

世界城市 状况报告 2006/2007

千年发展目标和
城市可持续化：构建人居计划的
30年

联合国人类住区规划署 编 著
中华人民共和国住房和城乡建设部计划财务与外事司 组织编译

中国建筑工业出版社



世界城市状况报告2006/2007

千年发展目标和城市可持续化：构建人居计划的30年

联合国人类住区规划署 编 著
中华人民共和国住房和城乡建设部计划财务与外事司 组织编译

中国建筑工业出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

世界城市状况报告2006/2007 千年发展目标和城市可持续化：构建人居计划的30年 / 联合国人类住区规划署编著；中华人民共和国住房和城乡建设部计划财务与外事司组织编译。
—北京：中国建筑工业出版社，2014. 9
ISBN 978-7-112-17296-2

I. ①世… II. ①联…②中… III. ①城市—发展—研究报告—世界—2006/2007 IV. ①F299.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第222960号

State of the World's Cities 2006/2007 The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the habitat Agenda

First published by Earthscan in the UK and USA in 2006 for and on behalf of the United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT).

Copyright © United Nations Human Settlements Programme, 2006.

All rights reserved

本书经联合国人类住区规划署正式授权翻译、出版

责任编辑：郑淮兵 王晓迪
责任设计：陈旭
责任校对：陈晶晶 关健

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、领地、城市或地区，或其当局的合法地位、其边境或分界线的界定；其经济制度或其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、其理事会或其成员国的观点。

世界城市状况报告2006/2007

千年发展目标和城市可持续化：构建人居计划的30年

联合国人类住区规划署 编著

中华人民共和国住房和城乡建设部计划财务与外事司 组织编译

*

中国建筑工业出版社出版 (北京西郊百万庄)

北京锋尚制版有限公司制版

印刷

*

开本：880×1230毫米 1/16 印张：13½ 字数：463千字

2014年9月第一版 2014年9月第一次印刷

ISBN 978-7-112-17296-2

(26063)

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)

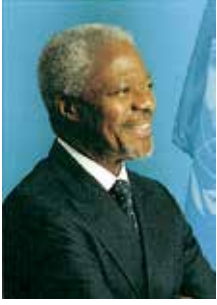
丛书编译工作委员会名单

何兴华 住房和城乡建设部计划财务外事司
李礼平 住房和城乡建设部计划财务外事司
吴志强 同济大学
赵 辰 南京大学建筑与城市规划学院
董 卫 东南大学建筑学院
刘 健 清华大学建筑学院
王莉慧 中国建筑工业出版社

本书翻译人员名单

吴志强译制组

翻译小组：吴志强 干 靛 姬凌云 曾 悦 马春庆
孙 亮 陆天赞 朱晓玲 邓雪媛 李世庆
宋雯珺 杨迎旭 张林军 李 欣
校对小组：吴志强 李东红 干 靛 叶钟楠 郑 迪
唐晓薇 姚雪艳



序 Foreword

自从2000年《千年宣言》正式通过之后，很多国家的政府通过扩大基础教育、推动性别平等、提高公众服务的便民性以及其他重要举措，在减少贫困方面取得了显著的成就。然而，这些举措带来的益处并没有得到平均分配，这种分配不均不仅出现在国家内部与国家之间，也出现在城市内部与城市之间。

正如这本《世界城市状况报告》第三版明确指出的，为保障城市贫困居民的福祉，我们需要做的事情还有很多。传统上，政府和发展机构更强调改善农村地区的状况，因为那里是世界上大部分贫困人口居住的场所。但是随着快速城市化进程的持续推进，城市地区也需要相似的关注度。这不是城市化本身的问题，而是因为很多发展中地区，城市化并没能带来更多的繁荣或者更公平的资源分配。实际情况是，改善城市贫困居民生活的努力没有跟上城市化的发展速度。

长久以来，农村地区的贫困一直是贫困最广为人知的表现形式。然而，城市地区的贫困也同样呈现出尖锐的、非人道的甚至是危及生命的问题。联合国人居署在本报告中首次呈现的关于贫民区人口的新数据，揭示了贫困的城市住区生活的惊人现实：在那里，父母们必须在支付房租和为孩子们购买食物之间做出选择；在那里，学校陈旧的设施和昂贵的学习资料剥夺了年轻人接受基础教育的权利；在那里，卫生设施、干净的供水和通风设备的缺失增加了罹患疾病的风险，这样的风险对妇女和儿童而言尤为严重。

城市，既是伟大的人类进步之所在，也是深重的人类贫

穷之所在。本报告说明了城市中富人和贫民的生活究竟存在多大的差异，并解释了如果要想实现千年发展目标，国际社会就必须更多地致力于改善城市贫民的生活。贫民区已经成为1000万人的家园，这个数字占了世界城市人口的1/3。在过去的二十年间，发展中国家的城市吸纳了95%的城市人口增长。面对城市化时代对资源进行合理配置的需求，如果我们不为此做出新的承诺，世界的城市变迁将呈现出更广泛、更深刻的贫民区问题，以及随之而来的城市病蔓延。本报告提供了能够帮助我们做得更好的信息和分析，因此我向全世界的读者推荐这份报告。

科菲·阿塔·安南

联合国秘书长



前言 Introduction

2006/2007年版的《世界城市状况报告》记录了两大重要的里程碑：2007年城市千年的开端，以及1976年6月于温哥华召开的第一届联合国人类住区会议30周年纪念，当时“城市化”被纳入了全球发展议程当中。本报告同时也记录了一个不那么让人骄傲的历史时刻：在世界各国政府首次承诺为城市问题付出更多努力的30年后，全球仍有接近1/3的城市人口居住在贫民区，在那里生活的人们无法获得体面的住房或者基本服务设施，周遭疾病和犯罪蔓延，文盲现象普遍。

联合国人居署自从1978年成立以来，一直持续强调城市所扮演的重要角色及其对促进经济繁荣和人类发展做出的贡献。如今，理解推动城市发展和城市化背后复杂的社会、文化和经济动力，比以往任何时候都更为重要，因为我们力求实现国际公认的发展目标。在这个正在经历快速城市化的世界里，为了实现这些目标，需要根据有关各国人类住区条件和发展趋势的清晰明确的资料和数据，制定相关的政策和战略。

本版《世界城市状况报告》通过开辟城市资料收集、分析和传播这一全新的领域来推进这一目标。这是联合国历史上首次在贫民区和非贫民区层面发布城市数据，这一做法超越了传统的城乡二元论。联合国人居署的城市内部数据分析——涉及全世界200多个城市的分类数据——深化了这一工作，为在健康、教育、就业和其他核心指标上表现出来的城市不平等提供了详细的证据支持。其内涵对实现千年发展目标具有重要意义，因为我们不能再假设城市贫民比农村贫民生活得更好，或者所有的城市居民只因为近水楼台就都能够享受到基本服务设施带来的便利。

联合国人居署从1991年起致力于引导“城市指标”，通过与联合国其他机构和外部合作伙伴共同工作，坚持不懈地改进资料收集和分析方法，使人们更好地了解“使人人享有适当的住房”以及“在城市化的世界建立永续的人类住区”这两个普遍需求——这也是1996年世界各国在伊斯坦布尔通过的《人居议程》中的两大目标。世界各国首脑在2000年

通过《千年宣言》后，这项工作现在大部分集中在指导实现“千年发展目标”第7项目标第11条任务上，即在2020年前改善至少1亿贫民区居民的生活。这一任务需要对各城市做得如何以及城市贫民的真实生活条件进行更深入的分析。本报告的数据主要来源于联合国人居署“城市指标项目”的第三阶段，其中包括全球、区域、国家及家庭层面的与《人居议程》和“千年发展目标”的特定相关数据。

本报告清晰地展示了居住条件对于人类发展的直接影响，包括儿童死亡率、教育以及就业。以一项或多项居住困难为特征的恶劣的居住环境，与在“千年发展目标”中核心指标的不良表现之间的相关性，证实了“我们住在哪里是很重要的”这一观点。本报告的发现揭示了一个新的城市现实，即亟须制定有益贫民的和性别平等的城市政策和制度。

最后，在国际社会庆祝温哥华第一届联合国人类住区会议召开30周年之际，也应当认真回顾城市发展中的重要经验和减少城市中的不平等的必要性。城市即使没有为全部、也为大部分国际公认的发展目标的共同实现提供了前所未有的机遇。比如对使穷人受益的供水和卫生设施进行干预，因为在健康、营养、疾病预防以及环境方面已经得到了改善，所以这些干预措施起到了立竿见影的积极影响。然而，如果不采取齐心协力的行动以缓解城市不平等，城市很可能成为产生剥夺、社会隔离以及全球性不稳定因素的主要场所。

安娜·蒂贝琼卡

联合国人类住区规划署秘书长兼执行主任

致谢

Acknowledgements

核心团队

整体协调: Don Okpala

主任: Nefise Bazoglu

事务经理: Eduardo Lopez Moreno

统计顾问: Gora Mboup

编辑: Rasna Warah

主要撰稿人

Nefise Bazoglu, Tanzib Chowdhury, Eduardo Lopez Moreno, Gora Mboup, Rasna Warah

支持团队

统计附录: Gora Mboup and Philip Mukungu

图片: Natsuo Ito

地图: Iris Knabe, Martion Raithelhuber

编辑助理: Martha Mathenge, Raymond Otieno

统计助理: Julius Majale, Philip Mukungu, Ezekiel Ngure

封面设计和排版: Mike Jones

封面图片© Still Pictures

捐助人

Cecilia Andersson, Christine Auclair, Francis Dodoo, Alex Ezeh, Anna Alvazzi del Frate, Meg Holden, Asa Jonsson, Sunita Kapila, Wendy Mendes, Jaana Mioch, Luc Mougeot, Shipra Narang, Karen A, Stanecki, Darcy Varney, Ananda Weliwita, Eliya Zulu

联合国人居署咨询顾问和技术支持

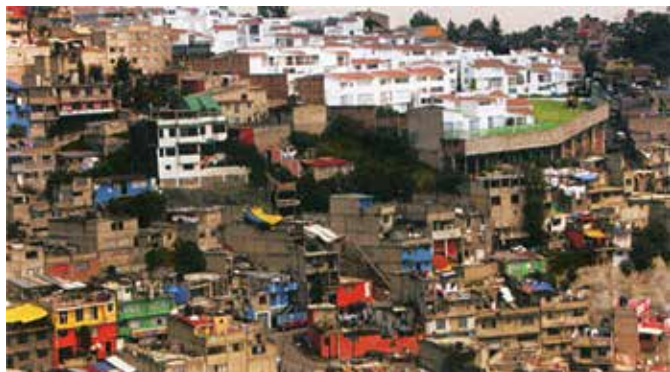
Graham Alabaster, Alioune Badiane, Daniel Biau, William Cobbett, Szilard Fricska, Iole Issaias, Anne Klen, Anantha Krishnan, Dinesh Mehta, Mutinta Munyati, Jane Nyakairu, Roman Rollnick, Wandia Seaforth, Scharad Shankardass, Farouk Tebbal, Raf Tuts, Francisco Vasquez, Satyanarayana Vejella, Chris Williams以及人居署在各样本国家的管理人员。

国际咨询顾问团

Jo Beall, Joep Bijlmer, Andrew Borraine, Edesio Fernandes, Ilona Kickbusch, Miloon Kothari, Susan Loughhead, Patricia I. McCarney, Luc Mougeot, Kalpana Sharma, Molly O' Meara Sheehan

本报告还要感谢联合国人居署官员Tanzib Chowdbury的贡献，她创造了“全球贫民区计分卡”概念，并分析了第四部分描述的贫民区改善和避免政策。

目录



第一部分：城市、贫民区和千年发展目标

Part 1: Cities, Slums and the Millennium Development Goals

1.1 世界的“城市人”：21世纪的城市趋势 “City-zens” of the World: Urban Trends in the 21st Century	4
1.2 贫民区的地理分布：全球性和区域性概况 Putting Slums on the Map: A Global and Regional Overview	16
1.3 你的国家在控制贫民区这一目标上执行得如何？一张全球计分卡 How Well is Your Country Performing on the Slum Target? A Global Scorecard	38
1.4 在城市中，为实现“千年发展目标”的奋斗将会成功还是失败 The Struggle to Achieve the Millennium Development Goals will be Won or Lost in Cities	46

第二部分：世界贫民区状况

Part 2: The State of the World's Slums

2.1 既无砖瓦也无灰泥：城市中的不耐久住房 Neither Brick nor Mortar: Non-Durable Housing in Cities	58
2.2 没有足够的空间：城市家庭过度拥挤的状况 Not Enough Room: Overcrowding in Urban Households	68
2.3 城市中的饮用水安全 Safe Drinking Water in Cities	74
2.4 无声的海啸：城市地区因为卫生设施不足而付出的高昂代价 The Silent Tsunami: The High Price of Inadequate Sanitation in Urban Areas	82
2.5 无产权的业主：发展中国家和地区城市中的房屋/土地保有产权保障 Owners without Titles: Security of Tenure in Cities of the Developing World	92

第三部分：我们居住在哪里，这很重要

Part 3: Where We Live Matters

3.1 贫民区居住的社会和健康代价 The Social and Health Costs of Living in a Slum	102
3.2 饥饿：城市中的隐性危机 Hunger: The Invisible Crisis in Cities	104
3.3 城市贫民易早逝 The Urban Poor Die Young	108
3.4 艾滋病和城市贫困 HIV/AIDS and Urban Poverty	114
3.5 教育和青年就业：揭穿“城市优势”的秘密 Education and Youth Employment: Debunking Some Myths about the “Urban Advantage”	120
3.6 城市：可持续发展的奋斗前线 Cities: The Front Lines in the Battle for Sustainability	128
3.7 双重危机：冲突和自然灾害对城市的影响 Double Jeopardy: The Impact of Conflict and Natural Disaster on Cities	134
3.8 城市不安全性：新的威胁和旧日的恐惧 Urban Insecurity: New Threats, Old Fears	142

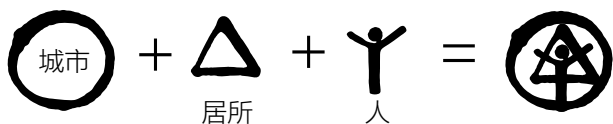
第四部分：有效的政策和实践

Part 4: Policies and Practices That Have Worked

4.1 1976~2006年间人类住区政策演变的里程碑 Milestones in the Evolution of Human Settlements Policies 1976-2006	154
4.2 认真对待贫民区问题的国家 Countries Taking Slums Seriously	160
4.3 贫民区改善和预防的扶贫改革 Pro-poor Reforms on Slum Upgrading and Prevention	164
4.4 自下而上的治理，自上而下的治理，以及两者的衔接 Governing from the Bottom, Governing from the Top, Connecting the Two	168
4.5 采取果断行动的时刻：扩大今日的改善规模，预防明日的贫民区 Time for Bold Action: Scaling up Improvements Today, Preventing Slums Tomorrow	174
4.6 国际社会作好信守承诺的准备了吗？ Is the International Community Ready to Keep the Promise?	178

参考文献

Bibliography	182
统计附录 Statistical Annex	186
译后记	201



概述

Overview

有时候，只要一个人就能够颠覆全局或改变历史进程。在2007年的某一时刻，这个人要么将会移居到城市，要么将会出生于城市。这个事件本身并不引人注目，但是关注城市发展趋势的人口统计学家却会将其作为标志着世界步入一个新的城市千年的时刻，在这个新的城市千年中，世界上的大部分人口将会生活在城市中，而这是史无前例的。

在2007年，全世界的贫民区居民人数也会迈过10亿的门槛——也就是每三个城市居民中就有一人生活在没有充足的住房、很少有或没有基础服务的条件下。新闻头条可能会报道这个数据，但仍然不明确这个事实将如何影响政府的政策和行动，尤其是与千年发展目标第7项第11条相关的政策和行动，即，到2020年，改善至少1亿贫民区居民的生活。

■ 城市、贫民区和千年发展目标

Cities, Slums and the Millennium Development Goals

在这个新的城市时代中，城市化进程以三个重要的趋势为特征。首先，世界上最大的城市将主要出现在发展中国家和地区。人口超过2000万、规模甚至大于特大城市的“超大城市”目前正在亚洲、拉丁美洲和非洲形成。这些城市仅容纳了全世界约4%的人口，并以每年1.5%的相对缓慢的速度增长。然而，这些城市聚集群的庞大规模预示了城市一区域的增长和“大都市化”，这都需要城市治理及管理的多中心形式和更强有力的市政内部联系。特大城市和超大城市对腹地产生的环境影响也越来越重要，这也是将来十年中必须关注的问题。

第二，尽管超大城市出现了，但绝大部分城市移民仍将迁往居民少于100万的小城镇。目前，全世界的城市人口有半数以上生活在居民少于50万的城市中，约1/5生活在居民数为100万至500万的城市中。预计，这些中等规模的城市将以快于任何其他类型城市的速度增长。在很多地区，相比农村向城市的移民，人口的自然增长是城市增长更为主要的原因；有些农村地区被重新划分为城市地区也是另一重要原因。不过，很多小型和中等城市缺少公共基础设施，比如道

路、供水和通信设施，它们在地方、全国和地区层面的比较中都是缺乏竞争力的，这也导致了其市民生活质量的低下。

第三，在今后20年里，发展中国家和地区的城市将会吸纳全球95%的城市增长，到2030年，将容纳近40亿人口，也就是全世界城市人口的80%。2015年以后，由于亚洲和非洲的城市增长愈演愈烈，全世界的农村人口将会萎缩，到2030年，亚洲和非洲这两大洲将拥有全世界最多的城市人口，分别达到26.6亿和7.48亿。城市贫困和不平等将成为很多发展中国家和地区城市的特征，在有些地区，“城市增长”实际上将成为“贫民区形成”的同义词。亚洲现在已经拥有全世界一半以上的贫民区人口（5.81亿），其后是撒哈拉以南非洲（1.99亿）以及拉丁美洲和加勒比地区（1.34亿）。撒哈拉以南非洲地区的年均城市增长率和贫民区增长率都是全世界最高的，分别为4.58%和4.53%，是世界平均速度的两倍以上。个别非洲国家的持续冲突是非洲城市地区贫民区增加的一个重要原因。比如，苏丹南部的连年争端导致大批人口离开农村社区，迁往首都喀土穆，而喀土穆在20世纪90年代后期已经容纳了全国超过600万流离失所的民众。发展中国家和地区的政策制定者们最为关注这种趋势，因为他们要面对城市中持续增长的不平等和贫困的事实。

好消息是，城市化也是人类发展的一个积极动力；城市化程度较高的国家往往有更高的收入、更稳定的经济、更强有力的体制，能更好地承受全球经济的波动。无论在发达国家还是发展中国家，城市所贡献的国内生产总值总是大得超乎比例，它们还提供了大量的就业和投资机会。不过，证据也显示，尽管城市有带来繁荣的巨大潜力，但城市所产生的财富并不会自觉地使贫困减少；相反，很多城市中，富人和贫民间的不平等在加剧，贫民区人口的规模和所占比例也在增长。

虽然，贫困仍主要是农村地区的现象，但是城市贫困也成了城市生活中越来越严重和普遍的特征，并且很大程度上没有被充分认识到。城市地区大量人口的生活条件极为匮乏，程度甚至超过了农村地区的贫民。本报告中的联合国人居署分析显示，贫民区的疾病发生率与死亡率比非贫民区地区要高出许多，某些情况下，比如艾滋病发病率等其他健康

指数与农村地区相当，甚至更高。这种不一致现象往往不会体现在国家统计数据中，这样就掩盖了贫困城市社区状况。城市中存在的在获取服务、住房、土地、教育、医疗护理和就业机会上的不平等会引起一系列的社会经济、环境和政治效应，包括暴力、城市动荡、环境恶化和失业的加剧，这些都会削弱城市在收入和减少贫困上所做的努力。

本版《世界城市状况报告》是对连接城市、贫民区和千年发展目标的一系列问题的总览。它明确指出，关于减少贫困的全球奋战的胜负——体现在千年发展目标中——很大程度上取决于城市的表现。报告强调了三个互相联系的问题：

- 千年发展目标提出了一个灵活的框架，它能将城市提供的机遇和生活质量的提高连接起来。
- 目标的实现取决于政府是否有能力加速减少城市贫困和不平等的进程，是否有能力逆转目前的贫民区形成之趋势。
- 贫民区居民生活环境的改善（住房、房屋/土地保有权、基础设施和基本服务的获得）对大部分千年目标及其相关任务的实现自然具有积极的影响。

■ 我们生活在哪里，这很重要：生活在贫民区的社会和健康代价

Where We Live Matters: The Social and Health Costs of Living in a Slum

只要政府在监管其国家的人类发展水平，那么对各领域成就的关注就只集中在两个地理区域：农村和城市。总体上看，统计数据显示，城市人口的生活比农村人口生活要好：他们能获得更多的服务，一系列的人类发展指数水平也更高，包括寿命和识字率。然而，有证据显示，在很多发展中国家，城市贫困正变得和农村贫困一样严重和丧失人性。本报告首次呈现了在城市、农村、贫民区和非贫民区层面上的分类数据。分析结果显示了城市贫民区和农村地区的极大相似性：

在低收入国家，如孟加拉国、埃塞俄比亚、海地、印度、尼泊尔和尼日尔，每10名贫民区儿童中有4名营养不良，这个比例和这些国家的农村地区相当。

- 类似地，在有些城市，比如喀土穆和內罗毕，贫民区儿童中患痢疾的比例高于农村儿童。在贫民区，相比缺少麻疹疫苗，缺乏充足的生活条件更是引起儿童死亡的原因，比如缺少水和卫生设施，以及室内空气污染，会导致儿童罹患水生和呼吸系统疾病。

- 在有些国家，贫民区中的营养不良和饥饿情况几乎和农村地区一样严重。比如，印度贫民区居民遭受营养不良的情况只比该国的农村人口略好。
- 最近的关于艾滋病毒/艾滋病的数据显示，在各撒哈拉以南非洲地区的国家中，城市地区的艾滋病发病率要远高于农村地区，而城市地区的贫民区地区也高于非贫民区地区。此外，贫民区的女性尤其处于风险中，她们的艾滋病发病率既高于贫民区男性，也高于农村女性。
- 几个国家的贫民区和农村人口金字塔呈相似模式：这两个地区人口相比非贫民区城市人口都更为年轻，并普遍比较早死去，后者的儿童死亡率最低，寿命最长。

上述案例说明，贫民区人口并没有从城市提供的优势和机遇中受益。研究显示，生活在贫民区的儿童相比生活在同一城市非贫民区地区的儿童，更易死于肺炎、痢疾、疟疾、麻疹或艾滋病；很多这类疾病的发生是由于贫民区恶劣的生活环境引起的，而非由于缺少相应疫苗的普及或缺乏医疗设施。很多情况下，贫困、简陋的卫生设施和室内空气污染使生活在贫民区的儿童和女性比农村地区的儿童和女性更易受呼吸系统疾病和其他传染病之害。对于很多贫民区居民而言，过度拥挤、位于危险地带的住房和被驱逐的风险也影响了他们生计的其他方面，比如就业。有些研究还解释了人们居住之所和他们找到工作的机会之间的密切联系。在法国进行的一个相关研究就显示，比起居住在中等或高收入街区的求职者，居住在贫困街区的求职者更难获得面试机会。另一项在里约热内卢的研究显示，生活在favela（贫民区）是一个比深肤色或身为女性更大的求职障碍，这个发现更证实了“我们生活在哪里很重要”这一观点，特别是在涉及健康、教育和就业的情况下。

这些研究结果揭示了“一个城市中的双城记”。因此，政策制定者、政府、开发商和资助机构不能再把城市视为一个同质的实体。贫民区不仅是恶劣的住房条件、缺少基本服务和违背人权的体现，它们还是功能失调的城市社会的病症，在这样的社会中，不平等现象不仅被容忍，甚至被允许得以滋长溃烂。

报告揭示了一个新的城市现实，即恶劣的生活条件是如何影响全世界的贫民区居民的：比起城市中的其他居民，贫民区居民死得更早，经历更多的饥饿、接受更少的教育、在正规行业就业的可能性更小，并遭遇更多的疾病和不健康。

国际社会绝不能忽视贫民区居民，因为他们是继农村人口之后第二大发展干预措施的目标群体——而且，随着发展

中国各地区城市化程度的加深，他们的规模还在扩大。因此，千年发展目标必须考虑这个弱势的、脆弱的群体。如果忽视他们，千年发展目标很可能无法实现。

■ 世界贫民区状况

The State of the World's Slums

过去15年内贫民区增长的速度是史无前例的。1990年，全世界贫民区居民为7.15亿。到2000年——也就是世界领袖们设定到2020年改善1亿贫民区居民生活条件的那一年——贫民区人口已经增加到了9.12亿。今天，全世界约有9.98亿贫民区居民。联合国人居署估计，如果目前的趋势持续，到2020年，全世界贫民区人口将会达到14亿。

每三个城市居民中就有一人生活在贫民区环境中。随着城市发展，以及贫民区居民收入水平的提高，有些贫民区变得不那么明显了，或更深入地融入了城市肌理中；另一些则成为城市风貌中的永久特征。这两种贫民区都已经挤入了现代的城市，成了人类住区的一个特征鲜明的类型，这类住区需要得到关注，并用超越传统的农村-城市两分法的观点来看待。

贫民区居民往往生活在艰难的社会和经济环境中，表现为多种形式的匮乏——物质的、现实的、社会的和政治的。联合国人居署在报告中通篇采用了具有操作性的贫民区定义——包含家庭层面的可衡量指标。五个指标中的四个用于衡量贫民区环境的物质表现：缺乏水、缺乏卫生设施、过度拥挤、不耐久的住房结构。这些指标——也称为住房匮乏项——的关注点在围绕着贫民区生活的环境，描述了缺失的情况，把贫困作为贫民区居民所处环境的一个属性。第五个指标——有保障的房屋/土地保有权——则与合法性相关，这点很难衡量或监控，因为贫民区居民的状况取决于事实上的或法律上的权利，有时候甚至完全缺失这方面的信息。了解了城市有多少贫民区居民，以及他们最缺乏哪种住房需求，就有可能设计出针对最弱势的城市人口的干预政策。

并不是所有的贫民区都是同质的，贫民区居民所遭遇的匮乏也是不同程度的。本报告中，联合国人居署对几个样本国家和地区住房匮乏程度进行了分析。这类信息有助于把监控信息和政策制定联系起来，使项目发展和干预措施更为严谨和具有系统性，以适合特定的区位和状况。

《世界城市状况报告2006/2007》在这五个指标的基础上，展现了世界贫民区的状况。以下是报告的主要发现。

缺乏耐久住房

Lack of durable housing

据估计，发展中国家和地区的城市中有1.33亿人居住在不耐久的住房中。有些地区的不耐久或非永久住房的问题更为突出；生活在非永久住房的城市人口一半以上在亚洲，而非洲北部生活在这类住房中的人数是最少的。然而，联合国人居署的分析显示，关于住房耐久性的全球数据大幅度低估了现实，这是因为耐久性基本上是根据个体建筑结构的持久性衡量的，而不是根据区位或建筑标准。此外，由于很少有国家会收集屋顶和墙体材料的数据，因此衡量数据只纳入了地面材料的性质。比如，数据显示，全世界贫民区居民的90%以上拥有永久性地面，但是，当结合地面、屋顶和墙体材料时，好几个国家的数值就大幅下跌。例如在玻利维亚，当只考虑地面材料时，83.8%的城市人口可被认为拥有耐久的住房，但是考虑进墙体和屋顶材料后，这个比例降到了27.7%。本报告中的统计分析显示，当结合物质结构变量考虑时，分析结果才能更为接近住房的现实情况。

缺乏充足的生活空间

Lack of sufficient living area

过度拥挤是住房不充足的一个表现，也是无家可归的一个隐性形式。2003年，发展中国家和地区中约20%的城市人口——也就是4.01亿人——的住房没有充足的生活空间（3人或3人以上共用一个卧室）。在发展中国家和地区，生活在过度拥挤环境中的城市人口中有2/3在亚洲。本报告揭示了生活环境（包括过度拥挤和通风差）是如何与疾病、儿童死亡率和反社会行为的增加相关的。报告强调，随着越来越多的人生活在狭小、通风差的空间中，传染和感染疾病的风险将大幅增加。本报告除了按地区呈现过度拥挤的数据，还强调了关于过度拥挤定义的地方差异。

缺少改善的水

Lack of access to improved water

尽管官方统计数据 displays，城市地区用水的情况要好于农村地区，但是多种研究表面，在许多城市中的低收入聚居区用水的数量、质量和可负担性都远不能达到可接受的标准。2002年，全世界城市地区能获得改善的水的比例据报道是95%。然而，这个数据显然过于乐观了，因为“改善”的供水并不总是意味着水是安全、充足、可负担或易获取的。比如，进一步的分析显示，使用自来水是全世界仅2/3的城市

人口可享用的奢侈品；而这2/3中只有不到一半（46%）人的住所有自来水；10%依靠公共自来水管，而8%只能使用人工泵抽取的水或受保护的水井。区域间的差异显示，非洲有自来水的城市家庭比例最低（38.2%），而拉丁美洲和加勒比地区的比例最高（89.3%）。有时，哪怕能获得水，也不一定能负担得起或可以安全饮用。在埃塞俄比亚的斯亚贝巴的调查显示，如果“可达性”的操作性定义包括诸如水价和水质等变量时，可获得供水的低收入城市居民的比例则从89%降到了21%。城市地区获得水的情况对城市地区的水生或与水相关的疾病有直接影响，本报告后半部分对该现象做了深度探究。

缺少改善的卫生设施

Lack of access to improved sanitation

发展中国家和地区的城市人口中超过25%——也就是5.6亿城市居民——缺少充足的卫生设施，仅亚洲一个地区就占了这类人群的70%，这主要是由于中国和印度的庞大人口。2000年，中国城市的卫生设施覆盖率报道为33%。联合国人居署的分析显示，东南亚和南亚近年来在改善城市地区的卫生设施覆盖率上有了很大进步，而撒哈拉以南非洲和东亚地区则远远落后，分别有45%和31%的城市人口仍不能获得改善的卫生设施。有些南亚国家的卫生设施覆盖率尤其低，特别是阿富汗，只有16%的城市人口拥有适当的卫生间。缺少充足的卫生间不仅损害了城市贫民的尊严，还影响了他们的健康。每年，成千上万的人由于缺少洁净的水和卫生设施的恶劣生活环境而死于健康疾病。仅因恶劣的卫生设施和排水设施导致的死亡人数每年可达160万——是2004年死于印度洋海啸人数的五倍。女性所承受的劳动力压力和缺乏充足卫生设施的伤害更大，因为她们需要等待更长时间才能使用上卫生间，或者不得不忍受在公共场所如厕的屈辱。因此，特别对于女性和儿童而言，缺乏充足的卫生设施是一种“无声的海啸”，掀起疾病和死亡的浪涛。如本报告所示，死亡率往往和儿童及他们的母亲能否使用充足的卫生设施相关，比如在巴西的福塔雷萨市，随着卫生设施覆盖率的提高，儿童死亡率大幅下降了。

缺乏有保障的房屋/土地保有权

Lack of secure tenure

近年来，许多城市中大规模地对贫民区和棚屋区的驱逐运动显示有保障的房屋/土地保有权变得越来越岌岌可危，

尤其在撒哈拉以南非洲和亚洲的城市中往往会发生驱逐运动，以便给大规模的基础设施建设和城市“美化”工程腾地方。在60个国家进行的一项全球调研显示，在2000年至2002年间，有670万人从自己的家园被驱逐，而前两年中被驱逐的人数为420万。很多这样的驱逐没有进行过合法通知，也没有遵循恰当的程序。要改善城市家庭的房屋/土地保有权状况，在防止驱逐方面就有很多可做，但是，要使房屋/土地保有权可操作化以便进行全球监控，仍是一件困难重重的事。目前，收集家庭层面的关于房屋/土地保有权的数据是不可能的；在机构层面上，也没有办法产生关于房屋/土地保有权的全球比较数据，因为人口普查和家庭调查并不会定期收集这类数据。不过，有未证实的信息表明，发展中国家和地区中有30%至50%的城市居民没有房屋/土地保有权保障。尽管置业被认为是房屋/土地保有权中最为安全的形式，但是全世界的实证显示，无论在发达还是发展中国家和地区，置业都不是常规的做法，而且也不是获得房屋/土地保有权保障的唯一途径。事实上，发展中国家和地区中，非正规的——或者说非法的——增长已经成为其住房生产的最常见形式，因为在这些国家和地区，获得住房的合法渠道是将城市贫困家庭排斥在外的，而不是可遵循的制度。目前，联合国人居署及其合作伙伴正在筹备一个全球监控系统，应用一致通过的定义、指标和变量，以在未来帮助地方和国家政府测估有多少人拥有有保障的房屋/土地保有权。

■ 构建“人居”议程的30年：被证实为有效的政策和实践

30 Years of Shaping the "Habitat" Agenda: Policies and Practices That Have Worked

自1976年第一届人类住区联合国大会在温哥华召开以来，各政府和国际社会采取和实施了一系列的人类住区政策和项目，取得了不同的成果。很多项目没有成功；有一些作为示范项目是成功的，但是没有扩大规模，成为了“胜利的孤岛”，并没有对城市贫困水平和贫民区增长速度产生重大的影响。很少有干预措施对城市贫困人口产生了经济或社会作用。

过去30年里，将城市贫困放到发展议程中，是一项艰难的斗争。大多数的政策对其做出的回应是沉默和忽视。然而，随着2000年千年发展目标的采用，城市贫困问题现在被放到了全球发展议程的中心地位。作为评估各国在实现千年

发展目标第7项第11条任务——到2020年改善至少1亿贫民区居民的生活条件——的成绩的一部分工作，联合国人居署建立了一个全球监管和报告的广泛框架。作为这项工作的一部分，人居署评估了100多个国家的表现，将它们划分为在实现贫民区目标的道路上“正轨”“稳定”“有危险”或“脱离正轨”几种状态。国家的排名遵循三条标准：年均贫民区增长率、贫民区比例和贫民区人口。

对上述结果的分析显示了一些有趣的现象：在过去15年里降低了贫民区增长率、减少了贫民区比例和贫民区人口的国家有一些共同的特征——它们的政府都在改善和预防贫民区方面表达了长期的政治承诺；很多国家进行了积极的土地和住房扶贫改革，以改善贫民区居民的房屋/土地保有状况，或改善了他们获取基本服务的状况；大多数利用国内资源扩大贫民区改善工程的规模，并防止未来的贫民区增长；还有很多国家发布了强调在经济增长的环境中注重公平性的政策。很多国家中，仅一个方面的改善，比如卫生设施的改善，就能对贫民区的减少产生重要的影响，尤其当城市居民只有一项或两项住房匮乏项时。

这项对各国在贫民区任务上表现的 analyses 的另一重大发现是，那些在控制贫民区增长方面做得好的国家往往有高度集中的体制和治理结构；即使在分权体制的国家中，贫民区预防和改善的政策行动也是通过集权的干预措施来实施的。这是因为只有中央政府——具有命令和控制的能力——才能部署相应的措施和资源，以保障贫民区改善工程的设计和实施具有凝聚力。中央政府有能力推进针对基本的住房匮乏项的法律和扶贫政策改革——这类改革首先需要国家层面的政治支持才能渗入到地方层面的政府机构。这些中央政府能够建立体制、分配重要的财政预算，并实施项目，以实现它们的目标和承诺。在巴西、埃及、墨西哥、南非、泰国和突尼斯等国家，包容性政策、土地改革、规范项目的实施，以及国家领袖对其城市贫民生活的承诺是它们之所以能在贫民区改善和预防项目中取得成果的关键因素。这些国家或是推出了具体的贫民区改善和预防的政策，或是将贫民区改善和预防纳入到更广泛的减少贫困的政策和项目中。他们这样做不仅出于社会紧迫感，也是为了加速国家的经济发展。这些国家的中央政府不仅在贫民区的物质改善方面起到了关键的作用，它们还确保其他领域也能获得投资，比如教育、健康、卫生设施和交通，这些方面的进步同样可以造福贫民区社区。

这很可能是政府治理范式改革的一个序曲，经过改革，中央政府和地方政府在政策的制定和实施过程中会发展出一

个更为协作的方法，即由中央政府领导减少城市贫困的项目，因为它们有能力和权力推出扶贫的改革政策和指令，有能力将资源分配到优先领域；另一方面，地方政府可以在地方层面协调各操作行动，带动各种社会力量。

本报告也明确显示了，并非所有仍在与高贫民区增长率奋斗的国家都在回避对改革的承诺。有些撒哈拉以南非洲的国家，主要是布基纳法索、塞内加尔和坦桑尼亚，近年来对贫民区改善和预防显示出了更强有力的政治支持，包括支持土地和住房管理的政策改革。

有些低收入或中等收入的国家，包括哥伦比亚、萨尔瓦多、菲律宾、印度尼西亚、缅甸和斯里兰卡的贫民区增长速度正在稳定下降或减缓，它们没有等到经济增长达到某个里程碑才开始处理贫民区问题。这些国家通过预测城市人口的增长并据此进行规划，成功预防了贫民区的形成——措施包括为城市贫民扩大经济和就业机遇，投资为最弱势群体建造低成本、耐久住房，以及推进对低收入人群获得基础服务有积极作用的扶贫改革和政策。这些国家给其他低收入国家带来了希望，因为它们说明了通过正确的政策和实践是有可能防止贫民区形成的。

本报告要明确指出的是，贫民区的形成并不是不可避免的，也不是不可接受的。通过驱逐或歧视的行动“把贫民赶出城镇”并不是答案：帮助贫民融入城市社会肌理是应对不断增长的贫困的城市化的唯一长久的、可持续的解决方案。最后，随着发展中国家和地区越来越城市化，贫困的中心转移到了城市，为实现千年发展目标的战斗必定要在世界的贫民区中打响。

世界城市 状况报告 2006/2007

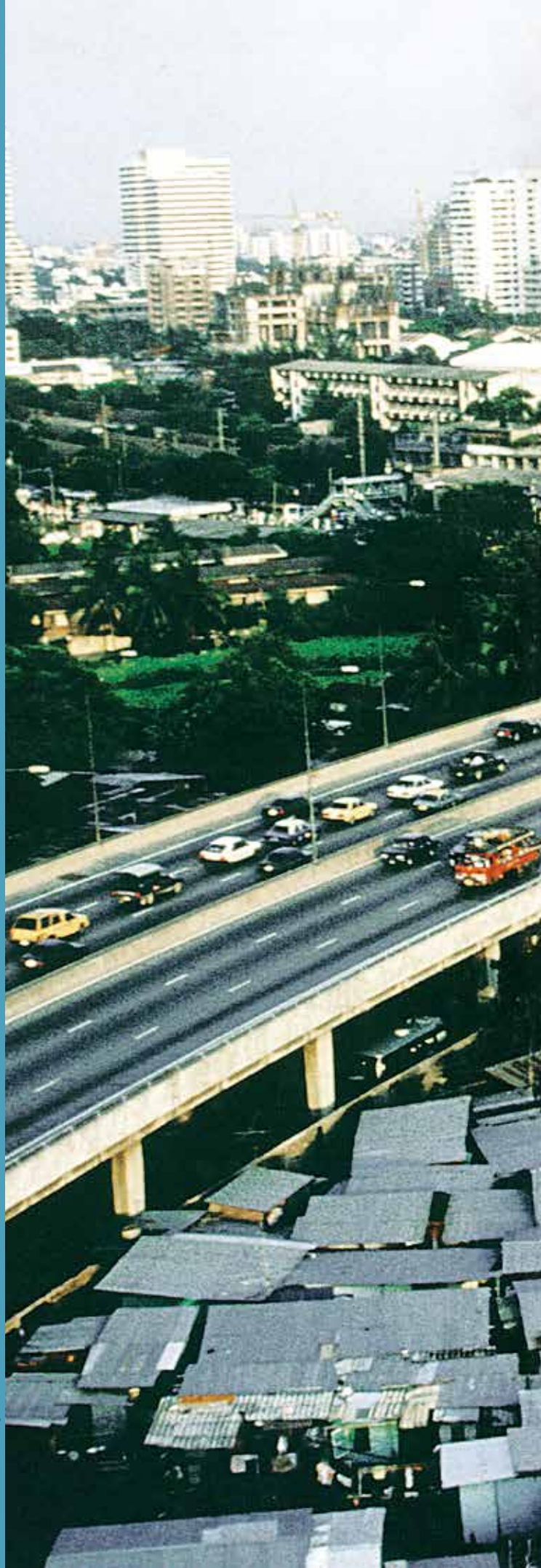
千年发展目标和
城市可持续化：构建人居计划
的30年

第一部分：

城市、贫民区和千年发展目标

Part I: Cities, Slums and the Millennium Development Goals

这部分重点讲述了全球主要的城市化趋势，提供了贫民区状况的全球性和区域性概貌。同时，针对千年发展目标中的贫民区问题，本部分运用联合国人居署创建的新型全球计分卡对国家层面的实施情况进行了测定，并阐述了其中的第一手研究成果。本部分最后强调了在城市层面实施千年发展目标的重要性，尤其是在贫民区方面。本部分还列出了一个将贫民区和城市与千年发展目标相联系的图表。





1.1 世界的“城市人”：21世纪的城市趋势

"City-zens" of the World: Urban Trends in the 21st Century



古巴，哈瓦那
Havana, Cuba RASNA WARAH

■ 2007年：城市千年的黎明

2007: The dawn of the urban millennium

2007年将标志着人类历史的一个转折点：世界的城市人口将第一次与农村人口相同。尽管很难预测这一急剧的转变将发生在哪一天或哪一个月，但可以肯定的是，这个里程碑将预示着一个崭新的城市千年的到来：每两个地球人中就有一个是“城市人”。

不论是有2000个居民的小城市还是聚集了1000万或更多人口的巨型城市群，城市正在成为一个普遍的现象。与1950年相比，全球人口已经翻了3番，而且发展中国家和地区的

城市已经占据了全球城市增长的90%。

2005年，64.5亿全球总人口中，全球城市人口占31.7亿。目前预计城市人口将持续增长，至2030年将达到50亿。在2005年到2030年期间，全球城市人口预计将以平均每年1.78%的速度增长，几乎是全球人口增长率的两倍。当越来越多的人聚集到城市之时，全球农村地区的人口将自2015年开始，以平均每年0.32%的速度缩减，直到2030年。15年间总缩减人口将超过1.55亿。¹

■ 亚洲和非洲将接纳最多的城市人口

Asia and Africa will host the largest urban populations

尽管20世纪中期欧洲、北美和拉丁美洲经历了高度的城市化（城市的人口增长超过农村地区）和快速城市增长，这个趋势现在转移到了发展中的亚洲和非洲。目前，城市人口年增长率最高在撒哈拉以南非洲地区（4.58%）、其次是东南亚（3.82%）、东亚（3.39%）、西亚（2.96%）、南亚（2.89%）、北非（2.48%）。发达国家城市人口的增长率正在减慢，平均每年为0.75%。

拉丁美洲是发展中国家城市程度最高的地区，有77%的人口共计4.33亿人生活在城市中。²拉丁美洲的城市化尚未达到最高点；预计到2015年，其人口的81%将居住在城市地区。然而，在绝对数量方面，亚洲拥有最大的城市人口总数（超过15亿人居住在城市中），而城市化率略低于40%。全世界发展中国家的城市人口总数已经超过所有发达国家城市人口总数13亿人。如果预测准确的话，到2030年，接近40亿人，即80%的全球城市人口，将居住在发展中国家的城市中。

亚洲和非洲将继续在2030年前称霸全球城市增长。作为目前全世界城市化水平最低的地区，截至2005年，亚洲和非洲只有39.9%和39.7%的人口居住在城市，到2030年，这两个地区将以城市为主，亚洲54.5%的人口生活在城市，而非洲的这一比例将为53.5%。仅亚洲就将占世界一半以上的城市人口（即49.4亿，全球城市人口中的26.6亿）；2030年非洲城市人口（7.48亿）将超过同时代的欧洲总人口（6.85亿）。

定义“城市” Defining “Urban”

联合国将城市群 (urban agglomeration) 定义为包含城区、郊区和连续分布的通勤区的高度发展或高密集人口的区域。它可能大于或小于一个都市区, 也可能包括城区和郊区边缘或密集布局的相邻区域。

“大都市区”(metropolitan area) 是正规的地方政府所在地, 通常包括整个城市区域和主要的通勤区。

城区 (city proper) 是指包含了历史上的城市中心的单一政治管辖区。

然而, 从国家层面进行的分析表明, 目前政府用于定义“城市”的标准和方法是不同的:

- 105个国家用于定义“城市”的数据基于行政区划标准, 数据来自州政府或省政府、市政府或其他有地方管辖权的边界范围内; 83个国家将行政区划作为区分城市和农村的唯一方法。
- 100个国家通过人口规模或人口密度来定义城市, 以从200到5000不等的最小聚集人口为标准; 57个国家用人口

规模或人口密度作为其定义城市的唯一标准。

- 25个国家将经济特征作为定义城市的重要但不是唯一标准——通常以从事非农业活动的劳动人口比例作为定义的标准。
- 18个国家将城市基础设施的可用性运用在定义中, 包括有铺面的人行道、供水系统、排水系统或电力照明。
- 25个国家根本未对“城市”进行定义。
- 6个国家将其所有人口视为城市。

资料来源: 联合国; 人口和住房普查的原则与建议 (1998) 以及世界城市化展望: 2003年修正版。

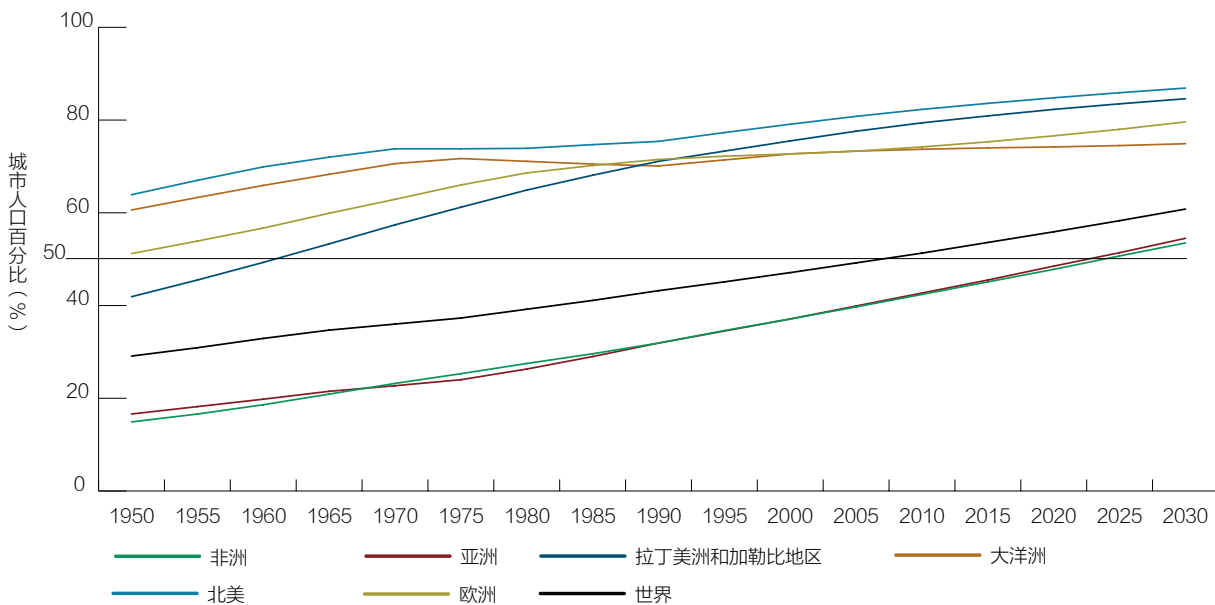
Sources: United Nations: Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses (1998) and World Urbanization Prospects: The 2003 Revision.

■ 小城市和中等城市将吸纳最多的城市增长 Small and intermediate cities will absorb most urban growth

人口低于50万的小城市和人口介于100~500万之间的中等城市将在未来继续吸纳最多的全球城市人口。全球53%以上的城市人口居住在人口低于50万的城市中, 另有22%的城市人口居住在人口100~500万的城市中。这些城市是社会和经济活动的

图表 1.1.1 1950~2030年按地域划分的城市人口比例

FIGURE 1.1.1 PROPORTION OF URBAN POPULATION BY REGION, 1950-2030



资料来源: 联合国, 世界城市化展望: 2003年修订版。

Source: United Nations, World Urbanization Prospects: The 2003 Revision.

重要场所，通常是贸易活动的中心和农村移民的目的地。³ 它们通常是家庭和个体的社会城市转变的第一发生地，通过提供城市和农村环境间的经济链接，它们造就了农村贫困人口实现脱贫的第一步，也是更大城市实现繁荣的大门。在东非、东南亚、加勒比地区和欧洲，以不到50万人口的城市为主，容纳了大约2/3的城镇居民。

在下一个10年中，全球城市人口中的绝大部分仍将居住在小城市，但中等城市将以更快的速度增长：在2010年和2015年之间，人口小于50万的城市，其人口可能会增长23%，而人口在100~500万的城市，其人口预计会增长27%。到2015年，亚洲将有37个城市的人口达到100~500万，具此规模的城市总数上升到253；非洲将有27个，总数达59个；拉丁美洲和加勒比地区将有16个，总数升至65个。

■ “超巨型城市” (Metacity) (联合国人居署定义的人口超过2000万的城市) 的出现
The emergence of the “metacity”

尽管人口超过1000万的巨型城市自20世纪50年代就出现了，当时纽约和东京是世界最大的城市，但如今，人口超过2000万的超巨型城市⁴，现在正在亚洲、拉丁美洲和非洲崛起。

之所以被称为“超级城市” (hypercity)⁵，是因为它们不仅拥有超过2000万的居民，而且还代表了一种高于和超出“巨型城市”规模的新型住区模式。在经济发展和人口增长的刺激之下，它们逐渐吞并了农村、城市和乡镇，演变成多

中心的联合体。之前世界从未料想到，会有如此多的城市像这些超巨型城市聚合体一样，有这么大的规模。很多超级城市的人口已经超过了一些国家的总人口数，例如，大孟买地区（很快将会达到“超巨型城市”的规模）的人口已经超过了挪威和瑞典人口的总和。

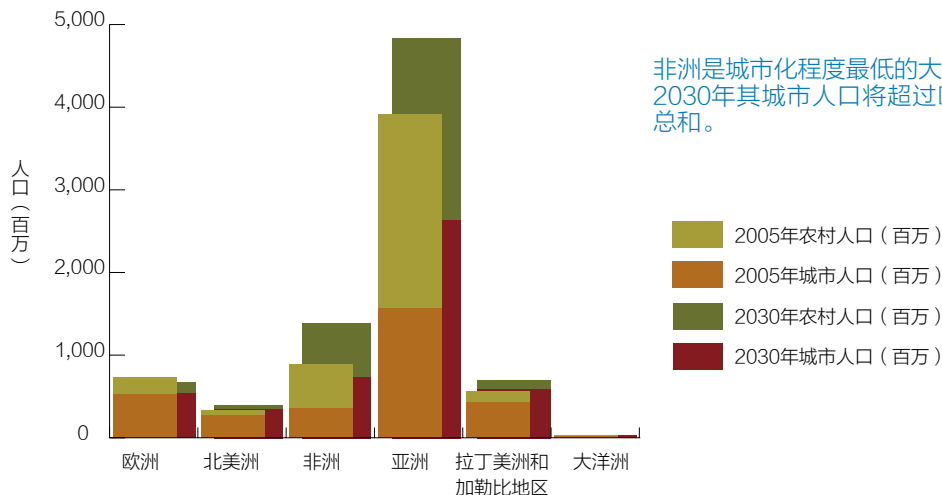
然而，与通常的概念相反，这些世界最大城市的人口只占全球总人口的4%，而且以每年1.5%的相对较低速度增长。将人口数据与卫星图像结合起来的新研究技术发现，尽管这些巨型城市聚合体的人口已经占到全球人口的7%，但它们仍然只代表全球城市的一小部分。⁶

第一个超巨型城市的形成是在20世纪60年代中期，当时东京的人口超过了2000万的门槛。现在，东京仍然是世界上唯一一个人口超过3500万的超巨型城市，比加拿大的总人口还多。然而，不出十年，孟买、德里和墨西哥城将加入这个行列，紧接着是圣保罗、纽约、达卡、雅加达和拉各斯，它们的人口都会超过1700万。到2020年，所有这些城市都将处于超巨型城市的地位。⁷拉各斯正处于一个超乎寻常的增长率——以每年超出5%的增长率度过了2005年——而且预计将以更快的、超出世界其他最大城市的速度继续增长至2020年。

按平均状况，最大城市的增长速度要低于500~1000万人口的城市，而且它们总共只占全球人口的9%。但是，这些最大城市对周边地区的影响力是巨大的。1950年至2020年间，纽约-纽瓦克大都市区预计只增长40%，而孟买将增长88%，达卡的城市规模将是1950年的50倍。历经半个世纪，这些发展中国家和地区的最大城市不得不担负起城市人口令

图表1.1.2 2005年和2030年不同地区的农村和城市人口

FIGURE 1.1.2 RURAL AND URBAN POPULATION BY REGION IN 2005 AND 2030



非洲是城市化程度最低的大陆，但是到2030年其城市人口将超过欧洲人口的总和。

资料来源：联合国，世界城市化展望：2003修订版。
Source: United Nations, World Urbanization Prospects: The 2003 Revision.



摩洛哥街景
Street Scene, Morocco NATSUO, ITO

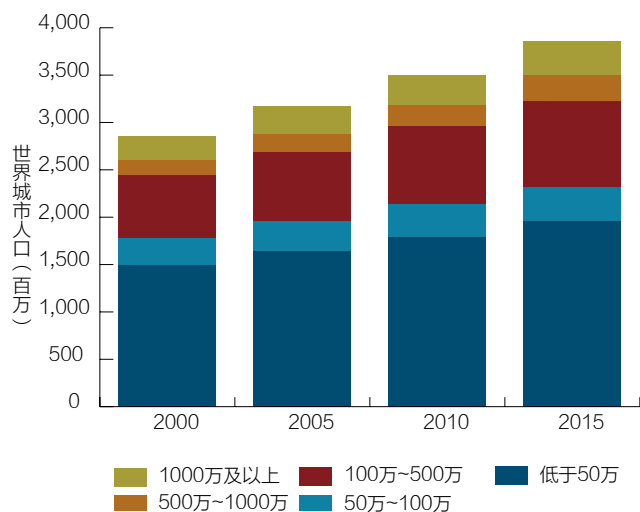
53%的世界城市人口居住在人口
数少于50万的城市中

人瞩目的增长速度，而发达地区的很多城市的增长幅度要小得多，或者像伦敦一样，出现人口的减少。

■ 城市区域需要可持续发展管理调控下的新形式
City-regions will require new forms of coordinated
management for sustainability

图表1.1.3 不同城市规模的人口

FIGURE 1.1.3 POPULATION BY CITY SIZE



资料来源：联合国，世界城市化展望：2003修订版。

Source: United Nations, World Urbanization Prospects: The 2003 Revision.

到2020年，所有的世界超级大都市中只有4个不在发展中地区，仅亚洲就有12个。尽管数量不多，但是这些超巨型城市却指明了城市规划和管理的新形式，指明了城市地区和“大都市区化”的增长模式。

随着城市规模的扩大，大都市化正逐渐成为城市化更主要的表现形式，尤其表现为巨型城市和新出现的超巨型城市。“大都市区化”有各种各样的表现形式：它也许有密集的居民区，农村的村民或住在城郊的居民通勤到附近的城市上班，但大多数制造业和服务业都在农村地区 and 城郊；它也许意味着人口的恒定和减少，城市核心区的经济基础转移到附近的二级城市；它也许意味着各个城市间内在联系体系的发展，这个体系创造了以制造业和其他经济活动为纽带的城市区域，比如中国的香港和珠三角。⁸

大都市区化要求新型的、创新的和更分散的管理模式。很多大城市已经通过适度的权力下放，让更多的城市和区县政府来管理城市的不同部分。这需要更好的地方政府间的协调，更

具媒介性的大都市区层面的管理，更市民化的社会参与，以及这个被称为“超巨型城市”的新型有机体内各部分的自治。

超巨型城市和巨型城市对它们的腹地所造成的环境影响也是巨大的，可能会是未来需要关注的问题。例如，在中国，快速的经济发展和城市化，加上工业排放标准的不连贯实施以及机动车使用的增加，已经对城市环境造成了负面影响。这个国家是继美国之后温室气体的最大生产者，拥有世界上污染最严重的20个城市中的16个。执行环境的可持续、经济的可持续和社会政治的可持续——可持续城市化的三个支柱——需要更为多中心的治理、更加环境友好的法规和人居环境规划管理的区域方法。

■ “世界城市”之间的竞争将会加剧
Competition between “world cities” will intensify

城市将不仅是人口和资源的汇集中心。作为贸易、文化、信息和工业的核心，城市也连接和干预主要的全球经济功能。在发达国家，城市制造了国家经济产出的80%，而在发展中国家，城市经济对国家财政的贡献占国民生产总值的40%。⁹富裕世界城市的管理模式越来越像城市国家或城市区域，不受区域或国家的干预。¹⁰

全球城市经济愈加依赖于以创收为目的的先进生产服务业：包括广告业、金融业、银行业、保险业、法律业、管理咨询业和其他基于服务的商业。

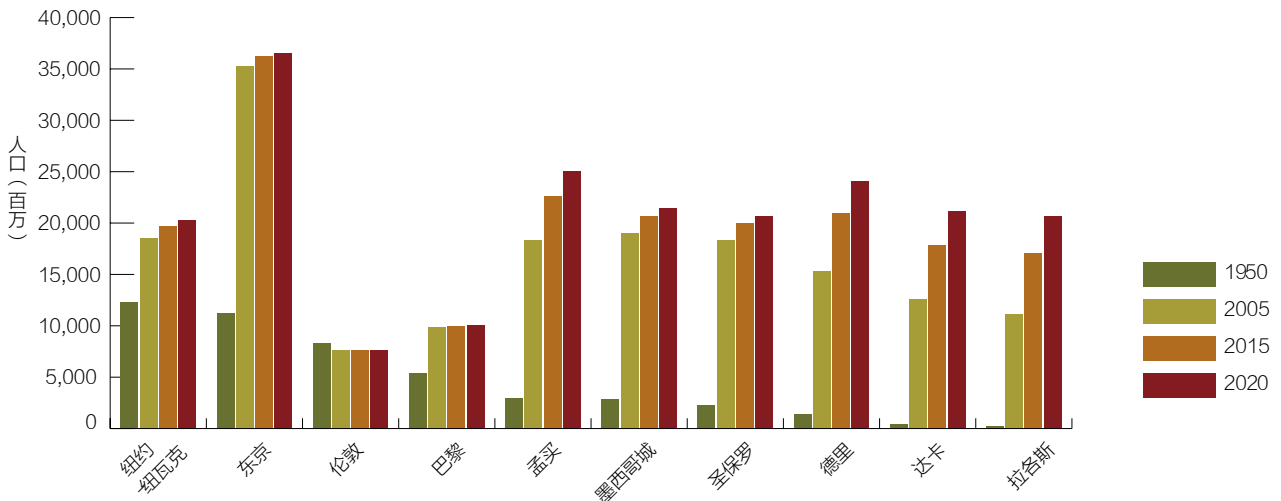
今天，几个主要城市在全球网络中扮演着重要的角色，不仅生产产品和提供服务，承办机构，还操纵着其他城市中相关的经济和社会活动。这些世界城市提供了规模经济和获取地方和全球重要资源的途径。连通性、经济生产和文化创新已使得伦敦、纽约、巴黎和东京长期处于世界城市规模的顶峰，其后的城市如法兰克福、香港、阿姆斯特丹、新加坡、圣保罗和上海正崛起为全球金融领域的未来带头人。其他城市如迪拜和鹿特丹正成为全球交通枢纽，而班加罗尔、西雅图和硅谷已成为世界信息技术领域的领军者。

在新的城市千年，基于在全球经济中扮演的新角色和按需整合资源和人口的能力，世界城市格局同样开始向发展中地区的几个关键城市扩展。像伊斯坦布尔和孟买这样的城市已经开始在它们所在国家和地区引导文化潮流，通过电影、文学作品、卫星电视网络和娱乐活动的传播，这种影响已经超越了国界。发展中国家和地区的大城市，如内罗毕、亚的斯亚贝巴和曼谷，愈发致力于通过牵头国际组织和发展伙伴关系，更多地整合本国和跨国的重要合作伙伴，并为实现良性的对等贸易、协调和外交提供实现途径。

与此同时，城市间的竞争愈加激烈。再不仅仅只有那些世界最知名的城市才竭力争取因承办重大国际活动和公司总部入驻所获得的声望，发展中国家正在成长中的城市也在相互竞争，以成为重要的区域性、综合性的发展中心。例如，印度的金融中心孟买，其最主要的经济竞争对手是其邻国中国的上海，上海同样具有放眼全球的发展愿望，但其贫困人口的比例却小得多。

图表1.1.4 1950~2020年间世界最大城市的城市人口增长情况

FIGURE 1.1.4 URBAN GROWTH IN THE WORLD'S LARGEST CITIES, 1950-2020



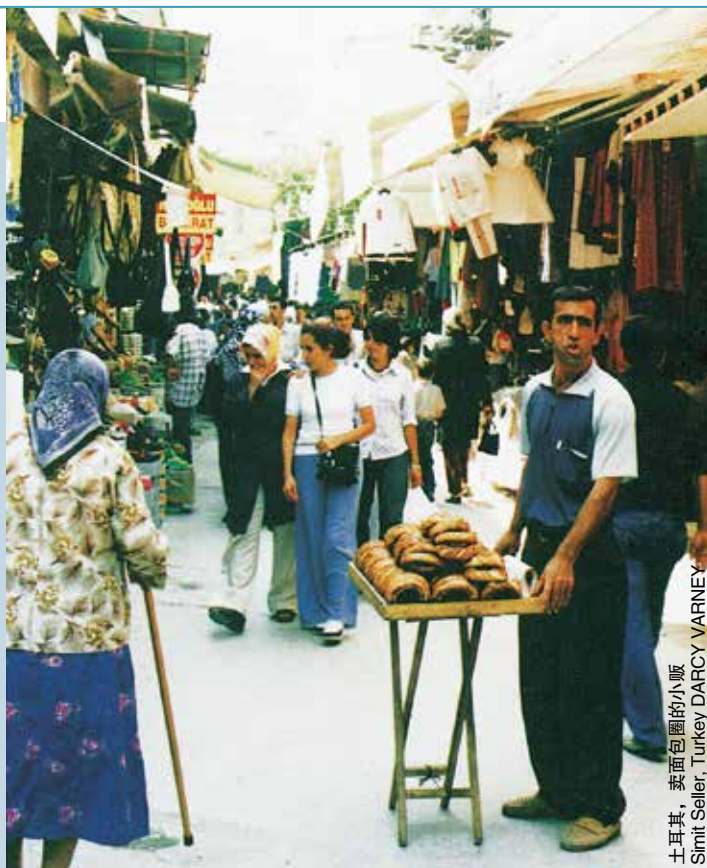
资料来源：联合国，世界城市化展望：2003修订版。

Source: United Nations, World Urbanization Prospects: The 2003 Revision.

注：2020年的人口是根据2010到2015年人口趋势预测的，并且近年来该趋势保持不变。

Note: Population in 2020 was estimated from population in 2010 and 2015 assuming that trends for these years remain the same.

在发展中国家，非正规就业包括1/2到3/4的非农业就业。在这些国家，非正规部门比正规部门提供了更多的就业机会。



土耳其，卖面包圈的小贩
Simit Seller, Turkey Darcy Varney

■ 发展中国家和地区的城市经济将很大程度地非正规化 The urban economy in the developing world will be largely informal

在发展中国家和地区，存在一种城市经济非正规化的趋势，非正规就业获取的收入比重在增长。¹¹在很多发展中国家，尤其是非洲和亚洲，正规部门已经不能为快速增长的城市人口提供足够的就业岗位，这导致非正规部门猛增。在拉丁美洲和加勒比地区，城市地区的10个新增岗位中就有7个是非正规领域的。¹²两个主要的过程对这些非正规城市活动的增长产生了至关重要的作用。一个是正规部门无法为快速增长的城市人口提供足够的工作岗位和创收机会；另一个是正规部门正越来越倾向于将就业服务转包给二级劳动力市场，而这些市场主要在非正规部门。

在发展中国家，非正规就业占据了一半到四分之三的非农业就业。在这些国家中，很多国家的非正规部门提供的就业机会要多于正规部门。例如，在撒哈拉以南非洲地区，非正规部门占据了全部非农业就业的78%。¹³单在肯尼亚一个国家，就预计有550万非正规部门的工人，相比之下，正规部门只有170万工人。¹⁴在亚洲，所有非农业就业中的65%

在非正规部门。在拉丁美洲和北非这个比例分别是51%和48%。如果将农业部门的非正规就业也包括在内，那么所有劳动力中的非正规就业的比例甚至更大。通常情况下，造成这些区域非正规部门工人高比例的原因被认为是乡村向城市转移了缺乏技术的工人。然而，在很多区域，非正规部门的就业是有技术能力和受过教育的人唯一的选择，因为他们无法被正规劳动力市场吸收。这些部门除了对就业造成影响，同时对国家经济的收入也造成了巨大的影响。这一部分的国内生产总值在撒哈拉以南非洲地区大约占41%，在亚洲占31%，在拉丁美洲占29%，在北非占27%。¹⁵

女性在非正规就业中占据了比男性高得多的比例，尤其在撒哈拉以南非洲地区和亚洲。发展中国家作为一个整体，有超过60%的女性在非农业部门的非正规岗位上工作。在撒哈拉以南非洲地区，有大约84%的女性就职于非农业部门的非正规岗位，相比之下男性占到63%。在拉丁美洲，有大约58%的女性工作在非农业部门的非正规岗位，男性则占到48%。女性在城市经济的非正规和正规两个部分的参与，都对她们在城市事务中的社会流动和政治参与产生了积极的影响。比如，一项对孟加拉国达卡的研究发现，女性在工厂的就业程度和她们的政治参与程度之间呈正相关。¹⁶

■ 不安全性将是发达国家更为关注的问题

Insecurity will be a growing concern in cities of the developed world

自从2001年9月11日纽约和华盛顿发生恐怖袭击事件以来，发达国家的城市愈加担忧它们在应对恐怖活动方面的脆弱性。近期在伦敦、马德里、巴厘岛、新德里、内罗毕和达尔贝达等城市发生的袭击更加剧了这种担忧。由于具有密集的人口和复杂的基础设施，这些城市深受恐怖袭击的影响，付出了巨大的物质、精神和财力上的成本。据估计，“911”恐怖袭击导致纽约在基础设施、建筑和就业方面损失了1100亿美元。¹⁷

尽管发达和发展中国家都受到了恐怖主义的影响，前者却已经采取了各项措施，通过增加在安全和监视方面的设备以及紧缩移民政策来应对这个危机。在有些城市，如纽约和伦敦，这意味着城市形态方面发生了明显的变化：包括不使用公共场所，限制城内出行、缩减公众活动、在关键位置安装了更多安全和监控设备。恐怖主义和不安全性在城市里造成了恐慌，改变了观念，导致了“一个袋子不再是袋子而是炸弹”的局面。伦敦城警方2003年的一个报告发现，几乎每10个人里就有一个人担心日常性的恐怖主义的威胁。据说伦敦政府已经增加了警方配枪，并在关键位置安装了更多的监视摄像机，使这个城市成为全英、也许是全球监视最严密的城市。¹⁸有些人认为这些设备的设置将意味着可用于社会服务方面的资金的减少，如健康和教育，并将成为未来冲突和矛盾的起源。

当恐怖主义成为发达国家城市的主要关注点时，发展中

国家的城市正在应对威胁到他们生活和生命的其他不安全形式。城市贫民的安全尤其受到健康状况的影响，这会同时影响到他们参加工作和摆脱贫困的能力。艾滋病的大面积传染尤其成为城市安全的潜在问题，因为它会导致家庭收入的损失，街道孤儿现象的增加，以及家庭单元的分裂。很多城市贫困家庭还面临排斥的长期威胁。不安全性还会由于房屋和土地保有权的不稳定而加剧。

■ 分化的城市：城市仍将是极端不平等的所在地

Divided cities: Cities are, and will continue to be, sites of extreme inequality

最近这些年，有越来越多的国家开放了市场，扩大了政治自由度，另外一些国家则获得了显著的经济增长，但是民主和经济增长并没有帮助减少世界大部分地区的的不平等。世界最富裕的20%人口占据了86%的个人消费，而最贫困的人口只占了个人消费的1%。在过去的6年中，又有2300万的拉丁美洲人进入贫困线，大多数非洲国家——除了埃及和博茨瓦纳——目前要比20世纪70年代更穷。尽管中国和印度近10年的经济增长率很高，但这两个国家仍未进入“高收入”国家的行列，并已无法弥补城乡人口的收入差距，以及城市富裕群体和城市贫困群体之间的收入差距。¹⁹

这些不平等在城市中表现得最为鲜明。在发达国家和发展中国家的很多城市，经济增长并没有带来全民的富裕。相反，城内的不平等已经发展为富人和贫民之间不断扩大的鸿沟。尽管贫困仍主要是乡村现象，但城市地区的大量人口也



正经受着极大的掠夺。

收入不平等程度最高的是非洲和拉丁美洲，它们分别是城市化程度最低和最高的发展中地区。不平等在城市地区、尤其是大城市表现得最为突出。尽管农村地区的贫困人口比例高于城市地区，但在拉丁美洲，城市地区的贫困人口数量却多于农村地区。例如，1999年，尽管农村地区贫困人口的比例大于城市地区——分别是64%和34%，但在2.11亿贫困人口中，仅有7700万住在农村地区，而其余的1.34亿则住在城市地区。在非洲，农村地区的贫困人口比例是59%，城市地区是43%，这个鸿沟在经济下滑的环境中有缩减的趋势。²⁰撒哈拉以南非洲国家中，有些是世界城市贫困程度最高的，乍得、尼日尔和塞拉利昂的城市贫困人口比例都超过了50%。北非和西亚国家的城市贫困程度接近或低于20%。在亚洲，印度的城市贫困程度最高，达到30%。

在拉丁美洲和加勒比地区，不同城市的贫困程度差距非常大，贫困人口的比例从哥伦比亚的8%到洪都拉斯的57%不等。世界上有些国家——尤其是尼日利亚、埃及、特立尼达和多巴哥——城市和农村的贫困人口比例几乎一样的。²¹然而，应当谨慎对待基于收入水平的统计数据，因为城市实际的贫困程度有可能高于现有的统计数据。非食品项目的高成本，如城市中的交通、卫生、教育、用水——以及恶劣的生活条件，包括住房不足、用水困难和卫生条件差——这些都影响了城市贫民脱贫的能力。当用这些条件来衡量贫困时，城市地区的贫困程度就会大大增加。

■ 贫民区正成为发展中国家和地区的城市中突出和独特的人类住区形式

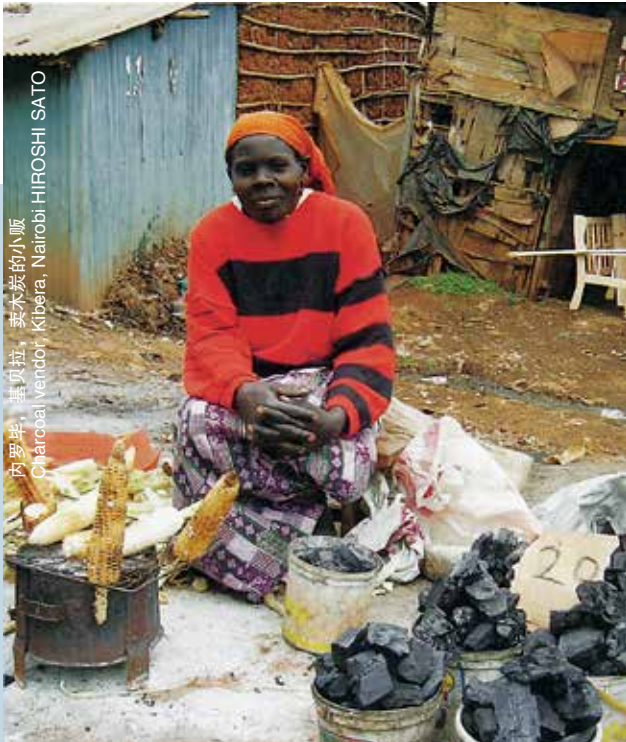
Slums are emerging as a dominant and distinct type of settlement in cities of the developing world

每三个城市居民中就有一人居住在贫民区中，全球总数近10亿。贫民窟的绝大部分——超过90%——位于发展中国家的城市，这些城市也吸收了全球最多的城市增长。²²

城市化已经与贫民区的增长成了同义词，尤其在撒哈拉以南非洲、西亚和南亚，那里贫民区年增长率与城市年增长率几乎相同。撒哈拉以南非洲贫民区和城市的年增长率最高，分别是4.53%和4.58%，差不多是南亚的两倍。南亚的贫民区和城市的年增长率分别是2.2%和2.89%。在西亚，贫民区和城市的年增长率近于同步，分别是2.70%和2.96%。北非是唯一一个贫民区增长率下降的次区域，这很大程度上归功于各个国家采取的着力减少贫民区居民的积极措施。东亚、东南亚、拉丁美洲和加勒比地区也是贫民区年增长率未与城市年增长率同步的地区。然而，这些地区仍然有大量的城市人口居住在贫民区。

撒哈拉以南非洲是世界上贫民区分布最广的地区——71.8%的城市人口居住在贫民区——而且在过去的15年中，这个地区的贫民区居民数量几乎翻了一番，从1990年的1.01亿增长到2005年的1.99亿。由于这个地区贫民区的高增长率，贫民区居民的数量到2020预计增长一倍，达到近4亿，





撒哈拉以南非洲国家中，有一些城市的贫困水平已达到世界最高。

超过了南亚和东亚贫民区的人口，后两个国家的贫民区人口预计分别达到3.85亿和2.99亿。根据绝对数字来看，亚洲仍旧占有全球贫民区人口的最大份额。2005年，这个地区占有了超过一半的世界贫民区人口，达到5.8亿。很多城市的贫民区不再仅仅是被边缘化的居住区，只包含了相对小部分的的城市人口。在很多城市，贫民区成为人居环境的主要类型，深入到现代城市的肌理之中，标志着人居环境中一个截然不同的类型，成为发展中国家众多城市的特征。尽管贫民区不直接表示城市贫困的水平，但是它们在城市中的可以成为城市不平等的一个指标。联合国人居署的项目表明，如果不采取补救措施的话，到2020年，世界贫民区人口的数量将增长到14亿。

本章注释

- 1 All urban population statistics are drawn from the United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Urbanization Prospects: The 2003 Revision*, unless otherwise noted.
- 2 Of the more-developed regions, Australia and New Zealand have the highest proportion of their populations living in cities: 91.6 per cent in 2005.
- 3 Satterthwaite & Tacoli 2003.
- 4 Term coined by UN-HABITAT for cities with populations of more than 20 million.
- 5 Davis, 2004.
- 6 The Center for International Earth Science Information Network 2005.
- 7 This prediction is based on a linear trend model, using the population growth between 2010 and 2015 as the baseline to extend the population to 2020.
- 8 UN-HABITAT/DFID 2002.
- 9 UN-HABITAT 2002c.
- 10 Taylor 2005.
- 11 Cohen 2004.
- 12 Inter-American Development Bank 2004.
- 13 International Labour Organization 2002.
- 14 Bindra 2005.
- 15 International Labour Organization 2002.
- 16 Sachs 2005.
- 17 Cohen 2004.
- 18 Coaffee 2004.
- 19 United Nations 2005a.
- 20 Ibid.
- 21 World Bank 2002 estimates.
- 22 All slum data drawn from UN-HABITAT Global Urban Observatory. For a definition of "slum", see Chapter 1.2.

为什么有的城市繁荣而有的衰退 WHY SOME CITIES FLOURISH WHILE OTHERS LANGUISH

彼得·霍尔
PETER HALL

城市存在一个至关重要的问题，但城市规划专家对此却无法给出答案：在知识经济全面占据主导的时代，是什么使城市具有创新力？为什么有些城市在经历了创造性的繁荣后，会陷入衰退？为什么雅典或佛罗伦萨不再领军创意城市？为什么广州和上海取代了曼彻斯特和底特律？包括伦敦和纽约在内的为数不多的城市是如何成功地保持城市优势的？

经济学家运用回归方程来解答这个问题，试图确定成功城市所具备的至关重要的因素。但这不能长期为所有城市或大多数城市提供强有力的解答。还有一种方法，是通过研究经济和社会的历史，对促使创意城市产生的起因的发生次序和组合方式进行详细的分析。这个方法同样存在风险：它可能无法提供有效的、具有普遍性的解释。

但现在不需要这么做了。在我对创意城市的研究工作中，出现了共同的主题。创意城市都是各自时代中经济上的领导性城市，它们无一不是贸易国家的中心，都占据或靠近经济前沿。因此，它们成为吸引有能力的人的磁极，这些人口从偏远国家的角落里迁移过来。外来人口发挥关键作用绝不是偶然：比如伯里克利时期雅典城中不具有市民身份的外邦人，20世纪早期维也纳的犹太人，以及后期才来到巴黎的毕加索那样的艺术家们。这些迁移者认为在所居住的既定城市中，自己一半置身其内一半置身其外。他们成为一种可以启发创造性的“荧光棒”，触发了这些社会内部潜藏的张力。偶然情况下，如20世纪20年代的柏林，这样的张力就造成了社会的分裂。但一般来说，结果都比当时柏林的情况乐观。

技术创新表现出了相似的特征——同时也有引人注目的不同之处。1780年的曼彻斯特、1910年的底特律和1960年的硅谷都是新兴的城市或城市地区，是欢迎新兴人才、注重个人的自我发展和互动式教育的平等场所。虽然看似矛盾，但这些人聚集在创新的超级链条上，通过网络同时进行竞争和合作。1760~1830年期间的兰开夏郡(Lancashire)^①与1960年后的硅谷的情况惊人地相似：都是



通过长而复杂的链条，由一个创新引发了另一个创新。这些区域所具备的创新性是由一个相互学习和相互激发的不寻常过程带来的。

政策制定者也许会问：正在竞争21世纪类似地位的城市能够从中吸取什么经验呢？有一点是毋庸置疑的：参与竞争的城市不再是单个的城市，而是英国东南部的巨型城市区域、美国的东北海岸和中国的长江三角洲^②，它们成群地聚集在伦敦、纽约和香港这样的全球化城市周围。在这些城市中，我们发现了18世纪的曼彻斯特或19世纪的柏林在21世纪的对应城市。聚集创新力的中心目前通过信息交换网延伸到相邻的城市和城镇：从伦敦到里丁和米尔顿·凯恩斯，从上海到苏州。

关键因素是信息。知识是新的生产要素，而真正重要的信息是由面对面和脑对脑的交换而来，这个过程需要借助高度集中的城市中心区的地方网络，如伦敦城或曼哈顿中心区。因此，现在的关键问题是要考虑分散和再集中的形式，以及这个过程在这些多中心城市区域内受到的限制，这些限制由中心城市的一些关键时间限制造成。

作为知识经济的稀有资源，信息由从事先进的生产性服务业的工人操控，他们创造的收益提供了众多令人眼花缭乱的消费性服务。巨型城市区域在“赢者获得一切”的竞赛中竞争。最成功的城市增长更快，并被交通优势所强化，比如一个重要的国际机场或铁路枢纽。同样，作为大型英语城市，伦敦和纽约代表了全球信息经济的双子峰也绝非偶然。

然而，在即将到来的新世纪，这个局面可能会有所改变。21世纪很明显将是属于亚洲的世纪。中国和印度已经领跑在前，旨在重新获得在过去的几百年中他们曾经占据的领先地位。它们的复兴将通过大型城市——上海、北京、孟买，以及这些城市周边的巨型城市区域来实现。这将上演为一场东西方之间的经济奥林匹克竞赛——但不管谁赢，竞赛的体育场馆将是城市。

彼得·霍尔先生是伦敦巴特莱特建筑学院的规划学教授。他写作和编著了超过了30本著作，包括1988年出版的《明日之城》(Cities of Tomorrow)和《文明中的城市》(Cities in Civilization)。

① 英格兰西北部的郡，是英国工业革命的发源地。——译者注

② 疑似原文错误，应为珠江三角洲。——译者注

正在崛起的中国城市

China's rising cities



伴随现代化政策而进行的当前经济改革已经提高了成千上万中国人民的生活水平。在过去的20年中，这个世界上人口最多的国家亲历了超过9%的年经济增长率，同时日生活水平低于1美元的人口比例急剧减少——从1981年的6.34亿下降到2001年的2.12亿。

经济增长在城市地区的影响力最为显著。中国的城市地区不仅比农村地区发展得更好，而且很大程度上促进了整个国家的经济繁荣，其影响聚集在了更大

的城市。2001年，城市居民的人均可支配收入是829美元，相比之下农村是278美元。在1987年，城市家庭的平均收入几乎是农村家庭平均收入的两倍，今天几乎是3倍还多。有些沿海城市如上海甚至超出这些数字更多。2001年，这个人口达到1270万的中国最大城市具有人均4510美元的国内生产总值，几乎是国家平均水平的5倍。中国经济的开放使上海成为中国最现代的城市和国际投资的理想地：20世纪90年代，这个城市的国际投资总量达到4560亿美元。这个城市在1988年

资料来源：林奇、支，2003；联合国人居署，2005a；时代，2005；联合国，2005a；经济，2005；世界观察研究所2006b；世界卫生组织/联合国儿童基金会，2000。

Sources: Lynch & Zhi 2003; UN-HABITAT 2005a; TIME 2005; United Nations 2005a; Economy 2005; Worldwatch Institute 2006b; WHO/UNICEF 2000.

仅有一座摩天楼，今天则超过了300座。大运力交通系统、一流的海运和河运港、完善的铁路以及道路网络以及两个国际机场提高了该城市的投资潜力，使它成为国际商业和金融的主要中心。

中国城市的繁荣很大程度是以城市优先的经济改革政策的结果。尽管中国已经具有了世界最大的30个城市群中的4个——上海、北京、天津和香港——自20世纪80年代中期开始，中国已经开始寻求激进的城镇化政策，作为刺激城乡经济发展的途径之一。这个政策旨在吸收成千上万涌向城市的农民，他们的迁移是经济改革和放松过去严格的城市户口限制造成的结果。居住控制体制在今后将完全废除，因为资本投入提高了城市的基础设施和经济水平。中国城市优先政策的目标是将发展集中在乡镇和二级城市，以缓解大城市的拥挤。

公平补贴 Equity grants

经济增长的同时也导致了城市不平等的增加。经济改革之前，受中国的经济体制所限，农村人口很难转移到城市，这使得贫民区只要一有形成的可能，就受到了遏制。但是经济改革导致未就业工人和农民向城市的转移急剧增长，使内城和城市周边地区的生活条件逐步恶化。例如2000年，这个国家大约有1/3的城市人口缺乏足够的卫生条件。中国城市经历的经济繁荣将投资吸引到中高端房地产市场，这给低收入和低储蓄家庭购买和获得住房带来了困难。

20世纪80年代早期之前，中国城市住房市场几乎完全处于国有企业的管理范畴，国有企业在严格的指令性经济中负责投资和分配住房。在过去20年里，高城市化率和高经济增长率使得主要宏观经济改革向“以市场规律为基础的社会主义经济”的方向发展，并促进了20世纪90年代后期城市房地产市场的自由化。

为了方便低收入人群进入房地产市场，中国的城市已经通过为居住在低标准住房的人群提供公平补

贴，实施了刺激供需的政策。在土地仍为国家所有的状态下，土地租赁权被拍卖给发展商，用于开发自有住房。住在贫民区或低标准住房中的低收入家庭获得了一生一次的公平补贴，补贴标准以其现有住房的市场价值为准，使他们能够获得房屋的抵押权。另一方面，发展商以减税或免税的方式获得鼓励。

在过去5年里，通过采用公平补贴，以及鼓励房地产开发商开发保障性住房，中国建成了超过2000万套的住房。中国城市希望通过提供更多的保障性住房，来遏制城市中贫困的少数民族聚居区和贫民区的进一步扩散。在大型的房地产开发项目中，很多都吸引到了外商进行直接投资，一个新的自我管理层开始出现，居民通过建立委员会来监督和管理城市安全、环境保护、青年人和老年人的需求。

繁荣和污染 Prosperity and Pollution

中国在经济增长和工业化方面取得的成就加剧了城市的环境问题。经济增长提高了消费者的购买力，结果是像北京这样的中国城市——曾经是世界自行车王国——现在充斥着机动车，它们是空气污染的首要来源。仅北京市就有130万台私家车，自1997年增长了140%。专家相信，中国飞速飙升的私家车拥有量和工业排放标准的贯彻不力会威胁到它在经济前沿已取得的成就。中国以制造业为基础的经济已经使其成为世界上最大的消费国之一：在2005年，这个国家消费了世界上26%的粗钢、32%的大米和47%的水泥。

根据世界银行的报告，中国拥有地球上污染最严重的20个城市中的16个。中国是继美国之后世界第二大温室气体制造者。环境恶化夺去了这个国家高达12%的GDP，而且每年有40万中国人过早地死于呼吸道疾病，3万儿童死于饮用不干净的水导致的痢疾。分布于中国污染最严重的河流沿岸的乡镇和乡村出现了更多的癌症和流产的病例。根据水利部黄河水利委员会的报告，河流污染每年耗费这个国家190万美元。如果中国要保持高速的经济增长，它也必须确保城市的可持续发展。

1.2 贫民区的地理分布：全球性和区域性概况

Putting Slums on the Map: A Global and Regional Overview

全球趋势

Global trends

在过去的十年间，世界上不断有国家政府为响应全球化的号召而加强民主，开放市场。然而在世界各个区域，民主和市场经济的加强并没有如众所望减少不平等。相反，从1960年到1999年，最富有的国家的收入是最贫穷国家的35倍还多。¹但经济的增长并没有自动转化为繁荣。在许多国家，国民生产总值的增长速度远高于贫困水平的下降，经济增长反而加大了贫富差距。这在发展中国家尤为明显。

不平等现象与城市化类型有直接的关系。在大多数国家中，富人居住的地方远离贫民，并且有着最完善的防卫及最先进的科技、最好的服务以及最大的舒适度。而剩下的

人，尤其是那些居住在贫民区里的人们，则生活在最令人绝望的社区，挣扎地想要得到足够的容身之所及基本的服务，如水和卫生。许多居住在贫民区的人常常生活在随时可能被驱逐的阴影之下。这些明显的居住差异和分化可以在不同国家和区域以及同一个国家和城市内找到。特别是在发展中国家，城市中处中贫困和绝望中的地带，通常盘踞在富裕的现代化大都市周围。而如果这种现状得不到改善，城市的空间分化将越来越严重，高收入和中等收入人群将居住在有着良好服务设施的城区，而贫民将住在不论是空间还是社会上都存在隔离、服务设施条件极差甚至没有服务设施的贫民区里。

表1.2.1 1990年、2001年和2005年不同地区年中贫民区人口和年贫民区增长率

TABLE 1.2.1 POPULATION OF SLUM AREAS AT MID-YEAR, BY REGION; 1990, 2001, 2005 AND ANNUAL SLUM GROWTH RATE

地区	(%)	贫民区	(%)	贫民区	(%)	贫民区	贫民区
	贫民区	人口 (千)	贫民区	人口 (千)	贫民区	人口 (千)	年增长率 (%)
	1990	1990	2001	2001	2005	2005	
世界	31.3	714,972	31.2	912,918	31.2	997,767	2.22
发达地区	6.0	41,750	6.0	45,191	6.0	46,511	0.72
亚洲大陆（独联体中的）欧亚国家	10.3	18,929	10.3	18,714	10.3	18,637	-0.10
独联体中的欧洲国家	6.0	9,208	6.0	8,878	6.0	8,761	-0.33
独联体中的亚洲国家	30.3	9,721	29.4	9,836	29.0	9,879	0.11
发展中地区	46.5	654,294	42.7	849,013	41.4	933,376	2.37
北非	37.7	21,719	28.2	21,355	25.4	21,224	-0.15
撒哈拉以南非洲	72.3	100,973	71.9	166,208	71.8	199,231	4.53
拉丁美洲和加勒比地区	35.4	110,837	31.9	127,566	30.8	134,257	1.28
东亚	41.1	150,761	36.4	193,824	34.8	212,368	2.28
东亚，不包括中国	25.3	12,831	25.4	15,568	25.4	16,702	1.76
南亚	63.7	198,663	59.0	253,122	57.4	276,432	2.20
东南亚	36.8	48,986	28.0	56,781	25.3	59,913	1.34
西亚	26.4	22,006	25.7	29,658	25.5	33,057	2.71
大洋洲	24.5	350	24.1	499	24.0	568	3.24

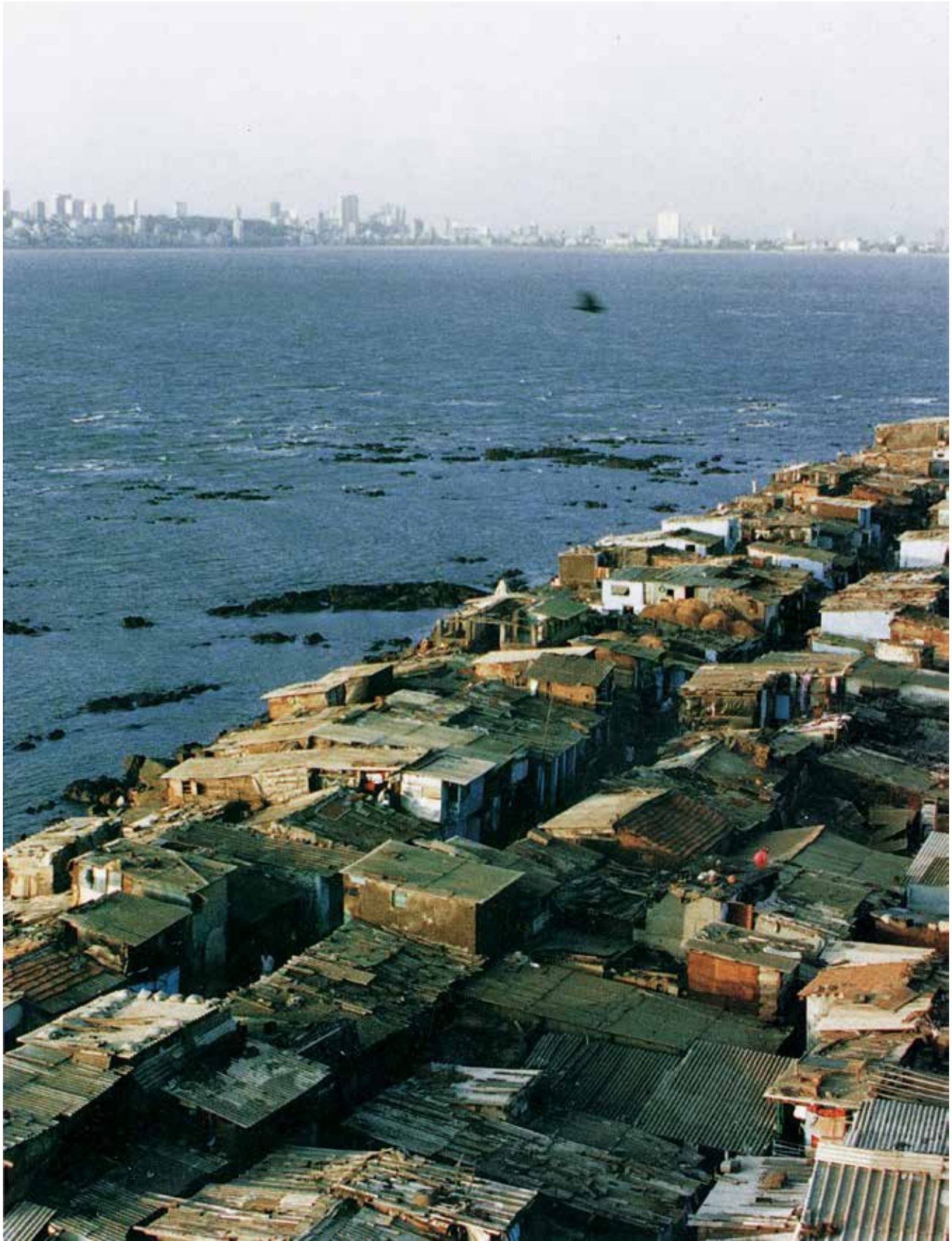
资料来源：联合国人居署2005，全球城市观测，城市指标项目，阶段3。

Source: UN-HABITAT 2005, Global Urban Observatory, Urban Indicators Programme, Phase III.

注：贫民区的百分比是指居住在贫民区的城市人口的比例，其中2005年的数据是预估数据。

Note: % slum indicates the proportion of the urban population living in slums; 2005 figures are projections.

印度孟买的贫民区俯瞰
Slum overlooking Mumbai, India R. A. CHARYA/UNEP/STILL PICTURES



墨西哥，墨西哥城的低收入住宅区
Low-income housing in Mexico City. Mexico Ron GILLING/STILL PICTURES

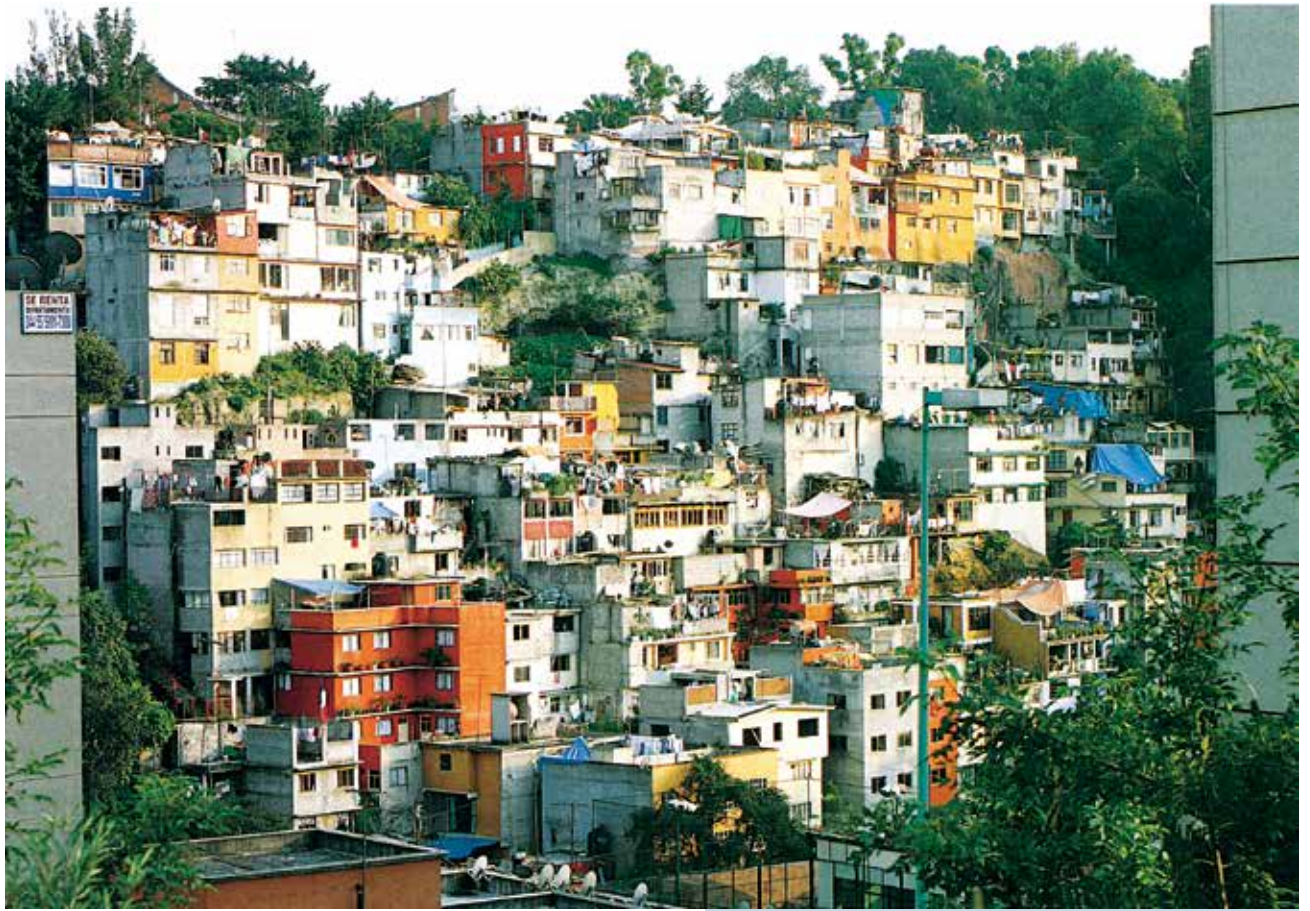


表1.2.2 不同地区城市与贫民区增长率

TABLE 1.2.2 URBAN AND SLUM GROWTH RATES BY REGION

	地区	城市增长率	贫民区增长率
城市增长显著高于贫民区增长	拉丁美洲和加勒比地区	2.21	1.28
	北非	2.48	-0.15
	东亚	3.39	2.28
	东南亚	3.82	1.34
城市增长与贫民区增长相似	西亚	2.96	2.71
	南亚	2.89	2.20
	撒哈拉以南非洲	4.58	4.53
发达国家		0.75	0.72
世界		2.24	2.22

资料来源：联合国人居署2005，全球城市观测。
Source: UN-HABITAT 2005, Global Urban Observatory.

2005年，世界上有9.98亿贫民区居民，如果按照目前的趋势发展下去，到2020年，世界的贫民区人口数将达到14亿。

不是世界上所有的城市贫民都居住在贫民区中。城市贫困有众多社会和经济的表现维度，而与住房及周边环境这样一些物质环境并没有太大关系。相应的，并不是所有住在贫民区里的人都是穷人——许多在收入上已不再贫困的人会因为各种原因选择继续住在贫民窟中，如在城市良好区段找不到买得起住房，难以维持家庭和缺乏社会网络等等。然而，如果以住房质量和基础设施配备情况作为衡量贫困的标准，贫民区至少代表了物质上的贫困。而这个关于城市贫困的观点就是本报告的重心所在。

下面的研究成果为衡量和理解贫民区提供了一个新的途径。2000年的国际社区调查指出，贫民区不应当被看作是城

什么是贫民区？

What is a slum?

根据2002年11月的专家会议区，联合国人居署及其合作伙伴对“贫民区”给出了一个临时定义：贫民区是指在城市地区的某一住区，有超过半数的人没有充足的住房，并缺乏基本的设施。而若要将其发展为一个可操作的定义，建立可量化的指标，则需要对其进行进一步的界定，即将贫民区视为在地理上或连续或孤立的单位。因此，联合国人居署将“户”作为基本的分析单位。在本报告中*，只使用了贫民区的操作性定义。

贫民区中的一户指一个城市地区中居

住在同一屋檐下的一群人，他们缺乏以下五种情况的一种或更多：

耐久的房屋：如果一所住宅的建造在安全的地带，并且有坚固耐用的房屋结构，来保护其的居住者不受自然天气变化的影响，如刮风下雨、酷暑严寒和潮湿等，就可以称为耐久的房屋。

足够的住房面积：当一个空间的使用者不超过三个人时，我们称这个房屋为一户人提供了足够的住房面积。

获得足够的饮用水：如果能够以适宜的价格，方便地获得够一个家庭使用的足

够的饮用水，不需要使用额外的劳动，尤其是妇女和孩童的劳动，则可以认为一个家庭能获得足够的饮用水。

获得卫生设施：如果一个区域有私人的或公共的卫生间，其中有良好的排污系统，而该卫生间为一户人家所能享用，则称为能获得卫生设施。

有保障的房屋/土地保有权：有保障的房屋/土地保有权是指个人或团体有效保护自己不被强制驱逐的权力。通常指有书面的协议，既成事实或有明确说明以保证居住者不被强制驱逐。

*不同城市相关定义可能有所变化。如在里约热内卢，不论是中产阶级还是贫民区居民都缺乏足够的生活空间，那么在此这就不是一个合适的指标。那么在这种情况下，我们或者不考虑该指标，或者将它与其他要素共同定义。

市化进程中不幸的副产品，而应被综合理解为一个发展的主要议题。接下来的研究即是联合国人居署对此做出的回应。通过可辨识的特征对作为一个特殊的人类居住场所的贫民区进行描述，以及住在其中的人们由此受到了何种影响，为实现“千年发展目标”目标7分目标11提供了框架，即，在2020年以前大幅度改善1亿贫民区居民的生活。

■ 贫民区：21世纪新的人类住区形式？

Slums: The emerging human settlements of the 21st century?

