



第二十四届会议

2013年4月15-19日，内罗毕

临时议程*项目6

关于理事会第二十四届会议特别主题的对话

关于理事会第二十四届会议特别主题的对话：城市可持续发展：城市在为所有人，特别是在为青年和两性平等方面创造更佳经济机遇方面发挥的作用

执行主任的主题文件

摘要

本文件旨在便利理事会第二十四届会议高级别会议开展讨论。预计各国政府、地方主管部门及《人居议程》其它合作伙伴的代表将讨论城市在为所有人，尤其是在为青年和两性平等方面创造更佳经济机遇方面发挥的作用。除了就人居署工作方案的一项关键优先重点提供更多指导，这次对话将为成员国和《人居议程》合作伙伴提供一个论坛，分享各自在重振城市对经济可持续发展促进作用方面的经验。本文件还将促进计划于2016年举行的“人居三”会议的筹备进程及2015年后的联合国发展议程。

本文件所详细说明了此次对话的主题反映了人居署对推动城市成为经济发展动力的重要性的认可。人居署将城市经济列为其2014-2019年战略计划新主题领域之一便是这种认可的进一步明证。

本文件包括以下分主题：

- (a) 城市化是国家经济和社会发展的积极动力；
- (b) 城市在为所有人创造更佳经济机遇方面发挥的作用；
- (c) 城市形态的经济学；
- (d) 以土地融资促城市发展。

* HSP/GC/24/1。

一、引言

1. 人们普遍认识到必须走可持续发展道路，以解决当前面临的各种全球性挑战，如日益加剧的贫困、社会不平等、环境恶化和气候变化。世界的城市化进程非常迅速，现在一半以上的人口都居住在城市，城市可持续发展的问题也相应浮现出来。我们必须提出这样的问题：我们该如何提高城市居民的生活质量，同时为确保当代和子孙后代所居住的城市区域经济活跃、社会包容、且对环境无害。
2. 人居署报告《2012/2013 年世界城市状况》强调，城市不仅仅是供人们居住和开展产品及服务生产流程的地方；城市有自身的内部动态机制，是增长和发展的关键动力。城市可以创造财富和繁荣，是创新和转型的枢纽；城市可创造倍增效应，推动资产和机遇的再分配，提高生产率，并促进地域平衡发展。
3. 然而，城市的这些再生属性并非自发生成的，而需要管理和指导，否则很可能产生严重的功能障碍和不良外部效应。在城市发展史上，因政策不当而导致贫民窟和棚户区现象突出、基础设施不足、服务匮乏、生计手段低劣的经验教训比比皆是。
4. 虽然城市的物理属性和系统性属性更引人注目，但在本质上，城市是一种社会概念，是人类努力提升能力、最大程度提高福祉的体现。人们聚集在城市中，发挥高密度和集体性的力量，实现期望和梦想，满足各类需求，并把理想变成现实。城市发展可持续性的一大决定因素是，城市能在多大程度上推动包容性，让所有社会群体都享受惠益和机遇。
5. 传统的城市发展模式基本未能为所有人提供经济机遇。在很多城市的社会群体中，青年、妇女和残疾人的境况不佳。这些城市总是存在系统性的壁垒和障碍，剥夺了这些社会群体充分发挥自身潜力的机会，而且在很多情况下使他们成了整个大社会中的弱势群体。
6. 在当前城市中心正成为人类的主要住区的情况下，亟需为青年创造更多机遇，并解决两性不平等对发展的影响，这种迫切性怎么强调都不为过。如上所述，城市在推动全球发展和提升人们的整体福祉方面发挥着战略作用，这进一步强化了这种迫切性。在此背景下，青年的作用及妇女在现有两性关系中的地位成了可持续发展的重要杠杆。青年和妇女数量众多，如果加以妥善安排，他们就可能提供发展所需的动力，而且能够加速变革和转型的势头。因此，在城市背景下，需要尽一切努力改善所有人——尤其是青年和妇女的经济机遇。的确，如果这样强大的力量得不到充分利用，则说明社会结构发生了严重扭曲。
7. 本文件探讨了城市在为所有人——特别是为青年和性别框架下的妇女创造更佳经济机遇方面的作用。本文件以《人居议程》和随后的各项决议和举措为依据。本文件提出的主要前提是：有效的政策是为城市所有居民创造平等经济机遇的基础，而实现这一目标的关键是就城市规划、住房投资、基础设施和服务、地方经济发展以及城市发展融资制定合适的政策。这将为理事会会议期间举行的四次对话会议的主题提供参考。

二、任务规定

8. 在《人居议程》中，各国政府认识到城市经济是经济转型和发展所必不可缺的组成部分，而要消除贫困，除开展其它工作外，还需要制定健全的宏观经济政策，以创造就业机会，让所有人都能享有经济机遇。《人居议程》第 158-161 段敦促各国政府除做出其它努力外，制定并实施能刺激广泛的城市就业机会的财政政策：协助非正规部门的企业提高生产力；鼓励公平对待非正规部门。第 119 段鼓励各国政府创造生产就业机会，并鼓励所有部门制定有利于女工在正规和非正规部门的就业和获得收入的经济政策，并采取具体措施解决妇女的失业问题，特别是妇女长期失业问题。千年发展目标 1（目标 1B）鼓励各国政府促进妇女、男人和青年获得体面的就业机会。

