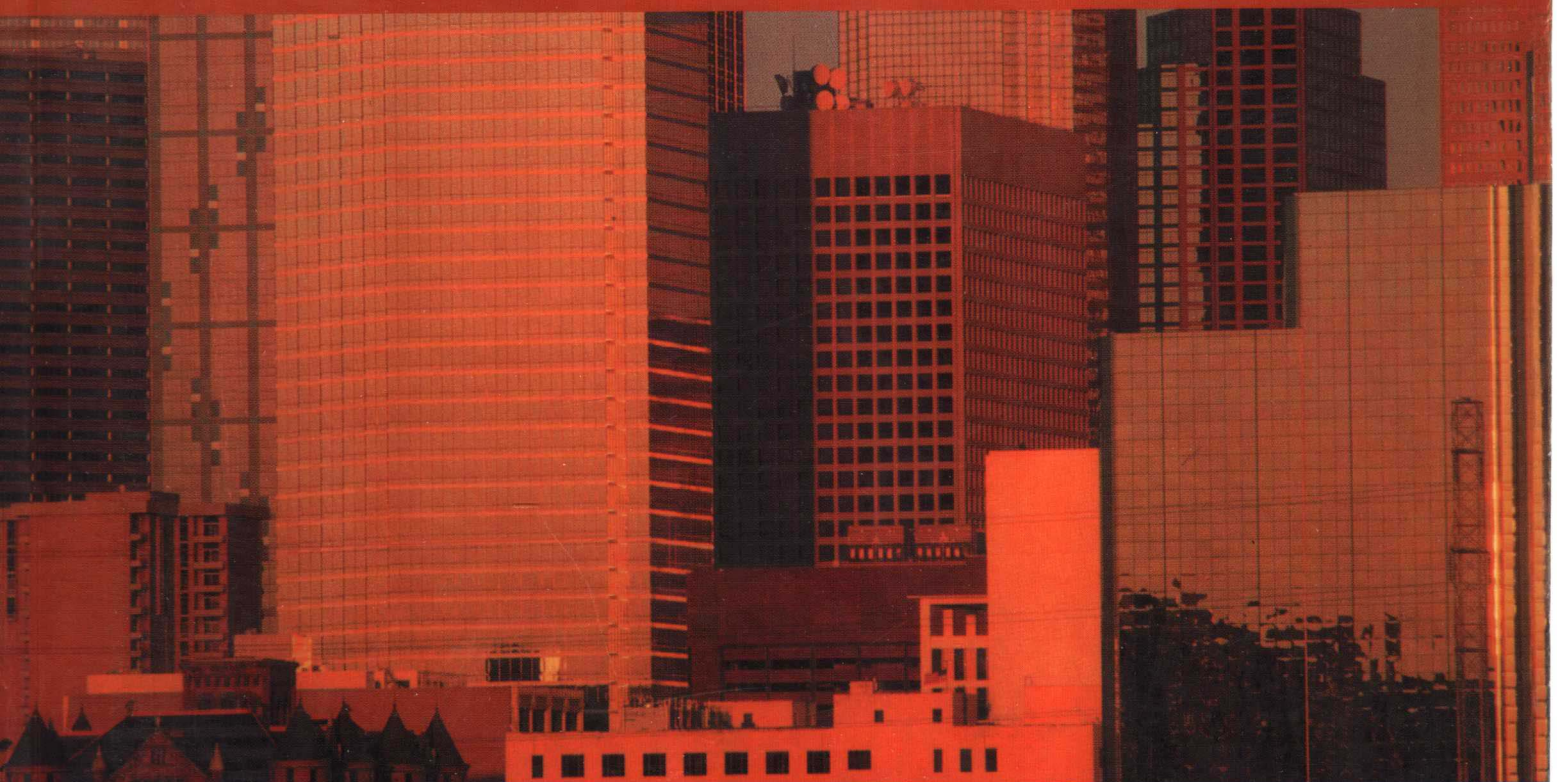




全球化世界中的城市

——全球人类住区报告 2001

联合国人居署 编著 司然 焦怡雪 李昕 司玲 译 建设部外事司 校



CITIES IN A GLOBALIZING WORLD
GLOBAL REPORT ON HUMAN SETTLEMENTS 2001



中国建筑工业出版社

全球化世界中的城市

——全球人类住区报告 2001

联合国人居署 编著

司然 焦怡雪 译

李昕 司 玲

建设部外事司 校

中国建筑工业出版社

著作权合同登记图字：01-2003-3358 号

图书在版编目 (CIP) 数据

全球化世界中的城市——全球人类住区报告 2001. / 联合国人居署编著；司然等译. —北京：中国建筑工业出版社，2004

ISBN 7-112-06061-3

I. 全... II. ①联... ②司... III. 居住区-调查报告-世界-2001 IV. TU984.12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 091445 号

Cities In A Globalizing World: Global Report On Human Settlements 2001/United Nations Centre For Human Settlements (Habitat)

Copyright © United Nations Centre for Human Settlements (Habitat), 2001

All rights reserved.

Translation Copyright © 2003 China Architecture & Building Press

本书由联合国人居署正式授权我社在中国翻译、出版本书中文版

责任编辑：董苏华

责任设计：刘向阳

责任校对：赵明霞

全球化世界中的城市

——全球人类住区报告 2001

联合国人居署 编著

司然 焦怡雪 译

李昕 司 玲

建设部外事司 校

*

中国建筑工业出版社出版、发行（北京西郊百万庄）

新华书店 经销

北京嘉泰利德公司制作

北京建筑工业出版社印刷

*

开本：880×1230 毫米 1/16 印张：33 字数：1000 千字

2004 年 1 月第一版 2004 年 1 月第一次印刷

定价：88.00 元

ISBN 7-112-06061-3

TU·5329 (12074)

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）

本社网址：http://www.china-abp.com.cn

网上书店：http://www.china-building.com.cn

世界已经进入城市的快速发展阶段，现在有将近一半的世界人口都居住在城市里，预计城市人口的快速增长还将继续，而且增长主要发生在发展中国家。这个历史性的变化进一步受到强有力的全球化力量的推动。国际社会面临的主要挑战是使城市化和全球化为全人类服务，而不是把成千上万人甩在后面或抛在边缘。

