



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

加强城市安全与保障

全球人类住区报告 2007

中国建筑工业出版社



UN-HABITAT

加强城市安全与保障

加强城市安全与保障

全球人类住区报告 2007

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

加强城市安全与保障 全球人类住区报告2007 / 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 978-7-112-17162-0

I. ①加… II. ①联… III. ①居住区—调查报告—世界—2007
IV. ①TU984.12

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第189190号

Enhancing Urban Safety and Security Global Report on Human Settlements 2007

First published by Earthscan in the UK and USA in 2007

Copyright © United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) 2007.

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: 张 颖 关 健

加强城市安全与保障 全球人类住区报告2007

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: 29³/₄ 字数: 1020千字

2014年9月第一版 2014年9月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 112 - 17162 - 0

(25872)

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)

免责声明

本书使用的名称和出版物的材料并不代表联合国秘书处的关于任何国家的法律地位、领土、城市或区域, 或其当局的, 或关于其边界或界限的划分, 或就其经济体制的发展程度的任何意见。报告中的分析, 结论和建议并不一定反映联合国人类住区规划署, 联合国人类住区规划署及其成员国的理事会的意见。

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

翻译小组：刘 健 唐 燕 陈宇琳 梁思思 胡若涵
宋 宁 姜文婷 万君哲 陈安琪 石 可
李彩歌 钱 芳

校对小组：刘 健 唐 燕 陈宇琳 梁思思

序 FOREWORD

近十年来，世界各地的城镇都面临着越来越多的安全与保障方面的威胁。其中，有些威胁以灾难性事件的形式出现，另一些则表现为贫困、不平等，或是快速而无序的城市化过程。本书——《加强城市安全与保障 全球人类住区报告2007》——就当今对城市居民的安全与保障造成巨大威胁的问题进行了分析。

正如报告所言，城市暴力与犯罪问题正在全世界蔓延，引发了大范围的恐慌情绪以及很多城市中的撤资现象，这在城市帮派暴力盛行的非洲、拉丁美洲以及加勒比地区尤其严重。而近期在巴黎郊区及整个法国城市地区蔓延的暴力现象以及发生在纽约、马德里及伦敦的恐怖袭击都显示，即使是高收入国家的城市也同样不堪一击。

世界上，缺乏房屋/土地保有权保障的城市居民不计其数，其中有近10亿人正生活在贫民窟里，而每年被强制驱逐的居民数量更多达至少200万。受强制驱逐影响最大的是那些居住条件最差的居民，尤其是包括妇女和儿童在内的弱势群体。这些强制驱逐常以进行城市再开发的名义进行，忽视了对缺乏其他居住选择的贫民所造成的影响，而其造成的社会排斥现象则进一步扩大了贫民和暴民的规模。

报告指出，自然事件和人类安全与保障之间存在着非常紧密的联系。气候的变化加速了极端天气情况的发生和海平面的上升，也对脆弱的城市造成越来越多的影响。与此同时，城市贫民窟也正在向洪水、山体滑坡、工业污染以及其他危害多发的地区蔓延。

本报告着重强调了城市规划和治理在未来城市安全与保障中所扮演的重要角色，它通过大量成功案例鼓励我们学习和交流城市安全与保障方面的知识。我谨向所有对城市健康感兴趣的读者推荐这份报告。



潘基文
联合国秘书长

引言

INTRODUCTION

《加强城市安全与保障 全球人类住区报告2007》分析了对城市安全和保障造成威胁的三个主要问题，分别是：城市犯罪与暴力，房屋/土地保有权缺乏保障和强制驱逐，以及自然和人为灾害。报告分析了世界范围内这些问题存在的条件和发展趋势，着力强调了它们的潜在成因及影响，并列出了在城市、国家和全球层面行之有效的政策和措施。报告从人类安全的角度出发，关注人类的安全与保障问题而非国家安全问题，而且这些问题可以通过有效的城市政策、规划、设计及治理措施得到解决。

报告对犯罪和暴力行为的范围进行了广泛研究，所有这些行为在全球都呈增长趋势。1980年至2000年期间，世界总犯罪率增长了约30%，每10万人中犯罪事件从2300起增加到了3000起以上。在过去五年间，生活在发展中国家的60%的城市居民曾是犯罪事件的受害者。报告显示虽然近些年来与恐怖事件相关的暴力活动在数量上低于其他类型的暴力事件，但它却极大地加剧了暴力对于城市的影响。这些影响包括：城市居民的恐惧感增加，由于破坏而造成的收入减少或业务量从受影响地区流失，私人保安业的兴起和城市封闭式社区的增加，以及发展资源向公共和私人安全投入方面的偏离。报告重点介绍了减少犯罪和暴力事件的政策措施，包括以社区为基础，由社区主办各种预防犯罪和暴力事件的活动，从而实现有效的城市规划、设计和治理，以及通过重点关注青少年等可能实施犯罪活动的群体以减少危险因素。

在关于房屋/土地保有权缺乏保障和强制驱逐问题的章节，报告估计每年世界上约有至少200万居民被迫搬迁。房屋/土地保有权最缺乏保障的是居住在贫民窟中的约10亿贫民。强制驱逐通常是由以下原因造成：发展中国家贫民窟和非法企业的拆迁、住宅的兴建、开发公共基础设施，以及城市开发和美化项目等。报告强调，强制驱逐在居住条件较差的地区最为普遍，包括妇女、儿童和其他弱势群体在内的群体受到的负面影响最大，而且强制驱逐无一例外地会增加而非减少一开始打算“解决”的问题。报告记录了近来一系列针对房屋/土地保有权缺乏保障的政策措施，包括：在全球层面，建立反对强制驱逐的立法和进行保障房屋/土地保有权的活动；在国家层面建立、改进并规范相关政策，实现法有所依和法制化管理，并加强土地管理和登记制度。

在介绍日益全球化的灾害问题的这一部分，报告显示1974年至2003年间，全球共发生了6367起自然灾害，导致200万人死亡，并给51亿人的生活造成了影响。除此之外，共有1.82亿人由于灾害而无家可归，有记录的经济损失更多达1.38万亿美元。报告还显示，各种小型灾害对城市居民所造成的累积影响也是不可忽略的，例如，每年全球死于交通事故的人数多达120万。以下因素可能会使得城市格外脆弱：快速而缺乏规划的城市化、经济财富在城市中的积聚、人为的环境美化、贫民窟的扩张（通常是往危险地区的扩张），以及无效的土地使用规划和建筑规范。另一个日益重要的因素是气候的变化。20世纪50年代至90年代，与气候变化相关的极端天气事件上升了50%，位于海岸线附近的各大城市尤其受到海平面上升的影响。城市已经能够采取有效手段降低灾害的影响，其中包括有效的土地使用规划和抗灾建筑及基础设施设计、更加准确的风险图谱、制度改革及训练、建立有效的沟通和应急系统以及加强重建能力。在国家层面，政府机构正在建立降低灾害风险的相关法规，加强早期预警体系，并建立兼收并蓄的管理和规划系统，从而促进城市和社区的自我恢复能力。

贫困问题是一个重要的社会经济因素，它决定了人们面对报告所提到的三大城市安全和保障威胁时的脆弱程度。相对于城市中的富人阶层，穷人更容易遇到犯罪、强制驱逐和自然灾害等问题。由于

穷人一般居住在洪水、山体滑坡和污染等灾害高发的地区，因此他们比富人更容易受到灾害的影响。同时由于穷人很少拥有固定资产，他们所具有的诸如保险等对抗灾害和控制风险的相应能力也被限制了。而且因为缺乏政治影响力，穷人常常无法在灾害之后获得必要的社会服务。

因此，本报告突出强调了制定以人民、减少贫困和社区参与为中心的政策措施的必要性。我相信本报告将会有效地提升全球对于目前威胁我们城市安全和保障问题的认识，并在制定相应的城市、国家和全球层面的政策措施方面发挥积极作用。



安娜·卡裘慕洛·蒂贝琼卡
联合国人类住区规划署副秘书长、执行理事

致谢

ACKNOWLEDGEMENTS

本次《全球人类住区报告》是在来自多个领域的专家们的共同努力下完成的，其中包括了城市研究者、实践者，以及政策制定者。无论是对本次报告还是对之前两年一次的系列报告而言，他们的学识和专业都至关重要。本次报告的主题是关于城市安全与保障，集中讨论了犯罪与暴力、房屋/土地保有者的保障与强制驱逐，以及自然与人为灾害等问题，反映了人们为实现人居环境的可持续和公平发展的目标而努力的决心，这也是与人居署章程、千年宣言及人居环境的相关国际法规原则相一致的。

《加强城市安全与保障 全球人类住区报告2007》是在连续两任的联合国人类住区规划署监测与研究司司长的指导下进行的，他们分别是：唐·奥克帕拉（Don Okpala）（任期至2006年2月）和班吉·欧耶印卡（Banji Oyeyinka）（任期始于2007年1月）。联合国人类住区规划署政策分析、综合与对话部主任，纳森·穆提扎瓦-曼吉扎（Naison Mutizwa-Mangiza）负责整个报告的筹备，并编辑和起草了两个介绍性章节中的部分内容，以及完成了整个报告的编辑工作。本·阿里玛（Ben Arimah）、英奇·詹森（Inge Jensen）及埃德勒姆·阿贝拉·耶梅鲁（Edlam Abera Yemeru）（联合国人类住区规划署人居官员）分别负责关于犯罪与暴力、房屋/土地保有权保障和自然与人为灾害章节的编辑和起草工作。他们还检查并准备了报告第六部分案例研究的总结等内容。

联合国人类住区规划署执行理事，安娜·K·蒂贝琼卡（Dr. Annak. Tibajuka），以及下列联合国人类住区规划署高级管理层成员对本报告各个阶段的筹备工作提供了很多实质性的有效建议，他们分别是：苏巴蒙廉·安纳森克里士南（Subramonia Ananthkrishnan）、内菲斯·别祖格鲁（Nefise Bazoglu）、丹尼尔·比奥（Daniel Biau）、塞尔曼·艾尔古登（Selman Ergüden）、露西亚·基瓦拉（Lucia Kiwala）、弗雷德里科·内图（Frederico Neto）、野田俊安（Toshiyasu Noda）、拉尔斯·雷乌特斯瓦德（Lars Reutersward），以及法鲁克·塔贝勒（Farouk Tebbal）。

众多著名专家参与了本报告背景资料和部分章节的撰写，部分专家还统筹和指导了案例研究部分，他们是：美国纽约的新学院大学的迈克尔·科恩（Michael Cohen）（第一和第二章，并指导了自然和人为灾害方面的案例研究）、美国盖恩斯维尔的佛罗里达大学城市与区域规划系的理查德·H·施耐德（Richard H. Schneider）（第三章，并指导了犯罪与暴力方面的案例研究）、英国谢菲尔德哈莱姆大学的泰德·基琛（Ted Kitchen）（第四和第十章，并指导了犯罪与暴力方面的案例研究）、住房权和拆迁研究中心（COHERE）的斯科特·莱基（Scott Leckie）（第五、第六及第十一章，并指导了房屋/土地保有权保障方面的案例研究），以及英国伦敦大学国王学院的马克·佩林（Mark Pelling）（第七、八、九和十二章）。俄罗斯莫斯科的独立顾问，尤里·莫伊谢耶夫（Iouri Moiseev）撰写了第七部分中的数据附录部分。

本报告得到世界人居研究网络（HS-Net）顾问委员会的大力帮助。该研究网络成立于2004年，其主要目的是为全球系列报告提供有力支持。通过开会讨论以及/或是对本报告的初稿提供中肯建议的方式，委员会成员们对本次报告的筹备提供了极大帮助，他们分别是：荷兰代尔夫特理工大学城市化系的玛丽莎·卡莫纳（Marisa Carmona）、泰国亚洲理工大学环境、资源与发展学院的那瓦特·库瓦内特旺（NowaratCoowanitwong）、中国科学院地理科学与资源研究所的董锁成、法国巴黎丹尼斯-狄德罗大学Sociétés en Développement dans l'Espace et dans le Temps的阿兰·杜兰德-拉塞尔福（Alain Durand-Lasserre）、匈牙利布达佩斯Varoskutatas Kft都市研究学院的约瑟夫·埃热迪（József Hegedüs）、

智利圣地亚哥智利大学住房学院的宝拉·伊龙 (Paula Jiron)、印度新德里发展研究学会的维纳·D·劳 (Vinay D.Lall)、墨西哥墨西哥城人口、城市与环境研究中心的何塞·路易斯·莱萨马德拉托雷 (José Luis Lezama de la Torre)、印度德里国家公共金融与政策研究院 (IDFC) 的阿曼·普拉卡什·马瑟 (Om Prakash Mathur)、肯尼亚内罗毕大学发展研究学院 (IDS) 的温妮·米图拉 (Winnie Mitullah)、澳大利亚默多克大学可持续性与技术政策研究院的彼得·纽曼 (Peter Newman)、肯尼亚内罗毕大学区域与城市规划系的彼得·奥 (Peter Ngau)、坦桑尼亚达累斯萨拉姆大学住房与建筑研究院的塔姆斯福·乔纳斯·恩卡亚 (Tumsifu Jonas Nnkya)、英国伯明翰大学国际发展系的卡萝尔·拉克迪 (Carole Rakodi)、秘鲁利马 Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo 的古斯塔沃·里奥弗里奥 (Gustavo Riofrio)、巴西圣保罗 Instituto de Estudos Formacao e Assessoria em Políticas Sociais (POLIS) 的纳尔逊·绍列 (Nelson Saule)、美国马萨诸塞州哈佛大学设计研究生院城市发展研究中心的莫纳·萨拉杰丁 (Mona Serageldin)、埃及开罗国家住房与建筑研究中心的蒂娜·K·谢哈伊布 (Dina K. Shehayeb)、加拿大多伦多大学城市与社区研究中心的理查德·斯特恩 (Richard Strenn)、俄罗斯莫斯科的莫斯科城市规划研究与工程学院的卢德米拉·亚·特卡琴科 (Luidmila Ya Tkachenko)、美国博尔德市科罗拉多大学建筑与规划学院的威廉·K·T·范弗力特 (Willem K. T Van Vliet)、格鲁吉亚第比利斯市建筑学院的弗拉迪莫·瓦德桑尼兹 (Vladimer Vardosanidze)、英国伦敦大学学院发展与规划中心的帕特里克·韦克里 (Patrick Wakely), 以及尼日利亚米纳市联合理工大学城市与区域规划系的穆斯塔法·祖贝鲁 (Mustapha Zubairu)。

2005年9月, 顾问委员会在印度新德里会面, 讨论本次报告的初步提纲以及关于城市安全领域现存问题及发展趋势的背景资料。在此阶段, 报告的重点还仅限于自然和人为灾害。2006年6月, 委员会在加拿大温哥华再次会面, 将报告的焦点扩展到了城市犯罪和暴力以及房屋/土地保有权保障和拆迁问题。在这次会议中, 委员会成员还对报告各章节的提纲进行了讨论。

经专家推荐, 数位作者承担了本报告三大主题案例研究的任务。他们能够付出大量时间并且要在短时间内完成修改等要求, 非常令人钦佩。其中, 通过阿富汗、柬埔寨和斯里兰卡三地的贫民窟改建项目对“人类保障”主题进行重要案例研究的是来自意大利威尼斯大学规划系的马塞洛·巴尔博 (Marcello Balbo) 和朱利亚·瓜达尼奥利 (Giulia Guadagnoli), 相关的资金支持则来自于日本政府。犯罪与暴力方面的案例城市及其负责人如下: 英国布拉德福德 [英国谢菲尔德哈莱姆大学的泰德·基琛 (Ted Kitchen)]、南非德班 [南非德班市夸祖鲁纳塔尔大学社区发展计划的奥利弗·赞布科 (Oliver Zambuko) 和南非德班市KZN反妇女暴力网络的库基·爱德华 (Cookie Edwards)]、中国香港 [澳大利亚布里斯班市昆士兰理工大学法学院的罗德里克·G·布罗德赫斯特 (Roderic G. Broadhurst) 和中国香港大学犯罪学中心的李景华和陈贞仪]、牙买加金斯敦 [肯尼亚内罗毕市地方政府部社会发展处的格瑞斯·马塞斯 (Grace Masese)]、美国纽约 [美国盖恩斯维尔市佛罗里达大学城市和区域规划系的约瑟利·马赛多 (Joseli Macedo)]、巴布亚新几内亚的莫尔兹比港 [澳大利亚布里斯班市昆士兰自然资源与水部的塞缪尔·布马 (Samuel Boamah) 和澳大利亚布里斯班市聚焦有限公司总监简·斯坦利 (Jane Stanley)]、巴西里约热内卢 [里约热内卢州立大学社会医学研究所的阿尔巴·扎鲁尔 (Alba Zalluar)], 以及加拿大多伦多 [萨拉·K·汤普逊 (Sara K. Thompson) 和加拿大多伦多大学犯罪学中心的罗斯玛丽·加特纳 (Rosemary Gartner)]。

房屋/土地保有权保障方面的案例研究则在下列国家/城市进行: 泰国曼谷及柬埔寨 [泰国曼谷建筑与人权中心的格雷姆·布里斯托尔 (Graeme Bristol)]、巴西 [住房权和拆迁研究中心 (COHERE) 的莱蒂西亚·马克斯·奥索里奥 (Leticia Marques Osorio)]、加拿大 [加拿大多伦多大学城市与社区研究中心的J·大卫·赫赞斯基 (J. David Hulchanski)]、中国 [中国上海城市中国有限责任公司的大卫·G·温斯顿道夫 (David G. Westendorff)]、印度 [印度人权法律网络的科林·冈萨维斯 (Colin Gonsalves)]、土耳其伊斯坦布尔 [美国纽约作家罗伯特·纽沃斯 (Robert Neuwirth)]、尼日利亚拉各斯 [尼日利亚社会与经济权利行动中心的菲利克斯·C·莫卡 (Felix C. Morka)], 以及南非 [南非法律资源中心的史蒂夫·卡罕诺维兹 (Steve Kahanovitz)]。

最后, 自然与人为灾害问题的案例研究是在下列国家/城市或事件中进行: 古巴 [美国马萨诸塞州一神论信普救说者服务委员会的玛莎·汤普逊 (Martha Thompson)]、印度洋海啸 [美国纽约新学

院大学的莎拉·罗鲍特姆 (Sara Rowbottom)]、日本神户 [美国纽约新学院大学的巴特·奥尔 (Bart Orr)]、墨西哥城 [美国纽约新学院大学的蕾切尔·纳德曼 (Rachel Nadelman)、卡洛琳·A·尼克尔斯 (Carolyn A. Nichols) 和莎拉·罗鲍特姆 (Sara Rowbottom)]、莫桑比克 [美国纽约新学院大学的丽莲·万布·切格 (Lillian Wambui Chege)、克里斯蒂娜·J·艾琳 (Christina J. Irene)、巴特·奥尔 (Bart Orr) 和蕾切尔·纳德曼 (Rachel Nadelman), 以及世界银行]、印度孟买 [美国新学院大学的斯泰西·斯泰克 (Stacey Stecko) 和尼克尔·巴贝尔 (Nicole Barber)]、荷兰 [美国纽约新学院大学的巴特·奥尔 (Bart Orr)、艾美·思特奇黑尔 (Amy Stodghill) 和露西亚·坎杜 (Lucia Candu)]、美国新奥尔良 [美国纽约新学院大学的温迪·A·华盛顿 (Wendy A. Washington)]、中国唐山和南非开普敦 [南非开普敦大学可持续性家园减灾计划的林道尔·鲍狄埃 (Lyndal Pottier) 和谭雅·魏驰曼 (Tanya Wichmann) 以及美国纽约新学院大学的马里卡·古吉拉特 (Malika Gujrati)、约翰·林赛 (John Lindsay) 和巴特·奥尔 (Bart Orr)]。

联合国人类住区规划署的多位同事对本报告的完成提供了重要支持, 他们对各章草稿进行审读和批注、起草部分内容或是提供了其他颇有价值的帮助。其中, 尤其以下诸位在百忙之中贡献了他们宝贵的时间: 塞西莉亚·安德森 (Cecilia Andersson)、珠玛·安塞亚古 (Juma Assiango)、克拉丽莎·奥古斯丁 (Clarissa Augustinus)、西拉德·弗里克斯卡 (Szilard Fricska)、莎拉·吉陶 (Sarah Gitau)、卡梅拉·兰扎 (Carmela Lanza)、丹·刘易斯 (Dan Lewis)、埃里卡·林德 (Erika Lind)、扬·梅维逊 (Jan Meeuwissen)、菲利普·姆昆古 (Philip Mukungu)、劳拉·彼得雷拉 (Laura Petrella)、拉斯穆斯·普雷希特 (Rasmus Precht)、佐藤真理子 (Mariko Sato)、乌尔里克·维斯特曼 (Ulrik Westman), 以及布莱恩·威廉姆斯 (Brian Williams)。戈拉·姆波普 (Gora Mboup) 完成了数据索引部分的输入准备工作, 朱利叶斯·马扎勒 (Julius Majale) 和伊齐基尔·恩古热 (Ezekiel Ngure) 则承担了数据核对的技术支持工作。

另外, 还有很多人对本报告的草稿审读和批注、信息提供以及其他各个方面的工作提供了帮助, 以下是所提及的各位名字: 牙买加国家安全部的安玛莉·巴恩斯 (Anmarie Barnes)、瑞士日内瓦市的独立专家尼基塔·卡桑格诺尔斯 (Nikita Cassangneres)、美国盖恩斯维尔市佛罗里达大学学生健康中心的佐尔玛·查顿 (Zulma Chardon)、美国盖恩斯维尔市佛罗里达大学法律与社会学系的凯特·福克斯 (Kate Fox)、瑞士日内瓦市联合国难民事务高级官员斯蒂娜·詹格戴尔 (Stina Ljungdell)、英国曼彻斯特大学发展政策与管理学院 (IDPM) 的戴安娜·克莱尔·米特林 (Diana Clare Mitlin)、泰国曼谷市的独立专家帕里·邦森比 (Pali Ponsenby) 和克莱特斯·邦森比 (Cletus Ponsenby)、住房权利与驱逐住客问题中心 (COHRE) 的菲昂·斯克奥蒂斯 (Fionn Skiotis)、英国纽卡斯尔大学建筑研究与海外发展中心的A·格雷厄姆·梯普尔 (A. Graham Tipple), 以及美国盖恩斯维尔市格式塔家庭暴力中心的保罗·惠勒 (Paul Wheeler)。

联合国人类住区规划署项目支持处的安托万·金 (Antoine King)、弗里斯塔·安德瑞 (Felista Ondari)、卡琳娜·罗西 (Karina Rossi)、阿姆瑞塔·捷德卡 (Amrita Jaidka)、玛丽·第波 (Mary Dibo)、斯特拉·奥蒂诺 (Stella Otieno) 和联合国内罗毕办公室的玛格丽特·梅森格 (Margaret Mathenge) 及耐丽·穆诺威 (Nelly Munovi) 为本报告的准备工作提供了管理支持。秘书性及整体管理支持则是由联合国人类住区规划署的玛丽·卡里乌基 (Mary Kariuki)、帕梅拉·穆拉盖 (Pamela Murage) 和娜奥米·姆提索-克亚罗 (Naomi Mutiso-Kyalo) 负责。

特别感谢巴林和中国政府为系列报告的翻译提供资金支持, 感谢日本政府为亚洲人类安全及贫民窟改建方面的案例研究提供资金支持。

特别感谢地球瞭望出版社, 尤其是总经理乔纳森·辛克莱·威尔逊 (Jonathan Sinclair Wilson)、制作编辑哈密什·艾恩赛德 (Hamish Ironside)、编辑助理艾莉森·库兹涅茨 (Alison Kuznets), 以及对本报告进行编辑的安德里亚·瑟维斯 (Andrea Service)。

目录

Contents

序	vi
Foreword	
引言	vii
Introduction	
致谢	ix
Acknowledgements	
首字母缩写和简称列表	xxxiii
List of Acronyms and Abbreviations	
主要结论和信息	xxxvi
Key Findings and Messages	

第一部分：理解城市安全与保障

PART I UNDERSTANDING URBAN SAFETY AND SECURITY

导言	3
Introduction	
第一章 城市安全与保障的现实威胁	7
Current Threats to Urban Safety and Security	
城市安全与保障：从人类保障的角度来认识	7
Urban Safety and Security: A Human Security Perspective	
城市背景：风险与脆弱性地理学	9
The Urban Context: Geography of Risk and Vulnerability	
犯罪与暴力	11
Crime and Violence	
房屋 / 土地保有权缺乏保障与强制驱逐	14
Tenure Insecurity and Forced Eviction	
自然与人为灾害	17
Natural and Human-Made Disasters	
提高认识面临的挑战：认知、证据与方法	19
The Challenge of Improving Understanding: Perception, Evidence and Methodology	
认知的作用	19
The role of perception	
证据的作用	20
The role of evidence	
方法与公共理解	21
Methodologies and public understanding	

结语	21
Concluding Remarks	
注释	22
Notes	
第二章 脆弱性、风险与弹性：概念框架的建立	23
Vulnerability, Risk and Resilience: Towards a Conceptual Framework	
脆弱性与相关概念	23
Vulnerability and Related Concepts	
不同分析层面的风险因素	26
Risk Factors at Different Levels of Analysis	
全球力量	26
Global forces	
全球经济	26
The global economy	
全球环境	27
The global environment	
全球的不确定性以及国家制度的弱化	28
Global uncertainty and weakening of national institutions	
国家层面	29
National level	
国家宏观经济因素的影响	30
Influence of national macro-economic factors	
城市层面	31
The urban level	
城市空间进程	33
Urban spatial processes	
城市和地方的制度能力	33
Metropolitan and municipal institutional capacity	
邻里或社区层面	33
The neighbourhood or community level	
家庭与个人层面	34
Household and individual levels	
相互依存模式	35
Forms of Interdependence	
通向弹性之路	35
Pathways to Resilience	
机构与政策	35
Institutions and policy	
国际法律的司法框架	36
Juridical framework of international law	
公民社会与文化	37
Civil society and culture	
通往弹性之路的经验	38
Lessons learned on the pathways to resilience	
结语：城市政策、规划、设计与政府在加强城市安全与保障中的作用	39
Concluding Remarks: The Role of Urban Policy, Planning, Design and Governance in Enhancing Urban Safety and Security	

注释	40
Notes	

第二部分：城市犯罪与暴力 PART II URBAN CRIME AND VIOLENCE

引言	43
Introduction	
第三章 城市犯罪与暴力：现状与趋势	47
Urban Crime and Violence: Conditions and Trends	
本章分析框架	47
Analytical Frameworks for the Chapter	
作为可预言现象的犯罪与暴力	47
Crime and violence as predictable phenomena	
恐惧文化与媒体	47
Cultures of fear and the media	
国际法律框架与趋势	48
International legal frameworks and trends	
正式和非正式制度	48
Formal and informal institutions	
关键概念与术语	49
Key concepts and terms	
犯罪与暴力之间的关联	49
The linkage of crime and violence	
人身接触犯罪	50
Contact crimes	
财产犯罪	50
Property crimes	
违反公共秩序的犯罪	50
Crimes against public order	
数据问题	50
Data issues	
犯罪与暴力的频率与变率	51
The Incidence and Variability of Crime and Violence	
全球和地区的犯罪现状与趋势	51
Global and regional crime conditions and trends	
各国犯罪现状与趋势	51
National crime conditions and trends	
全球和区域层面的杀人罪	52
Homicides at global and regional levels	
城市的杀人罪趋势	53
Homicides trends in cities	
对犯罪与暴力的恐惧	53
Fear of crime and violence	
抢劫	54
Robbery	
盗窃	54
Burglary	

亲密伴侣暴力与儿童猥亵 Intimate partner violence and child abuse	55
流浪儿童 Street children	56
腐败罪 Corruption	57
清廉指数 (CPI) The Corruption Perceptions Index (CPI)	57
全球腐败舆情表 (GCB) The Global Corruption Barometer (GCB)	57
有组织犯罪 Organized crime	58
违法贩毒与吸毒 Illicit drug trafficking and use	59
贩卖武器 Arms trafficking	60
拐卖人口 Human trafficking	61
起点、中转点与终点 Origin, transit and destination points	61
青少年团伙犯罪与地方犯罪 Youth and territory-based gangs	62
青少年杀人罪 Youth homicides	63
城市恐怖主义 Urban terrorism	63
城市恐怖主义事件的最新趋势 Recent trends in the incidence of urban terrorism	64
犯罪与暴力的潜在因素 Factors Underlying Crime and Violence	64
社会与文化因素 Social and cultural factors	64
贫困 Poverty	65
不平等 Inequality	65
城市化速度 Pace of urbanization	66
城市规模与密度 City size and density	66
糟糕的城市规划、设计与 管理 Poor urban planning, design and management	67
人口因素：青少年人口的增长 Demographics: Youthful population growth	68
与青少年犯罪相关的其他因素 Other factors associated with youth crime	68
青少年失业 Youth unemployment	68

驱逐罪犯 Deportation of offending criminals	69
向民主化过渡 Transition towards democratization	69
犯罪与暴力的影响 Impacts of Crime and Violence	69
犯罪与暴力的影响：受害人分类 Impacts of crime and violence: Victim categories	70
对最脆弱的受害人的影响 Impacts on most vulnerable victims	70
犯罪恐惧感的影响 Impacts of the fear of crime	71
犯罪与暴力的国家影响 National impacts of crime and violence	71
人身接触犯罪对经济和健康系统的影响 Impacts of contact crimes on economic and health systems	71
财产犯罪对建筑和财产价值的影响 Impacts of property crime on buildings and property values	72
犯罪与暴力的地方影响 Local impacts of crime and violence	72
犯罪对城市迁移的影响 Impacts of crime on urban flight	72
抢劫犯罪的影响 Impacts of robbery	72
入室行窃的影响 Impacts of burglary	73
亲密伴侣之间的暴力犯罪与儿童猥亵罪的影响 Impacts of intimate partner violence and child abuse	74
流浪儿童盛行的影响 Impacts of the prevalence of street children	74
有组织犯罪的影响 Impacts of organized crime	74
腐败的影响 Impacts of corruption	75
吸毒对邻里和生计的影响 Impacts of drugs on neighbourhoods and livelihoods	75
贩卖武器对城市中暴力活动的影响 Impacts of arms trafficking on violence in cities	75
拐卖人口的影响 Impacts of human trafficking	76
青少年团伙犯罪对城市空间和服务的影响 Impacts of youth gangs on city spaces and services	76
恐怖主义对城市的影响 Impacts of terrorism on cities	77
结语 Concluding Remarks	79
注释 Notes	80

第四章 城市犯罪与暴力：应对政策	82
Urban Crime and Violence: Policy Responses	
政策应对层面	83
Levels of Responses	
国际合作	83
International cooperation	
联合国打击跨国有组织犯罪公约	83
United Nations Convention against Transnational Organized Crime	
国际刑警组织	84
International Criminal Police Organization	
联合国人类住区规划署更安全的城市计划	84
UN-Habitat Safer Cities Programme	
欧洲有关城市规划和预防犯罪的初步标准	86
European Pre-Standard on Urban Planning and Crime Prevention	
国家层面	86
National level	
来自英国和美国的案例	86
Examples from the UK and the US	
来自牙买加的案例	87
Example from Jamaica	
地方层面	88
Sub-national level	
社区安全和预防犯罪策略：西澳大利亚	89
Community safety and crime prevention strategy: Western Australia	
南非夸祖鲁-纳塔尔省的综合发展规划	89
Integrated development plans in the province of KwaZulu-Natal, South Africa	
佛罗里达州：邻里安全法案	89
State of Florida: Safe Neighborhood Act	
发展阶段的重要性	90
The Significance of Stages of Development	
城市治理结构与过程	91
Urban Governance Structures and Processes	
圣保罗，迪亚德马	92
Diadema, São Paulo	
巴布亚新几内亚，莫尔兹比港	93
Port Moresby, Papua New Guinea	
腐败	94
Corruption	
应对犯罪与暴力问题的政策类型	94
Types of Policy Response to Problems of Crime and Violence	
通过有效的城市规划、设计和治理加强城市安全和保障	95
Enhancing urban safety and security through effective urban planning, design and governance	
提升城市安全与保障的社区途径	96
Community-based approaches to urban safety and security	
加拿大多伦多的社区参与	97
Community involvement in Toronto, Canada	
应对犯罪与暴力的经典对策：加强正式的刑事司法体系与治安监管	97
Classical response to crime and violence: Strengthening formal criminal justice systems and policing	

中国香港治安策略的变化	97
Changing approaches to policing in Hong Kong	
纽约Bryant公园的防卫策略	97
Guardianship approaches in New York City's Bryant Park	
正式的与非正式的治安与冲突管理	98
Informal and formal approaches to policing and conflict management	
致力于减少风险因素的策略	100
Strategies aimed at reducing risk factors	
重点减少针对女性的暴力	100
Focusing on violence against women	
女性安全审查	100
Women's safety audits	
与青少年犯罪斗争	100
Grappling with youth crime	
非暴力解决冲突的方式	101
Non-violent resolution of conflicts	
强化社会资本	102
Strengthening social capital	
制度应对与社区应对	102
Institutional and Community Responses	
合作伙伴关系	103
Partnerships	
结语	104
Concluding Remarks	
注释	105
Notes	

第三部分：房屋/土地保有权保障 PART III SECURITY OF TENURE

导言	109
Introduction	
第五章 房屋/土地保有权保障：现状与趋势	112
Security of Tenure: Conditions and Trends	
房屋/土地保有权的种类	113
Types of Tenure	
传统的房屋/土地保有权管理	113
Customary tenure arrangements	
什么是房屋/土地保有权保障？	115
What Is Security of Tenure?	
衡量房屋/土地保有权保障	117
Measuring security of tenure	
房屋/土地保有权无保障的现实	118
Realities underlying tenure insecurity	
房屋/土地保有权无保障的规模和影响	119
Scale and Impacts of Tenure Insecurity	
驱逐的规模和影响	121
Scale and Impacts of Evictions	

强制驱逐 Forced evictions	122
基于市场的驱逐 Market-based evictions	124
土地征用和强取 Expropriation and compulsory acquisition	124
大规模驱逐的主要原因 Major causes of large-scale evictions	125
基础设施项目 Infrastructure projects	125
国际大型活动 International mega events	127
城市美化 Urban beautification	127
极易受到房屋/土地保有权无保障伤害的群体 Groups Particularly Vulnerable to Tenure Insecurity	128
城市贫困人口 The urban poor	128
租客 Tenants	129
女性 Women	129
其他容易受到伤害的群体 Other vulnerable and disadvantaged groups	131
灾害与武装冲突之后的房屋/土地保有权保障 Security of Tenure in the Aftermath of Disasters and Armed Conflict	131
灾害和房屋/土地保有权保障 Disasters and secure tenure	131
冲突，和平重建和房屋/土地保有权保障 Conflict, peace-building and security of tenure	131
日益被接受的“非正式城市” The Growing Acceptance of the ‘Informal City’	132
结语 Concluding Remarks	133
注释 Notes	133
第六章 房屋/土地保有权无保障的政策应对 Policy Responses to Tenure Insecurity	135
改善与规范 Upgrading and Regularization	135
基于社区的改善与规范限制 Limits of community-based upgrading and regularization	138
赋名与合法化 Titling and Legalization	138
土地管理与登记 Land Administration and Registration	141
免于强制驱逐的法律保护 Legal Protection from Forced Eviction	143

解决破坏房屋/土地保有权保障的暴力	146
Addressing Violations of Security of Tenure Rights	
市民社会对房屋/土地保有权保障和强制驱逐的应对	149
Civil Society Responses to Security of Tenure and Forced Evictions	
国际组织对房屋/土地保有权无保障和强制驱逐的应对	150
Responses of International Organizations to Tenure Insecurity and Forced Evictions	
房屋/土地保有权保障与人权：来自南非、巴西和印度的案例	152
Security of Tenure and Human Rights: Examples from South Africa, Brazil and India	
南非	153
South Africa	
巴西	154
Brazil	
印度	155
India	
结语	156
Concluding Remarks	
注释	157
Notes	

第四部分：自然灾害与人为灾害

PART IV NATURAL AND HUMAN-MADE DISASTERS

导言	161
Introduction	
第七章 灾害风险：条件、趋势与影响	165
Disaster Risk: Conditions, Trends and Impacts	
灾害术语	165
Disaster Terminology	
灾害的规模	166
The Scale of Disasters	
城市化与灾害风险	167
Urbanization and Disaster Risk	
自然灾害与人为灾害事件	168
Incidence of Natural and Human-Made Disasters	
全球灾害风险与损失	168
The global incidence of disaster risk and loss	
自然灾害	169
Natural disasters	
人为灾害	172
Human-made disasters	
国家发展与灾害损失	172
National development and disaster loss	
城市层面的灾害风险比较	173
City-level comparisons of disaster risk	
灾害影响	175
Disaster Impacts	
灾害的直接影响与系统影响	175
Direct and systemic impacts of disaster	

生态破坏与修复影响 Ecological damage and the impacts of recovery	176
灾害的经济效应 Economic effects of disasters	176
经济生产与基础设施 Economic production and infrastructure	176
城市土地市场 Urban land markets	177
灾害的社会与政治效应 Social and political impacts of disaster	178
性别与灾害 Gender and disaster	178
年龄、残障与灾害 Age, disability and disaster	179
灾害的政治后果 The political consequences of disaster	179
灾害的文化效应 Cultural impacts of disaster	180
城市过程产生灾害风险 Urban Processes Generating Disaster Risk	181
城市地区的增长与多元化 Growth and diversity of urban areas	181
城市中的环境变化与贫困 Environmental change and poverty in cities	183
改变危险环境 Modifying the hazard environment	183
气候变化的影响 The impact of climate change	184
城市贫民窟的脆弱性 The vulnerability of urban slums	184
建设管控与土地利用规划 Building control and land-use planning	185
安全的房屋建设 Safe building construction	185
土地利用规划 Land-use planning	186
国际发展政策与城市灾害风险 International development policy and urban disaster risk	187
全球趋势的比较分析 Comparative Analysis of Global Trends	187
非洲 Africa	187
美洲 Americas	188
亚洲 Asia	189
欧洲 Europe	190

大洋洲 Oceania	190
结语 Concluding Remarks	190
注释 Notes	191
第八章 应对灾害风险的政策措施 <i>Policy Responses to Disaster Risk</i>	193
灾害风险评估 Disaster Risk Assessment	193
绘制灾害地图 Hazard mapping	194
绘制自然灾害地图 Mapping natural hazard	194
绘制人为灾害地图 Mapping human-made hazard	195
针对单个城市的风险评估 Risk assessments for individual cities	195
评估人为灾害风险 Assessing human-made hazard risk	196
参与式的风险评估 Participatory risk assessments	197
城市风险评估面临的挑战 Challenges of urban risk assessments	198
对风险的感知 Perceptions of risk	199
加强地方抗灾弹性 Strengthening Local Disaster Resilience	199
社会途径 Social pathways	199
法律方式 Legal approaches	201
经济方式 Economic approaches	201
建设地方减灾能力所面临的挑战 Challenges of building local capacity for risk reduction	202
土地利用规划 Land-Use Planning	203
将土地利用规划扩大至非正式住区和贫民窟 Extending land-use planning to informal settlements and slums	204
建设标准、规范与抗灾建设 Building Codes, Regulation and Disaster-Resistant Construction	205
通过规划保护重要的基础设施和服务设施 Planning to Protect Critical Infrastructure and Services	206
预警 Early Warning	208
风险知识与预警 Risk knowledge and warning	208

风险传达	208
Risk communication	
应对能力	209
Response capacity	
为城市风险管理提供资金保障	209
Financing Urban Risk Management	
灾后反应与灾后重建	211
Disaster Response and Reconstruction	
地方主管部门的作用	211
The role of local authorities	
“更好的重建”议程	212
Building-back-better agenda	
灾后反应	213
Disaster response	
致力于减少风险的灾后重建	213
Reconstruction for risk reduction	
结语	214
Concluding Remarks	
注释	215
Notes	
第九章 小型灾害：道路交通事故	217
<i>Small-Scale Hazards: The Case of Road Traffic Accidents</i>	
道路交通事故及其影响：全球趋势	217
Incidence and Impacts of Road Traffic Accidents: Global Trends	
对人身安全的影响	217
Impacts on human lives	
经济影响	218
Economic impacts	
道路交通事故的脆弱性和原因	219
Vulnerability and Causes of Road Traffic Accidents	
城市化和交通事故	221
Urbanization and Traffic Accidents	
预防和减少交通事故损失	222
Preventing and Mitigating Loss from Traffic Accidents	
通过交通和城市规划提高道路安全	222
Improving road safety through transport and urban planning	
改善公共和非机动车交通	223
Promoting public and non-motorized transportation	
更加安全的交通基础设施	224
Safer transport infrastructure	
土地利用规划	225
Land-use planning	
提升安全行为	225
Promoting safe behaviour	
驾驶员不清醒	225
Driver impairment	
事故反应和恢复	226
Accident response and recovery	

交通管理	226
Traffic management	
建立交通安全制度和意识	227
Building institutions and awareness for road safety	
改善交通事故数据收集系统	228
Improving traffic accident data collection	
提高道路安全方面的国际合作	228
International Cooperation in Road Safety Promotion	
结语	229
Concluding Remarks	
注释	230
Notes	

第五部分：迈向更安全、更有保障的城市

PART V TOWARDS SAFER AND MORE SECURE CITIES

导言	233
Introduction	
第十章 减少城市犯罪和暴力	237
Reducing Urban Crime and Violence	
持续作出重要政策回应的领域	237
Scope for the Continuing Development of Key Policy Responses	
通过有效的城市规划、设计和治理加强城市安全与保障	237
Enhancing urban safety and security through effective urban planning, design and governance	
在新的和已有环境中预防犯罪	237
Building crime prevention into new and existing environments	
带着犯罪预防的思维进行设计	238
Designing with crime prevention in mind	
带着犯罪预防的思维进行规划	238
Planning with crime prevention in mind	
规划政策和实践中的犯罪预防：英国的案例	239
Integrating crime prevention within planning policy and practice: The British example	
将城市安全整合到规划和服务提供中：联合国人类住区规划署“更加安全的城市计划”的案例	239
Integrating urban safety within planning and service delivery: The UN-Habitat Safer Cities Programmes example	
通过预防犯罪的规划设计系统为人们改善场所	240
Improving places for people through crime prevention design and planning systems	
提高城市安全与保障的社区途径	240
Community-based approaches to enhancing urban safety and security	
改变以社区为基础的途径	240
Changing community-based approaches	
社区类型、兴趣和多样性	240
Community types, interests and diversity	
社区安全的方法：多伦多和金斯頓	241
Community safety approaches: Toronto and Kingston	
强化正式的刑事司法和治安	242
Strengthening formal criminal justice and policing	

一个改变警察文化的案例：中国香港	242
An example of a changing police culture: Hong Kong	
警察和司法系统变革中的抵制和无能为力	242
Resistance and the inability to change in police and justice systems	
公众对警察和司法系统的信心的重要性	242
The importance of public confidence in police and justice systems	
向先例取经、寻找资源和为社区的安全变化设置优先级	243
Learning from initiatives, finding resources and setting priorities for community safety change	
监禁和累犯带来的挑战	243
The challenges of imprisonment and recidivism	
减少风险因素	244
Reduction of risk factors	
引导年轻的犯人：招聘和教育政策议题	244
Targeting youthful offenders: Recruitment and educational policy issues	
防止对妇女的暴力行为	244
Preventing violence against women	
妇女安全审查	244
Women's safety audits	
减少犯罪和暴力来改善人们的生活	245
Reducing crime and violence to make a difference in people's lives	
非暴力的冲突解决方案	245
Non-violent resolution of conflicts	
强化社会资本	245
Strengthening social capital	
基本的维护问题	245
The fundamental maintenance issue	
通过教育机会和项目来创造社会资本及减少犯罪	246
Creating social capital and reducing crime through educational opportunities and programmes	
通过创新基础设施的建设来创造社会资本和减少不安全性：内罗毕的	
照明认领计划	246
Creating social capital and reducing insecurity through innovative infrastructure development: Nairobi's Adopt a Light initiative	
新兴的政策趋势	246
Emerging Policy Trends	
扩大应对犯罪和暴力问题的领域	247
Broadening the range of responses to problems of crime and violence	
在“非传统”领域培育政策和实践	248
Developing policies and practices in 'non-traditional' areas	
远离特设项目并转向更有计划的方法	248
The move away from <i>ad hoc</i> initiatives and towards more programmatic approaches	
利用合作机制	249
The use of the partnership mechanism	
适应当地环境，而不是不加批判地借鉴	250
Adaptation to local circumstances, rather than uncritical borrowing	
评价的重要性	250
The importance of evaluation	

实施过程中的挑战	251
The Challenges of Implementation	
为行动确定适宜的制度架构	251
Defining appropriate institutional structures for action	
地方当局的角色	252
Role of local authorities	
合作的精神	252
The spirit of partnerships	
影响合作伙伴关系的结构性问题	252
Structural problems affecting partnerships	
动员地方社区参与	253
Involving and mobilizing local communities	
地方层面的能力建设	254
Capacity-building at the local level	
将预防犯罪纳入城市发展	254
Integrating crime prevention into urban development	
反对犯罪和暴力行动的有效国际支持	255
Effective international support for initiatives against crime and violence	
联合国人类住区规划署更安全的城市计划的意义	256
Implications for the UN-Habitat Safer Cities Programme	
计划的持续发展	256
Continuing development of the programme	
能否加快单个“更安全的城市”计划的进展?	256
Can progress with individual Safer Cities programmes be accelerated?	
是否应该根据经验对“更安全的城市”方法进行调整?	256
Should the Safer Cities approach be adapted in the light of experience?	
扩大和提升“更安全的城市”计划影响力的选择	257
Options for scaling up and enhancing the impact of the Safer Cities Programme	
新的全球环境下“更安全的城市”计划的战略重点	257
The strategic focus of the Safer Cities Programme in a new global context	
结语：前进的道路	258
Concluding Remarks: Ways Forward	
注释	259
Notes	
第十一章 加强房屋/土地保有权保障，终止强制驱逐	260
Enhancing Tenure Security and Ending Forced Evictions	
基于人权-人类安全的房屋/土地保有权保障方法	260
A Human Rights-Human Security Approach to Security of Tenure	
作为人权的房屋/土地保有权保障法律规范基础	261
The legal and normative basis for security of tenure as a human right	
适足住房权	261
The right to adequate housing	
免遭强制驱逐的权利	262
The right to be protected against forced evictions	
免遭任意剥夺财产的权利	263
The right not to be arbitrarily deprived of one's property	
隐私权和对家庭的尊重	263
The right to privacy and respect for the home	

住房及财产赔偿权 The right to housing and property restitution	263
超出财产权的房屋/土地保有权保障 Security of tenure goes beyond property rights	264
住房、土地与财产 (HLP) 权利 Housing, land and property (HLP) rights	264
对房屋/土地保有权创新方法的需求 The Need for Innovative Approaches to Tenure	266
与流离失所现象作斗争, 保护流离失所者的权利 Combating Homelessness and Protecting the Rights of Homeless People	268
支持地方政府所扮演的重要角色 Supporting the Vital Role of Local Government	270
加强并阐明非政府行动者的人权义务 Strengthening and Clarifying the Human Rights Obligations of Non-State Actors	271
结语: 对未来行动的建议 Concluding Remarks: Recommendations for Future Action	272
基于住房、土地和财产权利 (HLP) 的住房与城市政策 Housing, land and property (HLP) rights-based housing and urban policies	273
支持地方机构和组织在提高认识方面的工作 Support the awareness-raising work of local institutions and organizations	273
促进居住公正 Promoting residential justice	273
将国际刑法用于强制驱逐 Applying international criminal law to forced evictions	274
在全球范围内终止强制驱逐 A global moratorium on forced evictions	275
监测住房权利实现的全球性机制 A global mechanism to monitor the realization of housing rights	275
注释 Notes	275
第十二章 减轻灾害影响 <i>Mitigating the Impacts of Disasters</i>	276
国际行动框架 International Frameworks for Action	276
千年发展目标 (MDGs) The Millennium Development Goals (MDGs)	276
人居议程 The Habitat Agenda	278
兵库行动框架 The Hyogo Framework for Action, 2005—2015	279
整合减灾与城市发展 Integrating disaster risk reduction and urban development	280
通过土地利用规划降低风险 Risk Reduction through Land-Use Planning	281
数据收集、管理和分析 Data collection, management and analysis	282
成本—收益分析 Cost-benefit analysis	283

制度改革 Institutional reform	284
设计抗灾建筑和基础设施 Designing Disaster-Resistant Buildings and Infrastructure	285
援助机构与建设监管 Aid agencies and construction oversight	286
改造 Retrofitting	286
本土建筑 Indigenous buildings	287
培训 Training	287
气候变化、建筑和基础设施设计 Climate change, building and infrastructure design	287
加强早期预警系统 Strengthening Early Warning Systems	288
综合“自上而下”和“自下而上” Integrating ‘top-down’ and ‘bottom-up’ approaches	288
城市的挑战 The challenge of cities	288
有关行动的知识 Knowledge for action	289
改善应急响应与重建工作 Improving Emergency Response and Reconstruction	290
住房供给的速度和可持续性 Speed and sustainability in shelter provision	291
灾害响应训练 Disaster response training	292
保险与城市重建 Insurance and urban reconstruction	292
重新审视救援与重建治理 Revisiting governance for relief and reconstruction	293
参与性、包容性策略和政策的角色 The Role of Participatory and Inclusive Strategies and Policies	294
包容性规划 Inclusive planning	295
教育对增强意识和促进自力更生的作用 Education for awareness-raising and self-reliance	296
将私人部门纳入进来 Including the private sector	297
结语 Concluding Remarks	298
注释 Notes	298

第六部分：案例研究总结

PART VI SUMMARY OF CASE STUDIES

简介	301
Introduction	
人类保障展望	301
The Human Security Perspective	
亚洲：通过联合国人类保障信托基金加强城市安全与人类保障	301
Enhancing urban safety and human security in Asia through the United Nations Trust Fund for Human Security	
阿富汗三个城市改善非正式住区的实践	302
Upgrading informal settlements in three cities in Afghanistan	
东北斯里兰卡：重建社区	302
Rebuilding communities in northeast Sri Lanka	
柬埔寨金边：建立城市扶贫合作	302
Partnership for Urban Poverty Reduction in Phnom Penh, Cambodia	
经验	302
Lessons learned	
犯罪与暴力	302
Crime and Violence	
英国布拉德福德：有效的犯罪预防战略并与规划过程相结合	302
Effective crime prevention strategies and engagement with the planning process in Bradford, UK	
南非德班：有效预防犯罪	303
Effective crime prevention in Durban, South Africa	
中国香港的犯罪与暴力	304
Crime and violence in Hong Kong, China	
牙买加金士顿犯罪与暴力的发展趋势	305
Trends in crime and violence in Kingston, Jamaica	
肯尼亚内罗毕犯罪与暴力的发展趋势	306
Crime and violence trends in Nairobi, Kenya	
美国纽约有效阻止犯罪	307
Effective crime prevention in New York, US	
巴布亚新几内亚莫尔兹比港犯罪与暴力的发展趋势	308
Crime and violence trends in Port Moresby, Papua New Guinea	
巴西里约热内卢犯罪与暴力的发展趋势	309
Crime and violence trends in Rio de Janeiro, Brazil	
加拿大多伦多有效阻止犯罪	309
Effective crime prevention in Toronto, Canada	
房屋/土地保有权保障与强制驱逐	310
Security of Tenure and Forced Evictions	
巴西加强房屋/土地保有权保障的积极政策和法律应对	310
Positive policies and legal responses to enhance security of tenure in Brazil	
柬埔寨为房屋/土地保有权斗争	311
The struggle for tenure in Cambodia	
中国住房保有权保障	312
Security of housing tenure in the People's Republic of China	
生活之所：尼日利亚拉各斯Ijora-Badia社区案例研究	313
A place to live: A case study of the Ijora-Badia community in Lagos, Nigeria	

城市之饼的一角：南非阻止非法驱逐与非法占用土地法案 An urban slice of pie: The Prevention of Illegal Eviction from and Unlawful Occupation of Land Act in South Africa	314
生存之策：曼谷的房屋/土地保有权保障 Strategies for survival: Security of tenure in Bangkok	315
伊斯坦布尔的房屋/土地保有权保障：自我服务城市的胜利 Security of tenure in Istanbul: The triumph of the ‘self-service city’	316
自然与人为灾害 Natural and Human-Made Disasters	317
古巴的减灾经验 Lessons in risk reduction from Cuba	317
脆弱性暴露无遗：2004年印度洋海啸 Vulnerabilities exposed: The 2004 Indian Ocean Tsunami	318
日本神户的灾害反应与适应 Disaster response and adaptation in Kobe, Japan	319
从墨西哥城地震中吸取经验教训 Learning from the Mexico City earthquake	320
莫桑比克：与洪水共生 Living with floods in Mozambique	321
印度孟买面对季风性洪水的脆弱性 Vulnerability to monsoon flooding in Mumbai, India	322
荷兰的防洪经验 The Dutch experience in flood management	323
美国新奥尔良为应对卡特里娜飓风实施国家应急计划 Implementing a national response plan for Hurricane Katrina in New Orleans,US	324

第七部分：统计附录 PART VII STATISTICAL ANNEX

技术注释 Technical Notes	329
符号说明 Explanation of Symbols	329
国家分组与数据统计 Country Groupings and Statistical Aggregates	329
世界主要分组 World major groupings	329
按联合国区域分组 United Nations Regional Groups	330
按人类发展水平的国家（地区）分组 Countries in the Human Development aggregates	330
按收入水平的国家（地区）分组 Countries in the income aggregates	331
次区域分组 Sub-regional aggregates	331
非洲 Africa	331

亚洲 Asia	331
欧洲 Europe	332
拉丁美洲和加勒比地区 Latin America and the Caribbean	332
北美洲 Northern America	332
大洋洲 Oceania	332
术语与陈述顺序 Nomenclature and Order of Presentation	332
术语界定 Definition of Statistical Terms	332
注释 Notes	336
数据来源 Sources of Data	336
数据表 Data tables	337
基于地区层面的数据 Regional Aggregates	
表A.1 人口 Table A.1 Population	337
表A.2 城市聚集区数量 Table A.2 Number of urban agglomerations	338
表A.3 棚户区指标 Table A.3 Shelter indicators	341
表A.4 收入和健康 Table A.4 Income and health	342
表A.5 安全性指标 Table A.5 Safety indicators	343
基于国家层面的数据 Country-level data	
表B.1 总人口规模与变化率 Table B.1 Total population size and rate of change	344
表B.2 城乡人口规模与变化率 Table B.2 Urban and rural population size and rate of change	348
表B.3 城市化与城市贫民窟居民 Table B.3 Urbanization and urban slum dwellers	352
表B.4 家庭数量与变化率 Table B.4 Households: Total number and rate of change	356
表B.5 环境基础设施 Table B.5 Environmental infrastructure	359
表B.6 交通安全与交通基础设施 Table B.6 Transport safety and transport infrastructure	362
表B.7 国际移民与国内迁移人口 Table B.7 International migrants and internally displaced persons	365

表B.8 主要灾害事件, 1980–2000	369
Table B.8 Major disaster incidents, 1980-2000	
表B.9 收入与健康	371
Table B.9 Income and health	
表B.10 贫困与不平等	374
Table B.10 Poverty and inequality	
表B.11 管制指标	376
Table B.11 Governance indicators	
表B.12 有记录的犯罪数据	379
Table B.12 Recorded crime data	
表B.13 定罪统计数据	382
Table B.13 Conviction statistics	
基于城市层面的数据	
City-level data	
表C.1 城市聚集区: 人口规模与变化率	385
Table C.1 Urban agglomerations: Population size and rate of change	
表C.2 首都城市人口 (2005)	393
Table C.2 Population of capital cities (2005)	
表C.3 所选城市的家庭生活条件	395
Table C.3 Households' living conditions in selected cities	
表C.4 所选城市的住房指标 (1998)	396
Table C.4 Housing indicators in selected cities (1998)	
表C.5 所选城市的环境与交通指标 (1998)	400
Table C.5 Environmental and transport indicators in selected cities (1998)	
表C.6 所选城市的环境基础设施 (1998)	404
Table C.6 Environmental infrastructure in selected cities (1998)	
表C.7 所选城市的城市安全与管制指标 (1998)	407
Table C.7 Urban safety and governance indicators in selected cities (1998)	
参考文献	411
References	

首字母缩写和简称列表

LIST OF ACRONYMS AND ABBREVIATIONS

ACHR	亚洲住房权联盟
ADB	亚洲开发银行
ADPC	亚洲灾难预防中心
AGFE	强制驱逐问题咨询小组
AIDS	艾滋病
ASEAN	东南亚国家联盟
AUS	澳元
AUDMP	亚洲城市减灾计划
CBO	社区组织
CCTV	闭路电视摄像
Cdn\$	加拿大元
CESCR	联合国经济、社会、文化权利委员会（简称委员会）
COHRE	住房权利与驱逐问题中心
Committee, the	联合国经济、社会、文化权利委员会（除非另有明确表述）
Covenant, the	《经济、社会和文化权利国际公约》（除非另有明确表述）
CPI	清廉指数
CPTED	环境设计预防犯罪
CSI	社区安全倡议（牙买加）
CSJP	公民安全与司法方案（牙买加）
CSP	社区安全计划（加拿大）
DDMC	多米尼加减灾委员会
DFID	国际发展部（英国）
DHS	国土安全部（美国）
DMP	灾害管理计划（孟买）
DoE	英国环境部
ECOSOC	联合国经济及社会理事会
EIA	环境影响评价
EM-DAT, CRED	紧急事件数据库，灾害传染病研究中心（比利时鲁汶大学）
ERL	突发灾害恢复贷款
EU	欧盟
FAO	联合国粮食和农业组织
FEMA	联邦应急管理局（美国）
FIA	国际汽车联合会
FIG	国际测量工作者联合会
G8	工业化8国集团：加拿大、法国、德国、意大利、日本、俄罗斯、英国及美国

GCB	全球贪污趋势指数
GDP	国内生产总值
GHI	国际自然灾害防御组织
GIS	地理信息系统
GNP	国民生产总值
GRSP	全球道路安全合作伙伴关系
GTZ	德国技术合作公司（德国发展署）
HDI	人类发展指数
HLP(rights)	住房、土地及财产（权利）
ICESCR	《经济、社会和文化权利国际公约》（简称公约）
ICVS	国际犯罪被害调查
IDB	泛美开发银行
IDP	国内流离失所者
IFRC	国际红十字会与红新月协会联盟
IIMG	机构间事件管理小组（美国）
ILO	国际劳工组织
IMF	国际货币基金组织
INS	重大国家事件
Interpol	国际刑警组织
IOM	国际移民组织
IPCC	政府间气候变化小组
IPV	亲密伴侣暴力行为
ISDR	联合国国际减灾战略
km	公里
km ²	平方公里
KMA	金斯敦都市区（牙买加）
LDSP	拉各斯排水和卫生项目（尼日利亚）
MADD	反醉驾母亲协会（美国）
MANDISA	南非灾难事件监测、定位与分析
MDG	千年发展目标
MEERP	马哈拉施特拉邦紧急地震灾后重建方案（印度）
NDF	国家发展基金（圣卢西亚）
NGO	非政府组织
NRP	国家应急计划
OAS	美洲国家组织
OCHA	联合国人道主义事务协调办公室
OCPI	有组织犯罪监察指数
OECD	经济合作与发展组织
OHCHR	联合国人权事务高级专员办事处
OSCE	欧洲安全与合作组织
PAHO	泛美卫生组织
P-GIS	参与式地理信息系统
PIE	防止非法驱逐及土地占用法案（南非）
Pinheiro Principles	房屋及财产归还难民及流离失所者原则
PRSP	减贫战略文件
RMC	风险管理委员会

SEEDS	可持续的环境和生态发展社会（印度）
SERAC	社会和经济权利行动中心（尼日利亚）
SEWA	自营职业妇女协会（印度）
SKAA	信德省卡拉奇市非正规定居点委员会（巴基斯坦）
UK	大不列颠及北爱尔兰联合王国
UN	联合国
UNAIDS	联合国艾滋病规划署
UNCHS	联合国人类住区规划中心（人居中心）（现联合国人类住区规划署）
UNDP	联合国开发计划署
UNESCO	联合国教科文组织
UN-Habitat	联合国人类住区规划署（原UNCHS（人居中心））
UNHCR	联合国难民事务高级专员
UNHRP	联合国住房权利计划
UNICEF	联合国儿童基金
UNMIK	联合国科索沃临时行政当局特派团
UNODC	联合国毒品与犯罪办公室
UNOPS	联合国项目事务厅
UNTFHS	联合国人类安全信托基金
US	美利坚合众国
USAID	美国国际发展局
WHO	世界卫生组织

主要结论和信息

KEY FINDINGS AND MESSAGES

导言

INTRODUCTION

“城市安全与保障”这一主题所涵盖的内容和问题范围极广，从人们的基本需要，如食物、住房与健康，到自然灾害如地震和飓风造成的影响，以及对抗城市恐怖主义或战争这样的集体安全需求。其中只有较少一部分问题可以从人居环境角度通过恰当的城市政策、规划、设计和治理措施解决。《加强城市安全与保障 全球人类住区报告2007》主要关注了对城市安全和保障造成威胁的三大问题，即犯罪与暴力、房屋/土地保有权利保障与强制驱逐，以及自然与人为灾害。

这三大问题威胁着城市居民的安全和保障，同时也对城市和国家政府以及国际社会带来了巨大挑战。本报告分析了这三大问题在世界范围的发展趋势，尤其关注了它们形成的原因和造成的影响，以及针对这些问题在城市、国家和全球层面所采取的有益政策和实践。

本报告从更为宽泛的人类安全角度着眼城市安全和保障问题，从而更多地关注人类而非国家的安全问题，同时也更多地强调了生物、社会、经济和政治需求。报告说明，通过影响城市贫困社区的脆弱程度和恢复能力，贫困是如何通过报告中提及的城市安全和保障的三大危险而加剧对城市的影响的。

报告指出穷人是如何不成比例地受到安全和保障方面的威胁，进而成为受害者的。一般来说，城市贫民比富人更多地暴露在危险事件之中（如犯罪、强制驱逐或灾害），部分原因是他们在城市中的地理位置。城市贫民在面对自然和人为灾害时也比富人更为脆弱，因为他们所在的区域更容易发生洪水、滑坡和污染等灾害。另外，由于城市贫民拥有的资产有限，他们对抗灾害或风险管理的能力——如通过保险——也受到了限

制。政治上他们处于弱势，在面对灾害时，他们很可能无法获得所需的社会服务。

报告显示，风险和脆弱程度的不平等分布正在成为日常城市生活的一个日益重要的因素。它与数以百万计的生活在贫民窟中的城市居民紧密相关。在这些贫民窟里，犯罪和暴力事件频发，房屋/土地保有权利得不到保障，各种灾害经常发生。全世界共有约10亿城市居民居住在这些贫民窟里，它们已经代表了所谓“悲惨地理”的一部分。

犯罪与暴力

CRIME AND VIOLENCE

主要结论

Key findings

全球趋势显示犯罪率正在不断升高。例如，1980年至2000年间，记录在案的犯罪事件从每10万人2300起上升到3000起。不过世界不同地区的发展趋势不尽相同，如北美和西欧的犯罪率就在这20年间明显下降，而在拉丁美洲、加勒比地区、东欧和非洲，总犯罪率则出现了上升。

地区间出现的犯罪和暴力事件上的差异在分析具体的犯罪类别时尤其突出。如代表暴力人身接触犯罪的凶杀案件，非洲、拉丁美洲和加勒比地区的犯罪率达到了两位数，而东南亚、欧洲、地中海东部地区和太平洋西部地区这方面的犯罪率则低得多。在国家层面，哥伦比亚、南非、牙买加、危地马拉和委内瑞拉的凶杀案犯罪率非常高，而在日本、沙特阿拉伯、卡塔尔、西班牙、塞浦路斯和挪威，这方面的犯罪发生率就低得多。

犯罪和暴力现象通常在城市地区更为严重，而且随着当地的发展速度呈上升趋势。最近一项研究显示，五年期间，发展中和转型国家中60%

的城市居民曾经是犯罪活动的受害者，而在加勒比和非洲部分地区，这一数字则高达70%。拉丁美洲80%的人口属于城市人口，发生在其快速扩张的都市区如里约热内卢、圣保罗、墨西哥城和加拉加斯等城市的暴力犯罪事件占到了它们各自国家的一半以上。自20世纪70年代，发生在里约热内卢的凶杀犯罪率翻了三倍，圣保罗更甚，增长了四倍。而在加勒比地区，牙买加的首都金斯敦一直以来都是该国凶杀案发生最多的城市。

拉各斯、约翰内斯堡、开普敦、德班和内罗毕等非洲城市的犯罪率占据了它们各自国家相当大的比重。非洲城市地区还是盗窃犯罪发生率最高的地区，受害者的比重超过总人口的8%。虽然盗窃不属于暴力犯罪，但在非洲这样的发展中地区却是非常严重的犯罪行为，部分犯罪原因是贫困，哪怕人们所拥有的物质资产非常有限。

另外，抢劫也是很多发展中国家城市地区的一大威胁，因为它不仅造成了人身伤害和财产损失，还增加了人们对犯罪活动的恐惧情绪和不安感。2000年，根据南非警方的记录，每10万人中就有460人是抢劫案件的受害者，约翰内斯堡更是有30%的居民曾经遭到抢劫。就区域而言，拉丁美洲和非洲地区抢劫案件的发生率要远远高于世界上其他地区。

对于犯罪和暴力行为的恐惧在发达国家和发展中国家同样普遍存在。美国和英国进行的公众调查一再显示人们将犯罪列为他们日常生活中最为关注的问题。在内罗毕，超过一半的居民一直或者经常担心犯罪活动的发生。同样地，在拉各斯的一项全市范围的调查中，有70%的受访者担心自己有可能成为犯罪活动的受害者，其中90%担心未来可能会死于犯罪袭击。

除此之外，生活在发展中、转型中和发达国家的城市里的居民还不得不面对日渐增多的家庭暴力、儿童虐待、少年帮派、腐败以及其他各种形式的有组织的犯罪活动。

城市正在日渐成为恐怖袭击的目标。最为著名的例子如2001年9月11日发生在纽约的对世贸中心的恐怖袭击，2004年3月发生在马德里的连环爆炸，2005年7月发生在伦敦的爆炸案，以及2006年7月发生在孟买的火车爆炸案。本报告指出，恐怖袭击事件的发生率要远远低于普通犯罪和其他类型的暴力事件。例如，美国国家反恐中心在2004年2月至2005年5月期间共记录了13起恐怖袭击事件，而几乎在同一期间，联邦调查局

(FBI)共记录了1032万宗财产犯罪和136万宗暴力犯罪案件。然而，恐怖主义活动对城市造成的影响却是巨大的，如纽约恐怖袭击事件就造成了3500人的死亡，同时还造成了曼哈顿下城地区约280万平方米办公空间的毁灭或破坏，以及世贸中心哈德逊河捷运火车站的损坏。

犯罪和暴力事件的发展趋势下潜藏着多重社会和文化因素，它们有可能加剧也可能调减犯罪行为。如在喀布尔、卡拉奇和马那瓜等城市，暴力活动已经完全融入了人们的日常生活之中，成了贫民窟居民的生活常态。而在中国香港和其他东南亚地区，以儒家思想为基础的家庭观念和普遍较为温顺的“亲社会”的居民则构成了低犯罪和暴力活动发生率的重要因素。其他诱发城市犯罪和暴力活动的因素还包括：贫困、失业、不平等、由于童年时期反复目睹父母的虐待行为而导致暴力行为在各代间的传递、快速的城市化、低水平的城市规划设计和管管理、青少年人口数量的增加，以及政治权力的集中而导致的腐败。

犯罪和暴力事件所造成的影响是多方面的。除了受伤和死亡，犯罪和暴力事件的受害者还承受着长期的心理创伤的折磨，并生活在对犯罪事件的持续恐惧之中。在国家层面，犯罪和暴力事件阻碍外资的引进，造成资金和人才外流，并妨碍国际旅游业的发展。如在牙买加，凶杀案的高发生率就对当地旅游业造成了不利影响并引起了人才的外流。在地方层面，犯罪和暴力事件则会降低所在社区甚至城市区域的品质，使这些地区成为人们不再涉足的区域，从而最终失去获得投资或基础设施建设以及公共服务的机会。

主要信息

Key messages

为降低犯罪和暴力事件的发生率而设计的相关政策可以分为以下几类。在地方层面，包括有效的城市规划设计和管管理，采用以社区为基础的各种措施（即由社区牵头组织各种活动），通过关注可能成为犯罪主体和受害人的群体来减少风险因素，以及通过加强个人和社区面对犯罪和暴力问题的应变能力来增强社会资本。以上措施都从全局出发并立基于对当地情况的详细了解，尤其适合在地区层面实施并可并入系统措施之中，因此它们的结合运用比各种措施的单独和临时实施更见成效。

支撑这种广泛措施的理想机制应该是合作

式的。应由地方政府扮演组织这种合作关系的重要角色，中央政府则负责提供资源、可行环境和必要的政策框架。实施这些方案的最佳制度结构，可以成功地促使主要参与者投入到方案运作之中。通常地方政府可以成为这种结构的领导者，而当地社区则要尽可能地投入到实施过程中，既要参与咨询，也要成为措施的发起者和实施者。

在国家层面，刑事司法和治安监管系统应得到加强。现代社会中，治安监管和刑事司法系统能否“适用”是非常重要的，它可以被看作是成功打击犯罪的关键因素。公众对于治安监管和刑事司法系统的信任同样非常关键，如果这种信任缺失了，则应采取有效措施找到问题所在，并予以解决。成功实施此类措施的关键要素包括：治安监管和刑事司法系统内高级管理者的积极参与、相关资源和政策的支持，以及当现有措施失效时能够积极尝试新措施的意愿。

特别地，在发展中国家，旨在增强警务力量的相关方案还应考虑到警务人员的福利及如何改善他们的服务条件。在很多非洲国家，警察的收入微薄，而且经常缺乏执行任务的必要资源和设备。在博茨瓦纳、莱索托、斯威士兰、南非和肯尼亚，警察还受到艾滋病病毒的困扰。而大部分警察的居住条件之差令人震惊。

监狱改造也是中央政府解决犯罪问题的有力措施之一。通过改善监狱条件并将重点更多地放在对犯人的改造上，从而遏止把监狱当作进修学校甚至“犯罪大学”的情况。加大对犯人的改造力度还将明显降低犯人再次进行犯罪的概率，由于相当比重的犯罪活动都是再犯，因而这对打击犯罪非常有利。

来自国外的协助可以帮助城市，尤其是发展中国家和转型国家中的城市，更为有效地实施打击犯罪和暴力活动的措施。这类直接协助应是一系列计划的组成部分，其中包括持续加强打击各种具有国际影响的有组织犯罪的跨国合作，如走私毒品、武器和偷渡等。国际协助对很多城市都曾产生过重要影响，如近期来自美国的协助就在打击金斯敦（牙买加）的犯罪和暴力活动中发挥了关键作用。同样，加拿大、荷兰和瑞典也通过参与安全城市计划帮助了很多非洲城市。

另一类非常有帮助的国际协助是警员训练和培养。此类成功的案例已经有很多，例如自2000年以来，为帮助牙买加完成警察队伍改造，英国

政府就曾提供资金支持，使得国际警察可以与牙买加警察共同工作、打击犯罪，其中包括伦敦警察厅警官与牙买加警察的直接合作，以及由伦敦警察厅对牙买加警方进行的培训。

房屋 / 土地保有权保障及强制驱逐 SECURITY OF TENURE AND FORCED EVICTIONS

主要结论 Key findings

全世界已有超过150个国家签署了《经济、社会和文化权利国际公约》(ICESCR, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)。这些国家的政府有义务收集和报告本国有关房屋 / 土地保有权缺乏保障、强制驱逐和无家可归问题（还包括其他问题）等方面的数据。另外，无论是从全世界而言还是在大部分国家内部来说，房屋 / 土地保有权保障和强制驱逐方面全面且具可比性的数据都相当匮乏。

由于缺乏准确数据，在衡量房屋 / 土地保有权缺乏保障的范围问题时，最为接近的指数可能就是非正式居住点和其他贫民窟的范围了。实际上房屋 / 土地保有权缺乏保障也是构成贫民窟特征的要素之一。如今全世界共有约10亿人居住在贫民窟之中，其中的大多数——超过9.3亿——位于发展中国家，占城市居民人口的42%。在最不发达的国家，贫民窟居民甚至占到了总人口的78%。在撒哈拉以南的非洲地区和南亚地区，贫民窟居民的比重尤其可观（前者达72%，后者达59%）。

房屋 / 土地保有权缺乏保障的一个最明显后果就是强制驱逐。据某国际非政府组织（NGO, non-governmental organization）的数据，世界上至少有200万人每年被迫搬迁，由于这个数据来源仅限于少数几个国家，实际数据很可能还要高得多。此外，每年还有数以百万计的人面临着强制驱逐的威胁。

仅在尼日利亚一国，自2000年起就有200万人被迫搬离他们的家园。在津巴布韦，仅在2005年一年就有约75万人被迫搬迁。强制驱逐并非只发生在发展中国家。在纽约市，平均每年就会发生2.5万起强制驱逐事件。

大范围强制驱逐的主要原因包括开发公共基础设施、举办大型国际活动（如奥运会等国际会议和国际性比赛活动）和实施城市美化项目等。

这类强制驱逐通常都出动推土机，并有大批警力出面协助，而被迫搬迁的居民往往是居住在条件极差的非正式居住点或贫民窟中的人们。

除了数以百万计的被强制驱逐的受害者，可能还有更多人是因市场化的影响而被迫搬迁的。这一现象与日益明显的土地和房屋的全球化、商品化直接相关。经过所谓的住宅高尚化过程之后，个体、家庭甚至整个社区由于付不起高昂的租金而不得不搬离家园，其中大部分是城市贫民。

房屋/土地保有权的保障并不一定仅限于某种特定使用权类型，它还与一系列文化、社会、政治及经济因素和过程相关。只有完整的保有权利类型才能给城市居民提供真正的房屋/土地保有权利保障。即使是持有永久地契的居民生活在自己的土地上也有可能被政府合法（有时候是不那么合法的）搬迁，或者是为了“公共利益”被要求搬离。

如上所述，强制驱逐在居住条件最差的地区最为常见，而且总是穷人被迫搬迁。妇女、儿童、少数民族和其他弱势群体最容易受到强制驱逐的负面影响。无一例外的，强制驱逐并不会解决之前想要“解决”的问题，只会带来更多问题。

正如某些特定群体的房屋/土地保有权利更缺乏保障，特定时间也是影响房屋/土地保有权利保障的重要因素。自然和人为灾害以及武装冲突和内乱都是每年对人们的房屋/土地保有权利造成威胁的主要原因。同样的，这些事件所造成的后果影响最大的还是那些穷人、妇女、儿童、少数民族及其他弱势群体。

房屋/土地保有权利缺乏保障不仅仅是一个孤立的问题。它是一个恶性循环的一部分，经常伴随着低水平并不断恶化的住房和基础设施条件，导致犯罪和暴力事件以及自然和人为灾害发生的概率增加。

主要信息

Key messages

在考虑进行强制驱逐时，必须将可以替代驱逐的其他所有选择都考虑到，并且要跟潜在的被搬迁者商议。如果搬迁不可避免（比如没有支付房租的情况），搬迁也必须符合相关法律，不可导致个体的无家可归或其他人权受到侵犯的情况发生。驱逐后必须与被搬迁者商议，为其提供可以接受的迁居房。

针对房屋/土地保有权利保障问题的干预行为

应当充分考虑到不同群体的利益，必须防止对住房、土地和财产权利的任何歧视和侵犯。例如，地契应当平等地发放给男人和女人。贫民窟的改建方案应当咨询和考虑到“房主”、租户和分租户的需要。

政府在制定住房和城市政策时，应当按照国际法所要求的，建立一个以住房、土地和财产权为基础的框架。这个框架应当认识到有一系列完整的房屋/土地保有权利形式可以增强城市贫民的房屋/土地保有权利保障。在某些案例中，仅仅通过提供基础服务和基础设施就可以明显增强房屋/土地保有权利的保障。可能增强非正式居住点和贫民窟居民的房屋/土地保有权利保障的最为重要的因素就是各级政府能够平等对待生活在这些区域的居民，承认他们拥有和其他城市居民同样的权利和责任。

各国政府必须按照国际法的要求，收集和传递房屋/土地保有权利缺乏保障、强制驱逐和无家可归的范围和规模等方面的信息。如果没有这方面数据的及时收集，政府很可能无法核实他们是否已经按照ICESCR的要求逐步实现人们的充分住房权。

根据国际法，强制驱逐是对人权的明显侵犯。世界上绝大多数的强制搬迁都违反了国际法。为了阻止这种行为一再出现，第一步可以是在全球范围内暂禁此类活动。

应当将侵犯住房、土地和财产权利的行为列入国际刑法的范围。若想严肃对待这些权利，必须有强有力的法律依据来使这些权利的侵犯者受到应有的惩罚。以下所有行为都应受到相应惩罚，包括支持种族清洗、庇护暴力和非法强制驱逐、宣扬实施明显会导致无家可归现象出现的法律和政策，以及反对禁止对妇女在土地和住房方面的一系列歧视行为。

自然及人为灾害

NATURAL AND HUMAN-MADE DISASTERS

主要结论

Key findings

1974年至2003年期间，全球共发生6367起自然灾害，导致了200万人死亡并影响了51亿人的生活。共有1.82亿人因此无家可归，有记录的经济损失更多达1.38万亿美元。自1975年，全球有记录的自然灾害数量出现了急剧增长（4倍），这

种情况在非洲尤其明显。而人为原因导致的灾害数量的增长更为显著，从1976年至2000年增长了10倍之多。2000年至2005年期间，人为灾害导致的平均死亡率（每起30人）低于自然灾害的平均死亡率（每起225人）。另外，1991年至2000年期间，每年受到自然灾害影响的2.11亿人中，有98%是发展中国家的居民。

近年发生的灾难，如2004年12月的印度洋海啸（22万人死亡，150万人无家可归）和2005年10月的巴基斯坦地震（8.6万人死亡，上百万人无家可归），生动地诠释了灾难对个人造成的毁灭性影响。而且灾害发生时和进行重建时造成的损失还会进一步加剧已有的社会经济不平等现象，从而造成损失和脆弱的恶性循环。这在贫困国家尤其明显，例如在对2005年印度洋海啸后续影响的调查中发现，妇女和儿童受到的影响最为严重。另外老人和残疾人也是面对自然和人为灾难时最为脆弱的人群。

自20世纪50年代以来，与灾难相关的经济损失已经增长了14倍；仅过去十年间，灾难所造成的损失平均每年多达670亿美元。富裕国家要承受更高的经济损失，贫困国家则要面对更多人员伤亡。灾难往往会摧毁主要市政设施，从而毁灭发展成果和导致千年发展目标实现进度的倒退。与区域性或全球金融系统相连接的城市有可能将灾难的负面影响传播给全球经济，造成巨大的系统性损失。

大型和超大型城市由于集聚了大量的人口和物质及金融资本，且往往是文化和政治中心，因而常常会把风险最大化。自然和人为灾害之间潜在的相互影响还可能带来前所未有的大规模灾难。拥有可观外汇储备、高比例保险资产、全面的社会服务和多样化生产的大型城市经济体更可能吸收和分散灾难事件所带来的经济负担。而容纳了超过一半的世界城镇人口的小型城市（人口在50万以下）则暴露在多种风险之中，常常缺乏恢复力来应对灾难所导致的经济影响。

20世纪50年代至90年代，由于气候变化而导致的极端天气事件的发生率上升了50%，大型城市中心所处的靠近海岸线的地理位置成为使它们暴露于水文灾难的一个关键因素：计划于2015年之前建成的、居住人口规划为800万甚至更多的33个城市中，有21个位于脆弱的沿海区域，面临着日益上升的海平面威胁。世界总人口约40%居住在距离海岸线不足100公里的地区，受到严重的海岸风暴的威胁。实际上，世界上有近1亿人

居住的位置仅高于海平面不到1米。也就是说，即使海平面仅升高1米，也将有很多人人口超千万的沿海特大城市，如里约热内卢、纽约、孟买、达卡、东京、拉各斯及开罗等，面临巨大威胁。

其他导致城市特别脆弱的因素还包括：快速而无序的城市化、经济财富在城市中的集聚，人类活动对环境的影响、贫民窟的扩张（通常是比较危险的地区），以及城市管理机构未能有效贯彻建筑要求和用地规划。城市地貌的特点之一是居住、商业和工业用地的紧邻，这往往会导致新的混合型灾难的发生，需要政府具备多风险管理能力。为了满足不断增长的需求，快速且不合安全规范的住房建设是城市地区发生灾难时产生损失的一大源头。资源和技术的缺乏外加滋生腐败的制度文化则最终扭曲了规则和建筑规范的实施。

小型灾难虽然没有大型灾难那么戏剧化，但仍会产生严重的积聚影响。这一点在车祸事件上表现得尤为明显，每年全世界死于车祸的人数远远高于任何大范围自然或人为灾难。车祸给城镇地区居民的生命和生活带来了巨大的影响，每年全球死于车祸的人口多达一百多万。车祸所导致的死亡中至少有90%发生在低收入和中等收入国家。年轻男性和未受保护的道路使用者更容易因车祸而受伤甚至死亡。车祸会造成巨大的经济损失，全球每年损失估计高达5.18亿美元。如果不采取有效措施，预计到2020年，车祸伤害将成为导致灾难和伤亡的第三大因素。

主要信息

Key messages

对城市管理者来说，土地利用规划可以控制人居环境和基础设施的扩张，从而减少灾难发生的风险，是非常有效的工具。有依据的用地规划需要准确和最新的数据。虽然技术上的创新可以满足这一要求，但贫民窟在全球范围内的蔓延则需要更具创新性和参与性的用地规划程序。

建筑和基础设施的抗灾设计可以有效地保护城市地区的生命和财产免受自然及人为灾难的侵害。实现这种设计的技术及工程专业知识并不缺乏，实施才是最大的挑战。多学科跨领域的培训、研究和合作，尤其是与个人组织的合作，可以从城市层面提高实施效果。而各参与部门间的交流更是避免专业间的隔绝和在城市发展及规划过程中整合降低风险资源的必要手段。特别是当面对迅速而失控的城市化，且监管和实施能力有

限的情况时，鼓励地方参与和权力分散的管理系统更为有效。

政府应该通过增加投资和必要的来自国际社会的援助，来提高对风险和灾害及脆弱性的评价和监督能力。除了建立相关的政策之外，评价数据还应加入到国家措施之中，从而实现通过公共教育和信息共享计划来建立风险意识和安全文化的目标。另外，风险信息也应通过有效的早期预警系统及时传递给相关人员，以便及时而充分地应对灾害事件。

将减灾政策列为国家发展与减贫政策和规划的一项重要内容是非常重要的。世界各地都有为了实现千年发展目标而设计的减灾政策案例。国家层面的相关政策应当从应急响应和抗灾转移到更具前瞻性的灾前应对上来。

灾后重建期间，为了能够协调快速提供基本服务的需求与耗时实现“更好”重建目标之间的关系，人道主义者和发展者之间应当密切合作，应建立明确的法规和预算框架，以避免由城市政

府、地方活动家、捐助人和人道主义机构分头组织的重建活动因缺乏统一组织而发生混乱。

各国政府应以国际上现有的减灾框架（如《兵庫行动框架2005–2015》）为基础，继续完善减灾立法与政策；加强早期预警机制；在国家教育课程中加入相关灾害教育；建立兼容并蓄和可参与的管理及规划制度以强化城市及社区的恢复能力。

国际性的框架对于集中多边和双边捐助者及国际民间团体在减灾活动上的注意力非常重要。它们还可以促进相关宣传，在国家及城市层面引导减灾措施的制定，包括对某些重大灾害如飓风和海啸等进行全球预警。

另外，很多政府，尤其是发展中国家的政府，需要来自国际社会的包括经济、数据信息和专业技术等方面的各种形式的援助以建立或改进他们的减灾系统。国际减灾援助不应仅限于恢复和重建，而应树立长期的发展目标。



第一部分：

理解城市安全与保障

PART | UNDERSTANDING URBAN
SAFETY AND SECURITY

导言

INTRODUCTION

在城市快速增长、社会经济发展不平等和寻求人类安全的开阔框架下，这本《全球人类住区报告》探讨了当今城市安全与保障的主要威胁。¹ 报告将评述那些越来越受关注的针对“人”的安全与保障，而非聚焦于“国家”，并将它们同因社会经济日趋复杂而造成的机遇和挑战联系在一起——这是增长和发展导致的结果。

过去十年，世界上出现了越来越多对城市安全与保障的威胁。有些看上去是突发事件，但本质上是由城市贫困与不公造成的，它们与贫民窟的社会、经济、物质及制度环境相关联。城市犯罪与暴力可能出现在任何发展水平的地区，这引发了越来越多关于如何解释犯罪与暴力的起因与后果的讨论。巴西、危地马拉、洪都拉斯、南非和肯尼亚的帮派暴力波及了很多人；而巴黎和整个法国的突发性暴力事件则说明，这种现象也可能出现在收入和机会差距显著的高收入城市。很多家庭处于房屋/土地保有权^①缺乏保障、随时会被拆迁的阴影中。这种问题在尼日利亚、土耳其和津巴布韦十分突出，以哈拉雷（Harare）的案例为代表，它在过去三年中吸引了世界的目光。还有一些所谓的突发性自然灾害，例如，波及印度尼西亚、斯里兰卡、泰国和印度的印度洋海啸，孟买的季风洪水，美国新奥尔良的卡特里娜（Katrina）飓风，巴基斯坦和印度尼西亚爪哇岛的地震，都引起了全世界的关注。

媒体对这些“事件”进行了报道，而事实上，这些“事件”代表着那些影响着城市的更深刻和更普遍的进程。犯罪与暴力是这些进程最为明显的症状，而灾害和缺乏保障的土地权同样是这些进程与

制度失灵造成的结果。报告将描述这些现象，进而搭建起分析其起因和后果的框架，并提出一套减少城市不安全因素、提高安全性的政策与行动建议。

越来越多的城市居民生活在密度不断增加的水平和垂直空间内，这势必会增加生产性就业与社会互动的机会，但在某些情况下，特别是在贫民窟，这也会使居民更容易遭受发展的不良状况带来的影响。在快速增长的城市中，越来越多的人需要食品、住房、供水、卫生设备以及工作岗位，这样他们才能获得收入来购买基本的服务。这些需求，反过来，既创造了生产机会，也带来了犯罪，使现存的社会环境愈发充满刺激和需求。然而，风险伴随机遇而来。社会迫使城市居民适应城市生活，由此带来种种失衡和短缺，也不可避免地造成个人与家庭在满足需要、实现理想的能力上的差异。这些机会上的不公平造成了不同的结果、观点和遵循不公平规则（特别是对于大量城市贫民来说）的意愿。

城市社会与经济的分化过程，同城市的物理位置和生态特征存在着密切互动。这些物理与生态特征包括地理、景观、自然环境和特定的自然资源，尤其是水资源。历史上，城市通常靠近水源地、可提供运输或能源的水体（如曼彻斯特和芝加哥），或沿港口和殖民地中转港发展起来。² 它们位于陆地和水域之间的生态边界上。这种历史起源也带来了周期性洪水等风险。越来越多的人已经意识到，自然本身并不是内在稳定的；恰恰相反，它成为任意时间点上某一动态因素作用的结果——可能是气候变化，也可能是人类活动引起的污染或破坏。不论是孟买还是新奥尔良，城市的物理位置都应被视为是这种动态因素，而不是良性或假定的因素。全球有70%的人口生活在距海岸线80公里的范围内，涵盖了千姿百态的城市个体环境。土地和海洋的紧密联系，使人类更容易受到海平面上升的威胁。

在这一广泛的生态背景下，城市一直是个人与家庭为自己和家人创造收入与机会的空间。城市和

^① 本报告所译“房屋/土地保有权”一词对应的英文原文为“tenure”。报告中的“tenure”一词由于涵盖了弱势群体占据和使用“非正式”土地或住房的相关权益等，因而与常规上所说的“所有权”“使用权”“财产权”等有所区别，本报告统一将之译为房屋/土地保有权。——译者注

农村的收入分化，可以在很大程度上解释过去五十年内农村人口向城市迁移的现象。已经获得成功的个人和家庭，会试图维持特权、保护自身利益。历史已经证明，私人利益可以通过政治、公共政策和公共机构的行为产生公共影响。如果说政府存在的目的就是提供一套平衡个人自由利益和社会福利公平的规则，那么很显然，过去的成绩大多令人失望。城市中的不平等和差异仍然在不断增长，已经发展为代与代之间的排斥。

尽管人们很清楚城市政策反映的是利益，但城市内部福利与机会的差异仍然受到多方面的关注，甚至是在宏观经济层面。自20世纪60年代联合国提出“十年发展计划”（Development Decade）以来的五十年里，国家与国际社会努力改善着人类福利，使多数国家在人类寿命、婴儿死亡率、识字率和收入水平等方面取得了巨大进步。但是，日益城市化的贫困带来了这样一个矛盾（尤其是在发展中国家）：城市既是国家经济的增长引擎，同时也是贫困与匮乏的集中地。尽管在某些地区，绝对贫困已经得到一定程度的缓解，但越来越多的证据显示，多数国家，特别是城市地区存在着相对贫困和不公正。人们已经意识到，不平等是经济增长的一个重要的制约因素。³ 这对于理解圣保罗、内罗毕和巴黎等城市不安全因素产生的机制与进程至关重要。更宽泛地说，在解释面对城市安全与保障威胁的脆弱性上，贫困是最显著的因素——这正是报告所要研究的问题。

城市的不平等程度，不仅是国家和地方政府的问题，也是全球经济力量同国家经济相互作用的结果。资本、劳动力和技术的流动在部分国家引起大规模的去工业化，使就业机会向劳动成本更低、盈利条件更好的国家转移。“自由贸易”带来的成本与收益哪个更多？富裕国家是否切实遵守了它们所拥护的自由贸易政策？——对这类问题的争论仍在持续。⁴ 企业大多是用脚投票的，例如，他们的组装工厂可能从美国城市迁移到墨西哥北部，随后又迁往中国，以寻求更低的劳动成本和更宽松的环境管制。这些全球变动，给很多城市工薪阶层的生活带来了更多不确定性和不稳定因素。正规就业机会的减少使得经济体中的非正规程度有所提高，规则与管制则相对减少。

经济增长本身的性质已经发生了变化。20世纪60年代，在农业与初级产品出口的基础上启动经济社会改革的国家，都遭受了全球商品价格剧烈震荡的损失。全球市场，特别是能源价格的波动，直接影响投入成本、产品价格和本地企业的

市场份额。来自中国的竞争对手生产效率更高、成本更低，在他们面前，很多国家的纺织与机械生产商都倒闭了。

过去50年，财富的定义逐渐从商品向信息、知识、技术和金融发生转移。这一全球现象带来了许多局部影响。在2001~2002年阿根廷经济崩溃期间，一份瑞典报纸指出，阿根廷仍然坚持着19世纪对财富的定义，关注农产品与畜牧业，没有针对21世纪的全球经济波动作出调整。⁵ 融入全球市场、培育知识密集型产业不是短期投机行为。生产要素并非均匀分布在世界各地，这加剧了问题的复杂性；各类要素都会在特定的国家和城市高度集中。实际上，资金、技术与信息的集中通常是一致和相互强化的。21世纪的收入与财富模式加剧了发展中国家及其人民的经济脆弱性。

这些全球驱动力的主要后果之一，是使公共机构的权力与职能分布发生了变化，从而削弱了国家和地方机构的能力。这些变化体现为供水、交通、电力、监狱管理及其他公共服务的私有化。由于财政和制度原因，很多国家的公共部门出现整体萎缩。当城市人口增长、不确定因素增加时，这些政府解决具体问题、保障人民安全和行政管辖的能力都大大落后于早先一些国家。这降低了公共部门的能力，也显著增加了城市的不安全感。值得注意的是，随着城市化进程的规模与重要性不断增长，几个来自富裕或贫困国家的城市实践，已经成为世界公认的可以复制的优秀案例。

在这一全球性宏观背景下，报告研究了三种城市安全与保障的威胁：犯罪与暴力、房屋/土地保有权缺乏保障与拆迁、自然与人为灾害。尽管这三种现象并不能涵盖城市人口面临的所有安全与保障问题，但它们在人类住区研究与实践领域的关注点中占有重要地位。当置于上述背景下进行考虑时，这些威胁就不应当被看作“事件”，而应看成是与城市和国家基本社会经济状况紧密联系的“进程”。从本地社会经济的现实条件出发，对于理解这些威胁、找到解决方案大有裨益。

我们普遍依靠“传统智慧”理解城市安全与保障的威胁，用这种方式很难找到解决方法与责任分配方案。仔细研究就会发现，这类传统智慧无法准确描述眼前的问题。自然与人为灾害通常被看成是不可预知的，而深入分析则表明，它们可能出现的时间和地点分布在一个很小的合理范围内，例如季风和飓风通常出现在世界特定区域的若干月份里。因此，我们通过政策与技术手段，就能对其实施控制，减轻其影响。类似的方法可以运用到犯罪与暴

力上，犯罪与暴力倾向于出现在某些特定点，并通常以人身或财产为目标。在特定的城市文化环境下，它们的一系列动向都是可以预测的（例如，在某些城市或其他城市的帮派区内会出现窃取财物、购买毒品的行为）。犯罪与暴力并非随机出现，我们可以对其进行研究，找到背后的起因，并采取相应的对付手段。例如，某些城市被公认为是安全的城市，某些城市则形成了一种“恐惧文化”（cultures of fear）——当地媒体的渲染大多在其中发挥了主要作用，还有一些城市通过多年的治理犯罪与暴力的努力，已经变得“更加安全”。这表明，研究为什么和怎样利用知识来设计措施、减少不安全因素是有可能实现的。贫民窟与拆迁问题同样可以预测。事实上，所有国家的城市都可以举出实例证明，贫民窟存在着相似的行为模式：贫民窟居民都在努力减少自己生活中的不安全因素，公共当局也会在快速而混乱的城市化进程中去努力维持好秩序。

报告将详细研究这些“传统智慧”，从而证明减

少城市不安全因素的挑战不仅来自“技术”层面，也来自观念和普遍认知。从这一点出发，报告研究了风险地图（mapping）、风险预测和脆弱性，并讨论了实现弹性的不同途径——机构的联合行动、人权法等国际法框架，以及对公民社会角色与当地文化功能的积极认同——并分析了这些途径如何在预测风险、减轻不良影响等方面发挥重要作用。报告希望通过详细描述与分析城市安全与保障的威胁，针对政策与制度提出具体建议来促使全球公众认识到这些重要的问题。

报告第一部分介绍了所要讨论的问题，分成两章。第一章在人类安全的整体背景下，勾勒出城市安全与保障问题，重点关注犯罪与暴力、房屋/土地保有权缺乏保障与拆迁，以及自然与人为灾害所引起的主要问题。第二章基于脆弱性与弹性的相关概念，提出了报告的概念分析框架，并强调不同层面——全球、国家、地方、社区及家庭层面——的脆弱性和弹性影响城市安全与保障的机制。

注释 NOTES

- | | | | |
|---|-------------------------------------|---|-----------------------------|
| 1 | Commission on Human Security, 2003. | 3 | World Bank, 2005. |
| 2 | See Harold Platt, 2005. | 4 | Ha Joon Chang, 2003. |
| | | 5 | <i>DagensNyheter</i> , 2002 |

城市安全与保障的现实威胁

CURRENT THREATS TO URBAN SAFETY AND SECURITY

“城市安全与保障”这一主题涵盖了很多内容，从食物、健康和住房等基本需求，到犯罪和技术与自然灾害的防范，再到城市恐怖主义防范等集体安全需求，都属于这一范畴。然而，从人类住区的角度出发，只有其中的少数几类已经通过——并且能够通过——合理的城市政策、规划、设计和管理手段来加以解决。基于此，报告只是关注城市安全与保障的三种主要威胁：犯罪与暴力、房屋/土地保有权缺乏保障与拆迁，以及自然与人为灾害——包括道路交通事故等低级别的长期危害。

城市增长进程导致或加剧了这些威胁，城市内部的社会、经济与制度行为，以及自然环境进程之间的相互作用也会带来这些威胁。它们的后果相互作用，产生反馈，并进一步形成了后续反应。其中每一种威胁都可以被理解成多重因素和因果关系作用的结果。只有系统地看待城市脆弱性，才能理解这些动态因素是如何起作用的。¹在各个案例中，能否针对威胁提出有效的政策结论和实践方法，通常会受到三个因素的影响：认知、证据与方法。

本章介绍了报告涉及的三种城市安全与保障威胁。首先，本章揭示了报告认识城市安全与保障所采用的角度；其次，描述了当今的城市背景如何影响了风险与脆弱性的地理分布；然后讨论城市犯罪与暴力、房屋/土地保有权缺乏保障与拆迁，以及自然与人为灾害这三种威胁的主要特征；最后探究认知、证据与方法这三个因素，在促进对城市安全与保障威胁的理解上所起的作用。

城市安全与保障：从人类保障的角度来认识

URBAN SAFETY AND SECURITY: A HUMAN SECURITY PERSPECTIVE

这份全球报告的重点应放在对人类保障的广泛关注上，国际社会已经意识到这一需要。²我们应当特别关注“人”的而非“国家”的保障。联合国人类安全委员会（United Nations Commission on Human Security）——由前联合国难民事务高级专员（UNHCR，United Nations High Commissioner for Refugees）绪方贞子（Sadako Ogata）和诺贝尔和平奖得主、经济学家阿马蒂亚·森（Amartya Sen）联合担任主席——对此进行了详细说明。该委员会于2003年发布了报告，并说明了人类保障所包含的范围，包括：

……冲突与贫困、在暴力冲突及其后的局势中保护人民、保护被迫迁移的人们、克服经济不安全因素、确保基本卫生条件的获取和可支付性，同时扫除文盲和防止剥夺教育权，从而提高社会包容性。³

这个十分广泛的覆盖范围包括了几项与城市安全保障相关的显著特征：

- 人类保障的关注点应当是人，而非国家。历史上认为国家应当垄断保护公民的权利与手段的观点已经过时，现实情况比这个要复杂得多，国家常常无法履行其提供安全保障的义务。
- 对人的关注也应当更多地强调个人人权在满足各种保障需求的过程中所扮演的角色。权利的重心正在从国家向个人转移。

这份全球报告的重点应放在对人类保障的广泛关注上

- 认识和加强个人权利，将极大地推动保障的作用与责任向国家之外的范围扩展。
- 应确定并支持以人为本的解决方案，注重处理人所面临的威胁和风险。
- 人类保障应当超越保障的范围边界，覆盖边界内外所有人民大众的生活。⁴

出于对上述问题的考虑，委员会采取了下述对人类保障更为正式的定义：

……以提升人类自由与成就为目的，保护所有人类生活的重要核心。人类保障意味着保护基本自由——自由是生活的本质。它是指保护人民免受普遍存在的严峻威胁的影响。它意味着所有进程都应以人民的力量和愿望为基础。它意味着建立政治、社会、环境、经济、军事和文化系统，共同构建人类生存、生计和尊严的基石。⁵

这个定义在解释“重要核心”、“基本自由”以及“生活本质”时，结合了描述性、分析性和规范性的语言。作为一个宽泛的基本陈述，人类保障的定义为报告的概念基础提供了强有力的支撑。

人类保障的方案，建立在联合国先前对基本需求的讨论上，《哥本哈根宣言》（Copenhagen Declaration）探讨了这一内容，并在2005年“社会发展世界峰会”（World Summit on Social Development）上得到通过，其中指出：

……行动应当包括消除饥饿和营养不良；提供食品保障、教育、就业和生计、基本医疗卫生服务，这包括生育医疗保障、安全的饮用水和卫生条件及适当的居所；以及促进社会和文化生活的参与（Commitment 2.b.）。

另一个国际法律框架《经济、社会和文化权利国际公约》（ICESCR, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights）表述了以下需要：

……承认每个人都有权利使自身与家庭拥有适当的生活标准——包括足够的食品、衣着和住房——并不断改善生活条件（Article 11.2）。

ICESCR最后一部分的11.2节讨论了应当如何逐步实现这些权利，并表明了根据国际法，政府应当承担相应的法律义务，并采取措施以改善生活条件。

在这些陈述的基础上（在各种行动中对其予以应用，并着重关注人而非国家的保障），人类保障方案还应当涉及以下三个问题：

- 通过对公开合法的权利的坚持以保护个人安全；本章和第5章将介绍和深入研究与此相关的房屋/土地保有权保障问题；
- 如前所述，在追求人类保障的某些方面时，个人具有行使特定权利的自由，例如，有保障的保有权，或不被任意逮捕或拘留的自由，这些都在《国际人权宪章》（International Bill of Human Rights）有详细阐述；
- 就人类保障的某些方面，个人具有通过组织团体获得满足的自由。

尽管上述第一项——基于国际人权法对个人保障实施保护，表明国际层面的司法与法律环境已经得到了显著改善，但当试图在国家与城市层面运用这些国际公认权利、充分保护个人要求时，仍然存在很多解释和管辖方面的具体困难。例如在国家与城市层面，管理日常犯罪与暴力的大多数法律，首先需要依靠国家或地方当局的立法——正如地方维持治安、处罚违法行为时那样；其次还要依靠当局的执行，这通常取决于法律适用的范围。

上述框架的第二项——个人具有行使自身权利的自由和能力，取决于多种情况，包括个人所处的政治和制度环境，也包括更加广泛的经济和社会背景。这一观点来自阿马蒂亚·森所建立的框架，他强调，确保人们具有满足自身物质需求的能力和自由具有重要意义。⁶

上述框架的第三项——个人可以通过组织来集体获取权利，从而减少他们所面对的不安全因素，这在2001年的《福冈宣言》（Fukuoka Declaration）中得到了很好的说明，宣言尤其关注对房屋/土地保有权的保障。⁷《福冈宣言》在“保障城市贫困人口的土地”（Securing Land for the Urban Poor）的国际会议上经人类住区专家讨论通过。该宣言将保障房屋/土地保有权置于减轻贫困、帮助非正式领域中的人民这一广泛的框架之中。它表达了政府应当采取完整的行动列表，以确保城市人口能更加容易地获得有保障的房屋/土地保有权。报告将在第11章阐释这一宣言。它之所以值得关注，是因为它所主张的“房屋/土地保有权保障”既是个人权利，也是公共物品，需要公众的集体行动。它明确呼吁政府采取特别行动，在实现积极成果的同时保护个人权利和更广泛的公共利益。在这一背景下，专栏1.1用实例说明了人类保障框架是如何指导阿富汗、柬埔寨和斯里兰卡3个贫民窟改造项目的实施的。

将人类保障视为公共物品，有利于从公共视角出发促使政府在城市安全与保障的三个方面承担起责

人类保障的方案，建立在联合国先前对基本需求的讨论上，《哥本哈根宣言》探讨了这一内容

任——即犯罪与暴力、保障房屋/土地保有权、灾害。上述三个方面既会给个人和家庭带来特定影响，也会给社会和经济整体造成一系列更广泛的后果——经济学家称之为“外部性”——无论是在国家还是城市层面。

显然，从人类保障的角度来看，城市安全与保障的威胁和不同类型的人类脆弱性紧密相关。脆弱性可以分成三大类：由基本需求——包括食品、住所和健康，所引起的长期脆弱性；由人类生活的社会经济和政治背景所引起的环境脆弱性；以及由极端事件——例如自然和人类灾害，所引起的脆弱性。脆弱性的概念是报告分析框架的核心内容，将在第2章进行讨论。

如本章开篇所述，在城市安全与保障的诸多威胁和相关脆弱性当中，报告只涉及了那些从人类住区角度（如通过城市政策、规划、设计和管理）能够并且已经进行解决的那部分内容，但这并不意味着报告没有讨论的脆弱性就不重要——事实上，其中的一些，特别是那些影响贫困的长期脆弱性与环境脆弱性，能够决定人们在面对犯罪与暴力、房屋/土地保有权缺乏保障与拆迁、自然与人为灾害等方面的脆弱性和弹性。

城市背景：风险与脆弱性地理学

THE URBAN CONTEXT: GEOGRAPHY OF RISK AND VULNERABILITY

最近的联合国预测表明，世界正经历着一场重大的城市变革（参见表1.1）。很快，将有超过一半的世界人口成为城市人口；预计在2000~2020年之间，发展中国家的城市人口将增长约12亿。人口增长给城市居民获取收入、确保合适的居所、获得基本的基础设施和必要的社会服务（如医疗卫生和教育）带来更多压力。如10亿贫民窟居民所展示的那样，现有服务的状况反映出公共和私人机构在提供服务方面的能力很薄弱（参见表5.2）。⁸多数国家都对这些情况进行了详细记录。在20多亿人口缺乏清洁水源和卫生设施的情况下，“保障”本身的确切含义显然需要仔细研究。⁹尽管城镇为实现更多就业、更高收入和医治贫困创造了希望，¹⁰它们同样也给人保障与安全带来了巨大的挑战。

这些挑战都处于机遇与风险共存的背景之下。所有国家的数据都显示，随着城市人口比例的不断增长，国内生产总值（GDP, gross domestic product）和人均收入也会随之增长。这些增长反映了生产力与聚集经济的提升，并提高了基于城市的

专栏1.1 通过联合国人类安全信托基金（United Nations Trust Fund for Human Security）加强亚洲城市安全与人类保障

Box1.1 Enhancing urban safety and human security in Asia through the United Nations Trust Fund for Human Security

1999年3月，日本政府和联合国秘书处（United Nations Secretariat）启动了联合国人类安全信托基金（UNTFHS, United Nations Trust Fund for Human Security）。人类安全委员会使用该基金于2003年撰写了一份名为《当前人类安全》（Human Security Now）的报告，以支持联合国秘书长（UN Secretary-General）的主张：朝着“免于匮乏的自由”和“免于恐惧的自由”的方向而努力。UNTFHS的主要目标在于推进人类保障这一概念的落实，尤其是在保障问题最为严峻的国家和地区，例如受自然与人为灾害影响的区域。

贫富差距日益扩大，广大社会阶层在社会、经济和政治上受到排斥，这使保障的模式越来越复杂。人类保障的范围在不断扩展，包括免于贫困的自由和获取工作、教育与健康的途径等。反过来，这促使保障的中心从国家转向人类。为了人类和国家的安全，尤其是在那些经历冲突、秩序脆弱和局势动荡的区域，社区重建应当比促进和平与调解得到更优先的考虑。

随着世界人口的快速城市化，人类保障——或称“以提升人类自由与成就为目的，保护所有人类生活的重要核心”，意味着在城市地区为生计和尊严的获取创造条件。生活条件对人类保障而言至关重要，因为不合适的住所、缺乏保障的房屋/土地保有权和不充足的基本服务，都会给城市人口，特别是城市贫困人口的生活带来巨大的负面影响。空间歧视和社会排斥限制或破坏了城市权利和公民权利。

在这一背景下，联合国人类住区规划（UN-Habitat）正在与3个分别位于阿富汗、斯里兰卡东北部和柬埔寨首都金边（Phnom Penh）的UNTFHS项目进行协作，这些项目的重点在于改善非正规住区。社区赋权对重建受战争重创的社会而言至关重要，基于这一观点，项目采取了“社区行动规划”——以社区为基础的协商规划过程，并建立了社区发展委员会，使之成为改进非正规住区生活条件与人类保障的最有效方案。

资料来源：Balbo and Guadagnoli, 2007

经济活动的效率。所有国家的城市经济活动，都制造了全国一半以上的GDP；在欧洲、北美和亚洲一些城市化程度更高的国家，基于城市的活动产出占其GDP总量的比例甚至达到80%。此外，城市生活还描绘了一幅更加美好的经济福利前景，这为中世

表1.1 当代世界城市变革

Table 1.1 Contemporary world urban transformation

	2000 (百万人)	2010 (百万人)	2020 (百万人)	2000 (百分比)	2010 (百分比)	2020 (百分比)
世界总人口	6086	6843	7578	100.0	100.0	100.0
发展中国家人口	4892	5617	6333	80.4 ^a	82.1 ^a	83.6 ^a
世界城市总人口	2845	3475	4177	46.7 ^a	50.8 ^a	55.1 ^a
发展中国家城市人口	1971	2553	3209	40.3 ^b	45.5 ^b	50.7 ^b
				69.3 ^c	73.5 ^c	76.8 ^c

a: 占世界总人口的百分比; b: 占发展中国家总人口的百分比; c: 占世界城市总人口的百分比。

资料来源：United Nations, 2005; UN-Habitat 2006e

纪谚语“城市的空气使人自由”作出了生动的解释。

但在这一现象之外，还应当看到另一事实，即越来越多的城市居民正身陷贫困，缺乏必要基础设施与服务，住房、就业和生活缺乏安全保障。报告将在第三、五和七章对这些细节进行阐述，贫困人口更多地受到了报告中三种安全与保障威胁的影响：犯罪与暴力、房屋/土地保有权缺乏保障，以及自然与人为灾害。风险与脆弱性的不均匀分布对于贫困人口整体而言是一个巨大的负担，它也给最缺少防范能力的群体——女性、儿童、老人和残障人士造成了更大的影响。

贫困人口更多地受到了报告中三种安全与保障威胁的影响

风险与脆弱性的分布，是城市日常生活中一个重要且不断增长的组成内容。它与上百万城市贫民窟的居民紧密相关。这些贫民窟是多数犯罪与暴力发生的地方，房屋/土地保有权最缺乏保障，且容易受到各种灾害的威胁。每天，男性、女性和儿童的安全都在受到犯罪与交通事故、暴力犯罪、房屋/土地保有权侵害以及自然与人为灾害的威胁。如第七章所述，这一空间分布特征可以通过术语“灾害风险地理”（geography of disaster risk）来描述，第七章将用大量数据来说明什么类型的灾害会出现在世界特定区域的城市中。

特别值得注意的一种城市安全威胁类型，是广泛存在且出现频率越来越高的交通事故伤亡。据估计，每年有120万人死于道路交通事故，5000万人因此受伤，占发展中国家矫形外科住院人数的30%-70%。¹¹一份拉丁美洲和加勒比地区的研究推测，该地区每年至少有10万人死于交通事故，120万人受伤，生产力损失、住院费及其他因素造成的成本预计在300亿美元。¹²

后面的章节将进一步解释贫民窟对于城市日常风险与脆弱性关系的核心意义。首先了解贫民窟的特征如何影响这一关系对于报告背景的建立是不可或缺的。贫民窟，毫无疑问，是社会群体的物质福利受到最严重剥夺、在健康与教育投资方面人力资本最薄弱的地点，同时也是缺乏相应制度与法律框架来确保人们的安全保障不受威胁的地方。这些不同形式的剥夺不断积累，彼此之间还会产生相互作用。多数城市地区的最贫困人口居住在贫民窟，在那里缺乏安全措施保护他们免受个人行为与不平等公共政策的影响。房屋/土地保有权缺乏保障影响着大量贫困的贫民窟住民，削弱了建立社区、社区机构和文化规范来监控行为的可能性。贫民窟属于被称为“苦难地理”（geography of misery）的一部分。¹³

上述背景的一个重要方面在于：当缺乏住房、供水和卫生设施以及食物等基本服务时，人类的城

市生活本身是不稳定的。在缺少服务的城市密集地区以及缺乏医疗预防的情况下，霍乱等水源传播疾病、疟疾等媒介传播疾病可以迅速传播形成流行病。这些健康威胁造成的死亡是对个人安全的最大挑战之一，尤其是在城市贫民窟。虽然危及城市安全保障的健康威胁并不是报告所要讨论的内容，但如上文所述，它们是长期脆弱性的一部分，是构成城市贫困的一个重要方面。

然而，缺乏基本服务，不仅仅是影响个人、家庭和社区等微观层面的问题，它也会扩展到整个城市和国家，造成巨大的宏观经济成本。报告列举的数据证明，城市不安全因素是某些国家宏观经济增长的主要障碍，应当受到最高级别政府的政策关注。如第七章所示，全球保险业已经意识到城市不安全因素的重要意义，它们将世界范围内的特定城市划归为不同的风险类别。全球统计学证据证明，发展水平与城市安全程度（用灾害、犯罪与暴力来度量）存在显著的相关性。¹⁴例如，GDP增长率与谋杀率存在负相关，尽管它会被收入不平等所抵消。而第三章显示，对于财产犯罪而言这一相关性却是相反的，表明有其他因素在起作用。

上述背景的另一重要方面在于城市规模与密度如何影响城市安全与保障。随后几章将展现该方面的几个相关问题，特别是犯罪与暴力发生率、自然与技术灾害的影响——它们在更大、更密集的城市地区水平更高。对于这一结论还需要补充一些重要的说明，例如，密度非常高的地区，比如纽约，犯罪率反而会更低；而在一些低密度地区，比如缺乏社会与制度保护机制的隔离地区，脆弱性可能会更高。如第三章所示，文化与管理的作用是协调这些关系的两个因素，导致很难建立起清晰的互动联系。

以上这些说明适用于犯罪与暴力风险，但它们并不适用于灾害。在灾害发生地，人口越集中越会放大风险、人身与财产损失的可能性。孟加拉国首都达卡（Dhaka）的案例说明，在快速增长的大城市，这一风险在不断增长（参见第七章）。一个大型风险保险公司曾根据地震、热带风暴、海啸和火山喷发情况，将15个最大的城市认定为“高风险”城市（参见第七章表7.5）。更小的城市则通常缺乏防范与管理风险的制度能力。就物质而言，各个层面的城市化进程都会改变城市风险与灾害的特性。如前所述，对于居住在贫民窟的城市贫困人口而言，风险是最集中的。面对这些问题，我们应当更加关注城市治理，在城市管理者面前已然非常庞大的政策和项目议程中，还应当加入风险管理与预防这一项。

贫民窟……是社会群体的物质福利受到最严重剥夺……的地方，同时也是缺乏相应制度与法律框架来确保人们的安全保障不受威胁的地方

全球统计学证据证明，发展水平与城市安全程度（用灾害、犯罪与暴力来度量）存在显著的相关性

中美洲地区暴力类型的线路图				
暴力连续体的主要方向	暴力分类	暴力实施者和/或受害者的类型	症状表现	暴力连续体的次要方向
导致青少年离家出走、受各种街头暴力威胁的家庭内部的社会性暴力	政治/制度	国家和其他“非正式”制度的制度性暴力包括私人领域	警察的法外处决 国家或社区领导对帮派和街头流浪儿童的社会清理 私刑	导致执法和司法体系信用丧失的国家制度性暴力
	制度/经济	集团犯罪 商业利益	用于解决经济争端的恐吓和暴力 绑架 持械抢劫 贩毒 汽车和其他走私活动 枪支交易贩卖妇女和以美国为目的地的移民	
	经济/社会	帮派 [马拉什 (Maras)]	集体“地盘”暴力；抢劫，偷窃	
	经济	犯罪/抢劫	街头偷窃；抢劫	
	经济/社会	街头流浪儿童（男童和女童）	小偷	
	社会	成人间的家庭暴力	夫妻间的身体或心理虐待	
	社会	虐待儿童：男童和女童	身体和性虐待	
	社会	父母子女间的代际冲突（既有年轻人也有成人，尤其是老年人）	身体和心理虐待	
	社会	无端的/例行的日常暴力	交通及公路泄愤、酒吧斗殴和街头对抗等缺乏公民品德的行为	

图1.1 暴力系列

Figure 1.1 The violence continuum

资料来源：Moser and Shrader, 1999; Moser and Winton, 2002.

全世界暴力犯罪从1990年的每10万人6起增加到2000年的8.8起

犯罪与暴力 CRIME AND VIOLENCE

长期以来，城市犯罪与暴力问题在世界各地都被视为一个持续增长的严峻挑战。¹⁵对这一现象的研究包括以下议题：不同国家和发展阶段的分布与发生率；犯罪与暴力影响在不同人群，特别是不同性别、种族和年龄人群中的分布与发生率；依据城市规模划分的暴力发生地点；暴力的经济和资金成本；以及各种因果理论——从暴力的生态学模型，到更偏向于心理文化的解释，再到更为广泛的宏观经济与发展框架。其中一些理论反映在“暴力连续体（violence continuum）”中（参见图1.1），它依据实施者、受害者和症状表现将犯罪和暴力分成不同类型。

城市犯罪与暴力包括很多方面。值得注意的是，它广泛存在于世界的所有地区和所有发展阶段的国家中。尽管国家之间有显著区别，但其问题却是共通的。第三章引用的数据显示，全世界暴力犯罪从1990年的每10万人6起增加到2000年的8.8起。这表明，过去五年，所有城市居民中有60%是犯罪受害者，其中70%在拉丁美洲和非洲。最近一个关于谋杀的洲际比较评估显示，发展中国家的谋杀率

最高，尤其是撒哈拉以南非洲和拉丁美洲及加勒比地区。国际犯罪受害调查的研究表明，非洲城市的人室盗窃和袭击率排名最高，抢劫率也列居第二。尽管看上去犯罪与国民收入存在一定关系，但仍有一些明显的例外——例如，俄罗斯和美国也是谋杀率高发的地区。¹⁶

据世界卫生组织（WHO, World Health Organization）的推算，2000年，90%与暴力有关的死亡发生在中低收入国家，每10万人就有32.1起暴力死亡，高收入国家的对应指标为每10万人14.4起。¹⁷欧洲谋杀率从11世纪至今一直稳步下降。¹⁸事实上，欧洲与美国的谋杀率呈相反的发展方向。¹⁹美国的比率为每10万人5起，而其他“成熟的市场经济体”则在每10万人1起左右。²⁰这些数字之所以引人注目，是因为它们显示了暴力行为所处的不同环境之间文化与制度的差异。²¹

更大的犯罪率差异表现在国家之间、农村与城市之间，以及不同规模的城市之间，大城市的比率通常更高。洛杉矶和纽约等城市的谋杀率要明显高于其他城市。这些数据能够说明问题，但众所周知，与犯罪和暴力相关的可靠数据通常难以获取，因此应当对这些数据的使用加以限定。在一个城市内是如此，在城市间、国家内部甚至全球范围内进

所有城市居民中有60%是犯罪受害者，其中70%在拉丁美洲和非洲

行比较时就更是如此。这类数据和方法问题将在报告后面的章节中有所涉及。

在这一背景下，个人的安全威胁在不断累积，并具有典型的长期化特征。例如，在过去的二十多年，多数城市中由犯罪与暴力导致的年轻男性死亡事件出现了显著增长。图1.2比较了圣保罗（巴西）、新奥尔良（美国）及美国城市整体的年轻男性死亡率（来自贫困和非贫困社区）。该图表明，成年男性长寿率说明了无论是在富裕还是贫困国家中的城市，暴力犯罪死亡都在不断增长。在美国城市中，非洲裔美国人比例最高的死亡原因是暴力犯罪，同时监禁率也在不断上升。萨尔瓦多（El Salvador）的圣萨尔瓦多（San Salvador）或巴西的圣保罗等城市充斥着帮派暴力，同样出现了很高的死亡率。中东和亚洲地区的暴力犯罪死亡率普遍较低，而开普敦（Cape Town）、约翰内斯堡（Johannesburg）或拉各斯（Lagos）等非洲城市的暴力则非常普遍。在健康统计数据中加入犯罪和暴力信息，这是一个重要的飞跃。地方文化因素在解释地方差异方面起到了重要作用。

城市必然会经历暴力犯罪的假设由来已久。但在1903年的一篇经典论文中，社会学家Georg Simmel却认为，工业革命引起的城市混乱与贫困解释了不断增长的城市暴力。²²事实上，这一现象并没有出现在欧洲；但它出现在其他的环境中——某些发展中国家的城市里，这里的移民通常缺乏共同价值来约束个人与集体行为。虽然Simmel的假设没有在欧洲的城市层面得到证实，但城市内部不同社区之间的对比仍然可以验证这一假设。多数城市内部不同社区之间的暴力犯罪率有显著差异，高比率经常与低收入相关联，且通常与毒品相关行为联系在一起。

一起。

对犯罪与暴力的起源和动机的研究包括很多内容。一方面，很多人从社会心理理论的角度做出解释，聚焦于个人的社会活动——包括从家庭动态与暴力，到侵略性的产生和自尊的缺乏，再到学校、帮派和街头的同伙经历。这些解释大部分都在生态学模型理论中得到了反映。²³该模型将分析人际暴力的四个层面联系在一起：个人、社会关系、社区和社会。²⁴如第三章所示，从更广泛的生态学角度来看，还有机会模型和基于场所的模型等。

这些层面的相互作用也反映在最近一本书的章节标题中——“家庭：暴力机构和社会暴力的基本场所”。²⁵作者引用了一个波哥大（Bogotá）小男孩的话：“暴力是从家庭开始的，它是影响社会和谐的最主要因素之一，它会使你对所有人都缺乏尊重。”²⁶家庭暴力包括对女性和年幼女童的家庭虐待和性虐待。正如波哥大男孩所揭示的，家庭行为也会被照搬到街头，因为在家中所习惯或接受的行为最终会社会化和定向化。正如对美国南部的暴力和“男子气概”的研究表明的那样，这包括了与性别直接相关的行为。²⁷

其他研究没有使用心理学来解释暴力与犯罪，但这些研究同样重要，它们通过更偏社会学的理解来识别能够对相对贫困产生暴力回应的社会作用力和场所因素。下述现象很好地表述了这些解释——“暴力的实施者与受害者一直在试图定义和控制他们所处的世界，暴力在这一过程中被建立、协商、重塑和决定”。²⁸从这个角度来看，犯罪与暴力可能对城市生存产生很大影响。²⁹由此可知，犯罪与暴力也可能建立在政治和社会因素基础上。

很多实例显示，经济低迷可能导致本地居民袭击外国劳工。如在1970年代加纳经济衰退期间，贝宁人和尼日利亚人被卡车护送出加纳，返回自己的国家。接着，尼日利亚政府于1980年代采取了报复行动。在有些实例中，受到社会性和种族性排斥的群体将予以反击，例如1981年的伦敦、1992年的洛杉矶骚乱，以及2006年巴黎和法国其他城市的骚乱——焚烧汽车、纵火和财产袭击持续了好几个星期，法国政府多年以来的政策并没有成功地破解社会和经济排斥的复杂机制。

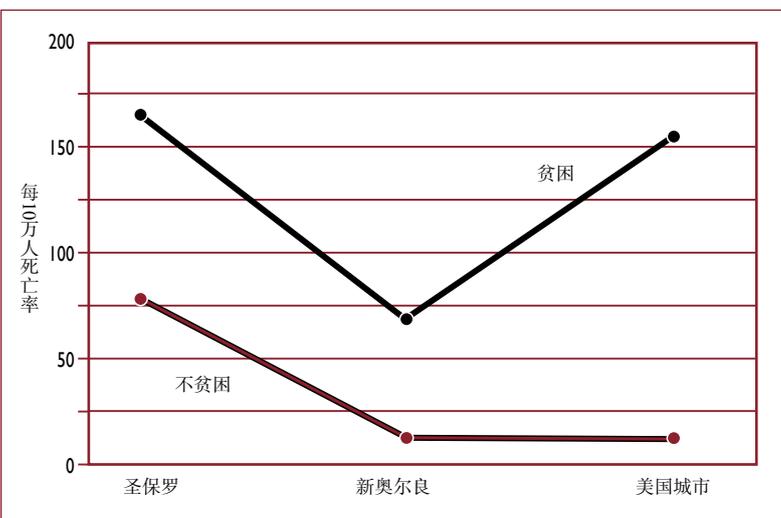
在冷战后前南斯拉夫解体的血腥事件、波斯尼亚（Bosnia）及其之后科索沃的悲剧历史中，种族身份的形成成为种族纷争和民族意愿产生的基础，这一点受到了广泛关注。一项对160个国家的本地民族的研究显示，平均每个国家拥有5个本地民族，从西方国家的平均3.2个到非洲国家的平均8.2个。种族

多数城市内部不同社区之间的暴力犯罪率有显著差异，高比率经常与低收入相关联，且越来越经常地与毒品相关行为联系在一起

图1.2 与暴力相关的年轻男性死亡率

Figure 1.2
Violence-related deaths among young men

资料来源：
Stephens, 1996, p21



多样性在非洲、南亚和东南亚地区更为常见（参见第三章）。

在这一过程中，车臣、东帝汶（East Timor）、库尔德斯坦（Kurdistan）和格鲁吉亚（Georgia）的民族主义运动纷纷涌现，形势汹涌，令很多对其种族身份和民族目标缺乏认识的人们大吃一惊。³⁰这种情形同少数民族的地位和状况紧密相关。一个当代人类学家借用塞缪尔·亨廷顿（Samuel Huntington）一本著作的题目，把这种现象称为“冲突的文明”（civilization of clashes）。³¹他写道，国家内部的战争要多于国家之间的战争。³²

这些国家内部战争，也同过去几十年受国家支持的很多暴力行为紧密相关，从1970~1980年代的阿根廷、智利、萨尔瓦多和危地马拉，到1980~1990年代的埃塞俄比亚、卢旺达和布隆迪（Burundi），再到近十年的缅甸，这些国家的军事独裁统治都表明了这一点。2005年津巴布韦哈拉雷（Harare）的棚户区拆迁事件，也是政府无视国际关注与呼吁克制的案例。当前苏丹西部的达尔富尔事件，同样是区域层面受国家支持的暴力行为的实例。

对犯罪与暴力的研究结果表现出很多值得关注的矛盾性，例如，社会中最贫困的群体通常不是暴力的实施者。恰恰相反，实施者通常是在社会流动或经济改善中享受某些特权，但又无法获得进一步改善的个人和群体。这些个人和群体通过暴力表达他们的挫败感。通过1960年代美国骚乱的发生地就可以察觉这一现象，暴力经常出现在脱贫计划最成功的城市（如芝加哥、底特律和洛杉矶）。³³孟买和其他城市的经验也反映了这一现象，刚加入城市劳动力大军的农村移民几乎不会牵涉到暴力事件中去。³⁴

这些理论和案例为理解犯罪与暴力提供了很多证据，在里约热内卢、圣保罗、墨西哥城、约翰内斯堡和马尼拉，居民日常就生活在这样的环境里——这里仅列举了众多发展中国家城市中的几个例子，在这些城市里，日益增长的犯罪与暴力已经成为影响所有社会阶层的一个主要问题。

1990年代末，墨西哥政府开始把城市犯罪作为具有宏观经济影响力的问题进行公开讨论。这是一个值得关注的进展，因为相对而言，墨西哥因暴力所造成的GDP损失水平相对较低，1997年为1.3%；哥伦比亚和萨尔瓦多等其他拉美国家的估计损失则达到25%。³⁵与之形成对比的是，拥有更高GDP的美国，其暴力成本高达GDP的3.3%。³⁶这里需要说明一下这一巨额数字的组成，例如，美国谋杀的估计成本为200万美元，南非和澳大利亚则分别为15319美元和602000美元——这一数值反映了国家之间收

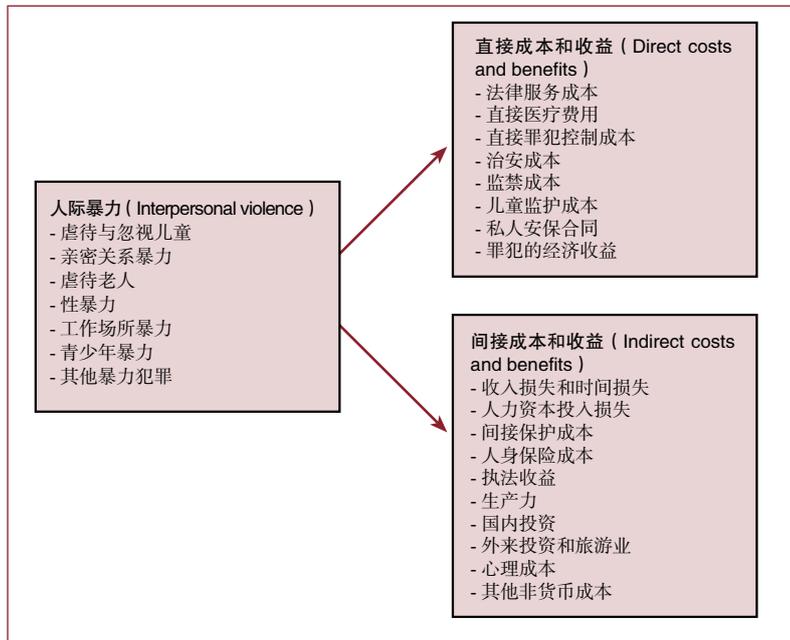
入的差别。³⁷WHO总结了119份关于人际暴力的经济学研究，从中对暴力的直接和间接成本进行了区分。图1.3反映了这些成本的不同。³⁸筹措填补成本的资金对于经济贫困地区来说是一个沉重的负担。关于牙买加的研究发现，金斯敦公立医院（Kingston Public Hospital）治疗暴力受害者费用的90%要由政府来支付。³⁹

就这一点而言，国家内部城市之间的区别是很值得关注的。例如，哥伦比亚麦德林（Medellin），由于有坚定的市长和公民社会决心摆脱毒品暴力和“毒王”的控制，其犯罪与暴力事件有所减少；⁴⁰与之相比，卡利（Cali）则问题不断，贩毒集团十分猖獗；而第三个哥伦比亚城市，即国家首都波哥大（Bogotá），犯罪与暴力事件也大幅减少。⁴¹尽管国际上仍把哥伦比亚看作作为一个暴力充斥的国家，但在1978~2000年贫民窟武装暴力的死亡人数方面，里约热内卢（49913）要高于哥伦比亚整个国家（39000）。⁴²

在巴西每天有超过100人死于枪击，里约热内卢有关枪击的死亡率高于全国平均水平的两倍。⁴³圣保罗的犯罪集团于2006年5~6月针对警方精心策划了一场袭击，借此宣示自己的强大力量，紧接着警方就实施了血腥的报复。圣保罗相关的新闻报道在跟踪这一事件的过程中还注意到很多令人吃惊的数据（参见专栏1.2）。第三章将进一步介绍与毒品相关的问题，全球约2亿人吸毒者，在过去几年有少量下降。某些特定类型的毒品影响力惊人，可卡因引起的死亡持续上升，全球大麻市场则有超过16200万吸食者。

冷战后，种族身份的形成成为种族纷争和民族意愿产生的基础，这一点受到了广泛关注

图1.3 人际暴力的成本和收益
Figure 1.3 Costs and benefits of interpersonal violence
资料来源：WHO，2004，p6



专栏1.2 巴西犯罪与暴力的惊人数据（2006）

Box 1.2 Startling data on crime and violence in Brazil (2006)

- 巴西圣保罗拥有世界上1%的谋杀事件，但仅有世界上0.17%的人口。
- 圣保罗至少有25000户家庭安装了监控摄像头以监视庭院的出入口。
- 巴西有35000辆武装汽车。
- 2006年5~6月针对警方精心策划的袭击事件，武装挡风玻璃的销售额增加了33%。
- 巴西安保市场营业额达到490亿美元左右，约占国内生产总值（GDP）的10%，其中60%是私人支出。
- 2006年，私人安保公司在巴西雇用了150万人。

资料来源：Esnal, 2006, p4

青少年是城市犯罪与暴力的一个重要方面

青少年是城市犯罪与暴力的一个重要方面。WHO报道，在2000年，全球共发生了约199000起青少年谋杀案，即每10万人9.2起。这意味着每天有500个10~29岁的青少年死于他杀，从高收入国家的每10万人0.9起到非洲的17.6起和拉丁美洲的36.4起。每一起死亡之外，还有20~40个非致命的青少年暴力受害者。⁴⁴有些案例是帮派暴力的结果。非洲有接近75%的城市人口居住在贫民窟，44%的人口在15岁以下，帮派的形成条件广泛存在。这也使我们注意到人口中的“儿童密度”（参见第三章）。例如，据估计，南非开普敦的开普平原（Cape Flats）上有10万名帮派成员，他们制造了70%的犯罪事件。⁴⁵南非的例子特别值得关注，因为这里青少年的城市犯罪比例很高，这主要源于种族隔离时期的治安和隔离模式。⁴⁶对肯尼亚内罗毕高犯罪和高暴力的数据分析显示了相似的结果。⁴⁷这些犯罪大多发源于贫民窟，贫民窟容纳了60%的内罗毕人口，但仅占城市土地5%的面积。⁴⁸墨西哥城被大约1500个彼此矛盾的帮派分成若干个分区。⁴⁹帮派是很多城市的问题，据估计，萨尔瓦多有35000个帮派成员，危地马拉和洪都拉斯分别为100000和40000——这些数据估算说明了问题的规模。⁵⁰过去五年，危地马拉约20000起凶杀发生在帮派冲突中。以下是帮派冲突的定义：“儿童和青少年受雇或因其他原因参加有组织的武装暴力，该暴力包括一套控制本地地盘、人口和资源的指令结构与权力”。⁵¹考虑到媒体的主导作用和对这些问题的认识，定义各种形式的犯罪与暴力、针对其起源和影响建立有效的比较性分类，都是提出政策和途径、解决相关问题的重要基础。对牙买加金斯頓邻里暴力的深入实证研究证明，多种形式的暴力可以同时进行，它们的起因、机制和结果变化万千。⁵²报告第三和第四章将深入讨论犯罪与暴力的定义。应当注意到，对问题采取

世界上每一个城市几乎都建立了私人安保公司和队伍

“自上而下”的理解方式并提出相应的政策途径，与参与性更强的“自下而上”的观念及其建议措施存在很大不同。⁵³例如几年前，前纽约市市长推广的“零容忍”（zero tolerance）概念忽视了不同犯罪在起源与地点之间的重要区别。因此当“零容忍”的支持者试图推广这一模型时，发现它在墨西哥城完全不受拥护，这也就不足为奇了。

在介绍全世界城市犯罪状况的同时，另一个问题也同样值得关注，即对犯罪的响应和防范。除强化执法和司法体系之外——这将在后面的章节详细讨论，还有两种特殊响应越来越普遍：安保的私人化和社区群体的作用。这两种方式的出现，部分是因为警察和犯罪司法体系处理问题的能力不足。世界上每一个城市几乎都建立了私人安保公司和队伍。2000年一项估算显示，发展中国家和发达国家的私人安保年增长率分别为30%和8%。⁵⁴一项关于南非的研究报道称，1997~2006年这里的私人安保人员增加了150%，而同一时期警察的数量则下降了2.2%。⁵⁵在公共和私人犯罪防范之间寻求平衡，是一个重要问题。

另一种与私人或“非公”安保相关的方面是社区安保，即由社区群体保障自己邻里的安全。这一过程涉及“社区入股（community buy-in）”，或称“自发治安维持行动（vigilantism）”；在某些国家，可以在很多城市的传统文化和正义观念中找到其根源。这逐渐成为一个普遍存在的现象：特定犯罪或犯罪的突然发生引发邻里和社区行动，由公民或其指定的团体巡逻自己的社区，比如纽约的Young Lords。一项有详细记载的案例是一个名为“人民反强盗和毒品组织”（PAGAD, People against Gangsterism and Drugs）的团体，成立于开普敦（Cape Town），试图通过杀害帮派头领来制止暴力。然而，这种暴力方法使PAGAD遭到袭击，实际上反而增加了暴力。⁵⁶这种现象表明这类行动很可能会失控。在这些戏剧性实例之外，社区所承担的城市安保责任是报告涉及的一个关键内容。如后面章节所示，公民社会的角色，无论是在一般意义上还是在特定社区内，对于应对挑战、建立弹性都具有关键作用。

房屋/土地保有权缺乏保障与强制驱逐 TENURE INSECURITY AND FORCED EVICTION

报告研究的城市安全与保障的第二种威胁，即城市贫困人口的房屋/土地保有权缺乏保障，是一个日益增长的世界性问题，贫困人口面临着被迫从公共和私有土地上迁出的威胁，无论他们是否取得

了占有土地的法律许可。尽管这一问题已经在土地利用和住房分析中得到广泛研究，但直到最近，不受强制驱逐的威胁才被视作是人权法中的一项基本人权。⁵⁷这一重要进步从根本上改变了关于这一主题的争论，使之从一个技术层面的法律地位问题转化为一项得到法律认可的权利。这一转变，改变了缺乏房屋/土地保有权保障的家庭的法律地位。从理论上来说，现在的法律应保护家庭免受地方或国家政府铲平家园的威胁。目前的挑战在于如何确定适合特定地点的房屋/土地保有权保障类型。

报告的第五、六和十一章将讨论房屋/土地保有权的保障问题。报告总结了世界各地现存的房屋/土地保有权类型，并讨论了房屋/土地保有权受到保障或缺乏保障的原因。有保障的房屋/土地保有权是一项基本人权，报告的讨论都将基于这一越来越为人们所接受的认识展开。这一认识也和前文人类保障的概念相吻合，采取了更加广阔的视角来看待与房屋/土地保有权相关的人权问题。

如第五章所示，房屋/土地保有权保障的定义是“所有个人和群体获取国家有效保护、免受强制驱逐的权利”。在这一背景下，区分强制迁移与市场驱动迁移是很重要的。市场驱动的迁移在规模和频率上都要比公共征地大得多。⁵⁸应当认识到，“住房用地的供需存在长期不平衡、可开发城市土地稀缺、城市土地价值不断增长、非正式土地市场日益商品化——我们应当在这些全球背景之下分析迁移的机制和趋势。”⁵⁹这种情况的类型学分析已经得到了发展（参见专栏1.3）。

房屋/土地保有权缺乏保障的问题的规模有多大？如前所示，已经有超过10亿人口生活在贫民窟，在城市扩展的过程中，未来几十年还会有更多人住进贫民窟。第五章表明，发展中国家城市的很多贫民窟都存在房屋/土地保有权缺乏保障的问题，而且随着城市人口的增长，其规模还在不断增加。此外，有证据表明，不断膨胀的城市人口被迫迁入未规划或非法定居点的情况仍在继续，房屋/土地保有权状况还会进一步恶化。

第五章所引用的估算结果表明，在多数发展中国家的城市里，25%~70%的城市人口居住在非正式定居点中，包括棚户区和城市中心废弃的建筑和公寓里。尽管当前已有很多减贫行动和安全网计划，非正式定居点中的居民总数仍在以超过城市人口增长率的速度增长。⁶⁰据分析，到2030年，需要住房和城市服务的人口将增长28亿，其中约41%将居住在贫民窟。⁶¹另一项分析发现，城市地区非正式土地占用的规模仍然很大：它们占到撒哈拉以南非洲地区

专栏1.3 强制搬迁：类型分析

Box1.3 Forced eviction: A typology

- 土地所有者过去允许租户定居在其土地上，但现在需要开发土地或卖给开发商。他不再接受租金，并要求居住者搬出去（过去30年，曼谷市中心的贫民窟经常可以见到这类案例）。
- 投资者向私人土地所有者购买适于开发的土地，准备开发。如果租户或非法占用者已经占用了土地，且投资者无法说服他们通过协商的方式离开，他可能会从法庭取得驱逐令。
- 公共机构启动征地程序，运用土地征收权来建设基础设施或开展城市更新活动、再开发计划或城市美化项目。
- 公共机构将已经被租户或非法占用者占用的土地卖给私人投资者（这在过渡期的城市中十分常见，新兴土地市场的压力正在推动这些城市的土地私有化）。销售公共土地的目的，是在缺少土地税收和其他财政资源的情况下提高财政收入。
- 公共机构收回曾在临时“占用许可”（permit-to-occupy）制度下分配给租户的土地，以便进行项目开发，且通常会和私人开发商合作（这在撒哈拉以南的非洲城市十分常见，那里的“占用许可”制度仍然盛行）。

在所有这些案例中，土地占用者最终会遭遇强制迁移。而非正式定居点的使用权保障则能够提供保护以防范强制迁移，降低驱逐者在法律诉讼中的胜率，迫使私人投资者或公共机构同土地占用者进行协商。

资料来源：Durand-Lasserve, 2006

的51.4%；东亚和太平洋地区的41.2%；拉丁美洲和加勒比地区的26.4%；中东和北非地区的25.9%；以及东欧和中亚地区的5.7%。⁶²国家层面的模式与此类似，巴西主要城市人口中的40%~70%居住在非正式定居点，南非所有家庭中约58%缺乏房屋/土地保有权保障。⁶³数据还显示，房屋/土地保有权问题同样存在于发达国家，如英国和美国。

第五章将介绍对房屋/土地保有权缺乏保障的规模与复杂性进行估算的困难，还将展示现有的房屋/土地保有权与占用方式类型。十分清楚的是，没有哪一种类型能够适用于所有情况。房屋/土地保有权保障取决于所占用的土地和/或住房的类型（公共或私有），以及居住者是否拥有某种形式的法律合同或租约。尽管强制驱逐保护已经被国际法律所接受，但事实上，拆迁现象一直在发生。因此，挑战在于理解减少这一城市不安全因素的原因，并制定具体措施。

在城市政策和研究领域，房屋/土地保有权缺乏保障一直被视为是通过住房和基础设施投资改善低收入社区物质条件的障碍。⁶⁴房屋/土地保有权缺乏保

不受强制驱逐的威胁被视作是人权法中的一项基本人权

房屋/土地保有
权缺乏保障无疑
是贫困和不平等的
起因和结果

每年至少有
200万人被迫迁
移，同时还有几乎
同样多的人面临着
拆迁的威胁

房屋/土地保
有权缺乏保障增加
了城市贫困人口遭
受自然灾害破坏的
可能性

障的家庭是不会进行住房改善投资的。结果，这种住房的实际状况无法反映居民的收入水平，它通常会比房屋/土地保有权有保障的情况差一大截。对发展中国家城市贫民窟的研究表明，居民通常会比其所表现的收入水平更高。房屋/土地保有权缺乏保障，也会制约公共和私人机构对其发放抵押贷款和住房改善贷款，即使这类申请人有收入，也拥有可以作为住房贷款抵押品的资产。⁶⁵在很多发展中国家，这一显著的抑制作用在很大程度上是因为住房、土地和基础设施等相关公共政策不足导致的结果。

由此可以认为，房屋/土地保有权缺乏保障无疑是贫困和不平等的起因及结果。人们贫困，是因为他们没有适宜的居住条件，而且在现有的房屋/土地保有权配置下，他们也无法改善自己的居住条件。房屋/土地保有权缺乏保障的受害者主要包括女性、原住民、少数族裔、难民、租户、无家可归者和残障人士等特殊群体。他们的问题将在第五和第六章详细叙述。很明显，房屋/土地保有权缺乏保障是贫困人口所面对的无数不利情况中的一个关键问题。

几个强制驱逐的重要案例受到了广泛关注。2005年，津巴布韦的净化行动（Operation Murambatsvina）使约70万的城市居民背井离乡。津巴布韦政府执行这项行动不久，在尼日利亚以及2007年初的赞比亚城市，数以千计的人们面临着强制驱逐。住房权利与驱逐问题中心（COHRE, Centre on Housing Rights and Evictions）的数据显示，每年至少有200万人被迫迁移，同时还有几乎同样多的人面临着拆迁的威胁（参见第五章）。

目前房屋/土地保有权缺乏保障与强制驱逐的规模，在很大程度上是公共政策与私人行为的结果。城市增长给公共或私人领域的住所供给带来了旺盛的需求。很多政府声称，它们需要将城市居民从规划成其他用途的土地上迁移到别处。在某些案例中，这些行动仅仅是为了拔掉官方的“眼中钉”，尤其是在重大国际事项临近的时候——这些事项会带来重要的客人和游客。在某些城市，政府将贫民窟视作公共卫生威胁或城市犯罪的温床。

然而，从很多现象都可以看出，支持强制驱逐的观点仍然存在——多数政府政策都未能建立起适当的法律框架，从而为住所和土地占用提供快捷的合法选择。房屋/土地保有权与行政体系失效、基础设施设计和建设质量差以及资金短缺——这些障碍限制了城市人口合法地选择土地和住所。供水、公交等基础设施服务的提供者，经常以房屋/土地保有权缺失作为不为低收入社区提供服务的借口。⁶⁶如前所示，考虑到有10亿人居住在贫民窟，预计到

2020年发展中国家还会有12亿城市人口成为贫民窟居民，这个问题已然变得相当尖锐（参见表1.1）。

房屋/土地保有权缺乏保障还会带来其他问题。在很多国家，房屋/土地保有权问题严重破坏了住房领域的正常运行，从而限制了住房供给总量，提高了价格和成本。反过来，这些又会导致无家可归现象，促使城市贫困人口非法占用土地——他们会寻找任何可能擅加使用的土地，无论是孟买的铁轨之间的空地，还是安卡拉（Ankara）和加拉加斯（Caracas）危险的不稳固山坡，或是曼谷和雅加达充斥着粪便的沟渠旁。一些词语，如印度的“人行道居民”（pavement dwellers）、布宜诺斯艾利斯的“贫民窟”（西班牙语 villas miserias），形象地描绘出这些居民的窘境。很明显，房屋/土地保有权缺乏保障增加了城市贫困人口遭受自然灾害破坏的可能性。

值得注意的是，尽管对这些问题的公共与全球讨论已经持续了50年，很多国家和地方政府仍然认为，推土机是清理贫民窟和贫民窟人口的更好的公共政策工具，无论是哈拉雷（Harare）还是孟买。⁶⁷除了认识到贫民窟清理对城市贫困人口造成的直接影响之外，我们还应当意识到，全球范围内有超过10亿贫民窟人口，仅大孟买地区就有600万，对这些居民的社会和经济性排斥，会给地方财政和经济生产带来负面影响。10亿人口居住在贫民窟，不仅是一个严重的社会问题，也限制了以城市为基础的经济活动，因为比起其他更幸运的城市居民而言，贫民窟住户的健康水平更低且生产力低下。⁶⁸将城市贫困人口驱赶到偏远的城市边缘地区会进一步限制他们的收入，进而制约他们满足自身基本需求的机会。事实上，对阿比让（Abidjan）、拉各斯（Lagos）或里约热内卢等很多城市的研究证明，城市的再安置减少了居民收入，使已经陷入贫困的人们雪上加霜。⁶⁹通常，我们要么过分忽视房屋/土地保有权保障问题的重要性，要么过高估计它对人类住区质量的限制作用。很多城市的经验表明，保障房屋/土地保有权是住房投资和住房质量改善的必要非充分条件。获取供水、卫生设施及其他环境基础设施（如排水系统）等居住所需设施，与保证个人和家庭的基本需求同样重要。拥有一块土地的保有权利，但不能通过合理的途径获取供水，是不能解决一个城市家庭的住房问题的。⁷⁰

因而，房屋/土地保有权应当被视为是一项法律保护措施和人类权利，从而对抗公共机构随时铲平非法定居点并要求强制驱逐的种种不确定性。强制驱逐会干扰供需方程的两边，既限制了新增住房投资的供给，又限制了对新增住房和存量住房改善的需求。⁷¹

考虑到这些问题，报告第五和第六章将研究房屋/

土地保有权缺乏保障的问题，评估城市拆迁的规模及其在世界范围内的分布情况，并研究房屋/土地保有权缺乏保障的一系列救治措施。这些措施包括授予各种短期和长期占用许可以拥有完全的所有权。这里涉及一个重要问题，即住房单元和地块边界的确定问题。塞内加尔达喀尔的街道定址计划是一个很有意思的做法，他们通过确定住房单元的地址，赋予某种形式的法律认可，从而给予其某种程度的保障；但拥有一个地址本身，并不意味着就拥有法定所有权或无限制的占有权。⁷²

自然与人为灾害

NATURAL AND HUMAN-MADE DISASTERS

报告所涉及的第三种城市安全与保障的威胁，是越来越常见的自然与人为灾害。世界上重大灾害的数量，从1975年的不到100个增长到2000年的接近550个（参见图1.4）。⁷³自然灾害的经济成本也在不断增长，国际货币基金组织（IMF，International Monetary Fund）估算，20世纪90年代的物质损失达到6520亿美元，比50年代多出约14倍（参见图1.5）。⁷⁴研究估算，1984~2003年世界上共有41亿人口受到灾害影响，其中1984~1993年为16亿，1994~2003年增长到接近26亿。⁷⁵2004~2006年，伴随着自然灾害出现频率和规模的增长，这些数值也在不断增加：2004年12月的印度洋海啸，导致22万人死亡、150万无家可归；2005年10月的巴基斯坦地震，导致8.6万人死亡、数百万人无家可归。⁷⁶应当注意到，1991~2000年，每年受自然灾害影响的21100万人中，有98%居住在发展中国家。⁷⁷

这些发生在发展中国家的灾害，给已经陷入低收入和贫困的国家和居民带来进一步的冲击。第七章将介绍这些灾害分布的“热点”地区。尽管海啸仅轻微降低了印度尼西亚的GDP增长率——使之下降0.1%~0.4%，但亚齐省（province of Aceh）损失的资本存量相当于其GDP的97%。克什米尔（Kashmir）地震造成50亿美元的损失，几乎相当于巴基斯坦——一个人口超过1.5亿的大国——前三年全部发展援助的总和。影响孟加拉国和莫桑比克的周期性洪水继续损毁着这两个世界上最贫困国家的农业和基础设施。国家环境之间的区别能够解释很多差异。1999年12月，委内瑞拉的山体滑坡和法国的暴风雨都造成了30亿美元的损失；但法国比委内瑞拉要富裕很多，单个建筑的成本也会更高。类似的，委内瑞拉失去了5万人，而法国的死亡人数只有123人。⁷⁸经济合作与发展组织

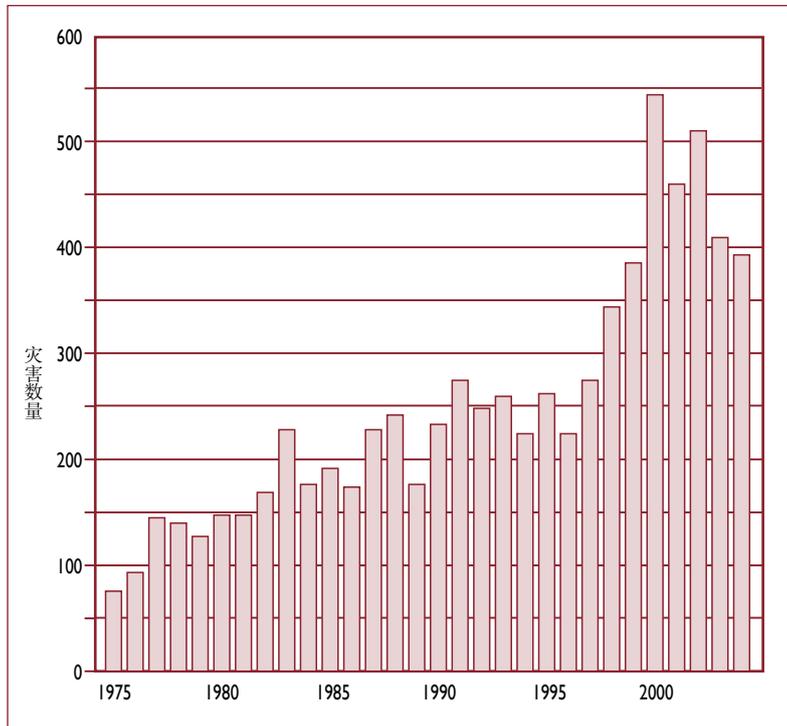


图1.4 自然灾害
在不断增长

Figure 1.4 Natural disasters are increasing

资料来源：World Bank, 2006a, p4

（OECD，Organisation for Economic Co-operation and Development）的研究总结道：外界的灾后资助和捐款通常只占到灾害损失的不到10%，这些突发事件“给发展势头带来的损失通常是不可弥补的”。⁷⁹

因此，这些事件频率的不断增加需要引起人们的极大关注。全球变暖引起的气候模式变化、海水温度上升以及随之而来的天气模式变化，使20世纪50年代到90年代期间的极端天气事件增加了50%。⁸⁰芝加哥、法国和印度南部的热浪造成了惨重的人身伤害（参见第七章）。例如，过去15年，美国死于高温的人数超过了其他所有灾害形式的总和。⁸¹2002年5月，印度南部的热浪同样凶猛——温度上升到了50摄氏度。极端天气事件频率的增加在中美洲和加勒比地区尤其明显：1998年米奇飓风（Hurricane Mitch）波及洪都拉斯和尼加拉瓜；2005年危地马拉的山体滑坡造成多人死亡；2002~2005年加勒比的飓风袭击了整个地区，尤其是古巴、海地、牙买加

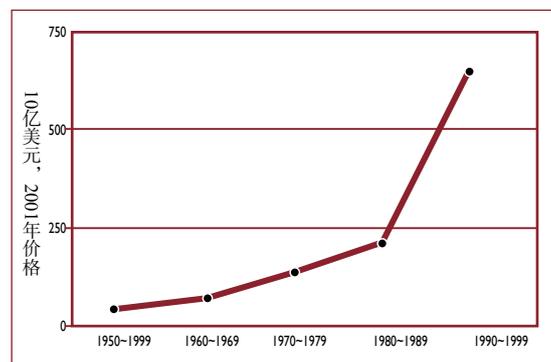


图1.5 灾害成本
在不断增长

Figure 1.5 The rising cost of disasters

注：数据指“特大”灾害，即明显超过地区自救能力、需要地区之间或国际援助的灾害。

资料来源：World Bank Independent Evaluation Group, 2006, p5

专栏1.4 有关自然与人为灾害的传统认识

Box 1.4 Conventional wisdom about natural and human-made disasters

- 自然与人为灾害是无法预测的。
- 它们大部分是“自然的”（例如由自然变化引起）。
- 它们的出现与人类行为无关。
- 基于以上原因，政策关注的主要事项是做好防范、减少损失、实施救援和灾后重建。
- 灾害可以发生在任何地方，它们多数与地点无关。
- 灾后重建意味着恢复到灾害发生之前的状况，而不对可能导致灾害的状况做出任何应对。
- 政府的责任主要是提供及时救援、风险管理和保险。政府的响应通常是“管理问题”而非采取步骤消除病源。
- 尽管政府和志愿组织的响应起到了帮助作用，但相对于需求的规模和深度而言都是不足的。
- 针对灾害的政治响应经常陷入“相互指责”与责任分派中，而非动用政治支持，提出可持续的解决方案。

以及墨西哥的尤卡坦半岛（Yucatan Peninsula）。

专栏1.4描述了全球范围内关于自然与人为灾害的传统认识，这些传统认识对于减轻灾害给城市安全与保障带来的威胁贡献甚微。

与此相反，针对个体自然与人为灾害的详细描述和分析对传统认识及原则提出了挑战（参见专栏1.5）。

专栏1.5提出了取代传统认识的政策和途径。两个重要的政策启示在于：第一，理解人类行为如何影响灾害至关重要；第二，阻止灾害发生需要更多的努力。

自然和人为（包括技术）灾害之间的区别也受到了关注。重大工业灾害——20世纪80年代印度博帕尔（Bhopal）的联合碳化物公司（Union Carbide）事故；1986年苏联的切尔诺贝利核灾难；2006年拉各斯（Lagos）的输油管线爆炸；2005年中国吉林的化工厂爆炸；以及2001年法国图卢兹（Toulouse）的化肥厂爆炸——都证明，技术引发的灾害可能出

专栏1.5 挑战传统认识的灾害经验

Box 1.5 Disaster experiences that challenge conventional wisdom

- 在历史概率模式以及特定地区和地点内，自然与人为灾害多数是可以预测的。这些预测模式表明，有些地区极容易发生这类事件，尽管这类事件的特定地点和时间预测结果只能是一个比较宽的范围。例如，每年六月到十月期间，墨西哥湾沿岸城市容易发生海啸。
- 自然与人为灾害发生的地点，与灾前状况紧密相关——例如，泥石流和洪水容易发生在森林采伐的山谷，如海地和危地马拉的案例。
- 单个的大规模灾害仍然具备特定的地区模式，包括特定的类型、伤亡人数、无家可归和受波及人数，及财政和经济损失。
- 道路、排水、桥梁、电网或供水系统等基础设施在抵抗灾害中的表现，是反映灾前基础设施管理、经营和维护的制度能力的重要指标。例如，孟买在遭遇年度季风季节（六月到九月）之前，没有充分做好排水系统的维护工作。
- 各种大小的城市中心的规模和密度都在不断增加，城市中心的风险状况表明，城市人口的脆弱性是巨大的，例如，1976年中国东北部地区的唐山大地震造成25万人死亡⁸²，2005年巴基斯坦地震造成8.6万人死亡，数百万住屋毁于一旦。
- 在灾害受害者中，妇女、儿童、老人和残障人士占据了更高的比例。这在印度洋海啸的实例中得到了印证，其中很多地方的女性受害者都超过了男性受害者，如第七章所示。
- 自然与人为灾害不是事件，而是过程。以前对事件作出过的响应，会极大提高当前的防范水平和对灾害范围和性质的认识。例如，随着佛罗里达沿海地区针对飓风的防范和疏散经验的不断积累，飓风对当地的影响相对受到了抑制。
- 灾害的影响范围与制度能力、公众认识及调整以往经验的能力息息相关。1953年荷兰的洪水过后，其全民动员为世界树立了一个优秀的公共教育范例，现在这一经验已经被运用于防范全球变暖引起的海平面上升中。人们对可能的影响了解越多，针对风险做好防范并从中撤离的可能性越大。2005年新奥尔良和休斯敦在应对卡特里娜飓风（Hurricanes Katrina）和丽塔飓风（Rita demonstrate）的过程中，两个城市疏散经验的差别证明了公众意识的重要性。
- 灾害的影响，并非像所假设的那样独立于政治。政治意愿在防范水平、短期公共响应以及中长期重建中都会产生重要作用。
- 灾后重建为解决潜在原因、问题和制度失效提供了重要机会。在灾后重建期间实行改革，比在“一切正常”时实行改革的成功机会更大。以下案例证明了这一经验：布萨尔（Bursa，土耳其）和萨拉特（Surat，印度）地震过后，新女性的非政府组织（NGO，non-governmental organization）和社区团体在救灾和重建过程的社区决策中承担了比以往更多的责任。

现在世界任何地区，无论收入水平如何（参见第七章）。事实上，针对技术灾害地点的分析结果表明，富裕国家中的城市积累的风险最大，这反映了集中和规模经济的基本原理。影响技术灾害的因果关系模式将在第四章进行更为详细的研究。

提高认识面临的挑战：认知、证据与方法

THE CHALLENGE OF IMPROVING UNDERSTANDING: PERCEPTION, EVIDENCE AND METHODOLOGY

报告所研究的3种城市安全与保障的威胁给人们的理解和行动提出了很多挑战。在这一方面，认知、证据和方法的影响尤其重要。这3种威胁尽管存在本质上的不同，但有一个共同的事实，即它们的潜在原因都存在普遍性的误解。毫无疑问，无论在全球、国家还是地方层面，获得可持续的政治支持、提出正确的措施都是非常困难的。例如，认为犯罪与暴力或灾害是可以预测的观点，通常很难被公众所接受——不过报告所呈现的证据将支持这一观点。某些灾害的原因在于基础设施设计不足或处理灾害的制度能力不足，将它们归为“蓄意灾害”，在新奥尔良和孟买等地引起了强烈的政治反对。而前文对案例的深入分析已经表明，公众所采取的传统认识，经常给理解这3种威胁的起源和机制提供了错误信息。

认知的作用

The role of perception

对城市不安全因素的认识，极大地取决于城市居民通过各种途径获取的众多信息。这些信息对很多观点——多数城市的多数地方是安全的，至少不存在犯罪和暴力——的真实性提出了直接挑战。如第三章所述，对英国的研究证明，“小报”读者担心暴力犯罪、入室行窃和汽车犯罪的可能性是“大报”读者的两倍。无论报纸还是电视，媒体的内容和风格都会给公众对于状况——人们所认为的城市现状——的认知带来巨大影响。这些认知是否会被夸大，取决于个人的媒体来源、故事传播的方式以及公共机构所作的回应。

在全球通信时代，媒体的作用能够显著影响地方和国际上对特定城市安全与保障状况的认知，如在20世纪80年代参观纽约是否危险、今天是否更安全，或者今天的里约热内卢或圣保罗的犯罪可能性是否更大等等。尽管自2001年9月11日以来，恐怖主义成为全球很多城市需应对的当务之急，但媒体的

关注点却集中在犯罪与暴力上。全世界的媒体似乎都通过推销“恐惧文化”（culture of fear）来卖掉报纸或确保电视台的收视率。这些做法制造了“恐惧气氛”（fearscapes），形成了一种时刻担心失去城市保障的公共氛围。⁸³与此相反，在其他一些城市，媒体则试图减少这些耸人听闻的消息。负责任的报道可以极大地促进城市的安全与保障。

通过媒体报道，全世界都看到了新奥尔良政府对卡特里娜飓风的糟糕反应及随后的犯罪与暴力。这一实例表明，媒体在认知方面具有重要作用。新奥尔良政府的无能和贫困人口中爆发的犯罪和暴力，使世界都为之震惊。全球和全国观众都认识到新奥尔良爆发了一场严重的犯罪与暴力事件——这是至今仍在讨论的话题。而毫无疑问的是，媒体对某些事件的报道以及在世界范围内的反复播放，制造了新奥尔良缺乏法律约束的印象。

同时，媒体的强化报道也在暗示，卡特里娜飓风的影响曾经被预测到，本可以采取更好的防范措施。这对挑战全球的传统认识——即认为自然灾害既不是“人为的”也不是“可预测的”的观点——起到了助推作用。

除媒体以外，个人与家庭的个体经验、社区内外的口口相传，在描述安全威胁方面也起到了重要作用。个人经历可能印证了媒体报道中的类似事件，从而强化了人们的脆弱感——即使统计数据并没有证实这一趋势。

评估特定城市和/或社区的城市不安全级别，可以采取让居民自己评估特定威胁的方式。这一方法曾被运用于某些受灾害袭击的城市。在多数案例中，居民能够使用当地知识确定问题的起因和风险的位置。他们通常认为事件是“人为的”——新奥尔良无疑是如此，孟买也是一样。⁸⁴这一方法同样可以有效地运用到拆迁案例中。有些市政府无视法律上诉和合法程序，反复对非法占地者和贫民窟居民发出驱逐的警告，这制造了恐慌的气氛。据说秘鲁利马（Lima）的妇女不敢离开家，以避免家当被拆除和损坏。事实上，在利马的一些贫民窟，有保障的房屋/土地保有权能够提高妇女的流动性。

人们通过媒体报道做出判断，认为某些城市的犯罪在迅速增加，这使不安全的气氛四处蔓延，并被私下传言不断强化。而相对而言，要判断一个城市比另一个城市“更危险”通常是很困难的。例如，到2000年，布宜诺斯艾利斯的人口已超过1200万，城市的公民被不断增加的犯罪以及2004年绑架谋杀青年男女的案件所激怒，超过15万人于2004年聚集到布宜诺斯艾利斯中心的五月广场进行游行，

对城市不安全因素的认识，极大地取决于城市居民通过各种途径获取的众多信息

人们通过媒体报道作出判断，认为某些城市的犯罪在迅速增加，这使不安全的气氛四处蔓延，并被私下传言不断强化

对所有3个领域而言——犯罪与暴力、房屋/土地保有缺乏保障、灾害，寻找可靠的有效数据都存在很多困难

多数情况下，定量解释都需要定性案例研究的补充

抗议政府没能对犯罪和缺乏保障给予足够重视。在当时，每月一起的谋杀充斥着媒体，滋生着不安全感。但在同一时期的华盛顿特区，一个人口60万的城市（为布宜诺斯艾利斯的5%），每天发生1.5起谋杀事件，而华盛顿公众的情绪和抗议远比布宜诺斯艾利斯小得多。对问题的感知和可见度是解释这一差别的重要方面，受害者的身份同样是一个关键的解释因素。在布宜诺斯艾利斯的案例中，受害者通常是中产阶级居民；而在华盛顿，受害者多数是非洲裔美国人，犯罪通常与毒品相关且出现在城市的贫困社区——很少受到媒体报道的区域。

证据的作用

The role of evidence

对城市不安全因素的认知和预期同样取决于可以获取的证据。本章将介绍3种城市安全与保障威胁的证据实例。数据的趋势对评估非常重要，而对所有3个领域而言——犯罪与暴力、房屋/土地保有缺乏保障、灾害，寻找可靠的有效数据都存在很多困难。例如，不同城市和国家对各种现象的定义存在很大区别。这不仅包括飓风等重大事件，也包括日常生活中的小事件：汽车盗窃、行凶抢劫、驱逐个体家庭和交通事故。发达国家建立了收集这类数据的完善体系，但即使如此，仍然存在很多定义和比较上的问题。在发展中国家，由于缺少有效收集和分析统计数据的制度与责任，建立数据库并分析趋势就变得更加困难。

报告所涉及的每种城市安全与保障的威胁，在度量上都存在一系列困难。犯罪与暴力领域的困难包括：

- 各种犯罪在法律定义上的区别，给国际比较带来种种问题。记录实例、分类和计数犯罪事件的规则方面也存在类似问题。
- 官方的犯罪数据不够充足或准确，特别是警方记录的数据。这主要是因为警方的记录通常取决于受害者的报告。公民上报犯罪的倾向性不同，会降低犯罪事件的可比性。
- 在国家之间或具有本质区别的社会之间比较犯罪数据，很可能忽视了影响上报水平的关键性因素。例如，在特定社会，社会规范会阻止妇女上报强奸案件；而在其他社会，她们则受到鼓励。这必然会影响到比较的准确性。
- 犯罪的上报还会随发展水平的不同而变化。警察局的数量、可达性，以及电话的数量等因素与上报水平存在正相关关系。在警方不受信任

的社会，其上报水平比警方受信任的社会要低。

据记载，近年来随着美国犯罪事件的减少，高级警察官员感到很大压力，不得不篡改或瞒报犯罪数据，以显著降低其控制地区上报的犯罪情况。

以事件为基础的国家性报告体系、犯罪自首调查，以及犯罪受害调查等措施，都在试图战胜上述挑战。这些措施将在第三章进行讨论。

房屋/土地保有缺乏保障的领域同样存在类似的测度问题。如第五章所述，多种不同形式的房屋/土地保有，不仅在保障程度和持续时间上有所差别，而且还取决于个体国家的法律体系。因此，要度量保障缺失，就需要测度房屋/土地保有管理的违规行为出现的概率，例如，居民是否受到地方政府铲平贫民窟的威胁，或所计算的行为是否仅指实际动用推土机的行动本身（即威胁的企图是否要计算在内）。这些问题具体到个体背景时是非常复杂的，而试图在不同背景之间进行比较就更加复杂（例如，如何证明一个国家对其城市居民房屋/土地保有权的保障比另一个国家更多）。尽管我们有可能通过替代指标——例如贫民窟占有率——估算房屋/土地保有缺乏保障的人口数量，但如第五章所述，我们仍然要小心对待所得到的结论。

上述问题同样适用于自然与人为灾害的相关领域。描述一个事件是“灾害”（disaster）还是“灾难”（catastrophe），通常要基于常识，根据受影响的人数或土地面积作出判断。与犯罪暴力或房屋/土地保有保障相比，灾害的数据问题要相对简单，因为度量的对象很少受到不同的地方定义和含义的影响。可以断言，一场洪水就是一场洪水，即使直接受洪水影响的人群对它的体验是不同的——一场洪水对于一家人来说是一场“灾难”，对另一家人则并非如此。

这个例子引起了一系列问题：定量数据在哪个阶段会带有定性特征？定量和定性信息之间有哪些区别？事件的定义不同，是因为它们反映了不同地点对事件的文化和背景认知的不同。就这一点而言，多数情况下，定量解释都需要定性案例研究的补充。而后者处理起来更为复杂，取决于所研究的内容。比如，罪犯通常很不愿意成为研究对象，犯罪行为的隐秘特征“遮盖”了很多关于犯罪动机和动态的重要数据。犯罪行为对受害者的影响则更容易被记录下来。

上述问题都表明，我们需要更加努力地理解城市安全与保障挑战出现的背景，这是提高证据质量的关键性第一步。这一步可以建立在对现有趋势的

共同认识的基础上。例如，如果已知发展中国家城市人口增长率的提高会造成日益增长的住房短缺，那么越来越多的人非法占据公共和私人土地（其中一些很容易受自然灾害的影响）就没什么奇怪的，因为他们没有其他的合法选择，这将加剧房屋/土地保有权缺乏保障的问题。如果人们能找到其他方式满足自身需求，他们就不会破坏规则、冒受惩罚的风险——这也是可以预料的。⁸⁵如果不能设计合理的政策、增加房屋/土地保有权保障的获取途径，则可以预测，城市贫困人口的困难会更多，强制驱逐出现的可能性会更高。

方法与公共理解

Methodologies and public understanding

认知和证据可能阻碍公共理解，分析方法同样存在类似的显著问题，报告后文将对此进行讨论。方法上的问题可以分成以下几类：

- 定义3种城市安全与保障威胁的相关事项；
- 具体说明因果关系中的起因和结果；
- 描述参与各方，从犯罪实施者到影响房屋/土地保有权保障或实施拆迁的个人或机构，再到参与灾害防范、救援与重建的个人或机构；
- 确认受害者；
- 估量影响；
- 建立影响的类型学；
- 确认责任所在；
- 建立比较分析的基础；
- 确认有效的预防方式或正确做法。

这3种城市安全与保障的挑战，反映了国家和地方政府的政策失灵和制度能力不足，以及在城市安全威胁的风险与概率分析、防范、响应和补救方面的公共教育的缺乏。但问题的责任，并不仅限于与人类住区，特别是贫民窟直接相关的城市政策，它们同样也反映了宏观经济政策和全球经济影响所带来的限制。

然而，这些问题的原因远远超出了资金来源不足。它们的根源在于人们的观念、对这些问题的公共认知，以及文化价值和世界运行方式的

理解。所有人都认为自己已经理解了这3种威胁，在此基础上，传统认识不断发展，成为公共行动的基础。不幸的是，这些传统认识并不总是正确的，事实上，它们很有可能阻碍人们找到有效的解决办法。传统认识本身是否可以通过强有力的公共引导和有效的公共教育予以修正还有待观察。报告试图通过建立分析框架、提出政策建议来处理这些问题。

结语

CONCLUDING REMARKS

本章对贯穿报告的主题——3种城市安全与保障的威胁进行了综述。由全世界的城市经验可以看出，一些城市已经行动起来，比其他城市能更好地回应威胁。第二章将基于脆弱性和弹性这2个概念，提出概念性框架来帮助理解城市安全与保障威胁，并为增进城市安全提供不同的公共政策选择。所有社会都需要建立起弹性，从而战胜犯罪与暴力、房屋/土地保有权缺乏保障和灾害。有些城市，如麦德林（Medellin，哥伦比亚）、Daidema（巴西）和纽约（美国）已经证明，犯罪与暴力是可以被减少的。“人类有权享受有保障的房屋/土地保有权”已经得到全世界越来越多的认可，这是减少房屋/土地保有权不安全因素的一大进步。很多国家草根运动的成功——著名的有始于印度的“贫民窟居民联盟”（Slum Dwellers Federation），现在活跃在南非和菲律宾等其他国家——表明公民运动可以在这一进程中发挥重要作用。类似的，国家的灾后经验也证明，知识和教育可以加强防范工作。1953年洪水过后，荷兰经验表明，有可能通过建筑堤防和对制度与社会学习进行投资来预测洪水。⁸⁶同样，神户在1995年阪神大地震中的行动展示了如何在重建过程中通过关注建造方式、建立更严格的建筑规范来实现更高的保障水平创造机会。⁸⁷面对飓风的反复侵袭，古巴找到了在哈瓦那⁸⁸和其他城市地区快速疏散的有效措施。受灾地区的妇女组织不但可以对灾害做出响应，还推动了社会和社区改革。⁸⁹每一个存在风险和脆弱性的地区，同时也包含着“希望的空间”。⁹⁰

认知和证据可能阻碍公共理解，分析方法同样存在类似的显著问题

所有社会都需要建立起弹性，从而战胜犯罪与暴力、房屋/土地保有权缺乏保障和灾害

注释 NOTES

- 1 Pelling, 2003
 2 United Nations Commission on Human Security, 2003.
 3 *Ibid.*, piv.
 4 *Ibid.*, pp4–6.
 5 *Ibid.*, p4.
 6 Sen, 2000.
 7 UN-Habitat and ESCAP, 2002.
 8 UN-Habitat, 2003d, 2006e.
 9 UN-Habitat, 2003f.
 10 Tannerfeldt and Ljung, 2006.
 11 Mohan, 2002a.
 12 Gold, 2000a.
 13 Appadurai, 2006.
 14 UNDP, 2004.
 15 There is a large literature on urban crime and violence. A useful overview and set of case studies on this subject is in *Environment and Urbanization* (2004) vol 16, no 2, October.
 16 Reza et al, 2001.
 17 WHO, 2004a.
 18 Gurr, 1981.
 19 Monkkonen, 2001a, p81.
 20 Reza et al, 2001, Figure 1.
 21 This work has been extended more recently in Eisner, 2003.
 22 Simmel, 1903.
 23 Bronfenbrenner, 1988.
 24 WHO, 2004a, p4
 25 Moser and McIlwaine, 2004, p99.
 26 *Ibid.*
 27 Nisbett and Cohen, 1996.
 28 Robben and Nordstrom, 1995, p8, quoted in Moser and McIlwaine, 2004.
 29 Simone, 2005.
 30 Chua, 2003.
 31 Huntington, 1996.
 32 Appadurai, 2006, pp15–16; See also Huntington, 1996.
 33 Balbus, 1973.
 34 Appadurai, 2006.
 35 WHO, 2004a, Table 1, p14.
 36 *Ibid.*, 2004a, p13.
 37 *Ibid.*, 2004a, px.
 38 *Ibid.*, 2004a, p6.
 39 *Ibid.*, 2004a, p27.
 40 Sanin and Jaramillo, 2004.
 41 Boisteau and Pedrazzini, 2006.
 42 Ministry of Foreign Affairs, Canada, 2006, p12.
 43 Viva Rio, 2005.
 44 *Ibid.*, p24.
 45 Ministry of Foreign Affairs, Canada, 2006, pp2–3.
 46 Shaw, 2002.
 47 UN-Habitat and UNDP, 2002.
 48 Ministry of Foreign Affairs, Canada, 2006, p7.
 49 *Ibid.*, 2006, p8.
 50 *Ibid.*, 2006, p12.
 51 Dowdney, 2005, quoted in Ministry of Foreign Affairs, Canada, 2006, p12.
 52 Moser and Holland, 1997b.
 53 See, for example, the bottom-up research methodology proposed by Moser and McIlwaine, 1999.
 54 Vanderschueren, 2000, p2.
 55 Ministry of Foreign Affairs, Canada, 2006, p9.
 56 Ministry of Foreign Affairs, Canada, 2006, p10.
 57 UN-Habitat and OHCHR, 2002.
 58 Durand-Lasserve, 2006.
 59 *Ibid.*, p3.
 60 Durand-Lasserve and Royston, 2002, p3.
 61 UN-Habitat, 2005c, p4; UN Millennium Project, 2005.
 62 Durand-Lasserve and Royston, 2002a.
 63 Royston, 2002, p165.
 64 See, for example, Turner and Fichter, 1972; World Bank, 1975.
 65 UN-Habitat, 2005c.
 66 Hardoy and Satterthwaite, 1989.
 67 See Tibaijuka, 2005.
 68 World Bank, 1993b.
 69 There is a long tradition of these studies going back to the 1960s – for example, Marris, 1961; Haeringer, 1969; Cohen, 1974.
 70 See, for example, case studies in *Environment and Urbanization* (2003) vol 17, no 1; or Payne, 2005.
 71 Angel, 2000.
 72 Farvacque-Vitkovic et al, 2005.
 73 World Bank, 2006a, p3; Guha-Sapir et al, 2004.
 74 *Ibid.*
 75 Guha-Sapir et al, 2004.
 76 World Bank, 2006a, p3.
 77 IFRC, 2001, quoted in World Bank, 2006a, p11. Additional data is presented in Chapter 7.
 78 World Bank, 2006a, p5.
 79 Linnerooth-Bayer and Amendola, 2000.
 80 Guha-Sapir et al, 2004.
 81 Klinenberg, 2002b.
 82 Other, non-official, estimates put the death toll of the Tangshan earthquake as high as 655,000 (see Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_natural_disasters_by_death_toll, table titled ‘Ten deadliest natural disasters’). (See Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_natural_disasters_by_death_toll, table titled ‘Ten deadliest natural disasters’).
 83 Ministry of Foreign Affairs, Canada, 2006, p7.
 84 See Washington, 2007.
 85 This argument may not always apply to urban crime and violence, which, while considerably more complicated, both at the individual and societal level, is nevertheless not a preferred occupation if people have other opportunities that allow them to earn incomes to meet their needs.
 86 See Orr et al, 2007.
 87 See Orr, 2007.
 88 Thompson, 2007.
 89 See Rowbottom, 2007.
 90 Harvey, 2000.

脆弱性、风险与弹性：概念框架的建立

VULNERABILITY, RISK AND RESILIENCE: TOWARDS A CONCEPTUAL FRAMEWORK

本章基于“脆弱性”的概念，提出了理解城市安全与保障问题的概念框架。“脆弱性”作为一种分析框架，近来被越来越多的学科所使用，其中包括经济学（尤其是贫困、可持续生计和食品安全研究）。¹在这些学科中，脆弱性通常被简化成三个基本要素，即风险、响应和结果。后两个要素特别会受到不同层面（个人、家庭、社区、社会、城市和国家层面）弹性水平的影响。

本章首先定义和讨论了脆弱性的概念和组成部分，即风险、响应和结果，以及与弹性相关的概念。所有这些概念都是构建概念框架的基础，文章用它们来分析报告所涉及的3种城市安全与保障威胁，即犯罪与暴力、缺乏保障的房屋/土地保有权与强制驱逐、自然与人为灾害。报告接着讨论了城市安全与保障的潜在风险因素，研究涵盖了各个地理与空间层面，包括全球、国家、城市、邻里或社区、家庭和个人。弹性的概念同报告主题——3种城市安全与保障威胁联系在一起。特别重要的是，这一节界定了克服制度弱点和进行能力建构所面临的挑战，并对如何通过“弹性之路”应对这些挑战进行了阐释。在各个地理层面上正确理解与弹性概念相关的风险要素，对于建立并实施加强城市安全与保障的有效政策至关重要。本章最后将简要讨论城市政策、规划、设计和管理在加强城市安全与保障中的作用，从而阐明选择“城市安全与保障”作为报告主题的理由。

脆弱性与相关概念

VULNERABILITY AND RELATED CONCEPTS

脆弱性，可以被定义为由于风险事件和风险过程（如拆迁、犯罪或洪水），个人、家庭或社区沦落

到最低福利水平（如贫困线）以下的可能性，或遭受物质和社会经济后果（如无家可归和人身伤害）的可能性，并且他们缺乏有效处理这类风险事件和过程的能力。个人、家庭和社区本身容易受到负面结果或影响的损害，其脆弱性的程度（有时是可以度量的）来自于所遭遇的风险，以及响应或处理该风险的能力的大小。物质脆弱性（建成环境的脆弱性）与社会脆弱性（人及其所处社会、经济和政治体系的脆弱性）是不同的。它们共同组成了人类脆弱性。²

如前所述，将脆弱性概念分解成风险、风险响应和结果这样的“风险链”要素，可以更好地对其进行理解。³风险，指已知或未知的事件分布概率——如洪水或地震等自然灾害。风险影响脆弱性的程度，取决于它们的规模和覆盖面（大小），以及频率和持续时间。风险响应，指个人、家庭、社区和城市响应或管理风险的方法。风险管理可以采取事前或事后行动的方式——即风险事件发生前的预防性行动，以及风险事件发生后应对已受损失的行动。采取事前行动是为了减轻风险事件的不良后果，包括：购买个人或家庭保险，以在盗窃、受伤或财产损失的情况下获得赔偿；建立足以处理风险事件或灾害的社会网络；有效的土地利用规划和建筑与基础设施设计，从而抵抗洪水、热带风暴和地震等自然灾害。事后行动包括：受影响地区的疏散；变卖家产以应对收入的突然损失；提供公共部门安全网，如以工换粮计划；或重建受损建筑和基础设施。

在政策制定方面，风险响应的挑战在于解除个人、家庭、社区和社会在风险管理中遭受的限制。这些限制与信息匮乏、资金或资产缺乏、风险评估不力、公共机构无效和社会网络不足有关。⁴所有这

将脆弱性概念分解成风险、风险响应和结果这样的“风险链”要素，可以更好对其进行理解

些限制都会影响弹性——一个反映风险响应质量或效率的概念。弹性，被定义为一个人、家庭或社区适应威胁、避免或减轻伤害，以及从风险事件或冲击中进行恢复的能力。弹性的大小部分取决于风险响应的效率以及未来回应的能力。⁵弹性的概念在本章的后文中将详细讨论，最近十年，它被越来越多地用于描述能够适应变化，或从问题中迅速恢复的社会和制度的特征。

结果，是个人、家庭和社区因风险事件或风险过程所遭受的实际损失或损坏。例如，犯罪与暴力造成的人身伤害、死亡和财产损失；因从非正规住房或非正式生计来源中被强制驱逐，而沦落到贫困线以下及由此造成的收入损失；以及自然或人为灾害造成的建筑和基础设施损坏。风险事件的结果，受风险性质以及个人、家庭、社区和社会风险响应效率的共同影响。

最近，有一篇论文就家庭层面的脆弱性提出了很好的跨学科工作理念，它可以进一步延伸到个人、社区、社会和国家层面：⁶

当风险事件使福利减少到社会公认标准以下时，家庭很容易受到未来损失的影响。脆弱性的程度，取决于风险的性质以及家庭响应风险的能力。响应风险的能力，又取决于家庭的特征——特别是家庭资产基础。对结果的定义要基于某些基准——社会公认的福利最低参考水平（如贫困线）。脆弱性的度量还取决于时间范围：一个家庭可能在下一个或下一年易受到风险的损害。

脆弱性的最重要的一个社会经济决定因素是贫困。⁷有人建议，鉴于它们之间紧密的一致性，贫困应当作为脆弱性的一个指标。⁸城市贫困人口通常比富人更容易受到风险事件（如犯罪、强制驱逐或灾害）的损害，部分是因为他们所处的地理位置。具体到灾害方面，城市贫困人口比富人更脆弱，这是因为他们通常位于容易发生洪水、山体滑坡和污染的地方。城市贫困人口通常资产有限，限制了他们响应风险事件或管理风险（如通过保险）的能力。由于贫困人口缺乏政治权利，他们在灾害或其他风险事件后获得必要的社会服务的可能性就较小。此外，城市贫困人口更容易受到风险事件不良结果的损害，因为无论在收入水平还是在房屋/土地保有权缺乏保障方面，他们都更接近甚至低于临界水平。就这些方面而言，特别容易受到影响的

脆弱性最重要的一个社会经济决定因素是贫困

脆弱性的另一个非常重要的决定因素是制度能力

群体是最弱势的群体，如妇女、儿童、老人和残障人士。

脆弱性的另一个非常重要的决定因素是制度能力。它会影响上文讨论的风险链要素的特征，即“响应”的效率和“结果”的严重性。就目前讨论的概念性框架而言，制度，是指社区和家庭在面对犯罪与暴力或灾害等动态情况时，用来维持自身平衡的结构化行为模式。考虑到很多发展中国家正规机构的不足，从社会组织层面探讨这一问题，比从市政当局、警方或应急机构等正规机构的角度出发更合适。这一宽泛的定义，将“非正规”机构纳入到应对城市安全与保障威胁的合法参与者和利益相关者中来。报告将以面对威胁与不确定性的弹性大小描述机构特征，无论正规与否。

脆弱性可以用于构建一个总的框架，用它来概括并分析事件或过程的风险、响应和结果之间的因果关系，而大多数关于可持续生计的研究工作都是这样进行的。脆弱性概念在某些方面的应用，要求在数量上对其进行精确度量。这其中的主要难点，在于如何针对不同风险事件或风险过程的结果确定脆弱性的度量方法，同时找到一种可用于各种结果的通用度量标准。⁹另一种方法是“脆弱性地图”（vulnerability mapping），¹⁰主要应用于食品安全和灾害管理研究。脆弱性地图的目的在于通过将不同脆弱性因素（或变量）以及按社会经济等级划分的人口分布叠加到地图上，划定脆弱性的空间区域，从而确定高风险地区居民的脆弱程度。

脆弱性概念为研究提供了一个有用的框架，用以理解风险和风险事件的性质、事件的影响或结果，以及各个层面对事件的响应。在本报告的上下文中，风险既指风险性事件（如自然和人为灾害），也指风险性社会经济过程（如犯罪、暴力，以及威胁房屋/土地保有权和造成强制搬迁的社会驱逐）。风险性事件和过程的结果是指事件和过程造成的不良后果，包括犯罪与暴力（如财产损失、伤亡）、房屋/土地保有权缺乏保障与强制驱逐（如无家可归和生计损失），以及自然和人为灾害（如伤亡、财产与基础设施损坏）带来的不良后果。第二、三、四部分中的章节将讨论主要风险事件的性质及其在世界范围内的发生概率，也即本报告要解答的城市安全与保障面临的威胁。报告还将讨论主要威胁或风险的影响或结果（以及响应）。表2.1展示了脆弱性概念如何被用作报告的分析框架。

表2.1 脆弱性作为概念性框架：风险、响应和结果

Table 2.1
Vulnerability as a conceptual framework: Risk, response and outcome

城市安全与保障面临的威胁	风险	响应	结果
犯罪与暴力	特定风险事件是指各种类型的犯罪与暴力，如入室盗窃、袭击、强奸、谋杀和恐怖袭击	响应包括改进刑事司法体系、提升监管水平、维护社区治安、优化对公共/开放空间和运输系统的设计、改良青少年就业状况、优化封闭社区以及提供私人安保服务	主要结果包括财产损失、伤亡、财产损害、身心痛苦或压力、恐惧和城市投资缩减
房屋/土地保有权缺乏保障与强制驱逐	特定风险事件是指强制驱逐，而特定风险性社会经济过程和要素包括贫困、社会排斥、歧视性继承法，以及规划和人权保护的缺失	个人和家庭层面的风险响应例子包括非正规储蓄和社会网络，以及抵抗强制驱逐、提倡人权保护的政治团体。在制度层面，响应包括改善土地政策和城市规划，以及对住房权的立法	结果包括无家可归、资产损失、收入和生计来源损失。如果驱逐过程是暴力的，也包括人身伤害或死亡
自然与人为/技术灾害	特定风险事件（或灾害）包括洪水、地震、飓风、火山爆发、技术灾害和战争	主要响应包括城市空间和建筑单体的设计改进、家庭保险等事前措施；以及应急体系、建筑和基础设施重建、饱受战争破坏的国家的制度恢复等事后措施	主要结果包括人身伤害、收入和财产损失、建筑和基础设施损坏，以及情感/心理压力

人类生活本质上是脆弱的，容易受到很多风险或灾害的影响，它们可以在个人、家庭、社区或邻里、城市和国家层面威胁城市安全。人类脆弱性的来源多种多样，但基本上可以分为三大类：

- 第一类包括与食品、水、住所和健康等生命必需品相关的长期脆弱性。人们的这些需求必须得到最低限度的满足才能生存下去。破坏满足这些需求的途径会造成健康受损和死亡。很多情况下，这些脆弱性是持续存在的，具有长期特征。
- 第二类包括源自人类生活的社会、经济、政治和环境背景的环境脆弱性——包括围绕个人生活的人与人之间相互作用的频繁程度。它包括种族暴力造成的伤害、去工业化引起的收入和就业损失、毒品引起的犯罪，或政府铲平贫民窟的不公平政策，导致了房屋/土地保有权的不安全。这些脆弱性是环境过程造成的结果，但它们也可能以鲜见的事变或事件的形式出现。
- 第三类包括由自然或人为灾害等异常的但周期性的重大事件所引发的脆弱性，包括飓风、地震或战争等。它们与第二类的区别在于事件的大小和影响深度。如第五部分简介所述，它们造成的损失规模巨大，超过了家庭、社区或城市可以应对的弹性或能力。

对城市安全与保障面临的威胁的评估应当包括以上三类。事实上，有些类别是相互依存的，例如，要满足基本需求，就要以收入和就业作为来源，从而能持续获得这些需求服务。但这些类别之间仍然存在着重要的区别，这主要是由国家发展水平和人均收入所造成的长期潜在条件，以及同一地点发生各种规模的重大灾难性事件的频率所造成的。尽管经验，尤其是框架的应用经验表明，这些类别之间存在着相互作用，但它们的概念框架是各不相同的。例如，很多面临房屋/土地保有权冲突的社区，同时也处在灾难恢复期（参见专栏 2.1）。房屋/土地保有权缺乏保障，如强制驱逐，可能会导致严重暴力；而自然灾害则可能导致犯罪以及法律和秩序的全面崩溃。

现在我们已经能够理解，灾难事件的影响程度取决于长期潜在条件的存在及其影响力。从这层意义上说，在很多（尽管不是全部）案例中，与其说这些事件是事件，不如说是过程。例如，基础设施在灾害中的表现是反映制度能力的一个强有力的指标，正如秩序的维持情况是反映警力正常与否的指标一样。类似的，关于城市环境问题的健康影响的研究，也同基础设施可达性及其状况紧密相关。这些因果关系模式表明，各种基础设施的存在能够缓和特定的健康风险。¹¹

灾难事件的影响程度取决于长期潜在条件的存在及其影响力

专栏2.1 2004年印度洋海啸：受害者与土地保有权**Box2.1 The 2004 Indian Ocean Tsunami: Victims and land tenure**

土地保有权也是一种制度，当这种制度存在不足或出现腐败时，就会增加居民面对灾害的脆弱性。如果个人或家庭生活土地保有权缺乏保障的状况下（如非法占有私人土地或没有所有权的土地），一旦迁移将无法返回。对于一些人来说，获得重建援助需要证明文件，也有可能同时有一个或多个其他当事人声称这块土地是他们的。除了生活贫困、住屋破败、靠近海边等不利状况以外，很多受飓风袭击的社区都居住在政府或私人所有的土地，或多方声称具有所有权的土地上。土地掠夺困扰着沿海社区，无正规文件保障和不确定的土地状况给政府和私人土地所有者提供了驱逐居民的机会。另一些情况下，由于证明所有权的文件遭到了损坏，财产的物理界限不复存在。还有一些人，需要面对海啸后提出的歧视性规定，它们以降低脆弱性为借口，提出禁止在离海边特定距离内重建住房等。

尽管这些情况困扰着受灾地区数以千计的海啸幸存者，但很多社区都在寻求出路以重建生活，包括改善土地保有权保障等问题。各种新的策略在整个地区涌现出来。一开始，很多社区只是简单回到

资料来源：Rowbottom, 2007

原址重建——甚至在未经允许或土地权属仍存在争议的情况下。

这里讲述的是亚齐省（Aceh）UdeepBeusaree村庄网络和泰国社区的策略，他们随后还将团结和占据作为谈判的工具。这些社区和其他社区绘制了定居点地图、收集历史权属信息并准备重建计划。通过社区集会和社区间的交流，他们提出了两个解决方案：土地共有和集体土地权。土地共有，使存在争议的土地归双方共有。社区在土地的一部分上重建，拥有合法的和有保障的土地权，土地所有者将另一部分用于商业开发。集体土地权包括集体租约、集体所有权和集体使用权。社区是拥有所有权和承租权的单位，这比由个人负责更容易避免威胁和操纵。地块不允许被私自出售。通过这种方式，他们找到了方案来解决造成社区世代脆弱的制度性问题。很多之前的脆弱居民，现在已经拥有了游说政府和对抗私人利益的资本。获得土地的合法权后，他们就可以更安全地进行住房和资产投资、提高人身和财产安全，并且更容易在灾害性事件中获得援助。

不同分析层面的风险因素**RISK FACTORS AT DIFFERENT LEVELS OF ANALYSIS**

如第一章所述，报告所涉及的城市安全与保障威胁，与不同地理层面的很多因素都紧密相连。为确定风险的位置及多层次因果关系，本节研究了以下层面的风险因素：全球、国家、城市、邻里或社区、家庭和个人。本节特别关注因果关系的潜在模式、突出要素的累积效应，以及它们在几个作用范围——社会、经济和环境中的相互依存关系。如很多城市安全与保障的研究所示，多种形式的相互作用、同时运作，会产生风险，增加国家、城市、社区、家庭和个人的脆弱性。报告的任务在于，如何描述并区分这些不同的相互作用，并评价它们的相对权重。就这一点而言，认识到城市层面以外的要素对城市安全与保障状况有显著影响是十分重要的。

全球力量**Global forces**

对城市安全与保障产生显著影响的全球力量包括3方面：全球经济，特别是金融市场；全球环境和气候变化的影响；由于全球力量的相互作用，以及国家和地方用于管理风险和降低脆弱性的制度日益软弱，引发的不断增长的不确定性。所有方面都会直接和间接地影响3种城市安全与保障威胁，即犯罪与暴力、拆迁与房屋/土地保有权缺乏保障，以及自然与人为灾害。

■ 全球经济**The global economy**

世界经济的全球化进程显著降低了国家和地方经济的独立性。全球资本市场的形成、技术在信息流动和决策中的扩散和主导作用，以及全球和国家新自由主义经济政策带来的自由流动，给国家和地方政策制定引入了新的参与

者。如果政府不能时刻关注全球市场和欧洲（EU，European Union）、石油出口国组织（OPEC，Organization of the Petroleum Exporting Countries）、日本和美国等主要参与者的行为，就无法继续管控自己的经济（如利率、外国直接投资等私人资金流动、贸易预测、商品和能源价格）。全球和国家机构24小时不间断运行，以及它们对海外市场行为的密切监测，反映了远距离决策的重要性。经济发展不再仅由财政部、中央银行，以及华尔街、伦敦或东京股票市场的主要金融机构所掌控，它们已经被积极地纳入到国家、地方的公共与私人日常经济决策中。

全球信息的流动未必会增加稳定性。全球市场严格遵守单个国家经济体的发展，并产生显著的共同反应，如资本外逃，或者是1997年亚洲金融危机以及随后在巴西、俄罗斯和阿根廷出现的追逐快速利润的资金涌入。这些影响是巨大的，并体现在国家风险评级的戏剧性的变化上。各国的财政部长力图保护本国经济免受这些过程的损害；但在这个相互依存度日益增加的世界，他们管理风险和不确定性的能力变得越来越有限。

这种现象的蔓延加剧了经济的波动性。现在，我们已经意识到，全球经济的波动给国家和地方经济参与者带来了更多的不确定性和不安全因素。¹²不确定性不仅影响金融市场，也会对诸如私人供水公司是否会增加投资、是否会将供水服务延伸到城市边缘服务水平低下的社区等问题产生特定影响。¹³全世界的利率若增加0.25%，就能扰乱城市层面的投资计划。预计到2030年，城市居民将增加20亿，从这一角度来看，上述事实就会显得更加突出。

如果说在金融市场全球化以前，国家、地方的城市住宅与基础设施的财政短缺已经是一个严重的问题，¹⁴那么这一短缺会因为市场的相互依存和波动变得愈发严重。城市投资决策对利率的变化非常敏感。中国货币当局减轻通胀的决策会影响到利率是否增加，进而影响到在瓜达拉哈拉（Guadalajara）或伊斯坦布尔进行住房投资的决策——新的不确定性已经对地方市场和城市住所与基础设施的品质和数量造成了影响。

全球金融，已经开始影响城市区域中投资和工作岗位的资金成本与获取途径。这些压力对国家和城市经济的很多方面有直接影响。例如，资金成本的变化会影响公共投资项目，从城市基础

设施到犯罪预防——无论哪种情况都会影响城市居民的安全保障、就业和收入前景，尤其是贫困人口，他们的收入与市场对无技术劳工的需求紧密相关。利率的变化还会造成住房与土地价格的变化，进而影响贫困人口的房屋/土地保有权保障情况。城市不公与经济机会的积极和消极变化，反过来会引起新型的犯罪和暴力。一份关于20世纪90年代末拉丁美洲宏观经济变化与城市贫困的研究表明：中、高收入群体的收入对宏观经济表现的上行趋势很敏感；贫困群体的收入在经济衰退期的下降幅度会更大，而在上升期的改善速度要比中高收入群体慢得多。¹⁵

1999年美国国家层面的一项研究，展现了因果关系的累积是如何通过利率的边际变化来影响住房价格和租金水平、地方财政、学校支出和社区的社会状况的。¹⁶全球力量的加入越来越多地体现在地方层面。¹⁷

■ 全球环境

The global environment

另一个直接影响地方安全与保障的全球力量是全球环境。全球变暖和气候变化的科学证据，能够帮助解释极端天气事件出现的频率为什么越来越高，以及区域和国家的常规天气模式为什么会发生变化（参见图2.1）。飓风、暴风、局部地区降雨增加而其他地区减少等事件，扰乱了耕作与经济行为的历史模式，并给基础设施带来更多自然限制。拉丁美洲厄尔尼诺现象的影响证实了这些现象，它给局部地区带来干旱，而给其他地区带来强降雨；在这两种情况下，阿根廷和安第斯国家的农业产量都大为减少。从前，墨西哥海湾第3和第4类飓风的区别，仅属于技术上的气象学概念和防洪堤的工程标准；现在，随着公众对新奥尔良事件和飓风季气候现象的了解越来越多，它们已经成为家喻户晓的名词。

过去几年，随着气候变化的科学证据通过多种形式被证实，关于气候变化的科学和公众争论不断升级，最近的一项观察声称：

多条证据表明，地球的气候正在接近但尚未越过临界点，一旦越过临界点，气候变化的一系列不良后果就将无法避免。¹⁸

然而，极端天气事件的频率不断增加，只是全球环境威胁安全与城市保障的一个方面。全球变暖还会加速冰盖和冰川融化，造成海平面上升。以下段落描述了这一现象：

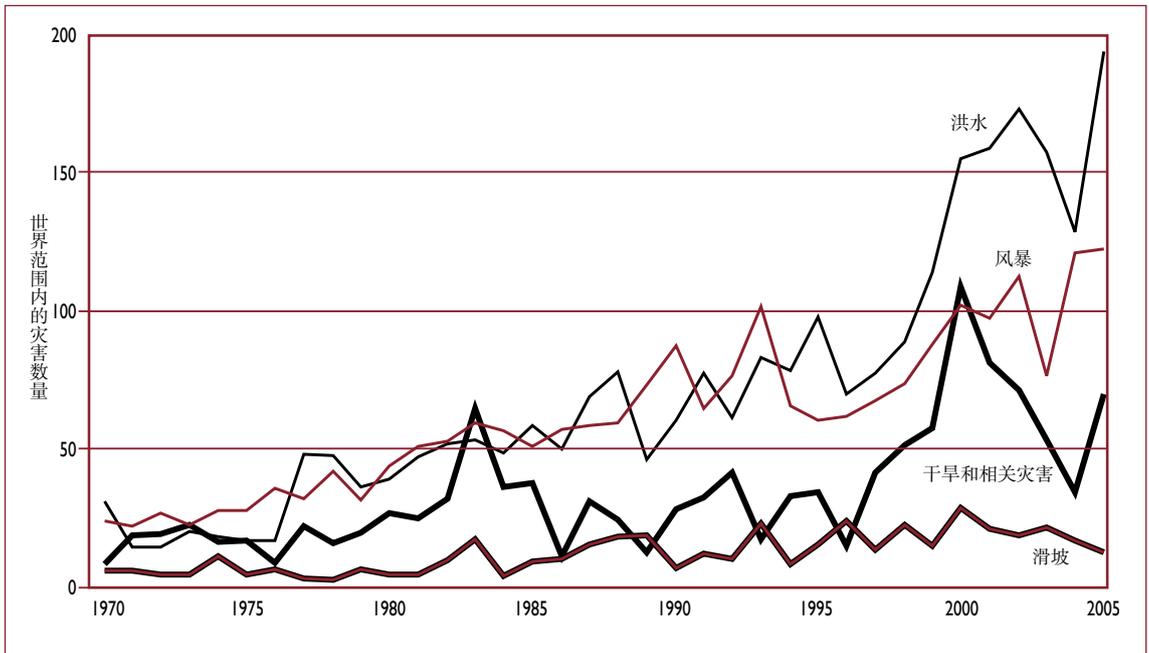
全球经济的波动性给国家和地方经济参与者带来更多的不确定性和不安全因素

全球变暖和气候变化的科学证据，能够帮助解释极端天气事件出现的频率为什么越来越高

图2.1 全球变暖与气象灾害

Figure 2.1 Global warming and meteorological disasters

资料来源：United Nations International Strategy for Disaster Reduction, Disaster Statistics, www.unisdr.org/disaster-statistics-occurrence.pdf



政府与公共机构效率的降低，是全球环境变化趋势的潜在破坏性后果

乞力马扎罗山的冰雪很快就会消失。到20世纪末，夏季北冰洋将无冰，南极洲周围有11000年历史的大陆架会在几周的时间内破裂，那里和格陵兰岛的冰川开始沉入海中。后退的冰川必定会提高海平面，使海岸线向内陆推移……上升的海水会使5亿人向内陆迁移。¹⁹

在这些恐怖的前景面前，孟买或新奥尔良洪水的影响甚至都不值一提。世界财富存量，包括基础设施等固定公共资产、生产力和耕种的私人投资，更不用说作为文明熔炉的城市遗产本身，其中很大的比例都集中在沿海地区（参见图2.2）。因此海平面上升的问题需要受到特别关注。最近一项估计表明，日本、埃及和波兰等位于不同生态和气候区的国家都面临着巨大的潜在危机，可能会波及数百万人并造成几十亿美元的损失。²⁰

在这一背景下，全球环境力量已经完全改变了城市安全与保障的意义。表2.2展示了部分数据。人们开始猜测，“富人”会在什么时候开始购买“安全”的内陆地区，而这样的投资改变又会如何影响

城市生活的常规模式。这些改变不会在一夜之间发生，但能够想象，几个重大事件就足以在世界范围内激发这样的行为变化。虽然对这些影响的猜测不是报告所要讨论的内容，但它们应当得到研究者的高度重视。

■ 全球的不确定性以及国家制度的弱化

Global uncertainty and weakening of national institutions

全球力量的相互作用，以及国家和地方用于管理风险和降低脆弱性的制度日益软弱，引发了不断增长的不确定性——这是第三种类型的全球因素。不确定性削弱了规划和准备工作的效率。如果事件的概率不再取决于受影响方的行动——此处指国家或地方政府，政府管理风险、减少脆弱性的地位和权威就会受到挑战。如果政府既不能掌握潜在事件的全部信息，又无法采取措施缓和影响，那么多数公众就可能问——他们为什么还要接受政府的意见。事实上，预测是缓和影响的第一步，它能够消除意外、做好准备，从而减少风险和脆弱性。

政府与公共机构效率的降低，是全球环境变化趋势的潜在破坏性后果。2005年7月，在马哈拉施特拉邦（Maharashtra State）政府与孟买市政当局缺乏有效行动的情况下，孟买洪水的受害者只能团结一致，作出响应，这种行为反映了社会和文化所能承担的责任。在新奥尔良，2005年卡特里娜飓风过后，美国联邦、州和地方当局都无法去保护新奥尔良人民，尤其是最贫困的人口。²¹在这两个城市中，

表2.2 距离最近海岸线的世界人口分布函数

Table 2.2 Distribution of world population as a function of distance from the nearest coastline

资料来源：Gommes et al, 1998

到海岸线距离 (km)	人口 (百万)	累积人口 (百万)	累积百分比
30km以内	1147	1147	20.6
30-60km	480	1627	29.2
60-90km	327	1954	35
90-120km	251	2205	39.5
120km以上	3362	5567	100

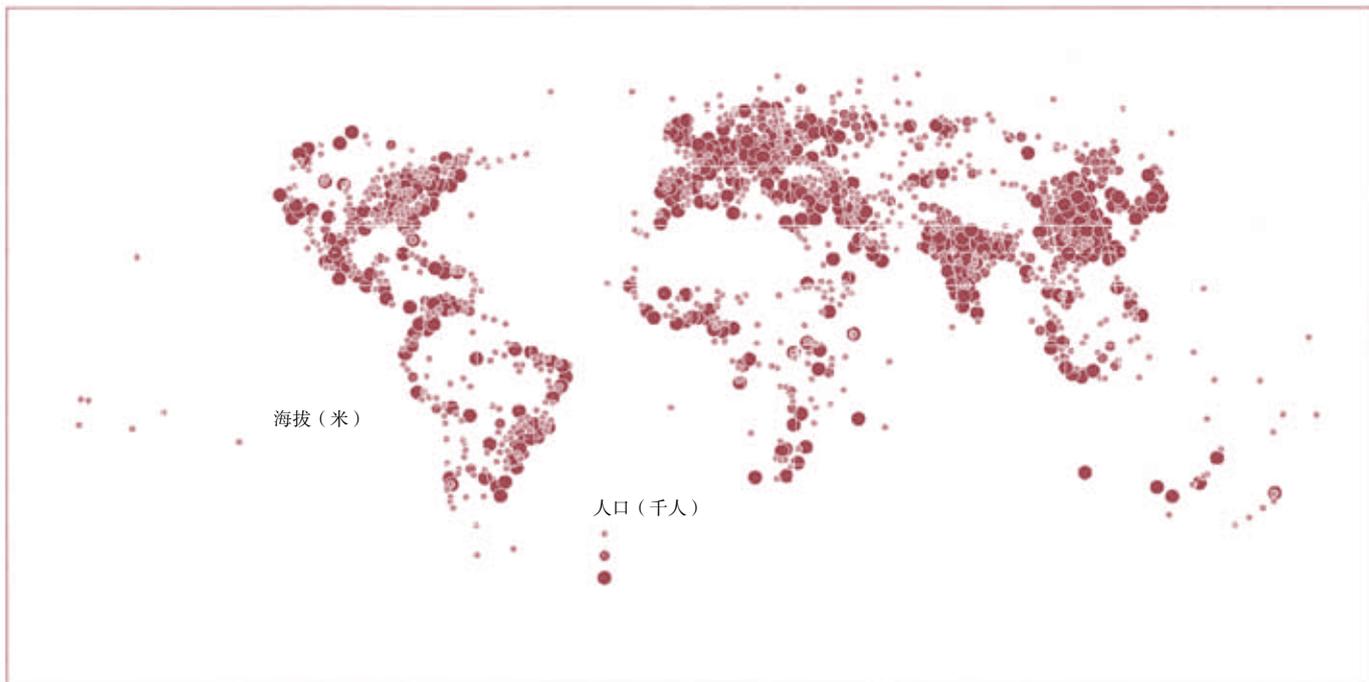


图2.2 主要人口中心的位置

Figure 2.2
Location of major population centres

资料来源：United Nations, 1997

公众对公共制度解决问题的能力产生了越来越多的怀疑，这成为灾害的一个遗留问题。这种先兆很容易被自我应验：如果公共官员认为他们自己无力管理风险，他们就“放弃”了。这会掉入制度与社会的自毁循环当中，使制度和社会不断衰退甚至消失。²²上述两个案例证明了地方文化与公民社会的重要性，它们与弹性问题相关的方面将在本章后文和第七、八章进行讨论。

应当注意的是，政府对灾害的回应会受到全世界的瞩目。2001年9月11日后，纽约市长的领导能力广受称赞，被认为是高效政府的典范。相反，孟买市长则因孟买市政当局面对2005年7月的季风洪水行动无力处置而受到激烈抨击，并且因此面临下台的风险，在数月后，当全世界目睹美国制度响应新奥尔良卡特里娜飓风的糟糕表现时，孟买市长这样说：“感谢上天创造了新奥尔良”。对公共制度的信任危在旦夕，这对其他领域也产生了重要影响。印度报纸出现了多篇文章，追问公共制度在面对可以预测的季风雨时，为何没有为极端影响作出更好的准备。²³

事实上，灾害过后发生政治变故是十分常见的，因为那时往往会出现很多质疑政府响应效率和领导能力的声音。这类政治变化案例包括土耳其、墨西哥、智利、尼加拉瓜和危地马拉，这些将在第七章予以介绍。

全球力量的这3个例子——全球经济、全球环境、全球不确定性同国家和地方制度能力弱化的相互作用——能够说明全球、国家和地方层面之间的联

系。从前在降低地方风险方面不受重视的力量，如今能够显著影响面对城市安全与保障威胁的脆弱性。因而，全球层面应当纳入到城市风险地图的考虑之中。

国家层面 National level

一系列国家因素都能影响面对城市安全与保障威胁的脆弱性——特别是犯罪与暴力、房屋/土地保有权保障，以及自然与人为灾害。这些问题通常始于单个国家和社会的收入水平。数据显示，一般而言，富裕国家的犯罪和暴力水平更低，尽管这一模式存在很多例外，如美国或俄罗斯的高谋杀率。第三章将分地区介绍不同类型犯罪与暴力的发生率数据，并研究社会经济、政治、人口和文化等要素的相关性。²⁴国家文化因素的影响十分重要，例如，枪支的获取途径和使用是具有高度文化特性的，英国、美国和加拿大的巨大差别反映了这一点。

房屋/土地保有权缺乏保障和非法占据公共与私人土地的可能性，也和国家收入呈高度的负相关关系。同样，受自然与人为灾害损害的可能性也是如此，如第一章引用的事实所示，1990年以来98%的灾害受害者位于发展中国家。国家人均收入似乎忠实地反映了面对城市安全与保障威胁的脆弱性程度——即使它不具有决定性的影响。然而，考虑到城市之间的文化差别，还需要对这种观点进行进一步的限定。

上述观点也和一些普遍发现高度一致，即很多

数据显示，一般而言，富裕国家的犯罪和暴力水平更低，尽管这一模式存在着很多例外

福利特征，包括寿命、读写能力、健康状况、住房质量、供水可达性和卫生设备等，和国家人均收入存在正相关关系。每个指标，既反映了社会能够用来提供必须服务的资源状况，又反映了制定和实施有效公共政策的制度能力。它们也同绝对贫困水平和（在很多情况下）不公与排斥程度存在（负）相关关系。

这样一来，下面一个问题就出现了：当国家人均收入相同时，两个国家在降低脆弱性方面的表现区别又将如何解释？这将在第三章进行讨论。住房领域的现象很好地回答了这类问题，比较分析在提升此类问题的理论方面具有重要作用。²⁵以住房为例，建筑法规、区划和建筑许可获取过程等地方政策变量都对个体城市住房领域的表现有特定影响。曼谷和吉隆坡的比较研究可以很好地阐明这一点：前者比后者贫困得多，但却生产出数量更多、质量可行和成本合理的住房，这是因为它们的住房管制框架存在差别。²⁶