9. 人居署《人居议程》第 13、33、45 和第 120 段等尤其鼓励在人类住区开发方面与青年人合作，并赋予其参与决策的权力，以改善城市生计，推动人类住区的可持续发展。在联合国可持续发展大会成果文件《我们希望的将来》中，各国政府也承诺促进以综合的方式规划和建设可持续的城市和城市住区，创造体面的工作（第 135 段）。

10. 《人居议程》第 76 段鼓励各国政府酌情采取透明、全面及公平的财政激励机制，以鼓励高效、便利和有益于环境的土地使用；并利用土地税收和其它形式的税收筹集财政资源，从而使地方主管部门能提供服务。还要求各国政府考虑采取创新手段获得土地价值的收益，收回公共投资。

11. 人居署理事会 2005 年第 20/7 号决议请各国政府和地方各级政府促进妇女参与政府各级决策，并把性别问题作为主流事项纳入地方治理（包括资源的分配），及基本服务的提供，尤其是水和卫生服务。理事会 2009 年第 22/7 号决议请执行主任汇报在实施两性平等行动计划方面取得的进展，人居署及其合作伙伴在该计划中承诺推动两性平等，并在城市可持续发展的背景下赋予妇女权力。

12. 为进一步加强人居署在城市青年方面的工作，理事会 2007 年第 21/6 号决议请人居署设立一项机会基金推动由青年主导的城市发展。该基金旨在支持青年主导的举措，以执行《人居议程》，包括与私营部门及联合国其它组织和利益攸关方合作，为开展职业培训和建立信贷机制提供便利，以促进发扬企业家精神和创造就业机会。

13. 最近，人居署 2014-2019 年战略计划草案于 2012 年 8 月获得了常驻代表委员会的同意，现等待理事会第二十四届会议批准。该草案将城市经济列为一大重点领域，并强调应尤其面向青年和妇女协助创造体面的城市就业岗位和生计手段。

14. 理事会第二十四届会议对拟议主题的讨论将不仅提供机会，供人们反思迄今在上文所述任务规定下开展的工作，而且将为人居署今后在此领域开展的工作提供进一步指导。

三、城市化是国家经济和社会发展的积极动力

15. 世界正在快速城市化。今天，世界人口中一半以上都是城市人口。未来数十年，城市发展的规模还将扩大。亚洲和非洲的城市快速扩张将尤为显著。

到 2050 年，全球 70%以上的人口将在城市地区生活和工作。青年占城市人口的比例正在增长，在发展中世界尤其如此。据估计，到 2030 年，60%的城市居民将在 25 岁以下。此外，在许多城市，特别是发达国家，老年人口的比例在迅速增加，并且女性一般比男性长寿，带来了严重的挑战。根据人居署报告《2012-2013 年城市妇女状况》，未来的城市将出现更多以女性为主导的家庭。

16. 城市化为城市和农村的居民都带来了经济、社会和政治惠益。城市地区的环境有利于交流、创新、投资和经济活动，能够吸引投资和创造财富，促进社会发展，利用人力资源和技术资源，从而在生产力和竞争力方面取得了前所未有的增长。

17. 城市大幅提高了各国的国内生产总值（GDP）。今天，全球 GDP 中 70%以上都由城市创造。¹高收入国家和中等收入国家的城市分别创造了 85%和 73%的 GDP。在发展中国家，城市的经济重要性有所增加，许多城市创造了国家收入的很大一部分。例如，印度的 GDP 中城市所占比例从 1960 年的 37%增长到 2009 年的 63%；墨西哥城的人口占全国总人口的 24%，但创造了 27%的 GDP；上海则以占中国 1.9%的人口创造了超过 13%的 GDP；而约翰内斯堡以占南非 6%的人口创造了 15%的 GDP。城市在国家 GDP 中所占比例的增加，清晰地表明城市地区的经济重要性。²

18. 城市繁荣富强，农村腹地也不例外。城市可以促进农村人口进入市场，获得教育、医疗、信息、技术和其它服务。城市还提供农村产品交易中心和通向全球市场的渠道。随着城乡联系的改善，在城市地区工作但还保留农村宅地的人口也能为建设繁荣的城市做出巨大贡献。

19. 城市经济通过利用集聚效应得以发展。距离的拉近，提高了资源和服务的使用效率，促进了知识和理念的有效交流，还提高了生产率，并激励创新和刺激发展。然而，城市化并不能使城市自然而然地创造积极的经济和社会成果，而是需要正确的规划和治理，以帮助城市利用其潜力，避免经济增长的不良外部效应，如交通拥堵、污染、暴力和犯罪。

20. 城市还为青年、妇女和穷人提供了展现自我发展能力的空间。振兴城市主要在于，研究基层实际开展的工作，促进交流，并推广这些做法。为此，各利益攸关方应与基层妇女和青年组织网络建立伙伴关系。

四、城市在为所有人创造更佳经济机遇方面发挥的作用

21. 现代城市的活力总是表现在资产和设施增加，以及生产和消费领域的功能过程。许多城市面临的挑战是，如何将这些资源和有形及无形资产的流动转化成城市居民收入的提高和福利的改善。城市可能很富有，但许多城市居民可能被剥夺了从这种财富中获益的机会。

¹ 第六届世界城市论坛，有关城市未来的概念说明（2012 年），载于 http://www.unhabitat.org/downloads/docs/11037_1_594393.pdf。