尽管全球化确实影响了乡村地区，但是，全球经济变化的影响主要集中于城市。全球化正在改变城市的就业结构和人口构成；它正在把一种强有力的国际文化引入到地方上。同时，城市及其周围的区域本身通过提供全球化所依赖的基础设施和劳动力，以及紧张的城市生活所激发的思想和创新，正在塑造和推进全球化。

全球化所带来的好处正在不均匀地扩散。城市出现了严重的两极分化：无家可归的人们住在纸板盒子中，旁边就是由公司占据的摩天大楼，而这些摩天大楼的预算往往超过了许多发展中国家；劳动力市场提供的薪水和由城市土地市场决定的房价之间的鸿沟越来越大；各种巨大的消费品伴随着威胁环境和人类健康的金字塔般的废物；迄今看不见解决种族隔离模式的方法，富人的保护区占据了城市中心，大量的穷人聚居区分布在城市外围。

城市化和全球化结合的过程已经给城市政府增加了额外负担。公共管理和经济发展越来越紧密地同全球市场和投资联系在一起，但这也是一个机遇：在地方上建立民主政治，并同私人部门、市民组织和其他城市所面临的类似挑战建立新的合作关系。不仅是在财政上，而且在总体战略规划上和关键事务中（如正义、平等和社会凝聚力等方面），国家政府都将继续在城市管理中扮演关键的角色。

《全球化世界中的城市——全球人类住区报告 2001》全面回顾了全球化过程中的世界城市状况，并表达了使之成为更美好、更安全的居住地的展望。我希望，这将给所有的人——主要是城市贫民——可靠的和及时的信息，以便使我们制定正确的政策，使城市生活向着建设性的方向前进。在联合国 2000 年 9 月的千年峰会上，世界领导人保证：到 2020 年，使至少 1 亿穷人的生活有重大的改善。当我们努力达到这个目标，并努力完成 1996 年在伊斯坦布尔会议采用的住区议程时，联合国系统，包括联合国人居署，将继续为解决全世界人们的问题而服务。



科菲·A·安南

(Kofi A. Annan)

联合国秘书长

《全球化世界中的城市——全球人类住区报告 2001》纪录了人类住区状况和发展趋势，强调了从 1996 年在伊斯坦布尔召开的联合国第二次人类住区大会（人居 II）以来的 5 年中取得的进步和将继续遇到的一个变化的世界的问题。在强调这些问题时，报告的结构延续人居 II 议程中的两个主要战略性问题：为所有人提供足够的住所以及在这个城市化过程中建设可持续的人类住区。^①

写在联合国第二次人类住区大会召开之前的《全球化世界中的城市——全球人类住区报告 2001》有助于全世界人们理解议程中的人类住居问题。1996 年以《城市化的世界》为题的报告，把世界各地的城市描绘为充满机遇的地方，把城市看成能够带动发展的动力。

今天，尽管存在全球化的问题，城市化的趋势仍在继续。如同城市化一样，全球化既带来了机遇，也带来了问题，全球化所带来的影响日益明显，在城市中体现得更清楚。面临的挑战是在强化全球化积极影响的同时，找出全球化带来的问题的解决办法。通过培育良好的管理办法和有效的合作关系，人类住区在其中可以起到十分重要的作用。

《全球化世界中的城市——全球人类住区报告 2001》承认全球化带来的积极影响：便利的知识扩散，民管理规范易于传播，环境公正和人权，城市之间在知识、经验和最佳实践和课程等方面进行更多的交流，市民和城市管理者都意识到需要学习。报告也关注了许多紧迫而尚未解决的问题。

在非洲只有三分之一的城市家庭安装了自来水。在南美洲，城市贫困达到 30%。在亚太地区只有 38% 的城市家庭有排水系统。在欧洲，社会排斥过程使许多低收入和少数民族的家庭边缘化；而城市犯罪和城市外围房地产的衰落破坏了许多社区的社会凝聚力。在北美洲，尽管近来的经济有所增长，但是居住隔离、住宅市场的歧视和购买能力继续存在，特别是在大城市。在全世界范围内，无数人生活在一贫如洗的状况中，在资源分配上受到极度不平等的对待。

本报告中的研究指出：虽然有些人改善了自己的住房条件，但是世界人口中还有相当多的人的住房状况更加恶化。在许多国家，特别是在城市地区，人们的实际收入下降，生活费用上升，贫穷家庭的数量增加。自 1980 年以来，有 60 个国家变得更加贫困。许多研究表明：国家、城市、邻里和家庭之间的经济差异越来越大，揭示了越来越严重的两极分化和全球不平等。

在许多国家，由于地方政府承担了过去由国家政府承担的义务，他们面临越来越大的增加公共服务的压力，有时私人部门也会遇到这种情况。而且，由于市民社会越来越有组织、有效和政治上的积极，市政府变得越来越民主，采用参与性更强的地方结构。

地方政治联盟，连同市民社会中的代表团，正努力塑造市镇，帮助它们最大化全球化所带来的机遇和最小化全球化带来的对社会和经济的不利条件。无论是努力减少犯罪，或是改善当地环境以吸引旅游者的运动；无论是减少当地税费，或是发展更全面的教育或健康系统的战略，市政官员及其伙伴越来越对竞争战略的潜在收益反应迅速。

最后，本报告指出，许多城市在城市政府的政策中实现了一个转变，从管理主义变成企业主义（entrepreneurialism）。这种企业家的态度把城市看作一种产品，需要在市场上售

^① 联合国人类住区大会（人居 II）报告（伊斯坦布尔，1996 年 6 月 3 日 - 14 日）。A/CONF. 165/14。

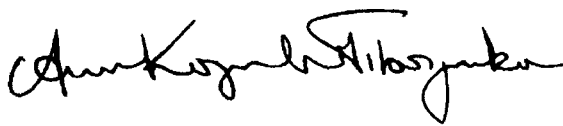
卖。对交易的重视要求城市进行重建,以便吸引全球的投资者。况且,那些并非总有资源吸引外来关注和投资的城市,可能发现自己甚至更加缺乏资源和更加贫困。为减少全球两极化的风险,地方政府量力进行建设是有必要的。从而,流行的、以城市交流形式出现的国际合作得到了人们的支持和鼓励。公私合营的范围也正在扩大到市民社会群体等,越来越多的证据证明了基于社区的网络的潜在力量(该网络是建立在人与人的直接交流之上)。在国家与国际的层面上人们所面临的挑战是创造一个法律框架,使得不同社区之间的合作得到加强。