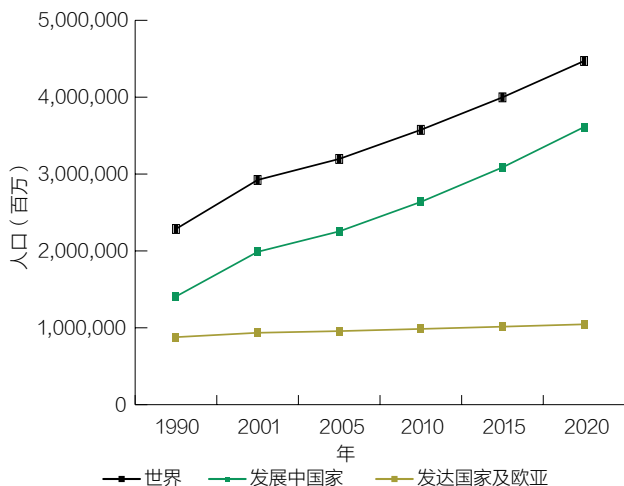
“贫民区”一词最早出现在19世纪的伦敦。当时，大量新兴的城市工人阶级为了能靠近工厂居住而纷纷涌入工厂附近拥挤且设施不全的出租屋。这个词最初的含义只是“龌龊的场所（a room of low repute）”，后来逐渐转变为一个专门的名词，特指“一个居住着非常贫穷人口的、肮脏的、过于拥挤的城市地区”。²

尽管在过去的两个世纪中贫民区的数量一直处于持续增长的状态，但直到20世纪后半叶，由于发展中国家和地区城市化进程的加快，贫民区的数量才有了质的飞跃。现今的贫民区比以前的更大，与19世纪的欧洲和北美相比，居住了更多的人口。以里约热内卢为例，该城市贫民区的人口数量相当于整个赫尔辛基的总人口。孟买贫民区的总人口数比内罗毕的五倍还要多。如今，贫民区的人口更多地分布在亚洲、非洲和拉丁美洲的城市中，但仍有少量位于发达国家。

贫民区的形式有很多种，从香港拥挤的唐楼（tenement buildings）到开普敦的泥铁棚屋区^①（mud-and-tin shacks）都可以称为贫民区。其分布也十分广泛。它可能是发达国家内城的廉

图表1.2.1 1990~2020年间贫民区人口数量

FIGURE 1.2.1 SLUM POPULATIONS, 1990-2020



资料来源：联合国人居署，全球城市观测，2005。

Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory 2005.

① 这种棚屋常用铁皮或泥墙铁皮在泥地上搭建而成。—译者注

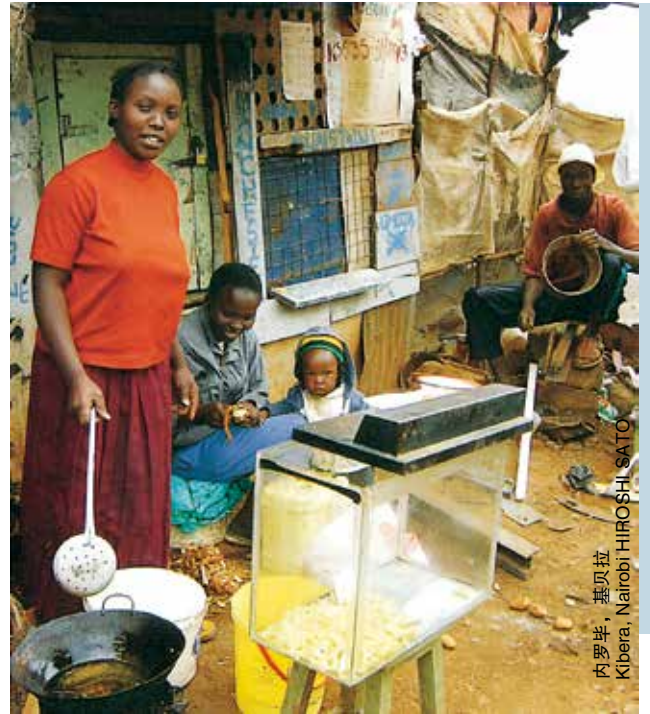
租房,也可能是大城市边缘的棚户区,还可以是高收入住区周边的高密度社区,甚至中高收入社区中的独立式住宅也有可能符合贫民区的定义。在有些发展中国家和地区,贫民区的演变是如此迅速,以致每个阶段都有不同的名字。如在印度, chawl (一种由卫生间和洗澡间合用的一人间“公寓房”组成的高密度街区)与 zopadpatti (一种用耐久性较差的材料建造的窝棚,通常分布在市郊拥挤的贫民富聚居点)完全不是一个概念。但是这两种形式都符合联合国人居署关于贫民区的定义,即缺乏对于一所“住房”而言必备的一个或几个条件(见专栏)。

如今,城市里每三个人中就有一个生活在贫民区,总数大约相当于10亿人。多年来,政府和地方管理部门将贫民区问题看成住房的一种过渡形式,即认为随着城市的发展和居民收入水平的提高,贫民区问题会自动消失。然而事实证明,贫民区正日益成为城市景观的永久特征之一。贫民区已经印刻在现代城市的肌理中,使其成为介于“乡村”和“城市”之间的一类特殊的人类住区形式。由于全球贫民区繁衍和城市地区的发展,大城市成为小城市、城镇和更为广大的乡村腹地的中心,传统的人类住区形式中存在的简单二元性不再足以描述人们的生活现实。在许多国家,贫民区居民已不再仅仅是社区边缘的一小撮人群:在有的城市,特别在南亚和撒哈拉以南非洲的城市中,贫民区人口占整个城市人口的比重很大,并且贫民区的增长与城市化进程几乎同步。这些都需要我们用新的视角来审视贫民区问题。

贫民区会成为21世纪占主导地位的人类住区形式吗?如果我们不采取任何预防或补救措施,那么,它们很可能将成为发展中国家中许多地方的代名词。

在发展中国家和地区,贫民区的数量是如此之多,往往占据了城市90%以上的面积,以至于实际上“贫民区化”成了城市化的代名词。这在撒哈拉以南非洲、南亚和西亚尤其明显。这些国家在过去的15年间经历了相当规模的贫民区增长。

撒哈拉以南非洲地区以4.53%(2005年)和4.58%(2006年)成为全球贫民区化率最高的地区,几乎是南亚地区(2005年2.2%和2006年2.89%)的两倍。在西亚,贫民区年增长率与城市增长率几乎同步,分别为2.71%和2.96%。而在东亚和拉丁美洲,虽然其贫民区化率已高达2.28%和1.28%,但仍明显低于城市增长率。东南亚和北非的贫民区化率并未和城市增长率保持一致:近年来,这两个地区的贫民区人口从1990年占总人口的36%降到了2005年占总人口的25%。东亚、拉丁美洲和加勒比地区的城市增长率则高于贫民区化率。这表明,近年来,这些地区采取了减少或阻止贫



内罗毕, 基贝拉
Kibera, Nairobi HIROSHI SATO

民区进一步蔓延的有效措施。

从世界范围来看,2005年,有31.2%的城市居民居住在贫民区内,这个比例自1990年来并没有显著变化。但在过去的15年间,贫民区的规模仍在继续扩大:2830万贫民区人口加入了世界人口的行列。1990年全世界仅有接近7150万人居住在贫民区内³,而在2000年,当世界各国的领导人决定在2020年以前大幅度改善1亿贫民区居民的生活之际,这个数字已接近10亿(9.98亿)。而如果按照现在的趋势继续发展,根据联合国人居署的估计,到2020年,这个数字将达到14亿。

发展中地区的未来趋势

Trends in developing regions

非洲的贫民区发展趋势

Slum trends in Africa

在贫民区增长和普遍化方面,非洲大地存在一个有趣的现象:北非的贫民区正在减少,而撒哈拉以南非洲却有着全球最高的贫民区年增长率⁴:每年增长4.53%。

北非在1990到2005年间,不仅贫民区人口总量有所减少,其占总人口的比例也有所下降。贫民区人口在整个区域人口中的比重从1990年的37.7%降为2005年的25.4%,并且

总人数也减少了将近50万，到2005年贫民区人口仅有2100万。主要原因在于：总体而言，极端恶劣的贫民区在北非并不太多，而同时政府实施了控制贫民区居民数量的政策。摩洛哥和突尼斯有着非常成功的改善贫民区生活条件的政策；在埃及，由于大规模的贫民区已经存在，国家将此看作一个解决贫困必须面对的问题，因此颁布了大量改善贫民区居民居住状况的政策。

撒哈拉以南非洲则似乎在减缓贫民区增长问题上无能为力。这一方面是因为该地区许多国家经济衰退，另一方面在于艾滋病的大范围流行和冲突，这两者都导致了贫民区形态和居住环境的恶化。以喀土穆为例，由于长期内战，大量苏丹人口流入造成了过去十年间该城市贫民区数量的大规模增长。

撒哈拉以南非洲贫民区居民数量占该地区总人口数的比例位居世界第一：71.8%。若仅就数字而言，该地区的贫民区人口稠密程度仅次于南亚和东亚，在发展中国家和地区中

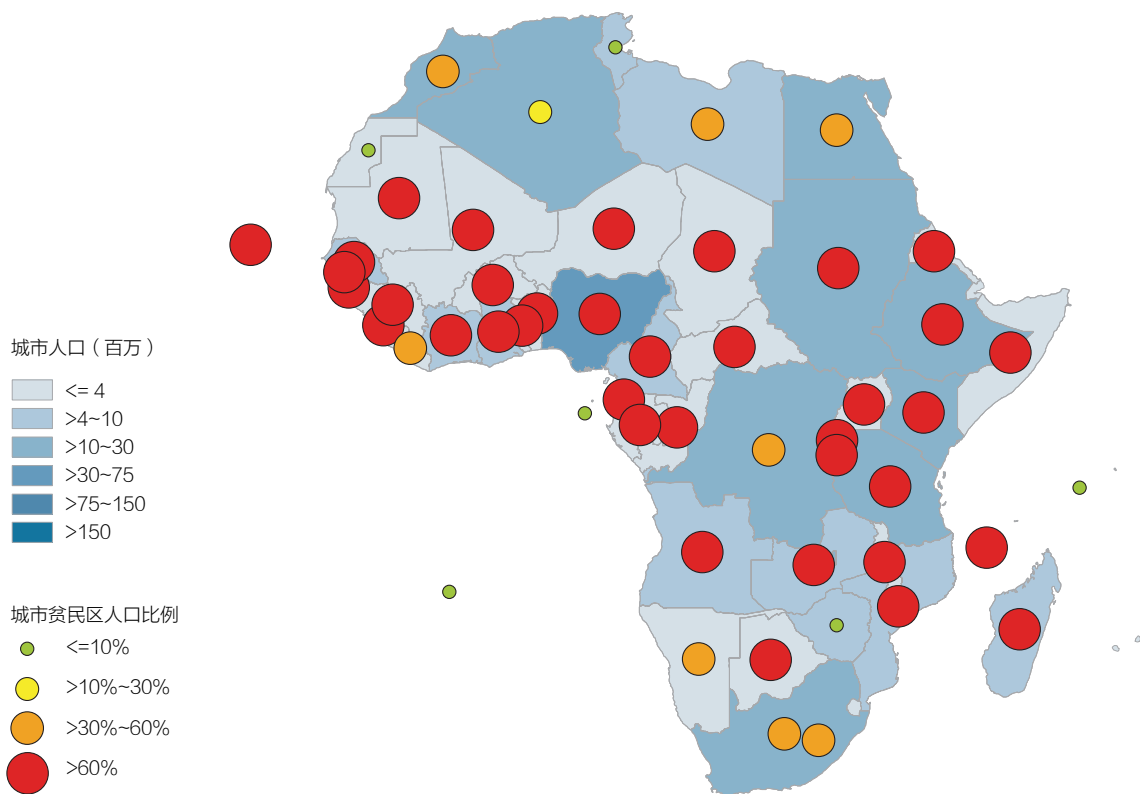
位居第三。在过去的15年间，撒哈拉以南非洲的贫民区人口几乎翻了一番，从1990年的1.01亿到2005年的1.99亿。城市发展的速度几乎与贫民区发展速度同步（其他许多地区也是如此，只是并未如此严重）。考虑到该地区如此严重的现状，估计2020年其贫民区居民的数量将再翻一番，达到4亿人，超过届时的南亚（预测为3.85亿人）和东亚（预测为2.99亿人），位居世界第一。

该地区的许多国家，如安哥拉、埃塞俄比亚、马里、毛里塔尼亚、苏丹和坦桑尼亚，居住在贫民区中的人口在未来15年内预计会翻一番。在许多城市中，贫民区已成为一种必然现象。根据联合国人居署的城市不平等调查（Urban Inequities Survey）⁵，在埃塞俄比亚的首都亚的斯亚贝巴，只有不到10%的人居住在非贫民区内。

虽然贫民区成了这些城市的主要组成部分，但在城市之间以及城市内部，贫民区之间的差异仍十分明显⁶。在埃塞俄比亚地区及许多撒哈拉以南非洲地区，许多国家（如乍得

地图1 2001年非洲国家的城市人口与贫民区人口

MAP 1 URBAN POPULATION AND SLUM PROPORTION IN AFRICAN COUNTRIES, 2001



资料来源：联合国人居署，全球城市观测，2005。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory 2005.

和中非共和国), 仍处在城市转型期的初级阶段, 他们的城市拥有很高的贫民区比例。并且可想而知, 这些国家贫民区的居住条件也非常恶劣, 其中70%~90%缺乏两种必要的生活条件, 如饮水和足够的生活空间。并且这种状况正在撒哈拉以南非洲地区蔓延, 那里的贫民区缺乏饮用水、缺少必要的卫生条件、耐久的房屋、足够的生活空间及土地保有保障等, 或者至少是其中三种情况的组合。

■ 亚洲的贫民区发展趋势

Slum trends in Asia

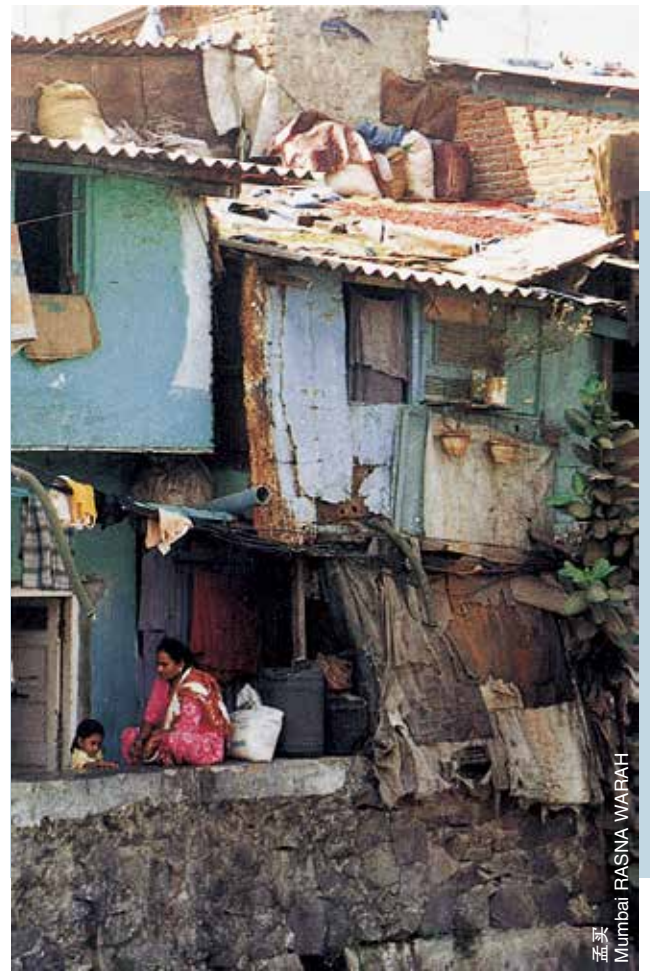
就绝对数字而言, 亚洲拥有世界上最多的贫民区居民, 2005年达到5.81亿人, 占世界贫民区总人数的一半。而一些亚洲次区域面临着比其他次区域更加严重的问题。东亚和南亚的贫民区人口数占整个区域人口的80%, 其中南亚占整个区域的50%, 而这些人主要分布在中国和印度这两个世界人口最多的国家。中国拥有接近1.96亿的贫民区人口, 位居世界第一。2001年, 其贫民区的蔓延情况好于印度, 根据联合国人居署的估计, 中国城市居民中约有38%居住在贫民区内, 而印度则高达56%。

南亚的大部分贫民区居民(63%), 即大约1.7亿人, 生活在印度。也就是说, 整个南亚贫民区居民数量占了世界贫民区居民总数的27%, 其中仅印度就达到了17%。虽然印度近年来为改善贫民区居民的生活状况实行了许多行之有效的政策, 然而这些政策仍无法改变贫民区不断繁衍的整体状况。虽然这个国家近年来经济飞速发展, 并在最近十年间将严重贫困降低了十个百分点, 但对城市而言, 这些措施好像并未起到太大的作用。除非印度采取更加有效的措施, 否则在世界范围内改善贫民区居民生存状况的目标将不可能达到。

其他情势严峻、需引起注意的国家还包括孟加拉国和巴基斯坦。这两个国家加上印度, 占据了次区域中最高的城市贫困率和最大的城市人口数量。根据联合国人居署的数据, 2001年, 孟加拉国有3000万贫民区居民, 并且当年该国85%的人处于贫困状态; 同年, 巴基斯坦国内有3500万贫民区居民, 占该国总人口的74%。虽然巴基斯坦成功地通过推行如奥朗基(Orangi Project)⁷这样的改善计划, 在地方层面上改善了贫民区居民的生活状况, 然而三十年后, 该计划却未能在国家层面起到任何作用。孟加拉国则通过孟加拉农村发展公司(Bangladesh Rural Advancement Corporation)及其

下的格莱珉银行(Grameen Bank)推动改善计划, 主要致力于改善农村的贫困状况, 对城市地区少有涉及。

东亚贫民区居民中的90%都居住在中国, 高达1.975亿人, 占全世界贫民区居民总数的20%。需要注意的是, 自1990年以来, 即中国在贫民区尚未形成时, 就成功地实行了大规模的低收入者住宅计划⁸。虽然有这些措施, 但这个国家的贫民区蔓延情况仍然十分严重。除了中国人口占世界总人口的15%所带来的人口基数太大这一原因之外, 还有两个重要原因: 一是在贫民区开始蔓延时没有及时实施相应的措施; 二是该国对于贫民区的定义和联合国人居署有出入。联合国人居署以城市里的实际居住者为统计对象, 不考虑其行政归属状况; 而该国的国家统计局则以拥有城市居住许可⁹的城市居民为统计对象, 不考虑其法定居住人口以外的人群。⁹



Mumbai RASNA WARAH 瑞福

^① 即户口。——译者注

在亚洲，减少贫民区数量最成功的范例发生在东南亚。泰国自20世纪90年代起就通过推行有效的措施，在总量和比例上大大缓解了贫民区问题。这些举措之所以如此有效，在于泰国拥有一个强势的政府，并且在过去的30年中一直秉承实行将战略规划和监测作为核心的发展传统。许多次区域国家也都拥有良好的市民社会。虽然柬埔寨和老挝的高贫民区化率为未来的发展增添了一丝阴影，我们仍有理由相信他们能够跨过这个难关，因为他们已经制定了防止贫民区蔓延的政策。

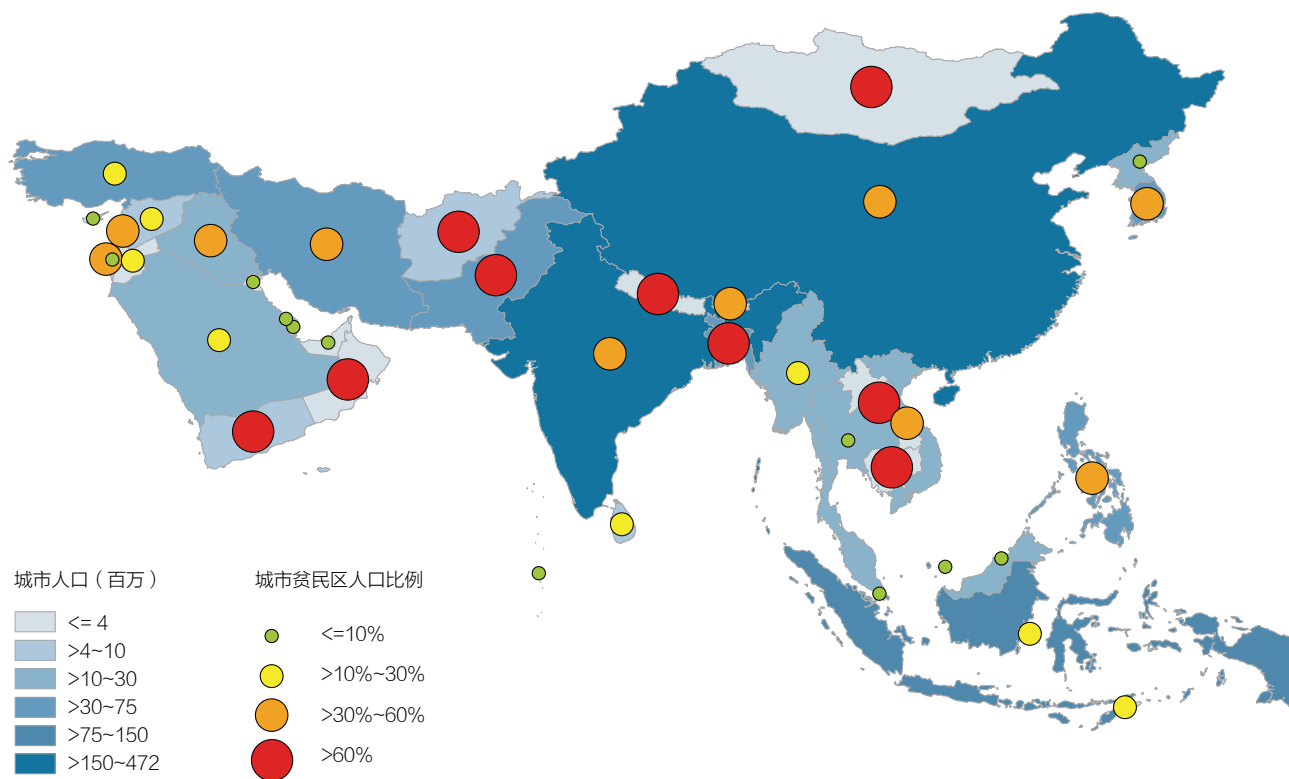
另一方面，**西亚**在控制贫民区蔓延的问题上远远落后于亚洲的其他次区域，其贫民区化率和城市发展几乎同步，每年以3%的速度递增。由于近年来该地区深陷政治动乱，城市中的难民危机不断恶化，西亚国家几乎没有办法向“千年发展目标”迈进，并保持它们在1980~1990年间曾有的发展

南亚大部分的贫民区居民——63%——分布在印度，达1.7亿人。

动力。约旦的贫民区年增长率高达4.3%，黎巴嫩也正在经历贫民区人口的增长。虽然这两个国家的人口基数都相对较小，对2020年的总目标而言他们改善与否也许意义不大，但改善仍然至关重要，这将影响到整个次区域的稳定和社会指标。而在人口基数相对最大的国家土耳其，由于分散化政策的有效实施，该国的贫民区居民数量由1990年的23.3%降低到2001年的17.9%。而这为市政府直接获取国际金融机构的借贷，以建立或提高整个区域的供水网络和卫生状况提供了便利。

地图2 2001年亚洲国家的城市人口与贫民区人口

MAP 2 URBAN POPULATION AND SLUM PROPORTION IN ASIAN COUNTRIES, 2001



资料来源：联合国人居署，全球城市观测，2005。

Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory 2005.

孟买寻求“世界城市”的地位

Mumbai's quest for 'World City' Status

孟买是印度最重要的金融中心和马哈拉施特拉(Maharashtra)邦的首府,拥有1830万人,是世界上继东京、墨西哥城和纽约-纽瓦克之后的第四大城市,也是拥有世界上最多贫民区人口的城市之一:超过500万的城市居民生活在贫民区中。这个数目甚至超过了挪威的人口总数。

尽管拥有如此巨大的贫民区人口,又或者正是因为有着如此巨大的贫民区人口,孟买成了印度最发达的商业和文化中心之一,也是印度非常成功的电影产业基地和蓬勃发展的股票交易市场的所在地。仅孟买一个城市就为印度贡献了40%的赋税。

然而,这个国家的决策者已经认识到,由于给人留下了贫民区聚集之地的形象,孟买的发展遭遇了阻碍,尤其是它以成为“印度的上海”为目标,希望拥有整洁的街道、耀眼的摩天大楼,高效的交通和通信网络等,而现在这个愿望被极大地破坏了。该想法在2004年末印度政府实施的一项政策中得到了强化,这项政策旨在将孟买建设成“世界级城市”,根据2004年10月印度总理的指示,发展成为国际性的贸易和商业中心。该政策得到了马哈拉施特拉邦邦长的支持,他提出了一个雄心勃勃的四年计划,投入了80亿美元,力求建设一个现代化的孟买。具体措施包括建设新的道路、地铁系统和一个大规模的公共住房计划。在这之前的20世纪90年代中期,该区域推行了贫民区复兴计划,旨在通过公私合作改善400万贫民区居民的生活状况。

拆除运动

2004年末,除了强有力的贫民区改善和土地保有权重新分配政策和项目,马哈拉施特拉邦政府还开展了旨在清理城市贫民区和棚户区的拆除运动。在2004年12月到2005年3月期间,超过9万间棚屋被推平,这违反了2001年的贫民区法,该法案旨在保护1995年之前建造的贫民区,而印度是签约国之一。(该法案保证,所有能在1995年1月前获得选举权的贫民区居民,其住房若未被更新改造则不能被拆除。)

在国会的大声疾呼和压力下,该拆除运动在2005年2月终止,但许多人相信,要使孟买成为世界级城市,这项运动就不能废止。“事实显然是,一个新的孟买不可能建立在其城市贫民的尸骨之上,因为正是这些人支撑起了这座城市。”《印度教徒报》(The Hindu)的记者卡帕那·莎拉玛(Kalpna Sharama)说。

印度全国贫民窟居民联合会的建立者乔金·阿浦森(Jokin Arputham)一直主张,正是孟买的贫民为这个城市的经济繁荣提供了廉价的劳动力和服务。“那些贫民,他们是垃圾收集者、建设者、手推车运输者、蔬菜贩卖者、工厂工人、帮佣工人等等,正是他们为这座城市的大多数人提供了经济实用的商品和服务。但是一谈到他们的住房,我们却想要将其毁掉。”

贫民区的可怕状况

虽然有非政府组织和贫民区联合会的积极活动,这座城市中贫民区的状况还是令人绝望。根据孟买污水处理项目的调查,城市中42%的贫民区居民的人均居住面积不超过10平方米,只有9%的居住者的居住面积超过20平方米。贫民区中,超过一半的住户通过公用的立式水塔获取饮用水,只有5%的居住者通过水龙头获取饮用水。而这座城市的卫生状况更是令人警醒:73%的城市贫民区住户,即386万人,只能通过公共卫生间解决如厕问题。并且更严重的是,由于过度使用和缺乏维护,这些公共厕所简直就是污染源,特别是在未明确界定使用者的地区。只有不到1%的贫民区居民拥有私人卫生间或使用由私人机构或NGO提供的供应手纸的卫生间。

然而尽管有这些令人绝望的贫民区,孟买对于印度人来说还是一块磁石,他不仅吸引了其周边乡镇的人们,对整个印度都是如此。根据2003年麦肯锡咨询公司的报告《孟买愿景》(Vision Mumbai),在未来的十年间,这座城市迫切需要建造至少110万套经济适用房单元,以满足这一代城市贫民区居民和他们的下一代以及移民者的需要。(而目前,全市只有5万8千套低收入者住房单元,用以满足在1995年前定居的贫民

资料来源:莫罗和素洁,2005;里斯布德,2003;青年志愿者行动联合会和中华环协咨询公司,2001;夏尔马,2005a,2005b;布拉,2005;阿普斯姆,2001;梅塔,2004;科塔里,2005;联合国经济和社会事务部,人口司,2004。

Moreau and Mazumdar 2005; Risbud, 2003; YUVA and Montgomery Watson Consultants 2001; Sharma 2005a and 2005b; Burra 2005; Arputham 2001; Mehta 2004; Kothari 2005; United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division 2004.



孟买贫民区的儿童
Slum children, Mumbai MARK EDWARDS/STILL PICTURES

区居民)。该报告为孟买的城市更新发展提供了一个计划，而该计划若要实施，则在未来十年内至少需要耗费400亿美元。目前孟买市政府已经开始通过联邦、地方政府以及国际借贷机构等筹集资金。

作家苏克图·梅塔 (Suketu Mehta) 认为，孟买不可能从全球化中逃逸，尤其是在向“世界级”发展的压力下。他写道，正如有产者和无产者 (the haves and the have-nots) 之间的差距日益扩大那样，这个城市已经在许多方面与印度的其他城市脱离开了：“在欧贝罗伊 (Oberoi) 饭店的‘海景酒吧’ (Bay view Bar)，你可以点上一瓶唐·佩里依 (Dom Perigon) 香槟，而这需要花费居民平均年收入的1.5倍……在印度的其他地区，许多人都食不果腹。而在孟买 (Bombay)，却有成百家减肥诊所。” (1996年，“Bombay”取代

“Mumbai”成为孟买的正式名称，但是就像很多顽固的老孟买人一样，梅塔仍然倾向于使用它的旧称。)

还有许多其他人对于孟买追求成为世界级城市的尝试嗤之以鼻。“一个城市不需要仅仅将眼光放在世界上，一座拥有便利的、经济适用的公共交通的城市同样是宜居的城市……世界上最好的城市，是那些可以为所有阶层都提供经济适用的住房的城市”，夏尔马 (Sharma) 写道。她完成了一本关于孟买最大贫民区达拉维 (Dharavi) 的著作。“我们现在需要将‘世界级’的狂热暂且搁置。让我们将我们的城市建造成对所有人来说都宜居的地方吧。这本身就已经是未来的一项重大议题了。”

贫民区：城市贫困在住房上的体现

Slums: The shelter dimension of urban poverty

最近关于贫穷的多维度争论普遍认为，仅仅依据收入水平来测度贫穷，远远不能说明世界上许多人所经历的贫穷的广度和深度。收入水平与贫穷程度的联系非常脆弱，且常常产生误导。许多人生活在依收入划定的贫困线以上，却在其他方面遭受着严重的剥夺；许多人虽然收入生活在贫困线以上，但可能其他层面并不“贫穷”。

这些争论对于确定何为“城市贫困”有很大的意义。联合国人居署和其他许多机构一直强调，理解贫困的多种表征十分重要，因为这影响到实施怎样的政策去改善城市贫民的生活质量。联合国人居署确信，“食品篮”（food basket）和“日均一美元”指标（one-dollar-a-day indicator）都不足以确切地反映城乡贫民的多种经历。

现有的对城市贫困的测量方法，以及持续进行的政策性讨论存在的问题，是只将城市人口划分为“贫困”和“非贫困”，但却没有根据城市贫困人口的社会隔离度，易受伤害程度及其需求，对“贫困”和“接近贫困”做出区分。评价指标很难确立，因为人们的资产以多种形式呈现，这些资产对衡量贫困有重要意义，然而并不都能用货币加以衡量。这些资产包括：人力资产（如技能和健康的身体）自然资产（如土地拥有状况）、物质资产（如是否有与道路和基础设施的

联结）、金融资产（如是否有储蓄和信用资金），以及社会资产（如家族关系网和在需要的时候能迅速找到的朋友）。若要达到“千年发展目标”目标7的分目标11任务，则确立指标明确城市贫困的深度和广度是十分重要的。这对于以下几点也有重要意义：（i）指导日常性的实际工作；（ii）建立适合于这个问题规模的资金和足够的资源，并让城市贫困问题在国家层面取得更高的优先度（如在减贫战略文件〔PRSP〕中）。

城市贫困与贫民区

在本报告中，联合国人居署试图分析城市贫困的一项特定维度：住房匮乏，这一维度不论在国家的统计数据中还是联合国的资料中都尚未引起足够重视。而这一关于城市贫困的住房维度包含了五个关键因素：便利的饮用水、便利的卫生设施、住房耐久性、足够的住房面积以及有保障的房屋/土地保有权。

在城市贫民区中，贫困的状况不论在物质上还是空间上都十分明显，这些地区建筑质量低劣，缺乏安全感，岌岌可危，过度拥挤且常常缺少基础设施和基本的服务。虽然住房匮乏在贫民区中十分明显，但这还不能作为衡量贫困的指标，而只能作为描述贫困的一个要素。然而，鉴于官方统计的城市贫困数据和贫民区中的实际居民数之间存在的

差异，现有的指标体系是否有效受到了质疑。有的专家认为，总体而言，该评价体系低估了问题的严重性。例如，官方数据表明，1999年，在柬埔寨的首都金边，仅有9.7%（或14.6%，根据不同的统计方法）的人口生活在贫困线以下。然而2001年的数据表明，约有40%的金边人生活在非正规居民点、或者说贫民区中。官方数据与实际情况的差异在其他城市也普遍存在，这表明，仅仅依据收入水平划定的贫困线仍然是许多国家衡量贫困的标准，而这个标准并未考虑城市居民对特定地区设施和商品的需求。并非所有生活在贫民区的居民都生活在贫困线以下。那么，贫困线也许并不是衡量城市贫困问题的一项具有现实意义的指标。

在能以其他形式提供城市贫困信息的、具有普适性的知识库建立之前，联合国人居署进行探索的重点仍然集中在已经收集和已经得出的有关贫民区住房匮乏的知识和数据上。之所以这么做，是因为，作为一个“生活在贫困线之下”的、内部存在差异性的群体，“贫民区居民”既不单纯指城市中所有生活在贫困中的人的集合，也不是指所有的贫民区居民。然而不管怎么说，如果从描述城市贫困和研究城市中住房匮乏的广度和深度的角度出发，从贫民区开始着手是一个很好的选择，但对于城市贫困的研究不能止步于此，也不能仅囿于贫民区的范畴。

资料来源：2000/2001世界银行报告；琼森和萨特斯韦特，2000；亚洲住房权益联盟2001。
Source: World Bank 2000/2001; Jonsson & Satterthwaite 2000, Asian Coalition for Housing Rights 2001.

城市贫困的不同表现

Various dimensions of urban poverty

缺少足够的收入，收入来源常常不稳定。这会影响到人们是否有能力承担购买食物以外物品的费用，如用于交通、住房和教育的费用。

质量低劣、岌岌可危、常常拥挤不堪且不安全的住房。

基本设施缺乏，如饮用水、卫生设施、排水系统、道路及人行道等。这将加剧城市贫民的健康负担和工作负担。

缺乏足够并且可靠的资产保障（包括物

质和非物质），如缺乏能帮助低收入群体应对物价或收入波动的资产保障，缺乏获得土地或者信用担保的渠道等。

缺乏公共基础设施，如学校和医院等。

缺乏或保障消费的安全网络有限。如当收入下降，基本生活必需品（如公共住房和医疗服务）不再能那么容易地得到时，缺乏必要的保障体系。

缺乏法律保障基本权益。包括涉及市民

和政治权利的保护，职业健康和安，污染控制，环境健康，预防暴力侵犯以及剥削和歧视。

沉默的，没有实权且没有反馈的政治体系和官僚体系，使人不容易获得商品和服务，不容易获得有组织的、满足多方需要的答复，不容易获得发展所需的支持。并且不利于保障援助机构、NGO、公共机构和私人机构的义务，促使他们参与到城市贫困项目的定义和实施中来。

贫民区的定义和监测：典型之外的意义

Defining and Monitoring Slums: Seeing Beyond the Stereotypes

到最近为止，经验数据表明，要为世界上的贫民区建立一个通用的可比较模式是不可能的。贫民区在许多城市是“不可见的”——不仅在官方的数据和地图中不可见，而且在机构的统计中也难觅其踪。有的研究表明，贫民区居民的居住环境正在日益恶化。但是国与国之间的数据常常不具有可比性。由于对于贫民区本质的理解不同，以及研究者或政治机构的出发点各异，数据既有可能高估也有可能低估真实情况。所以我们得到的数据不一定反映了可靠的监测情况。

全球监测还面临一项政治性障碍：对于“贫民区”一词，城市规划师、城市管理部门以及贫民区居民们常常认为是带贬义的。相近的替换词语包括“非正规住所”、“拥挤的住房”及“未规划的街区”，但是都没有政府或相关利益机构的统计数据给出任何具体指标。建立一个可用的测度策略非常困难，而贫民区状况报告又十分缺乏。这反映了贫民区问题在概念上的不清晰以及操作上的困难重重。

不同的国家和文化造成对贫民区在物质空间和社会维度的定义截然不同。联合国人居署意识到贫民区在不同地区有不同形式和名称这个问题。2002年，联合国人居署、联合国统计局及联合国人居署/世界银行城市联盟召集众多专家组成了一个团队，对贫民区进行定义，并试图给出一个可以度量贫民区的方法。该定义反映了理论与实践的统一。最终统一的定义简明务实，且可操作性较强。它能够十分方便地被政府及其合作机构所理解和使用。它提供了一个清晰的、可度量的指标，抓住了贫民区的本质，并且由于采用户均指标这一政府、发展机构及非政府组织普遍采用的指标，使该定义在全世界的大部分地区都可以使用。

住房匮乏程度指标

贫民区居民常常居住在体现了社会经济状态的不同困境中，包括物质的、社会的、经济的以及政治的困境。在定义贫民区的五大要素中，有四项关于贫民区状况的物

质表现形式：缺水、缺少卫生设施、过度拥挤、没有耐久的房屋。这些要素将关注点集中在贫民区居民生活的周边环境上，描述了这些不足对于贫民区居民生活环境的影响。

第五项要素——房屋/土地保有产权保障——与法制相关，由于贫民区居民一般依赖事实存在或法理上的权利，该要素不太容易测度或监测。该指标尤其与住房权利及该权利是否得到保障相关。由于土地保有产权的归属、转让等信息无法通过像人口统计或住房统计这样的官方途径加以获得，目前没有任何机制能根据千年发展目标7分目标11监管房屋/土地保有产权保障。在本报告中，联合国人居署指出了房屋/土地保有产权在世界范围内的状况、问题的严重性及严重程度，然而由于这些分析都基于二手数据，可能最终的分析结果并未反映真实状况。

采用前面定义贫民区的前四项指标，我们就可以根据现存的统计数据 and 人口普查（包括1990~2000年间完成人口健康普查数据以及联合国儿童基金会多项指标调查统计数据等）资料分析贫民区在世界范围

内分布的深度和广度。这些指标即是联合国人居署及其合作者所定义的“居住困难程度指标”。

在物质上和外观上缺乏基本设施、空间和安全感的住房表现为多种形式，并造成了贫民区类型的多变。并不是所有的贫民区都如同孟买、内罗毕及开普敦这些城市拥挤的棚屋那样清晰可辨。在许多地区，贫民区并非如此显而易见：有的住房从外面看起来可能显得稳固，而内部则可能是另一番景象。例如，许多城市中心圈层外圈的多层公共住房和内城某些荒废的房屋，如果没有给予一定的养护，或者在一定时期内使用不当，如作为工人宿舍或客栈，就极有可能沦为贫民区。这些地方通常不被认为是贫民区，然而如果居住在其中的居民感到居住不适，或缺乏房屋/土地保有产权保障，那么根据联合国人居署对贫民区居民的定义，居住在这些地方的人也是贫民区居民。



城市中的女户主家庭

Woman-headed households in cities

“女户主家庭所占比重”并不属于提倡男女平等、提高妇女地位的千年发展计划的目标3的指标之一。然而由于这样的家庭常常属于最贫困的家庭，所以普遍认为这个问题应受到更多关注。但该问题常常与低收入单亲家庭问题混淆。

然而，联合国人居署的数据和分析表明，贫民区妇女的婚姻状况或是她们在家庭中扮演的角色并没有呈现出清晰的模式。具体情况各国差异很大。在有些非洲国家，如肯尼亚、马拉维和卢旺达，大多数女户主家庭分布在市郊；在布基纳法索、乍得、中非共和国、埃及和坦桑尼亚，大部分女性主导的家庭分布在贫民区，而不在城市郊区及非贫民区地区；而在大部分国家，如喀麦隆、科特迪瓦、埃塞俄比亚、加纳以及摩洛哥，大部分女户主家庭分布在城市的非贫民区

地区。

在拉丁美洲，大部分这样的家庭居住在城市里。除海地之外，这些家庭大都位于非贫民区地区。在海地，城市中高达50%的家庭由妇女担任户主，而在市郊这个比例只有38%。

在对亚洲国家样本城市的观察中，我们有以下两项发现：第一，除了也门，女户主家庭更多地分布在城市而非郊区；第二，除了印度尼西亚，女户主家庭在非贫民区中的比重高于在贫民区中的比重。而在独联体国家，如哈萨克斯坦和乌兹别克斯坦，城市中高达50%的家庭是女户主家庭。

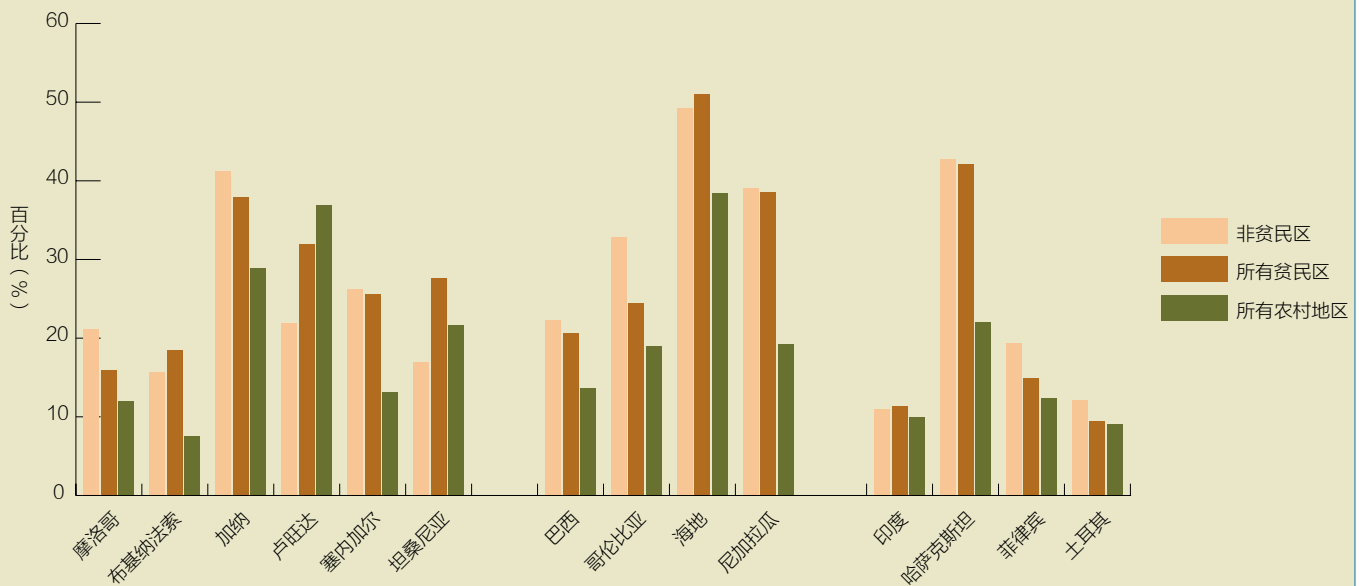
所有的这些统计数据表明，女户主家庭在城市各地区，无论是贫民区、非贫民区还是郊区的分布均十分广泛。除了非洲，这样的家庭在城市中所占比重更高。



安哥拉罗安安达的妇女与儿童, Angola EDUARDO LOPEZ MORENO

图表1.2.2 样本国家中女性为户主的家庭比例

FIGURE 1.2.2 PROPORTION OF WOMAN-HEADED HOUSEHOLDS IN SELECTED COUNTRIES



资料来源：联合国人居署2005，城市指标项目，第三阶段。

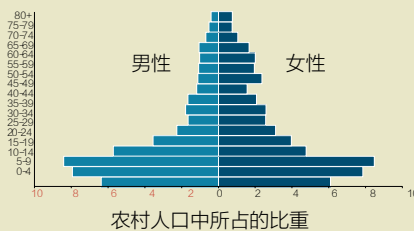
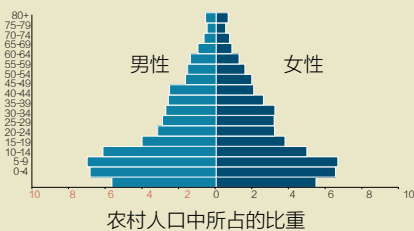
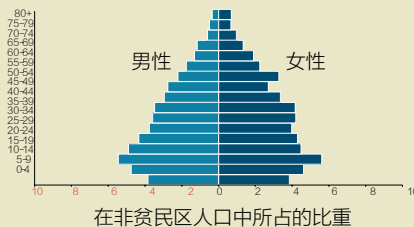
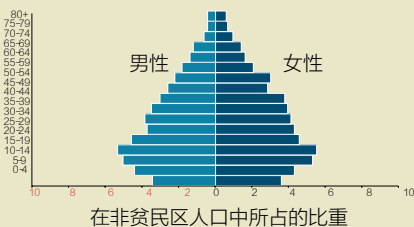
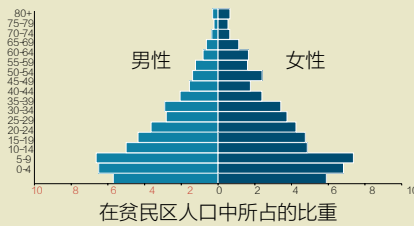
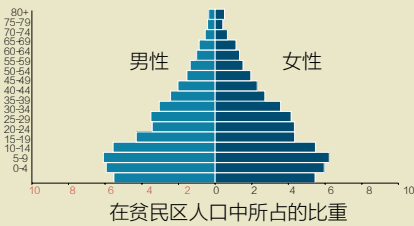
Source: UN-HABITAT 2005, Urban Indicators Programme, Phase III.

注：根据人口和健康调查 (DHS) 数据 (1996-2004) 计算。

Note: Computed from Demographic and Health Surveys 人口和健康调查 (DHS) 数据 (DHS) data (1996-2004).

巴西与南非贫民区与非贫民区人口的年龄金字塔

Age pyramids for slum and non-slum populations in Brazil and South Africa



巴西

南非

从总体上看，与非贫民区居民相比，贫民区居民的人口更年轻化，但寿命却更短。

联合国人居署的城市指标统计将其全球样本城市的所在国的人口依年龄分为0~4岁，5~14岁及15~24岁三个组，对总体分布进行了一定的分析。该分析没有采用传统的城乡二分法的分类方法，而是将对象人群分为城市、农村、城市贫民区及城市非贫民区四类。

上面的图表是关于两个中等收入水平的国家——巴西和南非的人口年龄结构分布。可以看到，这两个国家的城市和农村居民的年龄金字塔都十分典型。未成年人（小于14岁）在整个人口中占据了相当高的比例。这是一个典型的山形金字塔：宽大的基础层不仅说明在整个人群中年轻人占了相当的比重，还表明这个地区有很高的生育率。而农村的人口金字塔表明在这两个国家中，青壮年这样一个最具生产力的年龄层（20~54岁）

在萎缩。这可能与农村居民向城市的流动有关。由于就业岗位的诱惑，许多农村的年轻人纷纷涌向城市。而在收入水平相对较低的国家，尤其撒哈拉以南非洲地区的国家，这个年龄层的农村青年中，更多的男青年奔向了城市。然而如果看看这两个国家的贫民区居民的状况，那么前面的发现就愈加显著：贫民区中青壮年层（20~54岁）的人口比例较高，正反映了农村人口向城市的流动过程。这在南非的年龄金字塔中尤为明显。而如果比较巴西和南非的贫民区和非贫民区的人口分布，可以发现一个显著的统计性转变：贫民区中0~14岁的人口层比非贫民区地区多20%。在巴西，19岁以下的人群中女性所占比例极高。这个年龄的人口对未来会是一种挑战。因为未来五年以后，这个年龄的人将步入成年，随着他们结婚生子，将对住房和其他基础设施提出要求。

城市贫民区和非贫民区之间的差距如此巨大，要想一眼就找到年龄金字塔中存在的普遍规律愈发困难。如果就整体状况进行比较可以看到，贫民区的人口分布与许多发展中国家的典型人口金字塔类似，属于明确的扩展模式。另一方面，城市的非贫民区人口也呈现出类似扩展模式的态势，但更紧凑。这表明在这些地方青少年正在减少的趋势，而这更像是典型的发达国家的情况。

比较巴西和南非的贫民区和非贫民区的年龄-性别分布，可以清楚地看到城市内部的不均衡。这两个年龄金字塔表征了如下两大趋势：贫民区的人口正在膨胀，说明该区域有较高的未成年人比例、较高的人口增长率，及较少的老年人；非贫民区地区人口增长稳定，说明生育率正在下降，生活期望正在上升。

资料来源：联合国人居署2005，城市指标项目，第三阶段。

Source: UN-HABITAT 2005, Urban Indicators Programme, Phase III.

总的来说亚洲的贫民区主要是由“住房匮乏”造成的，较之撒哈拉以南非洲基础设施和住房政策的缺乏而言，情况要好得多。因此，政府或区域实体只需调度较少的部门，改善贫民区居民的居住条件并帮助他们取得有保障的房屋/土地保有权，就能在改善贫民区问题上取得立竿见影的成效。比如，在亚洲的许多次区域，“住房匮乏”的一个重要指标是卫生条件的缺乏。那么，只要解决了这个问题，区域的贫民区数量就能大大降低。

在过去的十年间，亚洲经济迅猛发展。然而在改善城市不平等问题上，亚洲并没有走在前面。指标表明，经济虽然增长了，许多弱势群体依旧是弱势群体¹⁰。在中国和印度这两个世界上发展最为迅速的国家，国家贫困率并没有随着GDP的增长而迅速降低。用亚洲发展银行行长的话来说，这种状况是“令人沮丧的”¹¹。值得注意的是，虽然亚洲的贫民区问题已经到了如此严重的地步，但却并未得到应有的关注，只是在最近一次亚太峰会（APEC）上才将城市贫困问题列为其中的一个议题。¹²

■ 拉丁美洲和加勒比地区的贫民区发展趋势 Slum trends in Latin America and the Caribbean

拉丁美洲和加勒比地区基本完成了城市转型，城市化率十分稳定，贫民区增长率也在逐年下降。该地区总共有1.34亿贫民区人口，可能还比不上南亚一个国家的贫民区人口总数，比如印度。在20世纪60年代到70年代期间，拉丁美洲贫民区的增长和蔓延情况与撒哈拉以南非洲现在的情况类似。然而在20世纪80年代后期到90年代早期，由于旨在改变不平等状况的“新民主运动”（the process of “re-democratization”）的推行，情况有了显著改善。然而对于政策制定者来说却没有太多空间可以满足他们的需要。这个区域的不平等现象是如此严重，许多贫民区居民生活在潦倒的边缘。虽然现在并没有足够的证据可以证明犯罪和暴力事件的发生与贫民区社区中住房匮乏的情况有关，然而不少学者已经开始对该地区较大城市中不平等现象和暴力事件间的关系进行研究。¹³

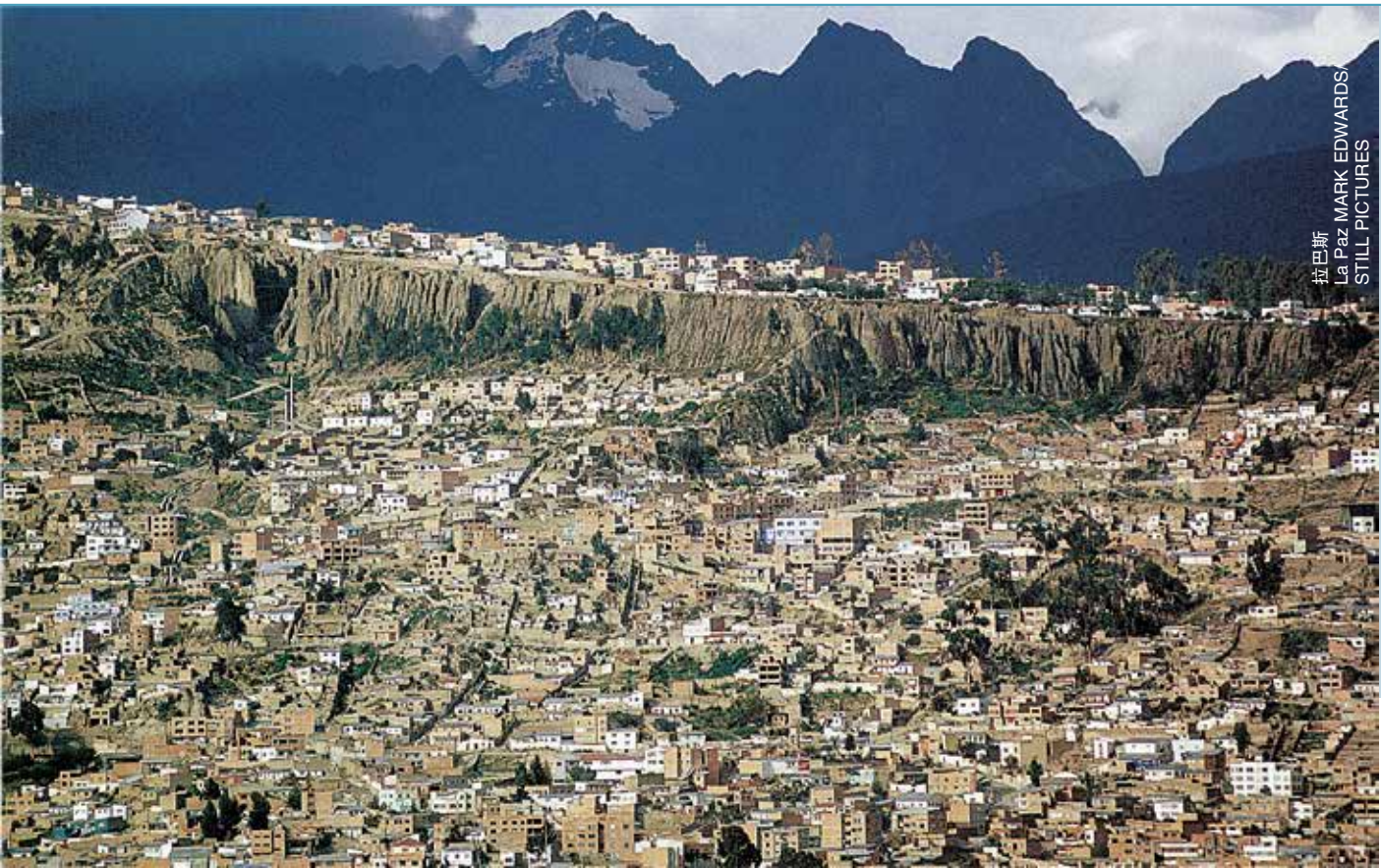
要在2020年达成减少地区内贫民区居民数量目标，阿根廷、巴西以及墨西哥这三个该地区最大的国家需要担负起重要作用。就降低城市地区贫民区居民数量而言，巴西和墨西哥已经取得了显著进步。然而若考虑绝对数字，这两个国家的贫民区人口都显得微不足道。巴西和墨西哥的贫民区年增长率都不高，分别只有0.34%和0.49%。如果按照现在的贫

拉丁美洲和加勒比地区基本完成了城市转型，城市化率十分稳定，贫民区增长率也在逐渐下降。

民区增长率计算，到2020年，这两个国家的贫民区人口总数为7100万，比现在减少400万人。而阿根廷则正在经历贫民区的增长，年增长率达到2.21%。

并不是每个国家都有如此低的贫民区增长率。在海地和尼加拉瓜，超过80%的人口居住在贫民区内，而在玻利维亚、危地马拉和秘鲁，超过2/3的城市人口居住在贫民区内。玻利维亚、危地马拉、尼加拉瓜和秘鲁的城市化率和贫民区增长率都很高，并且贫民区中存在多项住房匮乏问题的情况十分常见。

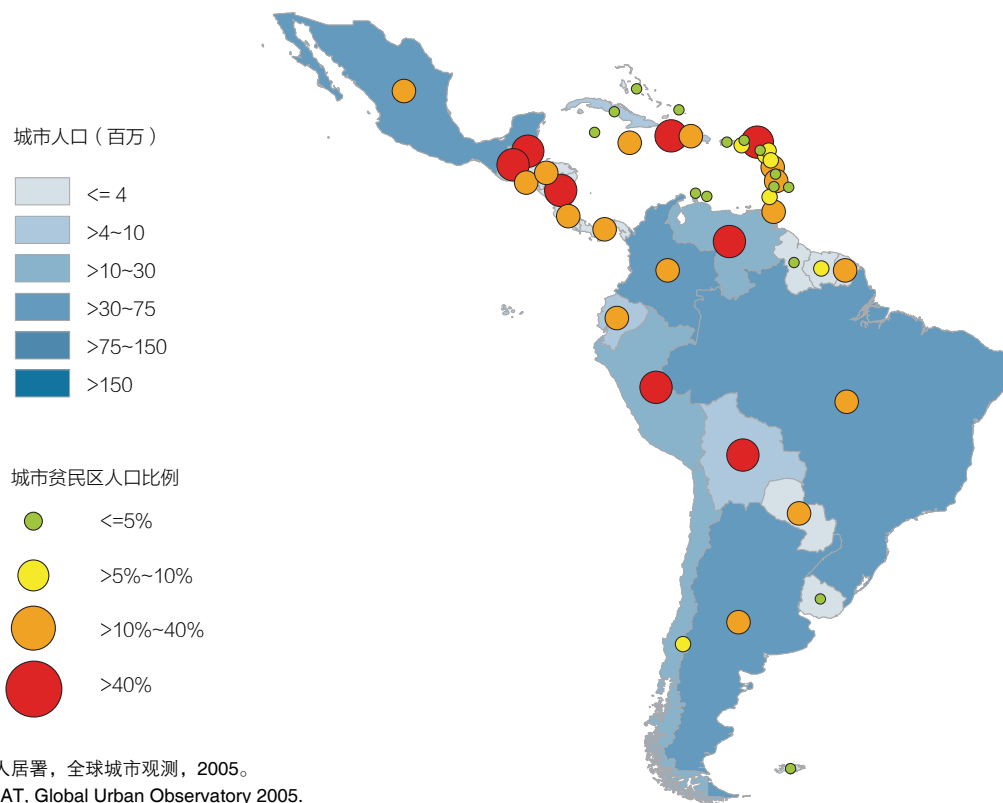
在海地这个加勒比国家，城市贫穷的级别和贫民区蔓延的程度同步发生。海地的贫民区年增长率为3.63%，几乎与撒哈拉以南非洲相同。每四个家庭中只有一个拥有厨房，而全国仅有23%的家庭能获得改善的饮用水。而卫生设施的拥有率更是低下。不论贫富，全国只有16%的家庭有卫生间。在首都太子港的外围地区，只有20%的家庭配有坑式厕所。在这个城市，高达65%的垃圾无人管理。40%的住房没有道路连接，并且消防车和救护车无法到达，一旦灾害发生，许多家庭都无法得到救助。¹⁴然而就整个地区而言，该地区是近年来最积极地制定和实施城市治理与提高贫民区生活质量、帮助最易受伤害人群的地区。



拉巴斯
La Paz
MARK EDWARDS
STILL PICTURES

地图3 2001年拉丁美洲和加勒比地区国家的城市人口与贫民区人口

MAP 3 URBAN POPULATION AND SLUM PROPORTION IN COUNTRIES OF LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN, 2001



资料来源：联合国人居署，全球城市观测，2005。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory 2005.

■ 住房匮乏的程度：地区性分析

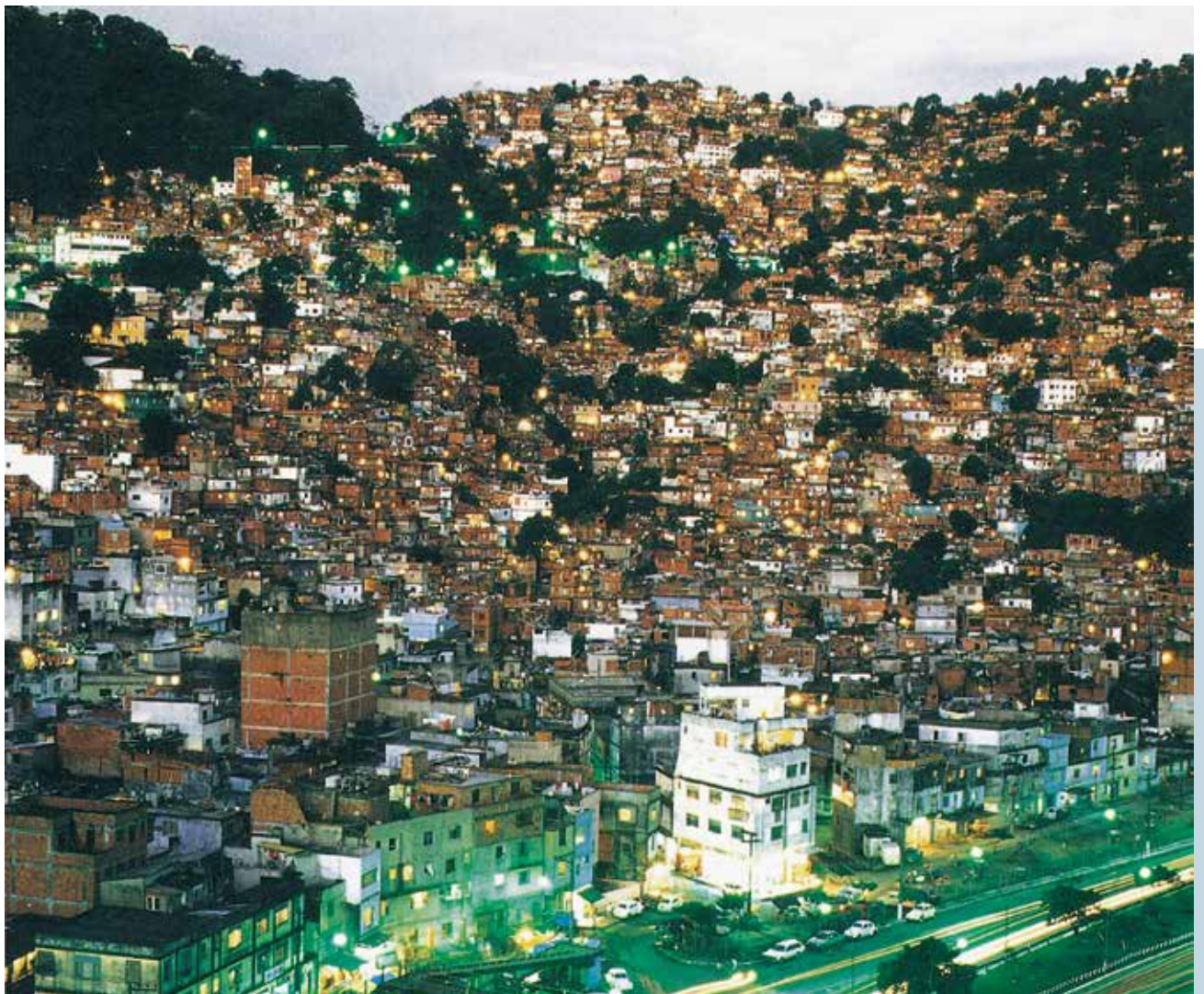
Degrees of shelter deprivation: A regional analysis

贫民区的情况各不相同，贫民区居民住房匮乏的程度也有所区别。如果一个居住区内缺乏足够的饮用水、卫生设施、耐久的住房、足够的住房面积以及有保障的房屋/土地保有权这五项指标的任何一项，就可以被定义为贫民区。根据联合国人居署的分析，撒哈拉以南非洲贫民区的居住状况最为恶劣，超过80%的贫民区确定不满足一项或两项指标，接近50%的贫民区不满足两项及以上指标。大约20%的贫民区居民生活状况极为恶劣，至少缺乏三项基本指标。

总体而言，该地区贫民区中卫生设施和饮用水的缺乏不仅是一个独立存在的问题，而是和缺乏足够的生活空间、贫富差距及临时住宅相关的综合问题。许多家庭没有办法取得

饮用水和卫生设施的原因在于他们居住在规划的居住区外，而地方政府常常拒绝为这些住户提供必要的服务设施。但是住区的蔓延并不因是否有规划而停止。当卫生设施缺乏的情况与缺水、拥挤的临时性住房等情况并存时，疾病和劳动力的问题日显突出，尤其对于妇女和孩童而言，情势更是不容乐观。贫民区居民生活在如此恶劣的环境中，每天都要为能否生存下去而挣扎。而且许多贫民区居民没有有保障的房屋/土地保有权，这让他们的住房更加岌岌可危。贫民区的产生和增长是一个复杂的问题。要解决这个问题，非洲政府必须采用多部门共同干预的方法，并给予一定的资助，帮助他们的城市居民脱离贫困。

在非洲的大多数城市，分布在城市内部或外围的贫民区往往集聚在一起，连成一片，密度很高，惨不忍睹，十分触目。就集中度而言，埃塞俄比亚最高，其次是布基纳法索、



里约热内卢的贫民区
Favelas in Rio De Janeiro JOHN MAIER

撒哈拉以南非洲的贫民区中最常见的住房匮乏问题是没有足够的卫生设施，45%的城市居民需要面对这个问题，而还有27%需要面对过度拥挤的难题。

乍得和马里。总体而言，如果一个住区显示出一些贫民区的特征，那么该住区的大多数家庭都有可能是贫民。然而这条定律并不一定适用于这个地区的所有国家。在喀麦隆、加纳、几内亚、纳米比亚和津巴布韦，大部分的贫困家庭分布在各个不同的住区中，有的还分布在设施完善的中高收入地区。

当撒哈拉以南非洲还在承受世界上最严重的住房匮乏之苦时，北非的城市已经显著地改善了贫民区恶劣的生活环境，89%的贫民区家庭的住房状况只有一项不满足指标。自2000年北非地区接受《千年宣言》以来，他们提出了“没有贫民区的城市”的口号，采取简单经济的办法（如提高贫民区地区的卫生设施拥有率），取得了显著的成效。

南亚贫民区住房匮乏的状况与撒哈拉以南非洲类似。有1/5的住房不满足两项基本指标。在贫民区中，1/3的住房缺乏两项最基本的设施。与撒哈拉以南非洲地区不同的是，在南亚，贫民区规模庞大，但只有极少数贫民区住房不满足三

项或三项以上的指标。卫生设施的缺乏和过度拥挤是该区域内城市人口最常面对的住房匮乏问题。然而这还不一定真正反映了实际的情况。联合国人居署的数据都是官方数据，在这些统计数据中，街头流浪者和流落街头的家庭一般是不计算在内的，如印度的统计数据就不包含这部分人口。

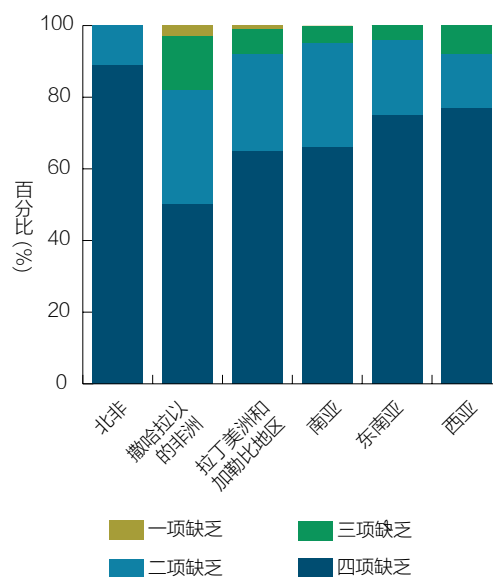
西亚城市的情况与北非相似，某种程度上或者说更为恶劣。贫民区中接近1/4的家庭至少不满足两项指标或者没有稳固的住房。然而西亚的问题与其特有的政治状况是不可分割的。城市里充满了难民和境内流民（IDPs）。这些数据难以统计。与之形成鲜明对比的是，在东南亚，74%的贫民区住房仅仅缺乏一项基本设施。

在拉丁美洲的城市中，不论是贫民区居民的数量还是居住环境的恶劣程度都没有其他地区那么惨不忍睹。但是，缺乏不止一项指标的贫民区所占比例高达66%，这并不是一个小数目。

表1.2.3 和图表1.2.3 2001年发展中地区有住房匮乏问题的贫民区家庭比例

TABLE 1.2.3 & FIGURE 1.2.3 PROPORTION OF SLUM HOUSEHOLDS IN DEVELOPING REGIONS BY NUMBER OF SHELTER DEPRIVATIONS, 2001

地区	缺乏项			
	一项	二项	三项	四项
	百分比			
北非	89	11	0	0
撒哈拉以南非洲地区	49	33	15	3
拉丁美洲和加勒比地区	66	25	8	1
东亚	-	-	-	-
南亚	66	29	5	0
东南亚	74	20	5	1
西亚	77	16	6	1



资料来源：联合国人居署2005，城市指标项目，第三阶段。
Source: UN-HABITAT 2005, Urban Indicators Programme, Phase III.

■ 解决贫民区问题的前景

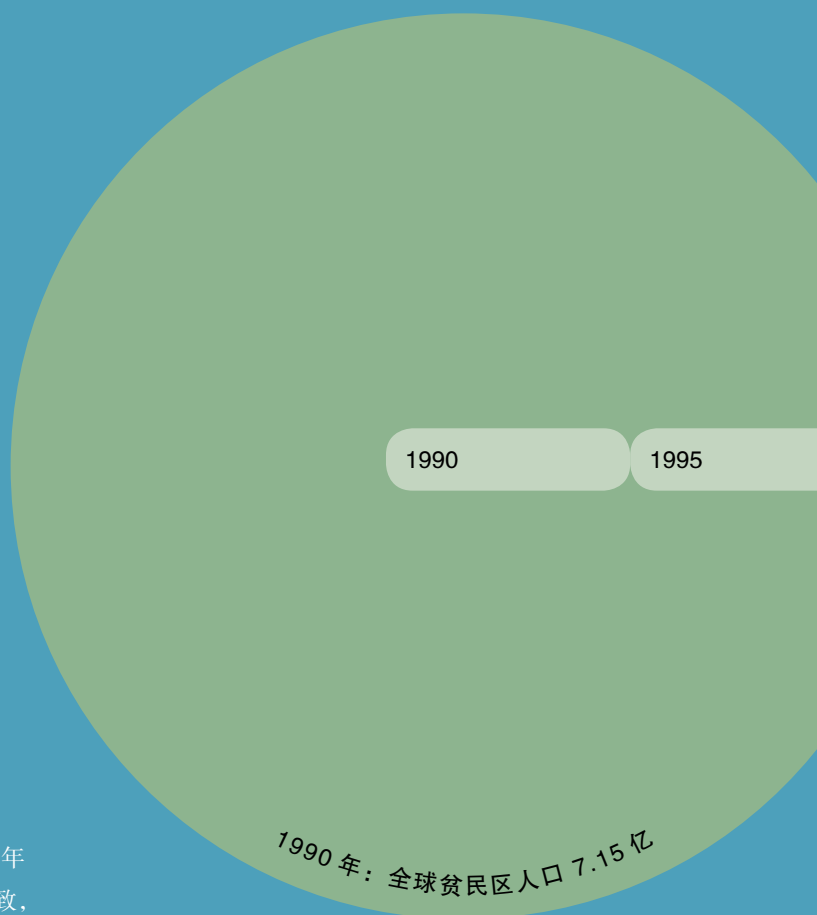
The prospect of reaching the slum target

有预测显示，如果在未来贫民区依然保持在1990年至2001年间的增长态势，未来贫民区的数量仍将增长。根据最近的情况，即便政府在2020年达成了“千年发展目标”，成功地改善了1亿名贫民区居民的生活状况，这和《千年宣言》中提出的创造“没有贫民区的城市”¹⁵的目标相比还是微乎其微。如果制定贫民区发展计划的领导人们的目标是解决一个发展的重大议题，那么决策制定者们就应该在制定标准时考虑当今和未来贫民区的状况。

在对当今世界贫民区的状况进行了考察之后，联合国人居署建立了三个假定，用于辅助致力于改善贫民区居民生活状况的规划者和决策制定者。最坏假定（假定1）设想在2000~2020年间的若干个五年期内，贫民区将保持增长的态势，和1990~2001年间一致，且增长速率相同。中间假定（假定2）设想到2020年，由于“千年发展目标”的达成，贫民区居民数将比1990年减少1亿人。这意味着千年目标将会达成，最佳假定（假定3）设想2020年“千年发展目标”的其他各项也有所达成，总的贫民区居民占总人口的比例是1990年贫民区居民占总人口的比例的一半。

若按照假定1的设想，如果贫民区在未来依然保持现在的增长态势，政府又不采取能改善贫民区生活质量和防止新贫民区形成的有效措施，那么到2020年，世界上将有将近14亿贫民区居民。若根据假定2，若有1亿名贫民区居民的生活得到改善，那么仍将有将近13亿的贫民区居民。并且，在未来的15年中，贫民区增长率最高的地区将是撒哈拉以南非洲地区。而且尽管全世界共同努力，然而若仅仅能完成“千年发展目标”所设定的任务，就减少整个贫民区居民数量而言还是微不足道的。而假定3则是考虑在未来的15年间，国际社会和所有的利益相关者采取了积极的措施，有效地防止贫民区的进一步生成，于是减少了一半的贫民区居住者。如果这些措施有效的話，那么，贫民区人口占总人口的比重将由1990年的31%减少到2020年的15%，这将改善至少7亿贫民区居住者的生活。

考虑到大多数国家都没有就实现分目标11达成国际和国家层面的共识，所以想要达成最理想的假定3几乎是不可能



图表1.2.4 2020年三个假定下的贫民区规模

FIGURE 1.2.4 MAGNITUDE OF SLUMS IN 2020 UNDER THREE SCENARIOS

假定1

假定在未来，城市和贫民区会继续保持现在的增长态势。

假定2

到2020年，1亿贫民区居民的生活将得到改善，即，“千年发展目标”第7条目标第11条任务得以实现。

假定3

贫民区居民占全球城市人口的比例从1990年的31%降到2020年的15%，这意味着要使生活在贫民区的人减少一半。

的。而如果未来的发展沿着现在的趋势，到2020年，世界贫民区居民的数量将极有可能达到14亿。而改善贫民区居民的生活状况这一目标是否能达成，关系到“千年发展目标”中的其他各项，如贫民区问题涉及的贫困、健康、教育以及就业的目标是否能够达成。随着世界城市中贫民区的增长，2007年之后，贫民区人口将成为世界人口的主要组成部分。所以我们应该对此问题给予应有的关注，它将是我們能否达成“千年发展目标”的关键所在。

假定3: 2020年全球贫民区人口为7亿

2000

2005

2010

2015

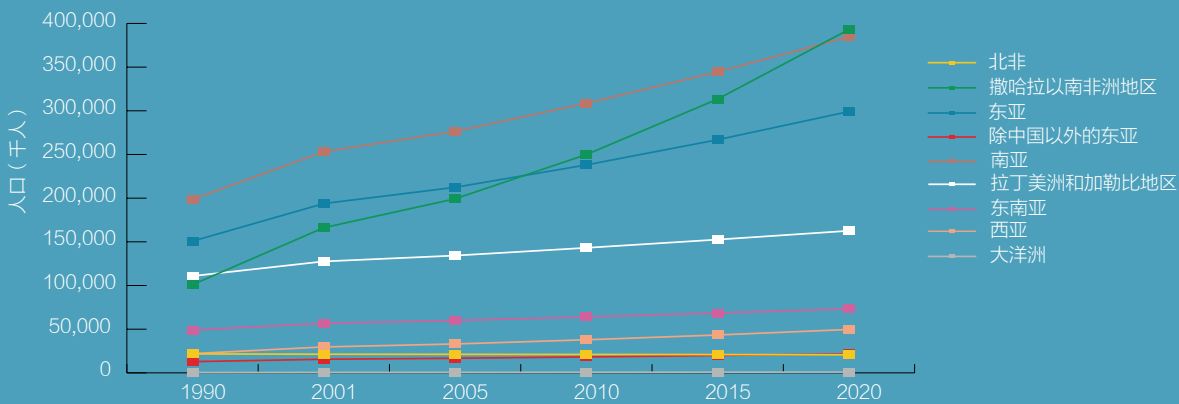
2020

假定2: :2020年全球贫民区人口为13亿

假定1:2020年全球贫民区人口为14亿

图表 1.2.5 1990~2020年间贫民区的兴起与发展

FIGURE 1.2.5 THE RISE AND RISE OF SLUMS, 1990-2020



资料来源: 联合国人居署, 全球城市观测, 2005。

Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory 2005.

贫民区目标不符合住房权利 THE SLUM TARGET IS NOT IN LINE WITH HOUSING RIGHTS

斯科特·莱基
SCOTT LECKIE



如果从人权的角度来审视“千年发展目标”，会令人不自觉地认为，这些目标排挤、甚至最终忽视世界上所有贫民的人权。当然正常人可能会比较认同这个三部曲的第二阶段。然而不幸的是，如果我们对这些目标仔细研究，尤其对旨在改善贫民区居民生活的目标7分目标11的住房权利方面，我们会遗憾地发现，该目标的缺点远多于它能带来的好处。

至少有三点表明这个目标的设立错在哪里。首先，在刻意地将世界上为数众多的城市和农村人口排除在外后，提出在2020年以前实现大幅度改善1亿贫民区居民的生活，这本身就是令人所不齿的。在一个有10亿贫民区居住者的星球，设立一个只致力于改善其中10%的目标简直就是在语言、情绪以及整体场景上对人权的漠视。是哪1亿人呢？这些人是如何挑选出来的呢？谁来挑选呢？而且，剩下的9亿或者更多的贫民区居民和无家可归的城市居民，我们就任由其自行毁灭？谁来告诉他们，他们已经被“千年发展目标”无情地抛在了考虑范围以外？并且，联合国人居署设定的到2030年改善住房条件的另外4亿居民又是谁呢？我们是否就该这样，地球上所有城市贫民是否就该这样，在未来15年内眼睁睁地看着世界上居住在贫民区中的人口达到13亿？

第二，“千年发展目标”忽视了许多迫在眉睫的城市贫民区居民的住房权益问题，这些问题关乎日益增长的城市贫民，然而联合国人居署却当他们并不存在。全球范围内的重要议题在这些目标中只字未提，如对贫民区居民强制驱逐的升级、用于贫困者住房的预算和公共投资日益减少，许多国家房价、地价以及财产的价格接近泡沫破灭的边缘，非法的土地侵吞，对女性、残疾人、老年人以及少数民族的歧视以及战争对住房的破坏等等。如果目标中能对这些影响成千上万贫民区居民的问题予以重视，并讨论

改善措施，那么，目标7的分目标11能改善的就远不仅仅是“1亿人”这个数量。

第三，这些目标，以及近年来在众多全球峰会讨论中决定或默认的目标都对人权运动考虑太少，放慢了人权运动前进的步伐，并且常常将改善人权的问题由国家政府移交国际组织考虑。而仅凭国际组织是永远不可能实现让贫民享有人权的梦想的。

贫困不仅仅是发展问题，还涉及人权的保护。而“千年发展目标”的设立似乎就是为了嘲笑这些人，以及他们所赞同的《国际人权法案》。事实上，涉及人权保护的核心原则是不能仅仅用“目标”来描述的。这些国际社会认同的“目标”只定义了人权保护的一半，另一半他们采用如“目标”、“绩效”和“需求”这样的词来代替。而这些并不是所有人都迫切需要的，特别是那些缺乏人权保护的人们。

“千年发展目标”并没有使政府在人权问题上摆脱困境，只是旁敲侧击地告诉了他们有多大比例的人生活在生命和健康受到威胁的状况下，没有任何安全保障。正如他们所说，“是的，我们知道，而且考虑到贫民区人口的持续增加，我们只能照顾到其中的一部分。”让我们对剩下的9亿甚至更多被“千年发展目标”忽视的贫民区居民们说，祝你们好运。他们需要这样的鼓励。他们将在未来的岁月中自力更生，靠自己的力量在这个社会上立足。而之后他们想要取得的所有权利和安全感都要靠他们自己而不是政府获得。

斯科特·莱基任住房权利和驱逐中心（COHRE）执行主任。

本章注释

- 1 Milanovik 2005.
- 2 Definition used in Concise Oxford English Dictionary. Tenth Edition, 2002.
- 3 UN-HABITAT slum estimations revised in 2005, based on coordination of definitions with the WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation.
- 4 Only data for the developing world, collected with household surveys and censuses, are reported here, as UN-HABITAT's estimates for the developed world are based on secondary sources, including reports, printed censuses and modeling.
- 5 UN-HABITAT 2004b.
- 6 Ibid.
- 7 The Orangi Project, which started as a pilot project within a township in Karachi in 1965, has been touted as one of the most successful demonstration projects in the world and has since been replicated in seven cities in Pakistan.
- 8 Dialogue at Second World Urban Forum, Barcelona, September 2004.
- 9 In China, people's status as residents is determined by their ability to acquire residency permits for a particular city, town or village. An independent study conducted by the Fafo Institute for Applied International Studies in Beijing in 2000 attests to the fact that the population that comes either from other cities or villages or from the rural areas of Beijing is not considered part of the total city population. Since they are not regarded as dwellers of the city, they are not considered slum dwellers of the city either. However, the study indicates that those who belong to settlements outside Beijing's urban areas constituted 16 per cent of the *de facto* population of Beijing at the time. Most of the slum characteristics that UN-HABITAT uses as criteria are prevalent among this group of people. The share of people originating from outside villages could be even higher, as many migrant workers do not live within established housing, as they do not have permits to live in cities - many live on construction sites. Quite a substantial proportion of these inhabitants suffer from overcrowding; they often live in dormitories, jerry-built houses or workers' huts, shared apartment units or simple apartment units with shared facilities.
- 10 Forum on the Global South 2003.
- 11 Asian Development Bank President Haruhiko Kuroda quoted in *Newsweek*, 21 November 2005.
- 12 The Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) summit held in Busan in November 2005.
- 13 For instance, the 2005 United Nations report entitled *The Inequality Predicament* shows a strong correlation between inequality in Latin American cities and levels of homicide.
- 14 Fafo Institute for Applied International Studies 2003.
- 15 UN Millennium Declaration 2000, paragraph 19.

1.3 你的国家在控制贫民区这一目标上执行得如何？一张全球计分卡

How Well is Your Country Performing on the Slum Target? A Global Scorecard

■ 各国成果概览

A snapshot of country performance

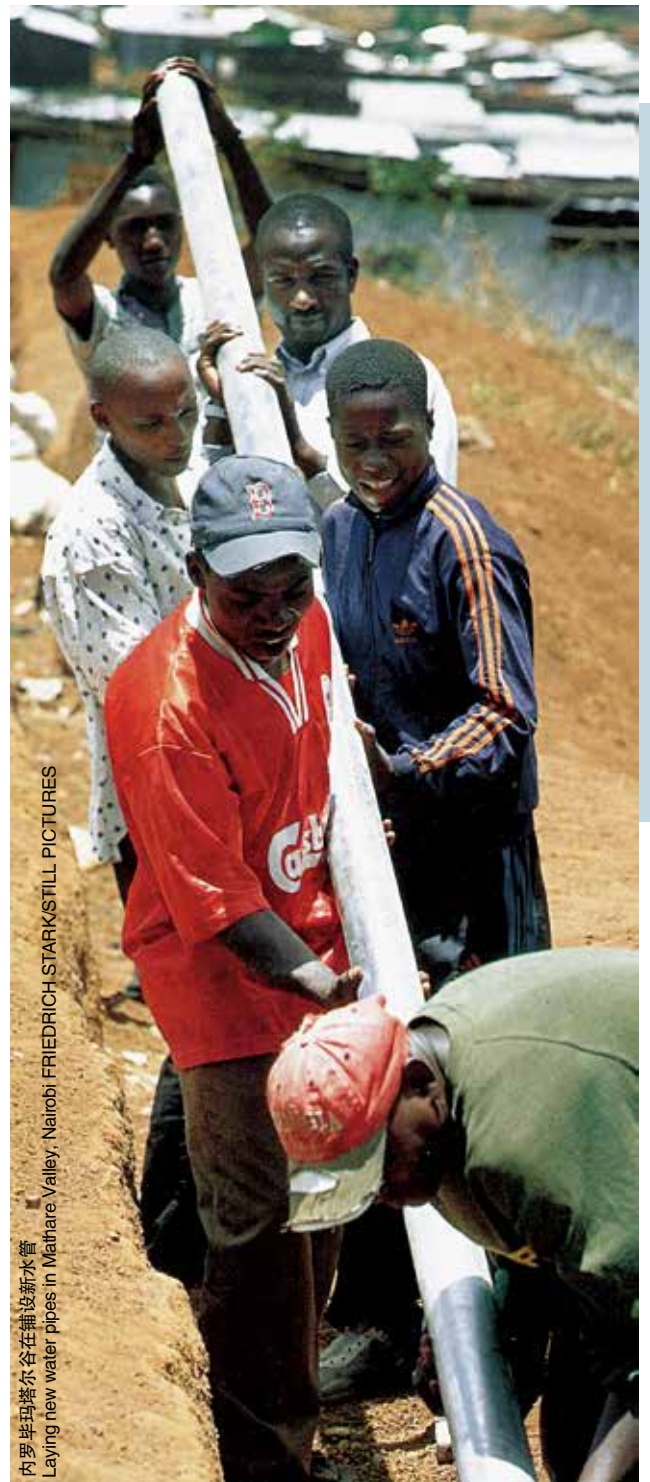
过去的30年，在为城市贫困人口提供基本的社会服务、住房、医疗以及教育方面，发展中国家已经采取了一些政策并付诸实践。一些包括联合国、多边基金组织和双边捐助者在内的国际组织采取了长期策略，在改变政府对于贫民区的态度和政策方面起到了无可争辩的关键作用。国际组织和政府所采取的干预政策随着时间推移不断地发生变化。20世纪70年代末至80年代主要是通过社区层面的自助来解决住房以及控制贫民区的问题；20世纪90年代主要是通过提高公民的权利以及改善城市管理的方式；自20世纪90年代末以来，通过国家和城市层面的规划不断地控制贫民区的增长。

在此期间，这些政策给世界范围内的贫民带来了希望。各种运动如：印度尼西亚的“部落发展计划”、巴西里约热内卢的“拜罗贫民区项目”以及斯里兰卡的“百万住房计划”都极大地改善了贫民的生活。比如，印度尼西亚的“部落发展计划”在30年中成功地与300个地方政府合作，为1500万居民提供了水、卫生设施、庇护所以及道路设施。¹

然而，对于其他发展中国家和地区而言，政策改革或者干预做得还不够，或者是没有在物质上得以实现。一些政府及捐助者出于好意，致力于处理人口的迅速增长、基本生活保障、住房供应、环境恶化、失业等诸多难题，但另外一些政府在制定政策的时候依然忽视贫民区的问题。当这些资助物品没能被送到他们本应救助的对象手里时，贫民就只能自食其力去建设住房，在城市求得生存。

但是，至于哪些地方的哪些行动有效地改善了贫民区或是控制了贫民区的形成，哪些地方没有有效地解决贫民区，这些问题还不是很清楚。在过去的30年中，研究人员及实践者已经得到很多证据以评价国家和城市在贫民区的改善方面的工作，但是仍然缺乏一个更加系统化、更加严格的采用统计数据并获得国际公认的定义及方法，以便在各国之间进行比较。

但目前情况正趋于好转。现在一场引起各国及社会广泛关注的运动，即“千年发展目标”正在寻找一种新的方法来衡



内罗毕玛塔尔谷在铺设新水管
Laying new water pipes in Mathare Valley, Nairobi

千年发展目标的目标7分目标11：到2020年，至少要改善1亿贫民区居民的生活质量。

量各国在改善贫民区以及在实现其他目标过程中的表现。国际组织有机会掌握更多、更全面的数据以监控“千年发展目标”。²联合国人居署通过与合作伙伴的广泛磋商，已经制定出了新方法以衡量贫民区，并且估算出了世界范围、区域层面以及国家和城市层面贫民的数量。³本章引用这些成果建立了全球评分卡（Global scorecard），通过这一体系可以展示100多个国家在改善贫民生活质量以及减少贫民区的增长速率方面的不同表现。

■ 结果一览

Results at a glance

“走上正轨”的国家——正在让城市贫困成为历史的国家 Countries “on track” – those starting to make urban poverty history

在所有发展中国家中，泰国的贫民区增长率下降的程度最为明显。在20世纪90年代，有将近200万人居住在贫民区，到2005年，这一数据骤降至仅仅11.9万。这一结果归功于政府在改善贫民居住条件方面所长期实施的各项计划。埃及、格鲁吉亚、斯里兰卡和突尼斯也是从1990年起一直致力于降低贫民区增长速度的国家，并且成果显著，居住在贫民区的人数明显减少。从1990年到2005年埃及居住在贫民区的人数减少了300万。同一时期，突尼斯居住在贫民区的居民减少了一半多，达到19万人。但是这些国家属于14个贫穷的国家，并没有包括在本次100多个处于“走上正轨”等级的国家当中。

属于“情况稳定”等级的国家——已经有效地控制了贫民区的增长，但是仍需对这些国家进行进一步的监控，以确保这一过程不会反复。

巴西、印度尼西亚、伊朗、墨西哥、南非和土耳其在为贫民提供基本生活服务方面表现突出，这一方面反映在过去14年中贫民区的增长率一直稳定在一个较低的速度上。但是在这些国家还有大量的居民缺乏住房以及基本的生活服务：巴西有5200万人，印度尼西亚有2200万人，墨西哥有1500万人，南非有800万人。这些国家已经走上了良好的发展轨

道，但是他们要想达到“走上正轨”国家的等级还有很长的一段路要走。

“面临危机”和“脱离正轨”的国家出现了危险信号

Warning signals light up in “at risk” and “off track” countries

令人担忧的是大多数发展中国家并没有在降低贫民区增长率方面取得显著的成效，特别值得注意的是那些在最近15当中贫民区增长率居高不下（年增长率在4%~6%之间）且新贫民区不断出现的国家，两项状况的结合会产生严重的后果。比如坦桑尼亚在过去的15年中居住在贫民区的人口翻了不少一番，从1990年的560万增长到2005年的1400万；孟加拉国、尼日利亚和苏丹也有类似的情况发生，贫民区人口分别从1990年的1900万、2400万以及570万增长到2005年的3600万、4600万以及1200万，这些“脱离正轨”的国家需要采取紧急的行动，来改善现有贫民区的生活环境，同时防止新贫民区的进一步增加，否则贫民区的居民数量将会继续快速增长。包括阿根廷、印度、中国和摩洛哥在内的其他国家，表现比前面几个国家稍微好一些，贫民区的增长率被控制在每年2%左右，但这些国家居住在贫民区中的人口占总人口的比例相对较高（大于30%），仍处在“面临危机”的等级，他们仍然需要努力调整政策以表现得更好。在此次分析的国家当中，有70%以上的国家处于四个等级中的最后两个等级。

■ 地区的追踪记录

Track record of regions

让我们从国家的层面转向地区的层面，记分卡显示，50个“脱离正轨”的国家当中有34个在撒哈拉以南非洲地区，它们正在全力以赴地处理贫民区人口不断增加的问题，包括肯尼亚、莱索托、马里。这些国家不仅贫民的增长率是世界最高的，而且其贫民区人口比例也是相当大的。南非是这一地区内唯一处于稍高一等级“情况稳定”的国家，其贫民区的年增长率几乎可以忽略不计。

南亚的记录也不是很理想，特别是孟加拉国、尼泊尔和巴基斯坦，一直处于较落后的地位。印度的表现相对较好，其贫民区的年增长率为1.7%。斯里兰卡是一个特例，经过几十年来长期的社会投入，其表现不仅在南亚、甚至在全世界也是名列前茅的，贫民区的年减少率为3.7%，贫民区居民的数量也由1990年的900万减少到50万。

■ 计分方法

Scorecard Methodology

这些表格显示的是世界范围内的第一个贫民区记分卡。如果某一国家成功降低了贫民区的增长率或者出现负增长，同时有效地将贫民区居民的数量控制在一个比较低的水平上，则这个国家被认为表现良好。

贫民区年增长率分为以下四类：0%，> 0%~2%，> 2%~4%，> 4%。在进行统计地区的分类时就将增长率与贫民区所占的比例相结合进行考虑。因为在这些地区，贫民区的情况有着很大的差异，所以相对于贫民区的比例采用不同的分类标准，以描述不同地区的情况。对于亚洲和非洲，贫民区比率往往较高，其分类节点也较高(30%，>30%~60%，>60%)。对于拉丁美洲和加勒比地区，分类节点为10、> 10~40、40%，而对于独联体国家分类节点为20、> 20~50、> 50。

照此，可以将这些国家分为四类。覆盖了超过100个发展中国家，利用计分的方式对这些国家在1990年至2005年之间的表现进行评价。

这些国家被分为以下四种类型：

“走上正轨” “on track”

快速，持续地降低城市地区贫民区增长率或本身贫民区数量就很少的国家。

“情况稳定” “stabilizing”

已经稳定或开始降低贫民区的增长率，但是仍需要进行进一步的监测以确保其减少趋势的国家。

“面临危机” “at risk”

贫民区的增长率较缓和，但仍然有一定规模的贫民区，所以需要一些政策性的措施以减少贫民区居民数量的国家。

“脱离正轨” “off track”

拥有较高比例的贫民区，并且贫民区的增长率快速而持续，迫切需要采取行动以降低贫民区的增长率的国家。

走上正轨

	贫民区 年增 长率	% 贫民区 1990	% 贫民区 2005	贫民区 人口 1990 (千人)	贫民区 人口 2005 (千人)
--	-----------------	------------------	------------------	---------------------------	---------------------------

高中收入*

波多黎各	1.6	2.0	2.0	50	63
乌拉圭	-10.3	6.9	1.3	191	41

中低收入*

古巴	0.7	2.0	2.0	156	174
埃及	-1.6	57.5	34.9	14087	11015
斯里兰卡	-3.7	24.8	10.9	899	515
泰国	-18.8	19.5	0.9	1998	119
突尼斯	-5.4	9.0	2.7	425	188

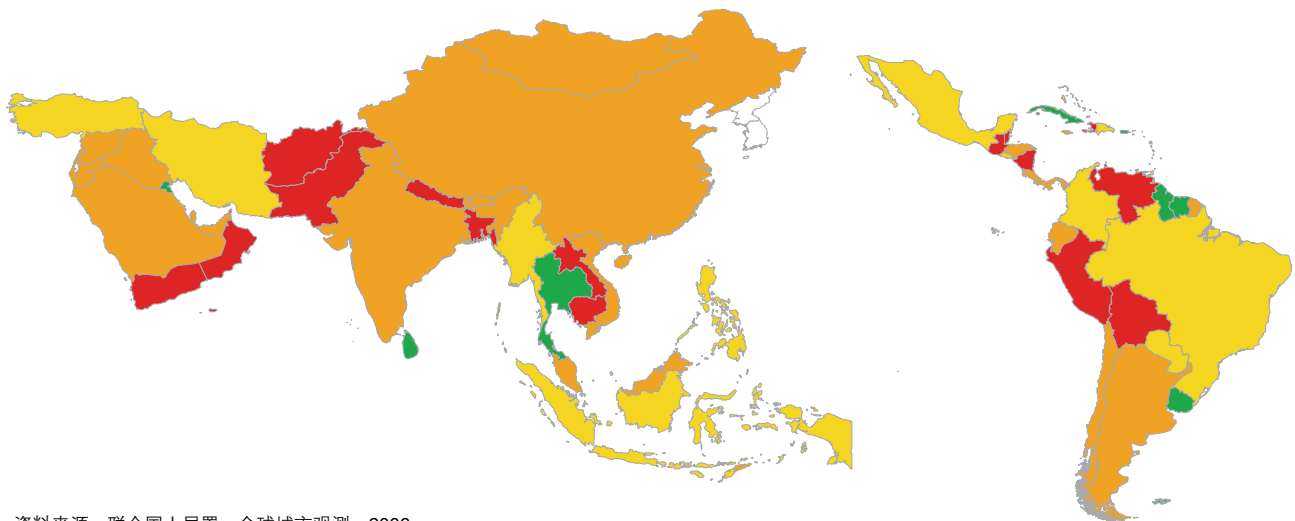
低收入*

格鲁吉亚	-7.2	18.4	6.4	558	189
------	------	------	-----	-----	-----

*世界银行根据收入情况对不同国家进行了分组

地图4, 5 2006年发展中地区各国家表现回顾

MAPS 4, 5 A LOOK AT COUNTRY PERFORMANCE IN DEVELOPING REGIONS, 2006

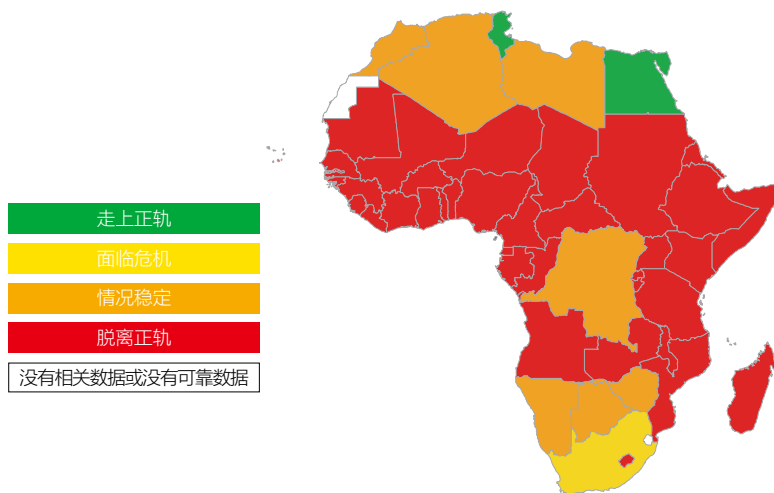


资料来源：联合国人居署，全球城市观测，2006。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory 2006.