² 人居署，《世界城市状况报告 2010-2011：促进城市平等》（伦敦，2010 年）。

22. 就业、生计和机遇是将城市经济增长转化成收入增加和福利改善的关键要素。这就要求增加劳动力市场的吸纳能力，并为谋生提供机遇而加强能力、增加资产（材料和社会资源）和活动。

23. 严格的性别视角是解决促进妇女获得经济机遇这一问题的关键。然而，与力求增加城市产品和服务的数量相比，更为有效的是，消除结构性和系统性障碍，并加强为妇女赋权的措施。这要求克服下列困难：在获得体面工作、教育和技能方面普遍存在的挑战，以及无酬劳动的挑战；获得土地和建设体面住区的障碍；基本服务和基础设施的短缺；获取实物和金融资产；确保社会保护、安全和保障；以及有效参与城市治理。城市经济机遇的性别层面不仅在于开放和赋权以克服脆弱和提高活力，还在于确保所有人都能获得社会保护。

A. 城市失业挑战，特别涉及青年和妇女

24. 随着城市人口增加，城市经济应能满足人们在就业和生计方面日益增长的需求。然而，越来越多无法找到体面工作的青年和妇女不得不从事报酬低、不稳定和/或不正规的工作。为包括无家可归者、贫民窟和棚户区居民、少数民族、移民和迁移社区、残疾妇女和青年以及由老年人和妇女主导的家庭在内的所有人创造就业和谋生机遇，是减贫和提高生活水平的关键。失业和就业不足问题仍然是严峻的挑战，极大地影响了青年和妇女，而如果为这些人群提供充分支持，他们有着推动创新和发展的巨大潜力。

25. 今天的年轻人受到了前所未有的良好教育，如果他们长大成人的环境能够保证稳定和平等的就业和经济机遇，特别是通过培养创业精神，那么他们可以成为推动发展的关键力量。

26. 青年人口的激增对于国家来说是一种红利，二十世纪八十年代，亚洲四小龙的经济腾飞就是由这种红利推动。非洲是最年轻的大陆，70%的人口都在30岁以下，在青年人力资本方面十分富有。根据国际劳工组织（劳工组织），只要将世界青年失业率减半，全球GDP就将增长约2.2-3.5万亿美元，即4.4-7%。

27. 青年时期是人生中最具生产力的阶段，可以利用“城市优势”，即丰富的产品和服务，如保健、休闲、教育、娱乐和机遇。然而，大多数城市都面临着无法利用青年和妇女的知识和专长或无法为他们创造充足的就业和谋生机会的严峻挑战。许多在过去实现了经济增长的城市没能创造充足的就业和谋生机会来跟上人口的增长。在未来15年内，全球还会有6亿人口进入劳动力市场，他们中的大多数将是发展中国家的城市青年。³这些新的劳动力大军将与当前的1.84亿失业人员和5.5亿贫困工薪阶层竞争。

28. 根据秘书长关于促进到2015年实现千年发展目标商定行动议程的报告(A/64/665)，在2008年，约有6.33亿工人每天赚钱不到1.25美元（贫困工薪阶层）。2008年的金融危机又使2.15亿工人陷入贫困，并使全球失业率上升至6.6%。⁴青年失业率的增加是近期世界各地社会和政治动乱的主要原因。从全

³ 《世界发展报告》（2013年）。工作，世界银行，华盛顿哥伦比亚特区。

⁴ 国际劳工局，《全球就业趋势》，（日内瓦，劳工组织，2010年）。

球来说，年轻人比成人的失业率高三倍。今天，有超过 7,500 万青年在寻找工作，而当前的全球青年失业率为 12.7%。

29. 当前的全球经济危机还导致脆弱就业和工作贫穷的状况恶化。分列数据显示，全世界 50% 以上的工作妇女从事脆弱就业岗位。根据劳工组织在 27 个国家开展的分析，22 个国家的低薪女性比例高于低薪男性。而且妇女显然大都集中于工资低、工作时间和工作安排不正规的部门。⁵还必须注意，女性青年失业率高于男性青年。例如，南非的女性青年失业率为 54.6%，而男性青年失业率为 47.2%。希腊的女性青年失业率为 40.6%，而男性青年失业率为 26.7%。

30. 由于高失业率，城市青年男女不得不在生产力低下的非正规部门竭力维持生计。即便是在欧洲，也有 17% 的工作青年依赖于非正规经济部门。⁶非正规经济是发展中国家绝大多数城市穷人的就业来源，特别是对妇女而言，并且在发展中国家的国民经济中占有很大比重。虽然非正规部门被普遍视为国民经济中永久性的重要组成部分，但只有哥伦比亚、墨西哥、南非和泰国等少数国家成功制定了相关条例，以提高该部门的生产力。还必须注意，在发展中国家的许多城市，非正规经济的增长速度比正规经济快得多，造成性别分工和妇女的工作条件恶劣。随着全球经济环境的快速变化，妇女在城市和社区通过无报酬工作做出的巨大贡献需要得到认可。这些妇女和她们的贡献往往被人忽视。对城市发展和土地利用的分区制、有关认可和稳定妇女工作的适当定义和衡量标准的缺失，以及侵害妇女的暴力行为，都对妇女在城市中的福祉有着不利影响。⁷

B. 城市如何为所有人创造就业和经济机会

31. 首先必须指出，持续的经济增长对于创造就业和生计机会是一个必要条件，而不是充分条件。由于私营部门占发展中国家所有就业岗位的 90% 以上，各国政府应制定政策来支持私营部门主导的强劲增长，同时辅之以面向穷人、青年和妇女的政策和方案。城市也需要实施各种政策和方案，支持城市劳动者队伍的发展，并激励私营部门创业、扩大发展、培训和招聘劳动者。还需要通过改善城市规划、治理和基本服务，加强对妇女的经济赋权战略，这些正是实现平等城市繁荣的关键前提。

