



## 统计委员会

## 第五十届会议

2019年3月5日至8日

临时议程\* 项目 3(o)

供讨论和决定的项目：人类住区统计

## 联合国人类住区规划署关于人类住区统计的报告

## 秘书长的说明

依照经济及社会理事会第 2018/227 号决定和以往惯例，秘书长谨转递联合国人类住区规划署(人居署)关于人类住区统计的报告，该报告已提交给委员会供讨论。该报告介绍了在人居署的领导下在人类住区统计数据收集和编制方法领域取得的进展以及在制订方法和促进数据收集以及报告与可持续发展目标指标相关的部分人类住区指标上取得的进展。报告重点介绍关于改进各国家统计局人类住区指标监测和报告工作的建议。

请委员会核可在对本国所有城市进行国家监测和报告上受到限制的国家采用国家城市抽样法；核可成立一个专家组，负责订正有关实施城市繁荣指数的准则和原则；核可成立专家组，负责制定贫民窟确定准则；就与城市定义有关的挑战发表意见；以及就国际一级的人类住区统计工作协调机制发表意见。委员会讨论要点载于本报告第 49 段。

---

\* E/CN.3/2019/1。



## 一. 引言

1. 统计委员会在于 2014 年 3 月 4 日至 7 日举行的第四十五届会议上注意到联合国人类住区规划署关于人类住区统计的报告(E/CN.3/2014/17), 秘书长在报告中总结了在人居署和各伙伴制定的以协调一致方式衡量各国和各区域土地保有权保障的方法上取得的进展。由于就这一方法开展了进一步工作, 全球土地指标倡议指南得到了完善, 及时报告了贫民窟居民的困境, 并改善了获得城市基本服务方面的全球监测。

2. 本报告概述自 2014 年以来开展的各项活动, 包括与可持续发展目标涉及城市事务的全球监测有关联的一些方法的完善, 一份关于目标 11 的综合报告对它们作了介绍。<sup>1</sup> 更多方法工作在有关《新城市议程》执行情况的报告中介绍(A/73/83-E/2018/62)。该报告进一步阐述了城市指标方法工作进展情况、人类住区统计磋商讲习班、世界各国在适用国家城市抽样框架和城市繁荣倡议上的进展情况、相关区域培训和能力建设活动、数据收集活动和宣传。

## 二. 可持续发展目标与人类住区统计

3. 自上一次人类住区统计报告提交以来, 全球社会接受了几项与城市事务相关的议程, 其中最值得注意的是《新城市议程》(大会第 71/256 号决议, 附件)和《2030 年可持续发展议程》(大会第 70/1 号决议)及其相关全球指标框架(大会第 71/313 号决议, 附件), 全球人类住区统计在整个统计系统中的范围和广度因此得到了扩大。这也帮助促进了更广泛的数据编制者和用户参与人类住区指标方面的工作。

4. 《新城市议程》和《2030 年议程》强调需要确保进度报告基于对国家、国家以下一级和地方各级政府活动的分析以及对来自人居署、联合国系统其他相关实体、支持实施《新城市议程》的相关利益攸关方的报告以及人居署理事会的报告的分析。所有证据都应尽可能吸纳多边组织和进程(在适当情况下)、民间社会、私营部门和学术界的意见, 应借鉴现有平台和进程, 避免重复, 并对地方、国家以下一级和国家的具体情况以及立法、能力、需求和优先事项作出响应。

5. 《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》和《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》等其他一些全球议程也引入了新的成套指标和统计, 从而丰富了已经扩大的指标框架。目前可持续发展目标指标中有 81 项指标与人类住区指标和统计有直接或间接联系。《新城市议程》以及所有其他补充性全球议程在很大程度上依赖根据可持续发展目标制定的一套核心的人类住区指标和统计以便进行全球监测和报告。

<sup>1</sup> 联合国人类住区规划署, 《2018 年可持续发展目标 11 综合报告: 2018 年高级别政治论坛——追踪包容、安全、有复原力和可持续的城市和人类住区的进展情况》(2018 年, 内罗毕)。

### 三. 人类住区统计报告的进展

6. 根据其任务授权和《新城市议程》的精神，人居署协调了三份主要报告，它们详述了人类住区指标和统计在过去五年中取得的进展和成就。以下报告介绍了在影响人类住区的各种问题上以及在空气污染、城市交通、废物管理、住房成本、城市扩张、气候变化、城市公共空间等许多全球性城市挑战上的最新趋势。

