



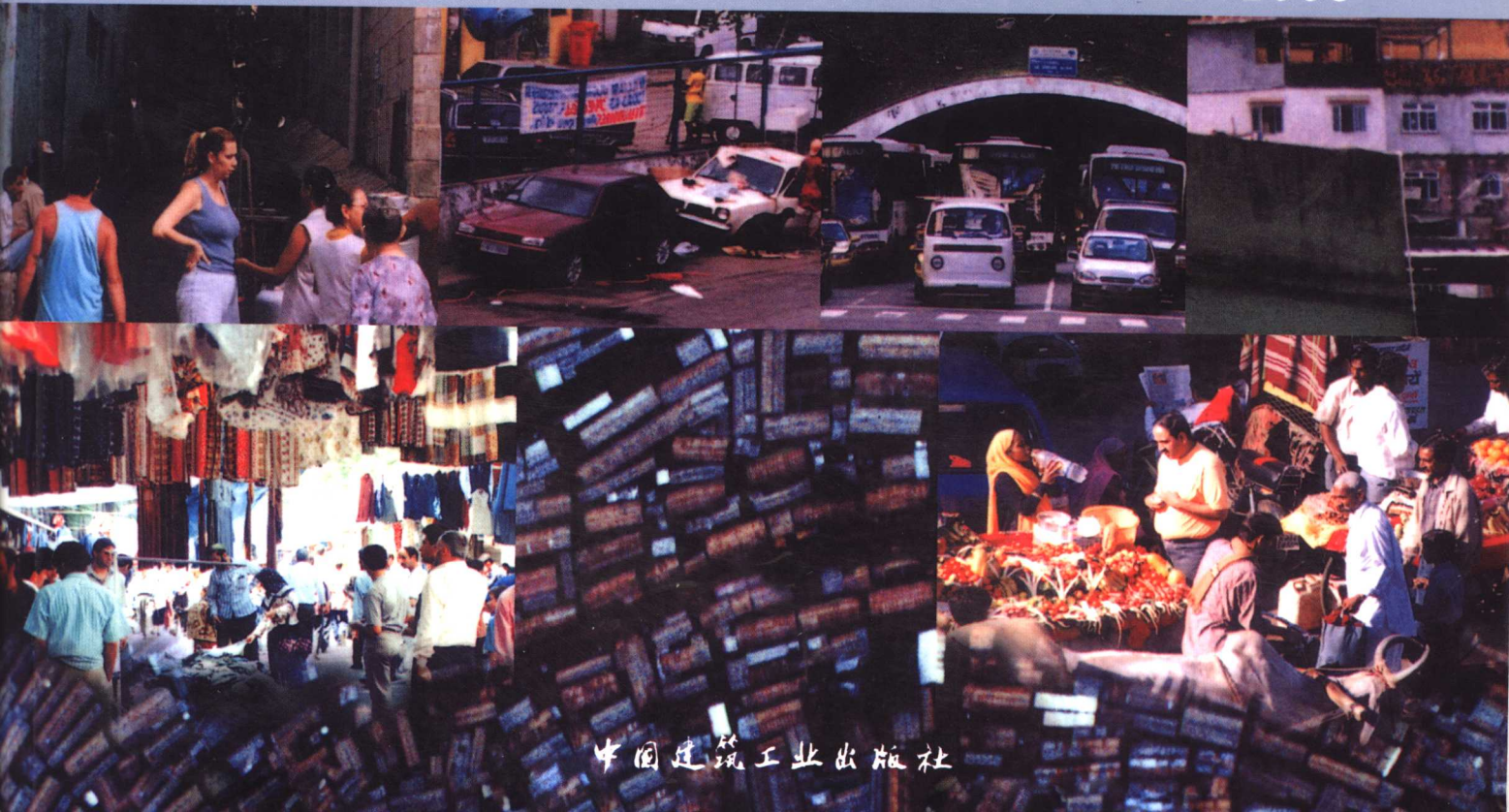
# 贫民窟的挑战

——全球人类住区报告 2003

联合国人居署 编著 于静 斯凉曜 程鸿 译



## THE CHALLENGE OF SLUMS GLOBAL REPORT ON HUMAN SETTLEMENTS 2003



中国建筑工业出版社

# 贫民窟的挑战

## ——全球人类住区报告 2003

联合国人居署 编著  
于静 斯淙曜 程鸿 译

中国建筑工业出版社

著作权合同登记图字：01 - 2006 - 1649 号

**图书在版编目 (CIP) 数据**

贫民窟的挑战——全球人类住区报告 2003/联合国人居署编著；于静等译. —北京：中国建筑工业出版社，2006  
ISBN 7 - 112 - 08315 - X

I. 贫... II. ①联... ②于... III. 居住区 - 调查报告 - 世界 - 2003 IV. TU984.12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 042305 号

The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003/United Nations Human Settlements Programme (Un-Habitat)

Copyright © United Nations Human Settlements Programme (Un-Habitat), 2003

All rights reserved.

Translation Copyright © 2006 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 率琦

责任设计：孙 梅

责任校对：张树梅 关健

**贫民窟的挑战**

——全球人类住区报告 2003

联合国人居署 编著

于静 斯凉曜 程鸿 译

\*

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

北京中科印刷有限公司印刷

\*

开本：880 × 1230 毫米 1/16 印张：29½ 字数：900 千字

2006 年 5 月第一版 2006 年 5 月第一次印刷

定价：110.00 元

ISBN 7 - 112 - 08315 - X

(14269)

**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.cabp.com.cn

网上书店：http://www.china-building.com.cn

32%的世界城市人口（约10亿人）生活在贫民窟，他们中的大多数人生活在发展中国家。而且，全球贫困正在向城市蔓延，这个过程现在被认为是“贫困的城市化”。没有市政当局、国家政府、民间团体和国际组织的一致性行动，贫民窟居民的数量有可能在大多数发展中国家增加。如果不采取一系列的行动，世界范围内贫民窟居民的数量预计在未来30年将增加到20亿。

在联合国“千年宣言”里，世界上的领导人保证应对这个极大挑战，建立“到2020年显著改善至少1亿贫民窟居民的生活”这样一个特殊的全球目标。这就意味着它强调不仅要改善贫民窟居民的住所，而且还包括改善城市贫困等广泛问题，特别是失业、低收入和城市基本服务的缺乏。