考虑正在重新塑造世界城市结构的趋势,本报告把重点放在“世界经济的大都市化”上,描述了正在出现的全球城市网络中的群岛状空间结构。大城市,包括核心城市及其腹地,理论上能够解决所有的技术问题,包括提供城市服务和环境管理。然而,它们正面临着艰难的管理挑战,这可以归因于陈旧的地方政治结构以及居民们越来越关心个人及当地社区的直接利益,远远大于他们作为城市市民来关心他们共同的未来。

在这个新的城市政治经济学的对抗机制中,城市规划者不可避免地卷入进来。今天的城市规划不再那么法律化、技术化,而是更有创新性和企业化。它也变得更加具有参与性,和工程相关,而不是和整个城市系统相关。不仅国家,还有社团部分、市民社会都在寻找规划的专门知识,他们通过协商、调停,在竞争性的党派之间寻求形成一致意见。城市规划不再是国家和地方政府的特权,他们以前声称拥有“公共利益”的特许知识。正如报告中所指出的,引起争论的并非城市规划本身,而是如何协调高效、公平和适于居住等多重目标。

全球化不仅促进了竞争,也促进了分裂,对城市产生了相反的结果。完全竞争需要城市必须如同一个集合单元一样运行。但是,城市的社会、政治、经济和空间形态的两极分化阻碍了形成联盟、动员资源和发展良好的治理结构。如果大城市地区是全球竞争的主要竞技场,那么,很有必要给与他们更大的权威和自治,使其更加巩固。然而,政府除了协助市场运行,其授权和管理的作用必须得到拓展,也要对社会凝聚、社会公正和解决冲突等负责。

本报告反映了在全球化的世界中,人类住居对于可持续的社会和经济发展的的重要性,对推进和有助于实现由 171 个成员国家在人居 II 大会上签订的、包括住居议程、主要政策文件和行动规划等在内的关键战略给予强烈的关注。



安娜·卡琼穆罗·蒂贝朱卡

(Anna Kajumulo Tibaijuka)

联合国人居署 执行主任

涉及全球化项目的一些准备工作是需要在全球范围内进行沟通与协调,这些工作注定是要涉及多个学科和专业的。多项工作同时进行并需要在很短的时间内完成,本报告在编写过程中得益于现代信息通讯技术的发展以及各位专业人士的支持和帮助,大家都在为发展人类住区的可持续发展环境和社会公平这个共同的目标而努力。

《全球化世界中的城市》是在联合国人居署全球人类住区中心执行主任 Daniel Biau 的统一指导下完成的,在本书的编写过程中,城市秘书处长官 Nefise Bazoglu 和 Jochen Eigen 负责监督本书的编写进程情况。由 Jay Moor 提供的政策分析和纪录工作对本书能够完成起了很大的作用,louri Moisseev 协助完成了这些准备工作。Pietro Garau, Gebre - Egziabher, William Cobbett, Paul Taylor 和 Farouk Tebbal 为本书的编写提供了战略性建议。

Willem van Vliet(美国科罗拉多州大学)是本书所有准备工作的主要咨询顾问。在这项工作的初始阶段提供支持和帮助的还有 Alain Durand - Lasserre(法国国家科研中心)和 Yap Kioe Sheng(泰国亚洲理工学院)。

本书在编写过程中得到众多人士的大力支持。在此无法一一提及,深表歉意,并对他们给予的支持和帮助表示感谢。

1999 年 4 月 12 日至 15 日,联合国人居署全球人类住区中心在肯尼亚的奈洛比组织了一次专家组会议。参加会议的人员分别来自世界各个重要地区、研究和培训机构、非政府组织以及国际机构,这些与会代表与联合国工作人员一道共同制定出本书的初步纲要。参加会议的人员包括: Sylvester Abumere, Koffi Attahi, Lamin G Barrow, Daniel Biau, William Cobbett, Cor Dijkgraaf, Yamina Djacta, Alain Durand - Lasserre, Selman Erguden, Richard Groves, Angela Hakizimana, Mathias Hundsalz, Inge Jensen, Guenter Karl, Kyung - Hwan Kim, Cecilia Kinuthia - Njenga, Ousmane Laye, Michel Lachambre, Sylvie Lacroux, louri Moisseev, Donatus I Okpala, Peter Ondiege, William Parmena, Catherine Parmentier, Markandey Rai, Akio Sasahara, Ann Schlyter, Shekou Sesay, Daniela Simioni, Diana Lee - Smith, Sabine Springer, Catalina Trujillo, Sampson Ik Umenne, Willem van Vliet 以及 Yap Kioe Sheng。

我们把本书中所涉及题目(参见本书的背景资料)分配给众多的作者,让他们来撰写相关题目的论文。所有参与写作的人员包括: Cecilia Anderson; Susan Clarke; Forbes Davidson; Alan Diog; Alan Gilbert; Stephen Graham; Trudy Harpham; Gareth A Jones; Jeff Kenworthy; Nadezhda Kosareva; Scott Leckie; Christian Lefevre; Peter Marcuse; Diana Mitlin; Sassy Molyneux; Caroline Moser; Peter Newman; Geoffrey Payne; Alexander Puzanov; Carole Rakodi; Saskia Sassen; David Satterthwaite; Ann Schlyter; Mona Serageldin; Abdou Maliq Simone; Mark Stephens 以及 Emiel A Wegelin。他们对本书的编写给予积极的配合,并在很短的时间内完成了对文章的修改工作,在此深表谢意。

很多同仁慷慨并且无条件地贡献出他们的研究成果。协助整理最新研究成果以及为本书专门撰写论文的人员包括: Alex K Abiko, Tariq Alam, A Al - Gilani, Gerardo M Gonzales Arrieta, Hazel Ashton, Tency Baetens, Bruce P Baird, Marcello Balbo, Milica Bajic Brkovic, Paulo Camara, Sylvia Chant, Mou Charles, Louise Chawla, Rebecca Chir, Katherine Coit, Mary C Comerio, Geoff Davis, Flavio DeSouza, Nick Emmel, Francisco Escobar, Yang Fan, M E Feeney, Sukumar Ganapati, Gerardo M Gonzales, J Green, Chaolin Gu, Matthew Gutmann, Yosuke Hirayama, Robert Hodgson, S S A Jafri, R

