联合国 ESCAP/81/4

# 经济及社会理事会

Distr.: General
27 December 2024
Chinese
Original: English

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

**第八十一届会议**
2025 年 4 月 21 日至 25 日，曼谷
临时议程* 项目 3
**主题：“区域合作促进亚洲及太平洋有韧性的可持续城市发展”**

# “区域合作促进亚洲及太平洋有韧性的可持续城市发展”主题研究摘要

## 秘书处的说明

**摘要**

在本文件中，秘书处探讨了亚洲及太平洋城市化的未来，重点关注本区域城市格局的动态变化。文件强调了本区域的人口结构变化，包括人口老龄化，以及城市贫困和不平等问题的持续挑战。分析涵盖了从特大城市到小城镇的各种规模的城市地区，强调需要创新的治理模式和可持续发展战略，以满足本区域独特的城市需求。文件谈到了经济波动、气候风险和社会差距等关键脆弱性，以及城市作为新解决方案试验场的机会。

秘书处强调了区域合作在克服城市所面临挑战方面的关键作用，并确定了全球目标本地化、加强多层面气候行动和促进包容性城市增长的共同方法。文件还强调了数据、数字化转型和创新融资在支持城市可持续发展和确保城市有能力应对未来复杂局面方面的重要性。

亚洲及太平洋经济社会委员会不妨审查本文件所载的各项议题和建议，并就秘书处今后在这方面的工作提供指导。

* ESCAP/81/1。



请回收

# 一. 不断演变的城市格局：亚洲及太平洋人口结构变化的背景下，城市为何重要

1. 亚洲及太平洋的可持续发展必须通过城市来实现。在这个以城市为主的星球上，在这个以城市为主的区域，城市化作为 21 世纪的大趋势之一，其影响不容忽视。正确处理城市问题，进而让城乡结合部的所有居民区都走上正轨，是一项挑战，但并非不可克服。

2. 本区域的城市情况各异，需要根据发展环境和能力制定相应的解决方案。虽然亚洲及太平洋曾经是城市化速度最快的区域之一，但其速度已经放缓。2018-2030 年期间，多数大城市的城市化率预计将保持在 1%–3% 的范围内。南亚、西南亚以及东南亚的几个城市地区将以 3% 至 5% 的速度增长，但东亚、东北亚以及北亚和中亚的增长速度要低得多，为不到 1%。[1] 本区域各城市的现实情况各不相同。例如，太平洋小岛屿发展中国家尽管人口少得多，而且是全球城市化程度最低的地区，但它们面临着复杂的城市化挑战，且充分规划城市增长的能力有限，导致了大量非正规住区的出现以及基础设施短缺的问题。太平洋地区的许多城镇位于低洼地区，因此也处于气候危机的前沿，适应途径至关重要。

3. 亚太城市正面临着深刻的人口变化。本区域拥有超过 22 亿城市居民，并汇聚了全球众多特大城市(世界上 30 个最大的城市地区中，超过一半位于亚洲及太平洋)。到 2050 年，本区域的城市人口预计将增长 50%，增加 12 亿人。[2]

4. 长期以来，年轻人一直从农村迁移到城市寻找经济机会。随着年轻人数量减少，从农村到城市的移民数量也将减少。然而，老年人的数量预计将翻一番，从 2024 年的 7.22 亿增至 2050 年的 13 亿。[3] 越来越多的老年人将留在城市，由于家庭人口较少，他们往往独自生活，这进一步推动了对老年人友好型住房、交通设施和其他基础设施需求的不断增长。由于老年人罹患残疾的风险也较高，因此将需要建造适合老年人和残疾人的住房。老年人还有额外的医疗需求，包括在气温上升时应对更严重的热相关风险，这可能导致对医疗设施的需求增加。在人口老龄化、出生率低和城市化速度放缓的背景下，本区域出现了一个相对较新的现象：收缩城市。东亚和东北亚的城市处于这一趋势的前沿。[4]