《贫民窟的挑战——全球人类住区报告2003》给出了自通过“千年宣言”以来联合国对贫民窟问题所作的首次全球评估结果。报告提出了一个通行的贫民窟定义，并在此基础上提供了第一份全球城市贫民窟居民数量的评估数据；讨论了在地方、国家和国际特征下的贫民窟形成；分析了贫民窟的社会、空间、经济和动态特征；评估了政府、民间社会和国际组织的主要政策对城市贫民窟的影响。

贫民窟代表着城市贫困与不平等的极限。但世界有资源，有办法，也有能力达到“千年宣言”所建立的目标。我希望这个报告和以此确定的最好实践，能使所有的参与者转变漠不关心的态度，克服政策层面的障碍，用我们的决心和知识，为帮助世界上的贫民窟居民获得生活尊严、繁荣及和平而努力。



科菲·A·安南  
(Kofi A. Annan)  
联合国秘书长

《贫民窟的挑战——全球人类住区报告 2003》关注主要城市贫困人口的生活条件，讲述贫困人口如何通过非正规住所和非正规谋生手段在城市中挣扎糊口，以及公众和市场对城市贫困人口境遇的不充分回应。报告同时希望在完善的住房目标与当今城市贫困人口相关联的前提下，建立城市贫困人口生存战略的基础，并分析了在这一过程中公众、非政府部门和国际组织需要做些什么。

改善贫民窟居民生活状况的努力（特别是在发展中国家）在过去的 10 年或更长时期里，是薄弱和不连贯的，最好的时期是 1980 年代。但是，最近对于贫困的重新关注导致政府采用了联合国“千年宣言”里的贫民窟目标，即到 2020 年显著改善至少 1 亿贫民窟居民的生活状况。报告强调，贫民窟体现了新千年开始的人居发展所面临的两大主要挑战：快速的城市化和城市化带来的贫困。贫民窟是贫困人口、较差的住房和环境状况高度集中的地区。

《贫民窟的挑战》最重要的贡献是对全球面临的贫民窟挑战的重要性进行了评估。2001 年世界上的贫民窟居民约为世界城市人口总量的 32%。而发展中国家有 43% 的城市人口、最不发达国家有 78.2% 的城市人口居住在贫民窟内。在一些发展中国家的城市里，贫民窟非常普遍，以致富人们不得不把他们自己隔离在有围墙的小块土地上。

报告揭示了贫民窟的正反两个方面。报告从负面指出，贫民窟内的住房条件是城市住房中最无法令人忍受的，它通常包括：不安全的土地使用期限；缺乏基本的服务，特别是水和卫生设施；不安全的建筑结构；过度拥挤以及位于危险地带。另外，贫民窟地区高度集中了贫困和社会经济的剥夺，可能包括家庭破裂、失业及经济、物质和社会的排斥。由于歧视和地理隔离，贫民窟居民被限制获得信用和在正规就业市场工作。贫民窟通常成为城市疑难问题的容器，包括工业排水和有害废物，贫民窟居民惟一可获得的土地通常是脆弱、危险或有污染的没有人想要的土地。贫民窟居民不断遭受着由水传播的疾病的影响，如伤寒和霍乱，并伴随着艾滋病的感染。贫民窟的妇女及依靠她们抚养的儿童成为这些疾病的最大受害者。贫民窟地区同样还被认为是高犯罪事件的发生区，虽然这种情况在具有强有力社会管理体系的贫民窟里并不是事实，那里应该有很低的犯罪率。

报告从正面指出，贫民窟成为移民的第一落脚点——那里提供了低廉和惟一负担得起的住房，使移民最终被城市社会所接受。作为低收入就业者的居住地，贫民窟在许多不同的方面维持着城市车轮的运转。在大量的城市贫困和正规失业的情况下，大多数贫民窟居民努力地生活着。同时贫民窟还混合了不同文化，并产生了新的艺术表达方式，在不健康、拥挤，甚至通常是很危险的环境中，出现了对于富人的城市边缘住宅区来说不为所知的文化运动和协作水平。贫民窟居民出人意料地为他们自己开发了具有经济合理性和创新性的住房解决方案。但是，这些少量的积极方面不能以某种方式证明贫民窟继续存在的必要，它不应该成为实现向所有人提供充足住房这一目标进展缓慢的借口。

许多对过去城市贫民窟问题作出的回应是基于错误的观念，通过贫民窟的升级、改善住房、提供相关服务和对贫民窟的拆除，将会解决贫民窟问题。由于基于这个前提的解决方法已经在贫民窟失败，贫困依然显著，因此报告强调，未来的政策将通过促使城市非正规部门的繁荣和发展，通过低收入住房的开发，与产生收益相结合，以及通过面向贫困人口的交通和提供低收入住房的适宜场所，保证人们容易就地找到工作等方式来

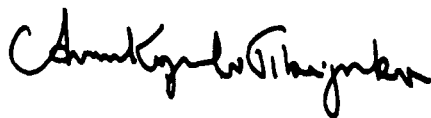
支持城市贫困人口生活的需要。贫民窟的政策应该与更广泛的、大家普遍关注的、强调减轻不同维度贫困的城市贫困政策相融合。

报告指出，当前减轻城市贫困这一目标的最好实践是共同参与贫民窟的升级计划。它强调将贫民窟升级计划覆盖整个城市，并在其他所有城市推广，以及对解决城市和国家层面上存在的贫民窟问题做出持续承诺的需要。同时还强调对城市范围内基础设施投资的需要，以便为贫民窟成功和负担得起的升级创造前提条件，并作为一个强有力的机制防止社会－经济对贫民窟居民的排斥。在这种情况下，报告特别指出了通过全面涉及城市贫困以及需要公共部门更多地包含在城市政策中来，改善贫民窟政策影响的巨大潜力。

《贫民窟的挑战》进一步强调，主要通过民间社会组织 and 国际组织，来确保土地使用期限的安全（所有者占用和出租房屋），加强城市贫困人口的住房和财产权，特别是防止对他们的非法逐出。对于贫民窟居民来说，安全的土地使用期限增加了他们获得信用和生活相关行动的可能性。报告强调，政府和地方当局需要建立近期的积极性开发计划。

联合国人居署计划（UN-Habitat）是在联合国体系内实施“千年宣言”的贫民窟目标，并在全球范围内监督这个目标进程的焦点。贫民窟的升级成为该组织的一个非常重要的领域，它在以下领域强调政策和运行的支持：在城市的发展战略中，通过更多的国际和国内财政创新机制来强化贫民窟升级项目和计划；主要通过区域范围内的运行计划解决城市水供应和卫生设施以及面向贫困的城市经济规划和管理，以便为城市贫困人口增加收入提供机会。

