



统计委员会

第五十三届会议

2022年3月1日至4日

临时议程\* 项目 3(g)

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(人居署)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 2021/224 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，该报告已提交统计委员会供讨论。在报告中，人居署强调了其与合作伙伴在发展人类住区统计和相关方法方面取得的进展，以及在促进城市数据收集和以一致的方式报告选定的人类住区指标方面取得的成绩。人居署提供资料，说明了在执行以往关于改进人类住区指标的全球监测和报告工作的各项建议方面取得的进展。

\* E/CN.3/2022/1。



## 联合国人类住区规划署(人居署)关于人类住区统计的报告

### 一. 引言

1. 统计委员会在 2019 年 3 月 5 日至 8 日举行的第五十届会议上注意到联合国人类住区规划署(人居署)关于人类住区统计的报告(E/CN.3/2019/18), 其中秘书长总结了对可持续发展目标的城市层面和《新城市议程》进行全球监测的进展情况, 包括为促进高效收集人类住区统计数据而开展的各种能力发展活动和采用的各种方法。2019 年以来, 人居署在人类住区统计发展及其相关技术合作和能力建设活动方面作出了更多努力。为落实第五十届会议报告中的主要建议, 人居署采取了各种行动, 包括建立一个渐进和包容的报告制度, 以加强联合国全系统监测和报告协调机制; 推出城市和农村地区的统一定义; 设立一个关于贫民区和非贫民区分类的专家组; 制定一个统一的城市监测框架。大会在第 75/224 号决议中促请人居署支持委员会努力确定城市地区的功能定义, 并制定汇总国家以下各级城市统计数据共同方法。

2. 在本报告发布之际, 由于冠状病毒病(COVID-19)的影响, 过去 30 年来观察到的全球城市极端贫困下降的趋势预计将停滞或出现逆转, 这也将加剧各种冲突和气候变化。<sup>1</sup> 此外, 超过 80% 的城市小企业报告它们面临财务压力, 至少 20 亿非正规工人受到了直接影响。COVID-19 大流行疫情使得城市和城市化的概念作为一个潜在的风险因素受到了挑战。然而, 最近收集的城市数据和全球证据清楚地表明, 正是不可持续的城市化做法扩大了疫情的影响。人口密度不是一个固有的风险因素, 但不平等、过度拥挤、难以获得基本服务和贫困与更高的大流行病传播、疾病和死亡风险直接相关。甚至在疫情暴发之前, 不平等现象在 75% 的城市中就已经愈演愈烈。因此, COVID-19 大流行印证了几十年来已知的事实, 即城市中的不平等现象进一步恶化, 社会中最弱势群体承受了最大的影响。

3. 本报告概述了自 2019 年以来开展的人类住区统计活动, 包括 COVID-19 大流行对这项工作产生的重大影响。报告介绍了与监测和执行《新城市议程》和可持续发展目标的城市层面有关的若干方法的改进情况。这些改进包括: 推出城市 COVID-19 跟踪系统(见 <https://unhabitat.citiiq.com>); 实施能力发展举措以加强收集人类住区统计数据; 统一城市、城市地区和农村地区的定义; 应用国家城市抽样框架和“城市繁荣倡议”; 在城市一级编制数据以支持自愿地方评估; 制定全球城市监测框架; 开展相关的区域传播和宣传举措。

<sup>1</sup> 见 <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/10/07/covid-19-to-add-as-many-as-150-million-extreme-poor-by-2021#:~:text=WASHINGTON%2C%20Oct.,the%20World%20Bank%20said%20today>。

## 二. 可持续发展目标与人类住区统计

4. 作为联合国全系统城市可持续发展战略<sup>2</sup>的协调者和联合国可持续城市化和人类住区问题协调中心，人居署继续监测和报告全球状况和趋势，并与联合国系统其他机构协作，领导和协调《新城市议程》的执行工作。人居署继续加强运用创新型城市解决方案，并利用来源于城市繁荣指数、全球/国家城市抽样、空间分析、城市观测站等的可靠数据和分析结果，支持对可持续发展目标和《新城市议程》及其他全球框架进行全球监测。

5. COVID-19 大流行造成了紧急情况，对与《新城市议程》<sup>3</sup>和《2030 年可持续发展议程》及其相关全球指标框架相关联的分类数据的需求有所增加，有鉴于此，扩大了全球人类住区统计的范围，以确保使用适当的指标和统计数据，更好地应对地方、国家以下各级和国家的情况和优先事项，包括为此与更多的数据编制者和消费者，特别是多边组织、民间社会、私营部门和学术界开展互动协作。