情况稳定						面临危机					脱离正轨						
贫民区 年增 长率	% 贫民区 1990	% 贫民区 2005	贫民区 人口 1990 (千人)	贫民区 人口 2005 (千人)		贫民区 年增 长率	% 贫民区 1990	% 贫民区 2005	贫民区 人口 1990 (千人)	贫民区 人口 2005 (千人)		贫民区 年增 长率	% 贫民区 1990	% 贫民区 2005	贫民区 人口 1990 (千人)	贫民区 人口 2005 (千人)	
巴西	0.3	45.0	34.0	49,806	52,374	阿根廷	2.2	30.5	34.1	8,597	11,978	加蓬	5.9	56.1	70.4	357	872
墨西哥	0.5	23.1	18.5	13,923	14,983	博茨瓦纳	3.7	59.2	61.3	311	540	阿曼	5.4	60.5	60.5	671	1,506
特立尼达和 多巴哥	0.5	34.7	31.0	292	317	哥斯达 黎加	4.3	11.9	13.1	195	372	委内瑞拉	2.5	40.7	40.7	6,664	9,642
哥伦比亚	1.1	26.0	20.5	6,239	7,381	黎巴嫩	3.1	50.0	50.0	1,142	1,811	玻利维亚	2.3	70.0	58.4	2,555	3,597
多米尼加共 和国	-0.9	56.4	32.4	2,327	2,038	巴拿马	2.2	30.8	30.8	397	552	危地马拉	2.5	65.8	60.4	2,192	3,186
萨尔瓦多	1.9	44.7	32.3	1,126	1,495	沙特阿 拉伯	3.8	19.8	19.8	2,385	4,196	秘鲁	3.4	60.4	71.1	8,979	14,862
伊朗	1.6	51.9	41.6	17,094	21,763	阿尔及利亚	3.0	11.8	11.8	1,508	2,370	阿富汗	6.4	98.5	98.5	2,458	6,375
巴拉圭	0.5	36.8	21.7	756	812	中国	2.3	43.6	35.9	137,929	195,682	安哥拉	5.3	83.1	83.1	2,193	4,839
菲律宾	1.9	54.9	40.7	16,346	21,792	厄瓜多尔	2.5	28.1	24.8	1,588	2,317	孟加拉国	4.3	87.3	83.8	18,988	36,079
南非	0.2	46.2	29.4	8,207	8,439	洪都拉斯	2.4	24.0	16.3	488	703	贝宁	5.3	80.3	84.8	1,288	2,870
土耳其	0.0	23.3	16.3	7,997	8,016	伊拉克	2.5	56.7	56.7	6,825	9,992	布基纳法索	4.0	80.9	74.9	987	1,791
哈萨克斯坦	-0.6	29.7	29.7	2,835	2,605	牙买加	3.5	29.2	38.4	356	604	布隆迪	2.7	83.3	59.8	294	438
印度尼西亚	1.4	32.2	20.5	17,964	22,049	约旦	4.3	16.5	15.4	388	741	柬埔寨	6.1	71.7	72.4	870	2,162
缅甸	1.3	31.1	24.9	3,105	3,794	摩洛哥	2.0	37.4	31.1	4,457	6,054	喀麦隆	5.0	62.1	68.9	2,906	6,197
摩尔多瓦共 和国	-1.3	31.0	31.0	634	522	纳米比亚	2.9	42.3	36.4	155	239	中非共和国	3.1	94.0	91.8	1,038	1,646
						阿拉伯叙利 亚共和国	3.2	10.4	10.4	629	1,012	乍得	4.3	99.3	99.1	1,218	2,308
						不丹	1.2	70.0	37.3	61	73	刚果民主共和国	5.2	84.5	92.2	1,050	2,276
						刚果	3.6	51.9	48.7	5,366	9,227	科特迪瓦	6.0	50.5	75.6	2,532	6,203
						印度	1.7	60.8	53.6	131,174	169,671	厄立特里亚	3.6	69.9	69.9	342	590
						蒙古	0.7	68.5	63.6	866	969	埃塞俄比亚	4.8	99.0	99.5	5,984	12,315
						越南	1.2	60.5	43.4	8,100	9,632	冈比亚	5.4	67.0	67.0	155	348

图表 1.3.1 2006年贫民区全球计分卡

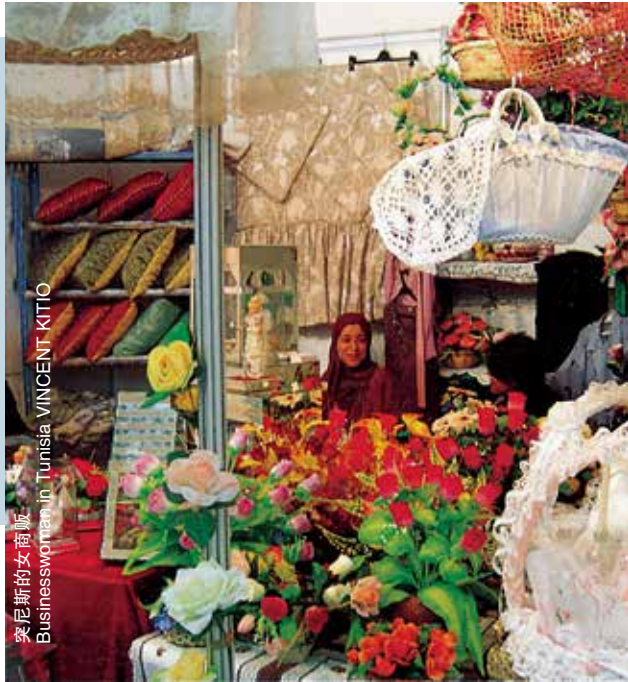
FIGURE 1.3.1 A GLOBAL SCORECARD ON SLUMS 2006



阿富汗	6.4	98.5	98.5	2,458	6,375
安哥拉	5.3	83.1	83.1	2,193	4,839
孟加拉国	4.3	87.3	83.8	18,988	36,079
贝宁	5.3	80.3	84.8	1,288	2,870
布基纳法索	4.0	80.9	74.9	987	1,791
布隆迪	2.7	83.3	59.8	294	438
柬埔寨	6.1	71.7	72.4	870	2,162
喀麦隆	5.0	62.1	68.9	2,906	6,197
中非共和国	3.1	94.0	91.8	1,038	1,646
乍得	4.3	99.3	99.1	1,218	2,308
刚果民主共和国	5.2	84.5	92.2	1,050	2,276
科特迪瓦	6.0	50.5	75.6	2,532	6,203
厄立特里亚	3.6	69.9	69.9	342	590
埃塞俄比亚	4.8	99.0	99.5	5,984	12,315
冈比亚	5.4	67.0	67.0	155	348
加纳	1.8	80.4	66.0	4,083	5,372
巴布亚新几内亚	3.4	79.6	69.8	1,145	1,918
几内亚比绍	5.2	93.4	93.5	210	456
海地	3.6	84.9	86.0	1,728	2,976
肯尼亚	5.9	70.4	70.9	3,985	9,620
老挝人民民主 共和国	4.7	66.1	66.1	422	850
莱索托	6.3	49.8	59.8	168	434
利比里亚	2.0	70.2	51.2	632	853
马达加斯加	5.3	90.9	93.7	2,562	5,696
马拉维	3.9	94.6	89.9	1,033	1,860
马里	4.9	94.1	92.9	1,968	4,083
毛里塔尼亚	5.6	94.3	94.3	827	1,915
莫桑比克	6.9	94.5	93.9	2,722	7,710
尼泊尔	4.8	96.9	90.9	1,574	3,213
尼加拉瓜	3.4	80.7	81.0	1,638	2,730
尼日尔	5.9	96.0	96.3	1,191	2,882
尼日利亚	5.0	80.0	71.9	24,096	46,272
巴基斯坦	2.7	78.7	71.8	26,416	39,722
卢旺达	3.5	82.2	90.1	296	504
塞内加尔	4.1	77.6	76.0	2,276	4,181
塞拉利昂	3.6	90.9	97.6	1,107	1,895
索马里	3.6	96.3	97.4	1,670	2,867
苏丹	5.2	86.4	85.5	5,708	12,441
多哥	4.3	80.9	80.5	796	1,510
坦桑尼亚联合 共和国	6.2	99.1	89.6	5,601	14,113
乌干达	5.3	93.8	92.7	1,806	4,010
也门	5.0	67.5	64.2	1,787	3,803
赞比亚	2.9	72.0	74.8	2,284	3,519

资料来源：联合国人居署2005，城市指标项目，第三阶段。

Source: UN-HABITAT 2005, Urban Indicators Programme, Phase III.



突尼斯的女商贩
Businesswomen in Tunisia VINCENT KITIO

埃及和突尼斯在北非国家中遥遥领先，它们在对水、卫生设施的投资和非正规住区的改善方面保持着良好的记录。

东亚的情况较为复杂，但其整体的表现要强于南亚。泰国在东亚地区表现突出，印度尼西亚和菲律宾成功地降低了贫民区的增长率。中国尽管采取了强大的政策干预，但是贫民区的人口数还是相对较多。联合国人居署初步的分析显示，原因在于在这些城市卫生设施较差，世界卫生组织和联合国儿童基金会2000年的一项评估显示，33.8%的城市人口的卫生设施得不到改善。柬埔寨在20世纪90年代贫民区的增长率居高不下，年增长率高达6.1%，从1990年到2005年，贫民区的人口数翻了一番多，从87万增长到了200万。

在广大的阿拉伯语地区，情况是多样的。北非地区在控制贫民区增长率上表现出色，然而西亚地区贫民区的增长率相对于亚洲其他地区偏高。在西亚，贫民区的蔓延并没有被遏制在低收入地区，在一些中高收入地区，贫民区的数量也在增长。比如伊朗、约旦和沙特阿拉伯，这些国家在20世纪90年代遭遇了经济滑坡，贫民区居民的数量迅速增加（年增长率为3%~4%），分别从1990年的680万、39万以及240万增长到2005年的1000万、74万以及420万。毛里塔尼亚和也门的表现也不如人意，贫民区的年增长比率为5%甚至更高。相反，埃及和突尼斯的表现则在北非各国中遥遥领先，它们在水、卫生设施的投资以及非正规住区的改善方面保持着良好的记录，20世纪90年代，贫民区居民的数量显著降低，从

1990年的1442.5万降至2005年的1118.8万。

表现最好的发展中地区当属拉丁美洲和加勒比地区。这一地区的大部分国家都处于“面临危机”和“情况稳定”的等级。根据记分卡的统计，古巴和乌拉圭水平最高。另一方面，值得注意的是，一些国家对于各项基础性服务有着迫切的需求，如玻利维亚、危地马拉、海地、尼加拉瓜、秘鲁以及委内瑞拉。但是包括巴西、哥伦比亚、哥斯达黎加、洪都拉斯以及墨西哥在内的大部分地区已经采取了有效措施控制和减少贫民区人口数量及比重。

■ 理解进步背后的动力

Understanding the dynamics of improved performance

《千年宣言》旨在要求政府创建无贫民区的社会，在其公布六年之后，统计结果显示只有一部分发展中国家在为贫民区居民提供公共服务和住房方面有实质性的进展。那些“走上正轨”的国家，贫民区的增长率确实得到了控制，包括埃及、斯里兰卡、泰国和突尼斯。在这些国家，政府和投资人以为贫民提供住房、水以及基础设施为己任，并且切实地改善了这些方面的状况，这些国家也给周边邻国带来了希望和鼓舞。但是令人担忧的是，发展中国家，特别是在撒哈

拉以南非洲国家，在降低贫民区增长率方面并没有取得显著的进展。本报告的第四章提供了一份更为详尽的报告，报告是关于为什么一些国家在控制贫民区的增长率以及防止贫民区的形成方面卓有成效，而另一些国家却在与贫困以及社会不平等的斗争当中举步维艰。此项分析的数据来源于联合国人居署，比较各个国家为了贫民区的改善及防治，所采取的政策改革方面的综合表现。⁴

以联合国人居署提供的计分卡和政策分析为基础，我们可以更好地理解各个国家在改善贫民区居民生活环境方面的驱动力是什么。我们意识到政治承诺和政府制定的长期政策是至关重要的因素。根据一些在控制贫民区增长方面有显著成效的国家的经验，在解决贫民区问题的过程当中，没有比最高统治集团给予明确的解决目标和方向，以及解决问题的紧迫感更有效了。在摩洛哥，当国王宣布控制贫民区的增长是他首先要解决的四大问题之一后，国家发展预算的40%用来解决贫民区问题。巴西总统设立了16亿用于建造住房以及控制贫民区增长的住房基金，这极大地推动了巴西的反贫困进程。在突尼斯，大范围的控制贫民区三十年来一直是政府的核心任务，同时这一任务也被纳入到成功的国家五年发展计划当中。

“走上正轨”的国家同样也有效地利用了政策的杠杆，各种改革以及大规模缩减贫民区的计划直接改善和提高了贫民区居民的生活质量。我们发现，一些最激进的部门改革取得了良好的效果，他们主要关注：推进安全的土地保有权、建立合理的土地制度、提供符合支付能力的住房、提高水资源和卫生服务供应的效率和普及度。

一些有经验的国家也强调了地方政府的重要性，制定了行之有效的控制政策，采取地方性改革以及推进广泛的公众参与。新的要求、社会力量和不断增加的压力迫使政府采取措施回应选民的要求，政府更加关注贫民区的问题，也更加投入地解决贫民区的控制问题。分析还显示，在很多情况下，什么样的制度在什么样的政治体制下能够最好的发挥作用并非是一成不变的。例如，一些表现最好的国家，像埃及、俄罗斯以及突尼斯，在中央集权的政治体制下有效地控制了贫民区的增长，但是其他如哥伦比亚和印度这些非中央集权的国家，其贫民区的增长并没有得到有效的控制。

统计结果还反映出，提高地方政府财政的永续性，以及发掘新的提高国内投资的途径，是相当重要的。我们还发现，那些最卓有成效的国家面临着双重挑战：贫民区改善的范围要涉及目前为数众多的贫民区居民的需要，同时还要制

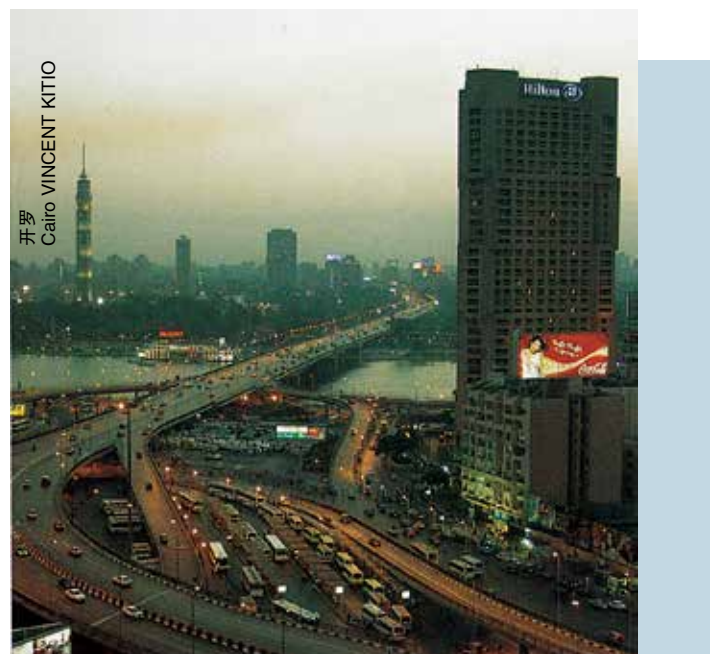
止新贫民区的产生。这些经验是其他正在不断努力的国家和城市所能借鉴的，但是如果其经济发展、政治环境以及政治领导力度很薄弱的话，适应起来是很困难的。

■ 利用计分卡：衡量、管理和激励改变

Using the scorecard: Measuring, managing and motivating change

本次报告所呈现的“记分卡”，仅仅可以帮助我们初步更好地了解哪些国家正在向目标迈进，以及他们工作更有成效的原因。这份报告并不旨在对上面提到的问题进行权威性的解答。“记分卡”的方法还需要更进一步的改进，特别是在衡量各国控制贫民区增长成果的标准方面仍需进一步的精炼，建立有关各国政策的更加完善的信息资源，并设立更加严格的等级划分标准和比较体系。

为了控制贫民区的增长，做出预防和改善贫民区的政治承诺是十分重要的。



菲律宾马尼拉的贫民区住房
Slum Housing in Manila, Philippines A. APPELBE/UNEP/STILL PICTURES



“记分卡”的方法不仅仅是一个衡量进程的标尺，还应该为政府、社会以及国际组织提供参考，使他们更好地改进工作。通过比较不同国家有关治理贫民区的政策所带来的结果，政府、国际发展机构以及资金持有者可以运用其结果来改善政策及资源配置方面的决定，提高为城市贫困居民提供服务的质量，同时还可以与公众交流各个项目的进展情况，以更好地向分目标11、“千年发展目标”以及其他的城市目标迈进。记分卡还有很多其他的功能：

- **确定改善贫民区状况和控制贫民区增长的最佳方法。**利用权威的数据统计信息，“记分卡”的方法可以反映出在改善贫民区居民生活环境方面卓有成效的方法，并以此作为分析的基础，进一步了解哪些因素更有利于控制贫民区的增长。其他国家可以此为参考，采取最有效的措施以达到相似的效果。
- **鼓励国家改善工作。**公共部门不能有效提供服务的最大障碍就是缺乏竞争，对各国的工作成果进行比较和报告，可以反映各个国家在与其他国家相比时所处的地位。⁵“记分卡”的方法可以培养各国的竞争意识，特别是在那些处于相似发展水平的国家之间，鼓励先进的国家加大力度采取更加有效的措施，也给后进的国家发出警告，激励他们采取紧迫的补救行动。
- **加强政府的责任感。**各国在治理贫民区方面的表现将被记录在记分卡当中，当这些数据被公之于众的时候，将有助于加强政府对于城市中贫民的责任感。记分卡将引发广泛的社会讨论，当政府不能承担起提供基础服务的主要责任时，一些非政府组织、私人机构以及城市贫民自身，将联合起来给政府施加一定的压力，从而促进贫民生活环境的改善。
- **可以协助国际组织更有效地实施援助。**记分卡可以为资助者、各种基金会以及联合国等系统提供一个工具，用于比较各国在实现分目标11进程中的表现。这样的统计结果可以更迅速地找到问题所在，并且根据问题的轻重缓急来配置资源。同时“记分卡”还可以提供一个衡量标准，用来作为行动的参考，如果数据不断地证明某一国家或地区长期未能有效地降低贫民区的数量，国际组织包括各个捐助者，可以根据记分卡的统计结果来决定对该国进行进一步的投资是否值得。

这个跟踪系统真正的动力不应该来自于这些投资者，而是应该来自于记分卡上表现不佳的国家本身。他们的政策、

领导以及未来的发展蓝图将被详细的审核。重点是这样的结果是否能够引起政客、决策者以及公众的重视，从而给政府施加压力以期有所改善。分目标11能否带来这一态度上的根本转变，现在下结论还为时过早，但是可以确定的是这项运动的动力正在不断地增长。

进取型的部门改革，例如改善土地保有权和使用的正规化、提供经济适用房，以及提高用水和卫生设施的普及度，是有效防止贫民区的关键。

本章注释

- 1 MIT website, "Upgrading urban communities": <http://web.mit.edu/urbanupgrading>.
- 2 Moreno 2005.
- 3 Refer to UN-HABITAT 2003c.
- 4 The scorecard simply shows where and by how much there has been progress or otherwise in reducing the numbers of people living in slums. In order to investigate the reasons behind good and bad performance, the results were used to trigger an in-depth analysis of the policy environment in 23 of the over 100 countries broadly representative of the four performance categories. The 23 countries analysed were: Cuba, Egypt, Sri Lanka, Thailand, and Tunisia in the "on-track" category; Brazil, Colombia, Indonesia, Mexico, Philippines, and South Africa in the "stabilizing" category; Chile, Haiti, India, and Morocco in the "at-risk" category; and Afghanistan, Bangladesh, Burkina Faso, Ethiopia, Ghana, Liberia, Senegal, and Tanzania in the "off track" category.
- 5 Morley, et al. 2001.

1.4 在城市中，为实现“千年发展目标”的奋斗将会成功还是失败

The Struggle to Achieve the Millennium Development Goals will be Won or Lost in Cities

新加坡 Singapore .PHIL DATE. IMAGE FROM BIGSTOCKPHOTO.COM



可喜的消息—城市带动了国家经济 THE GOOD NEWS Cities drive national economies

全球同贫困的斗争¹——包含在千年发展目标中²——大大取决于城市的执行情况。城市化和经济社会发展之间的联系无可争议。城市使国家富裕。高度城市化的国家拥有更高的收入、更稳定的经济、更强有力的制度，比起那些城市化程度较低的国家能够更好地经受住全球经济动荡。³发达国家和发展中国家的经验也表明，城市化水平同收入水平和人类发展指数的高低有着密切关系。

为了在生产和竞争中获得前所未有的收益，在创造财富、促进社会发展、吸引投资和开发利用人力和科技资源方面，全世界的城市都扮演着越来越重要的角色。随着国家的

资料来源：联合国，世界城镇化展望：2003年修订版，联合国计划发展署，2005人类发展报告。

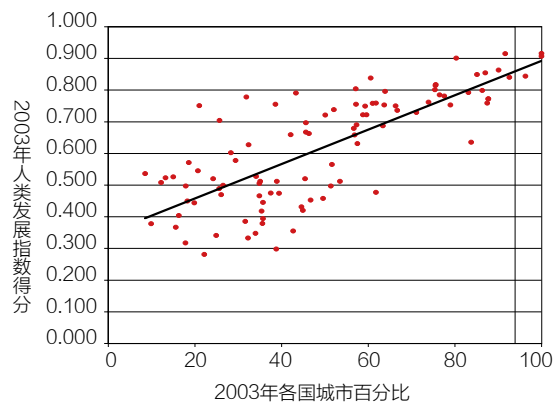
Sources: United Nations, World Urbanization Prospects: The 2003 Revision, UNDP, Human Development Report 2005.

注：图中以圆点标注的是人口超过100万的发展中国家。“人类发展指数”(HDI)是一个总结性的人类发展衡量工具，它通过三个基本维度对一个国家的平均绩效进行衡量：“长寿和健康”通过出生时的预期寿命来衡量；“知识”通过成年人识字率和小学、初中、高中的综合总入学率来衡量；“体面的生活水平”通过国内生产总值来衡量。

Note: Developing countries with populations of more than one million are plotted. The human development index (HDI) is a summary measure of human development that measures the average achievement in a country in three basic dimensions: a long and healthy life, as measured by life expectancy at birth; knowledge, as measured by the adult literacy rate and the combined primary, secondary and tertiary gross enrolment ratio; and a decent standard of living, as measured by GDP.

图表1.4.1 人类发展与城市化水平紧密相关

FIGURE 1.4.1 HUMAN DEVELOPMENT IS CLOSELY RELATED TO LEVELS OF URBANIZATION



发展，城市地区在国民收入中占有更大的份额。城市创造的国内生产总值（GDP）⁴所占的份额远大于其本身所占的比例，并提供了大量的投资和就业机会，不管在发达国家还是发展中国家情况都是如此。

低收入国家以城市为基础的经济活动占国民生产总值（GNP）⁵的近55%，中等收入国家占73%，高收入国家，占85%⁶。例如美国一些城市的经济产量甚至超过了一些国家，如果把美国最大的五个城市——纽约、洛杉矶、芝加哥、波士顿、费城——看作是一个国家，它将是世界第四大经济体。⁷这种趋势在发展中国家和地区中也很明显：巴西最大的城市圣保罗以及泰国首都曼谷的人口都仅占各自国家的10%，但GDP却占到40%以上。城市之间也产生了财政税收的不均衡，例如，印度商业中心孟买的居民所缴纳的税收占整个国家的40%。⁸

一般来说，在人口密度大的地方，产品和服务的生产效率更高。这些地方能提供便捷的服务、交通和通信连接、具有一定技术的劳动力以及为数众多的消费者——所有这些极具吸引力的特征都与城市有关。在全球不断增长的新知识经济的背景下，城市是高效的生产者。优化的经济和社会基础设施，以及由大城市中心区带来的规模经济和合并效益，促进了城市中商业和企业的繁荣。城市中经济活动的集中化，使得无论在正规部门还是非正规部门，城市都提供了大量非农业就业岗位。在工业化国家，正规部门占了城市就业的较大部分额；而在发展中地区，非正规部门中的非农业劳动力占了很大的比例（撒哈拉以南非洲地区高达80%，亚洲和拉丁美洲则达到60%以上）。

城市也是农村发展的发动机。在城市和农村密切联系的环境下，城市提供了诸多的投资机遇，这些机遇不仅仅促进了城市发展，也为农村的发展做出了贡献。农村地区和城市地区之间基础设施的改进增加了农业产出，并且使农民有更多的机会接受教育、获得健康医疗、贷款购物、市场、信息以及其他服务。另一方面，城市和农村之间联系的加强增加了农村对城市中产品和服务的需求，并且增加了农业产品的价值，这使得城市受益匪浅。生产力的提高和竞争的增强也推动了城市化的进程，全世界都有这样的例子：宁静的小渔村变成了繁荣的港口，贫穷的边防小村变成了主要的贸易中心，铁路车站或者海港变成了首都城市。城市转型常常转变成对人类发展指数有积极影响的举动，并改善了农村和城市地区的贫困状况。总而言之，所有这些因素都为“千年发展目标”的实现提供了有利的环境。

与城市化程度较低的国家相比，高度城市化的国家收入更高，经济更稳定。

中小城市吸纳了当前绝大部分的世界城市人口增长，但中小城市的基础设施相对落后，比如缺乏道路、供水、通信设施以及适足的住房，这使得这些城市在国家、区域以及全球水平的竞争中处于劣势。在很多国家，公共投资，尤其是用于基础设施建设的投资，很大一部分都投向了大城市，特别是国家投资。将经济活动向二级城市分散，除非在基础设施建设和公共服务方面有有利于穷人的投资，以及有当地政府在财政和制度上的支持，否则这种分散很难奏效。⁹

相反，城市地区基础设施的投资不仅有收益而且具有环境效益。城市地区人口和企业的集中减少了给排水管道、道路、电缆、垃圾站、交通、健康医疗以及学校的单位成本。但是，如果基础设施投资得太晚，其收益将会大大减少。例如，如果非正规居住区和贫民区得以蔓延，由于没有为居住区的发展做出提前准备，对基础设施和公共服务设施进行配置将更加困难和昂贵。¹⁰更重要的是，贫民区的人口密度和空间结构不允许道路、排水系统和其他基础设施的发展，而这些在低密度和良好规划的地区则很容易实现。

“千年发展目标”提供了一个良好的框架，这个框架将城市财富与日益增多的发展机会紧密结合起来，并改善了那些最贫困居民的生活质量。但是在很多国家，经济繁荣并没有使全体城市居民平等受益。有数据显示，如果没有相关的公平政策保证低收入和弱势群体也从中受益，那么经济增长本身并不能减少贫困或者增加机会。最近的世界银行报告指出，消除贫困的最好政策，是将权势、利益和补贴从较富有及强势群体向弱势群体进行再分配。¹¹一些国家为了解决不平等问题，对弱势群体的健康、住房和教育进行了投资，这些国家在所有人类发展指数方面都表现良好，也包括GDP。¹²例如巴西、古巴、埃及、南非、斯里兰卡、泰国和突尼斯，因为有以资源为依托的、对城市贫困进行投资的政治承诺，这些国家在很多人类发展指数上都相对表现良好，并且已经成功地控制或减少了贫民区的增长。因此，包括贫民区改造和预防在内的、包容性的和富有远见的城市规划和管理，结合有利于贫民的城市发展政策——这些政策拓展和增加了就业机会——是保证城市可持续发展的主要因素，同时也是帮助城市实现“千年发展目标”的主要因素。

坏消息：贫困区正在向城市转移

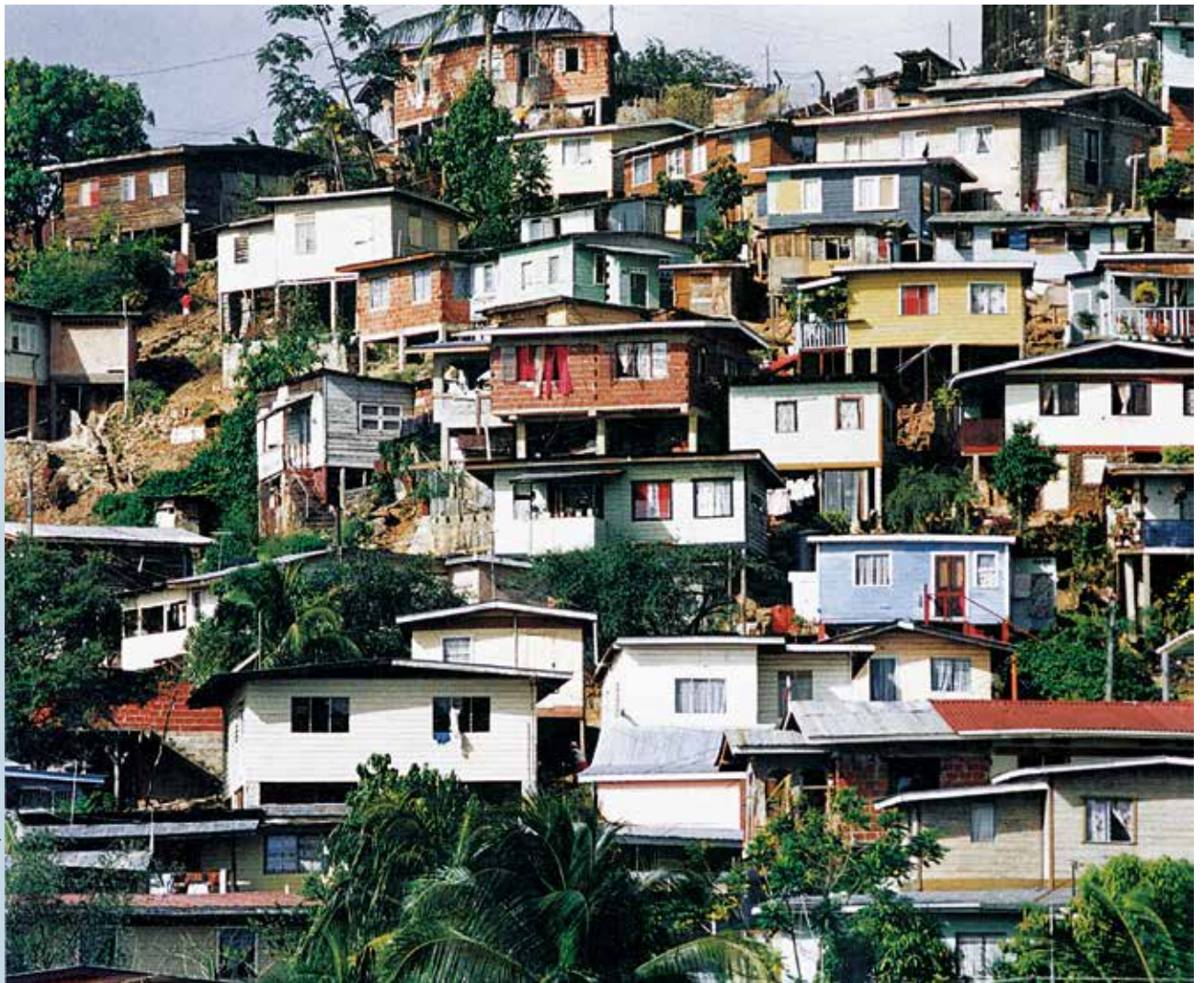
THE BAD NEWS The locus of poverty is shifting to cities

尽管城市有着减少贫困和实现“千年发展目标”的巨大潜能，但是最近有迹象显示城市创造的财富并不能自动减少贫困；相反，城市内部的贫富差距在扩大，特别是非洲和拉丁美洲。

事实上，很多发展中国家的城市化，特别是撒哈拉以南非洲，并没有与经济增长、工业化甚至是自身的发展相伴而生。¹³相反，尽管只有可怜的经济增长，一些非洲城市的人口还是增加了。作为一个整体，这个地区的城市增长率以每年4.58%的速度高居全世界之首。这种现象，结合资源的不平等分配和反贫困政策，已经导致了城市贫困的增加，使

城市的永续发展和经济可行性受到影响。这个地区的很多地方，城市人口的高增长率、无技能劳动力的高度流动和艾滋病进一步削弱了城市为减少贫困所做的努力。甚至在亚洲那些经济成功以及快速工业化的国家，例如中国和印度，城市贫困依然是一个持久的问题，因为国家GDP的增长速度远大于国家贫困率减少速度。¹⁴政府采用的经济增长模式不仅仅增大了农村和城市人口之间的差异，而且扩大了城市里高收入群体和低收入群体之间的不平等。

对于城市生活而言，“贫困”正在成为一个严重、普遍且不被大多数人所承认的特征。贫困正在向城市地区转移而且规模在不断扩大。世界银行的评估指出，虽然目前世界大部分贫困人口在农村地区，但是到2035年，城市将成为贫困的主要场所。¹⁵但是在非洲，城市地区贫困人口所占的



特立尼达岛西班牙港的贫民区
Slums in Port of Spain, Trinidad
NOEL P. NORTON/UNEP/STILL PICTURES

比例（43%）正在迅速接近农村地区贫困人口所占的比例（59%）。¹⁶撒哈拉以南非洲国家在城市贫困的某些方面达到了最高水平，在那些最贫困的国家，城市贫困人口占城市总人口的50%以上，这些国家包括乍得、尼日尔和塞拉利昂。在其他国家——尤其是尼日利亚——农村和城市里的贫困比例几乎旗鼓相当。¹⁷拉丁美洲是发展中地区中城市化最发达的地区，其城市里的贫困人口比农村的还要多。1999年，2.11亿贫困人口中只有7700万居住在农村地区，其余1.34亿则居住在城市。但是，从比例上来说，农村地区的贫困比例比城市里的要大得多：64%的农村人口生活贫困，而城市人口则仅有34%；同时农村的贫困水平比城市地区要严重得多。¹⁸加勒比地区的国家则大相径庭，在那里，城市的贫困水平已经超过了农村地区。¹⁹北非和西亚国家的城市贫困水平相对较低，那里的城市贫困率接近或者低于20%；亚洲国家中城市贫困率最高的是印度，为30%。

联合国人居署的分析进一步指出，居住在贫民区的居民——城市贫困人口的大部分，但不是全部——健康状况更加糟糕，与非贫民区的居民相比，他们更容易受到婴儿死亡率和急性呼吸道疾病的影响。他们也更可能居住在或者靠近

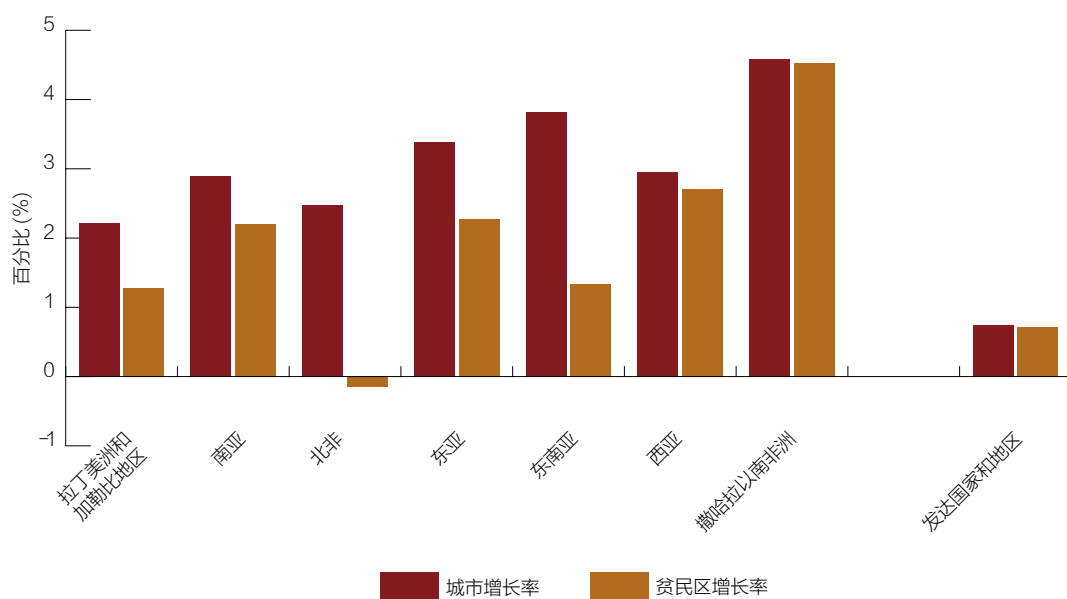
危险地区，那里只能提供很少的基本服务，这使得他们更容易受到诸如洪水等自然灾害的侵袭，并且承受了严峻的健康状况和社会负担，最终影响了他们的生产力。

尽管城市贫困的规模在不断扩大，很多政府依然认为贫困主要是农村现象，而居住在城市或者向城市迁移的人口逃脱了这种灾难的最坏结果，包括饥饿、文盲和疾病。政府和国际发展组织普遍认为，城市贫困现象是农村向城市迁移过程中的一种短暂现象，随着城市的发展，这种现象将最终消失，这样就将贫困人口吸收到城市社会的主流当中。这种观点在很多国家减少贫困的战略中得到体现，这些战略都以农村为基础，国际捐赠对城市的援助在规模和效果上都是谨慎的。²⁰结果，在过去的二十几年里，国家和国际的干涉导致城市贫困、排斥和不平等更加严重。²¹

城市作为“特权和机遇的安全岛”这一观念，得到了国家和国际社会在健康、教育和收入方面的数据支持，这些数据从总体上反映了城市地区的较好一面，但却无法反映城市中存在的极端不平等以及城市贫困的各种表现形式，而这些都是以收入为基础的指标所不能反映的，包括政策性排斥，以及质量极差、摇摇欲坠、没有保障的住房。

图表1.4.2 城市和贫民区的年增长率

FIGURE 1.4.2 THE ANNUAL GROWTH RATE OF CITIES AND SLUMS



资料来源：联合国人居署，全球城市观测，2004。

Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory 2004.

对于城市生活而言，“贫困”正在成为一个严重、普遍且不被大多数人所承认的特征。

在城市中，包括交通、健康、教育和用水在内的非食品项目都要花费较高的成本，而且在生活条件恶劣的地方，通常都没有经济适用的住房，且难以获得基础性服务。所有这些都影响了城市贫民摆脱贫困的能力。如果将贫困的定义扩大，包括贫民是否可以享受社会资产，以及他们对压力和经济、社会波动的承受程度（包括受排斥、犯罪、疾病、环境危机以及无法预测的就业市场），那么居住在城市中的贫民的比例将远远大于现在所估计的数字。因此，包括“千年发展目标”在内的减少贫困的措施必须集中在发展中国家和地区的城市，这些城市正在吸纳世界上绝大多数的贫民，而且贫民区正在以史无前例的速度增长。²²

到2007年，将有一半的世界人口居住在城市。在未来20年内，世界最贫困地区增长的人口中有95%以上是在城市。城市增长率在不发达国家将更高，大约每年为5%。这种变化意味着，发展主要的挑战以及为实现“千年发展目标”所做的努力都将集中在发展中国家和地区的城市，世界贫民的大部分居住在这些城市里，并且比例在不断增加。

■ 达成贫民区发展目标 Achieving the slum target

“千年发展目标”目标7分目标11指出，到2020年至少要改善1亿贫民区居民的生活水平，这迫使国际社会必须要面对城市贫困的一个特殊方面，到目前为止这方面还没有在国家统计数据和城市资料中表现出来。贫民区发展目标得到了国际社会的重视，所以贫民区不再是城市化的不幸产物。更确切地说，正是由于忽视了贫民区居民面临的困境，政府才在不经意间采取了一个缺乏支撑且令人无法接受的城市化模型。

贫民区的贫民占了城市居民的三分之一。尽管贫民区²³是城市贫困在物质上的表现，不能体现与住房和基本服务不相关的城市贫困的种种方面，但是在过去50年里，特别是亚洲和非洲，贫民区的迅速增长表明，城市贫民的大部分居住

在贫民区，这些贫民并不能从他们所居住的城市所提供的财富和机会中受益。

贫民区正在成为世界最贫困城市的普遍现象而非特例。在撒哈拉以南非洲，70%以上的城市居民生活在贫民区里，很多居民的物质生活得不到保障，无法摆脱文盲和疾病，这一状况一般出现在贫困的农村地区。亚洲城市里居住了世界60%的贫民，这些城市的环境恶化、污染严重，影响了经济的发展。尽管最近几年里，立法和政府结构都有了改进，但是拉丁美洲的城市依然是世界上最不公平的城市。

贫民区问题的严重性要引起我们的注意。在世界上差不多有10亿人生活在贫民区里，那里没有基本的服务以及合适的住房，而且如果还不采取积极的措施，这一数目还会增加。如果到2020年，即使改善至少1亿贫民区居民生活水平的目标得以实现，特别是在实施减少和防止贫民区增长措施的国家，情况还是会更加恶化：联合国人居署的评估指出，如果政府长此以往，那么将有4亿人口被卷进贫民区的痛苦之中，全球的贫民区人口在2020年将达到14亿。

然而，贫民区不仅仅是城市贫民的居所，它还是位于赤贫和机会之间的城市中介空间——主要的过渡空间，它对个人是否有利，要看政府、私人部门、社会和贫民区居民本身的行为。它们可以提高城市居民的灵活性，成为拥有无数经济发展机遇、文化和革新的场所——成功城市的特征。

尽管贫民区的生活水平普遍低下，但仍然为城市中的贫民提供了一种机遇。在很多地区，贫民区是走出农村贫困的踏脚石，因为与农村相比，贫民区的居民有更多的城市就业机会，可以享受到更好的公共金融服务和基础设施。事实上，贫民区的居民宁愿留在城市，因为这里能提供感觉上和事实上集中的社会、经济效益。有人说，贫民区是经济增长和工业化自然的、不可分割的一部分，应当看作是城市地区成功的标志。它反映了一个动态的多变的劳动力市场，并为那些现在或者将来买不起城市住房的人们提供了经济适用房。²⁴

城市和城市中的贫民区为政府提供了“机遇”或切入点来处理世界上压力最大的挑战，包括极端贫困、5岁以下儿童的死亡率、艾滋病、环境恶化和性别歧视。城市和贫民区居民的绝对集中意味着任何投资都可能获取较大的单位收益。另一方面，由高密度贫民区带来的规模经济使得他们把理想目标定在“千年发展目标”上。通过改善住房、土地保有权保障、水质和公共卫生来改善贫民区居民的生活状况可以促进“千年发展目标”的实现。在贫民区居民没有遭受多



中国上海的卖水果小摊贩
Fruit vendor in Shanghai, China ©AMARK STEPHAN. IMAGE FROM BIGSTOCKPHOTO.COM

重住房匮乏问题的地区，仅仅对一个部门的干涉和投资就有效减少生活在贫民区环境下的人口数。

联合国人居署确信，贫民区发展目标不能单独完成。相反，越来越明显的是，贫民区目标的失败将危及所有其他目标的实现；相反地，其他关于贫民区目标的实现将使得贫民区发展目标的实现更为可能。²⁵

实现“千年发展目标”的努力不得不从贫民区开始，但不能以农村地区为代价，而应该让贫民区和农村地区得到共同发展。最终，世界的城市化程度更高，“千年发展目标”也将——在孟买的zopadpattis，阿比让的bidonvilles，艾哈迈达巴德的chawls，布宜斯诺艾利斯的villas miseria，里约热内卢的favelas，基多的barrios ilegales，喀土穆的sbammasas，马尼拉的iskwaters，亚的斯亚贝巴的chereka betes，开罗的aashwai'is，圣保罗的corticós，墨西哥城的colonias populares，内罗毕的vijiji，安卡拉的gecekondus，洛杉矶的hoods，罗安达的museques和卡拉奇的katchi abadis——获得成功或遭遇失败。

本章注释

- 1 The campaign to eradicate poverty began in earnest in 2000 when world leaders pledged to halve it by 2015 at the UN Millennium Summit, held in New York in September 2000.
- 2 The Millennium Development Goals and targets are derived from the Millennium Declaration adopted by the world's governments at the Millennium Summit in 2000.
- 3 World Bank 2000.
- 4 GDP refers to the total value of goods and services produced within a country by both nationals of the country and foreigners.
- 5 GNP refers to the total value of goods and services produced by nationals of the country.
- 6 World Bank 2000.
- 7 U.S. Conference of Mayors 2004.
- 8 Mehta 2004.
- 9 UN-HABITAT/DFID 2002.
- 10 Hardoy, et al. 2001.
- 11 This point has been extensively argued in the World Bank's *World Development Report* 2006, which shows that the best policies for poverty reduction involve more redistribution of influence, advantage or subsidies away from dominant groups.
- 12 This finding, for instance, is reflected in UNDP's *Human Development Report* 2005.
- 13 Davis 2004.
- 14 This fact was highlighted at the 2005 Asia-Pacific Economic Cooperation Summit in Busan.
- 15 Ravallion 2001.
- 16 United Nations 2005a.
- 17 World Bank 2002 estimates.
- 18 United Nations 2005a.
- 19 Inter-American Development Bank 2004.
- 20 Cohen 2004. Author estimates that total urban assistance to developing countries from 1970 to 2000 was just \$2 billion a year.
- 21 UN-HABITAT 2003a.
- 22 For a detailed analysis of this phenomenon, see Chapter 1.2.
- 23 See Chapter 1.2 for the UN-HABITAT definition of "slums".
- 24 Babar Mumtaz makes a case for why "Cities Need Slums" in *Habitat Debate*, Vol 7. No. 3, September 2001. He argues that insisting on a "city without slums", especially when no alternative housing has been developed, can mean even more hardship for the very group that is essential to urban development: the rural migrant.
- 25 Moreno 2005.

城市、贫民区和千年发展目标

目标1 消灭极端贫穷和饥饿

- 1990 年到 2015 年间，将每日收入低于 1 美元的人口比例减半
- 在 1990 年到 2015 年间，挨饿的人口比例减半

- 城市对于减少贫困起到了催化剂的作用：城市可以创造财富和经济发展的机会，这使“千年发展目标”的达成成为可能。
- 城市化水平，与收入水平和包括健康医疗以及教育程度在内的更好的社会指标密切相关，因此“千年发展目标”最容易在城市实现。城市经济的发展为城市促进目标的实现提供了基础，尤其是在减少贫困方面。
- 城市和贫民区是令农村走出贫困的第一步，农村的贫民涌进城市，在城市里有更多的就业机会和更好的社会服务，如医疗服务和教育。

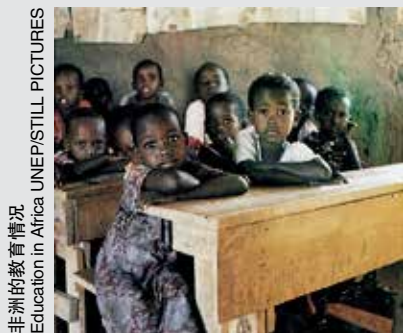


Somalia
UNICEF

- 城市正在成为贫困的集中地。在未来的 20 年内，世界最贫困地区增长的人口将有 95% 以上在城市，因此城市在未来将成为贫困的主要集中地。
- 在贫民区，营养不良、饥饿和疾病更为普遍，尤其是在发展中国家。因为在城市中，饥饿直接与收入有关（而非农业生产），城市中的贫民相对于农民来说，更容易遭受与收入相关的饥饿。

目标2 完成普及初等教育

确保到 2015 年，世界各地的儿童，不论男女，都能上完小学全部课程



非洲的教育情况
Education in Africa
UNEP/STILL PICTURES

- 城市是教育和学习的中心，对从农村到城市的移民是一个重要的促进因素。城市化与经济、社会进步、提高文化及教育程度息息相关。
- 城市的教育设施通常比较先进，受教育也更容易。但是其他项目（交通、住房和食物）的成本较高，这影响了最贫困家庭儿童受教育的能力。贫民区的儿童，尤其是女孩，相对于不住在贫民区的儿童来讲更容易辍学。
- 在很多贫民区，过度拥挤、缺乏厕所或者根本没有厕所和其他福利设施进一步影响了儿童的教育质量。在一些国家，少女辍学就是因为贫民区里的厕所不够或者需要承担起家庭责任，比如在父母工作的时候照顾弟弟妹妹。

目标3 促进两性平等并赋予妇女权力

争取到 2005 年消除小学教育和初中教育中的两性差距，最迟于 2015 年在各级教育中消除此种差距

- 城市使女性的社会生活更加灵活，这对于促进性别平等有积极的影响，而且可以纠正一些既有的社会角色。在许多国家，相对于农村妇女来说，城市女性因为不受传统规则的约束，她们拥有更多拥有土地和财产的机会。通常，城市化使女性更容易获得资源和做决定的权利。
- 除了非洲，城市中女户主家庭的比例比农村高，这种趋势含有社会经济的效应，这加剧了某些国家中城市女性的贫困。
- 在资源短缺和城市贫困的情况下，家庭在作出送孩子去上学这一困难决定时，妇女和女孩将是第一牺牲品。
- 贫民区生活使得女性和女孩更容易从事有风险的性行为，她们更易得艾滋病以及其他性传播疾病。在撒哈拉以南非洲，城市中得艾滋病的女性比农村中的多。
- 供水以及不完善的公共卫生使生活在贫民区里的女性承受着更多的劳动和健康负担，她们不仅得不到应有的水，还受到极为严重的环境和医疗的威胁。在贫民区里，几乎没有洗手间，女性不得不到黑暗的地方如厕，这增加了性骚扰以及身体攻击的可能性。

目标4 降低儿童死亡率

1990 年到 2015 年间，将 5 岁以下儿童的死亡率降低 2/3



津巴布韦驱逐运动的受害者
A victim of eviction in Zimbabwe UN-HABITAT

- 城市更容易享受到医疗服务使得城市中婴儿的存活率高于农村，农村婴儿住的地方可能离提供免疫和产后服务的地方较远。
- 实践经验表明，对水质、公共卫生、住房的部门干涉对于减少儿童的死亡率有积极的作用。
- 在城市地区，贫民区中5岁以下儿童的死亡率高于非贫民区地区。贫民区儿童的高死亡率与儿童是否接受过免疫没有太大的关系，主要还是跟环境因素有关，例如拥挤、室内污染、废水处理不善、排水以及卫生设施的缺乏。贫民区中固体燃料的利用、拥挤以及通风不畅很容易引起儿童的急性呼吸道系统疾病，例如肺炎。很多贫民区靠近或者就在有毒地区，这使得儿童遭受到环境和健康的威胁。
- 城市中便利的健康医疗服务并不能自动减少贫民区的死亡率。为支付食品、教育费用和交通费而苦苦挣扎的父母不愿意或者支付不起孩子的健康医疗费用，这就影响了孩子的死亡率。

目标5 改善孕产妇保健

1990 到 2015 年间，将孕产妇死亡率降低 3/4

- 与农村相比，城市中有更多的医疗设施，孕妇在产前更容易享受到健康医疗。城市中意识的提高，使得孕妇对产前和产后服务的需要相比农村有更好的理解。



安哥拉罗安达
Luanda, Angola EDUARDO LÓ PEZ MORENO

- 城市中生活在贫民区里的许多女性支付不起相对比较昂贵的产中和产后费用，因此，也不会去找这些服务，尤其是在还要支付食品和其他家庭开销的时候。
- 城市中通过性交易来增加收入的贫困女性很容易患病，从而给她们的健康带来负面的影响。很多研究已经证明城市女性有很高的艾滋病发病率，在撒哈拉以南的非洲，城市女性艾滋病发病率最高，特别是住在贫民区里的女性。

目标6 与艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争

到 2015 年遏制并开始扭转艾滋病毒 / 艾滋病的蔓延
到 2015 年遏制并开始扭转疟疾和其他主要疾病的发病率

- 在城市更容易获得信息和医疗服务。意识的提高使得人们增加了对疟疾和其他主要疾病的预防，也使得人们在治疗和预防艾滋病方面有了更大的选择空间。
- 减少和防止贫民区的政策以及自觉的检查和咨询降低了城市地区艾滋病的发病率。
- 城市中预防意识的提高，并没有像想象中那样减少城市中的艾滋病的发病率。事实上，有趋势表明城市中的艾滋病比农村更加盛行，且城市中得艾滋病的女性也比农村的多。
- 在受影响最严重的国家，艾滋病使经济增长的年增长率降低2%。这对城市经济的增长有直接的影响，它破坏了人们对消除贫困所做的努力。
- 城市中，尤其在贫民区，对权利的剥夺促使居民从事性交易来获得经济收入。贫民区里的人们在较年轻的时候就从事性交易，有更多的性伙伴，他们与其他城市居民相比，更不懂得如何去防止感染艾滋病。
- 艾滋病使患艾滋病的孤儿越来越多，许多孤儿成为街头流浪汉，陷入饥饿、营养不良、疾病和文盲的深渊。
- 贫民区过度拥挤和通风不畅的特征是导致肺结核的最主要因素。研究已经表明跟HIV相关的结核病是城市越来越严重的现象，尤其在贫民区里。

目标7 确保环境的可持续能力

将可持续发展原则纳入国家的政策和方案，并扭转环境资源的损失到2015年。将无法持续获得安全饮用水和基本卫生设施的人口比例减半到2020年。使至少1亿贫民区居民的生活明显改善

空气污染
Air Pollution ©ALISTAIR SCOTT. IMAGE FROM BIGSTOCKPHOTO.COM



城市的可持续发展

- 城市可持续发展的政策在很多城市和国家的计划中得到贯彻，有效改善了环境恶化和污染状况。城市中对噪声、可持续的土地和水资源的管理政策，使得城市及其周边腹地减少了沙土侵蚀，改善了空气质量和水质，保护了生物的多样化。一些发达国家的城市正在将单方面减少导致温室效应气体的产生以及其他的污染作为各自政府承诺的一部分，以响应《京都议定书》。
- 城市是产品和人口集中的地方，相比农村以及人口分散的地区，城市有明显的优势。例如，城市中人口的集中可以明显降低供水、排水系统和道路的单位成本。如果能够利用自然能源和交通，这种成本还会降低。

贫民区

- 贫民区为在城市中实现所有的“千年发展目标”提供了一个重要的切入点。贫民区居民的完全集中使得他们把对理想目标的干预确定在减少城市地区贫困、减少儿童死亡率和艾滋病、提高文化水平以及环境可持续发展上。

城市的可持续发展

- 城市化给生产和水、能源和土地方面的消费带来不可逆转的变化。发达国家和发展中国家正在经历着城市的迅速蔓延，这也直接影响了城市周边的地区。
- 空气污染集中在城市。在城市中，工业发展和机动车的集中使用，使得环境恶化，并影响了城市居民的健康。由空气不好和住房条件差引起的急性呼吸道疾病影响了城市中人类的发展和生产力，在亚洲这种影响尤其严重。据估计，在发展中国家由于环境污染引起的疾病治疗成本使GDP下降了2%。

贫民区

- 贫民区的发展速度已经超过了其改善的速度。这严重影响了千年发展目标7的实施——到2020年，大大改善1亿多贫民区居民的生活水平。从2000年开始，有2亿多的贫民区居民已经成为城市人口；按照目前的趋势，到2020年将有另外4亿多的人遭受贫民区的痛苦生活，全球的贫民区人口将达到14亿。
- 贫民区多坐落在危险或者有有毒的地方，这些地方很容易遭受自然灾害的侵袭，例如洪水；也容易产生严重的疾病，这些疾病不仅仅会影响贫民区也会影响整个城市。
- 尽管从世界范围来看，相比农村地区城市地区更容易获得的水和卫生设施，但是这些设施一旦缺乏，对城市造成的后果将更严重。很多贫民区居民不得不使用水源，比如在河水中洗澡或者洗衣服。一些城市里，落后的卫生设施使城市中露天排便的人大为增加。这更加污染了城市的水和土地资源，也是贫民区居民感染因水引起的疾病的一个因素。
- 使用固体燃料引起的室内空气污染在贫民区很常见，也是城市地区呼吸道疾病发生的主要原因，尤其在妇女和孩子之间。

目标8 制订促进发展的全球伙伴关系

满足最不发达国家和小岛屿发展中国家的特殊需要
进一步发展开放的、有章可循的、可预测的、非歧视性的贸易和金融体制
全面处理发展中国家的债务问题
与发展中国家合作，开发和实施为年轻人提供体面和具有生产性工作的策略
与制药公司合作，在发展中国家提供负担得起的基本药物
与私营部门合作，普及新技术、特别是信息和通信的利益



东京
Tokyo NATSUO JTO

为实现发展所建立的合作伙伴关系

- 在最近几十年内，国际社会已经越来越意识到城市化的问题及其带来的挑战和机遇。为了谋求更宜居的城市，随着地方以及国家层面政府间合作的展开，城市间的合作和分散政策也越来越多。一些国家政府第一次在减少国家贫困的政策和计划里谈到城市贫困，很多地方政府也意识到必须进行规划和管理以求得城市更好的发展，这提高了全球城市居民的生活水平。那些具有更多自治权的城市作为新的政府结构的一部分，在与中央政府、区域组织机构以及发展伙伴的合作中扮演着越来越重要的角色，这些合作旨在提高城市、国家以及区域的永续发展。
- 一些多国组织和区域发展银行意识到有必要将在城市地区的干预和投资作为其发展援助计划的一部分。比如说，在拉丁美洲，对城市发展的贷款在数量和规模上增加了。

为实现发展所建立的合作伙伴关系

- 人们对城市具有的潜力和面临的挑战愈发了解，但这并没有引起相应的国际发展援助的增加，用于减少城市贫困的国家财政资金也没有得到优化配置。很多发展援助只是集中在消除极度贫困和提高农村人口的生活水平上。很多政府在他们的发展计划里面并没有提到城市贫困。
- 尽管投资已经被投放到很多领域，比如健康医疗和基础设施的发展，但是这些并不是针对贫民区居民的。

第二部分：

世界贫民区状况

Part Two: The State of the World's Slums

贫民区是21世纪才出现的人类住区形式。为了解世界贫民区的状况，本部分报告详细分析了反映贫民区特点五个指标。这些指标被称作“居住困难”，分别是：缺乏耐久的住房、缺乏充足的居住空间、缺少改善水质的机会，缺少改善卫生设施的机会、缺乏有保障的房屋和土地的使用权。这五个指标是通过对全球、地区、国家和城市层面的分析所得的。本部分内容还包括了对抽样国家和地区居住困难程度的分析。

马尼拉
Manila TINA ELAINE RUSTE/UNEP/STILL PICTURES





2.1 既无砖瓦也无灰泥：城市中的不耐久住房

Neither Brick nor Mortar: Non-Durable Housing in Cities

“耐久性”是一个国家住房储备中最少被了解的特征之一，“房屋的预计寿命”也是一项被忽视的指标。¹

在世界的很多地方，对住房的耐久性都没有进行系统性评估，而且就算有，它们也提供不出可以与其他领域相对比的数据。据估计，在世界上所有的城市住宅单元中，有18%（约1.25亿个单元）是非永久性结构，有25%（1.75亿个单元）不符合城市建筑规范或规则。²不过，这些数据也有可能被大幅度低估了，因为全球关于住房耐久性的数据主要是基于建筑个体结构的持久性而形成的，而不是基于建筑所在的区位，或是否符合建筑行业标准。虽然主流的报告机制不是为了获取有风险的房屋住址，但是收集这类信息却非常紧迫，因为据估计，在发展中国家的城市中，每10所非永久性住房中就有3~4所位于容易遭受洪水、山崩和其他自然灾害的危险地带。³其他不安全区位包括居住在垃圾处理场或重度污染区。当自然灾害来袭时，处于危险区位的脆弱住房尤其处于危险之中，因为它们最无法承受由洪水、地震或飓风等造成的破坏。但是，城市里生活在极度贫困中的人们往往没有其他选择，只能生活在污染最严重、最危险的地区里那些摇摇欲坠的建筑中。

发展中国家和地区的商品住区尤其不能满足当地建筑规范和城市发展准则。漠视建筑规范的行为明显地影响了住房的耐久性和安全性。近年来，因地震造成的住宅建筑的破坏——如1999年的土耳其、2001年的印度、2003年的伊朗——证实了实行建筑规范和规则的重要性，因为这些倒塌的建筑不符合地震多发带地区必需的建筑规范和技术要求。建筑规范的执行不力被认为是2006年1月肯尼亚内罗毕一幢在建多层建筑倒塌的主要原因，这起事故造成了14人死亡、多人受伤。⁴当自然灾害来临时，城市贫民遭受的损失最大，部分缘于他们的住房建造标准低于高收入居民的住房。

在发达国家和地区，几乎所有的住宅都符合建筑规范和规则。例如，据加拿大政府的报告称，该国只有一小部分住房储量——5%到10%——不符合建筑规范，其中包括一些老旧建筑，它们不能通过改造或结构加固来达到其他住宅的标准。⁵在一些欧洲城市，有少量未经认可的住宅单元在没

有获得建造许可、违反区划规则的情况下被建造出来。这

据估计，在发展中国家的城市中，每10所非永久性住房中就有3~4所位于易受洪水、山崩和其他自然灾害的危险地带。

样的房子在技术层面是违法的，但是在大多数情况下，它们遵守当前的建造标准。但是，也有少量的住房不遵守建造规范，被称为不良的住房。在那不勒斯，这样的房子被称为“basso”⁶，在巴塞罗那，“非法膳宿公寓”是亟待解决的问题；在巴黎，许多低收入家庭住在非法建造的木板房和其他形式的多人租住公寓房里。⁶

在欧洲、北美和其他发达地区，住房耐久性需要经过相当大量的分析，尤其涉及建筑材料、房屋维护、建造方法和施工系统，诸如住房的可负担性、可获得性、财务成本和房屋质量等问题得到了较好的研究。研究还包括提高住房耐久性的措施，这不仅仅是出于经济原因的考虑，也是为了减灾和降低风险。⁷

发达国家大部分住房的情况相当好。例如，2001年，加拿大每12所住房中仅有1所（8.2%）需要大的维修，将近2/3的住房仅需要进行定期维护。⁸1999年，在美国，仅约2%的住房有严重的管道、供暖、电力、公用区域或维护问题。⁹其他发达国家的比例也与此相似，它们的住房存量几乎全部由永久性住房构成，哪怕在城市中收入最低的地区也都是永久性住房。有些欧洲城市存在个别例外，比如吉普赛营地就是用临时或“非永久性”材料建造的。

发达国家的房屋储备资料呈现出一种很有趣的现象，资料显示，那些状况最糟糕、最需要大修的房屋通常是由少数民族或者移民居住的。¹⁰这样的房屋大多数都坐落在低收入群体聚居区，过分拥挤而且损毁严重，它们是20世纪70年代或者更早时候作为政府房屋发展工程的一部分而建造的，处在城市中心的老城区或一环区域。它们中许多是不合标准的，污染严重、而且缺少阳光、新鲜空气和户外空间。另外一些状况不佳的房屋则是因为当初就没有好好的建造，而且没有进行很好的维护，甚至被遗弃，通常处在不适宜进入或

^① 意为“路边低矮的房屋”。——译者注



布宜诺斯艾利斯
Buenos Aires MARK EDWARDS/STILL PICTURES

可负担性、可达性与耐久性房屋

Affordability, Accessibility and Durable Houses

耐久性——住宅的寿命——与住房的可获得性和可负担性直接联系在一起。

在发展中国家的正式住房市场，建造商只有使用被市场接受的建筑材料才能取得商业银行或贸易银行的贷款，因为这种材料被认为是具有耐久性的（比如砖、石头、水泥等）。使用耐久材料降低了贷款期内银行的风险。这项住房政策包含使用当地的建筑材料，比如木头、竹子或从本土材料中衍生出来的创新材料。这种材料不贵，但容易快速损坏和贬值。因此，

金融机构坚持按照标准和建筑规范发放贷款，某种程度上限制了工薪阶级得到耐久性住房的机会。

在非正式住房领域，贫民区居民认识到耐久性和可负担性之间的权衡关系。他们懂得耐久性房屋拥有明显的经济优势，而且比住在临时材料搭建的房子里更安全、更健康。但是，建造一所耐久性房屋需要很高的前期投资，尽管从长远来看它的花销更少一些。使用更坚固和更耐久的材料能够降低维护和更换材料的费用，但

是建造耐久性房屋仍然超出了贫民区居民的支付能力。急需住房的贫困家庭更可能搭建临时住房而不是等他们攒足了钱再建造耐久性住房。这一选择使这些房屋更加不堪一击，因为这些临时住房可能结构上就不坚固或者建在危险地区。

既买不起土地又建不起耐久性房屋，城市的穷苦居民极易受到风险和伤害的影响。通过改进城市规划、开发既能买得起、又容易被自建房屋者使用的耐久性建筑材料，可以缓解这些风险。



伦敦
London MJS

者不健康的地方，比如沿着车道或者在工业废弃区。从统计数据上看，尽管这种房屋的数量并不多，它们却有代表性地反映了发达国家和地区的少数贫穷阶级被排挤与窘困衰退的境地，所遭遇的被排挤的形式以及物质和社会功能衰退的形式。政府机构还发现，出租房屋的使用问题比自住房屋多出一倍。¹¹

在全球的住房与建筑市场上，耐久性、可负担性和可获得性之间存在着密切的关系。这些联系常常被忽视，因此也没有进行合适的政策分析。

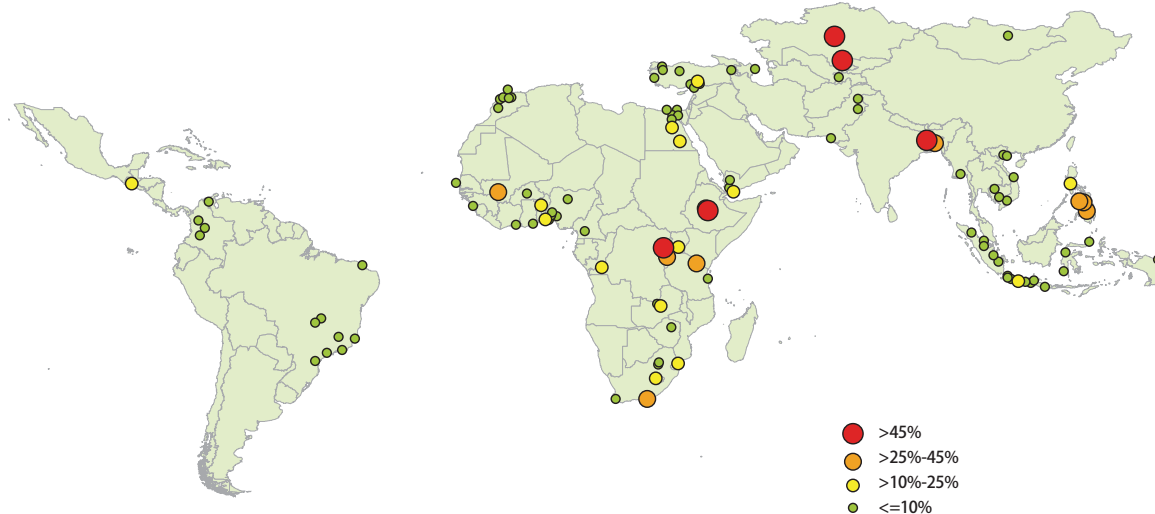
■ 联合国人居署关于发展中国家房屋耐久性的数据分析 UN-HABITAT data and analysis of housing durability in developing countries

为了从1990年到2001年的全球数据中估算贫民区的分布情况，联合国人居署在其对贫民区居民五大认定指标之中纳入了对房屋耐久性的测量。原则上讲，这一估测会考虑房屋的屋顶、墙体和地板材料的使用状况。对于发达国家，这三方面的数据是很容易获得的，而对于发展中国家和地区来说，估测只能由地板材料本身的品质中获得。由于信息是在不同国家内收集的，这里屋顶和墙体的耐久性指标并不具备可比性。

这项研究显示，按照“地板标准”，2003年全世界94%的城市房屋都是耐久的，这意味着，民用住宅中的大部分地板都是用耐久性材料建造的，而并非是土制的。但是仅使用这一标准会掩盖其他关键住宅结构材料存在的潜在问题。比如，如果对房屋耐久性的估测包括屋顶和墙体材料的质量，许多国家的耐久性房屋比率都会降低。（如图示）在玻利

地图6 2003年主要的地面用材没有使用耐久性材料的家庭比例

MAP 6 PROPORTION OF HOUSEHOLDS WITHOUT FINISHED MAIN FLOOR MATERIAL, 2003



资料来源：联合国人居署《全球城市观测2005》、城市指标项目第三阶段。
Source: UN-HABITAT 2005, Global Urban Observatory, Urban Indicators Programme, Phase III.

维亚，只考察地板材料时，83.8%的城市居民都居住在耐久性房屋中，而一旦算上墙体和屋顶的材料，这一数字则下降到27.7%。在尼加拉瓜，当同时考虑地板和屋顶材料时，只有9%的城市居民居住在耐久性房屋中。

一项统计分析在一些国家展开，在这些国家城市民居的3大物理特性——屋顶、墙体与地板的使用信息都是可获得的，分析结果提供了更加真实的房屋耐久性写照，有两个例子似乎可以说明这一点。2002年，同时考虑三大指标时，印度尼西亚全国的城市耐久性房屋比例是69.8%，而只利用地板指标考察时，则有83.7%的房屋是耐久的。¹²2001年在贝宁的调查显示，只考虑地板指标的情况下，有80%的房屋是耐久的，而三大指标一起考虑时，这一数字就降至60%。¹⁵在结合这3大数据指标的情况下，联合国人居署与各国政府的房屋质量数据信息是一致的。比如，印度报道称1991年全国73%的城市居民享有耐久性房屋，¹³而斯里兰卡也声称20世纪90年代初本国70%的房屋由砖墙、砖瓦和水泥地面组成的耐久性结构构成。¹⁴

这一数据代表了某个国家和城市的非耐久性房屋的总体状况，对显示城市、国家和地区层面上的贫困和可持续发展状况有所帮助。因此，在那些存在社会分异的城市中，需要进行进一步的研究以监控其社会不平等的状况。¹⁶比如，在埃塞俄比亚的亚的斯亚贝巴开展的联合国人居署的城市不平等研究，强调了贫民区居民和其他城市群体拥有适宜住房的不平等状态。超出半数的贫民区居民使用天然且不持久的材

料建造地板，而58.4%的非贫民区居民使用耐久的、经过打磨的水泥地板。不仅如此，贫民区的大部分居民（74.6%）

表2.1.1 2001年13个样本国家城市地区基于地面、屋顶和墙面材料的房屋耐久性

TABLE 2.1.1 HOUSING DURABILITY, BASED ON FLOOR, ROOF AND WALL MATERIALS, IN THE URBAN AREAS OF 13 SELECTED COUNTRIES, 2001

国家	三种建筑材料性的房屋比例			三种建筑材料总计
	地面	墙壁	屋顶	
贝宁	80.2	61.6	88.3	60.1
中非共和国	26.2	9.1	52.5	7.7
乍得	15.3	5.3	52.9	4.7
多哥	94.4	72.6	88.7	66.2
乌干达	68.6	58.5	91.8	53.7
玻利维亚	83.8	52.0	41.5	27.7
巴西	89.2	95.2	98.9	86.1
多米尼加共和国	95.7	92.5	98.6	88.6
危地马拉	77.4	66.3	96.7	60.8
尼加拉瓜	65.3	61.2	21.9	9.0
秘鲁	66.5	58.4	84.8	47.7
孟加拉国	53.2	64.3	27.3	26.4
印度尼西亚	83.7	72.6	93.9	69.8
	69.2	59.2	72.1	46.8

资料来源：联合国人居署《全球城市观测2005》。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2005.

使用传统（不耐久）材料建造他们的墙壁，相比较而言，只有58.7%的非贫民区居民这么做。联合国人居署的研究表明，贫民区并不总是在地理上相连的，但在大部分城市中，贫民区家庭在一定程度上进行集聚，这反映了城市某些区域的居住条件更加令人担忧。因此，应当强调的是，充分了解空间的不平等，是制定政策应对住房质量与居住困难问题的根本。¹⁷

■ 房屋耐久性的全球和区域概况

A global and regional overview of housing durability

联合国人居署的调查显示，2003年，发展中地区的1.33亿城市人口住在缺少完整地板的房屋中。在发展中国家和地区中，亚洲拥有最大比重的非耐久性房屋居民。这些居民中有50%住在南亚，东南亚紧随其后，拥有11%的非耐久性房屋居民。北非和撒哈拉以南的非洲地区存在鲜明的对比，北非只有1%的世界发展中地区非耐久性房屋居民，而撒哈拉以南的非洲地区非耐久性房屋居民有20%。

非洲的住房耐久性

Housing durability in Africa

撒哈拉以南的非洲有超过10%的城市人口住在非耐久性房屋中。而埃及的中级城市阿斯约特（Assyut）、阿斯旺和贝尼苏韦夫（Beni Suef）则在增加房屋耐久性方面取得了重

大进步。这些城市在其他居住指标上也有明显改进，贫民区居民数量全面下降。由于国家在住房方面增加了投资，贝宁的首都波多诺伏，这个政治中心以及一年一度国际节日的举办国，在房屋耐久性和其他指标方面也取得了明显的进步。卢旺达的首都基加利，在房屋耐久性和所有贫民区指标方面都取得了重大的进步。尽管1994年的冲突对整个国家造成了巨大的创伤，但是卢旺达的经济稳步恢复，在教育与健康问题上也取得了部分改观。坦桑尼亚的达累斯萨拉姆，在房屋耐久性上取得了进步，但在其他居住指标方面却没有得到同样的改观。

城市的总体状况隐藏了城市内部的不均衡。比如，在安哥拉的罗安达，以及坦桑尼亚的阿鲁沙等城市中，住在耐久性房屋中的人口大约有50%。¹⁸这些国家的房屋短缺很可能加剧，因为他们的贫民区以平均5.4%的增长率在增长，比增长率已经达到4.5%的其他欠发达地区还要高。南非的伊丽莎白港相比该国其他城市群，其耐久房屋短缺状况非常严重。仅有58%的居民住在耐久房屋中，这一比率在该国是最低的。

在北非，因为在2003年已经有超过99%的城市总人口住在耐久房屋中，所以房屋耐久性的问题不那么需要担忧。

表2.1.2 2003年各地区城市人口拥有的建成地面面积

TABLE 2.1.2 FINISHED FLOOR COVERAGE AMONG URBAN POPULATION BY REGION, 2003

	2003年可获得完工的地板材料情况(%)	2003年城市人口(千人)	缺少完工的主要地板材料的城市人口(千人)	发展中地区缺乏完工的主要地板材料的城市人口分布(%)
北非	98.3	77910	1363	1.0
撒哈拉以南的非洲	89.1	251166	27416	20.6
拉丁美洲和加勒比地区	98.2	417229	7630	5.7
东亚	98.4	564871	9271	7.0
南亚	84.8	448738	68415	51.4
东南亚	93.6	228636	14650	11.0
西亚	96.4	124370	4480	3.4
总计			133226	

资料来源：联合国人居署（2005）城市指标项目第三阶段和联合国《世界城镇化前景》2003年修订版。

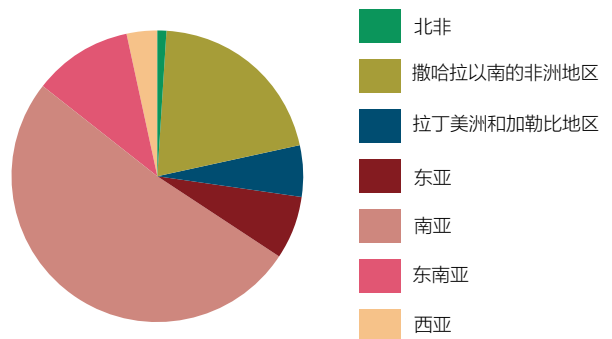
Source: UN-HABITAT (2005), Urban Indicator Programme Phase III and United Nations, World Urbanization Prospects; The 2003 revision.

注：可获得的完工的地板材料数据根据“人口和健康调查”（DHS）的数据计算。

Note: Access to finished main floor materials was computed from Demographic and Health Surveys (DHS) data.

图表2.1.1 2003年发展中地区缺少建成地面材料的城市人口分布

FIGURE 2.1.1 DISTRIBUTION OF THE URBAN POPULATION LACKING FINISHED FLOOR MATERIALS IN DEVELOPING REGIONS, 2003



耐久性的定义

Defining durability

目前，还不太可能收集和分析住房耐久性的全球性数据，因为研究人员和政府尚不能就它的定义、特定指标、分类和调查方法达成一致。已经采集到的非常微小的一部分数据还有许多方法论缺陷。比如，在发达国家，木头被认为是耐久的，而在发展中国家，这种观点不被认同。其他建筑材料像黏土或棕榈树被划分为初级材料，而在某些情况下，它们则被归为耐久性材料。从其他更加现代的建筑材料角度来看，某种材料不是耐久性的，而一旦与技巧性建造和按时维修相结合，就可以成为耐久性材料。不仅如此，在测量建筑结构的耐久性时出现了一个问题，即不同城市的耐久性其表达的含义不同。比如，在内罗毕，非耐久性房屋可能是由洋铁、纸板或塑料板的拼接物建造的；而在孟买，临时的非耐久性房屋则可能是由稻草、竹子或黏土搭建的。在莫斯科、东京和其他发达城市，非耐久单元房常常等同于由陈旧材料建造的毁损房屋，或不符合建造规范的公寓。

耐久性房屋通常被定义为一座建造在非危险地带、有耐久的结构、拥有足够大的面积来保护居民不受诸如雨、热、冷、潮湿等恶劣天气的影响的房屋。

但是，住房的耐久性被不同国家用不同的标准来定义。在荷兰，住房部关注那些不符合当地建筑规范、但仍然可以居住的住房数量。但是在美国，住房状况的信息包括是否需要结构维修和保养，这通过普查中的自我报告就可以获得。同样，加拿大政府让居民评估房屋状况，并作为每五年进行一次的普查的一部分。加拿大人要在评估中说明他们的住房是需要大修还是小型维护，大修被定义为需要修理损毁的管道、电线以及墙体、地板或天花板的结构性修理。在日本，耐久性房屋被政府定义为那些没有损坏的房屋。按照



摩洛哥菲斯的老城
Old Town in Fez, Morocco. NATSUC ITO

这些定义，房屋的耐久性可以用三个主要标准来概述：结构耐久性、没有坐落在危险的地点和遵守当地的建筑规范。

在发展中国家，房屋所在地的自然状况和对建筑规范的遵守程度很少在房屋的耐久性评估中被引用。若发展中国家更加综合地考虑耐久性的定义，则其测量包含两大变量：“结构耐久性”，有时也包含房屋的修缮情况；“选址的危险性”这一变量通常包含对建筑规范的遵守状况。然而，这些变量没有描述该地区状况的信息，比如道路状况、小路、垂直通道和邻里社区质量，包括住宅种类（是独立的还是多层建筑等类似信息）。

城市中的贫民所遭遇的住房条件是很复杂的，而且复杂的程度还很难通过统计数据来界定和掌握。当今的移民可能使用临时性材料、有时甚至是废料来建造房屋，随着时间的推移再逐渐改进。在改造的某个阶段，房顶可能是用耐久性材料建的，比如镀锌的铁皮或陶瓦片，而房屋的其他部分则使用临时性材料搭建。这种情况使得分类进一步复杂化了，因为这些房屋在不同的定义和测量标准下，可以被认为是耐久的、半耐久或者临时性的。世界

各地的人口普查大多数包含房屋质量的相关数据，而房屋质量则是根据墙体、屋顶和地板的建筑材料得出结论的。比如印度政府把房顶和墙体都使用耐久性材料（烧砖、石头、水泥、瓦片等）的房屋划分为耐久性房屋，而把两部分（房顶和墙体）都是使用经常更换的非耐久性材料（像草、竹子、树叶、黏土等临时材料）的房屋划分为非耐久性房屋，而混合使用耐久性材料和临时性材料的房屋则被划分成半耐久性房屋（2001年印度人口普查）。不仅如此，房屋的居住者通常没有该房屋的合法所有权，这也使得他们忽视房屋建造许可的要求。建造在未经授权的定居点的房屋，即使是耐久性的，也可能被划分为临时性房屋，除非政府认可了其租用权的保障。因为这些房屋是非法建造的，所以很难预计每年建造的数量以及结构与材料的耐久度。

在发达国家，“遵守建筑规范”是处于危险区位的住房最经常使用的一个独立指标。荷兰整个国家都在零海拔以下，居住在阿姆斯特丹和海牙的所有居民都被界定为住在灾难易发地区，但是由于这些建筑遵守当地的建筑规范，它们仍然是耐久性住房。

资料来源：联合国人居署2003b；印度2002规划委员会；加拿大房贷和住房市政委员会2005。

Sources: UN-HABITAT 2003b; Planning Commission of India 2002; Canada Mortgage and Housing Corporation 2005.



亚洲的住房耐久性

Housing durability in Asia

亚洲地区远不是个和谐的地方。在发展中国家和地区缺少耐久性住房的人中，超过半数居住在南亚的社区之中。那里贫民区最为密集，婴儿死亡率最高同时也最贫穷。¹⁹孟加拉国、尼泊尔和巴基斯坦大约1/3的城市居民缺少耐久性住房。印度1/10的城市人口，大约2800万人住在非耐久建筑中。在阿富汗，尽管情况有了好转，住房方面的挑战依然严峻。该国大部分人在被战争摧毁的城市中过着极度贫困的生活，而大多数城市的住房和基础设施也需要重建。²⁰

尽管印度尼西亚的一些二级城市[比通 (Bitung) 和查亚普拉 (Jaya Pura)]在住房耐久性方面正在经历重要的改进，但整个亚洲的进步还是不像其他发展中地区那么明显。2003年，1/5的亚洲贫民区人口缺少耐久性住房，不过这一比例可能会更高，因为现在它还没有考虑诸如墙体和屋顶等建造指标。

拉丁美洲和加勒比地区的耐久性房屋

Housing durability in Latin America and the Caribbean

在拉丁美洲和加勒比地区，城市中的非耐久性住房的数量相对较少。在这一地区，“耐久性”并不是评价贫民区的决定性因素，因为2003年超过99%的城市人口住在耐久性房屋中。“过度拥挤”是该地区定义贫民区家庭的更为重要的决定因素。但是，危地马拉、尼加拉瓜和秘鲁则存在非常缺乏耐久性住房。

在加勒比地区，除海地之外，其他城市都无法提供有关耐久性的数据。海地因为最糟糕的社会和健康指标在该地区臭名昭著。令人称奇的是，缺少耐久性房屋不是最显著的居住困难问题，因为只有10%的城市居民住在非耐久性房屋中。在海地，贫民区居民更多的是缺少干净的水源和卫生设施——不足一半的城市人口才能得到这些资源，这种境况影响着35%的城市人口。

■ 扩展“耐久性”概念

Expanding the definition of “durability”

如果耐久性指标没有扩展到将房顶、地板和墙壁的材料纳入的话，那么对于非洲、亚洲和拉丁美洲和加勒比地区来讲，非耐久性房屋的比例无疑是被低估了。测量耐久性不足的方法需要进一步改进以包含更多的信息，包括建筑规范的遵守情况、选址的危险性和单个住宅的状况。在巴西，根据2001年由慕尼黑/IBGE提供的信息，所有超过50万居民的大城市都有一定数量的贫民区，而大部分的贫民区都有非耐久性房屋。87%的大城市存在未经许可的区域，这些区域被称为“非法城区” (Loteamentos Clandestinos)；65%的大城市存在不同形式的住房问题，其中包括非耐久性的住房结构。²¹

对房屋耐久性的研究应当被扩展，并考虑其他居住困难的因素，因为非耐久性房屋经常与缺少基础设施有关，比如



哈瓦那
Havana, ALEX BRAMWELL, IMAGE FROM BIGSTOCKPHOTO.COM

缺水或者缺少卫生设施。比如，2000年印度尼西亚的非耐久性房屋中，仅有28%有厕所，38%有干净水源，而在耐久性房屋中，这一比率则升至64%和75%。²²非耐久性房屋不仅无法满足家庭对房屋面积的要求，而且通常坐落在缺少基础设施的城市地区，特别是远离道路和桥梁的地方。当紧急情况发生时，这些地区的居民会被困在那里无法逃跑或求救。即使救助赶到，由于没有道路以及地区建筑的高密度，救火车或救护车也无法及时进入以救助受伤者。房屋本身的可达性被认为是耐久性房屋指标的核心，而数据收集系统却无法得到这一重要信息，包括房屋周围环境的数据。

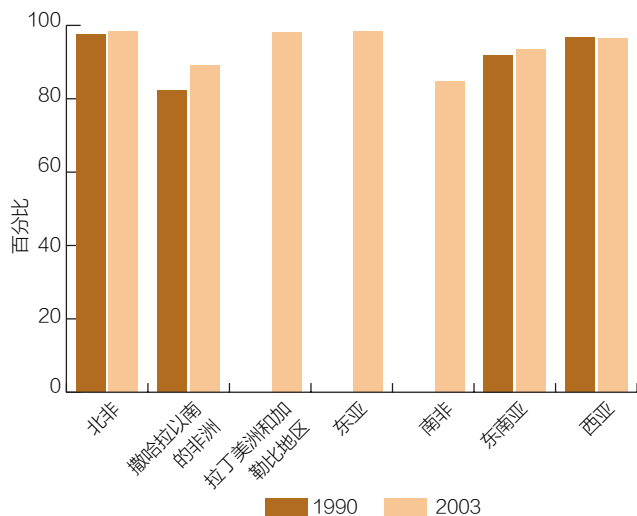
作为联合国专家组在2010年世界人口和住房情况普查计划的一部分，联合国人居署建议改进普查的问题，使其包含三大关键房屋耐久性指标：

1. 房屋选址的危险程度²³
2. 建筑规范²⁴
3. 危险的分布情况²⁵

下一轮普查将包括可以获得这些数据的相关问题，并进一步理清房屋耐久性定义的范围。

图表2.1.2 1990~2003年间各地区拥有速成地面主要材料的城市家庭比例

FIGURE 2.1.2 PROPORTION OF URBAN HOUSEHOLDS WITH FINISHED MAIN FLOOR MATERIALS, BY REGION, 1990 AND 2003



资料来源：联合国人居署的城市第三阶段指标项目。

Source: UN-HABITAT Urban Indicators Programme Phase III.

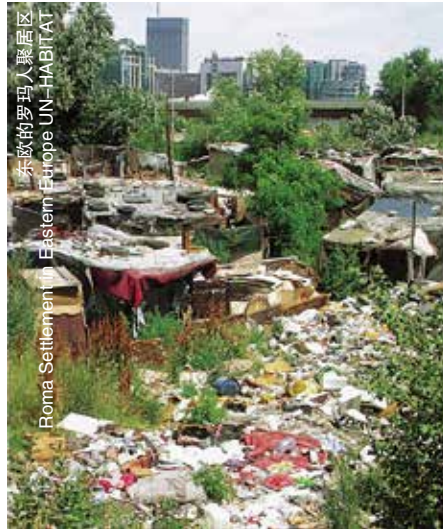
注释：部分地区1990年的数据缺失。

Note: Data for 1990 not available for some regions.

欧洲被遗忘的罗玛人社区

Europe's Forgotten Roma Community

罗玛或罗玛尼(人的意思)也被称为吉普赛人、茨冈尼人(Tsigani)、茨冈人(Tzigane)、辛加诺人(Cigano)、兹格纳人(Ziguner) - 罗玛人认为这是对他们的轻蔑。大部分罗玛人以部落或群体作为身份认定的方法,其中包括:卡德拉什(Kalderash)、玛沙伐亚(Machavaya)、罗瓦拉(Lovari)、查拉里(Churari)、罗玛尼卡尔(Romanichal)、吉塔诺斯(Gitanoes)、卡洛(Kalo)、辛提(Sinti)、瑞达里(Rudari)、曼诺什(Manush)、波亚什(Boyash)、昂加里扎(Ungaritzta)、卢利(Luri)、巴莎德(Bashalde)、罗蒙格鲁(Romungro)和可颂拉夏(Xoraxai)。



1999年,联合国经济社会委员会的报告称,大部分欧洲的罗玛人居住在最肮脏、被遗弃的房屋中,要么卫生设施极差,要么干脆没有卫生设施。从1999年开始,这一状况并没有改观多少。根据大多数的报道,这一状况实际上是在恶化的。联合国、世界银行、欧洲议会以及其他组织的调查显示,欧洲的罗玛人聚居区生活水平非常低:人们的寿命比其他大部分人短20年,失业率几近100%,有很高的辍学率和频发的暴力事件。尽管这些指标这么糟糕,这种聚居区不仅被允许存在,而且有更多新的在被建造出来。事实上,在拉贝河畔乌斯季市(Usti nad lebem)的切赫(Czech)周围,当局建了一堵墙来隔离其与外界的联系,这件事,最近在一篇报道中被提及为“少数民族聚居区内令人吃惊的生动个案”。

欧洲东部和中部的罗玛人聚居区正在增加,因为部分罗玛人被迫住在那里。他们大部分人受社区经济崩溃的影响,由于无法承担市场价格的租金而被驱逐出来,他们通常没有其他选择,只能在没人愿意去的地方搭建临时房屋居住:在被污染的工业厂房或者远离市区的垃圾场,这些地方没有干净的饮用水、电或

者回收废物的公共设施。

在西欧,希腊、葡萄牙和西班牙都有像贫民区一样的罗玛人社区。在意大利和法国,由于政府不愿意为这些难民提供适宜的住房,从东欧和亚洲来此寻求避难的罗玛人就居住在帐篷中。直到2004年两个罗马尼亚来的罗玛姑娘被烧死在居住的茅屋中,这种帐篷生活的悲惨状况才被曝光。

布鲁塞尔欧洲罗玛人信息办公室有大量资料显示,在欧洲的罗玛人被主流社会排挤,这是违反欧洲法律和国际人权法的。2002年9月,欧洲委员会人权特派员阿尔瓦罗·吉尔罗伯斯(Alvaro Gil-Robles)公开表示希腊的罗玛人生活在“远离人类尊严所要求的生存条件”中。2003年,世界银行的报告表明,在西班牙的大城市中,95%的临时搭建房屋是由罗玛人居住的。大约80%的此类房屋不足50平方米却挤着不止4个人。这些地区缺少卫生设施和流动水源,严重威胁着居民的健康。

罗马尼亚有接近200万罗玛人,是欧洲罗玛人(尽管罗玛人的名字起源不是来源于罗马尼亚)数量最多的国家,而从19世纪中期开始,该国家对罗玛人的迫害延续至今。“二战”期间,纳粹在大屠杀中也杀害了50~150万罗玛人。

按照布鲁塞尔欧洲罗玛人信息办公室的瓦莱里亚·尼古拉(Valeriu Nicolae)的说法,自从在1984年欧洲议会的报告中发现欧洲罗玛人面临着社会和法律歧视开始,至今已经有20年时间了,而欧洲800~1200万罗玛人仍然被认为是三等公民,而且也没有采取具体行动来改善他们的生活环境。如果这种情况持续下去,这个失落的“千年发展目标”很可能无法实现。

资料:尼古拉 2005。
Source: Nicolae 2005.

本章注释

- 1 US Department of Housing and Urban Development 2005.
- 2 UN-HABITAT 2001.
- 3 Interviews by Eduardo López Moreno with National Directors of Housing of various countries as part of the regional workshops on "Training on Data and Indicators for Monitoring Progress towards the Millennium Development Goals." The countries included, among others, Venezuela, Ethiopia, Indonesia, Angola, and Mexico.
- 4 Ayieko 2006.
- 5 In British Columbia, Canada, it is estimated that 20 to 25 per cent of all urban rental housing is in this form, which is 8 to 10 per cent of the total housing stock. Canadian Mortgage and Housing Corporation 2005.
- 6 Scaramella 2003.
- 7 National Institute of Standards and Technology 1999.
- 8 Canada Mortgage and Housing Corporation 2005.
- 9 US Census Bureau 2000. Data from the 1999 American Housing Survey. In 2003, the American Housing Survey further found that 11 per cent of the total housing stock was considered as having minor technical deficiencies.
- 10 In Canada, of the housing stock that needed major repairs, 39.2 per cent were houses on First Nations reserves. In the United States, the share of households living in houses with severe problems was more than two times higher for blacks and Hispanic populations than white non-Hispanic populations (3.4 and 3.8 compared to 1.5). US Census Bureau 2000.
- 11 In the United States, this ratio is 15.7 per cent of renter houses with selected deficiencies versus 7.5 per cent of owner-occupied houses. (US Department of Housing and Urban Development 2005.) In Canada, the ratio is only 9.3 per cent versus 7.4 per cent. (Canada Mortgage and Housing Corporation 2005).
- 12 However, the Housing Statistics of Indonesia published that in 2000 only 14 per cent of the national urban housing stock was considered non-permanent. Data on floor, roof and walls requires further refinement. Refer to Housing Statistics Indonesia 2000.
- 13 Planning Commission of India 2002.
- 14 Observers and researchers doubt that the situation has evolved positively in recent years due to economic uncertainty and additional expenditures on security matters. US Library of Congress 1998.
- 15 For countries with information on the three components, regression equations using Demographic and Health Survey data show that the percentage of durable housing is strongly correlated with the percentage of houses with durable flooring material in Africa, Asia and Latin America and the Caribbean. For the three regions the regression equations are statistically similar; that is, one regression equation from these three data sets is sufficient to estimate the durable housing from the nature of the floor whatever the region.
- 16 UN-HABITAT 2004a.
- 17 Martínez-Martín 2005.
- 18 UN-HABITAT 2005c.
- 19 In countries such as Bangladesh, the prevalence of non-durable housing is around 50 per cent. UN-HABITAT 2005c.
- 20 Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) 2003.
- 21 Presidency of the Republic of Brazil 2004.
- 22 Housing Statistics Indonesia 2000.
- 23 The census will gather additional information on dwellings that are considered hazardous, namely: housing located in areas subject to disaster more than once every hundred years (disasters include flooding, earthquakes, volcano, storm surge, landslide, or avalanche); housing not adequately protected against cyclones or bushfires which occur at this frequency; housing settled on garbage mountains or dumps; housing around high industrial-pollution areas; and housing around other high-risk zones, including railroads, airports and energy transmission lines.
- 24 This will include anti-cyclonic and anti-seismic building standards, which should be based on hazard and vulnerability assessment.
- 25 Hazard mapping is a simple and effective way of ensuring that hazards are recorded and updated on a regular basis. The maps shall cover the entire city and its boundaries, be available to the public and as recent as possible (less than five years old).

2.2 没有足够的空间：城市家庭过度拥挤的状况

Not Enough Room: Overcrowding in Urban Households

“这个房间就是我的卧室、我的厨房和我的客厅。”

——贾里德·奥德，内罗毕基贝拉的一位贫民区居民¹

对于经济紧张的单身人士来说，有一个房间既用于吃饭、睡觉又用于会客也还可以，但很难想象一个四口或五口、甚至更多人口的家庭挤在一个狭小的房间里会是怎样的情况。世界上许多低收入的家庭在城市里只能租得起一间既肮脏又拥挤的房子或公寓。家庭成员必须以隐私和健康为代价，适应狭小的空间以满足他们的日常生活。

最近，关于住房条件与病发率、儿童死亡率的联系的研究使人们越来越认识到，良好的住房条件是确保人口健康和品质的必需条件。大量人口涌入狭小及通风不良的地方，疾病传播和交叉感染的风险不断增加。1995年，联合国人居署组织进行的一个关于低收入群体拥挤状况的调查也表明，因为不良的通风、缺少洁净的空气和长期裸露在外面的垃圾，使得传染病在过度拥挤的低收入人群中盛行。²因为住房的不足，过分拥挤普遍增加了负面的社会行为，比如家庭暴力、虐待儿童，对教育和儿童发展产生了负面的结果。因为没有地方做家庭作业和睡眠习惯不良，拥挤直接影响着孩子的教育；由于拥挤引发的疾病而缺课，间接地影响儿童的教育。³调查表明，拥挤增加了财产损坏的可能性，并可能违反租赁合同，因而导致一些租户被驱逐。

在发展中国家和地区的城市里，低收入群体的拥挤产生了其他一系列必要的社会和物质因素的缺失。问题不仅是父母与他们的成年子女睡在一起，也不仅是很多人挤在同一间房间里，而在于哪怕作为一个生活在内罗毕贫民区里的居民，过分拥挤使他丧失了尊严。居住在拥挤的地区加剧了人与人之间的接触和糟糕的视觉、声音和气味方面的体验。从社会角度来说，高密集度的居住人口增加了社会服务方面的压力，比如医疗、教育、自然环境和其他资源等。

多种因素造成的住房不是导致过度拥挤的产生。不充足的住房储备量和高昂的住房价格是导致拥挤的两个主要原因，除此之外，还有不利于低收入群体的市场和政策：如不利于贫民的住房供给市场、政府和私人对经济适用的公寓投

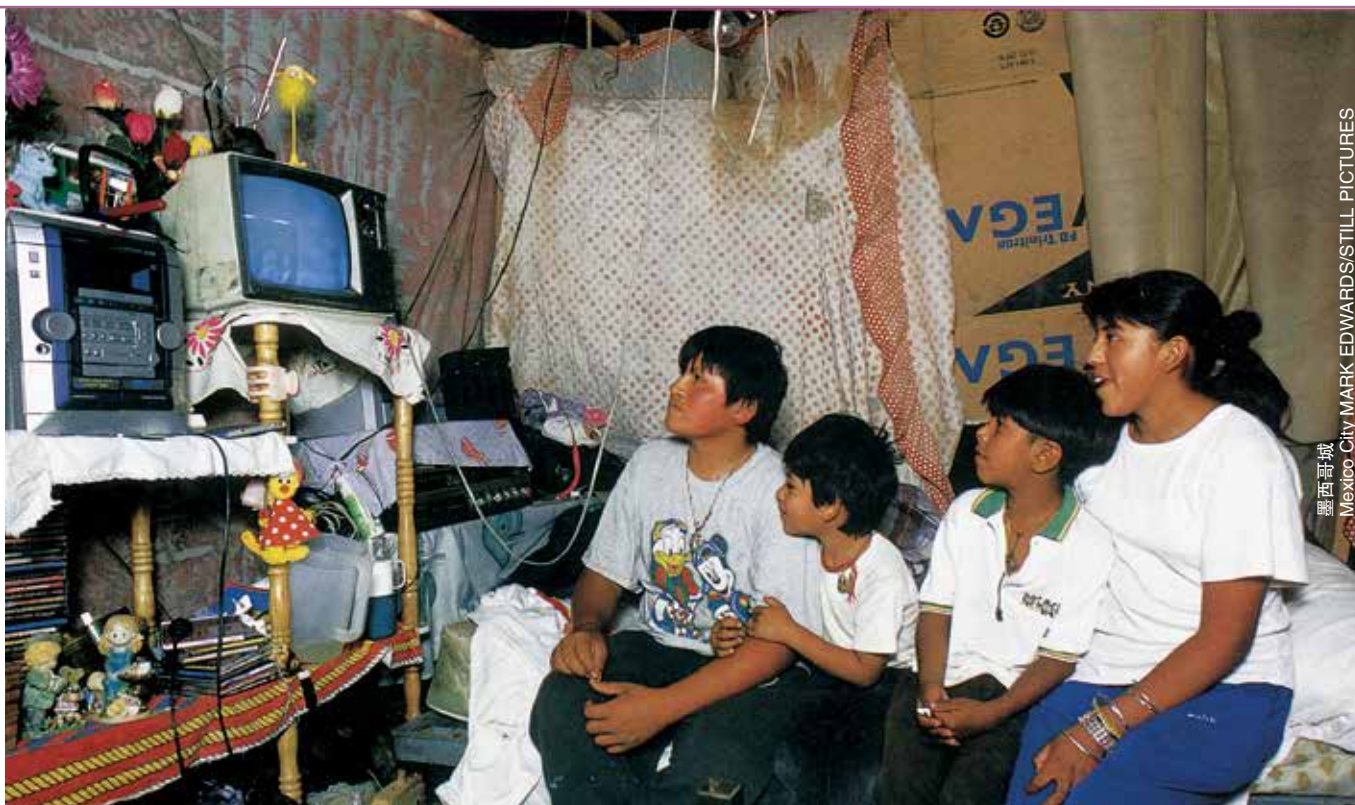
资不足、可用房屋的设计不合理，等等。系统地看，失业、具有正常工资水平的工作岗位不足、种族与贫困人口的高度集中也是重要的因素。

■ 过度拥挤的全球趋势

Global trends in overcrowding

学者认为“过度拥挤”是无家可归的一种隐性形式。没有足够居住空间的人不得不经常寄宿在朋友或亲戚那里。这对主人——无论是租户或是业主，都增加了压力，使得访客和亲戚的住处更加拥挤狭小。结果是，许多人的居住和生活，已经超越了当地对“居住”定义的标准。在智利，目前的寄居者（与其他家庭一起生活的人）占该国城市人口的1/4以上，⁴智利人宁可选择合租而不是建新贫民区来应对全国性的住房不足问题。在澳大利亚，有大约58%的无家可归者寄居在朋友或亲戚处，约半年或是更长时间，比被定义为“长期”无家可归的人稍好一点。⁵在海地，像其他发展中国家一样，许多人或是许多家庭轮流使用同一所房子里。

在发达国家，“过度拥挤”作为一个有形的住房问题正持续地得到改善。根据联合国人居署按发展中国家情况作出的定义，拥挤在大多数国家是不存在的或极其少见的（小于城市人口的0.5%）。比如，在阿姆斯特丹，荷兰住房部的数据显示不到1%的城市居民存在三个人以上共用一个房间的情况。然而，根据阿姆斯特丹的住房标准（一人一个房间），有26.2%的家庭是拥挤的。⁶在加拿大，据报道仅0.014%的家庭是三个人共用一个房间。但是，如果用比这个国家所定义的更严格的标准来衡量，2003年6.3%的城市家庭处于这个标准之下。⁷在许多发达城市，住房拥挤（根据国家标准）跟少数人种有关。在伦敦，一个房间由一人以上使用的比例最高的地区是温布莱（Wembley）中心，那里也是原始印度安人密集度最高的地区。⁸在澳大利亚，土著居民的拥挤程度大约是非印第安人的9倍还多。⁹



墨西哥城
Mexico City MARK EDWARDS/STILL PICTURES

超越文化：“过度拥挤”的定义

Beyond Culture: Defining Overcrowding

对于“过度拥挤”的看法涉及文化观念，居住单元尺寸标准、家庭大小和其他文化形式都对其产生影响。在一些文化和一些民族群体中，亲密地居住在一起比以小家庭形式生活更好，或者至少是可以接受的。

行为学研究表明一定程度的拥挤是一些群体所渴求的。比如，在美国，有8%的高收入的亚洲和西班牙群体乐意住在按美国标准来衡量的拥挤的房子里，即使他们有能力增加他们的居住空间或搬进更大的房子。而具有同等收入的非亚洲或西班牙人仅有一半的人愿意住在拥挤的房子里。因为文化的特殊性，即使很难判断过分拥挤的概念，但对家庭的调查显示，如果条件允许，很少有人愿意四五个人共用一间卧室。文化，在容忍拥挤的程度上，也有一定的

底线。

许多人，特别是贫困人口，不管是否愿意住在拥挤的房子里，都没有选择的余地。因此，过分拥挤是衡量低于标准以下住房的重要指数，而有效居住面积是衡量充分居住空间的关键指标。从这种意义上来说，过分拥挤的程度是一个能超越文化和道德限制的客观标准。作为居住困难问题的指标，过分拥挤指标能够对拥挤程度进行标准化判断，也能够衡量什么样的密度能够被接受。

目前还没有科学方法能帮助制定标准，以定义哪种拥挤程度是能被接受的，哪种是不能被接受的。不同的国家对拥挤程度指标的定义不同。一些发达国家采用单独个人对独立卧室的需求标准，一旦数值多于1.0，即出现一个人或多个人使用一间卧室的情况，即被认为

是拥挤的。其他国家认为一个住房拥有的卧室数能够提供判断拥挤程度。各国通用的标准是单个房间的使用人数。有些国家还以年龄组继续划分这些数字，这种情况下性别可被忽略。

同时，另一个评价拥挤程度的标准建立在单位面积的使用人数之上。

联合国人居署及其合作机构建立了可作为贫民区指标之一的、可操作的拥挤程度评价标准：“两人以上共用一个房间的家庭比例”。这个定义是考虑到住宅空间的减少、人口的积聚是与健康风险相关联的，也因此跟贫民区状况相关。之后通过考察全球“两人以上共用一个房间的家庭比例”，联合国人居署把标准修改为三人共用一个房间。作为人居署监控实践的一部分，这个指标被喻为“充足的居住空间”。

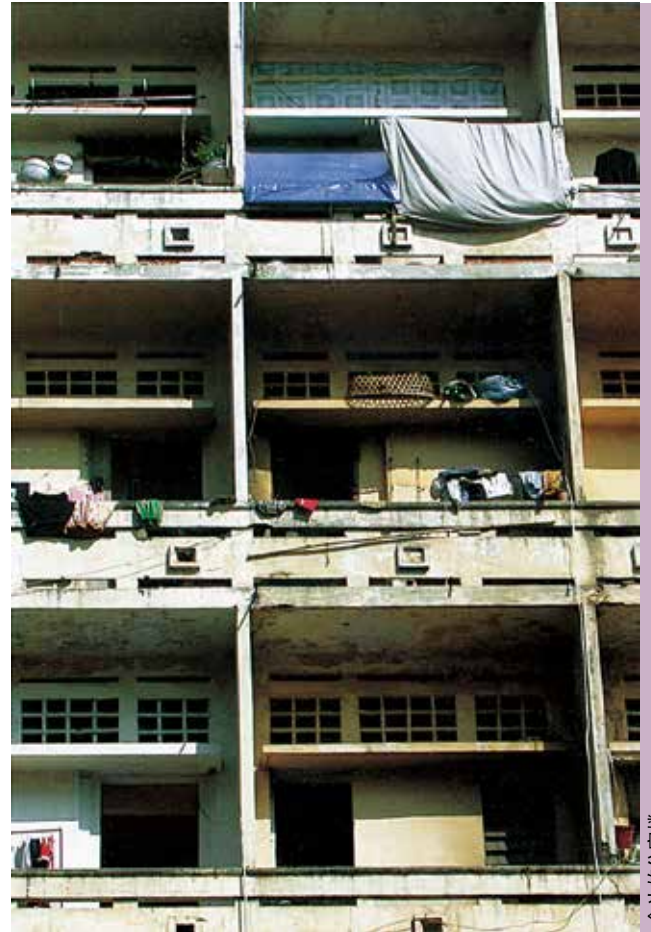
资料来源：迈耶斯与贝尔1996，www.stats.govt.nz；联合国人居署2002b。
Sources: Myers & Baer 1996; www.stats.govt.nz; UN-HABITAT 2002b.

