

Harmonious Cities
和谐城市

世界城市状况报告
STATE OF THE WORLD'S CITIES
2008/2009

联合国人居署 编著
吴志强译制组 译制

中国建筑工业出版社

和谐城市

——世界城市状况报告2008/2009

HARMONIOUS CITIES

State of The World's Cities 2008/2009

联合国人居署 编著

吴志强译制组 译制

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

和谐城市：世界城市状况报告2008/2009/联合国人居署编：吴志强译制组译．—北京：中国建筑工业出版社，2008

ISBN 978-7-112-08575-0

I.全… II.①联…②吴… III.城市—发展—研究报告—世界 IV.F299.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第160600号

主 译：吴志强

助 理：干 靛

翻译小组：吴志强、干 靛、戴颂华、仇勇懿、姬凌云、刘朝晖、叶钟楠、

李世庆、孔 萍、李彦方、杨 婷、宋雯珺、申硕璞、杨迎旭、

曾 悦、黄媛媛、陈 浩、陈锦清、谢 茵、刘 然

校对小组：吴志强、干 靛、于 静、叶钟楠、杨迎旭、刘朝晖

图纸译制小组：王 伟、朱晓玲、徐 靛、曾运中、陈卫龙

责任编辑：徐纺 黄珏倩 邓卫 滕云飞

正文设计：韦然

和谐城市：世界城市状况报告2008/2009

联合国人居署 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

上海界龙艺术印刷有限公司制版、印刷

*

开本：889×1194毫米 1/16 印张：17 1/2 字数：562千字

2008年11月第一版 2008年11月第一次印刷

定价：100.00元

ISBN 978-7-112-08575-0

(17206)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题，可寄本社退换

(邮政编码 100037)

Disclaimer

The designations employed and the presentation of the material in this report do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning delimitation of its frontiers or boundaries, or regarding its economic system or degree of development. The analysis, conclusions and recommendations of this reports do not necessarily reflect the views of the United Nations Human Settlements Programme or its Governing Council.

UN-HABITAT nor its official, officer and staff warrant to accuracy of the Chinese translation of this publication and shall not be liable for any losses caused by such reliance on the accuracy of such information. If any questions arise related to the accuracy of the information contained in the Chinese translation, please refer to the English version of the publication which is the official version of the document. Any discrepancies or difference created in the translation are not binding and have no legal effect.

免责声明

本报告中所采用的名称和材料的陈述并不代表联合国秘书处关于任何国家、领土、城市或地区或其当局的合法地位，或其边界或分界线的规定，或其经济制度或发展程度的任何意见。本报告的分析、结论和建议并不一定反映联合国人居署或其理事会的观点。

联合国人居署及其官方机构、官员、工作人员不对本报告中文翻译版本的准确性作出保证，并不承担任何因该翻译版本信息错漏而导致的损失或责任。若对本中文翻译版本中所涉信息的准确性有任何疑问，请参考该报告的英文版本。报告的英文版本为其官方有效版本，翻译版本中的任何错漏均无法律约束力，不具备法律效力。

注：此中文版免责声明为英文版本译本，如中、英文两个版本有任何抵触或不相符之处，应以英文版本为准。

和谐城市

——世界城市状况报告2008/2009

HARMONIOUS CITIES

State of The
World's Cities
2008/2009

城市或许是人类最复杂的作品之一，从来没有完成，亦没有确切的形态，就像没有终点的旅程。城市的演化可能上升到伟大的程度，也可能沦落到衰败的境地。它们是过去，是现在，更是未来。

城市既有序又无序，寄身其中的有美丽也有丑陋，有美德也有罪恶。城市呈现出人类最好或最坏的一面，它们是历史与文化的物质载体，是各种革新、产业、科技、企业精神和创造力的孵化器。城市是人类最崇高的思想、雄心和愿望的物化形态，然而，如果没有恰当的规划和管理，则会成为社会弊病的容垢之所。城市通过创造财富可以推动国家经济增长、促进社会发展并提供就业机会，却也可能成为贫困、社会歧视和环境恶化的温床。

21世纪是城市的世纪。现今，半数的世界人口居住在城市中，在未来的20年中，60%的世界人口将居住在城市空间中。城市规划者和政策制定者如何协调不同的利益、多样性和城市中固有的一些冲突？我们需要哪些要素为城市物质、社会、环境和文化不同方面及其居民创造和谐？

为了更好地理解城市空间，本报告将和谐城市的理念作为其理论框架，同时也将其作为解决城市空间及其未来发展过程中的冲突的手段。报告认为，宽容、多样性、社会公正和良好的治理，所有这些都是相互关联的，就城市的永续发展而言，这些要素同物质空间规划一样重要。报告强调国家的关注从城市层面提供解决方案。为此，本报告重点关注三大重要核心问题：空间或者区域和谐，检测发展中国家城市增长的动力，探索经济和社会政策在空间实施上的细微差异；社会和谐，展示并分析城市不平等领域中的新数据，描述发展中国家的贫民窟居民住房短缺的类型；环境和谐，检验城市对于气候变化的作用，以及全球变暖在一些最为脆弱城市中的影响。

本报告也评估了城市有益于和谐的多种无形资产，比如文化的传承、场所感和记忆，以及复杂社会关系和象征关系，这使得城市更加具有意义。本报告认为，这些无形资产反映了城市的灵魂，对于城市的和谐发展至关重要。

正如本报告所强调的那样，城市中的和谐既是一个过程，也是一个目的。

序言

Foreword



这是一个城市世纪，世界半数以上的人口，现在居住在都市地区。《世界城市状况报告》第四辑以“和谐”作为主题，其重要性前所未有。

城市面临着一些社会最迫切的挑战，从污染、疾病，到失业和房荒不一而足。但同时城市也是承载可能和希望的地方，让

我们理解城市如何快速而显著地提升和改变其功能。因此，城市为提高能源效率、缩小发展不均衡和改善生存条件提供了真正的有利条件。国家和地方政府可通过推行扶持有利于穷人的、全面和公平的城市发展来推动和谐城镇化，也可以通过强化城市治理结构和过程来实现这一目标。历史证明，整合的城市政策是走向发展的有效途径。

与普遍认同的观点相反，在城市发展中能源的不平等和不可持续利用绝非不可避免，城镇化和经济增长也并非以此作为必要条件。相反，正如本报告所显示的一样，城市可以在实现公平社会和促进资源永续使用的同时，促进其人民生活的幸福繁荣。今天，许多发展中国家和发达国家中管理良好的小城市正享受着其快速增长，使我们有可能驱走积贫，为人民培育安居乐业的健康环境。

本报告所用数据和分析，意在促进我们对城市功能运行的理解，意在提升我们的共识，为了让这个全球社区变得更宜居和更团结和睦，我们可以做些什么。据此，我谨向决策者、市长们、各群众团体和所有关心我们这个正在城镇化的世界幸福安宁的人，推荐这份报告。

潘基文
联合国秘书长

With more than half of the world's population now living in urban areas, this is the urban century. Harmonious urbanization, the theme of this fourth edition of the State of the World's Cities, has never been more important.