Jenkins, Jerry Hunsinger, Olga Kaganova, Philip F Kelly, Stephen Kendall, Michael Leaf, James Lee, Haiyong Liu, Kosta Mathey, Brian Muller, Patrick Mullin, Yip Ngai Ming, Janusz Niemezynowicz, Philip Oxhorn, Diane Perrons, Bruce Podobnik, A Rajabifard, P S N Rao, Robert J S Ross, Fahriye Sancar, R Sandhu, Mara Sidney, William Siembieda, Rubenio Simas, Ken R Smith, Gale Summerfield, Andrew Thornley, David Thorns, Ulpu Tiuri, Mary Tomlinson, H R Trivedi, Robert S K Tucker, Norman J Waitzman, Edmundo Werna, Ian P Williamson, Talmadge Wright 和 Xiaopei Yan。在本书背景资料中将列出他们所做出的工作成果的所有目录,这些成果的价值是无法估量的。

联合国人居署全球人类住区中心的工作人员,包括 Pietro Garau, Joseph Maseland, Iouri Moisseev, Jay Moor, Naison Mutizwa – Mangiza, Cecilia, Kinuthia – Njenga, Rasna Warah, Brian Williams 和 Christopher Williams,他们为本书背景资料的审核提供了重要支持和宝贵建议,同时对本书各部分的起草工作给予了指导。

同样要感谢联合国人居署全球人类住区中心的其他几位专业人士为本书所做的重要贡献,他们是:Graham Alabaster, Christine Auclair, Jean Yves Barcelo, Marjolein Benschop, Liz Case, Andre Dzikus, Mohamed El – Sioufi, Selman Erguden, Szilard Fricska, Jorge Gavidia, Mathias Hundsalsz, Inge Jensen, Sylvie Lacroux, Diana Lee – Smith, Uwe Lohse, Guenter Karl, Dinesh Mehta, Reiner Nordberg, Laura Petrella, Kalian Ray, Wandia Seaforth, Ali Shabou, Sharad Shankardass, Soraya Smaoun, Tomasz Sudra, Catalina Trujillo, Rafael Tuts, Franz Vanderschueren, Susanne Wadstein, Rolf Wichmann 和 Nicholas You。

联合国人居署全球人类住区中心的 Guenter Karl, Iouri Moisseev 和 Markandey Rai 参与了统计资料的准备工作。Sabine Springer 参与了联合国人居署全球人类住区中心的“家庭”项目的相关数据的二次修订工作。该项目的原始数据是由 Gabriela Doblhammer 整理,通过 1996 年《全球人类住区报告》出版的。Phillip Mukungu 和 Mugabi Nsibirwa 协助进行数据处理和影像复制工作,联合国统计部门的 Srdjan Mrkic 协助完成数据核查工作。

此外,在本报告编写过程中,修改草稿文件、整理数据、收集图表和信息以及其他各方面工作都得到众多人士的帮助和支持。其中包括:Judith Allen(英国威斯敏斯特大学)Arjun Apadurai(美国芝加哥大学),Melissa Auerbach(美国学校与教育改善机构),Oleg Baevski(俄罗斯莫斯科城市总体规划研究所),Banshree Banerjee(荷兰住宅和城市发展研究所),Ted Baumann(南非 Bay 研究咨询服务),Erhard Berner(海牙社会研究所),Clara Braun(阿根廷 TIAU 基金会),Anne – Marie Brival(巴黎经济合作与发展组织),Barbara Battenfield(美国科罗拉多大学),Goran Cars(瑞典),Manish Chalana(美国科罗拉多大学),Gary Chapman(美国底特律大学),Charles Choguill(墨尔本皇家理工学院),Terry Clark(美国芝加哥大学),Peter Dale(英国伦敦大学),Baris Der – petrossian(奥地利联合国维也纳办公室),John Doling(英国伯明翰大学),James Dunn(加拿大议会),Francisco Escobar(澳大利亚墨尔本大学),Peter Evans(美国加利福尼亚大学伯克利分校),Marja Exterkate(荷兰人口学研究所),Susan Fainstein(美国罗格斯大学),Clarissa Fourie(南非 McIntosh, Xaba and Associates),Doug Gibson(美国国外灾害援助办公室),Wolfgang Glatzner(德国歌德大学),Assunta Gleria(意大利 Abaton 有限公司),Mark Gross(美国华盛顿大学),Chaolin Gu(中国南京大学),Josef Gugler(美国康乃狄克大学),Geoff Davis(美国哈佛大学),Angela Hottinger(美国科罗拉多大学),Mark Hudson(加拿大约克大学),Ray Hudson(英国

杜伦大学), Jerry Hunsinger(美国弗吉尼亚理工大学), Ivo Imparato(巴西 Diagonal Urbana), Frederick Kailage(坦桑尼亚达累斯萨拉姆大学), Brian King(美国科罗拉多大学), Andrew Kirby(美国亚利桑那大学), Sarah Krieger(美国科罗拉多大学), Amitabh Kundu(印度贾瓦哈拉尔·尼赫鲁大学), Tamara Laninga(美国科罗拉多大学), Scott Leckie(瑞士住房权益与驱赶中心), Tunney Lee(美国麻省理工学院), Maurice Leonhardt(泰国亚洲住房权益联合会), John Logan(美国纽约州立大学), Amanda Lonsdale(美国华盛顿国际都市/郡县管理协会), Alan Mabin(南非维特沃特斯兰德大学), Robert Marans(美国密歇根大学), Kosta Mathey(德国 Dialog), Caroline Michellier(比利时灾害流行病研究中心), Fatanak Miraftab(美国伊利诺伊大学香槟城校区), Diana Mitlin(英国国际环境与发展研究所), Patrick Mullin(澳大利亚住房与城市研究院), Mary Fran Myers(美国科罗拉多大学), Kristopher Olds(新加坡大学), Meghann Ormond(美国科罗拉多大学), Jose Ospina(英国 The Wooden House), Catherine Parmentier(比利时欧洲无家可归者国家组织联盟), Sheela Patel(印度国际和亚洲平民住房权益联合会), Ann Pawliczko(联合国人口基金会), Janice Perlman(美国大都市项目组), Minar Pimple(印度青年团结与自愿活动组织), Graham Riches(加拿大英属哥伦比亚大学), Juanita Rilling(美国国外灾害援助办公室), Natalia Rousakova(俄罗斯莫斯科建筑研究院), Jeff Rusler(美国世界银行), David Satterthwaite(英国国际环境与发展研究所), Diana Shannon(美国科罗拉多大学), Steven Strong(美国太阳能设计项目组), Vladimir Storchev(俄罗斯联邦莫斯科人类住区执行署), David Thorns(新西兰坎特伯雷大学), Irene Tinker(美国加利福尼亚大学伯克利分校), Mary Tomlinson(南非银行委员会), Netta van Vliet(美国温斯顿世界和平基金会), Dahlia van Vliet(美国), Sandra Karina Vivona(阿根廷 TIAU 基金会), Gilbert White(美国科罗拉多大学), Shujie Yao(英国朴茨茅斯大学), Andreas Zehnder(德国欧洲建筑资金合作社)。