然而，发展中国家的城市居民仍然正在经历着高度的拥挤。根据2003年联合国人居署的城市指数，在“拥有充足居住空间”这一条上，世界上大约20%的城市人口没有足够的居住空间。然而，这种现象的程度和性质在各个地方都各不相同。2003年，亚洲2/3的发展中国家的城市人口没有充足的居住空间，其中一半以上的人生活在南亚（1.56亿人）。非洲排名第二，有7500万人生活在过度拥挤的环境中。在发展中国家和地区，1/10以上没有足够住房面积的城市人口（4900万人）生活在拉丁美洲和加勒比地区。

■ 各地区的过度拥挤数据
Overcrowding data by region

非洲的过度拥挤状况
Overcrowding in Africa

大约1/4的撒哈拉以南非洲的城市居民居住在过度拥挤的房子里。有些城市的住房拥挤程度比另一些严重，包括亚的斯亚贝巴、坎帕拉和罗安达，这些城市超过40%的居民没有足够的居住面积。尼日利亚城市拉各斯和伊巴丹也存在相同的问题。伊巴丹拥有充足居住面积的居民所占的比例是世界上下降最快的：从1990年的95%下降到2003年的70%。这种现象很有可能是由20世纪90年代地产市场价值不合理上升



金边的公寓楼
Apartments in Phnom Penh ©ERIK DEG RAAF. IMAGE FROM BIGSTOCKPHOTO.COM

表2.2.1 2003年各地区城市人口拥有充足居住面积的覆盖率

TABLE2.2.1 SUFFICIENT LIVING AREA COVERAGE AMONG URBAN POPULATION BY REGION, 2003

	2003年可获 得充足居住 空间的人口 (%)	2003年 的城市人口 (千人)	缺乏充足 居住面积 的人口 (千人)	发展中国家和地 区缺乏充足居住 面积的城市人口 分布 (%)
北非	90.5	77910	7429	1.9
撒哈拉以南的非洲	73.1	251166	67629	16.8
拉丁美洲和加勒比地区	88.2	417229	49176	12.2
东亚	91.5	564871	47813	11.9
南亚	65.0	448738	156849	39.1
东南亚	73.1	228636	61448	15.3
西亚	91.1	124370	11111	2.8
总计			401456	

资料来源：联合国人居署（2006）城市第三阶段的指标和联合国《世界城镇化前景》：2003年修订版。

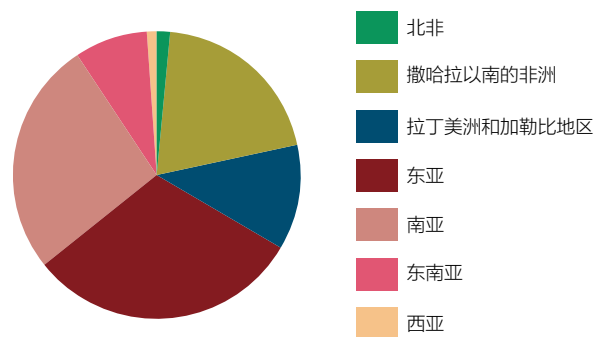
Source: UN-HABITAT (2006), Urban Indicator Programme Phase III and United Nations, World Urbanization Prospects; The 2003 revision.

注：充足居住面积的数据选取是由人口和健康调查（DHS）的数据所得。

Note: Access to sufficient living area was computed from Demographic and Health Surveys.

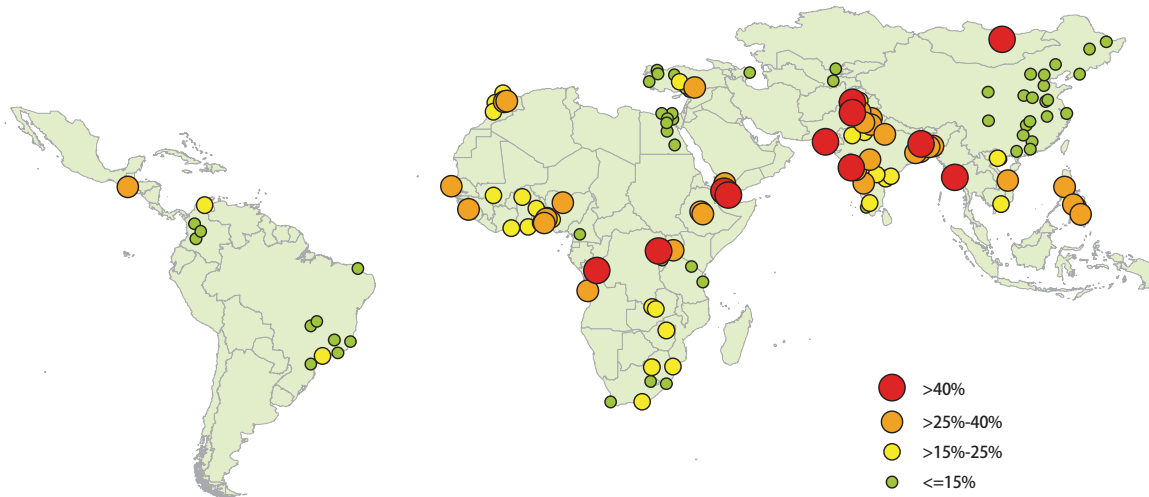
图表2.2.1 2003年缺少充足居住面积的城市人口分布

FIGURE2.2.1 DISTRIBUTION OF URBAN POPULATION LACKING SUFFICIENT LIVING AREA, 2003



地图8 2003年缺少充足居住面积的家庭比例

MAP 8 PROPORTION OF HOUSEHOLDS LACKING SUFFICIENT LIVING AREA, 2003



资料来源：联合国人居署《全球城市观测2005》、城市指标项目第三阶段。

Source: UN-HABITAT 2005, Global Urban Observatory, Urban Indicators Programme, Phase III.

所造成的，这是因为伊巴丹和拉各斯之间高速公路的修建促使很多拉各斯的工人迁移到生活成本较低的伊巴丹。这种流入增加了对住房的需求，抬高了价格，继而使城市贫民不得不在比伊巴丹价格更便宜的地方寻找房子——城内外的贫民区，从而增加了过度拥挤的人口比例。¹¹

在北非，有10%的城市人口处于过度拥挤状态。然而，一些国家，特别是埃及，在过去20年里已经明显地降低了拥挤程度。在开罗、亚历山大、塞得港和苏伊士等城市里，拥有充足居住面积的人口比例由1990年的70%增加到2003年的95%。在摩洛哥城市卡萨布兰卡和拉巴特，拥有充分居住面积的人口比例分别由1998年的69%和79%上升到2003年的79%和87%。

亚洲的拥挤状况

Overcrowding in Asia

在亚洲，关于充足居住面积的报告很少，所以要判断该地区拥挤程度的实际情况很困难。然而，一些趋势逐渐涌现。南亚是发展中地区中最拥挤的地区，1/3的城市居民没有充足的居住面积，而东南亚地区超过1/4的人居住在过度拥挤的房子里。至于东亚的情况，还没有能用于分析的足够信息，这些趋势都是通过东南亚和西亚地区的情况来估计得出的。因此，有关方面应谨慎检查不同区域的差异。

对这个地区充足居住面积的分析表明大多数的城市和国家面临拥挤程度增加的趋势。不过菲律宾的马尼拉、土耳其

的伊斯坦布尔、安卡拉和阿达纳等城市是例外，这些城市的居民的居住面积略有增加。

在亚洲的不同城市中拥挤程度是相当严重的，尤其是缅甸的仰光，孟加拉国的达卡和拉杰沙希，巴基斯坦的卡拉奇、费萨拉巴德、伊斯兰堡和蒙古的乌兰巴托，这些城市2003年大约有40%的城市居民居住在拥挤的住处。缅甸是个例外，它是世界上最不发达地区中贫民区比例最低的国家（26%）。其他国家则有大量的居民生活在贫民区：孟加拉国有85%，巴基斯坦有74%，蒙古有65%。其他国家居住在贫民区的人口比率也很高，如尼泊尔（56%）和印度（55%），它们的居住拥挤的程度也相当高——分别占据城市人口的1/3和一半。¹²

拉丁美洲和加勒比地区的过度拥挤状况

Overcrowding in Latin America and the Caribbean

在拉丁美洲和加勒比地区，大多数的加勒比国家和许多南美洲国家缺少信息表明其有充足的居住区域。因此估算所用的数据仅来自占该区人口总数50%的国家。然而，结果表明这个地区的贫民区得到了很大程度的改善，只有10%的城市人口受到过度拥挤的影响。

这个地区拥挤程度最严重的是美洲中部地区，特别是危地马拉和尼加拉瓜（分别是30%和38%）。在2001年，两个国家的贫民区居民比例都很高，超过60%，同时也是1990年至2001年间美洲中部贫民区增长最快的国家，——分别

达到每年2.4%和3.4%——是其他地区贫民区增长平均速度（1.3%）的两倍。在南美洲，玻利维亚和秘鲁的拥挤程度相对较高，2003年大约1/3的城市人口没有充足的住房。这一点并不奇怪，因为贫民区仍然是这两个国家面临的巨大挑战，有2/3的城镇居民生活在贫民区里。

发达国家的拥挤状况

Overcrowding in the developed world

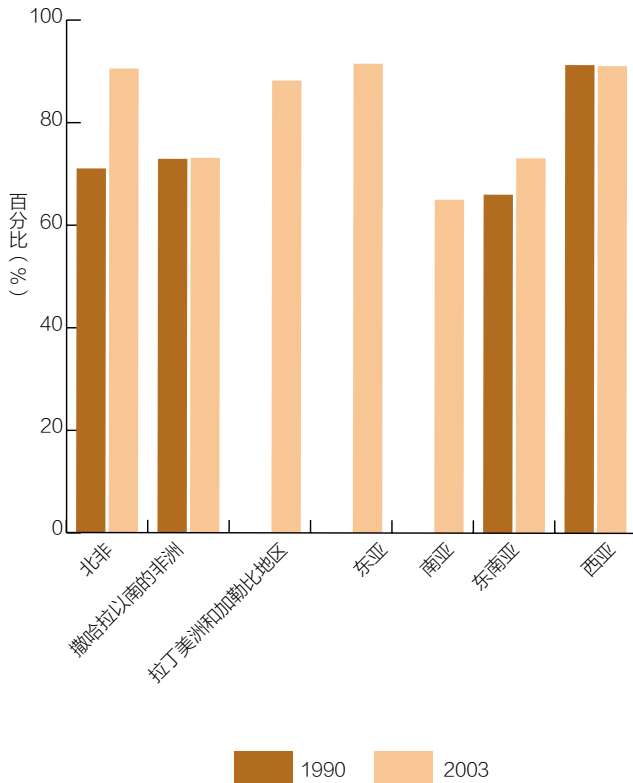
发达国家的研究表明，拥挤对一些特殊人口的影响超过其他人。翔实的调查证据支持了这样一个事实：即租户比业主更有可能居住在拥挤的住房里。¹³比如，在美国，租户的

拥挤程度大约是业主的两倍。同样的，年轻人组成的家庭比年长的人组成的家庭更加拥挤，移民的拥挤比率比其他居民的更高。西班牙裔和亚裔占美国家庭总数的8.3%，同时也占据了拥挤家庭的46.6%。¹⁴

这些情况可以根据一些容易混淆的因素进行调整，比如租用权状态、收入和年龄，结论很明显：拥挤是一个城市贫困状况的重要表现。联合国人居署进行的统计分析表明，拥挤不是作为一个独立的因素出现，它往往伴随着其他糟糕的结果，比如缺乏安全的饮用水和完善的卫生设施。

图表2.2.2 2003年缺少充足居住面积的城市人口分布

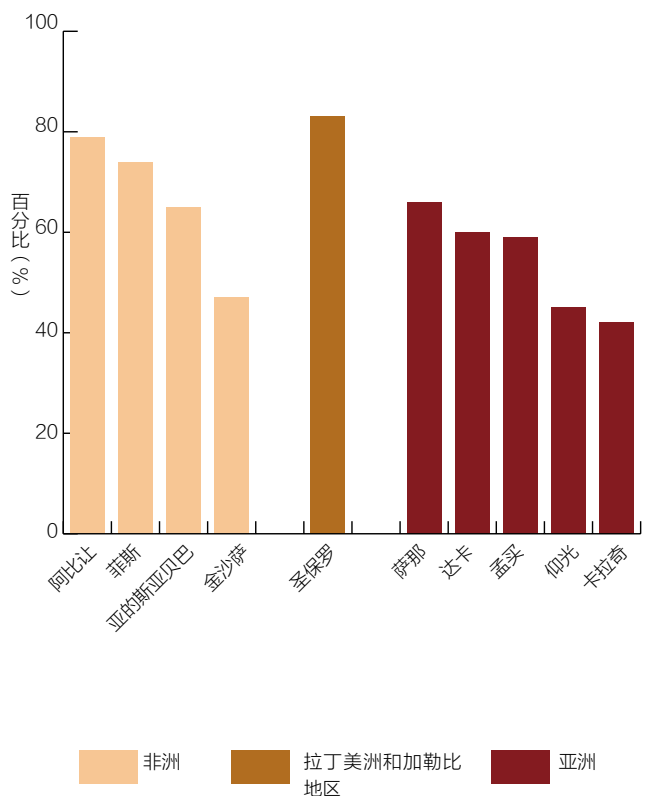
FIGURE 2.2.2 PROPORTION OF URBAN HOUSEHOLDS WITH SUFFICIENT LIVING AREA



资料来源：联合国人居署城市指标项目第三阶段。
Source: UN-HABITAT Urban Indicators Programme Phase III.
注：部分地区1990年的数据缺失。
Note: Data for 1990 not available for some regions.

图表2.2.3 2003年样本城市中拥有充足居住面积的城市人口比例

FIGURE 2.2.3 PROPORTION OF URBAN POPULATION WITH ACCESS TO SUFFICIENT LIVING AREA IN SELECTED CITIES, 2003



资料来源：联合国人居署2005年城市指标项目第三阶段。
Source: UN-HABITAT 2005, Urban Indicators Programme Phase III.



本章注释

- 1 Quoted in Phombeah 2005.
- 2 UN-HABITAT 1995.
- 3 United Kingdom 2005.
- 4 Ministerio de Vivienda y Urbanismo 2004. "Allegados" in Chile may be a hidden form of slum-dwellers. If that is the case, national data should be revised.
- 5 Australian Bureau of Statistics 2001.
- 6 Netherlands Department for Housing 2005.
- 7 Canada Mortgage and Housing Corporation 2005.
- 8 London Research Centre 2005.
- 9 Australian Bureau of Statistics 2004. In some regions, such as Warburton, overcrowding stood at 50 per cent for indigenous households and 2 per cent for non-indigenous households.
- 10^① In sub-Saharan Africa, information was obtained from countries representing more than 80 per cent of the region. In Latin America

and the Caribbean, data was derived from countries representing slightly more than 50 per cent of the region. Lack of information was observed on this indicator in some sub-regions of Asia; for example, in Eastern Asia none of the countries reported information on sufficient living area, and in other sub-regions, this information was obtained from only a few countries.

- 11 Fouchard 2003.
- 12 Other countries that are characterized by having a high prevalence of slums are Afghanistan (98 per cent) and Cambodia (72 per cent); no information currently exists on sufficient living area for these countries.
- 13 See, for instance, Myers & Baer 1996; and Ellaway & Macintyre 1998.
- 14 Myers & Baer 1996.

① 英文原书中未见此注释。——译者注

2.3 城市中的饮用水安全

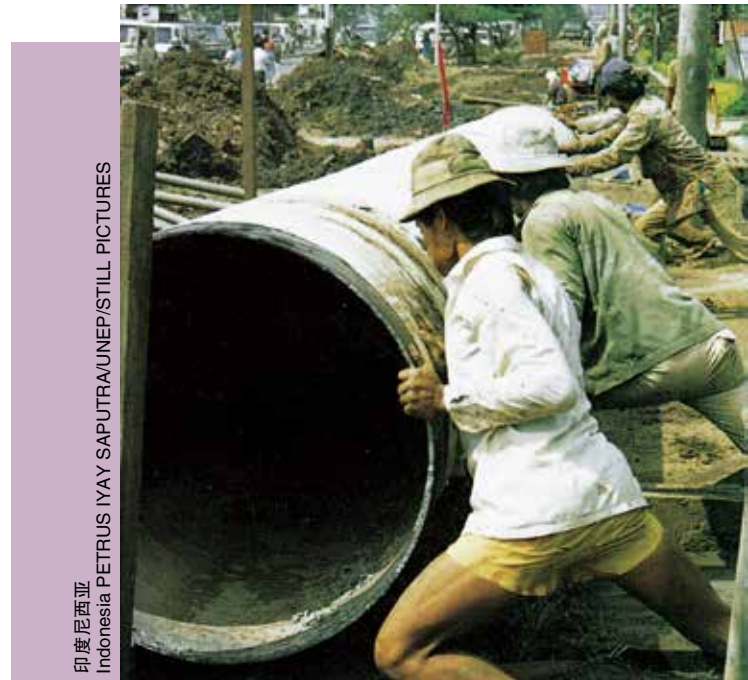
Safe Drinking Water in Cities

联合国的统计数据表明，近几年世界安全饮用水供应方面的进步甚微：从1990年到2002年，大约11亿居民能获得改善的饮用水资源，全球平均水平从77%上升到83%。¹然而，获得安全的饮用水的状况在世界上的分布并不均匀，在不同层面存在着明显的差别。第一，安全的饮用水配给存在城乡差别。有95%的城市居民可以获得饮用水，而农村地区只有72%；²第二，富裕地区和贫困地区的人均用水量水平差别很大。富裕地区的饮水量是落后地区的10倍：相对于后者每天60~150升的用水量，前者的用水量为每天500~800升；³第三，低人口增长的高收入国家和地区与人口快速增长而水资源不足的低收入国家和地区之间存在着供水渠道与管理方式的差异；第四，世界上任何地方，城市中富人和贫民之间获得水的质量和数量都存在极大的差异。

饮用水供应的差别有些相当明显，有些却不是，尤其是城市中水获取和水消耗的差别。因为这些差别经常被水量、水质这类总体性城市数据所掩盖，它们取了能够获得和无法获得安全饮用水的居民的平均值。这种统计方式就导致了城市中安全饮用水情况的简单、有误导性的估算。

通过使用这些“掩盖性”的数字，当前联合国的统计数据“自信心满满”地表明全世界有95%的城市人口都获得了“改善”的供水（见专栏）。至少12个中低收入水平的国家甚至在报告中称，他们安全饮用水的覆盖率达到100%；⁴同样还有超过15个国家在报告中说他们国家用水平均水平超过了世界城市平均水平的95%，而这些国家的许多与生活条件相关的健康指标都相当落后；⁵还有44个贫民区居民占城市总人口1/4的国家（非洲18个，亚洲12个，拉丁美洲和加勒比地区14个）在报告中说，安全的用水几乎已经得到了全面普及，安全用水的覆盖率已高达90%。⁶

然而，这些国家中有成千上万的人们受介水传染病所害，这说明他们并没有如官方报告所说的那样，拥有足够的、安全饮用水。一些国家中，介水传染病的病患占了医院中大比例的床位，比如，在印度的医院，任何时候65%的病人都是来看与水相关的病症的。⁷很多人大部分的收入都花费在对与水相关的疾病医治上，比如在撒哈拉以南的非



洲，生活在贫困中的人们花费收入的1/3左右用于医治介水传染病和其他与水相关的疾病，比如痢疾、腹泻、疟疾、瘴气。⁸这些事实说明贫困地区的饮用水常常短缺或者被污染。

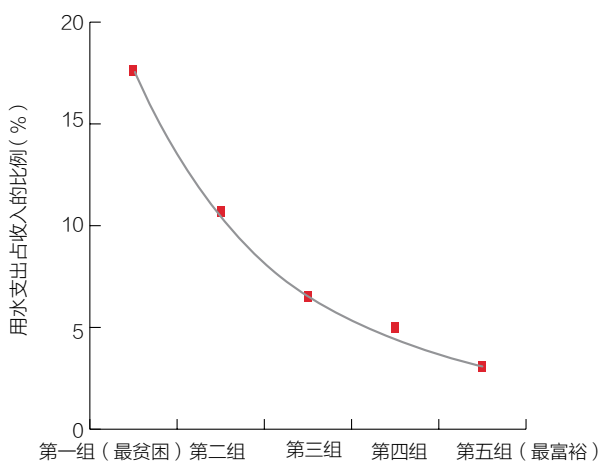
尽管绝大多数的统计数据 displays 城市地区的饮用水覆盖率高于农村地区，但是多方调查表明，在许多城市中，低收入居民可利用的水量和水质都低于可接受的标准。百万计的憧憬着用上水的居民却只能和成千上万人从公共渠道之中分享水源。低收入地区的居民还得从比他们富裕的邻居处通过支付更高价来获得水。联合国人居署的城市指标表明，2003年在雅加达，只有29%的家庭能将水管连接到住处，19%的家庭采用人工井水作为第二水源，7%的家庭得以高出政府几倍的价钱向水贩卖水。⁹

即使是在那些家中有水管和水龙头的居民区中，饮用水的供应也常常中断。在肯尼亚蒙巴萨岛的一座海滨城市进行的一项研究发现，城市中几乎没有连续的水供应，每天平均供水的时间不超过3小时，并且在城市的有些地区，水管几年都没有使用。¹⁰在其他案例中，如在孟加拉国的首都达卡市，贫民区的居民抱怨说那些负责供水和排水的机构只是向



宿雾市
Cebu City MARK EDWARDS/STILL PICTURES

图表2.3.1 2003年水费在亚的斯亚贝巴家庭收入中所占比例
FIGURE 2.3.1 WATER EXPENSE AS A FRACTION OF HOUSEHOLD INCOME IN ADDIS ABABA, 2003



资料来源：联合国人居署《亚的斯亚贝巴城市不平等调查2003》。
 Source: UN-HABITAT, Addis Ababa Urban Inequity Survey 2003.
 注：根据家庭的财产状况，家庭被分为五组：第一组（最贫困）、第二组、第三组、第四组和第五组（最富裕）。
 Note: Based on wealth of households, households divided equally into five groups, First (Poorest), Second, Third, Fourth and Fifth (Richest).

土地所有者负责，而不对居住在贫民区的人负责。¹¹

看来，水并没有统计数据中所说的那么安全，也并没有为所有家庭提供足够的用水，这就迫使许多家庭从其他并不可靠的途径寻找用水。不同的统计口径、不同的计量方法及对某些数据的回避，使存在于城市居民中的获得水的问题不能被体现在统计报告中。承认供水渠道上的差异以及与此相关的问题是非常紧迫的：将近一半的非洲、亚洲和拉丁美洲的城市人口患有一种或多种与缺水与卫生设施不足相关的传染性疾。¹²而且，无数与供水不足相关的问题还没有被国家的发展部门意识到。但是，很显然，缺少安全用水是会要人性命的。这种无情的灾难的根源是显而易见的¹³：人们不能获得充足的、洁净的、廉价的饮用水。

2003年联合国人居署收集的关于城市指标的数据说明了国家、城市聚集区和贫民区/非贫民区层面主要饮用水资源的家庭分配情况。不同层面的数据分析揭示了自来水仅是世界上2/3的城市人口才能享用的一种奢侈品。2003年，62%的城市居民可使用管道供水，其中46%的居民能把水管接到住处，16%把水龙头接到院子或空地，10.4%的城市居民可

“改善的”或“充足”的水供应：定义及衡量问题

“Improved” or “Adequate” Access to Water: Definitions and Issues of Measurement

作为联合国人居署监测贫民区发展的策略的一部分，“不充足的安全饮用水供应”是居住困难的五大指标之一。缺少改善的用水设施、缺少完善的卫生设施，以及其他贫民区家庭指标——住房耐久性、拥挤程度和有保障的使用权，共同形成了定义大多数贫民区家庭的一套指标。

为了评估获取安全饮用水的情况，联合国人居署采用了由世界卫生组织联合国儿童基金会水供应和卫生设施联合监管项目做出的“改善的水供应”的定义，这个定义已经被广泛接受，并得到了从发展中国家长期收集来的数据的支持。

定义：水应该是可负担的、不需要花费过多精力和时间即可足量获取的。

指标：能够获得改善的水的家庭比例，并且有：

- 住户间联系
- 最多由两家人共享的公共水塔
- 钻孔井
- 被保护的泉水
- 雨水收集

在一个可接受的时间跨度内(根据地方的定义)，至少每人应该可使用20升水。这与世界卫生组织/联合国儿童基金会最初的定义有所不同，后者指在居民点一公里范围内必须有可获得的水，对这个定义的修改是为了适应高密度城市地区的数据收集。一些数据收集者在收集资料时把距家200米范围内有水资源的居民点看作可获取水的居民点，但是联合国人居署进一步的研究发现，在农村居民点的一个住所200米范围内有一个200人共用的水龙头，而在城市居民点的一个住所200米范围内5000人共用的公共水龙头的，这两者的使用率是截然不同的。

世界卫生组织/联合国儿童基金会的定义是用来度量农村环境中水获取途径的，而没有为城市地区的研究提供合适的定义。城市地区对水的具体需求是有别于农村地区的，然而，“改善”与“充足”的水供应定义在城乡之间往往还是通用的。以上这些说法并不能体现城市和农村两种背景下的真实现实。

“改善了的”水供应往往指的是由几百人共用一个间歇供水的水龙头。对服务和可达性的定义不仅在不同类型的调查中不同，也

随着时间变化而变化。因此，哪怕在同一个国家进行的调查，相互间也是很难进行比较的。另外，人们常使用不止一个水源，因此就很难确定水源的质量、可达性、可靠性、每个的成本，以及它的使用是否有问题。

联合国评价体系也没有考虑水服务的质量和可负担性。联合国人居署在“监测城市不平等”项目的框架之下，正在利用城市不均现象的调查报告，改善水供应调查的质量。这些新问题将经常出现在由联合国人居署合作机构的家庭调查中。

在获取安全的用水方面，性别问题、儿童用的设施和住户使用这些相同设施的数目是在城市水研究中要考虑的其他一些同样重要的问题。为了匹配定义和度量方法并以此来创造出城市和国家之间可比较的数据，联合国人居署正和世界卫生组织和联合国儿童基金会水供应和卫生设施联合监管项目合作，使指标和方法和谐化、标准化，以便使定义能与测量方法相配，以此产生能在各国家和城市间进行比较的数据。

使用公共水龙头，8%的居民通过手泵或井来获得饮用水。¹⁴

联合国人居环境署的数字表明了发展中国家和地区的城市居民在获取安全用水方面存在重要的地区差异。2003年，拉丁美洲和加勒比地区中依赖于管道供水的家庭比例是最高的（89.3%），而撒哈拉以南的非洲则是最低的（38.3%）。在非洲，20%的城市居民认为公共水龙头是最主要的饮用水源，是世界平均水平的2倍；而在拉丁美洲和加勒比地区仅2%的城市居民依赖于公共水龙头。靠手泵取水的居民比例，亚洲是最高的（12%），非洲和拉丁美洲和加勒比地区分别仅为7%和5%。

■ 全球趋势 Global trends

全球在安全饮用水的获取上取得了长足的进步。然而，除了这些进步，由于世界人口的增长，获得改善的饮用水资

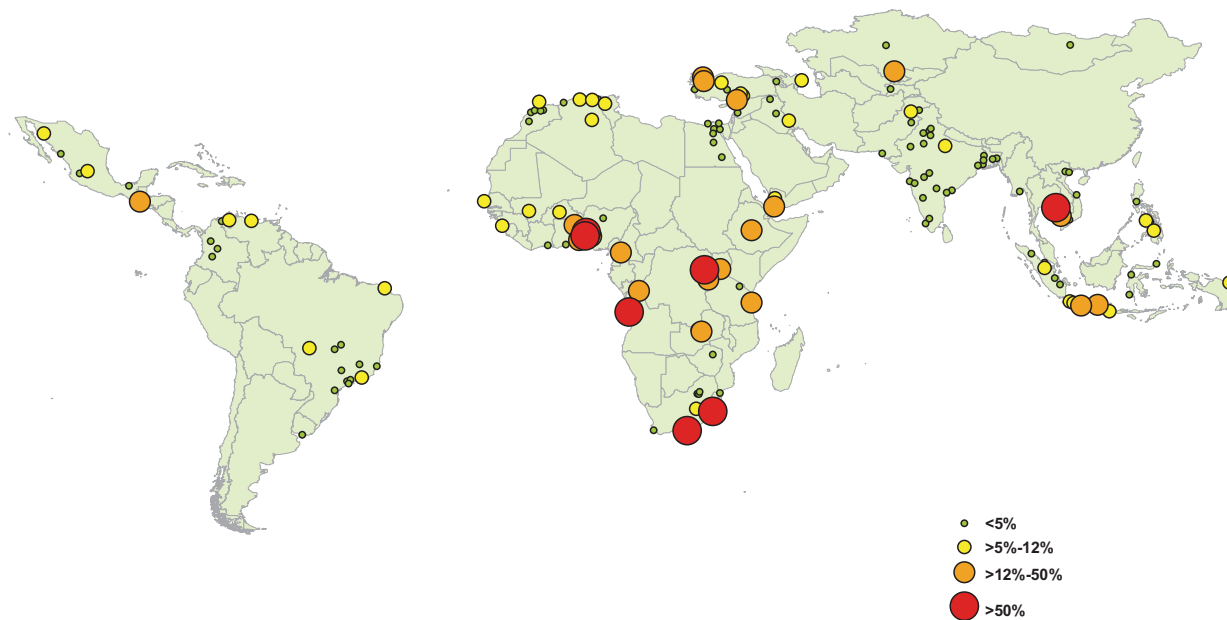
源的居民总数仍大约保持在17%。¹⁵

世界卫生组织和联合国儿童基金会联合监测项目收集的数据提供了世界城市人口在获取安全饮用水上的新信息。从1995年到2002年，城市人口获得改善的饮用水资源的比例稳定地保持在95%。联合监测项目统计了各种改善的、不受外部污染的水资源，其中包括家庭管道系统、公共管体式水塔、地洞储水、手钻井、泉水和雨水收集系统。¹⁶但是，不能获得改善的水的城市居民的数目在1990年至2010年之间将翻一番，达到1.08亿到2.15亿人。

尽管在20世纪90年代水供应呈现高覆盖率趋势的时候，这种差异就已经开始形成，但现在在地区内部，尤其是城市地区内的差异还是很普遍的。下面是世界主要地区的水资源获取途径的未来趋势。

地图9 2003年无法获得改善的水供应的家庭比例

MAP 9 PROPORTION OF HOUSEHOLDS WITHOUT ACCESS TO IMPROVED WATER, 2003



资料来源：联合国人居署《全球城市观测2005》、城市指标项目第三阶段。
Source: UN-HABITAT 2005, Global Urban Observatory, Urban Indicators Programme, Phase III.

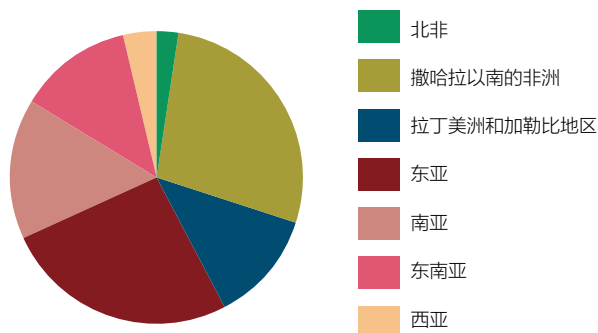
表2.3.1 2003年各地区城市人口拥有改善的饮用水覆盖率

TABLE 2.3.1 IMPROVED DRINKING WATER COVERAGE AMONG URBAN POPULATION BY REGION, 2003

	2003年可获得安全水源的人口比例 (%)	2003年的城市人口 (千人)	缺乏安全用水的人口 (千人)	发展中国家和地区缺乏安全用水的城市人口分布 (%)
北非	94.9	77,910	3,960	2.4
撒哈拉以南的非洲	82.0	251,166	45,210	27.6
拉丁美洲和加勒比地区	95.2	417,229	20,166	12.3
东亚	92.5	564,871	42,365	25.9
南亚	94.3	448,738	25,428	15.5
东南亚	91.0	228,636	20,577	12.6
西亚	95.1	124,370	6,115	3.7
总计			163,822	

图表2.3.2 2003年各地区缺少改善的饮用水的城市人口分布

FIGURE 2.3.2 DISTRIBUTION OF URBAN POPULATION LACKING IMPROVED DRINKING WATER BY REGION, 2003



资料来源：联合国人居署2005城市指标项目第三阶段、联合国《世界城镇化前景》：2003年修订版。
Source: UN-HABITAT 2005, Urban Indicator Programme Phase III and United Nations, World Urbanization Prospects: The 2003 revision.
注：关于可获取的安全用水的数据是基于世界卫生组织和联合国儿童基金会水供应和卫生设施联合监管项目的数据而形成的。
Note: Access to safe water was computed from data of WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation.

■ 非洲的用水现状

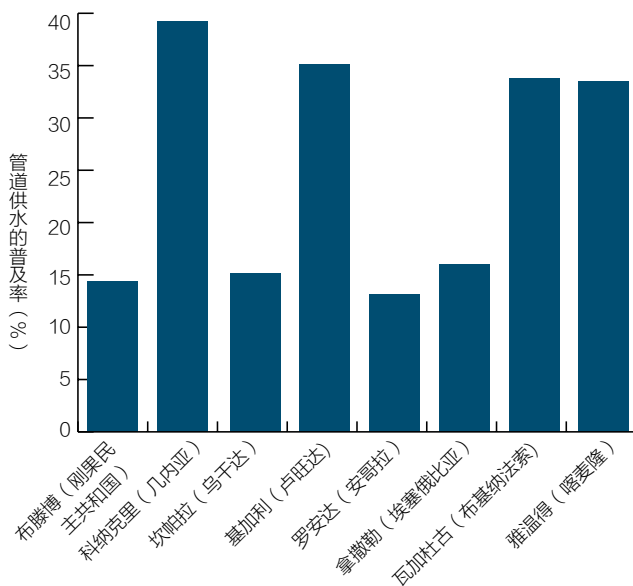
Water in Africa

非洲的安全饮用水覆盖率是最低的，全部人口仅有64%能获得改善的水供应——即不需要投入过多的精力和时间即可获得充足、质量佳且可负担的水。与城市地区85%的覆盖率相比¹⁷，乡村地区更为落后，仅为50%。从全球范围看，全球的缺少改善的水供应的城市人口中，有29%居住在非洲。

2003年，撒哈拉以南非洲82%的城市人口获得了改善的饮用水供应，这个比例低于任何发达地区。2002年，撒哈拉以南非洲仅45%农村居民可获得安全用水。在1990年到2002年的12年间，整个地区的平均水平没有任何变化，保持在82%。¹⁸然而，在一些国家，大量城市人口没有获得和水相关的服务。2001年，在佛得角（塞内加尔西部、非洲最西端的岬角）、尼日尔和卢旺达，仅1/3的城市人口能获得改善的饮用水。

管道供水的缺乏对该地区的某些城市的影响要大于另一些城市。在一些首都城市，覆盖率尤其低，乌干达首都坎帕拉，为15.1%，卢旺达首都基加利为35%。而且，非洲中西部地区的首都城市获得管道水的家庭比例远低于整个撒哈

图表2.3.3 2003年撒哈拉以南非洲样本城市中管道供水的普及情况
FIGURE 2.3.3 ACCESS TO PIPED WATER IN SELECTED CITIES IN SUB-SAHARAN AFRICA, 2003



资料来源: 联合国人居署《全球城市观测》、城市指标项目第三阶段。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, Urban Indicators Programme Phase III.
注: 数据根据不同年份人口和健康调查 (DHS) 的数据得出。
Note: Data based on Demographic and Health Surveys in various years.

拉以南非洲的平均水平，尤其在安哥拉的罗安达（13.1%）、喀麦隆首都雅温德（39.2%）、布基纳法索首都瓦加杜古（33.8%）和几内亚首都科纳克里（39.2%）。管道水的获取情况在非洲的一些二级城市更为糟糕：埃塞俄比亚的纳兹瑞特（Nazret）为16%，刚果民主共和国的布滕博（Butembo）为14.4%。¹⁹用水情况得不到改善的话，必然会影响到整个地区的健康、教育、生产力和创收入能力。

在北非，2002年城市地区获得饮用水的比例几乎普遍在96%。在这个次区域，城市人口预计将缓慢增长，同时，贫民区居民的数量将会下降。这样，贫民区居民数量的下降极有可能有助于提高该次区域在其他贫民区指标上的绩效，尤其是过度拥挤和卫生设施这两方面，因为相比获得安全用水的指标来说，这是更为盛行的难题。政府要付出更多的努力来解决其余4%的人们仍缺乏水资源的问题。因为他们的社区从物质空间上被其他社区隔离了，并且他们普遍的贫困制约了他们改善其设施的能力，这样，这些地区将更难获得安全的饮用水。

非洲关于具备管道供水的城市地区的数据颠覆了它的历史。在北非，管道供水的覆盖率从1990年的83%上升到2003年的96%，这很大程度上归功于埃及和摩洛哥城市的巨大发展。尽管次区域中缺水的情况仍然很严重，但北非绝大部分城市地区和农村地区的居民都能使用到经常性供应的、可负担的管道供水。北非的数据也佐证了这样一个理论：世界“水危机”，与其说是自然缺乏的危机，不如说是政治与治理的危机。²⁰

■ 亚洲的水现状

Water in Asia

全世界缺少安全用水的人2/3在亚洲：即城市和农村地区的6.7亿人。²¹亚洲的城市地区绝大部分水供应的覆盖率在90%以上，但也有不同国家的城市地区供水情况比较糟糕，特别是柬埔寨，仅有58%居住在城市中的人能获得改善的水资源，老挝人民共和国则为66%。在这方面进步最大的是南亚的城市，这主要是由于印度的供水覆盖率的增长，从1990年的88%上升到2002年的96%。

正如主管饮用水服务的水利部门的报告中指出的那样，亚洲的城市地区能获得经过改善的水资源的人口的比例高达93%。管道供水比较难得，2002年时只有70%的亚洲城市人口可以获得，其中大约一半的人在他们的住所内安装了水龙头。不同次区域管道供水的不同水平清晰地体现了亚洲供水



金边 Phnom Penh MIKE KOLLOFFEL/STILL PICTURES

情况的异质性。城市地区中获得管道供水比例最低的地区是东南亚，仅45%，而西亚城市地区则达到了79%。印度的一些城市发生了较为惊人的增长，如海得拉巴、阿姆利则、阿科拉和赫萨，在1990年到2003年间，可获得改善的水供应的人口比例从48%上升到86%。增长速度最快的是越南的海防（Hai phong），1999年到2002年，该市能获得水资源的城市人口比例提高了一倍，从46.4%上升到99.6%。

■ 拉丁美洲和加勒比地区的水现状

Water in Latin America and the Caribbean

基于世界卫生组织和联合国儿童基金会联合监测项目数据之上的水覆盖评估显示，拉丁美洲和加勒比地区95%的城市人口和69%的农村人口能获得改善的饮用水资源。目前，该地区的城市地区中仍然有2千万左右人口缺少改善的供水。该地区绝大部分国家的城市地区拥有超过90%的水覆盖率，而一些国家仍处于相对较低的水平：安圭拉（60%）、阿根廷（85%）、伯利兹（83%）、多米尼加共和国（83%）、厄瓜多尔（81%）、萨尔瓦多（85%）、牙买加（81%）、海地（49%）、巴拿马（88%）、秘鲁（88%）、委内瑞拉（88%）。在海地，只有不到一半的城市居民能获得改善的水资源。

表2.3.2 1999~2003年间饮用水覆盖率扩大迅速的城市

TABLE 2.3.2 CITIES MAKING RAPID PROGRESS IN DRINKING WATER COVERAGE, 1999 - 2003

1990~2003年间覆盖率至少增加了15%的城市

国家/城市	饮用水覆盖率（%）		
	1990	2003	1990~2003年间增长率（%）
卢旺达，基加利	72.7	84.5	16
布基纳法索，瓦加杜古	77.5	94.3	22
巴西，福塔雷萨	68.9	93.7	36
巴西，戈亚尼亚	85.7	98.8	15
墨西哥，蒂华纳	67.8	98.2	45
印度，阿加尔塔拉	79.2	99.6	26
印度尼西亚，比通	73.6	97.7	33
菲律宾，宿务	66.5	98.3	48
越南，岘港	84.7	96.6	15
印度尼西亚，查亚普拉	47.1	94.1	100
菲律宾，马尼拉	83.8	96.9	16
印度，拉贾蒙德里	83.6	99.6	19

资料来源：联合国人居署2005年城市指标项目第三阶段。
Source: UN-HABITAT 2005, Urban Indicator Programme Phase III.

水和卫生设施：只有通过人权措施才能实现 WATER AND SANITATION: ONLY A HUMAN RIGHTS APPROACH WILL DO

米卢恩·考特利
MILOON KOTHARI

经济全球化政策——是全球性结构调整计划的一部分，也是最为富裕国家所大力支持的计划，正在倡议使诸如水和卫生设施这样的基本服务走向私有化和商业化。这被认为是不可逆转的趋势，再加上政府无力向公民提供他们负担得起的这类服务，这对那些最弱势群体、贫民和社会边缘群体会产生极为严重的影响。

水，这种对于人类生命和这个星球上一切生命而言最基本的物质，是全球公共利益的一部分，可以说是最典型的集体所有的资源。它不是以收益为目的可被购买、出售和交易的私人商品，也不是排斥大多数人而为某些人独占的奢侈品。这是联合国经济、社会及文化权利委员会第15号《总体评论》(2000)中明确声明的根本原则：

“水应当被作为社会和文化公益来看待”，而且“投资不应该过度倾向于仅占人口一小部分的特权人士才能获得的昂贵的水供给服务和设施，而应该投资能造福大部分人的服务和设施。”

人民和社区所应享有的有关住房、水和卫生设施的人权，长久以来被认为是不可分离的，并受到国际法的保障，然而它们却随着私有化进程的排他性和速度的加快而被腐蚀。经济全球化曾被认为将有助于缓解需求、减少贫困，然而这一愿景却成了一纸空文，它虽基于《华盛顿共识》但由于过于理论化没有操作性，在现实世界中无法实施。现在是时候重新思考当前全球的经济和社会政策，以及它们背后被扭曲和残酷化的新自由主义逻辑，并重申我们对人权原则和标准的承诺，推出唯一真正能改善千百万贫民生活的范例。

水资源不足或者难以获得水资源的后果是有普遍破坏性的，尤其是对妇女和儿童。当水很难获得时，收集水的工作就主要成了妇女和儿童的负担，因为这是一个往往要花费过多的时间和精力过程，这不利于他们的健康、安全和教育。尽管缺乏卫生设施对男性和女性都有影响，但是对卫生设施的需求还是存在性别差异，女性特别需要隐私、尊严和人身安全，家里缺少卫生设施的妇女和女童只能到远离家园的偏僻地方如厕，这将增加她们遭受性侵害的风险。此外，缺乏基本服务可能导致或者进一步加剧家庭的紧张关系和压力，增加妇女受到家庭暴力的风险。

在评估全球化对住房权利与国际人权原则下的公民权利的影响时，需要特别仔细地审视供水和卫生设施的私有化。世界经济和政策规划者把一个基本的社会服务和稀缺资源转化为经济商

品，是因为他们采用了目光短浅的宏观经济假设，即认为能按照市场竞争的原则对现有的水资源进行有效管理和使用。我们不要天真了。私有化的三大主要缺陷足以打消我们企图在现实中找到可以佐证上述观点的念头：私营企业过分偏重利润和成本回收；服务弱势群体不足，且质量较差；私人经营者对公众不负有责任。何况，国家对私营供应商的运作缺乏进行规范的能力和意愿，从而放大了私有化的上述缺陷。

现在迫切需要加强参与性监测机制，因为私有化进程一旦实施将极难扭转，而且公司可以通过多边贸易协定享有强有力的合法追索权。因此，对任何将社会服务引向私有化，为供应水资源等社会产品的公司进入私有化舞台提供条件的协议，如世界贸易组织服务业贸易总协定(GATS)等，都只会恶化本已不利的局面。任何国家或政府间机构的运作都不得否认权利受到侵犯的公民有得到有效补偿的权利。任何投资或贸易机构都不应居高临下地对人居问题进行干涉，好像这只是公司和国家权力机构之间的争端而已。任何违反此类规则的行为都应该而且必须通过相关的人权执行机制进行处理，寻求人权与国家国际政策制定的整合，从而为未来提供一个明确、积极的先例。

在这一旷日持久运动的每个阶段都需要时时保持警惕，在实现千年发展目标的过程中，要积极防范对其他人权的间接侵害。对一类人的生活条件的改善，例如贫民区改善项目，不能以侵害另一些人的人权为代价，比如强制驱除或现在比较猖獗的、任何形式的抢占土地等现象。

一种人权行为必须符合道德准则，同时也能指导具体行动以实现千年发展目标。这样的战略，加上现有的国际人权条约、宣言和方针，才能让能够造福人类的、有责任心的经济政策的行动框架成为现实。

米卢恩·科塔是联合国充足住房报告特约起草人。

该地区中，只能获得诸如巴西、哥伦比亚和危地马拉这样的少数国家的主要城市的关于管道供水的数据。从平均数据上看，这三个国家的城市地区的管道供水连接程度是2003年时发展中国家和地区中最高的。据报告，哥伦比亚的城市波哥大、麦德林、内瓦和巴耶杜帕尔的管道供水普遍覆盖全城，数据中71%，即略低于2/3的家庭家中有管道供水，其余的家庭则在院子或户外空地中有水龙头可使用。

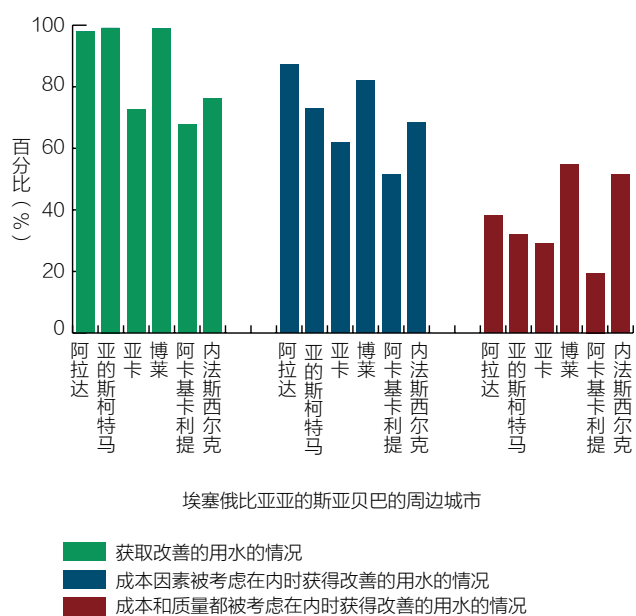
■ 了解城市地区获得安全饮用水的情况:亚的斯亚贝巴案例

Understanding access to safe drinking water in urban areas: The case of Addis Ababa

联合国人居署正在改良评估“能否获得改善的供水”的方法。在埃塞俄比亚的亚的斯亚贝巴，一项关于不公平的调查显示，如果统计指标包含“能够不需要获得过多的时间和精力，就能获得安全、廉价并充足的人口比例”这个变量，那么缺乏充分基础服务的城市居民数会比官方承认的数据高

图表2.3.4 在考虑成本和质量的条件下，用水的便捷程度急剧降低：亚的斯亚贝巴的案例

FIGURE 2.3.4 ACCESS TO WATER DECREASES DRAMATICALLY WHEN COST AND QUALITY ARE CONSIDERED: THE CASE OF ADDIS ABABA



资料来源：联合国人居署亚的斯亚贝巴城市不平等调查2003
Source: UN-HABITAT, Addis Ababa Urban Inequity Survey 2003.

① 英文原书中未见此注释。——译者注
② 英文原书中未见此注释。——译者注

出很多（见图表）。

比如，埃塞俄比亚的亚的斯亚贝巴政府的统计数据 displays，88.5%的城市人口已能获得改善的供水。²⁴但是，联合国人居署的研究（也是其城市不公平监测项目的一部分），则显示，如果所采用的定义包括获取服务的便利性，并结合充足的量、可负担程度、所要花费的时间等变量，那么能获得改善的供水的城市居民比例将降至21.3%。²⁵同一研究表明，当数据在城市内部层面被分解后，大量的差距也显露出来了。官方统计数据歪曲了生活在贫困中的人民的真实情况。亚的斯亚贝巴调查显示，城市中的非贫民区家庭获得安全饮用水的比例高出贫民区家庭将近两倍。

本章注释

- 1 WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation 2004.
- 2 Ibid.
- 3 UNEP 2003.
- 4 These countries are: Andorra, Barbados, Belize, Botswana, Chile, Costa Rica, Dominica, Egypt, Lebanon, Paraguay, Ukraine, and Zimbabwe. (WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation 2004.)
- 5 These countries are Albania, Armenia, Azerbaijan, Bolivia, Colombia, Côte d'Ivoire, Dominican Republic, Gabon, Guatemala, Honduras, Kazakhstan, Malawi, Namibia, Pakistan, Sri Lanka, and Uzbekistan. (WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation 2004.)
- 6 UN-HABITAT 2005c.
- 7 The Virtual Water Forum Final Report, 3rd World Water Forum, March 2003: <http://www.worldwaterforum.org>.
- 8 Hansen & Bathia 2004.
- 9 UN-HABITAT 2005c.
- 10 Rakodi, et al. 2000.
- 11 Civil Society submission to the Government of Bangladesh for the development of the "National Strategy for Economic Growth, Poverty Reduction and Social Development", Poverty Reduction Strategy Paper. Bangladesh, 2003.
- 12 World Health Organization 1999.
- 13 Bartram, et al. 2005.
- 14 The remaining percentage, 18.8 per cent, could not be described with a single variable, owing to differences in definitions and methods of computation. UN-HABITAT Urban Indicators Programme Phase III, 2005.
- 15 UNFPA 2003.
- 16 UN-HABITAT 2005c.
- 17 WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation 2000. The percentage reported by on water supply coverage in urban areas is 85 per cent, while according to UN-HABITAT's urban indicators, this percentage is 89 per cent.
- 18 UN-HABITAT 2005c.
- 19 Secretariat of the Third World Water Forum, 2003.
- 20 Hansen & Bathia 2004.
- 21 WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation 2000.
- 22 UN-HABITAT 2005c.
- 23 WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation 2004.
- 24 Addis Ababa City Council 2004.
- 25 UN-HABITAT 2004b.

2.4 无声的海啸： 城市地区因为卫生设施不足而付出的高昂代价

The Silent Tsunami: The High Price of Inadequate Sanitation in Urban Areas



厄瓜多尔
Ecuador T. NEBBIA/UNEP/STILL-PICTURES

自 从公元前350年，希腊哲学家亚里士多德提出公共领域和私人领域的政治生活与家庭生活的区别时，关于隐私权的争论就主宰了流行的谈论。如今，个人隐私越来越取决于个人权力和地位：有钱的人想什么时候退出社区就可以什么时候退出，但是生活贫困的人就不能轻易逃脱邻居的注意。这方面在环境卫生方面尤其

如此。贫民周遭大部分私事和习惯都会被别人打扰或被观察，他们在家里比他们富有的邻居更少有机会获得安全的环境卫生设施。贫困地区缺乏像样的厕所，这侵犯了居民的隐私权，也侮辱了他们的尊严。足够的环卫设施被剥夺，这一违背人权的事实归根结底源于贫穷。

完善的卫生设施：一个基本原则

Improved Sanitation: A Basic Principle

一个家庭如果具备人体排泄物处置系统，在形式上无论是私人厕所还是最多被两个家庭共用的公共厕所，就会被认为获得了改善环境卫生系统的机会。在城市地区，卫生设施改善的定义是：直接连接到公共的下水管道，直接连接到化粪池系统，或者获得当地技术可接受的冲洗式厕所或通风改良的

坑式厕所。

卫生设施不仅仅是人体排泄物的处置设施。它是一个广泛的概念，包括安全拆除、处置和管理家庭固体废物和废水、工业废水，以及类似的改善型卫生设施。

然而，一项基本的环境卫生设施措施应该着重于人体排泄物的处置设施的持续安全、卫生和方便。首先，在任何社会，廉价的，普遍的环境卫生设施的改善都要包括隐私、安全、卫生和方便的需要。

■ 不足的卫生设施与健康的联系

Linking inadequate sanitation and health

全球估计有26亿人缺少厕所或者其他完善的卫生设施。联合国人居署的分析结果显示，世界上的城市通过改善城市居民用水以及改善滞后的环境卫生条件后会有长足的进步，特别是在撒哈拉以南的非洲、南亚和东亚，这些地区的城市居民2003年获得水的比例分别是55%、67%和69%。

缺乏足够的厕所不仅侵犯了城市贫民的尊严，而且会影响他们的健康。城市贫困往往与卫生条件缺乏有关，也是环境卫生设施缺乏、供水不足或不安全的结果。每年成千上万的人死于因缺乏清洁用水和环卫设施而引发的疾病。每年归因于卫生、环卫条件差这一项的死亡人数便可能高达160万人，是2004死于印度洋海啸的人数的5倍之多。卫生设施不足因此而有了“无声的海啸”之称，因为它能造成疾病和死亡的浪潮，尤其是对于儿童。虽然千年发展目标7具体目标10旨在到2020年时将无法获得安全饮用水和基本卫生设施的人口减少一半，而在资源配置时又往往会忽略水与卫生的关系，在供水设施的投资之中每1美元中仅有20美分是用来提供基本卫生设施的。¹这就解释了在世界范围内，为什么供水和卫生设施覆盖率存在巨大的差距：全球有83%的居民获得了安全的饮用水，但只有58%得到了改善的环境卫生设施。²

这些研究清楚地表明，无法获得足够的卫生设施的群体比缺乏安全用水和其他居住困难问题的群体更容易引发疾病，前者更可能有1.6倍的几率感染腹泻，同时他们一直都有更高的发病率和死亡率。³几项研究已经充分论证了这一事实，包括1996年世界卫生组织（WHO）在亚洲的研究，结论认为，清洁卫生对减少腹泻疾病是最有影响的因素，尤

其是对病人和儿童。⁴在世界卫生组织研究的144个案例中，77%的案例表明，减少腹泻发病率的积极的健康形式确实可以归功于改善环卫系统，而只有48%可归因于改善供水渠道。另一个多国研究证实，为未被提供服务的人群改善卫生设施，就有可能将腹泻发病率降低至37%。⁵

对生活在贫困当中的人而言，缺乏卫生设施并非当务之急，他们首先需要足够的食物和饮水。在生活受到威胁的情况下，改善卫生条件只能被视为“明天再做的事”。因此，一些非洲城市的贫民区居民用塑料袋处置排泄物，然后将它们随意地丢在下水道、垃圾桶或者街头。这些在内罗毕所谓的“飞行”厕所或在卢萨卡所谓的“移动”卫生厕所显然常常会给居民带来不利的健康后果。环卫设施的低效还体现在拥有厕所的数量有限的家庭不会适当地使用它们，更不会进行妥善的维护。例如，在赞比亚进行的一项研究显示，在津巴布韦和南非，只有17%的人口会适当地维护厕所。⁶这就显然需要加强有关环卫设施与卫生之间联系的教育，提高垃圾处理的文化态度。

不卫生行为不仅归咎于缺乏对卫生足够的关心，它还可以误导分析和结论。贫穷匮乏也发挥了关键作用。比如，在津巴布韦首都哈拉雷附近，居民喜欢随地大小便，因为他们的冲水厕所过度使用并且缺乏维修。在那里，共用一个只有六个蹲坑的厕所的人数高达1300人，其中大部分已不能冲水。⁷在尼泊尔，人口的2/3（67%）仍然随地大小便，尽管该国一半的人口已有厕所，但他们认为现有的厕所不卫生、不安全。⁸在许多国家，孩子害怕或者不愿意使用厕所，因为他们认为厕所黑暗、肮脏、不安全，而且气味难闻。在许多地方，厕所根本不能付诸使用。今天，在发展中国家和地区，每三名儿童中就有一名在住宅附近没有任何一种形式的卫生间。⁹

卫生设施的定义：正确评估还是低估，这是一个问题

Defining Sanitation: To estimate or to underestimate, that is the question.

要从通过数据收集以及各种专业术语中得出一份清楚的全球环卫状况图景是一件复杂的事情。个人或家庭可以依靠定义获得“足够的”或“改善的”环卫设施。研究结果显示，2004年在全世界有850万到1.13亿人缺少“足够的”卫生设施，而大约有400万人缺少“改善的”卫生设施。这些数字指的是环卫硬件或技术，它们被应用于污水收集系统、厕所及卫生厕所上。更精确的估计也应该考虑软件或卫生情况，也就是例如厕所维修和提供洗手设施等。

“可达性”的前提是对公共设施的“使用”，然而很多地方都不使用这些设施，这个现象使对于卫生设施的监测变得更为复杂。一个家庭，根据指标的定义，可能被算成“可使用”某项基础设施，但是由于现实的、文化的或社会原因，他们实际上无法使用。举例来说，在尼泊尔，政府认为“投入使用的厕所”指的是一个较为清洁的、能被所有家庭

成员(包括5岁以上儿童)使用的厕所。

不同的定义和数据报告方式造成了直接对比的困难。有些国家在定义足够的卫生服务设施上采用了更高的标准，不包括普通蹲坑厕所、只是通风改良的蹲坑式厕所或者接上了化粪池或污水系统的马桶。例如在乌干达，蹲坑式厕所都算作环卫设施，而最新的人口与健康调查显示80%的家庭都得以使用。但是，如果不计入蹲坑式厕所，那么得到环卫设施的人口比例将萎缩到仅仅3%。这些变化的质量标准，使一些国家的数据值得商榷。例如，在最不发达国家之一的赞比亚，87%以上的人口已获得适当的卫生条件，而巴西——一个中等收入的国家，远比赞比亚富裕和发达得多，据报告却只有83%的人口获得了适当的卫生条件。此外，从调查和日常报告的数据来看也有着显著的差异，因为一些政府报告依靠的是过时的数据，而没有包括新出现的非正规住区以及报废的环卫设

施。所以个别国家的一些数据显示，卫生设施的覆盖率发生了快速且难以置信的改善。

联合国人居署正同世界卫生组织/联合国儿童基金会联合进行监测并制定标准，从而得出更准确的全球性比较。根据联合国人居署的意见，认为简单蹲坑式厕所和传统的城市公共厕所事实上并不卫生。据2004年修订的数据，全世界没有足够卫生设施的人数从240万升至260万。世界卫生组织和联合国儿童基金会供水和卫生联合监测方案同意使用传统简单蹲坑或厕所可视为获得了足够的卫生条件，从而使未获得足够卫生条件的人口比例减少了一半。比如，布基纳法索的政府报告说，54%的城市人口已获得改善的环境卫生。然而，在这个比例中84%的居民仅获得了蹲坑式厕所，只有一半(42%)的居民被列为改善了环境卫生设施。通过以上这些数据可发现跨越时间、跨越地区的转变。

资料来源：汉森与巴塞亚 2004；英国议会科技办公室；班多姆和斯温尔德 1999；联合国儿童基金会 1997；联合国人居署 2005c。
Sources: Hansen & Bathia 2004; UK Parliamentary Office of Science and Technology; Bendohmme & Swindde 1999; UNICEF 1997; UN-HABITAT 2005c.

卫生、保健和医疗健康在低收入社会是相互联系的主要因素：缺乏一个安全、像样的厕所；缺乏有关随地大小便与污染水源和食物之间联系的认识；漠视垃圾处理对公共环境的影响。即使有干预措施针对极度匮乏、缺乏教育和卫生设施维修质量差的问题，通常也并不持续，也并不系统化，其主要原因是：经济及财政领域政策的缺失、城市管理水平差，以及缺乏应对生活在贫困中的人们的需求的政治意愿。还有部分城市的问题是，掌管服务供应的政府当局没有意识到这些非正式居区的存在。

■ 环卫设施供应的全球趋势
Global trends in sanitation provision

2002年，发展中国家有近一半的人口（约25亿人）无法获得足够的卫生设备。那些缺乏足够卫生设施的人，76%（19.8亿人）住在亚洲，18%（470万人）生活在非洲，5%（130万人）生活在拉丁美洲和加勒比地区。¹⁰

如同其他大部分住房供应一样，城市地区的卫生设施覆盖率明显高于农村地区。世界卫生组织和联合国儿童基金会供水和卫生联合监管方案2002年收集的供水和环境卫生的数据表明，世界上81%的城市居民已经改善了环境卫生，农村地区则为37%。不出所料的是，在发展中地区，这些比例更低，在这些地区仅有73%的城市居民已经改善了环境卫生，农村地区则为31%。¹¹差异的形成主要是源于数据来源与定义的理解不同。

虽然发展中国家73%的城市人口已经获取足够的卫生设施，但是超过560万的城市居民仍得不到基本的、像样的厕所设施。非洲城市地区最低的改善城市环境卫生的覆盖率是（63%），次一级地区的覆盖率则以撒哈拉以南的非洲地区为一端，覆盖率为55%，以北非为另一端，覆盖率为89%。在大陆，非洲占了世界大约1/5（21%）缺乏改善的卫生设施的人口。亚洲是城市地区覆盖率第二低的地方（66%）。由于中国和印度的人口，以及该地区其他人口大国，亚洲是世界上缺乏环卫设施人口最多的大洲，有近400万人没有环卫



马尼拉 HARTMUT SCHWARZBACH/UNEP/STILL PICTURES

设施。阿富汗是亚洲地区环境卫生条件获得改善（16%）的城市人口比重最低的国家。¹²

拉丁美洲和加勒比地区的环卫设施覆盖率是相对较高的，达到了84%，在世界上所有未获得改善的环卫设施的人口中，该地区的此类人口比重只占12%，比亚洲和非洲的情况要好很多。在该地区，几乎所有国家都有超过75%的城市人口改善了环境卫生设施，除了海地和伯利兹，这两个国家都仅有不到50%的比例。

相比之下，发达国家和地区的人民或多或少都能普遍使用先进的卫生设施。几乎所有家庭都能使用完善的卫生设施，98%以上的住房有管道连接城市污水处理系统。那些不能连接市政排污系统和化粪池的则在施工期间使用类似的办法加以改善，并定期检查和测试性能。比如在日本，100%的人口有完善的卫生设施：81%的家庭与市政下水道系统相连，而在农村社区19%的家庭有化粪池或使用其他改善设施。¹³

根据报告，北美洲是全球以洲为整体环卫设施覆盖率最高的地区：100%。欧洲的整体环卫设施条件非常差，可能与假设事与愿违，因此该地区的数据统计并不具有代表性。¹⁴

卫生设施、卫生和健康是相互关联的。

资料显示，欧洲人口的99%已获得改善的环境卫生设施，但在许多新的经济地区，环卫基础设施仍有待开发或改进。因此，该地区总人口的10%（即8000多万人）还是没有改善的环境卫生设施。¹⁵

■ 发展中国家和地区的城市环卫数据

Urban sanitation data for regions of the developing world

基于改进环境卫生的目标，并考虑测算的局限性，我们有可能判断世界城市居民改善环境卫生的人口比例有了轻微改善：从1990年的68%上升到2003年的73%。¹⁶大部分发展中国家和地区的城市人口不使用或不能获取任何类型的卫生设施，估计大约有10%的城市人口（即3亿人）随地大小便或者使用不卫生的厕所。¹⁷

这些评估存在的问题是不同国家使用不同类型的厕所，使得他们难以以监察为目的进行统计。显然，并非所有报告中的设备都得到了改善；而且它们大部分都人满为患、不安全、缺乏清洗设备，且缺乏维修。在许多城市环境下，尤其是在人口密集的地区，蹲坑式厕所因其不健康的状况并不能明显减少粪便引发的疾病。研究表明，仅厕所一项并不能明显影响健康，除非同时有健全的卫生习惯作保障。比如在巴基斯坦，事实上在有家庭厕所和没有家庭厕所的家庭之间，腹泻发作频率只有微不足道的差异。¹⁸

非洲城市的环卫设施

Sanitation in African cities

在非洲，各个国家能使用完善的卫生设施的人口比例大不相同，主要取决于区域。北非出现了积极的趋势，而在撒哈拉以南则显然停滞不前。在北非，能使用卫生设施的人口比例由1990年的84%上升至2002年的89%，其主要原因是埃及城市开罗、亚历山大港、贝尼苏韦夫以及摩洛哥城市卡萨布兰卡和拉巴特出现了增长。然而小城镇却没有出现类似的增长，还有一些小城市与卫生指标和其他发展指标都表现欠佳的撒哈拉以南非洲的情况类似。从高投入的基础设施和健康回报的角度看，中央排水系统是最合适的解决方案。在北非的主要大城市中——即首都和经济中心城市，增加排水系统是最常见的解决方案。然而在二级城市中，排水管道技

术还没有这么普及。在埃及的阿西尤特（assyut）只有不到20%的家庭连接了下水道系统。

2003年撒哈拉以南非洲地区半数以上（55%）的城市人口享有了充足的卫生设施，与1990年的比例大致相同。而这个地区的城市化速度一直是世界上最高的：从1990年至2003年它的城市居民经历了80%的增长。因此，缺乏完善的卫生设施的人数从1990年的7700万人激增至2001年的1.32亿人，再增至2005年的1.6亿人。¹⁹如果不采取补救行动，生活在撒哈拉以南非洲地区贫困的城市居民将继续受到卫生条件恶劣而产生的重大而悲惨的影响。

成功的证据只存在于少数城市中，它们在1990年到2003年大幅度地提高了环卫设施的覆盖率，其中包括卢旺达的基加利和尼日利亚的伊巴丹，它们分别从1990年的47.8%和26.8%增加到2003年的79.4%和67.3%。有些国家，例如南非和津巴布韦也有着广泛的污水网络。这个例子给了人们为实现千年发展目标的卫生指标以希望和方向。相比之下，部分城市例如埃塞俄比亚的亚的斯亚贝巴和贝宁的波多洛仅有不到一半的人口享有改善的环卫设施。

亚洲城市的卫生设施

Sanitation in Asian cities

一系列基于联合国人居署城市指标的分析显示，亚洲城市在改善卫生设施方面已取得重大进展。该地区多元文化并

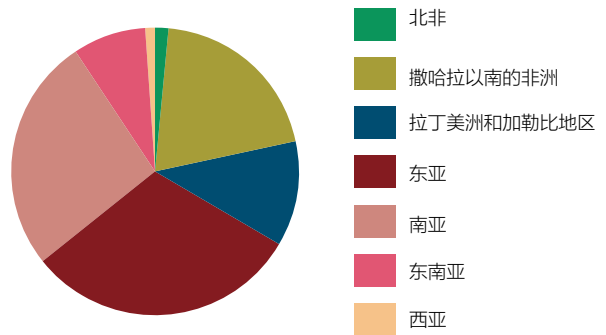
表2.4.1 2003年各地区城市人口拥有改善的卫生设施的覆盖率

TABLE2.4.1 IMPROVED SANITATION COVERAGE AMONG URBAN POPULATION BY REGION, 2003

	2003年获得完善的卫生设施的情况 (%)	2003年的城市人口 (千人)	缺乏完善的卫生设施的人口 (千人)	发展中国家和地区缺乏完善的卫生设施的人口分布情况 (%)
北非	89.4	77,910	8,245	1.5
撒哈拉以南的非洲	55.1	251,166	112,815	20.1
拉丁美洲和加勒比地区	84.2	417,229	66,061	11.8
东亚	69.4	564,871	172,756	30.8
南亚	67.0	448,738	148,084	26.4
东南亚	80.0	228,636	45,727	8.2
西亚	94.9	124,370	6,322	1.1
总计			560,011	

图表 2.4.1 2003年各地区缺少改善的卫生设施的城市人口分布

FIGURE2.4.1 DISTRIBUTION OF URBAN POPULATION LACKING IMPROVED SANITATION BY REGION, 2003



资料来源：联合国（2006）城市指标项目第三阶段和联合国《世界城镇化前景》：2003年修订版。

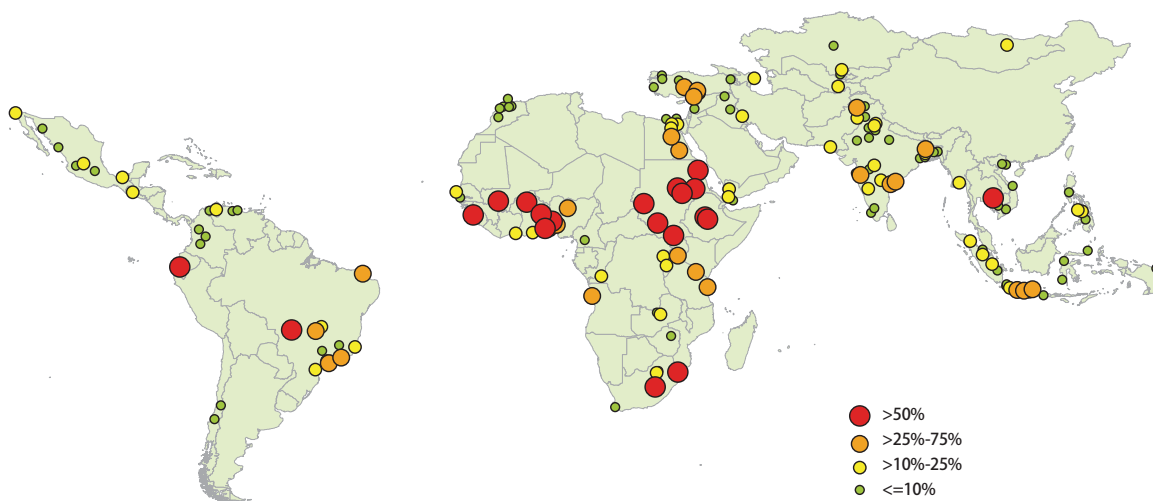
Source: UN-HABITAT (2006), Urban Indicator Programme Phase III and United Nations, World Urbanization Prospects; The 2003 revision.

注：关于可获取的安全用水的数据，基于世界卫生组织和联合国儿童基金会供水和卫生联合监测方案的数据而形成。

Note: Access to safe water was computed from data of WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation.

地图10 2003年没有改善的卫生设施的家庭比例

MAP10 PROPORTION OF HOUSEHOLDS WITHOUT ACCESS TO IMPROVED SANITATION, 2003



资料来源：联合国人居署《全球城市观测2005》、城市指标项目第三阶段。

Source: UN-HABITAT 2005, Global Urban Observatory, Urban Indicators Programme, Phase III.

存，发达经济和贫困经济并存。

东南亚在改善卫生设施覆盖率方面的增速是最快的，自1990年以来由67%上升到2002年的79%，尤其是在中型城市如印度尼西亚的茂物、谏义里，菲律宾的卡加延德奥罗以及越南的海防。2005年大约有2900万人仍然无法获得改善的卫

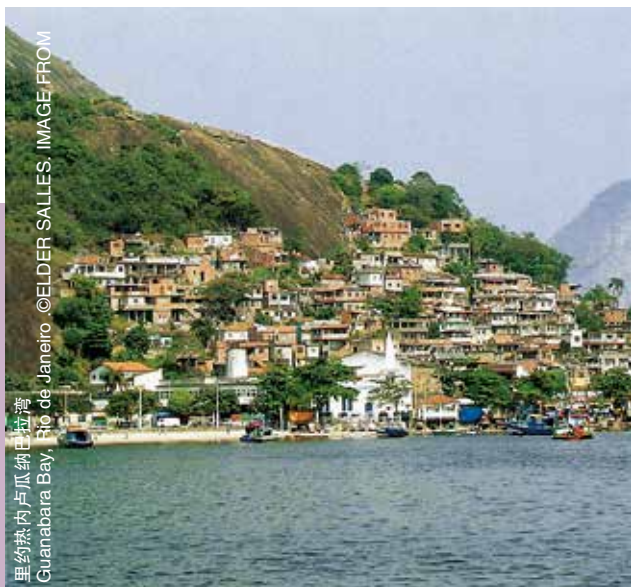
生条件，到2020年预计下降至2500万人。

南亚在改善卫生设施覆盖率方面也是数一数二的，数据较去年同期增长了12个百分点，虽然它的起点——1990年54%的覆盖率在亚洲是最低的。在印度的一些城市如阿科拉（Akola）、坎普尔（kanpur）及克勒格布尔（kharagpur）进展快速，从1990年到2002年至少增加了25%。然而，有些南亚国家其城市居民的环境卫生设施获得改善的比例较低：尼泊尔（68%），阿富汗（16%）。²⁰

东亚环境卫生设施获得改善增长迟缓，从1990年的64%上升到2003年的69%，大部分主要原因是因为中国和蒙古最大的城市增幅不大。²¹环卫设施赤字在两国居高不下：在中国，33%的城市人口仍然缺乏完善的环境卫生设施，蒙古则有54%的城市人口缺乏完善的环境卫生设施。

在西亚，1990年环卫设施的覆盖率为96%，与国际标准类似，但自那时以来，很多国家越来越穷。一些次区域的中等收入国家，虽然有大量的基础设施已经到位，但大部分状态很差且功能不可靠。²²

亚洲独联体国家的卫生设施状况没有完整的记录。根据最近由世界卫生组织/联合国儿童基金会的供水和卫生联合监测项目发布的数据，城市地区和农村地区在获得完善的卫生设施方面存在重大差异：分别是81%和45%。联合国儿童



基金会在该地区进行了多指标调查，调查发现该地区唯一可获得的政府统计数据是中央下水道系统覆盖的人口比例。²³ 由于这种系统通常仅限于中部地区的大城市，小城市通常不覆盖，因此只能判断农村地区只有10%的家庭能使用中央下水道。²⁴ 不能使用中央排水系统的人口几乎都采用个别卫生设施如蹲坑式厕所和抽水厕所。根据对各地的观察得出的结论是，大部分地区，尤其是在经济状况不佳的地区，无论是个人家用还是学校、医院等公共机构使用的大部分蹲坑式厕所的维护状况都很差。

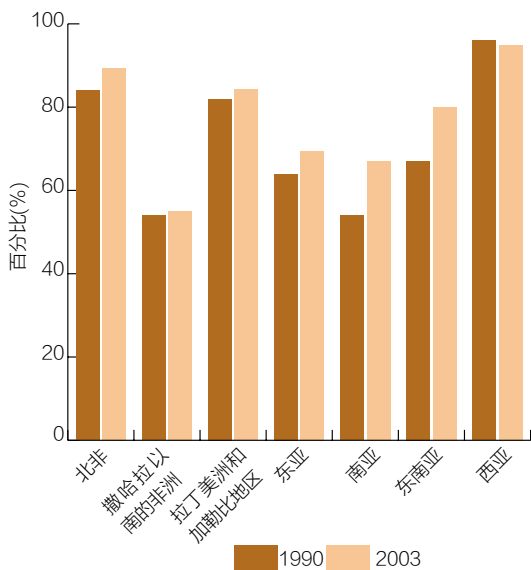
拉丁美洲和加勒比地区的卫生设施

Sanitation in Latin America and the Caribbean

拉丁美洲和加勒比地区有较高的卫生设施覆盖率，但是个别国家和城市的城乡内部差异巨大。据世界卫生组织和联合国儿童基金会供水和卫生联合监测项目的数据资料汇编显示，缺乏完善的环卫设施的农村人口的比例是城市的一半：分别是44%与84%。加勒比海各国普遍改善了卫生设施的覆盖率，尤其是安提瓜、巴哈马、巴巴多斯、古巴、苏里南以及特立尼达和多巴哥。²⁵ 联合国人居署城市指标显示在不同

图表2.4.2 能够使用改善的卫生设施的城市家庭比例

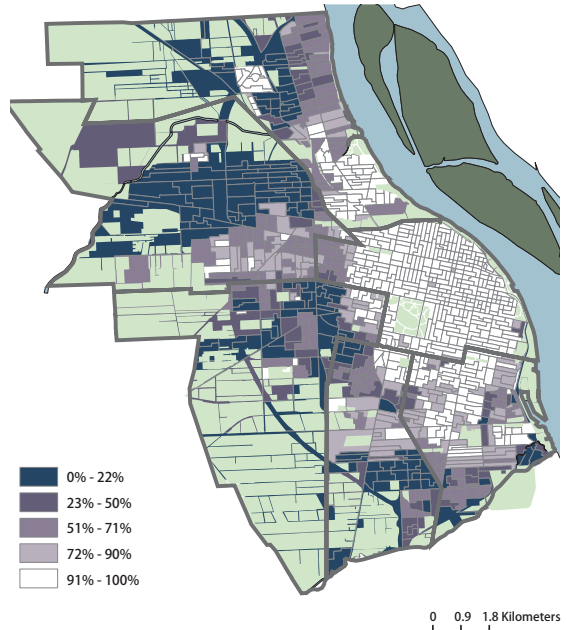
FIGURE 2.4.2 PROPORTION OF URBAN HOUSEHOLDS WITH ACCESS TO IMPROVED SANITATION



资料来源：联合国人居署城市指标项目第三阶段。
Source: UN-HABITAT Urban Indicators Programme Phase III.
注：部分地区1990年的数据缺失。
Note: Data for 1990 not available for some regions.

图表2.4.3 阿根廷罗萨里奥改善的卫生设施不平等的分配情况

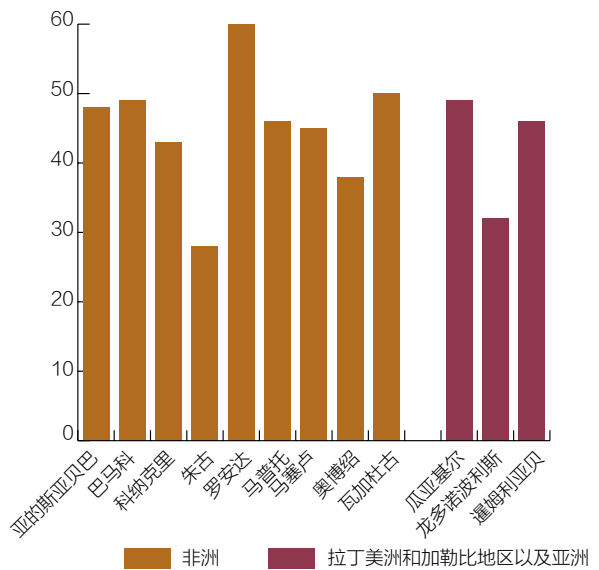
FIGURE 2.4.3 THE UNEQUAL DISTRIBUTION OF IMPROVED SANITATION IN ROSARIO, ARGENTINA



资料来源：哈维尔阿尔伯托的马丁内兹马丁 2005。
Source: Javier Alberto Martinez-Martin, 2005.

图表2.4.4 卫生设施覆盖率低的城市：2003年能够使用改善的卫生设施的城市家庭比例

FIGURE 2.4.4 CITIES WITH LOW SANITATION COVERAGE: PROPORTION OF URBAN POPULATION WITH ACCESS TO IMPROVED SANITATION, 2003



资料来源：联合国人居署2005年城市指标项目第三阶段。
Source: UN-HABITAT 2005, Urban Indicators Programme Phase III.

的城市，如哥伦比亚的麦德林、委内瑞拉的加拉加斯、智利的奇廉以及墨西哥的瓜达拉哈拉，覆盖率都很高。

尽管一些发展中国家的许多城市总体生活质量已改善，如巴西的龙多诺波利斯（Rondonopolis）和厄瓜多尔的瓜亚基尔（Guayaquil），但是在创造可靠和适当的卫生服务设施方面一直不成功。研究表明，在大部分较小城市的中心，卫生经费缺乏的现象仍然十分严重。大部分低收入和中等收入

国家的城市中心根本没有下水道，并且很少有或者根本没有对高质量环卫设施的公共支持。²⁶不过，危地马拉城等地已有大幅改善，从1990年的33%已上升至2003年的85%。巴西的福塔莱萨在如何发展卫生基础设施能对健康产生正面的结果方面提供了宝贵的一课。该市2001年成功减少了婴儿死亡率：从每千名74名下降至每千名28名，同期，城市人口环卫设施的覆盖率从1/3上升至一半以上。

本章注释

- 1 From 1990 to 2000, sanitation received only 20 per cent of the \$16 billion invested in water by national governments and external support agencies. (United Kingdom Parliamentary Office of Science and Technology 2002.)
- 2 WHO/UNICEF 2004.
- 3 Evans 2005.
- 4 South-East Asia Regional Office of WHO, quoted in Evans 2005.
- 5 Esray 1996.
- 6 Manase, et al. 2001.
- 7 Ibid.
- 8 Conference Proceedings for the South Asian Conference on Sanitation, Dhaka, Bangladesh, 2004.
- 9 UNICEF 2004.
- 10 WHO/UNICEF 2000 assessment.
- 11 WHO/UNICEF 2004.
- 12 WHO/UNICEF 2000 assessment.
- 13 Report on Urban Indicators submitted by the Japanese Government to UN-HABITAT, May 2005. Refer as well to the Report on Urban Indicators prepared by the Canada Mortgage and Housing Corporation 2005.
- 14 In the WHO/UNICEF 2000 assessment, the coverage data represented 15 per cent for 1990 and 44 per cent of the region's total population. For the UN-HABITAT urban indicators, no reporting mechanism was developed, with the exception of that by the Dutch Government.
- 15 WHO 2005.
- 16 Data is based on Urban Indicators Programme, Phase III. The percentage in 1990 is the average of 29 cities in Africa, 54 cities in Asia and 25 cities in Latin America and the Caribbean. The percentage in 2003 is the average of 55 cities in Africa, 78 cities in Asia and 31 cities in Latin America and the Caribbean.
- 17 As mentioned earlier, a large proportion of people with latrines prefer

to defecate in the open. A study conducted by the World Bank in Mumbai concludes that toilets for slum dwellers, even when available are in such poor condition that people refuse to use them. (Nitti & Sarkar 2003).

- 18 Conference Proceedings, South Asian Conference in Sanitation, Pakistan, 2004.
- 19 Estimations based on the UN-HABITAT Urban Indicators Data 2005 and the United Nations Urbanization Prospects 2004.
- 20 UN-HABITAT 2005c.
- 21 WHO/UNICEF 2004.
- 22 Ibid.
- 23 According to UNICEF, 54 per cent of the population in five of the Commonwealth of Independent States countries has access to centralized sewerage systems.
- 24 Cherp 1999.
- 25 WHO/UNICEF 2004.
- 26 Satterthwaite, et al. 2005.

卫生设施：一个女性问题

Sanitation: A women's issue

卫生设施没有改善妇女，尤其是城市贫困妇女的生活水准。在低收入住区没有独立的厕所，女性要长时间排队进入公厕；有的不得不放弃自尊随地大小便，从而增加了她们受到性骚扰或攻击的可能性。

虽然男人也要负担卫生条件差的压力，但是他们更可能采取其他方式如厕。在许多贫民区，男人沿铁路路轨或者露天大小便。但女性的生理特征、社会角色和易受性攻击等因素，不允许她们在公共场所如厕，她们只好等清晨天还没亮的时候才能去上厕所，因为那个时段被人骚扰的危险较低。对这些妇女而言，“去厕所”往往意味着在私人场所蹲坑或者拂晓在公厕外排队。

孟买贫民区的一名女子在接受采访时解释了没有厕所意味着什么：“我们的住处离厕所有五分钟路程，我们不得不排队半个小时。这就是为什么男人都去大桥下方便，而只有妇女使用厕所。孩子们也直接在外面方便。”

妇女承担着大量的劳动负担，并忍受着不足的卫生条件。住在贫民区的妇女，在公厕漫长的等待意味着孩子无人照看，或者家务延迟。公共厕所及厕所的不卫生危及妇女健康，卫生条件差容易引起生殖系统感染。月经期的妇女尤其需要适当的卫生设施。此外，因为一般是由妇女负责处置人体排泄物，当提供的卫生设施不足时，她们更容易因接触排泄物而生病。

尽管如此，环境卫生危机对妇女的影响却仍没有被提上人权和妇女组织的优先议程。联合国和其他国际机构往往局限于妇女的生殖健康和教育问题。综观



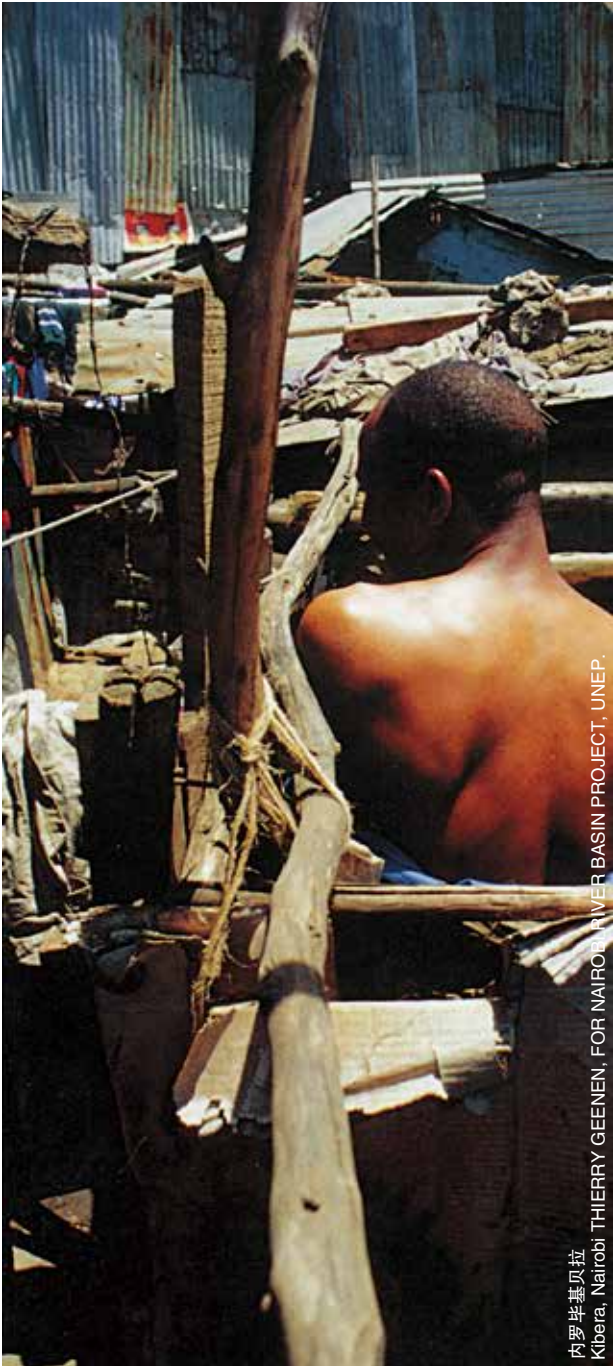
世界，各国政府都很少注重环境卫生不足对妇女的影响。不过这也可以部分地得到解释，因为改善环卫在2002年召开的世界可持续发展首脑会议上才被视为一个紧迫的国际近期目标，因此这个问题被提上公共议程的时间并不长。虽然妇女难以获得洁净水已经成为一些研究的主题，包括因长距离背负沉重的水桶导致的严重背痛，但是妇女缺乏卫生设施仍然尚未得到同样的关注。联合国人居署初步的分析表明，需要进一步研究的问题包括贫民区缺乏卫生设施，这一问题增加了所有居民尤其是妇女和儿童的健康风险。

因为当涉及卫生设施使用的问题时，无论多么贫困的农村妇女，都不需要面对与城市妇女相同的困境。为减少贫困所做的努力，目前主要集中在城市地区，尤其是集中在撒哈拉以南的非洲和亚洲，但这些努力并没有如何将如何让城市地区的妇女获得卫生设施纳入考虑范围。但大多数农村家庭都至少有一个厕所，即使只是一个粗坑式厕所，这就意味着农村地区的妇女几乎不用排队上厕所，也更有可能不用与数十人共用一个厕所。她们也更有可能让厕所保持清洁，因为她们家人的健康往往取决于厕所的卫生程度。

资料来源：瓦拉 2005a；联合国人居署 2003a；哈多伊等人，2001；穆赫伊 2001。
Sources: Warah 2005a; UN-HABITAT 2003a; Hardoy, et al. 2001; Mukherjee 2001.

卫生设施目标的实现需要更强有力的行动 STRONGER ACTION IS NEEDED TO ACHIEVE THE SANITATION TARGET

莉娜·索玛斯塔特
LENA SOMMESTAD



内罗毕基贝拉
Kibera, Nairobi. THIERRY GEENEN, FOR NAIROBI RIVER BASIN PROJECT, UNEP.

由于卫生设施问题没有得到足够的政治重视，如今有上百万贫民遭受疾病和寄生虫之苦。幼童死于痢疾，妇女则无法得到安全、隐私的保障和尊严。世界上约有26亿人缺少卫生服务。

2002年在约翰内斯堡举行的可持续发展世界首脑会议制定了环卫目标。2005年联合国人居署理事会以及2005年4月在纽约举行的第30届可持续发展委员会都讨论了环卫问题。我很高兴看到环卫问题受到了全世界决策者的瞩目。但是，要实现环境卫生的目标，我们需要更多的创新做法和更有力的行动。女性的角色与利益尤其需要得到充分考虑。

目前，世界人口增长几乎全部在发展中国家和地区的城市中心，为解决城市环卫问题急需在城区改进创新。但是，环卫基础设施的规划很少顾及性别因素。妇女和儿童的环卫需求几乎没有被优先考虑到。这需要加以改善。如果要解决可持续发展，社会和家庭的环卫设施需求就必须得以解决。

妇女以及儿童是受缺乏饮水和卫生设施之苦最深的人。在学校女孩面临着缺乏卫生设施的问题，这是教育的一个重大障碍，必须引起注意并解决。通常女性的工作任务对保健和卫生负有主要责任，如水的收集、洗涤、清洁房子与厕所。妇女、儿童和老人因污水而引发疾病的人数数不胜数。

获取环卫设施的公平性之所以会面临挑战，是与环卫系统的规划很少遵循可持续性和生态原则紧密相连的，这就是可持续环卫办法需要制定的原因。

可持续环卫的主要特点是适当允许环卫再循环，关闭养分和水分循环，保护下游卫生和环境，实行地方性管理和财政支持，可以负担得起且公平服务于贫民富人、男男女女、老老少少各个社会阶层。追求可持续环卫与使用这套系统的人关系十分密切，先进的解决方案需要与当地的认知相联系。

瑞典政府致力于发展生态环卫方法。我们正在通过与瑞典国际开发合作署合作，在一些发展中国家发展生态环卫。瑞典支持旨在创造一个可靠的、成本划算和可持续的全球生态环卫系统，作为传统系统的替代。

几十年来，环卫设施一直在世界许多地方被忽视。这已经造成了严重的后果，特别是对贫民和妇女。现在，我们面临一个很大的挑战。环卫应该是一项人权，可持续环卫是关键。赋予妇女和儿童环卫权，我们可以做得与现在不同。

莉娜·索玛斯塔特时任瑞典可持续发展部部长。

2.5 无产权的业主： 发展中国家和地区城市中的房屋/土地保有权保障

Owners without Titles: Security of Tenure in Cities of the Developing World

■ 遭受驱逐：无土地保有权保障最严重的后果

Evictions: The most severe consequence of insecure tenure

近年来，发展中国家不同地区的城市产权与保有保障日益不稳定，使大量被驱逐的贫民区居民的担忧日益增加。一项全球性的，涉及60个国家的调查¹显示，被迫从自己家园强制迁出的人数，相比1998~2000年的4200万，2000~2002年达到了6700万。²过去五年内这种被驱逐人数空前增长的现象，一些专家称之为“全球流行病”。³

尽管被迫迁出是无保障的严重后果，但是近年来其日益盛行的趋势表明，地方和国家政府对城市贫民的态度日益难以忍受，这可归因于多因素作用的结果，包括全球化。在全球化的压力下，国家和地方政府“美化”和“清理”他们的城市以便在全球经济中更具竞争力，使得全球经济中贫富差距加大、城市地价剧增，低收入群体被迫迁到那些未经规划、设施贫乏的城市边缘区。

在亚洲和撒哈以南的非洲，这种驱赶现象极为常见，这样做多数是为了发展大规模的项目和如堤坝、道路等基础设施，或给城市美化计划腾出空间。近年来北京、拉各斯、洛杉矶、阿布贾、内罗毕这些城市都发生过大量强制驱逐事件，这些驱逐打着公正的旗号，因为他们实施的目的是为了公众的利益——为了建设道路或者城市发展所必需的其他基础设施，或者是为了将贫民区居民从“危险”中解救出来，但是这些措施违反了国际法的原则。⁴多数驱逐行动并无合法通告也未遵守合理手续，被驱逐的人们不仅失去了住所（他们大部分积蓄的投资地），也常被迫放弃私人财产。

被驱逐家庭露宿在缺乏食物和基本设施的废墟旁是极为平常的事，这种环境中，小孩和妇女极易受到伤害。在驱逐活动执行过程中与结束后，抢劫和无辜受害成为常见于许多地方报端的小事。

当驱逐进行时，他们破坏住所和整个社区，这也增加了城市动乱和不安全因素，驱逐造成的收入损失破坏了经济

和谐。⁵

媒体与其他报告显示，目前在撒哈拉以南非洲的城市中，虽然驱逐活动在农村也很普遍，但城市中的驱逐活动是最多的。这部分是由于非洲城市人口目前自身还不能够形成足够强大的政治力量来抵制驱逐或向他们政府索权。此外，许多非洲政府沿袭了对城市贫民不公正的殖民权力，比如一些陈旧的精英法律，这些法律和政策已促使“种族隔离型”城市的形成，富人区和贫民区有明显的界线。⁶

亚洲高度文明的行为和更好的立法对改善贫民区居民的房屋/土地保有保障状态有重大影响。但是在“全球化”进程的压力下，这种趋势特别是在经济发达地区中的工业城市中，在不久的将来可能逆转。此外，在亚洲由于城市土地扩张和房价上涨，低收入群体无法负担起那里的生活而被迫迁出城市，造成经济驱逐。

在拉美，贫民区改善与规范化的改革计划已经提高了对城市贫民土地保有权的保障，但是事实表明这些产权保障并未覆盖最易受迫害的群体，例如巴西的一项研究显示：贫穷的黑人和黑白混血儿，是最不可能享有充足的、有土地保有保障的住房，也是最可能住在贫民区的人群（见下表）。

然而，现在对于城市人口土地保有状况的改善还远远不够，必须采取措施遏止新的贫民区和非正式住区，这二者的土地保有保障是个很大的问题。这要求同时增加经过规划的、合法的、可负担的土地供应，以满足现在和未来的需求规模。

■ 土地保有保障：合法与非法的一线之差

Tenure security: The thin line between legality and illegality

事实表明，发展国家和地区中30%~50%的城市居民，没有任何一份文件证明他们有土地保有权的保障，⁷城市的发展机构、大专院校和执业者一致认为这种不合法的住房增



巴西贝洛奥里藏特市的米纳斯盖里埃斯，在贫民区清除运动中被迫驱逐的家庭
Family being evicted during slum clearance, Minas Gerais, Belo Horizonte, Brazil
DYLAN GARCIA/STILL PICTURES

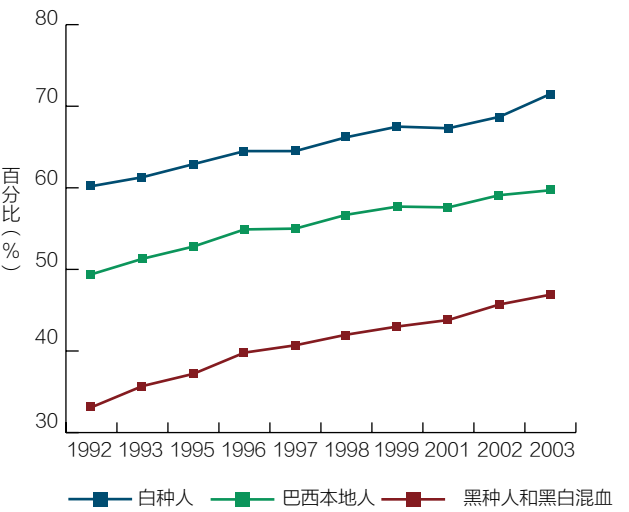
长已经成为发展中国家城市住房供应的重要方式。⁸多数情况下，大部分居民所依仗的房屋/土地保有权体系都是“非正规的”，这意味着他们占用土地和（或）住房，要么是非法的、看似合法的、被默许的，要么就是被惯例或传统法律所认可的，他们要么被当权者认可，要么被简单忽视。

“贫民区”指的是那些不正式的、不合法的、未经规划的居民点，是土地保有权保障领域中不可见的“沉默地带”，很少有人能分清贫民区居民是否享有任何正式或非正式的房屋/土地保有权保障。目前，在官方人口普查和住户统计中，并不将房屋/土地保有权保障作为一项发展指标，尽管“非正式”或“不合法”可能正是发展中国家和地区城市的物质和人口增长的重要特征，也是城市中贫民获得土地和住房的主要机制。⁹

被排除在国家的人口和户数统计之外这一事实，使发展中国家贫民区居民的社会地位变得模棱两可，这就意味着他们的产权既无记录又无保证。新的非正规居民点常被忽略不计，即使包含在一些人口统计中，他们一般也是作为“居住地所有人”，甚至调查和研究显示，大部分的贫民区居民事实上是房客或者是无产权的业主。据美洲开发银行统计，2003年拉丁美洲大约有60%的城市贫民即使是房屋的所有者，也很少拥有土地所有权或房屋产权。¹⁰印度尼西亚中央统计局2005年报道：除了这些房屋所有者，仅有32%的人可以出示国家土地机构颁发的证书作为合法证据。¹¹2001年，

尼加拉瓜有1/3的城市人口被登记为“没有产权的房屋所有者”。¹²“所有者无产权”的普遍现象，表明了非正规居住点的人数和明显虚假的数字，评估可看出这些城市居民实际上没有土地使用权保障。

图表2.5.1 1992-2003年巴西拥有充足住房的城市家庭比例
FIGURE 2.5.1 PERCENTAGE OF URBAN HOUSEHOLDS WITH ADEQUATE HOUSING IN BRAZIL, 1992-2003



资料来源：莫里斯、玛丽亚大皮耶达德千年发展目标第11项分目标情况报告，IPEA数据基于巴西地理统计局1992-2003PNDA微观数据。
Source: Morais, Maria da Piedade, rapporteur Target 11, MDGs, IPEA based onPNAD microdata, IBGE, 1992 to 2003.