Cities embody some of society's most pressing challenges, from pollution and disease to unemployment and lack of adequate shelter. But cities are also venues where rapid, dramatic change is not just possible but expected. Thus they present real opportunities for increasing energy efficiency, reducing disparities in development and improving living conditions in general. National and local governments can promote harmonious urbanization by supporting pro-poor, inclusive and equitable urban development and by strengthening urban governance structures and processes. History demonstrates that integrated urban policy can be a solid path towards development.

Contrary to popular opinion, inequality and the unsustainable use of energy are not inevitable aspects of urban development, nor are they necessary for urbanization and economic growth to occur. Rather, as this report illustrates, cities can advance the prosperity of their inhabitants while achieving equitable social outcomes and fostering the sustainable use of resources. Today, many small, well-managed cities in both the developing and developed worlds are enjoying rapid growth, giving us a chance to stave off entrenched poverty and cultivate healthy environments in which people can thrive.

The data and analysis contained in this report are intended to improve our understanding of how cities function and what we, as a global community, can do to increase their livability and unity. In that spirit, I commend this report to policymakers, mayors, citizen's groups and all those concerned with the welfare of our urbanizing world.

Ban Ki-moon
Secretary-General
United Nations

前言

Introduction



今天，半数人类居住在城市，在未来20年内，城市居民将占到世界人口近60%。最快的城市增长发生在发展中国家，在那里月均新增城市人口达500万人。伴随着城市规模和人口的增长，城市空间、社会和环境之间的和谐及其居民之间的和谐变得异常重要。这种和谐基于两个支柱：公平和永续。

在过去几年，世界见证了由全球变暖和气候变化带来的社会挑战。燃料和食品价格的上升激起了世界范围内的强烈反应，在某些国家和地区甚至有可能摧毁几十年积累起来的社会经济进展。然而，这种对和谐城市发展相对较新的威胁却与规划和管理不良的城镇化有着直接的联系。城市蔓延、对机动交通的高度依赖和城市生活方式等因素产生了过多的垃圾，消耗了大量的能源，因而成为全球温室气体排放上升的罪魁祸首。

然而，联合国人居署的分析数据显示，并非所有城市都对全球变暖和气候变化负有同样的责任。富裕的城市往往产生更多的排放，更高的收入一般会转化为更高的能源消耗，即使富裕程度接近的城市产生的排放也存在较大的差别。例如，一些发达国家的城市，通过改善交通规划和节约能源正在减少人均能源消耗和排放。与此同时，在新兴工业化国家的其他城市，机动化和能源消耗增加的双重影响加剧了人均排放水平。本报告的结论清晰地显示，发展高能效的公共交通，减少城市蔓延，鼓励使用环境友好的能源等政策都可以有效地减少城市生态足迹和碳排放量。事实上，城市为减轻和逆转

全球气候变化带来的影响提供了一个良机。规划得当的城市所拥有的规模经济和人口密度具有减少人均资源（如能源和土地）需求的潜力。

世界还面临来自日益增加的贫富差距的挑战。《世界城市状况报告》第四辑显示，由于一些地区从公共服务、基础设施和其他投资中的获益超过其他地区，城市内部以及同一国家不同城市和区域之间的空间和社会差距也正在加剧。本报告所提供的证据显示，如果城市已经产生了严重的不平等，其空间和社会的差距很可能会扩大而非收敛，这一点可以在经济增长方面得到体现。严重的城市不平等会造成双重危机。它们不仅会抑制经济增长而且会破坏投资环境。

同样重要的是，城市不平等对人类发展的所有方面，包括健康、营养、性别平等和教育，都具有直接的影响。在空间和社会二者都差异明显甚至极度不同的城市，社会流动性的缺失往往会减少人们参与正规经济部门和融入社会的机会。这将会加剧不安全感和社会动荡，进而引发公共和私人资源从社会服务和生产投资领域转向安全和防卫支出。扶持贫困的社会计划，公共资源的公平分配，以及均衡的空间和地区发展，特别是城市和城市间基础设施和服务的投资，这些都是减轻和逆转城市不公平消极影响最为有效的措施。

许多城市和国家正在通过创新城市规划和管理措施来应对挑战与机遇，这些综合性的措施旨在扶持贫困，应对因环境退化和全球变暖而带来的威胁。从中国到哥伦比亚，世界各地的国家和地方政府都正在作出重要的抉择以促进城市实现公平和永续。这些政府意识到城市不仅是问题的一部分，它们同时也是而且必须是解决方案的一部分。许多城市还正在进行制度创新，试图在促进繁荣的同时尽量减少不平等和能源的非永续利用。富有远见和责任感的政治领袖，辅之以有效的旨在推动公平和永续的城市规划、治理和管理，是建设和谐城市的重要组成部分。

安娜·卡琼穆罗·蒂贝朱卡
联合国副秘书长，
联合国人居署执行主任

Half of humanity now lives in cities, and within two decades, nearly 60 per cent of the world's people will be urban dwellers. Urban growth is most rapid in the developing world, where cities gain an average of 5 million residents every month. As cities grow in size and population, harmony among the spatial, social and environmental aspects of a city and between their inhabitants becomes of paramount importance. This harmony hinges on two key pillars: equity and sustainability.

The world has witnessed for the past year some of the social challenges associated with global warming and climate change. The rise in prices of fuel and food has provoked angry reactions worldwide and threatens to eradicate, in many instances, decades of social and economic advancement. This relatively new threat to harmonious urban development is nonetheless directly linked to poorly planned and managed urbanization. Urban sprawl, high dependence on motorized transport and urban lifestyles that generate excessive waste and consume large amounts of energy are some of the major contributors to the global increase in greenhouse gas emissions.