6. 早些时候制定的数据收集计划确保了人居署能够继续收集数据，并报告目标 11、1 和 6 中各项城市指标的进展情况。为编制将于 2022 年提交的《新城市议程》第二次四年期报告，人居署制定了报告准则，<sup>4</sup> 启动了《新城市议程》平台，<sup>5</sup> 改进了城市指标方案，<sup>6</sup> 加强了对自愿地方评估的数据支持，<sup>7</sup> 制定了全球城市监测框架，<sup>8</sup> 并传播了《新城市议程》监测框架。<sup>9</sup> 在开展这些活动的同时，还举办了各种线上培训和能力发展会议，以使地方、国家和全球伙伴做好准备，在充满挑战的情况下有效收集相关和必要的城市数据，从而进行例行报告。

## 三. 人类住区统计报告的进展

7. 2018 年 5 月，人居署向大会提交了关于《新城市议程》执行进展情况的五次四年期报告中的第一次报告。该报告(A/73/83-E/2018/62)由人居署与 23 个联合国实体、5 个区域经济和社会委员会及 30 个伙伴协商编写，对《新城市议程》执行进展进行了定性和定量分析。报告载有为确保在 2036 年之前成功编写后续报告而需采取的各项措施的建议。这种方法涉及建立包容性数据平台和加强与联合国系统其他实体的伙伴关系，目的是监测国家城市的代表性样本，以便在国家一级

<sup>2</sup> 2019 年 5 月经联合国系统行政首长协调理事会核可。见 <https://unhabitat.org/sites/default/files/documents/2019-07/un-system-wide-strategy-on-sustainable-urban-development-1.pdf>。

<sup>3</sup> 见 <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>。

<sup>4</sup> 见 [https://www.urbanagendaplatform.org/sites/default/files/2020-07/New%20Urban%20Agenda%20Reporting.Guidelines.30-10-2019\\_Final.pdf](https://www.urbanagendaplatform.org/sites/default/files/2020-07/New%20Urban%20Agenda%20Reporting.Guidelines.30-10-2019_Final.pdf)。

<sup>5</sup> 见 <https://www.urbanagendaplatform.org/>。

<sup>6</sup> 见 <https://data.unhabitat.org/>。

<sup>7</sup> 见 <https://unhabitat.org/topics/voluntary-local-reviews>。

<sup>8</sup> 见 <https://data.unhabitat.org/pages/urban-monitoring-framework>。

<sup>9</sup> 见 [https://www.urbanagendaplatform.org/data\\_analytics](https://www.urbanagendaplatform.org/data_analytics)。

报告进展情况，同时抑制选择偏见，节约成本。这些完善的数据支持机制和工具确保了从 2019 年起建立一个精简的系统，支持满足国家和地方各级在可持续发展目标和《新城市议程》所涉及的所有城市数据的收集和报告方面的需求。

8. 自 2018 年以来，人居署协调开展了机构间讨论，探讨如何制定一个与可持续发展目标相关具体目标的指标相一致的《新城市议程》指标框架，以及《新城市议程》执行情况报告准则。《新城市议程》的监测过程借鉴了由秘书处经济和社会事务部统计司协调的《2030 年议程》监测框架中的指标和数据体系，而《新城市议程》的做法也对《2030 年议程》的执行和本地化起到了补充作用。全球城市观测站网络继续促进地方一级的数据收集和汇总，以及国家、城市和区域三级的数据比较。这个系统和方法是不久前建立的，现已成为一个关键机制，使地方一级能够例行收集城市对 COVID-19 的响应及 COVID-19 对城市影响的数据。

9. 人居署支持“城市繁荣倡议”的持续实施，该倡议是一个全球框架，会员国通过这一框架在城市一级监测《2030 年议程》的城市组成部分。人居署利用该倡议，对照一套核心指标，跟踪包容性、基础设施、环境、生产力、住房、水、环境卫生、互联网接入、公民参与城市规划等方面，从而监测全球城市的表现。鉴于许多全球城市相关议程具有综合性，人居署在马德里市议会的支持下，开始与联合国实体和其他伙伴协商，讨论是否有必要统一许多现有的城市监测和报告机制(如“城市繁荣倡议”)，最终在 2020 年制定了全球城市监测框架。<sup>10</sup> 该框架充分反映了更广泛的城市问题，包括增强妇女权能、青年参与和人权等要素。

10. 人居署作出了更多努力，推动采用支持目标 11 和《新城市议程》报告工作的新数据来源。2018 至 2021 年间，人居署开展了多项能力发展工作，帮助展示了新兴数据编制方法、包括需要使用地理空间技术的方法的价值。人居署的工作使人们对这些新方法的价值有了极大的理解和认识，也能更好地接受这些方法。现在有更多的会员国使用地理空间技术编制数据，并(或)请求人居署和其他伙伴提供支持和指导，从而在可持续发展目标监测活动中应用这些方法。人居署及其伙伴继续为会员国提供支持，建设会员国的能力，以加快城市一级的数据编制，并将城市化程度作为全球统计报告中定义城市的统一办法，统计委员会于 2020 年 3 月核可了这一办法。