32. 长期的机会不平等剥夺了青年、妇女和脆弱群体的城市权利。不平等从儿童时期开始，持续到青年和成年时期。必须认识到，个人的就业前条件，即能否获得基础、中等和高等教育，基本上决定了他或她的就业机会和其它创收机会。教育是创造平等机会的最主要手段。

33. 宏观经济的稳定性和对人力资本的投资至关重要。城市必须关注劳动者队伍的教育水平和技能，这是创造体面工作岗位的核心要素。在当前的全球经济危机中，工业化国家和发展中国家的经验都证明，那些在基础和中等教育上投资充足的城市，虽然财政受到制约，其经济却恢复得更快。提高技能意味着把教育水平与技术和职业培训（包括信息和通信技术）联系起来。个人的技能

⁵ 国际劳工局，《为妇女实现经济恢复》（日内瓦，2011 年）。

⁶ 劳工组织，《全球就业展望》（日内瓦，2012 年）。

⁷ Jacqueline Leavitt 和 Regina K. Pritchett，《女性、城市与经济赋权》，关于女性在城市中经济赋权的专家组会议记录，哈佛大学，马萨诸塞州剑桥，2012 年 6 月。

越娴熟，生产力就越高，就有可能获得更高的工资并提高生活水平。劳动者的生产力较高，其雇主公司就能享有更高的投资回报，其中一部分回报就能用于向劳动者支付更高的工资，和/或用于再投资，进而创造更多就业机会。

34. 发展中国家的大部分城市穷人都在非正规经济中工作。例如，河内 50% 以上的城市劳动者属于非正规就业。这一比例在西部非洲城市甚至更高——在尼亚美为 76%，在洛美为 83%。所有城市的非正规部门中，女性比例都高于男性。例如，阿比让每 10 名女性劳动者中有 9 名属于非正规就业，而男性的这一比例为 7/10。⁸城市的经济发展政策、战略和方案应考虑到非正规部门对国民收入和创造就业的重大贡献。非正规部门并不是落后的边缘部门。相反，其生产力对于城市的总生产力非常关键。因此，城市主管部门应支持非正规部门，而不应试图遏制非正规部门。

35. 妇女为城市整体运作做出的一项最重要的经济和社会贡献是从事一般为政策制定者所忽视的、无报酬、以护理为主的家务活动。例如，在墨西哥，从事有偿工作的女性每星期还要在家务杂事和子女抚育上花费 33 个小时，而男性只花费 6 个小时。⁹这些家务活动为妇女带来了额外负担，削弱了她们关注自身赋权和经济福祉的能力，也妨碍了从事家务活动的女性青年提高自身的能力。城市政策制定者需要通过时耗调查和性别审计等机制、养老金计划及社会现金转让，对家务活动这种工作予以承认，并赋予经济价值。直接重视儿童保育及其它类型的通常由妇女承担的无偿护理工作所带来的负担，可包括提供基于社区的护理备选方案、工作场所的幼儿园、居家护理以及专门的私营和/或公共设施。

36. 支持小型企业和自营职业的机制十分必要，包括改进培训活动，以期增强有竞争力的非正规部门的多样性，提供更便利的优惠贷款获取途径，帮助推动改善工作场所健康和安全状况，削减和/或逐步降低企业正规化的成本。

37. 各城市需要让地方政府与私营和非国有行动者参与合作、共同努力，明确其创造有效就业机会和提高居民收入的独特特点，并加以利用。这就要求各个城市了解本地经济状况，包括优势和劣势，以及所面临的机遇和威胁。除了地理位置或自然优势，各个城市还需要发挥聚集经济的潜力，并采取能够促进经济机会与城市服务之间密度平衡、关联平衡及空间平衡的混合型土地利用政策、激励措施和战略性公共投资。

38. 地方经济发展是现在公认的实现包容性经济增长和地域发展的一项有效战略。这是一种由地方驱动的参与性发展进程，旨在鼓励公共部门、民间社会行动者、妇女、青年组织及私营利益攸关方开展合作，兼顾不同区域或地区的优缺点，共同设计和实施地方发展战略。目前，能加强经济增长与创造就业间关联的地方经济发展战略被广泛看作一种得力工具。地方经济发展倡议通过促进利益攸关方的参与、不同行动者之间的伙伴关系以及各级政府之间的联系，有助于改善地方治理。

⁸ J. Herrera 等人，《非正规部门与非正规就业：10 个发展中国家的 11 个城市数据概览》，第 9 号工作文件（马萨诸塞州剑桥，非正规就业妇女：全球化和组织化，2012 年）。

⁹ Joke Swiebel，《无偿工作与政策制定：为了更广阔的就业前景》，经济和社会事务部，第 4 号讨论文件，1999 年，载于 <http://www.un.org/esa/desa/papers/1999/esa99dp4.pdf>。

39. 上述所有内容都强调了推动内部经济增长（即由一个地区、区域或国家内部进程直接引起的经济增长）是扩大商品和服务生产、深化市场发展、提高收入和就业乘数效应并形成可持续性的关键所在。以非贸易部门、地方资产、地方乘数和支出能力为中心的地方经济发展战略和激励措施非常重要。对地方的这种强烈关注，与开拓全球市场的能力相结合，也是创造有复原能力的经济的一个重要因素。