《贫民窟的挑战》提供了一个新的所有这些努力的推动力。更重要的是，它提供了未来的方向，而这些都是关注改善贫民窟居民生活状况的国家政府、市政当局、民间社会组织和国际组织值得考虑的。报告同时还提供了城市消灭贫民窟长期工作的底线，它应该作为对联合国“千年宣言”中有关贫民窟问题实施全球监督任务的起点。



安娜·卡琼穆罗·蒂贝朱卡

(Anna Kajumbulo Tibaijuka)

联合国人居署 执行主任

许多人都为联合国人居全球报告作出了巨大贡献，他们提供的知识和经验使报告得以顺利出版。本书关注的住所和城市贫困是基于人类居住发展的社会平等与环境的可持续性做出的全面承诺，这确定了报告的全部关注点、语调和动机。

《贫民窟的挑战——全球人类住区报告 2003》是由联合国人居署全球处执行主管 Daniel Biau、监督与研究处执行主管 Donatus Okpala 和城市秘书主管 Nefise Bazoglu 担任总指导，并由政策分析执行主管、综合与对话处的 Naison Mutizwa-Mangiza 监督报告的准备。研究与报告部对于报告的出版负有主要责任，这项工作由 Iouri Moisseev 来协调。

联合国人居署的许多高级管理委员会成员在报告的准备过程中提供了卓有成效的建议，这些成员包括：Alioune Badiane、Nick Bain、Nefise Bazoglu、Daniel Biau、Willam Cobbett、Jochen Eigen、Jorge Gavidia、Axumite Gebre-Egziabher、Antoine King、Lucia Kiwala、Sylvie Lacroux、Joseph Mungai、Toshi Noda、Jane Nyakairu、Donatus Okpala、Kalyan Ray、Lars Reutersward、Sharad Shankardass、Anathakrishnan Subramonia、Tomasz Sudra、Paul Taylor、Farouk Tabbal 和 Rolf Wichmann。

在 Patrick Wakely 的指导下、英国伦敦大学 Kate Clifford 的协调下，以下专家提出了建议，一些作者还受委托准备了有关城市住宅案例方面的研究。研究城市案例是由联合国人居署的 Jay Moor 发起的。非常感谢这些作者用最短的时间对内容进行了修改。使以下城市的案例研究得以准备：阿比让（Kouame Appessika，科特迪瓦）；艾哈迈达巴德（Mihir Bhatt，公共利益基金，印度）；曼谷（Sopon Pornchokchai，泰国评估基金，泰国）；巴塞罗那（Alex Walker 和 Bernardo Porraz，发展规划系，伦敦大学，英国）；贝鲁特（Mona Fawaz 和 Isabella Peillen，城市研究和规划局，美国贝鲁特大学，黎巴嫩）；波哥大（Nicolás Rueda，安第斯建筑大学，哥伦比亚）；开罗 [David Sims，经济咨询师，埃及，并与 Monija El-Shorbagi 和 Marion Séjourné（中央经济、司法和社会研究和文件编制，埃及）] 合作；成都（何鸿、田军、展利，成都日报，中国）；科伦坡（K A Jayaratne，SEVATHA 城市研究中心，斯里兰卡）；德班（Colin Marx 和 Sarah Sharlton，环境建设支持组，南非）；危地马拉（Carlos Valladares，城市研究，危地马拉）；哈瓦那（Jill Hamberg 和 Mario Coyula Cowley，古巴国家艺术家和作家联盟，古巴）；伊巴丹 [Laurent Fourchard，法国非洲问题研究所（IFRA），伊巴丹大学，尼日利亚]；雅加达（Paul McCarthy，民间社会咨询师，世界银行，印度尼西亚）；卡拉奇（Arif Hasan，卡拉奇城市资源中心，巴基斯坦）；喀土穆（Galal Eldin Eltayeb，发展咨询师，喀土穆）；加尔各答（Nitai Kundu，湿地管理与生态设计研究所，印度）；洛杉矶（Neal Richman 和 Bill Pitkin，高级政策研究所，加利福尼亚大学，美国）；利马（Gustavo Riofrio，DESCO 城市计划，秘鲁）；卢萨卡（Chileshe Mulenga，经济和社会研究所，赞比亚大学，赞比亚）；马尼拉（Junio M Ragragio，大马尼拉城市研究计划，菲律宾）；马赛（Michel Teule，与 Suzanne Benasson 和 Colthilde Benazet 共同参与，教育中心，基础研究所，法国）；墨西哥城（Priscilla Connolly，Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco 大学，墨西哥）；莫斯科（Alexey Krashennnikov，建筑师研究所，俄罗斯联邦）；孟买（Neelima Risbud，规划和建设师学校，德里，印度）；内罗毕（Winnie Mutulah，发展研究所，内罗毕大学）；那不勒斯（Matteo Scaramella，罗马大学，意大利）；纽瓦克（Mara S Sidney，Rutgers 纽瓦克大学，美国）；金边（Pierre Fallavier，亚洲多边媒体资源中心，加拿大）；基多（Diego Carrión，Jaime

Vásconez, 由 Nury Bermúdez 协助, 投资中心, 厄瓜多尔); 拉巴特 [Françoise Navez Bouchanine, 阿拉伯城市研究中心 (URBAMA), 法国]; 里约热内卢 (Helia Nacif Xavier, 市政管理研究所, Fernanda Magalhães, 里约热内卢大学, 巴西); 圣保罗 (Mariana Fix, 圣保罗大学, Pedro Fiori Arantes, USINA——人居中心, Giselle M Tanaka, 住房和人居实验室 FAU-USP, 巴西); 上海 (朱林初、谦志, 上海市政府发展研究中心, 中国); 悉尼 (Joe Flood, 城市资源, 澳大利亚)。案例的研究由英国伦敦大学发展规划系 Alex Walker 和 Anna Soave 编辑。报告第四部分案例研究概述的首稿由 Naison Mutizwa-Mangiza 和 Joseph Maseland 准备、编辑 (联合国人居署)。

背景部分的草稿由一些杰出的咨询专家准备: Joe Flood (城市资源, 澳大利亚)、Alain Durand-Lasserve [国家科技研究中心 (CNRS), 法国]、James Mutero (住房财政咨询师, 肯尼亚)、Abdou Maliq Simone (公共和发展管理学院, 威特沃特斯兰德大学, 南非)、Graham Tipple (纽卡斯尔大学, 英国); Willem van Vliet- (科罗拉多大学, 美国) 和 Patrick Wakely (发展规划系, 伦敦大学, 英国)。报告的结构组织和实质性的编辑由联合国人居署的 Iouri Moisseev 和 Naison Mutizwa-Mangiza 完成。

