



联合国住房和城市可持续发展大会（人居三）

2016年10月17日至20日，基多

议程项目 8

一般性辩论

联合国住房和城市可持续发展大会（人居三）欧洲经济委员会关于住房和城市发展问题的区域报告：采用以城市为重点、以人为本的统筹办法落实新城市议程

秘书处的说明

联合国住房和城市可持续发展大会（人居三）秘书处特此递交欧洲经济委员会关于住房和城市发展问题的人居三区域报告：采用以城市为重点、以人为本的统筹办法落实新城市议程。本报告由欧洲经济委员会（欧洲经委会）以及联合国人类住区规划署（人居署）欧洲区域办事处与人居三秘书处协作编写。

来自该区域不同国家代表各界，包括学术界、民间社会、联合国机构和方案及政府机构的诸多专家参加了本报告的编写工作。

目录

执行摘要	4
A. 城市化和人口的趋势与模式	4
B. 城市经济	4
C. 城市生活	5
D. 环境和风险	5
E. 治理	5
F. 展望与未来趋势	6
一、 区域简介	7
A. 本报告覆盖的地理范围	7
B. 各个次区域	7
二、 城市化趋势与模式	10
A. 城市化进程	11
B. 人口结构趋势	19
C. 移徙带来的挑战与机遇	23
D. 结论	25
三、 城市经济	25
A. 总体趋势	25
B. 经济转型：从计划经济到市场经济	30
C. 知识经济的兴起	33
D. 数字革命	36
E. 物联网	37
F. 结论	38
四、 生活在城市	39
A. 导言	40
B. 城市化趋势与住房趋势之间的关系	43
C. 住房存量和住房供应概览	43
D. 住房保有权趋势概览	45
E. 新出现的住房需求	48
F. 住房负担能力挑战	51
G. 住房费用负担过重的分布情况	54
1. 住房和健康	54
2. 城市公平有助健康	55
H. 公共空间	56

I. 结论	58
五、 环境和环境风险	59
A. 环境背景	59
B. 环境多样化的次区域	60
C. 气候变化	61
D. 空气、能源和土壤	64
E. 水	65
F. 减少灾害风险	66
G. 结论和趋势	66
六、 城市治理	68
A. 城市治理简介	68
B. 城市治理	68
C. 信通技术应用、大数据、开放数据和基于证据的治理	69
D. 城市服务管理和提供	70
E. 大都市地区治理	71
F. 中小型城市治理	73
G. 管理城市边缘地区的复兴	74
H. 融入公共/私营和社会创新办法	76
I. 结论	76
七、 结论和新的趋势	77
参考资料	81

欧洲经济委员会关于住房和城市发展问题的人居三区域报告： 采用以城市为重点、以人为本的统筹办法落实新城市议程

执行摘要

A. 城市化和人口的趋势与模式

1. 到 2050 年时，近四分之三的世界人口将生活在城市中，迎来“城市世纪”。目前，欧洲经济委员会（欧洲经委会）区域有很大比例的人口生活在城市中——中亚不到 50%，北美洲超过 80%。该区域的城市人口正在增长，尽管速度缓慢。
2. 有一个城市集中和集聚在一起，成为超级城市（即彼此靠近的繁荣城市群）的趋势，例如波士顿、华盛顿、伦敦、兰斯台德、鲁尔、意大利北部城市等大都市区域。
3. 同时也有一个相反的趋势，即不太成功的和较偏远地区的城市不断萎缩。由于年轻人和/或高素质人群外迁，这些城市的人口正在减少。世界上目前正在经历或预计将经历人口缩减的国家大都在欧洲区域。
4. 城市通常会进行无序扩张（这不局限于人口增长的城市），致使人们高度依赖汽车，土壤被覆盖，维持巨大基础设施的支出上升，给社会动态和环境可持续性带来问题。这些问题可能因人口老龄化进一步加剧。
5. 在今后数十年中，人口老龄化问题在中欧、东欧和西欧以及俄罗斯联邦将是一项重大挑战。人口老龄化和人口减少构成严峻挑战。地方税收减少给服务、交通、住房和享有公共空间带来压力。相比之下，中亚各国的年轻人口正在增长，给提供就业和住房造成困难。
6. 人口移徙的程度和影响在过去 20 年中有所增加。移民主要定居在大城市。这已导致城市两极化，因为表现最好的城市或社区吸引越来越多的人口、年轻人和经济活动，致使其他地区出现经济停滞和人口减少，进而减少进行积极的社会交往和加强社会凝聚力的机会。移徙推动社会创新，但也给社会凝聚力带来挑战。充满活力的农村地区可发挥重要作用，减轻城市的移徙压力，让城市规划和管理城市化进程。同样，仍需解决移民融入社会的问题。

B. 城市经济

7. 该区域很大一部分地区已经历了从中央计划经济转向市场经济的经济转型。大城市和首都城市经济繁荣，目前的国内生产总值回到了 1990 年前的水平，而较小城市在经济、物质、环境和文化方面的表现均较差。转型期间进行的经济重组给该区域的老工业城市带来了巨大挑战。
8. 虽然该区域的制造业在过去 20 年内出现衰退，但制造业部门依然重要。制造业正变得更清洁、更环保，对城市的空间需求更小。在数字革命的基础上，知识经济在欧洲和北美兴起，为城市带来重大机遇与挑战。不断变化的制造业和不断发展的知识经济需要有不同形式的空间和使用方式，以更好地适应新形式的经济生产、社会需求和文化机构。虽然全球化趋势依然很明显，但是城市的地方特性变得更加重要。

9. 数字革命带来了挑战与机遇。技术创新为开展城市规划、公众参与决策和提高城市管理透明度提供了新的机会。然而，数据隐私、安全和所有权问题对各国政府利用这些技术创新维护公共利益的能力带来挑战。

C. 城市生活

10. 2008 年开始的全球金融危机致使该区域的不平等现象有所增加。负担不起住房（特别是弱势群体）是一个至关重要的问题，因为它引发获取适当住房和城市空间隔离增加等问题。尽管该区域是世界上的繁荣地区，但有无家可归和非正规住区问题。住房部门需应对这些变化，寻找新地点提供住房和满足新期望（如能源效率和为客户量身定制的设计），同时提供更多服务，例如向老年人、无家可归者和移民提供服务。

11. 该区域过去二十年的总体趋势是：拥有住房的人增加，住房市场得到加强。发达经济体的社会住房总存量已减少，而经济转型国家之前的公共住房已在很大程度上实现私有化。在住房行业中，国家主管部门参与市场的程度有限，但私营部门（营利和非营利组织）的参与有所增加。

12. 对许多地方政府和个人（特别是业主）来说，住房私有化速度过快，难以适应。在该区域的东部，业主贫困的现象极为普遍，原因是公共住房私有化、失修和能源效率低下。大型住宅区（不论是在富裕还是贫困地区）业主集体决策造成的拖延增加了费用，且往往导致公寓楼质量下降，中亚和东欧尤其如此。

13. 城市中的社会交往在过去 20 年中发生了变化。一方面，有开发封闭社区和购物中心趋势，另一方面，公共空间是创新和社会交往所在地的核心作用再次得到肯定。

14. 许多协助实现城市公平的因素也能促进市民的健康和福祉。这些因素包括享有住房、交通、能源和水供应、公共服务、公众参与决策、提供和获得安全和健康的食物、绿色空间及减少排放。

D. 环境和风险

15. 该区域是人均温室气体排放量最大的区域之一，特别是城市和城市地区。空气污染、洪水和热浪是该区域最普遍的环境问题，城市最容易受到影响。环境威胁往往也是健康威胁。

16. 减少灾害风险问题在欧洲经委会区域的一些地区更为紧迫，这些地区的地震、泥石流、火山爆发和火灾威胁更多，对城市地区的生活质量产生负面影响。

17. 公众和各级政府日益关切环境问题和生活质量。城市无序扩张日益加剧，导致土地消耗增长，对绿色空间的压力增加。公路网络延伸和交通拥堵增加进一步影响到城市土地的供应，增加了城市的排放。有必要限制住房对环境的消极影响，提高住房行业的能源效率。

E. 治理

18. 1996 年人居二会议召开后，地方政府的作用更加重要，城市网络、信息获取和公众参与的重要性也相应增加。

19. 该区域一些地方在城市治理过程中下放权力，但各国的治理模式和体制结构有很大的不同。这些差异反映了当地的情况和历史。该区域西部地区的市政当局有通过若干世纪建立起来的强大体制。经济转型国家的市政府正努力提高同时应对多重挑战的能力。成功的治理模式和体制结构往往不能从一个地区生搬硬套到另一个地区：因地制宜至关重要。

20. 在许多国家中，国家政府注重制定政策和立法，建立规范和标准，对城市乃至整个领土范围内的住房和基础设施提供补贴。地方政府根据更广泛的领土战略处理城市规划问题。

21. 城市治理依然面临许多挑战，例如切实限制城市的无序扩张、建立或加强具有社会凝聚力和多元文化的社区、安全地管理城市技术、高度分散的体制框架反对变革、统一规范以及让居民参与城市治理的参与性框架和平台的作用。人们日益认识到，可通过有关主管部门的自愿行动，或通过各国政府的政策规定来管理跨越不同行政辖区的城市地区，来提高开展工作的效率和生产力。

22. 私营部门在城市地区的发展和改革过程中，以及在提供住房、城市基础设施、城市服务、甚至城市管理并为此筹集资金的过程中，发挥核心作用。总体而言，人居二会议后公共领域的影响力减少，私营部门的机会和责任因此有所增加。

23. 由于有新的信息和通信技术（信通技术）服务，人们越来越多地使用电子政务、电子参与和电子包容，但缺少专门的统一政策。数据隐私、安全和所有权问题对各国政府利用技术创新维护公共利益的能力提出了挑战。

F. 前景和未来的趋势

24. 该区域的城市会因市场力量和事件（如最近的金融危机）而经历聚集、无序扩张和收缩过程。在一些地区，成群的最成功城市正合并为城市地区或拥有数百万居民的“特大城市”。在人口老龄化和人口迁徙时代，建造紧凑型城市而不是进行城市无序扩张不仅是一个城市管理问题，它也是协助实现社会公平、融合和凝聚力的重要手段。

25. 在整个该区域，走向后工业知识型经济，服务业发挥日益重要的作用，使得经济结构和性质发生改变，劳动力市场要求有更高的资历，并对城市提出了不同的空间要求。知识经济和数字革命在科学和教育卓越中心蓬勃发展，对城市的物理结构提出新的要求。

26. 信通技术在智能和可持续城市的发展过程中发挥日益重要的作用，产生了旨在维持和改善城市地区生活质量的举措。数字革命为个人、社区和公司带来了许多机会，但也带来了各种挑战，特别是在城市数据管理方面（隐私、安全、维护公共利益等）。

27. 该区域城市内部和城市之间的社会 and 空间不平等现象越来越严重，只有最富裕的人才能可负担得起高品质的城区生活。这是人口和经济进程及其领土和空间的表现形式（如城市无序扩张、集中和收缩）造成的。许多国家的人口老龄化和最近一波移民使日益严重的不平等现象更加复杂。

28. 人们就有关环境和气候变化的政府间行动达成了广泛共识。在该区域的城市中，这意味着进一步控制污染和城市发展和生活加快脱碳的趋势会加快，需要更严格的环境法规和大量公共和私人投资。

29. 国际住房标准和国际发展正推动采取行动，建设适应力强、互连、空间和社会整合且与农村地区公平合作的紧凑型城市，以全面实现可持续发展。

30. 通过城市主义（设计、开发和管理城市的积极进程）进行以人为本的统筹规划已成为一种趋势。

31. 这些目标和进程仍需国家和城市政府、利益攸关方以及他们服务和领导的社区展开协作，达成共识，积极采取行动。应对这些日益复杂的社会、经济和环境挑战，要有新的范式，治理系统加倍作出努力，以实现可持续的城市化。

一、 区域简介

A. 本报告覆盖的地理范围

32. 欧洲经委会区域环绕地球，包括所谓的北半球的大部分地区。该区域有安克雷奇、安卡拉、阿尔汉格尔、阿斯塔纳、特拉维夫、塔什干、温哥华、符拉迪沃斯托克等城市，是多元文化、古老的城市文明和中世纪城邦之乡。该区域的 56 个会员国包括加拿大、俄罗斯联邦和美利坚合众国这些强大的大陆国家，以及安道尔、摩纳哥和圣马力诺这些超小国家。所有这些国家均位于北半球。它们的领土环绕以北极冰盖为中心的北冰洋，储存着大量自然资源库和淡水。北极圈是全球气候变化的中心——与北极有关的条约的所有签署国均位于欧洲经委会区域内。

33. 该区域的最南端触及北回归线，在此环绕地球 36 765 多公里，跨越大西洋和太平洋，但是，该区域位于北极圈的北部边缘长度缩短，不到南部的一半（17 685 公里）。同地球的周长越靠近北极越短一样，从太平洋到大西洋的距离也越来越短，直至两个大陆几乎相连：从温哥华到符拉迪沃斯托克的海上距离为 7 500 公里，但阿拉斯加和西伯利亚之间的白令海峡仅 85 公里。

34. 该区域共有近 13 亿人口（联合国，2015 年），约占全球总人口的 17%。有 263 个居民人口为 50 万或以上的城市。本报告涵盖整个欧洲经委会区域。不过，为了清楚起见，通常按四个不同的次区域进行分析和评论：

- (a) 北美洲；
- (b) 中欧和西欧（欧洲联盟、欧洲自由贸易联盟（欧贸联）和超小国家）；
- (c) 东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域（EERCCA）；
- (d) 东南欧、以色列和土耳其。

本报告根据各次区域之间的共同点和差异，提出哪些地方有该区域（从更大范围来说，世界其他区域）可以学习和分享的东西。

B. 各个次区域

35. 该区域横跨两个大陆板块：北美洲、中欧和西欧。在四个次区域国家分组中，有三个分组横跨欧亚板块。

36. 北美洲次区域由加拿大和美利坚合众国组成。这两个国家的面积相似：美国为 91.47 亿平方公里，加拿大面积小些，为 90.93 亿平方公里。它们都在大陆上，位于两大洋之间（大西洋和太平洋，加拿大则位于包括北冰洋在内的三大洋之间），占

欧洲经委会区域陆地的 41.5% (www.data.worldbank.org)。美国 2013 年人口为 3.189 亿；加拿大的人口比美国人口的 10% 略多一点，为 3 550 万。这两个国家 80% 以上的人口都生活在城市中（同上）。¹

37. 欧洲联盟/欧贸联或中欧和西欧次区域包括欧洲联盟 28 个国家、欧贸联 4 个成员国和 3 个欧洲超小国家（安道尔、摩纳哥和圣马力诺）。这些国家构成欧洲经委会 60% 以上的成员国。中欧和西欧面积超过 400 万平方公里，居民总人数为 5.2 亿。第二次世界大战 1945 年结束后，该次区域一直努力建立一个欧洲经济和政治联盟。由于有旨在加强一体化的条约和越来越多的国家加入欧洲联盟，这一项目在 1993 年至 2007 年期间加快进行。

38. 东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域包括欧洲联盟以外的 12 个前苏联国家。这些国家占据欧亚大陆北部面积超过地球陆地六分之一的大片领土。该次区域 2014 年的总人口为 2.87 亿，俄罗斯联邦是该次区域迄今人口最多、领土面积最大的国家。自 1991 年以来，11 个东欧国家、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域国家组成了独立国家联合体。这是一个区域性政府间联盟——相互平等的独立国家的一种合作形式。

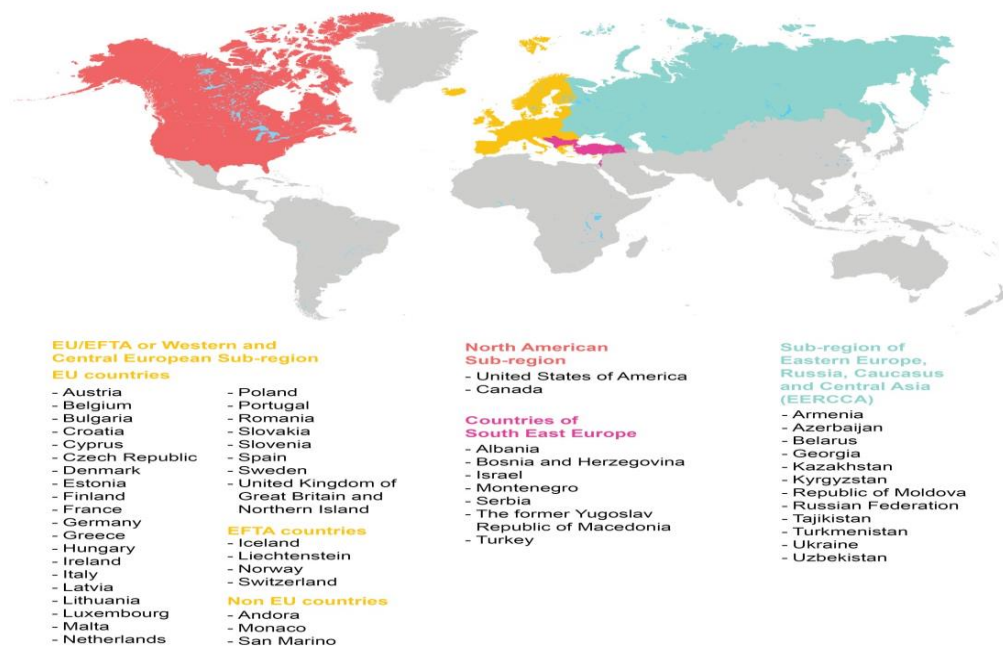
39. 东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域所处的地理位置跨越多个气候带，因此有多种物理景观和生境条件。人口分布不均衡，主要城市中心周围以及气候较为温和的区或区域的人口密度较大。与欧洲相反，该次区域的人口密度较低，城市之间的平均距离较大，形成了以城市相对分散和孤立为特点的空间环境。东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域国家从苏联时代、甚至从此前的俄罗斯帝国时代起，就有共同的历史。

40. 东南欧国家包括以色列、土耳其和西巴尔干（阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、黑山、塞尔维亚和前南斯拉夫的马其顿共和国）。它们地理位置相邻，气候相同，有着共同的地中海海岸线，是欧洲、高加索和阿拉伯国家之间的过渡地带。然而，与其他三个次区域不同的是，这些国家的文化各异。西巴尔干国家的政治历史相似：经济转向后社会主义制度，内战后组建的国家相对年轻（波斯尼亚和黑塞哥维那、黑山、塞尔维亚及前南斯拉夫的马其顿共和国）。东南欧的面积为 1 005 平方公里，人口不到 1 亿。

¹ 在今后的工作中，我们将对照 1976 和 1996 年的趋势线，审查欧洲经委会区域其他地区的这一指数。我们将以图表形式说明该指数，并评论文献是否支持以下论点：用总人口的百分比来表示的城市人口有最大阈值。

图 1

欧洲经委会次区域地图



EU/EFTA or Western and Central European Sub-region EU countries= 欧盟/欧贸联或西欧和中欧次区域欧盟国家

- Austria= 奥地利
- Belgium= 比利时
- Bulgaria= 保加利亚
- Croatia= 克罗地亚
- Cyprus= 塞浦路斯
- Czech Republic= 捷克共和国
- Denmark= 丹麦
- Estonia= 爱沙尼亚
- Finland= 芬兰
- France= 法国
- Germany= 德国
- Greece= 希腊
- Hungary= 匈牙利
- Ireland= 爱尔兰
- Italy= 意大利
- Latvia= 拉脱维亚
- Lithuania= 立陶宛
- Luxembourg= 卢森堡
- Malta= 马耳他
- Netherlands= 荷兰
- Poland= 波兰
- Portugal= 葡萄牙
- Romania= 罗马尼亚
- Slovakia= 斯洛伐克

- Slovenia= 斯洛文尼亚
- Spain= 西班牙
- Sweden= 瑞典
- United Kingdom of Great Britain and Northern Island= 大不列颠及北爱尔兰联合王国

EFTA countries= 欧贸联国家

- Iceland= 冰岛
- Liechtenstein= 列支敦士登
- Switzerland= 瑞士

Non EU countries= 非欧盟国家

- Andora= 安道尔
- Monaco= 摩纳哥
- San Marino= 圣马力诺

North American Sub-region= 北美次区域

- United States of America= 美利坚合众国
- Canada= 加拿大

Countries of South East Europe= 东南欧国家

- Albania= 阿尔巴尼亚
- Bosnia and Herzegovina= 波斯尼亚和黑塞哥维那
- Israel= 以色列
- Montenegro= 黑山
- Serbia= 塞尔维亚
- The former Yugoslav Republic of Macedonia= 前南斯拉夫的马其顿共和国
- Turkey= 土耳其

Sub-region of Eastern Europe, Russia, Caucasus and Central Asia (EERCCA)= 东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域 (EERCCA)

- Armenia= 亚美尼亚
- Azerbaijan= 阿塞拜疆
- Belarus= 白俄罗斯
- Georgia= 格鲁吉亚
- Kazakhstan= 哈萨克斯坦
- Kyrgyzstan= 吉尔吉斯斯坦
- Republic of Moldova= 摩尔多瓦共和国
- Russian Federation= 俄罗斯联邦
- Tajikistan= 塔吉克斯坦
- Turkmenistan= 土库曼斯坦
- Ukraine= 乌克兰
- Uzbekistan= 乌兹别克斯坦

二、 城市化趋势与模式

41. “人口为何以如此快的速度迁移到城市地区？原因有很多，但简而言之就是一—机会”（美利坚合众国，人居三国家报告）。

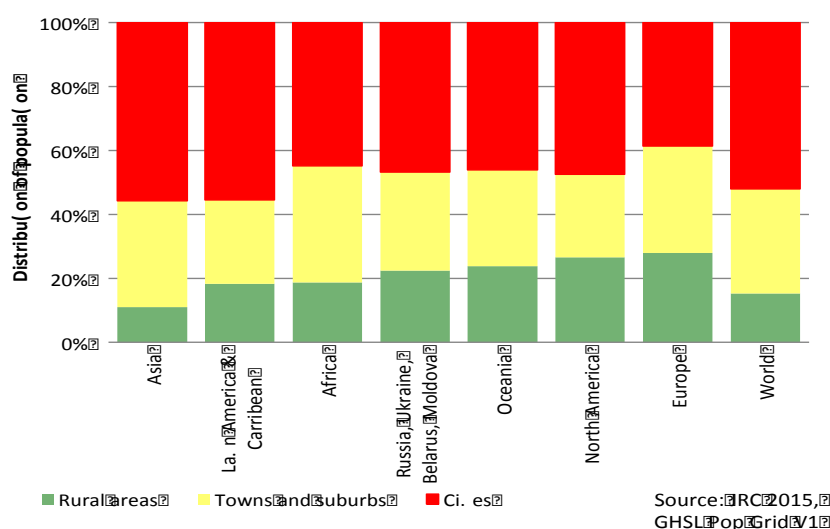
A. 城市化进程

42. 到 2050 年时，全球近四分之三的人口将生活在城市地区，迎来“城市世纪”。²所有地区城市化程度日益提高的趋势非常明显，但在各次区域和会员国中，这一变化的特点、性质、速度各不相同。

43. 全球居住在城市地区的人口多于农村地区。1950 年的有关数字是 30%。到 2050 年时，这一数字预计将达到 66%。但这一变化并不是均匀分布在世界各地的。世界上城市化程度最高的区域是北美洲，2014 年，该区域有 82% 的人口生活在城市地区。欧洲与此接近，为 72%。但它们都比非洲（40%）高很多。1950 年后，世界农村人口增长缓慢，预期峰值将略高于 30 亿，而城市人口在这一期间迅速增长，从 7.46 亿增长到 2014 年的 39 亿（联合国经社部，2014 年）。持续的人口增长和城市化预计将使世界城市人口增长 25 亿，但欧洲经委会区域内增长不多。近 90% 的人口增长将集中在亚洲和非洲（同上）。

图 2

按城市化程度划分的世界各区域人口比例，2015 年



资料来源：联合研究中心 2015 年全球人类住区分层网格（第一版）

Distribution of population= 人口分布

Asia= 亚洲

Latin America & Caribbean= 拉丁美洲和加勒比

Africa= 非洲

Russia, Ukraine, Belarus, Moldova= 俄罗斯、乌克兰、白俄罗斯、摩尔多瓦

Oceania= 大洋洲

North America= 北美洲

Europe= 欧洲

World= 全球

Rural areas= 农村地区

²各种文本中均有提及，如 www.rockefellerfoundation.org/report/century-of-the-city/和 www.nature.com/news/2010/101020/pdf/467900a.pdf；“城市世纪将改变我们从事政治活动的方式”，参见 next.ft.com/content/ee818994-dcb5-11e2-b52b-00144feab7de；“城市世纪：1911 年以来的城市经济变化”，Paul Swinney 和 Elli Thomas，2015 年 3 月，参见 www.centreforcities.org/wp-content/uploads/2015/03/15-03-04-A-Century-of-Cities.pdf。

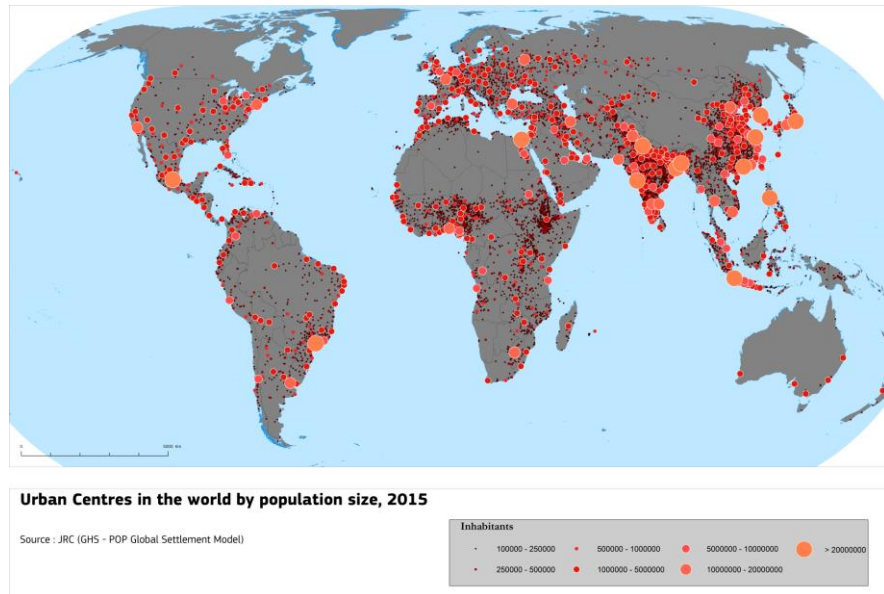
Towns and Suburbs= 城镇和郊区

Cities= 城市

Source: JRC 2015, GHSL Pop Grid V1= 资料来源：联合研究中心 2015 年全球人类住区分层常用网格（第一版）

图 3

按人口规模划分的世界城市中心，2015 年



Urban Centres in the world by population size, 2015= 2015 年按人口规模划分的世界城市中心

Source: JRC (GHS-POP Global Settlement Model)= 资料来源：联合研究中心（全球人类住区——常用的全球住区模型）

Inhabitants= 居民人数

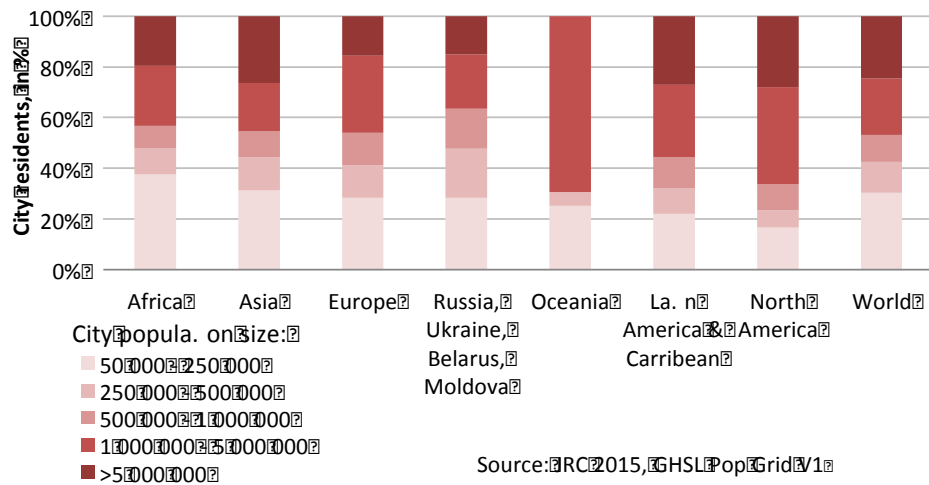
44. 在北半球的“城市世纪”中，会有大中小城市。然而，城市故事还有其他的情节，表明城市的集中、密度和增长或衰退。

45. 在北半球，“喷气机时代”（无处不在的空中旅行时代）和“网络时代”（互联网时代）一起促成了城市集中的趋势（Kasarda 和 Lindsay, 2012 年）。自底格里斯河-幼发拉底河河谷最早出现的城市以来，人们每天都准备花费一小时、甚至两个小时的时间去上班。³然而，随着交通技术的提高，人们在一小时内可以出行的距离大大增加，如今，乘飞机一小时大约可以飞行 500 公里。每日最多次往返某一目的地的航班也大约飞行这一距离：往返于美国东西海岸之间，莫斯科和圣彼得堡之间，以及欧洲中部各国首都之间。世界上最大和最成功的一些城市都是城市集中地区的一部分。这推动相邻城市的发展，促进形成人口为 2 000 万或 3 000 万（在美国则为 5 000 万）的大规模城市群或超级城市（世界银行，2014 年）。

³ 以意大利物理学家切萨雷·马切提的名字命名的“马切提恒值”理论认为，“时间是固定的，但空间却有弹性”，法国和日本利用该原理，通过引入高速列车网络来“缩短”距离，如今，这一做法得到了广泛推广。