11. 通过这种支持，具体城市数据的编制工作取得了进展，会员国越来越多地采用合理的抽样方法来确定一组有代表性的城市，为这些城市收集数据并报告趋势，而不是只为更大和更著名的城市编制数据。自愿地方评估在过去 4 年中越来越受重视，在评估过程中，城市一级的数据编制变得非常有用。城市一级的这些数据编制工作与人居署推出并继续支持实施国家城市抽样法有关，使得编制的的数据更能代表各国的城市情况，并进一步加强确保不让任何一个人、任何一个地方掉队的原则。

12. 为支持执行《新城市议程》、实现可持续发展目标城市层面的本地化以及监测与城市相关的目标和指标，人居署向近 150 个会员国分发了数据收集、分析和

<sup>10</sup> 见 <https://data.unhabitat.org/pages/urban-monitoring-framework>。

监测准则。人居署支助 90 多个国家开展城市数据、包括与性别相关的城市指标数据的监测和分类工作，以便为政策制定提供信息。还组织了 18 个讲习班，共有 1 000 多人参加，讨论如何在地方一级更好地应用与人类住区统计有关的国际建议。因此，国家和民间社会行为体增加了与性别、年龄、残疾人和其他群体有关的具体城市数据的编制，加强了在不同级别的监测，并支持落实不让任何一个人掉队的承诺。

13. 作为其全球监测职能的一部分，人居署将最初的全球 200 个城市样本扩大到 1 000 多个城市，以支持衡量世界城市化趋势以及在执行《新城市议程》和《2030 年议程》方面取得的进展。人居署与各区域委员会密切合作，在 2018 年至 2020 年期间组织了 12 次专家组会议，以加强监测在实现与城市有关的可持续发展目标及其指标方面所取得进展的方法，特别是目标 11(建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区)。2019 年，人居署通过可持续发展目标各项指标机构间专家组提交了一项建议，建议会员国采用国家城市样本和数据的空间分类。在本报告所述期间，90 多个国家的统计局接受了关于采用国家城市抽样法以及其他创新的空间和非空间城市数据收集方法的培训。

14. 人居署一直与联合国环境规划署、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署(艾滋病署)、世界粮食计划署、国际移民组织、区域委员会等联合国系统各机构密切合作，确保更好地协调人类住区统计数据的编制工作。例如，自 2019 年以来，人居署与艾滋病署和国际艾滋病护理提供者协会密切合作，跟踪“快车道城市倡议”各项承诺的落实情况。该倡议是世界各地城市和市政当局与国际艾滋病护理提供者协会、艾滋病署、人居署和巴黎市于 2014 年启动的全球伙伴关系。自 2018 年以来，每年都会联合举办各种会议，分享循证数据，以跟踪城市的进展情况，并记录汲取的经验教训和遇到的挑战。这些国际性会议汇聚了来自 250 多个城市的代表，这些城市正在加快应对艾滋病病毒/艾滋病、结核病和病毒性肝炎，这三种疾病在《新城市议程》和题为“快速加紧防治艾滋病病毒，到 2030 年消除艾滋病流行”(大会第 70/266 号决议)的宣言中被称为城市卫生优先事项。

#### 四. 与能力建设活动有关的全球和区域讲习班

15. 人居署与各利益攸关方和伙伴合作，加快支持会员国建立与城市相关的可持续发展目标和《新城市议程》的监测制度。这些努力改进了数据的生成，从而有助于政策制定，并为变革行动提供证据基础。与能力发展有关的最新城市指标方案目前拥有许多工具和数据方面的资源支持，包括全球人类住区统计监测框架、《新城市议程》监测框架、关于城市业务定义的技术说明、国家城市抽样方法、建立城市观测站的指南以及关于目标 11 的指标的 9 个培训模块。这些工具已被用作各种区域讲习班的培训材料，以建设收集、分析和使用人类住区指标的能力。

16. 自 2018 年以来，人居署组织了 18 个能力发展讲习班，共有来自 80 多个国家的 1 000 多人参加，讨论如何在地方一级和国家一级更好地应用与人类住区统计有关的国际建议。这些讲习班包括：2018 年 3 月与亚洲及太平洋经济社会委员

