



---

**联合国住房和城市可持续发展大会（人居三）**

2016年10月17日至20日，基多

议程项目 8

**一般性辩论**

**联合国住房和城市可持续发展大会（人居三）非洲  
区域报告：非洲变革性住房和城市可持续发展**

**秘书处的说明**

本报告由联合国非洲经济委员会（非洲经委会）以及联合国人类住区规划署（人居署）非洲区域办事处与人居三秘书处协作编制。来自该区域不同国家代表各界（包括学术界、民间社会、联合国机构和方案以及政府机构）的很多专家都为本报告的编制作出了贡献。

## 目录

执行摘要.....	4
一、  导言：背景.....	6
二、  城市化与发展.....	7
A.  人口结构趋势和城市化的驱动因素 .....	8
B.  城市化和城市增长模式 .....	9
C.  非洲大陆的多样性 .....	10
D.  国家和城市内部的多样性 .....	13
E.  城市首位 .....	14
F.  从青年人口膨胀到青年红利 .....	14
1.  逐渐扩大的城市空间面积.....	16
2.  城市化对可持续发展的影响.....	16
3.  政策问题和方向.....	17
三、  城市化与经济.....	17
A.  非洲对经济结构转型的追求 .....	17
B.  趋势和驱动因素 .....	18
C.  潜力与丧失的机遇 .....	19
D.  农业工业化和城乡联系 .....	20
E.  基础设施缺口：非洲——缺电的大陆 .....	21
F.  漏出经济和地方资源调动的必要性 .....	21
G.  非正规经济、中小型企业 and 创造就业机会 .....	23
H.  政策问题和方向 .....	24
四、  城市化、住房、社会包容和平等.....	25
A.  无贫民窟非洲城市 .....	26
B.  非洲贫民窟人口变化趋势 .....	26
C.  贫民窟条件的改善 .....	27
D.  提供水和环境卫生 .....	29
E.  提供可持续的土地和住房 .....	31
F.  住房融资 .....	32
G.  保障程度 .....	32
H.  住房和承付能力：值得注意的方案、做法和挑战 .....	33
I.  全部门办法提供土地和住房 .....	33
1.  消除排斥和不平等现象.....	34
2.  城市犯罪和暴力.....	34
3.  空间、社会和经济分化及私有化的限制.....	35
4.  城市不安全的新形式.....	35
J.  政策问题和方向 .....	35
五、  城市化与环境.....	36
A.  趋势和驱动因素 .....	36
B.  空间和社会流动性与交通 .....	37
C.  值得注意的方案和项目 .....	37
D.  建筑和能源 .....	38

E.	温室气体和气候变化 .....	38
F.	城市水短缺 .....	39
G.	低海拔沿海区城市 .....	39
H.	废物时代 .....	40
I.	为低碳经济融资 .....	41
J.	政策问题和方向 .....	41
六、	城市化与治理 .....	42
A.	良好治理：贯穿各领域的转型发展驱动因素 .....	42
B.	趋势和驱动因素——权力下放和治理 .....	42
C.	地方资源和地方政府财政的核心作用 .....	42
D.	负债累累的地方政府 .....	42
E.	政治赞助和腐败 .....	43
F.	替代融资来源 .....	43
G.	基于业绩的赠款方面的显著经验 .....	43
H.	无资金的授权任务 .....	44
I.	借款 .....	44
J.	商业化和私有化 .....	44
K.	创新治理 .....	44
L.	治理与法治 .....	45
M.	国际、区域和地方伙伴关系 .....	45
N.	能力限制 .....	45
O.	数据和知识限制 .....	45
P.	不同层级政府之间的协作与合作 .....	45
Q.	行政机构不适应发展 .....	45
R.	地方规划不融入国家规划 .....	45
S.	政策问题和方向 .....	46
七、	结论和建议 .....	46
A.	城市化促进结构转型 .....	46
B.	人口趋势和政策行动 .....	47
C.	城市化促进经济生产力 .....	47
D.	包容性城市化促进包容性社会 .....	48
E.	权力下放治理、公民赋权和资源调动 .....	48
F.	环境、包容性空间设计和基础设施 .....	48
G.	城市绿色经济的未来 .....	49
H.	贯穿各领域的行动 .....	49
	参考文件 .....	50

## 人居三非洲区域报告：非洲变革性住房和城市可持续发展

### 执行摘要

1. 近年来，非洲取得了显著的经济增长，原因在于政策、安全和治理的改善以及服务部门、初级商品价格和产量的增长。2016年，预计非洲的实际国内生产总值增长率为4.3%，大大高于2.9%的世界增长率。然而，这种经济增长并没有带来工业化、生产性就业机会和生活水平改善。增长不具有包容性，因为它没有惠及大多数非洲人。

2. 非洲领导人认识到需要促进包容和可持续增长，已通过《2063年议程：我们希望的非洲》确定了促进其经济结构转型的长期愿景和战略。非洲大陆通过工业化、高附加值服务、提高农业生产率和将非正规就业过渡到正规就业实现结构转型，对于确保非洲通过增加体面的就业机会和提升财政空间，将经济增长转化为更具包容性的发展至关重要。

3. 与此同时，非洲大陆正在经历由城市快速增长带来的重大转变，对其结构转型议程具有重大意义。非洲是世界上城市化速度最快的区域，有望于2035年前后，实现城市地区占据多数。由于这片大陆上的大部分地区尚未实现城市化，非洲国家有一个独特的机会之窗，能够借此优先和加强城市发展规划，从而同时获得两个至关重要的回报，即：

(a) 扭转目前城市发展和人类住区缺乏规划导致的破坏性或负面结果，包括非正规住区迅速增长，非正规现象增多，经济增长和城市化中无就业机会，分化、排斥和不平等日益加剧，以及生产率低下；

(b) 充分利用非洲城市增长和人类住区发展的潜力，将其作为变革力量，促进地方、国家以下、国家、区域和全球各级在经济多样化、增加价值、创造就业机会、农业产业化、国内资源调集、低碳经济和绿色基础设施等关键领域的包容和可持续发展。

4. 城市快速增长和城市化带来前所未有的加速转型的机会和应对非洲发展挑战的能力。利用城市化促进非洲的增长和转型需要考虑五大优先领域：

(a) **工业化、生产率和就业机会。**如果得到良好规划和管理，非洲城市和人类住区将为实现经济多样化和工业化，提高生产率和创造就业机会提供独特的优势，推动国家以下、国家和区域各级的经济增长。因此，必须将利用城市化促进非洲的结构转型作为该区域的最高优先事项。然而，迄今为止已在非洲开展的城市化进程却并未伴有工业化，导致失去了利用城市增长带来的优势从低生产率经济活动过渡到高生产率经济活动的机会。

(b) **住房和基本服务。**虽然大多数非洲国家自1996年以来已依照千年发展目标，在改善贫民窟居民生活方面取得了进展，但在土地和住房供应（数量和质量两方面）以及可负担性、住房权保障和社会包容性方面仍然存在长期挑战。基本服务和基础设施的供应方面仍存在严重缺口，商业化和私有化往往导致人们面临负担不起的挑战，大多数贫困人口进一步被排斥以及人类住区分化，这一趋势日益加强。与此同时，城市对住房、基本服务和基础设施的需求越来越多，这给刺激国内制造业、创造就业机会和提高生产率带来了相当大的机会。向所有人提供基本服务，促进公平、包容和可持续的城市和人类住区发展仍然至关重要。

(c) **人口动态。**非洲的人口趋势与城市增长和转型模式密切相关。特别是，观察发现城市人口的受抚养人比率大大低于农村人口的受抚养人比例，有过多青年移徙到城市地区。非洲青年人口为可持续城市化带来相当大的机会和挑战。反过来，城市快速增长还具有促进社会和经济变革的意义，这些变革是人口红利的基础，包括更多的生产性就业、教育、赋权等。城市化战略和政策必须考虑到城市青年人口日益增加的潜力和需求，以及如何利用这一资产。

(d) **气候变化、灾害和环境。**城市地区和城市地方政府需发挥核心作用，充当关键推动者，通过扭转受困于不可持续的依赖化石燃料的生产和消费模式，推动非洲实现低碳经济。非洲在通过工业化实现经济多样化时需发展绿色经济，城市地区在这方面也要发挥重要作用。然而，非洲的气候变化议程仍然在很大程度上面向农村环境、农业和旅游业，而城市的贡献和机会却较少受到重视。将可持续的城市发展和人类住区发展与抗灾能力联系起来是该区域的一项关键优先事项。

(e) **城市系统、政策和机构。**有效的规划和治理是促进包容和可持续的城市和人类住区的关键要素。先发制人和一体化的国家以下、国家、区域和地方发展规划是确保城市和人类住区可持续性的一个重要框架。需要有足够财政和人力资源支持的城市规划和管理，以及便于对新出现的挑战和机会做出循证响应的数据。实施有效的权力下放，以加强地方主管部门创收和投资的决策权力和能力仍然非常重要。通过社区推动的参与性办法实现以人为本的城市发展以及推广磋商框架对于促进包容治理必不可少。

5. 优化城市化在非洲增长和转型中作用的努力，需要考虑到该区域具体的趋势。在这方面，非洲城市增长的三个特点是相关的：

(a) **中等城市和人类住区。**非洲城市人口增长速度最快的地方是中等城市和小城镇，而这些地方却遭受着重大的基础设施、治理和财政赤字，需要采取紧急对策。然而，这一趋势给这些地方提供了机会，通过全面规划的、发掘城乡联系的工程、基础设施和工业化以及所设想的必要的农业现代化进行早期干预，特别是使它们在空间设计、能源、建筑、服务和交通领域走上低碳增长的道路。

(b) **城市和农村地区的人口增长。**在非洲，农村人口与城市人口同步增长。自然人口增长是城市和农村地区人口增长的一个主要因素。虽然非洲农村人口增长率将继续下降，居住在农村地区的绝对人口数量将持续增加，到 2050 年将增加到 10 亿以上。这需要更深入地了解城乡联系，并继续投资于农业和农村发展。

(c) **消费型城市和人类住区。**非洲的城市化一直伴随着消费型城市的增长，这些城市的工业化和制造业正在减少或尚待开发。非洲的迅速城市化与经济增长和工业化是脱钩的，这与世界其他区域的经验相反。因此，非洲在快速城市化的同时也伴随着不断上升的失业率和不平等现象。

6. 人居三给非洲提供了一个重要的机会，为住房和城市可持续发展承诺注入新的活力。人居三的全球成果文件将成为依照《2063 年议程》加强非洲应对快速城市化能力的一个里程碑，该议程已经确认需要实现城市和人类住区转型，使其变得有生产能力、包容和公平。

7. 鉴于非洲城市增长的规模和速度及其相关影响，不能仅将城市化视为一个地方发展问题或部门问题。它是一个国家发展和战略问题，需要采用跨部门的做法。在这个意义上，将城市化纳入国家发展规划的主流，可以提供必要的整合框架，以利用其推动各级发展的潜力。

8. 虽然正在推动形成新成果，用以指导住房和城市可持续发展方面的政策和干预措施，人居二所确立的准则和作出的承诺仍然有效和适用，对非洲而言尤其如此。本报告中的经验着重指出，必须确保注重人类住区和生境这一广泛概念，该概念应考虑到住房、城乡统一体和地方创新以及经济转型等。

## 一、 导言：背景

9. 自 1996 年人居二以来，非洲经历了与 1980 年代和 1990 年代相比持续的经济增长和城市化。这种改善的经济状况带来了信心和乐观，但各种挑战仍然存在，包括日益增多的失业、贫困、不平等和非正规现象。这种动态使为确保实现包容性增长和转型而进行进一步投资和政策改革的需求变得更为复杂。

10. 过去二十年来，非洲国家已经加倍努力致力于通过区域农业、基础设施和知识创造方案实现发展。从这些方案得出的经验，与通过千年发展目标实现可持续发展的全球承诺一起，为《2063 年议程》提供了信息，该议程的核心是致力于实现结构转型。城市快速增长和城市化带来前所未有的加速转型的机会和应对非洲发展挑战的能力。人居三和相关区域审查还为非洲提供了一个机会，审议城市化联系如何能够提供途径实现非洲的优先事项，在各级发展努力中促进包容和可持续增长和转型。

11. 本区域报告的目标是就人居二（1996 年）承诺实施进展情况向全球人居三进程建言献策，从而确定今后二十年整个非洲区域范围内考虑到各种多样性的住房和城市可持续发展方面的趋势、机遇、挑战和优先事项。报告着重指出必须实施什么样的可能的政策干预措施和方案，以及在哪些方面如何实施这些措施和方案才能实现城市可持续发展，以支持涵盖非洲大陆所有五个次区域（北非、西非、中部非洲、东非和南部非洲）的非洲结构转型议程。

12. 本报告借鉴了在筹备进程中收到的人居三国家报告，还利用了从以下来源获得的数据和知识：联合国系统；国际、区域和次区域发展组织；区域和全球愿景及承诺，如《2030 年可持续发展议程》、《2015 年后发展议程非洲共同立场》、非洲联盟的《2063 年议程》、《非洲发展新伙伴关系》，以及在非洲住房和城市发展问题部长级会议及非洲联盟公务制度、地方政府、城市发展和权力下放专门技术委员会框架内做出的其他决定。还与国家和区域专家进行了磋商。因此，本报告在评估人居二成果执行进展情况时，根据非洲大陆促进结构转型的愿景，如在《2063 年议程》中所主要体现的那样，展望了非洲未来在住房、人类住区和城市化方面的优先事项。

13. 本报告共有七部分。第二部分概述了非洲城市化与发展之间的关系，从人口角度概述了非洲主要的城市增长和城市化趋势，同时从社会、环境和经济角度指出其与可持续发展之间的联系。这部分的讨论为本报告后续几部分中更详细的问题探究提供了背景。

14. 第三部分阐述了非洲城市化经济层面的问题，审议了城市化与非洲社会经济结构转型、聚集经济、工业化和多样化、区域一体化、城市商品需求和城乡联系中的机会，工作机会的供应和质量，以及非正规经济之间的联系。该部

分还强调，非洲应形成一种独特的城市化形式，其中城市和农村发展之间有协同增效也有相互补充。

15. 第四部分侧重探讨了社会公平，以及贫民窟、住房可获得性和可负担性的挑战；基本服务（水和卫生、能源、交通、公共空间、安全和保障）的提供；城市无序扩张的环境和经济成本。这部分还审视了对密集化和采取全部门办法增加住房和服务的供应和可负担性，通过参与性办法和伙伴关系促进实现包容性城市的迫切需要。

16. 第五部分审议了非洲城市化环境层面的问题，重点探讨了鉴于城市快速增长，环境可持续性的挑战和机遇，包括资源需求、城市经济与环境之间的关系、生态足迹，以及需要围绕气候变化及非洲抓住低碳绿色和蓝色经济机遇做计划。

17. 第六部分强调了强有力、负责任和稳健机构的重要性，参与性办法的关键作用，以及需要采取紧急行动，动员国家和地方资源，以发展包容和可持续的住区和城市。

18. 第七部分概述了主要的结论和建议，以确保非洲城市和人类住区的发展为所有人带来包容性繁荣，并促进该区域实现长期增长和转型的愿景。

19. 每一部分的末尾都着重指出了一些关键的政策问题和方向。重要的是，政策干预措施的分析 and 概述中也反映了贯穿各领域的问题，如性别平等、治理和能力建设。

## 二、城市化与发展

20. 自 1996 年通过《人居议程》和《伊斯坦布尔行动计划》以来，非洲经历了深刻的变化。其一直保持着持续的经济增长；在政治上更加稳定与和平；人口增长、人口构成模式发生了变化；超大型城市、中型和小城镇的城市增长和城市化已经达到了临界质量；经济发展的作用和制度都变得更有效率、更符合当地的需求；新的伙伴关系，尤其是与新兴经济体的伙伴关系，为基础设施投资增加和经济增长做出了贡献。

21. 特别是，自 1996 年以来的主要变化是非洲开始推动和致力于实现结构转型。非洲联盟的《2063 年议程》中明确阐述了非洲加快包容性和以人为本的发展的长期愿景和战略。根据非洲开发银行和非洲经委会的定义，非洲结构转型的关键要素应为：

资源从生产力较低的部门和活动重新分配至生产力更高的部门和活动；制造业对国内生产总值的相对贡献增加；农业就业占总就业的份额降低；经济活动从农村转移到城市地区；现代工业和服务经济崛起；人口结构的转型，从高出生率和死亡率（通常出现在欠发达和农村地区）过渡到低出生率和死亡率（出现在健康标准更优的发达和城市地区）；以及城市化的增加。这涉及根本的经济结构改变以及增长和发展的驱动因素。

22. 然而，最近的实证证据表明，结构转型可能不会对劳动生产率产生多大改变，许多非洲国家的情况正是如此。

23. 《2063 年议程》促进结构转型，将非洲城市和人类住区作为促进变革的关键杠杆。在此基础上，还认识到需要将城市地区转变为国家和区域推动一体化

和工业化的核心，以提高生产力，积极扩大就业机会并提高生活水平。非洲最高级别的领导人已认识到城市化作为可持续发展驱动因素的作用（插文 1）。

插文 1

#### 认识到城市化是非洲的一个发展因素

非洲领导人对非洲城市化的一些观点：

- (a) “城市和其他住区是文化和经济活动的中心，拥有现代化的基础设施，且人们可以获得所有的基本生活必需品，包括住房、水、卫生、能源、公共交通及信息和通信技术。我们认识到非洲的城市化速度迅猛，必须具备必要的基础设施和便利设施，以改善生活质量。因此，我们致力于扩大城市的基础设施建设，制订一套计划办法实现快速城市化和新城市崛起，并促进城市和农村规划。这包括增加体面和可负担的住房，改善环境卫生和个人卫生服务，促进在人类住区便于获得社会和经济福利，提高实体设施和便利设施的交付效率和使用，包括废物管理、交通和能源。”
- (b) “承诺扩大和发展城市基础设施，制定计划办法实现迅速城市化和新城市崛起。”
- (c) “决心将城镇作为经济增长中心以及所有非洲人民在经济发展和结构转型过程中赢得机遇和繁荣的地方，并享受其带来的潜在益处。”

24. 即使城市化程度只有 40%，非洲城市人口也已达到临界质量，可以而且应该加以利用来刺激社会经济结构转型。在这种城市化水平下，非洲城市已为非洲大陆贡献了 50% 至 70% 的国内生产总值。虽然目前城市增长的特点一直是消费型城市、非正规经济、城市无序扩张、不平等现象日益加剧、形成了持续存在的贫民窟，非洲有一个独特的机会之窗可以干预并扭转这些趋势。非洲可以而且应该发展这样的人类住区和城市：生产和消费模式不像目前的模式一样依赖资源，而是具有包容性，并最大限度地利用非洲大陆上勤劳的青年和妇女；而且凡是有机会，就能在非正规经济活动和领导力成果中发挥创新精神。

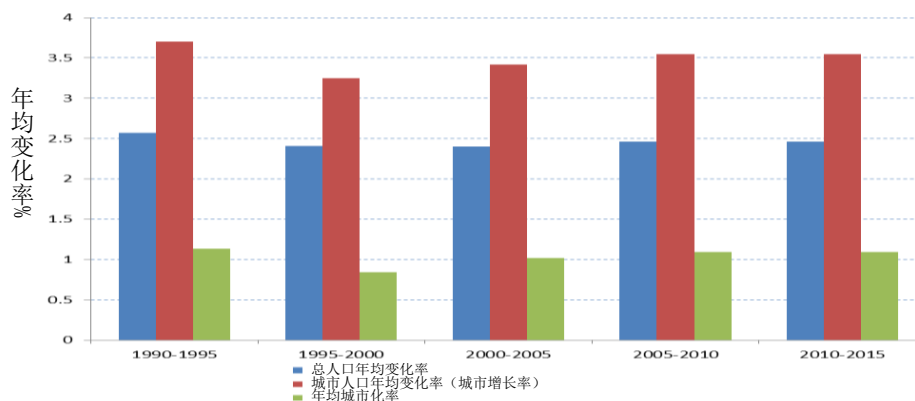
25. 如果需要利用城市化推动非洲转型的潜力，那么城市化必须加以妥善规划并使其可持续。这需要一种同时规划农村和城市经济、生态和社会结构图景的转型，这种转型方式既可以惠及当代使其拥有更高的生活质量，又不危及和损害后代的生活水平。据最近的一份报告称，“这一结构转变以适当规划为基础，并配套可执行的法律予以支持，实现快速经济进步和公民的公平发展。当农村到城市的转变与工业化和城市空间规划一起得到妥善管理时，往往会提高生产力，并最终提高生活水平和生活质量”。