- (a) 《2016 年世界城市状况报告：城市化与发展：方兴的未来》；
- (b) 秘书长关于《新城市议程》执行进展情况的四年期报告(A/73/83-E/2018/62)；
- (c) 关于可持续发展目标 11 的指标的综合报告。<sup>1</sup>

7. 2016 至 2036 年期间将编写一系列总共五次四年期报告，经济及社会理事会已经于 2018 年 7 月审议了其中的首次报告(A/73/83-E/2018/62)。介绍目标 11 的进展情况的综合报告阐述了其结果，而目标 11 的进展情况被作为 2018 年可持续发展问题高级别政治论坛的一部分加以讨论。总之，这些报告是《2030 年议程》、《新城市议程》和其他区域性城市议程后续行动和执行情况审查的关键组成部分。

8. 该综合报告承认各国需要监测地方执行情况，但需要在国家一级报告城市和人类住区方面取得的进展。从方法的角度处理和解决城市问题是阐述一些可持续目标和具体目标的先决条件和切入点，因此需要在政策上协调一致，并在监测、报告和执行上建立纵向及横向合作体系。

9. 上述三份进度报告被提交给了 2018 年可持续发展问题高级别政治论坛，以确保以协调一致和合作的方式与《2030 年可持续发展议程》及其他全球议程的后续行动和审查联系在一起。

### 四. 与能力建设活动有关的全球和区域讲习班

10. 人居署和其他监管机构在人类住区统计领域定期组织技术合作讲习班，其中包括国家咨询服务、国家和区域讲习班以及直接技术援助。<sup>2</sup> 在过去 5 年中，技术援助是为了建立国家统计局的机构能力，以协调人类住区统计数据收集系统、完善与城市地区相关的定义和设计数据收集工具。这类援助还包括进行例行的人类住区统计调查，其中涵盖监测贫民窟、基本服务的获得、土地保有权保障或城市治理和公民参与等方面的综合指标的数据收集。能力建设活动还包括汇编与了解人类住区政策和监测方案执行情况有关的分析和业绩指标。近年来，人居署向包括博茨瓦纳、喀麦隆、哥伦比亚、厄瓜多尔、埃及、埃塞俄比亚、印度、肯尼亚、科威特、大韩民国、卢旺达、沙特阿拉伯、突尼斯、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和越南在内的一些国家提供了不同程度的技术援助。在编写本报告时，人居署正在几个区域的一些国家实施若干全球能力建设项目。

<sup>2</sup> 例如，见 <https://unhabitat.org/the-journey-to-monitoring-sdg-11-kicks-off-in-the-asia-pacific-region/> 和 <https://unhabitat.org/preparing-cities-in-africa-to-monitor-and-report-on-goal-11/>。

11. 自 2014 年以来已经组织了 26 次能力发展讲习班，吸引了近 1 000 人参加，他们来自各国国家统计局、地方和国家政府、民间社会、学术界、公共和私营机构以及青年、妇女和残疾人等特殊群体代表。针对国家统计局的区域讲习班已被证明是一种具有成本效益的方式，能够帮助国家统计人员了解与人类住区统计有关的最新国际建议。某个特定区域内的各国国家统计局一般会面临一些共同的挑战，而区域讲习班不仅为审议概念性问题提供了空间，而且也是交流经验和最佳做法的极好论坛。在过去 3 年中，人居署和各伙伴联合举办了若干区域和国际讲习班，包括：2017 年 2 月在肯尼亚奈瓦沙举办的与可持续发展目标有关的人类住区指标国际讲习班(来自 31 个国家的 93 人参加)、2017 年 12 月与非洲经济委员会联合组织的非洲人类住区指标区域讲习班(来自 11 个国家的 38 人参加)、2018 年 3 月与亚洲及太平洋经济社会委员会联合组织的亚太国家人类住区指标区域讲习班(来自 14 个国家的 46 人参加)、2018 年 7 月与西亚经济社会委员会联合组织的阿拉伯国家区域讲习班(来自 11 个国家的 32 人参加)以及 2018 年 2 月在吉隆坡作为世界城市论坛一部分举办的人类住区统计国际讲习班(来自 27 个国家的 85 人参加)。未来两年，将针对城市和地方政府以及各国国家统计局实施更多能力发展举措。其中大部分努力将侧重于如何应用国家城市抽样概念、协调统一城市定义、利用地理空间技术监测与城市事务有关的可持续发展目标、建立国家统计系统和网络以支持多样化的和不断演变的城市事务相关可持续发展目标指标的城市监测、在城市一级汇编和提交数据以及民间社会和城市社区如何能够为全球人类住区报告作出贡献。