会联合举办的亚太国家人类住区指标区域讲习班；2018年7月与西亚经济社会委员会联合举办的阿拉伯国家区域讲习班；2018年2月在吉隆坡作为第九届世界城市论坛一部分举办的人类住区统计国际讲习班；与非洲、阿拉伯国家、亚洲和拉丁美洲和加勒比区域委员会合作，于2019年和2020年举办的7个关于统一城市定义和目标11指标计算的次区域讲习班，来自85个国家的250人参加了讲习班。

17. 人居署在许多伙伴的技术支持下，向许多城市和国家提供了不同规模的技术援助，其中包括巴林、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、墨西哥、大韩民国、卢旺达、沙特阿拉伯、塞内加尔、突尼斯、土耳其、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和越南。目前有320多个活跃的地方和国家城市观测站为全球数据收集提供投入，得益于此，全球城市指标数据库现已成为一个内容更丰富的全球城市数据储存库，涉及多个地方级别，并得到包括联合国实体在内的其他来源的专题数据的补充。

18. 上述技术援助举措表明，人居署和各伙伴持续作出努力，确保可持续地获得可靠的可靠的城市数据和信息以监测全球议程。例如，人居署与全球伙伴合作制定了《新城市议程》指标框架和统一的全球城市监测框架，以支持所有议程在不同级别的报告，减少重复报告。新的城市指标方案<sup>11</sup>借鉴了这些统一框架中的空间、非空间和质量衡量标准，这些框架是研究最低级别的城市形态和设计城市可持续发展的政策、战略、行动和方案的关键工具。

19. 为加强城市指标方案实施了持续能力建设倡议，为通过适当的分类数据(按性别、地点、年龄、学历、财富、残疾分类)监测、评估和审查全球城市状况、趋势和问题提供了一种综合手段，并为评估可持续发展目标城市层面和《新城市议程》的执行情况以确保不让任何一个人、任何一个地方掉队提供了适当的工具。

## 五. 全球城市监测框架

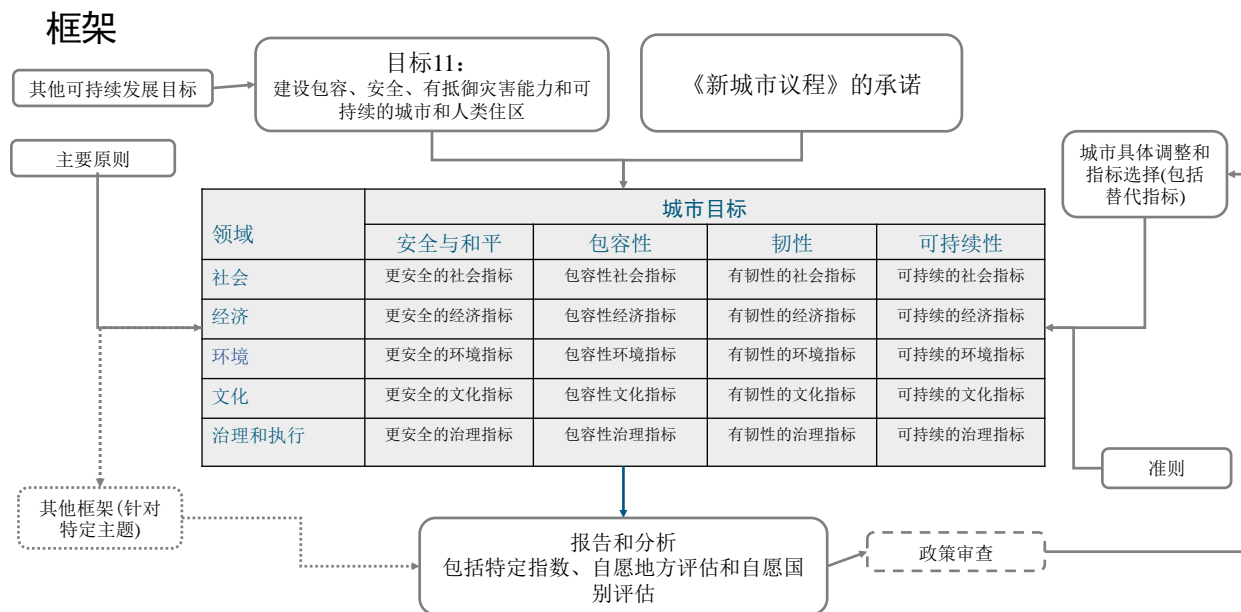
20. 人居署领导制定了一个全球城市监测框架，该框架是报告《新城市议程》、可持续发展目标和其他全球、区域、国家和地方议程执行进展情况的统一办法的一部分。该框架是联合国各机构、区域委员会、城市代表和超过25个从事城市指标工作的机构伙伴合作产生的结果。人居署组织了专家组会议和双边讨论，进一步指导框架的制定工作，包括制定统一的框架原则和指标选择标准。