[1] 见 https://population.un.org/wup/maps。

[2] 见 https://population.un.org/wup。

[3] 亚洲及太平洋经济社会委员会，“2024 年亚太经社会人口数据表”。可查阅 www.unescap.org/kp/2024/escap-population-data-sheet-2024。

[4] 例如见，Xizi Xu 等人，“Are East Asian ‘shrinking cities’ falling into a loop? Insights from the interplay between population decline and metropolitan concentration in Japan”，《城市》，第 155 卷(2024 年 12 月)。

## 二. 城市化与经济增长：挑战和机遇

5. 本区域约 80% 的国内生产总值是在城市地区产生的。[5] 虽然城市化为亚洲及太平洋带来了巨大的财富，但这些财富仍然主要集中在城市。迫切需要进行经济改革，使国家以下各级政府能够调动收入，为公共服务提供资金。

6. 当住房成为一种商品，而非居住场所时，就会给城市经济，乃至国家甚至全球经济带来系统性风险。当无节制的住宅建设叠加宽松的货币政策和松散的贷款标准，城市的脆弱性就会显现出来。2008 年开始的全球金融危机就是在贷款机构持有过多高风险抵押贷款时，由房地产市场泡沫破裂引发的。房地产投机也是 1997 年亚洲金融危机的一个导火索。

7. 此外，在基础设施和服务匮乏的城市地区，非正规经济部门十分普遍。亚太区域居住在非正规住区的人数最多，其城市总人口的 65% 以上从事非正规经济活动。非正规就业占总就业人数的比重在本区域各地有所不同，南亚为 87%，东南亚为 70%，东亚为 47%。[6]

8. 适应和减缓气候变化是亚洲及太平洋面临的最大挑战，本区域必须努力应对极端气温、水资源短缺、粮食不安全和自然灾害等脆弱性问题。亚太国家是受风暴、洪水和热浪等极端天气事件影响最严重的地区之一。[7] 在城市层面，新的研究预测，如果全球气温比工业化前水平升高超过 1.5℃，到 2050 年将有 800 万气候移民抵达全球南方的 10 个城市。在这 10 个城市中，亚太区域的两个城市预计将接收最多的气候移民潮：巴基斯坦达卡将新增 307 万人，卡拉奇将新增 240 万人。[8]

9. 2023 年是有记录以来最热的一年，亚洲和太平洋的城市居民几乎没有从高温中得到任何缓解。2024 年，孟加拉国、柬埔寨、印度、老挝人民民主共和国、缅甸、菲律宾和泰国的城市均出现创纪录或接近创纪录的高温，这主要是气候变化造成的。[9] 极端高温从多个方面暴露了人类住区的脆弱性。所有年龄段的群体，特别是幼儿和老年人，都面临与热有关的疾病风险的增加。从 1970 年到 2019 年，印度的城市、城镇和村庄经历了 700 多次热浪，造成 1.7 万多人死亡。[10]

---

[5] 联合国环境规划署，“可持续城市”。可查阅 www.unep.org/regions/asia-and-pacific/regional-initiatives/supporting-resource-efficiency/sustainable-cities (2024 年 12 月 27 日访问)。

[6] 国际劳工组织，《世界就业和社会展望：2024 年趋势》(2024 年，日内瓦)。

[7] 见 www.germanwatch.org/en/cri。

[8] C40 城市气候领导联盟，“如果排放量不下降，预计到 2050 年将有 800 万气候移民抵达全球南方 10 个城市”，新闻稿，2024 年 9 月 18 日。

[9] 世界气候归因组织，“Climate change made the deadly heatwaves that hit millions of highly vulnerable people across Asia more frequent and extreme”，2024 年 5 月 14 日。

[10] Kamaljit Ray 等人，“An assessment of long-term changes in mortalities due to extreme weather events in India：a study of 50 years’ data,1970－2019”，《Weather and Climate Extremes》，第 32 卷(2021 年 6 月)。