#### A. 人口结构趋势和城市化的驱动因素

26. 如图 1 所示，25 年期间非洲的城市增长率一直很高，平均为 3.49%，而总人口的平均增长率为 2.46%。因此，总体而言，自 1996 年人居二以来，年均城市化增长率为 1.03%。尽管从农村流向城市的人口占城市增长的比重仍然很大，但已从 1970 年代的 40% 下降至自 1990 年代末的 30% 以下。在非洲，农村人口与城市人口同步增长，因此，自然人口增长在城市和农村地区均是主导因素。城市增长和城市化的第三个驱动因素是在行政上将近郊区和农村住区重新归类为城市地区。



图 1  
非洲的城市增长与城市化趋势：1990–1995 年至 2010–2015 年



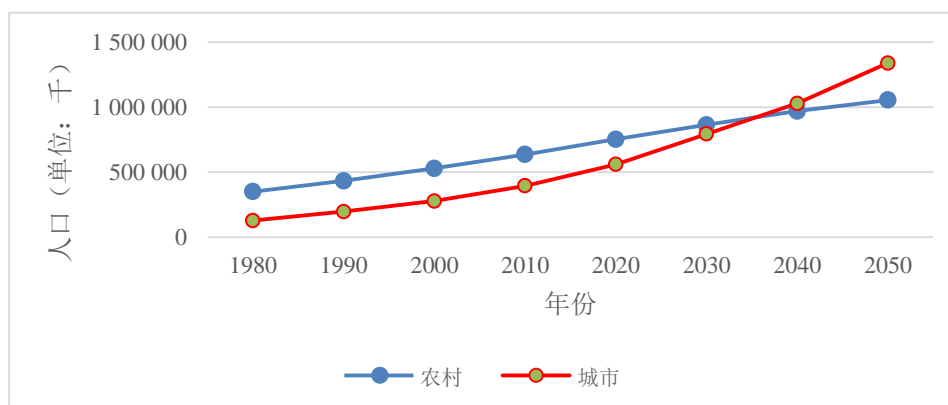
资料来源：利用联合国《世界城市化展望》（2014 年）的数据绘制。

## B. 城市化和城市增长模式

27. 到 2030 年，目前非洲的 11.86 亿人口预计将增长至 16.79 亿（占全球总人口的 16%），增长率在 2% 到 2.5% 之间。到 2050 年，预计 55% 的非洲人口将居住在城市地区，城市居住者的数量将从 2015 年的 4.71 亿上升至 2050 年的 13.4 亿（图 2）。约到 2035 年前，非洲大多数地区都将变为城市地区，超过 50% 的人口将居住在城市地区（图 2）。

28. 城市增长是指城市人口的增长，人口从农村流向城市、自然增长、边界变化或将农村村庄（地域）重新归类为城市地区等因素可单独或共同促进城市人口增长。另一方面，城市化是指全国居住在城市地区的人口的比例。当城市地区人口变化的总体速率高于全国人口变化的总体速率时，这一比例将会增长；如果城市和农村人口以同等速率增长，则城市化水平并未上升——仅出现了城市增长。如图 1 所示，非洲的城市增长率高于城市化增长率，这是由于农村人口出现了同步增长。

图 2  
非洲的城市过渡：农村和城市人口趋势，1980–2050 年



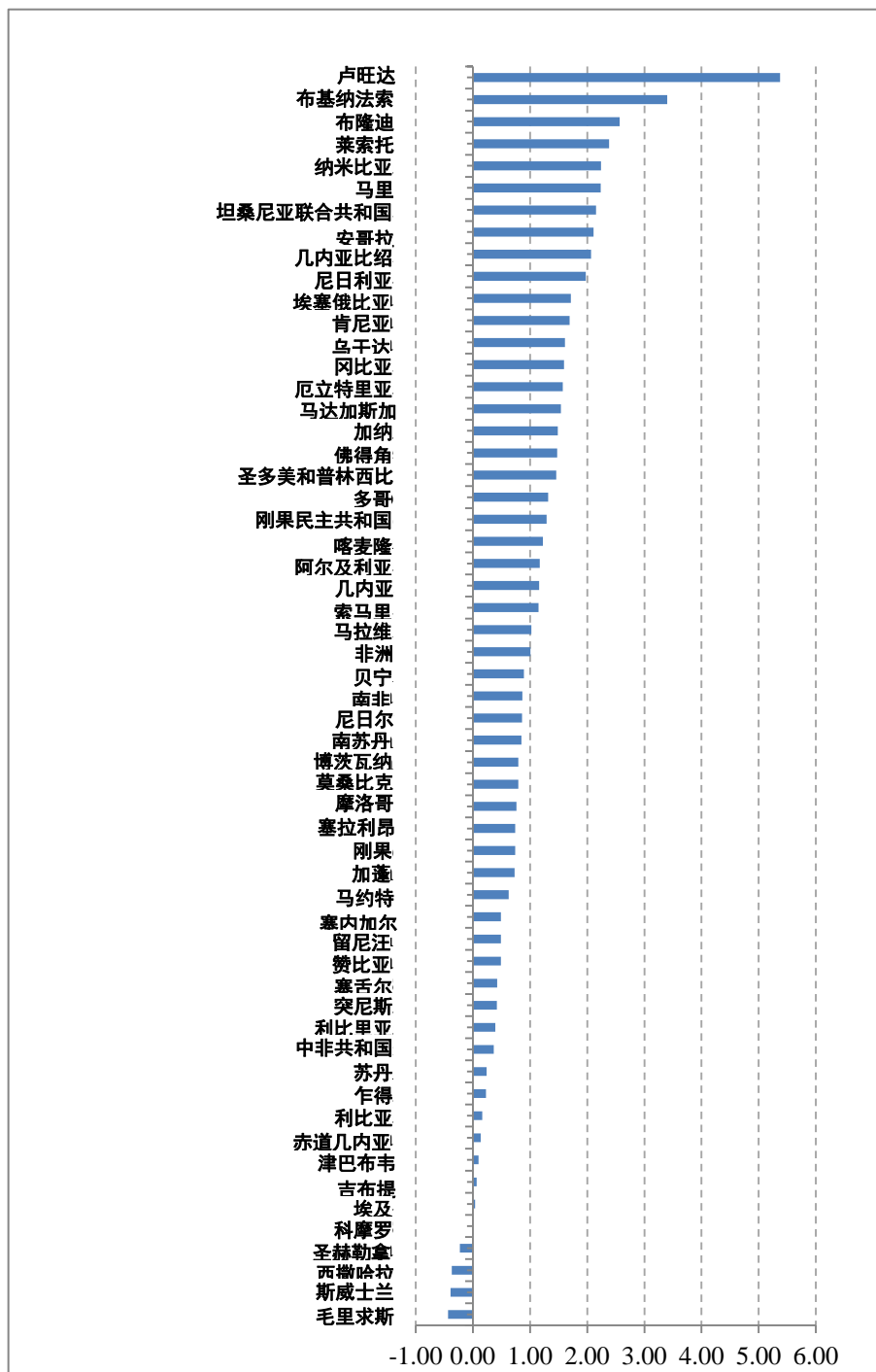
资料来源：联合国经社部，2014 年。

29. 非洲大陆人口增长的一个驱动因素是大国的高生育率——主要是刚果民主共和国、埃塞俄比亚、尼日利亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国——这些国家对总人口增长所做的贡献将推动非洲的城市化。总体而言，城市死亡率迅速下降以及预期寿命增加进一步促进了城市增长。

### C. 非洲大陆的多样性

30. 区域之间、国家内部和国家之间以及城市地区内部的城市化速率和城市增长具有明显的多样性，表现出时间和空间的差异。如图 3 所示，大多数国家的城市人口迅速增长，而少数国家的城市化速率缓慢增长或停滞不前，甚至有所下降。城市增长迅速、城市化率高且总人口多的国家包括安哥拉(2.17%)、埃塞俄比亚(1.73%)、加纳(1.58%)、肯尼亚(1.70%)、马里(2.15%)、尼日利亚（城市化速率 1.90%）、乌干达(1.50%)和坦桑尼亚联合共和国(2.07%)。这一组国家在非洲未来的城市化中非常重要，因为它们的总人口和城市人口都很多，且生育率高，这意味着到 2030 年前，它们的人口增长率和规模将明显上升（联合国经社部，2015 年）。还有一些国家城市化速率高，但总人口少，例如布基纳法索(3.08%)和卢旺达(6.68%)。这些国家的快速城市化进程在国家 and 次区域两级将产生很大影响，但对整个大陆的影响较小。

图 3  
城市人口的年平均变化率（1995–2015 年）



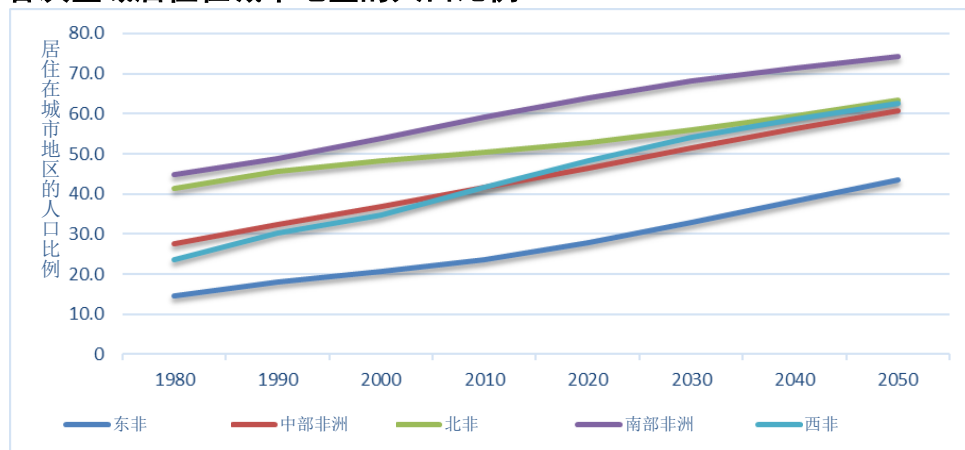
联合国经社部，2014 年。

31. 第三组国家的城市化速率低于 1%。这些国家包括中非共和国、乍得、吉布提、埃及、利比亚、尼日尔、塞内加尔、塞拉利昂、苏丹、突尼斯、赞比亚和津巴布韦。第四组国家自 1990-1995 年以来的平均城市化速率为负。1990 年代以来，在南部非洲，特别是毛里求斯和斯威士兰，已经出现了这一趋势。这一趋势（停滞的城市化和去城市化）的主要驱动因素包括：城市经济下滑和失业；城市地区的生活成本高于农村地区；与城市地区相比，在农村地区可以享受更好的或免费的教育、保健服务和食物；艾滋病毒/艾滋病。然而，新千年以

后这一趋势已经扭转，这是由于赞比亚铜矿开采城镇复兴，国际移民融入南非城市，同时，随着莱索托首都马塞卢建立纺织制造业，国际移民涌入莱索托。

32. 对次区域一级趋势的比较进一步显示了多样性。2015 年，南部非洲的城市地区人口比例最高(61.6%)，其次是北非(51.6%)、西非(45.1%)、中部非洲(44%)和东非(25.6%)。1980 年到 2050 年间，南部非洲居住在城市地区的人口比例一直最高，其次是北非，东非比例最低，未来将继续保持这一趋势（图 4）。到 2025 年，西非和中部非洲居住在城市地区的人口比例将与北非持平。

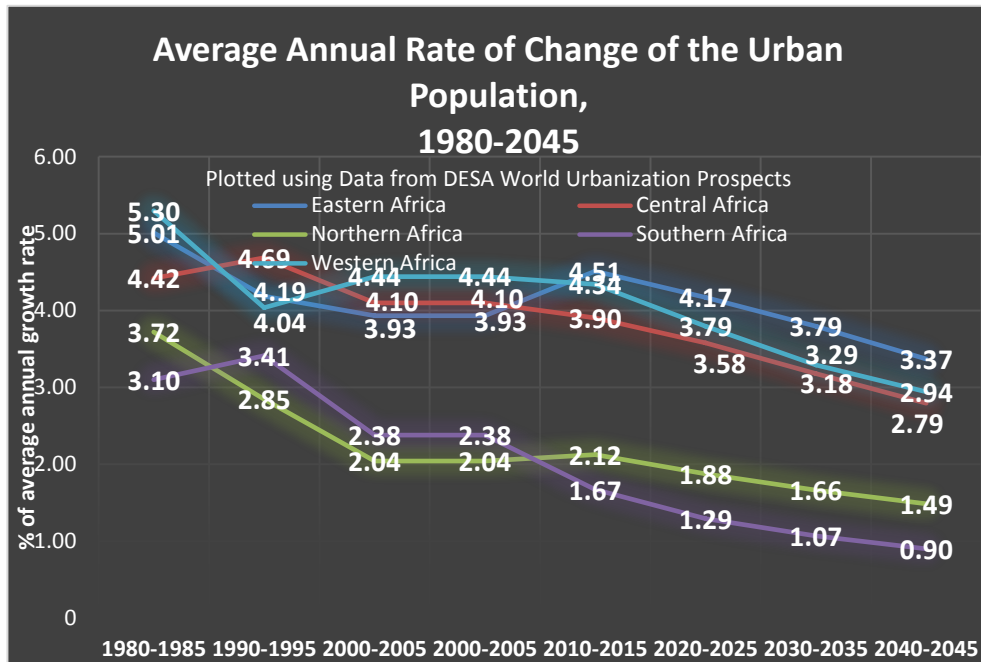
图 4  
各次区域居住在城市地区的人口比例



资料来源：联合国经社部，2014 年。

33. 当考虑到城市化速率或城市人口年平均变化率时，形势则正好相反（图 5）。目前城市人口比例最低的次区域的城市化速率更高。尽管东非目前的城市人口比例最低，但其城市人口年变化率最高。

图 5  
城市人口的年平均变化率（1980-2045 年）



Average Annual Rate of Change of the Urban Population, 1980-2045 = 城市人口的年平均变化率，1980-2045 年

Plotted using Data from DESA World Urbanization Prospects = 利用经社部《世界城市化前景》的数据绘制

Eastern Africa = 东非

Central Africa = 中部非洲

Northern Africa = 北非

Southern Africa = 南部非洲

Western Africa = 西非

% of average annual growth rate = 年均增长率(%)

资料来源：联合国经社部，2014 年。

#### D. 国家和城市内部的多样性

34. 考虑到不同的城市住区，国家和国家以下各级的这种多样性和变化更加明显。城市内部各空间区域的增长情况并不相同，近郊区通常是增长最快的区域。非洲大陆的主要城市集聚区往往是与全球联系密切的沿海特大城市。非洲的大城市正在增加。非洲的特大城市（开罗、拉各斯和金沙萨）的人口比非洲大陆 36 个人口最少国家的人口还要多。然而，它们对城市化的总体贡献正在下滑。相反，小城镇、中等城市和大城市的近郊区正在经历快速城市增长和城市化（插文 2）。今后的城市化可能从特大城市转向中等城市和小城镇，其中大部分增长位于非正规住区和非正规经济部门。

##### 插文 2

##### 中等城市和小城镇的贡献

非洲的小城镇和中等城市正在经历快速城市化。普查数据表明和证实了这一点，如马拉维的普查数据和最近的加纳 2010 年普查数据。最大的城市地区阿克拉都市圈对城市增长的贡献从 1970-1984 年的 23.6% 降至 2000-2010 年的 9.6%，而中等城市库马西都市圈的贡献从 10.3% 增至 20.2%。15 个最大的城市住区对城市增长的贡献从 1970-1984 年的 52.7% 降至 2000-2010 年的 45.9%。今后的城市增长将来自目前人口规模小于 25 万的小型住区。因此，正如人居署的《非洲城市状况》报告（2008 年和 2010 年）所强调的，对这些小城镇的基础设施、住房、水和环境卫生以及机构能力进行大量投资

的需求不亚于特大城市对此的需求。

资料来源：加纳统计局，2010年；人居署，2008年和2010年。

## E. 城市首位

35. 非洲国家的共同特征是一个大城市通常占据主导地位（首位）。例如，卢旺达的城市化水平较低，仅为28%，其35%的城市人口居住在首都基加利。埃塞俄比亚的城市化水平为20%，其17%的城市人口居住在首都亚的斯亚贝巴——然而，与1996年相比，这一数据有所下降，1996年埃塞俄比亚的城市化水平为14%，其27%的城市人口居住在亚的斯亚贝巴。如果经济状况发生急剧变化，首位情况可能出现逆转，正如马塞卢的案例一样。马塞卢占城市总人口的比例从1986年的60%降至1996年的44%，但随着纺织制造业的兴起，更多农村移民涌入城市，到2006年，这一比例又增至46%。

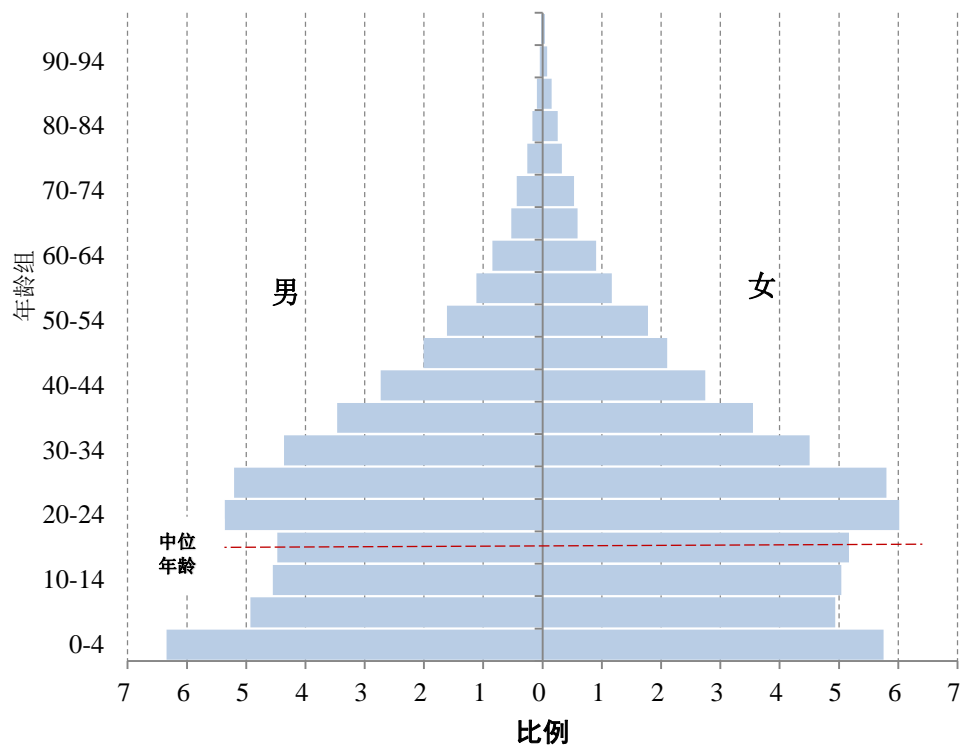
## F. 从青年人口膨胀到青年红利

36. 非洲的人口红利对可持续城市化有着至关重要的影响。特别值得注意的是，相对于农村人口，城市人口的受抚养人比率明显更低，青年正向城市地区过度移徙，以及城市过渡对社会经济变化的重要性，而社会经济变化是更多生产性就业、教育和赋权等人口红利的基础。《关于2014年以后非洲人口与发展的亚的斯亚贝巴宣言》(ECA/ICPD/MIN/2013/4)中明确阐明了人口与城市化动态间的联系。