12. 自 2016 年以来，人居署和所有其他牵头监管机构制定了针对具体指标的培训模块，为与目标 11 有关的若干指标的计算概念和方法提供渐进式指导。所有国家和城市均可免费获取这些模块。除上述能力发展举措外，许多区域和国家的现有城市观测站网络提供有关目标 11 的能力发展。已经在一些国家举办关于建立城市观测站的培训会议，它们包括博茨瓦纳、埃及、埃塞俄比亚、印度、约旦、科威特、墨西哥、沙特阿拉伯、突尼斯、越南和赞比亚。每次培训会议促使若干地方城市观测站得以建立起来。与目标 11 有关的其他监管机构也在与各区域委员会合作实施能力发展举措。

## 五. 人类住区统计报告方面的数据差距和挑战

13. 尽管人居署和从事人类住区统计工作的更广泛的利益攸关方网络一直在不断地作出努力，但应当指出的是，所有国家涉及人类住区统计的技术援助需要均远远大于现有资源。虽然在全球范围内观察到在改善人类住区统计上出现一些积极趋势，但许多国家在人类住区数据编制方面仍存在巨大差距，特别是在依靠空间分析的指标方面。

14. 与城市事务有关的许多可持续发展目标的具体目标和指标直接将城市作为分析单位，用于跟踪进展。然而，各国对城市的定义不同，它们依据的是某个单一标准或某个标准组合，其中可能包括人口规模或密度(或两者)、经济功能、活动性质(农业与商业)、当地产生的收入额以及政治和行政措施等方面。有必要就

定义、计量和统一标准提供明智的准则，以确保城市议程和人类住区统计的监测和报告遵循协调统一和共同商定的概念。如果没有一个全球适用的单一城市定义作为选定城市和人类住区指标的计量单位，各国可能会使用各种业务概念来计算估计数，其中可能包括城市核心、城市集聚区或大都市区，它们均使用和采用不同的门槛和方法，因此难以进行全球比较。

15. 在过去二十年里，人居署作为城市问题协调中心制定了各种全球城市监测工具，它们有助于生成与监测目标 11 的进展直接相关的城市数据。这类工具包括城市观测模型、城市繁荣倡议、城市指标方案和国家城市抽样法。人居署与联合国机构系统的其他实体合作对其中许多工具进行了完善和修改，以便为支持与城市事务有关的可持续发展目标的全球监测做好准备。下面对其中一些工具进行更详细的讨论。

## 六. 城市观测模型：促进明智决策的机制

16. 为了找到解决城市信息危机的创造性办法，人居署与一些城市合作开发了用于收集和分析城市数据的城市观测模型。<sup>3</sup> 已就建立城市观测站问题向一些国家提供了系统性指导，地方、国家和区域城市观测站全球网络因此得到了发展，这便利了数据收集和地方一级的进程监测及其在国家一级和区域一级的汇总和(或)比较。

17. 城市观测站拥有良好的条件，有能力满足经常提到的对其开展工作的城市及临近城市区域特有的可靠高分辨率城市数据集的需要。它们协助加强国家一级、国家以下一级和地方一级的城市数据能力，提供便利有效进行知识交流和促进基于共享知识库的循证治理的平台。人居署目前正在监督和协调全球 374 个城市观测站：非洲 101 个，亚洲 143 个，拉丁美洲 130 个。这些地方城市机构正在通过协商和包容的进程，主导参与地方一级有关收集、分析和解释与《新城市议程》和与涉及城市事务的可持续发展目标有关的城市指标数据的工作。人居署通过这些地方城市观测站输送所有新编制的工具和准则。

18. 在编写本报告时，正在就可持续发展目标框架内的指标收集和编制对若干城市观测站进行强化培训。人居署一直与若干伙伴一道，努力提升众多城市观测站继续在可持续发展目标和《新城市议程》数据收集和报告中发挥核心作用的能力。这些城市观测站非常关键，是监测和报告国际城市议程方面非常重要的资产。

## 七. 国家城市抽样：国家一级城市业绩监测与报告示范方法

19. 与城市事务有关的许多可持续发展目标指标需要在地方和(或)城市一级收集数据。因此，各国必须定义其拥有的城市并确定它们的数量，收集所有这些城市的数据，并在国家一级汇总，得出这些具体城市的平均业绩指标数据。许多国家可能无法收集所有城市的信息和报告所有城市的情况，财政、体制、人力和系统资源有限的国家尤其如此。在这种情况下，人居署建议采用国家城市抽样法，