图 4

按城市规模划分的世界各区域城市人口比例，2015 年



资料来源：联合研究中心 2015 年全球人类住区分层网格（第一版）

City residents, in %= 城市居民百分比

Africa= 非洲

Asia= 亚洲

Europe= 欧洲

Russia, Ukraine, Belarus, Moldova= 俄罗斯、乌克兰、白俄罗斯、摩尔多瓦

Oceania= 大洋洲

Latin America & Caribbean= 拉丁美洲和加勒比

North America= 北美洲

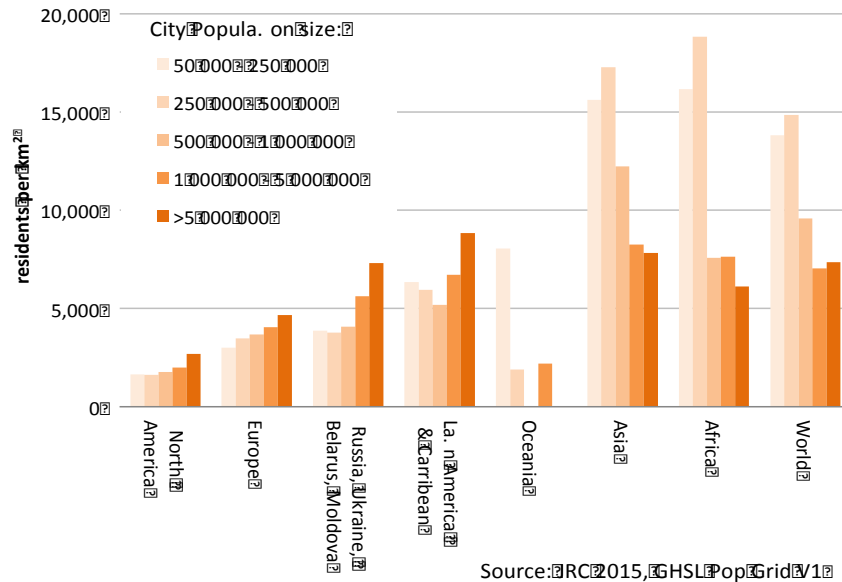
World= 全球

City population size= 城市人口规模

Source: JRC 2015, GHSL Pop Grid V1= 资料来源：联合研究中心 2015 年全球人类住区分层常用网格（第一版）

图 5

按城市规模划分的世界各区域城市人口密度，2015 年



资料来源：联合研究中心 2015 年全球人类住区分层网格（第一版）

Residents per km²= 居民/平方公里

City population size= 城市人口规模

North America= 北美洲

Europe= 欧洲

Russia, Ukraine, Belarus, Moldova= 俄罗斯、乌克兰、白俄罗斯、摩尔多瓦

Latin America & Caribbean= 拉丁美洲和加勒比

Oceania= 大洋洲

Asia= 亚洲

Africa= 非洲

World= 全球

Source: JRC 2015, GHSL Pop Grid V1= 资料来源：联合研究中心 2015 年全球人类住区分层常用网格（第一版）

46. 美国 2013 年人口为 3.189 亿；加拿大的人口比美国人口的 10% 略多一点，为 3 550 万。然而，这两个国家 80% 以上的人口都生活在中国（世界银行，2014 年）。⁴ 美国人口到 2050 年预计增长 8 000 万，这些新增公民中 75% 将居住在中国（美利坚合众国，人居三国家报告）。在美国，纽约-纽瓦克地区是人口最多的大都市区，有 1 800 多万居民。洛杉矶-长滩-阿纳海姆是人口第二多的地区（1 215 万），其次是芝加哥地区（860 万）（同上，第 2 页）。然而，严格来说，城市地区的大部分人口增长并未发生在市区范围内，因此，区域伙伴关系和治理机构对于处理城市群产生的影响极为重要。

⁴ 在今后的工作中，我们将对照 1976 和 1996 年的趋势线，审查欧洲经委会区域其他地区的这一指数。我们将以图表说明该指数，并评论文献是否支持以下论点：城市人口占总人口的百分比存在最大阈值。

47. 美国(以及加拿大)存在向特大都市或超级城市发展的趋势,大都市正在聚合,成为由多个大都市形成的特大城市。最著名的是“波士华地区”,⁵即一个从位于大西洋海岸的波士顿向南延伸至华盛顿哥伦比亚特区的地区,内有纽约市、费城和巴尔的摩市,人口约 5 000 万(约占美国总人口的 16%),面积不到美国陆地的 2%。

48. 到 2010 年时,以下三个城市群的人口几乎将占美国人口总数的三分之一:“波士华地区”;“芝加哥-匹兹堡”——位于五大湖和俄亥俄河沿岸,从芝加哥到匹兹堡的城市地区;“圣地亚哥-旧金山”——从旧金山延伸至圣地亚哥的加利福尼亚沿海发展区。然而,1960 年代和 1970 年代尚不为人所知的其他城市群已显现易见,例如休斯顿、达拉斯-沃斯堡、圣安东尼奥和奥斯汀形成的德克萨斯城市群。⁶

49. 北美洲这些不同城市群的宜居性和可持续性有很大差异。从人均能源消耗和大众公共交通使用率较高的意义上来说,纽约城市群更具可持续性,但物价和生活成本远远高于德克萨斯州等地的城市群。这突出表明,工薪家庭很难做选择,因为与纽约相比,他们在德克萨斯州可以过更高水平的生活,但生活方式的可持续性更差(Glaeser, 2011 年)。

50. 北美洲大城市的经历与较小城市截然不同。并非所有的美国城市都在增长。许多较小的都市地区——277 个居民人数不到 50 万的城市,正在迅速衰退。这是由于 2008–2011 年的经济衰退加速了区域经济的结构调整(美利坚合众国,人居三国家报告,第 2 页)。经济力量改变了美国的贫困状况地图,几十年来,美国一直重点关注城市中心的贫困问题,因为富裕的人都居住在郊区和城外。经济衰退改变了这一范式,出现了郊区贫困的新情况(Kneebone 和 Berube, 2014 年; Frey, 2014 年)。

51. 欧洲生活在城市地区的人口一直稳定在 72% 左右,年均城市化率低于 0.5% (联合国人口司, 2015 年)。欧洲(欧盟 28 国)的平均人口密度约为每平方公里 116 人(欧统局)。然而,整个地区的人口分布不均。被称为“蓝香蕉”或“动态香蕉”(Brunet, 1972 年)的地区从英格兰西北部延伸至意大利北部,该地区集聚程度较高:人员、资金和行业都集聚在这里,是一个迅速发展的超级城市区域,类似北美洲的超级城市区域。

52. 与“蓝香蕉”(即欧洲由核心和边缘地区组成)相对的另一个空间愿景是“葡萄串”。这反映了更为开放、多样化和多中心的欧洲,立足于推动二级城市和城市区域的发展,这种发展更加分散,拥有强大的网络,支持较不发达区域。这些概念是在“欧洲空间发展展望”中提出的。⁷

53. 欧洲的城市模式寻求建立由中型、人性化、紧凑型住区构成的分散的多中心网络,这些住区具有以下特点:文化多元化、社会包容、环境友好、有经济活力、以和平和民主的方式治理,同时提供高质量的公共空间、公共服务和无碳出行解决办法。该模式的基本原则是综合考虑可持续发展的所有层面,通常称为紧凑城市模式(欧洲联盟委员会, 2011 年)。然而实际情况表明以下方面有新的挑战:城市贫困、

⁵ “波士华地区”于 1960 年代由未来学家赫尔曼·卡恩命名,参见 www.prb.org/Publications/Articles/2011/us-megalopolises-50-years.aspx。

⁶ M. Mather, 美国人口研究机构的《美洲报告: 2010 年人口普查初步结果》合著者。

⁷ 参见 http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum_en.pdf。

社会两极化、向最大的大都市地区集中、人口结构老龄化、文化高度多员化，以及由郊区化、城市无序扩张和（在某些地区）城市收缩等土地动态引起的问题。

54. 城市收缩（人口减少的城市）是欧洲经委会区域与其他区域共同面临的问题。目前，这主要发生东欧和（在较低程度上）西欧较小的城市。⁸据估计，在人口为 20 万及以上的欧洲城市中，40%城市的人口已经有所减少（Schlappa 等人，2013 年）。出现收缩的城市面临税收减少、失业率上升、工作年龄人口向外移徙、土地和建筑物过剩，以及有形基础设施过大等问题。然而，统计数据有时具有欺骗性，例如，城市中心区人口减少是由于居民迁往郊区。在这种情况下，城市地区作为一个整体不一定在收缩。

55. 城市无序扩张带来许多问题，特别是土壤被覆盖问题，因为往往因规划和执法系统薄弱，越来越多的农业或自然土地被建筑物、街道和其他基础设施覆盖。无序扩张还加剧了为分散居住在广大地区的越来越少的人口提供服务的挑战（人居署，2013 年）。

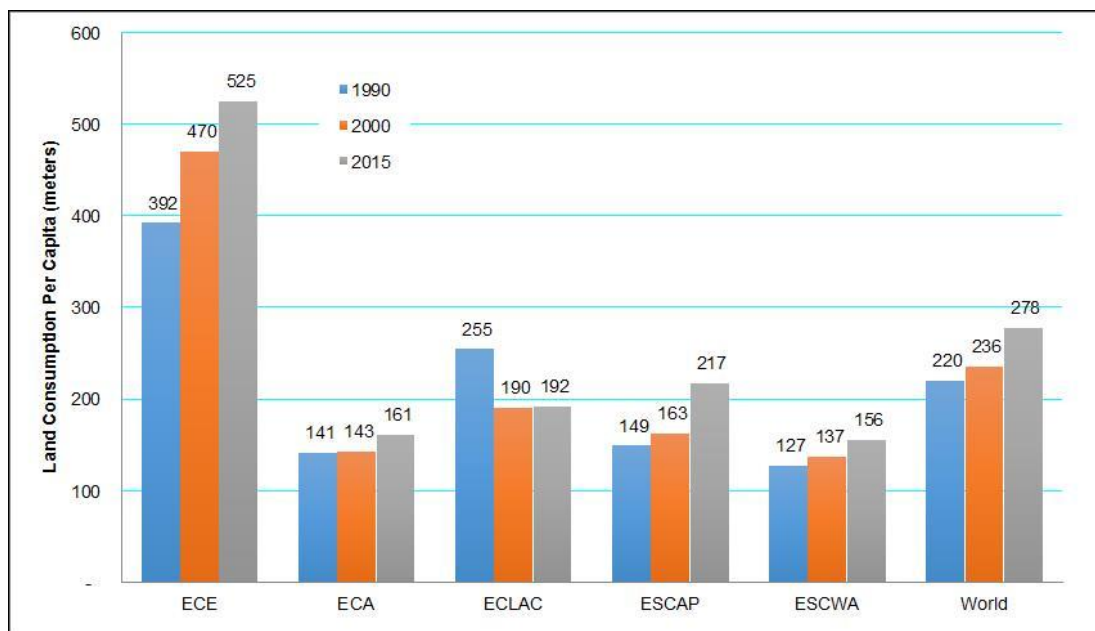
56. 在城市无序扩张的背景下，计算人均用地随着时间推移发生的变化是衡量土地利用效率的一项重要指标，也为空间规划过程提供了重要信息。目前，人居署正就此收集世界 200 个城市在三个时间点 - 1990、2000 和 2015 年 - 的信息。部分接受调查的城市在欧洲经委会区域，对这些城市的分析表明，1990 年至 2015 年，人均用地面积从 392 平方米增加到 525 平方米（图 6）。该区域的人均用地几乎是全球平均水平的两倍，是非洲或西亚平均水平的三倍以上，这些比率在调查期间一直保持不变。⁹

⁸ 附上欧洲联盟次区域报告的地图（蓝色区域正在收缩，橙色和红色区域正在经历人口增长）。

⁹ 人居署，城市扩张方案，2016 年，纽约大学和林肯土地政策研究院。

图 6

1990 年（蓝色）、2000 年（橙色）和 2015 年（灰色）五个经济委员会区域和全球的人均用地情况



Land Consumption Per Capita (meters) = 人均用地（米）

ECE= 欧洲经委会

ECA= 非洲经委会

ECLAC= 拉加经委会

ESCAP= 亚太经社会

ESCWA= 西亚经社会

World= 全球

表 1

1990 年、2000 年和 2015 年欧洲经委会区域 10 个代表性城市各自的市区面积、人口和人均用地

UN Region	Country	City	Urban Extent (hectares)			Population			Land Consumption Per Capita (meters)		
			1990	2000	2015	1990	2000	2015	1990	2000	2015
ECE	Belgium	Antwerpen	38,395	66,081	76,471	876,047	1,115,040	1,299,581	438	593	588
ECE	Germany	Berlin	43,591	75,399	112,496	3,233,943	3,525,184	3,887,889	135	214	289
ECE	Russia	Dzerzhinsk	5,787	6,432	7,062	224,374	201,352	176,129	258	319	401
ECE	United States	Houston	202,208	295,035	431,046	2,667,305	3,825,644	5,500,216	758	771	784
ECE	United Kingdom	London	199,838	243,199	251,683	8,589,501	9,779,157	11,373,390	233	249	221
ECE	Italy	Milan	94,171	209,365	294,890	3,617,970	5,442,785	6,670,371	260	385	442
ECE	France	Paris	203,674	233,286	280,318	9,410,874	10,054,437	11,180,483	216	232	251
ECE	Ukraine	Rovno	3,088	4,066	9,877	206,262	236,360	289,253	150	172	341
ECE	Russia	Tyumen	10,303	13,466	21,105	418,381	461,486	585,833	246	292	360
ECE	Netherlands	Zwolle	3,210	3,875	4,351	79,670	92,496	109,904	403	419	396

UN Region= 联合国区域

Country= 国家

City= 城市
 Urban Extent (hectares)= 城市面积（公顷）
 Population= 人口
 Consumption Per Capita= 人均用地（米）
 ECE= 欧洲经委会
 Belgium= 比利时
 Germany= 德国
 Russia= 俄罗斯
 United States= 美国
 United Kingdom= 联合王国
 Italy= 意大利
 France= 法国
 Ukraine= 乌克兰
 Russia= 俄罗斯
 Netherlands= 荷兰
 Antwerpen= 安特卫普
 Berlin= 柏林
 Dzerzhinsk= 捷尔任斯克
 Houston= 休斯敦
 London= 伦敦
 Milan= 米兰
 Paris= 巴黎
 Rovno= 罗夫诺
 Tyumen= 秋明
 Zwolle= 兹沃勒

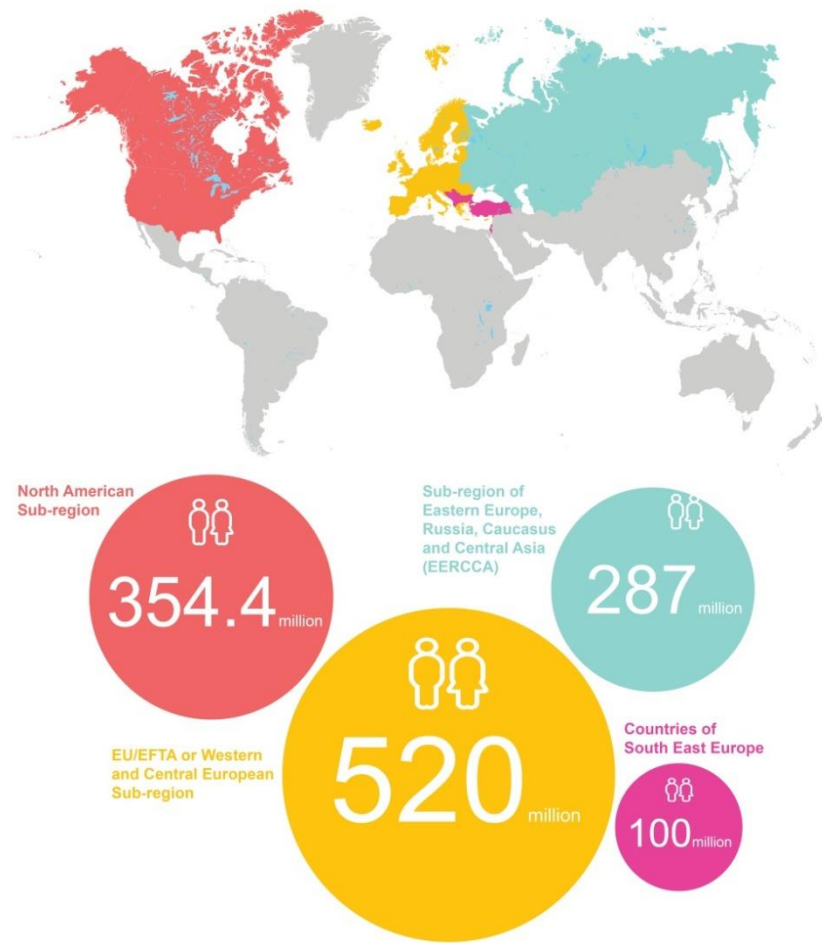
57. 上文提到的紧凑城市概念是防止城市无序扩张和收缩的一种手段。收缩、无序扩张和紧凑的城市之间关系紧张显然是一个重要问题，不仅在西欧和中欧是这样（Schlapp 等人，2013 年）。

58. 在东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域，苏联时期是一个出现密集型经济发展和城市化的阶段，当代城市大都在当时建立，具有历史意义的城市大幅扩张。因此，前苏联的城市在体制、规划和社会文化系统方面有许多共同之处。尽管该次区域各国的城市化程度不同，但城市在所有国家的发展过程中起关键作用。在这一组国家中，向心效应还促成了集中、聚集和无序扩张的趋势，这一趋势在较大的城市（尤其是在过去 25 年中成功实现经济转型的各国首都）最为明显，延续了苏联时期政府机构设在这些城市和创造就业机会带来的经济收益（O. Golubchikov 和 A. Badyina，人居署，2015 年）。

59. 在东南欧次区域这一组国家中，各种不同的力量影响着城市化。虽然以色列、土耳其和西巴尔干地区的地理位置相近，但它们的城市进程有非常明显的差异。土耳其的伊斯坦布尔是一个不断发展的世界大都市，跨越博斯普鲁斯海峡延伸到两个大陆。西巴尔干国家均面临从计划经济转为市场经济的挑战，除阿尔巴尼亚外，它们都面临结束内战和大量人口外流的考验。以色列面对重重困难，努力建设繁荣的城市（例如特拉维夫），居民虽然面临难以承受的高价的挑战，但生活质量和环境

责任都得到提高。然而，以色列认识到，在政策和实践方面，需要制定新的城市议程。¹⁰

图 7
各次区域的人口，（单位：百万）



North American Sub-region= 北美次区域

EU/EFTA or Western and Central European Sub-region= 欧盟/欧贸联或西欧和中欧次区域欧盟国家

Sub-region of Eastern Europe, Russia, Caucasus and Central Asia (EERCCA)= 东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域（EERCCA）

Countries of South East Europe= 东南欧国家

million= 百万

B. 人口趋势

60. 与世界其他区域（例如非洲和亚洲）相比，该区域的人口增长率非常低。世界上已出现收缩或人口预计在今后 20 年会大幅度减少的城市几乎都位于欧洲经委会区域内。该趋势在一些国家是由低生育率和/或人口外迁共同引起的，在另一些国家是由预期寿命较低引起的。人口迅速老龄化（由低生育率和预期寿命延长共同引起）

¹⁰ 以色列城市主义运动，参见 www.miu.org.il。

在欧洲最为突出，但欧洲经委会所有国家几乎都有这种情况，在今后几十年里将是一个重大挑战。

61. 人口老龄化通常是指人口年龄构成发生变化，老年人增多，是生育率长期下降和预期寿命延长的结果。通常用老年人（60岁或65岁以上，因国家而异）的比例来衡量老龄化程度。过去二十年里，该区域的老龄化人口增长相对较慢，每年增长2.3%，2010年在总人口中的比例为14.1%。然而，预计这一比例在今后几十年会增长更快，到2030年时约达20%，2050年约达26%（联合国人口基金，2013年，第4页）。

62. 老龄化对城市有直接影响，因为它改变对基础设施（如交通运输系统）和社会服务（例如医疗、与社会隔离的风险）的要求，同时，由于人们退休后所需生活费用更少，纳税也更少，导致地方和国家税收收入减少（经合组织，2015年，第49页）。其次，与人口老龄化同时发生的是适龄劳动人口相对减少，这将进一步减少税收，给住房的可获得性和可负担性带来压力。这可能通过社会住房需求增加或老年人在面积较大的住房中生活更长时间的形式，给各个年龄段的人口带来问题。¹¹

63. 老年人占总人口的比例越来越大，在设施改建和班次方面进一步给城市公共交通带来挑战。地方收入基数减少、老年人优惠出行以及城市无序扩张造成的低密度可能给为所有年龄段的人提供可负担得起的公共交通带来压力，而这有可能损害可持续性这一核心目标（经合组织，2015年）。

64. 在这种情况下，显然必须确保所有人都可以利用公共空间。因此，地方政府和私营部门必须为人口老龄化做好准备，并做出相应的调整。改善城市的步行环境可提高老年人和弱势群体以及城市中所有年龄组的流动性。同样，增加步行和锻炼性出行对健康有重要益处，因为经常活动的人比经常久坐不动的人更健康。在该区域的许多地区，城市和地方社区已建立了与住房和社会关系相关的创新机制，以应对上文详述的挑战。

65. 欧洲的老龄化问题比欧洲经委会和世界上大多数其他区域更为突出。自1960年代以来，欧洲的出生率较低，预期寿命延长，共同促成老年人增多。这两种趋势依然存在。根据目前的所有预测，即使考虑到老龄化的影响，人口替代率仍将下降，即生育率仍将低于死亡率（欧盟委员会，2015年，第14页）。1996年至2015年，欧洲人口仅增长了5%，但欧洲各城市的人口年龄结构不同。大多数国家的首都吸引到的人口的年龄低于全国平均水平（例如哥本哈根和赫尔辛基）。然而，也有一些例外情况，例如布拉迪斯拉发、里斯本和華沙。2012年，受扶养年龄人口达35%或更多的城市大都在德国和意大利。这两个国家共有100多个这类城市（欧统局）。

66. 在北美洲，最近的和预计的人口变化致使满足老龄化人口的需求成为一个日益重要的问题，因为65岁以上人的数量和比例急剧上升。在2002年至2012年期间，

¹¹例如，“老年人‘囤积’家庭住房”，参见 <http://www.insidehousing.co.uk/older-people-hoard-family-homes/6518478.article>。

美国这类人的数量增加了 21% (760 万人)。¹²预测表明, 到 2040 年时, 这一数字将增加一倍, 占总人口的 20%。¹³

67. 随着美国这部分人口大幅度增加, 对老年人友好型住房的需求正在增加, 因为绝大多数老年人倾向于“原地养老”。这使老年人能够留在自己家中和所在社区, 维持积极的生活方式, 尽可能晚去社会福利机构。美国政府制定的若干方案旨在提供更多面向低收入老年人的住房, 并提供服务让他们更长时间住在自己家中。¹⁴

68. 自 1990 年代以来, 东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域的出生率也有所下降, 但死亡率也同时提高了, 导致人口缩减。¹⁵自 1991 年以来, 俄罗斯联邦人口的自然变化率仅在 2013 年首次变为正数。2014 年, 白俄罗斯的人口自然替代率仍是负数, 但该变化率从 2002 年的最低值-5.9%上升至 2013 年的-0.8%。近年来, 该次区域有三个国家的总人数有所增加, 包括俄罗斯联邦 (自 2009 年以来)、白俄罗斯 (自 2013 年以来) 和格鲁吉亚 (2009-2012 年和 2014 年)。¹⁶另一方面, 亚美尼亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰的人口仍在减少。然而, 整个次区域的预期寿命在 1990 年代出现下降后一直在增加。

69. 人口趋势也不同。这些趋势有以下特点: 亚美尼亚、白俄罗斯、格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦和乌克兰的人口越来越少, 年龄也更大, 而突厥语国家组的人口越来越多, 也更年轻, 但后一组国家之间的人口差异在苏联时代就很明显。

70. 整个次区域存在差异。目前, 65 岁以上人口的比例介于 10% (亚美尼亚) 和 15% (格鲁吉亚和乌克兰) 之间。为应对这一挑战, 亚美尼亚在 2012 年通过了一项特别战略, 以解决人口老龄化问题和为老年人提供社会保护 (亚美尼亚, 人居三国家报告)。从地理位置来看, 老龄化状况也局限于那些年轻人口外迁的经济脆弱地区。

71. 国际移徙导致人口集中在东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域的许多主要城市, 使这些城市具有大都市特点和多样性。然而, 人口情况的变化为该次区域带来了其他挑战。较贫困的移徙工人迅速涌入一些主要城市可引起消极反应和社会紧张。

72. 所有西巴尔干国家也面临人口老龄化。据估计, 到 2050 年时, 20% 以上的人将超过 65 岁。

73. 以色列的生育率高于欧洲经委会区域其他大多数国家, 这是人口增长的一个驱动因素。因此, 以色列的人口较年轻, 28% 的人年龄在 15 岁以下, 只有 10% 的人年龄超过 65 岁, 而欧洲这两个年龄组的比例均为 16%。

¹² 美国人口老龄化管理局, “重要事件”, 参见 http://www.aoa.acl.gov/Aging_Statistics/Profile/2013/2.aspx (2017 年 1 月 6 日发布)。

¹³ 同上, “未来增长”, 参见 http://www.aoa.acl.gov/Aging_Statistics/Profile/2013/4.aspx (2017 年 1 月 6 日发布)。

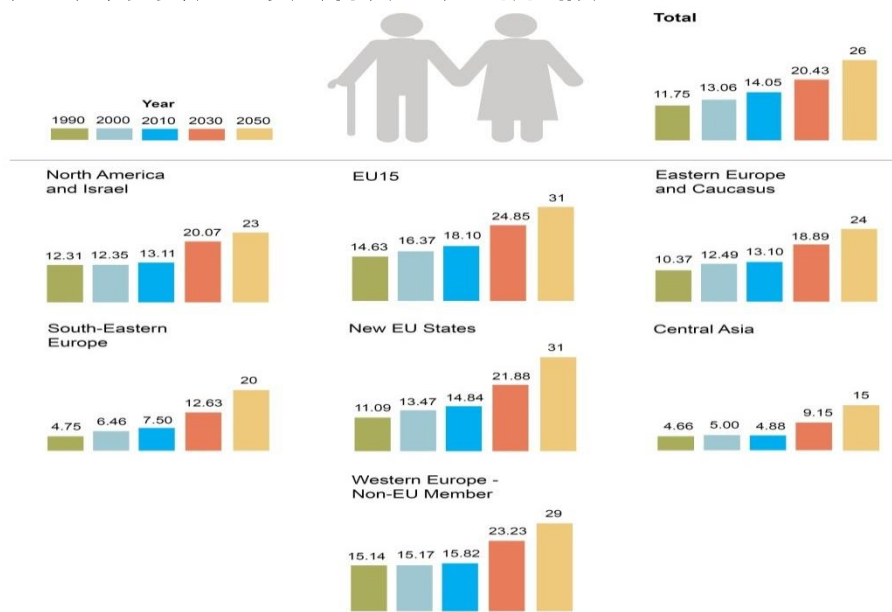
¹⁴ 这些方案包括美国卫生及公共服务部的原地养老社区创新倡议, 即从 2006 年开始协助社区的工作, 让老年人能继续独立生活, 在自己的家中和社区养老 (美利坚合众国, 人居三国家报告)。

¹⁵ 两类人口现象的区别也可能源于这些国家不同的民族。例如, 在人口日益增长的哈萨克斯坦, 俄罗斯民族的人口一直在减少, 而在俄罗斯联邦, 传统穆斯林民族人口 (例如在北高加索地区) 的自然增长率为正数。

¹⁶ 依据世界银行的数据 (同 Oleg 和 Anna 核对过)。

除了老龄化外，还有生活方式个性化的总体趋势，这一趋势与较低的生育率（导致家庭更小）共同导致人均住房面积增加。

图 8
按百分比分列的欧洲经委会各次区域老龄化情况



Year= 年份

Total= 总计

North America and Israel= 北美和以色列

EU 15= 欧盟 15 国

Eastern Europe and Caucasus= 东欧和高加索

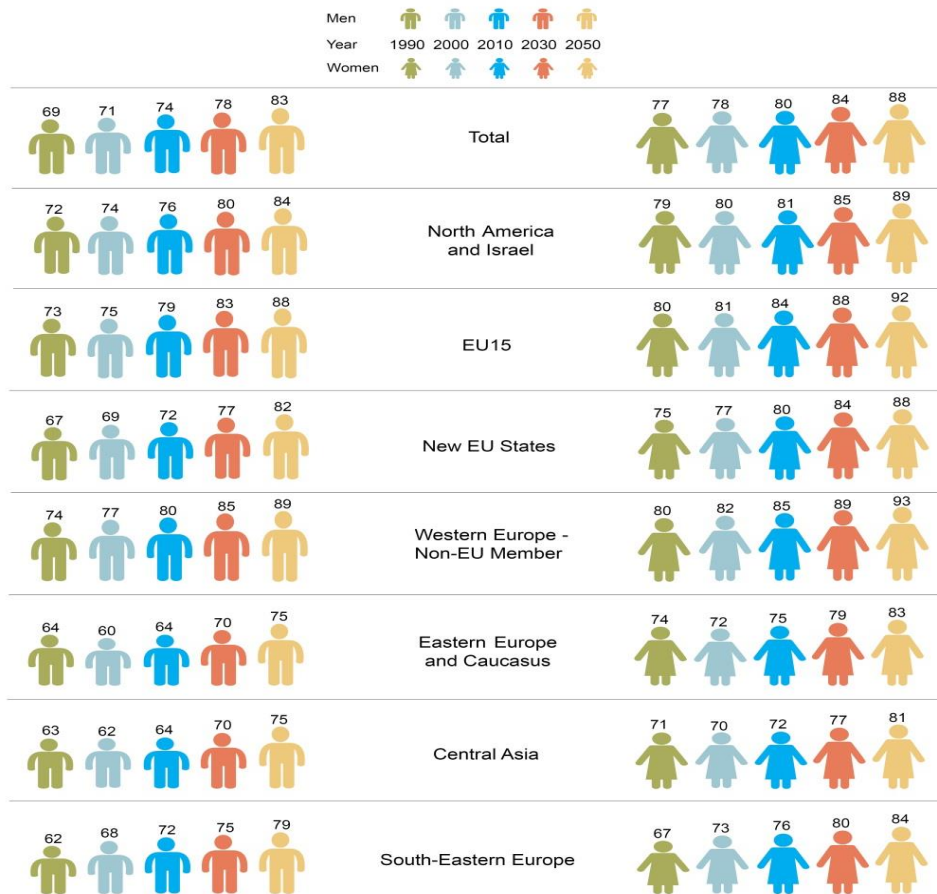
South-Eastern Europe= 东南欧

New EU States= 新欧盟国家

Central Asia= 中亚

Western Europe - Non-EU Member= 西欧-非欧盟成员国

图 9
按年龄分列的欧洲经委会各次区域的预期寿命



Men= 男

Year= 年份

Women= 女

Total= 总计

North America and Israel= 北美和以色列

EU 15= 欧盟 15 国

New Europe States= 新欧盟国家

Western Europe - Non-EU Member= 西欧-非欧盟成员国

Eastern Europe and Caucasus= 东欧和高加索

Central Asia= 中亚

South-Eastern Europe= 东南欧

C. 移徙的挑战与机遇

74. 过去几年，国际人口移徙已达到第二次世界大战以来的最高水平。由于全球化、国家内部和国家之间的不平等增加、许多东方国家停止人口流动管制以及欧洲联盟建立自由流动区，整个区域的国内和国际移徙都大幅度增加。

75. 人口流动性的提高增加了城市两极化程度，因为发展最好的城市或社区往往吸引更多的人、年轻人和经济活动，致使其他地区处于经济停滞和人口收缩状态，进而减少开展积极的社会互动和凝聚的机会。移徙增加的另一个影响是，许多城市在管理日

益多样化的社会和文化方面面临挑战。虽然多元化增加有许多的积极面，但也对当地的认同感和城市发展应采用何种模式的社会共识构成挑战。

76. 欧洲已成为一个移民大陆。欧洲主要的移徙是从南到北和从东到西，有欧洲内部的移徙，也有来自非欧洲联盟国家移徙。2014年，居住在欧洲联盟的5000多万外国人中，3350万人在欧洲联盟之外的国家出生，1790万人是在不是他们目前居住国家以外的其他欧洲联盟成员国出生的。这些趋势预计将持续存在并加强。2010至2030年，该区域净移民总数预计会增加2000万（欧统局）。

77. 地方主管部门往往是移民的重要官方联络点。虽然城市对各国或欧洲的移徙法规以及一般社会和年龄政策没有发言权，但一些城市已比较成功地融合了移民。这方面的例子包括为提高人们的认识和促进不同文化共存而在毕尔巴鄂（西班牙）举办的文化节；维也纳（奥地利）为移民企业家成立的一站式商店，提供多种语言的业务咨询；一个市长领导才能项目召集信奉不同宗教的社区在马赛成立一个对话和社区调解论坛（法国）。¹⁷