这表明，尽管国家收入和发展水平能很好地预测脆弱性，但在解释地方管理城市安全威胁的表现方面，它们只是必要非充分条件。如第一章“传统认识”的列表（参见专栏 1.4）所示，这些威胁与它们所处的城市背景息息相关——无论是环境、制度、经济，还是社会背景。“国家”因素向城市层面渗透的程度取决于部门（如犯罪司法或基础设施管理部门），也取决于国家及其制度的历史发展。科特迪瓦和塞内加尔等西非前法属殖民地延续着中央集权制度，其内政部的政策和方法决定着地方机构的响应方式。而加纳、尼日利亚或坦桑尼亚等具有分散传统的国家，中央机构的权重则相对较少。

■ 国家宏观经济因素的影响

Influence of national macro-economic factors

出于报告写作的目的，在国家层面上，考虑到特定政策对城市安全与保障的直接影响，宏观经济的作用值得进一步说明。尽管之前的讨论，将城市保障与国家收入和发展水平在一般意义上联系到了一起，但理解与基础设施支出、社会服务、治安和应急服务相关的宏观经济政策在这一领域所发挥的关键作用，仍然十分重要。如前所述，城市保障也可以被理解成由公共政策、投资和现有支出所产生的“公共物品”。

如果国家和地方不能对这些公共物品进行投入，它们在面对相关安全威胁时就会更加脆弱。例如，最近对非洲的研究表明，29%的受访企业声称，在缺乏有效治安的情况下，犯罪成为显著的业务障碍——比全球平均水平高出50%。²⁷类似的分析

还包括对牙买加和巴布亚新几内亚，以及美国和英国部分城市所进行的研究。²⁸

但是，这类公共物品的生产并非轻而易举。事实上，在人口和空间规模快速扩张的城市，很难使政府当局相信，公共物品——无论是环境质量还是绿色空间——应当是公共支出的优先项目。而人类保障与人权的广泛框架强化了这一需要。提供公共物品的能力并不仅仅取决于司法框架，它同样也是存款、支出等宏观经济模式的直接后果。

就这一点而言，犯罪和灾害预防的问题很值得关注。犯罪会对旅游业产生抑制作用，从而造成直接财政损失，当它成为一个全国性问题或宏观经济问题时，如第一章所描述的墨西哥城案例，财政部就更有可能分配资金给负责对抗犯罪的公共机构。类似的，当遭受加勒比地区周期性飓风或南亚季风雨的国家意识到这些事件具有显著的宏观经济影响时，它们就会对为减轻影响所作的准备工作投入更多资金，例如，古巴在针对飓风的准备工作和随后的救援措施中就达到了很高的效率。²⁹土地保有权领域同样存在这类实例，例如稳定城市贫民窟位置的例子。国家和地方当局与其花费经济、财政、社会和政治成本来迁移大量人口，还不如与社区、私人土地所有者和公共当局合作，共同找到解决方案。在某些情况下，国际社会也能发挥作用，但归根结底，分配资源是国家的宏观经济责任。

上述案例提出了这样一个问题，即什么是应对这些威胁的合理支出水平。例如，一个发展中国家应该支出多少来维护城市安全与保障？据世界银行估算，灾害的财政和经济成本（在第十一章介绍）及搬迁大型城市社区的成本高昂，政府应当考虑分配足够的资金用以加强准备工作和城市规划。这类投资的经济回报率应该是非常高的。一份关于灾害准备的成本收益研究认为，仅需投入4000万美元用于缓解和准备工作，就能减少200亿美元的损失。³⁰

而由谁来资助的问题也需要仔细研究。国际、国家与城市在维护城市安全与保障中的责任的平衡点在哪？灾害发生时，人们普遍认为国家政府应当提供救援服务、资助重建工作。但是，这既取决于国家的财政能力，又取决于制度和技术的力量。此外在很多情况下，这些问题的根源可能超出了国家边界——例如，它们可能来自于政治问题，像把达尔富尔的政治难民安置在乍得或把卢旺达人安置在刚果。难民问题也与房屋/土地保有权保障问题相关，因为在很多情况下，

国家收入和发展水平能很好地预测脆弱性

理解与基础设施支出、社会服务、治安和应急服务相关的宏观经济政策在这一领域所发挥的关键作用，是很重要的

难民会临时占用土地，而且不论土地的法律地位如何都会持续很长时间。

类似的一个案例是，莫桑比克遭受着周期性洪水带来的损失，而河流却发源于邻国。如第一章所述，即使有很多国际援助，援助水平都不会超过损失的10%。这表明，国家，特别是最贫困的国家，只能承担这些损失，并接受这种改善人民福利的过程再次发生。“忍受洪水”是莫桑比克公众讨论中的一个习语，反映了他们对反复侵袭的自然力量的顺从。³¹

如上文所述，从宏观经济的角度来看，城市安全与保障也是被个人和家庭所消费的私人物品。事实上，越来越多的证据表明，安全与保障——在有些城市是为了避免犯罪，在其他城市是为了避免自然灾害——对于很多家庭来说都是重要的私人优先事项。对发展中国家结构调整效果的比较研究证明，宏观经济变化通过改变价格、工作机会和公共支出，对城市家庭尤其是贫困人口，能够产生巨大的累积效应。瓜亚基尔（Guayaquil）、马尼拉、卢萨卡（Lusaka）和布达佩斯的比较研究，证明了这些效应是如何通过侵蚀重要的家庭和社区资产，包括劳动力、经济和社会基础设施、住房、家庭关系，以及社区层面的社会资本，从而加剧贫困人口的脆弱性³²。当宏观经济状况恶化、社区贫困加深时，随之犯罪和暴力会显著增加，从家庭暴力到与毒品相关的暴力，城市保障就会成为贫困人口的首要问题。

犯罪影响宏观经济层面的另一个方面是腐败，这将在第三章进行讨论。大量证据显示了腐败对宏观经济的影响。对单个地区和国家进行调查，估算腐败比例对商业行为与投资水平影响的调查，这拓展了透明国际组织（Transparency International）建立的腐败指数。欧洲重建与发展银行（European Bank for Reconstruction and Development）和世界银行（World Bank）从1999年起针对27个国家进行了商业环境与企业表现调研（Business Environment and Enterprise Performance Survey），多数为中欧和东欧国家以及前苏联国家。³³其他地区的分析工作也在推进中，世界银行这类机构坚持为这个充满争议的问题寻找出路。

腐败是与公共机构与官员相关的犯罪，另一种影响宏观经济层面的普遍现象则是集团犯罪，将在第三章进行讨论。尽管评估集团犯罪渗透到国家经济中的规模和比率是比较困难的，但由于集团犯罪是某些领域——如毒品交易——的主要力量，因此可以通过这些领域的情况进行推算。联合国国际药物管制规划署（United Nations Drug Control Programme）进行的一项研究显示，世界金融机构每天有10亿美元的非法资金

流通。³⁴

城市层面 The urban level

下一个评估城市安全与保障的层面是城市层面本身。城市的本质是指城市与其所处背景之间的关系，包括物理、空间、环境、社会、文化、经济和政治背景。城市安全与保障的含义与背景高度相关，尽管它毫无疑问地会受到全球和国家因素的影响，但最具有制度意义的分析单位以及行动舞台仍然是城市地区本身。

关于城市安全的议题之一是“可防卫空间”的设计（如怎样设计城市和邻里以减少诱导犯罪和暴力的因素），包括邻里布局、使公共空间与购物等其他功能相结合，以增加一天中各个时段的人群流动，或者如何设计公共交通系统，从而减少个别公交站点的隔绝。美国和主要欧洲城市已经对公交和安全之间的关系进行了大量研究。³⁵这些问题将在第三章详细讨论。

房屋/土地保有产权保障是城市层面一个值得关注的实例，因为土地占用是城市景观的核心，涉及贫困、不平等、人权和特定群体歧视，包括无视国际公认权利和国家法律等问题。如第六章所述，城市背景是十分重要的。这一章展示了各类国家处理房屋/土地保有产权缺乏保障以及维护人权的方式。南非的案例表明，即使有立法存在，房屋/土地保有产权的规范化仍然难以实现，而这类规范化也给贫困人口带来了高昂的成本。巴西也在努力制定法律，但是城市贫困与不平等的规模和深度阻碍了房屋/土地保有产权保障的提高。印度的案例充满矛盾，其法律和法庭保护居民权利，但国家和地方政府的政策却又高度政治化，如房地产业等往往会受到政治和经济利益的影响。

如本章前文所述，城市层面的灾害脆弱性分布并不均匀，它反映了传统的定居模式、准备工作的程度和对不同阶层群体的关注度。新奥尔良的经验证实，无论是在卡特里娜飓风发生前和发生时，还是在随后的救援和重建行动中，针对非洲裔美国人、白种克里奥尔（Creole）居民，尤其是老人和残障人士的安全需求的应急响应都存在显而易见的歧视。³⁶

孟买和新奥尔良的案例，对理解城市层面多重因素作用的一般模式也很有启发。能够看出，脆弱性是可以累计的，而且还会相互作用，进一步恶化安全与保障状况。例如，贫困人口占据了多数城市的最危险地点，如安卡拉（Ankara）和加拉加斯（Caracas）山坡上的贫民窟（土耳其语为gecekondu，西班牙语为barrio），或雅加达沟渠边的村庄（印尼语

城市安全与保障也是被个人和家庭所消费掉的私人物品

尽管评估集团犯罪渗透到国家经济中的规模和比率是比较困难的，但由于集团犯罪是某些领域——如毒品交易——的主要力量，因此可以通过这些领域的情况进行推算

关于城市安全的议题之一是“可防卫空间”的设计

专栏2.2 城市土地利用的进程和动态

Box2.2 Urban land-use processes and dynamics

1960年，一位私人投资者在一个300万人口的城市中修建了一座工厂，生产化学产品。根据市政区划程序和工业安全规章，工厂选址于大城市地区的远郊，位于中心市区的边界以外，保证有毒烟气远离所有的居住区。然而，城市的逐年扩展使城市建成区渐渐靠近工厂。

最终，工厂附近的土地成了没有规划的贫困家庭居住区，他们是从市区被驱赶出来的。由于被驱逐过一次，这些贫困人口便不再过多地投资于房屋。同样，城市边缘的拮据的地方当局，没有动力也没有政治压力给这些非法占用地块提供水和基础设施。家家户户自己打井或使用附近水道中的水，而无论哪种水都有可能被工厂污染。这里出现疾病和其他健康问题的概率很高，影响了人们的就业和收入。结果，这个地区因毒品交易和犯罪而臭名昭著。

到了1980年，这片居住用地所在的区位已经被视为该城市地区的第一圈层，被城市中心区包裹在内。此时，更富裕、更有政治影响力的地方当局决定驱逐贫困人口，清理那些“不良因素”，并宣称将给“体面”的居住区提供基础设施。然而，由于环境和其他原因，当局不能保证国际投资的渠道，因此不得

不从该地区富有的新居民那里获取资金。五年之后，工厂被混合居住区所包围，区内居住着在正规领域工作的5万居民。这些居民组建了强有力的邻里组织以保卫该地区的安全，包括赶出毒贩子。

1990年，工厂设备已经使用了30年，发生了一场严重的工业事故，溢出的化学烟雾导致居住在工厂附近的几百人死亡，影响了社区中数以千计的居民。这对于最贫困的群体来说是幸运的，他们已经在10年前就被强制迁出该地区，现居住在工厂西侧16公里处的一片棚户区内，从而逃过了事故影响。社区中很多居民受到严重伤害，无法继续工作。公司和地方与国家层面的公共机构都无法提供足够的赔偿来负担医药费或失业保险。

后记：在数千公里以外的某个欧洲首都，国际援助机构的城市发展部（Urban Development Division of the International Aid Agency）的负责人正在感谢他/她的幸运星：因为尽管市政府进行了大量的游说，城市的住房计划还是于1980年因资金问题被否决。或许，现在正是时机去开展一项包括环境清理在内的新的开发计划，以显示该机构的“绿色意识”。

为kampung)，或孟买的铁轨之间。他们无法在城市中找到“安全”的土地，因为那里的地价过高，或公共政策不允许贫困人口占据良好的中心区位。因此，他们被迫接受较高的物理风险，从而回避被强制驱逐的风险——如果他们定居到其他“更安全”但受禁止的区位，则可能会被迫搬迁。在洪水中，这些位于沟渠岸边的家是第一个被淹没的——他们不得不冒着会失去一切的风险。这些模式解释了内罗毕的不良区位玛萨瑞峡谷（Mathare Valley），以及利马市区的沙漠区等定居点的起源。内萨瓦尔科约特尔（Nezahualcoyotl），一个远离墨西哥城中心就业区的大型住区，自发地在不健康的、满是灰尘和干燥的条件下发展起来，现在已经成为一个越过墨西哥城联邦特区边界，拥有超过200万居民的家园。³⁷

这些定居点的选择和发展，主要受到风险的空间分布的影响。很多城市的航空影像都生动地表明，最贫困和最脆弱的住房和基础设施，总是与物理和自然风险并存。家庭在城市中的区位选择通常由价格和可达性决定，而对于贫困人口而言，这些选择更多的是

在不同类型危险的风险概率之间的权衡。他们在废物处理设施附近、水道附近、铁轨之间、空气污染地区和玩耍儿童可能受到路过火车或交通伤害的地区中做出选择——根据这些危险类型，就可能确定出个体城市贫困居民家庭偏好的类型。

风险在空间中的分布随着城市中贫民窟的增长比例而有所加强，例如，孟买有超过600万人口生活在贫民窟中³⁸，而在圣保罗、拉各斯和其他城市，一半多的人口是贫民窟居民。随着这些人数的增加，穷人们寻找着那些可以更廉价地找到就业机会的可用区位，这包括那些别人不想要的环境恶劣的边缘化土地。这个情景的一个极端例子是：估计有500,000人住在开罗的“死亡之城”（the City of the Dead）³⁹。有关占用墓地的文化或宗教禁忌在许多城市面临着被践踏的威胁。

把城市层面作为分析单位，更容易考虑到在城市和大城市尺度上起作用的各种外部性的影响。专栏2.2中的虚构原型案例阐明了很多城市的动态过程，展现了土地利用模式随时间的变化，以及工业

危害对城市的影响。

不幸的是，专栏 2.2 中的虚构故事，揭示了一系列现实的动态情况：过去 30 年，城市安全管理的努力经常不得不屈服于不断变换的风险。公共机构管理处理这些过程的能力是有限的，尽管把居住区建在工厂附近的决策应当受到质疑，但考虑到城市地区第一圈层土地的资产价值，住房计划又确实具有合理的经济意义，其获取的财产税可以资助公共基础设施建设。

城市层面城市安全与保障的两个相关方面应当受到特别注意：大城市和地方层面的城市空间过程与制度能力。

■ 城市空间进程

Urban spatial processes

如专栏 2.2 中的故事所示，城市土地的一个重要事实在于它是不断变化的。任何给定区位的功能都会随时间发生变化。这些功能，不论是居住、生产还是行政，都取决于很多因素，包括全球和全国层面的因素。⁴⁰空间变化与土地利用的模式，构成了城市安全与保障问题存在的背景，这就强调了城市规划的重要性。

过去二十年，城市空间最引人注意的变化是以封闭社区为主要形式的私人城市空间的发展，这是支持可防卫空间证据的一个合乎逻辑的结论。尽管在某种程度上，这些社区是对不断增长的城市犯罪和安保问题的一个回应，但是其影响并不仅限于此，它们可能会使城市空间愈发两极分化，增加城市贫困人口与中、高收入群体的隔离程度。

布宜诺斯艾利斯城市地区的案例是这一现象的良好证明。关于封闭社区的研究显示，2000 年，布宜诺斯艾利斯地区有 434 个私人社区。截止到 2000 年 8 月，约 50 万人居住在 323 平方公里的区域内，整个地区面积比联邦首都地区的中心大 1.6 倍，而后者则容纳了 300 万人口。⁴¹其封闭社区的水平和土地比例比其他拉美城市的类似发展更为显著，但它们具有一些共同的特征。⁴²这些地区可以通过定居日期、人口收入水平，以及居住地块与住房的规模和成本来进行划分。⁴³这反映了城市空间的隔离和私有化程度，也是城市地区居民收入与财富差距不断扩大的直接结果，并反映在日益增长的社会排斥上。⁴⁴在一份对封闭社区生活方式的研究中，短语“la construccion del nosotros y de los otros”（西班牙语，意思是“我们自己和其他人的建筑”）准确地表述了这种现象。⁴⁵这个短语描述了居民的恐惧心理与文化基础，这种恐惧导致了城市空间的私有化，而恐惧又被私有化进一步加强。

下面这段描述将城市内部的不平等与居住在布

宜诺斯艾利斯市区的 3 户家庭的不同移动速度和连接性联系在了一起，很好地阐明了城市中社会空间的破碎情况：一户封闭社区中的家庭离开家中的电脑，开车沿高速公路驶向市区上班，从事白领工作，可能是金融领域，用手机交谈；第 2 户离开社区，搭公共汽车到市区上班，从事与电脑技术无关的服务行业；第 3 户则根本没有离开他们的社区。⁴⁶

城市空间变化勾画了特定地点的城市群体面对各种风险的脆弱性，不论是犯罪、驱逐还是灾害。如前所述，空间的位置并不一定会与城市安全保障制度的行政区划相重合。

■ 城市和地方的制度能力

Metropolitan and municipal institutional capacity

尽管制度能力问题在所有层面都很重要，但在城市和地方层面尤其缺乏，特别是发展中国家。城市治理的制度框架十分复杂，国家制度通常制定标准，如基础设施标准，并通过州或省提供联邦税收给地方或城市层面。地方制度通常依靠于这些税收收入，且往往技术薄弱——有技术与职业培训传统的大城市除外，并经常把大部分资金用于人事支出和废物收集上。发展中国家的地方制度，几乎无力为供水或供电等大规模的基础设施建设投入资金。

在多层次制度框架和经常相互重叠的行政管辖区，城市安全与保障是重要的责任，但众所周知，大多数地方的治安或灾害准备能力十分薄弱。这些问题将在第四和八章详细讨论。

制度能力不足，一方面体现为城市层面缺乏有效的制度。只有少数几个城市具备在城市层面管理城市人口密度与住区的正、负外部性的能力。这些外部性影响环境、基础设施的设计和管理，或出入城市地区的各种要素流动——这里仅是举出几例。⁴⁷中心市区在历史上占据主导地位，现在它们仍不愿放弃长期持有的特权来建立城市区域的合作关系，不论是在布宜诺斯艾利斯、达卡、拉各斯还是圣保罗，这都是城市层面的一个主要问题。尽管很多人要求将权力分散给外围的地方当局，但这一做法并不能保证这些当局就能具备足够的能力和优秀的表现。缺乏充足资金来源的责任分配——即财权不随事权下放的问题——通常会导致糟糕的表现。这会直接影响城市治理与公共领域进行城市安全威胁管理的效果。⁴⁸

邻里或社区层面

The neighbourhood or community level

最终，对脆弱性和冲击力感受最深刻的层面是社区，并且在国家之间甚至国家内部都存在很大差

过去二十年，城市空间最引人注意的变化，是以封闭社区为主要形式的私人城市空间的发展，这是支持可防卫空间证据的一个合乎逻辑的结论

制度能力……在城市和地方层面尤其缺乏，特别是发展中国家

最终，对脆弱性和冲击力感受最深刻的层面是社区

社区层面的保障的最重要变化之一，是近来对反抗强制驱逐威胁的个人权利的认可

在家庭层面，贫困对风险响应和脆弱性的影响是最显著的，也最容易进行分析

别。事实上，一系列串联因素能够在社区层面产生累积性的相互影响，而反过来，社区的结构和行为模式也会与城市安全与保障的风险相互作用。这其中包括定居点的位置和空间模式，特定社区的历史起源和发展，社区权力、权威与互助的结构，收入和财富的水平与差别，以及社区内部各种条件或特权的分配是否公平。现在人们对城市内部差别的认识已经越来越清晰；社区分析同样需要考虑社区内部的差别。这些因素与社区内部差别的相互作用决定了居民的城市安全体验。

与其他层面一样，社区内部所体验到的安全的程度既取决于外生因素，也取决于内生因素。使用单一因素解释特定安全袭击的影响是十分困难的。这些袭击的结果取决于某些能影响制度表现的干预因素——如联邦税收分成制能否鼓励社区获得稳定的资金流以维持社区治安，通过土地登记体系和法律支持土地争端的解决或为灾害做好准备。其中的因果关系十分复杂。在犯罪和暴力发生率较高的社区，这些高发生率很可能是累积性影响的结果。软弱的社区当局没有能力维持秩序、制止犯罪和暴力行为，犯罪暴力又可能因宏观经济的变化而增长——如城市劳动力市场的萎缩、基本商品或服务价格的激增等。与之相反，在其他社区，领导者与社区能够共同行动，巡查街道，减少行人被不良青年纠缠的可能性。这些差别可能来自各种原因，但重要的是应当承认，很多差别——尽管不是全部，都来自于社区层面。

如第一章所述，社区层面的保障最重要的变化之一是近来对反抗强制驱逐威胁的个人权利的认可。在某些社区，多数居民的居住是合法的，很少有人会同情拆迁的受害群体，擅自占住者被视作是威胁安保、破坏邻里稳定的非法居民。在其他社区，多数居民都居住在棚户区区内，这些处于同一状态下的家庭之间充满了同情和团结，驱逐的威胁被看成是外部威胁；如果社区居民能够尽量巩固他们的社区，这些威胁就很难实施。他们努力通过这种方式向公共制度传达强有力的信号，使之放弃驱逐的想法。

然而，这两类环境都在缓慢地发生改变。缺乏房屋/土地保有产权保障的家庭，无论是作为社区的少数群体还是作为棚户区社区的大多数，都在呼吁新的法律框架的建立，在第五和第六章引用的一些案例中，他们要么找到了其他的房屋/土地保有产权安排方式，要么拖延搬迁，直至重新提出其他的安置方案。

家庭与个人层面

Household and individual levels

家庭是安全与保障受到威胁的重要场所。首先，个体家庭通常是各类犯罪和暴力发生的地点，住所本身也经常成为入室盗窃和抢劫的场所。但同时，住所——包含家庭——的保障本身就受到很多威胁，对于那些居住在贫民窟的城市贫困人口而言更是如此，这正如第一章所述。

因此，理解家庭保障，既需要社会分析——家庭受到哪些影响，以及家庭内部发生了什么——也需要更广泛的物质和司法分析，包括特定家庭的房屋/土地保有产权保障程度。第三章展示了大量数据，描述了内罗毕等城市的贫民窟中针对个体家庭实施犯罪与暴力的可能性。澳大利亚就家庭入室盗窃和故意破坏所造成的平均财产损失进行了估算。同时，很多国家的证据显示，家庭内部针对弱势家庭成员——如女性、儿童、老人和残障人士——的暴力性身体虐待是很常见的。这种家庭暴力显示了广泛存在的家庭内不平等，妇女和女童总是比男性家庭成员要更少地获得食物、教育和医疗保健。

家庭层面的脆弱性，部分是由阻碍风险响应的因素所造成的。它们通常跟贫困相关——包括资产匮乏。贫困家庭由于缺乏居住的保有产权保障，更容易受到强制驱逐，而使他们陷于这一处境的首要原因是贫困。这类家庭，通常位于容易遭受自然或工业危险损害的地区，难以负担自然灾害或入室盗窃方面的保险，也很难在飓风等灾难突然降临时疏散家庭成员和家什。一般而言，在家庭层面，贫困对风险响应和脆弱性的影响是最显著的，也最容易进行分析。

前文所提出的问题也可以从个人的角度进行考虑。尽管家庭暴力针对的是特定个人，但在某些情况下也存在“通用受害者”，他们可能是“性别化受害者”，例如妇女或女童。其他类型的通用受害者存在于城市层面——例如，受虐待、伤害甚至杀害的街头儿童，他们可能被那些清理所谓麻烦事的公共当局所伤害，也被那些认为袭击街头儿童不会受到惩罚的私人或帮派所伤害。这些受害者既容易受到犯罪或暴力的损害，也容易受到强制驱逐损害；在自然灾害中，他们也是最少得到保护的人。综上，这些人很可能受到风险和危险的累积性伤害。

相互依存模式 FORMS OF INTERDEPENDENCE

上文的分析表明，累积性因果和多重效应的复杂模式能够影响城市安全与保障。这些复杂性还包括其相互依存的模式。社会、经济和环境等不同领域的行为方式表明，它们之间存在高度的相互依存度。事实上，各式各样的相互依存模式，正是弹性与可持续性的相关争论的核心内容。⁴⁹

迄今已有很多实例表明，社会、经济或空间结果取决于多重因素。这些因素加强了累积性因果关系，但这些因果关系的链条并非向单一方向传递。例如，墨西哥城犯罪率较高的部分原因在于宏观经济变化影响了就业数量。而如前所示，高犯罪率也给宏观经济带来了高昂的成本，导致国外直接投资或旅游业的下降。社区层面的高犯罪率还减少了受害家庭的储蓄或资产积累，使他们无法对改善住所进行投资。即使他们的资本本来就不多，犯罪的侵害也阻碍了社区内的经济倍增效应。今天，这些微观实例正在哥伦比亚和萨尔瓦多等国一遍遍上演，居民纷纷小心藏富，以防被劫。从中可知，不安全的原因可能出自很多不同的来源。

这些因果模式的复杂性表明，在增进城市安全与保障方面，简单地解释或针对单一问题的建议可能意义不大。据此，下文将建立一个规范性框架。

通向弹性之路 PATHWAYS TO RESILIENCE

本章在前文提出了一个概念框架，以理解3种城市安全与保障的威胁——犯罪与暴力、房屋/土地保有权缺乏保障、灾害——的起源、因果关系和影响，并在不同地理和分析层面讨论了威胁背后的风险因素。这些讨论证明，单一原因的解释不足以体现这些现象的复杂。为纠正这些问题的严重影响，报告将从以下3个领域寻找途径：机构与政策、国际法的司法框架，以及公民社会与文化。

报告后面的章节将详细讨论各个领域中与城市安全威胁相关的方面，下面一小节将展示这些领域为纠正问题的严重影响及建立弹性所提供的不同途径。如前所述，针对本章的目的，弹性被定义为适应威胁、减轻或避免伤害，以及从冲击中恢复的能力。

机构与政策 Institutions and policy

如报告前文所示，在城市安全与保障威胁的方方面面中，机构的作用值得密切关注。报告用了很多案例来说明全球和国家层面的各种因素如何影响国家制度，以及它们如何影响城市与社区机构响应威胁的能力。确定并记录这些机构的影响相对容易，但改善机构在短期、中期甚至长期管理犯罪与暴力等威胁的能力就要困难多了。事实上，这些安全威胁之所以会带来深重的社会与经济影响，首要漏洞在于城市机构自身的软弱。

前面已经讲到，“机构”一词指任何有组织的行为模式，包括“非正规”机构或行为，它使社区、家庭能够在犯罪与暴力或灾难等动态情况面前维持平衡。这是对“机构”的社会学定义，它的价值和用途将在下面的案例中得到证明。近来的经验表明，在许多国家的灾难面前，在印度苏拉特（Surat）和土耳其布尔萨（Bursa）的地震，或印度和斯里兰卡受海啸影响地区的恢复过程中，女性组织总是最了解社区状况以及设施、家庭与社区危险分布情况的。⁵⁰国际援助组织还十分赞赏她们在确定救援和重建先后次序方面的高效。在这些方面，信息是至关重要的：通常，男性主导的公共机构试图在灾害前后控制信息，利用这些条件作为宣示权力或要求在救灾和重建资源方面享受特权的手段。而作为非正规机构，女性群体则掌握着维护城市安全与保障的所有制度因素的核心分布情况。就这一点而言，性别的作用同安全管理机构通常采取的手段——男性主导、自上而下的技术性手段——产生了矛盾。在很多情况下，女性要么被这些机构所“忽视”，要么被当成是“受保护的對象”，而不被允许积极参与到这些过程中去——尽管这些过程对她们自身有直接影响。

相反，正规的市政机构、州或省级机构的软弱与财政能力的缺失，反而对影响社区脆弱性的慢性病起到了推波助澜的作用。事实上，正是由于他们总是拒绝承认这一点，或拒绝与社区层面的机构建立合作关系，这种弱点被放大了。因此问题的关键在于如何打破这一隔阂，增强城市机构的能力——不论是在减少犯罪与暴力、管理住房和土地市场、保障居民权利方面，还是在预测和减轻灾害影响方面。报告将证明，每个城市安全与保障的威胁都意味着一次改革和强化制度的关键机会。例如面对灾害，不能只追求恢复到原状，而要寻找正式机构表达、决策和责任分配的新形式，并认识到非正式社

这些……模式的复杂性表明，在增进城市安全与保障方面，简单地解释或针对单一问题的建议可能意义不大

弹性是指……适应威胁、减轻或避免伤害，并从冲击中恢复的能力

非正规社区机构在解决未来问题或眼前的紧急事故中，能够起到关键和核心作用

区机构在解决未来问题或眼前的紧急事故中所能起到的关键和核心作用。一言以蔽之，对于贫困人口来说，灾害很可能意味着一次政治和经济上的机会。⁵¹这种机会已经在斯里兰卡和印度受灾者的无数努力中得到了充分证明——他们利用灾后重建的机会解决了房屋/土地保有权的保障问题。

这一认识，将在处理城市安全与保障问题的分析和政策方法上产生深远的影响。多年以来，国际机构在追踪世界范围内国家与地方实践的过程中认为，灾害响应不是推进制度改革的恰当时机。他们认为，受害者对食品、药品和住所有迫切的实际需求，而最适合提供这些服务的机构就是现存机构。制度的改革或强化被视为是一个中长期目标，需要在短期问题得到优先解决之后再来处理。这一观点的问题在于，在很多实例中，沉重的灾害责任在第一时间落到了现有机构的行动上，而这些机构的资源分配与管理方式早就被证明效率不高，完全没有必要再把更多的资源交给他们。这真是“花冤枉钱”的典型案例。

灾害提供了改变制度的机会

针对关键问题寻找有效并可持续的制度解决方案，并不意味着要接受现状。相反，越来越多的实例经验表明，灾害提供了改变制度的机会——例如，危地马拉和洪都拉斯那些在米奇飓风（Hurricane Mitch）中幸存的社区。⁵²

制度强化涵盖了宽泛的内容，包括澄清机构权力、落实预算经费、改善人员操作、建立领导能力、分配责任、改善制定政策法规的过程、设计有效的工作计划，以及灵活配置机构能力，这些将在后面的章节详细阐释。3种威胁的制度挑战在技术含义和优先处理顺序上各有不同。不同城市、不同国家的当务之急也有所区别，取决于地方现存机构的能力和主要保障面临的威胁的具体内容。关键问题在于：我们要改变的是什么？有多少时间？谁应当为促成改变而负责？显然，并不是所有情况都适用同一模式。

国际法律的司法框架

Juridical framework of international law

建立社会弹性的第二条途径是正在兴起的人权司法框架，第五、六和十一章引用的国际公约将对此进行详细阐述。在国际法律和人权的概念里，3种城市安全与保障的挑战中的每一项都有不同含义。例如，在房屋/土地保有权保障方面，人权是指城市居民在缺乏合适的住房安置选择时，受到保护、不被驱逐的权利。值得注意的是，国际层面所采用的人权司法框架，即建立法律规范的过程，已经越

来越多地被应用于地方城市层面，包括犯罪和基本需求。它会进一步应用于一些国家，用以开展高效的管理和服务。人权让城市居民得以“索要”并保卫自身的权利——当这些权利受到威胁时，这改变了居民所生活的政治环境。

与城市安全与保障相关的制度行为是否恰当，直接决定着各种危险和风险的影响程度，但也应当认识到，它们只是暂时的，并取决于特定历史时期的政治环境。对城市犯罪做出制度回应，在一个市长任期内可能很有效果，很好地平衡了预防与惩罚的关系；而下一任市长可能会采取全然不同的方法。因此，建立持久的行为规范、长期引导制度行为，从而保护公民是至关重要的。考虑到这一点，与人类保障的方方面面相关的人权法，应当被视为是一种“处于形成过程中的权利”，这尚未被广泛接受，甚至仅被部分国家所接受，但是它的重要性正在不断增强。

新兴权利的概念很重要，因为它表明了权利“逐步实现”的一个过程，“权利”逐渐在法庭上被认定为是合法的与可审判的，或逐渐被确立在法律文本中。它涵盖了一系列的范围不断拓展的人类行为，如生产者的知识产权（如音乐光盘）、狱中囚犯的权利、残障人士使用公共空间的权利，以及基于种族、民族或性别不受歧视的权利。

人权与房屋/土地保有权缺乏保障与拆迁问题息息相关。如前文和第五、六章所述，现在，免受强制驱逐的权利已被纳入国际人权法，害怕这类拆迁的公民可以诉诸这一法律框架，从而避免这类强迁或者要求获得赔偿。尽管这些过程十分冗长，且经常无法及时得到赔偿，但诉诸法律保护的权利已经对城市被占用土地的规划产生了巨大影响——这些规划项目通常会要求现有居民迁出这些土地。在城市机构的实践方面，这一权利还推动了新指南的制定和发布，包括世界银行等国际机构⁵³——由于它们的政策必须与接受国际援助的城市和国家相一致，因而极大地增强了这些指南的影响力。

新指南的一个重要方面是要求听取公共意见。这一要求已经在很多发达国家实施了多年，但对于发展中国家来说，在规划和建设项目的审批过程中实施这一步是一个重要起点，为未来的政治赋权开启了新的可能性。⁵⁴

保障房屋/土地保有权、反对强制驱逐的人权的出现，还同遗产和财产权等重要问题紧密关联。很多国家不承认女性拥有这类权利，尽管她们是家庭资源的实际管理者。如果女性能被赋予不受强制驱逐的权利，保障房屋/土地保有才有实际意

人权与房屋/
土地保有权缺乏保障
与强制驱逐问题
息息相关

义。除了拆迁的例子之外，这一原则还适用于获得灾后重建援助及补偿的权利。多数情况下，这类援助被分配给“资产所有者”，通常是男性“户主”，却忽略了一个事实——即多数城市有很大比例的女性户主。过去，这一偏见问题仅仅是无法体现女性在社区灾后重建中的作用；现在，女性可以将这类事件提交给司法当局，它已成为了一个法律问题。

在这层意义上，人权是女性和其他弱势群体获取法律地位与权利的有力途径，也能够基础设施、住所与社区服务的重建中发挥重要作用。女性群体参与社区重建的方式将产生变化。这包含两个重要方面：女性被接受为合法的社区行动者；社区行动成果更具有可持续性。

几个女性行动的实例证明了这一点。对付美国酒后驾车与青少年犯罪的最有效的运动，是女性组织的“反醉驾母亲协会”（MADD, Mothers against Drunk Driving）——因为任何人都不能反对她们保护自己孩子的权利。类似的，在牙买加的金斯顿，女性组织对邻里暴力进行研究，并采取了不同的手段进行管理。⁵⁵在印度的古吉拉特邦，作为一个超过35年的重要组织，“自营职业妇女协会”（SEWA, Self-Employed Women's Association）极大地促进了女性在社区建设方面的参与度，目前这个组织在提供社区资金上十分活跃。拉丁美洲的妇女群体也积极地改变了当地的政治格局（参见第八章）。这些实例表明，对安全保障方面的参与权的承认，有助于在社区层面乃至城市层面建立起社会弹性。

公民社会与文化 Civil society and culture

建立弹性的第三条途径是公民社会与文化。尽管之前的案例强调了妇女在处理城市安全与保障中的作用，这些作用还需要放到整个公民社会的语境中进行讨论。显然，柏林墙倒塌和冷战结束的财富之一是赋予了公民社会以合法性。过去，公民参与受到冷战意识形态的束缚，现在，我们已经认识到，无论采取什么定义或形式的民主，公民参与都是社会决策和解决问题的一个必要组成部分。在全球和国家层面，公民社会组织的多样性及能力都扩展了好几倍。⁵⁶

3种城市安全与保障威胁对社会的威胁越来越严重。犯罪与暴力、拆迁和灾害摧毁了现有的社会资产，伤害了个人和家庭。以正规和非正规组织的形式存在的社会资产、社会知识以及解决问题的能力，是保护个人与群体免受城市保障威胁损害的重要方面。

社会资本，有别于个人资本，它具有非常重要的作用。以往应对危险的经验已经证明，个人无法抵挡这些风险。人多力量大，面对威胁时，确定我们需要加强公民社会的哪些能力与权利是非常重要的。这些能力首先受到很多权利的影响，包括预期未来的权利、⁵⁷获知威胁的权利、组织的权利，以及参与预防、减轻损失、救助、恢复与重建决策的权利。建立能力并实践这些权利的过程非常复杂，将在随后的章节中进一步讨论。

阿马蒂亚·森（Amartya Sen）对饥荒的一个重要见解与此有密切关系。森在1982年观察到，民主政体中从未出现过饥荒。⁵⁸他解释说，食物短缺时，社会和经济的调整会高度依赖民主社会的信息流动。类似的，预测安全与保障威胁的能力，如海啸或洪水，同样取决于信息能否流向受到风险威胁的群体。如果能够获取即将发生的飓风的信息，如哈瓦那的例子，居民就能及时防范和疏散。在任何情况下，灾害都不是意外；与其说是事件，它更像是一个过程，对灾害的部分影响的管理要比想象中容易得多。

因此，使公民社会知情并积极参与，对于预防或减轻城市安全与保障威胁的影响有巨大作用，这是至关重要的。而具体到某个地方，公民社会的知情与参与意味着什么在很大程度上还取决于当地文化。此处文化的意义，与当局、身份、地位、风险、成本、参与和影响等关键因素的价值和认知关系密切关联；这些概念在语境中的含义，描绘了这些情况下人们行为的内容。例如，在印度南部受海啸影响的村庄，女性如何进行交流与合作，取决于种姓的社会地位；在土耳其布尔萨（Bursa）地震过后，女性参与社区重建团体的模式和类型，取决于她们是否是虔诚的教徒；危地马拉或洪都拉斯在对付帮派时，必须首先理解年轻男性帮派成员面临哪些问题、他们为什么会参与这类暴力帮派。

参与本身，即公民社会在这一过程中有重要作用。参与的3个方面值得关注，即程序、方法和意识形态。参与可以有非常不同的功能、产出和结果。很显然，公民参与在3种保障威胁中的每一个方面，都可以在减轻恶劣影响上发挥重要作用，这正如南非或秘鲁参与性风险评价所证明的那样。“亚洲住房权联盟”（ACHR, Asian Coalition for Housing Rights）证明，在印度洋海啸的余波中，印度、印度尼西亚、斯里兰卡和泰国受灾地区的公民参与在重建的速度和质量上都发挥了重要作用。

文化，不但是解释行为的一个重要因素，也是确定解决保障问题的规范途径的关键。除了社区，

社会资产……
是保护个人与群体
免受城市保障威胁
损害的重要方面

使公民社会知情
并积极参与，对于
预防或减轻城市
安全与保障威胁的
影响有巨大作用

还有很多针对这类事件的集体响应方式。不论宗教还是种族，共同的身份和价值，都在确定哪些行为可以被接受、哪些不可以的方面发挥了关键作用。在预防暴力与处罚方面，它们也决定了什么是公认的“公平”。

通往弹性之路的经验

Lessons learned on the pathways to resilience

当被单独讨论时，制度和政治、人权的法律框架，以及公民社会和文化，各自代表了一种加强城市社会弹性的途径；而合在一起时，它们又是相互高度依赖、共同编织社会弹性的纤维。

加强社会弹性，是所有国家社会与发展的核心目标，无论收入高低；与此同时，学者和实践者已经在自然和社会科学领域对这一概念研究和应用了几十年。各类书刊、网站都对这些工作进行了收集和总结。⁵⁹很多工作，能够帮助我们理解弹性概念如何成为政策和国际社会的规范性目标，其中有几项经验很值得关注。

有些经验源自灾害响应研究，⁶⁰但同样可以应用到其他的保障威胁中。具体描述如下：

- 对弹性的解释对于公众教育和政治领导来说十分必要。尽管这些故事并非总是被人接受，经常引起激烈的争论，但像孟买和新奥尔良的案例那样，它们在建立弹性上起到了重要作用。对房屋/土地保有权保障的解释如何在曼谷的孔堤（Klong Toey）或利马的贫民区（西班牙语 *barriada*）得以实现，对于建立共同认识并支持其他行动大有裨益。类似的，纽约的青年洛德党成员（Young Lords）帮助控制暴力，以及麦德林（Medellin）制止犯罪的故事，有助于在城市文化中建立一个共同的认识——即我们可以采取哪些行动。
- 灾害揭示了政府的弹性与能力。基础设施的表现是一个可靠的指标，它表明了公共机构的工作水平。类似的，政府部门和领导的表现，能够深刻揭示公共制度的优势与特征。一位前政府官员说，“不幸并不培养特征，它揭示特征”。⁶¹机构在灾害面前如何合作，是决定表现的关键因素。在一次灾害准备讨论会上，巴尔的摩市长坦率地批评，“你们都不愿意在事故现场互相交换名片”。⁶²
- 类似的，如果城市警察无需不必要的暴力即可制止社区犯罪，他们就能够证明自己的能力，从而增强自己在下一次事件中的公信力。此

对弹性的解释对于公众教育和政治领导来说十分必要

灾害揭示了政府的弹性与能力。基础设施的表现是一个可靠的指标，它表明了公共机构的工作水平

弹性和重建得益于过去的投资。……弹性建立在过去，但预测的是未来

如卡特里娜飓风的经验所示，北半球一些国家有很多需要向南半球学习的地方

外，在重新安置事件中，如果居民的迁移不可避免，就应当做好充分的预先通知工作，同时安排利益相关群体的咨询和参与。这一过程可以平稳地进行，并最终给受影响人群带来利益。

- 地方弹性与国家能力相关联，但又具有地方特点。国家行动支持并加强了地方行动，但地方弹性又带有特定环境的特点。一个观察者曾说过，“911是一个当地电话。”⁶³委内瑞拉加拉加斯的Catuche实例很好地证明了这一点，在1999年的洪水和山体滑坡中，当地社区组织挽救了数以千计的生命。⁶⁴
- 弹性和重建得益于过去的投资。这些过程是逐渐累积起来的，一个建立在另一个的基础之上。解决一种安保威胁的能力可以转移到解决其他威胁的能力上。社会学习产生于城市与社区之中。这在古巴对付飓风的例子上得到了很好的证明，当地高度组织的公共卫生与教育体系一直支持着哈瓦那及其他古巴城市的针对热带风暴的准备工作。
- 弹性建立在过去，但预测的是未来。城市“维持自己生活”的能力是一个强有力的指标，表明其如何评价自身的过去，如何想象并迈向自己的未来。⁶⁵

最后，学会如何建立弹性是十分重要的，因为城市正在经历风险与脆弱性模式的转变。这些转变反映了多个层面的巨大改变：全球、国家、城市、地方、社区、家庭和个人。这些层面彼此影响，使因果效应不仅向单一方向传递，还存在反馈回路。事实上，部分回路通过城市层面的社会学习起到了增强弹性的作用。美国经验证明，一个城市的环境公正（environmental justice）的经验教训可以应用于其他城市。其他案例中，在建立能力、吸收并管理城市安全风险与挑战方面还存在很多障碍。

在一个信息快速扩张、经验迅速交流的世界里，同伴间的学习过程——南—南和南—北，以及北—南和北—北——可以产生深刻的影响。如卡特里娜飓风的经验所示，北半球一些国家有很多需要向南半球学习的地方；有些案例，如荷兰1953年的洪水响应，奠定了制度学习与公共教育的基础，它使荷兰在面对全球变暖引起的海平面上升预期中，成为世界上准备最好的国家。⁶⁶最近的经验和对未来城市增长的预测表明，我们有必要加快这种学习，因为人口、社会、经济和环境压力都将急剧增加。本章的概念框架与讨论，旨在帮助确定一套认识这些现象的语言和分析框架。

结语：城市政策、规划、设计与政府在加强城市安全与保障中的作用

CONCLUDING REMARKS: THE ROLE OF URBAN POLICY, PLANNING, DESIGN AND GOVERNANCE IN ENHANCING URBAN SAFETY AND SECURITY

第一和二章对城市安全与保障的三种威胁进行了综述——犯罪与暴力、房屋/土地保有权缺乏保障、自然与人为灾害。这两章都是描述性和分析性的内容：确定问题，提供概念框架，从而帮助理解其起因以及嵌入城市地区与城市进程的途径。从每个安保威胁出发，都有必要改善准备工作、减少风险与脆弱性、增加响应能力，并充分利用重建过程中的积极变革城市与社会的机会。

此外，我们还应当问：人类住区角度（即城市政策、设计、规划和治理）在引导这些积极改变的过程中起到了什么作用？怎样增强城市政策、设计、规划和治理在三大安全威胁源头方面的影响？结语部分将涉及这些问题，开启后文对这些问题的进一步讨论。

出于报告的目的，城市政策被定义为所有试图塑造城市物质、空间、经济、社会、政治、文化、环境和制度形式的明确决策。就改善城市安全与保障而言，城市政策是指能够直接影响社会行为的城市设计、项目以及操作程序和策略。例如，城市政策包括分散城市治理权的战略决策，从而在快速扩张的城市中丰富和增加公共机构同公民联系的密度。公共存在感的提升进而可以抑制邻里犯罪和暴力。这一决策包括将社区治安与分散的市政结构——缴税、取得许可和解决邻里冲突（如房屋/土地保有权纠纷）——联系在一起。它要求对城市的空间—物质形态、社会和经济目标及制度组织作出决策。从报告目的出发，规划是指信息的集合和分析、目标的构想、特定干预手段的深化，以期改善城市安全与保障，并实现目标的组织过程。规划吸收了城市决策者的决定，并将它们转变为行动战略和手段。

报告中所用到的城市设计，涉及建筑、建筑群、城镇空间和景观的设计，其目的在于创造可持续、安全美观的建成环境。它仅限于详细的物质结构和建筑布局，以及空间内其他的物质开发形式。它包括建筑规范，如强制执行的抗震和防洪建筑。城市设计比城市规划的范围要窄，通常被视为是后者的一部分。后文将展现以问题为导向的规划措施，但本节还要强调几个值得关注的方法。

改善城市安全与保障的第一个规划挑战是汇集

信息并准确概括问题。在犯罪与暴力地区——大多在发展中国家，尽管不是全部都在——需要更多的努力来收集犯罪与暴力的可靠数据。这在国家之间，甚至在国家内部的城市之间存在着巨大差异。但无论如何，更好的信息总是有助于更加清晰和详细地评估风险、威胁和脆弱性。类似的，在加强房屋/土地保有权保障方面的实践也是一样。进行城市的土地占用与住房调查，有助于认识房屋/土地保有权问题的规模和主要的土地占用类型。收集有关住区形式的信息，应当与空间扩展过程相联系——而非简单的人口增长。⁶⁷灾害准备方面，在定位危险和建立风险档案上有很多优秀的实践，如印度的危险地图和风险评估，第八章将对此进行介绍。风险评估包括多种类型的数据收集和分析，从而解决多重危险、累积性风险以及初级、次级和第三级影响等复杂问题（参见第八章）。

与城市安全与保障相关的第二个规划挑战是目标的确立。在犯罪与暴力方面，主要问题在于是否存在充足的资源用于犯罪与暴力的预防，以及如果有，该如何使用。究竟是通过严厉的审判和惩罚，发出强有力的信号阻止潜在犯罪者，还是采取更为社会导向型的“柔和”方式，包括社区自治和扩大公民社会参与程度？自古以来，城市就在这两者之间犹豫不决。在房屋/土地保有权方面存在类似的情况，即政府能否承认国际社会公开宣布的人权名单，进而停止以土地利用和区划管理的名义铲平家园和邻里。在灾害方面，城市规划（包括城市设计）涉及的主要领域将在第八章进行说明：绘制危险、脆弱性和风险分布图；增强地方弹性；土地利用管理和城市规划；建筑条例、规章和抗灾建筑；保护关键基础设施和服务的规划；早期预警；城市风险管理融资；灾害响应和恢复。

第三个挑战是行为规范和条例的制定和执行。我们普遍认识到，对犯罪与暴力的预防，需要公开地对犯罪进行审判与处罚，而这一问题经常受到“从轻处罚情节”概念的影响，致使法官增加或减少处罚。房屋/土地保有权方面的规范正在逐渐被编撰成法律条文，但这些规范很可能过于复杂，仅是对它们加以简单的理解，就已远远超出了利益相关的贫困群体的教育水平。与建筑建造或避免自然灾害的土地利用相关的条例更容易被人理解，但即使如此，在地方环境下，降低风险的实施手段仍然十分复杂。这影响了在可能出现的不同环境——如采用以人为中心的准备体系，或是更多地关注地方政府的程序——所能采取的准备的程度。⁶⁸

广义的城市政策与规划过程都是治理过程的一

改善城市安全与保障的第一个规划挑战是汇集信息并准确地概括问题

第二个规划挑战是目标的确立

第三个挑战是行为规范和条例的制定和执行

部分。如前文弹性之路的章节所述，治理过程的每个组成部分——机构和政治、国际法的司法框架，以及公民社会和文化——都有重要作用。无论就公共机关的制度还是形式而言，治理的范围都比政府更广：它是一个包罗万象的过程，官方和非官方参与者都在为管理冲突、建立规范、维护共同利益以及追求共同福利而努力。

21世纪，城市扩张给不断增加的城市人口带来了更为集中的危险和风险。尽管很多减少风险的责任是城市和国家层面的，但国际社会也在某些特定方面承担了部分责任。报告的第一部分概括了这一问题，后面的章节将更加深入地研究每种城市安全与保障挑战，并提出在城市扩张过程中减少这些风险的积极手段。

注释 NOTES

- | | | | |
|---|----|---|--|
| 1 Alwang et al, 2001; Bankoff et al, 2004. | | | |
| 2 <i>Ibid.</i> | | | |
| 3 Alwang et al, 2001, p2. | 24 | See Chapter 3. | |
| 4 Holzman and Jorgensen, 2000. | 25 | See Angel et al (2005) for an excellent analysis explaining the differences in the performance of the housing sector across countries. | |
| 5 Alwang et al, 2001, p10; Pelling, 2003. | | | |
| 6 Alwang et al, 2001, p4. | | | |
| 7 Sharma et al, 2000; Devereux, 1999; Moser, 1998. | 26 | Angel et al, 2005. | |
| 8 Adger, 1999. | 27 | United Nations, 2001a. | |
| 9 Alwang et al, 2001, p5. | 28 | See Chapter 3. | |
| 10 Bankoff et al, 2004. | 29 | See Thompson, 2007. | |
| 11 Stephens et al, 1994. | 30 | DFID, 2005; also see Box 12.7 in this report. | |
| 12 Pettis, 2003. | 31 | See Chege et al, 2007. | |
| 13 Stiglitz, 2002. | 32 | Moser, 1996. | |
| 14 See UN-Habitat, 2005c. | 33 | See Chapter 3. | |
| 15 Morley, 1998. | 34 | See Chapter 3; Thachuk, 2001. | |
| 16 Galster, 1999. | 35 | See Chapter 3. | |
| 17 Cohen et al, 1996. | 36 | Davis, 2006b. See also | |
| 18 Hansen, 2006. | | Hartman and Squires, 2006. | |
| 19 Kerr, 2006. | 37 | Ziccardi, 1991. | |
| 20 See Chapter 12. | 38 | Bombay First, 2003. | |
| 21 Davis, 2006b. | 39 | Nedorosic, 1997. | |
| 22 See, for example, Diamond, 2005. | 40 | Soja, 2001. | |
| 23 See, for example, articles in <i>DNA</i> , <i>The Times of India</i> , <i>Indian Express</i> and | 41 | Svampa, 2001, p57. | |
| | 42 | Caldeira, 2000. | |
| | 43 | Svampa, 2001, pp61–82. | |
| | 44 | Svampa, 2005. | |
| | 45 | Arizaga, 2005, p105. | |
| | 46 | Cicolella, 1999. | |
| | 47 | Sivaramkrishnan, 1986; Rojas et al, 2006. | |
| | 48 | There is now a large literature on urban governance. A useful set of cases is included in McCarney and Stren, 2003. | |
| | 49 | Stren and Polese, 2000. | |
| | 50 | Yonder et al, 2005. | |
| | 51 | Sandy Schilen, cited in Yonder et al, 2005, p1. | |
| | 52 | <i>Ibid.</i> | |
| | 53 | See World Bank, 2001, and www.worldbank.org/safeguards . | |
| | 54 | Friedmann, 1992. | |
| | 55 | Moser and Holland, 1997b. | |
| | 56 | Kaldor et al, 2004. | |
| | 57 | Gutman, 2006. | |
| | 58 | Sen, 1982. | |
| | 59 | Vale and Campanella, 2005. For many references see, http://urban.nyu.edu/catastrophe/index.htm ; see also documentation of United Nations Disaster Decade. | |
| | 60 | Vale and Campanella, 2005, pp330–353. | |
| | 61 | Fred Hochberg, dean of the Milano School of Management and Urban Policy, New School University, comment at Symposium on Cities at Risk, New School University, 7 April 2006. | |
| | 62 | Martin O Malley, mayor of Baltimore, comment at Symposium on Cities at Risk, New School University, 7 April 2006. | |
| | 63 | Fred Hochberg, dean of the Milano School of Management and Urban Policy, New School University, comment at Symposium on Cities at Risk, New School University, 7 April 2006. | |
| | 64 | Jeffrey, 2000, cited in Sanderson, 2000, pp93–102. | |
| | 65 | Vale and Campanella, 2005, pp330–353. | |
| | 66 | See Orr, et al, 2007. | |
| | 67 | See Angel et al, 2005. | |
| | 68 | See Chapter 8. | |



第二部分：

城市犯罪与暴力

PART II URBAN CRIME AND VIOLENCE

导言

INTRODUCTION

《全球人类住区报告》的第二部分分析了全球城市犯罪与暴力的情况与趋势，并对相应的用于降低犯罪与暴力的频率和影响的政策进行检视。具体来看，第三章从城市犯罪和暴力的类型、决定犯罪和暴力脆弱程度的因素及其影响力三个方面分析了城市犯罪和暴力的全球趋势。第四章从地方、国家和国际三个层面解释了应对城市犯罪与暴力的政策设计。

犯罪与暴力威胁着人类的安全和保障，暴力及其导致的恐惧和不安全感，越来越被国际承认是需要与基本人权等同对待的一项公共事务。虽然几乎世界上所有的城市都有犯罪和暴力现象发生，但大多数区域仍然是安全的，并且大多数公民既非犯罪者也不是受害人。相反地，犯罪和暴力现象倾向于在警方和公民都熟知的特定城市和邻里区域里集中出现。人们对于犯罪的恐惧常常被媒体渲染夸大，并通过手机、电子邮件以及网络交流得以快速地传播——无论这种恐惧是与热点新闻相结合，还只是普遍意义上的不安全感。

正如本报告第二部分所示，在1980年到2000年间，全球犯罪率稳步增长了30个百分点，犯罪事件从每十万人2300例上升到了3000多例。但同期在北美等区域，犯罪率却显著下降——这与拉丁美洲和加勒比地区截然相反。拉美地区上升的犯罪率部分反映了这段时期内从独裁统治转向民主制的政治变动与相应的地方民众冲突。从全球来看，没有迹象显示犯罪率会在近期下降。

本部分详细探讨了谋杀这一重要的暴力罪行。不同城市之间的谋杀率差异极大。其中，亚洲城市的谋杀率通常低于非洲、拉丁美洲及加勒比地区、东欧和北美地区。人与人之间的暴力分布也具有差异，其中妇女和儿童是最主要的受害者。虽然私人住房通常是虐待儿童和人为暴力的主要场所，但也有很多暴力事件发生在公共场所，比如学校、医院或其他公共设施。

另一类犯罪被称为有组织的犯罪，通常与腐败

相关。目前每天约有一百万美元的非法资金在世界金融机构的犯罪集团之间流动。研究显示所知的有组织犯罪率在非洲、中亚、拉丁美洲及加勒比地区较高，而在加拿大、澳大利亚及北欧地区则报道较少。毒品、军火和人口贩卖是有组织犯罪的主要活动。特别是妇女和女孩往往是人口贩卖的选择对象。全世界每年约有七十万到一百万人被贩卖。人贩子往往选择农村地区的儿童以及年轻、未受教育、没有工作的妇女作为对象。当前全球城市中有多达一亿个街头流浪儿，他们还往往与毒品、人口贩卖、暴力、儿童虐待以及贫穷等因素相关联。全世界青少年帮派团体成员约以百万计，有组织的青少年帮派往往集中在具有高犯罪率地区的城市。

本部分对犯罪和暴力背后的因素进行了详细分析，认为日常社会、文化和宗教价值观往往比正式的法规和规章制度具有更强的激励或限制作用。贫困一直被认为是与日益增长的犯罪和暴力相关的重要因素。虽然在极度贫困面前，犯罪看起来似乎是一个生存选择，但是在一些贫困社区里，由于受到日常社会和文化价值观的约束，犯罪率反而较低。相比起贫困本身，不平等往往是犯罪与暴力行为背后的一项更重要的因素。

本报告的第二部分探讨了一个重要议题，即城市规模、密度和犯罪发生率之间的相关性。在许多发展中国家，城市规模和密度都由于快速城市化而迅速扩大和增加，与此同时发生的还有日益增长的犯罪和暴力。人们普遍认为糟糕的城市规划、设计和管理对城市环境造成了影响，并由此将公民和财产置于风险之中。因此城市的空间肌理和布局对影响罪犯和受害人的日常行为，以及对犯罪机会的增加均负有责任。所以，许多通过环境设计来防止犯罪的策略应运而生，在发达国家发展尤为明显。

青少年人口的比例及其数量增加，一直以来被视为与日益增加的犯罪与暴行率紧密相关。在青年男性和女性中，失业率是与犯罪和暴行率紧密相关

专栏II.1 内罗毕：凶残的帮派袭击之下的城市

BoxII.1 Nairobi: A city under siege by murderous gangs

上周他们射伤了我19岁的侄子杰敏(Jaimeen)。我并不知道“他们”是谁，但是我却知道他们都是些不超过十来岁的男孩，这些男孩会毫不在乎地为了几先令、一部手机或者一辆汽车而杀人。“他们”正是肯尼亚现在的面貌：残忍、毫无同情心或道德、无情、金钱至上。子弹穿过了我侄子的肠道，留下16个弹孔，最后留在大腿中，幸运的是他存活了下来。虽然现在伤口已缝合，并且正在痊愈之中，但这些事件将给他留下永远难以磨灭的创伤和惊吓。

在我侄子被射伤的同一天，“他们”侵入了内罗毕Kangemi贫民窟的一些区域，这些贫民窟离我侄子的住处并不远。他们摧毁了mabati的窝棚，以便窃取那些无家可归的人所剩无几的财产。这并不是一个非常嚣张的犯罪团体，但是资料显示他们给贫民窟带来的恐惧迅速蔓延开去，并使得当晚无人入眠。当地媒体既没有报道对我侄子致命的射击，也没有报道对贫民窟的掠夺，更别说在过去的几年中频频出现的很多猥亵妇女和女童的事件，强盗们甚至当着她们的丈夫、父亲、儿子的面亵渎和折磨她们。在这个丧失理智的城市里，这样的悲剧几乎每天都在上演。除了内罗毕的妇女医院以及一些有良心的警察之外，无人理睬，无人关心。

每一天，这个可怕的城市中总有一些人在一些地方被杀、被强奸、被抢劫或者被劫车。以前的城市并不是这样的。在我

资料来源：Warah, 2007

成长的时候，城市中的大部分居民的家门并不需要警察看守，那时候的窗户没有栅栏，而远程警报系统则只有在詹姆斯·邦德的007电影中才可见到。那些日子里，狗是宠物而非被训练成用来对付入侵者的吃人野兽，大多数的孩子走路上学，完全无须担心他们会在路上被强奸或猥亵。

我的家在Parklands，那时候我们即使在晚上离开家，也不会关家门。人们开车时的车窗都是开着的，车门也并不需要上锁。如果你的车在路上坏了，会有人停下来带你一程，甚至带你回家。

最终，这样的安全环境不复存在。以前也有犯罪行为，但是那是相对良性的，比如一场临时的珠宝抢劫案，或者是一场扒窃行为，并没有人们持枪出现。但是这些突然毫无预示地统统变了——人们揭露了畸形分配比例的金融丑闻，发现那些被誉为英雄的人事实上却是小偷、走私者和骗子。肯尼亚人对这样的体系丧失了信任。一夜之间，居民口袋中的钱不再值钱，通货膨胀飙升，银行纷纷倒闭。肯尼亚的中产阶级只好搬去了贫民窟，而原来贫民窟居民的生存则难以为继。肯尼亚成为世界上最不平等的国家之一。

随着邻国索马里陷入无政府状态，一种有罪不罚的文化开始出现。在内罗毕的Eastlands公开出售AK-47步枪，每只价格不到500先令(7.58美元)。警察当局为此不得不寻求其他的方法。肯尼亚的有钱人将孩子送出国，希望他们永不回来；熟练

的专业人员成群结队地离开这个国家前往美国和欧洲。人才流失成为社会的流行病。

与此同时，护送回家的安全公司蓬勃发展。夜间保安成为所有住宅小区的必备，建筑公司开始搭建住宅的窗户栅栏、挡墙以及电子防护栏。封闭的社区不再是例外，而是成为了常态。内罗毕人开始认为必须在家里设置“安全天堂”，他们在前门设置三个锁，而警报器就在他们的床头边。

恐惧感成为抑制自由行动的最大原因，它深深地控制了街道，侵入到我们的房屋里。我们成为了那些带着枪自由游荡在街头的暴徒手下的人质。一个外国记者甚至将内罗毕与摩加迪沙相比——在摩加迪沙，那里的社会目无法纪，暴力横行。

现在的内罗毕人已学会生活在恐惧之中。他们羡慕其他城市的人们可以在夜间独自出行，或者可以不用带着对自己孩子安全的担忧入眠；他们梦想逃避到欧洲、美国、澳大利亚甚至亚洲，在那里城市生活不意味着你总是要担心自己是否会被杀害或者残害。那些离开的人再也不会回来。我们这些人，没有被极端爱国主义所误导，没有资源，或者连运气也很糟糕，我们在这种情况下唯一能做的就是，天黑之前下班回家，然后把自己锁在家里不断祈祷。

的一项重要风险因素。此外，市场的全球化趋势也对许多年轻人的就业机会造成威胁，特别是在过渡中和发展中国家。将罪犯驱逐回原所在国，尤其是从美国驱逐回拉丁美洲和加勒比地区，导致了该地区青少年犯罪和帮派活动的增加。

民主化转型往往会带来社会和经济秩序的破坏，至少在短期内这将可能导致犯罪和暴力的增加。研究表明，那些正在经历从专制向民主治理过渡的国家的自杀率显著升高，这些国家主要位于东欧以及拉丁美洲和加勒比地区。

本报告的第二部分还探讨了城市犯罪和暴力从地方到全球的影响。研究表明，在2000年全球有五十多万人遇害。犯罪对国家和区域层面的经济与健康系统产生了负面的影响，它已被确认为是阻碍外资、导致资本外流和人才流失的主要原因。高自杀率和暴力犯罪率也和医疗与治安成本的增加紧密相关。1980年代到1990年代之间巴西公立医院系统的瓦解即被归因于大量的凶杀案和刑事伤害。

犯罪和暴力带来的地方影响包括人口和商业从中心城市移出。有证据显示上升的犯罪率会令房产

贬值，而房产价值是一个与投资决策和财富创造相关的重要经济变量。在发展中国家城市中，抢劫和盗窃的影响表现在日益增加的私人安全保卫和不断涌现的封闭社区。比如在南非，自1997年以来，私人保安的数量已增长了150%¹。安全保卫与公共空间的不断私有化显示了居民对相关部门处理日益严重的犯罪和暴力的能力逐渐失去信心。当公民对公共部门的应对过程丧失信心，而恐惧气氛与日俱增时，他们将可能转向求助于自发的警戒队或者简单粗暴的审判手段。

当前关于城市安全和保障的讨论如果不提及恐怖主义是不完整的。最近，发生在内罗毕、达累斯萨拉姆、巴厘岛、纽约、马德里、伦敦、科伦坡、孟买，以及每天发生在巴格达的冲突都对城市中心产生了特定而广泛的影响，这些影响也包括公众对于城市安全和保障的认知的重大转变。但是这一部分并非阐述恐怖主义的起源、动机或手段；相反，报告关注的是与恐怖主义相关的暴力对城市的影响，以及城市层面为减轻此类影响所作出的回应。事实上很明显的是，在纽约或伦敦等城市，对恐怖主义的回应也影响了其他城市关于城市不安全感的争论和相应的对策。本报告提及几个城市恐怖袭击的案例以及目标城市的应对策略，旨在说明这种极端的暴力类型对城市的影响，以及城市的脆弱性、复原力和防范能力。

专栏II.1中肯尼亚的内罗毕的例子描述了本报告这一部分将探讨的关于城市犯罪与暴行的趋势、因素及影响等方面。

最后，基于前文已谈到的犯罪和暴力的趋势、因素及影响，出现了若干应对政策，本部分对此也进行了阐述。地方层面的响应最为重要，这是因为很大一部分犯罪往往发生在特定的区域。但是很多犯罪也同样可以出现在更广泛的空间尺度上，所以如果我们希望这种类型的罪案得到有效的解决，则需要得到比地方层面更广的响应。证据表明，预防及减少犯罪的发生率和影响的最成功的应对政策需要对当地的文脉有充分的认知，而非仅仅是简单借鉴其他地方的经验。

地方层面解决城市犯罪和暴行的应对政策可以分为以下六大类：

- 通过有效的城市规划、设计和治理加强城市安全与保障；
- 提升城市安全与保障的社区途径；
- 加强正式的刑事司法体系和治安监管；
- 减少风险因素；

- 非暴力解决冲突；
- 强化社会资本。

这些应对政策常常试图彼此互相结合，并越来越多地成为正式规范和程序的构成要素。另外，还有许多单一目标的举措，这些举措则主要用于解决特定类型的罪案。

通过有效的城市规划、设计和治理提升城市安全和保障所基于的原则是建成环境的特征与犯罪机会相关。因而我们试图通过各种方法改变建成环境，进而减少甚至消除犯罪的机会。规划系统的作用是关键，因为大多数的开发是通过规划系统得以传达。在已进行尝试的国家的经验证据表明，这一举措无疑可以扩大解决犯罪的有效方法的范围。

社区途径涵盖的方法十分广泛，包括信息收集、政策及项目决策的过程、实施，以及为提高社区积极性创造机会等等。这些方法的本质是认识到解决犯罪和暴行的举措应该与地方社区共同完成，而非为了社区完成。这些方法的核心在于受助者需要认识到他们应该为制定计划、实施举措以及掌握主动权而做出贡献。

在此背景下，本部分对一个普遍举措进行了分析，即强化社会资本。这意味着我们不仅要提升团体和社区积极应对犯罪和暴力的能力，还需要为提升社区的复原能力创造条件。现有证据表明，相比起弱势社区，强大的社区能够更好地打击犯罪和暴力行为。因此提高社区应对能力，并提供条件帮助社区巩固应对过程的相关举措具有极大的价值。

加强正式的刑事司法体系和治安监管历来是应对犯罪和暴力最主要的工具，但世界上一些地区的经历显示这样的方式一定的问题。这些问题包括体系中的腐败行为、应对不断变化的犯罪环境的灵活性丧失、工作所需的资源和技能缺乏以及低效的实践。其中刑事司法体系和治安监管的腐败问题对公众的信任具有尤其大的打击，因为民众往往非常依赖这些机构进行的日常逮捕和审判罪犯的工作。

到目前为止，以减少风险因素为目的的应对政策主要集中在解决针对女性的暴力上，并致力于防止年轻人走上犯罪道路。很大一部分解决针对女性的暴力的工作需要家庭和地方社区的充分参与，因为在某些情况下，这种暴力行为与当地文化紧密相连。而防止年轻人走上犯罪道路的相关策略通常需要采取包括创造就业在内的一系列广泛措施。至于非暴力的解决冲突，则更多是一种哲学理念，而非解决犯罪和暴行的具体政策。但是它依然是另一种

意义上的应对政策。作为哲学理念，它有助于解决那些尚未得到重视的犯罪和暴力——不仅能够解决眼前的问题，还能提供有价值的生活技能。

最后，我们需要重视制度的作用。各级政府的

应对措施及合作伙伴关系形成了一个可行的制度，以此鼓励各方兴趣组织和相关利益团体的参与。这对于减少城市犯罪与暴力的多种途径的成功有着至关重要的作用。

注释 NOTES

- 1 See www.humansecurity-cities.org, 2007, p27.

城市犯罪与暴力：现状与趋势

URBAN CRIME AND VIOLENCE: CONDITIONS AND TRENDS

本章记载了城市犯罪与暴力的全球现状和趋势。它既是第四章中应对政策的基础，也是第十章所提出的措施的前言。在检验城市犯罪和暴力上，第二章的分析框架通过关注其弱点和风险，以及其在全球、国家、地区、社区、住房和个人等不同层面的影响呈现出来。首先要强调的是，本章及下一章中关于城市犯罪和暴力的话题包含大量且正快速增加的文献。这不仅表明了城市犯罪和暴力这一主题对于个人、国家和全球的重要性，也意味着在接下来的几章中不可能对该领域进行完全全面的审查——当然，这也不是本报告目的。本报告旨在提供一种对现状和趋势，以及政策和策略的评估，它涉及犯罪和暴力的预防、减少和缓解等方面，这是我们创造更安全城市的根本。本章共分为五部分。

第一部分描述分析框架和基本情况，解释了关键概念和术语的定义，并对犯罪数据的质量和可用性做出评论。第二部分“犯罪与暴力的频率与变率”讨论了在全球、区域、国家和地方各个层面的犯罪率。第三部分“犯罪与暴力的潜在因素”则讨论了引发犯罪与暴力的相关因素。第四部分探讨了犯罪和暴力的影响，随后的第五部分则进行了简要的总结。

本章分析框架

ANALYTICAL FRAMEWORKS FOR THE CHAPTER

作为可预言现象的犯罪与暴力

Crime and violence as predictable phenomena

就像自然灾害一样，犯罪和暴力是一种可预言的现象，在不同程度上影响着全球各大规模的城市。犯罪和暴力常被视为离散事件，是长期选择的结果，其过程有着潜在的根源，这些根源包括全

球经济变化、国家形势、城市发展水平及速度等方面。另外，犯罪与暴力还和更直接的风险因素有关，比如唾手可得的毒品和枪支等。

“普通”或传统的犯罪和暴力是一种社会病态，理所当然与城市相关。但应该清楚的是，大多数城市的大多数地方是安全的，而且大多数类型的普通街头犯罪倾向于反复发生在特定的位置——即热点地区——它们也是公民和政府官员早已知晓的犯罪场所。因此，我们有理由认为，犯罪与暴力是可预测的事件；事实上一些研究也表明，相对于犯罪预防，首要问题不是谁犯了罪，而是它发生在哪里。¹

恐惧文化与媒体

Cultures of fear and the media

虽然犯罪、暴力和恐怖主义的问题很复杂，但显然，它们带给人们的恐惧心理是全球性的问题，而且这种恐惧感被各种形式的媒体（包括由互联网和煽动性的新闻报道）日益放大。例如，拉丁美洲的媒体报道了很多耸人听闻的关于青少年暴力和青年犯罪团伙的新闻，在构建恐惧、不安全感 and 暴力的景象方面发挥了很大作用。²同样，尽管还不清楚国家“小报”的读者是否一开始就更倾向于担心暴力犯罪、盗窃和汽车犯罪，但英国犯罪调查发现，这些人的担心程度可能是读“大报”的人的两倍。³

大城市的居民以惊人的速度接触到大量的信息（这其中也包括错误信息），尤其当这个世界已越来越被互联网、电子邮件和手机编织在一起。如今市场经济体越发呈现出工业化和民主化的状态，其中冲突和企业通常都受法律制约，而信息的快速扩散正成为其重要命脉。但是，媒体也影响了世界上的一半的人口，有人形容他们处于不受监管的“影子经济”（Shadow Economy）之中，在这里，暴力取代

传统的犯罪和暴力是一种社会病态，理所当然与城市相关

对犯罪、暴力和恐怖主义的恐惧感是全球性的问题，被各种形式的媒体日益放大

了国家法制成为争端的最后仲裁者。比如下面将要讨论到的新兴的犯罪网络——被一些人称为“全球化的邪恶软肋”⁴——已经在许多国家和城市帮助下培育了影子经济。具有讽刺意味的是，这种媒体形象从未像恐怖主义那样激起那么大的恐惧，而恐怖主义远不如普通犯罪或有组织犯罪那样普遍和严重。当然，这一点是在预料之中的。

由于媒体是引发全球恐慌的关键，从其突出和描述问题角度来看，它在构筑当地的不安全感方面也起了重要作用。暴力文化确实渗透到媒体的许多报道中，无论是对妇女的暴力行为、警察暴力，还是青年帮派暴力的影响，在社会上都广为认知。我们要认识到，理解和考虑恐惧对于分析犯罪和暴力的影响及其应对至关重要，因为我们不仅需要解决犯罪和暴力现象，也要解决更广泛意义上的恐惧情绪和不安全感。

国际法律框架与趋势

International legal frameworks and trends

本章的讨论基于这样一个观点，即人们从犯罪、暴力，以及能够产生恐惧和不安全感的事件中获得安全是一种公共利益和基本人权，这与获得干净的水、空气和避难所的权利别无两样。这些原则已经在国际层面上被接受，正日益得到国家、地方政府以及当地社区组织的认同。与此相一致的是，预防犯罪的方法已获得公信力和动力，以下是若干相关的近期举措：如联合国经济及社会理事会第1995/9号决议（United Nations Economic and Social Council Resolution 1995/9 of 24 July 1995）以及联合国犯罪预防指南（United Nations Guidelines for Crime Prevention）⁵的发展和再度确认；《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其三个协议的生效⁶；以及作为全球反腐败计划（Global Programme Against Corruption）一部分的联合国反腐败工具（United Nations Anti-Corruption Toolkit）的普及等。⁷

正式和非正式制度

Formal and informal institutions

很显然，由于受害者和犯罪者都受到公共政策中的规则、决策和程序的影响，还受到“那些通常是不成文的，但是有着一定社会认同感的，在官方认可的渠道以外产生、交流和实施的规则”⁸的影响，因而正式和非正式制度在调停或加剧犯罪和暴力带来的影响中都发挥着重要作用。在许多情况下，非正式制度要胜过正式制度出台的政策，下面以巴西和俄罗斯为例进行阐释。

在发达国家和发展中国家，正式的制度规则可以在多个不同层级的处置方式中得到体现，下面将进行详细的讨论。正式的制度规则包括一些基于犯罪和暴力的现状和趋势的基础之上反复出现的主题，还包括社会、经济、情境和执法干预措施，或者是这些措施的组合。例如，基于已知的就业、青年人口和犯罪风险之间的关联，从肯尼亚和巴布亚新几内亚到美国提出的一项公共和私人的犯罪预防计划方面的重大战略，主要为城市里失业的年轻人提供培训和工作机会，其中以男性为主。⁹考虑到当地具体的实现策略，这样的项目不一定总是有效，但是其表达的愿望得到了人们的普遍认可。

非正式制度代表一种文化规范，它不受官方计划或公共政策的制约（尽管可能受到它们的影响）。例如，虽然巴西法律禁止法外处决，但是有时警方会受到安全体系中的非正式制度、舆论压力和激励诱因的怂恿而处决那些本可能逃脱起诉的嫌疑犯。在前苏联，“blat”系统虽然不被国家认可，但是仍被人们广泛用于获取在苏联计划经济中无法提供的商品。这便是通过“被禁止但可能的”方式来获取本得不到的物品。¹⁰

在一些实例中，非正式制度发挥着重要和积极的作用，例如，在将社区内的冲突移交正式司法系统之前，为其解决提供调解机制，这能为未成年罪犯提供一些其他渠道。相关实例证明由公共政策支持 and 批准的非正式制度确实有助于社区安全。例如，坦桑尼亚的Sungusungu是一群有组织的人（村防团），在当局和政府提供保护的行为中起到一定的作用，以保证政府执法和对人民生命财产的保护。Sungusungu通过了《人民自卫队法律（杂项修订）法案》1989（1989年9号）[Peoples' Militia Laws（Miscellaneous Amendment）Act, 1989（No. 9 of 1989）]的法律认可。它被赋予的权力类似于那些在既定警员身上的警察军衔。¹¹这个团体由社区建立，通过招募失业青年组成，让他们接受民兵训练并获得来自社区和城市各种形式的支持。社区有时会提供财政支持，而市政当局通常会提供物质支持，比如提供制服等。

当然也有实例表明正式和非正式制度之间的差别并不清晰，在达尔富尔和伊拉克的暴力冲突便是一个证明。在这种情况下，难以区分对公民实施暴力的是正式还是非正式的机构。而在其他情况下，当有效保护法律和制度的合法国家力量缺乏或无效时，犯罪团伙则经常填补了这一空缺，比如俄罗斯黑手党在苏联垮台和新兴犯罪团伙在拉丁美洲大城市地区的无法无天之后，便开始进行大量的扩张。

正式和非正式制度在调停或加剧犯罪和暴力带来的影响中发挥着重要作用

表3.1 城市地区暴力的范畴、类型和表现图

Table 3.1
Roadmap of categories, types and manifestations of violence in urban areas

资料来源：Moser, 2004.p5

暴力范畴	以实施者和/或受害者区分的暴力类型	表现
政治	<ul style="list-style-type: none"> 国家和非国家的暴力 	<ul style="list-style-type: none"> 游击队冲突 准军事冲突 政治暗杀 政党之间的武装冲突
制度	<ul style="list-style-type: none"> 国家和其他非正式制度的暴力，包括私营部门 	<ul style="list-style-type: none"> 警察的法外制裁 对工人健康和教育的身体或心理虐待 州或社区治安维持会——对帮派和街头流浪儿童进行定向社会清扫 由社区成员对嫌疑犯处以私刑
经济	<ul style="list-style-type: none"> 有组织犯罪 商业利益 罪犯 盗贼 	<ul style="list-style-type: none"> 恐吓和暴力当作一种解决经济纠纷的方式 街头盗窃抢劫和犯罪 绑架 持械抢劫 毒品走私 汽车盗窃和其他非法买卖行为 小型武器交易 在经济犯罪过程中包括杀戮和强奸的攻击 贩卖妓女 稀缺资源冲突
经济/社会	<ul style="list-style-type: none"> 帮派 流落街头的儿童 种族暴力 	<ul style="list-style-type: none"> 基于领土或身份的地盘暴力 小偷小摸 公社暴动
社会	<ul style="list-style-type: none"> 家中亲密伴侣间的暴力 公共区域的性暴力（包括强奸） 虐待儿童：男孩和女孩 父母和孩子间的代际冲突 无端/例行的日常暴力 	<ul style="list-style-type: none"> 男女的身体或心理虐待 身体和性虐待案件，在继父以及叔叔中尤为明显 生理和心理虐待 交通、公路暴怒、酒吧打架和街头冲突等各个领域的粗鲁言行 失控的争吵

关键概念与术语

Key concepts and terms

犯罪从根本上可被定义为一种违反法律，可以由国家或以国家名义实施处罚的反社会的行为；由此产生的一系列处罚行为根据不同地区和文化而相差悬殊。在这一背景下，犯罪预防的方法和分类方式主要集中在罪犯、惩罚、治安、修正、受害者，以及社会学、文化和经济方面的犯罪事件等方面。这些侧重点衍生出大量有关预防策略的文献，¹²这些策略包括：分析罪犯的道德、心理、经济和社会条件，制定警察战术，评估监狱和惩戒中心的效用，救助城市的贫民窟居民，以及解决与城市规划设计相关的物质上和管理上的问题。

暴力有多种定义方法和分类方式。世界卫生组织（WHO）将暴力定义为“针对自己、其他人、团体、组织，故意使用威胁或者武力，导致受伤、死亡、心理伤害、不良发展或损失的行为”。WHO根据暴力是否为个人行为、人际间行为或集体行为将其进一步分类。¹³也可以根据犯罪者、受害者和犯罪表现将暴力进行广义分类。¹⁴这种分类方式见表3.1。

这种分类方式具有较好的包容性，不仅将注意力集中在那些受媒体关注的暴力形式上，而且对专门针对妇女、儿童以及源自国家的更明确的暴力形

式也十分关注。除此以外，我们还确立了结构性暴力这一概念。¹⁵这涉及暴力的非物质行为或间接形式，它们已经从历史经验中脱出，融入社会、经济和政治制度之中。在这种背景下，暴力是“融入社会结构的……显现为一种不公平的力量和不平等的生存机会”。¹⁶这种间接的暴力形式包括剥削、排斥、不公平、不平等和歧视。

犯罪与暴力之间的关联

The linkage of crime and violence

尽管许多犯罪不需要暴力（如盗窃以及与毒品有关的犯罪），一些暴力行为也可能不是犯罪（比如那些有法可依的行为或合乎文化规范的行为），但犯罪和暴力紧密相关。然而，二者之间有着很大的重叠，如谋杀、持械抢劫和包括性侵犯的袭击等案件。在下述犯罪的大类中可以根据暴力来区分犯罪类型。某些类型的暴力在一些司法管辖区可能不被视为犯罪，或者在宗教统治文化框架下是非法但可容忍的。在这些情况下，暴力深深植根于习俗，以致成为生活结构中可接受的部分。

尽管国际犯罪被害调查（International Crime Victimization Survey）（ICVS）使用了11种传统犯罪类型，总体受害率的计算也以此为基础，¹⁷但是犯罪在

犯罪从根本上可被定义为一种违反法律，可以由国家或以国家名义实施处罚的反社会的行为

犯罪和暴力二者之间有着很大的重叠，如谋杀、持械抢劫和包括性侵犯的袭击等案件

全世界范围内也可以分为三大类：个人或接触（暴力）犯罪；财产犯罪；危害公共秩序和福利的犯罪。

人身接触犯罪

Contact crimes

犯罪的第一种类型包括针对个人的暴力行为，这被认为是最严重的罪行。有时这被称为人身犯罪，¹⁸这类犯罪一般包括杀人、攻击（包括那些由于遭受家庭暴力而产生的攻击）、抢劫（包括武装抢劫）、强奸，以及在某些司法管辖区中的绑架。它也可能包括诸如扒窃等一些相对较轻的违规行为。尽管人身犯罪通常不如财产犯罪那么频繁，但杀人、抢劫等也会危及个人和社区的安全，对家庭、城市和国家造成显著的社会和经济影响。人身犯罪通常对本地居民和外来人口感受以及使用城市区域的方式有着显著的长期影响，也影响着他们是否会被公共机构所承认（或忽略）。人身接触犯罪危害了受害者的身心健康，有着潜在的毁灭性。本章着重讨论杀人和抢劫案件，并通过记载完备的文献资料进行详述。

人身接触犯罪危害了受害者的身心健康，有着潜在的毁灭性

财产犯罪

Property crimes

财产犯罪构成第二类犯罪。它没有个人犯罪严重，但是对受害者有着很大的影响，并且对城市生活的总体质量产生负面影响。在所有的犯罪形式中，盗窃一般是最频繁的个体行为，其发生概率通常远远超过暴力型犯罪以及其他类型的财产犯罪。事实上，在大多数地方，绝大部分类型的财产犯罪都是小概率事件。当然也有例外，比如在加纳的首都阿克拉，从1980年到1996年间，报道显示袭击是最高概率的个人犯罪行为。¹⁹还有相当数量的“轻型”财产犯罪，包括破坏和“影响生活质量”的犯罪，比如涂鸦和财产损失。

最严重的财产犯罪一般包括入室盗窃、盗窃和偷窃（根据法学用语后两个通常是同义的）、纵火以及其他在特定地区的与财产相关的罪行。所有的财产犯罪中，入室盗窃可能是最具侵犯性的犯罪，它经常给受害者带来长期的心理影响，抹黑社区和地区，并影响规划和设计。入室盗窃会在下文进行详述。

所有的财产犯罪中，入室盗窃可能是最具侵犯性的犯罪，经常给受害者带来长期的心理影响，抹黑社区和地区，并影响规划和设计

违反公共秩序的犯罪

Crimes against public order

第三大类犯罪包括道德违规行为以及危害公共秩序和福利的罪行，还可能包括反社会行为以及某些类型的性犯罪和其他违法行为，诸如腐败、贩卖人口、枪支和毒品。作为这个犯罪大类中的一

个例子，在加纳，这类犯罪体现为货币犯罪、叛国罪、煽动叛乱、叛乱、骚乱、发表虚假谣言、逃避兵役、卖淫和食品安全违规行为等²⁰。在这类犯罪中，其他不太严重的罪行包括公共场合酗酒和刑事损害。欺诈、网络犯罪（包括身份盗窃）、其他所谓的“白领”犯罪和环境犯罪等，可能会根据管辖权、严重程度或其他具体情况，或被包含在危害公共秩序犯罪的类别中，或甚至被列入有别于刑事犯罪的民法领域。走私犯罪通常是有组织的，并且相对复杂，有全球、国家和城市等不同级别。非法交易等国际犯罪案例的增加常与更广泛的全球趋势相联系，软弱无能的正式制度以及串通一气或脆弱的公民群体往往加速了这一趋势。

数据问题

Data issues

以下是用于解释后文数据的几个重要的说明：

- 各国统计和记录犯罪的方法不同，在犯罪统计数据生成和展示方面没有公认的通用标准。
- 报告犯罪往往与执法的普遍性以及民众的意愿相关，这两点因素在不同国家有所差异，几乎所有的司法管辖区都有很多罪行没有向当局报告。
- 通过调查获得的犯罪受害数据往往比警察的报告具有更高的质量，尽管它们也依赖于人们的记忆和合作意愿。
- 犯罪构成的定义各不相同，与文化、社会和法律制度的差异没有相关性。
- 犯罪数据质量差异很大，和获取资源的能力相关，因此，在犯罪数据的完整度、准确性上，贫穷国家可能没有富裕国家做得好。

因此，鉴于以上这些限制，区域、国家和城市之间的犯罪数据差异明显。此外，要注意从长远的视角来理解区域和国家的差异，才可以获得对趋势最好的了解。

尽管不同国家有所差异，通常有四个方法来统计犯罪，包括：已报警或警察已知的犯罪；逮捕犯人过程中收集的信息；基于犯罪定罪的数据；以及受害者调查审计得到的犯罪率。罪犯访谈和住院记录也可以用来收集犯罪数据，尽管它们不如警方报告、逮捕和定罪率、受害者调查数据那样使用广泛。虽然这些措施都有助于洞察犯罪状况和趋势，但所有的犯罪数据都必须认真权衡上述的众多数据收集中的问题。

在认识到这些问题之后，我们应该关注特定的传统性犯罪，研究和受害者调查显示这些传统犯罪

对城市居民有显著影响，并对其所在的较大社区有着复合效应。这些犯罪包括人身接触犯罪，诸如杀人（通常是暴力犯罪的标志）和抢劫，以及财产犯罪，其中财产犯罪以入室盗窃这一种非暴力但却严重的犯罪为标志。此外，本章还考虑各种侵犯公共秩序的犯罪行为，如腐败、有组织犯罪和走私犯罪，包括贩卖毒品、军火和人口等。

犯罪与暴力的频率与变率 THE INCIDENCE AND VARIABILITY OF CRIME AND VIOLENCE

犯罪和暴力在全世界以及国家和城市中分布不均。然而，它们对人类安全构成持续的危害和威胁，通常个体，特别是穷人会在不同程度上受到伤害，其所在的社区也受到强烈影响。虽然犯罪和暴力必须在独特的地域环境中考虑，但是其趋势同样会在更广的区域层次上得到彰显。本章节将评述一些全球、区域、国家和城市层面的犯罪数据，这些数据来自严重的人身接触犯罪、财产犯罪和扰乱公共秩序的犯罪。

全球和地区的犯罪现状与趋势 Global and regional crime conditions and trends

来自联合国调查的图3.1表明在1980年到2000年间，全球和区域层面的犯罪率稳步增加了约30%，从每10万人中2300起犯罪上升到每10万人中超过3000起。²¹但并不是所有的地区都这样。如北美等一些地区的犯罪率在这二十年里显著减少，尽管其总体犯罪率水平比其他地区高。直到约1999年，欧盟开始拥有更高的犯罪率。拉丁美洲和加勒比地区的犯罪率在这段时间有所上升，部分反映了从独裁政治到民主政治的过渡和公民冲突。欧盟的数据掩盖了一个事实，即不同国家经历了不同的犯罪率变化，一些东欧国家的犯罪率增加，而一些西欧国家的犯罪率却在此期间减少。我们之所以排除了非洲数据，是因为只有少数非洲国家在指定的时间里提供了犯罪调查数据。

在北美和欧洲的高收入地区，普通犯罪水平相对较高，这归因于人们愿意把各种类型的犯罪都报告给警察；然而在中、低收入国家，相比于财产犯罪，人们更愿意报告诸如暴力犯罪的严重罪行。技术的传播为偷窃提供了更多的机会，并且人们更有能力向警察报案，这都导致中等收入国家的犯罪率随之增加。²²

尽管北美的犯罪率更高，但其也经历了显著的下降。虽然关于犯罪率的下降有许多不同的解释，但有人建议将此归因于已经出台的对策，尤其以美

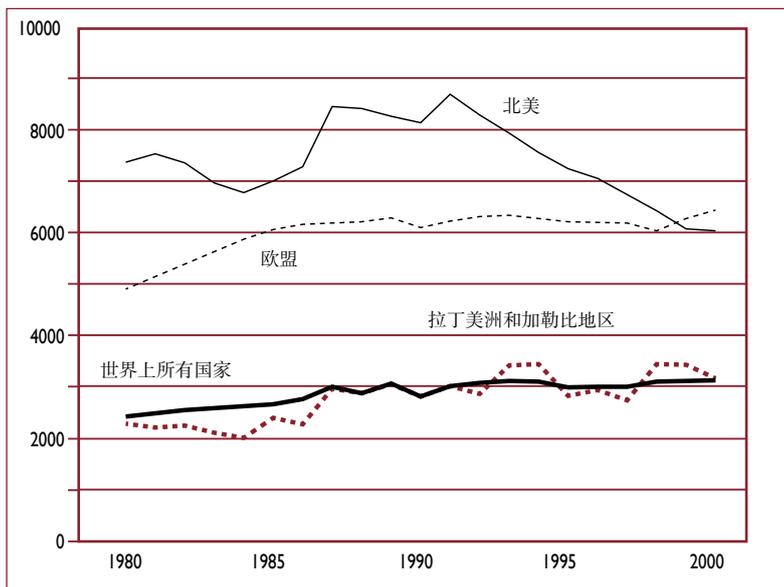


图3.1 世界选定地区每10万人的犯罪总趋势记录

Figure 3.1 Total recorded crime trends per 100,000 individuals in selected regions of the world

资料来源：Shaw et al. 2003, p42

国为代表。²³然而，北美犯罪率的下降大部分要归因于占犯罪事件中的多数的财产犯罪的减少，而且与发展中国家相比，工业化国家更有可能报道此类犯罪。

各国犯罪现状与趋势 National crime conditions and trends

当把各个国家所有收入阶层的各种类型犯罪都收集起来，这个数字是惊人的。例如，在2001年一年的34个工业化和新兴工业化国家中，大约有五千万起警方记录在案的财产犯罪和暴力犯罪事件。²⁴而根据2006年数据估计，这些国家占世界人口比例不到五分之一，²⁵由于还有许多犯罪行为没有被报道，这个数字更触目惊心。此外，犯罪统计数据经常少算了贫穷的和来自边缘化社区的受害者，而那里的犯罪可能会更加普遍。尽管在过去的十年里，犯罪率在每个国家的差异很大，像美国、俄罗斯和英国这样的大国始终占有犯罪事件的大部份

犯罪统计数据经常少算贫穷的和来自边缘化社区的受害者，那里的犯罪可能会更加普遍

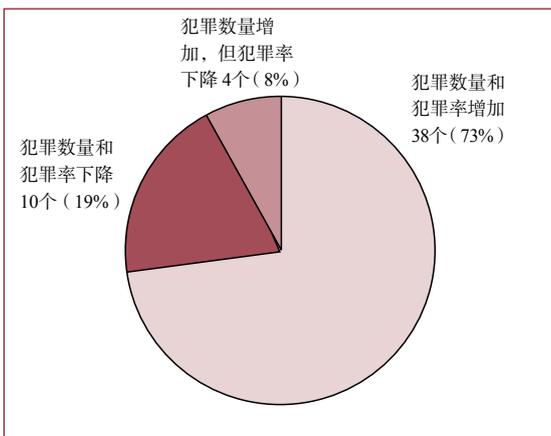


图3.2 52个国家的警方记录在案犯罪和蓄意犯罪：数量和百分率的变化(2001—2002)²⁶

Figure 3.2 Police-recorded crimes and attempts for 52 countries: Changes in counts and rates (2001—2002)²⁶

资料来源：改编自UNODC, 2005a, Table 2.1

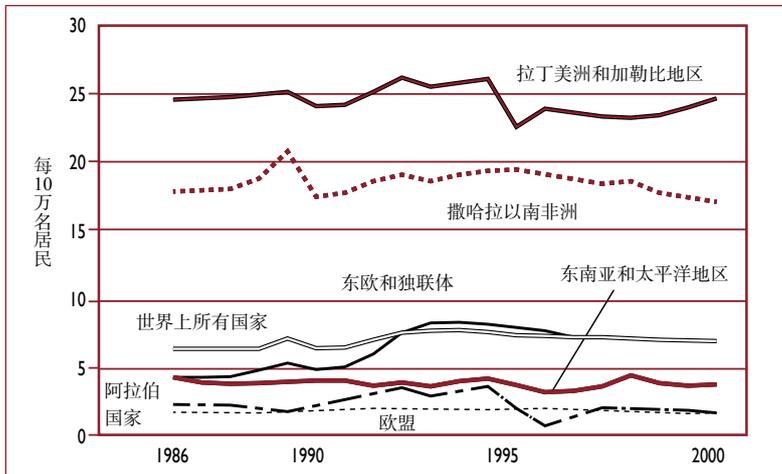


图3.3 凶杀案的百分率：选定区域的趋势 (1986-2000)

Figure 3.3
Rates of homicides: Selected regional trends (1986-2000)

资料来源: Shaw et al, 2003, p48

额。此外，犯罪率在不同国家之间明显不同，这并不总是纯粹由于人口规模的不同。例如，根据2001年的数据，美国的犯罪率大约是塞浦路斯的六倍（前者每10万人有3658起犯罪行为，后者每10万人有595起），但是人口却是它的383倍（3亿：784000）。

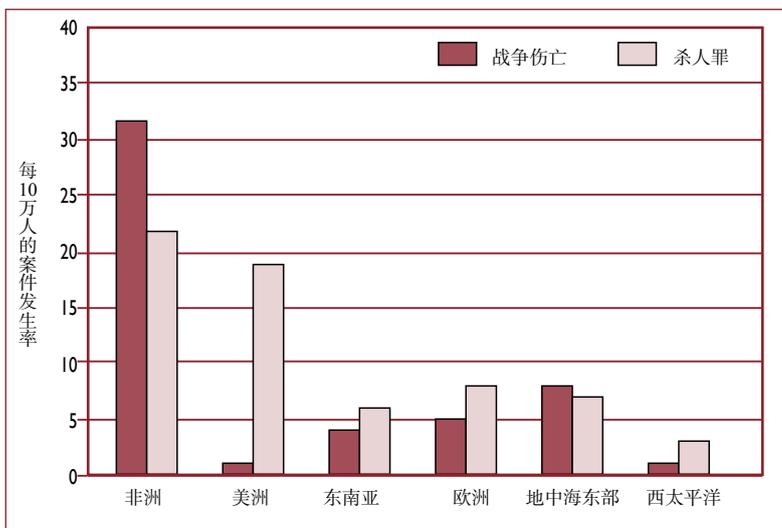
虽然人口规模对于解释犯罪数量和犯罪率很重要，但除此之外还有许多其他因素起作用，如在地方和国家层面报道和记录数据的方式等。

让我们再来看另一个样本，图3.2显示了2001年到2002年间，在提供报警犯罪信息的主要工业化国家中，有73%（52中的38个）的国家显示出犯罪数量和犯罪率增加的趋势，19%的国家犯罪数量和犯罪率下降，8%的国家数目增加但是百分率降低。²⁷ 总体数量和百分率的增加通常符合这一时期的受害者调查数据。然而，这些数据包括“蓄意犯罪”，使其难以与其他官方犯罪数据相比。考虑到数据收集在很短的时间间隔内，因而不能对其犯罪趋势进行清晰的判断。

图3.4 杀人率和战争伤亡

Figure 3.4
Homicide rates and war casualties

资料来源: UNODC, 2005b, p54



全球和区域层面的杀人罪

Homicides at global and regional levels

由于杀人罪在很多情况下数据有重叠，因而要从全球、区域和国家各个层面进行认识。杀人罪是暴力性的人身接触犯罪，其定义通常包括故意和非故意杀人。故意杀人罪是指一个人故意施加于他人造成的死亡，包括杀婴。非故意杀人罪是指一个人非故意施加于他人造成的死亡，包括过失杀人罪，但不包括致人死亡的交通事故。²⁸ 杀人罪被广泛看做是暴力犯罪的一个最重要的指标，经常有很多其他较轻的犯罪（如抢劫）与之相关联。此外，它是最有可能被报道的犯罪。因此，杀人案很可能被警方记录。²⁹ 尽管如此，应当清楚杀人案与其他犯罪类型相比，特别是与如盗窃和偷窃的财产犯罪相比仍是一种罕见的犯罪。

杀人率与地方独特的社会、经济、文化和政治因素有关，虽然一些类似的潜在风险因素往往是全球性的，如贫困、失业以及鼓吹“暴力可能是解决争端的一种方式”的文化和规范等。这些风险因素将在“犯罪和暴力的潜在因素”一节中进行更详细的讨论。图3.3显示了全球若干区域的杀人率。它清楚地表明，拉丁美洲和加勒比海地区以及撒哈拉以南的非洲地区拥有最高的凶杀案比率，而欧盟和阿拉伯国家的比率最低。从1990年到2000年之间，世界贸易组织的数据显示，包括杀人罪在内的暴力犯罪在全球范围内有所增长，从每10万人约6起增加到每10万人8.8起。³⁰

图3.4显示了不同地区的杀人罪和战争伤亡的发生率。可以看出，非洲和美洲的杀人率两位数字，而东南亚、欧洲、地中海东部，特别是西太平洋的杀人率明显较低。虽然高杀人率和低杀人率地区的一些差异与许多因素相关，但是，以下两方面与其关系极大，即广泛社会文化对暴力的约束力和刑事司法系统的发展及其成效。非洲地区的高战争伤亡率反映了过去十年发生了大量的局部冲突。研究表明，内战后的这种致命影响在战争结束后还会持续大约五年，使得人均杀人率增加约25%，这与收入水平变化、国家制度的平等性或自然属性无关。³¹

图3.5报告了不同区域的杀人罪数据和自杀率。在许多国家自杀被认为是故意犯罪。除了地中海东部地区，在其他地区自杀率几乎是杀人率的逆趋势。在其他方面，这些数据表明，与文化、社会价值观和规范相比，贫困是与自杀关联程度更小的风险因素，因为前者常通过阻止（或支持）自残行为来解决问题。这个解释也强化了塑造行为过程中非正式制度所发挥的重要作用。

城市的杀人罪趋势
Homicides trends in cities

37个被选定进行杀人率调查的城市主要来自发达国家，根据警方报告绘制了图3.6。图中也显示了欧盟同一时期的平均水平。与37个国家的平均杀人率（每10万人1.59起）相比，欧盟城市平均水平明显较高（每10万人2.28起）。经历内乱国家的城市谋杀率（接近或超过每10万人5起）明显增高，比如贝尔法斯特（北爱尔兰）以及如塔林（爱沙尼亚）、维尔纽斯（立陶宛）和莫斯科（俄罗斯）等政治和经济系统动荡不安的城市。据报道，华盛顿特区拥有最高的谋杀率，与发展中国家的谋杀率相当，甚至比后者还要高。华盛顿特区汇聚了大量的风险因素，其中包括社会和经济严重的不平等，高比例的贫困公民和枪支的普遍拥有等。

虽然不同地区和国家的犯罪率差异很大，据估计，在最近五年里，发展中国家中60%的城市居民都成为了犯罪受害者，而在拉丁美洲和非洲部分地区此值为70%。³²尤其对发展中国家和转型期国家来说，犯罪和暴力在城市地区通常更严重，而且呈快速增长之势。在拉美地区，城市人口占80%，里约热内卢、圣保罗、墨西哥城、利马和加拉加斯等大都市地区的快速扩张与这些城市所在国家超过一半的凶杀案相关。³³里约热内卢的杀人率自1970年代以来增长了两倍，而圣保罗的杀人率是过去的四倍。在加勒比地区，牙买加整个国家凶杀案的绝大部分都发生在首都金斯敦。³⁴

判断全球层面的暴力趋势十分复杂，因为跨区域（如图3.5所示）、各个国家以及城市内不同地区的犯罪趋势有很大不同。如图3.6所示，美国一些城市如华盛顿、旧金山的暴力犯罪率大相径庭，华盛顿的杀人率和里约热内卢的比较相似，在2001年约为每10万人45起。虽然东京和罗马的文化和地域不同，但它们的杀人率差不多类似。³⁵

各个城市的杀人率差别很大。2001年在圣保罗的雅尔丁保利斯塔（Jardim Paulista）区的杀人率是每10万人1.2起，而Guaianazes区则是每10万人115.8起。³⁶关于导致这些差异的因素有很多争论，包括不同地方的药品市场、社区警务策略、社区环境文化和社会价值观等。

最近，杀人、攻击等的暴力犯罪在美国已有所增多，特别是在50万至100万人的中小城市。³⁷但尽管最近暴力犯罪有所高涨，北美城市的犯罪率已经普遍下降。亚洲和中东迅速发展的城市受到各种正式和非正式的力量制约，始终比其他地方的城市地区有着显著较低的犯罪率。诚然，这些不同的趋势基于不完善的统计，但是它表明了虽然犯罪和暴力

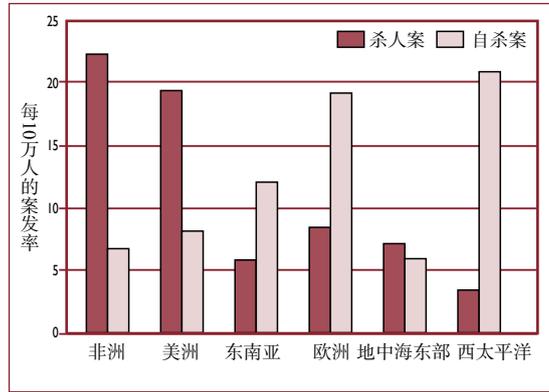


图3.5 世界卫生组织统计的杀人率和自杀率 (2000)

Figure 3.5 Homicide and suicide rates by World Health Organization region (2000)

资料来源: Krug et al, 2002, p11

可能是城市和区域中可预言的现象，但这种预言的结果不是一成不变的。

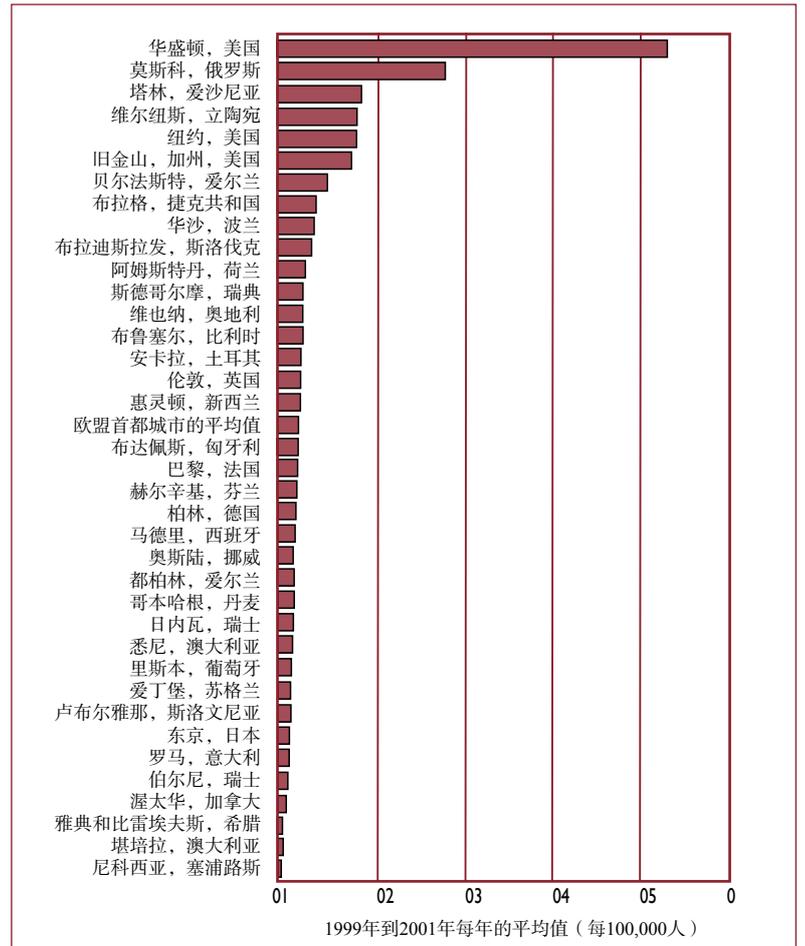
对犯罪与暴力的恐惧
Fear of crime and violence

不管是在发达国家还是发展中国家，对犯罪和暴力的恐惧情绪都是普遍存在的。美国和英国的民意调查表明，人们总是把犯罪当作日常生活中最担忧的事情之一。应该指出的是，对犯罪的恐惧不同于对犯罪的认知，犯罪认知是对犯罪行为发生的识别和认识。

图3.6 选定城市记录的杀人案

Figure 3.6 Recorded homicides in selected cities

资料来源: 改编自 Barclay et al, 2003

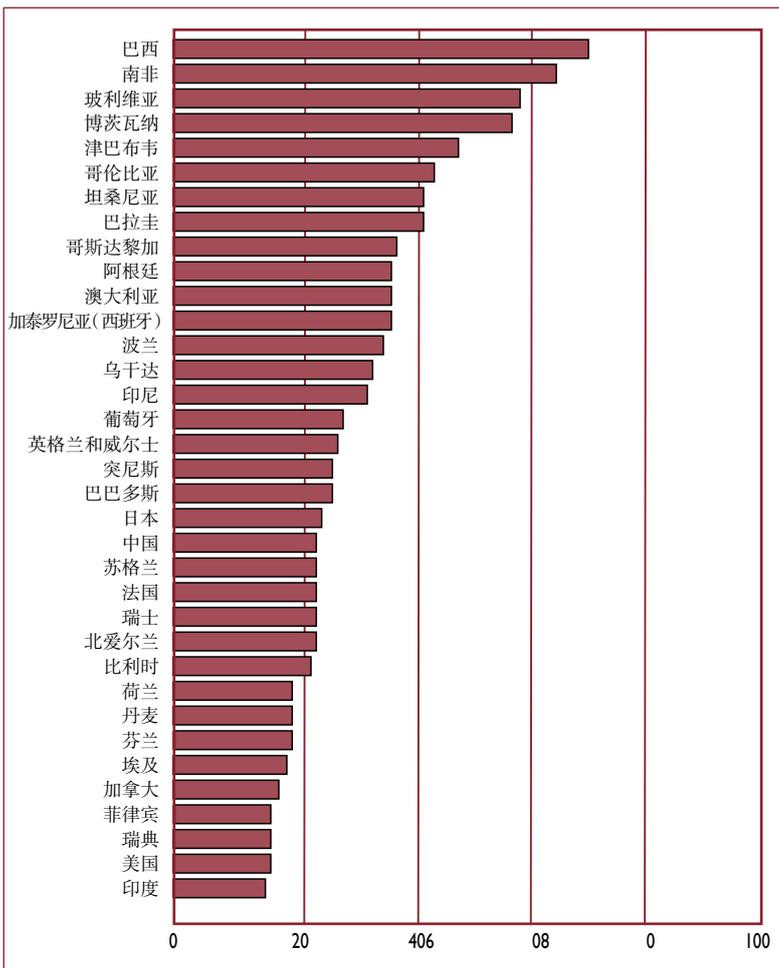


入室盗窃是与当地建成环境和设计特点相关的最常见的财产犯罪

图3.7 受访者中认为“在夜晚回家感到不安全”的比率

Figure 3.7
Percentage of respondents stating that they 'feel unsafe walking home at night'

资料来源：Nuttall et al, 2002, p40



在发展中国家，人们也有这些担忧，正如在内罗毕（肯尼亚），调查数据显示，超过一半的市民总是或者经常担心犯罪。³⁸南非的一项全国性调查发现，大约25%的受访者指出，对犯罪的忧虑会干扰他们创业，也会妨碍他们的日常出行决策。³⁹同样，在赞比亚，世界银行进行的一项研究发现，对犯罪的极大恐惧会体现在教师的工作决策中。⁴⁰在拉各斯（尼日利亚）全市的调查中，70%的受访者害怕成为犯罪的受害者，而90%的人害怕在刑事犯罪中被杀害。⁴¹

基于联合国的国际犯罪受害者调查（ICVS, International Crime Victim Surveys）和相关数据，图3.7显示了35个发展中国家和工业化国家中的人群被问及觉得晚上走路回家是否安全时的反应。很明显，尽管人们对犯罪的恐惧无处不在，这种恐惧心理也是极具差异的，据报告，巴西人对犯罪的恐惧心理最严重，70%的受访者觉得晚上回家不安全，而在印度，对犯罪的恐惧心理最轻微，只有13%。拉丁美洲和非洲国家跻身前十。从地域来看，对犯罪和暴力的恐惧倾向于与警方报告的犯罪以及犯罪和暴力的受害调查相关。

抢劫 Robbery

抢劫可以被定义为通过使用暴力或暴力威胁取走财产。⁴²通常来说，抢劫这种人身接触犯罪在许多司法管辖区可同时被归类为暴力犯罪和财产犯罪。因此，相比较轻的犯罪，它更可能被报告给警察。在发展中国家抢劫是一个主要的安全威胁和担忧。这是因为它不仅导致对受害者的伤害和财产损失，也会增加公众对犯罪的恐惧。⁴³

图3.8表明1980年和2000年之间全球抢劫案的趋势从每10万人约40起事件增加到超过60起。东欧、拉丁美洲和非洲（主要在南非）的数据位于“高抢劫率的国家”中。⁴⁴北美的抢劫率显著下滑，从1992年每10万人200起到2000年的120起。根据联合国调查结果得出的抢劫受害率呈现在图3.9中。它表明拉丁美洲和非洲的抢劫率高于世界上其他地区。尽管研究的时间段较短，但是它和警方报告数据中的信息相互印证。

基于犯罪趋势调查数据，图3.10显示南美洲抢劫率最高，每10万人中就有442起抢劫案。其次是非洲南部，每10万个人349起。南亚和中东抢劫率最低，分别为每10万人中3起和2起。

虽然研究结果总体类似，但是数据间仍有一些差异，这些差异可以归因于数据采集过程和不同分区特异性的差别。如前所述，与警方报告相比，受害者调查往往具有更可靠的数据，尤其是警方报道很大程度上取决于受害者站出来的意愿。

盗窃 Burglary

虽然盗窃经常针对车辆，但它是和当地建成环境与设计特点相关的最常见的财产犯罪。它通常被定义为带有犯罪动机，对他人财产领域的非法进入。像其他犯罪一样，构成盗窃罪的元素在世界各地是不同的。例如在一些地方，从汽车中行窃不会被认为是入室盗窃。在其他地方，构成盗窃所需的元素包括强行入室或取走财产，而其他司法管辖区却没有这些要求。高盗窃率对社区、城市和国家均具有影响。商业和住宅财产经常是入室行窃的目标。数据表明，平均而言，在一个五年周期里，全球1/5的城市居民受到盗窃伤害。⁴⁵

图3.11表明了基于受害者报告进行总结的1996年到2000年间入室盗窃、抢劫和袭击的区域发展趋势。数据包括了在1996年和2000年参加国际犯罪受害者调查的31个国家。由于2000年国际犯罪受害者调查中

分析的国家数量和分布不同，因此在总结趋势时应谨慎对待，尤其是涉及发展中国家的问题。⁴⁶

调查数据显示，除了西欧之外其他所有地区的入室行窃罪的比率都在下降，其中非洲、亚洲和拉丁美洲下降相对明显。欧盟国家的警方报告数据显示1997年到2001年间入室行窃率平均减少10%，2001到2002年没有变化。⁴⁷非洲国家，特别是非洲城市地区，尽管报道的犯罪率减少，但仍有最高的入室盗窃率，撒哈拉以南非洲地区的受害人数超过人口的8%（见图3.12）。

尽管盗窃是一种非暴力犯罪，但在非洲等发展中地区，考虑到人们通常拥有更少的物品，它仍是一种非常严重的犯罪。更多的非洲人认为他们比其他任何地区的人容易成为盗窃的受害者。尽管如此，非洲报告的入室行窃率为55%，亚洲报告的比例只比其稍低，为40%。其他地区报告的盗窃率分别是：大洋洲84%，欧洲72%，美洲59%。⁴⁸就像许多其他犯罪一样，报告的盗窃率在某种程度上往往与警察、公共当局的获知能力和正直感相关。

亲密伴侣暴力与儿童猥亵 Intimate partner violence and child abuse

亲密伴侣暴力行为（IPV, Intimate partner violence）在全球、国家和地方层面有着不同意义，为一种人身接触犯罪类型，它可能导致杀人、伤害、财产损失或对公共秩序的侵犯。伴侣间暴力行为由经常受到心理虐待的配偶、现任或前任恋人发出，是一种野蛮的、激烈的、强制性和威胁性的行为。伴侣间暴力也被称为家庭暴力，在世界范围内对许多伴侣和家庭造成了消极影响。由于家庭暴力的敏感性和隐私性，许多受害者不向有关部门报案。⁴⁹英国的调查显示，在2000年有将近50万起官方报告的家庭暴力行为。此外，在2001年有4%的女性和2%的男性是家庭暴力的受害者，这种家庭暴力与性无关。⁵⁰美国一项全国性调查估计，29%的女性和22%的男性在他们一生中是伴侣间暴力（包括身体、性和心理虐待）的受害者。⁵¹

在全球范围内，女性比男性更有可能成为亲密伴侣暴力行为的受害者。世界卫生组织（WHO）最近的一项国际研究采访了来自十个不同国家的24000多名妇女，内容是有关伴侣间暴力行为的经历。据报道，秘鲁、埃塞俄比亚、坦桑尼亚和孟加拉国的大多数女性（51%到71%）遭受过亲密伴侣的身体暴力或性暴力。其他国家的女性遭受的身体或性暴力少一些，如巴西（29%）、纳米比亚（36%）和日本（15%）。对大多数女性来说，遭到伴侣的性侵害没有身体虐待常见。然而，30%至56%的受害女性遭受

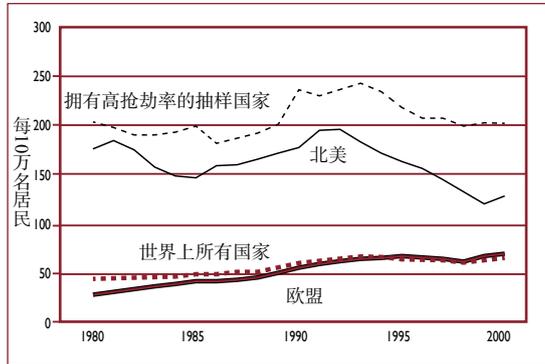


图3.8 每10万人中报道的抢劫案发生趋势 (选定的区域)

Figure 3.8 Trends in reported robbery per 100,000 individuals (selected regions)

资料来源: Shaw et al., 2003, p.50

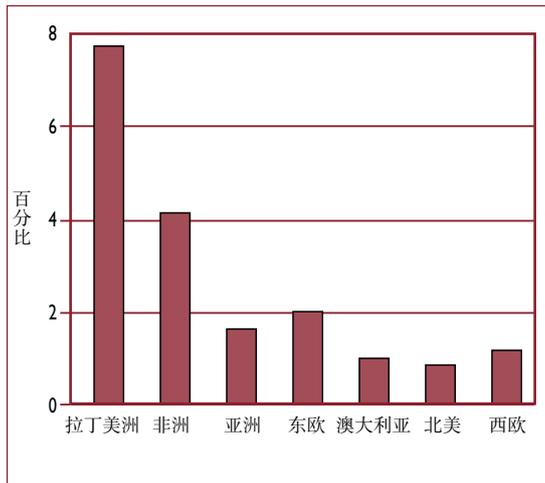


图3.9 抢劫受害率 (以1年为统计周期)

Figure 3.9 Victimization rates for robbery (one-year period)

资料来源: 改编自 del Frate, 2003, p.132

注: 数据显示在一年时间里被抢劫的人口比例。1989年和2000年之间记录的抢劫数据。

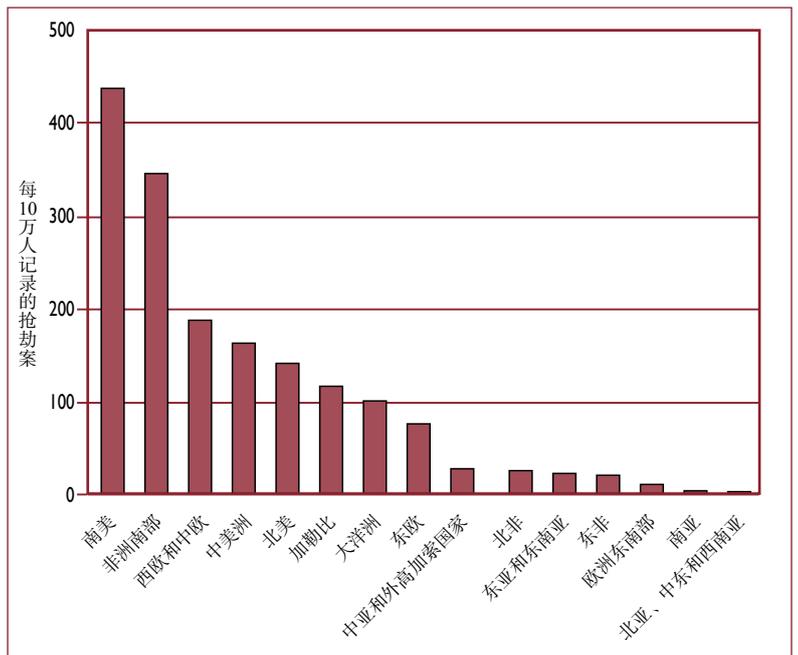
了伴侣的身体暴力和性侵犯。⁵²专栏3.1说明了南非妇女的困境，包括与伴侣间暴力相关的一些潜在风险因素。

通过以下因素可以预测出妇女更有可能成为伴侣间暴力的受害者，这些因素包括年龄（年轻女性风险更高）、较低的社会经济地位、较低的教育水

图3.10 警方记录的抢劫案

Figure 3.10 Police-recorded robbery

资料来源: UNODC, 2005b, p.60



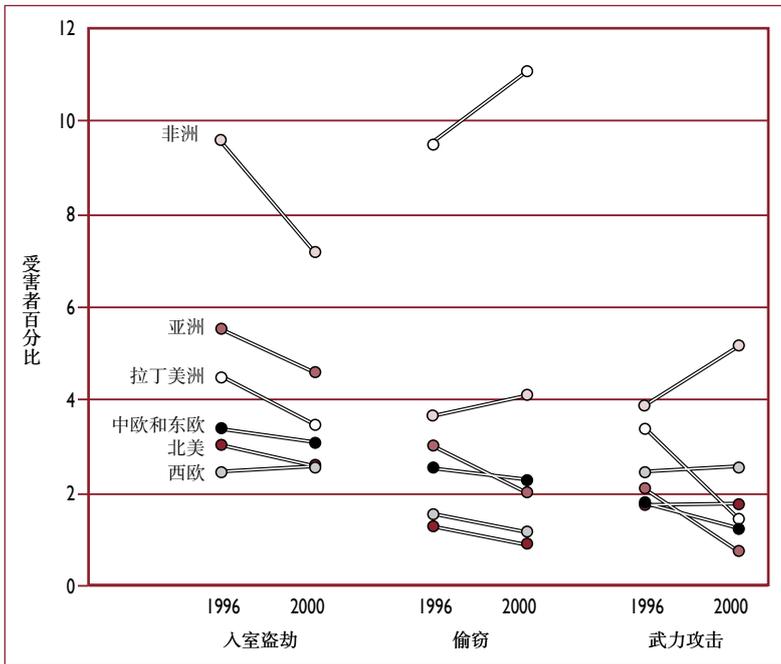


图3.11 一些犯罪中受害的趋势 (1996—2000)

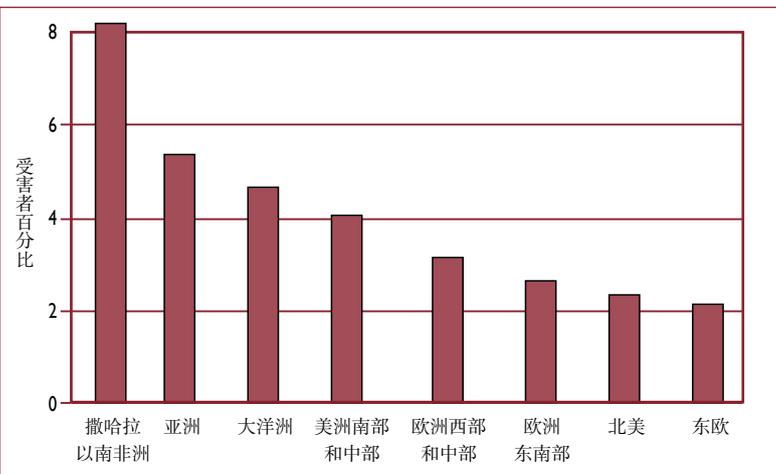
Figure 3.11
Trends in victimization, selected crimes (1996—2000)

资料来源: del Frate, 2003, p135

图3.12 去年一年遭受盗窃的调查受访者

Figure 3.12
Survey respondents who have suffered burglary during the previous year

资料来源: UNODC, 2005b, p63



平、无子女、缺少社会支持,以及在家庭组建一开始就受虐待。以下因素可能诱发男性伴侣施暴:服用药物/酒精、失业、经济压力,以及童年时期目睹过家庭暴力等。⁵³在某些情况下,当地文化、社会态度和社会规范显著影响伴侣间暴力发生的可能性。例如,赞比亚2002年的人口统计和健康调查显示,79%的已婚女性认为女人出门未经丈夫的许可,发生家庭暴力则是正当的。⁵⁴同样在印度,已婚妇女若是只有较少的嫁妆,那么将会成为家庭暴力的受害者,施暴者不仅是丈夫本人,还包括其他的婆家人。⁵⁵

暴力家庭往往成为虐待儿童的场所。儿童虐待包括身体虐待、性虐待、心理/口头虐待、对儿童的商业用途或其他利用,以及儿童治疗的疏忽和过失。正如许多其他罪行一样,儿童虐待没有“通用”

的定义。例如,一些定义包括目睹家庭暴力,而另一些却不然。每年有大量的儿童会接触到暴力。联合国估计,每年有1.33亿到2.75亿的儿童经历家庭暴力,其中以亚洲南部、西部、东部以及撒哈拉以南非洲比例最大。⁵⁶男孩和女孩通常遭受同等程度的家庭虐待,并且同样成为剥削童工的受害者。然而全球范围内,儿童性侵犯中的女童受害者占98%。⁵⁷

大多数孩子受到他们的主要照顾者,即父母或继父母的虐待,这些虐待主要发生在家里。因此,一些孩子要么离家出走,要么被当局移放在寄养家庭或孤儿院。在2003年,撒哈拉以南非洲12%的儿童、亚洲7%的儿童、拉丁美洲和加勒比地区6%的儿童生活在孤儿院。⁵⁸一个主要因素导致了孤儿院的高收养率,即由艾滋病大流行导致的父母死亡。许多孤儿面临着巨大的受虐和受剥削的危险。⁵⁹早婚也是受害儿童采用的一种逃避虐待的方式。当然其他可能导致年轻人早早结婚的原因也很重要,包括文化传统、宗教原因或获得金融安全。

越来越多的孩子在家庭之外受到伤害,如在学校和医院。施虐方主要是照顾者以外的个人,如在工作场所和社区环境的教师、警察或牧师。⁶⁰《世界暴力与健康报告》指出在2000年,国际上有5.7万名儿童被杀。正如案例呈现出来的,虐待儿童不仅违反基本人权,还经常被认为是与未来犯罪行为相关的一个主要风险因素,最近的研究也有力地证实了此点。⁶¹

流浪儿童 Street children

人为暴力、虐待儿童、家庭解体和贫困导致全世界出现越来越多的流浪儿童和流浪家庭。最近的全球估算表明大概共有数以百万计的流浪儿童,一些数据认为达到了1亿。⁶²其他更小范围的研究指出,肯尼亚有25万的流浪儿童,埃塞俄比亚有15万,津巴布韦有1.2万,孟加拉国有445226,尼泊尔有3万,印度有1100万。⁶³联合国儿童基金会(UNICEF, United Nations Children's Fund)估计,在中非共和国有超过6000的流浪儿童。⁶⁴据估计,拉丁美洲有数十万的流浪儿童,其中巴西占很大比例。⁶⁵伴随着城市化的步伐,未来可能会有越来越多的流浪儿童。⁶⁶以肯尼亚为例,专栏3.2显示了那里的流浪家庭和儿童的数量几乎成指数增长。由于缺乏任何形式的正式援助,许多流浪儿童为了生存转向犯罪,最终很容易成为青年犯罪团伙的目标成员。

腐败罪

Corruption

尽管腐败有很多形式，但它通常被认为是一种危害社会公共秩序的犯罪。目前还没有公认的关于腐败的定义，但它可被概括为出于个人利益而滥用公共权力的行为。⁶⁷腐败对人类安全构成了日益严重的威胁，在城市发展、规划、管理和规划设计以及政策方面有重大影响。腐败可能涉及贯穿政府的最高决策机关的“大尺度”，也可能出现在日常的公共和社会事务中的“小”的或街道尺度。它通常包括拉客、行贿或收受贿赂，有时可按照其“渗透”在公共部门的不同层次分类。虽然“大尺度”腐败对社会具有最广泛的影响，但任何形式的腐败都会导致公众对政府公平、法治和经济稳定失去信心。⁶⁸腐败有一些度量标准。其中最广泛使用的是由世界著名非政府组织“透明国际”（Transparency International）开发的清廉指数（CPI, Corruption Perceptions Index）和全球腐败舆情表（GCB, Global Corruption Barometer）。下面分别进行简述。

■ 清廉指数（CPI）

The Corruption Perceptions Index (CPI)

清廉指数是对给定国家可知的腐败程度进行计算得出的数值，它基于世界各地的商业人士和分析师的回应，其中包括居住在被评估国家的当地专家。其数值区间从10（高度廉洁）到0（高度腐败）。较高的分数意味着较少的腐败。图3.13显示了158个国家的排名。它表明排名前十的国家（最不腐败的国家）是以冰岛为首的富裕的欧洲和海洋国家。处于排名末端的十个国家大部分由东欧、亚洲、非洲和加勒比地区的贫穷和发展中国家组成，孟加拉国和乍得排名最低。⁶⁹

■ 全球腐败舆情表（GCB）

The Global Corruption Barometer (GCB)

全球腐败舆情表从世界各地的普通人或公众的角度来显示腐败的范围和性质。2005年一项对69个国家54260人的全球腐败舆情表调查结果指出，政党、议会、警察和司法系统最为腐败。⁷⁰图3.14就此点显示了各个部门腐败的分布比例。宗教团体、非政府组织、注册和许可证服务被认为是最不腐败的领域。

尽管反响因地区而异，但62%接受调查的国家显示，政党是最腐败的部门。这一趋势自2004年以来一直增加，如今有58%的国家民众认为政党是最腐败的。如表3.2所示，按照地区来看，亚洲、西欧和拉美民众认为他们的政党是最腐败的，而非洲的受访者认为警察是最腐败的部门。在中欧和东欧，政党和警察为并列第一的最腐败领域。

专栏3.1 南非针对妇女的暴力行为

Box3.1 Violence against women in South Africa

南非对妇女（和孩子）的暴力犯罪率是世界上最高的。联合国毒品和犯罪办公室（UNODC, United Nations Office on Drug and Crime）报道的警方犯罪数据表明，在2000年每10万个人有123.84起强奸案。这在一个人际关系和公共行为被暴力犯罪以及（通常）暴力所伤害和重创的社会中是最令人悲哀和震惊的暴力形式。虽然南非暴力高发的原因是多方面的和复杂的，但它们广泛涉及该国殖民主义和种族隔离的暴力历史。我们也可以假定这个国家高度的贫穷和失业，以及由此产生的经济困难和挫折加剧了本已动荡不安的社会和政治氛围。此外，我们与其他社会共享的宗法观念使妇女获得经济上的独立非常困难。因此，许多妇女永久无法离开她们的施暴伙伴，因而也不能保护自己和孩子远离身体、性、情感、经济和其他形式的虐待。

资料来源：Zambuko and Edwards, 2007

类似贿赂的小腐败普遍存在，但它对贫穷国家的影响比富国更明显，在喀麦隆、加纳和尼日利亚的一些家庭指出，他们在贿赂“税”上的花费至少相当于20%的人均国内生产总值。对城市居民来说，特别需要对本来有权接受的服务实施贿赂，因为他们比农村居民接受更多的服务。图3.15显示了在调查国家中服务行贿的变化。前社会主义国家如立陶宛、罗马尼亚、俄罗斯和乌克兰位于列表的顶部。

腐败和有组织犯罪密切相关。事实上，两者被定性为“一个硬币的两面”。⁷¹研究腐败和有组织犯罪之间的联系表明，一些社会经济因素，如贫困、失业、社会财富、收入不平等、提高市民生活质量的公共投资模式、司法独立水平、公务员独立性，

类似贿赂的小腐败普遍存在，但它对贫穷国家的影响比富国更明显

专栏3.2 内罗毕的流浪家庭和流浪儿童

Box3.2 Street families and street children in Nairobi

肯尼亚城市发展面临的一个主要挑战是流浪家庭越来越多。据估计，在1975年大约有115个流浪儿童。到1990年这一数字增加到1.7万，到1997年则超过15万。⁷²在2001年，整个国家大约有25万名流浪儿童。⁷³包括旧有流浪人口在内，估计总的流浪人口大约为30万。大部分这样的流浪者分布在内罗毕，目前大约有6万个流浪者。流浪家庭长期或部分时间生活在中央商务区的街道，因共同身份而结盟，在一定的可操控“领土”上参与有组织的生存活动。这些家庭在缺乏保护和监督机制的环境中生活，而这些保护和监督机制是正常社会中的基础保障。

流浪者的生存活动包括乞讨、扒手和偷窃、儿童卖淫、毒品使用和贩卖。因此，公众普遍视流浪者为罪犯、小偷、吸毒者和影响市容的人，认为他们应该远离街道。公民觉得大多数问题责任要归咎于那些曾经是流浪儿童的罪犯。因为公众缺乏应对流浪儿童犯罪表现及其原因的机制，所以他们对此感到恐惧，对所有这类事件都一概而论。



**图3.13 透明国际
清廉指数 (2005)**

Figure 3.13
Transparency
International
Corruption
Perceptions Index
(2005)

资料来源：透明国际
(Transparency
International)，
2005b

以及民主制度力量等解释了国家中发生的腐败现象。⁷⁴在一些国家中，当重要自然资源的提取过程缺乏包括有效的司法机构在内的国家监督时，腐败发生的可能性也很高。例如，2004年透明国际组织便指出，许多发展中和正在经历经济转型的地区的产油国清廉指数得分较低，因为这些行业为现金贿赂、挪用公款和高额定价提供了至关重要的机会。⁷⁵由于它们“为贪婪和不平推波助澜”，腐败还助长了公民内乱和城市战争。⁷⁶下面的章节主要关注与有组织犯罪相联系的各种条件和趋势。

有组织犯罪 Organized crime

《联合国打击跨国组织犯罪公约》定义，有组织犯罪意味着“由三人或以上形成的已有一段时间的有组织群体，行动一致，犯下一个或更多的本公约规定的严重罪行，目的为直接或间接地获得金融

或其他物质利益”。⁷⁷作为对人类安全的主要威胁之一，UNODC认为跨国组织犯罪一直以来具有以下特征，即“妨碍全球的社会、经济、政治和文化发展”。由于企业极其多样化，有组织犯罪的利润来自贩毒、走私、贩卖枪支、走私移民和洗钱等。作为对其盈利能力的一种衡量方式，联合国毒品控制计划预测世界金融机构的犯罪集团每日有10亿美元的非法资金流通。在这些组织得以滋生的政治和社会环境中，传统价值观往往让步于“不遗余力争取个人进步的心态”。⁷⁸在市场经济的推动下，特别是在全球化的背景中，有组织的犯罪团体适应了不断变化的经济和社会条件，其适应速度比大多数国家对其的约束能力更快。

评估国际犯罪组织的状况和趋势具有很大挑战。导致这种情况的原因很多，其中最主要的原因有：不同组织操作（从本地到国际水平）的尺度不同；通常犯罪的基本数据收集障碍，以及组织的神秘性导致的数据收集障碍；团体的高度自适应结构和动态性等。为克服这些问题，最近在世界经济论坛（1997年至2003年）和代表156个国家的国际犯罪评估小组的数据基础上进行了一个流行度分析和有组织犯罪的全球分布分析，主要使用“统计标记”的数据。⁷⁹

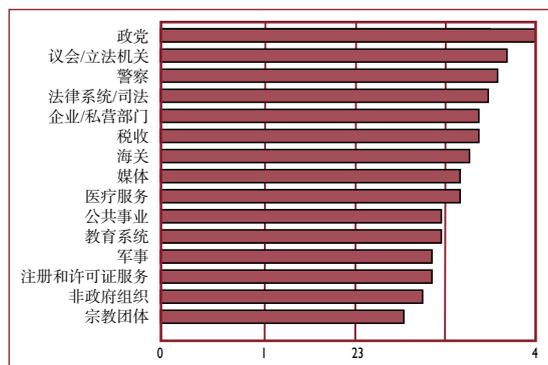
统计标记的数据之一是有组织犯罪监察指数（OCPI, Organized Crime Perception Index），这是一个综合分数，指的是“由潜在的受害者和专家所感受的，有组织犯罪活动不同类型的

**图3.14 最受腐败
影响的部门和机构**

Figure 3.14
Sectors and
institutions most
influenced by
corruption

注：0 = 不腐败；4 = 非常腐败。

资料来源：国际透
明组织，2005a



等级，比如敲诈勒索和贩卖毒品、军火、人口等。”⁸⁰表3.3根据这种标志和其他四种有组织犯罪的活动水平——影子经济的程度；未解决的杀人案比例；公共官员的大额腐败行为；以及洗钱的范围——来进行世界各区域排名。表3.3显示，就有组织犯罪活动而言，大洋洲/澳大利亚位于最低（最少）的综合排名，而加勒比海地区排名最高（最多）。

虽然区域分数和排名顺序有一定的一致性，但对于这些数字需要谨慎对待，因为一些国家的数据有所缺失。然而，数据对地区的差异是有启发性的，差异往往符合国家数据。图3.16说明了不同国家使用OCPI的有组织犯罪的表现。

该指数显示，加拿大和澳大利亚的有组织犯罪具有较低水平。这同样适用于欧洲北部，而欧洲东部和南部的意大利、西班牙，尤其是东欧国家如俄罗斯和乌克兰，有组织犯罪水平有所提高。南亚特别是巴基斯坦和孟加拉国，以相对高水平的有组织犯罪而突出，而印度和中国比一些南欧国家如意大利有更多的犯罪活动。非洲国家尼日利亚、安哥拉和莫桑比克综合得分最高。在拉丁美洲和加勒比地区，海地、危地马拉、巴拉圭、委内瑞拉、哥伦比亚、牙买加综合指数得分最高。⁸¹

市场全球化和日益复杂的通信技术等支持有组织犯罪增长的条件在近期不大可能消失。有组织犯罪随这些领域的发展而发展，已盛行于城市毒品走私和贩卖武器、人口领域。后续章节将描述与有组织犯罪这些方面相关的全球、区域和国家状况和趋势。

■ 违法贩毒与吸毒
Illicit drug trafficking and use

贩毒可简单地定义为买卖毒品。这是一个巨大的全球行业，常常发生有组织犯罪。此外，贩毒和吸毒是全球、国家和地方潜在的犯罪和暴力的基本风险因素。尤其是在城市地区，药物成瘾增加了犯罪和暴力，增加了治安和卫生保健的成本，导致家庭破裂以及降低生活质量。尽管长期的总体趋势表明了打击毒品的成功，比如安第斯山区古柯种植和亚洲金三角鸦片生产的减少等，但是这些成效可能因其他地方的挫败而被抵消，例如欧洲部分地区对可卡因的需求与亚洲和美国对安非他命的需求均不断攀升，以及西非新开辟的非法毒品交通路线。图3.17描绘了全球吸毒范围。据估计，吸毒者在15到64岁的世界人口中占5%，即2亿人。

走私是非法毒品交易的一个主要步骤。其他还

亚洲 (12个国家)	政党	议会/立法机关	警察	税收
	4.2	3.9	3.9	3.5
非洲 (8个国家)	警察	政党	海关	议会/立法机关
	4.4	4.2	4.0	3.8
西欧 (16个国家)	政党	议会/立法机关	企业/私营部门	媒体
	3.7	3.3	3.3	3.3
中欧和东欧 (14个国家)	政党	警察	企业/私营部门	法律系统/司法
	4.0	4.0	3.9	3.9
拉美和加勒比海地区 (15个国家)	政党	议会/立法机关	警察	法律系统/司法
	4.5	4.4	4.3	4.3

有栽培、生产、零售和消费。在这些步骤中，虽然可以通过研究犯罪集团的活动以及评估毒品供应、耕种面积和毒品获取来间接获得信息，但总体人们对贩毒了解最少。毒品的获取和贩运路线因地区、国家和毒品类型而异。⁸²

大麻树脂有三个主要的目的地：欧洲西部和中部（经过西班牙和荷兰）、近东和中东地区/亚洲西南部地区（源自阿富汗和巴基斯坦的供应），以及北非。大部分提供给欧洲西部、中部和北非的大麻树脂在摩洛哥生产。2004年，西班牙比任何其他国家截获了更多的大麻树脂。

世界主要贩毒路线从安第斯地区，尤其是哥伦比亚，直到美国，其中欧洲是安第斯地区生产可卡因的第二重要的目的地。在可卡因的交易和使用方面，亚洲和大洋洲比世界其他地方少，由于非洲西部和中部是去往欧洲市场的一个转运点，2004年该地区的使用量有所增加。

非法贩卖毒品是有组织犯罪团伙的一个主要利润来源，他们往往把利润花在购买和营销非法武器以及拐卖人口上。毒品、军火和拐卖人口之间的联系是复杂的，由于这些组织及其进行的勾当具有动态性和与生俱来的神秘特性，它们无法完全被人们

表3.2 按地区划分的最腐败部门

Table 3.2
The most corrupt sectors by region

注：1=不腐败；5=非常腐败。

资料来源：透明国际 (Transparency International), 2005a,p5

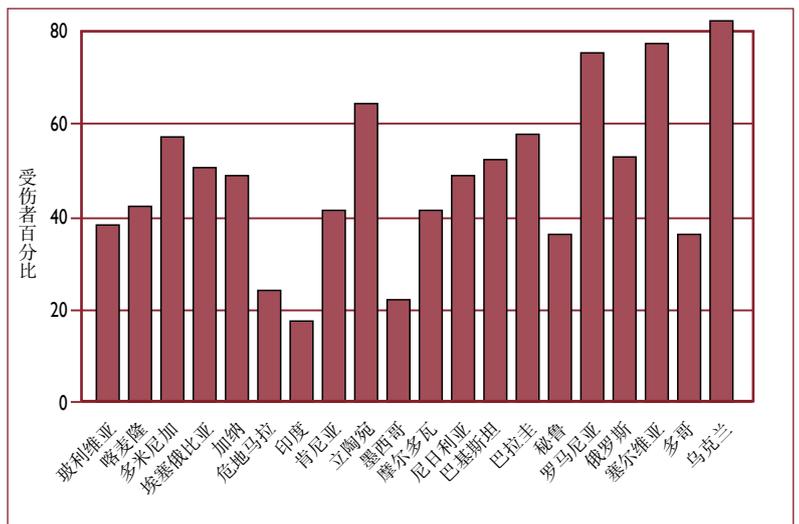
尤其是在城市地区，药物成瘾增加了犯罪和暴力……导致家庭破裂以及降低生活质量

图3.15 公共服务中的贿赂

Figure 3.15 Bribes for public services

注：受访者中对他们有资格获取的公共服务实施贿赂的人数比例。

资料来源：透明国际 (Transparency International), 2005a,p15



**表3.3 有组织犯罪
监察指数 (OCPI,
Organized Crime
Perception Index)
的区域平均分数和
排名 (地区排名)**

Table 3.3

Regional mean scores and ranks on the Organized Crime Perception Index (OCPI) (rank numbers of regions)

资料来源：van Dijk and van Vollenhoven, 2006, p5

	OCPI平均值 和排名	OCPI (排名)	非正式部门 (排 名)	悬而未决的杀人案 (排名)	高水平的腐败案 (排名)	洗钱(排名)
大洋洲/澳大利亚	33 (1)	1	1	1	2	1
西欧和中欧	35 (2)	2	2	2	4	3
北美	44 (3)	4	4	4	6	4
东亚和东南亚	45 (4)	5	3	7	3	6
美洲中部	50 (5)	4	13	3	8	13
近东和中东	50 (6)	7	6	11	1	2
世界	54					
南亚	54 (7)	14	8	8	7	11
北非	55 (8)	6	5	6		5
东非	55 (9)	12	9		11	9
非洲南部	56 (10)	10	12	5	12	10
南美	58 (11)	11	14	10	13	12
欧洲东南部	58 (12)	15	10	12	9	14
非洲西部和中部	60 (13)	13	11	15	5	8
东欧	70 (14)	17	16	14	14	16
中亚和高加索地区	70 (15)	16		13	15	
加勒比地区	70 (16)	9	15		16	15

理解。有组织犯罪的其他方面，如贩卖武器和人口等，将在下面讨论。

■ 贩卖武器

Arms trafficking

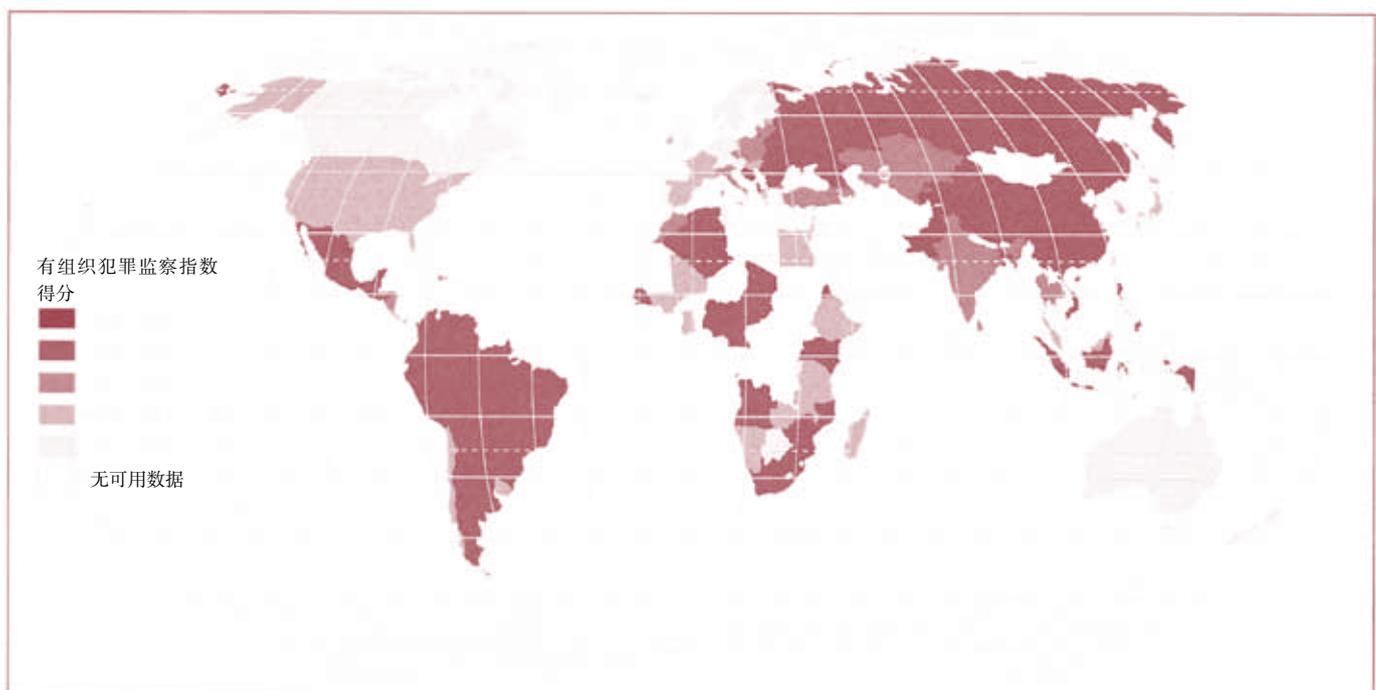
非法武器的易于获取是增加犯罪和暴力率的一个主要风险因素。像毒品走私一样，贩运武器往往也是有组织犯罪的重点。贩卖小武器和轻武器使武器更容易被大众得到，它们是年轻的团伙、有组织犯罪团伙、准军事组织、反对派武装和恐怖分

子所选择的武器。它们被定义为“一个或两个人可以携带，可以安装在车辆上或驮兽上”的武器，很容易通过偷窃或合法出售战争和内乱残余的库存来获得。⁸³它们相对便宜、致命、便携、可隐藏和耐用，可以在许多合法借口下伪装使用。从控制角度来看，它们广受需要最重要的原因是它能够确保个人安全，尤其是在缺乏有效监管或公共保护的情况下。由于这些原因，小型武器广被贩卖，它们是促进世界各地普通犯罪和暴力的主要因素。

**图3.16 有组织
犯罪监察指数**

Figure 3.16
Organized Crime
Perception Index

资料来源：van Dijk and van Vollenhoven, 2006, p6



研究表明，总体来说，武器往往从无监管的行政管辖区流通到有监管的行政管辖区。⁸⁴随着商品贸易日益全球化，这已经成为更大的问题。小型武器的非法贸易比法定贸易更难用文件证明，但有人估计每年小型武器的非法贸易价值约10亿美元。⁸⁵根据小型武器调查，每年发生的战斗死亡中，约有10万例是由于小型武器的销售导致的，而发生在战争区域外的成千上万更多的死亡事件中，小型武器的销售导致了其中的60% - 90%。据估计，在世界范围内可用的小型武器超过6.4亿支，足以让每十人中的一人武装，全世界每天都有1000人被枪杀。⁸⁶

从中欧、东欧、俄罗斯、中国和其他非洲国家抵达西非的合法和非法的武器中，有许多被经纪人和私人卖家转化来获得利润。在巴西，从军事兵工厂“泄漏”武器一直是武器进入贫民区帮派最基本的方式之一。⁸⁷过去几年肯尼亚特别是首都内罗毕暴力犯罪的激增，部分归因于从饱受战争蹂躏的邻国特别是索马里涌入的非法武器。⁸⁸肯尼亚最近的评估表明，每300个市民中就存在一个非法枪支拥有者。⁸⁹在内罗毕，这个数值可能会更高，那里的团伙“提供了一个深而广的非法武器市场”，租用违法枪支只需15美元。⁹⁰在西非国家经济共同体（西共体）中，由于非国家武装团体的扩散，导致军火走私问题和小型武器的可及性变得极度混合。联合国开发计划署（UNDP, United Nations Development Programme）和美国国务院表示，西非至少有800万支的非法小型武器，其中约有一半在犯罪分子或叛乱分子的手中，代表了非洲大部分的非法武器所在。⁹¹在利比里亚、塞拉利昂和几内亚问题尤为严重，旷日持久的内战使国家发生动摇。

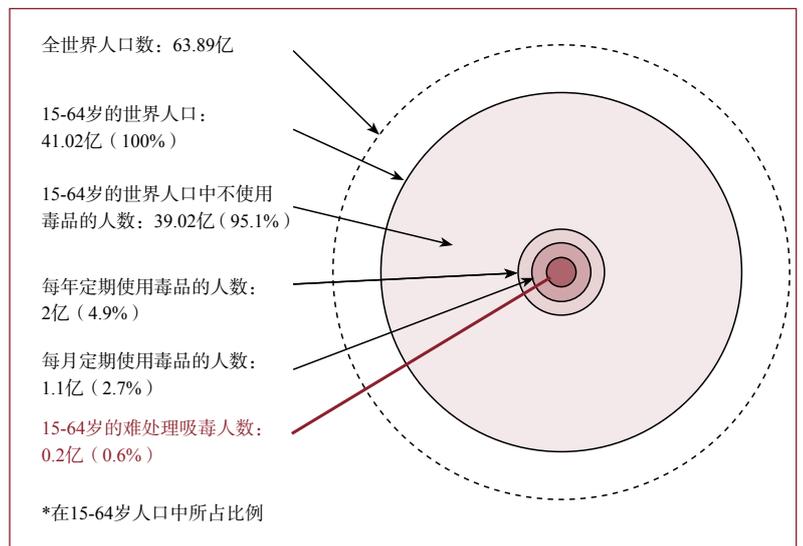
■ 拐卖人口

Human trafficking

像毒品和武器贸易一样，拐卖人口也是一个全球问题，涉及有组织犯罪集团，不同比例地影响着妇女和儿童。拐卖人口的定义为：

募集、运输、转移、隐匿或接收人口，通过使用威胁、武力或其他手段如强迫、绑架、诈骗、欺骗、滥用权力、职位漏洞、收受好处，以实现一个人控制住另一个人，目的是剥削。最低限度的剥削包括强迫他人卖淫或其他形式的性剥削、强迫劳动、奴隶制或类似奴隶制的行为、器官切除等。⁹²

尽管没有准确的数据，但据估计，每年全世界有70万到100万的人口被贩卖。⁹³拐卖人口是一笔大



生意，为走私贩子带来巨大的收入。拐卖人口增加了很多城市的服务提供问题，在很多城市由于一波波的合法或非法移民，已经对这些问题不堪重负。拐卖人口还产生了新的犯罪和暴力目标，这些人群很大程度上不受正式制度保护，也不应由非正式制度来承担。此外，拐卖人口违反国家法律的很多款项，也违背了作为针对有组织犯罪公约的一部分的联合国协议。⁹⁴像其他罪行一样，它是一个复杂的过程，而不是一系列的离散事件。

人口贩卖出现在许多国家和地区，其过程包括至少四个阶段——募集、运输、剥削和洗钱。生活在贫困之中、没有经济前景的妇女和孩子们，尤其是女孩，特别容易成为人贩子的贩卖对象，他们往往用工作和财政担保当做诱饵。迄今为止，虽然性剥削是最常报道的剥削类型，但强迫劳动也是贩卖问题的主要组成部分。拐卖人口经常与偷运人口混淆，但后者常有同意协议，而前者包括强迫和犯罪欺骗。⁹⁵然而，在某些情况下两者并无明显区别，特别是在运输这一阶段中出错的时候，结果对个体而言是灾难性的。比如2001年有58名中国民工在去英国的路上死在一个密闭的卡车中，又如2003年有19名墨西哥移民在试图进入美国过程中在相似的情况下窒息而死。⁹⁶

■ 起点、中转点与终点

Origin, transit and destination points

UNODC数据揭示了当前的127个非法交易起点国家和137个非法交易终点国家。⁹⁷在98个非法交易中，有一些与起点国家重复。主要的起点国家所在区域包括中欧和东南欧、英联邦、独联体和亚洲，此外还包括非洲西部、拉丁美洲和加勒比地区的国家。起点国家往往在经济上比较贫穷，

图3.17 全球层面非法毒品的使用 (2004)

Figure 3.17
Illegal drug use at the global (2004)

资料来源：
UNODC, 2006a, p8

拐卖人口是一个全球性问题，涉及有组织犯罪集团，不同比例地影响着妇女和儿童

腐败指数排名较高，最近有较多的政治过渡、内战和公民分裂，且（除了拉丁美洲）比终点国家通常会有更多的农村地区。

拐卖人口路径上的一些主要中转点国家包括欧洲中部、南部和西部的国家，以及东南亚、美洲中部和非洲西部的国家。这些国家和地区的中转路线是否流行，有一部分与政府机构的腐败和脆弱程度相关。在过境区中转路线使用最多的一个国家是保加利亚，该国腐败与有组织犯罪相联系，拐卖人口被列为阻碍其加入欧盟的主要原因。⁹⁸

拐卖人口对有组织犯罪来说相对风险和成本较低。国际移民组织（IOM, International Organization for Migration）指出，“与其他非法交易形式如贩运毒品或武器等相比，拐卖人口的投资只限于运输，有时候还有证明文件、贿赂、保护和营销的花费”。⁹⁹此外，不像其他的非法商品如毒品那样只能卖到一个消费者手里，贩卖的人口可以出售很多次。

最常见的目的地区域包括西欧、东亚和东南亚的国家，以及西亚次区域的一些国家如土耳其。美国和加拿大分别被确定为人口贩卖常见的目的地。德国是以性为目的贩卖妇女和儿童的最多的目的地国家。¹⁰⁰

成为非法拐卖的目的地国家有两个潜在的主要原因：首先是目的地国家对廉价劳动力的需求；第二个是起点国家的受害者在目的地国家能够获得更多的经济和生活机会。这种信念很容易被人口贩子利用，他们猎捕的人通常生活在不良的社会和经济背景中，并且缺乏教育。例如，联合国国际犯罪和司法研究所（UNICRI, United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute）进行了一项研究，记载了从罗马尼亚被非法贩卖到德国的妇女的情况。研究指出：

招募人员针对来自农村地区、有着较低水平教育、没有工作的年轻女性（17 - 28岁）。她们虽然被招募，但是95%的受害者关于她们将在德国承担的工作性质、工作条件和生活条件是蒙在鼓里的。¹⁰¹

通常贩卖的是从农村地区跨越国界以及在本国内转移到城市地区的人群，以女性尤甚。受害者带着所得到的对工作或者婚姻的承诺被引诱到城市中，比如在老挝、越南和印度尼西亚，那里的许多人被贩卖后在工厂劳役、受性剥削或在国内被奴役。在厄瓜多尔，一些贫困的农民家庭被迫出售他们的孩子去城市工作。在柬埔寨，由于城市对廉价劳动力和性的需求，大量的农村女性被人贩子贩卖到城市。¹⁰²事实上，服务于城市性产业是贩运妇女和女孩的一个主要原因。

青少年团伙犯罪与地方犯罪 Youth and territory-based gangs

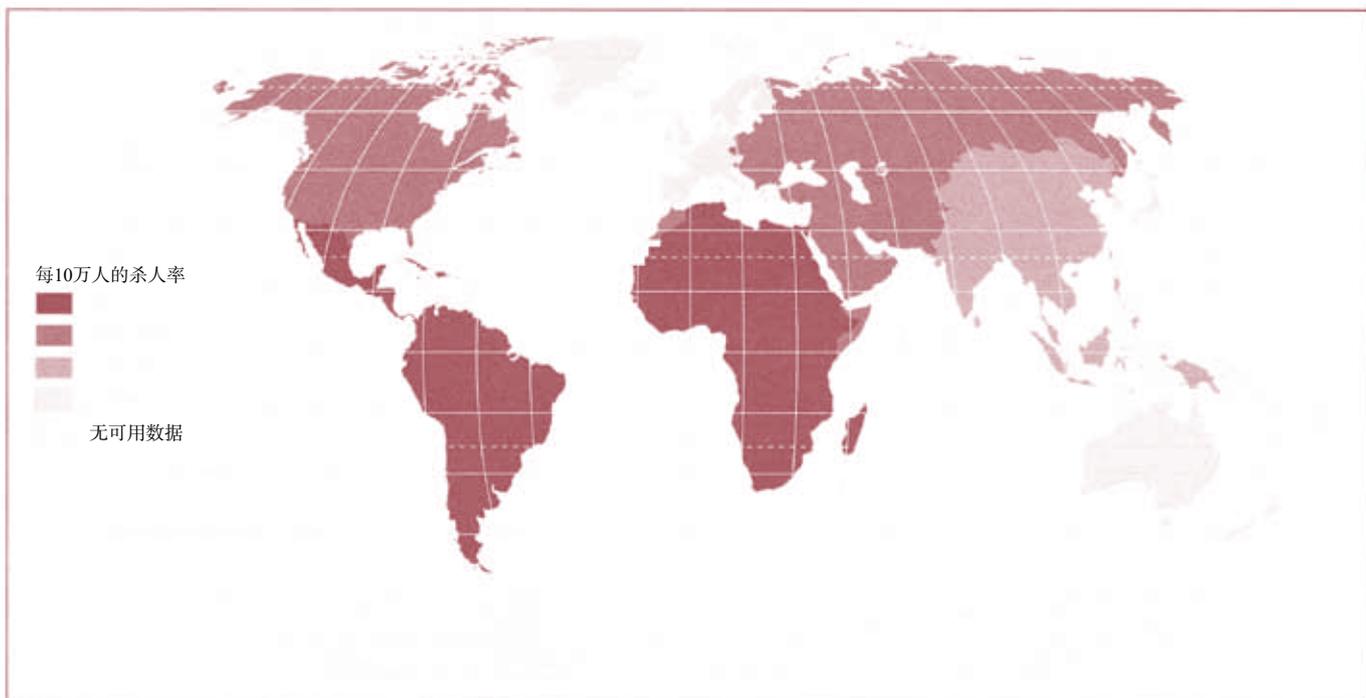
像有组织犯罪一样，青少年团伙犯罪遍布世界各地，部分原因是受到城市化、排斥、贫困和针对边缘化群体制定的压迫性公共政策等的刺激。美国和欧洲的瘸子帮等一些帮派已达到国际化水平，并形成“制度化”，随着时间的推移，逐渐拥有持久性的复杂的组织构成、自适应的生存策略和满足当地社会需求的能力。在美国，帮派暴力的增加普遍归因于可卡因市场的增长，这一增长开始于1980年代，虽然实证研究并未很明确地支持此因果联系。¹⁰³在拉丁美洲，青年团伙是构成城市暴力的主要方面，如众所周知的pandillas、maras、bandas、galeras、quadrilhas、barras和chapulines等多种帮派。¹⁰⁴以巴西的里约热内卢和圣保罗的团伙为例，其暴力犯罪是整个拉丁美洲的传奇，名为“上帝之城”的国际知名电影即是以此为蓝本。在巴西，所有凶杀案的三分之二都涉及青年，¹⁰⁵在那里连六岁的儿童都卷入黑帮，作为放哨者和硬毒品的搬运者。¹⁰⁶除了贩毒，危地马拉的青年犯罪团伙经常参与扒手、行凶抢劫、盗窃、巴士偷窃、绑架、贩卖武器，以及各种形式的社会暴力，如领地冲突、强奸和破坏他人财产等。¹⁰⁷在撒哈拉以南的非洲，那里的快速城市化和贫困的影响尤为严重，许多来自边缘化社区的年轻人加入了帮派，帮派能够代替大家庭以提供主流社会中没有的经济和社会价值。

尽管有组织的城市青少年犯罪团伙常被视为是对经济状况的一种回应，但一个研究表明，它通过强化反动的身份，已发展为边缘化的年轻人反对主流文化和现代化社会不稳定性的一种方式。¹⁰⁸基于此，青年犯罪团伙可以和有组织的犯罪团伙相区别，虽然没有可靠的数据，但后者主要靠利润驱动。而据估计，在世界范围内青少年犯罪团伙的成员数高达数百万，无论是在犯罪率高的城市还是犯罪率低的城市都呈蔓延之势。虽然导致这种趋势的原因仍在争论之中，但最近的研究表明，有着高暴力犯罪率的城市往往存在有组织的青年犯罪团伙，包括芝加哥、洛杉矶、里约热内卢、麦德林、加拉加斯、金斯敦、拉各斯、摩加迪沙和贝尔法斯特等。¹⁰⁹

虽然青年犯罪团伙经常参与普通的犯罪和暴力，但他们的活动也融入了主流社会生活，因而使得对其的镇压充满挑战。尽管团伙的社会性介入具有政治因素，但是随着1990年代左翼运动逐渐衰退后，这种介入已经逐渐远离了政治化趋势。最近的一项研究引用了此领域一个中美洲记者的话，他指出：“直到最近之前，来自中美洲叛逆的少年都还会进入山林加入游击队；而如今，他离开农村进入城市，加入了街头帮

青少年团伙犯罪遍布世界各地，部分原因是受到城市化、排斥、贫困和针对边缘化群体制定的压迫性公共政策等的刺激

许多来自边缘化社区的年轻人加入了帮派，帮派能够帮助代替大家庭以及提供主流社会中没有的经济和社会价值



派，从事没有政治目标的共同犯罪团伙。”¹¹⁰

青少年杀人罪 Youth homicides

和青少年团伙犯罪密切相关的问题是青少年杀人。根据世界贸易组织的数据，2000年全球大约发生19.9万起青年杀人案，这意味着在各种类型的暴力下每天平均有565个10岁至29岁的年轻人死亡。¹¹¹图3.18表明了显著的地区差异，在西欧和太平洋的高收入国家的青年杀人率最低。在拉丁美洲、加勒比海和非洲杀人率最高。这正好和大量年轻人口膨胀的地区相一致。杀人率低的国家包括日本（每10万人0.4起）、法国（每10万人0.6起）、德国（每10万人0.8起）、英国（每10万人0.09起）。拥有高青少年杀人率的国家包括哥伦比亚（每10万人84.4起）、萨尔瓦多（每10万人50.2起）、波多黎各（每10万人41.8起）、巴西（每10万人32.5起）。其他拥有高青少年杀人率的国家有美国（每10万人11起）、俄罗斯（每10万人18起）以及阿尔巴尼亚（每10万人28.2起）。美国高青少年杀人率部分反映出持枪政策和社会不平等性，而俄罗斯的青少年杀人率则反映了其所经历的经济转型。

城市恐怖主义 Urban terrorism

城市恐怖主义是一种暴力行为，对发达国家和发展中国家的城市均造成严重影响。恐怖主义行为属于“巨大的暴力”，和“日常暴力相比”，它试图故意扰乱和破坏城市居民。¹¹²在本报告中，恐怖

主义被视为故意针对平民和城市基础设施的暴力行为。本书并非调查恐怖行为的行凶者、来源或动机——所有这些都本报告的范围之外，这是因为恐怖主义本身从不同角度来看时可以有不同的含义，所以对恐怖主义的构成富有争议而且十分复杂。虽然这一方式可能有一定的缺点，但它显然能够避免“一个人心目中的‘恐怖分子’成为另一个人心目中的‘自由斗士’”这样一个棘手的问题，并回避了与目前“反恐战争”相关的基本类别。¹¹³

2001年9月11日恐怖分子袭击纽约，鲜明而生动地反映出城市对于恐怖主义的脆弱性。由于若干因素，城市对于恐怖袭击来说是极具吸引力的目标。城市是人口密集的建设地带，因此爆炸的影响也随密度增大而变大，能够实现攻击的影响最大化或在很短的时间内造成大量破坏。这通常被称为“目标效应”¹¹⁴——这意味着城市的大尺度和高密度使它们成为恐怖袭击的理想目标。此外，考虑到城市在行政、经济、社会、文化和政治方面的作用，以及所具有的超越国界的影响，¹¹⁵对城市的袭击可以得到全世界更广泛的关注。在城市内，基础设施和服务如公共交通和通信系统，以及商业区和购物中心、餐厅、体育场馆、酒店、剧院和其他地方，有大量的人群聚集，其造成大破坏的可能性更大，因而成为恐怖袭击的关键目标。例如，在印度孟买的郊区火车系统，日携带乘客量超过600万，是最繁忙的火车系统，¹¹⁶由于恐怖袭击带来的巨大后果，因而在过去的十年里一直是一系列恐怖袭击的目标。

图3.18 10岁至29岁的年轻人中估计的杀人率（2000年）

Figure 3.18
Estimated homicide rates among youths aged 10 to 29 (2000)

资料来源：Krug et al, 2002, p26

注：杀人率由世界卫生组织分区域和国家收入水平计算，然后根据量级分组。

城市恐怖主义是一种暴力行为，对发达国家和发展中国家的城市均造成严重影响

在城市内……基础设施……如公共交通和通信系统……有大量的人群聚集，其造成大破坏的可能性更大，因而成为恐怖袭击的关键目标

■ 城市恐怖主义事件的最新趋势

Recent trends in the incidence of urban terrorism

表3.4显示了发生在1997年以后的重大恐怖事件，包括：2001年9月11日发生在美国纽约的对世界贸易中心的袭击；在印度尼西亚的巴厘岛对度假者的轰炸；2004年3月发生在马德里的连环爆炸；2005年7月的伦敦爆炸案和2006年7月孟买的火车爆炸等。虽然这些恐怖主义行为是地方事件，但它们具有跨越世界的国际影响力。因此恐怖主义行为与那些发生在城市贫民窟的暴乱或干扰相比，往往能得到更多的媒体关注和国际影响，哪怕后者可能会危害更多的生命。虽然表中没有显示2007年的恐怖袭击，但那年发生的恐怖袭击和随后的人员伤亡都与伊拉克局势相关，在那里死于汽车爆炸的事件显著增多。与此相关，我们要注意到最近的恐怖袭击更多发生在发展中国家（参见表3.4）。如果不考虑以色列的局势，那么发达国家的恐怖袭击较少。¹¹⁷仅在2001年一年中，哥伦比亚总共经历了191起恐怖袭击，超过了其他任何国家。¹¹⁸

尽管公共交通系统特别是通勤火车经常被当作

表3.4 自1997年以来主要的恐怖主义事件案例

Table 3.4
Examples of major terrorist incidents since 1997

资料来源：http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_terrorist_incidents

日期	事件	遇难人数	受伤人数
1997年11月17日	在埃及卢克索，持枪歹徒袭击游客	62	74
1998年8月7日	在坦桑尼亚首都、达累斯萨拉姆和肯尼亚首都内罗毕发生美国大使馆爆炸案	225	>4000
1998年10月18日	在哥伦比亚安蒂奥基亚省的马丘卡附近，发生管道爆炸案	84	100
2001年9月11日	一系列被劫持客机撞向纽约的世界贸易中心和弗吉尼亚州阿灵顿的五角大楼	3500	
2002年5月9日	俄罗斯胜利庆典期间，塔吉斯坦Kaspiisk发生炸弹爆炸	42	130
2002年10月12日	印尼巴厘岛，轰炸袭击度假者	202	
2002年10月23-27日	俄罗斯莫斯科剧院发生人质危机	160	
2002年12月27日	在格罗兹尼，车臣议会发生卡车爆炸	83	
2003年2月7日	哥伦比亚的波哥大，El Nogal俱乐部发生爆炸	36	150
2003年5月12日	在纳门斯科亚的车臣镇，政府大楼发生了卡车炸弹袭击	59	
2003年8月25日	南孟买爆炸案：印度门和扎韦里集市	48	150
2004年2月6日	俄罗斯莫斯科地铁爆炸案	41	
2004年2月27日	菲律宾超级渡轮14的爆炸案	116	
2004年3月11日	西班牙马德里，通勤列车的连环爆炸案	191	1500
2004年8月24日	俄罗斯莫斯科，恐怖分子袭击两架俄罗斯国内航线飞机	90	
2005年7月7日	伦敦爆炸事件：炸弹在三个地铁列车和一辆双层巴士上爆炸	56	700
2005年7月23日	埃及沙姆沙伊赫，发生在旅游景点的爆炸	88	>100
2005年10月29日	印度新德里，市场发生的连环爆炸	61	200
2005年11月9日	约旦安曼，酒店发生三次爆炸	60	120
2006年7月11日	在印度孟买，通勤列车发生一系列的爆炸	209	714

攻击目标，但最近的国际研究比较了几种不同的出行方式，其结果显示，公共交通系统是非常安全的，而在相比之下，汽车等其他的出行模式，对社会来说是更大的风险。¹¹⁹例如研究指出，虽然并没有故意降低恐怖事件的负面影响，但2005年7月7日伦敦爆炸案造成了56人死亡，这大约相当于英国六天发生的正常交通伤亡事故，“9·11”袭击杀害的人数大约和美国一个月的正常交通事故死亡人数相当。

相比“日常暴力”或普通犯罪而言，恐怖袭击的发生率明显较低。由于相比大量常见的犯罪，这样小概率的袭击无法进行概率分析，因而难以计算恐怖主义的风险。例如，2004年2月到2005年5月美国国家反恐中心报告了发生在美国的13起恐怖主义事件，大约在同一时期，联邦调查局认定了1032万起财产犯罪和超过136万起暴力犯罪。¹²⁰然而，最近几年恐怖主义对城市的影响已变得非常大。

犯罪与暴力的潜在因素

FACTORS UNDERLYING CRIME AND VIOLENCE

本节讨论了和犯罪与暴力活动相关的若干因素。犯罪和暴力这些令生活发生改变的事件的滋生往往是出于一些风险因素的汇聚，这些因素包括直接获得枪支、毒品和酒精。后两者是暴力的触发物，而不是暴力发生的原因。这些因素暴露了个人和社会关系特征，如人格特质、被虐待和忽视的历史、不良的家庭环境、年龄和性别，以及冒险的生活方式等。在更广的国家和社会（宏观）层面，犯罪和暴力都与一系列长期的潜在因素有关，包括经济、社会、文化和政治环境，它们为犯罪和暴力行为的发生提供机会和诱导因素，并制造伤害。下面章节将描述其中一部分因素。

社会与文化因素

Social and cultural factors

在全球范围内，根植于社会和文化价值观中的非正式力量可以说是鼓励或阻止犯罪和暴力的最强大因素。在某些社会中，犯罪和暴力是日常生活中常见的事情，并被社会和文化规范所接受，或（对于“结构暴力”）被写入法律或受到法律鼓励。例如，在喀布尔、卡拉奇和马那瓜，暴力与日常生活交织在一起，已成为一种“惯例”或标准化的行为，就像对许多贫民窟居民来说，“恐怖像平常一样”。¹²¹结构暴力有助于使其他形式的、对个人有直接影响的、基于种族和性别的、家庭的身体侵犯和性侵犯合法化，这可能导致再次受害。例如，70%到90%的

巴基斯坦妇女遭受家庭暴力，其中有许多导致其他伤害如强奸和谋杀。¹²²

由于《胡都法案》(Hudood Ordinances)，向当局报告被强奸的巴基斯坦妇女中，几乎有一半被监禁。这项法案认为在婚姻之外的性关系(包括强奸)为非法行为。巴基斯坦妇女同时也是“荣誉谋杀”的受害者，这是一种被社会和文化规范宽恕的私人行为。每年有成百上千的妇女被她们的伴侣用焚烧或泼酸的方式害死。¹²³在埃塞俄比亚、泰国、萨摩亚、秘鲁和孟加拉国，相当多的女性把亲密伴侣暴力行为视作一种伴侣之间处理不忠实的可接受行为。在埃塞俄比亚，60%~80%的妇女相信，由于自己未能完成家务或不服从丈夫，丈夫对待自己的持久暴力是一个可接受的后果。¹²⁴

在巴西、哥伦比亚、牙买加的许多贫民区和北美的犹太社区充满着对暴力的文化认同和社会期许，以及年轻男性的“男子气概”价值观——在这些地方，边缘化的年轻人期望用伤害或死亡来对受到的侮辱进行复仇，他们还经常使用枪支。而另一方面，文化可以缓解犯罪行为。例如，在中国香港以儒家思想为基础、以家庭为中心的价值观使得亲属关系结构得以扩展，构成一个亲和、兼容的社会群体，大家赞成政府对犯罪和腐败的敌视，这被视为地区维持犯罪和暴力率较低的主要因素。¹²⁵同样，在中东和阿拉伯国家，相对较低的杀人率和犯罪率部分归因于在其文化中宗教和社会价值观的普遍性。因此，犯罪和暴力显著受到包括宗教价值观在内的主流社会和文化规范的影响，这常常压倒官方和法律声明。但是，犯罪和暴力也可能由于立法而得到加强，例如上面提到的《胡都法案》。

贫困 Poverty

很明显，犯罪对许多城市居民来说是一种生存策略，由于严重的贫困，他们的态度和看法都深受影响。例如，关于大伦敦东部南非小镇(the South African town of Greater East London)市民的一个调查表明，失业和边缘化戏剧性地影响了人们对暴力犯罪的态度。¹²⁶更多的失业受访者比有工作的受访者更能容忍犯罪。超过一半的失业受访者认为，谋杀、汽车盗窃和家庭暴力并不严重。对暴力的容忍部分归因于反种族隔离时代的残余风气，对家庭暴力的容忍度可能归因于失业男性和女性之间的紧张关系。¹²⁷女性往往在国内得到工作，而该工作男人则不一定能够承担。在牙买加最贫穷的地区，年轻人习惯于看到家中街上的暴力。牙买加的高杀人

率部分归因于城市的贫困和帮派战争，以及由带枪的年轻人在争取政治控制时组成的政党武装。¹²⁸

在全球层面，暴力性死亡的比率通常随收入而异。表3.5中WTO的估计显示，2000年高收入国家暴力性死亡的比率(每10万人14.4起)低于中等收入国家的一半(每10万人32.1起)。¹²⁹图3.19中来自巴西的调查数据表明，居民家庭收入越多，其亲戚遭谋杀概率越小。

虽然繁荣的经济与较低的死亡率和杀人率相关，但正如下面所讨论的，收入不平等可能是影响犯罪率的一个更为突出、有效的因素。事实上，大量的国际证据把贫困水平以及收入差距与犯罪和暴力率相联系，虽然这种联系在各种文章中仍然广受争议。¹³⁰贫穷和暴力之间的因果联系也备受质疑，一些研究者指出暴力之所以促进贫困，是因为在受影响的地区它贬损了物质和社会资本，对巴西贫民窟枪支、暴力与财产犯罪的联系的研究证实了这一点。在国家层面，经济数据表明暴力侵犯资本，降低经济增长，进一步使贫穷国家和社区更贫穷。此外，在世界所有地区的极度贫穷的社区中，犯罪率受制于地方盛行的文化和社会价值观。在加纳和印尼的部分地区就是这种情况，强大的非正式社会控制机制有助于保持较低的犯罪率。¹³¹中国香港和日本也是如此，非正式和文化系统的影响倾向于减轻与犯罪有关的危险因素。¹³²来自美国贫困的拉美社区的证据表明，强调保护规范和构建社会资本和社区可以帮助保护青少年远离贫困及犯罪的负面影响。¹³³

不平等 Inequality

在影响犯罪和暴力的因素中，社会中最富有和最贫困成员之间的差距与贫困水平一样重要，甚至前者更重要一些。和不平等密切相关的是就业、教育、医疗和基础设施等机会的不平等一系列关键性排他因素。¹³⁴研究一再发现，以基尼系数衡量的收入不平等(不平等分布的一个衡量)和高杀人率有密切关系。¹³⁵以两个主要的比较研究为例，一个是使用1950年至1980年间的数据的18个工业化国家，另一个是使用1965年到1995年之间的数据的45个工业化国家和发展中国家，其结论是收入不平等对杀人率有重要、积极的影响。¹³⁶

GDP的增长被认为与杀人率呈负相关，虽然这常常和收入不平等相抵消。这通常针对一般暴力犯罪而言，但是其反面也适用于财产犯罪：更高的GDP增长意味着更高的财产犯罪率。这表明，繁荣

大量的国际证据把贫困水平以及收入差距与犯罪、暴力率相联系

在世界所有地区的极度贫穷的社区中，犯罪率受制于地方盛行的文化和社会价值观

暴力类型	数量 ^a	每10万人的发生率 ^b	所占比例(百分比)
杀人	520000	8.8	31.3
自杀	815000	14.5	49.1
战争相关	310000	5.2	18.6
总数 ^c	1659000	28.8	100.0
低收入到中等收入的国家	1510000	32.1	91.1
高收入国家	149000	14.4	8.9

表3.5 估计的全球与暴力相关的死亡(2000年)

Table
3.5 Estimated global violence-related deaths (2000)

注：a 四舍五入到最接近1000的值。b 年龄标准化。c 包括法律干预造成的14000例故意伤害死亡。

资料来源：Krug et al, 2002, p10

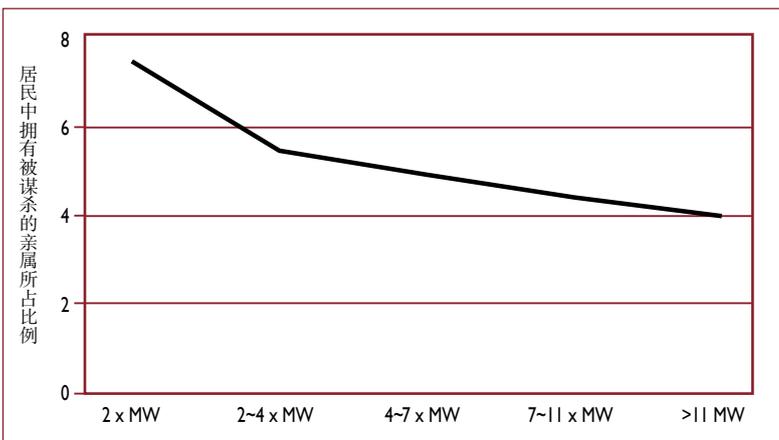
在世界一些地区，城市化的速度与高犯罪率显著相关

图3.19 家庭收入和被谋杀的亲属(巴西)

Figure 3.19
Family income and relatives murdered (Brazil)

注：MW=最低工资；出版时每月大约175美元。

资料来源：Zaluar, 2007



程度的增加与财产犯罪的增多相关。同样，城市中繁荣的地区或邻里经常发生更多的财产犯罪。最近的研究表明，个人的财富与其成为犯罪受害者的风险密切相关。在收入不平等十分严重的国家，个人成为犯罪受害者的风险高于那些收入不平等相对较轻的国家。¹³⁷

性别、种族、民族和宗教的不平等也是对妇女和少数族裔引发暴行的主要因素。虽然对妇女和儿童的暴力发生地点通常是家里，但种族、民族和宗教不平等通常在社区环境中表现出来。卢旺达是这其中一个是臭名昭著的例子，胡图族的团体针对图西人的暴行导致多达80万人被屠杀。

城市化速度 Pace of urbanization

虽然早期的研究未能证实犯罪和城市化速度之间的关系，¹³⁸但更多最近的研究发现，在世界一些地区，城市化的速度与高犯罪率显著相关。例如，17个拉丁美洲国家的调查结果表明，位于快速城市化地区的家庭比那些处于平稳发展期地区的家庭更有可能成为受害者。¹³⁹在拉丁美洲，城市增长被视为犯罪率的强有力的指示器。¹⁴⁰这些发现表明在某些高增长地区，城市化和犯罪之间可能有更广泛的相关性。

快速城市化的影响也造成了直接伤害，在拉丁美洲快速发展的城市中，人们已经对警方和司法解决问题失去信心。¹⁴¹因此，在快速发展的地方，当

局为满足公共安全和提高安保能力充满了压力。当期望没有得到满足时，公民变得愤世嫉俗，不再信任公共机构。这一点特别重要，因为在未来20年，世界上几乎所有的城市增长均将发生在发展中国家的城市里，而其公共机构还远远不足以应对快速城市化的挑战。

此外，城市化的速度与人们拆迁的速度相关，其导致的人口不稳定与犯罪密切关联。快速增长的城市中心通常是人流量很大的地方，并且通过维持社会稳定来对犯罪行为进行非正式的社会控制通常是不牢固的和缺乏保护的。因此，这种“短暂性”是一个重大风险因素，并且助长了城市地区的有组织犯罪和一般犯罪，尤其当其发生在“非法移民、毒品贩子和性工作者倾向于聚集”的地方时。¹⁴²例如，居住在莫尔兹比港（巴布亚新几内亚）棚户区的33万人口中，几乎一半的城市居民是相对近期的城市迁入者。这些居民点被认为是城市中犯罪活动的主要来源。贫困、缺乏正规的就业、对公共当局提供保护和正义缺乏信心，以及村委会和法庭中日趋不稳定的传统社会文化体系等，都使问题变得更加复杂。¹⁴³专栏3.3以巴西圣保罗的新兴增长为例，展示了快速的人口增长和变化造成的破坏性影响。

预测表明非洲和亚洲欠发达地区的城市化速度是最快的。少于50万居民的小城市和100万到500万之间人口的中小城市比大城市增长快。预计非洲、亚洲和拉丁美洲现有城市地区的人口到2030年将会有最大幅度的增长。然而，这些地区的机构——包括规划、刑事司法、社会服务和基础设施系统——还不足以应对快速的城市化。这一切无不显示了贫民窟和棚户区的增加、流浪儿童、市中心的犯罪等产生的不良影响，而现有居民难以得到足够的公共服务（包括安全与司法系统）。

城市规模与密度 City size and density

如果城市化速度和犯罪之间的关系尚不完全清楚，那么城市规模、密度和犯罪之间高度复杂的联系亦然。然而毫无疑问的是，在许多大型城市地区，更多的人比以往任何时候都越来越容易受到犯罪和暴力的侵害。一个基本的理论认为城市规模和密度都与社会病态，包括犯罪直接相关。¹⁴⁴有证据表明，城市规模和犯罪率呈正相关。¹⁴⁵然而，相比发达国家来说，这种关系在发展中国家可能会变得更加明显。例如，在拉丁美洲，一个住在100万或更

多人口城市的家庭比一个生活在5万至10万人口城市的家庭成为犯罪受害者的概率高78%，而相应的情况在美国是28%。¹⁴⁶在发展中国家，犯罪和城市规模之间的联系可以解释为三个因素。¹⁴⁷首先，在大城市中由于富裕的受害者更加集中、有更多的机会尝试各种类型的犯罪，以及拥有更发达的二手市场以供被盗物品销赃等原因，犯罪回报可能更高。第二，在大城市逮捕罪犯的可能性会降低，因为大城市人均执法花销低，或者说与警察之间的社区合作水平较低，再或者说每位居民需要更多的警察实现逮捕。最后，大城市中有犯罪倾向的个人或潜在的罪犯更多。

由于城市规模、密度和犯罪之间的互相关联，许多城市试图阻止新住宅开发或限制其规模，并阻止现有的居民区尤其是贫民窟的扩张。如开罗、纽约、中国香港和新加坡所示，当城市地区仅以人口规模为基础进行比较时会有许多例外。不同的犯罪率表明，城市规模本身并不“导致”犯罪和暴力，因为一些大城市如纽约有相对较低的犯罪率，从而也否定了传统的观点。¹⁴⁸尽管有着截然不同的规模，但一个有关马达加斯加市镇的研究表明，与预期的城市规模、密度的关联不同，犯罪肯定与低人口密度、不安全感 and 隔离感呈正相关。¹⁴⁹

人口密度和犯罪在许多方面相联系。在对犯罪和暴力率的影响上，混合因素如文化、社会经济发展、政府和公民社会的力量控制等，可以说是和人口密度同样重要的决定因素。在各种规模的城市中，犯罪集中在特定的、通常是众所周知的地理区域，人口密度只是影响事件发生的众多因素之一。有证据表明，人口密度与不同种类犯罪的发生不总是相关。例如，一些基于美国的研究表明，高密度城市比低密度城市拥有更少的盗窃案。但根据这一研究，机动车盗窃在高密度城市却又更常发生。¹⁵⁰这些不同效应被归结为机会、风险、付出与回报因素，它们与住宅结构类型和计划或偶然的财产监督相关。例如，对于窃贼来说，进入高密度居住社区中的公寓大楼，比进入有着后门、后窗的分散郊区住房更危险、更困难，因为后门窗不大可能处于监视之中。

总之，对于预测犯罪率来说，城市的规模和密度是重要的，但它们不是犯罪或暴力行为的决定因素。其他因素可能更为重要，如当地、社会和环境的因素，以及有关社会包容和凝聚力的经济力量等定性因素。

专栏3.3 快速的城市增长和犯罪：以巴西圣保罗为例

Box 3.3 Rapid urban growth and crime: The example of São Paulo, Brazil

从1870年到2000年，圣保罗的人口以每年5%的速率增长，这个城市及其周边地区已有超过1800万人口。1940年到1960年之间，圣保罗中心区的人口增长了171%，在同一时期郊区增长了364%，这很大程度上是由于农村人口的迁入。人口增长涌现出来了数以百计的非法事件，当所需的正当法律程序标准水平较低或不存在，而惩罚性司法和治安维持的水平较高时，现有的民事机构承受不住这样的速度和规模，也无法处理这些条款对于服务的需求。随着城市化的快速步伐，犯罪也有所增加，这样在1999年，该市记录了11455起谋杀案，超过纽约市667起谋杀案的17倍。迪亚德马作为圣保罗快速发展的郊区市之一，在2003年达到每10万人141起谋杀案，是世界上谋杀率最高的城市之一。¹⁵¹

糟糕的城市规划、设计与管理

Poor urban planning, design and management

最近有研究指出，城市环境是与犯罪和暴力相关的风险因素。越来越多的证据表明，如果城市环境的规划、设计和管理很糟糕，那么会将公民置于死亡、伤害和财产损失的危险之中。实体犯罪预防和防御空间减少理论、¹⁵²环境设计预防犯罪（CPTED, crime prevention through environmental design）、¹⁵³情境犯罪预防¹⁵⁴和环境犯罪学¹⁵⁵已经越来越被实证研究所支持，表明建成环境的物质设计和管理在促进或减少犯罪和暴力的机会方面发挥作用。虽然与物质设计和管理相关的事件没有准确的计数，但据估计，10%到15%的犯罪与环境设计和管理相关。¹⁵⁶

在全球范围内，每年总计有数百万起的事件因此而起。所以，土地利用、街道布局、建设和场地设计、交通系统规划、基础设施的改进——尤其是照明和设施、景观的维护，以及活动和空间安排等——已被证明对犯罪机会，以及随后的犯罪发生率和对犯罪的恐惧有不同的影响。¹⁵⁷在综合城市规划实践中，缺乏整合的犯罪预防策略已被认为是推动城市犯罪的一个因素。¹⁵⁸物质规划可以在犯罪预防/减少方面实现更有效的政策和非正式的监测，有利于对人员和财产的保护。例如，街道拓宽工程可以使警察和紧急服务车辆进入以前密不透风的城市地区；新住宅的创造或商业发展可以改变交通模式，可能提供更多的经济和居住机会；能够让人们观察周围环境的网站设计可以减少犯罪机会。

有证据表明，四通八达的街道设计有利于城市建筑物之间的车辆交通，这容易提高某些犯罪机会，因为将会有更多的潜在犯罪者看到更多的潜

越来越多的证据表明，如果城市环境的规划、设计和管理很糟糕，那么会使公民处于死亡、伤害和财产损失的危险之中

据估计，10%到15%的犯罪与环境设计和管理相关

由此，从规划和公共政策的角度来看，犯罪发生的地点以及这一场所是如何进行设计和管理的，至少是谁犯罪这一问题同样重要

在目标。还有人说这样会增加警方的成本。¹⁵⁹一方面，城市道路的方格网模式增加了犯罪者的进入和逃跑路线，降低了被抓住的可能性，也有助于抢劫和盗窃的发生。¹⁶⁰另一方面，面对日益私有化的封闭社区，四通八达的街道设计把城市编织在一起，并且通过更多的利用城市公共交通来减少对汽车的依赖。¹⁶¹尽管这些证据并不确凿，并且相关机制尚未被完全理解，研究显示这些因素与城市中的常规行为，以及罪犯和目标的互动具有相关性。¹⁶²

由此，从规划和公共政策的角度来看，犯罪发生的地点以及这一场所是如何进行设计和管理的，至少是谁犯罪这一问题同样重要。这是因为犯罪和暴力倾向于重复出现在城市中相对有限数量的地方，这些地方往往为犯罪提供了相应的环境。此外，这些地方被公民和警察熟知，因此在某种程度上可以预知犯罪事件，而其他大多数地方则是相当安全的。为了应对这些挑战，第四章指出了世界各地的城市在现有或新的城市规划及公共政策过程中所采用的策略，主要是从场所出发减少犯罪的概率。

人口因素：青少年人口的增长 Demographics: Youthful population growth

大量国际数据表明，犯罪和暴力与年轻人口的增长和比例联系紧密，特别是年轻的男性。一项采用了1950年到2000年的44个国家的数据的跨国研究显示，“人口中年轻人的比例以及城市的繁荣程度在解释杀人案变量方面有着共同重要的作用”。¹⁶³单位区域16岁以下的儿童数量（孩子密度），已被认为是导致英国某些住宅小区破坏行为的最重要的因素。¹⁶⁴在内罗毕（肯尼亚），这里的银行抢劫、暴力车辆抢劫、破门盗窃和街头抢劫是主要的犯罪活动，犯罪者的一个独特属性他们都是年轻人，即十几岁和二十几岁的罪犯。¹⁶⁵

对于14岁到44岁的人们，暴力一直被视为是导致死亡的一个主要原因，¹⁶⁶在一些贫困社区，它是年轻人死亡的主要原因，特别是对于年轻男性而言。例如第一章曾指出，在美国非洲裔男性中暴力是导致其死亡的最重要原因之一；美国15岁至24岁的非洲裔男性的杀人死亡率是同一年龄范畴白人男性的12倍，是西班牙裔男性的2倍。¹⁶⁷15到19岁的美国非洲裔男性与枪械相关的死亡率是同一年龄范畴白人男性的四倍。¹⁶⁸一般来说，在面对小型武器暴力表现的脆弱性方面，年龄和性别是基本因素。在比较各国枪械杀人案时，这些风险因素尤为重要，如图3.20所示。

小型武器调查和世界卫生组织的跨国数据报告

显示，年龄在15岁到29岁的男性约占枪械相关杀人案的一半，如图3.20所示，他们的杀人率往往比前五个被选择国家的普通人群高得多。这一趋势不随时间而改变。小型武器调查估计，每年全球死于与枪支相关的杀人案中的人中，年龄在15岁至29岁的男性总数在7万到10万人之间。¹⁶⁹

与青少年犯罪相关的其他因素 Other factors associated with youth crime

青少年犯罪和暴力率与其他因素有关，如治安水平、定罪率和监禁率、毒品传统，以及塑造人特别是年轻人的大量环境因素等。例如小型武器调查总结认为，青少年人口本身不足以解释不同国家之间暴力率的多变性。¹⁷⁰它引用了一项美国研究，表明与年轻人相比，以下因素对犯罪率有更大的影响，这包括更多更好的训练有素的警察、监狱人口的增加、流行病以及堕胎合法化等。¹⁷¹对于年轻男性，当地环境因素与男性认同感、地位成就、声望和社会经济权利相关，而这些环境因素在解释世界各地暴力犯罪率的可变性方面是重要的因素。¹⁷²

■ 青少年失业 Youth unemployment

除了上面描述的风险因素，失业是与年轻人中犯罪和暴力率相关的一个基本问题。世界银行估计，年龄在15岁到24岁的人中，有7400万人失业，占失业人员的41%。¹⁷³大多数研究表明，失业青年更可能超常地成为犯罪和暴力的罪犯以及受害者。失业，尤其是长期失业，削弱了人力资本，使得工作的能力和动机“萎缩”。失业率也与社会其他劣势方面发生关系，如较低的社会经济地位、家庭功能障碍和犯罪前科等。在这个意义上，就业与青年和犯罪行为之间的联系是整个过程和一系列问题中的一部分，而且只是一个插曲。¹⁷⁴

影响青少年就业前景的因素莫过于就业市场的全球化。最近在约翰内斯堡歌德学院的一个演讲声称，数以百万的新工人已经增添到世界就业市场。随着新工人的涌入，他们来自前苏联国家、中国经济的重组、印度新经济前沿的开放，以及发展中国家的为削减官僚机构和增加国有企业中的私营部门而承担的压力，“供给冲击”影响了世界劳动力市场，尤其是年轻的求职者，¹⁷⁵由此产生的不稳定导致年轻人产生广泛的工作不安全感以及更多的社会分裂，尤其是在发达国家和发展中国家中那些生活在贫困社区的年轻人。帮派成员进而为此提供了替代途径，即从抢劫、勒索和其他类型的犯罪中获得非法经济利益，并使用暴力作为一种资源来获得社会

犯罪和暴力与年轻人口的增长和比例联系紧密，特别是年轻的男性

认同。¹⁷⁶虽然情况因不同地区和国家而异，但总体趋势在可预见的未来不太可能得到扭转。

■ 驱逐罪犯

Deportation of offending criminals

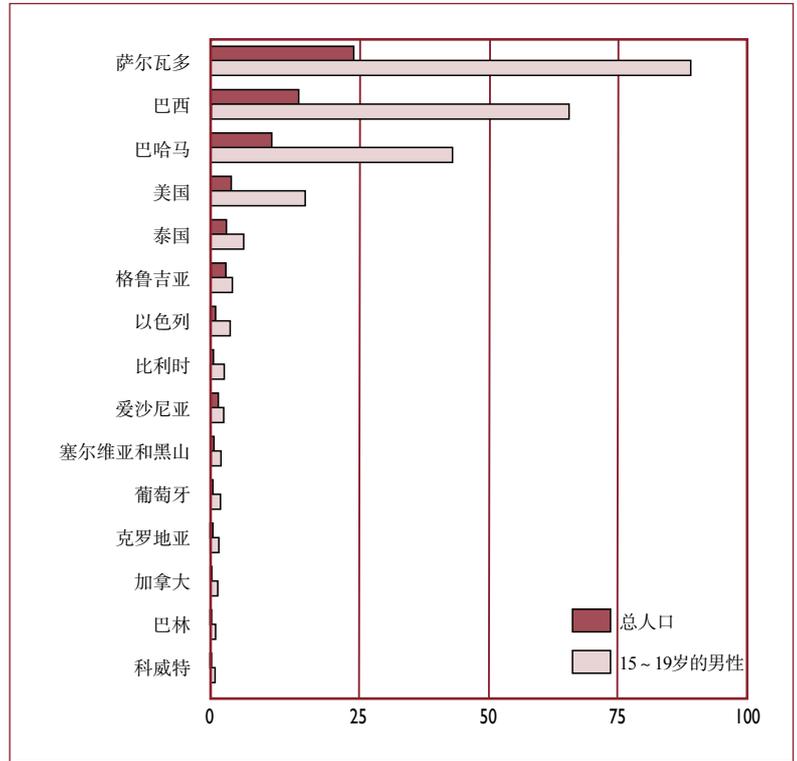
与全球化密切相关的是把罪犯驱逐回其来自的国家。这种现象在拉丁美洲和加勒比地区相当普遍，那里的罪犯被驱逐出美国。这部分解释了该地区青少年犯罪和帮派活动数量的提高。在美洲中部，青年团伙的显著增多归因于从美国遣返的萨尔瓦多年轻人。这导致了帮派战争从洛杉矶贫民区“转到”萨尔瓦多街道。¹⁷⁷类似的情况发生在牙买加，民众普遍认为被遣返者是犯罪问题的主要部分，在那里团伙制造了大多数的谋杀案，并且受到社会的束缚。事实上，在过去五年中，驱逐罪犯一直与帮派暴力、勒索和与毒品有关的谋杀案相关。¹⁷⁸在2001年，“牙买加警方分析结论显示，被遣返者团伙成员中的许多人来自美国东北部，他们参与了600起谋杀案、1700起武装抢劫和150起与警察的枪战”。¹⁷⁹在牙买加一项驱逐罪犯的调查中，被遣返者对犯罪现场的影响得以凸显。此调查显示了53%被驱逐的出境者卷入了犯罪活动。¹⁸⁰这样的罪行也包括了那些不向警方报告的犯罪。在那些报告给警方的参与犯罪中，78%的人不止犯了一个罪行，另有35%表示，他们已经卷入了毒品相关的犯罪。

向民主化过渡

Transition towards democratization

暴力犯罪率在过去半个世纪里有了不同程度的提高，跨国研究和纵向研究认为这是政府管治趋势国际化的一个结果，而杀人率则是暴力犯罪的一个指示器。报告研究了44个工业化国家在50年内的变化趋势，研究表明全球杀人率随着政治民主化的显著增加而同时增长。¹⁸¹在拉丁美洲1990年代实现广泛民主化之后，相关研究人员跟踪调查了该地区显著增加的杀人案并证实了这一观点。民主化被广泛认为有以下特征：政府上台由多数投票表决；政府受公民社会支持；公民社会“鼓励公民参与、公共审议和公民教育”。¹⁸²关于此点详细阐明了三个主要理论，它们是“文化视角”、“冲突视角”和“现代化视角”。图3.21基于这些理论，总结了民主与犯罪之间预期的关系。

统计分析结果表明，正在从专制向民主过渡的国家杀人率会有显著增加（现代化视角），如东欧、拉丁美洲和加勒比地区的国家等。随着这样的国家走向全面民主化，杀人率尽管不会消失，但可能会开始下降，或可能还会慢慢上升，就像完全民主化国家的



数据所证实的那样。支持杀人率随民主化进程而下降的证据可见于南非，其谋杀率随着不断巩固的民主治理一直下降。在1995年，其谋杀率是每10万人68起，后来降至每10万人50起，到2002年是每10万人48起。在2003年到2004年之间，这个比率下降到每10万人44起——虽然仍很高，但在不到十年的时间里下降了35%。其他证据来自于迪亚德马（巴西）谋杀率的减少，这个城市已经逐渐从一个基于正义标准的社区进化为通过慢慢巩固民主统治来应对犯罪。尽管其谋杀率仍然很高，但在1999年和2003年之间，已经比邻近的圣保罗的谋杀率下降快了两倍。¹⁸³应该指出的是，后者的趋势是短期的，并不能说明因果关系。事实上，也依然有如哥伦比亚、牙买加等暴力率极高的民主国家。这意味着民主化和暴力之间的联系十分复杂，无法简单进行解释。

然而，一些组织已经将高暴力率作为反对政治民主化、隔离不良人群、把城市领土瓜分为封闭的私人区域的理由。这种方法在圣保罗（巴西）和约翰内斯堡（南非）¹⁸⁴已经非常普遍，并隐含在其他保障安全和领地私有化的策略中。

犯罪与暴力的影响

IMPACTS OF CRIME AND VIOLENCE

这一节将从全球、国家、地方和个人层面上介绍犯罪和暴力的一些社会、心理和经济影响。这些

图3.20 枪支杀人率：15到19岁的男性中每100000个人的受害者数与总体人口的比例（抽样国家，已统计出结果的最近年份）

Figure 3.20
Firearm homicide rates: Victims per 100000 individuals among men aged 15 to 19 compared with the overall population (selected countries, latest year available)

资料来源：Small Arms Survey, 2006a, p297

在美洲中部，青年团伙的显著增多归因于从美国遣返的萨尔瓦多年轻人

影响十分复杂，彼此相互联系，并难以分离。但下文将试图勾勒出与杀人、抢劫、盗窃和腐败相关的一些现状和趋势。由于数据的可用性，讨论将更多关注与抢劫和入室盗窃相关的地方影响。本节首先区分犯罪与暴力的初级、二级和三级受害者。

犯罪与暴力的影响：受害人分类 Impacts of crime and violence: Victim categories

在全球层面，杀人和其他暴力犯罪有显著的影响，其中包括失去生命和对主要受害者造成的身体和心理伤害。WTO数据表明，在2000年，据估计全球与暴力有关的死亡几乎三分之一都是由于杀人案。在一些很容易得到武器的国家，伤亡人数一直特别高。例如，自1979年以来，哥伦比亚由于普通犯罪和有组织犯罪，已经有超过50万人死亡，相当于每年死亡1.76万人。这些人中80%以上都是死于枪支暴力。¹⁸⁵杀人案的发生率通常因为国内冲突加剧，因为这使一般人更容易得到武器。

二级受害者包括家人和朋友，他们通常被称为杀人案的幸存者，经常经历消极的心理和生理效应，包括强烈的悲伤和社会功能的损害。最近关于杀人案中幸存的家人和朋友的临床表现研究证实了这些影响。研究显示他们需要花费巨资来接受长期的专业治疗。在世界范围内，杀人案幸存者经常经历创伤性神经症，影响谋杀案受害者的孩子们。因此一个暴力犯罪明显具有许多受害者，这其中也包括破碎的家庭。

一般来说，三级受害者包括社区和社会，它们可能经历医疗保健、社会服务和经济系统巨大的冲击。在全世界范围内，特别是发达国家和发展中国家之间，犯罪的成本对个人和他们的家庭来说表现得非常不同。例如，UNOCD比较了在开普敦（南

非）和新西兰的一个典型的杀人案中，受害者失去的经济生产力成本的贴现价值，前者为15319美元，后者为829000美元，其差异源于后者国家中个人预期收入会更高。然而，在开普敦个人的死亡或受伤在经济上造成更重大的影响，因为与新西兰相比，在那里可能有更多的家庭成员直接依赖受害者，那里也有更多的公共和私人安全网络。¹⁸⁶

对最脆弱的受害人的影响 Impacts on most vulnerable victims

杀人和武装抢劫等暴力犯罪通过威胁人们之间的信任契约来侵蚀社区的社会和文化结构。这通常导致个体从人群和工作、教育、医疗机会中被孤立，而这些个体都是构建社会和人力资本的必要元素。穷人、老人、妇女和儿童等最脆弱的公民在很多情况下都是牺牲品：他们一些人在晚上被困在自己家里，一些人陷入沮丧，而其他则放弃了生活和就业机会。一个作者描述了在瓜亚基尔（厄瓜多尔）的她邻居的经历，她的邻居不得不在为期六个月的日子里每天生活在暴力强盗的恐惧之中，“五分之一的妇女被带着刀具、弯刀或手枪的年轻人袭击”。在谈到这些行为的影响时，她指出，“天黑后街上不再安全，所以女孩和年轻妇女不再上夜校，这加剧了她们与社会的隔离”。¹⁸⁷这样，暴力犯罪往往与现有的歧视妇女和女孩的模式掺和在一起。如专栏3.4所示，暴力犯罪往往突出了富人和脆弱的穷人之间享受社会公正的差距，并对公民是否具有信心让公共当局来听取他们的意见是个考验。

妇女群体和那些生活在贫困社区的人群特别容易受到暴力犯罪的危害。虽然男性是枪支的主用户，但女性由于很少购买、拥有或使用枪支则不成比例地遭受大量的枪支暴力。小型武器的国际行动网络估计，全球每年共有3万名妇女和女孩被小型武器杀害，而成千上万的人由于枪支和持枪的性虐待受伤。¹⁸⁸即使女性不是直接受害者，但当提供经济支持的男性亲属被谋杀时，她们便成为间接受害人。因为这破坏了家庭，影响波及整个社区，并最终影响到国家和全球。当从心理和经济条件考虑时，对孩子造成的直接和间接的影响是不可估量的，其中很多人死亡、受伤或经济上孤立无助。因此，值得重申的是，单个事件可以有巨大的乘数效应。¹⁸⁹

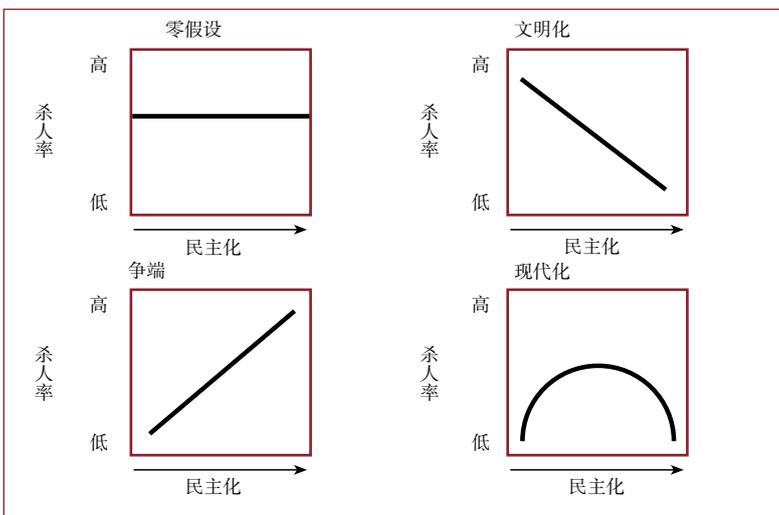
经济研究表明家庭暴力对生产力有广泛的负面影响。一项研究计算了家庭暴力的成本，依据女性失去的生产能力，研究推测，家庭暴力的总成本在智利是17.3亿美元（1997年占GDP的1%），在尼加拉

一个暴力犯罪可以有許多受害者，这其中也包括破碎的家庭

图3.21 不同视角下的民主和暴力犯罪之间的预期关系

Figure 3.21
Expected relationship between democracy and violent crime from different perspectives

资料来源：LaFree and Tseloni, 2006, p33



瓜是3270万美元（1997年占GDP的1.4%）。¹⁹⁰在后续研究中，计算出的直接医疗费用加上生产力损失相当于智利国内生产总值的2%，在尼加拉瓜，相当于国内生产总值的1.6%。¹⁹¹正如所料，在中低收入国家，亲密伴侣暴力行为的成本相比高收入国家来说相当高。在富有的国家中，暴力成本可以被弹性的社会和经济结构所抵消，而在中低收入国家，暴力成本可能直接影响公共支出和投资，并给经济增长带来负面影响。

犯罪恐惧感的影响 Impacts of the fear of crime

对所有类型犯罪的恐惧的增加带来了重大影响，其中以杀人的暴力犯罪尤甚，因为它比目前其他的犯罪事件更有麻痹性，且付出的代价更高。世界银行在赞比亚的一项研究发现，在一个非常贫困的社区中，教师对犯罪的恐惧使其无法出现在工作场所。¹⁹²同样，一项对工作“时间”的研究得出结论，在美国大都市地区，高杀人率使人们不愿意在晚上出去工作。¹⁹³在南非国家犯罪调查中，约24%的受访者称对犯罪的恐惧使他们不再使用公共交通系统，超过25%的受访者表示他们不愿意让孩子走路上学，而30%以上的受访者不去公园。¹⁹⁴

虽然这些决策的损失不容易量化，但考虑到失去了的机会和每日为交通、教育和城市服务增加的支出，它们便转化为个人生活的社会质量和经济成本。犯罪影响了城市生活质量，对犯罪的恐惧产生了其他“隐形成本”，表现在看似平凡的个人决策中，如决定是否在晚上散步或者更基本的问题，以及选择在哪里居住等。内罗毕的调查数据显示，超过一半的市民总是或者经常担心犯罪。¹⁹⁵在南非一个全国性的调查中，26%的受访者表示，对犯罪的担心使他们无法创业。这种心理冲击显著影响着个人，并且耗尽社会服务和医疗保健系统中的资源。

这些决定的影响还未完全考虑以下因素，包括误工生产力的社会经济成本、市场准入性、城市扩张（特别是发达国家）或滥用公共基础设施导致的损失，所有这些都是有效工时和旅游决策的副产品。这些费用在发展中国家和转型期国家中加剧，人们无法获得有效的司法审判或保险制度，因而犯罪和暴力给受害者带来灾难性的影响。这些制度司法审判或保险制度在工业化国家被广泛使用，为反对犯罪和暴力提供赔偿措施，从个人和金融角度看，它们是人类复原能力至关重要的组成部分，也显示了人类成功适应生存破坏的能力。

专栏3.4 新德里贫民窟的连环谋杀案

Box 3.4 Serial murder in a New Delhi slum

新德里（印度）最近的一个案例显示了穷人的脆弱性，在那里发生了一起所谓的连环杀人案，罪犯杀害并肢解了多达17名妇女和儿童，在他家后面的下水道中处理了她们的身体残段。所有的遇难者都是穷人，所谓的杀手是住在高档郊区的一个富有商人。据说警方对失踪家人亲属的报案一直不予以认真对待，一直到在凶手家后面发现了一些尸体并引起强烈的公众抗议。来自附近贫民窟的一个居民来寻找她16岁的儿子，他已经失踪四个月，她说：“当我告诉警方他已经消失了，他们告诉我要自己寻找。如果我很富有，事情会有所不同。那样的话我就可以贿赂他们让他们调查了。”

资料来源：Gentleman, 2007

犯罪与暴力的国家影响 National impacts of crime and violence

在国家层面，高杀人率和暴力犯罪率有着多重影响。其中一些影响可以通过经济和医疗指标说明。前者以金斯敦（牙买加）为例，那里越来越高的城市杀人率已经成为影响国家旅游业的诱发因素，在各个层面均产生了负面的经济后果。世界银行已经确认犯罪对商业的影响是牙买加经济发展疲软的主要原因之一。¹⁹⁶1990年代，肯尼亚暴力的高涨和不安全感导致旅游收益对经济贡献的减少，包括游客涌入带来的直接收益和旅游外汇收益。¹⁹⁷类似的现象出现在巴布亚新几内亚，特别是在莫尔兹比港的一些郊区，暴力犯罪使游客不敢来到这个国家。¹⁹⁸在巴布亚新几内亚的城市犯罪被视为商业成本中最重要的部分。¹⁹⁹拉丁美洲和加勒比海国家的许多人才流失一直归因于人们对犯罪的恐惧和不安全感，以及国家或公民社会缺乏有效的反应。²⁰⁰多米尼加、萨尔瓦多、危地马拉、圭亚那、海地、牙买加和墨西哥等国已遭受重创，因为大部分受过教育的人都移民到了北美和英国。²⁰¹同样，在1990年代许多南非专业人才移民到诸如澳大利亚、新西兰、英国和加拿大的国家过程中，犯罪和暴力的增加扮演了重要角色。

■ 人身接触犯罪对经济和健康系统的影响 Impacts of contact crimes on economic and health systems

在国家层面，高犯罪率被认为是外国投资的主要障碍，而且也会影响资金外流，使人们不愿在自己的国家投资。最近在非洲的一项研究表明，有超过29%的企业受访者认为犯罪是一个重要的投资约束。²⁰²投资者普遍担心暴力犯罪和腐败，因为他们

对所有类型犯罪的恐惧的增加带来了重大影响，其中以杀人的暴力犯罪尤甚，因为它比目前其他的犯罪事件更有麻痹性，且付出的代价更高。

高杀人率和暴力犯罪率也与增多的医疗费用和社会服务成本有关

害怕企业遭受直接损失，以及外籍员工的安全受到威胁。他们也担心商业投资方面腐败的影响。²⁰³来自拉丁美洲的结果表明，暴力的经济负担相当于哥伦比亚和萨尔瓦多GDP的25%、墨西哥和委内瑞拉GDP的12%、巴西GDP的11%、秘鲁GDP的5%。²⁰⁴在拉丁美洲的其他研究得出的结论认为犯罪大大减少了企业效益，对销售增长造成特别严重的影响。²⁰⁵