40. 过多的监管和不当的监管会提高准入和运作成本，并加剧正规经济部门与非正规经济部门之间的分裂。有益的监管环境，再加上完备的激励体系，可有效降低创业和开展商业活动的成本，并提升正规化的效益。为此，各国政府应简化注册和许可程序，并实施公平的税收和贸易政策。

41. 获取信息和通信技术是另一个需要推广的重要领域，因为该领域可提供工作机遇，促进经济发展。手机应用不断增加，其影响力有着尚未发掘的巨大潜力。青年是使用信息和通信技术最多的群体，而妇女必须在照顾家庭和有报酬的工作间进行权衡，或是受当地市场机遇的限制。改善信息和通信技术的获取途径能令青年和妇女获益良多，但前提是它们能得到适当的政策和体制支持。

42. 住房部门是促进国家和地方经济发展的引擎。建造新住房、改善现有住房和投资绿色建筑可创造大量就业机遇，尤其是对于青年而言。住房部门也会产生巨大的投入和原料需求，因此会极大地促进国家和地方经济发展。

43. 直接居民住宅建设只雇佣了发展中经济体 7% 至 10% 的劳动力。¹⁰但是，在住房部门，包括与住房有关的行业中，总劳动力的参与比例却高得多。建设低成本住房为大量无技能的青年提供了就业机会，也为妇女创办小型企业提供了机遇。各地生产建筑材料和保养及修缮住房提供了大量就业机遇，也在城市地区提供了其它创收机遇。

44. 城市里住宅存量的增加将直接提高房产税基数，如果能有效收缴房产税，还可增加城市主管部门的收入。市政收入增加后可为城镇提供更好的基础设施和服务。另外，与住房建设和住房修缮有关的经济活动还将通过缴纳多种形式的税费来增加地方主管部门的收入。

45. 地理位置更好、服务更完善、质量更好的住房会产生积极影响，对妇女而言尤为如此。这样的住房可以减少日常家庭活动所需的时间和精力，使妇女能更自由地参与有报酬的生产活动。有了这样的住房，再改善水和卫生设施的获取途径，便可改善卫生状况，减轻妇女的生育、劳动和时间负担。

46. 家庭企业（如小规模零售）、食品生产和服务（如裁缝和修理）也是地方经济发展中重要的组成部分。通过混合土地使用规划和适当的城市设计及地方规定，地方政府可为家庭生产活动提供有利的政策环境。例如，博茨瓦纳和津巴布韦 77% 的企业是家庭企业；在委内瑞拉，45% 的制衣业工人都在家里工作；在坦桑尼亚的达累斯萨拉姆，64% 的女性主导的家庭在家里开展经济活动。

¹⁰ Anna Kajumulo Tibaijuka, 《建筑业繁荣发展：住房和经济发展》（伦敦和斯特林，弗吉尼亚州，Earthscan 出版社，2009 年）。

47. 考虑到很多城市的公共资源有限，必须促进整合和内化基层妇女和青年在规划自身发展时所发挥的作用，可通过推动社区发展工作和相关组织、联盟及网络工作来实现这一目标。

48. 基础设施也是一个能促进长期经济和社会发展并创造工作机会的重要因素，在经济危机时期尤为如此。在基础设施和可再生能源领域的投资可极大地促进创造工作机会和经济发展机会。根据劳工组织的资料，发达经济体在大型基础设施项目上投资 10 亿美元可创造 2.8 万个工作机会，直接创造和间接创造的约各占一半。另一方面，发展中国家的基础设施投资也会对创造工作机会有很大影响。例如，拉丁美洲在基础设施方面投资 10 亿美元可直接创造 20 万个工作机会。¹¹完善基础设施还能为人们节约宝贵的时间，给育儿人员、老年人和残疾人的出行提供便利，促进社会融合。另外，还能改善城市的安全、休闲和娱乐设施。

49. 改善饮用水的获取途径可以节约宝贵的时间，可利用这些时间开展生产活动，减轻妇女和女童的负担并改善全部人口的健康状况。水是一项经济生产力很高的资产，因此在饮用水基础设施方面进行充分的投资很重要。实现与水与卫生问题有关的“千年发展目标”具体目标 7C，预计每年一共能在全世界范围内节约 40 亿工作日。¹²因此，改善水的获取途径可以减少很多发展中国家妇女面临的时间贫穷问题，并提高她们在劳动力市场上的参与程度。

50. 虽然市场经济中大部分工作是由私营部门创造的，但在经济危机时期，各国政府应更积极地发挥作用创造工作机会，因为经济危机期间私营部门提供工作机会的能力会大幅降低。¹³通过紧急公共工程方案和就业保障方案创造直接就业机遇是各国政府在危机时期创造工作机会的两种方式。各国政府还应为社会保障打好基础，以支持脆弱人口和贫困人口，尤其是在经济困难时期。若不建立此类安全网和提供有针对性的支持，艰难取得的一些减贫成果很容易就会丢失。设计良好的社会政策和开展创新可促进穷人获取社会服务（如教育和卫生服务），这可对社会的生产和再生能力产生直接的积极影响。