78. 北美洲仍有以下移徙：从中美洲和南美洲国家向北移徙，从东欧和高加索地区国家移徙到东海岸城市，以及从欧亚大陆移徙到西海岸城市，但移徙人数在减少。美国人口增长很大一部分原因是移民和移民后代的子女人数往往高于其他人口。

79. 在东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域，移徙已持续数十年，主要是由东向西和由较小城市向较大城市的移徙，以及该次区域国家之间的移徙。在某种程度上可以根据侨汇额来评估国际劳工移徙的规模，目前，侨汇是较贫穷国家国民经济的重要收入来源，几乎是塔吉克斯坦国内生产总值的一半、吉尔吉斯斯坦国内生产总值的三分之一、摩尔多瓦共和国国内生产总值的四分之一和亚美尼亚国内生产总值的五分之一。

80. 巴尔干半岛诸国1990年代发生的危机使大约400万人迁移至奥地利、德国和瑞士。2001至2008年期间，欧洲联盟的净移民总数甚至高于传统移民国家美国（Gebhardt, 2014年）。东南欧经历了第二次世界大战以来最大规模的难民危机，主要问题是罗姆人社区，他们在巴尔干半岛诸国中都不是一个主要民族。到至1995年时，该区域有200多万人流离失所，住房问题尤其难以解决。

81. 土耳其在它的整个历史过程中受到各种形式的移徙和难民流动的影响，例如自1960年代以来，劳工移徙到西欧；回返土耳其；亚洲和中东前往欧洲的移徙者在土耳其过境。目前，该国收容了250多万因国家发生内战而需要国际保护的叙利亚国民。

82. 《2015年世界移民报告：移民与城市：建立管理流动的新伙伴关系》是国际移民组织（移民组织）“世界移民报告”系列的第八次报告，重点关注移徙和移民对影响城市有哪些影响，以及城市、城市的人民、组织和规则如何影响到移民的生活。鉴于2050年生活在城市的人数将几乎增加一倍，增至64亿，实际上世界将变成一个全球城市。人口流动和移徙在这方面起重要作用，却没有在关于城市化的大多数讨论中提及，因此，这些问题必须是关于“新城市议程”（尤其是联合国关于移民和权利的议程）的讨论的一部分。许多城市和地方政府也仍未将移徙或移民纳入城

¹⁷ 五月树基金会，加拿大多伦多。2012年，参见 www.maytree.com。参见 http://citiesofmigration.ca/wp-content/uploads/2012/03/Municipal_Report_Main_Report2.pdf。

市发展规划和实施工作中。移民组织的报告主张，与气候变化、人口增长、人口结构变化以及经济和环境危机一样，移徙是构建未来可持续城市要考虑的一个因素。¹⁸

图 10
欧洲经委会区域的移徙流向



D. 结论

83. 对该地区城市产生影响的城市化最重要趋势是城市的集中、无序扩张和收缩。集中和扩张发生在最成功的城市区域，而缩小和无序扩张发生在许多更加偏远、孤立和不太成功的城市。

84. 两个最重要的人口趋势是老龄化（泛欧洲经委会区域的问题）及横跨欧亚大陆和北美洲的连续不断的移民浪潮。

85. 城市化和移徙的趋势是相辅相成和相互推动的，与分散和孤立的较小城市相比，对最成功的超级城市地区产生更大但不同的压力。

三、城市经济

A. 总体趋势

86. “城市是区域经济的引擎……尽管城市生活带来挑战，但它充满对各种不同的人有吸引力的经济、教育和社会机遇”（美利坚合众国，人居三国家报告）。

87. 根据世界银行，欧洲经委会 56 个成员国 2014 年的累计国内生产总值（购买力平价）超过 42.5 万亿，约为全球总国内生产总值的 43.1%：北美洲为 24.7%，欧洲联盟/欧贸易联为 25.3%，东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域为 3.2%，东南

¹⁸ 移徙组织是移徙领域主要的政府间组织，并与政府、政府间和非政府伙伴密切合作。“2015 年世界移徙报告：移民与城市管理流动，建立新的伙伴关系的第八次报告是在国际移徙组织的世界移徙报告”系列。《2015 年世界移民报告：移民与城市：建立管理流动的新伙伴关系》是移民组织“世界移民报告”系列的第八次报告。参见 www.iom.int/world-migration-report-2015。

欧、土耳其和以色列为 1.5%（世界银行）。¹⁹2008 年开始的金融和经济危机大大加剧了人居二之后的二十年中的经济不稳定和衰退，对城市产生了深远影响，因为税收因居民在失业期间纳税较少出现下降，且各个行业在业务持续不景气期间生产力下降。与此同时，整个区域各个城市中的不平等现象日益严重。

88. 然而，在过去 20 年里，城市经济发生了重大转变。过去二十年中有两大宏观趋势：

(a) 中央计划经济向市场经济转变主要发生在前社会主义国家，而西方福利国家也转向福利私有化和福利紧缩；

(b) 转为知识和数字经济带来的变化。

89. 自人居二以来，该区域城市经济的主要共同推动力是知识经济和数字革命。前者是由大学、拆分出去的公司等创造和买卖知识。总的来说，这些机构集中在城市中，它们和辅助它们的“生态系统”是集聚型经济的一个重要部分。过去 20 年，数字经济发展迅猛，突显并强化了知识经济的重要性。经济的这些方面——知识和数字的产生、买卖、消费和集聚——取代了制造业和工业，成为经济发展的主要力量，并永久地改变了作为该区域城市经济的主要推动力的服务行业。这些经济力量集中在城市，加强了城市和城市集群的重要性，并提供了必要的经济条件，以便在第一章提到的地理和人口趋势基础上进一步发展，突显 21 世纪是城市世纪这一现实。

¹⁹ 不包括列支敦士登、摩纳哥和圣马力诺。

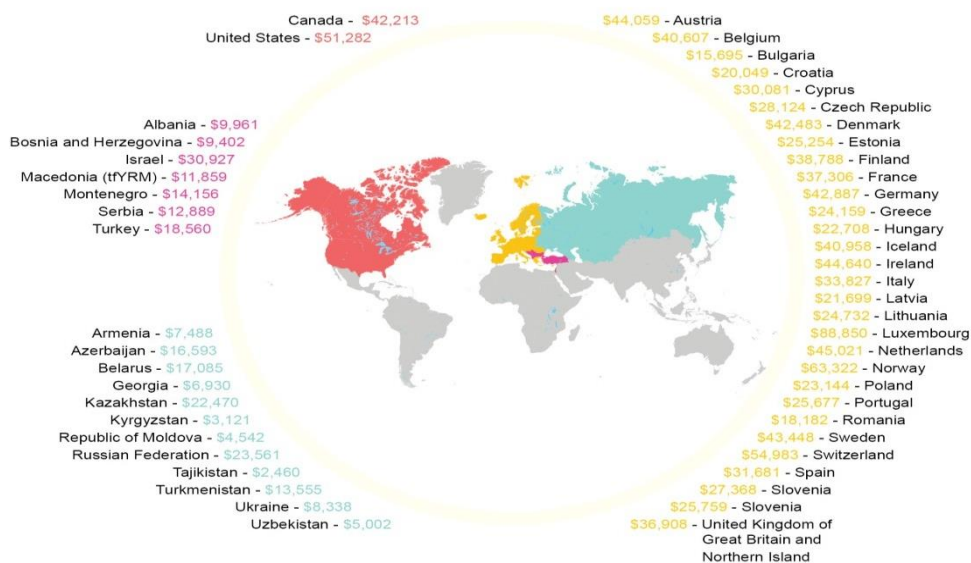
图 11

欧洲经委会各次区域人均购买力平价国内生产总值

On an average GDP Purchasing Power Parity (PPP) per person in UNECE sub regions states



GDP PPP in UNECE member states for year 2013 (Source: World Bank)



On an average GDP Purchasing Power Parity (PPP) per person in UNECE sub regions states= 联合国欧洲经委会次区域各国平均人均国内生产总值（购买力平价）

GDP PPP in UNECE member states for year 2013 (Source: World Bank)= 2013 年联合国欧洲经委会成员国国内生产总值（购买力平价）（资料来源：世界银行）

Canada= 加拿大

United States= 美国

Albania= 阿尔巴尼亚

Bosnia and Herzegovina= 波斯尼亚和黑塞哥维那

Israel= 以色列

Macedonia (fYRM)= 马其顿（前南斯拉夫的马其顿共和国）

Montenegro= 黑山

Serbia= 塞尔维亚

Turkey= 土耳其

Armenia= 亚美尼亚

Azerbaijan= 阿塞拜疆

Belarus= 白俄罗斯

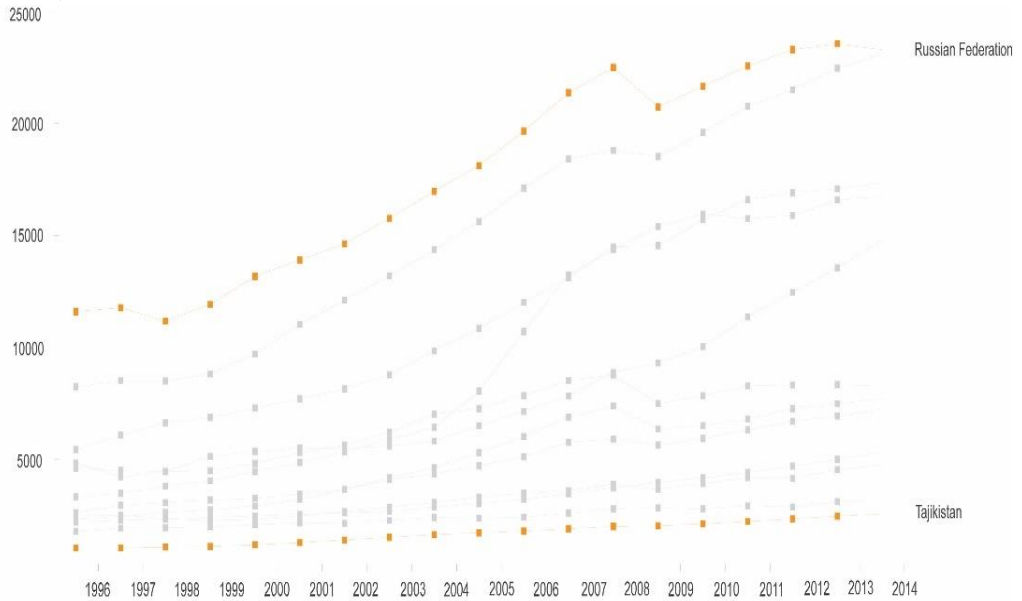
Georgia= 格鲁吉亚

Kazakhstan= 哈萨克斯坦

Kyrgyzstan= 吉尔吉斯斯坦
Republic of Moldova= 摩尔多瓦共和国
Russian Federation= 俄罗斯联邦
Tajikistan= 塔吉克斯坦
Turkmenistan= 土库曼斯坦
Ukraine= 乌克兰
Uzbekistan= 乌兹别克斯坦
Austria= 奥地利
Belgium= 保加利亚
Croatia= 克罗地亚
Cyprus= 塞浦路斯
Czech Republic= 捷克共和国
Denmark= 丹麦
Estonia= 爱沙尼亚
Finland= 芬兰
France= 法国
Germany= 德国
Greece= 希腊
Hungary= 匈牙利
Iceland= 冰岛
Ireland= 爱尔兰
Italy= 意大利
Latvia= 拉脱维亚
Lithuania= 立陶宛
Luxembourg= 卢森堡
Netherlands= 荷兰
Norway= 挪威
Poland= 波兰
Portugal= 葡萄牙
Romania= 罗马尼亚
Sweden= 瑞典
Switzerland= 瑞士
Spain= 西班牙
Slovenia= 斯洛文尼亚
United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland= 大不列颠及北爱尔兰联合王国

图 12

1990-2013 年各次区域的购买力平价国内生产总值：东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域

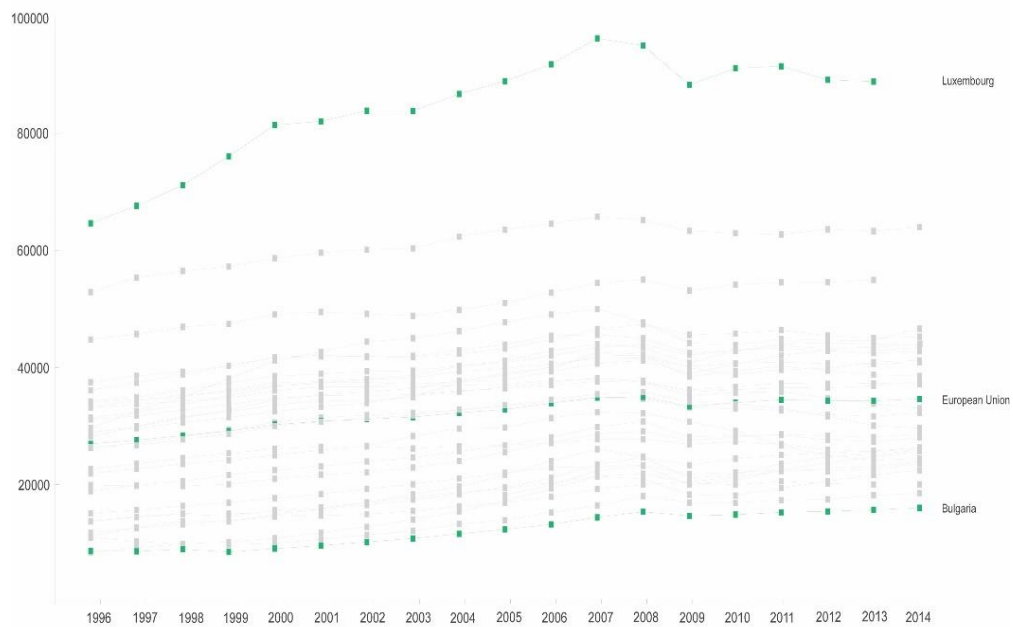


Russian Federation= 俄罗斯联邦

Tajikistan= 塔吉克斯坦

图 13

1990-2013 年各次区域的购买力平价国内生产总值：欧洲联盟区域



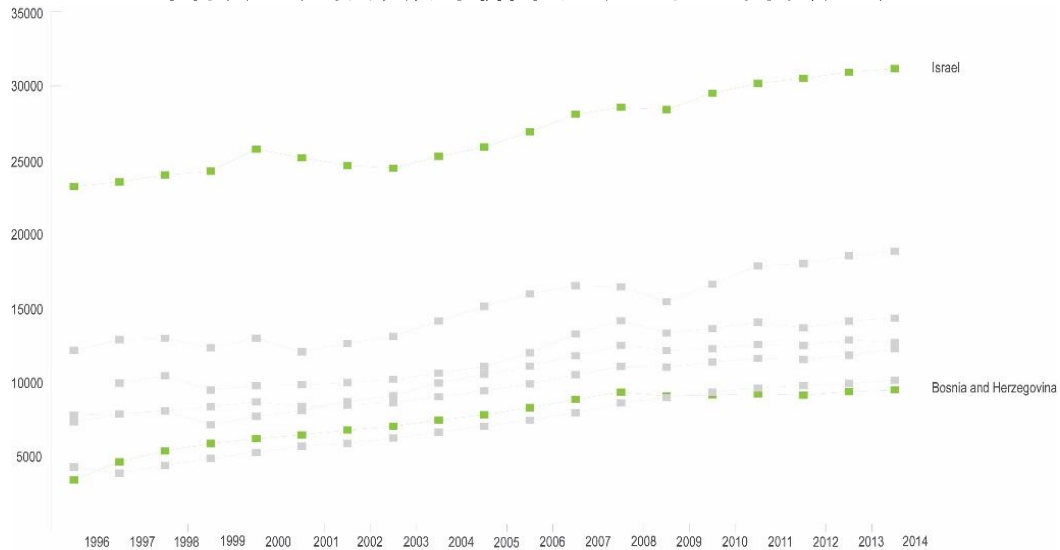
Luxembourg= 卢森堡

European Union= 欧洲联盟

Bulgaria= 保加利亚

图 14

1990-2013 年各次区域的购买力平价国内生产总值：东南欧区域

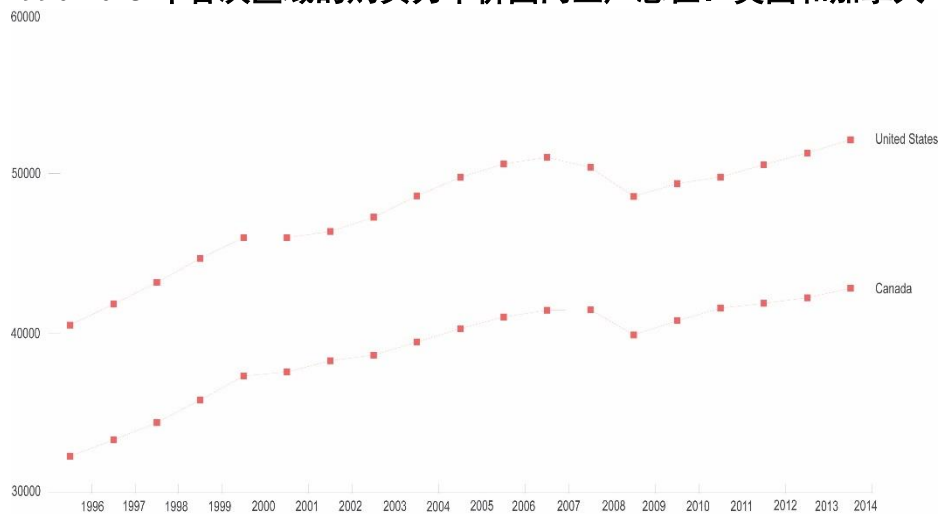


Israel= 以色列

Bosnia and Herzegovina= 波斯尼亚和黑塞哥维那

图 15

1990-2013 年各次区域的购买力平价国内生产总值：美国和加拿大



United States= 美国

Canada= 加拿大

B. 经济转型：从计划经济到市场经济

90. 该区域各个国家曾遵循中央经济规划和国家提供服务的原则，但在过去 20 年开始向市场经济过渡。东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域的前社会主义国家和前南斯拉夫共和国便是如此。这些年来，其中一些国家已加快了现代化和经济转型，寻求加入和已经加入欧洲联盟。

91. 这一转型过程对放弃中央规划和国有住房，以及减少对公共交通投资的城市产生了深远影响。城市还经历了人口外迁和郊区化。与此同时，扩张后的欧洲联盟的

成员国直接获得欧洲联盟若干方案对基础设施、改造和研究项目的投资，这些投资旨在鼓励较贫困地区改善经济和社会状况（人居署，2013年）。

92. 这些国家的城市在过去20年中面临双重挑战：向市场经济过渡和承受2008至2011年的金融危机的影响。虽然一些城市已蓬勃发展（主要是各国首都和主要的大城市），但较小的城市和产业基础单一的城市的人口和经济活动减少了（同上）。

93. 苏联的瓦解是过去25年中影响东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域空间重组的关键因素。所有这些国家与许多西欧和中欧国家不一样，以前都没有经历过自由市场经济，面临建立市场经济的挑战，同时还要进行建国和政治过渡。1990年代，一些国家推崇的结构改革机制——“休克疗法”，已被证明在某种程度上破坏社会和经济。价格迅速自由化和福利削减使储蓄和收入贬值；私有化对国家财富进行重新分配，对少数精英有利；国际贸易自由化和全球化的影响使许多企业鲜有机会做出调整以适应市场。先前延伸到苏联全境和其他地方的生产链的断裂使情况进一步恶化。

94. 因此，1990年代初，原来实行国家社会主义制度的所有国家均发生经济急剧衰退。例如，格鲁吉亚的经济在1994-1995年达到最低点，实际国内生产总值比1990年低70%。阿塞拜疆和乌克兰在经济处于最低点时几乎失去了60%的经济潜力，而哈萨克斯坦、俄罗斯联邦和土库曼斯坦则失去40%。乌兹别克斯坦是唯一经济损失相对较低的国家，损失不足20%。

95. 在重新建立体制秩序、政治相对稳定、累积起学习结果、推动创业以及具备某些外部经济条件使各国家和大都市经济能够进行创新和创业时，经济最终出现了恢复性增长。

插文 1

东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域经济体

从1990年代末至2008年全球金融危机之前，这些国家经历了强劲但不均衡的复苏，然而到2014年，格鲁吉亚、摩尔多瓦共和国和乌克兰的国内生产总值指数仍然远低于其1990年的水平。相比之下，在根据人口规模和购买力做出调整后，阿塞拜疆、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦的经济总量比1990年高2.5倍多（O. Golubchikov 和 A. Badyina, 人居署，2015年）。考虑人口规模，并根据购买力平价常量值对国内生产总值进行调整（使数据在纵向上和各国间具有对比性）后，明显可以看到，吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦的情况比1990年更糟，而亚美尼亚、白俄罗斯和哈萨克斯坦的表现相对较好。最值得注意的，在按购买力平价计算的人均国内生产总值方面，哈萨克斯坦能够赶上俄罗斯联邦，这是相当大的成就，因为在独立后，哈萨克斯坦高技能人才外流，尽管这部分是由油气开采造成的。在之前实行国家社会主义制度的俄罗斯联邦、塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦中，最富和最穷国家之间的人均差距从1990年的近5倍增加到近几年的近10倍。所有上述情况致使各国更多的人口外迁。

96. 市场改革使大多数国家出现明显的两极分化和不均衡发展。不同区域的经济表现轨迹各不相同，中心区与边缘区的经济表现截然不同。这些进程的空间分化可以自己延续下去，而且很难改变，尤其是在市场经济内。

97. 第二章所述的集聚或集中效应是造成空间分化的关键因素，空间分化对较大城市，特别是各国首都都有利。正如采用苏联模式的城市一样，首都城市是理想的生活场所，这里集中着关键的研究、教育、医疗、文化和其他社会设施，包括交通运输

系统。它们还获得更多的公共投资。例如，在二十世纪下半叶，白俄罗斯的明斯克吸引了该共和国五分之一的建设预算（提白俄罗斯共和国交给人居三的国家人类住区报告）。目前，首都城市和一些其他主要大都市中心集中了公共行政职能，例如主要纳税人的总部、国家和外国公司的分支机构以及金融和信息服务都在那里。它们已成为贸易、创业、现代技术和创新的主要中心，经济多元化和聚合，生活水平更高，并为个人发展提供更好的机会。它们还获取大量的国家预算转账，因此，吸引了大量国家财富和投资以及国内和国际移民（Golubchikov，2006年；Golubchikov、Badyina和Makhrova，2014年）。

98. 在白俄罗斯（明斯克）、摩尔多瓦共和国（基希讷乌）、俄罗斯联邦（莫斯科）和乌克兰（基辅），与全国人口不断减少适成对照的是，人口集中在首都城市的程度明显提高，因此城市在人口结构方面的重要性相对提高了。在哈萨克斯坦，该国的老首都兼最大城市阿拉木图与新首都阿斯塔纳都增长很快。自从成为新首都后，阿斯塔纳的居民人数已增加三倍，从1997年的275 000人增加至2015年的853 000人。在这些国家中，有五个国家的最大城市目前容纳着全国10%以上的人口。若考虑周围郊区，这些城市区域的人口至少占全国人口的20%，即便俄罗斯联邦也是如此。主要城市继续吸引人们前往它们受它们影响的地区，由此产生地域辽阔的郊区通勤区。

99. 虽然大多数国家没有居民人数超过100万的非首都城市，但俄罗斯联邦和乌克兰有这样的城市。在乌克兰，其他城市仍在不断收缩，以促进基辅的增长，但是据报道，自2000年代中期以来，俄罗斯联邦居民人数超过100万的城市人口一直在增长，主要原因是人口迁入。据统计，俄罗斯联邦此类城市的数量从1990年的13个增至2012年底的15个。同样，俄罗斯联邦居民人数超过50万和白俄罗斯居民人数超过25万的城市的人口大都在增加，特别是自2000年代后半期以来。这些城市的生长的部分原因是邻近的地区并入大都市区。尽管如此，人口集中的趋势是不可否认的。

100. 虽然较大的大都市区在经济上取得成功，但它们的发展受到严重制约，包括土地和环境的限制、污染、基础设施成本高效率低、房价过高、社会两极分化、公共交通投资不足以及交通堵塞。

101. 同时，较小的二线城市的经济表现现在取决于它们有无机会利用某些竞争优势（有时通过损害规模相似的邻近城市的利益），以及能否与外部投资的资本建立新关系。其中许多城市容易受到新的经济环境的影响。单一职能城镇的危机可能尤为明显，它们依赖一家公司或某一行业中的一个本地化企业集群。在苏联时期，新城镇的建立与重大工业计划相对应（例如各区域的新城镇），并与生产能源和矿产资源的重大工业计划相对应。为了吸引人力，这些城市的薪酬高，消费品供应好。它们被紧密地纳入全苏联的生产链，而不是扎根于当地基础更广泛的经济。在20年前的经济转型初期，由于经济解体和产业链缩短，这类城市中有许多失去竞争力。它们面临着高失业率和各种社会问题，尤其是在城市的主要行业雇主遇到麻烦时（Golubchikov和Makhrova，2013年）。因此，这些城市正失去最有活力的人口（白俄罗斯提交给人居三的国家人类住区报告）。然而，在某些情况下，它们是新生经济的精髓。在矿产丰富的俄罗斯联邦，全国2012年出口总额的四分之三出自几大出口商品：原油（34.4%）、石油产品（19.7%）、天然气（11.8%）、有色金

属（4.3%）、煤炭（2.5%）、无机化学产品（1.5%）和原铝（1.2%）。²⁰这些出口的矿物和金属以及其他许多出口产品大都产自较小的城市和单一产业城镇。在整个次区域中，这些专门从事出口经济活动且生产链简单的城市有经济上的优势（Golubchikov 等人，2015 年）。例如，在阿塞拜疆、哈萨克斯坦、俄罗斯联邦和土库曼斯坦的油气开采地区，现有城市得到发展，一些新城镇也已建成。然而，这些计划产生的资产积聚在国家首都和地区首府、近海以及更远的全球金融中心，而没有积聚在这些城市本身。

102. 该次区域其他较为成功的城市经济体包括建立在进口替代（港口、运输和跨境贸易）基础上的经济体；在娱乐或朝圣方面有吸引力的较小城市；以及较大中心周边的城市地区。由于大城市成为主要目的地，对于其他较小城市和地区而言，邻近大城市已成为决定因素。一些城镇群表现相对较好在很大程度上是因为它们有高度熟练的人力资本，包括之前的“科学城镇”。例如，在乌克兰，10 座人口不断增长的城市中有 5 座（除基辅外）是核电站城市（Rudenko，2013 年）。

103. 然而，经济并不是较小城市实现长期繁荣的唯一关键。还有物质、环境和文化资产以及教育机会有多大吸引力让人们愿意在那里长期生活，特别是考虑到后工业化时期和与之相关的生活方式和期望。

104. 虽然这一趋势集中在东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域和西巴尔干，但过去 20 年的第二大经济趋势 - 知识经济和数字革命的兴起 - 已经影响到整个欧洲经委会区域。

C. 知识经济的兴起

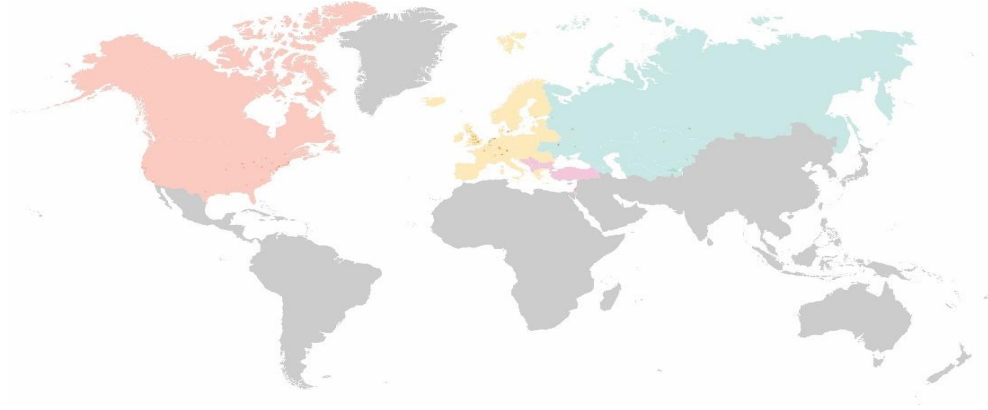
105. 欧洲和北美城市在工业化时代蓬勃发展，但制造业目前相对衰落，²¹在经历一个特别繁荣期后，这些城市的经济在未来可能（即使不太可能）依然增长疲软，至少在目前人口增长率极低的情况下如此（Piketty，2014 年）。然而，尽管存在这一趋势，但这些地区兴起的知识经济依托以互联网、高速计算机和联网为基础的数字革命，正为欧洲经委会区域的城市带来巨大的机遇和挑战。

106. 知识经济接替了工业经济。后者已在几次重要的发展和重建浪潮中重塑了各城市 and 地区，打造出与之前的农业和商品经济完全不同的空间。制造业重新安排了原材料获取和市场准入，建立和控制运输网络，吸引大量工人来到城市并建立了严格的工作程序，所有这些都体现在空间和社会组织模式中。预计知识经济将提出自身的空间需求，将工业城市改造成适应新的经济生产、社会要求和文化制度情况的新形式城市（Madanipour，2011 年）。在可预见的未来，知识经济的空间结构可能成为城市的模式。

²⁰ 根据俄罗斯联邦国家统计局的数据计算得出（2013 年），Torgovlya v. Rossii, [俄罗斯贸易]。莫斯科，参见 www.gks.ru/bgd/regl/b13_58/Main.htm。

²¹ 2014 年制造业仅占欧洲联盟国内生产总值的 15%（欧盟委员会，2014 年）。

图 16
欧洲经委会区域的创意集群



107. 知识经济已改变了我们需要的产品的性质。知识作为生产能力和产出，除了那些参与生产的人就在附近和重新进行劳动分工外，本身并没有特别的空间需求。这正在改变城市生产和消费场所的性质，新的活动集群在城市中形成，其他一些集群则被解体或分散。新的生产空间是知识空间：大学、科学园区和文化区，在这些空间建立的同时，也出现了新的消费空间和新的社会不平等（同上）。

108. 知识经济改变了城市经济的动态，推动城市集聚的发展，并提高了交流空间在美国硅谷、英国剑桥郡和芬兰柯斯特拉校园中的重要性并加强了这种空间在创新过程中的作用。它们是新形式经济集群，是公共政策或个人和公司促成的，其中包括大学、科技园、创意经济集群、办公室集群和家庭办公。知识企业的集聚加强了第二章所述的城市集中效应以及在特大城市蓬勃发展的集聚经济。尚不清楚这些知识型企业是为了满足知识经济的需要还是为了满足发展工业的需求（或者两者兼而有之），但许多位于城市中心的边缘和机场周边，并以此进一步分散城市的空间，加强前一章所述的无序扩张效应（Kasarda 和 Lindsay，2012 年）。

109. 许多人在知识经济兴起的初期得出的初步结论是，地点不再重要：全球公民只需要良好的电缆连接就可以触摸世界。这种“距离消失”的结果据说是，拥有街道、广场、站台、商店和餐厅的城市将被“比特城市”（街道由数字信息高速公路构成的虚拟城市）取代（Mitchell，1995 年）。实际情况却恰恰相反。新的构想和新的解决办法是在与其他人密切沟通和交流知识过程中产生的。人与人相距不远非常重要。知识型员工可以随意到同事的办公室去比通过电子邮件与世界另一端的陌生人讨论新项目更好（Saxenian，1994 年）。