联合国人居署也有一些人员通过对报告中背景部分和草稿附件部分的评论和注释提供了有价值的支持。他们中有: Cecilia Anderson、Clarissa Augustinus、Marjolein Benschop、Joseph Maseland、Dinesh Mehta、Jay Moor、Laura Petrella、Sabine Ravestijn、Roman Rollnick、Wandia Seaforth、Ananthakrishnan Subramonia、Seyda Turkmemetogullari、Brian Williams 和 Christopher Williams。

一些联合国人居署的专业人士作出了其他有价值的贡献。特别是在编辑过程中, 以下人员: Graham Alabaster、Jean-Yves Barcelo、Andre Dzikus、Mohamed El-Sioufi、Selman Erguden、Anne Fraser、Szilard Friczka、Jorge Gavidia、Guenther Gross、John Hogan、Inge Jensen、Amrik Kalsi、Cecilia Kinuthia-Njenga、David I Kithakye、Ole Lyse、Uwe Lohse、Kibe Muigai、Rainer Nordberg、Laura Petrella、Tatiana Roskoshnaya、Ali Shabou、Sharad Shankardass、Soraya Smaoun、Catalina Trujillo、Rafael Tuts、Rolf Wichmann 和 Nicholas You。

以下联合国人居署人员参与统计附件的准备工作: Tanzib Chowdhury、Guenther Karl、Iouri Moisseev 和 Martin Raithelhuber。Christine Auclair 和 Eduardo Moreno 协助进行数据分析和检验。在 Harvey Herr (咨询师) 的技术指导下, 贫民窟居民的评估由联合国人居署全球城市监测站 (GUO) 完成。Mugabi Nsibirwa 协助进行数据处理和形成数据表。Phillip Mukungu 提供了数据检验的技术援助。

另外, 许多其他人员通过为草稿部分作评论和注释, 对报告作出了有价值的贡献, 他们通过编辑数据、准备图表、贡献信息或其他方式提供帮助。他们中以下人员的名字应该提到: Ronald Banks (土地政策研究中心, 英国)、Paul Barter (土地系, 新加坡大学, 新加坡)、Kate Clifford (发展规划系, 伦敦大学, 英国)、Laurent Fourchard (IFRA, 伊巴丹大学, 尼日利亚)、Simon Fraser (图表设计咨询师, 内罗毕, 肯尼亚)、Pietro Gu-rau (罗马大学千年贫民窟任务组, 意大利)、Assunta Gleria (Vicenco, 意大利)、Talal Hourani [联合国西亚经济与社会委员会 (ESCWA)]、Mathias Hundsalz (特里尔大学, 德国)、Wanarat Konistranakul (发展规划系, 伦敦大学, 英国)、Elena Mikoulina (莫斯科建

筑师研究所，俄罗斯联邦)、Srdan Mrkic [联合国统计处 (UNSD)]、Babar Mumtaz (发展规划系，伦敦大学，英国)、Kemer Norkin (莫斯科城市政府，俄罗斯联邦)、Jonas Rabinovitch [联合国开发计划署 (UNDP)]、Elizabeth Riley (发展规划系，伦敦大学，英国)、Lauren Royston (工作局，南非)、Elliott Sclar (哥伦比亚大学，美国)、AbdouMaliq Simone (纽约大学，美国)、Anna Soave (发展规划系，伦敦大学，英国)、Vladimir Sosnovski (莫斯科建筑师研究所，俄罗斯联邦)、Oumar Malick Sy [联合国非洲经济委员会 (ECA)]、Beradia Irawati Tjandredewi (城市网，日本)、Irina Voronova (经济师国际联合会，美国)、Julian Walker (发展规划系，伦敦大学，英国)、Emiel Wegelin (城市行动，荷兰)。

报告同时得益于联合国区域委员会咨询同事的支持。这些人员与我们共同分享了他们的经验——Ousmane Laye (ECA) 的注释和建议、Daniela Simioni [联合国拉美和加勒比海经济委员会 (ECLAC)]、Riadh Tappuni (ESCWA)、Guennadi Vinogradov [联合国欧洲经济委员会 (ECE)] 和 Yap Kioe Sheng [联合国亚太地区经济和社会委员会 (ESCAP)]，在这里特别要提出感谢。

联合国人居署的 Sriadibhatla Chainulu、Katja Nilsson 和 Henk Verbeek 及联合国内罗毕办公室 (UNON) 的 Josie Villamin 提供了报告准备过程中的行政支持。联合国人居署 Florence Bunei、Mary Dibo、Josephine Gichuhi、Ramadhan M Indiya、Mary Kariuki、Pamela Murage、Stella Otieno 和 Lucy Waikwa 及 UNON 的 Esther Kimani 提供了秘书和综合管理支持。

特别感谢德国、意大利和荷兰政府对联合国人居署和人居基金在全球报告研究中的支持。特别感谢 Earthscan 出版有限公司，特别是发行总监 Jonathan Sinclair Wilson、发行经理 Frances MacDermott、版面文字编辑 Andrea Senice 和 Akan Leander，以及 Helen Rose 和 Jennifer Poole。