However, data analyzed by UN-HABITAT shows that not all cities contribute to global warming and climate change in the same way. While wealthier cities tend to produce more emissions than less wealthy cities, as higher incomes often translate into higher energy consumption, significant differences in emissions are also found between cities of similar wealth. Some cities in developed countries have, for example, been reducing their per capita energy consumption and emissions through better transport planning and energy conservation. At the same time, other cities in newly industrializing countries are increasing per capita emissions through the combined impact of motorization and increased energy consumption. The findings presented in this report clearly show that policies that promote energy-efficient public transport, that reduce urban sprawl and that encourage the use of environmentally-friendly sources of energy, can reduce a city's ecological footprint and carbon emissions significantly. In fact, cities provide a real opportunity to mitigate and reverse the impact of global climate change. Properly planned cities provide both the economies of scale and the population densities that have the potential to reduce per capita demand for resources such as energy and land.

The world is also confronting the challenge of increasing disparities between the rich and the poor. This edition of the State of the World's Cities shows that spatial and social disparities within cities and between cities and regions within the same country are growing as some areas benefit more than others from public services,

infrastructure and other investments. Evidence presented in this report also shows that when cities already have high levels of inequality, spatial and social disparities are likely to become more, and not less, pronounced with economic growth. High levels of urban inequality present a double jeopardy. They have a dampening effect on economic growth and contribute to a less favourable environment for investment.

But just as importantly, urban inequality has a direct impact on all aspects of human development, including health, nutrition, gender equality and education. In cities where spatial and social divisions are stark or extreme, lack of social mobility tends to reduce people's participation in the formal sector of the economy and their integration in society. This exacerbates insecurity and social unrest which, in turn, diverts public and private resources from social services and productive investments to expenditures for safety and security. Pro-poor social programmes, equitable distribution of public resources and balanced spatial and territorial development, particularly through investments in urban and inter-urban infrastructure and services, are among the most effective means for mitigating or reversing the negative consequences of urban inequality.

Many cities and countries are addressing these challenges and opportunities by adopting innovative approaches to urban planning and management that are inclusive, pro-poor and responsive to threats posed by environmental degradation and global warming. From China to Colombia, and everywhere in between, national and local governments are making critical choices that promote equity and sustainability in cities. These governments recognize that cities are not just part of the problem; they are, and must be, part of the solution. Many cities are also coming up with innovative institutional reforms to promote prosperity while minimizing inequity and unsustainable use of energy. Enlightened and committed political leadership combined with effective urban planning, governance and management that promote equity and sustainability are the critical components to the building of harmonious cities.



Anna K. TIBAIJUKA
Under-Secretary-General and Executive Director
United Nations Human Settlements Programme
(UN-HABITAT)

译序

Foreword of Chinese Version

世界人口一半以上是市民。我估计我国人口的一半是市民的日子也屈指可数。8000多年的城市历史发展，到了一个历史性的转折点。面对一个全球性的城市时代，探索21世纪的新一代城市是全球共同面对的重要课题。

中国应该有所贡献。新中华文明要站在全球的视野，面对世界共同的挑战，承古代文明智慧，集世界科学精髓。“和谐城市”，要实现未来新一代城市的人与自然的环境和谐，人与人的社会和谐，以及历史与未来的发展和谐。这是第4届世界城市论坛（WUF4）的主题，也是中华文明对当今世界城镇化的贡献。

《世界城市状况报告》由联合国人居署编著出版，两年一辑，自2001年问世以来已经发行三辑（分别为2001、2004/2005、2006/2007），是人居署根据城市人口和城市政策制定者所面临的现实问题，对人居议程所涉及的主要领域进行监测、分析的专门报告。通过整合全球城市发展信息，方便政府、地方当局和主要合作伙伴获得全球城市状况和发展趋势的信息，并以此为依据制定有效的城市政策。

该系列报告的2008/2009版以“和谐城市”作为主题，作为联合国人居署2008年11月在中国南京举办的第4届世界城市论坛（WUF4）的主报告，首次在全球同步发行中文版和英文版。本年度报告旨在理解当今城市世界的发展，为应对城镇化及其发展进程中的各种重要挑战提供了实用工具。这一理念催生了许多关于城市的新思考，包含包容性、公平性、社会公正和治理等，这些特征互相影响，综合推动了城市层面的和谐。本报告通过寻求城市层面的解决方案来体现国家层面关注的问题，着重于三个关键领域：空间或区域的和谐，社会经济的和谐，以及环境的和谐。报告还讨论了对城市和谐做出贡献的各种无形资产，例如文化遗产、场所、记忆、复杂的社会与象征性关系等等赋予城市意义的要素，这些代表了城市灵魂的无形资产与有形资产同样重要。

为方便读者查找原文，本书各章节“注释和参考文献”部分未予翻译；全书序言、引言、目录、各章节标题以及附录表“各国城市人口2000-2025”、“贫民窟人口-2005年”中的国家和城市名称均采用中英文对照，以便读者对照，特此说明。

吴志强

2008年10月上海天安园

致谢

Acknowledgements

核心组

总监: Oyebanji Oyeyinka

协调: Nefise Bazoglu

项目经理: Eduardo López Moreno

统计顾问: Gora Mboup

总编: Rasna Warah

主编: Eduardo López Moreno

副主编: Nefise Bazoglu, Gora Mboup和Rasna Warah

支持组

研究: Gianluca Crispi, Yuzuru Tachi, Anne Klen, Maharufa Hossain, Asa Jonsson

制图: Yuzuru Tachi

地理信息系统 (GIS): Maharufa Hossain 和Jane Arimah

统计: Josephine Gichuhi, George Madara, Julius Majale, Philip Mukungu, Souleymane N' doye, Omondi Odhiambo, Raymond Otieno

编辑支持: Darcy Varney

行政助理: Anne Idukitta 和Elizabeth Kahwae

联合国人居署顾问与技术支持

Sharif Ahmed, Alioune Badiane, Daniel Biau, Mohamed Halfani, Marco Keiner, Anantha Krishnan, Ansa Masaud, Victor Mgendi, Naison Mutizwa-Mangiza, Jane Nyakairu, Ligia Ramirez, Roman Rollnick, Wandia Seaforth, Sharad Shankardass, Mohamed El-Sioufi, Paul Taylor, Nicholas You