110. 人们仍然需要与他人进行面对面的接触，不仅在工作中这样，在空闲时间里也是如此。拥有咖啡馆、饭店、电影院、美术馆、场馆和购物中心这些体验经济的城市按需提供所有这些服务。这是巴塞罗那、都柏林、鲁汶、慕尼黑、斯德哥尔摩和图卢兹等创新城市在知识经济中蓬勃发展的根本原因（Madanipour，2011 年）。

111. 事实上，知识发展、全球化和“真实的”城市相辅相成。随着知识经济在欧洲经委会区域的发达国家和转型国家中扎根，能够尽早适应新经济要求的城市也将能最大限度地利用自己的地方特色，因为本地化进程（城市的独特性、真实性和特征日益重要）变得和全球化进程一样重要（Cooke 和 Morgan，1998 年）。知识经济的出现揭示了城市与全球化之间的明显矛盾，即“全球-地方矛盾”：世界正变得越

来越统一，城市必须更加依赖其特定的地方特色——一些人称之为“真实性”（Hospers）。这些特点有助于确定一座城市的优势，以及如何能够在与其他城市的竞争中脱颖而出。欧洲的知识经济和与之相关的全球-地方矛盾意味着，与过去一样，城市要争夺居民、企业和游客的青睐。城市通过吸引知识型员工和知识密集型活动并由此获得竞争优势，而从中获益。

112.在伦敦和米兰之间同质的繁荣区域（欧洲的“动态香蕉”）或美国东北海岸区域（波士华地区），城市逐渐变得越来越相同。这种趋同有重大影响。它意味着，城市形象等微小的细节可能在找地方设厂或游玩的企业或个人做出决定时，起决定性作用。为了保持和提高对知识型员工和其他目标群体的吸引力，城市必须思考应树立什么样的形象，许多城市已因此制定了竞争力战略。因而，城市之间对知识和创新的争抢要求它们有“创造力”（同上）。

113.创造力的精髓是能够想出解决日常问题和挑战的原创方案，而成功利用这一经济发展的是那些能够在城市集中过程中利用有多样性和灵活性的领先学术机构的城市。创新是竞争力和生产力的重要长期驱动因素。“创新生态系统”是一个公共和私营部门机构组成的网络，这些机构的活动和互动创造、引进、改进和传播新的技术，大学是这一生态系统的核心

114.由于大都市区域内的集聚效应，这些网络产生较高的经济生产力。大学还通过若干途径促进创新，包括与企业建立研究伙伴关系、技术转让、公司分拆以及学生、毕业生和教师的创业活动，来进一步推动经济增长。在大不列颠及北爱尔兰联合王国，许多风险资本公司与大学的技术转让单位联系密切。融资（特别是私募股权和风险资本）可得性至关重要，资金将追随那些想法最有前途和最有利可图的人和公司作出的去哪里的决定。重要的是，大学往往与其所在城市有着深厚的历史联系，而居民、工人、公司和投资者等促进经济增长的其他资源的流动性更大。然而，在吸引人员、企业和投资方面，城市得益于实力强大的大学，在城市经济繁荣且生活质量具有吸引力时，大学也从中受益。²²

插文 2

城市发展委员会——联合王国

联合王国的城市发展委员会已审查了企业和国家政府如何使进一步推动该国最大的大都市区域的增长，以推动长期投资、创造就业机会和促进整体经济产出。该战略的基石是知识经济的关键机构（绝大部分集中在城市的大学）作出贡献。大学教育是大都市区的重大经济活动。在联合王国，大学是近几十年中最大和增长最快的行业。然而，大学对城市经济的影响更广泛，有这方面的历史先例。许多大学的成立是为了促进地方经济（Torrens 和 Thompson, 2012 年）。在联合王国，大学（包括剑桥大学和牛津大学）已催生了生物技术和医疗设备等领域的地方集群。赫尔艺术与设计学院促进了它所在城市的创意产业的发展，而林肯大学正与西门子合作设立新的工程系。布里斯托大学已与东芝设立了联合兼职职位，以加快知识转让。在美国，研究工作、毕业生和分拆公司推动了重点关注技术的工业集群的形成，最突出的是波士顿和罗利-达勒姆周围的工业集群。

²² 影响跨国公司确定在哪里设立企业的四大因素中，有三项因素与大学部门相关（国际清算银行，2009 年）。

D. 数字革命

115.如今，数字经济推动着世界经济的各个方面，包括银行业务、零售、能源、交通、教育、出版、媒体和医疗保健。信通技术正在改变社会交往和发展人际关系的方式，固定、移动和广播网络日益融合，越来越多的设备和物体连接起来，形成物联网。信通技术制造业及其提供的服务是全球经济的动力。在过去 20 年中，西方和东方在信通技术相关服务和制造业方面的贸易一直是世界经济的主要动力。宽带市场正在扩大，无线宽带服务订户增加，在经济合作与发展组织（经合组织）地区接近 10 亿个，导致固定电话减少（经合组织执行摘要）。

116.近年来，数字经济扩张已成为经济增长的动力。数字经济正快速发展并改变整个社会（经合组织，2013 年 a）。它渗透到世界经济的各个领域，包括零售（电子商务）、交通运输（自动驾驶车辆）、教育（在线课程）、卫生（电子病历和个性化医疗）、社会互动和人际关系（社交网络）。职业生涯和个人生活离不开信通技术；越来越多的个人、企业和政府在家里和工作中、在公共空间和移动中通过大量设备相互联系。这些交流通过几百万个网络进行，包括街区的消费者网络和足迹遍布全球的网络。固定、移动和广播网络的融合，以及机对机通信、“云端”、数据分析、传感器、执行器和人员的共同使用，为机器学习、远程控制及自主机器人和系统铺平了道路。越来越多的设备和物体连接到物联网，促成信通技术与经济的大规模融合。

117.准确和便于查找的最新地理参照环境信息也可以使公职人员、企业家、工人和消费者作出明智的决定，从而影响城市环境和个人福祉。虽然电子政务、开放数据和其他类似举措已确定了信息更加开放的趋势，但是公众切实获取环境信息依然有各种挑战，仍可能妨碍环境保护和阻碍城市地区的可持续发展。

118.城市最有条件最大限度利用数字经济带来的机会，这些规模经济也强化了欧洲经委会区域的城市趋势，例如第二章所述的城市集中。此外，目前制造业大部分位于其他大陆，该区域的城市拥有有利条件，把邻近效应、高等教育和创新综合起来，通过数字革命加快知识经济的增长。硅谷、伦敦、斯德哥尔摩、斯图加特和欧洲经委会区域其他许多城市的数字创业公司集群正在探索建立在合作生产（例如众筹平台和“共享经济”）基础上的新商业模式，挑战成熟市场的现有法规，它可能需要有及时和平衡的政策对策来促进创新，并同时保护公共利益（经合组织）。

119.数字革命是人居二会议后的一个最大变革，也将是今后 20 年的持久动力。主要事态发展将包括美国政府把互联网监管权交给一个更广泛的全球互联网社区（经合组织）。联合国已发布了《2030 年可持续发展议程》，制定了可持续发展目标，包括加强信通技术与互联网的使用，以建立具有包容性的全球数字经济。

120.对个人来说，数字革命进一步拓展的范围很大。就发送电子邮件、搜索产品信息或使用社交网络等活动而言，经合组织国家之间的差异不大，但电子政务、电子商务和网上银行等业务等与接受更高程度教育有关的活动方面的差别很大。接受高等教育的用户互联网活动的范围比接受初中和初中以下教育的用户的范围平均要大 58%（经合组织，2014 年 a）。

121.许多国家认识到政府可起推动数字经济的作用，正在实施国家数字战略。这在开放数据举措方面尤为显著：公共部门可通过公开公共部门的信息（包括不同类型

的数据），让所有利益攸关方轻松获取环境信息，来促进基于数据的创新。电子政务举措也被用来推动采用电子保健和电子商务需要采用的应用程序。各国政府正依靠数字技术将着眼公民的做法改变成由公民驱动的做法，争取用信通技术促成这一转变，从而实现公共部门转型，这意味着公众和企业要确定自身的需求，通过与公共主管部门合作来满足这些需求。

122. 一些国家的数字战略具有国际性。在这些具有国际性的战略中，互联网治理、气候变化和发展合作是关键性问题。德国的《2014-2017 年数字议程》认识到老年人不相信信通技术，呼吁审查如何提高他们技能和信任。该议程已呼吁多方利益攸关方参与讨论《议程》述及的问题，并积极参与国际电信联盟、因特网治理论坛和经合组织进行的国际政策辩论。德国的《议程》还述及了发展合作问题，例如发展中国家需要进行“网络能力建设”和“网络安全能力建设”。

插文 3

数字经济战略的关键要点

下列清单体现了许多国家现有数字战略的要点，大多数要点强调需求方的目标 ((c)-(h))：

- (a) 进一步发展电信基础设施（如宽带接入和电信服务），保持互联网开放；
- (b) 推动信通技术行业发展，包括促进其国际化；
- (c) 加强电子政务服务，包括让更多的人获取公共部门的信息和数据（即公开政府数据）；
- (d) 增强信任（数字身份、隐私和安全）；
- (e) 鼓励企业，特别是中小型企业采用信通技术，重点关注医疗保健、交通运输和教育等关键部门；
- (f) 推进电子包容，重点关注老年人和社会弱势群体；
- (g) 促进与信通技术相关的技能和能力，包括基本的和专业的信通技术技能；
- (h) 应对全球挑战，例如互联网治理、气候变化和发展合作。

插文 4

共享经济

共享经济企业是提供短期租用空间（主要是房屋）等服务的平台。虽然房屋交换并不新鲜，但这些平台将商业性房屋共享变成一个常见做法的速度之快和规模之大，是前所未有的。这一趋势与城市移动性同时出现。共享出行方案包括私家车、自行车和停车位的租赁以及无固定停靠点和有停靠站的汽车和自行车的租赁。这些服务得到用户的青睐，但它们对城市出行的影响仍有待在今后几年中进行充分研究（经合组织，第 3 章）。近年来，手机医疗和保健应用程序（手机保健）市场发展迅速。仅在两年半内，这些应用程序的数目已增加了不止一倍，达到 10 万多个（Research2guidance，2014 年）。2012 年，美国 69% 的智能手机持有者称，他们至少跟踪一项健康指标，例如体重、饮食或锻炼（Fox 和 Duggan，2013 年）。还开发了若干手机应用程序和网站资源，以便向消费者提供更多关于产品中化学物质的信息及其他环境信息，使他们能够作出明智的环境选择。

E. 物联网

123. 把互联网用作数字平台催生了共享经济，而把智能设备或物体连接到其他智能设备或物体的能力正在催生物联网。这将对经济和城市生活的多个领域（包括工业自动化、能源供应和交通运输）产生深远影响。物联网由一系列同等重要的要素组

成：机对机通信、云计算、“大数据”分析以及感应器和执行器。然而，把这些要素合并起来，就产生了机器学习、远程控制，并最终产生自主机器人和系统，这些机器人和系统将学会适应和优化自己。

124.若干国家的政府已出台了一些法规，这些法规依靠物联网来实现政策目标。例如，物联网使政府能够更高效、更有效地或以不同的方式管理公共空间。远程监测交通灯或水域系统让人们能够优化车流，或更好地了解洪水风险，并能用新的方式实现政策目标。例如，通过全球定位系统和移动通信，可利用（根据时段和行程计算）道路收费来减少拥堵，但通过常规手段则难以做到。同样，智能煤气表和电表使能源市场更加分散，让消费者更多了解能源使用量。分析人士和各国政府对电子保健设备抱有很高的期望，这些设备让人们在家中或工作地点远程监测病人。然而，市场上这类装置不多，这种情况似乎不是缺少研究或政府没有作出承诺造成的，而是实施起来有困难（经合组织）。

125.每个人都有权利通过互联网寻求、接受和传递各种信息和想法。增进和保护见解和言论自由权问题特别报告员在提交人权理事会第十七届会议的报告（A/HRC/17/27）中强调，互联网的独特性和变革性不仅使个人能够行使其见解和言论自由权，还能行使一系列其他人权，促进整个社会的进步。46个国家和欧洲联盟加入了《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》（《奥胡斯公约》），该公约要求它们确保国家、国家以下和地方各级的公共当局持有并更新与其职能相关的环境信息，并逐步提供电子数据库中的环境信息，公众可以通过公共电信网络（例如互联网）随时进入这些数据库。上述《公约》的《污染物释放和转移登记册议定书》进一步详述了对公众获取环境信息的要求，公约缔约方会议第II/3号决定通过了更有效地利用电子信息工具为公众提供环境信息的建议。²³

F. 结论

126.该区域很大一部分地区已在过去20年经历了从中央计划经济向市场经济的经济转型，进行转型的城市中有成功者，也有失败者。一般来说，大城市和首都发展良好，国内生产总值现已回到1990年前的水平。较小城市没有较大城市发展得那么好，因为转型需要经济、物质、环境和文化变革，但由于地理位置和人口外迁等众多因素，较小城市设施不全，无法实行这一全面变革。

127.自人居二以来，整个区域的制造业衰退了。然而，欧洲和北美兴起的知识经济以建立在互联网、高速计算机和联网基础上的数字革命为依托，正在为城市带来巨大的机遇和挑战。

128.知识经济正在把工业城市改造成适应经济生产、社会需求和文化制度新情况的新型城市。知识作为生产力和产出兴起，空间需求少，正在改变城市生产和消费场所的性质。新的活动集群已形成，其他集群则解体或分散。知识空间包括大学、科学园区和文化区，在这些空间建立的同时，也出现了新的消费空间和新的社会不平等（同上）。

129.知识经济已改变了城市经济的动态变化，促进了聚集经济的增长，提高了交流和创新空间的重要性。它还强化了地点的重要性。“距离消失”以及“比特城市”

²³ ECE/MP.PP/2005/2/Add.4号文件，参见 www.unece.org/env/pp/mop2/mop2.doc.html#/。

（街道由数字信息高速公路构成的虚拟城市）取代了拥有街道、广场、站台、商店和餐厅的城市的情况并没有发生，倒是出现了相反的情况。新的构想和新的解决办法是在与其他人密切沟通和交流知识过程中产生的。人与人相距不远非常重要。

130. 知识发展、全球化和“真实的”城市相辅相成。随着知识经济在欧洲经委会区域的发达国家和转型国家中扎根，能够尽早适应新的经济要求的城市也将能最大限度地利用自己的地方特色，因为本地化（城市的独特性、真实性和特征日益重要）变得和全球化进程一样重要。

131. 知识和数字经济目前推动世界经济许多不同领域的发展，包括银行业务、零售、能源、交通运输、教育、出版、媒体和保健。信通技术正在改变社会交往和发展人际关系的方式，固定、移动和广播网络日益融合，越来越多的设备和物体连接起来，形成物联网。

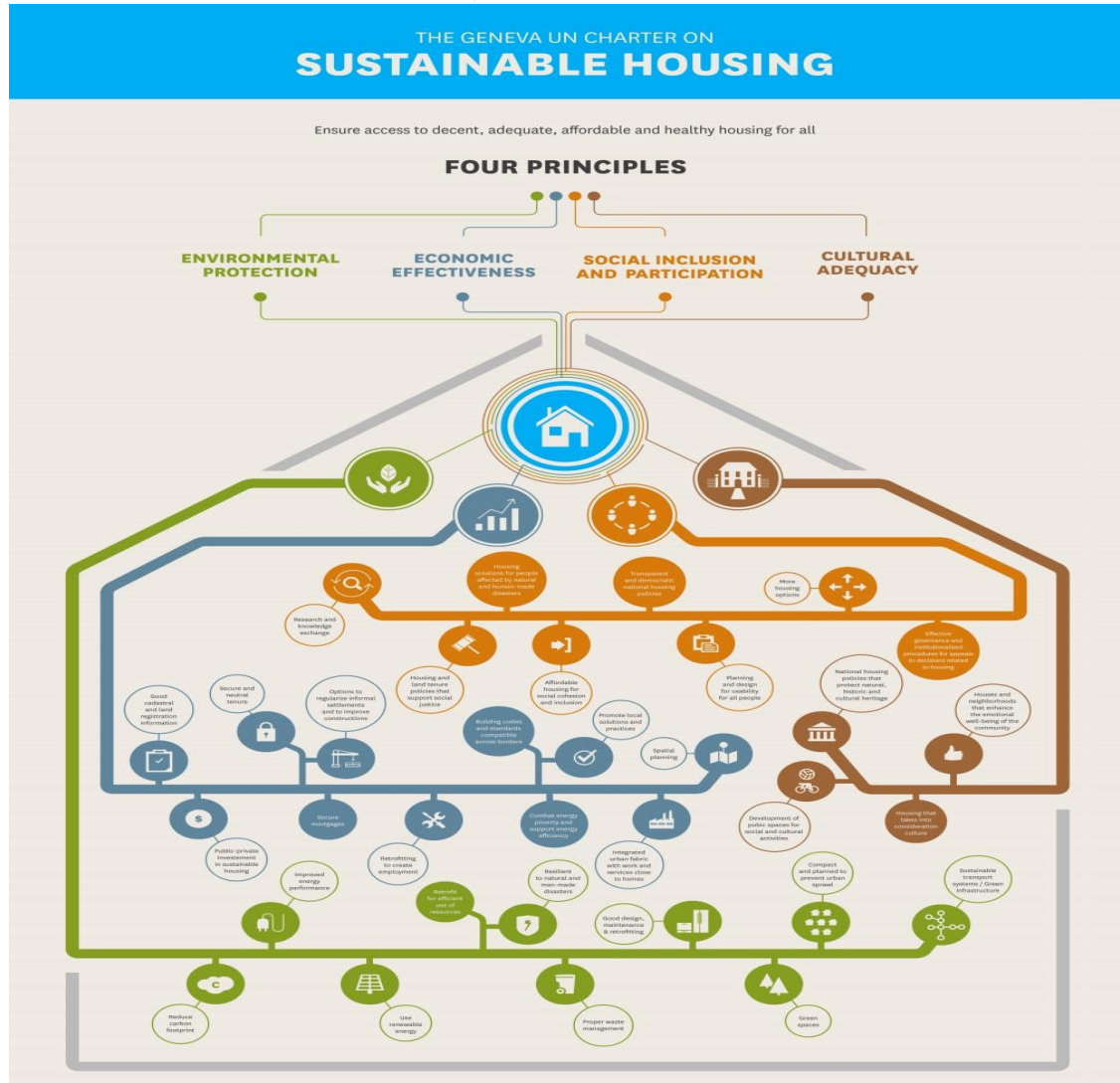
132. 城市有条件最大限度地利用数字经济带来的机会，城市享有的规模经济加强了城市趋势，例如城市集中（如第二章所述）。此外，制造业目前大部分位于其他大陆，欧洲经委会区域的城市有条件把邻近效应、高等教育和创新融合起来，通过数字革命加快知识经济的增长。这是人居二会议后的一个最大变革，也将是今后 20 年的持久动力。

四、 城市生活

133. “可持续住房在人类生活质量方面发挥关键作用”（《日内瓦联合国可持续住房宪章》（E/ECE/1478/Rev.1））。

图 17

《日内瓦联合国可持续住房宪章》，2015 年



The Geneva UN Charter on Sustainable Housing= 《日内瓦联合国可持续住房宪章》

Ensure access to decent... housing for all= 确保人人获得体面、适足、负担得起和健康的住房

Four principles= 四项原则

Environmental protection= 环境保护

Economic effectiveness= 经济效益

Social inclusion and participation= 社会包容和参与

Cultural adequacy= 文化适当性

A. 导言

134. 本章涉及城市生活的许多方面，但“体面适足，负担得起和健康的住房”（《日内瓦联合国可持续住房宪章》指出的可持续住房的关键要素）是健康生活、强大和有抵御灾害能力城市和繁荣的国家经济的基石。与亚洲、非洲、拉丁美洲和加勒比相比，欧洲经委会区域的住房部门运作较好（人居署，2011年，第vii页）无水电

设施的非正规贫民窟比例非常低。²⁴城市化正达到顶峰，城市人口将保持相对稳定（第二章）。住房平均质量较高。然而，住房挑战源于城市化的性质和世界其他地区较为少见的一些住房负担能力问题。

135.《日内瓦联合国可持续住房宪章》(E/ECE/1478/Rev.1)强调，欧洲经委会区域发展可持续的住房面临着多重挑战，这些挑战是全球化、人口变化、气候变化和经济危机等各种趋势之间的复杂相互作用造成的。由于2008年开始的全球金融危机，这些问题最终使得人们进一步关注加剧社会不平等和城市空间隔离的那些问题，例如住房负担能力缺失和获取体面和健康住房的渠道减少（欧洲经委会，2015年）。《日内瓦宪章》与2015年公布的力图将住房作为《新城市议程》核心的联合国议程是一致的，并为联合国议程的拟定工作提供参考（人居署，2015年）。

136.欧洲经委会的研究报告（欧洲经委会，2015年）强调，该区域至少有1亿中低收入者将可支配收入的40%以上用于住宿。“住房费用负担过重”限制了将资源用于其他基本需求，如粮食、保健、衣物和交通。但更根本的是，住房费用与收入相比高，增加了物质匮乏、贫困和（在最极端的情况下）无家可归的发生率。在许多情况下，社会住房的存在隔断了贫困和住房条件恶劣之间的联系。然而，社会住房在过去20年里大幅减少。

137.尽管该区域有多种住房制度，具体情况不同，但它们拥有某些共同特点。几乎所有国家都向无法负担住房费用的人提供某种支持。虽然每个国家对社会住房和经济适用房的定义不同，但是它们是住房制度的重要组成部分，以满足那些无法负担或租用私人住房市场体面住房者的住房需求。同最近危机中发生的情况一样，当自有和租赁部门受到影响时，对经济适用住房的需求就会增长（欧洲经委会，2015年，第12页）。在最近几年的金融危机期间，失业率上升，收入下降，家庭削减非必要和可自行决定的支出，将债务减少至可控水平，以支付抵押贷款和生活费用。这导致消费支出减少，进一步加剧经济放缓。

138.根据金融危机之前的一般住房政策，自置住房是主要的保有权。危机发生前，经济出现增长，政府因此把重点放在此类保有权上，减少了对社会住房的投资。然而，危机改变了住房体制的运作方式，对社会住房和经济适用房的需求同时明显增加。即便在历来大量提供社会住房并为此提供资金的国家中，等候名单也达到了历史最高水平。

139.金融危机还制约了所有类别保有权的住房的供应。最需要住房的地区（即大都市）受到影响。此外，低收入和无收入人口、难民和无家可归者等历来被视为弱势的群体需要的住房多样化，而老年人、青年、主要劳动者和中等收入者等其他类别人口现在需要负担得起的住房。

140.缺乏购房能力导致低收入者寻找更便宜和质量往往较差的住房。而这会导致并延续城市和地区的隔离。由于住房缺少维修和能源效率低下，生活条件下降，这也引起其他与住房有关的问题。虽然现有数据有限，但估计欧洲联盟有5200多万人供暖不足，另有4000多万人拖欠水电费（Bouzarovski，2011年）。住房缺少维修

²⁴ 欧洲经委会（2009年）指出，现在有5000万人居住在非正规的非法住区。然而，这些不是无水电设施的贫民窟，相反大多配备水电设施，但没有规划许可或没有遵守当地的规划条例（人居署，2011年，第vi页）。

和居住条件差对健康有重大影响，世界卫生组织（世卫组织）最近的一项研究表明，住房质量和保有权保障直接影响到居民的身心健康（世卫组织，2011年）。

141.城市需要通过提供必要的住房，根据住房市场新动态做出调整，满足新的期望，包括提高能源效率，来满足这些需求。欧洲经委会发现，大多数会员国正在寻找新的解决方案，同时重新评估它们的住房政策。《日内瓦联合国可持续住房宪章》可以发挥重要作用，把住房问题列在欧洲经委会国家城市议程的首要位置：提高对住房问题的政治关注并使其成为国际、国家和地方城市议程的核心是一个重要步骤。

插文 5

住房是一项人权

获得体面的负担得起的住房是人的一项基本需要和人权。《世界人权宣言》（1948年）第二十五条第一款规定：“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务。”它被视为一项人权，因为它对人的生活产生多方面的影响。欧洲经委会（2015年）强调住房涉及彼此相互关联的社会、环境和经济层面。因此，它不单单是为人们提供一个住所。住房是对居民生活质量有重大影响的综合产品；在更深的层面上，它影响人的身心健康、经济和能源安全，以及获得交通、教育和就业的机会。相对城市其他职能而言，体面的经济适用房的位置选定可成功促进空间融合，而缺少这一环可能会导致城市空间两极分化和再次造成不平等（欧洲经委会，2015年，第101页；另见 Rosenfeld，2014年）。

插文 6

欧洲经委会区域住房主要特征简述：

主要趋势和挑战

- (a) 欧洲经委会区域的住房存量相对老旧。欧洲经委会区域的大多数住房是在第二次世界大战之后建造的，城市化进程当时正在加快（人居署，2011年）；
- (b) 与世界其他区域相比，欧洲经委会大多数国家在用的历史住房存量（第二次世界大战前）比例相对较高；
- (c) 在欧洲经委会区域的东部边界，大型多户住房是城市地区的主要住房类别，如今这类住房迫切需要改造（人居署，2011年，第30页；另见人署，2013年）；
- (d) 该区域的住房建造技术在世界上首屈一指，工程和技术解决方案传播到世界其他区域并受到追捧。虽然国家之间和每个国家内部有显著的差异，但住房的整体质量很高（人居署，2011年，第viii页）；
- (e) 新住房供应有限，不能满足三种主要保有权（房屋所有权、私人租住和社会住房）中任何一种保有权住房的需求（欧洲经委会，2015年）。这一因素（加之其他因素）导致国际性城市和首都城市等热点住房市场的住房价格上涨，人们无法获取负担得起的体面住房；
- (f) 在欧洲经委会区域，至少有1亿人住房费用负担太重，住房支出占家庭收入的40%以上（欧洲经委会，2015年）；
- (g) 无水电供应的贫民窟很少。然而，有5000多万人居住在有水电的自建非正规和非法的住区（欧洲经委会，2009年）；
- (h) 欧洲经委会区域的住房存量面临的主要挑战是提高现有存房的质量和能源效率，在缺少住房供应的城市更多提供各类保有权的新住房存量，增加所有人获取负担得起的体面住房的机会。

资料来源：欧洲经委会，2015年，人居署，2011年，人居署，2013年

B. 城市化趋势与住房趋势之间的关系

142. 大多数欧洲经委会国家高度城市化，无水电供应的非正规贫民窟比例很低。²⁵ 与世界其他区域相比，该区域未来几十年中城市化进一步发展和人口增长的速度相对较低（人居署，2011年，第30页）。大多数国家未来几十年的人口增长预计较低（甚至下降）（欧洲经委会，2015年；另见人居署，2011年和经社部，2014年）。这些国家的人均有房比例很高，一些国家的“每千名居民享有的住房数目”最高。²⁶ 芬兰和法国该比例最高，每千名居民的住房数目超过500，紧随其后的是希腊、葡萄牙和瑞典。经济转型国家的比例略低，但仍比世界其他区域高。例如，斯洛伐克该比例为318/1000，其后是波兰，为314/1000。阿尔巴尼亚的比例最低（254/1000）（人居署，2011年，第2页）。

143. 然而，泛国家趋势和国家趋势掩盖了各个城市和地区住房趋势和城市变革的复杂性。人口流向大城市和都市地区，因此有一些地区的住房需求很高，而其他地区的需求相当低。同一国家常常有住房需求高的地区（所谓的“有压力区”或“过热市场”）和住房需求低的地区（所谓的“缩减地区”）（欧洲经委会，2015年，第xvi页）。这意味着，在一个城市短缺住房的同时，另一个城市的物业可能空置。

144. 因此，该区域面临两个挑战：一个是管理住房空置率不断增加和房价不断下降需求低的地区（即缩减地区/城市），一个是随着经济取得成功和人口继续迁移以寻找就业机会，在过热的市场中提供获取住房和住房负担能力的机会（欧洲经委会，2015年；另见人居署，2011年），特别是在伦敦、莫斯科、纽约、巴黎、旧金山、温哥华和特拉维夫等城市中，因为那里的住房价格与当地平均收入相比，继续不成比例地上涨，削弱了住房负担能力。尽管这些城市是国内生产总值的主要贡献者，但它们正在造成都市、地区和国家的两极分化。这些城市的企业也会相应受到影响，因为获得负担得起的住房的机会有限，阻碍工人的流动。

145. 住房需求低地区和需求高地区的存在突显了住房需求的复杂性以及各个城市和国家住房市场中有多多种多样的需求（欧洲经委会，2015年，第xvi页）。住房短缺往往是局部性的，缺少某一类住房、保有权、地点和质量，而不是绝对的普遍短缺。国内市场的分化突显了城市和城市地区在今后的重要性，需要有更复杂和适应当地情况的住房政策来影响当前和未来的住房市场趋势，同时顺应并支持可持续城市化。

C. 住房存量和住房供应概览

146. 在该区域，现有住房存量相对老旧。²⁷ 现有数据表明，大多数住房是在第二次世界大战后建造的。最老的住房1919年前建于西欧，占住房总量的近20%，占芬兰、希腊和西班牙住房总量的近50%。在大多数经济转型国家中，由于在共产主义统治的几十年中进行了重大投资，1919年前的住房存量只占住房总量的4-5%。目前中亚和东欧城市中的大部分住房存量建于1960年至1980年代中期。捷克共和国、波

²⁵ 欧洲经委会（2009年）指出，现在有5000万人居住在非正规的非法定居点。但是，这些住房不是无水电设施的贫民窟；相反他们大多配备水电设施，但没有规划许可或没有遵守当地的规划条例。

²⁶ 人居署利用每千名居民住房数量的总体比例作为住房供应充足性的粗略指标（人居署，2011年，第viii页）。

²⁷ 该节摘自人居署，2011年，第25-26页。

兰、罗马尼亚和斯洛文尼亚则是例外,这些国家大部分住房存量建于 1946 年至 1970 年期间。1990 年代以来,大多数转型国家的住房建造增加了不到 10%的存量。在欧洲其他地区,塞浦路斯,爱尔兰和西班牙等国家脱颖而出,建造速度较快,自 1990 年以来,增加了超过 15%的存量。

147.2008-2011 年的金融危机限制了住房供应。虽然在国家一级可能有住房供应,但城市一级的普查数据表明,许多首都和大城市出现住房短缺和住房过于拥挤,缺少社会住房和经济适用房的供应,需要根据新的人口结构趋势提供多样化的住房户型和选择。

148.欧洲经委会(2015 年,第 100 页)表明,由于金融危机以及供应不足的长期趋势,住房净供应量大幅度下降。在芬兰、法国、爱尔兰、瑞典和联合王国等国的城市中,这种供应不足很明显。新的欧洲联盟国家,如波兰和斯洛伐克,也出现短缺。许多东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域国家目前的住房建造数量甚至还不到 1980 年代的 50%,根据人居三会议的国家报告,白俄罗斯、以色列、俄罗斯联邦、土耳其和乌克兰出现住房短缺。尽管持续城市化、人口增长和灾害易发地区的重建继续维持住房需求,但是土耳其的住房短缺在过去十年中大幅度减少。住房供应有限与需求高地区的住房价格进一步上涨和获得体面的经济适用房的机会减少(即便对中等收入和中高等收入的人也是如此)有关。

