



人居三 议题文件

6——城市管理

纽约，2015年5月31日

(不可编辑版本2.0)





城市管理议题文件

关键词

国家和地方政府之间的对话，都市管理，透明有效的公共管理，创新性，地方政府，市民/居民参与，融合，辅助性原则，地方能力和区域凝聚力

主要概念

城市管理——使城市硬件设施发挥作用的软环境，这一环境需要合理的法律体制、有效的政治、管理和行政程序以及强有力的地方机构，以响应市民需求。

非集权化——国家重组过程，涉及将最初集中于中央政府的职责逐步向其他政府机构（联邦、地区、省级或市政）转移。为实现有效的非集权化，需要充分的权力和资源来履行上述职责。其中包括不同政府机构之间资源和职责的合理分配。该过程的主要依据是相信决策的制定和实施只有在尽可能贴近市民的情况下才会更加有效（辅助性原则）。

地方自治——为了地方群体利益，在国家立法认可的法律限制范畴内，地方政府管理公共事务的能力。此类权利和职责包括政治方面（设立自身政府机构的能力、制定政策的能力、针对与其能力相关事务做出决断并独立于其他政府机构使其发挥作用）、金融方面（获取足够资源以行使其职责的能力以及自由使用这些资源的能力）和行政方面（自行组织的能力）。

多层级管理——决策系统，确定并实施通过纵向（不同界别政府之间，包括国家级、联邦级、区域级以及地方级政府）或者横向（同级政府之内，例如部门之间或者地方政府之间）或者二者兼有的协作关系所制定的公共政策。多层级管理还包括与民间团体和私营机构行为人与人之间为实现共同目标而建立的合作关系。为实现有效的多层级管理，应将其扎根于尊重地方自治这一辅助性原则的基础上，并确立相互信任的结构性对话机制。

新城市议程地方化——新城市议程需要在城镇、城市以及大城市区域实施，也就是在地方层面上实施。“地方化”从新城市议程所确定的优先级角度，在具体实施以及确定控制该进程相应指标的过程中将区域环境、政府和地方利益相关方纳入考虑。

数据和重要事实

- 在联合国秘书长看来“全球可持续发展的成败均在于城市建设”ⁱ。管理城市发展是地方级政府、区域级政府以及国家级政府的共同职责。
- 目前全球共有 500,000 余个地方级和区域级政府，从很小的城镇政府到大型都市政府等等不一。这些政府是重要的体制性发展动力，同时也是推动包容性发展的杠杆力量。城市是革新之地，全球范围内的国内生产总值和新增就业中，百分之七八十均来自于城市。因此，城市可以说是制定、实施和监控新城市议程的必要合作伙伴。
- 在过去十年间，非集权化政策已经赋予地方政府更多的权限和资源ⁱⁱ。相较于二十世纪八十年代世界平均 13%的水平，地方政府支出占国家支出的比例已经增长到二十一世纪前十年末期的 19-20%。在拉丁美洲，在拉丁美洲，地方政府收入占政府总收入的 12%，支



出占政府总支出的 19%；而在撒哈拉以南地区上述比例仅分别为大约 3%和 8%。

- 大部分特大城市和大型城市位于南半球，至 2030 年为止，更多的特大城市和大型城市有望出现在非洲、拉丁美洲和亚洲ⁱⁱⁱ。随着城市与其周围群落和地区的依存度越来越高，大城市维度的意义日趋凸显，这些地区在城市化、经济增长、就业、环境影响、交通以及文化归属等方面实际上是一个连续统一体。
- 在未来的 25 年中，城市发展（至少 90%）将主要集中在低收入国家，其中部分国家较为弱势，受到反复出现的冲突的困扰^{iv}。生活在弱势且受到暴力冲突影响的国家中的人口超过 15 亿^v。弱势国家城市化比率通常较高，这在某种程度上是由于冲突导致了大量人口由乡村涌入市区。根据这一判断，需要落实透明且负责的公共财政管理，尤其是在基础设施项目方面，将贪腐的可能性降至最低限度，从而有利于防止施暴却免于责罚的恶性循环。