<sup>3</sup> 见 <https://unhabitat.org/urban-knowledge/guo/>。

从而系统地选择代表城市样本，并持续跟踪这些城市的进展情况，用以编制国别报告。<sup>4</sup>

20. 国家城市抽样是一种精心构建的城市抽样，它考虑到了各次区域和城市特有的特征和差异，以监测特定国家的主要城市模式。国家城市抽样是为监测和报告一组一致的城市的情况创造条件的机制之一，这种机制使各国能够进行时间序列分析，以便更系统和科学地衡量国家进展。城市样本的抽取必须采用合理的统计和科学方法(见下文第 22 段)。

21. 有关目标 11 的所有指标的数据收集需要大量资源，从财务、体制和人力资源到新系统投资。包括人居署在内的几个监管机构自 2016 年以来进行的评估显示，在用来支持优质数据系统和支持目标 11 所有指标的监测的资源水平方面，大多数国家都面临挑战。但少数一些国家，特别是发达区域的国家，拥有完善的城市数据收集体系，并拥有足够的资源，可以满足监测和报告本国各城市地区和(或)城市在目标 11 上的进展的所有需要。

22. 为了支持资源有限国家系统地收集有关目标 11 各项指标的数据，人居署和其他伙伴制定了国家城市抽样法。该方法帮助各国选择客观的代表城市样本。国家城市样本的抽取采用基于国家重要性、地理位置、城市规模、城市人口、经济和政治重要性或青年和(或)儿童和妇女代表性等因素的合理的统计和科学方法。本报告附件介绍了国家城市抽样法的优点和建议的选择国家城市样本的主要步骤。

## 八. 城市繁荣指数：用综合城市数据分析计量城市业绩的高效工具

23. 为应对创造包容性增长和可持续城市发展这一挑战，需要承诺建立伙伴关系和合作，并辅之以强有力监测机制，这个机制依据接近实时的证据衡量政策和投资。这种机制应有助于确定活动的优先次序，确保战略投资，监测计划的覆盖范围，衡量在国家、区域(地区和市一级)和全球各级的影响。人居署已经制定了一个名为“城市繁荣倡议”的全球监测框架，这使各成员国能够使用在不同政府级别衡量成功及评估失败的统一和健全的机制来监测和评价其从国内及国际视角实施可持续发展议程城市部分所作的努力。

24. 城市繁荣倡议整合了监测目标 11 和与城市有关的其他指标的工具和机制，它们与有关各级性别、青年和人权监测战略的国际和国家指导相一致。具体而言，国家城市抽样方法等工具被很好地纳入了城市繁荣倡议，有了该倡议就能以代表方式计量和评估城市业绩。人居署已经与作为城市繁荣倡议一部分的城市繁荣指数开展工作，用一套跟踪包容性的核心指标来监测全球的城市业绩，如监测城市基础设施、环境或生产力等。此外，城市繁荣指数指标，如获得适当住房、水和卫生设施、获得优质教育以及获得互联网服务和公民参与机会，或任何其他公民、文化、经济、政治和社会权利指标与许多人权议程有直接联系。通过国家城市抽

<sup>4</sup> 见 <https://unhabitat.org/national-sample-of-cities/>。

样，青年、性别和人权包容方面的地方和国家监测将得到加强。虽然大会通过的全球指标框架是目标 11 全球监测的权威指标清单，但城市繁荣指数为通过全球指标框架获得的信息和分析作了补充。可将它作为《2030 年议程》实施进程的补充工具。

25. 城市繁荣指数整合了可持续发展目标与城市事务有关的各项指标，以单一框架述及城市繁荣和可持续性的环境、社会和经济方面。事实上，目标 11 的所有 10 项具体目标和各项指标均被纳入了该指数。因此，该指数有可能成为目标 11 各项指标和涉及城市方面的其他可持续发展目标的全球监测平台。据估计，大约三分之一与城市事务有关的指标可以在地方一级计量，这与城市政策有直接联系，并对城市和人类住区有明显影响。此外，该指数涵盖了 23% 可在地方一级计量的所有可持续发展目标的具体目标。采用该指数的国家可以确定、量化、评价、监测和报告国家和城市一级在实现目标 11 方面取得的进展。迄今为止，人居署已支持全球 400 多个城市实施该指数。从使用该指数中获得的经验表明，采用该统一标准化平台来监测和报告城市指标的国家和城市正在节省时间和资源。