高杀人率和暴力犯罪率也导致医疗费用和社会服务成本增多。例如，在1980年代和1990年代，巴西公立医院系统的崩溃归因于大量的凶杀和刑事伤害造成的负担。“心理健康、社会工作、体育康复和外科手术的结合作为系统资源造成了打击。²⁰⁶高杀人率和暴力犯罪率也影响了警察服务条款。对警方调查来说，处理这些犯罪事件通常是昂贵和耗时的，进一步给国家刑事司法系统增加了许多压力，而国家刑事司法系统早已负担过重，资源不足。

■ 财产犯罪对建筑和财产价值的影响

Impacts of property crime on buildings and property values

犯罪对城市社会的影响也表现在对建筑和基础设施的破坏上。这些成本代表了全球的重要经济损失，尽管它是不可估量的。要理解财产损失的全部成本，需要知道实际犯罪的总数。但这是不可能的。因此，采用间接方法来处理调查数据，即利用乘数来调整警察数据和调查结果的差异，这种数据外推法通常用来估计问题的严重程度。

一项研究调查了伦敦发生的财产犯罪的经济影响，研究发现，刑事损害（涂鸦、破坏和纵火）对财产价值有负面影响。²⁰⁷澳大利亚利用基于英国的乘数，以及警方数据和调查估计，得到了盗窃案件的估计成本，结果显示，住宅盗窃的平均财产损失是1100澳元，与住宅无关事件的平均财产损失是2400澳元，总损失估计为13亿澳元，其中0.9亿澳元被确认仅与住宅盗窃有关。²⁰⁸包括失去的出货量（并不是医疗成本）在内，国家盗窃案的总成本估计为24.3亿澳元。其他财产犯罪的成本，如刑事损害（破坏）和纵火，总数几乎达到27亿澳元，其中包括失去的出货量、无形的成本和消防、救护服务的费用。从现有证据很明显看到，财产犯罪损害的真实成本是复杂的，由于它们涉及许多相关的成本，如工作输出、市政服务、降低的财产价值和生活质量，因此这些都是对量化工作的挑战。

犯罪与暴力的地方影响

Local impacts of crime and violence

虽然犯罪和暴力有全球、区域和国家层面的影响，但在城市和邻里层面上，这一影响能够更好地体现出来和被人们感知。在地方层面上，犯罪和暴力的影响关系到“防御空间”，即该如何更好地设计城市和街区，以减少导致犯罪和暴力的因素。

■ 犯罪对城市迁移的影响

Impacts of crime on urban flight

有充足证据表明，在对城市的影响方面，上升的犯罪率尤其是暴力犯罪，会导致人口和商业从市中心位置迁移，更富裕的家庭和那些有孩子的家庭更有可能离开。²⁰⁹受过良好教育的以及有工作的中产阶级逃离城市中的高犯罪率区域，这还被称为“人类资本迁移”。这形成了一种环境，即守法公民的比例相比经常从事犯罪活动的个人来说呈减少趋势。同样，许多企业也已经由于犯罪而离开市中心位置。虽然这种损失的成本很大，但它很少被量化。反之，有证据表明犯罪率的降低与一些城市财产价值的上升显著相关，是影响投资决策和社会财富创造的一个重要经济变量。²¹⁰

■ 抢劫犯罪的影响

Impacts of robbery

如上所述，中产阶级从城市中受犯罪影响的部分迁移出来，留下了经常集中在这些地区的贫困人口。影响是累积的，因为犯罪如盗窃、持械抢劫，与任何一个区域中有动机的罪犯数量相关。此外，较高的抢劫率导致财产价值较低的恶性循环，成为投资的障碍，从而导致更大的贫困和剥削。其结果是贫困社区受到一系列罪行的最严重的侵害。在这种背景下，贫困社区中更少的财产犯罪如盗窃，和更严重的犯罪如武装抢劫建立了联系，以如下顺序列出：

- 由于经济原因，贫困地区为愿意购买二手货物和可疑货物的客户提供物品。
- 因为存在有意愿的消费者，贫困地区提供出售二手货物和可疑货物的场所。
- 由于这些商品的市场刺激，财产犯罪者在贫困地区得以活跃。
- 财产犯罪的收入用于毒品或其他非法交易。
- 这样的交易刺激更严重的犯罪，比如武装抢劫和袭击。²¹¹

较高的抢劫率……成为投资的障碍，从而导致更大的贫困和剥削

公共机构不能充分解决严重的财产犯罪和人身接触犯罪……的恐惧感与发生率，其失败的一个表现是全球私有领域和私人安全部队的激增

除了特定受害者的影响，高抢劫率和暴力犯罪率还导致城市中留下一些荒凉的区域，这些区域在晚上尤其荒凉，城市以及当地的经济因而受到影响。一般来说，在社区中，尤其是在犯罪风险较高的地域，对暴力的恐惧使行人不敢上街，减少了公共空间的吸引力。因此形成这样一个循环效应：即“街道之眼”等监视的可能性减少，使得犯罪加剧。而“街道之眼”常常能够增加罪犯被观察、抓住、起诉或者在非正式系统中遭受打击的机会。虽然关于“监视”在其他环境下的功效仍存在有意义的辩论，但一般来说，增加监视可以有效阻止包括人身接触犯罪如武装抢劫在内的街头犯罪。

■ 入室行窃的影响 Impacts of burglary

虽然盗窃经常针对车辆，但入室行窃是与建成环境相关的最常见的财产犯罪。高入室行窃率给社区、城市和国家都带来影响。商业和住宅财产频频成为入室行窃的目标，数据表明，在五年内全球平均五分之一的城市居民受到侵害。²¹²入室盗窃案对受害者有显著的直接和间接影响，特别是当没有赔偿系统，以及受害者遭受重大的长期心理影响时。在一项研究中，近40%的入室盗窃的受害者表示他们一直非常受影响，68%的受害者表示他们对盗窃和盗窃未遂感到很生气。震惊、恐惧和睡觉困难也是入室盗窃受害者的相当一致的经历。²¹³入室盗窃给受害者带来的持久的心理影响与暴力相关犯罪如袭击和抢劫的影响一样严重。

证据表明，窃贼的目标锁定在具有最高市场价值的战利品上，一些社区成为出名的盗窃事件发生地，因而价值受贬。当然其内在关系相当复杂。一些研究表明，其他财产犯罪如以破坏、涂鸦和纵火的形式对建筑物造成的刑事损害，比入室盗窃对财产价值有更大的负面影响，由于它们是社区衰落公开的标志，而社区衰落会产生恐惧并吓退投资者。²¹⁴

公共机构不能充分解决严重的财产犯罪和人身接触犯罪，如入室行窃和抢劫的恐惧感与发生率等，其失败的一个表现是全球私有领域和私人安全部队的激增。在许多发展中国家的城市中，私人安保作为一种防护住宅和商业企业的方法广为扩散。在加拉加斯，73%的人在自己家中拥有私人安保，而39%的人把金钱和时间花费在旨在减少犯罪的邻里守望计划上。²¹⁵在南非，自1997年以来私人保安的数量已经增长了150%，而警方官员的数量在同一时期下降了2.2%。²¹⁶在肯尼亚，私人安保行业是发展最迅速的产业之一，²¹⁷

私人保安公司的扩散伴随着犯罪的激增，特别是在1980年代中期的内罗毕。而在那之前，私人保安公司非常稀有。另外值得注意的是，在发展中国家城市中，使用私人安保不再只是富裕家庭的保护措施：在犯罪普遍存在的非正式居民点和低收入居民点，它变得越来越普遍。

带保安的社区和封闭社区是实现安全的一种方法，它们有着“共同的目的”，在发达国家如美国也存在，并在南部、西南部和西部很流行，²¹⁸在英国的伦敦市区和英格兰东南部，它们的增长速度相当显著。²¹⁹它们在过渡型国家和发展中国家也越来越多。事实上，高水平的暴力犯罪率和对犯罪的恐惧是拉丁美洲和加勒比城市出现封闭社区的原因。²²⁰虽然对安全的关注被认为是这种社区增加的主要依据，但这当然不是唯一的原因。基于当地环境的声誉、生活方式的选择、城市服务提供的优势（包括更好的监管），以及增加的土地和家庭价值等也被确定为是促进这种社区增多的因素。²²¹

封闭社区的定义千差万别，但它们往往具有以下功能特点：和邻近的土地相隔离，隔离物由篱笆、墙壁、其他构造的或自然的障碍物组成，其中也包括标志性壁垒；使用机械的、电子的或人工的监护作为访问控制元素，它们过滤进入的人流、车流；一般来说，私有化的内部聚集区和循环系统可能包括道路、人行道和小路。

如上所述，带保安的社区和封闭社区出现的一个主要原因是提高安全，一些研究表明，在减少特定的犯罪方面，封闭社区有一定的短期成效。²²²但研究还表明，由于罪犯的适应性以及环境和社会条件的变化，封闭的影响往往随着时间减弱。²²³更重要的影响表现在实际的和潜在的城市空间和社会的分裂，导致公共空间使用和可达性的降低，以及社会经济极化的增加。在这种背景下，我们发现封闭社区已经拥有一些不良的直观影响，甚至增加了犯罪以及人们对犯罪的恐惧，这些是由于中产阶级放弃公共街道，将其留给了脆弱的穷人、流浪儿童和家庭，以及伤害他们的罪犯。由于富裕的公民在受到私人保安部队保护的飞地中生活，这些地方相对同质，已经不再需要或不再有机会与穷人同行，这样的结果往往也扩大了不同阶级之间的差距。

虽然有这些负面评价和影响，但是封闭社区和私人领域的增多仍然是一个不争的事实。一些国家和社区通过规划和设计条令或通过一般法律来规定封闭，如在南非的豪登省等。²²⁴很明显，不管是否

有规范，带保安和划分界限的私人社区在全球的扩张是发人深省，它表明了公民对确保安全的国家力量信心不足，特别是在那些对犯罪的恐惧感很强、公共机构被视作无效、经济因素支持自助解决方案的地方。

一些社区被认为有着高风险的盗窃、抢劫和其他形式的暴力，它们名声不佳，由此阻碍了外界人士前去那里旅行、工作和生活，也减小了居民接受良好的教育或医疗保健等社会服务的能力，而这对我们进行人力资本建设却是必要的。此外，这样的社区居民成为被侮辱的对象，可能无法获得外面的就业机会。在某些情况下，社区与外部世界隔绝开来，例如在巴西的贫民窟，毒品老板切断对外人对领土的访问权，尤其是那些来自“敌对”贫民窟的人。²²⁵像这样的贫困社区，通常成为病态的聚集地，如罪犯在这里集中，导致了地区长期的病态丛生和不可持续发展。

■ 亲密伴侣之间的暴力犯罪与儿童猥亵罪的影响 Impacts of intimate partner violence and child abuse

虽然对城市的总影响难以衡量，但是很明显，IPV和虐待儿童对社会和人力资本造成破坏，导致过渡型国家和发展中国家中出现越来越多的流浪家庭和儿童。许多IPV的女性受害者不仅经历了生理和心理的负面影响，从工作、医疗成本、精神医疗费用、财产损失和法律成本中损失的生产力也使她们蒙受了经济的影响。她们可能比没有经历这些暴力的女性赚得少。²²⁶受虐待的儿童和成长在暴力家庭中的儿童比没有这样经历的孩子更可能成为罪犯。此外，受虐待的儿童在学校经常表现不佳，从而对他们一生的机会产生不利的影 响。²²⁷因此，IPV和虐待儿童暴力的影响随时间不断发生后继效应，影响几代家庭和社区。由于社区把资源应用到公共、私人警务和监禁上，因而社区不太能够动员通过持续的协作努力来应对受虐待儿童和IPV受害者的需求。此外，接触到IPV的孩子更有可能滥用毒品和酒精、离家出走、加入帮派，进而犯下罪行。这最终把资源从社会和人力资本转移到刑事司法操作上，如治安和监禁的增加，而社会和人力资本应该是用来建设学校、图书馆和医疗设施的规划和服务的。

■ 流浪儿童盛行的影响 Impacts of the prevalence of street children

流浪儿童既是城市中犯罪的受害者，又是犯罪的实施者。出于生存需要，他们暴露在暴力文化之中，其中包括不正常的同伴行为。有证据表明在一些城市中流浪儿童的增多与人口贩卖和有组织犯罪

有关。例如，一项对曼谷（泰国）乞丐的研究显示，从柬埔寨和缅甸贫困家庭贩卖来的孩子组成了一个有组织的乞丐儿童团体，他们被经纪人强迫去乞讨。²²⁸孩子们从他们的收入中得不到任何东西，有时还受到殴打。这个例子强调了对流浪儿童的经济剥削，意味着流浪儿童数目的增多有了一个经济学的维度。

流浪儿童几乎没有受过教育，在非常早期的阶段便性活跃，因此，这些孩子具有很高的性病传播风险，这也包括艾滋病毒/艾滋病。其中的女性成为少女怀孕的受害者，因此成为青少年母亲，并在街上延续新的生命。流浪儿童也比其他孩子更容易滥用毒品，尤其诸如油漆、胶水、溶剂或气溶胶等吸入剂是廉价的、现成的和普遍合法的物质。²²⁹流浪儿童导致犯罪水平的增加，使他们所在的地方声名狼藉。在肯尼亚，他们让内罗毕的大街变得非常不安全，在那里，他们高度专业地进行行凶抢劫、手袋和珠宝抢劫、偷抢、在交通拥堵时从缓慢前进或静止的车辆上取走侧镜、使用威胁的手段从路人手里勒索钱财——如果拒绝给钱的话就用大便弄脏他们。²³⁰

因此，毫不奇怪如前面所讲，流浪儿童的公众舆论主要是负面的，有很多流浪儿童成为罪犯，在社会中非常不雅观并构成对社会的威胁。警察职权的滥用往往也反映了公众的态度，在保加利亚、巴西、危地马拉、印度和肯尼亚等若干国家中，反对流浪儿童的暴力被广泛报道。²³¹在大多数发展中国家和转型期国家中，医疗、教育、社会服务和安全方面不断增加的需求也减弱了城市政府机构的能力。

有组织犯罪的影响 Impacts of organized crime

正如前面章节“犯罪与暴力的频率与变率”所讨论，腐败和有组织犯罪，特别在宏大规模的那些行为上，通常是有联系的。此外，有组织犯罪的影响在全球和地方层面有所不同，数据的可用性和格式导致两者难以简单进行区分。在接下来的小节中，调查了有组织犯罪对城市的相互关联的影响，涉及腐败以及贩卖毒品、武器和人口。

此后的章节对青少年犯罪团伙带给城市空间和 服务的影响进行了简要的评述。这些主题（如一些城市中青少年犯罪团伙的流行与成人组织提供的非法武器及毒品供应相关）难以进行准确的区分，尽管这样做可能有利于进一步的发掘。这里只对于它们如何跨越全球在城市中产生相互作用提供一定的线索。

受虐待的儿童和成长在暴力家庭中的儿童，比那些没有这样经历的孩子更可能成为罪犯。

■ 腐败的影响

Impacts of corruption

据世界银行称，腐败是发展最大的障碍。在非洲对创业投资的制约因素中，腐败被认为比其他类型的犯罪和暴力更重要。²³²通过扭曲规划过程和分配过程，腐败颠覆了政府和市政当局提供公平的市政服务的能力。这对于那些生活在非正式定居点的居民来说是一个重要的因素，因为市政当局一般不认为那里的居民有权接受基本服务，比如水、卫生设施和电力。因此居民获得这样的设施常常依赖于谈判，而这需要支付贿赂或给当地官员好处。²³³城市居民通常首当其冲受到腐败的影响，因为他们需要从官员那里得到更多的服务。

在注册土地和住房建设过程中，腐败的影响同样明显。在许多发展中国家的城市，土地登记、规划审批流程和住房建设检查充满了无数的官僚瓶颈。例如，在尼日利亚，注册所有权的过程十分曲折，大概需要21道程序，耗时274天。²³⁴这每一个环节都为政府官员提供了向未来建设者收取贿赂的大量可能。这一过程忽略了很多缺陷，导致了劣质计划的批准和施工中的无效检查。这种现象部分解释了为什么拉各斯、内罗毕等城市中频繁发生建筑倒塌事件。

许多国家的腐败尤其体现在大型基础设施项目上，如公路、桥梁和大坝的建设。这些建设为大、小腐败和有组织犯罪的乘虚而入都提供了许多机会。在这种背景下，有人指出：

（他们）通过行贿取得土地授权，提供回扣以换取合同。投标活动中有串通行为时，成立空壳公司，伪造采购文件。建造中使用劣质材料，监管者付出代价，基础设施服务的价格被抬高。对难民社区的赔偿终止在当地官员的贿赂口袋中。²³⁵

对现有基础设施的操作和维护是城市管理的重要方面，这一过程也可能受到腐败的侵蚀。那些通常被用来维持现有设施的支出直接被用于新的基础设施项目。在某些极端情况下，对现有基础设施的维护被故意忽视，使其陷入失修状态，并导致了重建，从而为高官提供向重建基础设施的企业敲诈回扣的机会。²³⁶在这样一种以现有的基础设施维护为代价，转而不断投资新基础设施项目的环境中，平衡的地方和社区规划能否出现便成了一个问题。

■ 吸毒对邻里和生计的影响

Impacts of drugs on neighbourhoods and livelihoods

有组织的贩毒走进了社区，在这种社区中，发生贩毒活动的地点可能包括街角或其他公共场所的户外毒品市场，这为吸纳新的吸毒者提供了理想的环境。这里常见的环境属性包括便于到达、有逃生路线和拥有可以观察周围环境的有利位置。这些地区往往成为无人区，它们经常为犯罪者和居民提供空间和场所管理的可能性，并以犯罪活动猖獗闻名。由于这些原因，它们所在的邻里社区可能被排除在优先改建列表之外，或者被降级。其他情况下，比如在里约热内卢的贫民窟，毒品老板致力于限制居民、警方和政府官员的迁移，切断司法系统、学校、医疗机构和娱乐中心的进入。²³⁷他们通过对入侵的“敌人”贫民窟的居民使用物理障碍、恐吓和死亡威胁达到此目的。

城市中的毒品分销网络多种多样，在中美洲常见的类型包括集中的复杂组织和相对简单分散的组织。在越来越多的情况下，这样的网络说明了犯罪团伙已经从纠缠于身份和领土的问题，演化到主要靠利益驱动，高度有组织的犯罪集团的活动不仅包括零售毒品配送，而且还有走私、运输和批发分销等其他方面的贸易。这为参与者提供了不同级别的收入，甚至给一些社区提供了好处，特别是那些缺乏来自正规金融机构援助的社区。例如，在马那瓜地方行政区域，毒品走私是实现基础设施改善的一个主要因素，对其超越“仅能维持生计”水平的经济生存至关重要。²³⁸但贩毒也使邻里的暴力显著增多，有别于来自上层的精英引起的隔离，它增加了来自底层的城市隔离。²³⁹这说明从许多贫困社区的观点来看，贩毒往往是一把双刃剑。它提供的好处包括一些居民的经济生存选择，但同时通过增加暴力犯罪导致邻里恶化，同样也使这些社区从主流城市社会中疏离出来。

■ 贩卖武器对城市中暴力活动的影响

Impacts of arms trafficking on violence in cities

武器贩卖对城市的影响各不相同，尽管其对于全球的贫困社区的影响是相对可预测的。在美国等一些国家的城市地区可以合法拥有枪支，但在英国拥有枪支深受限制。巴西拥有枪支的人群相对有限，但是一些治安不好的贫民窟存在大量非法购买的、偷自政府军火库或贩毒团伙间交易的小型武器。²⁴⁰通常来说，在低收入社区或邻近低收入社区的地方，更容易发生利用合法和非法手段取得枪支并用于暴力犯罪活动，而在高收入

通过扭曲规划过程和分配过程，腐败颠覆了政府和市政当局提供公平的市政服务的能力

城市中毒品分销网络多种多样，包括集中的复杂组织和相对简单分散的组织，比如那些在中美洲常见的类型

通常来说，在低收入社区或邻近低收入社区的地方，更容易发生利用合法和非法手段取得枪支并用于暴力犯罪活动的行为，而在高收入地区这种事件发生的可能性较小

在城市内，青少年团伙经常通过使用真实的和象征性的标记来划分城市地区，进而影响了城市空间的塑造和分配

地区这种事件发生的可能性较小。由于人们对枪支犯罪的恐惧，枪支犯罪活动往往会增加低收入社区与高收入社区间的区别和隔阂。人们通常认为可以获得和使用武器的城市空间是不安全的，在这种信念之下，这些社区更加不受欢迎。这进一步阻碍了这种社区中的私人投资、新商业的建立，以及它们与更广泛的城市社区的融合，进而加剧了暴力和贫穷间的循环。

枪支暴力在空间和时间上分布的广泛性使其在许多国家成为公众和媒体非常关注的问题。虽然枪支暴力可能集中在某些地区，但它通常还会不断传播扩散，特别是当与其他吸引公众注意力的危害因素比较时，枪支暴力愈发引人注目。印度报道，每年超过6000人死于小型武器，这是在“9.11”袭击中的死亡人数的两倍。²⁴¹在美国每年有3万多人死于枪下。虽然大型灾难绷紧着媒体和公众的神经，但有关枪支暴力的犯罪等持续扩散的危害活动，对于人民的生命以及国家和社区的社会经济健康发展带来了更大的危害。此外，由于枪支暴力犯罪的受害者和肇事者往往是穷人和处于社会边缘的人，因而在这一问题上上升到国家危机的水平之前，往往只有较少的、不连续的公众和媒体关注，牙买加就是这种情况。

■ 拐卖人口的影响

Impacts of human trafficking

由于探讨地方级与国家级的拐卖人口活动的区别的研究较少，因而区分两者影响的不同较为困难。然而，基于全球拐卖人口的数量，以及考虑到他们的运输路线通常是经过城市中转或者以城市为终点，我们可以肯定拐卖人口活动对于城市而言有着多种且重大的影响。在拐卖人口活动中，有组织犯罪分子显然起了重要作用，尽管在很多情况下，拐卖人口活动伪装成正常的劳动力迁移模式，这会受当地的社会准则和价值观影响，而且受害家庭的极度贫困也可能促成贩卖活动的发生。²⁴²

除了拐卖人口以及剥夺人口基本人权本身的巨大开销，人口拐卖还给城市带来了健康开销和城市服务开销，后两项开销只能近似地估计。例如，拐卖人口大大促进卖淫和性旅游的发展，特别是在大城市，那里经常会有被贩卖的农村妇女和女孩。这加速了疾病的传播，增加了性产业引起的犯罪活动。最近，印度的一个非政府组织Nedan基金会进行的一项研究表明，印度东北地区人口贩卖活动愈发猖獗，这“给艾滋病病毒的传播提供了巨大的可能性”。²⁴³拐卖人口也会增加治安成本以及更多的社会

服务，因为很多受害者没有资源，没有受过教育，当（如果）他们被释放后，如果没有政府或私人援助就无法维持自己的生存。

拐卖人口不仅增加了原本已经压力过大的发展中国家城市的医疗成本，同时它还通过影响家庭的稳定性威胁着人力和社会资本的构建。例如，有证据表明，被贩卖儿童与离婚或父母一人死亡的破裂家庭相关联。在一些西非国家，这些家庭的孩子被贩卖的风险比双亲家庭高。在多哥和喀麦隆，研究被贩卖儿童的案例发现，很大一部分被贩卖的儿童来自于父母一方或双方已经死亡的家庭。这一证据促使一些研究者建议把儿童贩卖和艾滋病病毒/艾滋病毒联系起来，比如在撒哈拉以南地区，艾滋快速传播导致孤儿增多。²⁴⁴因此，贩卖儿童在导致家庭破裂并最终导致社会混乱中是一个非常关键的因素。

■ 青少年团伙犯罪对城市空间和服务的影响

Impacts of youth gangs on city spaces and services

在城市内，青少年团伙经常通过使用真实的和象征性的标记来划分城市地区，进而影响了城市空间的塑造和分配。它割裂了城市景观，导致城市中一些用于平衡富人私有领地和穷人禁区的真正的公共空间的损失。如一些犯罪预防理论家所说，这些城市青少年团伙保护和捍卫自己的领土，赋予了防御空间新的含义。²⁴⁵例如尼加拉瓜的黑帮或青少年团伙有很强的地域性，特别是在马那瓜，他们通过年龄及地区划分为小团体，并借由暴力捍卫他们自认为是自己的领地。许多黑帮成员遵守这样一个规则：不抢夺本地邻居并保护他们免受外界的伤害。一个帮派成员引述说：

你向邻居展示你爱他们，你把自己处于危险之中，使他们免受他人伤害……你照顾他们，你帮助他们让他们安全。²⁴⁶

但这些帮派不限于对本地领土的关注或身份认同问题。例如，当地的黑帮成员可能是一个进入城际黑帮甚至国际黑帮的途径。萨尔瓦多帮就是这种情况，它起源于美国，又称为MS-13，但现在活跃在许多中美洲国家。如前文专栏3.5以肯尼亚的群众帮运动（Mungiki）为例所述：一个由领土、神秘性、经济和政治特性等方面所形成的复杂结合吸引了许多反叛的城市青少年。群众帮受Mau Mau运动(Mau Mau movement)启发，并怀有反西方、反殖民主义情怀，人们支持蒙古基帮从事内罗毕的公共交通系统管理工作，并保护占

城市60%的非正式定居点。群众帮运动是有组织的，由于居民认为他们通过群众帮得到了比那些公共机构提供的更好的安全服务，因而引起了政治家的关注。这可能造成公民对公共司法系统和城市公共服务失去信心。²⁴⁷

恐怖主义对城市的影响 Impacts of terrorism on cities

“城市恐怖行动……摧毁物质和社会结构等现有的发展建设，从发展的角度来说导致城市倒退。”²⁴⁸当前文章和分析所关注的恐怖主义的影响往往偏向于发达国家，特别在是“9.11”事件之后。然而，表3.6所显示的“9.11”袭击对纽约的影响为说明城市中恐怖行为的经济影响提供了很好的例子。无论是在发达国家还是发展中国家，这种影响既有工作位置的损失，也有对实物资本和基础设施的破坏。该表显示了在货币条款方面纽约总的劳资损失在2002年6月时达到了330亿美元到360亿美元。

虽然在发达国家中，人们并未强烈感知或认识到恐怖主义对城市的影响，但在发展中国家，由于高度的贫困、快速的城市化步伐、无计划的城市扩张以及严重恐怖袭击后无法有效应对和恢复，恐怖主义对城市的影响可能有所加剧。²⁴⁹

死亡是城市恐怖主义最深刻的影响之一。对“9.11”袭击的评估显示了死亡人数超过3500人。²⁵⁰2004年3月马德里爆炸导致191人死亡，而2006年7月孟买爆炸导致209人丧生。当受害者需要养家糊口并有家眷时，这一影响进一步加剧。家人和朋友等这些二次受害者都经历了经济损失和不良的心理影响。在较为发达的国家，鉴于许多主要受害者都会购买人寿保险，受害者家属所承担的经济损失一部分由私人保险赔偿。²⁵¹但在发展中国家不是这样，因为很少人会购买保险，所以在孟买或巴格达一个炸弹爆炸受害者的家庭几乎不可能由于他们担负家庭生计的人的死去而得到任何形式的赔偿。

基础设施建设在发展中起着基本的作用。因此恐怖主义行动中对基础设施的破坏减弱了城市的生产能力。物质资本和基础设施的损伤和破坏构成了城市地区恐怖主义行为最重要或直接的影响之一。关于“9·11”事件，最直接的影响是对曼哈顿岛造成的破坏。具体来说，被摧毁或被破坏的有：280万平方米的办公空间——相当于甲级房地产的30%；世界贸易中心区域超过100家的零售店；地铁隧道（1号线和9号线）；横越哈德逊河的港务局火车站；

专栏3.5 在肯尼亚首都内罗毕的群众帮（Mungiki）运动

Box 3.5 The Mungiki movement in Nairobi, Kenya

在肯尼亚首都内罗毕，群众帮运动有重要的政治影响，其中部分原因纯粹是由于参与到运动中的人数很多。据估计，群众帮运动有20万到200万的成员（考虑到运动的机密性，实际的数字很难评估）。然而，群众帮运动指挥的足够多的成员明显足以引起政治家的关注。在一些拥有大量群众帮成员的选区，获取他们的选票是政客们一个明确的目标。

例如，在2002年肯尼亚的大选中，群众帮成员挤满内罗毕的街道，表达对其中一个总统候选人的支持。警察们袖手旁观，挥舞着简陋武器的群众帮成员占据了中央商务区。这明确地表现了政客争取群众的支持以恐吓对手使其屈服的可能性。媒体报道称，一些杰出的政治家呼吁教派成员“游行和捍卫”执政党，引起了公众的担忧，这也部分解释了在2002年对暴力选举的普遍恐惧。在政治过程中，群众的参与主要是因为更潜在的运动政治所附带的“保护”作用。经验表明，在群众帮组织控制安全的非正式定居点，当地居民实际上受益于改进的安全措施。该运动产生的简单的正义形式似乎成了对罪犯的一种威慑。

群众帮所做的是形成一个权力真空状态，证明其有能力比国家机构提供更好的安全服务，至少从一些当地人的视角是如此。当地居民必须为此向群众帮支付一些“税”。除了提供安全，据称该组织非法连接电和水，迫使非正式定居点的居民购买。他们也私设法庭，执行自己的公正理念。2006年11月的第二周，在内罗毕玛萨瑞的贫民窟，该组织涉嫌引发混乱和数不清的暴力，导致数人死亡、多人受驱逐、财产的肆意破坏和生计的中断。

这种固步自封的情况对社会造成不确定的影响，因此需要部分政府和有关公民进行深思和干涉。这个问题不应被视为只涉及群众帮本身，更重要的是考虑到引起类似情况的社会条件。暴民正义是这样一种条件：即由于现有刑事司法系统中的一个明显真空，公民把法律掌握在自己手中；但这种情况愈发会导致长期的压迫和效率低下。

资料来源：Masese, 2007

攻击地点附近的街道；部分电信和电力基础设施，包括一个配电设备和变电站。²⁵²“9·11”袭击带来的物质破坏程度被比作地震或类似的重大自然灾害所带来的破坏。²⁵³表3.6显示，在货币方面，包括清理和修复的成本在内的物质资本和基础设施的损失，估计有261亿美元。

破坏和损害的成本中有很一部分被私人保险抵消，而联邦应急管理局承担了清理和修复的成本。所有这些都削弱了纽约市物质资本和基础设施破坏的长期效应。

在发展中国家，恐怖袭击对城市中基础设施建设的影响也同样是毁灭性的，鉴于起初这样的基础设施就不充足，长期的影响可能会更为明显。例如，相关研究注意到袭击巴格达基础设施的各种暴力使其从曾经相当先进的经济时代退步到“前工业

物质资本和基础设施的损伤和破坏构成了城市地区恐怖主义行为最重要或直接的影响之一

表3.6 自2002年6月起纽约世界贸易中心袭击的影响

Table 3.6 Impact of the World Trade Center attack on New York City as of June 2002

资料来源：Bram et al, 2002, p12

影响	估计量	注释
劳力市场	大约2780名工人，78亿美元，是一生收入的损失。	损失估计为终生收入的折现值；建立联邦受害者赔偿基金来帮助抵消收益损失和对家庭的心理影响；
人命损失	2001年10月3.8万-4.6万，2002年2月上升到4.9万-7.1万，2002年6月减少到2.8万-5.5万。	与攻击相关的大部分就业损失在金融、航空、酒店和餐馆行业。
净裁员		基于净裁员和减少时间的估计值
净收益损失	2001年9月至2002年6月为36亿美元到64亿美元。	
攻击相关的生产率效应	攻击后三个月内的创伤后神经症、酒精和毒品使用的增加	很难量化攻击对工人的心理和生理造成的影响
总劳动力损失	11.4亿美元-142亿美元	
物质资本	15亿美元	2002年6月完成，费用来自美国联邦应急管理局（FEMA, Federal Emergency Management Administration (US)）
清理和场址恢复	重建需要约1400万平方英尺和67亿美元	
世贸中心综合体被摧毁的建筑	约1500万平方英尺，价值45亿美元	塔楼的账面价值是35亿美元；复杂的私人保险包含B级和C级的损害，估计达到2100万平方英尺
世贸中心区域受损的建筑物	52亿美元	主要由私人保险抵消
世贸中心综合体的建筑价值		
公共基础设施	8.5亿美元	估计的修理费；维修基础设施所有组件的费用主要由私人保险和/或联邦应急管理局承担
地铁	5.5亿美元	
火车站轨道	23亿美元	
公用事业	216亿美元	
总资本损失	330亿-360亿美元	
总（劳动、资本）损失		

注：我们承认总（劳动和资本）损失的四舍五入值是不精确的估计。一方面，劳动力损失被低估可能主要有两个原因：由于工作小时数的减少（除了服装和餐馆的行业），对收益影响和可能的收益减少的估算止于2002年6月。此外，与袭击相关的工人生产力的下降（例如由于压力）可能影响雇佣工人，但未计算进我们估计就业人数和小时数减少带来的收益损失。另一方面，劳动力损失的估计可能言过其实，因为对一些已故工人和假定会在纽约市工作直到退休死亡的工人来说，他们的收入损失进行了重复计算。此外，尽管收益损失统计针对纽约市区，但这些数字夸大了对更广泛的大都会区和国家的净影响，因为许多工作“损失”是从城市到郊区——主要是新泽西北部的工作调职。由于这些都是估计的总损失，所以分布影响的问题没有被解答。

化时代”。²⁵⁴此外，许多发展中国家经济处于贫穷状况，无法支付破坏造成的大规模损失的赔偿费用，这意味着将难以在严重的恐怖袭击之后实现经济复苏。

由于恐怖袭击，发达国家出现了更大的城市就业损失，尤其是在“9.11”之后。在发展中国家的城市，恐怖袭击之后人们也失去了生计的来源，考虑到相对较少的正规就业部门，其影响可能会加剧。“9.11”事件对纽约市的就业有破坏性的影响。表3.6显示，在2001年10月，私人部门就业损失的岗位数介于3.8万到4.6万之间，到2002年2月增加到4.9万到7.1万之间。专栏3.6显示各行业损失的数量不同，其中受影响最大的是金融服务、餐厅、酒店、航空运输等。其他受影响的行业包括商业服务、服装制造、印刷和出版——它们通常高度集中在曼哈顿的下城区。

恐怖袭击已经导致世界各地城市的公共交通系统重新加强了安全措施。在美国的航空运输方面有下列措施：²⁵⁵

- 大约5000名美国国民警卫队队员，身着迷彩服，手持M-16步枪，部署到全国各地422个机场。
- 机场部署了更多的（私人）保安人员。
- 在登机口区域只允许持票旅客进入。
- 在机场检查站更好地对乘客进行刀具、锋利器械、枪支和其他武器的安检。
- 对乘客进行更多的随机检查，包括他们的鞋子和随身携带的行李。
- 用X射线检查随身携带的手提电脑和其他的行李。
- 对航空员工进行更详细的背景检查，提高其在舷梯坡道、行李区和机场大楼的活动限制。
- 航空公司采购更强大的扫描仪，可以检测行李中的爆炸物。
- 在一些国内和国际航班中部署武装的、便衣的空中警察（保安）。
- 在机场加强监视行李和行李搬运工。
- 对海港、汽车站和火车站增加的安全措施有：
- 安装更多的监控摄像头来监控日常活动。

恐怖袭击已经导致世界各地城市的公共交通系统重新加强了安全措施

专栏3.6 “9.11”事件导致的纽约就业行业中断案例

Box3.6 Examples of employment disruptions by industry due to the 9/11 attack, New York City, US

到目前为止，金融服务行业似乎是受影响最直接的部门。在纽约市，证券行业的就业人数在2001年10月下降了7%，有1.2万人，从2001年10月到2002年6月又下降了6000人。此外，银行业在2001年10月的职位净流失为8000个工作岗位，即8%，到2002年6月又失去了1000个工作岗位。这些关键的金融行业在2001年10月的净裁员总计达20000，到2002年6月又裁员7000。

袭击发生后，餐饮业也经历了持续的大幅裁员。对整个城市来说，酒吧和餐馆的就业人数估计在10月下降了9000个（6%），这在国家层面上受到的影响微乎其微，并到12月便完全反弹回来，直到2002年6月保持稳定。但是这些都是净变化，并不包括行业就业的地理分布。因此，对于接近世界贸易中心的领域——金融区、翠贝卡和唐人街等，尚不清楚其就业情况是否已经完全反弹至攻击前的水平。

资料来源：Bram et al, 2002, p8

2001年9月至2002年3月，全市酒店行业大约失去了6000个工作机会，即15%。这反映了旅游业的下降，尽管仅在10月份就有5000人失去工作。

旅游人数急剧的下降也导致远离世界贸易中心的区域发生失业——特别是在肯尼迪国际机场和拉瓜迪亚机场以及纽约的皇后区。城市航空运输产业的工作岗位数量下降了约1.1万个，为20个百分点。几乎所有这些下降都发生在2001年的10月和11月。

尽管其他如商业服务、服装制造、印刷和出版等行业由于在曼哈顿下城高度集中而可能受到影响，但“9.11”事件后没有迹象表明就业趋势发生任何重大的转变。然而应该指出的是，由于袭击后的几周和几个月发生了中断，许多没有失去工作的企业主和工人显然也遭受了收入损失。这点在餐厅和服装行业尤其严重，因为这些行业中工人的工资取决于业务量。

- 部署更多的武装保安（携带着枪、催泪弹、胡椒喷雾和棍棒）。
- 建立更多的检查站来扫描、检查人和行李。

城市恐怖主义的其他影响包括：恐怖氛围的弥漫，而且受害国家采用的恐怖警戒级别可能会加剧其影响；恐怖袭击的受害者在经历创伤过后神经症和抑郁的增加；以及公共开支的提高，特别是在反恐方面进行的安全监测、应急计划和特工培训等。对于发展中国家的城市，这样的支出增加将有限资源从生产性投资领域转移走，而原本生产性投资领域是旨在促进经济增长、消除贫困和促进可持续的城市发展的。

结语

CONCLUDING REMARKS

虽然在全球几乎所有地区的城市中都存在犯罪和暴力，但大多数地方是安全的，大多数市民既不是罪犯也不是犯罪和暴力的受害者。犯罪，尤其是抢劫和袭击等街头犯罪，趋向于集中于城市某些地区和邻里之间，考虑到灾难和危险中的

财产价值和环境风险，这些地点通常是“最糟糕的”城市位置。然而，尽管是局部现象，犯罪、暴力和犯罪的恐惧仍然是城市安全和城市可持续性的根本威胁。它们是可预测的，并尤其对弱势群体造成挑战，如穷人、年轻男性、少数族裔、妇女和儿童等。一般来说，在不良地区以及拉丁美洲和非洲的发展中国家和转型期国家，这里的犯罪率在蓬勃发展的城市中心急剧增长。在这种背景下，犯罪和暴力率与城市化速度和城市人口规模相关，尽管随着犯罪和暴力的变化，犯罪率也千差万别，尤其是针对特定类型的犯罪。但是世界日益增长的城市化地区至少能够应对存在的问题，这预示着为了应对犯罪和暴力，需要新增或重新审视旧有的政策和规划指导。

为了实现有效性，这些政策和规划需要了解各个层面的犯罪和暴力的规模，考虑上文所讨论的复杂的风险因素。在制定策略的途径中，那些针对更好的城市规划、设计和管理的策略合并了犯罪预防和减少犯罪的方法，因而十分可行。

当前使用的犯罪预防政策和规划中的一些问题和可能性将在第四章中详细讨论，而第十章提供了此领域前景的展望。

注释 NOTES

- 1 Eck, 1997.
- 2 Moser et al, 2005.
- 3 Walker et al, 2006.
- 4 Thachuk, 2001.
- 5 United Nations, 2002, Guidelines for Crime Prevention, 2002, and 11th United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, Bangkok, 18–25 April 2005.
- 6 UNODC (2000) 'Convention against trans-national organized crime', General Assembly Resolution 55/25.
- 7 UNODC, 2004.
- 8 Helmke and Levitsky, 2004.
- 9 International Labour Organization (ILO), Papua New Guinea Red Cross Society and the US National Crime Prevention Council.
- 10 The *blat* system relies on the complex exchange of personal favours within the context of personal networks; see Butler and Purchase, 2004.
- 11 Hampton, 1982.
- 12 Schneider and Kitchen, 2007; UNODC, 2005b; Moser and McIlwaine, 2004; Levitt, 2004; ODPM (Office of the Deputy Prime Minister), 2004; Felson, 2002; Schneider and Kitchen, 2002; Monkkonen, 2001b; Clarke, 1997; Sherman et al, 1997; Clarke and Felson, 1993; Barr and Pease, 1990; Brantingham and Brantingham, 1991; Newman, 1973; Jacobs, 1961; Burgess and McKenzie, 1925.
- 13 WHO, 2002, p5.
- 14 Moser, 2004.
- 15 *Ibid.*; Eversole et al, 2004.
- 16 Galtung, 1969, p171.
- 17 These include theft of car, theft from car, theft of motorcycle, theft of bicycle, burglary, attempted burglary, robbery, theft of personal property, sexual offences, sexual incidents against women, and assault/threat. Victims cannot, of course, report their own homicides, so this important index is not part of the International Crime Victimization Survey (ICVS).
- 18 Mboya, 2002. This general typology is also used by the US National Crime Victimization Survey: see www.ojp.usdoj.gov/bjs/cvict.htm#ncvs.
- 19 Appiahene-Gyamfi, 2003.
- 20 *Ibid.*
- 21 Shaw et al, 2003.
- 22 *Ibid.*
- 23 *Ibid.*
- 24 Aggregated from data compiled by Barclay et al, 2003.
- 25 World Fact Book, 2006.
- 26 *Counts and rates increased*: (38 countries, 73 per cent: Albania, Argentina, Austria, Azerbaijan, Belarus, Belgium, Canada, Chile, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Finland, Germany, Iceland, Italy, Japan, Lithuania, Luxembourg, Maldives, Malta, Morocco, The Netherlands, Northern Ireland, Oman, Peru, the Philippines, Poland, Saudi Arabia, Scotland, Slovakia, Slovenia, South Africa, Sweden, Switzerland, Tunisia, the UK, Uruguay). *Counts and rates decreased*: (10 countries, 19 per cent: Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Hungary, Kuwait, Latvia, Moldova, Myanmar, Nepal, Panama). *Counts increased, rates decreased*: (4 countries, 8 per cent: Canada, Mexico, Portugal, US). Adapted from UNODC, 2005a, Table 2.1.
- 27 UNODC, 2005a.
- 28 See the Urban Indicators Guidelines, UN-Habitat, 2004a. The definition is used by the United Nations Statistics Division.
- 29 While homicides are violent crimes, they are not included in ICVS reports since these are self-reported incidents. While definitions of what constitutes a homicide differ (e.g. all murders are homicides, but not all homicides are considered murders), homicide rates are, nevertheless, used as the international comparative standard for violent crime.
- 30 WHO, 2002.
- 31 Collier and Hoeffler, 2004, cited in UNODC, 2005b.
- 32 UN-Habitat, 2006c.
- 33 Briceno-Leon, 1999.
- 34 See Lemard and Hemenway, 2006.
- 35 Hagedorn and Rauch, 2004.
- 36 *Morbidity and Mortality Weekly Report*, 2004.
- 37 US Department of Justice, 2006.
- 38 Institute for Security Studies, 2002.
- 39 UNDOC, 2005b.
- 40 Moser and Holland, 1997b.
- 41 Alemika and Chukwuma, 2005.
- 42 Shaw et al, 2003.
- 43 *Ibid.*
- 44 *Ibid.*
- 45 van Ness, 2005, based on ICVS data.
- 46 del Frate, 2003.
- 47 Barclay et al, 2003.
- 48 UNODC, 2005b.
- 49 WHO, 2005.
- 50 Kershaw et al, 2001.
- 51 Coker et al, 2002.
- 52 WHO, 2005.
- 53 *Ibid.*; Koenig et al, 2006.
- 54 Mboup and Amuyunzu-Nyamongo, 2005.
- 55 Jejeebhoy and Cook, 1997; Rao, 1997.
- 56 UN Secretary General's Study on Violence against Children, 2006.
- 57 UNICEF, 2006.
- 58 *Ibid.*
- 59 *Ibid.*
- 60 WHO, 2005.
- 61 Currie and Tekin, 2006; WHO, 2002.
- 62 UNICEF, 2006.
- 63 Consortium for Street Children, 2003.
- 64 Willemot, 2006.
- 65 Volunteer Brazil, undated, and Casa Alianza UK, undated.
- 66 UNICEF, 2006.
- 67 Anti-Corruption, undated; Anti-Corruption Gateway for Europe and Eurasia, undated; Transparency International, undated.
- 68 UNODC, 2004.
- 69 Transparency International, 2005b.
- 70 *Ibid.*
- 71 van Dijk and van Vollenhoven, 2006, p.11.
- 72 Shorter and Onyancha, 1999.
- 73 Kenya Government Position Paper, August 2001.
- 74 Buscaglia and van Dijk, 2003.
- 75 Transparency International, 2005a.
- 76 UNODC, 2005b, p20.
- 77 UNODC, 2000.
- 78 Thachuk, 2001.
- 79 van Dijk and van Vollenhoven, 2006.
- 80 *Ibid.*, p3.
- 81 *Ibid.*, p6.
- 82 See UNODC, 2006a, for maps of seizure and trafficking routes for amphetamine-type stimulants (ATS) (such as methamphetamine and amphetamine), ecstasy, heroin and other opiates, and cocaine.
- 83 Stohl, 2005.
- 84 Cukier and Seidel, 2005.
- 85 Small Arms Survey, 2002.
- 86 See International Action Network on Small Arms, undated a.
- 87 The case of Rio de Janeiro, prepared for this Global Report by Zaluar, 2007.
- 88 Gimode, 2001.
- 89 Okwebah and Wabala, 2007.
- 90 *Ibid.*
- 91 UNDP, 2006a; US State Department, 2001.
- 92 UNODC, 2006b, p7.
- 93 Office on Violence against Women, 2000; Schauer and Wheaton, 2006.
- 94 Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, 2003.
- 95 Schauer and Wheaton, 2006.
- 96 BBC News, 2001; La Oferta, 2006.
- 97 UNODC, 2005b.
- 98 Sofia Echo.com, 17 May 2006. Note that Bulgaria was admitted to the EU on 1 January 2007.
- 99 IOM (undated).
- 100 Schauer and Wheaton, 2006.
- 101 Cited in UNODC, 2006b, p61.
- 102 See www.humantrafficking.org.
- 103 Howell and Decker, 1999.
- 104 Rodgers, 1999.
- 105 Zaluar 1997, cited in Rodgers, 1999.
- 106 Moser et al, 2005.
- 107 Winton, 2004.
- 108 Hagedorn, 2005.
- 109 *Ibid.*, p162.
- 110 *Ibid.*, p161.
- 111 Krug et al, 2002.
- 112 Goldstein, 2004.
- 113 Beall, 2006, p106.
- 114 Glaeser and Shapiro, 2002.
- 115 Beall, 2006.
- 116 BBC News, 2006b.
- 117 Beall, 2006, p111.
- 118 Barker, 2003, cited in Beall, 2006.
- 119 Litman, 2005.
- 120 National Counterterrorism Center, 2006; FBI, 2004.
- 121 Moser, 2004.
- 122 HRW (undated a).
- 123 *Ibid.*
- 124 WHO, 2005.
- 125 Broadhurst et al, 2007.
- 126 Haines and Wood, 2002.
- 127 *Ibid.*
- 128 Lemard and Hemenway, 2006.
- 129 WHO, 2002.
- 130 Gartner, 1990; Unnithan and Whitt, 1992; Hsieh and Pugh, 1993; Fajnzylber et al, 2002.
- 131 UN-Habitat, 2003a, pp75–77.
- 132 Broadhurst et al, 2007.
- 133 Denner et al, 2001.
- 134 Moser et al, 2005.
- 135 Unnithan and Whitt, 1992.

- 136 Gartner, 1990; Fajnzylber et al 1999.
- 137 Andrienko, 2002.
- 138 Cornelius, 1969; Lodhi and Tilly, 1973.
- 139 Gaviria and Pages, 2002.
- 140 Moser et al, 2005.
- 141 Gaviria and Pages, 2002.
- 142 UNODC, 2005b, p8.
- 143 Boamah and Stanley, 2007.
- 144 Weber, 1899; Wirth, 1938.
- 145 Glaeser and Sacerdote, 1999.
- 146 Gaviria and Pages, 2002; Glaeser and Sacerdote, 1999.
- 147 Gaviria and Pages, 2002.
- 148 Monkkonen, 2001a.
- 149 Fafchamps and Moser, 2003.
- 150 Decker et al, 1982; Felson, 2002.
- 151 Manso et al, 2005.
- 152 Newman, 1973.
- 153 Originated by Jeffrey, 1977. The theory has undergone significant change.
- 154 Clarke, 1997.
- 155 Brantingham and Brantingham, 1991.
- 156 Schneider and Kitchen, 2002, 2007.
- 157 There is a large and growing literature in this field providing empirical research to support place- and opportunity-based crime prevention/reduction theories. For overviews, including discussions of theory, empirical work and practical applications, see Poyner, 1983; Felson, 1986; Brantingham and Brantingham, 1991; Taylor, 1999; Felson, 2002; Schneider and Kitchen, 2002, 2007; Colquhoun, 2004; Cozens et al, 2004; ODPM and the Home Office, 2004. For some examples and evaluations of specific empirical work, see Newman, 1973; Beavon et al, 1994; Sherman, 1995; Eck and Wartell, 1996; La Vigne, 1996; Clarke, 1997; Sherman et al, 1998; Loukaitou-Sideris, 1999; Schweitzer et al, 1999; Farrington and Welsh, 2002; Hillier, 2004.
- 158 Schneider and Kitchen, 2002, 2007.
- 159 Knowles, 2003a, 2003b.
- 160 Schneider and Kitchen, 2007.
- 161 Kitchen, 2005.
- 162 Schneider and Kitchen, 2002, 2007.
- 163 LaFree and Tseloni, 2006.
- 164 Wilson, 1978.
- 165 Gimode, 2001.
- 166 WHO, 2002.
- 167 Center for Family Policy and Research, 2006.
- 168 *Ibid*, 2006.
- 169 Small Arms Survey, 2006a, p297.
- 170 *Ibid*.
- 171 Levitt, 2004.
- 172 Small Arms Survey, 2006a.
- 173 World Bank, 2003c.
- 174 Saunders and Taylor, 2002.
- 175 Lock, 2006.
- 176 Moser et al, 2005; Briceno-Leon and Zubillaga, 2002.
- 177 De Cesare, 1997, cited in Moser et al, 2005.
- 178 Rose, 2006.
- 179 Sinclair and Mills, 2003.
- 180 Rose, 2006.
- 181 LaFree and Tseloni, 2006.
- 182 LaFree, 2002.
- 183 Manso et al, 2005.
- 184 Caldeira, 2000; Rodgers, 2003; Blandy et al, 2003.
- 185 Small Arms Survey, 2006b.
- 186 UNODC, 2005a.
- 187 Moser, 2004.
- 188 See International Action Network on Small Arms, undated b.
- 189 While women are extremely vulnerable to gun crimes, statistically, marginalized young men are the most likely victims of small arms violence. They can be caught up in a range of socio-cultural pressures where guns become status symbols of masculinity and power, especially in the absence of political and economic opportunities. For example, in the *favelas* of Rio de Janeiro, the combination of availability of guns, drugs and cultural values dictating that men do not accept insults have helped to push the city's homicide rates for young low-income males to record heights over the past 25 years; see Zaluar, 2007.
- 190 Morrison and Orlando, 1999.
- 191 Buvinic and Morrison, 1999.
- 192 Moser and Holland, 1997b.
- 193 Hamermesh, 1998.
- 194 UNODC, 2005b.
- 195 Institute for Security Studies, 2002.
- 196 World Bank, 2003a; Krkoska and Robeck, 2006.
- 197 Gimode (2001) notes that in 1996, tourism accounted for 13 per cent of total revenue in Kenya, which was a far cry from the preceding decades.
- 198 Boamah and Stanley, 2007.
- 199 *Ibid*.
- 200 Tewarie, 2006; Adams, 2003.
- 201 Adams, 2003.
- 202 UNODC, 2005b; Brunetti et al, undated.
- 203 UNODC, 2005b.
- 204 Londono and Guerrero, 1999, cited in Moser et al, 2005.
- 205 Gaviria, 2002.
- 206 Zaluar, 2007, p.15.
- 207 Gibbons, 2002.
- 208 Mayhew, 2003.
- 209 Sampson and Wooldredge, 1986.
- 210 See Schwartz et al, 2003.
- 211 This sequence is derived from Felson, 2002.
- 212 van Ness, 2005, based on ICVS data.
- 213 Budd, 1999.
- 214 Gibbons, 2002.
- 215 Moser et al, 2005.
- 216 www.humansecurity-cities.org, 2007, p27.
- 217 Gimode, 2001.
- 218 Blakely and Snyder, 1997.
- 219 Blandy et al, 2003; Blandy, 2005.
- 220 Mycoo, 2006.
- 221 Blakeley and Snyder, 1997; Blandy, 2005.
- 222 Atlas and LeBlanc, 1994.
- 223 Clarke, 2003; Schneider and Kitchen, 2007.
- 224 See the Gauteng Provincial Legislature, which passed the Rationalization of Local Government Affairs Act in 1998.
- 225 Zaluar, 2007.
- 226 Buvinic et al, 1999, cited in Moser et al, 2005.
- 227 *Ibid*, 2005.
- 228 Humantrafficking.org, 2005.
- 229 WHO, 2001.
- 230 Gimode, 2001.
- 231 HRW, undated b.
- 232 UNODC, 2005b.
- 233 See United Nations, undated, 'Backgrounder 8', www.un.org/cyberschool-bus/habitat/background/bg8.asp.
- 234 World Bank, 2006d.
- 235 Bosshard and Lawrence, 2006.
- 236 Tanzi and Davoodi, 1997; Tanzi, 1998; Wei, 1999; Arimah, 2005.
- 237 Zaluar, 2007.
- 238 Rodgers, 2003.
- 239 *Ibid*.
- 240 Zaluar, 2007.
- 241 See *Times of India*, 2006.
- 242 See Humantrafficking.org, undated.
- 243 *IRIN News*, 2007a.
- 244 According to joint estimates developed by UNAIDS, Bureau of Census in 2002, the total number of living children under age 15 whose mother, father or both parents have died of AIDS in sub-Saharan Africa is 11 million (Synergy Project, 2002). See HRW, undated a.
- 245 Newman, 1973.
- 246 Rodgers, 2003.
- 247 Masese, 2007.
- 248 Beall, 2006, p114.
- 249 Beall, 2006.
- 250 Glaeser and Shapiro, 2002.
- 251 Bram et al 2002.
- 252 *Ibid*, p11.
- 253 *Ibid*.
- 254 Banarji, 1997 cited in Beall, 2006.
- 255 These measures are taken from Goodrich, 2002, p57.

城市犯罪与暴力：应对政策

URBAN CRIME AND VIOLENCE: POLICY RESPONSES

本报告在第三章中深度探讨了全球所面临的都市犯罪与暴力的特性。本章旨在对这些应对政策进行检验，并探讨若干可以证明措施成功实行的案例。首先我们需要认识到，很大一部分的相关举措尚未得到充分或正确的评估，更有相当一部分举措或没有公开评估结果，又或者并没有通过易实施的方式进行推广。同样的，大部分可用和可取的证据均来自于发达国家而非发展中国家，而我们不能武断地将前者的结论自动应用到后者。因此，我们可用的证据将远远少于所提出的举措。

由于许多项目缺乏有意义和公开的评估，针对这一缺陷，有必要提出重要的政策建议（例如，在这个领域发展学习文化的重要性）。缺少学习的文化将导致两个明显的后果，第一，在这种情况下，尽管已有许多项目案例并不需要相关有效评估的结果便已宣布其获得成功，但仍然很难知道这个项目是否真的成功。第二，由于缺少有效和可行的评估，项目的参与者和其他人缺少很多学习案例的机会。随着当下涌现出越来越多的可以向最佳范例学习的机会，第二点变得尤为重要。本报告的第十章对这些问题进行了深入的探讨。

虽然本章在很大程度上吸取借鉴了第三章的内容，但二者的结构并不相同。这是由于在许多情况下，本章所探讨的应对政策代表了一系列的应对犯罪活动的方法，但是第三章并没有对这些方法一一进行描述。以两个例子为例，最常见的应对城市犯罪和暴力问题的方法之一是形成合作伙伴关系，将关键参与者集中一起来解决问题。通常而言，这种合作伙伴关系旨在解决一系列的犯罪活动，并特别关注那些最突出的或者当地公众最关心的内容。合作伙伴关系的内容很多，并且形式多样。但是这里我们旨在将其作为一种独立方式进行讨论，而非作

为应对各种犯罪类型所采用的各类方法中的一个组成部分。

这种探讨同样适用于反腐斗争工作，尽管反腐败并不是这一特定领域中最为重要的部分。比如，虽然人们已经广泛认同警察工作并不是处理犯罪和暴力的唯一方式，但是毫无疑问，它仍然是核心所在。因此，腐败的警察行为，或者公众所认定的腐败的警察行为，将很可能令处理犯罪和暴力行为中的种种努力白费。同样的，在政治决策和规划过程中的腐败也有同样的作用。因而，消除这些领域的腐败现象成为处理城市犯罪和暴力问题中的一个基本组成部分。本章也对此进行了专门的单独讨论，以此在广义上探讨如何从城市治理结构与流程角度出发处理犯罪和暴力问题。

在对城市犯罪和暴力的应对政策上，采取的方法可以分为以下七个部分：

- 从全球层面再往下的各个层面的响应
- 发展阶段的重要性
- 城市治理结构和流程
- 应对城市犯罪和暴力的政策类型
- 制度应对和社区应对
- 合作关系
- 一些新兴的政策趋势

本章用大量篇幅分析了应对犯罪和暴力问题的政策类型，这也是本章的核心内容。实际上，上述七个部分中的前三项是关于基本语境和背景，紧接着的三个部分涵盖了政策和组织的应对，最后一项介绍了一些新兴的趋势。

在介绍接下来章节中的例子之前，我们首先需要充分认识一个核心观点，以提供一个合适的背景

使我们可以更好地理解这些例子。在这个领域里，所有证据都压倒性地指向一个事实，即很多举措的产生都取决于当地的环境与文化。¹这意味着在一处适用的举措也许并不必然适用于另一处，因为计划往往需要根据当地特定的情况进行调整。因此，由于发展中国家的进程、文化规范和期许，以及可用的技术与西方国家可能很不相同，基于西方国家的城市治理实践所形成的特定举措，可能并不一定能够不加思考和调整地应用于发展中国家，

但是，这并不意味着我们不能从别的地方学习经验，或者在一处适用的举措不能成功地适用于另一个地方。相反，在我们应用别处借鉴来的经验时，更应该加以仔细地考虑，保证相关举措的应用能够与当地环境进行有效结合。

政策应对层面 LEVELS OF RESPONSES

许多犯罪往往具有这样的特征：它们发生在特定的地点、受到特定个人或者组织的影响。这要么是因为这些地点已被明确指定，或者是由于投机取巧的罪犯利用了某个特殊的情形。正如第三章所指出的，在这种情况下，最为重要的问题应该是发生犯罪事件的场所具有什么样的特性。犯罪的地点与犯罪者、犯罪内容和犯罪方式同样重要。正如特定环境能够影响人类的行为一样，场所的特点可以在很大程度上对犯罪实施的机会造成影响。因此，为了减少犯罪，许多举措往往将了解环境与人们行为之间的关系视为重要的组成部分。通过掌握二者之间的关系，可以增加犯罪的难度，并使得潜在的犯罪者在衡量风险与所得之间的平衡时感觉这一场所不再具有吸引力。

第三章还提出城市场所和空间的糟糕的规划、设计和管理是导致犯罪和暴力的因素。这意味着在地方层面的应对政策尤为重要。因为地方空间是规划决策影响与许多犯罪可以感知到的尺度。²第三章还同样指出与犯罪和管理相关的社会因素也可以在地方层面通过社会政策与社区或当地居民的介入而得到解决。通常来说，尽管社会政策常形成和实施了多个层面，但在地方层面的实施能够确保目标弱势群体得到关注。因此可以说，政策整合在地方层面得到了最好的实现。但尽管如此，不是所有的犯罪都可以通过地方行动来减少，因为一些犯罪需要在更广的尺度上解决，比如毒品走私，³非法军火贩卖⁴和人口贩卖⁵等，这些犯罪大部分具有跨越国界的非法活动，因此需要所有涉及的国家之间的合作以

使其得到有效的解决。

此外，地方层面在具体行动的政策和金融框架上的管治往往在更高级别的治理层级上得以落实。比如，许多警察部门往往跨越单独城市的范围，在更广泛的区域进行活动，法律和许多实践亦是如此。有时候解决地方犯罪问题所需要的资源往往并不能在本地获取，因而高层级的治理便在提供可用资源上发挥作用。尽管本章的大部分关注城市层面甚至更加地方层面所发生的事情，但重要的是，我们需要认识到更大的政府尺度所作出的贡献，并且承认应对犯罪和暴力的多层级方式是多层级政府结构的必然结果。因此，本部分提供了一系列案例，阐述从国际层面到国内地方层面做出的各种不同的贡献。本章的其余部分将继续关注在城市和更加本地化的层面，并聚焦于社区行动。这覆盖了极其广泛的范围，因而不可能在这里得到十分综合和系统的涵盖，但是相关案例讨论应该能指出解决城市不安全感所需要采取的可能行动和政策趋势。

国际合作 International cooperation

国际合作和机制在打击一些特定犯罪上具有重要作用，如联合国打击跨国有组织犯罪公约、国际刑警组织以及国际和区域组织支持的计划和项目。它们同样还在设立原则与导则中发挥重要作用，如联合国人类住区规划署更安全的城市计划通过制定城市范围的进程和策略，提供了一个应对城市层面犯罪和不安全等问题的整合方式，并为地方举措和国际交流与学习提供支持。

■ 联合国打击跨国有组织犯罪公约 United Nations Convention against Transnational Organized Crime

联合国打击跨国有组织犯罪公约于2000年12月至2002年12月之间共有150个成员国签署。⁶这项公约旨在通过规范术语和概念进而为国家控制犯罪框架创建一个共同的基础，并委托签署国执行一系列行动，包括出台旨在防止和抑制有组织犯罪的国家法律并付以实践，没收非法所得财产，采用引渡方式以避免出现“安全港”，法律互助，采取措施保护受害者和目击者，技术合作计划，为发展中国家实施公约提供财物援助，以及建立定期会议对过程进行审查等。

基于当下的目标，本公约有三个重要特点：承诺执行特定具体行动并进行签名；承认不是所有的国家都将同样地良好实施该公约以及由此创建的帮助发展中国家的机制；认识到对固定审查机制的需

不是所有的犯罪都可以通过地方行动来减少，一些犯罪需要在更广的尺度上得以解决

国际合作和机制在打击一些特定犯罪上发挥了重要的作用

求。没有迹象表明具有这样特性的框架本身会解决在打击跨国组织犯罪中出现的种种困难问题，但是毫无疑问的是，这样的机制作为一个鼓励适当的跨国合作的手段是至关重要的。可以这么说，签署这种类型的公约并不难，真正重要的是随时间推移而开展的政府作为。该公约同样在为政府制定标准，并随着时间推进在提升和改进方面发挥了作用。

■ 国际刑警组织

International Criminal Police Organization

另一项国际举措是国际刑警组织（Interpol, International Criminal Police Organization），共有186个成员国。⁷国际刑警组织的一个重要角色是提高和改善国际法律的实施，进而打击各种形式的有组织犯罪，其中包括非法毒品生产和贩运、武器走私、贩卖人类、洗钱、儿童色情和白领犯罪，以及高科技犯罪和腐败。它的功能包括创建和操作安全的全球警察通信服务、为警察组织维护和发展操作系统与数据服务，以及为警察运行提供支持服务。由于犯罪行为的许多方面已变得国际化，公安部门进行良好的国际交流和彼此之间和谐互助以解决共同的问题变得愈发重要。国际刑警组织在支持和促进这些过程中发挥了重要的作用。正如该组织的事件反应团队为灾害、恐怖袭击和大规模事件等情境下需要的额外安全保障中提供了支持，2005年国际刑警组织的操作支持服务在五个重点领域特别活跃。这五个领域是：公共安全和恐怖主义、毒品和犯罪组织、人口贩卖、金融和高科技犯罪以及逃亡。由于城市往往是这类犯罪的首当其冲之处，这项工作对于城市区域尤为重要。随着全球化的发展，将可能有更多的犯罪具有国际特点，因而对警察应对的需要不仅会跨越从地方到国际的范围，这些不同地区之间的有效合作和链接也将变得愈加重要。

■ 联合国人类住区规划署更安全的城市计划

UN-Habitat Safer Cities Programme

另一个国际合作机制形式的案例与本章直接相关，即联合国人类住区规划署更安全的城市计划（UN-Habitat Safer Cities Programme）。⁸该计划于1996年启动，把应对犯罪与暴力作为良好政府治理的议题，以响应1995年联合国经济及社会理事会的决议。⁹计划认为犯罪和不安全受到城市化的强烈影响，因而成为非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比海地区以及太平洋的许多国家的当务之急。基于此背景，该计划所关注的预防城市犯罪的问题成为了城市与人居环境实现可持续发展的一个关键挑战。许多国家正通过重视城市环境来改进警察和司法体系，并在国际标准的启发下逐步认识到直辖市在联

合发展处理预防犯罪和暴力的社区规划策略中所发挥的重要作用。预防犯罪已受到更多的持续关注，这些关注不仅仅来自于社会弱势群体组织，也来自于犯罪的受害者。

非洲的市长团体关注他们城市的暴力程度，并希望得到发展预防战略的帮助，应其要求，该计划最初的焦点集中在非洲，并基于国际公认的预防犯罪的城市框架和方法，提供了一个可以调整、指导以及测试多种工具的学习平台。到目前为止，更安全的城市举措在若干非洲城市顺利进行（约翰内斯堡Johannesburg、德班Durban、达累斯萨拉姆Dar es Salaam、阿比让Abidjan、塔那那利佛Antananarivo、达喀尔Dakar、雅温得Yaoundé、杜阿拉Douala、内罗毕Nairobi），并在非洲一些试点国家中得以复制。为了满足国家、区域和地方政府以及民间团体和非政府组织之间，甚至国际层面的越来越多的信息、知识及优秀实践经验交换的需求，该计划已拓展到拉丁美洲、亚洲和巴布亚新几内亚（Papua New Guinea）的莫尔兹比港（Port 莫尔兹比）。尽管计划因特定地方的特点和需求各异而有所不同，但其本质方法是共同的，即强调态度的改变与治理的过程。其主要行动有：

- 增强当地政府在解决城市安全问题和减少犯罪与不安全方面的能力
- 通过中央与地方部门、刑事司法系统、私营部门以及民间团体之间的合作，促进实施预防犯罪的整体方法
- 开发支持当地举措的工具和文件
- 鼓励交流经验的城市网络
- 准备并实施能力建设计划，并引进其他地方合格和有经验的合作伙伴以提供帮助
- 特别专注于三个主要行动领域，分别是：发展针对风险群体的社会性犯罪预防方法；发展针对公共空间的情景性犯罪预防方法；以及支持刑事司法系统的改革。¹⁰

单个城市的更安全的城市计划已在一个应对犯罪的民主框架下得到发展，该民主框架基于三个原则：为所有人执法、团结和预防犯罪。这将通过下述六个步骤的方法得以进行：

1. 问题诊断；
2. 动员和建立合作伙伴联盟；
3. 制定预防犯罪的战略；
4. 制定并实施行动计划；
5. 将方法主流化与制度化；

联合国联合国人类住区规划署更安全的城市计划…将应对犯罪和暴力的问题作为良好政府治理的议题……这……承认了犯罪和不安全受到城市化的强烈影响

专栏4.1 更安全的内罗毕举措

Box4.1 The Safer Nairobi Initiative

该战略以下列四个方面为基础，主要包括了一个两年行动计划：

- 更好地执行现有法律和章程；
- 改善城市设计和环境；
- 社区授权；
- 通过社会导向的措施向风险群体，如儿童、青少年、妇女和街头流浪家庭提供支持

战略的主要要素包括：

- 采用并实施当地的安全行动计划；
- 对不安全性展开本地诊断，包括犯罪受害研究、青少年犯罪剖析，以及开展针对妇女的暴力行为的研究；
- 就研究调查结果与利益相关群体展开广泛讨论，包括社区、私营部门和妇女团体等；
- 2003年举行的全市居民公约通过了预防犯罪策略，后由市议会批准；
- 在市长支持下，由城市委员会建立起一个跨部门的安全与保障委员会；
- 在关键地点进行安全审核；
- 通过两个试点项目发起更安全的空间和街道

资料来源：Masese, 2007

运动（Safer Spaces and Streets Campaign）；

- 出版城市安全和保障季刊；
- 建立当地协调小组和办公室；
- 逐步发展以行动为导向的合作伙伴关系；
- 更广泛的利益群体协商与审查；
- 培训和互访；
- 对内罗毕的贫民窟和街道提供照明。

由于项目正尝试应对和解决的问题在一些案例中具有相当的长期发展态势，并且项目所要做的不仅限于对特定问题开展特定计划，而是还要改变内罗毕处理犯罪和公共安全的方式，因而总结该项目的成功经验还为时尚早。但我们可以清楚地看到目前已明确取得的成功，如内罗毕街道和贫民窟的照明计划在美学方面和消除人们对犯罪与暴力的担心上都取得了成功。另外，青少年的犯罪问题（包括青少年犯罪的街头生活元素）不仅获得了更好的认知，同时也正通过一个长期的战略逐步得以解决。

6. 持续监督和评价

内罗毕（肯尼亚）更安全的城市计划的经验已收录在本报告的案例研究中，该举措的主要要素参见专栏4.1。

更安全的城市计划是国际举措在地方层面应用的一个案例，本质上是提高地方治理，而非地方政府管理。地方治理包括了建立地方资本和提供框架以供当地社区日渐提升解决自身问题的能力。它同样也包括建立预防犯罪的文化，因此需要通过吸引广泛的关键合作伙伴和当地居民在内的行为活动来确认并解决关键问题。换句话说，它不仅关注迫切的问题，同样还关注长期问题。联合国人类住区规划署提供了整合的模式、相关知识资源、诸多鼓励和支持，以及一系列能够并且愿意提供帮助的联系方式，但主要任务的解决则需要依地方情况和其意愿而定。这种方法本身在提供基本结构和倡导应对犯罪和暴力的战略性途径上是强有力的，但要获得成功的主要问题则更多是与地方的资源、人民和长期承诺等相关。同样也可以看到，该方法也为许多

城市提供了许多他们之前没有意识到的解决犯罪和暴力问题的积极方式。

需要重点强调的是，更安全的城市计划不是应对城市犯罪问题的万全之策，世界上的许多城市都在解决犯罪与暴力问题上取得了进展，他们所采用的方法类似，但是却不在联合国人类住区规划署更安全的城市计划的范畴之内。事实上，相比其用其他方式应对犯罪和暴力的城市数量，今天参与到联合国人类住区规划署更安全的城市计划的城市数量是很小的。更安全的城市计划的一个重要特征是它鼓励对已经完成工作进行建档、评估和报告，进而提供与这些行动相关的证据基础，这通常在其他类似的计划和项目中是缺乏的。

尽管更安全的城市计划主要关注预防犯罪和能力发展的地方影响，它依然维持了一个全球的愿景，因为该计划支持全球和区域性的经验辩论与交换，并成为其所倡导的犯罪预防进程的发展政策准则和通用参考工具。

需要重点强调的是，更安全的城市计划不是应对城市犯罪问题的万全之策

专栏4.2 欧洲有关城市规划和预防犯罪的初步标准

Box4.2 The key propositions in the European Pre-Standard on Urban Planning and Crime Prevention

关键议题

- 城市规划可以影响关键人物（如罪犯、受害者、居民和警察）的行为和态度，进而对不同类型的犯罪以及对犯罪的恐惧造成影响
- 盗窃和破坏行为等一些特定类型的犯罪可以通过城市规划活动进行专门处理
- 犯罪和对犯罪的恐惧需要被视为不同但是相关的现象
- 在对犯罪的恐惧中，自身因素很重要；但是如果要想得到有效的解决，它需要从人们对生活环境的更广泛的感受层面中分离开来。
- 创造更安全和更有保障的城市和邻里，并检验物质和社会环境的战略方法可以取得成功

资料来源：CEN, 2003, pp5-6, 15-17

- 决策者和实践者既要考虑规划和设计问题，也要关注后期如何维护的问题。

适当的策略

规划策略：包括尊重现有的物质及社会结构、创造活力、混合使用的区域，以及实现合理的城市密度。

城市设计策略：包括实现可见性、解决可达性问题、创造领域感、使环境具有吸引力，并确保基本构件（如窗、门、和街道家具）的坚固耐用。

管理策略：包括强化目标、维护、监督、公众在公共场合的行为规则、为关键群体（如青少年）提供基础设施，以及与公众的良好沟通

■ 欧洲有关城市规划和预防犯罪的初步标准 European Pre-Standard on Urban Planning and Crime Prevention

国际合作的最后一个例子与前三个不同，这是在欧洲通过城市规划和建筑设计创建的一个减少犯罪和对犯罪恐惧感的初步标准。从本质上讲，技术委员会对欧盟当前及意愿成员国的有效资料及当前实践进行审查，其中尤为关注对现存项目的审查，并吸取若干重要的传统应用方法，特别是包括环境设计预防犯罪（CPTED，crime prevention through environmental design）与情境性预防犯罪。随后，2003年出版的欧洲初步标准的城市规划要素¹¹定义了该领域的六大命题与15个可应用的策略类型，这些策略类型可分为三大组：规划、城市设计和管理。专栏4.2对这六大命题和相关策略进行了阐述。

实际上，技术委员会认识到该标准是对欧洲的良好实践的精华部分进行的一个提取。标准认识到并也承认在该领域的实践是多种多样的。因此，该标准当前的一个特殊价值在于为欧盟成员国和意愿加入欧盟的国家中那些实践尚不发达的国家提供帮助。长期来看，该标准在帮助发展欧盟在该领域的政策和实践上发挥了更加正式的作用。应该指出的是，其中的一些策略建议并非没有争议，¹²但是，就当前目的而言，该标准是国际合作发挥价值的特定方式中的一个有用的案例。

这四个例子——联合国打击跨国有组织犯罪公

约、国际刑警组织的工作、联合国人类住区规划署更安全的城市计划以及欧洲有关城市规划和预防犯罪的初步标准——均展示了国际合作形式的与该类举措背后目的多样性。

国家层面 National level

在国家层面，各个国家之间犯罪与暴力相关的责任与参与情况大不相同，主要原因是各个国家的政府职责的结构各异。差异的关键点在于在国家层面甚至地方参与层面提供的指导或者政策举措水平不同，以及该领域职责的权力下放程度不同。例如在美国和英国，在应对犯罪与暴力问题方面具有许多共同点，但是二者最为明显的不同在于国家政府的角色差异。¹³

■ 来自英国和美国的案例 Examples from the UK and the US

近年来，基于国家政府层面的推动，英国已出台关注犯罪预防与规划过程相结合的强有力的政策，中央政府发表大量建议为此政策提供支持，¹⁴专栏4.3对该进程进行了归纳。这个进程反映了英国约11年来政策的渐进发展过程，在这期间，政府于1997年进行了一定的改变。英国的模式并不一定适用于其他国家，但是英国例子值得关注之处不仅在于它的内容，还在于它导致的当前形势的政策发展过程。

另一方面，这类举措在美国则往往在州或者地

在国家层面，各个国家之间同犯罪与暴力相关的责任和参与情况大不相同

方层面得以实行。美国宪法明确规定了各级政府在该领域所具有的不同的角色，因而应对犯罪和暴力的主要权利在于州和地方层面，而非联邦政府层面。但尽管如此，国家安全问题永远是国家政府相当重要的一个关注点，特别是在美国自2011年的“9.11”事件以来，联邦政府在应对恐怖袭击的威胁方面扮演主要的角色。

值得关注的是，大部分该类工作似乎来自于CPTED范畴，因而可以说，在过去的几十年中，美国国家政府在处理恐怖主义威胁上的推动力使得美国在CPTED上的目标领先并超前于其他更关注地方层面举措的国家。¹⁵

■ 来自牙买加的案例

Example from Jamaica

关于国家政府在解决城市犯罪和暴力问题中所起作用的第三个案例来自于一个发展中国家——牙买加。牙买加自1962年独立以来经历了暴力犯罪的急剧增长。例如，该国谋杀率从1970年的每10万人8.1例上升到2002年的每10万人40例，以及2005年的每10万人64例。这使得牙买加成为世界上具有最高谋杀率的国家。²⁰

为了应对不断升级的暴力犯罪水平，国家安全部（Ministry of National Security）启动了一个重大进程，主要发展解决犯罪和暴力问题所必需的执法基础。进程采取了多层次的方法，包括打击犯罪的新举措、立法改革、警察现代化，以及社区层面的社会干预等。例如，警察服务的现代化包括提高警察的职业标准；提高他们的调查能力，尤其在操作中采用的智能方法；引进新技术；以及利用来自海外的人员等。除了支持苏格兰警察厅的高级警员与他们在牙买加的同业合作之外，还通过与英国的苏格兰警察厅之间的合作联系，为牙买加警察部门（Jamaica Constabulary Force）成员提供训练。

2004年，牙买加警察部门发动“王鱼行动”（Operation Kingfish）作为一项主要的反犯罪措施。该行动旨在借助国际合作伙伴的帮助，瓦解牙买加的犯罪网络，并打乱在整个中西部加勒比海地区的非法走私毒品与枪支的活动。在这方面，“王鱼行动”可视为是牙买加警察部门和国际警察机构之间的一种合作伙伴关系，其行动目标包括帮派、犯罪头目、敲诈勒索和毒品走私。该举措的一个主要成就是解除了金斯敦商务区内的帮派组织，同时该举措还回收了用于非法毒品贸易的非法枪支和设备。在2004年，“王鱼行动”破获了第一个重大毒品案，在牙买加和英国执法人员协助下，美国执法人员截获了运往牙买加的价值40亿牙买加币（合5900万美

专栏4.3 英国将规划系统介入预防犯罪

Box4.3 Getting the English planning system to engage with crime prevention

- 1994年：英国环境事务部（UK Department of the Environment）（DoE）的第5号通告¹⁶（Circular 5/94）鼓励规划师与警局联络官员进行协商。
- 1998年：刑事罪行及扰乱治安法令（Crime and Disorder Act）第17章强制规定当地规划部门在工作中要考虑预防犯罪因素。
- 2000年：城市政策白皮书（Urban Policy White Paper）¹⁷着手审查1994年第5号通告（Circular 5/94）并将预防犯罪规定为规划的一项重要目标。
- 2004年：颁布新的预防犯罪规划的国家导则（national guidance on planning for crime prevention），¹⁸取代1994年第5号通告（Circular 5/94）。
- 2005年：在规划政策声明1中，¹⁹政府对于规划系统的目标和责任的声明描述了规划的首要任务在于进行可持续发展，并将安全视为可持续社区的关键特征之一。

元)的可卡因。²¹

要改变牙买加警察部门打击犯罪的举措，则必须与其他措施进行合作，比如社区级警务，以及由国家安全部实施的其他若干社会和预防犯罪举措等。这些措施，特别是公民安全和司法方案（CSJP, Citizens Security and Justice Programme）以及社区安全计划（CSI, Community Security Initiative），主要集中在金斯敦大都市区。前者由牙买加政府和泛美开发银行（IDB, Inter-American Development Bank）的合作伙伴关系提供资助，后者由英国国际发展部（DFID, UK Department for International Development）资助，这些计划都旨在加强社区的安全与保障。CSI的建立是为了保障现有计划之间高效及有效的“联合行动”，以加强保障和安全、减少贫困并增进社会发展。CSJP主要实施在金斯敦的15个暴力高发社区，有助于为居民提供帮助并发展合法的社区领导力与结构。

在不提及国家政府的作用之前，需要重点指出的是，在以上的这些特定举措中，国家政府所进行的工作都对城市区域的犯罪与暴力及其问题应对产生了巨大的影响。²²第三章中提到的三个相关案例都对此进行了强调。

首先，国家政府在为地方部门的工作提供政策、立法和金融框架上发挥了重要的作用，而地方部门解决本地犯罪与暴力问题的能力也受到这些因素的很大影响。尤其是国家政府经常鼓励地方部

在美国，特别是自2011年的“9.11”事件以来，联邦政府在处理恐怖袭击的威胁方面扮演主要的角色

专栏4.4 西澳大利亚的社区安全与预防犯罪策略

Box4.4 The government of Western Australia's Community Safety and Crime Prevention Strategy

西澳大利亚的社区安全与预防犯罪策略主要遵循以下七项原则：可持续发展；更好地在一起工作；包容；有目标的努力；基于实证的决策；关注结果；以及知识分享。它由五个关键目标推动，每一个目标均确立了一系列优先行动。这五个关键目标是：

- 为家庭、儿童和年轻人提供支持；
- 强化社区和邻里复兴；
- 针对优先级别的罪行；
- 减少重复犯罪；
- 犯罪预防设计和技术利用。

该策略的另外两个主要内容包括合作伙伴关系的发展进程，以及为帮助优先行动的实施而建立多种形式的资金补助。国家制定了发展地方社区安全和预防犯罪计划（Community Safety and Crime Prevention Plans），通过在过程中提供建议和资源，

资料来源：Government of Western Australia, 2004

鼓励建立地方层面的社区、警察、地方部门和其他公共机构之间的合作伙伴关系。为了促进这一进程，这项策略还确立了五项特定基金，将作为总计1500万澳元、时间逾四年的拨款的一部分。这五项基金是：

- 地方政府合作伙伴关系基金，将帮助建立地方合作伙伴关系并制定社区安全和预防犯罪规划；
- 社区合作伙伴关系基金，为警察进行或支持社区犯罪举措提供小额资助；
- 土著居民合作伙伴基金；专门用于支持土著（原住民）社区的安全和预防犯罪工作；
- 研究和发展基金；通过研究和相关活动为有针对性的和基于实证的方法提供支持；
- 环境设计预防犯罪基金；支持在新开发项目和基础设施改善中采用环境设计预防犯罪原则。

国家政府通常在军事、安全及警察部门相关的政策、资金和部署层面发挥重要作用

门和其他机构在特定关注的领域中，通过提供资金和其他类型的资源等方式来完成更多的工作以达成目标。加拿大的国家预防犯罪中心（National Crime Prevention Centre）是其中的一个例子，该中心通过三个资助项目为预防犯罪行动提供支持：预防犯罪行动基金（Crime Prevention Action Fund）；警务、修正和社区基金（Policing, Corrections and Communities Fund）；以及研究和知识发展基金（Research and Knowledge Development Fund）。²³需要指出的是，一些国家政府不仅积极提供国内资金支持，还为其他国家的类似项目提供资助。

第二，国家政府通常在与军事、安全及警察部门相关的政策、资金和部署层面发挥重要作用。

所有这些方面都直接和间接地影响了城市犯罪和暴力的经历，特别是在这种背景下的警察服务的指导和管理方式变得尤其重要。因此，我们常见到城市的政治领导人和执行者希望就这些问题不仅与国家政府，也和城市负责警察行动的高级官员展开定期的对话。

第三，虽然本地层面往往是处理各类腐败的运动的重要尺度，但基于法律和司法体系在处理腐败的举措中的重要性，国家政府无疑也是至关重要

的。国家政府也可以定下反腐败的基调，并将其作为良好政府治理承诺的一个部分。这一基调非常重要，否则单独的地方举措将可能迅速丧失行动的动力。

地方层面 Sub-national level

地方层面的制度安排具有很大的差异。因此，除了指出其存在地点外，还难以对这一级别的活动进行概括。根据地方层面的政府治理所拥有的权力，应对城市犯罪和暴力举措的重要部分可能很快会出台。为了说明这一点，下面简述三个地方层面的举措。第一个案例是西澳大利亚应对预防犯罪的方式，在西澳大利亚国家具有重大的权力，并认为此过程应受战略引导；第二个案例相对不那么直接，在这个例子中，地方层面的工作是将犯罪与暴力同其他决定城市公共治安优先事件的要素共同考虑，并提供在此框架下的实施工具。这便是南非夸祖鲁-纳塔尔省制定整体发展规划的过程。第三个案例来自于美国佛罗里达州的安全邻里法案，主要是关于州级立法程序在预防犯罪所起的作用。

■ 社区安全和预防犯罪策略：西澳大利亚 Community safety and crime prevention strategy: Western Australia

在西澳大利亚，犯罪预防办公室领导的预防犯罪政策与实践发展包括六个任务：²⁴

- 提高预防犯罪的公众意识的活动；
- 开发并协调战略及整体政策；
- 开展最佳实践范例的研究，以供社区安全和预防犯罪策略参考；
- 宣传相关的培训和发展项目；
- 为社区安全和预防犯罪行动提供资金补助。

专栏4.4总结了西澳大利亚的社区安全和预防犯罪战略。²⁵在这个案例中最为值得关注的部分是策略实施提供资金补助。为大规模和多样的地区制定战略的难度之一在于寻找一种机制，该机制需要能够保证一定的行动优先级别，使其行动目标不仅满足战略目标，同时也适合于现场操作。在这个特别的案例中，通过设立一系列资助项目来解决这一特殊问题是一个有趣的办法。

■ 南非夸祖鲁-纳塔尔省的综合发展规划 Integrated development plans in the province of KwaZulu-Natal, South Africa

第二个例子是南非夸祖鲁-纳塔尔省制定综合发展规划的过程。²⁶这个规划并不是专门针对预防犯罪的举措，但是却将预防犯罪过程整合入规划过程之中，以提高生活质量和公民的安全与保障。在这个过程中，由61个城市而非省来负责准备综合发展规划。但省也在为城市提供支持和指导过程中发挥了诸多功能。从本质上看，综合发展规划是一个管理工具，它提出了城市的愿景、目标、策略和关键项目。这一过程旨在通过提供综合发展规划来改变地方政府部门的运作方式与途径。

这个例子的重要性在于它展示了两种这一级别政府并不经常具备的特征：一是承诺采用战略性方法；二是认识到整体思考问题的重要性，而非试图通过独立和割裂的行动解决问题。另外，目前夸祖鲁-纳塔尔省要求覆盖主要城市区域的综合发展规划必须将预防犯罪政策和女性安全审查包括在内。²⁷综合发展规划提供了一个从整体的视角看待暴力与犯罪的战略工具，它包括了在日常工作中需要采取的行动，并将这些行动纳入达成一致的优先活动之中，使之成为主流。例如，德班市的综合开发规划（2002~2006）试图通过保障下列一系列行动，将社区服务纳入促进“德班更安全的城市”（Durban

Safer Cities）战略的实施之中：

- “更安全的城市”计划在地方层面的设计与实施的可操作性上，通过委员会（council）来促进政府之间的合作
- 具有有效的社会性犯罪预防计划
- 采用关注安全的环境设计
- 具有高度可见和有效的治安服务
- 为有助于提升在减少犯罪行动中的社区参与的合作伙伴关系提供支持
- 改进和拓展预防犯罪方面的社区教育
- 通过多种方式，包括监控摄像机等，来加强目标地区的安全（比如交通线路和旅游区域）²⁸

夸祖鲁-纳塔尔省的综合发展规划为省级政府如何指导和协助战略过程的审查，以及尽可能实现最终产品的合适和有效提供了可借鉴的例子。这一个有趣的案例，它展示了如何在一个广泛的战略背景中，将应对预防犯罪和公共安全需求作为元素之一纳入城市管理的整体过程。

■ 佛罗里达州：邻里安全法案 State of Florida: Safe Neighborhood Act

最后一个案例是关于州级立法在为给定区域提供特定需求中所起的作用。佛罗里达州已通过佛罗里达法令第163.501章，通常称之为“邻里安全法案”（Safe Neighborhood Act）。通过法制研究发现，佛罗里达州“不断增多的犯罪”是导致商业和住宅邻里恶化的一个主要因素，该法案正是在此基础上得以通过。该法案进一步声明，安全的邻里是“一系列适宜的环境设计理念、综合预防犯罪计划、土地利用建议和装饰技术等规划与实施的产物”。²⁹依照法案规定，地方政权主体有权利用公共资金对邻里进行开发、再开发、保护和复兴。这些公共资金可通过借款、经费、贷款和捐赠等方式得到。³⁰为了便于实施，法案将安全邻里定义为一个“改善区域”，其中至少有3/4的土地为居住用途，或者除了公共设施外，至少3/4的土地用于商业、办公、商贸和工业用途。

为了获得资助，该地区必须具备环境设计预防犯罪（CPTED）、环境安全或空间防御技术或者社区警务改革来减少犯罪的实施计划。该法案为地区提供了合作的权力，包括制定合同、接受财产捐赠、改善街道和基础设施，以及通过特别评估提高资助（在公投之后）等，并为地区提供通常政府机构才有的其他权力和责任。地区可以从州获得的与之匹配的奖金可高达十万美元。由当地公民组成的邻里委员会有权监督改善计划的实施，以及向管理机构（通常是市或县委员会）报告暴力行为。此外，

目前夸祖鲁-纳塔尔省要求覆盖主要城市区域的综合发展规划必须将预防犯罪政策和女性安全审查包括在内

法案要求所有的改善区域进行如下行动：

- 通过调查和其他研究技术收集地区的犯罪数据
- 提供关于犯罪与地区的土地利用和环境及空间条件之间相关性的分析，其中特别重视有利于犯罪的因素
- 制定并维持短期和长期的项目与计划，包括调查和公众参与数据在内的犯罪与环境分析必须适用于这些计划
- 准备和实施邻里安全改善计划，包括对现有街道模式的改造，以及对现有结构和设施的挪移、拆除、修理、重建、重装、重新安置以及改善。
- 与其他机构合作，提供相关的信息、教育和预防犯罪服务
- 确保地区内的改良性资本支出与其所适用的地方政府总体规划的相关要点保持一致（佛罗里达州要求所有的地方政府制定总体规划）³¹

这个案例阐释了两个特别重要的方面。第一，无论位于国家的哪个治理级别，立法权力都非常重要。第二，仅依靠立法本身是不够的，还需要关注立法实施的过程以及过程中所需要的资源。之所以提到后者，是因为目前在法案内容的实施上尚无足够的资金来源。³²事实上，佛罗里达州议会提供的低额资金还阻碍了法案的实施。因此，全州只有极少数的社区已采用法案的规定。尽管如此，该法案提出的预防犯罪的要素也依然为美国和其他地方的管辖区域提供了一个范例。

我们有必要认识到这些案例展示了各个层面以及每个层面所具有的广泛可能性。因而，这种情况会产生一些具体谁该做什么事情的困惑，并会产生由于协调、合作和沟通不足导致表现不佳的状况。多层次方法是多级政府结构下不可避免的产物，其存在有诸多合适的理由，但重要的是认识到这类途径具有产生壁垒和表现不佳的特性，并对这些问题予以积极解决。

发展阶段的重要性

THE SIGNIFICANCE OF STAGES OF DEVELOPMENT

如第三章所述，将一个国家的发展水平和其城市犯罪与暴力问题的存在规模画上等号是过于简单了。上文所讨论的案例说明犯罪和暴力也可以是发达国家城市的主要问题。据此应该补充说明的是，即使这些发达国家和其他发展中国家相比的犯罪和暴力可能并非特别高，将国家的发展水平与犯罪规

模相等通常也只是国民的简单看法。³³同样的，虽然在一些发展中国家，城市犯罪和暴力问题明显是主要问题，这也不能说明所有的发展中国家都是如此。但尽管如此，一些发展中国家的例子仍然显示了城市犯罪和暴力不仅是主要问题，同时还影响了经济发展。而且一个国家的发展水平（比如政府治理的过程，或者技术人员进行有效操作的能力等）也可能对该国家解决这类犯罪问题造成影响，这便造成了一个恶性循环，有待进行系统性的干预。在那些犯罪和暴力成为主要问题的发展中国家中，城市所面临的最大挑战在于其“处理的能力”。这种能力也是城市弹性的一部分，可以从以下列举的若干方面解读：

- 警察和司法部门是否愿意并且能够进行他们传统的执法工作，以使法治得以盛行？
- 政治进程（在世界各个城市差别巨大）是否认识到了需要将其职责与解决犯罪和暴力问题相结合，以及它们是否承诺做出这类行动？
- 上述职责是否有腐败？如果某处有证据显示可能存在腐败现象，是否有相应明确的承诺来处理腐败问题？
- 城市的治理过程是否具备支持此类举措所需要的技术？如果发现了此类不足，是否可以迅速得到确认并解决？
- 是否有意愿去认识到以社区为基础应对犯罪和暴力问题的行动的重要性，以及是否因此有意愿提供资源来支持社区层面的活动，并与社区彻底和公开地咨询交流？
- 机构和社区是否达成真正的合作伙伴关系，来确保他们的共同努力可以在一个清晰和达成共识的战略引导下实现最大效益？
- 是否已达成共识，认为解决城市犯罪和暴力问题是一个长期任务，而非快速的解决方案？

在我们思考这个背景下城市治理的“处理能力”和系统的弹性时，并不仅仅限于上述的问题。但已有研究建议这些问题正是发展中国家的许多城市一直在努力给予肯定回答的问题。如果不这么做，那么城市的收获至多是短期的，因为缺乏城市治理的系统能力这一根本原因将会持续导致一系列问题，也会削弱短期的成果。我们还应该记住，研究中的一系列案例都显示，特别在西方国家，犯罪团体的很多成员都具有高度的适应性。³⁴

在实践中，这意味着在当地治理过程中，犯罪分子可能会适应了一些应对犯罪和暴力的改良策略。所

依靠立法本身是不够的，还需要关注立法实施的过程，以及过程中所需要的资源

在那些犯罪和暴力成为主要问题的发展中国家中，城市所面临的最大挑战在于其处理问题的能力

以我们需要认识到提高当地处理问题的能力是一个长期任务。由此，本章后面的内容中提到的许多例子都是关于（或者至少将内容纳入）提升城市层面治理过程的能力来应对犯罪和暴力问题。有证据表明，这是发展中国家的城市地区最为重要的需求之一。

在诸多有助于该进程的方式中，有一种是和世界其他可提供相关经验的城市达成合作，以此学习其他城市的经验教训，并加速能力发展的进程。这其中的一个重要问题在于供借鉴的经验要适用于本地的情况。在这个方面的一个例子是关于探讨规划体系应该在何种程度上通过对物质环境发展的影响来预防犯罪，这个讨论主要面向的是发达国家的规划体系。

尽管如此，人们仍然担心规划体系的有效性和效率。³⁵因为有明确的证据表明，不是所有的规划师都能够对于规划在解决预防犯罪问题上起到的作用做出有建设性的回应。³⁶基于这一情况，我们需要在学习英国规划体系的做法时保持一定程度的谨慎，因为哪怕人们所采用的规划体系完全适用于当地情况，这些体系往往更年轻、更不健全，并且人员并不完善（参见专栏4.3）。事实上，一个重要的问题是在于发展中国家的规划体系在何种程度上能够将对预防犯罪的关注纳入日常工作之中。如果规划体系没有对于这方面的关注，那么任何对于解决犯罪和暴力问题有效的工具都不可能采用。但是，在世界大部分地区，在应对犯罪和暴力的实践成为规划词汇之前，明显已经涌现出很多此类实践，并解决了许多至关重要的问题。第十章将对此进行进一步论述。

城市治理结构与过程

URBAN GOVERNANCE STRUCTURES AND PROCESSES

解决犯罪和暴力是良好城市治理的一个议题。本章节主要关注三个方面。第一，它检验了影响城市治理本地犯罪和暴力问题的过程能力的相关因素，而并不是所有必须进行这类治理的项目和机构都能够完全掌控这些因素。因此犯罪和暴力问题实际上为城市治理带来了一些挑战。第二，本节着眼于两个项目运行案例，这两个例子的项目都受到地方犯罪和暴力的严重影响：它们是位于巴西圣保罗都市区的迪亚德马以及巴布亚新几内亚的莫尔兹比港。最后，本节探讨了此类工作常常面临的最大挑战，即在市政府管理过程中和直接在警方行动中都不存在的腐败问题。

需要注意的是，在大多数情况下，城市治理过程包括了对解决犯罪和暴力问题的杠杆所施加的多

种控制和影响。例如，尽管各个国家对控制警务服务的安排各不相同，而且其内在的结构常常远大于单个城市的区域范围，但是常常可以在治理结构中见到对城市的犯罪和暴力问题的关注，以及为警察与地方部门紧密合作所提供的支持。同样，由于规划系统对新开发的控制，在制定规划体系的实践中，常常将预防犯罪视为地方部门规划过程的一部分。之所以选择地方部门，是因为大多数的决定都在地方部门层面制定，并且对于规划服务的控制也都在当地层面实行。在犯罪和暴力问题上将规划和警务服务相结合仍是相对较新的工作。³⁷

需要记住的是，尽管对于规划师而言是一个全新的领域，它对于警察也同样是一个“非传统”的行为。现有证据表明，相比起更加传统的警务行动而言，只有有限数量的警察在预防犯罪行动方面开展工作。³⁸同样，地方部门认为犯罪和暴力问题对它们主要关注的两大方面产生了影响：公民的生活质量和城市的经济发展能力。如果犯罪和暴力问题对这两方面产生的是负面影响，那么城市治理过程则更有可能将解决犯罪和暴力问题视为首要任务。因此，尽管在很大程度上地方部门通过它们的主要行动处理犯罪与暴力问题，但这些问题很明显将可能会上升到或者接近于首要的城市议事日程。

另外，我们还可以有力地宣称，为了确保犯罪和暴力处于低级别，并确保对犯罪的恐惧不会对公民的生活决策造成任何重大影响，我们需要进行的工作应是建构良好城市治理整体所必需的环节之一：

城市治理和公民福利之间有着千丝万缕的联系。良好的城市治理应该确保女性与男性都能够获得作为城市公民的利益。在城市公民原则的基础上，良好的城市治理确保不会有任何一个男人、女人和儿童会被剥夺获取城市生活必需品的权利，这包括充足数量的住房、使用权益的保障、安全的水、卫生、清洁的环境、健康、教育和营养、就业和公共安全，以及机动性。良好的城市治理为公民提供了一个平台，使之可以发挥他们的才华来尽可能地改善社会和经济状况。³⁹

公共健康是所有公民有权获得的城市生活的必需品之一。但是很显然在世界上的许多国家仍然没有实现这一值得拥有的目标。同样，地方部门明显不能仅仅简单依赖于有效和高效地实施它们的主流功能来改变这一状况。那么，为了向这一方向努力，在实现可称之为良好的公共管理的特性上，需要做什么？

在犯罪和暴力问题上将规划和警务服务相结合仍是相对较新的工作

公共健康是所有公民有权获得的城市生活的必要条件之一

在这一背景下，其中有三个方面的特性值得特别关注：政治意愿，对行动的持续承诺，以及强大和明显的领导力。

接下来的子章节中为这些特性的应用提供了案例。其中，特别用两个例子主要对如何在应对高级别犯罪和暴力的问题中做出努力进行了阐释，这两个例子分别是巴西圣保罗城市区域的迪亚德马郊区，和巴布亚新几内亚的莫尔兹比港。

圣保罗，迪亚德马 Diadema, São Paulo

迪亚德马（Diadema）是巴西圣保罗近期出现的一个郊区。其人口从1950年到1980年以年均16%的速度增长，在接下来的二十年增速放缓至年均2.2%，⁴⁰它的人口增长速度超过了同期的圣保罗市。因此，迪亚德马已成为巴西第二大高密度的发达地区。它的快速增长很大程度上是由于巴西最贫困人群的迁入，并且似乎已经超过了民间机构能够承受的能力。外来贫困人口流入带来的结果之一是出现了“边境暴力”。⁴¹主要表现在迪亚德马的高度暴力与历史上世界上其他地区新出现的聚落在某些时期的特性有共同之处：比如土地利用形式的不稳定，政府缺失，以及低劣的地方组织等。

到20世纪90年代，迪亚德马的谋杀率为世界之最——1999年每10万人中有141人被谋杀，到处都是黑帮暴力和激烈的帮派内部斗争。在这个时期充满了无政府状态和法律及秩序的彻底崩溃。警察和法律体系应对犯罪和暴力问题时候的无能使得一群被称为“治安员”^①的人抛出了他们自己版本的法律和秩序，这其中也包括杀人。所有这些都对人们的生活的质量和可能的机会都产生了负面影响。这种规模的问题显然不能通过单一的举措得以解决，但是对于在一段时期内希望改变这种状况和有所作为的迪亚德马若干历任市长均至关重要。迪亚德马在过去十多年间经历的过程正如以下的描述：

我们可以轻松地夸大Diadema的进步：它有宽广的中央大道，以及巴士站、超市、快餐店和汽车经销店等，这些不再是一个贫穷的城市的景象……然而尽管迪亚德马的凶杀率近年来有所下降，却仍然高居不下。2000年家庭户主的平均月收入是圣保罗市平均收入的一半。但是，其在政治结构、加强公共机构以及商业扩张等方面做出的积极努

力则显示了人民对安稳生活所看重的程度。迪亚德马还展示了如何通过基于社区共识和地方当局有效行动的政治努力来较迅速地减轻其凶杀案问题。在迁徙激增和不稳定的聚居地开始出现的四十年后，迪亚德马不再是一个表面上看无法化解的危机带来的恶性循环的城市，相反，它正显示出民主的力量，一个文明进程的高潮正在到来。⁴²

在这个过程中，有一项举措看起来很重要：即制定并执行在晚上11点以后关闭城市所有酒吧的法律。这是因为在城市的谋杀案中有很高一部分比例发生在晚上11点至凌晨2点，并位于酒吧附近。⁴³围绕这项法律，市议会专门对三项议题进行了长期的讨论，讨论结果承认了为了使这项新的法律不被例外情况破坏，需要挑战一些人的既得利益，⁴⁴并认为需要进行密集的宣传活动，以及需要若干此前并不常合作的若干公共机构之间达成合作伙伴关系，以承诺为执行相关法律做出努力。这项举措有了立竿见影的效果，因为在强迫关闭酒吧的法令实施后，第一个月的谋杀案次数降到了8次，而此前通常是这个次数的4到5倍。⁴⁵

在这个过程中，有一个事实，即在21世纪初大圣保罗地区谋杀率有所下降。迪亚德马既是该行动过程中的领导者，同时也是推动该行动的整体经济力量下的受益者。这项过程的一个具体特点表现在那些曾经是犯罪热点的区域如今转为新的经济活动区，使得犯罪和罪犯不再在那里出现，正如以下所描述的：

暴露在暴力之下的公共空间正不断减少。在大圣保罗的其他地区，几乎所有在迪亚德马的街道都有铺装和照明设施。在边界地带出现了自然发展起来的隔离区，用以将盗匪与那些希望居住在安静区域但是不要出现问题的居民隔离开。每个群体都互相承认并尊重彼此的范围，但是保持一定的距离。商业空间在各个层面的扩张对暴力空间的减少起到了推动作用，不论是新的超市，还是沿街商店，或小型邻里的修理店，或者妇女在住家之外售卖她们的糖果和糕点。在Jardim Campanario的边缘，一个空白的市政地块曾经是谋杀案的场所，并用来放尸体和卸卖了零件的赃车。现在这片场所由巴西工业联合会工业社会服务体系（SESI）所有，成为一个为本地家庭使用的体育和游泳场馆，后方是为中产阶级新建的高层公寓⁴⁶。

① 原文“justiceiros”为葡萄牙语。——译者注

专栏4.5 莫尔兹比港“更安全的城市计划”于2003年开展的对15岁至35岁人群调查的关键结论

Box4.5 Key conclusions from the 2003 Port Moresby survey of people aged 15 to 35, undertaken for its Safer Cities Programme

关键行动要点可归纳为以下四个方面：

执法：

- 提高政府、警察和刑事司法系统的专业性、透明度、有效性、效率和责任。
- 将更多注意力放在预防犯罪和恢复性司法上，并关注犯罪分子的再社会化及改造和再教育。
- 将传统的乡村法庭和调解结构与刑事司法系统相结合。
- 加强执法机构之间的合作。

社区发展：

- 提高社区获取基本城市服务的能力。
- 让青少年和边缘群体加入决策制定。
- 加强家庭——社区——教会的合作伙伴关系，以促使处于风险的青少年的加入。

城市管理和规划：

- 安全、便利和可持续性原则应该是一个正常运作的城市环境所具有的内在特征。

- 通过广泛的合作伙伴关系提升城市治理。
- 将棚户区纳入规划和管理，包括对土地使用权机会的审查。
- 加强规划和管理人员的参与和协调能力。

文化和家庭：

- 通过维持社会和谐的计划提高社会的凝聚力。
 - 教育社区预防犯罪的好处。
 - 鼓励在家庭层面调解和解决冲突。
- 加强制度能力是一个至关重要的需求。在这方面进一步的建议如下：

- 加强现有机构管理城市安全和保障问题的能力。
- 促进公共、私人和社区的联系以解决安全和保障问题。
- 提高社会团体制定和实施预防犯罪行动计划的能力。
- 加强参与城市安全和保障的机构的角色与职责的协调。

资料来源：Boamah and Stanley, 2007

迪亚德马的案例展示了从一个犯罪和暴力对城市和人民发展造成明显阻碍的低起点开始，通过政治意愿、对行动的持续承诺、有效的合作伙伴关系，以及强大和明显的领导力可以取得的成就。但是，要将其凶杀率降到世界其他地区的“正常”水平，迪亚德马仍然有很长的路要走。比如，2003年凶杀率为每10万人74起，尽管这个数字仅略多于四年前凶杀率的一半，但是仍然比大圣保罗地区的凶杀率多出50%，并且十倍于世界上许多其他城市的凶杀率。⁴⁷很明显，迪亚德马还需要继续坚持近年来对行动的承诺，并承认这将会是一个长期的举措。

巴布亚新几内亚，莫尔兹比港 Port Moresby, Papua New Guinea

巴布亚新几内亚的莫尔兹比港与迪亚德马在若干方面具有共同点。其中最为重要的是这个城市也具有高犯罪率，尤其是与犯罪活动相关的高度暴力——莫尔兹比港有48%的犯罪与高度暴力相关。

这个城市拥有33万多的人口，是巴布亚新几内亚最大的城市中心。人口以每年3.6%的速度快速增长，其中很大部分为移民。莫尔兹比港的人口在文化及种族上具有很高的多样性，并且人口结构非常年轻。⁴⁸城市快速的发展和土地立法缺乏导致了城市周边出现了40多个棚户区，占城市人口的一半。这些区域被视为犯罪活动的避风港。莫尔兹比港的另一个特点是城市的犯罪和暴力与正规部门有限的就业机会及其导致的没有正规职业的状况紧密相关。这意味着年轻男性常常没有就业经验，需要通过其他方式谋生，因而常常加入到帮派之中。专栏4.5总结了莫尔兹比港“更安全的城市计划”于2003年开展的对15岁至35岁人群调查的关键结论。

专栏4.5总结的要点无疑是一个宏大的议程，而“更安全的城市计划”仅仅只是执行的早期阶段。目前，它只能被视为对理解当前复杂情况下需要开展工作要做的坚实基础的案例研究。但是由于开始的过程往往会因为问题的性质和强度而出现很多困惑，这项

计划本身还是有价值的。不可避免的是，这项计划的第一阶段集中在需要开始和有效运行的方面。

毫无疑问，如果莫尔兹比港“更安全的城市计划”要取得成功，它将需要被视为一个相对长期的行为，同时如前所述，要在一段时期内继续保持项目的成功将需要以下三方面的特征：政治意愿，对行动的持续承诺，以及强大和明显的领导力。早期迹象表明，在莫尔兹比港的举措中这些特征都会出现。

腐败 Corruption

在发展中国家另一个常见的问题是腐败，尤其是在市政府和警方多个部门出现的腐败。从本质上说，因为这些机构存在腐败，或者至少看起来和犯罪因素有着非常可疑的联系，公民不能对他们解决犯罪和暴力问题予以信任。在这种情况下，解决犯罪和暴力问题的努力将被大打折扣。很显然，要重建公民对于地方政府和警务的信心，基本上需要对犯罪和暴力行为进行打击。出于这些原因，减少腐败或者如果可能的话甚至消灭腐败的行动对于取得打击犯罪和暴力上的成功而言至关重要。这些也同样需要上文提到的特性——政治意愿，对行动的持续承诺，以及强大和明显的领导力。

虽然Diadema和莫尔兹比港两个例子都展现出了广泛的行动方案的必要性，但是如果来自外部的强大且在重要时期一直持续着的政治支持，这两个案例在城市层面展现出来的问题将难以得到解决。另一个成功的必要因素是需要努力确保地方部门和其他公共机构的执行手段受行动方案的指导，并且朝着同一个方向推进。为了实现这个因素，决策过程的作用至关重要：需要有当地的诊断或审计，有通过不同主体之间的协商及参与制定的发展战略，以及有针对性的实施行动必须为包括社区在内的不同部门和主体的介入提供支持。合作伙伴关系机制是实现后者目标的最重要工具之一，本章后面的部分将对此进行全面的讨论。

需要强调的一个关键点是，本节描述的行动需要被视为地方部门以及中央、区域/省/州政府长期承诺的一部分，以此削减犯罪和暴力，使其对市民生活和城市繁荣的影响在可控的范围之内。城市的政治领导人需要维持对此的领导角色，同样还需要地方部门及关键的计划领域的领导辅以持续的支持和承诺。这并不是漠视以社区为基础的举措做出的贡献，或者否认这类过程中社区参与的必要性，而是因为相关经验表明，政治领导人致力于将更安全的城市视为良好治理的重要方面，并将良好治

理作为成功的预防犯罪举措的关键具有至关重要的作用。

应对犯罪与暴力问题的政策类型 TYPES OF POLICY RESPONSE TO PROBLEMS OF CRIME AND VIOLENCE

应对犯罪和暴力问题的做法多种多样。有证据表明，最为成功的并非依据其他地方经验的标准化做法，而是那些根据地方的实时情况量身定做的政策。这些应对政策可被分成如下六大类：

- 1 通过有效的城市规划、设计和治理加强城市安全和保障。糟糕的规划、设计和管理已被确定和导致犯罪和暴力的因素集合紧密相关。因此这一类行为主要是规划和维护物质环境，这些往往是大多数犯罪行为的发生地。
- 2 基于社区的城市安全与保障对策。这一类行为中，社区具有采取举措的主动权。在很多时候这意味着将由社会团体或者个人产生计划想法，并在实施过程中发挥领导作用。
- 3 加强正式的刑事司法体系与治安。这可以被视为应对犯罪和暴力问题的“经典”对策，因为这些对策是警察和刑事司法系统的主要工作范围。这一类的举措常常在城市甚至更大的层面下展开。
- 4 减少风险因素。这类对策关注那些有可能成为犯罪者的团体或者那些具有被害风险的团体。该类对策的目标在于减少这类团体参与犯罪活动的可能性，或者减少受害者所面临的问题。
- 5 解决冲突的非暴力方式。本质上这是在试图对易于起冲突的情况进行掌控，以减少发生冲突的可能性，或者寻求不会引起暴力的解决问题的方法。
- 6 强化社会资本。这包括提高人、群体和社区作为一个整体来应对犯罪和暴力问题的能力，并提供社区设施以提供便利或者为巩固社会资本的过程提供更多的机会。

关于这些应对政策，有两点需要说明。第一，它们并不是各自独立的组团^①，而是在很多方面相重叠。在这里以一项专门针对年轻男性的计划为例子，之所以针对年轻男性，是因为这一群体往往在犯罪者中占有很高的比例，而计划往往

^① 原文为watertight compartments，原义指的是不透水的密闭舱，此为引申义。——译者注

减少腐败或者如果可能的话甚至消灭腐败的行动对于成功打击犯罪和暴力至关重要

应对犯罪和暴力问题的做法多种多样。有证据表明，最为成功的是那些根据地方的实时情况量身定做的政策

旨在将他们的行为引导向更加可以接受的方向，这其中的策略包括加强再教育、运动和休闲，以及文化活动方面的社会资本投资。第二，并不存在对这些应对策略进行选择的问题。这是因为往往需要将若干或者全部要素进行整合。事实上，现有证据表明，通过精心管理程序，将这些应对策略的若干要素通过它们之间的联系进行整合，并使其适用于当地的情况，可以比只采用单一的要害取得更大的成功。这是因为犯罪和暴力问题往往互相交织，不能通过简单的、一维的方案得到解决。这一类的计划常常由多种形式的合作伙伴关系制定和推广。

通过有效的城市规划、设计和治理加强城市安全和保障

Enhancing urban safety and security through effective urban planning, design and governance

尽管通过有效的城市规划、设计和治理加强城市安全和保障的进程在一些国家，比如英国、美国和加拿大有较多的进展，它在世界许多地区仍然处于刚起步的阶段。前文中提到，英国政府致力于将预防犯罪作为规划体系的主要目标之一，以此推动可持续发展。但是这个“自上而下”的进程如果没

有在地方层面的有效行动，其本身就没有价值。在为本报告编制的布拉德福德案例研究⁴⁹即是对这一方面的探讨（参见专栏4.6）。从案例中，可以得出以下的关键内容：

- 公安部门的重要作用在于其处理犯罪的经验能够为发展过程中的关键执行者提供建议，这些建议包括如何通过设计建筑和公共场所来减少或消除犯罪的机会。
- 规划服务的发展控制部分应当确保在审批发展建议中仔细考虑了犯罪问题，反之将不予以审批。
- 由于英国的规划体系是“规划为主导”，⁵⁰需要在发展规划中指定适合的政策，并以此为行动提供正式的基础。
- 在发展过程中的关键执行者之间必须具有有效的工作关系，特别是在这个背景下，需要规划师和警署的建筑联络官（police architectural liaison officers）之间的合作。⁵¹

犯罪和暴力问题往往互相交织，不能通过简单的、一维的方案得到解决

布拉德福德的案例研究表明已经在将预防犯罪整合到规划过程中取得了很大的进展。但是它同样也表明，要建立关键主体之间有效的工作关系和一致的立场，仍然有很多工作要做。从这个案例中可以得到一个重要的经验，即尽管可以将主要要素

专栏4.6 布拉德福德规划预防犯罪的统一发展计划

Box4.6 The Bradford Unitary Development Plan on planning for crime prevention

布拉德福德统一发展计划（即正式的布拉德福德市发展计划）于2005年10月通过，它包括在预防犯罪规划方面最明确的政策——D4政策（Policy D4）在内，其中心思想是“发展计划应该确保安全有保障的环境，并减少犯罪的机会”。政策关键是在让开发商将预防犯罪纳入设计过程的考虑之中，而非一个后期增加的环节。因而当发展计划呈交给规划体系审批时，已经将预防犯罪包括在内。因此，它很大程度上采用了传统的环境设计预防犯罪（CPTED），这在英国警方的“通过设计保障安全”计划（Secured by Design scheme）中有所体现。有鉴于此，计划期望开发商特别思考一下几个方面：

- 对公共和半私密空间的自然监控，尤其在涉及开发项目的入口、道路、游乐场所、开放空间和停车场等；

- 应该建立起具有明确定义，与公共、私密和半公共空间都有所区分和隔离开的防御空间。这样所有的空间都得以明确，并且在使用和所有权上得到充分的保护；
- 对开发项目，特别是街道和小路的照明；
- 将人行道、自行车道和机动车道路的设计和布局与场地相结合，包括如何将它们同现有模式进行整合；
- 景观和植物尤其要避免设计成易于藏身的场所，以及黑暗或偏僻之处。

政策还建议开发商在考虑重要的开发计划时与布拉德福德的警署的建筑联络官（police architectural liaison officers）进行前期接触，并承诺更多详细的导则日后将对D4政策（Policy D4）的纲要进行补充。

一一落在适当的地方，但是很大部分仍然取决于关键的执行者之间的有效工作关系。

现有证据表明，在新开发项目过程中采用CPTED的方法对于预防犯罪有很大的贡献。⁵²这一方法侧重于犯罪的环境，将犯罪的预防与减少同物质空间设计的改变相结合。迄今为止，这类方法大多运用于发达国家。但是在发展中国家，这一方法要取得成功则主要基于以下两个重要的方面：一是需要为当地的社区发展采用这些方法提供支持，避免造成开发商、规划师和警察之间的持久战；二是要具备训练有素的工作人员将方法在实践中进行应用。第十章进一步探讨了这些方面的问题。

最后一个例子是在世界许多地方都采用了的举措类型，即闭路电视摄像（CCTVs）的使用。英国近年来不仅在商场和停车场等公共场所广泛使用闭路电视，还在一些居民区使用。⁵³后者由于其在居民区安装摄像头是否影响公民自由在美国广为争议。同样，在闭路电视摄像的所有权、操作权和谁对拍摄照片的使用负有责任等方面，也颇具争议。但最大的争议在于闭路电视摄像是否作为预防犯罪的工具而使用。它们是真的阻止了人们犯罪的企图，还是仅仅更加便于后续追查肇事者？它们是减轻了人们对在公共场所犯罪的恐惧心理，还是过一段时间适应了之后，人们便不再在乎这些摄像头？它们是否导致罪犯的适应行为，并在其他没有摄像机的地方也采用这种行为？关于这些问题仍有激烈的讨论，但至少现在闭路电视摄像在世界许多地方已经成为打击犯罪和暴力的常见措施的一部分。⁵⁴

规划和设计干预通常旨在通过加强保护和打击罪犯来降低目标对象（人和财物）的受害程度。它们还通过减少暴力的机会来降低一般的风险因素。最后，它们有助于其他弹性因素与社会化、社区参与和治安相结合的发展。因此，规划和设计干预在很大程度上和其他类型的干预措施相重叠，并有助于其他类型措施的采用。

提升城市安全与保障的社区途径 Community-based approaches to urban safety and security

基于社区的途径显然在应对犯罪和暴力的系列对策中起到重要的作用。但重要的是要明白在不同地方的情况下，可以有各种不同的可能对策。在有些情况下，帮助和实施举措的方法的动力来源于社区自身，社区成员对于举措负有持续

的责任。在这种时候，公共部门是主要执行者。另一种情况下，在由地方当局执行的基于场所的措施中，社区参与对于取得成功至关重要。这样的举措则必须“与社区一起做”，而不是“做给社区”。社区可以不是行动的发起者，但是通过基于它们自身的知识来调整举措则具有重要的作用，因为在社区居民的日常生活中，他们的所作所为将会对现实中发生情况产生很大的影响。同样，社区及其代表的参与可以贯穿项目始终，因而当社区验收通过，它们可以起到当地的督导员或者管家的作用。因此，所谓的“社区途径”实则有着各种各样广泛的项目类型。但是其核心都在于社区介入是这类项目成功的关键。

另外还有一点同样重要，即需要认识到社区对犯罪和暴力的应对不仅仅是社区联合起来解决问题，且不论这一联合是否和国家形成合作关系。具备财政资源或者具备整合财政资源能力的人们同样通过日益增加的城市隔离来应对犯罪和暴力问题。这些城市隔离指的是富人选择生活在他们认为更加安全的封闭社区或者封闭公寓里。拉丁美洲的城市对此进行了广泛的研究，其主要工作追溯了圣保罗日益增加的犯罪和不安全感如何将该市从一个以开放流通为特性的城市转向一个到处都是大量“防御性的孤岛”的地方。⁵⁵这种情况的发生并不是由于任何刻意的公共政策，而是出于那些足够富裕的个人和社区做出的大量的选择所导致。尽管从个体角度而言，这一选择完全可以理解，但是这种情况对于城市的物质空间和社会运转的影响都是极为不利的。

上述讨论主要是关于圣保罗的富有阶层如何在空间上将他们自身同城市其他发生问题的区域隔离开来。但是并不能就此得出结论，认为这一类型的过程将无法避免地把城市的穷人无助地留在那里，并无法对他们的情况做出任何改善。例如，迪亚德马解决犯罪和暴力的故事便是在圣保罗都市“防御性的孤岛”中积极采取应对犯罪和暴力的行动。这主要取决于政治领导力，主要机构之间合作伙伴关系进程，以及解决深层次问题的果断行动的重要性⁵⁶。

但是迪亚德马故事的另一个要素是社区本身，即社区处理极端问题的意愿，以及对建设更美好生活的新机会的期许。因而这里展示出了两个相映成趣的现象：一方面精英通过私人行动将自己同他们所认为无法接受的城市暴力和犯罪问题相隔离，而另一方面城市的若干甚至全部区域的公众和社区则致力于通过行动解决暴力和犯罪问题。

现有证据表明，在新开发项目过程中采用CPTED的方法对于预防犯罪有很大的贡献

基于社区的方法显然在应对犯罪和暴力的系列对策中起到了重要的作用

■ 加拿大多伦多的社区参与

Community involvement in Toronto, Canada

加拿大多伦多市作为一个案例，很好地展示了如何在预防犯罪和保障安全的举措中纳入多种不同形式的社区参与。⁵⁷多伦多是世界上种族最多元化的城市之一，人口来自于200多个国家，所说的语言超过100种。因此，在看待这个大城市时，“社区”具有很多不同的含义。其中最为引人注目的是2004年的《多伦多社区安全计划2004》强调通过社会发展预防犯罪。⁵⁸其想法是在解决特定邻里的时需要空间上的明确目标或者以场地为基础的介入。该方法对邻里中不同的社会和结构性因素加以区分，并将项目建立在邻里的优势之上。

在2006年为本书准备多伦多案例的时候，已经确定了13个“风险中”的邻里⁵⁹准备实行预防犯罪计划，并用于提供保障实施计划的资源。每个地区采取的方式都是通过市议会、居民、社区领导、警察和当地相关机构的合作伙伴关系来发展“邻里行动计划”。这个过程背后的意图在于每个案例中合适的干预应该建立在地方社区提高安全性和预防犯罪，特别是暴力犯罪的能力的基础上。专栏4.7对这些举措的例子进行了总结。

尽管这一方式看起来在减少犯罪方面有相当大的潜力，但评价其举措的作用则为时尚早。但不论如何，该举措至少清晰地显示出三个方面的特性：广泛类型及富有想象力的特性；地方社区直接介入实施项目的多种途径；以及意愿的目标指向性。一系列的活动也证实了之前提到的一个观点，即这些举措并非各自独立存在。例如专栏4.7的例子中提到了一系列举措，这些举措既是社区参与的途径，也可以被看作是减少风险（尤其在让青少年远离犯罪方面）和加强社会资本的方式。

应对犯罪与暴力的经典对策：加强正式的刑事司法体系与治安监管

Classical response to crime and violence: Strengthening formal criminal justice systems and policing

加强正式的刑事司法体系和治安监管可以被视为是应对犯罪和暴力问题的经典对策。这是因为在近年来响应议程得到扩张之前，刑事司法体系和治安监管被看作是应对这类问题的最主要的社会工具。但是，公众往往认为刑事司法和治安体系是问题的一部分而不是解决办法。许多人们希望能够参与到当地警察部门在关于预防本地犯罪的举措的讨论中，但是却发现无法这么做，这是因为他们并不信任警察，抑或他们认为警察和犯罪团伙之间存在保护链的关系。⁶⁰

前文讨论过的迪亚德马案例在其街道还处于无法无天的混乱状态情况时所采用的对策便属于这一类的特点。这类举措需要解决的问题之一是建立警方和地方社区之间更加积极的联系。⁶¹在这种情况下，改进治安，特别是通过有魄力的高级警官（随后被杀害）改进治安，对于保证城市的酒吧关门时间提前这一举措的成功十分重要。因此，提高这些“经典”的应对犯罪和暴力的服务性能有重要的作用，其中，应对腐败的行动尤其是提高社区对这些服务的信心的关键。这需要一系列实施举措来提高警务响应社区的需求和优先权的能力，也提高这些社区参与预防犯罪行动的能力。尽管刑事司法和治安体系常被视为不好合作甚至支持犯罪活动，但依然无法想象应对暴力与犯罪的方法绕过这一体系还会取得成功。⁶²

公众往往认为刑事司法和治安体系是问题的一部分而不是解决办法

■ 中国香港治安策略的变化

Changing approaches to policing in Hong Kong

本报告进行的中国香港案例研究表明，⁶³自20世纪60年代以来的治安风格和进程的变化看起来是实现并维持中国香港低犯罪率的一个重要因素。这里本质的变化是从一个传统的“命令——控制”的方式向更基于社区的治安方式的演进。专栏4.8归纳了这一进程的三个阶段。

这个时间持久的过程变化说明了一点，即对诸如警察部门等复杂的结构的重大改变是不可能在短期内完成的。部分原因在于对于在特定情况下步骤的正确性有激烈的争论，部分是因为所有的工作人员所参与的“赢得民心”是一项艰巨的任务。但尽管如此，有一点最为重要，即如果警察部门可以在打击犯罪和暴力中充分发挥自己的作用，这一类的改变能够且确实会发生。

■ 纽约Bryant公园的防卫策略

Guardianship approaches in New York City's Bryant Park

有一类相关举措看起来更加普遍，并且在一定的情况下可以很好地工作，这便是采用统一穿制服的安保人员。

本报告展示了一个在纽约采用了这类举措的案例，即Bryant公园的再生过程。在20世纪80年代，Bryant公园是一个问题地带，被当地企业描述为“战区”；⁶⁴但是一系列的物质空间和社会改善扭转了公众对这个公园的看法，也改变了它对周边地区的经济影响。其中一个改善便是建立了可见的安保体系。这个措施至关重要，因为尽管物质空间的改善

很难想象应对暴力与犯罪的方法绕过刑事司法和治安体系还会取得成功

有一类相关举措看起来更加普遍，并且在一定的情况下可以很好地工作，这便是采用统一穿制服的安保人员

专栏4.7 多伦多社区安全计划中通过社会发展预防犯罪项目中采用的举措案例**Box 4.7 Examples of initiatives undertaken as part of the Crime Prevention through Social Development programme of Toronto's Community Safety Strategy****青少年机会举措：培训**

这一举措为年轻人发展与就业相关的技能提供机会，并使其通过诸如实习和学徒制等活动获得相关经验。它需要社区组织、企业和工会之间具有密切的合作。

青少年机会举措：为青少年提供工作

省政府在三年内提供2850万加元让城市为具有优先权的邻里内的青少年提供暑期就业机会。社区组织负责资金管理，招募和选择应聘者，并与雇主一起工作。在2004年，300多名居住在多伦多市“具有优先权”的邻里中的青少年获得夏季就业。

青少年挑战基金

安大略省提供了150万加元的资助用以支持地方计划，以及为生活在多伦多13个“风险中”的邻里中青少年的训练和工作就业提供帮助。这项基金特别为这片地区居民的社区安全提供支持，并鼓励社区组织申请基金使项目得到实施。在2006年4月，安大略省省长要求私营部门与这项公共投资相匹配，并承诺在省政府投资后，私营部门将投入额外的150万加元，接下来三年总金额将可能达到600万加元。

资料来源：Thompson and Gartner, 2007

社区危机应对计划

该计划侧重将城市服务以协调的方式支持邻里，这些邻里往往经历了诸如杀人或者暴力袭击等“外伤诱发的事件”。该计划的工作人员与邻里居民共同工作，来确认并实施适宜的和具有文化敏感性的干预措施，以此加速邻里的恢复过程。

社区使用学校

通常在夜间、周末和夏季时期关门的学校是一个非常宝贵的资源。因而在一些邻里中，学校面向社会开放，使得社区和休闲项目可以利用学校的场地。这样做的目的是打破经济上的壁垒，并且促进一系列社区活动的参与。

基于基层和社区的青少年服务

这些服务主要是为非盈利的社区组织提供支持，并为处于风险中的邻里的青少年提供项目和服务，服务包括预防暴力、愤怒管理、冲突解决、导师和同辈的支持、个人和家庭辅导、学业规划、生活技能培训以及避开/退出帮派组织的项目计划。

扩建医疗保健中心

改善那些处于风险中的邻里的医疗设施以保证本地具有广泛技能的团队，进而能够为青少年、儿童和家庭提供一系列计划及支持服务。

在实践中，穿制服的工作人员可以传达给公众和警察相同的存在感，它还为公众所常见，而警察资源往往由于紧张而不能随处可见

在贫困和较贫困社区中警察和司法体系缺失或者失效的情况下，治安维持会是一个应对不断升级的暴力和犯罪现象的非常普遍的方式

常常发生在特定的时间点，但持续的安保状况能够帮助维持已取得的空间质量，并因此吸引公众。此外，随处可见的穿制服的安保人员可以改变公众对一个地方是否安全的印象。这些要素在Bryant公园案例都十分重要。

严格来说，穿制服的安保人员不属于警察部门，哪怕他们之间有各种形式的联系，比如一些安保人员曾经是警务人员等。重要的是在实践中，穿制服的工作人员可以传达给公众和警察相同的存在感，它还为公众所常见，而警察资源往往由于紧张而不能随处可见。如果只推行这一单向措施，其价值会比较有限，但是在Bryant公园案例中，这项措施和其他类型的活动一起执行。需要强调的是，穿制服的安保人员在发展中国家的城市同样适用。它们在金斯敦、约翰内斯堡、拉各斯、内罗毕等城市的“公共场所”随处可见。

同样重要的是，虽然这一安排并不总在应对犯罪和暴力问题上起到积极作用，但是在适当的情况下，这一类举措可以为警察和刑事司法体系增加相当大的价值。

正式的与非正式的治安与冲突管理**Informal and formal approaches to policing and conflict management**

在贫困和较贫困社区中警察和司法体系缺失或者失效的情况下，治安维持会（vigilante group）是一个应对不断升级的暴力和犯罪现象的非常普遍的方式。

这在巴西、加纳、牙买加、肯尼亚、尼日利亚、秘鲁、南非等地已成为一个越来越常见的现象。⁶⁵出于同样的原因，治安维持会在许多其他国家也开始出现。尽管起初出于善意，但是治安维持会具有很明显的局限性。它们的行为活动往往

专栏4.8 20世纪60年代后期以来中国香港治安方式的转变

Box4.8 Changing styles of policing in Hong Kong since the late 1960s

中国香港治安传统的“命令——控制”的形式在于殖民政府（包括警察）的优先权是保证贸易的顺利进行，从这一形式转向主要以社区为基础的治安方式，这一过程经历了40余年的时间。这一转变过程中的一个关键因素在于警察部门的人员很大程度上来自于当地社区，而不再是从前典型的由殖民军事组织在军营设置。这一构成的转变很可能是这段时期内越来越多的公众接受中国香港警察部门的重要原因。

在20世纪60年代后期，传统的治安方式被认为是引发那段时期内三个主要民间动乱的因素，这也导致了市民对警方的敌意，由此触发了相关的改变。在这个特殊的案例中，一个具有很大重要性的事件是1997年中国香港脱离英国殖民控制回归中国。这不仅仅因为这个日期自身是一个分水岭，还因为这一改变明显对在那之前的事件造成了影响。转变主要有以下几个阶段：

- 1968年到1973年之间是一个试探性的开始，主要关注改善和公众之间的沟通。
- 20世纪70年代早期到中期，这一过程得到加强，强调提升警察——社区之间的双向联系，以及公众在打击犯罪中的参与。期间包括了如扑灭暴力犯罪运动（Fight Violent Crime Campaign）等重大活动，1974年建立警民关系主任计划，以及邻里派出所等。到1983年，中国香港共有90个邻里派出所。这些工作也同学校联合开展，今天少年警讯计划

资料来源：Broadhurst et al., 2007

（Junior Police Call Scheme）仍然是中国香港最大的青少年组织，拥有505个小学俱乐部，383个中学俱乐部，全港有144204名成员。

- 20世纪80年代，在社区警务方面的工作进行了缩减，由此重心放在了尽可能有效利用有限的资源上。邻里派出所被废止，但是为了弥补这个损失，20世纪80年代中期在两个盗窃和性侵犯激增的公屋社区推行了邻里守望计划（Neighbourhood Watch schemes）。在这段时期，警务高级管理人员的保守派和倾向于社区治安的派别之间关系紧张。但是到了20世纪80年代后期，后者明显成为了更受青睐的方式。
- 在预备1997年回归中国的期间，1989年第一任中国警务处处长和最后一任英国总督达成协议，并于1992年带来了以客户为本的服务文化理念。中国香港政府作为一个整体进行文化服务的发展，其中包括将中国香港皇家警察转变为“质量服务”的公开承诺。
- 最后一个阶段至今仍在继续，即采用更加本地化的视角，通过以公民为核心服务社区的口号提升警察的新形象，其中包括采用现代信息技术等。相比过去而言，这一过程需要应对的是更加活跃的公众，因此仍然存在警察和社区群体之间的紧张关系，并继续引发如何保持在服务社区和打击犯罪之间的平衡的问题。

被滥用，进而具有沦为无政府状态和超越法律的危险，错误的指认或者诬告会导致无辜的人被殴打、致残甚至死亡。此外，治安维持会还被用于个人和政治报复。所有这些进一步加剧了暴力和违法的问题。这类问题的解决方法是由国家来检视为什么治安维持会会应运而生，并观察其是否反映了官方治安和刑事司法系统存在的失误，并进行相应的处理。

在司法体系改进方面，在世界各地出现的一个发展是恢复性司法的理念。这一理念最初起源于部落或者宗族为基础的文化，这些文化在面临现代化的情况下正处于消失的风险中。比如专栏4.5表明了莫尔兹比港有很大一部分的公众支持再建与前部落司法体系之间的联系。恢复性司法强调由犯罪行

为带来的伤害，因此它鼓励受害者和罪犯之间的沟通，进而加速愈合、和解和康复。1992年在法国成立了一个类似的名为刑事调解的系统。⁶⁶它通过谈判解决冲突，需要安排肇事者和受害者面对面。如果赔偿协议达成，则案例不会再在法院上诉。另一个这类的例子是家庭小组会议，它原是在新西兰有若干个世纪历史的毛利文化的一部分，后来在20世纪80年代被以色列所采用，并作为以色列恢复性司法发展战略之一。一些拉丁美洲的国家也都采用了这种性质的项目。

比如，1995年哥伦比亚政府推出司法两院体系（Casas de Justicia），正是以冲突各方面对面的会谈为基础，并为低收入家庭提供法律服务。

治安维持会的行为活动往往被滥用，进而具有沦为无政府状态的倾向……无辜的人被殴打、致残甚至死亡

致力于减少风险因素的策略

Strategies aimed at reducing risk factors

减少风险因素的战略设计的主要内容集中在打击针对妇女的暴力、避免青少年犯罪（特别是年轻男性）的计划以及帮助这些团体中的受害者的计划。

■ 重点减少针对女性的暴力

Focusing on violence against women

在世界上一些地区，对妇女的暴力已经深深铭刻在社会之中。但显然同样也有越来越多的压力要求结束这一暴力，以保障妇女最基本的人权。在一个试图为结束东非和南非针对女性暴力行为提供实践建议的出版物中提到：

呼吁结束对妇女的暴力行为的呼声越来越高。妇女的权利正越来越被视为是提升人权和实现社会公平的基石。显然，当暴力或暴力威胁弥漫在公共和私人生活时，女性不能过着自由、安全和有尊严的生活。没有最基本的远离恐惧的生活，所有其他的权益都受到影响……活动家当前所面临的挑战是将对女性人权的期许转变为实际项目和活动，以此促进女性、男性、家庭和社区生活中真正有意义的变化。⁶⁷

这项处理对女性的家庭暴力的做法有五个步骤：

- 1 社区评估：收集关于态度和信念的信息，并开始建立与社区成员的关系。
- 2 提高认识：提高对于家庭暴力及其后果的认识，不仅是社区层面的认识，还特别包括各个政府和专业部门的认识。
- 3 建立网络：鼓励和支持社区成员和专业机构开始考虑进行维护妇女安全权利的行动和改变。
- 4 整合行动：将反对家庭暴力作为日常生活的一部分，并作为机构政策和实践的一部分。
- 5 强化努力：加强活动以确保其可持续发展、不断的成长和进步。这些行动可能包括收集能够证明已经取得的成就的数据，因为这类行动的积极的事例本身能够刺激将来的进一步行动。⁶⁸

这只是世界上家庭暴力成为主要问题的地方在应对这类问题中的实践性建议与支持案例。处理家庭暴力的过程需要长期的承诺，因为它常常需要应对根深蒂固的文化习惯和做法。这需要坚

定的领导力以及在面对挫折时依然继续前行的能力。活动家和城市都广泛并日益推广的一个重要方面是发展合作伙伴关系和联合倡议，由此通过资源和能力的汇总促进志愿者工作、机构支持、并提高网络和基础设施的使用。在这一情况下，近年来出现了一个趋势，即这类以前通常是孤立的举措不仅得到了国际组织的支持，也得到了世界各地其他团体的建议、支持和鼓励。包括互联网在内的电子通讯的发展大大加速了这类举措的实施，⁶⁹在世界发生重大事件时，各类群体都可以集中在一起交流经验。⁷⁰

■ 女性安全审查

Women's safety audits

在许多项目中应对针对女性的侵害的起点是采用女性安全审查。从本质上这需要一个由3到6人，通常为女性组成的团体，对当地环境进行步行考察，从女性的安全视角对特定问题进行判别。在每一个特定的场所，参与者会识别出潜在犯罪可能性高的地点，以及女性或者其他人可能感觉不安全的地方。这能够有助于提出适当的行动修改建议。女性安全审查不仅提供了有价值的信息，还加大了针对弱势群体的暴力行为的认识，并帮助决策者了解男性和女性在环境中的各自体验和感受。⁷¹专栏4.9对德班在这方面的经验进行了总结。⁷²

■ 与青少年犯罪斗争

Grappling with youth crime

不同的城市，如莫尔兹比港（参见专栏4.5）和多伦多（参见专栏4.7）都认识到需要特别关注青少年犯罪，说明这一问题无处不在。世界各个城市的这类犯罪中，绝大多数罪犯是年轻男性。⁷³在很多例子中都是由于他们别无选择。因此，越来越多的策略设计关注展示给年轻人更好的其他选择，并鼓励他们尝试就业机会或参加体育或者文化活动以代替犯罪生活。这类策略兼具短期和长期的效益。在短期内，这种策略可以让青少年远离犯罪行为，并对容易发生犯罪的群体产生积极影响。在牙买加的金斯敦有一些短期成功的案例，在那里的Grants Pen地区建设了一个宁静的公园，为年轻人提供休闲的机会。那个地区以前并没有年轻人，这一策略还为降低该地区的谋杀率做出了贡献。⁷⁴

从长远来看，这种策略让那些受益的个体继续全面和有效地为他们的社区和社会发展做出贡献提供了可能性，否则那些社区和社会将可能会继续存在青少年犯罪。这因此也为不堪重负的警察和刑事司法体系减轻了负担。

这一领域的主要问题之一在于年轻人往往将罪

在世界上一些地区，对妇女的暴力已经深深铭刻在社会之中。但显然同样也有越来越多的压力要求结束这一暴力

处理家庭暴力的过程需要长期的承诺，因为它常常需要应对根深蒂固的文化习惯和做法

犯视为楷模从而寻求模仿他们的程度。比如，在对马那瓜一个贫困社区的研究⁷⁵发现，社区中最为铺张和富有的人（反映在他们的房子、衣服和汽车的质量上）是那些参与贩毒的人群。⁷⁶在这种情况下，一些年轻人将其视为渴求的东西也就并不非常令人惊讶了。特别是在一些情况下，这些人们往往通过展示他们在社区中的重要性，做出具有男子气概的举止，并将此同文化相挂钩。在许多拉丁美洲的城市经常存在这些现象，他们的这种态度往往有助于帮派鼓吹年纪较小的儿童加入。⁷⁷

从政策的角度来看，青少年犯罪主要有两点值得强调。第一，心怀不满的青少年将自己远远排除在正规的经济之外，并转向向犯罪和暴力行为而非其他选择。这一现象已跻身成为国家和城市部门必须应对的最为棘手的问题。第二，应对这一性质的问题超越了对犯罪和暴力的关注，而需要一个整体的角度。国家和城市特别关注儿童和青少年的综合政策以及良好的政府治理至关重要。其中，鼓励经济活动的参与将构成这类应对政策中的主体，这也包括提供与工作相关的培训和经历，以及努力确保受益人有能力参加工作。应对政策还包括对诸如体育和文化活动等其他选择的投资。但是同样也需要为年轻人展示作为社区成员生活的愿景，让他们感受到这一愿景将可以获得成功，并且了解将为他们提供的各类帮助。最后，重要的是要认识到年轻人自身的潜力，并鼓励他们参与制定适当的回应和解决方案。所有的这些都充满挑战，并需要很长的时间内大量的资源投入。

非暴力解决冲突的方式

Non-violent resolution of conflicts

用非暴力的方式解决冲突也许更像是根据特定的道德准则来制定策略的方式，⁷⁸而非一项应对犯罪和暴力问题的具体政策。但是对于思考犯罪和暴力这一非常困难的多种解决途径而言，这个方式也能够提供一定的帮助，因此还是需要给予简短的讨论。⁷⁹这个想法也可以和前面讨论的恢复性司法相联系，因为恢复性司法的特点也在于强调让罪犯和受害者的家庭都介入进来寻求解决途径，从而也是寻求非暴力的方式来解决困难。简单来说，这一方法是通过暴力以外的方式取得成果。它作为一个哲学理念，在劳工、和平、环境和女性等运动中得到了广泛的运用。在世界上的某些地区还被政治行动所广泛采用，特别是将其用于反对专制政权。同时，它也是和教育领域相关的一个重要理念，因为在许多学校的课程中就有关于如何解决冲突的教

专栏4.9 女性安全审查在南非德班的作用

Box4.9 The role of the women's safety audit in Durban (eThekweni), South Africa

在德班进行女性安全审查的灵感来源于2002年在蒙特利尔举办的第一次国际妇女研讨会上对这一领域最佳实践的讨论。该项目试点选在KwaMakutha，一个具有高社会犯罪率和高失业率的城郊地区。这个过程需要走入场地发现问题，并同服务提供商一起进行需求评估和战略规划研讨。在这个过程中考虑的主要环境因素是照明、指示牌、隔离、行动预测、陷阱区域、逃脱路线、维护和整体设计等。开展试点项目以来，这个过程已经扩展到城市的其他地区，作为德班的合作伙伴关系方式之一来解决日益上升的犯罪和暴力水平。尽管这一方法无法根除犯罪，但是相比其以往的经验，它已经成功地遏制了犯罪行为。

女性审查过程面临的关键挑战在于让地方部门接受、建立和发展地方部门和当地社区之间必要的联系，以及有效的实施。尤其是最后“实施”这一项最为重要。这是因为如果在过程中花费了所有的努力却一无所获，社区将不再会对举措抱有任何幻想，并最终会导致彻底冷漠的风险。在很多特定地点采取的行动很大一部分包括CPTED的原则，因此重要任务之一就是培训城市中参与实施CPTED原则的相关工作人员。

资料来源: Zambuko and Edwards, 2007

育，并且许多经历困难的学生也需要掌握解决冲突的技巧⁸⁰。

避免校园暴力本身就是一个重要的议题。这不仅是因为它可以灌输给年轻人良好的习惯，而且这也是学校有效运转的核心，并且直接关系到学校提供给学生的教学质量。⁸¹从这个意义上说，非暴力解决冲突的方式还涉及应对青少年犯罪，在这之中学校的经验至关重要。

解决冲突的教育有如下四种方式，其中后二者由于原则上相似，因此将其合并为一点：

- 过程教学：教师将教授解决冲突的原则和过程作为一门独特的课堂教学或一个课程。
- 同辈调解：训练有素的年轻调解员与同学一起寻求冲突的解决途径。它所秉持的理念是年轻人往往更容易接受同龄人而不是成人的调解，因而更可能做出积极的反馈。
- 和平的教室与和平的学校：这两个方法将解决冲突的方式与核心课程教学、教师和制度管理过程相联系。这一类方式的重要特点在于无论角色如何，都试图融入与所涉及的管理单元相关的每一个人（比如管理单元可以是单独的班级，或是整个学校）。“和平的学校”这一方式要求青少年和成人都达成对多元的、没有暴力

重要的是要认识到年轻人自身的潜力，并鼓励他们参与制定适当的回应和解决方案

减少犯罪和暴力的举措通过解决城市面临的这一主要障碍，能够有助于城市作为社会和经济实体发展

的社会这一现实目标的理解。⁸²

1997年美国少年司法和预防犯罪办公室（US Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention）将采用这些方法的经验总结如下：

约有7500到10000起解决冲突和同辈调解项目在全美的小学、初中和高中学校得到实施。此外，解决冲突的项目也是安全和无暴力的少年司法设施、另类教育以及打击暴力的社区行动的一个有意义的组成部分。⁸³

近年来在美国发生了多起持枪人员（包括学生）进入学校操场并杀害或伤害教工和学生的案件。这通常会引起学校部门重新审视校园安全问题，并通过应用CPTED原则的方式以加大进入校园的难度。⁸⁴因此这种类型的策略常常可以和解决冲突的非暴力方式的运用相结合，同时运用在学校和其周边社区。

公平地说，和本章探讨的其他许多应对政策相比，这个方式在应对犯罪和暴力问题方面仍然处于起步阶段。但是美国的经验表明它可以有很大的作为。例如，对新墨西哥纠纷调解中心的青少年修正调解项目（Youth Corrections Mediation Programme）的评估显示，在头六个月期间，接受调解培训再返社区的青少年的再犯罪率比没有接受调解培训的另一组青少年要低18%。⁸⁵

强化社会资本 Strengthening social capital

由于强化社会资本的策略在预防犯罪计划的多方式结合中十分普遍，因此，可以在对其他应对政策的探讨中找到强化社会资本这一策略的特点。特别是根据本章之前讨论的策略的定义，社会资本具有广泛的基础。它不仅提高团体和社区积极应对犯罪和暴力问题的能力，同样还关系到协助这一应对过程的社区资产创建。更广泛而言，它涉及城市的经济前景、公民的社会福利，以及互相关联的公共场所的安全性。

减少犯罪和暴力的举措通过解决城市面临的这一主要障碍，能够有助于城市作为社会和经济实体发展。同样，提升城市为居民和使用者提供的教育、就业、体育和文化活动的质量能够增加个人积极参与城市生活的机会，并为其提供积极的生活方式选择，因而有助于应对犯罪和暴力。这一方式也在联合国人类住区规划署的全球城市治理运动（Global Campaign on Urban Governance）中得到体

现，它以包容性城市为主题，认为所有城市居民，无论经济状况、性别、种族、民族或宗教，都能够充分参与城市应该提供的社会、经济和政治机会。

在许多案例中提高社会资本的方式的一个突出特征是采用这个方法解决青少年犯罪问题。这在专栏4.7总结的多伦多项目中十分明显，该计划高度重视就业、适当的培训和工作经历。在Diadema的案例中，这一特征在教育机会以及在文化活动中的参与方面也得到明显表现。⁸⁶两个案例的观点本质上是一致的：社会为年轻人提供犯罪生活以外更好的选择，而年轻人需要有参与的机会并为其做出贡献。因此，对创建年轻人机会的投资同样也是向城市和其公民的未来福利的投资。同样可以预见，这将有助于发展这些年轻人成年后为社区福利做出积极贡献的意愿。

个别联合国人类住区规划署更安全的城市计划也包含了社会资本创建，它们包括：

- 德班，其城市更新工作集中在高度贫困、失业和暴力犯罪的区域，这些区域内的多个项目是为当地青少年提供就业机会；⁸⁷
- 达累斯萨拉姆，其试点项目包括了为青少年创造就业机会和技能培训；⁸⁸
- 在贫民窟支持街道照明措施，以及改善社区和休闲设施（内罗毕、达累斯萨拉姆和杜阿拉）。

这类性质的活动的重要性毫无疑问，因为他们通过为青少年提供更好的选择解决了城市的一些犯罪和暴力的根本原因。但是很显然如果要取得重大的改变，这些工作需要很多资金，涉及广泛的合作，以及一段时期内的持续努力。

制度应对与社区应对 INSTITUTIONAL AND COMMUNITY RESPONSES

对暴力和犯罪问题的制度应对和社区应对都整合在了其他诸多政策活动之中，本节在此之上确立了几个关键点。犯罪和暴力的制度应对来自于治理层级的各个层面，很多时候这需要对犯罪和暴力问题进行的综合应对。这种情况下的一大挑战在于如何基于一个广泛的战略和行动计划用协调的方式将所有的应对工作结合在一起。对于城市而言，典型问题可能是他们并不控制警察和刑事司法体系，但却希望这些体系为支持全市范围或者更加地方化的措施做出特定的工作。

对于更高等级的政府而言，往往会发现这种

社会为年轻人提供犯罪生活以外更好的选择，而年轻人需要有参与的机会并为其做出贡献

犯罪和暴力的制度应对来自于治理层级的各个层面，很多时候这需要对犯罪和暴力问题进行的综合应对

空间分化难以实现，要么是因为它将对广泛的政策或者组织结构带来挑战，要么是它涉及挪动资源，将优先权给予某一个地区。因此，让所有的制度等级都通过协调来关注某一个城市或者更加地方化的举措是十分困难的。这反过来也解释了为什么公共部门各个机构所做出的显然有利于项目的努力并不能很好的如预期般成功地融入当地居民。这也是为什么地方政府的角色在过程中至关重要的原因。

地方政府处于一个独特的位置，它们需要概览其区位和需求，代表作为一个整体的城市以及其个体居民的利益，并且和其他部门合作以保证综合行动纲领的制定、同意和实施。它们掌握了过程中需要充分纳入的多项服务，并与一系列其他服务提供商保持良好的工作关系。通常情况下，这个过程中没有别的关键执行者可以承担这些独特的任务，这也是为什么这一过程的领导角色往往落在了地方政府的头上。执行者们还应当具有过程的根本性要素，即与地方社区强有力的联系。

许多打击犯罪和暴力的措施往往由社区发起并执行。在这种情况下，地方当局的作用可能被局限在授予必要的权限以及提供各种形式的援助上。但是许多举措就其性质而言，很可能一开始被作为更加综合的计划的一部分，由计划的一个或多个合作伙伴付诸实践。在这样的背景下，社区则更可能扮演以下几种或全部的角色：

- 咨询并形成社区支持。因为再成功的举措面对社区反对的意见时都将难以推行；
- 提供当地的信息。因为当地社区成员的知识可能是最为重要的；
- 细节上的谈判，包括当地社区的期许和意愿以及能够做出的贡献。因为即使社区不是项目的发起人，他们在帮助项目取得成功上往往发挥了重要的作用。

这些对于举措取得成功本身而言非常重要，但是社区在项目参与和为项目提供支持上，从另一个层面上来说也同样重要。例如，一项鼓励市民挺身而出向警方举报犯罪的举措取决于人们是否愿意抛开此前不这么做的原因，并开始合作。这可能取决于许多其他的因素（比如在保护证人计划上是否信任警方等）。

许多举措能否取得成功往往取决于他们将当地社区作为积极参与者，或哪怕只是被动参与者纳入行动的能力。有时候，人们日常谈话中谈论项目的

方式可以影响人们对这类项目积极或者消极的感受。在过去，由于没有很好的地方社区参与，很多原本可以充分发挥潜力的好想法被终止。由于社区成员是这些举措的最终受益者，社区参与应该是该领域举措的核心。在这种情况下，从公民权益的基本原则可以得出相关举措应该“与公民一起做”，而非“为公民而做”。

合作伙伴关系 PARTNERSHIPS

合作伙伴关系可以被视为一个用来鼓励各方利益团体共同合作的特殊机制，也可以是一个认识到犯罪和暴力问题多面性特征的更哲学的方式。后者意义上的合作伙伴关系在解决城市犯罪和暴力问题的举措中的应用越来越频繁，因为相关经验表明，这些措施需要承认它们正试图解决的问题的复杂性和多面性才能获得成功。这不可避免地需要大量广泛利益主体在过程中的介入，因此也要求相关机制来保证这些主体在整合和连贯的方式下做出贡献。

合作伙伴关系提供了这样一种机制和框架，其中的个人和组织被置于一个整合的方式之下。此外，相当多证据表明如果这些举措是综合方案的一部分，由一项广泛战略所支持，并建立在当地情况了解的基础上的话，将更有可能取得成功。

合作伙伴关系为理解这类性质的任务并就过程的成果达成一致提供了工具，其中包括在合适的时候掌握合伙人的知识和理解程度。这些都是为什么合作伙伴关系作为一个机制和过程在这一领域运用如此广泛的原因。

但是，这里需要提出一些重要的警示，不仅仅因为人们认为合作伙伴关系和社区一样只在某些情况下可能产生魔力。实际上，只有当合作伙伴关系有效运作时，其理论上的方法的优点才会实现。而有效的运转需要合伙人对所需要的资源做出重大的承诺。合作伙伴关系可以是独家的，也可以是包罗万象的：不在场的群体可以和在场的群体一样具有决定成果的重要性，这通常成为地方上一个颇具争议的议题。事实上，在合作伙伴关系中达成恰当的共识很难，这是因为除了一些特别的部门或者组织对于“恰当”的定义有着各种不同的看法外，达成共识本身即是一个很大的挑战。

合作伙伴关系的运作也很难被外界理解，特别是当它们的沟通过程不是很有效，程序非常复杂和官僚，以及难以让潜在的合作者跟上的时候。合作

伙伴关系的风险在于相对较小规模的一群人可以对一件事情达成共识而无须考虑更广泛的社会各界的看法和意愿。同样，合作伙伴关系需要有行动重点，以此避免出现只说不动的危险现象。最后，重要的是在领导作用和有时候出现的缺少领导的情况之间保持理智的平衡。有效的合作伙伴关系需要良好的领导，但是却绝不能仅仅沦为领导者手中用来盖章的工具。事实上，现行的合作伙伴关系中的确正存在着一些危险，许多批评家都对其进行了讨论。⁸⁹

关于各种合作伙伴关系的案例有很多，其中一些较好，而另一些则较差。但是合作伙伴关系潜在的优势是真实存在的。事实上，很难想象有其他机制具有与其相同的潜力。但是同样很明显的是，合作伙伴关系不是一个神奇的万能公式，它需要结合特定的情况进行工作。

结语

CONCLUDING REMARKS

正如本章回顾的一系列犯罪和暴力的应对政策的多样性一样，对于新兴政策的讨论也不可避免地涉及选择问题。然而，我们也要注意其中涌现出的若干政策趋势尤为重要。本节将重点探讨这些最为显著的政策趋势。

在过去二十年左右的期间内，该领域最为重要的政策趋势是从原本认为预防犯罪和打击暴力是警察和刑事司法体系的主要工作转向认识到这些工作的复杂性，以及它需要得到更广泛的响应。这一转变也体现在城市预防犯罪作为城市政策和城市行动的一个特别关注的领域而出现。因此，本章所描述的各种应对政策变得更加普遍，在一定程度上，每个政策都随着解决途径的扩大而有着显著的发展。这并不意味着警察和刑事司法体系不再重要，或者只在其他领域发挥重要作用；相反，更为广泛和多样的应对政策已经取代了历史上数量有限的方式，并认识到需要寻求解决犯罪和暴力的其他多种途径。尽管世界各地的情况和强度都有所不同，但是总的来说，有四个方面的应对领域引起了特别的广泛的兴趣。

首先是通过改变物质环境来减少某些特定犯罪行为发生的机会。这涉及第三章中提出的观点，即物质环境具有犯罪和暴力的风险，而到最近之前人们都常常忽略了将犯罪地点作为一个重要的因素。现在人们了解到，可以通过设计手法来改变诸如入室盗窃等犯罪的机会，并且可以通过同样的方式，

改变人们对于他们日常经过的环境的安全性的看法。⁹⁰特别是由于住房是迄今为止最为大量的城市土地利用方式，居住环境受到了特别的重视⁹¹。这种兴趣在某些领域已经扩展到尝试通过规划体系对开发的控制作用来预防犯罪。⁹²

第二类应对政策更多是以社区为基础，前文已对其原因进行了探讨。这类政策在世界不同地方具有不同的含义，并具有很多争议，因为许多声称以社区为基础的实践在其他地区则并非如此。但是这一领域的未来发展仍然有相当大的范围，特别是在更好地了解社区参与的含义上。有趣的是，正如中国香港案例研究所示，⁹³伴随着过去四十年社区警务逐渐成为主导方向，以及受到1997年中国香港回归中国产生的重大改变的影响，以社区为基础的议题也同样影响了对于适合的警务策略的讨论。

第三个方面是关注社会中的特定群体，不论是弱势群体，还是大多数罪犯。许多联合国人类住区规划署的更安全的城市计划都具有这一关键特征，其重点大多放在处于受暴力风险的女性，以及青少年，特别是占犯罪很大比重的年轻男性之上。⁹⁴

最后一个具有很大的政治发展空间的领域是强化社会资本。这代表城市认识到要使青少年远离犯罪生活，并提供给他们更加有吸引力的其他选择，则需要成为一个经济、社会、文化和体育活动的机会比比皆是的场所，使得年轻人可以得到充分的参与。这一点的重要性在于它不是一个传统的“犯罪和暴力政策”，而是要在本质上改善导致青少年选择犯罪和暴力生活的社会和经济状况。

除了上述提到的这些广泛的政策趋势之外，还有一个显著的未来趋势，它与政策采用的过程相关。人们逐渐认识到举措不应是一个临时的策略，而应该作为一个综合和全面的计划的一部分，获得更广泛的战略的支持，并建立在要对解决问题的良好理解基础之上。因此，我们常见到这类的项目计划往往包括了本章提到的许多应对政策，这也正反映了政策之间相辅相成的性质。很多时候合作伙伴关系是推进这一举措所采用的机制，并往往伴随着让当地社区介入决策和实施过程的趋势。

新兴的政策趋势还包括最后两点。第一是认识到不能直接照搬在别处看起来适用的解决方案，而是必须和当地的情况相适应。这对这一领域内该类型的国际援助提出了重要的挑战，因为它要求这些援助要尽可能的协助适应的过程，一如在原实践地点进行测试和实践应用时一样。第二个相关的要点

在过去二十年左右的期间内，该领域最为重要的政策趋势是从原本认为预防犯罪和打击暴力是警察和刑事司法体系的主要工作转向认识到这些工作的复杂性，以及它需要得到更广泛的响应

在于要对完成的实践进行评估，并将良好的范例向公众进行推广宣传，以便被其他地方所借鉴。目前仍然有太多的举措尚未得到正确的评估，⁹⁵但是对于

评估需求的认识已愈发普遍。此外，随着互联网的广泛传播，从评估获益的集体性学习的潜力已大大超过从前。

注释 NOTES

- 1 See the discussion of this issue in Chapter 3.
- 2 It is also the case that crime has a very particular impact at the individual level since it is very often individuals and the households of which they are part who are the victims of crime.
- 3 It should be noted that the consequences of drug trafficking are often experienced locally.
- 4 A similar issue applies in this case as well. The consequences of the use of such weapons in criminal activities are, of course, felt locally.
- 5 And the same applies here also since much human trafficking results in illegal activities, such as prostitution in urban areas.
- 6 See http://untreaty.un.org/English/TreatyEvent2003/Treaty_1.htm.
- 7 Interpol, 2006.
- 8 See www.unhabitat.org/programmes/safercities/approach.asp.
- 9 ECOSOC resolution 1995/9 of 24 July 1995.
- 10 UN-Habitat, 2005f, p27.
- 11 CEN, 2003.
- 12 Schneider and Kitchen, 2007.
- 13 Kitchen and Schneider, 2005
- 14 ODPM and the Home Office, 2004.
- 15 Schneider and Kitchen, 2007, Chapter 7
- 16 DoE, 1994.
- 17 DETR, 2000.
- 18 ODPM and the Home Office, 2004.
- 19 ODPM, 2005.
- 20 The discussion of the response of the Government of Jamaica draws heavily from the case study of Kingston prepared for this Global Report by Sherrian Gray (Gray, 2007).
- 21 See http://en.wikipedia.org/wiki/Jamaica_Constabulary_Force.
- 22 Most of the evaluative work that has been done on this issue relates to countries in the developed world, and very little such work has been conducted on the specific initiatives under-taken by national governments in the developing and transitional worlds to support efforts at the urban level to tackle problems of crime and violence.
- 23 National Crime Prevention Centre, 2005.
- 24 The information utilized here has been taken from the Government of Australia's Office of Crime Prevention's website at www.crimeprevention.wa.gov.au.
- 25 Government of Western Australia, 2004.
- 26 Fox, 2002. See also the illustration in UN-Habitat, 2006j, p13.
- 27 Women's safety audits are discussed in more detail later in this chapter, when measures to address the risk of violence towards women are reviewed. There are several ways in which audits of this nature could be carried out; but, in essence, they involve small groups going out on site and looking at local environments from the perspectives of women's safety (usually including women who can bring some local experience to bear on this process) as part of an intensive process in order to identify potential problems and to suggest solutions to them.
- 28 UN-Habitat, 2006b, p13.
- 29 Florida Legislature, 2006.
- 30 *Ibid.*
- 31 *Ibid.*
- 32 Schneider, 2003.
- 33 For example, in the UK the English Best Value User Satisfaction Survey for 2003/2004 showed that the top response of citizens to a question about what makes somewhere a good place in which to live was a low level of crime (ODPM, 2005a).
- 34 See, for example, Ekblom, 1997.
- 35 DTLR, 2001.
- 36 Morton and Kitchen, 2005
- 37 Schneider and Kitchen, 2007, Chapter 4.
- 38 *Ibid.*
- 39 UN-Habitat, 2006b, p15.
- 40 These figures, and other material in this section, are taken from Manso et al, 2005.
- 41 *Ibid.*
- 42 *Ibid.*, p12.
- 43 *Ibid.*, p1.
- 44 *Ibid.*, 2005.
- 45 *Ibid.*, 2005.
- 46 *Ibid.*, 2005, pp11–12.
- 47 *Ibid.*, 2005, p11.
- 48 The material here and in the paragraphs that follow is taken from Boamah and Stanley, 2007.
- 49 Kitchen, 2007.
- 50 This, in essence, means that planning decisions are taken in accordance with the provisions of the development plan unless there are clear, cogent and relevant reasons why this should not be so.
- 51 In some UK police forces, the officers carrying out this work go by different titles; but for convenience they will all be referred to as architectural liaison officers.
- 52 Schneider and Kitchen, 2007.
- 53 Schneider and Kitchen, 2002.
- 54 For a fuller discussion of many of the issues surrounding CCTVs, see http://en.wikipedia.org/wiki/Closed-circuit_television.
- 55 Caldeira, 2000.
- 56 Manso et al, 2005.
- 57 The material reported here is taken from Thompson and Gartner, 2007.
- 58 This document can be found at <http://www.toronto.ca/safety/sftyprtl1.htm>.
- 59 The basis of the definition of 'at-risk' neighbourhoods was not just their experience of crime and violence, but also their economic and social circumstances.
- 60 This was noted particularly during much of the discussion in the sessions dealing with crime and violence at the World Urban Forum in Vancouver by delegates from cities in Central and South America and Africa.
- 61 Manso et al, 2005.
- 62 Zaluar, 2007, suggests that this was a factor in the high level of shootings that were not properly investigated in that city.
- 63 Broadhurst et al, 2007.
- 64 Macedo, 2007.
- 65 Benevides and Ferreira, 1991; Bukurura, 1993; Vanderschueren, 1996; Allen, 1997; Baker, 2002; Adinkrah, 2005; Nwankwo, 2005.
- 66 Vanderschueren, 1996.
- 67 Michau and Naker, 2003.
- 68 *Ibid.*, 2003.
- 69 For example, see the Women in Cities International website at www.womenincities.org.
- 70 For example, Women in Cities International, together with their partners, organized a programme of events across the five days of the World Urban Forum in Vancouver in June 2006, which amounted, in total, to 17 advertised sessions.
- 71 UN-Habitat, undated, p5.
- 72 Durban case study undertaken for this Global Report (Zambuko and Edwards, 2007).
- 73 Reliable international comparisons in relation to this statement are very difficult to find because of differences in the ways in which data is recorded.
- 74 Kingston case study (Gray, 2007). In this instance, the community of Grants Pen had not recorded a single murder during 2006 until the point when this case study was drafted. This goes against the trend for murders in Jamaica, which rose from 8.1 per 100,000 people in 1970 to 40 per 100,000 in 2002, and 64 per 100,000 in 2005, making Jamaica one of the nations with the highest rates of murders in the world.
- 75 The community in question is Barrio Luis Fanor Hernandez.
- 76 Rodgers, 2005.
- 77 Presentation by Robert Lawson at the networking event Security and Safety: Public Policies, Urban Practices, at the World Urban Forum, Vancouver, 20 June 2006. Lawson

- suggested that the average age of recruitment to gangs in Colombia was 11 to 14 years, and that the gangs that these young people joined were often better armed than the police.
- 78 See, for example, the discussion at <http://en.wikipedia.org/wiki/Non-violence>.
- 79 Although, as yet, this approach does not seem to have been widely attempted in public programmes designed to address crime and violence, the initial experience of the programmes recently instituted in Kingston (Jamaica) suggests that non-violent processes of conflict resolution can be utilized effectively in such circumstances.
- 80 UNESCO, 2002.
- 81 The Rio de Janeiro case study prepared for this volume (Zaluar, 2007) underlines the significance of these considerations when it points to the importance of improving schooling as one of the central themes of efforts to get young people in the city away from a life of crime and violence.
- 82 US Department of Justice, 1997. See also the discussion paper at <http://www.ed.gov/offices/OSDFS/actguid/conflict.html>.
- 83 US Department of Justice, 1997.
- 84 Florida Department of Education, 2003.
- 85 US Department of Justice, 1997.
- 86 Manso et al, 2005.
- 87 Durban case study undertaken for this Global Report (Zambuko and Edwards, 2007).
- 88 UN-Habitat, undated, pp11–12.
- 89 One of the well-known examples of a partnership process in the field of crime prevention are the statutory crime and disorder reduction partnerships introduced in England as a result of the 1998 Crime and Disorder Act.
- 90 Schneider and Kitchen, 2007.
- 91 Town et al, 2003; Poyner 2006.
- 92 Schneider and Kitchen, 2007, Chapter 4.
- 93 Hong Kong case study prepared by Broadhurst et al, 2007.
- 94 UN-Habitat, 2006b, p23.
- 95 Sherman et al, 1997.



第三部分：

房屋 / 土地保有权保障

PART III SECURITY OF TENURE

导言

INTRODUCTION

我们要进一步致力于实现为包括女性和那些贫穷人们在内的所有人提供法定的房屋/土地保有权保障，以及获得土地的平等机会。¹

房屋/土地保有权保障——或者说“所有个人和群体从国家获得抵抗强制驱逐保护的權利”²——是上亿贫民窟居民和贫困人民最关心的事。在全世界的城市地区，个人、家庭或者整个社区可能随时从家园被驱逐出去，这是一个最主要的安全和治安威胁。下面两章将阐述与房屋/土地保有权保障这一越来越显著也越来越基本的领域相关的一系列问题。根据不同国家的经验，接下来的分析从人权和善治的主视角，探讨与房屋/土地保有权保障相关的一系列范围广泛的问题。这两章将各个国家和分析员针对房屋/土地保有权保障所提出的不同倡议进行了比较和对比，试图明确当前世界范围内最常见的获取房屋/土地保有权保障的方法的优缺点。更具体地说，第五章将探讨全世界缺乏房屋/土地保有权保障的范围和规模，以及房屋/土地保有权发展的趋势。而第六章则对已被采用的解决房屋/土地保有权问题的政策进行了回顾。

这项分析将房屋/土地保有权保障的概念视为是建立在人权法原则基础上的住房政策的关键组成部分。正如《人类住区议程》中所详述，该原则试图为所有人提供适足的住房。这一部分将阐述因此而引发的一些至关重要的问题：

- 在人权法下，是不是所有类型的住房、土地和财产保有权都能够为每个人提供适合的保有权保障？
- 造成房屋/土地保有权得到或得不到保障的原因是什么？
- 如果房屋/土地保有权保障是一种权利，如何确保其执行？
- 有没有将房屋/土地保有权保障作为人权的新兴

法学？

- 作为一种人权，房屋/土地保有权保障的普遍享有是否有可能在一个合理的时间范围内得到实现？

这些以及其他的一些问题显然要求研究和法律团体、政府、联合国以及政策制定者给予更多的关注。因此，本报告这一部分的目的在于通过人权的视角探究现代房屋/土地保有权保障的方法，并以此来探明一旦方法被采用和实施后，支持房屋/土地保有权保障的措施如何能够取得更好的结果。

正如第一章提到的，2007年是人类历史上的一个转折点，这一年城市和城镇中的居民数量第一次超过了农村。虽然城市和城镇居民占主导地位的具体日期还存在争论，但是这一转变暗含的政治、法律和资源内涵，以及其社会和经济影响已经得到了广泛认可，哪怕决策和政策制定者还没有充分意识到这些内容。

城市化对与世界建成区的城市和城镇以及现有和新生人口，都有积极和消极的双重影响。仅在中国，城市人口就增加了数亿，而随着经济繁荣的持续，这一数字在接下来的几年里应该还会持续增长。印度首都新德里每年的人口增长数量大约在50万左右，类似的城市增长速度也存在于世界其他发展中国家。尽管今天大部分城市的人口增长主要来源于人口的自然增长或者城市地区的物理扩张，³但是大量的城市新居民都是来自乡村地区的移民。城市地区将持续提供乡村所不能提供的就业机会、生活水准和文化选择。城市仍将维持对世界贫困和失业人口的巨大吸引力，因为许多人将他们的渴望与城市生活紧密联系。

人们都知道，也都理解，世界上城市地区的外来移民并不能成为城市中的高收入群体，甚至也无法成为中产阶级。而且由于很少有政府会做出充分的优先行动，来制定有利于穷人的住房解决方案，因而正规、合法以及官方的住房市场并不面向这些

专栏III.1 房屋/土地保有产权保障：“自助”城市的胜利

Box III.1 Security of tenure: The triumph of the 'self-service city'

他们都笑了：六个男人在笑话一个门外汉，因为他不懂得他们对于土地拥有者的概念

他们坐在Pas'aköy的一个茶馆里，这是伊斯坦布尔（土耳其）一个尘土飞扬的区域，位于城市远在亚洲的一侧。

“*Tapu var?*”，一个研究者问道，“你有地契吗？”

他们都笑了，或者，更精确地说，有些人笑了，有些人不舒服地小声嘀咕，还有一些人做了一个典型的土耳其式的动作。他们猛地回头，像是半点头的样子，并轻弹舌头。听起来有点像一种唤猫或者唤鸟的声音，但是声调要略微低一些。这就意味着“你是在开玩笑吗？”或者“现在这是个蠢问题”，或者，更恶劣一些，“老兄，你是从哪个星球来的？”

研究者一错再错：“那么谁拥有土地呢？”

笑声更多了，弹舌头的声音也更多了。

“是我们，”哈桑 Çelik哽咽着说。

“可是你们没有地契？”这一次，他们开始大声喧哗。

有些人在窃窃私语“这个家伙为什么总是纠缠地契这个问题？他是想买我的房子么？”

想要理解土耳其的棚户区，很重要的一点是接受其与欧洲和北美完全不同的财产保有产权，就是房屋/土地保有产权的状态。这个房屋/土地保有产权系统根植于社区的合法权利，而不是房屋/土地保有产权登记体系和对个人财产的虔诚。也许外人看起来有点不合规矩，但是它确实以一种可以感知并且成功的方式，通过利用自建住房和血汗产权的力量，为大规模的城市化提供了住房保障。

比如，在临近的Sultanbeyli，一栋七层的城市大楼下面的土地可能属于几千人，他们并不知道自己是主人，甚至从来没听说过在伊斯坦布尔遥远的亚洲一侧有这么一个不起眼的前哨岗。这是因为在这片棚户区大都会里，70%的土地都是hisseli tapu——或者说是共有产权土地的。今天，这种与时代不相符的土地所有形式仍然存在，有些土地从来没有被分成小块，使用权也从来没有被分配给个人。

那么，为什么这并没有被Sultanbeyli的30万居民

当做一个问题，为什么他们不害怕被土地的合法所有者驱逐呢？也许最好的答案是，伊斯坦布尔是一个“自助”的城市，是一个没有人拥有但是每个人都在建造的地方。

从1986年到1989年，人们在Suletanbeyli建造了2万栋房子，这个城市有150条主要道路，1200条街道，3万栋房子，15个邻里社区，91个清真寺，22所学校和4.8万学生。然而，现在让房屋/土地保有产权正规化的压力越来越大。Suletanbeyli市的市长鼓励人们购买其占有土地的私人产权。但是许多居民却不那么确定。事实上，Suletanbeyli的很多人都不愿意为土地支付费用。在Aks'emsettin社区，Zamanhan Ablak，一个在1990年代中期来到Suletanbeyli的库尔德人，告诉我们他的家族最初为他们的土地支付了1500美元（他们通过当地镇长，一个负责和平的正义的民选官员，注册了他们的新使用权），他们还为城市的建房许可交纳了120美元，为社区交纳了400美元用于修建排水管道、建造清真寺和学校。Zamanhan在其表兄的烤肉餐馆做侍应生，他反对Suletanbeyli向市民征收160美元以接入用水系统。他用一个双关语表达了他的愤怒：整个城市的费用（土耳其语中的ruhsat），不过就是贿赂（rusvet）。所以他问道：“Ruhsat, rusvet, 有什么不同？”为了一片他们到这里时没有使用，也不需要的土地，交纳更多的钱以购买地契的想法，Zamanhan和许多其他Aks'emsettin社区居民并不支持。

他们说，毕竟是因为他们自己的努力，才使得Suletanbeyli和其他非正式定居点变得与伊斯坦布尔其他的正规社区没有什么区别。通过整治保护与不懈的建设、重建的结合，他们将自己的社区发展成了适宜居住的繁荣的商业和居住区。的确，随着伊斯坦布尔的持续扩张，出售私人产权可能会在Suletanbeyli引起狂热的投机活动。非正式的房屋/土地保有产权，虽然从法律上来讲具有不稳定性，但是对于穷人来说可能更安全，因为他们不会为了证实拥有自己的房子而背负债务，而且他们在他们能负担的时候建造了自己能负担的房子。

资料来源：Neuwirth, 2007

群体，并且他们也支付不起。其结果就是每年都有几百万人入住到非法的或者非正规的土地市场、贫民窟、棚户区以及小块的私人地块中，或者露宿在马路上和公园里。这种非正规的自助解决方案长期

以来成为大部分发展中国家城市中最贫困人口唯一可行的住房选择，并且这一趋势也在一些发达国家城市里开始增加。

然而与此同时，大部分政府决策机构都缺乏确

保每个人都拥有适足住房的紧迫感。实际上，在所有国家中住房的公共支出都是最少的，而私人机构想要提供可支付住房的努力通常都没有结果（即使提供大量的补贴或税收鼓励等其他激励）。所以无论政府出于什么政治立场，都寄希望于市场，希望市场能够为现在缺乏安全、宜居和有保障的住房的数亿人民提供住房。的确，市场可以也必须是成功的住房供应链的至关重要的一环，然而大部分实时评论员对于市场单独工作的能力表示怀疑，认为市场未必能够向社会各阶层提供可支付、可获得的住房。不过，对世界最新住房政策趋向的一项分析显示，很明显市场被许多人们和政府当做是解决全球住房危机的“唯一的解决方案”，这一情况也许比以往任何时候都明显。

这导致了持续恶化的全球住房危机，主要以日益增长的贫民窟、房价上升、冲突与灾难导致的住房和财产资源缺失以及持续的强制驱逐和大量移民为特点，并且看不到任何终止的希望。因此，可以预想到在国际社会的强力推动下，地方和国家政府对解决这一危机的巨大反应。

同样，也可以预见到针对低收入群体的社会住房和补贴住房的密集建设。再进一步说，我们可以预期，为确保那些老年人、残障者，或者无家可归的儿童等尤其脆弱的群体可以获得适足的、可以支付的住房而专门制定的政策措施将会在世界范围内进一步活跃起来。最起码，既然在国际人权法下，住房被看做是一种权利，那么政府们应该将精确监控剥夺住房状况规模作为发展更有效的住房法律和政策体系的第一步，通过这种体系切实实现完全并充分的住房社会。尽管还有许多其他合理的预期，但是从许多方面来看，全球关于住房政策的辩论如今可以被归结为最核心的一个讨论点，即房屋/土地保有权及其保障的问题。

对于适宜地理解住房的现实状况，房屋/土地保有权保障当然是至关重要的，世界上每一个家庭都要面对这一现实。确实，通常来说，一个人住房标准越低，房屋/土地保有权保障的问题就越重要。一个家庭房屋/土地保有权“保障”的程度非常关键，可以决定他们在面临强制驱逐时，是否具有获得基本服务诸如水电、改进住房和居住条件，以及在当局注册自己的住房和土地的能力。实际上，一个人的房屋/土地保有权保障会影响他生活的各个方

面，而且无疑是一个人包括住房权在内的各种权利中的一个基本要素。在过去的几年里，房屋/土地保有权保障这个主要议题成为许多工作广泛分析的主题，如由联合国人类住区规划署协作的全球房屋/土地保有权保障运动（Global Campaign for Secure Tenure）。人们越来越意识到缺乏房屋/土地保有权保障的规模日趋增加，而且在未来几年很可能继续恶化。房屋/土地保有权保障对于稳定、经济发展、投资和 인권保护来说都具有重要意义，这一点已经得到普遍认可。正如世界银行所陈述的：

世界各地的经验，揭示出我们需要更好的房屋/土地保有权保障，也说明为增加房屋/土地保有权保障而进行适当干预可以在安全、投资、信贷供给方面获益良多，还可以降低在防御性活动上的资源消耗。⁴

同时，尽管大量文献表明，房屋/土地保有权保障与实现所有人适足住房权的目标之间存在着密切的联系，但事实上政策制定者依旧对房屋/土地保有权保障缺乏重视，其中也许会有某些既得利益者过分重视它，而那些最可能从房屋/土地保有权保障改进中获益的人对于这一概念却存在广泛的误解。特别要注意一点的是，房屋/土地保有权保障并不意味着对土地或住房的所有。（参见专栏III.1）

因此，出现了如下问题：对于解决全球住房危机而言，对房屋/土地保有权的重新重视是否是一个综合的方法？仅房屋/土地保有权保障本身能否足以应对世界城市中迅速增长的贫民窟和非法定居点？在当前世界上的国家拒绝或者不能为安置贫困群体而分配资金的情况下，聚焦房屋/土地保有权保障是否有效？如果我们把重点放在房屋/土地保有权保障上，那么哪一种房屋/土地保有权能够提供最好最合适的保护形式呢？如果政策制定者对基础设施改进、服务提供、适当规划没有给予相应的重视，只是将重点放在房屋/土地保有权上，是否真的能得到想要的结果？最具有争议的问题可能是：在住房问题中，国家应该扮演什么样的角色？在全球范围内，已有越来越多的支持房屋/土地保有权保障的提案，从实践的角度来说，这些对于实现所有人的适足住房和住房权这一宏大目标而言是否已经足够？接下来的两章将对这些问题及其他相关问题进行探索。

注释 NOTES

1 Habitat Agenda, para 40(b).
 2 UN-Habitat, 2006e, p94.
 3 UN-Habitat, 2006e.
 4 World Bank, 2003b, p8.

房屋/土地保有权保障：现状与趋势

SECURITY OF TENURE: CONDITIONS AND TRENDS

房屋/土地保有权保障是人类安全的基本属性

获得土地以及保障房屋/土地保有权是为一切可持续人类社区得以发展提供充足保护的战略性必要条件。同时，这也是一种打破贫穷恶性循环的一种方式。每一个政府都必须致力于提供充足的土地供给。不同层面的政府应当力求排除一切可能妨碍土地公平获得的障碍，并确保法律能够无论性别地保护人们对土地和财产享有公平的权利。¹

在房屋/土地保有权保障的范畴里，很少有什么问题能像保障充足的住房那样重要。达到这个目标的办法非常多，而且实际上所有的时事评论员都同意这样一个观点，即对于为了改善非正式定居点居民的生活而制定的政策来说，保障房屋/土地保有权是必要的因素。而且，房屋/土地保有权保障是人类安全的基本属性：一个完整的、有尊严的生命，可以享受所有人权的全部。政治上的“左派”或者“右派”也许对于如何以及基于何种政策来最大限度地保障日益增长的人口的房屋/土地保有权存在着非常大的分歧，然而，几乎没有人质疑房屋/土地保有权保障对于住房、贫民窟改进以及人权保护和改善等更广泛问题的核心重要性。确实，联合国长期以来一直对这一问题报以持续的关注，并反复呼吁应格外关注贫困人口的土地和住房保有权保障。²

然而，尽管已经达成广泛的共识，对于亿万城市和农村的贫困人口来说，房屋/土地保有权的保障仍然极其脆弱。而且，随着城市内土地不断升值，可支付的土地越来越稀缺，对住房问题的解决也越来越依赖市场的力量，全世界数百万穷人的房屋/土地保有权保障状况正在恶化。还有一些其他的因素，如非正式定居点和贫民窟的持续增加，对女性、本土居民及其他人员的歧视，以及因冲突和灾害造成的迁移等，也加剧了这种恶化。这种全球性

的现实与我们房屋/土地保有权保障的清晰框架形成了对比，说明我们的世界正面临着一个严重的房屋/土地保有权保障危机。在今天，全球有超过20万个贫民窟，³大部分都位于发展中国家的城市里，而在最不发达的国家中，将近80%的城市居民都居住在这种贫民窟里，这种每天对于基本房屋/土地保有权的担心影响着全球五分之一的人类。⁴

对于房屋/土地保有权的保障，常常以居住问题的形式最先被人们察觉。有趣的是，国际人居共同体（the international human settlements community）和全球人权组织（the global human rights community）近些年来都在致力于关注房屋/土地保有权保障的问题。事实上，许多住房和城市学者以及当地或国家政府的官员起初并没有将土地资产的保有当做人权的一个必要因素。但是诸如法官、联合国机构、律师、非政府组织、社区组织以及其他人员所进行的人权运动正越来越多地接受并认可房屋/土地保有权的保障。与此同时，房屋/土地保有权保障日益被一系列国际和国家的法律及准则当做一种独立的权利，因此，全球住房组织（the global housing community）与人权组织（the human rights community）的努力形成了独特的融合，二者殊途同归。尽管房屋/土地保有权保障和人权的正式关联是一个相当新近的政策发展，但是两者的关联可以追溯到联合国人类住区规划署1976年在加拿大温哥华召开的第一次会议。⁵

在人权领域，要充分认识贫穷、贫民窟生活、人口迁移以及有时候法律在人类社区应当扮演的角色，往往面临着很大的困难。但如今这种困难将成为过去。传统意义上被人为区分开的学科领域的融合方兴未艾，在最近几年里促成了一些历史性的发展。这些发展如果持续下去并扩展开来，很有可能会在房屋/土地保有权保障方面达到前所未有的高度。

国际人居共同体（the international human settlements community）和全球人权组织（the global human rights community）近些年来都在致力于关注使用权保障的问题

如果可以在支持自由市场和永久持有观点的解决方案与那些认为房屋/土地保有产权保障不仅是个人及群体房屋/土地保有产权而且是土地管理、登记与规范的有效体系中的重要一环的观点中取得一个平衡，那么未来就有可能使城市贫困群体的房屋/土地保有产权获得极大的改善。

的确，我们可以透过人权的视角清晰地看到，在满足住房权的各个要素中，对房屋/土地保有产权的保障构成了这一广泛共识的核心。当房屋/土地保有产权的保障——即在自己家中觉得安全的权利、能够控制自己住房周围环境的权利、能够确保不被任意和强制驱逐的权利——受到威胁或者甚至不存在的时候，人们根本无法享受到住房权。将房屋/土地保有产权作为人权来考虑，意味着将所有的人平等对待。所有人权都是存在于平等、没有歧视的前提下，将房屋/土地保有产权看成是一项人权（而不仅是一种所有制的副产品，或者是一种对私人住户的少见的较强保护的案例），将人权的范围不仅仅扩大到所有人，而是扩大到所有收入和所有住宅区域里的所有人。

房屋和土地保有产权实际上趋向为住户或者非正式定居点居民提供针对驱逐或者其他侵犯住房权的行为的更高保护，用法律名词来说，这是具有更高安全水平的房屋/土地保有产权。因此，房屋/土地保有产权的保障提升了国际人权标准向所有人保证的底线——即最低核心权利。尽管房屋/土地保有产权的保障并不能总是保证杜绝暴力驱逐（特别是在缺少法律的冲突或非常例外的环境里），但是也许也没有其他措施能够像赋予这种形式的法律认可一般，保证住区安全以及免受驱逐之苦。

将房屋/土地保有产权的保障同时作为一个发展问题和一个人权主题来研究，可以清楚地揭示它的多层次和多维度的本质，以及它在个人或家庭层面、社区层面、城市层面以及国家和国际层面与人的联系。

这一章将对当今房屋/土地保有产权保障在城市地区的基本情况和趋势进行概述，简要勾勒出不同种类的房屋/土地保有产权，不同的保障程度，并针对如何评价房屋/土地保有产权保障情况作出讨论。接下来，会对房屋/土地保有产权无保障、各种情况的驱逐的规模 and 影响做出分析。最后一部分聚焦最易受到房屋/土地保有产权无保障侵害的群体，以及由灾害余波和军事冲突造成的房屋/土地保有产权保障的下降。

房屋/土地保有产权的种类 TYPES OF TENURE

房屋/土地保有产权（不同于房屋/土地保有产权保障）是一个普遍的、无所不在的事实，或者说是一种与每个

人、每个地点、每一天都相关的状态。而且其形式非常多样，比传统的“合法-不合法”或“正式-非正式”的分类方式更加复杂。一方面，其分类存在着很多中间类别，意味着房屋/土地保有产权可以形成连续的分类。另一方面，存在于特殊地区的房屋/土地保有产权的种类也是在独特的历史、政治、文化和宗教影响下的产物。因此，政策必须意识到并对这些当地环境作出应对。

从简单的层面来说，任何一种房屋/土地保有产权都可以被归于广泛的六种类型之一，即完全自持、借贷、有条件的自持（租买）、租有、集体所有和社会共有。⁶然而事实上，对政策的发展而言，认识到全球存在着更加多样的房屋/土地保有产权种类更具有实用价值。表5.1列出了世界上主要的房屋/土地保有产权形式（每一种都有不同程度的保障）。

表5.1中的房屋/土地保有产权种类的广泛分类揭示了房屋/土地保有产权的复杂本质，并解释了想要简单地回答如何向每个人提供房屋/土地保有产权保障这个问题需要一个复杂的过程。对于房屋/土地保有产权保障这个问题来说，放之四海而皆准的政策措施是不存在的。我们可以断言所有人都应该享有房屋/土地保有产权保障，但是如何恰到好处地实现这一目标则是另一件事。

专栏5.1简单概括了在发展中国家的城市地区对于穷人可行的房屋/土地保有产权种类，它们在社区的正规性和城市中的空间区位上都各不相同。然而，它们的共同之处是房屋/土地保有产权保障不足。我们需要意识到没有哪一种形式的房屋/土地保有产权会必然比另一个更好，而真正要紧的一定是某种房屋/土地保有产权类型的保障程度。与房屋/土地保有产权相关的因素和变量非常多，包括以上列出的政治、历史、文化和宗教等等，因此认为仅依靠单独策略就足够应对一切关于房屋/土地保有产权的挑战是无法取得让人满意的结果的。纯从住房政策的角度出发的思考比较复杂，然而从人权的角度可能尤甚。因为如果人权的保护意味着公平、无歧视、对所有人可达以及有能力在相当清晰的法律和政策措施的帮助下得到彻底的执行，那么显然对房屋/土地保有产权保障来说所做到这些并非易事。也许我们可以做到，但是如果是在力图推广房屋/土地保有产权保障益处的过程中忽略了房屋/土地保有产权复杂的本质，那么很可能对预期的受益人以及政策制定者造成伤害。

传统的房屋/土地保有产权管理 Customary tenure arrangements

在房屋/土地保有产权的管理和保障过程中，传统和惯例所扮演的角色要比人们通常理解的更加广泛。特别是在非洲，正规的房屋/土地保有产权处理只

当房屋/土地保有产权的保障受到威胁或者甚至不存在的时候，人们根本无法享受到住房权

对于房屋/土地保有产权保障这个问题来说，放之四海而皆准的政策建议是不存在的

没有哪一种形式的房屋/土地保有产权会必然比另一个更好

**表5.1 土地保有
权和财产权的大
致分类**

Table 5.1 A
general
typology of land
tenure and property
rights

资料来源: adapted
from Payne, 1997,
pp52-54

习惯性权力	
部落/集体所有	控制原有土地的群体或部落的成员享有诸如进入、占有、放牧或开发的权力，权力不能转移；只有群体作为整体或者是被认可的首领能够行使这项权力。权力通常可以被继承，土地不能被抵押给群体中的个体。
Stool land	由首领对现存住所周围的闲置土地进行分配；常见于南加纳。进入土地需得到首领的许可；安全。
Ejidal land	由一个群体（如墨西哥）或一个合作社控制。
个人	在少数情况下，如在布隆迪和布基纳法索，一个家庭的习惯性权力通常表现得类似于个人权力。在最初的所有者死亡之后，通常转变为法人所有。
地租（例如hekr）	长期借用未开发土地的费用，费用由大地主确定，地主则通过被封获得土地。地租也用于区分土地租金和建筑租金。根据1858年的《Ottoman土地法》，农民或其他人员在进行登记之后，可以缴纳地租或者hekr，在未开发的土地上定居或者开发。在传统的合约仍然有效的地区保障程度较高，但是在土地市场活跃的地区保障程度较低
私人房屋/土地保有产权分类	
无限期所有（如终身所有，完全所有，mulk）	完全地、无限期的占有，并且在在不违反法律法规的前提下可以自由享受或布置其所有物。唯一的限制是“征用权”，也就是国家可以通过法律程序和支付赔偿的方式获得其部分或全部财产。
有限期所有（如租有，个人所有）	由地主或出租人向住户或承租人提供独享的土地或财产的占有权，并收取报酬或者租金。出租通常有精确的时间段，短至一周，长甚至可以是999年。长期的出租实际上和终身所有并没有区别，而短期的出租也可以续约。通常，承租入也可以将其转租出去，和终身所有一样。
部落/集体所有	同上，不过时间段通常较短，以确保条款可以根据市场趋势进行调整。
共有	一种“平行保有权”的形式，在多层开发中比较常见。房屋/土地保有权通常是终身所有或者租有。
租金管制的租有	这种形式的房屋/土地保有权给予住户充分的保障，限制了所有者或者出租人在一段时间内提升租金的数量，常见于旧的高层公寓的城市，比如孟买。由于租金无法产生经济学上的投资收益，住房的维修通常比较薄弱，居民流动性和新的住房供给都受到限制。在这种情况下，住户通常需要花费一定的小费，在实际上已经回到了租金的市场水平，但是却无法像不受管制那样惠及住户和出租人。
公共房屋/土地保有产权分类	
王室土地	主要存在于英国、西班牙、葡萄牙及其他殖民地，最初是计划由王室获得的土地。王室土地通常面积广袤（比如半个布干达），并以终身所有或者长期租赁的形式分配给欧洲的移民和公司。
国家土地	和王室土地没有太大的区别。在私人领域，国家土地可以通过租赁的方式进入市场。在公共领域，国家可以保留这些土地并提供给公共组织使用。通常被用作森林、军营、道路和其他自然资源，但是在有些地方，如纳米比亚，也可以用作城市用地。
公共土地	由政府为公共事业所取得的土地。政府从其他所有者手中取得土地可能需要支付赔偿金。有时候，政府取得土地只是为了能够开发或者对土地进行完全所有或租赁形式的再分配。
所有执照	也被叫做“证书权”，或者“允许居住”，原本是由殖民制度引进，用以否定当地人口的完全使用权并强迫执行种族分离的策略。近些年来，常被独立政府作为进行具有使用权保障的住房项目分配的方法，来限制自有土地和财产市场的发展。
土地记录权	指的是地方当局与居住者之间口头协议的笔录。居住者可以得到贷款来开发场所，并依官方标准建造。期限明确。
伊斯兰教房屋/土地保有产权种类	
Mulk	土地归个人所有，并享有完全的房屋/土地保有权。在乡村地区非常普遍。
Miri	土地归国家所有，也附带其房屋/土地保有权，包括享用、出售、出租、抵押甚至赠予。使用权利都可以遗传给继承人（不论男女），但是土地不可分割。国家保留永久使用权，如果没有继承人，那么土地归还国家。同时，国家有权监管一切使用权的转移和登记注册。
Musha	土地归集体所有。起源于部落在成员间配置质、量平等的耕地的习惯。在人口密度低的部落地区应用受限。
Waqf	土地作为一种天赋，因宗教信仰而永久保有。这种制度建立最初是为了确保学校、清真寺等公共建筑有土地可用，逐渐演变成一种防止土地被个人或政府过度囤占的方法。
其他形式的房屋/土地保有产权种类	
合作	在大部分发展中国家，这是一种降低成本的方法。房屋/土地保有权有时可以转移，但是与国际惯例的合作原则并不相同。
共享所有	在发展中国家不常见。使用者购买一定比例的房屋/土地保有权（如30%、50%、60%等），然后租用剩余的部分。租用过程中可以调整购买的比例，以便使用者最终获得完全的房屋/土地保有权。
住房联合会租赁	在大不列颠及北爱尔兰联合王国(UK)广泛存在，发展中国家少见。住房联合会是非营利组织，优先为低收入群体提供住房，有一些可以提供共享房屋/土地保有权。只要满足规定并交纳租金，租赁就会得到保障
集体所有，共享或者联合所有	是一种小众，但是正在不断发展的房屋/土地保有权形式。一个群体共同享有房屋/土地保有权，并将转让和定价权委托给一个自发形成的组织。我们在埃塞俄比亚和哥伦比亚建立了这种机制，以对抗对房屋/土地保有权保障的外来威胁。在泰国和菲律宾的项目中有一些变化。土地会被重新分配，以便部分土地可以被开发，来换取居住者们对部分土地或财产的有保障的房屋/土地保有权。
非正式的房屋/土地保有产权种类	
规范化的棚户区（即临时住房）	有保障，有正规的金融服务，其进入成本高于规范化之前的棚户区。
不规范棚户区	其保障程度由当地具体因素决定，如兵力数量和政治支持力度，进入成本低，服务质量受限。
租赁	是最不受保障也是最廉价的房屋/土地保有权种类。没有合同，极低的住房质量和标准。
未授权（或违法）的细分	没有官方许可的土地细分，通常是商业开发商为了卖给寻找建房地低收入家庭而将一块土地进行再三的划分。在公有或私有土地上都存在，可以说是很多国家城市地区最大的一种房屋/土地保有权类型。法律的地位不同，但是在土耳其我们发现，大部分房客都拥有某种地契，如合作社土地，或者公有土地地契。因为土地开发的利用效率很高，而开发商又拒绝走官方程序，进入成本相对较低。在一段时期后常常会被合法化。
未授权的建设	土地被合法占有，但是其开发建设并未得到官方许可。虽然是技术上或者程序上的过失，但是也可以被归为违法。保障程度与其房屋/土地保有权状态不匹配。
未授权的转移	广泛存在于公共部门的项目，原本的分配者将他们的权力转移给其他人，以获得潜在的利益。根据合同，这种转移是不被允许的，但是可以通过法律认可的途径，如签订二次合同或者寻找代理。这在新德里尤其常见。由于法律上的困难，二次分配者极少被取消或者惩罚。因为这种转移是为了实现受补贴内容的实际市场价值，所以进入成本相对较高。
购买的传统习俗地	在传统的房屋/土地保有权方式向城市化转变的地区，比如南非、巴布亚新几内亚，传统习俗土地会被违法的出售给居住已久的居民或者是新的外来者，通常是男性。这种出售没有法律或者习俗的认可，但是越来越被牵涉其中的所有人接受，为房客提供有保障的房屋/土地保有权甚至是事实上可以转售的权力。

能覆盖不到10%的土地（而且主要是在城市地区），而约定俗成的土地保有权体系则控制着90%甚至以上的土地。⁷在一些国家，历史习俗留下来的土地仍然是最多的类型（比如博茨瓦纳，72%的土地由部落所有，23%属于国家，个人完全所有仅占5%）。

传统的房屋/土地保有权的特点之一是并没有诸如“占有”“拥有”这种概念。土地本身被认为是神圣的，人们的职责是作为守护者保护后代的权益。因此，在传统的房屋/土地保有权管理体系中，与土地有关的权力通常被划分为：

- 房屋/土地保有权：在土地上居住或者进行经济开发（包括放牧、种植作物、生产次要林业产品）的权力。
- 管理权：决定土地应该如何使用的权力，包括决定可以开展哪些经济活动以及如何从活动中获得经济利益。
- 转移权：出售或抵押土地的权力，通过社区内部的重新分配将土地转移给其他人，或者通过继承权将土地传给继承人，并重新分配房屋/土地保有权和管理权。⁸

权力由社区首领根据实际需要而不是报酬决定，传统的房屋/土地保有权体系比正式的系统更加灵活，会不断改变和进化以适应当时的实际情况。但是这种灵活性也有可能对贫困群体的权力造成较大的伤害，因此必须在传统房屋/土地保有权体系覆盖的区域格外注意保护这些人的利益。⁹

这些传统的房屋/土地保有权体系大多数存在于农村地区，而城市地区持续的人口增长往往意味着城市地区正不断的向这些由传统房屋/土地保有权体系控制的地区里扩张。移民的大量涌入对当地首领的角色造成了频繁的冲突，这些首领一直以来都在已经建立完备并得到官方认可的体系里进行着土地的分配。尽管缺少官方的地契来证明自己的房屋/土地保有权，但是这些地区的居民依然不认为自己是非法的土地占有者。对于增加穷人可以支付的居住用地供给，当地权威或政府做不到，而正规市场又不情愿，这便加剧了对传统房屋/土地保有权体系的依赖。在很多情况下，城市向这些地区的扩张也导致引入了全新的房屋/土地保有权体系。¹⁰

什么是房屋/土地保有权保障？ WHAT IS SECURITY OF TENURE?