过去 20 年趋势总结：5 个关键点

- 人居议程（1996）呼吁建立一个具备以下特点的“有利环境”：职责和资源分散化；民间团体参与；建立合作伙伴关系；且关注制定决策和城市发展政策相关方的能力建设。第 45 段中，成员国表示致力于“构建地方领导力，推行民主治理，行使公共权力，并在各个层面上于所有公共机构中运用公共资源，所采取方式应有利于确保对城镇、城市以及大城市区域进行透明、负责、公正、有效且高效的管理”。已经大约 20 年时间过去，但是在很多地区仍缺乏适当的法律体制，制度和财务能力也妨碍了有效的城市管理。
- 有效管理的重要性在全球探讨中的重要性日趋提升，尤其是在里约+20 宣言中。“我们企求的未来”文件中第 76 条认为“地方、次国家、国家、区域以及全球层面的有效管理体现了各方的声音和利益，对于可持续发展来说至关重要”，强调了“在应对关键问题和挑战方面进行联动的重要性以及所有层面上采取系统化方案的需求”。
- 城市创造了很多机会来促进可持续发展，但是由于政治代表和政治权力方面不同层次的权利、经济机遇、基础服务或保障等方面的不同，也带来了平等方面的若干挑战^{vi}。由于法律制度和管理系统难以解决越来越大的不平等差距问题，因此上述情况往往会酿成冲突。争夺城市及其资源的控制权是很多弱势国家的写照，这些国家难以形成制度化机制进行政治解决，且国家中存在大范围社会排斥、冲突和不稳定现象，通常会导致激进行为。
- 由于城市化步伐加快，需要形成新的管理框架来应对新的城市形态——例如特大城市、城市带、大城市等，以改善城市管理，尤其是在发展中国家，同时提高城乡协作。变革性新城市议程要求所有利益相关方（包括女性及其组织机构）达成新的共识，并以更为有效的方式协作。市民需要采取迅速、灵活的响应，应对城市挑战，解决日常需求。独立于市民之外的管制已经基本上是不太可能的，很多地方政府已经试行了一些创新性方案，例如参与型预算编制、社区委员会、青年委员会、电子政务解决方案等。
- 随着城市环境和交互的复杂性和相互依存性越来越高，有效管理需要公共部门发挥强有力的领导作用，有责任确保所有人能够享受更好的生活条件，同时，需要对公共利益进行调节和保护。在世界多个地区，通过非正规方式提供的基础服务以及非正规经济活动



