



大会

Distr.: General
15 October 2016

Chinese
Original: English

联合国住房和城市

可持续发展大会（人居三大会）

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（人居三大会）拉丁美洲和加勒比区域报告：可持续的平等城市

秘书处的说明

联合国住房和城市可持续发展大会（人居三大会）谨转递人居三大会拉丁美洲和加勒比区域报告：可持续的平等城市。本报告由拉丁美洲和加勒比经济委员会（拉加经委会）以及联合国人类住区规划署（人居署）拉丁美洲和加勒比区域办事处与人居三秘书处合作编写。

来自该区域不同国家代表各界，包括学术界、民间社会、联合国各机构和方案以及政府机构的诸多专家个人参与了本报告的编写。

目录

秘书处的说明.....	1
一、 导言.....	7
二、 我们要向何处发展？城市化与发展：趋势与预测.....	9
A. 拉丁美洲和加勒比的城市和人口过渡与该区域的新挑战.....	9
B. 拉丁美洲和加勒比的城市增长情况.....	10
C. 城市无序扩张的爆炸：拉丁美洲和加勒比城市共同面临的一种现实	12
三、 城市化与经济.....	14
A. 生产基础、就业、消费和城市分配的过渡.....	15
B. 拉丁美洲和加勒比的生產率和城市经济.....	17
C. 创意经济：经济、生活质量和可持续发展.....	18
D. 效率与基础设施.....	19
E. 消费与数字化.....	19
F. 非正规经济长期存在.....	20
G. 城市就业与青年.....	20
H. 城市就业与性别.....	21
I. 城市土地经济学与城市生产.....	22
J. 拉丁美洲和加勒比的價值获取.....	22
四、 城市化与社会平等.....	23
A. 城市不平等的新方面：老龄化进程、城市青年、性别平等和种族多样性	25
B. 人口老龄化.....	25
C. 城市青年.....	27
D. 城市性别平等.....	27
E. 种族多样性与城市不平等.....	28
F. 结论.....	30
G. 城市暴力与不安全.....	39
1. 暴力与不安全.....	39
2. 暴力与不平等的面目.....	41
3. 暴力的空间不平等.....	41
4. 解决暴力和不安全的公共管理.....	42
5. 政策提案.....	43
五、 城市化与环境.....	44
A. 城市生态系统和减少的环境服务.....	45
B. 水和流域管理.....	46

C.	享用安全饮用水和环境卫生	46
D.	城市和海洋	48
E.	公园、绿地、森林和生物多样性	48
F.	动植物群	48
G.	大气污染	48
H.	固体废物	49
I.	能源消费	49
J.	粮食安全	50
K.	自然灾害和气候变化：风险和脆弱性	50
L.	公共管理诊断	52
M.	生产、分配和消费造成污染和城市生活质量的下降	53
六、	城市化、治理和体制能力.....	58
A.	体制能力的薄弱和不对称削弱了公共行动	58
B.	拉丁美洲大城市中的体制框架和类型	60
C.	区域内的空间规划政策	64
D.	加勒比面临的城市治理挑战	65
E.	城市数据难题	65
F.	更新城市治理：城市权和公民参与	65
G.	公民参与	67
H.	城市条例	68
I.	新型城市融资	69
七、	结论和建议.....	76
	参考文献	78

人居三大会议拉丁美洲和加勒比区域报告：可持续的平等城市

执行摘要

1. 拉丁美洲和加勒比新的可持续城市发展议程对于各国的发展和该区域的可持续未来至关重要。

1. 拉丁美洲和加勒比国家正在巩固城市化，其主要挑战与其说是解决从农村向城市快速过渡的各种问题，毋宁说是提高生活质量、弥合不平等差距和实现城市可持续性。城市巨大的经济和人口权重加上城市巩固产生了两个重要影响：第一，城市化和城市发展创造价值，应该是各国发展的核心；第二，能够扩大城市化惠益的城市发展与城市政策对于该区域的可持续未来至关重要。

2. 拉丁美洲和加勒比与城市-人口的双重过渡。

2. 如今，该区域正出现双重过渡：城市（从农村迁移到城市的速度大减）和人口（人口增长率下降和人口老龄化）。

3. 少数大城市中心出现了经济、人口和行政高度集中。但是，中等城市也越来越引人注目，虽然这些城市常常位于大都市地区和系统中。大城市中心的外部不利因素影响到经济增长和生活质量，所以，为了促进该区域的发展，必须主要从经济方面并在顾及城市间移民的情况下，考虑城市系统和不同规模城市之间的互动。

4. 拉丁美洲和加勒比城市地区的增长呈中等密度模式，这对环境和经济构成了挑战，增加了以包容的方式获取城市商品和服务的成本。加勒比岛屿国家的增长呈特低密度模式，城市地区和农村地区连绵交错。城郊地区的土地和人口增长常常与城市中心人口减少有关。然而，这种模式也有例外，某些城市中心人口增加，城市再生和密度增加。

3. 新的生产、分配和消费模式与城市经济中阻碍经济包容性和普遍享受城市发展的好处的陈旧结构性挑战并存。

5. 尽管通常不是城市开展的活动（加勒比的出口和旅游业）在区域经济中发挥了重要作用，但城市、特别是大都市对该区域的国内生产总值（国内总产值）作出了重大贡献，主要通过强大的服务业和贸易部门。然而，除该区域传统的结构性挑战（生产率低、不正规及缺乏对基础设施和知识的投资）外，与城市化和规划的薄弱环节相关的外部不利因素限制了城市可为城市发展提供的惠益（集聚经济和规模经济、生产要素相隔不远、观点和创新的交流）。

6. 尽管在过去十年里取得了积极成就，但城市经济中的非正规就业率仍然很高，限制了人们、尤其是妇女和年轻人获得更好工作条件，并表明地方包容性发展和创造优质工作岗位的重要性。

7. 尽管某些国家和城市是创造和使用创新工具以获取和分配城市土地价值变化产生的收入的引领者，但该区域仍然面临城市化收入分配极其不均的问题。

城市土地管理缺乏包容性，它决定了该区域的主要城市挑战：社会经济隔离、城市非正规性、获得住房、投机及低效的房地产征税制度。

4. 减贫和获得住房方面取得了巨大成就，但不平等、社会空间隔离和公共安全仍然是区域议程上的核心主题。

8. 不平等是该区域各个国家和城市的一个主要结构性特点，因为它决定低收入群体的境况非常脆弱，它的空间表现形式为社会经济隔离，并与暴力和犯罪行为猖獗有关。增强城市地区的包容性是拉丁美洲和加勒比的一个主要挑战。

9. 尽管各国政府在减贫方面作出了重大努力并在减轻不平等方面也作出了努力，取得了一定成就，但拉丁美洲和加勒比国家和城市仍然是世界上最不平等的。除其他因素外，由于社会人口方面的变化，不平等有新的形式，表现在四个主要方面：人口老龄化；年轻人境况脆弱；性别不平等长期存在；区域内移民和进一步承认种族多样性和不平等现象。

10. 正如社会经济居住隔离、非正规住区和无法平等获得住房及城市土地所表明的，不平等对城市具有重大影响。然而，该区域各国在减少住房短缺和非正规性方面取得了重大进展，目前正集中精力应对住房和居住区质量欠缺等其他挑战和提供公益和服务。改善获得住房的机会对于确保城市地区的包容性至关重要。同样，重点推动让该区域的人拥有自己的住房有时忽略了住房接通城市设施和服务的问题，并常常忽略其他政策选择。

11. 在几十年里，拉丁美洲和加勒比区域从一个（独裁统治和游击队时期）集体暴力频发地区变成了人际暴力频繁地区，暴力和犯罪率极高。暴力通过以下三个途径与不平等发生关联：许多城市的暴力随着不平等的减少而减少（反之亦然）；受害率重现了各种形式不平等（性别、青年、族裔）；暴力分布不均，与经济脆弱程度和服务的提供、包括安全和基础设施水平相关。因此，消除不平等和隔离及促进社区干预，是建设更加安全的城市的重要步骤。

5. 易受气候变化影响的程度在增加，社会和地域影响不均，消费压力加大了生态足迹。

12. 拉丁美洲和加勒比的地区增多，给城市及其生态环境带来了环境压力，致使城市地区的脆弱性分布不均。然而，环境恶化的主要原因不是城市化，而是不可持续的生产、分配和消费模式。特别是，私人消费大幅增长，包括私人轿车拥有量增加，产生污染和造成效率低下。妥善管理的城市非但与环境可持续性匹配，而且为应对该区域的环境挑战提供了机遇。

13. 城市环境管理不能把城市视为一个孤立系统：水资源和水流域、绿地、海洋环境受到的影响、能源和物质资源消费以及空气和城市周边地区的污染，都表明那些承认城市、其生态系统服务和城市所在地域之间的关联的系统性干预措施很重要。

14. 该区域、特别是中美洲和加勒比小岛屿发展中国家极易受气候变化的影响，包括极端水文气象事件的影响，而城市化规划不力、不平等和隔离的增加

加剧了易受影响的程度。因此，可持续和包容性城市管理在建设有抵御灾害能力的城市方面发挥了必不可少的作用。除威胁人类生活和福祉外，拉丁美洲和加勒比的极端气候事件还直接影响到经济、基础设施和社会发展，因此迫切需要在国际、国家和地方一级出台适应气候变化的政策和措施，开展风险管理和城市气候融资。

6. 在承认城市是一种宏观公益物方面取得了重大进步，但在可持续城市发展管理和充分实现城市权利方面一直存在体制缺陷。

15. 大城市地区的迅速扩展造成了复杂的治理局面，城市结构和公共服务管理并不总是与行政区的划分保持一致，通常由各级政府负责。这种情况造成了与责任协调和划分相关的挑战。此外，不同规模的城市之间也有管理能力不对称的问题，小城市可利用的经济和人力资源较少。在加勒比国家中，尽管城市住区是较小的部门机构，但缺少土地政策、在有些情况下未设立市政府，同样给开展协调和采取综合干预措施带来了挑战。能够收集和监测地方数据的问题还没有得到解决，中小城市和加勒比小岛屿发展中国家的这种能力尤其薄弱，突出表明需要有国家和国际层面的全面合作方案。

16. 拉丁美洲和加勒比对城市发展过程中的平等问题的全球辩论的一个主要贡献是促进城市权利，城市权利是一项建立在民主管理城市发展进程基础上的集体权利。这一把城市视为公益物的概念以两个具体途径在该区域得到体现：一是公民参与，它对透明度和问责制产生重要影响；二是城市规章条例，推行促进包容性城市发展的工具。然而，深化并在该区域推广参与进程和更广泛地采用基于城市权利的政策有待落实。

17. 该区域要想应对税收历来很少和基础设施投资少这一结构性挑战，就必须加强城市融资，以确保可持续的城市发展。城市融资依靠两个需要加强机构建设的主要来源：第一，自筹资金，通过加强征税能力和手段来回收城市发展产生的价值；第二，通过公私伙伴关系获取（尽管重新谈判合同可能是一个主要挑战）外部资金，具体模式包括管制资产、私人投资和国际合作。鉴于该区域境况非常脆弱，要另外重点关注各种来源的气候融资，强调需要加强发现优质项目的能力，尤其是在最脆弱的次区域。

18. 拉丁美洲和加勒比区域的可持续未来与可持续城市化密切相关。因此，要创建可持续城市就必须走一条基于《新城市议程》的体制和政治道路，并有一个应对该区域城市发展步入新阶段所产生的各种挑战的区域执行计划。

一、 导言

1. 社会经济发展和城市化是两个密切相关的进程。城市化因生产、分配和消费系统转变而产生了经济、社会和环境的影响，现已经从基于主要活动的模式转向基于次要活动的模式，而次要活动在高级阶段都依赖金融资本和服务，而且以全球经济为衬托。
2. 拉丁美洲和加勒比是世界上城市化程度最高的发展中地区，有大约 80% 的人口居住在城市。然而，各国的情况不同，该区域有统一城市化的情况，也有相当一部分人口仍然与农村和农业生产有联系的情况。拉丁美洲和加勒比的发展指标基本上都受益于城市化进程，表明国内总产值和人类发展指数等指标与城市化进程加速之间存在正向的关联。由于生产要素相距更近、专业化程度提高和市场扩大，城市经济促进了生产率的提高。此外，各城市更加高效地调动人力和技术资源，带来了生产率、竞争力和创新方面的收益。
3. 在近几十年里，拉丁美洲和加勒比各城市取得的许多进展都与城市发展相关。尽管挑战依然存在，但在许多挑战与不平等 - 该区域的一个主要结构性特点 - 相关联的情况下，城市贫困率已大幅降低，收入差距也在一定程度上大幅缩小。尽管拉丁美洲和加勒比各城市仍然是世界上最不平等的城市，但积极变化表明，必须在保护和巩固其在该区域当前经济和社会局势中取得的成就的同时，执行城市和社会包容政策。
4. 该区域还在提供公益物方面出现了积极发展，城市非正规性 - 即居住在非正规住区的城市居民所占百分比 - 有所减少。在这方面，值得一提的是公共机构作出努力，改进最贫困阶层获得住房和出台综合恢复居民区政策。然而，由于重点推动让人们拥有自己的住房，租房政策等其他方面的政策受到忽略。
5. 在正在发生的社会变化中，在性别平等、特别是妇女入学率和政治参与率方面取得了进展，但在国家和国家以下各级公共管理层面上的平等仍然是一个挑战。除许多其他问题外，经济自主变动缓慢、妇女在劳动力市场的参与率不平等、工资和非正规就业差距以及城市妇女的安全一直得不到保障，突显了仍需在该区域的人类住区中执行性别平等政策。
6. 在拉丁美洲和加勒比若干国家，人们越来越认识到城市是一种公益物，城市权利和适足住房权方面的立法变革就是明证。以公民参与和城市政策等具体形式促进城市权利，是对可持续城市发展的全球辩论的核心贡献，因为它将包容和民主的城市发展置于讨论中心。
7. 通过在近几十年中巩固民主，一方面公民参与举措增多，另一方面国家以下各级政府得到发展和加强。尽管分权程度低于经济合作与发展组织（经合组织）成员国的程度，不同规模城市之间的机构资源和能力仍存在着差距，但在地方一级，各种形式治理和民主都得到了巩固。

8. 近几十年的相关变化是，中等城市的人口和经济重要性有了提高，其居民的生活质量有了改善。尽管该区域的仍然存在地域严重不平等和收入集中在少数城市中心，但正在发生变化，走向更加公平的城市系统。
9. 提高城市经济绩效和效率仍然是该区域的一个挑战。尽管城市是区域经济的一个重要组成部分，但城市化的外部不利因素、经济非正规性严重和公共部门不能很好地回收城市发展产生的价值意味着，该区域的城市可以更好地利用城市化惠益，使经济变得更有活力和更加包容。
10. 尽管该区域取得了各种社会成就，但城市仍然存在社会经济隔离，在获得城市商品和服务方面造成严重的不平等。隔离是各种不断变化的情况造成的，包括获得城市土地方面的不平等。缺少有效的土地政策和社会空间不平等的加深，也助长了城市无节制的扩展，其后果既有经济方面的（基础设施和设备成本），也有环境方面的（环境恶化、生态系统服务承受压力、增加能耗和排放温室气体等）。
11. 加强城市的安全仍然是拉丁美洲和加勒比的一个主要挑战，因为城市暴力发生率仍居高不下，在许多城市中仍在增长。这个问题因暴力与各种形式的不平等（收入、群体、居住地点）有关而变得更复杂，这不仅是一个治理问题，而且是以个城市社会包容问题。
12. 尽管该区域的基本卫生和饮用水供应覆盖面有了改善，但要想建成能够普遍获得基本服务的管理完善的城市，仍然需要解决许多质量和效率问题。致使生态足迹增加和污染程度提高的主要原因是私人消费大幅增长，而不是人口数量绝对增长。尽管人们对环境问题的认识和政治意愿在日益增强，但仍然未能有效地采取政策减轻城市及其周边地区的环境退化。在根据新的可持续城市议程制订城市公共政策时，必须使经济增长与环境影响“脱钩”。
13. 与此同时，气候变化对一个原本非常脆弱的区域的影响在加剧，给该区域城市的未来带来新的挑战。快速和不公平的城市化是造成这种脆弱性的主要原因，并产生不均衡的影响。加强利益攸关方（地方和国家政府、国际机构、私人行为体和民间社会）的协调和筹集气候资金，有助于采取必要适应气候变化措施来应对相关风险的增加。
14. 在大都市地区市政当局与城市系统之间的协调方面，该区域的情况非常复杂，推动按规定比例进行可持续城市发展的能力有差异。在此背景下，值得强调在利用优质信息监测城市发展方面存在能力差距。
15. 该区域的经验表明，拉丁美洲和加勒比国家可为《新城市议程》的审议和执行作出许多贡献。除巩固近几十年取得的成就外，《新城市议程》应支持旨在应对未获解决的挑战的地方、国家以下、国家和区域行动。就联合国住房和城市可持续发展大会（人居三大会）和执行新的 2016 年后区域城市议程而言，该区域已在普遍共识和协商一致的基础上筹备制订一项行动计划，并将落实根据《2030年可持续发展议程》和可持续发展目标、特别是目标 11（“建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市”）建立的新的城市发展范式。

二、 我们走向何处？城市化与发展：趋势与预测

16. 拉丁美洲和加勒比区域在不到 40 年（1950–1990 年）的时间里从农村快速过渡到城市并进入城市巩固阶段，此时的主要挑战不再是管理从农村快速过渡到城市，而是确保城市的生活质量和可持续性。同样，该区域正在发生的人口结构变化有两个特点：一是有利的人口情况，从事经济活动人口较多，受抚养人口相对减少；二是人口老龄化，这就要求采取措施，使城市能适应依赖性越来越大的人口的需要。

17. 财富、贫困、收入和社会经济、行政及政治职能也高度集中在少数大城市中心。尽管由于外部不利因素和中等城市的崛起及发展，大城市已失去了相对重要性，但大城市因其增长动力，将继续在总生产量中占很大比重，对该区域的发展作出贡献。

18. 城市地区已大幅增长，但该区域的人口密度在下降。除其他外，这种增长导致公用事业提供成本提高和治理复杂性增加，尽管这一现象的强度不一，但预计城市的无序扩张会加剧。在若干加勒比国家中，这一趋势导致一种城乡区域混杂的城市模式，致使两者之间的界线模糊不清。

A. 拉丁美洲和加勒比的的城市 - 人口过渡与该区域的新挑战

19. 拉丁美洲和加勒比是世界上城市化程度最高的区域之一，79.5%的人口居住在城市，仅次于北美洲的 81%。尽管城市化在该区域已是一种稳固现象，但城市人口到 2050 年估计将增长到 86.2%。这一平均值掩盖了不同国家和次区域的实情，南美洲的城市化巩固程度最高（城市占 83%），其次是中美洲（73%）和加勒比（70%），而后一个次区域各岛屿的城市化程度差异巨大（2015 年，经社部）。

20. 拉丁美洲和加勒比的的城市化进程导致城市数目猛增，城市规模的相对重要性发生变化。居住在居民不足 30 万的城市的人口减少了，居住在居民为 30 万至 100 万之间的城市的人口总体上保持稳定。然而，在过去 20 年中，居民人数介于 30 万至 50 万之间的城市数目翻番，居民人数在 100 万至 500 万之间的城市数目增加了 50%，这显示了中等城市的相对重要性在增长，其中许多中等城市是在大都市地区和大城市地域中成长起来的。与此同时，居民人数在 500 万以上的城市在历史上曾经是发展的主要支柱，在过去二十年中却相对停滞不前。据估计，在今后几年里，在城市人口持续增长但增长率较低背景下，居民人数不足 30 万的城市（小型）和居民人数在 100 万至 500 万之间的城市（中等）将增长最快（2015 年，经社部）。

21. 该区域城市化新阶段的特点是，城市人口增长放缓，出现了一个促成有利的人口情况的“机会之窗”，表明必须把努力重点放在空间和土地用途规划政策与程序上，以促进建设更加包容、有经济活力和可持续的城市。

B. 拉丁美洲和加勒比城市的增长

22. 拉丁美洲和加勒比的城市化进程导致人口和经济增长集中在一起的大城市（超大城市）大量涌现。¹该区域国内总产值有 60% 至 70% 是城市产生的（2012 年，人居署）。据麦肯锡全球研究所（2011 年，麦肯锡全球研究所）估计，2007 至 2025 年间，拉丁美洲 198 个大城市²将贡献出该区域 65% 的国内总产值增长，相当于全球国内总产值增长的 6%，是西欧各大城市预计对经济活动所做贡献的 1.5 倍多，与印度各大城市的预期贡献相似。

23. 该区域的生产（国内总产值）和人口的地域集中程度较高，特别是在巴西、智利、秘鲁和乌拉圭。³拉丁美洲国家的国内总产值地域集中程度总体上高于经合组织国家（2015b，拉加经委会）。拉丁美洲和加勒比的经活动尤其集中在城市和大都市区，集中程度高于任何其他发展中地区（2011 年，麦肯锡全球研究所；2012 年，人居署）。2010 年，布宜诺斯艾利斯省和市、墨西哥城所在的墨西哥州和圣保罗州贡献了近四分之一的国内总产值（2015b，拉加经委会）。在许多国家中，经济与社会经济、行政和政治职能都同时集中在一个或少数几个城市中。有卫星城的大都市也已经涌现，城市地域扩张意味着大城市冲破了市政当局的行政界线，实际上最终与其他城市中心联接起来，形成了大都市地区和复杂的城市系统。

24. 大城市继续驱动着该区域的增长与经济社会发展，但城市网络似乎已变得更加复杂，且经济和人口分散正在发生（2012 年，人居署）。拉丁美洲和加勒比是发展中世界唯一一个城市系统布局得到改善且中等城市数量有了增长的区域（2015 年，Roberts）。2000 至 2012 年，阿根廷、巴西、哥伦比亚和墨西哥的国内总产值的地域集中程度大幅下降，⁴而多民族玻利维亚国、智利、巴拿马和秘鲁的国内总产值集中程度（2015b，拉加经委会）有所增加。取得成功的经济体表明，区域与城市系统发展如果取得平衡，将提高中等城市的效率。

25. 一项重大变化是，中等城市的经济和人口的现实意义在日益增长，其竞争力和生产质量得到提高（2015 年，Roberts）。该区域约 24% 的城市人口目前居住在中等城市（100 万至 500 万居民）中，因为它们能够提供比超大城市更有竞争力的条件。后者出现了集聚不规模的现象（拥堵、污染、危险性和脆弱性），抵消了规模和集聚带来的好处，降低了生活质量并且抑制了经济活力

¹ 大城市：居民人数 500 万至 1 000 万；超大城市：居民人数 1 000 万以上。

² 居民人数为 20 万或以上。

³ 在多民族玻利维亚国和厄瓜多尔除外的所有拉丁美洲国家，国内总产值的集中程度超过了人口集中程度。

⁴ 在巴西，这一进程的原因是，由于里约热内卢、南里奥格兰德和圣保罗在巴西全部国内总产值中的比重相对下降，国内总产值的地域集中程度大幅降低（2015 年 b，拉加经委会）。

（2012年，人居署）。与此同时，中等城市有增长的潜力，也有机会采取旨在避免外部消极因素的战略。

26. 拉丁美洲和加勒比中等城市，例如次都市城市，经常出现在大都市地区和系统中，但它们也可能是制造业、第一产业或自然资源产业中心。新的城市类型和种类有了增加，例如因国际贸易增长出现的边境城市（2012年，人居署），以及自然资源采掘活动或在加勒比由旅游业推动产生的城市，这些城市发挥了新的移民群集聚地作用。⁵这种城市增长模式促进经济分散，并成为城市间移民增长的原因，这表明必须对城市之间的移民动态给予更多关注（2011年，Rodríguez）。

27. 为了加强区域发展，必须考虑现有的城市系统，考虑不同规模、职能和作用的城市之间的互动。事实上，人们现在认识到，决定城市在国家和全球城市系统内运作的不仅仅是规模，还有功能和与国家、区域和全球贸易、知识、竞争力和投资网络的连接。中等城市的表现既是由它们在该区域的供应链和物流系统中的水平、质量和全球取向决定的，因为供应链和物流系统是区域经济发展的基础，也是由它们提供给各国和国际上其他城市的贸易和服务决定的（2015年，Roberts）。在这方面，需要制订新战略，以支持处境不利地区中等规模城市的内源增长（通过采取鼓励下放权力、转让技能和发展地方经济的政策），使它们变成提供机会的场所，协助能促进发展的公平外源增长。巴西的经验表明，必须在管理城市系统过程中加强联系和连通，以加强治理、经济发展和战略性基础设施投资，因为这反过来又鼓励国内外投资地方经济。哥伦比亚的经验揭示了加强资源竞争的好处，让资本推动地方政府提高效率（2015年，Roberts）。

28. 拉丁美洲和加勒比城市 and 它们的增长动态对该区域的发展起决定性作用。因此，注重加强城市的公平性和竞争力的政策，是通过制订对经济绩效、环境管理、地方土地用途和城市基础设施产生影响的政策和法规，建设更加发达的关键。

插文 1：中美洲：快速、不平等和排他性城市化

虽然中美洲国家的城市化程度尚未达到拉丁美洲的平均水平（80%左右），但中美洲不再以农村为主。在四十年中，该区域的城市化程度由1970年代初的40%增至2015年的63.7%。尽管城市化进程缓慢（1990年代末该区域才基本开始城市化进程），经济以农业为主的国家直到最近才出现快速的城市化进程。

如今，在6个中美洲国家中，半数以上的人口居住在城市，洪都拉斯的城市化程度最低，巴拿马是城市化程度最高的国家。快速的城市化进程导致社会设施和城市服务严重不足，最大城市的郊区这一情况尤其明显。在城市化进程发展的同时，城市交通工具大增，但道路基础设施没有得到相应改善，出行复杂、缓慢和昂贵。

⁵ 1950年，共有320个城市的居民人数超过20 000人；半个世纪之后，共有2 000个这种城市（2011年，Rodríguez；2012年，人居署）。

预计中美洲的城市化程度会继续增加，由于它在中美洲在拉丁美洲和加勒比的人口权重会增加，高于其他区域（如南锥体地区），因此必须执行一整套政策来应对这种情况带来的挑战。因此，应该为一个人口更多、更加稠密和城市化程度更高的中美洲制订公共政策。

由于土地和劳动力市场、缺乏安全、流动困难和收入不平等因素，中美洲城市正走向住房社会空间分割和住房共居，具体表现是出现了（封闭或开放的）高档街区，与排外性街区形成鲜明对照，这些街区即便在某些城市中与其它街区毗邻，也会加剧社会隔离。这将削弱城市地区的横向社会关系，增加社会关系的分割和分层。

在所有情况下有一种东西是共同的：人口的地域分布与收入水平分布有密切的相互关联，削弱城市的社会凝聚力，使私人人和公共消费高度分化，加剧贫困的恶性循环，加强社会和地域不平等，加强在享有城市权力方面的差异，或甚至剥夺城市权利。

作者：Pablo Yáñez、Humberto Soto 和 Hernán Gómez，拉加经委会墨西哥办事处。

C. 城市无序扩张的爆炸：拉丁美洲和加勒比城市共同面临的现实

29. 拉丁美洲和加勒比的的城市无序扩张大幅度增加，但强度不同，除其他因素外，还是因为人口和收入增长；生产结构转型和地域化；家庭平均规模缩小；公用空间私有化；住房成本提高；投机；渴望居住在封闭公寓里以免受实际或感觉到的暴力的侵害；城市和空间规划不力。

表 1

拉丁美洲和加勒比（10个城市）：1990、2000和2015年城市扩展、人口、人均土地利用情况

城市	城市面积（公顷）			人口			人均土地利用情况（米）		
	1990年	2000年	2015年	1990年	2000年	2015年	1990年	2000年	2015年
贝洛	49 460	58 057	65 471	2 745 708	3 496 348	4 139 468	180	166	158
波哥大	32 155	36 966	41 550	4 450 735	6 508 251	8 854 881	72	57	47
布宜诺斯艾利斯	134 033	159 265	196 446	10 615 361	11 839 083	14 065 924	126	135	140
	9 227	17 336	27 624	475 734	732 090	1 082 217	194	237	255
	7 636	10 767	15 730	375 046	483 533	635 415	204	223	248
	2 667	3 274	3 385	206 665	241 028	266 021	129	136	127
	102 982	136 823	214 867	9 741 580	12 540 064	18 111 506	106	109	119
基多	9 965	16 750	42 894	906 139	1 405 938	2 317 510	110	119	185
	45 713	57 130	77 266	4 499 499	5 396 623	6 561 224	102	106	118
	16 030	24 596	37 246	632 644	1 164 332	1 738 963	253	211	214

资料来源：城市扩张方案，2016年，纽约大学。

30. 城市地表面积增长，已导致管理成本增加，包括在越来越偏远且人口极少的地区提供基本公用服务的人均成本在增加。同全世界其他城市地区相比，拉丁美洲和加勒比城市现在相当稠密（2012年，人居署），据纽约大学城市扩展方案估计，区域一级的人均土地利用率在1990至2015年间已经下降。但是，在该区域的许多大城市（布宜诺斯艾利斯、墨西哥城、圣地亚哥），人均土地

利用率在继续增长。根据林肯土地政策研究所的城市扩展估计数，城市无序扩张将继续在人口密度不变和人口密度每年以 2% 速度下降的情况下增长。⁶

31. 在拉丁美洲，人均国内总产值与人口密度之间有正的相关性，这表明地区人口密度越大，经济活动水平就越高。这些地区因此能够更好地利用集聚的好处；事实上，首都所在区域的人均国内总产值水平和人口密度都很高。这些城区在区域国内总产值中的份额（61%）最高，而且有 41% 的居民。也有一些人口稠密区域的生产率很低，分别占国内总产值的 21% 和人口的 32%。总共有 82% 左右的国内总产值和 73% 的人口位于人口稠密区域（2015b，拉加经委会）。

32. 近几十年的城市规划使得封闭式和单功能空间有所增加。已经观察到的一个趋势是，由于从城市中心迁移到市郊的情况在增加，许多城市中心的人口已经减少。社会住房政策和相对较低的土地成本导致在城市外围开发居住区，助长了社会空间隔离。城市中心人口减少的情况有一些例外（例如，圣地亚哥），这表明拉丁美洲和加勒比也有城市中心人口增加和城市中心再生的情况。

33. 在一些加勒比国家中，低密度城市的无序扩张也有所增加，因此在许多情况下出现了城市地区散布在农村地区中的情况，致使城乡之间的界线很难确定。在某些情况下，这形成了一个延绵不断的有多个中心的城市结构，像一个城市国家（2013 年，Verrest 等人），例如巴巴多斯。据 Angel 估计（2010 年），在若干加勒比国家中，包括巴巴多斯、圭亚那、牙买加、苏里南和特立尼达和多巴哥，如果当前的趋势持续到 2050 年，城市面积可能翻番，或者翻两番，给生态系统服务和耕地带来压力。

插文 2：可持续发展目标 11

建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区

11.1 到 2030 年，确保人人获得适当、安全和负担得起的住房和基本服务，并改造贫民窟；

11.2 到 2030 年，向所有人提供安全、负担得起的、易于利用、可持续的交通运输系统，改善道路安全，特别是扩大公共交通，要特别关注处境脆弱者、妇女、儿童、残疾人和老年人的需要；

11.3 到 2030 年，在所有国家加强包容和可持续的城市建设，加强参与性、综合性、可持续的人类住区规划和管理能力；

11.4 进一步努力保护和捍卫世界文化和自然遗产；

11.5 到 2030 年，大幅减少包括水灾在内的各种灾害造成的死亡人数和受灾人数，大幅减少上述灾害造成的与全球国内生产总值有关的直接经济损失，重点保护穷人和处境脆弱群体；

11.6 到 2030 年，减少城市的人均负面环境影响，包括特别关注空气质量，以及城市废物管理等；

11.7 到 2030 年，向所有人，特别是妇女、儿童、老年人和残疾人，普遍提供安全、包容、无障碍、绿色的公共空间；

11.a 通过加强国家和区域发展规划，支持在城市、近郊和农村地区之间建立积极的经济、社会和环境联系；

⁶ 林肯土地政策研究所，《城市扩展地图集》（2012 年）。

11.b 到 2020 年，大幅增加采取和实施综合政策和计划以构建包容、资源使用效率高、减缓和适应气候变化、具有抵御灾害能力的城市 and 人类住区数量，并根据《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》在各级建立和实施全面的灾害风险管理；

11.c 通过财政和技术援助等方式，支持最不发达国家就地取材，建造可持续的，有抵御灾害能力的建筑。

资料来源：联合国大会 A/70/1 号决议。

三、 城市化与经济

34. 在拉丁美洲和加勒比，商品和服务的生产、分配和消费有着强烈的城市印记。生产率提高和普遍获得优质商品和服务，大部分依赖于城市地区的公共和私人投资水平。鉴于近几十年对城市基础设施的投资基本上都使用公共资金，而且往往不赢利，所以在该区域许多城市中，人们都认为这种投资限制了增长、经济发展和包容。但是，加大对基础设施的投资、强化集聚经济以及减轻无规划城市扩展造成的城市规模经济低下，可对经济活力和可持续城市发展产生重大影响。