每一种房屋/土地保有权都有不同的保障程度，

专栏5.1 城市贫困人口的房屋/土地保有权类型

Box 5.1 Tenure categories for the urban poor

下表列出了城市贫困人口主要的集中房屋/土地保有权类型。正如下表显示的，大部分城市地区都由一个城市中心和一个城市边缘组成，都存在着正规或者非正规的社区。

	正规社区	非正式定居点
城市中心	公寓： • 旧房 • 为穷人建造的居住单元	棚户区居住者： • 被许可 • 不被许可
	公共住房 旅馆、廉价招待所	马路流浪汉
	私人出租房 公共住房	非法细分： • 业主自用 • 出租
		棚户区居住者： • 被许可（包括场地和服务） • 不被许可
城市边缘		

另外，要注意到在一些城市中还存在难民营和收容所。

在城市中心，以上列出的大部分正规社区都没能如人权法律所设想的那样提供房屋/土地保有权的安全保障。与此类似，尽管在很多情况下，非官方的房屋/土地保有权保障形式受到当地政权许可，在非正规区域也可能或者不能提供法律上或类法律上的房屋/土地保有权保障。

和城市中心的情况一样，住在城市边缘的人们也许能够享受到法律或者类法律的房屋/土地保有权保障，但是住房条件相对恶劣，而且他们的使用权程度还不足以抵抗强制的驱逐，也不足以产生为住房投资以改善居住环境的动力。

资料来源：Davis, 2006a, p30

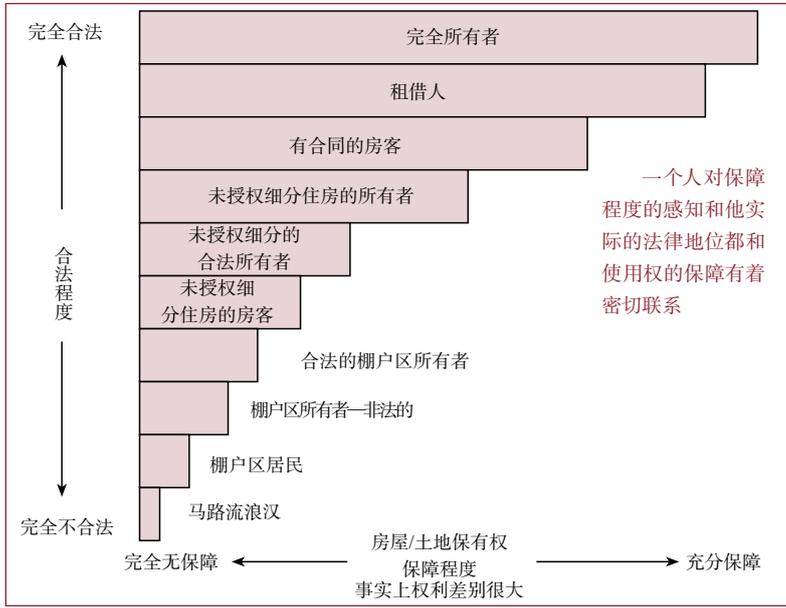
从完全没有保障的极端，到另一个极端，即每个人都享有合法切实的保障，完全不受任何威胁而幸福地生活着，特别是当他们富有或在政治上“有关系”时。

所以，什么是房屋/土地保有权保障呢？它可以被描述如下：

个体或者群体与管理体制之间就政府所有的或者被合法、正规、习俗监管的土地或不动产形成的协议。针对土地和不动产的公正的进入权及保有权已达成一套为人熟知的规则并形成文字，这就是保障所在。¹¹

房屋/土地保有权的保障可能受到很多方面的影响，包括宪法和法律的框架、社会规范、文化价值，某种程度上还受到个人取向的影响。房屋/土地保有权的保障可以被总结为“一切个人和群体从国家获得抵抗驱逐的有效保护的权力”。¹²在国际法律里，强制驱逐被定义为“个人、家庭或者社区居民在没有任何法律或其他形式保护的情况下，违

传统的房屋/
土地保有权体系比
正式的系统更加
灵活



另一方面来说，政府可以支持法律或政策来发展长期租赁和保障租借或房屋/土地保有权利。就像图5.1所显示的，房屋/土地保有权利必须被看做是一个具有不同程度保障和不同程度合法性的综合体。

在实际操作中，房屋/土地保有权利的保障要比图5.1中列出的复杂得多。保障或没有保障都有许多形式，而且在不同的国家、城市、社区、场所甚至个人住所都有很大的差别，个人和家庭所享有的权益也可能不同。如上所述，上图并没有包含诸如习俗上的或者伊斯兰教的房屋/土地保有权利种类，也没有考虑其他特定的历史、政治或者其他环境因素。专栏5.2呈现了金边这一特定地点的房屋/土地保有权利种类。另外，还需要指出的是，不同的房屋/土地保有权利体系之间可以并存。这种并存不仅仅存在于国家的尺度，还出现在社区甚至家庭的范围里。在发展中国家，居住在非正式定居点里的家庭持有不同保障程度房屋/土地保有权利的情况相当普遍，这为居民提供了依赖不同因素的不同水平的权利。许多住在同一社区的人们彼此有着不同程度的房屋/土地保有权利保障，其中一个例子，就是许多住在棚户区里的居民将他们的土地转租出去。通过讨论可以明确一个事实，那就是房屋/土地保有权利的保障是一个多维度、多层次的过程，虽然具有普遍适用性，但是需要从多种途径操作来实现保障，而且不少途径都与国际上认可的人权一致。如何理解房屋/土地保有权利的不同种类、能提供的不同程度的保障以及如何能够将保障权益在全社会更广泛、更公平的传播仍然是一个主要的政策挑战。尽管人权相关的法律明确规定了房屋/土地保有权利的保障是一项基本人权，但对政府和国际组织来说，如何确保所有享有此权的人们都能够享受房屋/土地保有权利的保障仍是一项大的挑战。

图5.1 城市地区房屋/土地保有权利种类的法律地位

Figure 5.1 Urban tenure categories by legal status

资料来源：adapted from Payne, 2001e

一个人对保障程度的感知和他实际的法律地位和房屋/土地保有权利的保障有着密切联系

背自身意愿，永久或暂时离开他们所占有的住房或土地”。¹³

所有人都以某种形式保有居住财产，但并非所有的形式都是有保障的。而且，保障并不一定只能通过房屋/土地保有权利的正式化才能获得。正如许多分析者断言的那样。一个人对保障程度的感知和他实际的法律地位都和房屋/土地保有权利的保障有着密切联系。很多房屋/土地保有权利的手续都可以提供保障。人们可以拥有实际的保障，但是从政府那里获得免于迁移的担保和通过加入社区来获得抵抗驱逐的保护所享有的法律权益是不同的，比如就像巴西利亚法律所规定的那样。（参见第11章专栏11.8）即使没有官方的规范，政府也可以通过发放临时占有许可或者临时的不可转移的租赁来提供房屋/土地保有权利保障。从

专栏5.2 柬埔寨金边的房屋/土地保有权利种类

Box 5.2 Tenure types in Phnom Penh, Cambodia

在金边的案例中，可以归纳出9种房屋/土地保有权利类型，其保障程度从高到低依次为：

- 1 房屋/土地保有权利证书
- 2 占有权证书
- 3 政府特许权
- 4 争执后的法院决议
- 5 家庭登记证书
- 6 未授权占有的私人土地
- 7 未授权占有的国家私有地
- 8 未授权占有的国家公共土地
- 9 流浪汉

资料来源：Payne, 1997

房屋/土地保有权利保障问题的一个极端，是数百万的人们无家可归。即使是在这个群体里，仍然存在着范围非常广泛的不同的房屋/土地保有权利类型，具有不同的保障水平，更确切地说，是不同的“无保障水平”（参见专栏5.3）。当社区、家庭或者个人从家园被驱逐之后，历时或长或短的无家可归是非常常见的结果。然而由于无家可归的定义非常宽泛，又缺乏数据特别是比较数据，这份报告没能给出针对无家可归者趋势和情况的具体讨论。

房屋/土地保有权利无保障并不只是居住在非正规住房和社区居民所面临的问题，它还影响着非正规部门的商业和创收活动。

因为正如在官方居住社区没有可供选择的住房一样，官方的雇佣市场上对这些群体几乎没有提供可供选择的工作，数以百万计的人依靠非正规的经

济谋生，为整个社会提供生活必需品、服务和劳动力。这些人正越来越多地面临着从自己工作岗位上被赶走的威胁。

房屋/土地保有权类型多样，其保障程度也不同，这一事实不仅对住房政策的制定和实践意义重大，而且也影响了与房屋/土地保有权相关的人权以及二者之间的关系。房屋/土地保有权保障本身并不能解决不断增加的贫民窟、无家可归者、越来越多的贫困人口、危险的居住环境、不合格的住房和居住环境等问题。但是，人们普遍意识到，房屋/土地保有权保障是一项成功的住房战略的核心要素。

衡量房屋 / 土地保有权保障 Measuring security of tenure

尽管个人、家庭或者社区的房屋/土地保有权保障对于基本人权的实现和持续发展具有核心意义，但是当前还没有全球性的工具或者机制来对房屋/土地保有权的保障进行监督。到目前为止，还不可能获得房屋/土地保有权保障的家庭数据，也无法在全球范围内进行房屋/土地保有权保障的制度方面的比较。

同时，有156个政府¹⁴自愿加入《经济、社会和文化权利国际公约》(ICESCR, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), 促进和保护公约所包含的权利，其中也包括了最重要的关于合理住房和房屋/土地保有权保障的国际法律来源。公约要求这些国家提交一份报告，阐明他们“所采用的衡量方法和考察所认可的权利的过程”。¹⁵各国需要回答一系列针对联合国经济、社会、文化权利委员会(CESCR, United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights)所制定准则下的住房权益相关的问题，来协助政府完成报告。许多问题与房屋/土地保有权保障直接相关(参见专栏5.4)。报告每五年发表一次，所有缔约国政府都要收集对这些问题的全面回答。

尽管实际上很少有政府收集了与房屋/土地保有权保障有关的数据信息，但是这无疑是他们所需要做的事情。如果一个社会的政策和实践想要契合实际情况，那么就必须获得这些信息。强调政府的这项法定职责能够促进其收集更广泛和可靠的房屋/土地保有权保障数据。其中一个值得注意的举措就是联合国住房权利计划(UNHRP, United Nations Housing Rights Programme)(参见专栏5.5)。

包括联合国人类住区规划署在内的许多国际组织都在试图解决如何衡量使用权保障的范围和程度的问题，目前还没有能够产生有力数据的明确的方法论。联合国人类住区规划署目前正在和一些主体

专栏5.3 无家可归的定义

Box 5.3 Defining homelessness

为统计之便，联合国对无家可归的假定做了如下定义：

一个家庭，没有一个可以称之为住所的遮蔽物。他们随身携带着微薄的财产，就居住在街道、门廊或者码头，或者与此相当的处所。

然而，在一个国家收集数据时，并没有世界通用的关于无家可归的定义。其结果是一些国家(并不在少数)在收集有关无家可归者的数据时，更倾向于使用他们自己(官方或者非官方)的定义，其定义往往与本国的法律或者政策相关。各国的定义差别较大，从“狭义”的“无屋顶的”即那些露宿街头的人，到“广义”的更多的定义，其判断标准包括住房的质量、失去住所的风险、无家可归的时间以及采取缓和措施的责任。

“狭义”的定义通常在发展中国家比较常见，而“广义”的定义则主要存在于发达国家。其中关键的原因在于在一些发达国家中所采用的广义的定义，比如将那些“居住环境欠佳”的群体定义为无家可归，如果用在一些发展中国家，就可能将一国的大部分人口都划入无家可归的范畴。

根据不同的定义，以下是一些可能或者可能不会被划入“无家可归”的比较常见的情况：粗糙的露宿者，街头流浪汉，居住在为无家可归者建造的遮蔽物中的人们，居住在一些特定地点(比如监狱，或者长期住院者)的人们，流浪儿童，非服务式房屋的住户，居住在危房或不受保障的住房中的居民(比如房屋地址不安全，租赁关系不稳定)，合住者(比如虽然很想有自己的房子，但是和朋友或者亲戚拼房)，住房的成本不合理(比如在被无偿赶走的危险)，移动住所住客，难民营或其他紧急事件的临时安置营地的居民，流浪群体(游牧民族、罗姆人等)。

资料来源：UNCHS, 2000b; United Nations, 1998

合作以评估普通的监管策略的局限性，并开发一种可以衡量、监测和评估房屋/土地保有权保障的共通的操作方法。同时，为了在全球范围内监测房屋/土地保有权的保障情况，并完成其对千年发展目标(MDGs, Millennium Development Goals)的报告职责，联合国人类住区规划署认为，人们能在以下情况享有房屋/土地保有权保障：

- 有文件证据可以佐证其房屋/土地保有权的地位。
- 有实际的，或是能被发现的针对强制驱逐的保护行为。¹⁶

无论全球的监测系统采取什么形式，正如专栏5.4所列出的，它都应该聚焦于联合国经济、社会、文化权利委员会已经明确的那些与房屋/土地保有权保障相

专栏5.4 房屋/土地保有权利保障：《经济、社会、文化权利国际公约》下国家政党提交报告的责任**Box 5.4 Security of tenure: State party reporting responsibilities under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)**

所有参与了《经济、社会、文化权利国际公约》的156个国家都需要依法每五年向联合国经济、社会、文化权利委员会提交一份报告，说明他们采取的措施和实践公约权利的过程。其中一些比较重要的问题有：

请提供在您的社会中，在住房方面容易受害或者处于不利地位群体的详细信息。特别是：

- 1 无家可归的个人或者家庭数量
- 2 居住在不合适的住房中，并且缺少基本设施，诸如水、暖气（如果需要）、垃圾处理、卫生设施、电气、邮递服务等（如果这些设施在您的国家中是普遍的）的个人和家庭的数量，以及居住环境拥挤、潮湿、房屋质量不安全，或者有其他影响健康的因素存在的居民的数量。
- 3 目前的居住地被划分为“非法社区”或“非法住房”的人们的数量
- 4 最近五年内被驱逐的人们以及目前缺少针对任意强制驱逐或其他形式驱逐的合法保护的人们的数量
- 5 根据支付能力或收入比例，其住房成本高于政府规定所规定的支付上限的人们的数量
- 6 仍在排队等待获得住房的人们的数量，平均等候时间，以及试图减少排队人数的措施，比如帮助正在排

队的人们寻找临时住房

- 7 已经拥有不同的住房保有权利的人们的数量，包括居住在社会住房或公共住房，私人出租房，或者自有房产，“违规社区”中等

请提供现存的任何对住房权的实现产生影响的法律的信息，包括

- 3 与土地利用、土地分布、土地分配、土地区划、土地限额、征用（包括补偿金的提供）、土地规划（包括社区参与的程序）相关的法律
- 4 与住户的房屋/土地保有权利保障、针对驱逐的保护、住房金融以及租金管控（或者补贴）、住房可支付性相关的法律
- 5 与建筑规范、建筑条例、建筑标准和基础设施供给有关的法律
- 6 禁止任何形式歧视（包括在传统社会不被保护群体）的法律
- 7 禁止任何形式的驱逐的法律
- 9 禁止住房、财产投机的法律，特别是当这种投机会对全社会住房权利的满足造成负面影响的时候
- 10 为居住在“非法社区”中的人们提供合法地契的法律措施

资料来源：Neuwirth, 2007

专栏5.5 实现住房权利的过程评测**Box 5.5 Measuring the progressive realization of housing rights**

联合国住房权利计划是联合国人类住区规划署和联合国人权事务高级专员办公室（OHCHR, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights）的联合倡议。这个计划设立于2002年，其目的在于支持政府、民主社会以及各国人权机构逐步或者全部实现适足住房权。以此为出发点，这个项目一直致力于研究出一套关于住房权利的指标，以促进对住房权利实现过程的监测和评估。

相关指标是建立在各国提交报告的国际法律义务（参见专栏5.4）和联合国经济、社会、文化权利委员会在其4号通则里的说明的基础上。目前已发展到了12个住房权利指标，包括宜居性、服务可达性、可支付性、房屋/土地保有权利保障、强制驱逐、无家可归的人口、法律和组织体系。此外，一个全球的监测和评估机制将会在一些国家投入使用，对这套指标进行测试。

在目前联合国系统内正在进行的联合国人权框架和机制改革中，这项倡议被寄予厚望。事实上联合国人权事务高级专员办公室正在扩展这项倡议，并评估发展一套更广泛的指标以充分利用各国提交报告义务的可能性，这套指标将会涵盖经济、社会、文化、民主和政治权利。

资料来源：UN-Habitat, 2003c; UN-Habitat, forthcoming; United Nations document HRI/MC/2006/7

关的，并且作为适当住房权利的一部分的要素。

**房屋/土地保有权利无保障的现实
Realities underlying tenure insecurity**

全世界不断增加的贫民窟及非正式定居点中，持续加剧的家庭及个人缺乏房屋/土地保有权利保障对人权的实现产生了严重的影响。但是这种缺乏保障并不仅仅停留在贫民窟，相反，它们越来越多地成为导致政治不稳定的因素。而且诸如城市犯罪和不安、恐怖主义、政治暴力和动乱等其他因素也与大部分人没有享受到人权法律、政治声明、全球运动和其他倡议所向他们许诺的房屋/土地保有权利保障这一事实互相关联。

房屋/土地保有权利无保障的后果绝非是一个边缘问题。没有房屋/土地保有权利的保障，意味着将会不断受到驱逐（这种驱逐常常是暴力的）的威胁；意味着很少甚至根本没有基本服务，这些服务包括水、公共卫生和电气；意味着社会隔离和无家可归；意味着人权的侵犯；意味着地方政府的税收降低；

意味着对妇女的暴力；特别是意味着对老年人、残疾人、儿童和其他弱势群体的严重问题；意味着住房投资的减少和土地及服务价格的扭曲；也意味着对好的管理和长期规划的破坏。

而且，住房投资的减少使得住房更容易被非法入侵，因此可能会降低个人及家庭的住宅安全。而那些允许（甚至鼓励）房屋/土地保有权保障水平降低，允许（甚至支持）大量的强制驱逐，无法为这些侵犯人权的行为承担官方的责任，并且不切实际的希望私人市场可以满足任何收入阶层包括穷人的住房需求的政府，在实际上促进了这些环境的恶化。其结果是房屋/土地保有权的保障和社会（国家）安全都更加恶化。

如果政府和全球的机构都认真地对待安全这一问题，那么国际安全问题不应该被看成军事力量的平衡、非法军事入侵、枪杆子政治这样的问题，而应该是个人、家庭以及社区尺度上的问题。这种观点是基于人类的安全、人权以及最终的房屋/土地保有权的保障。如果政府们向往一个安全的世界，他们必须意识到如果没有房屋/土地保有权的保障及其相关益处，这样的场景将永远不可能实现。

房屋/土地保有权无保障的规模和影响 SCALE AND IMPACTS OF TENURE INSECURITY

正如上文提到的，在全球范围内没有关于房屋/土地保有权无保障规模的可靠的比较数据，但是贫民窟不断增加是一个不争的事实。据联合国人类住区规划署估算，全球居住在贫民窟的人口数量从1990年的7.15亿增加到了2001年的9.13亿，而这个数字预计还会进一步增加。除非千年发展目标的第11个目标，即想要在2020年前改善1亿贫民窟居民

生活的目标得到实现，否则，贫民窟居民人口的数量将在2020年达到13.92亿。¹⁷实际上，如果不采取切实有力的措施，这个数字在2030年将会达到20亿。¹⁸然而，全球范围内贫民窟人口的急速增加并不应该让人们感到吃惊。早在20年前，1989年，一项类似的工作就得出结论：

如果当前的趋势继续发展下去，那么我们将会看到新增数以千万计的人们住在质量非常差的棚户区里，以及由高度剥削的业主出租的极其拥挤的住房里，我们将会看到新增数以千万计的家庭被迫离开他们的住所，我们会看到新增数以亿计的人们在危险的地方建造住所，并且除了从事违法或者不稳定的工作外别无选择。许多基本的服务（税、公共卫生、垃圾处理和健康护理）等的质量将会进一步恶化，与穷人和被污染的居住环境有关的疾病将会增加，包括那些由环境污染和有毒废弃物导致的疾病。¹⁹

如表5.2所显示的那样，发展中国家是贫民窟居民的主要来源。在撒哈拉以南的非洲和南亚，城市居民中贫民窟居民的比例最高（分别是72%和59%）。在撒哈拉以南的非洲中的一些国家，超过90%的城市人口居住在贫民窟中。尽管环境不同，但是绝大多数居住在棚户区、废弃建筑或其他不宜居住住房的人们都不享有正规的使用权保障，以及基本的水电等服务设施。

表5.3粗略估计了世界范围内房屋/土地保有权无保障的城市人口规模。尽管数据只具有参考意义，但是它确实提供了关于各种形式的房屋/土地保有权无保障以及地区差别的近似的规模。表5.3中显示，超过1/4的世界城市人口经历了不同水平的房屋/土地

在全球范围内没有关于房屋/土地保有权无保障规模的可靠的比较数据

超过1/4的世界城市人口经历了不同水平的使用权无保障

	贫民窟居民人口总数（单位：百万）					贫民窟人口占城市人口的百分比	
	1990	2001	2005	2010	2020	1990	2001
世界平均水平	715	913	998	1246	1392	31.3	31.2
发达地区	42	45	47	48	52	6.0	6.0
转型国家*	19	19	19	19	18	10.3	10.3
发展中地区	654	849	933	1051	1331	46.5	42.7
北非	22	21	21	21	21	37.7	28.2
撒哈拉以南的非洲	101	166	199	250	393	72.3	71.9
东亚	151	194	212	238	299	41.1	36.4
南亚	199	253	276	308	385	63.7	59.0
东南亚	49	57	60	64	73	36.8	28.0
西亚	22	30	33	38	50	26.4	25.7
大洋洲	0	0	1	1	1	24.5	24.1

*独立国家联合体

表5.2 贫困城市人口：贫民窟人口的增长（1990—2020）

Table 5.2 The urbanization of poverty: The growth of slum populations (1990—2020)

资料来源：UN-Habitat, 2006e, pp188, 190

	棚户区居民	租房者	其他	总计
南非	8	16	6	29
非洲其他地区	13	30	7	50
中国	5	2	8	15
东亚和太平洋地区（不包括澳大利亚）	7	26	9	41
中东	8	28	6	42
西欧	2	19	4	25
北美和澳大利亚	1	10	4	16
拉丁美洲和加勒比海地区	11	17	6	34
世界平均水平	7	17	4	28

表5.3 不同地区城市房屋/土地保有产权无保障情况（百分比）

Table 5.3 Urban tenure insecurity, by region (percentage)

资料来源：Flood, 2001

保有产权无保障，尽管无保障的程度有很大差别，例如，发展中国家的许多租房者享有比其贫民窟居民更高水平的房屋/土地保有产权保障。

国家水平上的情况也与此类似，巴西主要城市中40%-70%的人口居住在非正规的社区里，南非58%的家庭都没有房屋/土地保有产权保障。²⁰柬埔寨的情况值得特别注意，因为所有在红色高棉政权崩溃之后返回金边的人们都住在棚户区里：

专栏5.6 房屋/土地保有产权何时得到保障？柬埔寨金边第78组（Group 78）社区的驱逐

Box 5.6 When is tenure secure? The eviction of the Group 78 community in Phnom Penh, Cambodia

居住在柬埔寨金边的第78组社区的居民自从20世纪80年代中期就一直住在这里，而且也能够提供证据证明他们享有1991年土地法第30条所要求的“平静而没有争议的土地保有产权”。许多居民都有地方当局发放的文件，证明他们对土地的合法占有。因此他们明显地满足了土地法的要求。但是，当他们在2004年申请正式地契的时候却被拒绝了。为此，他们上诉到了全国地籍委员会（National Cadastral Commission）和国家土地争议解决机构（National Authority on Land Dispute Resolution），但是上诉失败。失败的原因是他们的土地必须“对城市美化和发展有所贡献”，在2006年，第78组社区的居民被地方当局告知需要搬迁到该市的郊区。

土地法的确提供了为公共利益所需要的土地征用，“但是所谓的‘美化’的理由是否能满足这一要求值得怀疑。如果这种说法可以被接受，那么这种模糊不清的措辞将会使公共利益变得毫无意义”。对这一驱逐更合理的解释，是他们这片土地价值的不断上升。伴随着土地价格泡沫，土地价格自2000年来翻了七倍，很可能出现了腐败。美国驻柬埔寨大使发现了这样的情况：

这里有太多的土地争端，太多的有钱人和贪婪的公司。财富是繁荣和自由的关键，人们一旦无法保障自己所有的东西，那么其他的一切都将土崩瓦解。腐败对任何事情来说都很关键，无论程度怎样。我从未听说这里有哪一位腐败的官员曾真的入狱——当然，这种事情不可能发生在执政党里。

资料来源：ABC TV, 2006; Bristol, 2007a

1979年，当人们刚开始从丛林里回到空荡荡的、破落的城市里时，他们在空的建筑里露营，生起明火，煮熟米饭。当所有房子和公寓都被占据之后，新来的人们就在任何他们能找到的空地盖房子，不论是在河岸，还是在铁轨旁边，或者是在建筑之间的空地，或者是在屋顶。²¹

为了改善这种情况，并为居民提供房屋/土地保有产权的保障，1992年通过了一项新的土地法，并在2001年修正。其结果是，任何人只要他们对一块土地的绝对占有时间不少于五年，就有权获得明确房屋/土地保有产权的地契。²²

有权获得明确的地契和实际获得了地契，实际上是两件不同的事情。许多居民，特别是穷人，也许有合法的资格取得地契，但是却不知道他们的合法地位，也不知道取得地契的程序。许多机构在进行努力的普及，但是他们没办法覆盖全国所有面临驱逐的家庭。即使是那些明确知道自己的权利并能够提出要求的人们，他们也还有其他的障碍：“腐败使得土地地契难以获得，一个地契的申请可能需要额外支付政府官员200-700美元，这个成本对许多人来说都非常高”。²³更进一步，即使他们明确自己的权利，提出了要求，得到了官方文件，这也并不意味着他们得到了保障。2006年10月，澳大利亚的一个时长半小时的电视纪录片讲述了柬埔寨许多城市居民面临的无保障。（参见专栏5.6）

在大部分发展中国家，房屋/土地保有产权无保障并非只存在于城市。在农村，农业用地是超过5亿人口的唯一收入来源。他们中的将近一半都因为其佃农地位而遭受着不同形式的房屋/土地保有产权无保障，因为他们没有土地，或者是因为其土地管理系统不完整而且存在功能障碍，且不适用于当时的环境。²⁴此外，印度等国家快速的经济的发展——导致城市空间扩张——造成了大量农田的流失和随之而来的农民迁移、非法占地以及不断增加的房屋/土地保有产权无保障。中国自1980年代中期以来，城镇周边的大量农业用地有效地进入了城市土地市场。²⁵1986年到1996年间，中国有31个城市其土地面积扩张了50%，大部分都来自农业用地。

房屋/土地保有产权保障的问题不仅存在于发展中国家，在许多较为富有的国家里，我们也能在很多方面明显的发现房屋/土地保有产权保障的恶化。（参见专栏5.8）在英国，由于成本的提高和购买者支付能力的下降，能够进入房地产市场的人们越来越

专栏5.7 中国的房屋/土地保有产权

Box 5.7 Increasing tenure insecurity in China

中国，拥有庞大而多样的人口和土地，经历过动荡的政治和经济改革，正在因房屋/土地保有产权的缺乏保障而苦恼并不奇怪。奇怪的是，中国在历史上的绝大部分时间里都能够做到相对来说比较完善的房屋/土地保有产权保障，而在过去十年情况却有所不同。

自从1978年宣布要实现四个现代化以来，中国从封闭的集中管制经济，成功转型为一个高度全球化的混合经济体，这一成功得益于将土地作为稀缺商品。虽然可能不完全，但是价格已经准确地反映出了对备用土地预期的投资回报率。土地价格在过去的十年里急剧上升，由于法定的和行政的基础设施的发展控制着土地的分配，农村和城市土地的转移和转换只不过是使自身适应现存的和正在出现的经济压力。城市和工业发展在过去十年里不断向西扩张，因此原本只存在于沿海快速发展城市及其郊区的使用权无保障问题已经扩展到全国范围。一些群体特别容易受到住房保有产权无保障的困扰，包括：

- 农民不断涌入城市寻找挣钱的机会，他们所得到

资料来源: Westendorff, 2007

的房屋/土地保有产权保障非常微薄。大概1.2亿到1.5亿的农民工在一年的大部分时间里居住在主要大城市的中心。

- 从前国营企业的下岗职工，或是被雇主买断的职工。他们居住在住房体制改革早期自己从企业手中买下的传统的“福利”住房里。
- 非国企职工，他们具有城市居住许可，其收入不足以获得住房保障。他们有可能是长期居住在市中心的市民，曾经供职于集体所有的或非正式的企业，从个人手中租住房子或者租住在地方住宅当局的保障性住房里。
- 登记过或未登记的城市居民，居住在非正式定居点（城中村），或危险破旧的住房（危旧房屋），或者是不符合建筑规范的非法建造的住房（违法违规房屋）里。
- 城市工人，当他们的房产因为“国家土地征用权”的力量而被没收和拆毁的时候，他们有足够的收入或者政治资源来获取合适的住宅。

少。²⁶在美国，数百万的租房者没有足够的保障以抵御驱逐。而且在美国面临驱逐的人们没有辩护的权利。所以，美国的驱逐租客的规模要比租客享有法律代理权的情况大得多。²⁷根据官方的数字，每年在纽约市发生的驱逐租客的情况就多达25000次。²⁸《经济学人》杂志公布了一系列国家每年的房价数字，显示出在过去15年间，房价上涨的趋势（尽管现在在许多国家已经受到管制）导致了越来越多的人无法实现自有房产，特别是在城市中心地区。²⁹

这些案例无关国家贫富，只是当前世界房屋/土地保有产权保障不足的一个缩影。房屋/土地保有产权无保障的规模和不良住房状况及贫民窟的普遍存在要求我们采取比现在更多、更好的努力。今天全球房屋/土地保有产权保障赤字的核心存在着政治经济利益和其他因素，而恰恰是房屋/土地保有产权的本质使得形成全球性运动以确保所有人都能够享有房屋/土地保有产权保障面临着困难。

驱逐的规模 and 影响

SCALE AND IMPACTS OF EVICTIONS

人们可以从多种渠道感受到房屋/土地保有产权的无保障所带来的真实恐惧或者是具体的后果，比如

专栏5.8 加拿大房屋/土地保有产权保障的逐渐消失

Box 5.8 Erosion of tenure protections in Canada

在过去的十年里，房屋/土地保有产权的保护这一项省级政府的责任在加拿大十个省中的大部分已经被侵蚀。以安大略省为例，该省是加拿大最大的省，容纳了加拿大40%的人口。“发展了50年的房屋/土地保有产权保障立法在1990年代后期被从法律文书上抹去”。1998年，《租客保护法》（Tenant Protection Act）废除并取代了《业主与租客法》（the Landlord and Tenant Act）、《出租控制法》（the Rent Control Act）和《出租房屋保护法》（the Rental Housing Protection Act）。

之前的法律允许安大略省的自治市在租房供给和可支付性危机期间拒绝向出租公寓建筑的拆毁或改造发放许可。但是《租客保护法》废除了这项规定，并提出了“空置房屋开放管制”。实际上，新的立法意味着当一个住房是空置的，那么其房租可以随意设定。“这导致了房租的急速上涨，远远超过了租客的收入”。

《租客保护法》的另一个重要特征是它允许快速和简单的驱逐：租房者有5天时间来答复驱逐通知。如果没有答复（比如他们不在家，或者没有意识到他们需要提交书面的交涉意向，或者他们有语言障碍或其他紧急的事情），房主就可以获得一个无需聆讯的默认许可。一篇关于这项法律的评论发现，超过半数的驱逐令（54%）最后都以违约令结束。《租客保护法》导致了多伦多市驱逐令的数量从法律生效时的5000起增加到2002年的15000起。但是并不是所有驱逐令在最后都导致了驱逐。多伦多预计每年有3900个租住家庭因为《租客保护法》而遭驱逐（约9800人）。

资料来源: Hulchanski, 2007

强制驱逐常常伴随着武力的过度使用，诸如随意拘捕、殴打、强夺、折磨甚至是杀戮。在非洲强制驱逐的发生频率已经达到了传染病的比例

每年至少有200万人成为强制驱逐的受害者

表5.4 1985年以来的主要城市驱逐事件摘选

Table 5.4 A
selection of major urban eviction cases since 1985

资料来源：COHRE (www.cohre.org/evictions); Davis, 2006a, p102

年份	地点	被驱逐人数
1986~1992	圣多明各（多米尼加共和国）	180000
1985~1988	首尔（韩国）	800000
1990	拉各斯（尼日利亚）	300000
1990	内罗毕（肯尼亚）	40000
1995~1996	仰光（缅甸）	1000000
2000	哈科特港（尼日利亚）	1000000
2001~2003	雅加达（印度尼西亚）	500000
2004	新德里（印度）	150000
2004	加尔各答（印度）	77000
2004~2005	孟买（印度）	超过300000
2005	哈拉雷（津巴布韦）	750000

没有能力或者没有意愿去改善住房等等。但驱逐这一事件仍然真实发生着，并伴随有十分严重的后果。

这一部分将概括介绍三种比较主要的驱逐的规模 and 影响：强制驱逐、市场导向的驱逐，以及征用和强制收购。不同的驱逐并不相互排斥，导致这些驱逐的真实原因也许非常相似。比如，许多所谓的“公益征用”也许是一种摆脱那些被认为是“发展障碍”的社区的好办法。导致大规模驱逐的三个主要原因也会在后面讨论。

强制驱逐 Forced evictions

在过去几十年里，当城市需要“美化”自己，或者举办国际盛会，或者取缔贫民窟，或者增加国际公司及城市精英的投资前景时，大规模的强制驱逐和大量的强制转移就成为政治和发展景观的重要组成部分。全球房屋/土地保有产权保护运动（the Global Campaign for Secure Tenure）指出，大部分的强制驱逐都具有一些共同特征，包括：

- 在住房环境恶劣的国家或城市地区，驱逐更容易发生
- 被驱逐的总是穷人——实际上富人从来不曾面对驱逐的问题
- 强制驱逐通常伴随着暴力，并包含了对适足住房权以及人权的侵犯
- 被驱逐者通常会因此境况恶化
- 驱逐总是会让他们表面上想要“解决”的问题变得更复杂
- 强制驱逐主要对妇女和儿童会造成负面影响³⁰

强制驱逐直观反映了房屋/土地保有产权无保障的规模，以及无法享受房屋/土地保有产权的权利所带来的严重后果。表5.4列出了过去20年发生的一部分的驱

逐事件，可以看到，一次驱逐就足以切实影响成千上万的人。稍后会针对三种最常见的大规模强制驱逐进行讨论，分别是城市基础设施项目、国际大型活动和城市美化。其他类型的强制驱逐包括回收被占据的公共用地以进行私人经济投资，或者是冲突与灾难，以及城市更新和城市绅士化的措施等。但是最频繁的强制驱逐，反而是规模最小的：他们几乎无处不在，无时不有，为无数社区、家庭和个人带来了痛苦。

尽管在调查政府对非正式定居点态度的时候，强制驱逐肯定是一个例外，但事实上虽然强制驱逐被广泛认为是对人权的侵犯，却仍然在许多国家大量的发生着，数百万居民被迫离开家园，还有亿万居民因为现有的房屋/土地保有产权没有保障以及已经规划了强制驱逐计划的城市和乡村而面临着潜在的强制驱逐的威胁。绝大部分的强制驱逐都缺乏合理的法律程序、居民安置、重新分配以及赔偿等手续。住房权利与驱逐问题中心（COHRE, Centre on Housing Rights and Evictions）在过去十年里收集了世界各地的驱逐案例（参见表5.5）。进行收集数据的国家有限，而且数据仅来源于直接受到影响的个人和群体，因此也只收集了比较接近且值得注意的案例，其数据并不全面。但是，这项数据表明，每年至少有200万人成为强制驱逐的受害者。绝大多数居住在非洲和亚洲。

尽管国际人权组织已经为阻止驱逐作了许多努力，提出了想要授予贫民窟居民房屋/土地保有产权保障的倡议，并达成了驱逐几乎不会带来城市或者国家的改善的简单共识，但强制驱逐还是在不断发生，并常常伴随着武力的过度使用，诸如随意拘捕、殴打、强夺、折磨甚至是杀戮。在一项对孟加拉国、印度、印度尼西亚、尼日利亚、南非和津巴布韦等国家在1995年到2005年之间的强制驱逐的摘选中，住房权利与驱逐问题中心发现，在这十年间超过1亿200万居民经历了强制驱逐。尽管所有地区都面临着大规模强制驱逐的问题，但是非洲的情况在这些年来尤其严重。一项新的研究表明，在非洲强制驱逐的发生频率已经达到了传染病的比例，自2000年以来，超过300万非洲人被迫离开了他们的家园。³¹一些在这项研究及其他研究中强调的案例包括：³²

- 在尼日利亚，2000年之后，大约200万人被迫离开家园，数千人无家可归。（参见专栏5.9）。最大的个案发生在2001年，在彩虹镇，哈科特港（河兰州），将近100万居民被驱逐。在拉各斯，1990年之后，超过70万居民从家乡和企业被驱逐。³³
- 2006年8月，苏丹有超过1.2万人被迫离开达阿

地区	被驱逐人口 1998—2000	被驱逐人口 2001—2002	被驱逐人口 2003—2006	总计 1998—2006
非洲	1607435	4086971	1967486	7661892
欧洲	23728	172429	16266	212423
美洲	135569	692390	152949	980908
亚洲和太平洋地区	2529246	1787097	2140906	6457249
总计	4294978	6738887	4277607	15311472

注：表格中所列的数据来源于住房权利与驱逐问题中心，数据仅来源于直接受到影响的个人和群体，也只收集了比较接近且值得注意的案例。而且，数据仅收集了60-70个国家（但是这些国家的人口总和约占全世界人口的80%）。因此，这些数据并不能够全面代表强制驱逐的全球规模。但是毫无疑问，实际的强制驱逐的数量要远远比表格中所列的大得多。

**表5.5 不同地区
遭受强制驱逐的
人口数量估算**

Table 5.5 Estimated number of people subjected to forced evictions by region

资料来源：COHRE, 2002, 2003, 2006

萨拉姆营（Dar Assalaam camp），其中的大部分人是因为苏丹内冲突被迁移，住在了首都喀土穆及其周边的营地里。当局强迫数千人从营地离开，并将他们安置在沙漠地区，没有干净的水、食物和其他必需品。目前在喀土穆及周边有180万的国内流离失所者（IDPs, internally displaced persons）。³⁴

- 在安哥拉首都罗安达，自2001年开始，至少有6000个家庭被强制驱逐，家园被毁。这些家庭没有得到任何赔偿，许多家庭还被执行驱逐的人偷走了他们的财产，无家可归。
- 自2004年以来，赤道几内亚共和国政府在马拉博和巴塔计划的城市更新项目已经使至少650个家庭被迫离开家园。更加令人不解的是，这些家庭都拥有地契。还有数千居民受到强制驱逐的威胁。
- 在肯尼亚共和国，自2000年到现在，内罗毕及其周边至少2万人被迫离开了社区。
- 2006年5月，在加纳阿克拉市的军团村（Legion Village），大约800人的住房被毁，而从2002年到现在，阿格博格博罗石（Agbogbloshie）的大概3万人受到强制驱逐的威胁。

然而，并非所有有关非洲驱逐的消息都是负面的，的确有迹象表明，非洲抵抗驱逐的运动在不断增加。在一些例子里，其支持来自于非洲一个最重要的人权组织，即非洲人权和人民委员会（African Commission on Human and Peoples Rights），它突破性地认为尼日利亚需要：

……有保护的义务，要阻止房东、开发商、地主等任何个人或非国家的行为对个人住房权利的侵害，一旦这种侵害发生，它应该采取行动以阻止进一步的剥夺，并保证有法律的制裁。住房权不仅是头顶上的一个屋

顶，它还意味着一个人能够保有隐私，生活平静——无论有没有屋顶。³⁵

全球范围内大规模的暴力、非法和武力强制驱逐的现实，以及针对这一现实越来越强的倾向于人权的立场的并存，体现出争议的本质：一方面提倡善治，尊重法律以及人权优先，而另一方面却支持自上而下，权力至上，减少管理和经济决策中的民众参与。也许努力将提供房屋/土地保有权保障的良

专栏5.9 强制驱逐：尼日利亚的一个案例

Box 5.9 Forced evictions: A sample of cases from Nigeria

过去的20年里，在尼日利亚，强制驱逐似乎被广泛地用作“城市工程的工具”以达到消除贫民窟增长的效果（很大程度上是反的）。贫穷和基础服务及设施的缺乏常常被用以作为拆毁整个社区的辩护。

- 1990年7月，拉各斯政府拆毁了超过30万摩洛哥居民的家，宣称该社区有遭洪水泛滥的趋势，并且“不适于人类居住”。
- 2001年，河流州政府强行驱逐了超过100万彩虹镇居民，其理由是该社区藏匿了过多犯罪分子。
- 2005年4月，拉各斯政府强行驱逐了超过3000名摩洛哥居民，并烧毁了他们的住房，宣称此举是为了帮助一些市民清除不想要的棚户区。
- 阿布亚联邦首都城市发展局（Federal Capital City Development Authority）为了实现阿布亚总体规划，强行驱逐了数千居民。
- 拉各斯政府一直不断的驱逐Ijora-Badias社区，并解释说这是为了帮助社区摆脱污物、洪水和嫖娼。（参见专栏6.21）

还有其他强行驱逐的案例，诸如：

- 2005年1月，在位于Ikeja（Lagos State）的Aboru Abesan,联邦住房和城市发展部拆毁了至少6000居民的住房。
- 2005年2月到4月，在哈克特岗的Agip水边社区，大约5000到10000人因为河流州政府拆毁了他们的家园而变得无家可归。

资料来源：COHRE, 2006, p26; Morka, 2007

好实践与在人权法下所采取的立场结合起来，是一种促进房屋/土地保有权利的新途径，特别是当这些驱逐发生的方式与人权明显相违的时候。

而如何减少或者消除所谓的“市场驱逐”也是一个挑战。

在一些国家，还存在着对非正规经济领域工作者的驱逐。津巴布韦的净化行动（Operation Murambatsvina）（也被称作“恢复秩序行动”），不仅导致了住房的拆毁，而且还驱逐了大量的非正规商人，因此加剧了失业状况，也进一步破坏了国家正规以及非正规的经济。（参见专栏5.14）孟加拉共和国也存在着对非正规企业的大规模驱逐，2004年共清除了至少10868个家庭和企业。尼日利亚则在1996年清理了大约25万的商人、售货亭以及居民。³⁶

基于市场的驱逐 Market-based evictions

道德家们总是抱怨国际法律无法控制民族国家的非正义，而面对市场，这个连递送法院传票都找不到地址的现实，就显得更加无能为力。市场是个人选择或者单一企业行为集合的产物，没有提供集体责任的义务。而责任则是公民和公民机构的首要义务。³⁷

许多国家面临着另一个关键的与收入无关的趋势，即基于市场的驱逐现象越来越多。尽管没有精确的数据，但是观察者们已经注意到，这种驱逐在规模上（比如每年被驱逐的人口和家庭的数量）以及占全球驱逐事件的比例上都在增加。这里有一个比较典型的例子，据估计，在卢旺达的基加利，大约80%的家庭面临着潜在的土地征用或者市场导致的驱逐。³⁸大部分的市场驱逐都没有被住房组织记录，因为这些组织更倾向于关注强制驱逐。市场驱逐是由多种力量共同导致的，包括城市更新、租金上调、土地保有权利程序、私人土地开发或其他开发的压力、征地措施，以及公共土地被出售给私人投资者等。当地的房屋/土地保有权利规范化改革、住区升级，以及没有社区组织或适当的社会经济措施参与的基本服务（比如信贷机构、咨询策划以及社区层面的能力建设）也可能造成由市场导致的人口迁移，从而将住房成本提高到最贫苦的群体无法支付的程度。如果同时出现了地价的上涨和房屋/土地保有权利规范化导致的市场压力的增加，那么最贫困的家庭就有可能卖掉他们的房产并到居住成本更低的地方定居。这种常见的迁移形式就导致了内城的

逐渐更新和郊区的低收入者聚集。

许多公共权威认为，基于市场的驱逐是发展过程不可避免的后果。而且事实上，在提议驱逐和被迫驱逐的群体之间也常有协商，这就更使得驱逐被看作是可以接受的，甚至是自发的。还有人认为（虽然大部分情况下是错的），这种驱逐并不违反国际法律，因此是一种可以接受的政策选择。然而，有一种观点认为：

将强制驱逐伪装成“协议迁移”通常被看作是“善治”的实践。从政治上来说，逐个协商比强制驱逐的风险要小，因为不那么残忍，所以也不那么引人注目。很多观察者认为，协商的原则比协商的条件更重要，特别是在赔偿方面，即使赔偿对居住者不公平或者有害。³⁹

虽然不论是强制的还是基于市场，所有形式的驱逐都在人权法律的管理范围内，但是在基于市场的驱逐里，赔偿更倾向于被当做一个随意的选择，而不是被迫驱逐者的权利。因为当面对市场驱逐时，其非正规的房屋/土地保有权利地位可能限制被驱逐者获得赔偿以及安置的权利，那么就更加可能造成新的无家可归的群体和新的非法社区。即使获得了赔偿，其赔偿数量通常会被限制为住房的价值，而不是住房和土地价值的总和，其结果又加剧了社会隔离。由于缺乏合法的补救措施、合适的安置选择以及公平合理的赔偿，基于市场的驱逐使得城市边缘形成新的非正式定居点，并且将会增加城市内部现存非正式定居点的人口压力和密度。这通常会导致搬迁家庭住房条件的恶化和住房支出以及通勤成本的提高。

土地征用和强取 Expropriation and compulsory acquisition

国际人权标准、政府间组织、越来越多的政府和许多非政府组织都持有这样的观点，即强制驱逐——或者说任何形式的武力或非法的驱逐——都会导致严重的人权问题，并且应该被从可接受的政策中排除。然而，所有的政府和所有的合法体系都保留着征用或强取私人财产、土地或住房的权利（例如通过行使“国家土地征用权”）。通常，这些国家权力在财产的使用方面会有限制。专栏5.10举出了一些例子，说明只要在“依据法律”的前提下，国家宪法是如何允许征用私人财产的。如上的规定在所有的司法辖区都能找到，即使是在《世界人权宣言》中也包含着类似的观点。

当地的房屋/土地保有权利规范化改革、住区升级以及基本服务，也可能造成由市场导致的人口迁移

市场驱逐可能造成新的无家可归的群体和新的非法社区

专栏5.10 征用和强取的法规案例

Box 5.10 Expropriation and compulsory acquisition: Examples of constitutional provisions

马来西亚1957年宪法规定，“根据法律，任何人不得被剥夺其财产”，“任何法律不得为无偿强取或者强用公民财产提供依据”。第13（1）及13（2）条与此相似，1960年，尼日利亚宪法规定：

任何财产，动产或不动产，不得被强行占有。在尼日利亚境内，任何财产的权益不得被强行获得，除非依照法律（a）支付足够的赔偿或（b）为要求获得赔偿的任何人提供向当地最高法院提出财产权益和赔偿数量判决的机会。（第31（1）条）

1996年，南非宪法也做出一个稍有不同的规定（第25条），其叙述如下：

- 1 除普遍适用的法律，任何人不得被剥夺财产。任何法律不得允许武力剥夺财产
- 2 只有在普遍适用的法律规定下，财产才能被征用：
 - （a）为了公共目的或公共利益
 - （b）支付赔偿，支付赔偿的数量、时间和

方式需要由被征用者同意，或由法庭裁决

- 3 赔偿的数量、时间和方式必须公正公平，能够从所有相关情况中反映公众利益和被征用者利益的均衡，其相关情况包括：
 - （a）财产的现有用途
 - （b）财产取得的历史和财产用途
 - （c）财产的市场价值
 - （d）政府为取得财产进行的直接投资和补贴，以及对财产进行设备改造的程度
 - （e）征用的目的
- 5 国家应该在公平的基础上，采取合理的法律或其他措施，利用可行的资源，帮助被征用财产的市民获得土地。

这份措辞谨慎的宪法体现出人权准则在南非的财产权认可领域内具有格外的重要性。这个规定试图确保那些在传统上享有权利的群体能够得到保护，而“财产取得的历史”一词，则是要保证那些在种族隔离时代被没收的土地被归还的权利是不容忽视的。

这种国家征地和控制财产与住房用途的权利以及土地和财产权（包括房屋/土地保有权保障）的矛盾至今仍是一个极其重要的议题。⁴⁰通过界定个人和国家的权力范围，才有可能判断哪些导致驱逐的措施是合理的，而哪些不是。应该注意到，征用本身并没有被禁止，只是在人权法的概念下，所有措施都要通过越来越严格的标准来判断其是否合法。国家的征用权伴随着几个基本的前提。只有满足以下标准时，才能对住房、土地和财产权进行限制：

- 依据法律和正当程序
- 依据国际法的基本准则
- 为了社会的利益，而不是其他个人或团体
- 在成本与目标之间存在相匹配的、合理的平衡
- 提供公正并令人满意的补偿

如果以上的任何一条标准没有得到满足，那么那些因征地而迁移的人们就有充分的权力来讨还原属于他们的家园和土地。中国最近发生的几个案

例说明了“为公共利益”而执行的征地有可能被滥用。（参见专栏5.11）而在澳大利亚的一个虚构的案件（参见专栏5.12）则证明了征用在法庭上可以成功挑战。

大规模驱逐的主要原因

Major causes of large-scale evictions

以上的部分讨论了驱逐的主要类别，接下来，我们将详细论述大规模驱逐的三个主要原因，即基础设施项目、国际大型活动和城市美化举措。

■ 基础设施项目

Infrastructure projects

正如上文提到的，强制驱逐每年都持续影响着数百万人，并导致大量而系统的人权侵犯行为。值得一提的是，基础设施项目是强制驱逐的一个主要原因。一个观察者指出，“基础设施这个单词，是随意清除穷人脆弱住处的新代码”。⁴¹据估计，1950年至今，印度因为修筑大坝而被迫驱逐的人口数量达到5000万。⁴²中国的情况与此相似，自1950年至1989年，有大量人口因为修筑水库而被迫移民，⁴³其中包

征用要通过越来越严格的标准来判断其是否合法

专栏5.11 城市扩张导致了大规模的中国农村土地使用权转移**Box 5.11 Urban growth causes large-scale rural land seizures and relocations in China**

中国快速的城市增长，即城市向农业区域扩张，是农民因城市发展而移民的主要原因。除了新的基础设施的发展，还有其他三个显著的原因。

经济开发区

在1990年代早期，许多城市政府都开始向深圳、厦门、汕头等成功的出口型城市学习以吸引外资。这就使政府向新的“经济开发区”进行大量投资。到1996年，这些为建设开发区而征用的土地里，大约12万公顷土地因为缺乏投资而没有开发。这其中有大约一半的土地原本是农业用地，但是已经不可能再转换为农业用途。然而，经济开发区的数量持续增加，到2003年已经超过了6000个。

大学城

这是一种经济开发区的变体。地方政府和教育机构接手郊区的农业用地以建设新的教育和研究设施。对于主持这类建设的官员来说，证明他们有能力进行宏大建设同时又能显著提高国

资料来源：Westendorff, 2007

内生产总值是获得升迁的关键。对于大学来说，其吸引力包括共享教育设施和城市网络的规模经济，现代化的实物产业，更大规模的招生能力，以及能够从开发区的房地产项目中得到收益的机会。截至2003年底，已经建设了的50个大学城的占地面积达到了中国其他所有大学占地面积的89%。

别墅与高尔夫球场综合体

高档居住区项目如雨后春笋般在中国大城市的郊区成长起来，其中最主要的是320座高尔夫球场。的确，世界上最大的高尔夫球场——观澜山，就坐落在深圳的外围，毗邻中国香港。根据官方统计，在最初建成的200个球场里，只有12个是合法建造的。2004年11月，国土资源部将高尔夫球场列为“中国五大非法占地类型之一，其用地的将近三分之一是非法获取并且没有支付赔偿的”。

专栏5.12 Kerrigan 家庭的奋斗史诗**Box 5.12 The epic struggle of the Kerrigan family**

1997年，澳大利亚的人气经典电影《城堡》讲述了一个虚构的故事，故事中的Kerrigan家庭为了抵抗对其位于城市郊区的家园的强制收购展开了史诗般的斗争。通过律师Dennis Denudo和王室法律顾问Lawrence Hammill无与伦比的法律策略，最终，高级法院裁决Kerrigan其社区免受驱逐，其房屋/土地保有权得到保护，完整如初。

《城堡》中的故事当然是大荧幕上的关于住房权的最好的童话故事之一。故事中，一个自有住房者的小群体抵抗了比自己更强大的公司的征地，但是不幸的是，尽管在最高法庭面前，关于土地人权准则已经有了很大的雄辩力，这依然是一个世界规则的例外：住房或居住的公证仍然非常少见，

然而，这个故事在澳大利亚非常受欢迎，受众广大，这一事实恰恰说明了针对强制驱逐的住房权利与自由正在世界范围内被越来越多的承认。这部电影也把对本土人口土地的剥夺同大企业违背普通民众意愿将他们强行赶出家园的侵占权力联系起来。

含了有记录的几次最大的水坝移民⁴⁴。最近，据官方统计，三峡大坝工程已经安置移民超过百万人。⁴⁵据估计，每年大约有400万人因为大型水坝的建设而移民，这主要发生在亚洲。

此外，每年因城市发展和交通设施建设而移民的人口数量达到600万。⁴⁶通常这些移民的人们所得到的赔偿比起所承诺的要少得多，无论是以现金的形式，还是以就业的形式，这使得许多人的贫穷状况恶化。通常情况下，直到官方安置工作结束之后，这些项目的移民安置区域的局势依然紧张。⁴⁷

许多政府仍然认为大规模的大型工程可以减少贫困并增加国家收入。但是这些项目，即使能够带来一些益处，也依然频繁地导致贫困的加剧以及大量的移民。阿根廷的一位前总统在提到大型项目时形容其为“腐败的纪念碑”。⁴⁸另一个例子是在1990年代早期的巴基斯坦的卡拉奇。世界银行想要赞助一条87公里长的高速公路（其中的1/3需要架高）。该项目不仅因其不合理的设计和昂贵的造价遭到强烈的反对，而且将会对城市环境造成负面的影响，导致大量移民，引发城市中心的紊乱，影响城市的

历史建筑。⁴⁹在市民组织的强烈抵制下，世界银行撤销了对项目的支持。

■ 国际大型活动

International mega events

全球会议、奥林匹克等国际运动盛会等国际大型活动通常会导致大规模的驱逐。有报道显示，1988年的奥运会导致韩国首尔和仁川的72万人被迫移民，⁵⁰1996年亚特兰大奥运会则导致了大约3万人移民。Techwood Homes是美国最早的公共住房项目，但是因为它阻挡了CNN总部与城市中心的“景观走廊”而被停止出租。800个住房中的一半都被拆毁，剩余的住房在经过改造之后，只有五分之一继续保留给穷人居住，但又因为新采用的信用与犯罪记录审查非常严格，导致许多最需要这些住房的家庭被排除在外。其他的住房则变成了中上收入家庭的住所。2004年，雅典奥运会的筹备成为从大雅典地区强行驱逐罗马定居点的借口，并最终将数百人赶出他们的家园。⁵¹

为了减少奥运会的负面影响，国际奥委会也收到来自非政府组织以及其他方面的敦促，要求其劝阻举办城市，不要将奥运会作为驱逐的借口，并在决定奥运会举办权时将移民情况纳入考虑范围。然而，到今天为止，国际奥委会仍拒绝对奥运会相关的情况采取任何实际的措施，以促进对住房权的尊重和房屋/土地保有产权的保障。⁵²

■ 城市美化

Urban beautification

另一个广泛存在的强制驱逐的类型是城市美化，有时候仅仅是清扫城市，并和引导投资结合在一起。城市美化本身就是这类驱逐的理由，并且使驱逐变得合法。2005年5月发生在津巴布韦的强制驱逐就是一个例子。联合国特使在其所进行的实际调查报告中，对这一“净化运动”在人类住区问题的规模和影响描述如下（参见专栏5.14）：

2005年5月19日，在几乎没有预兆的情况下，津巴布韦政府启动了一场“清洗”城市的运动。这是一场被称作净化运动的“毁灭性”的运动……它开始于……首都哈拉雷，并迅速扩大到一场全国范围内的、由警察和军队执行的拆毁和驱逐运动……据估计，全国大约70万城市居民失去了他们的家园，或者他们赖以生活的资源，有的人同时失去了二者。还有240万人受到了不同程度的间接影响。几十万妇女、男人

和孩子无家可归，没有食物、水，没有卫生的环境，也没有医疗保健……这些直接或者间接受到影响的人中，绝大部分都是贫穷或社会地位低下的群体。而现在，他们生活在更严重的贫穷和匮乏之中，变得更加脆弱。⁵³

津巴布韦所发生的驱逐，其独特之处在于其受到了来自国际范围内各界的大规模的公开反对。也许这是从未有过的第一次，大规模的强制驱逐在联合国安理会上作为对国际和平的安全的潜在威胁而被反复提起。同样值得注意的是，联合国秘书长任命了一位特使（也是第一次）考察津巴布韦的驱逐项目，并提出补救的建议。这一特使的任命同样也透露出人们对强制驱逐所涉及的人权内涵赋予越来越多的重视，特别是大规模的迁移。不过，将来是否会任命特使到其他国家处理大规模强制驱逐还有待观察。

缅甸政府在一次特别大规模的强制驱逐中，驱逐了仰光超过一百万的居民。为了迎接缅甸1996年在仰光和曼德勒的参观活动，从1989至1994年间，大约有150万人被赶出了家园，这占高达城市总人口数量的16%。这些被驱逐者们转移到匆忙之间建好的位于城市郊区的竹草小屋。⁵⁴

净化行动在联合国安理会 (the United Nations Security Council) 上作为对国际和平的安全的潜在威胁而被反复提起

专栏5.13 因2008年北京奥运会而引起的搬迁

Box 5.13 Forced evictions caused or 'facilitated' by the 2008 Beijing Olympics

北京市市长曾说过，为了腾出2008年奥运会的设施建设场地，搬迁了大约30万人，包括比赛场馆、运动员村、管理设施、绿化空间、交通线路、游人枢纽和便利设施等。然而，如果将评价2008年奥运会移民影响的标准扩大，将因为“举办有史以来最好的奥运会”这一宗旨而被加速、扩大或者促进的城市发展活动也纳入进来的话，其影响将会大得多。因为在与奥运会有关的项目里，有首都交通网络的扩张——包括机场、地铁、轻轨；前门地区的广泛拆迁和重建；城市东侧中央商务区的批准和建设；中关村高科技走廊新一轮大量的公共合同和投资；东二环与东四环中部旧的单位建房的清除，以便在此建设高端居住社区、奢侈品商业综合体以及娱乐设施；以及大型环境整治项目，包括将首都钢铁厂迁往河北省等。

据估计，从2001年到2008年这一筹备奥运会的高潮时期，北京大约有百余万人直接受到了拆迁的影响，这包括北京市长所估计的因为奥运会建设而移民的数量。与此相比，自1991年至1999年的九年里，拆迁直接影响的人数是64万，平均每年大概7万人。前奥运时期的年平均拆迁影响人数几乎是这个数字的三倍（年均20万）。

资料来源: Westendorff, 2007

津巴布韦人民和政府应该就这次行动而造成的伤害坚持追究责任

专栏5.14.联合国特使对净化行动的建议

Box 5.14 Recommendations by the United Nations Special Envoy on Operation Murambatsvina

联合国为考察2005年津巴布韦大规模强制驱逐的后果而任命了一位特使，这是历史上的第一位特使，并且作为一个重要的先例受到了世界人权团体（the world's human rights community）的广泛欢迎。她在报告中的建议被众多评论员认为坚定而有建设性：

建议1：……津巴布韦政府应该立刻停止拆毁更多的住房和非正规企业，并为已经受到影响的人们提供可持续的救援和重建。

建议2：津巴布韦政府迫切需要促进人道主义工作，形成有利于穷人的、对性别敏感的政策框架，并能够在规范的、有利的环境里，提供使用权保障，可支付性住房，水和卫生保障，以及小规模创收活动。

建议3：津巴布韦政府需要立刻修改已经过时的《区域城镇与乡村规划法》以及其他相关法律，以促使这些法律的核心

和程序能够匹配当今的社会、经济和文化现实，能够顾及国家人口的绝大多数，也就是穷人。

建议5：津巴布韦政府对所发生的事情负有集体责任。但是，看起来似乎没有“恢复秩序行动”的概念以及实践的集体决策。有证据表明，这次行动是基于几个建筑师不合理的建议展开。津巴布韦人民和政府应该就这次行动而造成的伤害坚持追究责任。

建议6：津巴布韦政府在要求市民服从法律之前，应该做好表率，坚持法律规则。恢复秩序行动既破坏了国家人权法律，也破坏了国际人权法律条款，将驱逐演变成了一场人道主义危机。津巴布韦政府应该向那些财产遭受非法毁坏的人们支付赔偿。

资料来源: Tibaijuka, 2005, pp8-9

极易受到房屋/土地保有权无保障伤害的群体

GROUPS PARTICULARLY VULNERABLE TO TENURE INSECURITY

原则上来看，房屋/土地保有权无保障可能会影响到生活在城市地区的每一个人，但是实际上，有些特定的群体比其他人更容易受到伤害。正如上文提到的，被驱逐的总是穷人，与此相似，穷人总是最先遭到房屋/土地保有权保障缺失所带来的困扰，并对城市安全和治安造成威胁。另外，许多社会群体还遭受着各种形式的歧视，这种歧视有可能会影响他们的房屋/土地保有权保障，或者使他们容易受到各种驱逐的危害。

而且，驱逐的后果对某些群体而言更难承受。下面简单介绍类似群体所遭遇到的一些情况。

城市贫困人口

The urban poor

贫困和不平等始终是因房屋/土地保有权无保障而受害的关键因素。通常来说，一个人或一个家庭

越贫困，他们可能享有的房屋/土地保有权保障越少。尽管有各种意图终结贫困的活动以及千年发展目标善意的努力——所有相关指标都显示，世界大部分地区的贫困程度在增加。同样，全球收入不平等也似乎达到了自开始衡量以来的最高水平。2000年，世界上最富有的2%的成年人正掌握着全球超过一半的家庭财富，其中，仅最富有的1%的成年人就掌握了全球资产的40%，最富有的10%占据了世界总财富的85%；相反，全球成年人口数量中，贫穷的那一半人只拥有全球财富的1%。⁵⁵

在许多国家，虽然国内生产总值（GDP）水平有所提高，但这并不就意味着低收入群体的住房和居住条件得到了改善。事实上，有证据表明，全社会的经济进步确实会降低社会贫困人口的使用权保障水平，因为土地价值、房地产投机和投资都会导致精英阶层财富的增加，因此就增加了穷人获得安全且可支付住房的难度。比如说，过去15年许多国家房价上涨，受益者当然是那些已经有房子的，或者是能够取得贷款的人，同时，数百万人也被价格上涨赶出了住房市场。

以中国为例，国家经济的繁荣确实显著降低

了房屋/土地保有权的保障程度。由于近些年来房价的上升，一部分城市居民没有能力在他们现在居住的地方购买或租一套新的房子，而新的以及可以负担得起的租住套房远比所需要的数量要少。⁵⁶

越来越高的房价使得许多低收入群体拥有住房的梦想越来越远。认识到这一事实，那么房屋/土地保有权保障将更具意义。在许多情况下，对于居民来说，享有房屋/土地保有权保障远比占有一栋房子或者得到土地的一纸地契更重要。最近几年，促进非正规聚居点获取房屋/土地保有权保障的政策有一个明显的转变，即从常规的途径转向更加简单、创新、具有成本效益和地方推动的方式。当政府无法或者不愿意为提高住房充足水平提供资源，而国家或个人的努力又受到市民社会和无政府组织的怀疑之时，我们不难看出，国际组织已经实现了目标，他们将推行房屋/土地保有权保障看作是减少贫困的基石。

租客 Tenants

如果说在城市居民中，有一类特别的群体，他们被疏于保护，得不到重视，还频频被误解，那么这一定说的就是租客了。虽然没有确切的数据，但是世界上租客的数量应该以十亿计。在房屋/土地保有权保障方面，租客当然要享有不同程度的房屋/土地保有权保障，以保护他们可以避免一切驱逐，当然最特殊的情况除外。但是在各国的法律体系下，租客以及地契持有者享有房屋/土地保有权保障的权利很少有得到平等对待的情况。然而，如果从人权的角度看待房屋/土地保有权的问题，那么很明显，租客、所有者以及一切拥有房屋/土地保有权的人，不论正式还是非正式，都应该享受到房屋/土地保有权保障的公平对待，以及针对驱逐的保护。

在规范非正式定居点的过程中，似乎没有正当理由将租客和所有者或地契持有者完全区别对待。这种过程应该公平公正，使所有低收入群体受益。例如，在肯尼亚，马萨雷4A贫民窟改进计划（the Mathare 4A slum upgrading programme）因为没有考虑到改进对租客房屋/土地保有权保障的影响，因而没有达到其目标。⁵⁷在租房市场上，越来越多的人意识到，房屋/土地保有权保障可以有助于而不是妨碍长期租房合同的繁荣，而其繁荣又可以反过来加强居住地区的房屋/土地保有权保障。以拉丁美洲为例，房屋/土地保有权无保障的情况非常普遍，这

被认为是导致该地区长期租赁合同非常少见的关键原因。

在全球人居领域里，租客很少成为讨论的重点。即便被讨论，在城市发展和贫民窟正规化倡议，以及冲突后的住房及财产归还方案里，租客也常常被忽略（甚至被蔑视）。⁵⁸在被驱逐时，尽管面对着完全一样的情况（甚至可能包括种族清洗等犯罪行为），当财产需要被归还时，其措施显然对那些所有者更有利。在波斯尼亚-黑塞哥维那，由代顿和平协议（the Dayton Peace Accords）衍生出的不动产索赔委员会（the Commission on Real Property Claims），像科索沃住房和财产局（the Housing and Property Directorate）的归还制度一样，赋予正式财产所有者和那些对原有家园持社会占有权的人们以平等的权利，但是它仍然将所有者放在比租客更有利的位置上，尽管他们被驱逐的缘由是同样的。⁵⁹

在调查这一问题的各种政策辩论时，租客及其房屋/土地保有权保障的问题对于如何能够实现所有人的房屋/土地保有权保障也是至关重要的。

例如，有些政策将重点放在对完全房屋/土地保有权的占有上，认为这是增加房屋/土地保有权保障⁶⁰的有效方法，他们倾向于忽略那些不想，或者不能完全占有土地或住房的人们。但是，要记住，一个国家的财富并非必然和自有房产人口的比例有关。例如，在20世纪早期英国国力达到巅峰时，其人口的90%都是租客。与此类似，如今的租客也占据着世界上几个最富裕国家人口的大多数，包括德国、瑞典和瑞士等。这些国家的租客享有坚实的房屋/土地保有权保障保护，在独立和公正的法庭面前具有强有力的法律基础，这也许是他们在总人口比例中的高比重和与之相对的政治影响力的一种反映。

女性 Women

除了越来越多的贫困和不平等之外，对女性的持续歧视也导致了房屋/土地保有权的无保障以及强制驱逐。世界银行指出“对土地的控制对女性来说尤为重要……但是一直以来，女性在获得土地方面处于非常不利的地位”。⁶¹在许多（哪怕不是大部分）国家，传统的法律意味着女性对土地的获得取决于女性和男性的关系。“女性能够得到土地独立保有权的合法认可是她们增加资产控制权的必要而不充分的第一步。”没有独立的认可，加上遗产和继承权利的歧视，女性一直经历着房屋/土地保有权的

通常来说，一个人或者一个家庭越贫困，他们可能享有的房屋/土地保有权保障越少

全社会的经济进步确实会降低社会贫困人口而使房屋/土地保有权保障水平

在城市发展和贫民窟正规化倡议，以及冲突后的住房及财产归还方案里，租客常常被忽略

对土地的控制对女性来说尤为重要

专栏5.15 遗产继承与性别**Box 5.15 Inheritance and gender**

在房屋/土地保有权保障、土地权利、土地改革或正规化等的一般性辩论和政策形成过程中，遗产继承往往被当成是边缘问题，或者说是半独立的问题。然而，遗产继承是女性能够获得土地或者可以接触到土地最普通的方式之一。在许多国家，一般而言女性不能购置土地或者从土地改革中获益，所以在大部分情况下，女性要成为土地所有者，只能从亡故的丈夫或伴侣那里继承。

在大部分拉丁美洲的国家里，与遗产继承有关的问题由民法进行规范，哥斯达黎加与古巴是例外，他们通过家庭法典进行规范。在巴拿马、洪都拉斯、墨西哥和哥斯达黎加等国，绝对的遗嘱自由使得未亡的配偶在独立财产婚姻制度下非常无助。

在巴尔干国家，塞尔维亚黑山共和国继承法（Serbia Montenegro inheritance laws）规定，死者的配偶及子女享有第一等级的继承权，在他们之间财产应该平等分配。法律还规定，如果死者配偶生活艰难，那么其对死者的房产或部分享有终生保有权。

在伊斯兰法律的强制规定下，一个人的房产仅三分之一可以被赠予他人，而剩余部分则必须按照男女所得2:1的比例进行分配。

南非的大部分国家对遗产继承实行传统与法律双轨管理。在莱索托、赞比亚、津巴布韦等一些国家的宪法依然允许遗产继承采用习惯法，法庭也曾经有过进行区别对待的判例。除了少量的一些例外，根据习惯法，财产由男性长子继承，即最年长的儿子成为继承人（如果是一夫多妻制，那么由地位最高的妻子之长子继承）。

在南非还存在一个尖锐的问题，即因丈夫感染艾滋病而守寡的女性，其财产常常被夺走，尽管抢占寡妇财产的行为在南非大部分国家都被认定为犯罪。

资料来源：UN-Habitat, 2006f

专栏5.16 国际法中的强制驱逐和歧视**Box 5.16 Forced evictions and discrimination in international law**

针对强制驱逐最具权威的国际文件，即联合国经济、社会、文化权利委员会针对强制驱逐的7号通则（General Comment No 7），对于女性和其他脆弱个人及群体所遭受的歧视进行了如下说明：

女性、孩童、少年、老年人、本土居民、少数民族，以及其他脆弱的个人及群体，都过多地遭受到强制驱逐的危害。其中，女性尤其容易受到伤害，她们在财产权利（包括自有房产）以及获得财产或住宿等问题上受到法律或者其他形式的歧视，而在无家可归时，她们特别容易受到暴力及性侵犯行为的伤害。协定的第2.2和第3条提出的无差别对待条款向政府施加了一个新的压力，就是确保在驱逐发生的地方采取适当措施以保证不涉及任何形式的歧视。

资料来源：CESCR, General Comment No 7, para 11

无保障（以及儿童的无保障）。特别是在艾滋病流行的情况下，丈夫（或父亲）的死亡有可能导致家庭其他成员被驱逐。尽管国际人权法构建了女性在住房、土地、财产和继承权上的平等权利，但在权利实现的政策、决策和操作过程中仍然存在较多障碍。因此，女性过多地受到性别中立的土地继承方法的影响，常常无法取得她们的正当权益。（参见专栏5.15）而且，当房屋/土地保有权保障缺失引起强制驱逐时，女性也会更多地受到影响，正如强制驱逐问题咨询小组（AGFE, Advisory Group on Forced Evictions）指出的：

的确，对于大部分女性来说，家是世界上最重要的地方。它不仅能遮风挡雨，而且是一个工作的地方，她们从这里得到收入；家也是一个照顾孩子的地方；它提供了躲避街头暴力的机会。驱逐往往发生在一天中的正中，此时男人们都不在家，女性独自为保卫家园而奋斗。应对这种抵抗，驱逐者使用的手段有暴力、殴打、绑架、折磨，甚至杀害。针对女性的暴力和歧视不仅是驱逐的结果，相反，它们常常是导致驱逐的原因。家庭暴力迫使妇女离家出走，是一种非常有效的驱逐。在任何情况下，被迫离开家庭和土地的女性会被进一步剥夺其经济机会，养活家庭以及独立自主的能力。在强制驱逐之后，女性往往会经历极端的抑郁和愤怒。由于缺乏自主权和稳定性，女性进一步被边缘化。⁶²

举例来说，在非洲的大部分地区，只要女性待在丈夫或者父母的土地上，她们就可以获得土地，因为“传统的法律意味着妇女需要通过她们与男性的关系获得土地”。⁶³因此，在许多国家，一个女性如果没有和一个男性亲属有正式的联系，是不可能获得房屋/土地保有权保障的权利的。即使在她们的配偶死亡而她们应该成为实际所有者的情况下，她们也面对着过多的挑战。（参见专栏5.16）然而，应该指出的是，在法律上承认女性对土地拥有独立权利的能力，是增加女性对资产控制的必要的但不充分的第一步。

其他容易受到伤害的群体**Other vulnerable and disadvantaged groups**

在房屋/土地保有权保障的领域中，还有其他一些群体遭受伤害和歧视。这些群体包括孩子（比如孤儿、弃儿、流浪儿童以及那些受到强迫的童工）、老年人、慢性病患者及残障者、本土居民、少数民

族成员、难民、境内流离失所的人、农民工及其他。这些群体常常在拥有或继承土地、住房和其他财产方面受到歧视（参见专栏5.16）。但是本报告并不去试图描述每一个群体所面临的问题，而是通过专栏5.17来提供一个案例，讲述中国因城市地区快速扩张所导致的农民工面临的特殊问题。

灾害与武装冲突之后的房屋/土地保有权保障

SECURITY OF TENURE IN THE AFTERMATH OF DISASTERS AND ARMED CONFLICT

就像特殊群体更容易受到房屋/土地保有权无保障的危害一样，特殊事件往往也是影响保障的主要因素。自然或科技的灾害以及武装冲突和内乱每年都威胁着大量城市人口的治安和安全。这一部分将重点探讨房屋/土地保有权保障和灾害与冲突之间的关联。

灾害和房屋/土地保有权保障

Disasters and secure tenure

地震、海啸、暴风雨和洪水等自然和科技的灾害常常导致大规模的移民，人们被迫离开自己的家园、土地和财产（参见本报告的第四部分）。20世纪，仅地震一项就摧毁了超过1亿个家庭，大部分都分布在贫民窟、廉价公寓地区和贫穷的乡村。⁶⁴在一些情况下，被迫移民的人们受到武断的或者非法的阻止，无法返回并重建家乡，或者尽管想要回到家乡行使房屋/土地保有权保障的权利，却身不由己地移居到其他聚居点。

以斯里兰卡为例，2004年年底因海啸而流离失所的大部分人仍然无法回到原来的家园和土地。⁶⁵而在印度尼西亚的亚齐，租客和其他非所有者们还面临着歧视性待遇，他们不允许返回原先的住房和土地，而所有者们则可以享受这种权利。住房和财产的归还还可以作为一种手段，确保房屋/土地保有权的保障并促进因灾难而流离失所的人们返回家园，如果他们希望的话。

冲突，和平重建和房屋/土地保有权保障

Conflict, peace-building and security of tenure

房屋/土地保有权保障以及相关的住房、土地和财产权利的问题，同样出现在冲突及冲突后的和平重建的环境中。房屋/土地保有权保障越来越被认为是冲突后重建的关键领域。例如伊拉克在被美国

专栏5.17 中国农民工的房屋/土地保有权保障

Box 5.17 Security of tenure for migrant workers in China

到目前为止，中国农民工，即所谓的流动人口的数量已经达到1.5到2亿，到2020年，这一数字很可能进一步增长为3亿。随着农民工群体的扩大，市中心或者工作地点周边可支付的住房逐渐变得稀缺。而溢出的部分^①则在非正式定居点（城中村）或者城市中的村庄寻求庇护。这些城中村在规模和形式上与其他发展中国家曾出现过的城市边缘住区越来越相似，后者出现于1950年代和1960年代，标志着快速城市化的过程。1980年代，最早的城中村出现在中国发展最快的几个主要城市的外围（也就是深圳、广州、上海和北京）。

最初，当城中村越来越大并引起地方政府的注意时，他们的发展便受到抑制，最终被拆毁。其中最大的，也是最知名的例子是浙江村。在1995年12月被拆毁之前，浙江村容纳了大约10万居民以及数千个企业。村子完全自治，建立了自己的保健诊所、供水和卫生系统、娱乐设施、学校等等。浙江村同时也是当地北京居民的一大福利：北京居民可以将房子租给村子，也可以购买村子所产出的数量惊人的低成本的流行服饰。

到2002年，北京的332个非正式定居点居住了超过100万居民。据2002年人口普查估计，这些居民中大约有80%都是农民工，这个数字今天还要更大。可以确定的是，中国的许多城市都计划废除或者重建这些非正式定居点。

在过去的20年间，这些农民工对中国城市发展作出了巨大的贡献，而为他们提供住房的正规住房供应体系却很不完善。即使是在移民政策相对进步的上海，就业机会及长期雇佣机制也没有将农民工从住房保有权无保障的困境中解救出来。

毫不夸张地说，只要在城市中，移民就会继续增加。但是这种移动并非是出于对房屋/土地保有权甚至是便利的需要。在其他发展中国家的移民安置中，存在着从漂泊者变成本地人的转变趋势，但是这种趋势在中国的移民中却很少看到。相反，大部分移民还被困在个人出租房里，或者待在集体宿舍中。对于移民来说，自购房尚不能实现。

资料来源：Westendorff, 2007

为首的国家占领之后不久，就出现了一系列的挑战（参见专栏5.18）。自2003年之后大部分挑战都出现了恶化情况。到2006年12月为止，伊拉克的灾难性局势已变得更加糟糕，导致了一场住房危机，贫民窟和棚户住区的数量大幅上涨，将近400万人面临着迁移。⁶⁶

伊拉克人民所面临的住房和房屋/土地保有权无保障问题尤为严重，而这类问题在大部分正处于或者曾经经历冲突的国家中都普遍存在。因此，解决住房、土地和财产权利等挑战对于冲突之后的重建与和平建设是至关重要的。⁶⁷包括：

房屋/土地保有权保障逐渐被认为是冲突后重建的关键领域

专栏5.18 在被占领的伊拉克，与房屋/土地保有权利保障相关的挑战**Box 5.18 Security of tenure-related challenges in occupied Iraq**

在2003年美国为首的占领伊拉克战争之后不久，出现了一些针对房屋/土地保有权利保障的挑战，包括：

- 住房、土地和财产争端
- 非法及任意的强制驱逐和移民，并且没有任何有效的补救措施
- 无家可归者，以及不合格的住房和居住环境
- 住房、土地和财产的等级以及产权制度
- 未被授权或不合法地占领被遗弃的个人或公共土地、住房和财产
- 在住房、土地和财产权实践上对女性的不平等
- 住房和财产损坏
- 正在进行的住房私有化
- 缺乏明确的制度框架和应对

资料来源：Leckie, 2003a

- 尝试扭转土地撂荒法的应用和其他对法律的任意应用
- 公平处理难民或者国内流离失所者对土地或住房的第二占用
- 制定连贯的土地、住房和财产权利的政策和法律
- 纠正在冲突期间施行的不成熟的土地私有化
- 扭转在胁迫下做出的土地销售合同
- 保护女性继承土地的权利
- 确保土地的所有者、租客和非正式占有者受到平等对待⁶⁸

房屋/土地保有权利保障是城市贫困整合的关键因素

联合国和其他组织发挥了至关重要的作用，以确保这些问题得到全面充分的解决，因为房屋/土地保有权利保障权利的挑战在所有冲突后的国家和地区都普遍存在，正如联合国粮食和农业组织（FAO, the United Nations Food and Agriculture organization）所指出的：

提供获得土地保障，是处理紧急的人道主义需求以及维持长期社会经济稳定的重要组成部分。获得土地的保障，能够为冲突受害者提供一个可以居住、种植粮食并赚取收入的地方。房屋/土地保有权利的保障，使人们不必担心驱逐，从而重建经济和社会关系。更广泛地说，它可以帮助本地地区和国家建设经济。它支持长期和平的和谐与繁荣。⁶⁹

不论大小的国际和平倡议都日益将这些问题看作和平建设进程的重要组成部分，和法治建设不可

或缺的先决条件。然而，要形成这一领域全面的联合国政策，还有许多工作要做。⁷⁰因此，一些国家和地区的居民可以看到，他们的房屋/土地保有权利得到重视并采取了和平行动，但在其他国家和地区，居民们面临着和世界各地的冲突受害者们相同的房屋/土地保有权利困境，而他们的房屋/土地保有权利保障权利实际上依然被忽视。

日益被接受的“非正式城市”**THE GROWING ACCEPTANCE OF THE 'INFORMAL CITY'**

人们越来越多地认识到，无论是在国际层面还是国家层面，想要实现全世界居民房屋/土地保有权利的保障，非正式定居点和非正式的或者说所谓的“非法”的城市是关键所在。然而，某种程度上，由于非正式定居点规模很大，而且要解决这些重大的政治挑战也缺乏其他的选择，国际社会已经清楚地认识到，非正式定居点将会继续存在，它们是就业和经济增长的重要来源，而且事实上，它们很可能在未来几年持续增加。尽管20世纪60年代和70年代司空见惯的棚户区对闲置公共土地的侵占已经基本停止，非正式定居点的存在仍然是几乎没有人否认的社会现象。与此相关，为了矫正世界范围内的政策制定者们忽略非正式城市的做法，“城市权”的说法正得到越来越多的认同。

同时，越来越多的人已达成共识，认为就所有政治问题而言，房屋/土地保有权利保障是一个适用于一切的多功能的工具，不论是用于扶贫还是人权的保护，甚至包括资产和资本的生成。还有舆论认为房屋/土地保有权利保障是城市贫困整合的关键因素，同时，人们也认识到，既然房屋/土地保有权利保障本身就是多维的，它常常在不同国家、国家内部、城市内部、邻里和街道中甚至家庭中都有巨大的差异，那么放之四海而皆准的方法在房屋/土地保有权利保障上是行不通的，也不应该尝试这种做法。⁷¹

人们认识到，解决全球使用权危机的关键需要从非正式定居点中寻找。与此同时，地方和国家政府对非正式城市的接受度也越来越高。尽管一些政府，特别是那些专制或者不那么民主的政府会违反国际人权准则，可以在一次驱逐行动里随意驱逐几十万人，但这毕竟是例外。今天，居住在贫民窟里的10亿人民（参见表5.2），每年面临强制驱逐的人数比例低于1%。尽管1%的比例依然很多，但是这个数字至少说明与从前相比，政府们现在已经普遍接受了非正式城市的必然性，尽管

(或许是因为) 这些城市在许多方面都令法律鞭长莫及。在大部分情况下存在一种善意的忽视, 常常伴随着成功提供了房屋/土地保有权利保障和改善社区的政策。但是这种选择更加积极的政策来压制事态发展, 并影响地方政府行为的方式, 常常带来不可避免的政治后果。⁷²

但是, 仅仅是勉强接受非正式或者“非法”的城市, 并不能称得上是在合理应对导致这类社区出现的社会和经济状况。因为如果法律要反映的是一个充满秩序和制度的社会, 那么现在世界各地的法律体系都将远远低于它们的预期。排除掉大多数人口的法律体系一定是不合理的:

……如果大多数人的贫穷使他们不可能遵守法律, 那么法律就是不公正的。如果对大部分城市居民来说, 盖房子或租房子, 赚取收入, 获得食物和水等日常生活的基本内容都是非法的, 那么政府明智的举措是变更法律, 或者直接废除这不切实际的法律。城市法律应该更加灵活, 以适应丰富多样的环境, 以及他们变化的速度。⁷³

由于强制驱逐整个社区需要高额的政治成本, 出于这一类等许多原因, 政府实际上往往可以轻松置之不理, 允许这种非正式城市存在。然而, 当越来越多的居民受环境所迫, 通过法律之外的途径寻找住房时, 负责任的政府所做的不应该仅仅是简单接受这个事实。他们应该积极寻求与他们所负担的人权责任相匹配的方法。政府需要承认, 穷人之所以选择这种方式, 是因为合理的住房体系不能为他们提供可以支付得起, 并且在就业和生计场所附近的住房选择。

结语

CONCLUDING REMARKS

正如本章所概括的, 由于本身的复杂性, 房

屋/土地保有权利保障的问题往往是多样的, 并且常包含由特殊环境形成的独特属性。尽管房屋/土地保有权利保障存在有不同程度的保护, 并且有不同的形式, 但是它应该得到进一步发展, 这正是灵活的政策方法要确保在每个社会的每个人都能够完全享受其房屋/土地保有权利地位, 并得到充分的房屋/土地保有权利保障所需要的。在某种程度上, 至少在各种关于使用权保障的国际讨论中, 这种灵活性已经在口头上表现得非常明显。而在那些已经有意识地将使用权保障日益当做人权问题来对待的国家的层面上, 也或多或少已同样明显。尽管经济和地缘政治的压力对房屋/土地保有权利保障依然存在强势的威胁, 但在众多的发展趋势当中, 试图获得更多的房屋/土地保有权利保障的趋势都方兴未艾, 对非正式或者“非法”城市的日益接受也许更好地说明了这一点。

前面的分析告诉我们, 要想找到从政治和法律上将人权法及原则与实践环节相结合, 使越来越多的人能够享受到房屋/土地保有权利保障这一实际的、法定的、可操作的人权的方法, 是充满挑战的。很明显, 国际人权法认识到, 使用权利的拥有者都享有房屋/土地保有权利保障的权利, 这不仅是适足住房权的核心要素, 也是一系列常常被忽略但实际上与房屋/土地保有权利保障息息相关的附加权利的关键特征。这些附加权利当然应该包括隐私权、和平享受财产的权利、个人安全的权利、住房与财产赔偿的权利及其他种种。因此, 我们所需要的是国际和国家层面在政策上对房屋/土地保有权利保障的一种新视角, 将住房问题本质上最好的实践与经验与人权法和实践所能提供的最好的实践和经验相结合。这种整合的方法将对两者都有益, 并且最终会使当前无法享受房屋/土地保有权利保障的上亿城市居民获益。下一章将对这种整合视角的内容进行探究。

尽管房屋/土地保有权利保障存在有不同程度的保护, 并且有不同的形式, 但是它应该得到进一步发展

国际人权法认识到, 使用权利的拥有者都享有房屋/土地保有权利保障的权利

注释 NOTES

- | | | | |
|---|--|--|---|
| 1 Habitat Agenda, para 75. | 6 See, for example, UNHabitat, 2004b, pp33–41. | latest ratification status, see www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/Satusfrset??Open?FrameSet . | 22 Cambodia Land Law (revised 2001), Article 30; available at http://cb2.mofcom.gov.cn/aarticle/?lawsofhost?country/ investmenthost/200612/20061203917903.html . |
| 2 Global Strategy for Shelter to the Year 2000. | 7 World Bank, 2003b, pxxi. | 15 ICESCR, Articles 16 and 17. | 23 Pawlowski, 2005. |
| 3 Davis, 2006a. | 8 FAO, 2005, p21. | 16 UN-Habitat, 2006e, p94. | 24 Huggins and Ochieng, 2005, p27. |
| 4 UN-Habitat, 2003d, ppvi, 107. | 9 Kanji et al, 2005, p3. | 17 <i>Ibid</i> , p190. | 25 Cai, 2003, pp662–680. |
| 5 See, for instance, Vancouver Declaration on Human Settlements, Recommendation B.8.c.iii; and Vancouver Action Plan, para A.3. | 10 Payne, 2001c, p51. | 18 UN-Habitat, 2003d, pxxv. | 26 BBC News, 2006a. |
| | 11 UN-Habitat, 2004b, p31. | 19 Hardoy and Satterthwaite, 1989, p301. | |
| | 12 UN-Habitat, 2006e, p94. | 20 Royston, 2002, p165. | |
| | 13 CESCR, General Comment no 7. | 21 ACHR, 2001, p66. | |
| | 14 As of 19 April 2007. For the | | |

- 27 Scherer, 2005.
- 28 New York City, undated.
- 29 See www.economist.com.
- 30 UN-Habitat, 2004b, p50.
- 31 Amnesty International and COHRE, 2006.
- 32 For a more comprehensive overview of eviction cases in Africa (and other regions), see COHRE, 2002, 2003, 2006.
- 33 COHRE, 2006, p26; Morka, 2007.
- 34 *IRIN News*, 2007b.
- 35 *Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights versus Nigeria, para 63*.
- 36 For more information on such evictions, see www.cohre.org/evictions.
- 37 Barber, 1996, p16.
- 38 Durand-Lasserve, 2006, pp2, 4.
- 39 *Ibid*, p4.
- 40 Allen, 2000.
- 41 Seabrook, 1996, p267.
- 42 Roy, 1999.
- 43 World Bank, 1993a, p72.
- 44 *Ibid*. See also Tyler, 1994.
- 45 See, for example, Haggart and Chongqing, 2003.
- 46 Cernea, 1996, p1517.
- 47 Jing, 1997.
- 48 Caulfield, 1998, p247.
- 49 See Hasan, 2003.
- 50 Asian Coalition for Housing Rights and Third World Network, 1989.
- 51 COHRE, 2003.
- 52 *Ibid*.
- 53 COHRE, 2005.
- 54 Davis, 2006a, p107.
- 55 Davies et al, 2006.
- 56 Westendorff, 2007.
- 57 Ngugi, 2005.
- 58 Although there are exceptions: see UN-Habitat, 2003c.
- 59 Leckie, 2003b.
- 60 de Soto, 2000.
- 61 World Bank, 2003b, pxx.
- 62 UN-Habitat, 2005d.
- 63 World Bank, 2003b, pxx.
- 64 Hewitt, 1997, pp217–218.
- 65 Leckie, 2005b, pp15–16.
- 66 Luo, 2006.
- 67 See also UN doc S/2004/616, which explicitly recognizes this point.
- 68 FAO, 2005, p32.
- 69 FAO, 2005, p1.
- 70 Leckie, forthcoming.
- 71 Payne, 2001c.
- 72 Hardoy and Satterthwaite, 1989.
- 73 *Ibid*, p35.

房屋/土地保有权无保障的政策应对

POLICY RESPONSES TO TENURE INSECURITY

第五章简要概述了土地房屋/土地保有权保障问题，还介绍了许多与其相关的复杂定义，以及多种本土化的诠释。该章还研究了房屋/土地保有权保障的规模和影响，未被普遍接受的原因，以及受房屋/土地保有权保障状况影响尤为严重的社会群体，其中重点关注了那些由于强制驱逐、以商业为目的的驱逐，以及由于其他原因包括武装冲突和灾难而被赶出家园的人群。其分析的结论覆盖了发展中世界的大部分地区，介绍了在这些地区发生的强制驱逐等非法和非正式行为，这些行为在非法城市中越来越被普遍接受。目前有四分之一的人类居住在这些“非法城市”中，他们房屋/土地保有权的保障状况相当糟糕。

正如第五章所示，房屋/土地保有权保障是复杂和多面的，很难纯粹用正式或非正式的、合法或非正式的、现代或传统的法则来定义。联合国自有史以来已经努力克服了房屋/土地保有权保障的复杂性问题，在早期联合国为了拥护和平、安全、人权和减少贫困所做出的广泛努力中，应对房屋/土地保有权保障的复杂性是其中之一。虽然在早期时候，农村地区比城市地区获得了更多的关注，例如1950年采用的土地改革决议谈到“土地保有权体系”阻碍了经济发展，并“因此降低了一部分人的生活水平，特别是农民和租户”。该决议还敦促各州研究土地改革的合适形式，采取“促进房屋/土地保有权保障和提升农民、租户的福利”的措施。¹

争论自1950年以来变得愈发激烈，对这一问题的共识，特别是针对城市土地探讨最佳的解决办法日益明确。目前通常将房屋/土地保有权保障问题作为一个核心问题来研究，它不仅关乎可持续人居和城市政策，也是对人权的基本关注。这一研究范围日益变广，覆盖了居住权等其他权利，还有一些政策和法律的重要关注点等方面的内容，这有助于产

生更完整或更多维度的土地保有权保障的方法。反过来，这可以帮助政府制定出更精妙、实用和适当的措施，旨在确保更多的城市（和农村）居民的土地保有权都能够得到充分的保障。

正如第五章所论及，城市的土地保有权有很多种类，从基于法定的、习惯的或宗教的合法类别，到一些非法类别，诸如非法强占土地、未经授权的土地细分和违反官方规范的房屋建造。在实践中，这意味着发展中国家的城市中的大多数人生活在一个统一体中，在这之中他们住房的某些方面是合法的，而另一些则不是。这样一个统一体的存在对于开发和城市政策的实现来说有着强烈的影响：“必须识别乡镇或城市中法定的、习俗的和非正式的房屋/土地保有权类别范围，进而预期城市政策对拥有不同形式房屋/土地保有权的土地的影响”。²各国政府和国际机构已采取了一系列政策来解决土地保有权保障的问题，改善了世界上非正式定居点中常见的凄惨生活条件。

在第五章基础上，本章讨论了国家和地方政府、国际组织和公民社会如何尝试通过政策和法律措施来应对土地保有权无保障的问题。其中研究了关于土地保有权保障问题的几个关键政策和立法，包括提升和规范、赋予名衔和合法化、土地管理与登记、免于强制驱逐的法律保护，以及解决房屋/土地保有权益保障的暴力问题等。随后对民间团体和国际组织扮演的角色和它们的潜在贡献进行了讨论。最后一部分深入探讨了南非、巴西和印度三个国家在政策和人权方面解决房屋/土地保有权保障的问题。

改善与规范 UPGRADING AND REGULARIZATION

在发展中国家，外界对非法定居点进行的最

发展中国家城市的大多数人生活在一个统一体中，在这里，他们住房的某些方面是合法的，而另一些则不是

各国政府和国际机构已采取了一系列政策来解决土地保有权无保障的问题

专栏6.1 千年发展目标 (MDGs) 和使用权保障

Box 6.1 The Millennium Development Goals (MDGs) and security of tenure

千年发展目标 (MDGs) 的目标7、目标11表达了“到2020年至少1亿贫民窟居民生活的显著改善”的目标。从监测方面而言，“拥有房屋/土地保有产权保障的人口比例”被选作衡量目标实现的指标之一。其他的指标则与安全用水、适当的环境卫生设施，以及住宅的结构质量和过度拥挤相关。

千年发展目标是一项重要的尝试，它通过设定全球性的目标以实现世界一部分贫民窟居民的生活改善。事实上，全球能够认识到这种改善的需求，以及在监测过程中采纳了房屋/土地保有产权保障的问题，这是公认的进步。

然而，人权框架是基于权利、权益和非歧视的原则，这个目标如何符合其中的标准呢？很明显，在这样一个拥有10亿贫民窟居民的世界，改善10%的世界上最贫穷公民的生活必须被视为政府应当实现的最小目标。

此外，贫民窟居民的数量一直在动态地增加。预测表明，即使千年发展目标的目标7、目标11能够实现，到2020年贫民窟居民的数量也将增加到大约13亿（参见表5.2）。

贫民窟的强制驱逐、拆除和随之而来的贫民窟居民重新安置会产生更多的问题

常见的应对政策也许是贫民区改造和土地保有权益规范化。这一过程若能成功执行，便可以为居民提供更好的基础设施、城市服务和房屋/土地保有产权保障。贫民区改造和千年发展目标 (MDG, Millennium Development Goal) 一致，目的是改善贫

专栏6.2 贫民窟改造的必需要素

Box 6.2 Essential ingredients for slum upgrading

城市联盟指出，贫民窟改造包括有关物质、社会、经济和环境的一系列改善，在城市居民、社区组织、私营部门和地方当局中以合作化和地方化的形式组织开展。任何成功的国家贫民窟改造项目都已确认包括以下的基本方面：

- 1 展示政治意愿：国家和地方政府必须提供愿景、承诺和维持全国改造所需的领导力。
- 2 设定国家和城市目标：设定清晰的目标，通过让利益相关者参与规划和结果监测的过程来确保公共部门的责任。
- 3 纳入预算：在国家和地方层面把支持贫民区改造作为核心业务。
- 4 进行政策改革：确保有应对土地、金融和制度框架的必要改革。
- 5 保证土地市场的开放和透明：改革不公开和不透明的土地市场，因为这些市场滋生腐败、任人唯亲、对城市贫困人口进行剥削，以及约束资本市场。
- 6 调动非公共部门资源：让贫民窟居民自己参与，他们有这样的能力和兴趣去促进贫民窟的升级改造，私营部门应作为一个风险共担的合作伙伴而不是一个纯粹的承包商。
- 7 防止新贫民窟的增长：对未来增长真实预估以促进土地和服务的使用。

资料来源：Cities Alliance, 2003, p37

民窟居民的生活条件（参见专栏6.1）。城市联盟发起的“建立无贫民窟城市”倡议，直接关系到这一目标的量化，³它已经制定出一套进行贫民区改造项目的基准（参见专栏6.2）。

目前，相比重新安置和强制驱逐改造而言，就地改造被视为一种更好的选择。事实上这一点似乎存在广泛的共识，即贫民窟的强制驱逐、贫民窟拆除和随之而来的贫民窟居民重新安置会产生更多的问题。这些行为常常会不必要地毁坏廉价住房，而这恰恰是城市中贫困人口能负担得起的住房。与此同时，提供的新住房价格经常令穷人望尘莫及。因此，结果便是被驱逐的贫困人口把家搬到其他地方的贫民窟。甚至更严重的会使得贫民窟居民与其就业资源相距更远。因此：

应该尽可能避免……贫民窟居民的搬迁，除非贫民窟位于对身体有害或被污染的土地上，或者贫民窟密度太高以至于新的基础设施……不能建设。因而贫民区的就地改造应该有一定的规范。⁴

当然，规范和改善可以采取各种形式，常常可见某些方案提供了一些保障措施，但不一定提供个人完全的房屋/土地保有产权保障。例如，一些规范化的努力只是承认现状，从而消除人们的被驱逐的威胁，但是没有对居民提供正规的房屋/土地保有产权保障。这样的努力可能被轻易地完全颠覆，因为它们往往就政府关心的事情进行积极的政治周旋，而不是出于它所影响人群的权利与政府进行谈判，因此它们一般只能提供临时保护，而不能为人们带来法律认可的权利。规范化的第二种形式是承认各种形式的土地临时使用权利或占有权利，而没有对土地保有产权提供正式的保障。这是一个相对较强的方法，它提供了更高程度的保护，不仅承认当前的现实，还加强了相关定居点居民谈判的可能性。

第三，关于规范化的官方流程越来越普遍，其承认城市贫困人口获得土地（缺少合法的土地使用权）以建造房屋的流程的合法性。这种方法着重于土地所有者和居民之间的谈判，而不是通过政府监管的途径。此外，该方法需要简化土地权利登记程序。这种方法的主要特点是房产“变成了一种政治权利：建造的权利，‘城市的权利’”。⁵这种方法的一个主要部分是当地政府参与批准特定居民区的使用、位置和布局。

规范化的努力能够保护人们不被驱逐，虽然规范化只是纯粹的政治性质，不足以成为一种法律保护，但它有时也会成为各种组织优先考虑使用的方

法。例如，1970年代在卡拉奇，低收入定居点市政工程的启动使得房屋建设获得了主要投资，这些投资是为了规范化的预期目标和获得长期的租赁收入。然而，在许多定居点，一旦没有了被驱逐的威胁，人们往往拒绝支付土地产权文件。

卡拉奇市的信德省非正规规定居点委员会 (SKAA, Sindh Katchi Abadis Authority) 的工作因通过独特方法实现规范化而广为流传 (参见专栏6.3)。居民认为消除被驱逐的恐惧感比获得正式的产权文件更有价值。在许多其他地点也报道了类似的经历，因为非正式“并不一定意味着土地保有权没有保障”。⁶ 例如，在撒哈拉以南非洲地区的一些国家，公共的或传统的土地交付系统可能不会获得国家的正式认可，然而它们仍然提供相当多的房屋/土地保有权保障。通过社区本身和邻里共识所提供的保障感，人们通常认为比国家提供的官方认可更重要。

圣保罗是巴西最大的城市，这些年市政府为城市贫民提供了关于土地保有权保障的若干建设性政策，这些政策结合了前述的各种方法。市政府已经形成了合法的分配计划，能够帮助贫民窟居民获得权利，保障家园的使用权。这个计划试图使城市中一些最穷的社区中的5万个家庭获益。⁷

专栏6.3 信德省非正规规定居点委员会 (SKAA)

Box 6.3 The Sindh Katchi Abadis Authority (SKAA)

SKAA负责实施巴基斯坦非正规规定居点的改进和规范计划(KAIRP)。多年来，这个重要的政府扶贫项目面临着诸多限制，而这些已被SKAA成功克服。限制之一是缺乏改善计划的资金，这迫使SKAA要依靠来自世界银行和亚洲发展银行 (ADB, Asian Development Bank) 的大笔国外贷款。其他限制包括用于基础设施建设的过多成本、复杂的规范化过程和缺乏社区的参与。

为了应对这些限制 (和其他障碍)，SKAA采取了一系列措施，包括打散整个改善和规范化过程，关注用户便利性、透明度、社区参与、负担得起的租赁利率，以及设计中的弹性。在SKAA看来，成功的低收入土地供应政策可以概括为以下三个出发点：

- 低收入人群的收入经常不规律，因此只能以一种灵活、渐进的方式构建他们的住处。这必须在政策和程序设计中被普遍认可。因此，传统的标准建设是没有意义的，它常常直接违背穷人的愿望。
- 人们发现了谁应该成为土地分配受益者的方法，这一点至关重要。只有那些真正需要土地用以自己居住的人应该受益，而那些希望用土地来投资或投机的人应该被排除在外。
- 分配土地的程序应该是简单、直截了当、透明和有效的。

资料来源：Ismail, 2004

专栏6.4 社区营造中的改善

Box 6.4 Upgrading with community empowerment

对联合国人类住区规划署在阿富汗、柬埔寨和斯里兰卡进行的升级项目进行比较分析的结果表明，提升干预能够改善人们的物质条件，能够建立一种制度框架使社区以可持续的方式规划未来活动，进而为人们提供一个“能够带着尊严生活的有保障的地方”。所有这些项目由联合国人类安全信托基金 (UNTFHS, United Nations Trust Fund for Human Security) 出资支持 (参见专栏1.1)，重点是在社区营造方面使用了一种涉及社区行动计划、社区发展委员会和社区合同系统的方法。

该项目在这三个国家对房屋/土地保有权保障具有以下影响：

- 定居点的投资增加 (表明在保障与未来前景方面的可见的提高)。
- 定居点工作中的主动性增加 (较大的社区贡献和警惕性的社区监测)。
- 已注册的社区发展理事会的参与，使占用权利合法化 (这提供了一种归属感、信心和责任感)。

资料来源：Balbo and Guadagnoli, 2007

- 社区发展理事会间的对话加强了对强行拆迁的反对，增加了对一些政策的需求量，这些政策关注穷人的土地分配问题和土地保有权的正规化。

这个项目已经证明，使用提升作为社区营造的切入点是有用的，特别是在那些发生过冲突的地区，社区机构已经变得脆弱和不稳定，而另外一些社区则不能为保护创造有利的环境。

以阿富汗为例，在项目开始之前，成立了一个社区发展理事会，但它成立于一个甚至在城市地图上都没有出现过的定居点，后来它被命名为Majboorabad 2。这里的居民过去几次面临被军阀和政府驱逐的威胁，因为两者都宣称其为土地的所有者。社区建在军事区域的附近，居民由于他们的“非法”建设活动被罚款甚至监禁。当社区发展理事会在自治区注册登记，这似乎大大增加了当地居民的信心。因为这暗示了政府正式认定他们的前“非法定居点”为一个“非正式定居点”。

消除被驱逐的恐惧感比获得正式的产权文件更有价值

从一个认为贫民窟是犯罪、疾病和绝望的地方这样的极端，到另一个任由其自生自灭的极端将是十分愚蠢的

改善和规范化过程也包括了对非正式部门重要性的认识以及对非正式都市的逐渐接受过程，也表明了土地保有权利保障政策讨论中的另一个趋势，即认为基层组织和穷人在解决每天面对的严重居住问题时负有重要的责任。例如，泰国的Baan Mankong（有保障的住房）项目使贫困社区能够影响国家对城市中的住房、土地保有权利和基本服务问题的解决方案。

项目始于2003年，以基础设施补贴和软住房贷款的形式直接向贫困社区发放政府援助资金。之后这些社区负责为改善住房、环境和基本服务做出规划及实施，并自己管理预算。⁸

正如第五章所述，虽然土地保有权利保障问题和登记系统的有权使用对贫困社区来说可能是复杂和繁琐的，但是定居点的就地升级改造已广泛成为改善生活条件的一个切入点。在许多这样的定居点提升举措中，当局和社区之间的谈判、对话和交流实际上有助于在国家层面上去探索和建立更多的人可以接受的、可行的房屋/土地保有权利系统（参见专栏6.4）。

基于社区的改善与规范限制

Limits of community-based upgrading and regularization

尽管在今后的几十年里，很难说类似于上述的那些项目是否一定是明智的政策，但不管成功或失败，这种方法的出现都是由于国家或市场历史性和（甚至）结构性的无能，使得在一个给定的社会中难以给每个人提供安全的、有保障的、负担得起的和可使用的住房。另外，目前在默认情况下，政府更多依靠当事人本身，将他们作为唯一的资源和能量来源，希望能把非正式城市转变成一个人们越来越希望在这里生活和工作的地方。在某种程度上，这种方法提供了很多东西：它可以让人们和社区来决定他们自己的命运；可以在一个日益民主的城市发展过程中，确保人们是积极的参与者身份；可以使人们“能够”建造最适合自身需求和愿望的住房和社区。

然而，也可以简单地说，无论是国有还是私有部门都无意于推动法律改革，以及进行一些基础设施建设和其他投资来改变贫困社区。因此，穷人没有其他选择，只能组织和联合他们共同的资源，去改善他们居住的地方。然而，忽视对上升到人力资产关注层面的贫民窟的保留是不明智的：“从一个认为贫民窟是犯罪、疾病和绝望的地方这样的极端，到另一个任由其自生自灭的极端将是十分愚蠢的。”⁹ 在1980和1990年代，人们普遍认识到，国家从许多

通过特赦的方法给土地保有权利提供不同程度的官方保障，而不是法定保障

公共供给部门撤出以及公共产品的民营化对贫困和不平等的增加有着重大影响。许多国家中央和地方政府的日益软弱（或不作为）意味着国家对人们的住房、土地和财产权，包括土地保有权利保障的监管和保护愈发缺失。当这与缺乏民主决策、民主参与和不恰当的监管框架相结合，结果就是我们今天在大多数发展中国家所看到的城市（例如，越来越多的人被迫沦落为非正式居民，仅仅是因为他们别无选择）。在这样的环境中，改善和规范化起到的作用将很有限。

在一个真正民主国家中的真正民主城市，法治和人权会蓬勃发展，并且政府会予以严肃的对待。当然，基于社区的行动的重要性也无可争辩。然而，过于依赖穷人自身而缺乏相应的政府和国际社会承诺来发展法律和监管框架则可能是危险的，这些法律和监管框架应该是合适的、符合问题规模的，并能够为全国每个人提供土地保有权利保障。没有政府和国际社会的参与只会导致当前贫民窟的增长趋势一直持续。在土地保有权利保障中把社区牵扯进来是一回事，但过度依赖地方社区的配套政策完全是另一个问题。

赋名与合法化

TITLING AND LEGALIZATION

在过去的几年里，人们越来越关注通过赋名来实现房屋/土地保有权利保障的目标。其主要的论点是，提供给世界上的贫民窟居民和那些“非法”居民的房产证明不仅会赋予他们土地和财产的权利，而且由于他们能够用土地作为抵押，这将帮助他们获得信贷。¹⁰然而，关于完全房屋/土地保有权利的争论点是，它并不是在非正式定居点实现土地保有权利保障的唯一方法。许多国家已经拥有多年的更简单、更廉价的解决经验。

如土耳其、埃及和巴西等一些典型国家多年来的经验是官方承认非法定居点，随后通过特赦进行周期性的合法化（参见专栏6.5）。这种方法通常是应对政治问题的相当务实的解决方式。此外，这种方法对土地保有权利提供了不同程度的官方保障，而不是法定保障。但在实践中，相关社区中承认的土地保有权利级别很可能相当高（参见专栏III.1）。然而，由于规范化措施不同时进行，这样的合法化一般不会使人们拥有更多的服务和基础设施，也不会简化住房、土地和财产权利的登记过程。¹¹

提供完全保有权利的土地赋权方式常常与公认的逆权侵占过程相关（参见专栏6.6）。这是保障土地

保有权的一个奖励机制，与制度要求的关联性最小。受益人只在指定的时间段内拥有和使用土地，这有一些积极的效果。它可以消除土地过去的所有者突然出现，宣称土地保有权的风险，同时还能确保宝贵的土地不被闲置。

此外，它能够确保将土地投资者和投机者排除在外。巴西通过城市法令将逆权侵占正式化，赋予长期住民土地保有权保障，这可以给其他国家作为一个范例参考，通过这样的努力减少了土地投机活动，也更容易和更少争议地保障土地保有权。

毫无疑问，通过赋名的方法使住房所有问题正式化有许多优势，合法化过程中的许多特点都有不少优点。这种方法能够使得拆迁户把土地保有权作为从正式金融机构部门获得贷款的抵押，这些贷款可以用来改善他们的家园或发展商业。此外，这种方法有助于使当地政府增加城市规划土地的比例，以更有效地提供服务；它使地方政府能够在税务系统中整合非正式定居点；它提高了城市土地和房地产市场的效率。¹²这种正式化的方法也帮助了贫困家庭；给他们额外的政治影响力和话语权，从而加强民主理想；也可能增加土地使用者的投资热情¹³。

在登记土地保有权采取的法律形式中，赋名被视为最强有力的一种，名衔通常由政府提供担保。然而，它也是最昂贵的形式，因为需要对所有宣称财产的竞争者进行正式的调查和校核。在许多发展中国家，地方政府可能无法整合所需资源去建立土地管理和监管框架，也无法建立相应的机构使完全房屋/土地保有权成为现实。因此许多人士指出，登记也可以由其他形式实现，比如地契登记，编制二次使用权利的文件以及证明土地和自然资源归属的文件。这些可能不会拥有相同的国家支持，但它们实施和维护的费用很低，而且在地方层面上足以提供对权利的有效保护。¹⁴另外，有人指出确定完全的房屋/土地保有权可能导致个人和社区之间的冲突，因为“土地登记具有显著的不完整和不准确性，以至于在城市或城郊地区对土地赋名可能会加剧纠纷，纠纷主要集中于谁拥有主要的房屋/土地保有权”（同见专栏6.7）。¹⁵

其他观察人士认为，房屋/土地保有权登记和赋名的方法在非正式定居点可能不利于一些家庭的生活，特别是那些法律或社会地位都处于弱势的群体。最可能承受这些方法带来的负面后果的人群将包括棚户区的租户或二手租户、不够资格进行规范化（或赋名）的新成立住户、年轻的单身男女以及女户主等。此外，这种方法还可能极大地提高租金水平，这可能会使租户搬到其他更便宜的社区，或

专栏6.5 土耳其gecekondu的合法化

Box 6.5 The legalization of Turkey's gecekondu

在奥斯曼帝国近500年的统治下，土耳其所有的土地都由苏丹持有。私人的权利仅仅意味着在特定框架下收税的权利。这个传统在土耳其许多城市一直延续至今，大片的土地仍然由联邦控制或通过一个古老的被称为hisseli tapu（共享使用权）（参见专栏III.1）的传统所拥有。然而，如今这种房屋/土地保有权体系已经过时，共享权利尚未进行分配；大多数股份拥有者甚至不知道还有多少其他的股东。

在过去的50年里，来到土耳其城市的成千上万的人利用了这个传统。他们利用了古老的土耳其法律条令：无论谁拥有土地，如果人们连夜建造起房屋，并在早上搬入，他们是不能够被驱逐的，除非把事情搬上法庭去解决。这就是为什么土耳其的棚户区被称为gecekondu，意思是“它发生在晚上”。许多这样的社区在这种状况下发展壮大，有着发达的基础设施和民选政府。如今，伊斯坦布尔几乎一半的居民（大约600万人）要么住在棚户区，要么住在他们第一次建造的住房中。

在二十世纪四十年代早期的土耳其，Gecekondu侵占土地成了一个值得注意的现象。到1949年，土耳其政府首次试图通过一项法律规范此类建筑，要求自治市摧毁那些非法建筑。但是事实证明这一政治决策令人不满。仅仅四年之后，政府修改了此项法律，允许现有的gecekondu进行改善，只去强制拆迁新建设的部分。这实际上是土耳其第一个gecekondu大赦。在1966年，政府再次改写这项法律，使得所有自法律颁布13年以来建造的gecekondu房子都获得了大赦。同时，他们引入了新的计划来促进gecekondu替代住房的发展。

到1984年，政府基本上放弃打击已存在的非法gecekondu。政府通过一项新法律，又给所有现存的gecekondu社区以大赦，并授权可以重新开发为高密度住房的地区。非法占用公地的人很快意识到，即使没有规划许可，他们也可以利用这项新的法律。他们开始拆除老式的平房，建设新的三到四层的钢筋混凝土住房和砖房。1990年，政府颁布了一项新的gecekondu大赦，基本上又一次接受了所有已建立的非法居住区。

资料来源：Neuwirth, 2007

迫使他们创建新的贫民窟和棚户区。¹⁶

实际上，非正式定居点的非正式性使日益增长的城市人口能够有地方生活。一些观察家指出，在城市人口持续增长以及城市地区持续扩大的情况下，在正规的住房市场中潜在新城市居民入住的问题：“在新城市化地区的这些新进入的城市贫困人口会受益于城市外围土地市场的正式化吗？”他们面对的土地保有权问题可能会有一个更严格、更规范和更具强制执行力的模式。值得怀疑的是，这些住房市场的新进入者是否已经获得使用信贷的能力，这是在公开市场以市场价格购买土地（房地产）的必要条件。

反对向贫民窟居民大规模发放不动产保有权，最明显的原因也许是它能促进剥削。大多数观察人

逆权侵占是确保土地不被闲置的良好机制

地方政府可能无法召集所需资源……使完全的房屋/土地保有权条款……转为现实

向贫民窟的居民大规模发放不动产保有权……可能会促进剥削

最有效的……意味着实行增量方法，把重点放在为那些生活在非正式定居点的居民提供短期和中期的保障

专栏6.6 逆权侵占

Box 6.6 Adverse possession

逆权侵占是一种法律原则，规定个人或社区若占有其他人所拥有的土地，只需要符合一定的法律要求就可以获得包括名衔在内的合法权利，并且逆权侵占的持有人拥有足够长的持有时间，这段要求的持有时间可以从5年到20年不等。虽然在不同的国家和不同的法律制度下可能有不同的具体要求，但是逆权侵占通常需要对其他人的财产做出实际的、可见的、排他的和持续的占有，并且常常是怀有敌意，并且会败坏名声。一些司法管辖区往往进一步要求占有要有权利和名衔。简单来说，这意味着那些试图获得财产使用权的人正在进行排外性的占用（阻止他人），并如同真是自己财产般公开这种行为。一般来说，为了获得名衔，占有过程必须是连续的，并且在一个固定的法定期间内没有来自合法所有者的挑战或许可。

虽然人们常把逆权侵占与发展中国家非正式定居点中的非法占用公地过程相联系，这样的事情也存在于发达国家。例如，英国土地登记处（the Land Registry in the UK）平均每年收到2万份逆权

侵占的登记申请，其中75%都是成功的。直到2003年，在英国法律的约束力下，若非法占有者具备12年的占有时间，则可以要求对土地或财产的逆权侵占。2002年颁布的新土地注册法案并没有废除逆权侵占的权利，但创建了一个机制，相关土地的主人凭借此机制有权驱逐这些占用土地的人，但是要在他们获得名衔之前。^a

同样，逆权侵占也是美国大多数移民获得土地的主要机制。^b如今，美国各州都保留了这项法律规定，它能维护租房者获得土地保有产权的能力，并要求租房者在一个指定的时期内能够持续拥有财产，获得诚信度。^c

此外，巴西的城市法令（City Statute）也对逆权侵占的过程作出了规定（参见专栏11.8），把它作为一种建立房屋/土地保有产权保障和促进社会公平的有益方法。这样的权利（称为usucapião）被定义为有效期内的房屋/土地保有产权，即通过在一个法律设定的时间段内对财产的占有获得，这段时间里其他人不能有任何的反对意见。^d

资料来源：a) Parker, 2003; b) de Soto, 2000; c) Deininger, 2003; d) Imparto, 2002.

专栏6.7 土地赋名程序和内部冲突

Box 6.7 Land titling programmes and internal conflict

土地赋名程序通常包括通过系统化的裁定将土地权利正式化，并对土地进行注册及边界测量，如果需要的话还要整合边界。虽然这些程序在特定的背景下有用，但是它们并没有增加确定性，也不能减少冲突。在某些情况下，这些程序的失败由土地赋名本身带来的分配后果所导致。由于富裕和更强大的团体想要收购贫穷或者弱势群体的土地，而新的所有者和国家执法机制无法阻止前占有者的侵犯，这往往导致了长期的冲突。

这种不满和排斥的状态往往造成政治不稳定环境的周期性循环。当在民意不满的状态下进行政权更替时，土地的原所有者常会通过暴力行为、土地入侵或国家认可的拆迁重新要回自己的土地。这一现象违背了经济学概念，即一旦建立了财产权，就不大有可能回归到公有的状态。在其他情况下，由于土地保有产权规定不能获得国家认可，而是随着政权的更换具有变化性，那么土地赋予名衔的程序便会引发长期的冲突。在这些体系中，多个重叠的权利往往以一种不和谐的状态共存，定义和调整这些程序内部隐匿的纠纷会以公开的冲突形式展现出来。

资料来源：Fitzpatrick, 2006, pp1013–1014

士都同意这个事实，即“房屋/土地保有产权一定是刺激投资的一个重要因素，它还可以作为开发信用机制、抵押贷款市场和城市发展税收的基础”。¹⁷在当一个人借钱并将房屋/土地保有产权作为抵押品的时候，问题就发生了。如果“借款人不还款的情况出现，贷款人可以要求对房屋/土地保有产权对应的资产进行索赔”。¹⁸许多发展中国家都有功能相对失调的地区，在这些地方，强大的政客或其他力量可能以各种各样的方式进行土地剥夺。事实上在这种情况下，名衔的条款可能会降低而不是增加土地保有产权的保障。大家一直讨论，给穷人提供正式的土地保有产权名衔“意味着他们必须……决定从其根植的团体转变到另一个团体中去”。¹⁹在许多国家这并不明显，因为政府能够为穷人提供更有有效的保护，使他们免除被驱逐的命运，而传统意义上，这些保护只是通过加入一个家庭、氏族或村庄来提供的。此外，“经验一再证明，当给予城市贫困人口个人土地保有产权名衔以后，他们会心甘情愿地出售土地或以其他方式失去土地”。²⁰

也有越来越多的经验和证据表明，“对于增加土地保有产权保障水平、提升住房改造的投资水平，甚至是增加房产税而言，完整的、正式的土地保有

权并不重要，或者本身已经足够”。²¹例如，科伦坡（斯里兰卡）进行了一项关于引入一条立法使低收入租户能够购买住房的研究，结论认为居民过于穷困是阻碍他们受益的主要原因。如果没有外部援助，不管土地保有权保障的水平如何，他们都无法承担进行必要改进所需的费用。²²其他人指出，重新定义法制化的目标是可能的，因为土地保有权保障并不一定需要颁布赋名方面正式的条款，而这也印度、印度尼西亚和秘鲁成为认定的现实。²³

在某种程度上，所有这些观点都是正确的。很少有人反对这些宗旨和目标，因为它们致力于为贫民窟居民的权利提供某种形式的官方认可，而他们目前并不享受这样的保护。基本问题与其说是目标，不如说是如何制定并最终实现目标的方式。因此最有效的方法可能是扩大法律选择的范围。这意味着实行增量方法，把重点放在为那些生活在非正式定居点的居民提供短期和中期的保障。发起此类行动最显而易见的方式是禁止最小周期内的强行拆迁（参见下文）。发布强行拆迁禁令之后应逐步引入某种形式的法定房屋/土地保有权。²⁴实践再一次证明让在非正式定居点的居民感知到土地保有权保障比严格的土地法律地位更重要。

正如上面提到的，处理土地问题及其保有权保障问题几乎是世界上最复杂的、最有争议的问题。同时，很少有关于扶贫和性别敏感的土地管理工具来解

决土地问题。因此，虽然已经起草了许多优秀的土地政策，但是这些政策的实施仍然是减少贫困和实现千年发展目标的一个巨大障碍。联合国人类住区规划署发起建立的全球土地工具网络是最近的一项旨在应对这一挑战的主动性尝试。（参见专栏6.8）。

土地管理与登记

LAND ADMINISTRATION AND REGISTRATION

在试图确保土地保有权规定方案能够最大限度地惠及城市和农村地区的穷人方面，土地管理和登记问题也是至关重要的。土地管理可以被定义为：能够使土地保有权保障条规具有可操作性和可执行性的一种方式，与赋名相比，它更关注行政方面有关当局如何协调和管理土地保有权益。这些过程可以包括分配土地权利、确定土地边界、交换土地的开发流程、规划、估价以及争议的裁定等（参见专栏6.9）。²⁵

虽然关于土地登记和管理的重要性有很多观点，但是大多数人都会同意如果将土地保有权保障视为一种权利，而且想让扩大这种权利享受的追求取得成效的话，则需要有适当的、负担得起的和简单的新的改善及管理方式，以及因文化而异的土地和房屋登记及土地产权边界描述方式。这个普遍看法显然符合全世界国家中现有的和长期的方法。所有国家都有房屋、土地和住宅地产登记的系统（哪怕它们已极度过时，

专栏6.8 全球土地工具网络

Box 6.8 The Global Land Tool Network

全球土地工具网络建立于2004年，它的出现基于两个目标：在全球范围内增加对于土地问题的认知水平，并作为支持扶贫和性别敏感型土地管理的工具；以及根据联合国的建议在选定的国家内应用这类土地管理工具来提高土地改革和援助的效果。它的主要目标是：

- 保障土地的连续权益，从最开始承认的土地保有权到以契约形式来证明土地的保有权和个人的完全房屋/土地保有权。
- 改善及开发新的相关扶贫工具用于制定土地管理和土地占有制政策。
- 帮助细分现有的方案和措施。
- 协助加强现有土地管理网络。
- 协调全球的土地问题。
- 协助开发草根阶层可支付的并对该阶层有用的性别化工具。

- 加强和保障房屋/土地保有权方面知识的传播。

该网络通过合作伙伴开发的一系列创新的、可支付的、弹性的土地工具发挥作用。分别在以下八个优先应用领域鉴定了它的实用性：

- 可支付的国家土地档案管理(土地使用权和土地改革)；
- 土地管理和土地治理；
- 战后社会的土地管理方法；
- 地区、国家和城市级别的土地使用规划；
- 可支付的带有性别区别的工具(例如裁定)；
- 可支付的、公平的房地产管理(尤其在艾滋病/艾滋病高发区域)；
- 贫困人群的土地征用与补偿；
- 私营部门的扶贫管理框架。

专栏6.9 高效的土地管理系统的重要性

Box 6.9 The importance of efficient land administration systems

最近一项关于土地使用和土地管理的研究聚焦于暴力冲突后的农村土地问题，联合国食品和农业组织也对相关的城市地区进行了调研和观察：

……土地登记本来并不具有反抗贫困的影响，而且……土地登记的影响结果取决于登记流程设计和管理体系设计。土地注册系统的建立可以通过综合考虑语言问题、成本和可行性，并通过记录救济权益问题来消除穷人和边缘群体对其的偏见。同时还要注意为该体系建立有效的问责机制来实施土地登记项目，同时监督机构和争端解决机构也要注意问责机制的建立。

我们的工作展示了这些方法的局限性，这些方法

资料来源：FAO, 2005, p27

都假设对穷人的法律保障可以单纯通过提供土地名衔来实现。而现实中土地登记有不同的形式，当地的环境也明显不同，而且同一块土地的权利可能存在重叠。因此，真正的解决方法并不是基于西方模式接受现有的蓝图方案，而是应该学习怎样在特定的地理历史环境中去设计土地登记系统，来保证穷人的土地和边缘化群体的权益。

此外，土地名衔文件和土地登记文件能否提高当地土地使用者的保有权利保障，取决于当地是否有强有力的体系和机构来支持和保护文件中规定的权益。因此，能否逐渐丰富完善当地土地问题的解决体系是一个关键的挑战。

综合和定期更新的住房、产权和土地登记系统……是房屋/土地保有权利保障的一个关键因素

然而，……土地登记并不会自动提供房屋/土地保有权利保障

资源不足或缺乏正确的管理)。再次，这种系统在每一种文化和社会中都是重要的组成部分，但更重要的是这些过程如何进行，能够多大程度上促进房屋/土地保有权利保障，以及是否符合涉及的相关人权问题。

事实上，虽然综合的和定期更新的住房、产权和土地登记系统几乎从不审查基本人权，但这一系统仍是房屋/土地保有权利保障的一个关键因素。通过登记，使得赐予合法的房屋/土地保有权利保障成为可能，房屋/土地保有权利和居民权利的记录变得公共和透明，涉及住房的保有权利都可以得到保护。然而，目前世界各地有数百万城市居民没有经过正规系统登记的住房、土地和财产权利。同样数量的居民依赖非正式的房屋/土地保有权利保障，这可能会给他们提供一些抵抗驱逐和虐待的保护措施，但可能不会提供任何类型的可执行权利。如上所述，来自

许多国家的证据表明，相比起那些专注于房屋/土地保有权利名衔的大型条款而言，创造性、创新型的和过程导向的方法似乎有更大的优势。事实上，目前在许多国家登记未注册的土地已经被证明是不稳定的，如果以不恰当的方式进行，它可以迅速从一个充满希望的态势转变为冲突和纠纷的罪魁祸首。²⁶

一旦土地进行了登记，它便进入了地籍簿和注册中心；然后这些文件成为权利、城市规划措施和税收执行的至关重要的工具（参见专栏6.10）。原则上土地局也可以成为人权工具，在确保充分享有住房权利和房屋/土地保有权利保障方面扮演重要的角色。但事实上只有通过定期更新的和适当维护的土地登记方式才可以使得权利获得认可，也因此争夺房屋/土地保有权利或在有问题的土地上发生争议的事件中获得更大的执行机会，因为这种方式在正式的和普通的土地管理系统都可以正常发挥作用。世界银行等强烈主张登记所有的土地，特别是以往记录过时或根本不存在记录的地方：

……这个系统化的方法，与广泛的宣传和法律援助结合，以确保每个人都了解情况，提供了最好的方式来保证社会控制和防止土地被强大的个体瓜分，而后者不仅是不公平的，也是低效的。²⁷

它还强调了登记城市全部土地的重要性，认为这是“建立有效的城市管理的一个先决条件”。²⁸

然而需要重点重申的是，土地登记并不会自动提供房屋/土地保有权利保障。越来越多的证据表明登记

专栏6.10 什么是地籍簿和土地注册处？

Box 6.10 What are cadastres and land registries?

地籍簿和注册处是关键的土地管理工具：

- 通过土地注册可以掌握土地使用权和土地交易的相关信息。
- 地籍记录了通过调查得到的以及在地图上记录的边界线的相关信息。它也会记录一些关于测绘的其他信息。地籍为很多其他功能的实现提供了基础，例如土地利用规划、公共土地的管理和分配、土地评估与土地税制定、提供群众服务和地图生成。

资料来源：World Bank, 2003b, p70

过程实际上导致了资产向富裕的社会阶层进行重新分配。或者正如一位观察人士所指出的：“随着土地变得愈发稀少，穷人和弱势群体可能会发现他们的权利要求被削弱，丧失了对土地的获得能力，这也导致他们越来越边缘化和贫困化。”²⁹此外，在加纳等已拥有登记系统一个多世纪的国家，其注册过程的繁琐导致了很少人真正登记了土地保有权。很多观察家也已确认了这点，他们指出，由于地方当局资源匮乏和显而易见的登记无法跟上土地的发展，在许多国家城市土地登记在短期和中期内可能并不可行。因此，世界银行提出，“在土地登记不可行或无效的情况下，可以尝试建立土地普查，它只是简单记录土地保有权和产权的要求，并没有法律权威来进行决断”。³⁰

因此，许多人指出需要新的和更适当的土地登记形式，这反过来又可以促进房屋/土地保有权保障的条款。专栏6.11概述了这种新的和更灵活的方法的主要组成部分。与登记相关的过程中有许多危险。但在这样一个世界早已不乏危险，特别是很多人都不能够使他们的权利甚至让非正式的权利得到适当的认可。

这些机构在补救严重的人权侵犯事件中可以发挥的重要作用，也许是支持发展适当的住房、土地和财产登记系统最强有力的证据，这些人权侵犯事件包括种族排斥、任意征用土地、强制驱逐和其他罪行等等。幸运的是，这种罪行并不是对全世界所有城市中的贫民都有害；但又可悲的是，它们非常普遍，与基于人权的世界格格不入，而且在现实中造成了严重的后果。重要的是，只有通过记录并且对其合理利用，流亡者的住房和财产赔偿权利才能得到保障。在波黑、科索沃、塔吉克斯坦和其他地方发生的强制驱逐是由种族问题引起的，这已经明确显示了种族消灭者在试图改变领土的民族构成，并永久防止那些被强制驱逐出家园的人返回。在行动中种族消灭者使用了以下所有的方式，包括强行把人们从家园驱逐，没收个人的住房和权属文件，摧毁房屋、财产和地籍记录等。虽然过去的十年中发生的巴尔干战争阻碍了国际社会做出贡献的能力，但国际社会至少明确提出了扭转种族消灭现状的需要，以及在冲突发生地区确保流离失所人士的住房和财产赔偿权利。哪怕暂不考虑复杂的政治维度，只要冲突后出现相关记录，对住房和财产权利的判决便可以更容易和更公正。

在土地使用权被认真对待的地方，流离失所者能够重新夺回他们的家园或体会到某种程度的居住公平，这表明赔偿不会像它在最初显得那样不可行。例如，科索沃一个重要的赔偿计划是由联合国住房和产理事事会（United Nations Housing and Property Directorate）进行协调的，它主要考虑使用权和财产权利，在法律上

专栏6.11 迈向一种新的土地登记系统

Box 6.11 Towards a new approach to land registration

一个新的、更合理的土地注册系统应该包括以下元素：

- 浅显易懂的分步技术流程；
- 一个同时适用于有地籍记录的和非地籍土地的土地信息管理系统；
- 一种为大多数人提供房屋/土地保有权保障的新方法，在不使用地籍调查、土地集中规划以及通过产权律师转让土地权力的情况下，通过使用文件赋予权利以及处理临时居住点和/或民间约定地区的边界问题；
- 一个可供翻阅的记录，记录所在位置的便于访问，记录的用户友好性强；
- 新技术、管理、法律和概念工具。

资料来源：Fourie, 2001, p16

对来自2000年以来申诉的省份中2.9万份有争议的住宅产权进行了明晰确认。到2006年只有6%（1855份）进行了全面实施。大约68%在三年之内进行了决策。³¹安理会第1244号决议（Security Council Resolution 1244）建立了联合国驻科索沃（临时管理）使团，高度重视将财产归还给难民和国内的流离失所者。在科索沃和更广泛的地区，解决产权问题也被认为是确保恢复法治和刺激经济增长至关重要的方式。在1999年，早期产权部门的积极性达到顶峰，那一年建立了住房和财产董事会及其独立的准司法机构——住房和财产诉讼委员会，它们旨在实现“涉及住宅财产索赔问题的高效、有效的解决方式”。³²这包括国际冲突后和平建设行动的发展，代表了难民和国内流离失所者产权归还的重要一步。它构成了群众投诉处理机制，旨在通过标准化程序的应用，解决大量的财产索赔问题。

这个过程是以目标为导向的，其程序和规则旨在促进问题在解决和决策的执行方面获得最佳效率，它以一种具有成本效益的方式实行，既满足难民和国内流离失所者重返家园紧迫的欲望，同时又能与公平程序和正当程序保障相符。

免于强制驱逐的法律保护

LEGAL PROTECTION FROM FORCED EVICTION

……近年来强制搬迁和强制驱逐的问题已经进入国际人权议程，因为它被认为是一个严重的和具有灾难性的实践，对大量的人包括个人和集体的基本公民、政治、经济、社会和文化权利造成了伤害。³³

在科索沃，解决产权问题……被视为确保恢复法治……和稳定性至关重要的方式

专栏6.12 驱逐违反国际法

Box 6.12 Evictions as violations of international law

在最初的判决中，一个国家政党违反ICESCR，CESCR做出了一个著名的决定：

在过去五年中，大规模强制驱逐将近1.5万个家庭的相关信息已经被委员会成员掌握，被强制驱逐家庭的悲惨生活条件以及强制驱逐过程发生的悲惨事件已经能证明其违反了《公约》的第11条。

资料来源：UN Document E/C/12/1990/8，“对多米尼加共和国最初的定期报告进行观察所得的结论”，para249

强制驱逐的实例……只在最特殊的情况下具备一些合理性

国家一定要避免强制驱逐，针对实施强制驱逐的代理人或第三方，国家要确保相关法律的完善

政策讨论常发生在人权组织内，关于完全房屋/土地保有和其他形式使用权的条款，与其平行存在的是对相关问题的各种争论，主要关注强制驱逐、人权和房屋/土地保有权利保障等问题对城市贫困人口的影响。这个过程导致了强制驱逐的做法不再只作为南非种族隔离的同义词而忽视了其他地方，而是变成国际社会禁止的做法，并得到人权组织的广泛重视。事实上，在过去的20年中，强制驱逐问题已成为一系列国际标准制定计划的主题，越来越多政府计划中的和已发生的驱逐受到了广泛谴责。在过去的几年里，一些国家政府由于不能妥当处理强制驱逐问题，已被联合国和欧洲人权机构选为批评的对象，这些国家包括多米尼加共和国、巴拿马、菲律宾、韩国、土耳其、苏丹等。1990年的第

一个声明指出多米尼加共和国政府违反了《经济、社会和文化权利国际公约》(ICESCR)，联合国经济、社会、文化权利委员会(CESCR)裁定，多米尼加共和国政府的强制驱逐不仅仅是政府履行义务的失败，实际上也是违反了国际公认的住房权利(参见专栏6.12)。

之后的一年里，巴拿马发表了关于强制驱逐的类似声明，强制驱逐不仅侵害居民获得足够住房的权利，也损害居民的隐私权和住房保障。随后委员会裁定，事实上许多当事国已经违反了ICESCR的条款项。此外，解决强制驱逐问题的国际标准在二十世纪九十年代大幅增多，无论是适用范围，还是强制驱逐与人权(特别指住房权利)侵犯的相关度方面都有很大改进。CESCR关于强制驱逐的声明已经常规化，在它发出的第一个口号中便宣称“初步看来，强制驱逐的实例与契约的要求并不相容，只在最特殊的情况下具备一些合理性，并与相关的国际法准则一致。”³⁴同样，前联合国人权委员会已经宣布，强制驱逐是“对侵犯人权的野蛮侵犯，特别是拥有充足住房的权利”，³⁵这一观点在众多场合通过各种联合国人权机构和其他人权机构都有所反映。³⁶最重要的发展发生在1997年，当时CESCR采用了一个现在被认为是最全面的决策，也是关于强制驱逐和人权的国际法决策。其关于强制驱逐的“第7号一般性意见”明显拓展了保护范围，提供居民免于强制驱逐的保护，比之前的大多数声明更进一步，详细说明了政府、业主和诸如世界银行机构必须如何做才能避免强

专栏6.13 驱逐是合法的吗？

Box 6.13 Are evictions ever legal?

这可能是根据国际法律在住房权利方面最常提出的问题。例如，在考虑人权或者人类安全的角度下，在处理公共土地时，能从政府获得什么以及什么是法律允许的。实际的情况下，除非拆迁一些居民点，否则，适当的贫民窟改造计划便不能实现：

- 政府是否有权力(或者需要)强迫人民和社区从边际土地或危险地区如洪泛地区或易发生山体滑坡的地区迁徙，而这些都是为人民的健康和安全考虑？
- 在这方面问题中，政府应该有多大的干预力度？
- 城市中居住在正式和非正式定居点的贫民和其他居民，在多大程度上能够预期得到一个合法的社会现实，在这里，不需要面对强制驱逐？
- 什么时候驱逐必须为强制驱逐？

“第7号一般性意见”在这方面作出了指导，它持有避免强制驱逐或者使强制驱逐尽可能少发生的观点，虽然不是完全禁止强制驱逐，但是它非常明确地表示不鼓励强制驱逐的行为，而是鼓励去寻求能够代替强制驱逐的办法。它也为遭受强制驱逐的居民提供了保障，使他们获得足够的财产或者不动产补偿。

“第7号一般性意见”的第12段，概述了在人权法框架下允许的强制驱逐类型：

不付租金或者对租赁的房屋进行无理由的损坏，这些情况下有关部门应该义不容辞地强制驱逐相关人员，但要保证过程符合相应法律法规，并根据规定对被强制驱逐人员进行救济。

专栏6.14 强制驱逐不可避免时应有的保护机制

Box 6.14 Procedural protections when forced evictions are unavoidable

当强制驱逐不可避免而且完全符合国际法律时，必须保证被强制驱逐居民不会无家可归，而且还要满足8个先决条件。这些保护机制可能会起到震慑作用，并导致计划强制驱逐被阻止。这些保护程序包括：

- 与被强制驱逐居民沟通；
- 在强制驱逐发生前，对被强制驱逐居民给出充分合理的通知；
- 在合适的时候，拟议强制驱逐的相关信息以及之后该土地或者住房的用途应该及时公示给被

强制驱逐的居民；

- 特别是在涉及群体居民时，政府官员或者政府代表在强制驱逐过程中必须到场；
- 实施强制驱逐活动的人员必须进行身份登记；
- 不在特别恶劣的天气下强制驱逐居民，也不在晚上强制驱逐居民，除非得到被强制驱逐居民的许可；
- 提供法律救济；
- 在可能的情况下能够给需要的人提供法律援助以便从法院寻求赔偿。

资料来源：CESCR，“第7号一般性意见”，第15段

制驱逐，并由此防止对人权的侵犯（参见专栏6.13）。

正如前面提到的，一系列的国际标准、声明和法律已广泛谴责强制驱逐对人权的侵犯。“第7号一般性意见”更进一步要求“国家一定要避免强制驱逐，针对实施强制驱逐的代理人或第三方，国家要确保相关法律的完善”。此外，还需要国家“确保立法手段和其他措施是充足的，足以预防和惩戒强制驱逐，因为缺乏个人或机构提供的保护措施”。³⁷因此除了政府，私人房东、开发商及如世界银行和任何其他第三方的国际组织，都承担着相关的法律义务，如果他们执行强制驱逐，可以预见要承担法律责任。这一规则显然需要各国政府的协助，确保国内保护性法规的到位，并且当有人实施了缺乏适当保护的强制驱逐时，这一规则能够惩罚负责人。

虽然“一般性意见”把保护扩展到所有人，但是它特别关注备受强行搬迁之苦的群体，包括妇女、儿童、青少年、老年人、原住民和一些少数民族。关于妇女的权利，文本中声明：

在所有群体中，无论是法定的还是其他形式的歧视，女性尤其容易受到伤害，这些歧视通常与产权（包括房屋所有权）或获得财产或住房的权利有关，女性的脆弱性还表现在无家可归时对暴力行为和性虐待的无力抵抗。³⁸

“第7号一般性意见”曾经在一个规定中声明“驱逐不应导致个人的无家可归或其他人权变得容易受到侵犯”。³⁹“一般性意见”使现任政府保证受到驱逐的人可以选择某种形式的住房，无论是非法还是合法。这将符合其他条款（即“所有个体都有权得

到任何财产的适当赔偿，只要这些财产是个人的、真实的，并且受到了影响”，“应该给那些受到驱逐令的人提供法律救济或规程”。⁴⁰因此，如果政府按照“一般性意见”的规定，任何人都应该因为面临驱逐而被强迫步入无家可归的境地或经受人权的侵犯，尽管这是驱逐背后的基本原理。

一些开发项目导致了强制驱逐，该委员会还批评了在这类开发项目中国际机构的参与，并强调：

……国际机构应该小心翼翼地避免参与如下项目，例如……违反契约的规定，促进或强化对个人或团体歧视的项目，或涉及人群大规模驱逐，却没有提供所有适当保护和补偿的项目。⁴¹

虽然“一般性意见”的整体定位是不鼓励强制驱逐的做法，但它确实认识到，在某些特殊情况下可以进行强制驱逐。然而，为了这些驱逐行为能够合法和符合人权，需要实现一系列漫长的标准（参见专栏6.14）。

因此，“第7号一般性意见”和它之前及之后的众多国际标准从本质上认识到，强制驱逐在人权法的框架下是不可接受的行为。同时现实地来讲，国际法律文本承认了在真正特殊的情况下，考虑了所有可能的选择，并与一系列详细的条件一致，某些类型的驱逐是可以容许的。下面我们转向研究这一问题。

许多国家已经制定了反映一系列标准的国内立法，如那些出现在国际法中的作为一种实施国际义务手段的立法，各种国际义务都承认住房权利和使用权的保障。世界所有区域的国家宪法和代表每个主要法律制度、文化、发展水平、宗教、经济系统

驱逐不应该导致个人步入无家可归的境地，或易受其他人权的侵犯

专栏6.15 宪法承认的住房权利

Box 6.15 Constitutional recognition of housing rights

宪法条款从一个横截面揭示了在通常情况下，国家法律可以承认和保障的住房权利：

美国（第31条）：每个公民及其家庭都有权获得合理的生活标准，合理的住房水平以及提高生活质量。国家应当提供必要的措施使这些权利成为现实。

比利时（第23条（3））：每个人都有权享有有尊严的生活……这些权利包括获得足够住房的权利。

洪都拉斯（第178条）：所有的洪都拉斯人都有权利享有体面的住房。国家应当设计和实施符合社会利益的住房项目。

墨西哥（第4条）：每个家庭有权享有体面和适当的住房。法律应当有相应的规定和必要的支持来实现这个目标。

尼加拉瓜（第64条）：尼加拉瓜人有权享有体面的、舒适和安全的住房来保证家庭的隐私。国家应当帮助实现这一权利。

菲律宾（第13条（9））：国家应当遵守法律规定，并为了公众利益与私营部门进行合作，制定一个长久的城市土地改革计划和住房计划，使弱势和无家可归的民众在城市中心和移民安置区以可承受的成本获得体面的住房和基本的服务。

葡萄牙（第65条（1））：每个人都有权使自己和家人获得住房，并且住房是舒适的、有着令人满意的卫生标准，并能保护个人和家庭的隐私。

俄罗斯联邦（第40条（1））：每个人都享有住房的权利。没有人可以任意剥夺该权利。

南非（第26条（1））：每个人都有权拥有适当的住房。国家必须采取合理、进步的立法和其他措施来保障这一权利。

西班牙（第47条）：所有西班牙人有权享有体面、适当的住房。

的国家宪法都明确指出了涉及住房的国家义务。世界上超过一半的宪法都涉及了在住房领域或专门保障获得足够住房领域的一般义务（参见专栏6.15）。如果考虑了与享受住房权利有关的人权，⁴²绝大多数的宪法都会提及，至少是含蓄地提及住房的权利。

国内法律也越来越认识到权利与房屋/土地保有权利保障的联系。菲律宾共和国的《城市发展和住宅法》提供了一个示例，表现了国家立法如何应对强制驱逐的困难，如何提供必要的正当程序以保证驱逐不是任意进行，并解决被驱逐居民重新安置的要求（参见专栏6.16）。

其他许多国家的立法里也有类似的规定。下面的列表包含一个小样本，表现政府通过立法支持房屋/土地保有权利保障的不同方法：

- 巴西：城市的法规建立在“城市的社会功能”基础之上，保证“拥有可持续城市的权利，即有权拥有城市土地、住房、环境卫生、城市基础设施、交通和公共服务，这些可以为当前和未来的一代提供工作和休闲的机会”（同见专栏11.8）。⁴³
- 法国：1990年“第90/449法案”是关于住房权利的，它提供了一个案例，展现了国家立法如何通过公共供给为那些有需要的人提供可支付的住房。
- 印度：1984年“中央邦15号法案”（《贫民窟居民保护法》）授予城市中的无地人民以房屋/土地保有权利，这些人曾在规定时间内定居在不到50平方米的土地上。
- 坦桑尼亚：1999年“土地法”承认了那些居住在

非正式定居点的人的土地保有权利。在未规划城市领域居住的居民，通过有关的土地分配当局来记录和维护他们的权利，记录被登记在册。关于土地的所有利益都被认定和记录下来，包括通常存在于规划用地上的土地权利；城市边缘地区居民的土地权利和占有权利被充分认可；地方政府准备和实施了提升计划，居民和当地社区组织也参与其中。通过适当的成本回收系统，当地的资源被动员起来以支付这些计划所需的资金。⁴⁴

- 特立尼达和多巴哥：1998年“房屋/土地保有权利规范化法案”使很多人得到了宽慰，它用来协商非法占用公地的人的房屋/土地保有权利保障问题，也是给这些人提供充分的法律名衔过程中的第一步。⁴⁵
- 乌干达：通过为土地上的合法所有者和善意占领者提供房屋/土地保有权利（包括习惯法房屋/土地保有权利或永久租赁权利，1995年宪法和1998年的“土地法案”共同授予了房屋/土地保有权利保障。占用土地的证书也可以根据法律合法获得。⁴⁶
- 英国：1977年“反对强制驱逐保护法”创建了一个例子，展现政府如何保护住房权利免受不同形式的干涉，除了来自国家的干涉。

解决破坏房屋/土地保有权利保障的暴力 ADDRESSING VIOLATIONS OF SECURITY OF TENURE RIGHTS

……对于违反经济、社会和文化权利的

专栏6.16 菲律宾共和国的城市发展过程及其住宅法**Box 6.16 The Republic of the Philippines' Urban Development and Housing Act**

正常情况下应该不允许强制驱逐或强拆行为的发生。然而在下列情况下，允许进行强制驱逐或强拆：

- 个人或团体占据危险的区域，如进潮道，铁轨，垃圾场，河堤海岸线、排水沟以及人行道，道路、公园和操场等其他公共场所；
- 当政府有资金进行基础设施项目的建设；
- 法院明令进行强制驱逐和拆迁。

在涉及贫困和无家可归的公民的强制驱逐或强拆中，应做到：

- 至少……于强制驱逐或拆除日期的30天前通知受影响的个人或实体；

- 就重新安家的位置与受影响家庭或者团体代表进行充分的协商；
- 在强制驱逐或拆迁过程中，地方政府官员或代表应该在场；
- 挑选合适的人选进行强制驱逐或者强拆行为；
- 只能从星期一到星期五在正常办公时间，并且在天气好的时候进行强制驱逐或者拆迁，得到受影响的家庭的同意除外；
- 不采用重型设备，除非拆除永久性建筑或者钢筋混凝土建筑；
- 为菲律宾国家警察提供合适的制服，因为他们站在法律实施的第一线，并遵守适当的防干扰程序；
- 合理进行再安置，不论是临时性还是永久性的。

资料来源：Republic of the Philippines, 1992 Urban Development and Housing Act (Republic Act No 7279), Section 28

行为，我们的忍受级别仍然过高。因此，我们顺从地或有一丝忏悔地接受违反这些权利的行为……我们必须终止那种认为它们在某种程度上是“自然的”或不可避免思想和行为。⁴⁷

对违反经济、社会和文化权利的行为进行预防和纠正是有有效的补救措施，虽然这些措施的发展缓慢，但是近年来这些权利的严肃性已有了一些提高，清晰显示了人权和房屋/土地保有权保障之间的

直接联系。例如，1997年“马斯特里赫特对相关经济、社会和文化权利的暴力的准则”明晰了哪种“行为条例”（参见专栏6.17）和“失职行为”（参见专栏6.18）会违反ICESCR。基于这些准则，有可能发展出用于确定国家和地方在房屋/土地保有权保障方面的法律和政策兼容性的框架。

由于房屋/土地保有权保障的根基持续增长并在各个层次愈发突出，因此包括国家、区域和国际各个级别的法院在内的官方人权机构，正加大力度审查政府关于房屋/土地保有权保障的实践。这是一个积极的

官方人权机构……正加大力度审查政府关于房屋/土地保有权保障的实践

专栏6.17 对人民本应享有的经济、社会和文化权利产生妨碍的“行为条例”**Box 6.17 Violations of economic, social and cultural rights through 'acts of commission'**

政府的直接活动或由于政府对其他实体管理的不规范可能会妨碍人民该享有的经济、社会和文化权利。这些妨碍行为包括：

- 正式取消或暂停人民得以继续享受当前经济、社会和文化权利所必需的立法；
- 主动拒绝特定个人或组织的相关权力，无论是通过立法还是强制区别对待；
- 通过立法或强制区别对待来剥夺特定个人或团体的上述权利；
- 积极支持与人民正当享有经济、社会和文化权利相悖的第三方行为；
- 采用与有关这些权利已有的法律义务明显不兼

容的法规或政策，除非它具有促进社会平等和帮助最弱势的群体享有社会和文化权利的目的和效果；

- 故意采用任何倒退的措施缩小上述权利的享有范围；
- 有计划地阻止或停止人民享有被公约保护的权力，除非国家遵守公约并在最小的妨碍水平下进行，或者是由于缺乏可用资源和出于不可抗力而必须进行；
- 减少或挪用帮助特定群体的公共支出，如果该行为不是为了人民的上述权利而且没有适当的措施保障人民的最低生活水平。

资料来源：Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, Guideline 14

在所有的……
国家级别的……关于房屋/土地保有权利保障的审判方法中……南非法院的方法最有趣

专栏6.18 失职对人民本应享有的经济、社会和文化权利的妨碍

Box 6.18 Violations of economic, social and cultural rights through 'acts of omission'

政府可能会因为失职或者没有承担应有的法律义务而妨碍人民该享有的经济、社会和文化权利。这些妨碍行为包括：

- 未能按照公约规定采取适当的措施；
- 未能修改或废除明显不符合公约规定义务的法案；
- 未能执行旨在实现公约条款的立法或把相应的政策付诸实践；
- 未能引导个人或团体等的活动以防止他们违反经济、社会和文化权利；
- 未能最大化地利用可用资源以全面实现公约的规定；
- 未能监督人民的经济、社会和文化权利的享有情况，包括未能开发并应用相应的评估标准及评价指标；
- 未能及时清除障碍而妨碍了公约担保权利的实现；
- 未能及时实现公约规定提供的权利；
- 未能满足国际公认的最低标准，而这是在其能力范围内的；
- 当涉及与其他国家、国际组织和跨国公司的双边或多边协议时，当局未能考虑到其在该领域的国际法律义务，这些领域包括经济、社会和文化权利等。

资料来源：Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights, Guideline 15

发展，然而也显示了在人类定居点和人权团体之间解决问题的一个综合方法开始结出果实。这方面大部分的开创性工作已经由CESCR进行。如前所述，自1990年以来，该委员会发布了数十个声明，来说明不同国家房屋/土地保有权利保障的现状。专栏6.19提供了一个有关这些声明的综述，提出把房屋/土地保有权利保障作为人权的核心理念，给出了这一过程进展的程度。

虽然CESCR进行了很多工作，但是房屋/土地保有权利保障作为人权维度尚未得到那些制定国际和国家政策的人的广泛理解。

此外，很多法院提出这些关联已经有几十年的历史。例如，虽然根据《欧洲人权公约》，一个家庭没有一般权利，因此许多案件都是处理强制驱逐问题和房屋/土地保有权利保障问题（参见专栏6.20）。这

专栏6.19 CESCR对各国房屋/土地保有权利保障情况的评述

Box 6.19 United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) statements on state compliance with the right to security of tenure

加拿大（1993）： CESCR担心在加拿大并不是所有租户都能安全地享有土地房屋/土地保有权利。委员会建议延长所有租户的土地使用期。

墨西哥（1993）： CESCR建议迅速采纳相应的政策和措施，旨在确保足够的公民服务、房屋/土地保有权利保障和资源可用性，促使低收入社区能够住进经济适用房。

多米尼加共和国（1994）： 政府应该授予目前所有缺乏保障的居民以相应的房屋/土地保有权利保障，特别是在面临强制驱逐的地区。CESCR指出，《总统法令358-91》和《总统法令359-91》在某种程度上与《公约》的规定不一致，委员会会考虑敦促政府在尽可能短的时间内废除这些法规。

菲律宾（1995）： CESCR敦促政府无限期暂停非法强制驱逐和强拆活动，并确保所有受到威胁的居民享有正当的法律诉讼程序。按照CESCR列出的

“第4号一般性意见”的原则，政府应该保障与住房相关的房屋/土地保有权利，并应该采取必要的措施，包括在适当的时候进行起诉，以停止违反诸如《共和国第7279号法案》的违法行为。

阿塞拜疆（1997）： CESCR将当事国的注意力导向收集有关数据，数据是关于强制驱逐实践和颁布立法的，立法涉及保障租户持有住房保有权利的权力。

尼日利亚（1998）： CESCR敦促政府立即停止大规模的强制驱逐行为并采取必要的措施缓解被驱逐居民以及贫困租户的困境。针对急性住房短缺问题，政府应该拨出足够的资源以及进行不懈的努力来改善这种严重情况。

肯尼亚（2005）： 当事国应该发布透明的政策和程序来处理强制驱逐问题，并确保强制驱逐不会发生，除非事先咨询会造成的影响以及进行适当的再安置。

资料来源：Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, www.ohchr.org/english/bodies/cescr/index.htm

专栏6.20 土地房屋/土地保有权保障法律：欧洲法庭的判罚案例**Box 6.20 Security of tenure case law: European Court of Human Rights**

在欧洲法庭众多关于人权的判例中，最有代表性的或许是塞浦路斯和土耳其国家之间的争端（1976年），这个案例将强制驱逐定位于对“尊重家庭”权利的侵犯，并提供了对国际公认住房权利的重点保护。

在Akdivar及其他人诉讼土耳其的案例中（1996年），法院判定“毫无疑问，被告故意燃烧原告的住房及其附属设施……严重侵犯了他们的家庭生存和住房的权利，同时也对原告的财产权构成恶劣的侵犯”。

在Spadea和Scalabrino诉讼意大利的案例中（1995年），法院判决表示，公共机构顺应房屋申请人要求，去强制驱逐老年租户，这种做法的失败之处不是侵犯了和平享有财产的权利——实际上，是不能为租户拥有居所的权力提供保护。

在Phocas诉讼法国的案例中（1996年），法院认

为，没有人违反《1号法案》的第一条内容，虽然申请人对财产的享有受到了各种干扰，但这些干扰归因于城市发展计划的实施，而上述利益是符合大众利益的。

在Zubani诉讼意大利的案例中（1996年），法院认为这个关于征用土地的案例，征用补偿耗时太长，原告拿到全部补偿很有难度，而且情节的恶化最终导致原告享有的财产权与社会公众利益间没有做到均衡，被告侵权成立。

在Connors诉讼英国的案例中（2004年），法院清楚地表示……当地政府在未提供相应保障措施的情况下驱逐原告和他的家人……因此不能以“迫切的社会需要”或是追求合法的利益为由证明该强制搬迁的合法性。因此该行为违反了……《公约》。

些案件和相关案件也出现在许多国家的国家法院决策中。关于房屋/土地保有权保障问题的审判方法有不同级别，在所有国家级别的审判方法中，南非法院使用了最有趣的方式。南非许多最近的法院审理案件例证了房屋/土地保有权保障的权利是如何越来越获得国家级的认可的（参见专栏6.26）。

市民社会对房屋/土地保有权保障和强制驱逐的应对

CIVIL SOCIETY RESPONSES TO SECURITY OF TENURE AND FORCED EVICTIONS

近年来，在支持提供房屋/土地保有权保障条款和反对强制驱逐的努力中，已经有越来越多的国际、国家和地方层面的非政府组织的参与。他们的努力既包括在国际会议和会谈中游说各国政府和代表，也包括给当地社区提供建议或直接的支持。其中最著名的非政府组织是亚洲住房权联盟（ACHR, Asian Coalition for Housing Rights）、住房权利与驱逐问题中心（COHRE, Centre on Housing Rights and Evictions）和栖息地国际联盟（HIC, Habitat International Coalition），它们在国际层面上进行了很多年的工作。在国家层面上，非政府组织的努力往往辅以其他市民社会的参与，包括当地的大学，例如曼谷的Pom Mahakan等（参见专栏11.6）。

无论是为了建造一座大坝或一条新的道路，还

是在种族消灭的背景下或只是为了改善一个时髦的住区，强制驱逐行为的实施几乎总是伴随着那些受影响的人的努力，他们尝试抵制驱逐和留在家园。虽然在强制驱逐发生之前就去阻止的主动性大多以失败告终，但是也不缺乏充满激励和勇敢的例子，使得有计划的驱逐被撤销，人们可以留在自己的房子里。

阻止有计划的驱逐行为的几种策略总结如下。任何数量的其他例子也可以提供作为参考，但即使是这种粗略的审查也显示出，驱逐是可以通过使用各种不同的措施进行预防的，这些措施都以受影响的个人和组织的人权为前提：⁴⁸

- 赞比亚。在1991年，由于当地的一个妇女权利组织，赞比亚妇女和住所行动小组（ZWOSAG）所付出的努力，约有1.7万个家庭（至少8.5万人）免于计划性的驱逐。在与政府官员的谈判中，基于国际人权关于驱逐标准的要求，ZWOSAG能够从当地政府和住房部长那里获得一个暂停命令，部长会在国家电视和电台宣布这一暂停命令，并敦促整个赞比亚的地方政府避免实施强制驱逐。
- 尼日利亚。社会和经济权利行动中心（the Social and Economic Rights Action Center）向世界银行检查小组（the World Bank Inspection Panel）提交投诉，试图阻止拉各斯发生的大量驱逐，这些驱逐源于世界银行资助的拉各斯排水和卫生项目（参见专栏6.21）。

强制驱逐的行为……几乎总是伴随着那些受影响的人的努力，他们尝试抵制驱逐和留在家园

- 巴西。如第十一章所述，反驱逐运动人士利用“特殊社会利益区”（专门划作社会住房的城市地区）作为阻止驱逐的一种方式。此外，国家住房运动的努力也对房屋/土地保有权利保障相关政策有着重大的影响（参见专栏6.27）。
- 菲律宾。在驱逐实施之前已经采用了不同的策略来阻止其发生。除了社区组织和动员、使用媒体、游说、使用基于国际法的人权讨论和其他措施等，使用基于1992年《城市发展和住宅法》的法律策略有时也会取得成功。
- 泰国。通过一种称为“土地共享”的驱逐预防技术，一些驱逐已经被避免或在规模上大大减小，在那里，一个贫民窟的土地所有者同意就地安置当前的居民，使大部分相关土地得到充分利用。
- 巴基斯坦。城市资源中心定期准备政府计划中涉及驱逐计划的替代物，作为阻止驱逐的手段。

国际组织对房屋/土地保有权利无保障和强制驱逐的应对

RESPONSES OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS TO TENURE INSECURITY AND FORCED EVICTIONS

最近几年，除了公民社会成员的众多努力外，一系列的国际组织也越来越关注房屋/土地保有权利保

障问题。1999年，联合国人类住区规划署发起房屋/土地保有权利保障的国际运动，有两个主要目的：通过协商而不是驱逐进行贫民区改造；监测强制驱逐行为和推进土地使用权。到目前为止，该运动已在世界范围内被引进到城市中，包括卡萨布兰卡、德班、马尼拉、孟买、金斯顿（牙买加）和瓦加杜古（布基纳法索）等。

这个活动也促进了许多成员国做出努力，它们通过与受影响人群及其组织谈判来替代非法拆迁实践。此外，它支持引入房屋/土地保有权利系统，此系统对城市贫困人口有利，同时对当地土地管理部门来说切实可行。这个运动建立在一系列组织原则的基础上，包括保护和提升住房所有人的权利、反对强制驱逐、保障居民房屋/土地保有权利、性别平等、合作、协商安置、开放土地市场、促进立法改革和可持续的居住政策、以及土地可及性等。⁴⁹

国际运动基于鼓励国家层面开展房屋/土地保有权利保障运动工作，国家层面的工作关注能够增加目前生活在非正式定居点人们享受房屋/土地保有权利的具体步骤。国家层面的房屋/土地保有权利保障运动的指导方针⁵⁰提供了有用的概要，明确了一个成功的地方活动所需的步骤。例如其中包括同利益相关者的初步磋商，地方房屋/土地保有权利保障诊断（包括城市协议的准备、情况分析和房屋/土地保有权利保障行

房屋/土地保有权利保障的国际运动……促进了努力……通过与受影响人群及其组织谈判来替代非法拆迁实践

专栏6.21 抗议强制驱逐：尼日利亚拉各斯的Ijora-Badia社区

Box 6.21 Resisting forced evictions: The Ijora-Badia community in Lagos, Nigeria

1996年7月，拉各斯15个贫民窟的居民社区有120万的总人口，他们了解到作为拉各斯排水和卫生项目计划的一部分，拉各斯州政府计划将在他们的家园和附近实施强制驱逐。驱逐行动于1997年开始，当时推土机推倒了超过2000人的房屋。

在1996年7月，政府宣布进行强制驱逐之前，社会和经济权利运动中心（SERAC）已经在Ijora-Badia社区提供给当地居民提供人权知识并改善他们与政府机构交流的能力的服务。为了减小被强制驱逐的威胁，SERAC增大了对目标社区的援助力度。SERAC与社区内的领袖、妇女、青年和协会协同工作，发起了一系列活动，包括建立一个合法的诊所、建立培训班，以及在目标社区内外散发相关的消息材料等。对阻止强制驱逐有第一手经验的其他社区领导人和组织者也被带来分享他们的经验和经历。

2003年7月29日，经过一系列的磋商和调查，拉各斯州政府在Ijora-Badia社区内的另一块区域重新施行强制驱逐行为。然而，现在居民被更好地组

织、动员，并决心保护他们的房屋，拆毁遭到激烈的抵抗被迫停止。

2003年8月1日，SERAC代表Ijora-Badia社区的居民提起诉讼，并寻求相关禁令来阻止有关当局在法院决议期间继续强拆。无视未判决的诉讼和相关禁令（法院于8月19日授予的），拆毁于2003年10月19日继续，使得超过3000人无家可归，其中大多数是妇女和儿童。

事情发生了戏剧性的转变，调查表明，Ijora-Badia的很大一部分土地在1929年被尼日利亚联邦政府收购。这个发现给社区带来了深远的影响。在SERAC的支持下，Ijora-Badia社区请求联邦政府立即采取行动来拯救他们的家园和土地。结果，虽然联邦政府接受了这一事实，即改造和重建Ijora-Badia地区是为了人民的利益，但住房与城市发展部长还是通知了拉各斯州政府，联邦政府对Ijora-Badia土地具有法律所有权，并要求他们远离Ijora-Badia地区。

资料来源：Morka, 2007

专栏6.22 强制驱逐问题咨询小组 (AGFE)**Box 6.22 The Advisory Group on Forced Evictions (AGFE)**

根据联合国人类住区规划署理事会的一项决议，强制驱逐问题咨询小组 (AGFE) 在2004年成立。该组织直接与联合国人类住区规划署理事会的执行长官对话，并就强制驱逐的替代解决方案提供建议。在它的两个最初的半年度报告中，AGFE记录了超过二十四个非法驱逐案例，这些案例发生在多个国家，是正在进行或将要进行的，AGFE成功介入调解强制驱逐行动，还提出了合理的替代方案。

AGFE最初展开的四个真相调查、居民和政府达成和解的任务中，它在制定强制驱逐的替代方案中起了积极作用：

- 罗马当局暂停强制驱逐。
- 多米尼加共和国专门成立了一个委员会讨论制

资料来源：UN-Habitat, 2005d, 2007

定驱逐法律。

- 在库里蒂巴，政府请求AGFE帮助评估住房侵权行为，建议项目实践符合国际人权法和标准，以及制定能够防止强制驱逐升级的行动计划。AGFE组织举办了一次关于非法强拆的公众听证会，给利益相关者施压，使得他们寻求替代解决方案。因此，当地政府开始重新安置被驱逐家庭并为他们提供其他居住地和建筑材料。
- 在加纳，AGFE支持政府拆迁老Fadima贫民窟计划，该贫民窟很长时间来一直被威胁会被强制驱逐，政府基于受益人的同意，给贫民窟内的居民建立了低成本的住房。AGFE组织为“联合国人类住区规划署的贫民区设施升级干预”铺平了道路，这将使1000个贫困家庭得到更好的住房。

动计划)，国家运动的发起，媒体活动，以及最后的国家房屋 / 土地保有权保障行动计划的实现等。尽管市民社会成员给运动提供了广泛的支持，但是捐赠国迄今为止在支持这种改进措施方面仍显示出相当大的不情愿。因此，评判此项运动对于扩大房屋 / 土地保有权保障的享受方面取得很大成功可能言之尚早，但是运动的集中和协调的努力是同类中的首创，无疑要从一个积极的角度来看待它致力于实现所有人的房屋/土地保有权保障的努力。

强制驱逐问题咨询小组 (AGFE, Advisory Group on Forced Evictions) 成立于2004年，与使用权益保障国际运动紧密联系。AGFE的目的是监控强行强制驱

逐行为，并鉴定和催生替代方案，如就地提升和其他方法。如果无法避免驱逐和移民安置，则必须以一种符合国际人权标准和联合国关于开发的指导方针的合理方式进行⁵¹（即重新安置只应该是与相关个人和社区协商解决后采取的行动，应包括提供有着长期房屋/土地保有权保障的替代土地）。AGFE由个人组成，这些人体来自发展中国家和发达国家的民间社会组织、地方政府、中央政府和专业人士。AGFE受到人类聚居、法律、房屋/土地保有权政策和人权等领域的代表所组成的网络支持（参见专栏6.22）。

穷人法律赋权委员会 (the Commission on Legal Empowerment of the Poor) 从另一个稍有不同的角度

穷人法律赋权委员会……旨在促进正式法律权利的扩展和保护边缘化群体

专栏6.23 贫困人口权益保障委员会**Box 6.23 The Commission on Legal Empowerment of the Poor**

贫困人口权益保障委员会首次在世界上聚焦驱逐、贫困和法律之间的联系。该委员会在2005年9月成立，由一群发展中国家和工业化国家构成，包括加拿大、丹麦、埃及、芬兰、危地马拉、冰岛、印度、挪威、瑞典、南非、坦桑尼亚和英国，按规定于2008年完成它的任务和工作。

该组织注重四个方面的问题：正义和法治的实现、产权、劳动权利、创业精神。其工作方法包括：

- 总结政府为非正式部门扩大法律保护行为的经验教训；
- 进行政策方面的支持以促进改革，来确保合法行为和授权行为；
- 探索改革方案来巩固财产权利的扩大化；
- 核查哪个体系最能够促进经济增长；
- 识别能够支持其他开发途径的方法；
- 开发一套综合、实用、适应性强的工具用来引导国家层面的改革。

资料来源：Commission on Legal Empowerment of the Poor, 2006a, 2006b; www.undp.org/legalempowerment

专栏6.24 肯尼亚土地部门为扶贫所做的和谐、统一、协调的工作**Box 6.24 Land-sector harmonization, alignment and coordination for poverty reduction in Kenya**

肯尼亚土地问题合作集体（The Development Partners Group on Land）的发展使得政府、双边捐助者，以及一系列的联合国和公民社会组织联系在一起，研究一些通用方法来解决棘手的土地相关问题。合作集体成立的主要原因是大家意识到急切需要一个组织来协调肯尼亚土地部门从事的众多项目，以避免各项目与其他合作伙伴的活动发生重复和冲突。该合作团体于2003年7月正式成立，通过“一揽子基金”（a basket fund arrangement.）来支援国家土地政策的制定。

本着这项新议程关于援助的有效性，土地开发合作集体秉持和谐、统一、协调的理念，旨在向肯尼亚的土地部门提供并管理援助。在它的日常活动以及与其他利害关系人的合作中，该团体力求达到共识并支持政府的政策方向，而不纠结于议程分

资料来源：UN-Habitat, www.unhabitat.org/content.asp?typeid=24&catid=283&id=1603

歧。该团体的主要工作包括以下三个方面：

- 加强政府制定和实施与土地相关的政策、规划的能力；
- 根据政府扶贫策略的优先级调整捐款人的扶持对象；
- 避免援助计划的重复和重叠。

在肯尼亚，该团体的支持范围已经扩大到国家土地部的日常活动，例如土地政策制定过程，开发贫困人口的土地信息管理系统，实现Ndungu委员会对于公共土地的非法分配建议，以及制定强制驱逐的指导方针。自该团体成立以来，捐款者团体已经在土地部门投资1000万美元来支援政府。

在涉及禁止和监管驱逐的实践方面，南非几乎没有匹敌者

看待房屋/土地保有权保障问题，它成立于2005年，旨在促进正式法律权利的扩展和保护边缘化群体（参见专栏6.23）。委员会的目的是“探索国家如何通过改革来减少贫困，扩大所有人获得法律保护和经济机会的权利”。⁵²委员会在世界范围内组织了国家级和地方级的咨询，向工作和生活贫民窟和临时居住地的人学习经验，并因此与民间组织、政府和机构进行合作。通过这些咨询和讨论得出了一个主要目标，即如何将法律制度转变角色，对穷人和原本受逼迫的社区来说，法律不再是一个障碍，而变为一个机会。

另一个持续促进改善世界各地的房屋/土地保有权保障条件的机构是城市联盟（City Alliance）。城市全球联盟及其发展伙伴致力于扩大降低贫困的成功方法，联盟使城市能够与双边和多边机构，以及

金融机构一起直接对话，促进地方政府发挥作用，帮助不同规模的城市获得更多相关的国际支持。

通过促进城市化的积极影响，联盟帮助当地政府规划和准备未来的增长，帮助城市制定可持续发展的融资策略，吸引用于基础设施和其他服务的长期资本投资。城市联盟支持城市准备城市发展策略，这些是城市及其周边地区实现公平增长、获得发展并实现可持续的行动计划，以提高全体公民的生活质量。

值得关注的另一个倡议是发展合众集团（Development Partners Group）在肯尼亚的土地上所做的工作。该组织专注于促进弱势群体的房屋/土地保有权保障，发展可持续的土地信息管理系统。它还支持城市和农村地区的生产性投资。该组织代表了土地部门使用的一种创新方法，这种方法符合国际声明，致力于呼吁在国际技术合作领域中能够有更大的协调、联合和一致性（参见专栏6.24）。

专栏6.25 自1996年以来南非采用的保障房屋/土地保有权的立法**Box 6.25 Key legislation on security of tenure adopted in South Africa since 1996**

- 《返还土地权利法案》（1994年第22部）
- 《土地改革（工人租户）法》（1996年第3部）
- 《公有财产协会法案》（1996年第28部）
- 《保护无证土地权利临时法案》（1996年第31部）
- 《延长土地保有权保障法案》（1997年第62部）
- 《住房法》（1997年第107部）
- 《防止非法驱逐,非法占用土地法案》（1998年第19部）
- 《公共土地权利法案》（2004年第11部）

房屋/土地保有权保障与人权：来自南非、巴西和印度的案例**SECURITY OF TENURE AND HUMAN RIGHTS: EXAMPLES FROM SOUTH AFRICA, BRAZIL AND INDIA**

所有的国家都有相应的能够影响相关人群在多大程度上获得合法的权益保障的政策和法律。在一些国家中，房屋/土地保有权保障中体现的明确的人权维度已成为现行法律、实践和价值中不可或缺

专栏6.26 南非的房屋/土地保有权保障判例法

Box 6.26 Security of tenure case law in South Africa

就国家级的房屋/土地保有权保障审判方法而言，南非最近的三个法院审理案件很有代表性。

在格鲁特姆案（*Grootboom*）中第一次根据《南非宪法》解决了强制驱逐、安置和房屋/土地保有权保障类的复杂问题，立宪法院在2001年宣布：

- 1 国家必须建立合理的法律以及其他解决措施。立法措施本身不能构成宪法保障。仅仅通过立法是不够的。国家必须采取行动来实现预期的结果，立法措施必须一直由执行机关实施，要有适当的、有良好导向的政策和方案支撑。这些政策和方案必须同时有概念上和实现上的合理性。一个方案的制定首先要履行国家的义务。同时该方案还要能够合理地实现。若一个合理的方案没有被恰当地执行，那么这是不符合国家义务的。
- 2 在判断一组措施的合理性时，必须从它们的社会、经济以及历史的角度考虑住房问题，并考虑这些措施对方案实现的贡献。方案必须是平衡的、灵活的，对于住房危机以及短期、中期和长期的需要，方案还应能够作出适当的补充。如果一个方案不囊括重要的社会群体，那么它不能说是合理的。由于条件不是静止不变的，因此方案应不断进行审查。
- 3 方案的有效实施至少需要有充足的国家预算来支持。反过来，这需要政府认识到其应满足全国住房方案的紧急需求。认识到这样的需求需要国家进行一定的计划、完成预算以及监控是否满足紧急需求和管理上的危机。这必须确保相当数量确切需要援助的人得到救济，哪怕不是他们中的所有人都需要立即得到救

济。这样的规划也需要政府不同部门之间协调工作。

*Modderklip*案件（2004年）是一个双赢的案例。最高法院认为，国家在没有提供其他安置场所的情况下进行了强制驱逐，因而侵犯了宪法赋予土地所有者以及非法占地者的权利。因此法院合并处理了此类问题，并惠及格鲁特姆案例中的受害者，规定在政府给他们提供其他合适的定居场所之前，他们有资格在现有土地上继续居住。

在伊丽莎白港市（Port Elizabeth Municipality）案例中，南非立宪法院（2005年）裁定：

当无家可归的人东奔西跑，急切需要一处地点来安置他们以及家人时，这不仅是对穷人的尊严进行侮辱。如果这样的情况一再发生而不是减少，我们的社会，作为一个整体，应该感到悲哀。若政府行为导致了贫困人群为寻求体面的生活而被拒绝的情况增加，而不是减少，那么以权利为本的宪法就会变为一纸空谈。因此有必要对承担社会压力以及可能引发冲突的行动进行司法管制（第18段）。

第六节（3）[《预防强制驱逐和非法占用土地法案》（the Prevention of Illegal Eviction from and Unlawful Occupation of Land Act），使宪法第26条（3）生效]声明，必须给被驱逐居民提供一个合适的其他安置场所，这是对被驱逐居民应有的尊重，而不是一个死板的要求。因此，地方政府没有绝对的司法职责去保证在不给被驱逐居民其他安置场所的情况下绝对不会进行驱逐。然而，一般而言，法院应该不愿同意驱逐相关居民，除非可以提供给被驱逐居民其他的安居地点，即使这仅仅是在提供正式住房之前的临时措施。（第28段）

少的一部分。三个发展中国家——南非、巴西和印度，其最近的事态在这方面尤其突出，将在下面进行讨论。

南非 South Africa

在承认房屋/土地保有权保障重要性的法律框架方面，南非几乎没有匹敌者，特别是涉及禁止和监管强制驱逐的实践中。南非第一次民主选举发生在1994年，新当选的政府在临时宪法的框架下，建立了包含土地委员会的土地认领法庭，来取代咨询委员会。这意味着在种族隔离时期被强制驱逐并被剥夺土地的南非黑人可以提出要求，返回他们的土地或得到补偿。⁵³

1996年南非新宪法包含几个重要的与房屋/土地保有权相关的条款，并在过去的十年里成为有争议的诉讼领域。⁵⁴其中包括：

- 第25条，提供对财产权的保护，防止财产的任意剥夺，弥补财产的征收，并且（第25条第5项）要求“国家必须采取合理的立法措施和其他措施，在可用的资源条件下，培养能够让公民公平获得土地的条件”；
- 由于过去带有种族歧视的法律或惯例，一个人或组织的土地保有权缺乏保障是合法化的，第25条第6项提供了“在某种程度上的国会法案，要么获得法律保障的房屋/土地保有权，要么获得应有的赔偿。”

此外，应对这一事实，即数以百万计的南非人在种族隔离时期已经被强制驱逐出他们的家园，宪法第26条现在规定：

- 1 每个人都有权获得充足的住房。
- 2 国家必须采取合理的立法和其他措施，在其可用资源条件下，逐步实现这一权利。
- 3 在考虑所有相关的情况之后，如果法院没有发出命令，那么没有人会被赶出他们的家园，或者家园遭到拆毁。没有法律可以允许任意拆迁。

此外，在1996年采用南非宪法之后的这些年来，南非议会已经通过了一系列的关键立法，以应对房屋/土地保有权保障的各个方面（参见专栏6.25）。因此，在权益得不到保障的情况下遭受苦难的那些人们，其合法地位比十年前显著增强。法院决定给他们提供宪法框架下的实质性保护，以及获得命令的能力，使得当局制定出在本质上可行和可接受的计划来履行他们的义务。拆迁法律已经发生了巨大的变化，仅提供程序性保护的法律已不足以应对新的案件，提供实体性权利保护的体系正茁壮成长。

所谓的Grootboom案件带来了随后的关键变化，宪法法院⁵⁵虽然没有遵循高等法院的命令，即应强制给儿童提供居所⁵⁶，但是其认为，由于未能给那些最急需的人提供庇护，原本合理的地方政府住房政策仍然是违反了宪法。因此，法院决定强调国家不得采取行动，逐步改善南非的住房条件。国家不仅需要发起和实施计划，也需要确保政策和规划都有很好的指导性，并且得到很好地实现。最近的其他案件，如Port Elizabeth Municipality和Modderklip案件，强调避免拆迁的目的，当拆迁不可避免时，强调提供替代品和适当住房的义务（参见专栏6.26）。

然而，这些立法努力并不能总是成功地实现所追求的结果。南非的强制驱逐显然没有被根除，除了这一事实，通过规范化过程提供房屋/土地保有权保障的努力也明显低于预期。对南非迄今为止的规范化实践进行分析，得到了下列教训：

- 通过赋名进行的产权规范化不一定促进房屋/土地保有权保障的增加，在许多情况下作用相反的。
- 产权的规范化不促进给穷人贷款。
- 规范化并没有给他们的财产以“资本”的特点，反而可能使穷人承受无家可

归的风险。

- 城市和农村贫困人口已经有权获得信贷。
- 通过注册名衔的规范化创造了许多穷人负担不起的费用。
- 目前非正式的财产系统可以支持一个健壮的租赁市场，这适合穷人的需求。
- 通过房屋/土地保有权契约使个人财产规范化会很快无法反映现实。
- 穷人不是同质的，超出法律部门以外的那些人应根据收入和脆弱性状态差异化对待。⁵⁷

此外引人关注的是，近年来南非除了主要城市地区土地价格的大幅度上涨，还经历了加速的城市化进程和增长的农村贫困，主要城市地区的人们正在寻找房子和找工作。自1994年以来，后种族隔离国家提供了超过100万套房屋的房地产项目。从最近的一项调查中发现，如何给居民提供房屋/土地保有权保障明显是一个持久的挑战，尽管在九大城市地区建造了不少房屋，但是缺乏正式居所的拆迁户数量已经从1996年的806,943户，增加到2001年代的1,023,134户和2004年的1,105,507户。⁵⁸

巴西 Brazil

1988年巴西批准了新的民主宪法以及1996年巴西的国家社会住房制度崩溃都使得新政策和规划有所发展，新举措的目标是生活在非正式城市居住区的人群，其主要组成部分是主张促进“城市权利”和住房权利。

根据这一宪法，拥有2万名以上居民的所有自治市被要求制定总体规划，把宪法原则与“城市权利”相链接。这些规范明显受2001年采用的创新城市法令支持（参见专栏11.8）。财产权根据特殊的宪法规定进行监管，这些特殊的宪法涉及农村和城市土地、土著居民和黑人后代的土地，以及私人 and 公共土地。对于城市土地的产权，自治市有权发布法律来补充州和联邦的立法，以适用于当地的问题，比如环境、文化、卫生和城市权利。所有的自治市都必须制定一个总体规划，作为城市发展的基本法律文书，确保城市和业主能够根据法律履行他们的法定职能和社会职能。自治市也可以促进立法和/或法规，作为控制、利用、城市化和占领城市土地的必要手段。

创建于2003年的城市部门已经实现了一些国家项目，这些国家项目能够支持社会住房生产、土地正规化和贫民区改造。市民社会、社会运动和非政

国家不得不采取行动逐步改善南非的住房条件。也需要确保政策和规划都有很好的指导性，并且得到很好的实现

自治市……被要求制定总体规划，把宪法原则与“城市权利”相链接

专栏6.27 巴西的住房政策和相关立法

Box 6.27 Participatory housing policies and legislation in Brazil

巴西的很多团体为了解决房屋和土地保有权问题，开展了创新、独立和自组织的工作。最常见的是合作社、协会或其他自助方式，这些工作旨在增建和改善市区住房。二十世纪八十年代以来，全国城市改革论坛已经组织了这些工作，全国城市改革论坛是研究住房领域、城市管理、城市交通和卫生方面的民众运动，由专业机构和非专业机构的伞式组织构成。这个论坛的主要成就是建立了一个城市改革的平台，旨在实现房屋和土地保有权，消除贫困和社会不平等。这个平台获得了131000选民的认同，于1987年被多个组织向国会提出，也是1988年国家采取新宪法的一个推动力量。

在一些城市中，论坛通过当地的或区域的代表，处理以下问题：

- 采取行动捍卫“城市权利”和住房权利受到强制驱逐威胁的社区，强制驱逐是由于一系列项目的实施，以开发或促进旅游业和/或基础设施建设或改善提高为目的；
- 在非正式和不规范的城市居住区，参与土地规范化的计划和项目；
- 组织公共权利和政策的辅导和能力建设，获得大众领导和组织；
- 参与城市管理过程。

国家论坛的重大成就之一是城市法规获得了批准，并促成了2003年城市部门的成立。国家论坛在第一次和第二次国家城市会议中也扮演了重要角色，这两次会议分别在2003年和2005

资料来源：Marques, 2007

年举行。第一次会议导致了在2004年成立全国城市委员会。该委员会是一个咨询机构，负责为公共政策提出指导方针和目标，公共政策涉及国家城市发展、住房、卫生设施和运输各个方面。它还城市法令的应用提供了指南和建议，发起了领土组织的国家和区域计划。

城市社会运动组织的另一个结果是批准了创建全国社会住房制度和国家基金的法案。这项新法律的建议在1988年提出，由100万选民签署。它提出建立一个清晰的国家住房制度，由以下行政公共机关组成：城市部门、作为其操作代理的联邦储蓄银行、国家城市委员会和国家社会住房基金、在市级和国家级层面创造的房屋委员会和基金，以及住房合作社和社区团体。法律反映了此项受欢迎举措的需求，在2005年联邦参议院批准（《2005年法案11.124》），建立了国家住房制度，通过政策补贴的实施，使得穷人方便地接近农村和城市土地，并获得足够的住房。这个法律规定了资金转拨问题，使目前用来偿还外债的资金转拨到市政和国家项目的补贴上，来资助低收入人口的住房和土地供给。

全国社会住房公积金由委员会来管理，委员会由22个代表组成，其中10个是来自政府部门，12个来自非政府部门（社会运动、私人住房部门、工会、专业实体、大学和非政府组织）。考虑到国家基金中可用的资源，委员会成员有权批准房地产项目金融投资的年度计划；为市、州、住房合作社和协会建立标准，使其能够使用这些金融资源；和监控这些资源的整个应用过程。

府组织已经同联邦政府一道先行实施了这样的政策，与城市法规提供的原则相一致。

联邦政府和市民社会促进土地和住房权利的提，与之相关的国家政策和法规在实施过程中也受到如支持可持续城市土地正规化的国家政策等特定的政策和规划的辅助。如2003年创立的城市部门，2005年获得批准的全国社会住房制度和社会住房基金，以及于2003年和2005年举行的全国城市会议（参见专栏6.27）。⁵⁹

无论在城市还是农村地区，巴西都继续面临着严重的土地保有权问题，这一点可以从土地占有的各种冲突中看出。尽管事实上，联邦政府已经努力设法使国家的住房和土地政策系统化，以及创造必要的法律制度基础，但是仍然有些项目是孤立和无效的，对巴西的现实没有什么影响。

在法律调解实现之前，仍然需要克服许多结构

性的障碍，这些障碍包括概念上的、政治的、制度的和金融的实质。最近的统计数据显示，在过去的十年里，巴西住房赤字一直增加，从1991年的540万个住房单元增加到2000年的670万个住房单元，仅仅十年内就有22%的增长。此外，它还继续以2.2%的年增长率增长。2000年，城镇住房赤字估计为540万个住房单元。矛盾的是，根据2000年的人口普查，城市里却有480万个空置的住宅。⁶⁰

印度 India

印度1994年的国家住房政策声明，中央和国家政府必须采取措施来避免强制驱逐。此外，他们必须鼓励就地提升，贫民窟改造和提供居住权利的其他行动。当驱逐不可避免时，政策规定政府“必须在社区参与下进行可选择的重新安置，其目的只能是为了清

在法律让步成为现实之前，仍然需要克服许多结构性的障碍，这些障碍包括概念上的、政治的、制度的和金融的实质

印度的住房权利是一个不遵守法律的特别例子

专栏6.28 房屋/土地保有权利保障判例法：印度最高法院

Box 6.28 Security of tenure case law: India's Supreme Court

1978年，印度最高法院于Maneka Gandhi诉讼印度联邦的案件中首次发现，《印度宪法》（第二十一条）中规定的生存权利必须重新定位为“有尊严地生活的权利”。

基于这个结论，在1981年发生的Francis Coralie Mullin诉讼德里联邦的案件中，最高法院宣称：“我们认为，生存权包括有尊严地生存以及一切和其相关的权利，即如充足的营养、足够的衣服、舒适的住所等必要的生存条件。”

印度这方面最经典的案例是俗称为孟买街头流浪者的案件，最高法院在宪法中进一步扩大生存的基本权利，尽管其最终决定还是允许驱逐相关的居民。在1985年Olga Tellis诉讼孟买市政公司的案件中，最高法院的宪法监督人员宣布“强制驱逐是剥夺相关居民的生存权利……宪法21条规定的人民享有的权利即是谋生的权利，因为如果一个人没办法

谋生，他将无法生存”。

在普拉萨德（Ram Prasad）与孟买港口信托公司对峙的案例中，可以得到一个类似的结论，最高法院指示相关的政府公共部门不能驱逐贫民窟中的50个家庭，除非给他们提供其他的住所。

在1997年艾哈迈达巴德市政公司（Ahmedabad Municipal Corporation）诉讼Nawab Khan Gulab Khan and Ors的案例中，最高法院表示：

建造价格合适的、穷人能够购买的住房是国家的义务。根据宪法，国家有义务给穷人提供住所，使得生存权利得到保障……事实上，如果侵犯者闹上法庭，这些案件不会有回旋的余地。对于穷人久居的贫民窟地区，政府应当出台相关方案，并分配土地和资源来改善他们的生活。

理场地，而清理场地优先于公众利益”。

国家的贫民窟政策发展工作一直在进行。⁶¹在印度，这些优惠政策中添加了一系列的司法判决，这些司法判决对住房权利和房屋/土地保有权利要求也具有支持作用。20多年来，印度最高法院发布了一系列影响深远的决策，它们既依赖于宪法中关于生存权利的规定，也依赖于保护居民住房权利的其他规范（参加专栏6.28）。⁶²

法律、政策和法院审判并不总是与现实吻合。孟买三分之一的贫民窟居民是拆迁户，⁶³而且很显然印度近来的经济热潮没有均匀分布利益。印度的住房权利是一个不遵守法律的特别例子。印度没有任何保留地批准了ICESCR，印度最高法院的大量审判中也参考了ICESCR。此外，毫无疑问的是，无论什么事情在印度法院都是可强制执行的。然而，一波又一波的野蛮拆迁行为发生了，这些强制驱逐行为没有事先通知或缺乏正当的理由，发生在恶劣的天气下，也没有补偿或重新安置。2010年在德里举行英联邦运动会，这在2000年发起了新德里有史以来最大的移动。没有房屋拆除数量的记录；但非政府组织估计，超过20万人被驱逐。仅在亚穆纳Pushta区，为了创造公园和喷泉，就有15万人惨遭驱逐。⁶⁴

孟买人口约为1500万，有一半的人口居住在贫民窟。他们只占有8%的城市土地。从形式上来说，那些在1976年的人口普查中被列入的贫民窟都可以得到贫民窟改善计划的保护，都可以在万一发生驱

逐时选择另外的方式解决。这引入了一个截止日期的概念。之后，1980年的列举名单被采纳为截止时间。然后又转移到1985年和1990年，后来到了1995年。在2003年，桑杰甘地国家公园中的及其周围的86000个家庭被驱逐，虽然这些家庭处于最高法院命令的截止日期的覆盖下，但政府仍然采取了极端的方法驱逐这些可怜的居民，包括使用直升机和部署退休军官。⁶⁵沿着这些思路，在孟买发生过若干次大规模的拆迁。2004年11月与2005年2月以来，超过8万座房屋被打碎，超过30万人变得无家可归。

结语

CONCLUDING REMARKS

本章简要概述了一些最普遍的应对政策类型，这些应对政策一直致力于提高房屋/土地保有权利保障的目标。概述得出了一系列结论，其中有一个也许最为引人注目：即尽管在过去的几十年中采取了各种方法，然而毫无疑问的是，对于解决所有人的房屋/土地保有权利保障的目标而言，它们都是失败的。如果情况相反，那么世界将不会面临房屋/土地保有权利保障的危机，在这一危机中，数以百万计的人生活在没有任何形式的官方认可或合法房屋/土地保有权利保障的世界中。

几十年来，追求房屋/土地保有权利保障在很多方面都是一个虚幻的事情。尽管所有的政治信条坚持认

几十年来，房屋/土地保有权利保障的追求……是一个虚幻的事情

为，在改善世界10亿贫民窟居民生活的现实努力中，房屋/土地保有权保障必须位于中心位置，但是实现目标的政策却相差很大。关注赋名的观点建议通过提供个人土地保有权来使贫民窟规范化，这将是提高生活水平、创造资产和改善住房条件的最有效方式。另一种观点则是，基于赋予名衔的方法过于昂贵，当进行了尝试，最终的结果将是减少而不是增加房屋/土地保有权的保障。

还有一些人支持维护惯常的土地保有权安排，因为它们的文化上深深根植于相关地区的历史，因而它们比基于现代法律和私人产权的方法更公平。

显然，决策者面临的一个关键挑战是筛选这些和其他许多关于房屋/土地保有权保障的意见，并在相应的特定情况下选择出最佳方式。在研究几个方法之前，需要指出正如房屋/土地保有权的正规化不一定确保房屋/土地保有权的保障一样，不正规也并不一定意味着房屋/土地保有权得不到保障。正如前文中关于正规化讨论所提到的，非正式化的一些形式可以提供一个合理程度的房屋/土地保有权保障。虽然这并不是说这种方法一定会得到承认，但它直指问题的核心，即从本质上来说，房屋/土地保有权保障的许多力量来自于一个人对房屋/土地保有权保障的认识，他们相信自己拥有这些房屋/土地保有权。

乍看之下这可能难以符合人权法的原则和权利要求，但实际上也许并非如此。观念和权利可以并行不悖，把目标当做一个过程，甚至也许是漫长的过程，凭借着这个目标，个人或社会对于保障的感知可以缓慢而稳定地转化为一种形式的房屋/土地保有权，它可能是基于完全的房屋/土地保有权，也可能不是。但是至少凭借着这个目标，那些目前生活在非正式定居点没有免于驱逐的正式保护的居民，正在渐渐从逐步授权方式中获得这些权利。在这一

点上，最重要的是要记住，一个给定的地块实际上的地位和法律上的地位可能明显不同：

例如，棚户区或非法土地上的居民，可能没有享受任何占领、使用或转让的法律权利，但仍然可以感到物理上的充分保障，因为有相当多的力量和政治支持都用于房屋建造和改进方面的投资。⁶⁶

以下四个主要因素似乎有助于提高人们对于自己是被保护还是被驱逐的感知水平：

- 占有的时间长度（老定居点拥有一个更高水平的合法性，因此比新定居点更有被保护的感知）；
- 定居点规模（小定居点比拥有庞大人口的定居点更脆弱）；
- 社区组织的水平和凝聚力；
- 相关社区可以从第三部门组织获得的支持，如非政府组织。⁶⁷

在房屋/土地保有权保障逐步正规化的过程中，它必须被视为一个先决条件，或一个初始步骤，尤其关注对不正规规定居点居民的保护，反对强制驱逐，而不是基于法律术语方面直接获得的规范化。试图实现房屋/土地保有权保障是唯一能满足人群即时和长期需求的方法。因为这些不同的观点最终显示，房屋/土地保有权保障的辩论依然存在。现实地讲，对于目前没有房屋/土地保有权保障生活的数亿人来说，关键点也许不是他们是否拥有保有一块土地的自由保有权。更重要的是，他们能够过上一种他们获得房屋/土地保有权保障的权力被严肃对待的生活，就像人权法律中所声明的那样。

正如房屋/土地保有权的正规化不一定确保房屋/土地保有权的保障，不正规也并不一定意味着房屋/土地保有权得不到保障

房屋/土地保有权保障的许多力量来自于一个人对房屋/土地保有权保障的认识

注释 NOTES

- | | | | |
|---|---|---|--|
| 1 General Assembly Resolution 401(V). | 14 Kanji et al, 2005. | 31 Housing and Property Directorate/Housing and Property Claims Commission, 2005. | 40 <i>Ibid</i> , para 13. |
| 2 Payne, 2001d. | 15 Payne, 2001a, p23. | 32 UNMIK Regulation 1999/23, Preamble. | 41 <i>Ibid</i> , para 17; and CESCR, General Comment No 2, para 6 and 8(d). |
| 3 See Millennium Declaration, Article 19. | 16 Payne, 1997, p46. | 33 UN doc E/CN.4/Sub.2/1993/8. | 42 Including the right to freedom of movement and to choose one's residence; the right to privacy and respect for the home; the right to equal treatment under the law; the right to human dignity; the right to security of the person; certain formulations of the right to property or the peaceful enjoyment of possessions. |
| 4 UN-Habitat, 2003d, pxxviii. | 17 <i>Ibid</i> , p26. | 34 CESCR, General Comment No 4, para 18. | 43 Polis, 2002. |
| 5 Durand-Lasserve, 1998, p245. | 18 Bromley, 2005, p6. | 35 Commission on Human Rights, Resolution 1993/77. | 44 McAuslan, 2002, pp34-35. |
| 6 Durand-Lasserve and Royston, 2002, p6. | 19 <i>Ibid</i> , p7. | 36 See COHRE, 1999; UNHabitat and OHCHR, 2002, 2005a, 2005b. | 45 <i>Ibid</i> , p36. |
| 7 Prefecture of São Paulo, 2003, p8. | 20 Payne and Majale, 2004, p54. | 37 CESCR, General Comment No 7, paras 8-9. | |
| 8 See Boonyabanha, 2005; Shack and Slum Dwellers International, 2004. | 21 Payne, 1997, p26. | | |
| 9 Seabrook, 1996, p197. | 22 Payne, 1997. | | |
| 10 de Soto, 2000. | 23 Durand-Lasserve, 1998, p244. | | |
| 11 Durand-Lasserve, 1998. | 24 Payne and Majale, 2004. | | |
| 12 Payne, 2001c, p51. | 25 FAO, 2005, pp22-24, 26. | | |
| 13 Cousins et al, 2005. | 26 Cousins et al, 2005; Huggins and Clover, 2005. | | |
| | 27 World Bank, 2003b, pxxix. | | |
| | 28 <i>Ibid</i> , p50. | | |
| | 29 Kanji et al, 2005, p3. | | |
| | 30 World Bank, 2003b, p50. | | |

- 46 *Ibid*, p36.
- 47 Alston, 1993.
- 48 For more comprehensive survey of strategies, see COHRE, 2000.
- 49 UN-Habitat, 2003b.
- 50 *Ibid*.
- 51 Contained in Annex 1 of UN Document E/CN.4/Sub.2/1997/7.
- 52 Commission on Legal Empowerment of the Poor, 2006a.
- 53 See section 121 of the (interim) Constitution of the Republic of South Africa, Act 200 of 1993; and Restitution of Land Rights Act 22 of 1994.
- 54 Constitution of the Republic of South Africa, Act 108 of 1993, Chapter 2 (the Bill of Rights).
- 55 *Government of the Republic of South Africa and Others versus Grootboom and Others*.
- 56 *Grootboom versus Oostenberg Municipality and Others*.
- 57 Cousins et al, 2005.
- 58 South Africa Cities Network, 2006.
- 59 Kahanovitz, 2007.
- 60 Marques, 2007.
- 61 Banerjee, 2002.
- 62 Baxi, 1982.
- 63 See, for instance, Jacquemin, 1999; Eviction Watch India, 2003; Gonsalves, 2005.
- 64 Hindustan Times, 2005.
- 65 Indian People' s Human Rights Commission, 2000.
- 66 Payne, 1997, p8.
- 67 *Ibid*, p7.



第四部分：

自然灾害与人为灾害

PART IV NATURAL AND HUMAN-
MADE DISASTERS

导言

INTRODUCTION

在过去的三十年间，自然的和人为的灾害已经在全球夺去了数百万人的生命，并造成了巨大的经济损失。城市作为全球一半人口及大部分资产的聚集地正迅速成为受灾主体。随着全球环境变化，快速城市化正使得越来越多的人类聚居区成为灾害风险的潜在热点地区。在2005年的南亚地震中，1.8万名儿童死于学校倒塌；而2004年的印度洋海啸则摧毁了斯里兰卡、印度和印度尼西亚的众多沿海居民点——这些无不在向人们证明城镇所累积的巨大风险以及灾难降临时所产生的可怕后果。其他许多实例阐述了自然和人为的灾害给城市居民带来的痛苦和损失（参见专栏4.1）。

报告的第四部分考察了自然和人为的灾害对于城市安全的影响，以及为避免和减少灾害损失所制定的政策选项。所谓灾害，是指人类自身无法应对和抵御的自然的或人为的事件。报告主体聚焦于给社区以上层面造成直接影响的大规模灾害。但是，影响限于个人和家庭层面的小规模灾害同样不可小觑，比如交通事故在全球每年造成超过100万人的死亡，比任何大灾害类型所造成的死亡人数都要多。

正如本部分报告所强调的，城市特别容易受到自然和人为灾害的影响，其原因在于一系列复杂的关联因素，包括资产、财富和人口的集中地，主要城市中心及其增长地区位于沿海，人类对城市人工和自然环境的改造，城市向灾害易发区的蔓延，以及城市政府对建造标准和土地利用规划的监管不力。随着城市增长，基础设施服务、人口高密度和资源聚集之间的关联度加强且愈发复杂，常常导致风险的增加。然而，城市增长本身并非必然带来更多风险。

城市地区灾害风险和损失的分布不均在全球、国家乃至城市层面都有所体现：穷国城市的穷人所遭遇的灾害风险最高。灾害的影响也因对风险认定不同而有所差别。以死亡人数和经济损失所占GDP比例为标准，则中低收入国家为主的地区损

失最高。的确，非洲和亚洲在过去30年间经历了快速增长的自然和人为灾害事件，同时这些地区的城市增长也最快，这意味着未来风险将随人口增加而变大。而从自然和人为灾害导致的绝对经济损失来看，则是北美和欧洲等高收入地区的损失最高，尽管根据记录亚洲的损失也很高。欧洲经验表明，高水平的经济发展和政治稳定有助于将灾害对人的损害转移到物质资产上。可见，降低灾害风险的规划、投资和管理能力对于人类聚居区的抗灾水平至关重要。

灾害损失在城市层面也十分不同。一个城市遭受灾害的脆弱度取决于其经济发展水平和防灾准备。城市经济结构决定了灾害发生后哪些人群首当其冲，而城市的连接度则影响着灾害影响向其他经济体的全球扩散。在个人层面，灾害影响程度的不同取决于社会属性，妇女、儿童、老人和残障人士最为脆弱。此外，世界范围内约10亿被迫生活在贫民窟中的人们也是最易受灾的群体。在那里，人们的居住和工作场所在受建造和土地规划规范保护的范畴之外，并且用于抵御突发灾害的资源也最少。但城市化的速度能够将脆弱性扩散到其他社会群体。例如，在因缺乏监管而不执行建造标准的地方，灾害曾造成正规住房中居民的死亡。

本部分报告表明，小规模灾害对城市居民的累积影响是巨大的。全球每年死于交通事故的人数超过120万。世界卫生组织估算交通事故造成的经济损失约占低收入国家国民生产总值（GNP）的1%，中等收入国家的1.5%，高收入国家的2%。绝大部分死伤由机动车造成，行人和骑车人常常成为受害者。在机动车拥有率高的城市，小汽车驾驶员遭受的损失同样十分严重。

尽管杀伤力惊人，城市灾害在城市规划领域似乎并没有得到应有的重视。的确，灾害既非纯自然事件，也绝非上帝的行动，而是不当和失败的发展的产物。因此，本报告采用降低风险的视角，呼唤

专栏IV.1 美国新奥尔良灾难前后的生活

Box IV.1 Living through disaster in New Orleans, US

早在卡特琳娜飓风登陆前的很长时间，新奥尔良当地就经常受洪水泛滥，并且地区十分贫困，犯罪率高居不下，教育系统资源不足，政府管治失败——或者换句话说，地区的脆弱性很高。新奥尔良市位于海平面以下，被庞恰特雷恩湖、密西西比河以及博恩湖包围，是美国最易遭受灾害和最为脆弱的地区之一。2005年8月29日以来所发生的一系列事件只是重新强调了当地民间故事中对于新奥尔良特点的定义——“快乐遗忘之城”。在卡特琳娜飓风袭击后的2周，城市80%的地区没于水下。除1300人死亡外，35万居民无家可归，逃往美国其他地区。有位市民将她的经历描述如下：

我当时认为对于我、我的丈夫和女儿而言一切都结束了……水已经升到了我的脖子，我丈夫把女儿架在肩膀上，我们全都紧紧抓住一棵树。水流是那么快，不断喷涌而过。我只能祈祷，如果我们快要死了，就让这一切发生得快些。

随后，救助受灾者和维护秩序出现了问题。政府和公共机构不再采取措施制止市民骚乱，无视超级穹顶体育馆和会议中心内居民的基本生活需求。而这也进一步拖延了用于保护和协助市民的安保措施。正如一位市民（白人男性，62岁）解释道：

在令人恐惧的整个灾难中，最让我害怕的是军队士兵。当我在船上试图帮助人们到达桥底时，突然有人喊道：“不许动！”他们用来福枪指着我，质问我在新奥尔良做什么，并让我立刻离开城市。我回到家，拿着枪和老婆坐在门口。如果知道水最后会把城市淹得那么厉害，我绝不会一直守在家里。

资料来源：Washington, 2007

不论试图记住还是忘记，新奥尔良的市民们一直在寻求创新方法返回故土或在他乡找到落脚点。当他们看到城市和州政府迟迟拿不出清晰的安置计划，联邦政府也不提供直接援助时，只好自发集结起来组建致力于返乡重建的社区组织。一位一直在等待机会的非裔美国妇女这样评论：

我知道城市再也回不到从前了。但我只知道这么多。我巴不得赶快离开达拉斯。那些人懒得帮助我们。我虽然从东边的房子里逃了出来，但谁知道他们什么时候才会给那里通电。我所有的衣服都毁掉了。我要带回去的只有一堆红豆。我整整装满了两个行李箱。每个人都对我说：带红豆回来吧！带红豆回来吧！

考虑到低于海平面2米并且三面环水，对城市进行重建是否是明智而安全之举？在缺少充足的技术措施和政府资金投入前提下，湿地将继续被侵蚀，河堤基础仍然薄弱，城市面对更多灾害时依然脆弱。然而，自从飓风灾难发生后，社区和邻里组织就一直在参与重建工作，自己把握眼前乃至长远的发展机会。例如，第九区的居民集体行动，策划并成功抵制了对其房屋的粗暴拆除。第九区的一位居民谈道：

我不在乎政府是否会出一分钱帮助我重建；这房子是我从父母那里得到的。我在这里活了一辈子，养了6个孩子，也将死在这里。他们可以把埋在我父母边上，墓地就在5个街区以外。我现在住在梅泰里市的酒店，只等着政府给第九区通上电。我在政府提供风灾临时住房人员的名单上，所以不管有没有人帮忙我都能生活得过去；但我绝不会坐以待毙。我知道实际情况很糟糕；可是我们必须靠自己让生活回到正轨。我不能允许他们摧毁整个城市。

将大小灾害视为发展问题，需要的不仅是灾后应对和重建的投入，还有对于发展路径的转变，从而预先减少灾害的发生频率和影响程度。基于这一认识，越来越多的非政府组织和城市政府正在积极寻求降低城市中灾害风险的解决方案。

对灾害风险及其构成要素、脆弱度以及应对能力绘制空间分布地图，是任何一项降低风险策略的基础工作。这一做法在地方、城市乃至国家层面都适用。绘制城市风险分布图由于有许多重叠的风险类型以及社会经济动态影响而更为复杂。遥感和地理信息技术（GIS）的应用，以及公众参与绘制方法

的开发，已经给绘制风险分布图带来了许多便利。但是，风险评估能力的巨大差距仍十分显著。较穷的国家和城市政府缺乏必要的技能和资源进行风险评估。此外，人口普查数据一类的数据的缺乏更增添了风险评估的挑战。公众参与成为克服一些上述困难的机遇，它让社区拥有信息和干预的更大自主权，从而提升抗灾能力。

本部分报告所揭示的一个主要趋势是，加强本地抗灾能力或本地行动主体通过干预避免、消化和从灾害中恢复的能力，被普遍认为是降低风险的关键所在。恢复力与经济、社会、政治和物质财产的

可得性紧密关联，并受城市乃至更大范围政治和行政制度环境的制约。提升社会组织互助互惠是提高地方恢复力的一种方式。法律框架也能赋予社区寻求保护的权利，并确保灾时灾后获取资源。通过经济援助和谋生活动支持来改善家庭经济也同样重要。建立本地恢复力仍然充满挑战，然而一些创新策略（比如基于现有地方活动的背负式减灾）为其提供了机遇。

灾害和脆弱性信息的公开能够为面对灾害风险提供有效的早期预警（及其四要素：知识、监测预警、沟通和应对能力）。尽管整理风险和灾害科学信息的水平日趋进步，将这些信息及时而恰当地传递给风险管理者却并非易事。信息传输的透明化、清晰化也很重要，有助于建立信息传输和接受人群的互信。当灾害逼近的信息无法传播时，本能避免的损失将会发生。证据显示，早期预警和应对知识越能够本地化，当地的灾害恢复力就越强。本报告介绍了一些成功的例子，比如建立在既有网络之上的以人为本的早期预警系统等。

城市中基础设施和建筑的聚集以及它们的空间分布，也是面对灾害呈现脆弱性的重要原因。但是，借助充分的规划设计和法规管理以及实施监督，可以减少城市建成环境中的潜在风险。例如土地利用规划便是一项整合减灾和城市开发行动的基本工具。类似的，建筑标准对于确保城市建成环境组成部分的安全至关重要。然而，对标准的执行和监督仍然存在问题。其中特别大的挑战来自于规划资源有限而人口增长迅速（经常发生在新的风险地区）的小城市中心，以及缺乏土地管控能力的大城市非正规地区和贫民窟。在这两种情况下，吸纳易受灾人群参与土地利用规划决策是一个解决途径。更富想象力的应对土地利用规划实施挑战的建议（符合法律要求）则是通过建筑标准的执行体系来鼓励并支持培训非正规部门的建造商同样遵守。

保护关键基础设施和服务将影响灾害发生后城市反馈和重建的能力。灾害迭代事件可能同时影响多个基础设施系统，因此保护关键基础设施和服务并尽可能采取独立管理以防止连锁效应十分重要。但是，实现这些系统之间相互沟通和信息交换的网络也必不可少，它应该能在灾时灾后保证最低水平

的运行。

在灾后时期，市政当局和地方政府是协调救灾和重建工作的最佳机构。政府与社区组织同国际发展和人道主义机构的伙伴关系在灾前规划十分重要，能够划定责任并制定救灾和重建指南。重建应该被视为将降低风险并入开发的机会。然而，重建项目甚至可能难以让幸存者回到灾前的生活水平。最近的灾难（比如2004年印度洋海啸）给如何整合长期发展目标到重建工作当中提供了有益的经验。当发展和人道主义机构合作时，如2005年巴基斯坦地震后部分地区的重建引入联合国人类住区规划署，实际情况将更为乐观。

国家和城市政府获取减灾和重建资金的困难（确实）能够排斥在这些地区制定相关政策。此外，国家预算通常优先救灾和重建活动。类似的，以双边或多边渠道由国际组织和政府提供的资金绝大多数也只针对灾后恢复和重建工作。一些政府甚至不对救灾和重建活动编制预算，灾害发生后仍依赖应急资金。然而在近几年，为减灾进行投入的价值正在逐渐被认可，并已纳入到某些国际和国家用于灾害干预的资金计划中。究其原因，部分来自于表明采用减灾措施能够给灾害造成的经济、社会和环境成本带来巨大的节约的实际证据。

与自然和人为灾害同理，交通事故风险能够在相关政策和干预手段下得以消除或降低至最小限度。交通和城市规划、道路使用者安全教育以及交通管理是提升道路安全的一些关键措施。然而，如果缺乏必要的制度和道路安全意识，道路交通事故的脆弱性难以减小。同样重要的，还有采集和发布交通事故数据，并用于制定相关政策、立法和干预行动。近年来有一个重要趋势，即道路安全在全球范围获得高度关注，国际上对此也开展了广泛合作。

本部分报告考虑了当前伴随自然和人为灾害的城市地区风险的多个方面。具体来说，第七章总体回顾了自然和人为灾害事件和影响的全球趋势，以及参与风险生成的城市过程。而后，第八章分析了既有减灾政策手段，以及如何将减灾融入城市管理和灾后反馈及重建。第九章展望未来趋势（包括政策趋势），并以道路交通事故为例分析其对城市居民日常的安全威胁。



第七章

灾害风险：条件、趋势与影响

DISASTER RISK: CONDITIONS, TRENDS AND IMPACTS

当生命支撑系统面对外部的压力失效，并导致人员伤亡、财产损失和资源破坏时，城市地区的灾害就发生了。但是，这些灾害并不是自然事件或“天灾”，而是失败的发展的产物。对于处于风险中的大部分人而言，灾害损失的大小主要取决于城市发展和管理的程序与经验，而不是塑造自然灾害或人为灾害的物理过程。

本章将对伴随自然与人为突发事件发生的灾难在城市发生及其影响的世界趋势进行概述。基于这个背景，自然突发事件包括地震、飓风、海啸、龙卷风、山体滑坡、洪水、火山爆发和风暴，人为突发事件则包括爆炸和化学物质泄漏。但是，伴随自然突发事件与伴随人为突发事件的灾难的概念差别正在逐渐模糊，因为很多人类行为和实践，例如在洪水易发地区或在活跃火山坡地进行人类聚落建设，都加剧了人为的突发事件。尽管这里主要关注大规模的灾害，这些灾害直接影响社区及以上层次，但同时也会涉及那些主要在个体或家庭层次感知的小尺度灾害的特征。

流行疾病和环境健康在此不做讨论，战争活动也是如此。这是因为当这些形式的作用力作用于建成环境、人类健康和政治体制时，每种情况下影响的平衡是不同的。自然突发事件和人为突发事件才是最为频繁地威胁城市可持续性的原因，因为它们会破坏建筑物和关键基础设施。对自然灾害和人为灾害的关注也是对全球趋势的回应，这些趋势包括这类事件数量的增长，群众因受灾而无家可归，以及灾害对经济的影响，尤其是对那些穷人和边缘人群的影响。

在界定关键灾害术语后，下文将首先介绍城市化 and 灾害风险，以及人类脆弱性和损失（或结果）之间的关系。其次将对世界范围和跨城市的伴随自然和人为突发事件的灾难损失分布进行细致讨论，接着将介绍灾害的经济和社会后果或影响，包括对

贫困和边缘人群、老年人，以及年轻人和妇女造成的比例失调的影响。随后文章分析了造成城市灾害风险并导致人类脆弱性的因素，包括城市环境调整、规划和建造技术，以及城市财政和贫困。最后，区域比较将说明世界范围的城市灾害风险在条件、趋势和影响上的多样性。

灾害术语 DISASTER TERMINOLOGY

在第一章和第二章介绍的术语之外，这里首先要介绍灾害风险方面的术语，从而定义什么是灾害及其构成，随后再定义灾害风险管理的要素（参见专栏7.1）。很重要的一点是，不要混淆这里的术语概念以及它们在相关学科中的意义。例如，在国际发展领域，“脆弱性”通常用于说明经济贫困，而在这里脆弱性是指受到来自自然灾害或人为灾害破坏的风险和敏感性，同时也指第二章提出的概念框架中的“风险事件”。

灾害在这里被理解为脆弱的个体或社会受到人为灾害或自然灾害创伤的结果。个体或社会的脆弱性由于短期对抗和长期调整会降低，这些对抗和调整通过调节人类的行为以尽可能减小风险的影响或结果。

以降低灾害风险的方式进行灾害管理被视为最有力的武器。在这里，灾害风险包括一系列的阶段。在灾害发生前，通过缓释可以控制底层的物理过程和技术过程。不幸的是，在大多数社会，缓释并不充分，残留的灾害仍然存在。降低残留灾害风险需要做好准备工作，包括教育、风险评估，以及预警和疏散规划。灾害应对应在灾害发生后的第一时间给予，满足生还者的基本需求。灾害应对之后紧接着是更为发展性的重建议程，它越快越好，并且

专栏7.1 关键术语

Box 7.1 Key terminology

灾害及其构成

灾害 (Disaster): 一个社区或一个社会的功能遭到严重破坏, 引起广泛的人力、物力、经济或环境损失, 并且这些损失超出了受灾社区或社会运用自身资源应对的能力。灾害是风险过程的函数。它源于多种灾害的组合、人类的脆弱性, 以及降低风险潜在负面后果的能力或手段的不足。

自然灾害 (Natural disaster): 由于自然灾害引发人类系统遭到严重破坏, 导致人力、物力、经济或环境损失, 并且这些损失超出了受灾对象的应对能力。

人为灾难 (Human-made disaster): 由于技术或工业灾害引发人类系统遭到严重破坏, 导致人力、物力、经济或环境损失, 并且这些损失超出了受灾对象的应对能力。

自然突发事件 (Natural hazards): 在生物圈中发生的可能构成破坏事件的自然过程或现象。自然突发事件可以通过源头 (地球物理或水文气象) 进行分类, 并且它们的级数或强度、频率、持续时间、扩展范围、发生速度、空间分布和时间间隔都有所不同。

人为突发事件 (Human-made hazards): 由于技术或工业事故、危险程序、基础设施故障或特定人类活动引发的危害, 它们可能导致人员伤亡、财产损失、社会和经济动荡, 或环境退化。人为突发事件的案例包括工业污染、核活动/泄漏与放射、有毒废弃物、溃坝, 以及工业或技术事故 (爆炸、火灾和泄漏)。

人类脆弱性 (Human vulnerability): 由于物质、社会、经济和环境因素或过程导致的一种状态, 这种状态增加了人们受到灾害作用或影响的风险和敏感性。

应对能力 (Coping capacity): 人们或组织运用现有资源和能力面对可能引发灾难的可分辨的负面结果的一种手段。通常来说, 它涉及对资源的管

理, 不仅是在平时, 也包括危机时期或在不利的环境下。加强应对能力可以建立抵御自然灾害和人为灾害影响的能力。

适应 (Adaptation): 适应是指采取人类行动从而在长时期内减少灾害的风险或敏感性。

灾害风险管理

降低灾害风险 (Disaster risk reduction): 一个用来描述一些政策的总体性术语, 这些政策希望在可持续发展的大背景下最大限度降低人类脆弱性和灾害风险, 从而有助于避免 (防范) 或限制 (缓释和准备工作) 灾害的不利影响。

缓释 (Mitigation): 采取结构性的 (例如工程) 和非结构性的 (例如土地利用规划) 手段, 限制那些有可能变成灾害的自然与技术现象的严重程度或频率。

准备工作 (Preparedness): 提前采取一些行动和手段, 保证对灾害影响的有效应对, 包括及时和有效的预警发布, 以及将人员和财产从受威胁地区进行临时疏散。

应对 (Response): 在灾害发生时或发生后立即提供援助或进行干预, 以满足受灾人员的生命维持和基本生存需要。它可以是及时的、短期的, 或是延续的、持续性的。

恢复 (Recovery): 灾后采取的决定和行动, 以便将受灾社区恢复或调整到灾前的居住条件, 同时通过修复和重建手段, 鼓励并实施必要调整, 以降低灾害风险。

弹性 (Resilience): 系统、社区或社会在面临潜在灾害时改变的能力, 通过应对或适应灾害, 达到并维持运行和结构可接受的水平。这取决于社会系统在多大程度上有能力进行自我组织, 从而增强自身从过去灾害中学习的能力, 以实现更好的未来保护和促进降低风险。

……城市经历的危害既有大型的, 也有小型的, 但是后者很少被系统地记录, 因而常常被忽略……

通常会和应对政策有一些重叠。

在从灾前到缓解与恢复的所有阶段中都存在一些可以根除人类脆弱性的根本原因的机会, 例如 (其中包括) 不安全的住房、不充足的基础设施、贫困和边缘化。把这些能够降低风险的要素集中到一起, 就能帮助个体、群体和城市变得更有弹性。

灾害的规模

THE SCALE OF DISASTERS

大多数城市经历的危害既有大型的, 也有小型的, 但是后者很少被系统地记录, 因而常常被忽略, 甚至包括当地的新闻媒体在内。通常情况下,

政府或非政府组织的政策声明从不提及“小型灾害”。¹但是，对于当事者而言，小事件可能和大事件一样具有毁灭性，导致人员伤亡和资源破坏。小型灾害的影响值得特别关注，这是因为尽管没有系统记录，仍有很多评论家认为城市里小事件的聚集影响超过那些抓住头条新闻的、低频率高影响的大型灾害的损失。

人们对于诸如人类或经济损失的规模有多大才能确定一场灾难是大的或小的等问题尚无一致定义。实际上，描述灾害的规模需要视具体情况而定。里约热内卢一起山体滑坡造成的10人死亡可能被市政当局认为是一个小事件；但是在一个更小的城市，如圣卢西亚的卡斯特里，相同的事件可能被认为具有国家层面的影响。表7.1概括了一些特点，可用于更客观地界定小型灾害和大型灾害的相似与不同。

人类的脆弱性也对确定灾害规模发挥了重要作用。当脆弱性高，也就是说，当很多人都处于风险之中、应急响应不足以及关键基础设施脆弱的时候，小型灾害事件也可能转变为大型灾害。当脆弱性低，也就是说应急服务充足、基础设施可靠，大型灾害也可能避免，即使其危害很大。

连续的危害会降低人们或家庭对于后续冲击和压力的弹性。小型灾害通过侵蚀人们的财产和关键基础设施的整体性，逐步降低社会弹性的临界值²，则可能为大事件铺平道路。那些破坏关键基础设施或城市经济的大事件也将同样摧毁个人或应急服务抵御日常灾害的能力，从而潜在地导致小型灾害更为频繁。

在日常突发事件中，那些处于风险状态，以及实质上已经成为生活和生存战略的内在组成部分的灾害，可能很难避免。这样看来，日常的突发事件和小型灾害损失可能错误地被认为是生活中可预期的一部分。反过来，这也可能具有反向的效果，降低那些处于风险的个体或发展机构对降低风险投资的意愿，³这样在贫困和边缘化与灾害风险耦合的时候就形成了一个恶性循环。

日常突发事件和小型灾害与大型灾害的区别在于，它们通常被视为技术效率和基础设施管理的问题，换言之，是发展的问题。这就导致了两个结果。第一，日常突发事件由不同领域的专家分头管理，这些领域包括工程、医学、土地利用规划和化学，这就导致整体的风险降低变得更为困难。第二，主导这类工作的技术职业和规划机构很容易忽视社会的维度。

不定期的突发事件和大型灾害对于可持续性的城市化提出了更大的挑战。这是因为它们有太多的

	小型灾害	大型灾害
风险的层次	个人和小团体	社区，城市地区，城市，全球
风险中的系统	个人健康和生命，关键基础设施的次要组成部分，地方的经济或生态系统	社会稳定，关键基础设施，城市经济，生态系统服务
引发灾害的突发事件案例	地方的突发事件，例如潮汐式洪水或不负责的驾驶	广泛的突发事件，例如严重的地震或有毒化学物质的重大泄漏
突发事件的频率	高（“日常”）	低（“不定期”）
对于发展规划的战略重要性	总体损失大	个体事件具有重大损失
数据来源	应急服务，地方新闻媒体	国家和国际应急减灾机构和新闻媒体
应对中的主体	家庭，邻里，应急服务	家庭，邻里，应急服务，军事或市政防御，国家和国际人道主义者

时候并不被认为是发展带来的问题，而是影响发展的问题。处理大型灾害风险和损失的优先策略关注于紧急应对和重建——而不是强调发展中那些导致人类脆弱性的潜在失误。这份世界报告采取的降低风险的方法是，呼吁把小型灾害和大型灾害都视为发展的问题，并要求转变发展路径以及对灾害的应对和重建，从而建设更为弹性的人类住区。

城市化与灾害风险

LIRBANIZATION AND DISASTER RISK

在过去的二十年，世界范围经历了不可计数的灾害事件。1996年以来，灾害在全球的发生和影响在死亡人数和经济损失两个方面都造成了大量的破坏（见表7.2）。⁴交通事故⁵和洪水是最经常报道的灾害。自然灾害的影响是最大的，其中地震和海啸最为致命。洪水和风暴导致了最多数量的灾害事件，也是影响人数最广的灾害。风暴与其他灾害类型相比损失最大。即使在十年的时间跨度里，要比较不同灾害类型的频率和影响也很成问题。大型的低频率的事件，例如印度洋海啸，或是一场洪水或一次地震，都可能会扭曲任何一种突发事件和灾害类型的影响的累计度量。计算低频率灾害类型需要更长的时间跨度。但是，更长的事件跨度需要为人类发展环境潜在变化（包括城市化）的效果提供灾害影响数据。

	事件数量	死亡人数	受灾人数	经济损失（100万美元，2005年价格）
雪崩/山体滑坡	191	7864	1801	1382
地震、海啸	297	391,610	41,562	113,181
极端天气	168	60,249	5703	16,197
洪水	1310	90,237	1,292,989	208,434
火山爆发	50	262	940	59
风暴	917	62,410	326,252	319,208
工业事故	505	13,962	1372	13,879
其他事故	461	15,757	400	2541
交通事故	2035	69,636	89	960

表7.1 小型灾害和大型灾害

Table 7.1 Small and large disasters

资料来源：Moser and Shrader, 1999; Moser and Winton, 2002.