国际顾问委员会

A. T. M. Nurul Amin, Robert Buckley, Naser Faruqi, Paolo Gamba, Dan Hoornweg, Paola Jiron, Marianne Kjellen, Patricia McCarney, Molly O' Meara Sheehan, Francisco Perez Arellano, David Satterthwaite, Dina K. Shehayeb, Belinda Yuen

财务支持

Government of Norway, Kingdom of Bahrain, Government of Italy, International Development Research Center (Canada), and World Bank, among others

挪威政府、巴林王国、意大利政府、国际发展研究中心（加拿大）、世界银行等

封面设计与页面设计: Michael Jones 软件公司

封面图像: ©Mudassar Ahmed Dar/ Shutterstock & Li Wa/Shutterstock

致谢：

以下人员对背景论文的数据分析和绘图做出重大贡献：

Adriana Allen, “面向和谐区域发展解决城乡差异”

Federico Butera, “城市与气候变化”和“城市中的能源消耗”

Patricia McCarney 和 Richard Stren, “大都市区治理：基于城市群管理城市”

联合国拉美和加勒比海经济委员会 (ECLAC) 的 Simone Cecchini, Jorge Rodríguez, Maren Jiménez, Daniela González, Ernesto Espindola 和 Hernan Pizarro, 对拉美地区和加勒比海地区的城市基尼系数进行比较, 并就相关问题向 Miguel Ojeda 和 Lucy Winchester 进行咨询

联合国亚太经济与社会委员会 (ESCAP) 的 Jorge Carrillo 和 Sarah Lowder, 对亚太地区的城市基尼系数进行比较

对专题论文撰写和数据分析与评价做出贡献的有：

Carmen Bellet 和 Josep Ma Llop Torne, “中等城市扮演的角色”

Jordi Borja, 他的理念来自 “La Ciudad Conquistada” (巴塞罗那, 2007)

和 Vinod Tewari, 对中国、巴西、安曼、开普敦和印度的大都市区治理进行了调查

Ali Farzin, “伊朗的城市不平等”

Pietro Garau, “对贫民窟改善政策调查的初步分析”

Padmashree Gehl Sampath, “制度分析与创新”以及经济政策与移民研究

Prabha Khosla, “关注性别的城市治理”以及对贫民窟的性别统计数据进行分析

Enzo Mingione 和 Serena Vicari, “欧洲城市的不平等”

Afsaneh Moharami, “伊朗城市衰退和增长的动力”

Mark Montgomery, “全球城市数据的分析与审查”

Ariane Mueller, “最佳实践和城市气候变化”

Maria da Piedade, 巴西城市的基尼系数数据

Patricia Romero-Lankao, “气候变化与城市——拉丁美洲”

German Solinis, “没有和谐, 城镇化的世界将不再有城市”

Raquel Szalachman, “拉丁美洲和加勒比地区的人类住区和环境”

Vinod Tewari, “亚洲城镇化趋势”, “城市增长的动力”以及“印度城市的基尼系数”

Pablo Vaggione, “面向城市和谐的规划”

Darcy Varney, “面向和谐城市发展的包容性城市规划”

Luciano Vettorelto, “走向空间战略的区域规划：来自欧洲的经验”

Yu Zhu, “中国城镇化趋势”和“中国城市增长动力”

地图和图表信息：

Deborah Balk, “面临海平面上升威胁的城市”中的文字和图

孟加拉国高级研究中心, “达卡洪水威胁区”图

孟加拉国城市研究中心, “达卡贫民窟”

欧盟区域政策指导, “2001年伦敦、柏林、斯德哥尔摩和马德里四市城市内部失业差异”图

肯尼亚统计署, “内罗毕、蒙巴萨、基苏木的贫困发生率”图

Rashid Seedat 和南非城市网, 南非城市不平等性相关图表的信息

泰国土地交通部、泰国污染控制部和亚洲城市中心清洁空气计划, “曼谷空气质量”中的文字和数据

世界资源研究所, “全球温室气体”中的流程图

专栏信息：

Suochen Dong, Cristina Martínez Fernández, Padmashree Gehl Sampath, Asa Jonsson, Prabha Khosla, Xue Li, Frederico Neto, Madanmohan Rao, Wandia Seaforth, Deborah Wei Mullin, Xiaojun Zhang

附加研究：

Sai Balakrishnan, Haddy Guisse, Lusungu Kayani, Jennifer Venema

国家信息：

Maria Alvarez Gancedo, Wesley Aruga, Kangwa Chama, John Leo Chome, Bharat Dahiya, Suocheng Dong, María D. Franco Delgado, Ali El-Faramawy, Eden Garde, David Houssou, Dodo Juliman, George Kozonguizi, Cecilia Martinez, Alberto Paranhos, Basilisa Sanou, Fole Sherman, Roshan Raj Shrestha, Ileana Ramirez, Tewodros Tigabu, Conrad de Tissera, Merlin Totinon, Pinky Vilakazi

综述和主要发现

OVERVIEWS AND KEY FINDINGS

城市或许是人类最复杂的作品之一，从来没有完成，亦没有确切的形态，就像没有终点的旅程。城市的演化可能上升到伟大的程度，也可能沦落到衰败的境地。它们是过去，是现在，更是未来。

城市既有序又无序，寄身其中的有美丽也有丑陋，有美德也有罪恶。城市呈现出人类最好或最坏的一面，它们是历史与文化的物质载体，是各种革新、产业、科技、企业精神和创造力的孵化器。城市是人类最崇高的思想、雄心和愿望的物化形态，然而，如果没有恰当的规划和管理，则会成为社会弊病的容垢之所。城市通过创造财富可以推动国家经济增长、促进社会发展并提供就业机会，却也可能成为贫困、社会歧视和环境恶化的温床。

今天，已经有一半的人口生活在城市。在未来的20年中，60%的世界人口将居住在城市地区，那么，城市规划师和决策者如何使各种利益、差异和城市固有矛盾达到协调？为了构建城市的物质、社会、环境和文化和谐，城市以及居住其中的人们又必须把握哪些因素？

和谐的城市 Harmonious Cities

如果一小部分人生活在富裕之中，而大部分人却被剥夺了基本需求，那么这个社会不能声称自己是和谐的。如果少数群体垄断了资源和机会，而其他人停留在贫困和边缘化的状态之中，这个城市将是不和谐的。如果城市生活所付出的代价必须由环境来承担，和谐城市的目标亦将无法实现。调和矛盾和互济不足对构建城市的