10. 从长远来看，随着气候危机的加速，城镇必须为受气候移民影响最严重的人群提供关键的适应支持，这种情况在一些低洼地区已经十分明显。

11. 由于城市热岛效应，城市特别容易受到极端高温的影响。建筑物和铺砌表面的吸热倾向会使城市地区比周围环境更热，进一步加剧热浪的影响。根据2016年至2020年对东亚和东南亚城市进行的研究，城市地区平均比2公里外的农村地区气温高出1.6 ℃，比10公里外的农村地区气温高出2.0 ℃。[11]

12. 亚洲及太平洋的城市人口增长导致对水和开采地下水的需求增加，从而加剧了本区域水资源的压力。与此同时，浪费性消费和水管理基础设施不足，限制了本区域利用更少资源做更多事情的能力。水资源短缺还加剧了农业部门与城市消费者对市政饮用水和工业用水等需求之间的竞争。

13. 大量开采地下水和自然缓冲区的丧失增加了地面沉降的风险。虽然这种威胁在曼谷、达卡、胡志明市、雅加达、卡拉奇、马尼拉、孟买、上海和天津等特大城市最为明显，但孟加拉国吉大港和印度尼西亚三宝垄等二线城市和其他城市也受到了类似的影响。2022 年的一项研究发现，南亚、东南亚和东亚的地面沉降速度最快，超过了海平面上升的速度，这加剧了在这些中心城市建立城市韧性的紧迫性。[12]

14. 根据世界卫生组织维护的环境空气质量数据库的数据，全世界 99% 的人口呼吸着不健康的空气。各种研究估计，在全球范围内，空气污染每年造成650万人死亡，其中 70% 在本区域。[13] 城市空气质量差的主要原因是车辆排放和建筑物排放。私家车的排放量在 2020 年和 2021 年短暂下降，但预计长期将保持增长。到2030年，亚洲及太平洋的汽车保有量预计将增至16亿辆，除非采取补救措施，否则排放量将大幅增加。[14] 2010年至2021年期间，本区域与运输有关的排放量增加了34%，如果不采取干预措施，这一趋势可能会进一步恶化。[15]

15. 建筑物无处不在，占亚洲及太平洋直接和间接二氧化碳排放量的 14% 至33%，是全球经济脱碳最困难的方面之一。据国际能源署估计，2017 年至 2050年间新建建筑面积的 65%，即约 700 亿平方米，将位于东南亚、南亚和东亚国家，从而推动本区域未来对能源和资源的需求。[16]

16. 《巴黎协定》下的国家自主贡献在实现气候相关目标方面发挥着关键作用。此外，由于城市是排放和人口集中的地方，国家自主贡献中的城市内容是

[11] 世界银行，《Unlivable：What the Urban Heat Island Effect Means for East Asia’s Cities》(2023年，华盛顿特区)。

[12] Cheryl Tay，“沿海主要城市地面沉降导致海平面上升”，《自然－可持续发展》，第5卷，第12期(2022年12月)，第1049-1057页。

[13] Richard Fuller等人，“污染与健康：最新进展”，《柳叶刀－星球健康》，第6卷，第6期(2022年6月)，第e535-e547页。

[14] Asian Transport Observatory，《2030年亚洲交通运输展望》(2022年，马尼拉)。

[15] 《2024 年亚洲及太平洋交通运输发展评价：向可持续交通解决方案转型》(联合国出版物，2024年)。

[16] Wei Zhou、Hong Soo Lee和Shu Tian，“加速亚洲及太平洋发展中国家建筑和施工行业的净零转型”，背景文件(亚洲开发银行，2023年，马尼拉)。

对气候敏感的城市发展的关键。截至2024年，亚洲及太平洋16个国家的国家自主贡献几乎没有或完全没有涉及城市内容，19 个国家有中等程度的城市内容，14个国家有较强的城市内容。[17]