在新的城市千
年里，自然灾害和
人为灾害似乎会对
城市造成更大的影
响……

表7.2 不同突发事件类型灾害的全球范围和影响
1996年—2005年总计

Table 7.2 Global extent and impacts of disasters by hazard type (total 1996—2005)

资料来源：EM-DAT, CRED-database, University of Louvain, Belgium, www.emdat.net

……世界范围内10亿贫民窟居住者对于灾害影响可能是最为脆弱的，他们多住在城市中的危险地段

近期灾害的经验……指出可持续的人类住区规划和管理在减灾过程中具有核心的作用

在城市的新的千年里，自然灾害和人为灾害似乎会对将有半数人类居住的城市造成更大的影响。世界将由城市主导，预计到2030年城市总人口将达到50亿，而农村人口将从2015年开始缩减。⁶城市中心区主要位于水文气象灾害多发的沿海地区和地质活跃地带，这又是一个额外的风险因素。

经济资产、文化遗产、基础设施、服务和基本生活支撑系统以及工业和其他潜在危险建设的集中进一步加剧了灾害的风险和影响。城市中不断增加的贫困人口，尤其是世界范围内10亿贫民窟居住者对于灾害影响可能是最为脆弱的，他们多住在城市中的危险地段，例如工业废弃地、洪泛区、河畔和陡峭的坡地。正如先前第二章所指出的，不断增加的城市贫困和排斥同样加剧了一些城市居民面对灾害风险的脆弱性。本章随后将对这个过程是如何加剧城市地区对于灾害的脆弱性进行更为深入的讨论。

尽管存在这些风险因素，在城市发展过程中面临的灾害脆弱性仍然被大大低估了。⁷现在还没有确凿的全球基础数据分析城市灾害的事件或损失。实际上也很少有国家或城市系统地记录灾害。尽管如此，已有的证据还是显示，自1950年以来，世界范围有记载的自然灾害和人为灾害事件数量呈逐年上升趋势，世界城市人口也呈现相似的上升趋势（见图7.1）。

依据这个数据，尚不能在城市增长和世界范围有记载的灾害事件之间建立简单的联系；但是至少有一点很清楚，即随着居住在城市人口数量的增加，有记载的灾害数量也在增加。基于这个趋势，

有理由这样推论，如果不对灾害风险和城市化进程的管理进行重大变革，城市灾害的数量在未来还将继续增长。

莫桑比克由洪水造成的城市损失统计显示，加剧城市灾害风险的因素十分复杂（参见专栏7.2）。在一系列复杂因素影响下，城市社会中已累积了很多高水平的风险，这意味着即使今天采取降低风险的行动，灾害风险在可预见的未来还将增加。不仅如此，近期的事件也持续说明了政府和国际团体保护他们的市民免受灾害的能力是很弱的。近期灾害的经验也指出可持续的人类住区规划和管理在减灾过程中具有核心的作用。

自然灾害与人为灾害事件 INCIDENCE OF NATURAL AND HUMAN-MADE DISASTERS

本节将对已有数据进行综述，目的在于评估展现从全球到地方等一系列的尺度上的灾害风险的分布。由于城市层面缺乏脆弱性以及有关突发事件和灾害损失的数据，这就意味着有必要运用国家数据做一些推断。我们首先分析全球尺度，接下来将比较国家发展水平层面上的灾害损失，再次将分析城市尺度上风险数据的差别。

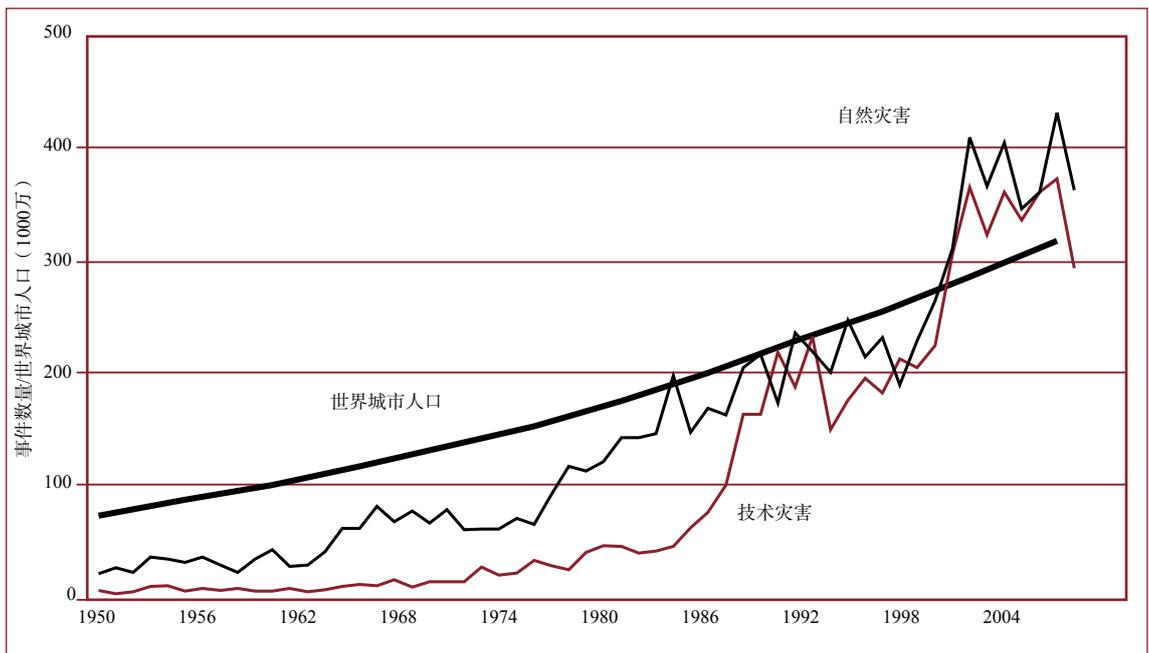
全球的灾害风险与损失 The global incidence of disaster risk and loss

1975年以来，世界范围有记载的自然灾害数量

图7.1 有记录的灾害事件和世界人口(1950—2006)

Figure 7.1
Recorded disaster events and world urban population (1950—2006)

资料来源: EM-DAT, CRED database, University of Louvain, Belgium, www.emdat.net, United Nations, 2005



专栏7.2 莫桑比克大洪水对城市的影响

Box 7.2 The urban impacts of Mozambique's great flood

2000年2月，莫桑比克水灾造成至少700人死亡，65万人流离失所，450万人受灾。可以说，莫桑比克为数不多但却不断增长的城市人口遭受了重创，他们占城市地区发生的所有与洪水相关死亡人数的70%。

过度的森林砍伐导致莫桑比克面临水灾风险，在1990—2000年间，平均每年都有5万公顷的森林地区在消失。在2000年水灾之前，有的城市土地利用规划和规范并没有得到遵守，因此经常导致自发占用地块和不适宜的道路建设。从长远来看，则造成了土壤侵蚀的累积过程。莫桑比克在2000年的经历还必须放在严重的贫困、债务以及16年内战冲突之后战后恢复的背景当中。战争自身就导致300万人流离失所，并造成关键基础设施的破坏，从而把人们推向城市中心。

马普托、马托拉、赛赛和绍奎的城市贫困人口在2000年洪水中受灾最为严重。过高的定价和高度政治化的土地分配迫使许多城市贫困居民生活在非正式的住区和无管制的贫民窟，被称为贫民区（barrios），它们建在没人愿意去的危险的地方，例如深谷、容易滑坡的坡地和易被淹的低洼地区。此外，大部分贫民区都采用竹子和稻草等当地容易获得的材料，这些材料在暴雨中很容易坍塌并被洪水

资料来源：Chege et al, 2007

冲走。马普托的排水基础设施缺乏还意味着季节性的一天的大雨就能导致数天的水灾，连天的大雨就能导致长达一个月都难以消退的洪水。

当暴雨导致流经马普托省和加扎省的因科马蒂河、乌姆贝卢齐河与林波波河发生水灾时，2000年的洪水就达到灾难性的程度。2月期间不断积累的降雨，以及席卷伊尼扬巴内省和索法拉省的艾琳龙卷风，导致马普托、马托拉、绍奎和赛赛城内发生水灾。位于林波波河流域的后两个城市的水灾占据了死亡人数的主体。水灾后的评估显示，在受灾的城市地区，洪水和暴雨破坏了流域的物理基础设施和超过1000家商店和批发商的生产能力。

2000年洪水还对马普托市（莫桑比克工业生产枢纽地）的生产性部门和马托拉市（全国主要港口和工业中心所在地）造成了大范围的破坏。在加扎省的首府沿海城市赛赛，渔业和旅游业遭受了严重打击。联系马普托周边的国家道路的损毁不仅阻断了贸易，而且妨碍了救灾物资的输送。由于农村农作物受损严重，莫桑比克城市的价格飞涨。同时，洪水让莫桑比克的交通基础设施陷入瘫痪，切断了与受灾较轻地区之间的联系，进而阻碍了仅有的食物来源及时运抵受灾城市。

增长了4倍。有记载的灾害数量最高的3个年份都位于最近的20年，其中2000年发生了801起灾害，2002年786起，2005年744起。⁸现在所有的洲都报道了更多的自然灾害事件，平均而言，非洲的增长率最高，仅仅在最近的20年，自然灾害事件就经历了3倍的增长。⁹1975~2006年，人为灾害增长了10倍，其中亚洲和非洲增长率最高。

对最近给全球人类住区造成影响的自然和人为灾害事件的梳理可在一定程度上显示出其破坏力（参见表7.3和7.4）。虽然这不可能是个完整的清单，但是它仍然说明了损失的规模以及灾害和聚居类型的多样性，这些将在本报告中进行深入分析，特别是那些大规模的自然灾害。突发事件的类型和对不同人类住区的灾害影响的巨大差异是显而易见的。

■ 自然灾害

Natural disasters

从1980年到2001年间自然灾害风险的受灾人口和已有损失的全球地理分布图可以看到世界各地主要的农村和城市都面临风险（参见图7.2-7.4）。水文

灾害（洪水、山体滑坡、飓风）的损失是最广泛的，影响到中国、东南亚和中美洲，以及从东欧到中亚和东亚一带的人类住区。地质灾害（地震和火山爆发）损失主要集中在中亚以及地中海和太平洋周边国家（例如日本、美国和中美洲）。美洲的损失不尽相同，其中北美洲的损失水平比较低。

中亚遭遇了最多种类的灾害损失。同样地，黑海地区、中美洲和日本也面临多元的灾害。然而，灾害风险在特定地区的分布差异也很大，这取决于什么被认为是有风险的。从自然灾害导致的死亡人数角度看，高发地区包括中美洲、喜马拉雅、南亚和东南亚、东亚，以及撒哈拉以南非洲（见图7.2）。绝对经济损失的风险显示出很不同的分布（见图7.3）。较富裕国家在自然灾害中损失了最高的经济财产价值。因此，绝对经济损失大的地区包括北美、欧洲、中亚、南亚和东南亚，但撒哈拉以南的非洲国家并不突出。第三种测量为经济损失占国民生产总值（GDP）的比重，它代表了有记载的死亡人数损失（见图7.4）。

1975年以来，世界范围有记载的自然灾害数量增长了4倍

表7.3 近期影响人类住区的自然灾害案例（1972—2005年）

Table 7.3 Selected recent natural disasters affecting human settlements (1972—2005)

……随着城市居住人口数量的上升，有记载的灾害事件数量呈逐年上升的趋势

年份	地点	国家	灾害	死亡人数	经济损失 (10亿美元)	备注
2005	西北前线和巴基斯坦控制的克什米尔	巴基斯坦（受灾地区还包括：印度控制的查谟、克什米尔和阿富汗）	南亚地震	73,000（巴基斯坦境内）	5.2	学校倒塌造成18,000名儿童丧生；280万人无家可归
2005	新奥尔良	美国	洪水和卡特琳娜飓风	1863	81.2	美国历史上损失最惨重的自然灾害
2004	班达亚齐	印度尼西亚	印度洋海啸	70,000	-	沿海聚居点被彻底破坏
2004	巴姆	伊朗	地震	31,000	-	世界遗产古城被毁
2003	欧洲城市	欧洲	热浪	35,000-50,000	-	城市影响最为严重；老人首当其冲
2002	德累斯顿（以及易北河和多瑙河沿线其他城市）	德国（也包括匈牙利、斯洛伐克和捷克共和国）	洪水	90	-	德累斯顿30,000居民撤离；文化遗产遭到破坏
2002	戈马	刚果民主共和国	火山喷发	47	-	>100,000人无家可归；25%城市被毁
2001	古吉拉特邦	印度	地震	20,000	5.5	120万人无家可归
2000	马普托、绍奎、赛赛和马托拉	莫桑比克	洪水	700	-	450万人受灾
1999	加拉加斯与委内瑞拉沿海	委内瑞拉	洪水和山体滑坡	高达30,000	1.9	5500间房屋被毁；2000年的降雨又造成2000人无家可归
1999	奥里萨邦沿海聚居点	印度	旋风	>10,000	2.5	130,000人撤离
1999	伊兹米特	土耳其	马尔马拉地震	15,000	12	未执行建设规范是一个重要原因
1998	洪都拉斯的特古西加尔巴，以及洪都拉斯和尼加拉瓜的众多小聚居点	洪都拉斯和尼加拉瓜	米奇飓风	11,000-20,000	5.4	洪水和山体滑坡导致了主要损失
1998	达卡	孟加拉国	洪水	1050	4.3	
1992	古吉拉特邦和沿海聚居点	印度	旋风	高达3000		2983个村落受灾
1991	迈阿密南部	美国	安德鲁飓风	65	26	
1988	海岸线聚居点	亚美尼亚	地震	25,000	-	500,000人无家可归；斯皮塔克，一座25,000人的城市被彻底摧毁
1985	墨西哥城	墨西哥	地震	最少9000	4	100,000人无家可归
1985	圣地亚哥	智利	地震	180	1.8	45,000间房屋被毁
1976	唐山	中国	唐山大地震	大约300,000	-	180,000座建筑物被毁
1972	马那瓜湖	尼加拉瓜	地震	>10,000	-	城市核心被彻底摧毁

表7.4 近期影响人类住区的人为灾害案例（1984—2006年）

Table 7.4 Selected recent human-made disasters affecting human settlements (1984—2006)

注：包括交通灾害和交通事故

年份	地点	国家	灾害	伤亡人数	备注
2006	拉各斯	尼日利亚的	石油管道爆炸	200	
2006	吉林	中国	化工产泄漏	>10000人疏散；长达80km的污染带	
2001	图卢兹	法国	化肥厂爆炸	31	650人严重受伤
1999	新杰尔拜古里	印度	两列火车相撞	>200	
1995	首尔	韩国	百货公司倒塌	421	>900人受伤
1994	波罗的海	爱沙尼亚	渡轮沉没	859	战后欧洲最差的海洋灾害
1993	曼谷	泰国	火灾	188	500人严重受伤；受害者主要是妇女
1986	切尔贝利	俄罗斯	核电站泄漏	56	336000人撤离和重新安置；欧洲大陆受到辐射影响
1984	博帕尔	印度	有毒气体意外泄漏	>15000	高达60000受伤



图7.2 根据死亡人数统计的灾害高风险地区世界分布 (1980—2001)¹⁰

Figure 7.2 Global distribution of highest risk disaster hotspots indicated by mortality (1980—2001)¹⁰

资料来源：Dilley et al, 2005



图7.3 根据总体经济损失统计的灾害高风险地区的世界分布 (1980—2001)¹¹

Figure 7.3 Global distribution of highest risk disaster hotspots indicated by total economic loss (1980—2001)

资料来源：Dilley et al, 2005



图7.4 根据单位面积经济损失占GDP统计的灾害高风险地区的世界分布 (1980—2001)¹²

Figure 7.4 Global distribution of highest risk disaster hotspots indicated by economic loss as a proportion of GDP per unit area (1980—2001)

资料来源：Dilley et al, 2005

人为灾害一般来说比自然灾害引发的直接人身伤亡更少

专栏7.3 博帕尔：致命的人为灾难

Box 7.3 Bhopal: A deadly human-made disaster

1984年在中央邦（印度）博帕尔发生的美国联合碳化物公司的农药工厂事故导致50万人受灾，灾民主要居住在靠近工厂和有毒气体的低收入聚居区。到目前为止，死亡人数估计在4000到2万人不等。由于灾害对健康的长期影响，大部分死亡都出现在灾害发生之后的数年里。即使保守估计，这起事故也是有记录的事故中最为严重的工业灾害，而且受害者还在不断死亡。1989年公司向信托支付了4.7亿美元的赔偿金。幸存者说他们每人得到了约500美元，并声称清理工作很不充分。

当故障阀门把近1吨清理管道后的用水倒入容纳了40吨异氰酸甲酯的容器后，灾害就发生了。这引发了失控反应，从而产生了致命的有毒气体云。

失控反应没有得到本应有的遏制，主要是因为博帕尔只有十分有限的应急设备。例如，美国联合碳化物公司在美国的姐妹工厂里，气体本可以通过燃烧塔得到燃烧或通过洗涤器被过滤得到控制。在

资料来源: Jasanoff, 1994; New Scientist, 2002

事件发生时，博帕尔工厂只有一个燃烧塔，却因维修而关闭。博帕尔唯一的洗涤器被大量燃烧温度比设计温度高出100多倍的液体和气体覆盖。

博帕尔的液体废弃物还倒入了开放的泄湖蒸发。最近对工厂附近的地下水、土壤和居民的分析发现了大量重金属，包括水银和有毒的有机氯化学物质等。

接管联合碳化物公司的陶氏化工对博帕尔事故由谁负责的问题存有争议，坚持认为碳化物印度分公司对工厂的设计和运营负有全权责任。1999年，博帕尔幸存者在纽约州发起了一次集体诉讼，使得法院责令公司发布内部文件，其中一些文件与声明之间存在矛盾。灾害之后不久，成立了近二十四个志愿者组织，他们提供医疗救助、支持受害家庭，并组织针对灾害的政治和法律回应。这在某种程度上是对准备工作和回应能力不足的反思，有助于减轻那些居住在工厂附近居民的脆弱性。

■ 人为灾害

Human-made disasters

大部分人为灾害和最多的死亡人数出现在亚洲和非洲。灾害流行病学研究中心的应急事件数据库（EM-DAT, CRED）1997至2006年的数据显示，有1493起人为灾害记录在亚洲发生，952起在非洲，相比之下，美洲只有392起事件，欧洲284起，大洋洲11起。这一时期每次灾害平均死亡人数的最高值出现在大洋洲（46人死亡）。亚洲（34人死亡）和非洲（32人死亡）也有很高的平均事件的死亡人数，而且尤其值得注意这两个世界地区有大量的人为灾害。美洲（28人死亡）和欧洲（24人死亡）占据了平均事件死亡人数的最低值，而且也是这一时期绝对死亡人数的最低值。欧洲受到的最主要影响是高于100亿美元的经济损失，超过了世界其他地区经济损失的总和。这很好地说明了欧洲高水平的资本投资及其带来的连锁反应，即以低死亡人数和高经济损失为特征的损失。相似的特征也体现在自然灾害中，那些高收入国家和地区的损失把死亡人数转变为了经济损失。在欧洲之外，亚洲（8.83亿美元）和非洲（8.3亿美元）的经济损失都比较高，而美国的经济损失很低（0.83亿美元）。大洋洲没有经济损失方面的记录。¹³

人为灾害一般来说比自然灾害引发的直接人身伤亡更少。在世界范围，每起人为灾害事件（2000—

2005）的平均死亡人数是30人，而对于自然灾害来说（不包括干旱和森林火灾这类主要发生在农村的事件），这个数值是225。¹⁴尽管人为灾害的直接人类损失较低，但是其影响还是能够在事件发生后很多年中从生态系统和人类健康中感受到，但是这部分损失很少被官方数据记录。人为灾害造成长期健康影响最臭名昭著的一个案例就是1984年发生在中央邦（印度）的博帕尔事件（见专栏7.3）。在这里，印度联合碳化物公司所属的一家工厂意外泄漏了多达40吨的异氰酸甲酯，导致了数以千计的人员死亡和受伤。那些父母曾经暴露在泄漏气体中的婴儿仍然还有被灾害影响的记录，因此造成了世世代代的灾害后果。

国家发展与灾害损失

National development and disaster loss

国家经济发展与自然灾害风险和损失之间的关系是复杂的。但是，有一点很清楚，那就是发展对于社会既可以降低风险又可以生成风险，并决定社会中由谁来承担自然突发事件和人为突发事件造成的风险重任。

从联合国开发计划署就发展对于自然灾害影响的一项分析看，人类发展指数高的国家，灾害造成的人员死亡率的绝对值和比重都较低（参见图7.5）。小岛国家，例如瓦努阿图和尼维斯，绝对

……国家经济发展……对于社会既可以降低风险又可以生成风险

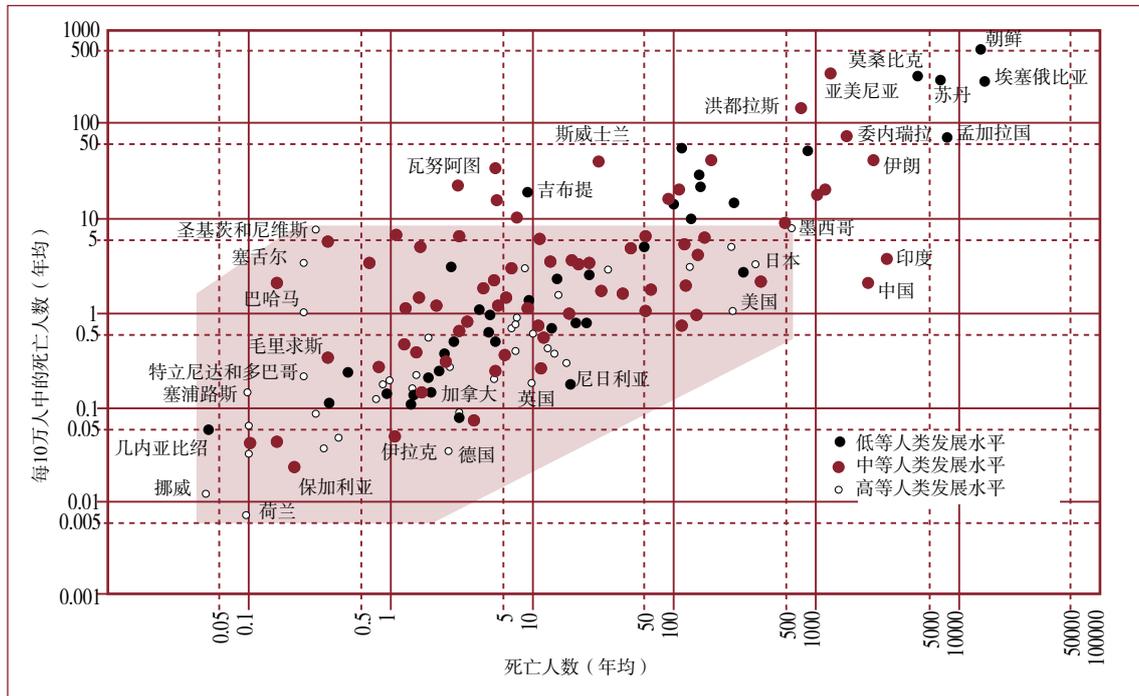


图7.5 国家发展水平和自然灾害死亡人数（1980—2000）

Figure 7.5 National development status and natural disaster mortality (1980—2000)

资料来源：UNDP, 2004

注：阿富汗、朝鲜、伊拉克、利比里亚、南斯拉夫的HDI排名来自UNDP的1996年人类发展报告，其他排名来自UNDP的2002年人类发展报告。

死亡人数相对较少，但是死亡人数占总人口的比重却很高，这就反映出小国的总人口数量很少。根据这一时期（1980—2000年）对经历了巨大灾难的国家进行的统计，如亚美尼亚和洪都拉斯等国也显示出较高的损失占人口的比重。

联合国开发计划署还建立了灾害风险指标，这是一套通过发展水平对各种灾害的脆弱性进行评价的先锋工具。指标将24个社会经济变量与国家层面的地震、洪水和风暴的灾害死亡人数进行比对，从而找出最能解释损失特征的变量。对于所有的灾害类型，位于灾害易发地区的人口规模在统计学上都与死亡人数相关，研究还发现城市发展在统计学上与地震的死亡风险相关。这项工作为大量的观察数据提供了数据支撑，从而将快速城市发展和灾害风险，尤其是与地震相关的损失联系起来。灾害风险和影响由于城市层面发展水平，以及对降低风险的投资不同而存在很大差异。

城市层面的灾害风险比较 City-level comparisons of disaster risk

目前对于单个城市灾害风险的世界分布还鲜有研究。慕尼黑再保险公司对特大城市的自然灾害风险指标是为数不多的一个案例（见表7.5）。¹⁵有50个城市参与了自然灾害风险指标的测量，指标设计主要是为了比较保险的潜在风险。需要说明的是，在这里把指标数据库用来建构城市层次的灾害风险图景。

自然灾害风险指标中的成果之一是它的多灾害

方法，包括地震、风暴、洪水、火山爆发、森林大火和冬季破坏（霜）。脆弱性的概念和测量都严格限制在建成资产，以及对财务风险的额外测量，这也体现出慕尼黑再保险公司对商业的关注。多灾害方法是指，通过对每一种灾害类型（对于建筑的结构以及建设和规划标准）的脆弱性进行单个评价，然后再对这些单个评价进行组合，并结合对建设总体质量和城市建筑密度的整体评价，从而得到一套风险指标。有些人担心城市风险数据的质量；但慕尼黑再保险公司认为结果是可信的，反映出了专家对城市脆弱性和风险的看法。

采用慕尼黑再保险公司方法的结果显示出最高的风险主要集中在较富裕的国家。非工业国家中只有一个特大城市——马尼拉位于根据风险指标排序的前十名当中。¹⁶考虑到保险部门为了支持决策，自然灾害风险指标说明拥有大型的物质资产和商业投资的城市会有更高的风险，这一结论自然可以理解。因此，东京、旧金山和洛杉矶的自然灾害风险指标数值是最高的。

从人类住区的视角看，表7.5中的基础数据就比慕尼黑再保险公司的自然灾害风险指标更具有指导意义。当从不同自然灾害风险总和的角度考虑城市的脆弱性时，高风险城市包括马尼拉、东京、加尔各答、大阪-神户-京都、雅加达和达卡，所有这些城市都有超过1000万的居民，并且至少有两种不同的高风险自然灾害。其中也有一些违背直觉的结论。例如，旧金山排名很低，尽管地震风险很高，但其

灾害的影响……因城市个体的发展路径和灾害准备工作水平不同而存在很大差异

他灾害类型的风险都很低。

慕尼黑再保险公司的数据对于界定一些城市还是有用的，在这些城市中，大型自然灾害很可能会对国家经济造成负面的影响。达卡，这座城市占全

国国内生产总值的60%，并且面临地震、热带风暴和风暴潮等高风险，它是风险具有国家影响的城市的一个有力例证。

灾害的影响因城市个体的发展路径和对灾害准

表7.5 面临大型自然灾害的50个城市比较

Table 7.5
Comparative
exposure to large
natural hazards for
50 cities.

资料来源：Munich
Re, 2004

特大城市	国家	自然灾害 总和	人口(百万, 2003)	面积(km ²)	城市GDP 占全国GDP P的比例	单个自然灾害评估								慕尼黑再保险 公司自然灾害 风险指数
						E	V	St	So	F	T	SS		
马尼拉	菲律宾	15	13.9	2200	30	3	2	3	2	2	2	1	31.0	
东京	日本	12	35	31100	40	3	1	2	2	1	1	2	710.0	
加尔各答	印度	12	13.8	1400	<10	2	0	3	2	3	0	2	4.2	
大阪—神户— 京都	日本	12	13.0	2850	20	3	0	2	2	2	1	2	92.0	
雅加达	印度尼西亚	12	12.3	1600	30	2	2	1	2	2	2	1	3.6	
达卡	孟加拉国	12	11.6	1500	60	3	0	3	2	3	0	1	7.3	
中国香港	中国	11	7.0	1100	10	2	0	3	2	2	0	2	41.0	
上海	中国	10	12.8	1600	<10	1	0	3	1	2	0	3	13.0	
卡拉奇	巴基斯坦	10	11.1	1200	20	3	0	1	1	2	1	2	3.1	
墨西哥城	墨西哥	9	18.7	4600	40	3	3	0	2	1	0	0	19.0	
伊斯坦布尔	土耳其	9	9.4	2650	25	3	0	0	2	2	1	1	4.8	
迈阿密	美国	9	3.9	2900	<5	0	0	3	2	1	0	3	45.0	
利马	秘鲁	8	7.9	550	50	3	0	0	1	1	3	0	3.7	
洛杉矶	美国	7	16.4	14000	<10	3	0	0	2	2	0	0	100.0	
布宜诺斯 艾利斯	阿根廷	7	13.0	3900	45	1	0	0	2	2	0	2	4.2	
伦敦	英国	7	7.6	1600	15	0	0	0	3	2	0	2	30.0	
兰斯塔德	荷兰	7	7.0	4000	50	0	0	0	3	2	0	2	12.0	
新加坡	新加坡	7	4.3	300	100	1	0	1	2	1	1	1	3.5	
亚历山大	埃及	7	3.7	100	未知	2	0	0	1	1	2	1	1.4	
纽约	美国	6	21.2	10768	<10	1	0	1	2	1	0	1	42.0	
首尔	韩国	6	20.3	4400	50	1	0	2	1	2	0	0	15.0	
孟买	印度	6	17.4	4350	15	2	1	1	1	0	1	1	5.1	
德里	印度	6	14.1	1500	<5	2	0	2	2	0	0	0	1.5	
德黑兰	伊朗	6	7.2	500	40	3	0	0	2	1	0	0	4.7	
曼谷	泰国	6	6.5	500	35	1	1	1	2	2	0	0	5.0	
巴格达	伊拉克	6	5.6	500	未知	2	0	0	2	2	0	0	1.3	
圣彼得堡	俄罗斯	6	5.3	600	<5	0	0	0	2	2	0	2	0.7	
雅典	希腊	6	3.2	450	30	2	0	0	2	1	0	1	3.7	
麦德林	哥伦比亚	6	3.1	250	未知	3	0	0	2	1	0	0	4.8	
里约热内卢	巴西	5	11.2	2400	15	0	0	1	2	2	0	0	1.8	
鲁尔大区	德国	5	11.1	9800	15	1	0	0	2	2	0	0	14.0	
巴黎	法国	5	9.8	2600	30	0	0	0	3	2	0	0	25.0	
芝加哥	美国	5	9.2	8000	<5	1	0	0	2	1	0	1	20.0	
华盛顿	美国	5	7.6	9000	<5	0	0	1	2	1	0	1	16.0	
波哥大	哥伦比亚	5	7.3	500	20	3	0	0	1	1	0	0	8.8	
旧金山	美国	5	7.0	8000	<5	3	0	0	1	1	0	0	167.0	
悉尼	澳大利亚	5	4.3	2100	30	1	0	0	2	1	0	1	6.0	
开罗	埃及	4	10.8	1400	50	2	0	0	0	2	0	0	1.8	
北京	中国	4	10.8	1400	<5	2	0	0	2	0	0	0	15.0	
约翰内斯堡	南非	4	7.1	17,000	30	1	0	0	2	1	0	0	3.9	
班加罗尔	印度	4	6.1	300	未知	1	0	1	1	1	0	0	4.5	
圣地亚哥	智利	4	5.5	950	15	2	0	0	1	1	0	0	4.9	
米兰	意大利	4	4.1	1900	15	1	0	0	2	1	0	0	8.9	
圣保罗	巴西	3	17.9	4800	25	0	0	0	2	1	0	0	2.5	
拉各斯	尼日利亚	3	10.7	1100	30	0	0	0	2	1	0	0	0.7	
莫斯科	俄罗斯	3	10.5	1100	20	0	0	0	2	1	0	0	11.0	
马德里	西班牙	3	5.1	950	20	0	0	0	2	1	0	0	1.5	
柏林	德国	3	3.3	900	<5	0	0	0	2	1	0	0	1.8	
阿比让	科特迪瓦	2	3.3	500	50	0	0	0	1	1	0	0	0.3	

注：自然灾害关键词界定如下（3=高；2=中；1=低；0=无）：

E=地震；

V=火山爆发；

St=热带风暴；

So=其他风暴（冬季暴风雪，冰雹，龙卷风）；

F=洪水；

T=海啸；

SS=风暴潮。

备工作水平而存在进一步的差异。当比较神户（日本）（1995年发生里氏7.2级地震）和马尔马拉（土耳其）（1999年发生里氏7.4级地震）这两个对比强烈的案例时，这点是显而易见的。自从声称6433人死亡以来，神户（阪神）大地震是现代日本最为严重的一场灾难。马尔马拉地震同样也是灾难性的；但是，18,000人丧生，其数量是神户地震死亡人数的三倍。¹⁷在神户，强大的工程标准减少了损失；但是由于缺乏社会系统规划，包括界定脆弱人群，在响应、救灾和重建中提供帮助，这些造成了综合的损失。在马尔马拉，几十年来无效的建筑和规划规范意味着很多现代建筑对地震的抵抗力不足，积累的风险转换成了很高的人类损失。而在神户，社会规划的失败也破坏了灾害回应和重建。1976年中国唐山大地震同样也说明，不同的脆弱性如何在不同的人类住区中塑造损失（见专栏7.4）。

灾害影响 DISASTER IMPACTS

本节区分了灾害的主要影响并进行了讨论，同时还调查了灾害通过人为次生灾害带来的连锁性后果和附加风险，以及对城市造成的生态影响。

虽然对自然与人为灾害的审视在一定程度上反映了它们的破坏力，但所反映的损失仅仅是冰山一角。数据空白和自相矛盾的说法使得人们很难对灾害的影响进行全面评估。就拿对灾害发生率的评估来说，虽然在全球传媒的帮助下更易开展，但由于缺乏核查地方报告的标准体系，要在全球范围内评估灾害发生率仍然很不容易。

灾害数据收集和展示中的系统性缺口意味着我们在以下三个方面低估了灾害损失：

- 大部分灾害影响数据集中在对死亡人数和经济损失的统计上，而灾害对心理和生活方面所造成的影响却鲜有记录¹⁸。
- 宏观经济损失估算数据很难充分体现灾害对经济生产和贸易所带来的次生与连锁性后果。
- 尽管有证据显示，小灾害在总体上所造成的伤害和损失并不低于发生在城市中那些成为头版新闻的大灾害，但影响小城市住区的灾害以及发生在大城市的小灾害还是经常被忽略¹⁹。

在衡量灾害的全面影响时，至少应把心理创伤、对人们生计以及生产性基础设施造成的损失计算在内。

专栏 7.4 中国唐山大地震

Box 7.4 The Great TangShan earthquake, China.

1976年，中国唐山发生了过去400年来破坏性最大的地震。凌晨，当这座城市的上百万居民大多还在熟睡之时，里氏7.8级的地震发生了，地震持续了14至16秒。当天晚些时候，这座城市又因里氏7.1级的余震进一步陷入瘫痪。中国政府公布的官方死亡人数约为24万人。

尽管唐山市近50%的人口死于此次大地震，但在与之比邻的青龙县，47万居民中只有一人在地震中遇难。据中国国家地震局的科学家解释，造成唐山大地震空前破坏性的主要因素有六个，包括人口密度高、抗震建筑物少、地震发生于人们熟睡之时、随后发生了很强的余震、关键基础设施瘫痪以及唐山市地下的地质条件²⁰。然而，唐山市和青龙县之间的死亡人数悬殊单靠这些因素无法解释，因为这两个地区都具有相似的脆弱性。唐山市和青龙县死亡人数悬殊的原因在于第七个因素：两个地区的震前准备不同。

1976年大地震的巨大死亡人数，在一定程度上归咎于唐山过分依赖国家对地震活动的科学监测。地震发生前两年，中国科学院发布了一份报告，建议华北地区加强震前准备和监测。在接下来的两年里，青龙县增加了地震监测台并通过宣传单、电影、海报、演习和社区讨论加强大众宣传，远超过在唐山所开展的行动。青龙县的成功减灾是公共管理者、科学家和公众之间协调配合所取得的最佳成果。

资料来源：Pottier et al., 2007

灾害的直接影响与系统影响

Direct and systemic impacts of disaster

灾害影响可分为直接影响与系统影响。直接归因于灾害的损失属直接影响，包括人员伤亡以及对基础设施和建筑物造成的物理性损坏。直接（及其他）损失还可由连锁性人为或自然灾害引起。例如，地震可引发化学火灾或液化。若不加以控制，城市中关键基础设施和服务的瘫痪可扩大直接影响，从而导致诸如疾病疫情、社会暴力、供电、供水、食物供应不足等系统影响。例如，一份关于拉丁美洲和加勒比海公共卫生服务设施的审查发现，近半数医院都坐落于高风险地区。报告还发现20世纪80年代和90年代期间，有100家医院和650所卫生院被毁于灾害中，这也就不足为奇了。这一数量略高于该地区所有医院总数的5%²¹。所造成的破坏转而导致城市政治经济的不稳定并损害经济发展。

系统损失可进一步分为间接损失与次生效应。间接损失（有时称流动损失）指由于灾难而无法生产的商品和无法提供的服务的损失。次生效应则是由宏观经济扭曲所带来的²²。

城市地区土地利用极为多样，环境富于变化

数据空白……
使得对灾害影响进行
全面评估尤为
困难

自然灾害	原生灾害	次生灾害
飓风	强风、巨大海浪	洪水和涌浪、山体滑坡、水污染、化学物质释放
水灾	洪水泛滥	水污染、山体滑坡、侵蚀、化学物质释放
海啸	洪水泛滥	水污染、山体滑坡、侵蚀、沉积、化学物质释放
地震	地面运动、断层错动	土壤液化、火灾、水灾、山体滑坡、海啸、水污染、爆炸、化学物质释放
山体滑坡	地面破坏	紧随筑坝而至的洪水泛滥、水污染、泥石流
火山	熔岩流、火山碎屑流、火山灰下降、瓦斯泄出	火灾、大气污染、海啸、水污染、地面沉降、爆炸、化学物质释放

表7.6 原生灾害与次生灾害

Table 7.6 Primary and secondary hazards

资料来源：建筑工程学院 (Institute of Civil Engineers), 1999年

在大城市中，自然灾害与人为灾害之间的潜在反馈预示着发生空前规模灾害的可能性

实力雄厚的组织可在城市经济中转移间接经济损失

(如斜坡角度和方向、土壤特性和地面海拔等)。这种多样性可导致触发“次生”灾害的初始“原生”自然灾害(参见表7.6)。在许多情形中，次生灾害可具有与原生灾害一样的毁灭性(甚至更强)。这种可能性的警示案例包括1995年神户(日本)大地震和1906年旧金山(美国)大地震，两者都在震后发生了多处城市火灾。

由自然灾害的影响所诱发的人为灾害称为Natech(译者注：自然技术)事件。由于关于工业设施对自然灾害脆弱性的评估是秘密开展的且往往因过于敏感而不对外公布，有关这方面的系统数据少之又少。现存Natech事件的记录同样也很少，关于幸免事件的数据就更少了。同样，这方面的信息也往往不对外公开，因而不容易获得以用于分析。Natech事件在城市环境中构成威胁的严重性，可从1999年土耳其马尔马拉地震引发的一系列事件中得知²³：

- 650万千克有毒丙烯腈泄漏导致空气、土壤和水污染并对居民区造成威胁；
- 为避免爆炸而有意向空气中释放20万千克氨气；
- 因结构损坏导致120万千克低温液氧释放；
- 土耳其最大的炼油厂发生了三起大火，燃烧了18万立方米燃料；
- 液化石油气释放致使两名卡车司机死亡。

人为灾害还可导致不可预见的次生灾害，将小事故转变为大事件。1983年8月10日，一条直径30厘米的总水管在纽约Garment区发生破裂。泄漏出来的水淹没了一个地下变电站继而引发大火。由于火势太大，消防员无法直接接近火灾位置。火焰蹿至一座25层高建筑的顶部，花了16个小时终被扑灭。火灾后五天电力才恢复。火灾使Garment区1.9平方千米的面积都处于停电状态，电话不通，连当时在Garment区举办的一个国际市场周也被迫中断。由一场小事故引发的这一系列连锁事件对愈加复杂的系统造成了破坏和损失。估计损失达数千万美元²⁴。

在大城市中，自然灾害与人为灾害之间的潜在反馈预示着发生空前规模灾害的可能性。如果这种

灾害发生在一座具有区域或国际影响力的城市，其经济影响可在全球金融体系内产生共振，并在世界范围内造成灾难性后果。

生态破坏与修复影响

Ecological damage and the impacts of recovery

环境破坏可显著加剧城市灾害的影响，从而导致生态系统的稳定性被破坏，其中最关键的可能是灾害可导致地下水受污染。紧随风暴潮、海啸和沿海洪灾而至的盐水入侵，或污水、石油和有害化学物质导致的地下水污染，均会使含水层长期都不安全。印度洋海啸后班达亚齐正是遭遇了这样的情形。²⁵

灾害影响评估很少考虑在灾害应对和恢复过程中产生的损害，这是一个重大的遗漏。最近一项评估显示，印度洋海啸发生后用于清理和重建的生态成本与海啸所造成的环境损失不相上下，甚至更甚于环境损失²⁶。台风“蝎虎”于2004年9月19日至21日横扫日本后，在丰冈市产生了44,780吨的垃圾，主要为森林残骸和日用品。垃圾处理历时四个月，估计花费2千万美元——这对一座小城市来说着实是笔巨大的财政负担²⁷。将残骸作为回用材料用于重建在当地重建工作中是司空见惯的，但在大型承包重建工程中极少用到。

1995年神户市发生阪神大地震；有关这次地震的报告结论称，焚烧2百万吨垃圾释放到大气中的二噁英体积与1976年塞维索(意大利)发生工业灾害时所产生的二噁英体量相当，由此造成严重的人为灾害。其他环境影响包括在拆除建筑过程中散落四处的石棉和混凝土颗粒、填埋危险废弃物的垃圾填埋场衬垫不当，以及对造成土壤和地下水污染的四氯乙烯的使用，并错失了废物回收的机会²⁸。

灾害的经济效应

Economic effects of disasters

以下篇幅集中讨论灾害的经济效应。将依次讨论暴露于个别灾害类型的经济部门以及土地市场所扮演的角色。

■ 经济生产与基础设施

Economic production and infrastructure

在过去的几十年里，自然灾害与人为灾害的经济损失是巨大的。拿自害来说，20世纪50年代以来，其所造成的经济损失增长了15倍²⁹。从1974年到2003年不过二十多年的时间里，自然灾害在世界范围造成了价值1.38万亿美元的经济损失。2006年，自然灾害造成的经济损失达480亿美元，人为灾害造

表7.7 按灾害类型区分灾害的经济影响

Table 7.7 Economic impacts of disaster by hazard type

资料来源: adapted from UNDRCO, 1991

影响	灾害类型							
	水灾	风灾	海浪/海啸	地震	火山	火灾	旱灾	人为灾害
直接: 房屋损失	X	X	X	X	X	X		
直接: 对基础设施造成的破坏	X	X	X	X	X	X		
系统: 短期迁移	X				X		X	
系统: 企业生产损失	X	X	X	X		X	X	X
系统: 工业生产损失	X	X	X	X		X	X	X
系统: 交通中断	X	X		X				X
系统: 通信中断	X	X	X	X				X

成的经济损失达50亿美元³⁰。不同地区所遭受的经济损失各不相同, 自然灾害对美洲和亚洲造成的损失最大³¹, 而人为灾害则给欧洲造成的损失最大。

不同灾害对城市经济系统的影响不同(参见表7.7)。经济影响的范围因各灾害类型所释放能量的扩散、强度和形式的不同而不同。例如, 与影响更为广泛的地震、飓风或特大洪水相比, 火山爆发产生的热灰流和岩屑这一类产生的影响在空间分布上趋于集中的自然灾害通常不会致使城市交通体系瘫痪。旱灾则更可能间接地破坏经济活动而不是导致财产损害, 因此, 旱灾可能导致工业生产力降低, 但对生产性设施影响甚微。人为灾害倾向于通过对交通和通信系统等关键基础设施造成损害或阻隔而对城市造成系统影响, 但对房屋的破坏力较弱。

实力雄厚的组织可在城市经济中转移间接经济损失。日本神户在1995年地震后的情形就是一例。丰田汽车公司和川崎重工等大型生产商采用了“即时”采购方式。地震发生后, 分包商所遭受的破坏威胁着生产进行。大型生产商可在几天时间之内换用新的分包商, 从而保护自己。这一策略将风险从大型生产商转移到了分包商身上, 他们必须要应对灾害影响和合同损失双重负担。结果导致许多分包商面临破产³²。

较大的发达城市/国家经济体由于具有大量的外汇储备、高比例的保险资产、全面的社会服务及多样化的生产, 更易于吸收和扩散灾害影响造成的经济负担。在城市区域巨大经济损失得到遏制的一个实例就是1999年发生在土耳其的马尔马拉地震。据估算, 在这次地震中, 工业设施的直接损失为20亿美元, 建筑物直接损失为50亿美元, 基础设施直接损失为14亿美元, 在工厂和工业设施恢复至灾前生产水平的数月时间里因生产破坏而造成的损失与直接损失相当³³。然而, 在灾后短短七个月时间, 通货膨胀率的逆转以及政府借款利率的下调, 表明土耳其的经济实现了快速恢复³⁴。

伴随着巨大的系统损失效应, 与区域或全球金融体系连通的城市(如墨西哥城、里约热内卢、约

翰内斯堡、曼谷、马尼拉、首尔和新加坡)在全球经济扩散灾害的负面后果的可能性也在不断增加。从1995年神户大地震所遭受的损失中, 可以看到众所周知的“蔓延效应”的证据。尽管世界股票市场未受影响, 日本的股市在中期还是损失了其价值的10%或更多。股市受到负面效应的持续时间取决于更为广泛的消费者的信心。慕尼黑再保险公司(Munich Re)认为, 与自然灾害相比, 人为灾害对国际市场的危害性更大。而对全球贸易基础设施造成损害的危害(或一系列灾害)可能更具灾难性。正是出于这一原因, 金融机构和企业才大力投资于备份系统³⁵。

与企业重组相比, 系统经济效应对城市居民造成的影响可能并不明显, 尽管在短期内可能出现失业或生计中断, 并且可能会延长一段时间。对于低收入城市家庭而言, 住所和劳动力是最重要的两项资产。一旦任何一项在灾难中受损或毁坏, 他们就不得不依靠储蓄或靠借钱度日并重建生计。赈灾援助本身就会干扰当地的生计和市场, 因为很多当地可提供的物品和服务会被外援削弱和替代。结果导致当地的生计和经济受到侵蚀。拥有牢固家族或社会关系的家庭, 可能会获得汇款或无息借款。从海外获得汇款已日益成为一项关键指标, 用以衡量对自然灾害与人为灾害导致的经济冲击的恢复力。

■ 城市土地市场

Urban land markets

灾害影响、灾害影响的风险以及为保护地区免受灾害风险而采取的措施, 这些都可影响城市的土地价值。如同所有城市重建或升级计划一样, 旨在减轻受灾程度的城市规划和工程项目可能导致居住区或城市区域的社会地理发生改变。

风险保护的减灾投资可致使土地和房屋价值增加, 这反过来将导致低收入家庭向高收入家庭出售土地和房屋。这种循环对结构性减灾投资在减贫方面的潜能构成了重要挑战。非正式、非法与正式/合法的土地和房屋的市场价值对灾害风险同样敏感(参见本全球报告第三部分房屋/土地保有权保障)。

较大的发达城市/国家经济体...更易于吸收和扩散来自灾害影响的经济负担

灾害影响、灾害影响的风险以及为保护地区免于灾害风险而采取的行动...可影响城市土地价值

专栏 7.5 阿根廷的城市土地市场和洪灾

Box 7.5 Urban land markets and flooding in Argentina

在阿根廷，土地市场代理商常常反对任何可能约束他们在洪水多发区活动的立法。这使得整个阿根廷，在布宜诺斯艾利斯（Buenos Aires）、圣大非（Santa Fe）和大雷西斯滕西亚（Greater Resistencia）等地，国家允许将洪水多发区的土地划分地块出售。在大雷西斯滕西亚，雷西斯滕西亚市议会不顾现有法律文件规定，坚持投票赞成对阻碍建设计划的法规作例外规定。对洪水多发区的开发不仅会带来新的危险，还改变了土地排水系统，将之前已经开发的安全地区置于危险之中。

洪水风险对布宜诺斯艾利斯的土地价值具有损害效应。在Arroyo Maldonado地区进行的一项研究发现，连续发生两年洪灾后，这个中低收入地区的土地价值下跌了30%。同布宜诺斯艾利斯部分地区（包括Matanza-Richuelo和Reconquista）以及尼格罗河沿岸的情形一样，洪水多发区的土地价格更低廉，因而低收入家庭可购买得起。在雷西斯滕西亚，中等收入家庭也同样面临洪灾的风险，但往往可转移至

资料来源：Clichevsky, 2003

居住在海拔更高（更贵）居住区的亲人或朋友处。

而穷人则很少有这种选择，他们只能依靠国家或非政府组织提供的避难所。

在中高收入地区，房地产商常常掩饰洪灾风险。在大圣大非的Colastiné和Rincón，人们购买土地是因为他们相信所购买的土地无洪灾风险。然而遗憾的是，情况往往并非如此，购房者经常感到被欺骗了。阿根廷政府未能制定相应规章杜绝许可在洪水多发区的开发，因此难辞其咎。在布宜诺斯艾利斯已建成的区域（如Avenida Cabildo的Belgrano），洪灾情况也被有力地掩盖了，公寓的市场价格仅在发生严重洪灾后短时间内降低，平时并无明显变化。

总体而言，中高收入人群以及房产商和土地开发商为避免可能的土地和房产价值损失，成功地掩盖了洪灾情况。这也反映出，与低收入家庭和边缘化商业活动所在地区相比，中高收入家庭及相关商业活动所在的地区恢复能力更强，这些家庭与活动能更好地应对洪灾。

尤其是在贫困国家，妇女和儿童倾向于往往受灾的害影响最大

专栏7.5介绍了阿根廷城市土地开发的历史和洪水的影响。它阐明了这样一个负螺旋循环——洪水多发区的土地由于价值较低因而低收入家庭能够支付，但也因此增加了这类人群遭受洪灾的风险，因为他们在应对或回应洪水时拥有的资源是最少的。

灾害的社会与政治效应 Social and political impacts of disaster

灾害的社会与政治效应较其直接经济效应更难确定。灾害的社会效应取决于产生对资源掌握差异化的制度和流程。它们包括导致隔离和排斥的文化、种族、宗教、社会及与年龄和残障相关的原因。每个城市住区都是由无数的社会关系、义务、竞争和人群划分所建构，这些形成了与脆弱性和损失的联系最为紧密的社会特征³⁶。尽管脆弱性的清单里通常包括社会特征，但严谨的研究相对有限，且得到的大部分信息均集中于性别不平等上。我们常常看到当不平等造成与特定社会团体不匹配的脆弱性时，这些团体在灾害与重建时期的损失更高，从而加剧不平等，导致损失和脆弱性的恶性循环。

灾害的政治效应通常由灾前的政治环境决定。无论政治领袖的决策在灾害风险产生中扮演了什么角色，他们在灾后转移批评的矛头、保住职务、甚

至从灾害中获益的能力堪称非凡。

本节旨在探索性别、年龄、残障及政治制度是如何影响受灾脆弱性的。在实际当中，引发脆弱性的许多社会和经济根源相互作用。为简单起见，我们将对社会特征依次进行讨论；但是任何人都可能经历过一种以上的社会排斥形式，而这可能因其经济状况而加剧或减轻。例如严重到无家可归等的经济贫困在此处不作为一种单独的社会压力讨论，而会作为贯穿本章及后续章节中灾害风险分析的一个主题。

■ 性别与灾害 Gender and disaster

性别是形成脆弱性的一大社会变量，在世界各地的灾害影响统计资料中均有所反映。尤其是在贫困国家，妇女和儿童往往受到的灾害影响最大³⁷。1991年，袭击孟加拉国的飓风致使138000人丧生，其中十岁以上女性的死亡人数是十岁以上男性死亡人数的三倍以上³⁸。在1993年印度马哈拉施特拉邦地震中，虽然受地震影响的妇女人数较男性要少（48%），但在地震中死亡的妇女人数却多于男性（55%）³⁹。

除因自然灾害与人为灾害直接影响而导致的死亡率和受伤率有差别外，妇女还面临遭受间接影响的风险。这种不平等性体现在以下四个方面⁴⁰：

- 经济损失不成比例地冲击经济上不稳定的妇女（如当贫穷妇女的传统生计依赖于城郊农业等有风险的资产时；妇女的居家生意被破坏时；或妇女和女童获取灾后经济援助受限时）。
- 工作量变化表明灾害加重了妇女在居家、付薪工作场所和社区中的责任。
- 通常（但并非所有情况下）妇女更多地报告称出现了灾后压力症状。
- 灾害中，女童与妇女报告称遭受性暴力和家庭暴力的比例增加。

一项全球研究发现，在45起灾害事件中，有42起妇女或女童受到的不利影响更大。这项研究主要针对创伤后应激障碍，发现女性所遭受的心理影响不仅强度更大，持续时间也更久⁴¹。专栏7.6详细阐述了2004年印度洋海啸对妇女所产生的不成比例影响。

在重建过程中，妇女还会遭受社会和法律制度的歧视。没有权利或没有行使这些权利的能力，可使妇女在灾后变得更加脆弱，特别是当家庭的男主人在灾害中罹难时。妇女（和儿童）对灾害以及灾后社会混乱期间受剥削的不成比例脆弱性，并未在灾害规划中充分纳入考虑。例如，灾害影响评估通常不按性别分列。虽然有个别例外，但想要系统地按性别记录灾害脆弱性尚需更多努力。

■ 年龄、残障与灾害

Age, disability and disaster

在自然灾害与人为灾害面前，老人、儿童以及残疾人往往是最脆弱的人群。例如，在1991年袭击孟加拉国的飓风中，14岁以下与50岁以上人群的死亡率是15至49岁人群的三倍以上⁴²。由于灾后通常并不收集年龄和残障数据，这方面的资料仅限于对个别事件的报道。

儿童力气小、免疫系统未发育成熟，这使得他们极易受伤并在灾后感染疾病。在救济和重建期间，一旦儿童与父母或看护人分离，他们的安全就会受到威胁。重建期间，儿童和女性幸存者的人身和财产安全很难受到保护。由于缺少家庭支持，儿童和青少年可能要负担更多操持家务的责任，或处于更大的危险之中。例如，在开普敦进行的研究显示，低收入家庭的儿童遭受火灾相关伤害的风险更高。这与他们长期无人照顾有关⁴³。

对老年人的脆弱性界定则更为模糊。在一些情况下，老年人能够凭借他们的知识和更强的社会支持网络获得恢复能力。如若不然，老年人则可能成为高风险的社会群体。1995年袭击芝加哥、2003年

专栏 7.6 在印度洋海啸中妇女死亡人数多于男性

Box 7.6 More women than men lost in the India Ocean Tsunami

来自印度尼西亚、印度和斯里兰卡的证据显示，在印度洋海啸中丧生的妇女和儿童数量要远多于男性。在印度尼西亚亚齐巴沙（Aceh Besar）地区的四个村子里，男性幸存者的数量是女性幸存者的近3倍。在北部亚齐省（North Aceh）地区的另外四个村子里，女性死难者占死难者总数的77%（即超过四分之三）。在受灾最为严重的Kuala Cangkoy，女性死难者的数目是男性死难者的四倍。

在印度的古德洛尔（Cuddalore），女性死难者的数目是男性死难者的三倍，其中在Pachaankuppam村，死者悉数均为女性。同样在斯里兰卡，营地调查和新闻报道的部分信息亦显示男女幸存者人数严重不平衡。

在这些案例中，妇女丧生数目如此之巨的一些原因是相似的：妇女须照顾子女和其他亲属，往往拖延了逃生的时间；男性比妇女更擅长游泳和爬树。但其中的不同点也很重要。例如，在亚齐，尽管职业妇女的人数不少，但海啸发生当天正巧是星期日早上，妇女都留在家中，而男人则外出到远离海滨的地方办事。在印度，妇女对渔业起着重要作用，不少妇女都在海边等候渔民捕鱼归来，以处理好后在当地市场上出售。在斯里兰卡的Batticaloa地区，海啸发生的时间正好是东岸妇女往常在海里沐浴的时间。

资料来源：Oxfam International, 2005a

袭击巴黎的热浪都对老年人造成了不成比例的影响。然而，这两个城市中，都是那些在社会上孤立无援的老年人处于最大的风险之中。这突出了脆弱性的社会建构。高龄本身所致的体弱并不是死亡数量增加的原因。在芝加哥，离群索居的老年人死亡率较高。这种现象被描述为一种社会进程，在这一进程中，一些人仍住在处于过渡中的城市住区，而他们周围的社区则在变化，这使得他们的社会支持网络愈加难以维系⁴⁴。

有关残疾人面临更多脆弱性的数据非常有限。据少数故事性报道，在一些情况下，灾害中的残疾人可能会被故意抛弃。2004年的一则新闻报道称，2000年津巴布韦和莫桑比克在洪水后撤离的过程中，残疾人却被留下了⁴⁵。

■ 灾害的政治后果

The political consequences of disaster

灾害的社会与政治反响远不止于迫使灾害管理政策和做法发生改变。在极个别情况下，灾害成为了政治变革的催化剂。政治制度对灾害风险的影响也十分明显。一项对1972年至1976年间89起自然灾害的调查发现，政治干预是一项常规结果。最常见的问题包括受灾国政府对灾害缺乏认知、政府在响应过程中的政治干预以及在救灾物资分配过程中的贪污行为⁴⁶。尽管存在这些证据，但关于城市地区受

在自然灾害与人为灾害面前，老人、儿童以及残疾人往往是最脆弱的人群

**表7.8 自然灾害
与社会政治变化**

Table 7.8 Natural disasters and socio-political change

资料来源：
Pelling, 2003；唯
独*资料来源：Dill
and Pelling, 2006

城市（国家）	灾害时间	灾害源头	社会政治反应
利杰（土耳其）	1972年	地震	因震前准备和震后赈灾援助不足，对库尔德人的歧视受到谴责。一名库尔德议员因此向土耳其议会提出抗议
马那瓜（尼加拉瓜）	1972年	地震	索摩查独裁政权的大范围腐败，使工人、知识分子、商界和国际舆论团结起来发起一场人民革命，最终推翻了索摩查独裁政权
危地马拉市（危地马拉）	1976年	地震	因对贫民窟居民产生较大影响，而被称为“阶级地震”，这次事件刺激了民众动员和土地侵占，重塑了危地马拉市的地理环境
（智利，全国）	1985年	地震	传统的市民响应威胁要推翻能力不佳的独裁政权。这一反应后被镇压遣散，政府接管
墨西哥城（墨西哥）	1985年	地震	政府响应不足。一项由市民社会领导、组织严密的重建计划得以出现，这在墨西哥独裁统治现代史上可谓独树一帜
迈阿密（美国）	1992年	飓风	结成了广泛的利益团体，协助重建迈阿密市。这些团体虽然并未持续下去，但它们为地方政治的合作创造了可能性
马尔马拉*（土耳其）	1999年	地震	国家对建筑行业明显缺乏监督，由此引发了暴动及鼓动政策改变的政治游说

到的灾害对政治制度影响的分析少之又少。

衡量灾害对政治制度影响的一个常用度量标准被称为政治空间。这种度量标准可评估灾害风险的减少、灾害事件本身及其后果如何开放或关闭政治空间。换言之，在灾害管理期间所开展的活动是否为包容性治理提供了机会？一方面，灾害能作为催化剂凸显可激发民众骚乱的不平等、贪污和政府的不称职；但另一方面灾害也可关闭政治空间。对于合法性以政权控制为基础、更为独裁的政体来说，灾害期间更可能将政治空间开放看作是威胁，因此预期会采取行动遏制出现的公民社会声音。根深蒂固的政治制度则很难被动摇，除非运动在事件爆发前已经开始，否则单一的灾害事件很少能导致重大的政治运动。

表7.8呈现的信息来自于针对自然事件给城市造成重大影响的灾害研究。许多案例中，首都受到灾害侵袭所产生的政治后果影响到整个国家。在政府的应对带有政治偏见（1972年土耳其）或力度不足（1985年墨西哥城；1999年土耳其）的情况下，市民社会的响应脱颖而出，甚至在赈灾、恢复（1985年智利；1985年墨西哥城）和重建（1976年危地马拉市）中占据主导地位。许多案例中，当利益集团与政府结成联合阵线（1992年迈阿密；1985年墨西哥城；1999年土耳其）或通过政治或立法途径回避责任时（1972年土耳其），市民社会的力量亦可正式化。如果各合作团体间的政治分歧太大，它们之间的合作在灾害重建后可能不会持续下去（1992年迈阿密）；尽管如此，这种合作经验仍将在城市里的民间社会团体间建立新的信任。

当政党网络的政治职能因救灾物资的分配而调整，或体制缺陷导致贪污腐败（1972年马那瓜）时，政府精英可从灾害中获益，从而强化了社会中的“庇护主义”。这意味着，使监督灾害响应的体制退化（为贪污腐败创造机会）同时加大政府对地

方灾害响应策略的控制（以防止可能的民间社会组织的兴起）符合寄生虫一样的统治精英的利益。在政府未从灾害中受益的情况下，精明的政客可控制潜在损害。在1966年的新奥尔良洪灾中，尽管时任市长做出了直接导致洪灾脆弱性增加的决策，由于在灾后重建中的有力领导，他还是成功地再次当选市长⁴⁷。

除国家层面外，地方层面的政治关系将会受到灾害事件、风险降低及重建干预的考验。如欲有效改变风险根源来降低风险，则改变地方社会与政治关系（不同性别、经济阶层、容貌特征及种族和宗教团体之间）是合理的行动目标。即使是在无意改变的情形中，干预也可能经常引发这样的计划外结果，这对受灾人群既有积极影响也有消极影响。所有灾害类型在地方层面来说，灾害期和应急响应期——特别是当它们持续时间较久时——可导致政府权威的脱节以及替代性社会组织形式的兴起（即便是短暂的）。灾害还可促使社会关系更为积极，在被迫携手抵御逆境的人们之间建立信任。

灾害的文化效应 Cultural impacts of disaster

城市地区聚集着各种文化资产，包括具有重要意义的建筑物和城市景观，以及在城市中心陈列的艺术品。2002年8月袭击捷克共和国、德国和匈牙利的世纪大洪灾是文化资产遭受威胁的新近实例。这次洪灾中，被联合国评为世界遗产的克鲁姆洛夫小镇和布拉格均受破坏，德累斯顿和布拉格的大型美术馆也被洪水淹没。在洪水的袭击下，布拉格国家博物馆和布拉格技术大学的藏书受损，其中包括一部关于捷克建筑的档案。历史名城热那亚（意大利）的脆弱性进一步阐明了灾害的文化效应（参见专栏7.7）。

联合国教科文组织（UNESCO）的《世界遗产名录》中包括644处文化遗产和24处文化与自然双重

……地方层面的政治关系将受到灾害事件的考验……

遗产（包括其他162处自然遗产，如自然公园）。这些世界遗产很多都位于中美洲和中亚地区的高地震风险区及中欧的高洪灾风险区。在非洲，海平面升高被认为是导致加纳沿海遗产损失的一个原因，如沃尔特地区已经消逝的Peasantine堡垒。在马里，旱灾致使一些拥有重要建筑遗产的地区被废弃，这些建筑物因缺乏维护极易遭受破坏⁴⁸。2003年12月，伊朗城市巴姆因地震造成26,000人丧生，这座城市中的古城堡及其周边文化景观同时列入联合国教科文组织《世界遗产名录》和2004年《世界濒危遗产名录》。该评估结果使联合国教科文组织得以领导国际力量抢救这座被摧毁城市里的文化遗产。通过将世界遗产地纳入城市灾害管理规划来保护全球建筑遗产的可能性，也在基多中部（秘鲁）和哈瓦那（古巴）等城市得到了实现⁴⁹。

当具有文化意义的地方被灾害破坏或摧毁时，其影响远超过所损失的经济价值⁵⁰。文化遗产可在灾后重建时期为受灾群体提供他们亟需的延续感和认同感，并成为未来经济发展的一项资源。文化遗产在灾害过后的一段时间里处境尤为危险，因为在这期间解决受灾人群基本需要十分紧迫，再加上开发商和企业家的利益驱动，所形成的应急响应活动以及灾后恢复规划和修复计划往往忽视受灾地区的文化遗产或本地居民的社会传统。出于这种考虑，许多人要求将文化遗产纳入到发展规划的总体框架及现有的灾害管理政策与机制之中⁵¹。

城市过程产生灾害风险

URBAN PROCESSES GENERATING DISASTER RISK

本节探索了面临自然与人为灾害风险时城市脆弱性的根本原因。第一，回顾了大城市、特大城市，以及许多中小人类住区增长模式对灾害风险的影响。第二，考察了城市过程是如何通过改变物质环境以及加剧城市贫民窟蔓延而产生灾害风险的。第三，分析了城市管理，尤其是房屋建设和城市规划所扮演的角色，以及国际性活动对城市影响。第八章和第十一章讨论了减少灾害风险的过往经验以及未来的可能性。

城市地区的增长与多元化

Growth and diversity of urban areas

快速的城市增长，伴以地貌、水文、政治、人口和经济，可通过多种方式产生并加剧灾害风险（参见专栏 7.8）。有关城市增长的全球统计数据与灾害损失数据一样让人印象深刻⁵²。联合国人类住区规

专栏 7.7 洪患对意大利热那亚的威胁

Box 7.7 Flood hazard threat to cultural heritage in Genoa, Italy

位于意大利西北部利古利亚区的热那亚市，历史上曾经历的自然灾害以地震、山体滑坡和洪灾为主。热那亚拥有欧洲最大的中世纪中心，还有约150处皇家宫殿和无数宝贵的建筑遗迹，自然灾害对热那亚的这些文化遗产构成了严重威胁。历史城市中心尤其易受到穿过其区域的众多河流洪灾的侵袭，其中一部分洪水通过上两个世纪所建造的水工构造物得到分流。因此，人工排水系统的失灵是这座城市古老居住区遭受洪灾的主要原因。

1970年的洪灾造成19人伤亡、500人无家可归，并导致生产部门损失达6千万美元，在这之后人们才第一次注意到当地纪念性遗产面对洪水时的脆弱性。

为绘制一张历史上的洪灾地区分布地图，一项研究对过去100年可查的洪水事件记录进行了广泛调查。该研究显示，文化纪念物对洪灾的脆弱性很难在单一纪念物或艺术品层面得以解决，因而提出了涵盖整个历史中心区域的项目建议。该研究的结果还说明洪灾问题主要是水文/水力性质的；因此水力解决方案必须建立在干预的基础之上。

资料来源：Lanza, 2003

划署发布的《世界城市状况报告2006/2007》显示，2000年至2015年每年将新增6500万城市居民，其中发展中国家的新增城市居民占93%。亚洲和非洲是城市化最快的地区。2005年，亚洲的城市人口比例为39.9%，非洲为39.7%，预计到2030年将分别增至54.5%和53.5%⁵³。到那时，拉美洲的城市人口比例将超过80%。

在人口自然增长和机械增长的双重作用下，城市聚居区正变得越来越大、越来越多。正如在中美洲所发生的那样，政治稳定和经济机遇可导致小乡村聚落扩张成城镇，这对于城市管理者意味着要应对全新的社会环境挑战和机遇。在更大的尺度上，城市走廊的快速扩张——如中国沿海城市走廊等——可能在区域层面重构风险特征。

城市总是面临与区域和全球经济发展的变化保持同步的压力，哪怕城市不需要引领这种发展的变化。这反过来又成为不可控的城市扩张以及产生更多灾害脆弱性的动因。以孟买为例，为应对全球政治经济变化，孟买的工业基础从进口替代变为出口导向。这导致产业从城市中心区向延伸至城外的高速公路转移，从而加速了城市外围地区人口大量增长。据报道，一些居住区的人口增长了六倍，超过了城市规划和基础设施供给的容量⁵⁴。

外资可为城市及其居民带来新的繁荣，同时也是风险管理的一种资源。然而，为争取外资所导致的竞争压力也可能导致劳工权益或环境保护立法受

快速的城市增长……可通过多种方式产生风险并使之恶化

专栏 7.8 孟加拉达卡的快速城市化和环境灾害

Box 7.8 Rapid urbanization and environmental hazard in Phaka, Bangladesh

孟加拉首都达卡有1160万人口，并呈快速增长趋势。城市坐落于冲击台地之上，随时面临河流洪水、直接降雨、沿岸洪水泛滥及地震的危险。面对如此众多的自然灾害源，人们可能不禁会问，达卡在这样一个地方是如何繁荣起来的。

达卡的发展与其政治重要性息息相关。1610年，这座城市被确立为孟加拉的首都。1905年，达卡成为东孟加拉的首府，1947年成为东巴基斯坦的首府，在孟加拉国独立定都于此之后实现了最大的发展。1971年，达卡居民达到一至二百万。

在现代化进程中，达卡的扩张伴随沼泽和农田转变为城市用地。高层商业和居住建筑被越来越多地用于满足增长的需要，并选址于城市地势较高的区域。

达卡历史虽然悠久，但90%的人口增长及其引发的城市不断向危险区域扩张发生在1971年以后。

资料来源：Huq, 1999

最初向北部的扩张选择在高于洪水位或填土低洼区的地方。后来城市继续在低地上向北扩张。达卡市内的不平等极为严重，2%的富人占据了城市20%的土地。大约30%的城市人口在贫困线以下，并生活在日益边缘化、充满危险的贫民窟与棚户区。

达卡充分地例证了城市化和灾害之间的多重关系。飞速的人口增长部分来自于因洪水、飓风或河床移位而无家可归的农村流动人口。对小城镇的不重视也增强了达卡在经济机会方面的吸引力。达卡的城市扩张吞并了邻近的农用土地，从而削弱了本地食品可持续生产的机会。

当原先位于城市郊区的工业区被扩张的居住区所吞并，工业风险随之增加。这些居住区不受土地利用规划和法规的约束。火灾在这些区域以及人口密度集中的贫民窟区成为棘手的问题。

城市规划者越来越多地寻找将……规划等级从城市总体规划……降至半自治性的地方规划和行动区域以减少灾害风险的方式

到损害，从而加剧脆弱性。1984年美国联合碳化物公司在博帕尔（印度）的工厂发生毒气泄漏导致3500人死亡正是这种混合压力所导致的结果⁵⁵。

城市人口跟随工业投资，因此大城市也为本国国内生产总值做出了重大贡献。例如，在墨西哥城的国内生产总值占墨西哥全国的大约三分之一。大城市尤其是特大城市⁵⁶，聚集着大量人口以及实物和金融资产，也往往是政治和文化中心。一次大的灾害事件就可能对这些城市造成巨大损失，这对风险管理提出了新的挑战。非洲、亚洲以及拉丁美洲和加勒比海的城市人口将日趋平衡，世界上最大的城市也将越来越多地出现在这些地方。⁵⁷

并非所有大的城市中心都具有相似的脆弱性特征。在广泛层面上，那些组成核心全球经济的城市（伦敦、巴黎、纽约和东京）及与全球联系紧密的城市（墨西哥城、约翰内斯堡、亚历山大市和孟买）与那些虽大却与全球联系松散的城市（拉各斯、内罗毕和喀土穆）之间存在着区别。这样划分虽然过于简单，但清楚地阐明了全球大城市和特大城市中存在不同的经济基础、政治制度及管理能力。

世界上大部分的城市人口居住在人口少于50万的小城市，这使得暴露于环境风险下的小城市总人口数超过居住于特大城市面临危险的总人口数⁵⁸。特别地，小城市可能在一次灾害中就被彻底摧毁——例如，1985年在Amoro（哥伦比亚）爆发的火山和

泥石流，使这座城市的2.5万人口几乎全部遇难⁵⁹。尽管如此，迄今为止大部分研究和调查还是主要关注于大城市和特大城市。

尽管较小的聚居区在万不得已时为避免灾害风险可以整体迁移，但大城市采取此种做法则越来越成问题。一些人提议将主要城市搬离地震风险区——拿德黑兰来说，一次大地震就可导致72万人口罹难，使国家陷入停滞⁶⁰。仅将针对小城市制定的风险管理规程放大和累加，可能并不是构建特大城市安全性的最佳选择。城市规划者越来越多地寻找各种方式，将基础设施、土地利用以及灾害风险降低和响应规划从城市总体规划降至半自治性的地方规划和行动区域。然而，大城市的灾害风险管理经验，不应不加鉴别地用于政治、经济、社会和环境背景及能力迥异的小城市地区（参见专栏7.9）。

即使是在经过规划的城市扩张区域，也可能产生灾害风险。在萨尔瓦多，政府在推动San Bartolo、El Pedregal、Olocuilta和San Marcos自由贸易区发展时并未充分考虑地震灾害这一因素。在2001年的地震中，这些新城镇中受雇于外企的移民工人遭受了巨大损失⁶¹。因此，要理解影响城市化和灾害风险趋势的因素，不能只看人口统计数据，而必须审视人类住区在形式、组成和治理方面的变化。

专栏7.9 印度西姆拉 (Shimla) ——一个小城市的灾害风险

Box 7.9 Disaster risk in a small city: Shimla, India

西姆拉是印度一个拥有14万人口的小聚落。西姆拉位于印度北部喜马拉雅山区的地震活动带。1905年4月4日，一场里氏7.8级的地震给这座城市造成了重大损失。尽管城市最初设计的人口容量是25,000人，现在却容纳了14万常住居民和10万流动人口。城市发展飞速，却未给予灾害管理应有的考虑。随着城市的发展，面临的风险也在增加。

尽管最近的举措已经加强了灾害管理能力，城市规划的能力仍无法与发展保持同步。为增强城市的恢复力，作为非政府组织的印度环境和生态可持续发展机构 (Sustainable Environment and Ecological Development Society) 与西姆拉的市政公司展开了合作。该机构所开展的一项地震风险评估，列出了若干带来风险的城市过程：

- 未经规划的快速增长导致居住区以及关键基础设施 (如医院、发电站、通信设施和给水站等) 被置于危险区。
- 大多数建筑为住宅 (75%以上) 且城市密度高。这两个因素都限制了在发生严重灾害时，可用

作公共避难所的闲置空间的数量规模。

- 许多建筑物道路不通 (72%) 且多位于陡峭的山坡上，这导致撤离与援助难以开展。
- 应急服务资金不足。仅有100名消防员和六辆消防车服务整个城市及周边地区。
- 建筑多处于较差状态。现存的建筑缺乏维护，特别是多使用砖块或最低强度混凝土等不安全建材的租赁住房。西姆拉约36%的建筑被环境和生态可持续发展机构归类为质量极差的建筑。
- 许多建筑物对于地震区而言过高。至少24%的建筑物高三层或三层以上，这其中40%的建筑物建在未夯实土壤的陡坡上。
- 西姆拉约15%的建筑是1925年以前用木材建造的。这些建筑物有半数都没有经过妥善的维护，存在腐朽隐患。在老城区，建筑物密度极高，使毗连的建筑也处于危险之中。
- 建筑物抗震设计规范于1971年出台。30%的建筑物是在这条法令通过前建造的；但是监管力度的不足导致约80%的建筑物未能达到标准。

资料来源：Gupta等，2006

城市中的环境变化与贫困

Environmental change and poverty in cities

推动城市化的经济需求在决定城市环境和生态系统的状态以及贫困、富裕和不平等的深度与广度方面也扮演着重要角色。本小节回顾了城市化进程中通过塑造城市环境和贫民窟增多而产生风险的方式。同时还分析了全球环境变化在城市灾害风险中的影响。

■ 改变危险环境

Modifying the hazard environment

对自然资源 (砍伐树木作燃料之用、地下水、沙砾) 的消耗以及对自然服务 (水系和空气成为污水槽或工业废物槽) 的过度利用改变了环境并带来新的危险，危险包括城市内及其周围的森林砍伐和边坡失稳。这些城市环境变化对市民的影响并不均衡。

最近的资料显示，随着市民生活日益富裕和对技术的使用，制造垃圾和风险的人可在时间和空间上避开垃圾与风险产生的后果。因此，富人过度消耗所产生的环境成本却转嫁给了穷人，穷人不仅被

迫生活在不安全的住房，还必须忍受着城市污染和环境恶化⁶²。气候变化是其中一个最极端的例子。引起气候变化80%的碳排放量为富人和较为富裕的城市导致。然而，无论是通过自身力量还是在政府或社会的共同帮助下，最难以应对和适应气候变化地方性影响的却是城市、镇和村中的穷人⁶³。

在城市化过程中，洪灾的加剧或许比其他任何灾害类型都更为严峻。城市地区因自然水道淤塞、潜水面下降及紧随而至的盐侵或地面沉降，而导致洪灾的风险增加。道路和房屋的建造使雨水更难排入土壤，从而致使城市更频繁地遭遇山洪暴发。城市边缘红树林生态系统的破坏导致海岸侵蚀，使城市受到暴风雨的威胁。同样，在居住区土地范围内和周围山坡上砍伐森林可致边坡失稳，导致更严重的山体滑坡危险。1998年发生了席卷中美洲的飓风“米奇”，这次飓风中，因邻近农业区的森林被砍，导致的泥石流或山洪暴发淹没的小城镇损失最为惨重⁶⁴。随着沿海地区城市聚居区数目和规模的增加，洪灾导致的损失预计也将增加⁶⁵。

城市景观本身也在改变自然与人为灾害的环境条件。在许多城市灾害中，多层建筑建造得不当是

在许多城市灾害中，多层建筑建造得不当是导致损失原因之一……

气候变化对城市的灾害发生及效应可产生深远的影响

导致损失的原因之一，摩天大楼也成为重大火灾的发生地。1974年，189人死于圣保罗一栋高25层的建筑中⁶⁶。城市中居住用地、商业用地及工业用地的邻近可产生新的混合危险，需要进行多重风险管理。加尔各答和巴罗达正是两座这样的城市，它们的制造区、危险材料存放区和居住区极为邻近，这很是令人担忧⁶⁷。居民生计依靠固体垃圾的贫民窟的增多，同样是大城市中常见的一个危险起因，例如在马尼拉，300人死于该市柏雅塔斯（Patayas）垃圾场的垃圾山滑坡灾难中⁶⁸。

■ 气候变化的影响

The impact of climate change

气候变化对城市的灾害发生及效应可产生深远的影响。城市尤其易受气候变化影响的侵害，这是因为未来二十年人口增长大多发生在城市，而最易受气候变化威胁的人群中的大多数也居住在城市，并且比例还在不断增加⁶⁹。

全球气温的上升及其带来的气候规律和海平面的变化，对城市有着直接影响。特别是世界各地海岸沿线的城市，将面临更多的极端天气事件，如热带飓风、水灾和热浪等⁷⁰。从20世纪50年代到90年代，与气候变化相关的极端天气事件增加了50%。在受水气象灾害威胁的沿海地区，主要城市中心的区位是一大风险因素：预计到2015年人口将不少于800万的33个城市中，有21个处于易受灾害的沿海地区，并日益受到海平面上升的威胁⁷¹。约40%的世界人口居住地离海岸不到100公里，可受到恶劣沿海风暴的袭击。事实上，全球近一亿人口的居住地高于海平面不足1米。此外，最近的研究显示，世界上13%的城市人口居住在低海拔沿海地区，即离海平面的高度不足10米⁷²。因而，海平面只要上升1米，许多人口超过1000万的沿海特大城市，如里约热内卢、纽约、孟买、达卡、东京、拉各斯和开罗，都将受到威胁。若干预测显示，受气候变化影响，21世纪海平面的高度预计将上升8至88厘米⁷³。

气候变化对城市还有着相对缓和、间接的影响。在撒哈拉以南非洲地区，气候变化及其带来的极端气候变化，是导致农村人口向城区迁移、继而促进城市快速失控增长的一个关键因素⁷⁴。反过来，这又加剧了其他灾害风险因素，如聚居区向交通便利却存在危险的地方蔓延，以及不安全的房屋建造活动。

城市易受气候变化影响的侵害，同时也是全球变暖的主要元凶。城市中的能源生产、车辆、工业和化石燃料、家用生物质的燃烧及工业能源消耗，产生的碳排放量占了引起气候变化的全部碳排放量的80%⁷⁵。发达国家许多城市的温室气体排放量水

平，较发展中国家要高。例如，北美和澳大利亚城市的排放量往往比低收入国家的城市高25至30倍⁷⁶。

■ 城市贫民窟的脆弱性

The vulnerability of urban slums

2006年，居住在城市贫民窟的人口约为9.98亿，如果按照当前趋势发展，预计到2020年将有约14亿人居住在贫民窟⁷⁷。城市中多数居民被正规的住房市场排斥在外的现象十分普遍。在马尼拉，35%的人口居住在面临沿海洪灾风险的非正规住区；在波哥大，60%的人口居住在面临山体滑坡风险的陡坡上；在加尔各答，66%的人口居住在面临洪灾和飓风风险的棚户区⁷⁸。

贫民窟的生活条件艰苦且缺乏安全保障，容易滋生危险，却容纳了资源匮乏的大量人群，因而表现出极高的脆弱性。在个人和家庭层面，对自然与人为灾害的脆弱性受其可调用的实物、经济、社会和人力资本等资产的影响。对资产增加、保护或多元化的能力在很大程度上取决于文化、行政和法律方面的制度及机会，如租住权保障、市场准入、习惯性好客或法治的效力。贫民窟许多人享有的资产和支持制度比居住在正式住区的居民少，因而对自然和人为灾害及与犯罪、暴力和无所有权保障相关的其他风险具有高度的脆弱性。专栏7.10描述了居住在里约热内卢一个贫民窟的人群所面临的这些风险环境。

对于城市穷人来说，最重要的实物资产是住房。住房可保障他们的个人安全，对于居家生意而言还是一个营生资源。无处可居的人群，可能是最脆弱的人群。在1998年飓风“米奇”中，很大一部分遇难者是流浪街头的儿童⁷⁹。对于那些有家的人，没有租住权的保障也严重影响到了他们的生活质量⁸⁰。

本全球报告第三部分对租住权无保障的情况有更为详尽的讨论。租住权无保障会降低人们改善并减轻当地环境危害的意愿。租客和居住在棚户区的人都面临着被驱逐的可能，这造成了灾前的不稳定性，在灾后他们又常被更高价值的土地所排斥而无家可归。灾后重建期间，市中心低收入者租赁区或棚户区在一片抗议声中（著名的例子如墨西哥城）进行再开发是很平常的事。

当人们因贫困而被正规住房市场排斥在外时，他们会被迫居住在充满危险的地方。他们宁可冒险以增加谋生机会，也不愿意选择环境安全却限制谋生机会的住所。对于生活在城市的穷人而言，与灾害风险相比，挣钱才是当务之急。正是由于这个原因，德里中部亚穆纳河的渠务保留地25年来一直是一个非正规住区⁸¹。定期发生的洪灾，并未减少人们对这个处于高风险地段的居住空间的需求。

……海平面只要上升1米，许多人口超过1000万的沿海特大城市……就将受到威胁

贫民窟的特征在于其可带来危险的不充足、不安全的生活条件……

专栏7.10 巴西里约热内卢贫民窟生活面临的风险**Box 7.10 Living with risk in the favelas of Rio de Janeiro, Brazil**

里约热内卢有1000多万人口，其中近1/3的人居住在被称为“favela”的贫民窟中。许多贫民窟居民原先住在棚户区，他们大多数对自己的房子没有合法所有权。荷西亚（Rocinha）是里约热内卢最富有、最发达的贫民窟之一，居住着10至15万人口。荷西亚在里约南区（Zona Sul），位置优越，该区拥有科帕卡巴纳海滩（Copacabana）、伊帕内玛（Ipanema）和莱布隆（Leblon）等著名的滨海区。因缺乏政府干预（除了警察频繁的突袭），荷西亚正处于有组织贩毒团伙的控制之下。频繁的帮派内部冲突和警察突袭加上人口稠密的居住条件，使贫民窟成为最不宜居住的地方。多数居民都梦想着积蓄足够的钱好搬出去；但是他们中只有极少数人最终实现这个梦想。尽管如此，考虑到荷西亚与里约某些最繁华地区的距离很近，因而提供了潜在的就业资源，在荷西亚生活还是具有优越性的。

荷西亚的人口由多种不同的社会群体组成，贫民窟内部某些地区的生活成本要高于其他地区。贫民窟底部与富人区圣康拉多（Sao Conrado）隔着一条公路，这一片住区相对较为繁荣，许多房屋有合法所有权。位于山坡上的住区一般更加贫困，并且

资料来源：Carter, 2006

因建在几近垂直的山坡上而更易面临灾害危险。其中一个住区Roupa Suja的顶部正好在一面垂直的山岩下方，被里约热内卢市政府认定为危险区。表面上，政府禁止居民在该区域建造房屋居住；但许多人因为太穷而没有其他地方可供他们选择。大部分居住在该区域的居民移居到里约，是为了逃脱遭旱灾侵袭的东北部农村，而那里甚至更加贫困。其他人则从里约的其他贫民窟移居此处，许多人的住所之前的城市改造运动中被夷平。还有一些则来自城市外围更贫困的贫民窟。

每年，里约的贫民窟都有若干人死于暴雨引发的泥石流中。对延伸至迪居甲（Tijuca）国家森林的荷西亚边缘的森林砍伐加剧了该风险。里约市政府以及居民自身都建造了高架引水渠将水引离住房；但这并不能保护贫民窟的所有地区。岩石滚落的危险性或许比雨水更为严峻。由于贫民窟顶部的房屋在垂直悬垂山岩的正下方，当岩石因侵蚀而折断时就会落在下方的房屋上。

每天在自然灾害、暴力和疾病的多种风险包夹下，Roupa Suja危险区的居民过着不安而艰辛的生活。大多数人还住在那里，实在是因为他们别无去处。

许多贫民窟存在着牢固的社会关系，这可成为构建恢复力的一大资源；但贫民窟居民也可能会遭遇社会孤立，尤其对于初来乍到的外地人来说。新到的农村流动人口经常被认为是城市中最脆弱的人群。以达卡（孟加拉国）为例，城市穷人主要是既没有稳定住房和生计也没有家庭支持的农村流动人口⁸²。洛杉矶（美国）的研究显示，来自拉丁美洲的合法和非法移民都居住在质量最差的住房里，这些住房的建造大多早于建筑物抗震设计规范出台⁸³。

建设管控与土地利用规划**Building control and land-use planning**

建筑和土地利用规划法规的执行情况是决定城市地区建筑物与基础设施的实体易损性的一大关键因素。缺乏管控或未被遵守，往往会滋生不安全的建造和土地利用活动，导致更大的易损性。本节将讨论安全的房屋建设和土地利用规划对城市灾害风险的影响。

■ 安全的房屋建设**Safe building construction**

为满足日益增长的需求而违反安全建筑规范快速住房建设，是导致城市地区灾害损失的一个主要原因。城市管理部门未能执行房屋安全建筑规范可在以下三个方面加剧城市的灾害风险：

- 不安全的住房增加了灾害发生时对财产造成伤害或损害的可能性。
- 受损建筑物的瓦砾是在灾中和灾后致伤的主要原因。
- 灾害中丧失居所对个人、社区及城市的可持续性构成极大的压力。

建筑规范基本上涵盖了所有城市住区。然而，建筑规范要想有效，内容必须适当——也就是说，规范的设计应考虑目前主要的灾害风险以及未来可能产生的灾害风险，同时还应考虑流行的建筑材料和建筑习惯。特别是，从其他国家引进建筑规范时，虽可以保

对于生活在城市的穷人而言，和灾害风险相比，赚钱才是当务之急。

为满足日益增长的需求而违反安全建筑规范快速住房建设，是导致城市地区灾害损失的一个主要原因。

城市土地利用规划并未成功地使人们脱离潜在的自然或人为灾害源

留其中的一些核心内容，但必须审慎考虑。牙买加的建筑规范以英国的建筑规范为基础；但需对其进行修改，以适应牙买加易受飓风袭击的特点⁸⁴。对于暴露于多种危险的城市而言，必须仔细判断，以平衡建筑设计中的风险——例如，用抵挡火山灰沉降时首选的陡屋顶设计替换用于抵御飓风级风力的平屋顶设计。

不实施和执行建筑规范大概是导致不安全建造的最重要原因。在1999年土耳其马尔马拉大地震中，没有执行建筑规范是导致穷人和中产阶级家庭遭受重大损失的主要原因，⁸⁵也是1988年美国亚美尼亚大地震中高层建筑倒塌的主要原因⁸⁶。即使在学校等公共建筑和关键基础设施中，不安全建造现象在建筑规范发布后仍持续发生。2005年巴基斯坦大地震摧毁了4844座教学楼，18,000名儿童死于学校建筑倒塌，30万名儿童在灾后六个月还无法上学⁸⁷。据推测，学校的倒塌是由于建造和建材质量差，对建造过程缺乏监督以及普遍缺乏对地震风险和适当标准的认识所致⁸⁸。

市政当局通常负责监督建设标准的执行情况，但他们由于各种原因可能无法履行自己的职责。在小城市中，资源匮乏、缺少人力技能可能是最突出的原因。这些地方由于没有土地利用或开发规划部门，监督建筑标准的责任就落在了城市工程师或测量师的肩上。许多城市甚至连这样的专业人员也没有，实际并不存在建设监管。此外，制度文化还会滋生腐败，从而干扰监管和执法。

如果说执行力度不足使那些负担得起建造安全住房的人失之所望，那么贫穷和被正规住房市场排斥则使许多人居住在不安全的住所，而这些人往往是城市居民的大多数。不安全的建筑状况使贫民窟面临着更为严峻的自然与人为灾害，导致了人类脆弱性、不安全住所和高危险共存的致命结果。所以，穷人，尤其是居住在贫民窟的穷人，成为自然灾害首当其冲的受害者不足为奇。

■ 土地利用规划

Land-use planning

城市土地利用规划并未成功地使人们脱离潜在自然灾害源或人为灾害源。在英国，15%的城市用地（容纳了185万所住房和18.5万处商业房产）建立在洪灾风险区。这些土地大部分是在《1947年英国城镇和乡村规划法》颁布后开发，该规划法赋予了地方当局禁止在洪泛平原进行开发的权力⁹³。与其他很多情形一样，在这一案例中，洪水风险管理让步于当地经济发展的压力，使1998年和2000年的大面积洪灾导致了愈加惨重的后果。

在城市化迅速的中低收入国家，城镇规划部门对城市土地利用扩张的测量能力极其有限，更谈不上管理了。这是导致人类住区灾害风险累积的一个重要原因。非正规住区和贫民窟住区的蔓延已经被认为是一大严峻隐患。土地利用规划对这些住区的影响甚微，因而其内部构造以及毗邻的土地利用和特征共同导致了灾害风险的产生。贫民窟住区不仅处于高风险的地域，高密度也限制了救急车辆的通行，此外在房屋大火扩散等情形中，高密度本身也是引发危险的一个原因。

即使是存在正规规划管制的城市，不适当的政策也可导致风险增加。在许多城市，广泛的混凝土使用以及对自然排水系统的充填增加了洪灾危险。曼谷将排水渠道改建为街道导致了现在的经常性洪灾⁹⁴。在圭亚那首都乔治敦，对建成环境的扩张不加控制、充填排水渠道和使用混凝土也同样加快了径流速度，减低了城市的贮水量和自然排水速度，致使洪灾发生的可能性加大⁹⁵。

专栏7.11以孟买为例继续论述这一主题，详细

专栏 7.11 印度孟买的贫困与洪灾

Box 7.11 Poverty and flooding in Mumbai, India

在2005年的雨季，孟买（印度）遭遇了巨大的洪涝灾害。居住在易淹水区几乎没有能力避免或应对洪灾影响的贫民窟居民受灾情况最为严重，这些居民在灾害面前也是最脆弱的人群。孟买有1200万人口，过半居住在贫民窟⁸⁹。由于这些贫民窟多数位于山坡、低洼区、沿海地区及沿水管干线和开放排水系统的街道上，在暴雨和高潮期，这些地区最易发生洪水。

贫民窟居民一般占据靠近街道或铁路等主要交通枢纽的土地。这些住区随时处于过往火车带来的危险之中，并且由于是在印度铁路公司和其他公营或私营公司所拥有的土地上建造的，不能使用正规的水、电和卫生设施⁹⁰。除此之外，占用这片土地与维持交通和排水网络的需要相冲突。孟买赤贫人口的生存策略直接影响着这座城市维护灾害管理基础设施的能力。由于未能解决长期的住房和基建问题，整个孟买都面临洪患。

在2005年7月的洪水发生前，孟买开展了一次风险分析，这次风险分析属于其灾害管理计划（DMP）的部分内容。随后制定了一项致力于公共信息系统、基础设施和卫生设施改善以及土地利用政策和规划的缓解战略。该战略同时还包括一个协调公共服务提供商、紧急救援人员和灾害援助非政府组织的方案⁹¹。虽然制定了灾害管理计划，2005年暴发的洪灾仍十分严重。这表明城市长时间以来累积了巨大风险，而这些风险源自土地利用的地理、排水不充分、快速的城市扩张以及城市和国家行政机构内部的紧张状态，包括同时是房地产开发商和商业用地业主的高级政客的利益冲突⁹²。对过时的分区规划法规和不断膨胀的土地市场的忽视，导致了孟买及其居住者面对洪水风险时的总体脆弱性。

孟买贫民窟居民的洪水经历和他们对洪水的脆弱性，根源于城市（及城市之外）大的社会经济过程；但若不能消除这种脆弱性，整个城市以及贫穷大众的可持续性将受到威胁。

资料来源：Steckoand Barber, 2007

地讨论了贫困与不良规划决策与危险管理如何共同导致洪灾风险的产生。

城市土地利用规划经常被搁置在重建规划之外。当在同一地点进行重建时，如不采取措施降低风险，损失就会再次发生。1966年里约热内卢发生山体滑坡，导致1000人死亡，之后房屋在原地重建，次年又有1700人被夺去生命，这给了我们惨痛的教训⁹⁶。将灾害生还者迁离危险地带也同样是一大问题。迁移后的社会和经济网络并不那么容易维系，还有财产损失，再加上因找工作、受教育或寻求医疗卫生服务而可能产生的高额交通费用，都会对个人和家庭造成额外负担，从而削弱恢复力。

国际发展政策与城市灾害风险 International development policy and urban disaster risk

国家和国际发展框架及重点影响着城市规划。千年发展目标（MDGs）对区分国际发展议程中的优先次序有着重大影响。千年发展目标的第7个目标中的第11项具体目标最为关注城市，目标要求到2020年至至少明显改善1亿贫民窟居民的生活状况，这是城市扶贫规划的一个重要推动力。此外，为改善贫民窟居民生活的努力应同时考虑自然灾害风险与人为灾害风险。这一目标给出了城市对灾害风险脆弱性的指标范围，有助于更全面地对生活质量进行评估。

如果不在城市规划中更突出减少灾害风险的规划，其他千年发展目标的实现也将受阻。袭击城市地区的灾害有可能毁坏关键基础设施，并使发展收益受挫，减缓千年发展目标第1项目标实现的步伐——该目标要求在1990年至2015年期间，每日靠不到1美元维生的人口比例减半。千年发展目标的第2项则要求到2015年，政府能够确保所有男童和女童都可完成全部小学教育课程。虽然为建设新的小学进行了大量投资，但它们中只有极少数的设计符合抗震标准。这导致更多儿童被置于危险之中，并使发展收益受损。在1999年哥伦比亚佩雷拉地震中，当地74%的学校受损⁹⁷。

20世纪80年代和90年代的债务危机以及随之而来的结构调整计划，使拉丁美洲、亚洲和非洲政府被迫大幅度削减食品、电力和交通补贴，并裁减公共部门的雇员，从而加快了城市风险的累积。这些政策的影响在撒哈拉以南非洲地区或许最为明显。⁹⁸ 这些地区由于食品价格补贴撤销，引发了食品暴乱。为应对经济衰退的影响，穷人将更多家庭成员（尤其是妇女和学龄儿童）送进劳动力市场，减少在子女教育和住房改善上的长期投资，由此降低了长期

灾害恢复力。此外，不平等和私有化的累积影响还可能进一步使穷人无法进入合法的土地市场，导致不正规住区在廉价而危地区急剧扩散。

21世纪初期，世界银行重新打包了贷款，目的是增强国家在减贫战略中的领导力，这一目标最初在减贫战略文件（PRSPs）中提出。然而，至今还缺乏对于减贫战略文件框架对减少自然灾害的影响进行评估。一项研究发现，多数国家规划除了提及需进行早期预警外，没有任何关于灾害风险削减的内容。由于许多城市的行政机构与国家行政机构的政治关系不佳，减贫战略文件增强或限制城市政府对财政预算的控制或获得国际支持的程度，将对城市发展和减少灾害风险有着深远的影响。但这并算不上是一个整合的风险降低方法⁹⁹。

世界银行提供的所有灾后借款中，半数用于住房重建。最近一项对重建融资的评估认为，这种做法会使资金被地方和国家精英俘获，从而导致城市的不平等性和脆弱性，而投放至仍属公共财产（如关键基础设施）的其他重建资金则不会¹⁰⁰。

城市、国家和国际机构经常错失机会，没能获得用于建构城市恢复力的灾害重建资金。当无法获得国家赈灾基金时，用于开发工程的基金则可能会被用于重建。这是灾害间接系统影响的一个主要途径。过去，国际金融同样也曾因实施灾害重建贷款协议致使地方债台高筑，加剧城市贫困、环境恶化和灾害的持续循环，减少了未来经济增长或反贫困的政策选项¹⁰¹。

全球趋势的比较分析 COMPARATIVE ANALYSIS OF GLOBAL TRENDS

本节比较分析了城市灾害发生及其对非洲、美洲、亚洲、欧洲和大洋洲等世界各个地区的影响。分析的范围涵盖了国家和次国家层面的巨大多样性，对明确各地区影响人类住区的主要自然与人为灾害以及灾害防范和缓解的障碍非常有帮助。

非洲 Africa

水灾是非洲最常见、造成死亡率最高的自然灾害类型（参见表7.9）。地震、水灾和暴风雨导致的经济损失最大，旱灾的受灾人群则最广。因旱灾导致的粮食不足，通过食品价格波动和难民迁入，间接影响着城市社会。与世界其他地区相比，灾害使非洲遭受的经济损失并不大，但是在非洲国内生产总值中所占的比例却很高。

……为改善贫民窟居民生活的努力应同时考虑自然灾害风险与人为灾害风险

如果不在城市规划中更突出减少灾害风险的规划，……千年发展目标实现也将受阻

表7.9 非洲的灾害发生和影响 (1996—2005年)

Table 7.9 Disaster incidence and impacts in Africa

注：所有灾害类型中，不包括死亡人数少于10人或受灾人数少于100人的事件。

资料来源：EM-DAT, CRED database, University of Louvain, Belgium, www.emdat.net

新自由主义政策……减轻了政府降低和响应风险的责任……

	事件数	死亡人数	受灾人数 (单位：千人)	经济损失 (单位：百万美元，2005年价值)
雪崩/山体滑坡	11	251	3	无数据
旱灾/饥荒	140	4656	173,979	334
地震/海啸	20	3313	361	5824
极端温度	7	168	0	1
洪水	290	8183	23,203	1880
火山爆发	5	201	397	10
风暴	74	1535	3902	1082
工业事故	49	2785	10	838
其他事故	94	2847	189	23

1996年至2005年，非洲因火山爆发导致的死亡人数或受灾人数都多于世界其他地区，尽管其发生率（5起事件）很低（参见表7.9）。非洲火山爆发的低发生率归因于非洲火山爆发的重现期长，不同于世界上更易面临火山风险的其他地区。高损失事件比意味着低恢复力。这一点在2002年摧毁戈马（刚果民主共和国）40%建筑物并导致25万人无家可归的尼拉贡戈火山（Mount Nyiragongo）爆发事件中得到了证明¹⁰²。

非洲的城市化速度尽管起步低，却是世界上最快的。非洲地区国家的贫困，严重制约了家庭的应对能力以及政府构建恢复力和降低风险的能力。一些城市中，市民社会在协调基层组织活动中的影响力越来越大。缺乏对降低风险的区域治理，是阻碍非洲南南交流的严重制约因素。对工业的监管能力有限，导致非洲城市住区的工业灾害发生率高于世界上任何其他地方。普遍的贫困和脆弱性，使这一地区对全球环境变化所产生的地方性影响高度敏感。冲突、慢性疾病和疲弱政府也加剧了非洲的脆弱性。

北非国家的城市化和发展水平较撒哈拉以南非洲地区高。北非国家的贫困和不平等现象也很严重，但政府降低风险的能力较撒哈拉以南非洲地区强——尽管在一些国家由于限制市民社会发展，而即使在政府批准的活动范围外构建恢复力受到制约。在这个次区域，风险管理由技术和工程部门领导。例如，北非在绘制城市地震风险地图和设计防震结构方面取得了巨大进步。但对治理和社会发展的关

注不够，给实施和执行规范带来了挑战。

美洲 Americas

在所有地区中，美洲因自然灾害遭受的经济损失最大（参见表7.10）。2005年，仅飓风“卡特里娜”就致使美国遭受了812亿美元的经济损失（参见表7.3）。风暴（包括飓风和龙卷风）是最经常发生、导致受灾人数最多、造成总经济成本最高的灾害类型。风暴反过来可引起洪灾和山体滑坡。洪灾是美洲地区所有灾害类型中造成最多人口死亡、导致高死亡率的灾害类型。1998年，飓风“米奇”摧毁了洪都拉斯和尼加拉瓜，夺去9000多人的生命，其中很多人死于山体滑坡¹⁰³。尽管在1996年至2005年，美洲地区经历的火山爆发事件占全球这段时间所记录火山爆发事件的46%，但火山爆发对美洲地区的影响较为有限。这显示了美洲地区对这一灾害类型的良好恢复力。

北美是一个富有并且高度城市化的地区。加拿大和美国的政府强大，市民社会积极，具有自上而下和自下而上的风险降低能力。墨西哥是一个大的经济体，政府强大，市民社会积极，但因大范围贫困和治理上的紧张局势（尤其涉及土著、边缘城市及农村人口）而有所削弱。新自由主义政策，特别是在美国以及后来的墨西哥，减轻了政府降低和响应风险的责任，更加强调普通公民和企业所扮演的角色。新自由主义政策对城市自然与人为灾害恢复

表7.10 美洲的灾害发生和影响 (1996—2005年)

Table 7.10 Disaster incidence and impacts in the Americas (1996—2005)

注：所有灾害类型中，不包括死亡人数少于10人或受灾人数少于100人的事件。

资料来源：EM-DAT, CRED database, University of Louvain, Belgium, www.emdat.net

	事件数	死亡人数	受灾人数 (单位：千)	经济损失 (单位：百万美元，2005年价值)
雪崩/山体滑坡	42	1632	203	97
旱灾/饥荒	51	54	15,287	4094
地震/海啸	45	2861	3757	7689
极端温度	33	1597	4037	5620
洪水	281	38,028	9525	27,903
火山爆发	23	54	283	22
风暴	321	28,110	25,278	234,680
工业事故	39	277	576	1245
其他事故	70	2989	12	1609

表7.11 亚洲的灾害发生和影响 (1996—2005年)

Table 7.11 Disaster incidence and impacts in Asia (1996—2005)

注：所有灾害类型中，不包括死亡人数少于10人或受灾人数少于100人的事件。

资料来源：EM-DAT, CRED database, University of Louvain, Belgium, www.emdat.net

亚洲是最易受灾的地区

事件数	死亡人数	受灾人数 (单位: 千)	经济损失 (单位: 百万美元, 2005年价值)	
雪崩/山体滑坡	112	5464	1579	1265
旱灾/饥荒	87	216,923	639,190	16,380
地震/海啸	171	364,651	33,392	70,060
极端温度	48	9854	895	3650
洪水	472	42,570	1,255,118	129,055
火山爆发	13	3	211	3
风暴	340	31,900	289,215	62,449
工业事故	361	10,056	716	696
其他事故	220	8401	172	14

力的影响有好有坏。在2005年飓风“卡特里娜”中政府的失败反应和恢复工作就是一个例证。美洲地区降低灾害风险的技术能力极高。

南美是高度城市化的地区，中等收入人群占据多数。南美地区的城市具有强大的综合经济能力，但同时也存在着巨大的社会经济不平等。南美的金融和政治不稳定在各个层面上都削弱了其恢复力。其中，哥伦比亚受灾情况最为严重，而且还遭到内部巨大冲突的困扰。尽管如此，哥伦比亚仍然在降低风险的城市规划中表现出了区域领导力，尤其是在遭遇山体滑坡和地震危险时挽救生命方面。南美降低灾害风险的技术能力较强，且在某些国家可配合强有力的市民社会行动来促进物质和社会的恢复。在国家具备能力的情况下，工业危险受监管控制。地震、洪水、旱灾、火灾、风暴和极端温度是南美面临的最重要的自然灾害。

中美洲和加勒比海是美洲最贫困的次区域。这里的城市化水平高，城市中的贫困和不平等等情况恶劣。过去的政治紧张局势使得市民社会与国家政府之间的关系紧张；但地区仍具有自上而下和自下而上协调降低风险的能力。地区工业化程度高，有产生工业危险的可能，但在空间上较为分散。强有力的区域治理给当地带来了恢复力，增强了政府的预警能力和响应能力。地震、飓风和洪水是该地区的主要危险。

亚洲 Asia

亚洲是最易受灾的地区。与雪崩、山体滑坡、地震、海啸、洪水、风暴以及工业事故相关的灾害发生率高于世界任何其他地区。由于人口密度较高，亚洲在除火山爆发外的所有灾害类型中，死亡率是最高的。在除火山爆发和温度骤变（这两种灾害类型中，美洲的受灾人数更多）外的所有灾害类型中，亚洲的受灾人数也是最多的。同样，亚洲在除温度骤变、火山爆发、工业事故（欧洲最大）和其他事故（美洲最大）外的所有灾害类型中经济损

失也最大。

表7.11显示了亚洲地区灾害发生和影响的差异。洪水是最常见、受灾人数最多、导致最大经济损失的自然灾害。地震和海啸导致的死亡人数最多，其中2004年的印度洋海啸造成约23万人死亡¹⁰⁴。人为灾害的发生和对人的影响也很大。

亚洲快速的经济和人口增长速度，使其注定成为全球环境变化的主要纯粹贡献者。亚洲的不平等，意味着该地区也处于全球环境变化所导致地方影响的高风险之中。

东南亚地区（从中国到印度尼西亚）属于中等收入地区，城市化水平高，城市增长速度快。该地区的许多国家受自然灾害和工业危险的威胁最大，但同时也有着丰富的风险管理经验。因亚洲地区市民社会与政府行动者之间的紧张关系，使构建恢复力的能力受治理所限制。紧张的政治局势、治理中的弱点、经济不平等和慢性疾病的肆虐是亚洲地区恢复力的主要障碍。

南亚覆盖了印度次大陆，是一个中低收入次区域。南亚有许多大城市和特大城市，同时也有大量中小型聚居区，城市化水平不一。除阿富汗外，在南亚地区具有良好行政力的国家政府领导灾害管理工作。近年来，南亚的市民社会实力得到增强，尤其是在印度，与政府建立合作关系增强了其恢复力。南亚国家间以及国内的紧张政治局势束缚了其风险降低能力。

西亚和中亚地区既包括从土耳其到乌兹别克斯坦和伊朗的中等收入国家，又包括产油的高收入海湾国家。该地区的城市化水平和工业化水平较高。大政府而市民社会弱，导致该地区的风险降低举措倾向于自上而下实施，并且主要依靠工程解决方案。寻求通过增强社会和经济能力来降低风险的自下而上式方案得到采纳的机会很有限。对治理的质疑限制了自上而下风险降低政策对脆弱度最高的最贫困和最边缘化人口的有效性。同时，对工业标准的监管也受到削弱，使得地区工业危险的风险增加。

表7.12 欧洲的灾害发生和影响 (1996—2005年)

Table 7.12 Disaster incidence and impacts in Europe (1996—2005)

注：所有灾害类型中，死亡人数少于10人或受灾人数少于100人的事件不考虑在内。

资料来源：EM-DAT, CRED database, University of Louvain, Belgium, www.emdat.net

	事件数	死亡人数	受灾人数(单位：千人)	经济损失(单位：百万美元，2005年价值)
雪崩/山体滑坡	18	389	14	20
旱灾/饥荒	14	0	1063	8019
地震/海啸	52	18584	4016	29609
极端温度	79	48630	771	6706
洪水	229	1422	5048	47860
火山爆发	2	0	0	24
风暴	110	610	7025	18138
工业事故	56	844	71	11100
其他事故	73	1474	14	874

欧洲 Europe

本地区高水平的经济发展和稳定的政治将灾害的影响从人转至实物资产(参见表7.12)。这一点可从火山爆发灾害得到例证。欧洲在火山爆发中的经济损失较任何其他地区都更为惨重，但死亡人数或受灾人数却均为零。与世界其他地区相比，欧洲在极端温度事件中的脆弱性和人员伤亡是最大的。1996年至2005年，欧洲经历的极端温度事件占全球这段时间所发生极端温度事件的47%，但死亡人数却占总死亡人数的81%。美洲经历的极端温度事件不足欧洲的一半，死亡人数相对较少，但受灾人数却是欧洲的四倍。这反映了这些事件的不同严重程度，但也反映出美洲对极端温度预警和响应的投资更大。

1996年至2005年，洪水是欧洲最常见的灾害。极端温度导致的死亡人数最多，其中仅2003年爆发的热浪就使大约3.5万人过早死亡¹⁰⁵。

欧洲是一个高度城市化的高收入地区。东欧和西欧的风险状况不同。西欧的政府和市民社会均较强，具备良好的恢复能力。西欧的灾害暴露程度也相对较低。东欧则更变化不定，政府强大但市民社会较弱，所面临的治理挑战限制了对工业活动的监管以及开展自上而下脆弱性降低方案的能力，东欧在经济上也较西欧更为贫穷。

大洋洲 Oceania

除火山爆发外，大洋洲在所有地区中各类灾害的发生率都是最低的(参见表7.13)。大洋洲是唯一一个在1996年至2005年间没有工业事故记录的地区。大洋洲在所有灾害类型中的经济损失最低、绝对死亡人数和受灾人数最少。在这里风暴是最常见的灾害，也是造成最大经济损失的灾害。地震和海啸造成的死亡率最高。

大洋洲国家的经济状况有好有坏，但城市化水平都很高。较贫穷的国家通常政治局势也更为紧张(往往发生在土著人口和移民之间)。大洋洲的许多国家是小岛屿发展中国家，人力资源有限，面临特殊的治理挑战。较大的国家，特别是新西兰和澳大利亚，有强政府、强市民社会以及强健经济。然而，这些多文化社会中存在的不平等削弱了它们的恢复力。对于低洼小岛屿国家，气候变化导致的海平面上升将带来灾难性的影响。

结语 CONCLUDING REMARKS

城市灾害是城市治理和规划不当的产物。在地方和城市层面，资源对于构建恢复力是必要的，但如果缺乏治理，仅有资源是不够的。在城市规划中，若缺乏良好的治理和普遍的参与，经济发展往

在所有地区中，大洋洲在……所有灾害类型中的灾害发生率最低

表7.13 大洋洲的灾害发生率和影响 (1996—2005)

Table 7.13 Disaster incidence and impacts in Oceania (1996—2005)

注：所有灾害类型中，不包括死亡人数少于10人或受灾人数少于100人的事件。

资料来源：EM-DAT, CRED database, University of Louvain, Belgium, www.emdat.net

	事件数	死亡人数	受灾人数(单位：千人)	经济损失(单位：百万美元，2005年价值)
雪崩/山体滑坡	8	128	1	无数据
旱灾/饥荒	8	88	1083	329
地震/海啸	9	2201	36	无数据
极端温度	1	0	0	221
洪水	38	34	96	1735
火山爆发	7	4	49	无数据
风暴	72	255	832	2859
工业事故	0	0	0	无数据
其他事故	4	46	12	无数据

往会导致不平等以及对工业和住房部门的监管不力。

城市化与灾害风险的关系是动态的。过去城市文明的衰退就是因为其经济对生态基础的过度扩张，从而导致政治冲突和最终的衰退。未来的新风险将包括那些与全球环境变化以及世界范围的城市中心之间不断增强的联系相关的风险，城市中心之间的联系使经济影响得以通过交通和金融网络传输。

从全球危险地图可看出风险的分布情况。较富裕国家最易遭受绝对经济损失，而较贫穷国家则遭受更多人员损失以及国内生产总值比重意义上的经济损失。低收入国家的人为风险和有记载的损失最大，尤其是在撒哈拉以南非洲地区。特大城市中城市人口的最大密集度代表着城市风险的集中点，尤其是那些暴露于多重危险且风险管理能力有限的城市。

对灾害影响的估量往往都不全面，这对城市尤其是一个问题，因为世界大部分的文化遗产都位于城市中。破坏和人为影响的直接经济损失可以计数；但对经济的长期影响或个人损失与心理创伤却远远难以估量。当一起事件引发次生事件或当恢复和重建活动导致生态破坏与社会瓦解时，灾害损失往往会加剧。灾害的社会和政治影响对于重建尤其敏感，因为重建为改善治理以及满足基本需要提供了机会。

本章归纳了城市化影响灾害风险的几个方面：

- 1 大城市和特大城市可聚集并放大风险。
- 2 人口占世界城市人口一半以上的较小城市（少于50万居民）也同样面临多重风险，但它们很可能只能依靠有限的正规能力和有组织的市民社会构建恢复力。
- 3 城市正在发生的人口和社会变化是一个挑战，因为处于风险中的社会群体可能发生变化，从而要求灾害管理具有灵活性。尽管如此，那些

经济上贫困、政治上被边缘化以及社会上被隔离（通常是妇女）的群体始终是最脆弱的。

- 4 城市化过程不仅直接改变了城市的危险状况——例如，通过对山坡和洪泛平原的城市化——随着气候变化的影响袭击城市（大部分温室气体排放的地点）时，其改变也是间接的。
- 5 几乎所有城市都已经出台了建设标准，但它们极少得到实施。这较任何其他政策挑战都更有力地强调了社会政策与风险管理的技术和工程解决方案对接的必要性。
- 6 被迫居住在贫民窟和棚户区的城市居民数量的不断增加显示出城市治理未能提供最基本需要并保护所有居民政治、社会、经济和文化权利的失败程度。贫民窟和棚户区是高危险的地方，但同时也是具有巨大可能性的地方。能与地方活力协调的治理结构可降低风险。
- 7 大部分城市的城市规划能力严重不足。许多规划部门都没办法做到与快速的城市化保持同步。城市规划需要可以将正规实践延伸到非正规住房部门的新技术。千年发展目标的实现也取决于此。

严肃对待城市灾害的风险管理需要一个整体性的方法。正因如此，目前只有极少数国家的减贫战略文件涉及风险管理的现象令人担忧。虽然在城市规划中整合减灾规划并不足为奇，但是下一步却要将减灾规划与包含相关社会和经济政策的脆弱性降低责任相匹配。

在区域层面对城市风险的比较再次强调了城市治理作为城市风险状况推动力的中心作用。若城市的强大政府和市民社会部门认真对待风险降低问题，则可能创造巨大的收益。

注释 NOTES

1 One exception is the Australian government, which defines a small disaster as one where state expenditure (on all assistance measures) does not exceed AUS\$240,000 (US\$185,500), roughly equivalent to the cost of repairing 20 houses.

2 Kaspersen et al, 1996.

3 Blaikie et al, 1994.

4 Data is drawn from the EMDAT, CRED database. Only events that exceed a minimum threshold of 10 deaths, 100 people affected or a call for international

assistance or declaration of a state of emergency are included. Consequently, many small disasters will have been excluded. This is likely to have affected data on transport and is also reflected in the absence of a category for house fires.

5 This is a term used in EMDAT, CRED to describe accidents involving mechanized modes of transport. It comprises of four disaster subsets involving air, boat, rail and road accidents.

6 The current millennium has been dubbed the 'urban millennium' given that, in 2007, for the first time in history, the world's urban population will equal the rural population (UNHabitat, 2006e).

7 Kreimer et al, 2003.

8 IFRC, 2003.

9 *Ibid.*

10 A global geography of natural disaster risk based on exposed populations and past losses (1980 to 2001) illustrates that both predominantly rural

and urban regions are at risk worldwide. Loss to hydrological hazard (floods, landslides and hurricanes) is most widespread, affecting human settlements in China, Southeast Asia and Central America, and in a band from Eastern Europe through Central and Eastern Asia. Loss to geological hazard (earthquakes and volcano eruptions) is most concentrated in Central Asia and the Mediterranean and Pacific Rim states (e.g. Japan, the US and Central America).

- The Americas show variable loss, with low levels of loss in North America. Central Asia is exposed to losses from the greatest number of hazard types. Likewise, the Black Sea region, Central America and Japan face multiple hazards. Data from Dilley et al, 2005; maps also adapted from this source.
- 11 *Ibid.*
 12 *Ibid.*
 13 EM-DAT, CRED, University of Louvain, Belgium, www.em-dat.net/ (includes industrial accidents, miscellaneous accidents and transport accidents).
 14 This was calculated using data from EM-DAT, CRED, which only includes loss data for events with at least 10 mortalities, 100 people affected, a national state of emergency or a call for international assistance. Thus, the many smaller natural and human-made disasters were not included in this calculation of mortality per event.
 15 Munich Re, 2004.
 16 *Ibid.*
 17 Özerdem and Barakat, 2000.
 18 See Washington (2007) for some insight into the ways in which different psychological orientations influence decision-making.
 19 Guha-Sapir et al, 2004.
 20 Yong et al, 1988.
 21 Conchesco, 2003.
 22 McGranahan et al, 2001; Benson and Twigg, 2004; ECLAC, 2004.
 23 ISDR, 2003.
 24 O'Rourke et al, 2006.
 25 Ministry of the Environment, Republic of Indonesia (undated).
 26 Tsunami Evaluation Coalition, 2006.
 27 UNEP, 2005.
 28 Shiozaki et al, 2005.
 29 Guha Sapir et al, 2004.
 30 Swiss Re, 2007.
 31 These are aggregate figures and economic damages per event are higher in the Americas than in Asia, where there is a greater frequency of events.
 32 UNCRD, 1995.
 33 Özerdem and Barakat, 2000.
 34 Pelling et al, 2002.
 35 Munich Re, 2004.
 36 Wisner et al, 2004.
 37 Guha-Sapir, 1997.
 38 Bern, 1993.
 39 Enarson, 2000.
 40 *Ibid.*
 41 Norris (undated).
 42 Bern, 1993.
 43 Delgado et al, 2002.
 44 Klinenberg, 2002a.
 45 Twigg, 2004.
 46 Freudenheim, 1980, cited in Albala-Bertrand, 1993.
 47 Abney and Hill, 1966.
 48 Taboroff, 2003.
 49 UNDP, 2004; UNESCO at <http://whc.unesco.org>.
 50 Vecvagars, 2006.
 51 See, for example, debates summarized from the United Nations World Conference on Disaster Reduction, Kobe, 2005, session on Cultural Heritage Risk Management, www.unisdr.org/wcdr/thematic-sessions/thematic-reports/reportsession-3-3.pdf.
 52 United Nations, 2005; Clark, 2000.
 53 UN-Habitat, 2006e.
 54 Harris, 1995.
 55 Shrivastava, 1996.
 56 Cities with 1 million to 5 million inhabitants are defined as intermediate, while cities with more than 10 million inhabitants are referred to as megacities (UN-Habitat, 2006e, p5).
 57 UN-Habitat, 2006e.
 58 Cross, 2001.
 59 Hardoy et al, 2001.
 60 Astill, 2004.
 61 National Labour Committee, El Salvador, 2001.
 62 McGranahan et al, 2001.
 63 Tibajjuka, 2006.
 64 IFRC, 1999.
 65 Nicholls, 2004.
 66 Quarantelli, 2003.
 67 See www.adpc.net/audmp/India.html.
 68 Satterthwaite, 2006.
 69 *Ibid.*
 70 Klein et al, 2003.
 71 McGranahan et al, 2007.
 72 IPCC, 2001.
 73 Barrios et al, 2006.
 74 UNEP and UN-Habitat, 2005.
 75 Satterthwaite, 2006.
 76 Pelling, 2003.
 77 UN-Habitat, 2006e.
 78 Blaikie et al, 1994.
 79 General Secretariat Central American Integration System, 1999.
 80 UN-Habitat, 2003d.
 81 Sharma and Gupta, 1998.
 82 Rashid, 2000.
 83 Wisner, 1999.
 84 Brown, 1994.
 85 Özerdem and Barakat, 2000.
 86 Kreimer and Munasinghe, 1992.
 87 Save the Children, 2006.
 88 ISDR, 2005a.
 89 Revi, 2005.
 90 Patel et al, 2002.
 91 Government of Maharashtra, Department of Relief and Rehabilitation (undated).
 92 Dossal, 2005.
 93 Tunstall et al, 2004.
 94 Mitchell, 1999.
 95 Pelling, 1997.
 96 Alexander, 1989.
 97 UNDP, 2004; and ISDR at www.unisdr.org.
 98 Walton and Seddon, 1994.
 99 DFID, 2005.
 100 Freeman, 2004.
 101 Anderson, 1990.
 102 www.volcanolive.com/news16.html.
 103 www.nhc.noaa.gov/1998mitch.html.
 104 www.oxfam.org.au/world/emergencies/asia_tsunami.html.
 105 Bhattachatya, 2003.

应对灾害风险的政策措施

POLICY RESPONSES TO DISASTER RISK

从全球层面到地方层面，许多活动者都力图通过应对政策和干预手段来降低城市地区的灾害风险。尽管减少城市风险的政策尚在成型阶段，甚至有时完全缺位，但一些新颖的策略还是在其他一些场合得到了发展并被成功应用。以目标而论，减少风险的政策其实不尽相同，有些着眼于短期的灾后重建和应对需求，而有些追求发展的策略则致力于在长线上降低脆弱性。这些差异部分是由这些活动者的可用资源和技术实力造成的，不过同时也取决于他们的政治意愿和决心。

本章的目标是评估城市地方政府、国家政府、民间团体和国际组织对于自然和人为灾害的应对政策。为减少灾害影响而设计的应对措施包括土地利用规划、建筑和基础设施的设计，以及灾难预警和应急系统。灾害与脆弱性评估技术能用于辨明灾害的位置及其潜在影响，当需要为政策导向和最终决策提供信息的时候，这些技术尤其有用。有一项灾害风险应对策略十分重要并逐渐得到认可，即重点关注通过社会、法律和经济的手段来加强家庭和地方的灾后恢复能力。同时，由于关键的基础设施和服务对灾害应对和灾后恢复来说必不可少，保护它们亦被视为城市中降低灾害风险的必要部分。为风险管理提供资金保障对国际社会来说依然是一个挑战和关键的问题。

灾害风险评估

DISASTER RISK ASSESSMENT

很多时候，国家层面和地方层面收集官方数据和提供规划服务的能力已经跟不上城市地区快速增长的节奏。因此，应对灾害风险的一个主要挑战是评估人类的脆弱性与灾害和风险，通过这种方式使国家、全球和地方多个层面的行动者一起行动起来。灾害风险评估包含的一些技术主要用于（从数量和质量双重

层面）“通过分析潜在的灾害，并评估目前可能对人身、财产、生活和其所处环境造成伤害或潜在威胁的脆弱程度”来判别“风险的本质和内容”。¹

风险评估对减少灾害风险的贡献在于，它在政策制定和决策的过程中提供了关于所需耗费资源的信息。风险评估要产生影响，就需要和减灾方面新的政策或法律相融合。如果风险评估的过程是参与式的，那么它就能建立起地方的抗灾能力，并激发大众对于公共威胁和公共机遇的广泛理解。²在降低灾害风险的整个过程中，针对每一个阶段，风险评估都能提供有用的信息，而这些信息可以作为日常发展规划、灾前准备和预防，以及灾后应对和重建的一部分。风险评估至少能提供十种信息：³

- 1 识别让一个区域受到威胁的灾害。
- 2 判别相关风险评估中风险产生的位置、特征和产生的可能性。
- 3 判断谁或什么是脆弱的，找到相关的缺陷，探索脆弱状态下基于人地生成的可持续解决方案。
- 4 评估风险中的人们减轻脆弱程度的能力和可用资源。
- 5 判断处于风险中的人对于风险的感知程度。
- 6 判断对于风险中的人和更广泛的社会层面来说能承受的风险程度。
- 7 生成用于预测未来人的脆弱程度以及灾害、风险的基础资料。
- 8 为政策制定和项目决策提供基础资料。
- 9 生成评估结果，以评价市政府和国家政府承担灾后重建的能力。
- 10 促使当地民众和决策者增强风险意识。

风险评估不仅仅包含对灾害的估量，也包括对

……应对灾害风险的一项主要挑战在于评估人类的脆弱性与灾害和风险……

人、建成环境和自然环境脆弱程度的考量，以及反之对于遭灾和受损可能性的分析，同时还包括对应灾能力的评估。灾害和风险评估应用到一系列的技术，从基于场景建模和绘图的定量分析，到定性的、非技术化的手段，具体情况则取决于需要得到的数据类型。

绘制灾害地图 Hazard mapping

对未来一段特定时间内发生自然或人为灾害的可能性分析也是灾害评估的内容之一，包括灾害的强度和受影响的区域。⁴由灾害评估综合出来的数据需要提交给决策者和风险社区，以提高他们的警觉性，并促成适当的干预措施和相关政策的出台。其中一个办法是利用地图标明灾害的空间位置、规模和频率。在此帮助下，就能概括说明全国城市系统和单个城市受灾的风险。

■ 绘制自然灾害地图 Mapping natural hazard

在全球层面，在火山灾害、地震灾害、水灾、风灾和滑坡灾害方面，灾害地图的绘制已经相当先进了。⁵许多国家也有全国范围的灾害地图，尤其是地球物理灾害方面的地图。尽管全球和全国层面的

灾害地图能帮助确定国家立法和政策规划的导向，但城市层面的规划需要更详尽的信息。对许多中高收入国家的城市，尤其是那些行政或工业中心来说，它们有详尽的单一灾害和多重灾害的地图。在过去十年中，拥有地震灾害地图的城市数量已然增长。⁶其他例如洪水和极端天气等灾害因地制宜，需要更为持续的监控和绘图，因而成本更高。

地理信息系统（GIS）的出现以及灾害事件中卫星图像的应用，使得现在全球可及的数据数量出现了革命性的增长。尽管技术进步提升了绘制灾害地图的潜力，但它们同时也导致了灾害评估能力上的不平等。这些技术手段需要在硬件和人力资源上予以资金投入，而这正是发展中国家所缺乏的，更是一些相对贫困的市政府不敢奢望的。技术顾问团和国家灾害管理中心之间的合作为技术和技能转移提供了一个可能的途径。专栏8.1中展示的印度政府和联合国发展署（UNDP）之间的“减少城市的地震脆弱性项目”（Urban Earthquake Vulnerability Reduction Project）便是其中的一个案例。⁷

尽管低冲击、高频率的灾害会侵蚀人类健康和生生活，但是要绘制这类灾害地图的可能性却相对较小。在一些街坊，这种缺位已经由基于社区的灾害和风

……发展中国家常缺乏绘制灾害地图方面的先进技术……

专栏8.1 印度全国灾害地图：为统筹减少灾害风险奠定基础

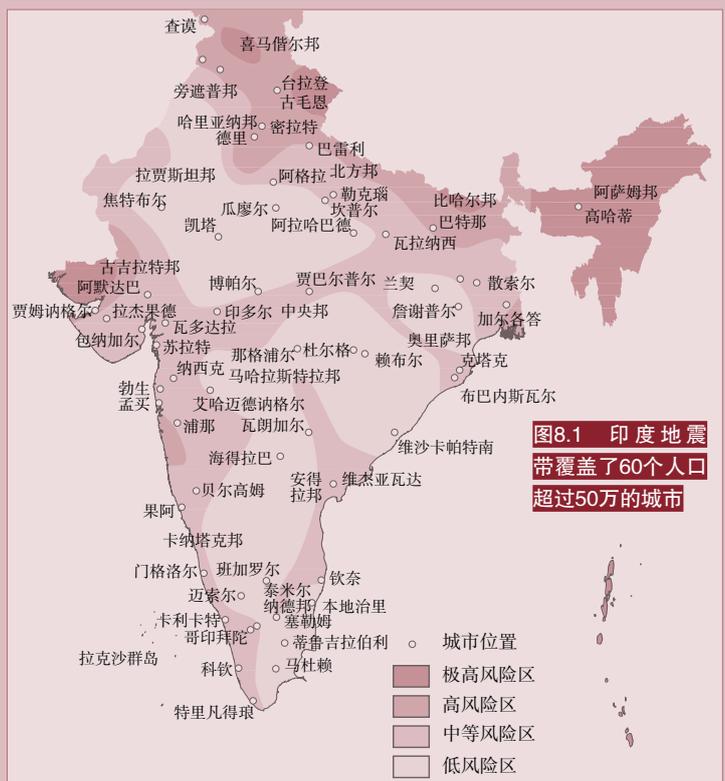
Box 8.1 India's national hazard map: A foundation for coordinated disaster risk reduction

在减少灾害风险方面，国际组织和国家政府合作的一个案例是印度政府和联合国发展署（United Nations Development Programme, UNDP）之间的“灾害风险管理计划”（Disaster Risk Management Programme）。这一计划的一个关键子项目是实施于2003至2007年间的“减少城市的地震脆弱性项目”。这一项目旨在唤醒决策者和公众对于城市地区地震风险的意识，从而增强对灾害的应对和准备。

包括首都新德里在内，印度几个人口稠密的城市都位于地震高风险地带。根据全国地震灾害数据，38个人口在50万及以上的城市被定为这个项目的关注点。图8.1中的地图正是由这一项目编制的，它显示了四个地震风险等级以及60个城市，那38个城市正是从这60个中选取的。

这一项目预期成果中最关键的包括：加强灾害风险管理能力；对于风险最大的城市中心而言，为其地震风险管理构建有效的操作模式和制度框架；以及发展这些城市中心的紧急预案、预警方案和灾后恢复方案。同时，这一项目也试图建立地方在风险评估、灾害准备和灾害应对上的能力。

资料来源：adapted from UNDP India, www.undp.org.in/index.php?option=com_content&task=view&id=?84&Itemid=264



险地图绘制项目弥补。其数据与国家及城市级别上对以往事件的记录相结合，可以用来引导城市规划和建设标准的倾向。

干旱或是高温、寒潮这类新兴灾害会威胁城市生命线，但可获得的与之相关的全球层面信息却相对较少。利用全球层面的数据可以跨越行政边界，进一步拓展对受灾情况的分析，从而论证当一些灾害通过一些渠道（如扰乱性的贸易或是资源、废物的阻塞和流动）而影响到城市腹地的时候城市的脆弱程度。

■ 绘制人为灾害地图

Mapping human-made hazard

对于人为灾害进行全国编目已经越来越普遍，并且其中许多已经公开。在英国，环境部（Environment Agency）主持了一项对污染和危害性废物场的编目，可以通过邮编查询，并能提供关于水质和水灾的信息。⁸在美国，“绿色媒体工具网”（Green Media's Toolshed website）做了一个可查询的记分卡，其中提供了2万个工业设施排放化学物质的数据，以及一份对国内所有区域的总结报告。⁹更为困难的是绘制带有工业设施、完整建筑物或交通基础设施的人为灾害地图。用于建立灾害比较数据库的许多信息都因具有商业价值没有被公开。

地方政府的土地利用规划图表包含相关信息，指明了发生危害性活动的工业地，因此可以用来作为绘制城市工业灾害地图的基础，这对于评估由自然灾害导致的人为灾害的风险来说尤其有价值。更为困难的是获取非正规部门工业活动的数据，比如皮革厂或烟厂。单独来看，它们不一定意味着严重的灾害，但加在一起，从空气、水、土壤的污染以及火灾、爆炸灾害的风险来说，未经规划的工业活动就构成对健康的一项主要威胁。非正规工业活动具有不规律的特征，并且靠近密集的聚居区，因此其风险更大。

针对单个城市的风险评估

Risk assessments for individual cities

正如第七章中所说，在城市层面自然灾害风险和影响的比较数据很有限。在这一层面的分析工作中，有两个开创者做出了主要贡献，它们是慕尼黑再保险公司（Munich Re）编制的“大城市自然灾害风险目录”（Natural Hazards Risk Index for Megacities）（参见第七章）¹⁰和国际地质灾害协会（GeoHazards International, GHI）编制的“地震灾害风险目录”（the Earthquake Disaster Risk Index）。

国际地质灾害协会在2000至2001年间开发和应用了一种“地震破坏性评估方法”（Earthquake Lethality Estimation Method）。此方法能生成结果来

专栏8.2 地震中死亡的城市人口估算

Box 8.2 Estimating urban loss of life to earthquakes

国际地质灾害协会（GHI）的“地震破坏性评估方法”（Earthquake Lethality Estimation Method）能够估算当一个城市整体面临出现概率为50年及以上10%的地震时将会死亡的人数。这一手段已被用来评估美洲和亚洲22个城市面临的人口损失风险。其中考虑的致死原因包括房屋倒塌、地震引发的滑坡和火灾。组织搜救的能力和应急医疗水平都被考虑在内。估算结果经过长期和实际死亡人口之间的对照而得到验证。国际地质灾害协会的方法特别值得一提的是它强调了学童们的安全，这反映出学校的脆弱性。

数据的采集途径包括与当地专家以及形形色色城市官员的会面。这些官员处理的问题包括地震、土壤、滑坡、城市规划、建筑物清算、学校建筑、应急措施、应急医药预案、应急医院预案和火警预案。

结果显示了各个城市在地震引发人员死亡的风险上的巨大差异。例如，在美洲大陆，一个住在墨西哥卡利的人死于地震的概率几乎比住在基多的人高3倍，同时比住在圣地亚哥的人高约10倍。在亚洲大陆，一个住在加德满都的人死于地震的概率比住在伊斯兰堡的人高约9倍，比住在东京的人高约60倍。

国际地质灾害协会的方法亦能辨别直接致死原因之间的差别，因而能指导开展随后的减灾措施。例如，把德里和圣萨尔瓦多对比来看，德里的大部分死亡将是由房屋坍塌和地震引发的火灾导致的，而在圣萨尔瓦多相当一部分死亡将是由地震引发的山体滑坡造成的。

同样地，针对学校风险的分析显示出城市之间在脆弱程度上的差异。在加德满都的一个学童死于地震的概率比在神户的学童高400倍，比在塔什干的学童高30倍。

资料来源：GHI，2001

显示地震风险的相对严重程度、每个城市中风险的来源和可能采取缓解措施的相对有效性。同样的结果也用来显示学童面临的教育设施坍塌的危险性。这一方法已被应用于美洲和亚洲的一些城市，并随城市规模有所变通（参见专栏8.2）。

国际地质灾害协会的基本理念是伤亡估算既是过程也是成果。作为一个过程，它使社区和城市层面的决策者参与进来，而且承认仅是数据本身并不足以对人的行为造成影响。评估的过程包含了地方专家的意见，并且更倾向于能参与当下决策的快速评估，而非那种可能更精确，但也更昂贵、参与性更低的方法。一些现成的信息结合当地专家提供的数据支持，得到的最终结果能对备选的各种减灾措施的有效性进行定量评估。

在城市这一层面中要把指示社会脆弱程度的指标纳入风险评估是很困难的，因为这需要人口和社会指标方面的相关数据。例如，对于伦敦热浪风险的研究曾用过普查数据，这对那些拥有广泛且高质量的普查数据的国家来说是适宜的¹¹。对大多数城市，尤其

……在城市层面自然灾害风险和影响的比较数据很有限

专栏8.3 跨学科评估哥伦比亚波哥大市的城市地震风险

Box 8.3 Multidisciplinary assessment of urban seismic risk, Bogota city, Colombia

“整体脆弱性指标”运用了一种新颖的方法来整合指示脆弱程度的社会和物质要素，并将其与地震灾害数据相结合，从而得出城市地震风险的评估。这一指标已经被应用到哥伦比亚波哥大市的19个地区，用以衡量建筑和公共基础设施在物质层面脆弱程度的四个变量包括：

- 平方公里内被毁坏的面積；
- 伤亡人数；
- 总水管、输气管道和电线的破裂；
- 受影响的电信交换站和变电站的数量

受灾程度的衡量基于一些综合数据，这些数据涉及各个区震能加剧和震幅加大的可能性，以及对液化和滑坡的敏感程度。社会领域脆弱程度的衡量由以下三个复合数据相加得出：

受影响面：受影响的人口；受影响人口的密度；受影响的地区，包括建成区、工业区和公共服

资料来源：Carreño, 2007

务区域（医疗、教育、行政等）。

社会脆弱程度：非法和边缘聚居区的面积；年自然死亡率；每千人年犯罪率；以及基本需求尚未得到满足的程度。

恢复能力：医院病床数；医生数量；可供建应急房屋的面积；应急和救援人员数量，其中包括受训的志愿者；整体发展水平；准备程度；以及由政府相关部门许可的应急预案。

结果显示，导致地震风险的进程相当复杂，也和实际情况密切相关。计算出来风险最高的那些地区包括Tesaquillo、Chapinero和Usaquen的中产阶级聚居区，以及San Cristobal, Usme和Ciudad Bolivar的低收入群体聚居区。

这种方法的好处在于它同时向决策者展示了风险的多个方面。这能把脆弱性的社会性和物质性两个方面都推上了综合城市规划的核心舞台。《波哥大2000版城市总体规划》（The 2000 Urban Master Plan for Bogotá）已把这一模型得出的结论列入考虑范围。

是那些贫困国家中快速扩张的城市来说，这并非可靠的数据来源。其他方法，如利用卫星获得夜间灯火的信息，倒是另辟蹊径，不过对快速扩张的贫困城市来说，仍然不是其人口密度的综合衡量标准。

很少对同一个城市中不同地区进行灾害风险的比较。这一方法的一个案例是“整体脆弱性指标”（the Holistic Vulnerability Index），¹²它是仅根据与地震风险的关系计算出来的。它用地震灾害导致伤亡的可能性来衡量灾害风险，并将其与给定时间内定义的量级进行比较。它包含了表征物质和社会脆弱程度的指标，从而向决策者展现了在这两个方面开展工作的必要性。这一指标已经被应用到波哥大市（哥伦比亚）不同的地区，并且其结果已经纳入《波哥大2000版城市总体规划》准备工作的考量中（参见专栏8.3）。即使在最富裕的国家中也缺乏综合的灾害数据基础。

评估人为灾害风险

Assessing human-made hazard risk

人为灾害风险评估一般关注某种灾害，并会用到GIS软件。有时脆弱程度是通过人口分布来衡量的，这反映出能获得的与地理地质相关的社会数据很有限。然而，正如在城市受到高温袭击时发现的一样，影响信息流动和资源获取的社会变量也会通

过一些途径左右个人的风险和敏感程度，比如在获得及时医疗救助上的能力差异。

网络工具极大拓展了公众获取地理风险和社会数据潜力的渠道。例如，在美国，环保署（the Environmental Protection Agency）¹³、住房和城市发展部（the Department of Housing and Urban Development）¹⁴与纽约公共利益研究小组（the New York Public Interest Research Group）提供了一些网络资源，可以帮助绘制危险设施、公共项目和棕地的地图。一旦与其他地点反映大致人口的人口学、社会经济特征的数据相结合，这些都能成为强有力的灾害地图绘制工具¹⁵。

技术/工业风险和社会脆弱程度的GIS地图绘制面临一系列的问题。即使在最富裕的国家，也存在综合风险数据基础的缺失问题。在一些国家，工业风险隐藏在商业机密背后。在只能拿到灾害点源数据的情况下，要为爆炸的地理范围和受影响人口的特征建模是困难的。有些地方对爆炸带来的健康方面的后果经验有限，要为其建立风险模型不容易。一些化学物质的影响能跨越几代人，很多情况下，对于暴露在这些物质中为健康方面到底带来什么长远后果所知甚少。建模和替代性数据利用方面的进步带来了技术方面的提高，但如果缺少政治意愿，

专栏8.4 城市灾害评估的参与性有多高？**Box 8.4 How participatory is urban disaster assessment?**

可以根据参与式方法的以下三个特点来评价灾害风险评估的参与性有多高：

程序上

这一点从评估过程中权力和所有权的相对分配上区分了各种方式的不同。一种极端是由处于风险中的当地行动者发起、计划和实施的方法，这些人也可能是其结果的围观者和承担者。另一种极端的评估仅仅把当地行动者视为研究的对象或是数据、未来项目投资的来源。

方法上

这里主要的区别在于数据收集、汇集和分析方法的实施是定量的还是定性的。通常认为参与式方法主要是定性的，但并不总是如此。尤其是当国家政策需要对当地调查结果进行汇总和放大的情况

资料来源：Pelling, forthcoming

下，参与式方法就会包含定量数据的收集。定性的方法在收集信息上很有用，尤其对于边缘化人口而言；不过这也可能被汇总进定量分析。

理念上

这种不同体现在开放式的方法（emancipatory approach）和提炼式的方法（extractive approach）之间。开放式的方法倾向于把参与式的工作视为一项长期反复的工作以及供参与者进行反馈的机制，反馈造成他们脆弱性和恢复力的社会、政治和物质根源。这种反馈有时更被视为一种输出的结果，而非数据自身的生成过程。评估可能由非本地的行动者来发起和/或推动，但最终授权的时候还是会由那些处于风险中的人掌控。提炼式的方法主要关心外部行动者所使用的数据的收集，而且并无促进反馈者学习的意向。

目前并未对于参与式风险评估有唯一的定义

要从根本上解决数据匮乏的问题仍很难。

参与式的风险评估**Participatory risk assessments**

或许采集各种对策最广泛的来源是参与式的风险评估。其中包括的一系列方法，都源自传统参与式做法¹⁶。许多国际和国家的非政府组织已经发展了参与式的做法，旨在为地方的活动者提供有组织的途径，从而就风险、脆弱程度和影响他们生活的抗风险能力做出反馈。实例包括国际红十字会（International Federation of the Red Cross）和红新月会（Red Crescent）的“风险和承受力评估”（Vulnerability and Capacity Assessment）¹⁷，以及行动援助（ActionAid）的“参与式脆弱性分析”（Participatory Vulnerability Analysis）¹⁸。

《2005—2015兵库行动纲领》（Hyogo Framework for Action 2005–2015）¹⁹为推进风险评估中的参与式做法提供了动力，其陈述了一条普适考量，即：

社区和地方政府都应被授权获取必要信息、资源和权限以实施降低灾害风险的措施，并通过这一途径来管理和降低灾害风险。（第ⅢA章，第13.f条）

参与式方法为这一议程提供了明确的切入点。

目前对参与式的风险评估并无一致的定义。或者基于社区，或者给予地方²⁰，各种方法被定义为参

与式的原因不尽相同。缺少明确唯一的定义反映出参与式方法牵涉的利益和机构的复杂性（以及对诸如参与、社区这类词在定义上的争议）。然而，缺少一致的理解亦使这一领域的工作在呼吁参与、包容和授权等方面面临错位或是被夸大的诉求。

对于当下的参与式风险评估可以做出一些总结。主流的提炼式方法（如“灾害影响家庭评估”）一般是定量的，由执行或出资机构主导，且并不希望面对现存的权力不平等。与之相反，参与式的方法要求利用定性的方法引导研究对象提供数据，并通过研究过程为赋权给地方提供帮助。然而，各种评估办法的参与性并不很强，这意味着这一分类被广泛用于描述可能用到定量方法的介入手段，而这些手段中的研究对象却很少主导结果或是制定研究议程，并且很少看到方法论的引入对赋权过程有什么贡献。

专栏8.4列出了所谓的参与式方法的三个方面，用以帮助进一步审视风险评估中的参与诉求。²¹一个评价工具在程序上、方法上和理念上的特征将取决于它的战略用途（比如，它被视为独立的工具还是被看做一个更大工具组的一部分）、它的概念出发点（目标是鉴别当地针对某种特定灾害的脆弱程度和抗灾力，还是为了进行一项更具一般意义的评估）以及观察者所处的位置（对于同一个工具，一个本地居民的理解可能和一个外来实施者大不相同）。

在应用旨在赋权的参与式手段时应避免在参与者中引发错误的期望。如果参与式手段的目的并非

降低风险的第一步是认清导致脆弱性的社会、政治和经济根源

专栏8.5 风险评估提高了秘鲁利马当地的抗灾力和抗灾弹性

Box 8.5 Risk assessment strengthens local capacity and resilience in Lima, Peru

利马坐落在两个地质板块的交界处，受到地震、洪水和滑坡的威胁。卡克塔（Caquetá）是这个城市的一个高风险地区，不仅非常拥挤，并且沿街小贩产生的大量垃圾得不到有效的收集。大约有15500人住在卡克塔的3000个正式或非正式住宅中，其中混杂着木质棚户和四五层砖混粉刷的房屋。卡克塔谷被里马克（Rimac）河分割，是灾害和脆弱性致命结合的潜在地点。执行不力的建筑和规划规范、高密度和快速城市化（由于其临近商业区）加上频繁的滑坡，这些都加大了山谷边缘违章建筑的脆弱程度。其结果是住所毁坏和倒塌频繁，以及财产甚至有时是生命的损失。

牛津灾难研究中心(Oxford Centre for Disaster Studies)和秘鲁非政府组织本土民主机构（Instituto Para la Democracia Local）联合承担了一项风险评估来收集灾害、脆弱程度和抗灾力的数据，用于降低风险行动计划的筹谋。在峡谷地区、非正规市场和卡克塔整个寮屋区进行了数据收集。

这项评估的过程中结合使用了不同的研究手段。与住房和市场协会代表会谈的时候应用了参与式乡村评估手段。具体行动包括绘制社区地图、建立联系风险累积和当地灾害及重建的时序线索、建立灾害矩阵记录原因和可能解决途径以及灾害分级。其他研究手段包括对现有研究成果的回顾、准备标明建筑和基础设施标准的地图以及发放家庭和机构的调查问卷。

资料来源：Sanderson, 1997

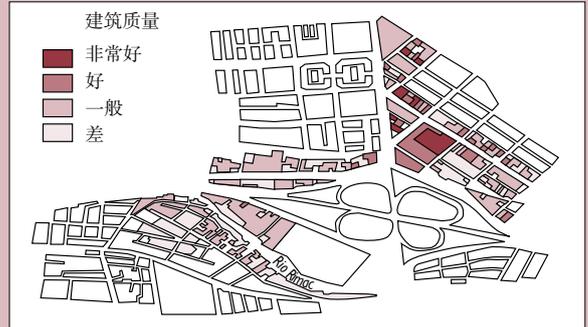


图8.2 建筑质量的参与式地

图：秘鲁利马的卡克塔峡谷

Figure 8.2 Participatory mapping of building quality Caqueta ravine in Lima, Peru

这一评估帮助建立了与社区、NGO和市级核心行动者的联系，并且很重要的保障了当局的主动性。

由这一评估得出的成果和这一过程中建立起的人脉促成了一个为期三天的研讨会，与会者是30名来自当地协会、市政当局、当地非政府组织、消防和国际非政府组织的代表。研讨会上提出了一些关键问题，参与者们为寻找可行的解决方案出谋划策。其中包括火灾防范意识的训练、通过游说改善峡谷地区，以及信息交换。研讨会的成果之一便是当地组织（包括社区和市政当局）开始更频繁地沟通，与此同时，风险意识和降低脆弱性程度的重要性也得到了认可。

筹集资源以降低风险，那么结果可能适得其反。认清导致脆弱性的社会、政治和经济根源是改变现实的第一步，但培养和利用抗灾力以降低风险需要资源和技巧。在短期内消除某种灾害或许不可能，但通过社会抗灾力、信息和地方风险评估培养的危害意识建立抗灾弹性，其本身就是成果。专栏8.5显示了秘鲁利马的一个案例，通过加强地方进行风险评估的能力，参与式方法为建立抗灾弹性作出了贡献。

加强地方恢复力的各种选择会在后面“加强地方抗灾弹性”一章中详细讨论，参与式风险评估可能在这些选择中扮演重要角色。

在任何一个地方，不管在当地、城市、国家还是全球层面，风险都是决策、行动或是不作为的后果。

城市风险评估面临的挑战

Challenges of urban risk assessments

从本土到全球，风险评估是在不同的层面上进行

的。评估的目标千差万别（人、建筑和城市经济），数据的来源不尽相同（访谈、已有数据基础、卫星图像或专家意见），收集数据过程的参与性和提炼程度也不同。不管在何种情况下，评估都旨在简化关于风险的复杂认识，以帮助决策。这种复杂性来自于：

- 人们同时受到多种灾害的威胁。在任何时刻，评估者都更关注近期和经常发生的灾害类型。印度洋海啸之后，虽然未来发生海啸的可能性比发生雨季洪水或武装冲突的可能性要低得多，但人们依然进行了许多针对海啸风险的评估。
- 多个维度都处于风险中，因而难以汇总跨越不同维度（比如住房、通信网络、上下水、教育、医疗设施、电网等）的风险。每个维度遭受风险的程度和可能性都不同，抗灾力不同，应对风险和灾后恢复的资源也不同。
- 在多个层面上都感知到并且需要应对风险。在

任何一个地方，不管在地方、城市、国家还是全球层面，风险都是决策、行动或是不作为的后果。要在分析影响和抗灾力的时候把所有这些层面都考虑进去确实是一个挑战。

- 衡量脆弱性和抗灾力时需要考虑多项资产。这一点从个人到城市的各个层面都适用。一些资产会视情况而异，并且取决于另外一些资产的利用状况，而且不同类型的资产很少会相等。
- 形成风险过程中诸多利益相关者参与其中。利益相关者们的行为影响了他们自身和其他人处于风险中的程度。这一点很难被确定——比如，当类似行为是日常发展过程中的一部分时。
- 灾难周期经历多个阶段。风险感知以及用于建构抗灾力和弹性的行动，在灾前、灾后或是日常发展不同的阶段将大不一样。

城市中心正是风险的这些相互叠加的方面最显示出挑战性的地方。因而，城市风险评估的方式和项目需要多维度、跨学科参与，并且对不同的风险、脆弱程度和抗灾力保持敏感。²²

风险评估其他的挑战包括以下几点：

- 尽管包括应用卫星影像在内的信息技术上的革新为评估数据开发提供了巨大潜力，但在全球甚至国家内部，对这一技术的利用却很不平等。人力资源、硬件条件以及从私人手中购买数据能力的不平等共同构成了发展的一种挑战。
- 人是城市真正的财富。然而，许多城市风险的衡量着眼于处于风险中的建成资产，尤其是在那些在城市尺度操作的更是如此。这可能反映了那些主导城市风险建模和评估领域的科学家们的背景，直到不久以前，这一领域都被工程学的视角和对地震风险的关注所主导。这同样反映出衡量人类脆弱程度中的困难，尤其是在大尺度上。
- 贫民窟和其他一些低收入聚居区在肌理、社会生活上变化的步伐很快，这对风险评估是个挑战。针对这一挑战，本土的和参与式的方法已经被部分采用，因为它们更易于操作而且成本更低，因而可以予以频繁实施。然而，更成问题的是，要把分散在全城脆弱程度高的人群都包括在内十分困难，尤其流浪汉和非法移民。即使在较为富裕的国家和城市，这一挑战也被证实很难克服。

对风险的感知

Perceptions of risk

对风险的感知在降低灾害风险中扮演了重要角

色。它影响着衡量风险的方式以及公民和当局采取措施管理风险的意愿。规划师和政策制定者常运用专业的风险分析以确保减灾政策的正确性，然而，专业或是外行的风险评估并不是总有的，而这恰恰会削弱政策的合法性以及执行效果。

感知由多种因素构成，包括灾害相关信息的性质以及是否容易获取、对于灾难事件的经验、相关家庭或个人文化价值观，以及社会经济状况。感知会影响人们对自然或人为灾害的重要性的认识，这种认识是基于与其他构成竞争的需求和机遇比较中得到的。随之而来的是对灾害风险的重视程度决定了随后避免或限制灾害影响的努力程度。比如，美国的研究发现感知到飓风的风险是家庭采取准备措施、撤离和灾害应对的有用预警。²³

家庭或个人针对感知到的风险所能采取的行动能力亦受到其他限制，包括他们应对和适应的能力，以及城市的管理机构状况。司空见惯的是，贫困和边缘化使得那些脆弱程度最高的人群不得不承受来自自然和人为灾害的风险，以换取栖身和工作的机会。风险评估可以通过使感知形象化帮助政策制定者理解那些贫困者所面临的诸多风险。

一旦个人经历了灾害事件，他们对未来风险往往会偏于敏感²⁴。在没有援助的情况下，这可能导致压力和恐慌。印度洋海啸之后紧跟着一系列的流言和错误警报。有一次，一个谣言使1000人涌出印度尼西亚庞岸达兰(Pangandaran)的海岸地区。²⁵

加强地方抗灾弹性

STRENGTHENING LOCAL DISASTER RESILIENCE

地方抗灾弹性指的是当地的行动者降低灾害概率和影响的能力，以及一旦灾害发生进行恢复和重建的能力。在确实存在灾害和受损威胁的地方，灾害风险降低或是灾后重建过程可能成为提高当地团体及其领导者们的团结性、包容性、人际交往能力和自信心的机遇。专栏8.6显示了当地抗灾力构建的过程对于降低灾害风险有多么大的效果。以下这一部分回顾了建立地方抗灾弹性的社会、法律和经济途径，并讨论其中的挑战。

社会途径

Social pathways

社会资本作为一种资源为抵御突发灾害提供了基础，即使在经济条件有限和政治制度并不开明的地方亦是如此。地方储备的社会资本（即鼓励互惠和集体行为的规范和惯例），在面临包括灾害风险在内的多重

贫民窟在空间肌理和社会生活上改变的步伐对风险评估来说是一个挑战

对风险的感知影响民众和当局采取行动进行风险管理的意愿

……脆弱程度最高的人群不得不承受来自自然和人为灾害的风险，以换取栖身和工作的机会

专栏8.6 多米尼加共和国首都圣多明各通过社区行动建立领导力和抗灾弹力

Box 8.6 Community action builds leadership and resilience in Santo Domingo, the Dominican Republic

多米尼加减灾委员会 (the Dominican Disaster Mitigation Committee, DDMC) 是一个国家级的非政府组织, 它得到来自美洲国家组织 (the Organization of American States, OAS) 的支持, 并尝试把建立地方抗灾力视为圣多明各市灾害风险降低工作的内在部分。

由DDMC实施的活动包括绘制地方灾害、脆弱性和抗灾力的社区地图, 还包括领导力培训。因而社区被邀请来为减灾项目提出有竞争力的方案, 这些项目的费用由DDMC和社区分摊。这种方法带来了多项成果。从某个层面上说, 为降低风险的项目提供了支持。更为根本的则是草根行动者们所获得的承担风险评估以及为外部资助编制项目策划的经验。对于任何一个项目策划, DDMC仅承担50%的费用, 这就要求社区通过人力筹集额外的资金或者其他相当的资源。DDMC同样不会为任何额外的项目提供经济支持, 从而鼓励地方的行动者积累从其他非政府组织或政府资源申请资金的经验。

圣多明各的七个社区都参与了这一项目, 有2000人直接获益。活动包括建立地下水系统、雨水沟、一道防洪堤和一道防滑坡挡土墙。在社区中构建地方抗灾力不仅减少了风险, 而且也提高了灾害应对能力。在其中一个社区玛塔玛蒙 (Mata Mamon), 1998年飓风“乔治”摧毁了75%的房屋。在第一批补给十天后才抵达的情形下, 正是本地的社区组织发放了救援物资。

资料来源: Pelling 2003; see also Dominican Association of Disaster Mitigation, www.desastre.org/home/index.php4?lang=esp

发展挑战时可以帮助建立地方抗灾力的资源。这为灾害风险降低和地方层面发展的结合提供了绝佳的机遇。

建立地方互助互惠的网络能在家庭和邻里间促进自力更生, 并从而加强抗灾弹性。一个来自委内瑞拉首都加拉加斯Catucho的案例显示了社会关联较强的社区所具有的优势。

1999年的极端洪水和滑坡灾害夺走了30000人的生命, 这个社区正是当时受灾的社区之一。援引来自组织大公行动 (Ecumenical Action) -ACT的一个官员的话说:²⁶

尽管社区团结是降低灾害风险的有利条件, 但社区并非天生和谐……

……邻里间的组织和人们的团结拯救了数以百计的生命……随着洪水肆虐, 社区成员动员起来互帮互助。邻居之间已经熟识和合作多年, 他们很迅速地传递着水位上涨的消息。年轻一些的居民帮助老年居民从他们的居所撤离。当一些人因为不相信洪水威胁的存在或是担忧他们的少量财物被偷而不愿离开的时候, 邻居破门而入并强迫他们转移到安全的地方……有一次一名妇女拒绝离开她的房子, 我们尝试踢开她家厚重的大门而未能成功, 此时一个年轻的帮派成员出现

了, 他掏出手枪朝门锁开火打开了门, 随后用枪指着那名妇女并命令她离开她的房子。就在地离开房子几秒钟后, 房子被咆哮的洪流冲走……大概只有15人丧生, 和其他类似的社区失去数百条生命相比, 这已经是个很小的数目了。

灾害时期城市人口是一项关键的资源, 正如墨西哥城显示的那样, 1985年地震过后, 高达一百万志愿者为救援和救济行动提供了帮助。²⁷

当灾害风险成为左右日常生活的因素时, 灾害风险能成为当地社团成立并保持发展的动因。当地社会联系的多样化能帮助降低灾害风险, 包括亲属关系、宗教团体和基于性别或青年的团体, 以及那些依据特殊爱好建立起来的社团, 如运动、环境或社会进步等方面。不仅仅是那些以发展或灾害为核心的团体, 所有团体在建立援助网络以及建立进一步的防灾网络中都起到了作用。那些拥有丰富社会联系的社区最有可能降低地方层面的风险。此外, 当地的社团可以充当中介的角色, 在当地居民和试图建立当地抗灾弹性的外来行动者之间传递信息。这些社团也能分享关于当地习俗、环境灾害、社会脆弱性和抗灾力的信息, 从而充实由外部资金资助的降低风险项目。

尽管社区团结是降低灾害风险的有利条件, 但社区并非天生就是和谐的。与此相反, 社区是非匀质的, 并且常被内部竞争、信息不对称和社会经济的不平等所割裂。这会打击社区层面的风险降低项目, 并带来一系列负面作用, 从而进一步加剧不平等, 并削弱集体抗灾弹性。比如, 在许多社区中, 妇女在社区团体的成员中占大多数, 却可能被排除在领导层之外。这是被错失的机遇。²⁸一个印度非政府组织 (Swayam Shiksam Prayong) 曾试图通过倡导一种理念以强调这一担忧, 这一理念指灾后不仅要重建物质结构, 更要重组社会关系。其中一项首要任务就是与妇女合作来帮助她们对待震后的生活, 包括比如和男人一样把土地产权也分给女人。²⁹专栏8.7提供了一些案例, 揭示了妇女领导当地灾害风险降低的一些途径。

在降低灾害风险的行动中, 谋求与社区层面的伙伴进行合作的外部机构必须谨慎, 避免想当然地认为社区领导者代表了当地居民的最大利益。2001年印度的古吉拉特邦 (Gujarat) 在普杰 (Bhuj) 地震过后, 在散发国际和政府的援助物资时一味重视效率, 使得高种姓群体掌握了不成比例的救援物资, 相应的代价是牺牲了低种姓和穆斯林群体的利益。³⁰这一现象强调了应当把降低灾害风险和应对灾害的工作建立在对当地的政治和社会竞争的可靠认

识上，以及通过集体行动建立抗灾弹性的能力上。

构建当地政府的抗灾力在降低灾害风险中同样关键。“亚洲城市减灾计划”（the Asian Urban Disaster Mitigation Program, AUDMP）致力于在亚洲建立地方和城市层面的抗灾力。其中一个在斯里兰卡拉特拉普勒市（Ratnapura）的项目试图通过提供先进的工具和技巧来提高当地政府的灾害风险管理能力，包括开发阐明灾害和确定潜在损失的方法。

成果包括建立灾害管理委员会（Disaster Management Council）、在灾害易发区进行建设的指南，以及“拉特拉普勒市灾害管理和减灾计划”（Disaster Management and Mitigation Plan for Ratnapura）。³¹

法律方式

Legal approaches

《世界人权宣言》（the Universal Declaration of Human Rights）已经肯定了个人安全的权利和生活遭遇不可见扰乱时具有保障基本生活标准的权益。³²人权议程为地方上的行动者争取更多的防灾投资和灾后补偿提供了一项潜在的有力工具。它给予了一种道义上的压力来调动地方的政治意愿。³³经济分析显示，相较于灾后救济和重建的费用，为降低风险的投资更加省钱，这进一步支持了从权利角度出发、致力于争取防灾投资的方法。英国国际发展部（the UK Department for International Development, DFID）估计，以避免或降低的灾害影响来衡量，为降低灾害风险投入的每1美元就能有2到4美元的回报。³⁴

然而，国际社会在《兵库行动框架2005—2015》（Hyogo Framework for Action 2005—2015）³⁵中未能制定有法律约束力的国际公约，在“千年发展目标”（Millennium Development Goals, MDGs）中关于灾害风险的目标亦同样缺位，这些都限制了可以用来帮助受风险地区行动者的国际力量。

在国家层面上，越来越多的政府开始落实降低灾害风险的立法。尽管此类立法通常未能制定行动目标，但其确实成立了降低风险的责任部门，尤其在地方和地区政府中。在法律体系健全的地方，对处于技术和工业灾害风险中的社区而言，立法被证明是增强社区的有力武器，同时也巩固了“环境正义运动”（the Environmental Justice Movement）。在2000年马尼拉市博雅塔斯地区的垃圾堆滑坡事件中幸存者所采取的法律行动就是一个例证。约有300人在这一事件中丧生。鉴于认定市政府应对博雅塔斯垃圾场负责，幸存者与民权律师合作，对市政府提出了法律诉讼，要求支付2000万美元以弥补补偿性损害和精神损失。在一次城市灾害中，低收入阶层的幸存者能采取法律行动，

专栏8.7 在拉丁美洲，妇女为降低当地灾害风险作出了贡献

Box 8.7 Women lead contributions to local disaster risk reduction in Latin America

泛美健康组织（the Pan American Health Organization, PAHO）长久以来与妇女和男性合作，旨在为地方构建风险意识和减灾方面的能力。一份就妇女对地方抗灾弹力做出贡献的评论总结指出，尽管妇女受到自然灾害的影响格外严重，灾害却也常提供机会，使得妇女能够挑战和改变她们的社会地位。

在许多（哪怕不是大多数）案例中，妇女在策动社区应对灾害方面比男性要有效得多。她们组成了社会行动者的团体和网络，以应对社区最迫切的需求。这种社区组织在灾前预备和减灾中被证明是不可或缺的。纵览泛美健康组织的现场记录可以说明女性对降低灾害风险的贡献：

- 在1998年飓风“米奇”过后，可以看到危地马拉和洪都拉斯的妇女建造房屋、挖井开渠、运水和搭建遮蔽物。这显示出妇女很乐意承担传统上被视作“男人的工作”的各种任务。除了提高灾后重建的效率和平等性之外，这种经历也能帮助改变社会对于女性能力的认识。
- 在1998年墨西哥城地震之后，在工厂工作的低收入阶层的妇女组织起来形成了“9月19日服装工会”（19 of September Garment Workers' Union），这一组织得到了墨西哥政府的认可，并被证明在说服恢复妇女工作中是有效的。
- 在1988年飓风“琼”过后，尼加拉瓜Mulukutú的妇女组织起来为包括所有家庭成员在内的灾害准备工作制定计划。十年之后，Mulukutú在面对飓风“米奇”时比起其他受到类似影响的社区准备更为充分，恢复得也更快。

资料来源：PAHO（未注明日期）

这显示了博雅塔斯地区强大的社区抗灾力以及由民权律师所构成的支撑基础，这样的基本条件并不是每个城市都有，在相对较小的城市聚居区尤其缺乏。³⁶

只要法律允许并且有证据定罪，遭受有毒排放物伤害的幸存者针对公司或国家所发起的集体行动就能愈演愈烈，并对其他公司起到威慑作用。在南非，一套强有力的法律体系规定降低灾害风险是国家、地区和市政府应共同承担的责任，从而支持了针对串通一气导致灾害风险的国家机构的集体法律行动。（参见专栏8.8）

经济方式

Economic approaches

小额信贷在针对灾害建立社区抗灾弹力方面有巨大潜力。以小额信贷的方式拓展小额的贷款增加了城市家庭和社区的收入和财富，从而减少了贫困。这能帮助降低面对灾害的脆弱程度，以及帮助发展更强的应对能力。灾后贷款和小额保险能帮助贫困的城市家庭更快恢复元气。然而，针对灾害风险，应用小额信贷和小额保险建立的社区抗灾弹性仅仅是最近才有的事。

……越来越多的政府开始落实降低灾害风险的立法

专栏8.8 在南非德班利用法律对抗技术风险**Box 8.8 Using the law to fight technological risk in Durban, south Africa**

南非的南德班社区（South Durban Community）是一个被严重污染的地区，这里有20万在很大程度上很脆弱而且弱势的居民紧邻重工业居住。在2002年，社区采取了成功的法律行动阻止一家造纸厂蒙蒂（Mondi）建设一个废纸焚烧炉。在省政府没有走正当程序就批准蒙蒂建焚烧炉之后，社区开始着手这个法律案件。法律资源中心（the Legal Resources Centre）于2002年10月2日代表社区向德班高级法院提出了诉讼，要求制止夸祖鲁纳塔尔省农业和环境事务部长（the Minister of Agriculture and Environmental Affairs, KwaZulu-Natal Province）批准蒙蒂的焚烧炉。该部长在司法审查结束前就被下达了禁令。

提出追索权的理由是政府口头豁免了蒙蒂进行一套完整的环境影响评估（environmental impact assessment, EIA）。指控方认为根据法定要求这项豁免是无效的，同时，未指定一个独立顾问进行一套完整的环评并研究必要的替代方案是违背现存法律的。法律资源中心同时指出，对环评报告的合理解读显示蒙蒂焚烧炉释放的二氧化硫将超过世界卫生组织（World Health Organization, WHO）的标准以及1998年制定的国家规范。社区指出，这违背了宪法赋予他们的在一个健康环境中生活的权利。

一名高等法院的法官否决了对执行环评的口头豁免，并判决该公司要给出新的提案，其中要考虑必要的环评要求。

资料来源：South Durban Community Environmental Alliance, 2003a, 2003b

灾前规划是保护家庭免于各种风险的最佳方法。专栏8.9列出了其实现的8种途径。

专栏8.9 为降低灾害风险提供小额信贷**Box 8.9 Microfinance for disaster risk reduction**

保护通过小额信贷获得的收益十分重要，使它们免于灾害经济和人为因素的影响。在此，列出了保护小额信贷客户免于灾害风险的八种方式：

- 1 约见客户讨论针对自然灾害的准备和应对措施。
- 2 设立可用的应急基金，以便在危机时期保障客户的财务安全。
- 3 小额信贷团体能为提升基本的医疗救助提供稳定的社会关系网，以便在灾前和灾后建立抗灾弹性。
- 4 小额信贷的协调者可以通过鼓励客户参与到各式各样的抗灾活动中来帮助建立抗灾弹性。
- 5 住房可以说是城市生活的一个重要优势。小额信贷的设立应考虑提供储蓄或贷款项目来鼓励客户搬到更安全的区域并投资更坚固的房产。
- 6 跨国金融机构为客户提供的保险产品是为了防范个人危机而特别制定，并非针对影响到所有客户的那种危机。一些小额信贷机构已经开始试验应对灾害的保险产品，在一些情况下转向再保险市场以分散整体风险。
- 7 小额信贷协调者可以发布能在紧急时刻提供紧急服务和安全住处的信息。
- 8 小额信贷组织的社会关系网可以作为早期预警的信息渠道。

资料来源：Microenterprise Best Practice（未标明日期）

迄今为止，小额信贷机构所参与的多数是灾后恢复活动。然而，目前存在一种需求，即把小额信贷视为一种潜在工具，以便在自然灾害发生以前帮助社区更好地做准备工作。特别是最近很受关注的一种视角是把小额信贷视作向低收入阶层社区渗透分散风险的可行机制。

小额信贷在加强地方抗灾弹性中起到了作用，但依然存在挑战。相较于一些农村地区的情形，城市地区生计和社会生活的复杂性延缓了小额信贷计划的进展。灾害同样可能摧毁个人投入小额信贷的资产，从而导致债务以及资产的损失。一场灾难过后，如果能获取小额信贷，也存在幸存者为了重建生活而透支他们的能力来拼命偿还债务的风险。

建设地方减灾能力所面临的挑战**Challenges of building local capacity for risk reduction**

地方在降低灾害风险上的潜能只有在积极的社会、经济、法律和政治环境中才能被认识到。在最近一项关于非洲六国贫民窟的研究中，行动援助组织（ActionAid）发现，缺乏集体行动是造成脆弱性和降低洪水后恢复能力的一项主要的决定性因素。³⁷

此外，政府一方面授权给地方行动者去处理当地引发风险的原因，另一方面却卸下国家或私营部门的责任，使得这二者之间的关系很紧张。在分散城市治理权的过程中，许多市政当局面临窘境，中央把责任转移给地方，而很多时候资源配置却没有相应跟上。目前存在的一种危险是，进一步强调地方行动者参与减灾行动会加剧这种没有配套资源的架空的情况。

同时，对于国家和全球的政治经济中的灾害风险来说，避免忽视其深层的历史原因和结构性的根源也很重要。基于社区的方法总是自然而然地关注特定地点的问题，并且常被当地发展中面临的最近期的挑战所左右。从表面上看这是合理的；但这可能一不小心就掩盖了更深层的经济社会结构和物理过程，而这些恰恰是造成不平等、脆弱性和灾害的根源。

一种是自上而下的、科学的、战略的、政策驱动的减灾行动，另外一种是自下而上的、经验性的、并且常常是草根群体的战术性减灾行动，把这两种行动结合起来的挑战在于参与地方抗灾力构建的所有规划干预的核心。有些地方当地行动者并不把降低灾害风险看得很重要，在这种情况下要建立地方抗灾弹性是很困难的。在有些地区灾害并不频繁，或者仅仅带来有限的影响，而有些收入低又没多少闲工夫的人同时面临从警察的骚扰、街头犯罪到无家可归的风险或现实等多重灾害，那么对于这些人来说，不愿意积极主动参与到降低灾害风险的

发动工作之中是很理智的决策。

当外部行动者通过参与式方法与社区行动者产生联系的时候，地方和外部力量在优先权问题上的矛盾会变得格外明显，也难以调和。这可能意味着长远期的风险（包括低频高影响力的灾害和低能级的慢性灾害，如空气污染）不被地方的行动者摆在优先位置，进而得不到解决。

调和地方对风险的日常视角和外部的战略性视角需要一些策略，从而使地方的潜能最大化来建立抗灾弹性。这些策略如下：

- 把降低灾害风险的工作纳入到已经被当地重视的活动中。在拉丁美洲，泛美健康组织（Pan-American Health Organization, PAHO）已把降低风险的训练和信息融入家庭和妇女健康事务中去。³⁸
- 把广大的行动者们组织起来强调共同面临的、系统的发展挑战。AUDMP在“孟加拉国城市减灾项目”（Bangladesh Urban Disaster Mitigation Project）中运用了这一方法，在这里，基于社区的灾害管理通过城市行动者的广泛参与而得以加强。³⁹
- 当外部机构期望和社区建立长期合作关系时，分期实行降低灾害风险的项目。美国援外合作署赞比亚分支（CARE Zambia）的“支持消除贫困和社区转型的项目”（Programme of Support for Poverty Elimination and Community Transformation, PROSPECT）力图应对城市脆弱性中的政府因素，这一因素导致卢萨卡灾害的增加。社区参与者可以自由锁定主要矛盾。⁴⁰随着辩论的展开，灾害风险和从发展角度来看的损失（即使是很小的事件造成的）之间的联系变得更加清楚。

土地利用规划 LAND-USE PLANNING

土地利用规划或许是把减少灾害风险纳入到城市发展进程主流中的最基本的手段。它所提供的一套体系能够对与地方参与者合作绘制灾害地图和社区弹性建设进行干预，其中包括市政府、社会团体和私营部门之间的合作伙伴关系。区划、社区参与、地理信息系统以及信息和教育计划等众所周知的规划手段都是将减少风险纳入到地方综合土地利用规划中必不可少的。

将减少风险纳入支撑土地利用规划的战略中去是充满挑战的，特别是对那些人力、财源和政治影响力都有限的权力机构而言。也许最具挑战性的是试图通过规划政策和发展决策的方式将所有城市利益相关者包括进来，以及通过一种严密、独立且透明的程序来

克服利益冲突。这需要一种多尺度的方法，以及使来自不同政策区域和来自公共、私营与民间部门的参与者团结起来的方法。阿尔及利亚的“国家土地利用规划模型”（National Land-Use Planning Model）是一个合适的案例。2005年对这一国家框架的发展使科学家、城市规划者和政策制定者之间的协调以及与地方土地利用规划模型的和谐一致成为必要。⁴¹

古巴在将灾害风险规划融入城市风险管理方面名列前茅。物质与空间规划研究所(the Institute for Physical and Spatial Planning)四十多年来一直依法负责物质规划。风险地图促使对107个沿海居民点提出了改造、重新安置以及市区扩展的建议。1998年与联合国教科文组织(UNESCO)协作为易遭受沿海灾害的地区制定了综合发展规划。其中重要的是负责灾害应对的机构—民防服务处(the Civil Defence Service)也参与了这些规划的制定，规划还包括了对世界遗产⁴²哈瓦那旧城的保护。这件事情十分不同寻常，因为许多在全国或全球具有重要建筑地位的地区都没有在灾害规划中对此给予充分考虑。在伊朗，Bam的损失仅仅是一个案例。

制定并实施综合土地利用规划在许多城市规划能力有限的小城市是特别具有挑战性的。尽管仍有许多不足之处，试图将降低风险计划延伸至小城市的行动已经开始出现。例如，在尼加拉瓜，根据法律创建于2000年的国家防灾、减灾及响应系统执行秘书处(the Executive Secretariat of the National System for Disaster Prevention, Mitigation and Response)已经与联合国开发计划署合作，⁴³制定了一个支持六个自治市的地方风险管理能力建设的计划。这一计划鼓励地方参与灾害风险规划。反过来，通过推出一系列基于地方行动者经验并设计为用户友好型和非技术型的四本手册而使得该计划变得更容易。这些手册包含对于构建社区团体、进行风险评估以及影响市政府的指导。通过该计划，在土地利用决策中，地方参与和减少灾害风险的部分得以加强。这些规划的成功之处在于第三次再版直到2004年仍在继续执行。

对于风险管理系统的全面规划进一步使土地利用规划复杂化。各类规模的人类住区位于包括环境特征（如分水岭、沿海土地侵蚀和泥沙沉积的机制或地震带）在内的更大规模的社会生态系统以及社会和文化系统之中。这些系统相互依存，通过诸如城乡之间或穿越城市中心的移民和经济交流表现出来。城市风险管理不仅要考虑内部环境，也要考虑外部环境。关于这种高度集成化的方法，成功的案例很少，但在很多地方，这种大规模的规划可能带来回报。专栏8.10展现了一个荷兰的案例，在那里，社会生态系统规划已经以一种开放的方式进行，从而加强了民主文化，同时降低了风险。

土地利用规划或许是将减少风险纳入到城市发展进程中去的最基本的工具

城市风险管理不仅要考虑内部环境，也要考虑外部环境

专栏8.10 荷兰保护人居环境的社会生态管理系统

Box 8.10 Managing socio-ecological systems to protect human settlements in The Netherlands

荷兰的大部分地区都处于填海的低地，以及Meuse河、Waal河与莱茵河的河口系统。在该国，对洪水风险的管理，以及对城市与农村居民点、生计及财产的保护，需要一种综合的社会生态系统方法。这种方法已经随时间推移发展到现在，并且沿海及沿河地区风险管理的各个方面都可以理解为不仅是对当地财产的保护，而且也是对那些相关的社会生态系统的保护，以及对人们的观念变化的考虑。

为建造东Scheldt大坝而于1953年开始实施的长期时间表导致该项目在1967年被迫终止。由于原本的计划是保护人们免受来自海洋的洪水，因此屏障的设计几乎没有考虑到其他因素。最初的设计目标是利用东Scheldt河的水创造一片淡水湖。然而，在二十世纪六十年代后期，新的生态意识和对诸如维持当地生计的贝类渔业等沿海资源的价值的认可激发了对大坝的重新设计。基于这次争议和最终将对话纳入项目处理的政治意愿，进行了超出预期的技术革新，现在这道屏障成为即便不是在世界范围内也是在该国内最受推崇的水利工程之一。

第二个主要技术成就是建造在新航道上的Maeslant屏障。

资料来源：Orr et al, 2007

新航道是一条必须保持畅通的航运途径。本来曾经有一个备选方案是升高已有的堤坝，但在过去被证明代价非常高并且引发了居民的抗议。荷兰的堤坝通常有数米宽，同时住房建造在堤坝之上，因此建造更高的堤坝往往意味着会牺牲一些房产，通常会带来较高的成本。为了提出一个利益相关者都能接受的解决方案，交通运输部门、公共工程部门和水利部门（the Ministry of Transport, Public Works and Water Management）举办了一次新航道创新设计竞赛。与东Scheldt大坝类似，Maeslant屏障也是一项技术上的突破，于1997年完成建造。

这两项针对洪水灾害的技术应对都是在国家层面完成的，并且借助一种使多个利益相关方能够进行辩论并形成最终技术成果的开放方法来加强技术基础。开放的过程耗费了更多的时间和金钱，但结果是得到了更好的解决方案，并突出了以工程为基础的成功的风险管理应对如何从考虑更广泛的社会和生态环境中获益。该过程导致了洪水管理方面的一个转变，即从一种仅仅以提供安全为目标观点，转变为现在的在生态和文化需求中寻求折中。

将土地利用规划扩大至非正式住区和贫民窟 Extending land-use planning to informal settlements and slums

居住在非正规住区或贫民窟里的人口有接近十亿，每三个城市居民里就会有一个。⁴⁴这样的地方通常是非常拥挤的，工业用地和居住用地彼此非常靠近（有时在同一栋建筑里），并且因为位于山坡上或易遭受洪水泛滥的低洼之处而暴露在自然灾害面前。在城市人口快速增长和城市物理空间迅速膨胀的背景下，城市规划者往往不能跟上城市的发展，在地图上标出新的住区，更谈不上为这些新住区编制土地利用规划了。

在这些压力之下，城市规划部门缺乏人力和财政资源，以及土地利用规划往往持低姿态这一点是令人震惊的。因此需要有创新的方法来覆盖处于危险中的人群。

在拥有政策承诺和可以利用资源的地方，贫民窟得以成功纳入正式规划方案。在巴西、埃及、墨西哥、南非、泰国和突尼斯，对提升住区环境和提供服务的大规模承诺已经引起了贫民窟增长率的整体下降。⁴⁵基本服务和权益保障的提供带来了积极的影响，包括灾害脆弱性的降低。能够满足基本需求的家庭不仅仅会更加健康，而且通常因此有更多的时间、金钱和精力可以用来投资在家庭中以及集体的社区改善方面。

如果风险过高，或者灾难已经袭来，重新安置可

以是一种选择。然而，与那些即将被重新安置的人和人们将要迁入的社区进行详细协商是必不可少的。专栏8.11提供了一个成功将地方政府和贫民窟社区领袖联合起来的重新安置和搬迁方案的案例。如果没有地方协商，重新安置就会面临导致穷人和弱势群体赖以生存的社会网络和生存资源崩溃的危险。⁴⁶

如果其他的选址同样也是灾害频发地区，那么重新安置计划将会有附加的风险。菲律宾的Naga市规模相对较小（12.7万居民），但是具有相当数量的低收入人口。Naga市灾害综合管理计划(the Naga City Integrated Disaster Management Plan)对低收入家庭产生了重大的影响。在制定计划之前，一项正在进行的贫民窟安置计划已经确定了33个安置区。然而，有人发现其中的19个位于洪水易发地区。鉴于这一点，人们努力找到了能够在免受洪水危害的同时仍然可以提供就业机会的一些可替代选址。⁴⁷

与社区协会合作是对于将正式规划方案延伸到处境危险的非正式住区的一个新兴替代方案，它旨在发展可以向上延伸至与正式规划系统对接的地方土地利用规划。这些规划由地方社区所有并进行研究。同时，虽然法律地位有限，但为那些被遗漏在正式规划程序之外的地方提供了一种机制，以确定土地利用在灾害弹性方面的挑战。这样的规划发生在微观层面上，并且在尚未巩固的非正式住区中最

对于将正式规划方案延伸到处境危险的非正式住区的一个新兴替代方案是与社区协会合作发展地方土地利用规划……

为成功。在预先巩固阶段，土地利用具有一定的灵活性，以使强大的社会团体能够对集体决策进行监督，例如，在住宅间留出空间以便为应急车道留出余地。这种方法所面临的挑战仍然是社区规划是否能为正式的规划系统所接受以及与之合并的程度。需要在市级土地利用规划的战略重点与社区规划中对地方更多的关注之间做出审慎的平衡。

未合并的非正规住区在领导层的优势和角色方面均有差异。与地方规划部门的合作关系可以建立程序上的严谨性并提供额外的合法性。这样的合作关系也可以成为地方规划部门开始正规化的一种机制，这通常需要做出大量能够容许随后提供诸如水、电等关键性基础设施的土地利用决策。

建设标准、规范与抗灾建设 BUILDING CODES, REGULATION AND DISASTER-RESISTANT CONSTRUCTION

2003年，土耳其Bingol市的一场地震摧毁了300栋建筑物，并损坏了其他5000栋建筑物。其中一栋倒塌的建筑是一所学校的宿舍楼，造成84名儿童死亡。该宿舍楼在1998年才刚刚建成，采用的是现代的工程结构。在Marmara地震之后仅仅四年就发生这次事件的事实重新引发了关于已采用或（正如在该宿舍楼的案例中）未采用的现行标准和建筑规范的公开辩论。⁴⁸

大多数国家拥有旨在确保建筑物能够满足灾后恢复最低标准的建筑规范。在某些情况下，规范也许并不像它们本来可能的那样适合。例如，在牙买加，1988年的Gilbert飓风造成的损失涉及30235个家庭。这次重大的损失已经被归咎于物质规划和住房部门缺乏准备，同时也因为1983年的《牙买加国家建筑规范》（National Building Code of Jamaica）不适当地模仿了英国标准。与住房部门相比，许多小型企业做好了充分的准备并且能够迅速恢复到工作状态。⁴⁹

“联合国减灾战略”（The United Nations International Strategy for Disaster Reduction, ISDR）⁵⁰建议建筑规范应该是：

- 现实的，考虑到经济、环境和技术的限制；
- 与当前的建筑实践和技术相关；
- 根据知识的发展定期更新；
- 为专业利益群体所充分了解并接受；
- 强制实施以避免立法系统被忽视或声名扫地；
- 通过更多基于鼓励制度而非惩罚制度的法律和管理予以坚持；
- 完全合并到考虑到不同层次的行政机构与政府之间的潜在冲突的法律体系中去。

专栏8.11 Sacadura Cabral的重新安置规划，圣保罗，巴西 Box 8.11 Relocation planning in sacadura Cabral, Sao Paulo, Brazil

1997年，重新安置作为圣保罗（巴西）Sacadura Cabral的一个贫民窟改造计划中的一部分被提出。城市规划者选中了这个一个人口稠密、每年都遭受洪水泛滥的行政区域来进行重新安置。总共有200个家庭要从住区内迁出进行重新安置，以使该地能够进行再开发和改造升级。

对于要搬迁家庭的选择最初由规划部门控制；但这遭遇了当地的大规模抵抗，并最终由一种更具交流性的策略所代替，这种策略围绕一系列与社区及其领导者的公开会议而建立。作为这些会议的一个成果，对重新安置计划进行了修订。新的计划包括地方社区在选择家庭进行再安置的工作中所担任的角色。并达成了一项协议，即被选中的家庭将被安置在距Sacadura Cabral一公里以内的范围内，并给予信贷补贴。当地人民将在地方政府提供的技术援助下主导重建和升级的过程。

该项目由于地方协商而产生的一个特别的创新之处在于，对于重新安置家庭的选择并不局限于那些居住在Sacadura Cabral里要进行升级的区域的家庭。相反，整个社区都被包括在内。因而一些同意重新安置的人并不居住在将要进行清除和升级的地区。这些居住在现存社区内家庭的重新安置，为一些居住在将要升级和重建住房的地区的人们提供了空间。

资料来源：Olivira and Denaldi, 1999

最大的挑战是在建造过程中遵循建筑规范。未能遵守规范是导致建筑物容易受损的一个根本原因。非常常见的是，不正当的动机使规避建造规范对于管理人员、建筑师、建造商、承包商甚至房屋业主来说更具有吸引力。

这并不仅仅是贫困的产物，本质上是一个管理的问题。在土耳其，大部分与1999年的Marmara地震有关系的生命财产损失已经被归因于建设的监管不力。在这种情况下，监管不力所引起的风险因为通货膨胀而变得更加糟糕，这意味着几乎没有人有保险保障。公众对于这一失败的公愤导致了对其建设监管系统的抗议和改革。

在最近的研究中，对监管私营部门遵守建筑规范的可能性有所探讨。尽管有人提出对于私营企业来说保证实地调查是有成本效益的，但还不清楚私营企业是否会拒绝那些扭曲公共部门监督和执法的不正当动机。⁵¹

即使是在外部融资可能被认为是监督和成功利用规范提供额外奖励的地方，情况也并非总是如此。最近一次关于世界银行在1984年到2005年期间贷款的审查发现，60%接受灾难融资的项目被后续事件破坏。在197个已经完成的注重减轻损失的项目中，有26%使用抗灾标准的设计表现出设计上的瑕疵，并且已有一半被后续的事件破坏。在由交通运输、城市供水和卫生部门于2000年至2004年之间批准的、并由世界银行认定为灾害热点地区的乡村地区的65个项目中，仅

未能遵守规范
是导致建筑物易受
损的一个根本原因

专栏8.12 圣卢西亚 (Saint Lucia) 提高低收入住房的建设

Box 8.12 Improving Low-income housing construction in Saint Lucia

东加勒比的现有住房中有很大一部分是通过非正规部门修建的，并且不符合官方的建筑标准。在美洲国家组织 (the Organization of American States, OAS) 加勒比减灾项目的支持下，在圣卢西亚 (St Lucia) 创建了一个国家发展基金会 (National Development Foundation, NDF)。

1994年7月，圣卢西亚的NDF建立了一项循环贷款融通，低收入部门为圣卢西亚的私房屋主进行建筑更新的项目提供资金。这是为了使私房屋主、小企业家、承包商、工匠和非专业建造者能够更好地在非正规住房部门采纳适合并具有成本效益的减少易受灾性的措施。在不到四年的时间里，贷款批准额每个项目最高达15000欧元⁵³。

该计划的准备需要进行市场营销以建立市场需求，同时也需要训练建造者来实现该计划。该计划的要求是通过在Gros Islet和Dennerly两个试点社区进行的入户调查确定的。随后进行的更广泛的市场研究，说明了飓风改造和住房安全所需要达到的要求、资金的数量和性质，以及进行改进的决心。

在所有住宅都已改进过的条件下，NDF能够通过地方的保险经纪人以合理的利率获得团体保险。基金会的项目专员由保险公司进行资产评估的培训。此外，NDF同意提供贷款来为所有无力支付保费的家庭支付第一年的保费。

在1996年至2002年间，国家发展基金会发放了345笔住房改善贷款。尽管应用于这一案例的具体资格标准不包括来自贫困国家的低收入家庭，但这种方法还是对安全做出了贡献，并且指出了可能为主动减少风险而与私营保险公司建立生产关系的方法。

资料来源：OAS, 2001, 2003; UNDP, 2004

(Uganda's Seismic Safety Association) 等国家协会合作来扩展对于地震安全的公众意识和政府承诺。国际地质灾害协会已经将一项全球地震安全倡议应用于21个城市地区，包括区域以及首都中心和特大城市。⁵⁷

特大城市在国际层面已经得到最一致的注意的是城市中心地区。与世界地震安全倡议相关的地震和特大城市的倡议⁵⁸尤为突出。这个倡议发源于1997年，是为了促进在易遭受地震灾害的大城市建立综合性的全市灾害管理系统。值得注意的是该项目倡导土地利用规划和恢复方面的政策，以及通过建设标准和基于工程的举措以实现结构性的减灾。城市之间的学习通过城市群项目 (the Cluster Cities Project) 和一项针对专业团体的培训和教育计划 (Training and Education Program) 得以促进。这种方法的整体观可以从2001年在厄瓜多尔举行的美洲城市群项目研讨会 (the Americas Cluster Project Workshop) 中看出，这次研讨会的重点合作领域包括以社区为基础的降低脆弱性、人口需求和灾害中的医疗保健服务，以及促进预防的文化观念等。⁵⁹

灾难事件往往会为在安全施工技术方面训练那些在建设行业工作的人们提供机会。如果地方工匠具有安全建造的技能 and 知识，这可能有助于解决建设标准与标准的实施之间的重大差距。在附加成本微乎其微的地方，安全地建设有可能变得更容易实现。然而，更安全的建筑其成本往往相对较高。

从当地的建筑设计和实践中有很多东西需要学习。有关当地住房的工作，包括对地方建造者的培训，已经被来自孟加拉国、中国、哥伦比亚、印度和秘鲁的联合国减灾战略进行报道⁶⁰。来自喜马拉雅山脉、Srinagar、Himachal Pradesh和Garhwal高原的地震报告已经显示出当地的住房最能抵挡地震的破坏。⁶¹

通过规划保护重要的基础设施和服务设施

PLANNING TO PROTECT CRITICAL INFRA-STRUCTURE AND SERVICES

第七章指出了一场灾难的影响会如何通过当关键性基础社会或服务被灾难破坏时引起的次级和间接损失这样的多米诺效应被放大。当然，这恰恰是恐怖行为和战争以关键系统为目标的原因。1999年12月袭击了法国的Lothar风暴引起的破坏被300万人的电力供应被切断这一间接影响极度放大。⁶²

关键性基础设施包括：

- 电力 (发电、输电和配电基础设施)；

有3个项目制定了少量的详细防灾规划。⁵²

在低收入国家城市中，但也越来越多地出现在中等收入国家的大城市中，被迫居住在正式规划和管理系统之外运作的非正式住区的居民比例之高，对于建设控制来说是特别具有挑战性的。

尽管非政府组织和研究机构表现出一些创新的反应，但仍然只有有限的国际行动和政府行动来解决这一问题 (见专栏8.12)。

一些国际上的主动倡议已经开始构建在安全施工技术方面进行信息交流和学习的框架。这种框架在地震工程领域最为成熟。美国的地震工程研究所 (the Earthquake Engineering Research Institute)⁵⁴和日本的地震工程国际协会 (the International Association of Earthquake Engineering)⁵⁵正在编写一套以互联网为基础的住房建设百科全书。世界地震安全倡议 (the World Seismic Safety Initiative)⁵⁶是一个由学者和专业工程师组成的联盟，已经设法通过与诸如尼泊尔国家地震技术协会 (Nepal's National Society for Earthquake Technology) 和乌干达地震安全协会

更安全的建筑其成本往往相对较高

- 天然气和液体燃料（存储、运输和配送基础设施）；
- 饮用水和卫生设备（收集、处理、存储、运输和配送基础设施）；
- 电信（广播、电缆传输和移动电话基础设施）；
- 交通运输（道路系统、大众公共交通、空运和海运系统）。

关键性服务包括：

- 医院和获得医疗保健；
- 警察和维护法治；
- 银行和金融服务的稳定。

保护关键性基础设施和服务免受所有可能想到来源的危害是非常昂贵的，对于经济规模较小的国家和城市尤其如此。弹性目标可用于规划中，在决定发生灾难的情况下要给予保护容量的最低水平时起到球门柱的作用。这些是粗糙的指导原则；但是它们提高了优先级设定中的透明度。这样的目标对于一个城市来说可能是在一场特别严重的地震发生后的24小时之内应该有95%的机会、有80%的医院能够以其容量的90%运转。监测性能可以包括简单的衡量标准。例如，就交通基础设施来说，可能的标准可以包括地震前后机动车总行驶小时数（拥堵）、地震前后机动车总行驶公

里数（绕路长度）、关键的始发地/目的地之间的时间延迟（例如，从被破坏的地区到急救医院），以及假设恢复到地震前的能力的80%所用的时间。⁶³

关键性基础设施和服务共同依赖于信息和商品的运动的网络。这些网络是确保人口和城市经济的健康和安全的基础。它们相互依存，因而一个系统中的一个故障可能会导致相关系统产生不良影响。联合生命保障系统网络并传递易损性的各个环节也可能是一种弹性的来源，为系统中的信息流和反馈或为重叠功能和备用容量提供可选择的路径。在任何系统中，重要的是无论直接联系还是间接联系都应是可见的。间接的联系是指那些通过中间媒介网络形成的串联，并且往往最难察觉。例如，暴风推倒了电力电缆会导致停电，直接影响商业，但如果停电切断了公共大众运输的电源，商业同样也会受到影响。

关于关键性基础设施和服务的风险管理有大量的技术文献。其中大部分都认为风险管理程序是良好管理实践的一部分。而与城市规划界的联系的著作相对而言非常少。多数涉及内部的风险管理，只有相对很少的一部分面向城市规划界。如专栏8.13所示，从自然灾害的角度出发这部著作的评论认为风险沟通应该是建设恢复能力和反应能力的一个核心支柱。⁶⁴

泛美健康组织是一直致力于推动将公共医疗卫生服务纳入防灾规划的领导组织。它已经进行了大量关于

保护关键性基础设施和服务免受所有可能想到来源的危害是非常昂贵的

专栏8.13 对关键性基础设施和服务的风险交流

Box 8.13 Risk communication for critical infrastructure and services

通信系统需要用来确保有关的关键性基础设施和服务之间的信息转移。它的目的应在于帮助降低风险、抑制灾难影响和快速恢复之间的协调。有建议称一个有正式任命的风险管理委员会（RMC）应设有来自所有有关网络的代表和会受到决策影响的地方利益相关者，以及有责任监督这些生命保障系统运转的市政机关和国家当局。风险管理委员会会拥有特定专业领域的专门小组，并由四个领域的工作所驱动：

风险防范

该委员会的首要责任是确保脆弱性被充分降低至一个可接受的风险水平。任何残留的涉及人口的风险都需要一项可以公开的政策。

风险准备

每个生命保障网络都有责任达到这样一种准备水平，即允许其在灾难期间能在尽可能短的时间之内维持或重新建立那些使其能够履行使命的功能。某些要素将需要与风险管理委员会共同进行规划，包括早期预警准则、网络之间进行交流的协议、沟通或交流的渠道、关于编码和解码传输信息的协议，以

及反馈过程、缓解措施在运营和基础架构层面的实施、在这些信息的交流中所需要和涉及的决策水平。

风险干预

危机期间，管理者与生命支撑系统方面专家之间必须建立直接的联系。首选的沟通渠道一定要能输送高品质、简洁、准确并且真实无误的信息；快速且无失真地传输信息；传输在提议中设置了减灾措施的信息；传输与目标网络的运转相结合的信息和在人事等级与操作层面之间建立直接联系；以及在网络之间创建强大的、重复的和可兼容的联系。所有机械和电子工具都可以考虑。风险管理委员会可以为该系统提供审查或为那些正在寻求关于如何连接到该系统的建议的网络提供参考点。

战备状态

风险管理委员会有责任维护该系统。它必须同意负责沟通渠道的维护；核实这些渠道的坚韧性；对那些要干预紧急状态的人员加以培训；以及准备联合演习，确认所有参与者都做好了准备。

通过对卫生设施进行适当的建设、设计和管理来保护公共医疗卫生服务的研究。例如，在秘鲁，已经草拟法律来鼓励在卫生部门的行动计划中包含减灾活动。⁶⁵

在教育部门，满足“千年发展目标中”办学宗旨的目标提高了保护教育设施免受自然灾害风险的政治重要性。许多学校建筑在紧急时期也兼作避难所这一事实同样增加了对学校的安全建设进行投资的成本。然而，许多学校并没有按照安全标准进行建设或改造。1988年，在斯皮塔克（Spitak）（亚美尼亚），有1000多名中小儿童死于不合格的学校建筑标准。⁶⁶美洲国家组织的可持续发展和环境单位（the Unit for Sustainable Development and Environment of the Organization of American States），泛美健康组织和联合国减灾战略在1993年制定了一项计划⁶⁷，以建立教育服务设施的灾难恢复能力。该计划在阿根廷、哥斯达黎加、秘鲁、特立尼达和多巴哥、美国及委内瑞拉有集中点。例如，在秘鲁，在Quito的学校工作揭露了设计上的缺陷，如短柱子、不恰当的联合设计和轻质屋顶。在魁北克省，加拿大红十字会与教师合作帮助5到16岁的儿童对自然灾害带来的后果做好心理准备。⁶⁸

发展中国家的城市里关键性基础设施和服务网络的风险因其演变和维护的复杂性而加剧恶化。设计往往是零碎的，是个别基础设施开发项目的产品，并伴随着导致网络在年龄、形式和操作标准方面博采众长、变化不一的结果。这会使关键性基础设施的重建复杂化并造成拖延，因为专家是从其他城市或国外召集来的。并且由非正式部门提供关键性服务进一步加剧了复杂化，如饮用水和治安。在越来越多的城市中，对这种服务的非正式提供是大多数市民的主要分配模式。与监管控制之外的非正式部门角色协调对网络脆弱性及后续风险缓解的鉴定是具有挑战性的。

预警 EARLY WARNING

预警是灾害风险管理的基石。尽管如此，很少有城市具有预警系统或保留过去的危害和灾难事件的数据。2004年的印度洋海啸、2003年欧洲的热浪以及1984年博帕尔（Bhopal）的化学气体泄露造成的损失都指出了已经成为政治优先措施的预警系统中的空白。预警系统有四个相互依存的组成部分：风险知识、风险监测和预警、风险传达，以及应对能力。⁶⁹如果这些组成部分中的任何一部分比较薄弱，整个系统的能力都将会受到威胁。本章节将回顾预警政策、风险知识、风险传达和应对能力。

2005年，联合国减灾战略对全球预警系统的能力和差距进行了一项调查。调查发现在发展风险评估和产生并传达预警所需的知识和技术工具方面已经取得了相当大的进步。预警系统技术现在可用于几乎所有类型的危害，并至少在全世界的部分地方发挥作用。预警系统最薄弱的要素涉及到预警的传播和行动的准准备。预警可能无法达到那些必须采取行动的人，并且可能无法被理解或解决他们的问题。根本原因似乎是政治承诺不足、各方角色之间协调不力，以及在开发和运营预警系统的过程中缺乏公众意识和公众参与。⁷⁰

风险知识与预警 Risk knowledge and warning

风险评估是基于危害的特性与城市脆弱性的类型，对从地方到全球一系列尺度下的灾害信息的跟踪。许多本章前面讨论的技术可以用于产生基准数据，随后的评估可以对照这一基准数据来评价风险趋势。变化中的社会背景以及环境的变化可能会对风险的历史比较随着时间的推移而变得困难。技术风险监测的另一项挑战是产业利益（公众和私人）的保密性。例如，1984年来自位于博帕尔的联合碳化物有限责任公司（Union Carbide Ltd）（印度）车间的气体泄露以及1986年位于切尔诺贝利（乌克兰）的核电厂的放射性颗粒的泄漏都与车间内技术和管理不力有关，这本应该被风险管理系统检测到并作出应对。⁷¹

与自然灾害相关的风险可能需要对物理现象进行本地监测——例如，城市里的河流水位计量器——在有一些距离的地方同样需要。正如国际海啸信息中心（the International Tsunami Information Centre）预警系统所做的那样，更多远程的风险测量可以为将要采取的防御行动提供额外的时间，这包括河流或水坝的水位、对热带龙卷风和风暴的卫星跟踪，或地震活动等。⁷²

风险传达 Risk communication

由技术驱动的风险识别和评估系统按惯例会吸引投资，这一点在从事这一领域的私营部门、国家和国际科研机构的数目中可以看出。但是将那些与正在逼近的危险有关的科学信息转化成可以引发行动的语言，对于风险管理来说依然是个挑战。

为了达到提早预警的目的，以人为中心的风险传达和规划的方法，需要用合适的语言组成通信系统。在许多案例中，风险由于缺乏清晰的线索和传达方法而没有采取及时的预警和行动。印度洋海啸的地震活动曾被检测出来，但是由于没有在国际层面建立传达的路径，因此没有依照该信息采取行动。更鲜为人知

预警是灾害风险管理的基石

……将那些与正在逼近的危险有关的科学信息转化成可以引发行动的语言，对于风险管理来说依然是个挑战……

的是2002年在刚果民主共和国摧毁了戈马（Goma）镇40%范围的火山熔岩流。该事件由一位当地的地质学专家所预测，但是由于没有市政预警系统或国家预警系统，没有依据他的信息采取行动。作为回应，非政府组织Concern发起了一项火山灾害社区准备计划（Community Preparedness for Volcano Hazards Programme）（2002年至2004年）。该计划通过加强社区对风险、信息网络和合作伙伴与社区灾害应对的理解，构建了对于火山风险的地方恢复能力。这是一个将预警项目纳入更大的减灾计划中的案例。它涉及执政代表、卫生和教育工作人员、当地红十字会的代表，以及在2002年火山喷发之后成立的关于教育和公民保障的次级委员会。⁷³

专栏8.14介绍了一个成功的故事，关于来自Honduras的以人为本的预警经验，即尽管国家预警系统失败，但是也能通过预警建立地方恢复能力。

有效的预警要求那些给予和接收信息的人之间的信任。某种程度上的协调可以赋予国家预警系统合法性，特别是在那些过去国家经验已经削弱了当地对政府信任的地方，尽管实际情况并非总是如此。La Masica的经验在展示其分散式系统的经验方面并不是独一无二的。透明且清晰的信息流有助于通过限制把即将发生的危险隐藏起来，从而建立信任。为了防止投资者的不安，地方政府和国家政府有时在接收到有关即将到来的威胁的技术信息时对公众采取保密措施，特别是在旅游经济方面。也有一些情况，公众可能拒绝听从来自当局的预警。在以上两种情况下，清楚且客观的信息都是至关重要的，即使有时仍有某种程度的不确定性。⁷⁴

因为城市地区有高密度的通信基础设施和社会网络，在城市地区向公众传递风险的不确定性比在乡村地区少。但这对于规模较小、孤立隔绝并且非正规的住区或贫民窟可能并不适用。在危害比较罕见但有可能造成很大影响的地方，维护预警传达系统是尤其困难的。通信基础设施可能无法定期进行测试，同时社交联系可能随时间推移而丢失。解决这个问题一个方法是在日常通信网络的基础之上建立预警传达系统。例如，在手机比较常见的地方，手机提供了一个传播预警和准备建议的潜在网络。

应对能力

Response capacity

在城市里更困难的是对响应警报和预警行动的协调。为了防止出现不适当的行动或恐慌，前期策划和与公众进行明确的沟通是必要的。Lagos（尼日利亚）是一个对官员很没有信任感的城市，2002年有超过

专栏8.14 以人为本的预警：洪都拉斯的La Masica

Box 8.14 People-centred early warning: La Masica, Honduras

洪都拉斯的La Masica经验表明，小城市中心可以通过以人为本的预警成功建立自己面对灾害风险的恢复能力。在La Masica开发的系统成本相对较低，并且不依赖外部的信息流或资源而运作，因而提高了其在紧急时刻的坚韧性。

La Masica的预警系统在1998年的Mitch飓风期间受到考验。飓风Mitch在尼加拉瓜和洪都拉斯造成超过20000人死亡。在La Masica，尽管附近的Leán河引发洪水和经济破坏，但该市的25000名居民没有一人死亡。

在该市居民的充分参与下，预警系统在飓风Mitch发生的前几年开始启动。该地区曾在1974年遭受了飓风Fifi，并且遭受了较小的洪水事件。对该社区高度暴露在危险面前的认识催化了当地的预警和防备计划。该计划包括在当地人民观察河流流量基础之上的参与式的风险评估、地方风险管理机构的建立以及为应对上涨水位的应急预案的拟定。参与该计划的很多人都是妇女。

La Masica地方预警系统的成功与由于洪水和卫星数据的技术困难而不能正常使用的国家洪水预警系统形成对比。在这种情况下，基于简单技术的机构提供了比国家高科技选项更大的弹性。

资料来源：Lavell, 2005, in Wisner et al, 2005

1000人死亡，大部分是由于在从一间发生爆炸的军队营房中惊惶逃离的过程中溺水身亡。⁷⁵这与中国香港形成对比，在中国香港，有热带气旋公告包括关于保障家庭安全和商业安全以及如何获得更多信息的实用建议。⁷⁶

在交通网络超负荷的拥堵的城市中，疏散会具有挑战性。在以管理良好并且经常实践的疏散战略作为其减灾系统的一部分进行城市疏散方面，古巴也许是做得最好的国家（见专栏8.15）。明确的职权划分和对从文化上接受大规模的公共疏散是其成功的要素。

2004年，飓风Charley严重破坏了70000间房屋，但仅造成4人死亡，这一结果部分得益于对200多万人的疏散。⁷⁷与美国的系统相对照，古巴的系统越来越多地依赖个人根据预警对其疏散和安全负责。很多人成功做到了这一点。在提前发布了飓风Charley的预警之后，超过250万人从佛罗里达被疏散。⁷⁸但是，正如在2005年卡特里娜飓风期间表现出的那样，始终有相当数量的城市人口缺乏私人交通工具，而需要依靠组织良好的公共疏散服务。

有效的预警要求那些给予和接收信息的人之间相互信任

为城市风险管理提供资金保障

FINANCING URBAN RISK MANAGEMENT

市政当局很少具备足够的资金来满足他们的所有发展和降低风险的需求。因此，他们面临着吸引资金和平衡附加条件的双重挑战。伴随这一挑战，需要

专栏8.15 古巴降低风险的认识

Box 8.15 Lessons in risk reduction from cuba

古巴的综合灾害风险管理系统成功拯救了无数生命，其具备的应变能力超越了可能从国家经济状况预期的水平。在1996年和2002年之间，飓风6次袭击古巴，它们总共造成665人死亡，而古巴只有16人死亡。古巴做对了什么？

对古巴成功降低风险是古巴政府列出的优先事情，其在飓风中的基本承诺是挽救生命。该国的降低风险计划备灾结构通过以下内容支持这一挽救生命的承诺：

- 备灾计划，其中包括一项对最弱势群体的特别关注，对他们的状况进行监测并采取计划以满足他们的具体需求；
- 国家民防体系，使用次国家政府在省、市和地方政府备灾和响应（在大多数灾害中，当地知识和领导力在减少灾害风险时扮演关键但未确认的角色；古巴模式把这些结合在一起作为中心）
- 实用，有效的生命线结构，特别强调大规模疏散群众和使用安全的庇护所；
- 安全文化，创造了需要人们合作并参与到降低风险中的信任和意识；
- 通过由规划参与、社区参与实施生命线设施以及社会资本创造和建设三个层次构成的社区动员，实现市民的参与。

资料来源：Thompson, 2007

由于古巴1100万人口中有75%是城市人口，国家的备灾计划十分关注城市地区的运行状况。

古巴模式在很大程度上也要归功于其独特的政府和社会经济模式系统，并且其一贯通过社会经济平等和减贫政策解决降低风险问题。这些政策已经产生“乘数效应”，在许多方面有助于降低风险。成人人口100%识字，因此可以获得灾害教育的内容，并且所有孩子都会在学校课程中学习如何备灾。在国内，有充足的可以加速疏散的道路系统，并且建筑法规强制执行，从而降低了构件的高度脆弱的合格建设。全国约95%的住户有电力，因此他们可以从收音机和电视中获得关于灾害的信息。

最后，错综复杂的社会关系网、专业和政治组织在该国提供了组织结构，其可以在灾难中迅速动员起来。令人惊讶的是，苏联的崩溃触发的经济危机并没有影响古巴在飓风中保护人口生命的成功。

古巴政府是独一无二的，它不仅注重结构性的和物理方面的备灾，而且同样注意通过成功的教育和宣传活动创造“安全文化”。它表明了管理能力和政治意愿在成功减灾中的核心重要性。同时也让我们看到了现实的可能性，并为其他国家，不论是富裕还是贫困，在面临自然灾害日益增长的危险时提供了希望。

国家灾害预算
中往往优先考虑救
灾和应急响应

对当地灾害风险管理中的优先事项和策略予以支持。低效或不充分的财政分权削弱了地方政府的财政能力。这种情况在状况较差或迅速扩张的城市尤其如此，因此其居民和组织对城市税收的贡献较低。

国家政府通过城市中负责基础设施的部委的项目补助或线性融资（line financing）资助城市基础设施工程。在圭亚那，中央政府负责海防和土地的排水工作，以保护首都乔治敦免受洪水侵袭。城市领导者与国家政府之间的政治对抗和个人之争有时被解释为造成资金延迟或撤资的原因。

国家的灾害预算中往往优先考虑救灾和应急响应。而预防和减轻灾害对资金的吸引力较小。毕竟，政府减少灾害风险的行为受到选民和国际社会的赞誉少于迅速且慷慨的应急响应的行为。⁷⁹一些国家有特殊灾害基金来支付重建的额外费用（如印度、菲律宾和哥伦比亚），而在一些拉丁美洲和加勒比地区，则特别提到了来自市级的降低风险的支持。⁸⁰

社会资金和公共工程项目通常是伴随大规模的农

村地区灾害才启动，用以支持生计；但是这些机制对城市地区也是有潜力的。1998年，伴随尼加拉瓜的飓风Mitch，社会的资金支持是通过四个区域办事处发布的，用于建造庇护所、水、卫生设施系统和桥梁。重要服务以及市场介入小城镇和农村居民点是必不可少的。⁸¹

和各国政府一样，双边和多边的捐助者包括国际开发银行都有支持灾后重建的历史。亚洲开发银行、泛美开发银行、联合国开发计划署、世界银行和非洲开发银行在这个领域都有覆盖自然灾害的政策和实施这方面的项目。只有联合国开发计划署有资金上的救济，其他机构都活跃在重建方面。除非洲开发银行外，灾后恢复重建资金可以利用已经分配给开发项目的资金。例如，世界银行对灾害的方法趋向于反应性的而不是战术性（见专栏8.16）。灾害被视为发展的中断，而不是作为一种风险，即是发展的组成部分。由世界银行支持的国家援助战略（Country Assistance Strategies）或减少贫穷战略文件（PRSP, Poverty Reduction Strategy Papers）很少提到灾害风险。

……双边和多
边捐助者……有支
持灾后重建的历
史……

专栏8.16 世界银行为减少灾害风险和重建提供资金**Box 8.16 World Bank funding for disaster risk reduction and reconstruction**