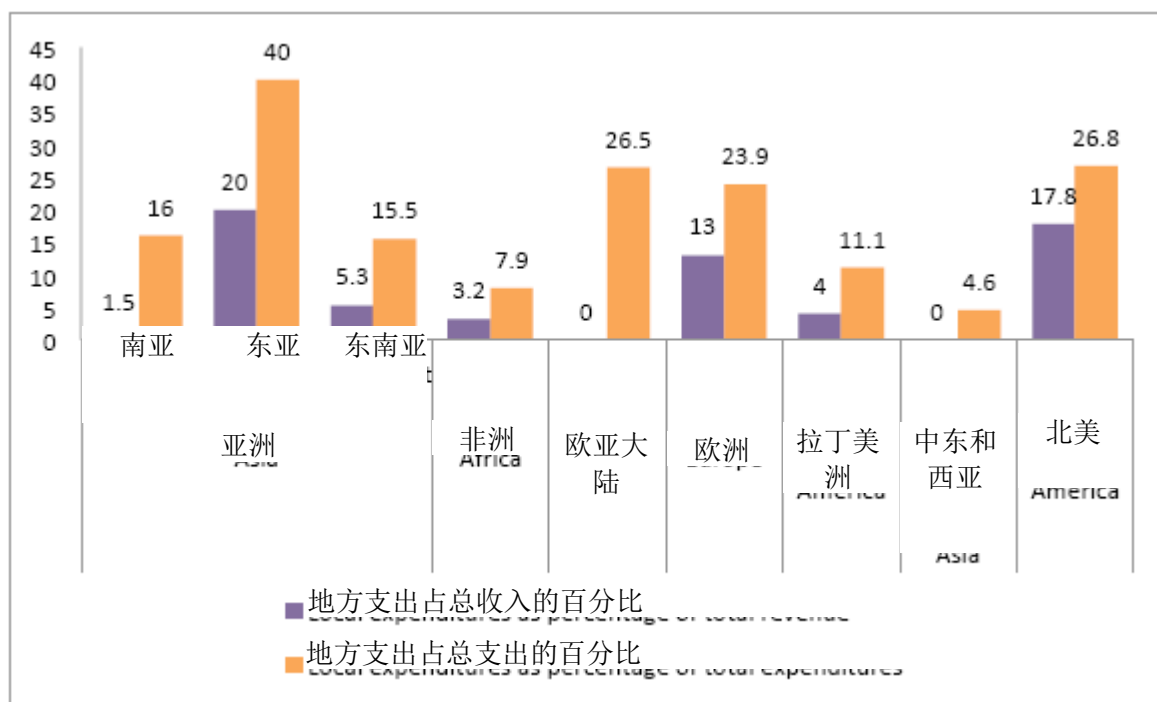
导致的逃税现象是良好治理的主要威胁。市政财务部门需要认清地方收入的重要性，基础服务的质量和可获取性应成为公共责任。地方腐败是全球城市化的主要祸害之一：公共领域资源重组抹消了人们对于共同生存益处的信念。获取信息和防止利益冲突对于维持公信度和公民的参与度来说甚为关键。确保私营部门的透明度和责任性也很重要，尤其是对于那些与公共部门有业务联系的部门。因此，为确保公众对于政府在维护公共利益以及改善公共财物管理等方面能力的信心，责任性和透明度越发成为城市管理的核心问题。

议题汇总

认识

- 城市中需要有越来越多的声音响应城市管理方面的挑战。有效的城市管理需要更为精细的联系，权责明确；需要不同层级政府之间更有力的协作（多层级管理）；也需要经常以更具创造性的方式与民间团体互动。
- 目前政府机构之间的相互依存程度比以往任何时候都要更高。我们需要有效的非集权化、能力更强、资源更丰富的地方政府、透明的机制以及法定权利来响应市民需求。但是，很多国家地方政府的职责和所拥有资源之间的差距越来越大。为提升地方资源调动能力，地方政府需要增强地方收入产出能力，还需通过可预知的转让和均衡机制实现国家资源的充分分配。