35. 拉丁美洲和加勒比城市不再以工业为经济基础，而是有了混合基础，服务部门在过去 20 年中蓬勃发展。实际上，服务部门如今在拉丁美洲和加勒比城市经济中明显占主导地位，雇用了 70% 的城市人口（2010 年，劳工组织），而且由于外国直接投资（2010 年，环境署），预计到 2025 年将会产生 6 000 多万个新工作岗位（2011 年，麦肯锡全球研究所）。然而，该部门的生产率水平低，而且非正规就业率高。

36. 当前的人口进程为实现第二次城市转型提供了主要机遇，这次是建立一个顾及该区域具体挑战的更有组织、更有效率和更可持续的系统（2012 年，人居署）。还可以利用人口增长速度的放慢，并直接作出努力来规划空间和巩固可持续的城市。这种状况最多延续 30 年，⁷并提供机会进行重大投资，让各国为应对未来挑战做好准备，同时借助在业人口的活力（2012 年，人居署）。因此，拉丁美洲和加勒比区域有可能摆脱欠发达、不公平和环境不可持续的恶性循环，开始新的城市转型，最终使城市生活质量得到显著改善（2013 年，拉加经委会）。

37. 非正规部门就业、失业和工作无保障仍然是重大挑战。然而，非正规部门就业也在该区域的城市经济发展中发挥了重要作用，虽然这种就业对就业条件和经济生产率产生了消极影响。

38. 拉丁美洲和加勒比城市及其增长动态对于该区域的发展具有决定性意义。最重要的是，知道城市规划和管理是维持城市经济可持续性的工具，以制订有

⁷ 受抚养人数量最终将增加，将这种情况转化为对可持续性的挑战。

效而可持续的公共政策，应对与第二次城市转型相关的经济挑战，城市转型是巩固城市，使其成为普遍获得优质商品和服务及经济和生产发展的“平台”。

A. 生产基础、就业、消费和城市分配的过渡

39. 城市是该区域经济的引擎和枢纽，因此，关键是持久提高城市的经济绩效（2014e，拉加经委会）。大城市执行的政策和战略旨在巩固和利用规模经济和集聚经济产生的好处，同时避免出现不经济，给经济绩效带来不利影响。

40. 在城市中，由于城市活动多样化、公益物和固定社会资本集中、接触频繁、有创新的条件、交易成本降低，因此规模效益递增。然而，这种惠益可以产生不利的外部因素，例如运输成本和土地价格提高、交通拥堵和污染。

41. 城市生产基础的竞争力取决于构成当地企业生产特点的经济变量，其中最为相关的因素是生产要素（包括劳动力）的质量、有无自然资源和技术、阻碍新投资和替代当地产品的障碍以及产品对象市场的活力。

42. 改善生产基础是一个采用重大公共政策干预措施的领域。在该区域中，这种政策侧重提高城市经济的竞争力，加强集聚经济和规模经济的发展，它可表现为区位经济和城市化经济。因此，拉丁美洲和加勒比城市经济生产增长挑战是，强化知识领域并对其他生产领域进行适当的评判，最大限度优化集聚经济和规模经济。

43. 还通过注重参与性发展的地方经济发展进程，鼓励特定城市中心所有行业的利益攸关方订立伙伴关系协定，来提高竞争力。地方经济发展的目标是为区域的主要私营和公共实体提供路线图，以联合制订和执行城市和地域发展战略。

44. 国家以下各级政府可以更好地了解城市问题，市镇当局能够制订更适合每个城市或区域独特实情的政策。在过去二十年里，下放权力进程已经把该区域的权力从国家一级移交给国家以下各级。然而，城市的可持续性与巩固国家以下各级机构的财务权力和加强它们的体制密切相关（2011年，美洲开发银行）。在该区域大多数国家中，维持地方政府的税收基础薄弱和陈旧过时，妨碍了国家以下各级政府成功发挥日益增长的社会保护和城市管理作用，在某些情况下在该区域导致再度集权化（2011年，美洲开发银行；2012年，人居署）。实际上，虽然拉丁美洲和加勒比城市的财政收支状况总体令人满意，但各城市的公共开支较低，致使教育、医疗卫生、基础设施和设施等基本服务出现短缺。

45. 国家以下各级政府要负三个主要责任：开发地方能力、技能和相对优势；收集和保留最新的高质量地方数据（找出问题并确定政策的轻重缓急）；改进城乡地区之间的联系，提高就业率并促进交流、价值链和高效的资本转移。据此可以制订的一些最重要的政策是强化地方机构和监管框架；为创新和开发人力资本提供必要的基础设施；简化创办公司、提交专利和开展一般性业务活动

的行政手续；⁸协调土地用途和城市基础设施的规划；便利、鼓励和推动面向个人和企业孵化器的培训；确保人们相信合同和在国家以下一级有高效和可靠的法律制度。地方机构的素质是改进这些工作的一个关键因素，但腐败和逃税是一个棘手问题，降低城市管理的质量并引发严重问题（2011年，麦肯锡全球研究所）。

46. 城市化进程带来的经济和社会变革在城市中引发了政治上的反应。然而，很少在国家层面界定协调一致的城市发展战略或政策。城市化仍然还有可能使国家，特别是发展中国家发生深刻变革（2014年，Glaeser 和 Joshi-Ghani），这就是国家城市政策如何可以作为国家发展政策来推行。人们认为国家城市政策既是“一整套连贯的决定”，也是一个由政府引导的进程，在此进程中利益攸关方团结合作创造一种城市长期发展的共同愿景（2014b：2，人居署）；他们还重申城市化在国家发展中的积极作用，并寻求实现城市化惠益最大化（2014b，人居署）。

插图 3：拉丁美洲和加勒比的国家城市政策

拉丁美洲和加勒比拥有执行国家城市政策的经验，包括巴西、智利和哥伦比亚执行具体政策的经验，也拥有促进立法和体制发展以重组新的城市政策理事机构的经验，例如巴西的城市部、哥伦比亚的住房、城市和领土发展部、厄瓜多尔的城市发展与住房部以及最近墨西哥的农业、领土和城市发展部。立法进展支持这些发展，在一些情况下，例如在萨尔瓦多，通过住房政策全面审视城市问题也取得了进展。国家发展计划也列入城市政策的内容，例如在阿根廷、多米尼加共和国和危地马拉。

由于这种发展和它带来的挑战与机遇因情况不同而截然不同，各个地方作出的反应也不尽相同。虽然不能说已有单一的或普遍的国家城市政策模式，但还是有一些共同特点，有助于推动制订该区域的新一代政策：

1. 国家的体制发展情况表明，城市问题和国家政府的作用有一定的敏感性。人们也开始意识到，各级政府要想执行具体的城市政策，就要彼此协调。在一些情况下，重点是城市系统在增长中的作用。在其他情况下，中心论点是城市政策应减轻贫穷和满足基本需求，如在萨尔瓦多。
2. 人们开始意识到，需要创立法律、财政和空间规划工具。在有些情况下，金融工具需要有空间规划工具。人们还认识到两个关键事项：一个是财产的社会功能；另一个是要让私营部门一起来为城市可持续发展进程提供资金。巴西、哥伦比亚和厄瓜多尔在土地管理工具方面已经取得了重大发展。
3. 相关背景，尤其是在拉丁美洲，是分权。国家城市政策与分权进程有关联，在有些情况下，土地用途的处理和管理与财政分权、建立自主权和空间规划工作有关联。厄瓜多尔，在某种程度上还有玻利维亚，就是很好的例子。
4. 一个新的目标是管理城市向城郊的扩张，以便城市增长更加紧凑和更加包容。墨西哥最近采用的住房政策工具正在朝这个方向发展。
5. 巩固城市系统是国家发展的一个重要组成部分。阿根廷、多米尼加共和国和危地马拉的国家进程正据此把促进地域连通性和城乡一体化作为目标。
6. 该区域有许多缺乏城市规划的非正规住区。例如，在巴西，《城市规约》和市议会主导的政策旨在解决棚户区问题，承认棚户区的存在并尝试在原地改善。哥伦比亚和厄瓜多尔近期的项目有相同的侧重点。

⁸ 促进人力资本发展有助于文化和机构发展、增强社会凝聚力、加强环境保护、改善健康状况，增强公民参与以及减少犯罪（1999年，经合组织）。

人居署在人居署与城市联盟工作的基础上编写（2014年）。

B. 拉丁美洲和加勒比的生产率和城市经济

47. 提高生产率是拉丁美洲和加勒比国家经济和社会发展的核心，所以，必须找到能够让城市生产率可持续发展的因素，制订让城市提高生产力和增加公平的公共政策。

48. 城市化进程可以是结构性变革，并因集聚优势和市场规模，对国家的生产率和公平产生积极影响。然而，与亚洲国家不同的是，城市化进程并不总是对拉丁美洲和加勒比的生产率或经济增长产生积极的影响，这是因为有以下三个因素。第一，拉丁美洲和加勒比的經濟主要建立在出口原材料基础上，由于自然资源丰富和这些资源提供了各种机会，城市活动不一定比农村的其他活动更有效率；因此，自然资源在出口总量中的比重越大，对生产率产生积极影响的结构性变革的范围就越小（2011年，McMillan和Rodrik）。第二，该区域的城市经济活动集中在服务行业，该行业生产率低下，这在某种程度上是由于结构性原因，也是因为该行业非常不正规（2010年，美洲开发银行）。第三，该区域的其他城市活动（例如，制造业）在资本、物流和运输成本方面绩效欠佳。

49. 因此，提高服务行业的生产率是推动拉丁美洲和加勒比的成长和发展的一个最重要因素。提高生产率有以下途径：技术创新、传播和吸收；增加人力资本和基础设施的供应和有效的分配；创建机构和实现一体化；私人之间进行竞争；社会发展；以及环境意识。在普及互联网、通过市场管理和创新的数字现代化来增强行业和区域的活力方面还存在挑战。为产生和传播思想与创新创造有利条件的城市，将为其生产基础带来机会，更可能提高社会凝聚力，促进经济增长和创造更多就业机会。

50. 积极提高城市生产率的另一项战略是，倡导城市经济中的“集群”，因为这种做法以更加专业的方式利用了城市背景下的集聚经济的惠益。这一战略能够提高公司的生产率；改善创新能力；刺激创办专业化公司来支持创新。然而，在拉丁美洲和加勒比城市经济背景下，劣势包括生产差距巨大和专业化及合作水平低，而且各企业往往缺少技术创新。这些问题部分是拉丁美洲经济体生产结构造成的后果，各经济体所基于的活动具有生产差距、技术创新匮乏且专业化程度低。这些问题也是缺乏当地城市管理和缺乏旨在激发这些“集群”经济和生产活力的举措的后果。因此，通过将集群管理与城市背景结合起来，地方城市治理能够提供一次机会，创造更加高效、更加创新和更具竞争力的生产管理模式。

51. 当有了实际和虚拟连接之后，大城市能够促进中等城市的成长。实际上，大城市的发展会对较小的周边城市产生积极影响，它们可以与这些周边城市进行人员和货物交流，在区域内创造集聚、生产、需求和产量之间的良性循环。发达的城市基础设施可以降低成本。

52. 利用汇款投资小公司和城市企业是一种实实在在的机会，因为它们能够为该区域许多国家，尤其是中美洲和加勒比国家作出重要贡献。在萨尔瓦多、圭亚那、海地、洪都拉斯和尼加拉瓜，汇款贡献了 15% 以上全国的国内总产值。在海地，在 2010 年地震之后汇款大幅增加，为国家重建作出了重大贡献（2015 年，美洲开发银行）。

插文 4：为编写筹备联合国住房和城市可持续发展大会（人居三大会）的拉丁美洲和加勒比区域报告提供资料

基于可持续人类发展的城市化要求国际社会重新作出承诺。因此，南方共同市场城市网坚信政治变革，即在过去二十年取得的成就的基础上，应对贫困、不安全、气候变化和人权未得到尊重等全球挑战。

我们今日的主要挑战是，制定一项行动计划，转变发展观念，从生活质量而不是仅仅从城市和国家经济增长来衡量发展，同时确保满足我们目前的需要不会削弱满足未来需要的能力。

至关重要的是，要承认地方政府在国际和区域层面以及在讨论城市问题的各个领域的代表性和合法性，因为它们代表居民的意愿和需要。

我们希望，人居三大会将促进可持续发展和包容性城市规划，这种发展和规划尊重多样性并为居民重建无障碍和适宜的公共空间。发展智能城市要有聪明、见多识广和有创造力的市民，需要一种建立在公民责任、容忍和了解自己在社区中的权利与作用的公民参与政治文化。

南方共同市场城市网认为，可通过创造具有以下特点的城市来落实此项权利：

- 民主、参与和分权；
- 消费负责任，尊重自然资源；
- 紧凑、灵活、多中心，城市规划综合全面并有创新；
- 奉行城市权利是人权，包容、安全和繁荣；
- 有创意、智能和连通性，以及促进普遍获得基本权利。

由南方共同市场城市网编写。

C. 创意经济：经济、生活质量和可持续发展

53. 文化是发展的轴心，一般由创意经济的增长引领，尤其由文化和创意产业来引领。⁹人们公认创意经济具有经济价值，在产生新技术和观念过程中发挥作用，产生非货币的社会福利，包括参与、凝聚力、创造社会资本、强化文化和归属感（2014 年，开发署-教科文组织）。¹⁰

54. 拉丁美洲和加勒比是创意产品的净进口区，这反映了当地产业得不到发展。另外还缺乏将城市作用与地方经济发展概念、将城市权利与创意经济有效联系起来的举措。城市管理通过加强和鼓励城市的创意集群，能够促进此类举措。尽管有上述挑战，但在该区域正在启动其中的某些举措，以刺激创意经济。2015 年，智利执行了一项国家战略方案以支持创意经济，以期创意经济对国内总产值的贡献率到 2025 年时从 1.6% 增至 4%，并且达到该区域的平均水平

⁹ 基于创意、才智及个人和团体技能、有可能通过发展知识产权产生财富和就业的产业。

¹⁰ 包括艺术、科学和技术产业（2014 年，开发署、教科文组织）。

（2014年，生产促进公司）。旅游部门也从创意经济中获益，加勒比国家对此利用不足，虽然旅游业为这些国家的国内总产值作出了巨大贡献。

D. 效率与基础设施

55. 要使贸易和服务保持竞争力，整个城市的物流链就必须高效运行。然而，经验表明，该区域各城市的货物分配效率低下，并且严重加剧了空气污染和交通拥堵。基础设施投资也短缺，导致基础设施服务的供求相差悬殊（2014年，拉加经委会 - 国际贸易和一体化司）。对基础设施、城市物流和固定资本的投资水平低，阻碍了该区域的经济增长，并且影响到城市居民的生活质量，除其他外，还延长了旅行时间，缩短了休闲时间。此外，车辆数量大增显示出分配手段增长过快但缺乏对基础设施的充足投资。

56. 该区域各城市缺乏适足的道路养护，这导致效率更加低下。尽管在大多数大都市地区道路四通八达，但道路因维护成本和预算的限制质量不稳定，加剧了交通拥堵问题。¹¹增加对基础设施的投资能够产生更大的经济活力，创造就业机会，减少外部不利因素以及提高货物分配效率。

E. 消费与数字化

57. 数字技术在拉丁美洲和加勒比已经普遍渗入私人消费。按用户人数与人口总数之比衡量，互联网渗透率在八年间增长了一倍多，从2006年的20.7%增至2014年的50.1%（经合组织平均数：81.8%）（2015d，拉加经委会），虽然最发达国家与最不发达国家之间以及这些国家的内部仍然存在着数字差距（2010年，环境署）。

58. 智能手机已经普及，促进了整个拉丁美洲和加勒比的数字连通，该区域的连通性增长速度名列世界第三（2010和2013年的年增长率为77%）（2015d，拉加经委会）。拉丁美洲和加勒比也是社交网络使用最密集的区域，2013年，78.4%的互联网用户加入了社交网络，该比率比北美洲（64.6%）和西欧（54.5%）高很多，后两个区域的互联网渗透程度更高（2015d，拉加经委会）。

59. 主要挑战依然是互联网渗透要促进有活力的经济、支持贸易和实现城市现代化。数字服务降低了商业和贸易交易成本，这反过来导致更好地利用城市的集聚经济，并且促进增长与经济发展以及地方企业的现代化。

60. 宽带连通和基础设施仍然是优先事项，促进数字技能与能力、电子政务、创新与数字创业以及互联网的社会用途（例如教育与医疗卫生）也是优先事项。新闻、开放式政府数据和互联网治理模式，均在参与性进程和居住区中公民协调的基础上，为数字创新和更有效地监测地方政策提供了机会（2015d，拉加经委会）。

¹¹ 在波哥大，19%主要道路、44%中级道路和56%地方道路均状况不佳（2008年，商会）。

F. 非正规经济长期存在

61. 非正规就业在拉丁美洲和加勒比城市经济中发挥了重要作用，但它对该区域的就业质量和脆弱性的潜在影响令人关切。实际上，非正规就业可能影响到提高该区域经济生产率的潜力，但它也可能恰恰是地方企业生产率降低的结果（例如，由于缺乏获得信贷和其他公益物的机会，企业发展受到影响），所以，因果关系并非单向的。2012年的数据显示，在从事非正规就业的工人总数（47.8%）中，31%在非正规部门就业，11.7%在正规部门就业，5.1%是家庭工人（2013年，劳工组织）。非正规就业和劳动不平等对城市地区影响很大，而且与城市经济的挑战有关。

62. 最近作出努力，促使该区域就业正规化，具体办法是实施公共政策和方案，改善经济条件以及在企业发展方案中采取公私举措（2004年阿根廷、2006年巴西、2010年哥伦比亚和2013年墨西哥），结果非正规就业率有所下降。然而，2012年全球经济形势不利及其对劳动力市场的影响使得加强正规化的努力陷入停滞（2013年，劳工组织）。

63. 中央政府政策（财政或货币）对于解决非正规经济问题发挥了核心作用。但是必须考虑把城市与城市产生体面工作岗位的长处结合起来的就业政策。拉丁美洲和加勒比国家以下的政府从来没有过根据城市具体情况制订和执行就业政策，因此有机会加强地方经济发展，创造工作岗位，特别侧重于最弱势群体。

G. 城市就业与青年

64. 年轻人受工作无保障和非正规就业的影响最大，有许多人没有受过教育，没有就过业和参加过培训。即使在正规部门，年轻人的工作条件也不够好，因为10人中有6人没有社会保障（2012年，人居署；2011年，劳工组织）。拉丁美洲18个国家中15至24岁年轻人的失业率是25岁及以上成年人失业率的2至4.3倍。虽然这种情况在这一群体中可能并不特别重要，但青年人长期大量失业和工作无保障都会产生不利的社会和经济影响（2013b，劳工组织）。年轻人之间的社会经济差距是决定失业和工作无保障风险的主要因素，收入较低的五分之一人的风险更大。妇女的风险甚至更大（2013年，劳工组织）。

65. 该区域许多国家正在启用与青年就业政策、计划和方案相关的举措，这表明该区域都认识到这个问题的重要性（2013年，劳工组织）。在制订和执行促进城市青年就业的方案时，各国政府可以考虑利用市议会的专业知识。迄今为止，由于地方发展固有的局限性和公共青年政策的局限性，这种方案的覆盖面和战略办法有限。此外，由于求职技能差和缺乏劳动力市场信息，年轻工人的供求难以实现平衡（2013年，劳工组织）。因此，劳动力市场一体化和市议会发起的培训方案提高了城市就业率，因为可以通过这些方案更多地了解年轻人所在地区的青年失业的具体原因。

H. 城市就业与性别

66. 男女就业严重不平等（工资、就业质量和要职）也在城市中重现（2013年，劳工组织）。在处于劳动力市场之外的群体中，妇女的人数偏多，在就业人员中，人数偏少，主要原因是她们主要负责家务和护理（2013年，劳工组织）。

67. 妇女得到的劳动报酬低于男子，在拉丁美洲和加勒比，随着年龄增大，这种情况进一步恶化。自营职业妇女中的差距最大，其收入仅比男子的一半略高（57%），而微型企业中的工薪族女性的平均收入相当于男性的 88%（2013年，拉加经委会、粮农组织、妇女署、开发署、劳工组织）。它表明就业、非正规经济和性别不平等有关联。在近几年里，该区域大多数国家的这一差距已经缩小：1990年，妇女平均收入为男子的 59%，而 2000年，该比率上升到 67%，2010年上升到 78%。然而，即使按这一速度上升，也要再过 75 年以上才能弥合该差距（2011年，劳工组织）。任何进步都是社会保护政策和制度、最低水平工资和更多妇女正式接受中等教育和高等教育的结果。

68. 除玻利维亚、危地马拉和海地外，整个区域的年轻妇女（30岁以下）在学业成就和入学率方面都已经超过男子（2013年，拉加经委会、粮农组织、妇女署、开发署、劳工组织）。在这种情况下，国家以下各级政府可在制订和执行社会保护方案及地方服务以促进性别平等方面发挥核心作用。

插文 5：城市中的护理经济

妇女与男子有着不同的需要和追求，获取城市资产和资源方面的可能性也不尽相同。除其他因素外，这是他们在私人 and 公共领域扮演不同的角色、两性劳动分工和护理任务分配不平等的结果。从 18 个国家收集到的衡量时间利用情况的证据表明，妇女更多地从事有报酬工作并未使男子相应地转而从事无报酬劳动和护理工作，这直接影响到妇女的经济自主。

如今，妇女在拉丁美洲城市人口中占 51%，据估计，到 2050 年，该区域所有妇女中会有 86% 的人住在城市。在 60–80 岁年龄组以上各群组中，妇女的百分比甚至更高，绝大多数都有某种程度的依赖性，或是护理者。由于城市人口增长和老龄化以及上述趋势，公共议程需要列入服务和基础设施需求，以帮助家庭、特别是有某种程度依赖性的人。

城市贫困情况因性别截然不同。城市服务和交通成本高，加上城市经济越来越货币化因而依赖货币收入，因此必须同劳动力市场建立联系。尽管城市为居民提供了更多的工作机会，尽管在妇女进入劳动市场方面取得了进展，但该区域城市只有 49.7% 的 15 岁以上妇女就业，而男子的比率为 72.8%。拉丁美洲和加勒比城市地区每三名妇女中有近一人（28%）没有收入，而男子的同一比率为 12.7%。该区域每个国家有这种差距，只是各国有差异而已。此外，城市的社会经济和空间隔离使护理者承受着过重的负担，而护理者主要是妇女。

如果妇女就业，她们所融入的环境比男子更糟糕，工资较低、非正规就业程度高、工作合同非全时以及工作无保障（部分原因是护理责任让她们超负荷工作）。这种制约因素现在和将来都影响她们创造收入和实现财务自主的能力。实际上，就城市 70 岁以上无养老金的人而言，在所有有数据的国家中，妇女的人数过多，玻利维亚和墨西哥这方面的差距更加明显。

城市发展政策提供了从性别角度全面解决护理问题的机会，这要建立地方政府贴近而且了解市民的偏好和需要的基础上。有证据表明，护理基础设施投资对更公平的发展产生重大影响，将部分无报酬工作转为有报酬工作，创造的工作岗位比基本基础设施投资多两倍多。

作者：Ana Ferigra Stefanovi 和 Margarita Vega，拉加经委会性别平等事务司。

I. 城市土地经济学与城市生产

69. 拉丁美洲和加勒比面临许多共同的城市土地问题，包括历史上非常不正规；规划不当；价格高；投机和留存过多的土地以储备剩余价值；城际隔离和城市土地管理问题引起的犯罪；房地产征税低；公共产生的土地价值获取偏低；城市基础设施和服务传播程度低；城市穷人替代住房供应不足；抵押贷款违约风气严重；以及缺少良好的土地政策（2007年，Smolka等人）。¹²城市土地管理的一个最重要方面是，它基本上有两种利益——使用价值和投资价值（赚取租金收入的能力）——导致投机和人为的有限资源稀缺。与此同时，城市化和城市发展进程产生价值，这表明了解城市如何管理和分配盈余的重要性。

70. 与城市土地管理有关的挑战主要源于体制困难，如缺乏适当和永久的方案来改善和城市改造管理机制，致使项目陷入瘫痪，即使在有资源可利用的时候也是如此。除体制机关之间横向和纵向协调不当，造成管理碎片化和责任分散外，信息不多和（或）缺乏利用信息的知识，也使这种情况更加复杂。还缺少激励规划者从经济角度评估城市项目的措施，因此效率高的项目受到阻挠。在这种情况下，拉丁美洲和加勒比公共系统缺少透明和完善的问责机制是关键所在。此外，规划者经常忽视如何为项目筹集资金，忽视城市形式如何影响税收基础，或者忽视税收做法对空间规划的影响。例如，没有从对整个城市经济和财政基础的贡献的角度来评估布宜诺斯艾利斯马德罗港的城市化项目。该区域还有城市土地政策频繁中断和不连贯的问题，其部分原因是缺乏开展长期城市规划的政治意愿和主动性（2007年，Smolka等人）。

J. 拉丁美洲和加勒比的價值获取

71. 拉丁美洲和加勒比城市化与服务配套的土地供应压力大有关系，导致土地价值发生重大变化，在土地所有者与利益攸关方之间分配不平衡，尤其是在人口非常稠密的地区，为房地产投机、裙带关系和公私利益之间的其他各种影响力（包括腐败）提供了机会。这就是土地所有制在区域城市议程上是如此相关的一个问题的原因，也是公共投资如此脆弱遭到某些利益攸关方滥用和偏袒的原因（2013年，Smolka）。

72. 该区域土地升值可能主要归咎于近几十年的迅速城市化，这为城市基础设施和服务带来了大量的公共投资。城市基础设施投资为三种土地使用后果创造了条件：用途改变；人口密度和居住人数增加或建设活动更加密集；区划监管，这为地理位置优越的土地所有者开创了大量的额外赢利来源。这种投资的影响在巴西相当引人注目，2001年，对三座城市（巴西利亚、库里蒂巴和累西腓）进行的调查表明，从距城市中心的距离来考虑，便捷服务可使土地价格差异巨大（2005年，Serra等人）。

73. 拉丁美洲和加勒比的许多国家都通过了立法，支持将价值获取政策作为回收因监管或公共投资所增加的土地价值的手段。然而，只有少数国家有步骤

¹² 例如，存在着昂贵且难以企及的提高土地价格的城市标准。

地这样做并取得了成功（2012年，Smolka）。这种价值获取政策分为财政（税收和捐款）和监管两种工具。麦德林和布宜诺斯艾利斯用临时提高物业税来资助大型投资，如建造地下铁路（2013年，Smolka 和 Amborski）。拉丁美洲的其他监管工作采取了为城市设施、公园、道路等赠送土地的形式。一个实例是1979年《巴西第 6766 号法》，要求划分房地产地块开发商将 35%的土地交出，供公众使用（2013年，Smolka 和 Amborski）。与此同时，特伦克劳肯市政府（布宜诺斯艾利斯省）2009年采用了一种管理工具，以收回对基础设施和设施的公共投资的成本。为此，它规定行政决定要收取改造费，此举通过修改土地用途和占有参数，致使土地价格上涨（2014年，Duarte 和 Baer）。

74. 限制此类工具的使用的不是法律或技术上的挑战，而是拥有决策权的公共机关不了解这种工具的潜力。此外，价值获取被视为一种促进城市公平的工具，而不是一个加强市政财政自主的手段（2012年，Smolka）。另外，鉴于使用这种工具在技术上比较复杂，在评估公共干预措施带来的土地价值增加方面更是如此，所以也很难使用。此外，缺少有关哪些工具可以使用、它们有哪些好处以及可能有哪些政治风险的信息（2012年，Smolka）。因此，必须提高对价值获取工具的认识和提供这方面的培训，并通过承认地产商之外的其他各方可依法参与城市发展，产权不一定包括有权享受土地的固有价值或不应获得的升值，来增强价值获取工具的合法性（2013年，Smolka）。

插图 6: PILaR, 参与性和包容性土地再调整全球试点项目

全球参与性和包容性土地再调整（PILaR）试点项目寻求解决方案，以遏制不可持续的城市发展模式。在人居署支持下，哥伦比亚麦德林市在坎德拉里亚小区执行了一项土地再调整战略，该区有 2 625 名居民，低到低/低收入率和大约 750 户家庭。坎德拉里亚是 Rio Norte 宏观项目的一部分。有关居民区的排斥程度很高，服务严重不足，而且存在土地保有权问题。PILaR 方法帮助人们就如何进行高效公平的城市管理开展对话。在这种情况下，拥有土地的邻居联合起来思考以下问题：如何提供服务、划分地块和公平分配城市密集化和改造项目的成本和惠益，以此改善服务、道路和公共空间。PILaR 方法促进了公民与专题专家在立法和财政框架内开展有效交流，该框架既符合地方需求，又允许公民参与和管理项目，实现对土地所有者具有吸引力的包容性城市管理目标，保护居民安全，并加入城市宏观愿景。PILaR 建立在参与性土地经济的基础上，保障项目的法律可行性和每个家庭的土地所有权，也保障可持续地资助该项目并创造城市价值。

资料来源：人居署拉丁美洲和加勒比区域办事处。

四、 城市化与社会平等

75. 平等和社会正义是发展议程以及承认城市具有促进社会包容作用的《新城市议程》必不可少的内容（2015年，人居三秘书处）。可持续发展目标 10（“减少国家内部和国家之间的不平等”）强调平等在全球议程上的重要性，且关于城市的可持续发展目标 11 确定了与城市包容有关的两个目标。¹³在区域一级，拉丁美洲和加勒比住房和城市发展部门的部长和高级别主管机构区域会议（拉加住房会议）第 33 次会议同意重新确定和加强国家立法，以建立一个包

¹³ 特别是具体目标 11.1 和 11.2。

容、民主和参与性社会，落实全面的城市社会政策（2014年，墨西哥）。不平等对该区域来讲尤为重要，因为它是一种结构性挑战，在该区域城市的日常生活中处处可见，表明采取城市包容政策和更公平地分配城市发展的益处的重要性（2015年，拉加住房会议；2014a，拉加经委会）。此外，该区域在最近几十年中积累了许多新的城市包容经验，部分原因是集体权利在城市中得到大力弘扬。

76. 可通过关注体现近几十年主要趋势的三对矛盾来解决不平等问题。尽管拉丁美洲和加勒比区域的各国政府在减轻贫困和不平等现象方面作出了很大努力，并取得了部分成就，但该区域的国家和城市依然是全世界最不平等的。国家和城市的不平等现象有所减轻，这突显了该区域实行的促进平等政策的价值。尽管如此，不平等仍然是城市收入和空间布局的一个重要因素。该区域比1990年更加富有，从1990年到2013年，区域人均国内生产总值平均水平从4 112美元提高到6 109美元（提高了48%）。¹⁴此外，在千年发展目标方面也取得了重大成就，就可持续发展目标1¹⁵而言，2008年的极端贫穷水平已经比1990年降低了一半（2015f，拉加经委会），并且城市人口贫困率从1990年的41.4%下降到2013年的23.2%。¹⁶

77. 然而，减贫成就并未导致收入不平等相应减少。在一些城市中，如智利的圣地亚哥，或玻利维亚的埃尔阿尔托，尽管贫困总人数有所下降，但不平等却更加严重，这表明这两个因素之间不一定存在必然联系（2014年，安第斯开发公司和人居署）。反之，考虑到近几年减贫率停滞不前以及当前经济放缓导致的风险，易陷入贫困仍然是一大威胁（2015e，拉加经委会）。

78. 尽管在减少住房短缺方面取得了重大成就，与城市非正规性以及无法平等地获取高质量住房、服务和设施有关的挑战依然存在（2014a，拉加经委会；2012年，人居署）。住区社会经济隔离仍是该区域许多城市的特点，尽管隔离模式不断发生变化。在某些情况下，解决住房短缺问题的努力强化了在城市周边地区大规模建造住房造成的隔离模式（2014a，拉加经委会）。

79. 第三对矛盾是在暴力与公共安全的背景下产生。尽管拉丁美洲和加勒比区域近几年创造了有利于实现经济增长、提高社会经济水平和巩固民主的环境，但该区域的城市仍是全世界暴力最严重的。该区域的杀人案发率在2000至2010年间增长了11%，然而大部分其他区域则保持稳定，甚至有所降低（2014a，拉加经委会）。暴力被列为该区域居民的主要关切问题，比工作或健康问题还重要，对城市凝聚力与一体化产生了不利影响（2014年，安第斯开发公司）。

¹⁴ 世界银行数据，按2005年不变美元计：<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD>。

¹⁵ 消灭极端贫穷和饥饿。

¹⁶ 资料来源：基于住户调查表的拉加经委会统计数据库数据。仅是拉丁美洲的数据。

80. 基于上述考虑因素，本节将从一个前瞻的角度审查拉丁美洲和加勒比区域城市不平等现象的三个维度，着重强调社会、住房和城市管理政策，新出现的挑战以及促进实现更公平和更包容城市的建议。