## 三. 城市断层线：亚洲及太平洋的移民、不平等和社会公正

17. 移民、住房可及性和贫富不均等社会问题对亚洲及太平洋城市的社会凝聚力构成挑战。如今，全球三分之一的移民来自亚洲及太平洋，而居住在本区域的移民人数占世界移民总数的24%，约为6 660万人。[18] 汇款是亚洲及太平洋重要的资金来源。2023 年，前五大中低收入汇款接收国包括印度(1200 亿美元)、中国(500亿美元)、菲律宾(390亿美元)和巴基斯坦(270亿美元)。[19]

18. 这些人口和资金的流动对本区域城市产生了深远的影响，既暴露了脆弱性，也创造了更多繁荣。受过教育的工人流动会造成原籍城市的人才外流，但也会为东道城市增加知识资本。短期内大量移民涌入可能导致东道城市住房拥挤，原籍城市人口减少。但移民也可以振兴东道城市衰败的城市街区，汇款可以支撑原籍城市的地方经济。鉴于可能产生的各种影响，解决移民问题需要中央和地方政府之间的协调行动。

19. 在住房方面，非正规住区的持续增长带来了另一个问题。对中亚和南亚的预测显示，生活在非正规住区的人口预计将从2020年的不到5亿增加到2050年的 15.2 亿，而东亚和东南亚的增长幅度较小，从约 3.5 亿增加到 4.654 亿。[20] 根据都市土地研究所发布的《2024 年 ULI 亚太住房可负担性指数》，在许多城市，房价中位数与家庭年收入中位数的比例为5比1，这是许多经济学家认为购房者能够负担得起的最高健康水平。

20. 同时，南亚和西南亚以及东南亚是亚洲及太平洋非正规住区最集中的次区域。在南亚和西南亚，近 43% 的城市人口生活在非正式住区，而在东南亚，这一比例为 25%。[21] 这两个次区域的百分比一直在稳步下降，尽管东南亚在 2022 年略有上升。这些百分比低于撒哈拉以南非洲，但仍高于世界其他地区。此外，亚洲及太平洋居住着全球近60% 的非正规住区人口，相当于近6亿人。[22]

---

17 ESCAP/CED(8)/3。

18 《2024年亚太移民报告：评估移民问题全球契约执行情况》(联合国出版物，2024年)。

19 见世界银行，“汇款”，2024 年 9 月 18 日。可查阅 www.worldbank.org/en/topic/migration/brief/remittances-knomad。

20 联合国人类住区规划署(人居署)，“全球行动计划：人人共享的城市——不让任何人、不让任何地方掉队”(2023 年)。可查阅 https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/06/gap_presentation_as_handout-un-habitat_assembly-pdf.pdf (2024年12月27日访问)。

21 Our World in Data，“居住在贫民窟的城市人口比重，2022 年”。可查阅 https://ourworldindata.org/grapher/share-of-urban-population-living-in-slums。

22 见 https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/goal-11。

## 四. 为未来融资：城市投资的创新解决方案

21. 融资对于实现可持续的城市转型至关重要，但地方政府在调动收入方面面临挑战。满足基础设施投资需求可能是城市面临的最大财政挑战。据估计，发展中国家每年需要将国内生产总值的 2.8% 用于城市地区的新基础设施投资，另外需要将国内生产总值的 2% 用于维护。[23] 在 2030 年之前，东亚和太平洋地区的城市每年需要投资 1 万亿美元用于减缓气候变化。[24] 这些预计的投资水平远远超出了大多数公共资源有限的发展中国家的承受能力。为此，国家和地方政府必须在长期融资机制(如政府间转移支付和市政税收)与更新、更具创新性的融资机制(如土地价值捕获和公私合作伙伴关系)之间取得适当平衡。所有这些都是支持雄心勃勃的城市发展项目的重要工具。

22. 在许多国家，特别是在低收入和中低收入国家，中央政府的转移支付仍然是地方政府最重要的资金来源。市政税收是另一个重要的收入来源。房地产税被广泛认为是地方政府最合适的主要税收形式。在经济合作与发展组织成员国，房地产税平均占国内生产总值的 2%，并被认为可加强国家以下各级政府支出的问责制。通过市政债券进行的债务融资是一种强大但复杂的市政融资工具。发展中国家的市政当局，特别是大城市，必须满足进入资本市场的某些先决条件，包括拥有相关的法律依据和信用程度。此外，土地价值捕获工具，如土地联营，可以大大减轻政府在基础设施融资方面的压力，使其能够根据城市增长和发展的预期增值来利用土地的未来价值。