149.需要强调指出,作为应对 2000 年代末金融危机的对策,投资建造社会住房是一些欧洲和北美国家的恢复方案的重要组成部分。然而,这还不足以弥补 1980 年代后社会住房供应和社会住房存量的减少。在进行初步投资后,由于紧缩措施和福利改革,提供给社会住房部门的资金减少了或正在接受重新评估(欧洲经委会,2015 年,第 43 页;另见为欧洲提供住房组织,2015 年)。

150.总体而言,该区域的住房存量的质量高于世界其他区域(欧洲经委会,2015 年;人居署)。例如,该区域是世界上享有饮用水和适当卫生设施的比例最高的区域之一,享有饮用水和污水处理的平均比例分别为 94%和 93%。现有数据表明,该区域的新房存量的质量是全世界最高的,可持续性很高,尤其是在欧洲联盟和北美。²⁸然而,鉴于现有存量大部分年限已高和新建住房比例较低,住房质量和维修仍然是一个关键问题(欧洲经委会,2015 年,第 85 页)。

151.国家之间和各国内部的住房存量的质量有差异,有两个主要关切:(整个区域)新存量和现有存量的能源效率达标;现有存量的维修(主要涉及但不单单涉及多公寓楼群—见插文 7)(欧洲经委会,2013 年)。维修问题令人担忧,因为住房存量的质量直接影响居民,影响他们的健康、在工作场所或学校的效率以及能源消费等问题(欧洲经委会,2015 年,第 85 页)。

152.对现有住房的能源效率的关切是两方面的:住房能效低造成碳排放量高(住宅部门的排放量平均占排放总量的 20-30%)(欧洲经委会,2012 年,第 xiii 页);存量能效低导致能源消耗增加,每个家庭需要增加开支。住房能效低,加之能源价格上涨,构成一个主要挑战,致使低收入家庭能源费用超支,并在极端情况下,陷入能源贫困(欧洲经委会,2015 年)。

²⁸ 人居署,2011 年。欧洲经委会区域 56 个国家的基本服务(洗澡/淋浴、自来水、中央供暖)数据见附件。

153. 投资维修和翻新现有住房和制定新的建筑标准，是减少住房能源需求和费用的关键。不解决这些问题也会加重住房质量低引起的健康问题，并可能无限期延长城市空间的隔离。在可获得高质量、低成本住房的地区，住房条件差和贫困之间的关联已经部分消除。然而，过去二十年来，由于私有化、供应减少和拆迁，该区域西欧国家的社会住房单元减少了。在东欧国家中，住房私有化也使国家公共住房的数量大幅度减少。

插文 7

现有的多层公寓大楼是一个政策关注事项

在一些经济转型国家中，预制结构的多户公寓大楼引起重大关注（人居署，2011年，第27页；另见人居署，2013年）。已发现这些楼房过早老化，缺少维修和修缮，不符合当今能效标准。1990年代后，快速私有化的社会主义公共住房没有得到适当的售后管理和维修。人居署指出，这些楼房的状况已经严重恶化，如不进行修缮，40%的存量会出现结构问题。对这一存量进行修缮和提供其能效，有益于住户健康，并能减少家庭能源开支（和国家对能源的需求）。管理和维修多层公寓大楼是这类住房比例较高的国家目前的一个主要关切。

D. 住房保有权趋势概览

154. 欧洲经委会国家的住房制度多样化，具体情况不同。它们主要有三类核心保有权²⁹：自置住房、私人租赁房和社会住房。³⁰

155. 根据金融危机之前的住房政策，自置住房是主要的保有权。从1990年代末期到本世纪初，欧洲和北美的经济和住房市场经历了时间最长的不间断全面增长。由于易于获得贷款，因此容易自置住房，推动了住房市场的繁荣。经济转型国家同期也有持续增长（欧洲复兴开发银行，2010年）。加入欧洲联盟的国家、东欧和东南欧国家以及中亚国家通过公共住房的大规模私有化，自置住房达到前所未有的水平。在出现这些经济趋势后，住房政策把自置住房作为首选保有权。

156. 在同一时期，社会住房有所减少。在拥有成熟的社会住房部门的国家中，出现了通过改变补贴来减少社会住房的趋势，社会住房供应因把现有存量卖给租户或进行拆除而有所减少。在拥有新兴社会住房部门的国家中，国家新的扶助举措正处于制订和实施的初期阶段，或者规模有限。欧洲经委会的研究表明，大多数成员国采用一种日益侧重为弱势群体提供社会住房的剩余分配模式（更多细节见欧洲经委会，2015年）。

157. 国家政策说明一般不提及私有住房保有权。世界银行指出，虽然大多数国家有很大比例的人租房，但很少将租房存量视为国家住房战略的一部分（Peppercorn 和 Taffin，2013年，第 xv 页）。

158. 与其他住房指数一样，这些国家住房保有权数字掩盖了城市和地方各级的现状。自置住房是大部分欧洲经委会国家的主要保有权。城市的数据呈现出不同的趋势，其中私人租赁是主要保有权（国际房客联合会统计数据，2015年）。例如，在布鲁

²⁹ 除了这三种类型，还存在其他类型的保有权，例如合作公寓、共享权益计划和社区牵头的住房举措等。由于本章的篇幅限制，无法更详细地讨论这些问题。

³⁰ “社会住房”没有统一的定义。各国对该保有权有自己的定义。关于欧洲经委会区域的社会住房术语和定义的更多讨论，见欧洲经委会，2015年。

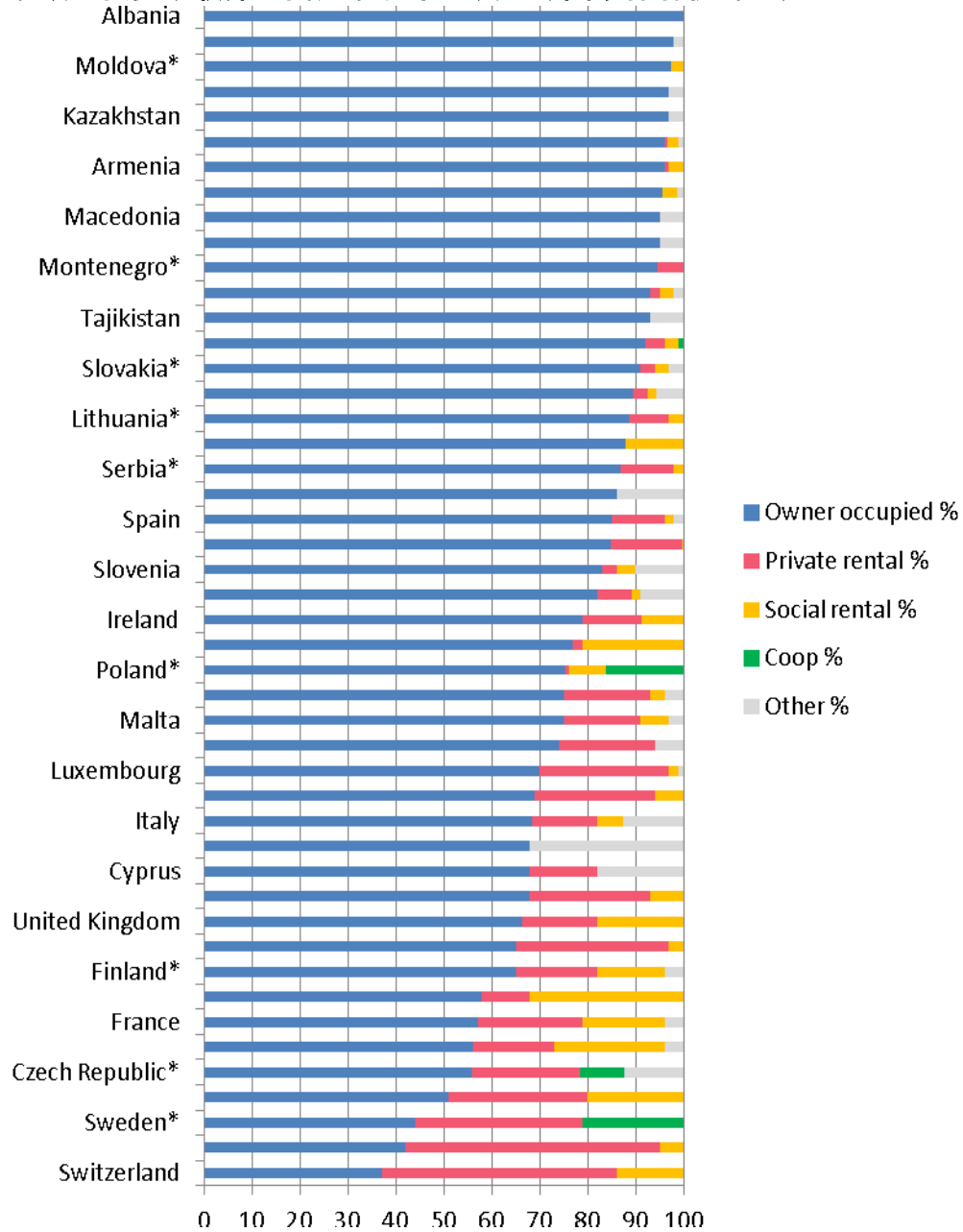
塞尔，住房大约有 57% 是租赁的，而比利时的国家统计局数据显示，68% 以上的住房是自置住房。德国全国的私有房产比例为 58%，但柏林和汉堡的房屋租赁行业的房产比例分别为 86% 和 80%。也许国家与城市之间差异最大的是美国，美国全国的自置住房比例为 65%。然而，纽约房屋租赁行业占保有权主导地位，为 65%，洛杉矶和旧金山情况相同，均为 62%。

159. 2008-2011 年的金融危机改变了住房系统的运作方式，凸显了推动全民自置住房的固有挑战。在许多国家中，由于房屋进入拍卖程序和紧缩信贷，社会住房和租赁房屋的需求急剧增加（Peppercorn and Taffin, 2013 年，第 xv 页）。自置住房对那些可以购买并持有住房的人是有好处的（Peppercorn and Taffin, 2013 年，第 11 页）。依赖某种保有权模式和过度予以扶持从长远来看是不可持续的，会忽略当地住房市场的波动，易于受国家和国际金融市场波动的影响。城市数据表明，都市地区需要有不同的保有权，这样可以在对国家经济至关重要的地区更好地促进劳工流动。

160. 这些趋势提出了比照区域和城市的需求，国家今后在保有权平衡方面采取何种政策的问题。

图 18

东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域国家保有权的细分



Albania= 阿尔巴尼亚

Moldova= 摩尔多瓦

Kazakhstan= 哈萨克斯坦

Armenia= 亚美尼亚

Macedonia= 马其顿

Montenegro= 黑山

Tajikistan= 塔吉克斯坦

Slovakia= 斯洛伐克

Lithuania= 立陶宛

Serbia= 塞尔维亚

Spain= 西班牙

Slovenia= 斯洛文尼亚

Ireland= 爱尔兰
Poland= 波兰
Malta= 马耳他
Luxembourg= 卢森堡
Italy= 意大利
Cyprus= 塞浦路斯
United Kingdom= 联合王国
Finland= 芬兰
France= 法国
Czech Republic= 捷克共和国
Sweden= 瑞典
Switzerland= 瑞士
Owner occupied %= 业主自住房%
Private rental %= 私人租赁房%
Social rental %= 社会租赁房%
Coop %= 合作公寓%
Other %= 其他%

E. 新出现的住房需求

161.很大一部分人口日益缺少住房负担能力。收入不平等不断扩大是一个重要因素。虽然整个区域住房需求的性质和表现方式有很大的差异，但也有共同的关切点，如普遍需要社会住房，无家可归人数上升以及住房费用负担过重导致住房负担能力缺失。过去的政策鼓励自置住房，社会住房供应因此减少，再加上金融危机，意味着失业和就业不足增加，因此，住房需求和过度拥挤增加（欧洲经委会，2015年，第52页）。

图 19
 租赁私房费用在美国 22-34 岁人口平均收入中的比例



资料来源：彭博商业，2015 年。

when your city became unaffordable= 当你的城市变得太贵时

the percentage of income that the typical young worker (age 22 to 34) paid in rent= 普通年轻员工（22 到 34 岁）支付的租金占收入的百分比

spending no more than 30% of your income on rent is a budgetary rule of thumb= 租金不超过收入的 30% 是一个编制预算的经验法则

most recent quarter each city crossed over the 30% threshold= 在最近一个季度中，每个城市都超过了 30% 的门槛

Note-Washington and Dallas have yet to cross the 30% threshold. Los Angeles's median rent has been unaffordable since before 1979.= 注：华盛顿和达拉斯尚未超过 30% 的门槛值。自 1979 年以来，洛杉矶的租金中位数已经负担不起。

Source: Zillow= 资料来源：Zillow 公司

Miami= 迈阿密

San Francisco= 旧金山

New York= 纽约

Boston= 波士顿

Chicago= 芝加哥

Houston= 休斯顿

Washington= 华盛顿

Dallas= 达拉斯

Los Angeles= 洛杉矶

162. 在这方面，一些具体例子会有帮助。例如，2014 年，英格兰有 180 多万户家庭在排队等社会住房（联合王国政府，2014 年），法国有 170 万个家庭申请社会住

房。³¹美国目前缺少 530 万个经济适用房单元，³²2008 年以来，爱尔兰社会住房³³需求增加了 75%。³⁴近年来，面对紧缩措施和福利改革，为社会住房部门提供的资金减少或正在接受重新评估。根据为欧洲提供住房组织（2015 年）的成员组织介绍，2009 年至 2012 年间，大部分欧洲国家新建造的社会住房数量下降，其中包括奥地利、丹麦、爱尔兰、意大利、荷兰、西班牙和联合王国。

163. 目前，大都市地区的高需求导致住房市场过热，社会住房作为一个负担得起的选择，需求最大。2013 年大巴黎（法兰西岛）有近 55 万人在等候名单上。³⁵2012 年大伦敦有 354 000 个家庭（约 900 000 人）在等候名单上（Fisher, 2012 年）。在纽约，347 500 多个家庭在社会住房等候名单上。³⁶ ³⁷这些过热住房市场的主要问题是住房负担能力不断降低，不仅低收入家庭是这样，中等收入和中产阶级家庭也是这样（欧洲经委会，2015 年，第 44-45 页）。

164. 整个区域的无家可归发生率有所增加，金融危机和其后的经济衰退进一步加剧了这一情况。最令人不安的趋势是，无家可归的青少年和有儿童家庭在增加。³⁸据估计，2001 年至 2011 年期间，法国无家可归的人估计增加了 50%。2009 年至 2013 年期间，丹麦增加了 16%，德国增加了 21%（无家可归问题欧洲观察站，2015 年，第 10 页）。2010 年至 2012 年期间，荷兰增加了 17%，瑞典报告说，露宿街头并接受为无家可归者提供的服务的人增加了 29%。³⁹2014 年 1 月，在任何一个晚上，美国有 55 多万人无家可归（美国住房和城市发展部，2014 年）。与欧洲联盟情况相似，美国无家可归的青年和儿童有所增加。尽管许多北美和欧洲国家都有收容所方案，但在区域和城市两级，无家可归者犯罪不断增加的趋势。⁴⁰由于缺乏可靠的数据，很难估计中亚、东欧和东南欧的无家可归者的人数。这些区域的大多数国家没有对无家可归者进行统计，因此很难上报估计人数。

³¹ 数据由本研究所采访的社会联盟住房代表提供。

³² 据哈佛大学住房研究联合中心统计（住房研究联合中心，2013 年 a）。

³³ 爱尔兰称为“地方主管部门提供的住房”。

³⁴ 据欧洲议会统计（Braga 和 Palvarini, 2013 年）。

³⁵ 数据来自法兰西岛住宿和住房区域和部门间管理局（DRIHL）和法兰西岛大区区长（法国）。

³⁶ 这一数字包括等待“常规公共住房”的 247 262 个家庭（超过 50 万人），和等待“第 8 节住房”的另外 121 999 个家庭（有 21 663 名申请人同时在两个等候名单上）。有关社会住房本地定义的更多详情（即传统公共住房和第 8 节住房，请参见纽约市住房管理局（2014 年））。

³⁷ 据纽约市住房管理局统计（2014 年）。

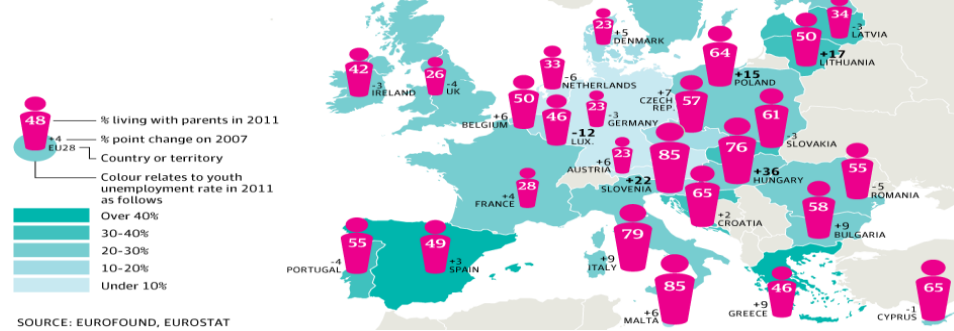
³⁸ 各国对“无家可归”的定义不同。适足住房权问题特别报告员认为，“无家可归既严重剥夺了获得住房的机会，也是社会排斥、歧视和丧失尊严的一种极端形式”。

³⁹ 应当指出，瑞典最近扩大了无家可归的定义。

⁴⁰ “欧洲[和北美洲]的城市、地区乃至一些国家正在利用刑事司法系统来尽量减少无家可归者的影响。一些地方政府的动机是企业主、居民和政治家的不满，他们认为无家可归者使他们的城市安全和宜居性面临风险。这些情绪促使政府制定正式和非正式的措施和执法政策，以‘限制无家可归者可以聚集的区域，并惩罚在公共场所谋生或从事自然人类活动的人’（Fernández-Evangelista 和 Jones, 2013 年，第 15 页）。

图 20
与父母同住的青年比例

This map shows the percentage of 18-29-year-olds who were living with their parents in 2011, and the change, in percentage points, since 2007



资料来源：版权由《卫报》拥有，图表作者 Paul Scruton。

This map...since 2007= 地图显示了 2011 年 18-29 岁人口中与父母同住者的比例，以及 2007 年后的百分比变化

% Living with parents in 2011= 2011 年与父母同住者百分比

% Point change on 2007= 与 2007 年相比的百分点变化

EU28=欧盟 28 国 Country or territory= 国家或地域

Color relates to youth unemployment rate in 2011 as follows= 不同颜色代表 2011 年的青年失业率，具体如下

Over 40%= 超过 40%

Under 10%= 低于 10%

Source: eurofound, eurostat= 资料来源：欧洲改善生活和工作条件基金会，欧盟统计局

F. 住房负担能力挑战

165.自人居二以来，欧洲经委会国家的住房价格有所上升。与收入变动相比，住房价格不成比例地增加，能源费用和水电费也有所增加。住房价格在二十一世纪头十年中的上涨以及收入差距日益扩大，是住房可负担性下降的重要因素。社会住房的等候名单以及无家可归者估计人数，只占住房需求的一部分。根据欧洲经委会的研究，北半球有 1 亿多人住房费用负担过重，因为住房开支占他们家庭收入的 40% 以上。⁴¹

166.住房费用负担过重是个重要问题。它影响到越来越多的人口。视所用的确切定义，“住房”⁴²通常是家庭最大的支出项目。还有人认为，住房的所有费用（抵押贷款/租金和能源/水电费）不同于与其他类家庭支出，因为它们金额大，如果不支付或违约，即便不一定马上受到处罚，但处罚一般会很重（Stone, 2006 年，引自约瑟夫朗特里基金会，2013 年）。1996 年后的一个最重要趋势是，“住房费用导致的贫困”增加，这种贫困包括能源和燃料贫困、住房存量质量差、缺乏水和卫生设施，以及支付住房费用后无法购买衣物或食物等基本生活用品。

⁴¹ 应承认在某些情况下，家庭可以选择将 40% 的收入用于住房，以便获得一定质量的住房和一定等级的社区。该讨论不涉及这些问题。

⁴² 尽管如此，“住房费用”并不总是包括“更广泛的住房费用”，如能源和公用事业费用支出，它们也是一个重要项目（见上节所示）。

167.在欧洲经委会区域，住房负担能力没有统一的定义。⁴³常用的指标是家庭住房费用占家庭收入的百分比。在欧洲和北美，如家庭为获得体面和适当的住房支付的费用不超过30%的家庭可支配收入，则认为住房是可负担的。这包括抵押贷款（业主）和租金（承租人），还可（但不一定）包括水电费。

168.最近的美国社区调查显示，美国2011年有4230万户家庭（37%）的住房费用占其税前收入的30%以上⁴⁴，而2060万个家庭的有关百分比超过50%。⁴⁵在美国，如家庭住房费用占家庭总收入的50%以上，则视为住房费用负担过重。⁴⁶另据报道，25.2%的家庭将可支配收入的30%以上⁴⁷用于支付住房费用。⁴⁸

169.欧洲2010年有10.1%的家庭（约5千万）和36.9%收入低于收入中位数的60%的家庭⁴⁹的住房支出占可支配收入的40%以上。⁵⁰欧洲的住房费用负担过重情况没有好转迹象，反而有所恶化。

170.水电费和能源费用是该区域家庭日益关切的问题（欧洲经委会，2015年）。过去数十年，水电费已成为家庭支出中不断增长的一部分。三个因素导致了这一趋势：家用能源消耗增加、能源价格上涨，社会不平等现象日益加剧。

171.在新加入欧洲联盟的国家、东南欧、东欧和中亚，对住房负担能力的担忧主要源于水电费增加（美国国际开发署，2007年，第ix-x页）。自东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域国家和东南欧国家开始转型以来，能源和水电费的平均支出大幅增加。⁵¹1990年代，水电费占家庭总支出的3%，而在2000年代末，该比例超过了12%，并且一直在上升。2007年，美国国际开发署的研究强调，保加利亚、匈牙利和斯洛伐克的水电费负担能力较高，波兰、摩尔多瓦共和国和塞尔维亚次之。

172.该区域⁵²人口最贫穷的10%的人支付能源和水费有困难。老年人和领取社会福利的人似乎是尤其如此（Fankhauser和Tepic，2005年，第3页）。家庭能源费用占支出的很大一部分，抵押贷款利率仍然较高，两者相加严重影响了首次置业者负

⁴³ 该节摘自欧洲经委会，2015年，第46-49页。

⁴⁴ 根据美国人口普查局，30%的家庭收入这一常规指标（高于该指标则认为该家庭住房费用负担过重）是根据1937年的《美国住房法案》演变而来。该法制定了旨在为“最低收入群体家庭”服务的公共住房计划。虽然有许多细分标准，但它们中没有像30%收入这一房屋负担能力指标一样，被正式纳入公共政策（Schwartz和Wilson，2006年）。

⁴⁵ 据哈佛大学住房研究联合中心统计，住房研究联合中心，2013年a，第27页。

⁴⁶ 同上。

⁴⁷ 加拿大抵押贷款和住房公司认为，一个家庭拥有“核心住房需求，如其住房：不能满足够用、负担得起或适用等标准中的至少一个标准，且不得不花费税前总收入的30%或更多的钱来支付可接受的当地其他住房（符合所有三个住房标准）的中位租金”（加拿大抵押和住房公司，2011年b）。

⁴⁸ 加拿大全国家庭调查。Buchanan，2013年。

⁴⁹ 等值化收入中位数定义为家庭可支配总收入除以“当量”，以考虑到家庭的规模和组成，是分配到每个家庭成员的数额。收入低于60%等值收入中位数的家庭（国家一级）被认为有贫困的风险。

⁵⁰ 欧盟统计局，2014年b，2014年c。

⁵¹ 在加入欧洲联盟的国家，东南欧、东欧和中亚有很高比例的住房所有权是通过私有化，而非抵押贷款获得的。由于利率高，以及可获得的抵押贷款有限，因此使用该金融产品的比例相对较低。因此，住房费用估值（30%的规定比例）并不能直接适用，因为该值依据的假设是，支付租金，或偿还抵押贷款（更多）是家庭住房费用的一部分。相反，在这些国家中，住房负担能力问题的担忧主要来自公用事业费的增加（Hegedüs，2009年）。

⁵² “该区域”是指波罗的海和中欧（欧洲联盟新成员国）、东南欧（三个欧洲联盟候选国和西巴尔干各国）和独立国家联合体在内的27个国家（欧洲复兴开发银行，2005年，第2页）。

担首套住房的能力。虽然现有数据有限，但燃料贫困现象的近期评估结果表明，欧洲联盟估计有 5 200 多万人供暖不足，4 100 多万人拖欠水电费（Bouzarovski, 2011 年）。为了应对高昂的水电费，许多租户通过减少供热，少用热水和缩减食物或保健开支来减少消费（国际房客联合会，2012 年）。这些措施导致能源贫困。⁵³

表 2
欧洲经委会成员国浴室和供暖百分比

国家	年份	浴缸/淋浴	自来水	中央供暖系统
西欧和北美				
奥地利	2003	98.3	100.0	90.0
比利时	2001	96.0	100.0	73.0
塞浦路斯	2001	99.0	不详	27.3
丹麦	2005	95.0	100.0	98.2
芬兰	2002	99.0	100.0	92.3
法国	2002	98.0	92.0	91.0
德国	2002	不详	100.0	90.8
希腊	2001	97.8	不详	62.0
爱尔兰	2002	94.0	不详	89.0
意大利	2004	99.2	99.6	94.7
卢森堡	2001	94.2	98.0	92.3
马耳他	2000	100.0	92.9	3.3
荷兰	2002	100.0	不详	90.
葡萄牙	2001	65.5	不详	3.8
西班牙	1999	99.0	39.7	9.4
瑞典	2005	100.0	100.0	100.0
联合王国	2001	99.0	100.0	94.0
加拿大	2001	97.0	100.0	不详
美国	2001	96.0	100.0	不详
中东欧				
阿尔巴尼亚	2002	55.1	55.1	1.0
波斯尼亚和黑塞哥维那	2002	22.0	73.7	3.3
保加利亚	2001	81.1	81.1	16.8
克罗地亚	2001	92.8	93.7	3.6
捷克	2001	95.5	95.1	81.7
爱沙尼亚	2002	67.1	不详	59.0
匈牙利	2001	87.2	88.0	52.9
拉脱维亚	2003	67.3	75.2	65.2
立陶宛	2003	69.6	58.4	71.6
前南斯拉夫的马其顿共和国	2001	59.8	85.6	8.6
波兰	2002	87.0	83.0	77.8
罗马尼亚	2001	53.0	53.0	25.9
斯洛伐克	2001	92.8	90.5	74.3
斯洛文尼亚	2004	92.3	无	79.1

⁵³ 能源贫困是人们因收入不足和（或）住房条件差，无法在屋内保暖（Pittini, 2012 年，第 8 页）。

国家	年份	浴缸/淋浴	自来水	中央供暖系统
塞尔维亚	2001	85.0	89.4	21.2
独立国家联合体				
亚美尼亚	2002	86.0	98.0	81.0
阿塞拜疆	2000	无	78.0	无
白俄罗斯	2000	无	100.0	无
格鲁吉亚	2000	无	78.0	无
哈萨克斯坦	2000	无	90.0	无
吉尔吉斯斯坦	2001	24.0	40.0	29.1
摩尔多瓦共和国	2002	30.9	36.5	30.8
俄罗斯联邦	2001	64.0	74.0	75.0
塔吉克斯坦	2000	无	60.0	无
土库曼斯坦	1999	30.0	53.0	30.5
乌克兰	2000	无	98.0	15.4
乌兹别克斯坦	1997	13.3	36.5	19.5

资料来源：人居署，2011年（第23-24页）。

G. 住房费用负担过重的分布情况

173.从收入分配和空间这两个方面来看，住房费用负担过重情况分布不均。它对低收入和中等收入人群的影响大于富裕人群。对贫困状况在欧洲联盟人口中的百分比进行的分析显示，不出所料，那些可能陷入贫困的欧洲人中住房费用负担过重的人最多，欧洲和北美因此出现在职贫困的新趋势。

174.不同城市和地区之间的房价差异显然影响到家庭收入的多大比例要用于支付租金或抵押贷款。这一趋势导致贫困集中在最大都市区（并导致住房费用引起的贫困），无业⁵⁴和贫困集中在需求低的地区。在过热的市场中，即使是收入较高的人群也可能难以负担与家庭成员人数相应的住房。国际性城市和首都城市租金高昂，有全职工作的人也要合租公寓。在巴黎，三分之二以上的公寓租客有全职工作。在受欢迎的地区，即便有中等收入的人也有可能陷入贫困，因为高昂的住房价格与当地收入不成比例。

1. 住房与健康

175.新建成的住房只占或将占未来城市住房存量很小一部分。因此，现有住房的翻修和重建对城市状况和发展的影响要远远大于新建的住宅区。住房条件欠佳对健康有重大影响，可引起许多疾病和健康后果（如呼吸和心血管系统疾病、哮喘、传染病、损伤、中毒和精神症状）或增加其发病率。

176.建筑物占城市地区总能耗的32%左右。⁵⁵许多欧洲经委会国家正在进行大规模的市区重建工作，重点是提高能效和翻修住房存量。将健康因素纳入城市和建筑翻

⁵⁴ 无业难以界定，但往往从失业人口和非在业人口两方面进行研究。失业人口“是没有工作，想找工作，在过去四周内积极寻找工作，并可以在接下来的两周内开始工作的人，或者是目前不工作，但已找到工作，正在等待在接下来的两周内开始工作的人”。非在业人口是“没有工作，在过去四周没有积极寻找工作，和（或）不能在接下来的两个周内开始工作的人”（出版物中心，2009年a；2009年b，参见英国国家统计局：www.ons.gov.uk/.../worklessness.../worklessness-topic-profile-.pdf）。

⁵⁵ 国际能源机构，“能源效率”，参见：<http://www.iea.org/aboutus/faqs/energyefficiency/>。

修项目是最大限度实现可持续住房政策和减缓气候变化举措的同步效益的关键。就建造和维修而言，需将健康因素进一步列入建筑规范和有关建筑物位置的规定（世卫组织欧洲办事处，2011年；世卫组织，2011年）。

插文 8

健康问题：延续住房费用导致的贫困的影响

“现有和未来住房的质量是一个关键问题……它直接影响到居民的健康和福祉，是影响他们在学校或工作场所中的表现的因素”（国际能源署，“能源效率”，参见：<http://www.iea.org/aboutus/faqs/energyefficiency/>）。这意味着住房费用不仅可以导致家庭暂时或永久贫困，甚至无家可归，而且可以通过对健康产生影响，延续贫困的循环往复。

世卫组织对一些对健康有影响的住房风险因素进行评估，研究它们与登记的死亡人数和（或）患有相关疾病人数的关系（世卫组织，2011年），评估表明，不合标准的住房、（无法支付租金/抵押贷款造成）保有权无保障而引起的健康问题以及人们支付家庭保温（干净、通风）费用的能力下降，可导致一系列健康问题，如儿童慢性哮喘（室内潮湿和霉菌）；肺癌（室内氡气）；认知发育、神经、行为和心血管问题（室内铅）；一氧化碳中毒（天然气和煤使用方法不正确）；和过早死亡（由于无法维持住房温度，因此居住条件差）。

同通过供应社会住房和经济适用房来增加获得负担得起的住房的机会一样，投资维修和重建现有住房，制定新建筑标准，是减少与低质量住房相关的健康问题的关键。

2. 城市公平有助健康

177.城市地区在环境条件、健康和死亡率方面存在一些最严重的不平等现象，不同的社区有截然不同的生活条件。

178.在欧洲，城市中最严重的环境不平等与社会经济因素和贫困有关。这些不平等体现在以下方面：水和环境卫生、住房条件（拥挤、潮湿、能源和保暖）、道路交通受伤和城市环境（空气污染、噪音和享有绿色空间）。弱势群体和贫困群体受某些环境风险影响的可能性可高出四至五倍。