图 1——地方支出比例（按地区）



资料来源：分权与地方治理全球报告 II，世界城市与地方政府联盟，2010

注：尽管东亚、欧亚大陆和南亚地方支出占公共支出的比例较高，这与当前的非集权化水平



并没有必然的联系。

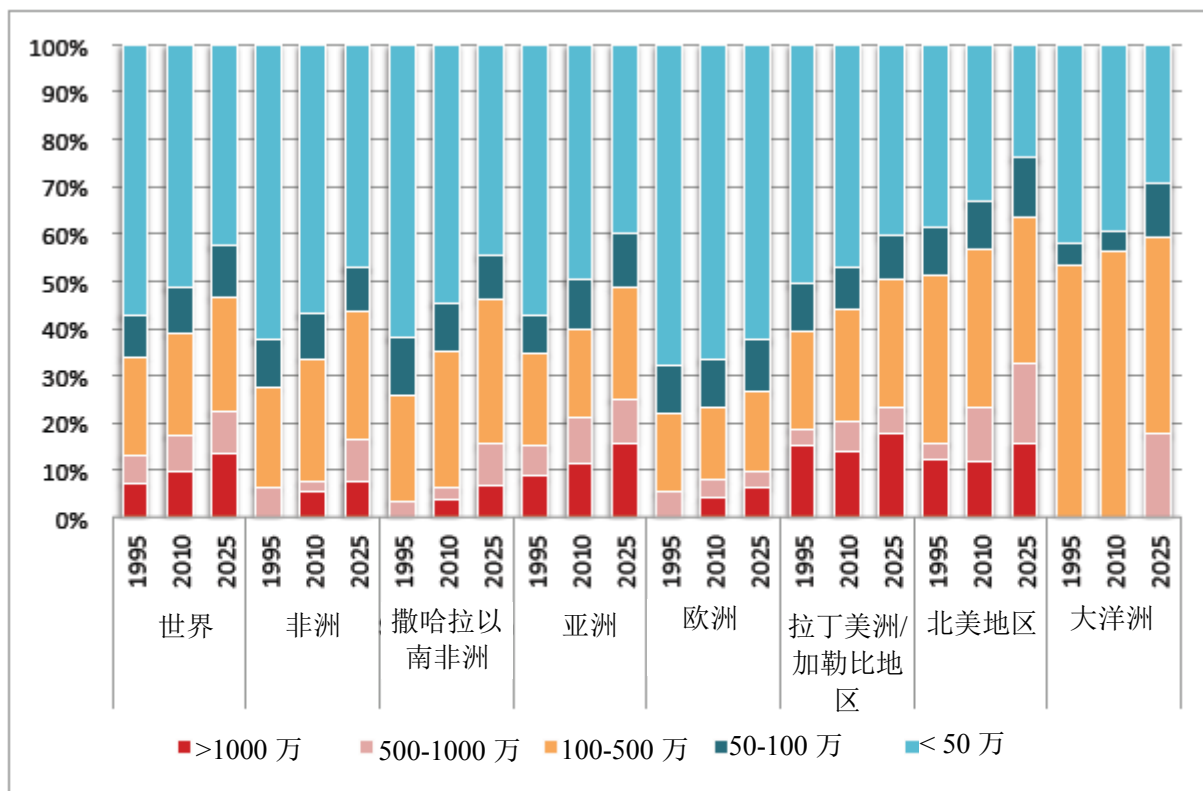
政策

- 仍需设立能力建设项目，加强所有地方利益相关方的能力：组织结构，预算和资产管理，提高内部资源可调动水平，综合城市规划，提供广泛服务，实施法律体制，推进经济和社会发展，以及照顾到性别问题的规划和预算。
- 这一点与大城市区域尤其相关，在这类区域中，碎片化会导致服务效率下降、越俎代庖现象以及区域收入和服务水平的不平等。培养合作文化有助于克服大城市管理碎片化的弊端，降低外部效应的影响，并推动实现更程度的融合，提高效能和竞争力。协同机制正逐步成型：城市间合作，针对合作的法定鼓励措施，规划和开发机构，全市范围内市政设施供应费用均摊，大城市发展资金，协调税收协议，联合筹资，改善国家和地方政府项目和政策之间的联动，确保效能，减少不平衡现象。
- 要确立负责的领导地位，必须确保对业绩进行监控，确保预算的透明度和适当的公共资产管理，确保政务公开信息公开，同时还需履行公共职责并正视错误。要实现有效的市政和大城市管理，建立健全责任机制正日渐成为核心任务。地方和区域政府具备有利条件促使所有居民全面参与地方政治、社会、经济以及文化生活，这也将有助于更好的解决不平等、边缘化群体问题以及弱势群体问题。就此来说，确保市民获取信息的权利对于市民的参与来说至关重要。此外，为增强政府机构的公信力，管理机构应按照适用的国际标准落实反腐败机制。
- 管理能力的提高还有赖于资料搜集情况的改观。按性别和年龄进行分解研究的数据和指标，其处理和传播方式需要加以改变，增加以地域为基础的分解研究，从而更好的为地方规划和监控城市发展提供有效支持。
- 城市管理必须确保强安全促发展为规划进程的一部分。也就是说，需要思考如何建立动态的政治问题解决办法（仅在国家政治层面），授权市民参与（尤其在非正式领域）并联合市民参与城市制度建设，提高社会凝聚力，为社会和经历变动创造机遇。
- 城市的脆弱性不仅仅针对那些受到冲突困扰的城市，还需考虑持械暴力和犯罪日趋增加的情况。脆弱国家很多城市所涌现的城市化失控现象和疲软的治理结构相伴存在，这不仅严重削弱了这些城市的抗逆力，也削弱了这些城市所属国家的抗逆力。在恢复后和冲突后的局势中，地方政府的工作重点应放在在重塑信任和信心上。