26. 各国家统计局采用综合方法通过该指数衡量城市有以下优势：

- (a) 提供衡量城市状况的单一指标；
- (b) 建立地方、国家和全球监测的基准；
- (c) 产生有关城市的基线和信息；
- (d) 促使建立地方监测机制；
- (e) 确定优先事项和变革行动，实现可持续城市发展。<sup>5</sup>

## 九. 将空间数据纳入目标 11 的监测框架

27. 目标 11 至少有 7 项指标需要根据当地情况，使用人口普查或住户调查以外的非常规方法在城市一级收集数据。这些指标所需要的非传统数据来源有一个共同的特征，那就是包含一个空间部分，无论是作为主要分析单位还是作为指标结果的决定因素。例如，指标 11.3.1 将空间指标作为其主要分析单位之一（按城市增长率列示的土地使用率），而指标 11.6.2 的结果根据空气污染浓度的强度，城市各区域间差异很大。地理空间技术为各国对各发展领域的（空间相关）数据进行综合管理提供了有效的系统，而地理空间科学的进步——出现更多开源应用程序和数据集——为各国和各城市收集和（或）编制更高时空分辨率的数据以及生成更直观的、与物理空间联系更密切的、对作出明智决策至关重要的信息创造了独特机会。

28. 自 2014 年以来，人居署与从事地理空间领域工作的各种利益攸关方建立了伙伴关系，以支持制定生成城市数据的现代方法，利用地理空间界的资源来进一步促使生成与目标 11 相关的数据，并持续确保向各国家和城市输送适当技术和方式

<sup>5</sup> 见 <https://cpi.unhabitat.org>。

方法。已经建立的一些重要伙伴关系包括与下列机构的伙伴关系：联合国全球地理空间信息管理、欧盟委员会下属科学机构(区域和政策总司和联合研究中心)、欧洲航天局、国家航空和宇宙航行局、地球观测组、非洲地球观测界等。此外，还与从事地理空间数据领域工作的各国国内实体建立了合作关系，以便在地方一级试行各种数据收集工具，并与各国国家统计局建立合作关系，以将有关技术纳入常规数据架构。

29. 为了支持目标11有关依靠空间的各项指标的数据生成，人居署和各伙伴开发了几项利用商业及公开可用数据来源(如卫星图像)和应用程序(软件)的工具。其中一些包括有关指标计算和自动化工作流程可执行应用程序的循序渐进的培训手册，它们可供各国家和城市公开使用。人居署在各种区域讲习班期间与各国分享了这些工具，并与博茨瓦纳、哥伦比亚和突尼斯等国的国家统计局和国家空间数据机构合作直接试用这些工具。此外，人居署还编制了一些技术文件，解释各项指标如何计量与可持续发展相关的具体部分，以及政策应如何应对报告的指标值，以在有关目标上取得进展。

30. 虽然在采用和实施地理空间数据技术上取得了进展，并且这种技术对未来数据结构的重要性得到了肯定，但许多国家仍缺乏规范这种方法和有关成果的现行法律和政策框架，特别是缺乏支持将采用这种方法收集到的数据纳入官方统计的法律和政策框架。此外，许多国家正面临挑战，如缺乏建立适当系统的资源、人力资源能力有限以及与缺乏空间相关基线数据或生成此类数据的费用太高有关的挑战。人居署正在与联合国系统其他实体和各伙伴合作，在这些领域向各国提供支持，并计划举办一系列讲习班和培训会议，其中有些已经完成。此外，正在与相关系统和(或)软件的各种服务提供商建立其他战略伙伴关系，例如与环境系统研究所建立战略伙伴关系，以便为城市提供直接支持。

## 十. 城市的定义

31. 可持续发展目标的一些具体目标和指标直接将城市作为计量单位，这与传统上同样也具体包括城市的城市地区不同。自一些指标直接提到城市单位的《2030年议程》获得通过以来，人们提出了许多问题，其中有：究竟何为城市或城市地区；一个地区有资格成为城市的规模阈值是多少；何种类型的行政、法律或历史地位界定一个城市；如何区分城市地区与城镇或村庄。将城市作为一个分析单位和出于监测目的对城市作出全球性定义对克服在比较城市业绩时遇到的挑战至关重要。但即使是在城市一级，为了全球监测和报告的目的，关于何为有别于农村地区的城市地区，也需要一个更为严格的全球性定义。例如，一些国家用地区的人口阈值、行政区划、人口密度或经济功能来界定城市地区，而另一些国家将上述标准结合起来使用。各标准的阈值因具体国家的准则和当地定义的不同而有很大差异。同样，各种概念通常可以互换，用来指一种形式的城市地区。这种术语的例子包括“城区”、“城市集聚区”或“都市区”，每个术语均代表不同类型的功能性城市实体。有必要提供关于概念、计量和统一标准的具体指导，以确保国际社会在城市和城市定义上使用共同商定的统一概念。