37. 特别是，非洲的生育率有所下降。然而，新增人口数量仍然很多，且大部分人口是青年，城市人口中位年龄在25岁以下——“青年人口膨胀”，正如加纳和赞比亚等案例（图6和7）的情况一样。城市地区的生育率下降比例高于农村地区。城市地区的中位年龄也高于农村地区。

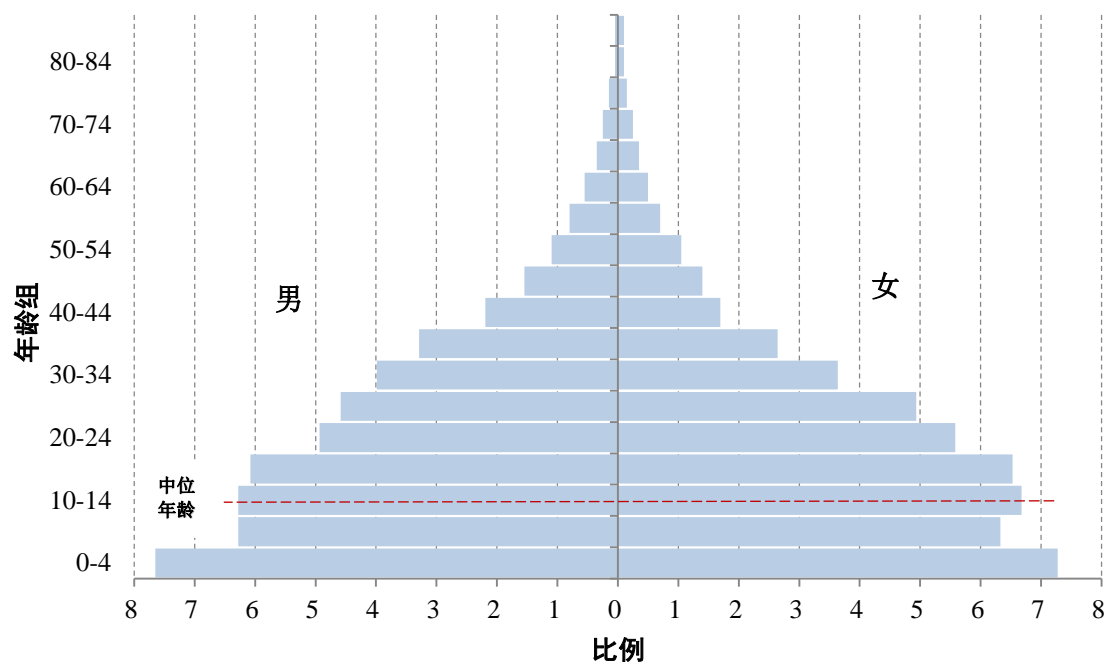
38. 非洲的城市年龄构成表明，有可能出现新的有生产、创新、工作和消费能力的阶级。研究表明，许多非洲国家的新兴中产阶级人数增长，推动了当地产业和服务业的需求增长，食品、服装、金融、电信和房地产尤其如此。据麦肯锡公司（2012年，p.2）称，拥有可自由支配收入的家庭预计从2012年的8500万户增至2020年的1.3亿户，其中大部分居住在城市地区。城市地区的消费者支出预计将增至三倍，达到2.2万亿美元。

图 6  
大阿克拉地区的人口年龄性别结构，2010 年



资料来源：加纳统计局，2010 年。

图 7  
赞比亚城市的人口年龄性别结构，2010 年



资料来源：赞比亚 2010 年人口和住房普查。

## 1. 逐渐扩大的城市空间面积

39. 城市人均土地使用面积随时间发生的变化是土地使用效率的重要指标，也是空间规划进程的关键影响因素。非洲快速增长的城市的空间面积也在迅速扩大。在科摩罗，首都莫罗尼的表面积从 1982 年的 185 公顷增至 2007 年的超过 1 000 公顷，增加了五倍多。人居署、纽约大学和林肯土地政策研究所的一项研究目前正在全球 200 个各层次的样本城市收集关于这一指标的信息。目前，利用陆地卫星图像免费提供的三个时期（约为 1990 年、2000 年和 2015 年）数据对 194 个城市进行了分析。分析表明，在全球范围内，人均土地使用面积从 1990 年的 220 平方米增至 2015 年的 278 平方米。

40. 对该样本中的非洲城市的分析表明，人均土地使用面积从 1990 年的 141 平方米增至 2015 年的 161 平方米。换言之，样本中非洲区域的人均土地使用面积约为全球平均水平的一半。非洲人均土地使用面积一直在增长，但增长率低于全球平均水平或欠发达国家的平均水平。

## 2. 城市化对可持续发展的影响

41. 《2063 年议程》概述了其愿景：一个繁荣、包容的非洲，在良好治理的基础上走上环境可持续增长和转型的道路。快速城市化为加速实现非洲的这一愿景提供了机会。世界各地的证据表明，将国家发展与城市发展规划联系起来的深思熟虑的战略会产生积极互动，或者“外溢效应”，可以改善经济表现和福祉。

42. 具体而言，城市增长是非洲通过实施工业化，提供高附加值的服务，提高农业生产率和将非正规就业过渡到正规就业实现结构转型的重要因素，而结构转型对于通过增加体面的就业机会和增加财政空间确保非洲的经济增长转化为更具包容性的发展必不可少。城市增长和随之而来的集聚惠益带来了优势，可以加以利用促进制造业和工业生产，包括关于农业的生产。

43. 然而，在大多数情况下，非洲的城市增长和城市化是缺乏规划和管理不善的，因此具有非正规、不平等和贫穷的特点，对环境造成的风险日益加大。人口结构转型与低生育率和死亡率为城市增长带来了机会，同时也带来了挑战。鉴于非洲薄弱的抗灾能力和对气候敏感部门（如农业和自然资源）的依赖，易受气候变化影响可能破坏非洲最近的发展成果。规划和管理城市化的体制框架和能力仍然受限或缺乏，在中等城市尤为如此，而非洲大部分城市增长都源于中等城市。

44. 非洲各国政府在改善人口数据的可得性和质量方面取得了重大进展，包括及时进行人口普查；自 1996 年以来，已有 27 个非洲国家进行了可信的人口普查。近年来，通过在线托管和数据库，使用和质疑数据变得简单，这些数据的可获性得到了改善。然而，非洲各国政府报告称，扩大和维持这一势头的能力有限。在国家一级，人口普查是静态的，对于循环移徙等方面的性质和规模难以提供准确数据，而且无法充分反映非正规经济的经济贡献。

45. 需要加强国家登记处/行政数据，以在尽可能短的时间内监测国内人口流动，并确定相应的服务和公共基础设施需求。对此类数据形成补充，定期开展有针对性的调查，以便确定城乡分解时经常出现的整体“城市优势”中弱势群体的人口数量，也可能具有意义。国家以下一级和城市一级的人口预测可能进一步加强对城市趋势和状况的监测，包括《2063 年议程》和《2030 年可持续发展议程》的实施情况。



46. 非洲的农村和城市地区人口均不断增长。这意味着需要对这两个领域进行投资：不能在两者之间选择一个。在整个人类住区采取兼顾城市和农村发展的互补办法在非洲至关重要。

### 3. 政策问题和方向

47. 非洲是全球城市化最迅速的区域，将在约 20 年内进入城市时代，到时 50% 的人口将居住在城市，为该区域的增长和转型议程带来可观的机会和挑战，正如《2063 年议程》概述的那样。非洲的大部分城市增长将发生在中等城市和城镇，而其规划和管理城市化的能力相对更加受到限制。

48. 需要大量投资才能解决紧迫的相关城市基础设施挑战，满足住房、水和环境卫生，以及机构能力需求，中小城镇的投资需求不逊于特大城市。这一投资成本很高，但对于降低交易费用、改善投资环境、促进流动性和生计，以及增强包容性必不可少。

49. 为了实现结构改革，需要利用政策、条例和战略，使得非洲的新兴中小城镇不仅仅成为全球货物新消费市场的聚集地和廉价熟练工人的供应地，还成为创新之地以及数千家新创立的极具竞争力和分布高度广泛的中小型企业家的家园。

50. 如果辅之以持续的经济增长，城市过渡将促进中产阶级不断扩张。这是一个促进增长和转型的机会。政策制定者面临的挑战是制定战略以加强当地生产（创造体面的就业机会和所需的服务），并将当地生产重新分配至新兴中小城镇。

51. 非洲的城市增长促进了并将继续促进全球互联且受过良好教育的青年劳动力的增长。政策制定者面临的挑战是确保这一劳动力有适当技能进行竞争并吸引投资者对非洲进行投资；通过对结构转型所需的人力资本和科学技术技能进行投资，将青年人口膨胀转化为青年红利。这些战略将使非洲青年人口成为增值货物的全球经济生产者以及消费者。

52. 非洲的人口继续呈现出循环性特点：农村-城市，城市-农村，城市-城市，农村-农村，以及跨界流动。虽然发展政策认识到这一现实，但需要将这一知识转化为行动纲领，包括在区域跨界领土经济规划方面加强协调与合作。

53. 应加强编制关于人类住区和可持续发展的高质量的数据和研究，以便为更多政策利益攸关方在有效收集数据、扩大可用分析和数据范围、深入分析和改善数据质量时保持严谨，并监测《新城市议程》和可持续发展目标的实施情况以及《2063 年议程》的实施进展。

## 三、 城市化与经济

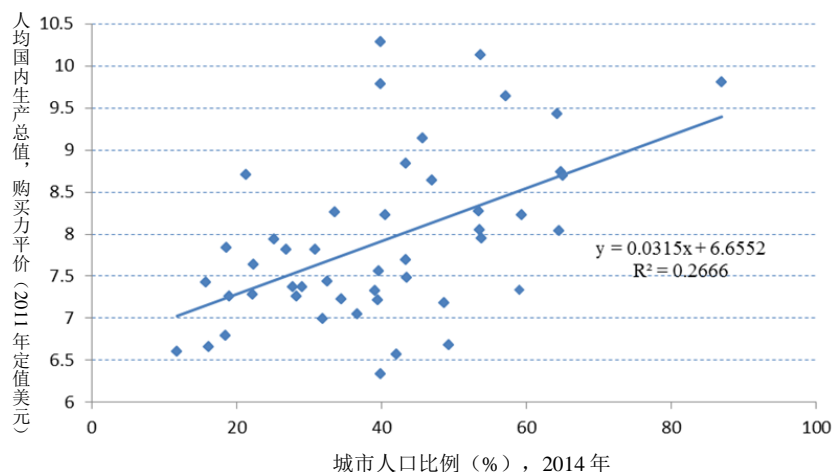
### A. 非洲对经济结构转型的追求

54. 《人居议程》强调称，创造并支持体面的就业机会的多样化城市经济是有效的社会经济发展、运作良好的综合住房，以及生活水平改善的先决条件。人居三框架提供了一个机会，使非洲进一步阐明城市化战略和规划的城市增长如何推动经济结构转型，实现包容的、以人为本的发展。经济结构转型和包容性增长是非洲《2063 年议程》优先事项六大支柱中的第一个。其核心是实现经济多样化、工业化和价值增加、基础设施建设、农业现代化、粮食安全，以及本土创新和技术。妇女和青年被视为这一转型的主要参与者和受益人。

55. 从长远来看，城市化水平和经济增长存在明显的正相关性。城市化通过集聚效应来刺激竞争、专业化和提高生产力，还可以改善基本服务（水和环境卫生、保健、教育、交通等）的供应，以及信息、知识共享和参与。受工业化驱动的经济增长会刺激对基础设施的需求以及人口、生产和消费活动的空间集聚（图 8）。

图 8  
非洲城市化率和人均国内生产总值，2014 年

资料来源：利用世界银行数据门户的国内生产总值数据绘制



56. 鉴于 2015 年城市化水平达到 40%，且自 1990 年代以来经济持续增长，非洲城市已经展示了其作为未来持续增长和转型的驱动因素的潜力。在肯尼亚，五个最大的城市（埃尔多雷特、基苏木、蒙巴萨、内罗毕和纳库鲁）产生了 70% 的国内生产总值。在博茨瓦纳，城市产生了平均 75% 的国内生产总值。

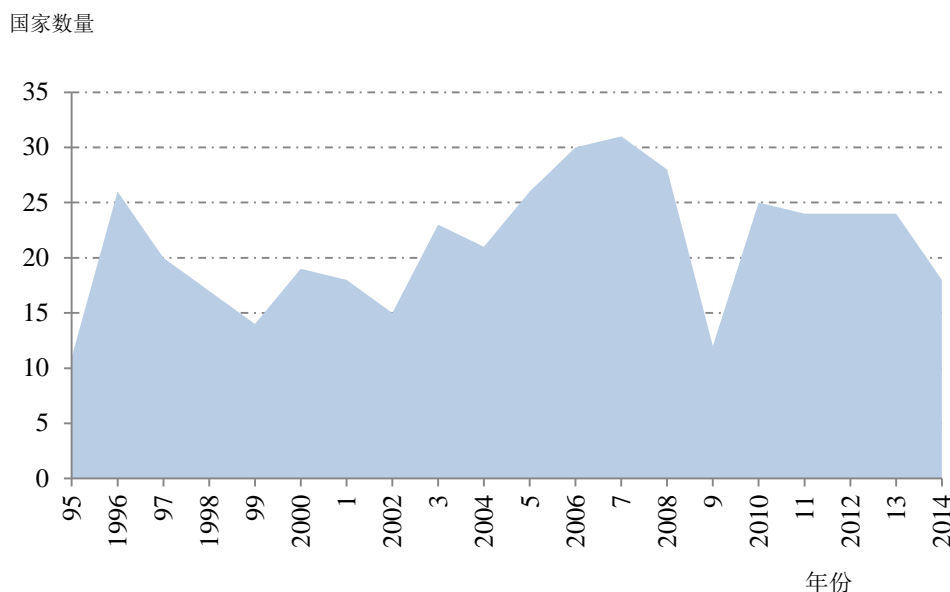
57. 根据最近的研究，2008 年非洲城市家庭的消费支出为 8 600 亿美元，多于印度或俄罗斯联邦的家庭消费支出，预计到 2020 年将增至 1.4 万亿美元。非洲大陆最大的消费市场为亚历山大港、开罗、开普敦、约翰内斯堡和拉各斯，每个消费市场的价值均超过 250 亿美元。价值为 150 亿美元至 250 亿美元的市场包括德班、喀土穆、罗安达和比勒陀利亚，年价值约 100 亿美元且不断发展的城市市场包括亚的斯亚贝巴、达喀尔、伊巴丹、卡诺、内罗毕和拉巴特。有能力在国内和国际市场竞争的新兴本土公司将推动与这些城市市场相关的结构转型。

58. 意识到非洲的人口结构、城市化、经济和农业气候多样性，需要利用富有活力的战略和政策框架实现结构转型。必须采用内向型农业产业化增长战略，以满足城市市场的粮食和商品需求，并利用农村和城市之间的联系；同时采用外向型价值增加增长战略，以加强区域一体化，并利用不断扩大的全球市场。

## B. 趋势和驱动因素

59. 非洲开发银行的数据表明，1996-2015 年期间非洲的年均实际国内生产总值增长率约为 5%，高于 1970 年代和 1980 年代。在这 20 年期间，非洲的高增长率国家（年增长率高于 3%）数量从 1995 年的 11 个增至 2007 年的约 31 个，达到最高值（图 9）。

图 9  
实际国内生产总值增长率超过 3% 的国家



资料来源：利用非洲开发银行数据分析门户的统计数据计算并绘制。

60. 这一期间的商品生产和坚挺的商品价格贡献了约 25% 的国内生产总值增长，而国内生产总值增长最初是由金砖国家（巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非）的需求推动的。由于政治稳定、治理改善、通货膨胀率低，且国内消费者以及企业对企业交易对商品和服务（旅游、金融、电信、零售和教育）的需求强劲稳定，实现了稳健的经济增长。建筑业和对大型基础设施项目的投资也促进了增长。

61. 至关重要的是，自 1996 年以来，非洲的经济增长率已超过平均人口增长率，这与之前 20 年形成了鲜明对比。在许多国家，人均实际国内生产总值平均增长率为 2.4%，高于平均城市化率(1.1%)，但仍低于平均 3.49% 的城市增长率。1960 年代至 1990 年代，非洲大陆实现城市化时的收入水平和经济增长远低于其他大陆。因此，各国政府没有足够的能力为城市基础设施、住房和服务提供资本投资。另一方面，过去 20 年的趋势表明了非洲实现经济增长和多样化转型的潜力，其中城市化发挥了战略作用。

### C. 潜力与丧失的机遇

62. 非洲联盟委员会（2014 年，p.7）认为，非洲的空间经济仍以飞地型和外向型为主，多达 80% 的进出口贸易是与该区域以外的其他国家开展的，这样的担忧不无道理。将金砖国家和其他新兴区域纳入，实现贸易伙伴的多样化，这是可取的，但在区域重新定位和城市经济一体化方面需要进一步转型，以此推动实现非洲经济转型的目标。

63. 多样化是《2063 年议程》的一大主要要素。非洲经济增长的多样化不仅仅表现在石油、矿物、商品上，还表现在农业、零售、交通、旅游、金融、电信和服务等行业。在一些国家，服务业（包括旅游业）在国内生产总值中占的比例高达 60%。外国投资者的来源也从传统投资者扩展到金砖国家。还有一个

稳固趋势，即非洲投资者和散居海外非洲人对非洲，尤其是埃及、埃塞俄比亚、加纳和尼日利亚进行投资。尽管投资者在非洲面临诸多挑战，但是鉴于非洲的投资回报远远超过成熟市场，该趋势有可能会继续。

64. 若干国家的多样化和工业增长还得益于明确的工业化政策，这些政策将工业区、发展走廊、重点部门（例如，农业加工和技术）以及机制结合起来，以便吸引国内外投资。有了这些要素，2003 至 2013 年间，埃塞俄比亚的增长和转型计划中工业和服务业平均增长率达到了 12%。

65. 非洲的城市化和城市增长具有消费型城市的特点，这类城市的工业化和制造业正在衰落（例如，南部非洲）或尚待发展。正如非洲各国政府所认识到的，克服这种结构性不足是一个优先事项，因为自 1996 年以来的经济增长一直是无就业增长或在增长的同时，仅在生产率低下的非正规部门和服务部门创造就业，而且大部分集中在城市地区。

66. 人居署和非洲开发银行都认识到，非洲经济活动的中心已发生急剧变化，在过去 50 年逐步向城市地区集中。城市如今在非洲经济国内生产总值中的平均占比约为 55%。在撒哈拉以南非洲，城镇在经济增长中占比超过 80%。在一些非洲国家，农村就业向城市就业的转变使生产率增长了 20% 至 50%。存在这种联系的地区包括开罗（埃及）、豪登地区（南非）和拉各斯（尼日利亚），这些地区都是所在国的经济中心。尽管豪登是南非最小的省，面积仅占该国的 1.4%，但该区域集中了 40.6% 的制造业产值，在南非国内生产总值中占比超过三分之一。经济集中对于农村地区的发展也非常重要。例如，在一个拥有 100 000 居民的西非城市，一年的粮食消费通常能达到 2580 万美元，在拥有 500 000 居民的城市，一年的粮食消费通常能达到 1.74 亿美元，为农业生产提供了更大的市场。

#### **D. 农业工业化和城乡联系**

67. 自 1996 年以来，农业占国内生产总值的份额下降，由不断扩大的服务部门（如今在国内生产总值中占 50%）抵补，而不是像世界其他国家曾经经历的那样，由制造业抵补。非洲城市人口增长，带动农产品的需求不断增加，为增值提供结构性转型机遇。然而，满足这一需求的产品仍然主要依靠进口。非洲城市化并没有根据非洲《2063 年议程》加强“农业与非农业的经济协同，促进基础广泛的发展”（插文 3）。