## 缩 略 语 表

|         |                              |            |                                |
|---------|------------------------------|------------|--------------------------------|
| ABO     | 以地区为基础的组织                    | DAWN       | 新时代妇女发展选择                      |
| ADB     | 亚洲发展银行                       | DFID       | (英国) 国际发展局                     |
| AHUR    | 澳大利亚住房与城市研究院                 | DHS        | 人口与卫生调查                        |
| AIDS    | 艾滋病                          | DINKY      | 丁克家庭                           |
| AIMF    | 国际全部或部分法语区首都城市和大都市地区市长和领导人协会 | DRC        | 刚果民主共和国                        |
| AIT     | 亚洲技术研究所                      | EBRD       | 欧洲重建与开发银行                      |
| AMC     | 艾哈迈达巴德市政府                    | EC         | 欧洲委员会                          |
| ANC     | 非洲国家委员会                      | ECE        | 欧洲经济委员会                        |
| ANZRSA  | 澳大利亚和新西兰区域科学协会               | EDSA       | (马尼拉) 圣徒大街的主显节                 |
| APHRC   | 非洲人口和健康研究中心                  | EIUS       | (加尔各答) 城市部门环境改善                |
| ASDB    | 亚洲开发银行                       | EGM        | 专家组会议                          |
| ASEAN   | 东南亚国家联盟                      | EU         | 欧盟                             |
| AU      | 非洲联盟                         | FAO        | 粮农组织                           |
| AusAID  | 奥地利国际发展署                     | FDI        | 外国直接投资                         |
| BANANA  | 建筑的附近什么也没有                   | FHOS       | (澳大利亚) 第一家庭拥有者计划               |
| BIT     | 双边投资协议                       | FIABCI     | 国际房地产协会                        |
| BMR     | 曼谷大都市区域                      | FIG        | 国际测量员同盟                        |
| BMZ     | 德国经济合作与发展部                   | FINEZA     | (墨西哥城) Nezahualcoyotl 城的自然文化遗产 |
| BOOT    | 营建 - 拥有 - 经营 - 转让            | FINNIDA    | 芬兰国际开发署                        |
| BOT     | 营建 - 经营 - 转让                 | FMCU       | 世界联合城市联合会                      |
| CBD     | 中央商务区                        | FUPROVI    | (哥斯达黎加) 住房促进基金会                |
| CBO     | 社区组织                         | GATT       | 关贸总协定                          |
| CDC     | 社区发展委员会                      | GCST       | 全球安全土地使用期限活动                   |
| CDI     | 城市发展指标                       | GCUG       | 全球城市管理活动                       |
| CDS     | 城市发展战略                       | GDI        | 与性别有关的发展指数                     |
| CARDO   | (英国) 海外建筑研究和发展中心             | GDP        | 国内生产总值                         |
| CIDA    | 加拿大国际发展署                     | GEM        | 性别赋权措施                         |
| CIS     | 独立国家共同体                      | GIS        | 地理信息系统                         |
| CMC     | 加尔各答市政合作                     | GNI        | 国民收入总值                         |
| CNRS    | (法国) 国家科技研究中心                | GNP        | 国民生产总值                         |
| CODATU  | 城市和郊区交通持续发展合作                | GPI        | 真实进步指标                         |
| COHRE   | (瑞士) 住房权益与拆迁中心               | GSS        | 至 2000 年全球住房战略                 |
| Comecon | 多边经济协作理事会                    | GTZ        | 德国开发署                          |
| COPE    | 菲律宾企业组织委员会                   | GUID       | 全球城市指标数据库                      |
| CPF     | (新加坡) 中央节俭基金                 | GUO        | (联合国人居署) 全球城市监测站               |
| CPRC    | 持续贫困研究中心                     | Habitat II | (伊斯坦布尔, 1996 年) 联合国第二次人类住区大会   |
| CRESEM  | 墨西哥州土地使用规划委员会                | HDAs       | 住房发展机构                         |
| DAC     | (经济合作与发展组织) 发展援助委员会          | HDB        | (新加坡) 住房发展委员会                  |
| DANIDA  | 丹麦国际开发署                      | HDI        | 人类发展指标                         |

|         |                   |          |                          |
|---------|-------------------|----------|--------------------------|
| HDR     | 人类发展报告            | NCC      | 内罗毕城市委员会                 |
| HIC     | 高收入国家             | NESDB    | (泰国) 国家经济和社会发展部          |
| HSD     | 人类住房发展            | NGC      | (菲律宾) 国家政府中心             |
| IADB    | 泛美开发银行            | NGCHC    | (菲律宾) 国家政府中心住房委员会        |
| IDA     | 国际发展协会            | NGO      | 非政府组织                    |
| IDAs    | 国际发展局             | NHA      | 国家住房局                    |
| IDB     | 泛美开发银行            | NHDA     | (斯里兰卡) 国家住房发展委员会         |
| IDB     | 国际开发银行            | NIC      | 新工业化国家                   |
| IDP     | 国内逃难者             | NIMBY    | 别在我的后院                   |
| IDRC    | 国际发展研究中心          | NMV      | 非机动车                     |
| IEA     | 国际能源署             | NORAD    | 挪威国际开发署                  |
| IFI     | 国际金融机构            | NSDF     | (印度) 全国贫民窟居民联盟           |
| IFPRI   | 国际粮食政策研究所(美国)     | NSDP     | (加尔各答) 全国贫民窟发展计划         |
| ILO     | 国际劳工组织            | NUREC    | 欧盟城市研究网络                 |
| IMF     | 国际货币基金会           | OBCs     | 其他发展缓慢的种姓                |
| IRF     | 国际道路联盟            | ODA      | 海外发展局                    |
| IRGLUS  | 国际法律和城市空间研究组      | OECD     | 经济合作与发展组织                |
| ISD     | (巴基斯坦) 非正规再分国家土地  | OHCHR    | 联合国人权高级委员会办公室            |
| ISIC    | 国际标准工业分类          | OUP      | 大学合作关系办公室                |
| ISSC    | 国际社会科学理事会         | PANA     | 共同参与评估和需要估价              |
| IULA    | 国际地方自治联盟          | PCA      | 主成分分析法                   |
| JMP     | 联合监督计划            | PD       | 人口处                      |
| LA      | 洛杉矶               | PHASE    | (菲律宾) 社会授权人民住房选择         |
| LAC     | 拉丁美洲和加勒比海         | POs      | 人民组织                     |
| LDA     | 土地开发署             | PPPs     | 公共-私有合作关系                |
| LDC     | 最不发达国家            | PPP      | 购买力平价                    |
| LDMQ    | 基多大都市区法律          | PPPUE    | (联合国开发计划署) 城市环境公共-私有合作关系 |
| LDR     | 较不发达区域            | PPS      | 可能的比例面积                  |
| LEARN   | 环境与学术结合研究网        | PRI      | (墨西哥城) 革命制度党             |
| LGC     | (马尼拉) 地方政府法规      | PROSPECT | 支持消除贫困和社区改革计划            |
| LGU     | 地方政府单位            | PRUSST   | (那不勒斯) 城市更新和地方可持续发展计划    |
| LLDC    | 内陆的发展中国家          | PUSH     | (赞比亚) 城市自助项目             |
| MDA     | 千年发展议程            | RDC      | (城市自助项目) 居住开发委员会         |
| MDG     | 千年发展目标            | SAP      | 结构调整计划                   |
| MDP     | 城市发展计划(菲律宾)       | SAR      | 特别行政区                    |
| MDR     | 较发达地区             | SCs      | 在册种姓(原印度属于“不可接触”贱民阶层)    |
| MICS    | 多种调查指数            | SDC      | 瑞士发展合作署                  |
| MMDA    | 大马尼拉发展局           | SDI      | 国际贫民窟居民机构                |
| MOST    | (联合国教科文组织) 社会转型管理 | SEWA     | 妇女小业主联合会                 |
| MPP     | 金边市政府             | SFNV     | (哥斯达黎加) 国家住房金融体系         |
| MSEs    | 中小型企业             |          |                          |
| N-AERUS | 欧洲南部城市化研究者网络协会    |          |                          |
| NATO    | 北大西洋公约组织          |          |                          |