从灾难贷款看，世界银行贷款的比例从1984年至1988年的6%上升到1999年至2003年的14%。农村比城市地区的灾害贷款花费多4倍。紧急恢复贷款（Emergency recovery loans, ERLs）根据世界银行的紧急恢复援助政策（World Bank's Emergency Recovery Assistance Policy）给予灾后重建的国家。1970年，紧急恢复贷款首次用于地震后的秘鲁。这些贷款的目的是为了从自然和人为灾害中得到恢复，并且也包括生物和政治事件所带来的经济冲击，如手足口疾病暴发和政治暴力事件，恐怖主义也包括其中。然而，世界银行大量的灾难响应贷款都是在紧急恢复贷款之外划拨的。例如，只有95个中的2个消防相关的项目和59个中的23大地震相关的活动是紧急恢复贷款。

因为受到3年的时间框架限制，紧急恢复贷款也有不足之处。由于能够因得到社会和经济关注从而受益的项目准备得过于仓促了，导致了实施的延误。目前的政策不支持购买可能用于灾难救济的消耗品。这对于受到灾难性事件袭击国家而言就关闭一个机会，如丧失民事行为能力的主要省会城市，这是超越政府、双边和人道主义者支持的能力。世界银行展示了一些灵活的通过财政支持一些临时住

资料来源：World Bank Independent Evaluation Group, 2006

所的方案，如在哥伦比亚、萨尔瓦多、洪都拉斯、印度和土耳其，以及在1985年智利地震、1999年土耳其地震后以及在2004年斯里兰卡和马尔代夫发生的印度洋海啸中用现金帮助受灾人口的转移。

除了紧急恢复贷款，还可以通过传递项目的再分配和再设计以及独立的减灾项目和评估来得到世界银行的紧急援助。这为国家提供了有用的灵活性。现在缺少的是—种机制，用以提供在中期不涉及机会成本的快速救助贷款。世界银行善于支持基础设施重建，但忽略了对社会组织的支持，而这是建立必要可持续性的投资。这个观察可以与许多项目在实施防灾研究中的失误联系起来，这些防灾研究是被委托作为该项目的—个组成部分。在197个侧重于减灾或防灾的项目中，有142个项目包括这样的研究，但只有54个项目把这些研究考虑进去。

最近，世界银行的工作正朝着积极的方向展开，并开始接受预防和缓解包括非结构性的措施，如制度建设危险管理、土地利用规划、执法建设代码和保险机制。但还有更多的工作需要完成。特别是挑战仍然存在支持机构，鼓励维护投资发展贷款工具；审查不通过竞标的采购策略；在捐助者之间的协调，包括非政府组织；加强社区层面的参与和能力。

私营部门的保险是经济支持重建的一种非常重要的手段

最近的举措，其中特别是来自泛美开发银行、加勒比开发银行（Caribbean Development Bank）、英国国际发展部（UK Department for International Development, DFID）和德意志促进协会（Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ）的举措，对降低风险的投资的价值进行了重新评估和认可。

例如，在2006年，英国国际发展部致力于分配约10%的资金用于自然灾害响应的准备以及减轻未来灾害的影响，在这里是可以高效地完成的。英国国际发展部预计，这一项新的财政支持将特别用于突然发生的灾害，并且只用来应对那些花费将超过500,000英镑的情况。⁸²大规模的城市灾害有可能属于这个新的计划。联合国组织（尤其是联合国开发计划署的危机预防和恢复局及联合国人类住区规划署（UN-Habitat））和一些国际非政府组织，如国际红十字会和红新月会联合会（International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, IFRC）和爱基金会（Tearfund）有倡导降低风险的议程。这些组织在国际上很活跃，积极游说减少风险，并强调需要在城市环境中减少风险。

私营部门的保险是很重要的重建融资的一种手段，在重建期间作为外汇来源以抵消国际收支赤字。⁸³ 保险公司在促进安全的建筑实践中也很活跃。在潜在高损失地区，私营部门的保险往往被政府保险认购或替代。在美国佛罗里达州，这种情况是当灾害损失超过设定的水平时灾难基金偿付保险公司。⁸⁴

灾后反应与灾后重建**DISASTER RESPONSE AND RECONSTRUCTION**

本节回顾了灾难响应和重建阶段地方政府和其他人员（其中包括当地居民和国际机构）所扮演的角色。特别之处是本节的目的是评价在这些阶段要实现“建设得更好”的目标所要面临的挑战。首先，讨论共同关注的关于响应和重建的问题，然后是各个部分更详细的评价。

地方主管部门的作用**The role of local authorities**

市政府和地方政府都处于协调应急响应和灾后

市政当局和当地政府很好地协调应急响应和灾后重建

重建的有利地位。他们可以把响应、重建与灾前发展目标联系起来，并确实可以为灾前发展目标在轻微灾害事件后进行重新评估提供一个论坛。表8.1描述了在响应和重建阶段地方当局的主要活动。在基本角色上有很程度的重叠，如规划的评估，协调与市民社会和其他政府机构及国际机构联络、监测进展、建立行融资、审查表现和提供公共信息等。甚至救灾与重建之间的区别并不十分清晰。这在许多不同部门参与的城市中尤其明显，特别是在出现灾害导致了城市或居民点不同地方不同规模的破坏的情况之下。因此，一些部门或城市地区，或单个居民点，可能会朝着以发展为导向的重建推进，而其他地区仍在应对救灾工作。

在大型事件中，响应和重建往往会涉及国际行动者，特别是对于很难在协调中加以控制的能力有限的地方当局而言。即使是有联合协调系统工作，无数较小的机构（其中许多可能是发展和人道主义工作新成员）往往不能确定并且不能参与管理和协调决定。协调被众多的国际机构淹没，或由于小群体的多样性，削弱地方的自我联盟，阻碍在重建中的整合发展。避免损失最好的战略控制方式包括通过组织结构来管理联合行动，尽可能把权力下放到决策部门、地区和社区层面的灾前规划。

“灾后建设得更好”议程旨在把建设发展的目标纳入灾后工作

“更好的重建” 议程
Building-back-better agenda

“灾后建设得更好”的议程旨在把建设发展的目的纳入灾后工作，其结果是减少漏洞、提高生存机会。交货速度与包容且参与决策的愿望之间的紧张关系是贯穿发展的整合到救灾和重建的一个主题。建立响应特权的速度和交付效率的文化，但这也意味着失去了通过灾后行动而进一步发展的机会。

从救济通过响应到发展再到准备是一个连续的行动。紧急发展的思想和行动在每个阶段都需要，但

在每一个阶段所强调内容是不同的。在实践中，尽管证明了难以整合的人道主义以及发展行动者和思想的权利平衡，但仍然也在取得进展。在2005年南亚地震后，在克什米尔地区的创新的住房重建规划工作不仅包括把现金支付给幸存者用于清理土地，而且还包括建设临时庇护所。向受灾群众提供建筑材料并对他们的建设工作予以支付。在冬季来临之前急于建设的可持续设计可以升级到随着时间的推移更持久的结构。通过这两个机制，重建具有了发展性。⁸⁵

“灾后建设得更好”的挑战包括在灾后重建工作中面临着许多占主导地位的做法。在安达曼和尼科巴群岛印度洋海啸后，这些从住房重建计划得出的经验是一个很好的案例。海啸发生后，印度政府提出取代近10000个住宅。但缺乏参与导致了不适宜的建设设计和材料，以及选择不当的聚落选址。此外，优先把项目交给外部承包商也错过加强当地的生计机会。深深被疏远的感觉使这个项目中的幸存者爆发抗议，并且造成100多人受到伤害。⁸⁶

这次灾害要求灾后建设得更好，利用这次机会，人们提出了灾前规划的要求。从人居环境、土地使用权和灾前有保障的保有权授予的角度出发，使重建支持的配给（可能包括搬迁或重建）更加透明和高效。这一合理规划、建设法规和惠及贫困人口的管理办法，不仅会减少损失，而且可以作为改造建设的基准。如果不强行指定这些指导方针，风险将会存在于新的建设之中。

更为普遍的是，印度洋海啸后的重建已为尝试在灾后建设得更好提供了很多经验。从住房和基础设施重建项目中达成的共识中可以学到一些经验和教训，其中包括：⁸⁷

- 一个清晰的政策框架、明确目标、受影响家庭的配额、决策标准、时间表和投诉解决程序，有助于促进利益相关者之间的信任和合作。

表8.1 地方政府在救灾和重建中的行动
Table 8.1 Local authority actions during disaster relief and reconstruction

地方政府角色	救灾	重建
规划评估	承接快速影响评估，以帮助判断进行响应和恢复的规模	监控对人和经济产生的影响。动态的影响评估方法中特别重要的是要能够跟踪重建物资和食品供应的任何短缺的通胀后果
协调	协调行政和技术方面的救灾应急响应、紧急服务、武警部队，以及红十字会、红新月会和其他民间社会团体。这项工作应包括关键基础设施和服务经理联络	汇集利益相关者共同计划从应急到重建、从重建到发展的过渡。考虑什么程度的发展路径导致风险的积累和最终的灾难事件；考虑把减少风险纳入重建、恢复和灾后发展的机会
联络国家和国际机构	确定应急响应是否需要来自国家和国际方面的帮助	确定在重建和恢复中是否需要来自国家和国际方面的援助
监测进展	监察及检讨紧急服务的性能	监察和检讨重建服务的表现
寻求融资	通过联系当地和国家的紧急基金加强与资金的联系	通过加强应急基金和私人保险获得融资。启用私人汇款流通
评估表现	决策文件供日后分析和学习	检讨灾前政策及组织降低风险的表现、预警、灾害响应和重建。记录和评估程序
公开信息	在任何时候都让公众知情	在任何时候都让公众知情

- 受益人的标准必须是明确的。发展的方法中，将考虑支持那些未受灾害影响的弱势家庭。
- 地方参与安置的居民点改善了最终的选择并加强了可接受性。
- 信息发布系统可以定期直接向受影响的家庭和个人报告进程以减少他们的压力和紧张情绪。
- 重建是一个提高妇女的财产权利最好的机会。通过给予新的所有权名称把丈夫和妻子联系在一起，或者让单亲家庭中女性作为户主的做法已经实施。
- 最好的建筑设计是灵活的。家庭对房屋的使用不同，有着不同的设计和使用模式。这些住在房屋中的人应被允许在设计阶段参与其中以实现多样化并且恰当地使用建筑风格。当乡土建筑的设计形式被证明对于风险具有弹性的时候，就应当优先考虑。
- 特别是当使用大型承包公司时，最成功的项目都已建立社会监督机制。
- 重建提供了一个很好的机会来支持当地经济。雇用或培训当地手艺人应该优先于外来的公司。可以使用传统的材料和技术。
- 重建中很少考虑环境影响评价（EIA）。在大型计划中，对环境的影响可能是相当大的，包括产生局部危险（例如，砍伐红树林或建在低洼的地方）。最好的环境影响评价不仅包括现场的破坏，也包括碳资源消耗和运输成本。

在下面的讨论中更详细地分析地方机关可以发挥的角色，尤其是在救灾和重建之前的发展。

灾后反应

Disaster response

高效的灾害响应依赖于一个有准备的、经过演练的计划并明确责任。利益相关者对自然灾害和人为灾害的参与响应大致相同。初步响应包括邻居和社区组织、紧急服务和市民防范。应急响应可以与发展重叠，这样一来就有越来越多的发展行动者（包括那些在城市规划和建设中有经验的人），以及国际机构能够参与进来，如联合国人居署。

在市一级资源比较有限的城市以及城市中的某些地区，自我组织和以社区为基础的响应计划可以拯救许多人的生命。在1998年的乔治飓风（Hurricane Georges）之后，圣多明各（Santo Domingo）的一些非正式聚居区以及Los Manguitos的居民（多米尼加共和国）两星期都没有得到来自政府或非政府组织的支持。灾前的社会组织启用社

区成员开展社会关怀，在此不确定性期间进行监管和房屋修缮。⁸⁸

更广泛地说，在灾害期间，国家有责任维护法治，保护财产和人员免受抢劫和暴力犯罪。这是重建过程中的一项重大任务。民间社会团体或国际观察员的角色是与安全机构合作监督活动或工作，比如军队、警察或市民防卫队。对于灾前国家或准国家组织在已经与公民有暴力关系的城市，尤其需要这样。

那些被排除在救济和响应程序外的人所面临的风险比其他人更大。在救灾和响应过程中，妇女、儿童和孤儿、老人，以及那些由于语言、文化或社会阶层被边缘化的人，其配额尤其不容易得到满足。社会压力造成的灾前的不平等巩固了在灾难响应中人们如何行动。这是一个很大的挑战，因为这意味着按照当地的要求和方向的援助分配是不够的。这些都必须现在行的发展背景下加以质疑。2005年，来自南亚的地震说明妇女在很大程度上依靠男人获得救济。极少数妇女得到帐篷或食物，或提出参与食物或现金的相关工作项目。即使这种性别差距得到机构的公认，但仍然很难找到有技术的妇女，来强调灾前不平等对于以建设得更好为目的的灾后工作的影响。⁸⁹

如果通过营地提供临时住所，那么安全也是一个关注点。妇女往往受暴力危害的危险性最大，但也苦于缺乏隐私和个人卫生设备不足。⁹⁰在印度洋海啸后的斯里兰卡，营地管理者中很少有妇女。事实上，斯里兰卡国会自然灾害专业委员会（Sri Lankan Parliament Select Committee on Natural Disasters）授权参与评估灾害防御和减灾的22名成员中只有2名是女性。据报道，南亚地震后设置的许多帐篷村落，安全性很低或是或根本没法保障功能安全。⁹¹

仔细协调应急响应活动可以帮助家庭待在一起，并保护妇女儿童和老年人。但是这依赖于灾前登记和安全记录的保持。出生登记表格和正式身份证明文件往往在灾难中丢失，但这是保护个人权利的必不可少的工具，包括获得救济和家庭团聚。⁹²最好的救济产物是灾前培训，以及在当地分散控制基础上的准备工作。

致力于减少风险的灾后重建

Reconstruction for risk reduction

需要强势的地方政府监督重建，并帮助控制通过持有安置土地牟取暴利的行为。⁹³重建往往是城市土地权利受到争夺或通过利益博弈获得使用的时期。对于那些只有使用权或习惯权利的群体，或对于穷人或租户来说，对高价值土地失去索赔并不少见，土地在重建的过程中被转移到投机者和开发

重建为支持地方经济提供了很多机会

在市政资源是有限的地方，自组织和社区为基础的应对计划可以拯救许多人的生命

重建是城市土地权利通常被争夺或被利益角逐的时期

不应该以基本住房需要为借口来过快重建社会维度不可持续的住房

……地方经济的发展应该在灾后尽可能迅速开始

商手中。如果土地所有权在灾难发生之前不存在或已丢失，代理指标是有用的。在这些措施不可能实现的地方，需要找到替代手段确保土地不被公然抢占，以使欺诈行为不被兑现。

2004年印度洋海啸后，亚齐（印度尼西亚）重建规划意识到能够通过提供土地所有权的机会使灾后建设得更好。对土地权利的正确理解是社区重建家园和恢复生活的基石。他们为空间规划、重建和长期经济的发展提供了坚实的法律基础。重建已经得到了由多个基金支持的2800万美元。根据该计划，约600,000地块被确权，许多还是第一次。因为在亚齐海啸前，不到20%的土地所有者对土地拥有所有权。这样发展重建方式使公民能够把他们的土地作为家庭和企业融资的抵押品。然而，2006年12月的进展评估发现虽然fieldbased团队调查和裁决了超过120,000地块，但由官僚障碍导致支出的土地仅7700块。因此可见，需要政治意愿和技术能力来推进雄心勃勃的灾后建设的计划。⁹⁴

“灾后建设得更好”的总体目标是利用重建作为改善经济、物质和社会基础设施的机会，并对处于风险中的个人和家庭的资产予以支持。重建成为提高幸存者生活机会和弹性的项目，而不是让他们回到灾前的水平。

如果重建方案使灾后建设得更好，他们必须考虑到家庭的需要，并对性别、年龄和文化上的具体需求和规范保持敏感。而不应该以基本住房需要为借口过快重建社会维度不可持续的住房。很多时候，家庭生计需要接触外部空间（如城郊农业），当重建规划地区过分强调钱的价值时，家庭生计就会丧失。2004年的印度洋海啸就见证了这一错误的发展方式。在这个案例中，大量努力都用在在大范围地提供渔船以增强当地的生计基础，并超越海啸前的水平。但在一些社区，这导致了船员的缺乏以及大龄男性儿童的辍学。

把发展目标考虑进来进行重建的一个积极结果是可以加强社会资本，从而反过来建立弹性。市民社会较强的城市，灾害可能有机会推动城市规划的改革。1985年墨西哥城地震后，众所周知的行动防止了城市重新开发内城低收入住宅变为收入较高用途规划的实施。

国际劳工组织（ILO）危机应对计划旨在重建过程中促进社会发展，帮助保存现有工作，并创造新的工作机会。在2001年印度古吉拉特邦发生地震后的一系列响应中，包括由国际劳工组织资助并由自雇妇女协会（Self-Employed Women's Association (India), SEWA）实施的卡奇区（Kutch district）的10个村庄社会和经济重建示范方案。在2001年在萨尔瓦多（El Salvador）和秘鲁地震的响应中，与联合

国开发计划署联合推出快速就业影响项目。⁹⁵为了恢复家庭和社区并重建当地经济，就必须在灾难发生后尽快重新启动。这意味着需要通过现金换工作计划来发展地方性的市场，同时还需要要求新的经营场所或设施以便从头再来的地方经济给予直接的支持。这些市场通常被称为“基础市场”，包括消费和零售服务——摊位和商铺。⁹⁶

从转变（重新调整）到发展的最后行动往往是纪念灾难。纪念馆可以作为愈合过程的支撑并帮助提醒不当开发可能会导致什么。当事件及其原因和后果的资料和经历（也许是冲突的）汇总到一起的时候，纪念馆将无比强大。

如果发展行动者应邀参与规划重建和恢复，则灾害影响将会大规模减少。2003年（伊朗）巴姆地震后，由于重建规划中有联合国人类住区规划的加入，致使出台了支持居民重建自己家园的政策，具体包括基于既定的在临时避难所安置居民的程序，提高抗震设防。⁹⁷

结语

CONCLUDING REMARKS

本章概述的城市风险政策的各个组成部分是相辅相成的。成功的预警依赖于风险评估和信息传递与行动都很强大的地方社区。风险评估直接作用于土地利用规划决策。本章概述的这些活动和其他活动提供了进行重建和防灾准备时实现更好地进行原地重建的机会。它们是使发展活动满足救灾和重建的人道主义原则的关键路径，并指向减少城市灾害风险的机制。

地方当局在减少城市灾害风险中扮演着最重要的角色。地方当局是最接近基层的一级政府，并且最为直接地对那些处于风险中的人员负责。他们占据了战略性的机构位置，调节城市内外的利益竞争，并且作为社区和外来行动者之间信息和资源的来源。然而，他们的行动范围往往受到资金短缺、人力技能不足、责任负担过重和政治约束的巨大限制。

减少风险方面最成功的合作伙伴关系一定包括地方当局和社区，也往往有民间社会组织的参与。这种合作伙伴关系可以将行动的规模和政府的资源一方面与以社区为基础的组织所拥有的地方多样性的敏感性结合起来，另一方面与非政府组织的技术能力结合起来。

如果城市管理系统认真采取措施减少灾害风险，则需要对多方规划和项目实施提供更大的支持。国际金融组织的改革预示着在不久的将来对于使减少风险成为发展规划的固定组成部分和对于重新考虑重建融资将给予更大的支持，以便为逐步减

少城市风险创造真正的机会。

以下主要挑战仍然存在，但正在取得进展：

- 城市灾害在中低收入国家仍然主要通过紧急应对和重建进行控制，而不是通过减灾、备灾和对抗灾发展进行投资。国际融资制度的变化会有助于降低风险的议程向前发展。
- 对全市范围的易损性和损失的数据缺乏常规且严格的收集，导致降低风险的政策地位较低。
- 对于正式规划能力在可预见的未来不可能满足要求的地方，最近在扩展城市规划范围和使施工控制成为非正规部门的固定组成部分两个方

面的改革已经取得了一些成功，并指明了与之类似的大小城市的发展方向。

- 预警仍然由以技术为中心的方法控制。技术是一种对预警有帮助的解决方案，但只是在局部。将对预警系统搭载到既有的社会网络上进行投资可能是一种具有成本效益并且可持续的前进道路。
- 重建方面缺乏透明度可能导致例如由于经济投资被回收到国际经济中去，从而错过通过重建增强地方安全、保障和实现长远发展的机会。应对迅速进行重建和可能提供向下问责的更具参与性的方法进行认真的权衡。

注释 NOTES

- | | | | | |
|----|--|--|---|---|
| 1 | ISDR, 2004a. | Institute for Environment and Development, | supported by the Swiss | <i>Action Plan for Vulnerability</i> |
| 2 | For a discussion and examples of community capacity-building through hazard and vulnerability mapping, see ADPC (2004). | Participatory Learning and Action Notes, accessed at www.iied.org/NR/agbioliv/pla_notes/index.html . | Development Cooperation Agency and the Nicaraguan Institute for Municipal Development and implemented in | <i>Reduction in the Education Sector to Socio-Natural Disasters</i> (or <i>EDUPLANhemisférico</i>). |
| 3 | This list builds on ISDR, 2004a. | 17 See www.proventionconsortium.org/?pageid=39 . | Dipilto, Mozonte, Ocotál, Ciudad Darío, San Isidro and Sébaco. See www.sosnicaragua.gob.ni . | 68 International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, www.ifrc.org/Docs/pubs/?disasters/reduction/canadacase-en.pdf . |
| 4 | ISDR, 2004a. | 18 See www.proventionconsortium.org/files/tools_CRA/ActionAid_PVA_guide.pdf . | 44 UN-Habitat, 2006a. | 69 ISDR, 2006a. |
| 5 | See UNDP, 2004, and www.ideo.columbia.edu/chrr/research/hotspots/ . | 19 See www.unisdr.org/eng/hfa/hfa.htm . | 45 UN-Habitat, 2006a. | 70 <i>Ibid.</i> |
| 6 | Seismic hazard maps aim to show the susceptibility of an area to damage from energy waves travelling through the ground caused by earthquakes. They vary in comprehensiveness, from those based on geological information alone to those that incorporate soil properties and building resistance. | 20 For an updated collection of case studies and guidance notes on participatory methods, see www.proventionconsortium.org/?pageid=43 . | 46 See Chapter 12 for a more detailed discussion of challenges and good practice guidelines for re-housing. | 71 See Box 7.3. |
| 7 | In 1997, the Government of India produced a national <i>Vulnerability Atlas</i> , which has been instrumental in helping state and municipal authorities strengthen land-use and construction codes and mainstream disaster risk reduction into development planning. See www.bmtpc.org/disaster.htm . | 21 Pelling, forthcoming. | 47 Asian Urban Disaster Mitigation Programme, 2001. | 72 See http://ioc.unesco.org/iocweb/disasterMitigation.php . |
| 8 | UK Environment Agency, www.environment-agency.gov.uk/maps/ . | 22 ADPC, 2005. | 48 See www.info-turk.be . | 73 ISDR, 2004b. |
| 9 | See www.scorecard.org/index.tcl . | 23 Peacock et al, 2005. | 49 Pelling et al, 2002. | 74 ISDR, 2006b. |
| 10 | Munich Re, 2004. | 24 Greening et al, 1996. | 50 ISDR, 2004a. | 75 BBC News, 2003. |
| 11 | McGregor et al, 2006. | 25 <i>Taipei Times</i> , 2006. | 51 See www.proventionconsortium.org/ . | 76 WMO, 2002. |
| 12 | Carreno et al, 2007. | 26 Jeffrey, 2000. | 52 World Bank Independent Evaluation Group, 2006. | 77 For more detail on the Cuban risk reduction system, see Box 8.15. |
| 13 | See www.epa.gov/enviro . | 27 Cross, 2001. | 53 Around US\$6000. | 78 Wisner et al, 2005. |
| 14 | See www.cmap.nypirg.org . | 28 Enarson and Morrow, 1997. | 54 See www.eeri.org/ . | 79 For a full discussion of the institutional barriers to disaster risk reduction, see DFID, 2005. |
| 15 | See www.hud.gov/emaps . | 29 See http://sspindia.org . | 55 See www.iaee.or.jp/ . | 80 ISDR, 2004a. |
| 16 | For a wealth of theoretical and practical experience on participatory approaches in general, see the International | 30 Wisner et al, 2004. | 56 See www.wssi.org/ . | 81 UNDP, 2003. |
| | | 31 Asian Urban Disaster Mitigation Programme (undated). | 57 See Box 8.2 and www.geohaz.org/project/gesi/GesiOver.htm . | 82 DFID, 2006. |
| | | 32 See www.fourmilab.ch/etexts/www/un/udhr.html . | 58 See www.megacities.physik.uni-karlsruhe.de/ . | 83 Pelling et al, 2002. |
| | | 33 Wisner, 2001. | 59 ISDR, 2004a. | 84 See www.bisanet.org/bism/2004/getting_smart.html . |
| | | 34 See www.dfid.gov.uk/news/files/disaster-risk-reduction-faqs.asp . | 60 <i>Ibid.</i> | 85 AIDMI, 2006. |
| | | 35 See www.unisdr.org/eng/hfa/docs/HFA-brochure-English.pdf . | 61 Sharma, 2001. | 86 Rawal et al, 2006. |
| | | 36 Pelling, 2003. | 62 See www.unisdr.org/wcdr/thematic-sessions/presentations/session4-8/buckle.pdf . | 87 <i>Ibid.</i> ; Christopoulos, 2006; Oxfam International, 2005b. |
| | | 37 ActionAid, 2006. | 63 Robert et al, 2003. | 88 Pelling, 2003. |
| | | 38 Pelling, 2003. | 64 <i>Ibid.</i> | 89 Fordham, 2006. |
| | | 39 ISDR, 2004a. | 65 See www.paho.org/english/PED/publication_eng.htm . | 90 Fordham, 2003. |
| | | 40 Hedley et al, 2002. | 66 See www.unisdr.org/wcdr/thematic-sessions/presentations/session5-1/fsss-mr-wisner.pdf . | 91 Fordham, 2006. |
| | | 41 ISDR, 2005b. | 67 Known as the <i>Hemispheric</i> | 92 Plan International, 2005. |
| | | 42 ISDR, 2004a | | 93 World Bank, 2005. |
| | | 43 These plans were also | | 94 Breteche and Steer, 2006. |
| | | | | 95 Calvi-Pariseti and Kiniger-Passigli, 2002. |
| | | | | 96 Billing, 2006. |
| | | | | 97 DFID, 2005. |

小型灾害：道路交通事故

SMALL-SCALE HAZARDS: THE CASE OF ROAD TRAFFIC ACCIDENTS

第七章提到，灾害具有潜在危害性，会导致人员伤亡、财产损失、社会经济动荡或环境恶化。¹许多不经常发生的小型灾害会影响市区安全。相较于引发大型灾难的灾害都被记录在案，在较长一段时间内形成累计损失的较小规模的灾害却缺乏记载。火灾、水灾、建筑物倒塌和交通事故，都是市区常见的小型灾害。

小型灾害的严重性特别体现在道路交通事故及其影响上，全球范围内每年交通事故导致的死亡比任何一种自然或人为灾难都要多。在市区，交通事故可造成大量生命或经济损失，致使全球每年至少100万人死亡。²然而，由于交通事故及其影响方面缺乏系统的数据收集，城市规划师及决策者们通常忽略了它们的存在。

本章分析了市区道路交通事故的趋势及影响，并阐述了交通事故引发的大量的人员和经济损失以及城市化进程的关联。本章之所以详细分析交通事故，是因为它们比更大规模的自然和人为灾难导致更多的人员伤亡和经济生产力损失。此外，由于交通事故不是城市生活本身的产物，而是政策失误和遗漏的产物，因此将交通事故纳入城市发展进程中考虑非常重要。

道路交通事故及其影响：全球趋势 INCIDENCE AND IMPACTS OF ROAD TRAFFIC ACCIDENTS: GLOBAL TRENDS

从人居环境角度分析，交通事故包括道路上行驶的各种容量的机动车和非机动车引发的事故。它们不仅包括导致大量人员生命损失的重大事故，也包括在个人或家庭层面才能察觉的日常事故。交通事故会引发经济和社会方面难以承受的后果，因此每天都会对城市家庭的安全和幸福造成严重威胁。所以，将交通事故作为威胁城市居民安全的一件重

要灾害来分析，事关重大。

下面的讨论首先通过统计人员伤亡和经济损失，分析了全球和区域交通事故及其影响。由于交通事故损失在市区的分布并非随机，接下来本章探讨了不同的脆弱性因素。在分析交通事故的过程中，由于无法获得潜在在高风险地段的数据，故而在国家和城市层面难以对风险和损失进行综合以及比较分析。死亡率只是各种损失中的冰山一角。许多交通事故并未上报，造成受伤人员数据的不准确，因此本报告并未采用这些数据。目前可用的数据也难以分析交通事故的间接影响。

对人身安全的影响 Impacts on human lives

交通事故损失在城市生活中很常见，并非一定会致命。然而累积下来，交通事故会产生非常大的影响。世界卫生组织（World Health Organization, WHO）预计每年120万人死于道路交通事故，5000万人因此受伤。³实际上，全球范围内每天有3242人在交通事故中死去。⁴据推测，如果不采取有效的预防措施，这些数字在未来20年中会增加65%。到2020年，道路交通事故将变成全球疾病和伤害的第三大主要原因。然而，交通事故的日常性特征意味着，相对于随之而来的高损失率，交通事故较少引起政策和媒体的注意。

目前，全球90%的交通事故引发的死亡都发生在中低收入国家。⁵表9.1是2002年世界区域内已报道过的交通死亡率分布的明细表。表中列出了世界各区域内高、中、低收入国家的相关数据。位于非洲和亚洲的中低收入国家的交通事故死亡率最高，而位于欧洲和西太平洋的高收入国家的死亡率最低。

研究表明，当一个国家的国内生产总值较低时，交通事故死亡事件相对较多；随着国内生产总值的不断增长，死亡有所减少。⁶

在市区，交通事故可造成大量的人员伤亡或经济损失，致使全球每年至少100万人死亡

……全球90%的交通事故引发的死亡都发生在中低收入国家

世界区域	每10万人死亡率	
	中低收入国家	高收入国家
非洲	28.3	-
美洲	16.2	14.8
亚洲（东南亚）	18.6	-
亚洲（东地中海）	26.4	19.0
欧洲	17.4	11.0
西太平洋	18.5	12.0

表9.1 世界区域内交通事故死亡率，2002

Table 9.1 Traffic accident mortality rates by world region, 2002

资料来源：WHO，2004

反贫困城市政策需将交通事故看作是……可导致家庭贫困或崩溃的一个因素

表9.2 基于人类发展指数的机动化率

Table 9.2 Motorization rates by Human Development Index (HDI)

国家	人类发展指数	机动车数量（每千人），*1990	
		1990	2003
高人类发展指数	加拿大	0.950	605
	德国	0.932	405
	日本	0.949	469
	波兰	0.862	168
	韩国	0.912	79
	英国	0.940	400
	美国	0.948	758
	埃塞俄比亚	0.371	1
低人类发展指数	肯尼亚	0.491	12
	斯威士兰	0.500	66
	巴基斯坦	0.539	6
	乌干达	0.502	2
			5

注：*2003年或更近年份的数据可被获得。机动车包括小汽车、公交车和货车，但不包括两轮车。人口是指有可用数据的年份的年中人口。
资料来源：UNDP, 2006b; WorldBank, 2006c

令人瞩目的是，在那些有可用数据的国家，死亡率要远远高于表9.1中的区域平均值。世界最高死亡率（每1万辆机动车的致死人数）有些发生在非洲国家，比如埃塞俄比亚（195）、乌干达（122）、马拉维（193）。南非和尼日利亚这两个国家的道路死亡数字占整个非洲的一半以上。⁷在中国，虽然大量投资用来改善路网状况，但机动车的快速发展和数量增加不断导致更多的道路事故和生命损失。2000年到2004年期间，50多万人死于道路事故，大约260万人受伤，相当于每五分钟就有一个人死亡，在全世界是最高的。⁸

高死亡率也发生在一些拉丁美洲国家（萨尔瓦多共和国的死亡率为41.7/10万人；多米尼加共和国为41/10万人；巴西为25.6/10万人），一些欧洲国家（拉脱维亚的死亡率为22.7/10万人；俄罗斯联邦为19.4/10万人；立陶宛为19.3/10万人），和亚洲国家（韩国的死亡率为21.9/10万人；泰国为21/10万人；中国为19/10万人）。⁹

在中低收入国家，尽管机动车保有量和使用率都比较低，死亡率却很高（参见表9.2）。例如，每1万辆运营的机动车中，拉丁美洲国家平均每年登记大约18起交通死亡事故。在美国、加拿大、日本和一些属于经济合作与发展组织（OECD，Organisation for Economic Co-operation and Development）的欧洲国

家，平均数是每1万辆机动车只有2.4起死亡事件。¹⁰非洲的全球道路死亡率份额是它机动车份额的三倍之多。¹¹亚非地区虽然只有全球机动车数量的18%，但交通事故的影响非常严重，道路死亡人数大约占全球的50%。¹²

以上数据表明一个国家或城市交通体系的机动化规模本身并不是交通事故的唯一指标或原因。生活相对富裕国家拥有更多的车辆，意味着潜在危险性比较高。尽管这依然是一个严重威胁，但通过道路交通规划并对不同道路使用者和应急小组进行教育，风险可被降低。这项观察清晰地说明了风险管理在减小交通事故损失方面的潜力。

如果现有政策保持不变，道路交通死亡率在将来20年内会有大幅增高。¹³但是，增长趋势随地区而不同。在欧洲和北美洲，从20世纪60年代以来，死亡率一直在下降。但在其他地方，死亡率一直在升高，主要在拉丁美洲、加勒比海地区、中东，以及北非，撒哈拉以南非洲的增速则较慢。到2020年，高收入国家的交通事故死亡有望减少30%，而中低收入国家的数字会显著增加80%。¹⁴仅南亚一个地区，到2020年，交通事故死亡将会增长144%。

经济影响

Economic impacts

鉴于需要考虑许多间接影响，交通事故的经济影响难以计算。据世界卫生组织估计，交通事故的总经济损失占低收入国家国民生产总值（gross national product, GNP）的1%，中等收入国家的1.5%，高收入国家的2%。中低收入国家一年在交通事故方面损失650亿美元，超过它们得到的发展援助。¹⁵考虑到这一点，自20世纪90年代以来，每年自然灾害导致的经济损失平均预计为620亿美元。¹⁶在作为总体计算时，交通事故的重要性不言而喻。

表9.3显示了1997年各洲交通事故的经济成本。在发展和转型中国家，道路事故的成本为650亿美元，在高机动化国家（以经济合作与发展组织国家为例），成本为4530亿美元，粗略估计全球范围内总成本达5180亿美元。¹⁷该分析采用了1997年的损失数据，而当前的损失应该会超过这个数值。

如同其他灾害一样，反贫困城市政策需将交通事故看作是可导致家庭贫困或崩溃的一个因素。交通事故的后果远远超出所涉及的个人。损失一位可挣钱的家庭成员，或者家庭花费大量资源培育的成员，可使家庭陷入贫困（参见专栏9.1）。

大多数道路伤亡发生于年轻人，而他们是这些社会中经济最活跃的社会群体，这解释了交通事故

对家庭的严重影响。例如，在肯尼亚，75%以上的道路交通受害者是有经济能力的年轻人。¹⁸对事故导致残疾而无法工作的人，如果国家不提供或只能提供有限的医疗救治或社会保险，事故后果很可能尤为加剧。照料一位之前具有经济活力但因事故致残的家庭成员所需的精神和财务压力更能动摇一个家庭的经济。在墨西哥，使孩子变成孤儿的第二大原因就是在道路交通事故中失去双亲。¹⁹

道路交通事故的脆弱性和原因 VULNERABILITY AND CAUSES OF ROAD TRAFFIC ACCIDENTS

道路交通事故是结构性、物理性和行为性因素综合作用的结果（参见专栏9.2）。尽管道路使用者面临交通事故由道路环境的物理状况决定，但个人行为，包括对安全规则的认知，以及出行习惯也决定了道路使用者面对交通事故风险的脆弱性。另外，机动车的安全和设计特点也决定了陷入交通事故的可能性和后果的严重性。

交通事故伤亡的脆弱性也根据交通方式的不用而不同。在高机动化水平的社会，机动车使用者面临交

世界区域	地区国民生产总值	预测的每年事故成本	
		国民生产总值 (%)	成本 (十亿美元)
非洲	370	1.0	37
亚洲	2454	1.0	245
拉丁美洲和加勒比海地区	1890	1.0	18.9
中东	495	1.5	7.4
中欧和东欧	659	1.5	9.9
高机动化国家	22,665	2.0	453.0
总计			517.8

通事故最容易受到伤害（参见图9.1）。在中低收入国家，未受保护的道路使用者——行人、骑自行车的人和骑电动车的人的脆弱性最高。例如，在泰国、印度尼西亚和马来西亚，骑两轮电动车的人的伤亡事故最多（参见图9.1）。在柬埔寨、印度尼西亚、老挝和越南，两轮电动车或三轮电动车是主要的交通工具，占当地车辆数量的70%以上，因此出现上述情况并不奇怪。²⁰

在肯尼亚，1971到1990年间，行人的交通事故死亡率占有所有交通事故死亡率的42%，每年行人和乘客合起来大约占有所有死亡率的80%。²¹在（肯尼亚）内罗毕，1977到1994年间，64%的死于交通事故的道路使用者是行人。²²在（中国）北京，大约1/3的交通死亡发生在骑自行车的人身上。²³

表9.3 按世界区域划分的交通事故经济成本，1997

Table 9.3 Economic costs of traffic accidents by world region, 1997

资料来源：Jacobs et al., 1999

专栏9.1 交通事故对孟加拉和印度城市贫困人口的影响

Box 9.1 The impact of traffic accidents on the urban poor in Bangladesh and India

一项就道路交通事故对孟加拉和印度家庭不同影响的研究清楚地说明了交通事故和城市贫困之间的联系。尽管贫困人口面临交通事故死亡或伤害时不一定会有更大风险，但许多城市家庭在一位家庭成员死亡或受伤后确实变得贫困。

在孟加拉的城市中，城市贫困群体中，死于交通事故的人员收入合起来平均达到家庭总收入的62%，因此负责养家的人面临的风险最大。同样，在（印度）班加罗尔，死于交通事故的人员的收入占他们家庭收入的59%，因此贫穷家庭遭受严重损失。

道路撞车事故让贫困家庭面对双重经济负担。他们不仅要面对突如其来的医疗费用（如果不是丧葬费用）；与此同时，他们还损失了受害者和/或者照顾者的收入。孟加拉的城市贫困家庭要为葬礼支付相当于三个月家庭收入的费用，这个费用占用家庭收入的比重比非贫困家庭明显要高得多。

表9.4 孟加拉严重交通事故伤害对家庭的影响

Table 9.4 Household impacts of serious traffic accident injury in Bangladesh

严重伤害的后果		城市贫困人口*(%)	城市非贫困人口*(%)
收入减少	是	57	33
	否	43	67
食品消耗减少	是	59	25
	否	41	75
生活标准降低	是	58	25
	否	42	75
债务	是	62	35
	否	38	65

和非贫困家庭相比，大多数城市贫困家庭出现了收入减少、食品消耗减少，以及生活标准降低等问题。大多数贫困家庭也为此借钱，故而面临债务。基本上没有家庭得到保险赔偿，只有13%的家庭收到私下和解费用。

资料来源：Aeron-Thomas et al, 2004

注：*对贫困人口的认定基于政府的官方数据，即对贫困程度、人均家庭收入（不仅仅是受害人的收入），以及事故后家庭收入（不是事故前家庭收入）的评估。

专栏9.2 决定交通事故发生率和严重性的风险因素

Box 9.2 Risk factors determining incidence and severity of traffic accidents

导致道路撞车事故发生的因素包括：

暴露程度：发生的出行量，即出行次数、距离或在路上的时间。

行为性因素：人的行为，包括对交通系统的认知程度、驾驶员的经验、处理风险的技巧和态度，以及风险和因素之间的关系，比如驾驶速度和是否饮酒。

机动车因素：机动车的设计和安特点，比如刹车系统、照明和轮胎质量。

道路环境：道路安全性工程和交通管理可直接减小车祸风险。控制驾驶员认为合适的速度，提供比如弯道、坡度和道路标识等具体设计，以及未能向易受伤害的道路使用者提供便利，这些道路设计都会影响道路使用者的行为及车祸风险。

交通事故伤害的可能性不仅受上述因素影响，也受到下列因素的影响：

易受伤害的道路使用者：世界范围内的道路使用者，比如行人、骑自行车的人和两轮车电动的人尤其容易受到伤害。

安全装置的使用：包括安全带和头盔的使用。

车祸后的医疗服务：车祸受害者的生存机会和长期预后，受到可用医疗服务水平的影响。

资料来源：Commission for Global Road Safety, 2006

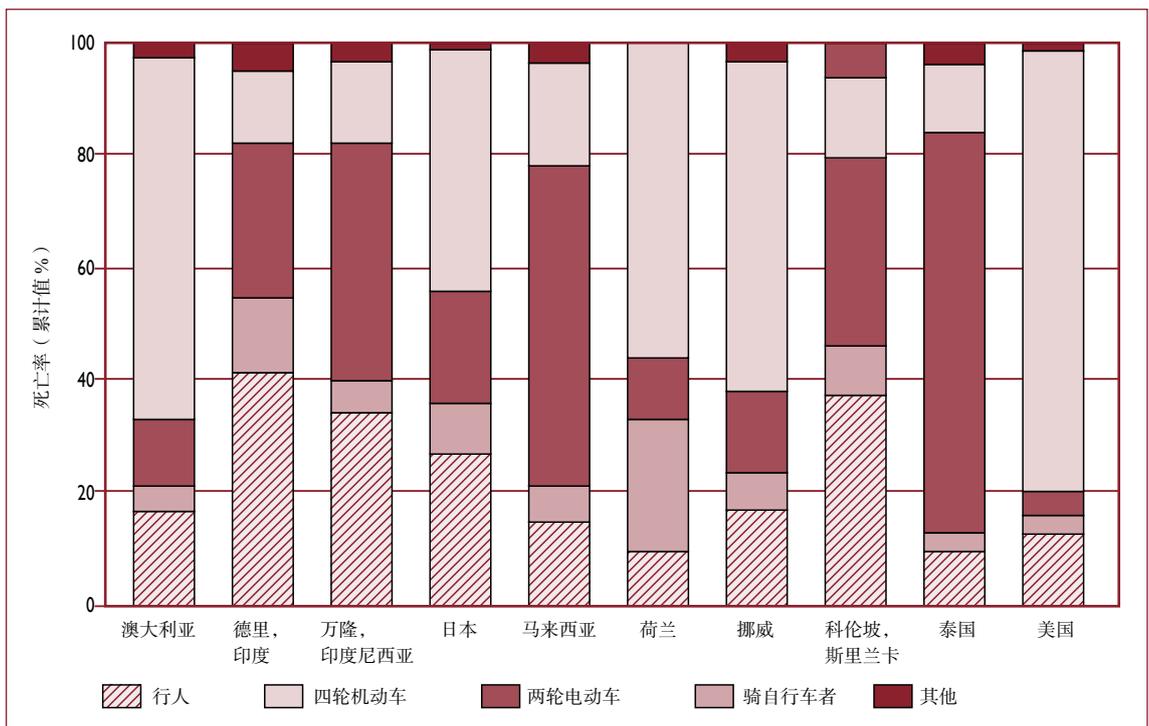
交通事故死亡的脆弱性……因性别和年龄不同而不同

交通事故死亡的脆弱性也因性别和年龄的不同而不同。2002年，道路交通事故死亡人数中有73%都是男性。²⁴在所有的世界区域里，不管哪种收入水

图9.1 死于不同交通方式的道路使用者占所有道路交通死亡者的比例

Figure 9.1 Road users killed by transport mode as a proportion of all road traffic deaths

资料来源：Mohan, 2002b;数据来自不同的年份。



平和年龄段，男性的道路交通死亡率都比女性高。这种不同可能由多种因素造成，一部分是由于就业的性别分工不同而致使男性更多暴露在交通环境中，也可能起因于某些社会因素，比如年轻人会有更多的冒险行为。

年龄也和交通事故脆弱性密切相关。根据一项在首个联合国全球道路安全周（2007年4月23-29号）发布的报告，年轻人是特别易受伤害的群体。²⁵全球范围内，道路交通事故死亡人数中有30%是25岁以下的年轻人。道路交通事故是年龄在15-19岁之间年轻人死亡的首要原因，是15-19岁之间以及20-24岁之间年轻人死亡的第二主要原因。²⁶死亡率数据显示，年轻人在交通事故中最容易受到伤害。

全球范围内，15岁以下的儿童受到的伤害揭示了一个重大问题。儿童道路伤害的程度和方式和不同的道路使用方式相关。在非洲，儿童作为行人和公共交通乘坐者最可能遭受伤害。在东南亚，儿童作为行人、骑自行车的人，或者乘坐小型摩托车的人最易受伤；在欧洲和北美，儿童作为私家车的乘客和行人会面临更大的道路交通伤害风险。伤害导致的负担是不一样的。受伤的男孩比女孩多，贫困家庭孩子的受伤率更高。即使在高收入国家，研究显示来自贫困家庭以及少数民族家庭的孩子，尤其是儿童行人群体，道路交通事故受伤率更高。²⁷

城市化和交通事故

URBANIZATION AND TRAFFIC ACCIDENTS

考虑到市区的车辆密集度、交通基本设施和人群，市区是交通事故的主要发生地。比如在拉丁美洲，大约一半的交通事故发生在城市里，而三分之一到一半的死者是行人。在许多城市中，行人的事故高发率和人口密集度以及步行作为主要交通方式相关，因此很多人面临交通危险。失败的交通管理体系，不关注人而更加注重对车辆的规划，使这种情况加剧。²⁸

缺乏控制和规划的城市增长会增加交通事故发生的可能性。在许多发展中国家情况尤其如此，那些地区由于快速城市化、随之而来的机动车数量激增、未经规划的居住区，以及人口状况严重威胁道路安全（参见专栏9.3）。在欧洲，居民在地域范围内开展日常活动并更多地使用私家车，考虑到道路使用的多样性以及出行次数、交通流量和不同流量交叉情况的增长，这种以地域的地理性扩散为特征的城市增长会增加交通事故的风险。²⁹

全球范围内，尽管增速不同，但机动化的交通方式在市区的使用明显增高。尤其是在城市里，由于生活富裕程度更高，私家车的拥有量和使用率有所增长。例如在欧盟 15 国（European Union member states, EU-15）³⁰，车辆保有量在过去三十年中增长了两倍，而且以每年三百万辆的速度继续增长。³¹以（巴西）圣保罗都市区为例，增长的机动化带来了一系列负面的外部效应，包括交通事故、拥堵和公共交通使用率降低（参见专栏9.4）。一些国家的私家车保有量在增长，但在其他国家，机动化表现为两轮电动车和三轮电动车数量的增长。比如在印度，摩托车保有量从1981年到2002年间增长了16倍，而同期私家车保有量增长了7倍。³²与人类发展指数较底的贫困国家相比，生活富裕国家的机动化率也相对高一些（参见表9.2）。

城市贫困和交通事故伤害的脆弱性相互关联。城市贫困人口依靠非机动化和公共交通方式出行，尽管这种出行方式相当环保，但他们是道路交通事故的主要受害者。³³城市交通体系迫使贫困人口选择高风险的交通方式，因此影响到脆弱性。在孟加拉国和印度，一项近期研究表明贫困人口主要是作为易受伤害的道路使用者（比如步行或使用机动和非机动的两轮或三轮车）而死亡和严重受伤。³⁴在城市里，如果公共交通不可靠、价格昂贵，或者不向新扩展居住区提供服务，私人拥有的小型公共汽车、卡车，或者小汽车就会填补交通空白，它们通常不正规，也较少考虑安全措施。

专栏9.3 印度城市中威胁道路安全的因素

Box 9.3 Factors threatening road safety in India's cities

交通事故对印度城市居民造成了严重威胁。1971年以来，印度的交通死亡率增长了五倍。机动车的大量增长被认为是导致交通事故增加的主要因素。1971到2001年间，小汽车、出租车、卡车和摩托车的总量增长了20倍。许多因素威胁着印度城市的道路安全：

- 有限的道路网络，经常是狭窄的、维护不良的、未铺砌的道路；
- 危险的驾驶习惯，源于几乎不存在的驾驶训练；
- 非常不严格的驾驶发证手续和交通法规实施不到位；
- 不安全的机动车；
- 交通信号和引导标识缺乏或几乎没有，以及缺乏交通管理；
- 基本没有行人和骑车人所需的基础设施；
- 机动车和非机动车、行人、动物和街头小贩不得不同分享狭窄拥挤的道路；以及公交车、人力车以及摩托车的过度拥挤。

资料来源：Pucher et al, 2005

专栏9.4 汽车使用的增加：以巴西圣保罗为例

Box 9.4 Increasing use of the automobile: The case of Sao Paulo, Brazil

圣保罗都市区由39个城市组成，拥有1700万人口。过去几十年中不仅经历了快速的城市增长，机动车规模从1970年到1996年间也增长了6倍。一项关于该地区交通和事故（1967年到1997年间）的研究说明汽车使用的增加如何导致一系列负面效应的猛增，比如交通事故、拥堵以及污染。私人交通的快速增长致使公共交通的使用量减少。

研究结果表明，高收入人群享有更大机动性的“机动性—收入”模式依然成立。机动性的个性化在1987年到1997年间非常显著，75%的额外出行都是乘坐小汽车出行。一项关于1987年到1997年间机动性与收入水平变化的分析表明采用公共交通的机动性在降低。

许多因素导致了圣保罗都市区交通系统日益不可持续的变化，包括：

- 联邦和地方的土地使用，以及运输和交通决策机构之间的冲突和缺乏协调；
- 政策支持小汽车使用，没有优先发展公共交通方式（比如，1967到1977年间，圣保罗市27%的预算用于修建道路）；
- 公共交通方式未能一体化（比如，只有10%的地铁与铁路之间的出行被整合，市郊列车和公共汽车服务未能整合）；
- 公共交通的质量差（服务无规律、不可靠、出行时间长，以及舒适度低），但车费不断增高；以及安全教育和宣传活动实施不到位。

与汽车使用相适应的道路系统转型被认为增加了行人和非机动交通方式面对交通事故的脆弱性。

资料来源：Vasconcellos, 2005

安全性经常被非正规运营者降低……

例如，非正规或半正规交通方式包括肯尼亚的小型公交车、马尼拉的改装卡车、伊斯坦布尔的小型公交车、坦桑尼亚的小型货车、加纳的小型货车、海地的改装卡车，以及尼日利亚的大型公交车（当地人称为“移动太平间”）和小型公交车（当地人称为“飞行棺材”）。³⁵基于竞争、缺乏安全意识或公然违反交通规则，以及机动车维护不佳，道路的安全性经常由于非正规运营者而被降低。³⁶

预防和减少交通事故损失 PREVENTING AND MITIGATING LOSS FROM TRAFFIC ACCIDENTS

交通事故及其带来的损失不仅是人类行为的后果，也是城市规划和设计的产品，二者受到发展政策的制约。预防和减少交通事故影响需要对导致事故的多重风险因素（参见专栏9.2）采取干预措施。本小节概括地探索了减少交通事故和提高道路安全的当前政策，包括制定交通和城市规划、推广安全行为、提高事故反应和恢复能力、加强交通事故数据收集、进行交通管理和构建制度，以及提高道路安全意识。交通安全的其他方面，比如机动车设计、安全标准以及医院能力，由于与城市规划以及社会经济发展无关，在本节不予详细讨论。

世界卫生组织建议，交通事故伤害的严重性和后果可从以下四个方面来控制：减小风险暴露程

道路事故伤害很大程度上是可以预防和预测的……

度；预防道路交通事故发生；倘若发生事故，减少伤害的严重性；以及通过改善事故后的护理来减轻伤害的后果。高收入国家通过采取多方面的政策措施，已经成功地降低了交通事故的破坏性（参见专栏9.5）。针对某一种交通方式而制定的政策，尽管有效，但需要补充制定针对其他相关因素的干预措施。例如，专栏9.6描述了肯尼亚针对小型公交车采取的交通改革。改革遇到了现状中特权阶级的抵制，这很常见。在交通领域受到制度和经济制约的国家或城市里，改变总是推进得很慢。

国际社会已经广泛认同很有必要开展创新及专项工作来减少全球的交通事故伤亡率。世界卫生组织针对理解和减少道路交通事故提出的7点计划可看作是减少交通事故的出发点：³⁷

- 1 道路事故伤害很大程度上是可以预防和预测的——它是人为问题，进行理性分析和制定对策可以改善这种伤害。
- 2 道路安全是多领域的公共健康问题——所有的领域，包括健康领域，都需要对道路车祸伤害的预防工作全面负责、积极拥护，并落实行动。
- 3 常见的驾驶错误和行人行为不应该导致死亡和严重伤害——交通系统应该帮助使用者应对日益严峻的状况。
- 4 人体的脆弱性应是交通系统的一个限制性设计参数，而且速度管理是核心。
- 5 道路车祸伤害是一个社会公平问题——由于非机动车使用者承担着绝大多数的道路伤害和风险，因此目标应该是为所有道路使用者提供平等的保护。
- 6 从高收入国家到低收入国家的技术转移需要因地制宜，并且应该满足以调研为基础的当地需求。
- 7 在一个地方实施解决办法时，应将当地的知识纳入考虑范围。

专栏 9.5 减少道路交通事故：高收入国家（high-income countries, HICs）的经验

Box 9.5 Reducing road traffic injuries: The experience of high-income countries (HICS)

随着快速机动化，高收入国家的道路交通事故死亡率在20世纪50到60年代快速上升，最终在70年代达到最高峰。20世纪80年代到90年代以来，尽管交通量持续上升，但许多高收入国家的交通事故伤亡却减少了50%。这归因于从单纯重视“行为”转变为注重安全系统，比如良好的道路和机动车设计以及交通管理。高收入国家采取了一系列的措施，包括：

安全的道路使用者：实施了相关法律来控制驾驶者的行为，比如限速、酒后驾驶法、座椅安全带使用法，以及头盔使用法。这些法规非常有效。

更加安全的机动车：机动车设计的改善提高了机动车车祸中生还的机会。

更加安全的道路基础设施：一系列的工程措施，比如设置标记、车道分离、人行横道，以及交通减速等，对减少道路交通伤亡有所帮助。

资料来源：Commission for Global Road Safety, 2006

通过交通和城市规划提高道路安全 Improving road safety through transport and urban planning

在城市中，交通和道路安全问题亟须解决，然而一些挑战依然存在。快速增长的特大城市在这方面尤其受到制约，但中小型城市中心也不容忽视。由于中等城市可能是未来人口增长最快的地方，而且这些城市目前的规划可能避免一些特大城市经历过的问题，因此将焦点集中于中等城市的中心非常重要。

近期对亚洲中等城市的研究工作表明，通过城市和交通规划来协调解决道路安全、空气污染和反

专栏9.6 肯尼亚首都内罗毕的道路交通安全活动**Box 9.6 The struggle for road transport safety in Nairobi, Kenya**

2006年，肯尼亚有一千九百多人在交通事故中丧生。只有疟疾和艾滋病比交通事故夺去更多生命。总体而言，内罗毕，或更广泛地说，肯尼亚的公共交通主要依靠小型公交车。2003年10月，肯尼亚政府颁发了《第161号法令》来约束这一行业——这是一项综合性通知，旨在减少小型公交车乘客的危险。通过有效监控超速行驶行为，鼓励司机和售票员为乘客提供更为专业和可靠的服务，以及更加严格的控制运营路线，该法令起到了一定效果。

为了实现这些主要目标，政府提出了具体的行动措施，包括：

- 安装电子调速器，将速度限制在每小时80公里以下；
- 在所有的机动车上（包括公交车、商务车和私家车）都安装座椅安全带；

- 永久性雇用司机和售票员；
- 向司机和售票员发放证章；
- 向公共服务机动车的司机和售票员发放制服；
- 指明路线细节，在所有小型公交车上画上黄线，以便于辨认；
- 每两年对司机进行一次检验；
- 请每位司机在显著位置展示照片。

任何违反规则的行为都会受到罚款。

这项道路安全法规的成功显而易见。2006年交通事故相关的死亡数字比世界卫生组织预计的肯尼亚平均每年交通事故死亡率（3000人）要低。与去年同期相比，法令实施的前半年，事故减少了73%。然而，法令也遭到了小型公交车集团的强烈抵制。缺乏政治意愿也阻碍了道路安全方面的进展。

交通规划……
将它自己模型化，
施加在与机动车密切
相关的城市之上

贫困交通问题有很大的潜力。

这三项关于城市可持续发展的关键性问题存在着常见的实用性解决方案。一些方法的成本相对较低，比如将人行道和自行车道与机动车交通分离。其他方法，比如提供高质量公共交通的居住和就业一体化空间，则需要制定战略规划。在人口快速增长的中等城市制定前瞻性的战略规划，才可能用最少的成本产生最大的效果。³⁸

■ 改善公共和非机动车交通**Promoting public and non-motorized transportation**

交通规划经常忽略大多数市民的需求，而采用非机动车和公共交通正是他们的惯例。相反，规划将它自己模型化，施加在与机动车密切相关的城市之上。因此，如在德里实例中，反贫困交通的技术支持缺乏相应的投资（参见专栏9.7）。在进行规划决策时，行人和骑车人的需求被放在机动化交通之后。³⁹意在发展经济、贸易和就业的中低收入国家更是热衷于投资给道路基础设施建设。⁴⁰

然而，道路建设以及不断增长的道路容量不一定能够减少机动化的负面外部影响，比如交通事故和拥堵。例如，北京尽管建造了至少两条环路、一百多个立交桥和将近二百个天桥，但高峰时段主干路上的平均时速仍然在13到19公里之间。⁴¹事实上，道路建设带来的交通量增加可能会导致额外的交通拥堵。⁴²与其他交通方式，特别是与节省空间的公共交通相比，

私家车的运行和停放尤其需要大量空间。⁴³

对发展中国家的大多数城市贫困人口而言，公共交通和非机动车交通是唯一能够支付得起的出行方式。⁴⁴但是，发展中国家的公共交通系统经常施工和维护不良，而且过度超载，因此本身就是导致交通事故上升的一个风险因素。⁴⁵比如在印度，公交车承担着90%的城市交通。⁴⁶然而，印度的公共交通被描述为非常拥挤、不舒服，不可靠、速度慢、难协调、效率低下的、也很危险。

因此，改善公共交通的质量和功能可以提高道路安全性，从而减少交通事故。公共交通方式不仅可以减少更高机动化带来的负面影响，也能够向大多数城市，包括那些低收入国家的城市提供一种支付得起的高质量的大众交通。以快速公交系统为例，与其他大众交通方式（比如轻轨和重轨）相比，它在亚洲、南美洲和欧洲更受欢迎。⁴⁷快速公交系统的高效在于它的网络覆盖面更大、更加合算、服务能力更强，以及相对灵活。受到广泛好评的例子包括（哥伦比亚）波哥大和（巴西）库里蒂巴的TranMilenio快速公交系统。

公共交通的改善还可以让贫困人口在提高其安全性的其他方面上作出选择。由于缺乏可靠的、可支付的和可达的交通，城市贫困人口经常不得不忍受居住在环境或社会危险的地段。⁴⁸如果有“选择”，那就是选择居住在一个可能有危险，但是有较好就业机会的地方，或是选择居住在一个危险性小

……改善公共
交通的质量和功
能可以提高道路
安全性

专栏9.7 印度德里可持续交通系统面临的挑战和机遇

Box 9.7 Challenges and opportunities for a sustainable transport system in Delhi, India

德里的可持续交通系统在某些方面比较领先，但在其他方面却不够全面。77%的德里人口（大约1000万人）住房面积狭小，许多居住在市中心的贫民区或城市边缘的非正规居民点。城市人口中的这一大部分人的出行主要依靠公共交通、步行，或者自行车。50%的城市居民只支付得起非机动车交通。据估计，城市里有150万辆自行车和30万辆人力车。德里公共交通的主体为公交车，它们只占城市机动车数量的1%，却要应对50%的交通需求。1992年以来，私营成分在公交车运输中起到了越来越重要的作用。虽然私有化扩大了公交车队的规模，但公交车依然非常拥挤而且维护不佳。

德里交通系统的一大挑战是需要克服非机动车化交通方式的负面形象。非机动车化交通经常被认为是反现代的交通方式或者会造成交通拥堵。相反，非机动车化交通方式危险性更小，而且更具有可持续性。在鼓励非机动车化交通、避免机动车造成的危

资料来源：ORG, 1994; Tiwari, 2002

险，以及防止拥堵等方面还存在许多问题。

交通改善方面的投资有所增加，但主要改善了机械化交通，并进一步排挤了更加环保的反贫困的交通方式，比如步行、骑自行车，以及高质量的公共交通。通过将公共交通转为使用压缩天然气作为能源，德里市政府在全球范围内提高了名气，并明显改善空气质量。然而，在服务于贫困大众的城市交通规划领域很难见到诸如此类的创新和领导方式。

德里和其他印度城市的道路系统可被重新设计，以满足贫困大众的需求并提高道路安全性。可以通过调整道路几何学和交通管理以便更好地反映出道路使用者的多样性，并把重点放在行人、骑车人和公共交通使用者上。幸运的是，德里有许多宽阔的道路，道路边上有额外的服务车道可被转换为隔离的空间，分别供行人、自行车和机动车使用。如果此类政策得到落实，分隔开的交通系统将有利于减轻拥堵并减小交通流量。

一些，但无法满足短期经济需要的地方。

实践中，提高公共交通使用率来取代私家车可能会比较困难。在生活富裕国家，经常连续采用一系列技术措施来抑制私家车使用（比如征收环境燃油税或拥堵费）和鼓励转而使用公共交通（比如提高服务质量、提供停车换乘、时刻表信息显而易见、费用低廉等）。撤销管制规定并允许私营部门参与公共交通使欧洲国家对提供公共交通服务进行了创新。⁴⁹但是，即使在生活富裕国家里，公共交通基础设施和服务到处可用，道路使用者也不会轻易放弃使用私家车。例如，对（英国）伦敦的一项研究说明替代小汽车的服务不可行，工作和居住地之间的长途阻止了替代服务的广泛使用。⁵⁰发达国家城市内部经济不均衡也可能致使城市采取和实施不同的政策以促进非机动车化交通。比如，一项关于（新西兰）奥克兰市的研究显示，“步行校车”方案，即志愿者家长护送孩子往返于家和学校之间以保护孩子避免交通事故，在富人小区更为广泛采用。⁵¹在贫困国家，公共交通系统更多处于衰退状态，可能不比私人交通更安全。此外，来自于发展中国家中高收入群体的私家车主也不愿意放弃私人交通的舒适性和便利性。⁵²

■ 更加安全的交通基础设施

Safer transport infrastructure

道路基础设施设计——包括路网、不同类型的

交通方式以及不同类型的安全措施的混合利用——决定了交通事故在市区发生的可能性。像弯道、坡道、道路标识，以及为易受伤害的道路使用者提供专门设施等便利性道路设计和设施能够影响驾驶员的行为。可被直接采用且无需重大重新规划的措施包括设置交通信号灯、步行街、照明、公交专用道、步行道、交通视频监控和减速带。⁵³在实施这些交通安全措施时，得到道路使用者的配合很重要。例如，在（英国）利兹市进行的一项研究说明了驾驶员为实施政策而接受自动限速装置的重要性。⁵⁴

易受伤害的道路使用者在现代化道路系统中处于劣势，这些道路设计主要为了满足机动车的需求。⁵⁵如果道路设计不考虑行人、骑车人和公交车的需求，它们仍将占用本不属于它们的基础设施——因此，会增加所有道路使用者的事故风险。⁵⁶为像两轮和三轮机动车和非机动车化交通等常用的交通方式划分合理的道路空间可有助于减少交通事故。比如，在德里，为自行车分隔出专用车道可以在三车道道路上为机动车交通增加50%的道路空间，同时也能满足骑车人的需求。建造一条高容量的公交车道可以将容量扩大56%到73%，而设置非机动车车道和公交专用道可减少80%的交通延误、40%的伤害事故和50%的死亡事故。⁵⁷

为非机动车化交通和公共交通方式而进行的道路设计在比较富裕国家得以广泛实施。例如，一项对

……道路使用者不会轻易放弃使用私家车

为……常用交通方式划分合理的道路空间可有助于减少交通事故

英国道路为更加安全的骑车环境而进行的实践提供了一些创新型再设计的例子，以鼓励使用自行车。⁵⁸ 德文郡议会尝试了高速路上减速的实验措施，因此被评为降低危险典范。在这项实验中，一条两车道道路被缩减为留有通行空间的单车道道路，原先的路面被打碎，因此成功地降低了车速，并将超速行驶的车辆转移到更为合适的路线上。

在道路设计和建设中考虑安全措施目前在发展中国家也逐渐更加常见。加纳的阿克拉—库马西公路有一个事故多发点，从2000年到2001年间，减速带的设置使车祸数量减少了35%、死亡率减少了55%、严重伤害减少了76%。在这项成功试验之后，海岸角—塔科腊迪公路，Bunso—Koforidua公路，和特马—阿科松博（Akosombo）公路上都设置了减速振动带。阿克拉—库马西公路上的Ejisu镇和Besase镇也安装了用于降低车速和提高行人安全性的减速带。⁵⁹

将道路使用者分隔开也是一项有效地减少交通事故的措施。街市和高密度居民区中禁止机动车通行，可以挽救生命、减少空气污染，并激励该地区的经济发展。许多城市的历史文化中心都被设置为“步行区”，以此鼓励旅游业带动的经济复苏。给道路上的公交车辆和非机动化交通以优先权，可以鼓励人们乘坐公交车。巴西的库里蒂巴可被当作一体化交通和城市规划的典型范例，它拥有高效的交通管理系统，为使用者提供了分离的公交车道、交通信号灯前公交车优先行驶，以及安全快捷的通道。

■ 土地利用规划

Land-use planning

一体化的土地利用和交通规划通过将通勤的次数和长度降到最低，也能够减少交通事故。如果安全的工作场所、居住地点和娱乐场所离得很近，人们很可能会采用非机动化交通或者乘坐小汽车或者公交车来进行短途出行。这也有助于减少空气污染、降低温室气体排放，并且为社区建设提供框架。⁶⁰ 比如，新加坡通过制定综合协调的土地利用和交通规划，即制定一体化的土地利用和交通规划和采取需求管理措施，成功的缩减了小汽车出行并减轻了严重的交通拥堵情况（参见专栏9.8）。

哥斯达黎加制定了一个五年《全国道路安全计划》，用以绩效为基础的激励方案来鼓励参与道路建设和交通施工的机构和个人采用更好的方法。巴西的一些中等城市也建议使用类似的方法。⁶¹

提升安全行为

Promoting safe behaviour

促使人们改进行为可以减少他们所面临的交通

专栏9.8 新加坡制定一体化土地利用和交通规划以减轻交通拥堵

Box 9.8 Reducing traffic congestion by integrating Land-use and transport planning ,Singapore

新加坡是一个人口密度很大的国家（每平方公里有5,900人），因此用地极为紧缺，并且随着人口增长，这个问题愈发突出。同时，20世纪70年代到80年代更高的富裕程度以及随之而来的车辆保有量和使用率的增加导致岛上拥堵严重。考虑到这些问题，政府在1972年制定了战略计划，将重点放在土地利用和交通之间的关系上。

战略计划主要建议发展区域中心以疏散就业，因此减轻中央商务区的拥堵并改善居住—工作关系。政府也努力提高公共交通系统的效率，合并了私营公交车公司，使它们的营运合理化，而后将这些与1987年引进的大运量快速交通系统融为一体。一系列的措施也落实到位，通过控制车辆持有和使用来改善交通管理。这其中包括地区通行证制度，这项制度在1975年被引入的时候在全球是独一无二的，它要求车辆在高峰时段进入特定区域时需要付费。

一项关于新加坡淡滨尼区域中心（Tampines Regional Centre）的研究指出，区域中心在减少跨岛上下班途中的出行距离和换乘次数方面具有很大潜力。从长远来看，发展区域中心能够提高土地利用效率，并减小人们对车辆的依赖。类似的紧凑型高密度城市都可以参考这个战略，而那些面临城市蔓延和拥有低密度郊区的城市则需采用不同的方法。

资料来源：Sim et al, 2001; Willoughby, 2001

危害。这包括加强驾驶员技能和培训、减少不清醒驾驶，以及促进使用安全设备等一系列干预措施。驾驶员培训和核发驾照是提升安全行为的重要方式。符合资格的年龄限制和测试的严格性因城市不同而大有不同。马来西亚最近把骑两轮摩托车的法定年龄从16岁提高到18岁，因此降低了事故发生率。⁶²

教育和立法均有助于促进在车内使用安全设备。泰国颁布了要求摩托车使用者佩戴头盔的法律，因此头盔使用率提高了5倍，头部受伤降低了41%，死亡率减少了20%。⁶³ 在韩国，在加强全国治安执法后，即开展宣传运动并对不使用座椅安全带的情况提高罚款，座椅安全带使用率从2000年的23%提高到2001年的98%（2002年水平相同），这使重大交通事故减少了5.9%。⁶⁴ 安全设备也可以应用于行人。在南非，2,500名学生的校服和书包上都添加了反光材料以增强可见性。⁶⁵

■ 驾驶员不清醒

Driver impairment

驾驶员不清醒导致的危险驾驶可由许多因素引发，比如饮酒或服药、受伤、生病、疲劳、高龄，以及接打电话等类似的注意力分散的情况，或者由这些因素综合引发。一项最近的全球调查表明了不

将道路使用者分隔开……也是一项有效的减少交通事故的措施

教育和立法均有助于促进在车内使用安全设备

大多数国家的交通法规都禁止酒后驾驶，但是未能落实到实践中，而且大众对此的意识相当薄弱

清醒作为诱因在交通事故中的作用。⁶⁶在（印度）班加罗尔，28%的涉及15岁以上男性的车祸都由饮酒造成。该项调查中进行的路边呼气酒精测试显示，夜间有30%到40%的驾驶员都处于醉酒状态。哥伦比亚的一项研究表明，34%的驾驶员死亡和23%的摩托车死亡都和饮酒有关。阿根廷的一项研究表明，83%的驾驶员都承认他们饮酒并驾驶。

滥用毒品/药物也是道路交通事故的主要原因之一。法国最近的一项关于30岁以下死于道路交通事故的驾驶员的研究表明，39%的驾驶员曾服用过大麻。⁶⁷研究强调，法国驾驶员滥用毒品的现象日益普遍，尤其是大麻安非他明和可卡因等毒品。尽管法国政府制定了立法来限制服用毒品后驾驶，但通过宣传活动和路边测试来提高大众的认知也很有必要。⁶⁸同样，瑞典2000年到2002年间进行的一项对受伤严重的驾驶员的研究指出，驾驶员服用非法药物的比率明显上升，从5.4%增加到10%。⁶⁹

由于加班、长时间驾驶、缺乏休息和营养所导致的疲劳也能够造成驾驶员不清醒。在加纳，机动车营运者对利润的追求致使司机超速驾驶和疲劳驾驶。⁷⁰在肯尼亚，小型公交车司机平均每周工作7天，每天工作14个小时。许多国家制定了交通法规限制包括教练和公交车司机在内的商用车辆驾驶员的驾驶时间。与酒后驾驶一样，宣传活动大大提高了法规的落实。

一项关于由酒精、毒品和疲劳引起的不清醒驾驶的全球调查显示，大多数中低收入国家在系统的数据收集、综合立法和严格执行方面相当欠缺。⁷¹只有在拉丁美洲，有政府机构专门负责协调道路安全：哥伦比亚、阿根廷、巴西、智利、哥斯达黎加和墨西哥都有以国家道路安全委员会为基础的制度构架，哥斯达黎加则开展全国性活动来减少酒后驾驶。

大多数国家的交通法规都禁止酒后驾驶，但是未能落实到实践中，而且大众对此的意识相当薄弱。许多国家都规定了法定酒精限量，并经常进行大众宣传活动和警察机关执法检查。在澳大利亚，1993年以来，随机性呼气测试使饮酒相关的死亡减少了大约40%。在一些国家，比如美国，对较年轻的经验不足的驾驶员，则门槛比较低。宣传活动用来提高大众对酒后驾驶风险和对应法律处罚的认识，也能够使大众拒绝酒后驾驶。对其他导致驾驶员不清醒的原因，立法上还相对落后。在这些方面构建立法和执法的机制是提升道路安全的一个重要领域。

发展中国家在控制不清醒驾驶方面投入水平有限，这说明通过教育、立法和执法来控制饮酒、服用毒品以及疲劳驾驶以减少交通事故是一项重要的任务。醉酒驾驶现象的小幅度减少可引发交通事故发生率的大幅度降低。驾驶员对风险的认知、警察权力和监控设备都在减少不清醒驾驶方面发挥作用。大多数国家制定了相应立法，但缺乏能将政治意愿导向这一领域的相关协调。如果教育、立法和执法的范围不仅仅应包括醉酒驾驶，还要包括疲劳驾驶，以及像使用手机之类的分散注意力的新原因，那么政治意愿也不可或缺。

事故反应和恢复

Accident response and recovery

在减少交通事故损失方面，第一反应至关重要。对事故伤害的反应和减少身体受损的能力由于经济发展水平的不同而不同。在欧洲国家，一半的死亡发生在事故现场或者去往医院途中，而在中低收入国家，到达医院之前发生的死亡高达80%。⁷²

受过训练的急救人员不仅能够挽救生命，还能预防事故后不恰当的救护行为引起的不必要的伤害。对灾难准备工作而言，在已有的公共服务或民间团体运送伤者时配备交通急救技能是经济有效的。在中低收入国家，很难找到紧急救援车，广大民众获得的急救知识在这种情况下非常有用。乌干达的警察和印度的民众都接受过这种急救训练。⁷³

交通管理

Traffic management

基础的交通规则和管理交通的引导标识对提高道路安全性非常必要。全球范围内，在城市内实施这些法规都是一项大挑战。表9.5对道路使用者的法规和执法都已经落实到位的科威特、美国以及英国，与其他道路安全仍需综合解决的国家进行了对比。死亡率占车辆保有量的比例在前一组国家中比后一组要低一个数量级。这清楚地显示，交通死亡率是社会政策、文化环境和工程管理共同作用的结果。⁷⁴未来的交通安全管理需要考虑到各国汽车文化的不同特点。

一些中低收入国家曾经记载了交通法规执法在提高道路安全方面的有效性。比如，巴西1998年1月实施了一项新交通法规，并对不遵守法规的行为进行重罚，因此摩托车和小汽车驾驶员更多地使用了安全设备。⁷⁵不佩戴摩托车头盔的现象相应的从

1997年的62.5%减少到2000年的13.9%。哥斯达黎加在2003到2004年间开展了公众宣传活动，来推动座椅安全带的使用。同时，全国电视广告也进行宣传，并和一项国家座椅安全带的法规相关联。宣传活动和执法的综合落实，使安全带使用率从24%提高到了82%。⁷⁶在泰国的坤敬府，政府制订了立法，规定骑摩托车的人必须佩戴头盔，并同时进行宣传，这使1996年的头盔佩戴率达到90%，头部受伤减少40%，摩托车事故伤害减少24%。⁷⁷良好的监管和反腐措施对改善交通和道路安全执法尤其重要。⁷⁸

证据表明社团组织、民间团体和组织，以及警察之间的协作可以提高交通法规的落实。双方都会存在协作上的障碍，事故受害者经常担心警察处理不公平。“活着驾驶”（Drive Alive），南非的一个致力于道路安全的非政府组织，旨在通过教育宣传，游说议员对不清醒驾驶制订更为严格的立法，并支持制订更多的交通法规来减少交通事故死亡和伤害。⁷⁹在美国，反醉驾母亲协会在1980年成立并迅速成长。这个非政府组织的目标之一就是制止酒后驾驶以及带来的伤害。⁸⁰广义上讲，道路交通管理方面四种不同的社团参与方式：⁸¹

- 社团组织和当地政府之间的协作关系，以帮助识别道路危险；
- 道路协管和学校巡查志愿者；
- 警察和市民团体之间的正式协作关系（市民和警察在道路交通监控练习中协作）；
- 对道路安全方面的倡议予以高度政治关注。

建立交通安全制度和意识

Building institutions and awareness for road safety

使道路使用者和相关决策者意识到交通事故的原因和后果以及相应的风险减小策略，是提高道路安全的一个重要出发点。一旦交通事故信息可被获知，这些信息就需要通过适当有效的媒介告知相关行为人。如之前所述，发展中国家道路交通事故信息的可获得性有限，因此限制了安全意识水平。此外，对交通事故的趋势和影响缺乏足够的数据和认识也制约了政策和干预措施的制定。

道路安全措施和政策的实施需要必要的制度方面的职能和资源，而这些可能是贫困城市和国家所缺少的。例如，亚洲开发银行（Asian Development Bank, ADB）——东南亚国家联盟（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）区域的道路安全项

国家	每十万人死亡率（1998—2003年平均值）	每千人汽车保有量（2004）
中国	19.0	7
哥伦比亚	24.2	36
多米尼加共和国	41.1	44
萨尔瓦多	41.7	20
秘鲁	17.6	30
尼加拉瓜	20.1	13
科威特	23.7	432
美国	14.7	459
英国	6.1	499

表9.5 不同国家汽车保有量和死亡率比较

Table 9.5 Comparing national car ownership and mortality rates

资料来源：Wells, 2007

目的目标就是建立制度职能以解决成员国的道路安全问题（参见专栏9.9）。在一个提高道路安全的投标中，项目确定了关键性的制度方面的制约条件，世界上其他发展中国家也受到其中大多数制约条件的影响。

专栏9.9 东南亚国家联盟的“区域道路安全战略和行动计划”，2005—2010

Box 9.9 Association of Southeast Asian Nation's ASEAN'S Regional Road Safety Strategy and Action Plan.2005—2010

东南亚国家联盟的“区域道路安全战略和行动计划”确定了阻碍成员国在提高道路安全方面制订和实施干预措施和政策的关键性制约条件，这其中包括决策者对损失规模缺乏足够的认识，当地专业人员的知识和技术之间的差距；有限的合作和知识共享；缺少多部门多学科的计划来提供整体分析。因此，战略重点放在以下一些方面：

分析和认识：所有国家都需要大力提高数据收集、分析和系统。

支持和/或加强认识：使国际组织、开发伙伴和东南亚国家联盟政府认识到问题的严重性和紧迫性——因此可分配充足的资金和优先考虑改善东南亚国家联盟地区的道路安全——非常重要。

健全制度：采用改良的安全管理系统和数据系统以及更加高效的协调和资助机制来帮助个别国家提高道路安全性。通过培训，对负责道路安全的关键性技术人员的知识和技能进行升级。

合作（Cooperation）：举办区域活动和研讨会来分享知识和文档，宣传最佳实践方法，建立知识网络，并在东南亚国家联盟国家之间形成分享机制。各部门应该建立特殊兴趣小组网络来分享、发展和交流知识和经验。

协作（Collaboration）：应该促进私营部门、民间团体和非政府组织参与安全活动，鼓励他们积极参与国家和区域道路安全行为计划，并鼓励中央政府和地方政府之间的协作。

协调（Coordination）：若想取得最佳效果，则需精心安排，开展和管理道路安全活动。区域活动需要和国内的倡议相一致。私营部门、非政府组织、政府和国际发展合作伙伴的努力需要协调一致。如果进行良好，这将很大程度上改善东南亚国家联盟地区的道路安全。

资料来源：Asian Development Bank, www.adb.org/Documents/Reports/Arrive-Alive/default.asp

社会和决策者
经常忽视交通死亡
和伤害……

使多方利益相关者参与进来对提高所有道路使用者的安全意识和加强道路安全制度化至关重要，尤其对机动车驾驶者更为重要。不同级别的政府机构之间以及政府机构和交通服务私营机构运营者之间的协调问题是发展中国家的城市面临的一大挑战，比如首尔和墨西哥城。⁸²在印度，“国家城市交通政策”建议在人口100万以上的城市里建立统一的都市交通部门，以提高交通规划方面部门之间的合作。⁸³

改善交通事故数据收集系统 Improving traffic accident data collection

由于交通死亡和伤害通常是分散的个体事件而且影响范围小，社会和决策者经常忽视它们。⁸⁴未能收集交通事故数据加剧了这种情况，尤其在发展中国家更是如此。比如，只有75%的国家向世界卫生组织通报了交通死亡人数。如果缺乏国家层面的交通安全数据，战略规划将会受到限制。虽然死亡人数数据经常可获得，但是对生活和经济的影响进行更为综合的分析则需要更多的伤亡信息。改善这种情况的一个方法是为警察和医院建立一体化的记录系统。有些国家层面或者城市层面的数据可获得，但制订政策时是否采用了这些数据并不可知，因此为制定以证据为基础的规划提供了机会。

了解道路交通事故的全部经济成本，并评估减小交通事故风险的政策成效，还需要更多的努力。政策评估可以将事故统计和其他绩效指标结合起来，尤其是那些旨在提高易受伤害的道路使用者安全性的指标（比如已设置的人行横道、已进行的安全审计，以及已改善的危险地段）。⁸⁵

能够访问事故统计数据也是决定道路使用者风险认知的一个重要因素，因此能够影响他们的行为。⁸⁶此外，它也是开展提高道路安全宣传和教育活动的-一个重要基础。

提高道路安全方面的国际合作 INTERNATIONAL COOPERATION IN ROAD SAFETY PROMOTION

过去十年中，道路安全方面一个主要的进步就是制订道路安全政策的联合国多边和双边资助机构的数目不断增长。⁸⁷在2005年10月，认识到发展中国家和经济转型国家在解决道路安全问题方面能力有限并需要国际合作，联合国签署了一项历史性的《提高全球道路安全决议》。⁸⁸随之而来

的就是设立“全球道路安全周”，目的是为了对提高对道路安全问题的认识。第一个“全球道路安全周”活动在2007年4月举行（参见专栏9.10）。另外，世界卫生组织被授权根据“联合国道路安全协作机制”协调联合国机构之间及其和其他国际合作伙伴之间的道路安全问题。⁸⁹自从机制形成以来，在数据收集和-研究、提供技术支持、开展宣传和制订政策，以及资源调动等方面发挥了积极作用。⁹⁰这项机制还设立了“世界道路交通事故受害者纪念日”。⁹¹

另外一个具有影响力的国际合作是“全球道路安全合作机制”（GRSP）（参见专栏9.11）。这项机制通过在全球范围内宣传道路安全教训和实施一系列以合作为基础的道路安全项目，为国家和城市政府提供非财务性支持。该机制将其资源集中于一些可建立道路安全合作伙伴关系的高脆弱性国家，比如巴西、哥斯达黎加、加纳、匈牙利、印度（班加罗尔）、波兰、罗马尼亚、南非、泰国和越南。初期工作在生成数据和道路安全图表方面卓有成效，试点项目也找到了减小风险的方法。

“全球道路安全合作机制”开展的工作显示，即使在最脆弱的国家，安全性也可以得到提高。合作伙伴关系这种方法意味着非官方的道路安全项目不和政府方案相竞争。合作伙伴各有不同，其中私营部门发挥了积极作用。在南非和泰国，跨国公司参与了道路安全立法提案。在加纳和印度，当地的商业伙伴更为重要。在印度和南非，社团也发挥了积极作用——比如，创建“安全地带”来满足人们对更加安全道路的需求。在波兰，Gdansk科技大学是该机制的合作伙伴。成功提高道路安全意识并提供帮助的关键在于建立道路安全制度化方面的合作伙伴关系，这为其他许多国家提供了参考。⁹²

许多其他举动显示出道路交通事故正在受到国际关注。由国际汽联基金会（FIA Foundation）最近建立的国家道路安全委员会⁹³力图检查全球道路安全方面国际合作的框架和水平并提出政策建议。⁹⁴世界银行于2005年11月建立的全球道路安全基金旨在为中低收入国家减少伤亡的倡议提供更多的资金和技术支持。

持续不断的国际合作和支持对减少道路交通事故至关重要，发展中国家更是如此。在《2007阿克拉宣言》中，非洲国家的交通和卫生部长们重申了道路安全承诺，并号召2007八国峰会重新认识提高非洲道路安全的需要，并将这项议程融入发展援助计划中。⁹⁵

持续不断的国际
合作和支持对减少
道路交通事故至
关重要，发展中国
家更是如此

结语

CONCLUDING REMARKS

交通事故是市区小型灾害相关伤亡的最主要原因。全球趋势表明，如果不采取行动，在2020年以前交通事故发生率和影响将会持续上升。高收入国家的道路交通事故死亡率将会下降，而低收入国家和地区将会显著上升。人员生命和经济财产方面都会遭受非常严重的损失。然而，损失和伤亡因国家和城市的不同而差别很大。亚洲和非洲的死亡率最高，而亚洲和拉丁美洲以及加勒比海国家的经济损失最大。发展中国家的城市中，未受保护的道路使用者（骑自行车的人、行人和骑摩托车的人）最易受到交通事故的伤害，而在美国、澳大利亚和荷兰之类的发达国家，很大比例的受伤害的人是四轮机动车的使用者。

各种各样相互关联的因素决定了交通事故的发生率和严重性，这包括行为因素、机动车因素、道路环境、道路使用者的脆弱性，以及事故之后的医疗服务。因此减小市区交通事故的风险需要一系列领域的综合作用。成功的减小交通事故风险的政策和干预措施将立法、执法和大众宣传结合在一起。

在国际层面，需要框架和指导方针来支持政府采取减小交通事故风险的行动。目前交通事故方面的国际合作和宣传令人鼓舞；但是中低收入国家需要额外的支持来提高技术和立法能力以降低风险。在国家层面，需要通过立法和政策来改善道路使用者的行为、提高道路安全意识，并加大交通基础设施投资。国家层面上控制机动化率和水平的政策应该考虑到增长的机动化对交通事故发生率的影响。城市当局应当设法通过交通管理、道路设计与安全、道路空间分配、土地利用规划，以及事故反应能力等手段来降低交通事故风险。

专栏9.10 第一届联合国全球道路安全周，2007年4月23-29号

Box 9.10 The first United Nations Global Road Safety Week, 23-29 April 2007

2005年10月，联合国大会邀请联合国区域委员会和世界卫生组织联合举办第一届“联合国全球道路安全周”。这效仿了欧洲经济委员会之前举办的道路安全周和2004世界卫生日。

第一届联合国全球道路安全周的主题是“年轻的道路使用者”，这是因为年轻人是面临道路死亡、伤害、致残等危险的主要群体。虽然重点放在年轻的道路使用者上，安全周所开展的行动有利于所有年龄段的道路使用者。在这一周中，世界各地举办了大量的地方性的、全国性的和国际性的活动。包括政府、联合国机构、非政府组织和私营部门在内的许多合作伙伴都参与了这些活动。

第一届联合国全球道路安全周的主要目的是：

- 提高人们对道路交通伤害的社会影响的认识，重点关注年轻道路使用者面临的风险；
- 围绕对预防道路交通伤害有重要影响的关键性因素展开行动：头盔、座椅安全带、酒后驾驶、超速和基础设施；
- 关注道路安全并非偶然的事实，它是许多个人和社会部门（就像政府和非政府组织）的共同努力，正如安全周提出的口号“道路安全，防患未然”一样。

资料来源：WHO, www.who.int/roadsafety/week/en/; General Assembly Resolution, 60/5

专栏9.11 全球道路安全合作伙伴关系(Global Road Safety Partnership, GRSP)

Box 9.11 The Global Road Safety Partnership (GRSP)

1999年，世界银行与商业伙伴和民间团体以及双边和多边资助人共同创立了“全球道路安全合作伙伴关系”。秘书处目前由日内瓦的国际红十字会与红新月协会联盟担任。“全球道路安全合作伙伴关系”和城市及国家政府合作，力求提高道路安全。活动重点在于改变道路使用者的行为，从而降低风险。

在加纳，工作的重点是2004年发布的《自愿行为准则》。项目旨在提高个人驾驶的道路安全表现，尤其为了职业目的，请他们签署《自愿行为准则》。行为准则提高了驾驶者对车祸中主要风险因素的认识，比如速度过快、酒后驾驶、疲劳驾驶和驾驶时使用手机。

在泰国，在许多提议中，“更加安全的学校区域”项目主要关注于土地利用。项目设置了人行横道标志，并对儿童和当地居民开展了道路安全教育，包括学龄儿童的道路安全竞赛。监控结果显示，安全行为在完成道路安全教育课程的儿童中更为常见，但父母的行为并没有改变。

在波兰，院前急救不足和应急反应慢导致并发症，从而使交通事故死亡率有所增加。人们意识到应急反应培训的需要，因此一小部分决策者和专家举办了研讨会。研讨会的主要目的是促使国内主要利益相关者采取行动来提高院前急救系统以及应急准备和反应系统的有效性。研讨会邀请世界卫生组织、奥地利红十字会、荷马特救援设备公司和世界救援组织的专家们对波兰的院前急救系统进行了评估。

资料来源：GRSP, www.grsproadsafety.org/

注释 NOTES

- 1 See www.unisdr.org/eng/library/lib-terminologyeng%20home.htm.
- 2 WHO, 2004b.
- 3 WHO, 2007.
- 4 WHO, 2004b.
- 5 *Ibid.*
- 6 Commission for Global Road Safety, 2006.
- 7 Jacobs et al, 1999.
- 8 Asian Development Bank, www.adb.org/Projects/PRC/RoadSafety/road-safety.asp.
- 9 WHO, 2004b.
- 10 Gold, 2000.
- 11 Jacobs et al, 1999.
- 12 Asian Development Bank, www.adb.org/Projects/PRC/RoadSafety/road-safety.asp.
- 13 Kopits and Cropper, 2003.
- 14 WHO, 2004b.
- 15 *Ibid.*
- 16 EM-DAT CRED, www.emdat.net.
- 17 Jacobs et al, 1999.
- 18 Odero et al, 2003.
- 19 Hajar et al, 2003.
- 20 ADB, 2002.
- 21 Odero et al, 2003.
- 22 Khayesi, 2003.
- 23 WHO, 2004b.
- 24 *Ibid.*
- 25 WHO, 2007.
- 26 *Ibid.*
- 27 WHO, 2004b.
- 28 Gold, 2000.
- 29 Milliot, 2004.
- 30 The EU-15 includes member countries in the European Union prior to the accession of ten candidate countries on 1 May 2004. The EU-15 is comprised of Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, The Netherlands, Portugal, Spain, Sweden and the UK.
- 31 European Commission, 2001.
- 32 Pucher et al, 2005.
- 33 Tiwari, 2002.
- 34 Aeron-Thomas et al, 2004.
- 35 WHO, 2004b.
- 36 UNCHS, 2000a.
- 37 General Assembly Resolution 58/289 (adopted 11 May 2004).
- 38 Davis et al, 2003.
- 39 Barter, 2001.
- 40 Commission for Global Road Safety, 2006.
- 41 Tiwari, 2002.
- 42 *Ibid.*
- 43 Barter, 2001.
- 44 Srinivasan and Rogers, 2005.
- 45 UNCHS, 1993; Pearce et al, 1998.
- 46 Pucher et al, 2005.
- 47 Hensher, 2007.
- 48 Barter, 2001.
- 49 Ongkittikul and Geerlings, 2006.
- 50 Kingham et al, 2001.
- 51 Collins and Kearns, 2005.
- 52 UNCHS, 1993.
- 53 Gold, 2000.
- 54 Comte et al, 2000.
- 55 Commission for Global Road Safety, 2006.
- 56 Tiwari, 2002.
- 57 *Ibid.*
- 58 Cyclists' Touring Club, 2002.
- 59 Afukaar et al, 2003.
- 60 Hummel, 2001.
- 61 GRSP, undated.
- 62 GRSP, www.grsproadsafety.org/.
- 63 GRSP, www.grsproadsafety.org/?pageid=28#GRSP%20in%20Thailand.
- 64 GRSP, www.grsproadsafety.org.
- 65 GRSP, www.grsproadsafety.org/?pageid=22&projectid=58#58.
- 66 Davis et al, 2003.
- 67 Mura et al, 2006.
- 68 *Ibid.*
- 69 Holmgren et al, 2005.
- 70 Davis et al, 2003.
- 71 Jacobs et al, 1999.
- 72 Commission for Global Road Safety, 2006.
- 73 WHO, 2004b.
- 74 Tiwari, 2002.
- 75 Bastos et al, 2005.
- 76 Commission for Global Road Safety, 2006.
- 77 *Ibid.*
- 78 *Ibid.*
- 79 See www.drivealive.org.za.
- 80 See www.madd.org.
- 81 Dimitriou, 2006.
- 82 Vasconcellos, 2005.
- 83 Pucher et al, 2005.
- 84 Commission for Global Road Safety, 2006.
- 85 Aeron-Thomas et al, 2004.
- 86 Zheng, 2007.
- 87 Aeron-Thomas, 2003.
- 88 United Nations General Assembly Resolution A/RES/60/5.
- 89 See www.who.int/roadsafety/en.
- 90 *Ibid.*
- 91 The third Sunday of November every year has been dedicated to this day of remembrance.
- 92 GRSP, www.grsproadsafety.org.
- 93 Fédération Internationale de l'Automobile (FIA) Foundation.
- 94 See www.fiafoundation.com/commissionforglobalroadsafety.
- 95 ECA and WHO, 2007.



第五部分：

迈向更安全、更有保障的城市

PART V TOWARDS SAFER AND MORE
SECURE CITIES

导言

INTRODUCTION

针对第二、第三和第四部分评论过的城市安全与保障的3大主要威胁，这一部分的全球报告探讨了行之有效的应对政策。它是专门建立在第四、六、八章——即关于犯罪和暴力、房屋/土地保有权保障和强制驱逐、自然和人为灾害——所讨论并提出的全球、国家与地方的政策和实践趋势之上。

毫无疑问，减少城市犯罪和暴力的政策和实践还有相当大的进步空间。第十章，即本部分的开篇，基于当前经验，对在未来可用于应对城市犯罪和暴力威胁的政策和实践进行了讨论。

解决犯罪和暴力问题的“传统”方法认为警察和刑事司法系统（criminal justice system）是主要责任部门，而这种做法正在逐步被取代——即认识到解决复杂现象需要更宽泛的主体来应对。该方法意味着还有大量工作要做。但是，警察和刑事司法系统是“为现代世界量身定做”的，它们被视为是打击犯罪和暴力的关键力量。因此，对这些“传统”领域进行提升和改善必不可少，在大多数发展中国家应该主要由中央政府来推行。这种改进应视为是对“非传统”领域开发出来的新方法的补充，所有这些活动之间应当建立起恰当的联系。

第十章主要探索的“非传统”方法或新方法包括：通过有效的城市规划、设计和治理加强城市安全和保障；开发提高城市安全与保障的社区途径；关注那些最容易受到犯罪侵害的群体以减少关键性的风险因素；采取措施提高个人和社区自身应对犯罪和暴力问题的能力，以此强化社会资本（social capital），提供经济、社会、文化和体育活动的机会，采用有助于这些进程的方式对环境加以提升。在宏观战略指导下和对本地情况深入了解的基础上，将这些方法中的几种结合成一个系统计划——所有方法都非常适合本地实施——比起仓促开展的孤立的专项行动来，似乎更加有可能获得成功。

支持这种主体基础广泛的方法的首选机制通常是合作伙伴机制。但是，若想全盘有效，合作伙伴

关系需解决一系列的运作问题，合作方要透彻地领会合作精神。在提供有利的环境和框架来促进合作伙伴关系蓬勃发展这方面，中央和地方政府可以发挥关键作用。实现这种计划或措施的最好的制度结构，可能就是成功地关键参与者纳入进来共同工作，让他们不仅致力于从事这个计划，还要去探索自己机构的主流工作可以为这些措施的整体成效贡献什么。地方政府往往是这种架构的最合适的领导人选。当地社区要尽可能充分地参与这些过程，不仅仅是参与磋商，还要成为项目的发起者和实施者。在地方层面，犯罪和暴力应对工作的一个基本组成是能力建设。能力建设活动中采用的方法要让主体基础尽可能广泛，并对专业团体、合作伙伴和当地社区成员的能力建设需求做出回应。

从其他地方移植过来的理念可能非常有价值，但需要仔细考量试图应用它们的环境的特殊性。不能假定，曾经在世界上某个地方起作用的理念一定会在其他地方起作用。不存在万能的解决方案，除了仔细研究特定情况以确定最适宜的行动路径，别无他法。

需要更加重视对犯罪预防计划进行评估，也需要有更多公开的评估结果报告——包括那些暴露过问题的地方。公民社会和独立的非政府组织（NGOs）在这个领域可以发挥关键作用。这样说是因为犯罪和暴力预防领域所做的很多工作要么没有被评估，要么以最敷衍的形式被评价，要么宣布成功了却没有多少证据支持这种说法。重要却经常被忽视的一点是，宝贵的经验既可以从成功的工作中获得，也可以从失败的教训中得到。

各种各样的国际援助可以帮助城市——特别是发展中国家和转型国家中的城市——提升他们采取措施有效解决犯罪和暴力问题的能力。直接援助应该是系列举措的一部分，该举措还包括继续强化国际合作以应对各类有组织犯罪，如贩卖毒品、军火和人口——它们都具有跨国属性。一些案例表明，国际支持对于

一些特定城市来说极度重要。例如，来自美国的援助已经成为近期金斯顿（牙买加）大量犯罪和暴力追捕活动中的关键因素。同样，加拿大、荷兰和瑞典在联合国人类住区规划署的支持下，为非洲一些城市建设“更加安全的城市”做出了贡献。

一类非常有帮助的国际援助方式是培训和人员发展。在这方面的实践已经有了一些成功的案例。例如，作为2000年以来对牙买加警察部队（Jamaica Constabulary Force）改革的帮助之一，英国政府为其提供了大规模资金，主要用于支持国际警察协同牙买加警察部队一起解决严重的犯罪问题。这种帮助既包括了伦敦警察厅（Metropolitan Police）的官员直接和他们的牙买加同行一起工作，也包括了伦敦警察厅对牙买加警察部队提供的培训。牙买加警察部队和英国的伦敦警察厅之间的关系表明，这类建立在持续而非临时的基础之上的关系具有特别的优势——因为它提供了持续改进的机会，而不是想要获取短期利益。

“联合国人类住区规划署更加安全的城市计划”（The UN-Habitat Safer Cities Programme）具有很大的拓展潜力，特别是要让更多城市参与进来，以及在可能的情况下帮助那些进展缓慢的城市，加速其对犯罪和暴力问题的管控。在这种情况下，一些做法可能是有用的，但重要的问题是资金来源，对于整体计划和单个城市项目来说均如此。因此，进一步的国际援助将具有重大价值。

强制驱逐是房屋/土地保有权无保障最为显著的表现。每年，强制驱逐的受害人达到几百万，与这种驱逐相关的人力成本相当惊人。被驱逐的人不仅失去了他们的家园和邻里，也经常被迫放弃自己的个人财产，因为他们在推土机和拆迁队破坏他们的定居点之前很少会得到警告。在许多案例中，整个拆迁过程的执行未经司法审查。强制驱逐造成了不可避免的创伤：它们导致人身受伤；伤害了最脆弱的人；使得受害者面临进一步遭遇暴力的危险。由于被迫搬离了自己的工作地和收入来源地，拆迁户经常会失去他们的生活资源。特别是被拆迁的妇女们面临着独特的挑战，她们在强制驱逐的前、中、后期都遭受了更多的暴力。妇女们还常常必须处理好多种责任，成为处于强制驱逐和无家可归境地的孩子、病人和老人的主要照料者。

强制驱逐的所有这些后果与这本全球报告的主题直接相关：从一系列人身安全，到职业安全和社会安全，到家庭自身安全本身。拆迁导致的无家可归对于人类治安的很多方面是一个严重的威胁。因此结束强制驱逐，是促进城市安全和保障战略的主

要组成部分。第十一章探讨了结合国际倡导的人权和人类治安理念的房屋/土地保有权保障方法如何能够在预防强制驱逐的实践中起到极其重要的作用。

现在，大量以及越来越多的国际法律，都在谴责强制驱逐是对人权的严酷而系统性的侵害。虽然如此，拆迁仍然是世界各地一项悲剧性的共同特征。第十一章认为，保障房屋/土地保有权不能只是狭隘地聚焦在产权上，并提出了一个更加适宜的词汇作为关注的对象，即住房、土地和财产权利，或称为HLP（housing, land and property rights）的权利。这种方法将有助于防止排斥及不公正对待，或者是对特定人口的直接歧视，如租户、合作居民、居住和工作在没有房屋/土地保有权保障的非正式定居点的人们、妇女、游牧民族、原住民和其他弱势群体。

在国际层面上，有四个突出领域需要特别给予关注。第一，我们需要唤起政府和其他利益相关者的意识，去尊重国家和地方层面上已经实行的国际法律。第十一章建议宣告全球暂停强制驱逐，以此作为解决这个问题的一种方法。这种禁令就这些权利的重要性发布了一种强烈的信号，能促进有关房屋/土地保有权的权利保障的国际公开辩论。第二，第十一章呼吁对强制驱逐案例执行国际刑事法。第三，国际合作活动应该越来越注重对当地机构的支持，特别是非政府组织和社区组织（CBOs），它们在国家 and 地方层面积极地改进着大家对HLP权利的认识。第四，正如第五章所说，迫切的需求是要确保政府在监控居住权的逐步实现这方面，能够履行他们的责任。针对房屋/土地保有权保障的全球监控机制，要努力开发出相关指标，使得拆迁和HLP的其他权利能够因此得到积极的鼓励和支持。

在国家层面，国家有义务尊重、保护和履行所有的人权，包括HLP权利。“尊重”的义务要求各个国家要避免去干扰权利的享有，比如国家进行专制的强制驱逐。“保护”的义务要求各个国家要防止第三方侵犯这些权利，比如地主或私人开发商。最后，“履行”的义务要求各个国家要采取适当的立法、行政、财政、司法和其他措施，来确保所有人获得足够的住房。因此，尽管国家并不一定要求给所有的人建造房屋，但他们不得不为此采取一系列以人权法为基础的措施，包括积极的和消极的，其目的是为了确保全面实现所有的人类权利，包括居住权。

兼顾到HLP权利的原则，第十一章就发展住房和城市政策需要考虑的因素，提出了一系列的具体建议。这包括：在其他议题中采取防止居住歧视的措施；停止强制驱逐行动；对生活非正式定居点和贫民窟

地区的人们，采用更快和更可支付的措施来保证其房屋/土地保有权利；保证国际法确定的国家义务被纳入到国家法律中。如上所述，为了国家（地方的）政府履行国际法确立的义务，以及制定针对所有人的房屋/土地保有权利保障计划，我们迫切需要就房屋/土地保有权利保障和强制驱逐进行更好的监控和提供更好的数据。

要注意的是，房屋/土地保有权利保障主要不是关心单个社区、家庭或个人享有哪种类型的使用权，而是对享有这些权利进行的保障。即使是自由保有的土地，也可能被国家打着“为了公共利益”的旗号加以征用。正如第五和第六章指出的，我们存在着一系列的房屋/土地保有权利方式，它们可能（或没有）提供房屋/土地保有权利保障。因此，生活在非正式定居点或者由习惯或社区法治理的居民区，这本质上并不意味着个人、家庭或社区将会被强行赶出自己的家园和土地。必须认识到，没有万能的解决方案来提供房屋/土地保有权利保障，这方面的挑战往往会在不同的地点以不同的方式进行解决。根据不同的情况，有许多保障房屋/土地保有权利的形式可以被采用，并且那些创新政策的优点也很清晰。城市或地方层面很重要，因为拆迁通常是被当地政府或其他地方角色所实施。因此，地方当局要在他们的发展战略和规划中承认大家享有房屋/土地保有权利保障的权利，这至关重要。同样，在阻止拆迁的所有努力中，扮演最重要角色的是那些地方层面的行动。如前所述，本报告因此强调了对非政府组织、社区组织，以及其他致力于提升房屋/土地保有权利保障和打击强制驱逐的组织的活动进行支持的重要性。

广泛的自然和人为灾害对城市与居民的影响，已在这本全球报告的第四部分进行了阐述。目前，各种行动正在国际、国家和地方层面上开展以减少城市地区的灾害风险。第十二章就抵御城市自然和人造灾害的未来前景探讨了关键的政策领域。

鉴于全球范围内越来越多的人遭受灾害影响，“减少风险”目前在不少国际框架和协议中被确定为重大问题。最基本的国际框架是《千年发展目标（Millennium Development Goals, MDGs）》。虽然它没有设定减少灾害风险的千禧目标，但是这份框架认识到，未将减少灾害风险的内容整合进城市、国家和区域发展政策中会破坏开发收益，从而阻碍其他千年发展目标的实现。减少灾害风险还在《人居议程》（the Habitat Agenda）和《减少灾害风险》（the Hyogo Framework）这两个国际城市发展框架进行了强调。这样的国际框架很重要，可以引起多边和双边捐助者以及国际上公民社会的参与者对减少灾害风险的关注。它们在国家 and 城市层面上，还有助于

宣传和引导减少灾害风险战略的开发。此外，政府需要从国际社会获得援助，以资金、数据和信息、专业技术的形式来建立或改善他们的灾害风险减少系统。减少灾害风险的国际援助不应该像过去那样，主要集中在灾后恢复和重建工作上，而是也要关注长期发展目标。

如果在国家层面对第十二章确立的大量政策加以采用，可以支持城市层面的风险减少计划及其实施。特别重要的是，减少灾害风险要在国家发展以及扶贫政策和规划中成为主流内容。在引导政策制定以减少风险的过程中，对灾难趋势和影响的认识是其基础。因此，政府需要通过增加投资，必要时争取国际社会的支持，来提高对风险、危害和脆弱性的评估和监测能力。尽管不是各个国家都一样，但技术创新极大地改进了这种评估。参与式技术提供了独特的机会来生成有关风险、脆弱性和损失的基本数据，它们是不可能从集中式数据库中获得的，如许多低收入国家的数据库。除了帮助政策制定，评估数据应该融入国家计划中，这些计划旨在通过公共教育和信息项目建立起文化意识和安全文明。利用教育系统来提高减少灾害风险的意识和技能，可以特别有效地降低灾害损失。

政府也应该建立和加强国家及地方的早期预警系统。文化和语言的多样性或社会经济的不平等，可能导致一些人被排除在预警信息之外，并无法获得如何应对灾难的建议。在脆弱性和风险评估中让当地社区参与进来，可以促进早期预警信息的传播，并因此加强基层防范。事实上，能够让相关的地方角色全面参与的参与性和包容性战略，应该同时在国家和城市层面上用以指导风险减少活动。以人为本的早期预警系统，能将识别危险来临的专业技术意见与本地的专家意见集合在一起，这对传播早期预警信息和促进预防措施来说是十分珍贵的。使用社会接受的通信媒体来发布预警信息特别有效。此外，来源于早期预警系统的知识应与基层行动计划联系起来，这样可以在面临灾难时实现及时的响应和资金动员。

如第十二章强调的，城市当局在包罗万象的国家政策的赞助下，可以实施一系列策略来降低灾害风险。降低灾害风险应该成为城市规划和管理不可分割的一部分，尽管这并不容易。关键的制约在于城市层面缺少执行法规和实施计划的能力。专业训练和工作实践的不同，以及长远发展和短期应急之间差异巨大的财政预算，也阻碍了这方面的进步。跨学科和跨部门的培训、研究、合作伙伴关系可以增强城市层面的实施能力。在减少灾害风险中的举

措中纳入私营部门，可以进一步增强城市当局减少灾害损失的能力。

土地利用规划是一个特别有效的工具，城市当局可以采用它，通过调节人类住区和基础设施的扩张来减少灾害风险。有依据的城市层面的土地利用规划需要精确和最新的数据，这在许多地方是缺乏的，尤其是在那些人口和非正式定居点迅速扩张的地区。技术创新可以帮助弥补一部分这方面的问题。参与式规划为将土地利用规划扩展到非正式定居点和贫民窟提供了机遇。例如，参与式GIS可以用来识别更加微妙的引发脆弱性或风险的地方场所特征。

在城市中，设计抗灾型的建筑和基础设施，可以从自然和人为灾害中挽救出很多生命和财产。在专业技术知识方面，要取得这一目标是可行的，但如何实施是一个重大挑战。在建筑设计和项目管理中，如果把减少灾害风险整合进来，就可以提高建筑物和基础设施的安全标准。工程师、工匠和公众之间的合作有助于促进当地的抗灾建设。在相关学术和培训课程中强调灾害风险管理的重要性，可以潜在地提升设计和施工的安全性。即使最初的设计或施工方法并不健全，改造翻新为达到安全标准提供了可能。在城市定居点快速现代化的过程中，本土设计不应该被抛弃，因为有价值的建设技术可能会在这一过程中丢失。

最后，重建工作需要平衡一系列的竞争压力。

最难调和的是快速提供基本需求的要求与更耗时的“重建更美好”的目标之间的矛盾。这种紧张局势在避难所的重建中特别明显。建立更好的人道主义者和开发参与者之间的合作伙伴关系，是最有可能跳出这个僵局的办法。如果要让人道主义行动者将开发计划整合到他们的工作中，适当的预算和机构改革是必要的。清晰的法律框架也应该到位，以避免由城市政府、地方角色、捐赠者和人道主义机构引起的不协调和分散行动。促进家庭和社区经济复苏的创新金融项目很有必要，如小额信贷或微型保险，它可以避免国际人道主义援助可能带来的消极影响。在城市层面调动闲置潜能，如医疗库存和临时住宿，可以提升救灾及恢复工作。

事实上，报告第五部分中所有的三章，都对第二章讨论的弹性提出了具体的途径。很明显，在朝着更安全、更有保障的城市目标努力的过程中，全球报告探讨的在不同层面进行的努力必须，且往往同时，解决一系列其他领域的问题。犯罪和暴力不能单纯通过聚焦于更多的警察或更多的监狱加以解决。同样，房屋/土地保有权保障不能只是通过提供地契来解决；如果所有的努力都集中在灾害响应上，人们也无法抵御自然和人为灾害。更安全、更有保障的城市只能通过综合性的措施来实现，这些措施同时整合了制度和政策发展、国际和国家法律，以及包括公民社会在内的所有潜在利益相关者的贡献。

减少城市犯罪和暴力

REDUCING URBAN CRIME AND VIOLENCE

本章的主要目的是在第四章讨论的政策基础上，针对城市地区如何应对犯罪和暴力，探索一些最为有用的方法。因此，本章分为五节。第一节探索了第四章确定的应对犯罪和暴力的六组政策的潜力。第二节考察了新兴的政策趋势，第四章也已确认了它们的未来效用。第三节研究了实施已确认的政策的关键问题，因为很明显，这个领域的核心挑战是需要找到有效的方法把政策付诸实践。在讨论联合国人类住区规划署“更加安全的城市计划”的未来时，出现的一些关键问题将在第四节探讨。最后一小节明确了十三个主要建议，揭示出这一章的结论。

持续作出重要政策回应的领域 SCOPE FOR THE CONTINUING DEVELOPMENT OF KEY POLICY RESPONSES

第四章确定的应对城市地区的犯罪和暴力的六组政策：

- 1 通过有效的城市规划、设计和治理加强城市安全与保障；
- 2 提高城市安全与保障的社区途径；
- 3 加强正式的刑事司法和治安；
- 4 减少风险因素；
- 5 非暴力解决冲突；
- 6 强化社会资本。

针对这些政策有效解决城市地区的犯罪和暴力的潜力，下面进行了更加详细的讨论。

通过有效的城市规划、设计和治理加强城市安全与保障

Enhancing urban safety and security through effective urban planning, design and governance

第三章和第四章表明，糟糕的城市规划、设计和管理是与犯罪和暴力相关联的因素。犯罪发生的地点应该成为规划和城市设计过程的兴趣点，这种观点与主流观点比起来，是一个相对较新的想法。之所以如此的原因是，这个领域的工作通过操控物质环境，要么有可能减少犯罪机会，要么可能创造这类机会。世界一些地方积累的经验表明，作为设计过程的组成部分，试图通过操控物质环境来减少犯罪机会，这在打击犯罪和暴力方面可能是非常有效的潜在力量¹。

■ 在新的和已有环境中预防犯罪

Building crime prevention into new and existing environments

要实现这一目标通常有两种主要方法：在新开发的设计过程中考虑犯罪预防；以及重新审视那些有问题的建成环境，对这地方重塑有可能减少它们正在经历的犯罪问题。通常，人们对后面的这个方法比起前者关注得要少。但是在大多数社会中，被考虑的新开发的数量比起已有开发来，规模要小得多。因此，注意力不应该只放在新的开发上。然而，从预防犯罪角度来看，进行正确的新开发很重要，这源于三个原因。首先，开发地区的居住者要在漫长的时期中经受犯罪问题，这可能是决定开发的公众满意度（或不满意度）的一个重要因素。第二，引发高水平犯罪活动的开发也可能给警务服务造成压力，这显然是一种公共成本。第三，更新改造难免会是一个受到一些限制的过程；因此，重新审视开发，纠正其错误不仅是昂贵和具有破坏性

世界上一些地方的经验表明，试图通过操控物质环境来减少犯罪机会……在打击犯罪和暴力方面可能是非常有用的潜在力量

的，它也不太可能实现从一开始就正确地实现建设所能带来的成功。

这使得通过有效的城市规划、设计和治理提高城市安全成为一个有力的途径。但是，实现这种途径与成功地构建可采纳这个途径的系统和程序，是两件不同的事情。还应该认识到，它只是犯罪和暴力斗争中的一部分，要看到其他方法的作用，而不是将之作为万能的灵丹妙药。但从表面上看，努力保证开发过程不给未来犯罪提供机会以及持续地配合警方²，似乎是很有潜力的做法。因此，世界范围对它的关注看起来一直在增长，这并不值得奇怪。

■ 带着犯罪预防的思维进行设计

Designing with crime prevention in mind

也许，实现这一目标的方法最基本的要求是，在设计过程的一开始，就要考虑创造的建筑物和空间被犯罪使用的可能。换句话说，设计不应只是关于美学和功能创造，还应该思考人们如何安全地占领和使用空间，以及罪犯为自己的目的可能如何滥用它。这或许是一个正确的思考起点，而不是在规划流程中才开始思考犯罪问题，因为规划过程本质上

是要对开发设计加以处理——这些为开发进行的设计通常不只是已被完整地制定出来，而且还承载着实质性的建设任务。因此，如果规划系统的作用实际上是试图在一个相对较晚的阶段，在开发者脑海中已经形成的过程中进一步加入设计思考来获得满意的结果，那么它将会面临艰巨的挑战。所以，假如设计过程考虑了基本原则中的安全事项和犯罪滥用空间的可能性，这样的出发点将非常可取，而且也应当如此。正如下文阐明的那样，这也是为什么有效的规划政策不仅要表明他们会从对犯罪预防角度来看不太满意的设计做些什么，还要确立他们希望开发人员和设计师考虑的犯罪预防的基本原则，以减少其提交不满意方案的可能性。

我们不能假定这种方法必然会得到所有设计师的全面欢迎，尤其是，如果设计师认为这限制了他们的设计自由和创造力，或者挑战了他们坚决支持的特定城市设计观点时。当中的一些观点无疑是有争议的³，仍要通过许多有证据支撑的工作才能解决这些争论。然而，有助于解决这个问题方法已被研究出来，那就是，不去要求设计师采用特定的设计观念，而是要求设计者就什么是住宅盗窃的关键问题进行战略性思考（参见专栏10.1）⁴，并以此作为他们设计方法的组成部分。对许多设计师而言，这个方法比起那些被设计师们认为是呆板和制约性的标准规范或导则来，更容易被接受，因为它让设计师把针对这些问题提出适当的解决方案，作为设计过程中的一种责任。

说服设计师和开发人员将犯罪预防作为设计过程的一部分加以思考，将会是一个巨大的进展，因为已有明确的证据表明，在过去的一些开发中，犯罪可以认为是在无意中被设计了⁵——“无意中”是因为设计师在他们的相关设计中根本没有考虑犯罪预防，而不是说他们积极地将“犯罪设计进来”。当然，今天有一种说法就是，既然我们对设计和犯罪之间的关系有了更多的了解，这种无知当然不再能被接受。⁶安全使用建筑物和空间以及减少犯罪的机会，现在需要成为基本设计构思的一个组成部分。

■ 带着犯罪预防的思维进行规划

Planning with crime prevention in mind

规划系统也可以在这个过程中扮演重要角色，可以通过政策和实践促进有关犯罪预防的思考，并发挥规划系统对开发的控制作用。第四章表明，规划系统这样进行思考还只是相对近期的事情，这方面远未成熟。例如，专栏4.3展示了英国规划系统如何在11年时间里分多个步骤发展这种思考。即便如此，围绕规划师可以获得的导则，以及对规划社

设计不应该只是关于美学和功能创造，而是……关于罪犯可能会为了自己的目的如何滥用它

专栏10.1 应对住宅盗窃及相关犯罪的设计策略

Box 10.1 Design strategies to tackle residential burglary and related crimes

Barry Poyner指出，英国的记录表明有四种主要类型的犯罪影响了住宅开发，设计师应该找到策略来解决这些问题：

盗窃——阻止人们试图闯入住宅的策略。这里，设计的关键挑战是防止窃贼将住宅选作入室盗窃的目标，特别要保护好住宅的背面，因为大量盗窃活动是通过房子背面进入住宅的。

汽车犯罪——选择安全地点停放汽车的策略。这里，设计的关键挑战是在可能的情况下，在有保护边界的区域内设置停车场地，如果没有则需寻找安全的替代方案。现有的证据表明，从盗窃汽车和车内盗窃这两方面来说，与小巷步行网络相连的独立停车区域可能是最不安全的地点。

家庭周边的盗窃——保护房子前面、花园中的物品、小棚屋和停车库的策略。这里，设计的关键挑战是要考虑其中的每一个要素，而不是将所有要素看成是一个单一问题的组成部分，因为每个要素的位置都带来了自己特定的问题。在这种情况下，特别重要的问题通常是对财产所在地块的边界采取的保护方式。

犯罪破坏——减少恶意破坏财产的策略。这方面的适宜策略的有关证据目前并不完善；但是很明显，一个关键问题是那些可能被儿童或年轻人使用的开放空间与房前空间之间的关系问题。在这种情况下，我们需要提出一些想法来分离这两种功能，也许通过绿化，也许通过住区街道或人行通道。

区如何充分执行导则的怀疑等，仍然存在着争议⁷。在世界上的许多地方，规划系统只是在近期才成为城市治理的工具，它要努力克服资源有限和技术人员不足等问题来应对大规模发展的压力。面对这种情况，许多规划师自然会觉得被要求考虑犯罪预防问题，是施加在他们身上的另一种他们不想要的压力。

然而，规划肯定要关注城市生活的质量，以及应对城市生活规模造成的压力。从这个角度来看，思考规划如何能有助于预防犯罪是很重要的，因为对公民反馈意见的研究提供了充足的证据证明犯罪和安全是居住邻里的首要任务，尤其是对于那些城市贫困人口居住的地区。⁸这个问题无疑对规划师、他们的专业机构和规划教育过程提出了一个挑战，因为犯罪预防还没有在规划对话中得以强调。然而，它也是对城市治理的一个挑战，因为如果能让规划对犯罪预防规划系统发挥充分的作用，那么规划结构需要正确地建立和获得，规划人员需要被恰当地训练，政治进程需要在执行这些任务时支持规划系统。

■ 规划政策和实践中的犯罪预防：英国的案例 Integrating crime prevention within planning policy and practice: The British example

在大多数规划系统中，有效的行动链中的一个重要步骤是创建规划政策工具，规划师可以带着行动能获得支持的期望持续地采用这些工具。最常见的创建适宜工具的驱动力来自于将犯罪预防规划的基本政策写入发展规划和相关文档中的需求，因为它们决定了规划师该如何处理提交上来的开发申请，并将规划系统期待的内容传达给开发社区。

英国的实践为我们提供了两种可供借鉴的方法来开发这种工具。首先，它展示了规划师和建筑事务警官（police architectural liaison officers）（他们是警察服务部门的工作人员，负责对与物质建设相关的犯罪预防问题给出建议）之间的高度结构化的关系集合，这意味着规划部门在制定开发决议时，有一个来自警方的输入过程。第二，有一系列建议文件从国家和地方政府层面上设定了将城市安全视为实现可持续发展的一个整体要素时，规划系统要努力完成些什么。可持续发展是英国规划体系最主要的目标。⁹所有这一切并不意味着英国系统已经解决了在规划中如何整合犯罪预防这个问题，或者即使是，也不意味着英国系统能够被移植到其他地方。相反，这个案例说明的是，英国规划系统已经在这个领域做了比其他人更进一步的工作，因此该系统包含了可以为其他地方提供借鉴的有用的工具和方法。

■ 将城市安全整合到规划和服务提供中：联合国人类住区规划署“更加安全的城市计划”的案例 Integrating urban safety within planning and service delivery: The UN-Habitat Safer Cities Programmes example

这种性质的方法也是联合国人类住区规划署“更加安全的城市计划”的一部分。在许多案例中，这个方法起点是必须认识到现有的城市治理结构在之前没有做过太多此类工作。因此，引入新的程序和实践可能是一个长期的过程，会带来技能、资源、员工培训和发展等重要问题，以及引发关于规划系统的优先事项的讨论。在“更加安全的非洲城市计划”（Safer Cities Programmes in African Cities）中取得的经验基础上，联合国人类住区规划署已经确定了一系列的规划、设计和市政服务计划（详见10.2）。

专栏10.2总结的各种活动，就可能采用的举措为我们提供了很好的点拨，它们被列举在与这些活

思考规划如何能有助于预防犯罪是很重要的，因为有充足的证据证明……犯罪和安全是居住邻里的首要任务，尤其是对于那些城市贫困人口居住的地区

专栏10.2 “更加安全的非洲城市计划”中的城市规划和市政服务措施

Box 10.2 Urban planning and design and municipal service, delivery initiatives in Safer Cities programmes in African cities

联合国人类住区规划署的规划、设计和市政服务举措按照七个大纲题进行了分组，每个例子中的关键行动总结如下：

- 将安全原则整合到对邻里、公共场所和街道家具的规划或改造中，包括为混合使用（包括在某些情况下的用途的多样性和活力、标识和物质通道、视觉和照明、使用频率和获得帮助，以及安全审查和规划。
- 通过正式和非正式的机制来监视街道、设施和公共空间，包括中央电视台和各种类型的巡逻（通常是通过社区组织而不是警察）以及一些激励措施，这些措施可以增加人在全天的出现，强化同私人安全服务提供商建立的合作伙伴关系。
- 对邻里进行设计和干预，包括照明、访问道路、清洁和废物清理、清除废弃车辆、消除涂鸦、维护和修理街头设备。
- 市场和公共途径的管理，包括更新、集成和实施市政章程，特定地区的城市更新，以及与零售商和小贩协会进行互动和对话。
- 交通和停车的管理，包括更新、集成和实施市政章程，专门小组和车卫队，以及意识普及运动。
- 酒吧的监管，包括规定开门和关门的时间，对青少年的出入和举行的活动进行周期性控制，强化所有者的职责。
- 家庭和邻里的治安，包括安全措施的意识普及活动、向房主和租户提供技术援助、邻居之间的监督和相互帮助、邻里守护活动以及提供帮助。

资料来源：UN-Habitat, 2006e, p33

动主题关联的环境管理工作的大类别之下。这种举措取得了怎样的成效以及它们可以在什么情况下被广泛采用，对此进行评价的结果是至关重要的。其他城市可以从这些信息中得到启发，从而设计自己的计划。一些早期证据表明，这些方法在非洲城市已经开始起到减少犯罪，或者至少是维持犯罪不再增加的作用。¹⁰但是，还是有更多的东西有待了解，不仅要知道表现出来的情况是怎样的，还要知道为什么会如此。然而，这个清单在广度上并没有全面展现出环境管理举措在应对犯罪和暴力方面所能做出的贡献。

■ 通过预防犯罪的规划设计系统为人们改善场所 Improving places for people through crime prevention design and planning systems

城市规划系统以一种重要的方式对更加广泛的环境管理过程做出了贡献，它们就如何为人们改善场所，提供了战略性的思考机遇。如果处理得当，这种过程有潜力在专栏列出的条款方面发挥相当大的作用，特别是如果它们能够成功地鼓励设计过程从一开始就思考犯罪的预防。要做到这一点，一个关键步骤是发展出适当的犯罪预防规划的政策和实践。这是对规划师个体和集体的一项技术挑战；然而它也是对城市治理的一个重大挑战，因为要实现这个潜力，得到适当资助和支持的规划系统必不可少。

有明显的证据表明，世界上的一些地方已经在这个方向上采取了行动。¹¹但是，在规划系统应对世界上许多地方接下来几十年的城市化浪潮的挑战之中，如果要全面整合这些内容，那么变化的速度需要加快。这不仅仅是一个针对发展中国家的问题，因为很明显，东欧的转轨中的国家仍有一段路要走，才能赶上欧盟其他地区所做的工作，从而在这个领域建立起欧洲的标准。¹²

提高城市安全与保障的社区途径 Community-based approaches to enhancing urban safety and security

第四章认为以社区为基础的途径有两种主要类型：在一些地方，社区不是项目的领导人，而是以各式各样的方式来参与项目；另一些地方，项目背后的驱动力本质上是社区，公共部门扮演的是授权的角色。与公众一起制定和实施公共政策的正式责任，用法律对其加以规定或者用影响地方政府和其他公共机构的实践来实现——虽然没有可靠的数据，前面这种方式以及它的许多变形是更加普遍的。比起发展中国家来，这种模式更

典型地出现在发达国家¹³。在发展中国家，国家在地方层面促进公众参与的作用似乎还没有得到充分的实现。尽管如此，这两个大组都出现了广泛多样的实践，并受好些因素的影响。因此，在社会之间进行有意义的比较并不容易，在许多情况下，更加有用的方法可能是考察一个单独的社会和城市，看它们是如何随着时间的推移发展出自己的思维和方法的。

■ 改变以社区为基础的途径

Changing community-based approaches

在这个讨论中，还有另外两个重要的要素。其一，要认识到以社区为基础的途径可能会随着手中的项目而发生变化。例如，一个在大城市追捕犯罪和促进公共安全的长期战略，与一个在特定地点和特定时间点将被实现的单个项目，是非常不同的东西。在前一种情况中，共同点是由公共部门机构来领导，也有可能采用合作伙伴关系的运作方式，社区扮演的角色基本上围绕着信息提供和草案咨询。即便这样，社区代表也可以发挥更加积极的作用，利用他们作为合作伙伴成员的身份，提出问题并促进来自于社区内部的想法的形成。对于一个特定的项目，想法有可能起源于社区，由扮演主要角色的社区成员来实现，公共部门机构的作用是提供支持。虽然，这两种情况还有很大的余地去发展关键角色的作用，并将每一个特定措施都视为是一次可以促进其未来发展的学习机会，但是两种途径都可以完美地适用于特定的情况。

■ 社区类型、兴趣和多样性

Community types, interests and diversity

另一个关键因素是社区本身的性质。关于如何定义社区，存在着海量的讨论。首先，要考虑到许多城市的流动人口结构，而不能像地理上的定义那样认为它是固定的。对此的另一种看法认为，不能仅仅考虑地理社区，还要考虑利益社区——这很可能与按照居住地点定义出来的社区不相一致。一个例子是年轻人的劳动就业发展机会，它很可能会超出特定的地理边界。然而，我们可能非常有必要去留心那些青年失业率高的地区，这些地区存在着年轻人将走向犯罪的重大风险。

许多文化或体育项目也是这样的，因为它们通常只能在有限的位置提供设施，但却吸引了来自广泛地区的用户。即便以居住地点来进行考量，这些区域的社区也并非总是同质的。同质社区不总是表现出一致的意见，因此重要的是要建立起一定的程序，避免只是依赖少数人来确认什么是“社区意

城市规划系统以一种重要的方式对更加广泛的环境管理过程做出了贡献，它们就如何为人们改善场所，提供了战略性的思考机遇

见”，因为他们只能代表社区的一部分。所有这一切都意味着，不要采用过于简单化的“社区”观点，而是要了解它的多样性，并确保经常出现的不同观点和利益不会因为这种简化的过程而被蒙蔽。考虑社区干预的形式时，所有这些因素都需要仔细考虑，包括公共部门的角色是作为发起者，而不只是起到授权的作用。

很明显，在提高城市安全与保障的社区方法范畴中，存在着相当可观的机会来推进有益的发展。这就需要我们看到机遇而不是问题，还必须贴近现实——也就是要恰当地了解当地的情况。确定当地社区有能力去实现的东西，然后批评他们未能挖掘潜力实现这些理想，这样做是没有意义的。不过，非常有意义的是要认识到社区功能不是静态的，而是可以通过适当的培训、信息开发、支持和机会来得以发展。因此，开发社区能力的计划需要与同时期的社区参与计划一起进行。特别是，如果方法的部分阶段是要发起直接的社区行动，而不是关于信息和咨询，那么尤为重要，私营机构和合作伙伴要学会去信任社区，愿意与他们作为平等的伙伴进行合作。

社区基础上的干预需要做到以下几点：

- 鉴于犯罪和暴力的属性，一些人认为它们不是适合在社区层面上进行处理的问题。例如，警察可能不愿与社区和广大公众共享有关犯罪的数据或者是他们的业务，因为他们害怕这些信息可能被滥用。
- 社区本身在看待犯罪和违法活动上可能有自己的观点，它们可能不会完全符合法律给出的定义和分类。事实上在许多社区，正式、非正式、合法和非法活动之间的界线是模糊的。在采取任何有意义的行动之前，需要找到一个衡量的共同点。
- 重要的治安问题可以动员社区采取行动，但这可能不会成为持续的动力，因为问题解决了之后，社区可能就会将注意力都转移到其他问题上。因此，重要的是要将治安和预防问题纳入到更广泛的社区议程之中，并将它们与服务提供、管理服务和社区总体发展结合起来。通过这种方式，这方面的工作能够持续下去，并随着时间而调整。
- 最后，城市战略需要了解社会机制，并且知道社区可能已经采取了独立，甚至是和官方实践相矛盾的知识，来解决那些有关犯罪和暴力的风险因素和脆弱点。因为他们有巨大的潜力来

帮助实现整体安全，这些机制需要被描述、讨论和评估。

事实上，作为首当其冲的对象，社区不仅拥有直接的犯罪和暴力方面的经验，它们通常也了解当地的动态和风险因素，以及解决这些问题的至关重要的观念和机制。这也就是说，通过减少漏洞和处理风险因子，社区在犯罪预防中扮演着关键的角色。

■ 社区安全的方法：多伦多和金斯頓 Community safety approaches: Toronto and Kingston

前一节描述的一个很好的方法例子是通过多伦多社区安全策略中的社会发展来预防犯罪，这总结在专栏4.7中。这里有几个个体项目的实例，其中的政策、金融和行政框架实际上是提供给基于社区的计划的，但是这些计划本身来自于社区。例子包括：

- 青年机遇计划：在“青年就业”（Jobs for Youth）中，政府给以社区为基础的组织提供资助，帮助其运行针对优先社区的青年的暑期就业项目；
- 青年挑战基金，它支持生活在多伦多13个“高危”社区中的人们提出的社区安全想法，并鼓励社区组织申请资金来实施这种性质的项目；
- 基层/社区青年服务，支持非营利社区机构针对“高危”社区的青年，来实施项目和提供服务。

在金斯頓（牙买加）也有局部具备这些特征的项目例子，第四章描述的“自上而下”的项目中伴着这样一些计划，设计它们是为了鼓励当地社区在该城市的一些地区中发挥更加积极的作用，以解决那些导致高水平犯罪和暴力的问题。例如，在Fletchers Land社区，主要的努力是鼓励更好的家庭教育，挽救那些被认为是破裂了的家庭价值观。这项倡议的成功导致城市的其他地方对其进行复制。同样，在金斯頓曾因波动性而闻名的Grants Pen社区，通过一系列的项目在减少犯罪方面取得了重大进展，其中包括强调以年轻人对象来创建和使用体育机会的项目。在这两个案例中，正式项目在提供设施或机会方面扮演了重要角色；但当地社区也在确定这些设施和机会如何被利用上并发挥了主要作用。¹⁴

当然，也有可能超越这个，对以社区为基础的倡议采用一种完全开放式的途径。然而很少有这样

城市战略需要了解社会机制和社区知识，社区采用这些知识来解决那些有关犯罪和暴力的风险因素和脆弱点

社区不仅拥有直接的犯罪和暴力方面的经验，它们经常深受其苦，而且它们通常也了解当地的动态和风险因素，以及解决这些问题的至关重要的观念和机制

的例子，因为相对于问题的规模来说，社区安全倡议可用的资金常常很少。更加重要的事情是，哪怕控制资金的组织不准备对基于社区的倡议采用结果开放（open-ended）的对待理念时，他们也应该要愿意聆听来自社区源头的想法。

强化正式的刑事司法和治安 Strengthening formal criminal justice and policing

尽管，应对犯罪和暴力的最为明显的趋势之一是从单纯依靠警察和司法，转移到开发一些基础更加广泛的方法上，但这并没有减损原有措施的重要性，即在社会中强化正式刑事司法和警察系统——这可以被认为是问题的一部分。迈向基础更为广泛的方法，不应视为是减少了警察和司法的重要性，而是去认识到这样一个事实——对犯罪和暴力的斗争需要涵盖范围更加广泛的方法。重要的是，要把这些更为传统的要素当作是当代综合方法的一个整合的部分，而不是孤立在其外。

■ 一个改变警察文化的案例：中国香港 An example of a changing police culture: Hong Kong

中国香港警察的工作转向更加关注社区和发展社区服务文化（参见第四章的专栏4.8），这提供了一个诠释这些现象的互相依赖特征的有趣图示。这里，对社区治安——现阶段社区治安被世界各地的警察部队大力推进¹⁵——的特性和作用途径的讨论，被主要的政治变革所掩盖，即中国香港从一个殖民政府的遗留物转向重新融入中国，进而认识到中国香港在某些重要方面与中国的其他地方不同。

同样清楚的是，这个变化过程并不总是以一种线性或有序的方式发生。它包括了重要的阶段：在这些阶段中，公众对过去已做过的事情的反应塑造了事件的发展；在不同的时间点，关键人物的观点对思路的低迷和涌动产生着影响。它还是一个历时悠久的历史。显然，这个故事要素是基于中国香港的特殊环境，但它还是对这类特性的过程机制提出了其他地方可以借鉴的有用经验。特别是，这个案例研究说明了在警务服务内部以及它工作的社区中获取人心的流程的重要性。这可能是这种变化过程中最困难和最拖延的要素之一。如果变化是被合理地制定出来然后投入有效的实践中，在这种情况下，获取人心的过程是至关重要的。

应对犯罪和暴力的最为明显的趋势之一是从单纯依靠警察和司法，转移到开发一些基础更加广泛的方法上

■ 警察和司法系统变革中的抵制和无能为力 Resistance and the inability to change in police and justice systems

为什么警察和刑事司法系统的改变，需要成为解决犯罪和暴力问题的综合举措中的一个整合的组成部分，最重要的一个原因是：对所面临的问题的诊断常常表明在实践中，是操作上增加了困难。联合国人类住区规划署对“更加安全的非洲城市”的经验评述中，有三个段落对此进行了很好的总结：

警方历来更加重视重大犯罪，花费力气去解决残酷的社会问题和矛盾。警察通常反对引入改革，这源自于文化变革的阻力、为机构提供的培训不足和缺乏透明度。

司法系统也被质疑为无法有效地处理城市犯罪。想有效处理文件时的无助、缺乏资源、在某些情况下缺乏透明度、无数不可能实现的法律、缺少可替代的解决方案，所有这些都说明了司法系统内部无效的原因。在非洲，等待审判的犯人的数量是被告发人数的两倍。这个数量在拉丁美洲是一样的，其他地区则低得多。这说明了其司法系统的缓慢节奏和缺乏效率。

监狱，除了少数现代和实验性的监狱，可以被认为是违法者进行犯罪技术培训和网络开发的学校。¹⁶全球的重重复累犯率超过了60%。但是，尽管有证据表明监狱的犯人修复功能是失败的，但在很多人眼中，它们仍然维持着其象征价值，被渲染成一种简洁的解决方案和明晰的犯罪应对手段。这就像非洲佐证的那样，它们的监禁比例和拉丁美洲类似，但高于世界上其他地区。¹⁷

鉴于这个论断，不足为奇的是，更加安全的非洲城市项目的一个重要组成内容是试图解决这些问题。专栏10.3总结了在这方面已经采取的不同行动。

■ 公众对警察和司法系统的信心的重要性 The importance of public confidence in police and justice systems

除了专栏10.3总结的专门行动带来的直接好处之外，广大公众也自信地认为警察和刑事司法系统将正确地处理好它们的职责，因此他们对公共安全的贡献将是有效的。在本全球报告的案例研究中，有明显的证据表明这并非总是如此。例如，莫尔兹比港（Port Moresby）的案例研究表明警察和刑事司

法系统的公共信誉很差。这种情况因为好些原因，包括：经常可见到的警察暴力行为；除了提供先进的犯罪培训之外，起不到任何作用的失败的监狱系统；解决城市不断升级的犯罪问题的失效。

为此，若想要让这些系统在应对莫尔兹比港的犯罪和暴力问题时起到关键作用，需要促成这些系统的“现代化”¹⁸。这类项目的一个重要组成部分是解决现存的腐败问题，因为人们普遍认为，腐败行为会让罪犯免受逮捕和判刑，或获得比实际情况更宽容的处置，这对警察和刑事司法服务的公众信任和信心是一种侵蚀。在信心和信任度显著偏低的地方，所有行动的一个重要组成内容，就是逐步去挽回这种信任和信心——因为没有公众的支持和信任，警察和刑事司法系统很难有效地运行。

需要注意的是，警力强化项目还应该解决警察的福利问题和改善他们糟糕的服务条件，发展中国家特别如此。例如，在阿富汗的喀布尔（Kabul），警察的平均收入是每月15美元。¹⁹同样，在非洲国家如尼日利亚、肯尼亚和加纳，警察的收入也很微薄，且往往缺乏适当的装备来履行其职责。在诸如博茨瓦纳（Botswana）、莱索托（Lesotho）、斯威士兰（Swaziland）、南非和肯尼亚这些国家中，警署成员不幸免于全国流行的艾滋病毒/艾滋病。此外，大多数警察住所的生活条件是骇人听闻的。因此，尼日利亚警署的初级军官在2002年威胁说要举行罢工，通过施压来改善工作和服务条件，这类现象对观察者来说已不足为奇。

■ 向先例取经、寻找资源和为社区的安全变化设置优先级

Learning from initiatives, finding resources and setting priorities for community safety change

对于未来行动，专栏10.3中总结的材料突出了两点。首先，它阐述了不同城市的很多项目，其中至关重要：在评估这些已采用的措施时，要公开那些能够从中获取的经验，这样其他城市可以看到在什么情况下哪些做法起到了很好的成效，并依此开展自己的实践。第二，专栏10.3中罗列的许多行动需要额外的资源来使其运行，其中一些和现有资源的优先使用权相关。这仍是一个机会成本的问题，即花费在一件事情上的时间不能用于做其他事情。因此，警察和刑事司法系统的领导和高级管理者要充分参与到社区的安全策略辩论中，成为合作伙伴制度中的积极成员，并去塑造这类制度安排，积极寻找可力图推行的内容——即认识和审视如何利用现有资源的必要意义，以此找到可以进行有效的资源投入的途径。

专栏10.3 “更加安全的非洲城市”项目中加强正式刑事司法和警力的行为

Box10.3 Actions to strengthen formal criminal justice and policing in Safer Cities projects in African cities

到现在，大体上有九类行动已开展，每一类行动中已经实行的具体关键项目总结如下：

分散警察服务：包括强化地方警区、创建卫星和移动警察站。

与市政当局协作：包括改善警察设施和装备、联合分析犯罪问题和识别优先权，以及推行邻里看护。

地方警察参与章程执行：执行交通法规，在有问题的邻里和地区进行更多更可见的巡逻。

协调和培训：包括联络私人保安机构、协调国家和市政警署之间的运作，以及更好地培训警务人员。

更加紧密地与当地人民共同工作：包括社区、邻里和处置问题的治安方式，针对青年、受害者和零售商的预防计划，以及宣传运动。

可供选择的制裁：包括社区工作和对各种受害者的赔偿。

邻里正义：包括法律教育（关注权利和责任）、分区法庭，以及通过邻里和宗教领袖进行调解。

对年轻罪犯进行拘留，使之能重返社会和经济生活：包括完成学业、职业培训和预防健康问题的宣传。

与公民社会的合作伙伴关系：包括年轻人重返他们的家庭，以及工作场所的培训课程。

资料来源：UN-Habitat, 2006e

所有这些都与优先权相关，经验表明，比起身处其外来，如果领导和高级管理者能积极参与到齐心协力制定及实施社区安全战略的过程中，就能更加容易地对警察和司法服务的优先权施加影响。这也同是否愿意实验和尝试新的事物有关，尤其是在证据或认知显示传统做法可能会导致客观问题时。作为综合性计划的组成部分，当其他人愿意进行实验和尝试新的事物时，警察和司法服务中的领导和高级管理者若能更加积极地去看待这种情况，这是很好的。

■ 监禁和累犯带来的挑战

The challenges of imprisonment and recidivism

管理监狱的政策和做法的价值观念和资源，以及确定犯人因哪种犯罪该被送到监狱去的法律，通常被国家而不是地方层面所掌控。作为最为重要的政策领域之一，中央政府可以借助它来推进城市罪犯的追捕措施。虽然在一些国家，通过改善监狱条件和把更多重点放在犯人改造上，监禁和累犯的问题正在被解决，但是其争议的殊要点在于：监狱仍然可以频繁而又轻易地沦为

警力强化项目还应该解决警察的福利问题和改善他们糟糕的服务条件，发展中国家特别如此

毫无疑问，在入狱期间更多地关注犯人的改造康复，从而显著降低累犯率是可能的

罪犯的进修学校。例如，对莫尔兹比港的案例研究得出了类似结论，那里的Bomana监狱通常被称为“大学”——没有任何技能的囚犯进入这个监狱后，放出来便具备了技能以及同其他罪犯的联系。²⁰

毫无疑问，由于在入狱期间对犯人的改造给予了更多的关注，因而显著降低累犯率是有可能的。这将对城市犯罪产生有益的影响，因为有很高比例的犯罪多是由有前科的人干的。但对政府来说，这将会是一个巨大的挑战，因为公众和媒体很可能会反对这种“温柔对待罪犯”的方法，而且它会对资源投入造成影响，即需要新增和改进监狱设施，在员工培训和发展方面进行更多的投资。然而，改变监狱的体验和环境，对于抵御犯罪和暴力具有相当可观的收益，至少，存在强有力的案例支持这种更加细腻的监控方法。

减少风险因素

Reduction of risk factors

第四章指出，减少风险因素的方法本质上与两类活动相关：解决社会上与更有可能成为罪犯的群体（特别是年轻人）相关的问题的计划，以及帮助那些很可能成为犯罪受害者（尤其是女性）的行动——支持受害者的各类计划已得到越来越多的强调。这种方法认识到，在一个资源有限的世界里，确定这类主要问题的边界很重要。因此，毫不奇怪，这种类型的活动在解决犯罪和暴力问题的战略流程中十分常见。

■ 引导年轻的犯人：招聘和教育政策议题

Targeting youthful offenders: Recruitment and educational policy issues

对于第一类活动，有许多计划在引导年轻人将他们的能量和兴趣转移到其他活动中，或提供各种各样的工作经验和培训。多伦多的犯罪预防计划借助社会发展以及金斯顿（牙买加）采用过的战略（这在第四章讨论过），对这种组合法加以了明显的应用。然而重要的是，对这类问题的思考不能只从年轻人离开学校时开始，因为正如第三章所证明的，有儿童在6岁大时就已加入了帮派。即使年轻人在他们离开学校时还没有投身犯罪，他们追求效仿的榜样角色，仍有相当大的可能来自于犯罪兄弟会。

这个领域最重要的进展之一，是在教育服务和年轻人从事的工作之间建立起更紧密和更有效的联系，让两者之间尽可能地无缝衔接，从而阻止年轻人的犯罪。有证据表明，通常的情况并不总是这样。但是，为了实现更紧密和更有效的协调，有大

量的事情可以做。一个典型的例子，就是学校的体育和文化设施在晚上、周末和学校假期期间实际上是关闭的。设施的可达性与引导年轻人把能量转移到体育和文化活动上来，两者相互矛盾。不难理解，对关闭这些设施的解释，通常都是以考虑学校安全作为前提。

不过，这些问题都能够在当地得到解决，方式是花费一小部分成本来增加设施，或者用在实施犯罪和暴力的年轻群体上，他们可以通过使用这些设施来转移能量。另一个普遍存在的问题是，如何让年轻人处理好从学校到工作之间的过渡，学校、当地雇主和青少年服务之间的合作也存在着相当大的提升空间。活动的目标是提供多样的工作经验和培训机会，同时强调节约而又积极的生活方式的价值观，避免犯罪和暴力主导的生活方式。

■ 防止对妇女的暴力行为

Preventing violence against women

预防针对妇女的暴力行为，其关键点在于各级政策制定者和领导需要把它当成一个严重的问题来对待。我们需要开发并实施一种系统方法来解决对妇女的施暴行为——强化对性暴力的影响和原因的理解，识别其中的漏洞并系统地解决它们。因此，意识和感知工具至关重要。女性权利和反对暴力的措施需要体现在法律中，因为在很多情况下，我们总是非常期望通过立法来保护妇女免受暴力。就干预来说，在许多背景下，应该优先选择使政策制定者变得敏感，以及让妇女参与到决策过程中来。其他相关的干预措施应该瞄准潜在的因素，例如男性观念、文化对妇女在社会中的角色和权力的定位，法律的执行力和其他角色的力量，从而进行早期干预和处理罪犯。

■ 妇女安全审查

Women's safety audits

在非洲更安全的城市计划中，经常用来支持妇女暴力预防的工具是“妇女安全审查”（Women's safety audits）。德班（Durban）（专栏4.9）的例子证明了妇女安全审查过程产生的具体建议和过程本身所具有的价值。²¹与这些过程关联的收益同样重要的是，审查需要坚持到底，这样才能让关键角色做出行动承诺，并将之付诸实践。通常，这不仅仅是说要做好细节的事情，而是在当地社区合作伙伴的治理过程中，要在日常行动和实践中认真地对待审查。德班的经验表明采取行动的过程，可能是实施妇女安全审查最困难的方面，但也是最重要的方面之一。

女性权利和反对暴力的措施还需要体现在法律中，因为在许多情况下，我们总是非常期望通过立法来保护妇女免受暴力

■ 减少犯罪和暴力来改善人们的生活

Reducing crime and violence to make a difference in people's lives

本节讨论的这类行动，不仅仅是要解决许多城市中最困难的犯罪和暴力问题，而且与改善个体生活相关联，记住这一点很重要。迪亚德马（圣保罗）在对抗犯罪和暴力中，涌现出了一些十分令人鼓舞的故事，比如年轻人的生活因为被赋予更好的机遇而改变，他们因此提升了文化或体育上的兴趣（否则很难实现）。²²这种个体维度的改变很容易被遗忘，当我们在大尺度上审视问题时，更有可能如此。然而，这种变化是要积极地改善个性化的个体生活，而不总是通过正式评估提出一些宽泛的无法回避的抽象表述——尽管这些也很重要。

对于这里提及的所有其他的政策回应，重点在于要仔细评估那些减少危险因素的相关措施，这样才能更多地了解该做什么和在什么情况下做，从而让其他城市得以借鉴这些经验。不过，看起来，这些措施有可能继续成为很多计划当中的重要因素，因为它们是要去解决根本问题，其中一些深深植根在经济、社会、文化和政治环境中。这当中的一些问题，如特有的妇女暴力侵害行为，不能只被当作犯罪和暴力问题，还要被认为是基本的人权问题。

非暴力的冲突解决方案

Non-violent resolution of conflicts

第四章指出，非暴力的冲突解决方案，虽然可看作是一种在许多相关领域得到了实践的哲学方法，但是还没有见到它在犯罪和暴力处理活动中的非常具体的应用。因此迄今为止，只有有限的证据可以用来探讨它在犯罪和暴力应对计划中未来可能扮演的角色。但这种情况或许能被改善。例如，第四章指出美国过去有一些证据表明，可以成功地将它应用于解决学校问题。此外，在金斯顿的犯罪和暴力应对计划的案例研究中，有证据表明它已被当作广泛举措的组成部分而加以应用，牙买加政府是其中主要的行动者。²³这项工作的三个组成内容——争端解决基金会（Dispute Resolution Foundation）、爱与和平的社会计划（Peace and Love in Society）以及警察调解组（Police Mediation Unit）——通过不同的方式为社区组织、警察、教师、非专业裁判官和年轻人提供了调解方面的培训。同时，他们还在学校和社区中设立计划，用以教授非暴力的冲突解决方法，并在日常活动中推行整合的和平教育。其中的关键问题是：强

调非暴力解决冲突的途径，是否能在解决犯罪和暴力问题中发挥有效的作用？由于缺少可靠的证据，探索这个领域以回答这个问题是有价值的，或许可以在实践的基础上，对先驱案例进行仔细的评估和汇报。

两个已经被讨论过的和这个问题领域相关的例子，可能特别适用于这种非暴力的冲突解决方案。第一个案例是关于如何处理年轻人从学校向工作和其他社会、社区或体育活动过渡——这特别适合那些在校园生活中已经碰到过这种方法的年轻人：它是延续熟悉的东西，而非引入一些完全崭新的东西。

第二个例子涉及如何解决监狱成为“犯罪大学”的问题。非暴力的冲突解决方案应作为改善监狱条件和提升康复努力的计划的补充，而不是替代这类举措。这里的论点是，解决这个问题不仅仅是为了给犯人的个人生活带来好处，而且能够通过降低犯罪率为社区带来整体利益。

对这个问题的解答，需要我们反思对判处有期徒刑的态度，重新思考监狱的本质，将其重点放在改造上，保证资源被用于支持这些改造活动。这在某些方面看起来可能是一个充满争议的方法：对于那些认为监禁主要应起到惩罚作用的人们来说，认为非暴力冲突解决方法或许有用的建议可能会带来很多非议。但证据似乎表明，现有的监狱制度在世界上的许多地方都不起作用，从而需要考虑替代的方法。

强化社会资本

Strengthening social capital

第四章采用了相对广泛的社会资本的定义，它包括为了应对犯罪和暴力问题，整体提高人、组织和社区能力的种种努力，以及通过提供社区设施来推进程序或为之提供更多的机会。因此，这种方法包含了这样的理念：公共领域的提升，以及在文化和运动等领域提供更好的设施，能有助于减少犯罪和暴力，并改善地方社区的生活品质。

■ 基本的维护问题

The fundamental maintenance issue

然而，在强化社会资本的很多倡议中，一个关键的问题是维护。这常常会产生问题是因为，提供新设施只涉及在一个特定的时间为投资找到资金来源，但是对这些设施的持续维护，却常常要求找到稳定的税收来源，例如，持续雇人以完成那些基本的维护任务。比起最开始寻找资金来源的任务，后者看起来往往更加棘手，因为它是一项持续的任

重要的一点是要仔细去评估那些减少危险因素的相关措施，这样才能更多地了解该做什么和在什么情况下做，从而让其他城市可以借鉴这些经验

但证据似乎表明，现有的监狱制度在世界上的许多地方都不起作用，从而需要考虑替代的方法

务，并且在项目启动时并没有被清楚地思考过。在没有进行成功维护的地方，设施建成后会被忽视、破坏或没能得到充分的利用。这种风险在于：这实际上会破坏到那时为止已经完成的良好工作，并就设施所在社区和居民对社区的关心程度发布非常负面的消息。该论点和“破窗理论”相类似，即由于缺少维护造成的环境问题会发出消极信号，传达出的信息是这个环境不为人所关心，结果导致了犯罪的到来。

■ 通过教育机会和项目来创造社会资本及减少犯罪

Creating social capital and reducing crime through educational opportunities and programmes

创造社会资本的一个最基本的方法是鼓励年轻人经常性地上学，以获得与就业相关的技能。这类项目对于个人的社会发展是很重要的，因为一些错过了多年学校教育的人可能会永远处于弱势之中，进而因无路可选而走向犯罪。通常，通过工作体验、培训和学徒实习来强化教育机会，提供从学校到工作的平滑过渡，这在很多快速增长的城市里，是解决年轻人问题的项目的重要组成部分。

在像金斯顿（牙买加）这样的城市中，很需要这种性质的项目给年轻人提供一种不参与犯罪的生活选择。有一个事实在一定程度上对此加以了佐证：1997~2005年之间，53%的谋杀案是由25岁及以下的男性所犯下的。²⁴许多参与犯罪的年轻人来自于金斯顿的内城社区，那里的特点是低水平的就业、建立帮派的活动和相关的暴力文化。²⁵因此，对此进行的回应是要解决那些滋生这些问题的贫困和社会边缘化问题。对这种方法的一个具体例证是位于金斯顿市中心的Fletchers土地社区，那里开展了公民安全与法律项目来实现长时期的社会资本创造和短时期的个人培训，它包括补救教育、辅导计划、确定工作岗位和技能培训、解决争议、家庭作业计划、继续教育服务和教育研讨会。

■ 通过创新基础设施的建设来创造社会资本和减少不安全性：内罗毕的照明认领计划

Creating social capital and reducing insecurity through innovative infrastructure development: Nairobi's Adopt a Light initiative

社会资本有更加广义的定义，它不仅包括社区本身解决犯罪和暴力问题的能力，而且包括提供社区基础设施来推进在这方面能力，这个定义涵盖的一些要素可能是昂贵的。但我们有途径解决这类问题，而不用完全依赖于公共预算，其中

之一是使用赞助。一个此类案例是内罗毕照明认领计划（Nairobi's Adopt a Light initiative），它是更加安全的内罗毕计划的组成部分，该计划试图解决因街道照明不足或不存在而带来的弥漫的不安全感。在这里，为了填补因改善主要街道的道路照明，以及在内罗毕贫民窟地区安装高杆照明，造成的公共服务支出不足的重大缺口，城市邀请赞助商每年支付协议的资金来认领一根灯杆，其回报是赞助商可以将他们的广告挂在灯杆上。自2002年8月运行以来，这个项目一直深受企业和广告商的青睐。

在这个实例中，使用赞助可以比完全依赖公共预算办成更多的事情。这种项目也说明，很多的此类活动可以被分成好几种类型。在某种意义上，它可以视为是一个经典的CPTED（crime prevention through environmental design，即通过环境设计来预防犯罪）项目，并能在提升社区安全基础设施的基础上，促使社区更加积极地参与到打击犯罪中来。

很明显，加强社会资本在应对犯罪和暴力的策略中扮演了重要角色，其资金挑战可以通过在传统的行业边界之间进行创造性的思维和工作来加以解决。从物质基础设施方面强化社区的可利用资本，这对社区的犯罪应对机制可能产生积极的影响。虽然我们很难通过个案统计来揭示它是否加强了社区反对不受欢迎行为的意愿，但这无疑是加强社会资本所带来的一个非常重要的附带好处。

新兴的政策趋势

EMERGING POLICY TRENDS

第四章确定了六个新兴的政策趋势，在下面我们将更详细地加以讨论：

- 1 放弃“预防犯罪和解决暴力问题，本质上是警方和刑事司法系统的事情”的想法，转向“犯罪和暴力是成因广泛的复杂现象，需要广泛应对”的新想法。将犯罪预防作为城市政策和城市参与者的专项思考点，这种情况的出现显示出上述的理念转变；
- 2 作为应对犯罪和暴力这一过程的重要组成部分，六组应对政策（参见上一节：持续做出重要政策回应的领域）中的四组引发了特别的关注：通过有效的城市规划、设计和治理来加强城市安全与保障；以社区为基础的途径；减少危险因素；强化社会资本；

通过工作体验、培训和学徒实习来强化教育机会、提供从学校到工作的平滑过渡，在很多快速增长的城市中，这是解决年轻人问题的项目的重要组成部分

很明显，加强社会资本在应对犯罪和暴力的策略中扮演了重要角色

- 3 放弃特设项目，转而采用包含了所有或一部分上述方法的更加有计划的途径。广泛的策略和对基本问题的详细了解将对此加以支持；
- 4 对于这种项目的推行，合作伙伴机制的应用成为重要工具；
- 5 要日益认识到采用适应当地环境的解决方案的必要性，而不是从别处不加批判地借鉴过来；
- 6 要日益接受这样的做法，即真实地评估措施并将这些材料公之于众。

然而，在实施任务之前，重要的是要明确：不能仅仅因为什么东西被认为是政策的大势所趋，就机械地加以采纳，而是要确定它本质上确实是适当可取的。为什么有些东西可能成为“政策趋势”？这有很多原因，其中之一是对找到可以采用的行动已然绝望，故而去模仿别人的做法。另一个观察到的原因是，一些政策想法的确会在一段时间中流行起来。因此，为了评估与特定环境相关的这些趋势的优点和缺点，下面的讨论将涉及对每种趋势的优势和局限性的简要分析。

扩大应对犯罪和暴力问题的领域

Broadening the range of responses to problems of crime and violence

第一个确定的政策趋势是：远离传统的依赖警察和刑事司法系统的观念，转而认为犯罪和暴力是一个复杂的、需要广泛应对的现象。为便于进行参照，这些新增措施被称为“非传统（non-traditional）”的途径。虽然造成这一政策趋势的原因很复杂，但下面仍然给出了两个相关论证。

首先，在许多国家，传统方法越来越被认为难以有效地解决犯罪和暴力问题，发生这些行为的社会变得更加复杂、更少地依赖于传统的家庭和社区结构。因此在过去30或40年中，探索其他方法来补充警察和刑事司法系统工作的需求在增长。尽管对传统工作僵化而又缓慢的改变存在着批判，但这并不意味着在其他方法得以探索的时候，传统工作还是维持着一成不变。世界上一些地方对CPTED日益增长的治安兴趣，以及对社区政策模型越来越多地采用，都可以视为是对这种传统变化的诠释。不过显然，在寻找替代方式来解决那些被认为正在日益复杂的问题时，不能局限于警察和刑事司法系统的改变，还需要涵盖它们之外的其他领域。

这个政策趋势得以扎根的第二个原因是，我们已经认识到回应措施的性质必须符合问题的性质。

于是，犯罪行为 and 机会通常是由经济和社会环境造成的，技术的发展给罪犯提供了帮助——这些认识促使用于处理犯罪和暴力行为的基础广泛的方法得以发展。

扩大应对措施范围的方法，其优势在于它似乎很适合手头的任务。举一个简单的例子：年轻人坠入犯罪生涯的可能性，至少部分与受教育机会、学校和工作之间的有效转型过程相关——如果这是一个事实，那么前面说到的解决这些问题的措施，比起传统的警察和司法服务工作来可能会更加成功。另一个关联优势是，根据其定义，扩大回应犯罪和暴力问题的范围，还会拓展参与这个过程的人和团体的数量，因此增加了他们可能采纳的应对措施的范围，以及准备参与实施行动的人的数量。

尽管这些政策趋势从某种角度而言也面临挑战，但它们仍然具有真正的优势；其所面临的挑战是指，要确保这些理论上的优势在实践中总能够被把握这一过程是十分复杂的，不论是从合伙伙伴关系运作的形式、与包括当地社区在内的所有受到影响的参与者达成一致，以及有效的协作等方面来看。这种方法的主要缺点在于，它会把人们的注意力从确保警察和刑事司法系统“符合目标”的措施上转移开。事实上，在不断地大范围寻找替代方法的过程中，它会降低这些传统服务的重要性。不要认为这些方法是对警察和刑事司法系统的替代，而是一种补充途径，这一点很重要。比起期望由警察和刑事司法系统，来解决那些它们设计时就没有委以去解决的特殊挑战来，这些方法会更加适宜。

非洲城市在建立“更安全的城市”计划中的经验表明，由地方警察和刑事司法系统来解决问题的传统领域是至关重要的，在现有实践可能导致问题而不是解决问题的领域中，有必要去寻找和鼓励它们做出一些改变。²⁷这个观点很难被论证的两个方面是打击腐败和解决“犯人学校”问题，一些国家²⁸的监狱在一定程度上已经成为罪犯的“结业学校”，而不是罪犯改造的地方。尽管这两者都是单个城市尺度上的例子，但它们都涉及那些在城市尺度上无法解决的问题，许多和它们不一样的结果也会出现在一个个的城市中。

因此，这里的方法需要继续寻找合适的、能够解决城市犯罪和暴力的症状和原因的政策及实践。很多的城市犯罪和暴力具有社会经济属性，并非简单地由一些人的犯罪意图引起。一系列被持续认为适宜的解决方案会具有广泛的基础，在未来会比现

在许多国家，传统方法越来越被认为难以有效地解决犯罪和暴力，产生这些行为的社会变得更加复杂、更少地依赖于传统的家庭和社区结构

犯罪和暴力的非传统方法现在已在什么程度上得以良好地建立，联合国人类住区规划署“更安全的城市”方法所推动的主要行动领域对此加以了解释

今的方案更加综合全面——这是很有可能的。但在这些方法中，传统的警察和刑事司法系统的功能是至关重要的，关键是要让它们充分参与到约定的行动中去，让它们充分意识到自己在其中扮演的角色和自己与其他角色的关系，并不断对其进行审查以确保它们“符合目的”。

在“非传统”领域培育政策和实践 Developing policies and practices in ‘non-traditional’ areas

在“持续做出重要政策回应的领域”这一节中讨论的六大组应对犯罪和暴力活动的政策里，其中一个（加强正式刑事司法和治安）代表着传统途径²⁹，其他五个主要是非传统的政策回应。由于前面章节已经讨论了培育这类应对政策所涉及的东西，这里将议论的焦点放在非传统领域中拓展政策开发的过程中，而非这些政策套餐的内容上。这其中的四个政策在应对犯罪和暴力的当代策略中是很常见的，但是第五个（非暴力地解决冲突）似乎很少被广泛地加以应用。

用来支撑这部分全球报告、聚焦犯罪和暴力的

9个案例研究，反映出了这种平衡，这在布拉德福德³⁰、德班³¹、金士顿³²、内罗毕³³和多伦多³⁴的策略中很明显，在纽约³⁵和里约热内卢³⁶模糊一些，它们为这种基础广泛的方法提供了例证，而莫尔兹比港（Port Moresby）³⁷的开发“更安全的城市”计划的工作也在朝着这个方向迈进。它们当中，唯一看似包含了清晰的以非暴力方法解决冲突的项目设计的是金士顿（牙买加）采用的战略。现有证据表明，这个策略作为一个整体，已经促成了近期犯罪和暴力活动在牙买加的减少³⁸，但是我们经常很难清楚地知道单个计划带来了什么样的成功要素，因为几乎同时实施的有好些不同的计划。

金斯顿的案例很有意思，因为除了其创新要素之外——如关于非暴力方法的工作，它还包括有提升警察绩效的重大措施。此外，它涵盖了这样的例子，即旨在通过“操纵首领（Operation Kingfish）”的方法来运作帮派——这种做法在处置非法毒品贸易³⁹中来自帮派的枪支、弹药和其他装备上是成功的，这也可以看作是对警察和刑事司法系统的“传统”角色的弘扬。这个经验所强化的一点是：探索犯罪和暴力的“非传统”方法的过程，不是要替代传统领域的提升，而应该看作是对它的补充。

犯罪和暴力的非传统方法现在已在什么程度上得以良好地建立，联合国人类住区规划署“更安全的城市”方法所推动的主要行动领域对此加以了解释，并总结在了专栏10.4中。

专栏10.4所显示的内容混合了传统和非传统的方法，它着重强调了过程问题，还强调在与广泛的合作伙伴进行协作时地方政府的领导作用，以及对能力构建需求的认识，从而让人和过程更加有效。它没有忽视传统的方法，包括支持刑事和警务活动的新形式和替代形式。但是它认识到，仅仅依靠这些，只能提供非常有限的方法来应对那些被认为是主要的和深层次的问题——很多的城市社区和居住其中的公民的问题，以及城市治理过程的问题。

远离特设项目并转向更有计划的方法 The move away from *ad hoc* initiatives and towards more programmatic approaches

正如之前已经讨论过的，城市犯罪很少会是一维的现象。因此，它不太可能通过采用单一的特设项目就能有效地解决。这并不意味着精心选择和目标明确的行动没有任何贡献。但是，对犯罪问题的根深蒂固的多维度本质的认识，已经导致我们越来越强调更多的有计划的方法，这些方法不仅仅试

专栏10.4 联合国人类住区规划署“更安全的城市”计划中确定的应对犯罪和暴力的“非传统”方法的地位

Box 10.4 The place of non-traditional approaches to crime and violence in UN-Habitat Safer Cities programmes

联合国人类住区规划署“更安全的城市”计划旨在推进三种主要类型的预防措施：

- 环境预防——通过环境设计预防犯罪（CPTED）；
- 制度预防——支持司法和警务的新形式和替代形式；
- 社会预防——特别针对危险人群的行动。

此外，以下列出了其他的重要领域的活动：

- 提升地方政府的领导力和对城市安全的职责，将其作为良好的城市治理的组成部分；
- 支持预防犯罪的合作伙伴关系和措施，与地方政府、刑事司法系统、私营部门和公民社会合作来实施它们，从而以可持续的方式成功地解决城市的不安全问题；
- 构建城市网络来分享知识、专业技术，以及可以在其他城市和地区复制的优秀实践；
- 对当地政府和其他利益相关者开展培训和进行能力建设。
- 传播在与北方和南方的合作者进行协作时获得的经验教训。

图去解决犯罪和暴力活动的症状和影响，而且要解决其产生的原因。联合国人类住区规划署“更安全的城市”计划就是这种方法的一个例子。第二个例子可以在英格兰找到，它是1998年《犯罪和动乱法案》(Crime and Disorder Act)的结果，该法案要求“减少地方犯罪和动乱的合作机构”(Crime and Disorder Reduction Partnerships)准备一个3年的滚动策略，来解决在对地方犯罪和暴力进行仔细审核时所揭示的那些问题。⁴⁰

要使得这种方法获得成功，有几个特征似乎很重要：

- 对地方经历的主要犯罪和暴力问题进行仔细审查，并周期性地重复；
- 解决这些问题的方法既要有清晰的战略意图，又要有具体的行动计划/项目；
- 有效的公众咨询，以及社区对建议行动的高度支持，包括在可能的情况下，让社区直接采取行动的机会；
- 形成合作伙伴框架，它能够将关键利益相关者聚集在一起，赋予他们真正的任务，鼓励他们探索如何使自己的主流活动能够支持这项工作；
- 拥有长远眼光，要认识到不可能所有的问题都会很快得以解决，还要认识到为了给这个过程产生一些动力，在早期设法取得一些成功是一项责任；
- 一种为项目运转提供资源的创新方法，不要仅仅依靠必然是有限的公共预算，而是要创造性地发掘一系列可能的资金来源；
- 对结果进行定期评价和公布是一项严格的任务，这样项目可以在必要时依据经验进行调整。

并不是所有的项目都具有这些特征。事实上，认识到它们并不容易都被实现是很重要的。这特别是因为，解决那些不易根除的问题需要被当成一项长期任务来对待，这与短时期的政治和选举周期很难相容。还有一点也很明显：许多项目受资源所限，不仅仅在财务方面，而且在专业知识方面也有所限制。需要记住的是，犯罪团体在他们的霸权受到挑战时，通常不会袖手旁观，因此随着问题性质的变化，项目需要不断地调整。所有这些都说明，这条道路并不简单。然而，来自世界各地的大量证据表明，有计划性的方法可以带来很多好处，不只是解决犯罪和暴力问题的烦恼，还能动员来自各行各业和各个部门的人，一起来解决这些问题。

利用合作机制

The use of the partnership mechanism

如果使用得当，合作伙伴关系是有益和有效的。但是正如第四章中的讨论所表明的那样，合作过程本身并不是什么万能的灵丹妙药，合作伙伴关系需要被认为既是特定的工具，也是有关团队合作的重要性的一种更为普遍的哲学。既存在成功的合作伙伴关系的例子，也存在几乎没起到作用的合作伙伴关系。这个小章节探讨了合作伙伴关系要着手做些什么、谁是参与者、他们要和谁进行接触，以及如何能更加有效地超越单纯的讨论，采取有意义的行动。这个语境下的关键问题包括：

- 谁是合作伙伴，谁不是？成员是怎么被确定的，成员在合作过程中承担了何种责任？
- 合作过程是如何被领导的，这种领导过程在多大程度上被接受？如果领导力来自地方政权中的政治或者行政领袖，是否赋予了其责任，以确保合作目的得到地方政权的日常工作支持？
- 合作伙伴关系可以获得什么类型的资源，以确保它能开展工作？合作伙伴关系是否能通过各种方式来增加这些资源？
- 合作伙伴关系如何与活跃在当地社区中的各个部门——公共、私人、自愿者和社区，建立起自己的联系？它是否具有一个沟通策略，以确保它不只是致力于让人们能跟上它的行动步伐，而且还能倾听他们所说的东西？如果社区成员希望参与或进入到合作伙伴关系的工作中，这是不是容易实现？
- 合作伙伴关系是否拥有明确的职权范围，使它可以超越讨论并开展行动？它是否清楚说明了合作伙伴关系和其他组织的责任，这些部门之间的沟通途径又是什么？
- 对于各个部门正在做的事，它是否获得了强烈的支持，并且持续地一次又一次地对此进行检查？它是否愿意依据这个过程中得到的反馈，来评价它已经做过的事情？
- 合作伙伴关系是否坚持将评估过程当作其活动的左膀右臂，它是否对评价结果进行了仔细的讨论，并且依照它们进行了调整？
- 在合作伙伴关系内部，权力是怎样分配的？合作成员是否不论背景如何，都能影响合作伙伴关系的所作所为，抑或在实践中，小数成员掌控了合作伙伴组织，他们被认为拥有最为强势的位置？

许多范例项目在地方上得到了实施，因为该地方在别处见到了这些范例，并对其进行复制……几乎完全不了解项目的显著成功，在多大程度上依赖于一系列特殊的地方环境

这种情况可能已经得到了改善：评价的重要性已经被广泛认可，更多的由公共资金资助的项目已经实行和公布了评估，这是获得支持的一项条件

- 如果有证据表明合作伙伴关系可能存在问题，抑或它不愿意涉足那些合作伙伴关系中的关键成员负责的领域，那么这种合作伙伴关系是否愿意去挑战现有的正统观念？这个问题的重要性可以追溯到一些合作伙伴成员的动机上。他们参与进来是要不带偏见地对合作伙伴关系做出贡献，包括可能去改变他们自己的内部组织，又或者他们的参与主要是为了捍卫自己的领地，那些他们认为受到合作过程威胁的领地？
- 合作伙伴关系是否真正增加了先前所做的工作的价值，抑或大家普遍认为合作伙伴关系不过是一个“洽谈会”，实际上没有带来什么增值？

这十个问题没有涵盖合作伙伴工作中的所有问题，但是它们反映了对合作伙伴关系的许多主要的批判。因此，仔细考虑这些问题，应该能帮助合作伙伴以一种能克服此类批评的方式，来架构自身及其工作。这当中潜在的是责任问题。人们是否会因为合作有可能增加现有工作方法的价值，而真正致力于合作进程，哪怕这对他们已有的政治或行政领地提出了挑战，或者，这个过程只不过是时髦的粉饰而已，它不允许采用挑战性的方式进行运作，它的存在仅仅是为了给人一种变革和现代化的印象而已。至关重要的是：要尽量让合作伙伴关系以能够切实带来好处的方式进行运作，而不是去限制它，拒绝让它挑战现有的正统观念和领地。这于是成为一种挑战，对地方政府的领导人来说尤其如此——因为他们经常发现自己在合作过程中扮演着领导者的角色，因此他们需要就“合作伙伴关系是什么”和“它可能成为什么”定下基调。

适应当地环境，而不是不加批判地借鉴 Adaptation to local circumstances, rather than uncritical borrowing

许多范例项目在地方上得到了实施，因为该地方在别处见到了这些范例，并对其进行复制。有时地方没有对原始项目进行任何适宜的评估，几乎完全不了解项目的显著成功在多大程度上依赖于一系列特殊的地方环境。在某种意义上，我们很容易看到这种方法的表面上的吸引力——它看似是一种“速效药”，它正在采取的行动的确令人印象深刻，它似乎缩短了学习的过程。然而，许多这种项目已经被证明并不像希望中那样成功，这个经验说明，更好的情况是要认识到：借用那些看起来很好的想

法，取决于对这些想法最初采用的特殊语境的理解，有必要仔细思考它们应该如何被调整以适应当地的环境。这些环境可能基于物质、政治、文化、资源或技能，或者呈现出许多其他类型。实际上，诸如此类的一份简单的列表，标出了在采用这种活动时需要注意的事项：其中的任何一项活动或者活动的组合，都有可能使那些看起来在一个地方非常有效的东西，在另一个地方遭遇质疑。

将西方发达国家的理念应用到发展中国家常常会遇到的困难，就是这方面的一个极好的例证。例如，英国将犯罪预防规划整合到规划过程中的做法，可以看作是一个有用的典范。但是，规划系统是在经历了很长时间的磨合后才能取得这样的成效，现在的规划系统已经建立完善，警察部门也已经采纳CPTED作为提供犯罪预防建议的领域，这样做可以保持他们与规划师的联系。即便如此，已经取得的成就还是有限的，警方、规划师和问题未获解决的开发社区之间，仍然存在着矛盾领域。⁴¹

还有一些重要的问题与培训、对这种价值观的支持，以及怎样把该设想与其他政策驱动联系起来相关联。所有这些事情，都不能必然阻止其他地方沿袭这条道路，或试图借鉴英国的经验。但是它们应该能促使人们停下来，仔细思考如何根据自己地方的语境来进行借鉴，很有可能，当地大量的甚至所有这方面的特性都与英国不同。特别地，如何依据发展阶段让这种方法契合到当地的规划系统中，如何发展规划师和警察的能力以使得这样做可以奏效，以及如何按照规划系统的其他优先权来形成对这种方法的接纳——这些均是需要仔细考虑的重要问题。

评价的重要性 The importance of evaluation

在美国，1997年发表的一项对犯罪预防规划的重要审查，得出了这样的结论：“许多犯罪预防措施都是有效的。其他一些则没有效果。大多数项目尚未进行评估，没有足够的科学证据来得出结论。”⁴²

这种情况可能已经得到了改善：评价的重要性已经被广泛认可，更多的由公共资金资助的项目已经实行和公布了评估，这是获得支持的一项条件。⁴³但是，评估仍然要继续做，因为在这个领域完成的很多事情，要么没有被评估，要么以最敷衍的方式被评判，要么宣告成功却没有太多（如果有的话）的证据支持这一结论。联合国人类住区规划署对“更加安全的非洲城市战略”⁴⁴中的经验开展的评论不仅仅强调

了这一点，还强调了在“更加安全的城市”的项目进程中，不同阶段需要不同种类的评价活动，它们是：

- 对问题进行初始评估的阶段；
- 考量这种策略实际上是否尽可能完全和有效地解决了问题；
- 是否实现了目标；
- 单个项目随后是否被赋予了与之相关的不同时间表；
- 实施过程是否有效；
- 合作伙伴关系的架构是否仍然适合于目标；
- 合作过程本身是否合理运转。⁴⁵

确定多重评估工作的重要意义在于，它不仅仅将评估视为过程末端的一套活动，而是将其看做在若干阶段中整合到过程本身中的一项基本程序。它也许是一系列的反复操作，并非只是一个线性的过程。

人们常常认为评估工作只需要在过程结束时进行，而以上认识便是对这一观点的重要修正。事实上，评估也有许多不同的类型，不同类型的评估可以通过多种方式，在不断变化的基础上为实现有效的过程作出贡献。这些认识都对前述观点构成了挑战。而评估活动的经验也表明，只有从一开始就将评估建立在整个过程之中，并以实现系统性为目标，才能起到最佳效果，并且这有助于使人们理解整个过程及其阶段。然而，人们往往无法认识到，有价值的经验教训可以同时从成功与失败案例中获得。可以这么说，评估最重要的任务之一，就是要发现那些未能以最快速度推进的工作，以便促使人们思考如何对其进行改变。当评估工作不单单被视为在过程结束时执行的一项任务，而是在若干阶段中整合到过程本身中的一项基本程序时，情况尤其如此。

这常常会引发关于哪些评估材料可以公开发布的问题，尤其是在网站上，因为在那里，似乎有一种貌似出于公共原因而排斥失败案例的倾向。我们可以理解，在当代社会中的确有一些组织会以这种方式来看待他们的网站，但他们的确也需要思考，自己的姿态对于那些意识到了问题所在，并希望在公开的评估材料中论及这些问题的利益相关者而言，究竟是否可信。而公开材料也更有助于让那些读到此类材料并试图汲取经验教训的局外人，看到一种毫无隐瞒的表述。由于全面的评估仍然相对少见，并且那些仅仅强调问题积极一面的报告要常见得多，所以才导致了上文所讨论的那种不加批判地借用观点的现象。因此，人们亟须转向一种诚实、

公开、透明的报告方式。如果一些组织从公共关系的角度出发，感到难以做到这一点的话，它们也可以考虑在出版评估材料的同时，附上一份有关如何应对问题的声明。

实施过程中的挑战

THE CHALLENGES OF IMPLEMENTATION

任何合作伙伴关系都需要仔细思考的一个重要问题，便是如何在特定的环境范围内将它们的想法有效实施。因此，在早期阶段人们需要面对的问题之一，就是要发现实施过程中可能出现的障碍，并确定克服障碍的手段。这一点一定是针对当地情况的，因为所有的实施工作都要使某些决策能在具体环境中起作用。这里的关键问题在于如何才能起作用？而它又和前面所讨论的本地环境适应性相关，并非可以仅仅通过不加批判的借用来实现。因为如果缺乏对于具体应用环境的仔细思考的话，就无法保证那些在其他地方能够起到作用的办法还能有效地移植到当地。

在强调了地方重要性之后，本节着眼于人们通常会面对的五项实施过程中的挑战，而它们在本质上也很具有主题特征。这五项挑战分别是：为行动确定适宜的制度架构；动员地方社区参与；地方层面的能力建设；将预防犯罪纳入城市发展；以及反对犯罪与暴力行动的有效国际支持。下面将依次对每一项进行讨论。

为行动确定适宜的制度架构

Defining appropriate institutional structures for action

在大多数情况下，地方当局是在城市尺度上领导反对犯罪与暴力行动的合适人选。地方当局不仅拥有能够用来应对问题的服务职能和资源基础，⁴⁶同时它也认为自己肩负着确保本地区生活品质与市民福利的核心责任。如果这些理由还不足以解释为什么地方当局通常会在反对犯罪与暴力的城市行动中担当领导职能的话，那么它还可能会强调自身对于城市的代表作用。

若要使地方当局能够在所有事务上尽善尽美，那么它就需要定期接触市民与企业，成为有效的沟通者和信息的提供者，并能回应从这些渠道中获得的反馈。就像之前所讨论的那样，为了完成这些工作，地方当局一定需要与广泛的本地利益相关者共事。在实际情况下，这常常会触发正式的合作伙伴关系机制，为此类活动提供媒介。所

有这一切都有助于解释为什么地方当局会愈发接受这样的观点和做法，即把带头应对城市犯罪与暴力作为提供良好地方治理手段的一部分。⁴⁷同时也有助于解释为什么在这一点上，领导权不仅来自地方当局的执行机构，而且还往来自政治部门。由此人们也就不难理解，联合国人类住区规划署“更安全的城市计划”正是由那些有权采取行动的非洲城市的市长创立的。

■ 地方当局的角色

Role of local authorities

然而人们也需要认识到，地方当局并不能包办一切。它们的权力和资源是有限的，本地政治环境中的其他角色，在某些事情上会比地方当局做得更好。这也是为什么建立合作伙伴关系会越来越成为应对犯罪与暴力问题最合适手段的理由之一。地方当局不一定需要在前线领导合作伙伴关系，已有许多案例证明，一些并非来自地方政府但却广受尊重的本地人士也可以将任务完成得很好。但关键在于，无论地方当局是否承担领导角色，它们都应该充分支持合作伙伴的工作，这不仅意味着要对具体行动作出正式的支持声明，也意味着要愿意将它们自己的政策、实践工作和预算与合作伙伴的工作结合在一起，从而使得联合合作伙伴成为地方当局的主流做法，而非边缘性的附加工作。如果地方当局本身需要对此作出改变的话，那么他们就应该心甘情愿地接受改变，从而更有效地应对犯罪和暴力。处理犯罪和暴力问题的合作伙伴与地方当局之间的关系，也许是所有地方关系中最重要的一类，双方都需要认识到这一点，并为他们之间的合作关系投入足够的时间与努力，确保行动有效。

■ 合作的精神

The spirit of partnerships

值得强调的是，如果合作伙伴关系中的成员能够本着“合作的精神”的话，那么这样的合作最有可能取得成功。这意味着合作方需要为事业的进取而努力，而不是固守自己的领地；意味着合作方必须平等对待每一方；意味着合作方应寻求在日常工作和社区生活中，强化合作伙伴关系的宗旨和目标，而不仅仅是在大家坐在桌边开会的时候这样做；还意味着应该根据各方所做贡献的质量来对合作方进行评价，而非根据来源。合作伙伴关系所经历过的诸多困难，至少在某种程度上可能是由于关键的合作方没有采取合作的精神，这就不可避免地削弱了合作机制实现最大潜力的可能性。因此，人们有必要意识到合作伙伴关系并不仅仅只是简单的协作机制，相反，它们代表了通过联合工作，从而

比孤立的个人和组织做得更好的一种尝试。然而，若要使发生这种情况的可能性达到最大，就有必要使所有合作方全心全意地认识合作精神，并为之付出努力。

■ 影响合作伙伴关系的结构性问题

Structural problems affecting partnerships

有两个常见的结构性问题会影响合作伙伴关系的运转，以及地方当局对此的贡献。第一个问题是司法权的范畴，第二个问题则是国家政府在致力于建设那些要求给予特定地区优先权的合作伙伴关系时可能面临的困难。司法权范畴的问题十分常见，而且会以多种形式出现。一般而言，管理较大城市地区的地方政府有着碎片化的结构，经常需要有好几个地方政府才能覆盖城市地区的各个部分，而且很可能包括两个层级的政府，每个层级都承担特定的服务职能。相似地，警方的工作基础也并不依照同一套行政边界，其空间尺度往往会比单个城市要更大。而众所周知的是，犯罪与暴力的问题同样不会考虑地方政府或治安管理的边界。所有这些结合在一起，便说明了之所以要构建合作伙伴关系来应对城市犯罪与暴力的真正问题所在；从现实来看，结构性变化不可能在短期内形成可以解决这些问题的更好的行政边界。

在这种情况下，需要在许多方面秉持大量的实用主义，而且这也能够有效地测试出合作精神的问题已经在哪些领域得到了讨论。可操作的途径常常来自人们对多个适宜空间尺度的承认。因此，覆盖整个城市连绵区尺度的战略议题也许需要不同的合作伙伴架构，而不只是对经历了几种特殊问题的单个社区进行干预。这也许会使某一地区的合作伙伴架构变得十分复杂，并且人们几乎肯定会提出关于不同的合作伙伴关系如何相互联系之类的问题，但这也也许就是那个适合在真实世界中得以实现的合作伙伴架构。这里的需求在于要更快地达成前进的道路，不要让过程中的困难阻碍人们完成真正的任务，从而应对犯罪和暴力的问题。对工作能够起到帮助作用的，可能是要承认世上本没有完美的架构，同时承认最重要的是让某些行动起到作用并找到可以让合作方尽快投入的工作，而不是无休止地争吵不同的方法。

这种政府在致力于单个空间合作伙伴关系时常常遇到的困难往往并不是政治上的，有可能只是由于人们未能以实现空间差异性的方式建立政府部门而产生的问题。因此，当政府被迫完成一些被视为与其通用的政策和实践不一致的工作，或是被迫调整预算，为某一特定地区创造较一般情形下更多的

合作伙伴关系越来越成为应对犯罪与暴力问题最合适的手段

可用资源的时候，问题就出现了。而如何在具体的空间合作伙伴中代表这些政府部门也会产生一些实际的困难，因为来自某个部门的人很难代表政府的全部利益。而让各个部门都派人参加也同样无助于解决问题，因为这将给人留下一种政府协调十分糟糕，以及这些人只是寻求捍卫部门利益，而非贡献合作精神的印象。

与此同时，人们也很容易理解那些主张在这类合作伙伴关系中体现中央政府利益的想法为什么更具有吸引力。在实际工作中，中央政府往往会在特定地点频繁地参与对抗犯罪与暴力的斗争，而且合作伙伴也常常试图与中央政府一起共同提出有关如何调整政策和实践，从而有助于开展工作的议题。但事实上对此没有单一的正确答案，因为中央政府各部门自身的结构也会影响到处理此类问题的方式。例如人们可能发现，一个包含了区域部门的政府架构会比一个仅由全国性部门所组成的架构更容易应对这些问题。这有时也会让人们感到，在国家政府层面上不应该纳入针对特定地方的合作伙伴关系。但是，人们偶尔也会找到实现的方法。无论中央政府对这一问题采取何种态度，重要的议题在于它们应该支持合作伙伴的工作，并且应该毫无偏见地看待它们帮助解决问题的方式，不管这种方式究竟是由于中央政府本身成为了合作伙伴关系中的一员，还是合作伙伴关系为中央政府提供了直接的干预途径。

以上论述代表了许多合作伙伴关系不得不克服的几种挑战。其中最主要的考验在于合作伙伴机制能否在地方环境中形成有效运转的合力，尤其是它能否为需要达成的目标注入真实的价值。毫无疑问，合作伙伴关系能够实现这一点。但是，合作伙伴架构的建立并不能保证最终的效果。更为重要的是，这项工作需要那些人坚守与他人、与相关本地社区共事的思想，使合作伙伴关系起到作用——换言之，这样的人必须完全信奉合作的精神。

动员地方社区参与 Involving and mobilizing local communities

相似地，为了使合作伙伴关系能够释放其所有的潜力，使之能够激发本地社区的参与，人们也需要完全接受所谓的“合作的精神”。这里的核心议题在于人们需要充分理解此类行动的价值并投身于此，而非把它作为一种表面文章或仅仅付出最少的努力。简言之，人们不应该仅仅解决本地社区的犯罪与暴力问题，而应该与之共同行动。这就意味着在不同的情况下又会发生许多不同的事情，必须考

虑其中不同的意愿和不同的参与能力。尽管社区参与十分重要，这是公认的理论原则，但根据采取的行动类别，也会出现不同的情况。对于非洲国家国内暴力问题的努力便清楚地说明了这一点：

那些旨在改变社区中的不良信仰与实践的项目必须吸收社区成员参加，并由他们领导。组织可以发挥重要的促进与支持作用，但是改变必须发生在社区成员自己的心中。⁴⁸

这句话抓住了为什么社区参与对于犯罪与暴力领域的工作来说如此重要的问题核心。从本质上说，所有那些应对犯罪与暴力的行动目标都是要试图改变人们的不良行为。尽管可能存在许许多多努力的途径，但其中的大部分都可以归结于对个人产生影响。那些通过影响家庭成员、邻居以及定期社会接触关系来实现目标的途径，不比那些通过正式的公共政策机制实现得要少。项目制定与执行过程中的本地社区参与不仅体现了公民权利，同时也有助于激发那些接近目标个人、能够产生影响的人们付出行动，从而使项目走向成功。虽然实践证明这种方法并不像它听起来那么直接，但是它的基本原则却十分简单。

对于合作伙伴关系以及其他实施机构而言，在其寻求激发本地社区参与，共同采取反对犯罪与暴力的行动中接受“共事”而非“应对”的思想究竟意味着什么呢？本文的意见是，这就要求它们从一开始就作出至少以下三点承诺：

- 承诺继续走社区参与的道路，承担其中所有的工作。这包括对当地人的主观信任，即使人们无法立刻从这样的信任中得到回报。
- 承诺在实施过程中以多种方式支持社区和个人。例如，若要实施那些设法处理国内暴力问题的计划，就需要接受在某些情况下初始暴力行为将会增加的可能性。因此，重要的不仅是要推动这类项目，而且也要为受害者提供合适的帮助，并且在可能的情况下进行强有力的治安干预。
- 承诺提升社区的能力，使之能在一个不间断项目而不仅仅是一次性的活动中承担领导作用。培训和能力开发活动不仅要与合作伙伴成员以及参与实施过程的公共官员服务，而且也要向广泛的社区团体与个人开放。这不可避免需要预支成本，但回报是可观的，因为更多的社区成员将有意愿且有能力在此过程中扮演积极的角色。

处理犯罪和暴力问题的行动应该是和地方社区“一起做”，而不是针对他们“去做”

地方层面的能力建设

Capacity-building at the local level

作为应对犯罪与暴力问题早期过程的一部分，合作伙伴关系以及其他实施机构需要从事的最重要的任务之一，便是评估相关组织和个人的能力限制对他们想做的事情会产生何种程度的影响。随后，他们还应该在一段合理的时间内实施一项应对能力局限的计划。换句话说，实施机构需要审查与他们想做的事情有关的技能，并把它用于解决那些已经发现的不足之处上。人们要认识到，这项工作需要占据一定的时间。在短期内所能实现的目标是有限的。关键是要认识到执行主体希望做到的事情与可用于有效完成工作的人力资源之间的关系。这个领域的项目之所以有时会陷入困境可能便是由于人们没有认识到这一点。

在这一类审查过程中，人们会发现往往缺少合适的技能来推进相关工作，这就引申出两类问题。第一类与资源相关——是否有可用的资源来引进更多具有必要技能的人？第二类是一个有关人员发展的问题——能否帮助足够数量的现有职员发展需要的技能？这两个并不是互相排斥的选择，它们可以完全按照不同的时间安排来操作，而前一种方法可能会更快一些。通常为了能够引进具有特定技能的人员，这些资源一定不会用于大批量的招聘计划。结果对于许多组织机构来说，人员发展就成为了试图开发新功能或采取新行动的必要组成部分。从外部引入技能与提升现有人员能力的明智结合，往往能够应对这种情形。然而，大多数预算有限的组织可能会认为，相比于依赖外来的技能，对人员发展进行投入是一个更好的长期选择，即使前者在短期内可能会使行动得以更快地执行。

例如，人们如果决定在新开发项目的管理工作和应对现有开发项目的犯罪问题中更加注重通过环境设计预防犯罪（CPTED）手段来实现的话，那么就需要那些拥有该领域相关知识与实际经验的建筑、规划与社区治理专业人员。从国际上看，此类专业力量是可以被利用的，并且可以通过多种途径将其引入组织机构中，从而发起这方面的计划。这种现象也并不是在局部出现，一个例子便是对有经验的专业人士进行短期跨国借调。不过那些在职培训项目也可以在一段时间之内培养出骨干人员。就这种意义而言，那些为了利用外部专业力量启动工作，并创立可以在日后扩大参与人数的培训计划，同时又试图以适当的方式连接这两种要素的项

目也许还可以提供更多的机会。

随着时间的推移，此类活动可以同某一国家正式的技能与资质培训框架产生关联，从而成为更加正式的奖励计划的一部分，这往往需要借助继续教育或高等教育机构以及其他专业团体。但工作重点很有可能变成能力建设的直接效益。在此背景下，最有价值的学习工具之一便是计划实施的前期工作。这样的话，这些活动的获益就不仅在于具体的成绩，而且也在于它们为那些参与过程或那些在近处观察的人们提供了发展技能的机会。这里比较重要的几类技能不但包括直接的动手能力，还包括思考能力，只有这样人们才能够判断工作正确与否，并因此作出合理的行动。

而人们也同样需要承认，能力发展问题渗透在地方当局和合作伙伴每一个层次的工作中。因此，相关挑战的潜在规模也许会令人望而生畏。仅以4个利益相关团体举例说明，不同的专业人士、合作伙伴成员、地方社区及其各个代理人以及社区团体的成员也许都不一样，这不仅体现在四者之间，也体现在每个团体的内部。因此一个合作伙伴关系无法仅仅通过一个项目就能同时应对所有这些不同的需求。但在这种情形下，合作伙伴就要认识到任务的性质与范畴，在一段合理的时间范围内投身其中，并着手开始那些可以立即开展的工作。在对这类事务进行决策的过程中，合作伙伴会希望考虑那些将随着它们的直接运作以及各个利益相关者（包括社区成员和团体）的能力而带来的利益，从而在总体战略的执行过程中作出更有效的贡献。

合作伙伴以及其他实施主体应将提升能力视为一种建立持续性上升轨迹的尝试。在联合国人类住区规划署“更安全的城市计划”中，这方面的责任往往通过计划协调人（此人也需为这一角色进行培训）来承担，计划协调人有能力利用一些已经由联合国人类住区规划署为特定问题所开发的培训模块。⁴⁹从事诸如此类工作的能力也是程序化方法的一种实际收益，因为这意味着那些决定执行“更安全的城市”项目的城市就能够以这种方式直接学到其他地方所积累的经验。

将预防犯罪纳入城市发展

Integrating crime prevention into urban development

很多犯罪和暴力的决定因素具有地方色彩，最好通过本地干预来处理。而犯罪与暴力的影响也在很大程度上具有地方效应。因此人们就不难

很多犯罪和暴力的决定因素具有地方色彩，最好通过本地干预来处理

理解，犯罪与暴力正日益成为城市发展干预手段和政策所考虑的主题。有多种方式可以实现这一点，但在这个方面，地方当局所扮演的角色是十分重要的。特别是在评估城市发展与投资需求以及制定城市发展战略的时候，就有必要在那些需要分析的问题中系统性地纳入犯罪与暴力问题。相似地，发展干预与政策也应该尽可能地针对犯罪影响的评估工作。尽管人们还没有完全开发出用来评估犯罪影响的综合性工具，但是社会影响评估，以及在犯罪易害性或响应环境设计预防犯罪等方面的物质开发事前评估，也能够成为例行的工作。

另一种用以提高问题整合程度的手段，便是警方的参与及其在政策和项目制定方面的知识和经验的引入。英国在警方与规划管理部门之间的合作经验，以及警方与独立官员在联合国人类住区规划署“更安全的城市”计划所宣传的磋商过程中所扮演的积极角色，显示了这种合作的潜力。这同时也有助于改变人们对警方的负面理解，并呼应了警方对预防犯罪合作伙伴的需求。

此类整合需要更精确、更深入的分析能力与信息，需要培育地方工作人员的能力，以及对服务供应、城市社会经济政策、规划与预防犯罪之间关系的系统性分析。这样的关系是十分复杂的，并且在某种程度上也是有争议的，必须在本地范围内得以澄清。整合工作同时也需要对工具和必要的导则进行开发。事实上，至今为止仍然缺乏能够提供适应这种整合的培训和学术研究项目。

反对犯罪和暴力行动的有效国际支持 Effective international support for initiatives against crime and violence

各种国际支持能够帮助发展中国家的城市提高有效采取措施的能力，以应对犯罪和暴力问题。这种直接的援助应被视作一揽子计划的一部分，此外它还包括了应对几种特定犯罪的持续强化的国际合作，而这几种犯罪最为糟糕的后果往往发生在城市中。举个例子，正如第三章和第四章所讨论的，国际合作对于处理非法贩运毒品、军火和卖淫者的问题而言至关重要。在实际情况中，如果人们未能阻止此类非法活动，那么西方世界和快速城市化的发展中国家的城市街头都将承受这种后果。因此，重要的是支持行动能够在所有范围内持续进行。以下的讨论得出了针对特定城市的直接国际支持所应涵盖的范围。

就对具体城市的直接援助行动而言，有几个

城市已经实施了具有可观效益的项目。例如，来自美国的资金成为了最近一段时间金斯顿（牙买加）启动相关项目，应对犯罪与暴力问题的一个非常重要的因素。⁵⁰荷兰为约翰内斯堡、德班和达累斯萨拉姆（瑞典政府也是这座城市安全工作的贡献者）的“更安全的城市”项目作出了贡献。⁵¹加拿大也帮助更新了非洲“更安全的城市”项目原有经验总结的进程。⁵²这几个例子只是用来说明国际援助如何才能快速发展的城市中协助应对犯罪与暴力。此类有针对性的援助不仅能使受助城市直接受益，同时也给捐助机构带来了信心，使它们相信资金将会用于指定的方式而不会留作腐败活动等其他用途。而腐败已经成为了国际资金利用中的一个大问题。

最有效用的国际支持出现在培训和人员发展的领域内，并已涌现出好几个优秀的实践案例。例如，作为自2000年以来对牙买加警察部队支持工作的一部分，英国政府已经提供了相当大规模的资金支持——在第一个三年时间段内支持250万英镑，在2005年8月起的下一个三年内再支持240万英镑，同时声称还会从2005年10月起进一步提供75万英镑，这些资金主要用来支持国际警官与牙买加警方共同应对严重的犯罪问题。这些国际警官包括与牙买加的对机构直接合作的伦敦警察厅警官，也包括伦敦警察厅为牙买加警察部队培训的警官。⁵³牙买加警察部队和英国伦敦警察厅之间的关系表明，这种持续而非特殊的关系可以具有特定的优势，因为它提供了不断提升的机会，而不只是短期的获利。在某种意义上，这样的安排对于英国也有着直接的价值，因为它有助于阻止犯罪活动从牙买加流向英国。⁵⁴要记住，某些犯罪互动具有国际性，当人们在考虑此类安排的时候绝不应该忽视这方面的问题。

在这种情况下，辅导项目能够起到帮助作用，也是对初期培训阶段的合理延续。如果这样的举措不但能够集中于开发技能，还能协助培养有能力在各个地方培训其他人的骨干人员的话，那么就可以成为一个具有可观长期效益的援助形式。应该说，这种方法的好处是双方面的，因为这对于那些借调来的人员而言也是一个有用的发展机遇，他们的雇主也会从中受益。此外，这样的举措仍然还有发挥的空间，因为能力建设是许多犯罪与暴力应对行动需要面对的重要问题，而在世界上还有不少地方尚未开展过这样的工作。

在评估城市发展与投资需求以及制定城市发展战略的时候，有必要在那些需要分析的问题中系统性地纳入犯罪与暴力问题

各种国际支持能够帮助发展中国家的城市提高有效采取措施的能力，以应对犯罪和暴力问题

联合国人类住区规划署更安全的城市计划的意义

IMPLICATIONS FOR THE UN-HABITAT SAFER CITIES PROGRAMME

至今为止，世界各地越来越多的城市加入了“更安全的城市”计划，而该计划一开始只是集中于非洲城市。⁵⁵现有的证据表明，那些选择参加该计划的城市都已经从中获益，尽管这并不是说它们的犯罪与暴力问题都已被成功解决。⁵⁶这样一来就产生了三种挑战：

- 能不能鼓励更多可能受益于参与这项计划的城市选择加入该计划？
- 是否有可能加快个别城市的项目进程，从而能够以更快的速度实现更多的目标？
- 根据已经积累的经验，是否应该考虑对计划作出重要调整？

这些挑战在某种程度上是相互关联的，但为了便于表述，以下将分别对它们进行讨论。

计划的持续发展

Continuing development of the programme

对于第一个挑战——会不会有更多的城市从这种方法中受益？——从广义上讲，答案毫无疑问是“肯定的”。如果仔细阅读对那些已经选择沿着这条道路前进的城市的描述的话，就会发现它们和其他许多没有这么选择的城市相比没有什么差别。因此从原则上来说，其他城市也同样可以得到同那些参加该项目的城市所获得的一样的好处。当然，如果有城市不认为这是一种应对犯罪与暴力问题的适宜模式的话，那就是它们自己的选择问题了。也许联合国人类住区规划署可以通过更有力地宣传“更安全的城市”项目的好处，来对这样的讨论施加积极的影响，尤其是要利用参与城市的经历来展示项目的效益。而对于项目本身来说，这样的行动也对资源提出了要求，同时也促使联合国人类住区规划署认真思考自己在管理总体计划和促进各个城市的计划方面应该扮演的角色，尤其是在计划的早期阶段。这也许是现有国际资金与行动支持能够真正产生影响的一个领域。

能否加快单个“更安全的城市”计划的进展？

Can progress with individual Safer Cities programmes be accelerated?

单个“更安全的城市”项目的进展速率主要取决

于地方环境。在某些情况下，这就意味着只要各个城市项目的行进节奏有所不一，那么项目的进展速率就会相对缓慢。这一点毫无疑问也和能力建设的问题部分相关，因为实施能力是地方事务的进展过程中最关键的因素之一。而人们也需要在所应对问题的背景下来看待这些关系，尤其是在那些犯罪和暴力发生率较高并且/或是持续增长的地方。同时，人们也需要将这一问题与利益相关者的预期，尤其是要与维持努力、支持和热情所需要的条件建立起关联，因为这些都是一个成功的过程必不可少的组成要素。因此，应该真正留给当地人来判断单个计划究竟是否推进得足够快。但是，那些进展缓慢的城市还是有足够的余地向那些进展迅速的城市学习，并且为了做到这一点，还是应该形成分享现有经验的机制安排。

不过人们还应该记住，“更安全的城市”方法并不是一种权宜之计。相反，它希望能够获得人们对问题的彻底理解，努力认识到将正确的机制置于正确位置的重要性，形成对各部门过程全面、必要的参与，并进行能力建设。而这些事情是否能够恰如其分地嵌入到合作伙伴的工作关系中，从而确保发生长期的有利变化也是一个十分重要的问题。要做到以上所有这些可能需要一定的时间，并且由于每一项工作所产生的挑战在各个城市中均有所不同，很有可能所需要的时间也会不一致。虽然现在已经出现了一些案例初步证明该过程可以提速，尤其是那些进展缓慢的城市，但是人们也应该在各个城市基本情况的背景之下来看待进展速率，而不是形成一个关于项目节奏应该多快的标准化观点。

是否应该根据经验对“更安全的城市”方法进行调整？

Should the safer cities approach be adapted in the light of experience?

在“更安全的城市”项目的实施策略中，思考这一问题的一个有用的出发点便是检查迄今为止已经发生的主要问题。专栏10.5借用了非洲城市的经验对此进行了总结，因为它们是在至今为止在采用“更安全的城市”模式方面最为先进的案例。⁵⁷

专栏10.5中的某几点反映了促使合作伙伴模式运行过程中的困难，这是需要注意的第一件事情，但对于项目而言，这些问题绝不是独一无二的。前文已经讨论了合作伙伴经验的问题，特别是它们产生了由十组有关合作伙伴关系的问题所组成的“检查清单”，详见“新兴的政策趋势”一节。而人们也常常会发现该领域的“过程性”问题可能具有挑战性。因此也并不奇怪，一些合作伙伴关系难以将宽泛的

至今为止，世界各地越来越多的城市加入了“更安全的城市”计划，而该计划一开始只是集中于非洲城市

人们还应该记住，“更安全的城市”方法并不是一种权宜之计

目标转化为行动计划。相似地，组织机构有时候忽视那些实验性、先锋性的项目也是常见的现象，它们往往将这些项目视为对传统工作方式的挑战。

因此，一种处理这些“过程性”问题的方法便是思考“更安全的城市”合作伙伴关系如何将自身与世界上其他一些可以提供相关经验的合作伙伴关系进行搭配。其他合作伙伴关系可以通过利用自身的经验并且承担指导角色，来帮助本组织应对某些挑战。就像世界各地的许多城市受益于与其他城市的“孪生”配对一样，合作伙伴关系也能够从相似的安排中得益。之前，本文已经强调了能力建设以及开放透明、易于理解的评估工作报告的要点。鼓励这些领域的发展不仅有助于城市自身的权利，同时也能够对单个城市的“更安全的城市”合作伙伴关系起到积极作用。认识到将单个的“更安全的城市”计划与这一领域的全国性或国际行动联系在一起的困难是十分重要的，而解决这类问题的意愿则是国家政府为基于地点的特定合作伙伴作出贡献的一种方式。只要能够考虑到可用于更安全的城市项目的资源，那么以下事实将会不可改变，也就是说资源的可利用性将会同时影响联合国人类住区规划署对于整个计划的行动能力以及各个城市所能完成的工作。当然，决定是否希望对此做些什么是一件仁者见仁、智者见智的事情，但是城市化的确是人类所面对的最大挑战之一。在此之下，建设更安全的城市对于人们的生活品质来说具有十分重要的意义。同时正如一些例子所显示的那样，各个合作伙伴关系也有机会获得金融资源和专业力量方面的帮助。这是一个将“更安全的城市”进程向前推进的有效途径。

然而，仅就上文的快速回顾来说，没有任何一点暗示了“更安全的城市”模型具有任何本质上的错误。它们仅仅表明，除了帮助克服在试图将那些天生十分复杂的问题付诸实践的过程中所体验到的操作性难点以外，人们还可以开展更多的工作。

■ 扩大和提升“更安全的城市”计划影响力的选择 Options for scaling up and enhancing the impact of the Safer Cities Programme

该计划的影响力可以在两个广阔的领域中得到提升。这两个领域分别为：在城市层面上对地方不安全感的直接影响，以及在国际层面上，该项目能够加强对那些在地方层面应对问题或促进地方行动框架建设的合作者与行动者的影响。

制度变化与改革的适用范围应该真正成为行动与影响的可持续性，以及地方关键行动者能力发展的首要问题。这两者都是提高单个措施影响力的可行方式。而第三个增加影响力的重要策略便是

专栏10.5 迄今为止在非洲城市的“更安全的城市”战略实施过程中所遇到的主要难点

Box 10.5 Major difficulties encountered in implementing safer cities strategies in African cities, to date

2006年对非洲城市“更安全的城市”计划进展的回顾，列举了在战略实施过程中遇到了8个难点：

- 将一般目标转化为具体的、有针对性的行动计划，以适合短期、中期与长期利益的必要性；
- 创立与实施多方合作项目的复杂性；
- 某些计划的实验性或先锋特质，相比于传统的做法而言往往被相关机构或组织所忽视；
- 市政机构或合作者所能得到的一些可以确保此类计划实施的有限财政资源；
- 一些致力于实施分权政策的国家所拥有的有限资源以及有限的市政服务技术能力；
- 将这些计划与应对贫困与社会排斥、良好的治理、分权、社会发展、妇女、儿童、青年与家庭支持以及刑事司法体系的现代化等更大的全国性与国际项目相结合的困难；
- 阻碍人们发展联合手段来应对安全与犯罪预防问题，并使协调工作变得更加困难的不充分的合作伙伴关系；
- 优秀或有前途的实践信息的有限获取途径。

资料来源：UN-Habitat, 2006e, p26

利用借贷进行大规模的投资，支持本地预防犯罪战略的实施。人们已经在一些规划和服务供应的详细领域中发现了这样的现象，而这些领域被认为会对城市的犯罪预防工作作出重要的贡献。对此类投资的资源进行评估，将对更安全的城市进程在地方层面的大规模影响起到至关重要的作用。

■ 新的全球环境下“更安全的城市”计划的战略重点

The strategic focus of the Safer Cities Programme in a new global context

该项目的最初十年时间主要贡献给了项目的创立工作，确保该项目在以全球知识体系为基础的国际背景中的地位，并在预防犯罪的政策方面对地方行动者进行了支持。自全面启动之后，项目的操作环境已经发生了显著的变化。一方面，人们对于安全感的多样化需求日益增加，传统的国家干预似乎变得不够了。另一方面，那些负责支撑社会与经济发展的国际机构也越来越意识到，仅仅通过法规和日常安全还远不能实现相关领域的发展。地方的、区域性的和全国性的政府、机构组织、公民社团以及国际组织，组成了如今与犯罪预防和斗争工作相

关的全体行动者。这些新环境要求“更安全的城市”计划必须进行更新调整，强调自身作为规范评估工具的战略角色及其所具有的运作功能。

结语：前进的道路

CONCLUDING REMARKS: WAYS FORWARD

我们可以将应对城市地区，尤其是发展中国家快速增长城市地区的犯罪与暴力问题的积极方法总结如下：

- 将这些问题视为警方和刑事司法体系主要责任的“传统”解决方法，已经日渐被新方法所代替，这一新方法认识到了广泛响应的需求。该方法还有进一步发展的巨大空间。
- 然而在现代世界中，重要的是警方和刑事司法体系能够“合乎目的”，并被看做是犯罪与暴力斗争中的关键贡献者。这些“传统”领域中的改善应被视为对“非传统”领域中新方法的补充，而在所有这些活动中都应该建立起适当的联系。
- 新的政策响应得以制定的主要“非传统”领域由以下几点组成：
 - 城市安全与保障能够通过有效的城市规划、设计和治理而得以提升的思想；
 - 形成一种基于社区的方法来提升城市安全与保障；
 - 通过重点关注那些最有可能因犯罪行为而受害的群体，形成减少重要风险因素的途径；
 - 通过那些注重发展个人与社区自身能力，从而应对犯罪与暴力，提供经济、社会、文化与运动机会，并以通过促进上述过程的方式来改善环境的行动措施加强社会资本。
- 到目前为止，人们很少关心如何应用通过非暴力手段来化解冲突的思想。然而，对于这一思想仍需要进一步的探索。
- 基于对地方背景的谨慎理解，将几种方法结合为一个系统性的计划，并由一个综合的战略进行推动，这种方法相比临时开展单个行动而言似乎更有可能成功。
- 支撑这种方法的优先机制通常是建立合作伙伴关系，但是为了充分发挥效用，合作伙伴关系需要处理一系列组织运作方面的问题，而合作者也需要完全接受“合作的精神”。
- 引入其他地方的思想是一项十分有价值的工作，但人们需要仔细思考适用这些思想的特定环境，不可以假设那些在世界上的某个地方有

在世界上的很多地方，犯罪与暴力水平都达到了令人不可接受的程度，那里的居民感到自己的日常生活过于频繁地被这类行为所摧残

作用的思想一定也会在其他地方产生效果。世界上没有万全之策，为了决定最合理的行动过程，对特定环境的仔细研究是无法替代的。

- 现实仍然需要人们为评估工作作出更大的投入，毕竟评估是一个能够同时为在好几个点和好几个层面上开展工作的合作伙伴关系作出贡献的过程。而同时人们也需要对评估结果进行更公开的报告，包括在那些曾经出现过问题的地区。合作伙伴的工作应该被视为是一个学习的过程。对于它们而言，评估工作的结果以及那些直接参与实施过程的人们的操作经验将会产生巨大的贡献。
- 最好的计划实施制度架构能够通过将重要参与者交由该计划管理，以及通过探索自身机构的主流工作如何为行动计划的总体效果产生贡献的方式，成功使得参与者能够参与到实施过程中。地方当局往往是此类架构最合适的领导者。
- 本地社区需要尽可能充分地参与到这些过程中，不仅要参与磋商讨论，也要能够成为项目的发动者与实施者。
- 能力建设是地方层面应对犯罪与暴力问题的基础性工作。能力建设活动所采取的方法需要尽可能地拥有广泛的基础，并且应该包括专业团体、合作伙伴关系成员以及本地社区成员的能力建设思想。
- 国际支持在发展中国家城市反对犯罪与暴力的行动中扮演着关键的角色，同时也不断地在为国际犯罪问题的处理工作发展合作手段，包括针对特定计划的财政支持、帮助进行能力建设、通过借调获得合适的专业力量以及不同类型的辅导。此外，人们也可以制定规范、导则和对报告的要求，来支持并促进此类干预工作。
- 联合国人类住区规划署“更安全的城市”计划需要更多城市的参与。如果有可能，它也需要协助加快那些在处理问题方面进展缓慢的城市的项目进程。在这种背景下，有几项工作也许可以起到帮助作用，但其中的一个重要问题在于整体计划和单个城市中项目的资源可获性。更进一步的国际支持也能够在这种背景下体现出可观的价值。

毫无疑问，以上这些代表了一个十分具有挑战性的行动议程。在世界上的很多地方，犯罪与暴力水平都达到了难以令人接受的程度，那里的居民感到自己的日常生活过于频繁地被这类行为所摧残。我们也清楚地认识到，由于犯罪与暴力的不利后果

以及随之带来的不良名声，许多城市的发展进程正在被抑制，而这又反过来影响了城市对于市民生活品质改善工作的投入。在所有这些领域中，挑战在于尽可能快速、有效地改善境况，使免受犯罪与暴力成为市民的现实期许。这一行动议程也尤其表现了对那些会在今后几十年中出现大规模增长的城市

的巨大挑战，而城市政府自然希望这样的增长与自己所不能处理的犯罪与暴力规模没有关系。上文总结的命题并没有为这些问题提供一个简单的解决方案：事实上，也不存在这样的方案。但是它们提供了有效解决这些问题的希望，这样的话，在21世纪犯罪和暴力如果不能被根除也至少可以被遏制。

注释 NOTES

- 1 See Colquhoun, 2004; Schneider and Kitchen, 2007.
- 2 This issue of the relationship between design decisions and future pressures on police resources seems to have been little studied in the literature; but if it is the case that one kind of design approach will lead to a different experience of crime in the future than will another, then it is a factor to be taken into account.
- 3 Kitchen, 2005.
- 4 Poyner, 2006.
- 5 One of the best-known examples of this is in the work of Coleman (1990), who coined the phrase 'design disadvantage' for the features she saw in the developments she studied, which in her view created opportunities for crime and violent behaviour.
- 6 There is some evidence from the field of premises liability litigation in the US to the effect that this issue is beginning to have an impact on court decisions. It remains to be seen whether, and if so to what extent, this will spread to other parts of the world; but if it does, it could well have a powerful impact on designers and developers. See Schneider and Kitchen, 2007.
- 7 Morton and Kitchen, 2005.
- 8 There are several examples of African cities that illustrate this point that are summarized in UN-Habitat, 2006e.
- 9 The elements summarized in this paragraph are discussed in more detail in the Bradford case study undertaken for this volume (Kitchen, 2007).
- 10 See UN-Habitat, 2006g.
- 11 Schneider and Kitchen, 2007.
- 12 This work is summarized in Box 4.2.
- 13 This would certainly be the conclusion to be drawn from the literature on these processes in developed countries, although there are also extensive debates about both the strengths and the limitations of this approach. See Innes and Booher, 2004.
- 14 Kingston case study undertaken for this Global Report by Gray, 2007.
- 15 Elements of this same process of transition can also be seen in the case study material presented in Chapter 4 on the role of the police in helping to reduce crime and violence in Diadema, São Paulo, and also in the development of a stronger community orientation for the police as part of a series of measures to address crime and violence and Kingston (Jamaica).
- 16 This is also a strong feature of the reactions to the prison system in Port Moresby (Papua New Guinea).
- 17 UN-Habitat, 2006g, p8.
- 18 Boamah and Stanley, 2007.
- 19 Esser, 2004.
- 20 *Ibid.*
- 21 Zambuko and Edwards, 2006.
- 22 Manso et al, 2005.
- 23 Gray, 2007.
- 24 *Ibid.*
- 25 *Ibid.*
- 26 UN-Habitat, 2006g, p16.^①
- 27 *Ibid.*, p32.
- 28 The example of Papua New Guinea has already been cited by Boamah and Stanley, 2007.
- 29 The Hong Kong case study undertaken for this Global Report illustrates the processes of change in policing that have taken place in those particular circumstances (Broadhurst et al, 2007).
- 30 Kitchen, 2007.
- 31 Zambuko and Edwards, 2006.
- 32 Gray, 2007.
- 33 Masese, 2007.
- 34 Thompson and Gartner, 2007.
- 35 Macedo, 2007.
- 36 Zaluar, 2007.
- 37 Boamah and Stanley, 2007.
- 38 Gray, 2007.
- 39 *Ibid.*
- 40 The example of the work of one of these partnerships is discussed in Kitchen (2007).
- 41 Morton and Kitchen, 2005.
- 42 Sherman et al, 1997.
- 43 UN-Habitat, 2006g, p27.
- 44 *Ibid.*, pp26–28.
- 45 *Ibid.*, pp26–28.
- 46 The resources available to local authorities in various parts of the world to enable them to discharge their mainstream functions are variable, with some local authorities having in an absolute sense a much stronger resource base than others.
- 47 UN-Habitat, 2006g, pp15–16.
- 48 Michau and Naker, 2003, p14.
- 49 UN-Habitat, undated, pp8–9.
- 50 Gray, 2007.
- 51 UN-Habitat Safer Cities website, <http://unhabitat.org/programmes/safercities/projects.asp>.
- 52 UN-Habitat, 2006g.
- 53 News announcement at <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/americas/4300240.stm>.
- 54 *Ibid.*
- 55 The progress with individual projects can be reviewed at <http://www.unhabitat.org/programmes/safercities/projects.asp>.
- 56 UN-Habitat, 2006g.
- 57 As yet, the Port Moresby Safer Cities Programme is still in its early stages.