2000年2月24日至25日在墨西哥城的美国国家科学院城市人口研究所召开了一次专门研究小组会议,此次会议使本书受益匪浅。与会者互相交流和分享各自的研究成果,尤其要感谢的是此次会议的联合主席 Richard Stren 以及人口委员会主任 Barney Cohen。

本书还被允许使用某些作者和出版者的版权成果:国际环境与发展研究所的 David Satterthwaite(《环境与城市化》); David Clark, Elsevier 出版商(《国际住区》);世界银行 Margaret Bergen(城市时代);国际无家可归委员会的 Charmaine Falcon – Steward;国际住区资金联盟的 Donald Holton(《国际住区资金》);国际粮食政策研究所的 Rajul Pandya – Lorch(《2020年展望》);Reggie Modlich(《妇女和国际环境》);加利福尼亚大学出版社的 Rose Robinson(《可居住的城市:Peter Evans 提出的城市的生存和可持续发展政策》);Fannie Mae 基金会的 Carol Bell(《住房状况与资金》)。对于他们能够提供如此详尽的资料以及给予编写本书的工作人员的慷慨帮助和支持,在此深表谢意。

联合国人居署全球人类住区中心的 Nick Bain, Sriadibhatla Chainulu 和 Henk Verbeek 以及联合国内罗毕办公室的 Villamin 和 Joerg Weich 等人在本书的准备工作过程中提供了行政方面的支助。联合国人居署全球人类住区中心的 Mary Kariuki, Mary Dibo, Salome Gathu, Stella, Otieno, Claver Rwabudarikio 和 Florence Bunei 以及联合国内罗毕办公室的 Esther Kimani 和 Valentine Musoga 承担了本书编写过程中的秘书工作。

美国科罗拉多大学的 Anirban Pal 负责本书文献资料目录的编辑工作。美国科罗拉多大学

学的 Jennifer Steffel 负责对原稿的收集整理工作以及项目索引的编写工作。

在此也要特别感谢 Earthscan 出版有限公司的工作人员,尤其是发行总监 Jonathan Sinclair,发行经理 Frances MacDermott,版面文字编辑 Gillian Bourn, Akan Leander, Nim Moorthy, Richard Reid 和 Sara Bearman。

为全球报告系列描绘人类居住条件和发展趋势是一项富有挑战性的工作。《全球化世界中的城市》关注在全球化背景下人类住所的宜居性及其发展前景。为鼓励对宜居性的动态内涵的理解,特介绍下面的一段插曲。

2000年7月11日,马尼拉的 Payatas 的一个垃圾堆倒塌,导致住在附近棚屋里的 218 人死亡,还有 300 人失踪。他们被掩埋在一个世界城市的垃圾之下、城市边缘和黑夜之中,这一悲剧象征着在今天的全球化的世界中,无数穷人的不为人知的日常困境。

在 2000 年 8 月 27 日,菲律宾住房秘书长以及印度、印度尼西亚、斯里兰卡的专家和贫民窟居住者同 Payatas 垃圾场社区的 7000 居民一起参加了为期一周的会议和活动,在此期间,社区领导为重新安置居民提出了计划,并展示了包括建造成本等细节在内的自建模范住宅和总平面。这次成功的聚会表彰了穷人的竞争力和能力,证明了国际网络的潜力和自下的全球化的赋予能力的作用。

这个小小的插曲体现了本报告的几个关键成果。首先也是最明显的是,由于暴雨导致的滑坡仅是自然和人为灾难导致的死亡和毁坏的其中一例。受到最大影响的往往是住在陡峭山坡上、低洼的河床或其他危险地段的穷人。第 15 章第一次记录了全世界人类遭受此类灾难所受到的巨大的影响,评价了移民策略和灾后重建办法。

从另一个层面说,Payatas 垃圾堆倒塌实际上阐释了:当全球化带来的消费模式产生出难以处理的大量垃圾,甚至都威胁到环境和人类健康时,将会发生什么事情。当捡破烂的家庭依靠回收全球消费文化抛弃的废弃物勉强维持生活时,他们每天生活在合成物分解所散发出的难闻气味中,出于对救援人员健康的考虑,这种毒性甚至阻碍救援行动的开展。报告强调了平衡全球化目标的重要性,认识到经济增长的重要性,但是强调这种增长必须遵循社会公正的准绳和环境的可持续能力。

最后,可能也是最重要的是,Payatas 的经验证明了穷人的积极能力,采用除对抗之外的方式,发挥精明的首创精神,通过建立合作关系来提高生活水平。当推土机移走压碎的尸体,对幸存者的震惊和怜悯蔓延开来,然而,不久,官方就宣布那些牺牲者是有罪的。Payatas 居民对应负责的当局反唇相讥来否认这种指控。一些幸存者提出 2200 万美元的诉讼控告当局和四人废品承包商十足疏忽和公然违反环境法规、分区和健康条例。更显著和不寻常的是其他居民的主动反应。没有陷入螺旋式的摩擦,各个家庭表现出了关于贫穷社区如何作出选择灾难的见识。他们战略性的邀请住房秘书处参加庆祝声望很高的国际理解 Magsaysay 奖获得者 Jockin Arputham 的会议,他是国际贫民窟居民机构的创建者和主席。在国际网络的支持下,贫民窟居民显示了他们的创造力,不仅赢得了财政支持,而且赢得了官方的承认,成为长期政策决策共同发展中合法的合作者。