和谐至关重要。一个和谐的城市，能在多样性的基础上达成统一。城市和谐不仅维系了繁荣以及随之而来的收益，更维系了使和谐成为可能的两个支柱——公平和可持续。

和谐，既是一个古老的社会理想，又是一个现代概念。在古代中国哲学中，和谐意味着对待一切事物适度而平衡的态度。今天，和谐的概念包含了更多的现代思想，如环境的可持续性、公平、性别平等、包容和善治。可持续性发展的思想把焦点放在伦理和生态方面，并致力于保护地球环境和自然资源。而和谐的概念也同样需要同步并整合包括物质、环境、文化、历史和社会等所有的地球资产，其中包括人类自身。从这个意义上看，和谐是一个广泛的概念，它依赖于独特的人的能力，如相互支持、团结合作。和谐的概念已经成为一个理论基础，使我们可以加深对城市社会、经济、政治和环境结构的理解，从而建立一个更加平衡的社会。

因此，和谐是一段旅程，也是一个目的地。

这份报告采纳的和谐城市的概念是一个用以去理解今天城镇化了的世界的理论框架，同时也是一项用以应对城市地区及其发展进程所面临的最重要挑战的实践工具。报告认为，宽容、公正、社会正义和善治都是相互关联的，对城市可持续发展和物质规划同样重要。报告致力于在城市一级寻求解决国家层面问题的方法，为此，报告侧重于三个主要领域：空间与区域和谐、社会和谐、环境和谐。该报告还评估了城市中各种有助于促进和谐的无形资产，如文化遗产、认同感、记忆，以及能给出城市意义的一组复杂的社会关系和符号。报告认为，这些无形资产代表了“城市的灵魂”，并和有形资产一样对城市的和谐发展非常重要。

在许多城市，国家经济政策和投资大多是政府决策和预算分配的结果。尽管国家制度各有不同，在确定哪些城市和地区将从公共资源最多受益的时候，中央政府都起着关键的影响。政府还可以对私人 and 公共资本在基础设施建设或其他有利城市发展的项目上的投资进行促进或规范。在许多国家，中央政府把较多的注意力和资源集中在特定的城市地区以引导区域或国家的发展。国家通过一些城市连接到全球商业网络和资金链，同时又利用这些城市来推动社会向特定方向变革。

在许多国家，城市增长是由中央政府主导推动的，然后才是地方政府和其他参与者，如私营部门的跟进。这导致了城市之间为争夺资源和在国家与区域发展规划和战略中的地位而相互竞争。而由地方主导的城市增长所反映的趋势则是愈来愈强的城市企业化和更激烈的城市竞争。

通过持续的和有目标的交通和通信基础设施投资能够实现平衡的城乡发展 Balanced urban and regional development can be achieved through consistent and targeted investments in transport and communications infrastructure

城市再也不能被视为与周围地区无关的独特空间。城乡之间、城市之间的联系使人口和资源可以在地区间相互流动，这也创造了新的机遇。因此，针对城市内部、城市之间和城乡之间的交通和通信基础设施进行投资对地区均衡发展和增强城市及其周围地区的经济发展潜力至关重要。

中央政府在分配和筹集资金以支持城市经济发展或缩小地区差距方面发挥着关键作用。这份报告显示，有针对性地投资于交通和通信基础设施，是发展中国家城市增长和经济发展最重要的驱动力。

联合国人居署对发展中国家发展最快的城市进行的初步分析表明，超过40%的城市受惠于区域或国家交通系统的多样化、扩大或改善，包括道路、机场、市区和城市间的铁路线和港口。投资于交通和通信基础设施，不仅增加了城市、国家和地区的整体生产力，也促进了城市和区域的均衡发展。促进经济发展的政策也对城市增长发挥了重要作用，尤其是在亚洲，这些政策包括指定特别经济区或工业中心等。

社会的和谐 Social Harmony

城市越来越不平等 Cities are becoming more unequal

在许多城市，财富和贫穷为邻并共存，富裕并有着良好服务街区和封闭的社区常常与高密度的内城地区或者那些甚至缺乏最基本服务的城郊贫民窟彼此为邻。这份报告进行了一个初步的全球性分析，以研究收入和消费在市区/城市层级的空间分布。研究表明，欠发达地区与其他一些地区相比，收入分配之间存在着巨大的差异，特别是非洲和拉丁美洲，与城市不平等程度相对较低的欧洲和亚洲相比，城市不平等现象特别突出。

拉丁美洲和加勒比地区的城市不平等程度是全世界最高的，其中巴西和哥伦比亚的城市高居榜首，紧随其后的是一些阿根廷、智利、厄瓜多尔、危地马拉和墨西哥的城市。在这一高度不平等地区，城市不平等仍在加剧并变得越来越根深蒂固。这表明财富分配的失败源于结构性或体制性的缺陷。

在非洲，收入不平等程度最高的城市在南部地区，南非和纳米比亚城市所表现出的不平等程度甚至可以与拉丁美洲的城市相比。撒哈拉以南那些刚刚摆脱种族隔离制度的城市往往是最不平等的。南非作为一个国家，依然有待摆脱那种各种资源过分集中的经济和政治模式，尽管近年来通过实施再分配战略和政策使不平等程度略有降低。不幸的是在一些非洲国家，高经济增长率不仅没有拉近收入或消费的差距，由于财富变得越来越集中，城市的不平等现象在包括马普托、内罗毕和阿比让等许多城市反而愈发突出。一般来说，非洲国家中城市的不平等程度往往要高于农村，而非洲北部的城市通常比撒哈拉以南的城市不平等状况要好。

亚洲城市则是另一种情况。尽管在部分城市的不平等程度还在上升或维持在较高的水平，比如香港和胡志明市，亚洲的城市与其他发展中国家相比显得较为公平。在泰国和菲律宾，城市中高度不平等的现象已经开始出现。相比于其他亚洲城市，中国的城市往往更加平等。北京目前是该地区平等度最高的城市，但也有一些中国城市，如深圳正在经历程度相对较高的城市不平等差距，其程度与曼谷和马尼拉相类似。中国蓬勃发展的经济也带来了城乡差距和地区差距，生活在该国东部地区的城市居民的人均收入高于生活在西部偏远地区农村人口。在孟加拉国、印度、巴基斯坦和印度尼西亚，城市不平等程度普遍较低，并与许多欧洲、加拿大以及澳大利亚城市具有可比性。然