良好的城市管理还需要确保环境可持续性以及抗逆力，需应对气候变化，保护生态系统和生物多样性，并打造更多面对自然和人为威胁恢复力更强的地方社区。应推行根据生态系统规模进行调整且重新衡量的新治理程序^{vii}，同时应考虑绿色基础设施和生态系统服务，作为城市发展的新契机^{viii}。

若没有良好的城市管理，则短期的经济利益将继续凌驾于环境可持续发展的目标之上，而经济和社会可持续发展最终仍将取决于环境的可持续发展。

图 2——1995 年、2010 年和 2025 年（预计）城市居住人口比例（按城市规模和地区）



资料来源：联合国城市规划章程，2011

参与

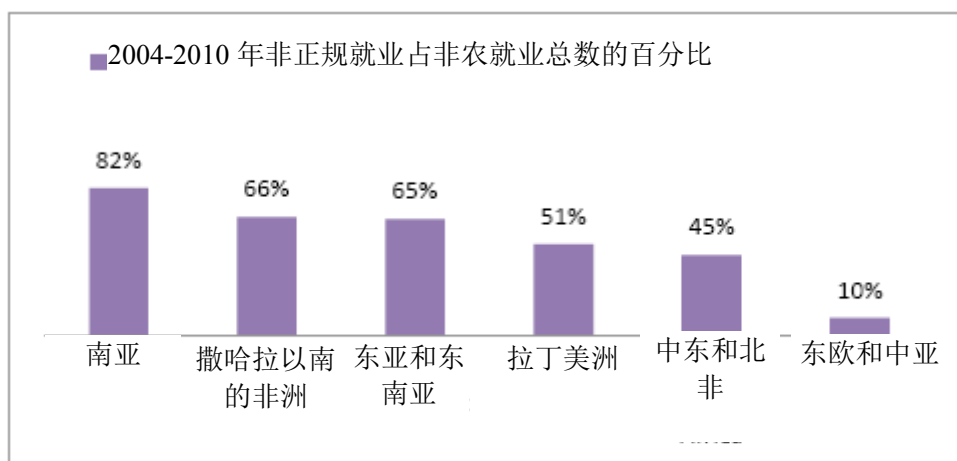
- 对于存在大量非正规服务供应系统的低收入国家来说，需要给予适度支持，与民间团体一起来改善基础服务的整体可获取性，同时减少贫困和排斥现象，对于发展中国家中的边缘化社区和贫民区更是如此。城市发展中如果存在众多不正规的特性，就意味着居民难以享受公共服务，难以进入正规劳动力市场，难以享受社会保障所提供的保护。以非正规方式提供的基础服务，例如水电等，在卫生、质量控制等方面均存在隐患，且通常要比正规的市政服务更贵。
- 更进一步来看，这种边缘化和不公正现象会破坏公共合法性，全体城市居民无法平等享受市政服务。此外，由于难以保证税务征缴，上述现象还会危害城市财务可持续性。城市区域非正规活动的规模（所催生的地方经济行为、就业以及空间等方面）及其与正规行业之间错综复杂的联系决定了必须正视这些非正规活动。目前正逐步出现一些协调非正规行业和正规行业之间关系的方式，有赖于合作型机构和有组织的民间团体实行包容性地区政策（街头小贩和拾荒者等）。地方政府应通过管理、监督和有针对性的支持，包括联合提供公共服务等方式，将非正规行业整合到城市结构中，
- 在全球城市化程度越来越高的大背景下，地方政府在城市管理和提供服务等方面肩负着更多职责。但是，地方政府也不可独断独行。和社区、私营部门、民间团体以及妇女组织之间进行合作的需求，以及与中央政府和其他各级政府之间进行协作的需求与日俱增。但是，地方政府应能够并应负责确保服务的整体可获取性，并确保维护公共利益。
- 鉴于其规模紧凑及其临近关系，城市在建立包容性制度应对政治冲突方面具备最大潜力，