|         |                     |            |                |
|---------|---------------------|------------|----------------|
| SIDA    | 瑞典国际发展署             | UNESCO     | 联合国教科文组织       |
| SIDS    | 小群岛发展中国家            | UNESCWA    | 联合国西亚经济社会委员会   |
| SNA     | 国家会计系统              | UNFPA      | 联合国人口基金会       |
| SPARC   | (孟买) 区域资源中心促进学会     | UN-Habitat | 联合国人居署         |
| SSE     | 小型企业                | UNHCR      | 联合国难民高层委员会     |
| STDP    | 小城镇发展计划             | UNHRP      | 联合国住房权项目       |
| TFYR    | 原南斯拉夫共和国            | UNICEF     | 联合国国际儿童基金会     |
| UCDF    | (泰国) 城市社区开发基金       | UNIFEM     | 联合国妇女发展基金      |
| UCDO    | (泰国) 城市社区开发办公室      | UNON       | 联合国内罗毕办公室      |
| UDHA    | (马尼拉) 城市发展与住房法案     | UNRISD     | 联合国社会发展研究所     |
| UE      | (美国国际开发署) 城市和环境信用计划 | UNSD       | 联合国统计局         |
| UIS     | 统计机构                | UNV        | 联合国志愿者         |
| UK      | 英国                  | UPRS       | (金边) 减少城市贫困战略  |
| UMP     | 城市管理计划              | US         | 美国             |
| UNCHR   | 联合国人权委员会            | USAID      | 美国国际开发署        |
| UNCHS   | 联合国人居署              | UTO        | 联合城镇组织         |
| UNCTAD  | 联合国贸易和发展大会          | UVA        | 非洲城镇联盟         |
| UNDG    | 联合国发展集团             | WACLAC     | 世界城市和地方政府合作联合会 |
| UNDP    | 联合国开发计划署            | WEOG       | 西欧和其他国家组织      |
| UNEP    | 联合国环境规划署            | WHO        | 世界卫生组织         |
| UNECA   | 联合国非洲经济委员会          | WMO        | 世界气象组织         |
| UNECE   | 联合国欧洲经济委员会          | WOCSOC     | 世界民间社会大会       |
| UNECLAC | 联合国拉美和加勒比海经济委员会     | WRI        | 世界资源机构         |
| UNESCAP | 联合国亚太地区经济社会委员会      | WTO        | 世界贸易组织         |

根据 2000 年联合国综合汇编中“千年宣言”的要求，确立了一个以战胜贫困、饥饿、疾病、文盲、环境退化、歧视妇女和改善贫民窟居住条件的千年发展目标。《贫民窟的挑战——全球人类住区报告 2003》第一次对全球性的贫民窟进行了评估。在建立了新的贫民窟定义后，报告第一次确定了全球性城市贫民窟的数量，对全球、区域和地区贫民窟进行了分析，分析内容包括社会、空间、经济特征及动态贫民窟情况。最后，报告还制定和评估了主要的贫民窟政策和过去几十年应对贫民窟挑战的主要应对步骤。

通过评估，来自贫民窟的挑战是巨大的，如果城市政府、国家、社会和国际组织不采取一系列相应的措施，发展中国家的贫民窟数量将会大量增加。为了解决以上问题，报告制定了目前应对贫民窟的步骤。包括对现有贫民窟的升级改造和减少城市贫困人口的数量目标。全球人居报告所提供的背景信息如下。

### 主要的发现

2001 年，世界上有 92400 万人，即 31.6% 的城市人口居住在贫民窟。大部分贫民窟在发展中地区，即发展中地区有 43% 的人口生活在贫民窟中，相反发达地区生活在贫民窟中的人口只占 6%。在发展中地区，非洲的撒哈拉周边地区拥有最多的城市贫民数量，2001 年约为 71.9%，大洋洲最少为 24.1%。在两者之间依次为，中南亚 58%、东亚 36.4%、西亚 33.1%、拉美和加勒比海地区 31.9%、北非 28.2%、东南亚 28%（与前述不完全一致，原文如此。——译者注）。

按贫民窟具体数量统计，亚洲（及其附属地区）拥有全球大部分的贫民窟，2001 年贫民窟居民数量为 55400 万（占世界贫民窟总数的 60%），非洲贫民窟居民数量为 18700 万（占世界总数的 20%），拉美和加勒比海地区为 12800 万（占世界总数的 14%），欧洲和其他发达国家为 5400 万（占世界总数的 6%）（总和与上述不一致，原文如此。——译者注）。

可以确定的是，贫民窟自 1990 年以来数量在不断增长。如果不采取必要的行动，在未来的 30 年中，贫民窟居民的数量将进一步增长，达到 20 亿。在过去的 10 年中，最不发达地区的城市人口增加了 36%。据此可假定城市家庭在以同样的比率增加。与此相反，贫民窟的改善或正规建筑的开发并没有跟上以上的发展速度，只有很少的发展中国家为贫民建立了正规的住宅，因此居住在非正规住房中的家庭数量增加了 36%。显而易见，世界上各个地区有其自身的发展特点。

亚洲，普通的城市住房标准在近 10 年中得到了改善，正规住房与城市共同发展，直到 1997 年发生了金融危机。即使在危机后，一些国家如泰国仍继续改善其城市状况。印度的经济状况在一些城市也随之改善，如班加罗尔。但是，一般认为城市人口的增长要快于城市支持能力的增长，因此，特别是在南亚地区贫民窟的数量还在增加。

拉丁美洲的一些国家也进行了大规模的调整，大大降低了擅自占住者的数量，以此减少了贫民窟的数量。同时，城市化达到了 80% 的饱和状态，所以贫民窟的发展速度得以减缓。但家庭赤字仍居高不下，贫民窟问题在许多城市还是非常显著的。

在大部分撒哈拉周边、一些北非国家和西亚的城市里，住房压力很大，房租和地价持续上涨，居民收入降低。另外，在大多数城市里，贫民窟的面积还在增加，而与此同时，大多数地区贫民窟的改善进程却十分迟缓，有的甚至根本没有改善。在南非，一个