179.需要采用关注公平的城市规划工具和根据当地社区情况制订的办法来帮助弱势和贫困群体。促进包容和提高透明度的良好有效治理机制也有助于平均分散城市风险（世卫组织欧洲办事处，2012年；世卫组织/人居署，2010年；世卫组织，2010年）。

180.拥有交通工具和交通工具对健康的影响是影响城市公平的一个最重要因素。在当今的城市中，汽车、重型货车和摩托车与公共交通、行人和自行车争夺空间，以满足日益增长的道路运输需求。道路运输的快速增长造成交通拥堵、车祸、空气污染和噪音，影响到健康和环境。采用更健康和更可持续的交通方式，如骑自行车、步行和公共交通，可能大幅度增加人的健康，同时减少对私人机动车辆的依赖。除其他外，它得到以下证据的支持：

(a) 在世卫组织欧洲区域死于道路交通事故的人中，有 43%是易受伤害的道路使用者（行人、骑自行车的人和骑电动两轮或三轮车的人）；

(b) 道路运输是空气污染的重要来源。交通运输是颗粒物的一个主要来源，特别是在城市地区，在欧洲吸入颗粒物预计平均会使预期寿命缩短九个月，每年造成 482 000 人过早死亡；

(c) 据估计，在欧洲区域，每年约有 90 万人因活动不够死亡，约有 20-30% 的成年人有肥胖症。步行和骑车有助于在日常生活中活动身体，城市交通情况允许这样做；

(d) 欧洲联盟城市的交通噪音每年使人们损失 160 万健康生命年。

181. 将健康和交通问题纳入城市规划，可以相互产生好处，拥堵和排放减少，转向低碳和更节能的经济，增加活动量，所有人都更加健康。与健康最相关、通过干预和制订政策可以促成且通过部门间合作可以落实的交通办法包括：

(a) 改善基础设施，方便安全步行和骑自行车，以减少道路交通事故、空气污染、噪音和拥堵，从而促进健康；

(b) 通过减少交通造成的空气污染和温室气体排放促进可持续发展，同时提高能源效率，向低碳经济转变；

(c) 通过提供交通基础设施来减少不平等现象，使社会各阶层都能够参与交通活动（社会包容），并重点关注包括儿童和老年人在内的高风险人群，以减少交通对健康的影响。

182. 将健康因素纳入交通运输和城市规划是实现可持续交通运输政策双重好处最大化的关键，重点是通过城市设计，减少交通运输的需求和距离，促进城市内部公共交通和非机动出行，以及减少交通运输排放出的污染物数量（世卫组织，2011 年；世卫组织欧洲办事处，2014 年）。

H. 公共空间

183. 该区域的城市，特别是巴尔干地区、欧洲、北美和俄罗斯联邦的历史名城，以紧凑的城市中心闻名，公众广场、街道和花园被视为城市设计的典范，例如意大利的广场、北欧的海滨以及许多城市的公园和花园。从中世纪起，这些地方一直被用作公共集会场地、市场和娱乐场所。然而，它们今天面临郊区化增加和人口老龄化带来的越来越大的压力

184. 公共空间是“一个社会中原则上但并不一定实际上开放给所有公众的所有区域”（Orum 和 Neal，2010 年，第 1 页）。它们是“城市优势”的重要组成部分（Saliez，2015 年）。然而，在快速城市化和城市变迁时期，公共空间承受了来自多方面的压力。在城市化程度高的地区，空间本身就会减少，威胁到可提供的公共空间的数量和人们的生活质量。然而，在北半球，主要挑战是城市的萎缩和老旧，以及城市无序扩张等情况，因为它们的作用和用途发生变化（人居署，2013 年）。

185. 公共空间是城市繁荣的关键。它不仅增加和维持了城市地区的经济生产力，而且增强了社会凝聚力和包容性，可以体现城市特性，所有这些都提高城市居民的生活质量（Saliez，2015 年）。

186. 由于这些原因，过去 20 年中出现了提高城市公共空间质量的趋势，而且在不断扩大。需要从美学、环境、经济和社会角度来看待这一趋势。一般来说，人们希望有高质量的公共空间，因为如果设计得好，它们对城市的每一个人都有用。因此，公共空间有多种意图，这样城市就不单单是一个人们聚集在一起的地方。良好的公

共空间应让城市变得更加美丽，对所有阶层的人都有用，无论其年龄、性别、财富或文化为何。这些方案突显了第三章所述的想利用知识经济和数字革命实现发展和吸引知识型员工的城市的经济竞争优势。

插文 9

城市绿色空间与健康

流行病学近期研究的结果表明，增加城市绿地和让更多的人可以利用绿地有各种健康好处，例如减轻压力、提高幸福感和改善情绪、改善睡眠、改善妊娠结果、降低心血管发病率和降低死亡率。

产生上述健康好处的机制是，欣赏自然环境、加强身体活动以及周围环境的改善（如噪音、空气污染和城市热岛效应的减少）对心理产生影响。

各种绿色空间，如城市街道上的树木、游乐场和院子里的绿地，以及适合锻炼身体的城市公园，有益于人口不同群体（如儿童、青少年和成人）的健康和福祉。

对城市绿地的可用性和可达性进行可比和一致的评估是制定政策的关键，以便优化土地用途，产生健康益处和减少城市人口的环境卫生不平等（世卫组织欧洲办事处，2010年，2013年；Annerstedt van den Bosch 等人，2015年）。

187. 联合国将公共空间列入可持续发展目标 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”，并提出了具体目标：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、便利、绿色的公共空间”。⁵⁶然而，目前讨论的用于衡量该具体目标的指标没有论及公共空间质量问题，而是重点关注公共空间的数量，即公共空间在城市建成面积中的平均份额（人居署，2015 年 a）。

插文 10

未来公共空间论坛

人居署支持的未来公共空间论坛（<http://futureofplaces.com/>）旨在促进公共空间的作用，推动人居三列入该议题。该论坛在一系列研讨会上就处理公共空间问题的理想做法，向政策制定者提出了八条意见：

- (a) 公共空间规划需采取以人为本的做法，确保以可持续的方式开发和和使用；
- (b) 它必须面向所有人，特别是弱势群体，促进代际、社会和经济活动，并收获实行包容的所有好处；
- (c) 它必须尊重使用人数规模和使用行为模式；
- (d) 要建立一个由连通的街道和公共空间组成的遍布全市的网络，不仅要注重空间本身，还要注重形式、功能和连通性；
- (e) 公共空间应通过推动小规模地方经济和税收而具有经济生产力；
- (f) 市场本身不能提供各种公共和私人开放空间。应确保有一个平衡的组合，并确保有可达性；
- (g) 公共空间及其周边建筑要具有社会、经济和环境可持续性；
- (h) 为了丰富公共空间的特性，需要有足够的灵活性来顺应当地的地理、气候、文化和遗产情况，并考虑到文化和艺术元素。

⁵⁶ 可查阅：<https://sustainabledevelopment.un.org/topics>。

188.对于本区域的整合和收缩的城市来说，公共空间的主要策略一方面是改善和增加数量，另一方面是振兴和重新调整用途（Saliez，2015年）。人居署开发的“全球公共空间工具包”提供了各种各样的例子和行动，将关于公共空间的全球性原则与城市政府、城市和城市地区的良好做法联系起来。⁵⁷关键是认识到公共空间不是一个一成不变的单一概念，而是与城市生活和发展的其他方面（从环境和交通到社会生活和经济）紧密相连的。因此，公共空间的改善需要与其他举措同时进行，以处理城市进程其他所有方面的相互联系，如交通与破旧地区重建之间的联系，从而可以改变人们对整个地区（甚至是城市）的印象，例如芝加哥的千禧公园（美国规划协会，2015年）。

189.然而，出现了相反的趋势，即一些公共空间的私有化（Vasagar，2012年），一些国家通过私人开发实体收购公共空间后，限制人们享有这些公共空间（Garrett，2015年）。鉴于公共空间在城市生活和城市经济中的重要作用，城市、市镇、区域和国家各级政府需要监测这一趋势，同时改善硬地绿色公共空间，充分发挥其潜力。

插文 11

街道的作用

本质上，街道是任何城市聚集区的动脉。它们将社区、企业与人联系起来，赋予城市生命，促进（有时甚至决定）城市的发展。

然而，在欧洲经委会区域人口、老龄化、家庭规模和城市结构的趋势不断变化的背景下，街道的作用也在不断发生变化（人居署，2013年）。城市无序扩张损害了街道在城市公开形象中的重要性，因为街道比密集的城市核心更快、更迅猛地丧失了公共空间的作用（同上）。未来公共空间论坛将街道设想为“社会和经济交流的多式联运网络，构成由相互连接的公共空间组成的城市框架”（未来公共空间，2015年）。为实现这一愿景，必须认识到街道是“城市结构最重要的组成部分”并尊重它的价值（Porta，2014年）。

人居署注意到欧洲、北美洲和大洋洲出现了一个日益增长的趋势，即减少街道上的汽车，增加骑车的人和为行人提供方便（联合国人居署，2013年）。一个突出例子是，哥本哈根只有四分之一的通勤者开车上班（Gehl，2013年，第64页）。经过五十年和后来四个发展阶段后，该市从一个方便交通的城市变成了一个方便人的城市，2013年获得了“世界最宜居城市”称号（同上，第71页）。以个人交通工具普及的城市，如莫斯科（同上，第44页及以下）和纽约（同上，第38页及以下），在这方面也取得了令人瞩目的进展。

对街道进行改造可解决许多城市问题，如公共空间的作用和用途、基础设施的改善、刺激经济、减少环境问题和温室气体排放。这里的例子带来了希望，表明街道的作用得到重新考虑，趋于采用更加以人为本的办法，最终提高城市生活质量。我们希望更多城市采取这一办法，因为“街道建不好，城市就永远建不好”（Porta，2014年）。

I. 结论

190.本章评估了如今影响城市公平的主要因素，包括住房、公共空间、交通的可负担性和可得性及其对健康的影响。

191.本章强调指出解决住房市场在2008-2011年金融危机后完全失灵问题的重要性。它表明负担能力缺失是获得体面、健康和适足住房的关键挑战。提供优质、低成本

⁵⁷ 见人居署全球公共空间工具包，可查阅：

<http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/10/Global%20Public%20Space%20Toolkit.pdf>。

住房至少部分打破了住房条件差与贫困之间的联系。然而，过去二十年来，由于私有化、供应减少和拆迁，欧洲经委会区域西欧国家的社会住房单元减少了。在东欧国家，国家公共住房的数量也因私有化而大幅减少。无法获得适当的经济适用房损害社区，损害经济和未来，阻碍实现联合国设立的可持续发展目标。⁵⁸

192.应对这些挑战需要在住房领域采用新的办法。国内市场的分化突出表明城市和城市地区今后在根据当地情况制定住房政策过程中开展合作的重要性。

193.需要住房的人口群体不同，表明住房需求多样化，必须根据新的人口趋势行事，并需要修订住房政策（欧洲经委会，2015年）。

194.欧洲经委会国家面临采用满足新出现的各种不同需求的更有创新的解决办法，来重新修订二十一世纪初金融危机前就有的老住房政策的挑战。本报告旨在通过强调住房重要性和住房其与周边城市结构（包括卫生和公共空间）的关系来支持这些努力。

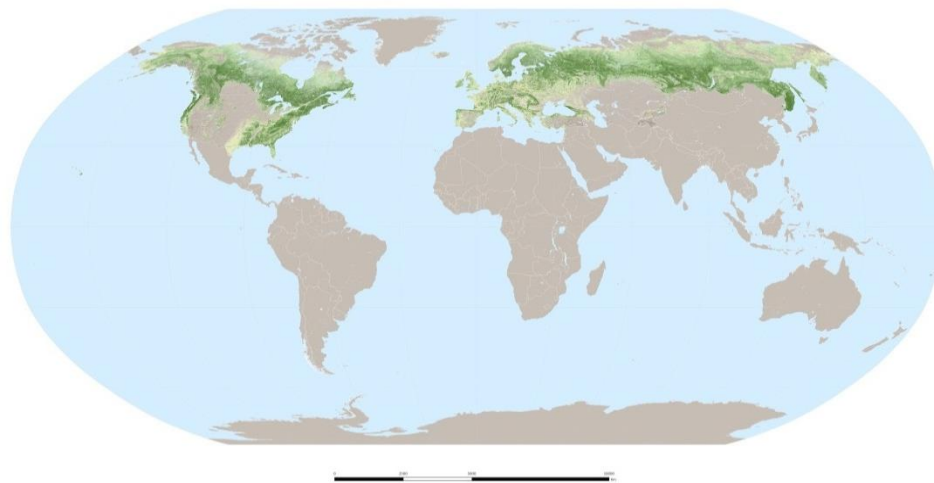
五、 环境和环境风险

A. 环境背景

195.欧洲经委会区域几乎覆盖整个北半球。它位于北回归线和北极圈之间，有许多地理特征，包括北部的永冻土和针叶林与南部的沙漠和地中海盆地。世界上三分之二的主要湖泊（35个中的23个）和一半主要河流（54个中的27个）位于该区域。密西西比州-密苏里州、莱茵河-多瑙河和伏尔加河以及美国和加拿大的大湖区的巨大河流系统都维系着一些重要城市群。丰富的淡水资源不仅对这些城市的宜居性，而且也对他们面临环境挑战，具有十分重要的意义。

图 21

欧洲经委会区域的森林分布图



⁵⁸ 本章主要参考资料来源包括：欧洲经委会，2015年；无家可归问题欧洲观察站，2014年；欧盟委员会，2015年；Fernández Evangelista 和 Jones，2013年；约瑟夫朗特里基金会，2013年；为欧洲提供住房组织，2015年；美国住房和城市发展部，2014年；一个欧洲，2014；经合组织，2013年和2015年；经社部，2014年；欧洲经委会，2009年；欧洲经委会，2015年a；《联合国日内瓦办事处可持续住房宪章》（E/ECE/1478/Rev.1）；人居署，2011年和2013年a。

B. 环境多样化的次区域

196. 该区域的国家在不同程度上面临着大量的环境挑战，其中最常见的挑战是气候变化。该区域仍然是世界上人均温室气体排放量最高的区域之一，占全球排放量的很大一部分。传统上，公众舆论重视环境保护和城市生活质量。虽然这种支持在该区域因地方而异，但是各个城市采取许多举措来保护城市环境和缓解气候变化。过去 20 年来实施的环境和气候政策已经产生重大益处，包括化石燃料使用过程中排放的温室气体减少，以及水和空气污染明显减少。城市河流和海滨得到了治理，海滨得以恢复。非机动车方式得到加强，例如推行公共自行车租赁，许多国家的公共交通工具得到加强。⁵⁹

197. 近郊城市化和城市无序扩张增加了对环境和人类健康的压力。空气和噪音污染以及生物多样性丧失、土壤退化和土壤被覆盖问题一直引起关注。⁶⁰ 交通量的增加加重了空气和噪音污染，使其达到有害水平，交通运输行业排放的温室气体有所增加（欧洲环境署，2015 年；东南欧次区域报告；美国次区域报告；东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域报告）。在某些地区，由于供水系统状况恶化、废水管理欠佳和循环利用能力减弱，水污染问题日益严重（同上）。

198. 该区域的极端天气事件增多。除了洪水和热浪外，该区域南部所有地区出现干旱，有时引发火灾。美国西海岸、南欧和高加索地区也有地震和山体滑坡等其他特定灾害风险。美国也遭受飓风和龙卷风的侵袭，有时会发生冰暴和火山喷发。⁶¹

199. 从整个区域来看，未连接能源网络的人口百分比很低。然而，与公平问题一样，从可负担性、安全性和供应稳定性来看，获取干净和高效能源仍然是一个重大挑战。欧洲经委会国家有能力考虑今后的能源系统以及从化石燃料过渡到新的绿色技术。

200. 到目前为止，环境政策和技术驱动的能效收益还不足以按期望有系统地全面转向绿色经济（欧洲环境署，2015 年）。在一些国家中，已将环境保护进展列入立法，但尚未完全落地实施。正在进行经济转型期的国家尤其是这样，因为环境政策和政策的实施只是它们面临的许多挑战中的两个挑战。但许多地方已取得了重大进展，尽管目前注重消费的生活方式和通过增长积累财富的期望是以牺牲环境为代价的（东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域报告）。

⁵⁹ 美国次区域报告。

⁶⁰ 用混凝土或沥青覆盖的地面无空隙，会减少蓄水和增加径流。这可加剧洪水风险和热岛效应。

⁶¹ 全球地震灾害图，可查阅：<http://gmo.gfz-potsdam.de/>；和《2015 年关于减少火山灰和风险的全球降低灾害风险评估报告》，可查阅：<http://www.preventionweb.net/english/hyogo/gar/2015/en/bgdocs/risk-section/GVMc.%20Global%20Volcanic%20Hazards%20and%20Risk%20Technical%20background%20paper%20on%20volcanic%20ash%20fall%20hazard%20and%20risk.pdf>。

插文 12

投资/促进绿色增长/绿色基础设施——联合王国绿色投资银行

为了到 2050 年时减少碳排放量，到 2020 年时增加可再生能源的发电量，联合王国估计在今后二十年中需要投资 2000 亿至 1 万亿英镑（www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmenvaud/505/505.pdf）。由于传统资金来源只占这一数额的一小部分，因此政府需要采取行动弥补由此产生的资金缺口，推动更绿色的经济。

这催生了“世界上第一个致力于促进绿色经济的投资银行”（www.gov.uk/government/organisations/uk-green-investment-bank）。绿色投资银行凭借英国政府提供的 38 亿英镑，为无法获得私人资金的“创新、环保领域”提供资金并推动对这些领域的投资（同上）。除其他举措外，它还通过 10 点计划促进智能绿色城市，资助以下领域的项目：区域供热和分布式可再生能源；变废物为能源；低碳公共汽车队；电动车基础设施；低能耗街道照明；节能建筑改造；以及数据和通信基础设施（英国绿色投资银行，2015 年）。在 2014/15 年这个业务年度中，它资助了 22 个新项目，总共投入资金 7.23 亿英镑（www.greeninvestmentbank.com/media/44799/gib_annual_report_2015_aw_web.pdf，第 14 页），成为联合王国最活跃的绿色经济投资者，并在运营的第二年实现盈利（同上）。

绿色投资银行是新治理模式的一个令人感兴趣的例子，它把自上而下的政府行动与自下而上的以社区为主的方法结合起来，以便利用新举措分布在城市和地区的特性。它起范例的作用，表明政府的坚定行动可以指导和支持经济行为体走向更加绿色的经济。

该银行的下一个里程碑是实现私有化，目前正在进行中。这将使它有更大的自由，在私人资本市场中借款和贷款（<http://www.theguardian.com/environment/2015/oct/15/green-investment-bank-will-be-taken-out-of-ministerial-control>）。

201. 预计该区域城市气候变化的影响主要与极端天气事件有关，热浪和洪水的发生频率和强度预计会增加。土壤被覆盖和热反射表面加强这些事件对城市的影响。城市热岛的温度有时比周边地区高 15°C（Armor，2016 年）。在人口老龄化的地区，这是一个必须认真研究的问题。土壤被覆盖也会增加洪水风险，因为它降低了土壤吸收水分的能力。

C. 气候变化

202. 整个区域的城市受到气候变化的影响。与工业前水平相比，泛欧区域的平均气温上升了 1.4°C（欧洲环境署，2010 年）。北美 1895 年后的相应数字为 0.7 至 1.1°C（Melillo 等人，2014 年）。这些温度变化给城市带来了一系列后果，包括重大和极端天气事件增多，例如洪水和空气污染，特别是火灾（加利福尼亚）和有控制的农地焚烧（莫斯科地区）造成的空气污染。许多国家的沿海城市将受到海平面上升的影响（Field 等人，2007 年），而干旱地区面有可能发生干旱和荒漠化。遥远的北部地区的城市和城市聚集区面临着特殊情况，融化的永冻土逐渐给基础设施的维护并给生产带来问题，增加发生山体滑坡和泥石流的风险。

插文 13

适应/缓解气候变化与健康

气候变化对人类健康的影响集中在但不限于城市地区。气候变化正在通过更加剧烈和频繁的极端事件（如热浪和洪水），改变水、空气和食品质量和数量、生态系统、农业、生计和基础设施，从而对健康产生不利影响。这些影响分布不均。人口密集和老年人口较多的城市和城市地区尤其易受影响。

需要采取健康适应变化措施来保护健康免受气候变化影响。这包括提供极端天气（如热浪和洪水）早期预警和行动计划，以及监测、监视和控制传染病及加强卫生系统。这些可以纳入城市规划工作。

许多行业（运输、废物管理、农业、营养和医疗服务）的减少温室气体排放政策和措施产生健康效益。这对那些推动创新的城市尤其重要（世卫组织欧洲办事处（2010年a和2015年））。

203.在该区域的许多城市中，交通运输目前是空气污染和温室气体排放的重要来源（人居三俄罗斯联邦人类住区发展国家报告草案（2015年）；区域环境中心，2006年；欧洲环境署；2015年）。虽然欧洲城市在保护自然环境和减少碳排放方面取得了重大进展，但是它们的共同努力还跟不上欧洲公开表明缓解气候变化雄心。能源生产是造成温室气体排放的另一重要因素，它不仅是美国碳污染最大的来源（欧洲环境署，2014年），也是后苏联国家和东南欧部分技术和生产落后地区的碳污染最大来源（开发计划署，2007年）。

插文 14

该区域是国际气候和能源政策的主要利益攸关方

在应对后碳时代转型挑战的同时，很多人开始关注城市的作用。在许多成员国中，城市已经在向绿色经济和低碳发展转型方面起领导作用。城市地区布局紧凑，人口密度高，城市地区是实现资源节约型绿色经济增长的天然试验场所。

这些认真采取气候行动措施的城市和地区制定了目标，以便增加可再生能源在能源供应中的份额。水电、风能、太阳能光伏发电、太阳能供暖、地热能、潮汐能和波浪能都是不直接排放温室气体的可再生能源（尽管建造发电设施时会间接排放温室气体）。

在气候中和方面，建筑业是能源终端使用的优先领域。许多国家已经要求将低能耗作为所有新建筑物的性能标准。一些受欢迎的住房开发包括所谓的“被动式住屋”。

被动式住房标准最初是在1988年确定的。1990年在德国的达姆施塔特建成了第一个这类房屋。被动式住房主要针对较冷的欧洲气候条件设计，与正常住房相比，供暖能耗降低90%，与低能耗建筑相比，供暖能耗降低60%。它们甚至可以脱离电网运行，且与较传统的建筑相比，运行成本更低。在奥地利、德国、斯堪的纳维亚国家和瑞士，这些建筑已经流行了好几年（欧洲经委会，2012年）。

插文 15

气候变化解决方案

欧洲经委会提供了应对气候变化的解决方案

欧洲经委会开发的联合国未来内陆运输系统建模工具比较了不同运输政策今后对二氧化碳排放产生的影响，以加强知情决策。

内陆运输是地球上最大的一个温室气体排放源。欧洲经委会世界车辆法规协调论坛倡导提高车辆节能性能从而减少排放的标准。

欧洲经委会通过其泛欧运输、卫生和环境方案，促进可持续的城市交通，包括增加非机动车模式，如骑自行车和步行。欧洲经委会希望通过围绕智能交通系统开展的工作，加快转用环境友好型交通方式，并通过避免拥挤和保持交通畅通来减少排放。

《跨界水道和国际湖泊保护和利用公约》帮助拥有共同流域的国家一起适应气候变化，提高它们应对灾害和缺水的能力。覆盖地球 20% 以上无冰陆地的 30 多个流域已经在《公约》网络内交流了适应经验。

温室气体排放和一些主要空气污染物的来源相同。因此，欧洲经委会通过减少空气污染，也在气候方面产生共同效益，加强了全球缓解努力。欧洲经委会《远距离越境空气污染公约》设定了减排目标，公约的缔约方自 1990 年以来共同将欧洲的某些物质的排放量减少了 40% 至 70%。

《奥胡斯公约》由欧洲经委会制定，其《污染物释放和转移登记册议定书》提高了社区污染物排放的透明度。

204. 向所有利益攸关方提供信息，包括污染者的信息，是妥善管理环境资源和化学物质以及缓解和适应气候变化的重要先决条件。《奥胡斯公约》及其《污染物释放和转移登记册议定书》为提高包括社区污染物排放源在内的环境信息透明度提供了有效的框架。因此，城市已经开始了气候和环境外交，它们积极参与举措和网络，如能源城市、⁶²地方政府促进可持续发展协会（欧洲）、⁶³欧洲绿色首都奖、⁶⁴联合国市长契约、⁶⁵以及欧洲联盟市长盟约。⁶⁶甚至在气候变化并不是公共辩论主要议题和大多数人对这一问题态度不明朗的国家也有这些活动。

205. 应对气候变化的举措采用各种不同的形式。美国目前正在寻求通过提高出厂车辆的燃油经济性标准来减少碳污染（国家交通安全管理局，2012 年）。住房能源效率是大约 190 个承诺加强节能的地方组织的关注重点（O.Golubchikov 和 A.Badyina；人居署，2015 年；东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域报告）。东欧和中亚国家及俄罗斯联邦也正作出类似的努力，那里寒冷的大陆冬季需要长时间的供暖季，以及适当的建筑绝缘和基础设施（东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域报告）。面对能源效率较低的情况，一些国家已经启动了国家特别方案和供资机构，以推动大规模采用节能做法（白俄罗斯和俄罗斯联邦）。其他国家正在实施试点方案和进行初步评估，如亚美尼亚、哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦（核证减排量，2014 年）。

⁶²能源城市的进一步信息，参见：<http://www.energy-cities.eu/>。

⁶³地方政府可持续发展理事会的进一步资料，参见：<http://www.iclei-europe.org/>。

⁶⁴欧洲绿色首都举措的进一步资料，参见：http://ec.europa.eu/environment/europeangreen-capital/index_en.htm。

⁶⁵市长契约的进一步信息，参见：<http://www.compactofmayors.org/>。

⁶⁶市长盟约的进一步信息，参见：<http://www.covenantofmayors.eu/>。

但总体而言，这些国家和东南欧的新型节能住房的建造规模不大，能源效率是这些地区减少能源需求、温室气体排放和空气污染的关键（开发署，2007年）。

206. 该区域的某些趋势，例如通勤时间增加以及流行能源需求较高的独立和半独立住宅，特别是城市的无序扩张，削弱了为缓解气候变化做出的广泛努力。无序扩张直接导致温室气体排放增加（欧洲环境署，2015年a）。

D. 空气、能源和土壤

207. 城市地区空气污染与气候变化问题密切相关。2011年，颗粒物仅在40个欧洲国家中就造成458 000人过早死亡（欧洲环境署，2015年b）。⁶⁷ 尽管在处理这一问题方面取得了一些进展，但仍有数百万人受污染物含量超标的影响（同上）。美国环境保护局估计，到2030年时，健康和气候效益在美国可能高达486亿至821亿美元。将通过一个电力部门到2030年时把二氧化碳排放量降到比2005年排放率低30%的水平来实现，它还会产生减少大气污染物排放的重大共同效益（美国环境保护局，2014年）。

208. 电力生产是东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域空气污染的主要来源之一，该区域仍在处理旧工业制度的后果。许多城市需要解决这个问题，但往往没有这样做，或者没有优先考虑这样做。例如，许多经济依赖重工业的城市在提高污染行业的技术能力方面投资不足。东南欧国家在很大程度上依赖煤，取暖则靠烧木材的炉子。因此，能源部门在区域排放量中的比例最大，是最大的污染来源（开发署，2007年）。同该区域的缓解气候努力一样，治理空气污染的举措需要解决运输和能源生产问题。⁶⁸

209. 自2009年以来，美国环境保护局已经最后确定了轻型和重型车辆的排放标准（美国环境保护局，2013年）。适用的标准预计节省大约40亿桶石油，并减少约20亿公吨当量的温室气体排放量，净效益高达3980亿欧元（美国环境保护局，2012年）。欧盟也将实施更严格的车辆排放标准，增加可再生能源份额（从2003年的12.6%增至2013年的23.2%），而家庭能源消费总体来说仍在增长（从2003年到2013年增长了5.1%）（欧盟统计局，2015年）。然而，这两个次区域的汽车行业发生了令人震惊的丑闻，它们涉嫌篡改很大一部分车辆的排放信息，车辆的某些污染物的排放量是官方标准允许值的30倍以上。大多数后苏联国家优先解决能源效率问题，实现住房存量现代化和工业现代化以降低能源成本（在许多情况下进行进口），减少温室气体排放和空气污染（东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域和东南欧次区域报告）。

⁶⁷ 更多最新全面信息，参见：“世卫组织，2012年环境空气污染疾病负担：结果摘要”，参见：www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/AAP_BoD_results_March2014.pdf；或ECE/CEP/2015/L.3号文件第9段，参见：<http://www.unece.org/index.php?id=38470#/>。

⁶⁸ 此外，在本文中值得一提的是城市空气污染监测问题。例如，可参见ECE/CEP/2015/L.3号文件，第13-17段。

插文 16

空气污染、噪音和健康

在环境因素造成的疾病负担中，空气质量是最大促成因素。据估计，欧洲经委会区域 2012 年有近 60 万人的过早死亡与环境空气污染有关。大部分是吸入颗粒物所致。即便污染物浓度较低，空气污染也会对健康构成威胁，由于受空气污染影响的人数量很大，它在所有国家中造成很高的发病率和死亡率。

总体而言，在过去几年中，该区域所有有数据的城市的人口加权 PM10 和 PM2.5 平均接触量未发生重大变化。在对颗粒物进行监测的欧洲城市中，有高达 94% 的人每年接触 PM10 和 PM2.5 的水平超过世卫组织空气质量准则中设定的 PM10（20 微克/立方米）和 PM2.5（10 微克/立方米）指标（年度平均值（世卫组织，2006 年））。这明显增加了健康风险。

在一些地区，如东欧、高加索和中亚，需要进行更多的监测来量化空气污染对健康的影响（www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0018/276102/Improving-environment-health-europe-en.pdf?ua=1；www.who.int/phe/health_topics/outdoorair/databases/en/）。

环境噪声对健康的影响是欧洲普通公众和政策制定者日益关注的问题。

世卫组织欧洲办事处和欧洲联盟委员会联合研究中心 2011 年开展的疾病负担评估表明，欧洲西部每年至少因交通噪音损失 100 万健康生命年。大都是道路交通噪音造成的睡眠障碍和烦恼是环境噪声的主要疾病负担。由于东南欧和新独立国家没有受噪音影响的数据，因此不可能估计整个世卫组织欧洲区域的疾病负担（http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/136466/e94888.pdf?ua=1；其他有用的参考（即使不是来自世卫组织）：<http://www.eea.europa.eu/publications/noise-in-europe-2014>）。

210.在整个欧洲经委会区域，土壤流失和退化是大问题，“土地开发和基础设施建设导致的土地流失率高于土壤侵蚀”（欧洲环境署，1999 年，第 183-202 页，特别是第 187 页）。城市化、基础设施开发和土壤侵蚀是土壤退化的主要原因（同上，第 183-202 页）。土壤被覆盖主要是在城市无序扩张过程中在以前的天然或农业用地上修建道路和房屋造成的（欧洲环境署，2015 年 a）。如今欧洲联盟近郊区的人口密度只有城市人口的一半，但它们的建设用地比例相同（欧盟委员会，2012 年，第 8 页）。1990 年至 2006 年期间，土地征用增加了近 9%，而总人口仅增长了 5%（同上）。各种因素造成了欧洲联盟的土地征用，例如人们追求更高的住房质量，即有更大的人均生活空间和更加环保、更有利于家庭的环境（同上，第 10 页）。与人口增长相比，生活方式和消费模式的改变更多导致这一情况（同上）。