## 五. 不让任何人、不让任何地方掉队

23. 培育包容性社区对于解决城市地区的社会差距至关重要。城市生活的几乎每个方面都涉及社会包容的层面，包括获得基本服务、经济赋权和就业以及适当住房和土地权。妇女，特别是低收入家庭的妇女，严重依赖可获得的医疗保健、教育、卫生和儿童保育服务。在城市中，无法充分获得这些服务对妇女的影响尤为严重，她们的健康、经济稳定和参与工作的能力都会受到影响。妇女往往从事非正规、低工资和照护部门的工作，缺乏足够的保障或福利。同样，通过采用通用设计原则使残疾人享受城市服务，将有助于确保不让任何人掉队。

24. 可持续的城市发展必须包括创造经济机会的政策和基础设施，例如为女企业家提供支持、技能建设方案以及支持工作与生活平衡的空间，如负担得起的儿童保育设施和灵活的就业机会。低收入居民可受益于负担得起的住房和交通，妇女可受益于更安全的城市，残疾人可受益于无障碍基础设施。

---

[23] Roy Bahl，“亚洲及太平洋区域的大都市金融：议题、问题和改革选择”，《亚洲及太平洋促进可持续发展的税收政策》，亚太经社会发展筹资系列，第 2 期(联合国出版物，2018 年)，第 26 页。

[24] Jessie Press-Williams 等人，《The State of Cities Climate Finance 2024：The Landscape of Urban Climate Finance》，第 2 版。(城市气候变化融资领导联盟和气候政策倡议，2024 年)。

# 六. 全球目标地方化：将想法转化为行动

25. 实现《2030 年可持续发展议程》和履行《巴黎协定》规定的义务都需要地方层面的坚定承诺。如果城市不能实现这些全球目标，那么国家也将无法实现这些目标。正如各国政府通过既定机制跟踪和报告在实现这些重要的全球协定方面取得的进展一样，地方和区域政府也可以这样做。事实上，各级政府之间协调一致(即地方一级的循证报告为国家一级的扶持性政策措施提供信息)是获取一个国家实际情况的最合乎逻辑的方法。

26. 要确保亚太城市不仅能够发展，而且能增强韧性，需要各级政府决策者的行动。这意味着将想法转化为公共政策、可扩展的方案和其他举措，从而对亚洲及太平洋不同城市背景下人们的生活产生切实影响。这方面的例子包括住房和预算政策试验、加强城市和区域规划制度，以及国家以下各级的数据收集方法。

# 七. 建议

27. 下文为亚洲及太平洋各国政府及其合作伙伴提出了五项政策建议，以促进可持续的城市化，造福人类、地球、繁荣、和平和伙伴关系。

## 1. 加强区域合作，促进有韧性的可持续城市发展

28. 各国政府应加强区域合作，建立城市协作网络，促进城市间的知识和最佳实践共享，共同有效应对环境和社会经济脆弱性，使城市成为区域领导力的催化剂，推动实现可持续发展目标和《巴黎协定》目标。可通过以下方法实现上述目标：(a)支持和推动供各城市交流创新解决方案和经验的对等平台；(b)促进将区域城市愿景转化为可操作的投资的联合举措；(c)培育中央和地方政府之间的伙伴关系，以确保地方优先事项与国家战略保持一致，包括通过使用创新工具，如自愿地方评估。还可以通过定期举办区域和次区域城市论坛以及将城市化问题纳入现有的政府间和多利益攸关方进程和机构来加强合作。通过携手合作，亚太城市可以利用其集体优势来应对共同挑战，增强韧性，并推动整个区域的可持续发展。