32. 人居署根据其对几个依赖并需要城市定义的指标的监管职能，与全球各机构和组织一道，努力商定全球通用的城市定义。其目的不是改变各国界定其城市地区的方式，而是支持以更系统和统一的方式进行全球监测和报告。人居署及其伙伴组织了一些全球磋商和专家组会议，最后将城市定义的数量减少到了两种定义，这为目标 11 部分以“城市”为分析/计量单位的指标的全球监测提供了良好的视角。拟议的两种定义是：

(a) 按城市范围定义的城市：城市范围是指全部建成区和城市化开放空间。建成区的定义是建筑物和其他不透水面所占的毗连区，按给定点方圆 1 km<sup>2</sup> 范围内建成区密度比例(城市属性)分为三个等级：城市建成区(密度超过 50%)；郊区建成区(密度在 25%至 50%之间)和农村建成区(密度低于 25%)；<sup>6</sup>

(b) 按城市化程度定义的城市：这种分类法显示一个地区的特征，依据是被归为“2 级地方行政单位”的单位中住区的人口规模、密度和毗连性，分为三种住区类型：人口密集区、人口中等密集区和人口稀少区。

## 十一. 在支持各国报告人类住区指标上取得的进展

33. 人居署仍然是目标 11 下很大一部分指标的监管机构。在监测和报告目标 11 中出现了一些在监测和报告其他可持续发展目标的情况下不会出现的严重挑战。建议采取混合方法来解决可持续发展目标与城市(或)城市事务有关的指标的数据需求，特别是在以城市为分析单位的情况下。在 15 个或更多这类指标中，以下 7 个指标的数据正在地方城市一级收集，且非通过普查或住户调查等常规数据收集机制收集：11.2.1——公共交通；11.3.1——土地使用；11.3.2——民间社会参与；11.5.1——受灾害影响人员；11.6.1——城市固体废物；11.6.2——空气质量；和 11.7.1——公共空间。此外，在 15 项指标中，有 7 项指标需要在地方和(或)城市一级以城市集聚区一级的明确方法进行某种形式的空间数据收集和分析：11.2.1——公共交通；11.3.1——土地使用；11.5.1——受灾害影响人员；11.6.1——城市固体废物；11.7.1——公共空间；和 11.b.1——气候变化和抗灾能力。

34. 在目标 11 的 15 项指标中，有 6 项指标需要采取特殊的汇总方法，以便在国家一级从基于城市的数据中生成所需数据。在某些情况下，由于各国城市众多，需要用到各国具有代表性的国家城市样本，其遴选方式应能反映该国的领土、地理和历史以及第七节中讨论的任何其他方面。此外，一些城市和国家认识到，在监测和报告目标 11 的一些部门性很强的指标时，很难将全市方法纳入政策制定中。在许多成员国的治理体系中，各部委和政府部门采取各自为政的“筒仓式”做法，这使情况变得甚至更加复杂。人居署一直与许多伙伴和成员国一道，努力敲定为这种挑战提供解决办法的相关准则。

35. 所有已成功报告可持续发展目标的人类住区指标的国家都注意到这样一种国家统计系统的重要性，即它与地方当局和服务提供者协调工作，以采用传统(如

<sup>6</sup> 见 [www.atlasofurbanexpansion.org/data](http://www.atlasofurbanexpansion.org/data)。

社区和市政当局研究和调查)及现代(卫星图像和信息和通信技术)形式的收集方法收集作为分析单位的城市一级信息。在数据收集系统中使用创新型地理空间工具对许多国家统计局和机构来说是一件新鲜的事情,这包括计量和跟踪城市在可持续发展目标众多涉及城市事务的具体目标上的业绩的普查和调查。同样,汇总城市一级的数据并将其用于报告国家一级的业绩对国家统计局来说既新鲜又至关重要。