为政治辩论和参与的制度化形式营造重要空间，并通过民间团体行为促成新政治表现形式，在参与型治理机制下运作。

- 获取信息、公共参与以及透明度是针对城市发展中所涉及的不同利益相关方的鼓励措施。在城市管理和制定政策时采取自下而上的方法并使基层社区参与其中是非常重要的，这是因为所涉及的是他们工作和生活的区域，他们的身份决定了他们能够为地方项目做出贡献。
- 良好的城市管理应照顾到性别问题，且需要在地方领导和公共事务中赋权于女性。从全球范围来看，在市长和地方政府机构任职的女性处于严重弱势地位。在每一区域，女市长的数量都低于总市长数量的15%^{ix}。尽管目前仍没有足够的支撑数据，但是已有数据可以表明当女性处于决策位置时，家庭、女性和少数民族的地位、重要程度会得以提升。
- 良好的城市管理还有利于年轻人和少数群体的融合与参与。城镇地区和次国家地区常常在大众改革活动中动用社会媒体的力量和城镇青年的积极精神来改善混乱社区的社会政策、市民参与以及责任性，在这些地方，相同领域内采用选举、制度性的检查、平衡等正规的方法往往以失败告终。^x
- 由于私人行业目前是城市管理的主要作用因素，应实现平衡的合作关系，确保公共行业仍能够推动地方政策。目前新兴了一些政府-企业-公民跨界合作（PPPP），通过这类合作对权利变动进行管控。
- 公共管理需考虑社交媒体和智能城市管理技术的脱颖而出和稳定扩散，这可以成为推动民主公共抉择的契机。
- 在推动地方政府和国家政府之间对话方面，地方政府社团是主要的合作方，强化多层次治理方法，确认并就地方层面上所采用的成功策略进行沟通，并在国家层面和国际层面上建立地方政府和区域政府之间的横向合作。