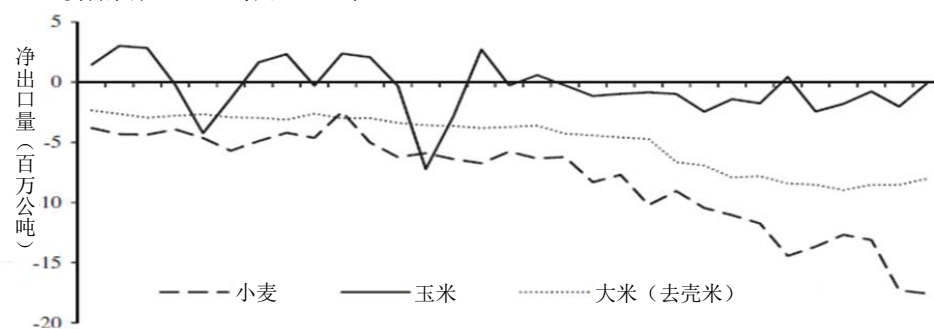
## 插文 3

**农业和城市化带动转型的机遇**

非洲城市人口增长，带动农产品的需求不断增加，为增值提供结构性转型机遇。然而，如果满足这一需求的产品是进口的，那么难以根据非洲联盟的《2063 年议程》形成“农业与非农业协同”，“促进基础广泛的发展”的前景也十分渺茫。非洲每年进口的主食食品价值达 250 亿美元（世界银行，2015 年 a），进口主食包括在非洲大陆可以生产的谷物。尤其是通过谷物和小麦的消费趋势，可以洞察到这种结构性不足以及丧失的与城市化挂钩的结构性转型机遇。2000 至 2009 年间，撒哈拉以南非洲小麦总消费量每年增加 650 000 公吨或 4.2%，增长速度超过玉米和大米（Mason 等人，2015 年）。在大多数非洲城市，所有家庭的小麦支出都超过了其他谷物类主食（玉米和大米）的支出，尤其是对于中等收入和高收入群体而言，即使在玉米占主导地位的南部非洲也是如此。

撒哈拉以南非洲小麦、玉米和大米净出口量，1980-2010 年

资料来源：Mason 等人，2015 年：601



然而，挑战在于在非洲大陆越发依赖进口主食的情况下，人均谷物消费量和支出正在上涨。西非和中部非洲几乎不生产小麦，同时整体而言，非洲大陆的小麦、玉米和大米的净出口量为负。仅 2010 年，撒哈拉以南非洲进口小麦价值达到 51 亿美元。尼日利亚、埃塞俄比亚、苏丹、肯尼亚和南非的进口量占总进口量的 54%，其小麦消费量占小麦消费总量的 63.8%。2000-2010 年，这些国家的总人口约占非洲总人口的 45%。

城市人口（尤其是中等收入和高收入群体）是进口小麦的主要消费群体。依据统计，并不是城市化本身促进了小麦消费量的增加。相反，原因在于与城市化有关的人口结构和经济变化，尤其是中产阶级收入增加以及女性劳动力的参与增加，而且相关的时间机会成本增加。尽管各个国家之间以及国家内部发生变化的领域以及程度各有不同，但趋势基本是一样的。

**E. 基础设施缺口：非洲——缺电的大陆**

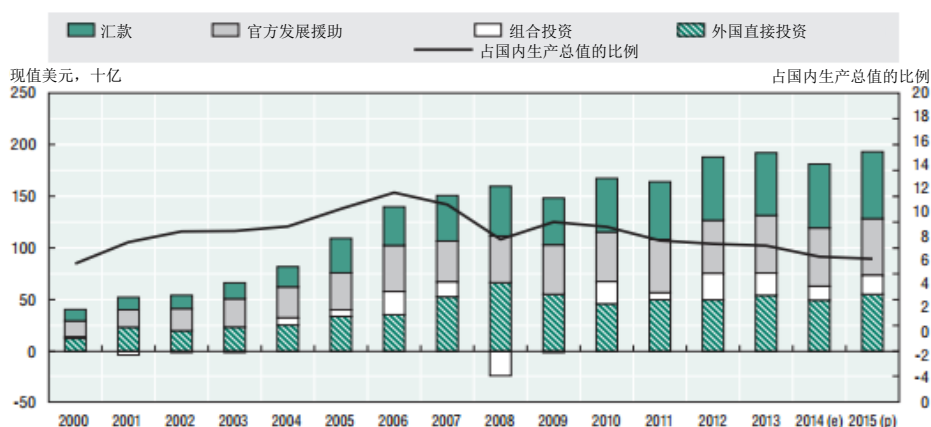
68. 整个非洲的电力短缺问题已经恶化，导致停电、限制供电，影响工业生产和日常生活。尽管近期在一些非洲国家进行了重要的基础设施投资，但是在其他地方作为转型重要驱动因素的城市或建筑环境投资和建设仍对非洲经济的贡献甚微，这主要是由于缺乏充足的电力供应。

**F. 漏出经济和地方资源调动的必要性**

69. 非洲大陆如果不抓紧为其发展筹资，则很难实现结构转型。然而，非洲的债务负担依然存在，再加上系统性、持续的非法资金外流，非洲大陆对世界而言属于净债权人。《非洲经济展望》计算得出，2003 至 2012 年间，非法资金外流导致非洲平均每年损失 603 亿美元（在 GDP 中占近 4%），其中因腐败和治理薄弱导致非法资金外流的大型公司是罪魁祸首（非洲经委会，2015 年）。这与平均每年 420 亿美元的外国直接投资形成对比。这些非法外流的资金本可以为非洲发展做出重要贡献。除了防止资金外流以外，非洲需要强化政策和做

法，打消非洲人民的疑虑，鼓励其加大对非洲的投资，包括选择本地银行储蓄，对城市基础设施项目中出现的机遇进行投资。加上散居国外者在过去 20 年的稳定汇款（2015 年汇款达 646 亿美元），非法资金外流表明非洲人远远能够为其自身发展筹资。正如非洲联盟委员会强调的，“‘非洲很富有但非洲人很贫穷’，这就像给非洲财政领导下的诅咒”。然而，散居国外的非洲人仍然平均每天支付 12% 的汇款费用（世界最高），相当于每年支付约 18 亿美元——足够为 1 400 万儿童提供教育（海外发展研究所，2014 年）。因此，非洲应继续向金融机构及其他国家政府施压，加倍努力将向非洲汇款费用降至至多 5%，与世界其他国家持平。

图 10  
非洲资金流入，2000-2015 年



资料来源：非洲经委会（2015 年），第 45 页，可查询  
<http://www.africaneconomicoutlook.org/en/outlook/>。

70. 在城市一级，已经观察到为改善市政财政和地方创收能力和业绩做出的努力。在一些情况下，这有助于为基础设施和服务投资融资。然而，这一投资水平难以满足非洲城市快速扩张的需求。在许多城市中心，潜在收入尚未得到充分发掘。此外，地方和国家主管部门通过适当政策和立法，实现城市土地溢价回收最大化仍遥遥无期（插文 4）。投资变数和投资环境不佳（对于国际和国内投资者都是如此）以及业务开展成本高意味着，城市地区投资仍然有限，尤其是外国直接投资。经济规划人员常常忘记，无法租赁或购买城市有规划、经测量和有设施的用地是制约投资的重要因素。只有在获得权力下放的地方政府有能力和国家政策可预测的框架下，通过长期规划才能解决这一制约因素。私营部门在此方面可以发挥作用。例如，1998 年至 2000 年间，博茨瓦纳政府通过公开投标将哈博罗内的 865 580 平方米无设施住宅区用地分配给私营部门。私营部门还参与为哈博罗内的工业用地以及哈博罗内和朱瓦能的其他住宅区提供公用设施。

## 插文 4

**城市地区土地融资**

高度城市化的国家一个重要的模式是，它们往往更加依赖土地税。对 64 个经济合作与发展组织（经合组织）成员国和非经合组织成员国的审查表明，城市人口比例和土地税占国内生产总值的比例之间存在强烈的正相关关系。

**城市化以及对土地税的依赖程度**

（不动产经常性税收占国内生产总值的比例）

城市人口 （占总人口 的比例%）	世界银行收入水平				国家数量
	偏低和中 等偏低水 平	中等偏 高水平	偏高 水平	总计	
小于 60%	0.277	0.460	0.358	0.347	15
61%至 79%	0.415	0.430	0.653	0.531	28
大于等于 80%		0.443	1.543	1.330	21
总计	0.327	0.439	1.063	0.751	64
国家数量	11	19	34	64	

资料来源：世界银行城市化数据，可查询 <http://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS>。

上述表格说明了这一点。尽管这些国家的平均土地税收入在国内生产总值中约占 0.75%，但是高度城市化的高收入国家的平均土地税收入占国内生产总值的比例超过了 1.5%。上表表明，当一个国家的城市化程度加强，尤其是收入水平提高时，土地在城市可持续发展融资方面越发重要。

随着非洲城市化速度加快，城乡之间针对不同土地用途的土地争夺将显著加剧。2010年在巴马科举行非洲住房和城市发展问题部长级会议期间，非洲各国部长认识到需要在非洲快速城市化的过程中解决土地问题。由于土地政策、行政和管理不当或不充分，超过60%的非洲城市人口生活在贫民窟和非正规住区。冲突后国家的这一比例更高。人们已经认识到需要制定土地政策促进土地治理，从而加强性别平等、土地管理权力下放和基层参与、城市公平、效率和可持续性。非洲快速增长的城市需要获得战略指导以实现长期可持续性。

## G. 非正规经济、中小企业和创造就业机会

71. 尽管非洲城市实现经济增长，但其创造大量优质工作的能力仍是它们当前和未来面临的挑战。正规和非正规经济工作和生活极大地推动了城市增长和经济可持续性。非洲的经济正增长并没有伴随高生产率和就业机会密集型活动（包括制造业）。因此，快速城市化的同时，伴随着高失业率和严重的就业不足现象，工作不安全、不健康，贫穷以及不平等问题加剧。

72. 在撒哈拉以南非洲，非正规就业在所有非农业就业中占 66%。例如，肯尼亚多达 76%的劳动力在“自营企业”这种非正规经济部门工作。整个非洲大陆非正规经济工人参与贸易、制造、运输和建筑以及私营非家庭和家庭服务部门。因此，他们从事的并非城市经济边缘无关紧要的活动，数据表明非正规经济工人和企业非洲城市核心工人和企业中占有相当大的比例，参与一些非常重要的部门。

73. 阿克拉、德班、库马西和内罗毕等市设有非正规经济政策，工人和地方主管部门都从中受益。非正规贸易商支付运营许可证费用和场地租金。2013/14 财政年度，德班市征收 600 万兰特租金以及贸易商缴纳的 1000 万兰特月度付款。因此，尽管非正规经济未能为国家财政做出直接贡献，但是它可以为地方

主管部门财政做出直接贡献。然而，各城市面临强大的经济和政治利益的压力，因其将非正规经济视作弊病，忽略其带来的工作和收入机会。

74. 据“非正规就业妇女：全球化和组织化”及国际劳工组织开展的研究称，1996年以来，关于非正规经济的数据收集和分析取得了进展。但是在城市、国家和区域各级的官方统计数据方面，这些进展需要进一步制度化。尤其是，非正规部门的数据收集进展需要被纳入大多数国家开展的家庭和劳动力调查中。应鼓励政府和地方主管部门使用非正规经济相关数据编制国民账户，以便更好地反映非正规部门在国内生产总值中的真实比例。除了地方主管部门向非正规经济提供的基础设施支持之外，政府需要投资于提高非正规经济（包括其服务部门）生产率、多样化和促进增值的方案，以便促进体面工作，推动跨境贸易商的流动。

75. 大多数非洲国家已经实施或正在制定城市一级地方经济发展方案，最重要的是聚焦青年、意识到性别因素的国家创造就业和就业方案，重点是加强中小型企业、职业培训和技能发展。2011年至2014年间，基加利的这类方案（在当地称为Agakiro和Hanga Umuriro——“自己创造就业机会”）创造了115 000个非农业工作机会。若干国家（包括埃塞尔比亚、肯尼亚、南非和津巴布韦）设有采购、贷款和土地分配方面的平权行动政策，旨在促进女性、青年和穷人参与地方经济发展。

76. 非洲国家继续面临诸多限制因素，例如中小型企业可持续性薄弱、体面工作有限、小企业家难以获得贷款/融资、面临进口产品的竞争。城市经济方案常常因为融资不足、分化、各部门间缺乏协调和重复工作而大打折扣。非洲经济的包容性结构性转型有助于为经济增长、可持续性和包容发展提供支持。国际劳工组织关于从非正规经济向正规经济过渡的第204(2015)号标准针对维持和加强现有生计的政策提供了路线图，以便提高生产率和生计安全。政府战略和适当的监管框架使现有生计更有成效，各级政府和有关利益攸关方团体开展协调，为非正规工人或经济单位认列现有不动产，获得企业权利和土地/城市空间提供手段，以及国家就业政策，这些都是正规化综合流程的组成部分。

## H. 政策问题和方向

77. 今后50年，非洲城市化和城市快速增长极有可能会继续。目前大多数非洲国家的城市化和工业化不是同步进行的，尽管城市集聚效应为生产率提高和工业化提供了大量机遇和优势。挑战在于更多地发挥城市在以下方面的经济作用：增长、创造体面工作、生产率、创新和竞争以及农村和农业发展。各国应优先重视城市化，对其进行规划和管理，将其转换为转型就业的有效引擎，实现公平经济增长。为此，成员国需要将城市化纳入国家发展规划进程和框架以及部门政策，包括工业、农业和农村发展以及投资政策。

78. 尽管非洲城市化是有力的发展资产，但是只有在城市规划妥善、设施完善的情况下，才能利用城市化的作用。聚集经济的溢出将取决于国家和地方政府在以下方面的能力：采取和实施正确的政策、建立正确的机构和法律框架以及提供必要的基础设施和服务。释放城市化的潜力需要将其纳入国家发展规划进程的主流，以便为城市化提供总体愿景和框架，从而拉动转型这一横向的大趋势。作为增长和转型空间维度的决定因素，城市化需求不仅是部门问题，还是影响所有部门发展的基本因素。因此，应将其作为国家愿景展望和规划的核心。此外，需要收集证据并分析城市在支持和加速成员国经济增长方面的作用，包括通过进行研究和开发工具更好地衡量城市创造财富的能力。



79. 非洲国家需要主动的城市和区域规划，利用城市化对增长和结构转型的推动作用。政策制定者不应一直反对城市化，而应推动对于生产性公共服务和基础设施的必要投资，以便增加投资，增加就业机会，提高生产率，实现经济多样化，维持技术创新。

80. 为了加速工业化同时满足城市对农产品日益增长的需求，非洲政府应强化政策鼓励农业增值和地方生产，利用城市化、城市市场和规模经济创造体面就业，并利用城乡联系变革农村经济和生计。

81. 非洲政府应侧重于通过制造业和农业等行业提高城市生产能力，促进增值并创造就业。应促进国家和国家以下各级城市系统优化增长和转型竞争优势。还应优化城市竞争力，以吸引投资（包括外国直接投资）。还应利用绿色经济以及信息和通信技术的改善，发展城市经济。大多数国家普遍拥有地方养老金、保险和银行机构，但是它们在拉动就业方面的作用尚未得到有效利用。

82. 需要加强资源调动尤其是市政财政创收和投资政策及能力，以便于地方、国家以下各级和国家政府充分利用潜在收入和城市地区投资。需要利用土地溢价回收以及有效财政系统和有效预算和征税系统的潜力。

83. 需要加强关于非正规经济作用的认识，其通过政策将非正规部门和地方、国家以下各级、国家和区域价值链联系起来，以此应对非洲城市地区持续增加的非正规经济。这些政策将有助于将非正规部门低生产率活动转变为附加值高的产品和服务。

84. 应挖掘住房部门作为经济驱动因素的潜力，以便塑造城市、创造就业、促进地方工业发展并响应大量需求。

#### 四、城市化、住房、社会包容和平等

85. 《人居议程》（1996 年）概述了应对城市贫困原则的原则，这些原则导致享有住房、安全水和环境卫生的机会有限、废物管理不当、空气和噪音污染以及卫生服务不足。这些原则和目标还作为发展问题纳入千年发展目标，尤其是目标 7 下的具体目标和目标 9、10 及 11。尽管《人居议程》和千年发展目标框架使许多非洲国家在地方和国际两级建立了伙伴关系，着力于改善城市住房、水和环境卫生，但是居住在非正规住区的非洲人人数众多、占比很高仍是严重关切事项，因为这是非洲城市多维度排斥的极端体现。

86. 据非洲开发银行称，81.7% 的非洲人每天生活费不足 4 美元，而 60.8% 未达到每天 2 美元的标准。因此，收入和居住条件之间就形成了恶性循环，如果个人难以提供体面优质住房，就会对健康、受教育和就业机会产生消极影响。这种恶性循环会加剧社会排斥，被认为会影响在未来几十年内即将进入劳动力市场的数百万年轻人。然而，在非洲城市中，排斥和不平等不单单是因为收入或就业引起的。不平等因为其他因素进一步恶化，例如无法平等获取健全或安全的基础设施和自然资源。

87. 使用公共交通和公共空间（插文 5）也被认为是社会包容的重要因素，因为城市及城市周边地区农业需要空间和土地才能加强城市粮食安全，马塞卢就证明了这一点。

88. 此外，住房不足、城市贫困、非正规经济增加、城市无序扩张、分化和不平等都妨碍人力资本的进步，而这对于实现结构转型至关重要。为应对这一问题，非洲各国商定聚焦以人为本的城市和人类住区，还作为优先事项纳入

《2063 年议程》第三大支柱。因此，本报告该部分内容会强调贫民窟普遍存在的趋势，确定为低收入群体提供住房的良好做法，指出住房和可持续城市发展方面的优先事项。

#### 插文 5

##### 非洲城市中的公共空间

在如今的非洲，迫切需要在城市中提供公共空间。公共空间有多种形式，比如街道、公园、游乐场和市场。公共空间常常被称为“穷人的客厅”，这表明了公共空间对于边缘群体尤为重要。因此，设计良好、管理得当的公共空间是繁荣城市的重要组成部分，也是城市运转的重要资产。这是因为它们对经济、环境、安全、卫生、一体化和连通均有积极影响。卫星图像研究表明非洲平均分配给街道规划的公共空间占城市土地的 10% 至 15%，而预防标准是 30% 至 35%。因此迫切需要通过系统办法解决公共空间不足的问题，包括有规划的城市扩展。另一相关挑战在于公共基础设施和其他服务的土地分配，这通常是通过强制购买获得的，会引起土地产权所有者的反抗，这可能导致漫长的诉讼以及对公共机构的赔偿不足。哥伦比亚、印度、大韩民国、泰国和土耳其等一些国家城市化发展迅速，利用了土地再调整机制解决这一问题。然而，这类举措需要因地制宜，确保参与和包容性成果。

资料来源：莱索托人居三国家报告，2015 年。

## A. 无贫民窟非洲城市

89. 很多非洲城市居民生活在贫民窟，这削弱了城市系统和公共空间，而这些公共空间本可以优化作为社会空间，或用于经济活动和公共基础设施。

90. 为了监测无贫民窟的世界目标的进展情况，联合国，即人居署及其伙伴，界定了贫民窟和有保障的土地保有权的指标，这些指标随后获得通过成为了千年发展目标 1 中关于城市贫困和匮乏的关键指标。生活在贫民窟的家庭，是指缺乏以下五种条件中一种或多种的城市中的个人或生活在同一屋檐下的一群人（人居署，2006 年，第 31 页）：