非常大的住房项目明显地改善了非正规住房的数量。

本次全球性报告中，一半以上城市将继续形成贫民窟（阿比让、贝鲁特、波哥大、开罗、哈瓦那、雅加达、卡拉奇、洛杉矶、墨西哥城、内罗毕）。一些城市则显示出贫民窟的形成速度迅速降低（曼谷、科伦坡和那不勒斯），以下城市关于贫民窟的数据缺失或不完全（德班、伊巴丹、卢萨卡、马尼拉、莫斯科、金边、基多和悉尼）。

对于全球性贫民窟增长问题，联合国千年报告及后续说明都给予了很大关注。对于城市中贫民窟数量增加问题，政府于近期采用了特殊的目标，如千年发展目标 7、目标 11 就是为了到 2020 年改善 1 亿贫民窟居民的生活状况所制定的。预计贫民窟的居民数量将有很大的增长（在未来的 30 年达到 20 亿），千年发展目标中有关贫民窟的部分指出，国际组织将在此方面发挥积极作用。有很多工作要做，以实现“城市中无贫民窟”的目标。

贫民窟城市贫困和城市内的不平衡发展表现在物质和空间上。但是，贫民窟并不能代表所有城市贫民的居住点，不是所有的贫民窟都很贫穷。基于世界银行对贫困的定义，世界上有一半的人口——大约 30 亿——每天的生活标准低于 2 美元，大约 12 亿人生活在极端贫困状态，每天的生活标准低于 1 美元。生活在极端贫困人口的比例从 1990 年的 29% 下降到 1999 年的 23%，这主要是由于 1987 年至 1998 年东亚减少 1.4 亿的贫困人口。从数量上看，全球极端贫困人口到 1993 年一直在上升，而到 1998 年则下降到 1988 年的水平。

众所周知，准确评估城市的贫困人口是很困难的，但可以认为城市的贫困水平低于农村的贫困水平，但世界范围内城市人口贫困比率的增加高于农村地区。贫困和不能达到温饱的人口绝对数量在城市地区正在增加，这是城市地区总体上贫困和营养失调的表现。总的来说，贫困正向城市移动，即“城市贫困化”。

贫民窟和贫困相互关联并互相加强，这种关系并不总是直接或简单的。一方面，贫民窟的人口成分并不是均一的，一些有合理收入的居民也在贫民窟或其周边居住。即使许多贫民窟的居民工作在非正规的经济体系中，他们当中有些人的收入还是可以超过那些有正规收入的人。另一方面，在许多城市里，许多居住在贫民窟以外的人比生活在贫民窟里的人还要贫穷。贫民窟集中了大量的贫困人口，而且居住条件和环境很差，但是在一些富裕的地区也居住着一些低收入人口。在一些城市，贫民窟的分布广泛，超出了指定的贫困居住区的范围。

发展中国家的城市中，大多数贫民窟居民的收入来自于非正规部门，它们既有在贫民窟内的，也有在贫民窟外的，许多贫民窟内的非正规企业的客户遍及整个城市。大部分的贫民窟居民的工作属于非正规的低收入工种，如服装业、污水再利用、各种各样的地下企业，他们中有许多家庭服务员、保安、计件工、私人理发师和家具制造工。非正规部门在贫民窟的收入中占主导地位。贫民窟中居民的人口成分在世界范围内差异很大，从大学讲师、学生和有正规工作的雇员，到那些生活在社会边缘的文盲，还包括少量的罪犯。目前，非正规部门面临的主要问题是未被正规部门所承认，包括其低水平的生产率和收入。

国家对于贫民窟特别是非正规居住地的政策，从一般性消极政策，如强制逐出、善意的忽视及无计划的再安置转变到积极的政策。非正规住宅——发展中国家大多数城市

贫民的居住地，对于城市的设计者来说是很好的机会，应使之成为“贫民窟的希望”而不是“贫民窟的绝望”。当然，在一些城市中还存在着逐出和再安置现象，但今天只有少数政府还提倡这种强制性的政策。

有大量的证据显示，通过贫民自身的努力可以改善其居住环境，使非正规住房得以改观。当相应的升级政策实施，贫民窟快速与社会结合时，就会为城市贫民提供使用土地的安全保证、经济发展和收入增加等机会。虽然，与贫民窟所面临的大量挑战相比，这种成功的例子不是很多，但还是被系统地记录下来。

有关犯罪的问题上，公共政策制定者往往带有偏见地认为贫民窟通常可以和犯罪结合在一起，但越来越多的现实表明贫民窟并不是犯罪的发源地。但是，与非贫民窟的居民相比较，贫民窟的居民被揭露卷入更多的有组织犯罪，因此导致公共住宅和其他政策都排斥贫民窟居民。这种结果使大量的贫民窟居民成为牺牲品。当然，一些贫民窟（特别是传统的城市内部贫民窟）可能被披露有更多的犯罪和暴力，被定性为短暂的家庭和“反文化”的社会模式，但大多数并不造成社会紊乱。

## 主 要 信 息

面对来自贫民窟的挑战，城市发展政策应更多地考虑贫民窟居民的生活问题和城市贫困问题，还要超越传统步骤，更加注重改善住房、基础设施和自然环境状况。贫民窟显示了城市贫困状况，而以前的政策通常是关注对贫民窟的物质根除或对贫民窟的升级。而今后的政策应超越物质尺度，更多关注城市贫民。贫民窟政策应寻求通过促使非正规部门的繁荣与发展，通过低收入住房的开发与产生收益的结合，以及通过面向贫困人口的交通和提高低收入住房的适宜性，保证人们就地找到特定的方式来支持贫困人口的生活。

总体来说，贫民窟的政策应与减少城市贫困问题相结合，包括就业、收入、食品、健康、教育、住房和城市基础设施及服务。应该认识到，要改善贫民窟居民的收入水平和工作，需要有良好的国内经济增长，并依靠有效的国内和国际经济政策，包括贸易。

近年来对贫民窟的升级改造已取得显著的效果，过去对贫民窟或低收入住宅开发的失误在于只注重面积的扩大，而带来的后果是资源配置跟不上。未来的贫民窟升级应基于对解决每个城市和国家现存的贫民窟问题做出持续承诺。还应注重现有房屋的维护和管理，所有的工作都要配置充足的资源。贫民窟升级工作应遍及整个城市，进而在全国范围内推广。对贫民窟的升级和推广要作为一个政策，与低收入住房政策相结合。一些国家已经从国家年度预算中增加了对低收入住房开发的比例，如新加坡等国家，还有近期的南非。