A. 城市不平等的新方面：老龄化进程、城市青年、性别平等和种族多样性

81. 鉴于拉丁美洲和加勒比的城市化水平较高，该区域特有的主要社会和人口趋势不可避免地给城市留下了重要印记。持续不平等、就业不正规、工作无保障、社会保障覆盖率低以及无法公平地获取高质量的服务意味着，在公共产品和服务投资不足的情况下，社会和人口变化可能会使城市变得不稳定。同样，这一趋势也对住房以及使用城市服务和空间提出特别要求。

82. 还要强调的是，受社会变革的影响，家庭结构也发生了变化，包括城市家庭变得更小（1990年每户家庭有4.4名成员，2010年有3.7名成员，2030年有3.2名成员），并且城市家庭数量增多（1990年有7 000万户家庭，2010年有1.19亿户家庭；到2030年有1.81亿户家庭）。¹⁷一方面，人口和文化进程影响了城市生活方式和住房需求（数量和质量），另一方面，也创造了新的公共服务需求。

B. 人口老龄化

83. 由于生育率显著降低（根据拉丁美洲和加勒比人口中心的数据，从1950年的5.8人减少到2010年的2.09人（2014年，拉加人口中心））等其他因素，突破历史记录的城市人口爆炸估计数（到2000年，墨西哥城将有3 100万居民，里约热内卢将有1 900万居民）并没有成为现实。这一情况，加上预期寿命的延长（同期从51.4岁提高到74.5岁），意味着人口平均年龄提高，出现人口老龄化现象（2014年，拉加人口中心）。青年人外迁会加速这种现象，这在加勒比已成为现实，并且会进一步加速人口老龄化。在加勒比的一些说英语国家中，65岁及以上年龄组已经超过人口的10%，并将继续上升（2010年，罗林斯）。

表 2

拉丁美洲和加勒比。按年龄组分列的城市人口分布（单位：百万人口和百分比）

年龄组	0-14岁	15-64岁	65岁及以上
1990年	105 (34%)	188 (61%)	15 (5%)
2010年	122 (26%)	308 (67%)	31 (7%)
2030年	120 (20%)	400 (68%)	70 (12%)

资料来源：根据拉加人口中心数据库编制（2015e，拉加经委会）。

84. 从长远来看，人口老龄化意味有利的人口情况的结束，因为相对于老年人的比例，从事经济活动的人口比例（15-64岁）最终会有所下降。¹⁸从中期来

¹⁷ 资料来源：基于各国住户调查特别表格的拉加经委会统计数据库数据。

¹⁸ 这种现象称为人口红利，并非是均一的：古巴或智利的红利期已经结束，而玻利维亚、危地马拉和巴拉圭等国家将于2040年左右结束（2011年，拉加人口中心）。

看，老年人口的明显增加会对社会保障制度造成压力。尽管该区域的国家在养老金系统登记方面已经取得了重大进展，非正规就业的持续存在以及缺乏社会保障的问题意味着该制度的覆盖率仍然很低（2014f，拉加经委会）。¹⁹对保健服务的需求也有所增加，无法平等获得这类服务也对妇女经济自主性造成负面影响（插文三.2）

85. 在设计公共空间、交通、公路系统甚至住房时，必须考虑到老年人的需要。老年人的残疾率也出现大幅上升（60岁及以上年龄组人口比全社会高4至5倍），这一比例在较早进入老龄化的国家更高，特别是视觉和行动障碍方面（2012a，拉加经委会）。

插文 7：保健对于拉丁美洲和加勒比城市的未来的关键作用

拉丁美洲和加勒比区域是全世界城市化水平最高的区域之一，并且城市生活对人口健康产生了重要影响。该区域的城市人口密度大，便于获取饮用水、环境卫生和医疗保健等基本服务，从而有助于提高健康水平。然而，城市生活往往会有过度拥挤、接触环境污染物、食用加工食品、久坐的生活方式、危险的工作环境以及潜在的社会冲突与暴力，这些都明显对健康有害。

该区域城市的另一个特点是资源分布严重不均，不平等往往体现在空间上，不同城市或同一城市的行政区或居民区，甚至是那些离得很近的行政区或居民区，在自然环境和社会环境方面仍然存在很大差异。这些差异又造成了在死亡发生率（死亡率）、疾病发生率（发病率）以及城市住区生活质量方面的显著不均。

可根据城市的组织、发展和治理方式改变城市生活对保健产生的影响。在城市发展、交通、警务监督、食品生产与分配以及工作组织和教育等方面，城市就相关政策做出的大多数决定都对保健产生了重要影响。公民和政府必须最大限度增加城市对健康的有利影响，尽量减少城市的有害影响。

拉丁美洲已有城市政策（例如自行车车道以及改善城市交通）可积极影响健康的先例。不过，许多关于拉丁美洲城市未来的举措都没有将提高城市保健水平和减少保健不平等作为优先问题。

至关重要的是，学术机构、民间社会和政府当局要携手合作，提供更多该区域城市保健状况的信息，确定最重要的决定因素；了解该区域城市化进程如何影响保健；确定可能有利于加强健康和减轻死亡及发病不平等的城市政策；评估各种现行或计划中的城市政策对保健的影响；将减轻城市保健不平等作为优先事项。必须在《新城市议程》中列入提高保健水平和减轻保健不平等的需求，作为区域城市可持续发展的重要组成部分。

作者：Ana V. Diez Roux，费城 Dornsife 公共卫生学校

86. 为占区域人口 12% 的残疾人（2012a，拉加经委会）创建包容的城市是一个挑战，它不仅关系到老龄化，还涉及方方面面，特别是鉴于该区域的大多数国家在 2006 年批准了《残疾人权利公约》和公约关于个人流动性和融入社区的准则。²⁰然而，年龄结构的变化要求更加重视城市包容性。在这方面，鉴于人

¹⁹ 2011 年，拉丁美洲就业者平均参保人口比例为 36.8%，最高为巴拉圭，72.9%，而最低为玻利维亚，14.7%（2014f，拉加经委会，第 165 页）。

²⁰ 厄瓜多尔城市发展和住房部通过了一项政策，以促进获得满足残疾人需求的住房，或改善居住条件或改进现有住房的无障碍程度（2015 年，城市发展和住房部）。

口老龄化对脆弱性并对公平、包容地利用城市环境空间和服务产生影响，在分析社会包容性时必须考虑到人口老龄化问题。

C. 城市青年

87. 过去二十年中，提高受教育年限以及增加完成教育周期的青年人比例（2014a，拉加经委会）²¹取得了进展。然而，考虑到上文提到的经济挑战，城市脆弱性尤其影响到青年人，加勒比英语区域青年失业率高就是明证。

88. 3 000 万（超过总人口五分之一）年龄介于 15 至 29 岁之间的拉美青年处于失学或失业状态，其中 70% 是主要居住在城市的妇女。根据住户调查的结果，55% 的青年主要从事护理和无偿家务工作，这是他们在无法平等获得护理服务之下早早辍学的主要原因。同时，15% 的青年处于失学或失业状态，调查无法清楚解释其原因。²²这一群体包括低收入青年，他们尤其容易遭受社会排斥和参与犯罪团伙或其他形式的有组织城市暴力。最近几十年的暴力发生率上升是社会未能很好地包容青年人造成的（2014a，拉加经委会）。

D. 城市性别平等

89. 妇女对城市的发展和增长做出了很大贡献。尽管如此，她们仍然长期无法平等获得体面工作、优质服务、安全以及无法参与决策。尽管城市妇女就业率有所提高，但她们在经济状况以及易陷入贫困的程度方面仍然有巨大差距，部分原因是无法平等获得包括保健在内的公共服务（2010 年，拉加经委会；2014c，拉加经委会）。

插文 8：城市妇女：被忽略和低估

两性关系在城市空间中得到体现，而城市空间也反映了这种关系（2009 年，法卢）。

- 妇女没有参加城市和住房决策
- 忽略性别平等表明妇女被低估
- 政策带有男性中心主义偏见

这种忽略是如何影响城市规划的？

妇女的城市权利属于理论和政治范畴，它包含使用和享受城市及其空间和公共产品等一系列权利。要接纳妇女，就要改变思维逻辑，承认她们的需求，而不是从家庭角度出发来削减这些需求。

- 城市商品不能平等地获取，这就是不平等。
- 妇女遭受歧视，无法与男子平起平坐。
- 妇女遭受更大的不平等待遇且更加脆弱，这不是她们的“天性”所致，而是造成这种境况的各种“原因”和父权文化所致。

我们承认多元性，但仅有平等机会似乎还不够，因为提供平等机会并不能保证平等（2016 年，纳坦松）。我们已经认识到促进性别平等的工具的重要性。

²¹ 在拉丁美洲 15 至 19 岁的青年中，94% 的青年完成了基础教育，59% 的青年完成了中等教育（2014a，拉加经委会）。

²² 可能解释包括第一次寻找就业机会，永久丧失工作能力或从事无偿家务工作。

在充满矛盾的拉丁美洲（根据拉加经委会 2012 至 2014 年的数据，其国民生产总值增长了 4.3%），虽然民主进程不断得到巩固，但不平等越来越严重。贫困率在过去十年中从 45.6% 降至 25.4%，但妇女贫困率却在上升，特别是那些独自承担养家任务的女性（38% 为贫困户，43% 处于极端贫困状态）。贫困不仅仅是经济上的，它还影响到权利、教育、保健、服务、安保以及无障碍出行。尽管参与经济活动的妇女比例从 42% 增加到 52%，但妇女在失业者中仍占多数，她们在各级的工资均低于男性。11.5% 的已就业妇女从事家务工作（2015e，拉加经委会），71% 失业或失学年轻妇女从事无偿家务工作（2013 年，劳工组织），贫困妇女的子女人数是富裕妇女的两倍。黑人或土著人在这方面的差距更加明显。

妇女工作负担过重也是一种矛盾现象，因为尽管她们做了更多工作，花费更多时间从事无偿工作，总计工作时间更长（2011a，拉加经委会），但她们比男性更穷。她们是最好的照料者，她们生活最稀缺的东西是时间。男女分工进一步剥夺了她们的时间，首先是有男子单独承担养家责任的陈旧观念，但对数百万拉美妇女来说，实际情况并非如此。根据墨西哥国家统计和地理研究所（2014 年，统计地理所）提供的数据，2010 年，如果考虑到总工作时间（有偿和无偿），工作年龄妇女每周工作时间比男性多 23 个小时。

为增强妇女的自主权，需要制定包容的公共政策，以提供就近服务、儿童保育、交通服务和减少暴力，同时优先考虑集体利益而非个人利益，确保质量、安全和可负担性。为让妇女参与规划，我们需要知道她们是谁，她们拥有什么，她们居住在何处以及她们仅仅因为是女性多么惧怕暴力或遭受了多少暴力。

作者：阿根廷科尔多瓦大学住房和人居研究院主任安娜·法卢。

90. 妇女的经济脆弱性也影响了住房政策。该区域的女户主人数量大幅增加，城市女户主比例从 1990 年的 20.2% 增至 2010 年的 33.7%，巴西有记录的增幅最大（从 20% 增长到 38%），其次为南锥体和哥斯达黎加。在占总人口五分之一的低收入人口中，户主为女性的比例更高，加勒比也存在这种现象（见巴巴多斯和牙买加的人居三国家报告），这突显了有必要在包容性政策中考虑到这个问题（2014 年，拉加经委会-儿基会）。还必须推行保护分居妇女住房保有权的干预措施，例如巴西推行的“我的房子，我的人生”（Minha Casa, Minha Vida）的政策（2013a，人居署）。²³

91. 这些与妇女经济脆弱性有关的障碍促使我们注意到，必须将性别平等列入市政规划，同时考虑到服务和公共空间的设计，考虑到妇女在公共空间中更多地进行非正式交易，而这些公共空间通常缺少充足的服务（2015 年，应用经济研究所）。还必须强调，需要保障妇女使用交通工具的安全，提供考虑到男女出行模式有差异的公共交通服务，因为他们的就业模式不同以及妇女对家务投入的精力更大（2013b，人居署）。

E. 种族多样性与城市不平等

92. 城市依其定义，是一个充满多样性的空间，特别是鉴于该区域拥有的文化、种族和语言多样性。拉丁美洲和加勒比区域至少有 670 个土著民族（3 000 万至 5 000 万人）（2006 年，拉加经委会）以及 1.33 多亿名非洲后裔。拉美几

²³ 根据“我的房子，我的人生”方案，在离婚案中，无论此前为正式婚姻还是稳定结合，女性持有财产契据。在第一阶段，80% 的住房合同归女户主所有（2013 年，人居署）。

乎有四分之一的人为非洲裔，巴西是仅次于尼日利亚、拥有世界第二大非裔人口的国家（2013年，佩尔拉）。

93. 城市中有土著和非裔人口并非新现象；在一些国家，这甚至是城市的一部分。例如，在厄瓜多尔，90.1%的非裔人口居住在城市（2015年，城市发展和住房部）。然而，只是近几十年来，拉丁美洲国家才开始在人口普查中收集族裔数据，因而能够分析和逐步认识不平等涉及到的重大族裔问题（2014年，特莱斯）。若仅考虑非洲裔的人口（普雷托人[主要为非洲血统]和帕尔多人[主要为有非洲和美洲土著血统的欧洲人]），巴西的人类发展指数将排全球第103名，然而，若只考虑了白人人口，巴西将排到第66名（2013年，里约热内卢联邦大学种族关系经济、历史、社会和分析实验室）。

94. 该区域50%的土著人口居住在城市，且在很多情况下处于隔离状态（2014a，拉加经委会）。此外，城市土著人口的贫困率比城市其它人口高20%至30%，平均受教育年限为4年。与城市贫困人口相比，城市土著人往往住房条件更加恶劣，住房更拥挤，居住条件差，保有权无保障，面临强行驱逐以及获得基本服务机会少（2011a，人居署）。

95. 尼加拉瓜的自治区域、哈瓦克州（墨西哥）的土著人城镇、巴西的基隆博人社区²⁴等得到的承认表明，这种承认往往与城区的划定重叠，或从地域上划定城市边界。权利重叠，特别是领土权利（土地和自然资源保有权）的重叠是一个不可小觑的问题，特别是在土著人口高度集中在小城市的国家（伯利兹、玻利瓦尔、巴西、厄瓜多尔、萨尔多瓦、危地马拉、洪都拉斯和巴拉圭）。

96. 区域间移民动态是城市多样化的新来源。2000至2014年间，尽管移居国外的人数有所下降，但区域间移民人数增加。大部分移民（2010年后约为760万）来自拉丁美洲和加勒比的其他国家（2014d，拉加经委会）。²⁵区域间移民的主要目的国是阿根廷、哥斯达黎加、多米尼加共和国（80%的移民来自海地）和委内瑞拉。²⁶加勒比的主要移民接收国是荷属安的列斯群岛、瓜德罗普岛和马提尼克岛（2014d，拉加经委会）。在许多情况下，由于城市中心区一般汇集服务行业的工作并有支助网络，区域间移民集中居住在这里。尽管这些群体居住在中心地区，但居住条件往往很不稳定，更有可能遭受劳动剥削，例如，巴西的圣保罗是该区域无证移民的主要目的地（2013年，西尔韦拉）。

²⁴ 基隆博人社区（南美，特别是巴西）和马隆人社区（加勒比）系指由脱离各种形式奴役并形成社区的非洲后裔组成的独立住区。

²⁵ 在该区域的许多国家，生活在本国以外的人口在本国人口中仍然占很大比例。例如牙买加人口的29.4%，特立尼达和多巴哥共和国人口的22.4%，都生活在原籍国以外（2014年d，拉加经委会）。

²⁶ 目的国包括接纳巴拉圭移民的阿根廷，接纳哥伦比亚移民的委内瑞拉，接纳尼加拉瓜移民的哥斯达黎加和接纳海地移民的多米尼加共和国。总共有76%的移民为青年人（15至65岁）（2014d，拉加经委会）。

F. 结论

97. 必须采取综合解决办法，让多个部门和各级政府都参与，包括持久提供资金，以解决城市不平等及其各个方面。应该与旨在提高公共服务水平、增加分摊式养恤金、加强保健体系的国家社会政策以及有条件转移等减贫方案建立联系。²⁷不过，还须考虑把直接影响城市环境的干预措施，例如开发和创造本地就业机会，投资设施以及将包容性的土地政策和住房政策用作社会包容的工具（2014年，安第斯开发公司和人居署；2015年，博诺莫等人）。

1. 从不平等、隔离的城市到公平和一体化的城市：获得优质住房、设施和服务

98. 尽管在减少住房短缺和促进城市权利和房地产的社会功能方面取得了重大成就，在获取住房和城市用地方面仍有很多障碍，助长了城市非正规性和隔离模式的持续存在。

2. 住房短缺

99. 20世纪后半期，该区域经历了城市快速增长，但没有随之实施确保平等获得住房的规划进程（2015年，博诺莫等人）。该区域的许多住户获得正规住房仍然面临许多障碍。拉丁美洲和加勒比的房地产价格与收入的比率平均最多比美利坚合众国高三倍，而该区域的房贷利率明显高于经合组织国家的平均水平（2014年，布兰科等人）。²⁸正规市场条件和人们普遍容易陷入贫困和从事非正规工作（这限制了获得按揭贷款的机会）意味着许多住户无法进入正规住房市场，无助私营部门为最贫困阶层提供住房，更不用说提供位置合适的住房。

100. 该区域近40%的住户面临一定程度的住房短缺问题（2012年，布永）。而各国的情况有很大的差别，质量缺陷明显高于数量短缺（2015a，人居署；2012年，布永），²⁹这突出表明必须采用多种住房政策工具，包括推行住房改造、扩大和修复计划（2015a，人居署）。同时，市中心以外的非正规住区和住房面临服务和交通换乘质量欠佳的问题（2014年，布兰科等人）。

²⁷ 巴西“家庭补助金”、智利“团结”、厄瓜多尔-人类发展红利、萨尔多瓦-农村团结社区、墨西哥-机会项目、巴拿马-机会网络、巴拉圭“拥抱”、秘鲁“秘密团结”以及阿根廷-孩子统一作业。

²⁸ 该区域的名义利率和实际利率分别为11.4%和8.1%，经合组织国家的平均水平分别是4.3%和3.2%（2012年，雷布基等人）。

²⁹ 住房短缺系指住房要求与可供能力之间的缺口。拉加经委会将“住房短缺”定义为相对于人口需求的适足住房与没有专用住房的消费者居住单位的数量短缺之间的差距，可按住房数量与消费者居住单位之间的差距予以测算（1996年：19，拉加经委会）。住房短缺的定性维度系指住房属性方面的质量差距（1996年，拉加经委会），即在住房及建材的构造特性（屋顶、地面、墙等）、居住空间（过度拥挤）以及获得服务（水、卫生设施、电等）的质量方面的差距。

101. 现有公共和私人住房以及城市存量房缺乏修缮揭示了新形式的住房不稳定性问题。³⁰在每年新建公寓近 80 000 套的情况下，楼体不稳定的部分原因是公寓管理不善（2015 年，世界银行）。在该区域，不是所有的国家都实施了明确界定住户与国家的责任与权利的公寓法，结果是人们不太了解有关每个业主个人地产之外的公共空间的规定。³¹

插文 9.居住在拉丁美洲和加勒比：不稳定居民区如何变成机遇，且住房成为一重大挑战

由于快速城市化，不稳定的非正规住区在缺少规划、土地登记和结构性公共政策的情况下经历了无限制扩张，并因不平等和隔离产生了重大社会、环境和经济问题。

然而，由于一些不稳定的住房和街区位于城市中心区域，它们为改善最贫困居民的生活质量提供了机会。美洲开发银行（2013 年）认识到城市化对拉美社会发展的重要性，强调指出贫困率和赤贫率降低了，保健和受教育率有所提高，预期寿命延长了以及权利和公民身份得到承认。例如，在 1960 至 2010 年间，巴西的城市化水平从 45% 提高到 84%，减少了若干个领域的不平等现象，特别是保健、教育、性别、住房、就业和公共服务领域（2015 年，阿雷特什）。

该区域一些国家的政府正在制定高度社会化的城市政策，以期在财产再分配、获取土地和遗产以及减轻自然灾害风险的基础上建立居民区和住房融为一体的城市。

智利于 2006 年制定了“我爱我的街道”方案，并于 2014 年设立了城市政策理事会，由来自民间社会、大学和私营部门的部际代表组成。墨西哥正在建立确定补贴目标的机制，采用一个对提供城市服务记分和给予补偿的模式，激励在城市基础设施网络位置较好的区域建立住房。

巴西在 2007 至 2009 年间实施了名为“贫民窟增长加速方案”的增长加速方案和名为“我的房子，我的人生”的住房方案，这是两个重点根据收入提供补贴和资金的国家居民区发展方案，涵盖大约 600 万个家庭（2015 年，增长加速方案）。哥伦比亚以麦德林城为样板，正在设计和商定以城市系统为基础的包容性和层次分明的国家城市政策，以激励可持续和平等的城市规划与发展。

市政府在主动地引入包容和社会经济发展变数方面发挥了越来越大的作用，设法通过城市综合发展的部门政策建设新住房并盘活现有存量，以扭转社会空间隔离。具体办法是采用监管手段、采取制度措施和进行创新，主要是加强治理，鼓励各部门参与落实城市政策。

这些政策需要提供补贴，这在成本与低收入群体购买力之间是一个障碍，影响了各国政府的财政能力。落实政策的其他挑战包括土地价格和房地产市场动态；宏观经济波动及其对就业、收入和税收的影响；结构性问题，例如过时的法律和监管框架以及公私部门与非政府机构的能力差距；以及扩大旨在推动创新和文化转型的调查和研究，以更好地了解了住房机会是实现注重福利和社会的城市可持续发展的关键，而福利和社会发展是公平经济发展的支柱。

³⁰ 一种 Ana Sugranyes 和 Alfredo Rodríguez 预计的情况（2010 年）。

³¹ 哥伦比亚第 675 号《公寓法》责成初始业主组成临时管理机构，在 51% 的住房单位售出之后解散。厄瓜多尔并没有对这一进程作出规定。墨西哥法律，涉及社会公寓，设有公寓文化的专门章节。该法规定，联邦区域检察院（PROSOC）必须“与住房中介以及其他中介和机构合作，为居民开办课程和讲习班，提供关于公寓的指导与培训”[第 80 条]（2007 年，埃斯基韦尔）。智利的《共同所有权法》有专门涉及社会住房共同所有权的章节，可简化为改善共有空间要求补贴的过程。许多人生活在共有制中而没有真正理解其涵义，除其他原因外，有一个原因是，业主个人在不动产登记处进行房产登记，不清楚其他建成空间的管理方式（这与 1929 年《公寓销售法》有根本差别，根据该法，所有业主须同时进行个人和共有房产登记）（2015 年，布斯托斯）。

作者：城市联盟安娜克劳迪亚·森特诺·马里涅罗·罗斯巴赫

3. 非正规住区

102. 该区域的许多国家在减少城市贫民窟人口比例方面取得了重大进展，2005 至 2014 年期间，该区域的这一比例从 25.5% 降至 21.1%（2014 年，人居署）。在此期间出现明显下降的国家有阿根廷、伯利兹、（多民族）玻利维亚（国）、巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、多米尼加共和国、危地马拉、洪都拉斯和墨西哥（2014 年，人居署）。然而，某些国家的城市贫民窟人口仍在继续增长。尽管加勒比城市非正规住区人口的数据不多，但据估计，牙买加大约有 60% 的人居住在城市非正规住区中，特立尼达和多巴哥大约为 25% 左右（2014 年，人居署）。海地的贫民窟绝对人数稳步大幅度增加，这种情况在 2010 年地震后无疑继续恶化（2012 年，人居署）。³²在加勒比，巴巴多斯确实表现突出，因为该国几乎没有非正规住区（2004 年，经社部），部分原因在于严格执行了《建筑规范》；由住房土地部主导的在无争议的情况下连续和平占据 20 年后即可享有产权的举措；以及由国家住房公司主导的改善非正规住区的方案。

103. 尽管有这些努力和成就，不应忘记仍有近 1.05 亿城市居民生活在贫民窟中（2014 年，人居署）。此外，不稳定住区绝对数量的减少体现了大规模土地赋权方案的影响，但这些方案只解决部分问题，住房和居民区的质量问题仍未得到解决。³³

104. 不稳定住区的形成和持续存在是多种因素造成的。首先，高昂的地价限制了低收入群体的获取机会，表明城市及城市周边的土地政策十分重要，包括承认土地公共价值、界定社会利益领域以及利用土地价值捕获机制收集的资金来进行社会投资等（2014 年，斯莫尔卡和富尔塔多）。在许多情况下，由于负担得起的土地供给不足，非正规住区建在危险区域。³⁴第二，有一些令低收入住户无法遵从的分区规则和条例（2003 年，斯莫尔卡），且取得建筑许可证的手续费用相当高（2012 年，布永）。第三，公共措施是被动、不完整和不充足的。例如，某些方案仅仅是为了赋予土地所有权或加大房建力度，几乎没有技术和财政支助，没有充分综合监测干预措施，导致共有房产管理缺失，此外弥补现有短缺和作出改进也缺少投资。第四，对人口中最贫困的群体而言，并非所有的公共住房政策在数量、多样性和获得性方面都是适足的（某些住房是在

³² 对上述数据的解读必须考虑衡量的局限性，因为其在很大程度上取决于所用标准。对住房情况的分析可能因所考虑的指标产生巨大差异。见关于城市数据与非正规性的第四.E 节。

³³ 过去十年，秘鲁通过非正式房地产合法化机构授予 200 多万份土地所有权。由于在土地赋权后住宅未被计入非正规/不稳定住房的估计数，因此仍被视为是不稳定的。

³⁴ 在墨西哥国家一级，11% 的城市住户住在河床或靠近河床的地区，2.3% 住在垃圾填埋地、洞穴或矿区，9% 住在峡谷（2015 年，墨西哥合众国政府）。

偏远区域开发的，低收入群体无法负担交通费用）。第五，在一些情况下，缺少对房地产权利的尊重以及对重叠的房地产制度的管理。

105. 尽管存在住房短缺和非正规的问题，由于拉丁美洲和加勒比实施了证券化、规范化和其他以房地产为导向的政策，目前该区域 70% 的住户拥有自己的住房。

4. 社会经济住区隔离

106. 拉丁美洲和加勒比城市的一个主要特征是社会空间隔离，这是各种因素造成的，例如土地市场动态（例如，房地产投资具有投机性质，往往根据预期可能的最佳用途定价），鼓励在地价更低的城市周边地区建造社会住房以及在被清除风险较低的地方用非正规方式占据土地（2013 年，萨巴蒂尼）。

107. 一般而言，经济社会水平和教育水平较低的人聚集在城市周边地区（2014a，拉加经委会）。然而，过去几十年，居住隔离有各种相互矛盾的趋势，特别是在社会多元化以及城市周边地区经济条件有所改善的推动下。³⁵部分原因是，周边地区的人口出现增长，收入水平较高的群体搬进来。然而，高收入群体流向周边地区并不能自动增进社会融合。由于公寓是封闭式的和服务私有化，高收入群体可以在与外界隔离的情况下生活在低收入地区，部分原因是他们感到不安全，这种不安全感因公共空间私有化而加强（2000 年，卡尔代拉）。³⁶加勒比并不总能提供用于分析社会经济居住模式变化的数据。不过，在一些情况下，城市中心地区会出现低收入群体高度集中的现象（2015 年，巴巴多斯，《人居三国家报告草案》）。

108. 许多拉丁美洲和加勒比城市中心地区的人口不断流失（2014a，拉加经委会），不过也有一些例外情况，例如智利的圣地亚哥，由于房地产投资，市中心的城市密度近些年来有所增加（流入）（2015 年，Poduje 等人）。对中心地区的投资可以促进社会多元化，但也可能会导致住区高档化和驱赶低收入居民（2013 年，雅诺施卡和塞克拉），突出表明在讨论有关促进城市中心地区投资和增加人口密度时必须考虑到平等的因素。智利圣地亚哥市政当局的“新城市”项目打破了在近郊建造社会住房的模式，反而投资在市中心建造社会住房，包括修缮市中心地区具有重要历史意义的社会公寓。

109. 隔离会在当地产生收入差异，如果没有城市间转移资源的机制，会出现城市基础设施、设备和服务标准两极化的风险（2014a，拉加经委会）。鉴于缺少按照短缺与需求和使用者的支付能力调整基础设施、设备和服务的地点、覆盖面、获取和延续性的政策，鉴于缺少激励大量增加私人投资的措施，这种两极化情况有所加强（2011 年，安第斯开发公司；2014a，拉加经委会）。描

³⁵ 例如，巴西隔离率的下降很大程度上得益于城市周边地区社会经济条件的改善（2014a：224，拉加经委会）。

³⁶ 寻求专属区的一个令人堪忧的表现是，公共和私立学校的收入隔离更加严重，这威胁着该区域日后分布动态及社会凝聚力（2014f，拉加经委会）。

述并分析城市内部和城市之间的标准两级化问题并界定平等投资标准的城市一级的研究不多。麦德林通过其社会城市主义模式采取的举措以及《圣保罗战略发展计划》是令人鼓励的例外情况。

插文 10：生产性可持续人类住区：住房与生产性可持续城市住区联合方案

规划和城市化过程中的缺陷以及基础服务短缺会导致社会不稳定，如果再加上不平等状况，会在拉丁美洲和加勒比产生共生和不稳定问题。为此，联合国三个机构（2013 年，人居署、联合国工业发展组织（工发组织）和开发署）在西班牙千年发展目标基金的框架内制定了一个创新方案。中美洲城市利用生产性可持续人类住区方案，寻求在一个解决住房和居住区质量缺陷问题的项目框架内，采取开创性的城市、经济和社会整合方法，有效应对贫困和排斥问题。该方案在萨尔多瓦的圣特克拉市和阿帕潘市已制定，它采用改善住房和居住区条件的社会、组织和经济行动和措施，力求改变不稳定的、历来受到隔离的住区的条件。该方案的目的是把周边的住区融合进来和重建，包括土地保有权以及获取信贷。取得的一个积极成果是 750 户家庭从土地规范化以及财产保有权中受益。还对国家政策产生了毛细效应，由此出台了七项有关领土发展、开发银行业务、住房和房建条例的法案。公私金融机构，投入、商品和服务的供应商，设计师和建造商之间还建立了战略联盟。该方案为扩大房建部门和社会住房市场、减轻贫困、提供更体面的工作和提高收入做出了贡献。

资料来源：人居署拉丁美洲和加勒比区域办事处

5. 住房公共管理与城市平等

110. 该区域在提出其他方案以增加低收入群体获得住房和土地机会方面有不少经验。承认第二次联合国人类住区会议（人居二）议程中的适当住房权也加强了普遍改善获得住房机会的公共政策努力（2015a，人居署）。近几十年来的主要模式（即“储蓄、补贴和信贷”模式）是建立在住房是市场提供的商品这一概念上的，许多国家已经吸取了这一模式不足之处的经验教训。已经制定政策和方案以便承认城市权利以及房地产的社会功能，将社会住房视为一种综合性的社会包容与保护机制（2015 年，博诺莫等人），并承认获取住房对福利、生活质量、适应环境变化能力、获得经济机会以及易受自然灾害影响程度产生的影响（2012 年，布永）。战略开始不局限于正规住房的建造与筹资，还包括提供可负担土地的条例和工具以及更加全面的公共住房投资解决方案（2015 年，博诺莫等人）。

6. 基于新住房、储蓄、补贴和信贷计划及私营部门参与的住房政策

111. 过去二十年，政府都倾向执行以需求为导向的补贴，将重点放在新住宅的最终采购上，并让私营部门参与。住房获得基于储蓄、补贴和信贷模式；该模式从 1990 年代开始流行，特别是在巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、萨尔多瓦和秘鲁。结果是在城市郊区大量建造廉价住房，帮助减少了住房的短缺。尽管取得了这些成就，储蓄、补贴和信贷模式并不总能帮助不符合储蓄和信贷条件的更脆弱的住户；这是一个重大挑战，因为该区域的非正规就业率较高（2015 年，博诺莫等人）。地价的变动意味着，这些住宅往往建在地价便宜的偏远区域，但在获得设施 and 良好连接方面受限，进而巩固了社会经济隔离模式（2014a，拉加经委会；2003 年，萨巴蒂尼）。

112. 在一些国家中，开发加剧了社会住房弃置。在墨西哥，有 500 万套住宅弃置，相当于该国住房存量的 14.2%，若计入无人居住的临时住所，则高达 20%

（2011年，桑塞斯和萨拉萨尔）。³⁷住房弃置是由缺少服务（38%）、距离工作地点远（31%）、居住空间不稳定（10%）、财务原因（10%）以及不安全（3%）造成的（2011b，人居署）。³⁸

插文 11：弱势和贫困人口获得住房方案

巴西：“我的房子，我的人生”方案在 2009 至 2015 年间提供了 240 万套住房，有 920 万人受益。到 2023 年前，该方案将继续投资满足低收入和中等收入群体的住房需求。除了用来刺激经济外，这一干预措施还被视为一项战略，以重新履行住房累积短缺产生的社会责任和满足日后的需求（2013 年和 2015 年，巴西城市部）。