① 原文中未见该注释。——译者注

加强房屋/土地保有权保障，终止强制驱逐

ENHANCING TENURE SECURITY AND ENDING FORCED EVICTIONS

目标是……确保在任何地方的任何人都可以在他们的一生中得到适当的保障

未来几年，确保每个人都能合法拥有由房屋/土地保有权保障带来的物质保护仍然是决策者和立法者需要继续面对的重要挑战之一。第五章回顾了当前房屋/土地保有权保障的一些趋势，而第六章探讨了目前世界上应对房屋/土地保有权无法保障这一问题所采用的一部分重要政策措施。本章建立在第六章研究的基础上，通过关注一项被日益视为可以强制执行的人权，从而提供一系列加强房屋/土地保有权保障的建议。

我们已经进行了一系列的努力来解决全球性的房屋/土地保有权危机。从全球房屋/土地保有权保障运动（Global Campaign on Secure Tenure），到城市联盟（Cities Alliance）和其他组织的工作，再到非政府组织（NGOs）和社区组织（CMOs）所付出的无限努力，许多组织都在积极拓展全球范围内的房屋/土地保有权保护。然而由于这个问题规模庞大，到目前为止这些努力仅仅能够在表面上起作用，要实现房屋/土地保有权保障的目标还有许多工作有待完成。此外，提供房屋/土地保有权保障还需要对许多不同的，甚至经常对立的方法进行整合（参见第五章和第六章）。它的目标是用最有效、公正以及与权利相一致的方式来解决房屋/土地保有权保障问题，确保在任何地方的任何人都可以在他们的一生中得到适当的保障。

这些讨论的最终成果将从很多方面对未来的城市形态产生重要的决定性影响。不管哪种方法最终影响了全世界或某个国家、某个地方不同级别的决策者，它都将产生相当重要的结果。它不仅将作用于数以亿计房屋/土地保有权没有保障、生活在强制驱逐和其他威胁之中的这一代人，而且也将影响未来的几代人¹。正如前文所显示的那样，有相当多的证据表明，一些措施虽然拥有很多优点，比如那些以所谓终身所有权的名义来保障房屋/土地保

一种保障房屋/土地保有权的新措施……必须将法律、人权准则、司法判例，同经过实践检验的最优措施结合起来，从而保障房屋/土地保有权

有权的方法，但实际上也会导致更多的人因此被迫失去当前和未来的房屋/土地保有权保障。但是，维持现状显然也会导致房屋/土地保有权更加难以得到保障。过去的各种方法被批评为过于简单化，并且潜在地损害了穷人的权利，因此现在似乎有必要探索一些更加灵活、富有创造性的方法或其他一些途径，从而力图实现最理想的结果。

本章概述了基于人权的方法的核心要素，强调要全面理解房屋、土地和产权之间的相互关系。它呼吁大家加强努力，借鉴全球经验，支持和探索关于土地所有权的创新方法。同时，它还呼吁大家在消灭流离失所现象等方面继续奋斗。接着，本章讨论了地方政府的作用及其可以做出的贡献，并综述了如何加强和明确非官方参与者的义务。本章的最后一部分提供了一些对于在未来如何结束强制驱逐和加强房屋/土地保有权保障的行动建议。

基于人权-人类安全的房屋/土地保有权保障方法

A HUMAN RIGHTS-HUMAN SECURITY APPROACH TO SECURITY OF TENURE

因此，未来几年我们所需要的，是一种新的、更为周密的房屋/土地保有权保障措施。这些新措施必须将法律、人权准则、司法判例，同经过实践检验的最优措施（即那些已经在实践中产生具体成果的措施）结合起来，从而保障房屋/土地保有权——包括所有正式和非正式的、合法和非法的、现代或者传统习惯上的措施。所以，它必须整合房屋/土地保有权在各个方面的积极属性，形成一套新的、更为周密的措施，以稳步扩大每个人都能够享有的房屋/土地保有权保障程度。这种综合解决房屋/土地保有权问题方法的最

终出现，应该引起各国政府和国际机构的重视。这样的措施可能是一种使世界上最贫穷和最弱势群体获得并维持其房屋/土地保有权保障的最佳途径。

但若采用了这种措施，为什么基于人权的整体方法要比过去那些曾经尝试过的方法更好呢？首先，这种方法非常重要，因为国家已经在法律上将自己和一系列的人权义务捆绑在一起；其次，当人们以人权的视角审视房屋/土地保有权保障，或是审视那些保护人们不被任意或非法手段从他们的家园驱逐的权利，以及合法政权为每个人所提供的保护措施的时候，我们可以清楚地看到，相对其他基本人权，除饮水权外²，能享有房屋/土地保有权保障的人是最少的。因此，对解决这些侵犯人权问题的迫切需求，增加了面向全球寻求房屋/土地保有权保障的紧迫性。

虽然这种基于人权获得房屋/土地保有权保障的方法相对而言仍然并不常见，但是它已经成为了重要的发展方向。例如全球房屋/土地保有权保障运动（Global Campaign on Secure Tenure）已经承认了将人权策略纳入房屋/土地保有权保障的重要性，也强调人权在这方面首屈一指的地位³。所有国家都已自愿批准了那些能够合法约束某些特定行动的国际人权机制，这些行动包括承认和保护人权，例如保障房屋/土地保有权的具体义务。尽管保护措施有着不同的级别，但实际上在大多数国家的现有法律中都可以找到基于人权策略的原则。这些原则可能不会被完全遵守或充分执行，但作为法律原则，一个不容置疑的事实是它们已经存在。事实上，所有的法律制度，包括英美法系、大陆法系、罗马-荷兰法系、伊斯兰法系（参见专栏11.1）、习惯法系和其他的法系，都对每种经过承认的或非正式的房屋/土地保有权保障及其程度给予了说明。很多关于房屋/土地保有权保障的研究仅仅粗浅地触及法律及其在赋予房屋/土地保有权保障方面的作用，而在人权角度上（同样拥有法律的属性）的探讨就更少了。因此，有必要讨论为什么各国没有更频繁地利用人权工具来实现更广泛的房屋/土地保有权。例如，国际人权法就规定，各国政府需要通过“采取措施”实现“可用资源的最大化”来尊重、保护和履行房屋、土地以及财产权利，从而确保“逐步实现”包括房屋/土地保有权保障在内的所有人权。

此外，解决作为人权问题的房屋/土地保有权保障问题要比很多其他权利更加棘手。主要原因在于，无论是在诊断还是解决房屋/土地保有权无法保障这一常见问题的时候，都必须永远考虑当地的条件。这往往和免遭酷刑、公正执法以及其他权利有所不同，因为对于那些权利而言，人们能够发现并采用更为普适的

专栏11.1 伊斯兰法系及房屋 / 土地保有权保障

Box 11.1 Islamic law and security of tenure

在制定新的基于人权的整体方法以实现房屋 / 土地保有权保障的权利时，应考虑到伊斯兰教对于财产权利广泛性的明确认识：

财产权不仅立基于伊斯兰法系中，它还是伊斯兰社会里无可争议的五项基本原则之一。理解伊斯兰社会中财产权的性质和范畴，就能够进一步保障作为土地权利框架的房屋 / 土地保有权，而前者产生于神圣法令以及先知的言语和事迹。

伊斯兰经济学中财产权概念的影响远远超越了物质领域，它还强调责任、减少贫困和二次分配。在伊斯兰教义中，土地权的受益人非常广泛，包括妇女、儿童、没有土地的人和少数民族。在土地权利的讨论中，伊斯兰教义对慈善、公平和扶贫方面义务的反复强调，影响了建立在完整性、真实性、道德、宗教和法律基础上的土地权利讨论。

资料来源：UN-Habitat, 2005e, pp. 13 – 14.

解决方法。然而对于确保人人都能享有完全的、可强制执行的房屋/土地保有权而言，住房部门内部对于房屋/土地保有权保障的强大政治支持是至关重要的，这在某种程度上来说对于任何权利都是适用的。

作为人权的房屋/土地保有权保障法律规范基础

The legal and normative basis for security of tenure as a human right

如果将房屋/土地保有权保障视为一项权利，很显然被视为整体的一系列现有人权则构成了这项权利的法律和规范基础。尽管房屋/土地保有权保障的权利基础由无数的权利构成，但也许只有适足住房权、免于强制驱逐权、免于任意剥夺财产权、尊重隐私以及家的权利以及住房和财产赔偿权才是其中最为根本的几项。以下各节将简要介绍这些权利。

■ 适足住房权

The right to adequate housing

适足住房权在1948年的《世界人权宣言》（Universal Declaration of Human Rights）得到首次承认，此后在各个国际法律标准中被不断重申（参见专栏11.2）。虽然国际人权法广泛地承认了住房权的各种表现形式，但其中也许只有《经济、社会和文化权利国际公约》（the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR)）才是适足住房权最重要的国际法来源：

相对其他基本人权，能享有房屋/土地保有权保障的人是最少的

适足住房权在1948年的《世界人权宣言》得到首次承认

专栏11.2 国际法中的住房权

Box 11.2 The right to housing in international law

住房权在一系列国际法文本中得到了认可，特别是以下几项：

- 1948年《世界人权宣言 (Universal Declaration of Human Rights)》(第25条第1段)；
- 1961年《国际劳工组织 (International Labor Organization (ILO) 第115号建议：关于工人住房》
- 1965年《消除一切形式的种族歧视国际公约 (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)》(第5条e (iii))
- 1976年《经济、社会和文化权利国际公约 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)》第27条第3段
- 1979年《消除一切形式对妇女的歧视公约 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)》第14条第2段
- 1989年《儿童权利公约 (Convention on the Rights of the Child)》第27条第3段
- 1990年《保护所有流动工人及其家庭成员权利的国际公约 (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)》第43条 (1) (d)
- 2007年《残疾人权利公约 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)》第28条

本公约缔约各国承认每个人以及每个家庭都有权获得适足的生活水准，包括足够的食物、衣服和住房，并能不断改善生活条件⁴。

正如上文所述，许多国家已经把住房权纳入了国家宪法中。此外，所有国家都已拥有承认某些适足住房权相关要求的国内立法。关于财产关系、房东和租客安置、住房平等权、可获得的服务、土地管理以及其他立法领域相关内容的法律法规可以在所有国家中找到，其中适足住房权也是被依法保障的。而所谓适足，具体是指拥有房屋/土地保有权保障，可获得相关服务、材料、设备和基础设施，经济上可支付，同时具有宜居性、可达性、良好的区位以及适当的文化环境⁵。

从这一权利所衍生出的政府职责包括：采取措施赋予保障房屋/土地保有权的义务（以及随后保护人们免受任意或强制驱逐以及被任意剥夺和征用住房）；防止住房领域的各种歧视；保证有关住房的平等待遇和获取机会；防止种族歧视；保障可支付的住房等等⁶。另外，政府还有责任使用管制权来提升住房的获取机会和供给，以满足残疾人、慢性病患者、流动工人、老年人、难民以及流离失所者（IDPs）的住房需求。

强制驱逐的行为……严重侵犯了人权

任何人都享有受到保护，使其免于从自己的居住地或家里被任意驱逐

缔约国必须给予这些处于不利条件下的社会群体以特别考虑。相应地，政策和立法不应以牺牲其他人的利益为代价来使强势群体获益⁷。

最后，也许最重要的是，国际法要求各国政府逐步采取措施来实现住房（和其他）权利：

本公约各缔约国承诺逐步通过一切适当手段，特别是采取立法措施……最大化地利用自身可用资源，充分实现公约承认的所有权利⁸。

■ 免遭强制驱逐的权利

The right to be protected against forced evictions

在适足住房权（和其他相关权利）的法律基础上，许多国际性谈判文件都声称强制驱逐严重侵犯了人权。因此在1993年，当时的联合国人权委员会（United Nations Commission on Human Rights）敦促所有国家对没有保障的房屋/土地保有权给予保障⁹。随后在2004年，委员会通过了关于禁止强制驱逐的一份更为明确的决议¹⁰，它重申：

……有悖于符合国际人权标准的法律法规强制驱逐的行为，构成了对多种人权的严重侵犯，尤其是适足住房权。

同时决议还敦促各国政府：

……立即在所有层面上采取措施，消除强制驱逐的行为，特别要废除现有涉及强制驱逐的计划和允许强制驱逐的法律，通过实施和执行法律来保障所有居民的房屋/土地保有权，在与受影响人群进行有效参与、协商和谈判的基础上，保护所有目前受到强制驱逐威胁的人们，并且采取一切必要措施保护人们免遭强制驱逐。

《联合国关于国内流离失所问题的指导原则》（The United Nations Guiding Principles on Internal Displacement）采用了相似的视角，明确表示“任何人都享有受到保护，使其免于从自己的家中或住地被任意驱逐”¹¹。稍早通过审查的《联合国经济、社会、文化权利委员会第7号总指示》（United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights’ (CESCR’s) General Comment No. 7）也许是这一领域对于国际法观点最为详尽的说明。它表示，“强制驱逐明显不符合公约的要求，只有在最为特殊的情况下才能被视为是合理的，并且需要与国际法的相关原则相一致”¹²。此外，例如自由迁徙权和相应的住所选择权，还有免受人格侮辱和非人道待遇等，也正在

得到越来越多的释义，从而保护人们免受强制驱逐¹³。

新近被采用的关于住房和财产归还难民和流离失所者的原则（皮涅罗原则 [the Pinheiro Principles]），在确立使人们免于流离失所这一权利的要求方面变得更为明确（参见专栏11.3）¹⁴。

■ 免遭任意剥夺财产的权利

The right not to be arbitrarily deprived of one's property

免于任意剥夺财产权是与强制驱逐的问题紧密联系在一起。1948年通过的《世界人权宣言（Universal Declaration of Human Rights）》赋予每个人独自或与他人共同拥有财产的权利，并禁止任意剥夺他人财产¹⁵。也许会让很多读者感到意外的是，财产权在1976年被一些国家批准为法律的两个国际人权公约（受法律约束）中并没有出现，但是这种权利在人权法中得到了表达。

虽然有些人声称这种遗漏在本质上是一个技术性错误，但草案的表决以“七票反对、六票通过、五票弃权”的结果来决定是否将这条关于财产的特定条款纳入《经济、社会和文化权利国际公约（International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR）》的事实已经清晰地表明，在起草这些国际人权条约时，人们并没有就这个问题达成显著的一致¹⁶。财产权被这些文件排除在外的原因似乎在于，有关财产的定义、范畴和妨害财产的问题，国家拥有合法征用财产权利的情形，以及征用补偿的问题都阻碍了人们达成广泛的共识。

■ 隐私权和对家庭的尊重

The right to privacy and respect for the home

隐私权和对家庭的尊重被广泛地认为是最基本的人权保护，而且也与房屋/土地保有权保障有着直接联系。事实上，隐私已经被联合国经济、社会、文化权利委员会（CESCR）定义为适足（adequacy）的一个要素¹⁷，也在《2000年全球住房策略（Global Strategy for Shelter to the Year 2000）》和《人居议程（Habitat Agenda）》两个文件中被各国政府所承认。

举例而言，针对任意非法干涉家庭住所的保障出现在了《欧洲人权公约（European Convention on Human Rights）》第八条，这一条经常作为索赔人在欧洲人权法院寻求住房权和相关的房屋及财产归还权保护时的判例。与强制驱逐行为息息相关的是，根据判例，除非依照法律谋求合法的社会公众利益并做出令人满意的公正赔偿，其他任何对这些权利的干涉都是非法的。

自住和出租房屋都受到欧洲人权法院关于隐私权条例的保护。根据欧洲人权法院的一个判例，一个人的家甚至可以既不归他所有，也不是租来的，

专栏11.3 皮涅罗原则（the Pinheiro Principles）：反对驱逐的规定

Box 11.3 The Pinheiro Principles: Provision against evictions

- 原则5.1 人人都有权得到保护，免于从自己的家园、土地或惯于居住的地方被任意地驱逐。
- 原则5.2 各国应将保护人民免遭驱逐纳入本国立法，立法应符合国际人权和人道主义法律及相关标准，在它们的司法管辖和有效控制范围内，将这些措施扩展到每一个人。
- 原则5.3 各国应禁止强制驱逐、拆毁房屋、破坏农业地区以及作为一种惩罚或战争手段的任意没收和征用土地的行为。
- 原则5.4 各国应采取步骤，以确保没有人受到来自国家或者非政府角色的驱逐。各国还应在他们的司法管辖和有效控制范围内，确保个人、公司和其他实体不采取或者参与驱逐行为。

资料来源：United Nations Documents E/CN.4/Sub.2/2005/17 and E/CN.4/Sub.2/2005/17/Add.1

而是他居留的地方。此外，针对第八条相关案例，法院会更多地依据家中居民的实际情况，而非仅依照相关权利人的法律地位来进行判断。这些趋势对处在非正规部门中的居民，以及将他们的房屋/土地保有权保障视为一种人权而言是非常重要的¹⁸。

■ 住房及财产赔偿权

The right to housing and property restitution

在过去的几十年里，本着自愿遣返的原则，为保护和支​​持难民和流离失所者而效力的政府间机构、政府官员、联合国和非政府组织的驻地工作人员以及其他方面的力量，越来越多地参与到了基于人权的长效解决方案保障工作中，以应对各种形式的流离失所现象。在最近几年里，自愿遣返的思想已经扩展为一种理念，它不仅包括使难民返回自己国家或使流离失所的人返回自己的城市或地区，而且还包括他们在返乡后再次得到并控制自己原有的住房、土地或财产（也就是住房和财产恢复的过程）。

经过上述发展，在1990年代初期以来，几万难民和流离失所者已经通过归还流程恢复了他们原先的家园、土地和财产并重新定居，数量更少的一些人也得到了代替归还的补偿¹⁹。从波斯尼亚-黑塞哥维那、阿富汗到南非，从塔吉克斯坦到危地马拉、莫桑比克乃至更多地方，这些努力都发挥了作用。将问题的重点从本质上受人道主义驱动的方案转变为自愿遣返和更多基于人权措施的历史性变化，正日益根植于那些能够支持难民和流离失所者选择长效解决方案（无论是返乡、重新安置或者就地安置）的修复性正义和归还原则中。如上所述，最近得到批准的皮涅罗原则（Pinheiro Principles）已经发展并明确了所有难民和流离失所者（包括被驱

《世界人权宣言》保障每个人拥有财产的权利……同时禁止任意剥夺他人财产

尊重隐私及家庭的权利是最基本的人权保护

专栏11.4 人类安全的定义

Box 11.4 Defining human security

联合国前秘书长科菲·安南（Kofi Annan）曾说过：

从最广泛的意义来说，人类安全远远不止于没有暴力冲突。它包括人权、善政以及获得教育和医疗卫生服务的机会，并确保每个人都能有机会和选择来实现自己的潜能。在这个方向上的每一点进步也是在减少贫困、实现经济增长和防止冲突方面的进步。免于匮乏的自由、免于恐惧的自由和未来后代继承健康自然环境的自由——这些都是人类和国家安全相互关联的基石。

资料来源：Commission on Human Security, 2003

逐者）拥有“恢复他们被任意或非法剥夺的所有房屋、土地或（和）财产”的权利。²⁰

超出财产权的房屋/土地保有权保障 Security of tenure goes beyond property rights

在上述人们所公认的人权背景下来审视房屋/土地保有权保障与将房屋/土地保有权保障视为人类安全核心要素的观点非常契合。这意味着人们可以以一个更宽泛的视角来看待人权，因为人权与所有权问题相关（参见专栏11.4）。诺贝尔和平奖得主乔迪·威廉斯（Jody Williams）在2006年撰写的一篇文章中质疑以（基于所有权的）财产权策略来解决房屋/土地保有权危机的成效时，把人权、人类安全和财产权联系在了一起。

但是遗留的问题仍然是如何才能使财产权分离成为一个满足贫困人群复杂需求的长效解决办法。长期满足这些需求需要（在国家在国际两个层面上）应对政治、社会、文化、经济各方面因素，而这些因素在这个全球化的世界上首先制造了严重的不平等，然后加剧了这些不平等，从而剥夺了贫困人口的尊严，使他们不能实现充分的人权²¹。

这一点很重要，因为在住房和土地政策领域（之前在第五章和第六章讨论过），基于财产权的方法并不足以在全球范围实现使人们普遍有机会在和平和尊严中生活的目标。事实上，财产权自身也经常被视为损害了人们对这一目标的追求。某些情况下，仅仅孤立地关注财产权（作为法律、政策和实践中的概念）可能会成为不公正和不平等的借口。在其他情况下，人们所谓的财产权也会与住房和土地权利相混淆，于是一些人就努力给人留下通过财产权能够满足与居住相关的人权要求的印象，而在

实际上侵犯这些权利。

因此，问题就变成了“财产权”的概念是否足以充分地解决与土地和住房相关的各方面问题，以及相当多的人所面临的生活条件不足的情况。财产权本身可以解决发展中国家日益严重的土地分配不平等问题么？单纯支持财产权的方案会导致人们对与生活条件相关的一切权利都提出更高的要求么？也许最具争议的是，纯粹的基于财产权的方法能帮助那些没有权利实现它们的人么？

在某些情况下，承认财产权已被证明是一项基于法律规则来建立法律制度的重要因素或步骤。而财产权的有效执行则需要清晰和透明的规则以及正常运作的、独立的司法——这些也都被认为是促进和保护人权和法律规则的基本要素。尽管财产权可以在促进人权友好型环境的产生时发挥作用，但长远来看，人们仍然会对一个主要依靠财产权来试图充分实现所有人权的系统所能发挥的作用存在疑问。实际上在现实中，财产权真的只是保护了那些已经拥有财产的人们么？对那些数以百万计不能在正式法律制度下拥有这些权利的人而言，财产权的意义又是什么呢？

住房、土地与财产（HLP）权利 Housing, land and property (HLP) rights

作为解决这些问题的措施之一，实际上也是为了克服“财产权”这一概念的局限性，人们提出了更具包容性的术语即“住房、土地与财产权利”，用来更好地（也更为整体地）形容人权框架下与居住相关的财产问题²²。用含义更广的“住房、土地与财产权利”代替传统意义上的“财产权”的做法，促进了人权以及与人权相关的居住策略的统一和发展。此外，这种深深根植于一切权利之相互依存与不可分割性的措施允许在房屋/土地保有权保障措施的广泛支持下，将所有这些权利视为一个整体。“住房、土地与财产权利”这一术语确保了所有与住宅相关的内容都被纳入法律分析，并纳入与任何社会中的人们所生活的法律与物质环境相关的所有计划、政策和制度的制定中。使用“住房、土地与财产权利”还可以确保在一个国家中所使用的描述个人所拥有权利（比如住房权）的术语，也同时被视为“财产权”或“土地权”等术语的同义词，反之亦然。而仅仅使用“财产权”则很容易导致一些特定内容被排除在外（租户、合作社居民、没有房屋/土地保有权保障的非正规部门居民、妇女、弱势群体、游牧民族、土著居民以及其他），从而导致不公平待遇和相当普遍的公然歧视。相反，“住房、土地与财产权利”是和所有法律和政治制度普遍联系在一起，在发达国家和发展中国家都可以得到响应。

仅仅孤立地关注财产权可能……成为不公正和不平等的借口

所以问题就变成了“财产权”的概念是否足够充分

“住房、土地与财产权利”这一术语保障了所有与住宅相关的内容都被纳入法律分析以及规划、政策和体制的制定中

“住房、土地与财产权利”是三个独立而又复杂的法律和人权概念，同时，这三个概念又是紧密联系的，在某种程度上相互重叠。一般而言：

- 住房权利即是“所有人”都有权得到安全、可靠、可支付且宜居的家。
- 土地权利涵盖了那些与土地本身有着直接关系的权利，而不仅仅是所涉及土地上的建筑物。
- 财产权关注的是特定的住所或地块的专属用户和所有者。

这些术语中的每一个都很重要，但它们都无法涵盖在和平与尊严中生活的权利所具有的全部内容，包括得到房屋/土地保有权保障的权利。因此，为了实现房屋/土地保有权保障的进程——而且因为那些广泛使用“居住”权利一词的国家存在普遍的历史、政治、文化和其他方面的差别——“住房、土地与财产权利”似乎成了一个更加综合的术语，用来从人权法的角度描述大量居住层面的问题。一国的人们所称的“土地权”可能和另一国的居民所称的“住房权”是完全一样的。一个地方的“财产权”可能极有助于保护租客的权益，而另一个地方的财产权则被用于证明大规模的强制驱逐是合理的。还有更多这样的例子，但这里的重点很简单，那就是“住房、土地与财产权利”这一复合词比其他术语更契合“家”或“居住地”这一概念。

“住房、土地与财产权利”一词也许会使有些人感到困惑，使另一些人沮丧，但是很难想象如果不打破住房权、财产权和土地权之间的对峙并允许它们进行适当的演变，如何才能在人权法里产生一种保障房屋/土地保有权的整体方法。这个涵盖了针对这一问题所有方法的新术语，并不偏倚其中某一个方法，而是纳入最优的、最符合人权的要素以形成新的人权视角，毕竟它们和人们所处的地方和条件有关。这一新术语将会极大地有助于人们发现将房屋/土地保有权保障和人权结合在一起的新方法。

此外，就更具体的驱逐问题而言，也许是时候考虑用更积极和正面的态度来寻求定义免受驱逐的权利的新方法了。由于所有的人权都是平等且相互依存、不可分割的（参见专栏11.5），因此将讨论扩大到什么才能被称作是保障安居的权利（right to security of place）可能会更有帮助。这一权利体现了公民权利、政治权利、经济权利、社会权利和文化权利的趋同性，并且将三种形式的保障纳入到一个不可或缺的人权框架中：

- 它囊括了身体安全、保护身心健康和免受伤害的理念，并且确保最基本的权利得到尊重。
- 它包含了人类安全的所有层面——或者说是经济和社会两个方面的安全保障。
- 它认识到房屋/土地保有权的重要性（对于租户、业主和太穷无法负担租金或房价的人），以及保护一个人免受任意或强制从家中驱逐的重要权利。

这种保障的表现在本质上是与和平时期的住房权以及因武装冲突和人道主义灾难所产生的住房问题联系在一起。它承认每个人都有可强制执行的、无可辩驳的人身安全权利以及住房权、财产权和土地权，也包括得到房屋/土地保有权保障的权利。就“住房、土地与财产权利”而言，保障安居的权利并不意味着某种形式的房屋/土地保有权优越于另一种，而是说“保障安居的权利”要超越单一的房屋/土地保有权保障。家的稳定性会导致其他补充性权利的产生。像保障安居这样的权利可以通过提供概念性的手段来强化非正规部门中所有居民的权利，以弥补对那些被强制驱逐和因开发所导致流离失所的人们所给予的关注和制度性保护之间的差距。

基于“住房、土地与财产权利”理念的综合、全面的方法最有可能整合资源和资产，从而提高低收入人群的生活水平。同时将“住房、土地与财产权利”视为人权问题和发展问题是非常现实而且普适的。实际上，这种方法可以清楚地说明基于人权的发展方式在现实中将如何操作，同时房屋/土地保有权保障将如何被日益视为人权议题的核心。基于人权-人类安全的房屋/土地保有权保障方法将有可能极大地改善房屋/土地保有权保障作为个人生活基本属性的前景。然而，最重要的是包括地方和国家政府在内的所有政府都必须谨慎、理智地运用这种方法，而且国际社团和民间组织必须坚定地支持这种方法。由于几乎没有权利像房屋/土地保有权保障这样被普遍剥夺，因而这个目标的达成将成为了了不起的壮举。

这一观点虽然看似与针对这个问题的人权视角相去甚远，实际上却反映了关键的内容。最后，真正

同时 将“住房、土地与财产权利”视为人权问题和发展问题是非常现实而且普适的

通过将房屋/土地保有权保障视为广义人权情况的一部分，我们自然而然就把安全、权利、补救措施和司法纳入到了分析之中

专栏11.5 人权的不可分割性

Box 11.5 The indivisibility of human rights

所有的人权都是普遍的、不可分割的、相互依存的和互相关联的……提升和保护所有的人权和基本的自由是所有国家的责任，不论其政治、经济和文化制度。

资料来源：Vienna Declaration and Programme of Action, para 5

在住所改造方案中把全部产权授予业主往往会导致租户被市场驱逐

灵活的……房屋/土地保有保障方法比基于意识形态的方法更为可取

房屋/土地保有制度存在于一个连续状态下，即使是露宿街头的人也拥有着某种程度的法律保障

重要的并不一定是那些与居民所享有的房屋/土地保有水平相关的正式手续，而是从现实和法律角度对房屋/土地保有保障的理解。通过将房屋/土地保有保障视为广义人权的一部分，我们自然而然就把安全、权利、补救措施和司法纳入到了分析之中。此外，反过来，我们应（以完全符合人权的方式）打开而非关闭提供房屋/土地保有保障的路径。房屋/土地保有保障中显著的人权维度出现在国际议程中的时间并不长，但它们现在已经存在，并且需要被用作改善房屋/土地保有保障前景的基础，从而可以使每个地方的每个人都能普遍而长久地享有这项权利。

对房屋/土地保有创新方法的需求 THE NEED FOR INNOVATIVE APPROACHES TO TENURE

在过去几十年中，从各种各样的房屋/土地保有保障措施中得到的最重要的教训，就是灵活的、创新的房屋/土地保有保障方法比基于意识形态和资本产生的方法更为可取。研究人员、从业者以及国际组织越来越同意这种看法。举例而言，早些时候曾主张采用基于所有权的方法实现房屋/土地保有保障的世界银行，就声称：

作为公共土地政策的主要目标之一，房屋/土地保有保障可以在不同土地所有权的模式下实现。当完全所有权存在太多政治争议或者需要付出过大代价的时候，长期的房屋/土地保有保障和可转让的租赁权可以同样使业主受益，而不需要在意识形态立场上支持完全私有的土地权利²³。

基于诸多原因，任何提供房屋/土地保有成功的举措都需要人们认识到创新是必不可少的，其中最重要的原因在于世界上有着多种多样的房屋/土地保有和不同程度的合法性，以及与两者都有关的事实和法律保护。虽然第五章列举了多种不同的房屋/土地保有类型，但“现实情况是房屋/土地保有制度存在于一个连续状态下，即使是露宿街头的人也拥有着某种程度的法律保障。”²⁴除此以外，在实践中，享有最高和最低级房屋/土地保有保障的人群之间还有许多次级市场。发展中国家的大多数城市居民都对他们所占据的住房和土地拥有某种形式的实际保障，但这些住房和土地的真实法律地位甚至连主人自己都不是很清楚。在大多数城市居民的日常生活中，重要的是安全感。在其他条件都一样的情况下，如果某地的居民认为自己被驱逐的风

险很小，那么他们的房屋/土地保有保障水平实际上就比其他感受到较高驱逐风险的人要高。

经验表明，授予终身所有权的住所改造策略实际上可能导致非正规住所的增加而不是减少。这种现象大概是由于所有权的授予意味着家庭得到了一份可以在正规土地市场上以更高价格出售的资产，所以很多家庭受到鼓动售卖房产，以实现房产的资本价值，然后移居到另一处非正规的住所，甚至期望能够重复这一过程。此外，如前文所述，传统的贫民窟改造方案也往往忽略租户的情况。在住所改造方案中把全部所有权授予业主往往会导致租户被市场驱逐，随之而来的结果也是同样的：最贫穷的人被迫迁至其他的非正规住所。

所以我们面临的最主要问题便是如何在加强房屋/土地保有保障的同时不使穷人被迫迁至更边缘的地区，在那里，就业机会的匮乏将导致他们更为贫困。虽然不存在普遍适用的解决办法来应对已经存在的问题，但经验表明，重点应当放在提供各种解决形式从而足以确保房屋/土地保有不受驱逐²⁵。同时，“住房、土地与财产权利”和管理框架应该考虑到住宅的多重用途（例如支持家庭办公和其他小规模企业的发展）²⁶，并确保其能够获得基本的服务。

那么哪种类型的房屋/土地保有能够提供这种级别的保障呢？同样的，对于这个问题也没有普遍适用的答案。除了最显而易见的解决方案（例如暂停强制驱逐，见下文），还有一些方法已经取得成效，比如临时占用许可、社区或个人租赁、社区土地信托、共同所有权、习惯保有，以及后文中其他详细列举的措施。

最近一项由英国国际发展部（UK Department for International Development, DFID）资助的调查探讨了通过检验独特的房屋/土地保有提供方式来保障城市贫民房屋/土地保有的创新途径。调查显示，使用、占有、社区信托或其他中间形式的房屋/土地保有可以提供一种有价值的手段来增加合法性。此外，这些手段的存在还为当地政府提供了宝贵的喘息空间，同时政府记录和解释房屋/土地保有的行政能力也得到了提升。调查还显示，房屋/土地保有问题不能独立于其他相关的城市土地管理政策，同时，避免将所有的鸡蛋放在一个或两个篮子里也是非常重要的。政府有必要提供广泛的房屋/土地保有选择，通过竞争从而使多样、变化的家庭需求长期得到满足²⁷。只有把将“住房、土地与财产权利”等创新途径和保障安居的权利结合起来，才能够真正创造出新方法的基础，从而确保所有人的房屋/土地保有得到保障。

巴西采用了一系列创新途径来提供房屋/土地保有权，“特许使用”便是其中一种。通过这种手段，政府可以在不转让财产权属的条件下，将住宅用财产的房屋/土地保有权转给居住在公共区域的家庭。特许使用可以成为一种合适的方法，来建立像贫民区那样的集体占用区。这些手段可以为人们提供房屋/土地保有权保障，使他们避免强制驱逐；同时也可以作为一种确保公共区域社会性功能的机制，避免因这些公共区域尚未“私有化”而产生房地产投机。

相似地，现在人们可以在巴西的城市中宣告成立“特殊社会利益区（special social interest zones）”，这些区域是市政当局避免强制驱逐的高效手段。“特殊社会利益区”的主要候选地区包括诸如被贫民区、贫民窟（cortiços）²⁸占据的城区，以及集体住宅、在小块土地上建设的住宅和尚未充分利用的闲置城区。这种

区域通常设立在有大量的土地所有权冲突或者可能导致低收入人群被强制驱逐的住区。一旦这种区域被定性，国内法律便将它们定义为特殊社会利益区。这为生活在区域内的社会团体提供了法律保障，并确认这些地区可作为低收入群体的居住区。基于这种工具，法官在接到要驱逐或者搬迁这些占领了公共或私人领地的请求时，会做出对这些社会群体有利的裁决。随后，他们可以建立一个在业主、住户和政府之间的谈判进程，来控制这些人的法律地位并促进这些地区改善情况。一些巴西城市，比如累西腓（Recife）、迪亚德马（Diadema）、阿雷格里港（Porto Alegre）、桑托斯（Santos）和圣安德烈（Santo Andre）已经开始使用这种土地管理手段来打击强制驱逐。

泰国是另一个引入创新性房屋/土地保有权选择来解决低收入人群相关问题的国家。曼谷的低收入

“特殊社会利益区”……是市政当局避免强制搬迁的高效手段

专栏11.6 曼谷Pom Mahakan社区的防止搬迁措施

Box 11.6 Eviction prevention in Pom Mahakan, Bangkok

在泰国曼谷的Pom Mahakan, Rattanakosin地区中一个拥有大约300人的社区已经成功抵制驱逐多年。这里是曼谷最早的住区，如今大概有20万人在Rattanakosin居住和工作。

历史上，这一地区曾经有很多开发计划，最近由曼谷大都市区政府在2001年批准的一组计划对诸多社区的房屋/土地保有权保障逐步产生了破坏性影响，这些社区都将Rattanakosin地区视为家园。其中包括“Ratchadamnoen路以及周边地区土地开发总体规划”（The Master Plan for Land Development: Ratchadamnoen Road and Surrounding Area），这一规划在一定程度上因1997年的经济危机而制定，预期将为曼谷市获得更多的旅游收入。

拥有大皇宫和卧佛寺等国际性景点的Ratchadamnoen地区是这一旅游开发计划的重点。总体规划的基本目标是要“美化”当地环境，使之成为旅游景区，并以此提高土地价值（Ratchadamnoen的大部分地区是王家资产管理局管辖的王室土地）。这份规划认为，如果城市更加富有吸引力的话，游客将停留更长的时间，进行更多消费，从而加快曼谷的经济复苏。

因此，在2003年1月，城市规划部门在Pom Mahakan的所有房屋上张贴了拆迁通知，告知所有居民将搬迁至45公里以外的曼谷郊区。搬迁行动由曼谷市长领导，并由曼谷大都市区政府（Board of the Bangkok Metropolitan Administration）、王室资产管理局（the Crown Property Bureau）、泰国国家经济和社会发展委员会（the National Economic and Social

Development Board）和包括泰国旅游局（the Tourism Authority of Thailand）在内的其他组织共同支持。

尽管有来自政府方面的压力，当地居民开始举行抗议活动，设立路障并组织了夜间值班制度。他们还先发制人，在基于当地大学的学术联盟、非政府组织（NGOs）和人权活动者的协助下，提出了具有高度创新性的土地分享计划来替代搬迁计划。这项计划包括旧楼改造和历史公园内住户的整治，居民们甚至开始实施部分计划。而在这一过程中，很多该地区以外的居民也团结起来支持当地居民。

虽然人们付出了上述努力，2003年8月，行政法院还是裁决驱逐合法，可以继续实施。2004年1月，当局开始在Pom Mahakan社区的空置区上行动，并再次宣布了他们即将搬迁整个社区的意图。一些人失去信心而搬走，而大多数人则继续试图与当局谈判并提出替代方案。

最终，经过新一轮试图驱逐的行动，曼谷市长终于同意通过谈判解决问题。2005年12月19日，市长批准了在社区、曼谷大都市区政府和其他利益相关者之间的谈判所达成的协议，将保护该地区并将之发展成为一个“古风木屋社区”。

这一协议促使人们制定了包括保护和修复社区内现有建筑和景观在内的社区计划。此外，它允许人们留在现居地，分配给公园开发项目的资金将被用于由社区自己规划的社区改造项目。

现在，Pom Mahakan社区终于有了房屋/土地保有权的保障。

修订相关的制度框架可以通过……大幅度增加合法土地和住房获得途径的方式来减少对贫民窟的进一步需求

居民所经历的全球化和城市化的主要后果之一，便是内城地区越来越大的土地“高效”利用压力。专栏11.6提供了例子说明曼谷的这种“发展”企图。尽管地方政府在努力驱逐、安置Pom Mahakan社区，居民们却能够抵御搬迁并通过谈判获得包括土地共享（land sharing）在内的房屋/土地保有权利保障。这个社区的经验体现了如何在开发过程中将人权和社区设计/开发问题结合到一起。

基于有关房屋/土地保有权利保障创新性方法的智慧，考虑用一种“双轨”策略来改善房屋/土地保有权利保障问题相对来说比较合适。首先，采用这种创新手段可以改善当前贫民窟居民的生活条件。其次，修订相关的制度框架可以通过大幅度增加合法土地和住房获得途径的方式来减少对贫民窟的进一步需求²⁹。而由于城市发展始终在持续，后者也许比前者更为重要。如前所述，事实上，到2020年使一亿贫民窟居民的生活得到改善的千年发展目标（Millennium Development Goal（MDG））相比2000年到2020年之间城市人口将增长20亿的预期来说显得十分苍白无力（也可参见专栏6.1）³⁰。

创造性地利用规则和常规审计也被视为一种改善城市景观、提升房屋/土地保有权利保障的创新性手段。作为使非正规住区升级的一种手段，这种方法试图加强调控框架，从而更好地造福穷人。调控的积极方面在于它允许有序的土地开发和高效的土地管理；吸引和引导对内的地方投资；使公共收入最大化；保护环境和公共健康；减轻灾害的影响；帮助穷人获得改进的住房、服务和信贷；保护住户免遭不良开发商的侵害；最大限度地减少负面的外部效应；并且允许集体土地使用。相反地，消极的影响包括过度管控的危险，以及它所导致的投资阻碍；强加的管控、标准和管理程序使成本水平提高到很多人无法负担的水平；不能反映不同群体的文化优先项，尤其是人们理解和使用住房以及开放空间的方式；由于非强制费用造成的制度性腐败；以及设定重复或矛盾的条件而使开发商或个人处在符合某一规章标准但却违反了另一个规章标准的风险之中³¹。

与流离失所现象作斗争，保护流离失所者的权利

COMBATING HOMELESSNESS AND PROTECTING THE RIGHTS OF HOMELESS PEOPLE

正如前面所讨论的那样，人们拥有充足住房权的国际法基础旨在确保所有国家的所有人都能够得到安全、充足并且可支付的家。然而，这一受到国际人

权法长期承认的权利尚不足以影响关于住房权的国家政策、法律和实践。结果就是，很少有权利像住房权这样，以如此大的规模和有不罪不罚的程度地被频繁剥夺。无论是彻底流离失所、被强制搬迁和其他方式的驱逐，还是威胁生命的、不健康和危险的生活条件，或是家园在武装冲突中遭到破坏，或是在住房方面对某些弱势群体（尤其是妇女）进行系统性地歧视，或是“种族清洗”运动，又或是无数以其他形式剥夺住房权的情况，几乎所有人都无法否认，普遍享有的住房权仍然是一个非常长期的命题。

本质上，国家有义务尊重、保护和实现所有的人权，包括流离失所者的住房权。尊重人权的义务要求国家不应干预公民应享有的权利。正如之前所指出的，如果一个国家参与到了任意强制人们搬迁的行动中，居民的住房权就受到了侵害。保护的义务要求国家应防止这种权利被第三方，例如土地所有者或私人开发商侵害。如果履行这两项义务依然不能保障每人都能拥有适当的家，那么实现人权的义务就变得十分重要，这就要求各国应采取适当的立法、行政、预算、司法和其他措施，以保障人权的充分实现。因此，如果国家不采取这些措施，不能最大限度地利用可用资源来保证公民普遍享有住房权的话，那么它就违背了人权原则。³²所以，虽然不必要要求国家为所有人建造家园，但国家需要立足于人权法，采取一系列积极或消极的步骤，确保全部人权的充分实现，包括流离失所者应享有的充足住房权。

同时，一些国家已经承担了为特定的流离失所人群提供住房的基本法律责任。而有的国家已经出现了有关法律和判例，表明在某些情况下，国家需要根据法律以恰当的方式为特定的个人或群体提供充足的住房：

- 在芬兰，法律要求地方政府在特定情况下为严重残疾者提供住房资源。此外，地方政府还被要求改善住房不足的情况，或视具体案例，为那些因住房不足或没有住房而引发特殊儿童福利需求，或对儿童及家庭的恢复造成实质性障碍的状况提供住房³³。
- 在英国，地方议会必须向流离失所的家庭和有“优先需要”的人士提供充足的住宿（参见专栏11.7）。
- 在德国，两个与流离失所者权利有关的额外法律责任被添加到了法律体系中。第一，法律规定社会福利金可用于支付拖欠的租金，以维持住宅并防止流离失所。第二，它宣布个人（包括流离失所者）若有自己不能克服的特殊社会困难可申请

创造性地利用规则和常规审计也被视为一种……提升房屋/土地保有权利保障的创新性手段

几乎所有人都无法否认，普遍享有的住房权仍然是一个非常长期的命题

本质上，国家有义务尊重、保护和实现所有的人权，包括流离失所者的住房权

专栏11.7 英国流离失所者法令

Box 11.7 The UK Homeless Persons Act

第65条：对流离失所者应承担的责任

- 1 这一条款针对地方住房部门对认定为流离失所的申请者应承担的责任。
- 2 有优先需要，且并非故意流离失所的人，将…保障使其拥有能够安身的住所。
- 3 对于有优先需要，但故意成为流离失所者的人，应当：
 - 在一段他们所认为的需要提供合理的机会保障其安身之处的特定时期中，保障其安身之处；
 - 同时应给予他们在此条件下适当的建议和帮助，以使其能够得到安身之处。

第66条：对受流离失所威胁的人应承担的责任

- 1 这一条款是针对地方住房部门对认定为受到流

资料来源：1985 UK Housing Act (amended) (Homeless Person Act)

离失所威胁的申请者应承担的责任。

- 2 对于有优先需要，且并非故意寻求流离失所威胁的人，应采取合理的措施保障其拥有的安身之处不会中途收回。

第69条：

- 1 地方住房部门可以在第65条款和第68条款下承担责任（对流离失所者的责任），确保其能得到供其安身之处：
 - 在第二部分（住房供给）和其他法令的法律体系内使其拥有合适的住所；
 - 或保障其能够从其他人处得到合适的住所；
 - 或给予他们建议和帮助以确保其能够从其他人处得到合适的住所。

援助——包括帮助获得和维护住宅的措施——以避免、消除或者缓解这些特定的困难³⁴。

除了流离失所者在国家层面可享有的权利以外，许多国家也开始着手研究至少以一种实际的手段为那些因自然灾害造成的流离失所者、难民和移民提供住房的要求。虽然这种义务也许并不被法律所接受，但在实践中一些国家还是提供了临时的（有时候是永久性的）住房。有趣的是，尽管相关迁移行为背后的理由并不确定，《经济、社会和文化权利国际公约（ICESCR）》仍然为所有面临强制驱逐的人提供相似的保护。联合国经济、社会、文化权利委员会（CESCR）明确宣称强制驱逐“不应造成流离失所者的出现”³⁵，从而使政府有责任确保面临搬迁的人拥有某种形式的替代性住房，不论搬迁是否合法。

很多人质疑那些已经承担了住房权责任的国家是否需要依法直接向流离失所的人们和家庭，甚至全部人口提供实质上的适足住房。事实上，令人遗憾的是，这个相对而言微不足道的小问题却往往主导了整个住房权领域里关于住房权法律地位的争论。住房权的批评者经常将“人类拥有适足住房的权利”与各国政府向任何提出要求的人提供实质上的住房的义务混为一谈。然而尽管后面将会有一些具体实例展示直接提供住房的设

想，这种太流于字面意思的住房权既没有反映普遍的国家行动，也并非是根据国际法对这一权利做出的解释。联合国经济、社会、文化权利委员会（CESCR）在证实各国被要求“采取任何必要措施”来保证适足住房权得以充分实现的同时，也规定了“要求各缔约国履行适足住房权义务”的措施，可能反映出不管何种公共和私人部门措施的混合都被认为是适当的³⁶。

没有任何一个国家曾经，或有能力期望能为其全部人口建设足够的住房，对这种方式的倡导也是荒谬的。没有一个政府，也没有任何联合国机构和非政府组织会采取这种方法来实现住房权。相反，住房权应该凭借所有相关者的集体努力来实现，从而使所有人尽可能早地享受到足够的住房权。最后要说的是，现在已经有越来越多的人认识到，基于一系列权利的措施将是最有可能保护流离失所者和住房匮乏者权利的方法。伴随这种措施出现的是越来越多的人认识到提供适当形式的房屋/土地保有权保障可以作为防止流离失所的重要手段。而相反地，不充足的房屋/土地保有权保障实在过于容易导致流离失所的现象。在这方面，人权法以及这种法律制度所提供的支持住房权和反对强制驱逐的权利都发展得十分迅速，而利用这些权利来保护人们免受强制驱逐的方法尤其值得我们注意。

没有任何一个国家曾经，或有能力期望能为其全部人口建设足够的住房

很少有地方政府已经实施了显著体现人权的政策，同时，目前还没有一个地方政府已经使用国际人权准则来指导其规划和方案

尽管……实施了分权政策……但土地管理往往仍取决于中央或联邦政府

专栏11.8 巴西的《城市法令》(City Statute)

Box 11.8 Brazil's City Statute

《城市法令》，或者叫《巴西城市发展联邦法 (Brazilian Federal Law on Urban Development)》自2001年起施行。它定义了管理社会用途土地的框架、原则和措施，认识到非正规住宅是城市的一部分，明确了权利的主体，同时明确了城市管理中的民主参与，并授权市政当局使其成为主要地方机构，来管理土地的使用和占有。

《城市法令》的一个主要组成部分在于其包含了一些简化非正规占地正规化过程的条款。在这部法律实施以前，圣保罗 (São Paulo) 的土地正规化过程包括80个步骤，这意味着非正规定居实际上不可能被批准，从而使得居民点的扩张只能以非正常的渠道进行。而《城市法令》允许城市规划进行分权，由此推动了市政当局制定地方规划。

《城市法令》创造性地引入了明确的规定，来控制市民社会在城市规划和管理中的民主参与。市政当局必须制定这样一种让所有相关方都能直接参与制订公共政策，以及后续由这些政策所引发的针对房屋、土地和城市规划项目管理的决策制定过程。本质上，该法令授权地方政府通过法律、城市规划和管理工具，来确定在个人和集体的城市土地利益之间取得平衡的最佳方式。

该法令试图遏制对城市土地的投机和占而不用 (通过税收) 行为，这样就可以把土地释放出来为城市贫民提供住房空间。该法令有许多独特的要素，其中之一便是对采用异常拥有权 (adverse possession) (见下面第8条款和第9条款) 的设想，从而建立房屋/土地保有权保障，并加强城市财产

资料来源：Estatuto das Cidades-Lei Federal no 10.257, 10 July 2001 (City Statute); Polis, 2002; Commission on Legal Empowerment of the Poor, 2006b, pp5-6

的社会功能。然而应该注意到，尽管有了《城市法令》，贫穷者仍然被继续排除在包括身份证和社会服务等在内的官方权利之外。

《城市法令》的一些条款为基本“城市权利”的立法认可提供了基础，这也许是世界第一次对作为公民权与人权基本要素的基本“城市权利”作出立法认可：

- 第2条规定城市政策的目的在于通过若干导则支持城市以及发展城市财产的社会功能，包括保障可持续城市的权利。人们可以将其理解为当下以及未来后代在城市土地、住房、环境卫生、城市基础设施、交通和公共服务，以及工作和休憩方面的权利。
- 第8条款赋予地方政府权利，使其能够在土地所有者五年内没有尽到细分、建设或者使用土地财产的义务的时候，征用其未使用的城市土地。
- 第9条款赋予拥有或者建设不足250平方米城市土地满五年或者超过五年的任何人以支配权。主要的规定为：土地或建筑不间断拥有并且没有争议；土地或建筑被拥有者及其家庭作为住所；申请者没有其他的房产。这一条款还规定土地所有权可以在不需要考虑婚姻状况的条件下就转让给男性或女性；同一拥有者在其一生中只能申请一次异常拥有权；这一权属可以通过继承的方式传递。

支持地方政府所扮演的重要角色 SUPPORTING THE VITAL ROLE OF LOCAL GOVERNMENT

地方政府在尽可能短的时限内判断房屋/土地保有权保障的情况，然后为所有人提供房屋/土地保有权保障的过程中所扮演的角色，是任何成功的房屋/土地保有权保障政策中极其重要的组成部分。然而，房屋/土地保有权保障并不是市级公共机构唯一的关注点；世界各地地方政府的责任正在扩大，许多地方政府有效地承担了新的权力和责任，包括提供与卫生、教育、住房、供水、治安、税务和其他事项相关的服务。地方政府与政治授权、公民参与

和提供公共服务等方面的关联，意味着其已经成为政策制定的主要舞台。据估计，这个进程正在大约80%的发展中国家和转型国家中进行着³⁷。

尽管本地化治理有着许多优点，但是力量薄弱、资源贫乏的地方政府的数量远远超过了那些有政治意愿和财政基础来解决房屋/土地保有权缺乏保障问题的地方政府的数量。从城市安全和保障的角度而言，一个主要问题便是很少有地方政府已经实施了显著体现人权的政策，同时，目前还没有一个地方政府已经使用国际人权准则来指导其规划和方案。好在，也有迹象表明这方面正在取得进展，一些加入了“城市人权运动 (Cities for Human Rights movement)”的地方政府，正在努力编制《城市中的人权宪章 (Charter of

Human Rights in the City)》。而其他一些地方政府正在制定他们自己的城市章程³⁸。

尽管许多国家的分权政策使得城市管理责任被移交给了地方政府，但土地管理往往仍取决于中央或联邦政府。一般情况下，各国政府仍然对土地保有权规定、税收制度和产权交易登记管理负责。此外，这些事务的管理责任往往落在了中央政府各机构的区域代表，而非地方政府身上。然而，中央政府控制土地管理的主要问题在于他们“普遍缺乏财政和行政资源，无法确保其政策能有效地在全国各地执行。与此同时，拥有真正决策权力的中间级管理机构却普遍缺乏能力或者失位”³⁹。而巴西的《城市法令》则是一个展示地方政府可以如何更有效地支持扩大房屋/土地保有权保障的典型案列（参见专栏11.8）。

加强并阐明非政府行动者的人权义务 STRENGTHENING AND CLARIFYING THE HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS OF NON-STATE ACTORS

近年来，在人权法基础上形成的法律义务得到了长足发展。虽然传统上人权法一直被视为是一套管制国家行动和疏忽之处的规定（参见专栏 6.17和 6.18），但事实上，这一法律领域也在很大程度上做出了规定，要求非政府行动者按照国际公认的人权原则行事。由于公司和个人两者都有能力侵犯房屋/土地保有权保障以及其他相关的个人和团体权利，因此人权法在房屋/土地保有权保障方面和这两者密切相关。《联合国全球契约（the United Nations Global Compact）》原则上由联合国前秘书长科菲·安南（Kofi Annan）发起并被世界各商界领袖所认可的标准，要求公司“支持并尊重他们影响范围内的国际人权保护”。在《联合国全球契约》之下，公司所承担的义务范围，包括承诺确保基本的卫生、教育和住房权利（如果公司所在地不提供这些权利）。用来解释契约性质的网站也明确宣称，支持契约的意图就在于“防止个人、团体或社区被迫流离失所”，并“保护地方社区的经济生计”。⁴⁰

一些公司已经采取了针对防止强制驱逐的试验性措施。例如，几年来BP公司一直在努力改善由公司导致的非自愿搬迁，并积极发展项目管理技术以在其操作领域内防止社区发生经济上的、特别是物质上的搬迁。该公司的目标是不发生违背社区意愿的物质性搬迁。它力求与可能会遭到搬迁的社区开展积极的对话，以合作伙伴的方式制定双方都能接受的解决办法。它致力于确保社区的人权不受公司项目活动的影响⁴¹。

专栏11.9 私人公司和人权侵犯

Box 11.9 Private-sector companies and human rights violations

谈到在苏丹发生的驱逐的直接责任，人权观察组织指出一家石油公司在其采油地点对于政府的强制驱逐政策未能表达其人权关切：

从卷入苏丹事件的一开始……（公司）就拒绝表示反对意见或者认真调查苏丹政府强行从采油地区驱逐平民的政策，以及作为这一政策中重要组成部分的侵犯人权行为。当然，根据现代公司责任的概念……（公司）也声称，它有责任确保其业务运营不依赖于或受益于严重的侵犯人权行为，例如苏丹政府及其军队的所作所为……（公司）参与政府的侵犯行为并不局限于其对采油区域持续搬迁的无动于衷。在某些情况下其行为助长了被迫的流离失所和对平民的袭击。举例而言，……公司在已经得知或本应得知它们的设施将被用于实施进一步的搬迁行动和/或从事针对平民和民用目标的不加辨别或不合理的军事袭击的情况下，允许政府军使用其机场和道路设施。

资料来源：Amnesty International, 1998, pp81–82, 88

近年来，公司行为可能加剧人权侵犯的道理也逐步得到了证实，同时这也可能有助于澄清公司关于驱逐和房屋/土地保有权保障的责任。公司可能采取三种形式参与人权的侵犯：

- 直接参与（*Direct complicity*）。即公司故意协助国家侵犯人权。一个例子是公司在涉及商业行为的情况下，协助政府强制人们搬迁。
- 利益性参与（*Beneficial complicity*）。这是指公司从其他方面侵犯人权的事件中得到直接利益。例如，安全部队制造的暴力，包括制止针对商业活动的和平抗议，或在保卫公司设施时采取镇压措施，这些行为都常常在这种情况下被采用。
- 无声的参与（*Silent complicity*）。这指的是人权倡导者看到的公司在与有关部门交往的过程中未能对系统性或连续侵犯人权的行为提出质疑。例如，面对就业法中针对特定种族和性别团体的系统性歧视，公司的接受或者不作为将会被指控为一种无声的参与⁴²。

《联合国全球契约》……要求公司“支持并尊重国际人权保护”

近年来，公司行为可能加剧人权侵犯的道理也逐步得到了证实

国际特赦组织（Amnesty International）敦促所有公司建立相关程序，来检查公司对于人权的潜在影响，并检查那些确保公司人员永不参与人权侵犯活动的保护措施⁴³。一些被认为直接参与了强制驱逐行动的公司，已经被非政府人权组织单独挑了出来（参见专栏 11.9）。

专栏11.10 人居议程：房屋/土地保有权保障建议**Box 11.10 The Habitat Agenda: Recommendations on secure tenure**

为促使所有社会经济群体都能获得土地和房屋/土地保有权保障，包括地方当局在内的合适级别政府应当：

- (a) 采取有效的法律和监管框架，促进与私人企业和社区部门的合作伙伴关系，详细阐明房屋/土地保有权中被承认的类型，规范房屋/土地保有权的正规化程序……
- (b) 提供土地管理的制度支撑、管理责任与透明性，以及有关土地保有权、土地交易、当前与规划土地利用的准确信息。
- (c) 除了全面合法化以外，探索创新手段以加强房屋/土地保有权保障。
- (d) 加强措施确保妇女在购买、租赁或土地租用信贷方面获得平等的机会，并在这些土地的保有权保障方面拥有平等的法律保护。
- (e) 尤其鼓励社区和非政府组织的参与。

资料来源：Habitat Agenda, para 79

结语：对未来行动的建议**CONCLUDING REMARKS: RECOMMENDATIONS FOR FUTURE ACTION**

重要的是必须承认，如今仍然存在着关于强制驱逐的悖论……一个针对强制驱逐的坚定的规范性框架已经存在……但驱逐的规模却仍然持续扩大

毫无疑问，房屋/土地保有权的保障在最近几年里取得了相当大的进展，各级政策发生了重要变化；因此，就所有法律领域而言，今天比以往任何时候都有更多的法律上（和事实上）的保护措施，使人们免遭任意和非法的强制驱逐。此外，较之以往也有越来越多的人承认强制驱逐是显而易见的人权侵犯行为。各国政府、国际组织、非政府组织和其他民间社会人士正越来越多地表达他们的决心和承诺，希望使更多的人能有机会获得适当形式的房屋/

土地保有权保障。人们普遍同意有保障的房屋/土地保有权可以以一种有利于穷人的途径得到解决的说法，同时人们也普遍认为这并不会自发发生，因此需要在这方面对穷人和其他弱势群体给予特别关注。

与此同时，还需要进一步推动房屋/土地保有权保障议程的发展。我们仍不能低估强制驱逐或基于市场的驱逐的规模。此外，我们必须承认，如今仍然存在关于强制驱逐的悖论。一方面，针对强制驱逐的坚定的规范性框架已经存在，而且还在不断完善中，但另一方面，驱逐的规模却仍然持续扩大。我们需要认识到世界上并没有普适的解决办法能够提供房屋/土地保有权保障，这方面的挑战往往会在不同地点以不同方式解决。实际上，我们的目标必须是要确定房屋/土地保有权保障的适当形式。根据不同的情况，除了经常呈现为理想化的个人所有权的形式外，尚有大量的可接受的房屋/土地保有权形式，类似的创新性政策也有着显而易见的优点。除此以外，人们也急需对房屋/土地保有权保障和强制驱逐进行更完备的监测并获取更充分的数据；而简化房屋/土地保有权保障的提供流程则是非常必要的，但所采取的方式应使有关社区能够接受并且符合人权原则。

如前所述，一系列的国际协定正在强调房屋/土地保有权保障的重要性，其中很多提出了具体的行动建议。也许这些国际协定中最突出的是（见专栏11.10）《人居议程》。过去十年间，一系列的组织和会议不断发表强调房屋/土地保有权保障重要性的陈述以及其他大量的宣言和声明。这些表述的主要观点在于，那些并不需要消灭或驱逐，远未达到“眼中钉”程度的“非法”城市，才是未来更美好城市的核心，因为它们更贴合人们的权利和需求。令人信服地是，就房屋/土地保有权保障的重要性而言，人们似乎普遍认同非正规住房部门是现实中唯一有能力向低收入群体提供土地和住房的部门。此外，人们也广泛认同城市贫民在胁迫下生存的状况无论是从道德、伦理还是人权的角度都是完全不可接受的。在努力为低收入群体提供更多保护，使他们免受虐待和不安全等方面还有很多需要完善。而所有人都同意，必须扩大房屋/土地保有权保障的财政资源投入，同时需要发展新手段从尽可能多的资源中盘活这些财政投入。巴瑟斯特（Bathurst）宣言和福冈（Fukuoka）宣言是这类声明中的典型（见专栏11.11、11.12）。这两个宣言涵盖了各国政府和其他利益相关者为使人人都拥有房屋/土地保有权保障而应采取的大部分行动类型。

鉴于已经有无数的建议针对如何实现加强房屋/土地保有权保障和结束强制驱逐的目标，这份全球报告将把重点放在如何统筹协调过去各项建议的方

专栏11.11 关于可持续发展的巴瑟斯特土地管理宣言**Box 11.11 The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development**

《巴瑟斯特宣言》是在1999年由国际测量师联合会（FIG）举办的一次研讨会上通过的。广大国际组织和其他一些代表出席了这次研讨会。《宣言》建议在全球范围内承诺：

- 1 为所有男女，包括原住民、贫困人口和其他弱势群体在内，提供有效、合法的房屋/土地保有权保障以及获得财产的机会……
- 8 通过政策、制度改革和适当的措施，改善房屋/土地保有权保障、获得土地以及土地管理制度的机会，并对妇女、原住民、穷人和其他弱势群体给予特别关注。在许多国家，需要对那些基于习惯或非正规保有权的地区，以及人口增长快、贫困现象普遍的城市地区付出特别的努力。

资料来源：FIG, 1999.

专栏11.12 福冈宣言**Box 11.12 The Fukuoka Declaration**

2001年在一场有关城市贫民土地保障的研讨会上通过了《福冈宣言》，《宣言》声称：

- 1 房屋/土地保有权保障是对缓解贫穷，推动可持续生计，改善男女生存、获取服务、承认城市贫民公民权和相应权利的选择和机遇的重大贡献。
- 2 在城市峰会上得到各国政府赞同的房屋/土地保有权保障基本原则便是：防止强制和任意地使人迁离自己的土地和家园，并为那些被公共机构或私人利益驱逐的人们提供有效补救的治理文化以及相应的法律制度和行政体系；以及在任何出于公共利益而被裁定为有必要的驱逐或搬迁之前进行公平的听证，或者一旦发生能够提供替代性的住宿。
- 3 各国政府必须采取相关政策，并在必要时进

行法律制度和行政体系改革，使妇女能够通过市场流程拥有获得土地和进行信贷的机会，能够继承土地，以及能够获得与男性同等的房屋/土地保有权保障。政策必须解决损害妇女获得土地的历史不平衡问题。

- 4 房屋/土地保有权保障包含一系列的人地关系。各国政府必须采取政策和行政法律制度，承认并支持基于习惯保有权的关系；由城市贫民自己发展而成的实践和占有关系；社区形式的保有权；折中、灵活和创新的不完全保有权。
- 5 城市贫民的参与对任何应对政策和计划制定中的挑战，确保房屋/土地保有权得到保障的方案来说都十分重要；必须调整治理体制，来支持和积极协助城市贫民参与政策和计划的制定和执行工作，直到工作结束。

面，该报告的核心观点在于，根植于住房、土地和财产权利（HLP）的综合策略才是将各种提供房屋/土地保有权保障方法统一起来的途径。

显然，在为所有人争取房屋/土地保有权保障的道路上还需要付出很多努力。正如上文所讨论的那样，事实上在今天已经有数以百计的方法可以用来加强当前进程，发挥支持房屋/土地保有权保障和反对强制驱逐的作用。鉴于数百万人仍然过着缺乏房屋/土地保有权保障的生活，显然，我们需要采取新的行动。因此，以下几小节将概述一些地区在这长期而艰苦的过程中已经采取的重点行动。

基于住房、土地和财产权利（HLP）的住房与城市政策

Housing, land and property (HLP) rightsbased housing and urban policies

首先，住房政策需要更有意识地支持贫民和人权。这样的政策可以在国际层面内发展其一般维度，然后在各个国家广泛应用。表11.1概述了这种政策的框架。这个全面的框架包括国际法的相关因素，包括对任何形式歧视的禁止，以及由人居工作者所建议的规定条款，所有这些都对加强房屋/土地保有权保障和结束强制驱逐有着直接影响。应当指出的是，这里所列举的一些步骤可能并非在所有地方都适用。

支持地方机构和组织在提高认识方面的工作

Support the awareness-raising work of local institutions and organizations

来自世界各地的经验都强调，在保护穷人的住房权利方面，地方机构和行动者具有重要意义。特别要指出的是，在国家和地方层面上，非政府组织和社区组织在提高人们对住房、土地和财产权利的认识方面发挥了重要作用。没有他们的努力，在过去几十年期间被驱逐的人将会变得更多。很多时候，当贫民窟居民受到强制驱逐的威胁时，这些组织是他们能够得到的仅有的支持机制。虽然已经有了保护贫民窟居民住房权利的法律，但只要人们不能意识到他们的权利，或者不能够利用确实存在的上诉机制，这些法律就发挥不了多大的作用。因此，国际合作活动应该更多地鼓励组成地方组织和制度，提升它们的能力，并支持它们的行动。

促进居住公正

Promoting residential justice

每年都有数百万人因为开发项目、城市美化计划、武装冲突、自然或人为灾害或是其他因素而沦为难民、流离失所者和被驱逐的人。事实上，所有这些人都是无辜的受害者，只是因为事态环境超出了他们的控制范围。对于很多人而言，返回家园的愿望从来没有得以实现。尽管地球上的每个法律系

虽然已经有了保护贫民窟居民住房权利的法律，但只要人们不能意识到他们的权利，或者不能够利用确实存在的上诉机制，这些法律就发挥不了多大的作用

表11.1 基于住房、土地与财产(HLP)权利的住宅和城市政策制定框架

Table 11.1
A framework for developing housing, land and property (HLP) rights-based housing and urban policies

最近一些因涉及战争罪和危害人类罪而被起诉的开发商，使得国际社会要求那些强制人们搬迁和其他侵犯住房权的人为此承担责任

如果住房、土地和财产权利能被认真对待，那么就有坚实的理由来制止侵犯权利者一直以来的免责待遇。

目标	步骤
1 防止任何关于住房的有害歧视	<ul style="list-style-type: none"> 禁止法律中各种形式的歧视 严格执行租售协议的相关规定 防止任何实际和可察觉的隔离邻里的企图
2 扩大房屋/土地保有权保障的享有规模	<ul style="list-style-type: none"> 为向当前缺乏房屋/土地保有权保障的贫民窟和大众住区转移所有权而制定快速并且可负担的措施 做出公开承诺允许现有社区继续存在 扩展国家土地和住宅注册制度，将新的穷人房屋/土地保有权纳入其中
3 保障所有人都能拥有可支付的住房	<ul style="list-style-type: none"> 引入或扩展住房补贴方案，以确保低收入群体不必被迫消耗过高的收入比例来满足其住房需求 制定租金调控政策，以保护低收入群体，避免出现他们负担不起的不合理的租金增长
4 增加低收入人群住房项目的公共支出	<ul style="list-style-type: none"> 确保公共开支与国家住房需求相称 确保国际开发援助中有适当部分专门用于住房建设或改造
5 划定和分配低价的低收入群体居住用地	<ul style="list-style-type: none"> 设置年度基准，以标识低收入群体的最终土地使用和/或分配 制定土地分配和布局的长远规划（特别是国有土地），以准确地解决未来的房屋需求
6 终止任意强制驱逐和其他迁移	<ul style="list-style-type: none"> 在法律上禁止任意强制驱逐和其他迁移的做法 撤销任何现有的驱逐计划 对过去曾遭受任意强制驱逐或迁移的个人提供归还和赔偿
7 为现有的低收入住区提供基础设施	<ul style="list-style-type: none"> 将足够的公共资金分配到基础设施建设，包括道路、给排水、公共卫生、照明和应急救援系统 向提供相关基础设施和服务的私人企业提供补贴和/或奖励
8 鼓励成立基于社区的组织	<ul style="list-style-type: none"> 鼓励社区组织作为改善邻里和住房的主要手段 保护社区组织的权利，以他们所认为的合适途径改善住房和邻里生活条件
9 增加贫困人口住房资助	<ul style="list-style-type: none"> 向低收入群体提供援助，鼓励他们发展自我管理的住房金融和储蓄计划
10 确保所有妇女的权利得到保护	<ul style="list-style-type: none"> 确保妇女继承住房、土地和财产的权利得到充分尊重
11 加强为有特殊需求的群体服务的特别项目	<ul style="list-style-type: none"> 为包括残疾人、老年人、少数民族、原住民、儿童和其他人在内的弱势群体和有特殊住房需求的人们制定特殊的住房政策
12 为建设低收入住房的私人部门提供激励	<ul style="list-style-type: none"> 发展税收信贷方案和其他激励措施，鼓励私人部门建设低收入住宅

统——尤其是国际法——明确赋予了所有人权受害者得到有效弥补的权利，也即一种通过消灭那些造成当前住房困境从而伸张正义的方法，但这一方法仍然很少被那些流离失所的人所使用。

恢复和重新赋予世界上 5000 万或更多流离失所者以住房权的新能量将极大地加强房屋/土地保有权保障的严肃性。无论难民和流离失所者本人在何时表达要回到其最初家园的愿望，国际标准现在都能明确地提供使他们有权回收、接管和重新居住在这些处所的权利。

将国际刑法用于强制驱逐 Applying international criminal law to forced evictions

虽然住房、土地和财产（HLP）权利受到侵犯并不总被认为比其他人权受到侵犯更加严重，但最近一些因涉及战争罪和危害人类罪而被起诉的开发商，使得国际社会要求那些强制人们搬迁和其他侵犯住房权的人为此承担责任。尽管处在国际人道主义法的保护下，除非只有临时移居才能保证居民的安全，否则此类搬迁是被明确禁止的，但武装冲突依然导致了数千人，有时甚至数百万人被强行逐出家园，或者出于安全考虑被迫逃离家园⁴⁴。

自巴尔干半岛（Balkans）、卢旺达（Rwanda）、东帝汶（East Timor）和其他地方的暴力冲突发生以

来，人们对创建国际法庭和委员会报以了极大的关注，希望能委以它们将犯有危害人类的战争罪和其他非人道罪行的个人绳之以法的任务。国际刑事法院法令（the statutes of the International Criminal Court）和关于前南斯拉夫和卢旺达问题的国际法庭都提供了必要的法律基础来起诉犯有“破坏或侵占财产罪”、“破坏城市罪”、“不人道行为罪”或“导致平民人口流离失所罪”的罪犯。国际刑事法院的《罗马规约》（the Rome Statute of the International Criminal Court）也发表声明，指出强制驱逐是驱逐人道的罪行。

为此，在武装冲突期间发生的对住房、土地和财产权利的侵犯，或是普遍受制于那些用来起诉战争罪行的各种机制管辖权的行为，现在可以作为住房、土地和财产（或住宅）权利公正性的基础之一。如果住房、土地和财产权利能被认真对待，那么就有坚实的理由来制止侵犯权利者一直以来的免责待遇。无论是主张种族清洗的人、支持暴力和非法强制驱逐的人、要求制定明显将会导致流离失所现象的立法和政策的人，还是那些在土地和住房领域对妇女进行制度性歧视的人——所有这些加强了侵权行为者应承担的责任。2005 年在联合国津巴布韦净化行动（Operation Murambatsvina）特使的意见表达了这一趋势，她建议政府“应追究那些对行动造成的伤害负有责任的人”（参见专栏 5.14）。

在全球范围内终止强制驱逐

A global moratorium on forced evictions

世界各地的案例都证明，强制驱逐不是经济发展的必然结果，也不是进步的必要代价或市政基础设施改善的附属。很大程度上，强制驱逐成为那些令人难以置信的人类痛苦的来源，而它本可以避免出现。虽然有些搬迁可能无法避免（在某些特殊情况下），但大多数已经发生的和计划中的强制驱逐是可以避免的，而且最终也将证明是没有必要的。因此，五年内在全球暂停强制驱逐，可以成为一种终止公然侵犯一系列被承认的人权的具体手段。

联合国成员国可以在未来的某次联合国大会上宣布这一终止决议。在五年暂停期之内，每个国家都要停止推行强制驱逐，审查关于这些行为的国内立法，并进行必要的立法改革以充分保护人民免遭强制驱逐，同时采取一系列资金充足的具体步骤，对世界上那些目前还没有受到保护的社区赋予房屋/土地保有权保障。在这最初的五年里，所有会员国将制定国家房屋/土地保有权保障行动计划。这个计划应与“全球房屋/土地保有权保障运动（Global Campaign for Secure Tenure）”等行动倡议协调一致，并包含更加积极、合适的办法获得房屋/土地保有权保障，同时结合新的承诺和资源来用于改善现有的住宅和社区。

监测住房权利实现的全球性机制

A global mechanism to monitor the realization of housing rights

正如第六章所指出的，准确而全面的房屋/土地

保有权保障和强制驱逐的数据还存在明显欠缺。同样，关于适足住房权的数据也非常匮乏。事实上，国际法要求所有的经济、社会和文化权利国际公约（ICESCR）缔约国每过五年就要将这类数据提交到联合国经济、社会、文化权利委员会（CESCR）（参见专栏5.4）。但人们也正在付出各种努力收集这类数据，其中就包括关于到2020年改善1亿贫民窟居民生活的千年发展目标（MDG）执行情况报告。然而，现在是建立机制收集有关逐步实现住房、土地和财产权利全套数据的时候了。由联合国住房权利计划（the United Nations Housing Rights Programme）设计和实施的一套关于住房权的指标（参见专栏5.5）是朝着这一方向努力的重要步骤，因为它传递给倡导者和各国政府相同的信息来建立基准程序，评估成功（或失败），以及实施有效的政策。

或许用一种更急迫的方法来解决这个问题的时机已经来到，即以联合国系统内正在进行的人权框架和机制改革的方式，其中包括了一般的条约机构和特定的报告程序。也有人认为，使用适当的指标来评估人权落实情况可以精简报告流程，使它更加透明和有效，减轻报告的负担，并且最重要的是，它可以在国家层面改善针对联合国经济、社会、文化权利委员会（CESCR）的建议与结论性意见的后续行为。正在进行的有关住房权指标建设工作的联合国住房权利计划是一个良好的开端，尤其是在建立全面机制以对逐步实现所有人权进行持续监测这一背景下，它更应该得到支持。

在全球暂停强制驱逐，可以成为一种终止侵犯人权的具体手段

现在是时候建立一个机制来收集有关住房、土地和财产权利逐步实现的全套数据了

注释 NOTES

- | | | | |
|---|---|---|---|
| 1 See, for instance, COHRE, 2006. | Rights Committee, General Comment No 27, para 7. | 22 Leckie, 2005a. | No 7, para 16. |
| 2 See CESCR, General Comment No 15. | 14 Approved in 2005 by the United Nations Sub-Commission on the Protection and Promotion of Human Rights. See also FAO et al (2007) for practical ways of implementing the Pinheiro Principles. | 23 World Bank, 2003b, p186. | 36 <i>Ibid</i> , para 14. |
| 3 UN-Habitat, 2004b. | 15 Universal Declaration of Human Rights, Article 17. | 24 Payne, 2001b, p8. | 37 International Council on Human Rights Policy, 2005. |
| 4 ICESCR, Article 11(1). | 16 Schabas, 1991. | 25 Payne, 2005. | 38 <i>Ibid</i> . |
| 5 CESCR, General Comment No 4, para 8. For an indepth analysis of the right to adequate housing, see UNHabitat and OHCHR, 2002. | 17 CESCR, General Comment No 4, para 7. | 26 UNCHS and ILO, 1995. | 39 Durand-Lasserve, 1998, p242. |
| 6 CESCR, General Comment No 4. | 18 Buyse, 2006. | 27 Payne, 2002. | 40 See www.unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/principle1.html. |
| 7 <i>Ibid</i> , para 11. | 19 See Leckie (2003b), which provides an overview of more than 12 restitution initiatives. | 28 <i>A favela</i> is an informal settlement, normally found in the periphery of the city. In contrast, <i>cortiços</i> are overpopulated high rises. | 41 See www.bp.com/sectiongenericarticle.do?categoryId=9013904&contentId=7026915. |
| 8 ICESCR, Article 2(1). | 20 UN Documents E/CN.4/Sub.2/2005/17, Principle 2.1. Additional relevant provisions can be found throughout Principles 2 and 10. | 29 Payne, 2005. | 42 Clapham, 2006. |
| 9 Commission on Human Rights, Resolution 1993/77. | 21 Williams, 2006, p173. | 30 United Nations, 2005. | 43 <i>Ibid</i> , p222. |
| 10 Commission on Human Rights, Resolution 2004/28. | | 31 Payne and Majale, 2004. | 44 See, for example, Article 49 of the Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, and Article 17 of Protocol II to the Geneva Convention. |
| 11 UN Document E/CN.4/1998/53/Add.2, Principle 6. | | 32 1998 Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights. | |
| 12 CESCR, General Comment No 7, para 18. See also UNHabitat and OHCHR, 2002. | | 33 Karapuu and Rosas, 1990 (Act No 380/1987, Article 8(2) and Child Welfare Act No 683/1983, respectively). | |
| 13 See United Nations Human | | 34 1994 German Federal Welfare Assistance Act, sections 15(a) and 72, respectively. | |
| | | 35 CESCR, General Comment | |

减轻灾害影响

MITIGATING THE IMPACTS OF DISASTERS

本报告中的证据足以证明自然与人为灾害会对人们的生活、贫困程度和城市地区的环境带来负面影响；反过来，快速的城市化进程也成为了一股决定灾害袭击对象、地点和时间的力量。那些造成不平等、贫困和管理不善现象的经济发展规划和城市管理制度，也会在城市地区积累灾害的风险。处于不断变化中的灾害图景在一定程度上由城市增长所引发，但也与环境变迁相关，这就进一步要求我们开发一系列动态工具与方法，从而降低城市地区的风险，提高城市的适应能力。

本章将研究降低灾害风险的未來政策指向，特别关注那些有助于防灾准备与预防和改善灾后救助、恢复和重建过程的政策。本质上，这些政策旨在增强地方社区、公民社会和政府组织对灾害适应的能力。报告肯定了一些在城市、国家、地区与国际层面上开展的政策和实践，并对成功背后的因素进行了研究。降低人类的脆弱性，并将减轻灾害风险纳入国家规划的需求，以及将这些需求建立在跨学科与跨部门合作基础之上的要求，是本章所关注的核心问题。

本章首先回顾了支持国家与城市层面减灾措施的现有国际性框架；随后对减灾的具体政策进行了概述，包括土地利用规划、抗灾建筑与基础设施设计、早期预警与应急响应，以及重建；最后讨论了参与性和包容性策略和政策在减灾方面的作用。

国际行动框架

INTERNATIONAL FRAMEWORKS FOR ACTION

城市发展与城市减灾是国际性发展政策和行动的两项关键内容。由于越来越多的人和资源集中于城市，越来越多的人受到了灾害影响，使得减灾日程被纳入重要的国际行动框架中来。本节将研究“千年发

展目标”（MDG, Millennium Development Goal）的完成进展以及影响国际和国家发展政策的总体框架；随后对“人居议程”（Habitat Agenda）和“兵庫行动框架”（Hyogo Framework for Action）（2005~2015）进行评价——这两项协议已经被大多数国家的政府所接受，而两者都制定了城市减灾行动计划；此外，本章还对实践中制约减灾政策整合的障碍进行了研究。

千年发展目标（MDGs）

The millennium development goals (MDGs)

千年发展目标为那些扩展灾害管理的工作提供了国际性框架。千年发展目标由“千年宣言”（Millennium Declaration）授权，¹它呼吁国际社会

加强合作以减少自然和人为灾害的数量和影响（IV, 23, v）

并

……不遗余力地确保儿童和所有遭受自然灾害、种族屠杀、武装冲突和其他人道主义紧急事件过度伤害的平民能得到所有的援助与保护，从而使他们尽快恢复正常生活。（IV, 26）

2001年联合国“千年宣言”²执行路线图发布，确定了以下减灾程序的优先顺序：

- 开发早期预警系统、脆弱性分布图、技术转移和培训；
- 支持跨学科和跨部门合作，推动自然灾害相关科学研究，增进国际合作以减少厄尔尼诺现象（El Niño）和拉尼娜现象（La Niña）等气候变化的影响；

快速的城市化进程……成为了一股决定灾害袭击对象、地点和时间的力量

专栏12.1 整合城市减灾和千年发展目标 (MDG) 的国家行动措施

Box 12.1 National initiatives to integrate urban disaster risk reduction and the Millennium Development Goals (MDGs)

在国际社会的支持下，国家层面的城市发展规划开始整合减灾和千年发展目标 (MDG)。以下案例展示了这些整合工作。

MDG 1: 消除极端贫困和饥饿

印度“自营职业妇女协会”(SEWA, Self-Employed Women's Association) 是一个代表低收入非正规部门女性工人的工会组织，它为其成员提供小额保险。经过10年的发展，2000名妇女共收到327,000美元的赔偿金。2001年古吉拉特邦 (Gujarat) 地震后，SEWA提供了保险赔偿费和小额贷款，重建被破坏的生计、住所、流动资金和资产。两周之内，SEWA的保险团队审查了超过2500名受保成员的损害与财产损失，其中主要为房屋损坏。

MDG 2: 普及初等教育

哥伦比亚把实现MDG 2与首都城市波哥大 (Bogotá) 的学校建筑抗震脆弱性分析直接联系在一起。该计划是2000年4月由项目与设计有限公司 Proyectos y Diseños Ltda⁶制定的，它建立了一种风险评估方法，由经过培训的教育部职员实施。计划首先对所有学校的抗震脆弱性进行初级评估，随后根据资金情况安排了学校改造的优先顺序。某些情况下还进行了更为详细

的风险分析和结构改造研究。

MDG 3: 促进性别平等，增强女性权益

在亚美尼亚 (Armenia) 的一次全国性调查中，非政府组织 (NGO) “妇女发展组织” (Women for Development) 致力于将地震保护教育纳入学校课程中。她们采取寓教于乐方式的同时，提升了女性专家在减灾与灾害响应行动中的地位；传统上男性才是脆弱性与影响调查、学术工作、应急服务和民防等领域的主导者。

MDG 6: 与传染性疾病作斗争

塔吉克斯坦将欧盟人道主义援助局 (ECHO, European Commission's Humanitarian Aid Department) 资助的“杜尚别水污染响应计划” (Dushanbe Water Contamination Response Programme) 与减灾目标整合在一起。该计划旨在改善首都定点卫生设施的饮用水安全供给，及提升其对疾病暴发的响应能力。通过提高对潜在疾病的准备和响应水平，该计划直接回应了抑制传染性疾病的MDG 6。它还试图通过增强水传播性疾病预防的公众意识，来建立社区医疗需求自我管理的能力。

MDG 7: 确保环境可持续性

作为实现针对贫民窟问题的目标II中

的一部分工作，联合国人类住区规划署 (UN-Habitat) 积极采取包容性策略，支持贫民窟改造，同时也在适当的条件下将其作为一种降低风险的机制。在莫桑比克，缺乏规划的快速城市化进程使马普托 (Maputo) 的洪泛区成为居住用地，而在这座城市中有超过70%的人口居住在贫民窟。当地的贫民窟改造计划降低了城市的风险。这一广阔的计划支持地方培训与能力建设，也支持地方层面的参与性土地利用规划和物质干预，这使得地方政府、社区团体和国家部门都能参与其中。包容性措施能够促进规划管理制度的修订，避免使用被动性应急管理手段来应对洪水，从而走向更加主动和发展性的策略。

MDG 8: 组成全球性发展合作伙伴关系

土耳其的“灾害防御协会” (Provention Consortium) 与世界银行合作，通过向土耳其提供5.05亿美元的重建贷款用于更新与执行建筑法规等工作，成为了减少灾害、降低未来成本的最佳实践案例。建筑质量较差是导致许多人在1999年马尔马拉 (Marmara) 地震中死亡的重要原因。重建计划将引入更好的土地利用规划 (与千年发展目标相关)，并对住房设立强制保险。当地的应急响应管理也将得到提升。

资料来源：ISDR, undated a, undated b; Spaliviero, 2006

- 鼓励政府应对特大城市问题、高危地区的住区选址问题以及其他人为决定的灾害因素；
- 鼓励政府将减灾纳入国家规划进程中，包括建筑条例。

减灾工作与8项千年发展目标中的每一项都有关联，但它本身并没有被确定为一项独立的行动目标；这在某种程度上降低了减灾工作的受关注度。然而，将减灾与确保灾害损失中的所得整合在一起，已经越来越受到人们的重视。许多国际组织，例如联合国国际减灾战略 (ISDR, United Nations International Strategy for Disaster Reduction)，³英国国际发展部 (DFID, International Development) ⁴以及联合国开发计划署

(UNDP, United Nations Development Programme) ⁵都总结了减灾措施对于实现千年发展目标的贡献。

国际减灾战略 (ISDR) 曾对减灾措施在实现千年发展目标上的作用进行过研究。专栏12.1展示了从不同城市项目与计划中提取的一些发现。除了为实现单个千年发展目标提供直接帮助以外，减轻灾害影响还能节省很多资源，如海外发展援助金等。

2005年，联合国千年计划 (United Nations Millennium Project) 对千年发展目标的实现进展情况进行了独立评估。⁷评估报告认为，灾害严重阻碍了千年发展目标的实现；它呼吁让减灾战略并入到基于千年发展目标的减贫战略中来。报告提出了四条整合途径，所有这些途径都与城市减灾相关：

……灾害严重阻碍了千年发展目标的实现

人居议程……
将减灾纳入到其行动承诺中

- 对防灾基础设施进行投资，包括在新建住房、现有住房与基础设施改造上应用抗灾标准。对于快速增长的城市来说，这是一项尤其重要的任务，因为缺乏控制的增长会增加城市在灾害面前的脆弱性。风险评估、土地利用规划和建设标准被认为是任何城市减灾策略中的关键组成部分。
- 保障生计。在慢性灾害期或灾害恢复期内，支持保障生计和生命的社会安全网络。就业保障和小额信贷计划对于城市来说都是合适的。
- 政府应投资、建设并强化国家与地方的早期预警系统，以监控各种情况并预先发出灾害警报。监测系统可以包括现场检测、遥感和气象预报。公共信息行动对于提高人们对自然灾害的意识以及作出足够的反应来说是十分重要的。
- 构建应急准备与意外事件计划，在灾后救助和重建中尽可能减少损失，提高效率和公平。计划应包括疏散、紧急安全区、保险体系以及人道主义资源的筹措和快速发放等策略。作为意外事件计划的一部分，政府必须建立灾后应急服务提供机制，特别是紧急医疗服务，以防止

疫病在难民中爆发。发达国家应当建立更加系统性的融资机制，用于灾害响应，包括针对个别国家的应急信贷投资。

人居议程

The habitat agenda

1996年伊斯坦布尔人居宣言（Istanbul Declaration on Human Settlements）⁸确认了“为所有人提供适宜的居所，使人居变得更加安全、健康，并且更加宜居、公平、可持续和有生产力的共同目标”。其中，第4段特别重申了整合城市发展的承诺：

为改善人居的生活质量，我们必须与不断恶化的居住条件作斗争。多数情况下，特别是在发展中国家，条件的恶化已经达到了危机的标准。因此，我们必须综合应对……规划；日益增加的不安全因素与暴力；环境退化；以及更大的灾害脆弱性问题。

人居议程中的这一城市化综合方案与减灾目标完全吻合，它将灾害风险看成是不可可持续发展的产物。伊斯坦布尔宣言的第4段便确认了这一点。2001年6月9日，联合国大会决议（United Nations General Assembly Resolution）S25.2重申⁹，伊斯坦布尔宣言（Istanbul Declaration）和人居议程为未来可持续人居发展提供了基本框架。

人居议程是伊斯坦布尔宣言的姊妹篇，也是指导国际城市发展工作的主要政治文件。文件对“世界减轻自然灾害大会”（World Conference on Natural Disaster Reduction）（1994年在横滨举行）的内容表示认可，并把减灾纳入到其行动承诺中（参见专栏12.2）。除承诺之外，它还提出31项建议，涵盖减灾的方方面面，包括：在地方组织、政府和国际社会之间建立合作关系；确定风险分布（包括危险废弃物）；对风险管理的人力资本进行投入；应急规划；早期预警；土地利用规划，包括危险工厂选址；认识妇女儿童的需求；以及重建规划。

作为解决人居问题的首要联合国机构，联合国人类住区规划署（UN-Habitat）承诺要降低灾害风险，并把它纳入到人居重建工作中；它试图通过城市专业实践来影响其合作者，并在国家层面提供指导。基于人居议程中的承诺以及第二、第三次“世界城市论坛”（World Urban Forums）（2004和2006年）上的对话，联合国人类住区规划署形成了一个概念性的“可持续救援与重建框架”（Framework for Sustainable Relief and Reconstruction）。该框架

专栏12.2 人居议程：减少城市灾害行动的国际承诺

Box 12.2 The Habitat Agenda: International commitments for action to reduce urban disaster risk

以下承诺与减灾直接相关；其他诸多行动承诺则通过应对城市贫困、基础设施与服务供给、污染、土地利用规划和城市治理等问题，间接地影响脆弱性和风险。

承诺40 (l)：

为流离失所者、迁离者、原住民、遭受家庭暴力的妇女和儿童、残障人士、老年人、自然和人为灾害受害者以及各种弱势群体改善住所、提供教育与医疗的基本服务和设施，包括为难民提供临时居所和基本服务。

承诺43 (z)：

通过确保采取充分的控制措施和其他措施，防止包括重大技术灾害在内的人为灾害的发生，并减少自然灾害和其他紧急事件对人居环境的影响，尤其是要通过适当的规划机制和以人为本的快速资源配置机制，实现从救灾、复原到重建、发展的平稳过渡，并兼顾文化与可持续问题；同时以一种能够减少未来灾害相关风险的方式来重建受灾聚落，使所有人都能获得重建的住所。

专栏12.3 联合国人类住区署“可持续救援与重建框架”**Box 12.3 The UN-Habitat Framework for Sustainable Relief and Reconstruction**

“可持续救援与重建框架”是联合国人类住区规划署用来支持人道主义机构以及地方和国家政府，完善重建更美好家园工作的重要指南。该框架建立在联合国人类住区规划署在灾前准备及灾后响应和重建方面帮助地方进行能力发展的经验与优势的基础上。

该框架的目的，是改善重建和减灾策略，从而提高可持续发展的长期收益并降低人居灾害风险。经过与合作者的磋商后，人类住区规划署设计了七条框架主题：

降低灾害影响，减少脆弱性

我们往往知道脆弱性的根本原因，却很少去着手处理。若要建立起“预防”的文化观念，就必须战胜对短期而非长期发展的偏好，并证明降低风险比灾后重建更节约成本。框架建议，将降低风险纳入到国家和地方发展及减贫计划中，并强调正确的灾害风险管理模式是减少风险，而非重建，同时还要推进跨部门合作。

土地和资产管理

住房、土地和财产权利是重建中的主要挑战。管理和保护土地与财产权的机构往往在灾害中遭到瓦解，从而加剧了这一问题，增加了社会紧张和冲突。2004年印度洋海啸、2005年卡特里娜飓风（Hurricane Katrina）和2005年南亚地震后，赔偿问题的悬而未决阻碍了灾后

资料来源：UN-Habitat, 2006a, 2006d

重建工作的顺利开展。

长期住房策略

考虑灾后避难住房与基础设施的长期影响是至关重要的。预制住房的使用已经证明是一个低成本、易于运输的短期解决方案；但它的建设标准往往在文化上不适宜，在环境上不可持续，也不满足抗灾标准。在某些情况下，从临时到永久住房的过渡期会持续很长时间，甚至永远无法实现。因此，应对这一挑战的一部分解决方法在于，从减灾工作的开始就进行长期重建规划，这也能使紧急物资得到更有效的利用。

地方经济恢复

即使遭到灾害的破坏，在受影响的社区中仍然有很多资源和技术可以作为地方经济重建的基础。恢复和重建，特别是住房与基础设施的恢复重建，为恢复地方经济、提升本地技能和经验基础提供了一次真正的机遇。重新建立小规模生产，支持地方市场发展和技能培训，都可以成为住房重建计划的一部分。

公众参与和善政

减灾和重建都是能够让公民社会参与发展的机会。有效的减灾工作可以利用参与性的脆弱性与风险评估，来使地方做好准备，并对规划作出响应。在灾

后恢复过程中推行包容性政策，充分体现妇女的作用，就能更好地明确“重建更美好家园”的机会与挑战。地方政府是协调公众参与的最佳人选，协调工作的第一步应是加强地方政府在社区开发、防灾准备和重建规划中的能力。

合作伙伴关系

通过在所有地方、国家和国际性利益相关者、公共部门、公民社会和私人部门，包括媒体之间建立合作伙伴关系，就能够最大限度地利用减灾和重建的有限资源。合作伙伴关系可以使个体组织发挥自身优势，并控制职能重叠问题。合作伙伴关系也是传递技能、建立联系的一条途径，除了有助于重建和减灾工作以外还能促进发展。

能力建设

以防灾准备和灾后恢复为基础来整合发展与灾害管理工作，能够为改善技能、转移知识以及增强地方参与者尤其是女性的信心提供机会。能力建设往往得到了来自法律以及国家与地方减灾计划的支持，它有助于使风险管理的焦点从建设标准、工程技术等有限的利益，向生活中那些决定了灾害风险的社会、经济和制度方面转移。

本框架中所概括的可持续灾后恢复与重建策略与“兵庫行动框架（Hyogo Framework for Action）”的目标相吻合。

确定了使城市在面对灾害时更具恢复能力的优先行动领域（参见专栏12.3）。

兵庫行动框架**The hyogo framework for action, 2005—2015**

“兵庫行动框架（2005~2015）：建立国家和社区面对灾害的恢复能力”对国际减灾行动作出了指引。¹⁰框架提出了5个优先行动策略：

- 确保减灾成为国家和地区优先考虑的问题，并建立起强有力的制度基础。
- 通过提升灾害风险的识别、评估和监控水平，加强早期预警。
- 运用知识、创新和教育，在各个层面培养安全性与适应性的文化观念。
- 减少当前发展道路上的潜在风险因素。
- 加强各个层面的防灾准备工作。

兵库框架认为，缺乏规划的城市化是增加全球各国面对自然和人为灾害时的脆弱性与损失的重要因素。它提出了针对城市的相关建议，鼓励采取城市发展和土地利用规划两个优先行动：

兵库框架认为，缺乏规划的城市化，是增加全球各国……面对灾害时的脆弱性与损失的重要因素

管理城市发展的机构，应当优先为公众提供减灾信息，这比重建和土地买卖更加重要。(Section 3, i (f))

在易受灾害的人类聚落、(尤其是)人口高度密集和快速城市化地区，应当将灾害风险评估纳入城市规划和管理中。非正规或临时性住房以及高危地区的住房选址问题应当被优先处理，并纳入城市减贫和贫民窟改造计划的框架中。(Section 4, iii (n))

此外，还应通过形成将降低灾害风险纳入城市开发融资与援助工作的机制，以鼓励国际组织支持各国建设并维护城市的搜救能力。

行动建议还包括很多适用于城市、城市边缘区和农村的共同主题，包括人力资源开发、早期预警、应急规划，以及地方、国家和国际参与者的合作伙伴关系。

兵库框架的实施计划已经得到通过，它明确承认，当务之急是要打破贫困、快速城市化、环境退化和灾害的恶性循环。¹¹建立推进兵库框架的制度构架，需要国家和国际两个层面的工作。从2006年一项国家层面的进展调查可以看出，目前框架的实施已经取得了一些很好的进展。¹²共有60个政府指明了框架的实施责任重点，40个国家报告了具体的减灾行动。以下是几例国家层面的进展情况：

- 增强国家减灾机构的力量是迄今为止进展最大的领域。在很多国家，这是在提出更有针对性的措施以前，建立制度基础的第一步。例如在阿根廷，联邦规划、公共投资和服务部 (Ministry of Federal Planning, Public Investments and Services) 启动了一项在国家、省和地方层面将降低灾害风险纳入联邦土地利用规划战略 (Federal Land-Use Planning Strategy) 的国家计划，为期两年；在萨尔瓦多，当局提出了一项国家减灾行动计划 (National Action Plan for Disaster Risk Reduction)；乌干达将减灾纳入到了国家消灭贫困计划 (Poverty Eradication Plan) 之中；尼泊尔制定了减灾国家战略与综合规划；印度尼西亚已经准备了一项综合灾害管理法，内容针对所有危险情况的响应、风险缓解和恢复工

作；玻利维亚将减灾纳入到了国家发展计划中；古巴正在该国所有的发展策略中实施一项风险评估政策。

- 国家风险评估和早期预警计划也得到了发展。几个中亚国家都加大了对地震灾害监测能力的投资。泰国、马尔代夫及东非的十个沿海国家都对洪水和海啸的早期预警及响应体系进行了强化。
- 政府意欲通过公共教育和信息项目来提高人们意识的努力之中包括了设立与减灾相关的课程 (例如在印度尼西亚和哈萨克斯坦)。除了学校教育以外，中国还开展了针对社区与乡村的公共意识运动作为补充。很多国家还将本科生和研究生学习与减灾相结合，如牙买加的西印度群岛大学 (University of the West Indies)。
- 制定降低潜在风险的国家政策是十分重要的，但这需要强烈的政治意愿。通过设立有关安全施工的培训项目，印度在这方面已经取得一些值得赞赏的进步。古巴和格林纳达也制定了安全施工计划。在印度尼西亚的锡默卢岛 (Simeulue Island)，社区知识被用在了地方法规设计以及森林和红树林的保护行动中。
- 玻利维亚和危地马拉已经体会到了将减灾与应急救援方案相结合的难度。在其他国家，尽管这一结合尚未实现，但科摩罗、中国、伊朗和塔吉克斯坦已经在加强防灾准备和响应规划方面取得了进步。巴基斯坦设立了一项国家志愿者计划，而古巴、多米尼加共和国、海地和牙买加也采取了各种提高防灾准备和灾害响应能力的举措。

整合减灾与城市发展

Integrating disaster risk reduction and urban development

国际社会在整合城市发展、减灾与人道主义行动的工作方面已经取得了进步。联合国人类住区规划署“可持续救援与重建框架” (Framework on Sustainable Relief and Reconstruction) 是这一进程中的重要文件。其中，联合国人类住区规划署确定了未来同国际社会、地方当局和社区在整合减灾与城市发展方面合作的机会。可持续救援与重建的愿景涉及灾害管理从预防、救援到重建的各个阶段，它试图为拓展人道主义者和发展参与者的工作内容提供一个概念性的框架。

然而，更加综合、可持续的方法所面临的挑战将因各个层面的制度结构而长期存在。国际上在联合资助可持续重建方面的进展虽有目共睹，但进度

联合国人类住区规划署关于可持续的恢复和重建的框架，对于整合城市发展与减少灾害风险明确了未来的机遇

专栏12.4 萨尔瓦多整合减灾、城市规划与住房的行动

Box 12.4 Integrating disaster risk reduction, urban planning and housing in El Salvador

自1998年米奇飓风（Hurricane Mitch）和2001年地震以来，萨尔瓦多的发展与住房组织纷纷开始将减灾与它们的项目计划整合在一起。在二十世纪九十年代，城市层面付出的更大努力、对各方参与的更多关注以及住房金融的变化，促使这些组织在提供社会住房方面采取了新的策略。住房交付中的变化伴随着实现综合减灾方法新工具的诞生而出现。这些工具中的要点包括：

提升对住房质量控制的风险清单。这些清单在2001年地震之后被引入，填补了该国建设立法与司法上的空白。

风险地图和评估。地方风险地图导则于1992年完成，但直到最近的几次灾害中才被市政府所全面应用。地图能够用于提高地方公众意识，而电子版地图也被用在了土地利用规划之中。

战略框架。2004年，萨尔瓦多综合支持基金会（FUSAI, Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral, 西班牙语）¹³提出一个综合住房与减灾战略框架。该框架对住房进行了重新定位，它不再作为一个最

资料来源：Warmstler, 2006a

终目标，而是作为共同促进可持续发展行动的一个组成部分。2003年，德国政府的国际发展机构——德国技术合作公司（GTZ, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit）也向该国引进了综合土地利用规划与降低风险导则。

风险指标。制定这些指标的目的在于建立一个更加量化的工具来帮助做出政策决定，这项工作得到了泛美开发银行（Inter-American Development Bank）的支持。

为促进综合项目的实施，一些组织调整了自身的内部结构，此外也成立了一些新组织。而现有的组织也拓展了它们的权力范围，以容纳新的合作者。这些情况同样反映在城市规划和住房组织内部的战略计划声明和减灾重点的确立上。2001年以来的种种立法动向包括：建设和城市规划法律规章的更新；将降低风险纳入国家住房政策和土地利用政策草案；政府住房金融的变化；以及将降低风险纳入地方土地利用及相关法令。

缓慢。而城市层面的挑战则由于制度能力和政治意愿的不同而存在差别。专栏12.4回顾了萨尔瓦多克服其中一些障碍，从而建立起一个更加综合的减灾策略的新举措。

有人认为，减灾和城市发展难以结合的主要原因在于过度专业化的训练，人们通常对灾害管理和城市规划进行严格区分，而没有形成学科交叉的文化。¹⁴当城市遭受灾害袭击时，城市规划者有限的灾后经验往往使问题变得更加严重，但城市灾后重建过程中的交流和培训能够有助于克服这一挑战。学科间和经验上的差距，往往直接表现为城市发展专业人员在灾害响应和重建行动中的缺位，尤其在临时住房的规划和管理方面。整合灾害响应与地方城市规划专业知识的机会都这样一次次地错过了。

专业分割造成了工作先后次序、概念和术语的不同，进而制造了专业间的障碍。¹⁵制度上的差别以及对资助的竞争，使人们对其他学科的工具手段与能力产生怀疑。人们批评城市规划太多地采用物质/工程手段——通常是昂贵的大规模工程措施——但与减灾的概念、术语和工作次序缺乏关联。此外，由于城市发展和紧急救援的捐赠预算之间相互分

离，因而进一步减少了更加综合的跨学科减灾项目的出台。¹⁶

打破灾害管理与城市发展专业间交流僵局的途径有很多，但无论如何都需要更多的努力。国际组织以及国家和地方政府可通过内部机制推动不同实践团体之间的互动。以往，重建和救援计划的拨款周期较短，且仅针对重建的特定方面、而非采取综合视角——这破坏了建立综合团队的可能性。而在国家层面，减灾和城市规划的法律架构通常又是分离的，缺乏国家-城市间的合作。

通过土地利用规划降低风险

Risk reduction through land-use planning

有效的土地利用规划需要基于事实的透明决策。没有最新的准确信息和清晰的决策标准，就难以制定出有效的城市发展规划。用于降低风险的土地利用规划需要合适的工具，并且必须被设定在一个能够提供支持与回应的城市治理体制中。

由于土地利用规划可以影响资源规模和居民数量，因此我们需要强势的治理体系来保护决策的合法

减灾和城市发
展难以结合的主要
原因，在于过度专
业化的训练

排除以往规划决策中沿袭下来的风险进行城市再规划是非常重要的

参与式地理信息系统（participatory GIS）能够将风险管理和城市土地利用规划延伸至非正规住区与贫民窟地区

性，使各方服从管理。我们还需要法律工具和监督与执行能力，以支持决策的实施。包容性策略能够使实施与规划决策质量达到最佳。包容地方意愿、培育个人和地方对土地利用安全性的责任以及支持地方分权的治理体系，比过度集中化的政体更有效率。当快速城市化分散了监督和执行能力，或者集中化途径缺乏可实施性时尤其如此。我们应当维持分权与土地利用规划最低标准之间的平衡。这一平衡很难实现，而成功的关键则在很大程度上取决于有关土地利用、脆弱性和危险的信息与知识的产生和分布，以及包容性决策支持工具的开发和使用。

本章后文将讨论包容性城市减灾策略的优点。虽然所有成功事例的一个共同原因在于地方参与者与国际组织、国家和私人部门之间的合作关系，但本节将聚焦市级政府和地方政府的行动。土地利用规划需要面对很多挑战，其中一些已经在第八章进行了讨论。这些未来的主要挑战包括：

- 解决全球快速增长的贫民窟问题需要创新的土地利用规划程序。为更加参与性的规划提供框架并将规划延伸至非正规住宅的做法有助于提高贫民窟面对自然和人为灾害时的恢复能力。贫民窟改造综合计划出现于20世纪90年代，它们为基于包容性规划的创新提供了经验基础。¹⁷
- 排除以往规划决策中沿袭下来的风险进行城市再规划是非常重要的，这样的例子包括：缓冲带规划（使用红树林、盐碱沼泽与洪泛平原来吸收危险）；以及防止在那些具有地震风险的城市中将主要工业和港口设施建在填海土地上，这类土地有液化的危险，如牙买加的金斯敦和日本神户。
- 人们应该认识到，城市不是孤立的系统，它可能受到腹地中灾害的威胁，这一点对于城市地区的减灾规划是十分重要的。正是这些腹地为城市提供了投入要素，并且充当了城市废弃物沉淀池的角色。墨西哥城和新德里等地已经考虑到了这个方法，它承认城市经济会驱使其腹地的环境发生变化，因此城市地区应当对城市边缘区和乡村的风险承担部分责任。这样的例子包括由伐薪烧炭所引起的环境退化以及建筑业从河床采石所引起的洪泛区退化。
- 另一个挑战在于对降低全球性风险进行规划——例如，通过减少对私人或集体小汽车使用的依赖来减缓城市中的气候变化、空气污染和事故发生率。使居住、教育、娱乐、商业和就业活动更加紧凑的土地利用模式，能够为减少城市的污染足迹作出重要贡献。¹⁸

下面一节将对一些能够改善规划效果的机遇和指明了土地利用规划未来方向的实践案例进行总结，这里所讨论的土地利用规划包括减灾的内容。这些创新领域将改进土地利用规划的有效性和责任性。下文还将研究通过创新数据收集、管理和分析方式，以及通过对决策支持工具和制度进行改革，从而在城市规划领域建立恢复能力的路径。

数据收集、管理和分析

Data collection, management and analysis

技术创新为收集、整理有关危险因素、脆弱性和灾害影响的数据提供了新的机会。地理信息系统（GIS, Geographic information system）和有组织的数据收集系统，都为城市规划证据基础的改善提供了前景。专栏12.5展示了德国技术合作公司（GTZ, Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit）使用GIS绘制风险地图的经验。¹⁹

最近几年，GIS方面的技术进步引发了人们对诸多危险地图绘制与分析工具进行开发和改进。相比之下，在GIS模型、风险地图和风险分析中综合社会、经济和环境变量仍然是一大挑战。在未来，这一领域中也也许将有所突破。借助市政部门更加系统性的正规数据收集体系，可以在GIS和风险模型中更好地整合社会、经济和环境变量。参与式地理信息系统（P-GIS, participatory GIS）尤其擅长生成相关的社会-经济和环境数据，进而作为风险模型和方案的输入量。P-GIS将参与性方法同GIS技术融合在一起，使社区能够参与生成与危险相关的空间数据。因此，P-GIS能够让地方利益相关者参与土地利用规划和风险管理，并推进规划分权。地方行动者的参与为更好的交流创造了机会，并能增进地方对减灾政策效果的监控。²⁰通过这种方式，P-GIS能够将风险管理和城市土地利用规划延伸至非正规住区与贫民窟地区。

通过P-GIS对地方知识进行量化的过程能够进一步提高社区在与外来机构谈判中的地位。例如，若能在外来干预之前和之后分别进行评估，就能使本地和外来利益相关者就方案的成功与否获取对称信息。²¹因而，P-GIS能够促进各方就地方城市环境的状态以及包含降低风险内容的土地利用规划目标上达成共识。

P-GIS已成为富有的城市进行风险管理和城市规划的工具；但在中低收入国家那些遭受灾害威胁的城市中，由于人力资源和技术能力的缺乏，将P-GIS作为策略性工具加以应用还相当有

限。当无法获取集中化的数据时，由于P-GIS能够为生成有关危险、脆弱性和损失的基础数据提供一套机制，尤其是在那些具有风险的低收入城市社区中，因此它便成为了一个不可错过的机遇。但在很多贫困的城市中，由于综合应用P-GIS的实施和维护费用较高，在短期和中期内还难以实现。

GIS所采用的方法是为诸如收入等级、住房质量或海拔等特定社会或环境变量建立单独的地图。每种地图可以相互叠加在一起，通过脆弱性和危险变量的不同组合确定风险分布。通过这种方式，GIS能用于确定那些具有特殊问题的场地（可能会因经济和环境周期而随时间变化）或是存在潜在土地利用或社会冲突的区域。

若要分析脆弱性和影响的长期趋势，则需要能够定期、持续地进行数据采集的系统。这类针对城市聚落中边缘人群和风险人群的系统性数据收集案例较为少见。专栏12.6展示了针对开普敦建区的南非灾难事件监测、绘图与分析（MANDISA, Monitoring, Mapping and Analysis of Disaster Incidents in South Africa）系统的工作经验，该数据库尤其关注火灾损失数据的收集。

专栏12.5 使用地理信息系统（GIS）绘制风险地图

Box 12.5 Using geographic information systems (GIS) for risk mapping

德国技术合作公司（GTZ, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit）推荐了以下这种使用地理信息系统（GIS, geographic information system）绘制风险地图的多方法途径。

第一，使用现有记录，确定可能受某一特定危险影响的区域范围，可通过分析航空和卫星影像或对受影响居民进行调查作为补充。在受洪水威胁区域十分广泛的情况下（例如莫桑比克），可以通过陆地卫星主体成像仪绘制易受危险的地区。第二，通过手工操作的方式或使用GIS将收集到的数据按1:20000到1:10000或更大的比例输入到地形图上。可以将卫星和航空影像与GIS一起用作分析工具，其使用程度的多少则取决于危险的类型。为了确定危险的频率，有必要研究尽可能长时间跨度内的航空影像，大多采取1:15000到1:30000（对于小规模洪水而言）的比例，并尽可能使用美国国家航空和宇宙航行局（NASA, National Aeronautics and Space Administration Agency）的地景照片作为补充。

资料来源：Kohler et al, 2004

成本—收益分析

Cost-benefit analysis

成本-收益分析用于比较一项投资决策的成本和

专栏12.6 南非灾难事件监测、定位与分析（MANDISA, Monitoring, Mapping and Analysis of Disaster Incidents in South Africa）：南非开普敦（Cape Town）小规模灾难中的火灾事件清单

Box 12.6 Monitoring, Mapping and Analysis of Disaster Incidents in South Africa (MANDISA): An urban fire inventory for small disasters in Cape Town, South Africa

1999年，开普敦大学（University of Cape Town）“减灾与可持续生计项目”（Disaster Mitigation for Sustainable Livelihoods Programme）开发了“南非灾难事件监测、定位和分析”（MANDISA, Monitoring, Mapping and Analysis of Disaster Incidents in South Africa）系统。这一措施与一系列地方参与者合作，旨在监控城市中的火灾事件。在此之前，很多火灾都无法被灾害管理部门的雷达探测到。

MANDISA覆盖了整个开普敦大都市区，拥有自1990年以来的数据。数据通过多种渠道收集（如消防队、社会服务部门、红十字会和报纸），并整理成文本和地理信息系统（GIS）格式，使人们能够对具有不同影响和规模的各种灾害类型同时进行空间与时间分析。

总的来说，火灾的数量——多数只涉及一幢或几幢住宅——从1990~1999年的年均1250起，迅速增长到200~2002年的年均3667起（即这三年的火灾数量

比前十年所报告的增加了一倍）。这就提醒了地方政府官员要在发展规划中更多考虑风险问题。一项对Guguletu镇已规划和未规划住区中火灾事故分布的分析（1990~1999）表明，非正规住房的火灾占到了其中的86%，只有11%出现在正规住房地区。

MANDISA是第一个诞生于非洲，并对小规模地方事件进行地理定位的灾害事件数据库，它为灾害管理的法律改革提供了数据库支撑。

MANDISA所揭示的主要挑战包括：

- 精确确定灾害原因，尤其是非正规住宅的火灾，还存在很大问题。由于所有数据都是由应急救援记录提供的，必须完全依靠现场急救员来确定原因。在火灾事件中，应急消防部门越来越难以确定火灾的原因，只能汇报为原因未知。
- 灾害管理与发展规划相关人员的分析能力有限，拖延了信息的提取、购买和使用。

资料来源：Disaster Mitigation for Sustainable Livelihoods Programme, University of Cape Town, South Africa, www.egs.uct.ac.za/dimp

成本-收益分析提供了一套帮助确定减灾资源最优配置的方法

灾害风险……没有被纳入到大多数城市规划决策的评估中

收益。所谓收益指的是使人类福祉得到改善的任何方面。成本-收益工具的种类很多，经常被用于城市基础设施开发决策中。多数方法都包括一个三阶段过程。第一，确定投资的成本和收益。如果使用定量方法，就要给每项成本和收益分配一个通用度量单位和数值。第二，未来的成本和收益要折现，以便对未来值和现值进行比较。第三，使用一个决策基准，确定投资的成本和收益哪个更大。最近在包括衡量土地利用决策的赞成或反对理由或减灾投资的相对优势等工作中，都使用了成本-收益分析法。

尽管越来越多的证据显示，成本-收益分析有助于进行减灾土地利用决策，但是在确定灾害预防、防灾准备和救援基础设施投入的比较优势时，成本-收益分析仍然没有被视为一项常规程序。成本-收益分析提供了一套有助于确定减灾资源最优配置的方法。在采用成本-收益分析的地方，有越来越多的经验证据表明，减灾投资具有很高的成本效率。例如，一项分析比较了菲律宾不同的洪水和火灾预防措施，根据它的计算，项目收益达到了成本的3.5到30倍。²²但菲律宾的例子仅仅基于直接损失。专栏12.7展示了其他一些对主动减灾投资的测算，其中使用了一系列的成本-收益方法。

相似地，灾害风险也没有被纳入到大多数城市规划决策的评估中，²³这增加了项目遭受自然和人为

危险破坏的机会。当投资资金需要从国际社会借贷时，如果冒着失去投资的风险，债务就会提高。过去二十年中，由国际性的开发银行——主要是世界银行——所支持的灾后重建项目数量日益增长，从中可以窥见这一问题的规模。成本-收益分析这类工具可能会提高人们对灾害风险的意识，从而避免使重建投资遭受灾害的袭击。适应气候变化的需要，更增强了将灾害风险纳入发展规划决策的必要性。

尽管我们可以使用很多统计方法来测度计算的不确定性，但自然与技术灾害事件以及任何与人类有关的灾难都有着不同的频率和严重性，这还是给成本-收益分析带来了难度。²⁴此外，计算需要将数据化为统一的度量单位，通常是给包括寿命和人身伤害在内的所有成本和收益赋予货币价值，这进一步限制了成本-收益分析的使用，同时还对在具有不同土地利用方式的地点之间进行比较性评估构成了挑战。例如在试图测算增加商务区或低收入住区安全性的相对投资回报的时候，前者的土地利用方式将带来更高的经济价值，但后者提供的是生命保障服务，其中的一部分（住所和获取基本服务的机会）固然能够被量化成经济价值，但社会和生态性服务（认同感和社区感）就无法简单地表现出来。更普遍的情况是，有关如何推算得出人的生命、环境质量或赋予妇女权利等无形之物价值的方法，仍在激烈的讨论中。一种方法是询问人们愿意为保护一个特定资产支付多少钱，或者当资产遗失时他们愿意获得多少补偿。后者得到的价值通常会比前者有着更高的数量级。这表明成本-收益分析容易遭到操纵或曲解。解决办法之一是不把成本-收益分析作为单独的决策工具，而是连同其他非经济条件一起为决策提供支撑依据。²⁵

专栏12.7 通过成本-收益分析揭示降低灾害风险的优势

Box 12.7 Revealing the advantages of disaster risk reduction through cost-benefit analysis

世界银行和美国地质调查局（US Geological Survey）计算得出，如果当时能对减灾和防灾准备工作投入4000万美元的话，那么20世纪90年代在世界范围内的因灾经济损失能减少200亿美元。

据信，中国在过去40年里为控制洪水所投入的31.5亿美元避免了120亿美元的潜在损失。

为保护11公里的海堤，越南红十字会花费110万美元种植了12000公顷的红树林，但每年减少了730万美元的堤坝维护费用，并保护了7750户住在堤坝后面的家庭。

一项对牙买加和多米尼加的研究计算得出，建造港口和学校等基础设施的缓冲措施能够避免的潜在损失是其所增加成本的2至4倍。例如，在多米尼加建造深水港一年以后，1979年因戴维飓风（Hurricane David）所引发的重建成本达到了原投资额的41%；但如果按标准建设能够抗拒飓风的港口的话，只会增加12%的基本花费。

在印度北比哈尔邦（North Bihar）的达尔班加（Darbhanga）区，一项关于灾害缓冲和防灾准备措施的成本-收益分析显示，每花费一个印度卢比，就能实现3.76卢比的收益。

资料来源：DFID, 2005

制度改革

Institutional reform

合理的制度安排，决定了灾害中利益相关者之间的关系、责任、权力及其管理问题。从管理灾害到应急救援和响应，再到更加积极主动的灾前定位的转变，都需要制度的变革。在实现减灾这一方面，城市发展的参与者比应急专家具备更合适的地位和技能。人道主义行动者及其他参与灾后重建的各方，也需要将发展规划纳入他们的工作中。这两项转变，既需要改变风险管理的责任分配，也需要对预算和政策进行调整。制度安排能够帮助协调这类变化（通过立法），并促进相互学习（通过国际合作与南南合作）。

很多城市已经拥有了城市风险管理立法的坚实基础，包括土地利用规划、建设标准和工业风险管理的法律。而这个层面上真正的挑战主要在于法律

专栏12.8 成功的减灾立法改革所具备的要素

Box 12.8 Elements of successful reform for disaster risk reduction legislation

德爱基金会（Tearfund）最近的一项研究总结了成功实现国家减灾立法改革的过程。以下建议引自该报告，它们强调了强势的领导、承诺人们参与立法草案的拟定过程以及明确地方参与者（包括地方当局）责任与角色的必要性：

- 改革需要持续的高层政治支持。
- 高层的政治支持和定位准确的政策推动，辅以技术知识、技巧、承诺和创新措施，对改革有着很大的帮助。
- 改革进程的领导者必须明确地承诺要与各类利益相关者进行协商。
- 总结改革前的政策和立法环境，对于理解现有机构的职权范围很有必要。立法应尽可能融入现有政府的规划周期以及实施与监控程序。
- 外部协助者可以推动改革进程。由于减灾是一项全新的政策领域，很容易被看作是对现有政策和预算的威胁或重复。此外，建立高层和跨

部门支持对于部门参与者来说也存在很多困难。因此，国际专业人士或是那些持中立立场但了解情况的国内参与者，例如学者，可以担当对话的技术顾问。

- 为减灾设定一个明确的身份。降低灾害风险的概念仍处于发展之中，它应当被视为一个独立的政策领域，不同于以救援为导向的灾害管理。
- 将新的立法同国际上的优秀实践联系在一起，使用符合当代全球性思想的术语。
- 在立法进行的过程中即提出实施计划。计划应明确界定责任、行动时间点、公认基准和审查协议。
- 立法必须明确表达社区层面的预期成果，如建立地方早期预警系统或社区灾害应急计划。
- 监控绩效和实施情况。由于风险的特性在不断变化，一线政策行动者的性质和任务也将随之改变；立法应反映出这种变化，使降低风险成为可能。

尽管降低城市风险的立法框架已经具备，但灾害的风险仍然持续增加

资料来源：Pelling and Holloway, 2006

的落实和执行。只有国家层面的风险管理政策和规划立法才能最大限度地使那些支撑城市层面规划工作的法律得以明晰。

一项关于中美洲立法的总结报告发现，1998年米奇飓风（Hurricane Mitch）过后，中美洲国家在引入新立法方面取得了进步，但很多城市问题并没有得到解决。²⁶特别值得注意的是，由于灾害管理与城市管理之间的联系不强，它们没能将城市规划提升为一项减灾工具。不同行政级别和政府部门之间的协调，对于减少国家或城市风险评估与政策开发的盲点而言至关重要，因为很多政策都可能引起难以察觉的风险积累，尤其是在地方层面。专栏12.8展示了德爱基金会（Tearfund）最近的一项工作，其中指出了很多成功的立法改革进程所具有的共同特征。

尽管降低城市风险的立法框架已经具备，但灾害的风险仍然持续增加。其直接原因就在于立法职责没能得到落实，同时也是由于缺乏资金、人力资源以及文化规范所致，这就损害了法律制度的有效性。加强立法实施的方法有很多。在拟定立法草案的过程中，应当咨询那些对监控或落实城市规划法规负有最终责任的相关人员。

城市和国家层面的立法改革，已经同国际性的减灾论坛有效地结合在了一起。人居议程（Habitat

Agenda）提出要通过团结协作来促进提升人居质量的需求，而国际减灾战略（ISDR）则可以提供优秀实践案例，推动南南学习，它们都是这方面的范例。

区域合作对于推动城市规划领域中成功的减灾改革和实施来说也很重要。亚洲城市减灾计划（AUDMP, Asian Urban Disaster Mitigation Program,）²⁷以及非洲城市灾害分析网络（African Urban Risk Analysis Network）²⁸在共享减灾信息以及为那些在各地从事减灾工作的城市专家建立实践团体方面起到了很大的作用。

设计抗灾建筑和基础设施 DESIGNING DISASTERRESISTANT BUILDINGS AND INFRASTRUCTURE

如果震后需要对建筑进行重建，那么1美元的建设投入能节省40美元；而1美元的改造投入则能节省8美元。²⁹

这项对土耳其安全建设与改造所带来的经济收益的估算十分引人注目。在大多数城市中，人们都能够获取防灾建筑与基础设施设计的技术和工程专业知识。因此，开发项目的失败更多地反映了监管上的失误和来自需求方面的压力。例如即使经验证

在大多数城市中，人们能够获取防灾建筑与基础设施设计的技术和工程专业知识

在不合理的发展引发灾害风险积累的地方，改造可以提供一种提升城市建筑的抗灾能力的途径

在贫民窟中……改善建筑安全性能的激励更是非常有限

明本土住房能够抵御灾害，人们仍然想要现代而非本土的设计，或者明知削减成本会导致失去抗灾的设计特征，也还是要减少成本。

专业团体已经开始为重大灾害适应性基础设施的设计实践制定导则。这为信息的交流和完善提供了巨大的潜力，进而降低了实践中的风险。泛美卫生组织（PAHO, Pan-American Health Organization）与世界卫生组织（WHO, World Health Organization）的工作是其中的一个例子，它们对新建卫生设施的减灾措施改善提供了指导。其中的很多建议也能用于其他基础设施。这些指南的目的是将减灾工具纳入项目周期，包括投资前行为、项目设计、建造和维护。³⁰

在未来，通过抗灾建筑与基础设施设计来提升城市恢复能力的途径主要包括：在项目管理中更好地整合灾害风险的工具；使公众一同参与对住宅设计选择进行再思考的努力；以及取得国际和国内机构，包括私人部门的支持，从而得以与施工方建立合作关系，立足当地促进防灾建设的优秀实践。

援助机构与建设监管

Aid agencies and construction oversight

多边与双边发展援助机构通过规定政策的优先级别，能够影响基础设施投资的区位、时间和内

容。然而，这些机构通常没有自己的导则、工程标准或程序，来确保投资具备抗灾性；相反，这些援助相当分散，大多采取地方上的标准和做法，援助的捐赠者很难参与到设计中。对于社会投资基金等非直接投资则更是如此，因为这类投资的详细预算决策和设计标准一般是在国家层面制定的。

鉴于学校与卫生服务基础设施在城市灾害事件（尤其是地震）中经常受到高度关注，对社会投资基金支持的建设项目缺乏监管的问题使人们意识到这是未来政策考量的一个重要领域。此外，在需要改进的领域内，相关机构仍然有空间为国际比较工作和改革本地建筑标准提供一些动力。

最近一项对捐助行为的研究观察到，在许多国家，公开建设的基础设施不受建筑条例的约束；³¹而那些遵从条例的地方也往往做得不够，特别是面对在多重危险的时候容易遭到破坏。捐赠者通常会将有建筑标准的责任推给政府。

改造

Retrofitting

在不合理的发展引发灾害风险积累的地方，改造可以提供一种提升城市建筑抗灾能力的途径。然而，改造通常会受到各种限制。尽管在多数情况下，改造的边际成本很小，但当建筑所有者预感到自己的辛勤劳动有可能受到灾害的过度破坏时，他们就难以自觉地进行改造投入。同样，如果与预知风险相比改造成本看上去更高，那么自愿行为也会受到限制。如果建筑所有者不准备对建筑进行改造，那么私人 and 公共房东租户的力量会变得很有限，他们对改善承租资产的投资权也就会经常遭到拒绝。在缺失土地所有权的贫民窟中，改善建筑安全性能的激励更是非常有限。

通过提供折减保费等激励措施，或者只接受满足基本建设标准的资产投保等规定，保险公司能够鼓励改造行为。市政府也可以提供建议、技术支持甚至是一些拨款，鼓励私人所有者提升建筑安全性能；政府也可以将改造工作纳入城市灾害管理规划中。如果地方当局正在思考制定或实施整合减灾内容的城市重建计划，那么这些行动就更容易开展。东京市政府所提出的三方面措施都涉及重建问题（参见专栏12.9）。³²

在东京市政府针对改造采取空间规划措施的同时，厄瓜多尔的基多则走了一条部门路径。基多国家理工学校（National Polytechnic School）开展了有关城市中学校建设标准的评估行动。这次研究暴露了很多设计缺陷，推动了学校建筑标准条例的修订。现在，该市已将学校建筑列为关键设施。³³

专栏12.9 城市政府对改造的支持：东京市政府（Tokyo Metropolitan government）

Box 12.9 City government support for retrofitting: Tokyo Metropolitan government

东京处在地震灾害的高度威胁之中。城市中的诸多邻里建设密度很大，并以木材为主要建筑材料，因此火灾风险也很高，在城市型地震过后通常会造成巨大的损失。为降低风险，1997年市政府制定了一项“抗灾城市促进计划”（Promotional Plan for a Disaster Resilient City）。计划旨在通过城市社区的改造与重新设计，加强东京建筑的抗灾能力。该计划包括三个关键部分：

- 东京市政府将重建地区指定为抗灾区，这就使得对防火安全改造的资助成为可能。老旧木质出租公寓的改造可以申请资金援助。
- 作为规划和改造的基础，东京市地震灾害对策条例（Tokyo Metropolitan Earthquake Disaster Countermeasure Ordinance）和东京市地震灾害预防计划（Tokyo Metropolitan Earthquake Disaster Prevention Plan）呼吁对1981年以前建造的公共建筑进行抗震性能诊断，其中包括消防站、公安局、学校和医院等需要在重大地震事件中作为信息中心和抢险救灾基础的重要建筑。
- 建立建筑抗地震性能诊断系统（Building Earthquake-Resistance Diagnosis System），为私有建筑提供咨询服务。

资料来源：Tokyo Metropolitan Government, Bureau of Urban Development, 未注明日期

本土建筑

Indigenous buildings

在世界上的很多城市中，非工程性的或本土的建筑都是城市建筑的主体。例如，加德满都90%的建筑都是非工程性的。³⁴虽然在很多灾害，尤其是地震灾害中，本土建造技术并非总是劣于现代建筑，但非工程性或本土建筑却总是遭到严重损毁并导致最大的伤亡。³⁵本土风格自身并不具有危险性，如果承包商能够重视和沿用传统建筑技能并采用优质材料的话，本土建筑还是能够抵御危险，同时又保持了当地的建筑特色。但不幸的是，在快速城市化进程中，非工程性建筑中的绝大多数都没有达到足够的建设标准。

有人认为，本土建筑已经落后于工程学的发展。然而，这一观点正在发生变化，这为在工程师、施工人员以及低收入家庭间建立合作关系，共同提升建筑安全提供了机会。新的知识是提升本土建筑质量综合战略的一个必要组成部分，因为大部分本土建筑是在正规住房和规划体系之外建造的。除了知识的缺乏，金融资源的匮乏与其他家庭需求对建设预算的竞争，也让本土建筑变得不安全，许多这类问题比起灾害风险防范更需要及时的关注。

考虑到贫困带来的限制以及竞争性需求的现实存在，完全实现本土建筑的抗震性也许不太可能。但是，我们仍然可以采取增进安全的措施，确保重要建筑不会完全垮塌，即使受到损坏也能很快修复。这些同样也是印度国家地震工程信息中心（National Information Centre of Earthquake Engineering in India）的目标，³⁶该中心开展了一系列改善本土烧制砖、石材、木材、泥土和非工程性钢筋混凝土建筑安全的研究。在他们完成的《抗震性非工程建筑指南》（Guidelines for Earthquake Resistant Non-Engineered Construction）报告中提出了一些工程建议。³⁷在非工程性结构安全设计中的研究和对施工方、建筑师和规划师的培训方面，工程师表现出了越来越多的兴趣，这给建设更安全的城市提供了重要机会。

培训

Training

通过对灾害适应性城市的研究和教学，大学与技术研究所一直以来始终处在降低灾害风险的最前沿。但是他们还可以做得更多。灾害意识教育可以有机会进一步整合到课程体系，甚至是非专业学位课程中。这将成为培育减灾意识的机制，而减灾本身就是城市发展、工程设计、项目管理、住房和城市规划领域所有专业人员共同关心的问题。专栏12.10描述了亚洲灾难预防中心（ADPC, Asian

Disaster Preparedness Centre）的一些举措，它们对城市减灾职业培训进行了长时间的追踪记录。

网络学习的潜力为有关减灾设计的职业培训开启了更多的可能性。联合国灾害管理培训计划（United Nations Disaster Management Training Programme）³⁸于1990年启动，该计划虽然通过远程教育的形式实施，但促进了国家和区域性研讨班的开设。自1990年以来，超过70个研讨班陆续建立，使约6000名发展中国家和转型国家的参与者受益。这些研讨班支持各国修订全国性灾害管理计划和立法的行动，从而建立并增强了各国同联合国在灾害管理方面的合作。它们还组织了后续培训项目，使学习散播到社区层面，同时还推动创立由联合国开发计划署、其他合作机构和政府捐助所支持的技术项目。值得注意的是，这项计划尽管涉及很多会让城市风险管理参与者获益的议题，但城市灾害风险并没有被提升为优先行动。个别大学也调整了灾害管理培训的课程，通常都配以远程教学的内容。

气候变化、建筑和基础设施设计

Climate change, building and infrastructure design

政府间气候变化小组（IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change）预测，气候变化会通过海平面上升、来自热带气旋、洪水、泥石流、热浪和寒流不断增加的危险，以及对城市用水质量与储备的挑战来影响城市人口。物理参数的变化要求建筑和基础设施设计随之做出调整。³⁹中低收入国家的城市还承受着双重风险。很多城市位于热带和亚热带

灾害意识教育
可以有机会进一步
整合到课程体系，
甚至是非专业学位
课程中

专栏12.10 城市风险管理职业培训：亚洲灾难预防中心（ADPC, Asian Disaster Preparedness Centre）的经历

Box 12.10 Professional training in urban risk management: The Asian Disaster Preparedness Centre (ADPC) story

亚洲灾难预防中心（ADPC, Asian Disaster Preparedness Centre）通过教育和职业培训协助将减灾目标和技术纳入到工程、环境管理、水文学和规划等相关学科。ADPC与亚洲多所大学建立了友好关系，并在地区网络中列出了15个灾害专业研究中心。该中心还与欧盟建立了合作关系。

ADPC提供了有关减灾的网络学习项目。在该中心的促进下，参与国之间实现了南南合作。例如，泰国的宋卡王子大学（Prince of Songkhla University）和清迈大学（University of Chiang Mai）与来自老挝人民民主共和国城市研究所的规划师一同接受了风险评估培训。

此外，ADPC会定期提供一系列短期职业培训。课程包括城市的地震脆弱性、洪水风险管理、技术风险管理、城市火灾风险管理、土地利用规划与风险管理以及医院应急准备等。

资料来源：ADPC, 2005

气候区，气候灾害已经成为制约发展的因素，而它们同时还面临着严峻的资金和技术限制以及有限的适应能力。暴露在水文气象灾害中的沿海大城市中心区是一个十分显著的风险因素。事实上，到2015年，在预计人口将超过800万或更多的33个城市中，有21个位于沿海地区。⁴⁰

而在所有威胁中，海平面上升可能是最具挑战性的，它的规模也是巨大的：⁴¹

- 在日本，海平面升高1米将使受威胁地区扩大2.7倍，达到2339平方公里，并分别使410万人和109万亿日元的财产受到威胁。⁴²
- 在埃及，海平面升高50厘米会影响200万人口和21.4万个工作岗位，并造成高达350亿美元的 land 价值、财产和旅游收入损失。
- 在波兰，海平面升高1米会使价值300亿美元的 land 没入海水，并使价值180亿美元的财产和土地遭受洪水威胁。据估计，修建沿海防护设施将耗费60亿美元。

在当下就对未来的气候变化做出调整是很困难的，因为预测通常具有不确定性，而且对未来变化的预测也趋于保守，这就使人们很难确定用于适应调整的设计目标。但是人们已经提出了一些成功调整的基本原则。例如为了达到成功，调整措施应当与经济发展保持一致，应当在环境与社会方面可持续，且应当是公平的。⁴³在那些具备降低自然灾害风险制度架构的城市中，这些措施就成为了适应气候变化的有力基础。⁴⁴

除了适应调整以外，减缓城市温室气体排放还需要直接有力的行动。在未来通过改善城市设计实现减排的工作还有很大的发展前景。其中的一个可以开始研究与发展的方向就是在那些可以通过减排提供创造资金机会的领域中开展工作。例如，改进建筑材料和能源效率以节约成本；进行交通需求管理以减少拥堵及交通对健康的负面影响；促进可更新或替代能源的生产，例如回收垃圾填埋场中的甲烷气体并用于本地能源生产计划。⁴⁵诸多地方当局已经开始通过检讨采购与能源保护政策而起到领导作用。由地方政府环境行动理事会之下的地方政府可持续性分支组织（ICLEI- Local Governments for Sustainability）进行协调的气候保护城市运动（Cities for Climate Protection Campaign），已经在世界范围内征募了超过650个城市，它们都表达了将缓解气候变化纳入各自决策进程的意愿。⁴⁶

加强早期预警系统

STRENGTHENING EARLY WARNING SYSTEMS

早期预警系统在技术方面永远都会有更大的投资和创新余地，但问题在于，还有很多城市依然暴露在缺乏早期预警系统的危险之下。其中最大的挑战在于将现有技术能力与以人为本的措施相联系，从而确保早期预警信息能得到及时的沟通和落实。如专栏IV.1所示，2005年美国新奥尔良遭受卡特里娜飓风（Hurricane Katrina）袭击期间，城市无法与居民沟通，也无法为居民的防灾准备工作提供有效途径，而当地的缺位和资源的匮乏更是火上浇油，使大量居民在飓风到来之前没能得到疏散或做好充分准备。⁴⁷

综合“自上而下”和“自下而上”

Integrating ‘top-down’ and ‘bottom-up’ approaches

要使处在风险中的人们获取专业技术，就需要同时以自下而上（对早期预警系统能够发挥作用的环境较为敏感）和自上而下（能准确、有效地利用信息）的方式建立早期预警系统。将自上而下的科学手段与自下而上、以人为本的手段相融合，能最大限度地使那些处在危险中的人们相信自己融入到了保障体系之中。居民不仅需要能够信赖所获取的信息，也需要信赖信息的发布方，这样才能采取行动。

改善早期预警系统工作成果的一个重要挑战在于团结合适的利益相关者团队，也就是使政治家、危险专家、灾害管理者、媒体和社区成员都能发挥各自的作用。为了有助于建立信任，在牙买加由市长担任地方灾害委员会（Disaster Committees）主席，使灾害技术人员发出的所有预警具备合法性。此外还需要制定一项避免“相互推卸责任”的政策。人们已经意识到，早期预警并非完全科学，也有可能做出错误决策。通过专业方法分析错误决策产生的原因，而非相互责备，有助于减少决策者的压力。⁴⁸

城市的挑战

The challenge of cities

因城市向新的危险区域扩张而引起的环境变化，以及由全球环境变化所产生的地方影响，加之城市中的社会人口变化，使得早期预警带有一定的不确定性。新的灾害和脆弱性可能会出现，并产生出无法在灾害袭击以前被识别的风险。在某种程度上，2003年的欧洲热浪就属于这种情况。

城市聚落为早期预警创造了机会，也提出了挑战。聚落的高密度和城市社会中社会关系的高强度表明，有关早期预警和防灾准备工作的信息可以得到快速传

最大的挑战在于……确保早期预警信息能得到及时的沟通和落实

城市聚落为早期预警创造了机会，也提出了挑战

专栏12.11 多灾害风险环境中的早期预警：来自墨西哥的经验**Box 12.11 Early warning in a multi-hazard risk environment: Experience from Mexico**

墨西哥饱受各类灾害的威胁。例如墨西哥城存在地震、火山和洪水风险，而该国南部、西部和东部的居民点也遭受着飓风和风暴潮的威胁。在意识到需要将减灾纳入城市发展之后，墨西哥制定了一项国家发展规划和一份国家风险地图（National Risks Atlas），作为风险和发展规划的基础。国家还为应急管理和灾害预防划拨了资金。

火山爆发和热带风暴的早期预警系统由国家民防机关协调，而地震早期预警则与民间组织相配合。各个系统都依

靠联邦、州和城市间的密切协作及时交换预警信息。警报通过一个简单的三级“红绿灯”指示系统来显示风险的严重性，从而防止在沟通链上出现混乱。警报信息借助多种沟通方法进行散播，包括电话和寻呼机、网络以及地方民政部门。红绿灯系统显示了问题的严重性，并促使民防机构和居民采取行动。

墨西哥的经验包括：

- 尽管不同机构都可以参与到特定灾害的早期预警和响应中，但建立一

个协调主体（墨西哥案例中的国家民防局）还是很有必要的。

- 国家和地方层面的协调十分必要。
- 对不同灾害的警报需要采取一致的方式。
- 需要定义不同灾害的不同警戒水平，并与指定机构和公众所采取的特定行动相对应。
- 红绿灯系统被证明是一种有效的沟通工具。
- 应该对预警系统和响应进行测试。

资料来源：Guevara, 2006

播。但在那些拥有不同移民社区的城市，或是因社会阶层与人口因素使部分群体隔离在主流社会之外的地方，这种现象就难以实现。如第七章所述，在欧洲和美国的热浪中，孤立的老年人是最脆弱的。在所有这些案例中，被主流社会孤立都是脆弱性的一个特征，而它还会使人们被排斥在早期预警和建议进行准备与疏散的体系之外。语言障碍、贫困和生活习惯造成了这些人通过主流媒体获取信息的能力十分有限。尽管口口相传的信息传播方式具有一定效果，但是社会网络作为城市边缘居民早期预警与准备的信息系统是否有效，还缺乏足够的研究支持。

城市通常面临多重危险，其脆弱性与应灾能力的分布十分复杂。这对于早期预警来说是一个挑战，因为早期预警是一种对单一危险类型进行监控的线性科学。将多种灾害检测系统进行融合对于当今的城市风险灾害管理者而言是一大挑战。GIS所采取的简单多重灾害风险评估也许只是第一步；但对覆盖最脆弱地点的监控设备和沟通系统进行进一步的投资建设则更加难以实现。专栏12.11展示了墨西哥早期预警系统的状况，该系统不得不应对一个多重灾害环境。

有关行动的知识 Knowledge for action

经验表明，在预警之后为了能够采取有效的行动，处于危险中的人们和应急服务机构还需要具备有关防灾准备行动的知识。本节讨论了制定两种能力建设策略的潜力：公众教育和参与性风险地图绘制。

有关灾害和资源的知识对于成功的疏散来说十分必要。专栏12.12详细叙述了来自2005年丽塔飓风

（Hurricane Rita）疏散体系的经验。该飓风在美国墨西哥湾沿岸德克萨斯州与路易斯安那州的交界处登陆，是有记录以来强度排名第四的大西洋飓风，共造成100亿美元的经济损失和120人死亡。该案例分析强调了在获取科学情报并进行早期预警之后，采取预先准备以实现最佳行动的重要性。

公共信息运动以普通人为目标，通过特定策略把信息传达给难以接近的社会群体——例如用多种语言陈述信息。成功的公共信息运动往往还包括与重要社区群体进行合作来传播信息，并事先建立合作伙伴，使之成为有效灾害响应的基础。这些重要群体包括学校、企业、社团、消防与公安部门、地方政府和媒体。

媒体在对公共进行防灾准备和灾后恢复教育方面很有帮助。然而，灾害管理者经常抱怨媒体歪曲信息，散播危言耸听的警报或是将灾害描述成奇观。加强与地方和国家媒体以及与个别记者和播报员之间的联系需要花费很多时间，但却十分有价值，因为这将培育出更负责任的灾害新闻报道。

创新的媒体策略包括：国际红十字会与红新月会联盟（IFRC，International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies）以及欧盟利用广播连续剧（葡萄牙语Radionovela）推动飓风防范准备工作；中美洲创作了以防灾准备为主题的卡吕普索（calypso）风格的歌曲；尼泊尔红十字会（Nepal Red Cross）则每周播报一次关于人道主义问题的十五分钟广播节目。⁴⁹广播连续剧（Radionovela）等最为成功的创新手段能够将媒体信息传播给手工作坊或个体户。迄今为止，在飓风季中每天20分钟的广播连续剧（Radionovela）

将多种灾害检测系统进行融合对于当今的城市风险灾害管理者而言是一大挑战

专栏12.12 美国丽塔飓风 (Hurricane Rita) (2005) 影响期间的知识管理与疏散规划经验

Box 12.12 Lessons learned for knowledge management and evacuation planning during Hurricane Rita, US (2005)

与卡特里娜飓风 (Hurricane Katrina) 的疏散计划对机动车驾驶者来说运行相对良好，但无法对那些依赖公共交通出行的人们提供服务相比，丽塔飓风疏散计划失败的原因则在于过度依靠机动交通，造成了交通拥堵和地方燃油短缺。

在丽塔飓风登陆的前三天，预计需要转移超过100万人口的疏散计划就开始了。2005年9月21日，政府向加尔维斯顿 (Galveston) 县和市发布了一项交错安排的疏散命令，这一体系为县和市的不同地区指定了特定的疏散路线和目的地城市，以避免出现交通拥堵。疏散评估指

出，该体系在沟通上存在很多失败之处与薄弱环节。

培训和规划须包括所有涉及疏散工作的地方当局，这有助于使交通控制流线化，减少拥堵，并在疏散路径沿线提供公共厕所和基本的医疗设施。而当局也需要通过公共教育来告知人们疏散路径和目的地，并提供长途旅行的相关准备建议，包括携带充足的水、食物和药品等。

来自州政府和媒体气象简报的相互矛盾的信息导致了混乱。媒体不时以危言耸听的话语描述灾害的性质，增加了不必要的紧张。鉴于卡特里娜飓风余波

仍在，这些报道对本次飓风的影响产生了夸大的作用。民选官员需要采取控制措施，作为名义上的领袖出面安抚，表现出一种责任感。

检讨丽塔飓风疏散过程中的沟通与信息流情况可以得到很多值得吸取的建议。尽管州政府与地方政府之间的沟通没有问题，但公共机构和居民之间的联系则存在脱节，这一点需要改进。诸如提供更多指示加油站与饮水点的路边标志等简单行动，已经作为一项全州范围内的公共教育计划得到提出。

资料来源：Gutierrez, 2005

节目已经播报了超过一个月。⁵⁰

第八章和本章前文已经讨论了参与性风险地图绘制的很多方面，但这个工具还有另一个优点，那就是地方参与者能够在彼此之间或是与外部参与者共享信息，以此确定脆弱人群的居住位置，比如那些身体虚弱或孤单的老人。如有必要进行疏散，那么这些数据对于规划和实施辅助疏散都是很有帮助的。绘制参与性风险地图还可以用于确定本地资源，包括疏散路线和可以转换为公共避难所的建筑物。

由于许多城市中的大多数居民可能不具备长距离疏散的资源，基于本地知识的地方规划能够有助于建立清晰的秩序。分权规划的一个额外优势在于，即使国家或城市范围的沟通与计划都失败了，地方规划仍然可以发挥作用。然而，最有效率的地方系统并不是孤立运行的。通过借鉴其他社区和国家的优秀实践标准，相邻社区间以及社区与城市或国家灾害规划当局间的联络能够改进早期预警与行动的效能。

改善应急响应与重建工作 IMPROVING EMERGENCY RESPONSE AND RECONSTRUCTION

城市地区对应急响应与重建工作提出了挑战 (又见第七章)。应急响应人员面对的重大挑战包括：

- 发展中国家城市的大多数住区处于正规或合法体系之外：它们顶多有一些受限的土地权和文档记录。

- 响应人员的移动性受到大量建筑残骸的限制。结果在某些情况下，社区可能连续几周都无法获得充足的医疗补给、食物、水和安全保障。
- 公共服务可能不够充足，例如，公共分配系统的供水不够用来救火。
- 次生灾害 (如火灾、有毒物质泄漏和其他工业事故) 使营救工作更加复杂和迟缓 (例如火、烟、气体)。
- 在大型住区中，决策的信息管理更为复杂。

从应急服务的角度来看，留出冗余量可以使风险管理变得更有弹性。在经常遭受事故的城市里，富余的应急能力应该配发给可移动的设备，如医疗储存、临时住所、设备和可移动用水与卫生单元等。使社区行动者和公民社会参与第一时间应急的规划和培训，也会使响应能力得到扩展。伊朗红新月会 (Red Crescent) 曾推广灾害响应培训工作，共有超过120万人接受了培训。⁵¹

不同城市部门应急响应工作之间的协调也是一大挑战，其中协调包括医疗援助、电力和水务设施等重要服务在内的响应工作尤其重要。中国南宁城市应急响应中心 (Urban Emergency Response Centre) 的例子说明了综合灾害响应体系的建立机制 (参见专栏12.13)。

灾后恢复工作同样存在挑战，特别是当城市想充分利用这一阶段“重建更美好家园”的机遇来降低风险、整合发展与建设的时候。响应、恢复与发展三者的资金和规划之间仍然存在差距。从根本上来说，专门为重建而准备的立法和制度框架造成了

……专门为重建而准备的立法和制度框架造成了不协调的、碎片化的行动，使得重建管理工作变得更加复杂

专栏12.13 中国南宁综合城市应急响应中心 (Integrated Urban Emergency Response Centre)

Box 12.13 Integrated Urban Emergency Response Centre, Nanning, China

南宁市位于中国的西南部，人口170万，建成区面积170平方公里。过去十年，城市经历了快速城市化，人口增长了172%，包括自然和人为灾害在内的安全与保障威胁也随之上升。过去的应急响应体系以机构分散为特征，极不适应不断变化的城市环境。因此，该市建立了一个应急响应中心，这是一个成功的综合应急响应体系案例。

作为中国首个这种类型的中心，该中心于2001年11月开始提供应急服务，将公安（110）、消防（119）、救护车（120）、交通事故（122）、市长热线（12345）及洪水、地震、水电燃气供应等其他应急响应系统的电话整合在一起。为了预防紧急事件和灾害，尽可能地减少事故影响，中心还准备了多个预防与应急响应方案，针对自然灾害、公共卫生、危险化学品管理、住房安全、学校安全和公共空间安全等多个方面。该中心包括15个次级单元，具备以下技术能力：

在GIS和GPS系统的支持下，从近100万个地上通讯电话线路中迅速确定来电位置，并显示所有派出所的分布；

- 确定救助资源的位置，作出最佳响应选择；

- 在中心与紧急事故现场之间传输声音、图像和文件信息；
- 监控、记录和干预交通状况；
- 在紧急事故现场成立临时指挥站，通过部署紧急移动通信车来提供指挥和沟通服务；
- 记录各个事件的所有相关声音和数字信息，用于进一步研究。

该中心提高了城市应急响应的整体效率和覆盖率。其经验表明，市政府可以成功地动员利益相关者并使用现代技术，为居民创造一个更加安全的居住环境。

资料来源：Nanning Municipal Government, 2007

不协调的、碎片化的行动，使得重建管理工作变得更加复杂。目前尚无主管住房重建的专门机构，也很少有救助领域的重要非政府组织（NGO，non-governmental organization）声称自己专长于此。联合国人类住区规划署对重建工作越来越多的参与渐渐表示出城市发展参与者将会作出积极的贡献。未来在恢复与重建方面的进展也许来自于那些建立在地方和国家能力之上，以及对那些基于灾前降低风险的思路所做出的分权规划和方案进行试验的方法。

住房供给的速度和可持续性 Speed and sustainability in shelter provision

长久以来，重建工作在快速实现住房等基本品的需求以及可持续性的愿望之间存在着紧张关系，而后者的实现更是需要更多地参与和更长时间的努力。作为经济发展的重要基础，公平而高效的住房分配和具有恢复能力的建筑不断遭到快速而分散的住房重建的破坏，重建决策并没有考虑到经济、社会和环境后果。

这一挑战的一部分原因是概念上的，它源于住房自身的性质。与食物或药品等其他救援物品不同，住房是一个重要的、长期的、非消耗性的资产。人道主义者在领导灾后救生医疗服务供给方面的逻辑是清晰的，但在住房重建方面就远非如此。住房建设在本质上是一项需要住房和城市发展专业知识的开发活动。作为联合国人类住区规划署就自然灾害发生后的重建规划提供咨询意见的第一批项目，2003年巴姆（Bam）的重建显示，住房重建很

少综合考虑城市发展的问题。⁵²

在很多案例中，住房重建与城市发展的脱节，是大量临时住所未被更新，最终成为实质上永久建筑的原因。1998年，乔治飓风（Hurricane Georges）袭击了多米尼加共和国的圣多明各（Santo Domingo），当公众得知很多人仍然住在1979年戴维飓风（Hurricane David）过后建造的“临时”住房中时，他们便强烈质疑自己的国家是否拥有足够的重建能力。在很多灾害中，大型建筑公司的不足可能会导致实质上的垄断，从而推动价格上涨到令人难以接受的水平，同时也使完工延期。卡特里娜飓风（Hurricane Katrina）过后，人们等待临时住房的时间过长，这加剧了受灾群众的焦虑情绪和经济困难。

在认识到住房供给能够促进长期发展之后，人道主义者和发展机构开始重新评估供应住房的过程。使那些失去家园或家园遭损坏的人们尽可能地参与到修缮与重建工作中是十分重要的，这样做可以节约成本，同时也提供了传递新的或更好的建造技术的机制并且支持了地方经济。事实一次次地证明，灾害幸存者会优先选择参与重建工作，而不是在临时帐篷中接受援助。在可能的情况下，应该允许幸存者回到他们之前居住的地方，尽快开始重建。在能够负担重建成本的地方，这种做法能进一步使幸存者接管建造自己住所的工作。

在居民点遭到巨大破坏，或者通过灾害表明居民点所具有的危险性达到了不可接受的水平的地方，就仍然需要对居民点进行规划，或在极端情况下进行

长久以来，重建工作在快速实现基本需求……以及可持续性的愿望之间存在着紧张关系……

让受益者参与住房重建能够提升新建住房的适宜性

重新安置。这就为实现更好的土地利用和所有权规划提供了难得的机会，并能使基本服务延伸到此前处于城市生活边缘的居民。灾后的土地所有权纠纷是十分常见的，在缺乏文件证明或储存记录的地方机关被摧毁的情况下就更是如此。而记录了公民身份和财产所有权的联网电子数据库就能够帮助应对这一问题。在土地价值较高的地方（例如内城和沿海地段），再开发的压力较大，习惯性土地所有权与土地使用可能有不被开发行为承认的风险。对重建规划的监督以及向受灾居民赋予合法权利，有助于在灾后规划的讨论中维持一个多层次的格局。在这一过程中尤其要承认穷人、妇女和孤儿的权利。

缩小应急住所、恢复期住房与长期发展之间的差距是很重要的。人们应将人类的住房视为建立弹性社区的基础。在受灾前和受灾后与受灾居民合作，实现可持续的住房，需要强化包括管理土地所有权授权制度在内的相关制度。此外，可持续住房的维护还需要建立在地方经济发展和长期减贫的基础之上。

近来对住房重建的一个新观点指出，这一方面还有很多积极改革和创新的余地。⁵³这一观点认为，若要让住房重建充分发挥其作为社会与经济推动机制的潜力的话，所有利益相关者都要灵活地参与到重建工作中，尤其是在重建中受益的社区。为了做到这些，各个机构应当尽量避免标准的、均

一化的住房策略。灵活的设计应使得建筑物能够满足各种各样的文化需求与期望。

让受益者参与住房重建能够提升新建住房的适宜性。例如，让妇女参与住房设计，可以纠正很多有关家庭生活的错误观念，从而避免不合理的设计，比如为大家庭设计了适合核心家庭使用的住房。积极地参与还能帮助提升本地技术和产业，重建社会网络关系，并推动心理恢复。比起待在难民营中消极地等待救援，多数灾害幸存者宁可参与到重建工作中。

关于印度洋海啸，很多学者提出的一个最具挑战性的问题是援助机构为什么应该考虑如何开展住房重建工作，⁵⁴为什么不可以通过提供临时住所来满足居住需求，然后在紧急灾害阶段过后把永久性的解决方案留给开发部门、私人企业或政府？联合国人类住区规划署在《可持续救援与重建（Sustainable Relief and Reconstruction）》建议书中就认为，在实际工作中，从救援到重建的转变并不总是十分清晰，而在损失面较广的重大事件过后尤其如此，如2004年的印度洋海啸、2005年的南亚地震以及2005年与1998年的卡特里娜与米奇飓风。不同地方、不同社区所处的恢复阶段不同，因此某种程度上的重叠是不可避免的。重建植根于救援之中，因此长期重建和经济恢复应当在应急行动过后就着手开始进行。这样一来，在应急与救援阶段就可以进行战略性投资。

专栏12.14 通过自然灾害训练在波黑建立信任

Box 12.14 Natural disaster training to build trust in Bosnia Herzegovina

波斯尼亚与黑塞哥维那的政治虽然分裂成了两个部分，但地理上它们仍是一体的，洪水和地震可以同时影响边界的两侧。2004年的伤亡援助演习将这一挑战转变为合作的机会。这次演习在多博伊（Doboj）/格拉查尼察（Gračanica）地区模拟了一次麦加利7.3级的地震（相当于里氏4级地震），该地区位于靠近波黑边界的乡村。

训练涉及消防、扫雷、桥梁建设和空中观测，在欧洲安全与合作组织（OSCE, Organization for Security and Cooperation in Europe）的监督下组织和执行。

训练行动旨在证明国家在合作与执行由军队领导的救援操作方面的能力。波斯尼亚和黑塞哥维那两方面军事实体的共同参与对于该国的这类行动而言尚属首次，有包括民防机构在内的超过400人参与其中。

行动的目标之一是通过协调警报、观察、评估和决策来提供保护与援助体系。来自两个地区的消防人员被召集到一起处理一个砖厂的火灾，随后在乌索拉（Usora）河与矿区进行伤亡人员搜救，并建设一座跨越波斯尼亚河的桥梁。特别救援小组乘直升机将“受害者”带到距离多博伊市最近的一家医院。两个行政机构的成功协调证明了双方进行联合灾害响应的能力，这是跨越领土边界建立灾害恢复能力的第一步。

资料来源：OSCE, 2004

灾害响应训练

Disaster response training

人为灾害、自然灾害以及合成灾害通常会跨越行政边界。有效与及时的响应规划不但可以从相邻政治与行政单元的合作中获益，也为建立信任与合作提供了机会。这一点对于那些从政治或军事紧张中恢复的邻国或是那些经历国内冲突需要重建民族认同感的国家而言尤其如此。专栏12.14描述了波斯尼亚和黑塞哥维那（Bosnia and Herzegovina）政府、波斯尼亚和黑塞哥维那联邦以及塞族共和国（Republika Srpska）就包括应急响应和军事单位在内的自然灾害演习所进行的合作。

保险与城市重建

Insurance and urban reconstruction

第八章讨论了灾害管理中的国际金融挑战，并指出捐赠者严肃应对重建挑战的意愿正在日益增加。在灾害袭击之前落实金融机制，能够推动更加迅速和独立的恢复工作。围绕保险与风险补偿的潜力问题所出现的风险管理金融创新一直以来都是最为活跃的，其

中包括国家和国际层面的对冲基金以及家庭和个人层面的小额保险等。这里将阐释这两项创新。

可以理解的是，风险转移在发展中国家的水平还很低，因为对保险的需求通常是随人均收入（达到某一水平后）的升高而增加的。在发达国家，灾害损失的保险覆盖面也可能受到限制，如1995年神户地震之后所显示的那样（参见专栏12.15）。然而，最近已经有很多创新方案得以实施或正在落实中，这些方案包括，宏观层面由国家政府、国际金融机构和私人部门共同管理的私人-公共保险合作，以及公共债务的风险转移。⁵⁵例如，世界银行商品风险管理小组（Commodity Risk Management Group）成立了全球指数保险基金（Global Index Insurance Facility），在再保险方面提供援助；⁵⁶泛美开发银行（IDB, Inter-American Development Bank）和美洲国家组织（OAS, Organization of American States）也为保险和对冲产品提供了支持。

1985年的墨西哥地震暴露了这座城市的金融问题，当时仅有少数住房资产被保险所覆盖。如今，世界银行和墨西哥采取了金融风险三步法：确认风险、减少投资、将剩余风险转移给保险公司和资本市场。⁵⁷该方法增强了保险部门及其监管体制的力量；建立了一笔来源广泛，并配有高效风险转移工具的灾难资金；推动了与降低无保险领域损失的计划相关的公共保险政策；更加强了风险评估程序和结构性调整措施的执行，例如对区划和建筑规范的遵守。⁵⁸

通过应急贷款或存款发放，小额保险能帮助城市贫民满足灾害期间和之后的紧急需求。它也能够通过对遭受生产性资产或存货损失的企业以及需要修缮的家庭提供帮助，来支持客户的重建工作。世界银行的研究清楚地展示了可供救援和重建所采用的一系列选择。⁵⁹对于这两个阶段而言，预先规划是十分重要的。政策、程序、实践和体系都需要安排得当，并在灾害发生前就被客户和管理者所理解，因为很难在自然灾害过后就能立刻设计并推出新产品。

灾后贷款比稳定时期提供的贷款有着更高的风险。重贷款的设计需要使受资助企业能产生足够的现金偿还两个贷款，同时又允许借贷者顾及自己的家庭。贷款官员需要特别关注客户的现金流、抵押品和个人品质。在某些情况下，当第二个贷款可能使借贷者负债过重时，就有必要拒绝这一贷款申请。对于此前未持有贷款的申请者，应当谨慎地考察其在有限危机之后立即偿还的能力和经历。一旦获得成功，灾后小额贷款就能有力地触发发展进程。中小企业发展协会顾问（ACODEP, 西班牙语Asociación de Consultores para el Desarrollo de la

专栏12.15 日本神户的灾害损失与保险政策

Box 12.15 Insurance policies and disaster loss in Kobe, Japan

1995年，日本神户地震造成了超过1000亿美元的损失，摧毁了15万栋建筑。然而，受保的损失仅有约60亿美元。综合性保险在这个富裕国家中缺失的主要原因在于国家保险部门的限制性条款以及日本保险政策的几个重要特征：

- 一般房主的火灾保险政策并不包括地震引起的火灾。
- 房主可以购买受限的地震险，赔偿额覆盖房屋重建总值的30%-50%，最高不超过10万美元。
- 索赔分为三类：全额、半额与小于半额。如果损失被划为半额这一类，那么赔偿仅为房屋重建总值的15%-20%。
- 如果住房没有完全摧毁，就不包括在以上内容之内。

就算如此，全国也只有7%的户主拥有地震险，在神户地震期间，仅覆盖了不到3%的房主。

在重建期间，保险的缺失增加了经济压力，使得部分房主，特别是贫困人口和老年人不得不搬出价格过高的市中心房产，加入了租户的行列。在市中心邻里受到地震严重影响的人群中，老年人和低收入家庭占了很大比例。对很多房主来说，把房子卖给投机者然后搬到别的地方要比重建更容易一些。同样，租户也认为搬到别处比等待原有社区重建更加容易。结果，这些资产就从脆弱群体手中转移到了投机部门，这对土地利用和价值产生了潜在影响，它反过来还可能会降低人们获取城市中土地与住房的机会与公平性。

资料来源：Orr, 2007

Pequeña, Mediana y Micro Empresa）是本部位于尼加拉瓜的一个小额贷款组织，关注小型企业的灾前贷款。不过在米奇飓风过后，它成立了一个名叫“我的家”（西班牙语Mi Vivenda）的新型住房贷款产品。共有2700户家庭得到了该产品的帮助。现在，这项住房贷款已经成为了一项常规贷款产品，需求量已经达到了一个很高的水平。⁶⁰

重新审视救援与重建治理

Revisiting governance for relief and reconstruction

在过去的25年里，协调合作成为了紧急事件期间与之后多边援助的突出特征。今天，协调合作占据了所有人道主义行动者的大量时间和努力。当代救援与重建工作规模巨大，涉及无数针对各种需求做出响应的机构。第一次这类大规模事件，大概就是针对1998年米奇飓风的人道主义响应了。该飓风横扫洪都拉斯、尼加拉瓜、萨尔瓦多、危地马拉和伯利兹，直接影响人口达300万。⁶¹

尽管联合国系统和大型国际非政府组织制定了协

小额保险能帮助城市贫民满足灾害期间和之后的紧急需求

专栏12.16 社区参与：从印度马哈拉施特拉邦紧急地震恢复计划 (Maharashtra Emergency Earthquake Rehabilitation Programme) 中得到的经验

Box 12.16 Community participation: Lessons from the Maharashtra Emergency Earthquake Rehabilitation Programme, India

1993年9月30日，一场地震袭击了印度马哈拉施特拉邦 (Maharashtra)，造成约8000人死亡、23万栋房屋受损。为了指导重建，马哈拉施特拉邦政府和世界银行制定了马哈拉施特拉邦紧急地震恢复计划 (MEERP, Maharashtra Emergency Earthquake Rehabilitation Programme)。MEERP确定了52个需要搬迁的村庄和1500个需要重建、修缮或加固的村庄 (19万户家庭)。

在重新安置点，受益居民并没有直接参与重建，但他们大量参与了决策过程，包括挑选受益者、确定重新安置地点、确定村庄布局、设计房屋和提供服务设施。最终决策在全村集体会议上得到通过。在重建阶段中，只有村庄委员会和社区参与顾问参与了项目管理工作。重建工作一旦完成，住房就会以全村公开磋商的方式分配给受益居民。

在社区进行重建或修缮时，户主从政府那里获得材料、资金和技术援助，承担修缮、改造和加固自己住房的责任。项目管理小组为19万个户主开设

资料来源：Barakat, 2003

了银行账户，这些家庭将获得购买重建材料的优惠券。每个村庄都指派了一名初级工程师提供技术援助，确保住房的抗震性。每个村庄还成立了一个受益人委员会，同项目管理小组合作。在大多数村庄，这些委员会由妇女自助团体组成。受益者较多的村庄还组织了培训项目，让村民接受关于自身权利和相关进程的知识培训。

18个月之后，这个计划逐渐发展成为一场住房运动。随着MEERP的推进，社区参与逐渐被公众所接受，成为解决重建问题的有效方法。它对社区也产生了积极的作用，使之能够借助当地人的力量战胜创伤。

除了住房工作，一些机构还解决了学校教育等社会问题。久而久之，MEERP成为了一个大众项目。参与过程为普通人与政府的交流开启了很多非正式的渠道。受益居民意识到了自己的权利，并在该过程中努力保障这些权利。那些感到自己的不满没能在地方层面得到合适对待的个人，因此有机会接触到地区当局和孟买的政府。

调架构 (例如联合国人道主义事务协调办公室 (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA)) 和实践规范 (例如人道主义宪章与赈灾救助最低标准 (Sphere Standards)⁶²)，但是众多小型的、有时是临时的公民社会参与者纵使在印度洋海啸等近来发生的灾害中发挥了突出作用也仍旧处于上述安排与责任分配之外。在如此大量的参与者中，每一个参与者都有自己的身份、文化、权力、能力、资金来源和操作方式，它们的存在可能是使协调合作成为当今人道主义实践最本质特征的一个主要因素。但是为了实现协调合作，还需要解决在有关人道主义中间行动者的两个责任方向之间存在的潜在紧张关系。第一，也是最重要的，是对灾害幸存者的向下负责。第二，是对那些为特定工作提供资金的捐助者或政府机构、私人公司或个人的责任。由这些责任配置而引起的紧张关系，可能造成实际工作中机构之间的裂隙、重叠和竞争，从而导致项目效率与公平性的下降，并破坏地方治理结构。

最重要问题也许在于，人道主义行动者应当检查自身的行动对促进地方发展议程以及通过增进地方技术、知识和资源基础来建立恢复能力的程度。在一次对海啸重建的回顾总结中，人们发现，以要求向上负责为出发点的一般层面资助，反而给场地层面的学习制造

了障碍；因为向上负责是资源密集型的，花费的成本较高，需要依靠富有经验的专业力量报告本地的行动。⁶³

如果重建和发展确实是相互联系的，那么参与重建工作的人们需要认真思考由谁来设计议程，他们的行动能够为地方和国家的发展前景做出多大的贡献。但无论如何，齐心协力是不可或缺的。1999年的斯德哥尔摩会议因米奇飓风而提出了一项针对中美洲的90亿美元国际重建援助框架，但这一行动对于该地区社会-经济状况和环境保障的改善作用甚微。⁶⁴最近斯里兰卡在2005年发布了灾害管理道路地图 (Road Map for Disaster Management)，由斯里兰卡政府的灾害管理部 (Government of Sri Lanka Ministry for Disaster Management) 和联合国开发计划署资助，它提供了一个将减灾纳入发展规划的框架。⁶⁵国家政府在道路地图的规划阶段进行参与，是国家和国际行动者在重建治理方面进行合作的优秀案例。

参与性、包容性策略和政策的角色 THE ROLE OF PARTICIPATORY AND INCLUSIVE STRATEGIES AND POLICIES

为城市发展注入恢复能力是一个需要运用参与性

和包容性策略的挑战。参与性和包容性策略的任务，是确定城市中的每个参与者与每项资产能够为塑造和落实健全的灾害风险管理做出哪些贡献。事实上，每个人都能发挥作用，甚至儿童，美国的例子就证明了这一点。在美国，学校和大众媒体推动了降低灾害风险的教育工作。该举措由妇女发展团体领导，强调减灾，并注重由母亲和教师来培养儿童的地震保护技能。⁶⁶

过去20年城市治理领域的发展拓宽了与开发利益相关的参与者的范围。结构调整与相关的社会影响改善政策，以及最近的减贫战略文件（PRSP, Poverty Reduction Strategy Paper），使公民社会与私人部门能够同政府一起参与到城市发展中。迄今为止，城市发展的历程已经产生出了很多合作与参与的领域，本文就不对此一一进行回顾了。⁶⁷不过，本节会研究降低灾害风险问题的三个新兴主题——包容性规划、教育对提高公众意识的作用以及私人部门的潜力，它们都为提升灾害管理的包容性提供了前景。

包容性规划

Inclusive planning

包容性规划为规划进程的广泛参与和合作打开了空间。包容性规划中发展程度最高、经验最丰富的方面，是将本地参与者纳入到防灾准备、救援和重建项目中。现在已经有诸多技术能够将多种利益相关者联合在一起，使规划过程更加开放和透明。⁶⁸由印度非政府组织“可持续环境与生态发展团体”（Sustainable Environment and Ecological Development Society）进行协调的西姆拉地震安全行动（Earthquake Safe Shimla Initiative）表明，将社区与地方政府结合在一起形成合作伙伴关系要比形成接受者-供给者的关系产生更好的结果。⁶⁹专栏12.16通过介绍印度马哈拉施特拉邦紧急地震恢复计划（Maharashtra Emergency Earthquake Rehabilitation Programme）的经验，展示了包容性重建规划的巨大潜力。

如早先在专栏12.1中所提到的，联合国人类住区规划署正在使用包容性策略改造莫桑比克马普托（Maputo）的贫民窟，并将降低洪水风险纳入该过程。⁷⁰通过包括社区团体在内的多方面参与者的介入以及参与性土地利用规划和规划法改革，现在洪水风险已经被视为一个发展问题来看待和应对，而远非人道主义援助问题了。

灾害过后，地方上关于地权的冲突也可以通过包容性策略予以调解。作为防灾准备计划的一部分，包容性规划能够对习惯性土地所有权和使用权进行有效分类。虽然这项工作需要定期更新，但在灾后是非常重要的。而在那些无法获取相关记录的

专栏12.17 使用美国墨西哥湾岸区的教育中心作为疏散资源

Box 12.17 Education centres as evacuation resources for the US Gulf Coast

一直以来，人们都用校车支持飓风期间的疏散活动。卡特里娜和丽塔飓风过后，由于疏散规划受到了批评，墨西哥湾岸区的疏散策略被重新加以评估，评估将重点放在了灾前规划上，以改善学校资源在疏散中的利用效率。

据估计，在德克萨斯海湾地区的飓风疏散中，除了那些因医疗或其他特殊需求而需要支持的居民以外，共有多达19万人需要通过公共途径进行疏散，因为他们缺乏私人交通方式或燃油、住宿等方面的资金。

2006年3月，德克萨斯州州长应急管理部（Division of Emergency Management）发布了一项行政命令，其中的一条要求公共教育机构援助交通和庇护所方面的工作。校区被要求制定一项在德克萨斯海湾地区遭受飓风袭击时提供校车、司机和庇护设施的规划。这条指令同时适用于内陆以及沿海地区的学校。

校区规划同地方政府的区域统一指挥体系相协调。规划需要确定合适的人员数量用来在紧急事件中听候召唤，并将该信息提供给地方应急人员。根据飓风袭击的严重性和地区人口，从受飓风影响地区之外调用的校车和司机数量从几百到一千多不等。

飓风季节多在夏季，学生不需要上学。这有利于将学校用作庇护所，但也使得人们更难联系并招募到司机和其他后勤职员。职员名录以及职员承诺愿意参与紧急救援工作的协议就能够帮助克服这一挑战。这份规划还需要考虑如果学校不得不在上课期间变成庇护所，应当如何管理关闭学校的工作。

资料来源：Governor's Division of Emergency Management, Texas, www.txdps.state.tx.us/dem/pages/index.htm

地方，对土地利用和土地所有权进行快速的参与性审查比起将来在重建过程中缺乏公开参与的做法而言，仍然能够减少破坏和腐败的可能性。除了那些能够降低风险的物质结果以外，参与性策略还会带来制度效益，包括建立透明的决策过程，从而有助于解决地方上的地权冲突。

包容性规划还能确定为确定日常城市生活中的资源提供机会，从而为防灾准备、灾害响应或灾后重建作出贡献。现有的地方公民社会、企业或政府网络应肩负起提高公众减灾意识和加强灾害规划、传播灾害警报的责任。专栏12.17介绍了遭受飓风袭击的美国德克萨斯州所采取的行动，当地的学校建筑和校车被用于飓风期间的疏散和庇护。在美国很多州以及其他国家，这是很常见的作法。同样，对其他日常生活资源富于想象力的重叠使用也能够为增强恢复能力做出贡献。

人们常常批评包容性规划要比具有明确导向的规划花费更多时间和资源。然而，联合国人类住区规划署在莫桑比克的经验表明，包容性规划能增加

包容性规划为……将本地参与者纳入到防灾准备、救援和重建项目中……提供了空间

灾害过后地方上关于地权的冲突……可以通过包容性策略予以调解

非正规教育……为增强受灾居民的能力……提供了重要的机遇

时间和成本的效率，这是通过实行透明决策以减少冲突，以及充分利用地方知识而避免依赖受合同约束的现场技术考察来实现的。⁷¹

包容性规划所面临的其他挑战在于，有人提出大多数措施在本质上都是地方性的，只能对更大范围内的贫困、脆弱性和风险的结构性问题作出有限的贡献。这些措施关注解决问题的症状（如糟糕的住房、地方制度的缺乏与服务的不足），而没有触及风险的根源（如宏观经济的重构与政治意愿缺失）。然而，协商的技术能够使参与活动为政策决策提供帮助。

协商过程既能用作工具目标，也能真正促进公民权利的实现。在发展或风险管理决策中，它能为有关伦理、价值等广泛的问题以及这些问题同公平、道德和权利等议题的联系打开政治空间。这里所运用的技术包括公民陪审团、公民小组、委员会、共识会议、情景研讨会、民意调查、焦点小组、多标准绘图、公共集会、快速的参与性城市评价以及远景展望等。

最近的一些有关协商规划进入风险管理决策过程的例子包括智利圣地亚哥空气质量标准和条例的制定；加拿大艾伯塔省危险废弃物设施选址的公民参与；美国纽约绿点（Greenpoint）地区的城市环境

评估；以及瑞士阿尔高州（Canton Aargau）公民小组对污水处理厂选址决策的参与。⁷²所有这些行动都为地方社区参与规划决策，应对人为危险和潜在的灾害提供了更多的可能性。

协商技术需要时间，这可能会将那些穷人或无法抽出时间的居民排除在外。但我们必须确保受家务、育儿和其他工作缠身的妇女仍然能参与到这一过程中。英国公共政策研究所（UK-based Institute of Public Policy Research）提出了协商性、包容性过程导则。⁷³尽管协商方法得到了广泛应用，但是对这些手段与更广泛政策过程的互动还缺乏充分的系统性分析，而人们声称协商方法能够对这些政策产生影响。⁷⁴

教育对增强意识和促进自力更生的作用

Education for awareness-raising and self-reliance

教育为促使减灾策略更具包容性提供了重要资源。2005年在联合国世界减灾大会（United Nations World Conference on Disaster Reduction）上作报告的国家中，有超过一半声称它们的教育系统包括了各种形式与灾害相关的课程。墨西哥、罗马尼亚和新西兰通过法律在它们的学校中强制推行与灾害相关的主题课程。

最近一份对教育体系在提高减灾意识和技术方面潜力的总结报告指出，很多学校已经通过地球科学以及实践准备与操练等课程关注灾害问题，但很少会有学校综合两方面的内容，并开设反映地方自身风险背景的本地课程。⁷⁵更多的学校还未能在本地区社区中将学习和实践结合在一起。

学校课程间的差异很大。一些课程提供了地球和气候科学方面的训练，但不关注本地灾害。而另一些课程则仅仅关注最近的灾害。在泰国受海啸影响的沿海地区，新开设的课程只关注海啸，但是沿海风暴、洪水和森林火灾等其他灾害在那里更为常见。

在古巴，防灾准备、灾害预防和响应是所有学校课程的一部分，受到了教学资料提供方古巴红十字会的支持，也通过在工作场所为家长提供培训课程和灾害演练以及通过广播和电视得到了强化。这类全民教育的影响可以从最近古巴在飓风灾害中保护居民生命的突出表现中得以窥见。⁷⁶而在厄瓜多尔，民防部门（Civil Defence）也参与到对师生在地震和火山爆发等紧急事件中采取恰当行动的培训工作中。这些项目在最近皮钦查（Pichincha）火山和雷本塔尔多（Reventador）火山的活跃期中经受了检验。

在印度新德里，已经有500所学校制定了学校灾害规划，这是由地区教育官员、校长、教师、父母和男女班长所组成的学校委员会的工作成果。新德里还在选定的学校中进行了模拟演习，孩子们也学

专栏12.18 世界减灾运动：减灾始于学校

Box 12.18 World Disaster Reduction Campaign: Disaster Risk Reduction Begins at School

当面临应对城市灾害的巨大挑战时，人们很难知晓从何处入手。首先应当考虑的是确保公共基础设施既能为今天的人们安全使用，又能成为留给未来的遗产。当人们将保护学校作为教育、技术培训与结构安全综合计划的一部分时，它就能够增进安全保障并提供人类资源。

很显然，学校需要减灾策略。2006年在伊朗的一次地震中，160所学校被摧毁，而菲律宾莱特岛（Leyte Island）的一场泥石流淹没了一所学校，导致200多名儿童死亡。2005年的南亚地震造成了1万6千多名儿童因校舍倒塌而死亡。

2006—2007年“世界减灾运动：减灾始于学校”由联合国国际减灾战略（ISDR, International Strategy for Disaster Reduction）领导，并与联合国教科文组织（UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization）、联合国儿童基金会（UNICEF, United Nations Children's Fund）、国际行动援助（ActionAid International）以及国际红十字会与红新月会联盟（IFRC, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies）进行合作。该运动试图推动减灾教育进入学校课程，通过鼓励学校应用抵抗各种自然灾害的建筑标准来增进学校安全。

这一运动于2006年6月启动，并在当年通过新闻发布会以及由记者、学者和政策制定者参与的研讨会而引发了人们对学校安全的关注。它的具体行动主要在尼泊尔加德满都、肯尼亚内罗毕、巴拿马巴拿马城、印度尼西亚巴厘岛、瑞士日内瓦、法国巴黎和德国武珀塔尔展开。

资料来源：ISDR, www.unisdr.org/eng/public_aware/world_camp/2006—2007/wdrc-2006—2007.htm

到了救生技巧。⁷⁷

非正规教育也为增强包括儿童和成年人在内的受灾居民的能力提供了重要的机遇。在那些具有正规教育服务的地区，非正规教育可以与正规教育一同推进，并将那些因贫困和排除在正规教育之外的弱势群体作为受惠目标。开展社区与大众媒体项目是其中的两种成功路径。只要这些项目能够建立在现有社区组织和网络的基础上，就能够发挥社区的作用。这种方法的优点在于可以使人们从他人的经验和案例中获益。使用大众媒体可以将教育内容传播到更多的人，因此较为划算，但同经由社区传播的教育项目相比，媒体宣传不会给人留下长久的印象。将大众媒体同地方活动结合在一起，也许才能为减灾的非正规教育提供最大的前景。

总之，教育可以

- 在灾后给人带来一种连续和常态的感觉。联合国教科文组织（UNESCO）、联合国儿童基金会（UNICEF）和救助儿童组织（Save the Children）等非政府组织在这个领域中十分活跃。
- 质疑有关谁的风险最大、谁能降低社区中风险的偏见，尤其能够挑战性别和年龄方面的成见。
- 使援助行动覆盖全世界范围内3.25亿露宿街头、全时工作、无法接触正规教育的儿童。

国际减灾战略2006—2007年“世界减灾运动：减灾始于学校”（参见专栏12.18）将会在应对上述挑战、建立课程共享机制等方面取得某些进步。⁷⁸有人认为，每一所造成了儿童死亡或资源损毁的倒塌学校，都曾是一个开发项目。受这一认识的驱动，该运动试图告知并动员政府、社区和个人，确保减灾能够完全纳入高风险国家的学校课程，并确保新建或翻新的学校建筑能抵抗自然灾害。

将私人部门纳入进来 Including the private sector

私人部门是塑造城市生活机遇与风险的重要参与者。公私合作伙伴关系以及外国直接投资增加了国际资本在城市基础设施供给和经济发展方面的份额和责任。尽管这些影响越来越大，但私人部门主动参与减灾，而不仅仅局限于在重建中进行慈善捐助的行动仍然很少。2004年印度洋海啸过后，很多企业都进行了慷慨捐赠，但随后它们就对非政府与政府参与者所管理的援助与重建机制的透明性提出了质疑，这可能会打击到私人部门对灾害响应与恢复进行捐助的积极性。

企业对减灾的参与在很大程度上建立在企业的社会责任之上。随着越来越多的公司开始为安全生产与灾害响应方面的金融激励和培训提供建议，保险业成为了最积极的产业部门。⁷⁹也有一些国际性的工程和城市规划公司提供了服务，作为重建过程中企业社会责任的一部分。例如，奥雅纳（Arup）工程公司在1999年马尔马拉（Marmara）地震过后为土耳其政府提供了城市规划专业力量。20个专家开展了6个月的工作，制定出一份城市总体规划。这一经历也使得土耳其本土和海外的规划师能够就震区重建问题交流思想。⁸⁰大多数有记录的企业支持案例都来自于美国，还有一些来自菲律宾和加勒比地区。⁸¹在这些地区之外的城市，私人部门的参与显然还有很大的空间。

从企业的角度来看，有效的预防行动能减少对操作、供应、贸易和客户的风险，并提高公司的声誉。企业所能做出的最重要的贡献之一，便是降低其影响范围内受风险群体的脆弱性。有责任的企业实践应包括采取措施保护员工及其住房和家人免受灾害的影响。而商业关系也提供了一个进行变革的层面。优先考虑那些遵循企业社会责任准则的供应商，努力不让这些供应商陷于灾害事件过后的临时破坏中，都是积极参与减灾的典型事例，可以鼓励公司考虑这些措施。

由于缺乏实证证据，有关灾害预防中企业社会责任的例子相对有限。关于灾害对企业的影响、企业参与对预防灾害能够做出的贡献以及企业能够采取的最有效参与行动所包含的成本和收益等问题仍然需要很多分析工作。

鼓励企业肩负减灾社会责任的策略包括要加强企业与人道主义行动者的合作伙伴关系。当这一关系就绪时，企业就能够意识到支持减灾的战略价值。合作伙伴关系的例子包括：

- TNT和花旗集团与世界粮食计划（World Food Programme）的合作；
- 耐克和微软公司与联合国难民事务高级专员办事处（UNHCR）以及国际红十字会与红新月会协会（IFRC）的合作；
- UPS与国际救助贫困组织（CARE）的合作；
- 联邦快递与美国红十字会的合作；
- 爱立信公司与联合国以及国际红十字会与红新月会协会（IFRC）的合作
- DHL与联合国人道主义事务协调办公室（OCHA）和联合国开发计划署（UNDP）的合作。

中小企业也逐渐通过地方商会或其他地方企业协会参与其中。⁸²

私人部门主动参与减灾的行动……仍然很少

企业对减灾的参与在很大程度上建立在企业的社会责任之上

结语

CONCLUDING REMARKS

越来越多的城市居民不得不忍受自然与人为灾害的威胁和影响。对于最贫困的人群而言，灾害的风险往往是最大的，但也并不总是如此。本章研究了如何加强城市灾害风险恢复能力的核心途径。在这些保障途径之间，以及它们同城市扶贫和减少城市化对环境负面影响的市政政策之间，存在着很多交叠。

就减灾的所有方面而言，包容性和参与性策略都能为促进决策者的赋权、自立和负责创造空间，从而强化社区与城市的恢复能力。但是参与也并非灵丹妙药，在与既得利益集团争夺利益方面，它与其他发展策略一样脆弱。参与的例子有很多，包括地方或国家政府和公民社会等方面，而私人部门也能提供很多帮助。私人部门的参与潜力仍然没有被充分发掘，企业的社会责任也仍然局限在应急救援领域中。

注释 NOTES

- 1 General Assembly Resolution A/RES/55/2 (*adopted* 18 September 2000).
- 2 United Nations, 2001b.
- 3 See www.unisdr.org/eng/mdgsdrr/link-mdg-drr.htm.
- 4 See www.dfid.gov.uk/pubs/files/drr-scoping-study.pdf.
- 5 See www.undp.org/bcpr/disred/rdr.htm.
- 6 Projects and Designs Ltd.
- 7 See www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport.htm.
- 8 See www.unhabitat.org/downloads/docs/2072_61331_ist-dec.pdf.
- 9 UN-Habitat, 2001.
- 10 The United Nations Conference on Disaster Reduction in 2005 culminated in the adoption of the Hyogo Framework for Action; see www.unisdr.org/eng/hfa/docs/HFA-brochure-English.pdf.
- 11 United Nations, 2006.
- 12 *Ibid.*
- 13 Salvadorian Foundation of Integral Support.
- 14 Warmtler, 2006b.
- 15 Bull-Kamanga et al, 2003.
- 16 DFID, 2005.
- 17 UN-Habitat, 2003d.
- 18 Re-planning the city to reduce the amount of distances that people and goods travel also needs to consider the potential risks of placing industrial facilities close to other land uses (e.g. residential, educational and recreational risks).
- 19 The German government's international development agency.
- 20 Forrester et al, undated.
- 21 Quan et al, 1998.
- 22 Dedeurwaerdere, 1998.
- 23 Mechler, 2003.
- 24 Sensitivity analysis randomly varies input variables to study the sensitivity of outputs to these changes. Where frequency data on return periods and severity exists, more sophisticated probabilistic analysis can be undertaken. See, for example, the US Federal Emergency Management Agency Mitigation Benefit-Cost Analysis Toolkit, available from www.fema.gov/government/grant/bca.shtm#1.
- 25 Venton and Venton, 2004.
- 26 Gavidia and Crivellari, 2006.
- 27 The AUDMP aims to reduce the disaster vulnerability of urban populations, infrastructure, critical facilities and shelter in targeted cities throughout Asia. It has demonstration projects in nine countries, coordinated from its headquarters in Bangkok. See www.adpc.net/AUDMP/audmp.html.
- 28 The African Urban Risk Analysis Network is a network of African-based universities and NGOs conducting research and undertaking local activities that attempt to reduce disaster risks in African cities. The network was initiated in 2003, with founding institutes from Algeria, Ghana, Kenya, Senegal, South Africa and Tanzania. See www.auranafrica.org.
- 29 Bursa, 2004.
- 30 Conchesco, 2003.
- 31 Benson and Twigg, 2004.
- 32 Tokyo Metropolitan Government, Bureau of Urban Development, undated.
- 33 ISDR, 2005a.
- 34 Dixit, 2006.
- 35 ISDR, 2005a.
- 36 See www.nicee.org/IAEE_English.php.
- 37 IAEE, 1986.
- 38 See www.undmtp.org/about.htm.
- 39 IPCC, 2001.
- 40 *Ibid.*
- 41 *Ibid.*
- 42 Approximately US\$34 billion, US\$459 billion and US\$917 billion, respectively.
- 43 Munasinhe, 2000.
- 44 Schipper and Pelling, 2006.
- 45 Bigio, 2003.
- 46 See www.iclei.org/index.php?id=800.
- 47 Bohannon, 2005.
- 48 McQuaid and Marshall, 2005.
- 49 IFRC, 2005a, 2005b.
- 50 To listen to the *Radionovela* episodes over the internet, access www.eird.org/esp/radionovela?radionovetiempo-hist-una.htm.
- 51 Bijan Daftari, head of Relief and Rescue Organization, Red Crescent Society of the Islamic Republic of Iran, Tehran, in GIGnos Institute, undated.
- 52 DFID, 2005.
- 53 Barakat, 2003.
- 54 Christoplos, 2006.
- 55 Pelling, 2006.
- 56 ProVention Consortium Brief, undated.
- 57 Kreimer et al, 1999.
- 58 Guerra-Fletes and Williams, 2006.
- 59 Miamidian et al, 2005.
- 60 Pantoja, 2002.
- 61 Calvi-Pariseti and Kiniger-Passigli, 2002.
- 62 See www.sphereproject.org.
- 63 Christoplos, 2006.
- 64 See, for example, Christian Aid, (undates) www.christianaid.org.uk/indepth/9910inde/indebt1.htm.
- 65 Disaster Management Centre, 2005.
- 66 Wisner, 2006.
- 67 For a review of the opportunities and challenges facing participatory urban development, see also Riley and Wakely (2005). See also the journal *Environment and Urbanization* for many examples of participatory approaches to urban development, poverty alleviation and environmental management.
- 68 Hamdi and Goethert, 1997.
- 69 Gupta et al, 2006.
- 70 Spaliviero, 2006.
- 71 *Ibid.*
- 72 Holmes and Scoones, 2000.
- 73 See www.ippr.org.
- 74 Pimbert and Wakeford, 2001.
- 75 Wisner, 2006.
- 76 IFRC, 2005b.
- 77 UNDP, 2005.
- 78 See www.unisdr.org/eng/public_aware/world_camp/2006-2007/wdrc-2006-2007.htm.
- 79 Pelling, 2003.
- 80 Twigg, 2001.
- 81 *Ibid.*
- 82 Warhurst, 2006.