21. 如下图所示，该框架涵盖城市发展的5个重点领域(社会、经济、环境、文化和治理与执行)和4个地方城市目标(安全与和平、包容性、韧性、可持续性)，使得各级能够以综合全面的方式报告城市可持续发展情况。该框架有意识地利用完善的跟踪器，以减少与国家或地方数据编制工作的重复。该框架是一个过程，也是一套衡量标准，任何城市或地方政府都可以使用这个框架来对其在将城市结构转变为更可持续形式方面的进展进行量化、评级或排名。选定的指标会提供变化

<sup>11</sup> 见 <https://data.unhabitat.org/>。

率或概括状态，以便城市监测进展情况，并与可持续发展目标和《新城市议程》目标或其他地方目标保持一致。

### 全球城市监测框架的结构



22. 全球城市监测框架整合了监测目标 11 和与城市有关的其他指标进展情况的工具和机制，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全球城市监测框架，这样就能以非常有代表性的方式计量和评估城市业绩。人居署已经在城市繁荣指数方面开展工作，该指数目前正在升级，以形成全球城市监测框架，监测全球范围内的城市业绩，其中有一套核心指标跟踪包容性方面的表现，例如监测内部结构、治理结构和决策过程中的性别平衡，并将性别平等视角纳入国家政府和部委以及地方政府的所有行动中。

23. 全球城市监测框架是人居署处理可持续发展目标本地化数据和指标的方法的核心，也是人居署关于自愿地方评估和“可持续发展目标城市”旗舰倡议工作的核心。此外，通过与全球首席执行官联盟的伙伴关系，全球城市监测框架正在实现数字化，成为一个数据输入和索引系统，使城市能够衡量自身发展业绩。<sup>12</sup> 凭借一套核心的城市指标，全球城市监测框架被认为是高效的(不会成为城市的负担)、有效的(能够帮助城市跟踪它们在实现可持续发展目标和《新城市议程》承诺方面的进展情况，并为地方行动提供信息)和统一的(能够确保数据具有可比性)。

<sup>12</sup> 见 [unhabitat.org/global-cco-alliance-and-un-habitat-aim-to-support-1000-cities-to-reach-the-sustainable-development](https://unhabitat.org/global-cco-alliance-and-un-habitat-aim-to-support-1000-cities-to-reach-the-sustainable-development)。

24. 该框架已在多个表示对其有兴趣的城市试行，并将由从事《新城市议程》报告工作的国家小组、参与自愿地方评估的地方政府、人居署“可持续发展目标城市”旗舰方案中的城市以及有兴趣进行适当城市分析的国家使用，将其作为共同国家评估的一部分。可以增设指标来对框架进行补充，以便进行更深入的专题分析，并采用地理空间和地方感知指标以了解城市的区和区以下各级所经历的差异。采用这一统一和标准化的城市指标监测和报告平台将有助于各国节省在城市监测方面的时间和资源投入。

## 六. 地方一级的数据和报告：自愿地方评估

25. 自 2018 年以来，自愿地方评估已成为地方和地区政府报告可持续发展目标战略和成就、动员广泛的地方行为体支持全球议程的关键工具。人居署通过以下方式支持和促进了自愿地方评估全球运动：(a) 与主要的地方、国家和国际机构建立战略伙伴关系；(b) 向地方和地区政府提供技术支持；(c) 制定规范和进行能力建设；(d) 进行全球宣传以及支持政府间进程。人居署还特别注意利用自愿地方评估的潜力，将地方一级关于《新城市议程》的报告和可持续发展目标的报告衔接起来，并在自愿地方评估和自愿国别评估之间建立紧密的联系。

26. 人居署与自愿地方评估运动的先驱纽约市，以及地方和地区政府的主要协会如世界城市和地方政府联合组织建立了强有力的伙伴关系，并在联合国系统内外建立了广泛的合作者网络，以在全球推进自愿地方评估。这些合作者包括经济和社会事务部、区域经济委员会、联合国其他实体、联合国驻地协调员办公室和联合国国家工作队，以及地方和地区政府网络，如地方和区域政府全球工作队召集的网络。人居署向世界各地的许多地方和地区政府提供了技术支持。2019 年，人居署与尼泰罗伊和里约热内卢(巴西)以及钦博特和特鲁希略(秘鲁)合作，这些城市成为拉丁美洲首批自愿地方评估试点城市。2020 年，人居署协助莫斯科(俄罗斯联邦)和佛罗伦萨(意大利)编制城市数据并进行自愿地方评估；最近，也协助大安曼市(约旦)和博帕尔(印度)开展了这项工作。人居署与马德里市密切合作，在全球推进自愿地方评估议程，包括支持马德里的自愿地方评估工作。自愿地方评估与统一的全球城市监测框架的应用有着密切的联系，人居署正在努力将该框架充分纳入自愿地方评估方法。