智利：住房团结基金和“D.S.49”是基于国家作出的以下假定：有相当大一部分人口付不起贷款，因此不能也不应该获得住房信贷。国家最多可以收取住房单位 98% 的房款。该方案支持购置新房或旧房，建造新房，增加住房密度，以及五等收入各群体的社会融合项目（2012 年，西克拉里）。

哥伦比亚：2012 年，推出了“10 万免费住房方案”，结束了最贫困人口住房累积短缺现象（优先为因游击队和自然灾害而流离失所的群体提供住房）。项目由房地产部门提名，由住房、城市和国土部评估，土地由城市理事会贡献（2015 年，博诺莫等人）。

秘鲁：2005 年，秘鲁提出了一个大力加大补贴的提案。目标是每年购置、建造或修缮 120 000 个住房单位。通过“自己的屋顶”方案，向最弱势群体分发了房价 40% 至 90% 的补贴（家庭住房债券）。除提高补贴以刺激需求外，还通过了一项法令，以促进把登记非正规房地产官方组织划为城市地段的地块分配给居住在国家先前选定并划为城市的地区的非户主申请者。这完成了先前被占地皮的合法化进程，使城市扩张有了规划，并控制非法住房开发与投机（2015 年，世界银行；2015 年 9 月 23 日，秘鲁官方日报）。

资料来源：2016 年，拉加经委会

7. 增加穷人获得住房的机会和实施社会住房方案

113. 这些干预措施的目标是促进最贫困群体进入正规住房市场，改进储蓄、补贴和信贷模式。战略包括在筹资方案中修改储蓄要求，删除抵押信贷部分以及增加补贴或国债。此外，许多方案的重点已转向弱势群体，例如老年人、女户主、土著群体、流离失所者和残疾人（2015 年，博诺莫等人）。

114. 相比让私人开发商参与提供社会住房的政策，必须强调哪些促进建造社会住房、例如住房合作社的政策。家庭可以通过住房合作社来解决住房问题，在项目规划和集体建造住房方面发挥更多核心作用。过去十年，有几个拉丁美洲和加勒比国家制定了帮助弱势群体利用合作模式的战略，包括提供技术帮助、项目和施工管理、增加补贴以及控制利率（2015 年，博诺莫等人）。在这方面，乌拉圭的经验最丰富，因为 40 多年来它一直在采用这一模式，并自 2010 年起在公共资源拨款领域优先考虑合作制度（2012 年，纳乌姆）。此外，自 2000 年代以来，在乌拉圭的支持下，包括分享知识和经验，阿根廷、多民族玻利维

³⁷ 巴西、智利和委内瑞拉也报告了住房空置率很高（分别占总住房单位的 9.02%、9.6% 和 7.7%）[不一定具有社会利益]（2014 年，洛佩兹·莫雷诺）。

³⁸ 除给房建和房地产公司带来损失之外，这种错配导致家庭主要资产损失和公共支出分配损失（2014 年，住宅研究与文献中心和联邦房贷协会）。

亚国、巴拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国等若干个国家，特别是中美洲国家采用了该模式（2015年，博诺莫等人）。

8. 居民区全面恢复

115. 居民区恢复方案的主要目的是提高贫民窟和非正规住区居民的生活质量，而不仅仅是授予财产契据（2015年，博诺莫等人）。旨在改善现存住区的计划认识到拉丁美洲和加勒比的城市化进程很大程度上具有住房住区非正规化及社会建造的特点。该区域有两条干预路线，即非正规居民区恢复方案和居民区恢复强化方案。

116. 就非正规居民区恢复方案而言，综合干预措施以承认贫困有多个层面为前提，而不仅仅是授予财产契据或通过引入加强社区措施和培训以协助改善实物和基础设施。巴西的“增长加速方案—不稳定住区城市化”，即“贫民窟增长加速方案，”旨在对非正规住区实行城市化。此外，Morar Carioca是“贫民区方案”的延续，但更加强调了综合性城市化、贫民窟空间规划和公共空间工程等方面。东北地区的“蓝色里贝拉”（Ribeira Azul）比较典型，该方案规模较大，以社区为重点，从专注本地干预措施扩展成为全国方案（2008年，城市联盟）。巴西的城市立法也做了修改，据此土地合法化已成为住房政策的强制规定，并且环境卫生也必须纳入非正规住区的合法化干预措施（2015年，应用经济研究所）。在居民区全面恢复方案的框架下，哥伦比亚政府为国土机构提供技术帮助，以便其利用提供资金的多边银行管理合作与信贷资源。麦德林的“居民区全面恢复方案”以及大规划颁发地契方案主要针对非正规住区有全面恢复可能性的住所（2010年，贝赫尔）。针对实际条件和社会条件变差的强化和正规居民区制订的方案有阿根廷的“许诺第二阶段（Promeba II）方案”；巴西的“更好生活方案”（Mora Melhor）；哥伦比亚的“改造旧房方案”（Mejorar lo Construido）；哥斯达黎加的住房行动基金会；墨西哥城的“住房改善方案”；巴拿马的“居民区改善方案”；以及智利的“居民区方案”（2015年，博诺莫等人）。

9. 土地开发战略

117. 该地区取得了显著进步，因为它采取了各种战略，不仅提供住房或基础设施，而且在承认房地产社会功能的城市法规（2001年《巴西城市法》和1989年《哥伦比亚城市改革》）的基础上，利用城市规划和土地管理工具促进城市包容。有关的三方面行动是，为不稳定住区开发城市化用地，监管投机行为以及进行社会房地产开发。³⁹

(a) 为不稳定住区开发城市化用地：2005年，巴西通过了“国家住房政策”，赋予住房用地特许权，即巴西的“posse,usucapião”（取得时效），在非正规住区已占用的地区和面临风险的住区可迁往的未占用地区（具有社会利益的专用区），宣布具有社会利益的专用区，并自动让这些地区的居民在城

³⁹ 或开展规范性合法化和就地改善条件。

市化和土地保有权保障方面享有特权。哥伦比亚已发展包括“都市住房银行（Metrovivienda）”在内的土地银行（国家进行土地城市化并将其与社会住房配额一并出售给私人开发商）。其他工具则在城市开发投资框架内界定用于社会住房的强制性土地配额。

(b) 监管投机行为：巴西已经对闲置土地进行强制利用，强制进行土地再分割与建设，或单独开展强制性建设；对位置良好地产的闲置征收累进税；进行土地征用。与此同时，哥伦比亚通过为城市预期规划和状况恶化地区的扩展制订局部计划来监管房地产投机行为。

(c) 社会房地产开发：总体而言，如巴西所示，在建设权（Outorga Onerosa do Direito de Construir）、联合城市行动（Operação Urbana Consorciadas）和潜在新增施工证书方面，所有通过出让特殊城市土地使用和占用特权来换取公共利益回报的金融工具都是一种利用私人资金进行公共投资的方式，具体做法是重新进行区划，拍卖建筑许可证。

插文 12：非正规住区：需要针对低收入群体的土地政策和对社会建造住房的承诺

该区域有 1.8 亿穷人，其中 1.25 亿住在城市，1.134 亿住在非正规住区，²这导致人权受到严重侵犯。³尽管各国从 20 世纪初就相继实施了各种住房政策，并为社会住房方案投入了国民生产总值的 2% 至 8%，还是出现了这种情况。

《华盛顿共识》产生的政策对国土、城市和住房问题产生了重大影响。尽管如此，市场无法为处在贫困线以下的人口提供住房，住房部门尚未采用针对最贫困人口 of 的减贫方案。

有鉴于此，该大陆的低收入居民提出了其他获取住房和生境的方法，他们个人和集体的努力甚至因此被视为刑事犯罪。南半球 50% 至 75% 的居住空间都是他们努力的结果。这些进程，亦称为社会建造生境进程，通常在个人开发者和其他非营利社会利益攸关方的监督下开发居住空间、城区和住宅。

建议

-国家应为最贫困群体提供位置适当、合法和有配套服务的土地，并应在承认土地是人权方面取得实质性进展。

-统计数据应当承认有组织的社会建造生境，政策应当为此提供适当的工具和技术支持。

-应当执行参与性住房改善政策和居民区全面恢复政策。

作者：国际生境联盟拉丁美洲办事处玛丽亚·西尔维亚·埃马努埃利

10. 包容性设施和服务的投资

118. 城市平等的一个主要挑战是在获取设施与服务、包括在交通互联互通方面存在差距，因为在许多大都市地区，居住在经济活动中心以外的低收入公民往往通勤时间更长（2015 年，应用经济研究所）。该地区在这方面进行了大量投资，例如加拉加斯、埃尔阿尔托、麦德林和里约热内卢修建了都市缆车，以加强不稳定居住区之间和它们与城市其他地区的连通。然而，必须对社区内部的服务和设施进行投资，而不是把它们与配套服务更完善的地区连接起来。在这方面，应强调指出，社会城市规划干预措施的重点是通过城市转型以及对脆弱地区进行投资来促进社会变革（见插文 14）（2011 年，人居署，美洲开发银行，麦德林国际合作机构）。

11. 政策建议

119. 拉丁美洲和加勒比正在实施许多城市包容措施，承认城市不平等有多个层面，并提供了着重解决结构性城市不平等问题的全面解决方案和工具。下文阐述了消除城市不平等举措要考虑的其他一些因素。

12. 住房供应和租赁政策多样化

120. 在规划住房供应时，应该考虑包括老年人、女户主和低收入年轻工人在内的各群体的需求。例如制订青年租赁方案、老年住房方案和女户主社区方案等。

121. 重点推动置业不一定是适用于所有群体的最佳或唯一战略。如果考虑到推广租房政策有助于避免置业负债过重，增加人口的流动，更好地调节劳动力供需关系（住在交通条件差的地区会限制就业的选择）以及更好地满足年轻家庭或学生的住房需求，则该地区租房政策的普及程度与经合组织国家相比太低了（2014年，布兰科等人）。

122. 针对目标群体的制订完善的租房政策不排斥其他公共住房方案，并有保护房东的适当规定，可以减轻居住隔离、促进社会融合并平衡市区内的人口密度，因为租房方案可刺激在城市综合地带建造高度密楼群。该区域为数不多的促进获取租赁房屋的方案包括智利的“青年租房补贴”（Subsidio Arriendo Joven）、布宜诺斯艾利斯的“你可以租房”（Alquiler se Puede）和乌拉圭的国家租房政策。

13. 减缓和控制现有和未来存量房的衰退

123. 在目前落实大规模住房建设政策并且住房质量缺陷问题仍然存在的情况下，社会住房改善政策以及永久居民区修缮方案是值得考虑的。为制止废弃和老化进程，需要进行投资，例如智利实施的“家庭房产保护方案”。还需要制定以维护和改善社会公寓基础设施和社会结构为重点的措施，做法是让社区支持社会公寓正规化以及支持开发改善和维修项目，正如智利的社会公寓改善方案或利马的“我的居民区”（Barrio Mío）方案。后者为居民提供了保护其住房的培训并鼓励在社区的参与下开展房建与规划（2015年，利马市长办公室）。

14. 缓解居住隔离及其对无法平等获得服务和设施的影响

124. 尽管隔离仍是拉丁美洲和加勒比的一个核心挑战，但已经有以下应对这一挑战的工具：开设土地银行，为社会住房建设提供特别优惠，特别在城市内部和位置适宜的地区；管制和规划市郊土地占有情况，进行房地产开发，提供服务、设施以及为城市实体拓展专门设计的公路网络；根据最贫困群体的潜力提供住房，例如哥伦比亚在昂贵的房地产开发区引入交叉补贴和（或）社会住房配额，圣保罗近期实施的“联合城市行动团结配额”或智利安托法加斯塔实施将社会配额纳入主城拓展开发的“拉钦巴项目”；以及通过建造混合用途设施（例如地铁站与联运换乘点）来增加配套服务完善地区的密度。

125. 可通过为贫困居民区提供高质量的公共设施、服务和空间来减轻隔离的影响，例如麦德林的社会性城市规划投资，或加拉加斯的 CRECE（文化、娱乐、教育、增长和创业）综合设施项目；在低收入居民区创造就业和社会机会（哥伦比亚安提奥基亚省的区域商业发展中心）；以及推动为富裕地区的穷人提供服务并为其获取服务提供方便，实现居民区互联互通并通过对交通系统进行投资来减少交通运输时间（这是巴拿马城和利马对地铁系统进行投资的目标）。为此，以紧凑、连接、融合和社会包容的明确标准为依据的城市再发展政策在国家城市政策中非常重要。

插图 13：综合性可持续住房和城市发展政策

诊断

由于快速的城市扩张，拉丁美洲和加勒比的城市目前正面临住房短缺、交通、贫困与不平等、不安全、非正规、环境恶化涉及的许多问题。为落实区域综合性住房和城市发展政策，有必要与公共和私营部门以及各实体确立城市的整体愿景，制定扶助计划和方案。

现状

该区域的城市发展和住房政策多种多样，众多部门实体正在在不断适应政治、技术、经济、社会和文化变革，城市综合规划工作的难度因此有所增加。

在该区域的大多数国家中，国家住房和城市规划政策是由部委或秘书处负责的，但还必须与交通、基础设施、通信、环境、教育和卫生等部门建立联系。一些国家的某些部门进行了部分整合，例如墨西哥的农业、领土及城市发展部秘书处，哥伦比亚的住房、城市和国土部；危地马拉的通信、基础设施和住房部以及巴西的城市部（该部把住房、卫生、交通和城市化部门整合在一起，最有象征意义）。

还要认识到让私营部门和社区参与的必要性，巴西的城市理事会和智利的国家城市发展理事会是这方面的两个例子。

建议

设立国家、地区或州管理机构，负责从社会、经济和环境领域管理可持续城市的发展。让城市有体面的住房、适当的基础设施和设施、道路和交通、商业区、工业、教育、卫生、体育和文化活动等。

设立国家住房和城市发展理事会，让工商部门、相关公共实体、非政府组织、专业协会、大学、工会和民间协会等参与。

作者：美洲住房联盟雷蒙·桑特利塞斯

G. 城市暴力与不安全

1. 暴力与不安全

126. 最近几十年来，拉丁美洲和加勒比的情况发生了变化，从（独裁和内战的背景下的）集体暴力走向人际暴力，国际性暴力事件发生率极高，威胁公共安全并加剧了不安全感，为该区域公众关切的首要问题（2014a，拉加经委会；2013年，开发署；2014年，安第斯开发公司）。在过去25年中，拉丁美洲和加勒比的抢劫案件增加了两倍（2014年a，拉加经委会，第142页），该地区成了全世界杀人案发率最高的地区（每10万居民中有21个以上的人死于他杀），远高于世界平均水平（每10万居民中有7人死于他杀）（2014年，安第斯开发公司）。据墨西哥公民公共安全刑事司法委员会报告，全世界50个最

暴力城市中有 42 个在拉丁美洲和加勒比（2016 年，墨西哥公民公共安全刑事司法委员会）。

127. 各个次区域的情况有明显的差异。最高杀人案发率集中在中美洲，墨西哥的暴力案发率在过去十年中明显上升。萨尔多瓦、危地马拉和洪都拉斯的城市暴力也达到了惊人程度，造成的死亡人数高于常规武装冲突（2014 年，安第斯开发公司）。历来犯罪率很低的国家的杀人案也明显增加，例如哥斯达黎加（2000 至 2010 年间，从每 10 万居民中有 6.3 人死于他杀增至 11.3 人）和巴拿马（同期从每 10 万居民中有 9.8 人死于他杀增至 20.6 人）（联合国毒品和犯罪问题办公室（毒品和犯罪问题办公室））。许多加勒比国家的暴力增长也很惊人。2009 年，牙买加每 10 万居民中有 60 人死于他杀，在 2000 至 2010 年间，特立尼达和多巴哥的杀人案发率从每 10 万居民中有 9.5 人死于他杀增至 35.6 人（毒品和犯罪问题办公室）。因此，该次区域若干个国家的国家公共安全支出也明显增多（2008 年，拉加经委会）。

128. 在此期间，犯罪率历来较高的哥伦比亚的杀人案发率明显下降（据毒品和犯罪问题办公室报告，2000 至 2010 年间，从每 10 万居民中有 66.5 人死于他杀减至 32.3 人）。巴西的杀人案发率仍然相对稳定，只是全国数字掩盖了国家以下各级趋势的差异（2013 年，毒品和犯罪问题办公室）。⁴⁰与发达国家（每 10 万居民中不到 3 人死于他杀）和其他发展中地区相比，这两个国家的致命暴力发生率仍然较高（2014 年，安第斯开发公司）。南锥地区是杀人案发率自 1990 年代以来有所降低唯一的一个次区域（从每 10 万居民中有 10 人死于他杀减至 7 人（2015 年，毒品和犯罪问题办公室））。各个次区域暴力案发率的差异也体现在城市一级，中美洲和加勒比城市的杀人案发率最高。

129. 暴力及其各种表现形式有复杂的社会、经济和体制根源（例如，司法系统的运作）。暴力影响到公共安全，因为公共安全是一种特殊形式的社会关系和共处（和生存）机制。该区域引发暴力的各种因素包括通向富裕消费市场（北美和欧洲）的贩毒路线，在边境和毒品生产地区可以看到这些路线引发的暴力（2015 年，拉丁美洲社会科学学会）。⁴¹针对本地消费市场的小规模贩运活动也有所增加（2015 年，毒品和犯罪问题办公室），便宜的高致瘾性物质（快克，paco）日益普及，对消费此类物质的城市产生影响（2014 年，里加奇

⁴⁰ 在巴西国家以下各级观察到了迥然有别的趋势。2007 至 2011 年间，杀人案发率有所下降（里约热内卢州为 29%，圣保罗州为 11%），但北部和东北地区则大幅上升（帕拉伊巴州为 150%，巴伊亚州为 50%）（2013 年，毒品和犯罪问题办公室）。

⁴¹ 2010 至 2012 年间，世界其他地区的可卡因滥用水平呈现下降趋势，而南美洲的消费水平却进一步增加（从 184 万使用者增至 334 万使用者），是全球平均消费水平的三倍（2015 年，毒品和犯罪问题办公室）。

等人)。⁴²帮派暴力是与贩毒及其他犯罪有关联的另一个现象,在中美洲国家尤为严重。据毒品和犯罪问题办公室(2013年)报告,美洲有30%的杀人案件与帮派暴力有关,相比之下,其他洲只有1%。帮派威胁公共安全,在帮派最严重的地区,它们可以控制生活的大多数方面。此外,还有其他非法形式的财富再分配以及非法行为者把持地方行政当局(2010年,德莱昂·贝尔特兰等人)。

2. 暴力与各种形式的不平等

130. 必须注意暴力与不平等之间的关系,因为该区域若干城市的记录表明,暴力发生率的下降与不平等现象的减少是同步出现的,这一现象在只减轻贫困时是看不到的。对于贝洛奥里藏特、波哥大、累西腓和圣保罗等城市,(根据收入)不平等现象的减少与杀人案发率的下降是一致的。同样,在巴西利亚和库里蒂巴,当不平等现象加重时,犯罪率也会上升(2014年,人居署和安第斯开发公司)。

131. 暴力对城市不平等产生各种影响。种族不平等同样体现在受害率上,例如,巴西的非裔受害者的他杀率明显高于整体人口(2015年,应用经济研究所),⁴³且非裔犯罪受害者不向警察举报犯罪的可能性更大(2012年,应用经济研究所)。这表明,在了解和信任公共安全机构方面存在种族差异,这是联合国人权问题特别报告员最近在非洲人后裔国际十年(2015至2024年)框架中强调的一个种族歧视难题(2016年,人权高专办)。青年人最容易受暴力影响:在该区域,15至29岁群体的人际暴力死亡率最高,蓄意和非蓄意暴力是15至50岁群体死亡的主要原因(2014a,拉加经委会)。

132. 在该地区,男性的遇害率高于女性。然而,就家庭暴力以及各种形式的暴力(从心理暴力(言语攻击)到财产和肉体伤害)而言,女性的受害率更高。大部分暴力发生在夫妻关系中,原因是享有的权力不平等、妇女无法进入劳动市场、拥有土地、住房及其他财产的权利减损以及阻止伴侣进入工作场所和公共领域。然而,有一种适应和隐瞒家庭暴力的趋势,因为所有人,甚至女性都将其视为私事(2015年,佩雷斯和赛恩斯;2012年,开发署;2013年,开发署)。

3. 暴力造成空间不平等

133. 暴力对城市不同地区的影响可能是不均衡的,因为各地区的犯罪盛行程度有很大差异,它最可能影响弱势群体所在的最缺乏公共安全服务的地区

⁴² 圣保罗的“快克之地”是巴西快克使用者人数增多的一个例子;巴西是继美利坚合众国后拥有全球最多快克可卡因使用者的国家(2014年,里加奇)。

⁴³ 在圣保罗,年轻黑人和帕尔多人(年龄段在15至24岁之间)的他杀率为每10万居民中有31.59人死于他杀,然而年轻白人的他杀率为每10万居民中有17.23人死于他杀(2010年, Prefeitura de São Paulo Observa Sampa)。2002至2010年间,就全国平均水平而言,非洲裔(黑人和阿尔帕多人)的他杀率有所上升,但白人的他杀率有所下降(2015年,应用经济研究所)。

（2012年，穆加；2014年，安第斯开发公司）。该区域出现的安保私有化趋势进一步拉大了获得安保的差距，安保从公共产品变成了商品（2014年，卡里翁）。在许多拉丁美洲和加勒比国家，每10万居民中的私人保安拥有率高于警察（目前该地区有380万名私人保安和260万名警察）。在巴西、危地马拉、洪都拉斯和巴拿马，每10万居民拥有约900名私人保安；智利、哥斯达黎加和墨西哥拥有500名；哥伦比亚、多米尼加共和国、厄瓜多尔和萨尔瓦多拥有400名（2013年，开发署）。除了导致无法平等获得安保外，这一趋势还扭曲了以民主方式建立的治理体系。同样令人关切的是，它影响了个人和公共信任，而这种信任是一个重要的发展变量（2012年，德莱昂·贝尔特兰和贝拉斯克斯）。

134. 该地区的城市存在特定的“热点”，即犯罪率较高的街道和角落，罪行更有可能一天的某一时段发生和在有零星贩毒的居民区中发生（2014年，安第斯开发公司）。例如，偷窃和抢劫罪一般是工作日发生在中心居民区，且发生在白天；入室盗窃多是法定假日发生在住宅小区，且发生在夜间；杀人案往往是深夜在酒吧和夜总会外面发生，且发生在法定假日（2014年，安第斯开发公司）。

135. 此外，还有一种助长了这类犯罪的“地理机缘”，这种机缘因实体和社会解体而得到加强。正如人居三关于公共空间的第11号议题文件指出的那样，1980至2000年间记录在案的全球15%的罪案与公共空间的设计和管理有关。“地理”因素包括有潜在侵害者，鲜有非正规监控和警方监控，有公共空间遭废弃或质量较差的布局/空间特点。社会因素包括属于中低收入家庭，缺乏社会凝聚力，缺乏能够减少非正式监视的集体效力（2014年，安第斯开发公司）。

136. 可利用“地理机缘”方法开展城市分析和干预，改善实际环境基础设施，加强警察巡逻，改进交通设施和公共开放空间的照明系统，创造安全的公共空间和公园。这类干预措施旨在解决与城市隔离有关的基础设施和服务方面的不平等。在这方面，在居民区综合改造方案（2011年c，人居署）中采用“安全城市”的视角可做出重大贡献。

4. 实行公共管理以消除暴力和不安全

137. 与城市暴力有关的一个棘手问题是，尽管暴力影响到城市，但暴力的许多决定因素不受城市当局的掌控。暴力是一个涉及多方面的问题，需要全面进行干预，包括加强司法体系，就安保事项开展国际合作，投资社会保障以及制定促进平等的政策和社区工作政策。拉丁美洲和加勒比已经制定了各种公共安全政策，例如在南美洲国家联盟（南美联盟）框架内创立一个区域刑事法院的项目以消除与跨国有组织犯罪有关的犯罪，还有深深扎根于地方并有地方社区参与的跨部门政策。因此，增强地方当局权能，进行公共安全治理和拟订地方预防政策有帮助（2009年，人居署和阿尔伯托·赫塔多大学），恰好是地方政策可发挥最大作用的领域。

138. 城市暴力问题的研究方兴未艾（2011年，因布施等人），该区域在研究机构、理事会和非政府组织等机构中设立了200多个暴力问题观察站。设在墨西哥莫雷洛斯州自治大学的由当地社区管理的公共和社会凝聚力观察站就是一个值得关注的例子，因为它有社区外联的潜力。该观察站开发的空数据管理系统能让公民用个人移动设备举报犯罪，从而通过确定犯罪事发地点对热点进行分析。该观察站还组织开办了题为“信任网络”的讲习班，向身处险境的20岁以下的年轻人传授培养自信、安全、决断力和自尊的相关技巧。利用地理空间数据确定危险地区和促进社区参与还构成巴西米纳斯吉拉斯州政府“我要生存”方案的基础。在贝洛奥里藏特六个贫民区采取的干预措施包括与当地领导人联合举办讲习班以及与帮派成员对话，结果是杀人及其他形式的暴力大幅减少（2013年，开发署）。在这方面，这个方案是警方与社区为促进对话以及侦查、减少和预防犯罪而开展合作的一个积极实例。

139. 在城市进行地段干预方面，必须提到里约热内卢州的“维和警察部队”。自2008年以来，该部队通过在执法和社会服务方案框架内与社区开展合作，成功地减少了里约热内卢贫民窟的杀人案件以及其他恶意行为。如今，里约热内卢在38个社区驻扎了由9500名受过培训警察组成的部队，让150多万人受益。尽管2008年后由于警察在地方社区采取的行动，杀人案发率有所下降，⁴⁴但持续不断的警察暴力案件加剧了紧张关系，令社区对警察的看法变差，降低了他们对警察工作的满意度（2014年，安保与公民意识研究中心），阻碍了从军事占领模式转为由常规警察发挥更多作用的社区巡逻模式。这说明了开展警察培训的重要性，包括它在社区参与问题上的重要性。

140. 该区域还在推进公民文化和社区参与方面做出了努力，以减少犯罪。自1995年以来，波哥大大力推行前市长安塔纳斯·莫库斯等人提出的倡议，即根据“可通过促进公民间相互尊重与和平共处来减少暴力”的设想培养公民文化，因为他们采取了三项行动：自我监督、公民间相互监督（在很多情况下采用游戏方式）以及司法监管制度。在这些倡议的推动下，设立了“公共空间办公室”，促成公民占用和改善公共空间，包括人行道、照明、交通信号灯和景观（2014年，安第斯开发公司）。⁴⁵

5. 政策建议

141. 该区域在城市暴力和公共安全方面的经验表明，不平等体现在社会、空间和社区进程中，无法抛开不平等而单独处理城市暴力和公共安全问题。因此，以镇压、民事司法冲突军事化和警察民粹化（例如延长监禁期限或降低

⁴⁴ 根据里约热内卢州政府公共安全研究所提供的数字（2015年，公共安全研究所），2008至2014年间，由于维和警察部队在各地区实施的警务干预，死亡人数降低了85%（受害者人数从136人降至20人）。

⁴⁵ 过去十年，杀人案发率从每10万居民中有88人死于他杀降至22人（禁枪令也对此产生了重要影响），并且道路交通死亡率也下降了20%（2014年，安第斯开发公司）。

刑事责任年龄)为基础的干预措施无法解决该区域的暴力事件高发问题(2015年,卡里翁;2013年,开发署)。

142. 在城市一级,暴力空间分布不均的情况表明有必要采取措施,消除隔离的影响和解决无法平等地获取设施和服务的问题。干预措施包括在那些最穷困社区投资开展警察行动,这就需要开展警察培训,需要实施促进公民合作的社会项目,条件是城市安保是一个公民参与的进程。在设施投资方面,麦德林的社会城市主义及其为促进经济一体化、公民参与和社会共处进行的大量投资取得的成就值得关注(2015b,人居署)。暴力的空间分布情况还表明,收集地理参考数据以及关于各社区受各类犯罪危害的信息很有价值。除交流公共安全的相关体会外,交流管理地理参考信息的体会也是促进该区域国家开展南南合作的良好机会。

143. 最后,恢复公共空间和公民共处是促进社会安全的重要工具。该区域近几十年来的经验表明,由于公共空间私有化以及社会共处模式的改变,不安全感会加剧隔绝和隔离(2000年,卡尔代拉)。除恢复公共空间以外,在进行城市规划和立法时必须考虑鼓励公民步行以及鼓励公民和社区以其他形式使用公共空间的城市设计(2015年,内图)。

插图 14: 从社会城市主义到教学城市主义: 改变麦德林的城市主义

社会城市主义,现称作教学城市主义是麦德林在 2000 年后开创的一种城建方式,是“麦德林模式”的一部分。它旨在通过采取有助于和平共处的城市干预措施来推动社会转变(1990 年代后期,麦德林是世界最不安全的城市,每年发生 6 800 起杀人案件)。如今,教学城市主义承认社会城市主义的教导,力求强化各种进程和工具,以协助培养公民意识,建立根基,增强居住区协同效应,延续城市主义和延续社会、经济、环境和治理的变革进程(2010 年,城市不平等调查)。

本着这一目标,麦德林于 2002 年创办了城市发展公司,该公司是一家上市公司,拥有自己的资产并进行自主管理。根据第 388/1997 号法和《空间规划组织法》,公司制定了规划和干预方案,包括“局部计划”和“城市整体项目”。一些方案是在公司伙伴关系基础上制定的,例如“公园图书馆方案”,根据该方案,在城市破败地区建立了五家城市图书馆;“安全共处方案”,根据该方案,在热点地区的超级警察局(Fuerte de Carabineros)设立了政府和司法机构;“2010 年南美体育方案”,其重点是建设若干处高标准的体育设施;寻求改善社区的有形基础设施和提高教育质量的“优质学校方案”;“幼儿园方案”和“出行方案”。这些项目旨在全面提供包容性服务,并邀请社区发挥关键作用,改变了城市的形象和生活方式。

资料来源:2016 年,拉加经委会

五、 城市化与环境

144. 过去二十年中拉丁美洲和加勒比的城市化进程和城市发展给城市带来了负面的外部影响。⁴⁶然而,基于密集使用能源和自然资源而不是城市化的发展模式已经成为环境恶化的主要原因,体现在不可持续的生产、分配和消费模式

⁴⁶ 空气污染、交通拥堵、交通事故、与城市流动性和空间隔离有关的不平等、城市废物的积累、退化、空间恶化和不卫生的条件等。

上。这种恶化对经济和城市社会产生影响，造成经济和财政损失，⁴⁷降低生产力，加大不平等和隔离的影响，引发冲突。优化的城市环境管理重点关注负面的环境影响、绿色空间、灾害管理以及城市与其周边地区的联系，其重要性也在可持续发展目标 11 的具体目标中得到承认。⁴⁸

145. 由于隔离的情况不同，环境影响在拉丁美洲和加勒比的城市地区分布不均，有证据表明，不同的社会经济群体抵御影响的能力不一样。此外，那些消费不那么密集的人对环境恶化的责任也比较小，而他们恰恰是受影响最大的人，由此产生环境正义的问题和挑战。

146. 增长无计划，城市政策很少列入环境问题，导致该区域变得更加脆弱。过去二十年中，个人和家庭收入稳步上升，能源和物质资源的压力明显增加，水流域和周围地区的水资源枯竭进一步恶化。因此，拉丁美洲和加勒比地区的城市政府已经制定了政策和方案，以实现该区域的城市可持续发展。

147. 拉丁美洲和加勒比地区非常容易发生极端事件，特别是中美洲和加勒比地区。近几十年来，与气候变化有关的极端事件的增多致使风险增加。获取城市土地和住房的机会不平等造成易受灾害影响的程度大不相同，突出表明需要执行旨在创建能抵御灾害的可持续城市的政策。

A. 城市生态系统和环境服务的减少

148. 城市无序扩张的显著增长（2012 年，Angel）提高了管理成本，因为把基础设施网络扩大到更偏远的地区的需求也随之增加，导致了人均成本随着人口密度的下降而增加，也对提供基本服务的生态系统产生了重大影响。城市与其自然环境紧密地相互依存，仰赖自然资源，例如清洁空气、风、土壤稳定性和资源、水量和水质以及动植物的多样性和活力。然而，自然生态系统变成城市生态系统对环境产生造成影响并产生污染，特别是在城市发展缺乏监管的情况下。生态系统遭到破坏后，自然资本、文化财富、环境服务、休闲区域、城市景观的视觉部分、公共卫生和粮食安全都受到损害。除少数例外情况外，保护城市生态系统没有成为该区域的政治优先事项，并且在许多情况下，城市发展损害了环境和生物价值很高的空间（湿地、森林、溪流等），在加勒比群岛，损害了海洋环境。

149. 然而，越来越清楚的是，为了保障此区域的城市可持续性和公民的福祉，必须将城市及其周边作为需要保护的独特生态系统加以分析。纳入城市所属区域的生态系统服务的城市发展政策也在占据上风，从而尽量减少负面外部影响和城市的生态足迹。