房屋/土地保有权保障的监管

Monitoring Secure Tenure

联合国人居署对于有保障的房屋/土地保有权的定义为：所有个人和团体享有国家的有效保护、免于强制驱逐的权利。根据国际法，“强制驱逐”被定义为“违背个人、家庭和/或社区的意愿，使他们离开自己所居住的家和/或土地，而不提供或使其无法获得适当形式的法律或其他保护。”

为了进行全球监控，联合国人居署提出使用两种构成指标，以评估个人/家庭层面的房屋/土地保有权保障情况：

构成指标1：文件证明

这一指标的设定为：文件能作为占有的凭据，因而能够提供一定程度的保障。在大多数发展中国家中，非正式住区的房屋/土地保有权保障是通过积累不同时间段所用的各种文件而取得的，比如公共事业账单、选民登记表、配给卡和市政税收据。

构成指标2：对房屋/土地保有权有无保障的感受

这项指标衡量个人或家庭对自己的房屋/

土地保有权状况的感受。它所依据的是一个国家或城市中那些最有可能遭遇被驱逐现实的人群的经验和感受。

另有一个政策环境诊断工具对这两个构成指标进行补充，这一诊断工具能够确定特定环境内房屋/土地保有权保障的真正状况。它通过对管理房屋/土地保有权保障的法律、体制、行政和政策环境进行量化评估而完成诊断。

土地租用权保障对贫民区居民的生计来说至关重要，它应该逐步改善成一种更高层次的权利体系。这种法制化过程可以通过一种从事实认定房屋/土地保有权（考虑到社会认可的房屋/土地保有权标准）发展为法律认可的房屋/土地保有权。这一措施也可以使政府在一定时期资源可承载的限度内，制定技术性和可操作性的程序。

通过制度和社会建设，慢慢将理想变为现实，这种做法也许能使贫民区居民遭遇的极不稳定的土地保有权保障情况得到改善。该过程可以由自由居住者提供的简单居住证明开始，诸如公共事业收据、选民票、定量配给卡和市政税收收据。这些文件可以逐渐发展为更为稳固的居住权形式，最终成为正式的房屋/土地保有权的认可证明，并保障其他合法权利，比如永久产权或长期租约，如果可行并被需求的话。

在正式的先进制度下，房屋/土地保有权体现在法律、管理住房的规章和财产权上。在发达国家，大多数情况下，房屋/土地保有权是有保障的，并且人们享有更高层次的权利，能够买卖、租借、改善、发展、分包或者继承土地或财产。事实上，在所有发达国家，这类权利都深层体现在公共基础设施、土地管理和土地记录体制上。源于土地和财产的权利以一种易于辨识的方式来界定，比如边界划分、注册和转移等。个人（业主和房客）对土地和住宅潜在的使用、挪用和买卖的权利有清晰的了解。联合国人居署用“租用权优势”来描述这种较为高级的个人和家庭权利。¹³不过，通常的理解是贫民区居民也可以卖、出租或者改善他们拥有的土地或财产，但这些都处于相对无保障的状态。房屋/土地保有权

优势也被叫做“可转让的权利”，它对于人们的生计有直接意义，因为它们能够被广泛地用于获利。随着地产市场变得更为活跃，转让操作也增多了，因为公共和私营基础设施是支持这类操作的。土地被广泛地用作为一种保障，增多了获得资本的机会。随着土地系统和市场变得更为稳定，更为复杂的产品也出现了，比如土地和信贷成为二手市场和股市的交易物。

■ 所有权并不一直是解决方案

Ownership is not always the solution

尽管所有权一般被看作土地保有权最为有保障的形式，然而世界各地的情况证实，所有权无论在发展中还是发达国家和地区，都不是最常规的做法，也不是取得土地保有权保障的唯一途径。在大多数发展中或发达国家，住房所有者只是少数。例如在中欧，超过半数的居民租房住。然而，他们的土地保有权却是非常有保障的。尽管北美的住房所有者人数有大幅增长，从1993年的64%增长到2003年的69%，但该地区1/3的居民仍然没有属于自己的住房。¹⁴即使是在发展中国家和地区，研究也表明，对于土地保有权的保障来说，所有权既不是必需的也不是充分的。2005年在塞内加尔进行的一个人口统计和健康调查表明，45%的居民拥有他们自己的房子，而42%是租户。并且这些所谓的所有者中的40%声称只有所有权证书，而25%拥有一张居住证明或购房收据。所有者中相当大比例的人——13%——没有任何正式

或非正式的文件证明自己有权居住在现居所。在租户中，只有14%有正式的租赁合同，而令人吃惊的是，68%的租户没有任何文件可证明这种租赁关系。但是，无论是业主还是租户，76%认为他们的土地租用权得到了保障。¹⁵

人们把土地和住房看作是拥有潜力的商业资本，能够逐步产生经济和社会效益，进而帮助他们摆脱贫困。而与这种想法尖锐对立的观点认为，土地保有是保障生活的基本人权。¹⁶

大多数政府和发展机构认为非正式住区租房者的土地保有是“没有保障”的，而相反，房屋所有者的土地保有则是“有保障的”。许多国家和地区，如波斯尼亚和黑塞哥维那、柬埔寨、喀麦隆、科特迪瓦和加蓬使用了一系列指标来衡量土地保有保障的情况，比如“拥有授权的地块比例”、“拥有地产的人口比例”、“拥有住房所有权的家庭数”等。¹⁷拉丁美洲和加勒比经济委员会（ECLAC）也将城市里贫民的无土地保有保障的现象同所有权的缺失联系在一起。¹⁸制定这种指标的模式是基于这样一种思想和信念，即拥有土地和地产的权利是一种能够在市场力量中独立和有支付能力的体现，而不是政府应当给予保障的一种基本人权。

然而世界上的许多实例说明，尽管所有权的授予使很多贫民区社区收益，并应该被纳入到土地租用政策之内，但它并没能增加人们获得贷款的机会，也没有能够预防新的非正式住区的增长。实践经验并不支持“完全的授权能够使贫民脱离贫困”的说法；很多情况下，一种更好的模式——基于获得有保障的生计的权利——被证实为从长期长效的方法。有时候，大范围的土地授权项目实际可能会助长土地和财产不公平的分配体系的合法化和恶化。¹⁹例如，在阿根廷的布宜诺斯艾利斯，研究发现贫民区住房所有权的分配通常不是随机的，而是根据财富、家庭特性、政治背景和其他能够区分有所有权人和没有所有权人的特征。²⁰其他国家的贫民区改善工程据报道也落入了非法机构的组织者和无原则的房东手中，他们抢占经过升级更新的贫民区住房以从租户处收取更多租金，或将其出售给高收入群体。²¹贫民区改善的政策是基于所有权和大规模的个人土地所有权分配，同样也是非常费钱和烦琐的，特别是在那些所有权分配系统低效的、费力的、僵化的和总体上无法负担的国家里，这种现象尤为突出，更别谈那些对城市贫民有害无益的腐败行为了。例如，在菲律宾，确立合法的所有权需要经过168个道程序，花费13到15年的时间。²²使这些问题变得更为复杂的是，人们对发展中国家城市中土地权益有多么没有保障几乎一无所知，这样

就很难从政策层面，或是在改善项目和规范化项目的实施中进行适当的干涉。

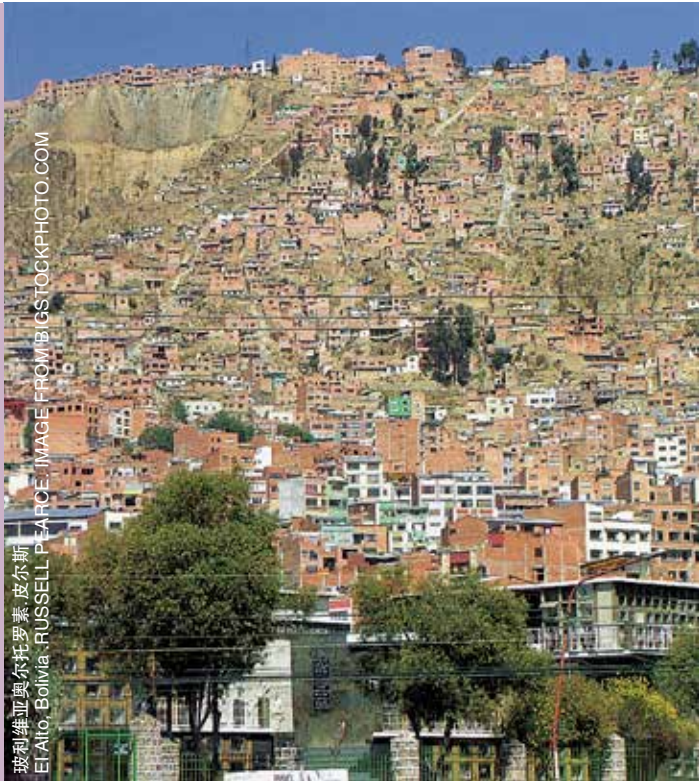
在发展中国家里，传统所有制、宗教体系的干预、所有者与租赁者之间的口头协议等因素在土地保有保障上发挥的作用比在所有权本身发挥的作用要大。大多数情况下，农村和城市土地都既没有被注册过，也不存在官方的所有关系。联合国人居署的估计显示，在发展中国家，在官方记录和登记表²³中记录的土地不到1/3，所有权问题的解决则依靠涉及土地管理的风俗、部落规则或宗教教义。据世界银行估计，在亚洲，住宅用土地中拥有土地保有权的只占2%~10%。²⁴不幸的是，世界上许多地方，尤其是在撒哈拉以南非洲，传统的法律实际上反对女性的利益，女性不能继承土地和财产。现在，越来越多的撒哈拉以南非洲国家承认了女性平等获得土地和财产的权利，进而遵守国际人权标准和责任。与此同时，许多国家中，如肯尼亚、莱索托、赞比亚和津巴布韦，风俗和个人法中的歧视现象仍然被允许存在于国家宪法中。²⁵

■ 非正式住区中房屋/土地保有评估所面临的挑战 The Challenge of Measuring Tenure in Informal Urban Settlements

由于地方当局不愿意承认自己城市中非正式住区增长的存在，或是没有计划重视这种现象，他们没有发展出适当的方法去衡量或控制城市地区的非正式增长。事实上，2005年，联合国人居署的城市指标项目发现，非洲、亚洲和拉丁美洲的约100座城市，也就是70%以上参与调查的城市，承认他们不清楚贫民区增长在多大程度上导致了非正式住区的产生；40座，即20%的城市，提供了一类关于总体城市增长比例的大概数据；少于20座，即10%的城市能根据调查项目的要求提供出准确到平方千米单位的数据。²⁶

因此，在绝大多数发展中城市和国家里，到底有多少人没有土地保有保障无人知晓。关于非正式居民的官方数据的缺乏，正是当地政府在城市化进程规划上能力不足的症状。政府部门，不去学着接受非正式居民和贫民区这种不可避免的城市增长，而是像鸵鸟一样把头埋在沙子里，等问题自己消失。这就是认为没必要对非正式住区信息进行评估的原因，也是绝大多数发展中国家和城市土地保有保障的程度和范围无法被知晓的原因。

然而，这一规则也有例外。有些政府部门已经把城市土



非法增长成为发展中国家和地区中城市住房建造的重要模式。

地保有权保障列入了他们的计划中，在市民占用土地之前就向他们提供土地。还有一些政府部门时而会把土地保有权保障融合到他们的住房计划里。一些政府开始对非正式的土地占有采取调整补救措施；然而，他们的干预措施既不是系统化的，也没有做到政治上的公正。绝大多数的政府选择完全忽视非正式住区这一现象，或许是因为他们不愿意接受外来移民和城市增长，或许是他们无力应对这种加速的城市化进程。

联合国和其他机构开始测试和开发对过去的50年中全球贫穷、疾病、文盲、失业和其他指标进行监控的系统，但是作为对全球监控系统的一部分的土地保有权保障的监控，实施起来仍然是个很艰难的挑战。事实上，目前既不可能获得各级住户土地保有权保障情况的数据，也不能获得全球有关土地保有权保障方面的相关数据。²⁷尽管越来越多的国际组织网络在尝试建立一个针对驱逐令和其他住房权利滥用事件的监控网络，比如住房权利和驱逐中心（COHRE）、国际赦免和人权监督组织等，但是连他们自己都承认这样一个全面

的驱逐监控系统仍然是难以实现的，有多少种情况没有被报道都是难以确知的。²⁸如果没有监控框架提供的参考点和向导，那么就很难定量判断土地保有权保障的情况是有了进步还是在恶化，因为证据大多来自道听途说或媒体报道。

如果数据收集与分析（人口普查和调查）的主流系统不把保有权保障作为一个分析因子，数据就无法周期性产生。比如，欧盟委员会专员图书馆自动系统 ECLAS认识到了在拉丁美洲和加勒比地区确定土地保有权保障情况的难度，它只能估计该地区城市中非正式居区的发展程度，即阿根廷和乌拉圭的非正式住区比例为10%到15%，墨西哥和秘鲁为20%到40%，厄瓜多尔和洪都拉斯为50%到70%。²⁹据世界银行估计，非洲和亚洲有超过50%的城郊人口拥有某种形式的非正式土地租用权。不过，这些数据至多也就是估计，因为没什么国家能够提供关于土地保有权保障的精确数据，而它们却是在全球或区域范围进行粗略监测并评估变化情况。

■ 对土地保有权保障进行全球监测策略的形成 Toward a Global Monitoring Strategy on Secure Tenure

在过去的30年里，土地保有权保障已经成为土地与住房政策在概念、制度与技术上需考虑的一部分。尤其在国际会议、政治公告以及技术报告准备上，土地保有权保障已经引起了人们极大的关注。然而人们并没有因此投入更多的努力将土地保有权保障纳入到政策改革和城市干预措施之中。事实上，现在还没有任何一种机制能够监督作为千年发展目标之一的土地保有权保障（第7项第11条，改善贫民区居民的生活）。³⁰

联合国人居署及其合作机构正在筹划一个全球监测系统³¹。该系统可以为国家或地方政府提供一个全球范围的框架，这个框架从定义、指标和变量三个方面采用一致的方法来估计有多少家庭的土地保有权得到了保障；该监测系统还可以通过跟踪土地与居民土地保有权保障情况的变化，来评估“拥有充足住房的权利”是如何逐步实现的，以及贫民区居民是如何改善他们的生活环境的；该系统还可以把政策形成、行动和监测结合起来。如果没有该系统，政策行动将难以落实，也无法评估在实现任务过程中，获得有效、公正、可持续的进步。

本章注释

- 1 Much of the data on evictions in this chapter is drawn from various reports by the Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE).
- 2 COHRE 2003.
- 3 COHRE 2004.
- 4 The most comprehensive interpretation of the scope of protection against forced evictions was made by the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights in its general comment No 7, adopted in 1997, while the right to adequate housing is enshrined in many international human rights instruments, most notably the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.
- 5 United Nations 2005c.
- 6 These “apartheid cities” appear to be more prevalent in former British colonies, such Kenya and Zimbabwe, where the migration of the indigenous population to cities was highly regulated and often prohibited during the colonial period.
- 7 World Bank 2003.
- 8 De Soto 2000.
- 9 Fernandes, et al. 1998.
- 10 Inter-American Development Bank 2004.
- 11 Government of Indonesia 2005.
- 12 Demographic and Health Survey, Nicaragua, 2001.
- 13 Bazoglu & Moreno 2005.
- 14 US Census Bureau, American Housing Survey (1993 and 2003).
- 15 UN-HABITAT 2005c.
- 16 De Soto makes a strong argument for ownership in *The Mystery of Capital* (2000).
- 17 Lee & Ghanime 2004.
- 18 Economic Commission for Latin America and the Caribbean 2005.
- 19 Quan, et al. 2005.
- 20 Goytia 2005.
- 21 Huchzermeyer 2006.
- 22 UN-HABITAT 2004c.
- 23 Augustinas 2003.
- 24 World Bank 2003.
- 25 UN-HABITAT 2004d.
- 26 UN-HABITAT training workshops in five regions of the developing world. Urban Indicators Programme, Cluster B Urban Data, Nairobi, 2005.
- 27 Bazoglu & Moreno 2005.
- 28 COHRE 2004.
- 29 Clichevsky 2003.
- 30 A list of 18 targets and more than 40 indicators corresponding to these goals ensure a common assessment and appreciation of the status of the Millennium Development Goals at the global, national and local levels. Among the indicators for monitoring progress on the Goals, *secure tenure* was given a prominent place (indicator 32, “the proportion of households with access to secure tenure”), as part of Target 11 “*by 2020, to have achieved a significant improvement in the lives of at least 100 million slum dwellers*” of Goal 7 “*Ensure Environmental Sustainability*”.
- 31 UN-HABITAT currently undertakes this monitoring strategy in collaboration with several partners, namely DFID, the World Bank, and the governments of Canada, USA and Belgium.



2005年5月驱逐运动开始之前，哈拉雷受影响最大的区域。
One of the affected areas in Harare prior to the May 2005 evictions.



2005年5月驱逐运动之后的同一区域。
The same area after the May 2005 evictions.

资料来源：伊科诺斯；版权所有土耳其INTA空间 2005；快鸟卫星；版权所有，数字地球 2005；图像处理和分析：联合国培训研究局。
Source: IKONOS: Copyright INTA Space Turk 2005; QUICK BIRD: Copyright Digital Globe 2005; Image processing and analysis: UNOSAT.



津巴布韦驱逐运动的受害者
Victim of eviction in Zimbabwe UN-HABITAT

拆除一个后院搭建物
Demolition of a backyard extension.



津巴布韦驱逐运动的受害者
A victim of eviction in Zimbabwe UN-HABITAT

被驱逐的家庭
Evicted family.

驱逐运动并不能解决津巴布韦城市贫困的根源问题

Evictions Fail to Address the Root Cause of Urban Poverty in Zimbabwe

2005年5月，在未作公告的情况下，津巴布韦政府就展开了“城市清理”行动。“Murambatsvina”重建运动在首都哈拉巴兴起，迅速在全国范围内演变成由警察和军队施行的破坏和驱逐运动。由于其快速性和强制性常被称为“暴风运动”，该国一些地方为了能够招商和出售土地不惜拆除房屋。2005年7月，在英国特殊援助计划中一份艾玛·蒂巴约卡女士(Ama Tibajuka)所做的对津巴布韦人类住区的研究报告中，估计这场运动导致了全国范围内大约70万人无家可归或失去生活来源，超过240万人受到不同程度的影响。

秩序重建发生在持续财政赤字、三倍的通货膨胀、严重的食物和燃料匮乏以及外币长期不足的社会背景下，这是一个信任危机、无安全感以及政府、地方与公众社会缺乏沟通的两极分化社会。尽管经济危机是多重因素综合作用的结果，但是许多问题在津巴布韦独立之前就已存在，包括日益独立的西部力量。

怀着对和平和繁荣的期盼，1980年津巴布韦取得独立。在独立初期，政府成功地为大多数黑人提供了社会服务，诸如教育、医疗保健和工资上浮，但潜在的社会政治和经济问题未能解决，这最终导致了民族危机。在这些问题上，土地问题首当其冲，为土地解放而战，而历史的不公被掩盖在殖民地独立之后，官方对于公民住所的保护之中。更糟的是，20世纪90年代，一场尝试失败的结构调整导致城市中大量雇工失业、制造业倒闭、通货膨胀和基础设施衰退。1998年2月，农民自发组织起来抵抗暗藏政治动机的对农田不合法的商业侵占，强制政府在2000年实施“快速土地改革方案”。

津巴布韦在这样的社会背景下开始实施秩序重建。颇为讽刺的是，在政府试图抚慰国家贫困人口时，城市居民采用了更加精明的办法，他们通过严格的法律标准强制性认定城市中许多居民是违法的。

正如英国特殊援助项目的报告中所陈述的那样，民族精英者似乎只对少数人而非大众实施这种高标准的殖民思想，最终形成反对“白种居民”的自由斗争与政治舆论，

政府无力逆转殖民主义的不公平掠夺，例如许多撒哈拉南侧一带以前的英国殖民地地区，在它们之前的城市规划中一个典型的例子，如Rhodesia的城市核心区为白人保留，同时在中心商务区周围保留不开发的缓冲空间。城镇是事先规划好的，受地方的强制力量影响，对现存约束条件未加考虑，当地人口并不迁入市郊的黑人住区和农村，这些空间留给欧洲定居者。

当禁止迁入城市的政策在前殖民地独立后废弃时，大量的非洲当地人口涌入城镇，这形成了大量农村人口向城市人口的转化。独立后的12年内，津巴布韦的城市人口比例从23%上升到30%，同时沿袭殖民政府时严格的法律和标准，确保了津巴布韦仍可以容纳其他非洲国家所共有的开发带来的贫民区和居所增长，联合国人居署做的官方统计显示，2001年这个国家仅有3.4%的城市人口生活在贫民区，甚至比有6.2%的人口生活在类似条件的贫民区的工业化国家低，也明显低于那些达到30%~60%的非洲其他城市。

2000年的“快速土地改革方案”在实施过程中，虚假城市化对土地的要求，为城市贫民在城市中占有土地提供了第一个机会，许多通过“后院延伸”的方式转为合法定居，这些扩建为城市贫民提供了可负担的房租，同时也是房主增加收益的来源。目前，城市中这种所有权顺延已被废除，导致了成千上万形形色色的人陷入更加贫困、更易受到迫害的境地。例如，英国人道主义援助办公室的报告发现，一个最糟的后果是使妇女和儿童成为艾滋病毒携带者（津巴布韦有1/4的人口感染艾滋病毒，是世界上艾滋病毒高感染率地区之一）。

相比其他因素，英国特别援助计划报道有理由认为，滞后的法律应该被停止或者重新检核以使社会、经济、文化协调来应对城市贫困人口的问题。同时也推荐国际社会从津巴布韦的危机中吸取教训，使整个非洲大陆确保政策实施的目的是为了减少城市贫困人口，而不是起到相反的作用。

资料来源：联合国2005c；联合国人居署2003a；IRIN新闻2005。
Sources: United Nations 2005c; UN-HABITAT 2003a; IRIN News 2005.

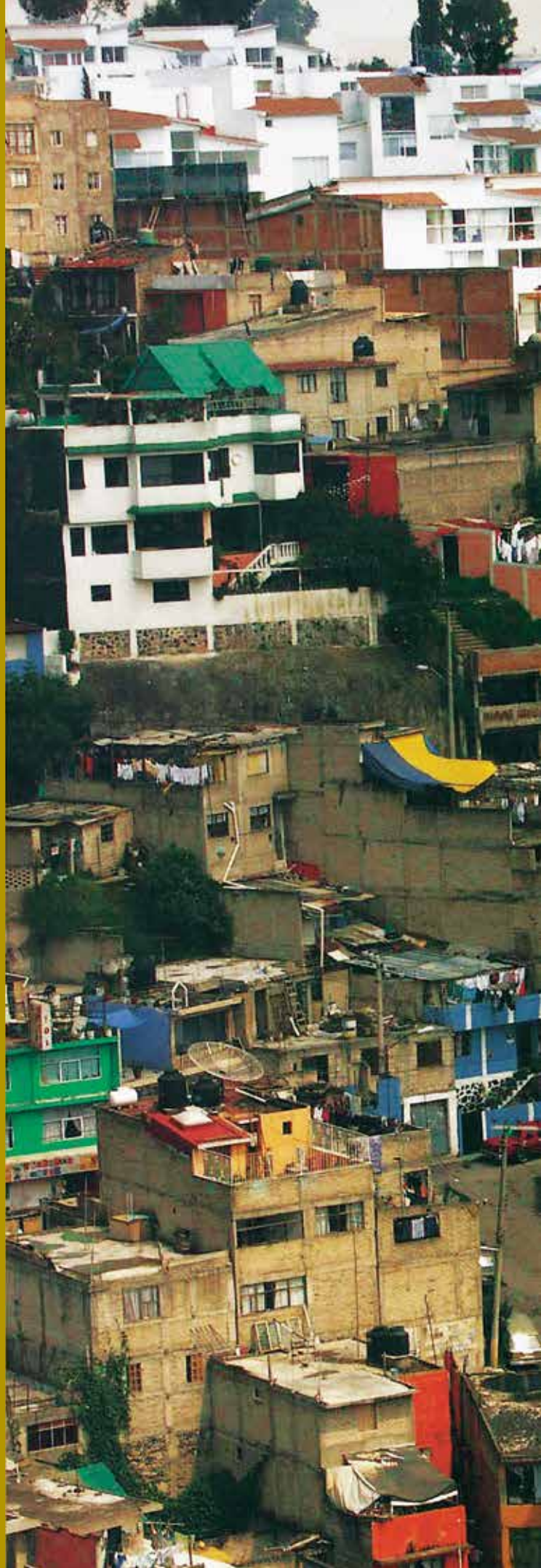
第三部分：

我们居住在哪里， 这很重要

Part 3: Where We Live Matters

这一部分以确实的证据表明：由于住房不足和基础设施缺乏，将导致贫民区居民的健康危机、教育危机和工作危机。该部分并未拘泥于传统城乡二分法的数据采集，而是首次对贫民区层级和非贫民区层级的信息进行解析，帮助读者理解居住条件和人类发展之间的关系。以此为基础，才能更清楚地认识贫民区居民的脆弱性、贫困度，以及他们所经历的，尤其在社会和健康方面的权益丧失。

墨西哥，墨西哥城
Mexico City, Mexico TERRAZAS GLAVAN MONICA/UNEP/STILL PICTURES





3.1 贫民区居住的社会和健康代价

The Social and Health Costs of Living in a Slum



城乡分化
The Urban Rural Divide ©FEDOR SIDOROV. IMAGE FROM BIGSTOCKPHOTO.COM

在贫民区内，“饮用水缺乏和过度拥挤”等问题将如何影响儿童死亡率？城市安全问题是否与城区内部分化相关？农村地区的冲突如何加剧城市贫民区的形成？为何贫民区妇女比其农村妇女更容易感染HIV？千年发展目标在世界的贫民区是否能够达到？居住区位如何影响居民的健康、教育和就业机会？我们住在哪里是否重要？

任何了解房地产机构的人都知道一句话——“地段、地段、还是地段”：场所位置和个人进步问题无法避免地交织在一起。对于居住在世界各地

的城市贫民而言更是如此。就像后续章节所示，我们住在哪儿对于个人健康、教育、就业、安全以及贫困状况有重要影响。联合国人居署最近发布的调查数据显示，贫民区居民的正常生活受到严重威胁。住在拥挤、不安全的贫民区有时会比住在贫穷乡村遭受更多的生命威胁。研究显示，与那些生活在城市中“恰当位置”的居民相比，来自贫民区的工作申请者得到的面试机会更少。换言之，居住在贫民区意味着更大的社会和经济危机，这使城市千年发展目标的实现更具挑战性，也更为迫切。

作为一个人类共同的发展框架，“千年发展目标”已经在世界范围被接受。目标的核心是，使世界大多数人口脱离

贫困，使贫困不再剥夺他们的健康、尊严，不再泯灭其发挥人类潜能的热望。联合国人居署已经要求会员国执行并达成千年发展目标7的第11个任务：到2020年，至少使1亿贫民区居民的生活得到显著改善。

将贫民区目标纳入“千年发展目标”，表明了国际社会的一种共识，即城市贫困问题正成为城市社会日益严峻的挑战。但是，无论是国家和国际的相关数据统计，还是减少贫困战略的制订，都依然没有意识到贫民区各项权益的丧失程度，持续低估了健康、文化和其他发展指标。例如，尽管大量的健康统计数据显示，城市居民的健康状况好于农村居民，但联合国人居署的指标表明，城市高收入居民和处于社会边缘的贫困者之间的健康状况，有着巨大且与日俱增的差距。

世界普遍认同的贫民区发展目标在国家机构和“千年发展目标”进展情况报告中被大大忽略了，这部分是由于城市中贫民区和非贫民区地区的数据缺乏。纵观现有的旨在改善贫民区居民生活的策略，可以看出诸多国家和国际项目在处理城市贫民生活状况问题方面都存在差距。多数国家层面的报告低估了城市贫困的程度；同时，无论是城市地区还是农村地区，这些报告对贫困的衡量都是基于收入水平的，但是这通常既不能反映贫困状况的真实状况，也不能反映出城市贫民正在遭受的贫困具有多样性的本质。贫民区居民面临的危机被社会科学的一般经验所掩盖，他们往往是根据以“城市”和“农村”为划分标准的分类信息来分析人类住区的各个方面。在国家层面的报告中，所有的城市家庭，无论贫富，都被平均地评估贫困、教育、健康、就业和人居条件，并由此得出一个单一的评估结果，这导致城市贫民生活的贫困程度被低估。¹被城市平均水平所掩盖的另一个方面是城市内部不平等。研究显示，自20世纪90年代以来，城市地区不断下降的死亡率主要是高收入者寿命延长的结果，这说明贫富者之间健康差距的加大，这一趋势在拉丁美洲尤其普遍。

联合国、世界银行和其他机构的数据显示出区域层面的城市贫困，而且通常来自理论预测而不是真实的调查。例如，世界银行的预测数据显示贫困的场所在2035年后才会转移到城市。²这一预测作为“早期预警系统”，很像世界卫生组织在1980年发出的艾滋病灾难将会蔓延的警报。但是，其他机构对城市贫困的规模持有更现实的观点，他们相信这种危机已经开始了。

就像这份报告的其他部分所讨论的，尽管贫民区居民数

字并不（准确）等于城市贫民的数字，因为贫困也存在于非贫民区地区。反过来说，也并不是所有贫民区居民都是贫民，贫民区只是城市贫困的一种物质表现。因此，关键是了解有多少贫民区居民，他们分布在哪，他们的基本需求是什么，包括居住、饮用水、公共卫生、健康、教育、工作等方面的需求。该报告的第一部分是全球贫民区居民数量及分布的数据，这个部分是根据千年发展目标的要求和指标来说明他们的需求。

联合国人居署根据城市分类数据进行的分析有一些重要发现。例如，贫困的城市和农村社区的儿童死亡率大大高于高收入的城市社区。还有，一些国家，在居住困难严重的家庭，儿童死亡率比有安全的饮用水、完善的卫生设施、耐久的住房和体面生活条件的家庭高出三倍。事实是，在发展中国家城市，由于社会经济分化带来的不平等如此顽固，因此，将资源在城市与农村间分配时，全球平均统计数据可能会造成危险的误导。缺乏基本的庇护服务是贫穷的结果，也体现了各种社会和健康问题，例如教育水平低下、严重的性别不平等、孕产妇及儿童糟糕的健康状况以及饥饿问题。恶劣的生活条件还会导致大量的疾病和感染，如腹泻、急性呼吸系统感染、疟疾和艾滋病。就教育而言，研究显示贫民区的多数父母会推迟送他们的孩子尤其是女孩去学校，直到他们可以承担食物、房租和交通等其他费用。

这份报告中，联合国人居署意在说明改善贫民区居民的生活有助于推进所有千年发展目标。通过改善贫民区，或者阻止贫民区形成，政府还可以减少饥饿和贫困，增加教育，反抗艾滋病，降低儿童死亡率，改善环境，促进性别平等。这呼吁千年目标地方化，地方性政策需要意识到城市持续不平等和城市贫困社区居住条件相关的大量问题带来的后果。

本章注释

- 1 Fry, et al. 2002.
- 2 Ravallion 2001.

3.2 饥饿：城市中的隐性危机

Hunger: The Invisible Crisis in Cities

“消除极度贫困和饥饿”是“千年发展目标”的第一条，也就是说，减少世界上饥饿人群数量是达到其他目标的前提。联合国《千年发展目标报告2005》指出：2002年，发展中国家和地区有8.15亿饥饿人口，其中多数生活在农村，靠消费和出售自然作物来获取收入和食物。报告补充说，撒哈拉以南的非洲和南亚地区是情况最严重的地区，“那些无地或少地的农民更容易受到饥饿的威胁，因为他们无法养活自己”。

尽管饥饿通常是由于农村地区的农业产量低、干旱和饥荒造成的，但大量的研究表明饥饿并不总是与食物产量和供应有关；相反，在城市地区，如低收入、无法获得基础服务和恶劣的生活条件是导致饥饿的更重要的原因。

■ 城市中饥饿的特征

What makes hunger in cities unique?

在乡村社区，地理和气候等外因决定了食物供应和摄入量。在潮湿的热带地区，大米是主要的食物，而在干燥地区，人们更多地食用小米。生活在山地高海拔区域的居民只能以大麦和土豆为生，而在低地山谷里则可出产谷类。对牧民而言，他们大多以自己饲养的牲畜动物为食。除非发展出复杂的市场经济，特定生态区域的居民只能消费当地出产的食物。在不同季节，食物的种类和供应量也会有很大区别。¹

粮食的种类、土地规模、收获时间和质量决定了农民家庭的食物供应，而决定城市低收入家庭消费食物种类的是可支配收入和食物价格。²城市中的饥饿通常是由于人们买不起数量足够、营养充足的食物。一项评估显示贫民区家庭菜篮子里通常是低热量和低维生素的食物，³这使得这些家庭更易患营养不良。

即使一个国家生产的粮食足够满足所有人的需要，城市地区还是难逃饥饿之苦。事实上，遭遇饥荒和干旱时，



内罗毕基贝拉
Kibera, Nairobi HIROSHI SATO

城市贫民的境遇比农民更差。困难时期的国际食品援助通常集中在农村，而在城市，困难期农产品价格高涨，影响了城市低收入者购买食物的能力。当通货膨胀影响到食品供应时，城市贫困家庭可能被迫将可支配收入的70%或80%用于购买食物，这就意味着他们只有很少的钱用于非食品支出，如房租、学费和交通。因此，收入和食物价格的变化都会直接导致城市中营养不良比例的上升。在贫困的城市社区，季节性的收入和食品价格变化也会导致营养不良的季节波动。

■ 住房不足与饥饿之间的联系

The link between inadequate shelter and hunger

联合国人居署的分析报告指出，饥饿和营养不良问题在贫民区和农村地区特别严重。在这些地区，很难获得、甚至根本无法获得足够住房和包括安全饮用水和公共卫生等在内的基础设施。在贫民区和农村地区普遍存在的贫困生活



芝加哥无家可归的妇女
Homeless woman in Chicago
© BARBARA WHITE, IMAGE FROM
BIGSTOCKPHOTO.COM

当通货膨胀影响到食物供应时，贫困的城市家庭可能被迫将可支配收入的70%或80%用于购买食物。

条件，使人们无力避免饥饿和营养不良。由于饮用水和公共卫生设施不足将导致腹泻和其他疾病肆虐，使儿童无法吸收营养和健康成长。所以，家庭从何处获得饮用水资源和垃圾的处理方法，对孩子们的营养状况有直接影响。没有充足和安全的用水供应，个人和家庭食品卫生就难以保证，从而增加了污染和腹泻、急性呼吸道感染等疾病产生的风险。拥挤的贫民区家庭还缺少公共卫生设施，只能与其他家庭共用卫浴设备，这也会增加腹泻和呼吸道感染的风险。在社区层面，因缺少垃圾管理和污水处理措施，也会加剧腹泻、呼吸道感染和疟疾等疾病的传播，从而影响居民的营养状况和社区整体健康。

如果用儿童营养不良的水平来衡量饥饿，有证据显示营养不良和贫民区有着密切的联系。通常报告儿童营养不良严重的地区往往是贫民区比例很高的地区。⁴例如在孟加拉国、埃塞俄比亚、危地马拉、海地、印度、尼泊尔和尼日尔，他们的贫民区比例都很高，同时有着最高的儿童营养不良率。这些国家的贫民区中每10个儿童中就有4个营养不良，这个比例比发达国家高20倍。一些国家，贫民区儿童营养不良的状况和农村一样严重。例如在埃塞俄比亚，贫民区和农村的儿童营养不良率分别是47%和49%，而城市非贫民区地区的比例是27%。尼泊尔情况也很相似，贫民区儿童营养不良率是50%，农村是52%，城市非贫民区地区的比例是35%。

通常，农村和贫民区的儿童营养不良率远高于城市非贫民区地区，这种情况也适用于贫民区很少的国家。在摩洛

哥，贫民区和农村儿童营养不良的可能性是相邻非贫民区的两倍，非贫民区的比例是7%，而贫民区和农村的比例则是14%。这种巨大的不平衡也存在于巴西和科特迪瓦，那里的贫民区儿童营养不良率比非贫民区地区高3~4倍，分别是19%对5%和37%对10%。

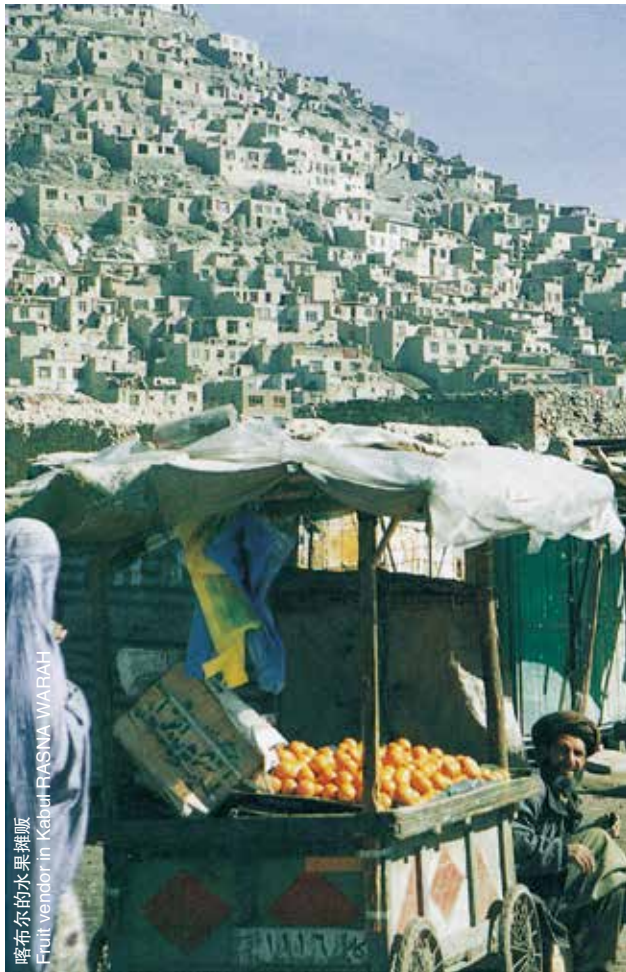
营养不良和贫困的生活条件之间的这种关系已经为许多研究所证实。这些研究显示，当有投资改善了低收入地区的服务和基础设施水平时，营养不良率也随之下降了。最显著的例子发生在东亚，随着中国改善了食品供应网络、健康设施和干净的饮用水，营养不良显著减少。印度20世纪50年代进行的一项调查也将20世纪前50年该国人口预期寿命的提高（从25岁增至50岁）归因于饥荒的减少，而之前饥荒一直困扰着这片次大陆。这一成就得益于由铁路、公路系统、灌溉、食物分配市场和政策保证所带来的稳定的食物供给。⁵

■ 城市的惩罚

The urban penalty

城市弱势人口的主要健康指标已经与农村人口一样差，甚至比农村还要差，这些不断增加的数据印证了联合国人居署提出的“城市的惩罚”。尽管健康服务和基础设施正在一些国家普及，还是有些人被遗忘，他们获得健康服务的机会并不均等，尤其是居住在世界各地贫民区的人口，他们的卫生条件和农村人口一样落后，这一现象在快速城市化的不发达国家特别明显。

消除饥饿的战略必须要包括多样化的干预手段，不仅仅是想办法提高食物供应量，还要想办法改善居住环境。无论是否有足够的食物供应量，拥有足够的住房、安全的用水、基本的公共卫生设施，都对改善贫民区和农村居民的营养状况有切实的作用。这说明通过综合性的手段来消除贫困是正确的选择，这种手段将贫民区改造与健康 and 营养项目的可持续性方面强有力地联系起来。

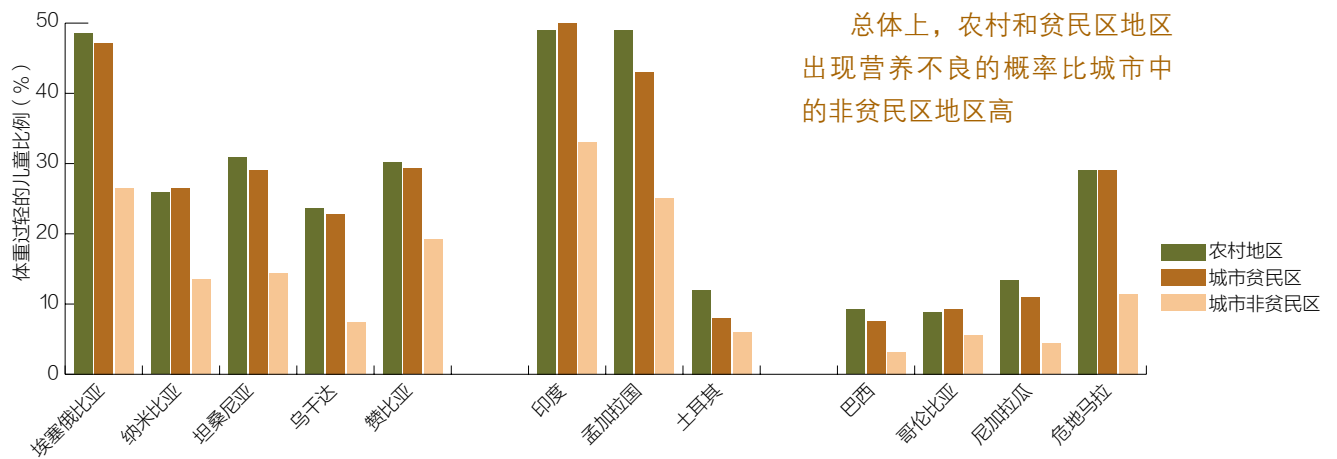


本章注释

- 1 Bidinger, et al. 1986.
- 2 Ibid.
- 3 See Demographic and Health Survey comparative report, ORC Macro 2004.
- 4 For a better understanding of hunger and food deprivation in cities, UN-HABITAT has analysed Demographic and Health Surveys and Multiple Indicator Cluster Surveys data on child nutrition in Africa, Asia and Latin America and the Caribbean. Child malnutrition is assessed by the proportion of children underweight, and associated variables. Underweight, defined as low weight for age, takes into account both acute malnutrition (wasting) and chronic malnutrition (stunting). A child can be underweight for his or her age because he or she is has suffered from “wasting”, “stunting” or both (UNICEF 2003). Wasting may be the result of inadequate food intake or recent episodes of illness causing loss of weight and the onset of malnutrition. Among adults, this is defined as food consumption insufficient to meet minimum levels of dietary energy requirements. Stunting reflects failure to receive adequate nutrition over a long period and may also be caused by recurrent and chronic illness; it represents a measure of the long-term effects of malnutrition in a population (Food and Agriculture Organization of the United Nations 2002). For global trends, malnutrition is assessed for both adults and children. However, due to data limitations, UN-HABITAT intra-city differential analyses focus on children, and to some extent mothers, while recognizing that hunger also affects adults.
- 5 Davis 1951.

图表3.2.1 样本国家中贫民区分布率和体重过轻儿童比例

FIGURE 3.2.1 SLUM INCIDENCE AND PROPORTION OF UNDERWEIGHT CHILDREN IN SELECTED COUNTRIES



联合国人居署2005城市指标项目第三阶段。
UN-HABITAT, 2005 Urban Indicators Programme, Phase III.
资料来源：人口和健康调查 (DHS) 1995-2003数据。
Source: Demographic and Health Surveys (DHS) 1995-2003.

农业城市：对抗城市地区的饥饿

Agrocities: Combating Hunger in Urban Areas

在许多城市，尤其是发展中国家和地区的城市，都市农业有助于增加食品安全并减少弱势群体的饥饿。事实表明，在都市内部或周边地区开展种植、培育、加工和分销食物等都市农业实践活动，对于保障城市食品供应和家庭食品安全（尤其是低收入家庭）具有重大意义。

20世纪90年代末，一些机构在24个城市内发起了一项调查，主要针对非洲和亚洲，还包括保加利亚、罗马尼亚和俄罗斯的城市地区。调查结果发现，在所有这些城市中，自己种植粮食的家庭已经从少数变成多数。调查还显示，实践都市农业的贫困家庭可以饱餐而且营养更均衡，强过不依靠都市农业作为食物供给的家庭。自给自足的饮食方式还能帮助城市贫困家庭省下原来用于买食物的花费。

在许多城市，都市农业还是低收入家庭收入和就业的主要来源或者补充。通常，产品的市场价格越高，都市农业对家庭收入越有利。例如，多哥首都洛美的调查显示，商品菜园经营者的收入是当地最低月收入的十倍。

此外，都市农业供应的食品数量成了城市总食品消费的重要组成部分，价值达到上千万美元。据估计，在20世纪90年代后期，坦桑尼亚达累斯萨拉姆的年均牛奶产值超过1000万美元。在20世纪90年代中

期，津巴布韦首都哈拉雷及周边的玉米产值估价达2500万美金，种植面积达到9千公顷。

但是，很少有人了解都市和城郊农产品的质量和安全性，而这些种植地区的水和空气的污染情况比农村地区更为严重。即使对其质量进行检测，结果也是多样混杂的。例如，在对加尔各答的鱼和阿克拉的蔬菜进行检测时发现，城市农产品和农村农产品的污染程度没有区别；但是，波兰工业区的农产品就被检测出很高的重金属含量。肯尼亚最近的一篇报道警告，首都奈洛比内部和周边地区增加了很多“都市农民”，他们通过破坏城市的污水系统来为自己种植的蔬菜施肥，致使蔬菜作物的质量受到影响。专家说，城市污水系统经常会接收非家庭污水，其中可能含有难以分解的大量重金属和有机物，所以，这种经污水培育的蔬菜会严重损害消费者的身体健康。

罗萨里奥的厨房花园 Rosario's kitchen gardens

对贫困家庭而言，都市农业不仅是主要的收入和食物来源，它还能支撑与生产、买卖、市场、消费相关的一系列经济活动。在阿根廷圣达菲的罗萨里奥，“都市农业计划”正在实施一个“都市厨房花园”项目，这个项目有助于改善城市食品安全、为城市贫困家庭创收，以

及将废弃土地转变为生产空间。

罗萨里奥的都市农业项目不仅为城市贫困家庭提供培训、确定可以种植无化学蔬菜的公共和私人空间，更重要的是建立了食物生产系统，用城市贫民可以接受的技术实践了低投入农业。它还确保生产的蔬菜在城市战略市场进行销售，而且都市农业被确立为地方政策，成为城市战略规划的一部分。

自2001年项目开始至今，已经建立起791个都市厨房花园，为5000个家庭提供了就业。还有1万个家庭与无化学蔬菜的生产有联系，这些蔬菜可以供应1300万城市人口中的4万人。项目还在地方集市建立了由350个团体构成的网络，帮助产品统一销售。

确立都市农业为合法的城市土地使用政策使自治政府建立起GIS数据库，以了解城市潜在的生产性土地。它还改善了城市平民租用土地的情况，通过对土地拥有者的使用权许可和税收激励鼓励他们的土地用于都市农业。另外，由于地方集市成为居民可以获得有机产品的唯一途径，也增加了对这种蔬菜的需求。

对城市贫民而言，厨房花园不仅是重要的就业途径，还是营养与无化学蔬菜的来源。随着项目的成功，都市农业还可能成为未来住区规划的一部分。

资料来源：莫格特，2005a和2005b；www.bestpractices.org；穆萨，2005。
Sources: Mougeot 2005a & 2005b; www.bestpractices.org; Musa 2005.

3.3 城市贫民易早逝

The Urban Poor Die Young

巴西的桑托斯普利亚
Santos Praia, Brazil TOPHAM PICTUREPOINT



儿童死亡与贫困紧密相关。儿童死亡率是反映国家人类发展和经济发展状况的可信指标。“千年发展目标”第四条致力于减少儿童死亡，即在1990~2015年间，将全世界5岁以下儿童死亡率降低2/3。要达到该目标，需要特别关注那些生活在农村和城市贫民区中的弱势儿童及其家庭。贫民区呈现的住房不足和生活贫困问题，意味着包括传染病和室内空气污染在内的健康风险，这些都可能导致减短贫民区居民寿命。本节记述了贫民区居民面临的主要健康威胁，并呼吁：即使是对其居住条件进行简单改善，也可以拯救生命。

■ 城市内部儿童死亡率的差异

Intra-city disparities in child mortality

发展中国家儿童死亡率比发达国家高10倍。2003年，五岁以下儿童死亡率在撒哈拉以南的非洲地区和南亚地区最高。¹儿童死亡率似乎与城市贫困水平密切相关，尤其与本报告第二章根据五种居住困难问题而定义的贫民区比例相关。儿童死亡率高的地方，贫民区家庭的比例往往也很高。在那些国家，儿童死亡率在贫民区和农村地区最高，在城市

死亡率往往反映出获得住房、健康护理和教育机会的不平等。

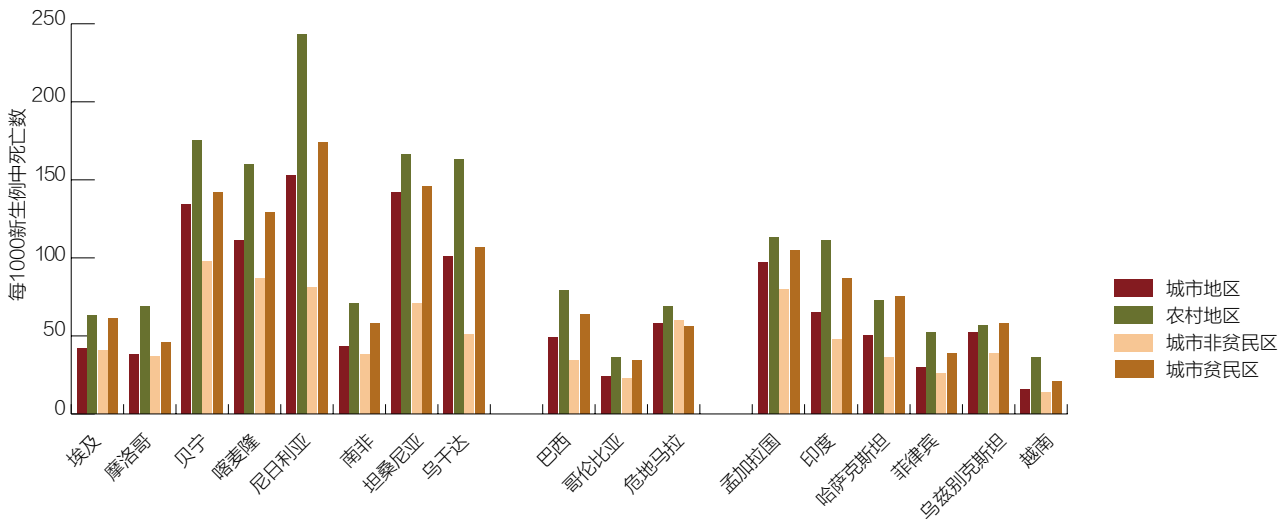
非贫民区地区最低。

儿童死亡的原因中，一半是因为肺炎、腹泻、疟疾、麻疹和艾滋病这五种疾病造成。感染其中一种或者几种疾病是简陋的居住条件和缺少健康服务的综合结果。死亡率反映了在不同社会群体间居住、健康服务、就业和教育机会的不平等。同时，成百万的贫民区位于容易遭受洪水等自然灾害的危险地带，或是靠近有毒区域，如垃圾堆放场和工厂，这一事实对本来人口死亡率就高的贫民区来说，无异于是雪上加霜。当暴露于危险或者有毒的环境中，儿童尤其有可能患病或者死亡，因为他们比成年人更可能接触受污染的土地和水，又由于他们体重较轻，他们更快更严重的被吸入的毒物侵害。

在所有发展中国家，贫民区儿童死亡率高于非贫民区地区，即使在那些已经在努力减少儿童死亡率的国家。一些研究显示，要减小不同群体间死亡率的差异，政策层面必须特

图表3.3.1 样本国家中不同类型住区五岁以下儿童死亡率（每千例新生儿死亡数）

FIGURE 3.3.1 UNDER-FIVE MORTALITY (DEATHS PER 1000 BIRTHS) BY TYPE OF RESIDENCE IN SELECTED COUNTRIES



资料来源：联合国人居署 2005c。

Source: UN-HABITAT 2005c.

注：根据1995-2003年人口和健康调查（DHS）的数据计算得出。

Note: Computed from Demographic and Health Surveys (DHS) data 1995-2003.

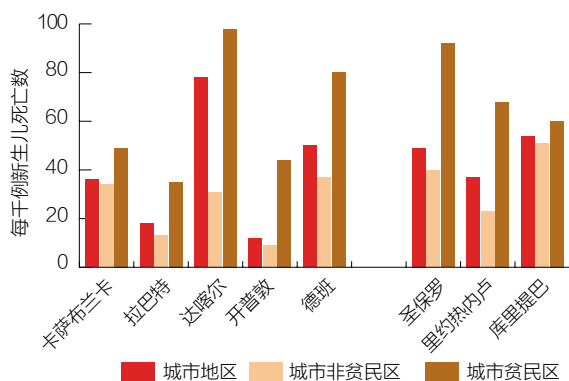
别强调提高在获得健康关怀和安全住房方面的平等性。没有这样的政策，平均死亡率的下降并不能反映弱势和优势社会经济群体死亡率的普遍下降。²换言之，只有政府制定的卫生政策能满足大多数弱势群体的需要时，儿童死亡率才会下降。

有很多证据都支持“不平等损害健康”这一推断。世界卫生组织（WHO）承认“被排除于社会生活之外以及不平等的待遇导致健康状况不良和未成年人死亡。贫困的压力对孕妇、儿童和老人尤其有害。”³医学调查也证实收入分配是比国家整体财富更重要的决定因素。⁴发达国家公共健康方面的经验也说明了一些问题。在英国，不同群体健康状况的差异被证明源于健康方面的社会不公，而不是源于国家健康系统的质量。收入、失业、教育、房屋质量、饮食习惯和工作环境综合构成英国主要的健康指标，这些指标与社会不平等相关。⁵城市社会生态学在不同发达国家的研究也显示健康与获得医疗的机会直接相关。一项研究发现了在美国死亡率和收入不平等之间的紧密联系，获得医疗的机会取决于支付能力。但在澳大利亚、加拿大和瑞典，医疗服务对弱势群体来说是能够支付的或者是免费的，死亡率和收入则没有联系。⁶

儿童死亡率高的地方，贫民区家庭的比例往往也很高。

图表3.3.2 样本城市中不同类型住区五岁以下儿童死亡率（每千例新生儿死亡数）

FIGURE 3.3.2 UNDER-FIVE MORTALITY (DEATHS PER 1000 BIRTHS) BY TYPE OF RESIDENCE IN SELECTED CITIES



资料来源：联合国人居署2005城市指标项目第三阶段。

Source: UN-HABITAT 2005, Urban Indicator Programme Phase III.

注：根据1995-2000人口和健康调查（DHS）的数据计算得出。

Note: Computed from Demographic and Health Surveys (DHS) data 1995-2003.

孟加拉国的垃圾堆
Rubbish dump, Bangladesh TOPHAM PICTUREPOINT



与国家总体财富相比，收入分配更能决定个人健康和寿命水平。

社会经济不平等的程度与相应的儿童死亡率在世界范围内是不同的。在东非国家如摩洛哥和埃及，低儿童死亡率伴随着极少的社会不平等，而在拉丁美洲的巴西，低儿童死亡率伴随着严重的社会不平等。在摩洛哥城市贫民区的儿童死亡率只比城市非贫民区地区高24%，而在巴西，贫民区儿童死亡率是非贫民区的2倍，这个比例和埃塞俄比亚差不多。巴西已经设法通过加强公共健康体系来降低儿童死亡率，但是贫民区的儿童仍然受到比非贫民区同伴更大的威胁。

大城市似乎比小城市和城镇存在更大的不平等，甚至在社会经济不平等程度很低的国家，如摩洛哥，也是如此。在摩洛哥首都拉巴特，五岁以下儿童死亡率在贫民区比非贫民区高2.7倍。不平等严重的城市，如巴西的里约热内卢和南非的佛得角，也显示出贫民区和非贫民区的巨大差距。里约热

内卢五岁以下儿童死亡率贫民区比非贫民区高3倍；而在佛得角，贫民区五岁以下儿童死亡的可能性比高收入地区高5倍。

■ 免疫接种不能代替健康的生活条件

Immunization is no substitute for healthy living conditions

低收入住区和贫民区的儿童死亡率持续高于城市非贫民区地区，这说明，通过强调免疫接种来控制致命性儿童疾病的现行方法是有缺陷的。发展中国家中，有3/4的儿童都经过了麻疹免疫接种。无论农村地区还是城市地区（包括贫民区），免疫接种程度都很高。在世界范围，免疫接种是降低儿童死亡率的通用方法，得到国际组织和各地政府的大力支持。但是，对生活在贫民区的儿童而言，仅仅使用免疫接种方法似乎是不够的。

在多数儿童都能注射麻疹疫苗的国家，与麻疹相关的死亡率大幅降低甚至消失。但是持续的儿童死亡率来自其他疾病如腹泻、肺炎、疟疾和艾滋感染，而营养不良是患病的重要原因。在成功实现儿童免疫的国家，降低儿童死亡率的政策必须关注环境和社会因素，这些才是导致五岁以下儿童死亡的原因。

某些国家，如尼日尔、尼日利亚、印度、巴基斯坦和海地，麻疹仍是五岁以下儿童死亡的主要原因，尤其在贫民区和农村。在这些国家，降低死亡率既需要防治麻疹的免疫疫苗，也需要改善居住条件以避免痢疾、肺炎和疟疾发生。尼日尔的预防接种率只有33%，儿童死亡率在撒哈拉以南的非洲是最高的，高达27%，预防接种率在非贫民区（86%）、贫民区（35%）和农村（28%）也有巨大差距。在海地，预防接种率和最贫穷的撒哈拉以南的非洲一样低，农村和贫民区大约只有50%。拥挤、用水和卫生设施以及医疗缺乏，导致感染和疾病在儿童中蔓延。任何其中一项环境问题在贫民区都比在城市非贫民区地区更为严重。

■ 痢疾：贫民区的无声杀手

Diarrhoea: The silent killer in slums

传染病菌通过四种方式进入人体：空气、食物、水和手指；皮肤、土壤和非生命体；昆虫媒介；母婴传染。⁷贫民区的儿童更易接触到受污染的空气、食物、水和土壤，更有可能置身于寄生虫繁殖的环境条件。⁷肺炎和痢疾这两种疾病在贫民区儿童中最为普遍，每年在发展中国家都会因其

中一种疾病造成200万儿童死亡。⁸尽管肺炎和痢疾对儿童健康影响巨大，但是在讨论降低死亡率时，这两种疾病以及造成病因的生活环境并未得到足够重视。在一些亚洲国家，贫民区居民比非贫民区和农村居民更易患痢疾。例如在孟加拉国，贫民区居民的痢疾发病率是25%，是农村和非贫民区的两倍。

贫民区痢疾高发的原因之一是有时多至数百个家庭共用的坑式厕所。在农村，通风的坑式厕所并不威胁健康，和痢疾流行没有明显联系，但在城市，厕所数量不足，增加了接触污染源的机会，而且造成细菌的传播。在尼日利亚和喀麦隆，城市中坑式厕所和痢疾的流行有密切联系。这使得在城市中使用通风的坑式公共厕所仍是改善公共卫生设施的有效方式。⁹

造成贫民区痢疾高发的另一个原因是贫民区家庭没有城市公共供水系统，家庭只能依赖可能被污染的水源。贫民区中，来自公共厕所、固体垃圾、污废水的污染几率很高，造成了以水为载体或与水相关的疾病的传播。

城市贫民区越多，城市人口就越容易感染痢疾。在苏丹的喀土穆，贫民区人口占城市人口的80%，是贫民区比例最高的首都城市；城市痢疾发病率高达33%，农村的发病率为

29%，贫民区发病率更高达40%。肯尼亚内罗毕的统计数字说明了对城市数据进行分类的重要性。1998年内罗毕贫民区儿童痢疾发病率是27%，农村是19%。但是，官方数字显示内罗毕的平均痢疾发病率是12%，这个数字掩盖了贫民区儿童的高发病率。

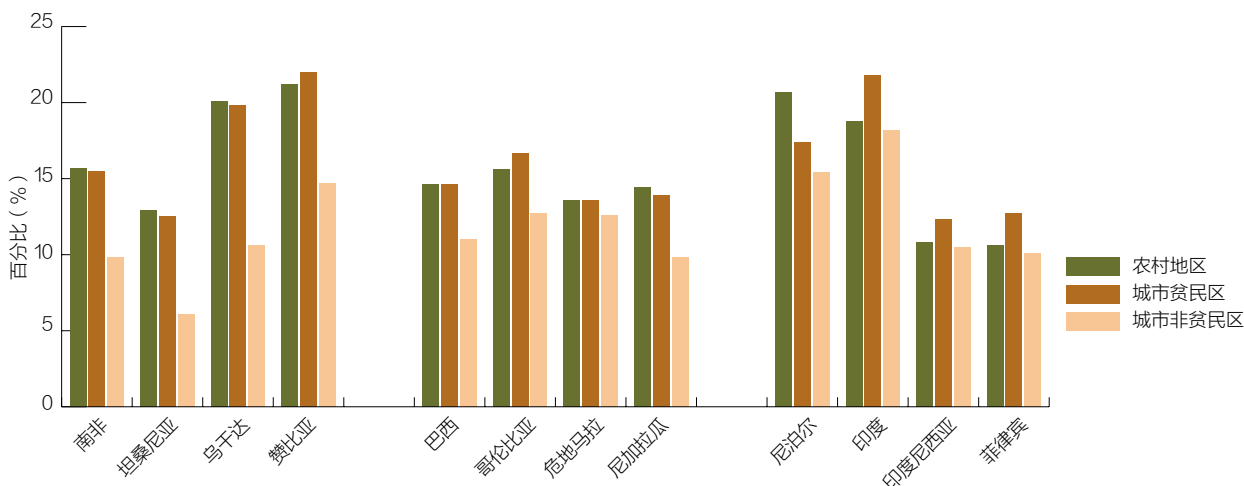
无论家庭收入情况如何，贫民区儿童的痢疾发病率均高于农村。人口统计与健康调查显示，贫民区中最高收入群体的儿童发病率比农村最贫困家庭还高。这说明，对贫民区生活环境中的儿童来说，暴露于污染的水、土壤和空气，是比其父母支付医疗费用的能力更重要的导致痢疾的因素。

■ 室内空气污染和急性呼吸道感染导致贫民区儿童死亡 Indoor air pollution and acute respiratory infections contribute to child mortality in slums

空气污染和急性呼吸道感染的的数据，进一步支持了居住条件与儿童死亡率直接相关这一观点。在不足五岁的死亡儿童中，有18%因以肺炎为主的急性呼吸道感染致死。¹⁰通过有效的口服抗生素的治疗，可以防止容易导致肺炎的细菌感染。但是，在发展中国家中，许多贫困的家庭无法及时获得

图表3.3.3 样本国家中五岁以下儿童痢疾发病率

FIGURE 3.3.3 DIARRHOEA PREVALENCE AMONG CHILDREN UNDER FIVE YEARS IN SELECTED COUNTRIES



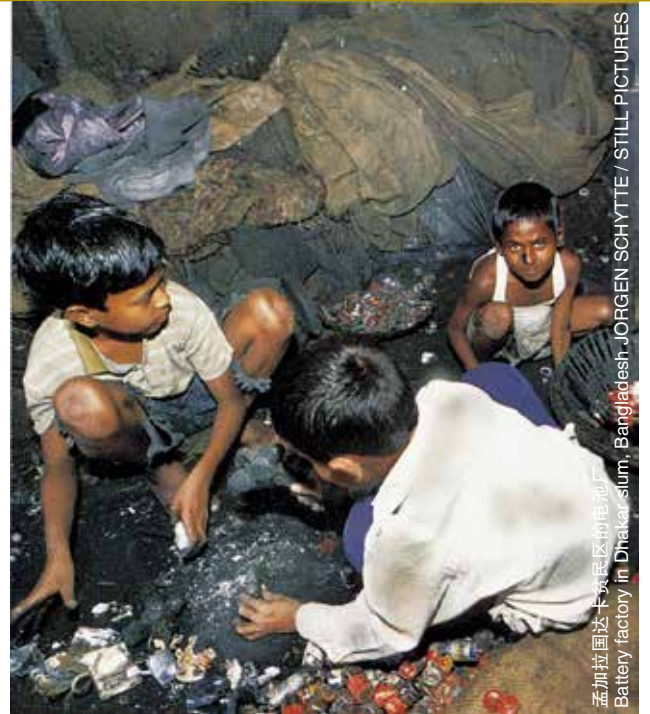
资料来源：联合国人居署2005年城市指标项目第三阶段。
Source: UN-HABITAT 2005, Urban Indicators Programme, Phase III.
基于1995-2003人口和健康调查 (DHS) 数据。
Based on Demographic and Health Surveys (DHS) 数据 1995-2003.

健康服务设施或者及时购得治疗用药。29个国家的数据显示，只有不到一半的儿童在遭遇呼吸系统感染后能被带到医疗机构。在西非，只有不到1/3的感染儿童获得了相应的医疗服务和赖以生为的药物。

无论在发达还是发展中国家和地区，机动车、工业排放物和固体燃料的使用，均导致严重的室内外空气污染，从而导致呼吸系统疾病的增加。根据一些报告，在中国的首都北京，每年有超过40万人死于与污染相关的疾病。¹¹

在贫民区，源自固体和生物燃料的室内空气污染、不良通风和过度拥挤等现状，导致了更高的呼吸系统疾病发病率。对于居住在过度拥挤、通风不良，又缺少卫生设施和干净水的住宅里的人而言，他们更容易感染由空气传播的疾病。¹²所以，急性呼吸系统疾病的流行通常发生在贫民区和农村，而非城市中的非贫民区地区。

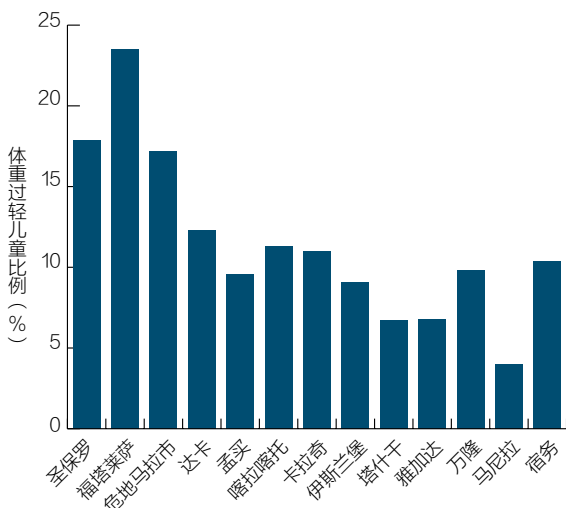
固体燃料的不完全燃烧散发出上百种混合物，其中许多都是对健康有害的污染物，或是造成地球气候变化的温室气体。将家庭固体燃料废物、室内空气污染、森林减少、土壤腐蚀以及温室气体多个因素联系起来，就容易理解家庭能源



孟加拉国达卡贫民区的电池厂
Battery factory in Dhaka slum, Bangladesh JORGEN SCHYTTE / STILL PICTURES

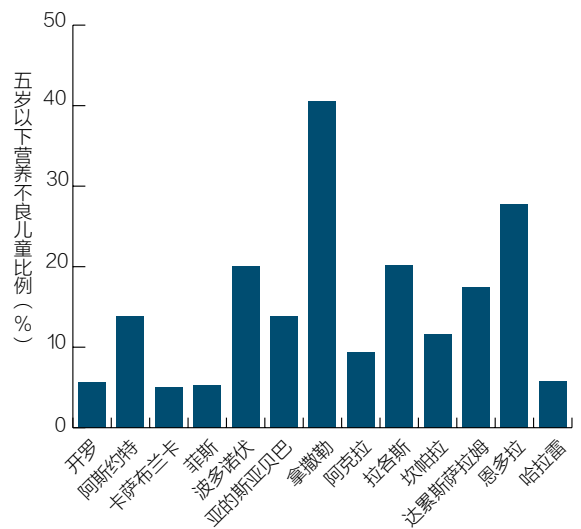
使用是如何影响地方和全球环境的。除了对地方和全球的环境有影响，生物燃料和煤燃烧的烟也包含大量已知会危害健康的成分。

图表3.3.4 拉丁美洲和亚洲样本城市中五岁以下体重过轻儿童比例
FIGURE 3.3.4 PROPORTION OF UNDERWEIGHT CHILDREN UNDER AGE FIVE IN SELECTED CITIES IN LATIN AMERICA AND ASIA



资料来源：1995-2003人口和健康调查 (DHS) 数据。
Source: Demographic and Health Surveys (DHS) 1995-2003.

图表3.3.5 非洲样本城市中五岁以下患急性呼吸道感染儿童比例
FIGURE 3.3.5 PROPORTION OF CHILDREN UNDER AGE FIVE WITH ACUTE RESPIRATORY INFECTIONS IN SELECTED AFRICAN CITIES



资料来源：1995-2003人口和健康调查 (DHS)。
Source: Demographic and Health Surveys 1995-2003.
注：本图表中急性呼吸道感染病例为调查进行之前两周内所记录的病例。
Note: Acute respiratory infections recorded in the two weeks before the survey.

有各种证据证明，在发展中国家暴露于被燃烧固体燃料污染的室内空气是导致多种疾病的原因，尤其是对于在室内时间较多的妇女和儿童。每年，有160万人死于室内空气污染，其中有100万是儿童。¹³

有大约一半的世界人口把生物燃料（木材、煤炭、农作物残留物、粪饼）和煤作为家庭烹饪和取暖的原料。在非洲和东南亚，固体燃料的使用在低收入家庭尤其普遍。贫民区居民使用固体燃料烧饭的比例是非贫民区的10倍。如果厨房封闭且通风差，或是周边的家庭使用固体燃料，室内空气污染也会使某些非贫民区居民致病。

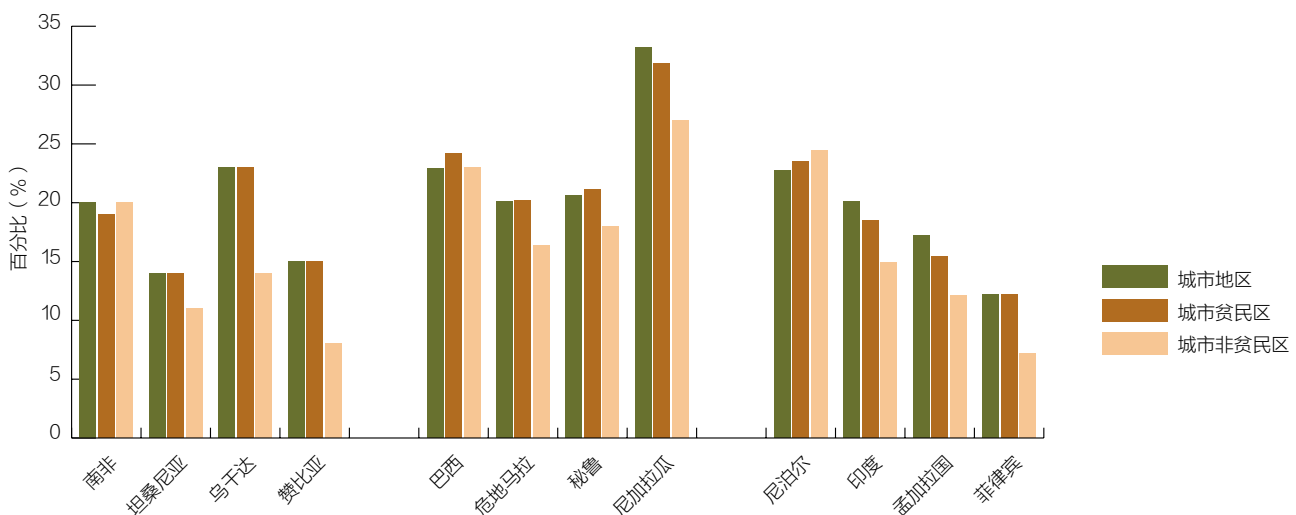
在那些过度拥挤的地区，人们接触到病毒、细菌、真菌和寄生虫病的几率很大。如在贫困地区儿童脑膜炎、肺结核和成人呼吸系统感染与过度拥挤密切相关。巴西圣保罗的一项研究显示，肺结核与家庭拥挤有紧密联系，尤其是在狭小的空间单元，这意味着与病菌更长的接触。不良通风和拥挤使家庭成员易患肺炎和皮肤感染。没有独立厨房以及在狭小的房间使用液体燃料，造成急性呼吸道感染的流行在贫民区比其他地区更严重。

本章注释

- 1 United Nations 2005b.
- 2 Cornia & Mechinii 2005.
- 3 Wilkinson & Marmot 2003.
- 4 World Bank 2005.
- 5 Crombie, et al. 2005.
- 6 Ross, et al. 2001.
- 7 Henry & Chen 1983.
- 8 World Health Organization 2002.
- 9 UN-HABITAT is currently working with agencies such as WHO and UNICEF on redefining "improved sanitation" in urban areas on the basis that while a pit latrine may be a safe and adequate form of sanitation in a rural setting, in overcrowded slums where sharing of latrines by dozens of people is common, they are neither safe nor adequate.
- 10 World Health Organization 2002.
- 11 Watts 2005.
- 12 See also Henry & Chen 1983.
- 13 United Nations Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division 2005.

图表3.3.6 样本国家中贫民区、农村地区和城市非贫民区地区儿童急性呼吸道感染的患病率

FIGURE 3.3.6 PREVALENCE OF ACUTE RESPIRATORY ILLNESSES AMONG CHILDREN IN SLUMS, RURAL AREAS AND NON-SLUM URBAN AREAS, IN SELECTED COUNTRIES



资料来源：人口和健康调查（DHS）数据 1995-2003。
Source: Demographic and Health Surveys 1995-2003.

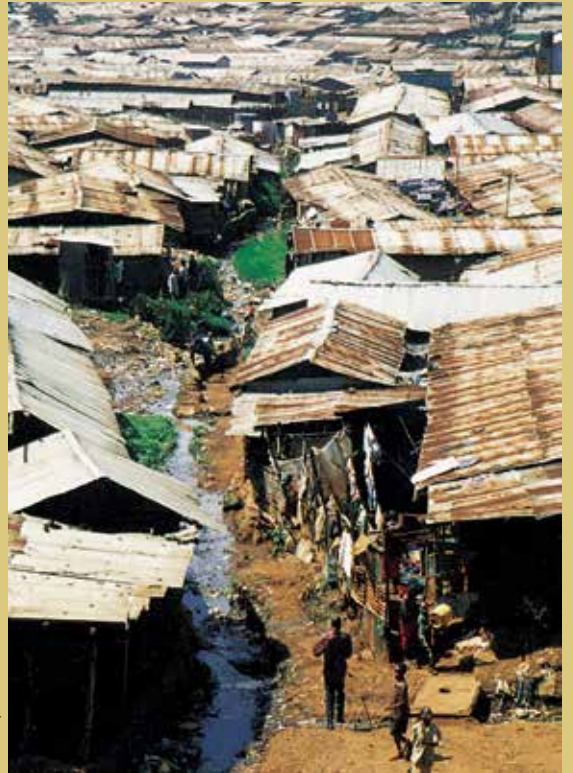
3.4 艾滋病和城市贫困

HIV/AIDS and Urban Poverty

在 艾滋病流行的国家，三类人群最易感染：流动人口、城市人口和贫民。防止艾滋病蔓延需要特别关注城市贫民的需要与抗争，他们是最脆弱，也是感染艾滋病风险最高的人群。

历史上，移民活动一直被视为艾滋病最主要的传播因素。当道路和交通条件改善的时候，传染性疾病传播得更快、更广。事实上，疾病往往与高速公路、码头和机场的开发相随。

以艾滋病为例，其发展趋势显示：艾滋病最初出现在城市，然后沿着公路系统向乡村传播。在科特迪瓦，艾滋病首先出现在首都阿比让，而后传遍全国的乡村。在非洲南部，来自赞比亚的艾滋病通过交通系统经由津巴布韦、马拉维、莫桑比克传到南非。因为沿途卡车司机危险的性行为，由肯尼亚海岸城市蒙巴萨穿过乌干达和卢旺达的高速公路，被证实是艾滋病的高发地带。据1994年的研究，由蒙巴萨和内罗毕到达卢旺达首都基加利的卡车司机中，有50%艾滋病病毒检测呈阳性。¹吸引游客和性工作者的游客中心也是该疾病的传染渠道。

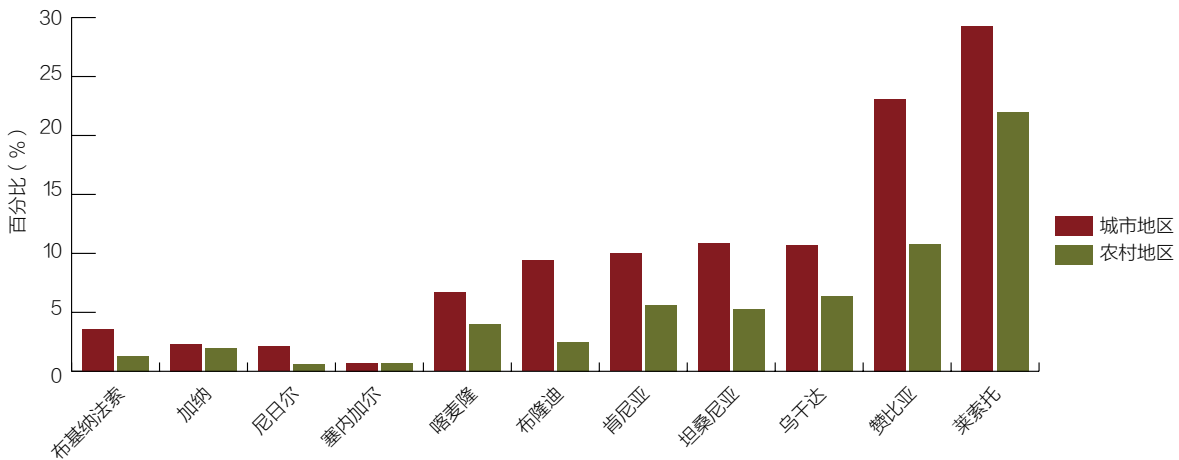


内罗毕基贝拉
Kibera, Nairobi SEAN SPRAGUE/STILL PICTURES

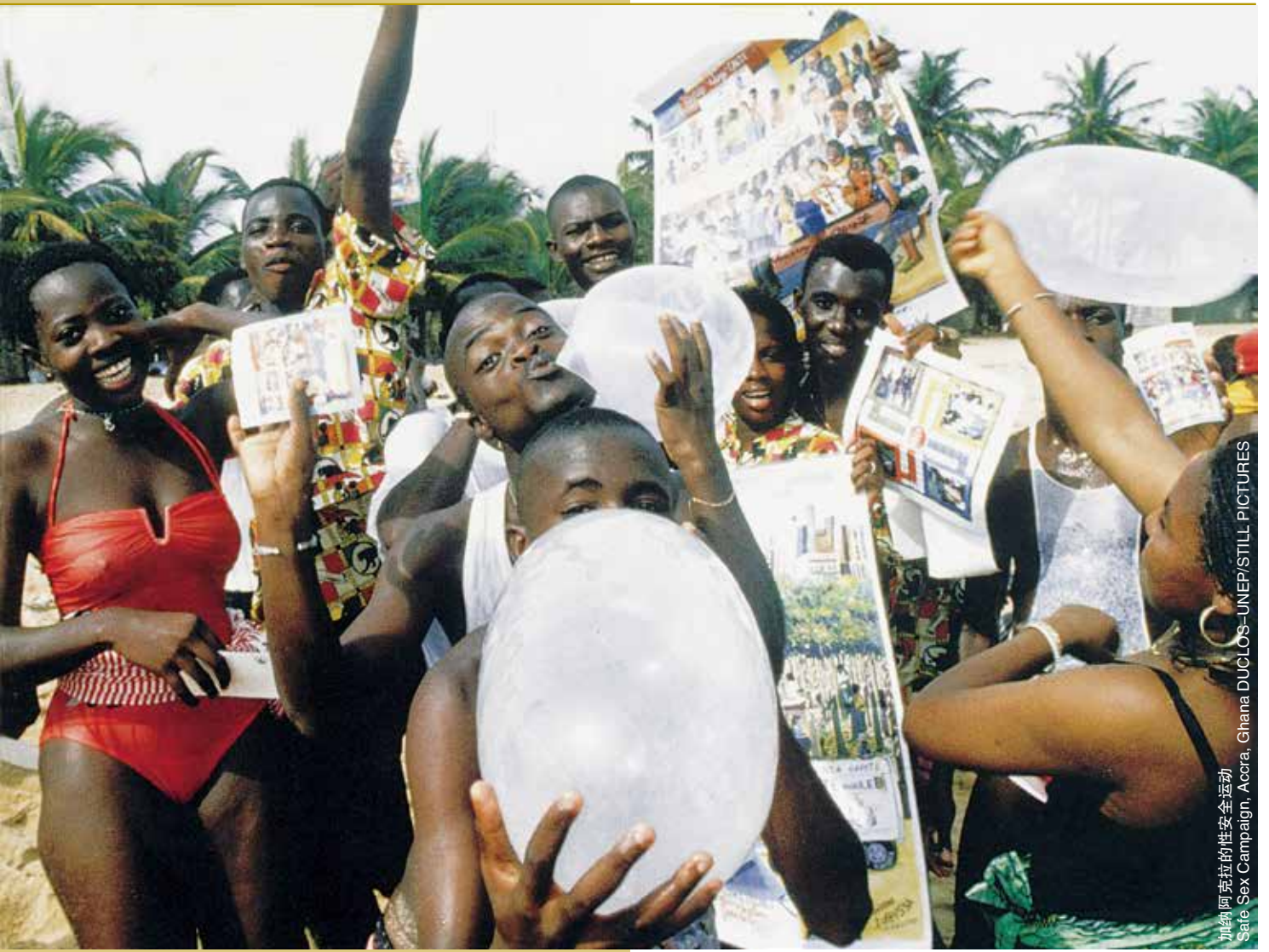
城市化已经成为艾滋病毒传播的一个越来越重要的因素，特别是在撒哈拉以南的非洲地区。

图表3.4.1 2000~2004年撒哈拉以南非洲样本国家城乡地区15~49岁男女患艾滋病比例

FIGURE 3.4.1 HIV PREVALENCE AMONG MEN AND WOMEN AGED 15-49 IN URBAN AND RURAL AREAS IN SELECTED SUB-SAHARAN AFRICAN COUNTRIES 2000-2004



资料来源：2000-2004年间不同人口与健康调查评估。
Source: MEASURE DHS, various surveys 2000-2004.



加纳阿克拉的性安全运动
Safe Sex Campaign, Accra, Ghana DUCLOS-UNEP/STILL PICTURES

■ 艾滋病：城市的普遍现象

HIV/AIDS: A largely urban phenomenon

近年，城市化已成为导致疾病传播的越来越重要的因素，尤其是在撒哈拉以南的非洲地区，60%的居民，即2500多万人感染了艾滋病毒。²最近的人口和健康调查（DHS）显示，在布基纳法索、布隆迪、加纳、马里、尼日尔和赞比亚，城市里的艾滋病流行状况比在乡村更严重，城市妇女的感染情况也比农村妇女更严重。在所有国家中，受艾滋病感染的女性比例在受感染人群中显得尤为巨大，成为地区的普遍趋势。但在本地区城市化率最低的布隆迪，情况大不相同，其城市感染人群的比例是农村的四倍，且男女都是如此。在肯尼亚、坦桑尼亚和赞比亚，城市艾滋病毒携带者所占比例几乎是农村人口的两倍；而在加纳，城市和农村的情形差不多，加纳的HIV带菌者比例相对较低，大约有2%的

人受感染。³

其他地区的数据显示艾滋病集中在较大城市，那里商业化的性行为 and 静脉注射吸毒较普遍。在阿根廷，艾滋病集中在大城市，仅首都布宜诺斯艾利斯就集中了65%的艾滋病毒携带者。相似的，在玻利维亚，艾滋病感染主要发生在圣克鲁斯和拉巴斯等城市的性工作者当中。⁴

■ 城市贫民尤其易被感染

Urban poor disproportionately affected

无论在发达还是不发达地区，城市贫民受艾滋病毒感染的可能性偏大。在美国和加拿大，艾滋病的流行都和贫困水平密切相关。在美国，艾滋病毒感染在非裔美国人中尤为多见，并越来越多地影响到妇女；而在加拿大，本地人被HIV感染的可能性是外来移民者的两倍。⁵

在拉丁美洲，艾滋病集中在大城市里。

在美国，非洲裔妇女感染艾滋病主要是由异性之间的性行为导致的，但是风险因素也包括其男性伴侣的危险性行为，而这些性行为存在的风险往往是不为人知的。一项在纽约低收入区的研究显示，女性被丈夫或固定男友感染的几率是被临时性伙伴感染几率的两倍。⁶中国的广州也有相似的情况，那里72%患性病的女性只和丈夫或固定伴侣有性行为。印度新增艾滋病患者中的1/4以上是女性，而其中的大多数人都说自己有固定的性伴侣。⁷

在东欧和中亚国家，经济变革、自由主义和不断增加的不平等造成艾滋病的传播。这些地区估计有140万艾滋病毒携带者，不到十年就增加了9倍。俄国是地区中感染者最多的国家，占东欧和中亚官方登记的带菌者人数的70%。⁸尽管考虑到性工作者使用毒品的比例高，增加了接触病毒的机会，但静脉注射是比性交更主要的因素。

城市贫民的交叉性行为与高失业率和低工资水平有关。为了获得基本的食品、住房和衣服，许多妇女不得不出卖自己的肉体。社会经济状况低下增加了妇女进行交叉性行为和遭遇强迫性性行为的可能。⁹事实上，经济困难不仅造成女性在性方面的弱势，还导致她们过早有了性经验、怀孕、私通，以及有多个性伴侣，所有这些都导致疾病传播。¹⁰

显然，城市贫民无力满足基本需求关系到艾滋病的传播与管理，在撒哈拉以南的非洲艾滋病主要通过异性关系传播。危险性行为、破碎的家庭、健康服务缺乏造成了非洲城市地区艾滋病的流行。非洲人口和健康研究中心的工作和实验说明，在肯尼亚首都内罗毕，最贫穷妇女首次性行为年龄比农村妇女早一岁，比相对来说生活较富裕的城市妇女早三到四岁。¹¹

同样，城市贫民拥有多个性伴侣的比例远远高于农村贫民。这可能是贫民区极度贫困的状况与以“金钱”为中心的城市生活共同造成的结果。由于贫民区的男性普遍收入较低，他们只能为性交换支付很少的钱，这就意味着女性为了



妓女
Streetwalker - ALEKSEY KLEMENTIEV. IMAGE FROM
BIGSTOCKPHOTO.COM

维持生计不得不拥有多个性伴侣。

更大的麻烦是城市贫民通常不使用安全套来免受性病感染。在印度，研究显示如果顾客拒绝使用的话，有1/4在街道接客的性工作者不使用安全套。对于肯尼亚的城市居民而言，尽管他们的性行为更危险，也更了解和方便得到安全套，但是他们的安全套使用率却仅比农村居民高一点，分别是10.8%和8.3%。¹²已婚妇女情况也是一样。内罗毕的城市贫民比肯尼亚农村居民使用安全套的比例更低，这更进一步增加了他们感染艾滋病的风险。

根据观察，对城市贫民来说，危险性行为带来的后果不仅仅是因为对艾滋病没有足够的警觉。更多的是因为，相对于农村环境，城市中的弱势群体遭遇了更多形式的贫困。失业率高、工资低且不稳定、狭小拥挤的居住空间，以及破碎的家庭和社会关系，都让城市贫民脆弱得不堪一击，这迫使他们不得不诉诸性行为，而这本来是可以避免的。¹³相反，与城市贫民相比，农村贫民则通常无须面对如此巨大的挑战和生存困境，就此而言，农村居民有相对较少的住房支出，而且他们也可以种植部分或全部自己所需的粮食。

城市贫民区困窘的生活条件使儿童和青少年早早地发生性行为。¹⁴城市贫困地区的父母担心孩子因为社会化而过早地接触性。但是，儿童还是会接触到社区卖淫和他们父母的性行为，这是由狭小的生活空间和缺乏隐私所导致的。父母认为性行为被孩子看见或者听见有损尊严，还剥夺了他们在孩子心中的道德权威。最令人担忧的是，贫困的城市社区似乎已经将性行为商业化了，即使是少女的性行为也不例外，她们除了身体没有什么可以交换。当经济情况变糟，父母会让他们年幼的女儿分担家里的开销。

贫民区环境增加了内罗毕艾滋病感染病例

Slum Conditions Increase Risk of HIV Infection in Nairobi

由于难以获得医疗服务，发展中国家农村居民的健康状况通常被认为比不上城市居民。尽管这种假设在多数国家是对的，但是在肯尼亚，有证据显示城市贫民区居民的健康状况比农村居民还差，面对艾滋病则更加弱势。

2000年非洲人口和健康调查中心（APHRC）的调查显示，相比国内的其他地区，在首都城市内罗毕，与城市中的非贫民区居民相比，贫民区居民的健康和生殖健康状况都更差。不仅所有主要的儿童疾病（发热、咳嗽、痢疾）在贫民区儿童中的发病率都高于其他地区，而且他们得不到预防接种，死亡率比农村儿童还高。在贫民区患艾滋病的可能性也很大，尤其是女孩和妇女。

调查还显示对于如何防止艾滋病的看法有明显差别。尽管贫民区居民都知道艾滋病通过性交传播，但是那些高危人群——妇女似乎还没有危险意识。非洲人口和健康研究中心的调查显示，部分未受教育和未婚的城市贫民区妇女对病情知之甚少，她们很可能通过性交供养家庭。城市贫民对艾滋病知识的缺乏反映在国家艾滋病蔓延的数字

上。根据联合国艾滋病联合规划署和世界卫生组织的报告，2002年，肯尼亚艾滋病感染率城市（14.3%）是农村（6.3%）的两倍。和许多非洲国家一样，肯尼亚妇女艾滋病率（8.7%）高于男性（4.5%）。但是，最近的调查显示国家整体感染率显著下降，从2003年的10%降至2005年的6%，主要有赖于增强了防范意识，并在全国建立了义务检测中心。

贫困驱使的性交易、犯罪和家庭暴力、虐待儿童、意外怀孕和堕胎是城市贫困者常见的社会危险。内罗毕的城市贫民住在非人化的、过度拥挤的贫民区，那里没有厕所和医疗等基本服务。社会排斥和社会保障体系的破碎，造成了高犯罪率和危险性行为。最近的报告显示强奸和乱伦正在逐渐成为肯尼亚的城市现象，尤其是在贫民区。

在过去的二十年间，年增长率为4%~7%，内罗毕是非洲增长最快的城市。如今有280万人口，是1960年的十倍。内罗毕的发展反映了全国性的发展模式：现在有将近40%的人口居住在城市，在不到十年以后，一半的人将住在城市。快速城市化和服务缺乏、薄弱的城市治理、不足的财政收入、贫富不均

的政策，这一切都加剧了城市贫困和贫民区的增加。肯尼亚官方数字显示，1992年到1997年农村的绝对贫困由48%增至53%，城市贫困增加远远大于此，从1994年的29%增加至1997年的50%。官方的贫民区普查显示内罗毕35%的人住在贫民区，其他调查显示的数字更高，在40%到60%之间。

内罗毕的贫民区被描述为世界上最拥挤、危险和不卫生的地方。最近的调查显示只有24%的贫民区家庭可以获得管道供水。即使已经有很重的经济负担，贫民区居民为水付出的钱比城市其他地区的居民高得多。在有的贫民区，有200多人共用一个厕所的情况。

社会隔离、贫困以及基础服务匮乏、拥挤、低收入、非法化、非人性化状况，这一切使得内罗毕贫民区遭受到健康和环境的危险，表现为艾滋病和其他传染病的流行，包括艾滋病导致的肺结核。通过更方便地获得供水、卫生、充足的住房、健康设施、信息和教育，战胜贫民区的艾滋病和其他传染病，将不仅促进城市平民的健康和尊严，还能提高他们的经济能力、改善生计，最终减少城市贫困现象。

资料来源：非洲人口和健康研究中心（APHRC）2002；肯尼亚政府/联合国人居中心 2001；中央统计局 2000；那罗2002；联合国艾滋病规划署/世界卫生组织 2004 a；联合国人居署/民主太平洋联盟 2003，司法内阁及其他 2005；国家日报 2005。

Sources: African Population and Health Research Center (APHRC) 2002; Government of Kenya/UNCHS 2001; Central Bureau of Statistics 2000; Nalo 2002; UNAIDS/WHO 2004a; UN-HABITAT/DPU 2003, Chamber of Justice and others 2005, Daily Nation 2005.

撒哈拉以南非洲城市环境中的极度贫困

Extreme Deprivation in Poor Urban Settings in Sub-Saharan Africa

• 由于极度贫困和城市贫困特有的社会属性，很大程度上，城市贫民往往比相应的农村贫民更早地发生性行为 and 拥有多个性伴侣。

• 城市贫困女性首次发生性行为的年龄比农村女性早1岁，比富有的城市女性早3~4岁。

• 在内罗毕，城市贫困者拥有多个性伴侣的比例比城市富有者高3~4倍。

• 在内罗毕非正式住区生活的已婚妇女有多个性伴侣的可能性比农村人群高

至少三倍。

• 尽管城市贫困者性行为的危险更高，但是他们使用安全套的比例却很低(10.5%)，与农村地区的比例(8.3%)相比，差距并不明显。

相比农村，贫民区的缺陷

• 父母的性行为没有私密空间。这不仅使孩子过早地对性产生兴趣，也有损父母在孩子心中关于性的道德权威。

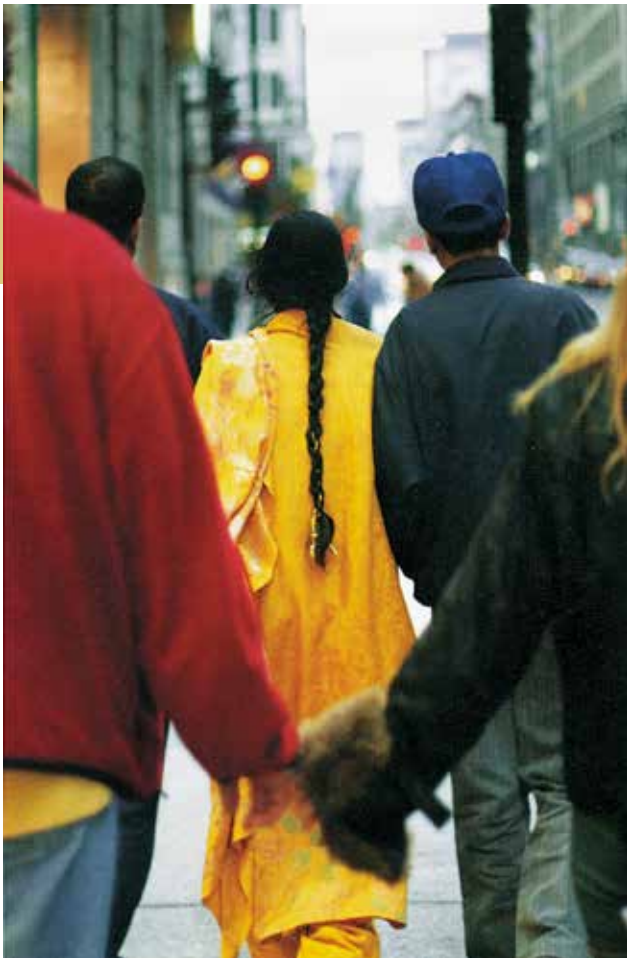
• 为了获得食物和住处忽视了艾滋

病和其他性病的危险，母亲为了给孩子买食物从事性交易，尽管她们知道这样做的危险。

• 由于城市贫困社区中性交易现象普遍，很多生活在这类社区中的年轻女孩认为性交易是一种切实可行的谋生手段，并不顾其风险。

• 贫民区聚居区中单身男女的比例比任何其他社区都要高，这在很大程度上造成了这些社区的居民之间危险的性行为更多。

资料来源：非洲人口与健康研究中心 (APHRC)
Source: African Population and Health Research Center (APHRC).