而最近的分析表明，由于自由化和工业化的政策加上在为最弱势群体提供公共产品方面投资不足，印度未来将面临城市不平等程度的加大。

城市中的高度不平等是社会不稳定和经济不可持续

High levels of urban inequality are socially destabilizing and economically unsustainable

城市中的高度不平等可能导致极度负面的社会、经济和政治后果，对社会产生破坏性影响。不平等造成社会和政治破碎，并可以诱发社会动乱。尤其是当一个地方同时面临不平等和地方性贫困的双重困境，这一问题将更加严峻。因为贫困加剧了政治紧张和社会分裂的风险，这甚至可以威胁到国家安全和经济发展。社会动荡和不安全感进而将降低投资意愿，并迫使政府将公共资源大量投向内部安全事务，而这些资源本来可能更多被用于经济生产部门或是社会服务和基础设施。

这份报告显示，那些处于高度不平等和贫困中的社会并没有从经济增长中实际受益。事实上，最近的证据表明，不平等程度较低的社会在减少贫困方面效率明显更高。经济增长能够使更大群体受益，与那些贫富悬殊的社会相比，平等社会可以更好地从中获益。因为，一个贫富不均的社会趋于让财富创造带来的收益更为集中，而罔顾大多数人的利益。不平等也对经济效率有着负面影响，它加大了再分配的成本，并影响用于投资的资源分配。

这份报告的一个重要结论是：不平等不是经济增长的必然结果，经济增长和城市收入不平等之间的关系很复杂但并没有特别的相关性。通过政府的努力，不平等度是可以被控制或降低的。联合国人居署对28个发展中国家城市的不平等度分析表明，自1980年代以来，近一半的国家在享受经济积极增长的同时致力于减少城市中的不平等。例如马来西亚通过实施扶贫政策，以及人力资源和技能培训，自1970年代初以来其城市不平等度一直在稳步降低。同样，印尼也制定了“增长、稳定和公平”计划确保收入分配和减轻贫困是经济增长和发展不可分割的组成部分。在卢旺达，促进公平的政策也确保了在高经济增长率的同时不平等度不再增加。这些国家的经验表明，经济增长而不致增加不平等是完全可能的，而减少不平等实际上是一项有利于增长的战略。

重点和有针对性的投资和干预能够显著改善贫民窟居民的生活 Focused and targeted investments and interventions can

significantly improve the lives of slum dwellers

许多生活在世界上最贫穷的城市的贫民窟的居民都体验到贫穷所直接带来的多重短缺：他们的房屋大多都是不适合居住的，他们往往缺乏足够的食物、教育、医疗以及各种通常被看作理所当然的基本服务，他们的社区经常得不到地方和中央政府的承认。在世界上的许多地方，这些城市中“隐性”的和“非规划”的部分比那些“显性”的和“规划”的地区增长更快。

在一些城市，贫民窟居民构成了城市人口的绝大部分，而贫民窟则是最常见的人类住区形态，从而导致了本报告所提及的“贫民窟的城市”；而在另一些城市，贫民窟就像是孤立于城市其他地区的容纳贫困的小口袋。贫民窟比例最高的地区是撒哈拉以南非洲（62%），其次是南亚（43%）和东亚（37%），发展中世界里贫民窟比例最低的地区是非洲北部（15%）。

然而，联合国人居署新的数据表明，贫民窟居民所忍受的短缺的程度或级别各有不同，贫民窟并非同质的。换言之，并非世界上所有的贫民窟居民都在经历同样的命运，其中一些比其他的更为糟糕。然而总的来说，世界上最贫穷的地区容纳了最大规模的贫民窟人口，他们不得不忍受多种类型的住房短缺，包括供水和卫生条件缺乏改善、拥挤、住房的不耐久和保有权的不确定。举例来说，在安哥拉、刚果民主共和国、几内亚比绍、苏丹和塞拉利昂所进行的调查显示，贫民窟居民常常面临综合型的住房短缺；而在如贝宁、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、加蓬、肯尼亚、加纳和塞内加尔等一些国家，大多数贫民窟居民往往遭遇一种或两种类型的住房短缺。报告还表明，女性户主的家庭不相称地遭受多种住房短缺，例如在海地，近60%的女性户主家庭忍受着三种类型住房短缺，而在肯尼亚和尼加拉瓜，有1/3的女性户主家庭处于四种类型住房短缺之中。

这份报告也显示：同一地区的贫民窟居民忍受的短缺是相似的。例如在哥伦比亚、土耳其和津巴布韦的贫民窟，居民主要是忍受拥挤；而在埃及和墨西哥，则是忍受得不到改善的卫生条件。然而在许多城市，住在非贫民窟化地区并不能保证远离低劣生活条件。联合国人居署的数据显示，开罗的贫民窟居民可能比拉各斯、卢旺达以及许多撒哈拉以南非洲城市的非贫民窟居民在诸如健康、教育和环境条件等方面有更好的指标。这些水平各异的社会不平等和社会排斥将对城市和区域社会经济的发展造成负面的影响。

通过对贫民窟中普遍的特定困境的识别，政府和地

方当局可以集中公共资源以更有效地改善贫民窟。例如在贝宁，在贫民窟有针对性投资卫生设施可以很容易地将1/4的贫民窟家庭生活改善到非贫民窟状态。通过对贫民窟住房短缺的类别和程度差异（即严重或不严重）的分解，决策者可以更好作出政策响应，更突出重点和针对性。此外，根据贫民窟住房短缺的类型或程度的分类，可以在城市或者特定的街区实施更有针对性的干预。这些信息结合其他的城市和贫民窟的指标，可以促使决策更加明智，从而有利于改善贫民窟居民的生活并构建更加和谐的社会。

环境的和谐

Environmental Harmony

城市通过规模经济降低了人均资源需求和消耗，提供了缓和甚至逆转全球气候变化影响的机遇Cities provide an opportunity to mitigate or even reverse the impact of global climate change as they provide the economies of scale that reduce per capita costs and demand for resources