⁴⁷ 在墨西哥，环境损害的经济成本在 2013 年达到其国内生产总值的 6.3%（国家统计和地理研究所）。

⁴⁸ 具体目标 11.5、11.6、11.7、11.a 和 11.b。

B. 水和流域管理

150. 考虑到该区域水的日益短缺，确保人们普遍获得用水尤为重要。水资源的使用引起了冲突，而水必须在人类消费、农业和工业用途以及能源生产之间分享。在过去二十年中，一些因素给该区域内的水资源带来了更大的压力：人口增加和人均用水的增加也增加了对水的需求；地下水水道和水体因上述原因遭受污染和枯竭的情况增多；集水区和森林被砍伐流域的植被退化，导致地下水补给减少和水体破坏；废水未经适当处理就排放到城市附近的水体的情况增多；河岸施工常态化，使河岸失去透水性，令其功能退化；在沼泽地和湿地进行排水后予以占用；在几乎所有水体上开辟水道；对水基础设施（例如尽量减少配水管网中的损失）的投资不足；私人资本与公共供水之间缺少平衡；缺乏对水再利用的投资；不知道或没有确切评估大城市水利用的可能性；城市水文循环阻断，主要原因是水的蒸发和水流补给；以及气候变化和全球变暖加速了该区域冰川（拉丁美洲和加勒比地区大城市的一个主要水源）的融化。

C. 享有安全用水和环境卫生

151. 除了一些例外情况外，该区域大多数国家都已经实现了享有安全用水方面的千年发展目标，但仍有明显的地方差异（2012年，Jouravlev）。虽然在该区域享有安全用水的比例超过90%，但在某些大都市贫穷的近郊区，这一比例可以低至16.5%，⁴⁹由于供水时有时无，家庭需要安装水箱，影响了家庭经济，并降低了享有安全或经过消毒的用水的可能性（2012年，人居署）。加勒比岛国需要一些公共措施来管理国内水资源，因为它们缺乏淡水资源，国家小，经济发展模式单一和它们的环境易受气候变化和自然灾害的影响（2012年，人居署）。

152. 实现环境卫生方面的千年发展目标已变得更加困难。尽管在不到十年的时间里，取水得到处理的覆盖面增加了一倍（从14%到28%），但在该区域内平均仅有20%到30%的取水得到了处理。许多废水处理厂（因缺乏资源和运行能力）停止运行，造成了水体污染，继而限制了人类在这些水体取水。如果我们考虑“充分”“安全”地享有用水，那么饮用水、特别是环境卫生的覆盖率就更低了（2006年，McGranahan和Lloyd Owen）。

153. 在该区域大多数国家中，有40%以上的水没有创造收入，因为水在管线中漏掉了，且商业行为欠佳（断水和水表做手脚）。平均起来，该区域的水产量有38%在管网中损失掉，⁵⁰其中乌拉圭最高，为49%，基多最低，为30%（2013年，拉加经委会）。关于含水层和水资源未得到充分利用，在过去三十年中，有500多口为联邦首都和布宜诺斯艾利斯的城区供应饮用水的水井据悉

⁴⁹ 世界卫生组织/联合国儿童基金会供水和环境卫生部门联合监测方案

⁵⁰ 该区域的情况分析基于从阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、巴拿马、巴拉圭、秘鲁和乌拉圭选定的15个供应商，它们向近2 600万客户（超过1亿人）提供饮用水服务，并向2 000多万客户提供下水道系统服务。

因水质低劣已经废弃。在秘鲁，里马克河——利马主要的供水来源——51%以上的微生物污染来自城市本身（2008年，Winchester）。据估计，哥伦比亚和墨西哥每年合计产生92.767吨有机污染物，全都倾倒入西北太平洋。据说仅哥伦比亚一国就产生了450万立方米废水，其中90%为家庭废水和工业废水（2008年，Winchester）。

154. 城市环境政策、包括与水 and 环境卫生有关的政策面临的一个挑战是该区域把资金集中提供给国家/联邦方案，但缺少体制支持，且中央政府和国家以下各级政府之间的协调欠佳。此外，在边界不一定与流域界限吻合的地区，利益攸关方都按部门开展工作，对它们进行协调也是一个难题（2014b，拉加经委会）。此外，许多情况下，城市近郊的居民区对产水战略地区产生影响，加剧用水冲突，而这种冲突已经在有大量人口居住的流域和采矿和工业城市中变得愈加尖锐。在巴西（特别是圣保罗），这种情况助长了2014–2015年的水危机。此外，获取供应城市的新水源的成本越来越高，⁵¹影响到工业、农业和城市地区的经济发展。

插文 15：把海洋纳入城市规划：小岛屿发展中国家的蓝色城市规划与发展

小岛屿发展中国家的城市化

小岛屿发展中国家的海域辽阔无边，可能是其管辖陆地面积的数倍。小岛屿发展中国家城市化是建立在沿海经济和沿海人口基础上的。如果沿海地区的定义是“陆地与海洋两个宏观生态系统之间的结合部位，不包括一千英尺等高线以上的陆地和岛屿的海洋毗连区边界以外的海洋”，那么就要认为像圣卢西亚这样的国家有“沿海地区专属经济”，其某一年度的全部国内生产总值都出自沿海地区（2010年，Murray）。2014年，对国内总产值的贡献超过3000000东加勒比元（2015年，世界银行）。

小岛屿发展中国的经济活动集中在沿海地区，因此除城市居民外，还吸引了很大比例的人口到城市中心。这种情况突出表明小岛屿发展中国家城市化的独特性和沿海地区对其发展的重要性。沿海地区受到高度重视，也是这些国家基础设施发展的基础。根据世界银行的数据，在安提瓜和巴布达等国家中，约有32%的人口居住在比海平面低5米以上的地方（东加组织，2013年）。因此，任何形式的规划必须从“城市中的海洋”的角度来看待小岛屿发展中国家。此外，密集的沿海活动是造成海洋环境中资源退化的部分原因，但也是支持经济活动的渠道。

小岛屿发展中国家需要转变范式

海洋有利用资源促进蓝色增长的潜力，可以支持《发展议程》。目前，海洋正在支持许多陆地活动。虽然规划是在陆地上开展的，并影响着建设沿海和城市住区与中心的方式，但规划没有采取综合或全面的方式，没有考虑到海洋。结果海洋环境受到影响。因此，我们期待海洋支持经济发展，我们就必须在规划陆地环境时考虑到海洋。

我们需要把本区域的思想认识转变为“蓝色城市规划发展”，因为它更适合作为海洋大国的小岛屿发展中国家。这就要求在蓝色空间中重新思考小岛屿发展中国家的人民及其发展途径，并促进把海洋环境视为我们的画面的一个组成部分的城市规划。小岛屿发展中国家的独特性为这一规划革命提供了巨大的潜力。

作者：东加勒比国家组织委员会，Asha Singh（博士）。

⁵¹ 在墨西哥市，尽管存在补贴，但水费在2008-2013年期间仍然翻了两番。国家农业研究系统——墨西哥国家水资源委员会。

D. 城市与海洋

155. 鉴于拉丁美洲人口超过 500 万的城市中有 50% 位于低洼的沿海地区，气候变化可能对城市造成重大影响。⁵²到 21 世纪中期，预计海平面平均将上升 24 到 30 厘米，而到 2100 年将上升 40 到 63 厘米。这将影响港口的可用性和安全性，破坏基础设施，引起沿海含水层盐化、淡水资源减少、沉积物增加以及与沿海生境保护相关的其他问题（2011 年，Bonet 等人）。沿海水灾可能影响到城镇、货运站和储存区，还可能扰乱供应链和运输。国际贸易和受影响国家的经济可能受到很大影响，因为 80% 以上的世界大宗商品贸易通过海洋进行（政府间气候变化专门委员会，2012 年中的贸发会议，2009 年）。在加勒比地区，一半以上的人口居住在距离海岸 1.5 公里以内的区域，大量的基础设施也位于这一区域（旅游业设施、渔村、公共服务、医院、国际机场和主要的公路网络）。如果海平面按照预测幅度上升，且许多岛屿上已经观察到的海岸侵蚀继续发生，上述基础设施中很多将面临风险。

E. 公园、绿地、森林与生物多样性

156. 绿地有助于生命福祉和生活质量，该区域大都市的绿地数量已增加，质量也有所提高。但是，考虑到绿地的分布不均匀，公民真正享有绿地的机会会有很大不同。

157. 在一些城市中，偏远或位于郊外的地区变成了绿地，在某些情况下，变成了“城市之肺”。虽然对于大部分居民来说，这类地区不是城市风光的一部分，但它们为城市更加中心的地区提供了重要的环境服务。因此，它们应当得到保护，应努力提高公民对其价值的认识。在一些情况下，非正式住区建造在不适合建造正式住房、自然灾害对居民构成严重威胁的脆弱地区。

F. 动植物群

158. 城市仍然是许多动物和植物物种的生境，它们提供多种环境益处和服务，促进城市健康和生态系统平衡。该区域的迅猛城市化导致生物多样性失衡，改变了生态比例，致使物种的类别和个体数量减少，此外，外来入侵物种也大幅度增加。尽管还有绿地，但不足以提供食物网，改善微气候。然而，正在制定一些地方举措，如指定保护区或创建生物公园，以保护城市环境。

G. 大气污染

159. 空气污染主要是在工业、汽车和住宅供暖的燃烧过程中产生的，是该区域大都市人的健康面临的重大威胁之一。泛美卫生组织称，拉丁美洲至少有 1 亿人生活在高于世界卫生组织（世卫组织）建议水平的空气污染中，每年有 93 000 人死于心肺疾病，13 000 人死于肺癌，4 岁以下儿童因急性呼吸道感染而少

⁵² 根据 Dasgupta 等人（2007 年）的观点，如果海平面上升一米，对拉丁美洲和加勒比地区造成的损失将约为该区域国内生产总值的 0.54%；如果上升三米，则将达到该区域国内生产总值的 1.35%。

活 58 000 年；此外，如果考虑到残疾情况，该区域的人还要少活 560 000 年（2010 年，泛美卫生组织和世卫组织）。2004 年至 2008 年，该区域内大多数国家污染造成的死亡有所增加（阿根廷和乌拉圭除外）。因此，城市中心的经济，因此也是该区域各国的经济，直接受空气污染的影响。

H. 固体废物

160. 城市消费增加意味着产生的废物量将在未来几年内急剧增加，给城市管理带来更大的挑战。普及城市废物管理系统仍是一项重大挑战，特别是在大都市地区。目前城市废物管理的比例介于 74% 至 100% 之间，各国情况不同。在一些居民区，由于补助金或住宅之间没有置放空间，废物收集仍然采取“挨家挨户”的方式，结果是收集费用居高不下（2012 年，人居署）。

161. 虽然已经对废物处置系统做出改进，但仍有约 45% 的城市废物处置不当（2010 年，美洲开发银行），因此增加废物回收比例是一个挑战。尽管人们提高了认识，但该区域几乎没有什么回收厂，回收活动仍然主要由非正规部门进行。在某些情况下，例如在巴西 *Pró-Catador* 方案的框架内，雇用非正规部门工人来开展废物管理工作（2015 年，应用经济研究所）。很少利用城市废物产生能源，虽然有一些成功的经验（圣保罗），但公司没有作出处理自己的废物的承诺。⁵³ 该区域某些城市无法开账单，废物处理系统的财务可持续性受到威胁。

I. 能源消费

162. 能源消费对于该区域的环境可持续性而言至关重要，因为能源结构主要基于化石燃料的消费，而化石燃料排放严重损害健康的污染物和大量温室气体。⁵⁴ 在该区域，收入水平和能源消耗之间存在明显的关联，收入增加，能源消耗和污染估计也会增加。虽然全世界大多数国家已经降低其能源密集程度，令全球水平下降，但拉丁美洲和加勒比地区在 1990 年至 2010 年期间趋于稳定不变（2012 年，Enerdata）。然而，玻利维亚、巴西、墨西哥和乌拉圭报告说，它们已设法降低能源密集程度，尽管降低的幅度很小。此外，很多国家⁵⁵对汽油消费的奖励和补贴常常是一种倒退，令环境遭受重大负面外部影响。该区域内收入最高的五分之二人口的能源支出在总能源支出中占绝大部分，而最贫穷的五分之三人口的相对支出权重较高（2014b，拉加经委会）。

163. 在能源生产方面，城市当局采用更可持续的能源消费模式（包括使用可再生能源）的能力有限，而能源生产取决于中央政府推行的各项政策。但是，城市当局可以对推动更加高效的能源消费产生影响。

⁵³ 智利的《生产者延伸责任法》正在进行议会讨论。

⁵⁴ 2005 年之前，该区域的每百万美元国内生产总值产生的温室气体排放高于经合组织国家，但仍低于全球平均值（包括土地使用变化）（2010 年，环境署-拉加经委会）。

⁵⁵ 例如，厄瓜多尔和委内瑞拉。

J. 粮食安全

164. 贫穷的城市家庭将 40% 以上的收入用于食物，非常容易受粮食价格和收入波动的影响。城市扩张占用了旧日的耕地，对可耕地面积产生影响，这已成为许多加勒比小岛屿国家的重大挑战。近郊和农村以前用于园艺的地块现在常用于耕种单一作物以供出口，它们所在的战略位置往往与提供环境服务的区域重合。

165. 在这种情况下，应当鼓励发展“绿色”城市和近郊农业，促进自然资源的可持续利用，为资源有限的人口提供必要的营养，缓解贫穷和降低粮食不安全。此外，这些举措有助于遏制城市无序扩张和加强适应气候变化的能力。该区域的一些国家已经整合了具体的立法和条例以支持城市和近郊农业，例如巴西在全国“零饥饿”政策的框架中的采取的行动。其他国家虽然在城市农业方面拥有大量经验，但尚须制定监管框架（阿根廷、玻利维亚、哥伦比亚、厄瓜多尔和秘鲁）（2014 年，粮农组织）。

插文 16：环境服务和城市繁荣，萨波潘

对墨西哥萨波潘市（居民 1 450 000 人，面积 110 000 公顷）采用“城市繁荣指数”后发现该市的环境可持续性很低。人口和土地的快速增长造成城市扩张，吞噬了农业用地和自然保护区。采用指数对该市进行基本分析和拓展分析分别得出的数值为 37.60 分和 42.20 分，满分为 100 分。根据人居署的全球量表，该市得分居中/低的原因是城市和近郊土地的环境物品与服务变差。分析表明，生活质量和生产力也已受损。换言之，环境可持续性问题影响到城市繁荣的其他方面。为了应对这种情况，《2030 年萨波潘促进城市繁荣的领土战略》（2015 年，人居署）单独用一个章节论述自然资本及其具有生产力的生态系统的可持续管理。城市环境管理战略的目标是查明萨波潘领土和社会环境的多样性，对水和底土进行综合管理，实现自然生态系统一体化，调节城市扩张和解决土地使用效率不高的问题。

资料来源：人居署拉丁美洲和加勒比区域办事处

K. 自然灾害和气候变化：风险和脆弱性

166. 拉丁美洲和加勒比地区极易受极端事件的影响，特别是中美洲和加勒比地区。气候变化加剧了其脆弱性，增加了相关极端自然事件发生的频率和强度，极端自然事件影响到人时，即是灾难或自然灾害。

167. 城市中的不平等和空间隔离使得某些群体尤其容易受自然灾害和环境风险的影响。在贫穷群体中，快速和混乱的城市化进程造成的问题因房屋建造在高风险土地（山坡、沟壑、河岸和运河、不稳定的土地等）上和使用有害材料而加剧（2003 年，Simioni）。这些群体受极端水文气象事件的影响最大，一般遭受的损失也最大（例如住房），因为他们没有正规保险。在许多情况下，他们也缺乏对这类风险的认识（2003 年，Simioni）。

168. 在该区域内，人口较稠密的地区和高风险地区之间有很强的关联性，而城市非常容易受气候变化的影响，因为建筑物的结构差异很大、有严重的不平等和贫穷以及缺乏建造适当基础设施的资源。由于与气候相关的水文气象现象预计会更加频繁和极端，城市必须制订和执行某些措施来减轻和适应自然危害。

169. 城市和国家的脆弱程度与风险敞口是动态的，取决于某一地点特有的物质、环境、社会、经济、人口、文化、体制和治理因素（2012年，人居署）。城市规划和管理欠佳、环境意识缺乏、政府失败和生计的缺乏也是该区域发生环境灾害的重要风险因素。在拉丁美洲，环境灾害造成损失的情况有80%以上发生在城市中心，40%至70%发生在居民少于10万人的城市，这可能与风险管理能力差和对小城市的投资较低有关（2011年，减灾战略；2012年，人居署）。

170. 拉丁美洲和加勒比的城市特别容易受到全球变暖的影响，尽管它们的全球温室气体排放水平很低。⁵⁶气候变化改变了降水模式和土壤湿度，影响了来自冰川的径流量，加快了冰川融化，反过来又影响到饮用水的供应和经济活动，例如农业和制造业，但各地受影响的程度不同。拉丁美洲和加勒比水文状况的改变已经十分明显。在阿根廷，拉普拉塔平原若干地方的水流量增加，原因是降雨增加以及土地用途改变化造成蒸发减少。此外，哥伦比亚的马格达莱纳河和考卡河的主要运河的水位正在下降，中美洲的河流已经趋于干涸（2015a，拉加经委会）。极端气候事件就是这样对人类造成伤害和影响该区域的经济和基础设施的（2014b，拉加经委会）。为了应对这些影响，政治机构已经在城市、联邦和国际各级采取了气候变化适应和风险管理措施。

171. 除了海平面上升造成的影响，与气候变化有关的现象还包括干旱、极端气温、洪水、塌方、风暴和火灾。自二十世纪后半叶以来，与气候变化有关的极端事件次数和造成的损失都显著增加。

172. 洪水是三个次区域主要关注的问题，洪水也对拉丁美洲和加勒比人的生命构成最大威胁。铺路和绿色空间的减少致使易受洪水影响的程度增加，进而增加地表和降雨径流的速度，损害土壤的蓄水能力。然而，该区域受干旱影响的人口比例更大。城市干旱变成热岛现象，即当空气中的污染物浓度增加时，城市某些地方的温度会上升几度。与此同时，风暴主要发生在中美洲和加勒比各国的部分原因是这些国家的地理位置和气候位置。

173. 由于人口密度较大，南美洲受自然灾害影响的人数多于中美洲或加勒比。在南美洲，与气候变化有关的灾害一般更加致命，每次事件的平均死亡人数为89.7人，而中美洲为75.7人，加勒比为33.8人（2003年，Simioni）。

174. 在代价方面，风暴对中美洲和加勒比的影响最大。例如，飓风2005年在墨西哥（尤卡坦半岛和蒙特雷）造成的损失超过50亿美元。气候变暖仍在继续，且考虑到有关城市人口和脆弱性都会增加的预测，极端事件⁵⁷在该区域发生的频率和严重程度将大幅上升（2012年，气候专委会）。鉴于这些诊断有不

⁵⁶ 该区域排放的温室气体仅占全球总量的5%（2013年，Ruiz-Tagle）。

⁵⁷ 预计日常酷热发生的频率和严重程度都将有所增加；热浪持续的时间、发生的频率和强度将有所增加；暴雨发生的频率和重要性有所增加，洪水和塌方发生的频率和强度加大；气旋的最大风速增加；以及干旱的强度增大和海平面上升。

确定性，各国正着手制定气候适应和缓解政策，以创建具有抵御灾害能力和能够适应气候变化的城市。在这种情况下，加强地方一级的权力变得愈发重要。

表 3

极端事件在拉丁美洲和加勒比产生的影响（1995-2015 年）

事件类型	南美洲		中美洲		加勒比	
	平均死亡人数	每次事件据报受影响的人数	平均死亡人数	每次事件据报受影响的人数	平均死亡人数	每次事件据报受影响的人数
干旱	0.5	1 321 994	1.3	415 926	0	170 545
极端气温	52.6	135 358	38.9	8 290	/	/
洪水	127.6 ⁵⁸	100 121	17.2	49 060	49.7	12 866
塌方	41.2	4 225	56.7	3 075	1	688
风暴	17.2	20 846	162.2	92 166	28.5	81 467
火灾	3.6	6 827	6.3	2 180	0	0

资料来源：拉加经委会（2016 年），基于国际灾害数据库。

L. 公共管理诊断

1. 国际一级

175. 大多数风险管理合作是在适应气候变化影响的方案内和在创建适应气候变化影响的机构时进行的。举措通常是次区域采取的，然后添加涉及拉丁美洲和加勒比其他国家的区域方案。城市之间也直接进行合作，例如通过地方政府促进可持续发展协会网——地方政府的主要全球协会——及其拉丁美洲和加勒比区域执行委员会，以便城市规划考虑到抵御灾害的能力。

2. 国家一级

176. 该区域内绝大多数国家都至少有一个国家级公共机构，专门负责减缓和适应气候变化的举措和城市地区的自然风险管理。《仙台减少灾害风险框架》于 2015 年 3 月获得通过，行动范围直至 2030 年，该框架承认了《兵庫行动框架》（2005 年）的成就，即在该区域的几个国家推行了国家执行平台，确认易受灾害影响仍然是一个核心挑战。《仙台框架》提出了一个全面的、以人为本的办法来预防灾害，包括七个全球目标，涉及减少灾害影响、采用国家减少风险战略、建立预警系统和促进国际合作。此外，其指导原则包括承认地方当局和社区在减少灾害风险中的作用（2015 年，减灾战略）。

3. 国家以下一级

177. 地方政府在建立抵御灾害能力的公共政策中发挥核心作用，城市有规模经济，可以促进适应和减缓措施。已经有改善住房和基础设施的公共政策，并为生活在非正规住区的家庭（他们对极端事件高度脆弱）制定了新的居住备选方案。还有旨在改善基础服务（水、污水、固体废物等）的获取和管理的公共

⁵⁸ 考虑到 1999 年发生在委内瑞拉的“巴尔加斯悲剧”中有 30 000 人死亡。

政策，以避免发生洪水或其他灾害时出现流行病。这种情况下，至关重要的是让受影响的社区参与地方风险管理。

178. 制定风险管理措施需要国家和地方政府密切合作。事实上，大多数战略都融合了要求国家与城市合作的领土和城市规划措施（2012年，气候专委会），原因在于体制调整和安排是灾害风险管理的主要挑战。

4. 筹资

179. 有各方面的利益攸关方，就可以采用多种形式对自然风险管理政策和基础设施投资和为其筹资。各国政府有权管理行动，以缓解该区域内的自然危害，并打算比过去采取更多的预防性和适应性行动（2002年，美洲开发银行）。不过，私营部门和国际机构为这类政策提供资金的作用变得更加突出，致使国家和城市政府与国际组织签署了多项协定，涉及筹资（计划和基础设施等）、技术支持、规划合作等。公私伙伴关系也得到发展，通过这类关系，私营伙伴按照规定的条件、程序和议定书为灾后的部分重建工作提供资金。

5. 政策建议

180. 气候变化及其影响仍将是城市政策和土地规划的核心问题。与气候变化有关的长期规划以及人力和财政资源需要似乎与该区域现有的社会和福利赤字相抵触。实际上，发展可以与适应和缓解密切相关，可以采用更可持续和更有包容性的生产方式。还应消除易受当前气候变化影响的风险，牢记这些风险在城市中更为严重和更加频繁。从以应对为中心的“被动”方式转为以预防和减少灾害风险为重点的“主动”方式是一个得当的监管框架选择。

181. 地方政府采取行动的能力对于制定高效的培养抵御灾害能力的政策至关重要。似乎应该在城市开展适应气候变化行动，但也应当检查生态系统与生态系统所在区域的关系，因为出于体制和行政原因，这种关系并非总是得到考虑。为了加强城市抵御灾害能力，必须考虑与气候变化有关的种种问题，它们都源于城市与城市所在区域之间关系的失衡。

182. 能否将灾害风险融入规划进程以及将它们与国家风险管理系统联系起来，对抵御灾害能力影响很大。即使一国拥有健全的灾害风险管理法律框架，战略的执行也可能成为一项挑战。具备财力、人力和执法系统，是执行法律框架的关键。同样的，政府各个部门和级别缺乏信息，彼此之间没有纵向和横向的协调，在执行过程中会阻碍减少灾害风险活动。事实证明，在组织结构内加强专门机构的能力和改善专门中心机构的地位是有效的，因为它已经证明能大大改进一个组织的决策和协调技能。与此同时，私营部门、民间社会和有关群体也在有效的风险管理中发挥核心作用。

M. 生产、分配和消费造成污染并造成城市生活质量的下降

183. 对城市商品和服务的生产、分配和消费的了解有助于创建可以成为生产性的高效经济增长“引擎”的城市，同时仍然保持可持续性，在城市范围内和周边地区加强环境和社会公平。

184. 尽管拉丁美洲和加勒比的城市化进程给居民福祉产生了积极影响，但它也带来环境可持续性问题。这些问题并不是生产造成的，而是商品在城市中心分配和消费的结果（2003 年，Simioni）。在过去二十年中，拉丁美洲和加勒比的消费大幅增加，影响到城市的环境，原因是化石燃料的用量增加，空气污染加重，产生了更多的废物，加剧了环境破坏以及过度使用可再生资源 and 不可再生资源（2015a，拉加经委会）。对智利圣地亚哥、墨西哥城和圣保罗进行的调查表明，近期城市污染的主要来源是尾气排放，居民和他们的“消费模式”要对此负责。这种形式的污染与 1960 年代、1970 年代发达国家出现的污染大不相同，因为后者来自城市中心的工厂和产业。事实上，在智利圣地亚哥大都市区，PM10 浓度的 40.7% 来自移动污染物，而工业来源仅占 25%（2013 年，智利大学）。这一污染模式的改变要求重新审议环境政策的制定和执行方式。

1. 生产

185. 近几十年来，该区域城市经济的特点是生产基地发生变化，这意味着工业活动不再是城市污染的主要来源。例如，工业占城市温室气体排放的 17%，而交通工具燃烧化石燃料产生的废气占 38%（2012 年，人居署）。为了响应空间规划和分区条例，重工业已经迁至外围地区和近郊区，⁵⁹商品和服务在城市中消费，但在城市外生产。

186. 与此同时，目前正在分析发展生产的机遇，讨论工业政策。在对工业活动的环境影响的认识不断提高的情况下，产生了“清洁生产”的概念。虽然该区域仍然存在清洁生产的空间，但已找到阻碍开展此类行动的障碍（2002 年，环境卫生技术公司和环境署），其中包括企业家对采取此类行动缺乏兴趣和参与有限；为清洁技术和替代材料专门设立和维持研究中心有困难；以及缺乏利益攸关方（政府、行业和社会）之间的协调和协同增效作用。

2. 分配

187. 为了使贸易保持竞争力，整条城市物流链必须有效运作。然而，拉丁美洲和加勒比各城市的商品分配似乎效率低下，并大大加剧空气污染和交通拥堵。与基础设施不足⁶⁰和城市物流相关的问题不仅对经济增长产生负面影响，而且造成污染，降低公民的生活质量（例如，旅行时间的增加和休闲时间的减少）。

188. 在过去二十年中，该区域交通工具数量的大幅增长表明分配手段的增长不成比例，但基础设施一直缺少投资。虽然在多数大都市区，城市公路网络覆盖面很广，但由于公共资金有限，道路质量和维护往往欠佳（2011 年，Perrotti 和 Sanchez）。私人交通工具的增加也在很大程度上造成了拥堵，并对道路和

⁵⁹ 在智利，这一进程始于 1990 年代（1990 年，智利议会）。

⁶⁰ 道路设计或维护的不足是造成交通拥堵的一个原因。

行人安全产生不利影响（圣保罗每天的平均道路拥堵为 180 公里，最高纪录为 2014 年 5 月的 344 公里）（2012 年，英国广播公司）。⁶¹

189. 虽然大多数都市出行由公共交通完成（2011 年，安第斯开发公司），但汽车拥有率和私人交通工具使用率都明显增加（2015a，拉加经委会）。当地有害污染物排放有 85% 是陆路交通造成的，⁶²私人交通工具是其中一个主要因素（2011 年，安第斯开发公司）。此外，大多数道路主要由私人交通工具使用，这对公共交通造成了负面影响，并表明有其他一些倒退。拥有汽车的人集中在收入最高的五分之二的群体中，同样汽油总支出也集中在这一群体中（50% 集中在拉丁美洲最富裕的五分之一人口中，这一比例在哥伦比亚达到 80%）（2015a，拉加经委会）。与经合组织国家相比，拉丁美洲和加勒比的汽油需求对价格变化的弹性较小，特别是在高收入群体当中，这表明没有适当的私人交通替代办法，且一旦购买了私人交通工具，人们就会厌恶公共交通（2015a，拉加经委会）。

190. 虽然私人交通有缺点，但收到的公共资金却多于公共交通（2011 年，安第斯开发公司）。拉丁美洲和加勒比各城市的公共交通质量欠佳，通常表明政府各级之间协调不力，或是没有专门的公共交通管理部门。非正规城市交通部门也有所增长，但人们因资金或地理方面的原因无法利用各种公共交通系统（2011 年，安第斯开发公司）。城市人口广泛使用高质量公共交通系统有明显的优势（缩短旅行时间、降低不平等、减少污染等）。因此，该区域已经制定政策、措施并开发了基础设施，以改善公共客运服务。其中一项措施是在该区域的几个城市建立快速公共汽车交通系统，包括库里蒂巴（1972 年）、基多（1995 年）、波哥大（2000 年）和智利的圣地亚哥（2007 年）。与此同时，圣保罗制定了一项 2015-2030 年新的出行计划，力求为非机动化的公共交通方式改善基础设施，包括确保行人安全的基础设施，并且推行了新的条例，以减少道路交通事故和死亡的发生率（2015 年，圣保罗交通工程公司）。智利的圣地亚哥区也在试验绿色交通区，并计划将其扩展到整个大都市区。

插文 17：拉丁美洲和加勒比的综合城市出行政策

人和货物在城市中高效流动是一个需要处理的复杂问题，特别是在拉丁美洲，因为领土增加和隔离、再加上城市基础设施有缺陷和交通服务质量低下，为实现高效和可持续的出行和提高生活质量提出了一个复杂的难题。

过去 20 年来，该区域进行了重大改革和投资，以创造能够更加频繁运行、覆盖面更广、更加安全和价格更低的公共交通系统。在这方面已经作出努力，使公共交通多样化（包括快速公共汽车交通系统、地铁和最近推出的电车以增强城市出行），同时重新界定国家在发展和资助该部门中的作用（补贴）。然而，尽管采取了重大行动，且投资大幅上升，城市出行问题还是恶化了。不同的利益攸关方和各级政府间缺乏协调一致的行动，阻碍了拉丁美洲各城市切实解决出行问题。

⁶¹ 圣保罗交通工程公司的数据，2014 年。

⁶² 该区域内八座城市的 PM10 平均水平超过世卫组织的建议（2010 年，环境署）。高浓度的 PM10 可能导致呼吸道疾病和心血管疾病。

因此，拉加经委会提出，需要改变制订、执行和监管出行政策的方式，着重有效满足公民的交通需要，而不是仅仅重视交通服务。为此，拉加经委会推行一项可持续的城市出行政策，把不同城市的愿景综合起来，力求有效满足不断增加的交通服务需求，包括人（城市出行）和货物（城市物流）的交通服务需求，同时制定一个长期的参与性愿景，推动符合所在城市发展模式的解决办法。因此，该政策支持筹资机制（包括补贴和奖励措施），以提高公共交通在出行方式中的占比，推动采取措施减少拥挤（包括与土地用途有关的行动、停车政策和城市商业中心的货物装卸），除了减少和减轻负面外部影响的其他措施外，还鼓励采用非机动化的交通手段出行。

这种观念的改变还争取适当注意不同用户群体的特殊需要，包括与性别、行动不便或残疾有关的需要，并支持采取行动，根据关于该区域应该有的城市和出行方式的共同愿景，促进部委内部和政府之间的协调。

作者：拉加经委会自然资源和基础设施司

3. 消费

191. 在过去二十年中，拉丁美洲和加勒比的消费经历了高速增长。在拉丁美洲和加勒比，私人家庭消费平均占消费总额的 70%，而在经合组织国家为 53%（2014e，拉加经委会）。在没有充分提供公共服务的情况下，私人消费将保持高水平。此外，该区域的私人储蓄比其他区域低，家庭收入的很大一部分都用于消费。信贷比较容易获得也支撑了高水平的消费，增加了很多家庭不可持续消费的风险。与这种新出现的相对富裕相比，该区域城市的社会和生产基础设施都不充足，造成三类问题：道路系统普遍不足；废物收集和处理系统与废物生成量不成比例；环境卫生基础设施的能力欠佳。