大城市的生活
Big City Life. GALINA BARSKAYA. IMAGE FROM BIGSTOCKPHOTO.COM

青年的贫困和危险性行为之间有多种联系。南部非洲的调查显示贫穷的青年对艾滋病知之甚少，比富有的同龄人更早进行性行为。贫穷和缺少父母支持造成年轻女子进行性交易，来获得物品、关心，或由此建立可以获得经济支持的社会关系。在这种性交易中很少使用避孕套。¹⁵对南非全国的调查，显示居住在非正规住区中15~24岁的青年艾滋病感染比例是富有的城市地区的两倍，分别是20%和9%。¹⁶在这个年龄段，城市非正规住区的居住者79%有性行为，城市正规住区的比例是53%。另一项南非的研究显示贫困城市地区青年的艾滋病感染率比其他城市地区高，分别是17%和10%。女性青年艾滋病感染率是男性青年的三倍。¹⁷

最严重的孤儿危机出现在非洲，那里1200万儿童的父母一方或双方死于艾滋病；到2010年，这个数字可能会上升到1800万以上。这些儿童中的很多人将会沦落为城市街头流浪者。

■ 艾滋病的社会经济影响

The socio-economic impact of HIV/AIDS

如果家庭收入来源者死于艾滋病，这对城市贫困家庭将造成重大的社会经济影响。贫民区中有大量女户主家庭，对儿童而言，失去一位家长是灾难性的事件，这意味着他必须离开学校，变成街头流浪儿，或者从事卖淫活动来抚养家中更年幼的弟妹。

最严重的孤儿危机出现在非洲，那里1200万儿童的父母一方或双方死于艾滋病；到2010年，这个数字可能会上升到1800万以上。这些儿童中的很多人将会沦落为城市街头流浪者，他们几乎没有机会逃脱贫穷的命运。哥伦比亚最近的研究显示，在有艾滋病感染者的家庭中，五个孩子中有一个不得不去工作来养活家庭。他们离开学校因为他们更需要食物、医疗和衣服。¹⁸

国家层面，艾滋病流行的经济影响也开始出现。在撒哈拉以南的非洲，艾滋病流行情况严重的国家正是最穷的国家。赞比亚国内生产总值1980年到1999年间下降20%，¹⁹其间，有1/4的城市人口和1/10的农村人口感染艾滋病。

艾滋病对人口也有深远影响：如果现在的感染趋势继续，非洲15岁人口中的60%活不到60岁。²⁰艾滋病威胁经济安全与发展，因为该病主要对正值青壮年的人有影响，从15岁到49岁不等。国际劳工组织（ILO）预言，到2020年，由于艾滋病，34个非洲国家的劳动力将减少5%~35%。这将严重影响这片非洲大陆经济可持续发展和减少贫困的能力。我们必须面对城市贫困的所有问题，为了城市、国家和国际社会共同迈进“千年发展目标”的第六条——阻止艾滋病的传播。

本章注释

- 1 Bwayo et al. 1994.
- 2 UNAIDS 2004.
- 3 Demographic and Health Surveys in these countries conducted between 2001 and 2003. Data derived from UNAIDS/WHO *AIDS Epidemic Update*, December 2004.
- 4 UNAIDS/WHO 2004b.
- 5 Ibid.
- 6 McMahan et al. 2004.
- 7 UNAIDS/WHO 2004b.
- 8 Ibid.
- 9 Hallman 2004.
- 10 Carael & Allen 1995.
- 11 Zulu et al. 2002.
- 12 Ibid.
- 13 A detailed report of this research is forthcoming in *Social Sciences and Medicine* – “Urban-rural differences in the socio-economic deprivation-sexual behaviour link in Kenya” by Dodoo, Zulu & Ezeh.
- 14 Dodoo et al. 2003.
- 15 Eaton et al. 2003.
- 16 Shisana 2002.
- 17 Pettifor et al. 2004.
- 18 UNAIDS 2004.
- 19 Ibid.
- 20 Ibid.

3.5 教育和青年就业：揭穿“城市优势”的秘密

Education and Youth Employment: Debunking Some Myths about the “Urban Advantage”

“如果我们以严肃的态度对待2015年‘千年发展目标’的实现问题，就必须将今天的年轻人包纳其中。我们必须为他们投资；我们必须向他们学习；我们必须成为他们的伙伴。”

——联合国秘书长，科菲·安南¹

我们生活在一个年轻化的世界。全球人口中大约有一半人的年龄不到24岁，其中12亿人的年龄不到15岁。² 由于人口出生率下降，儿童与青年在全球人口中所占总体比例有所降低；而在绝对数量上，当今青年人口的数量达到有史以来的最高水平。世界上15岁至24岁之间处于工作年龄段的青年中，有85%的人生活在发展中国家和地区³——主要集中在南亚和非洲。在发展中地区，与世界其他国家相比，正是那些最欠发达国家的人口年龄较为年轻：2005年，全球人口年龄中位数为28岁，而10个最欠发达的非洲国家的年龄中位数仅为16岁甚至更年轻。⁴

青年在世界人力资源中占据了相当的比例，但他们中有5亿多人的生活水平低于每天2美元。同时，虽然有越来越多的年轻人接受教育，但仍有1亿1300万儿童没有入学，1亿3000万青年仍未接受教育。⁵

儿童和青年问题常被认为与欠发达的农村地区关系密切而非城市。实际上，总体而言，城市看起来似乎比农村为儿童和青年的健康发展提供了更为便利的教育、卫生保健及青年男女就业条件。但是，根据联合国人居署及其合作机构所收集的数据显示，不是所有生活在城市中的人都获益于所谓的“城市优势”。本章通过数据说明生活在城市贫民区和非贫民区地区的年轻人之间完全不同的生活状况。⁶

■ 城市内部受教育机会的不平等性

Intra-city inequalities in access to education

已有数据显示，城市人口的入学率通常比农村人口高很多。在布基纳法索等国，农村人口的入学率仅为21%，远远落后于入学率为73%的城市社区。在布基纳法索，居民无论

贫富，生活在城市地区均表现出明显的优势。受教育机会的不平等性从一个侧面解释了这种城乡差异。但对其他国家的调查发现，农村地区的入学率依赖于教育设施的可利用性和可获得性，而城市地区学校的可利用性并非儿童入学的充分条件。尤其是居住于贫民区的家庭，往往由于负担不起学费、书本费和校服费而不能送其子女入学。比如，肯尼亚从2003年开始实行免费的初级教育，但学生仍需购买校服和供给品，并为考试付费，这使得低收入家庭难以送其子女入学或维持学业。即使在一些设有学校的贫民区，学校的数量不足，进一步阻止了儿童接受高质量的教育。2003年针对位于内罗毕基贝拉贫民区的一项研究发现，在该贫民区的步行范围内设有14所公立小学，但有10万多名学龄儿童生活在这片区域中，而这些学校仅能容纳20000名学生。⁷

一方面城市中的贫困儿童缺乏接受教育的机会，另一方面近年来大部分国内和国际文化教育计划都致力于减小城乡教育差距，后者使城市教育问题日趋恶化。虽然在农村地区我们还有很多事情要做，但重要的是我们必须认识到在过去的十年里农村地区的入学率大大提高，而城市贫困社区的入学率则有所降低。

在很多非洲城市的贫困地区，小学入学率持续降低，上述问题非常明显。在非洲东部和南部，20世纪90年代末入学率的最大增幅集中发生在农村地区，很多城市贫困家庭则被弃之不顾。联合国人居署对城市调查数据的分析表明，在坦桑尼亚，农村和城市非贫民区的入学率净值都有所增加，而贫民区的却下降了。赞比亚和津巴布韦也有类似的情况发生，而这种差异并不局限于撒哈拉以南的非洲地区。1999年在危地马拉，居住在贫民区的儿童中仅有54%接受小学教育；相对的，这一比例在城市非贫民区地区为73%，农



孟加拉国博杜阿-卡利市的开学第一天
First Day in School, Patuakhali City, Bangladesh JORGEN SCHYTT/STILL PICTURES

农村地区达到61%。20世纪90年代末巴西也有相同的情况。研究表明居住在贫民区中的大部分父母都会在能够应付食品、租金和交通费等其他开销之后，才送其子女入学，尤其是女孩。

导致基础教育社会不公平性的原因各国各不相同，但必须考虑到一系列共同的限制因素，其中包括贫困问题，教育的潜在花销，教育设施短缺，不安全的校园环境尤其是城市贫困街区，以及歧视女孩的文化与社会活动——包括要求她们从事家务、早婚并限制她们在禁区的自由进出。世界范围内，女孩所面临的教育障碍比男孩要多得多。在资源有限且相对忽视女孩教育的地区，她们很有可能失去发挥其潜力并提高生活水平的重要机会。

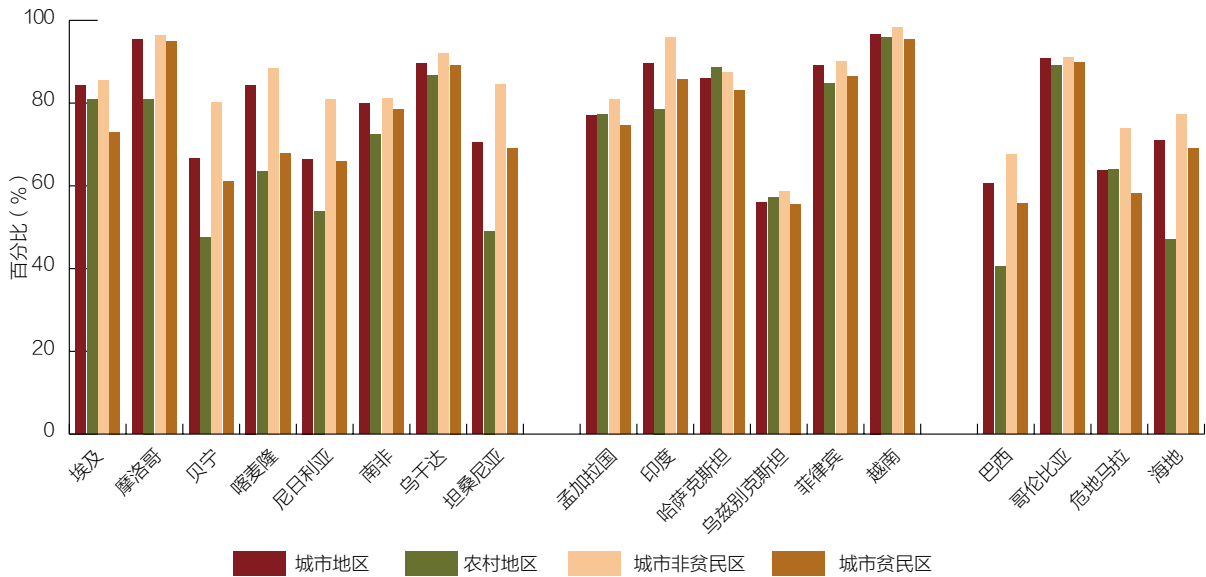
■ 城市教育的性别差异

The gender gap in urban education

消除获取教育机会的性别差异对于“千年发展目标”至关重要——尤其是目标3促进两性平等并赋予妇女权利。在很多国家，有史以来女孩的受教育机会一直少于男孩。2005年，联合国儿童基金会发现54个国家的女孩仍不能享受到接受基础教育的平等机会。⁸而一些地区的国家已经向实现两性平等的目标迈进了一步。20世纪90年代，小学入学率的性别差距有所缩小，这在北非等差距较大的地区尤为明显。在发达地区和东亚，性别差距倒转，接受小学教育的女孩多于男孩。

图表3.5.1 样本国家中不同类型住区的净入学率（小学）

FIGURE 3.5.1 NET ENROLMENT RATE (PRIMARY) BY TYPE OF RESIDENCE IN SELECTED COUNTRIES



资料来源：联合国人居署2006城市指标项目第三阶段。
 Source: UN-HABITAT 2006, Urban Indicator Programme Phase III.
 注：根据1995-2003人口和健康调查（DHS）的数据计算得出。
 Note: Computed from Demographic and Health Surveys DHS data 1995-2003.

各地区所取得的进步并不均衡。在女孩仍处于劣势的地区，资源和教育设施有限，总体入学率也较低。在很多总体入学率较低的国家，学龄女孩中仅有不到50%的人上小学。这些地区的女性文盲率仍然很高，尤其是城市贫困地区和农村地区；在那儿很多女孩很早就辍学，她们甚至都无法掌握一些受过教育的人所必需技能。人口统计学和健康调查数据指出了女孩不继续学业的四个主要原因：资金不足，早婚早孕，家务负担和不佳表现。仅有少部分离开学校的女孩和年轻女性不再上学是因为已经毕业了，这一比例低于10%。

资金不足

Lack of finances

城市贫困地区的家庭往往难以承担将所有子女送入学校的直接开销。城市家庭会通过不支付学费来削减家庭开支，女孩往往首当其冲成为受害者。女孩比男孩更难获得接受教育的机会，尤其在城市贫困地区和乡村地区。调查数据的第二项分析表明，平均而言，年轻女性辍学的共同原因是支付

不起相关费用。比如在乌干达和赞比亚的城市地区，分别有74%和51%的15岁至24岁的年轻女性是因为负担不起学费而辍学的。

很多国家都免除了小学学费，而在很多发展中国家和地区中，接受公立中等教育必须通过竞争并且需要缴纳学费，这限制了继续学业的学生数量。几乎所有发展中国家仍要求学生家庭就小学教育支付各种费用——在很多情况下，这些费用甚至高于以前的学费。服装费、材料费和其他教育开支进一步增加了高昂的入学费用，因此对女孩入学机会的影响比男孩更大。在一些贫困的城市社区，人们往往会选择将男孩送回他们原来居住的村庄就读，因为那儿的学费相对较低，而女孩则待在城里帮助父母料理家务。这通过贫民区的年龄金字塔可以得到证明，因为年龄金字塔反映出居住在贫民区中的5岁至14岁的女孩数量多于男孩。（参看1.2章的年龄金字塔图示）

在巴黎的移民：梦想灰飞烟灭

Immigrants in Paris: Dreams Go Up in Flames

2005年4月至9月间，巴黎的住宅区发生了三场火灾，48名非洲移民死亡，他们主要来自塞内加尔、科特迪瓦和马里。大多数遇难者是儿童，其中很多没有进行身份登记。

外来移民居住在廉价的宾馆和应急设备简陋的公寓住宅里，没有烟感器、灭火器和紧急出口，在一栋住宅楼中甚至没有灭火用的自来水。一些家庭被社会服务机构安置在条件简陋的临时住处，等待他们的居住申请被批准通过。其他一些家庭自己找住所，栖身于他们所能找到的仅有的容身之处。

非洲贫民区的难民来到欧洲寻求更好的生活，巴黎能提供给他们的比他们在家乡所承受的危险、贫困好不了多少。据官方估计，有20多万人无家可归或居住在城市中的临时住所。社会福利房稀缺——2004年，有10万多个家庭等待购买福利房，而实际上仅有12000个单位。有些家庭在过度拥挤的肮脏的临时住所苦熬14年甚至更长时间，等待能购买到社会住房。而这些对于外来移民司空见惯。一项政府调查发现30%的移民申请被拖延三年以上，两倍于全国平均水平。

虽然居住权被纳入法国律法，最低收入和少数民族居民仍很难获得他们负担得起的合法住所。1991年立法要求大城市将其住房的20%作为社会住房，但这一法律没有得

到有力实施。

找到合适的住房即使对于那些能够支付市场租金水平的家庭来说也都是一项挑战。2002年，巴黎住房空置率为6.2%，达到20世纪60年代以来的最低值。那些仅有的空置单元比已经占用的陈旧得多。那些发生了火灾的陈旧而荒废的住宅，仅有一处仍可使用——火灾发生时，住宅中央的木质楼梯快速燃烧，使楼上的家庭陷入火海。

巴黎市政府计划整修1000处不符合标准的公寓住宅单元，同时每年新建60000个住宅单元以缓解危机。而承租人宣称每年仍需新建120000多个住宅单元。等待住房和合法居住身份的外来移民在巴黎租房度日，他们每天生活在线路故障、管道不足和仅有一个出入口的建筑中，随时面临灾难的威胁。

巴黎外来移民问题远比不符合标准的住宅复杂得多，2005年10月和11月席卷全城的暴动说明了这一点。两个十几岁的非裔男孩意外身亡，整个巴黎及其郊区少数民族社区的年轻居民以暴力回应，放火焚烧汽车和建筑物长达两周之久。种族和宗教少数派的边缘化导致了暴乱中的愤怒与不安情绪，这些少数派中的大多数成员居住在贫困街区里衰败的高层住宅楼中。这些社区中，失业加剧了人们的怨恨情绪，他们认为自己受到警察的“特殊照顾”，在法

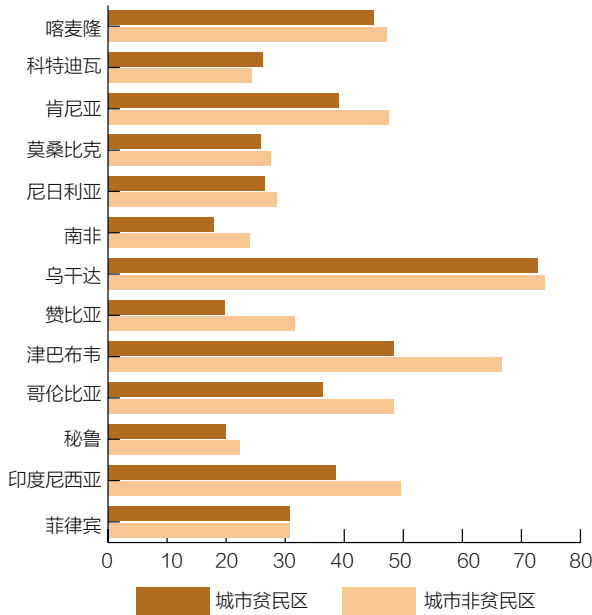
国难以获得发展机会，这使得很多外来移民不禁对自己提出质疑：在这里他们是否能生活得更好。

缺乏机会和遭受社会排斥一直是法国外来移民社区的主要政治和社会问题。暴乱前后，青年移民对工作面试中雇主们一直向他们提出的两个问题表示了强烈抗议：应聘者的种族及其住址。雇主会歧视那些生活在声名不佳的郊区中的居民。（里约热内卢的一项类似调查发现，居住在巴西贫民区的居民比黑种人或妇女更难找到工作。）法国外来移民社区的失业人口比例估计大约在40%左右，比国家平均水平高出30个百分点。最近的一项研究表明，白人男性应聘者与那些姓名类似阿拉伯人或者家庭住址被认为“不合人意”的应聘者相比，前者找到工作的几率比后者高出5倍以上。

外来移民（他们中的大多数是法国公民）与当地居民之间存在着住房供给与工作机会的不公平性，这促使法国政府制定了更多的健康、教育以及就业计划，致力于为那些被边缘化的、生活在低收入入街区中的年轻人服务。贫民街区被冠以污名并遭到社会排斥，似乎加剧了巴黎的危机。而在法国城市马赛，贫民没有被空间隔离，低收入和高收入社区相对融合，因此那儿几乎没有暴乱发生。

资料来源：福特2005；英国广播公司新闻2005b；本郝德2005；诺里斯和希尔兹2004；兰勒2002；英国广播公司新闻2005c，泰姆2005；帕尔曼2005。
Sources: Ford 2005; BBC News 2005b; Bennhold 2005; Norris and Shiels 2004; Langley 2002; BBC News 2005c, TIME 2005; Perlman 2005.

图表3.5.2 15~24岁女性中因无法支付学费而辍学者的比例
FIGURE 3.5.2 PROPORTION OF WOMEN AGED 15-24 WHO STOPPED GOING TO SCHOOL BECAUSE OF INABILITY TO PAY SCHOOL FEES



资料来源：联合国人居署《全球城市观测2005》。
 Source: UN-HABITAT Global Urban Observatory 2005.

早婚早孕

Early marriage and pregnancy

城市地区，女孩中有很大一部分人由于怀孕，在中学高年级时辍学。在很多国家，尤其是非洲东南部，这一比例非常高。在赞比亚，城市地区辍学女孩中17%是由于怀孕导致的，中非共和国的这一比例为16%，乌干达为12%。学校性骚扰和虐待进一步导致了辍学率的升高。在一些地方，父母将女儿接出学校以防止她们怀孕或感染艾滋病。在乍得、尼日利亚等国，城市地区女孩常常由于结婚而辍学：乍得辍学女孩中28%是由于结婚导致的，尼日利亚的这一比例为18%。

城市地区内不存在巨大差异。居住在城市贫民区与城市非贫民区的年轻男女相比较，前者更有可能结婚生子、构建家庭。比如在乌干达，1999年人口统计与健康调查显示生活在贫民区的年轻人中有34%的人成家，而非贫困社区中这一比例仅为5%。肯尼亚（27%比14%）和科特迪瓦（16%比2%）也有相同的情况发生。这些国家的城市贫困社区艾滋

病流行，这可能导致了其早婚比例的升高。⁹

家务劳动

Domestic work

一些年轻女性为了料理家庭琐事而辍学，这其中包括照顾孩子。这一现象在贫民区中尤为普遍，如果不生儿育女，女孩们会由于操持家务而辍学，她们的父母为了负担食物、住房及其他一些生活必需品而劳碌，她们则从事取水等家务。在马里和乍得，10%以上居住在贫民区的年轻女性为了料理家务而辍学。家庭占用了女孩们大量时间，这给在教育机会方面实现两性平等目标的实现设置了重重障碍。其他一些研究显示上学读书被视为会妨碍家务的料理，父母认为劳动力缺失所带来的成本高于让女儿辍学所造成的成本。由于父母希望女儿比儿子干更多家务，因此他们所认为的机会成本，对于女孩而言要高于男孩。在孟加拉国和尼泊尔，女孩到了10岁每天会忙里忙外地从事10小时以上的生产劳动，而埃塞俄比亚的学龄女孩通常每天工作14至16小时。¹⁰

不佳表现

Poor performance

在社会和文化因素的共同影响下，女孩难以入学并完成学业，同时还导致她们在学校中学习表现不佳。家庭责任、婚姻、为人母之道以及经济拮据使得入学的女孩们不能正常上课并认真读书。调查显示城市地区辍学的年轻女性中有很很大一部分是由于在校学习表现不佳导致的，她们所面临的困难使她们中的很多人在完成学业或参加国家重要考试之前辍学。

很大一部分年轻女性辍学的原因是“她们不喜欢上学”。在马里和危地马拉的贫民区，这类妇女在所有辍学的年轻女性中占了30%以上。埃及、尼加拉瓜、中非共和国和布基纳法索的这一比例为20%以上。很多国家的学校环境对于女生而言不够舒适，有些学校甚至可以说是十分危险的。缺乏厕所和自来水等卫生设施给男生造成了不便，但对女生来说就是灾难。如果没有厕所，那么经期的女生就不会去上学。即便有厕所，也往往设施简陋且缺乏维护。印度30%的学校就是如此。在很多地方，学校没有为男女生分别提供相互独立的卫生间，因而女生很可能受到性骚扰。

青年受聘于发展中的非正式部门

Youth are employed in the growing informal sector

在全球化背景下，发达地区城市的信息管理和金融部门

提供了更多的就业岗位，而在发展中国家和地区，由于正规部门不能为年轻人和成年人提供充足的就业岗位，其城市经济出现了“非正规化”趋势。据国际劳工组织¹¹报道，全世界新创造的就业机会中大约有85%来自于非正规经济。在一些国家，过去十年内城市非正规部门的就业岗位飞速增长。例如立陶宛，1997年至2000年间，非正规部门就业岗位占总就业岗位的比例增长了70%。拉丁美洲和加勒比经济委员会估计，该地区中城市非正规就业岗位由1990年的43%上升至1999年的48.4%。¹²

非正规经济能为青年提供工作经验和独立经营的机会，从而为其获得合法的正当工作创造必要途径。很多原因导致很难追踪有多少青年进入非正规产业，而且目前数据有限，但一些趋势开始逐步显现。联合国人居署的分析显示，大部分在城市非正规部门工作的年轻人生活在贫民区。例如在贝宁，贫民区居民占了非正规部门工人的75%，而布基纳法索、中非共和国、乍得以及埃塞俄比亚这一比例高达90%。

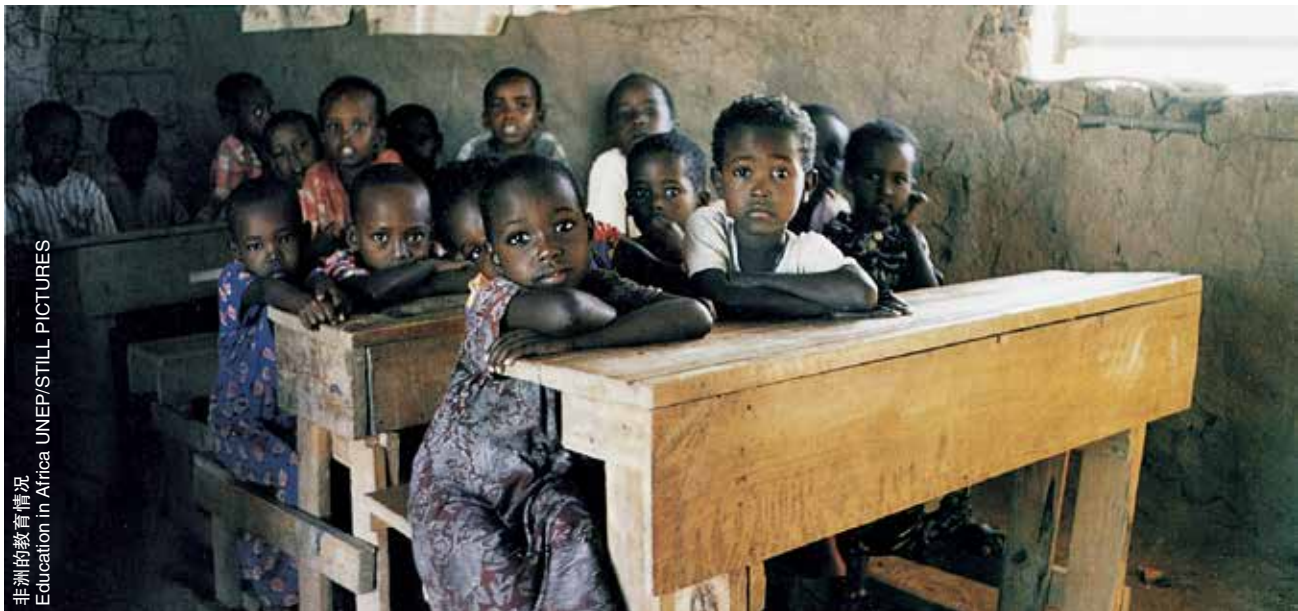
生活在贫民区的青年男女比非贫民区的同龄人更可能生养孩子、结婚或负担一个家庭。

■ 就业的性别差异

Gender differences in employment

在贫民区，过早地承担家庭责任，可能导致了年轻男性的高就业率和年轻女性的低就业率。居住在贫民区的青年与非贫困地区的青年相比，更有可能结婚生子，构建家庭。在乌干达，居住在贫民区的年轻男性中有34%的人成家，而非贫困地区的这一比例仅为5%。过早地承担家庭责任通常迫使年轻男性外出务工。

另一方面，生活在贫民区的年轻女性由于早婚早育而不得不留在家中，不太可能从事有薪工作。居住在乌干达贫民区的年轻女性中60%的人已婚或有子——这一数量两倍于非贫民区社区。大多数生活在贫民区中的年轻女性比非贫民区的年轻女性早育。如果没有结婚生子，她们则必须帮忙照看小孩、病人和老人，居住在贫民区的年轻女性更有可能待在家里照顾孩子、料理家务。这大大限制了她们离家务工，尤其是在正规产业工作的机会。

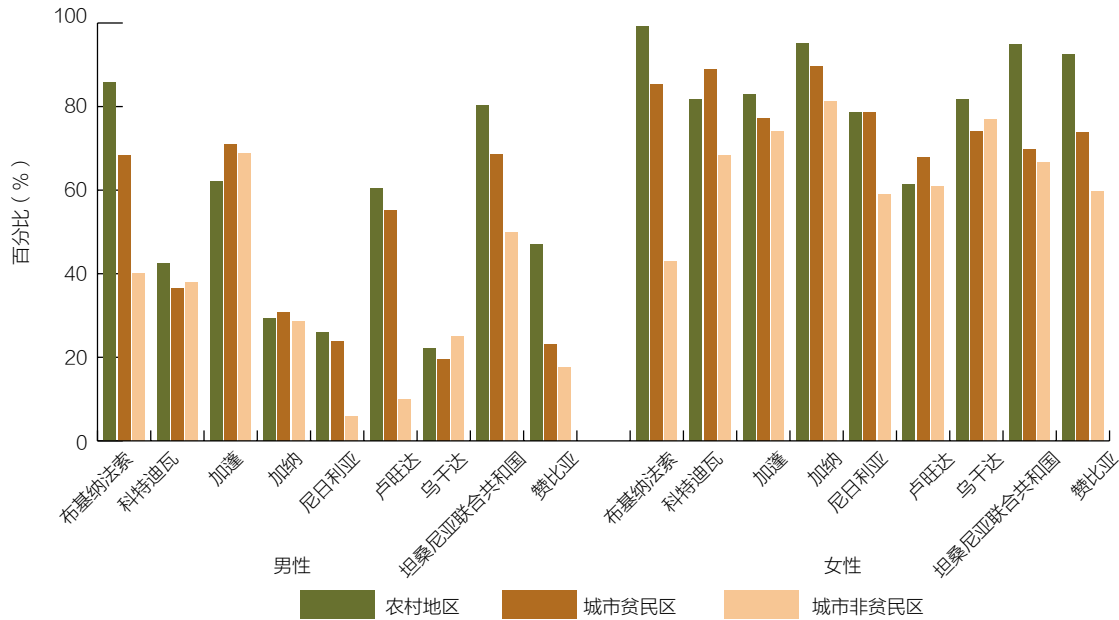


非洲的教育情况
Education in Africa UNEP/STILL PICTURES

一个针对内罗毕基贝拉贫民区的调查显示，尽管在距离贫民区步行距离内有14所小学，但这些小学只能容纳该区域内10万学龄儿童之中的区区2万人。

图表 3.5.3 样本非洲国家中在非正规产业工作的青年男女比例

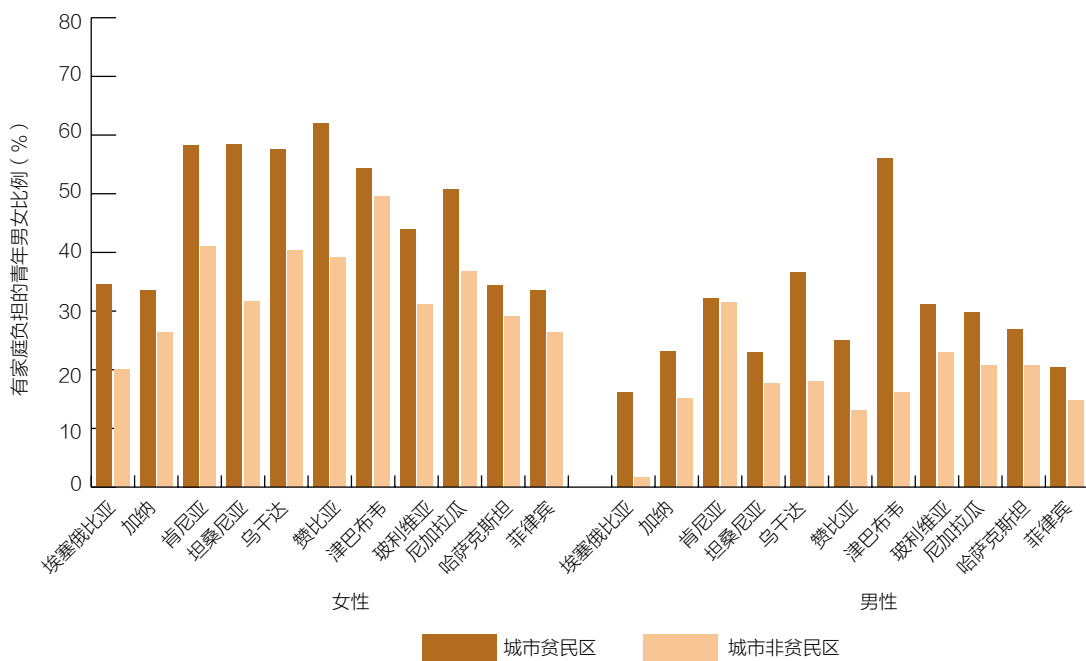
FIGURE 3.5.3 PERCENTAGE OF YOUNG WOMEN AND MEN WORKING IN THE INFORMAL SECTOR IN SELECTED AFRICAN COUNTRIES



资料来源：联合国人居署《全球城市观测2005》。
Source: UN-HABITAT Global Urban Observatory 2005.

图表 3.5.4 样本国家中有家庭负担的青年男女比例

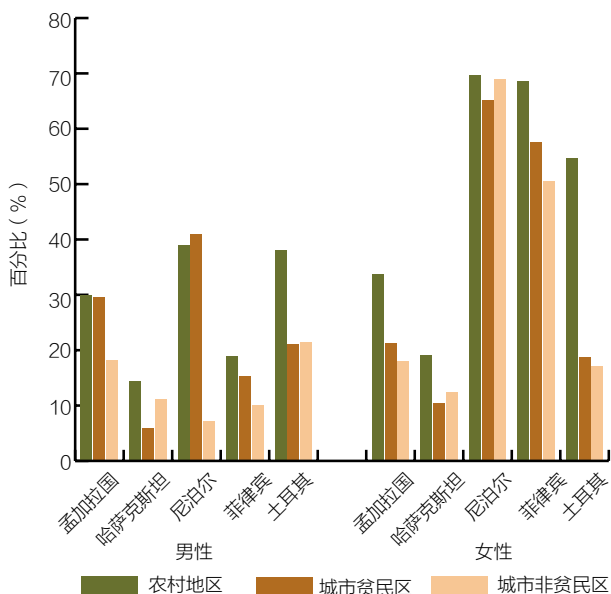
FIGURE 3.5.4 PERCENTAGE OF YOUNG WOMEN AND MEN WHO HAVE FAMILY RESPONSIBILITIES IN SELECTED COUNTRIES



资料来源：联合国人居署《全球城市观测2005》。
Source: UN-HABITAT 2005, Global Urban Observatory.

图表 3.5.5 样本亚洲国家在非正规产业工作的青年男女比例

FIGURE 3.5.5 PERCENTAGE OF YOUNG WOMEN AND MEN WORKING IN THE INFORMAL SECTOR IN SELECTED ASIAN COUNTRIES



资料来源：联合国人居署《全球城市观测2005》。
Source: UN-HABITAT 2005, Global Urban Observatory.

■ 青年失业所造成的后果

Consequences of youth unemployment

务工青年找不到收入较高的正当生计，他们就会遭到社会排斥并陷入贫困，在今后的生活中其失业几率很大。¹³因此，帮助青年获得较高收入的正当工作的重要性成为国际青年政策制定和发展的各种努力的主要动力。

很多发展中国家正经历着其特有的“青年群体膨胀”过程，这种现象出现于年轻人口占到总人口的40%以上时。城市地区的大量年轻男性由于长期失业而激起的不满情绪可能导致政治和意识形态动荡并引发暴乱，这已经引起了决策者的高度重视。2005年底的巴黎暴乱已经证明，青年的高失业率，尤其是边缘化的少数民族青年的高失业率可能导致城市动荡，它将危及政府当局并对国家安定造成威胁。更重要的是，青年中的高失业率，尤其在城市地区，就意味着那些城市难以吸纳劳动力，长此以往将对其经济增长和减少贫困造成直接影响。

本章注释

- 1 United Nations Secretary-General Kofi Annan, in his introduction to the exhibition, "Chasing the Dream: Youth faces of the Millennium Development Goals". New York, 12 August 2005.
- 2 United Nations General Assembly Economic and Social Council 2004.
- 3 "Youth" are defined by the United Nations as all persons between the ages of 15 and 24. In this Report, "young people" refers to all persons younger than 24, "children" refers to persons between birth and 15, and "youth" follows the conventional definition.
- 4 United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2005.
- 5 Ibid.
- 6 Inequalities in education and employment are assessed in this Report with data from Multiple Indicator Cluster Surveys administered by the United Nations Children's Fund (UNICEF) and Demographic and Health Surveys, funded by the U.S. Agency for International Development (USAID), collected between 1995 and 2003. These surveys include items on school attendance and literacy, youth employment and child labour that can be disaggregated by type of residence: urban and rural; slum and non-slum. UN-HABITAT has also used some data from Labour Force Surveys, funded by the International Labour Organization, and Living Standard Measurement Surveys, funded by the World Bank.
- 7 Lugano & Sayer 2003.
- 8 UNICEF 2005.
- 9 See chapter 3.4 for an analysis of the impact of HIV/AIDS on slums.
- 10 Watkins 2000.
- 11 International Labour Organization 2004.
- 12 Ibid.
- 13 International Labour Organization 2004.

3.6 城市：可持续发展的奋斗前线

Cities: The Front Lines in the Battle for Sustainability

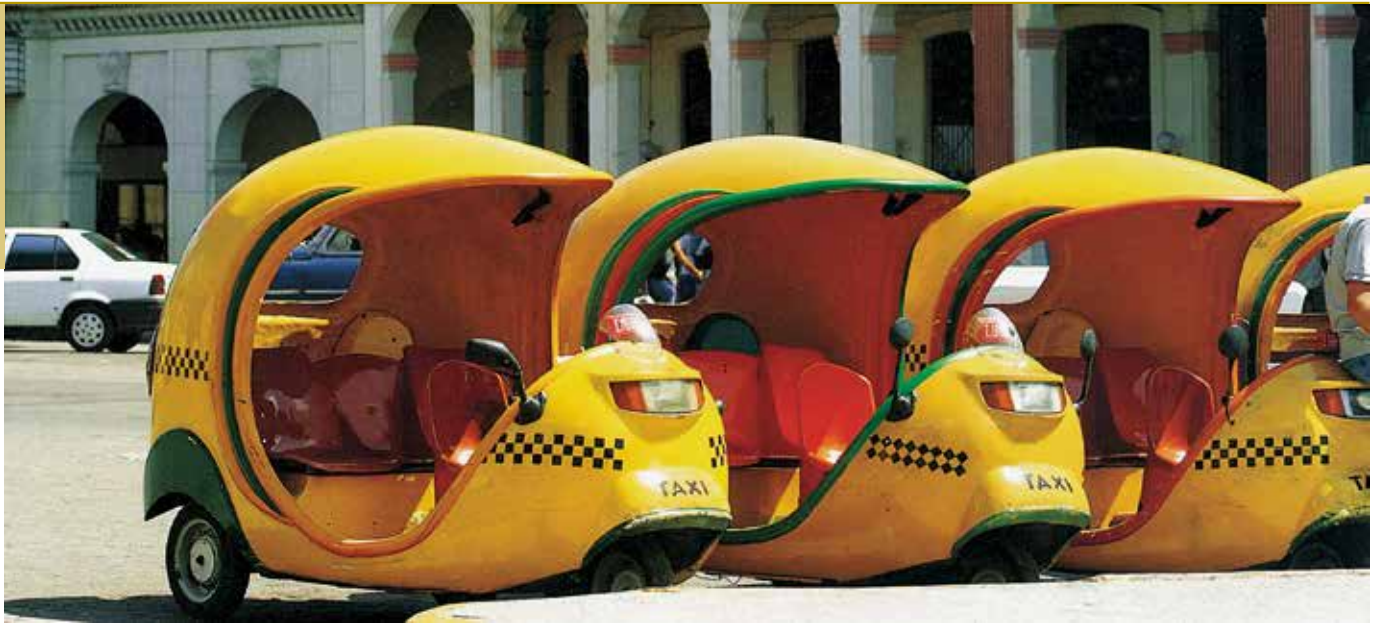


意大利都灵抗议交通污染的运动
Protest against traffic pollution, Turin, Italy ANGELO DOTO/UNEP/STILL PICTURES

城市化没有丝毫减弱的趋势，因而全球社区¹都必须以开创性的视角审视城市，探究城市通过生态保护和可持续发展的潜在可能性。可持续发展的城市是指不管现在或将来，既满足其所有居民的需求又不破坏自然环境、不损害其他人生活的那些城市²。可持续发展的城市需要对居民的日常生活进行精细规划。

各城市和国家决策和环境优先权各不相同，因而世界各地的可持续性各异。在发达国家的城市，能源消耗仍是需要重点考虑的问题，很多城市地区再开发都致力于建设紧凑型街区、采用清洁交通工具并应用绿色技术。温哥华等

虽然城市由于产生垃圾、造成污染、消耗大量世界自然资源并导致整体环境质量恶化而遭到严厉指责，但世界有些城市的生活环境健康安全，且能源和资源消耗量低，垃圾生产量小，这些案例表明城市具有创造良好生活环境的潜在可能。



城市分析其“生态足迹”³，并通过采取发展城市农业以及就食品供给地方化等战略以减少他们对外部供给的依赖性。⁴ 独联体城市正经历着经济转型，它们所面临的首要问题是保护那些使用不当的城市地区中的遗产、修复破败的基础设施和简陋的住房。欧洲中部的一些国家也通过对铅燃料征收高额税款并逐渐禁止其使用等方法控制空气污染、提高健康水平。⁵

发展中国家和地区的城市面临着新的挑战，他们必须采取措施以适应城市快速发展的需要，必须提供基本的基础设施和服务设施、控制空气污染（尤其是亚洲快速工业化城市）并改善城市贫困人群的居住条件。⁶新加坡、库里提巴等城市已实施了精细的城市规划并采用“绿色”政策，这大大减少了空气污染以及私人交通工具的使用。新加坡成功保护了其热带雨林、保护并新增了大量绿地，而且大力推行清洁的快速交通。新加坡好似一个碳物质收集器，它成为世界上唯一吸收二氧化碳量大于其排放量的大城市。⁷在泰国等地，政府正着手于主要贫民区的改造计划，这也会对城市环境产生有利影响。

千年发展目标7为确保环境的可持续能力。全球最具创新性的城市通过环境管理与城市规划的结合实现了这一理想，保证了环境的长期稳定性。虽然城市由于产生垃圾、造成污染、消耗大量世界自然资源并导致整体环境质量恶化而遭到严厉指责，但世界有些城市的生活环境健康安全，且能源和资源消耗量低，垃圾生产量小，这些案例表明城市具有提供良好生活环境的潜在可能。城市也能创造优质的环境质量。⁸

城市带来了规模经济。高密度意味着管道供水、水处理以及收集处理垃圾废品的单位成本较低。

人口在城市中高度聚集，使得人均占地面积较小。大多数国家城市地区面积占土地总面积的比例不足1%（大约占地球表面积的3%左右）。虽然在一些国家，城市蔓延蚕食了部分农田，但这可以通过相互协调的城市和区域规划以及有效的土地使用管理加以避免。

如果城市的公共交通体系足够完善和发达，那么机动车的使用将得到很好的控制。通勤者高度聚集使高效的大运量交通成为可能；以完善的基础设施为基础，距离接近使更多的出行能通过步行或骑车完成。

生产和消费在城市中高度集中，因而对资源的有效利用成为可能——比如通过填海、污水回用等方式。

另一方面，城市如果不能将经济增长与规划和环境保护相结合，必将造成环境污染、破坏生物多样性、逐渐削弱自然资源基础，同时还会扩大贫困规模、加深贫困问题。很多城市在实施长期可持续能力计划时遇到了困难。最大的困难集中于经济可持续能力和减少贫困、环境恶化、社会不公平和社会排斥以及管制失灵。⁹这些困难与一些特定的城市问题相关，这些城市问题阻碍了其为民改善建成环境和自然环境的能力。关于可持续能力指标的城市数据显示，全球都存在这些问题。所有研究都发现对城市贫民加以重视至关重要：如果城市不将环境问题与其贫困居民或者未经规划就进行开发所导致的环境成本联系在一起，那么这个城市将很难具备可持续能力。¹⁰

日本大阪
Osaka, Japan
BINSYO YOSHIDA/UNEP/STILL PICTURES



■ 空气污染 Air pollution

那些高度城市化的发达地区由于人均燃烧了更多的化石燃料，所以应当对温室效应负更多的责任。2002年在发达地区，人均释放12.58吨的二氧化碳，而与此同时发展中国家和地区人均仅为2.07吨。¹¹大量使用小汽车是其罪魁祸首，比如加拿大2002年小汽车和小型卡车是其释放的温室气体的最主要来源，占到了当年总量的25%。¹²即使发达地区努力减少空气污染，二氧化碳这种主要的温室气体的排放量依然预计会在1997年到2010年增长60%。这些增长中的65%将来自发展中国家，特别是中国。¹³

在这些高速工业化的亚洲城市里，空气污染正随着工业的兴起和交通的机动化以及化石燃料的大量使用而加剧。全球20个空气污染最严重的国家都在中国；中国还是继美国之后，全球第二大的温室气体生产者。在过去的10年中，中国空气中的污染物增长了50%。城市中的空气污染，主要来自汽车和工业排放，每年会造成300万人口死亡，他们主要集中在发展中国家。¹⁴仅仅北京，每年就有40万人口由于空气

污染导致的疾病而死亡。¹⁵中国是世界上最大的烟煤生产国和消费国——这些是空气污染的最主要来源——中国依然有64%的家庭在生活中使用烟煤作为燃料。¹⁶

室内空气污染主要来自于生物质燃料的燃烧，比如木材、木炭、庄稼的残余、动物粪便等，这些是对发展中国家人民健康和可持续发展的又一个威胁，同时也逐渐成为一个城市问题。全世界差不多有一半的人口，24亿，都在使用生物燃料作为日常生活的能量来源，而差不多所有人都是在发展中国家。据预测，到2030年这个数字还将增加2亿。¹⁷燃烧生物燃料将释放有毒的气体和化合物，包括一氧化碳、甲烷，这些将引起慢性的呼吸道疾病如肺癌和肺炎等。¹⁸妇女和儿童更容易因为生物燃料而受伤害，因为他们更长时间暴露在烧饭等日常活动所释放的有毒气体和化合物中。每年有160万人死于室内空气污染所引发的疾病，而其中100万是儿童。

联合国人居署发现亚洲和非洲国家贫民在那些通风不良的贫民区普遍使用生物和固体燃料，这给这些地区的儿童带来了严重的疾病。撒哈拉以南的非洲地区是世界上人均生物燃料使用最多的地区，而中国和印度则是使用这些燃料人数最多的地区。¹⁹在撒哈拉沙漠以南的非洲和亚洲的贫民

区中，那些居住困难极端严重的家庭使用生物燃料的比例分别为74%和60%。如果采用木灰和农业废渣制作成的清洁煤块和适当的现代灶具，每年夭折的新生儿数量可以减少280万。²⁰

■ 交通事故死亡

Traffic deaths

机动车不仅造成大量的空气污染，同时也对城市中的意外死亡事故负主要责任。大量的交通事故死亡在很多地方是由失败的城市规划、城市道路或运输系统的不足所造成的。在很多发展中国家和地区，越来越多的车辆挤上街头，而城市道路却未及时加以改进。在那些交通设施不完善的地区，私人汽车或出租车成为人们出行的唯一可行选择，这些都增加了交通事故发生的可能性。1990年以来，中国和泰国的机动车数量增加了四倍——而这也是所有发展中国家和地区的趋势。在这些发展中国家，随着小汽车、公共汽车以及摩托车的增加，交通事故发生率也随之增加，因为在这些地区，行人、自行车以及一些传统的车辆与机动车分享同一条道路。全球的交通事故从1990年的大约99万起上升到了2002年的120万起，而其中85%到95%的死亡事故发生在低收入或中等收入国家。^{21, 22}

从20世纪70年代开始，欧洲和北美洲的交通事故死亡率开始下降，而亚非拉地区国家却开始急剧上升。从1975年到1998年，哥伦比亚的交通事故死亡率增加了237.1%，中国增加了243%，博茨瓦纳增加了383.8%。如果这种趋势继续下去，到2020年低收入国家的交通事故死亡率还将增加83%，虽然高收入国家将减少30%。交通事故死亡者中多数都是行人，在1977年到1994年之间，内罗毕交通事故死亡者中有64%是行人。良好的基础设施、步行优先的道路系统、规划完善的交通系统将为人们提供良好的出行条件，这些都将控制交通事故死亡率的增长。^{23, 24}

■ 用水和卫生设施的缺乏

Inadequate access to water and sanitation

2002年，全球95%的人口都能获得改善的用水，有81%的人口能得到改善的卫生设施。²⁵但我们不能被这些全球数据所误导，依然有很多地区甚者在城市很多人无法得到清洁的水源和卫生设施，或是居民将冒某种风险才能得到这些资源。²⁶

全球20个空气污染最严重的国家都在中国。中国还是继美国之后，全球第二大温室气体生产者。

供水不足或是卫生条件不够完善的家庭或多或少都会被水污染疾病或是相关的疾病所困扰，此外，在贫民区中这些资源的不足造成了城市水源和土地资源状况的进一步恶化。

供水和卫生设施是紧密联系的——一个地方如果卫生设施不足，那么那里的水源通常也会受到污染。这个惊人的结论是由1997年和1998年间席卷东非的霍乱得出的，那次霍乱就是由于生活垃圾污染水源造成的。这场灾难从贫民区开始，雨水将生活垃圾冲入钻孔等其他水源中，使疾病很快扩散到了肯尼亚、坦桑尼亚以及乌干达境内。²⁷比霍乱发病几率更高的是痢疾，这使得那些卫生设施不足地区的儿童死亡率比设施充足的城市要高10~20倍。这个问题在亚洲和非洲国家尤其严重。非洲大约有1.5亿城市居民无法得到清洁的水，1.8亿人口没有适当的卫生设施；而在亚洲3/4的人口无法得到清洁的水，一半以上的人口没有适当的卫生设施。²⁸

获得水源的渠道也经常随时间变化。在东亚，30年来城市中的管道供水系统在不断老化，这部分是由于缺乏足够的保养和城市人口的高速增长，这使得越来越多的家庭无法得到可靠的水源和足够的水量。²⁹家庭用水的减少，使得洗手、洗碗、洗衣以及洗澡变得困难，这增加了人们患病的可能性。即使在那些水源充足的地区，供水设施不足和不卫生的供水环境也会造成污染，从而导致疾病。

除了供水设施的老化，过度开发造成的城市水资源缺乏也加剧了这种危机。比如墨西哥城，其水源80%来自于墨西哥谷地的地下水，而由于过度开采，整个城市正在不断地移动和下沉。³⁰世界上最大的城市多数都分布于沿海地区，这些地区的城市污水已经成了人们健康和生态和谐的主要威胁。在秘鲁的首都利马，这座海滨城市每秒要向太平洋排放18000升的污水，这已经成了全球问题。³¹

■ 糟糕的固体垃圾管理

Poor solid waste management

除了卫生供给问题，可持续发展面临的另一个挑战是，世界上的许多城市都缺乏完善的固体垃圾管理。在发展中国

可再生能源提升了城市的可持续性

Renewable Energy Sources Increase Urban Sustainability

化石燃料使城市发展到今天，但对它的依赖性却导致了严重的空气污染和大量的温室气体排放、城市居民健康状况不佳以及环境恶化。生命有赖于稳定的生态系统，城市作为“生态技术系统”是能够与自然环境和谐相处的，而不是不断耗空自然资源。实际上，城市也必须做到与自然和谐共处，这样才能保持长期可持续发展。为了满足城市巨大的能源需求，采用可再生能源——如风能、太阳能、现代生物能、地热能以及小型水电系统——对城市的可持续发展能力是至关重要的。这同时也是实现“千年发展目标”的重要方面，“千年发展目标”包括从提升健康水平、保护环境资源到促进全球合作、减少贫困的各方面内容。发展中国家采用清洁、高效、可靠的可再生能源，并完善提升现有的城市系统，就可以避免很多城市化带来的问题，同时为可持续发展奠定基础。

当前关于必须减少对化石燃料依赖性的讨论缘起于1997年。当年，84个国家在《联合国气候变化框架公约》缔约方大会上签订了《京都议定书》。从此人们开始认识到人类对全球气候和环境资源产生了巨大的影响，因而激发了可再生能源的技术创新，以限制温室气体的产生并提供

高效的环保能源。世界各国政府和私人产业投入了大量资金，自此可再生能源逐渐普及。21世纪可再生能源政策网络的报告称，目前至少有48个国家制定了推行可再生能源的相关政策，其中包括14个发展中国家。在中国等发展中国家，电力和工业以煤为主要燃料，目前逐步转而使用可再生能源，如风能和分解固体垃圾产生的沼气。目前可再生能源发电量达到1600亿瓦特，大约占全球总量的4%，2004年全球在可再生能源方面的投资高达300亿美元。

政府对于可再生能源的政策支持对于其在市场中的推广至关重要：使用可再生能源的国家和城市，往往都以减少二氧化碳排放量、推广可再生能源为其政策目标。德国弗莱堡是20世纪80年代第一批制定减少温室气体排放目标的城市之一。今天，这个有20000人口的城市是可持续发展城市的典范，它为太阳能建筑设计项目提供资金，资助建设过程中太阳能的使用，要求城市规划对城市未来的能源消耗及其来源加以综合考虑。弗莱堡吸引了众多可再生能源研究机构、公司、咨询单位、太阳能工程项目以及专司太阳能设计的建筑公司。美国俄勒冈州的波特兰和澳大利亚的阿德莱德等其他城市也鼓励并资助“绿色建筑”项目，这类建筑使用环保建筑材料，

能提高住宅和商业建筑的能效。

升级交通系统是减少废气排放、防止气候恶化、提高城市居民健康水平的一种基本策略。高效的通勤是城市经济高效运作的基本保证，高效、满足各种需要的、环保的和全民的交通系统使得城市通勤变得简单。在整个巴西，人们已经开始使用由26%的乙醇与普通汽油混合的燃料，这些乙醇是从当地种植的甘蔗内提取而成的，这大量减少了废气的排放，同时为城市 and 市民节省了更多化石燃料。生物燃料在全球范围内正越来越引起人们的关注：在瑞典，人们开始使用由动物粪便降解产生的甲烷作为火车和公共汽车的燃料；在加拿大新斯科舍省的哈利法克斯，一种由20%的生物燃料和80%的柴油混合的燃料成为整个城市公交车辆的主要能源；而在伦敦和欧洲的其他9个城市，零排放的、以氢燃料电池为动力的汽车正在投入使用。芬兰的赫尔辛基采用了一种紧凑的城市设计，以配合大规模公交系统的运行。在欧洲和北美的其他地方，公共交通为导向的发展模式和“灵活发展”——一种高密度的、利于步行活动的、结合便捷公交系统的发展模式，正在被广泛采用，以阻止城市的过度蔓延。

资料来源：吉拉德特，2004；马丁诺特，2005a和2005b；巴尔夫，2005年；《经济学家》2005年；弗兰克，2005年；《哈利法克斯地区政府2004》；BBC新闻2005，世界版2005a。

Sources: Girardet 2004; Martinot 2005a & 2005b; Balfour 2005; The Economist 2005; Franks 2005; Halifax Regional Municipality 2004; BBC News 2005, World Edition 2005a.

家的大都市中，城市政府往往要使用其20%到50%的可用预算来处理固体垃圾，但很多城市却只能收集城市产生的30%~60%的固体垃圾，这只能让一半的城市人口受益。

在肯尼亚的内罗毕，环卫系统只收集了25%的城市日常固体垃圾。³²当城市无法为这些固体垃圾提供卫生的填埋、回收或是其他适当的处理手段时，丢弃或是焚烧成了最常见的垃圾处理方式。这将给人们带来健康和环境的灾难，尤其是对于那些住在垃圾场附近的家庭来说。内罗毕拥有25万居

民的丹罗拉（Dandora）社区，正在成为这个城市的“标准”垃圾场：每天大约有1600吨固体垃圾丢弃在这里，占据了原来属于居民的土地。这个不断增加的垃圾场使得附近无数居民患病，同时污染了附近一条河流，而这条河是城市供水系统无法工作时人们的备用水源。³³

那些超市和小贩们丢弃的塑料袋占了丹罗拉这类社区中垃圾的一大部分。肯尼亚每年生产4800万个塑料袋，而在内罗毕由于购物等商业活动每年要消耗掉其中的200多万个。



中国的水污染
Water Pollution, China ZHAO WEIMING/UNEP/ISTILL
PICTURES

水和卫生设施紧密关联——卫生设施不足的地方，通常都有水污染的问题。

这些塑料袋要经过1000年才能自然分解，而由于丢弃和填埋，这些塑料袋最终留在了下水管道或是大海中。诺贝尔和平奖获得者旺加里·马塔伊（Wangari Maathai）认为肯尼亚的疟疾与塑料袋成灾有关，丢弃的塑料袋留存了一些雨水，这为蚊子幼虫的成长提供了空间。³⁴

■ 不可持续的现象主要影响城市贫民

Unsustainable practices most deeply affect the urban poor

很显然，如果城市系统无法解决最基本的城市问题——制定污染工业的标准，提供清洁的燃料，发展安全的交通系统，提供安全足够的用水和适当的卫生设施，以及提供适当的垃圾收集处理系统，受到伤害最多的是那些最没有防备的居民。一个发展中地区贫穷的城市居民要比一个富有的居民需求的资源更少，但他们会更高效地利用资源，并制造更少的污染。³⁵然而他们却要面临更多的环境威胁，这些威胁多是由为那些高收入者生产或服务的行业所造成的，这些由高收入者所造成的污染却立刻由那些低收入者生活的地区或工作的行业所承担。一旦这些贫困者背上健康包袱和其他一些困难，他们更难摆脱贫困。

低质量、拥挤的住宅条件以及缺乏必要的基本服务，往往会导致疾病和旷工，而这也反过来影响经济增长和城市系统的可持续发展。虽然高收入者的消费会影响低收入者，但事实上为了劳动力、就业以及城市系统的正常运作，两者是相互依存的。改善城市环境，减少城市贫民所受到的伤

害，将减少贫困，提高城市整体经济，增加城市社会 and 环境的可持续性。因此，提高城市的可持续性，就意味着要设计和改善各种城市系统，而这要从居民出发，尤其要考虑那些缺乏资源的居民。

本章注释

- 1 The most recent UN-led international discussions on this topic were held at the World Summit on Sustainable Development in Johannesburg in 2002.
- 2 Girardet 2004.
- 3 The ecological footprint is a measure of how much biologically productive land and water area an individual, a city, a country or a region requires to produce the resources it consumes and the waste it generates.
- 4 Mougeot 2005b.
- 5 European Environment Agency 2004.
- 6 UN-HABITAT/DFID 2002.
- 7 Hinrichsen 2002.
- 8 These arguments are drawn from Satterthwaite 1999.
- 9 UN-HABITAT/DFID 2002.
- 10 This argument has been backed by various studies, including one on urban agriculture by Luc J.A. Mougeot of the International Development Research Centre (IDRC) in Canada.
- 11 United Nations Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division, 2005.
- 12 Dooley 2002.
- 13 International Energy Agency 1996.
- 14 Figure from the World Health Organization, reported in Kirby 2004.
- 15 Watts 2005.
- 16 Karasov 2000.
- 17 Dooley 2004.
- 18 United Nations Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division 2005.
- 19 Dooley 2004.
- 20 Dooley 2005.
- 21 World Health Organization 2004.
- 22 Dahl 2004.
- 23 World Health Organization 2004.
- 24 Dahl 2004.
- 25 Access to improved water sources refers to the percentage of the population who use any of the following types of water supply for drinking: household connection, public standpipe, borehole, protected dug well, protected spring, rainwater collection. Improved water sources do not include: unprotected well, unprotected spring, rivers or ponds, vendor-provided water, bottled water (due to limitations in the potential quantity, not quality, of the water), tanker truck water. Access to improved sanitation facilities refers to the percentage of the population with access to: facilities connected to a public sewer or a septic system, pour-flush latrines, simple pit or ventilated improved pit latrines. (United Nations Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division 2005.)
- 26 See Part Two of this report for an in-depth discussion on water and sanitation issues in cities.
- 27 Ray 2003.
- 28 UNESCO 2003.
- 29 Thompson, et al. 2000.
- 30 UNESCO 2003.
- 31 Ibid.
- 32 BBC News World Edition, 2005b.
- 33 Kantai 2003.
- 34 BBC News World Edition, 2005b.
- 35 Atkinson 1996.

3.7 双重危机：冲突和自然灾害对城市的影响

Double Jeopardy: The Impact of Conflict and Natural Disaster on Cities



中国台湾省一幢在地震后倒塌的建筑
Collapsed buildings after an earthquake in the Taiwan Province of China LO TSUNG HSIEN/UNEP/STILL PICTURES

社会冲突和自然灾害对于城市的影响和农村地区相比是不同的，也是更加深刻的。冲突导致了贫民区的增加和蔓延，人们转移到城市的边缘去寻求新的避难所。地震、山崩和洪水等自然灾害造成了道路和建筑的崩塌。城市中人口和基础设施的简单集中意味着在灾难来袭的时候会有更多的生命损失，也会限制本来能够保护受灾人民的城市的社会、政治和结构能力。当社会冲突和自然灾害来临的时候，它们会报复性地使城市经济混乱，破坏城市社区并使家庭破碎。这些事件使城市贫困永远存在，给那些本来就已经因为资源不足而负担沉重的地方的人民又增加额外的压力。

■ 冲突形成贫民区 Conflicts generate slums

在经历过战争冲突的国家，战争和危机经常导致大批人群从农村向城市转移，形成低收入、低服务质量的居民点或是贫民区。所以，国内持续冲突的威胁是城市中贫民区增长的原因。¹比如，1998年苏丹的城市地区容纳了6亿多国内流亡者（IDP）的2/3；几乎一半的国内流亡者涌入了首都喀土穆。调查表明喀土穆的主要的国内流亡者都来自苏丹南部那个长期受国内战争影响的地区，他们居住在城市周边的居民点中，几乎连最基本的服务都得不到。²

对这些难民的困境不论是成群地露宿郊外，还是融入城市的贫民区内，都需要给予特别的关注。这些人背井离乡，冲突令他们与原有的家庭和社区体系分离开，并剥夺了他们的生计。而当来到城市时，他们同样也要面对各种城市中特有的问题和情况。城市中的国内流亡者来自于全国的不同地区、冲突后情况不同，甚至还可能来自不同的冲突方，这给城市在不同的环境中解决这些人口的重新安置带来了困难。

在阿塞拜疆，自从1988年同邻国亚美尼亚的战争爆发以来，本国难民的总数接近100万。³这个国家的所有难民中，有将近40%都居住在城市地区。而经验证明，他们长期居住在城市并不合适，而且也不受欢迎，尤其是在工作机会非常稀少的情况下。几乎有95%流落在城市地区的国内流亡者都表示希望能够重返自己的家园，这并不是因为农村的物质生活条件更好，而是因为他们希望能够继续以前的生活方式，并在属于自己的社区网络中生活。但那些饱受灾难袭击的地

区已经逐渐变得不安全，且百废待兴，这阻挡了人们归乡的脚步，迫不得已在城市地区过着低人一等的生活。

但是在一些国家，居住在城市中的避难者或者是本国难民并不打算回到原来生活的地方，因为他们把来到城市居住作为逃离农村贫困的一个机会。回顾一下20世纪90年代阿富汗的复兴和重建工作，我们就能够看出，在喀布尔和马扎里沙里夫，相当多的本国难民利用这次分崩离析的机会永远地离开了农村的家，来到了城市中，而且他们没有再回去的打算。⁴在一些受战争洗礼的国家，本国难民实在是没有办法再回到他们的家园，因为那片土地已经被强制性地用作战争的场地。索马里就是这种情况，这个国家因常年无立法导致了城乡土地被武装军队强制占用。

市政府和当局不得不处理由于难民和本国流亡者所带来的基础设施需求量增加的重荷。许多难民身处险境，确实需要救济，他们常常生活在城市周边很密集的居民点中，那里贫穷和落后横行。当地政府面对着接收大量难民和本国流亡者的额外的压力。在许多情况下，在危机过后的很长时期内他们仍需处理难民和本国流亡者的问题。比如，一个初步的报告指出，尽管2005年1月签署了一项和平宣言，但是苏丹城市地区的许多本国难民不愿意回到他们农村的家园，要么就是因为没有足够的援助去重建他们原来的社区，要么就是因为当地的政府根本没有能力去承担这样一个返乡的过程。⁵某些本国流亡者已经尝试着回归故里，但是那里却没有足够的资源和服务，迫使他们重新回到城市中，以寻求新的起点。

■ 低收入住区更容易受到自然灾害的伤害 Low-income settlements are more vulnerable to natural disasters

城市住区容易受到自然灾害和环境灾害的威胁，尤其是那些生活在贫困中的人们的危险性就更大。不符合标准的住宅和施工、基础设施的缺乏、土地租用权保障的缺失、不合理的土地使用以及持续下降的环境质量使得大量最贫困的社区越来越容易受到灾难的伤害。

世界上规模最大的一些城市都集中在发展中国家，许多这样的城市都位于地震、洪水、滑坡和其他灾难多发的地区。根据联合国开发计划署预防危机与恢复局的统计，1980年至2000年间，75%的世界人口居住在曾经至少遭受过地

被战争摧毁的安哥拉罗安达
War-torn Luanda, Angola EDUARDO LÓPEZ MORENO



震、热带旋风、洪水或是干旱之中一种灾难的地区。⁶

与此同时，自然和人为的灾难周期性地在增加，更重要的是，它们对人类住区的负面影响也在加大。红十字会与红新月会国际联合会的统计表明，从1994年到1998年平均每年的灾害数目是428例。从1999年到2003年，这项数字达到了每年707例，增加了2/3。发展中国家这项数字增长得最快，达到了142%。⁷

发展中国家的穷苦人民在灾难面前更加脆弱，他们更有可能居住在那些危险的泛滥平原、河岸边、陡峭斜坡边和那些经过治理的不稳定的地方，他们的住房也经受不住重大灾害的侵袭。比如在拉丁美洲，1998年由飓风米奇引发的洪水、飓风和滑坡摧毁了那些坐落于危险地带的住房，数以百计的低收入城市居民因此丧生。在对2003年伊朗巴姆市的地震调查中，我们发现4万个丧生者当中的大多数都是居住在那

些没有必要的支撑结构、经不起震动的传统泥石建筑中。⁸

被战争破坏的国家内的冲突和危机导致农村人口大批迁往城市地区，他们的归宿大多是低收入、基础服务设施不到位的住区或者贫民区。

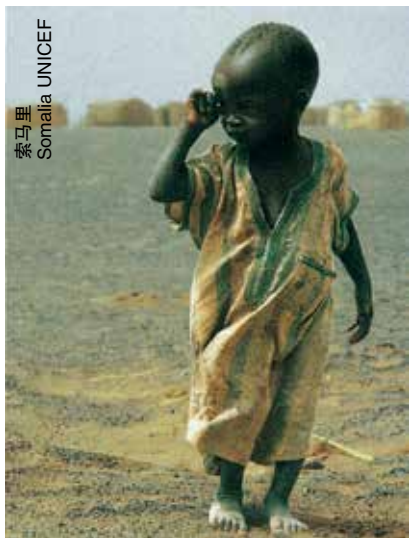
些没有必要的支撑结构、经不起震动的传统泥石建筑中。⁸

在那些贫困的国家，灾难给经济带来的影响可能是毁灭性的。灾难不仅会在瞬间席卷我们的发展成果，而且它也会影响国民生产总值（GDP）。世界银行1990年至2000年收集的数据显示，自然灾害导致了一个国家的GDP下降了2~15个百分点。工业化国家损失的会更多——主要是因为重新修复基础设施的费用很高——但灾难对于发达国家的经济影响却是可以忽略的。根据红十字会和红新月会国际联合会的统计，每一起灾难给发达国家至少带来3亿1千8百万美元的损失，在发展中国家仅有2800万美元。但是，发达国家却能很快从灾难中恢复过来，主要是因为他们会进行很多重建活动，并在受灾地区进行更多的公共投入。更重要的是，发达国家通常能够准备好处理灾难带来的影响，与低收入国家相比，他们拥有更多的医疗和应急服务。同时，相对发展中国家而言，发达国家人寿保险和财产保险的普及使他们的国民在灾害中遭受更小的个人经济损失。

灾难会使发展中国家陷入瘫痪，甚至会永久性地损坏他们的经济和社会财产。比如在印度尼西亚的亚齐省（Aceh），2004年12月的海啸估计造成了44.5亿美元的经济损失，几乎相当于这个地区GDP的97%。⁹许多发展中国家也没有医疗设施去救治那些伤员，较那些拥有医疗设施的发达国家而言，死亡率也是很高的。联合国人道主义事务协调办公室（OCHA）估计，在20世纪90年代的一次自然灾害中死亡的发展中国家人数（300人）是发达国家（44人）的七倍。¹⁰

在动乱中幸存：索马里的经验

Surviving Anarchy: Somalia's Experience



持续了十多年的内战一直严重地影响着索马里的人类住区。这场内战不仅使基础设施和服务被摧毁，而且还导致了政府机构垮台，国家将近14年没有对大部分地区行使政府职能。很多城市、地方和国家政府的记录被破坏，政府的能力下降甚至荡然无存。这使我们很难评估国内人民发展水平以及为实现“千年发展目标”都需要做出哪些努力。

索马里尽管最终于2004年末选举并建立了新的临时政府，但是，冲突造成的影响很难抹去，因为在国内不管是国家级的还是地方政府都没有完整的政权结构。比如，选举后的九个月内，新的政府仍然没有进入当时被认为是很危险的首都摩加迪沙，他们只是在位于之前首都东北部的一个小镇乔哈尔（Jowhar）工作。选举工作是在邻国肯尼亚完成的，那里容纳了索马里数以千计的难民和流民。

索马里被划为27个优先达到“千年发展目标”的国家之一。可得到的统计数据显示，每有10万名新生儿出生，就有1600个母亲死亡，这远高于邻国，如

肯尼亚（590）和厄立特里亚（1000）；基础教育的入学率仅为13.6%。政府职能的缺失和冲突的干扰使社会和经济的发展不稳定。

从20世纪90年代早期开始，虽然仍处于无政府的混乱状态，且国家立法缺失，但是索马里国内的孤立社区相对稳定了，甚至能够管理自己的事务了。1991年5月，也就是索马里政府由于内战垮台的5个月后，西北部地区宣布独立，并成立了自己的政府，使用自己的货币和制度。尽管它并不是一个国际认可的自治国家，但是索马里共和国还是发展了正式和非正式的地方管理结构，甚至还在2002年进行了首次地方性选举，以及在2003年进行了多党派总统选举。

在一个没有正式银行机构的国家，一个普及的赞助体系得以发展，它允许当地和国际机构进行金融交易。索马里相对稳定的局势可以保证区域自身发展需要的投资，同样还可以吸引到国外的资本以及援助。相对于索马里的其他区域，索马里兰不仅有较多的医院，而且还有可以为该区域提供税收的活跃的、充满活力的私人部门。经济也同时高度地依赖于散居于国外的索马里人将钱带回本国。尽管索马里兰的经济主要是靠牲畜交易，但是包括移动通讯公司在内的服务部门近年来确实发挥了积极的作用。首都摩加迪沙的财政收入更加充分，拥有40万人口的城市变成了国际资助机构的运作中心。

但是和其他受到战争破坏的城市一样，哈尔格萨（Hargeisa）也成为难民和国内流离失所者的目的地。2003年由哈尔格萨当局出版的《哈尔格萨地方统计概要》显示，当这个城市的发展相对好于本国及本地区其他的城市的时候，城市中的难民和国内流离失所者数量也同时增长，

这使得地方很难提供基础的服务设施。实际上，城市中只有1/7的居民能使用管道自来水，20%的人都生活在那些临时的、可移动的构筑物中。

索马里的城市年增长率为5.7%，它是东非地区城市化最快速的地区之一。民主的转型可能加快城市化的进程，同时也伴随着难民和国内流离失所者移入城市。由于常年无法律，导致通过军事手段非法占领土地的现象屡屡存在，所以对土地的争夺也开始初露端倪。

然而索马里兰却脱离了索马里新成立的过渡政府——它被认为是对索马里兰实现自治的威胁。索马里兰这个有着350万人口的地区已经开始为了确保有一个强有力的城市政治统治系统而努力，并对国家优先项目进行了调整。哈尔格萨政府和其他地方当局一起，就规划和税收等一系列问题制订了《城市宪章》，并以此为契机推动城市用地方式的优化。该项目由联合国发展计划署资助，联合国人居署负责实施，旨在让城市规划、管理和开发都更加卓有成效，也让服务提供和财政管理都更加行之有效。

同时，联合国人居署也正在和索马里的三个地区性政府一起工作，分别是索马里兰、邦特兰（Puntland）和索马里中南部（South-Central Somalia），旨在基本的领导和城市规划层面提升地方政府和市民社会的能力，这是根据《2002年索马里城市部门概况研究》确定的需求。欧盟委员会、联合国开发计划署、联合国儿童基金会以及日本和意大利政府都与联合国人居署一起，在这些地区实施这一项目。但是，如果这些倡议想要获得成功，很大程度上将依赖于新政府如何给这个历经了十多年恐惧和暴力的国家带来长久的和平。

资料来源：联合国人居署2005b；哈尔格萨政府2003；BBC新闻2005a。
Source: UN-HABITAT 2005b; Hargeisa Municipality 2003; BBC News 2005a.

克什米尔的地震灾民
Earthquake victims in Kashmir UNHCR/V. TAN



从世界范围内因自然灾害导致的人员和损失的数量来看，2005年是损失格外惨重的一年。当年有近1亿2500万人受到了伤害，流离失所，或者由于灾难的影响而需要其他即时援助。2004年末已有23万人在海啸中丧生，2005年又有10万多人灾害中死亡。2005年的直接经济损失已经达到了2000亿美元，光是卡提娜飓风就造成了1250亿美元的损失。十月，巴基斯坦和印度的地震造成了2005年最惨重的人员伤亡，在其后的数月内，无数受灾家庭不得不在临时避难所中度过难熬的冬天。¹¹

■ 危机中的可持续的恢复 Sustainable recovery from crisis

灾害给各个层面都带来了严重的后果，从影响广泛的经济损失到给每个家庭带来的个人困境。灾害带来的广泛影响使基本的危机管理和危机后恢复工作都困难重重：如何弥合紧急恢复和可持续发展之间屡屡出现的鸿沟？如何给资金所有者提供可以缓和危机并从危机中恢复的实际策略？“可持续恢复”的概念¹²不是指由“恢复”突然变为“发展”，而

是一种综合性的方法，它既要考虑到那些最基本的需求，同时也要满足那些长期的可持续发展的要求。

冲突和灾害给我们本来就不稳定的社会、经济和环境状况又增添了一个额外的压力，使得贫困永远存在。持续的城市贫困和资源的缺乏又增加了城市的脆弱性、削弱了城市应对灾难的策略，并且延缓了恢复的过程。城市贫民被迫接受更深一级的危险，因为他们没有足够的资源在相对安全的环境中生活或工作。所以缓和城市贫困对于任何旨在有效控制城市灾难、维持和平和稳定的计划都是十分重要的。其他重要的可持续发展因素包括良好的管理、公众参与、全面的决策、制度发展和赋权给公民社会。当政府采取适当的政策使生活更有保障、机构更加有反应力、公私关系更加有效、社区更加安全和可持续、贫困更少的时候，对个人和社会的保障就会得到显著的加强了。

持续地解决国内流离失所者居住问题是经历危机后的城市的一个重要议题。更实际一点讲，这意味着帮助这些人们在他们本来的地方重新安居，或者帮助他们形成一个社会、经济、法律和政治的综合城市社区。无论通过哪种方式，增强这些人自信心的重要性是很明显的，尤其是保证他们能够

拥有土地、进行有效益的活动和提高技能。灾难或冲突过后的一段紧急时期内，这些人更多的是一种受益人的角色，而不是整个重建发展过程中的参与者。尽管许多资源、技术、工人、全部社会的财产、当地的政府和私人部门都在支持经济复苏，但是它仍然是经历危机后的城市最困难的进程。

理解城市的脆弱性是制定缓解策略并长久有效地减缓城市人口脆弱性的第一步。实现策略的基础是构建一个“预防性文化”，进而最大程度地缓解社会中的灾难。这种预防性的措施不仅可以拯救生命，同时也对城市的经济很有意义。世界银行和美国地质学调查估计，如果我们投入4百亿美元作为防范措施，那么20世纪90年代世界范围内由于自然灾害而造成的经济损失就可以减少到2800亿美元。¹³在中国，世界银行估计如果在控制洪水方面投入30多亿美元，那么就可以减少大约120亿美元的损失。类似的，如果我们能在新奥尔良市投入更多的联邦基金，那么我们就可以把2005年8月卡特里娜飓风造成的悲剧减小到一定程度。

哥伦比亚的麦德林是以社区为基础防范灾害的优秀案例。20世纪80年代中期，因火山喷发引发的火山泥石流摧毁了阿尔梅罗（Armero）镇，在这之后，哥伦比亚政府公布了一项防范灾害的系统和回应措施。1987年，当麦德林被严重的滑坡灾难袭击后，这个城市与当地居民动用了一切资源去营造一个相对安全的居住环境，市政府通过物质、社会和经济规划去完善风险管理策略。正是由于将市民教育和政治财政承担联系在一起，麦德林发生滑坡的次数才由1993年的533次减少到1995年的191次。¹⁴灾难风险分析和减少城市脆弱性的计划都被综合到了地方层面的可持续发展的政策、规划和项目之中。

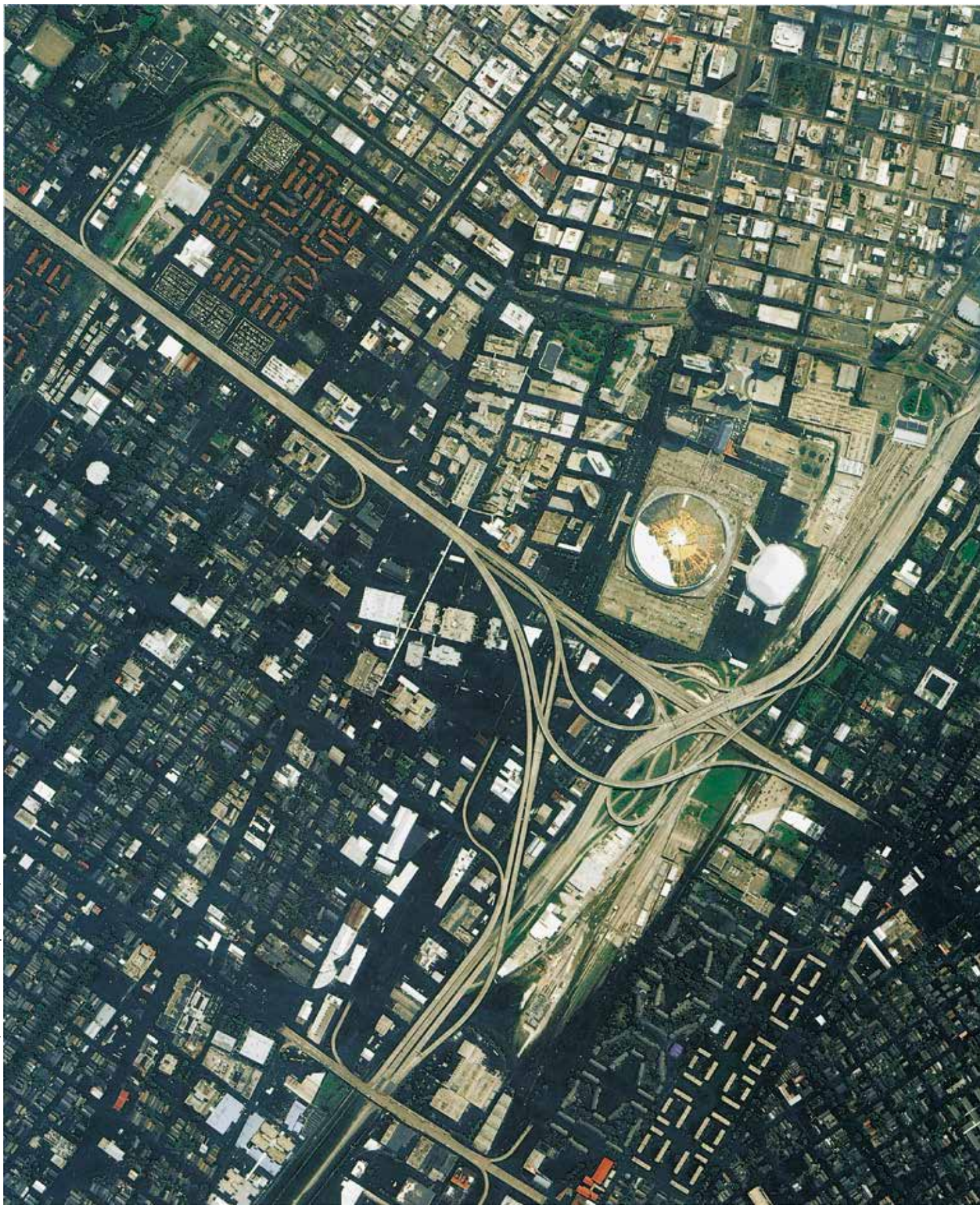
因为城市中灾难的特征是多方面的，所以需要很多措施去控制它们。近期的印度洋海啸是一个痛苦的回忆，它表现了城市建成环境在自然灾害面前的脆弱性。城市中或者城市周围的自然灾害仅仅是“自然的”而已，由于城市无效的活动、不充分的规划、高密度居住、生态不平衡、基础设施不足以及城市政府的准备不足而爆发。更进一步的是，由于灾难给城市带来的转移人口越来越多，在城市中寻求避难所已经变成所有居住在贫民区的人民所应得到的：如同新千年发展的目标指出的，我们应当为他们改善居住条件，并解决城市贫穷的窘境。

危机也可能是一个机会。在灾难后的恢复过程中，有了一个回顾以往实践并重新制定政策以谋求未来的发展的机会。比如卢旺达在经历了1994年的种族大屠杀以后，新颁布的土地法就给了女性和其他弱势群体更多的权利去拥有土地和财产。

本章注释

- 1 It is interesting to note that the region with the most conflicts - sub-Saharan Africa - also has the highest proportion of its urban residents living in slums.
- 2 Eltayeb 2003.
- 3 This comprises roughly 13 per cent of the country's population, which is one of the highest such rates in the world. See UNDP's Azerbaijan Human Development Report 2000.
- 4 This review was jointly conducted by UNCHS and UNDP in 1995.
- 5 See www.idpproject.org/sudan for more information.
- 6 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs 2005a.
- 7 Ibid.
- 8 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs 2005a.
- 9 UNEP 2005.
- 10 United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs 2005b.
- 11 Worldwatch Institute 2006a.
- 12 See UN-HABITAT Sustainable Recovery and Reconstruction framework, www.unhabitat.org.
- 13 Figures cited in *IRIN News*, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) 2005b.
- 14 Medellin is Colombia's second largest city with 2 million inhabitants, close to 10 per cent of whom live in informal settlements on steep hillsides, vulnerable to floods and landslides. The landslide of 1987 killed more than 500 and left 3500 inhabitants homeless. (Boulle & Palm 2004.)

2005年9月3日卡特里娜飓风过后的新奥尔良
Aftermath of Hurricane Katrina, New Orleans September 3, 2005 DIGITAL GLOBE



新奥尔良：贫民在卡特里娜飓风中受害最深

New Orleans: Poor Residents Suffer Deepest Impact of Hurricane Katrina

2005年8月29日，当卡特里娜飓风袭击美国墨西哥湾沿岸时，风暴造成了100多万居民无家可归、流离失所，并且造成三个州的成百人丧生。美国南部路易斯安那州的新奥尔良市遭受到卡特里娜飓风最为持久的影响。

飓风以每小时超过140英里的速度冲击而过，洪水淹没了密西西比河、墨西哥湾和庞恰特雷恩湖(Lake Ponchartrain)的防洪堤，新奥尔良市几乎全部被淹没而成为废墟。城市中48.5万居民在风暴之前就经由州际公路逃离线路撤离了。成千上万的居民，没有车、现金，也不知道该去哪里，市长雷·纳金(C. Ray Nagin)的撤离命令几乎没起作用。难民中大多数是生活在贫困中的美国非裔人群，连日来将高速公路桥下、城市的体育竞技场以及附近的会议中心作为庇护所，等待着救援的到来。根据记者们的报道，当时的场景更像是饱受战争摧残的索马里或者海啸过后的印尼，而不是应该在一个全球最富裕的国家出现的画面。这场灾难迅速成为国内种族和等级明确划分的标志。

在卡特里娜风袭击海岸之前，低于海平面的新奥尔良市以它的欧洲式魅力和大规模的城市节日闻名于世，这其中包括世界上规模最大的四旬斋戒的最后一天的庆祝活动。风暴使新奥尔良市居民真实的平均生活条件一览无余地显现出来。1/4的人是老年人或者残疾人，28%的人还生存在贫困中，这个比例比美国国家的平均数字12.4%高了一倍。这些生活在贫困中的人的84%是非裔美国人，43%的人是5岁以下的儿童。灾难降临时逃离这座城市的主要方式是使用汽车，但是并不是所有人都有相同的逃离机会：在那些非洲裔美国人家庭中，有35%是没有车的；但是在那些白人的家庭中，这一比例却只有15%。

和发展中国家的许多地方一样，新奥尔良市生活最贫困的居民也居住在城市中最危险的地区。城市中的许多最低收入群体居住在“第九区低地”(the Lower Ninth Ward)的泛滥平原上，这是一个在海平面以下的社区，当水堤崩塌的时候，整个社区就会被洪水淹没。尽管至少从2001年开始，联邦应急事务管理总署(Federal Emergency Management Agency)就曾预测将会有飓风袭击新奥尔良市，但是近年来，联邦在加固防洪堤方面投入的资金却一直在减少。

路易斯安那州立大学的地理学家克雷格·克尔顿(Craig E. Colten)对《纽约时报》的记者说：“在西方有一种说法，水向着钱流；而在新奥尔良市，水则背着钱流。那些拥有资源的人控制着排洪沟的走向，他们总是选择居住在地势高的地方，因此居住在低地势地区的人们会遭遇到最猛烈的灾害袭击。”

在“第九区低地”社区，有超过98%的居民是非裔美国人，并且有超过1/3的人生活在贫困中，这个社区之前建在曾开垦过的柏树湿地上。20世纪上半叶，这里逐渐被排干，并得到开发和建设。而该城市中地势相对较高的地方早在18世纪早期就已经有人定居了。那时，法国殖民者加固了被巨大水体环绕的湿地，并称之为“leflontant”——意为“漂浮的岛屿”。到2005年，新奥尔良市区已经有超过100万人口。随着人口的增长，有更多的土地需要被开垦。人们筑堤抽水，住区从地势较高的庞恰特雷恩湖南岸向地势较低的密西西比河畔迁移。在20世纪初期，地势最低的地区是欧洲移民和非裔美国家庭唯一能负担得起的建造房屋的地方，这些肮脏的、易受洪水侵袭的土地临近该城市的商业区和工业区。

多年以来，贫困让“第九区低地”的居民受困于此地，他们不能向地势更高的地方迁移，不能搬出，也无力修复日益破败的房子。虽然在2000年，这个社区中已经有超过一半的居民拥有了属于自己的房子，并且已经居住了10年或更长时间，然而从全国范围来看却是相反的情况，在过去的10年中，超过60%的美国家庭搬家。“第九区低地”的房屋承载着新奥尔良市本身的历史：62%的房屋是在1960年以前建造的，只有1/10房屋的房龄少于20年。房屋的老化，以及它们所在的位置，使这些居住“第九区低地”的居民身处险境。之前遭受持续的洪水威胁，现在又受卡特里娜飓风的影响，这些灾难深深地影响了居民的稳定生活和获得可负担得起住房的能力。在城市未来几年的重建过程中，生活在这里的居民可能也会是最后才能受益的群体。

卡特里娜飓风是第一个摧毁美国大的城市中心的飓风。在其他受到类似灾难影响的地方，重建一些低廉的住房一直以来都是最不受城市发展长期规划所青睐的，或者索性是被放弃的一种做法。日本的神户在这点上就是一个例子，1995年的一场地震摧毁了这座城市，很多居民住在临时搭建的房子里长到将近8年之久，城市为家庭所重建的房屋的价格超出了人们的经济承载力。

虽然新奥尔良市最后无疑会得到重建，但很多人都担心这座城市的灵魂已经永远地失去了。当邻近的城市和州努力地应对成千上万逃离被洪水侵袭的新奥尔良市的难民时，政府机构提醒排出城市中的水还需要几个月，这将使难民在短时间内很难重返家园。有报告曾指出，有超过20万人通过搭乘公共汽车、飞机和火车逃到了临近的得克萨斯州，他们当中的很多人都发誓将永不再回新奥尔良市及其周边地区了。

资料来源：艾帕博等，2005；大新奥尔良社区数据中心2005；德帕尔2005；李维特2000；提萨2005；冈萨雷斯2005；沃尔斯，等，2005；鲁恩拉2005。
Source: Applebome, et al. 2005; Greater New Orleans Community Data Center 2005; DeParle 2005; Leavitt 2000; Teather 2005; Gonzalez 2005; Walsh, et al. 2005; Luthra 2005.

3.8 城市不安全性：新的威胁和旧日的恐惧

Urban Insecurity: New Threats, Old Fears

■ 作为攻击目标的城市

Cities as targets

在2001年9月11日之前¹，城市暴力和不安全问题对于富有国家和贫困国家而言都属次要问题。然而，近年来，贫穷、落后和国家政权的疲软（fragile states），为跨国犯罪和国际恐怖主义等新威胁的出现提供了肥沃的土壤，它们正在世界各国的城市中不断出现。

近期纽约、华盛顿、马德里、伦敦、内罗毕、达累斯萨拉姆、巴厘岛和其他一些城市遭受到的攻击，证明城市的不安定因素已经作为国际性的问题渐露端倪，并且制约着城市的经济增长和可持续发展。尽管古代城市和现代城市都曾经是战争的场所，但是现代攻击不可预见的特征使得城市战争和恐怖主义更加难以防范和掌控，因此较过去而言将会对城市产生前所未有的、更惊人的财政、物质和心理上的影响。9月11日的恐怖袭击²使得纽约至少在基础设施、建筑、工作和其他方面的财产上损失了1100亿美元。恐怖袭击的影响也超出了城市的界限。世界银行估计，恐怖组织对于纽约和华盛顿的攻击，将会对全球GDP造成至少0.8%的影响，世界上将又会增加1000万的贫民。³

不幸的是，“反恐战争”（“War on terror”）威胁到了脱贫的斗争。欧美城市在受袭击后采取的安全措施将恐怖主义的影响与减少贫困混合在一起。持续增加的安全措施，比如金属探测器、街道监控、对城市公共空间的严格控制以及某种程度上城市自由度的减少，都威胁到了城市的本质。⁴最近的估计表明，那些为了改善水资源、建立污水系统、减少饥饿、预防水土流失、根除文盲、使儿童具有免疫力、给妇女提供足够的医疗保健以及为艾滋病、疟疾的战斗等等所做出的一切行动的经费，仅仅是2004年美国发动伊拉克战争所耗经费的一半多一点。⁵

城市不仅是国际恐怖主义的攻击目标，同时也是孕育地方性种族冲突和宗教冲突的温床。世界观察研究所（World Institute）指出，随着越来越多来自不同种族和宗教群体的人与彼此的接触日益密切，城市的动荡（urban unrest）在发

展国家和地区那些最大的城市中有愈演愈烈的趋势。⁶尽管城市为不同利益的整合提供了机会，但是一旦资源稀缺，或者不同的政治利益之间发生了冲突，城市就会沦为战场。比如1992年在印度，印度教的激进分子袭击了小镇阿约提亚（Ayodhya），他们攻击了那里的安全部队并拆毁了一座建造于16世纪的清真寺，延续了几个世纪的仇恨和不满在印度最大的几座城市爆发了。仇恨不但蔓延到了临近的乡村，还扩展到了几百公里以外的孟买、加尔各答、艾哈迈达巴德和新德里。因这场群体暴乱而丧生的人中，共有95%确定是城市居民。⁷像洛杉矶、比尔法斯特、萨拉热窝和摩加迪沙这样的城市，都经历过这样或那样形式的城市战争，它们开启了“一个城市生活的新阶段，聚集的族裔人群、唾手可得的重型武器，以及拥挤的市民生活，这些都塑造了未来战争的形态……各国乃至全球普遍都呈现出一派萧条的景象，这使许多由奇异的种族、宗教和语言引发的敌意，演变成旷日持久的城市恐怖场景”。⁸

■ 城市犯罪

Urban crime

有证据表明，在城镇地区遭遇犯罪和暴力的可能性远高于乡村地区。在过去五年中，大约60%的欧洲和北美城镇居民，以及70%的拉丁美洲和非洲城镇居民都曾遭到过犯罪侵袭。⁹

总体来看，在一些国家，有记录的犯罪率一直保持稳定甚至呈现下降的趋势，但是在世界范围内，受到诸如杀人、恶意攻击、强奸、性虐待或者家庭暴力等暴力犯罪行为侵害的风险却在持续增加。全球每年都有160多万人死于暴力。¹⁰枪支的被允许使用使城市的暴力越来越猖獗。平均来看，暴力构成了至少25%~30%的城市犯罪¹¹。女性，尤其是发展中国家的女性遭受暴力攻击（包括家庭暴力）的可能性比男性高两倍。¹²越来越多的针对女性的暴力是与持续恶化的家庭经济安全状况息息相关的，然而很显然女性本身的贫困和失业并不会引起犯罪、暴力和虐待，但是贫困和失业的压力、失去自尊和沮丧却似乎会影响暴力行为。¹³



世界贸易中心遗址
World Trade Center site . NATHAN GOODMAN. IMAGE FROM BIGSTOCKPHOTO.COM

城市的不安全给城市的社会和经济发展都带来了极大的挑战，因为不安全会使贫困和社会排斥等其他问题进一步恶化，很多人的生活都因此无法得到改善。犯罪和暴力已经不再被单纯地视为犯罪问题，它同时也会影响社会的发展。不安全会导致群体隔离和社区污名化，对那些有贫民和相对弱势的群体居住的社区来说，这一问题则更为严重。不安全会产生恐惧，阻碍灵活性，并有可能成为影响公众参与、建立社会团结和圆满市民关系的极大障碍。最受排斥的群体——妇女、儿童、老人、寡妇和那些艾滋病患者，已经被阻隔在提供能量和资源的社会网络之外，这使他们变得更加脆弱，并增加了他们继续在贫困中挣扎的风险，或者是陷入更严重的贫困中。¹⁴在一个社区，如果被排斥在社会体系之外的人口比例持续攀升，那么相比那些与主流网络和权力机构相联系的社区，则更加有可能出现犯罪和暴力。联合国人居署和其合作者所做的受害者调查显示，相对于那些收入较高的居民，生活在贫困中的人更有可能成为犯罪行为的受害者。

贫穷经常被认为是导致犯罪和暴力的原因，但是有越来越多的证据显示，贫穷对暴力和犯罪水平的影响几乎微乎其微，暴力和犯罪更经常出现在稀缺资源无法得到公平分配而

贫穷、落后和国家政权的疲软，为跨国犯罪和国际恐怖主义等新威胁的出现提供了肥沃的土壤，它们正在世界各国的城市中不断上演。

且制度管理也很薄弱的环境之中。犯罪常常和社会制度的不健全联系在一起。当正式组织（包括警察和司法系统）和非正式组织（包括公民社会组织和团结一致体系）的社会运作控制失效或是减弱时，犯罪就会增加。尽管不公平和犯罪之间并没有简单的或直接的因果联系，但是不公平确实使犯罪的可能性大大增加，尤其是当它和其他因素共同作用的时候。比如，在收入最不平等非洲和拉丁美洲，杀人事件也很多；在很多时候，非洲是更广泛范畴上暴力犯罪的代名词。¹⁵那些有着最深刻不平等的城市在不安全面前同样更脆弱。例如2005年，南非的贫民区就发起了800余次抗议，其中有多数都转化成了暴力行为。¹⁶一些人认为这可以用“相对剥夺”（relative deprivation）理论来解释，那就是，当一些人在与别人比较后发现自己没有得到应有的分配时，不



马尼拉
Matthia FRIEDRICH STARK / STILL PICTURES

从世界范围来看，绝大多数刑事犯罪的始作俑者都是年龄介乎12~25岁之间的青年人，而且近年来，青年人的犯罪问题日益严重。

公平就会产生社会张力（social tension）。这个理论是基于这样一个假设：个人或者群体，如果认为在他们所得到的和他们相信自己应该得到的之间存在差距，他们就更有可能会去参与暴力活动。由“相对剥夺”带来的结果似乎正在世界各地的城市中显现出来。但在乡村地区情况却有所不同，在那里人们共同忍受贫穷，也平等地共享繁荣。

犯罪对生活贫困的人的影响比对那些收入较高的居民的影响更加深刻。不仅因为低收入人群通常没有能力保护自己免受犯罪的伤害，这加深了他们的无助感和无力感，同时也由于没有充分的支持系统——比如保险和储蓄——令他们从犯罪所造成的心理和物质的影响中恢复过来。重新找回失窃物品——比如上班用的自行车，一般是不可能的，这只会带来更多的麻烦。不平等和排斥都加深了不安全，这让低收入

人群陷入贫穷和脆弱无休无止的恶性循环中。联合国人居署在内罗毕、约翰内斯堡和其他城市所做的调查显示，安全与治安是生活贫困的人群最主要的担忧，这个问题与饥饿、失业和缺乏安全饮用水等同样重要。因此保障那些最低收入城市居民的人身安全对减少贫困是十分重要的。

■ 青年、失业和犯罪

Youth, unemployment and crime

从世界范围看，大多数刑事犯罪的始作俑者都是年龄介乎12~25岁之间的青年人，而且近年来，青年人的犯罪问题日益严重。由于许多城市的青年人比重高、人口增长率高而经济增长率低，青年失业问题成为青年人犯罪的主要原因

素。一些研究中发现城市人口过快增长和暴力冲突之间可能具有一定联系。¹⁷根据国际人口行动组织(Population Action International)的统计数据,在20世纪90年代期间,那些有着快速城市人口增长率(年均人口增长率超过4%)的国家,发生国内冲突的可能性差不多比其他国家高出两倍。¹⁸

青年人的失业率大概是普通人的2倍到3倍,尤其当他们受到的教育提升了他们对于未来的期望的时候,失业就更会增加他们的沮丧。非洲的调查显示,每年都会有多于800万的青年人进入劳动力市场等待就业。¹⁹在发达国家,青年人的失业率是成年人的两倍,在发展中国家甚至更高。根据国际劳工组织(ILO)的统计,2003年约有8800万年龄介于15~24岁的青年人失业,占世界失业人口接近一半。在拥有85%青年人的发展中国家和地区,青年失业率就更高了。

一个国家如果没有能力将年轻劳动力纳入正规经济体系,那么将会对整个国家都产生深远的影响,从快速增长的非正规经济到国内日益加深的不稳定局势都会进一步受其牵连。虽然非正规部门为城市失业人口找到了出路,但是以低收入、工作危险且不稳定为特征的非正规经济解决方式只会使青年人更加难以摆脱贫困。

众所周知,青年人长期处于失业状态会带来一系列恶果,如疾病、犯罪、行为不良和滥用药物等。²⁰在这种情况下,合法的和非法的边界就变得很模糊了。那些对生活感到无望的城市青年是有组织的犯罪团伙和暴力反叛群体招募成员的首选。引发城市冲突和动荡的不仅仅是穷人。研究表明,当那些收入较高且有一技之长的人和社会群体,由于缺少机会或者没有得到与其社会经济背景或受教育程度相一致的收入而被边缘化的时候,青年群体的不稳定性也会增加。²¹失业的青年人为了寻求能够替代成功的其他方式和获得同辈认同,有时会导致违法犯罪活动,甚至是引发暴力行为。²²

■ 堡垒城市和作为恐惧产物的建筑

Fortress cities and the architecture of fear

高发的城市犯罪和暴力事件也会影响整个城市的社会结构,它们向城市居民的生活注入了恐惧和怀疑,这导致富人们在住地周边砌筑高墙,并为保障个人安全而加大投入,如此一来,就“将自己严防死守”在飞地之中,从物理空间上与城市其他地方分离开来。²³对犯罪的恐惧也让城市社区变得愈加碎片化和多极化,封闭式社区、地区污名化和排除异

己等现象加剧了种族隔离,成为针对这种恐惧的特征产物。²⁴不安定因素还导致了特定邻里社区被抛弃和诟病,出现了应对恐惧的建筑形式,所谓的“堡垒城市”也因此逐渐形成。城市的空间发生了变化——高墙、大门、电子摄像头和私人保镖使城市部分区域成为受保护的飞地和“禁区”。就像一个评论员所言,“建造堡垒化的环境可以减少犯罪的可能性,但是也会增加人们内心的恐惧感”。²⁵因为惧怕外来犯罪,从而导致城市环境破碎化,从长远看,这使得城市更加脆弱。

在发达国家的城市中,新形式的国际恐怖主义把袭击目标放在了公共基础设施上(比如地铁系统),这使得恐惧文化在市民中蔓延开来。在英国等一些国家,国际恐怖主义造成的威胁导致了一系列严格的移民政策和紧缩政策,这也使社区的极化程度进一步加深了。在欧美等一些城市,这种由国际恐怖主义所带来的恐慌会导致人们仇视一切外国人。

正确理解犯罪并处理由此产生的恐慌,与减少犯罪同等重要。对犯罪的恐惧影响了我们的生活质量并造成了负面的政治经济结果,它也同时使人们更加不信任也更不愿意与当局(尤其是警察)以及地方政府预防犯罪的执法者进行交流和合作。²⁶对犯罪的恐惧并不是对所有人都造成了同等程度的影响。社会中最弱势的群体,比如妇女、老人和贫民对犯罪有着最深刻的恐惧,在有过类似遭遇之后也很难恢复过来。²⁷

■ 犯罪会削减城市的竞争力

Crime makes cities less competitive

犯罪和无立法状态会削弱外商投资和参与经济活动的积极性,致使城市的增长和发展受到抑制。城市的不安全性从多方面影响了城市的生产率。许多城市中,雇员可能因街道安全问题而拒绝在天黑以后工作。雇主或者投资商不会在那些资产容易被损毁或盗窃的城市投资。这样一来,也会减少贫民的资金和生计来源。犯罪和对犯罪的恐惧,都会缩减城市的投资活动。犯罪和暴力事件的可能性,不仅会影响个人生活水平的改善(小到获得一个收音机,或者粉刷一个房间),还会影响城市在建筑和服务设施方面的企业投资。根据2001年在肯尼亚的调查,61%的受访公司都曾是犯罪受害者。在这样的环境中,商业就不得不把资源从生产用途中转移出去,导致区域竞争力的削弱和投资的减少,甚至是没有投资。因此犯罪对于经济和投资方面都有很重要的影响。

门禁社区不是获得城市安全的解决方案 GATED COMMUNITIES ARE NOT THE SOLUTION TO URBAN INSECURITY*

路易斯·费利佩·卡布拉里斯·巴拉乔斯
LUIS FELIPE CABRALES BARAJAS



20世纪50年代开始，北美的很多家庭，由于受到拓荒精神的鼓舞，决定搬到市郊区，那里有很吸引人的住宅群，能够提供一个健康的环境，安全的公共场所以及让人受益的生活方式。城市发展进程很快在20世纪70年代蔓延开来，并开始到遍及全球。

由于这样一些城市空间所嵌入的城市模式和文化背景各不相同，因此没有一个标准词汇去描述这些空间。例如：在说西班牙语的国家，它们被称之为“barrios cerrados”“fraccionamiento cerrados”或者是“urbanizaciones privadas”；在葡萄牙语中，它们叫作“condominios fechados”；在英语中，应该称为“用墙围

我们怎样去区分合法的多样性和不合法的不公正性？—Norbert Lecher

起来的社区”（walled communities）和“封闭的邻里”（enclosed neighbourhoods），尽管大多数认为它应该叫作“门禁社区”（gated communities）。

门禁社区暗含着的理念是决心创造私人化的城市空间领域，并将其与城市其他的区域空间隔离开来，目的是从令人不满的社会无序状态中逃离出来。诸如此类的城市空间概念早在19世纪便有了先例，他们是19世纪田园城市的思想，以及搬到市郊去住的偏好，这个思想后来融入到了现代城市规划中，目标是将城市空间分隔成单独的使用地块。以保护环境为目标另一种类型的城市规划，是在以前对交通开放的地块中设计尽端路和不贯穿的路。

作为是全球化进程的一个现象，这种门禁社区方式在世界不同地方形成了不同的开发模式反映了当地的经济状况。在一些国家，政府倾向于以重新分配为基础的社会政策，并严格控制城市规划。这就是欧洲的情况，能够解释为什么这种趋势基本上看不到甚至是不存在的。在拉丁美洲就不是这样了，那里社会分化伴随着政府采取了新自由主义规划策略，导致了门禁社区的形成。在城市中时常会发生违背城市管理条例的情况，证明目前的政府还没有能力去操控新的进程，并导致传统意义上的公共空间成为私有化的街道和社区。

对门禁社区的意象来源于意识形态原则以及可以复制的城市模式：大小房地产是为了中上层设计的，并且经常被围墙或是栅栏围住。这些为精英设计的住房配有精密的电子监控的安全系统，保安的监护，社区俱乐部，大量的绿地空间以及运动场地，有的还有高尔夫球场。

被奢华围绕的房产开发在建筑和城市设计方面经常采用低密度低层数的住房，但是它们也会以高层的形式出现。炫丽的高塔被引入到城市中具有高质量环境价值的地区，它们也在郊区被使用，如墨西哥城的Santa Fe和沿海地区——迪拜的棕榈岛和佛罗里达州的迈阿密。

这些趋势的出现是许多因素综合的结果，比如持续增加的不

路易斯·费利佩·卡布拉里斯·巴拉乔斯博士 (Dr. Luis Felipe Cabrales Barajas) 是墨西哥瓜达拉哈拉大学地理系的资深教授，也是《拉丁美洲：开放的国家，封闭的城市》(Latin America: Open Countries, Closed Cities) 一书的主编。

安全性和公共领域的破坏等。当然其他原因包括渴望一个独特的空间或者保证高社会地位——不管是真实的还是假想的——也都会促成这一趋势的发展。

所有这一切产生了一个意识上的争论：这只是在为房地产公司和私人企业谋求利益罢了。相反政府又没有能力有效保障公民享有如公共安全或者公共空间的供给等，这些概念实际上成了那些仅为少数人服务的商品。

房地产市场促进了那些不安定和破坏环境的偏执想法，并从中获利，这就促成了那些封闭社区的增多。标准的方式应该从物质和象征层面明确划出住房资产的边界，通过提供公共空间和引导健康的市场活动来增加住房资产的价值。这可以促成房产和土地的升值，同时给那些投机活动提供了很好的资本的避难所。尽管买主付出了很高的价钱，但是他们相信倘若外部的不利因素不会被允许进入的话，他们的资产就会保持住经济的价值。

门禁社区有许多后现代主义的特征：城市服务设施的私有化、公共设施的解除管制、个人行为、选择性的社会化、对城市传统的抛弃和对私人小汽车使用的强化。如果从一个宽广的视角去评价城市发展系统的价值的话，我们会发现私人化的，具体来说是低密度的规划方式是不符合人类可持续发展要求的。门禁社区占用了许多城市的土地，它们也造成了其他各种资源的浪费，比如水和电能。比如在布宜诺斯艾利斯大都市区内，封闭的城市资产占据了大概3万公顷地，但是却仅解决了1%人口的居住问题；在墨西哥的瓜蒂拉亚拉，门禁社区占了城市土地空间的10%，却仅解决了2%人口的居住问题。

直到20世纪70年代，门禁社区都是一个绝无仅有的方式，它在世界范围内迅速传开，现在还是世界上一个愈加普遍的模式，也成为城市规划转型时期的标志。我们可以在南半球找到最显著的为确保安全而做的城市规划，在那个两级分化的社会中，大多数有钱人都不愿意和城市中的其他部分有所联系。南非的丹凤、阿根廷的诺德塔和巴西的阿尔发村都是这方面的典型例子。

坐落在约翰内斯堡的丹凤，拥有320公顷土地1208个房产，建筑占地面积450~1600平方米不等。这里拥有高质量的服务设施出售，包括一所以该居住区命名的大学。安全措施包括57个摄像头和3米高的电网 (资料来源：www.dainfern.com)。诺德塔是一个城中之城，在西班牙语中意为“真正的印第安人村庄”，它

坐落在布宜诺斯艾利斯的郊区，占地1600公顷，拥有9个私人邻里、3个教育中心、1个医疗中心和1个人工湖 (资料来源：www.nordelta.com)。阿尔发村在巴西的圣保罗附近，1975年开始发展成为工业区，进而又成为一个居住中心。它占地500公顷，容纳了5万人，同时也拥有豪华的商业空间和各类服务设施 (资料来源：www.alphaville.com.br)。

即使我们承认了门禁社区是住在那里人的合法选择，但是我们也要认识到它使我们面临的问题更加严重，还引发了一些新的问题。这种居住模式的发展对人们是否有利？有没有支持它继续发展的观点？它们真的解决了城市问题吗，还是把问题简单地掩盖了或是转化成了其他问题？无论这些问题怎样天真和具有争议性，解决它们对城市未来的发展和制定能够增强社会团结的新的城市政策战略都是很有必要的。

鉴于我们必须分析门禁社区在社会分裂、城市破碎、机动车交通和自然资源的消耗方面造成的负面影响，地方政府应该讨论这种社区的合理性，并再次强调民主的原则，以实现一个更加适合居住的社区和更加包容的人类世界。

资料来源：阿曼多拉等，2000；加里 2000；格雷兹等，2005。

* 译自西班牙文

Sources: Améndola, et al. 2000; Garay 2000; Glasze et al. 2005.