为使贫民窟政策的成功实施，必须改变过去几十年中国家及地方政府对这方面工作的冷漠和对政策的松懈态度。近期全球范围内的经济状况，使城市间及城市内部的经济增加了不稳定性，降低了城市正规就业水平（特别是发展中国家），增加了收入的不稳定性。同时，由于经济结构政策的调整以及国家政府退出了城市管理，导致大量低收入住房项目无法完成。不论是在国家还是地方层面上，都需要对大范围的贫民窟问题制定现实和可预见未来的政策。对于贫困和贫民窟问题，国家政府应比以往任何时候都更积极

地参与，特别是在发展中国家，更要提高城市贫民的生活水平。

住宅产业的投入，对改善城市贫困有巨大的帮助。城市制定的政策应更多地考虑社会公共部门和所有市民。我们已经认识到，贫民生活条件的改善是与他们自身的努力分不开的，参与政策制定不仅是他们的一种权利，还可以使公共政策的实施获得更高的效益。

贫民窟政策应包括对贫困人口的财政补贴和贫民窟升级项目，以促进贫困人口解决自身的生活状况。在这些项目的工作中，特别是对于贫困人口，应加强正规的非政府组织（NGO）的作用，这些非政府组织在社区及更高层次上为贫困人口提供服务，而且他们还有正规的与政府合作的机制。贫民窟的政策还应更广泛地吸收有兴趣者，如非正规的土地使用者、土地拥有者和中产阶级投资者。这将鼓励向低收入住房的投资，保证投入最少的资金以获得最安全的土地使用权。

许多贫民窟的居民为城里的富人或高收入人群工作，非正规的贫民窟经济与城市中正规经济相联系；非正规贫民窟内的服务通常能延伸到整个城市。很明显，其目标就是保证贫民窟成为完整的、有活力的、有生产力的城市的一部分。这就要求有一个公正的政府。公正的政府不管是在国家层面还是地区层面上都应加强。特别需要对城市基础设施和服务进行投资的平等政策。

应该认识到，对于城市贫民来说，土地使用权的保证比住房拥有权更重要，这是因为贫民窟政策是建立在还没有完全有效的所有权和大范围的独立土地使用权的基础上的。大多数贫民负担不起财产的所有权，因此租房对于他们来说是合理的解决方案，但这一点通常没有被公共政策制定者所认识。贫民窟政策在制定时，首先要强调对城市贫民住房权即土地使用权的保证（既包括占有权，也包括租住权），特别要防止实施非法驱逐。还应加强对妇女住房和财产权的保护。全球安全土地使用期限活动（GCST）是保护贫民窟土地使用权和住房权的核心，虽然一些国际组织，特别是双边组织还很关注拥有房屋所有权的正规途径，但今后的政策应考虑到贫困人口，特别是妇女的土地使用权和住房权。对于那些负担不起最低市场租金的极端贫困人口，就要根据人人享有住房的目标，向他们提供一定的补贴。

要改善城市的包容性，城市的政策应加强安全方面的保证。这可以通过改善城市低收入人口（包括贫民窟住户）的住房政策、有效的城市雇佣政策和公正的制度，以及强有力的处理城市犯罪的社会管理基础机制来解决。来自一些城市的证据表明，特别是拉丁美洲和加勒比海地区，有关部门需要面对城市犯罪、暴力，以保证贫民窟的安全。从1960年代到1970年代，拉丁美洲的贫民窟居民生活在巨大的恐惧之中，特别是那些极端贫困人口无时无刻不担心被政府或土地所有者逐出。如今，人们的恐惧来自暴力和犯罪，包括枪击和毒品交易。国际上公认犯罪与贫民窟并存。近期的分析表明，贫民窟并不威胁大城市，它是其自身的犯罪和暴力的牺牲品，暴力组织来自贫民窟外。由于贫民窟被排除在公共的计划政策之外，所以易受暴力和犯罪的侵害。

为了达到消除城市贫民窟的目标，发展中国家的城市应全力实施城市规划和管理政策，以减少城市的贫困。许多国家解决城市贫民窟问题要与社会福利和以市场为基础的低收入住房政策和战略相结合。农村人口向城市的大量迁移导致了贫民窟迅速扩大，增加了城市的贫困和不平等。由于大量贫困移民的涌入，使原有的城市贫民不能得到充足

的土地和住房，缺乏充足的低收入住房投资和对现有住房的维修保护。

对现有的贫民窟的改造政策，要与城市规划和管理、低收入住房的发展相结合。政策还要逐渐包括由于贫困人口自身的经济发展而自主改善住房条件所需要的土地要求，借此也可防止新贫民窟的出现。在国家范围内，应采取分散的城市化战略，也就是确保农村向城市的移民均匀发展，防止移民向几个城市过分涌入。移民的过分涌入，会使贫民窟像蘑菇一样迅速涌现。这种分散的城市化做法，比直接控制农村向城市的快速增长移民的方法更加可行有效。只有在国家经济发展政策（包括减少贫困人口）的框架下，分散的城市化战略才可行。

城市基础设施的投资对改善贫民窟具有极大作用。大部分面向城市基础设施的投资都没有包括贫民窟，这更加剧了贫民住房的不足。改造的核心是努力改善贫民窟的居住环境和加强提供最基本的基础设施，特别是水和卫生条件，同时还包括电、道路、人行道和垃圾管理。经验表明，城市主干线基础设施投资应由公共机构负责。对于进一步改善贫民窟的住房，应在政策上注意加大基础设施的财政支持。

过去几十年的统计表明，关于贫民窟的改善，就地改造比重重新安置要有效得多。因此，就地改造应纳入大多数对贫民窟的升级改造政策中。强制拆除贫民窟，重新安置贫民会产生大量问题。大量的拆除和重新安置是不可取的，贫民对住房的需求量不断增加，新建的低收入住房根本不能满足其需求量，结果导致贫民又搬回贫民窟。重新安置通常还破坏贫民窟居民的就业源。对贫民窟的重新安置或偶然的重新安置应尽量避免，除非贫民窟处于危险或污染地带，或密度过高，使新的基础设施（特别是水和卫生设施）无法安装。因此，就地改造应被视为对贫民窟升级改造的基本原则。对于贫民窟的升级改造要为贫困人口提供生存机会，这是改造计划成功的基础。