这个报告强调穷人可以作出重要贡献来改善他们的状况。它承认缺乏资源、制度容量不足和一直存在的腐败常常大大限制了政府解决问题的能力。第五部分和第六部分强调,考虑到这些限制,在政府、市民社会和私人部门之间发展正确的合作框架和战略是问题的关键。Payatas 事件揭示了本报告的内涵的复杂性。它是关于贫困和繁荣以及二者的区别。它传达了关于浪掷和迷失的生活的绝望,但是也带来了对未来的希望和期待。

当我们注视今天的地球上的人类住所,可以看到全球化所带来的财富,例如新建的豪华公寓、时髦的购物中心、灯光闪烁的办公楼、流行的饭馆、漂亮的百货商店、现代化的机场和

高科技园。另一方面,各种各样的令人担忧的现象也必须给予关注:在大区域范围内,穷人数量上升,现有的不平等日益加剧。空间隔离和社会排斥的负面影响正越来越明显。人类住所的规划、发展和管理有如此对比鲜明的发展,这都意味着什么?

越来越多的证据表明:许多国家目前的人居政策和项目没有像下面章节所记录的那样有效地强调获得充分住房、基础设施和基本服务的办法。人们更加认识到现有的许多发展不仅对穷人有害,而且从长远来看也不利于总体的经济增长和政治健康。如果要想在新千年面对城市问题的挑战,世界不能再继续“照常营业”。各国应该加大对有利于未来的项目的支持力度。特别是,本报告号召重视那些资助穷人和帮助发展潜在的人力资本潜力的政策,同时也会造福于全社会。问题在于:哪一种战略更有效?

本报告在全球化的背景下考察了这一问题。它发现全球化于人们有利,但是利益的分配并不均等。它强调这种利益(和成本)的不均分配并非巧合,而是驱动当今全球化的主导逻辑的作用:得益于信息和通讯技术及自由化政策的发展的市场机制逻辑。市场机制在某种目的下是有效率的,常常被视为推进经济增长的最好方式。但是,市场机制在几个重要的方面并不成功。例如,当家庭收入太低以至于不能把需要变成有效需求,或在以统一的方式提供公共物品时,市场就会失灵。市场也会把外部成本转移给住在其他地方的或处于未来时段的人们。他们不能帮助社会整合和按照长远眼光指导发展。

本报告坚持:全球化必须服务于经济以外的其他目标,特别是当这种发展服务于更大多数人时。这些其他目标来自标准化的平台,它们来自 1990 年代联合国会议形成的行动计划,第 3 章对此有所讨论。它们更加重视预测人权的基本需求甚于购买能力。首先而且最重要的是,他们着重关注社会公正和强调可持续发展。

在实现这些目标时,人类住所具有十分重要的意义,因为它把经济全球化和人类发展联系起来。城市可以调节全球化的影响并引导其发展过程,从当地民主实践中不断进化。它们可以支持全球化自下而上的过程以平衡现在自上而下的过程。地理距离造成的限制越来越小,人类住居越来越重视商业和家庭的位置选择。这创造了当地发展的机会。除了受全球资本的支配,在寻找和吸引投资、发展劳动力市场的同时,城市可以利用它们独一无二的特性。因此,全球化并没有产生确定性的、同质的影响,而是允许差异存在。

城市在自己的发展阶段能起到一定作用,进行某种程度的选择,使它们逐渐成为追逐不同的甚至相互冲突的目标的股东们竞争的战略点。为了发展那些优先考虑社会公正和环境可持续发展的议程,城市政策应该支持将城市功能从“增长的动力”转变为一个崭新的重要角色——“变化的议程”。这些变化需要建立关于城市宜居性和治理形式的全新的政治策略。全球化已经为决策创造了新的条件:互相依赖的、复杂的松散连接的行动者和制度,他们可能共享目的,但是并不共同享有权力。这样的治理需要追求双边利益的行动者找到协调行动的方式。

我们所预想的不是一个急速的改变,而是一个不断增长和累积的、缓慢而长期的变化过程,它将逐渐引起市民重视他们所面临的问题。这是一个包括重构公共、私人部门和市民社会之间的联系过程:广泛的合作关系的形成。这样的合作关系不只限于特殊的活动安排——仅仅是为了实现某一项目;相反,它是致力于创造持久的发展能力。

这种合作关系非常关键的一点是它要吸收穷人作为平等的参与者。这个建设目标可以

借助于在水平方向、社区基础上进行信息、经验和资助交流或通过跨国网络实现,如上面所描述的 Payatas 社区的例子。

必须认识到妇女所起的重要作用。因为妇女的工作不仅能提高自己的生活水平,而且能提高家庭和社区的生活水平。最后,必须找出公平的办法来分配基金,从而使得贫穷的当地社区有机会发展自己的选择。

从这个角度来看,几个关键点必须提到首要位置,下面对此进行一下概述,详情请参阅后面的报告。

全球化的收益和成本的不均衡分配

毋庸置疑,全球化刺激了总体经济增长。但是增长的收益和成本的分配却并不均匀。在许多国家,真实收入在降低,生活费用在上升,贫穷家庭的数量也在增加,特别是在城市里尤为严重。不平等状况加剧了,高度的不平等加重了贫困,总收入的一小部分落入最底层的口袋。不平等削弱了反抗贫穷增长的影响。实际上研究表明:降低不平等对于减少贫困的作用同增加经济增长相差无几。问题在于要把全球化的成果平等地分配。

全球化不平等的本质

在现代信息和通讯技术的发展(ICTs)帮助了全球市场的开发。调整市场导向过程适应经济发展,财富的积累主导了全球化。但是 ICTs 也应该服务于社会公正和环境可持续发展的目标。这要求加强适当的政府管治和规划机制。问题在于平衡全球化的目标,在合作安排中融合政府、私人部门和市民社会的作用。