* Translated from Spanish

城市犯罪趋势 Urban Crime Trends

由于可用信息有限，尤其是阶段性数据不足，很难对国际犯罪趋势进行分析。许多时候，对于犯罪率的阐述并非基于统计数字，而是仅仅依靠媒体报道和地方直觉来描述。相关数据分散在各类资源当中，很难直接用于比较（尤其是涉及警方统计数据时），也很难获得城市层面的数据，这一问题在发展中国家尤为严重。但是，世界各地的大规模城市群具有很多共同特征，这使“城市之间的犯罪趋势比较”比“不同国家之间的犯罪趋势比较”更能提供有效信息，也更有意义。

1989年和2000年之间，国际犯罪受害者调查（ICVS）收集到全世界70多个国家大城市和城市地区居民受害经历的数据。他们调查得到的犯罪情况十分普遍，但是也反映出一系列受害事件更容易在城市中发生（而不是郊区）。

在对1992年到2000年间33个人口超过10万的城市地区所收集到的数据反映出了一个整体趋势——市民的受害经历在下降。被调查的人中受到侵害的平均百分比从32%下降到了29%。33个城市中有22个城市和市区有了很明显的下降，4个城市基本没有变化，而只有9个城市显示出上升趋势。但是，20个城市中只有6个城市真正减少了犯罪事件，市民认为更加安全。布宜诺斯艾利斯、巴格达、华沙以及英国大城市的居民仍感觉不很安全，即使是在犯罪率下降的荷兰和瑞士情况也是如此。平均看来，多于一半的市民（57%）感觉到“很安全”或者“相当安全”。这一比例从1992年到2000年都不曾变过。

犯罪率的下降主要是由于那些入室抢劫的盗窃行为的频率下降。这类犯罪是最普遍的，它们的减少能够明显提升市民的生活品质。平均来看，入室抢劫率从4%下降到了3%，盗窃率由9%下降至8%。在大多数的发达国家和地区（澳大利亚和

苏格兰除外）以及基辅、蒂朗纳、索菲亚、塔林、华沙和里加入室抢劫率确实是下降了。在亚洲、非洲和拉美的一些城市中（巴格达和约翰内斯堡除外）入室抢劫率也下降了。

偷车、抢劫和人身攻击的趋势从平均犯罪率来看只有略微下降。在包括发展中国家首都在内的差不多一半观察区域内偷车现象都有所减少，但是在欧盟成员国的首都和南欧的一些国家却在上升。调查显示，曾经有车辆被偷的人数的平均比例在研究期间一直稳定地保持在1.5%。

大概有2.5%的受害者是经历过抢劫的，这种现象在布宜诺斯艾利斯、约翰内斯堡和乌兰巴托，以及新欧盟成员国、美国、澳大利亚、英国、法国、芬兰和瑞典的重要城市仍在增加。

最后，人身攻击的犯罪率稳定在4.5%。人身攻击现象在发展中国家、北美和东南欧地区是下降的，但是在中欧、西欧和澳大利亚却是在上升的。



人身攻击与暴力的程度与凶杀行为的程度是相关联的。尽管后者还没有受到国际犯罪受害者调查组的调查，公安机关的统计数据中却记录了与人身攻击相对应的凶杀率。公安机关的数据来自欧洲和北美的35个大城市，数据表明在1998年和2002年之间，主要城市的凶杀率都减少了。2001~2002年间，10座人口超过100万的城市中（芝加哥、达拉斯、休斯敦、拉斯维加斯、洛杉矶、纽约、费城、菲尼克斯、圣安东尼奥和圣迭戈）凶杀率是持续下降的，每10万人的凶杀数字由13.2下降到了12.5（凶杀率在10个城市中都在下降）。但是大城市的这种积极态势却没能影响一些相对小的城市，比如华盛顿、亚特兰大、底特律和里士满，那里的凶杀率仍旧很高（每10万人中有30人经历过凶杀），这一数字还将在2001~2002年间持续增长。

8个原本是低凶杀率的城市（10万人中少于2个人），这一比率在2002年却显著上升，其他“高风险”的城市这一比率却是相对稳定的。这里举一些实例，在开普敦和里约热内卢，凶杀率大概是每10万人中有40个；在哥伦比亚的麦德林和南非的东伦敦，凶杀率可以达到每10万人中有100个。在这样一种极端的情况下，凶杀是青少年死亡的主要原因。定期收集一些消息对于检视我们为减少犯罪和预防犯罪所采取的行动效果而言，无疑是很重要的。

尽管可靠的数据非常有限，但也提供了一些明确的信息，让我们确信在大城市尤其是发展中国家的大城市中，犯罪是在减少的。但是，我们仍旧需要弥补明显的信息缺陷（收集信息），因为在寻找与城市犯罪和不安定作斗争的策略的过程中，准确的阶段性信息是十分必要的。

资料来源：联合国毒品和犯罪问题办公室（UNDOC）。数据基于：联合国跨地区犯罪和司法局（UNICRI）《国际犯罪受害者调查1992-1996及2000》；英国内政部《2003-2004英格兰和威尔士的犯罪：增刊1：自杀和枪械案》；美国政府司法统计局《2002年刑事司法数据阅读资料》。
Sources: United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Based on data from: United Nations Interregional Crime and Justice Institute, UNICRI (International Crime Victim Survey 1992/96 and 2000); Home Office of the UK, Crime in England and Wales 2003/2004: Supplementary Volume 1: Homicide and Gun Crime; US Government, Bureau of Justice Statistics, Sourcebook of Criminal Justice Statistics 2002.

虽然犯罪有很多种维度，但我们解决问题的策略常常很狭窄，只注重惩罚和加强立法。一个有效的控制犯罪的措施是把防范和强化立法结合起来——用积极的策略去解决那些引发犯罪的原因。在哥伦比亚的首都波哥大，市民教育采取了多样化的行动方案，注重改进法律、文化和道德。1995年至1997年间，那里的凶杀率下降了30%。这项工作把目标策略放在诸如犯罪监控、警察和司法部门的作用、教育、公共服务和限制武器上限等方面。²⁸

城市暴力、贫穷和无效的管制不可避免地联系在一起并互相加强着。如果不能把城市暴力的减少作为减少贫穷和改善管理的前提，那么即便是上文提到的那些工作也很难有效改善城市居民的生活状况。²⁹好的政府和安居乐业的城市是互相支持的，差的政府却会增加不稳定性。安全改善了，人民和政府机构的联系才有可能建立，然后才有条件实现经济增长和广泛参与。

■ 对人类安全的定义扩展

Expanding the definition of human security

城市暴力和犯罪问题是当今世界的关注热点。但是，人们不应模糊这样的事实：在大多数发展中国家的城市中，贫民正与威胁他们生命和生计的其他不安定因素抗争。尤其是贫民的健康状况，对他们的安全性有直接影响，因健康状况会影响他们的工作能力和获得医保的方式。艾滋病意味着家庭收入的损失、街头流浪儿的增加和家庭单元的解体，所以它对城市安全有特别意义。许多城市穷困家庭也不断面临着被驱逐的威胁，与住房和土地相关的土地保有权无保障现象也加重了城市的不安全性。

曾获诺贝尔奖的经济学家阿马特亚森指出，“人类安全的需求包含了对于悲剧的公正态度，这些悲剧常常是因为忽略犯罪和犯罪本身所导致的”。³⁰他定义了一个当代世界人类安全性的适当的概念，包含了：对人类生存的明确的关注、反对技术官僚们认为军事可以维护国家安全的观点；推崇社会为了使人们的生活更加安全所作的贡献；更全面地理解人们的权利，不仅包括政治自由，还包含基础教育、医疗和饮食的权利。

本章注释

- 1 Although the attacks on New York and Washington are the most widely known, several other cities, such as Nairobi and Dar es Salaam had been targets of terrorism prior to 11 September 2001.
- 2 Cohen 2002.
- 3 Department for International Development 2005.
- 4 Marcuse 2001.
- 5 Worldwatch Institute 2005. Estimates based primarily on United Nations-generated data.
- 6 Ibid.
- 7 Worldwatch Institute 2005.
- 8 Appadurai 1996.
- 9 Results from International Crime Victim Surveys conducted by UNICRI. Comparative statistics available online: www.unicri.it.
- 10 WHO 2002.
- 11 Results from International Crime Victim Surveys conducted by UNICRI. Comparative statistics available online: www.unicri.it.
- 12 Vanderschueren 2000.
- 13 Moser & Rodgers 2004.
- 14 Narayan 2000.
- 15 United Nations 2005a.
- 16 Reported in the New York Times, 25 December 2005.
- 17 Worldwatch Institute 2005.
- 18 Ibid.
- 19 Economic Commission for Africa 2002.
- 20 O'Higgins 2002.
- 21 United Nations 2005a.
- 22 Vanderschueren & Vezina 2003.
- 23 Moser 2005.
- 24 Caldeira, 1996, writes, "the talk of crime is the principal discourse in São Paulo everyday life". The perception that the institutions of order, particularly the police, are also violent has magnified the fear and led to the growth of private guard systems.
- 25 Landman 2003.
- 26 Robertshaw, et al. 2001.
- 27 These trends have been supported by victim surveys in South Africa and abroad.
- 28 Kathuria & Oberai 2004.
- 29 Dwyer 2005.
- 30 Amartya Sen, quoted in CNN's Principal Voices series in 2005: www.time.com/principalvoices.

政治暴力的城市化 THE URBANIZATION OF POLITICAL VIOLENCE

史蒂芬·格兰汉姆
Stephen Graham

自从城市和军事出现以来，城市、战争和有组织的政治暴行总是互为支持。作为象征性目标，城市中心几乎无力与政治暴行抗衡。当代城市实际上是由无限集聚的场地、资产和空间组成的，既可作为引发政治暴行本身的武器，同时也是恐怖分子、反动分子和其他国内军事力量所攻击的“软目标”（指尚未完全武装好的、做好还击准备的实体）。城市居民在这种由政治冲突引起的骚乱下显得十分脆弱。因为他们依赖于科技和社会基础设施或者资本的高度集中而生存，需要足够的水源和能量，需要避免疾病、清除垃圾等等。当政治暴行直接地或无意地扰乱了这一平衡时，城市居民们就别无选择了。

冷战后国家间的冲突逐渐减少了。同时，国家的军事和准军事力量与非政府的起义者、恐怖主义者和有组织犯罪集团的斗争在迅速增加。这种趋势伴随着世界范围内的政治暴力的城市化过程。如同全球政治变化的其他方面一样，政治暴行在某种意义上也城市化了。不仅如此，政治暴行的地域性特征日渐显著且无可挽救地在地方层面集中并成为城市生活的象征。并不奇怪的是，这种转变是伴随着城市化进程的，而并不伴随着由政治冲突引起的军事死亡。比如在1988年到1998年之间，世界上大约有400万人死于暴力冲突，据估计90%是城市人口——主要是妇女和孩子。

在这个日益城市化的世界中，起义军和游击队统治了这些新兴的城市空间，而并没有去寻求乡村无产者的保护。同时——在城市被视为逃离或破碎的场所之后的几个世纪中——西方的军事信条将城市视为现代战争或者未来斗争的场所。虽然这种想法还在继续着，但企图完全将城市毁灭的想法并不多见，然而恐怖主义者、起义者和国家的其他军事力量却很明白将城市这一“软目标”作为战胜政治敌人而取得胜利是一个手段。

达到这项目标的方式和方法不计其数。一方面，无政府起义者和恐怖主义集团剥削着城市的资产，他们的武器带来了瞬间的恐惧和死亡。另一方面，当缺乏精密的军事设备时，那些志愿者们常常会直接去执行暴力活动，他们反对城市和现代城市生活。

当全球城市的基础设施和科技结构强化了其可达性和复杂性的时候，这种暴力活动就越来越壮观和老练了；飞机变成了巡航导弹，大规模地杀伤了纽约和华盛顿；在马德里，手机变成了遥控地铁炸弹的设备；伦敦的地下铁路和地下公交也为那些自爆人的行动提供了必要的拥挤而又封闭的空间。在印尼、伊拉克、以色列、约旦、肯尼亚、黎巴嫩、摩洛哥以及其他一些国家出现了更大范围的自爆人和自爆车行动，城市的开放空间无限度地成了



伦敦的班克地下站
Bank Underground Station, London PHILIPPE HAYS/STILL PICTURES

恐怖主义者的目标。

虽然尚没有达到像20世纪的战争那样将城市彻底消除的水平，将城市作为（恐怖主义）目标却引发了忧虑，因为大量的无辜市民常常死于“间接伤害”。城市变得越来越拥挤，以至于即使用高科技手段也无法区分起义者和广大市民。现在的担忧是，由于恐怖主义报复行动的合法化，恐怖主义者对城市的袭击并不能使广大市民激进。不仅如此，在城市，那些作战人员能够通过生物机构和破坏基础设施的武器（如导弹和推土机）来破坏城市

史蒂芬·格兰汉姆，达拉谟大学人文地理学教授，是《城市、战争和恐怖主义：城市地缘政治学入门》一书的编辑，该书于2004年在布莱克威尔出版。



的水、卫生、电、饮食配备系统，他们进行着“危害公共健康的战争”。当这些发生的时候——如1991年在伊拉克进行的海湾战争——更多的市民是死于不可避免的疾病而不是死于导弹或是炸弹。

城市的暴露性和软弱性越来越强，城市街道上的恐怖主义者的暴力活动能够打断跨国的流通和网络，这已经激发我们去研究一些科技上或是建造上的方法去防范恐怖主义者的袭击。北部的富裕城市尤其如此。但是，全球化城市最无限的复杂性和必要的

开放性意味着我们不能去限制航空系统。

另一方面，国家保护城市的军事行动很大程度上依赖于军事科技实力。在非洲、拉丁美洲和亚洲，国家正用他们并不先进的武器与那些起义者、恐怖主义集团、持续增长的军事力量和有组织的犯罪体系作斗争。西方和以色列的军队，在逐渐调整着自身以适应城市对“反恐战争”的需要。

当世界城市化进程持续加强的时候，所有的工事都指向了未来城市化中的政治暴力行为。当城市本身、其象征意义和其内部资产在日渐增加的冲突中成为武器和目标时，对城市安全担忧的最重要的挑战是我们应当抵住用科技或者建设手段去构筑城市的堡垒以防范公认的危险的诱惑。这种为了实现“家园安全”而进行的“堡垒城市”的做法尽管对于新兴的安全和军事部门是有利的，但是对于那些能够选择其他没有保护设施的袭击者来说，这只不过是转移注意力的话题而已，当代的城市中有太多的可选择目标了。不仅如此。这种方式威胁到了那些对于城市而言很重要的交流、开放、流动和密度的特点。

而挑战就是从各个层面管理并且调和冲突，保证城市中没有暴力、冤屈、不公正和极端的意识形态，城市最大可能地被改善。达到这种程度，使得恐怖主义者、起义者、国家军事力量对城市“软目标”的凶残攻击得到防止，或通过政治手段处理或在意识形态上被非法化。

这种挑战是巨大的。尤其当城市研究、城市政策和行动倾向于忽略政治暴行的城市化现象，并把这个议题完全交给国际关系专家时。然而，在一个资源冲突、全球变暖、贫民区泛滥、水和食物缺乏的持续城市化地区（有时这一过程是由好战的国家或者恐怖组织所促成），城市政治暴行的城市化过程似乎还将进一步加剧。在21世纪余下的时间中，这种挑战越来越具有危险性。是我们正确处理生存空间、集中解决城市地区和基础设施如何参与到全球政治冲突体系中的时候了！

第四部分：

有效的政策和实践

Part 4: Policies and Practices That Have Worked

在报告前几部分对贫民区评估的基础上，第四部分评价了世界范围内100多个国家改善与防治贫民区的政策。对这些国家政策反应的分析说明大多数成功的案例都具有相似特征。考虑到政策在减少居住困难方面的效应并不甚明显，下文将集中介绍一些既能进一步改善现有贫民区又能预防将来贫民区产生所必须采取的大胆实践。最后，论述有关国际社会提供发展援助的关键议题。

哥伦比亚波哥大的道路建设
Road Construction, Bogotá, Colombia MARK EDWARDS/STILL PICTURES





4.1 1976~2006年间人类住区政策演变的里程碑

Milestones in the Evolution of Human Settlements Policies 1976-2006

“人类住区与人类生存的联系是如此密切，它反映了具体而又普遍的现实；人类住区又是如此复杂和迫切，充满权利和欲望，需求和愿望，又是如此不公和匮乏，以至于不可轻易单纯地用理论加以解决”。

——加拿大总理皮埃尔·特鲁多（Pierre Trudeau）
在人类住区规划署：联合国人居环境大会（温哥华，1976年5月31日）开幕式上的发言

■ 1976年：人居大会将人类住区问题推到了前台
1976: Habitat conference brings human settlements issues to the fore

当1976年首届联合国人居大会在加拿大温哥华举行时，世界人口大多数还是农民——当时30亿世界人口的2/3还居住在农村地区。城市化作为一种现象开始被认识，但更多是被当作“问题”看待，而非一种经济、社会和文化发展的促进力量。城市被看作是污染源，大量耗费国家资源，其发展更是不可持续的。这些消极的情绪在“人居一”的参会领导人之间引起了共鸣，他们纷纷斥责“不加控制的城市化”造成了城市过度拥挤、污染和心理紧张，并痛惜“由于城市及其卫星城的扩张造成了农村生活的瓦解（disintegration）和农田的消失”。

温哥华大会强调农村与城市的差异，号召各国政府采取政策，促进城市和农村之间的发展收益更平等的分配，进而改善农村人居环境。由此导致了各种发展机构的“农村偏向”，其关注领域集中于农业生产和农村地区的基础设施供应。《温哥华宣言》的建议推动了公共物品和住房的供应，而这一政策在其后的几年里发生了巨大变化。不管怎样，温哥华大会是人居计划的第一座里程碑，它认识到人居环境，不论农村还是城市，是分析与国际政策干预的新领域。新的人居计划最为重要的方面也许是关于在住房、基础设施和基本服务等方面建议采用整合的、而非部门分割的措施的建议。对“和谐整合”模式的探索是“人居一”的重要成果之一。

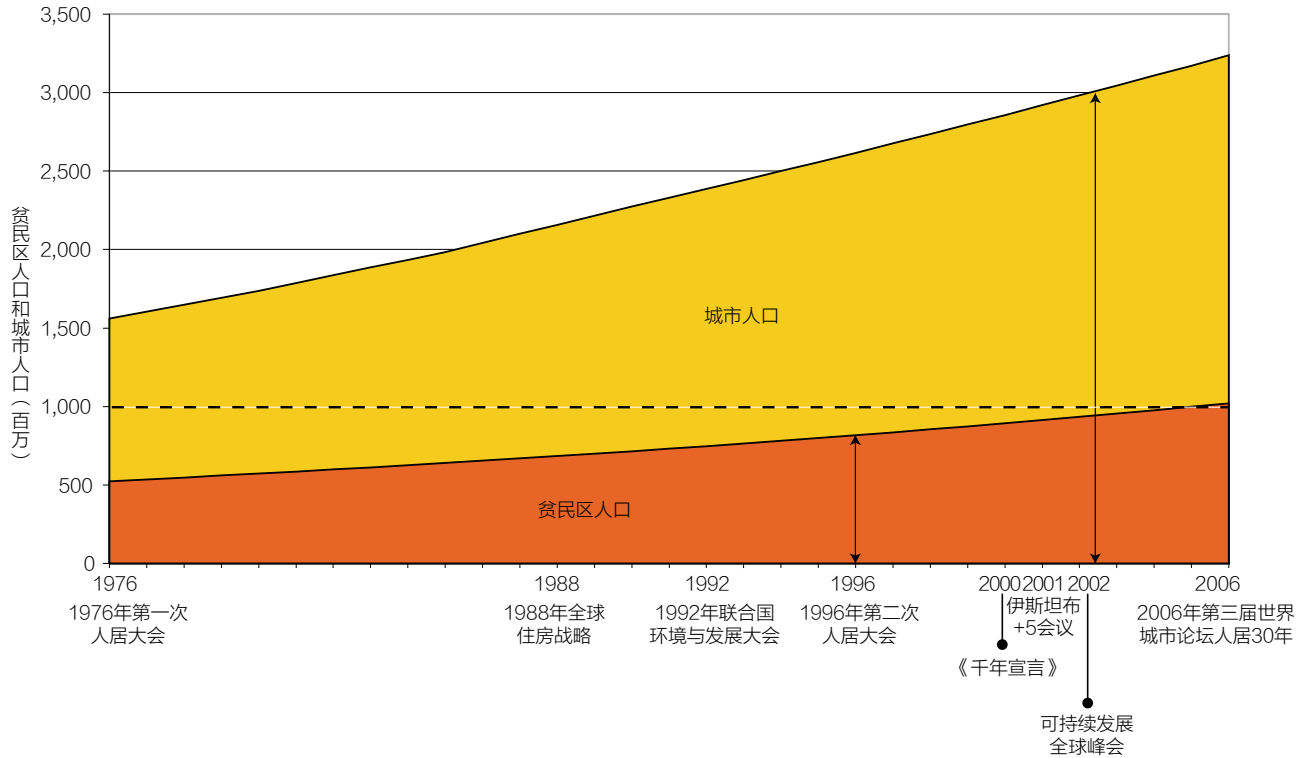
■ 1978年：联合国确立了人居环境发展的焦点
1978: UN establishes focal point for human settlements development

温哥华大会上赋予人居环境的重要性在1978年得到了确认，联合国是年成立了专门机构，主要负责人居环境行动以及与联合国其他组织之间的协调。联合国人居中心 [United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS)] 的职责是在联合国各项计划与项目中体现居所方面的问题。在成立之初，该中心（后来发展成为联合国人居署UN-HABITAT）会



图表4.1.1 全世界贫民区人口和城市人口增长（1976~2006年）

FIGURE 4.1.1 SLUM POPULATION AND URBAN POPULATION GROWTH IN THE WORLD (1976-2006)



资料来源：联合国人居署《全球城市观测2005》和联合国人口司2003。
Source: UN-HABITAT Global Urban Observatory 2005 and UN Population Division 2003.

同联合国其他机构共同制定居所政策，在农村和城市地区实施住房计划，特别是在最为落后的国家和饱受战争冲突和灾难袭扰的国家。

■ 1988年：全球庇护战略将国家的角色由供给者转变为启动者
1988: Global Shelter Strategy transforms role of the State from provider to enabler

20世纪80年代，公共资金缺乏加上城市人口增加，使得发展中国家政府雪上加霜，这使它们意识到由国家供应公共住房不仅是财力不能承受之重，而且不是长久之计。这一觉醒导致1998年出台了《到2000年的全球庇护战略（GSS）》（Global strategy for shelter to the Year 2000），倡导“启动战略”，使政府角色从供给者转为“推动者”。政府的职责是排除阻碍国民获得住房和土地的障碍与制约，比如国民在建

造住房或为住房筹资时，遇到僵化的住房金融体系和不当的规划管制。GSS还赋予私人部门提供住房设施的重要角色，该战略主张发挥部门优势，实现建造技术、建造法、廉价建材等方面的创新。在此期间，国家援助主要集中于低成本自助建房，即所谓的“砖块加灰泥”的新方式。理论上，这种方式有很多优点：建造灵活性强，社区发展和建设的可能性随着时间的演进逐渐增长，受惠人能够根据家庭收入决定建设的节奏。然而实际操作上，这种方式也有诸多缺点：完全依赖公共土地的供给（或私人土地的获取），在许多年内都是项目导向的开发，往往仅仅流于小规模示范项目。

GSS的出台时机正逢公共供给服务或“福利国家”的理念在全球范围失去其合理性。结构调整计划（SAPs）被许多发展中国家采用，政府在社会经济发展中的作用骤减，其直接后果是基本服务的去管制化和私有化。不幸的是，健康、住房和教育等领域的公共支出削减导致了住房和基本服务严重的赤字，加剧了世界各地的城市贫困水平。

■ 1992年：可持续性作为发展的挑战出现

1992: Sustainability emerges as a development challenge

20世纪80年代还经历了民主化和分权化的转变，两者的目标都是强化地方政府的能力，提高城市管理水平。截止20世纪90年代初，其他非国有主体，如市民社会组织和私营部门，纷纷要求在公共事务中拥有更大的发言权，这些主体在人权和环境的国际政策制定中发挥着日益重要的作用。

同时，世界环境与发展委员会1987年的一份报告总结出，人类活动是环境退化与污染的罪魁祸首。这一结论促使许多政府反思本国的环境管理战略。及至1992年联合国环境与发展大会（UNCED）于里约热内卢召开时，“可持续性”（发展应当是在不破坏环境的前提下满足当代和未来人类需要的理念）的概念已经得到普及。然而，尽管环境运动已经致力于解决生物多样性、全球气候变暖和荒漠化等问题，但直到2002年可持续发展峰会在约翰内斯堡举行时，“可持续的城市化”才开始作为多维的概念出现，它不仅涵盖了城市对环境的影响，而且指明城市具有管理城市环境的能力，以使其市民获得社会的和经济的利益。可持续性的发展动向催生了大量旨在改善供水、卫生和废物处理等基本服务的项目，而这也是新的联合倡议，如可持续的城市计划和21世纪议程地方化，关注的主要领域。

■ 1996年：全球化和城市化促进了《人居计划》的形成

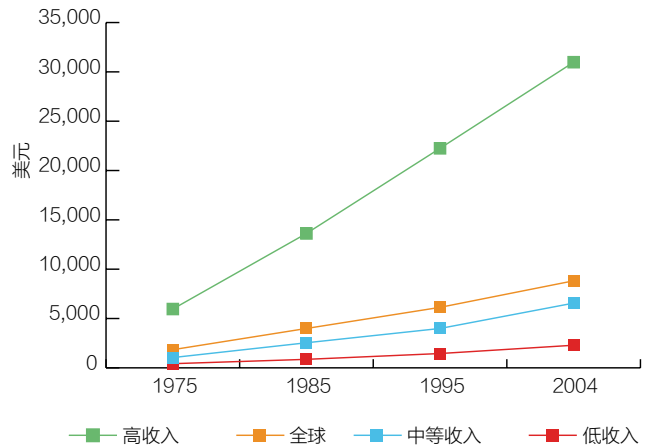
1996: Globalization and urbanization shape the Habitat Agenda

截至20世纪90年代初，一系列的联合国大会将世界的关注点吸引到日渐深刻的全球化所带来的挑战上。第二届联合国人居大会（人居二）是这一系列大会中的最后一个，于1996年7月在土耳其伊斯坦布尔召开。彼时，全世界已有45%的人口居住在城市地区，人口学家预计在新千年的最初几年内，世界范围的人口将大规模从农村转移到城市。

当各国领导聚首伊斯坦布尔时，全球化和城市化正成为经济增长与排斥的强劲力量。20世纪70年代的农村理想化让位于90年代严酷的城市现实，城市被看作是经济增长、创新和创造的动力，同时也是极度贫困、排斥和环境退化的场所。世界人口从30亿倍增至60亿。城市人口增长率是农村人口增长率的2.5倍，导致世界上有半数人口居住在城市地

图表4.1.2 1975~2004年间不同收入人群人均GDP

FIGURE 4.1.2 GDP PER CAPITA BY INCOME GROUPS 1975-2004



资料来源：世界银行世界发展指标数据库。

Source: World Bank, World Development Indicators database.

注：人均GDP是根据购买力平价（PPP）计算的。数据为调查当时国际美元。收入群根据世界银行的定义划分：

高收入国家：2004年人均国民收入达10066美元及以上的国家，

中等收入国家：2004年人均国民收入为825美元至10065美元的国家，

低收入国家：2004年人均国民收入为825美元及以下的国家。

Note: GDP per capita based on purchasing power parity (PPP). Data is in current international dollars. Income grouping based on World Bank's definition:

High income countries: those in which 2004 GNI per capita was \$10,066 or more.

Middle income countries: those in which 2004 GNI per capita was between \$825 and \$10,065.

Low-income countries: those in which 2004 GNI per capita was \$825 or less.

区。国家的地位正在下降，城市作为贸易和金融中心，能够彼此直接进行协商。信息和通信技术正在改变人与人、城市和国家之间的沟通方式。国家边界的重要性正在弱化，地方政府正日益成为国家和国际协商的重要参与者。市民社会组织也正扮演着日益活跃的角色，争取在包括人居二在内的联合国大会上的发言权。

参与与合作被视为《人居计划》和《伊斯坦布尔人居环境宣言》（在“人居二”大会上被171个政府所采纳）的两个主要目标——“城市化世界的可持续人居环境”和“为全人类提供居所”的引领原则。不同于温哥华大会，伊斯坦布尔大会肯定了城市在全球化世界中的积极作用，将全世界的注意力集中到作为21世纪凸显议题的城市化上。

在《人居计划》的重要授权下，联合国人居署在联合国诸机构中孤军奋战，致力于预防与减轻快速城市化和恶化的居住环境带来的系列问题。尽管人居署积极与世界银行等其

他国际机构建立合作关系以解决上述问题，该计划尚未涉及城市弱势群体中的城市贫民。问题部分源于以下原因：尽管《人居计划》提供了解决问题的综合性指导，但没有将人居署的工作集中于某一领域，与其他机构的权限发生了重叠。由于没有在具体时间节点的目标指导下对各种建议的优先性和整合达成共识，联合国各成员国所面临的任務涵盖各种目标，却没有明确的中心目标。这就为监控和评价人居计划在國家、区域和国际层面的实施效果带来了困难。

■ 2000年：各国领袖确立“没有贫民区的城市”的目标 2000: World leaders set the “cities without slums” target

2000年9月，联合国召集千年峰会，各国领袖将制订减轻贫困的优先顺序与目标。《千年宣言》就此产生，并在其中制订了“千年发展目标”和有详细时间节点的分目标。《千年宣言》委托政府处理发展中的关键问题，并就在2015年前消除贫困设立了广泛的目标，内容涉及减贫、健康、性别平等以及教育和环境的可持续性等一系列领域。

《千年宣言》通过时，世界上近一半人口居住在城市地区，而其中1/3的城市人口居住于贫民区。政府日益认识到不能简单地把贫民区当作城市化的灾难性后果，而应当将其作为重要的发展挑战来面对，通过全球、国家和城市层面的政策和行动协调加以解决。

联合国人居署被要求对“千年发展目标”第7项第11条任务（到2020年之前，贫民区居民的生活状况实现重大改善）的实施情况进行监控。“没有贫民区的城市”¹，这一有详细时间节点的目标使得组织及其合作伙伴就贫民区改善和预防重新调整其政策。贫民区改善目前是联合国人居署工作的一个重点领域，越来越强调政策和操作对日益增长的项目和计划的支持。对國家、区域和全球层面该目标的实施情况进行监控也是人居署这一领域工作的重要组成部分。

尽管各國政府在千年峰会上都做出了宏大的宣告和承诺，事实证明城市中的贫困呈现上升趋势，发展中国家和地区的许多城市中贫民区正在成为主流的住区形态。人居署估计全球已经有近10亿人居住在贫民区之中，并且在世界上较贫穷的城市里，特别是撒哈拉以南非洲地区和亚洲，贫民区数量还将急剧上升。

为了庆祝“人居一”召开30周年，2006年6月在温哥华举行了第三届世界城市论坛，与会代表将不得不与现实进行斗争：如果旨在消除、预防和改善世界范围内城市贫困居民



土耳其布尔杜尔省大西·瓦尼
Burdur, Turkey DARCÝ VARNEY

住房条件的政策和行动没有到位，贫民区居民的生活状况将会进一步恶化。如果不作为，贫民区人口在2020年将达到14亿。希望“人居”议题被纳入发展议程30年后，承诺将最终发展为具体的行动，以遏制城市中日益增长的贫困、排斥和居住环境的恶化。

本章注释

1 Millennium Declaration, paragraph 19.

温哥华：多元文化和环境可持续相结合的世界最宜居城市

Vancouver: The World's Most Liveable City Combines Multiculturalism with Environmental Sustainability

“温哥华是世界各地多元文化与语言的家園。温哥华珍视这种多样性，视其为力量、活力和繁荣的源泉。”——《温哥华2005》

2005年10月，经济学人智库 [Economist Intelligence Unit (EIU)] 投票表决，不列颠哥伦比亚省的温哥华市被评为世界上最宜居的城市。温哥华在经济学人智库列出的世界范围127座宜居城市中居首位，并凭借其完备的基础设施、丰富的文化和环境资源，低犯罪率以及便利的购物和服务赢得了赞誉。

尽管有些人之所以将票投给温哥华是因为其环境意识和城市形象，但事实上，其城市文化的多样性和资源才是强化环境可持续和宜居性的最有效的因素。温哥华的市民具有不同的文化背景，来自各个种族：都市区总人口的38%都出生于国外，2/3的成年人口与移民有直接关系——或者本人是移民，或者父母是移民。英属哥伦比亚最大的城市地区已经成为为亚太地区移民提供机遇的门户，是加拿大建设协作的多元文化社会的样本，是城市宜居性和可持续性方面整合式规划的引领。

大温哥华地区人口近200万，温哥华市在大温哥华地区内，拥有55万居民。最近的一次人口普查于2001年进行，数据显示半数居民属于“显性的少数族裔 (visible minorities)” (非高加索土著血统)，46%的人口是移民。移民中以亚裔最多，特别是中国、印度、菲律宾和韩国。温哥华市占温哥华地区总人口的14%，但是其移民却占地区总移民的24.5%。城市中不足半数的人口以英语为第一语言。

1971年，加拿大开始发扬其双文化政策，承认在国家发展过程中英国和法国文化具有同等重要的作用，从而达到尊重和保护国内所有公民的目的。自此，多元文化就成为加拿大法律规定的价值和政策框架。1988年通过的《加拿大多元文化法案》进一步为逐渐形成的多元文化特征提供了综合性的法律框架。

作为加拿大最为多样化的城市中心之一，温哥华市已经制定了一系列战略与合作，旨在推动社会包容，增加公民参与，认同温哥华及其周边地区的文化与语言群体，并满足具有不同背景的温哥华居民的不同需求。

多元文化计划与服务中最为重要和基础的一项是多元文化关系的市民政策。该政策于1988年施行，是国家立法在城市的延伸。该政策承认种族、文化和人种的多样性是城市力量的源泉，坚信所有居民，不论其背景与语言，都享有不被歧视的权利和接受市政服务的权利。城市中一系列的制度支撑确保政策能够得到执行。其中之一就是社会规划部，以建议等形式参与城市总体规划。满足特定文化和社会需要。

社会规划部成功地引导了多元文化社区和人口群体，参与大温哥华区域规划过程中温哥华市的部分。6年的参与过程最终形成了荣获奖项的宜居地区战略规划——大温哥华官方区域发展战略，该规划于1996年得到批准。

温哥华市在1992~1995年期间完成了区域战略中的城市部分，近2万名居民参与了城市规划立法提案的制定。对于整个区域的愿景，城市居民郑重承诺将综合考虑社会与环境原则以实现可持续发展。他们要求更有效的公共交通，全市范围更多更安全的自行车专用道，以及更多的行人友好型的街道。居民们优先关注以下问题：开发各具特色的邻里社区，如多样化的公共空间、经济可承受的住房、便捷的服务等等；强烈的社区感和公共安全；能够保障城市就业的经济发展。该市还投资数百万美元减少原住民中的无家可归者和吸毒者，而这些政策已经有很多年没有出现在加拿大发展议程中了。

资料来源：曼德斯与霍顿 2005；列夫 2005；联合国人居署 2002a；温哥华市 2001；温哥华市 2004；加拿大统计数据 2001；经济学家情报单元 2005。Sources: Mendes & Holden 2005; Leaf 2005; UN-HABITAT 2002a; City of Vancouver 2001; City of Vancouver 2004; Statistics Canada 2001; Economist Intelligence Unit 2005.

“千年发展目标”的地方化 LOCALIZING THE MILLENNIUM DEVELOPMENT GOALS

伊丽莎白·盖托
ELISABETH GATEAU



温哥华
Vancouver GOVERNMENT OF CANADA

在纽约举行的千年+5峰会上，联合国大会明确地指出地方政府对于实现“千年发展目标”的重要性。结论文件指出了在联合国大会和地方政府的世界性组织之间实现直接对话的新的可能，并将地方政府置于联合国诸重要合作主体的首位。

联合国秘书长在会见市长代表团时强调：“一个将地方政府视作合作伙伴，允许最贴近市民的地方政府开展公共服务的国家将会变得更加强大而不是更加脆弱。弱小的城市将拖累国家的发展，而强大的地方民主却可以是保障国家繁荣的关键因素。”

尽管已经有了一系列的里程碑，但要想弥合地方和全球的信息鸿沟还远远不够。当今城市快速发展，城市和农村呈现出多样

性，这样的全球现实要求必须由最贴近市民层面的地方政府作出决策。放权对于民主治理系统是必需的，是社区享受、实施和参与基本服务供应的关键。

如果要实现“千年发展目标”，我们必须通过提高市民参与以及与地方利益相关者建立有效的合作来强化地方治理。为此，2007年将要出版《世界城市和地方政府联盟全球报告》[United Cities and Local Governments (UCLG)]，考察全球范围放权和地方民主化的进程。

伊丽莎白·盖托是世界城市和地方政府联盟UCLG（一个国际组织）秘书长

4.2 认真对待贫民区问题的国家

Countries Taking Slums Seriously

有些国家在处理贫民区增长的问题上比另一些国家做得好，这显然是与自上而下¹的承诺有关。普遍接受的观点是：应对贫困区现实问题的政治意愿，在发动各方答应以帮助城市贫民获得适足的住所、谋生手段和服务上起着极为关键的作用。联合国人居署对23个国家的经验的分析显示，对于贫民区改善、贫民区预防和减少城市贫困的政治支持，总体上随着时间推移，在各国间和各城市内会有变化。有些国家和地方政府，尤其在过去十年内，忽视它们激增的贫民区，只有象征性姿态的行动，通常倾向于继续采取贫民区清除运动和大规模的驱逐。相反，另一些政府则坚定地承担起责任：所做的承诺背后有大胆的政治改革做支撑，扩大贫民区改善项目的规模，采取城市规划手段和平等的经济政策以防止未来贫民区的增长。然而，大多数政府似乎处于行动和不行动之间，有时候会试验一下更符合城市贫民需求的新规划和新财政方法，尝试推动亟须的改革，但最终还是止步于此，而未能做出有重要影响的政治成效。报告的本部分分析了有些政府是如何在处理贫民区问题上展示显著的成效和领导力的。

■ 关于贫民区预防和改善方面的政治承诺大大改变了现状的地方

Where political commitment to slum prevention and improvement has made a real difference

巴西、埃及、墨西哥、南非、泰国和突尼斯这几个国家脱颖而出，过去几年内，它们在大规模的贫民区改善项目和为城市贫民提供服务方面显示出了持续的政治成效。根据第1.3章中的计分卡显示，同样是这些国家在过去15年内在减缓或稳定贫民区增长率方面表现得最为成功。埃及和突尼斯的增长率每年分别下降1.6%和5.4%，墨西哥和南非的贫民区增长率分别控制在仅0.5%和0.2%。

另一些国家，虽然常常做出政治决定，但根据领导力的分析标准，排名就相对靠后了。过去20年间，在印度尼西亚和菲律宾发生的动乱多少破坏了其贫民区改善的效果。在印度，尽管在国家层面和省级层面做了贫民区改善的承诺，然

而其最主要的关注点仍然在于塑造有利于吸引国外投资的城市环境，并使印度在自由化市场上成为一个有吸引力的合作者。虽然较大的城市确实实施了一些推进的工程和政策，但与此同时，由于拆迁安置不足或不妥，导致驱逐效果还是呈现持续趋势。另一些国家，比如加纳和摩洛哥，也显示了一些比较温和的对贫民区改善的支持，最近在控制贫民区增长上才刚刚起步。但过去15年来，这些国家偏温和的政策支持似乎抑制了政府工作的绩效，没能使贫民区数量像那些做得最好的国家一样产生转折性的变化，在那些国家中，政治上的承诺更为持久有力。这些采取“温和”措施国家的贫民区增长率始终维持在1.4%至2%之间。

不过，要说所有正在努力治理贫民区快速增长的国家都避免做出改变，也是不公正的。在撒哈拉以南的非洲，布基纳法索、塞内加尔和坦桑尼亚最近几年都显示出了很有前途的迹象，对于贫民区改善和预防的政策支持不断增强，其中包括了土地和住房管理政策上的改革。比如，坦桑尼亚开始了土地改革，并且对其增长的非正规住区采取了更为宽容和负责的态度。不过，将新兴的支持转变为实质性的重大改进，毫无疑问仍然需要时间。

所以，现在似乎呈现了一个模式：国家和地方政府对贫民区改善的政治承诺越强，减缓贫民区扩张的进步就越大。不过，还存在着几个问题。政治领袖和高层公务员到底是以怎样的方式展示，或未展示出，他们对于贫民区改善和预防措施所做出的承诺？以及这又是如何对贫民区居民的生活水平产生影响的？最为关键的问题可能是：他们采取积极措施的动力是什么呢？虽然本章的重点是国家政府采取决断措施的政治意愿，但也认同城市层面的政治领导层在推进贫民区改善项目和政策中也起到了非常关键和重要的作用。有些国家中，尽管缺乏来自中央的政治和体制支持，但有着有活力的领导层的城市往往走在前面，它们自己进行了创新的全城范围的改善项目。不过对于大部分城市来说，国家政府有权力制定或废除贫民区政策和项目——正是它们的政策支持、立法、改革和宏观经济政策创造了项目和政策能在地方上以及在全国范围内实行的整体环境和框架。

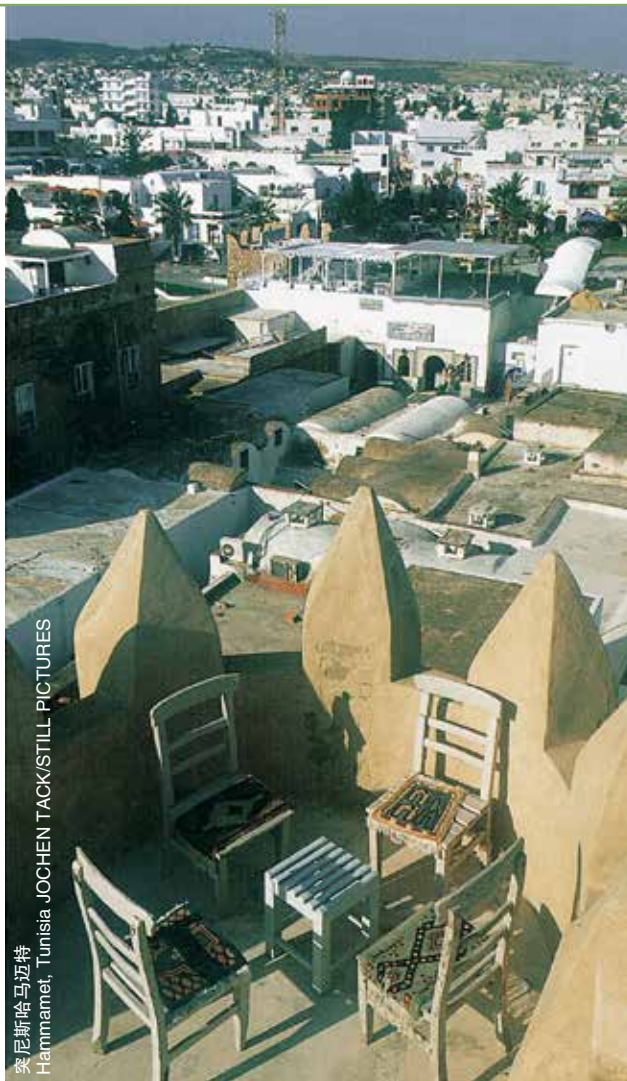
■ 承诺的标志

Signs of commitment

在有些国家中，“政治公告”往往能成为变革的主要驱动力，它们发出清晰的信号以启动政策改革和无拘束的创新，为贫民提供住所和服务。这种承诺可能会以最高法律工具的形式神圣化，比如体现在南非的宪法和巴西的城市公告中，二者都是基于平等的原则制定的。另一种情况是，国家首领的公告，比如摩洛哥的皇家文书（Royal Letter）或柬埔寨首相的公开承诺，也被确定为减少城市贫困和预防贫民区运动的基准。²总统令也可启动扶贫项目和预算。在墨西哥，一道总统行政命令在2003年启动了“人居项目”，这是总统处理墨西哥大城市中贫困、健康和教育问题的计划中的一环。

不过，若要行政宣言不成为一纸空文，就必须配以有现实意义的国家级贫民区改善目标的长期战略、充足的预算配给，以及政策、法律和法规的改革项目以实现目标。摩洛哥是一个很好的案例，它进行的雄心勃勃的“无贫民区城市”（villes sans bidonvilles）项目实行对贫民区的原地升级改造和绿地开发，并制定了在2010年成为“没有贫民区”的国家的目标。通过大笔的财政预算分配，每年要提供10万个单元的社会住房。拉丁美洲的一小部分国家，包括巴西、智利和墨西哥，做出了协同性努力以发展长期贫民区改善和减少城市贫困的行动方案，它们通过制定清晰的目标和建立相关机构以确保这些方案的实施。在巴西的住房和城市发展秘书处引进了“贫民区行动方案”之后，巴西总统成立了一个16亿美金的住房基金，为新住房建造和贫民区改善提供资助。这个行动方案目前已经开始，计划改良30个贫民区，改善或建造31000所住房，从而产生深远影响。³哥伦比亚的全国经济和社会政策委员会（CONPES）做出了一个改善贫民区居民生活环境的公共承诺，该国的国家目标是将贫民区居民比例从16%降至2020时的4%。

政治承诺的连续性是至关重要的，它可以为贫民区的升级改造调动长久的支援。突尼斯政府在过去30年里对贫民区改善项目给予了持续的支持，完成了全国大量的积压工作，现在只剩下24000个单元。⁴1997年智利政府为持续改善非正规住区家庭的住房和就业条件，启动了智利街区项目（Chile Barrio Programme）。这其实是对于一项早在20世纪80年代就制定的法规的延续性执行。20世纪70年代，当智利实施一个综合性的全国住房工程时，上述这些运动的基金会就已经



设立了。近年，这个街区项目使用了住房部70%的预算，面向30%最贫困的人口。⁵2003年以来，泰国政府与商业银行和公共银行合作，实施了为100万低收入家庭建造住房的项目。这一承诺其实是对低收入人群住房问题的关注的将近30年的延续，早在1977年，国家住房局（NHA）就承担起这项职责，并成为实施贫民区改善项目的主体。这种对低成本住房和贫民区改善的长期支持，无疑为泰国在改善贫民区生活环境上的出色成绩做出了贡献——自1990年以来，泰国的贫民区增长率每年平均降低18.8%。

对贫民区改善的强有力的政治承诺的另一标志就是将“改善工程和减少城市贫困”纳入国家发展计划之中。这样做的结果就是，城市和贫民区改善事项会在国家预算和宏观经济框架中占据优先地位。1998年，约旦实施了一个重大的改善项目，这是其“消除贫困和失业”的国家战略的一部分，重点在于改善居住和环境条件，促进就业和职业培训。

为贫民区目标计算成本*

Costing the Slum Target

2003年,联合国“千年项目”(Millennium Project)开始为“千年发展目标”所设定的不同分目标进行成本估算,并确定了对各个目标进行成本计算的原则和总体方法。为此,他们提出了对“千年发展目标”第7项第11条任务的修订,即,“到2020年,大幅改善至少1亿贫民区居民的生活,并阻止新贫民区的产生”。在实践上,主要是为两种“干预的技术”进行成本计算:

a) 针对1亿现存住区的人口,应制定一个典型的贫民区改善项目包,和近期的项目达成一致;

b) 针对7亿潜在的新贫民区居民,要在空置土地上建筑质量适中的新建筑。

首先,研发出一个通用的方法用于所有种类的干预措施,并能检测所有选项。在联合国人居署和“千年项目”的工作人员帮助下,建立了一套非常具体的干预措施和标准,它们也符合建造中等成本的人类住区的产业标准和最佳实践。根据最近一些关于世界不同地区改善和建造项目的调查结果,确立了各个类型的改善项目的成本,包括从街道、照明、路侧缘石,到社区基本的物质和社会基础设施,又到土地购买和基本住宅的

建造。这里使用的前提条件与其他“千年发展目标”所使用的严格一致,也与私营的工程公司在竞标项目时所用的成本标准非常相似。

全球范围内,这类项目的平均成本据计算为每个受助者1800美元,这既指新建住区,也指被改善升级的住区,其中政府支付约1090美元,受益人承担剩余费用。总体上,政府和捐赠者要实现修订后的第11项任务、帮助8亿人民的基本成本约为17年内8300亿美元。针对参与的发展中国家的建造项目的规模与中国和南非的项目规模相似(相对而言)。

*估算基于乔伊·弗莱德(Joe Flood)与联合国千年项目的合作工作成果。

Estimate based on work undertaken by Joe Flood in collaboration with the UN Millennium Project.

因而,一个新的改善项目启动了,最终成绩是29个基地被升级更新,约32.7万居民的生活环境得到改善。⁶

这些国家和其他国家的经验表明,一个政府对于贫民区的积极姿态能够触发一系列新战略、政策改革、法律、体制发展和现有项目规模扩大等连锁反应,从而随着时间推移改善城市贫民获取服务、住房和就业的情况。当然,这些干预措施能产生的影响也取决于很多其他因素,包括地方和国家政府的能力、经济条件、捐助者的意愿,或干脆取决于贫民区问题的规模。但有一点是肯定的:如果没有一个全心全意的、有干劲的国家政府,是推动不了任何事情的。换言之,那些有政治意愿的国家也在寻求贫民区改善和预防所需要的能力和资源。

另一方面,有些国家在贫民区改善和减少城市贫困方面仅显示了微弱的政治支持。有一类情况是,尽管公开宣布了政治意愿,然而却没有通过明确的政策、项目和公共资金分配等跟进支持,实施情况也往往很糟糕。有些国家根本没有把为城市贫民提供住所和服务放到优先地位。在被调查的国家中,阿富汗、孟加拉国、埃塞俄比亚和海地正属于这一大类。比如,在海地,有一项“城市发展和贫民区改善”(Urban Development and Slum Upgrading)的国家战略规划,总理也制定了针对贫民区居民的“社会融合的国家承诺”(National Commission on Social Integration),然而在实施方

面却没有什么进展。相似的,阿富汗的新城市战略也有待发展和实施。该国的“国家城市项目”是2005阿富汗发展论坛的第三支柱,重点关注生活在服务落后的非正规住区的居民的生活条件的改善。可以理解的是,像阿富汗这样从冲突中走过来的国家,没有办法全力给予贫民区改善所需要的体制和政治支持,因为它们更关注在冲突中损坏的或无法起作用的机构能力和政府架构的重建。比如,在阿富汗和索马里,两国新政府的首要目标之一都是建设体制能力和重建损毁的基础设施,而不是改善贫民区居民的生活。

■ 政治领导力的测试:对城市权利的认可

A test of political leadership: Recognizing theright to the city

正如一些国家的经验所示,强劲且持久的政府承诺有助于贫民区居民数量的减少。而其政治领袖关注点不同的另一些国家的贫民区问题则越来越严重。这都与各国自身不同的政治节点相关。民主化和分权运动曾被认为会转移权力的平衡,可以让城市贫民有机会争取更好的生活,然而在很多国家,这仍然是非常遥远的目标。同时,一些中央集权的、按一般标准来说“不民主”的政府也在想办法在支持贫民住房和服务方面取得进展,这说明,一种集中的、有效的、有资

源支撑的、自上而下的手段也能带来积极的变化。变化的另一力量来自国际援助。捐助者继续对国家发挥他们的影响力，通过给贫民区改善和减少城市贫困项目提供援助而给政府施加压力——这里的问题是：双边或多边的发展合作伙伴对增加贫民区援助力度是否认真，以及这又如何进一步影响政府的态度。

城市规划是对利益冲突的平衡和调和。并且从长远看，城市规划、建设和管理也反映了那些有权做公共决策的人群的价值观。在这一问题上，贫民区居民被遗忘得太久了。目前的系统——包括正式地方规划的制定方法、土地分配方式、行政规则制度的制定方式——都站在贫民的对立面，而倾向于更富裕的社会团体和更大规模的企业。不过，随着过去几年内改善贫民区的意愿的增强，可以说，各政府开始以更开明的观点看待城市贫民问题，并在官方范围内越来越认识到寮屋居民和贫民区居民的“城市权利”。

不过，就算有这种阳光的态度，规划师和政客们仍然被困在这两个不同的世界间，他们不断斡旋于贫民和弱势群体的利益和城市中产阶级和精英的利益之间。这种紧张氛围不断体现在围绕着土地、服务和就业的斗争中——并且往往贫民什么都得不到。很多地方的城市政客始终被恩庇政治的行为控制——为特定的社会群体提供利益和服务，以换取他们的政治忠诚——而不是根据需求和权利的客观标准。

哪怕在本报告中以为贫民造福的政治决心而排名靠前的几个国家中，也能明显地看到在某一些时间点上政府当局的态度出现了彻底的改变。这充分说明了对贫民区改善的承诺是如此易变。一个有初衷良好的政府，今天会通过新的扶贫立法、一个重大的倾向于城市贫民的土地授权方案，或是国家级的复兴改进项目，以显示其坚定的支持力度，明天也可能会授权对今天帮助过的同一社会团体进行强制驱逐。

以里约热内卢、雅加达和孟买这几个大城市为例，这些城市通过采取进步的市域范围的政策和项目，在一定程度上显示了它们的政治承诺，并且经过国家层面的政策改革和有力的立法给予其大力协助。在里约热内卢，拜罗（Bairro）贫民区项目得到了6亿美金的投资，并改善了该城50万居民获得基础设施、医疗服务和教育的状况。⁷ 孟买的政府、非政府组织和社会团体进行合作，开展了诸如贫民区重建计划和贫民区卫生项目等行动，给城市中的贫民区居民的生活条件带来了改变。在雅加达，针对该市贫民区的甘榜（Kampung）改进项目（KIP）被誉为雅加达行政的

“最佳实践”。⁸

然而，对这些城市进行进一步研究的话，会发现它们的很多贫民区社区正在经历或正面临着同一政府当局颁布的驱逐令的威胁。在里约热内卢，14个棚户区中的上千户贫民家庭面临着被驱逐的命运，因为这些棚户区大多位于上层社区，城市公诉机关以保护环境、旅游业和促进经济发展、避免暴力传播为由，指令将它们拆除。⁹ 雅加达的一些人权组织已经注意到政府驱逐城市贫民的行为。据消息称，2000~2005年间，该市驱逐了63000人，而另有150万人随着一些新的开发项目实施也面临着同样的危机。¹⁰ 总之，孟买是在政策上变化上最大的国家之一，2004年下半年和2005年上半年内，90000个棚屋在建设“世界级城市”的名义下倒在了推土机下。

如今的领导者必须面对各方不同利益集团施加的巨大压力。很多这类领导者，为了实现做出改变的承诺，正在帮助启动新一轮的政策改革和大规模的面向城市贫民的项目。这种行为是需要政治勇气的，因为这意味着要劝服社会中那些有权势的群体与较为弱势的群体分享他们的财富、土地和其他资源。¹¹ 这种尝试平衡的行动往往举步维艰。城市要被建设得更具有竞争力，中高收入阶层对住房和商业的要求也应当被满足，面对这样的压力，城市当局往往只能缩回到排斥城市贫民的旧日政策中——甚至发生最极端的情况，倒退到历史上曾经发生过的最恶劣的驱逐和拆毁的方式。

本章注释

- 1 This statement refers to political leadership at city level, but perhaps more importantly at the level of central government.
- 2 Tebbal 2005.
- 3 UN Millennium Project 2005b.
- 4 Cities Alliance 2003.
- 5 Government of Chile 2004.
- 6 Hiasat 2005.
- 7 Inter-American Development Bank 2004.
- 8 Darrundono 2005.
- 9 Philips 2005.
- 10 Urban Poor Linkage (UPLINK) in Indonesia: www.uplink.or.id.
- 11 Biau 2005.

4.3 贫民区改善和预防的扶贫改革

Pro-poor Reforms on Slum Upgrading and Prevention

联 合国人居署的政策分析显示，对贫民区扩张控制得力的国家在应对无房屋/土地保有权保障、住房过度拥挤、住房结构耐久性差、缺乏安全饮用水和充足的卫生设施等基本的居住困难问题时，都战略性地把投资、立法和制定扶贫政策改革作为目标。这些改革措施在帮助增强中央政府、地方政府和城市贫民社区自身的能力，以改善人民获得土地、住房和基本服务方面，已经做出了巨大的努力。在本章中，我们将考察不同地区所采取的对贫民区居民生活起到积极影响的一些政策改革。值得注意的是，很多这类政策改革和项目在应对当前的财政赤字以及住房和基础服务的未来需求方面，仍未达到应有的规模。

一些国家逐渐开始提供切实可行的有保障的房屋/土地保有权，它们基于一系列正式或非正式的法律调整，包括正式的授权和约定俗成的房屋/土地保有权。与此同时，这些国家正试图保障充足供应区位良好、设施齐备、经济适用的土地，进而增加未来住房的供应并控制新贫民区的扩张。他们试图取消或减少来自中央与地方政府的法律或行政法规和规章，以使市场运行得更好。这些措施包括建立简化的土地注册程序、增加建筑材料和标准的灵活性、降低对开发地块面积下限的要求，降低对基础设施配置标准的要求。更为进取的地方政府正采取行动，通过编制土地使用规划和区划，为未来的低收入住房和经济活动增加相应的土地供应。一些表现更好的国家已经在增加对供水设施和卫生设施的投资，并在这些领域制定扶贫的政策与改革方案，通过税率和补助的合理设置与创新结构，以贫困家庭能够承受的收费向他们提供基本服务。

拉丁美洲和加勒比地区

Latin America and the Caribbean

拉丁美洲和加勒比地区采取了一系列扶贫政策与举措，旨在将城市贫困人口整合到城市法律和社会结构之中，取得了突出的成就。拉丁美洲和加勒比地区的不少国家都实施了渐进的国家住房计划与政策和土地改革，在保障充足的具有土地保有权的低成本住房供应方面取得了显著的改善。从促进未来发展和预防贫民区这两项长期目标来看，该地区许多国家的政府正在不断调整土地分配的优先顺序，以满足低收入

人家庭和非正规住区居民的需要。巴西、智利和哥伦比亚在制定国家政策和实施改革方面提供了最佳案例。

巴西政府旨在改善城市贫民土地开发和住房权利的创新推动工具使其成为众多国家效仿的对象。该国新近批准的城市场令为市政府贯彻土地管理与控制程序提供了法律和引导框架。数个城市已经依据城市法令的相关条款成功地规范了非正规住区，并为城市贫民提供了有保障的土地保有权。这些城市还着手解决土地投机问题，对未充分开发的非建成土地或未利用土地采取了强制使用的具体措施，对于拒不服从者将强行征收累进财产税。1996年，巴西还出台了具有创新意义的规划与区划工具——特别社会利益区（ZEIS）。特别社会利益区是当地政府划定的特殊区域，在此区域内允许采用适用灵活的标准以促进地区改善。

“贫民区支持”（Profavela）是巴西另一项帮助低收入社区获得有保障的土地保有权的法律。该联邦法由贝洛哈里桑塔市（the city of Belo Horizonte）地方政府批准，旨在帮助贫民区居民与政府部门和服务供应商协商共同编制改善与规范其社区的规划。贝洛哈里桑塔市分布有177处贫民区，63项公共住房项目，以上240处低收入街区共计居住着约50万人口。该法律要求地方政府临时中止或放宽相关法律、章程和标准，以促进低收入社区的发展和土地保有权的正规化。上述规划一旦得到批准就成为一项法律工具，使公共干预能进一步介入，赋权于贫民区居民，使他们能够投资于贫民区的改善，遵守批准通过的法令与标准，最终获得法律认可和所有权契约。¹

然而，尽管巴西政府很久以来就承诺改善贫民区居民的生活条件，城市赤贫群体状况的改善仍然不尽如人意；社会不公和长期贫困仍有上升趋势，对贫民区居民的认知仍未得到改变。里约热内卢最近的一项研究显示：劳动力市场对贫民区居民仍怀有偏见；事实上，作为贫民区居民，他们在获得工作方面面临比黑人和女性更大的障碍。²显然，确实有必要改变对贫民区居民与制度改革的认知，这不仅关系到贫民区的改善与控制，更影响贫困人口生计的保障。

巴西政府还致力于在供水和卫生设施的供应方面实施渐进式改革。国家卫生政策强调要将环境卫生当作一项社会权

阿勒颇市城市规划和监控的改进

Improving urban planning and monitoring in the city of Aleppo

在叙利亚，传统的城市规划过程在中央规划主管部门的指导下进行，是中央强化项目申报与批准等级程序的重要手段。国家的城市管理措施包括综合性的总体规划与法规，旨在在宏观层面指导发展，组织服务供应，并不在广泛的城市职能方面赋予市政府灵活变通的能力。大多数市政府无力应对大量日常工作压力。

然而，一些地方政府最近已能够克服这些挑战。以历史和遗迹闻名的阿勒颇（Aleppo）古城就是其中最好的例证。政府出台了一系列条例和法规，旨在改善其建成环境和居民的生活条件。政府还引入监测城市

空间的分散化体系，将城市划分为9个区域，各区拥有各自的监测单元和维护组团。这一制度使政府与居民之间的关系更为密切，提升了城市管理方案的质量。从这个角度看，政府已经建立了自己的“地方城市观察站”，作为建设信息网络，支撑规划决策的重点。“地方城市观察站”帮助城市搜集信息，形成对城市现状的准确认识，识别实施干预的重大挑战和重要领域，推动城市可持续发展之路前行。

阿勒颇市还实施了城市旧城核心区改造计划，其规划实践受到广泛的关注与认可。最新的规划方案着眼于改善城市历史核心

区，保护其建筑遗产，并将上述诉求置于包括土地使用、住房、技术基础设施、交通等内容的更广泛框架中。通过建立行动区的方法，该项目吸纳了包括非政府组织、市民团体以及其他政府机构在内的多方地方利益相关群体，并使这种合作网络继续扩展。该项目有效地实现了老城居民生活条件的实质改善，并减少了邻里街区的衰退。该规划由早期的集权式总体规划转向灵活的优先行动地区的发展规划。地方政府不仅与一些利益相关集团建立了联系，还与地方和国际参与者建立起创新型的合作伙伴关系，以弥补地方发展思路的缺乏和资源的不足。

资料来源：联合国人居署2004，西亚的经济与社会委员会2001。

西亚的经济与社会委员会，永续城市发展：善治的区域视角，联合国，2001年。

世界城市论坛2004，巴塞罗那，市长曼恩·查布理（Mann Chibli）关于阿勒颇“地方城市观察站”的演讲报告。

Source: ESCWA 2001, UN-HABITAT 2004.

Economic and Social Commission for Western Asia, Sustainable Urban Development: A regional perspective on good urban governance, United Nations, 2001
World Urban Forum 2004, Barcelona, Presentation on Aleppo Local Urban Observatory, Mayor Mann Chibli.

利，采用新的法规和监察导则，规范所有服务供应者与使用者的权利与义务。政府还显著地提高了对供水设施和卫生系统的投资。³据统计这些投资将使全国900万家庭受益。另外，政府正在加快行动以提高卫生设施运营者的能力。⁴

在哥伦比亚，1991年的新宪法改变了该国城市土地使用的方式。其后出台的空间规划法基于“公共利益高于个体利益”的总体原则，强调更加理性地使用土地，更加公平地提供基本的基础设施和服务，同时重视对环境和历史文化遗产的保护。在波哥大（Bogotá）和麦德林（Medellin）等城市，通过创新实践，将低收入住区与高效的道路网络、基础设施体系和交通系统进行整合。制胜的一个关键原因在于经济发展部（Ministry of Economic Development）在向公众推广宣传该法律的全国性运动中发挥了指导性作用。

其他国家也在探索向潜在的住房购买者和开发商提供大规模政府补助。例如，智利就在2001年改革了其住房政策，增加补助以覆盖全国20%最为贫困的人口，从而应对社会住宅成本的上升；这一政策因降低了城市地区的贫困水平而备受认可。同时，国家还出台了全国性的土地保有权制度

和一个被命名为“将所有权作为你的梦想”（Póngale título a sus sueños）的所有权计划。

亚洲

Asia

亚洲国家也出台了扶贫的土地和住房供应改革与计划，并取得了良好的绩效。印度国家住房政策导则的制定工作已进入尾声，20世纪70年代起出台了《城市土地限制和规范行动法令》（Urban Land Ceilings and Regularization Act），允许市政府为城市贫民的住房需求预留土地。各邦和城市都采用了相应的创新模式，例如，引入开发权转移政策为低收入者住房开发腾出土地。1996年印度的《贫民区复兴法》（Slum Rehabilitation Act）允许邦政府赋予贫民区居民与无家可归者土地开发的权利。

除住房之外，印度还在其他领域实施能够显著提高贫民区居民生活质量的一系列改革。印度的五年发展规划旨在全面提高供水和卫生设施的覆盖率。为了达成这一目标，一系列中央政府资助的项目与计划得以实施。在这一计划框架下，截至2005年第一季度，全国共建设了500万个卫生单

元。与此相似，国家贫民区发展计划（NSDP）特别致力于通过整合物质空间基础设施与社会服务达到改善贫民区的目的，包括供水设施、社区公厕、雨水排水设施、社区浴室、下水管道等一系列生活设施的建设。政府最近出台了一项新计划——贾瓦哈拉尔·尼赫鲁国家城市更新任务（Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission, JNNURM），旨在从邦和城市层面采用强制改革来改善城市贫困街区的基本服务供应与土地保有权保障。该计划启动于2005年12月，预计7年完成，这是国家政府在城市领域倡导的最大单项行动。这一计划整合了供水与卫生设施、污水与固体废弃物管理、排雨设施的改善与建设等项目。然而，由于住房和基础设施积欠太多，城市化进程太快，贫民区以年均1.72%的速度递增，这些计划所要面临的挑战是如此巨大，以致其绩效并不是非常显著。

自1948年斯里兰卡独立以来，住房供应便成了历届政府关注的优先重点。1977年，政府勇于进行雄心勃勃的大规模尝试，在全国提升住房存量以及自有住房数量。国家住房开发局（the National Housing Development Authority）作为一个独立的事权明晰的机构，致力于实施与推进大规模的住房计划，例如十万（套）住宅计划、百万（套）住宅计划，此外还负责向新开发和改造项目提供长期的补助贷款。1994年，该机构将关注重点转向城市地区的高密度住宅。在土地日益稀缺的形势下，政府决定改变贫民区就地改造的政策，转而倡导新的计划：将贫民区和棚户区居民迁入由政府兴建的公寓。2004年12月的印度洋海啸重创了该国的沿海城市住宅，但政府重建住宅和社区的承诺没有改变，预示着这个岛国复原的前景。

泰国城市也进行了创新土地使用机制的各种探索。基于地方特定背景的方案设计得到了政府、社区组织和非政府组织的密切指导。20世纪80年代，财政部重组了政府住房银行（Government Housing Bank），使其成为泰国住房金融系统的领导性机构，改善了该国住房的经济适用性，使很大一部分人有能力购买住房。在过去的7年中，泰国经济保持了8%以上的年增长率。公共部门提供的住房已经相当普遍，私有部门则以更低的价格为大多数国民提供价格能够承受的住房。私人住房市场也有效地改善其运行模式，以极低的租金面市，迫使其他金融机构降低利润率以获得竞争力。



泰国曼谷
Bangkok, Thailand .PHIL DATE. IMAGE FROM BIGSTOCKPHOTO.COM

撒哈拉以南非洲

Sub-Saharan Africa

非洲在改善土地保有权保障与土地获取方面的政策经验是混杂的，而且远没有达到拉丁美洲和亚洲国家那样的成就。独立后各国的土地改革往往由于政变、军事统治、政体更迭等原因而拖延。直到现在，这一地区的各国政府才开始致力于解决城市地区贫困居民的土地和住房问题，而此前注意力一直集中于农村的发展。这一地区问题的症结源于各国历史沿袭的土地保有权和行政管理体系与现代非洲城市发展需要之间的不相适应。土地注册和管理的正式体系无法适应城市的快速增长，该地区有50%~70%的城市土地是通过非正式体系分配的。⁴治理失败、经济发展和工业化进程迟缓，愈演愈烈的城市贫困水平以及城市中大比例的贫民区人口，导致了该地区一些国家一系列与城市地区土地和住房获取相伴生的问题。

城市土地的记录与注册是这一过程的第一步，但对建立了正式和非正式系统结合点的开发体系而言，这里仍有巨大的潜力。在一些国家，这种结合正发生于增量层面，但问题的结构性、法律性和经济性决定了这种结合还没有达到足以撼动其深层根基的规模。加纳和坦桑尼亚已经作为实验示范地启动了这一过程。在经历了长时期的军人统治后，加纳正在缓慢地转向文官统治，其住房市场业绩几近瘫痪。国内相当比例的土地和住房属于非正规部门。土地所有权和注册是制约贫民区改造的最大瓶颈，阿克拉（Accra）和泰玛（Tema）两座城市已经就此展开改革。在坦桑尼亚，1995年的土地政策建议所有城市土地都要进行注册与登记，并声明“现有的棚屋地区……都将得到改造”。1999年的土地法启动了未经规划地区所有（不动）财产的注册过程。迄今为止，达累斯萨拉姆贫民区地区已经发放了3000多份不动产和土地所有权凭证。该项目的主要目标在于通过向贫民区居民发放居住许可证来增强土地保有者的保障。2002年坦桑尼亚政府还启动了另一项工程，将2万个熟地地块分配给了原本计划在未经规划的地区建造住房的居民。⁵

布基纳法索和塞内加尔（Senegal）的改革则有更长的历史，同时也进行得更为深入。自20世纪80年代以来，布基纳法索就开始采取措施解决非正规住区问题，这些措施很大程度上是中央政府决定对首都非正规住区进行大规模物质空间和房屋/土地保有者提升的结果。尽管这些是通过废除个人所有权来实现的（后来又被扭转），但是形成了改善和接受非正规住区的文化。1991年后，对土地立法的重新审视恢复了1984~1990年期间改善过程中被废除的土地所有权。土地保有者事实上的保障被强化了，深入的改革已经将土地管理引向市场化模式。成立于1997年的城市土地国家公司负责“熟地”（serviced land）的供应和销售。尽管实施了上述改革，贫民区的年增长率（4%）和比例（76%）仍非常高。1986年，塞内加尔政府试图在全国层面展开土地保有者管理计划。物质空间改善和土地所有权规范化齐头并进。事实上，就此建立了对非正规住区报以宽容的传统，进而减少了对非正规住区报以宽容的比例。

1994年第一次公开民主选举之后，南非政府承诺每年建设100万套住房。为了减少住房问题上的积欠，政府建立了一系列社会住房制度，并辅之以“人口驱动”的住房建设过程，尽管如此，对住房供应的承诺还是没有兑现。1994~1998年期间住房供应的确出现了增长，但在1999~2004

年期间又出现了下降。尽管在提高土地保有者保障方面做了许多工作，城市土地的稀缺性还是迫使政府将城市贫困家庭安置在主要商业中心的边缘或外围，而这种居住区位将会影响他们谋生的成本。在许多地区，种族隔离时期形成的种族分异的土地分布仍支配城市土地拥有的模式。虽然住宅存量已经得到惊人的扩张，但城市化进程也在加速，所以造成了供不应求的新局面。不论在地方层面还是在中央层面，建立能够有效应对非正规住房改善和保有者供应的技能仍然是件十分紧迫的事。在南非，尽管存在加速社会住宅和改善需求的诚挚愿望，但高素质技术人员的缺失成了制约愿望实现的主要障碍。

其他领域的改革已经开始产生效力。南非高度重视全社会的供水和卫生，并取得了突出的成绩。为了矫正过去的种族隔离法律所造成的供水和卫生设施分配的不均衡问题，政府已经全面反思其国家政策和法律框架，以便确保所有的新立法都能遵守平等、公平和可持续发展的原则。新的《水法》规定每天向每户免费供应200升水，大大地增加了城市地区的供水覆盖率。

非洲其他国家的政府也正在纷纷出台更加积极的供水和卫生政策。例如，东非三国——乌干达、坦桑尼亚和肯尼亚正在经历着深刻的供水部门改革。改革的主要目标是推动政府善治，改善各部门的绩效。东非三国的改革进程遵循了相似的路径：供水服务与水资源管理相分离；资产持有、开发和服务供应与管理活动相分离；将权力下放到最基层的操作层面（权力下放）；通过引入公众参与增加透明度；在适当的地方引入商业化运作模式与公私合作模式，在各个层面减少政治干预。

本章注释

- 1 UN-HABITAT Best Practices Database: www.bestpractices.org.
- 2 Perlman 2005.
- 3 Government of Brazil 2005.
- 4 Rakodi 2005.
- 5 Based on unpublished briefs prepared by the Tanzanian Ministry of Lands and Human Settlements.

4.4 自下而上的治理，自上而下的治理，以及两者的衔接

Governing from the Bottom, Governing from the Top, Connecting the Two

■ 地方政府“唱主角”

Local governance takes centre stage

城市善治与“包容性城市”的概念近年来成为广泛的流行语。尤其对于联合国人居署作为推动城市包容性、参与式决策以及中央政府向地方政府分权的主推手之一，而上述二者则是城市良好治理的两块基石。¹

在实践中，世界各国或地区在改善城市和地方治理方面的形式各不相同。过去10多年来，地方治理的主要转型是通过“分权”（decentralization）的过程实现的。分权的基础概念来自“权力下放”原则，即把职责下放到最低的合适层面。地方政府这种扩展的职责来源于从国家层面向地方下放的权力和职责。它们主要是行政分权的结果，决策权和职责都向国家层面以下的各级政府转移。政治分权往往先于行政分权，或者两者并行。财政分权则是分权进程中最复杂的环节。同时也是争议最多的环节，因为国家和地方政府都在力争保留或抢夺地方预算的控制权。只有当民选的地方政府被赋权并有能力决定地方的优先发展重点，做出主要发展和投入的决策，制定与收取财政收入时，才能说权力下放达到了高级的形式。近年来地方治理的另一个重要趋势是“直接的、社区广泛参与的决策”（direct, broad-based participation of communities in decision-making），作为权力下放的衍生品，它能够促使地方公共政策和措施的制定更加响应公众的需求。

许多发展中国家都在忙于推进分权改革，试图在地方规划中体现更多的地方意见，但是，我们应当反思一下，在这场变革中，谁在推动地方政府迈向善治的关键环节中真正发挥了重要的作用？这些变革对改善贫民区居民生活状态起到了作用了吗？

■ 赋权于城市：建构地方治理的国家绩效

Empowering cities: A look at country performance in building local governance

地方治理实例

Where local governance is becoming a reality

以大多数标准来看，包括巴西、哥伦比亚和墨西哥在内的多个拉美国家在改善地方治理方面居于领先地位。发生于20世纪80年代末期和90年代早期的拉美国家再民主化进程促进出台了一系列积极的政策，通过将草根运动引入地方决策达到强化地方管理和扩大参与面的目的。各种相关计划出现在这一地区，其中包括参与式预算、参与式规划、获得土地与住房的民众运动、在地方治理中赋予妇女更多的话语权和选择权。巴西是首批引入“参与式预算”的国家之一，作为代议制民主的创新，这种机制允许社区主导的城市议会就健康和教育等政策以及城市预算分配做出决策。例如，1999年贝洛哈里桑塔半数以上的地方资源投资分配就是采用了上述机制。在其他城市，参与式预算促生了更多更好的社会服务。阿雷格里港市（the city of Porto Alegre）自从1989年采用了参与式预算以来，公立学校从29所骤增至84所，市政污水网的市民覆盖率从46%增至84%。

参与式预算作为善治的杰出范例受到国内国际社会的普遍赞誉。截至2002年，巴西5571座城市中的140座引入了参与式预算。尽管每个城市在投资标准定义和社区代表（一般来自低收入地区）选择时采用不同的形式，这一过程最终还是促进了市民社会在市政决策时的积极参与。²1988年宪法修正案也将资源分配的权力下放至次国家政府层面和地方政府层面，使地方政府能够制定各种扶贫政策，将低收入群体整合到城市社会肌理中。通过制定城市法令和引入参与式预算等计划，巴西在发展参与式可持续的城市

规划和管理方面取得了突出的成就，同时将权力下放给国内约5000座城市。

在改善地方治理方面，亚洲国家的表现并不逊色于拉丁美洲国家。在印度、尼泊尔和斯里兰卡等一些南亚国家，城市政府作为半自治的实体，相对于中央政府有较大的自主性，而在提供地方公共服务方面则有重要的义务。³ 东南亚国家也正致力于分权的进程。从军事统治转向民主体制后，印度尼西亚在2001年开始了其分权进程，赋予地方政府以更多的政治和财政权力。在菲律宾，随着1991年“地方政府法案”的施行，将包括健康、小学教育、公用设施、住房等基本服务的职责下放给地方政府，并帮助地方政府财政增加财力。

亚洲国家也是市民社会的发源地，这类社会特别关注贫困人口和贫民区居民的权利，但实际效果却并不尽如人意。在印度，富于活力的、有组织的市民社会与政府就向贫困居民提供创新的住房和服务设施解决方案进行沟通，但并没有因此阻止一些大城市不对贫困居民进行妥善安置就强制驱逐的趋势。在巴基斯坦，决定是否实施强制驱逐的往往是政治和商业利益。在其他国家，社区层面的（决策）参与已经对人们的生活产生了现实的影响。斯里兰卡对贫民区改造的力度就来源于社区积极参与的传统。起始于20世纪70年代的一系列计划与行动，如城市住区改善计划和城市服务计划，建立了沿用至今的地方社区层面的（参与）制度。但是，社区参与过程与政府决策过程之间仍缺乏充足的联系渠道。

在东亚，泰国在贫民区改善中取得的胜利为参与式治理提供了有力的例证。1992年，中央政府启动了最大的社区驱动计划，通过城市社区发展办公室（UCDO）为发展中国家的城市贫民提供援助。该办公室向社区组织提供贷款、小额补助金以及技术支持，并鼓励它们结成网络，共同与城市和省级政府进行谈判。2000年，城市社区发展办公室与农村发展基金合并成为社区发展协会（CODI），仍保持半官方的性质。社区发展协会倡导非正规住区、地方政府、非政府组织和私人机构之间的积极对话。通过促进城市层面的市镇合作，该机构确保贫民区改造项目能够得到良好的设计并达到可持续发展的效果。

在撒哈拉以南非洲，只有极少数国家在分权方面取得了显著的成绩。许多分权行动都是新近出台的，但由于资源的限制和部门能力的低下，并没有取得良好的实施效

果。喀麦隆和塞内加尔于1996年通过了关于分权的法律，坦桑尼亚在1999年、南非在2000年也相继通过了类似的法律。⁴然而，另外一些尝试从中央分权的非洲国家只是将权力下放至地区和区域层面，而非地方政府层面。在布基纳法索和塞内加尔等国家，虽然也制定了分权政策，但实施进程却很缓慢。以布基纳法索为例，在1991年的新宪法中，该国将行政权和征税权下放至地方政府。1995年又通过了一项新的分权法案，赋予地方政府包括土地管理在内的一系列职责。事实上，由于中央政府不愿意将土地管理权移交给地方政府，分权的承诺并没有真正得到兑现。在南非和坦桑尼亚等一定程度上分权的国家，地方政府经常被资金缺乏、技术力量薄弱、行政资源不足以及如何在地方面实施法律框架的管理引导所羁绊。事实上，凡是在扶贫改革上有所进步的国家，都应归因于中央政府机构的明确指导和支持。

■ 分权与集权治理：哪一个对改善贫民区更有效

Decentralized versus centralized governance: What works best in improving slums?

自下而上的地方治理发挥作用的实例

Where bottom-up local governance works

推行自下而上治理城市的国家在改善贫民区居民生活状况方面也有较好的表现吗？1990年以来，巴西、哥伦比亚和墨西哥等推行深入分权和公众参与的拉美国家在稳定贫民区增长率方面表现优秀。巴西和墨西哥的贫民区年增长率分别控制在0.3%和0.5%，哥伦比亚略高，为1.1%。尽管亚洲国家实施了广泛的分权改革，但在将政策转化为贫民区居民生活显著改善方面却逊色于拉美国家。例如，1990年以来，印度、尼泊尔和菲律宾的贫民区年增长率分别为1.7%、4.8%和1.9%。然而，泰国是该地区的一个例外，其贫民区人口以18.8%的惊人速度逐年递减，如前所述，该国有着社区驱动提升和广泛政府支持相结合的良好记录。斯里兰卡也有着良好的成效，自20世纪90年代初以来，贫民区增长率以3.7%的速度逐年递减。

撒哈拉以南非洲在地方层面努力改善地方治理方面落后拉丁美洲和亚洲，这也是贫民区增长率自20世纪90年代起提升幅度最大的区域。在布基纳法索、埃塞俄比亚、塞内加尔和坦桑尼亚等国家，分权计划正在进行中，贫民区居民比例

市民社会和城市发展议程 CIVIL SOCIETY AND THE URBAN AGENDA

托尼·希尔
TONY HILL

由于1989年柏林墙倒塌，以及随后更为民主形式的治理在世界各地扩张，出现了大量各式各样的市民社会、非政府组织和市民团体，并在解决世界范围棘手问题方面发挥了重要的作用。不论是作为为发展中国家的援助、贸易和债务等问题争取更好待遇的大众游说团体，还是为赤贫社区或居民争取服务、物质和道义支持的倡导者，或是要求基本人权的自发性市民组织，市民社会已经成为世界各地社会、经济和政治进步的重要推手。正如联合国秘书长科菲·安南在2004年的评论中所言：“联合国和市民社会的合作……是一种必然的选择”。

越来越多的人认识到，实现“千年发展目标”，消除贫困，维护性别平等和人权，以及从环境角度建立生产和消费的合理模式等趋势将在世界各地愈演愈烈。城市是自然资源的巨大耗费者，也是废物、污染以及导致气候变化的温室气体的排放者，每三个城市居民中就有一人生活在贫民区之中，城市以惊人的形式聚集与展示了大量的贫困以及对贫困的排斥。根据人口统计学家预测，2030年世界上将有60%的人口居住在城市，这一数据在20世纪50年代约为30%，在现在则是50%，不难想象在法律框架内，在尊重人权的前提下，保证清洁水供应、废弃物和污染管理、提供体面的住房与就业、维护城市交通等一系列问题将面临何等的挑战。

为了应对这些巨大的挑战，基于对城市事务与问题中所涉及的不同利益相关者合法要求更加深入的认识，城市治理、政策制定与行动正呈现出新的动向。中央政府、地方政府，以及市民社会与组织正在协力解决最为严峻的问题。在过去的15年中，发生在国际、区域、国家和地方层面不同形式的联盟、联合体与合作伙伴关系呈现出强劲的势头。同时，市民社会就城市问题的倡导工作是善治与民主政治的合法要件，并且这种参与有助于产生公平、高效、效果良好的结果，这一观点正在被广泛理解与认可。当然，这种局面并非在所有层面都尽如人意，即便是那些新的参与式政治正在深入人心的国家和地区，也仍然处于初期阶段，市民社会真正掌握世界范围的城市发展动态与命运还有很长的路要走，但从长远来看这种势头决不会休止。

正如联合国秘书长的联合国市民社会关系高层级小组（High Level Panel on UN Civil Society Relations）所强调的，联合国及其机构（如联合国人居署）、资金和计划等，在广泛地与世界范围内实际的参与者进行交流，在利用其召集能力促使这些参与者就发展前景进行协商并达成共识方面，具有较高的效率。1996年举办于伊斯坦布尔的第二届联合国人居大会在许多方面对于合作的愿景与实践开辟了一片新天地。为了应对世界范围内城市巨大的



人口转移挑战，联合国人居署应当充分利用并发展这一传统，加深与世界范围内政府和市民社会组织的联系与合作，而后的参与对于完成世界范围的城市化任务至关重要。

托尼·希尔为联合国非政府联络服务（NGLS）协调员。

年均增长率在4%~6.2%之间。然而其他国家表现更好，例如加纳的贫民区年均增长率为1.8%。而南非，以保持贫民区增长速度下降到只有0.2%的速度而表现突出。

在这一组“正经历改革”的国家中，的确存在这样的关联：一个地方的治理实践越完备，国家控制贫民区增长速度就越有力。然而，地方善治与减缓贫民区增长的努力之间的关系并不是非常清晰。首先，分权和地方民主并不能，特别是在短时期内自动导致城市贫民的生活改善。除南非之外，中央将权力赋予地方精英，后者往往在曾经的集权体制下扮演重要角色。其次，在大部分发展中国家和地区，特别是在撒哈拉以南非洲地区，分权还是一个刚刚起步的进程，如果遵循其他地区的经验，其效果要在数十年后才能显现。再次，仅仅用治理这一单一指标不能解释为什么贫民区增长率在一些国家上升，而在另一些国家则呈现下降趋势，经济发展、城市化水平、适宜或不当的政策，都能够影响一国的绩效。

尽管如此，我们还是要问：为什么在不同国家，地方善治对贫民区增长的控制会产生如此不同的效果。善治正在通过各种途径促进贫民区改善行动的成功，并将其推广至城市和国家层面。首先，分权为地方政府带来参与贫民区改造和相关脱贫计划的新激励措施——包括贫困街区和非正式住区内基本基础设施和服务设施的设计、实施和资金筹措。其次，在一些地区，通过改变行政程序和体制、理顺功能、改革城市财政体系，市政改革和能力建设已经引导地方政府提升运转效率。强化法律权威、提升服务效率、增加财政透明度和可靠度是这些改革过程的主要目标。例如，由地方政府全力筹资和推进的里约热内卢拜罗贫民区改造计划之所以成功，一个重要原因在于政府具备了提供高效服务的能力与制度。技术委员会负责投资决策，而协调委员会负责确保政府所有部门共同实施方案。该计划运用现代管理技术确保全市40~50个街区项目同时得以顺利运行。另外，该计划还能够有力地保证社区参与决策和运营诸如垃圾收集和植树造林等社会服务⁵。再次，民主化和分权化的新浪潮也带来了市民社会团体组织能力的显著改善，为贫民区居民和其他边缘群体参与规划、项目设计与实施开创了机会。随着草根组织日益走向政治成熟，城市贫民在与地方政府就服务和土地权力协商时将处于更为有利的地位。

地方治理虽然发挥了作用，但在许多国家仍然是在中央强力支持的条件下发挥最大作用。在中央分权和强化

地方治理方面表现良好的国家都得到了来自中央政府的强力承诺和支持。国家改革和立法涵盖了分权、财政转移、地方选举、社区参与以及空间规划，为城市行政管理更有效地行使包括贫民区改造与保护在内的职能创造了有利的环境。尽管移交了权力，政府还是继续在承接上层决策中扮演着重要的角色，而这些上层决策无疑将影响地方层面对贫民的住房与服务供应。以拉美国家为例，尽管许多国家在分权方面展现出很好的成绩，改革的重点仍集中于“权力去中心化”而不是真正意义的权力再分配。在许多方面，决策权仍掌握在中央手中。另外，尽管出现了政治代表和市民社会参与的新体制，拉美国家还是维持中央化结构以强化执政党的地位，反映了拉美政治文化的中央集权（centralism）特征。⁶以墨西哥为例，通过社会发展部（SEDESOL），中央政府正在实施一项大规模的国家层面的城市贫困消除计划——“人居环境计划”（Habitat Programme），其中包括面向地方的数量巨大的资源转移。然而，中央政府仍然通过其地方分支机构或通过强化所谓“地方发展代理处”等地方机构对资源和活动进行管理。虽然与地方政府和其他地方利益相关群体有着密切的合作，控制权仍主要掌握在中央政府手中。社会发展部在协调针对贫民的资源与服务分配、落实消除地区与城市间差距的重分配政策方面的确能够扮演非常积极的角色。在这一过程中，确保自下而上治理的措施与自上而下的决策体系之间建立联系至关重要。

高度集权的治理系统如果由思想落后的、不支持贫民的政治领袖和不公平的政策领导的话，是无法造福城市贫民的。

自上而下的中央集权治理发挥作用的实例

Where top-down centralized governance also works

对处于谱系另一端的国家进行分析，会发现一些有趣的现象：在采用高度集权化治理的国家中，也有一些在贫民区问题上表现良好。通过执行旨在改善贫民区和住房状况的强硬政策，这些国家的政府能够通过制度安排、分配重要预算、执行项目等手段有效实现其目标，兑现其承诺。这些国家的成效是在地方政府和社区仅仅有限地参与决策过程的情况下完成的。北非国家尤为典型，在埃及、摩洛哥和突尼斯等国，地方政府没有真正的政治或行政权力，决策往往由中央做出。也有一些国家拥有较低的甚至负的贫民区增长率，

而他们的中央政府对资源分配和决策拥有绝对的控制权。自1990年以来，古巴的贫民区年增长率控制在0.7%左右，是拉丁美洲和加勒比地区绩效最好的国家之一。

显而易见的是，高度中央化的治理体系如果被思想落后、不支持贫民的政治领袖所领导，执行不公平的政策，那它就不能使城市贫民受惠。所有在降低贫民区增长率过程中绩效良好的中央集权国家，仁慈、进取的领导是贫民区改善计划取得成功的关键因素。例如，摩洛哥中央集权的传统得益于新君主扶贫的立场。在古巴，自1959年革命以来，这一岛国最大的成就就是基于政府始终信守社会和经济政策的普遍性和公平性原则；而津巴布韦政府于2005年在全国范围实施的贫民区驱逐计划则证明了自上而下的统治是如何对城市贫民生活产生负面影响的。

为什么与当前主流观点相左的中央集权治理能够在这些国家产生如此意味深长的结果？也许是来自中央的命令与控制赋予了贫民区提升项目的设计和实施的凝聚力。例如，在突尼斯，包括城市改造与更新署（ARRU）、住宅银行、联合银行、地方政府、非政府组织以及社区团体在内的众多机构都参与到贫民区的改造之中。城市改造与更新署代表地方政府负责整个过程的运作。在这种模式下，该计划成功改造了25万多户住宅（占城市住宅存量的18%），约150万人受惠。在摩洛哥，贫民区改造同样受中央驱动，住房部会同其他中央部门在1993~1999年期间实施了82个贫民区改造项目，涉及99000户家庭，这些项目取得了良好的效果⁷。正如上述案例所示，由强势的中央机构主导的自上而下的规划和实施，由于能够实现成果提供明确的目标和方向，以及富有效率的协调，也更具有部门权威，因此是贫民区改造项目得以成功的关键因素。

直接的、自上而下的贫民区改造和住所供应给这些国家带来利益的同时，也产生了严重的不良影响。没有意义深远的分权和公众参与，就很难动员地方政府、市民社会和市民对影响其物质福祉和发展的过程实施更多的控制。另外，参与过程有助于促进集体学习，推动社会和制度创新，以及不同形式的包容。中央集权式的干预在消除不平等方面极为有效，但是这一过程往往伴随着社会成本。以古巴为例，政府位于决定住宅建设资源使用方式有利地位的观念扼杀了社会和个人改善住宅条件的创造力，特别是当这些创新计划没有列入国家优先关注领域时。

然而，一些国家的政府开始意识到自上而下的决策方式只能到此为止。摩洛哥政府正在借助一个被称为“社会项目

控制”的新概念和促进参与的法律，将更多的公众参与引入贫民区改造项目的规划与实施中。在古巴，通过政府资助的“微型旅队”（Microbrigade）形式，社区自发驱动的住宅建设在过去20年中得到广泛的实施，但是这些计划的影响还没有在大城市完全显现。埃及也有许多类似的迹象。政府正在反思包括宪法在内的所有法规和政策框架，并将对此做出有利于大幅度拓宽民主进程的修正。

本章注释

- 1 Taylor 2000.
- 2 Souza 2002.
- 3 Pieterse 2000.
- 4 Halfani 2004.
- 5 Inter-American Development Bank 2004.
- 6 Pieterse 2000.
- 7 This information was gathered during UN-HABITAT's research on slum policies in 23 countries. Sources included telephone interviews and various country reports.