缺少恰当规划和经营的城市对自然资源来说是一个负担，轻易地对空气和水环境质量造成威胁，对自然和生活环境造成不利的影响。然而由于其紧凑的形式和规模经济，城市也为减少能源需求和最小化对周围土地和自然资源的压力提供了重要的机会。精心规划和良好经营的城市不仅能够使环境消耗最小化，而且是孕育创造性的解决方案——提高环境质量、减轻气候变化的负面后果的关键所在。

虽然城市和以城市为基础的活动，常常被指责是全球范围内温室气体排放量增加的元凶。然而如果城市能够利用城镇化所带来的固有优势，事实上可以成为解决方案的一部分，以面对全球环境挑战，包括矿物燃料消耗所带来的温室气体排放量增加等问题。有证据表明，温室气体的排放量与消费模式和人均国内生产总值相关性更高，而不是城镇化水平。例如，巴西圣保罗都市区的温室气体排放量仅为美国圣迭戈的1/10，尽管后者的规模仅为前者的1/4。

本报告解析城市如何消耗能源的方法是把数据分解在三个部门：工业、住宅和商业建筑物，以及运输，同时考虑到国家和收入水平的发展阶段。尽管富裕的工业化城市往往人均能源消费较高，不同区域的城市之间差

别也很显著。例如欧洲的城市往往形态紧凑并鼓励使用公共交通工具，而在北美洲，城市蔓延、高能耗的生活方式和高度依赖私人机动车辆是一种常态，欧洲的城市与之相比其能源利用效率就较高。

研究结果还表明，发达国家和发展中国家的城市之间能源利用差别较大。住宅和商业建筑的取暖和照明消耗了像纽约、伦敦和东京这样一些城市一半以上的能源；而在香港、曼谷、开普敦和墨西哥城，交通则占据一半以上的能源消耗。在一些中国城市，如北京和上海，工业是主要的能源消费者。不同地区和城市的差异还体现在家庭一级。发展中国家的低收入家庭主要能源消耗用在烹饪，而中高收入国家的家庭则把大部分能源用在取暖和照明。帮助城市贫困家庭提升能源利用层级，由使用生物燃料转而使用清洁能源，如电力或天然气，不仅可以改善他们的生活质量，而且能够减少温室气体的排放。因此，在低收入社区引进新的节能和环保技术对减轻环境影响和环境危险来说是必要的。

城市、次城市和家庭能源消耗的数据依然不足。但是，这也要求我们必须建立一个全球监测机制以测度城市的能源消耗、能源消耗对温室气体排放的影响，和正在实施的减排和适应性计划。

证据表明拥有环保型公共交通系统的、紧凑和良好规制的城市对环境有积极的影响Evidence shows that compact and well-regulated cities with environmentally-friendly public transport systems have a positive environmental impact

虽然富人一般比穷人消耗更多的能源，报告通过令人信服的证据表明，在城市一级，城市的形态、密度与环保型公共交通系统的应用对能源消费有显著的影响，一些发达国家的城市比一些欠发达国家的城市的人均二氧化碳排放量还低。紧凑的城市形态、使用清洁能源和减少对机动车的依赖，不仅更加节能，而且有助于减少温室气体排放。

一项关于交通导致二氧化碳排放量的国际性比较研究表明，北美和澳大利亚的排放量高居榜首。北美地区的城市蔓延与扩张，以及不断增长的私人机动车辆大幅推高了这一地区的排放水平。而西欧则是另一种情况，其交通相关的排放量仅有北美的1/4。这种差异可以归因于欧洲城市在该地区推广使用清洁能源和更普遍地使用公共交通工具。因此，增加环保型公共交通系统的应用和阻止城市蔓延可以大大减少城市一级的排放量。

海平面上升可能对沿海城市形成灾难性的影响 Sea level rise could have a devastating impact on coastal cities

全球平均温度的预测表明，全球变暖可能在未来的几十年内导致海平面上升。气候变化引起的海平面上升可能对沿海城市和城市人口造成灾难性的影响。在全球范围内，在对海平面上升最为敏感的海拔高度低于10m的沿海低海拔地区生活的人口中有60%是城市人口。有些地区，如亚洲和非洲特别容易受到伤害。因为这些地区的许多沿海城市没有能够抵抗极端气候条件的基础设施。部分城市，诸如孟加拉国首都达卡和埃及的亚历山大实际上可能被彻底抹平，因为在这些城市以及其他许多发展中国家城市，抵御极端洪水的基础设施远远不足。一旦海平面上升，城市贫困人口由于往往生活在诸如洪泛区一类的危险地点而特别容易受到伤害。他们的住房品质一般都不够耐久，他们的住区也往往缺乏足够的排水系统、堤坝和其他基础设施。这些城市迫切需要制定减灾和适应性战略，以避免在未来造成灾难性的后果。

规划构建和谐城市 Planning for Harmonious Cities

城市不仅仅是砖块和砂浆，它们象征着社会的梦想、渴望和希望。因此，经营城市的人文、社会、文化和知识资产与经营城市的物质资产，对城市和谐发展而言同样重要。

认识到城市有各种有形资产和无形资产，城市规划就必须超越仅作为一项技术性工作。城市规划要有所创新，就必须对地区差距、城市不平等、都市区扩张或是“城市区域”的增长等新出现的优先事项和重要问题作出反馈。本报告从一些成功城市的案例提炼出一些有助于实施创新性规划方案的必备要素，以促进城市和谐与可持续的发展。

确保穷人优先和包容性的城市发展 Commitment to pro-poor, inclusive urban development

通过制定穷人优先的社会计划、建立包容性的治理结构、致力于公共产品和服务的投资，许多城市已经在减少不平等的道路上走得很远。为最贫穷的或最弱势的群体投资建设基础设施和提供基本服务，不仅可以大大降低城市贫困的程度，而且还弥补了城市收入差距的鸿沟。

报告分析了以促进城市和谐发展为目标的一些政策和干预措施，并作出了主要结论。由联合国人居署和城

市联盟主导的这项分析涉及大约21个国家的52个城市。许多国家和城市通过改造贫民窟并防止其形成以减少城市内部不平等，这项研究让我们更好地理解究竟有哪些因素决定了这些行动的成效。该报告表明，成功的贫民窟改善或减少计划通常具有六个特性，当政府全部或部分地采纳这些特性，其成功率就会较高。这些特性是：1) 充分的认识和政治承诺；2) 体制创新；3) 政策改革和制度强化；4) 有效的政策执行；5) 建立监测和评估机制；6) 大规模行动。