图 3：2004-2010 年非正规就业占非农就业总数的百分比



资料来源：非正规经济活动中的女性和男性：统计图（第二版） 国际劳工组织-日内瓦：国际劳工组织（ILO），2013



关键推动因素

- 强大、有能力且负责的地方政府强化城市管理——合理的组织制度结构、有效的财务体系以及有利于国内公共资源可调动性的程序，促进战略参与性城市规划并实现可持续城市发展。
- 有效的非集权式框架有利于城市和地区管理，这种框架权责和资源分配明确，在辅助性原则（“应确服务提供尽可能贴近群众同时保持其有效性”）的基础上，可实现更有力的多层级管理，同时使不同级别政府之间的协作关系更为紧密。
- 改善大城市和特大城市管理——在有效的大城市协调机构、工具和筹资机制下，基于地方政府之间的政治共识，降低大城市分裂程度，降低负面外部因素的影响，在整个区域扩展过程中以及与国家政府项目与政策接轨的过程中，支持大城市发展、规划和灵活的服务和基础设施供应。
- 加强中型城市管理，促进区域发展和城乡结合——创新性管理安排和目标政策，提高中等规模城市作为地区中心的作用，制定综合性区域战略与计划，通过地方和区域政府之间的协调与合作机制在次国家层面上改善城镇之间的互补性。
- 优化型政策支持地方政府建立更广泛的合作伙伴关系，包括服务和公共产品的联合生产，其中包括私营部门和地方社区，将非正规行业整合至城市结构中，并共同填补机构和资源差距。
- 地域方式——通过为中等规模城市和城乡合作提供支持实现宏观地域和地域管理：制定政策和计划，以及地方政府之间的协调机制
- 采用智能技术实现创新性公共管理、参与和责任性，降低城市环境影响，改善地方层面上的资料分解研究情况，支持地方规划和城市发展监控，并鼓励市民参与和问责制。
- 女性领导地位和照顾到性别问题的管理，关注女性和男性的特殊需求，在地方决策和政策制定中推动平等参与，以实现更具包容性、更和谐且更有活力的管理。
- 参与性城市决策和积极的公民身份，借助平台汇集年轻人、女性、少数群体、社区以及所有市民，通过连续且结构化对话，意义深远的协商，以及地方机构和非国家行为体之间其他形式的建设性投入，确保城市决策过程中公众的参与。
- 在脆弱国家中，城市作为改善国家-社会关系的模型——推动建设性国家-社会关系、安全且公正社区、包容性市场、基础服务供应以及可持续收入产出所做出的努力。
- 城市间合作是城市、行政人员以及当选领导者之间协同对等交流的形式，有利于能力开发，基于北-南合作以及南-南合作以及地方政府组织的支持。

新城市议程只有在“所有利益相关方，在地方政府的强势领导下，齐心协力，确立永久性对话体系，确保城市处处显机遇”的情况下才能更好的发挥作用。



-
- i 联合国秘书长潘基文，“对市长和区域管理部门高层代表团的讲话”，联合国总部，2012年4月23日
- ii 联合国人居署非集权化和加强地方政权的国际指南，2008年理事会决议21/13批准
- iii 联合国经济和社会事务部“全球城市化发展报告”（2014）
- iv 新联合国城市议程政策文件，2014年10月，CEB/2014/HLCP-28/CRP.5
- v 经济合作与发展组织预计到2050年，世界贫困人口的一半将会生活在这种环境下。OECD 2050年环境展望：不作用的后果 - ISBN 978-92-64-122161 © OECD 2012
- vi 联合国人居署预计世界人口的三分之二以上生活在城市中，城市收入不平等自二十世纪八十年代就逐步上升，《经济学人》“各国需要采取一种新型激进中间派政治来在不损害经济增长的前提下解决不平等问题”，2012年10月13日
- vii Cohen, A., McCarthy, J. (2015), 调整回顾：强化环境因素，《人文地理学进展》，39(1) 3-25 卷
- viii Elmqvist, T., Fragkias, M., Goodness, J., Güneralp, B., Marcotullio, P. J., McDonald, R. L., ... Wilkinson, C. (编著). (2013). 城市化、生物多样性和生态系统服务：挑战和机遇，荷兰多德雷赫特：Springer 出版社
- ix 联合国统计司，基于2009年世界城市与地方政府联盟数据，2010年世界妇女：趋势和统计，联合国，2010
- x 同意基础设施建设：审问印度城市管理中的公民参与命令，Coelho, K. Kamath, L.和 Vijaybaskar, M., IDS 工作文件 362, IDS 研究汇总 出版方 IDS

人居三议题文件由联合国人居三任务组负责编制。人居三任务组是联合国各机构和计划的一个工作组，主要负责编制《新城市议程》。这批议题文件在2015年5月26-29日在纽约举行的联合国任务组研讨会期间定稿。

本份议题文件由联合国开发计划署和联合国人居署联合牵头，在联合国经济和社会事务部、联合国人口活动基金会、联合国生物多样性公约秘书处（CBD）和联合国妇女署的协助下编制完成。

中文版议题文件已被中国政府采纳。