**长期住房：**如住房建在非危险场所，具有永久性结构并足以保护其居民免受极端气候条件影响，如雨、炎热、寒冷和潮湿，则认为其为“长期”住房。

**充足的居住空间：**同一房间的居住人口不超过 3 人，则认为住房能为家庭成员提供充足的居住空间。

**获得经改善的供水：**如果家庭成员，特别是妇女和儿童，能以负担得起的价格，无需极端努力，就能获得足够的供水，则认为家庭已获得经改善的供水。

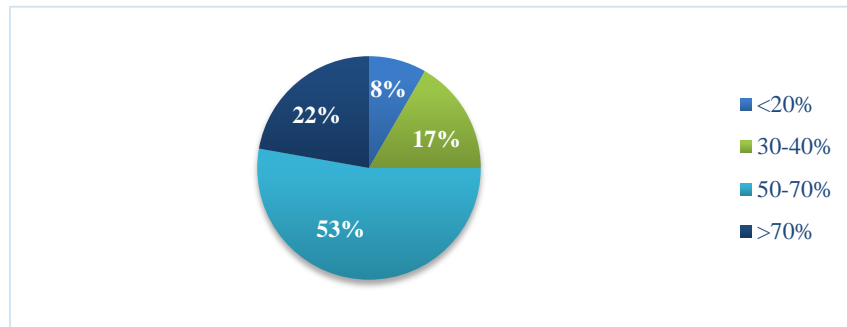
**获得卫生设施：**如果家庭成员可获得排泄物处理系统（以私人厕所或使用人数合理的公共厕所的形式），则认为家庭已获得适足的卫生设施。

**安居权：**安居权是指所有个人和群体有获得免遭强行驱逐的有效保护的权力。当有文件证据可证明安居权状态，或事实上或被认为拥有免遭强制驱逐的保护的情况下，则认为拥有安居权。

## B. 非洲贫民窟人口变化趋势

91. 自 1990 年代以来，贫民窟数据的可获性有所改善。2014 年，在有可用数据的国家中，53% 国家有 50-70% 的人口生活在贫民窟（图 11）。生活在贫民窟的非洲城市人口比例已经下降：在非洲（不包括北非），这一比例从 1995 年的 67.6% 降至 2014 年的 55.9%，而在北非，贫民窟人口比例从 28.3% 降至 11.9%。这可归因于国家一级的住房战略和方案，这些战略和方案减轻了一些国家（如埃及、埃塞俄比亚和摩洛哥）严重的住房短缺。

图 11  
生活在贫民窟的城市人口比例，2014 年



资料来源：人居署，《世界城市状况报告》，2015 年。

92. 然而，这些总体趋势容易掩盖区域和国家的明显差异。人居三国家报告强调，城市贫民窟人口比例居高不下还证实了住房危机的变化：例如，刚果民主共和国(58%)、埃及(38%)、埃塞俄比亚(73.9%)、马达加斯加(72%)、马拉维(65%)、卢旺达(63%)和赞比亚(65%)。由于非洲总人口的增加，贫民窟居民的绝对人口也有所增加。根据人居三国家报告，一些国家的贫民窟总人口有所增加，包括尼日利亚和南非。此外，国家间的城市贫民窟人口比例也各有不同。各国情况有差异，有的国家由于条件改善，贫民窟比例显著下降，有的国家贫民窟绝对人口比例停滞不前，还有的国家贫民窟实际居民比例上升——换言之，贫民窟状况恶化。

### C. 贫民窟条件的改善

93. 由于条件改善，一些非洲国家的城市贫民窟居民比例大幅下降，而其他地区无明显改善。然而，这些宽泛的类别可分成若干分组：

(a) 第一分组是贫民窟居民人口比例显著下降的人口大国（预计到 2020 年人口超过 9000 万），如埃及，其贫民窟人口比例从 1990 年的 50.2% 降至 2015 年的 10.6%；尼日利亚，该比例从 1990 年的 77.3% 降至 2015 年的 50.2%；以及埃塞俄比亚（从 1990 年的 95.5% 降至 2015 年的 73.9%）。虽然埃及已经高度城市化，但埃塞俄比亚和尼日利亚并非如此。对这些国家而言，由于人口的自然增长，贫民窟绝对人口数量继续增加，即使实际居住在贫民窟的人口比例有所下降；

(b) 第二分组是情况有所改善的拥有众多人口的国家（预计到 2020 年人口将达到 4500 万 - 5500 万），如南非，该比例从 46% 下降至 23%；乌干达，从 75.0% 下降至 53.6%；以及坦桑尼亚联合共和国，从 77.4% 下降至 50.7%。与乌干达和坦桑尼亚联合共和国相比，南非与埃及一样，城市化率较高，预计乌干达和坦桑尼亚联合共和国的贫民窟人口将会增长。因此，虽然乌干达和坦桑尼亚联合共和国的贫民窟居民人口比例下降，但这些贫民窟居民人数仍占总人口的 50% 以上；

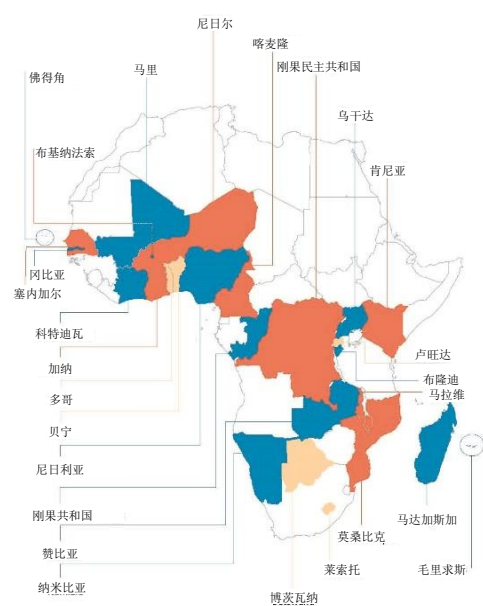
(c) 第三分组由中等数量人口的国家（预计到 2020 年人口将达到 2000 万-4000 万）组成。这些国家包括马达加斯加、尼日尔和加纳（贫民窟人口从 1990 年的 65.5% 下降至 2015 年的 37.9%），以及安哥拉和摩洛哥（从 1990 年的 37.4% 下降至 2015 年的 13.1%）。然而，马达加斯加仍有超过 70% 的人口生活在贫民窟。安哥拉的长期内战于 2002 年结束，导致数百万难民定居在没有水电的非正规近郊住区(museques)。过去十年，社会政治稳定和石油驱动的经

济增长，使安哥拉政府能够实施城市发展和住房方案，提供社区主导的经改善的供水和卫生服务。然而，住房方案高度集中，居民负担不起所提供的住房。几十年的政治和经济动荡也使得加纳无暇顾及城市基础设施和服务。虽然政治稳定和经改善的治理已经促成了对城市发展战略和住房方案的逐步投入，但仍有许多工作要做。

(d) 第四分组是情况有所改善的人口规模较小的国家。这些国家包括冲突后国家，如卢旺达，其贫民窟人口比例从 1990 年的 77.3% 降至 2015 年的 53.2%，以及几内亚、马里、塞内加尔和塞拉利昂，虽然它们的贫民窟居民仍占总人口的 50% 以上。

#### 插图 6

#### 非洲的参与式贫民窟改造方案



2008 年，人居署启动了参与式贫民窟改造方案(PSUP)，与非洲、加勒比和太平洋国家集团合作，由欧盟委员会资助。

参与式贫民窟改造方案办法旨在根据可持续城市发展和《2030 年可持续发展议程》，在 2030 年前为贫民窟问题提供可持续的解决方案。参与式贫民窟改造方案通过宣传和实地采取行动，就地实施全城范围的气候相容、基于人权的综合、渐进和参与式的贫民窟改造，巩固所有人的适足住房权，确保应对的可持续性。

参与式贫民窟改造方案目前正在非洲、加勒比和太平洋国家集团区域的 35 个国家实施，其中 25 个国家位于撒哈拉以南非洲（见地图）。参与式贫民窟改造方案活动有不同的方案和政治重点，这反映了三个连续实施阶段的逐步结果水平。非洲的参与式贫民窟改造方案的主要成就包括：

- 制定并核准了 6 项国家城市发展和贫民窟改造与预防政策（布基纳法索、喀麦隆、佛得角、肯尼亚、加纳和乌干达）；
- 在与人居署签署谅解备忘录后，有 25 个国家通过了贫民窟不驱逐办法，并承诺采取包容，基于权利的办法来解决贫民窟挑战；

##### 参与式贫民窟改造方案国家

##### 第一阶段：城市分析

城市分析包括全城的概况，需要评估。

##### 第二阶段：行动规划和方案文件编写

城市优先邻舍一级的干预，并设立一个或多个贫民窟改造试点项目。

##### 第三阶段：项目实施

实施第二阶段设立的试点项目。



窟改造作为一个适当工具，为低收入城市居民提供适足住房。

在 2012–2016 年参与式贫民窟改造方案项目期间，针对 9 个国家的 68 000 个贫民窟家庭，通过切实的项目实施，他们的生活条件得以改善；

超过三分之一的参与式贫民窟改造方案的资金已通过社区管理项目，造福于贫民窟社区家庭；

非洲的 120 个城市通过综合的覆盖全城的方法，记录和分析了城市挑战，特别关注了贫民窟问题；

1 000 位来自地方和国家政府、民间社会和社区成员和代表参与了全城贫民窟改造办法的能力发展活动。参与式贫民窟改造方案支持将就地和渐进的参与式贫民

资料来源：人居署。

94. 贫民窟生活条件不见改善或恶化的国家也可进行分组。它们包括：

(a) 刚果民主共和国，其贫民窟居民的比例在 2005 年为 76.4%，2015 年为 74.8%，预计这个大国到 2020 年国民人口将超过 9 000 万人。冲突和不稳定的社会经济和政治阻碍了该国对城市发展和住房的投资；

(b) 肯尼亚，也是一个人口大国，其贫民窟居民比例仍然在 50% 以上。该国的贫民窟生活条件略有恶化，部分原因是 2007-2008 年选举后发生了暴乱，农村地区流离失所的国内难民快速涌入城市；

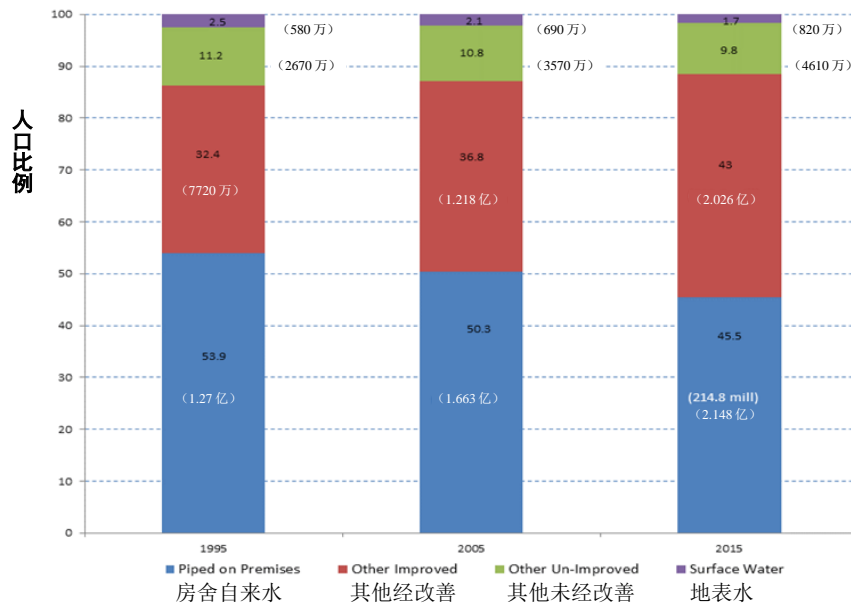
(c) 贫民窟居民比例有所增加的南部非洲国家，导致这些国家贫民窟生活条件恶化的因素各不相同。例如，莫桑比克近年来经济持续高速增长，该国贫民窟生活条件恶化表明，仅靠经济增长不足以消除城市贫困。津巴布韦的贫民窟生活条件也显著恶化，在本世纪初津巴布韦居住在贫民窟条件的居民比例已低至 4%。津巴布韦贫民窟生活条件的恶化，是由于拆除非正规建造的住房以及提供某些公共服务（如水和环境卫生）的能力弱化而共同导致了过度拥挤加剧。

95. 因此，这些情况意味着，在庆祝成功的同时，务必注意到，政策失误以及政治和经济状况的变化可以迅速地扭转发展中所取得的来之不易的成果。多样化的贫民窟改造成果是由同样多样化的基础过程驱动的。接下来各节将侧重于水和环境卫生、使用权保障、土地和住房交付及住房融资，而第五部分将讨论城市无序扩张，第六部分将讨论地方主管部门的治理和财政状况。

#### **D. 提供水和环境卫生**

96. 适当的土地使用、城市管理和自然资源管理对降低与空气、水和土壤污染相关的风险至关重要。清洁饮水和卫生设施始终是至关重要的基本服务，其供应能提高生活质量，降低类似贫民窟生活条件的存在几率。各国报告在获得安全饮用水和卫生设施方面取得了进展。例如，2008 年苏丹 82% 的人口和喀土穆州 90.6% 的人口，可获得安全饮用水和适当的卫生设施。然而，现有证据显示，自 1996 年以来非洲获得经改善的清洁水和卫生设施的城市人口总数上升，但比例却有所下降。据世界卫生组织（卫生组织）/联合国儿童基金会（儿基会）称，获得饮用水的城市人口从 1995 年的 53.9%（1.27 亿人）降至 2005 年的 50.3%（1.66 亿人），且 2015 年约为 45.5%（2.15 亿人），远远低于到 2015 年实现 90% 的饮用水覆盖率的千年发展目标。尽管 1995 年至 2015 年期间，使用露天排便的非洲城市人口比例略有下降，从 7.6% 降至 6.3%，但相应的绝对人口数量从 1790 万增至 2970 万，增加了 1180 万（图 12）。

图 12  
在房舍内使用自来水的城市人口比例，1995-2015 年



资料来源：卫生组织/儿基会，2015 年。

97. 可在房舍内使用自来水的城市居民比例下降主要是由于快速的城市无序扩张，且人口定居在没有水和卫生基础设施的近郊非正规住区。另一个因素是一些国家提供服务的能力下降，例如阿尔及利亚、肯尼亚、纳米比亚、赞比亚、津巴布韦和坦桑尼亚联合共和国，这些国家获得饮用水的人口比例有所下降。尽管获得经改善城市供水的人口总比例颇高，甚至超过千年发展目标 90% 的具体目标，但一些非洲国家未能保持或提高居民获得饮用水的比例。在其他情况下，覆盖率低于千年发展目标 80% 的具体目标的国家，在扩大经改善的城市供水方面实现了 25% 以上的增长。这些国家包括安哥拉、埃塞俄比亚、利比里亚和马里。值得注意的是，区域、国家和城市层面存在重大差异，因而难以对其进行简单的区域分类。

98. 在许多国家，地方主管部门或国家机关与其他利益攸关方（如私营部门和民间社会）合作，以实现协同增效，以及推出公共基础设施方案和项目。然而，如插文 7 所示，这些方案和项目在实施时有若干差异。

#### 插文 7

##### 服务提供差异和地方一级的多重剥夺——罗安达的 Cucuaco 案例

在 Cucuaco 区的 970 000 居民中，只有 20% 连接上了公共用水，37% 的人每天至少花费半小时取水。市政府使用水罐车进行供水。然而，这些努力经常失败，居民只能转而使用地表水或从私人供应商那里购买比公共用水更贵的水。除了水，这些家庭面临的挑战还包括：

- (a) 67% 的儿童小学辍学，因为学费太昂贵（31% 的家庭）；离学校太远，或认为教育不重要；
- (b) 只有 71% 的居民连接上了排污系统，而整个罗安达市为 29%；
- (c) 70% 的家庭无法获得每周固体废物收集服务，而整个罗安达市该值为 9%。

资料来源：根据发展讲习班（2014 年）汇编。

## 插文 8

**城市健康的趋势**

将城市低收入群体和农村居民的健康指标相比较时，城市贫民的健康指标往往跟农村居民相当或更差，远低于城市中等和高收入群体。对 1990 年代 23 个非洲国家的农村和城市孕产妇保健情况的回顾显示，尽管平均来说，城市贫民比农村居民获得了更好的产前和分娩护理，但在乡村有更多的弱势群体获得了经改善的产妇保健服务。这意味着，在卫生部门功效低下时，寻求卫生服务的农村和城市居民处于同样的不利地位。但是，在有充分保健制度和护理服务的情况下，城市中上层阶级具有优势。

对于城市贫民，保健服务经常过度拥挤，往往由不堪重负的卫生工作人员提供。随着城市地区不受管制的私营保健机构的兴起，越来越多城市贫民需要付钱才能获得农村地区公共卫生站提供的免费服务。对于生活在贫民窟的人们来说，寻求医疗保健可能需要长距离跋涉，才能到达位于贫民窟郊区的设施，交通和费用都可以成为获得护理的障碍。与富裕的城市居民相比，城市贫民在公共和私营部门医疗机构获得的服务质量往往较差。城市贫民往往还面临不利健康和危险的生活条件，可能导致健康状况恶化。最后，“城市健康优势”掩盖了城市地区低收入群体和富裕群体之间的差距。

在大多数国家，卫生保健工作者已经过多地集中在城市地区，尽管不一定为城市贫民服务。为了避免忽视农村地区，需要进行创新，以确保城市投资也有利于农村地区，例如通过卫生工作者轮岗、移动技术的新用途以及其他城乡卫生系统联接。这些创新还需要超越卫生系统的传统界限，发展农村和城市地区之间的交通、资源和金融联系，促进连接，减少空间鸿沟造成的不平等。未来几十年的一个主要挑战是创建和评估这种创新卫生系统结构，应对城市增长的同时促进对农村保健的投资。

资料来源：摘自《国际人口与发展会议行动纲领》2014 年以后的后续行动的框架。

**E. 提供可持续的土地和住房**

99. 许多非洲国家政府继续应对关于合法使用权保障、人人拥有平等的机会获得土地和住房，以及免受强行驱逐的挑战。在许多国家，绝大多数生活在贫民窟的城市居民占有或拥有土地的权利和记录主要由不受中央政府承认的非正式系统担保。因此，有关产权、土地管理、婚姻关系和继承的国内法律必须与中央政府法律保持一致，并予以加强以承认土地保有和适足住房权，从而确认男子和妇女的平等权利。

100. 目前，许多非洲城市非正式权力动态的多元化，决定了土地如何被使用、如何配有基础设施（或是否配有基础设施）、如何被租赁或提供给连贯和系统的规划和管理，而缺乏强有力的地方民主协会导致有些权力部门事实上永久拥有财产和商品系统，这损害了广大民众的利益。

101. 弱势群体，特别是妇女和青年受到的影响最大，因为他们往往对法律制度了解有限，或者理解土地所有权、地籍测量甚至是租赁协议等法律文件的能力有限。此外，他们获得法律补救或争端解决渠道时，往往受到成本、司法系统能力有限，以及法律和（或）实践中可能存在性别偏见的制约。这使贫民容易受到地主、私人开发商和投资者的驱逐和土地掠夺。据人居署称，强迫驱逐的做法仍然存在，严重侵犯了隐私、财产、生计和住房方面的人权。土地和住房保障的主要障碍是高度技术性和昂贵的传统的土地登记和管理制度，受益人能力弱和参与度有限也使得这一问题更为复杂。

102. 许多国家的工作人员人数和能力不足，加重了国家和地方政府各级在规划和管理动态方面的困难。城市规划者；建筑师；财产、交通和运输管理；城市经济学家；以及环境专家这些领域都急需人才。包括博茨瓦纳、埃塞俄比亚和乌干达的一些国家采取了基于当地的低成本办法，进行培训和提高专门知识，从而最大限度地减少人才外流。

## F. 住房融资

103. 此外，研究表明，在整个非洲，房屋的大部分融资和建造事务主要由家庭（不论收入水平）自己负担。尽管住房市场正在发展，但私人开发商都集中在商业部门，导致负担得起的住房部门主要由非正规经济主导。除南部非洲以外，使用抵押贷款作为融资来源的家庭比例很小。这就要求各国政府和地方主管部门增加对可负担得起的住房的供资，特别是城市地区，以帮助妇女、老年人和青年，尤其是越来越多的大学生等被排斥的群体。非洲的抵押贷款占商业银行资产的比例不到 1%，仅占国内生产总值的 3.1%，而纳米比亚和南非的这一比例略高。但值得一提的是，城市人口迅速增长（尤其是中产阶级增长）和自 2000 年以来的经济增长的背景促进了肯尼亚、摩洛哥、尼日利亚、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国等新兴抵押贷款市场的发展。