## 十二. 区分贫民区与非贫民区

36. 人居署继续倡导和监测居住在贫民窟的全球人口。人居署的估计显示,目前全球有近 10 亿人生活在通常被称为贫民窟的地区。按人居署的定义,“任何特定的地方,不管是整个城市还是一个街区,若所有住户中有一半或更多住户缺乏改善的供水、改善的卫生条件、充足的居住面积、耐用的住房、有保障的土地权或上述多项的组合,即为贫民窟”。使贫民窟居民未能受到重视的一个重大障碍仍然是明显缺乏关于何为“贫民区”的全球定义以及无法确保通过直接附在国家抽样框架内的查点区的标签将该定义纳入所有全球数据收集程序(调查、普查等)的主流。

37. 人居署继续牵头进一步完善贫民区的定义,并着手与一些国家统计局合作,通过三种方式测试关于发现贫民区的概念:(a) 创新数字卫星图像分析,加上用地面实况数据核实补充和地方观测技术以及贫民窟空间制图;(b) 查点区一级基于普查的贫民窟制图,在住户一级利用现有普查数据和贫民窟的定义;和(c) 将贫民区定义纳入即将进行的 2020 年新一轮人口和住房普查,方法是各查点区设“贫民区”、“非贫民区”和“农村地区”类别。

38. 最终,上述程序将使中低收入国家的调查和其他数据收集工作能够考察贫民窟及非贫民窟城市地区在服务、获取、住房和剥夺方面的差异。考察这种基于地区的差异将有助于正式确认贫民窟的挑战不同于城市的挑战这一事实,从而提高目前处于边缘化和脆弱境地的贫民窟人口的受关注度,这与不让任何一个人掉队的精神一致。

## 十三. 结论和建议

39. 收集和监测人类住区统计的挑战似乎限制了政府政策制定者和领导人制定有效国家城市和人类住区发展政策和指导循证城市化的能力。随着依靠空间分析技术和系统的新指标集的出现,许多国家的报告能力可能会受到限制,至少在 2020 年之前是如此。然而,许多国家目前已更新其人类住区和城市指标数据库,但一些新的、在空间上具有挑战性的指标的数据收集需要花费大量时间,需要从城市最底层的数据收集阶段开始,一直到国家一级的数据汇总。

40. 考虑到上述情况,需要加强能力建设和增加资源,以建立能够协调统一数据收集过程,如协调方法制定工作,包括解决新城市概念界定问题的数据系统。此外,加强地方一级的政治、法律和体制框架以及财政支持也至关重要。目标 11 有

10 项具体目标和 15 项相关指标,各城市和各国政府需要报告它们的情况。此外,在与可持续发展目标相关的 234 项指标中,大多数与城市政策有直接联系,并对城市和人类住区有明显影响。

41. 目标 11 进展情况的监测和报告面临一些需要在全世界、国家和地方各级解决的重大挑战。许多国家承认与目标 11 的实施有关的挑战,并请求提供技术支持,以进行有效监测和报告。在过去 4 年中,各监管机构发现,成员国和地方政府对于与建立其收集和分析地方数据并利用它们来制定政策的能力有关的技术支持的需求增加。

42. 因此,人居署和其他监管机构投入了大量时间和资源,支持各成员国建立监测目标 11 所需要的监测系统。监管机构与各利益攸关方合作,编制了新的相关指南和材料,并阐明了就该目标进行全球城市监测所需要的定义。

43. 可持续发展目标的一些与城市事务有关的指标需要采用城市这一报告地区层级,作为一个独特的分析实体。目标 11 的一些指标虽然在国家一级监测和/或报告,但必须在城市一级收集和/或计算。人居署和各伙伴在过去两年里组织了許多专家组会议,它们的一项重要工作是从统计和空间角度就城市的可行定义达成一致。该问题也是可持续发展目标各项指标机构间专家组决定是否将一些指标从第三级调整为第二级的一个主要因素。在与各伙伴和监管机构进行多轮讨论后,如上文第 32 段所述,现在可以提供两种有关城市的全球定义。这些定义将以更系统的方式支持对城市业绩进行全球监测和报告。然而,必须指出,有一个共同的定义并不意味着各国必须改变定义本国城市或城市地区的方式。

44. 人居署将继续与世界各地作为地方对话者的地方城市观测站合作,以收集城市数据和将证据直接纳入地方城市政策和计划。高收入和中等收入国家的观测站拥有技术及财政资源,可以支持推出和实施与可持续发展目标有关的城市监测。已经通过一些旨在向城市观测站介绍新工具的区域讲习班分享新工具,这些新工具意在提高观测站在监测可持续发展目标进展情况上的能力,并增加这方面的知识随后的反馈被用来处理和完善工具。