27. 人居署为支持自愿地方评估而开展的规范工作旨在向地方和国家层面的伙伴提供前沿知识和指导。在 2020 年可持续发展高级别政治论坛上发布了人居署与世界城市和地方政府联合组织合作编写的《自愿地方评估准则：现有自愿地方评估的比较分析》第一卷。<sup>13</sup> 2021 年 7 月发布了《准则》第二卷，其中探讨了自愿地方评估与自愿国别评估之间的联系，并就加强多级治理以促进可持续发展目标的报告工作和目标的本地化提出了建议。此外，人居署目前正在开发一项关于

<sup>13</sup> 见 <https://unhabitat.org/guidance-for-voluntary-local-reviews-vol1-a-comparative-analysis-of-existing-vlrs>。



特大城市和自愿地方评估的附带研究，并将很快开始编写以全球城市监测框架为基础的关于数据的《准则》第三卷。

28. 在区域一级，人居署支持亚洲及太平洋经济社会委员会在 2020 年制定自愿地方评估区域准则，并与非洲经济委员会和非洲城市和地方政府联合组织密切合作，在 2021 年制定并共同出版非洲自愿地方评估区域准则。人居署也在继续与欧洲经济委员会开展类似合作，支持其制定欧洲自愿地方评估区域准则。人居署具备独特的能力，能将地方评估和动态与全球宣传和政府间进程如可持续发展高级别政治论坛和世界城市论坛联系起来。

## 七. 人类住区统计报告方面的现存数据差距和挑战

29. 尽管人居署和从事人类住区统计工作的许多利益攸关方一直在不断作出努力，但其对所有国家，特别是城市的人类住区统计技术援助的覆盖面仍然有限。过去两年里，城市地区受到 COVID-19 大流行的严重影响，人居署对更多城市和国家的支持也受到进一步限制。随着能力发展工作从介绍有关指标的广泛观点过渡到提供在职培训和为数据编制提供直接技术支持，这种技术援助正变得越来越重要。

30. 许多国家仍在努力满足在城市一级编制数据的需要，并按照可持续发展目标框架的要求，以城市作为分析单位，努力编制国家估计数。统计委员会核可城市化程度作为统计意义上界定城市和农村地区的统一办法，这将大大推动加快对目标 11 和其他城市指标进行统一监测，但各国如何快速将该办法纳入统计过程仍是一个问题。2020 至 2021 年间，人居署和伙伴继续支持发展中区域的选定国家应用这一办法，编制有关选定指标的数据，并记录经验教训和最佳做法，以推动 2022 年及以后的推广阶段的工作。

31. 人居署作为城市问题协调中心更新了各种全球城市监测工具，它们有助于生成与监测目标 11 和《新城市议程》的进展直接相关的城市数据。这些工具包括城市观测站模型、统一的城市-城市地区-农村地区定义、全球城市监测框架、地球观测工具包、城市指标方案和国家城市抽样法。人居署与联合国其他机构合作，对其中许多工具进行了完善和修改，以便为支持与城市有关的可持续发展目标和《新城市议程》的全球监测做好准备。然而，其中许多工具的更新过程耗资巨大；此外，由于资金紧张，人居署只能满足城市和国家合作伙伴的一半技术支持需求。

## 八. 城市监测指南和工具

### A. 城市的定义

32. 出于监测目的，将城市作为分析单位并对城市作出全球性定义对于克服在比较城市业绩时遇到的挑战至关重要。另外，在城市一级，为了全球监测和报告的目的，需要对什么是城市、城市地区和农村地区确定一个统一的全球性定义。人居署制定了关于定义城市时所用的概念、计量和统一标准的具体指导并分发给许多国家，以确保使用统一和共同商定的城市和城市地区的定义。

33. 在制定统一的城市定义方面所作的努力并不是要改变各国界定其城市地区的方式，而是支持以更系统的方式对其城市系统的表现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，促成会员国达成共识，随后统计委员会在 2020 年 3 月举行的第五十一届会议期间核可将城市化程度作为划定城市、城市地区和农村地区以便进行国际统计比较的可行方法。<sup>14</sup> 在委员会第五十二届会议期间分享了一份关于如何实施这一方法的手册。<sup>15</sup>

34. 这种城市化程度方法和定义结合了人口规模和人口密度阈值，将一个国家的领土沿着城乡连续体进行分类，并涵盖城市的全部范围，包括中心城区以外的密集居民区。城市化程度方法的应用分两步进行。首先，根据人口密度、毗连性和人口规模对一平方公里的网格单元进行分类。随后，根据其大多数人口所居住的网格单元的类型，将地方单位划分为城市、城市地区或农村地区。