政治承诺，特别是政府高层的承诺，在减少城市贫困和普遍的贫民窟方面具有关键性的作用。在这方面，一些最成功的城市已经受益于富有远见的市长和政治领导人。他们通过引入改革和强化制度，在减少贫困和贫民窟的同时提高城市的经济活力和环境可持续性，从而在根本上改变了城市的面貌。无论从自下而上还是自上而下，政治承诺加上实施成效监测已经在许多城市促成了城市服务质量的提高，并使得地方政府对市民更具责任感。

基于城市群治理城市 Governing in a city of cities

城市群不断扩张并超出传统城市的界线，该报告主张必须考虑都市区和区域的治理结构，以应对其日益增长的需求和挑战。通过有效的都市区管制，“城市群的城市”或“城市区域”应当有能力应对诸如交通、犯罪、污染、贫困和社会排斥等一系列问题。这些新的治理结构将可以应对诸如行政割据、技术和政治利益的分散、城市跨界干预的法律瓶颈、财政和行政制度层级各异等根本性的挑战。

都市区治理的安排影响到城市中和谐或者不和谐的程度。有力的领导、高效的财政投入、有效的评估机制和各种形式的公众参与，通过制度改革改善大都市地区的治理以应对多层次的和跨辖区的挑战，这些都可以增进和谐。

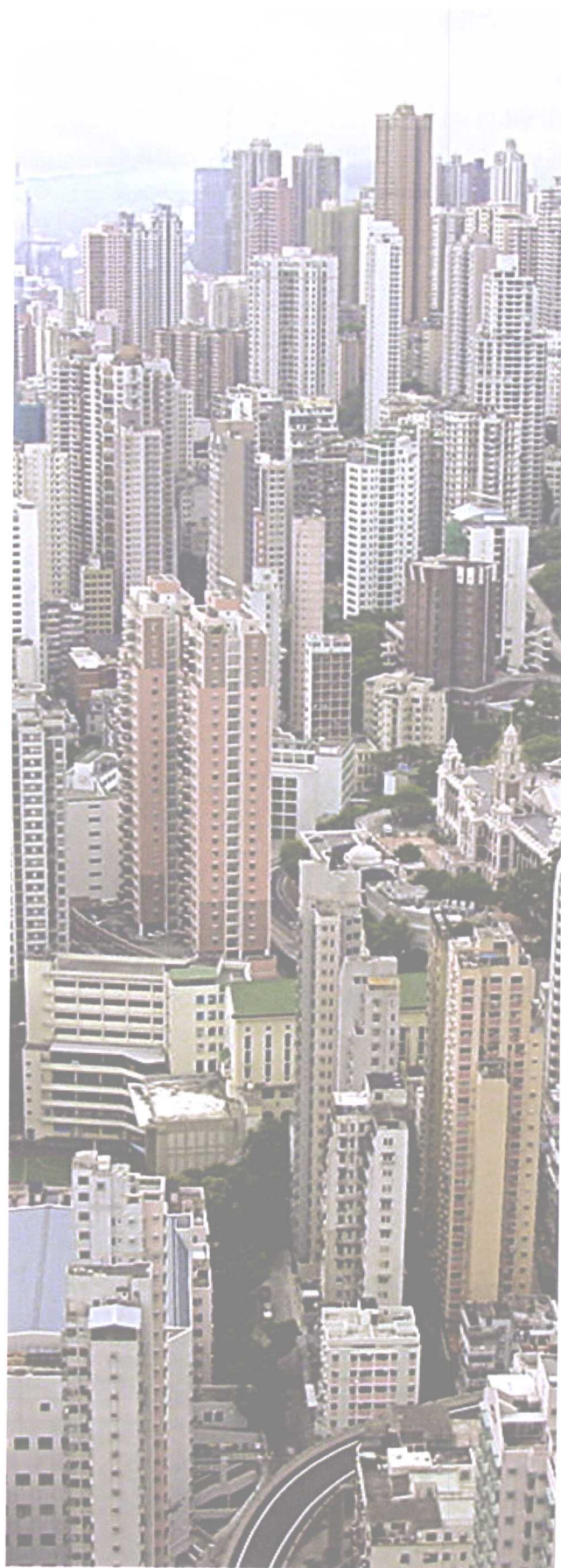
同一城市群城市之间的竞争性合作关系有助于克服与空间或辖区差异、住房和基本服务不平衡相关的和不和谐，还可以促进富市与穷市之间、城市集群与腹地之间更加平衡的发展，具有不同层级政府间协调功能的都市区治理结构还能够推动减排和适应性行动以改善环境质量。

有效的都市区治理为城市的和谐发展带来了机遇，从而可以对如下基本问题作出应答：1) 空间分异——确保政府的政策促进先进和落后的地区和城市之间相互融

合，促进领先者的进一步发展，应对落后者的不对称增长和区域差距；2）城市社会愈发分化——确保政府在穷人谋生的部门和地区以及经济发展面临格局重构挑战的地区进行干预，以实施有利于穷人的增长政策和改革；3）环境成本的上升——确保政府制定政策提高与城市功能相关的能源效率，以改善环境质量而不致损害经济增长，如：鼓励公共交通和控制城市蔓延；4）确保政府制定政策以保护诸如文化遗产等各种无形资产，并构建有助于实现“人性化”城市的社会空间。

国家、省和地方政府之间的协同与联合能够促成和谐的区域和城市发展、分享共有的图景并展现充分的政治意愿Coordination and collaboration between national, provincial and local authorities can achieve harmonious regional and urban development, provided they share a common vision and demonstrate sufficient political will

改善国家、省和地方三级政府之间的协同性涉及国家和城市治理模式的变迁。中央政府应当致力于立法，制定社会和经济政策，并通过与区域和地方政府持续性的对话进行预算分配以支持城市发展。而地方政府，则应当与区域政府携手制定明确的愿景和战略，明确短期和中期的行动纲领，从而改善城市的经济和社会条件。当地方政府建立了良好的地方治理结构以实现有效的城市经营与发展、改善了与其他两级政府的协同关系，将会为实现区域和城市的和谐发展带来更多机会。经济和社会政策需要正视城市和其所在的区域的需要，包括城乡协调的需要。反之，区域差距很可能将继续扩大。



Hong Kong
香港
©Xing Zhang