人类住居把经济全球化和人类发展联系起来

全球化加剧了城市之间的竞争和断裂,这是两个相反的作用。越来越破碎化阻碍了形成联盟、动员资源和发展足够的管治结构的能力。城市政府从管理走向企业化,把城市当作交易的产品。这种市场方式和强调重构城市以便吸引全球商业已经导致了城市规划中以经济利益为主导。问题在于发展赋予能力的战略,不仅限于市场的经济功能,而且包括支持市民的实践——实现“城市的权利”,其中包括住房权的实现。

权力下放和地方政府的作用逐渐增强

涉及基础设施和服务的发展和管理的决定应该和社区管治水平最相关,社区能够用最经济和公正的方式分配这些设施,并且使外部环境成本最小。权力下放的程度,取决于中央政府为中央-地方关系构想出适当的管理框架的能力及其是否愿意向地方政府提供资产和转让权力。大都市地区实际上是今天的全球竞争的关键的竞技场。这就要求给予它们更多的政治合法性、职责和资源来增强他们的能力。

需要建立新的合作框架

政府的作用很重要,但是在关注急迫的住所、基础设施和服务设施方面的能力有限。政府需要同私人部门和市民社会发展基础广泛的合作关系。要想从整体上实现联合国人居大

会(人居 II)所发布的人居日程也要求在联合国系统内部进行有效的、制度化的协调。而且也很有必要加强当地政府和低收入社区作为平等的参与者的能力,参与人类的住居发展。另外,除了常见的由上至下的决策之外,也需要加强通过政府国际合作和社区网络的、水平的联系。在这当中,穷人和妇女必须被授权扮演关键角色。最后再次重复一下概要:穷人代表尚未实现的人力资本潜能,根除贫困将使全社会受益。

加强政策发展过程

有效的政策需要细致的监督和评价。信息和通讯技术方便了信息通过城市气象台和实例数据库传播。但是不管实例有多好,它们不过是现实情况下的一种反映。因此需要用可测量的标准来评价,而不是沿用从标准目标中得出的准则。这些信息必须在个人和地方的层次上收集,获得性别、地方性及其他相关信息。要想使案例可以借鉴,就需要政策制定者并非仅仅对成功案例进行技术性的描述,避免因简单复制而造成混乱;而是采用更加分析性的经验描述,在政治、经济和文化等不同背景下给出预见性的评价。

关于城市宜居性治理和政策战略的新形式

依靠市场机制协调多方的、相互依赖的利益以及共享资源和目的的治理战略没能强调非常关键的、指导和整合的管理任务。市民社会和政府的互相补充是良好治理的核心。城市宜居性取决于国家作为公共机构分配城市和社区所需要的公共物品和服务设施,但是它同样依赖于社区和市民社会团体同国内人民能建立起什么样的纽带。没有社区基础的非政府组织缺乏合法性,缺乏外部纽带的社区政治上孱弱无力、眼界狭窄。而且国家机构立法和推行政策要依赖社区的政治压力。问题关键在于要在人类住居发展的各个方面采用互相联系的、互补的工作方式。

引言：全球化中的人类住区

1996年，联合国人居署发表了关于人类住区的第二份报告，将全球城市的特性定义为机遇之地。报告的标题恰如其分地命名为《城市化的世界》，其主要观点是认为城市是增长的动力。报告讨论了城市化的问题，但是也揭示出城市有潜力解决这些问题。¹

今天，城市化的趋势仍然在继续。²但是5年或者更早以前，城市化就和全球化交织在一起，近来在国际大事和出版物中不断对此有所反映，包括：联合国开发计划署（UNDP）的《1999年人类发展报告》³，和世界银行的《1999/2000年世界发展报告》。⁴1999年的调查显示：有关全球化的出版物飞速增长。图I.1显示在上个十年急速的、多方面的增长。

虽然出版物的总体增长呈现强劲趋势，但是值得注意的是法律类出版物的增长率远远落后于其他领域的出版物（图I.1）。可能是由于法律传统上属于反应性的，而非主动性的学科，它们基于先例，需要时间逐渐建立和完善。无论如何，这种引人注目的不平衡都暗示着：正在进行的商业全球化和引导商业全球化走向的规范框架的落后发展之间存在着不同步和不平衡的关系。因此产生的这种压力将在《全球化世界中的城市》一书中予以论述。

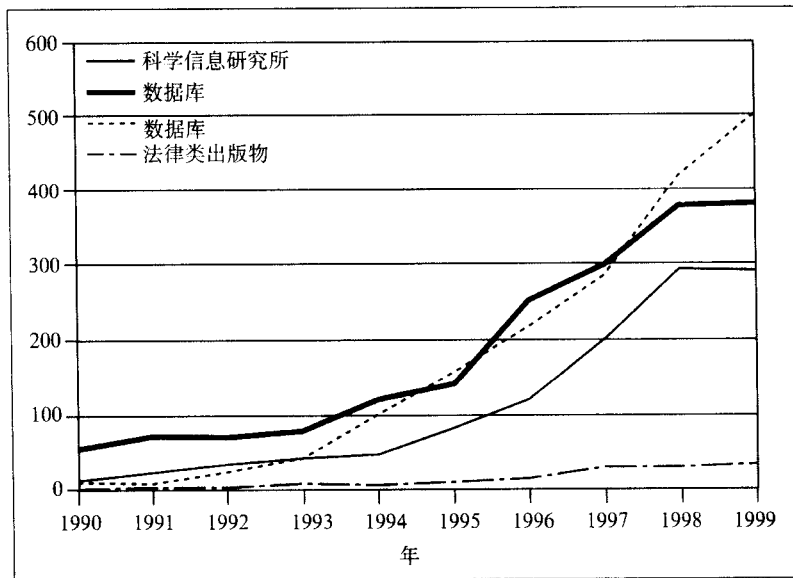


图 I.1 出版物标题中出现全球化的频率，1990 - 1995 年⁵

如同城市化一样，全球化同时带来了机遇和问题，并都在城市中清楚体现了出来。现在面临的挑战是：在实现美好的前景的同时，找到解决全球化所带来的问题的办法。⁶联合国人居署可以在这方面扮演重要角色。通过良好的治理和有效的合作，人居署可以帮助减少贫困和不平等。它面临的挑战是：人居署不仅担当经济增长的动力，而且也将作为社会公正的机构。