## 2. 采取综合性国家城市政策，以加强多层次治理

29. 各国政府应采取国家城市政策，作为加强多层次治理的工具，确保城市发展与国家经济、社会和环境目标保持一致。国家城市政策让政府聚焦城市综合发展，通过建立基于利益攸关方参与和循证规划的清晰愿景，促进气候行动、减灾和包容性增长。这些国家城市政策应与现有的国家发展计划和政策以及关于住房、交通、基础设施、能源和气候变化等问题的部门举措和战略保持一致。关键要素包括公平的资源分配、强有力的治理框架以及与可持续发展目标等更广泛的国家和全球目标保持一致。对国家城市政策进行定期监测、评估和调整，将确保及时应对新出现的挑战，培育充满活力的宜居城市，提高所有居民的生活质量。

### 3. 加强国家以下各级和地方数据收集和报告工作，以促进循证城市政策的制定

30. 各国政府应优先发展国家以下各级和地方收集、解释和利用分类数据的能力，以有效实现可持续发展目标的地方化。在地方一级对数据收集、分析和管理系统进行投资，可以提高城市数据的质量、可用性和及时性。加强地方政府官员和利益攸关方分析和利用数据进行循证决策的能力，特别是在与可持续发展目标实施和气候行动相关的领域，可以加快《2030 年议程》的实施。通过加强国家以下各级和地方数据生态系统和能力，成员国可以增强地方政府的权能，使其在实现可持续发展目标和应对气候挑战方面发挥更积极的作用。最后，国家以下和地方自愿评估是整合国家和地方政府的有用工具，因为它们有助于使地方优先事项与国家可持续发展目标战略相一致，并为跟踪国家以下和地方各级的进展情况提供了一个框架。

### 4. 加强空间规划和包容性社会政策，应对城市人口变化

31. 各国政府应加强规划能力，以应对城市地区的人口变化，包括人口老龄化、青年外流和国际移民。中等城市和大都市区的同步发展对于实现可持续发展目标和增强城市韧性至关重要。经历人口结构变化的城市面临着独特的挑战，包括对老年人友好型基础设施的需求不断增加，公共服务需求不断演变以及税收收入波动。这些趋势也为建设更加包容和可持续的城市环境提供了机会。例如，改造基础设施和改善服务渠道，以支持老龄化人口和残疾人，并通过教育和就业举措促进青年参与，可以增强代际凝聚力和社会包容性。扩大绿色和公共空间，投资于基于自然的解决方案，如城市农业和绿色走廊，可以改善健康状况，提高气候韧性，并创造新的经济机会。此外，促进包容的城市规划进程，让不同的人口群体参与进来，有助于知识共享和创新，并能够加强安全、社会保护和公平。通过积极主动地管理人口结构转型，并注重包容性城市政策和参与性规划，亚太区域城市可以确保不让任何人、不让任何地方掉队。

### 5. 采取多样化和创新的城市筹资办法

32. 各国政府应采取多样化和创新的城市筹资办法，以解决整个区域可持续城市发展的资金缺口。虽然政府间转移支付，包括地方和国家政府之间的收入分享型税收分配制度，仍然是市政资金的基石，但必须使其更加可预测、及时，并更好地适应当地的优先事项。加强市政自有收入的征收，包括通过征税，特别是通过房地产税改革，至关重要；各国政府应侧重于改善房地产税管理，扩大估价能力，并使税收与城市政策目标保持一致。对于较小城市来说，集合融资机制可以帮助其以成本效益高的方式获得融资解决方案。此外，土地价值捕获是收回基础设施投资成本的补充工具，可以利用增值税费和公共土地租赁等财政手段来实现。此外，鉴于气候变化的影响日益加剧，必须在国家和地方两级创造有利环境，以改善城市获得气候融资的机会，并加强城市大规模实现可持续发展的能力。将传统机制与这些创新方法相结合，将使城市能够满足其基础设施投资需求，同时促进城市治理的问责和韧性。

33. 亚洲及太平洋经济社会委员会不妨审查本文件所载的各项议题和建议，并就秘书处今后在这方面的工作提供指导。