211.无序扩张对城市地区的宜居性产生了不利影响。它已对预期寿命、经济流动、交通选择以及个人健康和安全感产生了不利影响（美国精明增长联盟，2015 年）。后共产主义的土地和住房供应逐步转为市场体系，导致城市无序扩张，这也会给这些国家城市腹地的土壤带来更大的压力。

E. 水

212.在该区域的部分地区，特别是中亚、东欧、东南欧和美国，大部分供水基础设施在不断老化，需要进行大幅调整和现代化改造（可持续社区伙伴关系，2013 年；东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域报告；开发计划署，2007 年）。渗漏和缺乏周密的废水管理和再循环系统影响到这些国家都市地区的水质（开发计划署，2007 年，第 127 页）。在当地，地震与气候变化一样，加剧了这些问题，造成了水资源短缺（东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域报告）。许多城市用水量已高

于当地地下水位的可持续水平（例如伊斯坦布尔、洛杉矶和旧金山），一些最大城市的用水量预计会增长，这很可能成为一个最大问题。

213.但是，也有许多积极的例子。例如，俄罗斯联邦在社区服务中采用了提高资源效率的措施，在 2006 年至 2013 年期间，将家庭人均日用水量从 184 升降至 133 升（人居三关于俄罗斯联邦的人类住区发展国家报告草案，2015 年）。美国政府提供国家资金，鼓励对各种改善水质基础设施项目的投资（可持续社区伙伴关系，2013 年）。近年来，这些方案平均每年提供超过 44 亿欧元的资金，用于资助废水处理、污染源管理、流域和河口管理等水质保护项目（美国环境保护局，2014 年 a）。

F. 减少灾害风险

214.洪水和山体滑坡是整个区域的共同风险。就地区而言，人们面临热浪、干旱和随之而来的野火，主要是在北美南部地区；东南欧，包括地中海盆地；和高加索地区。地震在南欧、亚美尼亚、土耳其和美国西海岸构成威胁，北美则遭受飓风和龙卷风的威胁，（联合国减少灾害风险办公室，2015 年）⁶⁹。该区域的部分地区，减少灾害风险比其他地区更为紧迫。最大威胁是洪水，它对城市地区的生活质量产生了相应的不利影响，并在某些情况下危及公众的生活。

215.易受影响的程度不仅是危害和风险决定的，而且也是受影响的人的缓解和适应灾害的能力决定的。这表明预警系统、减灾和灾害管理计划对于避免人员伤亡和财产损失至关重要。许多欧洲国家已制定这些文书。然而，最近的经验表明，这些计划的效果有限，因为各个经济部门、地理区域和管理层没有充分采纳这些计划。2009 年意大利的拉奎拉地震表明了重建工作的难度，因为争议和腐败阻碍它的进行。在东南欧，固有的社会经济和空间脆弱性以及缺乏体制能力，使该区域的城市极易受这类危害引起的重大灾难的影响（联合国减少灾害风险办公室，2015 年，第 8 页）。地方主管部门称，在减少灾害风险领域采取措施的“技术和财政能力不足”以及缺少缓解灾害风险方法，是他们面临的最重大挑战（同上）。

216.北美做出了很多努力，在 2005 年新奥尔良卡特里娜飓风和东海岸城市桑迪飓风后，吸取灾害预防和灾后重建工作的经验教训。一些联邦政府机构已经启动了旨在提高应对潜在危机的技术能力的举措。过去 20 年里，为了应对这些自然灾害、极端天气和恐怖行为，联邦政府在帮助州和地方政府处理灾害风险（如国家灾害恢复框架）方面发挥了更大的作用。这些亮点表明，欧洲经委会区域所有国家首先要在土地利用、水和森林管理计划中列入和融入减灾和适应战略，确保战略取得成功（开发计划署，2007 年，第 174 页）。

G. 结论和趋势

217.环境问题继续对该区域的城市产生不利影响。关键的问题是气候变化、水、空气和土壤质量，以及极端天气情况和自然灾害。这些问题以不同的方式和程度影响北半球各次区域，但仍然可以看到一些共同点。

218.首先，目前的气候变化使许多困难和问题变得更加严重，该区域城市对气候变化的人均贡献率最高。从美国的飓风和龙卷风，到巴尔干的洪灾和高加索的干旱，极端天气事件正在变得更加频繁和剧烈。

⁶⁹ 美国联邦紧急事务管理局。灾害公告，参见：www.fema.gov/disasters。

219.其次，该区域目前的经济状况和城市生活方式正在转向综合环境可持续性，但城市无序扩张等情况不仅导致土壤被覆盖状况和交通量日益增加，还加剧了空气污染、气候变化和城市群中的局部地区热岛问题。这些事态发展可大大降低城市生活质量，严重加剧全球气候变化问题，对贫困国家影响最大。

220.第三，人们越来越意识到保护环境有助于提高城市生活质量。城市和地方主管部门正在采取各种举措和做出各种努力来缓解城市生活方式对环境的影响。它们正在进行国际知识交流和联网，并积极开展外交活动。尽管有这些值得称赞的举措，但如果这些城市希望兑现保护环境的雄心勃勃的承诺，还需要做更多的工作。

221.该区域正在朝着正确的方向采取有希望的创新步骤。城市正把技术和数字进步的优点和优势综合起来，以便保护环境和减少温室气体排放。欧洲委员会承认并奖励城市为推进可持续发展做出的努力和取得的进展，并通过无害环境的政策规划和提高生活质量（例如通过欧洲绿色首都奖⁷⁰）。越来越多的公司认识到这一议题是通向未来商业模式的途径，更加积极地在绿色城市和可持续发展领域中开展活动（如西门子绿色指数⁷¹）。

插文 17

欧洲经委会多边环境协定

欧洲经委会谈判了五项环境公约（又称多边环境协定），它们都已生效：

- (a) 《远距离越境空气污染公约》
(<http://www.unece.org/env/lrtap/welcome.html>)；
- (b) 《越境环境影响评估公约》 (<http://www.unece.org/env/eia/welcome.html>)；
- (c) 《保护与使用越境水道和国际湖泊公约》
(<http://www.unece.org/env/water.html>)；
- (d) 《工业事故跨界影响公约》 (<http://www.unece.org/env/teia.html>)；
- (e) 《在环境问题上获得信息、公众参与决策和诉诸法律的公约》
(<http://www.unece.org/env/pp/welcome.html>)；

欧洲经委会秘书处为多边环境协定理事机构提供服务，并帮助它们监督条约的执行情况。虽然欧洲经委会的许多环境公约开始的时候是区域性文书，但其中一些已经或正在成为全球性文书，而且长期以来在这些多边环境协定下开展的工作包括该区域以外的国家。最近的《污染物释放和转移登记册议定书》已经被定为是一项向全球“开放”的议定书。这一趋势凸显了欧洲经委会多边环境协定的影响，改变了欧洲经委会区域内的法律环境和自然景观。若干议定书对五项公约进行了补充，其中包括：

- (a) 《关于水与卫生的议定书》
(http://www.unece.org/env/water/pwh_text/text_protocol.html)；
- (b) 《环境战略评估议定书》 (http://www.unece.org/env/eia/sea_protocol.html)；
- (c) 《污染物释放和转移登记册议定书》
(<http://www.unece.org/env/pp/prtr.html>)；
- (d) 《关于工业事故跨界影响对跨界水体造成损害的民事责任和赔偿的议定书》（未生效） (<http://www.unece.org/env/civil-liability/welcome.html>)。

⁷⁰ 参见：http://ec.europa.eu/environment/europeangreencapital/index_en.htm。

⁷¹ 参见：<http://www.siemens.com/entry/cc/en/greencityindex.htm>。

六、 城市治理

A. 城市治理简介

222.1976 年人居一会议承认城市化进程对于人类住区发展的重要性和这一进程产生的影响。然而，由地方主管部门在其中发挥独特作用的城市治理和人类住区概念只是在人居二（1996 年）才作为会议成果出现的。“人居二”会议通过的《伊斯坦布尔宣言》（1996 年）承认地方主管部门在城市规划和管理方面发挥重要作用，呼吁“承认地方主管部门在实施《人居议程》方面发挥的作用”，并支持加强它们的财务和机构能力。

223.应将目前的城市化进程视为促进可持续发展的工具。城市和区域规划当前面临的挑战明确建立发展和城市化之间的联系：解释后者如何创造社会、文化、环境和经济价值，并促进公众参与民主统一决策进程。

224.城市治理是指民选地方政府和城市关键利益攸关方（商业协会、工会、民间社会和公民）就如何规划、资助和管理城市地区做出决定的过程。这对于塑造城市地区的物理和社会特征至关重要，并影响到地方公共服务的数量和质量以及提供服务的效率。此外，它也决定了费用是否公平和有效地在整个城市区域中分担。它还影响居民接触地方主管部门、参与地方决策、以及追究地方主管部门责任的能力。

225.多级治理在处理与欧洲一体化相关的问题，特别是确定国家、区域和地方行政机构之间如果分配权力过程中提出的一个现代理念。它强调各级政府在有效管理属地进程中的重要作用和它们彼此之间的互动与合作。

226.把城市打造成“发展引擎”的公众重点关注善治、经济增长、有效发展和公共福祉。在提升在全球经济中的竞争力的同时，还必须发展可持续的地方经济，保证地方企业和行政机构拥有技能和资源，以解决社会不平等和空间隔离问题。治理体系需要适应不断变化的情况，纳入空间办法。公共服务和城市战略需要适应各种情况，包括预算削减、人口减少，移民人数增加以及经济表现不同。

227.确定善治的方法很多，相对简单的一种方法是看经商的方便程度。世界银行的报告称，政府应建立简单且透明的监管体系，以促进经济增长，让企业能够集中精力开展核心活动，无需在行政程序方面花费太多精力。

B. 城市治理

228.欧洲经委会研究（欧洲经委会，2013 年）表明，该区域城市治理大多实行分散化管理，联邦/国家政府的权限通常仅限于制定政策和立法，建立规范和标准，为住房提供补贴。国家通常制定城市政策，但在绝大多数情况下由地方来实施。

229.在过去十年中，该区域出现了权力下放的趋势。东部城市实现了从中央计划经济到市场经济的过渡，承担起负责城市经济、特别是社会和文化事务的新的重大责任。在西部地区，特别是经济和金融危机之后，各国进行了结构改革，将发展住房和基础设施的责任从国家政府下放给地方各级政府。在许多国家中，基础设施私有化后，政府不再提供住房，这也为私营部门提供了更多的行动机会，取得了不同程度的成功。

插文 18

欧洲和北美负担得起的土地和住房（人居署，2011 年）

研究调查了欧洲和北美负担得起的土地和住房情况，探讨了住房供应、条件、可得性和质量的主要趋势，并分析住房政策反应和做法。研究就地方、国家和国际增加负担得起的住房供应的重大政策举措提出了建议。

城市效率：关于城市能效政策的全球调研（C40 城市气候领导集团，2014 年 11 月）

该汇编为全球的城市官员提供信息资源，供它们在设计新的建筑能效政策或审查现有政策时使用。该项调研应有助于填补有关城市提高建筑能效活动的证据差距。因此，调研结果应提供给在该领域开展工作的所有人员，包括研究人员。

230. 由于该区域各地最近出现的趋势，区域和地方政府的责任增加了，以制定提供社会住房或经济适用房的框架，包括提供贷款，制定城市条例，批准城市计划，以及投资城市基础设施。现在，地方主管部门必须与国家政府分担提供住房补贴的责任，同时与私营部门一起管理房产。其他关键利益攸关方也参与了这一进程：

(a) 私营部门如今是住房、贷款和不动产管理服务的主要提供者，并参与（欧洲经委会研究中的约 40% 的答复者认同）投资城市基础设施、水和卫生设施，这表明了公私合作的趋势。在一些国家，私营部门还参与管理社会住房；

(b) 非营利组织参与度不高。但它们在一些国家中帮助提供社会住房管理服务和地方能力建设；

(c) 家庭的主要作用是参与房产管理。他们还作为利益攸关方，参与讨论政策、立法、标准和准则。欧洲经委会住房和土地管理国家概况的证据表明，家庭在筹资建造自住房，特别是在为非正规住区提供住房方面，发挥重要作用。

(d) 学术界也越来越多地参与提供能力建设服务，以及编写政策文件、立法、标准和准则。

231. 多级城市治理正在变得越来越普遍。与此同时，经济转型国家城市发展项目的经验表明，地方主管部门在管理缓解气候变化和防备自然灾害等新挑战方面能力不足。这些方面需要进一步发展。⁷²

232. 应鼓励公众参与城市发展的决策程序。在方案未决定之前，允许公众尽早参与是确保效力的关键。《奥胡斯公约》和《促进公众有效参与环境问题决策的马斯特里赫特建议》⁷³提供了一个框架，每天协助公职人员制订和实施公众参与决策的程序。

C. 信通技术应用、大数据、开放数据和基于证据的治理

233. 过去十年，人们日益认识到可以利用信通技术应用来增加公众的参与，创造开放治理模式，支持更高效、更有效的城市治理，确保更多民众能参与辩论，帮助改进公共服务的质量。虽然已认识到这些应用为城市政府体系带来了变化，但是这些变化对治理进程和具体政策领域的影响尚未得到充分证明。

⁷² 参见欧洲经委会“加强经济转型国家的可持续住房和城市发展国家能力”项目，可查阅 <http://www.unece.org/housing/unda.html>。

⁷³ 可查阅 <http://www.unece.org/index.php?id=41803>。

234. 广义而言，“大数据”是一个涵盖面很广的术语，指高频数字数据的数量、质量和多样性的指数式增长。将数据（通话记录、全球定位系统数据、移动银行交易、在线用户生成的内容，如博文和推文、在线搜索、卫星图像等）转换为可供采取行动的信息需要复杂的数字分析，以揭示各大数据集内部和相互之间的趋势和模式。这包括使用其他科学领域的先进计算工具，如机器学习，以揭示大型数据集内部和相互之间尚未发现的趋势和相关性。它需要有高水平的理解能力和公共利益的高度安全（联合国全球脉动，2012年）。

235. 城市推行智能服务可以改变城市规划工作，更好地了解和预测新的挑战。然而，在许多城市，“智能化”仅被视作是口号，人们没有认识到它可以产生以下影响：

- (a) 提高规划工具的效力和效率（重新思考规划工具的设计）；
- (b) 扩大决策进程的范围，加强公众的参与（社区很重要）；
- (c) 为在城市中创建公共和私人空间提供新的机会（技术有助于开发隐藏起来的潜力）。

236. 目前，许多项目正在推出基于 3D 数据技术的服务，然而决策在字面上和法律上仍然集中关注 2D 工具，因此有让用户了解和参与的新机遇。因此，未来的智能服务将不仅限于实用程序，例如适用于某些设施或技术的城市地图，还将转向实现城市框架的情境化（Conti 等人，2012 年）。要取得成功，需要有效利用数据，让它变成对利益攸关方有用的内容，同时带动有效的公众讨论，让公众了解公共部门和私营部门的决策进程。

插文 19

使用联合研究中心地图中的城市类型样本生成的遥感数据获得的分析

欧洲住区地图连贯、协调且顺畅地测绘了城市和农村地区，提供了有关欧洲建成地区分布情况的信息。该地图是基于欧洲联盟委员会联合研究中心（<http://ghslsys.jrc.ec.europa.eu>）研发的全球人类住区分层网格技术，使用从卫星图像中自动提取的信息，绘制建成地区的大陆图（10 米分辨率）。欧洲住区地图可用于对人造环境、包括城市绿色空间进行定量分析。可登陆欧洲环境署数据门户网站（<http://land.copernicus.eu/pan-european/GHSL/view>）获取该地图。它帮助改进欧洲的人口分类方法（Geostat，2011 年第二版）。人造环境的定量分析可为制定城市和农村住区指标提供参考。它可以为交通规划、人口建模以及衡量绿色空间和公共空间的可得性以及环境、危机和灾害管理等其他用途提供帮助。

D. 管理和提供城市服务

237. 城市行政边界不再反映城市发展的物质、社会、经济、文化或环境的现实情况。因此，需要灵活和着眼协商的新治理模式，以便：

- (a) 综合、全面地应对挑战，根据挑战规模建立有相应灵活治理流程的体制以配合采用着眼本地和以人为本的做法；
- (b) 制定能够合作、建立共同愿景和协调相互竞争的目标和相互冲突的发展模式的治理体系；
- (c) 制定增强公众权能、利益攸关方参与和创新利用社会资本（社会创新）的治理模式，扩大有助于公民参与、创新和凝聚力的公共空间；

(d) 根据不同规模（从城市外到城市内）和时间，调整治理体系（欧洲联盟委员会，2011年）。在此方面，前瞻性是尤为重要的工具，有助于管理转型过程，消除不同目标之间的冲突和矛盾，增加对现实情况、能力和目标的理解。

E. 大都市地区治理

238. 大都市地区的治理至关重要。到2025年时，发展中国家的大多数人口将生活在大都市地区，其中许多人将生活在特大城市的人口密集地带（第二章）。这些地区吸引来自发展中国家农村地区以及来自世界其他地方的发达区域的移徙者。⁷⁴ 这些人口密集的城市区域聚集了经济状况各不相同的民众，贡献大量的地方收入，常常要求有更大的自主权和责任。到2028年时，大都市地区将占全球产出的60%，成为国家经济的主要动力。这一趋势正推动人们对增长采用新的思维方式，它要求进行创新治理，管理这一趋势并从中受益。

239. 这些大都市地区人口更稠密，更富裕，对新移徙者更有吸引力，因此需要有区域治理机构来让它们有更好的表现。有没有交通主管部门显然与公民对公共交通服务的满意程度有关。这些结果也表明了大都市和区域治理机构的积极作用（经合组织，2014年）。经合组织近期的工作表明，在大都市地区的边界不符合大都市目前实际运作情况时，协调各辖区和政策领域的治理安排以及政策十分重要（经合组织，2015年a）。

240. 大都市地区的治理尤为困难有一系列的原因。无论有哪些体制安排，也无论周边区域有哪些独特性，大都市治理都必须面对空间不断扩大、多样化、复杂和分隔、人口增加以及机构分散的情况。许多地区还必须应付新的、有时很激烈的地方挑战，包括社会和地域多样性、政府分裂以及在全球市场上的经济竞争力（世界城市和地方政府联合组织，2008年）。大都市地区能否协调和协商采取政府行动十分重要。经济力量强大的国际性城市，如伦敦、莫斯科、纽约、巴黎、多伦多和其他主要城市，已证实了这一点。纽约是“通过市场协调来获取经济竞争优势”治理模式的典范（Kantor，2012年）。

插文 20

纽约三州区

纽约三州区是一个权力高度下放和分散的地区，它有2000多个地方政府，涵盖新泽西、纽约和南康涅狄格州的部分地区。在一些重要方面，它就像是一个由不同政府组成的市场。各个城市和郊区之间的竞争使该区域拥有九项共同的商业发展政策。重要的、事实上的全区域政策是大都市地区竞争的副产品，也是该城市区域各级政府在经济发展和社会政策（如住房）领域采取的集体行动。在经济发展过程中，大都市地区的地方政府一致积极提出了许多共同商业发展方案，无论结果如何。在纽约大都市地区，市场赏罚激励各级政府争取获得竞争优势，约束它们达成共识，推出一些基本相似的全区域政策解决方法。因此，虽然纽约三州区有上千个政府，但通过市场协调，制定了一些稳定的事实上的商业发展和住房政策。但这种依赖性意味着，形成更稳定的政治合作的可能性相当低。如果有任何政府不参与集体行动，它不仅会影响通过谈判达成的政府间协作的成功，也会在政府市场不鼓励考虑社会政策因素时，倾向于做出忽略这些因素的决策。

241. 在发展合作方面，大都市不同结构之间的合作仍然有限，为今后的政策建议和咨询提供了广阔的空间。大都市地区主要是指容纳超过100万居民的大都市圈。就

⁷⁴ 地区委员会、联盟论坛、大都市地区治理、欧洲和全球经验，布鲁塞尔，2011年。

中心性而言，这些地区由各种不同的有特定优势和弱点的结构组成。就发展合作而言，单中心和多中心的大都市地区有不同挑战，但也有不同的好处。需使用不同的标准来了解不同治理结构的主要特点（Blatter 和 Knieling，2009 年；Sellers 等人，2013 年；Mieg 和 Töpfer，2013 年）。

插文 21

发展合作的类型

德国国际合作署的一份报告（GIZ，2014 年）解释了“发展合作的类型和建议”，并从全球角度介绍了大都市区域的广泛专题领域。下表概括了讨论大都市治理问题要考虑的主要标准：

大都市地区的特点	标准	描述	指标
大都市治理			
治理	组织结构	软	- 以非正式能力为主 - 预算数额有限/低
		硬	- 以正式能力为主 - 预算数额大
	指导能力	正式工具	- 正式计划，如法定规划等
		非正式工具	- 以沟通工具、非正式概念等为主
	公众参与	经济工具	- 金融激励政策、市场参与者等
		融入	- 广泛的公众参与进程和工具
	与私营部门一起创建	协商	- 没有参与的条例或很少
		公私伙伴关系	- 与商业界的正式合作
		协商	- 同私营行为体设立的委员会或平台

插文 22

尊重地方政府的有效治理：柏林的例子

谁在治理柏林大都市地区？柏林是大都市结构调整的一个不寻常例子，柏林大都市地区根本不是一个单一的“政策空间”。柏林最初分成 23 个区。因各级政府太多和分散在各地，协调引发了冲突，为了减少这些冲突，柏林 2001 年进行了行政改革，将 23 个区整合成 12 个，各区内再划分分区，形成了多中心的管理结构。目前，12 个区共有 96 个地方政府，每个地方政府覆盖几个街道。这 12 个区有独立的议会、五名区议员和一名区长。2011 年，柏林和勃兰登堡州政府联合发起了一项创新战略（柏林-勃兰登堡州联合创新战略），旨在提供“首都区域长期发展政策框架”。该项政策要在建立在战略技术和创新基础上的经济价值链中实现必要程度的功能和空间一体化。为此，它汇集了各种措施，为持久提高区域竞争力创造条件，实现创新能力、区位分析和营销、优先安排战略投资和统一分配资源的相互配合。采用群组概念是着手这样做的一个途径（有关柏林创新构想：大都市地区内的多中心发展的进一步信息，可查阅 <http://www.stk.brandenburg.de/sixcms/detail.php/bb1.c.323771.de>）。

242.近年来，法国通过地域改革和大都市地区新治理计划，带动了国内生产总值的增长。初步审查表明，马赛-巴黎大都会地区针对交通网络和地方公共政策协调工作进行的治理改革和空间规划，长期来看仅能给国内生产总值带来不到 4% 的增长。

政府宣布的改革将会逐步推出。然而，无法在 5 年到 10 年的时间内全面体现新结构的所有潜在好处，也就是说善治的效果需要相当长的时间才能显现。然而，国内生产总值在今后十年中每年提高 0.1 个百分点是协调大都市治理和规划工作可以带来的巨大回报（Ahrend 等人，2014 年）。最后，在这方面值得反思重要大都市地区的近郊的管理工作，因为协调大都市治理和规划工作可带来不错回报。⁷⁵

插文 23

混合治理

巴黎的情况体现并行的权力统治同一大都会地区的复杂性。与伦敦或柏林不同，巴黎没有真正的大都市治理。巴黎市区面积为 105 平方公里（40.5 平方英里），人口为 224.3 万。同时，城市地区面积为 2 844 平方公里（1 098 平方英里），拥有 1 041.3 万居民，大都市面积为 17 174 平方公里（6 631 平方英里），人口为 1 216.1 万。在谈到经济和人口时，人们所说的巴黎通常是指城区和大都市地区，而非市区。然而，巴黎市长只负责管理巴黎市区，选他当市长的只有巴黎人。例如，伦敦市长可以单方面在大伦敦地区推行自行车共享系统，但是巴黎市长只能在巴黎市区内推行公共自行车租借系统（Vélib）；她必须与毗邻城市协商，努力说服他们推行巴黎市区牵头的计划。法兰西岛区拥有一个区域政府。该区域政府主要负责处理战略问题，例如制定住房目标，起草交通政策等。毫无疑问，区长和巴黎市长是巴黎地区内的两个最有影响力的政治人物。但他们的议程并不一定相同。

插文 24

近郊平台网络

欧洲近郊区域平台（近郊平台）网络（<http://www.purple-eu.org/home/>）代表同时拥有城市和农村特征的近郊地区。这些地区一起努力，最大限度发挥靠近大城市的优势，同时尽量不影响那些令它们与众不同的特点、地形和环境。欧洲近郊区域正面临发展压力。需要重新建立可持续开放空间、可持续农业和城市空间与经济动态之间的平衡。在近郊地区生活和工作的民众面临机遇和挑战。因地制宜的政策和战略应考虑到这些因素。该网络汇集了欧洲联盟的一些区域，包括加泰罗尼亚、都柏林、佛兰德斯、法兰克福莱茵区、法兰西岛、马佐维亚、林堡省、北部-加莱海峡、兰斯塔德、罗纳-阿尔卑斯、萨里、南摩拉维亚、斯德哥尔摩、西米德兰兹郡和大波兰。

F. 中小城市治理

243. 世界上有近一半的城市居民居住在人口不足 50 万的小城市中。但随着时间的推移，这一比例预计会下降。到 2030 年时，大约 45% 的城市居民将生活在这些小城镇中（联合国经社部，人口司，2014 年）。中小城市在稳定经济和为居民提供适当服务方面发挥重要的作用。与大城市相比，中小城市更需要制定有效和高效的善治体系，以便赢得竞争。治理缺失加剧了小城市面临的挑战，包括城市规划体系欠佳、能力建设不足以及未能适应不断变化的土地和经济发展环境。

244. 加强小城市的地方机构和治理是保障未来地位的关键手段（Clark，2015 年）。然而，人们在过去 20 年中集中关注大都市的治理，令较小地区无论在地理上和（或）经济上都处于不利境况（Kunzmann，2009 年）。欧洲经委会区域周边地区尤为如此。与人口更稠密，城市更紧密、相互连接的欧洲、北美沿海和俄罗斯联邦西部相比，在北美、东欧和高加索地区较偏远地区，大城市对二线城市的优势更为明显。因此，由于是二线城市，又远离欧洲经委会次区域地域的核心区，它们的发展更可

⁷⁵ PURPLE 网络代表城市、近郊和农村地区共存的近郊地域。可查阅 <http://www.purple-eu.org/home/>。

能停滞或放慢。此外，如果同时又出现低生育率，年轻人和企业家都移徙到其他地方，造成人口减少，那就迫切需要处理有关挑战（Martin，2014年）。

245.前苏联国家中小城市的命运基本与欧洲边缘城市和北美偏远城市相似。这些城市中有许多不是国家政府城市和地域政策的侧重点。在这些区域，小型住区和农业社区的生存能力很大程度上取决于中小城市的处境和经济潜力。后者受到威胁很可能导致更大范围的区域经济和社会退化（Suvorova，2012年）。

246.在北美和俄罗斯联邦，中小型城市通常经济单一，商业多样化的程度低。这些城市难以适应制造业的衰退，难以重振经济并使之多样化，留住资本和吸引投资。由于人口逐渐移徙到其他地方，这些城市将处于更加不利的境地，越来越脱离国家城市系统。这些问题今后会持续存在。

247.国家政府政策严重影响小城市的表现。如果国家政府更注意这些政策对所有城市的影响，那么该国的中小城市和国家经济表现可能会更好。尤其是如果国家、区域和地方决策体系横向和纵向保持一致，且注重经济发展和空间营造，那么经济表现会更好（欧洲空间规划观测网络，SGDP，2012年）。

248.中小城市体系间的合作计划是指采用适当的方式，支持平衡的多中心城市体系。地方主管部门之间的合作形式包括：简单的“合作地区”（例如西班牙的自治区）、联盟（如西班牙的乡镇结合体、葡萄牙的联盟、法国的联合区、或意大利的市镇联盟）或“城市联合组织”（如荷兰）。

249.欧洲联盟农村地区发展行动联合方案一直是推动这些成功的伙伴关系，尤其在农村地区推行此类关系的最有效的工具之一。该方案通过建立地方行动团体，通常是在边缘的农村地区启动发展倡议的唯一方法。自1950年代中期以来，美国的政府委员会和其他形式的合作安排大幅度增加，以协助规划和提供地方公共服务和为其筹资。加拿大魁北克省的“区域性都市”也是一个很好的例子，证实在农村地区建立这样一个中间实体，可以大大增加发展的势头（经合组织，2005年）。

插文 25

中小型城市的区域专门网络案例

意大利东北部的艾米利亚-罗马涅大区就是一个很好的例子。该区是公认的工业区，也是经济强劲的中间区域。从1995年到1999年，该区的就业增加了4.2%，国内生产总值增加了4.5%左右。该区还拥有重要的文化产业，包含节日、景点和艺术。政策制定者鼓励中小城镇相互建立联系，同时开展具体文化或艺术工作。这种联网和专业化进程最初源于地方私营企业家的独立举措。区域公共主管部门意识到这些行动能够帮助加强文化福利，促进就业和推动旅游，也非正式地支持这一进程（欧洲联盟城市发展网络方案，2011年）。

G. 管理城市周边地区的复兴

250.周边地区位于城市的不同地方。它们随处可见，而不是仅在城市或大都市地区的边界处。如今，周边地区通常有多种边缘化特征。随着城市化的稳步发展，公众期望越来越高。与此同时，欧洲经委会区域的许多地方仍处于经济停滞期。因此，城市在拥有竞争力、包容性、高效率和宜居性方面正面临越来越多的压力。需要明智有效的治理机制，以促进周边地区的复兴。在这些地区进行规划的必要前提是采用基于地区的办法，确定主要行动领域，有关行动包括：投资公共空间的复兴和重

新布局；确定以项目为导向的做法，加强社会包容举措；实施推动地方经济的项目和活动，从而带动周边地区的就业。

251. 社区振兴一直是令人关切的问题，尤其在周边地区。全球化和最近的经济危机造成了传统工业的损失，也严重影响了许多社区，切断了它们与经济、社会和政治主流的联系。

252. 许多欧洲国家都制定了自己的政策，以促进社区振兴（复兴/重建/重新达标），试图扭转现有趋势。欧洲联盟也推出了一系列方案（例如城市一和二、欧洲联盟城市发展网络方案和共同体区域间倡议）予以支持。2009年，欧洲联盟出现了一个重大变革因素，使它下决心重新采用基于地区的做法，即：

“一项实为长期战略的基于地方的政策，旨在通过外部干预和多级治理，解决长期存在的未充分挖掘潜能的问题，减少某些地方一直存在的社会排斥现象。该政策提供了量身打造的综合商品和服务，并带动机构变化。采用基于地方的政策时，需要根据对当地的了解进行公共干预。干预必须可核查，并接受审查，同时还要考虑各地之间的关联”（Barca, 2009年，第VII页）。

253. 采取基于地区的办法，建立多行为体的地方支助小组和制订地方综合战略，有助于重振危机中社区的工作取得成果。横向和纵向整合（以及多行为体和基金整合）也是复兴贫困社区的前提。在这方面，地方一级的赋权和积极参与十分重要。有关主要挑战是鼓励当地居民积极参与社区改善工作（Potz, 2011年）。可使用一系列政策工具来实现城市复兴，包括利用税收制度和金融工具刺激地方投资；制订规划条例；制定为特定活动提供补贴的方案；推出促进采用综合性做法的具体政策，或推出促进公众参与的机制，包括基于地区的行动计划。⁷⁶