## B. 划定贫民区和非贫民区

35. 确定人口普查片中的贫民区和非贫民区仍然是人类住区统计的优先事项，因为发展中世界的很大一部分城市人口仍然居住在贫困社区，包括贫民窟、非正规住区和住房不足地区，并面临一系列挑战，包括使用权无保障、住房无规划、污染、环境风险和社会排斥。虽然空间数据的编制显著增加，但关于贫困社区的详细数据仍然很少，即使有数据，也往往是过时的。如果没有关于贫困社区的地理位置和范围以及城市贫困社区居民面临的具体社会和自然环境条件的最新资料，任何干预工作对健康和社会成果的影响都是无法追踪的。

36. 在统计委员会批准成立一个专家组以制定确定贫民窟和非贫民窟查点区的准则后，对贫民区的定义进行了完善，<sup>16</sup> 并通过与研究地球观测技术的大学和研究机构建立强有力的伙伴关系，在加纳、肯尼亚、尼日利亚等几个国家推出了创新数字卫星图像分析，后来又得到了由公民主导的地面实况调查和地方观测技术的支持。此外，宣传工作也在进一步进行，以确保在查点区一级进行基于普查的贫民区制图，许多国家统计局通过在各查点区设“贫民区”、“非贫民区”和“农村地区”类别，将贫民区的定义纳入正在进行的 2020 年人口和住房普查。

37. 为了在资源稀缺的情况下确保可持续性，人居署与其他伙伴共同开发了一个贫困地区综合制图系统网络，该网络将公民生成的数据、地球观测数据、普查数据、调查数据和其他数据结合在一起，绘制出城市内贫困地区的统一、动态、准确的地图。从长远来看，这一举措能够产生关于贫民区和非贫民区的适当数据，从贫困地区的空间质量、位置和基本特征数据中得出更具规律性、更广泛的描述，因为这些贫困地区的情况各不相同。该方法遵循的主要原则包括：统一和使用共同的定义，整合社区地图和其他住户数据，对当地的卫星图像进行数字化，拓宽

<sup>14</sup> 见 <https://unstats.un.org/unsd/statcom/51st-session/documents/BG-Item3j-Recommendation-E.pdf>。

<sup>15</sup> 见 [https://unstats.un.org/unsd/statcom/52nd-session/documents/BG-4a-DEGURBA\\_Manual-E.pdf](https://unstats.un.org/unsd/statcom/52nd-session/documents/BG-4a-DEGURBA_Manual-E.pdf) 和 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/ks-02-20-499>。

<sup>16</sup> 见 <https://gh.bmj.com/content/4/2/e001267>。

机器学习和人工智能建模的边界以确定贫民区和非贫民区，并将其作为未来数据编制的可持续模型。

38. 来自初步试点国家的数据将提供给地方政府用于制定政策和编制预算，以确保城市变得更加公平、健康和繁荣，确保不落下任何一处空间。随着这一成熟概念得到更多的资金投入，人居署计划到 2023 年扩大分析规模，为 100 个国家的 1 000 多个城市制作统一、动态、准确的城市贫困地区地图。

### C. 国家城市抽样

39. 如果没有标准化的衡量方法和明确的汇总技术，各国很难为国家一级的报告选出一致的、能代表其领土、地理和历史的城市。<sup>17</sup> 这一国家性的汇总问题将使得在区域和全球层面报告当地编制的城市地区和城市一级的数据变得非常困难(即使并非不可能)。人居署和其他伙伴认识到这一挑战，并响应各国政府的要求，提出了国家城市抽样法，以确保抽选出有代表性的城市体系，并提供给国家一级的报告。

### D. 用于可持续城市和人类住区的地球观测工具包

40. 在过去十年中，使用地球观测数据和地理空间分析技术已经成为城市监测和知情决策过程的一个组成部分。全球监测框架，如可持续发展目标、《新城市议程》、全球城市监测框架、《仙台减少灾害风险框架》等，已将此类数据来源的使用深入到其指标体系中，而国家和城市的监测工作也越来越多地包含需要使用此类技术的指标。在目标 11 的监测要求中，至少有 3 个指标的监测要求中有 70% 以上需要使用地球观测技术和地理空间分析，因此自 2015 年以来，人居署一直将国家和城市的能力建设以及提供相关资源和工具作为一个优先事项。