## G. 保障程度

104. 对于低收入家庭而言，地契是一种重要的保障手段。然而，在非正式体制下，这些家庭只能依靠由社会决定并认可的非正式保障协议。马普托居民报告称，他们知道一项世界银行资助的土地产权方案，但未曾尝试将其土地合法化。这些居民在土地上颇有安全感，甚至在没有法律产权的情况下投资住房。这种非正式协议导致了土地和住房发展出现中间形态，包括博茨瓦纳、毛里求斯、摩洛哥、南非和乌干达等国出现的非正规住区和棚户区的就地改造。各国政府还提供住房补贴让家庭开发自己的住房，南非的情况便是如此。南非的住房政策转型强调需要不断学习、采取全面系统的方法和社区参与。

105. 在大多数情况下，对于适合当地、盛行于正式制度下个人自由保有权和非正式制度之间的土地保有权和土地权的中间地带，政府尚未承认其合法性，或尚为其提供法律依据。然而，地方一级的研究表明，各国政府和贷款机构有必要认识到土地保有制度、权利和市场的法律多元化。社会地权域模型和工具自 2000 年（全球土地工具网络，2014 年）制定以来的经验表明，这是一项具有成本效益、灵活、负担得起的、有利于穷人的、对性别问题敏感、基于参与式方法和技术的土地信息搜集和记录管理工具。这些模型也被证明是一种因地制宜，用于实现土地权利和非正式体制规范化的途径，与其他规范化方案相比，更有可能在当地拥有更高的接受度并产生更大的影响。社会地权域模型和工具的开发与测试系与各类合作伙伴合作完成，包括贫民窟居民国际组织、城市联盟、国际测量师联合会、当地居民、土地使用保障网络、联合国人居署以及国际环境和发展学会。在乌干达，八个自治市的贫民窟居民与当地一个名为“共同行动”（ACT Together）的非政府组织合作，率先运用了社会地权域模型和工具来创建土地信息数据库，而当地主管部门要想完成同样的工作，需要花费数十年之久。他们利用这些数据库作为跳板，从而开展战略规划、更好地保障土地使用权和提供基本需求服务。

106. 通过非洲土地政策倡议及非洲经委会、非洲联盟委员会和非洲开发银行三方联合会，非洲各国政府已表明其致力于改善土地治理，具体措施为非洲国家元首和政府首脑批准了《非洲土地政策倡议框架和准则》，并于 2009 年通过了《非洲土地问题及挑战宣言》，解决城市和农村的关切。非洲联盟《2063 年议程》作为非洲未来 50 年的共同发展愿景和路线图，同样呼吁加快有关城市土地管理的行动。2014 年在恩贾梅纳举行的非洲住房和城市发展问题部长级会议上，非洲各国部长承认了土地在投资和市级财政，包括住房和基础设施开发中的中心地位。



## H. 住房和承付能力：值得注意的方案、做法和挑战

107. 《人居议程》在促进住房权利的目标中将负担得起的住房定义为租金或购置费用不应占据绝大部分家庭收入的住房。非洲各国政府已采用了各类方法和模型，希望从承付能力的角度，实现不同程度的适足住房权（表格 9），所有这些还有待产生令人满意的结果。

## I. 全部门办法提供土地和住房

108. 全部门办法表明，许多非洲国家都存在供应方面的瓶颈问题，尤其是土地，以及建筑材料和住房资金的可获得性和可负担性。例如，50 千克的袋装水泥在博茨瓦纳、加纳、莱索托、马里、摩洛哥、尼日利亚、塞内加尔、南非和坦桑尼亚联合共和国的价格不到 10 美元，而在厄立特里亚和刚果民主共和国的价格超过 20 美元。采取干预措施将水泥成本降至 8 美元以下，将对许多非洲国家的住房和基础设施开发产生重大的积极影响，这种对全部门办法的需求自 1980 年代开始得到认可。

109. 阿尔及利亚、安哥拉、埃及、埃塞俄比亚、摩洛哥、卢旺达和南非等国恢复供应大规模城市住房是一种颇受欢迎的发展态势。但日益凸显的承付能力和权利方面的挑战表明需要采取广泛的全城市和全部门办法。

### 插文 9

#### 提供住房和土地方面值得注意的方案和做法

**阿尔及利亚。**阿尔及利亚政府致力于改善人民的生活条件。过去五十年来，该国已建设 500 多万套住房。入住率从 1977 年的 7 人每套下降为 2013 年的 5 人每套。因此，只有 4% 的城市人口居住在“不稳定住房”中。目前正通过改造或建造替代住房来覆盖这类住房。2015 年至 2019 年期间，计划新建住房 200 万套。

**埃及。**在埃及，社会发展基金通过向中小企业提供必要的资金、培训和技术支持促进当地发展；并提供企业孵化服务。此外，该基金还支持公共工程方案。2011 年至 2013 年期间，该基金资助了约 49 000 个小型企业和 449 000 个微型企业，并向各类项目授予了 45 000 份永久许可证。

**埃塞俄比亚。**自 2006 年以来，在埃塞俄比亚实施的、由政府债券资助的综合住房开发方案帮助建设了 396 000 多套不同规模的公寓住宅。截至 2011 年，该方案的费用达到 1.53 亿美元。建筑材料和设备免除税收的决定有助于增加负担得起的住房的供应量和大幅减少其成本，从而使相当比例的低收入群体也能负担得起。

**摩洛哥。**摩洛哥制定了若干方案以提高获得适足住房的机会：2004 年至 2014 年间，85 个乡镇和市中心已有 51 个宣布消除贫民窟。因此，约 306 000 户家庭的生活条件有所改善。新建住宅使得 2002 年估计的 124 万套住房缺口到 2013 年缩减了一半。2016 年的目标是降至 400 000 套（即约三分之一）。2010 年以来，已签署了 736 份合同，交付了 126 万套社会住房，且截至 2014 年，366 000 套仍在建设中。

**卢旺达。**基加利市总体计划于 2013 年获得通过，并与土地管理信息系统进行了整合。在地方一级，卢旺达所有 30 个区都编制了地方发展计划。随着一站式中心在所有 30 个区投入运作，以及采用地理信息系统和网基规划和建设提高效率和透明度，城市发展和管理得到大幅改善。此外，由于合法化进程促进了私有土地和房地产市场的发展，而且城市规划文件得到了通过和执行，生活在贫民窟的人口比例从 2007 年的 90% 下降为 2011 年的 63%。

**南非。**1994 至 2014 年间，南非政府斥资 1 250 亿兰特（约合 88.7 亿美元）用于开发人类住区，160 亿兰特（约合 11.4 亿美元）用于其他基础设施项目以重建人类住区。自 1994 年以来，政府与私营部门共提供了 5 677 614 套正式住房，其中超过 370 万套为针对低收入家庭的保障房，为 1 250 万人提供了安全的居住环境。1994 至 2014 年间，住房市场规模从 3 210 亿兰特升至 4.036 万亿兰特。2004 至 2008 年间，银行通过金融服务宪章共提供 531 亿兰特的住房融资贷款，2009 年贷款数额为 429 亿兰特，惠及约 200 万家庭。政府还斥资 1250 亿兰特开发人类住区，160 亿兰特建设基础设施。住房所有权仍然是优先事项，原先政府所有的 353 666 套出租房屋，其所有权也转移到了租户手中。总体而言，所有补贴中约有 56% 分配给了妇女为户主的家庭。

以上为南非住房方案成功之处。然而，这些方案因其建筑质量差，空间小，未能融入更广泛的政策框架且低收入住房的开发始终位于主要城市中心边缘而备受批评。住房也未能有效利用，实现社会融合。

资料来源：阿尔及利亚人居三国家报告，2014年；埃及人居三国家报告，2014年；埃塞俄比亚人居三国家报告，2014年；摩洛哥人居三国家报告，2014年；卢旺达人人居三国家报告，2015年；南非人居三国家报告，2014年。

## 1. 消除排斥和不平等现象

110. 不平等总是与在各级（即在全球、区域、国家、住区和家庭内）的权力和资源受限联系在一起。社会发展问题世界首脑会议通过以人为本的议程至今已有 20 年，成员国在会议上承诺消除贫穷，关注生产性就业，同时减少不充分就业；并将促进社会融合作为发展的首要目标。社会融合的目的是创造一个人人共享的社会，在此社会中，每个人都有自己的权利和责任，都要发挥积极作用，这样一个包容的社会必须以尊重所有人权和基本自由、文化和宗教多元性、社会正义和关怀脆弱及弱势群体的特殊需要、民主参与和法治作为基石。

111. 在非洲，贫穷和社会排斥之间的关系错综复杂且相互关联，贫穷既是社会排斥的驱动力，也是社会排斥的结果。人们通常因为缺乏教育、健康和自尊的保障而无法参与经济、社会和政治生活领域。相反，陷入长期贫穷的人们则饱受耻辱和歧视。与此同时，由于个人身份或居住地区而遭受排斥则是导致贫穷的一个主要因素。

112. 非洲就业问题在这方面的表现则有所不同。家庭参与劳动力市场的主要障碍不是失业，而是正规经济中缺乏体面工作，且大多数非洲人，尤其是边缘群体，都只能在非正规经济下勉强维持生计。

113. 无序扩张和与此相关的由阶级、种族、性别和族裔导致的空间边缘化进一步加剧了高失业率和不平等现象，这不仅会造成劣势的累积，还与渐增的城市暴力、犯罪、偷窃以及混乱、疾病和过早死亡息息相关。对于大多数非洲国家的个人、家庭、大型企业和中小企业来说，安全和安保是一个重要关切，尽管国家之间、国家内部甚至城市内部在此方面都存在差异。一些城市暴力正越来越多地发生在家庭中，对妇女、儿童和穷人产生了极大影响。

114. 过去几年来，非洲一直侧重于包容性增长，以建立能够大量吸收劳动力的经济增长模式。这也逐渐成为一项挑战，因为许多非洲国家的经济规模小，在全球化的价值链中处于不利的地位，交易条款对其而言也并不总是有利。然而，作为回应，非洲各国政府对这些结构性障碍开展了讨论，承诺加强区域一体化和非洲内部贸易，并重点将工业化作为非洲经济转型之道。然而，如果非洲的人力资源潜能（即健康和教育投资）不能获得充分投资，那么就无法实现具有包容性和复原力的增长。城市劳动力的技能和知识是增长是否具有活力和长期稳定性的主要决定因素。

## 2. 城市犯罪和暴力

115. 城市安全和安保已成为非洲城市和人类住区面临的重大关切。许多国家承认，国内各方面的犯罪率（即人权、财产和机构犯罪）都有所上升，在平民窟区域尤为严重。在南部非洲和东非国家（博茨瓦纳，肯尼亚，莱索托，南非和坦桑尼亚联合共和国）诸如阿布贾、开普敦、约翰内斯堡、金沙萨、拉各斯和内罗毕等大城市的贫民窟及其周边地区，每千人中遭受谋杀、持械抢劫和性暴力（强奸）的比例有所上升，据称这些大城市的犯罪率已达到历史最高点。南非一些城市的犯罪率为最高。相反，报告表明，阿尔及利亚、埃及、埃塞俄比亚、加纳、摩洛哥和苏丹等国的谋杀率较低。家庭和社区中普遍存在的针对

妇女和儿童的暴力行为严重破坏了家庭的生计，对穷人的影响最大。社区犯罪也给企业和投资造成了不良影响。

116. 在大多数国家，人们普遍认识到，与谋生机遇、资源的获取和使用相关的不平等、贫穷和冤情已经恶化为冲突和不安全因素。然而情况并非总是如此，一些国家的不平等现象比较严重，但犯罪率和不安全程度相对较低。尽管成效各异，通过参与式社区警务的方式来预防犯罪和支持/补充国家警力是许多国家采取的一个常见的干预措施。实施参与式贫民窟改造的地区据称犯罪率明显下降。在肯尼亚和南非等国，一些重要的公共场所，如公园、交通枢纽、体育设施、购物中心和机构越来越多地使用电子监视。私有化是另一个主要特征，表现为私人保安人员数量超过警察，这意味着只有富人能够负担得起安保服务。这种私有化会加剧不平等。

### 3. 空间、社会和经济分化及私有化的限制

117. 由于公共住房有限，基本服务薄弱，各国不得不采取和引进私营部门的供应和管理模式，但是大多数城市居民对此难以负担。结果导致封闭小区激增，城市居民中出现以阶级划分的空间隔离。流动性和公共空间匮乏进一步加剧了非洲城市中心的社会与经济分化。通过私营部门解决住房问题的确会带来可持续性和可负担性方面的挑战，并且还会导致空间分化，产生新的排斥和不平等。在非洲，获取教育、城市服务和就业的一个关键限制要素就是交通条件差，尤其是公共交通。尽管在一些案例中在这方面已经取得进展（例如，开普敦和约翰内斯堡的快速公交系统、拉各斯快速公交系统、亚的斯亚贝巴和拉巴特的轻轨交通系统），但城市地区廉价方便的公共交通依然薄弱。道路交通事故导致的死亡和损伤、城市恐怖主义以及暴力侵害妇女和年轻人（青年和儿童）已成为重大安全和安保问题。非洲城市中心的另一个特点是城市地区缺乏公共空间，会对社会融合、信任、安全和环境稳定性产生一系列影响。

### 4. 城市不安全的新形式

118. 正如 2014 年《非洲城市状况报告》所述，自 1990 年代以来，非洲的主权战争和冲突一直呈下降趋势。1980 年代和 1990 年代的暴力冲突曾导致跨境流离失所、难民涌入城市地区以及诸如弗里敦、古卢、金沙萨、罗安达、马普托和蒙罗维亚等城市的快速发展。如今，非洲城市地区面临周期性的社会经济相关的暴乱、仇外袭击以及冲突和恐怖主义带来的新形式的安全威胁。应对这些现象需要新的规划工具，以及区域和地方的集体对策。

### J. 政策问题和方向

119. 为在应对住房和服务挑战方面取得进一步进展，非洲国家需要根据《2063 年议程》和《2030 年可持续发展议程》可持续发展目标的要求，采取积极主动和可持续的国家政策，提供住房和基本服务。迫切需要各国政府和地方主管部门通过提供各类过程和结果替代方案（如提供负担得起的住房、租房和房屋所有权方案及稳定租金）来增加投资，促进国家参与应对住房可获得性、可负担性和质量方面的挑战。在这方面，妇女和青年仍然属于重点群体，需要给予更多关注。从根本上说，有必要将“住房政策”逐渐转变为资金充裕、设计合理的国家方案，从而为不同经济和社会群体提供住房解决方案。鉴于私营部门存在局限性，难以向所有人提供负担得起的住房和服务，有必要强调国家在持续提供住房和服务方面的责任。

120. 在保障土地保有权方面，非洲各国政府应该承认土地保有制度、权利、城市土地和住房市场的多元化。因此，有必要利用参与式社会地权和绘图工具，以改进地方土地信息管理。还将需要进行治理改革，以便实现《2063年议程》在此方面的目标。

121. 同样应通过参与式措施解决城市无序扩张问题，因为无序扩张是非洲城市中出现排斥和分化的主要推动力。城市恐怖主义、仇外心理和与服务有关的暴乱应通过城市安全规划解决。

122. 提供负担得起的住房和便捷的公共交通是非洲城市地区必须重点关注的一项公共利益，这有助于提高获得教育、服务和就业的机会，减少碳足迹和汽车的大量使用。因此，城市必须重新思考其服务提供模式，侧重于可负担性，同时执行短期和长期的质量标准。

123. 公共空间的建立、维护和进一步发展应成为城市规划进程中的重要环节，以加强社会和经济融合，并应对环境问题。在城市规划中纳入性别层面的考虑将有助于加强这些目标。

124. 为应对非洲服务和基础设施的巨大缺口，应当考虑将规范化的非正式系统用于服务供应，此举作为一项重要的备选方案，可用于逐步扩大获得基础服务的机会，并建立一个可行的财政模式。这将需要一个综合和强化的私有和非正式私有体系在连贯的国家和地方制度框架下发展地方经济、改善城市地区的生计和福祉，从而确保审慎、有效的城市管理。

125. 公共投资——如发展城市基础设施网络和系统以确保资金、资源、商品和服务的可持续代谢流动以及战略性基础设施投资和适当的规划与体制协调——可以极大促进城市地区迫在眉睫的包容性增长和具有复原力的增长，为非洲城市地区的人民带来福祉。

## 五、 城市化与环境

126. 城市中的制造业、交通和建筑环境不断消耗环境资源，由此产生的废弃物会破坏环境，导致气候变化。对化石燃料能源的过度依赖（甚至是非洲大陆最先进的城市也在所难免）加剧了环境问题。然而，与此同时，城市有可能转变这种情况，并给非洲大陆带来显著的环境惠益。在大规模基础设施投资需求及《2063年议程》的推动下，非洲拥有调整其基础设施，引入新兴低碳经济的独特机遇，可避免照搬迄今仍在使用的依赖化石燃料的模式。尽管此类转型的框架仍在制定中，但实用的大规模区域和国家方案仍然屈指可数，远不能满足大多数非洲国家的需求和雄心。

### A. 趋势和驱动因素

127. 非洲城市面临的主要趋势和环境挑战为空间扩张和城市无序扩张，这是各类城市的一个普遍特征：从阿布贾和利隆圭等新城镇到阿比让、阿克拉、亚的斯亚贝巴、阿尔及尔、贝拉、开罗、卡萨布兰卡、喀土穆、库马西、罗安达和马普托等快速增长的经济体中的城市。城市空间扩张或无序扩张会对环境和经济造成负面影响，包括将优等农业用地改造为棚户区和非正规住区。交通运输有关的二氧化碳(CO<sub>2</sub>)排放量与土地使用变化（如建筑开发导致的土地使用变化）之间存在较强的正相关关系。此外，水文系统也会受到影响，且洪灾风险与管理不当的城市扩张息息相关。与资源开采（木材、建筑材料）和废物处

置相关的环境退化则是另一类负面影响。对非洲大多数城市居民而言，木柴和煤油仍然是主要的能源来源。

128. 导致城市无序扩张的一系列因素包括：全球化和经济增长等宏观经济因素；生活水平提高、廉价土地容易获得以及农村农业经济向城市边缘地区的更高收入经济模式的转型等微观经济因素；边界变更、规划方式薄弱或城市扩张主义政策等人口、政治经济和政策因素；交通和基础设施有关的定价、投资或廉价机动车辆的可获得性；由于成本或生活方式以及城市内部实际存在或认为存在的拥塞、污染、不安全、服务差及土地和租金高昂等问题，住房政策鼓励和家庭偏向居住在城市边缘地区。农村腹地的冲突也导致大量城市难民定居在城市边缘地区，古卢、罗安达和内罗毕部分地区的情况便是如此（海外发展研究所，2010年）。应对城市无序扩张的关键对策是制定紧凑的城市战略和设计。

## B. 空间和社会流动性与交通

129. 交通运输部门处于多个城市经济问题的“十字路口”，带来了一系列额外的城市环境挑战和机遇，并与城市无序扩张、生产力和低碳经济带来的挑战和机遇相互交织在一起。交通运输部门占据二氧化碳排放量的24%（由于拥堵、使用化石燃料、旧车辆和维修不善的车辆以及城市无序扩张）。随着中产阶级的兴起，低价二手车的供应和汽车保有量的增加趋势将会持续保持。一些非洲政府在报告中指出，登记车辆和私家车保有量迅速增加，其中大部分在城市地区。例如，在2002年至2012年间，博茨瓦纳的登记车辆增加了146%，而在1991年至2011年间，乌干达的登记车辆增加了1168%。