45. 城市繁荣倡议是制定、实施和监测可持续发展政策和做法以提高城市繁荣水平的一个灵活框架,可用于监测目标 11 的各项指标,因为它整合了可持续发展目标与城市事务有关的各项指标,在一个单一框架内谈及城市可持续性的环境、社会和经济方面。采用该倡议来监测和报告可持续发展目标背景下的城市指标的国家和城市正在节省时间和资源。

46. 尽管在编制目标 11 的监测工具和方法方面取得了重大进展,但还需要进一步努力,特别是为将它们推广到所有区域的所有国家而努力。城市监测工具的本地化有时会需要进行一些改进,人居署和各伙伴正并行处理这一需要。旨在使数据收集过程和方法工作(包括概念定义)与目标 11 的要求保持一致的能力建设努力尚需要一些时间才能产生结果。因此,在未来两年里,需要提供额外的资源,以便使监管机构能够加强协调和支持高效监测。有必要加强地方一级的政治、法律和体制框架以及财政支持。

47. 在城市一级，城市管理和发展进程涉及不同层级的许多行为体(国家、国家以下一级和地方各级的政治机构)，在一些国家，则是继续直接与国家主管部门合作，论证城市监测应如何做到这一点。鉴于各种利益攸关方参与编制监测在目标11上的进展所需要的各种支持指标，建议加强城市观测站作为城市数据和报告协调中心的作用。此外，还需要建立一个涉及各层级所有数据编制者、规定了明确任务以及具体职责和责任的正式协调机制。

48. 许多国家正面临与政策框架和整合其他来源所生成的数据有关的挑战。尽管来源被证明可靠和准确，并且数据提供的信息很重要，可以影响到支持可持续性的政策，但在某些情况下仍无法按监测框架要求将这些数据纳入官方统计。一些国家称缺乏针对特定数据(例如社区收集的数据)的明确核查机制，另一些国家则承认，基于地理空间分析的来源等一些数据来源提供准确的最新数据，可以作为常规统计数据的补充。需要制定一些准则，说明各国如何按照现代方法简化和更新其数据收集流程，如作为可持续发展目标监测框架的一部分所要求的方法。这一点应通过多利益攸关方参与的方法来实现。

## 十四. 讨论要点

49. 委员会不妨：

(a) 核可在无法充分对所有有数据的城市进行国家监测和提出报告的国家采用国家城市抽样法；

(b) 核可成立一个专家组，负责订正有关实施城市繁荣指数的准则和原则；

(c) 核可成立一个专家组，负责制定确定贫民区与非贫民区查点区的准则；

(d) 就与城市定义有关的挑战，包括就按人类住区类型(城市、农村贫民窟与城市非贫民窟)对数据进行分类的做法，特别是在可持续发展目标背景下的这种做法发表意见；

(e) 就国际一级人类住区统计工作的最有效协调机制发表意见。

## 附件

### 国家城市样本选择拟议主要步骤的优点和介绍

1. 下述程序列出了国家城市样本选择的拟议主要步骤：

- (a) 编制一国所有城市完整清单，创建国家城市抽样框架；
- (b) 收集每个城市的相关城市描述性数据(地理位置、人口规模、重要性分类、妇女/青年人数等)；
- (c) 用国家一级界定的主要有关类别和各类别适用的简单随机城市抽样法对城市进行分组；
- (d) 部分利益攸关方在各国家统计局的指导下审查并商定样本城市最终清单。

2. 采用国家城市抽样法具有以下优势：

- (a) 它整合各种规模、功能和类型的城市，将它们纳入国家城市体系，该体系有助于聚合城市中心相互之间无关联的各种能量和潜力；
- (b) 它协助汇总地方制定的城市指标，用于国家监测和报告以及编制区域和全球报告和分析材料；
- (c) 它提供以统一方法收集不同层面数据的平台，可用于报告国家在可持续发展目标或城市议程其他要素方面的进展情况；
- (d) 对于可持续发展目标与城市事务有关的总体指标，它可以计算未加权的国家平均值以及加权的国家平均值；
- (e) 它以相同的标准化技术创建基线数据并制定基准和国家目标，这使得能够比较指标和城市计量结果；
- (f) 它便利根据可持续发展目标的关键指标和解决地区差距所需要的发展方面系统地对国家、国家以下一级和城市各级的信息进行分类。