41. 2020 年，人居署与地球观测组和地球观测促进可持续发展目标倡议合作，开始致力于开发用于可持续城市和人类住区的地球观测工具包，该工具包于 2021 年 2 月正式启用，<sup>18</sup> 40 多个组织为工具包的开发作出了贡献，其中包括国家统计系统、城市当局、空间机构、学术界、研究机构、私营部门和独立的地球观测数据编制者。该工具包包含数据、工具、使用案例和学习机会等资源，这些资源与目标 11 中的住房、开放空间、公共交通和空间城市化等方面有关。

42. 这些资源在不断更新，指导委员会继续推进与工具包 4 个优先领域有关的工作，即影响、意识建设、跨层级的基准学习以及促进数据提供和使用的公平做法。通过该工具包，会员国、城市当局和公众可以从同一地点获得信息和资源，从而能够了解地球观测和地理空间信息如何有助于监测目标 11，并了解帮助他们推进监测工作的数据和工具。

<sup>17</sup> 从统计意义上讲，对少数几个不一定相同的城市进行报告并不能代表国家的情况，如果没有明确的汇总方法，就不能在国家城市一级进行数据汇总。

<sup>18</sup> 见 <https://eotoolkit.unhabitat.org/>。

## E. 城市观测站

43. 人居署继续支持创建城市观测站，以收集和使用地方数据，进行有据可依的决策。具体方法是建立城市观测站进行能力建设并提供直接技术支持，包括在资源需求、数据系统开发、指标优先次序确定以及与全球指标框架保持一致方面提供指导。这包括在 2020 至 2021 年间开展一次评估工作，以确保已确定的所有 321 个观测站的运作水平，并为提供有针对性的支持以应对这些观测站所面临的挑战提供信息依据。提出的主要问题包括缺乏维持其活动的资金，以及城市数据编制和使用方面的技术能力和专门知识不足。

44. COVID-19 大流行表明，如果地方城市观测站能够充分运作并拥有适当的资源、健全的数据编制系统并与地方决策过程建立强有力的联系，它们就能通过产生可靠、及时和相关的信息来指导应对这一卫生危机。人居署已在采取必要行动，帮助现有的城市观测站改善运作，更有效地编制数据，为决策提供信息，并评估地方一级政策和行动的影响。

45. 缺乏健全的城市数据会影响到循证决策及应对城市动态和相关挑战的方案设计。随着各国逐步加强权力下放和本地化决策，有必要加强城市观测站等地方监测系统，以支持跟踪进展情况，利用新的办法和技术查明阻碍，并支持循证决策。

46. 地方当局需要定期评估其发展状况，并需要准确的工具来评价政策成果以及具体计划和行动的影响。有了完善和资源充足的城市观测站，当局能够开发、收集和分析一套本地化指标的数据，以监测一系列地方或国家优先问题；创建监测可持续发展目标和城市指标的常设机制；促进在地方一级和国家一级的规划和决策中使用城市数据；传播信息以加强问责制和透明度；加强地方对城市指标体系的自主权并促进建立监测和评估文化。

## 九. 结论和建议

47. 监测和报告与城市有关的可持续发展目标仍然面临重大挑战，包括需要使用统一的城市定义、应用国家城市抽样法、确保适当绘制城市贫困社区地图从而做到不让任何地方掉队，以及对提升能力存在巨大需求。许多国家统计系统的合作伙伴意识到了这些挑战，人居署及其伙伴在过去 4 年中也提供了直接支持。通过这些努力，会员国对人类住区统计的报告水平有所提高，但这些成果因 COVID-19 大流行而受到限制，因为疫情对城市产生了不利影响，而城市是数据收集、分析和监测工作所依据的关键级别和单位。

48. 全球城市监测框架是一个灵活的框架，用于制定、执行和监测关于可持续发展的城市政策和做法，以提高城市的繁荣水平。该框架可用于监测可持续发展目标和许多其他城市目标，因为它整合了与城市相关的可持续发展目标、《新城市议程》和许多其他主题的城市相关框架的结构和指标，在一个单一框架内述及城市可持续性的环境、社会、文化、治理和经济组成部分，以及包容性、韧性、安全等各种城市目标。同时，这一框架是在审查了许多近期和(或)已完成的自愿地

方评估之后设计的，因此，它是指导未来自愿地方评估的开发和编制的最合适框架。

## 十. 有待统计委员会采取的行动

### 49. 请委员会：

(a) 注意到所取得的成就，并核准本报告所述的人居署今后四年计划开展的人类住区统计活动，包括正在进行的区域能力建设活动、全球城市监测框架、《新城市议程》框架、国家城市抽样方法、城市观测站、空间分析以及贫民区和非贫民区划定等方面的工作；

(b) 注意到在 2020 年核可城市地区/城市的全球定义后，在推出该定义和相关能力发展计划方面取得的进展；

(c) 核可全球城市监测框架及其进一步执行，作为联合国全系统统一全球城市战略的一部分。