130. 由于路况较差和道路拥塞不畅、车辆保养不善、驾驶员态度差、不遵守纪律和执法不力等原因，道路交通事故已经成为非洲导致死亡的主要原因。由非洲城市较差的交通基础设施、交通拥堵和交通事故导致的环境、健康、经济和人力成本相当巨大。在乌干达，日常的交通堵塞不仅带来健康问题，还浪费了生产时间，而且拥堵状态下的车辆每天损失的燃油高达14万升（估计每天损失20万美元）。由于交通管理不善造成的交通堵塞损失了时间，进而损害了国家的经济发展和生产力，在内罗毕市及其周边地区这项损失每天估计为61万美元。尽管非洲城市行人众多（例如，马塞卢出行人数中行人占据46%），但是由于长期缺乏装有防护栏的人行道和人行横道，步行和骑自行车具有一定的危险性。

## C. 值得注意的方案和项目

131. 通过提供充足的公路基础设施投资，可减少这些巨大的交通相关费用，并实现低碳经济效益。这些投资包括开普敦、约翰内斯堡和拉各斯等地的快速公共汽车交通系统方案（地铁-公共汽车）；约翰内斯堡的豪登列车、亚的斯亚贝巴和拉巴特等地的城市轻轨；促进骑行和步行的城市设计。豪登列车和亚的斯亚贝巴轻轨产生了示范效果，尼日利亚和塞内加尔也在规划各自的轻轨，豪登列车预期进一步延伸200公里。

132. 与此同时，快速公共汽车交通系统方案带来了数以千计的新的工作岗位，将拥堵程度和出行时间减少40%，并正在计划将这些方案引入阿克拉、达累斯萨拉姆、坎帕拉和毛里求斯。此外，还需要投资升级公路和排水系统，为行人提供更多的城市公共空间、自行车道和安全的人行道，以缓解城市中心的拥堵情况，例如在肯尼亚的内罗毕-锡卡公路项目（插图10）。大坎帕拉大都市区有一项类似的计划即将实施。

插文 10

**短期收益：内罗毕-锡卡公路改善项目**

内罗毕-锡卡公路全长 45 公里，共有八个车道，在内罗毕繁忙的中心商业区和东面的锡卡镇之间共与九条道路立体交叉。道路的改善已惠及卡萨拉尼、基安布和锡卡 100 000 名居民，将其通勤时间从三小时降至 30 分钟。这缓解了内罗毕的交通拥堵，改善了互通，并为人民和企业创造了机会。除了公路建设和养护直接带来的就业，也对公路走廊和城乡结合部沿线产生了强大的倍增效应。非洲开发银行（1.86 亿美元）和肯尼亚政府（8 400 万美元）共同为该项目提供资金。然而，公路项目促使更多人使用汽车，交通系统开始出现新的瓶颈。在今后几年，内罗毕将不得不考虑投资低碳公共城市轻轨。核心中央区、关键郊区节点和支柱机构（例如内罗毕国际机场、韦斯特兰和吉吉里社区及内罗毕医院）这样的形式和功能非常适合设计和打造城市轻轨系统。

资料来源：非洲开发银行，2014 年 a。

**D. 建筑和能源**

133. 工业、商业和住宅建筑均使用材料和消耗能源，因此是温室气体排放的直接和间接促成因素。非洲大陆面临重大能源危机，使经济发展和城市生产力受到重创。在非洲大陆最大的经济体尼日利亚，制造商 40% 的生产成本来自供电，而其他地方类似经济体的这一比例不到 10%。非洲国家正努力采用更清洁的能源。例如，在埃及，天然气是主要能源(78%)，在东非大裂谷，地热能蕴藏量（9 000 兆瓦）之大可使其成为埃塞俄比亚和肯尼亚等国最大的能量来源。目前，这两个国家分别只产生 7.3 兆瓦和 167 兆瓦的地热能。一些国家在改进建筑物的能源效率方面已取得了进展。例如，自 1990 年以来，阿尔及利亚的住房和配套公共设施已节省了近 25% 的能源。

**E. 温室气体和气候变化**

134. 非洲区域是最容易受气候变化影响的地区之一，但是该区域对温室气体排放问题的影响程度最低。例如，过去 15 年，埃塞俄比亚经济快速增长，产生的人均二氧化碳当量为 2 吨，而欧洲联盟的人均二氧化碳排放量为 10 吨，澳大利亚和美利坚合众国的人均二氧化碳排放量为 20 吨。卢旺达是另一个经济快速增长的国家，其对温室气体贡献量较低，人均二氧化碳排放量为 0.6 吨，而摩洛哥的人均二氧化碳排放量从 1994 年的 1.84 吨增至 2004 年的 2.50 吨。

135. 尽管温室气体贡献量低，但是各成员国参与了气候变化议程，支持《京都议定书》和《联合国气候变化框架公约》框架中的缓解和适应工作。然而，非洲的人居三国家报告表明，虽然许多行为体正在处理气候变化和环境问题，但政策和方案主要以农村环境、农业和旅游业为重点。城市层面的问题被边缘化，除了在南非等几个国家。往往缺乏政治意愿和关键的气候变化知识。城市方面普遍存在意见不同和缺少统一行动的问题，城市地方政府和城市规划者发挥的作用仍然甚微。然而，若考虑发电、交通运输、废物产生和住房对气候变化的影响，城市地区对于制定和实施可持续的干预措施至关重要。大多数国家已制订了灾害风险管理计划，并确立了权力下放的实施结构和业务方案，但往往缺乏持续评估，且准备工作不充分。最近通过的《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》（2015 年减灾战略）为非洲大陆建立和加强伙伴关系，以有效地将减少灾害风险纳入主流提供了一个新框架。

插文 11

**城市一级的脱钩**

大多数支持城市的资源流动是有限的，因此，持续的全球经济发展将取决于使增长与不断增加的资源利用脱钩。这需要进行创新从而更有效地管理资源流动，以取代那些假定资源取之不尽、用之不竭的城市发展传统方法。为城市提供交通、信息、排污、供水和能源分配的基础设施将决定资源如何通过城市系统流动。基础设施的设计、建造和运营还影响公民的“生活方式”，及其如何获取、使用和处理所需的资源。因此，城市一级的基础设施对于加倍努力提高城市一级的资源效率和促进脱钩，以及促进其公民获得福祉和服务非常关键。

资料来源：环境署（2013 年 b）。

**F. 城市水短缺**

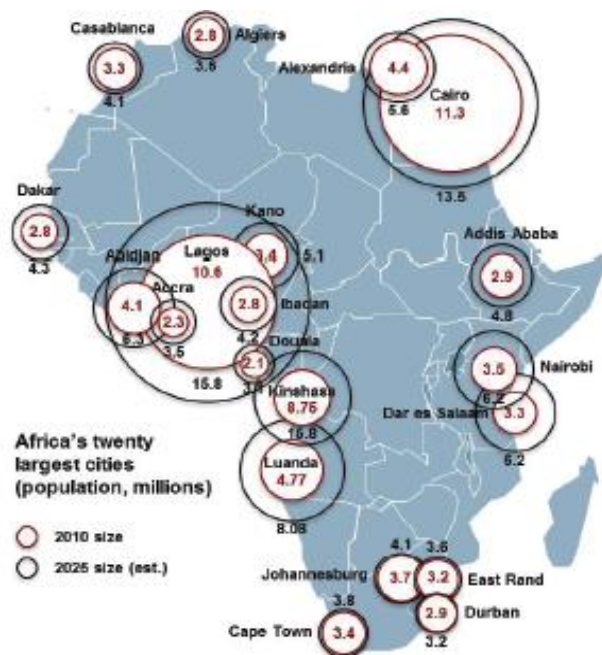
136. 由于干旱和缺少对供水基础设施的投资，非洲城市面临的水短缺问题越来越严重。城市居民已诉诸钻井，从地下含水层提取水。但是，含水层消耗得很快，需要更好地管理和补充。加剧该问题的是，老旧的基础设施造成多达 30% 的水“下落不明”，即由于泄漏、非法开采和不付费导致水从水泵站到消费者的过程中流失。少数沿海城市探索了净化海水的可能性。但是，对大多数国家来说成本依然过高。可获得大量地表水的其他地方所面临的挑战是净化水。还需要制定方案以重复利用污水/废水来灌溉公园和城郊花园。水的定价政策对于管理供给和需求也将发挥作用。

**G. 低海拔沿海区城市**

137. 未来几年将出现的最大环境威胁是海平面上升、可能淹没低海拔沿海区城市，以及随之而来的对基础设施、商业和生计的破坏。面临危险的城市包括位于这些低海拔沿海区（高于海平面不到 10 米的沿海地区）的一些非洲最大和最发达的城市，例如阿比让、阿克拉、亚历山大、贝拉、开罗、开普敦、达累斯萨拉姆、德班、拉各斯、罗安达、马普托、蒙巴萨和突尼斯。共约 12% 的非洲城市人口居住在这些城市（图 13）。但是，洪水也是内陆高草原城市地区的一项重大关切问题，在未规划的非正规住区尤其如此。

138. 然而，《2063 年议程》准确明确了这些沿海集聚区的一系列蓝色/海洋低碳经济机遇，包括风能和水运，应通过国家、次区域和区域各级的优先方案推动和发展这些机遇。

图 13  
非洲主要低海拔沿海城市



Africa's twenty largest cities (population, millions)=非洲二十大城市（人口，百万）

2010 size=2010 年规模

2025 size (est.)=2025 年规模（估值）

Casablanca=卡萨布兰卡

Algiers=阿尔及尔

Alexandria=亚历山大港

Cairo=开罗

Dakar=达喀尔

Abidjan=阿比让

Kano=卡诺

Lagos=拉各斯

Ibadan=伊巴丹

Addis Ababa=亚的斯亚贝巴

Accra=阿克拉

Nairobi=内罗毕

Dar es Salaam=达累斯萨拉姆

Douala=杜阿拉

Kinshasa=金沙萨

Luanda=罗安达

Johannesburg=约翰内斯堡

East Rand=东兰德

Durban=德班

Cape Town=开普敦

## H. 废物时代

139. 非洲快速增长的城市人口和新兴中产阶级造成废水和城市固体废物数量增多，且构成复杂，从而导致非洲新“废物时代”的出现。电子废物、塑料和一次性婴儿尿片是这种新废物的基本例子。国家和地方政府没有足够的资源和能力来管理这一日益严重的废物问题，废物管理往往是城市主管部门最大的预算项目。废物管理方面的不足对社会造成环境和卫生问题，从而影响生活质量和经济。废物产生甲烷和氯氟化碳等气体，破坏大气层，导致气候变化。需要有效的废物管理来减少这些气体的排放，降低火灾危险程度，减少空气和环境



污染，其中一些对健康产生严重影响。垃圾场和垃圾填埋场管理不善产生的沥滤液导致水和环境污染。非洲尚未大力寻求采取回收利用、厌氧消化废物和转废为能备选方案的机会；在南非，仅 4.5% 的家庭废物得到回收利用，而经合组织成员国的平均值为 24%。

## I. 为低碳经济融资

140. 大多数非洲国家很少利用可通过清洁发展机制基金获得的气候变化融资。最近结束的第二十一届联合国气候变化框架公约缔约方大会提供了 100 亿美元以资助绿色经济方案。这一次，非洲国家应探索和利用这些资源，并利用它们来推动清洁能源、清洁运输、清洁建筑和蓝色经济方案的升级，并将其纳入主流。

## J. 政策问题和方向

141. 随着认识到全球经济已进入新的低碳阶段，并注意到非洲城市增长对资源的需求和对气候变化的影响，若要非洲大陆在新兴的全球低碳经济阶段不被边缘化，显然需要从根本上转变观点。

142. 急需解决以下问题：薄弱的城市规划和计划的执行、对排水基础设施的投资不足，以及废物管理不善，这些问题导致城市卫生不佳，其主要受害者是穷人。

143. 急需通过规划这一减少城市生态足迹的城市管理工具来满足城市扩张模式和分散型城市的需求，分散型城市比紧凑型城市消耗更多能源，人均产生更多污染。换言之，所需的是对城市形态进行空间重构，以使居民区一级的住房、工作和设施密度更大，搭配更多样。缺乏政治意愿、机构治理不善以及法律、规则和条例不适当似乎共同构成了上述规划干预措施奏效的最大障碍。

144. 在该政治背景下，规划需要推行确保新发展不以汽车为导向的模式，或需要创建没有汽车是优势而不是障碍的城市。这对专为低收入家庭设计的发展尤为重要，而大部分低收入家庭目前远离城市和就业核心区。密集的公共交通网络将减少空间排斥和不平等现象，并减少交通拥堵和与交通相关的温室气体。

145. 城市人口不断增长和新兴的清洁和绿色技术通过循环利用和回收废物中的材料（包括有机粪肥和能源），在化石燃料使用方面实现重大转变，并减少对化石燃料的使用，从而为非洲建立绿色循环经济提供了机会。换言之，除技术外，结构转型将需要推动以下可持续行为：促进回收利用废物、使用公共交通、步行、骑自行车（软出行）、在当地种植粮食、改变膳食及使用公园。

146. 非洲需要利用可持续发展目标 11 和全球对气候变化的关注/共识创造的新的机会之窗，来筹措资源，以支持打造低碳经济和可持续城市化的城市议程。

147. 总体而言，非洲的城市气候变化政策正处于初级阶段。为了避免过去的错误，非洲各国政府需增强数据收集能力，解决缺乏高质量气候变化数据的问题，促进使用温室气体清单，以及增加可再生能源和清洁发电；加大使用工业、交通和建筑物适用的技术；对交通管理和基础设施进行投资，以减少交通拥堵、污染和事故。

## 六、 城市化与治理

### A. 良好治理：贯穿各领域的转型发展驱动因素

148. 非洲实现良好治理意味着强大的机构、有效的制衡机制、适足的监管和法律框架，以及强有力的执行机制，从而最大限度地减少腐败。然而，由于实施的国家权力下放方案有限、城市中央和地方政府责任不明确等因素，大多数非洲城市地区缺乏有效且民主的城市治理和管理。

149. 因此，非洲城市化和转型议程的所有方面都应强调良好治理。《人居议程》认为，只有地方主管部门将权力下放、采用问责制、以公民为中心且财政安全，才可实现可持续的人类住区。这需要权力下放的和负责任的地方城市治理，包括加强公民参与对其有影响的问题的决策；人们可以选择和取消选择代表和管理他们的人；增强地方财政自主权，即自由确定和征收税收和使用费，自由借贷资金和挑选项目承包商。本报告这一部分审查了自 1996 年以来的治理进展，并强调需要对不可逆转的权力下放采取行动。

### B. 趋势和驱动因素——权力下放和治理

150. 在《21 世纪议程》和《人居议程》框架中，民间社会和地方政府已被调动起来，成为城市发展和服务提供的关键利益攸关方。为了让公民加入参与式发展，自 1990 年代以来，大多数非洲国家已通过了宪法和法规，规定权力下放的地方治理。但是，有证据表明，事实上国家一级（中央政府）对地方主管部门（地方政府）以及各级政府和公民之间的权力下放是不完整的。这种不完整的权力下放使中央-地方关系更加紧张，影响可持续城市发展的实现。在一些国家，权力下放的国家行政机构仍然对地方政府负责。

### C. 地方资源和地方政府财政的核心作用

151. 提高地方财政自主权是权力下放的地方治理的一项重要指标。然而，大多数城市地区财政依然薄弱，并且依赖中央政府，博茨瓦纳的数据则证明了这一点。地方政府收入的两大来源是中央政府赠款（大多数城市多达 75%）和“自主收入”，通常来自土地/财产征税或费率、租金及供水和垃圾管理等市政服务收费。非洲高度非正式城市经济体的地方政府难以对商业、居民和机构等征收税款、费率和使用费。土地应是自主收入的主要驱动力，但却管理不善，发达城市的大部分地区未纳入评级制度，在刚刚摆脱冲突的国家、快速无序扩张的城市及富人和穷人非正规住区迅速增长的城市尤其如此。例如，马塞卢仅征收 10% 的潜在土地收入。

### D. 负债累累的地方政府

152. 面对质量低下的服务和日益退化的基础设施，居民普遍拒绝付费；不愿意付费是一项重大挑战。地方主管部门依靠中央政府提供赠款和贷款，特别是资本发展，近 70% 的自主财源收入用于支付工作人员的薪金。然而，各国中央政府往往使地方政府不能及时支付这些赠款。致命的趋势是中央政府各部门不支付或推迟支付水费，或拒绝搬迁和地方主管部门提供给中央政府机构的其他服务。这种状况使地方主管部门负债累累，无法支付经常性支出，更不用说资本发展。其他挑战是无资金的授权任务——地方主管部门需要提供中央政府未配套分配赠款的服务。中央政府还可否决地方主管部门做出的决定和制定的战略。

## E. 政治赞助和腐败

153. 地方政府财政薄弱也因政治赞助文化而加重，一些选民期望当选者奖励他们无偿服务和资源，作为对投票的回报。因此，各级治理均容忍腐败。如之前提到的，腐败危害极大，是一种安全威胁，导致每年高达 600 亿美元的非法资金外流。没有透明和问责的资源调动和管理，非洲转型议程将无法充分开展。

## F. 替代融资来源

154. 一些地方政府已尝试推出“现付自运”、“成本回收”或“现收现付”治理，即居民在享受水、电、交通运输、停车、卫生、教育、登记或任何其他公共服务时即时为消费付费。然而，相比于富人，这些计划似乎对穷人更加不利。真正的问题是市政服务的提供和收费的可负担性和公平性。因此，民间社会和社会运动常常动员人们反对成本回收方案。

## G. 基于业绩的赠款方面的著名经验

155. 为促进地方主管部门以透明、参与和可问责的方式对市政服务征税，以及规划和交付市政服务，自 1990 年代以来，发展伙伴和许多国家的政府已试行采用业绩相关的赠款。这些赠款已用于肯尼亚、莫桑比克（支持马普托项目）、斯威士兰、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和津巴布韦（见下表）以及马里和埃塞俄比亚等国。最近，马普托项目的积极成果在埃塞俄比亚得到了复制。

### 改善地方政府财政：莫桑比克支持马普托项目案例

指标	基准年价值 (2006年)	目标值 (2009年)	项目结束时的成果 (2010年)	2020年的成果
征税	350 万美元	770 万美元（高于基准年 120%）	980 万美元（高于基准年 180%）	*
垃圾场收集和存放的固体废物	253 吨/日	600 吨/日	650 吨/日（2011年）	*
处理新建筑许可请求的平均时间	8 个月	3 个月	28 天	*
财年结束后六个月内完成并公开的审计	无	一年期	2008、2009 和 2010 年开展	*

**资料来源：**见 <http://documents.worldbank.org/curated/en/2012/02/16187076/mozambique-promaputo-maputo-municipal-development-program-project>。

156. 在埃塞俄比亚，城市发展、住房和建筑部支持向 19 个地方主管部门提供业绩相关的赠款，在获得改善的饮水和卫生设施、公路、排水、废物处置和新市场方面的主要受益人基数达 285 万（50%为女性）。在项目结束时，所有参与城市的自主财源收入从 2008/09 到 2012/13 年之间增加了 135%。截至 2012/13 年，所有城市清理了其审计积压案件（距 2008 年五至七年的积压），并及时提交了不合格的 2012/13 年度外部审计。中央政府的赠款也增加了类似规模。因此，如果经济持续增长且存在良好治理，中央政府赠款和自主收入都将增加。

157. 1999 和 2004 年间，在贝宁最大的城市，权力下放管理项目超出税收征收目标。在塞内加尔，通过权力下放，简单的街道定址有助于改善服务的提供和寄送税费账单。因此，市政税收增加了 50%，收款率达 90%。类似的结果也出现在布基纳法索、几内亚、毛里塔尼亚和多哥。

158. 这些试点方案改善了税收征收、能力建设和服务提供，主要由于其参与性和地方主导的“边做边学”方法、政治支持、稳定性、可预测性和给予达到

目标的工作人员明确的奖励。试点方案还强调需为不同类型的城市定制方案，将主要大城市与中小城镇区分开来。然而，只有在发展伙伴的供资期满后，才能对这些干预措施的可持续性进行充分评估。关键点在于：可持续性将取决于城市和国家经济的持续增长，从而为中央政府能够继续支付与业绩相关的赠款提供收入基础。