192. 1980 年至 2005 年期间，拉丁美洲和加勒比所有次区域的能源消费都增长三倍（2010 年，环境署）。要控制或减少消费、从而间接控制和减少消费产生的温室气体排放，⁶³就要鼓励技术升级方案、可再生能源、效率激励措施，甚至鼓励改变行为（2012 年，人居署）。推进城市交通系统也在能源可持续性方面发挥核心作用。通过适宜的建筑朝向以及窗户和通风系统的设计等，设计更可持续的建筑以及优化自然光和太阳热量（被动式太阳能标准）的利用，也有利于减少城市的能源消耗（2012 年，人居署）。此外，与目前的城市发展进程相比，推动集约化和消除社会空间隔离能促进有效提供服务和基础设施。

4. 政策建议

193. 使生产、分配和消费的城市模式更加可持续是该区域改善环境绩效，创建生产力更强的经济和包容性社会的一个关键挑战。已经提出了一项以清洁、具有竞争力的且公平的生产设施为目标的举措。在这方面，可持续发展对城市而言似乎是一个机会，可以推动新技术的开发和高效利用，推动知识经济，从而促进绿色生产，同时提高生产力、经济增长和就业机会。

194. 在分配方面，重要的是促进更具包容性、更加高效和更加安全的出行系统，这就需要改善公共交通和非机动化交通工具的基础设施，提升对使用私人

⁶³ 平均而言，2007 年，私家车的二氧化碳排放占该区域交通部门的 72%，而公共交通工具仅占 28%（2012 年，人居署）。

交通工具的负面影响的认识，鼓励向使用公共交通过渡，并且为低收入用户和弱势群体调整利用公共交通的条件。

195. 有必要推进一种考虑环境因素的新消费模式，但对生产结构的影响尚不清楚。这类模式效仿了先进经济体应对环境限制日趋严厉的证据的办法（2013年，拉加经委会）。因此，应当鼓励公民参与可持续消费行动和决策进程，这反过来又鼓励当局有效地履行其职责。办法就是促进地方和中央政府以及监管机构使用信息和通信技术（信通技术），因为它们已经显示出在该区域创造高效的公共政策的巨大潜力（2010年，环境署）。

插文 18：努力制定一项加勒比城市议程

《加勒比城市议程》在加勒比共同体（加共体）贸易与经济发展理事会第三十九届会议上获得通过。该项决定规定，进一步征求关键利益攸关方对《加勒比城市议程》的意见，并支持采取行动召开一次由负责规划和城市事务的部长参加的会议。虽然国家一级的执行工作进展甚微，但人居三进程和落实可持续发展目标的工作为审查、通过和执行这一议程提供了有用的工具。

《加勒比城市议程》是在一系列区域性会议——称为加勒比城市论坛，由加勒比城市和土地管理网络（蓝色空间）、加共体的可持续发展股和加勒比各国的国家组织委员会开办——期间制定的。这些会议确认，鲜有加勒比国家有城市政策或议程，该区域现有的城市政策和议程在很大程度上都是在该区域开展工作的多边机构的推动下制订的。此外，虽然与拉丁美洲一样，加勒比地区的城市化比率较高，但这种城市化密度较低且无序扩张，城市和农村人口密度几乎没有差别（2012年，人居署）。人们认为，需要重新修订这一基本上是国际社会和拉丁美洲的政策议程，以适应位于加勒比的主要是小岛屿发展中国家的情况、需要和资源。

2010年加勒比城市论坛讨论并审查了城市议程草案。草案阐述了该区域的多边机构近期执行的五个方案（城管方案、加强城市安全、地方《21世纪议程》/可持续城市方案、千年发展目标本地化和参与性贫民窟改造方案）以及加共体各机构的现行区域政策，并设立了五个政策重点领域和两个能力建设机制。这些政策领域是物质生活条件、不平等、助长气候变化的因素、易受气候变化影响的程度和地方经济发展。能力建设机制是治理和可持续规划。会议对其进行了修订和更新，提出五个高度优先领域：地方经济发展；支持政府和专业人士的能力建设机制；自然危害和灾害；非正规经济部门；以及人身安全。三个程度较低的优先领域分别是不平等、气候变化和可持续规划。

虽然气候变化和灾害管理一直位居该区域国际议程的首位，但地方经济发展和减少贫困仍然位居区域机构和专业人士议程的首位。加共体共15个成员国，参与讨论的代表来自其中13个成员国的国家技术机构，包括苏里南和海地，还有四所拥有规划和人造环境课程的区域大学、区域规划专业协会和市政当局。

《加勒比城市议程》的最后版本在牙买加举行的2011年加勒比城市论坛上商定，并得到贸易与经济发展理事会第三十九届会议的支持，详见下文。优先事项的顺序略有改动，治理取代人身安全，成为高度优先事项，而人身安全取代可持续规划，成为程度较低的优先事项。但可持续规划和易受气候变化影响程度成为贯穿不同领域的问题。《加勒比城市议程》的这一版本还在扩大主题领域范围后提出了另一个层次的详细问题。

作者：Asad Mohammed。加勒比城市和土地管理网络。

六、 城市化、治理和体制能力

196. 城市治理是城市可持续发展的一个重要组成部分。在执行促进包容、提高资源利用效率和风险抵御能力的政策过程中，治理质量是一个决定因素。⁶⁴正如人居三秘书处（2015年）指出的，城市监管、规划和融资以及协调一致的国家城市政策框架是城市发展和通过《新城市议程》必不可少的工具。这些文书的执行取决于体制框架的效率、对各种利益攸关方的包容及融资能力。拉丁美洲和加勒比区域在应对挑战时面临的情况是，创新经验丰富但体制方面困难众多。1990年代开始了放松管制进程，当时各国失去了相对权力，市场提振运营。该区域的城市中心经历了类似的情况，起管理机制作用的城市规划减少，削弱了干预能力。

197. 在最近几十年里，主要挑战是如何对拥有几百万居民并面临重大环境问题的城市和大都市系统进行治理。它决定要有复杂的城市治理结构，能够协调大城市不同级别的政府和政府与民间社会和私营部门之间的关系。在面临这一挑战的情况下，加强公共管理和提高行政能力是当务之急。加勒比与众不同的是，行政单位并不总是与城市地区相一致，治理结构中有时没有城市一级。

198. 该区域面临的另一挑战是缺少城市数据，这是开展分析和启用城市政策的一个障碍，造成可能未在数据分析基础上开展城市规划的局面，产生资源投资效率低下的风险。显然有必要加强本区域国家内部以及国家之间的协作，以便建立管理城市数据的机构和能力。

199. 该区域的城市已在集体权利方面取得巨大进展，已经实现“城市权利”。除其他外，城市权利促进对高质量公共空间、城市土地、住房、服务和设施的获取。通过加强各种社会运动，城市权利也提高了公民参与程度和公共治理的透明度。有些国家采用的城市政策将城市视为一种共同利益，承认财产的社会功能，引进城市包容工具，这是该区域为关于城市权利和这一权利在创建更公平城市过程中的作用的全球讨论做出的贡献。

200. 城市融资是另一个主要挑战，城市的无序扩张增加了提供公共服务的成本和复杂性。通过价值捕获或公私伙伴关系筹集资金以及促进对抵御灾害能力和灾后恢复工作的投资以减缓气候变化的影响正在变得越来越重要。为了能够从各种来源获得气候融资，还需要加强企业和机构提交优质项目的的能力。

A. 体制能力薄弱和不对称削弱了公共行动

201. 拉丁美洲和加勒比城市的快速增长产生了复杂的城市系统和大型都市区。这些城市系统和都市区有自己的行政实体，被分成不同的地区，有自己的政治和预算自主权，而且可能包含中心城市以外的若干地区。另外，都市区内可能

⁶⁴ 见可持续发展目标 11.3 和 11.b。

有各种地方和国家政府机构。这种情况产生人们在多级治理结构和由各级政府分享权力且拥有不同程度的自主权的行政机构中看到的典型挑战。

202. 在都市方面，各国政府没有用于满足几百万人需求的所有资源和能力。同样，城市治理需要明确分配责任，以加强地方行政单位的绩效与合作，加强社会能力。包括气候变化在内的环境挑战日益增多，它们产生的影响显然不受行政区划的边界的限制，这突出表明各个地区、政府和机构需要相互加强合作与协调。尽管本区域的城市已经有用于满足这些需求的体制模式，但现有法律和体制框架以及财政能力不足，并不总是能够开展有效城市治理来解决这些复杂的问题。

203. 有些国家现有的宪法和治理结构使它们能够实现高度权力下放。不过，区域层面的权力下放程度低于经合组织的平均水平，强大的城市治理结构尚未在本区域完全建立起来。城市支出在拉丁美洲和加勒比国内生产总值中占 9.5%，而在经合组织国家中则占 20.6%。另外，本区域城市的收入只为经合组织国家城市收入的大约三分之一。这表明不同层级以及大型联邦制国家（阿根廷、巴西和墨西哥）与较小单一制国家之间存在不平衡（2011 年，经合组织和拉加经委会）。

204. 行政分散的价值在大型都市内的权力下放过程中得到承认，但关于城市内部权力下放的讨论正在进行，因为这必然会导致自主决策能力和资源转移到城市各区。目前集中在大城市市长手中的权力会因此丧失和分配出去，但参与机制的决策能力会提高。而这一进程又表明需要扩大和完善市政府的协调能力，以便它们能够统一管理整个城市。在由多个区组成的城市（加拉加斯、利马和圣地亚哥）中，每个区都有自己的自主权，迫切需要进行协调，所以一直想通过都市结构来履行这种职能（如在加拉加斯和利马）或者由中央政府在一些贯穿不同领域的城市问题上大力施加影响（如在智利首都）。

插文 19：地方政府促进《2030 年新城市议程》的治理和管理范式

地方政府有机会实施《新城市议程》及其他全球议程（《2030 年可持续发展议程》和《巴黎协定》）。它们是距离最近的政府，也是人们生活、充分行使公民权以及制定和实施满足地方和全球议程需求的公共政策的空间中的中间机构。人们共同认为，可持续发展是一个多层面的挑战，需要全面、协调和综合性干预措施和治理，在横向层面上，要让公民和技术团队参与，在纵向层面上，要让其他地区的政府参与。正是在这些大小不同地区，才能自下而上采取良好做法来提出意见建议、开发工具和采取适当的民主和合法行动。

不过，该进程需要转变城市管理范式和采用以下措施和工具：

- 促进公民参与公共政策的审查、规划、制定和实施，以期形成具有包容和参与性质的认同和文化；
- 采用地区而不是部门性做法来促进主动管理，；
- 建立具有参与性的民主政治循环，促进有代表性的民主政治；
- 开展短期、中期和长期协调规划，避免分散努力和重复工作；
- 侧重权利（城市权）的管理；

- 利用信通技术建立和民主使用大都是公开的并可以与其他级别政府数据库共享的信息和数据；
- 与其他各级政府合作，实行包容和贯穿各领域的横向、负责和接受公众监督的治理；
- 着手进行基于信息、管理和自下而上治理的权力下放进程；
- 建立伙伴关系和网络，开展合作和持续培训。

最后，促进建立一个生产和消费体系，以便为（人民、社会联系和生物圈）提供高质量照料，将社会和生态公共产品的质量置于人类和政治活动的核心地位：限制数量，实现高质量繁荣，重点关注不造成污染的技术和消除不平等。要在地方政府中推行这种管理方式，就要开展合作和提供资金以协助使用这些工具。

作者：Claudio Sule Fernández（城市问题专家）和 Marcelo Cabrera Palacios（昆卡市市长）。

205. 拉丁美洲和加勒比城市普遍承认，需要加强公共管理和提高行政管理能力。在这方面应指出，拥有财政和人力资源的大城市与中小城市在资源和能力方面存在不对称。大城市下一级的行政当局管理的人口和预算与中等城市一样多，日益需要加强它们的公共管理。在加强地方管理的同时还需要改革体制以便提供服务、协调都市行动和加强公民的参与。拉丁美洲各大城市正是在这一过程中，采用自己的方式根据自己的情况，利用市政府内下放权力和都市协调工作的经验来应对新的挑战。若干因素决定每个城市要采用哪些机制，这些机制与每个国家的法律制度、政治和领土组织、城市或地方政府的地方预算和管理的自主程度有关。

206. 担任城市决策职务的妇女仍然不多，这是地方政府面临的一个重要挑战。根据拉加经委会数据，2014年，区域一级的女市长只占12.5%，虽然女性的代表性缓慢增长（2004年女市长占6.6%），但大多数国家远未实现地方政府内部两性均等的目标。而国家一级则在代表性方面取得了进展，其主要原因是该区域13个国家的国家立法机构选举都有男女人数定额。⁶⁵ 尼加拉瓜是一个正面案例，女市长占40.1%，这是地方一级采用定额的结果[《市镇法案》规定城市选举中的女性候选人应占50%]（2013年，尼加拉瓜国民议会）。

B. 拉丁美洲大城市中的体制框架和类型

207. 拉丁美洲和加勒比的城市管理有不同的体制模式，并采用不同的机制来协调各级政府的若干机构的行动。根据对该区域14个大城市进行的调查，有三类政府：市政分散、市政权力下放和大都市市政。

208. 市政分散模式为整个城市设立一个政府，只有一个政府结构和多个行政区。这种模式在该区域最为广泛，亚松森、波哥大、瓜达拉哈拉、危地马拉、拉帕兹、基多、里约热内卢和圣保罗都采用这种模式。最明显的好处是在城市级决策时能够统一指挥，且全市参与提供服务。它面临的挑战是公民远离决策机构，依靠市政府的各区的的相关性不高以及普遍存在等级关系和垂直关系。

⁶⁵ 阿根廷、多民族玻利维亚国、巴西、哥斯达黎加、厄瓜多尔、圭亚那、洪都拉斯、墨西哥、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、乌拉圭（2010年，Htun和Piscopo）。

插文 20：市政分散：巴西圣保罗

圣保罗的政府系统有负责执政的市长、若干部门秘书和一个担任立法机构的市议会。市议会下面分 31 个区，它们是单独的行政单位，区长由市议会指定，但有协调和规划市政行动的行政能力和职责。由于城市迅速和不均衡地增长，曾尝试缩小行政管理部门与城市之间的间隙，以便市政工作解决重大的提供公共服务问题。因此，为每个区（即地方政府）制定了协调表（2004 年，Carbonari、Salerno 和 Marx）。

圣保罗是一个特例。在市政分散的过程中，曾努力界定权力，建立公民参与机制和参与性预算编制机制（2011 年，Grin）。创建公民参与委员会（一种直接选代表同各区一起决策的制度）表明它正在为实现城市决策民主化做出努力（2014 年，Lima、Desenzi 和 Penteadó），而且不需要创建一级新的政府，也不需要维护市长的合法性。

资料来源：根据 Hernández-Bonivento 汇编而成，2015 年。

209. 市政下放模式考虑通过普选选举各区负责人（例如，墨西哥城、布宜诺斯艾利斯、圣地亚哥和蒙得维的亚）。这种模式的主要优点在于提高代表性，界定了城市政府的职责，并为政治机构和行政机构创建空间。面临的挑战是增加了体制结构的复杂性；建立各个区（区代表不了市议会，因为它们依赖市政政府）；有行政和政治方面的复杂性，因为不同的政党管理它们自己的辖区。

插文 21：市政下放模式：墨西哥城

在 1993 年之前，尽管墨西哥城政府直接受共和国总统的管辖，但从 1996 年起，墨西哥的这座最大城市已经下放权力。目前，它有 16 个区，区代表均通过民选产生，但各区在很大程度上都依附于担任市长职务的墨西哥城政府首脑，其原因如下：它们没有财政自主权，因此相对于墨西哥城政府而言，它们高度依赖公共支出；与墨西哥国内其他城市大不相同的是，它们没有属于自己的权力，且缺少问责机制；公民对自己所在的区没有归属感，因为他们对墨西哥城有更强的归属感（2011 年，Botero 和 Carvajal）。

这种模式的特征是体制和政治复杂性很高。共和国内各地的游戏规则不明确，且各级政府与墨西哥城中央政府之间互相依赖。墨西哥城的《公民参与法》在提高公民参与方面取得的成就有限（2004 年，Ziccardi；2004 年，Espinosa），且由于立法不明确，增加了原本复杂的体制结构的复杂性。

资料来源：根据 Hernández-Bonivento 汇编而成，2015 年。

210. 只有利马和加拉加斯两个城市采用了大都市市政模式，这种模式涉及创建能够涵盖都市区内不同城市的中间层政府。这种模式维护各区的自主权，重点处理贯穿不同领域的问题，例如提供公共服务、运输和治安服务。不过，这也使体制和政治问题复杂化，因为它要求城市不同级别政府不断相互进行讨论。

211. 尽管大都市市政模式并不常见，但正在采取监管措施来加强城市各种实体之间的协调。例如，2015 年通过的《巴西大都市条例》旨在通过设立永久的共同规划和决策机制，在联邦实体共担责任框架内为组成大都市区或城市群的不同城市相互采取干预措施提供方便（2015 年，应用经济研究所）。该条例还建议统一有关界定大都市区的规则，以期消除这方面的重大差异（2015 年，Agência Senado）。《综合城市发展计划》是实施《大都市条例》的主要工具，该计划必须由国家级立法部门制定，并且必须至少每 10 年审查一次（2015 年，应用经济研究所）。几个大都市区已经开始实施该条例，并采取了各自的协调措施。里约热内卢州和里约热内卢大都市区市议会为设立大都市政府一体化办

公室以协调共同关心的问题（交通、卫生、土地使用等）而采取的措施就是一个例子（2015年，巴西城市管理学院）。

插文 22：秘鲁利马的大都市市政模式

秘鲁的政治行政体制可能由五个级别的政府组成：国家、大区、省、县和区政府。在利马，各级政府—利马省、利马县和利马区—均参与城市治理工作。由于该城市人口激增以及与卡亚俄直属区组成了大都市区，故利马大都市创建设立了一个中间政府，大都会的市长既是利马区长，又是利马县县长。这级政府不包含整个大都市区，因为卡亚俄直属区有1个大区级政府，有1个省级市和6个区。因此，整个城市由2个省级实体（利马州和卡亚俄直属区）、2个县级都市实体（利马都会市和卡亚俄县市）和49个区（利马43个和卡亚俄6个）管辖，它们的领导人均由民主选举产生，由于在藤森总统任期内进行了改革，区级政府拥有高度自治权和权力，当时改革的目的是要取消国家级都市市长的权力，将权力转交给各区（2008年，Durand）。利马模式的最大好处是为建立和执行整个大都市区的政策建立了体制机制。

资料来源：根据 Hernández-Bonivento 汇编而成，2015年。

212. 以上情况明确表明，解决拉丁美洲和加勒比城市治理问题没有“一刀切”的办法，普遍存在体制复杂性。市政内部权力下放机制未得到充分采用，依然在很大程度上依赖各个区，而不是市政府。

表 4

大城市治理模式比较

模式	案例	演变	优点	缺点
市政分散	圣保罗、里约热内卢、危地马拉瓜达拉哈拉、拉巴斯 基多、亚松森 波哥大	各自为政	协调 政治统一	统属关系 有行政距离 地方基层责任心不强
市政下放	墨西哥城、布宜诺斯艾利斯、蒙得维的亚、圣地亚哥	各自为政	有参与和代表性	复杂性更大，且没有重大变化 独特实体 更大参与性？
大都市市政	利马、加拉加斯	一体化	强大地方实体之间的协调	政治和行政复杂性

资料来源：拉加经委会，以 Hernández-Bonivento 为基础，2015年。

表 5
拉丁美洲大城市和都市区治理水平⁶⁶

城市	国家	政府级别	细分	都市区	政府类型
墨西哥城联邦区政府	墨西哥	特别 – 中间	16 个地区议员团，拥有民选机关	非正式 城际。 由墨西哥州的 59 个城镇和伊达尔戈州的 1 个城镇组成	权力下放
圣保罗专区	巴西	城镇	31 个分地区，由城市地方行政长官指派	非正式 城际。 由圣保罗州的 39 个城镇组成	分散
布宜诺斯艾利斯自治市	阿根廷	特别 – 中间	15 个公社，设有民选的合议政府	非正式 城际。 由布宜诺斯艾利斯的 35 个城镇组成	权力下放
里约热内卢专区	巴西	城市	19 个分专区，由市长行政长官指派	非正式 城际。 由里约热内卢州的 19 个城镇组成	分散
利马都市区	秘鲁	特别 – 中间	43 个区（城镇）	正式 大都市。 由利马省 43 个城镇和卡亚俄州 6 个城镇组成	大都市
波哥大特区市长办公室	哥伦比亚	特别 – 中间	20 个地方，市长由主管市长指派	非正式 城际。 由昆迪纳马卡省 17 个城镇组成	分散
加拉加斯都市区	委内瑞拉	特别 – 中间	由米兰达州 4 个城镇和首都区组成的城市圈，除首都特区由总统指派外，所有城镇的行政长官均由选举产生。	正式 大都市。 由米兰达州 4 个城镇和首都区组成。	大都市
智利圣地亚哥	智利	国家 – 地区	由 37 个城镇组成的城市圈，主管当局均由民选产生。	非正式 城际。 由大都市地区内的 37 个城镇组成。	权力下放型

⁶⁶ 它们包括未必与大城市合并的城镇，但与中心城区有一定级别的引力依赖关系（2015 年，Hernández-Bonivento）。

城市	国家	政府级别	细分	都市区	政府类型
瓜达拉哈拉荣誉城市议会	墨西哥	城镇	7 个地区，官员由市长指派。	正式 超级城市。 由哈利斯科州的 8 个城镇组成。	分散
危地马拉市	危地马拉	城镇	22 位副市长，由市长指派	非正式 城际。 由危地马拉省 12 个城镇组成。	分散
拉巴斯自治市政府	玻利维亚	城镇	7 个区，官员由市长指派。	非正式 城际。 与拉巴斯省的埃尔阿尔托和比亚查组成大都市。	分散
基多都市区	厄瓜多尔	特别 - 中间	8 个区行政部门，地方行政部门首长由都市区市长指派。	正式 大都市。 该区由整个都市区组成。	分散
亚松森首都区	巴拉圭	城镇	6 个区，官员由市长指派。	非正式 城际。 由中央省 10 个城镇组成。	分散
蒙得维的亚	乌拉圭	特别 - 中间	8 个新城镇，地方政府官员通过民选产生。	非正式 城际。 由卡内洛内斯和圣何塞行政长官辖区的小城市群组成。	权力下放

资料来源：拉加经委会，以 Hernández-Bonivento 为基础，2015 年。

C. 区域的空间规划政策

213. 在拉丁美洲，空间规划政策与国家政策有关，并于预定的协调一致的政治、技术和行政程序有关，这些程序旨在安排土地的用途和占用，指导土地用途的长期改变，以实现具有环境可持续性、经济可行性、社会公正性、领土均衡性和文化多样性的发展（2005 年，Massiris）。由于各国法律框架不同，它们的目标也不同。一般来讲，在国家一级，空间规划导向的政治性大于技术性，事关涉及城乡关系、领土结构、地区与城市系统之间的人口和经济平衡的战略、计划或方案的制订。在区域一级，空间规划政策包括界定土地用途、领土一体化以及物理与环境规划。地方一级考虑的是城市设计和基础设施、区划和居住区构建等问题（2015b，拉加经委会）。

214. 在拉丁美洲和加勒比，空间规划政策一直由地方通过城市监管条例，特别是与土地用途有关的政策，来落实的。按照公共利益标准管理城市发展的能力薄弱是主要的困难。拉丁美洲和加勒比正在实施的城市改革需要应对的一个主要挑战是人们要求加大公民参与空间规划政策和工具的力度。将空间规划政

策纳入其他公共政策或战略是另一个进展缓慢的领域。这些工具在经济或社会举措中往往得不到使用，限制了它们在公共发展战略中的影响力。洪都拉斯近期发起的一个旨在综合处理空间规划动态的举措是一个有趣的案例，该举措包括经济和社会问题。

D. 加勒比面临的治理挑战

215. 尽管加勒比城市没有拉丁美洲城市那么大，但它们的城市和体制结构也形成了重大城市治理挑战。加强治理已成为该次区域的一个优先事项，因为政治—行政权力仍然高度集中，大量利益攸关方无法参与决策，限制了城镇一级的资金和能力（2013年，Verrest 等人）。

216. 在讲英语的加勒比地区，行政单位和机构并不总是与城市地理区域保持一致；治理结构中有时甚至没有城镇一级。公共机构具有部门性质，由小的空间单位组成，重点关注有限的几个城市问题，侧重于基础设施（交通或住房），这种情况阻碍了更全面的城市规划和政策。另外，城市政策一直没有更新，除了一些例外情况外（牙买加），没有让城市和土地政策保持一致的政策。这些国家面临的另一个问题是开展的城市规划工作有限，如果开展了，也因为缺少训练有素的官员而受到限制。

217. 在很多加勒比国家，特别是在较小的岛屿国家，鉴于小国有体制特殊性，数据收集对城市甚至对国家都是一个挑战。历来经常缺少数据，因此无法制定基准和评价新的政策，阻碍了对当前政策的执行情况和成效的评估。显然，这一次区域的国家需要相互加强合作，以建设体制框架和数据收集能力。因此，加勒比小国在加勒比共同体或东加勒比国家组织等机构框架内开展次区域合作，可以在促进城市政策方面发挥重要作用。

E. 棘手的城市数据问题

218. 缺少优质城市数据是该区域很多国家共同面临的问题，影响到它们监测、报告和核证城市发展情况的能力，特别是在能力和资源有限的较小城镇。对实现可持续发展目标的进度进行有效的评估和监测也需要加强在地方一级采用统一方法收集和监测数据的能力。尽管事实证明若干国家面临收集优质的贫民窟数据的一项挑战，但统计机构已经推出一些可贵的举措。例如，巴西地理和统计研究所（地统所）已与地方利益攸关方合作，努力改进数据收集工作和查明非正规社区的工作（2012年，Cavallieri 和 Vial）。例如，将“低于正常的群组”（地统所术语）类领土列入最近一次巴西人口普查已加强了对非正规住区情况的了解，这将促进对这些社区的公共干预措施（2013年，地统所）。

F. 更新城市治理：城市权和公民参与

219. 城市权利是近几十年有关城市可持续发展的辩论的一个关键概念，该区域国家一直处在全球讨论的最前沿。在拉丁美洲，随着民主政治的回归，新的组织和社会运动出现，一个信息日益灵通和影响力日益强大的有组织民间社会由此产生，并成为提出和验证公共政策行动的关键利益攸关方（2004年，开发

署；2009年，美洲组织和开发署）。拉丁美洲和加勒比的社会运动，通过在国家一级要求城市制订包容政策、让公民参与和保持透明度（2010年，Saule 和 Uzzo），和在国际一级参与制定和宣传《世界城市权利宪章》（2007年，Fernandes；2010年，生境联盟），在宣传城市权利概念方面发挥了核心作用。城市也可做出很大贡献：阿雷格里港提出了人们熟知并推广到整个区域的参与性预算，提供新的公开信息和政府信息公开法律，例如墨西哥联邦区通过的法律，或执行圣保罗和波哥大城市条例等具有城市包容工具的城市条例。

220. 该区域宣传城市权利的进展可以为关于城市可持续发展的全球讨论做出重要贡献，因为它把包容、参与和获取城市空间问题作为辩论的中心。这一观点对全球都有现实意义，因为世界各地的一些城市正在获得越来越多的全球投资，在很多情况下，这些投资导致私人控制更多的城市空间，甚至可能妨碍城市维持低廉的生活价格（2015年，Sassen）。

221. 为阐明这一复杂的权利，《世界城市权利宪章》的序言提供了以下定义：

城市权利是指在可持续性和社会正义原则范围内公平使用城市的权利。城市权利是城市居民、特别是弱势群体和边缘群体的集体权利，让城市居民根据自己用途和习惯采取的行动和建立的组织拥有合法性，以便全面行使享有适当标准的生活的权利（《世界城市权利宪章》，2004年）。

222. 必须坚持“集体权利”不仅包括政府行动，也包括公民行动，包括基于城市民主管理和充分行使公民权的参与权：参与编制城市预算的权利、对城市进行透明管理和获取公共信息的权利、实现城市公平可持续发展的权利，以及多种文化相互扶持和平共处及保护环境的权利。正是在这个意义上，Lefebvre（1968年）界定城市权利不仅仅是获取城市资源的个人自由；也是人民通过行使改革城市化进程的集体权力来改变城市的权利。简而言之，城市权利引进了一种基于对城市发展进程行使集体权力和民主控制的集体人权框架（2008年，Harvey）。

223. 影响城市发展的集体权力是基于城市是一个公民互动空间的概念。不过，城市公共空间并非总是被认为公民的互动空间，而是被 Borja（2000年）所说的“城市广场恐惧症”所代替：公共空间恐惧，不是把公共空间理解为公民的聚会地点，而是当作公共安全的一种威胁——这种看法往往因城市暴力频发而变为现实。公共空间的私有化和商业化加深了隔离趋势，因为它加强了不同社会群体之间的互动空间的隔离。不同社会和文化群体之间的互动恰恰是城市生活和文化带来的好处之一。这种多样性使人们对社会规范提出质疑，减少歧视（性别歧视和对处境不利群体的歧视），因此，城市化成为建设更加包容社会的一种推动力。进出和参与公共空间并因此将个人兴趣转为集体实践能够增强公民的权能，公共空间的私有化和商业化也限制了这种潜力（2015a，人居三秘书处）。

224. 除了坚持重视公民在城市公共空间的互动之外，城市权利还为拉丁美洲和加勒比城市地区应对以下具体重大挑战提供了一个框架：无法公平获取城市

土地、适足住房以及优质服务和设施。可通过公民参与城市管理（“参与权”）和通过城市条例推进包容性城市（“生活环境和住房权利”）把城市权利列入该区域的新政策中（2007年，Fernandes）。

插图 23：城市权利是《新城市议程》的核心

《新城市议程》需要强调和主张社会包容、参与性民主政治、人权和领土之间必要的联系，以便使城市具有包容、公正、民主和可持续性。《新城市议程》必须采纳“城市权利”概念，将其作为一种包括所有居民的集体权利。城市权利必须成为《新城市议程》的核心，指导我们建设更包容、民主和可持续的城市。

城市权利是一种新的范式，为按照社会正义、公平、有效落实所有人权以及对自然、子孙后代和地方民主负责的原则重新思考城市 and 城市化问题另外提供了一个纲要。与当前城市模式不同的是，它旨在为人民建设城市。为此，对边缘群体和弱势群体（城市无正式工作的穷人、少数族群、残疾人、青年人、妇女等）予以了特别关注。

在拉丁美洲和加勒比，把城市权利作为执行城市发展政策的一种范式已经取得进展。值得注意的是《巴西城市条例》（2001年）提出了这一权利的法律概念：“今世后代享有可持续城市的权利，即有权享有城市土地、住房、环境卫生、城市基础设施、交通运输和公共服务、工作和娱乐”。

《厄瓜多尔宪法》第31条规定：“人民有权在可持续、社会正义、尊重不同城市文化和兼顾城乡的原则下充分享有城市及其公共空间。行使城市权利是建立在对城市进行民主管理、财产和城市具有社会和环境功能和公民权得到充分行使的基础上的”。在哥伦比亚，《城市改革法》（1989年第9号法）经《领土发展法》（1997年第388号法律）和1991年《宪法》补充后，把城市改革需求与加强空间规划结合在一起，以期调和城市和社会政策。

拉丁美洲在城市权利方面的经验包括通过下放政治和财政权力加强地方当局，以及与国家政府及其各级政府合作，自主管理城市发展政府、方案和项目。

作者：Nelson Saule Jr.，巴西城市研究所主任。

G. 公民参与

225. 国际社会对本区域的公民参与举措，特别是1989年巴西发起的参与性预算举措，兴趣浓厚。公民参与有助于提高影响城市生活的决策的透明度，可以加强解决利益集团之间冲突的公平进程，因为这是减少公共腐败行为发生的关键，公共腐败行为代表的是最强大利益群体的利益（2015b，人居三秘书处）。2012年，有355个巴西城镇实施了参与性预算（2014年，Fedozzi和Pereira），阿根廷有50多个地方政府采用参与性预算（2014年，Bloj），这种预算也出现在哥伦比亚、多米尼加共和国和乌拉圭（2014年，Dias）。从2003年起，秘鲁国家立法便要求地方政府在预算决定中采用参与性预算（2014年，McNulty）。关于这些预算对城市发展有哪些长期影响还没有明确的共识。不过，已有文件证明巴西城市的公共管理有所改善（2001年，Souza；2007年，Zamboni）。也有采用参与性预算加大了获取公共服务差距的案例，原因是最弱势阶层在有效参与方面的障碍较大（2013年，Jaramillo和Alcázar），表明参与性预算并不是总能消除该区域严重不平等的重大影响。

226. 在政府和公民之间建立社会互动方面，推行公民参与举措并不容易，因此，需要有一个界定参与机制的体制法律框架，并且需要制定协调各种权力的战略，以避免进行利用以便为单边决定提供合法性。还需要植根于社会的参与性文化，以便能够充分利用治理机构。另外，在拉丁美洲和加勒比更多获取数