254. 欧洲经委会国家面临的挑战是在两个传统独立领域（工业灾害安全和土地使用规划）中实现平衡，以最大限度减少对人口和环境的风险。这一挑战涉及多个领域，包括工业安全、环境保护、地方治理和社会经济发展，因此是一个非常复杂的政策和治理问题。在工业地区中把企业、基础设施和人类住区适当分开是一个关键预防因素，必须在规划政策中加以考虑。

255. 2012年有四分之一的欧洲人（1.24亿）可能陷入贫困或遭受社会排斥。随着贫困的增加，城市贫困现象也集中到贫穷地区。另一方面，专注特定（贫困）地域的地区干预措施实际上是基于地方的政策。这些政策侧重点不是个人，而是具体的地点，通常是一个社区。它们通常包括实物和社会复兴干预措施，例如在具体领域（例如拆除、新基础设施、住房改造等）采取“硬”措施（实物重组或改造方案）和“软”措施，例如提高技能、利用社会资本和培养人的能力（例如工作地点融入和培训方案、当地节日等）。这些措施的主要目标是提高宜居性，改善这些社区当地民众的状况。

⁷⁶ Weeber 等人，2011年：(a)纳入市民和地方利益攸关方；(b)纳入不同市政部门和专家；(c)建立一个共享诊断、规划、监测和评价平台；以及(d)提升不同职能间的协调和整合，并在各社区和城市达成共识。

插文 26

最佳做法：重修现代化的楼群住区——楼群重修项目

楼群重修是一个由欧洲联盟城市发展网络方案（二）提供资金旨在交流信息和最佳做法的项目。该项目覆盖欧洲 10 个伙伴城市，旨在高效重修高层楼群，加强它们的吸引力，改善大楼环境质量，同时制定因地制宜的统筹办法来消除贫困。这一切都通过制定（智能）住宅楼小区城市治理方针来实现。

楼群重建项目的经验包括：必须坚持采用促进“地区性统筹办法”的政策模式；必须以地区为基础；必须有一个考虑完善、全面和连贯的城市或大都市战略框架。楼群重建项目推广的欧洲联盟城市发展网络方案的治理体系和政策工具提出了一个与伙伴城市不同的规划方式。尽管治理工作的背景不同，但是楼群区面临的问题不受欧洲纬度和当地社会及地域首府的影响，有惊人的共同性。必须应对下述挑战：

- (a) 楼群住区的（物质、经济和文化）隔离；
- (b) 有多种形式的贫困；
- (c) 基础设施和设备经常无法运作，且运营成本高（能源使用效率低）；
- (d) 需要重新设计公共空间，恢复其功能；
- (e) 失业率高，居民没有做好进入劳动力市场的准备。

这不单是一个对这些地区进行智能治理的问题，虽然进行智能治理是必要的先决条件。还必须重新认真思考一般性政策方法。需要持续投资，甚至需要开始考虑采取激进的解决办法，推出完全不同的模式，以满足这些地区当下的住房需求。

H. 融入公共/私营和社会创新办法

256. 加强战略规划可以使地方政府更好地管理城市，让城市发展更可持续，更好地提供公共服务。然而，只有当地方主管部门对公众负责时，才能实现规划和善治的潜在好处。应在以下领域通过民主参与进一步加强管理：让公众参与城市规划；在创造机会的同时维护社会凝聚力；鼓励创新，推动经济可持续发展；改善城市设计，增加城市的特色。如果民众对社区和城市有归属感，那么他们就更能表达自己的兴趣和关切并参与其中（即安全）。

257. 伙伴关系是当代治理最常见的一个表现形式，它具有持久、稳定和正式的性质，各行为体在这种关系中交换资源，并在一定程度上共同对成果承担责任（Roiland, 2010 年, Grisel 和 van der Wart, 2011 年）。伙伴关系通常被视为公共与私营部门之间的合作。然而，第三部门——非营利或慈善组织的参与也让公共机构能够制定更全面和更有战略性的工作方法。因此，伙伴关系旨在实施复兴方案，对社区的地方治理工作至关重要（SURE 基线研究）。因此，伙伴关系应可以提供不同形式的治理：交换式伙伴关系、指派式伙伴关系（以命令和指令为特征）和机构式伙伴关系-网络式安排（Roiland, 2010 年, Grisel 和 van der Wart, 2011 年）。

I. 结论

258. 在整个区域中，地方政府的重要性在 1996 年后不断增加，它们与国家和区域政府一道，努力建立城市可持续发展体系。

259. 由于经济体制在金融危机和公共财政重组的影响下出现改变和做出反应，私营部门在提供城市管理方案、尤其是住房、交通和其他基础设施体系方面的重要性和

作用日益突出。信通技术系统和大数据的日益普及促进了这种变化，同时也对公众保护和公共安全提出了挑战。

260. 建立适合不同级别政府（国家、区域或地方）的治理体系，变得日益重要。在人居二会议举行后，大都市和中小城市治理系统的重要性日益显现。这些体系需要延伸到新出现的城市周边地区和社区。因此，第三部门组织可以发挥日益重要和有效的作用，促进公众参与，并监督数据使用是否出于公众利益考虑，是否符合公众利益。

261. 最后，国家、区域和地方各级的治理体系以及各级别单个行为体之间的治理体系必须得到协调，并对公众保持透明，在一个相互整合的框架内对治理网络进行纵向和横向协调，以便在城市中推动可持续、经济和公平的发展，提高生活质量。

七、 结论和新的趋势

262. 自 1996 年以来，整个区域都出现了城市化趋势。北美尤为如此。在加拿大和美国，80%以上的人口居住在城市。欧洲（欧洲联盟和欧贸区）的百分比略低，为 77%，东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域也略低。

263. 四个次区域都出现了城市人口集中的趋势，即城市人口大部分集中在成功的城市集群。北美这一趋势更为普遍，70%以上的人口集中在 10 个“特大城市”区域。这些区域主要集中在东部和西部沿海地区、五大湖区南部边界和佛罗里达海岸。东欧、俄罗斯联邦、高加索和中亚次区域也出现了类似的现象，大部分人口集中在城市集群。该集群东起明斯克，经莫斯科抵达圣彼得堡，北至叶卡捷琳堡、阿斯塔纳、鄂木斯克和新西伯利亚，南至罗斯托夫、第比利斯、巴库、塔什干和阿拉木图。许多城市位于伏尔加河盆地。

264. 在欧洲，沿着曲线区域（“香蕉曲线”）也出现了一个城市集群，起于英格兰中部，经伦敦、兰斯塔德、巴黎盆地和鲁尔区，抵达瑞士主要城市和意大利北部的米兰和都灵。然而，欧洲城市的集中程度相对较低，因为欧盟委员会和国家政府制定了区域政策，以确保人口分布更为分散。

265. 除了这些主要城市集群外，还有较小城市和较偏远的城市。它们的命运要差很多。这些城市对移徙者没有吸引力，因为它们没有特大城市的经济优势和机遇。与此同时，这些城市中从事经济活动的年轻人还可能离开，移徙到成功的城市集群。这种差距因老龄化和移徙动态以及知识经济和数字革命的影响，而进一步加大。

266. 虽然以城市居民比例增加的形式表现出来的城市集中是整个区域的一个趋势，但城市无序扩张也是一个趋势。例如，对长期人均土地使用量的变化进行计算的结果是一个土地使用效率的重要指标，也是空间规划的一个重要参考资料。联合国人居署最近开展的工作表明，该区域的人均土地使用量是全球平均水平的两倍，是非洲或西亚平均水平的三倍多，这一比例长期以来一直是这样。在未来几十年中，解决城市密度和无序扩张之间的反比关系可能是一个全区域问题。¹

267. 过去 20 年的趋势展示了城市周期的次序：

¹ 人居署，城市扩展方案，2016 年，纽约大学和林肯土地政策研究所。

(a) 城市集中周期和“特大城市”：在城市化进程中走在前列的城市往往能够通过高等教育以及距离同类城市不远的优势，最大限度地利用知识经济和数字革命带来的机会。短程交通加强大多数城市集群间的联系和群聚效应，但损害比较孤立的城市；

(b) 人口周期：人口老龄化为成功的城市集群中的移徙者带来经济机遇。这进一步给孤立的城市带来挑战，因为此类城市缺少经济机遇，无法吸引移徙者。这也导致从事经济活动的本地居民流失，他们也会前往成功的城市集群寻找工作；

(c) 收缩型城市：城市民众搬迁到其他地方，导致城市税收基础缩小。这反过来又造成土地和房屋空置，城市也无力维持基础设施；

(d) 无序扩张型城市：城市边缘地区需要新的发展形式，与城市核心地区的职能形成竞争。这反过来又导致依赖汽车的交通系统无法正常运作。如果城市相邻，那么城区就会合并；

(e) 工业型城市：工业经济通过发展和再发展，重新塑造城市和区域，形成有别于农业和商品经济的生活方式和形式。制造业重新安排了获取材料和进入市场的途径，建立和控制交通网络，吸引了大量工人进入城市，并建立了通过空间和社会组织模式体现的僵硬的工作流程；

(f) 知识型城市：知识经济为经济生产、社会需求和文化机构创造了新的条件。知识作为一种生产能力不需要空间，只需要聚集在大学、科技园和文化区的周边地区。这鼓励了聚集经济的发展，让城市街道、广场、车站和社区等“地方”再度流行，并伴以“体验经济”：咖啡馆、餐馆、电影院、美术馆、文化场所和购物中心；

(g) 紧凑型城市：部分建立在大学附近的知识经济促成了一个有效的劳动力市场，带动了就业、住房、文化和零售业的密集发展。这种形式和搭配促成了有效的综合性公共交通系统，高效提供公共服务。

268.需要进一步解释紧凑型城市这一概念，因为它作为国家和大都市治理的一个工具，让人们有机会抓住知识和数字经济带来的机遇。它不仅适用于城市集群，也适用于较小和较偏远的单个城市。

269.住房、城市流动性和公共交通：城市如何规划和发展，如何协调住房、城市流动性、运输和公共交通，对于有健康的环境、可持续增长和有高质量的公民生活至关重要。可持续社会不应该制造障碍。城市和社区必须共同建设。需要采用综合规划方法，在规划新的住房时同步规划公共交通。

270.智能城市：可持续的智能城市涉及落实技术系统，与技术衔接和向人们提供技术。这包括遥控和监测能源、运输系统、公共交通以及供水和污水处理系统并读取它们的数据，同时向公民提供信息，让他们能作出更环保的选择。例如，要使用一个相互关联的系统，就要有一个涵盖智能发展、能源、废物、运输、公共交通的综合解决系统。在规划新住宅区或升级旧住区时，这会给居民创造机会，让他们的生活方式更可持续且无害环境。

271.社会包容和性别平等问题：可持续城市发展也涉及社会包容。城市化影响性别平等、适足和可负担得起的住房以及公共保健和福祉，对儿童和日益增多的老年人

尤其如此。这些挑战巨大，需要有协调一致的办法。实现性别平等对于可持续城市发展也很重要。女性和男性，女孩和男孩都有权利和机会过正常的日常生活。这也适用于增加效果好的公共交通解决方案，因为不同的研究表明女性比男性更多使用公共交通。性别平等也涉及让所有人在城市地区都感到安全。街道和公共场所目前的设计可能会让人感到不安全，例如照明不足。

272. 紧凑型城市的特点包括：密集和相邻的发展，城市地区由公共交通系统连接起来，可以在当地获得服务和就业（经合组织术语表，第 15 页）。它们是非常实用的城市地区，即运作正常的经济单元，有人口稠密的“城市核心”和“腹地”。“腹地”的劳动力市场和交通体系与“城市核心”合为一体。

273. 紧凑型城市概念已经演变，范围扩大，不再是为保护自然环境和农业而采取的限制城市发展的简单政策。它的范围不断扩大，现在包括节能、生活质量和宜居性；它现在已经是一个多层面的政策，支持一系列城市可持续性目标，并支持根据联合国可持续发展目标，实现城市可持续性（同上，第 19 页）。也可以将其视为一个通过控制增长来保护环境的手段。

274. 经合组织最近的研究表明，紧凑型城市战略还被用来推动经济增长。因此，它从减少排放和占用的土地来看，不仅有环境效益，还有经济潜力。同时，它还很好地满足了 21 世纪知识经济的经济和社会需求。由于经济增长和减少二氧化碳排放是各国政策议程的核心，国家一级的决策者必须了解紧凑型城市政策的好处，酌情将其纳入国家城市政策（经合组织，第 20 页）。

275. 从环境角度来看，缩短城内的距离和减少对汽车的依赖，有助于减少能源消耗和二氧化碳排放。紧凑型城市保护了城市周围那些否则可能彻底流失的农田和自然生物多样性。紧凑型城市创造了机会，促进城乡联系，建立可持续的城市粮食系统。近郊农业鼓励粮食在当地消费，减少粮食运输路程，这也有助于减少二氧化碳排放。从经济角度来看，紧凑型城市可以增加基础设施投资的效率，降低维护成本，特别是交通、能源、供水和废物处理系统的维护成本。

276. 紧凑型城市使居民更容易获得各种当地服务和就业。此外，高密度及各种城市职能可以促进知识的传播，推动经济的增长。

277. 还可以说，紧凑型城市创造了新的绿色需求，促进技术发展和创新，刺激增长。例如，减少对汽车的依赖需要有新的绿色基础设施和交通工具，如轻轨和骑车。还会产生社会效益，例如，公共交通系统的行程缩短意味着旅费减少。这方便了低收入家庭出行。地方服务和就近就业有助于提高生活质量。

278. 然而，紧凑型城市概念要求在城市发展过程中更多地开展公共协调，并需要整合政策规划。培养负责管理土地用途和城市规划的公共和私人部门的能力对于实现上述目标和成果至关重要。也可以会有不利影响，包括密度增加、交通拥堵、空气污染和住房可负担性，它们都会降低生活质量，导致城市热岛效应增加，建筑物密集地区的能源需求上升。紧凑型城市可能更容易受地震、洪水和火灾等自然灾害的影响。必须采取措施降低紧凑型城市的脆弱性，使其能够应对各种自然灾害的风险。

279. 紧凑型城市政策可以帮助创造经济环境，带来绿色增长的好处。紧凑型城市的核心价值在于，它可以统筹顾及经济活力、环境和可持续性以及社会公平等城市政策目标，在这些目标和城市周边地区的需求之间实现平衡。紧凑型城市政策将这些

优先事项合并起来解决，而不是采用单独、甚至是相互排斥的解决办法。特别是，只要政策制订和实施得当，紧凑型城市能同时实现经济和环境目标，而无需做出重大取舍（经合组织，第 21 页）

280. 人居三欧洲经济委员会区域住房和城市发展区域报告的编写至此已告一段落。在人居二会议结束后的 20 年中，所有证据都表明二十一世纪确实是城市世纪。我们甚至可以进一步提出，在欧洲经委会区域，也就是所谓的北半球，二十一世纪要成为有韧性和一体化的紧凑型城市世纪。

参考资料

- Ahrend, R., E. Farchy, I. Kaplanis and A.C. Lembke (2014). *What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries*. OECD Regional Development Working Papers, 2014. Paris: OECD Publishing.
- American Planning Association (2015). “Great Places in America: Public Spaces – Millennium Park”, available from <https://www.planning.org/greatplaces/spaces/2015/millenniumpark.htm>.
- Armour, Tom (2016). “Green Infrastructure – Responding to climate change and adapting cities”, *Growing Awareness – How green consciousness changes perceptions and places*. Edinburgh: RIAS.
- Brunet, Roger (1973).
- CER (2014): *Increasing Energy Efficiency of Buildings in Uzbekistan. Directions for Reforms and Expected Outcomes*. Available from <http://www.cer.uz/upload/iblock/1b8/wkkcltylghzjresstz%20vvxtqodeugwgmtdpnkijabmcuabxaezjkvtoew%20idapedgxhemc%20cj%20aapgmbgzfzbcvfltoojmei4.pdf> .
- Clark, Greg (2015.) “Future of Cities: Small Cities, Big Challenges”, available from <http://jllblog.com/cities/2015/04/15/future-of-cities-small-cities-big-challenges/>.
- Conti, G., R. De Amicis, M. Ford, P. Elisei and D. Patti (2012). “i-SCOPE – Interoperable Smart City Services through an Open Platform for Urban Ecosystems.” Schwechat, Austria.
- Cooke, P. and K. Morgan (1998). *The Associational Economy: Firms, Regions, and Innovation*. Oxford: Oxford University Press.
- ECE (2009). *Self-Made Cities: In search of sustainable solutions for informal settlements in the United Nations Economic Commission for Europe region*. United Nations publication, Sales No. E.09.II.E.9.
- ECE (2012). *Climate Neutral Cities: How to make cities less energy and carbon intensive and more resilient to climatic challenges*. Available from <http://www.unece.org/index.php?id=29875>.
- ECE (2013). *Challenges and Priorities in Housing and Land Management in the ECE Region*. Geneva. Available from www.unece.org/index.php?id=32606.
- ECE (2015). *Social Housing in the UNECE Region: Models, Trends and Challenges*. ECE, Geneva. Available from http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/Social_Housing_in_UNECE_region.pdf.
- ECE (2015a). Press Release: ECE study on social housing finds that securing financing for the provision of affordable housing is a key challenge in the region. Available from <http://www.unece.org/?id=41051>.
- European Commission (2011). *Cities of tomorrow – Challenges, visions, ways forward*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2012). Staff Working Document: Guidelines on best practice to limit, mitigate or compensate soil sealing. Available from <http://ec.europa.eu/environment/soil/pdf/guidelines/EN%20-%20Sealing%20Guidelines.pdf>.
- European Commission (2015). *Homelessness*. Available from <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1061&langId=en>.
- European Environment Agency (1999). *Environment in the European Union at the turn of the century*.
- European Environment Agency (2010). *Driving forces that shape environmental futures in the Western Balkans, Environmental trends and perspectives in the Western Balkans*. Available from www.eea.europa.eu/publications/western-balkans.

- European Environment Agency (2014). Carbon Pollution Emission Guidelines for Existing Stationary Sources: Electric Utility Generating Units. Federal Register 79 (18 June 2014), available from <https://www.federalregister.gov/articles/2014/06/18/2014-13726/carbon-pollution-emission-guidelines-for-existing-stationary-sources-electric-utility-generating> (accessed 9 January 2017).
- European Environment Agency (2015). State of Environment Report. Available from www.eea.europa.eu/soer-2015/synthesis/report/0c-executivesummary.
- European Environment Agency (2015a). “Urban systems”, available from www.eea.europa.eu/soer-2015/europe/urban-systems.
- European Environment Agency (2015b). “Air quality in Europe – 2014 report”, available from www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2014.
- European Observatory on Homelessness (2014). Extent and Profile of Homelessness in European Member States: A Statistical Update, Feantsaresearch. Available from http://www.feantsaresearch.org/IMG/pdf/feantsa-studies_04-web2.pdf.
- Eurostat (2015). Electricity production, consumption and market overview. Available from http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Electricity_production,_consumption_and_market_overview.
- Fernández Evangelista, G. and S. Jones (eds.) (2013). Mean Streets: A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe. Available from www.housingrightswatch.org/sites/default/files/Mean%20Streets%20-%20Full.pdf.
- Field, C.B., L.D. Mortsch, M. Brklacich, D.L. Forbes, P. Kovacs, J.A. Patz, S.W. Running and M.J. Scott (2007). North America. Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden and C.E. Hanson (eds.), Cambridge: Cambridge University Press.
- Frey, William H. (2014). “A Population Slowdown for Small Town America. Brookings”, available from www.brookings.edu/opinions/a-population-slowdown-for-small-town-america/.
- Future of Places (2015). Public Space in the New Urban Agenda. Available at: https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbandevt/Public_Spaces_Geneva_2015/presentations/02_Farell_Vital_Public_Spaces.pdf.
- Garrett, B.L. (2015). “The privatisation of cities’ public spaces is escalating. It is time to take a stand”, The Guardian, available from <http://www.theguardian.com/cities/2015/aug/04/pops-privately-owned-public-space-cities-direct-action>.
- Gehl, J. (2013). Liveable Cities – for the 21st Century. Available from https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbandevt/Public_Spaces_Geneva_2015/presentations/12_Gehl_Vital_Public_Spaces.pdf.
- Glaeser, Edward (2011). *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier*. London: Macmillan.
- Golubchikov, O. (2006). Interurban Development and Economic Disparities in a Russian Province, *Eurasian Geography and Economics*, vol. 47, No. 4, pp. 478–495.
- Golubchikov, O., A. Badyina and A. Makhrova (2014). The Hybrid Spatialities of Transition: Capitalism, Legacy and Uneven Urban Economic Restructuring, *Urban Studies*, vol. 51, No. 4, pp. 617–633.
- Golubchikov, O., A. Badyina, A. Makhrova and I. Brade (2015). Uneven Urban Resilience: The Economic Adjustment and Polarization of Russia’s Cities, in T. Lang, S. Henn, W. Sgibnev and K. Ehrlich (eds.) *Understanding Geographies of Polarization and Peripheralization: Perspectives from Central and Eastern Europe and Beyond*, London: Macmillan.
- Golubchikov, O. and A. Makhrova (2013). Faktory neravnomernogo razvitiya rosiyskikh gorodov, *Vestnik Moskovskogo Universiteta: Seriya Geografiya*, No. 2, pp. 54–60.

- Housing Europe (2015). “The State of Housing in the European Union 2015: A Housing Europe Review”, available from <http://www.housingeurope.eu/resource-468/the-state-of-housing-in-the-eu-2015>.
- IOM (2015). World Migration Report 2015: Migrants and Cities, New Partnerships to Manage Mobility. Available at www.iom.int/world-migration-report-2015.
- JRC 2015 GHSL Grid V1.
- JRF (2013). The Links Between Housing and Poverty: An Evidence Review. Joseph Rowntree Foundation, London. Available at: <https://www.york.ac.uk/media/chp/documents/2013/poverty-housing-options-full.pdf>.
- Kantor, P. (2012). Assessing the Governance Capacity of Metropolitan Areas: A Comparative Perspective. Paris.
- Kasarda, J.D. and G. Lindsay (2012). *Aerotropolis – The Way We’ll Live Next*. London: Penguin Group.
- Kneebone, Elizabeth and Alan Berube (2014). *Confronting Suburban Poverty in America*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Kunzmann, K. (2009). Medium-sized Towns, Strategic Planning and Creative Governance in the South Baltic Arc.
- Madanipour, Ali (2011). *Knowledge Economy and the City – Spaces of Knowledge*. Routledge.
- Martin, D. (2014). Reflections on the Integrated Territorial Approach in STATUS Practices, in Strategic Territorial Agendas for Small and Middle-Sized Towns and Urban Systems. P. Elisei (Ed.). Ljubljana: UIRS.
- Melillo, J.M., T.C. Richmond, and G.W. Yohe (eds.) (2014). Highlights of Climate Change Impacts in the United States: The Third National Climate Assessment. U.S. Global Change Research Program, October 2014. Washington, D.C. Available from <http://nca2014.globalchange.gov/downloads> (Accessed 9 January 2017).
- Mitchell, W.J. (1995). *City of Bits: Space, Place and the Infobahn*. Cambridge: MIT Press.
- National Highway Traffic Safety Administration (2012). “Obama Administration Finalizes Historic 54.5 mpg Fuel Efficiency Standards”, available from <http://www.nhtsa.gov/About+NHTSA/Press+Releases/2012/Obama+Administration+Finalizes+Historic+54.5+mpg+Fuel+Efficiency+Standards> (accessed 9 January 2017).
- OECD (2005). Building Competitive Regions: Strategies and Governance.
- OECD (2013). The OECD Action Plan for Youth, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2014). Metropolitan Governance Survey, 2014.
- OECD (2015), International Migration Outlook 2015, OECD Publishing, Paris. Available from <http://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm>.
- OECD (2015a). Governing the City – Policy Highlights.
- One-Europe (2014). “Homeless people in Europe, Russia and Belgium with their own stories”, available from <http://one-europe.info/homeless-people-in-europe-russia-and-belgium-with-their-own-stories>.
- Partnership for Sustainable Communities (2013). Leveraging Partnership Programs. Washington D.C. PSC, July 2013. Available from <http://www.sustainablecommunities.gov/sites/sustainablecommunities.gov/files/docs/HUD-partnership-07-19-2013.pdf> (accessed 9 January 2017).
- Porta, S. (2014). Public spaces, resilience and urban prosperity: an evolutionary approach to urban development. Available from http://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbandevt/Public_Spaces_Geneva_2015/presentations/05_Porta_Vital_Public_Spaces.pdf.
- Regional Environmental Center (2006). Environmental Snapshot of South Eastern Europe. REReP Country Profiles.
- Rudenko, L. (2013) Glavnye tendentsii razvitiya gorodov Ukrainykin L. Rudenko (ed.) *Izmeneniya Gorodskogo Prostranstva v Ukraine*. Kiev: Referat.

- Saliez, F. (2015). “Public Space and Sustainable Urban Development”, available from www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/prgm/urbandev/Public_Spaces_Geneva_2015/presentations/01_Saliez_Vital_Public_Spaces.pdf.
- Saxenian, A.L. (1994). *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge: Harvard University Press.
- Smart Growth America (2015). Measuring Sprawl 2014 Report. Available from <http://www.smartgrowthamerica.org/documents/measuring-sprawl-2014.pdf>.
- Suvorova, I. (2012). “Will the Small Cities of Russia Survive?” available from <http://imrussia.org/en/economy/194-will-small-russian-cities-survive>.
- Torrens A. and A. Thompson (2012). The social impact of research conducted in Russell Group universities. *Russell Group Papers*, issue 3.
- UN DESA, Population Division (2014). *World Urbanization Prospects: The 2014 Revision, Highlights* (ST/ESA/SER.A/352).
- UN-Habitat (2011). Affordable Land and Housing in Europe and North America, UN-Habitat, Nairobi.
- UN-Habitat (2012). A New Urban Agenda for the 21st Century, Habitat III Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development, Partners Consultation Paper.
- UN-Habitat (2013). “Streets as Public Spaces and Drivers of Urban Prosperity”, available from <http://unhabitat.org/books/streets-as-public-spaces-and-drivers-of-urban-prosperity/>.
- UN-Habitat (2013a). The State of European Cities in Transition 2013, UN-Habitat, Nairobi.
- UN-Habitat (2015). “Housing at the centre of the ‘New Urban Agenda’”, available from <http://unhabitat.org/housing-at-the-centre-of-the-new-urban-agenda/>.
- United Cities and Local Government (2008). Metropolitan Governance.
- United Kingdom Green Investment Bank (2015). Smarter greener cities: Ten ways to modernise and improve UK urban infrastructure.
- United Nations, 2015.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2007). Environmental Policy in South-Eastern Europe. Available from <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2007/ece/ece.belgrade.conf.2007.inf.22.e.pdf>.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2015). A compendium of disaster risk reduction practices in cities of the Western Balkans and Turkey: A Review of Selected Cities Participating in UNISDR’S “Making Cities Resilient: My City is Getting Ready!” Campaign. Available from http://www.unisdr.org/files/39825_compendiumuploadpw.pdf.
- United Nations Population Fund (2013). *Population Trends and Policies in the UNECE Region: Outcomes, Policies and Possibilities*. Vobecká, Jana, William P. Butz and Gerald Cirilo Reyes. Prepared by the International Institute for Applied Systems Analysis and the Wittgenstein Center for Demography and Human Capital at the request of the United Nations Population Fund.
- United States Environmental Protection Agency (2012). 2017 and Later Model Year Light-Duty Vehicle Greenhouse Gas Emissions and Corporate Average Fuel Economy Standards. Federal Register 77. Available from www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2012-10-15/pdf/2012-21972.pdf (accessed 9 January 2017).
- United States Environmental Protection Agency (2013). Endangerment and Cause or Contribute Findings for Greenhouse Gases under Section 202(a) of the Clean Air Act, available from www.epa.gov/climatechange/endangerment/ (accessed 9 January 2017).
- United States Environmental Protection Agency (2014). Regulatory Initiatives. Available from <http://www.epa.gov/climatechange/EPAactivities/regulatory-initiatives.html> (accessed 9 January 2017).
- United States Environmental Protection Agency (2014a). “Clean Water State Revolving Fund”, available from http://water.epa.gov/grants_funding/cwsrf/cwsrf_index.cfm (accessed 9 January 2017).

United States of America, National Report for the Third United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III). 1 April 2015. Prepared by the United States Department of Housing and Urban Development.

United States Department of Housing and Urban Development (2014). *The 2014 Annual Homeless Assessment Report (AHAR) to Congress*. Available from <https://www.hudexchange.info/resources/documents/2014-AHAR-Part1.pdf>.

United States Federal Emergency Management Agency (FEMA). Disaster Declarations. Available from <https://www.fema.gov/disasters>.

URBACT (2011). *Creative-based Strategies in Small and Medium-sized Cities: Guidelines for Local Authorities*.

Vasagar, J. (2012). "Privately owned public space: where are they and who owns them?", *The Guardian*, available from <http://www.theguardian.com/news/datablog/2012/jun/11/privately-owned-public-space-map>.

WHO (2010). *Urban HEART – Urban Health Equity Assessment and Response Tool*. Kobe. Available from http://www.who.int/kobe_centre/publications/urban_heart/en/.

WHO (2011). *Health in the green economy: Health co-benefits of climate change mitigation — Housing sector*. Geneva. Available from <http://www.who.int/hia/hgehousing.pdf>.

WHO Regional Office for Europe (2010). *Urban planning, environment and health. From evidence to policy action*. Copenhagen. Available from http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/114448/E93987.pdf.

WHO Regional Office for Europe (2010a). "Protecting health in an environment challenged by climate change: European Regional Framework for Action", available from <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/Climate-change/publications/2010/protecting-health-in-an-environment-challenged-by-climate-change-european-regional-framework-for-action>.

WHO Regional Office for Europe (2011). *Environmental burden of disease associated with inadequate housing. Summary report*. Copenhagen. Available in English from http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/145511/e95004sum.pdf?ua=1 and in Russian at: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0009/237843/Environmental-burden-of-disease-from-inadequate-housing-Rus.pdf?ua=1.

WHO Regional Office for Europe (2012). *Environmental health inequalities in Europe. Assessment report*. Copenhagen. Available from http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/157969/e96194.pdf?ua=1 with the Russian summary at: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/162528/EH-inequalities-in-Europe_ES_Russian.pdf?ua=1.

WHO Regional Office for Europe (2013). *Physical activity promotion in socially disadvantaged groups: principles for action. PHAN Work Package 4. Final Report*. Available from http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/185954/E96817eng.pdf?ua=1.

WHO Regional Office for Europe (2014). *Health economic assessment tool (HEAT) for cycling and walking*. Copenhagen. Available from <http://www.euro.who.int/HEAT>.

WHO Regional Office for Europe (2015). *Protecting health in Europe from climate change. Update of the evidence* (forthcoming, update of <http://www.euro.who.int/en/health-topics/environment-and-health/Climate-change/publications/pre-2009/protecting-health-in-europe-from-climate-change>).

WHO/UN–Habitat (2010): *Hidden Cities: Unmasking and Overcoming Health Iniquities in Urban Settings*. Available from http://www.who.int/kobe_centre/publications/hiddencities_media/who_un_habitat_hidden_cities_web.pdf?ua=1.