51. 必须强调的是，良好的城市治理对于建设可持续、公平、有效、透明、负责和安全的城市非常关键。治理良好的城市可为所有人创造公平的经济机遇，尤其是青年、妇女、残疾人、少数民族和边缘人群。必须提高青年，尤其是妇女在各级决策过程中的参与程度，并认识到妇女对于实现积极的社会变革非常关键。各城市在设计和落实规划、立法和预算分配时，应考虑到妇女、老年人、残疾人和弱势群体的特殊需求。

¹¹ 劳工组织，《基础设施投资：创造得体工作的有效方式》，全球就业契约一号政策简报（日内瓦，2010年）。

¹² Andrew Scott 和 Prachi Seth，《2015 年之后的基础设施服务》（伦敦，海外发展研究所，2012年）。

¹³ Maikel Lieuw-Kie-Song 和 Kate Philip，《缓解就业危机：公共就业方案中的创新》，第 6 号就业报告（日内瓦，劳工组织，2010年）。

五、 城市形态的经济学

52. 良好的城市规划是建设有效、运作良好、公平且可持续的城市和城市区域的关键要素。城市形态是指一个城市或城市区域的空间结构，如城市结构的模式、空间属性和质量。城市形态与一个城市经济活动的动态情况密切相关。某些城市形态，包括高密度、良好的连通性和混合土地使用，都可提高经济活动的效率。¹⁴

53. 良好城市形态的核心要素包括密度、混合土地使用、交通连通性、有规划的填充式开发和公共空间，下文对这些进行了界定。必须指出，这些要素密切相关。例如，只有以交通连通性和公共空间作为补充，高密度才能带来益处。

54. *将人口密度增加至可持续水平。*更密集的土地占用和活动可将人口密度提升至可持续水平，进而控制或降低城市扩张和对有限资源的消耗速度。更高的亲近度反过来会促进商品和服务的供应和分配。有效的布局，再加上充足的土地立法和政策，可以降低基础设施的成本。除整治郊区密度和扩张外，还可通过如下方式强化土地使用：区域再开发、规划密度高的新区域、棕色地带开发（即净化和开发之前用于工业用途或某些商业用途的土地）、建筑物改建和交通引导开发。

55. *鼓励社会多样化和混合土地使用。*土地规划可促进在适当地点开展土地使用，并灵活地应对人口不断变化的需求。城市规划必须促进利用公共空间来推动不同社会群体和族群间的沟通、互动和对话。另外，有形的城市结构能促进经济活动和居民区之间的交流，按社区提供就业机会和服务，并对生产力、基础设施、公平、生活质量和环境产生积极影响。城市设计可通过基础设施和其它设施来加强和完善结构，包括教育、医疗保健、商业、制造业和文化/娱乐设施。在重新安置方面，必须特别关注重新安置人口的住房和工作及生计机遇之间的联系。

56. *设计多模式移动战略。*当前人们普遍依赖私家车，城市规划可提供替代方案，并促进利用公共交通、非机动车运输方式和适当的人行道。整合的城市交通战略可提高生产率并缩短出行时间。完善的交通系统还可带来环境惠益，例如减少尾气排放可改善空气质量。提高全部潜在用户（包括残疾人和老年人）的出行便利程度对于确保公平的流动机遇非常重要。

57. *计划填充式开发和有指导的扩建。*为了保证适当的城区密度并将城市地价控制在可承受范围内，城市规划必须将填充式开发和有指导的扩建结合起来。填充式开发可以为城市的破旧区域注入新的活力。在迅速城市化的发展中国家，若希望避免贫民窟进一步扩张，就必须开发新的区域以便让新移民受益。适当规划空间格局可以减少对土地的压力，提供城市服务并减轻现有基础设施的负担。此外，前瞻性的规划可以遏制土地投机，同时有利于获取负担得起的住房和城市服务。

58. *促进宜居的公共空间和充满活力的街道。*必须将公共空间和街道看作是各层次城市居民（男人和女人）进行社会交往、开展经济交流、谋求城市生计

¹⁴ KyeongAe Choe 和 Brian Roberts, 《21 世纪有竞争力的城市：基于群组的地方经济发展》（菲律宾，亚洲开发银行，2011 年）。

和进行文化表达的多功能区域。必须通过规划来组织公共空间，并通过城市设计来鼓励人们使用公共空间，从而提高人们的认同感和归属感。在设计过程中，安全和保障以及关键的基础设施是需要考虑的重要方面。在进行城市规划过程中，需要通过磋商来确保在规划和设计公共空间时考虑到非正规经济的利益和问题。不考虑非正式经济活动及其贡献的城市规划既不具可持续性，也不合理。

59. 缺乏这些要素（尤其是密度不高）与不佳的城市形态有关，且对城市运作具有负面影响。城市密度低会带来很多弊端，会加大城市、企业和居民的成本。若城区范围过于庞大，则城市基础设施的建设和维护以及治安、邮递和家庭护理等服务会变得更加昂贵。新基础设施的需求使得政府预算更为紧张，并加重了居民的税务负担。低密度城市区域间的距离延长了居民交通和货物运输的时间，也增加了能源消耗，因而增加了货物和服务的生产成本。反过来，这又会影响企业利润及其再投资和增加就业的意愿。除非有很强的自然优势，低密度城市对寻求更好市场和机会的企业和工人而言，往往吸引力较小。

60. 不佳的城市形态还会产生负面的社会结果。对个体居民而言，低城市密度意味着出行时间和成本的增加，这对弱势群体的影响往往更大。在墨西哥华雷斯、南非约翰内斯堡等城市，一些家庭用于交通的花费高达他们每月家庭收入的30%。