字技术和非常积极利用社交网络可以减少参与障碍和增加透明度，为采取此种举措造势。

插文 24：《墨西哥联邦区开放型城市法》

新《开放型城市法》是民间社会组织之间开展合作（CDMX 开放政府平台）以及从政府机构、民间组织和学术界收到反馈的结果。该法的主要组成部分如下：

- 以开放型政府原则作为决策标准，制定有产生和公布公开数据基本标准的政府政策和方案；
- 开放型政府理事会，其中包括在地方公共行政部门中拥有涉及多个领域职能的分支机构并且有民间社会代表参与决策的空间；
- 成熟度模型，用于确定行动方针、成熟度和评价区域，并逐步向地方公共实体开放。

根据这部新法律，开放型城市被视为“社会各部门有通过试错实践接受新思想、新方法和新变革的态度或倾向，以便不断改进。墨西哥城的复杂性和多元性超越任何一个政府机构或部门。这意味着利用集体智慧来丰富公共政策和政府方案的制订、执行和评价工作，以包容的方式利用技术工具，确保全面行使各项权利和民主参与。”

资料来源：<http://www.ciudadabiertacd.mx/>

H. 城市条例

227. 该区域也将城市权利适用于促进社会包容的城市条例。例如，2008 年《厄瓜多尔宪法》在关于生活环境和住房的章节中承认城市权利，厄瓜多尔国民代表大会目前正在辩论根据“城市权利”和“生活环境和住房权”原则制订的《空间规划和土地使用管理组织法》（2015 年，城市发展及住房部）。《墨西哥城城市权利宪章》（2010 年）是参与性社会动员进程产生的，它调整了战略基础以推动建设更加包容的城市。不过，这一概念首先在哥伦比亚（1989 年《城市改革法》和第 388 号《领土发展法》）和巴西（1988 年《宪法》和 2001 年《城市法规》）推行，它承认地产的社会作用，并且为促进城市包容制订和采用了一些规划工具（2015 年，Bonomo 等人）。

228. 在哥伦比亚，《城市改革法》确立了城镇发展计划的规则，第 388 号《领土发展法》促进制订空间规划方案并承认地产有社会功能，确立了社会功能先于私人用途。它还规定必须将五分之一的城市领地专门用于社会住房，市政当局有责任采用新工具来干预土地市场（2015 年，Bonomo 等人）。在这一监管背景下，波哥大市长办公室将 Metrovivienda 作为一种新的工具，为最弱势人口供应位置好的城市化土地和住房。Metrovivienda 从事土地银行业务，也就是说，它按公共事业规则购买土地，然后对土地进行城市化，并分阶段向有管理和融资能力的基层住房组织和建筑公司出售，以便以实惠的价格向低收入群体提供住房。从某种程度上讲，Metrovivienda 能够抑制城市的非正规增长，但哥伦比亚采用这种模式的其他城市不多。

229. 巴西名为《城市法规》的第 10.257 号联邦法律承认城市权利是一项集体权利，涉及四个方面：解释宪法关于城市地产和城市的社會功能的原则；用于建立和资助更加包容的城市秩序的新法律工具、城市主义工具和金融工具；确定城市的民主管理进程；实现非正规住区正规化的法律工具（2007 年，

Fernandes)。城市包容工具包括对空置或未充分使用地收取附加费以打击投机行为，设立“特殊社会利益区”用于建造社会住房，或提供用于住房目的的特别优惠，这样就能把公共区域的土地使用权正式用于个人和家庭用途（2015年，Bonomo 等人）。

230. 尽管有总体规划的巴西城市（即便是小城市）在过去 20 年内有了井喷式发展（2015 年，应用经济研究所），但少有城市目前采用由《城市法规》推荐的工具，这表明它们在将城市权利概念从监督框架落到实处方面遇到挑战（2015 年，应用经济研究所；2015 年，Balbim 和 Amanajás）。巴西最大的区域性城市圣保罗制定了新的监管计划，在实施《城市法规》方面迈出了重要一步，它做出的具体努力就是发挥地产的社会功能。除其他外，它还采取各种手段整治没有发挥社会功能的空置土地，收回有社会目标的弃用房产，在新建筑物中执行团结措施以及采取措施刺激对土地的利用（2015 年，圣保罗市议会），这是该区域对关于“城市权利”及其在创建更公平城市方面的作用的全球讨论的一个重要贡献。

插文 25：迈向人居三的法律进程。

新的《拉丁美洲城市法》的通过加强了《新城市议程》。该法明确了管辖人类生活空间的条例，并奉行以下共同原则和思想：

- 根据现行国际文书以及源于人居三的文书作出法律解释。
- 制定和（或）更新拉丁美洲国家领土法。
- 可持续的城市规划建设工作在公共政策、宪法、法律、文书和国家法院中的合法体现。
- 公共、私人和农村地产的社会功能。
- 法律、条例和方案的遵守情况、效力及合法性的评价与指标。
- 赋予“大都市”合法地位，加强市政权力以及与中央政府的协调。
- 以人为本，在一切法律规范中承认、保证、尊重和发展人权；预防、惩处和纠正侵犯人权行为；保障透明度、信息的获取和做出决定的基本权利。
- 统一关于监管矛盾和差距的立法愿景，系统整合城市、环境、气候、风险、文化、农村、旅游、地籍和地产因素，采用简单的综合性守则或统一协调该区域的监管立法。

作者：Pablo Aguilar。全国城市法学协会（CNJUR）。

I. 新型城市融资

1. 为拉丁美洲和加勒比城市融资

231. 随着城市快速增长，提供城市运行所需公共服务产生费用，要有有效的城市融资政策来筹集资金，以用于建造足够的基础设施和确保城市弱势人口获得这些服务（2014 年，Bahl 和 Linn）。⁶⁷ 自我融资能力是各级供资职责之一。因为城市集中了各种经济活动，且居民的收入一般较高，可以在地方获得更多收入以用于更高水平的支出。

⁶⁷圣保罗市政部门坚持将其本期纯收入的 6% 至 8% 投入城市基础设施建设（2013 年，Wetzel）。

表 6
部分大都市政府提供服务的责任

职能	大都市		
	圣保罗	布宜诺斯艾利斯	波哥大
交通（道路、公共交通）	M、C	N、M、C	P、M、C
城市服务（水、污水、垃圾和电）	M、C、不适用	M、C、私人	M、C、不适用
社会服务（教育、住房、公共卫生、医疗、社会福利）	M、C、P	C、N	C、M、不适用
其他服务（消防、治安）	M、C、P	C、N	M、C

资料来源：Bahl、Linn 和 Wetzel（2013 年）的 Sud 和 Yilmaz 改编本；N：国家政府；P：（联邦国家的）省/州政府；N：地区政府；M：都会政府；C：市政府；N/A：不适用。

表 7
部分大都市的地方政府财政收入和支出自主权

职能	大都市								
	圣保罗			布宜诺斯艾利斯			波哥大		
地方政府的财政收入动员权									
支配权：	R	B	C	R	B	C	R	B	C
财产税	FC	FC	FC	FC	FC	FC	FC	FC	FC
车辆税	P	P	P	FC	FC	FC	FC	FC	FC
各种费用	FC	FC	FC	FC	FC	FC	FC	FC	FC
服务使用费用	FC	FC	FC	FC	FC	FC	FC	FC	FC
支出权									
对自有财政收入的支出支配权	FC			FC			FC		
对政府间转移的支出支配权	FC			FC			FC		
政府间转移									
可分配资金池	BF			BF			BF		
跨地方政府分配	BF			BF			BF		
转移目的	UCBG			UCBG			UCBG		
转移系统的管理	N			N			N		
地方政府有无自行举债权？	P			P			P		

R：确定利率；B：确定基数；C：收集；FC：地方政府完全支配；N：地方政府没有支配权；P：有部分支配权；BF：公式化；AH=特设；UCBG=无条件一揽子拨款；

资料来源：Bahl、Linn 和 Wetzel（2013 年）的 Sud 和 Yilmaz 改编本。

232. 能力建设需要下放更多权力，并需要地方协调和有一个透明的问责体系（2014 年，Bahl 和 Linn）。城市政府可以获得两类资金：自筹资金或外来资金。关于自筹资金，中央政府不愿意让地方政府拥有征税权，且地方政府征税

的运筹和行政管理能力差。对于服务使用者容易确定的服务，收取服务使用费是一种选择，因为这能提高使用效率和更好地了解需求。收费可与服务的使用情况或接受服务的财产的价值或物理属性联系起来。按照 Bahl 和 Linn（2014 年）的说法，这种收费有助于获取城市公共投资产生的好处。不过，这种政策也不是没有问题，因为它可能导致收费递减。就公平而言，可通过设立与财产价值密切相关的财产税的方式实现更公平的税收。不过，如果城市的非正规土地占有率很高，则这类收入不会很多。

233. 其他类型自筹资金来源为财产转让税、资本利得财产税和地方销售税。后者所占比例不到波哥大和圣保罗财政收入的 30%（2014 年，Bahl 和 Linn）。城市条例的进展产生了新型融资工具，例如巴西的潜在增建证书，该证书授予在土地使用法和区划法的限制范围外，集中在城市开展设施或基础设施升级工程的具体区域进行增建的权利。创建这种工具的目的是通过刺激开发商投标来评估土地价值的变化，以此确定开发商是否愿意按市场条件支付费用。在最先创建潜在增建证书的圣保罗，这种工具已在证券交易所公开发售，保证更透明地销售各种权利（2013 年，Sandroni；2012 年，Smolka）。重新分区和出售潜在增建证书让城市筹集资金，为初始建设成本、长期维护及保护历史或文化遗产等其他优先事项提供资金支持。资金存放在总金库外的单独的基金中，专门用于城市经营地区或社区。通过有针对地进行监管，资金的使用可以附带条件，也可通过潜在增建证书鼓励开发住宅区和混合用途区。通过此种方式资助的城市业务也可采用特殊社会利益区工具，以避免拆除投资产生的非正规住区（圣保罗 Jardim Edith 贫民区发生过这种情况）。主导里约热内卢港口区“美好港”重建的机构已开始采用类似方式进行运作。

234. 不过，城市可能需要有多种筹资渠道，因为自筹资金并不是总能满足基础设施建设需求，或者城市自行征收的权力有限。外来资金包括政府拨款、贷款、公私伙伴关系和国际援助。政府拨款一直是中央政府控制地方政府和调整利益的机制。不过，地方政府并未主张征税权，因为征税不受欢迎（2014 年，Bahl 和 Linn）。

235. 尽管公私协议是越来越有吸引力的一种选择，但它们在很大程度上仅限于电信融资，与财政收入总额相比，它们的贡献相当小。另外，合同可能要单方面修改和重新谈判费用都有技术难度和不确定性（2013 年，Imgram、Liu 和 Brandt）。人们常常批评国际援助的干预措施零敲碎打或缺乏协调和长期战略眼光。一旦捐助方停止支助，地方也就没有资金来维持项目了（2014 年，Bahl 和 Linn）。

2. 为城市基础设施建设提供资金

236. 为基础设施筹集资金是城市发展的关键，因为完善的基础设施可以降低生产成本，提高生产力和增加就业机会，改善获取基本服务的情况。另外，它还涉及提供资源和吸引私人投资、外国资本和捐助者（2013 年，Bahl、Linn 和 Wetzel）。事实上，根据标准普尔的统计数据（2015 年），在三年中，基础设

施的国内生产总值增长 1%可以分别促进巴西和墨西哥经济增长 2.5%和 1.3%，并分别为其产生 90 万和 25 万个就业机会。不过，该区域的基础设施投资已经下降，从 1980 年至 1985 年期间占国内生产总值的 4%下降到 2007 年至 2008 年期间的 2%（2011 年，Perrotti 和 Sánchez）。为缩小基础设施供求之间的差距，各国不得不在 2012 年至 2020 年期间将每年国内生产总值的 6.2%投入到基础设施中（2012c，拉加经委会）。显然，光靠公共投资无法充分弥补拉丁美洲和加勒比基础设施差距，因此，有必要审查有关吸引私人投资的备选方案（2015 年，美洲开发银行）。需要多少私人融资将取决于公共投资总额（2015 年，Serebrisky 等人）。

237. 私人融资可通过两种方式实现：加强监管和体制能力以产生好的项目；创建基础设施资产以吸引私人投资（例如，养恤基金）（2015 年，Serebrisky 等人）。⁶⁸ 有人提出，需要加强监管框架，因为交易成本高，能力低下，政治和政府风险导致投资回报率低。事实上，在拉丁美洲和加勒比，结构良好的项目似乎不多；合同、特许和投标文件前后相互矛盾；有基本费用和资金回收问题，缺少吸引本地投资的适当金融工具。因此，必须加强拉丁美洲和加勒比公共部门在这一领域中的体制和技术能力（2015 年，美洲开发银行）。⁶⁹ 另外，鉴于拉丁美洲和加勒比目前经济增长速度放缓，私人投资应着眼于旨在提供位置好并兼顾社会包容和多元化的住宅的城市综合性工程和城市混合工程。目前的经济背景为重点关注新型开发基金生态系统和侧重于安排发展及城市基础设施投资创新开创了机会。

3. 公私伙伴关系作为一种融资形式

238. 公私伙伴关系是开展大型基础设施投资项目、服务项目甚至是科研项目的重要工具（2014 年，世界经济论坛；2011 年 a，美洲开发银行）。就模式而言，公私伙伴关系可带来服务合同、管理合同、特许、建设—经营—转让项目、合作社及合资企业。

239. 一项研究查阅了 1993 至 2010 年期间核批 98%的道路特许合同，最终得出结论认为，公私伙伴关系能够吸收和适用私营部门知识、促进竞争和降低成本等多种好处。不过，它们还在可能重新谈判合同方面造成不确定性（2013 年，Bitrán 和经合组织）。在拉丁美洲和加勒比，很多城市经常缺少开展项目或甚至是监测项目实施工作的技术专业知识（2013 年，Ingram、Liu 和 Brandt）。政府未能制订特许方案和国家经验不足时，拥有更多知识的私营公司靠这种监管缺失来获取更多的好处（2013 年，Bitrán 和经合组织）。这种重新谈判合同的情况已在智利、哥伦比亚和秘鲁出现，经济和社会成本都很高。

⁶⁸ 只有 60%的投资人将基础设施视为其投资组合中的一种资产（2014 年，Af2i）。

⁶⁹ 在拉丁美洲和加勒比，有高达 87%的投资人认为体制缺陷是基础设施投资的一大不利条件，欧洲和中东则为 41%，亚洲及太平洋地区只有 31%（2015 年，美洲开发银行）。

表 8

公私伙伴关系重新谈判合同的成本：智利、哥伦比亚、秘鲁

	智利	哥伦比亚	秘鲁
次数	21	25	15
原有价值（百万美元）	281.3	263.2	155.2
重新谈判的特许所占比例	86%	84%	73%
增加的成本在原有价值中的比例	+19.5%	+99%	+143.7%

资料来源：Bitrán 和经合组织，2013 年。根据三个国家在 1993 年至 2010 年期间所授 98% 的道路特许经营合同。

240. 公私伙伴关系项目属于长期项目，如果情况随着时间变化发生变化，可能面临风险。在这方面，Bitrán 和 Villena（2010 年）指出，特许经营合同往往不完整，因此，应该可以在公共利益因素证明有正当理由时对其进行修改。不过，有人认为，这会导致过多使用重新谈判机制，承付大量资源以后使用，这样就不体现在初步预算中。不过，由于存在垄断，重新谈判过程中可能出现定价过高和缺乏透明度的情况，最终影响制度的效率和合法性。这个问题可通过加强监管和采取更好的体制措施来监督公私伙伴关系（2012 年，Rozas 等人）和设立监管性资产基础模式等其他类型伙伴关系的方式来加以解决。

表 9

发展公私伙伴关系的公共政策建议

范围	建议
体制	<p>确定负责公私伙伴关系的实体，设立合同管理和监测。</p> <p>在对原项目做出重大修改时，要重新招标，以便减少私营部门的机会主义行为。</p> <p>依循法律而不是公平来解决公共和私营部门之间无法通过裁决手段解决的分歧。</p> <p>在区域一级统一监管依据，根据各自国情调整合同范本。</p>
规划	<p>适当编制和评估项目。</p> <p>通过战略规划而不是孤立的举措来制定项目。</p>
规范	<p>在可能时，允许在刚开始的几年里结合使用各种承包机制以控制商业和投资风险。</p> <p>允许定期修订关键合同变量。</p> <p>争取国家和投资人均衡分摊风险。</p> <p>考虑由国家或私人发起但有国家配套资金的项目。</p>

资料来源：Rozas 等，2012 年。

4. 监管资产基础模式

241. 鉴于公私伙伴关系的不确定性，监管资产基础模式已成为一种好的选择。此种模式是以维持工程中投入的金融资本为基础，使投资人能够收回在资产中投入的资本。

242. 这类融资有几个优势：它保证了与监管者商定的事前回报，带来确定性，降低了风险，因此，降低了交易成本；就公私伙伴关系而言，可以用比合同重新谈判费用更低的成本改进项目；由于可以节省资本成本，因此为大型项目提供了一种有吸引力的替代方案；它适合开发有自然垄断和受垄断需求的低风险项目。

5. 建设有抵御灾害能力的城市的气候融资

243. 为投资建立抵御灾害能力和灾后城市重建工作筹集资金问题在拉丁美洲国家日益突出，特别是在加勒比国家，它们非常容易遭遇日益常见且因气候变化而变得更加严重的自然灾害。在适当条件下，气候投资可以为投资人和社区提供有吸引力的稳定回报，预算程序和国家规划可以列入气候变化风险和机遇。其他可能性包括制定气候友好的财政政策（取消对化石燃料的补贴，增加碳消耗成本），并以公共财政为目标，引导私人资本投资低碳基础设施。⁷⁰

244. 气候融资问题不仅仅涉及通过新基金和（或）新机制（国际金融公司的资产管理公司催化基金和绿色气候基金）提供资金，还涉及对气候融资的需求；⁷¹ 换句话说，政府和银行应该能够提出一个有利可图的项目投资组合。在新兴国家，安排气候融资的主要阻碍恰恰在于缺少高质量的企业。其他障碍包括监管不确定性、影响有抵御灾害能力的低碳基础设施建设的税收问题以及在将环境目标纳入城市基础设施规划方面缺少经验和协调。相关交易成本高以及在城市一级缺少经过验证的气候适应型基础设施融资模型（2015年，城市气候融资领导联盟）。

245. 2011年作为《气候公约》融资机制启用的绿色气候基金预计将成为支持发展中国家气候行动的主要多边融资机制。⁷² 该基金启动了一个重点关注各国获取气候融资的准备工作的工作方案，该方案将完善制订政策和方案的良好做法，让这些国家获得绿色气候基金及其他捐助方提供的支持。基金预计会在国家和国际一级促进公共和私人供资，并提供包括减排+在内的气候变化适应和减缓资源。其他正在做出的努力包括气候融资全球创新实验室，该实验室正在与银行、公共金融机构等合作，共同开发创新工具，帮助应对长期存在的气候融资挑战。

6. 国家基金

246. 就拉丁美洲和加勒比而言，国家气候变化基金就是这样的一种工具，它把对项目早期设计阶段的支持同公共项目组合供资结合起来。⁷³ 它的目标包括

⁷⁰<http://blogs.worldbank.org/voices/es/el-financiamiento-clim-tico-lecciones-de-vanguardia>。

⁷¹ 在2020年前，动员1 000亿美元资金，促进向对气候变化影响具有抵御能力的低碳发展道路转变。

⁷² 《联合国气候变化框架公约》。

⁷³ 基金承认，商业银行和机构投资者没有兴趣或资源对处于早期阶段的气候项目进行投机，并寻求通过创造气候融资需求的方式填补这一空白。

协调和加强国家指导气候融资的能力、能力建设以及在利益攸关方之间分享知识。虽然传统的气候公约机制仅限于根据清洁发展机制收集捐助资金或各种资源资金，但设立一只基金可以用协调、高效且具有战略性的方式吸引和促成各种供资来源（公共、私人、多边和双边基金和创新来源）。在该区域，巴西、厄瓜多尔和圭亚那设立了国家基金。

247. 国家基金作为一种协助受益国管理和调整发达国家提供的气候融资捐款的手段，引起了相当大的兴趣。国内基金通常在管理方面拥有高度的透明度和包容性，能够引导资金投向适合国情的项目和方案，并能改进稀缺资源支出的问责工作。让利益攸关方参与制定和执行方案的决策是确保善治的关键。在实践中，基金对加强国家决策和协调能力的影响参差不齐。

7. 国家开发银行

248. 国家开发银行是另外一个公共供资来源，对筹集国际气候资金和撬动国家和国际资源至关重要。它的作用是帮助消除市场失误，为长期和反周期融资提供便利；创建最初旨在针对自己的客户但随后被要求与传统商业银行互动并向被排除在外的部门和（或）战略性部门提供金融和非金融服务的市场和金融工具。巴西既有国家经济和社会开发银行（BNDES），该行在 1989 年设立了第一个环境单位，也有联邦储蓄银行，该行寻求降低气候变化对住房部门的影响。秘鲁的开发融资公司（COFIDE）是一家主要开发银行，从 2004 年以来一直在积极促进应对气候变化。哥斯达黎加、萨尔瓦多、墨西哥和乌拉圭也有相关的经历。

8. 官方发展援助和多边基金

249. 官方发展援助包括发展援助委员会（发援会）成员、多边机构和非发援会国家的官方机构提供的优惠贷款和赠款。发达国家经济形势欠佳给今后官方发展援助资金流带来了不确定性。

250. 为减缓和适应气候变化行动提供资金支持的两个主要国际机构是联合国和世界银行的全球环境基金。在区域一级，美洲开发银行是最大的发展融资来源。安第斯开发公司也出了重大努力，协助保护和可持续利用自然资源和生态系统以加强股东国家环境部门的发展。

9. 公共—私人基金

251. 通过与地方金融机构及其他私人资金来源建立伙伴关系，政府就可以提供以市场为导向、着重克服市场障碍的工具。公共—私人基金使政府只需动用原本需要的一小部分公共资金，在私营部门承担金融和绩效风险的情况下，为气候变化减缓和适应方案筹集资金。从拉丁美洲和加勒比气候融资第一线学到的这些经验教训表明，营造有吸引力的政策环境、战略性利用公共资金、不断提高认识以及私人银行和投资者的嗜好正在帮助将气候变化挑战变成该区域的投资机遇。

七、 结论和建议

252. 该区域目前有两个城市过渡进程，因此面临社会、经济和环境挑战，有些是新的挑战，其他一些是尚未解决的挑战，包括：减少城市、社会、经济和环境不平等；在再工业化（形成城市集群和附加值）、创造就业机会和提高服务生产力的基础上创建新的可持续和包容的城市经济；降低城市易受灾害影响程度和减少城市的生态足迹。

253. 拉丁美洲和加勒比区域已在过去二十年里成功地减少了贫穷，加强了城市的稳定性。与此同时，在城市里不平等仍然很严重，在空间上表现为隔离和分割。从环境角度来讲，这已致使邻近社区和地区的生活质量产生巨大差距，特别是在大城市中。从经济角度来讲，收入差距和财富集中在获取城市土地、住房、商品、服务和城市设施方面造成了不平等。从社会角度来讲，由于暴力和不安全行为增加，尤其是在一些城市中，因此重新制定和加强了社会包容政策和方案。这些努力已使该区域城市在减少不平等差距以及让弱势街区和阶层享有尊严方面取得重大进展。因此，在当前经济环境不太好的情况下保护和巩固这些成绩至关重要。推动有活力的城市经济可以减少该区域面临的不平等和生产率低下等结构性挑战，同时促进经济更加繁荣。

254. 城市的环境脆弱性和生态足迹也是这种动态的一个组成部分。个人和家庭收入的增长给能源资源、材料、土地和环境服务带来更大的压力，这证明了采用更可持续消费模式的重要性。生态足迹一直在增长，特别是在大城市，除其他因素外，还涉及到尚未解决的可持续出行的挑战。而城市的非正式和不稳定的增长又与更大的水文气象现象更多发生联系在一起，导致某些群体、特别是最贫穷的人面临更大的风险和脆弱性，这一点在中美洲和加勒比产生了特别重大影响。因此，在该区域建设和发展抵御灾害能力更强的城市和走低碳城市发展之路似乎是实施新的区域城市议程工作的一个中心选项。

255. 该区域的城市治理和可治理性情况已发生重大变化，例如，公民在影响城市生活质量的决策中的参与程度有所提高，在促进城市权利作为建设更具包容性城市的集体权利方面取得重要进展。尽管拉丁美洲和加勒比区域在治理和城市发展融资方面面临的体制挑战仍然很复杂，但正在努力进行法律和行政改革，增强公共管理的效率和包容性。虽然管理可持续城市发展的体制、公共和私人能力在很多方面有待提高，但在新的管理和规划工具、公私伙伴关系、财政改革、新技术以及提高支出和投资效率的规则等方面已经取得了积极的经验。

256. 拉丁美洲和加勒比城市在人口、经济、社会和政治方面占据重要地位，因此它们是该区域可持续发展的关键。如今，城市化和城市发展为各国发展带来问题和挑战。因此，有必要制定和执行一个新的城市议程，推进国家城市政策。这方面出现的新动态要求在各项区域协定的基础上制定一个2016年后行动计划。

257. 落实《新城市发展议程》的2016年后区域行动计划至少必须解决拉丁美洲和加勒比区域进入因城市化这个新阶段遇到的 7 项挑战，把它们变成行动核心：

(a) 城市基础设施和设备使用效率低下，往往维持一个扩大的低密度城市模式，在很多情况下，还同时有规划不完善和获取基本服务情况差的问题，应开展城市重建工作，以增强社会融合，提高城市系统的效率。

(b) 鉴于地方基础设施融资不足，必须在制定新的融资机制和新一代综合城市重建项目时采用适合本地具体情况的金融工具。与此同时，必须着重利用城市资产来扩大市政部门的收入，对国家和国家以下级别的财政结构进行审查。

(c) 正在进行的城市化进程与经济脱节，并产生负面外部效应；不过，现行城市发展进程也为提高生产力、利用集聚经济效应和增加附加值创造了条件，这对于落实在经济发展过程中促进公平的国家政策至关重要。

(d) 在实现城市化的同时贫困减少，获取公共服务的情况改善，因此建议城市发展和管理进一步减少贫困和非正规住区，有效地协助减少不平等及其各种表现形式（性别、年龄、族裔），减少社会空间的隔离。

(e) 城市化进程在社会和谐和共存方面存在不足，暴力和不安全情况严重，因此出现了寻求创建更安全、更公平和更包容城市和社区的可持续城市发展形式。

(f) 生态足迹增加和气候变化致使城市环境易于遭受灾害的影响，因此出现了根据绿色增长原则和方法在多个层面上加强城市抵御灾害能力的城市发展形式。

(g) 为解决城市治理和体制能力不对称问题，建议采用加强公民的有效参与的城市发展模式，主张增强管理、规划和实现城市权利的体制能力。

258. 本区域的经验表明，执行《拉丁美洲和加勒比新城市议程》和推广新城市范式的2016年后行动计划必须建立在鼓励国家和国家以下各级采取行动的共识和协定的基础上。该行动计划把拉丁美洲和加勒比的城称为经济发展之“地”，因为这些城市不仅城市化速度快，而且集中了经济和生产系统的主要要素，因此，便于资源的获取和调节，确保根据个人和集体权利普及商品和服务。拉丁美洲和加勒比城市集中掌握各种各样的空间和网络，为实现可持续发展提供了必要条件，成为在更大的区域内建设超级基础设施的“平台”。因此，它们成为一个公共宏观产品，可以在参与性管理和集体责任框架内确保实现可持续包容性发展。

参考文献

- Angel, S. (2012). *A Planet of Cities: Urban Land Cover Estimates and Projections for All Countries, 2000–2050*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Angel, S. and others (2010). *Atlas of Urban Expansion*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy. Available from <http://www.lincolninst.edu/subcenters/atlas-urban-expansion/>.
- Arretche, Marta (2015) (org.). *Trajetórias das desigualdades, como Brasil mudou nos últimos 50 anos* [Paths of inequality: how Brazil has changed in the past 50 years]. São Paulo: Editora Unesp/Centro de Estudos da Metrópole (489 p).
- Bahl, R. W., and Linn, J.F. (2014). *Governing and Financing Cities in the Developing World*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Bahl, R.W., J.F. Linn and D.L. Wetzel (2013). *Metropolitan Finance in Developing Countries*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Balbin, Renato and Amanajás, Roberta (2014). “Acordos Internacionais e o Direito À Cidade: Notícias do Brasil para Habitat III” [International Agreements and the Right to the City: News from Brazil for Habitat III] in de Mello e Souza, André and Miranda, Pedro (Ed.), *Brasil em Desenvolvimento 2015: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: Institute of Applied Economic Research.
- Barbados Habitat III Report (2015) prepared by the Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies and the Centre for Resource Management and Environmental Studies of the University of the West Indies, Cave Hill Campus Barbados on behalf of the Ministry of Housing, Lands and Rural Development of the Government of Barbados.
- Bitrán, E., and Villena, M. (2010). “El nuevo desafío de las concesiones de obras públicas en Chile” [The new challenge of public works concessions in Chile]. *Revista Estudios Públicos*, (117), 175–217.
- Bitrán, E., Nieto-Parra, S., and Robledo, J. S. (2013). *Opening the Black Box of Contract Renegotiations*. OECD Development Centre, Working Paper No. 317.
- Blanco, Andrés G., Fretes Cibils, Vicente, and Muñoz, Andrés F. (2014). *Se Busca Vivienda en Alquiler* [Looking for Housing for Rent]. Inter-American Development Bank. Available from <http://cedla.org/blog/grupopolitica/fiscal/wp-content/uploads/2014/06/FMM-MG-Se-busca-vivienda-en-alquiler.pdf>.
- Bloj, C. (2014). “Participatory budgets in Argentina: Evaluation of a Process in Expansion”. In Dias, Nelson ed. *Hope for Democracy: 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. São Brás de Alportel, Portugal: Loco Association.
- Bonet, J. A. and others (2011). *Urban Sustainability in Latin America and the Caribbean*. Available from <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35786014>.

- Bonomo, U., Brain, I. and Simioni, D. (2015). “Policies on access to housing”. In *Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools* (edited by Fernando Filgueira, F., Martínez, R., Rossel, C. and Cecchini, S.). Santiago de Chile: ECLAC. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39687/S1500752_en.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Borja, Jordi (2000). “Ciudad y Ciudadanía. Dos notas” [City and Citizenship. Two Notes]. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials. Available from <http://www.corteidh.or.cr/tablas/15078.pdf>.
- Botero, M. H., and Carvajal, D. (2011). “El proceso de descentralización intraterritorial en el Distrito Federal mexicano: la ambigüedad generada por la tensión entre descentralización y centralización en la gestión de los territorios” [The process of intraterritorial decentralization in Mexico City: ambiguity generated by the tension between decentralization and centralization in the management of territories]. Bogota: Universidad del Rosario.
- Bouillon, César Patricio, ed. (2012). *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank.
- Bustos (2015). “Vivienda social en copropiedad: Chile, la crisis de un estándar productivo” [Shared ownership of social housing: Chile, the crisis of a production standard], presented at the round table “Institutional diversity in condominium social housing” in the framework of the III Latin American and Caribbean Congress of Social Sciences. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ecuador 26–28 August 2015. CAF (Andean Development Corporation).
- CAF and UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) (2014). *Construction of more equitable cities*. Nairobi.
- Caldeira, Teresa (2000). *Cidade de Muros: Crime, Segregação e Cidadania em São Paulo* [City of Walls: Crime, Segregation and Citizenship in São Paulo]. São Paulo: Editora de Universidade de São Paulo.
- Carbonari, F., Salerno, M. S., and Marx, R. (2004). “Contribuição para o projeto de subprefeituras: governo local e modernização administrativa na prefeitura do município de São Paulo” [Contribution to the subprefectures project: local government and administrative modernization in the municipality of São Paulo]. PIC-EPUSP, 1138–1161.
- Carrión, F (2014). “No se puede seguir pensando en la violencia sino en las violencias (entrevista)” [We cannot keep thinking in terms of violence but rather of violences] (interview)” in *Defensa y Justicia* Oct. 2014: 16–18.
- Carrión, F (2015). “Urbicidio o la producción del olvido” [Urbicide or the production of omission]. *Observatorio Cultural*. Ed. Cristóbal Bianchi. Chile: National Culture and Arts Council, 2014. 76–83. Available from http://works.bepress.com/fernando_carrion/684.
- Cavallieri, Fernando, and Vial, Adriana (2012). “Favelas na cidade do Rio de Janeiro: o quadro populacional com base no Censo 2010” [Favelas in Rio de Janeiro: population based on the 2010 Census]. *Coleção Estudos Cariocas* N° 20120501, Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos/ Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. Available from

http://portalgeo.rio.rj.gov.br/estudoscariocas/download%5C3190_FavelasnacidadedoRiodeJaneiro_Censo_2010.PDF.

CCSPJP (Mexican Citizens' Council for Public Security and Criminal Justice) (2016). "Las 50 Ciudades Más Violentas del Mundo 2015" [The 50 Most Violent Cities in the World 2015]. Available from <http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1356-caracas-venezuela-la-ciudad-mas-violenta-del-mundo-del-2015>.