贫民区改善：技术修理并非总是解决方案 SLUM IMPROVEMENT: TECHNICAL FIXES ARE NOT ALWAYS THE SOLUTION

安东尼·休蒂与桑贾伊·G·雷迪
ANTOINE HEUTY AND SANJAY G. REDDY

由于大多数成本估算都是基于有待验证的假设和疲软的数据，所以在城市中实现“千年发展目标”的最终成本就很容易被极大地低估或夸大。例如，现在的模型假设：即使目标逐渐实现，达到既定目标实施干预的单位成本也是固定的。然而，我们有充分的理由相信边际成本（规模经济或规模不经济）的增加或减少将是影响成本多少的重要因素。例如，在城市贫困地区，由于地理位置和社会的原因，那些相关设施（供水、供电或电话）需要覆盖的人群恰恰是最难实现覆盖的人群。在这种情形下，提供服务的初始成本就比较高，因为初始成本可能依赖于需要支撑这些服务的基础设施的建设。相反，当服务网络或基础设施已经存在或原来已经安装完备时，提供更多相同的服务就会变得越来越便宜和简单。至于具体哪些案例属于这种情况应视地方环境而定。

联合国千年计划对实现“千年发展目标”第7项第11条任务（在为联合国人居署和千年计划“改善贫民区居民生活状况特别工作组”准备的背景报告中提出）的成本估算，基于边际成本增加或减少可以忽略不计的假设，忽略了国家内部或国家之间单位成本不同的事实（尽管对新建住区和既有住区的投资做了区分）。该计划还忽视了不同目标实现的相互依赖性：范围经济或范围不经济在不同类型的服务间运作，一种服务的扩张成本取决于另一种服务的扩张程度。例如，如果儿童入学率较高，改善儿童健康的成本就会相对较低。另一方面，提高儿童的存活率将增加学龄儿童的数量，进而需要建设更多的学校，由此实现入学率目标的成本必将提升。尽管不同社会发展目标之间的相互作用类型众多，但在实现“千年发展目标”的当前成本估算中大多都被忽略。最后，评价目标基线场景和监测历时进展所需的信息在当前也极为缺乏。因此，既不可能有意义地判断进展所需达到的程度，也不可能预计达到预期进展所需的成本。基线数据还可能低估贫困的规模和程度，特别是在城市地区。千年计划对发展中国家实现第11条任务的总成本（涉及1亿既有贫民区居民改造的成本为1130亿美元，为7亿潜在贫民区居民建设新住宅的成本为11760亿美元）的预测可能会很不准确，因为在其所依据的模型中，以上因素很难计量。

我们的工作（见“实现千年发展目标的成本：既有分析模型之缺陷”，www.Millenniumdevelopmentgoals.org）已经证明，在变化的合理范围内，对单位成本和范围经济与规模经济的本质与程度的假设将在很大程度上影响最终实现该目标所需的成本。

尽管我们已经认识到一些干预在提高人类福祉水平方面可能有效，但是城市地区其他问题的解决方案却还是未知数。城市地区中最重要的问题不是技术方法所能解决的，而更多依赖制度创新、政治意愿和更具创新性的治理结构（如参与式预算）。技术模型的运用最终也不可能为改善城市贫困居民的生活状况提供充分的依据。

即使是最为精心构造的未来场景最终也会被证明是不准确的，特别是针对远景的预测。不期而至的变故，不论是在国家、区域还是全球层面，最终都会破坏预测的准确性。过去已有发生、未来还将继续发生的此类重大变故的例证可见诸新疾病（如艾滋病/艾兹病）、大规模破坏性气候事件（发生于2004年12月的印度洋海啸，或最近发生在美国路易斯安那州的飓风）、城市或区域冲突等等。当然，建立分析模型的人并没有声称他们推荐的策略能够无视应用中现实状况的变化。然而，这些模型的确没有提及现实状况中这些变化发生的可能性。

信息基础的不可靠性和当前规划手段对于实现“千年发展目标”的局限性都意味着这些措施远不能有效指导政策制定者真正面对记录模糊的、不确定的和不断变化的环境。技术权威预测模型的缺陷虽然能够减轻但不能完全消除。运用有缺陷的预测模型指导长期问题决策时，不论是针对资源的筹集还是资源的配置，其潜在危害相对更为严重。不精确的预测模型最终将导致重大的资源配置失误和政策选择偏差，进而增加目标实现的难度甚至可能导致目标无法实现。

战略性规划的另一项举措应当建立制度框架，保证代议决策者能够在信息连续而完备的前提下做出决策。通过定期的自我反思和参与者的相互评论，在市民的广泛参与和专家的广泛支持下，国家、地区和城市之间定期相互阐述与评论彼此的规划方案，“千年发展目标”才可能有新的途径。参与式规划与预算能够促进体察背景的判断（context-sensitive judgment）和对经验的研究，是构成上述战略的重要元素。

安东尼·休蒂是联合国开发计划署（贫困学科组）公共财政经济学家。桑贾伊·G·雷迪是哥伦比亚大学巴纳德学院及国际与公共事务学院的经济学教授。

4.5 采取果断行动的时刻：扩大今日的改善规模，预防明日的贫民区

Time for Bold Action: Scaling up Improvements Today, Preventing Slums Tomorrow

■ 新千年以来各国正在改变途径

Countries changing course in the new millennium

除了一些显著的案例以外，20世纪90年代在减少住房短缺和改善城市贫民生活方面，总体上呈现出了黯淡的政策景象。由于缺少有效而宏愿的政策和计划，第1.3章中列出“脱离正轨”和“面临危机”的大部分国家城市环境将迅速恶化。挑战依然很严峻，然而在过去15年里也有少数发展中国家在改善贫民区生活方面取得了令人瞩目的进步。这不是单凭人们想象就能产生的剧烈变化，而是长期以来耐心、持续的政策和领导所带来的。实施不好的国家，如果他们愿意的话，可以从进步迅速的国家中学到经验，看到希望。通过制定贫民区改善的庄严承诺和实施以完成第11条任务的果断行动计划，政府是可以下定决心改变今天的途径的。反之，它们也可以选择到2020年一直停留在原来的道路上，眼看着生活在贫民区的人民越来越多。

现在还为之时不晚——只要有决心和眼光，为实现“城市无贫民区”目标而采取长期规划和改革的话，那些脱轨的国家是可以重返正轨的。这些国家需要做的第一步，是认真对待第11条任务和其他千年发展的目标，调动这些目标中的政治意愿。这正如向联合国秘书长所做的千年项目报告《发展投资：一个实现千年发展目标的切实可行方案》中所强调的：

“要想所有国家实现千年发展目标，全世界不是将它们视为抽象的抱负，而是将它们作为切实可行的政策目标。透明度和问责制是这些目标中必不可少的，所以切实可行地实施它们是非常重要的，这是因为发展政策中的压力往往是将他们推向较低期望而不是较高的期望。国家政府和国际援助者都不愿意自己在减少贫困中担当承担责任的角色，他们往往希望降低‘千年发展目标’——尤其是当实现这些目标需要增加预算或者有重大政策变动时。在许多国家，‘千年发展目标’常被认为‘不现实’，这是因为它们需要巨大的进步。”

有迹象表明，至少是在某些国家，政府开始更认真实施第11条任务。在过去10年中，那些付出努力的国家，比如毛

里塔尼亚和塞内加尔，现在已经显示出将贫民区改善工作作为核心事务的决心，并朝着长期、大规模的贫民区政策方向前进。另一些从20世纪90年代以来就实施良好的国家也正在加快行动。比如巴西、墨西哥、南非、泰国正在实行综合的、全国性的贫民区改善政策，以配合对现有贫民区环境的规范化和改善，同时它们还通过提前规划避免未来贫民区的增长。不过，大多数20世纪90年代表现不好的国家，在制定政治承诺和改革方面仍然是落后的——我们的预测显示这些地方将来情况会更糟糕。这些表现不好的国家政府能不能找到立刻采取行动的令人信服的理由并完成第11条任务所需要的雄心呢？

如果答案是肯定的话，那么它们从成功的国家那里学到主要经验后，将会提供良好的服务：成功取决于一个双管齐下的战略，一是扩大现有贫民区改善规模，二是提前做好规划，提出更好的、可选择的解决方案来避免未来贫民区的扩张。像巴西、墨西哥、哥伦比亚、南非、泰国和突尼斯这些国家已经成功地在全国层面上扩大了贫民区和非正规居民点改造规模、降低了城市贫困人口。这样一来，这些项目对全国贫民区增长指标产生了明显影响。一次性的地方项目不管有多成功，如果不能被广泛地推广复制和扩大规模的话，是很难产生这么大的影响的。这些示范性项目提供了宝贵的试验案例，如果它们行之有效的话，就可以证实为城市贫民提供更好的住房和服务在技术上和经济上是可行的。很多今天看来很成功的全国性贫民区改造工程，像印度尼西亚的部落改善项目，开始时规模都不大，仅覆盖少数街区或一个城市，跟踪记录证实以后，才在全国层面上推广开来。同样重要的是，这些国家已经意识到，在五年、十年或者十五年后，与城市环境相比，贫民区基础设施、服务设施、住房供应的不足将变得不那么严重。因此，政府在贫民区扩张问题上采取了长远的眼光，通过制定有效抑制新贫民区增长和促进城市更可持续发展的规划，将他们的精力开始放在能够有效满足未来需求的措施上。这就意味着需要创建一个规划系统，以确保土地和基础设施可得和可支付得起的低收入住房。



中国 UNEP/STILL PICTURES

■ 面向国家和地方战略：实现千年发展第7项目标第11条任务

Towards national and local strategies to achieve Millennium Development Goal 7, target 11

那些认真实施第11条任务的国家，为满足贫民区居民和未来低收入者的基本需求，应该确保有一个长期的、全国性战略规划来扩大医疗、预防性措施。这个全国性的规划将提供一个行动蓝图，以示政府对改善贫民区居民生活的承诺，制定出清晰的、具有时效性的任务和新政策工具以实现广泛的政府和部门改革。这个规划还应该包括国家实现这些目标和任务所需要的合适的财政预算和支出计划。这种规划给国家提供了一个制定全国性的减少城市贫困政策的机会，而这个政策又会自动与千年发展目标保持一致。例如巴西，针对第11条任务和其他千年发展目标，已经采取行动，在城市层面上形成了全国性的政策。成立于2003年的城市部目前负责制定和实施新的“全国城市发展政策”。这个政策整体框架是基于普遍性原则，即人人可以获得足够住房、城市土地、安全饮用水、卫生医疗和安全的流动。¹

同样地，市政当局也应该积极地将“千年发展目标”，尤其是第7项目标第11条任务，转变为城市自身的目标和任务，继而从城市层面推行并实施战略。这些目标可能是全球性的，但是在实施上必须是地方化的，如在城市或社区层面上，要考虑到那里人们生活、居住和服务的需求。然而，许多地方政府几乎不了解第11条任务和其他千年发展目标，或者即是了解，也没有实现这些目标的动力或决心。因此，地方政府面临的首要任务就是树立千年目标意识，即为什么它们如此重要，以及对于城市贫民区的居民来说它们又意味着什么。

地方政府在制定住房、基础设施、服务、健康、教育和其他领域的目标方面并不陌生。实现“千年发展目标”的关键是：（1）用千年目标来衡量各项任务；（2）确保这些目标有足够的远见，能够解决眼前短缺，而且是根据国家政府和地方利益团体意见而制定的。这就需要经过多轮的咨询、讨论、阐述、交流经验和最佳实践。这种参与式过程能够使地方政府和利益团体树立意识，并证明这些目标是如何与他们自身的目标和优先利益联系在一起的。为了尽可能清晰地描绘出各种可能的情景，地方政府还应该提供更多的信息数据——无论是居住在贫民区的人数、没有洁净水和卫生设施的人数，还是辍学儿童的人数。这

些详细的信息有助于规划师和政策制定者作出更明智的决策，并随时了解动态变化情况。

实现千年目标的战略和行动必须是跨部门、跨机构的。常见的错误之举是建立一个独立运行的地方政府项目或部门来负责减少贫困，这就使它远离实现千年发展目标而制定的国家级项目或部门。这种分离扭曲了“千年发展目标”的真正目的，特别是第7项目标第11条任务。千年发展目标和任务必须包括所有项目和部门的活动，并且资源在它们之间要有明确的分配。经常是，仅仅一个部门的干预，如改善卫生设施或规范土地租期，就可以对贫民区的生活条件产生巨大的影响。面向城市弱势群体的有针对性的干预措施有时比贫民区物质改造更有效，不过短期内可能不可行或者看不到成效。例如在那些只遭受居住剥夺问题的地区，一个部门的干预可能会大幅度减少贫民区居民的数量。比如，坦桑尼亚和乌干达这两个国家，80%以上的城市居民缺少适当的卫生设施，因此对贫民区卫生设施的投资，就能使这两个国家的贫民区人口占城市人口比例从90%以上下降到40%。埃及也是通过大力投资饮用水和卫生设施，使贫民区发生率大幅下降。

■ 鼓励为城市扶贫战略和项目的融资

Mobilizing financing for pro-poor urban strategies and programmes

实现第11条任务和其他千年发展目标和任务所需要的大部分投资是来自国内资源。由于中央所能提供的财政预算支持有限，城市不得不转向在国内金融市场上向公共部门举债，以资助大多数基础设施和服务设施所需要的资金。不过，多数发展中城市主要是向政府财政部门或者以政府为担保，向金融机构举债筹资。从这一点来说，国家政策和制度改革在消除市场失灵和吸引私人资本投资公共基础设施方面起着至关重要的作用。²缩小财政资源和支出鸿沟的另一个重要举措就是增强当地政府的税收基础，例如，通过提高财产税征收效率或理顺水费，以及确保征收税收能最终用于贫民区改善和预防上。

另外，贫民区也可以通过储蓄和利用各种地方基金资源，为贫民区改善做出很大贡献。在如何更好地提高城市贫民信贷方面，也应该考虑一些创新机制。例如，在低收入人群中，小额贷款就是相当成功的一种方式。各国都在积极探索政府津贴的方式。不过，最需要的可能还是为低收入居民

提供长期的住房资金。目前私营部门、非政府组织和捐助者正一起努力填充这个缺口，他们资助了一些示范性项目，地方政府和市民社会借贷人能够从中借到资金，用于住房开发和贫民区改造。

■ 利用地方资源进行贫民区改造

Leveraging Local Resources for Slum Upgrading

国际上对发展中国家住房和基础设施的支援还不足以解决这些地区严重的资金短缺。据估计，在撒哈拉以南非洲、南亚和东南亚地区，公共投资、私人投资和官方开发援助只能满足这些地区贫民区改善所需的5%~10%的资金。为了能够直接解决贫民区改善的“财政缺口”，投资必须主要是国内的、社区引导的和以市场为基础的。

因此，任何国际援助的干预必须有催化作用，应该起到撬动地方和其他资源的“杠杆作用”。许多发展中国家有大量的潜在资源可以直接用于贫民区改善——问题关键在于这些资源需要很好的控制、优化和重组。真正的障碍不在于财政的支付能力，而是由于缺乏政治意愿、问责制度和体制能力。

在形成贫民区改造和预防的持续财政机制方面，国际社会援助起着非常重要作用，这主要是基于以下三点：

- (a) 利用和提高个人和社区资源；
- (b) 加强和重新分配城市和国家政府的财政资源，以满足城市贫民需求，引入适当的财政和非财政的公共政策工具；
- (c) 提升国内资本市场的可获得性。

贫民区的社区积极性和储蓄水平在不断提高。简单来说，面对可支付住房的短缺和相关城市基础设施的短缺，以及可以用于改善地区的公共和私人资源的短缺，贫民区居民已着手自己想办法解决。其结果是带来日常储蓄协会、劳动储蓄和信贷计划、循环贷款基金以及小额融资贷款的增多。虽然这类社会举措在各贫民区、各个城市以及各个国家都各不相同，但是在融资和为改善住房和基础设施供应而开展的以社区为基础倡议方面，它们则拥有相同的权力机制。像印度、摩洛哥、突尼斯和乌干达等国家出现的社区导向和政府支持的项目表明了以社区为驱动力的方法是可行的。

也有很多国家，如印度、印度尼西亚、南非和斯里兰卡，它们重组了城市改造的公共财政和以市场为基础的融资渠道。然而，目前许多国家的类似经验还只停留在“创新孤

岛”阶段，急需将它们复制推广并采取大规模的行动。规模扩大的过程需要大量的政策和法规改革，而这种改革能够促进产生社区驱动方法、提高健康的地方政府财政能力和扩大国内资本市场。

国内金融服务产业自由化是一个重要的发展趋势，国际社会为实现资助贫民区改造的目的，应该积极抓住和利用好这一趋势。巴西、印度、墨西哥和南非等这些国家经历了银行系统的自由化和国内资本市场开放。类似的，在撒哈拉以南的非洲、南亚和东南亚的低收入国家中，一种几乎被忽视的趋势正渐渐浮出水面。这些国家的养老基金、保险公司和私人投资持有国内资本的大量股份（比如肯尼亚内罗华的国内资本的每年价值估计是10亿美元），并且越来越多地在国内证券交易所进行交易。

扩大改善项目的规模也需要获得多种形式的投资和使用各种金融工具和产品。有时候需要用“信用增级”（credit enhancement）来吸引国内资本。目前有多种机构可以为项目融资提供各种类型的信用增级，例如包括国际金融公司（IFC）、担保公司、美国国际开发署（USAID）、发展信用局（DCA）和新兴非洲基础设施基金会。在少数国家，包括哥伦比亚、印度和南非，也慢慢涌现出一批吸引私人资本的国内担保机构。

吸引私人资本的限制因素之一就是缺乏能够“吸金”（bankable）又能处理好社区、政府和私人部门风险和担心的项目。这就是为什么联合国人居署联合几家捐助机构和发展合作伙伴，建立贫民区改善局（SUF）的原因。SUF的核心目标就是帮助发展中国家调动用于贫民区和城市改造项目的国内资本。SUF的工作重点是打包不同形式的投资和重组各种项目，以便吸引不是一种而是多种形式的融资。这个“吸金”项目过程包括从国家层面上，在发展合作伙伴和国内金融服务机构之间促进合作关系和提升能力，也包括使这些地方上的角色与国际金融机构、捐助机构和区域发展银行和基金建立起联系，而这些机构能够通过减少和分担风险来增强国内金融的“信用增级”，这样一来，有助于调动国内资本投入到贫民区改善项目中。

本章注释

- 1 Government of Brazil 2005.
- 2 Cities Alliance 2004.

4.6 国际社会作好信守承诺的准备了吗？

Is the International Community Ready to Keep the Promise?

为了改善贫民区居民的生活条件，改变现状的重任最终落在了政府肩上。有些国家开始真正下定决心，努力实现改善贫民区居民生活条件的目标，并在城镇中努力将其变成现实。然而，还有太多的国家依然无所作为。现在到了需要政府把城市发展议程放在国家发展战略更高位置的时候了——确认地方资源、调动国内资本、建立新机制去吸引外部资金，用于可以最大实现贫民区改善和预防项目的创新解决方案。

贫民区投资的缺乏具有巨大的社会和经济成本，这进而加重了城市和政府的负担。对于那些还没有将贫民区改善和预防作为整体减少贫困战略的发展中国家来说，发展援助提高了政府能力——体制改革、更好的地方治理、优化的城市规划和管理、为城市贫民提供买得起的土地和住房，而且有助于创造一个有利于城市的环境。

此外，近年来发达国家所做的承诺，尤其是在国际会议期间所做的承诺，有可能达成一个“新交易”作为千年发展目标的一部分。国际体系——联合国、双边捐助者、世界银行和区域发展银行，已证实是世界上一些发展中国家减少贫困的重要融资渠道。对于很多非洲国家和一些最不发达的国家来说，援助依然是外部资金的最大来源，而且被认为是实现千年发展目标和任务的关键所在。¹明白了这一点后，让国际体系更好地服务于贫困国家，特别是增加援助的数量和质量，是全世界设定的另一个重要任务，这在第8目标中表述为：为发展而建立全球合作伙伴关系。

■ 一个是钱的问题，一个是捐助者态度的问题

A question of money, a question of donor attitude

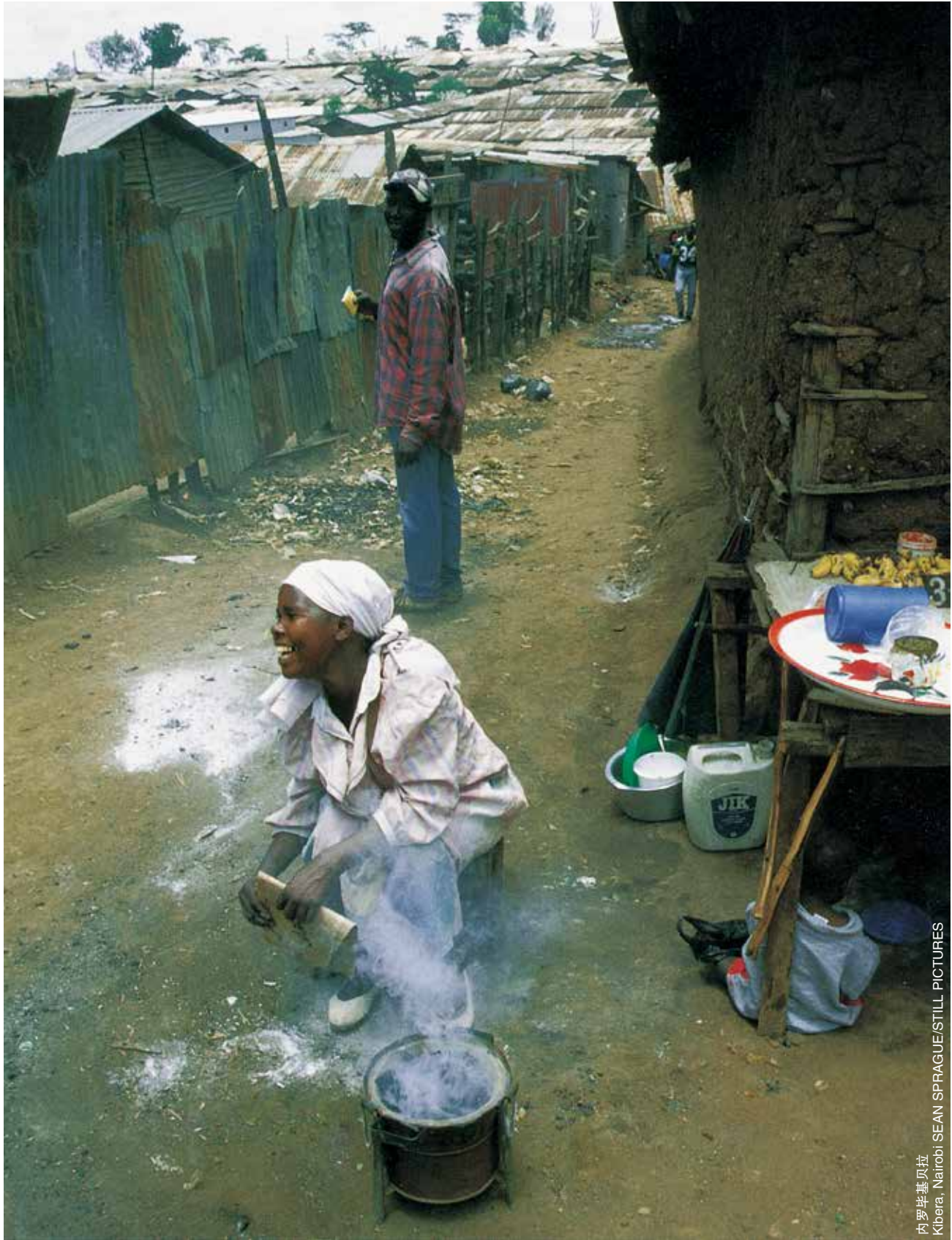
在过去几十年里，捐助资金对支持贫民区改善起了重要的作用。这期间国际金融借贷机构、区域发展银行和双边捐助给贫民区项目提供了连续的资金支持。在很多国家，尤其是在非洲，国际机构通过投资和借贷为贫民区改善项目提供了最主要的财政支持。有些国际机构对城市领域的捐助力度持续增加。比如，在城市化水平最高的的发展中地区——拉丁美洲运营的泛美开发银行，其城市贷款组合无论是在数额

还是在复杂性上都有所提升，在最近40年里，有超过250亿美元的贷款用于城市项目，这个数字将占该银行贷款总额的近15%。²

“城市无贫民区”任务³有助于很多捐助机构对贫民区改善项目产生新的兴趣。这个任务已经向捐助者和政府发出了清晰的信号，意指它们应当重新定位自己的政策，向减少城市贫困的方向倾斜。多边和双边发展机构也积极应对这一挑战，开始简化它们的服务以便直接应对贫民区任务。从某种程度上来说，这种对贫民区任务的明确支持有可能转变为更高层次的发展援助，特别是针对贫民区改善和预防。

在这个框架之内，联合国人居署也转变工作计划，使其与第11条任务以及其他千年发展目标 and 任务相一致，其中包括关于饮用水和卫生设施的任务。贫民区改善已经成为联合国人居署关注的一个重要领域，越来越强调把重点放在以下几个领域的政策和操作性的支持上：扩大贫民区改善项目和计划的规模，关于土地保有权保障和城市治理的运动，城市供水和卫生设施，以及扶贫规划和管理。监控国家层面上贫民区任务完成情况是联合国人居署工作的另一个重要部分。联合国人居署还领导着一个重要的新机构——贫民区改善局（SUF）——这一部门的设立是为了帮助地方合作者调动当地国内资本，以用于贫民区改善、低收入住房和相关基础设施建设。由联合国人居署和世界银行共同发起成立的城市联盟（the Cities Alliance），将城市和发展合作伙伴组成全球联合体，在协调和调动具有广泛基础的、有国际支持的扩大贫民区改善的行动方面起到了催化作用。

尽管整体上有这些进步，但是对于减少城市贫困和改善贫民的发展援助还是严重不足的。虽然大量投资已用在相关的领域，如医疗健康、饮用水和卫生设施，但是并没有专门用于贫民区的投资，在发展中国家尤甚。单是实现贫民区任务——即改善至少1亿贫民区居民的生活条件——其成本估计就要670亿美元。⁴而且，2020年前还有另外4亿人加入贫民区居民的行列，为他们提供适当住房和基本服务的花费估计总共3000亿美元或者每年超过200亿美元。那些成功模式表明，合理地利用地方和中央支持，当地居民可提供80%所



内罗毕基贝拉
Kibera, Nairobi SEAN SPRAGUE/STILL PICTURES



从科尔瓦杜峰俯瞰里约热内卢
Rio de Janeiro from Corcovado Peak SEAN SPRAGUE/STILL PICTURES

需资源，另外剩下的20%需要国际援助，即每年大约是50亿美元。不过，估算一下，每年用于发展中国家城市领域的总援助只有20亿美元，也就是说即是所有资金都用于这一目的的话，这也仅是实现贫民区任务和应对未来增长所需的一部分资金⁵。

尽管城市贫困已被认为是值得关注的问题，但是国际上对于城市领域的援助力度似乎还不能与这个问题的规模相匹配。这当然与资金调动程度低有关，但是问题的关键在于众多发展机构还没有真正理解城市化的意义所在——不管是其带来的积极效果还是负外部性^①（negative externalities）。国际

① 所谓负外部性，是指一个人的行为或企业的行为影响了其他人或企业，使之支付了额外的成本费用，但后者又无法获得相应补偿的现象。——译者注。

政策环境应该重新审视城市议程，将其放在国家优先发展战略之中。这是资金能够流向贫民区改善和预防贫民区化的唯一方法。不过，还是有一些积极的迹象，尤其是在区域发展银行之间：一些政府正在重新审视，或者至少是在考虑⁶，他们的援助计划目的在于将整合城市的挑战列入优先援助的名单上⁷。

■ 聚焦援助的重点

Sharpening the focus of aid

另一个值得注意的趋势是，捐助者在为减少城市贫困提供支持方面变得更具有战略性了。正如本章所强调的那样，有些国家在改善城市贫民生活条件上取得了巨大进步，它们

通过扩大和加深贫民区改善和预防措施，调整最关键的杠杆，包括建立最需要的政治领导层；加强地方和中央政府能力；在土地、住房、基本基础设施、金融和规划方面做出大胆的改革。近年来，国际援助变得更具有针对性，努力满足更大政策目标的需求。因此，多变和双边发展合作伙伴开始寻求一种更“纲领性”的方式来开展城市发展项目，其重点放在了如体制发展、城市管理、土地保有权保障供应、中央-地方财政关系改革。这标志着一个重大的变动，即援助将撤出那些由于适得其反的政策，尤其是由于土地管理和地方体制建设薄弱，而缺少将服务落实的授权和资源而产生的投资被证明无效的目标地区。⁸

不过，在贫民区改善和预防方面，捐助者干预的战略重点还有很大的提升空间。首先，尽管在应对国家层面的政策失效、以及加强贫民区改善中国家领导力方面已做出了越来越多的努力，但是这个领域可能还有更多的工作需要做。有时，在政府和捐助者中出现了这样一种趋势，即宁愿关注地方上的情况，也不愿意迎难而上地去应对国家政策环境中更广泛的基本弱点。解决问题的根源——薄弱的体制、沉闷的法律和监管体系，是进行关键性改革，而这种改革往往是一项更加困难的任务。这样一来，国际社会不再是仅仅提供技术方案，而是向政府发出挑战，使其做出政治抉择。政府为造福贫民区居民而发起的国家改革和项目需要很大勇气，因为这意味着以更平等的方式共享权力、财富和土地。有证据表明，如巴西、南非和斯里兰卡这些国家已经走上这条道路，并且在减少贫民增长率方面也取得了重大突破。

此外，捐助者会有意“有目的地倾向于促进城市所拥有、发动和设计的项目”⁹，以此抗衡中央政府的权力，这是因为中央政府常被认为会阻碍城市的发展，然而，正如本报告中呈现的证据显示的，当国家有意愿时候，是能够在协调和实施贫民区改善项目上发挥积极作用的。这可能还需要进一步考虑如何平衡对自上而下和自下而上的行政方式的支持。《减少贫困战略报告》(PRSPs)是一个很好的渠道，不过城市篇章需要放在优先的位置，以抗衡双方(政府和捐助者)多少会有些反城市的态度。有证据表明，比如约旦和突尼斯这些国家已经成功将贫民区改善项目和更大范围减少贫困战略联系起来，尽可能为贫民区争取到更多的国家预算，并且较轻松地推动关键领域的改革。其他大多数国家，政府和捐助者还没有很好地将贫民区改善和减少城市贫困联系起来，成为更广泛的国家发展议程。这些国家贫民区高增长率就证实了这一点。

现在政府和捐助者要更积极地在《减少贫困战略报告》中提升千年发展第7项目标第11条任务——这可能是快速扩大贫民区改善和预防措施最关键的切入点。确实，在资金有限的情况下，政府和捐助者必须在相互竞争的优先项目中进行权衡。不过，千年发展目标和他们指出了一系列清晰的、需优先处理的事项：改善医疗健康、教育、环境、性别差异和城市贫困问题。因此，现在有一个很好的机会可以产生第11条任务中的动力，为贫民区增长和预防的长期规划提供一个承诺，并与土地、水和分权政策联系起来。

但是，这需要根据政府和捐助者的意愿而行动——这正是最软肋的地方。政府和捐助者对优先援助的领域和预算的分配往往取决于政治决定，而且往往是不同机构和部门博弈的结果。这是很不幸的，因为这样可能会忽视真正的需求，也没有考虑过去的成效。当城市贫困和贫民区问题不在捐助者和政府所关注的范围之内时，就更难在谈判桌上找到一席之地了。为了能有更好的显示度，捐助者可以考虑使用新的办法，比如当涉及城市项目的开发和实施时，捐助者像过去一样与规划、住房、环境等主管部门和地方政府进行沟通。或许，他们可以尝试影响中央政府其他部门，包括财政部、卫生部和教育部，因为这些部门在《减少贫困战略报告》中有更多的发言权。这份报告显示了住房短缺与医疗卫生、教育和就业之间的重要联系——把“贫民区”放在一个独立的框架内，而不考虑它与这些关键因素的联系，是毫无意义的。

本章注释

- 1 United Nations 2002.
- 2 Inter-American Development Bank 2004.
- 3 Millennium Declaration, paragraph 19.
- 4 UN Millennium Project 2005a.
- 5 Cohen 2004.
- 6 For instance, the February 2006 discussion held at the United Kingdom House of Commons about urban poverty issues.
- 7 Mauritania is one example.
- 8 Kessides 1997.
- 9 Cities Alliance 2004.

参考文献

Bibliography

A

Addis Ababa City Council (2004). Household survey results shared with UN-HABITAT as part of the Monitoring Urban Inequities Programme.

African Population and Health Research Centre (2002, April). *Population and Health Dynamics in Nairobi's Informal Settlements: Report of the Nairobi Cross-Sectional Slums Survey 2000*. Nairobi.

Améndola, G. & Garay, A. (2000). "La visión urbanística". In *La Fragmentación Física de Nuestras Ciudades*. Municipalidad de Malvinas Argentinas.

Appadurai, A. (1996). *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Appelbome, P., Drew, C., Longman, J. & Revkin, A. (2005, 4 September). "A delicate balance is undone in a flash, and a battered city waits". *The New York Times*.

Arputham, J. (2001). "Whose city is it anyway?" *Our Planet*. UNEP.

Asian Coalition for Housing Rights (2001, October). "Building an urban poor people's movement in Phnom Penh, Cambodia". *Environment and Urbanization*, 13(2).

Atkinson, A. (1996). "Sustainable cities: dilemmas and options". *City*, 3/4, 5-11.

Augustinas, C. (2003). "Land in an urbanizing world". *Habitat Debate*, 9(4).

Australian Bureau of Statistics (2004, September). "The health and welfare of Australia's aboriginal peoples". *Shelter WA Newsletter*.

Ayieko, F. (2006, 30 January-5 February). "Form a Building Authority, say experts". *The East African*.

B

BBC News (2005a, 15 July). "Regions and territories: Somaliland". Retrieved from <http://news.bbc.co.uk>.

BBC News (2005b, 30 August). "Immigrants die in new Paris fire". Retrieved 30 October 2005 from <http://news.bbc.co.uk>.

BBC News (2005c, 15 November). "Chirac in new pledge to end riots". Retrieved 16 November 2005 from <http://news.bbc.co.uk>.

BBC News, World Edition (2005a, 14 January). "Green hydrogen buses are a hit". Retrieved 26 October 2005 from <http://news.bbc.co.uk>.

BBC News, World Edition (2005b, 23 February). "Kenya urged to ban plastic bags". Retrieved 16 November 2005 from <http://www.bbc.co.uk>.

Bartram, J., Lewis, K., Lenton, R., & Wright, A. (2005). "Focusing on improved water and sanitation for health". *The Lancet*, 365, 810-812.

Bazoglu, N. & Moreno, E. L. (2005). *UN-HABITAT Methodology Paper to Globally Monitor Secure Tenure*. UN-HABITAT, unpublished document.

Bennhold, K. (2005, 30 August). "Seven die in Paris fire, the 2nd in 4 days". *The New York Times*.

Biau, D. (2005). "Spatial inequalities – the need for affirmative action". *Habitat Debate*, 11(2).

Bidinger, P.D., Nag, B. & Babu, P. (1986). "Nutritional and health consequences of seasonal fluctuations in household food availability". *Food Nutrition Bulletin*, 8, 36-59.

Billig, P., Bendahmane, D. & Swindale, A. (1999). *Water and Sanitation Indicators Measurement Guide*. Washington, D.C.: Food and Nutrition

Technical Assistance Project.

Bindra, S. (2005, 24 April). "Give shade to jua kali businesses". *Sunday Nation*. [Nairobi, Kenya].

Boulee, P. & Palm, E. (2004). *Strategies to Reduce Urban Risk in the New Millennium*. Geneva: SDR Secretariat, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Retrieved November 2005 from www.nidm.net.

Burra, S. (2005, April). "Towards a pro-poor framework for slum upgrading in Mumbai, India". *Environment and Urbanization*, 17(1).

Bwayo, J., Plummer, F., Omari, M., Mutere, A., Moses, S., Ndinya-Achola, J., Vientgas, P., & Kreiss, J. (1994, 27 June). "Human immunodeficiency virus infection in long-distance truck drivers in East Africa". *Archives of Internal Medicine*, 154(12).

C

Caldeira, P. R. (1996). *Building Up Walls: The New Pattern of Spatial Segregation in São Paulo*. UNESCO Report ISSJ 147/1996.

Canada Mortgage and Housing Corporation (2005, 1 April). *Canada's UN-Habitat Urban Indicators: Monitoring "The Habitat Agenda" and "The Millennium Development Goals"*. CMHC File 0981-178. Report prepared for UN-HABITAT.

Carael, M. & Allen, S. (1995). "Women's vulnerability to HIV/STD in sub-Saharan Africa: an increasing evidence". In P. Makinwa & A. M. Jensen (Eds.), *Women's Position and Demographic Change in Sub-Saharan Africa*. Westport, CT: Greenwood Press.

The Center for International Earth Science Information Network (2005, 8 August). *Earth Institute News*. Columbia University. Retrieved September 2005 from <http://www.ciesin.org>.

Central Bureau of Statistics (Kenya) (2000). *Economic Survey*. Government of Kenya.

Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) (2003, 23 June). "Seven million left homeless as forced evictions double in two years". [Media Release]. Retrieved 15 February 2006 from <http://www.cohre.org>.

Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) (2004, December). *Evictions Monitor*, 1(2). Retrieved 15 February 2006 from <http://www.cohre.org>.

Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE) (2005, 29 November). "China named a 2005 Housing Rights Violator for widespread forced evictions". [Media Release]. Retrieved 15 February 2006 from <http://www.cohre.org>.

Chambers of Justice, Care Kenya & Cradle (2005). *The Defilement Index*.

Cherp, A. (1999). *Water, Environment and Children in Central Asia*. Paper prepared for UNICEF. Retrieved December 2005 from <http://www.ceu.hu/envsci/aleg/projects/water.pdf>.

Chibbi, M. (2004). *Aleppo Local Urban Observatory*. Presentation made at the second World Urban Forum, 13-17 September, Barcelona.

Cities Alliance (2003). *2003 Annual Report*. Retrieved from <http://www.citiesalliance.org>.

Cities Alliance (2004). *2004 Annual Report*. Retrieved from <http://www.citiesalliance.org>.

City of Vancouver (2001). *CityPlan: Directions for Vancouver*. Retrieved 17 November 2005 from <http://vancouver.ca/commsvcs/planning/cityplan/dvns.htm>.

City of Vancouver (2004). *City of Vancouver Planning Department Information Sheet: CityFacts 2004*. Retrieved 17 November 2005 from <http://vancouver.ca/commsvcs/planning>.

Clichevsky, N. (2003). ECLAC, "Pobreza y acceso al suelo urbano. Algunas interrogantes sobre las políticas de regularización en América Latina". *Medio Ambiente y Desarrollo*, Número 75. [Chile.]

Coaffee, J. (2004). "Recasting the 'ring of steel': designing out terrorism in the city of London". In S. Graham (Ed.), *Cities, War and Terrorism*. Malden, Oxford and Carlton: Blackwell Publishers.

Cohen, M. (2002). *Spiderman, the Twin Towers and Saskia Sassen*. Unpublished paper presented in Barcelona.

Cohen, M. A. (2004). *Cities and the Wealth of Nations*. Paper presented at a parallel event held at the UNCTAD XI-URBIS meeting, June, São Paulo.

Cornia, A. G. & Menchini, G. (2005). *The Pace and Distribution of Health Improvements During the Last 40 Years: Some Preliminary Results*. Paper presented at the Forum on Human Development, 17 January, Paris.

Crombie, I. K., Irvine, L., Elliott, L. & Wallace, H. (2005). *Closing the Health Inequalities Gap: An International Perspective*. Geneva: WHO Europe.

D

Darrundono, P. (2005). "The first large-scale upgrading programme: an Indonesia success story". *Habitat Debate*, 11(3).

Davis, K. (1951). *The Population of India and Pakistan*. Princeton: Princeton University Press.

Davis, M. (2004, March-April). "Planet of slums". *New Left Review*.

DeParle, J. (2005, 4 September). "What happens to a race deferred". *The New York Times*.

De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital*. London: Black Swan.

Department for International Development (DFID) (2005, March). *Fighting Poverty to Build a Safer World: A Strategy for Security and Development*. London: DFID.

Dodoo, F. N., Sloan, M. & Zulu, E. M. (2003). "Space, context and hardship: socializing children into sexual activity in Kenyan slums". In S. Agyei-Mensah & J. B. Casterline (Eds.), *Reproduction and Social Context in Sub-Saharan Africa*. Westport, CT: Greenwood Press.

Dooley, E. (2002). "Canada restricts cars". *Environmental Health Perspectives*, 110(7). Retrieved 10 September 2005 from <http://ehp.niehs.nih.gov>.

Dooley, E. (2004). "Death toll of biomass burning". *Environmental Health Perspectives*, 112(6). Retrieved 10 September 2005 from <http://ehp.niehs.nih.gov>.

Dooley, E. (2005). "Africa afire". *Environmental Health Perspectives*, 113(9). Retrieved 10 September 2005 from <http://ehp.niehs.nih.gov>.

Dwyer, G. (2005). *Violence and the Poor*. Asian Development Bank. Retrieved December 2005 from <http://www.adb.org>.

E

Eaton, L., Flisher, A. J., & Aaro, L. E. (2003). "Unsafe sexual behaviour in South African youth". *Social Science Medicine*, 56, 149-165.

Economic Commission for Africa (2002). *Youth and Employment in Africa*. Paper presented at the Youth Employment Summit, 7-11 September, Alexandria, Egypt.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2005). *El Rostro de la Pobreza en las Ciudades de América Latina y el Caribe*. Report co-published with UN-HABITAT.

Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP) (2003). *Asia-Pacific Economies: Resilience in Challenging Times*. Economic and Social Survey of Asia and the Pacific, 2003. New York: UN ESCAP.

Economic and Social Commission for Western Asia (ESCWA) (2001). *Sustainable Urban Development: A Regional Perspective on Good Urban Governance*. New York: United Nations.

The Economist (2002, 5 September). "Driven to Alcohol." Retrieved 26 October 2005 from <http://www.economist.com>.

Economist Intelligence Unit (2005, 3 October). "Vancouver tops liveability ranking according to a new survey by the Economist Intelligence Unit." [Media Release] Retrieved 10 November 2005 from <http://store.eiu.com>.

Economy, E. (2005, 5 December). "The lessons of Harbin". *TIME*.

Ellaway, A. & Macintyre, S. (1998). "Does housing tenure predict health in the UK because it exposes people to different levels of housing related hazards in the home or its surroundings?" *Health & Place*, 4(2), 141-150.

Eltayeb, G. E. (2003). "The case of Khartoum, Sudan". In *Understanding Slums: Case Studies for the Global Report on Human Settlements 2003: The Challenge of Slums*. Development Planning Unit, University College London/UN-HABITAT.

Energy for Sustainable Development Limited (2003). *Fuel Substitution: Poverty Impacts on Biomass Fuel Suppliers*. Final Technical Report to the UK Department for International Development, KaR Project R8019.

Esray, S. (1996). "Water, waste and well-being: a multi-country study". *American Journal of Epidemiology*, 143(6).

European Environment Agency. (2004). *Air Pollution in Europe 1990-2000*. Topic report No. 4/2003. Copenhagen: EEA.

Evans, B. (2005). *Securing Sanitation – The Compelling Case to Address the Crisis*. A report commissioned by the Government of Norway as input to the Commission on Sustainable Development and its 2004-2005 focus on water, sanitation and related issues. Stockholm. Retrieved December 2005 from <http://www.sivi.org>.

F

Fafo Institute for Applied International Studies (2003, May). "Living in Port-au-Prince". A presentation prepared for the Habitat Urban Indicators Workshop, Nairobi.

Faroohar, R. (2005, 21 November). "It's about jobs". *Newsweek*.

Fernandes, E. & Varley, A. (Eds.) (1998). *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*. London and New York: Zed Books Ltd.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (2002). "FAO methodology for estimating the prevalence of undernourishment". In *Proceedings of the International Scientific Symposium on Measurement and Assessment of Food Deprivation and Under-Nutrition*. Rome: FAO.

Ford, P. (2005, 2 September). "Fires reveal housing crunch". *Christian Science Monitor*. Retrieved 5 September 2005 from <http://www.csmonitor.com>.

Forum on the Global South (2003). *Anti Poverty or Anti Poor? The Millennium Development Goals and the Eradication of Extreme Poverty and Hunger*. A study commissioned by UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Bangkok.

Fouchard, L. (2003). "The case of Ibadan, Nigeria". In *Understanding Slums: Case Studies for the Global Report on Human Settlements 2003: The Challenge of Slums*. Development Planning Unit, University College London/UN-HABITAT.

Franks, T. (2005, 24 October). "Cows make fuel for biogas train". BBC News, UK Edition. Retrieved 26 October 2005 from <http://news.bbc.co.uk>.

Fry, S., Cousins, B., & Olivola, K. (2002). *Health of Children Living in Urban Slums in Asia and the Near East: Review of Existing Literature and Data*. Environmental Health Project, Activity Report 109. USAID, Washington, D.C.

G

Girardet, H. (2004). *Cities People Planet: Liveable Cities for a Sustainable World*. Chichester, UK: John Wiley and Sons.

Glazze, G., Webster, C.J., & Frantz, K. (Eds.). (2005). *Private Cities: Local and Global Perspectives*. London: Routledge.

Gonzalez, D. (2005, 2 September). "From margins of society to center of the tragedy". *The New York Times*.

Government of Brazil (2005). *Millennium Development Goals: Brazilian Monitoring Report*. Unpublished document.

Government of Chile (2004, December). Report to UN-HABITAT by the Ministerio de Vivienda y Urbanismo on Chile's progress toward Millennium Development Goal 7, target 11. Unpublished document.

Government of Indonesia (2005, October). *Settlement, Drinking Water and Sanitation: Best Practices*. Jakarta: Ministry of Works.

Government of Kenya/UNCHS (2001). *Nairobi Situation Analysis Consultative Report: Collaborative Nairobi Slum Upgrading Initiative*. Nairobi.

Goytia, C. (2005, 10 May). "Titting views from Argentina". Message sent to mailing list of Geoffrey Payne and Associates, <http://www.gpa.org.uk>.

Greater New Orleans Community Data Center (2005). *Orleans Parish: Income and Poverty*. Retrieved 6-September 2005 from <http://www.gnocdc.org>.

H

Halfani, M. (2004). *Overview of Decentralization Policy Issues*. Presentation made on behalf of UN-HABITAT at the Inaugural Meeting of AGREED (Advisory group of Experts on Decentralization), 9-10 March, Gatineau, Canada.

Halifax Regional Municipality (2004, 12 October). "Entire metro transit bus fleet to adopt use of biodiesel fuel". [Media Release]. Retrieved 26 October 2005 from <http://www.halifax.ca>.

Hallman, K. (2004). *Socioeconomic Disadvantages and Unsafe Sex Behaviour Among Young Women and Men in South Africa*. Policy Research Paper No. 190. New York: The Population Council.

Hansen, S. & Bathia, R. (2004, March). *Water and Poverty in a Macro-Economic Context*. Paper commissioned by the Royal Norwegian Ministry of Environment.

Hardoy, J. E., Mitlin, D., & Satterthwaite, D. (2001). *Environmental Problems in an Urbanizing World*. London: Earthscan.

Hargeisa Municipality (Somalia). (2003). *Hargeisa Municipality Statistical Abstract*.

Hiasat, Y. (2005). "Jordan's commitment to countrywide slum upgrading". *Habitat Debate*, 11(3).

Hinrichsen, D. (2002). "Singapore – the global city". *People & the Planet*. Retrieved 12 November 2005 from <http://www.peopleandplanet.net>.

Housing Statistics Indonesia (Biro Pusat Statistik) (2000). "Statistics of permanent and non-permanent houses in Indonesia". Central Bureau of Statistics document.

Huchzermeyer, M. (2006). *Slum Upgrading Initiatives in Kenya Within the Wider Housing Market: A Housing Rights Concern*. Discussion Paper No. 1/2006, Kenya Housing Rights Project, COHRE Africa Programme Center on Housing Rights and Evictions, Geneva.

I

Inter-American Development Bank (2004, March). *The Challenge of an Urban Continent*. Washington, D.C.

International Energy Agency. (1996). *World Energy Outlook*. Paris: IEA/OECD.

International Labour Organization (2002). "Women and men in the informal economy: a statistical picture". Retrieved November 2005 from <http://www.eldis.org>.

International Labour Organization (2004). *Global Employment Trends for Youth*. Geneva: International Labour Organization.

IRIN News (2005, 6 October). "Zimbabwe: access to treatment a concern for displaced living with AIDS". United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). Retrieved 10 February 2006 from <http://www.irinnews.org>.

J

Jonsson, Å. & Satterthwaite, D. (2000). *Income-Based Poverty Lines: How well do the levels set internationally and within each country reflect (a) the cost of living in the larger/more prosperous/more expensive cities; and (b) the cost that the urban poor pay?* Paper prepared for the Panel on Urban Population Dynamics, Committee on Population, National Research Council/National Academy of Sciences. Washington, D.C.

K

Kantai, P. (2003). "Dandora burning". *EcoForum*, 26(3), 24-31.

Karasov, C. (2000). "On a different scale: putting China's environmental crisis in perspective". *Environmental Health Perspectives*, 108(10). Retrieved 10 September 2005 from <http://ehp.niehs.nih.gov>.

Kathuria, S. & Oberai, R. (2004, March). *How to Curb Crime and Its Impact on Private Sector Growth*. Moderated online discussion, archived on <http://rru.worldbank.org/Discussions/Topics/Topic32.aspx>.

Kessides, C. (1997). *World Bank Experience with the Provision of Infrastructure Services for the Urban Poor: Preliminary Identification and Review of Best Practices*. Washington, D.C.: World Bank.

Kirby, A. (2004, 13 December). "Pollution: a life and death issue". BBC News. Retrieved November 2005 from <http://news.bbc.co.uk>.

Kothari, M. (2005). Cited in *Habitat Debate*, 11(2).

L

Landman, K. (2003). *Alley-Gating and Neighbourhood Gating: Are They Two Sides of the Same Face?* Paper delivered at the conference, Gated Communities: Building Social Division or Safer Communities? 18-19 September, Glasgow.

Langley, E. (2002). *The Changing Visage of French Housing Policy and Finance: A Half-Century of Comprehensive, Complex and Compelling Home Building*. Joint Center for Housing Studies, Harvard University, Kennedy School of Government. Retrieved 15 September 2005 from <http://www.jchs.harvard.edu>.

Leaf, M. (2005). "Vancouver, Canada: multicultural collaboration and mainstreaming". In M. Balbo (Ed.), *International Migrants and the City*. Nairobi: UN-HABITAT.

Leavitt, M. (2000). *Melting Pot*. Greater New Orleans Community Data Center. Retrieved 6 September 2005 from <http://www.gnocdc.org>.

Lee, L. & Ghanime, L. (2004, September). *Millennium Development Goal 7 Summary Review, 67 Country MDG Reports*. Country Reporting on MDG7, Ensuring Environmental Sustainability (2nd ed.). UNDP.

Linchu, Z. & Zhi, Q. (2003). "The case of Shanghai, China". In *Understanding Slums: Case Studies for the Global Report on Human Settlements 2003: The Challenge of Slums*. Development Planning Unit, University College London/UN-HABITAT.

London Research Centre, Housing and Research Section (2005, September). *Indicator 15: Housing Overcrowding - Living at Over 1 Person Per Room*. Brent Council. Retrieved from <http://www.brent.gov.uk>.

Lugano, E. & Sayer, G. (2003, October). "Girls' education in Nairobi's informal settlements". *Links*. Retrieved 15 December, 2005, from www.oxfam.org.uk.

Luthra, D. (2005, 25 June). "Sri Lanka's slow tsunami response". *BBC News*.

M

Manase, G., Mulenga, M. & Fawcett, B. (2001). *Linking Urban Sanitation Agencies with Poor Community Needs*. Paper prepared for the 27th WEDC Conference, Lusaka, Zambia. Retrieved December 2005 from <http://wedc.lboro.ac.uk>.

Marcuse, P. (2001). "Dangers posed by 'really existing globalization'". *Habitat Debate*, 7(4).

- UN-HABITAT (2002a). "Livable Region Strategic Plan (LRSP) for the Greater Vancouver Regional District". Best Practices Database. Retrieved 17 November 2005 from <http://www.bestpractices.org>.
- UN-HABITAT (2002b). *Report of the Expert Group Meeting on "Urban Indicators: Slums, Secure Tenure and Global Sample of Cities"*. Unpublished report.
- UN-HABITAT (2002c, 20 March). *The Role of Cities in National and International Development*. HSP/WUF/1/DLG.II/Paper 2. Nairobi.
- UN-HABITAT (2003a). *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements*. London and Sterling, VA: Earthscan.
- UN-HABITAT (2003b). *Guide to Monitoring Target 11: Improving the Lives of 100 Million Slum Dwellers*. Nairobi: UN-HABITAT.
- UN-HABITAT (2003c). *Slums of the World*. Nairobi: UN-HABITAT.
- UN-HABITAT (2003d). *Water and Sanitation in the World's Cities*. London and Sterling, VA: Earthscan.
- UN-HABITAT (2004a). *Monitoring Urban Inequities Programme*. Unpublished concept paper by UN-HABITAT.
- UN-HABITAT (2004b). *Report of the Urban Inequities Survey in Addis Ababa*. Unpublished document.
- UN-HABITAT (2004c). *Urban Land for All*. Nairobi: UN-HABITAT.
- UN-HABITAT (2004d, December). *Progress Report On Removing Discrimination Against Women in Respect of Property and Inheritance Rights*. Tools on Improving Women's Secure Tenure Series 1, Nr. 2. Nairobi: UN-HABITAT.
- UN-HABITAT (2005a). *Good Policies and Enabling Legislation for Attaining the Millennium Development Goals*. Nairobi: UN-HABITAT.
- UN-HABITAT (2005b). *Operational Activities Report 2005*. Nairobi: UN-HABITAT.
- UN-HABITAT (2005c). *Urban Indicators Programme, Data Base III*. Data from 2003. Unpublished database, Monitoring Systems Branch.
- UN-HABITAT/DFID (2002). *Sustainable Urbanization: Achieving Agenda 21*. Nairobi: UN-HABITAT/DFID.
- UN Millennium Project (2005a). *A Home in the City: Task Force Report on Improving the Lives of Slum Dwellers*. London and Sterling, VA: Earthscan.
- UN Millennium Project (2005b). *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. Retrieved from <http://www.unmillenniumproject.org>.
- UN Office of the High Commissioner for Human Rights & UN-HABITAT (2002, October). *Global Housing Rights Challenge: Monitoring and Evaluation of Progress*. Geneva.
- UNAIDS (2004). *Report on the Global AIDS Epidemic*. Geneva.
- UNAIDS/WHO (2004a). *Epidemiological Fact Sheet – 2004 Update: Kenya*.
- UNAIDS/WHO (2004b, December). *AIDS Epidemic Update*. Geneva: UNAIDS.
- UNDP (2000). *Azerbaijan Human Development Report 2000*. Retrieved 16 February 2006 from <http://www.un-az.org>.
- UNEP (2003). *GEO Year Book, Freshwater: Meeting Our Goals, Sustaining Our Future*. Retrieved from <http://www.unep.org>.
- UNEP (2005). *Rapid Environmental Assessment of the Tsunami*. Retrieved from <http://www.unep.org>.
- UNESCO (2003). *Facts and Figures - Water and Cities*. 2003 International Year of Fresh Water Web site: <http://www.wateryear2003.org>.
- UNFPA (2003). *Achieving The Millennium Development Goals*. New York. Retrieved September 2005 from <http://www.unfpa.org>.
- UNICEF (1997). *Progress of Nations: Sanitation League Table*. New York: UNICEF.
- UNICEF (2003). *Progress Since the World Summit for Children*. New York: UNICEF.
- UNICEF (2004). *The State of the World's Children 2005: Children Under Threat*. New York: UNICEF.
- UNICEF (2005). *Progress for Children: A Report Card on Gender Parity and Primary Education. (No.2)*. New York: UNICEF.
- United Kingdom (2005). "The impact of overcrowding on health and education". Retrieved September 2005 from <http://www.odpm.gov.uk>.
- United Kingdom Parliamentary Office of Science and Technology. (2002, December). *Access to Sanitation in Developing Countries*. POSTnote No. 190. Retrieved 20 December 2005 from http://www.parliament.uk/parliamentary_offices/post/environment.cfm#2002
- United Nations (2002). Monterrey Consensus of International Conference on Financing for Development.
- United Nations (2005a). *The Inequality Predicament: Report on the World Social Situation 2005*. New York: United Nations.
- United Nations (2005b). *The Millennium Development Goals Report 2005*. New York: United Nations.
- United Nations (2005c, July). *Report of the Fact-Finding Mission to Zimbabwe to Assess the Scope and Impact of Operation Murambatsvina by the UN Special Envoy on Human Settlements Issues in Zimbabwe, Mrs. Anna Kajumulo Tibajuka*. Nairobi. Retrieved from <http://www.unhabitat.org>.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2004). *World Urbanization Prospects: The 2003 Revision*. New York. Retrieved September 2005 from <http://esa.un.org/unup>.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2005). *World Population Prospects: The 2004 Revision*. New York.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Statistics Division (2005). *Progress Towards the Millennium Development Goals, 1990-2005: Goal 7 – Ensure Environmental Sustainability*. Retrieved 31 August 2005 from http://unstats.un.org/unsd/mi/goals_2005/Goal_7_2005.pdf.
- United Nations General Assembly Economic and Social Council (2004, 6 December). *World Youth Report 2005: Report of the Secretary-General*. A/60/61-E/2005/7. Retrieved 20 January 2006 from www.un.org/youth.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (2005a). *Disaster Reduction and the Human Cost of Disaster: IRIN Web Special*. Retrieved June 2005 from <http://www.irinnews.org>.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) (2005b). *IRIN News*. Retrieved December 2005 from <http://www.irinnews.org>.
- US Census Bureau (2000). "Population profile of the United States: 2000". [Media Release]. Retrieved December 2005 from <http://www.census.gov/population/pop-profile/2000/chap07.pdf>.
- US Conference of Mayors (2004). *US Metro Economies: A Decade of Prosperity*. Retrieved December 2005 from <http://www.usmayors.org/uscm>.
- US Department of Housing and Urban Development, Office of Policy Development and Research (2005). *Assessing Housing Durability: A Pilot Study*. Washington, D.C.
- US Library of Congress, Federal Research Division (1998). *Sri Lanka: A Country Study*. Washington, D.C.
- V**
- Vanderschueren, F. (2000, May). *The Prevention of Urban Crime*. Paper presented at the Africities 2000 Summit. Windhoek, Namibia.
- Vanderschueren, F. & Vezina, C. (2003). *Reviewing Safer Cities*. Background Paper presented at the International Conference on Sustainable Safety: Municipalities at the Crossroads, 25-28 November 2003, Durban, South Africa.
- W**
- Walsh, B., Lewis, K.R. & McQuaid, J. (2005, 1 September). "Rebuilding New Orleans: There may be a will, but is there a way?" *Newhouse News Service*.
- Warah, R. (2002). "If you want to mobilize people, go to the public toilets". *Habitat Debate*, 8(2).
- Watkins, K. (2000). *The Oxfam Education Report*. Oxford: Oxfam.
- Watts, J. (2005, 31 October). "Satellite data reveals Beijing as pollution capital of the world". *The Guardian*.
- WHO (2002). *World Report on Violence and Health. Red Posters from the Global Campaign for Violence Prevention*. Geneva: WHO.
- WHO (2005). *The Protocol on Water and Health: Making a Difference*. WHO Regional Office for Europe.
- WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation (2000). *Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report*. Geneva: WHO.
- WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation (2004). *Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Target: A Mid-Term Assessment of Progress*. Geneva. Retrieved September 2005 from <https://www.unicef.org/uk/publications>.
- Wilkinson, R. & Marmot, M. (Eds.) (2003). *Social Determinants of Health. The Solid Facts*. (2nd ed.) Geneva: World Health Organization.
- World Bank (2000). *Cities in Transition*. Washington, D.C.
- World Bank (2000/2001). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (2003, June). *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank (2005). *World Development Report 2006*. Washington, D.C.: Oxford University Press.
- World Health Organization (1999). "Creating healthy cities in the 21st century". In: D. Satterthwaite (Ed.), *The Earthscan Reader in Sustainable Cities*. London: Earthscan.
- World Health Organization (2002). *World Health Report 2002*. Geneva: WHO.
- World Health Organization. (2004). *World Report on Road Traffic Injury Prevention*. Geneva: WHO.
- Worldwatch Institute (2005). *State of the World 2005: Redefining Global Security*. New York and London: W.W. Norton & Company.
- Worldwatch Institute (2006a, 24 January). "Rising toll from disasters underscores need for humanitarian, political action". [Media Release].
- Worldwatch Institute (2006b). *State of the World 2006: Special Focus on India and China*. New York: W.W. Norton & Co.
- Y**
- YUVA & Montgomery Watson Consultants, India (2000-2001). *Final Report for Slum Sanitation Undertaken for Mumbai Sewerage Disposal Project (MSDP)*. Mumbai.
- Z**
- Zulu, E. M., Dadoo, N. A. & Ezeh, A. C. (2002). "Sexual risk-taking in the slums of Nairobi, Kenya 1993-98". *Population Studies*, 56, 311-332.

统计附录

Statistical Annex

监控人居计划和千年发展目标

Monitoring the Habitat Agenda and the Millennium Development Goals

免责声明

统计附表中使用的名称和数据不代表联合国秘书处对于任何国家、城市及其当局的法律现状，或对其边界和国界的界定的任何意见和观点。

人居计划和千年发展目标指标	指标	千年发展目标
1. 住所		
促进拥有充足住房的权利	关键指标1: 耐久的结构 关键指标2: 过度拥挤 检核单1: 拥有充足住房的权利 延伸指标1: 住房价格和租金与收入比	目标7, 任务11、32 目标7, 任务11、32
提供有房屋/土地保有权保障	关键指标3: 房屋土地保有权保障 延伸指标2: 有授权的住房 延伸指标3: 驱逐	目标7, 任务11、32
提供获得贷款的公平机会	检核单2: 住房财政	
提供获得土地的公平机会	延伸指标4: 土地价格与收入比	
提供基础服务	关键指标4: 能获得安全用水 关键指标5: 能获得改善的卫生设施 关键指标6: 能获得服务	目标7, 任务10、30 目标7, 任务10、31
2. 社会发展和消除贫困		
提供安全和健康生活的公平机会	关键指标7: 5岁以下儿童死亡率 关键指标8: 自杀案例 检核单3: 城市暴力 延伸指标5: 艾滋病流行程度	目标4, 任务5、13 目标6, 任务7、18
社会融合和支持弱势群体	关键指标9: 贫困家庭	目标1, 任务11、1
促进人类住区发展中的性别平等	关键指标10: 识字率 检核单4: 性别包容 延伸指标6: 入学率 延伸指标7: 女性议员	目标3, 任务4、10 目标3, 任务4、10 目标3, 任务4、12
3. 环境管理		
促进在地理上平衡的住区结构	关键指标11: 城市人口增长 关键指标12: 经过规划的居区	
有效管理水的供应和需求	关键指标13: 水价 延伸指标8: 水消耗	
减少城市污染	关键指标14: 经处理的废水 关键指标15: 固体废弃物处理 延伸指标9: 常规固体废弃物收集	
灾难预防和住区重建	检核单5: 灾难预防和救灾措施 延伸指标10: 有风险地区的住房	
推进有效、环境友好、健康的交通系统	关键指标16: 通勤用时 延伸指标11: 交通方式	
筹备和实施环境规划和地方计划21个项目的支持机制	检核单6: 地方环境规划	
4. 经济发展		
增强中小型企业, 尤其是由女性开办的企业	关键指标17: 非正规就业	
鼓励公共和私营产业的合作, 促进就业机会的增加	关键指标18: 城市生产力 关键指标19: 失业	
5. 治理		
促进分权和强化地方政府	关键指标20: 地方政府财政收入 检核单7: 分权	目标8, 任务16、45
鼓励和支持公众及市民参与	检核单8: 市民参与 延伸指标12: 选民参与 延伸指标13: 市民社团	
确保透明、负责和有效的城镇和大都市地区治理	检核单9: 透明度和问责制	
不属于人居计划, 但属于千年发展目标的指标	儿童营养不良 麻疹疫苗接种 有专业人士护理的分娩 固体燃料	目标1, 任务2、4 目标4, 任务5、15 目标5, 任务6、17 目标7, 任务9、29
不属于人居计划, 但属于千年发展目标的指标	痢疾和急性呼吸道感染 (ARI) 的流行程度	

表5 五岁以下儿童营养不良比例及五岁以下儿童死亡率

TABLE 5 PERCENT OF MALNOURISHED CHILDREN UNDER FIVE AND UNDER-FIVE MORTALITY RATES

	五岁以下儿童营养不良比例 (体重过轻儿童)							1995-2003年间五岁以下儿童死亡率					
	城市	农村	非贫民区	一项居住 困难问题	两项居住 困难问题	三项及以上居 住困难问题	完全贫 民区	城市	农村	非贫民区	一项居住 困难问题	两项及以上 困难问题	完全贫 民区
非洲													
贝宁	17.8	25.3	11.6	18.9	24.6	30.0	24.3	134.0	175.0	98.0	114.0	171.0	142.0
布基纳法索	20.5	40.3	22.4	35.2	38.3	43.1	39.4	136.0	202.0	129.0	128.0	197.0	151.0
喀麦隆	14.3	25.0	12.8	14.9	23.5	27.8	23.8	111.0	160.0	87.0	118.0	141.0	129.0
乍得	31.6	40.6	26.4	29.4	36.7	40.4	39.0						
科摩罗	25.0	26.1	20.2	20.0	30.2	46.0	26.8						
科特迪瓦	13.3	25.1	10.3	17.7	21.4	37.0	23.1	125.0	197.0	116.0	124.0	141.0	132.0
埃及	6.8	9.6	7.9	11.2	9.3		10.7	42.0	63.0	41.0	76.0		61.0
埃塞俄比亚	34.0	48.6	26.5	24.2	44.5	48.9	47.2	149.0	192.0	95.0	158.0	190.0	180.0
加蓬	10.0	16.8	8.2	10.7	14.6	20.8	14.1						
加纳	14.9	25.2	13.8	21.2	26.7	26.4	24.0	93.0	118.0	95.0	99.0		91.0
几内亚	18.4	25.3	16.6	18.8	21.5	26.4	23.4	149.0	211.0	81.0	140.0	168.0	153.0
肯尼亚	12.6	21.4	8.1	11.9	19.3	24.1	21.0						
马达加斯加	35.6	41.0	12.5	34.0	40.8	44.1	40.2						
马拉维	12.8	27.3	8.7	12.6	26.0	30.6	25.8						
马里	20.6	37.2	15.5	20.5	35.9	36.9	34.2	185.0	253.0	131.0	155.0	229.0	197.0
摩洛哥	6.5	13.9	7.4	12.1	15.0	15.3	13.9	38.0	69.0	37.0	41.0	64.0	46.0
莫桑比克	20.0	28.2	9.5	14.4	20.9	31.6	26.4	143.0	192.0	79.0	107.0	177.0	146.0
纳米比亚	16.5	25.9	13.5	21.0	27.8	26.7	26.5						
尼日尔	35.3	52.4	13.0	30.9	49.6	52.6	49.8						
尼日利亚	22.4	31.7	12.1	23.1	30.0	38.4	31.0	153.0	243.0	81.0	141.0	205.0	174.0
卢旺达	15.6	26.1	8.8	15.4	25.9	26.5	25.3	141.0	216.0	105.0	147.0	162.0	156.0
塞内加尔								89.0	165.0	52.0	96.0	124.0	102.0
南非								43.0	71.0	38.0	62.0		58.0
多哥	16.1	27.9	16.9	21.8	26.7	29.4	25.5						
坦桑尼亚联合共和国	19.4	30.9	14.4	22.3	28.9	31.6	29.1	142.0	166.0	71.0	134.0	159.0	146.0
乌干达	12.4	23.6	7.4	16.0	23.2	28.1	22.8	101.0	163.0	51.0	87.0	136.0	107.0
赞比亚	23.8	30.2	19.3	24.2	28.8	31.7	29.3	140.0	182.0	99.0	153.0	188.0	146.0
津巴布韦	7.5	15.6	8.5	11.8	14.4	19.5	8.5	69.0	100.0	69.0	66.0	72.0	69.0
拉丁美洲和加勒比地区													
玻利维亚	4.8	10.9	3.1	5.0	10.7	12.9	9.0						
巴西	4.6	9.2	3.2	5.6	7.3	19.1	7.5	49.0	79.0	34.0	55.0	90.0	64.0
哥伦比亚	5.7	8.9	5.5	7.5	9.4	14.7	9.3	24.0	36.0	23.0	38.0		34.0
多米尼加共和国	3.9	7.2	3.8	9.7	8.2	14.8	9.6						
危地马拉	15.6	29.1	11.4	22.5	30.9	32.7	29.0	58.0	69.0	60.0	46.0	62.0	56.0
海地	11.5	19.1	8.9	15.4	17.2	25.8	19.1						
尼加拉瓜	5.9	13.4	4.4	9.1	11.3	14.9	11.0						
秘鲁	3.2	11.8	1.5	4.8	9.1	12.4	9.4						
亚洲													
亚美尼亚	2.4	2.8	2.1	4.9		2.1	3.8	37.0	59.0	38.0	37.0	32.0	36.0
孟加拉国	39.8	49.2	24.7	25.2	48.9	53.6	42.5	97.0	113.0	80.0	76.0	130.0	105.0
印度	38.2	49.3	33.0	49.8	52.8		50.2	65.0	111.0	48.0	88.0	80.0	87.0
印度尼西亚								42.0	65.0	38.0	47.0	54.0	48.0
哈萨克斯坦	4.8	3.9	5.5	7.9			4.0	50.0	73.0	36.0	95.0		75.0
吉尔吉斯斯坦	5.9	12.5	1.9	9.0		1.9	8.2						
尼泊尔	33.1	49.5	27.6	26.8	42.2	43.7	37.0						
巴基斯坦	32.3	44.4	29.3	40.7	46.4		41.2	94.0	132.0	86.0	113.0	106.0	112.0
菲律宾								30.0	52.0	26.0	36.0	47.0	39.0
土耳其	6.2	11.9	5.7	8.1	8.3		7.8	51.0	74.0	52.0	47.0	59.0	49.0
乌兹别克斯坦	16.6	19.7	9.8	18.5	25.5	23.5	19.5	52.0	57.0	39.0	56.0	68.0	58.0
越南								16.0	36.0	14.0	18.0	31.0	21.0
也门	24.5	30.7	21.3	29.8	31.4		29.5	117.0	141.0	93.0	124.0	161.0	141.0

表6 12-23个月龄婴儿接种麻疹疫苗的比例和有专业人员护理的分娩比例

TABLE 6 PERCENTAGE OF CHILDREN 12-23 MONTHS WHO RECEIVED MEASLES VACCINATIONS AND PERCENTAGE OF BIRTHS ATTENDED BY SKILLED HEALTH PERSONNEL

	12-23个月龄婴儿接种麻疹疫苗比例							有专业人员护理的分娩比例						
	城市	农村	非贫民区	一项居住困难问题	两项居住困难问题	三项居住困难问题	完全贫民区	城市	农村	非贫民区	一项居住困难问题	两项居住困难问题	三项居住困难问题	完全贫民区
非洲														
贝宁	75.3	64.1	87.4	72.7	68.0	55.1	65.1	79.9	59.0	94.9	78.0	64.6	44.7	62.1
布基纳法索	73.1	53.3	69.7	66.9	52.6	49.6	54.2	87.7	30.5	86.3	57.0	30.6	22.4	32.4
喀麦隆	67.6	49.3	74.0	74.7	53.3	39.5	50.5	82.1	44.8	85.2	84.0	50.8	34.6	49.8
中非共和国	68.4	40.5	40.5	81.4	69.2	51.9	81.4	64.4	15.5	15.5	94.5	63.6	38.1	94.5
乍得	38.9	18.6	60.1	55.4	28.4	18.3	22.2	12.4	1.6	30.5	15.7	4.8	2.4	3.5
科摩罗	63.0	63.5	85.7	67.9	57.0	37.5	60.0	64.9	35.9	72.8	53.3	27.9	22.1	38.0
科特迪瓦	82.0	58.8	83.3	79.8	61.9	45.9	62.8							
埃及	96.0	95.3	96.4	92.1	95.5	52.1	96.4	86.7	59.0	76.6	43.1	60.7	29.0	76.6
埃塞俄比亚	63.1	22.3	88.6	71.0	37.5	21.6	26.4							
加蓬	61.1	37.1	65.8	58.1	47.0	31.8	48.7	89.6	63.1	93.0	84.9	74.7	59.5	76.2
加纳	85.8	81.8	88.3	83.1	82.5	73.8	81.7	78.8	29.5	79.7	46.6	26.8	25.3	36.1
几内亚	66.9	46.7	80.1	65.8	60.1	41.0	51.5	16.8	6.7	32.9	16.0	11.5	5.4	8.8
肯尼亚	85.9	69.7	88.4	87.8	73.5	65.8	71.0	72.0	34.5	82.1	65.1	44.6	26.6	37.5
马达加斯加	60.8	42.0	95.9	65.7	41.8	50.6	45.5							
马拉维	90.6	82.0	88.5	89.8	83.4	80.1	83.1	80.6	50.5	89.8	82.2	53.3	43.0	53.4
马里	70.8	41.3	77.7	68.4	48.3	39.5	47.2	72.2	7.9	80.3	56.7	20.9	9.0	19.8
摩洛哥	94.2	85.9	93.8	87.5	84.8	81.9	85.4	85.3	39.5	80.5	49.5	38.1	21.3	39.1
莫桑比克	93.0	47.1	95.1	92.3	76.7	43.0	57.0	80.6	30.1	96.7	85.6	59.5	25.5	40.2
纳米比亚	84.3	78.4	85.3	79.1	79.7	75.8	80.4	93.1	66.3	94.0	81.2	67.1	64.0	68.4
尼日尔	67.1	27.8	85.9	69.8	40.0	26.0	34.5							
尼日利亚	52.1	28.5	76.5	46.6	35.1	14.2	31.3	57.0	25.0	83.9	51.5	30.6	12.1	28.8
卢旺达	89.9	86.3	90.7	91.4	86.1	86.2	86.7	65.7	20.0	82.7	57.0	24.9	18.4	23.9
塞内加尔								80.9	29.6	78.0	66.3	35.1	21.4	43.3
南非	85.1	79.3	85.4	84.1	81.1	68.0	80.3	93.4	75.5	95.0	84.7	76.6	62.0	77.5
多哥	58.0	38.2	71.7	47.5	41.1	32.8	41.2	72.3	17.9	84.5	43.7	21.9	13.6	28.0
坦桑尼亚联合共和国	90.3	75.3	96.3	88.7	78.5	73.0	77.9	76.8	26.4	85.0	77.5	31.6	25.2	35.0
乌干达	68.4	55.3	62.3	61.1	55.8	54.3	56.7	35.5	15.9	43.4	25.4	17.3	10.9	17.5
赞比亚	85.5	83.9	85.9	88.3	88.2	80.1	84.2	78.7	26.1	90.9	74.9	37.5	20.8	36.2
津巴布韦	86.2	75.7	82.5	73.1	74.3	84.1	82.5	89.4	64.2	85.7	69.8	66.3	58.7	85.7
拉丁美洲和加勒比地区														
玻利维亚	66.5	60.2	67.5	64.6	59.2	64.3	62.4	77.4	36.3	88.8	69.0	43.7	25.5	48.8
巴西	90.2	76.5	91.7	89.2	78.5	73.8	83.9	92.0	72.7	95.3	88.9	78.4	55.1	81.6
哥伦比亚								93.8	69.2	93.3	77.2	66.0	57.8	70.3
多米尼加共和国	89.5	86.0	88.7	90.5	86.3	59.9	87.1	77.7	77.6	77.1	80.2	79.8	66.9	79.3
危地马拉	80.8	80.4	94.5	70.1	79.1	72.9	74.7	66.1	24.7	80.4	43.0	21.9	14.3	25.3
海地	60.9	50.2	70.7	54.8	51.4	37.7	48.9	49.3	9.2	50.6	25.3	10.2	5.5	13.7
尼加拉瓜	77.1	74.1	70.8	78.0	78.6	66.4	76.6	88.7	45.5	90.7	74.1	62.7	24.0	61.1
秘鲁	74.0	69.3	77.8	74.7	68.8	66.7	69.3	69.3	20.1	77.7	57.4	33.7	20.6	33.6
亚洲														
亚美尼亚	76.0	72.1	79.9	69.2		79.9	55.0	99.1	94.5	99.5	95.0			96.3
孟加拉国	80.7	68.9	91.2	85.2	76.9	73.8	79.3							
印度	69.2	45.3	75.6	57.2	41.0	-	55.2	73.0	32.8	81.1	56.9	40.3		55.0
印度尼西亚	77.6	66.2	80.8	75.2	63.6	92.7	72.3	61.2	24.2	69.1	53.8	41.3	30.9	49.9
哈萨克斯坦	81.4	76.2	81.8	84.2	77.7	-	81.0	98.4	99.0	98.6	97.9	98.3		98.1
吉尔吉斯斯坦	83.7	84.5	87.4	81.1		87.4	81.9	99.3	97.8	100.0	98.7			98.8
尼泊尔	80.6	69.9	86.1	75.8	75.6	86.0	76.3	50.3	8.1	69.0	53.9	32.2	9.8	37.3
巴基斯坦	64.6	43.6	67.8	55.0	59.0	N/A	55.4	40.3	6.9	47.6	21.8	14.7		21.0
菲律宾	81.8	77.5	83.2	75.5	82.0	-	77.2	79.0	40.8	83.2	67.3	51.9	54.5	64.2
土耳其	82.2	72.7	84.7	72.9	80.4	41.8	72.7	87.7	68.8	89.1	83.5	82.4	80.5	83.2
乌兹别克斯坦	84.2	94.7	89.1	84.0	62.1	-	82.4	100.0	96.4	100.0	100.0			100.0
越南	94.3	80.7	95.2	94.7	94.3	73.7	91.8	97.6	73.1	99.7	93.9	89.3	73.7	92.0
也门	68.6	37.1	72.6	59.6	63.0	-	63.5	45.8	10.0	55.4	38.5	31.0	20.7	35.1

表7 五岁以下儿童患痢疾和急性呼吸道感染 (ARI) 比例

TABLE7 PERCENTAGE OF CHILDREN UNDER-FIVE WITH DIARRHEA AND ACUTE RESPIRATORY INFECTIONS (ARI)

	1995-2003年间五岁以下儿童患痢疾比例							1995-2003年间五岁以下儿童患急性呼吸道感染比例						
	城市	农村	非贫民区	一项居住 困难问题	两项居住 困难问题	三项居住 困难问题	完全贫 民区	城市	农村	非贫民区	一项居住 困难问题	两项居住 困难问题	三项居住 困难问题	完全贫 民区
非洲														
贝宁	11.3	14.4	8.8	12.3	13.7	15.8	14.0	11.3	12.3	9.8	14.8	10.7	11.8	12.2
布基纳法索	21.1	20.6	22.1	20.9	20.0	20.9	20.5	8.0	8.6	8.0	9.7	8.7	8.0	8.6
喀麦隆	17.0	19.7	12.6	16.2	18.2	23.3	20.1	20.2	19.5	15.7	22.3	21.3		20.4
中非共和国	19.5	24.8	24.8	13.6	21.8	24.2		28.1	28.2	28.2	24.8	30.8	28.9	24.8
乍得	22.2	21.3	16.7	21.0	21.8	21.5	21.6	12.6	12.7	10.9	12.1	11.4	13.2	12.7
科摩罗	27.5	21.7	26.2	18.4	25.6	25.4	22.6	22.0	22.3	15.2	20.3	26.2		23.4
科特迪瓦	16.9	23.6	17.9	23.4	22.0	20.0	22.0	14.6	17.2	14.7	14.3	15.6	23.3	16.6
埃及	16.8	20.2	18.1	21.3	21.2		23.7	11.1	9.7	10.4	10.2	9.1	16.3	10.4
埃塞俄比亚	16.7	24.5	6.2	13.4	23.8	24.1	23.7	16.3	25.4	2.8	16.8	21.7	25.7	24.5
加蓬	16.3	14.3	16.5	15.0	14.6	17.4	15.3	13.7	11.2	11.7	16.0	12.8	11.1	13.9
加纳	13.6	16.1	12.3	16.7	14.3	19.0	16.1	8.9	10.6	8.1	11.1	10.3		10.6
几内亚	17.8	22.4	12.8	19.4	20.4	22.5	21.3	14.4	16.5	10.3	14.9	16.4	16.1	16.0
肯尼亚	17.0	15.8	10.7	15.4	16.5	16.8	16.5	16.4	18.9	10.8	15.6	17.9	20.8	19.2
马达加斯加	30.0	26.3	29.9	27.6	27.1	24.9	27.0	21.1	24.6	8.6	17.4	24.9	25.7	24.0
马拉维	14.3	18.1	12.0	13.3	17.7	19.4	17.7	15.7	28.3	17.7	19.7	26.7	29.9	26.9
马里	13.1	20.2	12.9	12.0	17.7	21.7	18.9	9.3	10.1	12.2	8.9	9.0	10.5	9.8
摩洛哥	11.5	12.4	10.9	13.6	14.6		13.4	11.3	12.0	12.1	10.0	11.8	11.7	11.1
莫桑比克	30.6	18.0	18.0	25.0	17.8	21.1	20.7	15.7	10.8	15.3	16.7	12.4	10.7	11.8
纳米比亚	12.6	11.7	12.3	13.5	10.5	13.5	11.9	13.8	19.7	12.7	13.9	19.4	23.3	19.7
尼日尔	31.6	39.0	28.8	28.3	38.9	38.7	37.8	14.2	14.2	22.0	10.9	13.9	14.7	14.1
尼日利亚	14.5	20.7	9.6	14.1	20.3	23.5	19.9	7.8	11.4	6.5	9.2	11.3	11.1	10.7
卢旺达	12.3	17.7	6.9	14.6	16.9	18.2	17.4	15.3	22.3	13.7	15.2	18.7	24.4	21.6
塞内加尔	13.9	15.7	14.9	14.8	15.0	15.9	15.1							
南非	10.8	15.7	9.8	15.6	14.6	16.5	15.5	18.9	19.6	19.5	19.2	18.7	19.7	19.1
多哥	27.0	32.3	17.7	30.0	32.1	33.6	31.7	18.8	20.7	19.3	17.1	20.7	24.6	20.3
坦桑尼亚联合共和国	9.8	12.9	6.1	9.1	13.7	11.9	12.5	12.2	14.3	10.8	14.3	14.8		14.0
乌干达	15.5	20.1	10.6	19.5	20.4	19.0	19.8	18.6	23.0	14.1	24.2	22.0	22.3	22.7
赞比亚	21.1	21.2	14.7	23.6	21.6	21.6	22.0	13.8	14.9	8.2	14.7	16.6	14.9	15.4
津巴布韦	11.9		11.9	16.2	14.0	15.2	11.9	11.3	18.1	11.5	18.9	18.0	18.2	11.5
拉丁美洲和加勒比地区														
玻利维亚	21.1	24.1	19.8	22.9	23.0	24.8	23.4	22.8	21.4	23.4	23.9	20.5	20.3	21.7
巴西	12.6	14.6	11.0	13.5	15.8	16.4	14.6	24.0	22.9	23.0	24.3	22.9	28.5	24.2
哥伦比亚	13.2	15.6	12.7	17.1		23.2	16.7							
多米尼加共和国	13.5	14.9	13.2	15.0	19.1	20.7	16.6	19.3	20.1	19.3	20.4	19.8	26.5	20.6
危地马拉	12.8	13.6	12.6	11.1	13.5	16.4	13.6	17.6	20.1	16.4	19.0	20.3	21.2	20.2
海地	24.1	26.6	22.8	26.2	25.3	29.1	26.6	32.1	42.9	30.0	37.7	43.0	45.9	42.2
尼加拉瓜	11.7	14.4	9.8	13.3	14.2	14.2	13.9	28.5	33.2	27.0	27.1	34.5	35.1	31.8
秘鲁	13.6	17.6	10.8	16.0	18.6	16.8	17.4	19.8	20.6	18.0	20.2	21.8	20.9	21.1
亚洲														
亚美尼亚	7.8	7.8	7.8	10.6		7.8	8.4	11.5	11.4	11.8	7.3	15.8	11.8	9.5
孟加拉国	7.1	5.9	3.9	8.5	6.5	8.2	7.6	14.9	17.2	12.1	12.7	13.7	20.4	15.4
印度	19.3	18.8	18.2	22.0	20.0		21.8	16.0	20.1	14.9	18.0	22.3		18.5
印度尼西亚	11.2	10.8	10.5	11.9	13.8		12.3	14.9	17.2	6.7	9.1	8.1		8.7
哈萨克斯坦	14.8	12.3	13.0	15.1	19.2		17.6	3.2	2.8	2.8	4.4	3.4		3.8
吉尔吉斯斯坦	15.1	18.3	14.8	16.6		14.8	15.3	2.5	5.0	2.5	2.6		2.5	2.4
尼泊尔	16.6	20.7	15.4	15.7	17.3	25.4	17.4	23.8	22.7	24.4	24.5	22.5	25.5	23.5
巴基斯坦	15.0	14.2	14.6	15.5	21.6		16.1	13.8	16.8	12.9	16.2	16.8		16.2
菲律宾	10.7	10.6	10.1	12.7	10.6	40.8	12.7	8.3	12.2	7.2	12.0	14.0		12.2
土耳其	26.1	35.7	24.5	30.6	32.5	48.4	31.7							
乌兹别克斯坦	8.5	3.7	11.1	6.5	16.6		7.5	2.5	0.5	5.4	1.4	1.5		1.4
越南	3.5	13.0	3.7	1.4	9.2		2.9	14.0	20.7	14.4	11.4	22.5		13.1
也门	25.7	35.8	19.9	33.9	31.6	24.0	32.6	17.2	25.8	13.7	20.5	23.0	22.6	21.3

表8 教育；不同居住条件区域的识字率

TABLE 8 EDUCATION; LITERACY RATES BY SHELTER DEPRIVATION

	女性							
	年份	总计城市	总计农村	非贫民区	一项居住困难问题	两项居住困难问题	三项居住困难问题	完全贫民区
北非								
埃及	2003	73.7	42.9	75.0	60.2			
埃及	2000	69.7	34.8	71.1	56.0			
埃及	1995	65.9	30.0	69.7	31.6			
摩洛哥	2004	67.5	24.6	68.7	53.4			
摩洛哥	1992	57.6	12.0	60.7	35.9			
撒哈拉以南非洲								
贝宁	2001	42.9	12.7	62.4	32.0	43.5	23.9	6.4
贝宁	1996	40.5	9.5	58.5	30.8	44.2	22.2	5.1
布基纳法索	2003	52.7	5.8	57.2	42.1	45.0	38.8	13.8
布基纳法索	1999	47.0	3.6	82.7	45.2	49.6	32.5	33.3
布基纳法索	1992	43.7	5.9	80.0	40.9	47.7	34.2	16.3
喀麦隆	1998	80.4	53.9	88.6	72.9	80.6	69.7	44.3
喀麦隆	1991	69.6	41.4	85.6	64.2	71.7	52.6	34.3
科特迪瓦	1999	54.2	27.6	66.3	40.6	38.1	49.6	50.0
科特迪瓦	1994	48.1	24.8	56.9	34.7	37.2	30.7	16.7
埃塞俄比亚	2000	65.3	15.4	79.2	64.7	77.6	60.1	49.4
加纳	1999	72.7	47.2	76.6	68.5	70.8	52.5	
加纳	1993	62.3	30.8	68.8	58.1	61.8	46.4	
几内亚	1999	33.4	4.3	60.7	30.7	35.1	27.0	11.6
马里	2001	35.8	5.7	47.7	30.4	35.2	21.4	
马里	1996	31.2	4.1	69.4	29.6	41.5	27.4	
莫桑比克	2003	64.9	21.6	94.2	62.1	78.6	55.8	31.4
莫桑比克	1997	62.8	23.3	89.9	59.2	73.5	53.1	29.5
尼日利亚	2003	67.5	37.9	89.3	58.9	67.2	55.1	22.7
尼日利亚	1999	70.4	45.6	87.8	62.6	72.0	55.2	29.1
尼日利亚	1990	66.2	27.2	88.9	58.4	64.5	49.5	38.5
卢旺达	2000	86.0	62.0	90.8	83.4	87.7	80.9	77.1
卢旺达	1992	81.4	59.6	93.8	78.7	88.2	75.7	67.6
塞内加尔	1997	50.8	11.4	69.2	43.6	45.5	37.7	23.5
塞内加尔	1993	46.4	6.3	62.0	39.3	42.4	26.3	17.1
南非	1998	96.2	87.9	97.1	93.0	93.3	91.5	
乌干达	2001	84.2	52.5	94.2	82.3	88.1	73.1	65.1
乌干达	1995	81.4	48.0	94.3	79.1	86.0	79.7	61.3
坦桑尼亚联合共和国	1999	80.3	57.6	92.0	79.3	85.0	73.6	50.6
坦桑尼亚联合共和国	1996	82.6	60.2	94.0	81.4	88.9	77.1	60.9
坦桑尼亚联合共和国	1992	78.5	56.7	93.8	77.1	86.9	72.1	61.7
赞比亚	2002	78.8	48.4	87.0	72.1	73.7	69.2	70.3
赞比亚	1996	82.2	53.6	90.8	73.8	77.2	71.3	62.9
津巴布韦	1999	90.6	63.3	91.1	85.2	85.9		
津巴布韦	1994	83.2	53.4	85.2	72.2	78.3		
拉丁美洲和加勒比地区								
巴西	1996	94.2	80.8	96.2	91.6	92.8	88.2	82.4
哥伦比亚	2000	88.0	53.2	89.4	73.2	75.6	63.5	43.8
哥伦比亚	1995	97.4	88.6	98.0	89.2	93.4	82.7	61.9
危地马拉	1998	83.7	60.6	92.4	83.7	74.8	53.5	63.9
亚洲								
孟加拉国	1999	62.2	41.7	89.8	56.8	74.0	63.1	41.2
孟加拉国	1996	58.3	33.5	82.3	49.4	73.9	48.8	30.9
印度	1999	62.2	27.6	73.0	45.6	45.5	46.0	
哈萨克斯坦	1999	99.5	99.4	99.8	99.3	99.2		
巴基斯坦	1990	50.6	11.0	58.8	28.2	30.0	14.9	
乌兹别克斯坦	1996	99.9	99.7	100.0	99.9	99.9		
印度尼西亚	2002	91.5	82.1	94.4	86.1	87.3	85.6	62.9
印度尼西亚	1997	92.8	77.9		92.8	93.6	88.9	
印度尼西亚	1994	89.8	72.5		89.8	91.9	82.2	72.2
菲律宾	2003	97.8	93.8	98.5	94.6	94.8	93.5	
菲律宾	1998	99.0	94.6	99.5	97.9	98.7	95.7	96.0
越南	2002	97.3	90.0	98.5	94.6	94.1	96.1	93.8
亚美尼亚	2000	99.8	99.4	99.8	99.8	99.8	99.6	
土耳其	1998	88.0	77.6	88.2	88.2	87.9	86.9	63.4
土耳其	1993	82.1	64.5	83.5	79.5	82.4	73.4	57.4
也门	1991	37.4	6.2	48.2	24.0	29.6	17.4	12.9

表9 不同居住困难条件下15-24岁男女失业比例

TABLE 9 PERCENTAGE OF FEMALE AND MALE AGED 15-24 YEARS UNEMPLOYED BY SHELTER DEPRIVATION

	年份	女性							男性						
		城市	农村	非贫民区	一项居住困难问题	两项居住困难问题	三项居住困难问题	完全贫民区	城市	农村	非贫民区	一项居住困难问题	两项居住困难问题	三项居住困难问题	完全贫民区
非洲															
贝宁	2001	14.4	5.5	20.1	13.4	7.9	9.5	11.3	47.5	28.7	59.3	45.0	28.9	21.8	38.7
布基纳法索	2003	13.8	1.4	14.2	13.0	12.6	8.3	12.7	2.7	4.7	2.8		24.5		2.7
喀麦隆	2004	31.0	18.5	28.3	33.6	37.2	14.1	33.1	8.3	10.4					
乍得	1996	39.9	35.9	50.6	52.9	41.2	33.9	39.0	11.1	2.9	32.9	0.0	13.9	7.8	9.6
科摩罗	1996	42.4	43.5	38.2	41.2	50.3	64.3	45.0	21.8	29.1	19.0	20.7	18.8	60.0	23.5
科特迪瓦	1999	29.3	11.5	25.8	35.7	27.1		33.6	13.3	7.2	10.4	15.7	17.6	12.7	15.6
加蓬	2000	32.2	37.2	28.1	37.2	37.5	38.0	37.3	8.2	9.9	5.0	11.3	12.0	15.8	11.8
加纳	2003	29.6	18.7	31.0	25.5	33.2	58.3	27.5	22.5	14.6	28.2	21.6	14.3		19.5
几内亚	1999	26.1	17.6	26.0	28.1	22.3	30.8	26.1	12.3	5.1	15.7	8.9	13.1	14.2	12.1
肯尼亚	2003	25.6	19.4	22.6	27.8	28.9	28.9	28.3	21.9	17.6	25.2	20.8	15.4	32.4	20.3
马达加斯加	1997	25.4	17.3	22.3	27.3	27.7	21.5	25.6							
马里	2001	34.8	38.9	21.6	31.1	32.4		34.3	2.4	0.8	4.9	2.5			1.3
摩洛哥	2004	49.6	78.3	47.7	61.5	73.1	87.5	62.46							
莫桑比克	2003	46.1	19.1	20.4	49.2	49.7	40.9	49.0	22.0	24.5	13.3	21.1	22.7	27.4	23.3
尼日尔	1998	66.1	45.3	54.9	65.1	64.7	78.3	66.4	17.2	3.8					
尼日利亚	2003	29.2	38.0	23.7	27.9	35.2	40.3	31.8	15.7	14.6	23.1	12.3	14.9	19.3	13.8
卢旺达	2000	35.6	8.7	15.1	50.4	32.4	26.6	39.3							
塞内加尔	1997	49.4	48.1	37.9	49.4	51.7	62.9	50.7							
南非	1998	26.9	31.0	25.0	33.3	31.6	33.3	33.0							
多哥	1998	14.3	16.1	13.5	15.5	11.7	14.5	14.8	11.0	9.8					
乌干达	2001	39.3	21.4	25.2	41.0	39.9	41.3	41.8	11.6	7.6	7.9	20.3	9.6	5.3	11.7
坦桑尼亚共和国	1999	32.9	14.9	17.0	31.5	40.6	25.0	34.7	10.5	7.1	13.7	9.7	13.1	1.6	10.3
赞比亚	2002	46.1	38.2	46.0	49.5	41.6	48.1	47.3	19.3	17.5	19.9	14.3	24.0		16.3
津巴布韦	1999	40.1	36.5	38.8	36.0	52.8		43.4	30.7	21.4	34.1	4.0			6.1
拉丁美洲和加勒比地区															
玻利维亚	2004	11.2	30.2	6.4	10.6	18.9	29.4	13.5	3.5	4.6	3.7	3.7	3.2		3.1
巴西	1996	18.7	35.6	17.5	18.8	22.3	41.2	20.1	2.8	1.0	3.5	2.9	0.5		2.1
哥伦比亚	2000	21.9	42.6	21.0	30.8	37.7	25.0	32.0							
危地马拉	1998	40.3	57.8	30.5	49.6	69.5	71.4	57.3							
海地	2000	29.1	33.4	23.3	32.8	40.6	39.2	34.7	14.9	12.5					
尼加拉瓜	2001	26.6	60.5	17.2	26.2	35.5	57.2	31.3							
巴拉圭	1990	13.1	43.4	8.5	18.0	15.6	24.7	17.7							
秘鲁	2000	17.6	30.6	14.2	19.4	22.5	31.2	22.4							
亚洲															
哈萨克斯坦	1999	27.7	38.9	19.6	31.6	30.3	39.2	32.5	19.7	37.4	15.5	12.1	31.0	43.7	22.7
吉尔吉斯斯坦	1997	26.1	47.2	16.2	14.0	32.8	54.8	29.4							
尼泊尔	2002	45.2	22.7	61.0	45.3	34.7	0.0	35.1							
菲律宾	1998	15.3	30.6	12.6	19.8	28.6	33.3	22.2							
菲律宾	2003	17.6	31.5	23.5	14.3	23.3	34.0	25.9							
土耳其	1998	49.5	41.8	51.3	47.3	32.4	33.3	45.5	1.2	15.5	2.2				
乌兹别克斯坦	1996	42.7	46.8	29.5	40.4	47.2	45.7	45.2							
越南	2002	16.7	10.4	18.8	12.5	16.7		12.5							

译后记



2007年，全球的一半人口都居住在城市中，我们这个星球变成了一个名副其实的“城市星球”。这一年，也是联合国人居计划30周年。1977年，联合国破除了传统的城乡二元论，将人类聚居地视为一个系统性的整体。但是在整整30年的奋斗后，今天，每三个人中就有一个生活在贫民区。

本报告就专注于研究全球城市中的贫民区状况，以及它们的变化趋势。报告给出了城市贫民区的明确定义，据此，全球各国的城市管理者可以在这个定义的基础上冷静客观地讨论各个城市的贫民区政策。报告呈现了300个城市的贫民区基础数据、比较分析和趋势分析，提供了无数贫民区生活的真实案例，细微而令人触动，我们不能简单地认为城市生活比乡村生活更美好。

距离上海世博会开幕还有三年，世博园区的建设如火如荼。如果我们将主题稍微改变为“城市让生活更美好？”，则可以为中国的城市研究者带来新的思路与视角。通过本报告中全球的纵向、横向研究，能够预见到未来中国可能的危机，

从而对国家新型城市化进程中可能局部出现的城市贫困现象进行预警与应对。在快速城市化进程中，在城市这种不同于乡村的组构体中，城市生活如何组织是城市管理者、城市研究者共同面临的挑战。

A handwritten signature in black ink, reading '吴志强'.

吴志强

联合国教科文组织—国际建协世界建筑教育委员会委员

有时候，只要一个人就能够颠覆全局或改变历史进程。在2007年的某一时刻，这个人要么将会移居到城市，要么将会出生于城市。这个事件本身并不引人注目，但是关注城市发展趋势的人口统计学家却会将其作为标志着世界步入一个新的城市千年的时刻，在这个新的城市千年中，世界上的大部分人口将会生活在城市中，而这是史无前例的。在2007年，全世界的贫民区居民人数也会迈过10亿的门槛——也就是每三个城市居民中就有一人生活在贫民区。

尽管贫困仍然主要是一个农村现象，但发展中国家的大部分城市人口也正遭受着极端的贫困，有时候比农村贫民所经历的更折磨人。本报告中来自联合国人类住区规划署的分析显示，贫民区中的疾病发生率和死亡率远高于非贫民区的城市地区，在某些情况下，比如艾滋病流行程度和其他健康风险指数与农村地区相同，甚至更高。国家的统计数据往往不会体现这样的差异，而是粉饰城市中贫困社区所遭受的困境。本报告的结论展示了“一个城市中的双城记”；非贫民区人群享有良好的健康和教育，而贫民区社区则既缺少健康，也缺少机遇。

本版《世界城市状况报告》概述了一系列联系着城市、贫民区和“千年发展目标”的问题。报告明确提出，应对贫困的全球斗争——体现在“千年发展目标”中——很大程度上依赖于城市的表现。

责任编辑：郑淮兵 王晓迪



ISBN 978-7-112-17296-2



9 787112 172962 >

(26063)