61. 另一方面，高城市密度有助于吸收新增人口，促进聚集经济效益，提高城市生产力和保护区域环境质量。发展混合功用的高密度城市可以提高不同收入水平人群的经济和社会互动。发展混合功用的高密度城市可以缩短区间距离，因而还便于采用替代交通运输方式，如骑自行车，并促进生产力增长和公平。德国弗莱堡市将一块废弃的军用土地开发改造为一个生态村庄，建成了一个混合功用的社区，每公顷的居民密度达到相对较高的水平，人们的工作场所近在咫尺，绝大部分人利用非机动车基础设施即可抵达。¹⁵此外，在许多案例中，仅供女性使用的公共交通设施为妇女、女孩和学龄儿童提供了必要的安全保障。

62. 城市的高密度化可以通过适当的公共支出、监管机制和激励措施来实现。这些措施包括更有效地使用城市土地、减小地块面积、鼓励多层建筑、增加容积率以及实施允许企业建造在住宅区域内的城市法规。例如，2009年开普敦的高密度化战略表明，城市可以同时将土地细分为较小的地块和整合的街区，以提高现有社区的密度。

63. 这些方法与许多以社区为中心的项目和举措不同，后者往往忽略了城市作为一个整体的形态，例如在布宜诺斯艾利斯¹⁶和达喀尔¹⁷的案例。虽然关于城市内公共支出区别的研究不多，一项对布宜诺斯艾利斯的研究显示，在上世纪

¹⁵ 人居署，《实现绿色经济的城市格局：利用密度》（内罗毕，人居署，2012年）。

¹⁶ Adriana Clemente 等人，“关于城市包容性的论据：拉丁美洲居住地生产和分配的连续性和破裂：以2002-2012年布宜诺斯艾利斯都会区域为例”，文件提交与世界城市论坛，尼泊尔，2012年。

¹⁷ Michael Cohen，“援助、密度和城市形态：展望达喀尔”，《人造环境》，第33卷，第2期（2007年5月31日）。

90年代，11%的人口获得了地方公共支出中68%的惠益。¹⁸这显示了空间不均衡性在一定程度上是一个地方性产物。

64. 然而，高密度发展造成了必须加以处理的多项挑战和风险。地方政府必须具备充分的监管能力和权力，以控制城市形态和建设质量。要提高城市密度水平，还需要建立和实施更复杂的、规定土地和建筑空间所有权的地产和租赁法律。城市在试图影响自身密度时，应谨慎评估开展公平监管和执法的能力。例如，瓦加杜古一项激进的定居点重组方案试图将占城市土地71%的非正式定居点浓缩为仅占7%的区域。由于没有增加充分的基础设施来为新的密集区域服务，导致了意想不到的土地投机和住区蔓延趋势再次出现。¹⁷

65. 以上讨论表明，不加引导的城市低密度空间扩张趋势，包括向大型城市、多城市中心发展的趋势，和城市内经济活动分散化的趋势，都将在经济和社会公平方面降低城市效率。

六、以土地融资促城市发展

66. 可用于支持和使城市持续迅速发展的财政资源不充足是发展中国家城市主管部门面临的主要挑战之一。许多城市主管部门资源不足，因此无法满足对基础服务、新基础设施和维护现有基础设施和服务的日益增长的需求。为了有效地应对这一挑战，城市主管部门需要探索创新机制来创造额外的资源，例如从资本市场借贷、确定对私营部门有吸引力的银行可担保项目、实行市政税收征收私有化和提供市政服务，及建立公私伙伴关系。

67. 城市土地是一项关键的生产要素，也是开展融资、创造经济机会的一个来源。溢价回收等创新土地融资方法如是地方政府在传统收入来源不充足时提高收入的有效途径。参与性和包容性的土地重新调整是提高收入和分配城市扩建或重建负担和收益的有效工具。此外，提高城市密度和推动混合土地用途可以提升每块地产的土地价值，并扩大城市的计税基础。

68. 土地溢价回收如果与其它手段一起适当设计，可能成为一种有效的公共融资办法，通过公共投资增加私有土地价值，再由公共部门或为公共目的回收全部或部分价值。这些私有土地价值的增加（资本收益）是由公共投资而产生的，私营土地所有者不必承担任何费用，也不应获得这些利润。这些利润通过房地产税、影响费和其它形式的税收间接征取，或直接转化为与土地相关的收益，如现场改善和城市发展权交易等而获取。土地溢价回收是一种内化公共投资正面外部效应并将该资本重新注入公共服务和设施的办法。

69. 溢价回收融资通常与昂贵的交通基础设施改善有关。由于这种改善增加了私有土地价值，因此即使利用所增加价值的很小一部分也能为交通基础设施项目筹资。在采取包括溢价回收在内的任何形式的土地和房产税收时，重要的是不要处罚和打击对土地的私有投资以及破坏所有人的占有权，尤其是城市穷人、青年和妇女的占有权。交通基础设施推动发展，因此发展应资助交通。

¹⁸ Debowicz, “布宜诺斯艾利斯的五个城市：城市贫困和不平等”，《环境与城市化》，第56卷，第3-20页（2011年）。

70. 当地方政府利用城市土地来提高收入时，应考虑市民的权力和义务。确保包括城市穷人和妇女等脆弱人群在内的所有人的土地和财产权，并使土地和财产市场更加有效、透明，将有助于为在城市创造财富和工作扩大机会。