全球化的世界

全球化不是一个新现象。丝绸之路是早期跨越远距离、联系不同社会经济和文化的一种纽带。⁷

全球化不是一个新现象。但是，今天的新特点是速度、规模、范围和复杂性和原来有很大差异。

但是，今天的全球化联系和以前至少有四个方面的差异。首先，今天的全球化以前所未有的速度在发展。技术发展使人、货物的运输和瞬时信息的传递更加迅速。第二，全球化的规模更庞大，几乎没有什么人能不受影响，即使在最遥远的地方也能感受到它的影响。第三，全球联系的范围更加广泛，是多个维度上的——经济的、技术的、政治的、法律的、社会的、文化的其他等等——每一个都涉及很多方面。⁸不断增长的联系包括多重的、互相依赖的货物、服务、人、资本信息和疾病等很多方面的联系。在这个扩展了的范围中，很重要的方面是人权和法律规则的全球化，它们可能和现有的经济规则和政治实践有所冲突。第四，无数全球行动者之间的动态的、自发的相互作用在政策和实践中创造出一种新的复杂性。

承认全球化的正面效果很重要。实际上，忽视这些好处是短视的。例如，全球化医学进步的传播降低了死亡率⁹，农业技术增加了食物产量。¹⁰全球化也使民主政治¹¹、环境公正和人权等标准的传播成为可能，有助于评判政府的行动、政策和合法性。¹²必须认识到这些珍贵的成果并予以发展。

世界欢迎全球化的成功，但是许多急迫的问题仍然没有得到解决。在非洲，只有三分之一的人口能喝到饮用水。¹³在拉丁美洲，城市贫民 1997 年占 30%，根据 19 个国家现有统计资料，估计短缺住房数量在 1700 万套。¹⁴在亚太地区，仅有 38% 城市家庭有下水道系统。¹⁵在欧洲，社会排斥（social exclusion）过程使得许多低收入和少数民族家庭边缘化¹⁶，城市犯罪和外围房地产萧条瓦解了很多社区。¹⁷在美国居住隔离（residential segregation）、住房市场犯罪和住房购买力问题一直存在，特别是在大城市。¹⁸全世界有无数人生活在悲惨的贫穷状况中或者不平等地享受资源。

“我们今天面临的主要挑战是确保全球化成为对世界上所有人都有利的过程，而不是把成千上万的人抛弃在贫民窟中。”

——科菲·安南，“我们人类 2000 年”，第 6 页

显然全球化的利益并没有平均分配给每个人。实际上，研究显示：虽然很多人的情况有所改善，但是其他人的状况实际上恶化了。在许多国家，特别是在城市里，真实收入下降了，生活开支上升了。1980 年以来，有 6 个国家变得更加贫穷了。¹⁹许多研究报告指出：在国家、城市、邻里和家庭之间的不平等加剧了。²⁰这些证据都揭示了强烈的两极分化加上不平等使状况变得更糟了。

世界欢迎全球化的成功，同时我们仍然面临重要的挑战。迫在眉睫的贫穷、不平等和两极分化问题急需人们行动起来。

在逐渐走向市场导向的世界中，关注社会公正是和国际经济、社会和文化权利盟约的第 11 款相一致的²¹，其中承认“每个人都有权得到充分的生活资料，包括充足的食物、衣

服和住房，并能不断得以改善”。²²

全世界团体一致承认每个人都有权得到充分的生活资料，包括住房，国家有提供住所和改善家庭、社区的基本义务。

这和伊斯坦布尔的人居宣言也相一致²³，在该宣言中，各个国家宣布在这个城市化的世界中²⁵，在承诺人居日程²⁴和宣言中所包含的这些目标、原则和建议，达到其目标：为所有人提供足够住所和可持续发展的人类住区时，他们将：

“加强力度根除贫困和犯罪，推进和保护所有人的人权和基本自由，提供基本生活需求，如教育、营养和生命健康关怀系统等，特别是要为所有人提供足够的住所。”

全球化和人居署

近些年来，几个出版物²⁶和公共研讨会²⁷已经开始关注全球化及发展的各种问题。这些评论和讨论主要处理微观经济发展和人类发展问题。人类住区的发展并未得到太大关注。这是很不幸的，因为经济和人类发展的成果和人类住区的条件和发展过程密切相关。²⁸

全球化的过程有显著的空间确定性。其成果也呈现出特殊的地理模式。尽管全球化确实影响了农村²⁹，但是全球的力量主要还是集中在城市。全球运作确实集中在城市，和全球化联系最密切的景象也正是在城市中得到最清晰的显现：例如就业结构的改变、强有力合作关系的形成、巨大的房地产发展、地方治理的新形式出现、有组织犯罪的影响、腐败的扩展、非正式网络的碎片以及某些人群的空间隔离和社会排斥等等。

人居署在为人类发展的全球化进程及其经济含义之间建立了重要的联系。

相应地，城市及其周边地区的特点也有助于塑造全球化；例如，通过提供劳动力、物质和技术的基础设施，从而创造出安定和方便的管理环境，提供了必要的服务支持，建立了财政激励和制度能力。如果没有这些条件，全球化也不会发生。³⁰

这样，城市地区调节了全球化和经济发展以及人类发展之间的相互关系。

选择：全球化作为一种目标过程

“我们知道繁华中夹杂贫困的全球困境是人造机构的一种产物，通过这些机构也可以扭转这种状况。”

——科菲·安南，在‘97全球知识世界银行大会上的讲话，多伦多，1997年6月22日

交通和通讯技术常常被视为全球化背后的驱动力量。³¹但是，这些技术仅仅是中立技术，它们只是使之成为可能，可以用于实现各种目的。³²人们在对各自目标的追求过程中引发了全球化过程，并充分利用了技术带来的好处。其中，跨国公司（TNCs）占了主导地位。私人利益成为他们行动的主要动力。他们的主要目标是利润最大化，偏爱市场的政策也支持这个目的。新自由主义平台包括国际货币基金会和世界银行的结构调整计划³³、国际货币基金会的国际金融规则、关贸总协定的贸易规则、最近的世界贸易组织³⁴，以及双边投资协议的投资规则等。³⁵