CELADE (Latin American and Caribbean Demographic Centre - Population Division)

(2011). *Population Ageing*. Demographic Observatory N.12 October 2011. Santiago de Chile. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7116/1/S1100942_mu.pdf.

(2014). *Long-term population estimates and projections 1950–2100*. Available from <http://www.cepal.org/en/long-term-population-estimates-and-projections-1950-2100>.

CESEC (Centre for Security and Citizenship Studies) (2014). "UPP: O que pensam os policiais: Principais Resultados" [UPP: Thoughts of the police: main results]. Rio de Janeiro, Universidad Candido Mendes. Available from <http://www.ucamcesec.com.br/wordpress/wp-content/uploads/2011/09/FolderA3-CESeC-final.pdf>.

CETESB (Environmental Sanitation Technologies Company) and UNEP (2002). "Cleaner Production in Latin America and the Caribbean". Available from http://www.oas.org/osde/Documents/Jose_Wagner_Faria.pdf.

CETSP (2015). "São Paulo Traffic Engineering Company Municipal Transportation Department presents the Municipal Mobility Plan of São Paulo: PLANMOB 2015–2030". Available from <http://www.cetsp.com.br/noticias/2015/12/16/secretaria-municipal-de-transportes-apresenta-o-plano-municipal-de-mobilidade-de-sao-paulo-planmob-2015-2030.aspx>.

CIDOC (Dwelling Research and Documentation Centre) and SHF (Federal Mortgage Society) (2014). *Estado Actual de la Vivienda en México* [Current Housing Situation in Mexico]. Available from http://www.conorevi.org.mx/pdf/EAVM_2015.pdf.

Cities Alliance (2008). *Alagados, The Story of Integrated Slum Upgrading in Salvador (Bahia), Brazil*. Washington D.C.

Cities Climate Finance leadership Alliance (2015). *The State of City Climate Finance*. Available from <http://www.citiesclimatefinance.org>.

Congress of Chile (1990). *Plan regulador intercomunal de Santiago. Zonificación y normativa industrial* [Santiago intercommunal regulatory plan. Zoning and industrial regulation]. Available from http://www.leychile.cl/Consulta/m/norma_plana?org=&idNorma=90019.

Cornwall, Andrea., Romano, Jorge., and Shankland, Alex. (2008). *Brazilian experiences of participation and citizenship: a critical look*. Brighton: Institute of Development Studies. Available from <https://www.ids.ac.uk/files/Dp389.pdf>.

- Dasgupta, S. and others (2007). *The impact of sea level rise on developing countries: a comparative analysis* (Policy Research Working Paper). Washington, D.C.: World Bank.
- De León Beltrán, I. and Velásquez, E. (2012). Cohesión social, confianza y seguridad en América Latina: Un estudio exploratorio [Social cohesion, trust and security in Latin America: An exploratory study]. In Díaz, F. and Meller, P., (ed.) *Violencia y Cohesión Social en América latina*. Santiago de Chile: Economic Research Corporation for Latin America (Chile).
- Dias, Nelson (2014). “Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide”, São Brás de Alportel, Portugal: Loco Association.
- Duarte, J. and Baer, L. (2014). “Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, provincia de Buenos Aires, Argentina” [Value capture through recovery contribution in Trenque Lauquen, province of Buenos Aires, Argentina], in Smolka, Martim and Furtado, Fernanda (eds.) (2014). *Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina* [Notable Instruments of Land Policy in Latin America]. Boston: Lincoln Institute for Land Policy.
- Durand, M. (2008). *Organización y gestión de la ciudad de Lima* [Organization and management of the city of Lima]. Lima: Instituto Francés de Estudios Andinos.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean), FAL (2014). “The economic infrastructure gap and investment in Latin America”. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37381/7/S1500152_en.pdf.
- ECLAC, FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), UN-Women (United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women), UNDP (United Nations Development Programme), ILO (International Labour Organization) (2013). *Decent work and gender equality: Policies to improve employment access and quality for women in Latin America and the Caribbean*. Available from https://www.oitcenterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/wcms_229430_3.pdf.
- ECLAC-UNICEF (United Nations Children’s Fund) (2014). “La evolución de las estructuras familiares en América Latina, 1990-2010: Los retos de la pobreza, la vulnerabilidad y el cuidado” [The evolution of family structures in Latin America, 1990–2010: the challenges of poverty, vulnerability and care]. *Políticas Sociales* 193, Santiago de Chile.
- El Peruano, 2015/23 September, Official Gazette, Legislative Decree 1202 of 23 September 2015 modifying Legislative Decree 803, on the promotion of access to formal property and establishing complementary measures on access to formal property.
- Enerdata (2012). Energy Efficiency Indicators. World Energy Council. Available from <http://wec-indicators.enerdata.eu/world-final-energy-intensity.html>.
- Espinosa, M. (2004). “Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico” [History and political culture of citizen participation in Mexico City: between the system’s conditioning and the civic dream]. Mexico: Andamios.

- Esquivel (2007). “La convivencia condominal: problemática, análisis y débil legislación” [Condominium cohabitation: problems, analysis and weak legislation]. *Revista Metrópoli*, October 2007, year 2 N° 22, Mexico City.
- Falú, Ana, (2009). “Violencias y discriminaciones en las ciudades” [Violence and discrimination in cities]. In Falú, Ana (ed.) *Mujeres en la ciudad: De violencias y derechos* [Women in cities: on violence and rights]. Santiago de Chile: SUR Ediciones (pags. 15–38).
- FAO (2014). *Growing Greener Cities in Latin America and the Caribbean*. Available from <http://www.fao.org/3/a-i3696e.pdf>.
- Fedozzi, L. J. and Pereira Lima, K. C. (2014). “Participatory Budgets in Brazil”. *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*, Dias, N. (ed.). São Brás de Alportel, Portugal: Loco Association.
- Fernandes, E. (2007). “Constructing the ‘Right to the City’ in Brazil”. *Social and Legal Studies* 2007, Vol. 16 (2), 201–219.
- FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) (2015). “La Cartelización de América Latina” [Cartelization of Latin America], project: “Explorando la economía política de la violencia en los sistemas fronterizos de América Latina” [Exploring the political economy of violence in Latin American border systems]. Available from <https://www.youtube.com/watch?v=KETSgjuj7Qk>.
- Glaeser, E., and Joshi-Ghani, Abha (2014). Overview: The Urban Imperative: Toward Shared Prosperity. Policy Research Working Paper No. 6875. Washington, D.C.: World Bank. Available from <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18804>.
- Government of the Republic of Mexico (2015). “Reporte Nacional de México” [National Report for Mexico], Habitat III.
- Grin, E. J. (2011). “Decentralization, local participation and the creation of boroughs in the city of São Paulo”. Urban Affairs and Public Policy. Available from <http://urbanauapp.org/wp-content/uploads/2011/07/eduardo.pdf>.
- Harvey, D. (2008). “The Right to the City”. In *New Left Review*, 53, Sept–Oct 2008.
- Hernández-Bonivento, J. (2015). “El Gobierno de las grandes ciudades: tipología y análisis de los modelos de gestión y gobierno en las ciudades sudamericanas” [Government of large cities: typology and analysis of management and governance models in South American cities]. Bogota: Bogota Chamber of Commerce.
- (2010). *Cities for All: Proposals and experiences towards the right to the city*. Santiago de Chile. Available from http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/Cities_For_All_ENG.pdf.
- Htun, Mala and Piscopo, Jennifer M. (2010). “Presence Without Empowerment? Women in Politics in Latin America and the Caribbean”. Paper prepared for the Conflict Prevention and Peace Forum. Global Institute for Gender Research.

IBGE (Brazilian Geographical and Statistical Institute) (2013). “Censo Demográfico 2010: Aglomerados Subnormais, Informações Territoriais” [Demographic Census 2010: Subnormal Clusters, Territorial Information]. Rio de Janeiro. Available from http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agns_if.pdf.

IDB (Inter-American Development Bank)

(2010) “Regional Evaluation on Urban Solid Waste Management in Latin America and the Caribbean: 2010 Report”.

(2011) *Urban Sustainability in Latin America and the Caribbean*.

(2013) “Urban Development and Housing Sector Framework Document”.

(2015a) “Las remesas a América Latina y El Caribe superan su máximo valor histórico en 2014” [Remittances to Latin America and the Caribbean exceed their historical maximum value in 2014]. Available from <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39619559>.

ILO (International Labour Organization)

(2011). 2011 Labour Overview – Latin America and the Caribbean.

(2012). 2012 Labour Overview – Latin America and the Caribbean.

(2013). 2013 Labour Overview – Latin America and the Caribbean.

(2014). 2013 Labour Overview – Latin America and the Caribbean.

(2015). 2014 Labour Overview – Latin America and the Caribbean.

Imbusch, Peter, Misse, Michel, and Carrión, Fernando (2011). “Violence Research in Latin America and the Caribbean: A Literature Review.” *International Journal of Conflict and Violence* 5, no. 1 (6 June 2011): 87–154.

INEGI (National Institute of Statistics and Geography, Mexico) (2014). Encuesta de Uso del Tiempo [Time Use Survey].

Ingram, Gregory K., Liu, Zhi, and Brandt, Karin L. (2013). “Metropolitan Infrastructure and Capital Finance”. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, eds. Bahl, Roy W., Johannes F. Linn, and Deborah L. Wetzel. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2012). “IPCC Special Report: Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation”. Available from https://www.ipcc.ch/pdf/press/ipcc_leaflets_2010/ipcc_srex_leaflet.pdf.

IPEA (Institute of Applied Economic Research)

(2015). *Federative Republic of Brazil: National Report for Habitat III*. Available from http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/160413_report_habitat_iii.pdf.

(2012). *Retrato das Desigualdades de Gênero e Raça* [Portrait of Gender and Race Inequalities]. 4th Edition. Available from <http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>.

ISDR (International Strategy for Disaster Reduction)

(2011). “Global Risk Assessment Report on Disaster Risk Reduction”. Geneva.

(2015). *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030*. Available from http://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf.

ISP (Institute of Public Safety) (2015). “Balanço de Indicadores da Política de Pacificação” [Balance of Pacification Policy Indicators] (2007–2014). Government of Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Jamaica Habitat III National Report.

Janoschka, Michael, and Sequera, Jorge (2014). “Procesos de Gentrificación y Desplazamiento en América Latina: Una Perspectiva Comparativista” [Gentrification and Displacement Processes in Latin America: A Comparative Perspective]. In *Desafíos Metropolitanos. Un Diálogo Entre Europa y América Latina* [Metropolitan Challenges. A Dialogue Between Europe and Latin America]. Madrid: Catarata. Available from http://contested-cities.net/wp-content/uploads/2014/07/2014CC_Janoschka_Sequera_Desplazamiento_AL.pdf.

Jaramillo, M. and Alcázar, L. (2013). *Does Participatory Budgeting have an Effect on the Quality of Public Services? The Case of Peru’s Water and Sanitation Sector*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

Jouravlev, A. (2012). “Objetivos de Desarrollo del Milenio en agua potable y saneamiento: avances, desafíos y retos” [Millennium Development Goals on drinking water and sanitation: progress and challenges], presented at the XII Assembly of the Association of Regulatory Institutions for Drinking Water and Sanitation of the Americas and V Ibero-American Regulation Forum, Guayaquil, Ecuador, 15 and 16 October 2012.

Lefebvre, Henri (1968). *Le droit à la ville* [The Right to the City]. Paris: Anthropos.

Lima, L. d., Desenzi, T., and Penteadó, C. L. (2014). “Citizen participation and political courses in the city of Sao Paulo: a study of São Paulo municipal participative council”. Madrid: 5th International Conference of the Research Group for Government, Public Administration and Public Policies.

Lincoln Institute of Land Policy, Atlas of Urban Expansion (2012). Available from <http://www.lincolinst.edu/subcenters/atlas-urban-expansion/>.

López Moreno, Eduardo (2014). “Ghost Cities and Empty Houses: Wasted Prosperity”. *American International Journal of Social Science* Vol. 3 No. 2; March 2014.

Massiris, Angel (2005). “Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial”. Universidad Pedagógica y Técnica de Colombia.

McGranahan, G. and Lloyd Owen, D. (2006). “Local water and sanitation companies and the urban poor”. International Institute for Environment and Development (IIED).

McKinsey Global Institute (MGI) (2011). *Building globally competitive cities: The key to Latin American growth*.

- McMillan, M.S., and Rodrik, D. (2011). *Globalization, Structural Change and Productivity Growth*, NBER Working Papers. 17143, National Bureau of Economic Research. Available from <http://www.nber.org/papers/w17143>.
- McNulty, S. (2014). “Mandating Participation: Exploring Peru’s National Participatory Budget Law”. In *Hope for Democracy – 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide*. Dias, Nelson ed. São Brás de Alportel, Portugal: Loco Association.
- Ministry of Cities of Brazil (2013). “Programa Minha Casa Minha Vida” [My House, My Life programme]. Information booklet, Brasilia.
- Ministry of Urban Development and Housing of Ecuador (2015). “Informe Nacional del Ecuador” [National Report of Ecuador], Habitat III, Quito.
- MINURVI (Ministers and High-level Authorities of the Housing and Urban Development Sector in Latin America and the Caribbean) (2015). “América Latina y el Caribe: desafíos, dilemas y compromisos hacia una agenda urbana común” [Latin America and the Caribbean: challenges, dilemmas and commitments for a common urban agenda]. Inputs for the 24th MINURVI General Assembly. Internal document.
- Muggah, D. (2012). *Researching the Urban Dilemma*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Murray, P. (2010). “Adaptation for Climate Change in the Coastal Sector of Saint Lucia – a key sector analysis”. UNDP.
- Nahoum, Benjamín (2012). “Mutual assistance cooperatives: organized and supportive self-production”. In *El camino posible: Producción Social del Hábitat en América Latina* [The possible path: Social production of habitat in Latin America]. Swedish Cooperative Centre. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Natanson, Jose (2016). “Contra la igualdad de oportunidades [Against Equal Opportunities]. *Le Monde Diplomatique*. Edición 199. Buenos Aires.
- National Assembly of Nicaragua (2013). “Datos estadísticos sobre igualdad y equidad de género en Nicaragua 2013” [Statistical Data on Gender Equality and Equity in Nicaragua 2013]. Available from <http://www.asamblea.gob.ni/ugenero/estadisticas-sobre-igualdad-y-equidad-de-genero-en-nicaragua.pdf>.
- Netto, Vinícius. M. (2015). “The city as result: unintended consequences of architectural choices”. Available from http://www.academia.edu/14955692/The_city_as_result_Unintended_consequences_of_architectural_choices.
- OAS (Organization of American States) and UNDP (2009). *La democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina* [Democracy of citizenship: an agenda for building citizenship in Latin America]. Washington: OAS.

OCDE (Organization for Economic Cooperation and Development) and ECLAC (2011). *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo* [Economic Outlook for Latin America 2012: Transformation of the State for Development]. OECD Publishing.

OECS (Organization of Eastern Caribbean States) (2013). “Eastern Caribbean Regional Ocean Policy”.

OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) (2016). “Statement by Zeid Ra'ad Al Hussein, United Nations High Commissioner for Human Rights, to the 31st session of the Human Rights Council”. 10 March 2016. Available from

<http://ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17200&LangID=E#sthash.UnppaZc3.dpuf>.

PAC (Growth Acceleration Programme) (2015). *Urbanização de Favelas* [Slum Urbanization]. Data of the Ministry of Cities, August 2015. Available from <http://www.snis.gov.br/>.

PAHO (Pan American Health Organization) and WHO (World Health Organization)

(2001). *Regional report on the evaluation 2000 in the region of the Americas: water supply and sanitation, current status and prospects*. Available from

<http://www.bvsde.paho.org/bvsasas/i/fulltext/infregio/infregio.pdf>.

(2010). Global Health Observatory Data Repository.

Pérez and Sainz (2015). *Exclusión Social y Violencias en Territorios Urbanos Centroamericanos*. FLACSO, San José de Costa Rica.

PERLA (Project on Race and Ethnicity in Latin America, Princeton University) (2013). Table: Afro-descendant and Indigenous Population in Latin America by Country. Available from

<https://perla.princeton.edu/table-afro-descendant-and-indigenous-population-in-latin-america-by-country/>.

Perrotti, D.E. and Sánchez, R. (2011). “La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe” [The infrastructure gap in Latin America and the Caribbean]. *Serie recursos naturales e infraestructura* [Human resources and infrastructure series], N° 154. Santiago de Chile: ECLAC.

Poduje et. al (2015). *Infilling: cómo cambió Santiago y nuestra forma de vivir la ciudad*. [Infilling: How Santiago and the way we experience the city changed]. Santiago de Chile: Atisba and Socovesa.

Rawlins, J. (2010). “Ageing in the Caribbean: Exploring Some Major Concerns for Family and Society”. Paper prepared for the Sir Arthur Lewis Institute of Social and Economic Studies Conference “Turmoil and Turbulence in Small Developing States: Going Beyond Survival”, March 24–26, 2010. Available from <http://sta.uwi.edu/conferences/09/salises/documents/J%20Rawlins.pdf>.

Rebucci, A., and others. (2012). “Too Small to Thrive: The Housing Market.” In *Room for Development: Housing Markets in Latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank, edited by César Patricio Bouillon. Washington D.C.: Palgrave Macmillan.

- Rigacci Abdalla, Renata (2014). “Prevalence of Cocaine Use in Brazil: Data from the II Brazilian National Alcohol and Drugs Survey (BNADS),” *Addictive Behaviors* 39, no. 1: 297–301.
- Roberts, B. H. (2015). *Managing Systems of Secondary Cities*. Cities Alliance/Inter-American Development Bank, Brussels.
- Rodríguez Vignoli, Jorge (2011). *Migración interna y sistema de ciudades en América Latina: intensidad, patrones, efectos y potenciales determinantes, censos de la década del 2000*. ECLAC-CELADE.
- Rodríguez, Alfredo, and Sugranyes, Ana, eds. (2010). *Los Con Techo: Un Desafío Para La Política de Vivienda Social* [Those who have a home: a challenge for social housing policies]. Santiago de Chile: Ediciones SUR. Available from <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v32n95/art08.pdf>.
- Rojas Eberhard, María Cristina and Rave Herrera, Beatriz Elena (2014). “Reajuste de Tierras en Planes Parciales en Colombia” [Land Readjustment in Partial Plans in Colombia] in Smolka, Martim and Furtado, Fernanda (eds.) (2014). *Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina*. Boston: Lincoln Institute for Land Policy.
- Rozas, P., Bonifaz, J. L., and Guerra-García, G. (2012). *El financiamiento de la infraestructura: Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial* [Financing infrastructure: Proposals for the sustainable development of a sectoral policy]. ECLAC.
- Ruiz-Tagle, M.T. (2013). *Estrategias de Desarrollo Bajo en Carbono en Megaciudades de América Latina* [Low Carbon Development Strategies in Latin American Megacities]. ECLAC.
- Sabatini, F. (2003). *The Social Spatial Segregation in the Cities of Latin America*. Inter-American Development Bank.
- Sánchez, Landy and Salazar, Clara (2011). “Lo que dicen las viviendas deshabitadas sobre el censo de población 2010” [What uninhabited homes say about the population census 2010], in *Coyuntura Demográfica*, no. 1, pp. 66–72.
- Sandroni, P. (2013). “Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) y mecanismos de recuperación de plusvalías en São Paulo. Desafíos de una nueva política de desarrollo urbano en Chile” [Special Areas of Social Interest and mechanisms for recovery of capital gains in São Paulo. Challenges for a new urban development policy in Chile]. Santiago de Chile: Public Policy Centre of the Pontifical Catholic University of Chile.
- São Paulo City Council (2015). Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, Lei no16.050, de 31 de julio de 2014-Estratégias Ilustradas [Strategic directorial plan of the municipality of São Paulo, Law 16.050 of 31 July 2014 - illustrated strategies].
- Sassen, Saskia (2015). “Who owns our cities – and why this urban takeover should concern us all” *The Guardian* 24 November 2015. Available from <http://www.theguardian.com/cities/2015/nov/24/who-owns-our-cities-and-why-this-urban-takeover->

should-concern-us-all. Data on the increase of global investments

http://www.saskiasassen.com/PDFs/data/Global_Investment_2015.pdf (accessed on 18 January 2016).

Saule, Nelson, and Uzzo, Karina (2010). “The History of Urban Reform in Brazil.” In *Cities for All: Proposals and experiences towards the right to the city*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition.

Secretariat of the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)

(2015a) Issue Paper 11: Public Spaces.

(2015b) Issue Paper 1: Inclusive Cities.

Serebrisky, T., and others (2015). *Financing Infrastructure in Latin America and the Caribbean: How, How Much and by Whom?* Inter-American Development Bank.

Serra, M. V., and others (2005). Urban land markets and urban land development: An examination of three Brazilian cities: Brasilia, Curitiba, and Recife. In *Estudos estratégicos de apoio às políticas urbanas para os grupos de baixa renda no Brasil* (Enabling strategy for moving upgrading to scale in Brazil), eds. M. V. Serra and D. M. da Motta. CD-ROM. Washington, DC: Cities Alliance.

Siclari (2012). Política Habitacional Chilena hoy: advertencias para la réplica Latinoamericana [Chilean housing policy today: warnings for the Latin American replica]. *Revista NAU Social*, Vol. 3, No. 4, Salvador de Bahía.

Silveira, Cássio, and others (2013). “Living Conditions and Access to Health Services by Bolivian Immigrants in the City of São Paulo, Brazil.” *Cadernos de Saúde Pública* 29, no. 10 (2013): 2017–27.

Simioni, D. (2003). “Ciudad y desastres naturales. Planificación y vulnerabilidad urbana” [City and natural disasters. Urban planning and vulnerability]. In *La ciudad inclusive* [The inclusive city]. ECLAC notes series, No. 88 (LC/G.2210-P), Balbo, M., Jordán, R. and Simioni, D. (eds.). Santiago de Chile: ECLAC.

Smolka, Martim Oscar (2003). “Informality, Urban Poverty and Land Market Prices”. Land Lines, Newsletter of the Lincoln Institute of Land Policy. Available from http://www.urbanlandmark.org.za/downloads/Informality_Urban_Poverty.pdf.

(2012). “Una nueva mirada a la recuperación de plusvalías en América Latina” [A new look at value capture in Latin America] (Land Lines Article).

(2013). *Implementing Value Capture in Latin America*. Policy Focus Report. Cambridge, United States of America: Lincoln Institute of Land Policy. Available from https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/implementing-value-capture-in-latin-america-full_1.pdf.

Smolka, Martim Oscar, and Mullahy, Laura (2007). *Urban Perspectives: critical land policy themes in Latin America*. Cambridge, Massachusetts, United States of America: Lincoln Institute of Land Policy.

Smolka, M., and Ambroski, D. (2013). “Recuperación de plusvalías para el desarrollo urbano: una comparación inter-americana” [Value capture for urban development: an inter-American comparison]. EURE 2003, XXIX (88).

Smolka, M., and Furtado, F. (editors) (2014). “Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina” [Notable land policy instruments in Latin America]. Cambridge, Massachusetts, United States of America: Lincoln Institute of Land Policy.

Souza, C. (2001). “Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions”. *Environment and Urbanization*, 2001 Vol. 13 No.1 April.

Standard & Poor’s (2015). “Global Infrastructure Investment: Timing Is Everything (and Now Is the Time)”. Standard & Poor’s Ratings Services, McGraw Hill Financial. Available from [http://www.tfreview.com/sites/default/files/SP_Economic%20Research_Global%20Infrastructure%20Investment%20\(2\).pdf](http://www.tfreview.com/sites/default/files/SP_Economic%20Research_Global%20Infrastructure%20Investment%20(2).pdf).

Telles, Edward (2014). *Pigmentocracies: Ethnicity, Race, and Color in Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.

UFRJ (Federal University of Rio de Janeiro) Laboratory of Economic, Historical, Social and Statistical Analyses of Race Relations (2013). *Tempo em Curso Ano V*. Vol. 5; n° 11, November, 2013. Available from <http://www.laeser.ie.ufrj.br/PT/tempo%20em%20curso/TEC%202013%2011.pdf>.

Pacifying Police Unit-Government of the State of Rio de Janeiro (2015). Available from <http://www.upprj.com>.

UNDP (United Nations Development Programme)

(2004). *Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. [Towards a democracy of citizens] Buenos Aires: Alfaguara.

(2011). *Human Development Report 2011. Sustainability and Equity: A Better Future for All*.

(2012). *Caribbean Human Development Report 2012. Human Development and the Shift to Better Citizen Security*. New York.

(2013). *Human Development Report for Latin America 2013–2014*. Panama, 2013. Available in Spanish from http://www.undp.org/content/rblac/es/home/library/human_development/informe-regionalde-desarrollo-humano2013-2014-.html.

UNDP-UNESCO (2014). *Creative economy report 2013*. Paris. Available from <http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013.pdf>.

UNEP (2010). *Latin America and the Caribbean: Environment Outlook*. GEO LAC 3. Available from http://www.unep.org/pdf/GEOLAC_3_ENGLISH.pdf.

UNEP-ECLAC (2010). *Vital Climate Change Graphics for Latin America and the Caribbean 2010*.

UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme)

(2011a). *Securing Land Rights for Indigenous Peoples in Cities: Policy Guide to Secure Land Rights for Indigenous Peoples in Cities*. Nairobi.

(2011b). *Estado de las ciudades de México 2011* [State of Mexican cities 2011]. Mexico.

(2011c). *Building Urban Safety Through Slum Upgrading*. Nairobi. Available from <http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=3222&AspxAutoDetectCookieSupport=1>

(2012). *State of Latin American and Caribbean Cities*. Nairobi.

(2013a). *Scaling-Up Affordable Housing Supply in Brazil*. Nairobi.

(2013b). *State of Women in Cities 2012–2013: Gender and the Prosperity of Cities*. Nairobi.

(2015a). *Déficit habitacional en América Latina y el Caribe: Una herramienta para el diagnóstico y el desarrollo de políticas efectivas en vivienda y habitat* [Housing deficit in Latin America and the Caribbean. A tool for diagnosis and development of effective housing and habitat policies]. Nairobi.

(2015b) *International Guidelines on Urban and Territorial Planning: Towards a Compendium of Inspiring Practices*. Nairobi.

UN-Habitat, IDB (Inter-American Development Bank) and ACI (International Cooperation Agency of Medellín) (2011). *Laboratorio Medellín. Catálogo de diez prácticas vivas*. [Medellin Laboratory. Catalogue of ten living practices]. Available from http://www.acimedellin.org/Portals/0/Images/pdf_publicaciones/laboratorio_medellin-aci.pdf.

UN-Habitat and Cities Alliance (2014). *The Evolution of National Urban Policies. A Global Overview*. Available from <http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/National%20Urban%20Policies.pdf>.

UN-Habitat and GIZ (German Agency for International Cooperation) (2015). *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development: Discussion Paper*. Available from http://www2.giz.de/wbf/4tDx9kw63gma/GIZ-UNHabitat_2015-UnpackingMetropolitanGovernance.pdf.

UN-Habitat and Universidad Alberto Hurtado (2009). *Guía para la prevención local: Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana* [Guide for local prevention: Towards policies of social cohesion and citizen security]. Nairobi and Santiago de Chile.

United Nations, DESA (Department of Economic and Social Affairs)

(2004). *Human Settlement Country Profile: Barbados*.

(2015). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision*.

United Nations, ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean)

(2006). *Social Panorama of Latin America 2006*. Santiago de Chile: United Nations. Available from <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1226/1/PSI2006.pdf>.

(2008). *Exploring Policy Linkages between Poverty, Crime and Violence: A Look at Three Caribbean States*. Available from <http://www.cepal.org/en/publications/5060-exploring-policy-linkages-between-poverty-crime-and-violence-look-three-caribbean>.

(2010). *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* [The hour of equality: breaches to close, roads to open]. Thirty-third session of ECLAC.

(2012a). *Social Panorama of Latin America 2012*. Santiago de Chile: United Nations. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1248/1/S2012960_en.pdf.

(2012b). *The effects of climate change in the coastal areas of Latin America and the Caribbean*. Impacts, Santiago de Chile. Available from <http://www.cepal.org/en/node/20548>.

(2012c). *Investment in infrastructure in Latin America and the Caribbean*. Available from <http://www.cepal.org/en/infographics/investment-infrastructure-latin-america-and-caribbean>.

(2013). *Políticas tarifarias para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): situación actual y tendencias regionales recientes* [Tariff policies for the achievement of the Millennium Development Goals: current situation and recent regional trends]. Available from <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/4045>.

(2014a). *Social Panorama of Latin America 2014*. Santiago de Chile: United Nations. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37627/4/S1420728_en.pdf.

(2014b). *Procesos de adaptación al cambio climático, Análisis de América Latina* [Climate change adaptation processes, analysis of Latin America].

(2014c). "Time-use measurement and women's contribution to the economy". *Note for Equality* N°15. Santiago de Chile.

(2014d). *Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos para una agenda regional* [Trends and Patterns in Latin American and Caribbean Migration in 2010 and Challenges for a Regional Agenda]. Santiago de Chile: ECLAC. Available from <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/37218>.

(2014e). *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2014*.

(2014f). *Compacts for equality: towards a sustainable future*. Thirty-fifth session of ECLAC. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36693/6/LCG2586SES353e_en.pdf.

(2015a). *The economics of climate change in Latin America and the Caribbean: Paradoxes and challenges of sustainable development*. Santiago de Chile. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37311/4/S1420655_en.pdf.

(2015b). *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe: pactos para la igualdad territorial* [Overview of territorial development in Latin America and the Caribbean: pacts for territorial equality].

(2015c). “Long-term population estimates and projections 1950–2100”. Available from <http://www.cepal.org/en/long-term-population-estimates-and-projections-1950-2100>.

(2015d). *The new digital revolution: From the consumer Internet to the industrial Internet*. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/38767/S1600779_en.pdf?sequence=4&isAllowed=y.

(2015e). *Inclusive social development: The next generation of policies for overcoming poverty and reducing inequality in Latin America and the Caribbean*. Available from http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39101/4/S1600098_en.pdf.

(2015f) *Latin America and the Caribbean: looking ahead after the Millennium Development Goals*. Santiago de Chile: Milenio.

University of Chile, Institute of Public Affairs, Centre for Public Policy Analysis (2013). *Informe País: Estado del Medio Ambiente en Chile 2012* [Country Report: State of the Environment in Chile 2012]. Available from <http://www.uchile.cl/publicaciones/97817/informe-pais-estado-del-medio-ambiente-en-chile-2012>.

UNODC (United Nations Office on Drug and Crime):

(2013) *Global Study on Homicide*. Vienna.

(2015) *World Drug Report*. New York.

Urban Development Company of Medellín (2010). “Cuaderno Urbanismo Social, Medellín”.

Vergel (2010). *Asentamientos precarios: Una aproximación para su mejoramiento integral y prevención* [Precarious Settlements: An Approach to Integral Improvement and Prevention]. July 2010. ISSN 2011-3188. Bogota, pags. 64–81. Available from <http://dearq.uniandes.edu.co>.

Verrest, H., Mohammed, A., and Moorcroft, S. (2013). “Towards a Caribbean Urban Agenda”, Working Paper Series: Land and Urban Management. University of the West Indies.

Wetzel, Deborah L. (2013). “Metropolitan Governance and Finance in São Paulo”. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*, eds. Bahl, Roy W., Johannes F. Linn, and Deborah L. Wetzel. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.

Winchester, L. (2008). “Harmony and dissonance between human settlements and the environment in Latin America and the Caribbean”. ECLAC and UN-Habitat Cooperation for the Preparation of State of the World's Cities Report 2009, Sustainable Development and Human Settlements Division, ECLAC.

World Bank (2015). *Análisis y recomendaciones para el proyecto de ley de acceso al suelo formal para las personas más vulnerables y de menores recursos* [Analysis and recommendations for the formal land access bill for the poorest and most vulnerable].

World Economic Forum (2014). *Global Agenda Council on Latin America. Creating New Models: Innovative Public-Private Partnerships for Inclusive Development in Latin America*. Global Agenda Councils.

Zamboni, Y. (2007). "Participatory Budgeting and Local Governance: An Evidence-Based Evaluation of Participatory Budgeting Experiences in Brazil". World Bank Working Paper. Washington D.C.: World Bank.

Zapata, R. (2010). "Desastres y Desarrollo. El impacto en 2010" (Cifras preliminares) [Disasters and Development. Impact in 2010 (Preliminary figures)]. Disaster Assessment Unit, Sustainable Development and Human Settlements Division, ECLAC. Bulletin n.2, 16 December 2010. Available from http://www.eclac.org/desastres/noticias/noticias/2/42102/Desastres2010_WEB.pdf.

Ziccardi, A. (2004). "La participación ciudadana y el gobierno de la Ciudad de México" [Citizen participation and the government of Mexico City]. In M. Escobar, G. Baldía, and F. Sabina, *Federalismo y descentralización en grandes ciudades: Buenos Aires en perspectiva comparada* [Federalism and decentralization in large cities: Buenos Aires in comparative perspective]. Buenos Aires: Prometeo Libros.