71. 除了寻找新的收入来源，城市主管部门还应建立从现有来源获取收入的更为有效和高效的机制。合适的低成本土地登记和记录系统能为有效实施基于土地的筹资系统提供至关重要的信息。虽然与土地有关的税收是市政收入的最常见来源，但却很少得到利用。在很多情况下，城市主管部门忽视营业执照费用等各种收费和费用，这些费用是一种很好的收入来源。城市主管部门还需引进反映市场价格且大多数人都负担得起的收费和费用机制。考虑到地方政府和私营部门在提供服务方面的作用逐渐加大，城市主管部门应改善他们的管理、组织并提高能力，做到财政上可持续发展。这方面的一个关键要素是确保有必要的能力和政治意愿来制定和实施法规。中央政府应给城市主管部门更多的财政自主权来重组税基和调整税收收入的管辖权。同样，如果认为借贷是一种必要的税收来源且事实的确如此时，应根据城市的地方信誉为其量身定制具体法规。城市主管部门还应探索公共部门和私营部门的伙伴关系，以确定和实现提供更好的基础设施和服务的方法。

七、 结论

72. 本文件提请注意亟需解决城市的生产潜力问题，特别是为所有人创造经济机遇的潜力。本文件重申，城市经济的蓬勃发展为城市可持续发展提供了坚实的基础，在取得平衡、公平的繁荣发展时尤其如此。虽然城市的动态潜力取决于许多因素，但它的出现并不是自发性的，而是需要加以规划、引导和利用。

73. 本文件认为，有效的城市政策必须从工作和收入着手。没有这些必要的组成部分，城市生活是不可行的。挑战在于如何将这些纳入管理城市规划、投资和信贷分配、地方经济运作、促进城市发展的基于土地的正式和非正式筹资以及城市的功能空间形式的政策当中。本文件强调了供审议的议题和主题，确定了可应对此挑战的许多工具，从基础设施到政策、税收、法规，再到具体的规划工具，所有这些都一个经济框架内。

74. 本文件强调，在处理经济机遇问题时对青年和两性平等特别关注，要求认真考虑城市发展的系统性层面。除了人口和性别比例，本文件还要求关注影响这些社会群体充分发挥潜力并从中获益的一系列因素。还强调需要认识到妇女和青年的贡献，通过利用和扩大伙伴关系来加强他们的做法和战略。

75. 本文件预期，有望在对话期间进行的经验交流将为关键战略干预措施提供基于证据的具体见解，这些措施能为所有城市居民改善经济机遇。成员国和伙伴将通过回顾生活经验，强调遇到的一些挑战和挫折及能够利用的优势。对话可有助于进一步定义人居署在地方、区域、国家和全球各级支持干预措施方面所能发挥的作用，这些干预措施旨在为所有人改善经济机遇。本文件还预期在对话期间与发展伙伴接触有望发现获得短期、中期和长期支持的潜在领域。

76. 本文件认识到生产率和公平都非常重要，不能顾此失彼，并且这两个目标都必须迫切关注城市人口中最贫穷、最弱势群体以及青年和妇女的需要。强调国内或内生增长还意味着认识到，虽然制定正确的国内政策很关键，但市政府还需注意全球与国家经济状况和威胁，包括气候变化和金融波动。

77. 在业务方面，该方针建议有四个领域需要人居署给予更多关注：创造更多地方工作和经济机遇的地方经济内生发展；青年和妇女的经济赋权；城市形式及其对经济效率和可持续性的影响；为城市基础设施和服务筹资以支持经济发展的基于土地的创新筹资机制。在上述每个议题上取得进展都能在所有领域带来积极影响，并且在此过程中有助于将人居署的工作转向发展中国家的优先重点领域。

八、 供讨论的问题

78. 与会者不妨考虑下列供讨论的问题：

(a) 为城市青年和妇女创造就业和生计机遇的主要障碍是什么？有什么成功的经验可以分享？ [分主题 2]

(b) 没有强大制造业基地的国家如何在其它行业创造足够的工作机会？城市和政府如何利用科技扩大经济机遇？

(c) 城市如何评估经济政策对就业的影响，如何确保将生产率收益转变为工作机会，特别是为青年和妇女创造工作机会？

(d) 城市如何加强获取并利用土地、住房和公共基础设施等有形经济资产，特别是促进青年和妇女获取并利用这些资产？

(e) 城市如何促进妇女和青年有效参与预算和资源筹措、创造工作机会、城市规划和安全审计的决策和治理进程？这些对于妇女和青年群体至关重要。

(f) 城市基本服务提供者应如何创造更多工作机会，同时满足对城市服务、基础设施及绿色增长日益增加的需求？

(g) 城市如何利用气候变化适应和减缓来为青年和妇女创造绿色工作机会？

(h) 城市关于密度的土地利用政策和决定如何对城市经济和在城市中创造经济机遇发挥影响？我们学到了什么？

(i) 城市主管部门如何确保关于城市规划和基础设施投资决定的政策有助于在城市创造工作机会和生计机遇？

(j) 城市如何提高城市流动性，从而为所有人提高经济生产率和改善经济机遇？

(k) 发展中国家的城市主管部门能利用哪些基于土地的创新筹资和财政工具提高收入基数？

(l) 在将溢价回收作为城市发展的一种财政工具方面有哪些创新经验可以分享？

(m) 将土地溢价回收作为筹集额外财政资源的工具未在发展中国家城市得到广泛利用。为什么？