## H. 无资金的授权任务

159. 国家背景决定了这些赠款的性质和结构。南非的地方政府公平分享方案纳入了公平原则和要素，以及自主财源收入更正因素，似乎是一种良好做法。该方案的良好做法围绕持续参与和透明审查，以考虑到不断变化的情况，考虑到不同类型的城市，并最大限度地减少无资金授权任务的出现，即地方主管部门需要提供中央政府未配套分配赠款的服务。

## I. 借款

160. 借款和设定服务费率的法律和机构能力是很多国家权力下放治理的一个关键方面。但通常情况下，地方主管部门经中央政府批准才可借款或设定费率。实际上，城市地方主管部门的信誉很薄弱，在中央政府信誉同样薄弱的情况下尤其如此。在某些情况下，中央政府可以阻止设定财政上可行的关税和阻止拨赠所欠地方主管部门的费用。这使得许多地方主管部门出现了巨大的财政缺口，债台高筑，无法支付资本发展、薪金以及其所提供服务的成本。

## J. 商业化和私有化

161. 如果全球趋势是一项准确指标，那么服务的商业化和“现收现付”有可能继续扩大（例如，智能水表和智能电表）。为了增加这些方案成功的机会，地方政府须投资更多参与性治理，例如，参与性预算制定。应与非正规经济利益攸关方加强对话，将非正规经济部门转变为提供服务和基础设施的主要捐助方和合作伙伴，并与贫困家庭加强对话，确保定价负担得起且公平。国家政府和地方政府的收入基数要比需求增长更快，应采取措施，收集所有亏欠地方主管部门的债务，并扩大现有的良好做法。

## K. 创新治理

162. 在整个非洲大陆，“节俭创新”一直在发展，其中信通技术经过发展适应，可进行资金转移、商品和服务的销售和支付。节俭创新可能被视为私营部门在提供服务方面的一种扩展，但通过促进普惠金融、提供信息和服务、参与政治活动和治理、提供教育和卫生服务以及商业机会，节俭创新已经在短期内惠及许多处于非洲发展金字塔底层的人。大多数国家认识到但尚未充分利用信通技术的优势以及电子政务、电子立法、电子卫生、电子教育和电子商务方面的新创新做法。全国范围的方案正处于起步阶段。例如，博茨瓦纳的信通技术政策(Maitlamo)是一项综合性方案，包括扩大互联网接入和为穷人免费培训使用电脑。技能和基础设施仍是此类方案所面临的一些主要挑战。基于社区的系统还通过创新和具有成本效益的方式促进了城市治理和发展进程（插文 12）。

插文 12

### 社区在城市发展中的作用——卢旺达的 Umuganda

Umuganda（译为“团结起来，共同取得成果”）是社区如何参与城市发展的一个范例。在传统文化中，社区成员呼吁其家人、朋友和邻居帮助他们完成一项艰巨的任务。Umuganda 不仅可以带来经济效益；它还加强社区参与，增强不同背景和不同层次的人之间的凝聚力。通过收获志愿劳动的成果，

以及在该国投资更多资本（自 2007 年以来超过 6000 万美元），Umuganda 促进了城市的增长和发展。成功的项目包括建立学校、医疗中心和水电厂，以此恢复了湿地，创造了高产农田。

资料来源：卢旺达人居三国家报告，第 38 页。

## L. 治理与法治

163. 城市规划法律和城市管理法律往往因为不合时宜、并非社会所需也不切合实际而丧失信誉。需要新的契约来制定社会所需且符合实际的城市管理法规：对领导人和普通公民均有约束力的契约和法律。

## M. 国际、区域和地方伙伴关系

164. 意识到伴随着城市化和城市增长的是非正规住区的蔓延发展和巨大的基础设施缺口，国际发展伙伴关系需要实现重大的飞跃性变化。需要更加注重城市发展，以分享专门知识，调动基础设施资源，开展能力建设。

165. 对于城市地方主管部门依靠中央政府进行借款实施项目或转移贷款的重大城市项目来说，伙伴关系是十分重要的。在安哥拉，城市管理和服务仍由中央政府各部门提供。2012 年完成、耗资 35 亿美元的罗安达（凯兰巴市）城市发展和住房项目等工程是由外部贷款资助的。同样，2015 年完成、耗资 4.75 亿美元的亚的斯亚贝巴城市轻轨是由中央政府预付的外部贷款资助的。内罗毕-锡卡公路改善项目（插文 10）的部分资金是非洲开发银行向肯尼亚政府提供的贷款。今后的基础设施项目要采用低碳技术，特别是在住房、能源、交通、水和环境卫生等方面，尽量减少后代的债务负担。

## N. 能力限制

166. 非洲大多数国家和地方政府面临着规划和管理快速城市化的技术、人力和财政限制。相对于快速的城市化进程，城市规划、管理、立法和治理也表现不佳，因此尚未准备好管理持续或预测的城市化。

## O. 数据和知识限制

167. 这一挑战限制了循证战略、计划和决策，妨碍实施工作的长期远景规划、监测和评价。

## P. 不同层级政府之间的协作与合作

168. 地方政府和中央政府需要利用问责制框架和指标订立关于目标和结果的合同。许多经常相互矛盾的方案和政策倡议扼杀了地方主管部门有效运作的能力。

## Q. 行政机构不适应发展

169. 对于城市将要发挥的新作用，行政机构往往不适应，灵活性不足。机构仍是静止不变的，而城市化正快速变革空间配置，因此，机构不能适应城市集群的潜在作用。

## R. 地方规划不融入国家规划

170. 在国家发展规划中，国家没有将城市化作为一个横向大趋势进行考虑。国家发展和经济规划者对城市地区和城市化在发展过程中可发挥的作用的关注有限。

171. 在规划国家领土时，国家城市政策应基于国家共识，适当区分城市治理和管理模式。这意味着微型经济、人口稀少的小城镇不能像二级城市或都市中心那样运作，因此，国家政府和省/区政府必须发挥积极作用，实质性地下放大都市区和二级城市的功能权力和财政权力。随着地方主管部门机构能力的增强，国家城市政策应阐明交错下放权力的理由，并在系统的财政和立法改革议程中加以监督。

## **S. 政策问题和方向**

172. 在提供服务和扩大成本回收政策方面，市政主管部门必须不断克服三重挑战，即承付能力、不愿支付和不愿强制执行支付。政府和市政主管部门也应更多地与公民接触，确保权利不受损害，增强承付能力和公平性，避免一些城市中出现的社会紧张局势，特别是与服务私有化相关的社会紧张局势。更为重要的是，虽然重视地方解决上述挑战，但不可持续的城市化模式远远超出了地方和国家层面，进入了国际治理、贸易和监管体系。

173. 鉴于城市的财政实力是城市治理和提供服务能力的关键要素，因此应该更加注重增加“自主收入”创收和人均可消费收入的份额。同样地，未来的监测应该注重追踪总收入中自主收入份额的提高。根据一些国家自 1990 年代以来与主要利益攸关方合作实施的试点方案经验，有可能扩大对地方政府采用基于业绩的赠款。提高城市土地自主收入的表现应是一项主要业绩指标。

174. 土地可能是地方主管部门的主要收入来源，但其管理并不妥善。成员国应使地方主管部门能够对高效的土地管理和税收征收进行更多投资，并优化土地价值捕获。在与地方政府的關係中，中央政府应努力确保没有任何无资金的授权任务。

175. 将需要加强能力建设和多层次协作，以提高国家和地方的治理能力和业绩。需要为非洲大学的研发发掘新的支持力量。结构转型议程将要求地方创新通过政府、大学和私营部门之间相互信任并建立伙伴关系来解决地方的问题。

176. 人居三国家报告显示，在许多非洲国家，一般人口在城市发展规划进程和相应政策制定中的参与度仍然很小。在这方面，非洲国家应引入和执行允许公民（包括弱势群体）参与发展规划和政策制定的流程。这要求进行深入的城市治理改革，建立适当的审议、缓和冲突、合作、共同生产和相互学习机制，从而在城市发展中作出最佳决策。

## **七、 结论和建议**

### **A. 城市化促进结构转型**

177. 快速的城市增长和城市化进程为加快非洲转型和提升应对其发展挑战的能力提供了前所未有的机遇。世界各地的证据表明，将经济发展和城市发展联系起来会产生积极的互动或溢出效应，从而改善经济社会福利。

178. 人居三国家报告中提出的建议以及区域协商会议上提出的意见证实，与 20 年前相比，整个非洲更加意识到，城市增长和城市化不可再被忽视。正如非洲联盟《2063 年议程》所述，非洲各国政府更加团结于建立一个和平、一体化、繁荣大陆的结构变革愿景。因此，政策制定者应利用这一势头来激励公民，将城市化和城市管理问题纳入所有国家发展和部门方案的主流。

179. 本报告重申《人居议程》原则和目标的持续有效性及其对《新城市议程》的意义。它进一步重申住房和城市可持续发展对非洲增长和结构转型的重要性。《2063 年议程》将在一个城市时代进行落实，到 2035 年，非洲城市化率将达到 50%，11 亿城市劳动力（超过印度或中国）将在全球范围内进行显著的生产消费。因此，如果规划和管理良好，城市增长和城市化可为创造体面工作、提高生活水平和可持续发展提供机会。

180. 为利用城市化促进结构转型，城市和人类住区需要根据国家发展目标进行良好规划和管理。这就要求将城市化纳入国家发展规划的主流。它还要求国家城市政策为可持续城市化制定战略和对策框架。通过城市规划、管理和立法为未来的城市增长做准备是至关重要的，包括在中等城市地区，预计非洲大部分城市增长都发生在这些地区。

## **B. 人口趋势和政策行动**

181. 人居三国家报告和联合国《世界人口展望》的数据显示，1990-2015 年的 25 年期间，非洲的城市增长率一直很高，平均为 3.49%，年均城市化率为 1.03%。城市快速增长的主要驱动因素仍将是自然增长、人口从农村涌向城市、区域移民以及近郊区和农村居民区在行政上重新归类为城市地区。其他重要的人口特征包括城市首位、青年人口暴增和中产阶级不断壮大；各区域、各国国内和各城市内具有多样性；生育率和死亡率下降；预期寿命上升；文化水平提升，包括女孩的文化水平。

182. 非洲大陆的主要城市继续增长。其中大部分是面向全球的低海拔沿海城市，需要基础设施来降低气候变化和海平面升高的风险。但未来的城市增长和城市化将发生在中小城镇，主要在内陆。这就要求分类干预，以提升各类城市的能力和基础设施，促进发展整合小城镇和农村农业投资。

183. 所有参与磋商的利益攸关方均同意，非洲必须将其青年人口暴增转变成人口红利，避免将其转变成人口负担。为此，需要对社会基础设施和个人技能进行投资，特别是在创业、科学、工程和技术领域，使得非洲青年能够在日益全球化的世界中参与竞争并自创工作机会。

## **C. 城市化促进经济生产力**

184. 1990 年代以来，由于政治稳定、政策更好、治理改善、国内服务市场稳定、基础设施投资以及由金砖国家的需求带动的商品价格上涨，非洲经济平均增长率达到 3% 以上。但这一增长既没有转化为工作机会，其福利也没有得到公平地分享。通过增加进口，包括进口可在当地生产的主食谷物，不断扩大的城市商品和服务市场已经得到满足。分析表明，为实现可持续的非洲城市化，要实现《2063 年议程》所设想的结构转型，农业工业化投资需要利用中小城镇的城乡联系，重点关注增值、区域一体化、多样化以及提高中小型企业而非正规经济部门的劳动生产率。

185. 对于非洲而言，要利用城市化和城市增长的巨大潜力，减轻实际的和可能的不利影响，需要在至少四个相互关联的城市财政健康领域采取协调一致的政策干预：城市制度和治理；人身健康、空间规划和设计；政治意愿；政治承诺。下一节将着重介绍这几个领域。

## D. 包容性城市化促进包容性社会

186. 自 1996 年以来，在千年发展目标框架内，通过与国际伙伴进行合作，许多国家已经投资改善城市卫生、水和卫生服务，从而减少生活在贫民窟的人口比例。然而，服务、土地和住房的数量、质量和可负担性对多数人而言仍是一大问题。在提供城市基础设施、住房、水、垃圾、安全和其他服务方面，越来越多的商业化和私营部门主导的解决方案增加了城市分化、封闭社区和贫富差距。这些经验和证据表明，国家需要进行更多而非更少的干预，以平衡私营部门解决方案中深化的和不可持续的差距。

187. 此外，还敦促中央和地方主管部门采用全部办法，解决土地和住房供应问题：供给侧瓶颈（土地、建筑材料）、行政、体制框架和财政。这需要在社会和经济各层面和各部门进行基于明确和参与性战略的协调。

188. 本报告分析的证据表明，生产性城市和安全城市往往是土地和服务得到公平分配的城市。需要采取措施，扩大获得负担得起的土地和住房的机会。这表明应优先考虑加强使用权保障，特别是穷人的使用权保障，认识到并对抗富人和开发商串通腐败政客和官员进行的土地掠夺灾难。

## E. 权力下放治理、公民赋权和资源调动

189. 人居三国家报告数据证实，可持续的城市是人人享有的城市，而非少数人享有的城市。这可以通过促进所有公民更多地参与地方一级的城市治理和管理的行动来实现。同时，各国政府应促进对地方政府和城市管理进行权力下放，增强城市和公民的权能——在政治、财政和技术上——在日常生活的各个方面，在提供住房和可持续住区方面（住房、土地、财政、基础设施、社会服务等）。

190. 各国政府颁布了在土地改革和管理、性别平等和地方政府得到权力下放领域可能具有再分配性和变革性的法律和宪法。然而，人居三国家报告、研究证据和民间社会的贡献表明，司法（特别是妇女在土地问题上）、增强权能和权力下放问题仍是政策辩论、发展实践和日常生活中的重大缺口。解决困扰非洲的多个问题——城市贫穷、性别不平等、收入不平等和社会不平等——需要充分和不可逆转地增强所有公民的权能，妇女，在非正规经济部门中工作的妇女以及生活在非正规住区和贫民窟的妇女尤其如此。正如非洲的《2063 年议程》所确认的那样，应支持非正规经济部门将促进增值和体面工作作为优先事项。

191. 土地可能是城市地方主管部门的主要收入来源，但其管理并不妥善。重点应仍为提高地方政府提供服务的能力，增加自主收入创收和人均可消费收入的份额。这就需要中央政府对高效的土地管理和税收征收进行更多投资，优化土地价值捕获，并消除土地管理中的腐败问题。

## F. 环境、包容性空间设计和基础设施

192. 随着城市化的进程、经济的增长、中产阶级的兴起以及复杂消费形态的增加，相关的基础设施、交通运输、出行和废物问题可能会恶化。案例研究分析表明，修建更多更宽阔的道路不会解决出行和交通拥堵问题。行之有效的三重行动，扩大低成本、高频率的公共交通，增强大多数穷人的流动性。但是要减少交通拥堵和相关的社会环境问题，需要采取行动限制富人使用汽车，例如，罚款、控告、空间排斥和收取昂贵的停车费。只有结合确定的干预措施，减少城市无序扩张，有利于建设人口密度高的紧凑型城市，为行人、公共汽车、有轨电车和自行车创造公共空间，才能实现这两种干预措施的最大惠益。这些



干预措施是政治性的，而非技术性的：国家和地方政府领导人必须有政治意愿，作出飞跃性改变，致力于建设实现技术规划成果的政治框架。

## **G. 城市绿色经济的未来**

193. 意识到世界正在进入低碳经济阶段，非洲不得不相应地进行重组。需要加倍行动来投资绿色增长，并通过适当的制度、税收和财政激励措施以及基础设施和教育投资，扩大太阳能、风力发电、热能和生物燃料的技术和应用。鉴于其制定规章的权力及其作为雇主，以及作为商品和服务的提供者和消费者的角色（地方主管部门分工），城市地方政府在将低碳经济实践纳入主流方面具有潜在的领导作用。这是未充分利用的红利，政府不应再忽视或破坏。

## **H. 贯穿各领域的行动**

194. 治理、性别、数据收集、有效分析和监测等问题被认为是贯穿住房和人类住区各个方面的问题，应纳入所有政策行动。应加强编制高质量的城市人口统计数据并研究人类住区和可持续发展，以在数据收集、扩大和深化分析质量方面保持严谨性，并以其可用的方式向更多政策制定者和利益攸关方受众提供数据。非正规经济部门的关键变量及其对国内生产总值的贡献、城市及其对国内生产总值的贡献、循环移民、城市出行以及对非洲经济的服务部门和数字交易贡献的准确估计也需要更佳数据。

195. 在整个非洲，扩大和提升信通技术带来的机会经过发展适应，已能够进行资金转移、商品和服务的销售和支付、政治动员和社会互动。然而，许多中央和地方主管部门尚未充分利用信通技术的优势以及电子政务、电子商务、电子立法、电子卫生、电子教育和电子商务等方面部署的新创新做法。在这一领域必须加快对基础设施、教育和能力的投资。

## 参考文件

- African Union Commission (2014). Common African Position (CAP) on the post-2015 development agenda. March 2014. Addis Ababa: The African Union. [www.africa-union.org](http://www.africa-union.org) [last visited 28 February 2016].
- Beacon (2014). Urban solid waste characteristics and household appetite for separation at source in Eastern and Southern Africa. *Habitat International*, vol. 43 (2014), pp. 152–162, available from doi :<http://dx.doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.02.001>.
- Development Workshop (2014). Cacuaco Atlas, July 2014. Luanda: Development Workshop, pp. 4–5.
- Ghana Statistical Office (2010). Population and Housing Census 2010.
- Global Land Tool Network (2014). Addressing the information requirement for the urban poor: STDM pilot in Uganda – Brief 1/2014. Nairobi: UN-HABITAT/Global Land Tool Network.
- Kessides, C. (2006). The urban transition in Sub-Saharan Africa: implications for economic growth and poverty reduction. Washington DC: The Cities Alliance.
- Mason, N. M., T. S. Jayne and B. Shiferaw (2015). Africa’s rising demand for wheat: trends, drivers and policy implications. *Development Policy Review*, vol. 33, no. 5, pp. 581 – 613.
- McKinsey and Company (2012). The rise of the African consumer: a report from McKinsey’s Consumer Insight Centre, South Africa.
- Misago, J. P., Monson, T., Polzer, T. and Landau, L. (2010). May 2008 Violence against foreign national in South Africa: understanding causes and evaluating response. Research Report, Forced Migration Studies Programme (FMSP) University of Witwatersrand) and Consortium for Refugees and Migrants in South Africa (CoRMSA), Johannesburg.
- Overseas Development Institute (ODI) (2010). Hidden and exposed: urban refugees in Nairobi, Kenya. Humanitarian Policy Group Working Paper. London.
- ODI (2014). Remittances: the huge cost to Africa in money transfer fees. London: Overseas Development Institute, Report, April 2014. <http://www.odi.org/remittances-africa> (last visited 12 Dec. 2016).
- UNDESA (2014). World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights (ST/ESA/SER.A/352).
- UNEP (2013b). City-level decoupling: urban resource flows and the governance of infrastructure transitions. Nairobi.
- UN-Habitat (2006). State of the World’s Cities 2006/7 – The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda. Nairobi.
- UN-Habitat (2010). State of African Cities Report. Nairobi: United Nations.
- UNISDR (2015). Sendai framework for disaster risk reduction 2015-2030. United Nations Office for Disaster Risk Reduction. [www.unisdr.org](http://www.unisdr.org) [last visited 28 February 2016]
- \_\_\_\_\_ (2015). Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation, available from <http://www.wssinfo.org> (last visited 12 Dec. 2016).
- World Bank (2008 and 2015). Ethiopia – Urban local government development project. Washington DC: World Bank.
- <http://documents.worldbank.org/curated/en/2008/05/9435993/ethiopia-urban-local-government-development-project> [last visited 28 February 2016]
- World Bank (2015a). The Africa Competitiveness Report 2015. Washington DC: World Bank/World Economic Forum/African Development Bank, pages 4-6.
- World Bank (2015b). Ethiopia – Urban local government development project. Washington DC: World Bank.