第六部分：

案例研究总结

PART VI SUMMARY OF CASE STUDIES

导言

INTRODUCTION

关于报告中提出的城市安全与保障的三种威胁（即犯罪与暴力、房屋/土地保有权保障与强制搬迁、自然灾害与人为灾害），联合国人类住区规划署（UN-Habitat）专门为本次全球报告委托了一系列案例研究。针对分别包括在报告第二、三、四部分中的每种威胁，案例研究阐述了其出现的一般条件、发展趋势以及有效的政策应对措施。同时案例研究尝试确保充分覆盖全球所有的地理区域。

本部分包括了25个案例研究的摘要——原始的案例研究全文可以在联合国人类住区规划署网站上找到（www.unhabitat.org）。本次报告不同章节中的许多说明专栏就是以基于这些案例研究完成，而在这些案例研究中所描述的一些包括相关的经验性证据在内的经验也直接合并收录在这些章节的文本中。

在本报告中的专栏只使用案例研究全文的部分内容，读者可能难以了解那些具体案例经验的“故事全貌”。因此，本部分涵盖的案例摘要为读者提供了关于案例更为全面的叙述，包括：案例发生的地理和社会经济背景、全部经验以及从案例中得出的主要结论和教训。

人类保障展望

THE HUMAN SECURITY PERSPECTIVE

亚洲：通过联合国人类保障信托基金加强城市安全与人类保障

Enhancing urban safety and human security in Asia through the United Nations Trust Fund for Human Security

1999年3月，日本政府和联合国秘书处（the

United Nations Secretariat）发起了“联合国人类保障信托基金”（the United Nations Trust Fund for Human Security, UNTFHS），借助这一基金，人类保障委员会（the Commission on Human Security）于2003年起草了《人类保障报告》（Human Security Now），为推进联合国秘书长所呼吁的“免于匮乏”和“免于恐惧”的目标实现做出了贡献。该基金的主要目标是提升人类保障概念在操作层面的影响，特别是在人民保障问题最为突出的国家和地区，例如受自然与人为灾害影响的地区。

日益加剧的贫富不平等，以及社会、经济、和政治等方面对民间主要群体的排斥，使得保障模式日益复杂。人类保障已经扩大到包括摆脱贫困以及获得工作、教育和卫生等条件。这反过来对人们观点的改变提出要求，即从以国家为中心的安全保障变为以人为本的安全保障。为了确保人类保障以及国家安全，尤其是在制度往往比较脆弱和不稳定的冲突地区以及冲突后地区，社区重建成为促进和平与和解的绝对优先事项。

随着世界人口的快速城市化，人类保障作为对于“以提高人的自由感和成就感为全部人类生活的必要核心”的保护，越来越意味着要在城市地区提供生活条件和尊严。生活条件对于人类保障来说至关重要，这是由于住宅短缺、房屋/土地保有权缺乏保障以及基本服务获取不足都对城市人口尤其是城市贫民的生活造成十分负面的影响。空间歧视和社会排斥限制或削弱了城市和市民身份的权力。

在这种情况下，联合国人类住区规划署正在协调位于阿富汗、东北斯里兰卡和柬埔寨首都金边的三项联合国人类保障信托基金计划，三项计划全部聚焦于改善非正式住区。在社区赋权对战后重建社会至关重要的假设下，全部计划都采取社区行动规划的方法，即以社区为基础的协商规划过程，并设立了社区发展委员会，作为改善非正式住区生活条件和人类保障的最为有效的途径。

■ 阿富汗三个城市改善非正式住区的实践

Upgrading informal settlements in three cities in Afghanistan

该计划的主要目标是改善非正式住区的城市环境，通过以下途径：

- 提供租住权保障以及对基础设施的充分获取；
- 授权社区直接实施具体项目以及与中央和市级政府部门进行洽谈协商。

自2005年开始以来，该计划已经在位于Mazar-e-Sharif (Balkh省) 北部、Jalalabad (Nangarhar省) 东部以及Kandahar南部的48个住区实施，平均每个住区有三个项目。地方项目借助社区发展委员会的直接介入以及社区行动规划方法开展。

该计划致力于通过改善城市环境状况、授权于地方社区和促进地方经济发展来解决人类保障问题。

■ 东北斯里兰卡：重建社区

Rebuilding communities in northeast Sri Lanka

该计划旨在通过授权给社区以及供应基本的基础设施重建城市贫民的人类尊严。项目是在与泰米尔伊拉猛虎解放组织 (the Liberation Tamil Tigers Elam) 达成和平协议后开始的，但实施过程中地方冲突再度出现。在那次冲突和2004年印度洋海啸造成物质与社会经济结构上的破坏之后，该计划试图通过赋权贫困社区、设立符合地方实际情况的社区发展委员来改善居民生活环境。该计划支持一系列物质改善和社会项目，包括储蓄和贷款业务、排水系统和道路铺设、社区中心、公共市场、图书馆和儿童游乐场。该计划目前正在十个住区实施，这十个住区位于Jaffna、Kilinochchi、Batticaloa以及Kattankudy等东北部城市，属于受到冲突和自然灾害影响但很大程度上却得不到政府干预和海啸后国际援助的地区。

■ 柬埔寨金边：建立城市扶贫合作

Partnership for Urban Poverty Reduction in Phnom Penh, Cambodia

建立城市扶贫合作是为了通过减弱当地脆弱性、贫穷和社会排斥，从而使位于金边贫民窟和棚户区的社区加强自信、增强能力并提高社区尊严。社区人类保障基金有助于社区实施根据自己的优先事项而制定的社区行动规划。大多数项目集中在以社区为基础的基础设施建设，诸如混凝土道路、排水系统和人行天桥，主要使超过三万个家庭的妇女和儿童或大约十五万贫民窟居民受益。

经验

Lessons learned

在阿富汗、东北斯里兰卡和金边，联合国人类保障信托基金对人类保障和作为这一概念的基础的尊严所做的贡献主要建立在以下基础上：

- 通过多部门的方法解决受战争影响地区脆弱性的不同方面；
- 通过社区组织使以保护为中心的视角向以授权为中心的视角过渡转变。

犯罪与暴力

CRIME AND VIOLENCE

英国布拉德福德：有效的犯罪预防战略并与规划过程相结合

Effective crime prevention strategies and engagement with the planning process in Bradford, UK

布拉德福德 (Bradford) 是位于英格兰北部的一座城市，是西约克郡都市圈的一部分。人口仅有475000余人，并且自二战以来，布拉德福德的特点是来自印度次大陆、特别是来自巴基斯坦的高移民率（相对于英国平均水平）。在2001年的人口普查中，有稍多于20%的人口宣布其宗教信仰为穆斯林、锡克教徒或印度教徒，而在这部分人中穆斯林所占比例接近90%。

这些特点使得布拉德福德成为英国最为种族多元化的城市之一，并且对于决定其如何解决犯罪和暴力问题非常重要，特别是自2001年7月的主要暴乱以来，这些暴乱证明穆斯林青年与警察之间的严重冲突，导致了巨额财产损失以及近300人受伤。

尽管在绝对意义上，布拉德福德在2003—2004年大约每千人有150件有记录的罪案的犯罪率是世界上许多地方仍然非常高，但就犯罪经验而言，证据表明该市近年来已经取得了一定程度的改善。根据该市2004年的犯罪审计评价，并考虑到全国范围警方记录犯罪的口径变化，那么在2001/2002和2003/2004年间，总体的犯罪水平下降了约16%。数据表明布拉德福德的犯罪率略高于英格兰和威尔士的平均水平，但是按照每千人比率计算时则低于伦敦外部的大部分其他英格兰大城市，在这些地方平均每千人中有大约170件有记录的罪案。

关于2001/2002年至2003/2004年间主要犯罪类型

的发展趋势如下：

- 入室盗窃下降了28%，2004/2005年的数据为每千人仅超过8例。
- 车辆罪案（包括盗窃车辆及车内盗窃）下降了不到25%，2004/2005年的数据为每千人不到19例。
- 抢劫案下降了42%，2004/2005年的数据为每千人不足1例。
- 暴力犯罪明显增长了133%，然而这个数字需要谨慎对待。很有可能真正的暴力犯罪增加远小于这一基本统计所暗示的数据，尽管暴力犯罪看上去的确在增加。在2004/2005年间有23起暴力事件，并且性犯罪在每千人中仅超过1例。

仇恨犯罪（包括种族引起的犯罪和厌恶同性恋引起的犯罪以及家庭暴力）似乎也在增加，然而这主要是因为对有记录的家庭暴力事件（构成了有记录的仇恨犯罪的90%）上涨了29%。

对于符合1998年《犯罪与动乱法》所确定的范例的犯罪与暴力问题，布拉德福德有一种合作的解决方法，并且这种方法似乎已经能够实施有助于减少犯罪的策略和一系列行动规划。这一策略目前每三年循环一次的战略重点在于进行非常明显的应对，它既应对环境质量问题，也针对在社区中提供穿制服的工作人员、对易受伤害的人提供支持以及预防犯罪和执法。这一点也与该市的社区整体战略密切相关，在这里，保卫文化多元型社区的公共安全是一项重要问题。

此外，布拉德福德长期以来遵从英国观点，即利用规划系统来解决预防犯罪问题，具体表现为在最近批准的发展规划中提出明确政策声明，承诺在编制详细指导中进一步发展该想法、警方联络服务的高效工作历史，以及一些具体而实在的成绩（参见专栏4.6）。

所有这些做法使布拉德福德成为预防犯罪的有效策略以及有规划过程参与的一个有趣的案例。同时，这种情况也显示了沿这些发展道路继续下去所包含的一些困难，因为一直以来这条路绝不好走。尤其是，在可以认为该市的规划和发展委员会就这一领域中好的实践是什么这一问题达成共识之前还有很长一段路要走。结果是，这一案例的适用之处在于，不仅仅作为利用高度组织化的方法处理犯罪与暴力的范例，同时也是从这种做法中出现的一些问题的说明。

南非德班：有效预防犯罪

Effective crime prevention in Durban, South Africa

在过去多年种族隔离期间，南非经历了犯罪率飙升，到民主制的十年中依然持续不衰。在夸祖鲁-纳塔

尔省（KwaZulu-Natal）最大的城市德班，2001年至2005年之间的犯罪增加了13%，其中2004年至2005年间发生了超过19万件罪案。从南非警方服务信息中心获取的犯罪统计数据表明，住宅房屋入室行窃、其他形式的盗窃、普通袭击、情节严重的抢劫、意图造成严重身体伤害的袭击，以及针对机动车行窃是主要的犯罪形式，分别占犯罪总量的60%、18%、9%、8%、6%以及5.9%，虽然总的来说，德班的犯罪总量有所增加，特定的犯罪形式却出现明显减少，例如盗窃机动车、盗窃摩托车、营业场所盗窃行为以及纵火，在2001年至2005年间分别减少了10%、2%、1.5%以及1%。另一方面，诸如分别增长了47%、4%以及2%的住宅房屋入室行窃、普通袭击以及与毒品有关的犯罪等罪案的急剧增加，促使了德班的犯罪增长。

作为回应，城市官方建立了发展协商、和平协议以及合作关系作为德班预防犯罪的机制。这些努力试图在新南非的发展过程中加强以社区为基础的参与，这是一种与参与式民主的概念结合得很好的观念。德班的主要问题围绕以下核心：创造和开展合作关系进程、将非正式部门并入预防犯罪努力中存在的问题（以及价值）、将弱势群体作为计划的目标以及制定有效的社会及环境的设计倡议。

为指导项目发展，由市议员、公务员以及南非打击犯罪警方服务和业务站（South African Police Services and Business against Crime）的成员，组成了加强城市安全督导委员会（the Safer Cities Steering Committee）。为了向研究、资料收集、分析以及最佳实践提供建议，成立了研究咨询小组，主要在“社会”预防犯罪领域，内容集中于暴力侵害妇女、受害者援助、青年发展以及认识暴力成因。尽管大多数措施仍处于起步阶段，但结果是积极的。2003年，议会发展并通过了新的德班（祖鲁语称为Ethekewini）安全和预防犯罪战略，作为一项五年战略行动计划的一部分。德班加强城市安全战略带来了不同的角色——一种预防犯罪合作关系中共同的参与者。这一战略的三大支柱包括：

- 有效的治安与预防犯罪；
- 有针对性的“社会”预防犯罪；
- 通过环境设计预防犯罪。

这些行动还包括：

- 社区警察论坛；
- 打击犯罪合作关系的业务；

- 包括关于学校安全策略的教育；
- 由市级警察监控的大规模城市内部闭路电视网络；
- 德班郊区预防犯罪策略；
- 妇女安全审查的应用。

虽然这些行动都无法根除犯罪，但已经在更大程度上抑制了犯罪。显然，挑战是巨大的，为了对所有挑战产生影响，强烈需要协调好整个社会并建立强大联盟。这种联盟应当包括有关政府部门、企业、媒体、民间团体（包括教会）、传统领袖和医生以及社区之间强有力的联系。

德班的经历中也有一些教训，最值得注意的有以下内容：

- 政府安全部门和保障部门之间仍然缺乏协调。因此，协同行动的发展机制是有效实施预防犯罪与暴力计划的一个必要步骤。
- 要获取并维持对公共权力的信心，预防犯罪计划的有效实施是必要的。
- 尽管政府承诺有限解决犯罪问题，但仍然没有恰当的时间范围和工作指标来监督服务的提供。对工作业绩的衡量在计划的交付和评估中是至关重要的。
- 直接使企业界参与预防与减少犯罪计划的重要性是显而易见的，例如打击商业犯罪行动。这一举措创造了德班地区多个商业部门的联盟，使他们不同的安全需求能够得到认同并提交给南非警方服务站与德班市警方。
- 利用非正规部门和事业青年的优势作为地方预防犯罪努力的一部分是重要的，例如打击商业犯罪和青年汽车警戒行动。商业打击犯罪行动已经相当成功：商人和街头摊贩非常了解自己的领域，因此，他们可以非常容易地认出犯罪分子和犯罪活动并向有关机关报告。
- 在预防犯罪和暴力计划中针对妇女和儿童等弱势群体非常重要。
- 为获得关于犯罪与暴力的第一手资料而进行的妇女安全审计也非常重要：这些知识会对特定群体产生影响。
- 尽管在过渡时期或新兴民主国家的犯罪问题非常突出，但它们可以通过公众与私人协同一致的积极行动来处理。

中国香港的犯罪与暴力

Crime and violence in Hong Kong, China

中国香港已成为世界最安全的大都市之一。与

其他城市相比，中国香港的犯罪率非常低，尤其是诸如入室行窃、汽车盗窃和抢劫等违法行为，还有那些对环境与情境决定因素敏感的违法行为。中国香港政府与联合国共同进行定期犯罪受害调查的结果造就了这样的低犯罪率。中国香港反犯罪的努力以及执法的支持表现为相对较高的监禁率（2005年每10万人有176.8人被监禁）以及大规模的警方服务（2000年每10万人有486.6名警员）。自殖民地时期以来警察部队长期拥有广泛的“阻止与搜查”的权力。财政支出平均有10%投入到安全保障中。

中国香港并不是一直都安全，在1950年代和1960年代，中国香港曾遭受过几次民间暴乱，并且与同时期的其他国家相比，中国香港的故意杀人及抢劫的犯罪率都不是特别低。事实上，随着殖民地经历的迅速现代化以及年轻人口比例激增，中国香港的犯罪率在整个1960年代和1970年代都在持续上升。在执行专门的反腐措施之后，对于举报犯罪的积极态度跟有组织犯罪（三合会（triads））和少数警察共生关系的消亡是相关联的。这也促成了这段时期有检举的犯罪率的增加。然而，在1980年代，犯罪率达到稳定状态并在此后普遍下降。

劳动——以及“文化大革命”——激发了针对英国殖民政府在1950年代和1960年代开始实施的社会福利的扰乱行为，而英国殖民政府长期支持“最小国家主义”以及不受约束的“自由贸易”。1970年代标志着中国香港警方开始了真正的地方化以及从服务于英国殖民霸权的外国力量转型为服务于中国香港社会的力量。在1997年中国香港主权移交给中国之后，中国香港警方即在为中华人民共和国香港特别行政区而制定的“一个国家，两种制度”方针的背景下工作（详见专栏4.8）。

文化因素如实用家庭主义、儒家思想以及扩展亲属关系结构，通常被认为是有助于中国香港实现低犯罪率的有利因素。中国以家庭为中心的普遍传统以及公众态度支持政府进行反犯罪与反腐，并且通常支持对成年罪犯处以严重处罚。家庭主义也放大了违法行为带来的羞辱效果，因为这种羞辱是由整个家庭共同承受的。儒家思想也对个体权利给予特别的限制，从而促进了强调集体利益的社群主义。

尽管死刑在1992年才得以废除，但中国香港自1960年代以来就一直事实上废除了死刑的司法管辖区。然而，许多违法行为，例如与枪支相关的罪行，通常会导致与西方国家的判决相比非常冗长的判决。此外，严格的枪支法已经有效地将持枪抢劫减少至每年少于5起案件，并且，在过去的五年里，没有一件家庭暴力事件是因使用枪支引发的。

公职人员犯罪的总体减少是与15至29岁的人口

下降相匹配的——通常占大多数犯罪的年龄段。2005年，15岁至29岁年龄段的比例下降了15%，而全部犯罪与暴力犯罪分别下降了25%和43.1%。

中国香港超高层居住的人口密集特性也通过使有能力的监护人容易在场而提供了更高水平的天然或非正式的监视，并且减少了犯罪的机会。获得市内诱人的财富目标对于犯罪机会起到有限的刺激作用，这是由于中国香港存在大量受雇的私人安保人员（每10万人有1872个）。此外，先进的预防犯罪技术，包括闭路电视，被安装在酒吧、公共休闲区以及犯罪高发区，这些有助于减少潜罪犯的犯罪意愿。

1960年代末以来，尝试使公众与政府共同打击犯罪的各种措施已经成功实施。中国香港警方不断的本土化和职业化也战胜了由危险青少年比例的上升以及1980年代末与1990年代初期间跨境犯罪浪潮袭击所带来的挑战。

然而，中国香港以服务为导向的警务工作面临新的挑战。这些挑战不仅包括跨国犯罪和传统犯罪及其在网络空间的演变的威胁，也包括针对家庭暴力积极行动的要求——家庭暴力中想要成为保卫者的人可能成为犯罪者。这需要平衡政府干预在家庭纠纷中的角色，提高对公民权利的尊重，而同时确保社会服务和警方合作。然而，随着人口老龄化，需要更加注意控制不断增长的伤害老年人的犯罪发生率。

在中国香港观察到的低犯罪率是文化传统、积极预防犯罪以及执法出现合法“共识”风格的复杂混合的结果。因此，以家庭为导向的儒家价值观、以客户服务质量为焦点的大型专业化与本土化的警察部队、严格的枪支法、成功合作抑制跨境犯罪、高标准正式或非正式监督、积极打击有组织犯罪和腐败以及严厉惩罚被定罪的人，全都服务于减少犯罪机会。

牙买加金士顿犯罪与暴力的发展趋势 Trends in crime and violence in Kingston, Jamaica

金士敦（Kingston）是牙买加的首都，地理覆盖范围达430.7平方公里。1991年人口普查显示，有538000人居住在金士敦大都市区（KMA），2001年这一数字已上升至651880。2005年底，牙买加人口达到2660700人。也就是说，1991年KMA的人口占总人口的21.52%，与2001年的24.5%相比，表示着KMA的人口增长率为2.3%——超过牙买加总人口增长率的四倍。KMA限制土地的使用，导致出现诸如对自然资源的擅自占用与不可持续利用等环境问题。由人口快速增长、住房不足、垃圾处理以及一

些地区排水不当而对环境造成了相当大的压力。

金士敦大都市区的特点是有许多市中心社区和非正规住区，这些地区高失业率突出、基础设施与社会服务不足、团伙暴力激增、吸毒和走私，并且非常贫穷。包括市区和郊区范围在内的大都市区仍是牙买加犯罪最活跃且最危险的地区。它经历了各种形式的暴力犯罪，如谋杀、袭击、枪击和抢劫。金士敦的谋杀率是牙买加三个主要城市地区中最高的。

在过去的三十年里牙买加的谋杀事件普遍增加。1970年，该国的凶杀率是每10万人8.1起。到2002年，增加至每10万人40起，到2005年，增加至每10万人64起，使得牙买加成为全世界谋杀率最高的国家之一。在1998年至2005年间，牙买加警方报告了8993起谋杀案——这些谋杀中约76%发生在金士敦大都市区。

考虑到犯罪的逐步升级及其不稳定影响，牙买加政府已经与一些国际机构合作，如美洲开发银行、加拿大国际开发署、英国国际发展部、美国国际开发总署、欧盟以及世界银行，在国家、郊区以及社区的层面启动了一些社会计划。

通过合作的方法，牙买加政府与一些国际和当地合作伙伴一起开展了各种行动和计划，以解决国内的政策制定进度、社会问题以及犯罪和暴力。国家安全部已采用多级方法，包括警方打击犯罪行为以及主要在金士敦实施的众多社区安全保障计划。在国家层面，2004年推出了“王鱼行动”（Operation Kingfish）作为主要的反犯罪行为。在国际合作伙伴的帮助下，王鱼行动已经成功执行了破获全部金士敦范围的团伙的任务，并找回了大量枪支弹药以及用于毒品走私的装备。

在社区层面，两个成功的案例尤其引人注目。这两个案例分别是Fletcher's Land以及Grants Pen，其中社会干预计划的举措包括诸如补救教育、指导性计划、确认职业及技能培训、解决争端、准备工作计划、继续教育服务以及亲子工作室等。这些举措带来了一些短期的成功。例如，Grants Pen社区从2006年间直到这份案例研究起草之前都没有一起谋杀案的记录，但是此前，它一直被视为金士敦最不稳定的社区之一。

从金士敦打击犯罪和预防犯罪的措施中得到的主要经验之一是，人民应当是这些措施关注的重点。此外，还可以证明，与国际机构、政府机构和非政府组织（NGOs）合作的方法在减少犯罪和暴力中是有效的。尽管应该注意到金士敦的计划由于还没有进行评估而不能整体运用到其他所有城市地区，但所采用的方法可以通过运用以下原则而复制到其他城市地区：

- 在普通公民可以看见、感受并对问题作出回应的基层层面应用预防犯罪的方法。通常，牙买加在战术及概念层面是成功的，但是公民并没有太多的感受。
- 利用规范的方法而不是无法攻击问题根源的反应型方法。社区的需求应该通过主要利益相关者之间的磋商加以评定，解决方法也应该根据利益相关者的投入来确定。
- 使社会各界参与各级规划和发展，以确保警方战略和社会干预计划/行动的成功实施。社区应该加入这一过程并被视为维护其自身安全的合作伙伴。
- 对人力资源的投资。许多社会干预计划的结果表明，对个体投资要比对组织投资承担更严重的后果。评估对人的投资可能是较为困难的；然而，它能够增强社会干预计划在诸如牙买加这种面临经济与社会双重挑战的国家中的作用。

肯尼亚内罗毕犯罪与暴力的发展趋势 Crime and violence trends in Nairobi, Kenya

在过去的二十年中，内罗毕的暴力犯罪在不断增长，如持械抢劫、谋杀、行凶抢劫、劫持汽车、入室行窃、身体袭击和性侵犯，以及其他形式的暴力犯罪。其他形式的违法行为包括商业和财产犯罪，如盗窃行为。枪支非法交易——邻国之间进行内战的后果——是内罗毕犯罪与暴力的一个主要原因。

在内罗毕，青少年犯罪团伙正在成为一种日益严重的现象。青少年犯罪在肯尼亚的犯罪中所占比例最大，全国超过50%的服刑的囚犯年龄在16岁至25岁之间。这使得有必要将青少年犯罪作为预防犯罪战略的一个特殊重点来解决。已经可以确定有两个小组可以支持这个目标。这两个小组就是蒙吉基（Mungiki）团体和无家可归的青少年（参见专栏3.5）。尽管这两组人在其与更广泛社会的所有互动不一定是违法的，但其与犯罪的联系是如此真实而又引人注目，以至于有理由对其给予特别关注。

蒙吉基团体的成员据说在20万至200万之间，就其极端暴力倾向和发展为社会中极具破坏性的力量的潜在性而言，是肯尼亚意义最为重大的青少年团体之一。1990年代末期，这一团体开始受到注意，当时媒体报道强调了大批青少年梳脏辫^①、宣告不寻常的誓言，并从事涉及臭鼻烟的传统祷告。蒙吉

基后来自称为传统宗教团体，有志于在基库尤人中再次提出并促进传统生活方式。这一团体明显是从1950年代肯尼亚反英独立斗争中的茅茅运动（Mau-Mau movement）获取了灵感。随着时间的推移，它已经转变为可能是最有组织且最为恐怖的犯罪集团，而且带有很深的反政府情绪的特点。

为了从恰当的角度展现这个团体的暴行，列举几个例子加以说明：

- 2002年3月，在Kariobangi（内罗毕）的23人大屠杀中，蒙吉基团体参与了脱光穿迷你裙和裤子的女性的衣服的行为。
- 此后，2003年4月，超过50名蒙吉基武装分子涉嫌在内罗毕的Kayole地区袭击一辆出租车面包车（小型公共汽车）的全体工作人员，并在同一地区造成五人死亡。
- 2006年11月，蒙吉基的暴行在内罗毕的Mathare贫民窟再次出现。他们恣意破坏财产、扰乱生计，这次暴行导致了数人死亡以及多人受伤，许多人被迫搬走。

2006年11月的暴力冲突是一个好的迹象，说明蒙吉基转变为在操作领域具有很深根基的有组织犯罪集团。

普遍认为该团体部分某种程度上是出于经济利益的动机。尽管由于其隐蔽性，该团体经济活动的准确信息无从获得，但一些指标表明该团体从事利润丰厚的“商业”活动。在这些活动中有对于出租面包车场所的强势管理、非法征税，以及向大部分内罗毕的非正式住区敲诈保护费。在紧张而有纪律性的工作方式下，蒙吉基已经接管了内罗毕许多贫民窟的安全保障、水和电力的提供工作。通过对非正式住区的居民“征税”、“提供安全保障”、开设非法法庭以及达到其自己认为正义的形式，蒙吉基实际上一直在起着类似地方政府的作用。

除了蒙吉基团体之外，在内罗毕和肯尼亚其他城市地区日益增长的失业人口对于受影响地区来说是重大安全问题和普遍的发展忧虑（参见专栏3.2）。多年以来，无家可归的儿童人数一直呈上升趋势。1975年有约115名流浪儿童。到1990年，这一数字已上升至17000。2001年，全国各地流浪儿童的数量估计为25万。加上年长的流浪者，总数增加至30万。这些流浪者中大部分生活在内罗毕，保守估计这里有6万流浪者。

① 脏辫：一种发型，把自己的头发紧紧的缠在一起，起源于非洲，近现代作为一种文化在扩散开来。——译者注

流浪家庭问题作为城市安全保障的一个重要因素是真实且可理解的。流浪家庭确实参与了犯罪行为，包括贩毒和卖淫以及盗窃手机、车灯、后视镜及行人和驾驶者的其他贵重物品。据说年长的流浪者也参与更为严重的犯罪，如行凶抢劫和强奸。因此，民众普遍视流浪者为罪犯、小偷、吸毒者以及应当从街道迁走的人。

为了努力解决因流浪者而造成的挑战，以及来自城市居民要求政府对此挑战有所行动的压力，肯尼亚政府设立了流浪家庭救助信托基金。

与其他功能一样，该信托基金的任务是协调肯尼亚的流浪家庭救助活动、教育民众、调动资源以及管理支持救助活动的基金。

在其存在期间，该基金的任务已经取得重要进展。其主要成就包括：

- 率先在主要城镇建立附属委员会，以监管地方救助流浪者的行动；
- 在提供基本社会心理康复服务的服务供应者中进行监督能力建设；
- 帮助受到救助的流浪儿童进入学校；
- 协助为得到救助的失业青年提供职业培训。

尽管在该基金存在期间取得了重要进展，但在应对流浪者的挑战的合理机制能够落实之前，仍有大量工作要做。

美国纽约有效阻止犯罪

Effective crime prevention in New York, US

与全国性的趋势相同，纽约市的犯罪率已经连续30年持续减少。曼哈顿中城曾经是城市里一处广受欢迎的娱乐区，在1960年代后期开始进入衰退时期，被人们忽略和遗弃，并导致犯罪活动增加。连续几届城市政府实施政策以提高执法的效果，但是其他方面也需要加以解决。1980年代，私人非营利组织决定介入，同时一段时期开始实施重建、修复和振兴。布莱恩公园（Bryant Park）是这一过程中催化剂之一。

布莱恩公园的重建项目委托给一个专门为修复、维护以及管理公园而成立的非营利组织。该地区的城市、私人赞助方和工商企业形成了合作伙伴关系，为公众提供关于重新设计和重建公园的参与渠道。公园里某些区域已经被罪犯侵占。大多数游客、在这一地区工作的商务人士以及附近图书馆的顾客，尤其是妇女，都避开这个公园。公园的设计使其与周围环境脱离开，目的在于提供一处暂时避

开城市的混乱的过渡场所；然而，这种隔离却将其变成了完美的流浪者藏身之所。

1980年代，建立了一些公私合作关系以帮助振兴工作。虽然当地政府保留了其在公共领域的权威，但一些团体仍然反对这些管理协议。尽管存在这些问题，这种合作关系被证明是有效的，不仅体现在对公共空间的修复，而且也体现在对秩序的维持，从而激发了公众对于提高每个人的安全保障的兴趣。通过实行商业地区改善战略，即商业设施业主征收附加税，支付提升安全保障和物质空间所产生的费用。两个公私联盟体支持了相当长一段时间内的公园重建工作，其努力成果包括对该公园的许多物质元素进行重新设计，而这些要素曾被认为导致公园作为公共空间的死亡。这些物质元素包括自然和人为的监视障碍、小路、阻塞的入口以及使公园与周围城市隔离开的场所通常所表现出的封闭性质。这方面的努力还得到了纽约市市长和警方的支持，他们将其发布为政策，以修复公共空间供公众使用。

尽管布莱恩公园100多年来都是纽约市的一处重要公共场所，但它的衰退时期妨碍了市民享受公园并使一部分公共领域成为犯罪活动的滋生地。如今，这个公园是一个具有吸引力的目的地；它也已经实现自给自足，因为它是该市唯一没有收到任何公共资金的公园。公共空间的存在，如修复的布莱恩公园，证实了即使是纽约市这样巨大而人口密集的城市地区，也可以为其市民提供享受公共空间的机会。这些机会是使得城市长期可持续发展的部分因素。

事实上，布莱恩公园是一个成功的故事。恢复曾经被毒贩和用户劫持的公共空间并使其每天有数千人到达是一个相当大的成就。由布莱恩公园的修复带来的犯罪率下降是不可否认的，并被警方的数据和市民的报警情况所证实。有证据表明，城市管理人员本来是不能自己完成这一壮举的。据大多数人讲，民营企业和市民的参与使这一切成为可能。公共与私营部门的合作关系证明在修复与管理方面是有能力且有效的，不仅仅是在布莱恩公园，也包括纽约的一些公共空间和其他任何地方。

公园里的空间变化使其欢迎任何路过的市民或游客。无家可归者继续受到欢迎，只要他们遵守公园的规章制度，并且其行为方式是大多数受益于该公共空间的人们能够接受的。就物质和设计引起的变化而言，布莱恩公园也起到示范的作用。灵感来自威廉·怀特（William H. Whyte）的城市空间哲学以及他对于社会行为如何受其影响的理解，公园的

设计证明了简单的元素可以用来产生很大的影响。

布莱恩公园的再生可以归功于物质变化和加强执法的联合，要认识到一个重要经验，需要更好地了解所有问题，这些问题所包括的因素不仅使公共空间、同时也使整个城市变得安全、舒适和有吸引力。当人们愿意创造、宽容和革新的时候，制度和经济上的障碍可以被跨越。

布莱恩公园的经验也表明，持续的努力是必要的。衰退地区通常由大量问题组成，重建项目仅仅解决了这些问题中的一个方面，其所产生的效益是不同的。物质环境是任何发展计划的一个重要组成部分；但城市设计只能为成功的公共空间创造可行的环境。

其他确保经济活力的行动、没有犯罪、持续的收入来源以及对维修和管理的密切关注是必不可少的。只有通过将设计独创性与其他人的不断努力相结合，公共空间才能得以创造并保持。

巴布亚新几内亚莫尔兹比港犯罪与暴力 的发展趋势

Crime and violence trends in Port Moresby, Papua New Guinea

莫尔兹比港（Port Moresby）是巴布亚新几内亚——太平洋地区最大的发展中国家——的首都。这座城市因其高犯罪率而声名狼藉。不断增长的严重的强奸、抢劫和谋杀使莫尔兹比港被经济学家杂志称为2002年和2005世界上最差的居住城市。

莫尔兹比港的主要犯罪类型按发生频率排列如下：入室行窃、轻罪、袭击、劫持汽车、贩毒、财产犯罪、强奸、暴力和故意破坏公物行为。与暴力占犯罪25%到30%的巴布亚新几内亚其他城市相比，莫尔兹比港约有48%的犯罪涉及高度的暴力。犯罪中使用暴力在居民中引起了恐惧感。近四分之一的犯罪行为涉及使用武器，如枪、刀、剑或刀片。青年人是主要的犯罪者，因为大部分的初次犯罪行为和较为严重的违法行为是年龄在15岁至20岁之间的青年男性所为。初犯最常见的类型是轻微犯罪（包括偷窃、扒窃、入店行窃和抢包）。广泛的药物滥用，尤其是在青少年中，往往会助长犯罪活动程度的加重和街头斗殴事件。

除了上述犯罪类型之外，家庭暴力，尤其是对妇女的家庭暴力，是这个地方所特有的。对于妇女的轮奸和袭击正在迅速增长。然而，大多数社区和家庭认为对妇女的暴力行为是私事，所以很少有受害者报警。因此，尽管家庭暴力在巴布亚新几内亚被视为犯罪行为，但仍极少有家庭暴力被起诉。

即使家庭暴力的受害者把这样的暴行讲给她们的亲属听，亲属们通常只是不以为然，受害者因而也得不到任何情感支持。

犯罪和暴力对莫尔兹比港造成的影响波及整个巴布亚新几内亚。犯罪的激增使居民感到非常不安全：该市的整个郊区被认为是不安全的，甚至连警方都不愿意对求助有所回应。就其对旅游业、安全保障花费和公共医疗卫生服务的影响而言，犯罪成本对于国家来说是巨大的。

引起莫尔兹比港的犯罪水平逐步升级的原因非常多而且多种多样。但似乎普遍认为，巴布亚新几内亚的犯罪和暴力是由五个主要因素导致的——即普遍缺乏经济机会、取得物质财富的欲望、执法机构不能有效应对该市的犯罪行为、协助解决冲突并维护法律以及秩序的传统习俗的全面衰退以及同乡（wantok）系统的滥用和城市化的影响——wantok的字面意思是“使用你的语言的人”。

据估计，在全国，正规部门提供的就业不足10%。此外，巴布亚新几内亚作为一个国家采用的是昆士兰州（澳大利亚）的法律法规——由于受到殖民的影响。采用更适用于发达经济的法律法规使得非正规部门不可能得到有效发展。对于公共卫生、建筑规范以及征税的相关法规的严格执行扼杀了非正规部门的发展和扩张。

莫尔兹比港的移民和国内城市发展促使了非正规聚居区的发展和扩张；然而，有关当局没有给非正规聚居区应有的认可并提供基本的服务和支持，以促使移民融入城市。在某种程度上，这引发了对当局的不满和愤恨，并导致那些为众多城市移民提供支持和“就业”机会的有组织帮派活动的兴盛。

在城市地区使用冲突解决机制的下降，迫使个人通过同乡来解决纠纷。同乡使用社区司法（一种回报系统）的情况并不罕见。同乡系统的滥用造成了这样一种环境，即使得种族关系十分紧张，特别是在棚户区内，并且往往导致暴力的增加。

由于缺乏设备和训练不佳，执法和刑事司法机构在很大程度上难以应对该市犯罪活动的情况，而这也正是导致他们被认为不专业并且不能遏止该市犯罪活动浪潮的部分原因。

犯罪原因和类型的复杂性表明，旨在解决莫尔兹比港的犯罪与暴力的政策和计划，应促进政府、非政府组织以及社区之间建立强有力的合作伙伴关系。国际社会也在提供更好的培训和设备以及支持合作伙伴方法方面发挥了关键作用。此外，需要在来自基层的最大支持的基础上，采用整体框架以系统地减少和预防犯罪。该市所面临的处理犯罪和犯

罪行为的挑战是巨大的；但并不是不可克服。要处理这个问题，并增强居民、投资者和游客等群体的信心，需要强烈的责任感和集体的决心。

巴西里约热内卢犯罪与暴力的发展趋势 Crime and violence trends in Rio de Janeiro, Brazil

1688年至1960年间作为巴西首都的里约热内卢市，从1980年起表现出异常的犯罪率增长，尽管人口增长在1980年下降了2%，在2000年下降了0.4%。虽然该市一些最贫困的地区——贫民窟——的城市基础设施有所改善，并且这种改善在2000年以2.4%的速度持续增长。然而，该市5857904名居民中有1094922人居住在低于正常标准的城市群地区，这是对于流行术语贫民窟（favelas）的一种官方定义，这些地方人口混杂，但主要以穷人为主。自20世纪初期以来，这已经成为巴西主要城市的一种常见景象，这源于不断加速且混乱的城市化，或者说是没有经过工业化和充分经济发展以解决移民就业的城市化。

随着可卡因走私及使用的蔓延，里约热内卢的杀人犯罪率增长了三倍，从1982年每10万人20.5起增长到1989年每10万人61.2起，达到了最高值。从那时起，凶杀率一直保持在每10万人50起左右，2001年最低，为十万分之四十五点三，但是2002年再度上升。14岁至25岁的年轻男子中的杀人犯罪率从1980年的十万分之三十逐步增长到2002年的十万分之五十四点五，但这一比率在老年男子中保持稳定，同一时期内从十万分之二十一点三发展到十万分之二十一点七。在全国范围内，90%或更多的谋杀案件涉及男性，而10%或更少的案件与妇女有关。

暴力犯罪，尤其是凶杀案，在贫民窟和偏远的贫困地区更为常见。这与市内不平等的差异以及在更偏远地区缺乏社会和国家控制，尤其是治安的状况相符合。然而，要比较里约热内卢不同地区或贫民窟的官方凶杀率是比较困难的，因为缺乏产权就意味着缺乏地址。由于担心作为贫民窟住户而受到歧视，人们提供不存在的地址或邻近地区的地址。此外，由于警方对贫民窟住户采取更强大的镇压，尸体被弃置在邻近的地区，从而显著地提高其凶杀率。里约热内卢的谋杀率往往随社会经济和种族特征而变化。例如，黑人、低收入家庭和教育程度较低的人有更大比例的亲戚、朋友和邻居被杀害。

人们的脆弱性，尤其是对于失业率最高的年轻男子而言，以及非正规部门的增长以及非正规住宅不能完全解释1980年代至1990年代期间的凶杀案的增长。

商业犯罪的新形式影响了非正规市场，使其变为不仅出售被盗的、走私的或伪造的商品，而且还走私非法毒品的通道。因为非法的毒品经营不可避免会用到枪，因而增加了谋杀案的数量。1980年代期间，走私团伙开始控制一些贫民窟，走私犯开始拓展他们的业务。因为出现了武装暴徒，政府成立了敢死队和民兵组织，以铲除那些被认定为强盗的人。

尽管在巴西城市里有手枪的人的比例很小，但犯罪团伙还是公然藐视法律，因为他们可以很容易就获得枪支。为了争夺市场的领地，贩毒团伙间经常发生短暂的小规模冲突。作为随之而来的武装本地控制的结果，毒枭们限制了居民和政府有关部门的行动。

对枪支的持有随着小型团伙网络的动态发展而扩散。青少年炫耀枪支以获得其同龄人的尊重和羡慕，同时也为了避免被那些带枪的人侵害。使用枪支是一种习惯行为。在 handgun 高度集中的地方，青少年认为他们在团伙里能得到军事上的、法律上的和人身上的保护，但是团伙同时也使他们变得冷酷无情并学会杀人。

以控制非法枪支使用为重点的监管可以降低凶杀率。但是预防政策的核心是改善教育、提供补贴以增加家庭收入以及赞助体育和文化活动。后一种计划背后的想法是，对于青少年来说，归属感和认同感的象征性意义比收入更重要。然而，这些社会计划仍然是不完整的和小规模的。它们对于牵涉到的青少年的主要影响是增加个人健康和改善形象、加强父亲的责任心、在家庭内部加强对话，以及让那些通过努力取得进步的人提升自豪感。

应该像鼓励发展嘻哈和放克音乐相关的具有全球特征的新项目一样，尽可能鼓励多年龄混合的邻里项目。社区交往的传统形式，例如桑巴舞学校、嘉年华集团和足球队，一直发挥着社交的功能。由于暴力创伤是集体性的，动员家庭和不同代际参与将获得更大的成功。

但如果有公共政策为青少年创造更多职位和就业，并且通过以枪为目的的巡查减少接近枪的机会，那么文化项目将蓬勃发展。出于对公民权利的尊重，新的预防策略应将警方与邻近地区联系起来，包括那些在贫民窟里的人。

加拿大多伦多有效阻止犯罪 Effective crime prevention in Toronto, Canada

多伦多有270万人口，是加拿大最大的城市。它位于北美洲五大湖中最东部的安大略湖（Lake Ontario）的西北岸。作为世界上人种多样化的城

市之一，多伦多容纳了来自超过200个国家、使用100余种语言和方言的人。它也是加拿大主要的移民接纳中心之一，每年将迎接近70000名新移民。由此产生的文化多样性表现为该市内众多的种族街区和飞地。

尽管多伦多是一个相对安全的城市，但它仍面临一些街区和部分人口的犯罪与暴力的挑战。例如，虽然在过去的十年中，多伦多整体的凶杀受害风险一直相对稳定，但这座城市对于某些人来说却已变得更加危险，而对其他人来说则好一些。在此期间，女性受害率降低，然而男性的比率略有上升，凶杀案受害者的平均年龄有所下降。至少自1990年代初期以来，多伦多的黑人面临着远远高于非黑人的凶杀受害率。正如有证据表明多伦多的凶杀案和其他严重暴力事件的风险被不均等地分配到不同的社会团体中，也有一些证据间接表明严重的暴力犯罪事件往往集中在一些特定的街区中。

在过去的几年里，面临被杀害风险人群的不断变化的类型以及暴力多发地的环境，指导了多伦多大量预防犯罪与减少暴力的政策的发展（详见专栏4.7）。

例如，在2004年初，多伦多市建立了“社区安全计划”（Community Safety Plan, CSP），这一计划是为改善那些被认为暴力犯罪集中地区的公共安全而设计的一系列预防犯罪的举措。CSP强调在制定与评估社会政策方面，应跨越当局与政府部门的边界进行合作。社区安全计划基于一种依靠社会发展和环境设计预防犯罪（CPTED）两大预防犯罪支柱的战略模型。在认识到政策在控制犯罪中所起的核心作用的同时，社区安全计划也主张为了取得成功，以强制秩序为基础的战略必须与解决犯罪和暴力的根本原因的预防方法相平衡。

针对多伦多特定的社区引入以空间为目标或以地区为基础的干预手段属于较为突出的政策。这些举措的特权基于以下认知，即犯罪的原因植根于社会性因素和结构性因素的复杂混合，而这些因素在不同的城市街区又千差万别。就这点而论，社区安全计划强调解决方案不是“放之四海而皆准”的，而需要根据每个社区的具体需求提供不同的资源与支持。

到目前为止，很难评论最近在多伦多街区实施的预防犯罪举措的功效，原因很简单，很多举措都是新的，并且有待于接受评估。犯罪学研究一直强调评估和监测预防犯罪举措所产生的影响的重要性，以确保它们起到了预期的作用。考虑到可投入到预防和减少犯罪计划的资源有限，慎重的方案评估和监测也非常重要——因此，从成本-收益的角度

来看，重要的是了解什么样的计划和干预是对稀缺资源的最有效的利用。

此外，虽然一种多机构合作的或“合作伙伴关系”的社区安全保障方法已经在多伦多得到了广泛赞同，但看起来，预防犯罪的战略和举措相比于其合作关系似乎更为隔离和分散。对于合作伙伴关系和预防犯罪的研究表明，冲突和紧张局势经常出现在包含于伙伴关系结构的不同党派之间。因此，多伦多的政策制定者们在培养有助于发展组织间的信任与合作的环境方面，将面临一些挑战。

总的来说，多伦多的预防犯罪举措似乎是更广义的公共政策的一个方面，这些公共政策旨在给“痛苦”社区授权，并促进健康的和自治的社区的发展。研究表明，“非犯罪化”政策——例如，建立邻里层面的社会经济中心、提高社区凝聚力水平，以及促进居民间的集体行动——事实上可能对犯罪有重要的影响。就这点而论，如果上述跨机构合作的障碍在早期得以解决，以犯罪为目标的干预与解决社会性与结构性不足的更普遍政策的整合，将对多伦多社区的犯罪和暴力产生持久的影响。

房屋/土地保有权保障与强制驱逐 SECURITY OF TENURE AND FORCED EVICTIONS

巴西加强房屋/土地保有权保障的积极政策和法律应对

Positive policies and legal responses to enhance security of tenure in Brazil

巴西是世界上城市化程度最高的国家之一，其中85%的人口，或者说约1.62亿人居住在城市或城镇。根据官方统计数据，在1970年至1990年间，约3000万人从农村地区迁移到城市地区。缺乏可用的城市用地迫使几百万巴西人生活在被称为贫民窟（favela）或镇（vila）的城市棚户区的纸板或铁皮棚屋中。很多其他低收入的巴西人生活在廉价公寓（cortiços）：集体的、通常是破旧的、多家庭的房屋，并且缺乏卫生设施和基础设施。

这是1984年军事独裁统治时期结束时的情况。1988年巴西宪法提出了国家民主化的制度和法律程序。新的宪法确认了公民参与制定和执行公共政策的权利。从而开辟了解决一系列源于巴西城市社会不平等的问题的可能性。该宪法还承认在州和联盟本身之外，各自治市同为独立的联邦成员。因此，在过去的二十年中，巴西的案例是一段权力下放和社会运动与非政府组织参与渐增的历史。这种规律

是在国家政府及其社会公共机构越来越考虑民主与人权的历史环境中形成的。从提高房屋/土地保有产权保障的角度来看，这导致了旨在规范和提升城市贫民窟的国家政策和行动计划，包括利用闲置的公共及私人土地、占用空置的建筑物、获得非正规的土地等相关问题。

城市法规（The City Statute），即2001年通过的《城市发展联邦法》（the Federal Law on Urban Development），提出了一系列解决土地所有权合法化以及改善贫民窟的法律手段（参见专栏 11.8）。它通过采纳针对城市恶意占有以及“特殊的社会福利区”的法律手段，对强制搬迁的对象实施保护。后者承认非正规住区是城市的一部分，并为土地利用和占用提供特殊的规则。

许多社会运动、非政府组织、学术机构、专业机构、工会和社会团体已经积极参与了由新宪法、城市法规以及其他新法规使之成为可能的进程。这些进程包括从参与性城市总体规划的制定到国家公共政策的实施。因此，许多计划和投资已经由一系列民间社会组织直接参与进行讨论、实施和监测。

因这些新的法规条文而产生的主要政策措施包括支持可持续的城市土地合法化的国家计划（the National Programme to Support Sustainable Urban Land Regularization）（Papel Passado计划）以及国家社会住房制度（the National Social Housing System），这一制度确定了实施全面综合的社会住房项目的限制、可能性和挑战（参见专栏 6.27）。两项计划都依据包含在城市法规中的原则和指导方针制定，并为新的立法所管理的法律文件的实施做出了准备。

上一版计划制定于2003年，计划为各州和各自治市提供支持并规范了工会房产，从而将土地所有权授予居住在非正规住区的家庭。为了推行土地正规化和国家住房项目，该计划还试图为各州和各自治市提供财政和技术支持。国家社会住房制度的建立是为了管理制度和财政计划，这些计划是为了支持那些包括州、自治市和非政府组织参与的不同社会住房项目而制定的。它的推行意味着巴西现在有一套全面的社会住房制度，该制度支持社会住房和土地合法化项目并为之提供资金。

然而，即使推行这两个项目，具体成果的实现——如提供并登记土地所有权、各州和各自治市对住房项目的有效支持，以及给社区和社会运动授权——仍然是一种挑战。无论在国家层面还是地方层面，在社会环境政策和法规的整合可以充分帮助城市非正规住区实现合法化之前，仍然有许多制度、法律和政治上的障碍需要克服。

巴西已经将大多数国际人权文件中规定的住房权益写入国家的立法中。即便如此，这并不总是使穷人能更多或更好地获得充足的住房和土地。因此，呼吁法院更有效地保护足够住房的权利，并在判决涉及所有权、强制搬迁和影响城市弱势居民的土地冲突案件时直接考虑并运用国际人权法，这些做法都是正当的。在巴西的法律体系中，司法机关按照民法惯例，在那些两者之间存在冲突的案例中，都是将特权给予全部所有权而不是占有物。这些决定削弱了所有权的社会功能，并破坏了那些已写入城市法规的用于保障房屋/土地保有权的工具的实施。

为使住房权利得到充分的尊重，必须获得政府官员的认可，即对于人权的考虑是城市及住房政策实施的一个关键目标。巴西经验表明，当所有的利益相关者共同参与以一致的战略性的城市政治平台为基础的行动时，社会参与是有可能的，并且会得到丰硕的成果。

柬埔寨为房屋/土地保有产权斗争 The struggle for tenure in Cambodia

2006年10月，澳大利亚电视网络ABC播出了一条新闻，在金边发生了大规模驱逐，一美国驻柬埔寨大使记录了现状：

有太多的土地纠纷、太多有钱的人以及贪婪的公司。所有权才是实现繁荣和自由的真正关键，一旦人们对其所拥有的并无保障，一切其他的东西都将分崩离析。

这种说法是对土地对于柬埔寨穷人重要性的一种很好的总结。如果要终止不断增长的土地纠纷和因此导致的数千家庭被逐出城市的情况，那么必须努力，以更好地了解造成这些悲剧事件的动机和压力。从这点来说，可以找到可能的替代方案。

在评估这些事件方面，同样有必要了解柬埔寨城市住区的法律背景，因为每个在红色高棉（the Khmer Rouge）政权失败后回到金边的人都是非法居留者（参见第5章）。因此，2001年通过的对1992年土地法的重要修订之一是对不良所有权的澄清。根据修订后的法律，第30条允许任何人如果和平并且无争议地占有一块土地满五年或更长时间，就可以要求拥有最终的土地所有权。尽管这为许多城市居民提供了财产所有权的前景，但对他们来说仍有许多障碍需要克服。这些障碍包括普遍不了解申请权益的程序、这种申请的成本、上诉的程序和代价、政府机构和法院的腐败，以及难以了解法律程序，尤其是当纠纷发生的时候。

在2006年全年和2007年初，驱逐事件在全国的城市和乡村地区都以极快的速度在发生。这些驱逐事件有一种模式：各公司，往往由杰出的国家及地方政治家所拥有，利用警察和军队将人们逐出那些根据2001年的土地法应属于他们的土地。在柬埔寨的城市地区，特别是在金边，额外的压力来自为了发展目的而需要土地的公司。一般来说，对于土地日益激烈的竞争、逐渐增加的土地价值，以及与美化和绅士化有关的城市规划压力都是与之相关的。

2006年面临驱逐的“Group 78”的居民只是许多案例中的一个（参见专栏5.6）。在他们的案例中，许多居民早已获得由地方当局发布的确认他们合法占用土地的文件。尽管是这样，他们仍然被迁往城市的外围地区，因为需要土地来“为城市的美化与发展做贡献”。这样的城市居民需要得到支持，以争取保障他们房屋/土地保有人的安全。

然而，这样的支持并不来自于任何级别的柬埔寨政府——国家或地方。这一支持也不来自国际金融机构。而是由联合国机构和金边的大使个人所提供，例如美国大使的声明就是一个例子。然而，为潜在的被驱逐者提供支持的主体，却是来自地方的非政府组织，在一定程度上也包括来自国际的非政府组织，如人权监察站（Human Rights Watch）和亚洲人权委员会（the Asian Human Rights Commission）。例如，人权监察站向发展机构发出了一封公开信，指出他们要在为国际援助提供衡量标准方面开展更好的工作。这些衡量标准通常包括柬埔寨各级政府对人权的遵守、透明度和良好的治理。他们还指出作为柬埔寨顾问小组的相关机构应该直接支持民间团体。

除了人权监察站提出的建议，在受到驱逐威胁时，还有许多可以由社区采取的其他步骤，以加强对房屋/土地保有人的保障：

- 提高认识。有必要加强所有城市居民获取有关土地保有人注册、上诉以及索赔的手续的相关信息。同样还需要关于可利用的土地、城市规划建议和私人发展建议方面的信息。
- 规划可选方案。一旦他们可获得信息，社区就可以开始为那些由地方当局或私人开发商提出的方案制定可供选择的可选方案。这样的可选方案是一种必不可少的谈判工具。
- 协调。住房权益工作组（The Housing Rights Task Force）在协调地方和国际非政府组织的努力方面需要更大的支持。

- 国际支持。在国际支持的基础上，有可能扩大影响，特别是在媒体可以广泛宣传活动的地方。

在所有这一切中，必须要强调的是信息和收集信息的过程本身可以成为一个组织社区的强大工具。

中国住房保有人保障

Security of housing tenure in the People's Republic of China

在1949年中华人民共和国成立后的五年内，农村土地改革和城市住房储备的国有化实际上已经解决了地方土地和住房保有人保障的历史问题。随着1978年开始的经济改革的不断深入，土地保有人的不安全问题已经逐渐在城市和农村地区再度出现。

在城市里，新设置的政府没收住房储备并对其进行分配，主要是以人人平等的方式，以满足当地经济和人口最紧迫的需求。拥挤，包括多个家庭（有时是几十个）共用浴室和厨房，在如上海、广州和天津等大城市都是很普遍的。在积极的方面，租金是可以支付得起的，驱逐情况较为罕见。然而，低租金确实使得保持住房质量或提升基础设施和新建住房几乎不可能实施。到1980年代初期，政府内部对于自筹经费建设住房的需求达成共识（即将其从城市就业福利计划中移除）。

然而，这并没有改变住房对于大多数城市来说仍然是一种资源消耗的事实。无论是国家，还是集体企业，抑或是政府机构，都无法支付租金，让租金负担改善住房的全部费用。1990年代期间，薪水 and 租金的逐渐上长为1998年不再将住房作为福利品来分配的指令奠定了基础。相反，公有住房的临时居住者被要求购买他们所占用的公寓或按照市场价格支付租金。由于现存国有住房储备以低廉的价格出售，住房销量在2000年前猛增。类似的，与中国迅速增长的经济一致，包括豪华住宅在内的商业不动产的购买也增长迅速。

与此同时，源于1970年代末的农业部门改革促进了农民工浪潮的到来。这些人中的许多人流入快速增长的沿海城市，成为建筑工人、保姆、街道清洁工、出口产业的工厂工人，以及进入大多数其他艰辛、肮脏并且工资低、永久的城市居民不愿意从事工作的职业类型。城市在1980年代早期总共仅有几百万的外来打工者，在今天的总数可能达2亿之多。

在中国公民中，就土地保有人的保障而言，在

城市里的外来打工者曾经并持续至今一直是最弱势的群体（参见专栏5.17）。尽管他们可能占在中国主要城市长期居住人口的四分之一之多，但他们中只有2%左右的人拥有自己的住房。许多这样的移居者由他们的雇主提供住房，仅仅在工作期间享有住所。其他人租住在非法修建的，或残破的、最终可能会被政府拆除的房屋里。即使是对于那些有稳定工作的移居者来说，平均每天所获得的收入也不能使他们有可能获得正规住房，这使得他们很容易受搬迁的影响。

乡村型移民与都市型移民的处境形成了对比，有77%正式登记的城市居民已经在2000年前成为私有住房的拥有者。其中的许多人已从较为陈旧的住宅单元搬走，这些住宅单元即将被拆除，以给大规模的城市更新让出空间。对于强制搬迁的正式记录并不存在；但往往都有“拆迁”的正式记录。在上海，以2003年为终点的十年期间，约82万户的住房单元被拆除，直接影响到230万人。在北京，1991年至2008年间，相应的数字大约为67.3万户和200万人。这些现象在全中国快速发展的城市中不断重复，可能程度较轻（同见专栏5.7）。

大规模的城市再开发是中国经济快速增长的驱动力之一。随着住房私有化，拥有正规部门职业的城市家庭已经从1990年的只花费他们收入的近1%发展到今天花费他们高得多的超过收入的40%（尽管当时收入较低）。然而，年老的、体弱的、技术水平低的工人，以及大量国有企业下岗工人的收入并没有与那些有正式工作的人保持同步。他们构成了新城市贫民中很重要的一部分。虽然他们在搬出其旧的、低于标准的、但是能负担得起的住处时得到了补偿款，但他们仍然买不起新房居住。相反，他们通过民间市场搬到另外一处低租金的公寓。在这里，他们为争取存量不断减少、不达标但却价格实惠的住房而与移居者竞争。因此他们可能面临着再度搬迁。

中国的领导人认识到了确保为所有城镇居民提供充足住房这一问题的严重性。政府试图使用市场和非市场的方法来减缓住房成本的爆炸性增长、为最低收入阶层建造或购买市场租赁住房、提供住房补贴以帮助中等收入家庭购买第一套房。低收入（租赁）住房，与补贴的商品房一起，将位于邻近主要大量运输干线的地方，正如北京正在规划、上海已经部分实施的那样。尽管这样的住处可能距离市中心有一定的距离，但新型社区的规划注重提供方便完备的卫生、教育、商业和娱乐设施。扩大住房公积金的覆盖范围，支持帮助低收入家庭获得抵押

贷款，与将外来务工人员的住房需求整合到正式城市住房计划中一起，被认为是重要的问题，但尚未看到立法者采取重大政策措施。此外，通过正规渠道提供的保障性住房供远远低于需求的数量，至少是在未来的几年中。

生活之所：尼日利亚拉各斯Ijora-Badia社区案例研究

A place to live: A case study of the Ijora-Badia community in Lagos, Nigeria

1973年，位于拉各斯中心区一处被称为Oluwole村的杂乱而古老居民区的居民被驱逐，从而为尼日利亚国家艺术剧院的建设让出空间。在居民大规模不协调的抗议之后，联邦当局追溯性地支付了很少的款项作为对一些被驱逐者房屋拆迁的补偿。其他坚持重新安置的被驱逐者分到了位于Ijora-Badia的小块空置土地，这块地位于不到1公里远的地方。

除了联邦政府给一些搬迁家庭颁发的分配证明文件之外，没有证据证明他们对于新分配土地的所有权。在1990年代早期以前，Ijora-Badia，像许多其他非正规住区一样，对于许多支付不起在城市正式部门生活的人来说，已经成为一个居住地的选择。但同时它也是具有高度吸引力的边缘地区，被划定为拆迁地区并最终由开发商进行高档开发。总之，Ijora-Badia的穷人被认为是可以被牺牲的，不值得占有这片土地。

1996年7月，拉各斯15个贫民窟社区的居民，总人口达120万人，听说拉各斯政府有计划强行将他们从居住地和就业中逐出，这个计划是“世界银行拨款8500万美元资助拉各斯排水系统和公共卫生设施项目”（the US\$85 million World Bank-funded Lagos Drainage and Sanitation Project, LDSP）的一部分。1997年，由全副武装的警察和军事人员支持的推土机和驱逐官员入侵Ijora-Badia，拆除了2000多人的房屋，将其作为其示范项目的一部分。

尽管推土机已经拆毁并推平了很多房屋和财产，但武装保安人员仍然骚扰、摧残并且逮捕那些试图从家中抢救个人财产的居民。这些官员还向那些不顾一切要保护自己的自由或找机会去拿回其财产的居民勒索钱财。强拆对这些居民造成的恐怖由于突然袭击而被加强，因为这些突然袭击多是由在家的妇女、儿童和老人承受。

在1996年7月宣布驱逐之前，有一个民间社会组织——社会和经济权利行动中心（the Social and Economic Rights Action Center, SERAC），一直在

Ijora-Badia社区内工作，提供基本的人权教育，并且帮助社区加强与不同政府机构交流沟通的能力。

在解决驱逐威胁的努力中，SERAC加强了对Ijora-Badia和其他有针对性的贫民窟社区的支持。在与社区领袖、妇女、青年和社团共同工作的过程中，该组织设计并实施了多项举措和活动，包括推广和宣传会议、集中小组讨论、现场的合法诊所和培训研讨会、创造性地利用当地和国际媒体以及在目标社区内部和外部广泛传播的海报和传单。来自类似社区的经验更为丰富的领导者和组织者——如Maroko，1990年7月被拆毁——被请来分享他们关于组织和动员的知识和经验，并鼓舞Ijora-Badia的领导者和人民。

这些努力帮助了社区中的许多人获得了将其视为拥有受国家和国际法律保护的特定权利的对象的新认知。他们还了解到，政府和世界银行对其有一定的法定义务，无论他们对自己的土地是否拥有具有法律效力的权利。他们了解到，世界银行和政府有责任与他们协商，并确保他们积极参与LDSP的设计和实施，如果为了实现项目的目标，强迫迁离不可避免，还需要为他们提供充足的信息，进行补偿、重新安置和修复。

经过一系列协商和调查，拉各斯政府在2003年7月重新开始启动强制驱逐Ijora-Badia社区。然而现在，那里的居民被更好地组织、动员起来，并决心留住自己的家园。2003年7月9日，由全副武装的警务人员护卫的一支拆迁队拆毁了Ijora-Badia的部分居住区，但是由于遭遇强烈抵抗而不得不暂时撤离。

2003年8月1日，社会和经济权利行动中心代表Ijora-Badia的居民提起诉讼，请求执行他们的基本权利，以及申请禁令来阻止有关当局在等待法庭这件事情的正式判决期间对社区进行继续破坏，2003年8月19日，法庭批准了申请人强制执行他们基本权利的申请。

无视未决的诉讼和许可程序，拉各斯政府于2003年10月19日再次袭击Ijora-Badia。由全副武装的警务人员支持的推土机摧毁了房屋和其他建筑物，并造成超过3000人无家可归，其中大部分是妇女和儿童。

然而，事件出现了戏剧性的转折，研究显示，Ijora-Badia的土地中很重要的一部分已经在1929年被尼日利亚联邦政府获得，以保证尼日利亚铁路公司的使用和收益。这一发现对社会和拉各斯政府产生了深远的影响。在一份由社会和经济权利行动中心支持、提交给联邦政府中负责住房和城市发展的部长的请愿书中，Ijora-Badia社区把拉各斯政府对他们

犯下的许多违规行为的责任归因于联邦政府，并要求立即采取行动以拯救他们的家园和土地。部长一反常态做出了迅速的反应，通告拉各斯政府对Ijora-Badia土地的法定所有权，并指示拉各斯政府在出于人民的利益承担升级和重建Ijora-Badia责任的同时应该远离Ijora-Badia。

城市之饼的一角：南非阻止非法驱逐与非法占用土地法案

An urban slice of pie: The Prevention of Illegal Eviction from and Unlawful Occupation of Land Act in South Africa

1996年，南非第一个民主选举产生的议会通过了一项关于权利法案的宪法。该权利法案包括一系列应受法庭审判的社会经济权利，包括所有必须受到“尊重、保护、促进和实现”的住房权利。新宪法的通过为成千上万无家可归、没有土地、期待实现土地和住房权利的南非人提供了希望（同见第六章）。

在废除种族隔离制度以后，数百万人第一次能够自由流动，导致了城市化水平的快速增长。此外，民主选举产生的政府承诺把土地归还给那些由于种族和当地政府而被夺走土地的人，并保证为大多数穷人提供基本的服务。政府明确表示南非在历史上作为一个充满驱逐和动乱的地方已经太久了。超过300万人被强行迁移，执行空间上的种族隔离。种族隔离制度已经摧毁了黑人社区，并且使他们搬离所有城市和大部分乡镇的中心。

新宪法出台后不久，法院开始努力解决其对土地权属问题的影响。关键的法庭诉讼案件集中在驱逐上：实际上，如果没有在考虑到所有相关情况后制定的法庭命令的情况下，新宪法是禁止驱逐的。旧的情况发生了戏剧性转变——对于所有权的坚决维护足以受到驱逐——一项新的法庭裁决认为，地主/业主必须提出所有相关的情况，否则诉讼将被法庭驳回。

作为新宪法的结果，新议会通过了一系列新的立法（参见专栏6.25）。其中最突出的是1998年通过的《防止非法驱逐及非法占用土地法》（the Prevention of Illegal Evictions from and Unlawful Occupation of Land Act, PIE）。事实上，在过去的十年中，曾送到南非高级法院的大部分与土地有关的案件都涉及了PIE对那些非法居住在城市地区土地上的人民生活的影 响。新法案保护非法居住者不被为实施驱逐而制定的旧的和新的程序的驱逐。

一系列案件随后在全国范围内爆发，批准或拒

绝加在业主身上的更重的负担，同时新的立法，尤其是PIE，开始发挥重要作用。进一步的法规解释确保在任何情况下，可能的被驱逐者（通常是以前没有看到法院文件就被驱逐的人）必须被明确告知他们有请法律代表的权力；此外，法院规定，每当他们面对重大不公的时候，他们都有权获得法律代表。业主（以及法院）最初认为这一关于“非法驱逐和非法占用”的立法仅仅涉及几十万生活在非正式住区的处于绝望状态的人。然而，在一长串法庭审理的案件之后，可以清楚地发现，这种保护方法应该应用于所有的非法居住者，包括那些没有支付租金或贷款的人，以及因此而成为非法居住者的人。事实上，这些新的法庭诉讼案件发展了实质性的权利法理学，而不是仅仅解释了程序上的保护。

下一个关键的转变发生在Grootboom案例中（同见专栏6.26），在这个案例中，宪法法院没有遵照高级法院关于要求儿童必须有住所的命令——认为这样做不能为那些处于最绝望的困境中的人提供帮助，同时另外一项合理的地方当局房屋政策也仍然是违反宪法的。

Grootboom社区向开普敦高级法院提出申请，请求发布命令，在他们等待获得临时住所期间，政府能够为他们及其子女提供充足的基本临时住所或住房；或为身为儿童的被申请人提供基本的营养、住房、医疗保健以及社会服务。高级法院下令，儿童（以宪法中记载的儿童权利为根据）及其家长有权享受住房和某些服务。在国家政府提出的上诉中，宪法法院没有按照下级法院的做法。它确认了宪法中包括的社会经济权利的可诉性。其次，由于之前证据不足，它拒绝确定住房权方面的最低核心。宪法法院随后全面考虑了开普敦市的住房政策，认为该政策看起来似乎是合理的，但是该政策没有为那些“没有土地、没有房屋、居住在无法忍受的环境中或处于危机状况下”的人提供救济，因此宣布这一政策是违反了宪法。

Grootboom的决定备受好评，同时把压力带给所有地方当局，以确保每个地方当局的综合发展计划中提出的住房政策会为那些处于最迫切需求中的人提供保障。此后，宪法法院更为深入地考虑了the Port Elizabeth Municipality的案例以及Modderklip的案例中的这些问题（见专栏6.26）。

一般来说，《防止非法驱逐及非法占用土地法》无疑使驱逐“处于迫切需求、无处可去”的人对于业主，尤其是城市地区的当局来说变得更加困难。它加强了对于穷人的法律保护，也在他们面临除了未经许可住在别人的土地上之外就将无处可住的时

候提高了他们的谈判地位。新的立法保护了穷人免受大规模的驱逐，并对当地政府施加了额外的压力，迫使其为那些处于最“迫切需求”中的人制定政策，并因此确保使更多的土地可用于低价住房。对于来自这些诉讼案件的穷人，已经有非常明显的政策优势。业主和贷款银行不喜欢法庭的处理，并给修正案带来了压力。住房部（the Department of Housing）最近公布了修订PIE和其他住房立法的计划。

生存之策：曼谷的房屋/土地保有权保障 Strategies for survival: Security of tenure in Bangkok

位于曼谷（泰国）市中心区的Pom Mahakan社区及其抵抗驱逐的故事很好地例证了世界范围穷人和边缘群体在房屋/土地保有权保障方面面临的主要威胁（同见专栏11.6）。这种威胁是城市规划，或者更具体地说，是包括旅游业、绅士化和土地利用的管控在内的发展压力。Pom Mahakan的案例充分证明了社区如何能够通过制定策略来应对这样的威胁。它强调重要的是怎样理解这种威胁的来源，从而对其做出有效的应对。

在过去的150年或更长的时间里，这一近300人的社区就已经存在于Rattanakosin岛的边缘地区——曼谷最早的居民点，其历史可追溯至18世纪中期——位于运河（klong）和最后遗留的几段老城墙之一的中间。该社区也恰好位于邻近曼谷的另外两个主要旅游景点的地方：金山寺（Wat Saket）和古堡（Pom Mahakan）。

2002年，Rattanakosin岛的总体规划获得批准，成为改善该地旅游业前景的推动力。在实施过程中，该规划要求公园绿地大幅增加，特别是在现存的历史遗迹、寺庙、宫殿、运河以及湄南河的周边地区。

Pom Mahakan社区位于一块约50米宽、150米长的土地上，由于它的位置，在Rattanakosin总体规划获批之前的很长时间里一直面临被驱逐的威胁。该市一直设想这个地方未来会成为一个公园，游客可以在这里坐下来，观赏运河对岸的金山寺。在城市规划者的观点中，该地由于拥有由古堡和城墙的历史环境所围绕的景色，因此长期以来都认为是公园的理想场所。

那么，可以理解的是，Pom Mahakan是Rattanakosin第一个有目标地进行美化的社区。2003年1月，市规划部门在该社区所有的房屋上都张贴了迁出通知。Pom Mahakan只是即将成为为了帮助实施

以美化Rattanakosin为目的的总体规划而制定的一长串驱逐名单中的第一个。在其背后则是绅士化和旅游业的影响力，以及关于国家历史保护、环境保护和经济发展的争论。

2002年11月，由于Pom Mahakan的居民长期缺乏房屋/土地保有权利的保障，社区组织发展研究所（CODI）带领一群来自当地一所高校的建筑系学生来到该社区。当时的想法是，这些学生通过与Pom Mahakan的居民密切合作，应为改善其社区提出可供选择的规划建议。当该市当局公布迁出通知时，这些可供选择的规划就可以成为居民们反对驱逐进程的论据。然而，他们的论据需要的不仅仅是一个可供选择的规划方案。他们必须对总体规划及其动机做出回应——也就是公园的建立。在他们与该市当局的辩论中所涉及的问题包括下列各项：

- 历史：对于如何看待历史以及历史保护的理解。是只考虑人工制品和/或建筑本身，还是也要把人包括在内？仅仅是“官方”历史，还是乡土历史也要包括在内？
- 发展：对于发展过程的理解——如何做出决定以及谁来做决定。
- 成本/效益：对于谁会从发展中获益以及谁来提供发展的费用的理解。该市的当局仅仅是为了旅游业才驱逐这些人吗？是否应该仅仅由社区来支付发展旅游业的成本？
- 公园：对于城市公园的使用以及它们如何生效的理解。公园的设计可以和住房结合进行吗？对于这一点，有充分的先例。
- 环境：解决绿色与棕色之间的基本冲突的方式（即公园或住房）。必须做出这样的选择吗？
- 权力：对于人权和“城市的权利”的理解——空间、土地以及获得服务的权利。
- 解决冲突：在发展的过程中可以避免冲突的方法。
- 绅士化：社区是否有权利成为城市中总体经济发展的一部分，如果是这样的话，如何发展？

通过发展这些论据，该社区能够与其他社区和其他利益团体一起形成联盟。事实证明，这对于他们最终的成功是必不可少的。随着联盟与其他社区一道面临被驱逐，Pom Mahakan的居民能够将专业学者加入到许多学科中去。与建筑系的学生一起，法学、政治学、人类学、景观学以及规划系的师生都参与了进来，不仅在本地，也包括全国范围和世界范围内。除了专业学者以外，国家人权委员

会也支持该社区的要求，促进了该市当局同意委员会推迟驱逐进程的要求。此外，住房权利与驱逐中心（the Centre on Housing Rights and Evictions, COHRE），一家国际非政府组织，协助该社区吸引了联合国人权事务高级委员会（the United Nations High Commission for Human Rights）的注意。

所有这些论据——历史、经济和文化——以及他们有官方规划的替代方案的事实，引导市政府官员们，在2004年选举出的新的地方长官的带领下，重新考虑他们的规划。最后，该市与该社区于2006年初签订了一份合同，由当地一所大学的建筑系完成一份考虑到该社区的设计能够实现的报告。该报告于2006年9月完成，公园和Pom Mahakan社区的整修预计将于2007年开始。

伊斯坦布尔的房屋/土地保有权保障：自我服务城市的胜利

Security of tenure in Istanbul: The triumph of the 'self-service city'

通过营造安定且服务完备的邻里，土耳其或许是世界上唯一一个成功安置大量从农村到城市的移民的发展中国家。这个国家做到这样，并没有重大的规划干预，在传统的由政府建设的社会住房上只有最低限度的投资，并且事实上几乎没有政府行为。更重要的是，这些高品质的城市邻里一直在生长，尽管土耳其有一套复杂的土地保有权系统。由于许多源自土耳其时代（Ottoman era）的基本概念，外人往往感到土耳其的土地法律非常神秘（见专栏III.1）。

土耳其在为其新的城市移民提供住房方面取得成功的关键是，这些残留法律中的一部分赋予移民在城市外围未经使用的或不理想的土地上进行建设的能力。在土耳其，违章建筑区的居民们往往在没有单独业主，而是由未分化的共享权利或多个政府机构所拥有的土地上进行建设。违章建筑区的社区之所以能够继续存在并且蓬勃发展，是因为居民们在利用两部晦涩不明、能够帮助他们防止其家园被拆毁的地方法律方面一直特别精明。土耳其第一部所谓的“贫民窟法”（gecekondu law）确保了那些在一夜之间完成建设并且没有被抓到的人未经正当的法律程序不能被驱逐。也就是说，未经法庭对抗，他们就不能被驱逐。要利用这条法律，许多违章建筑区的居民与地方当局玩起了猫和老鼠的游戏，建造房屋并被拆毁若干次，直到成功实现坚持过夜，并因此获得庭审的权力。在过去的几年中，土耳其政府颁布定期的特赦，从实质上使许多最初的“一

夜建造”的社区成为准合法的（见专栏6.5）。

第二部法律赋予超过2000人的社区向政府请愿以使其被确认为合法的市政实体的权利。社区可以注册为自治市（*belediye*）或行政区（*ilçe*）。技术上的条件是不同的，但结果是相同的：获得接触政治事务的机会。当违章建筑区的社区成为自治市或行政区时，它们就获得了组织选举并创建地方政府的权利。在伊斯坦布尔这样的大城市中，在合法及“非法”的邻里中的每一位居民实际上是由两个民选政府所代表的公民：大城市（*Büyük Şehir*）和自治市。每位居民都有两位市长：一位来自大城市，一位来自小城市。反之，地方政府可以对土地利用的多方面施加控制，可以通过并实施地方规划，并且甚至可以征税来为政府服务提供资金。并且，如果地方政治家特别精明，他们可以与其所在的更大的城市进行协商，以扩大基础设施和城市服务。这种“对于政治的参与”已经使违章建筑区得以创建自治的城市，这种自治的城市对于低收入群体来说往往是由政府建设的“安居工程”更理想的居住地。

在远离该市亚洲部分^①的地方的苏丹贝利（*Sultanbeyli*）是一个很好的案例。30年前，苏丹贝利仅仅聚集了几十间房屋，今天已经成为一个由民选市长领导的、拥有30万居民的成熟的棚户区城市，这个市长带领的城市政府提供了许多基本公共服务。苏丹贝利于1989年成为自治市，并于1992年成为行政区，运用这些权利，该地区已经成功与一个大城市的政府机构达成协议，资助一个9000万美元的项目，给每个家庭铺设给水和排水管道。

这个棚户区已经宣布，将会试图通过向其居民出售私有产权，从而将其自身重建为一个合法的社区。但是，一些棚户区的居民担心建立土地私有制度将会增加成本并最终影响他们的社区稳定（见专栏III.1）。如果没有棚户区的违章建筑，这样的社区中的许多居民将会无家可归或忍饥挨饿。邻近苏丹贝利和Sarigazi的伊斯坦布尔亚洲部分的租金接近每月62美元。这超过了许多棚户区居民收入的一半，并且以这种价格，他们将没有足够的钱来供养他们的家庭。随着伊斯坦布尔的持续增长，出售私有产权很有可能会在苏丹贝利引起狂热投机。非法所有权，尽管在法律上可能是不安全的，但对于穷人来说可能更为安全，因为他们不需要负债来建设住房。他们建设他们所能够负担得起的，并且在他们能够负担得起的时候才会进行建设。

当今，土耳其由于试图加入欧盟而处于土地所

有制度现代化的压力之下。或许是认识到了这一点，政府加大力度拆除在安卡拉和伊斯坦布尔的某些棚户区，并以社会性住房取而代之。然而，国家不应该忽视由棚户区所开创的“自我服务”系统的成就。尽管没有土地所有权，棚户区的居民仍然建立起了安定且理想的现代化邻里。他们的成就应被仔细研究，以了解他们是否提供了更划算且更理想的城市发展形势。

由于其在合理自发建设方面的试验，土耳其或许是世界上唯一一个已经成功使城市移民和棚户区的居民融入其城市大漩涡中去的国家。世界上许多国家都面临着大规模的城市扩张，土耳其的棚户区可能会成为全世界发展中国家的一个模范。

自然与人为灾害

NATURAL AND HUMAN-MADE DISASTERS

古巴的减灾经验

Lessons in risk reduction from Cuba

古巴正好位于从加勒比海到墨西哥湾的飓风的路线上。根据古巴国家信息局（the Cuban National Information Agency）的资料，古巴在1985年至2000年间经历了48次水文气象灾害。每隔几年就会有一次严重的飓风袭击古巴，结果是家园被毁、沿海地区被淹没，以及农业生产受损，但很少有人死亡。在1996年至2002年间，有6次飓风袭击了古巴：1996年的Lili（二类飓风）、1998年的Georges（三至四类飓风）、1999年的Irene（一类飓风）、2001年的Michelle（四类飓风）以及2003年的Isidore和Lili（均为二类飓风）。这6次飓风共同在受影响的国家中造成了总计665人死亡，其中在古巴造成的死亡人数为16人。尽管古巴是一个又小又贫穷且资源很少的国家，但它却已成功降低了由于频繁且猛烈的飓风造成的死亡人数。

古巴成功实现减灾的核心在于政府规定在飓风期间优先拯救生命（同见专栏8.15）。该国的减灾系统通过一系列减灾、准备和应对活动来支持这一承诺。国家层面的减灾由于法律和法规体系以及土地使用条例、建筑规范和物质规划而更容易实现。古巴气象研究所（the Cuban Institute of Meteorology）的研究和监测进一步加强了减灾的主动性。防灾准备工作在国家层面由最高国民防御命令（the High Command of the National Civil Defence）协调。准备

① 伊斯坦布尔横跨欧亚两洲。——译者注

活动成功建立在已经到位的政府和管理结构上。此外，古巴已经开发出一种有效的通信系统用于防灾准备，该系统强调：

- 所有人都理解的明确的防灾准备和应对的决策结构；
- 采取行动并通过指定的公众交流渠道向普通人群传达信息的政治意愿；
- 一个关于危险和保障生命措施进展的明确的、一致的并且易于理解的信息包；
- 供替代的通信系统，以防电线受到危险的影响。

古巴的减灾风险系统中一个尤其值得注意的方面是其通过发展一种“安全文化”来强调加强社区层面减灾风险的能力。古巴在社区层面的减灾努力主要包括：

- 教育：古巴政府通过正规教育系统、工作场所和公共教育不断加强减灾教育。灾害预防、准备和应对是所有学校的课程以及许多大学课程的一部分。一些公共机构和工作场所提供关于减灾的日常训练。媒体播放关于减少风险、减灾和防灾的节目，并定期广播这方面的消息。
- 社区组织和社会资金：古巴是一个高度组织化的社会，拥有密集的社交网络，可以提供现成的通信网络。人们可能有多个交叉和跨越邻里、专业及工作领域的群众组织和专业组织中的成员身份。这样的社会组织在不同的团体和行动者中建立知识并创造凝聚力，这有力地加强了紧急时刻的协作。
- 社区风险图谱：社区层面的风险图谱是古巴减灾系统这面墙上的砂浆。这项工作由居住在社区里的人来负责，如家庭医生或群众组织的代表。它包括确认那些在疏散期间将需要额外援助以及可以提供这种援助的人。在邻里层面的保卫革命委员会（the Committee for the Defence of the Revolution）校对这些信息，并合并到年度社区应急计划中。反之，从各级收集到的信息往往用于更新古巴每年的国家应急计划。
- 国家的模拟演习（the Metereo）：减灾能力由于一年一度的模拟演习而得以增强。每年五月底，在飓风季开始之前，古巴人在他们各自的政府部门、学校、工作场所以及医院参加一次为期两天的关于降低飓风灾害的训练演习。第一天包括排练灾难场景下的模拟演习，而第二天则以准备活动为重点。

古巴的灾害应对组织为四个阶段：灾难前72小时、灾难前48小时、飓风期间以及灾后阶段的恢复。政府以清晰、一致并且容易识别的格式打包与每个阶段相关的消息和信息。对于每个阶段采取什么措施以及有何种预期都有统一的指令。全体国民都很清楚地掌握了这些知识，包括在学校的儿童们。这些知识会在学校和工作场所传授，红十字会的培训活动也会对此进行讲解，并通过媒体得以强化。

正如令人惊讶的与飓风相关的低死亡人数所显示的那样，在资源有限的背景下，古巴减灾系统一直非常有效。这就要求对于通常所认为的富裕国家在紧急事件中对保护生命具有优势进行重新评估。有越来越令人信服的理由让其他政府和组织学习古巴的案例，尤其是那些缺乏资源，并需要一种有效的、低成本和低技术的减灾系统的国家。

脆弱性暴露无遗：2004年印度洋海啸 Vulnerabilities exposed: The 2004 Indian Ocean Tsunami

2004年12月26日的印度洋海啸超出了全世界对于自然灾害的想象。就在当地时间2004年12月20日上午8:30，最大高度2米到15米不等的海啸波浪开始击打印度洋的海岸线。里氏规模9.0级、震中在苏门答腊岛（印度尼西亚）西海岸外的苏门答腊-安达曼大地震引发了直接命中12个国家的海浪。从东南亚到非洲，海啸波浪吞噬了所有城镇，基础设施崩溃，应对计划瓦解，数百万幸存者无助地寻找食物、水、遮蔽物和亲人。灾害中有超过18万人死亡，超过4万人失踪，超过170万人流离失所。估计海啸造成的全部经济损失超过100亿美元。渔业、农业和旅游业，以及非正规部门的经济活动中的损失使受灾群体的生计陷入瘫痪，对国家经济增长造成严重的负面影响。在农业部门，海啸影响了亚齐（印度尼西亚）的近13万农民；毁坏了39035公顷的作物区，并导致印度超过31000头牲畜死亡；同时，还淹没了斯里兰卡超过23000英亩的耕地。在泰国，旅游部门丧失了超过12万个就业岗位，据估计造成了旅游业每月约2500万美元的损失。

在海啸期间，由于社会经济的因素，巨大的人力损失都记录在特定的亚群体中。妇女构成了这样一个弱势群体（同见专栏7.6）。儿童是另一个受到海啸重大影响的群体，并且正在努力为他们“重建更好的家园”。例如，在斯里兰卡南部的Zahira学院有100名学生、校长和5名老师死亡，90名学生失去了一方或双方父母。尽管学校一直在运送救灾物资，到2007年，一套新的设施将为学生提供更多的

支持和更好的前景，该设施为娱乐与计算机提供了更多的空间，并设有图书馆、独立的男女浴室，以及为教师提供的寄宿设施。

海啸期间，对于个别经济部门的过度依赖使经济的脆弱性变得更糟。依赖于个别大型产业部门（渔业、农业和旅游业），但其就业的主体都在受海啸影响的地区，而对这些行业免受危险的保护的缺乏，则加剧了破坏——不仅造成了巨大的经济损失，也降低了恢复正常状态以及之后还原的能力。例如，在斯里兰卡全部捕捞船队中，有近75%受到损坏或彻底损毁，而在这个地区，手工渔场是当地市场上鱼的一个重要来源，并且工业用渔业是主要的经济活动。对于礁石的环境破坏和风向、水流和鱼群的变化也有报道。

由于海啸而产生的惊人的物理伤害也是受影响地区物理防范较差的一个后果。建成环境无法抵抗海啸的力量，导致受害者没有保护措施——没有住房、安全的饮用水、通信并获得帮助。例如，在印度尼西亚，海啸严重损坏了原本就落后的基础设施，并加剧了人员伤亡，阻碍了救灾和恢复。在海啸发生前，有67%的道路是已损坏的，在海啸之后则增加到了72%。在泰国的基础设施损坏包括码头、桥梁、涵洞、道路、堤坝以及公用设施，总额达2600万美元以上。在印度、印度尼西亚、斯里兰卡和马尔代夫的全部住宅损失总计超过58万栋房屋（严重损坏或彻底摧毁）。

制度上的准备不足进一步加重了海啸在某些环境下造成的损失。尽管对海啸进行了界定，但早期预警信息不是未能到达处境危险的社区，就是传播得过晚。例如，由于海啸在袭击了印度尼西亚之后又用了两个小时才登陆印度，因此印度的许多生命本来可以获救；但是没有有效的通信网络或组织结构来向海岸边的人们传送警报。在某些地方，如泰米尔纳德邦（Tamil Nadu）（印度）的肯亚库玛利（Kanyakumari）地区，有关官员不在而去过圣诞节的情况使得这一情况变得更糟糕。

应对海啸造成的巨大破坏，全世界正在努力实施有史以来最大规模的重建，涉及124个国际非政府组织和430个地方非政府组织，以及捐助者和联合国机构。世界各地的海啸援助达到了135亿美元以上。国际社会因提供前所未有的用以帮助海啸救灾和修复的援助而获得赞扬。然而，也由于缺乏协调、与供给导向无关或不必要的活动和投入、对客户受害者具有竞争性的“出价”以及对社会需求了解不足而受到了批评。在很多案例中，当地民众从未被问到关于他们需要发放什么资源以及如何使用，结果

就是关于能够满足他们的需求和战略的误解接踵而来。

幸运的是，来自政府、私营部门和非政府组织的国际机构和国家机构正对这些批评作出回应，包括那些因协调失败而产生的批评。国际援助跟踪系统的开发是试图精简和改进国际援助中责任制度的一种方法。在泰国，泰国国际发展合作署（the Thailand International Development Cooperation Agency）在联合国开发计划署的支持下已经实施了发展援助数据库。这一政府所有的技术援助项目的信息交换旨在通过保持更新技术援助项目的信息从而援助长期的恢复。通过提高信息的可用性和统一性，发展援助数据库为以下工作提供了契机：鉴别未满足的需求和过剩信息、做出关于优先发展事项的明智决定，以及协调不同层级的行动者。

海啸说明了印度洋周围人类住区的严重脆弱性。这场灾难不是一场反常的灾难，而是由于失败的灾后恢复所导致的结果，具体而言是指，薄弱的人类保障、物质和制度上的准备，以及这些弱点之间的相互影响。随着海啸后恢复进程的继续开展，努力的目标越来越集中于更好地原地重建，并且有了成功的迹象。

日本神户的灾害反应与适应

Disaster response and adaptation in Kobe, Japan

神户，一座约有150万人的城市，位于日本西部的阪神（Hanshin）地区，占全国国民生产总值（GNP）的10%左右。1995年1月17日早上5:46，淡路岛（Awaji Island）的北端发生了一场里氏7.2级的地震，严重破坏了远达70公里范围内的建筑物。在这一区域内大部分是神户大都市区。

这场灾难造成了6300人死亡，15万栋建筑被毁，30万人无家可归，并且造成2000亿美元的直接经济损失，使之成为有记录的代价最高的地震之一。因中断的商业和工业在神户及其延伸到东南亚的经济腹地造成的间接经济损失被认为大大超过直接损失。城市生命线遭到严重毁坏，使这一情况进一步恶化。运输、燃气以及水的供给都被迫中断，神户的电力和通信系统也受到严重破坏。

尽管地震本身非常可怕，但引发的灾难却是一系列危险因素的组合。地质条件加剧了损失——由于该市的土壤柔软且饱含水分，土壤液化导致山体滑坡，建筑物结构受到破坏。神户还位于大阪湾（the Osaka Bay）和六甲山（the Rokko Mountains）之间的狭长地带。高架公路和铁路的倒塌切断了

这条狭窄通道内的所有主要运输线路。

城市的建成环境进一步加剧了地震造成的破坏。大多数生命线和基础设施是在更为严格的法规实施之前建成的，因此在地震期间表现不佳。神户的房屋特别容易受到破坏，因为据估计有60%的房屋是传统的木质住宅，这种住宅由重瓦屋盖和轻质框架支撑构成，这种设计只考虑了暴风雨，但不适合应对地震。因此，住房占到了建筑破坏的95%，并且占阪神地区受损总价值的50%以上，留下数十万需要临时住所的居民。像许多古老的城市一样，中心地区有人口非常密集的狭窄街道——约每平方公里6000至12000人。此外，神户市的发展模式是从内陆地区吸引投资和人，而这样则加剧了疏于维护和坍塌的程度。

在地震前就已在该市的地理空间上显露出来的社会经济两极分化是增加神户脆弱性的另一个因素。这种破坏集中在市中心的低收入地区，那里的居民往往是居住在廉价住房中的老年人、工人阶层市民或学生。这反映在死亡率上——53%的遇难者年龄在60岁以上，而二十五六岁的人的死亡率也相对较高。市中心地区也有外来劳动者和部落民（buraku）的社区，一种“历史上的贱民阶层（historically untouchable caste）”。特定邻里和社区的脆弱性被允许继续得不到政策制定者的解决，并且可以说是在整个恢复过程中都没有解决。中产阶级家庭往往生活在市中心以外的地区，那里有更新、更好质量的住房。

在地震发生后的阶段，日本政府建造了48000个临时住宅单元来为10万人提供住房。在严重受损的中心地区，城市的公园和学校被用作临时住所。然而，大多数住所位于城市外围地区的空置场地或停车场上，乘坐公共汽车或火车需两小时的路程。优先权被给予占营地人口数60%的老年人和残疾人，以及单亲家长。尽管初衷很好，但把老年人和残疾人安置到城市边远地区的临时住房这一做法却将一个特别脆弱的群体与他们的家庭和服务分开了。临时住所八个月后正式关闭，尽管数千无家可归者的住房需求仍然没有得到满足。因此，许多人采取手段临时搭建帐篷或防水布的住所，或者干脆搬离到其他城市。由于受到政策的限制，很多人不能依靠保险金来重建家园（同见专栏12.15）。

神户的房屋恢复在大多数情况下交由市场力量而不是政府计划决定。相反，政府集中精力于大型基础设施项目。经济压力导致穷人、老年人和承租人搬离高价值的城市中心地段，把他们的房产出售给投机商人，而不是借钱重建。那些在城区内确实

尝试修复或重建家园的人们面临艰巨的任务，即在受物质限制的区域内工作，但同时也要满足新的建筑法规的要求。政府禁止在重灾区约一半的范围进行永久性的重建。在试图进行重建的场所里，强制要求符合《建筑标准法》（Building Standards Act）。新建筑被要求距离道路至少4米宽，并且容积率为60%或更少。由于地区的密度和狭窄街道，重建的结构要与以前房子的建筑面积或占地面积相匹配往往是不可能实现的，同时在某些情况下，由于一半以上的场地邻近非常狭窄的道路，因此根本不可能建造任何建筑。

虽然在全市范围内的措施非常积极，但住房重建项目带来的益处并没有被那些最需要的人获得。神户市作为一片空地已经在大多数行业实现了恢复：但是许多地震的受害者还没有恢复过来。许多流离失所的人再也没有回来。灾难造成的散居通过把那些最需要的内容从关注视野中排除，从而带来一种成功的假象。在这样的灾难性事件之后，要进行全面恢复需要认识到城市已经被分散得超越其边界线，至少暂时是这样。

从墨西哥城地震中吸取经验教训 Learning from the Mexico City earthquake

1985年9月19日至20日，一系列威力强大的地震袭击了墨西哥城。第一次地震发生于上午7:19，持续了近两分钟，并且记录为里氏8.1级。几十个规模更小但是威力强大的余震继续消耗该市，在第一次地震的36小时后，最终以一场7.5级的地震告终。即使是对于这一自然灾害频发的城市中心，1985年的地震袭击的力度也是前所未有的。随之而来的灾难导致3050至10000人死亡，14000至50000人受伤，造成的全部经济损失估计达40亿美元。地震摧毁了数以千计的现代建筑和古建筑，并损坏了10万多座建筑。这次破坏使墨西哥城1800万居民中的200万人无家可归。

地震对墨西哥城的威胁是永久性的。墨西哥是世界上地震最活跃的国家之一，位于五个构造板块的交叉点上。位于这些断层正上方的国家的中心，墨西哥城特别容易受到任何地震运动的伤害，自阿兹特克（Aztec）时期以来其周边地区已经遭遇了340次有记录的地震。此外，该市的部分地区还建造在不稳定的饱和淤泥和黏土质的湖床上，这一做法需要为每年高达40厘米的持续沉降负责。该市的沉降危及建筑的结构完整性，并增加了受地震运动攻击的可能性。这样的地质因素导致了地震风险的增加和地震影响的放大。

住房系统在1985年的地震中遭受了最为严重的破坏。在地震前一年，城市规划者估计该市面临着相当于现有住房储备的30%的住房短缺问题。大量的农村人口向城市迁移、低工资、租赁管制政策和城市建设的高成本，以及其他因素，已经导致了私营以及公共部门对于住房的开发和维护的不足。这迫使城市居民过度拥挤在现有住房中，从而降低了居住环境的安全性。

在地震中受损的房屋中，容纳数百居民的大型多层公寓建筑和被称为viviendas的较小的公寓建筑受损最为严重。20世纪50至60年代作为低成本的选择而兴建的多层政府建筑为墨西哥持续的住房短缺提供了解决方法。然而，几十年后，过大的结构被证明最容易受到地震威力的伤害，造成数千居民死亡，留下另外数千居民无家可归。地震之后的分析显示，使用不合格的建筑材料和严格遵守建筑规范导致了毁灭性的坍塌。受到重创的住房通常是老旧建筑，并且条件很差，往往缺乏基本的管道设施和公共卫生服务。一些结构的不良状态可以归因于“缺席的”房东，这些人长期以来忽视他们的财产，援引租金管理政策可以发现，里面删去了由房东来维持或修复建筑的市场激励。

没有一项住宅损失有保险补偿，这迫使政府和市民必须承担负责资助住房重建的压力。1985年10月4日，墨西哥政府成立了国家重建委员会（the National Reconstruction Commission），开发了四个政府住房计划。在这四个计划下，总计有94893个住房单位得到了修复、升级或重建。然而，公众认为政府的应对更关注城市的中产阶级地区，而不是较为贫穷的市中心的住宅部分。一些重建政策和已实施的计划复制了之前就存在的不平等状况，这种不平等在过去已经造成了城市的脆弱性并使之延续。此外，所有权与保有者的不明确性和私人业主拒绝在他们认为毫无价值的房产上进行投资意味着许多受损的公寓建筑仍然处于失修状态。

非政府组织在一定程度上填补了政府在灾害应对行动中留下的空白。社区组织也开始介入以满足市民的需求，并独立捐助了超过7000个新住宅单元（既有重建也有修复）。非政府组织和社会团体与政府项目合作，帮助实现住房目标，但反对那些似乎对公民利益不利的干预措施。这些组织努力通过政府资助的住房重建来与不断强化的社会不平等现象作斗争。他们还为了在现有住宅社区内进行重建和复原而不是将居民迁往外围地区而游说。

在地震发生以来的二十年中，墨西哥已经采取了重大措施来应对与地震和其他危险相关的风险。

这些中的很多都涉及改进地震监测技术、提高结构抗震性能的计划以及市民准备计划。在1985年重建过程中积极的社区参与的激发下，政府已经增加了在公共讨论和决策制定中加入民众意见的机制。此外，墨西哥已经建立了监测和预警系统来检测地震、火山爆发和热带风暴，如1991年的“地震预警系统”（the 1991 Seismic Alert System, SAS）。国际社会也已将注意力放在墨西哥城的灾害风险上。例如，世界银行参与墨西哥的灾害风险评估并支持降低风险的努力。

降低墨西哥城的脆弱性是一个持久的挑战。尽管许多加剧1985年大地震影响的风险因素已经得到了应对，但新的弱点仍然不断浮现。非正规住区不遵守建筑法规和法律的迅速蔓延，以及穷人的空间分异是继续削弱对灾难的抵抗力的一些因素。如果一次类似强度的地震再次袭击墨西哥城，很有可能会造成巨大的死亡人数和重大的结构性破坏。尽管他们具有活力且能够复原，但对于墨西哥城的危害仍是可想而知的。增强该市的抵抗力的关键是要将脆弱性理解为一个不断发展且相互依赖、必须不断重新评估的过程，并同时在多个层次上降低多重灾害风险。

莫桑比克：与洪水共生 Living with floods in Mozambique

洪水已经吞没了地球，23岁的Caroline Mabuiango紧紧抱住一根位于洪水上方很高的地方的树枝，在这里她生下了女儿Rosita，国际媒体对于这件事的报道展示了在这场从1999年10月到2000年3月一直在折磨莫桑比克的毁灭性的洪水中的人性。Caroline是在一棵Mafurra树上寻求庇护长达三天的15个人中的一个，她是幸存者之一。其他的人，比如她的祖母，由于无法承受猛烈的大雨，已被无情的洪水冲走了。虽然洪水在莫桑比克并不是一种新现象，被称为“2000年大洪水”的灾难是这个国家50年来经历的最严重的灾难。据莫桑比克政府核算，这场洪水造成了至少700人死亡，65万人流离失所，并使100万人迫切需要营养及/或药物援助。总的来说，洪水通过毁坏土地、财产并打乱生活，影响了450万人，约占莫桑比克总人口数的四分之一。此外，洪水对莫桑比克一些规模较小但处于发展中的城市中心——所有相关死亡中70%以上所在的区域，造成了毁灭性的影响。

作为一个以农村为主、拥有几个中小型城市和城郊中心的国家，莫桑比克的经验强调城市安全与更广泛的区域范围甚至区域范围的防灾策略的相关

性和相互联系。尽管2000年的洪水主要削弱了莫桑比克的农村地区，但还是给国家的城市中心造成了影响深远的后果。洪水破坏了莫桑比克66%以上的农作物、14万公顷的耕地和牧场、农业设备以及灌溉系统，并导致几十万牲畜死亡或严重受伤从而使食物供应骤减、进而抬高了物价，并使所有的城市地区，即使是那些没有受到洪水的地区遭受饥饿。同时，由于破坏了国家的交通运输设施，洪水阻碍了从邻近国家向城市地区运送食物。洪水还引发了莫桑比克城市中心的生命、生活、经济财产和物理基础设施的重大直接损失（同见专栏7.2）。

复杂的风险因素将莫桑比克暴露在洪水的威胁下。该国的许多河流、广阔的河流流域和堤坝导致了该国对于洪水的物理上的脆弱性。莫桑比克领土的50%以上位于国际性的河流流域，因此，物质危险本质上是区域性的，不能由该国独自处理。在莫桑比克城市内部和周边地区不佳的土地利用实践加剧了洪水造成损害的严重性。过度砍伐森林已经被确认为是放大2000年洪水影响的一个关键性的作用因素。对土地利用规划的忽视导致在灾害频发地点进行建筑建设。居住在非正规住区的城市贫困居民特别容易遭受洪水的影响。要认识莫桑比克对于洪水的脆弱性，还应该注意如下背景：人类发展水平的极度低下、灾后重建以及在长期冲突中积累的巨额债务，以及随后的结构调整行动的实施。

尽管资源非常少，但莫桑比克已经证明了其在减轻未来灾害方面进行投资的意愿，并且正与国际社会一起，对从2000年大洪水中吸取的经验教训作出反应。洪水后的干预措施既有结构上的，也有制度上的。自2000年大洪水以来，额外的堤坝已经建成，如Incomati河上的Moamba、Limpopo河上的Mapai以及Zambezi河上的Mepanda Uncua。许多水文观测站已经升级，并使水文学的网站现代化，使相关行动者之间更多的数据收集和共享成为可能。在制度上，政府部门如国家灾害管理机构（the National Disaster Management Institution）和灾害管理协调委员会（the Coordination Council for Disaster Management）已经扩大，并各自加大授权力度提供紧急应对和实施政策。行政边界的去除和日益加强的透明度预计将帮助避免错误的传达，并使重要信息能够迅速在相关部门之间实现共享。

2006年，政府公布了在减少灾害风险的努力中的重大进展。最值得注意的是2000年大洪水后一年的水灾经验。莫桑比克在2000年底和2001年初又一次面临了长期的强降雨，导致了主要省份在2001年2月和3月经历了严重的水灾。这次洪水影响了50万人

并使22.3万人流离失所。在洪水开始之前，基本的政府机构接受了训练，并为2001年的雨季做准备，在2000年12月向洪水频发地区运送了5100吨食物。尽管这次洪水本身没有2000年大洪水那么严重，但国家层面的行动者，包括政府部门、国际捐助者和机构，以及民间社会组织已经把从2000年的灾难中吸取的经验教训整合到他们的灾难系统和应急计划中去。国际社会也迅速做出反应来呼吁救援，在2001年年中之前提供了该国所请求援助的93%。

印度孟买面对季风性洪水的脆弱性 Vulnerability to monsoon flooding in Mumbai, India

2005年7月26日，孟买质量下降的基础设施中根深蒂固的脆弱性、政府减灾战略薄弱的规划和实施，以及巨大的社会经济不平等现象在灾难性的季风性降雨和洪水面前隐约显露出来。作为印度有记录的最严重的降雨，孟买仅在一天内就遭受了市中心区2.89英寸降雨量和周边近郊区37.2英寸降雨量的袭击。

遍布孟买的古老且维护失灵的排水系统加剧了城市洪水的风险。城市的中心有一套100年以上、管道有裂缝、经常渗漏到饮用水管道中去的排水系统。在季风季节，当降雨提高了海平面，这些管道就会被水淹没，并与街道下水道中的水混合在一起，导致街道每年都被迫关闭。由于为增长的人口创造住房的压力和房地产的高利润的刺激，近郊区域的发展一直没有伴随必要的基础设施建设。遍布整个区域的开放下水道，经常被垃圾堵塞，并由于道路的扩张和建设而关闭。这一区域是新的政府发展以及该市居住在Mithi河岸的贫民窟居民中最大部分的所在地。实际上，Mithi河堤岸的70%是被非正规住区占用的。

孟买上升的洪水风险也与城市人口的快速增长直接或间接相关。该市及其周边近郊区域的人口增长了38%，从1991年的约1242.06万人到2005年底的约2000万人。仅仅是孟买就每天吸收350个家庭。随着城市人口的不断扩张，对于国家和市政府来说为增长的人口提供住房和服务变得更加困难。因此，孟买1200万人的一半以上居住在非正规住区或贫民窟中。

由于不充分的土地法规和政策，大多数孟买的贫民窟位于强降雨和涨潮期间最容易发生洪水的地区。因此，贫民窟的居民们经历了自然灾害的冲击。贫民窟对于重要流域的侵蚀进一步限制了城市确保在强降雨之前和之后进行有效排水的能力。新

降雨和停滞雨水的巨大累积不可避免地溢出到城市中相对干燥的地区。如果不解决孟买的贫民窟中长期的排水和公共卫生问题，整个城市在季风季节期间将暴露在毁灭性的洪水面前。

孟买实际上有一个“灾难管理计划”（Disaster Management Plan, DMP），由马哈拉施特拉邦政府救援和康复部门（the Relief and Rehabilitation Division of the Government of Maharashtra）筹备，在2005年7月洪水之前就已到位。孟买的该计划通过风险评估和漏洞分析，认识到洪水是城市的主要风险，并确认了易受攻击的地点和社区。然而，研究指出，该计划从未以一种能够预防2005年洪水的方式制定。自计划发展以来过去的十年中，没有采取行动来缓解该计划所确认的确定的风险和长期存在的问题。政府没有制定和实施修复并保养工作中的排水系统的计划、为解决城市的人口过剩而为居住在洪水频发地区的贫民窟居民提供新的住房选择以及合理的土地政策。

洪水之后，成立了一个委员会来管理对危机的救援工作。委员会部署了陆军、空军和海军人员进行搜救行动，实际上主要依赖于非政府组织和社区基层组织的帮助。救援工作包括清除10万吨垃圾和15321头牛的尸体，除此之外还有粮食的供应、为安全的饮用水提供消毒氯片以及口服补液。政府发布公共卫生公告，并派出133支医疗队，以阻止传染病的传播，如霍乱和肠胃炎。做出承诺为近842185名贫困人员中的每一位提供22美元的援助。此外，洪水发生一周之后，成立了Mithi河管理局（the Mithi River Authority）来解决与该河及其周边区域相关的风险。该机构职责的一个重要组成部分是拆除侵蚀到河道上的贫民窟并改善地区的排水系统。然而，政府发起的这些反应都没有提倡市民、非政府的城市规划工程师和专业人士的积极参与。

作为一个特大城市，孟买的大规模物理地域、增长的人口和复杂的社会因素使得灾难管理计划的发展和实施具有固有的困难。城市的规模和动态性增加了灾害风险的责任。现有的物理性危险和相关联的社会条件加剧了孟买面对洪水时的脆弱性。

荷兰的防洪经验

The Dutch experience in flood management

自该地区最早的居住区建立以来，荷兰人民一直都在与地势低洼的城市和城镇始终存在的洪水威胁作斗争。荷兰土地面积的一半以上在海平面以下，并且在西南部存在三大河流的沼泽三角洲：莱茵河、默兹河和斯凯尔特河。尽管这种地理条件提

供了肥沃的土壤和通往海洋和航道的便利通道，但这些地区仍然经常遭受河水泛滥和大海潮起潮落的危险。

有创造性的革新和适应新的水管理技术使荷兰成功地降低了风险，尽管由周边水域造成的自然灾害频发。为了保护他们自己免受洪水风险，荷兰人已经建立了一套由堤坝和排水装置构成的复杂系统。最早的洪水管理形式诞生于12世纪，荷兰人对被水淹没土地进行填海或排水和高架。尽管荷兰大多数重要住区和基础设施对洪水的脆弱性使得洪水管理至关重要，但直到国家水利局——公共工程及水管理总司（the Rijkswaterstaat），在18世纪末期成立，洪水管理才由一个结构化的政府机构来进行管理。在此之前，建设堤坝和水道的任务大部分留给了个别的村庄和社区。地方上的填海努力，至少到16世纪，还是由简单的技术组成，如建设住宅丘（更高的地面）和基本的堤坝以及人工管理洪水流动的围垦系统。然而，随着洪水管理和土地开垦的努力逐渐适应了增长的运输和农业需求，主要受到试验和错误的驱动，技术上的革新仍然在这段时间发生。

到20世纪30年代晚期和20世纪40年代早期，一项持续的研究判断下一次重大风暴潮的强度，并证实该国最严重的脆弱性。预测显示，当时在合适的位置的屏障并不充分，并且需要更强的保护。这些警告并没有引起注意。尽管几十年前就发生过1916年的灾难性的洪水，但政府和更多公众的注意力却集中在重建第二次世界大战中被摧毁的堤坝上。1953年2月1日，北海的一场伴随着异常高的大潮的强风暴导致了保护国家西南部的堤坝的破坏。由此产生的洪水造成1835人死亡。近20万公顷土地（535575英亩）被洪水淹没，26000栋住宅和300个农场被摧毁。损失总额达该国国内生产总值（GDP）的约5%，这是对二战后国家恢复的一个毁灭性的打击。

1953年的洪水是有史以来袭击荷兰的最严重的灾难之一，是风暴异常强烈和不能预先设想并作出准备同时作用的结果。这场风暴的强度和严重程度是500年一遇的。荷兰的基础设施建设完全没有预料到如此猛烈的一场风暴。政府当时认为危险太过轻微以至于不能证明需要花费巨大代价来加强当时现存的堤坝。一旦风暴潮到达荷兰，复杂的堤坝和水泵系统就会坍塌。随着洪水如瀑布般落在堤坝的顶部，全部村庄都被淹没。总体来说，有80处缺口被记录下来，其中的一些有180米宽。随后发现长达数公里的堤坝需要进行认真的修补或更换。正如荷

兰政府未能想到这样一场强大到足以击溃堤坝的风暴，荷兰人民也是这样，他们对荷兰水道权威和堤坝的绝对信任导致对洪灾的准备水平不足，以及在洪灾前或洪灾期间未能就危险而进行沟通。

洪灾发生后不久，成立了三角洲委员会（the Delta Commission）来确定行动方针。政府在1957年通过了该委员会提出的《三角洲法案》（the Delta Act），该法案提出了缩短海岸线，要求建设一系列一级和二级堤坝来加强对洪水的防御。“三角洲项目”（the Delta Project）是第一个旨在解决该国脆弱性的综合方案。该项目在范围和技术上的远见使其被称为以往任何一个国家所实现的最伟大的工程壮举。该项目有两项主要的技术成就。第一项是东斯科尔特河大坝（the Eastern Scheldt Dam），是该国评价最高的水管理结构之一。堤坝的建设遭遇了公众对负面生态影响的抗议；但这些问题因同意围绕项目进程参与对话协商而得以解决。第二项主要的技术成就是马斯兰特防潮堤（the Maeslant Barrier）。正如东斯科尔特河大坝一样，马斯兰特防潮堤是一个技术上的突破性进展，能够在风暴期间减轻水灾，而又不妨碍鹿特丹与北海的商业贸易联系。

不同于“三角洲项目”（the Delta Project）中通过人造屏障来控制水域的做法，20世纪90年代末实施了新的政策，旨在优先降低风险，而不是像过去那样企图控制和驯服河流。多年以来，由于河流屏障的削弱和城市化在邻近地区带来的变化，风险和脆弱性有所增加。荷兰政府也认识到在保护他们自己的城市和利益方面与上游国家进行合作是非常必要的。

首先，荷兰案例显示出一种制度学习的持续过程。1953年的洪水来自于海上的风暴，但后来在20世纪90年代末发生的洪水则是内陆地区河流水位上升的结果。荷兰水管理的历史反映出一个现实，即荷兰城市的安全取决于内陆地区生态过程的管理（同见专栏8.10）。

美国新奥尔良为应对卡特里娜飓风实施国家应急计划

Implementing a national response plan for Hurricane Katrina in New Orleans, US

2005年8月29日，卡特里娜飓风摧毁了新奥尔良和美国墨西哥湾沿岸的大部分地方。飓风在墨西哥湾疯狂肆虐，持续最大风速高达每小时195公里，并形成半径达48公里的暴风眼。尽管风暴在登录之前失去了冲力，但一场三类风暴仍然淹没了新奥尔良及其大片周边地区。在五个小时的登陆期间，新奥

尔良堤坝系统的若干部分被破坏，80%的城市被洪水淹没。未能在卡特里娜登陆之前离开城市的居民或被困在他们的住宅、临时住所，或死亡。卡特里娜在墨西哥湾地区造成的死亡人数估计近1100人，全国各地有数十万人流离失所。

在飓风来临前的九个月，2004年12月，美国国土安全部（the Department of Homeland Security, DHS）编写了《国家应急计划》（the National Response Plan, NRP），概述了地方、州和联邦政府之间的灾害应对协调系统。该计划定义了紧急事件中每个关键参与者的角色和职责。然而，正如在卡特里娜事件中看到的那样，在应急准备和协调上存在重大失误。

卡特里娜飓风之后的调查已经清楚地说明了在实施《国家应急计划》过程中的不足，主要是在联邦（而不是州和地方）层面。两党选举委员会（the Select Bipartisan Committee）针对卡特里娜飓风的准备和应对进行了调查，并从中发现，联邦政府未能认识到卡特里娜潜在影响的重大程度、预测未来的需求、充分吸引总统的注意力，以及用一种积极并及时的方式做出应对。将联邦紧急事务管理署（the Federal Emergency Management Administration, FEMA）合并到美国国土安全部中的做法，以及《国家应急计划》中提出的协调方案创造了一个额外的官僚阶层，这个阶层进一步隔离了总统与FEMA的直接接触，并因此导致个体直接参与灾害管理。因此，关键的决策成为美国国土安全部秘书的责任，而不是联邦紧急事务管理署的署长。以下是两党委员会提到的美国国土安全部实施得过早或根本没有实施的一些关键行动：

- 指定全国重要事件（incident of national significance, INS）。按照《国家应急计划》的详细说明，全国重要事件是一种即将发生的事件，由于其潜在的重大程度，需要在三个层级的政府之间进行协调，以动员并实施能使影响最小化并有助于拯救生命的有效应对。由于卡特里娜飓风在登陆的50多个小时前就从气象学角度有很详细的记录，并且一场三类风暴在墨西哥湾地区的影响也广为人知，它本应被视为一次全国重要事件。如果确认这场灾难，本可以在飓风登陆前至少两天就实施一个组织得更好的应急预案。
- 召集跨机构事件管理团体（the Interagency Incident Management Group, IIMG）的权力。每当宣布一个全国意义事件，该团体作为一个联邦级别的多机构团体就会召开会

议。跨机构事件管理团体作为国土安全部部长顾问团体的一个顾问团体，同时将信息提供给白宫。管理团体的作用除了作为国土安全部部长和白宫提供指导的重要战略合作伙伴以外，还要向联邦政府的行政部门提供关于灾害的协调和管理的信息。但是该团体直到星期二傍晚飓风登陆之后才召开会议，很明显已经来不及协调让联邦做出反应。

- 联邦官员负责人的指定。美国国土安全部并没有为卡特里娜飓风指派联邦官员负责人。这位联邦官员在全国重要事件的发展中是美国国土安全部在地方的核心人物。该官员的职责除了所有的联邦支持/响应，还包括协调并帮助国土安全部部长在现场的所有管理职责。此外，还要求该官员提供对于现场不断变化的事件的实时了解，以便联邦政府能够更好地监测局势。如果之前有一位联邦官员负责人在位，那么这

位负责人本来能够使美国国土安全部和其他合作伙伴在联邦层面了解迅速变化的局势。

- “国家应急计划”（the National Response Plan）中“灾难性事件附件”（Catastrophic Incident Annex）的实施。起到将联邦反应从被动响应转变为主动应对的作用的附件并没有得以实施。如果美国国土安全部之前实施了该附件，对卡特里娜飓风的应对就会非常不一样。两党委员会（the Bipartisan Committee）进一步表示，政府宁愿以一种并不适于重大程度如卡特里娜的灾害的被动方式进行应对。

应对卡特里娜飓风实施《国家应急计划》的经验清楚地说明了在联邦治理系统中协调多个层级减少灾害风险行动的挑战。在国家灾害管理系统充满多层次的职责和官僚体制的情况下，准备和应对的努力有遭到阻碍的风险。



第七部分：

统计附录

PART VII STATISTICAL

ANNEX

技术注释

TECHNICAL NOTES

统计附录包括25个表，覆盖人口、家庭、住房、住房基础设施以及经济和社会指标等广泛的统计数据类别。考虑到2007年全球报告的主题，该统计附录尽可能突出安全和保障问题。该附录分为三个部分，分别介绍了区域、国家和城市层面的数据。表A.1至A.5介绍了依据经济、发展成就以及地理分布等标准进行分组的区域层面数据。表B.1至B.13包含国家层面的数据，表C.1至C.7专注于城市层面的数据。数据已根据来自各国家统计局和联合国的各种国际资源进行编译。

符号说明

EXPLANATION OF SYMBOLS

在统计附录中使用了下列符号展示数据：

- 不适用的类别..
- 无法获得数据...
- 零级—

国家分组与数据统计

COUNTRY GROUPINGS AND STATISTICAL AGGREGATES

世界主要分组

World major groupings

较发达地区：欧洲和北美洲的所有国家和地区，以及澳大利亚、日本和新西兰。

欠发达地区：非洲、拉丁美洲、亚洲（除日本外）以及大洋洲（除澳大利亚和新西兰外）的所有国家和地区。

最不发达国家（LDCs）：联合国目前将50个国

家指定为LDC：阿富汗、安哥拉、孟加拉国、贝宁、不丹、布基纳法索、布隆迪、柬埔寨、佛得角、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果民主共和国、吉布提、赤道几内亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、海地、基里巴斯共和国、老挝人民民主共和国、莱索托、利比里亚、马达加斯加、马拉维、马尔代夫、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、缅甸、尼泊尔、尼日尔、卢旺达、萨摩亚、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里、苏丹、东帝汶、多哥、图瓦卢、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、瓦努阿图、也门、赞比亚。

内陆发展中国家（LLDCs）：阿富汗、亚美尼亚、阿塞拜疆、不丹、玻利维亚、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、中非共和国、乍得、埃塞俄比亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、莱索托、马拉维、马里、蒙古、尼泊尔、尼日尔、巴拉圭、摩尔多瓦共和国、卢旺达、斯威士兰、塔吉克斯坦、前南斯拉夫的马其顿共和国、土库曼斯坦、乌干达、乌兹别克斯坦、赞比亚、津巴布韦。

小岛屿发展中国家（SIDS）：¹安提瓜和巴布达、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、佛得角、科摩罗、古巴、多米尼克、多米尼加共和国、斐济、格林纳达、几内亚比绍、圭亚那、海地、牙买加、基里巴斯共和国、马尔代夫、马绍尔群岛、毛里求斯、密克罗尼西亚联邦、瑙鲁、帕劳、巴布亚新几内亚、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、萨摩亚、圣多美和普林西比、塞舌尔、新加坡、所罗门群岛、圣文森特和格林纳丁斯、苏里南、东帝汶、汤加、特立尼达和多巴哥、图瓦卢、瓦努阿图、美属萨摩亚、安圭拉、阿鲁巴、英属维尔京群岛、库克群岛、法属波利尼西亚、关岛、蒙特塞拉特岛、荷属安的列斯、新喀里多尼亚、纽埃、波多黎各、美属维尔京群岛。

按联合国区域分组²**United Nations Regional Groups**

非洲国家：阿尔及利亚、安哥拉、贝宁、博茨瓦纳、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、佛得角、中非共和国、吉布提、埃及、赤道几内亚、厄立特里亚、埃塞俄比亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、肯尼亚、莱索托、利比里亚、阿拉伯利比亚民众国、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、毛里求斯、摩洛哥、莫桑比克、纳米比亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞舌尔、塞拉利昂、索马里、南非、苏丹、斯威士兰、多哥、突尼斯、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚、津巴布韦。

亚洲国家：阿富汗、巴林、孟加拉国、不丹、文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、中国、塞浦路斯、朝鲜民主主义人民共和国、斐济、印度、印度尼西亚、伊朗、伊拉克、日本、约旦、哈萨克斯坦、科威特、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、黎巴嫩、马来西亚、马尔代夫、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、蒙古、缅甸、瑙鲁、尼泊尔、阿曼、巴基斯坦、帕劳、巴布亚新几内亚、菲律宾、卡塔尔、韩国、萨摩亚、沙特阿拉伯、新加坡、所罗门群岛、斯里兰卡、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、泰国、汤加、土库曼斯坦、图瓦卢、阿拉伯联合酋长国、乌兹别克斯坦、瓦努阿图、越南、也门。

东欧国家：阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、格鲁吉亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、塞尔维亚和黑山共和国、斯洛伐克、斯洛文尼亚、前南斯拉夫的马其顿共和国、乌克兰。

拉丁美洲和加勒比国家：安提瓜和巴布达、阿根廷、巴哈马、巴巴多斯、伯利兹、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、古巴、多米尼克、多米尼加共和国、厄瓜多尔、萨尔瓦多、格林纳达、危地马拉、圭亚那、海地、洪都拉斯、牙买加、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、苏里南、特立尼达和多巴哥、乌拉圭、委内瑞拉。

西欧和其他国家：安道尔、澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、以色列、意大利、列支敦士登、卢森堡、马耳他、摩纳哥、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、圣马力诺、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其、大不列颠及北爱尔兰联合王国。

按人类发展水平的国家（地区）分组³**Countries in the Human Development aggregates**

高人类发展水平（人类发展指数0.800及以上）：⁴
阿根廷、澳大利亚、奥地利、巴哈马、巴林、巴巴多斯、比利时、文莱达鲁萨兰国、保加利亚、加拿大、智利、中国香港特别行政区、哥斯达黎加、克罗地亚、古巴、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、以色列、意大利、日本、科威特、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、墨西哥、荷兰、新西兰、挪威、巴拿马、波兰、葡萄牙、卡塔尔、韩国、圣基茨和尼维斯、塞舌尔、新加坡、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、汤加、特立尼达和多巴哥、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、乌拉圭。

中等人类发展水平（人类发展指数0.500–0.799）：⁵
阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、安提瓜和巴布达、亚美尼亚、阿塞拜疆、孟加拉国、白俄罗斯、伯利兹、不丹、玻利维亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、博茨瓦纳、巴西、柬埔寨、佛得角、中国、哥伦比亚、科摩罗、刚果、多米尼克、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、赤道几内亚、斐济、加蓬、格鲁吉亚、加纳、格林纳达、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、伊朗（伊斯兰共和国）、牙买加、约旦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、黎巴嫩、阿拉伯利比亚民众国、马来西亚、马尔代夫、毛里求斯、蒙古、摩洛哥、缅甸、纳米比亚、尼泊尔、尼加拉瓜、巴勒斯坦领土、阿曼、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、萨摩亚、圣多美和普林西比、沙特阿拉伯、所罗门群岛、南非、斯里兰卡、苏丹、苏里南、阿拉伯叙利亚共和国、塔吉克斯坦、前南斯拉夫的马其顿共和国、泰国、东帝汶、多哥、突尼斯、土耳其、土库曼斯坦、乌干达、乌克兰、乌兹别克斯坦、瓦努阿图、委内瑞拉、越南、津巴布韦。

低人类发展水平（人类发展指数0.500及以下）：⁶
安哥拉、贝宁、布基纳法索、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、科特迪瓦、刚果民主共和国、吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、冈比亚、几内亚、几内亚比绍、海地、莱索托、肯尼亚、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、塞内加尔、塞拉利昂、斯威士兰、坦桑尼亚联合共和国、也门、赞比亚。

按收入水平的国家（地区）分组⁷

Countries in the income aggregates

世界银行对所有成员经济体以及人口规模超过30000人的其他经济体进行分类。在2006年世界发展报告中，根据2004年人均国民收入，并采用世界银行阿特拉斯法计算，这些经济体被划分为不同的收入群体。这些群体是：

高收入：安道尔、阿鲁巴、澳大利亚、奥地利、巴哈马、巴林、比利时、百慕大、文莱达鲁萨兰国、加拿大、开曼群岛、海峡群岛、塞浦路斯、丹麦、法罗群岛、芬兰、法国、法属玻利尼西亚、德国、希腊、格陵兰、关岛、中国香港特别行政区、冰岛、爱尔兰、马恩岛、以色列、意大利、日本、科威特、列支敦士登、卢森堡、中国澳门特别行政区、马耳他、摩纳哥、荷兰、荷属安的列斯、新喀里多尼亚、新西兰、挪威、葡萄牙、波多黎各、卡塔尔、韩国、圣马力诺、沙特阿拉伯、新加坡、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、阿拉伯联合酋长国、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、美属维尔京群岛。

中等偏上收入：美属萨摩亚、安提瓜和巴布达、阿根廷、巴巴多斯、伯利兹、博茨瓦纳、智利、哥斯达黎加、克罗地亚、捷克共和国、多米尼克、爱沙尼亚、赤道几内亚、加蓬、格林纳达、匈牙利、拉脱维亚、黎巴嫩、阿拉伯利比亚民众国、立陶宛、马来西亚、毛里求斯、墨西哥、北马里亚纳群岛、阿曼、帕劳、巴拿马、波兰、俄罗斯联邦、塞舌尔、南非、斯洛文尼亚、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、特立尼达和多巴哥、土耳其、乌拉圭、委内瑞拉。

中等偏下收入：阿尔巴尼亚、阿尔及利亚、安哥拉、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、玻利维亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、保加利亚、佛得角、中国、哥伦比亚、吉布提、多米尼加共和国、厄瓜多尔、埃及、萨尔瓦多、斐济、格鲁吉亚、危地马拉、圭亚那、洪都拉斯、伊拉克、伊朗（伊斯兰共和国）、牙买加、约旦、印度尼西亚、哈萨克斯坦、基里巴斯共和国、马尔代夫、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、摩洛哥、纳米比亚、巴勒斯坦领土、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、罗马尼亚、萨摩亚、塞尔维亚和黑山共和国、斯里兰卡、苏里南、斯威士兰、阿拉伯叙利亚共和国、前南斯拉夫的马其顿共和国、泰国、汤加、突尼斯、土库曼斯坦、乌克兰、瓦努阿图。

低收入：阿富汗、孟加拉国、贝宁、不丹、布

基纳法索、布隆迪、柬埔寨、喀麦隆、中非共和国、乍得、科摩罗、刚果、科特迪瓦、朝鲜民主主义人民共和国、刚果民主共和国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、海地、印度、肯尼亚、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、利比里亚、莱索托、马达加斯加、马拉维、马里、毛里塔尼亚、蒙古、莫桑比克、缅甸、尼泊尔、尼加拉瓜、尼日尔、尼日利亚、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、摩尔多瓦共和国、卢旺达、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞拉利昂、所罗门群岛、索马里、苏丹、塔吉克斯坦、东帝汶、多哥、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、乌兹别克斯坦、越南、也门、赞比亚、津巴布韦。

次区域分组

Sub-regional aggregates

■ 非洲

Africa

非洲东部：布隆迪、科摩罗、吉布提、厄立特里亚、埃塞俄比亚、肯尼亚、马达加斯加、马拉维、毛里求斯、莫桑比克、卢旺达、塞舌尔、索马里、乌干达、坦桑尼亚联合共和国、赞比亚、津巴布韦。

非洲中部：安哥拉、喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果、刚果民主共和国、赤道几内亚、加蓬、圣多美和普林西比。

非洲北部：阿尔及利亚、埃及、阿拉伯利比亚民众国、摩洛哥、苏丹、突尼斯、西撒哈拉。

非洲南部：博茨瓦纳、莱索托、纳米比亚、南非、斯威士兰。

非洲西部：贝宁、布基纳法索、佛得角、科特迪瓦、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马里、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚、圣赫勒拿岛、塞内加尔、塞拉利昂、多哥。

■ 亚洲

Asia

东亚：中国（中国香港特别行政区、中国澳门特别行政区单独统计）、朝鲜民主主义人民共和国、日本、蒙古、韩国。

中南亚：阿富汗、孟加拉国、不丹、印度、伊朗（伊斯兰共和国）、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、马尔代夫、尼泊尔、巴基斯坦、斯里兰卡、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌兹别克斯坦。

东南亚：文莱达鲁萨兰国、柬埔寨、东帝汶民主共和国、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、菲律宾、新加坡、泰国、越南。

西亚：亚美尼亚、阿塞拜疆、巴林、塞浦路斯、格鲁吉亚、伊拉克、以色列、约旦、科威特、黎巴嫩、巴勒斯坦领土、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其、阿拉伯联合酋长国、也门。

■ 欧洲

Europe

东欧：白俄罗斯、保加利亚、捷克共和国、匈牙利、波兰、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、俄罗斯联邦、斯洛伐克、乌克兰。

北欧：海峡群岛、丹麦、爱沙尼亚、法罗群岛、芬兰、冰岛、爱尔兰、马恩岛、拉脱维亚、立陶宛、挪威、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国。

南欧：阿尔巴尼亚、安道尔、波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、直布罗陀、希腊、梵蒂冈、意大利、马耳他、葡萄牙、圣马力诺、塞尔维亚和黑山共和国、斯洛文尼亚、西班牙、前南斯拉夫的马其顿共和国。

西欧：奥地利、比利时、法国、德国、列支敦士登、卢森堡、摩纳哥、荷兰、瑞士。

■ 拉丁美洲和加勒比地区

Latin America and the Caribbean

加勒比：安圭拉、安提瓜和巴布达、阿鲁巴、巴哈马、巴巴多斯、英属维尔京群岛、开曼群岛、古巴、多米尼克、多米尼加共和国、格林纳达、瓜德罗普岛、海地、牙买加、马提尼克岛、蒙特塞拉特岛、荷属安的列斯、波多黎各、圣基茨和尼维斯、圣卢西亚、圣文森特和格林纳丁斯、特立尼达和多巴哥、特克斯和凯科斯群岛、美属维尔京群岛。

中美洲：伯利兹、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、尼加拉瓜、巴拿马。

南美：阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、福克兰群岛（马尔维纳斯）、法属圭亚那、圭亚那、巴拉圭、秘鲁、苏里南、乌拉圭、委内瑞拉。

■ 北美洲

Northern America

百慕大、加拿大、格陵兰、圣皮埃尔岛及密克隆岛、美利坚合众国。

■ 大洋洲

Oceania

澳大利亚/新西兰：澳大利亚、新西兰。

美拉尼西亚：斐济、新喀里多尼亚、巴布亚新几内亚、所罗门群岛、瓦努阿图。

密克罗尼西亚：关岛、基里巴斯共和国、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、瑙鲁、北马里亚纳群

岛、帕劳。

波利尼西亚：美属萨摩亚、库克群岛、法属波利尼西亚、纽埃、皮特凯恩、萨摩亚、托克劳、汤加、图瓦卢、瓦利斯和富图纳群岛。

术语与陈述顺序

NOMENCLATURE AND ORDER OF PRESENTATION

表A.1至A.5包括区域、收入和发展总量数据。表B.1至B.13以及C.1至C.7包括分别在国家及城市层面的数据。在这些表中，在非洲、亚洲、欧洲、拉丁美洲、北美洲和大洋洲这些宏观区域内的国家或地区按照英文字母顺序列出。国家或地区的名称使用联合国秘书处用作统计时的常用形式。由于空间有限，会使用简称——例如，大不列颠及北爱尔兰联合王国简称为“英国”。

术语界定

DEFINITION OF TERMS

袭击 (Assault)：对另一个人身体的物理攻击，包括殴打但不包括强暴猥亵。某些刑事法典区分严重的袭击和单纯的袭击，取决于造成伤害的程度。

汽车盗窃 (Automobile theft)：未经车主同意而移动机动车。

贿赂 (Bribery)：索要并/或接受物质或个人利益，或对其的承诺，与公共职能在一项可能会也可能不会违反法律的行为中的表现有关，并/或做出承诺以及给予公职人员物质或个人利益来交换索取的支持。

入室盗窃 (Burglary)：非法进入别人的房屋，意图犯罪。

控制腐败 (Control of corruption)：到公共权力再次被用于牟取私利的程度，既包括微小形式也包括宏大形式的腐败，以及精英和私人利益对国家的“捕获”。

与毒品有关的犯罪 (Drug-related crimes)：故意的行为，包括种植、生产、制造、提取、制备、提供销售、分销、购买、销售、以任何条件交货、中介、发货、在运输途中发货、运输、进口、出口以及拥有国际管制药物。

盗用 (Embezzlement)：非法挪用他人财产，该财产已经被挪用者占有。

卫生保健支出 (Expenditure on health)：包括在卫生保健方面（预防和治疗）的支出、计划生育活动、营养活动和为卫生保健指定的紧急救援，但

不包括提供水和卫生设施。

诈骗 (Fraud): 通过欺诈获得他人财产。

基尼系数 (Gini index): 衡量在一个经济体系内,个人或家庭的收入分配(或在某些情况下的消费支出)偏离完全平等分配的程度。洛伦兹曲线标绘了从最贫穷的个人或家庭开始的累积人口数百分比对应的总收入的累积百分比。基尼系数测量洛伦兹曲线与一条假设绝对平等的线之间的面积,以线下最大面积的百分比来表示。因此,基尼系数为0表示完全平等,而系数为100则意味着绝对的不平等。

政府效率 (Government effectiveness): 公共服务的质量、公务员的素质及其在政治压力下的独立程度、政策制定和实施的质量以及政府对这些政策的承诺的可信度。

人均国民收入 (购买力平价): 国民总收入除以年中人口数并使用购买力平价汇率转换成国际元。

医院病床 (Hospital beds): 包括公立医院、私立医院、综合性医院,以及专科医院和康复中心的住院病床。大多数情况下,急症护理和慢性病护理两种床位都包括在内。

家庭 (Household): 家庭的概念建立在由人做出的安排的基础上,一个人或小组为单位,为其自己提供食物或其他生活必需品。家庭可以分为:

- 单人家庭——即,一个人为他或她自己提供食物或其他生活必需品,而不与其他任何人结合起来形成多人家庭;
- 多人家庭——即,两人或更多人为一组,生活在一起,共同提供食物或其他生活必需品。群组里的人们可以合伙经营他们的收入,并且可以在或大或小的程度上制定共同的预算;他们可能是有关或无关的人,或者构成有关或无关的人的组合。家庭的这个概念以“家政”的概念而著称。这一概念并不假设家庭的数量和住宅单元的数量相匹配。尽管住宅单元的概念意味着这是由一个家庭所占用的空间,但它也可能是由多于一个家庭或一个家庭的一部分所占用的空间(例如,两个核心家庭由于经济原因而共享一套住宅单元,或者一夫多妻制社会中的一个家庭通常占用两套或更多的住宅单元)。

改善饮用水覆盖率 (Improved drinking water coverage): 一种表示为使用已改善的饮用水源或取水点(列表如下)的人数百分比的指标。改善饮用水的技术比那些未经改善的更能提供安全的饮用水。改善的饮用水源:进入住宅、小区或院子的自来水;公共水龙头/立管;管井/钻井;保护挖井;保

护泉水;雨水收集。未经改善的饮用水源:未受保护的挖井;未受保护的泉水;装有小水槽/桶的手推车;瓶装水⁸;油罐卡车;地表水(河流、水库、湖泊、池塘、小溪、运河、灌溉渠)

改善卫生设施覆盖率 (Improved sanitation coverage): 一种表示为使用已改善的卫生设施(列表如下)的人数百分比的指标。已改善的卫生设施比未经改善的设施更能防止人们接触人类排泄物。改善的卫生设施:冲洗或倾倒——对以下设施进行清洗:下水管道系统、化粪池、坑式厕所;改善通风的坑式厕所;板坯坑式厕所;堆肥厕所。未经改善的卫生设施:冲洗或倾倒——对别处进行冲洗;没有板坯或露天的坑式厕所;便桶;悬挂式马桶或悬挂式厕所;没有任何设施或灌木或田地。

故意杀人 (Intentional homicide): 由另一个人故意造成一个人死亡,包括杀害婴儿。

土地不平等 (Land inequality): 衡量一个经济体系内土地在个人或家庭之间的分配偏离完全平等分配的程度。

城市化水平 (Level of urbanization): 居住在被划分为城市地区的人口百分比。城市和农村聚落的定义由其所在的国家具体确定,并且在不同的国家会发生变化(城市的定义通常在本国的最新人口普查中查到)。

人口平均预期寿命 (Life expectancy at birth): 一个新生儿能够生存的年数,假定其出生时的死亡率在其一生中保持不变。

机动车 (Motor vehicles): 包括小汽车、公共汽车和货车,但不包括两轮挂车。道路是指高速公路、公路、主干路或国道,以及二级公路或区域道路。高速公路是一种专为机动车交通而设计和建造的道路,将相反方向的交通流分隔开来。

自然灾害 (Natural Disaster): 由自然事件所引发的严重的毁坏,导致人力、物力、经济或环境的损失,这超出了那些受影响的地区能够处理的能力范围。

自然危险 (Natural Hazard): 在生物圈中发生的可能构成破坏性事件的自然过程或现象。危险事件在重大程度、频率、持续时间、面积范围、发作速度、空间的分散性和时间间隔等方面均有不同。在表格中,自然危险专指地震、热带气旋、洪水和干旱。

意外杀人 (Non-intentional homicide): 由另一个人意外造成一个人死亡。包括过失杀人,但不包括导致有人死亡的交通事故。

住房人数 (Persons in housing units): 居住在住宅单元里的人数。

被告人 (Persons prosecuted): 通过由检察官或负责检控的执法机构发起的正式指控而被起诉的被告指控的罪犯。

警务工作人员 (Police staff): 公共机构的警员或执法人员，其主要职能是预防、侦查和调查犯罪以及逮捕被指控的罪犯。不排除涉及后勤人员（秘书、文员等）的数据。

政治稳定与无暴力 (Political stability and absence of violence): 对政府将会被违反宪法的手段或暴力手段动摇或推翻的可能性的认知，包括对家庭暴力和恐怖主义的看法。

贫困家庭 (Poor households): 位于地方确定的贫困线以下的家庭的百分比。贫困线通常是一条“绝对的”贫困线，取决于一个家庭的必要收入以支付所有成员最低营养标准的食物，加上必需的非食物需求。

人口总量 (Population, total): 针对全球、区域、国家或地区的年中人口估计。联合国经济和社会事务部人口司 (The Population Division of the United Nations Department of Economic and Social Affairs) 通过引入新的数据、新的估计和对关于人口、出生率、死亡率和国际迁移的数据的最新分析，从而每两年更新人口估计和预测。来自新的人口普查和/或人口统计调查的数据被用来验证并更新旧的人口估计值或人口指标，或者用来得到新的数据并且验证在预测中所做假设的正确性。人口总量指的是对每个国家地区和主要领域的总人口数的估计和预测（中位数变量）。由联合国人类住区规划署核算的年增长率指的是在指定期间，每个国家、主要地区和全球的人口总和的平均年百分比变化。附件通篇使用的公式如下： $r = [(1/t) \times \ln(A2/A1)] \times 100$ ，其中“A1”是任一指定年份的价值，“A2”是在“A1”年份之后任一指定年份的价值，“t”是“A1”与“A2”之间的间隔年数；“ln”是自然对数函数。

受冲突影响的人口 (Population affected by conflict): 指受武装冲突影响的人口在人口总量中所占百分比。**武装冲突 (Armed conflict):** 指涉及政府和/或领土的冲突，冲突双方（至少一方是当局政府）使用武装力量导致至少25人死于与战役相关的原因。

城市人口和农村人口 (Population, urban and rural): 对居住在被划分为城市或农村地区的人口的年中估计和预测（中位数变量）。

贫困定义 (Poverty definition): 全国贫困率 (National poverty rate): 生活在全国贫困线以下的人口百分比。全国估计值建立在来自家庭调查的人口加权分组估计的基础之上。调查年是收集基础数据的年份。**低于每天1美元的人口和低于每天2美元的人口 (Population below US\$1 a day and Population below US\$2 a day):** 按照1993年的国际价格，每天依靠少于1.08美元和2.15美元生存的人口百分比（相当于1985年价格的1美元和2美元，购买力平价调整）。

艾滋病毒感染率，15-49岁年龄组 (Prevalence of HIV, 15-49 age group): 感染艾滋病毒的15-49岁的人口百分比。

检察人员 (Prosecution staff): 检察人员——政府官员，其职责是代表国家发起并维持对被指控犯有刑事罪行的人的刑事诉讼。在一些国家，检察官是一个独立机构的成员，在其他国家，检察官是警方或司法机构的成员。

强奸 (Rape): 未经涉及的一方有效同意的性交。

难民、寻求庇护者和其他关注 (Refugees, asylum-seekers and other concern): 数据由政府提供，基于其自己的定义和收集方法。联合国难民事务高级专员公署 (UNHCR, the United Nations High Commissioner for Refugees) 关注的全部寻求庇护者、难民和其他人包括以下内容。**难民 (Refugees):** 依照联合国难民署的条例，根据国际公约被确认为难民的人；出于人道主义立场被允许留下并给予临时保护的人。**寻求庇护者 (Asylum-seekers):** 难民身份的申请仍在收容所程序中悬而未决的人，或在其他方面登记成为寻求庇护者的人。寻求庇护者的总数由于缺乏若干国家的数据而被低估。**返回的难民 (Returned refugees):** 在这一年里返回其原籍国家的难民。**国内流离失所者 (IDPs, Internally displaced persons):** 在其国内流离失所的人以及联合国难民署通常依据联合国主管机关的特殊需求而对其扩大保护或援助的人。**返回的国内流离失所者 (Returned IDPs):** 联合国难民署关注的在这一年里已经返回其原籍地的国内流离失所者。**无国籍人士 (Stateless Person):** 不被任何国家视为通过其国籍法或宪法的国民的人。这一定义主要指的是法律上的 (de jure) 无国籍人士，但也包括实际上的 (de facto) 无国籍人士，以及难以建立国籍的人。难民和寻求庇护者从原籍地来说不包括无国籍人士。

监管质量 (Regulatory quality): 政府制定和

实施健全的允许并促进私营部门发展的政策和法规的能力。

道路 (Roads): 高速路、公路、主干路或国道, 以及二级公路或区域道路。高速路是一种专为机动车交通而设计和建造的道路, 将相反方向的交通流分隔开来。**总道路网络 (Total road network):** 包括一个国家内的高速路、公路和主干路或国道、二级道路或区域道路, 以及所有其他道路。**铺面道路 (Paved roads):** 表面铺有碎石 (macadam) 和烃粘合剂或沥青制剂、铺有混凝土或铺有鹅卵石的道路, 占国内所有道路总长度的百分比。

抢劫 (Robbery): 通过武力或以武力威胁克服抵抗, 从而盗窃他人财物。

法治 (Rule of law): 政府机构对社会规则, 尤其是合同实施、警察、法院以及犯罪和暴力的可能性有信心并坚持的程度。

贫民窟居民 (Slum dwellers): 居住在具有以下一项或多项条件的住房中的人: 饮用水不足; 卫生设施不足; 住房的结构质量/耐久性差; 过度拥挤; 权益没有保障。

盗窃 (Theft): 未经财物所有者的同意而拿走财物。盗窃不包括入室行窃、入室抢劫以及机动车盗窃。某些刑事法典区分严重的袭击和单纯的盗窃, 取决于从其合法所有者处取得的物品和财产的价值。

用于工作行程的交通运输 (Transport used for work trips): 由私人汽车、火车、有轨电车或渡船、公共汽车或小型公共汽车、其他交通工具 (摩托车、自行车和其他非机动车交通模式) 承担的工作行程的百分比。当一些交通模式用于给定的行程时, 主要的交通模式就已经被选中。

出行时间 (Travel time): 单向工作行程以分钟计的平均时间。这是所有交通模式中的一个平均值。

城市聚集区和首都城市 (Urban agglomerations and capital cities): 术语“城市聚集区”指的是在一个连续的地域内人口达到城市密度水平、而不受行政边界限制的人口。它通常包含城市或城镇的人口加上位于城市外部但是邻近城市边界的近郊区的人口。只要有可能, 就会使用根据城市聚集区概念分类的数据。然而, 一些国家并不根据城市聚集区的概念统计数据, 反而使用大都市区或城市市区的

概念。如果有可能, 这些数据会被调整以符合城市聚集区的概念。当没有充足的信息可用来实现这样的调整时, 则会使用基于城市市区或大都市区的数据。网上列出的数据来源表明数据是否被调整以符合城市聚集区的概念或是否使用了不同的概念。表 C.1 包含对于所有 75 万或以上人口的城市聚集区的已修订的估计和预测。

城市人口 (Urban population): 这是被定义为每个国家的城市并向联合国报告的地区的年中人口数。全球城市人口数的估计值可能会发生显著改变, 如果中国、印度以及一些其他人口众多国家改变他们对城市中心的定义。根据中国国家统计局的资料, 1996 年底, 城镇居民约占中国总人口的 43%, 而在 1994 年仅有 20% 的人口被认为是城镇人口。除了人口不断从农村迁移到城市地区以外, 这种转变的一个主要原因是近年来数以百计的被重新划分为城市的乡镇的快速增长。由于表中的估计值是基于各个国家对于城市或大都市区的定义, 因此跨国家的比较应该谨慎进行。

话语权和问责制 (Voice and accountability): 一个国家的公民能够参与选举政府以及言论自由、结社自由和媒体自由的程度。

废水处理 (Wastewater treated): 所有废水中经历某种形式的处理的废水百分比。

用水量 (Water consumption): 在定居点用于所有家庭用途 (不包括工业用途), 每人每天以公升计的平均耗水量。

供水系统 (Water supply system): “在内部拥有自来水的住宅单元”指的是在组成住宅单元的墙壁内部具有供水管。水可以从社区来源通过管道进行输送——也就是, 一个受公共机构检查和控制的地方。水也可以从私人来源通过管道送入住宅单元, 例如压力罐、水泵或一些其他装置。“自来水在单元以外但位于 200 米以内”的住宅单元种类指的是住户不能在他们所居住的单元内部得到自来水, 但可以在 200 米的范围内取得, 假设在这一距离内获得自来水能使居民为家庭需求提供用水, 而不必遭受极端的艰难尝试。“其他的”指的是根本没有自来水的住宅单元, 这里的居民依靠泉水或净水, 或者指的是自来水位于距离住宅 200 米以外的住宅单元。

注释 NOTES

- | | | | | | |
|---|---|--|--|---|---|
| 1 | Including 37 UN members and 14 non-UN members/ associate members of regional commissions. | | | | |
| 2 | All members of the United Nations General Assembly arranged in Regional Groups. According to the <i>United Nations Handbook 2003</i> (2003), this grouping is unofficial and has been developed to take account of the purposes of General Assembly Resolutions 1991 (XVIII) (1963), 33/138 (1978) and 2847 (XXVI) (1971). The US is not a member of any regional group, but attends meetings | of the Western European and Other States Group (WEOG) as an observer and is considered to be a member of that group for electoral purposes. Turkey participates fully in both the Asian and WEOG groups, but for electoral purposes is considered a member of WEOG only. Israel became a full member of WEOG on a temporary basis on 28 May 2000. As of 31 May 2002, Estonia and Kiribati were not members of any regional group. In addition to member states, there is also a non-member state, the Holy | See, which has observer status in the United Nations. By General Assembly Resolution 52/250 (1998), the General Assembly conferred upon Palestine, in its capacity as observer, additional rights and privileges of participation. These included, <i>inter alia</i> , the right to participation in the general debate of the General Assembly, but did not include the right to vote or to put forward candidates. | 4 | 2005 for detail. |
| | | | | 5 | 57 countries or areas. |
| | | | | 6 | 88 countries or areas. |
| | | | | 7 | 32 countries or areas. |
| | | | | 8 | As classified by the World Bank; see <i>World Development Report 2006</i> (World Bank, 2005) for detail. |
| | | | | 9 | Bottled water is considered improved only when the household uses water from an improved source for cooking and personal hygiene. |
| | | | 3 | | Excreta are flushed to plot, open sewer, a ditch, or other location. |
| | | | | | As classified by the United Nations Development Programme (UNDP); see <i>Human Development Report</i> |

数据来源 SOURCES OF DATA

统计数据表格根据以下联合国人类住区规划署的数据库汇编而成：

Human Settlements Statistics Database,

Global Urban Observatory (GUO) Database,

CitiBase, and UN-Habitat Household Projections Project.

In addition, various statistical publications from the United Nations and other international organizations have been used. These include:

International Road Federation (IRF) (1999) *World Road Statistics 1997*. Geneva.

International Road Federation (IRF) (2005) *World Road Statistics 2004*. Geneva.

Organisation for Economic Co-operation (OECD) *International Development Statistics*, CD-ROM, various years. Paris.

United Nations (2001) *Compendium of Human Settlements Statistics 2001*. United Nations, New York.

UNDP (2006) *Human Development Report*. Oxford University Press, New York.

UNDP (2004) *A Global Report. Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*. UNDP, New York.

United Nations Population Division (2006) *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*. United Nations, New York.

UNHCR (United Nations High Commission for Refugees) (2006) *2005 Global Refugee Trends, Statistical Overview of Populations of Refugees, Asylum-Seekers, Internally*

Displaced Persons, Stateless Persons, and Other Persons of Concern to UNHCR. UNHCR, Geneva, Available at:

United Nations Human Settlements Programme (UN.Habitat) (2002) *Global Urban Indicators Database 2*.

UN-Habitat, Nairobi.

UNICEF/WHO (2006) *Meeting the MDG Drinking Water and Sanitation Target: The Urban and Rural Challenge of the Decade*. World Health Organization and UNICEF, Geneva

United Nations Office on Drug and Crime. The Seventh United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems (1999 – 2000); The Eighth United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems (2001 - 2002) available at:

World Bank (2005) *Governance Matters V*, available at: <http://www.worldbank.org/wbi/governance/press-2005indicators/>

World Bank (2005) *World Development Indicators 2005*. World Bank, Washington, DC

World Bank (2006) *World Development Indicators, 2006*. World Bank, Washington DC.

World Health Organization (WHO), United Nations Children's Fund (UNICEF) and Water Supply and Sanitation Collaborative Council (2000) *Global Water Supply and Sanitation Assessment, 2000 Report*. WHO and UNICEF, Geneva and New York.

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*. WHO/UNICEF, Geneva.

数据表

DATA TABLES

基于地区层面的数据

REGIONAL AGGREGATES

表A.1

TABLE A.1

人口 Population

	人口总量			城市化水平			城镇人口			农村人口		
	估计量和预测量 (000)		2000-2030年 变化率 (%)	估计量和预测量 (000)		2000-2030年 变化率 (%)	估计量和预测量 (000)		2000-2030年 变化率 (%)	估计量和预测量 (000)		2000-2030年 变化率 (%)
	2000	2030		2000	2030		2000	2030		2000	2030	
全世界	6,085,572	8,199,104	0.99	46.7	59.9	0.83	2,844,802	4,912,553	1.82	3,240,771	3,286,551	0.05
世界主要分组												
较发达地区	1,193,354	1,250,658	0.16	73.2	80.8	0.33	874,039	1,011,061	0.49	319,315	239,597	-0.96
欠发达地区	4,892,218	6,948,446	1.17	40.3	56.1	1.11	1,970,763	3,901,492	2.28	2,921,456	3,046,954	0.14
最不发达国家	673,524	1,281,335	2.14	24.7	40.9	1.68	166,203	523,627	3.83	507,321	757,707	1.34
内陆发展中国家	337,978	633,419	2.09	26.0	36.3	1.11	87,958	230,119	3.21	250,020	403,300	1.59
小岛屿发展中国家	49,987	68,026	1.03	52.6	60.9	0.49	26,305	41,441	1.52	23,682	26,585	0.39
联合国区域分组												
非洲国家	812,466	1,463,493	1.96	36.2	50.7	1.12	294,392	742,188	3.08	518,074	721,305	1.10
亚洲国家	3,588,671	4,754,851	0.94	36.3	53.5	1.29	1,303,536	2,541,696	2.23	2,285,135	2,213,155	-0.11
东欧国家	352,389	304,883	-0.48	66.4	72.3	0.28	233,936	220,367	-0.20	118,453	84,516	-1.13
拉丁美洲和加勒比国家	522,929	722,377	1.08	75.4	84.3	0.37	394,212	608,968	1.45	128,717	113,409	-0.42
西欧和其他国家	518,251	579,983	0.38	75.2	82.2	0.30	389,732	476,769	0.67	128,520	103,215	-0.73
人类发展水平分组												
高水平人类发展	1,188,416	1,354,589	0.44	75.7	83.3	0.32	899,834	1,128,224	0.75	288,582	226,365	-0.81
中等水平人类发展	4,264,077	5,639,873	0.93	40.6	56.7	1.11	1,731,120	3,198,371	2.05	2,532,957	2,441,502	-0.12
低水平人类发展	533,379	1,025,382	2.18	30.4	47.0	1.46	161,899	481,978	3.64	371,480	543,404	1.27
收入分组												
高收入	955,957	1,096,982	0.46	76.5	83.9	0.31	731,116	920,010	0.77	224,841	176,972	-0.80
中等收入	2,937,207	3,577,609	0.66	50.6	68.7	1.02	1,484,806	2,457,546	1.68	1,452,401	1,120,063	-0.87
中上收入	565,094	650,483	0.47	71.4	80.2	0.39	403,284	521,872	0.86	161,810	128,611	-0.77
中低收入	2,372,113	2,927,126	0.70	45.6	66.1	1.24	1,081,522	1,935,674	1.94	1,290,591	991,452	-0.88
低收入	2,190,228	3,521,372	1.58	28.6	43.5	1.40	626,913	1,532,068	2.98	1,563,315	1,989,304	0.80
地理分组												
非洲	812,466	1,463,493	1.96	36.2	50.7	1.12	294,392	742,188	3.08	518,074	721,305	1.10
非洲东部	255,681	492,698	2.19	20.7	33.7	1.61	53,041	165,913	3.80	202,640	326,785	1.59
非洲中部	96,040	207,223	2.56	37.4	54.9	1.28	35,899	113,786	3.85	60,141	93,437	1.47
非洲北部	175,051	269,743	1.44	48.9	64.1	0.90	85,540	172,855	2.34	89,510	96,887	0.26
非洲南部	52,069	55,323	0.20	53.9	68.6	0.81	28,053	37,956	1.01	24,016	17,367	-1.08
非洲西部	233,624	438,506	2.10	39.3	57.4	1.26	91,858	251,678	3.36	141,766	186,828	0.92
亚洲	3,675,799	4,872,472	0.94	37.1	54.1	1.26	1,363,035	2,636,623	2.20	2,312,764	2,235,850	-0.11
东亚	1,479,233	1,655,077	0.37	40.4	62.5	1.46	597,490	1,034,427	1.83	881,742	620,650	-1.17
中南亚	1,484,624	2,197,640	1.31	29.4	42.9	1.26	437,035	943,816	2.57	1,047,589	1,253,825	0.60
东南亚	518,867	700,930	1.00	39.6	61.2	1.45	205,621	428,630	2.45	313,246	272,299	-0.47
西亚	193,075	318,826	1.67	63.6	72.1	0.41	122,888	229,750	2.09	70,187	89,076	0.79
欧洲	728,463	698,140	-0.14	71.7	78.3	0.29	522,108	546,462	0.15	206,355	151,678	-1.03
东欧	304,636	258,264	-0.55	68.3	73.7	0.25	208,145	190,443	-0.30	96,491	67,821	-1.18
北欧	94,157	102,977	0.30	83.4	87.4	0.15	78,530	89,971	0.45	15,627	13,006	-0.61
南欧	146,081	147,342	0.03	65.4	74.3	0.43	95,539	109,542	0.46	50,542	37,800	-0.97
西欧	183,589	189,558	0.11	76.2	82.6	0.27	139,894	156,506	0.37	43,695	33,052	-0.93
拉丁美洲	522,929	722,377	1.08	75.4	84.3	0.37	394,212	608,968	1.45	128,717	113,409	-0.42
加勒比	37,456	45,524	0.65	62.1	72.6	0.52	23,273	33,036	1.17	14,183	12,488	-0.42
中美洲	136,039	193,104	1.17	68.8	77.6	0.41	93,528	149,935	1.57	42,510	43,169	0.05
南美洲	349,434	483,749	1.08	79.4	88.1	0.35	277,410	425,996	1.43	72,024	57,752	-0.74
北美洲	314,968	400,079	0.80	79.1	86.7	0.30	249,242	346,918	1.10	65,725	53,160	-0.71
大洋洲	30,949	42,543	1.06	70.5	73.8	0.15	21,813	31,394	1.21	9,135	11,149	0.66
澳大利亚/新西兰	22,890	29,873	0.89	86.9	91.5	0.17	19,895	27,331	1.06	2,995	2,542	-0.55
美拉尼西亚	6,935	11,142	1.58	19.2	27.6	1.21	1,332	3,073	2.79	5,603	8,068	1.22
密克罗尼西亚	505	757	1.35	65.7	76.6	0.51	332	580	1.86	173	177	0.07
波利尼西亚	619	771	0.73	41.1	53.2	0.85	255	410	1.59	364	361	-0.03

资料来源：联合国，经济和社会事务部，人口司，2006。按区域、收入或发展的聚居统计图表根据来自表B.1、B.2和B.3的国家/地区层面的数据计算而得。

注：合计中的国家/地区列于技术注释中。

表A.2

TABLE A.2

城市聚集区数量

Number of Urban Agglomerations

城市聚集区的规模	聚集区数量估计值和预测值			根据聚集区规模的城市人口分布			人口估计值和预测值		
	1985	2000	2015	(%)	(%)	(%)	(000)	(000)	(000)
全世界									
1000 万人及以上	7	17	22	5.27	8.42	9.41	104,507	239,655	359,238
500~1000 万人	21	28	39	7.71	6.80	7.15	152,932	193,583	272,960
100~500 万人	223	335	460	21.08	22.35	23.83	418,255	635,867	910,092
50~100 万人	299	403	494	10.39	9.78	9.08	206,194	278,271	346,789
50 万人以下	...	...	...	55.54	52.64	50.54	1,101,787	1,497,425	1,929,945
较发达地区									
1000 万人及以上	4	5	5	8.55	9.77	9.61	66,662	85,377	90,795
500~1000 万人	4	6	10	4.19	4.78	7.12	32,637	41,786	67,267
100~500 万人	86	97	101	21.40	21.91	21.15	166,859	191,524	199,859
50~100 万人	110	117	129	9.56	9.03	9.24	74,515	78,929	87,255
50 万人以下	...	...	...	56.31	54.51	52.88	439,086	476,423	499,623
欠发达地区									
1000 万人及以上	3	12	17	3.14	7.83	9.34	37,844	154,278	268,442
500~1000 万人	17	22	29	9.99	7.70	7.16	120,295	151,797	205,693
100~500 万人	137	238	359	20.88	22.55	24.71	251,396	444,343	710,232
50~100 万人	189	286	365	10.94	10.11	9.03	131,679	199,342	259,534
50 万人以下	...	...	...	55.05	51.81	49.76	662,701	1,021,002	1,430,322
最不发达国家									
1000 万人及以上	—	1	1	—	6.11	5.61	—	10,159	16,842
500~1000 万人	—	1	4	—	3.03	8.73	—	5,042	26,218
100~500 万人	10	21	35	22.29	22.51	22.85	19,570	37,414	68,644
50~100 万人	12	19	28	9.11	7.54	6.70	8,000	12,534	20,129
50 万人以下	...	...	...	68.60	60.80	56.12	60,242	101,053	168,573
非洲									
1000 万人及以上	—	1	2	—	3.53	6.13	—	10,391	29,279
500~1000 万人	1	2	2	5.07	4.57	3.21	8,328	13,464	15,326
100~500 万人	20	34	58	21.02	22.12	25.89	34,547	65,131	123,637
50~100 万人	27	41	68	10.65	9.62	9.93	17,509	28,322	47,443
50 万人以下	...	...	...	63.26	60.15	54.84	103,970	177,083	261,882
非洲东部									
1000 万人及以上	—	—	—	—	—	—	—	—	—
500~1000 万人	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100~500 万人	3	9	13	13.05	26.47	30.30	3,612	14,038	28,216
50~100 万人	6	4	8	14.87	World				
1000 万人及以上	7	17	22	5.27	8.42	9.41	104,507	239,655	359,238
500~1000 万人	21	28	39	7.71	6.80	7.15	152,932	193,583	272,960
100~500 万人	223	335	460	21.08	22.35	23.83	418,255	635,867	910,092
50~100 万人	299	403	494	10.39	9.78	9.08	206,194	278,271	346,789
50 万人以下	...	...	...	55.54	52.64	50.54	1,101,787	1,497,425	1,929,945
较发达地区									
1000 万人及以上	4	5	5	8.55	9.77	9.61	66,662	85,377	90,795
500~1000 万人	4	6	10	4.19	4.78	7.12	32,637	41,786	67,267
100~500 万人	86	97	101	21.40	21.91	21.15	166,859	191,524	199,859
50~100 万人	110	117	129	9.56	9.03	9.24	74,515	78,929	87,255
50 万人以下	...	...	...	56.31	54.51	52.88	439,086	476,423	499,623
欠发达地区									
1000 万人及以上	3	12	17	3.14	7.83	9.34	37,844	154,278	268,442
500~1000 万人	17	22	29	9.99	7.70	7.16	120,295	151,797	205,693
100~500 万人	137	238	359	20.88	22.55	24.71	251,396	444,343	710,232
50~100 万人	189	286	365	10.94	10.11	9.03	131,679	199,342	259,534
50 万人以下	...	...	...	55.05	51.81	49.76	662,701	1,021,002	1,430,322
最不发达国家									
1000 万人及以上	—	1	1	—	6.11	5.61	—	10,159	16,842
500~1000 万人	—	1	4	—	3.03	8.73	—	5,042	26,218
100~500 万人	10	21	35	22.29	22.51	22.85	19,570	37,414	68,644
50~100 万人	12	19	28	9.11	7.54	6.70	8,000	12,534	20,129
50 万人以下	...	...	...	68.60	60.80	56.12	60,242	101,053	168,573
非洲									
1000 万人及以上	—	1	2	—	3.53	6.13	—	10,391	29,279
500~1000 万人	1	2	2	5.07	4.57	3.21	8,328	13,464	15,326
100~500 万人	20	34	58	21.02	22.12	25.89	34,547	65,131	123,637
50~100 万人	27	41	68	10.65	9.62	9.93	17,509	28,322	47,443
50 万人以下	...	...	...	63.26	60.15	54.84	103,970	177,083	261,882
非洲东部									
1000 万人及以上	—	—	—	—	—	—	—	—	—
500~1000 万人	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100~500 万人	3	9	13	13.05	26.47	30.30	3,612	14,038	28,216
50~100 万人	6	4	8	14.87	4.54	6.48	4,115	2,407	6,031
50 万人以下	...	...	...	72.08	69.00	63.23	19,949	36,597	58,885

续表

城市聚集区的规模	聚集区数量估计值和预测值			根据聚集区规模的城市人口分布			人口估计值和预测值		
	1985	2000	2015	(%) 1985	(%) 2000	(%) 2015	(000) 1985	(000) 2000	(000) 2015
非洲中部									
1000 万人及以上	—	—	—	—	—	—	—	—	—
500~1000 万人	—	1	1	—	14.04	14.18	—	5,042	9,304
100~500 万人	2	4	9	21.43	16.70	27.20	4,122	5,994	17,845
50~100 万人	5	8	11	15.63	15.71	12.12	3,007	5,639	7,952
50 万人以下	…	…	…	62.94	53.55	46.49	12,110	19,224	30,500
非洲北部									
1000 万人及以上	—	1	1	—	12.15	10.43	—	10,391	13,138
500~1000 万人	1	—	1	15.26	—	4.78	8,328	—	6,022
100~500 万人	5	6	8	17.54	19.45	16.00	9,573	16,637	20,152
50~100 万人	4	8	19	5.11	6.65	10.19	2,790	5,690	12,829
50 万人以下	…	…	…	62.09	61.75	58.60	33,884	52,822	73,805
非洲南部									
1000 万人及以上	—	—	—	—	—	—	—	—	—
500~1000 万人	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100~500 万人	4	5	7	36.67	40.02	50.37	6,382	11,227	16,821
50~100 万人	3	2	1	11.35	6.61	1.86	1,975	1,855	622
50 万人以下	…	…	…	51.98	53.37	47.77	9,047	14,971	15,952
非洲西部									
1000 万人及以上	—	—	1	—	—	10.12	—	—	16,141
500~1000 万人	—	1	—	—	9.17	—	—	8,422	—
100~500 万人	6	10	21	23.88	18.76	25.46	10,858	17,236	40,603
50~100 万人	9	19	29	12.37	13.86	12.55	5,622	12,731	20,008
50 万人以下	…	…	…	63.75	58.21	51.88	28,980	53,469	82,740
亚洲									
1000 万人及以上	3	9	13	6.09	9.66	11.05	50,995	131,686	217,699
500~1000 万人	13	17	23	10.49	8.75	8.16	87,832	119,232	160,865
100~500 万人	97	166	244	21.45	22.61	23.81	179,591	308,118	469,091
50~100 万人	128	195	241	10.81	9.99	8.71	90,522	136,228	171,655
50 万人以下	…	…	…	51.15	48.99	48.26	428,126	667,769	950,904
东亚									
1000 万人及以上	2	3	5	11.21	9.85	10.41	40,654	58,858	87,298
500~1000 万人	5	8	8	9.62	9.91	7.22	34,882	59,214	60,595
100~500 万人	57	93	133	27.29	29.27	31.77	99,009	174,901	266,509
50~100 万人	65	109	121	12.83	12.78	10.58	46,545	76,355	88,748
50 万人以下	…	…	…	39.06	38.19	40.02	141,682	228,162	335,759
中南亚									
1000 万人及以上	1	5	5	3.64	14.13	14.04	10,341	61,764	89,450
500~1000 万人	4	5	8	10.07	6.82	9.08	28,587	29,793	57,871
100~500 万人	18	42	66	13.94	15.76	18.38	39,578	68,895	117,077
50~100 万人	49	51	71	12.22	8.34	7.72	34,692	36,466	49,202
50 万人以下	…	…	…	60.12	54.94	50.77	170,680	240,118	323,401
东南亚									
1000 万人及以上	—	1	2	—	5.38	9.25	—	11,065	29,739
500~1000 万人	3	2	5	16.74	7.92	9.24	18,955	16,282	29,717
100~500 万人	9	13	17	17.37	15.45	10.17	19,668	31,778	32,697
50~100 万人	9	16	23	5.23	5.21	5.01	5,923	10,716	16,113
50 万人以下	…	…	…	60.65	66.03	66.32	68,658	135,781	213,211
西亚									
1000 万人及以上	—	—	1	—	—	6.49	—	—	11,211
500~1000 万人	1	2	2	7.00	11.35	7.34	5,407	13,944	12,680
100~500 万人	13	18	28	27.63	26.48	30.56	21,336	32,544	52,809
50~100 万人	5	19	26	4.35	10.33	10.18	3,361	12,692	17,593
50 万人以下	…	…	…	61.01	51.84	45.44	47,106	63,708	78,533
欧洲									
1000 万人及以上	—	1	1	—	1.93	2.07	—	10,103	11,022
500~1000 万人	3	4	5	5.18	5.42	6.57	25,352	28,293	34,994
100~500 万人	45	48	45	16.66	15.12	13.85	81,544	78,940	73,787
50~100 万人	77	77	84	10.52	9.76	10.57	51,525	50,938	56,299
50 万人以下	…	…	…	67.64	67.77	66.94	331,157	353,834	356,539
东欧									
1000 万人及以上	—	1	1	—	4.85	5.61	—	10,103	11,022
500~1000 万人	1	1	1	4.27	2.51	2.73	8,580	5,214	5,375
100~500 万人	21	22	18	15.84	14.14	12.76	31,853	29,426	25,088
50~100 万人	27	28	34	9.01	8.67	11.63	18,114	18,042	22,857
50 万人以下	…	…	…	70.88	69.84	67.27	142,517	145,360	132,221
北欧									
1000 万人及以上	—	—	—	—	—	—	—	—	—
500~1000 万人	1	1	1	10.33	10.47	10.31	7,667	8,225	8,618
100~500 万人	6	7	8	13.78	13.94	14.81	10,228	10,944	12,378
50~100 万人	11	11	10	10.52	10.11	8.59	7,814	7,942	7,179
50 万人以下	…	…	…	65.37	65.48	66.29	48,535	51,419	55,399
南欧									
1000 万人及以上	—	—	—	—	—	—	—	—	—
500~1000 万人	—	1	2	—	5.40	10.72	—	5,162	11,143
100~500 万人	10	9	8	30.12	24.15	18.25	26,743	23,077	18,960
50~100 万人	17	18	19	12.56	12.37	12.03	11,151	11,821	12,499
50 万人以下	…	…	…	57.32	58.07	59.00	50,886	55,479	61,300

续表

城市聚集区的规模	聚集区数量估计值和预测值			根据聚集区规模的城市人口分布			人口估计值和预测值		
	1985	2000	2015	(%) 1985	(%) 2000	(%) 2015	(000) 1985	(000) 2000	(000) 2015
西欧									
1000 万人及以上	—	—	—	—	—	—	—	—	—
500~1000 万人	1	1	1	7.26	6.93	6.63	9,105	9,692	9,858
100~500 万人	8	10	11	10.14	11.08	11.68	12,719	15,493	17,362
50~100 万人	22	20	21	11.51	9.39	9.26	14,447	13,133	13,764
50 万人以下	...	...	...	71.10	72.61	72.42	89,219	101,576	107,620
拉丁美洲和加勒比地区									
1000 万人及以上	2	4	4	10.02	14.67	13.36	27,504	57,816	68,268
500~1000 万人	3	3	4	8.80	4.85	5.77	24,135	19,101	29,502
100~500 万人	26	44	63	18.16	21.68	25.87	49,827	85,475	132,169
50~100 万人	34	51	57	8.62	8.96	8.03	23,648	35,339	41,014
50 万人以下	...	...	...	54.40	49.84	46.97	149,240	196,481	240,000
加勒比									
1000 万人及以上	—	—	—	—	—	—	—	—	—
500~1000 万人	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100~500 万人	3	4	4	27.83	34.48	35.89	4,782	8,024	10,175
50~100 万人	2	1	3	8.30	2.49	6.77	1,427	579	1,918
50 万人以下	...	...	...	63.86	63.04	57.34	10,971	14,670	16,257
中美洲									
1000 万人及以上	1	1	1	22.01	19.32	17.65	14,109	18,066	21,568
500~1000 万人	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100~500 万人	3	12	21	9.80	20.95	29.49	6,283	19,592	36,033
50~100 万人	13	21	24	13.66	15.39	14.36	8,759	14,393	17,548
50 万人以下	...	...	...	54.53	44.35	38.50	34,960	41,477	47,047
南美洲									
1000 万人及以上	1	3	3	6.94	14.33	12.96	13,395	39,749	46,700
500~1000 万人	3	3	4	12.50	6.89	8.19	24,135	19,101	29,502
100~500 万人	20	28	38	20.08	20.86	23.85	38,763	57,859	85,960
50~100 万人	19	29	30	6.97	7.34	5.98	13,463	20,367	21,548
50 万人以下	...	...	...	53.51	50.59	49.03	103,309	140,334	176,696
北美洲									
1000 万人及以上	2	2	2	12.95	11.90	10.95	26,008	29,659	32,970
500~1000 万人	1	2	5	3.63	5.41	10.72	7,285	13,494	32,273
100~500 万人	31	37	44	31.94	34.32	32.12	64,163	85,531	96,731
50~100 万人	31	39	42	10.54	11.01	9.71	21,185	27,443	29,239
50 万人以下	...	...	...	40.95	37.36	36.51	82,258	93,115	109,949
大洋洲									
1000 万人及以上	—	—	—	—	—	—	—	—	—
500~1000 万人	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100~500 万人	4	6	6	49.26	58.10	55.42	8,583	12,672	14,678
50~100 万人	2	—	2	10.36	—	4.30	1,805	—	1,139
50 万人以下	...	...	...	40.38	41.91	40.29	7,035	9,142	10,670
澳大利亚/新西兰									
1000 万人及以上	—	—	—	—	—	—	—	—	—
500~1000 万人	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100~500 万人	4	6	6	53.28	63.70	61.76	8,583	12,672	14,678
50~100 万人	2	—	2	11.21	—	4.79	1,805	—	1,139
50 万人以下	...	...	...	35.51	36.30	33.45	5,720	7,223	7,950
美拉尼西亚									
1000 万人及以上	—	—	—	—	—	—	—	—	—
500~1000 万人	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100~500 万人	—	—	—	—	—	—	—	—	—
50~100 万人	—	—	—	—	—	—	—	—	—
50 万人以下	...	...	...	100.00	100.00	100.00	900	1,332	1,938
密克罗尼西亚									
1000 万人及以上	—	—	—	—	—	—	—	—	—
500~1000 万人	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100~500 万人	—	—	—	—	—	—	—	—	—
50~100 万人	—	—	—	—	—	—	—	—	—
50 万人以下	...	...	...	100.00	100.00	100.00	217	332	460
波利尼西亚									
1000 万人及以上	—	—	—	—	—	—	—	—	—
500~1000 万人	—	—	—	—	—	—	—	—	—
100~500 万人	—	—	—	—	—	—	—	—	—
50~100 万人	—	—	—	—	—	—	—	—	—
50 万人以下	...	...	...	100.00	100.00	100.00	198	255	322

资料来源：联合国，经济和社会事务部，人口司，2006。

表A.3

TABLE A.3

棚户区指标 Shelter Indicators

	总户数						供水及卫生设施覆盖率					
	估计值和预测值 (000)		5年的增量 (000)				改善的饮用水 (%)		改善的卫生设施 (%)		可使用供水及卫生 设施的家庭 (%)	
	2000	2030	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	1990	2004	1990	2004	1990	2004
全世界	1,568,693	2,653,762	192,576	184,059	182,630	175,921	78	83	49	59	49	54
世界主要分组												
较发达地区	469,276	601,034	28,355	23,216	19,623	16,936	100	99	100	99	97	97
欠发达地区	1,099,417	2,052,728	164,221	160,843	163,007	158,985	71	80	35	50	37	44
最不发达国家	121,848	288,339	21,915	24,267	28,942	33,586	52	62	28	39	12	14
内陆发展中国家	65,128	142,717	9,991	11,469	13,492	15,702	56	69	32	47	24	27
小岛屿发展中国家	12,209	19,694	1,374	1,291	1,227	1,184	84	83	71	70	44	53
联合国区域分组												
非洲国家	163,509	387,272	32,596	32,827	37,107	42,760	61	71	38	46	24	29
亚洲国家	833,654	1,458,357	113,795	109,915	107,996	98,854	82	80	61	67	41	46
东欧国家	133,688	145,841	5,606	1,983	710	-212	94	93	96	88	77	77
拉丁美洲和加勒比国家	128,557	226,806	17,208	16,856	16,514	15,893	84	90	70	79	64	76
西欧和其他国家	197,992	264,277	12,625	11,724	10,403	9,360	99	99	98	99	96	99
人类发展水平分组												
高水平人类发展	438,856	602,758	30,996	28,999	25,978	23,774	98	98	96	97	92	92
中等水平人类发展	982,469	1,691,491	130,896	124,509	119,645	111,792	78	82	58	66	43	52
低水平人类发展	129,199	319,586	28,062	27,787	31,558	36,335	50	61	30	38	13	14
收入水平分组												
高收入	364,139	496,742	24,972	23,471	20,943	19,087	100	100	100	100	97	97
中等收入	785,958	1,314,779	98,271	91,251	88,643	83,619	86	87	76	80	60	70
中上收入	179,399	261,869	16,221	13,937	13,396	12,297	93	91	86	85	69	82
中低收入	606,560	1,052,909	82,050	77,314	75,247	71,322	80	83	66	74	50	58
低收入	416,993	839,039	69,093	69,083	72,773	72,922	55	64	28	39	15	19
地理分组												
非洲	163,509	387,272	32,596	32,827	37,107	42,760	61	71	38	46	24	29
非洲东部	50,046	121,636	8,711	10,296	12,505	14,913	58	65	36	44	22	21
非洲中部	19,897	58,675	4,549	5,730	6,930	8,323	40	59	19	33	8	15
非洲北部	30,060	57,110	4,789	4,680	4,771	4,580	80	85	67	75	50	56
非洲南部	15,120	25,358	3,235	873	566	633	78	82	42	43	28	39
非洲西部	48,386	124,495	11,311	11,249	12,334	14,312	50	63	24	34	10	14
亚洲	854,279	1,493,623	116,256	112,485	110,510	101,175	82	83	59	68	46	53
东亚	431,691	737,806	57,263	53,201	53,875	48,049	83	86	62	66	57	70
中南亚	265,789	480,182	38,296	39,002	36,686	34,181	74	76	42	56	31	29
东南亚	119,989	201,746	15,345	14,526	13,453	12,095	82	77	57	64	29	36
西亚	36,809	73,889	5,352	5,756	6,496	6,849	87	91	76	84	69	78
欧洲	289,818	340,219	13,533	8,836	6,404	4,640	99	99	99	96	95	92
东欧	119,901	130,818	5,179	1,730	616	-266	98	93	96	91	87	80
北欧	39,990	54,891	2,692	2,615	2,407	2,332	99	99	99	95	94	95
南欧	51,855	61,276	2,150	1,639	1,162	833	98	98	97	96	89	88
西欧	78,053	93,211	3,511	2,850	2,218	1,742	100	100	100	100	100	100
拉丁美洲	128,557	226,806	17,208	16,856	16,514	15,893	84	90	70	79	64	76
加勒比	10,216	15,543	1,041	942	872	785	92	92	86	88	67	74
中美洲	30,456	55,358	4,199	4,372	4,366	4,132	79	90	56	69	61	78
南美洲	87,847	155,838	11,962	11,537	11,272	10,972	81	89	69	79	63	77
北美洲	122,085	188,393	11,849	11,894	10,903	10,249	100	100	100	100	100	97
大洋洲	10,445	17,448	1,135	1,161	1,192	1,203	83	84	76	79	49	56
澳大利亚/新西兰	8,769	14,325	929	939	941	920	100	100	100	100	...	...
美拉尼西亚	1,447	2,774	184	198	228	266	50	54	56	50	20	21
密克罗尼西亚	106	162	10	13	11	7	85	88	63	70	25	36
波利尼西亚	123	187	12	11	11	10	96	95	86	95	50	66

资料来源：联合国人类住区规划署，2006。按区域、收入或发展的聚居统计图表根据来自表B.4，和B.5的国家/地区层面的数据计算而得。

注：合计中的国家/地区列于技术注释中。

表A.4

TABLE A.4

收入和健康 Income and Health

	人均国民收入总值 购买力平价		贫困		卫生保健总支出		每10万人 拥有的医生	15-49岁人口的 艾滋病患病率 (%)		出生时预期 寿命(岁)	
	美元	美元	低于	低于	占国内生 产总值百 分比(%)	人均Int 美元		2001	2003	男性	女性
			1美元/天 (%)	2美元/天 (%)							
	2003	2004	1993/2003	(%)	2003	2003	1993/2003	2001	2003	2004	2004
全世界	8,394	8,760	18.9	48.7	6	718.9	1.24	1.2	1.2	64	68
世界主要分组											
较发达地区	24,616	26,364	...	...	9.7	2,739	2.98	0.2	0.3	73	79
欠发达地区	4,405	4,760	22.1	55.4	5.1	235	0.83	1.3	1.4	63	67
最不发达国家	1,235	1,354	39.1	78.7	4.7	51	0.15	4.4	4.7	51	54
内陆发展中国家	1,732	1,893	31.5	70.0	5.7	89	0.79	7.2	7.0	51	53
小岛屿发展中国家	6,210	7,331	...	...	6.1	309	1.96	1.1	1.1	65	70
联合国区域分组											
非洲国家	2,266	2,422	34.7	64.5	5.2	119	0.28	9.3	9.2	51	53
亚洲国家	5,160	5,651	21.9	59.0	4.9	266	0.84	0.3	0.3	66	69
东欧国家	8,499	9,401	2.4	13.6	6.1	566	3.43	0.5	0.6	64	74
拉丁美洲和加勒比地区国家	7,260	7,829	9.9	25.6	6.9	532	1.61	1.2	1.2	69	75
西欧和其他国家	24,129	26,136	...	...	9.1	2,334	2.99	0.2	0.2	76	81
人类发展水平分组											
高水平人类发展	25,725	27,543	...	...	9.9	2,828	2.71	0.4	0.4	75	81
中等水平人类发展	4,480	4,872	19.2	52.8	5.1	233	0.98	2.3	2.2	65	69
低水平人类发展	947	1,036	46.0	77.6	4.8	45	0.16	6.8	6.4	47	49
收入分组											
高收入	29,463	31,472	...	...	10.5	3,346	2.72	0.4	0.3	76	82
中等收入	5,917	6,473	11.0	36.0	5.6	354	1.33	2.5	2.4	68	73
中上收入	9,076	9,978	5.2	16.4	6.5	620	2.51	3.1	2.9	66	73
中低收入	5,165	5,639	12.4	40.7	5.4	291	1.05	2.0	2.0	68	73
低收入	2,037	2,177	34.2	74.5	4.3	64	0.46	4.6	4.3	52	54
地理分组											
非洲	2,266	2,422	34.7	64.5	5.2	119	0.28	9.3	9.2	51	53
非洲东部	938	1,057	38.0	76.0	5.4	46	0.08	7.9	8.7	47	49
非洲中部	1,095	1,273	27.1	57.4	4.0	36	0.12	5.8	5.8	43	47
非洲北部	...	4,244	<3	27.8	5.0	202	0.64	0.4	0.5	65	69
非洲南部	9,805	10,362	22.8	45.0	8.1	622	0.70	29.6	28.3	46	49
非洲西部	1,167	1,217	58.5	84.2	4.9	56	0.19	2.9	2.8	47	48
亚洲	5,090	5,558	20.3	54.9	5.0	274	0.87	0.2	0.3	66	69
东亚	7,361	8,029	14.3	40.3	5.8	470	1.19	0.1	0.1	71	75
东南亚	4,286	4,606	7.4	38.6	3.7	163	0.35	0.7	0.7	65	70
南亚	6,687	8,010	...	...	5.8	416	1.52	0.1	0.1	66	71
西亚	2,905	3,115	30.8	75.1	4.5	100	0.65	0.1	0.2	61	63
欧洲	18,570	20,254	...	...	7.9	1,655	3.39	0.2	0.3	71	79
东欧	8,785	9,696	2.4	13.6	6.0	585	3.54	0.5	0.6	63	74
北欧	27,015	30,148	...	...	8.1	2,370	2.65	0.2	0.3	75	81
南欧	22,084	24,416	...	...	8.4	1,790	3.51	0.2	0.2	78	83
西欧	27,695	29,405	...	...	10.4	2,960	3.42	0.2	0.2	76	82
拉丁美洲	7,260	7,829	9.9	25.6	6.9	532	1.61	1.2	1.2	69	75
加勒比	4,440	4,696	...	...	6.5	252	2.25	2.2	2.2	66	71
中美洲	8,066	8,655	13.0	30.9	6.4	534	1.79	0.8	0.8	71	76
南美洲	7,332	7,934	8.8	23.7	7.1	566	1.47	0.6	0.5	68	75
北美洲	36,744	38,828	...	...	14.1	5,446	2.52	0.4	0.4	75	80
大洋洲	21,194	21,892	...	...	7.3	2,091	1.88	0.2	0.3	74	78
澳大利亚/新西兰	27,094	28,021	...	...	8.3	2,710	2.45	0.1	0.1	78	82
美拉尼西亚	2,489	2,699	...	...	3.5	139	0.06	0.4	0.6	60	64
密克罗尼西亚	...	...	...	...	13.0	361	0.47	...	...	64	68
波利尼西亚	...	...	...	...	6.1	251	0.55	...	...	68	74

资料来源：按区域、收入或发展的聚居统计图表根据来自表B.1、B.11和B.12的国家/地区层面的数据计算而得。

注：合计中的国家/地区列于技术注释中。

表A.5

TABLE A.5

安全性指标 Safety Indicators

	遭受灾难的人口				灾害造成的生命损失		受冲突影响的人口	按住处分的难民和寻求庇护者(2005)	
	1980-2000年的年平均值				1980-2000年的年平均值		1980-2000年	收容所	家乡
	飓风 (000)	干旱 (000)	地震 (000)	洪水 (000)	(000)	百万分之	(%)	(000)	(000)
全世界	1,813,390.4	129,882.9	111,998.2	510,476.7	66.7	12.6	13.1	10,273.4	10,273.4
世界主要分组									
较发达地区	320,088.3	—	43,079.4	44,563.3	1.1	1.0	0.7	2,765.5	758.8
欠发达地区	1,493,302.1	129,882.9	68,918.8	465,913.4	65.5	15.9	14.5	7,507.9	9,514.6
最不发达国家	163,152.0	8,525.1	3,539.3	72,070.7	36.2	69.4	29.1	3,396.9	6,542.6
内陆发展中国家	4,589.5	3,782.6	3,981.5	27,030.8	37.6	61.0	28.8	2,238.6	4,059.5
小岛屿发展中国家	16,961.3	436.9	1,645.5	9,972.6	0.2	4.3	0.0	19.3	55.4
联合国区域分组									
非洲国家	16,527.5	9,744.4	2,425.5	16,782.3	27.3	43.0	23.6	3,300.7	4,079.0
亚洲国家	1,692,788.2	109,792.8	78,229.8	402,406.0	32.6	10.6	13.0	3,926.2	4,379.6
东欧国家	—	—	2,703.7	9,371.1	1.4	3.9	0.4	438.0	1,015.6
拉丁美洲和加勒比地区国家	99,560.4	10,345.7	22,237.8	65,347.6	3.8	8.6	9.8	48.6	256.1
西欧和其他国家	4,514.2	—	6,401.4	16,569.7	1.3	2.6	1.5	2,010.0	185.1
人类发展水平分组									
高水平人类发展	424,015.9	—	51,405.8	64,154.0	1.8	1.6	0.5	2,631.4	203.4
中等水平人类发展	1,456,140.7	122,096.6	65,298.9	430,244.2	31.2	8.5	7.5	4,380.4	4,073.1
低水平人类发展	22,640.9	6,297.0	290.3	14,485.6	19.9	46.4	13.3	2,496.3	4,738.1
按收入分组									
高收入	357,737.7	—	41,316.0	44,349.9	1.1	1.2	1.0	2,815.0	130.9
中等收入	946,182.3	75,424.8	66,498.1	267,310.0	12.4	4.7	16.1	2,320.4	3,175.4
中上收入	74,357.2	—	14,012.9	26,537.0	3.3	6.6	2.0	269.0	506.6
中低收入	871,825.0	75,424.8	52,485.2	240,773.0	9.1	4.3	35.4	2,051.3	2,668.7
低收入	598,877.6	54,458.2	10,930.0	209,408.6	53.2	30.1	29.7	5,137.6	6,966.6
地理分组									
非洲	16,527.5	9,744.4	2,425.5	16,782.3	27.3	43.0	23.6	3,300.7	4,079.0
非洲东部	16,474.4	6,417.7	256.9	5,940.5	19.5	98.5	19.0	1,059.7	1,403.8
非洲中部	—	514.1	—	848.5	0.2	2.1	30.0	557.8	948.8
非洲北部	—	2,478.9	2,086.1	2,857.8	7.4	25.6	19.0	1,095.5	1,095.5
非洲南部	34.7	—	82.5	1,600.1	0.1	2.2	30.1	183.4	68.8
非洲西部	18.4	333.8	—	5,535.3	0.2	1.0	19.8	404.3	562.4
亚洲	1,691,486.8	109,355.8	80,211.8	405,216.4	34.8	11.0	8.9	4,150.4	5,177.6
东亚	843,033.5	27,618.4	34,349.6	123,520.6	15.5	11.5	0.0	307.2	145.8
中南亚	492,964.2	43,513.7	9,550.4	198,638.8	14.7	12.0	6.6	2,916.2	3,420.3
东南亚	355,489.1	38,223.8	32,530.3	79,063.7	2.2	5.0	26.0	197.0	651.2
西亚	—	—	3,781.5	3,993.3	2.3	15.0	13.7	729.9	960.3
欧洲	—	—	5,197.6	20,744.8	0.5	0.6	0.8	1,973.7	757.6
东欧	—	—	1,666.4	8,180.9	0.2	0.5	...	35.3	268.7
北欧	—	—	—	450.5	0.0	0.1	1.1	507.7	10.9
南欧	—	—	3,065.3	5,435.3	0.3	2.0	0.9	216.7	477.1
西欧	—	—	465.9	6,678.1	0.0	0.1	...	1,214.1	0.9
拉丁美洲	99,560.4	10,345.7	22,237.8	65,347.6	3.8	8.6	9.8	48.6	256.1
加勒比	15,327.9	—	—	8,274.2	0.2	4.8	...	1.2	86.5
中美洲	76,518.4	—	10,569.1	8,271.1	1.7	15.2	9.1	18.0	72.6
南美洲	7,714.1	10,345.7	11,668.6	48,802.3	1.9	6.5	16.9	29.5	97.1
北美洲	89,407.2	0.0	6,745.8	11,251.1	0.3	0.9	...	716.8	1.1
大洋洲	5,815.6	436.9	1,925.6	1,726.3	0.0	4.4	...	82.5	2.0
澳大利亚/新西兰	4,514.2	0.0	280.2	1,641.9	0.0	0.5	...	72.5	0.1
美拉尼西亚	1,301.4	436.9	1,645.5	84.4	0.0	5.6	...	10.0	1.8
密克罗尼西亚	...	...	...	...	0.0	0.7	...	—	—
波利尼西亚	...	...	...	...	0.0	8.1	...	—	—

资料来源：按区域、收入或发展的聚居统计图表根据来自联合国开发计划署，2005；以及本报告的表B.7和B.8的国家/地区层面的数据计算而得。

注：合计中的国家/地区列于技术注释中。

基于国家层面的数据 COUNTRY-LEVEL DATA

表B.1

TABLE B.1

总人口规模与变化率 Total Population Size and Rate of Change

	总人口										人口密度 (人/km ²)	
	估计值和预测值					变化率					2004	2030
	(000) 1990	(000) 2000	(000) 2010	(000) 2020	(000) 2030	(%) 1990- 2000	(%) 2000- 2010	(%) 2010- 2020	(%) 2020- 2030			
全世界	5,279,519	6,085,572	6,842,923	7,577,889	8,199,104	1.42	1.17	1.02	0.79	49	63	
非洲	635,685	812,466	1,006,905	1,228,276	1,463,493	2.45	2.15	1.99	1.75			
阿尔及利亚	25,291	30,463	35,420	40,624	44,706	1.86	1.51	1.37	0.96	14	19	
安哥拉	10,532	13,841	18,327	23,777	30,050	2.73	2.81	2.60	2.34	11	21	
贝宁	5,178	7,197	9,793	12,717	15,820	3.29	3.08	2.61	2.18	62	119	
博茨瓦纳	1,429	1,754	1,729	1,671	1,642	2.05	-0.14	-0.34	-0.17	3	3	
布基纳法索	8,532	11,292	15,314	20,305	26,199	2.80	3.05	2.82	2.55	45	91	
布隆迪	5,670	6,486	9,099	12,263	15,930	1.34	3.39	2.98	2.62	286	605	
喀麦隆	11,651	14,856	17,685	20,361	22,821	2.43	1.74	1.41	1.14	35	50	
佛得角	355	451	567	690	808	2.38	2.29	1.96	1.58	119	200	
中非共和国	3,000	3,777	4,333	4,960	5,572	2.31	1.37	1.35	1.16	6	8	
乍得	6,055	8,216	11,130	14,881	19,751	3.05	3.04	2.90	2.83	7	15	
科摩罗 ¹	527	699	907	1,130	1,357	2.83	2.61	2.19	1.84	276	499	
刚果	2,484	3,438	4,633	6,363	8,551	3.25	2.98	3.17	2.96	11	24	
科特迪瓦	12,657	16,735	19,777	23,339	26,883	2.79	1.67	1.66	1.41	54	81	
刚果民主共和国	37,764	50,052	67,129	90,022	117,494	2.82	2.94	2.93	2.66	24	50	
吉布提	558	715	859	1,015	1,200	2.47	1.85	1.66	1.67	31	50	
埃及	55,673	67,285	81,133	94,834	107,056	1.89	1.87	1.56	1.21	69	101	
赤道几内亚	353	449	563	693	836	2.40	2.26	2.07	1.88	18	32	
厄立特里亚	3,038	3,557	5,128	6,584	8,138	1.58	3.66	2.50	2.12	44	86	
埃塞俄比亚	51,040	68,525	86,998	107,681	128,979	2.95	2.39	2.13	1.80	70	119	
加蓬	957	1,272	1,498	1,709	1,907	2.84	1.63	1.32	1.10	5	7	
冈比亚	936	1,316	1,706	2,070	2,439	3.41	2.60	1.94	1.64	145	250	
加纳	15,479	19,867	24,312	28,789	33,075	2.50	2.02	1.69	1.39	93	142	
几内亚	6,217	8,434	10,485	13,371	16,492	3.05	2.18	2.43	2.10	33	59	
几内亚比绍	1,016	1,366	1,835	2,479	3,317	2.96	2.96	3.01	2.91	55	123	
肯尼亚	23,430	30,689	38,956	49,563	60,606	2.70	2.39	2.41	2.01	57	102	
莱索托	1,593	1,788	1,768	1,718	1,663	1.15	-0.11	-0.28	-0.33	60	56	
利比里亚	2,136	3,065	3,800	5,042	6,655	3.61	2.15	2.83	2.78	171	350	
阿拉伯利比亚民众国	4,334	5,306	6,439	7,538	8,345	2.02	1.93	1.58	1.02	3	4	
马达加斯加	12,045	16,195	21,151	26,584	32,317	2.96	2.67	2.29	1.95	30	53	
马拉维	9,459	11,512	14,348	17,816	21,687	1.96	2.20	2.17	1.97	119	204	
马里	8,894	11,647	15,617	20,904	27,413	2.70	2.93	2.92	2.71	10	21	
毛里塔尼亚	2,030	2,645	3,520	4,473	5,482	2.64	2.86	2.40	2.03	3	5	
毛里求斯 ²	1,057	1,186	1,298	1,384	1,443	1.15	0.91	0.64	0.41	842	1001	
摩洛哥	24,696	29,231	33,832	38,327	42,016	1.69	1.46	1.25	0.92	69	93	
莫桑比克	13,429	17,911	21,620	25,508	29,604	2.88	1.88	1.65	1.49	24	37	
纳米比亚	1,398	1,894	2,132	2,384	2,641	3.04	1.18	1.12	1.02	2	3	
尼日尔	8,472	11,782	16,430	22,585	30,637	3.30	3.33	3.18	3.05	10	22	
尼日利亚	90,557	117,608	145,991	175,798	204,465	2.61	2.16	1.86	1.51	154	244	
留尼汪	604	724	838	931	1,007	1.82	1.46	1.05	0.79	...	...
卢旺达	7,096	8,025	10,125	12,352	14,368	1.23	2.33	1.99	1.51	341	553	
圣赫勒拿岛 ³	5	5	5	6	6	-0.99	0.58	0.92	0.62	...	...
圣多美和普林西比	117	140	174	209	241	1.80	2.22	1.80	1.44	167	271	
塞内加尔	7,977	10,343	13,082	15,970	18,678	2.60	2.35	2.00	1.57	54	88	
塞舌尔	72	77	84	91	97	0.69	0.87	0.81	0.56	188	229	
塞拉利昂	4,078	4,509	6,132	7,740	9,650	1.00	3.08	2.33	2.21	76	142	
索马里	6,674	7,012	9,590	12,336	15,304	0.49	3.13	2.52	2.16	16	32	
南非	36,877	45,610	47,819	48,100	48,405	2.13	0.47	0.06	0.06	38	40	
苏丹	26,066	32,902	40,254	47,536	54,511	2.33	2.02	1.66	1.37	14	21	
斯威士兰	865	1,023	1,010	983	973	1.67	-0.12	-0.28	-0.10	187	179	
多哥	3,961	5,364	6,977	8,731	10,486	3.03	2.63	2.24	1.83	91	159	
突尼斯	8,219	9,563	10,639	11,604	12,379	1.51	1.07	0.87	0.65	64	79	
乌干达	17,758	24,309	34,569	50,572	72,078	3.14	3.52	3.80	3.54	132	335	
坦桑尼亚联合共和国	26,231	34,763	41,838	49,265	56,178	2.82	1.85	1.63	1.31	41	61	
西撒哈拉	218	300	429	627	728	3.16	3.60	3.78	1.49	...	...
赞比亚	8,377	10,702	12,673	15,128	17,706	2.45	1.69	1.77	1.57	14	22	
津巴布韦	10,565	12,595	13,402	14,144	14,700	1.76	0.62	0.54	0.39	34	39	
亚洲	3,168,616	3,675,799	4,130,383	4,553,791	4,872,472	1.48	1.17	0.98	0.68			
阿富汗	14,606	23,735	35,642	48,032	63,424	4.85	4.07	2.98	2.78	...	...
亚美尼亚	3,545	3,082	2,981	2,952	2,843	-1.40	-0.33	-0.10	-0.38	108	101	
阿塞拜疆	7,212	8,143	8,741	9,384	9,713	1.21	0.71	0.71	0.34	100	116	
巴林	493	672	791	910	1,016	3.10	1.63	1.40	1.11	1022	1479	
孟加拉国	104,047	128,916	154,960	181,180	205,641	2.14	1.84	1.56	1.27	1079	1592	

续表

	总人口										人口密度 (人/km ²)	
	估计值和预测值					变化率					2004	2030
	(000) 1990	(000) 2000	(000) 2010	(000) 2020	(000) 2030	(%) 1990- 2000	(%) 2000- 2010	(%) 2010- 2020	(%) 2020- 2030			
不丹	1,642	1,938	2,414	2,950	3,460	1.66	2.20	2.00	1.59	19	32	
文莱达鲁萨兰国	257	333	414	491	561	2.60	2.17	1.70	1.34	69	109	
柬埔寨	9,738	12,744	15,530	18,580	21,313	2.69	1.98	1.79	1.37	77	118	
中国 ⁴	1,155,305	1,273,979	1,354,533	1,423,939	1,446,453	0.98	0.61	0.50	0.16	139	154	
中国, 香港特别行政区 ⁵	5,704	6,637	7,416	8,080	8,610	1.51	1.11	0.86	0.64	6569	8140	
中国, 澳门特别行政区 ⁶	372	444	476	509	531	1.75	0.71	0.67	0.41	265	311	
塞浦路斯	681	786	881	972	1,051	1.44	1.14	0.98	0.78	84	109	
朝鲜民主主义人民共和国	19,690	21,862	22,907	23,722	24,375	1.05	0.47	0.35	0.27	189	208	
格鲁吉亚	5,460	4,720	4,299	4,059	3,755	-1.46	-0.93	-0.58	-0.78	65	54	
印度	849,415	1,021,084	1,183,293	1,332,032	1,449,078	1.84	1.47	1.18	0.84	363	484	
印度尼西亚	181,414	209,174	235,755	255,853	270,844	1.42	1.20	0.82	0.57	120	148	
伊朗(伊斯兰共和国)	56,674	66,365	74,283	85,036	92,253	1.58	1.13	1.35	0.81	41	54	
伊拉克	18,515	25,075	32,534	40,522	48,797	3.03	2.60	2.20	1.86	58	105	
以色列	4,514	6,084	7,315	8,296	9,156	2.99	1.84	1.26	0.99	313	436	
日本	123,537	127,034	128,457	126,713	122,566	0.28	0.11	-0.14	-0.33	351	337	
约旦	3,254	4,972	6,338	7,556	8,672	4.24	2.43	1.76	1.38	61	96	
哈萨克斯坦	16,500	15,033	14,802	14,883	14,556	-0.93	-0.16	0.05	-0.22	6	6	
科威特	2,143	2,230	3,047	3,698	4,296	0.40	3.12	1.94	1.50	138	232	
吉尔吉斯斯坦	4,395	4,952	5,567	6,094	6,431	1.19	1.17	0.90	0.54	27	33	
老挝人民民主共和国	4,132	5,279	6,604	8,014	9,389	2.45	2.24	1.94	1.58	25	40	
黎巴嫩	2,741	3,398	3,773	4,140	4,428	2.15	1.05	0.93	0.67	445	555	
马来西亚	17,845	22,997	27,532	31,474	34,720	2.54	1.80	1.34	0.98	77	108	
马尔代夫	216	290	371	461	547	2.97	2.47	2.17	1.70	998	1759	
蒙古	2,216	2,497	2,813	3,137	3,381	1.19	1.19	1.09	0.75	2	3	
缅甸	40,753	47,724	52,801	57,054	60,629	1.58	1.01	0.77	0.61	76	94	
尼泊尔	19,114	24,431	29,891	35,679	41,424	2.45	2.02	1.77	1.49	176	274	
巴勒斯坦领土	2,154	3,150	4,330	5,694	7,171	3.80	3.18	2.74	2.31	564	1117	
阿曼	1,843	2,442	2,863	3,481	4,053	2.81	1.59	1.96	1.52	9	14	
巴基斯坦	111,698	142,648	175,178	211,703	246,322	2.45	2.05	1.89	1.51	197	312	
菲律宾	61,104	75,766	90,048	103,266	114,080	2.15	1.73	1.37	1.00	278	389	
卡塔尔	467	606	894	1,036	1,158	2.60	3.88	1.47	1.11	58	99	
韩国	42,869	46,779	48,566	49,393	49,161	0.87	0.37	0.17	-0.05	488	505	
沙特阿拉伯	16,379	21,484	27,664	34,024	40,132	2.71	2.53	2.07	1.65	11	18	
新加坡	3,016	4,017	4,590	4,986	5,265	2.87	1.33	0.83	0.55	6470	8022	
斯里兰卡	17,786	19,848	21,557	22,902	23,667	1.10	0.83	0.61	0.33	301	347	
阿拉伯叙利亚共和国	12,843	16,813	21,432	26,029	29,983	2.69	2.43	1.94	1.41	97	156	
塔吉克斯坦	5,303	6,159	6,992	8,216	9,237	1.50	1.27	1.61	1.17	46	65	
泰国	54,639	61,438	66,785	71,044	73,827	1.17	0.83	0.62	0.38	122	142	
东帝汶	740	722	1,244	1,713	2,173	-0.25	5.44	3.20	2.38	62	158	
土耳其	57,300	68,234	78,081	86,774	93,876	1.75	1.35	1.06	0.79	93	121	
土库曼斯坦	3,668	4,502	5,163	5,811	6,270	2.05	1.37	1.18	0.76	10	13	
阿拉伯联合酋长国	1,868	3,247	5,035	6,144	7,225	5.53	4.39	1.99	1.62	51	100	
乌兹别克斯坦	20,515	24,724	28,578	32,515	35,329	1.87	1.45	1.29	0.83	63	85	
越南	66,206	78,671	89,718	99,928	108,128	1.73	1.31	1.08	0.79	252	328	
也门	12,086	17,937	24,502	32,733	41,499	3.95	3.12	2.90	2.37	37	75	
欧洲	721,390	728,463	725,786	714,959	698,140	0.10	-0.04	-0.15	-0.24			
阿尔巴尼亚	3,289	3,062	3,216	3,420	3,512	-0.72	0.49	0.61	0.27	116	130	
安道尔	52	66	68	67	66	2.31	0.26	-0.09	-0.24	136	134	
奥地利	7,729	8,096	8,248	8,320	8,333	0.46	0.19	0.09	0.01	98	100	
白俄罗斯	10,266	10,029	9,484	8,939	8,314	-0.23	-0.56	-0.59	-0.73	47	40	
比利时	9,967	10,304	10,495	10,573	10,588	0.33	0.18	0.07	0.01	344	351	
波斯尼亚和黑塞哥维那	4,308	3,847	3,935	3,827	3,639	-1.13	0.23	-0.28	-0.50	75	70	
保加利亚	8,718	7,997	7,446	6,859	6,243	-0.86	-0.71	-0.82	-0.94	70	56	
海峡群岛 ⁷	142	147	152	158	164	0.33	0.36	0.36	0.37	745	823	
克罗地亚	4,517	4,505	4,532	4,367	4,164	-0.03	0.06	-0.37	-0.48	81	75	
捷克共和国	10,306	10,267	10,158	9,932	9,525	-0.04	-0.11	-0.23	-0.42	132	123	
丹麦	5,140	5,340	5,502	5,624	5,752	0.38	0.30	0.22	0.23	127	135	
爱沙尼亚	1,584	1,367	1,309	1,272	1,221	-1.47	-0.43	-0.29	-0.41	32	29	
法罗群岛	47	46	49	51	54	-0.39	0.62	0.60	0.39	34	39	
芬兰 ⁸	4,986	5,177	5,307	5,409	5,453	0.37	0.25	0.19	0.08	17	18	
法国	56,735	59,278	61,535	62,954	63,712	0.44	0.37	0.23	0.12	109	115	
德国	79,433	82,344	82,701	82,283	81,512	0.36	0.04	-0.05	-0.09	237	234	
直布罗陀	27	28	28	28	28	0.30	0.13	0.03	-0.09	...	...
希腊	10,160	10,975	11,205	11,217	11,119	0.77	0.21	0.01	-0.09	86	86	
梵蒂冈 ⁹	1	1	1	1	1	0.22	-0.03	0.00	-0.26	...	...
匈牙利	10,365	10,226	9,961	9,628	9,221	-0.14	-0.26	-0.34	-0.43	109	99	
冰岛	255	281	307	330	349	0.99	0.88	0.71	0.58	125	152	

续表

	总人口										人口密度 (人/km ²)	
	估计值和预测值					变化率				2004	2030	
	(000) 1990	(000) 2000	(000) 2010	(000) 2020	(000) 2030	(%) 1990- 2000	(%) 2000- 2010	(%) 2010- 2020	(%) 2020- 2030			
爱尔兰	3,515	3,801	4,422	4,893	5,249	0.78	1.51	1.01	0.70	58	75	
马恩岛	70	77	76	75	74	0.89	-0.07	-0.10	-0.16	135	131	
意大利	56,719	57,715	58,176	57,132	55,423	0.17	0.08	-0.18	-0.30	196	188	
拉脱维亚	2,713	2,373	2,248	2,129	1,981	-1.34	-0.54	-0.54	-0.72	37	32	
列支敦士登	29	33	36	39	41	1.25	0.92	0.73	0.61	213	260	
立陶宛	3,698	3,500	3,358	3,214	3,029	-0.55	-0.41	-0.44	-0.59	55	48	
卢森堡	378	435	494	552	612	1.42	1.27	1.11	1.04	174	236	
马耳他	360	392	411	426	434	0.84	0.47	0.37	0.18	400	437	
摩纳哥	30	33	37	42	46	1.02	1.12	1.14	1.01	159	214	
荷兰	14,952	15,898	16,592	17,007	17,303	0.61	0.43	0.25	0.17	480	513	
挪威 ¹⁰	4,241	4,502	4,730	4,960	5,190	0.60	0.49	0.47	0.45	15	17	
波兰	38,111	38,649	38,359	37,712	36,254	0.14	-0.08	-0.17	-0.39	125	118	
葡萄牙	9,983	10,225	10,712	10,902	10,933	0.24	0.47	0.18	0.03	114	120	
摩尔多瓦共和国	4,364	4,275	4,160	4,054	3,856	-0.21	-0.27	-0.26	-0.50	128	117	
罗马尼亚	23,207	22,117	21,287	20,396	19,285	-0.48	-0.38	-0.43	-0.56	95	84	
俄罗斯联邦	148,370	146,560	140,028	133,101	125,325	-0.12	-0.46	-0.51	-0.60	8	7	
圣马力诺	24	27	29	30	31	1.09	0.79	0.35	0.13	463	515	
塞尔维亚和黑山共和国	10,156	10,545	10,478	10,335	10,114	0.38	-0.06	-0.14	-0.22	80	77	
斯洛伐克	5,256	5,400	5,400	5,350	5,189	0.27	-0.00	-0.09	-0.31	110	106	
斯洛文尼亚	1,926	1,967	1,959	1,917	1,842	0.21	-0.04	-0.22	-0.40	99	93	
西班牙	39,303	40,717	43,993	44,419	44,008	0.35	0.77	0.10	-0.09	83	87	
瑞典	8,559	8,877	9,168	9,488	9,769	0.37	0.32	0.34	0.29	22	24	
瑞士	6,834	7,167	7,301	7,368	7,410	0.48	0.18	0.09	0.06	187	192	
前南斯拉夫的马其顿共和国 ¹¹	1,909	2,010	2,046	2,057	2,027	0.51	0.18	0.05	-0.14	81	81	
乌克兰	51,891	49,116	44,128	39,609	35,052	-0.55	-1.07	-1.08	-1.22	83	62	
大不列颠及北爱尔兰联合王国	56,761	58,670	60,517	62,491	64,693	0.33	0.31	0.32	0.35	247	269	
拉丁美洲和加勒比地区	443,747	522,929	598,771	666,955	722,377	1.64	1.35	1.08	0.80	...	...
安圭拉	9	11	13	15	16	2.19	1.53	1.21	0.80	...	...
安提瓜和巴布达	63	77	87	96	104	1.89	1.25	1.05	0.74	182	238	
阿根廷	32,581	36,896	40,738	44,486	47,534	1.24	0.99	0.88	0.66	14	17	
阿鲁巴	66	92	103	108	112	3.27	1.15	0.48	0.31	521	613	
巴哈马	255	301	344	385	420	1.68	1.33	1.12	0.86	32	43	
巴巴多斯	257	266	273	278	278	0.34	0.25	0.17	-0.00	632	655	
伯利兹	186	242	296	345	386	2.66	2.01	1.52	1.12	12	18	
玻利维亚	6,669	8,317	10,031	11,638	13,034	2.21	1.87	1.49	1.13	8	12	
巴西	149,394	173,858	198,497	219,193	235,505	1.52	1.33	0.99	0.72	21	27	
英属维尔京群岛	17	21	23	26	27	2.18	1.27	0.91	0.66	...	...
开曼群岛	26	40	49	53	56	4.12	2.01	0.86	0.63	745	1001	
智利	13,179	15,412	17,134	18,639	19,779	1.57	1.06	0.84	0.59	21	26	
哥伦比亚	34,970	42,120	48,930	55,046	60,153	1.86	1.50	1.18	0.89	44	59	
哥斯达黎加	3,076	3,929	4,665	5,276	5,795	2.45	1.72	1.23	0.94	80	110	
古巴	10,537	11,125	11,379	11,432	11,182	0.54	0.23	0.05	-0.22	103	103	
多米尼克	72	78	83	90	95	0.77	0.67	0.81	0.53	95	114	
多米尼加共和国	7,090	8,265	9,522	10,676	11,626	1.53	1.42	1.14	0.85	183	243	
厄瓜多尔	10,272	12,306	14,192	16,026	17,520	1.81	1.43	1.22	0.89	48	64	
萨尔瓦多	5,110	6,280	7,461	8,550	9,517	2.06	1.72	1.36	1.07	321	452	
福克兰群岛(马尔维纳斯)	2	3	3	3	3	3.98	0.56	0.45	0.22	...	...
法属圭亚那	116	164	209	254	296	3.45	2.42	1.95	1.52	...	...
格林纳达	96	102	110	127	141	0.52	0.84	1.39	1.07	...	...
瓜德罗普岛	391	430	462	480	492	0.95	0.73	0.38	0.25	...	...
危地马拉	8,894	11,166	14,213	17,527	20,698	2.28	2.41	2.10	1.66	116	194	
圭亚那	729	744	751	725	676	0.20	0.10	-0.36	-0.70	4	4	
海地	6,867	7,939	9,145	10,328	11,371	1.45	1.41	1.22	0.96	312	421	
洪都拉斯	4,867	6,424	7,997	9,533	10,883	2.78	2.19	1.76	1.32	64	99	
牙买加	2,369	2,585	2,703	2,785	2,801	0.87	0.45	0.30	0.06	246	262	
马提尼克岛	360	386	401	405	399	0.69	0.39	0.09	-0.14	...	...
墨西哥	84,296	100,088	113,271	124,652	133,221	1.72	1.24	0.96	0.66	54	68	
蒙特塞拉特岛	11	4	5	5	5	-10.09	1.97	0.69	0.37	...	...
荷属安的列斯	191	176	188	198	205	-0.82	0.69	0.50	0.35	277	317	
尼加拉瓜	3,960	4,959	6,066	7,179	8,116	2.25	2.02	1.68	1.23	46	69	
巴拿马	2,411	2,950	3,509	4,027	4,488	2.02	1.73	1.38	1.08	41	58	
巴拉圭	4,219	5,470	6,882	8,341	9,747	2.60	2.30	1.92	1.56	15	24	
秘鲁	21,753	25,952	30,063	34,250	37,931	1.76	1.47	1.30	1.02	22	30	
波多黎各	3,528	3,835	4,060	4,242	4,361	0.83	0.57	0.44	0.28	277	310	
圣基茨和尼维斯	41	40	45	50	54	-0.06	1.08	1.03	0.83	131	171	

续表

	总人口										人口密度 (人/km ²)	
	估计值和预测值					变化率				2004	2030	
	(000) 1990	(000) 2000	(000) 2010	(000) 2020	(000) 2030	(%) 1990- 2000	(%) 2000- 2010	(%) 2010- 2020	(%) 2020- 2030			
圣卢西亚	138	154	168	180	187	1.15	0.81	0.70	0.38	268	317	
圣文森特和格林纳丁斯	109	116	122	125	123	0.59	0.51	0.26	-0.16	278	291	
苏里南	402	434	462	478	479	0.77	0.62	0.34	0.02	3	3	
特立尼达和多巴哥	1,215	1,285	1,324	1,345	1,332	0.56	0.30	0.16	-0.10	258	265	
特克斯和凯科斯群岛	12	19	28	31	33	5.19	3.74	0.96	0.66	...	...
美属维尔京群岛	104	111	112	109	104	0.69	0.06	-0.20	-0.53	333	311	
乌拉圭	3,106	3,342	3,575	3,767	3,916	0.73	0.68	0.52	0.39	19	22	
委内瑞拉	19,735	24,418	29,076	33,450	37,176	2.13	1.75	1.40	1.06	30	42	
北美洲	283,361	314,968	346,062	375,000	400,079	1.06	0.94	0.80	0.65			
百慕大	60	63	65	66	66	0.50	0.33	0.13	0.00	1280	1329	
加拿大	27,701	30,689	33,680	36,441	39,052	1.02	0.93	0.79	0.69	3	4	
格陵兰	56	56	58	59	60	0.11	0.26	0.26	0.18	0	0	
圣皮埃尔岛及密克隆岛	6	6	6	7	7	-0.12	0.57	0.91	0.64	...	...
美利坚合众国	255,539	284,154	312,253	338,427	360,894	1.06	0.94	0.80	0.64	32	39	
大洋洲	26,721	30,949	35,017	38,909	42,543	1.47	1.23	1.05	0.89			
美属萨摩亚	47	58	72	85	99	2.04	2.14	1.72	1.48	285	458	
澳大利亚 ¹²	16,873	19,071	21,201	23,317	25,238	1.22	1.06	0.95	0.79	3	4	
库克群岛	18	19	18	17	16	0.25	-0.64	-0.45	-0.64	...	...
斐济	724	811	878	920	952	1.14	0.80	0.46	0.34	46	53	
法属玻利尼西亚	195	236	274	307	333	1.89	1.50	1.14	0.79	67	90	
关岛	134	155	182	206	227	1.49	1.59	1.22	1.00	298	418	
基里巴斯共和国	72	90	109	128	147	2.21	1.95	1.63	1.37	134	208	
马绍尔群岛	47	52	73	94	113	0.98	3.30	2.57	1.87	174	343	
密克罗尼西亚联邦	96	107	114	117	115	1.06	0.60	0.30	-0.21	181	191	
瑙鲁	9	12	14	16	17	2.53	1.72	0.93	0.65	...	...
新喀里多尼亚	171	215	257	296	331	2.30	1.78	1.40	1.12	13	19	
新西兰	3,411	3,818	4,172	4,425	4,635	1.13	0.89	0.59	0.46	15	18	
纽埃	2	2	2	2	2	-2.09	-0.55	0.84	0.55	...	...
北马里亚纳群岛	44	70	91	104	116	4.52	2.63	1.39	1.04	161	248	
帕劳	15	19	21	22	22	2.35	0.62	0.51	0.31	43	48	
巴布亚新几内亚	4,114	5,299	6,450	7,602	8,784	2.53	1.97	1.64	1.44	12	18	
皮特凯恩	0	0	0	0	0	0.45	0.00	0.00	-1.09	...	...
萨摩亚	161	177	189	190	189	0.95	0.62	0.06	-0.05	63	66	
所罗门群岛	317	419	537	653	762	2.79	2.50	1.95	1.54	17	29	
托克劳	2	1	1	2	2	-0.78	0.46	0.93	0.61	...	...
汤加	94	100	103	103	98	0.59	0.31	-0.06	-0.44	141	137	
图瓦卢	9	10	11	11	12	0.77	0.46	0.45	0.45	...	...
瓦努阿图	149	191	232	273	313	2.48	1.91	1.65	1.36	18	28	
瓦利斯和富图纳群岛	14	15	17	19	22	0.78	1.10	1.46	1.09	...	...

资料来源：联合国，经济和社会事务部，人口司，2006；世界银行，2006；世界卫生组织，2006。

注：

1. 包括马约特岛。
2. 包括阿加莱加群岛，罗德里格斯岛和圣布兰登群岛。
3. 包括阿森松岛和特里斯坦-达库尼亚群岛。
4. 出于统计目的，中国的数据不包括中国香港和澳门特别行政区。
5. 自1997年7月1日起，中国香港成为中国的特别行政区。
6. 自1999年12月20日起，澳门成为中国的特别行政区。
7. 包括格恩西岛和泽西岛。
8. 包括奥兰群岛。
9. 指的是梵蒂冈城国。
10. 包括斯瓦尔巴特群岛和扬马延岛。
11. 前南斯拉夫马其顿共和国。
12. 包括圣诞岛，科科斯（基林）群岛和诺福克岛。

表B.2

TABLE B.2

城乡人口规模与变化率 Urban and Rural Population Size and Rate of Change

	城镇人口							农村人口						
	估计值和预测值 (000)				变化率 (%)			估计值和预测值 (000)				变化率 (%)		
	2000	2010	2020	2030	2000- 2010	2010- 2020	2020- 2030	2000	2010	2020	2030	2000- 2010	2010- 2020	2020- 2030
全世界	2,844,802	3,474,571	4,177,106	4,912,553	2.00	1.84	1.62	3,240,771	3,368,353	3,400,783	3,286,551	0.39	0.10	-0.34
非洲	294,392	407,900	556,191	742,188	3.26	3.10	2.88	518,074	599,004	672,085	721,305	1.45	1.15	0.71
阿尔及利亚	18,220	23,553	29,190	34,081	2.57	2.15	1.55	12,243	11,867	11,435	10,625	-0.31	-0.37	-0.73
安哥拉	6,920	10,366	14,900	20,487	4.04	3.63	3.18	6,920	7,961	8,877	9,563	1.40	1.09	0.74
贝宁	2,762	4,126	6,021	8,519	4.01	3.78	3.47	4,435	5,667	6,697	7,301	2.45	1.67	0.86
博茨瓦纳	934	1,058	1,131	1,195	1.25	0.66	0.55	820	671	541	448	-2.00	-2.16	-1.89
布基纳法索	1,869	3,116	5,218	8,512	5.11	5.16	4.89	9,423	12,199	15,088	17,686	2.58	2.13	1.59
布隆迪	557	1,059	1,919	3,314	6.43	5.95	5.46	5,930	8,041	10,344	12,616	3.05	2.52	1.98
喀麦隆	7,428	10,411	13,445	16,320	3.38	2.56	1.94	7,428	7,273	6,915	6,501	-0.21	-0.50	-0.62
佛得角	241	346	464	585	3.61	2.95	2.31	210	221	226	223	0.52	0.20	-0.10
中非共和国	1,421	1,686	2,105	2,696	1.71	2.22	2.48	2,356	2,647	2,855	2,875	1.16	0.76	0.07
乍得	1,921	3,075	5,048	8,146	4.71	4.96	4.78	6,295	8,056	9,833	11,605	2.47	1.99	1.66
科摩罗 ¹	237	367	539	748	4.38	3.85	3.29	462	541	591	609	1.56	0.89	0.30
刚果	2,005	2,878	4,221	6,060	3.61	3.83	3.62	1,433	1,755	2,141	2,491	2.03	1.99	1.51
科特迪瓦	7,204	9,343	12,313	15,893	2.60	2.76	2.55	9,531	10,435	11,025	10,991	0.91	0.55	-0.03
刚果民主共和国	14,936	23,641	37,835	57,757	4.59	4.70	4.23	35,116	43,488	52,187	59,737	2.14	1.82	1.35
吉布提	596	757	919	1,104	2.40	1.94	1.83	119	102	96	96	-1.52	-0.67	0.06
埃及	28,596	35,468	45,229	57,682	2.15	2.43	2.43	38,689	45,665	49,604	49,375	1.66	0.83	-0.05
赤道几内亚	174	223	300	413	2.49	2.94	3.21	275	339	393	423	2.12	1.46	0.74
厄立特里亚	632	1,106	1,808	2,798	5.59	4.91	4.37	2,924	4,021	4,776	5,340	3.19	1.72	1.12
埃塞俄比亚	10,210	15,094	22,917	34,949	3.91	4.18	4.22	58,315	71,904	84,764	94,031	2.09	1.65	1.04
加蓬	1,020	1,288	1,517	1,728	2.34	1.63	1.30	253	209	192	179	-1.88	-0.87	-0.70
冈比亚	646	992	1,347	1,732	4.29	3.06	2.52	670	714	724	707	0.64	0.14	-0.24
加纳	8,743	12,532	16,844	21,420	3.60	2.96	2.40	11,124	11,780	11,946	11,655	0.57	0.14	-0.25
几内亚	2,618	3,704	5,534	8,014	3.47	4.02	3.70	5,816	6,781	7,837	8,478	1.53	1.45	0.79
几内亚比绍	406	551	814	1,281	3.06	3.91	4.53	960	1,285	1,665	2,036	2.91	2.59	2.01
肯尼亚	6,056	8,640	13,169	20,027	3.55	4.21	4.19	24,634	30,315	36,394	40,579	2.08	1.83	1.09
莱索托	319	355	424	517	1.07	1.78	1.97	1,469	1,413	1,294	1,146	-0.39	-0.88	-1.21
利比里亚	1,663	2,337	3,424	4,904	3.40	3.82	3.59	1,402	1,462	1,618	1,751	0.42	1.01	0.79
阿拉伯利比亚民众国	4,410	5,554	6,662	7,512	2.31	1.82	1.20	897	884	877	833	-0.14	-0.09	-0.51
马达加斯加	4,211	5,955	8,673	12,713	3.47	3.76	3.82	11,984	15,195	17,911	19,604	2.37	1.64	0.90
马拉维	1,737	2,797	4,470	6,920	4.76	4.69	4.37	9,775	11,551	13,346	14,766	1.67	1.44	1.01
马里	3,245	5,207	8,354	12,996	4.73	4.73	4.42	8,402	10,410	12,550	14,417	2.14	1.87	1.39
毛里塔尼亚	1,058	1,459	2,033	2,835	3.22	3.32	3.33	1,587	2,062	2,440	2,647	2.62	1.69	0.81
毛里求斯 ²	506	556	638	752	0.95	1.38	1.63	680	742	746	691	0.88	0.05	-0.77
摩洛哥	16,106	20,957	25,973	30,528	2.63	2.15	1.62	13,125	12,875	12,353	11,488	-0.19	-0.41	-0.73
莫桑比克	5,499	8,307	11,794	15,885	4.12	3.51	2.98	12,411	13,313	13,714	13,719	0.70	0.30	0.00
纳米比亚	614	810	1,060	1,361	2.78	2.68	2.50	1,281	1,321	1,324	1,280	0.31	0.02	-0.34
尼日尔	1,911	2,926	4,803	8,259	4.26	4.96	5.42	9,871	13,504	17,782	22,378	3.13	2.75	2.30
尼日利亚	51,657	76,141	104,296	134,898	3.88	3.15	2.57	65,950	69,850	71,502	69,567	0.57	0.23	-0.27
留尼汪	651	788	891	971	1.91	1.23	0.86	73	50	40	37	-3.80	-2.17	-0.88
卢旺达	1,105	2,422	4,130	6,053	7.84	5.34	3.82	6,919	7,704	8,223	8,315	1.07	0.65	0.11
圣赫勒拿岛 ³	2	2	2	3	0.65	1.86	1.99	3	3	3	3	0.54	0.25	-0.57
圣多美和普林西比	75	108	144	179	3.74	2.84	2.14	65	66	65	63	0.13	-0.18	-0.33
塞内加尔	4,203	5,611	7,521	9,936	2.89	2.93	2.78	6,140	7,470	8,449	8,741	1.96	1.23	0.34
塞舌尔	39	47	56	64	1.68	1.79	1.42	38	38	36	32	-0.04	-0.57	-0.96
塞拉利昂	1,669	2,723	4,025	5,743	4.89	3.91	3.55	2,840	3,409	3,715	3,907	1.83	0.86	0.50
索马里	2,332	3,593	5,309	7,634	4.32	3.91	3.63	4,680	5,997	7,027	7,670	2.48	1.58	0.88
南非	25,948	29,505	32,017	34,523	1.28	0.82	0.75	19,662	18,314	16,083	13,882	-0.71	-1.30	-1.47
苏丹	11,873	18,204	25,287	33,080	4.27	3.29	2.69	21,030	22,049	22,249	21,431	0.47	0.09	-0.37
斯威士兰	239	258	297	360	0.77	1.44	1.92	785	753	685	612	-0.41	-0.94	-1.12
多哥	1,963	3,050	4,470	6,147	4.41	3.82	3.19	3,401	3,926	4,261	4,339	1.44	0.82	0.18
突尼斯	6,062	7,148	8,251	9,291	1.65	1.43	1.19	3,501	3,491	3,353	3,089	-0.03	-0.40	-0.82
乌干达	2,943	4,613	8,096	14,886	4.50	5.62	6.09	21,366	29,956	42,476	57,192	3.38	3.49	2.97
坦桑尼亚联合共和国	7,755	11,038	15,659	21,720	3.53	3.50	3.27	27,008	30,800	33,606	34,458	1.31	0.87	0.25
西撒哈拉	273	395	582	681	3.69	3.87	1.58	26	35	45	47	2.68	2.72	0.27
赞比亚	3,724	4,526	5,891	7,922	1.95	2.64	2.96	6,979	8,147	9,237	9,785	1.55	1.25	0.58
津巴布韦	4,252	5,127	6,213	7,454	1.87	1.92	1.82	8,343	8,275	7,931	7,246	-0.08	-0.42	-0.90
亚洲	1,363,035	1,755,006	2,191,963	2,636,623	2.53	2.22	1.85	2,312,764	2,375,377	2,361,828	2,235,850	0.27	-0.06	-0.55
阿富汗	5,050	8,838	14,262	22,997	5.60	4.79	4.78	18,685	26,804	33,770	40,428	3.61	2.31	1.80
亚美尼亚	2,006	1,899	1,924	1,964	-0.55	0.13	0.20	1,076	1,082	1,028	879	0.06	-0.51	-1.56
阿塞拜疆	4,145	4,534	5,104	5,754	0.90	1.19	1.20	3,998	4,208	4,280	3,959	0.51	0.17	-0.78
巴林	636	772	896	1,004	1.94	1.49	1.13	36	19	14	13	-6.27	-3.34	-0.83

续表

	城镇人口						农村人口							
	估计值和预测值 (000)				变化率 (%)		估计值和预测值 (000)				变化率 (%)			
	2000	2010	2020	2030	2000- 2010	2010- 2020	2020- 2030	2000	2010	2020	2030	2000- 2010	2010- 2020	2020- 2030
孟加拉国	29,900	42,292	59,525	82,064	3.47	3.42	3.21	99,016	112,668	121,655	123,577	1.29	0.77	0.16
不丹	186	309	501	774	5.06	4.83	4.35	1,752	2,105	2,449	2,686	1.84	1.51	0.92
文莱达鲁萨兰国	237	313	389	462	2.78	2.17	1.71	96	101	101	99	0.47	0.06	-0.22
柬埔寨	2,155	3,540	5,496	7,882	4.97	4.40	3.61	10,590	11,989	13,084	13,431	1.24	0.87	0.26
中国 ⁴	455,800	608,587	757,766	872,671	2.89	2.19	1.41	818,180	745,945	666,173	573,781	-0.92	-1.13	-1.49
中国, 香港特别行政区 ⁵	6,637	7,416	8,080	8,610	1.11	0.86	0.64	—	—	—	—	..	..	..
中国, 澳门特别行政区 ⁶	444	476	509	531	0.71	0.67	0.41	—	—	—	—	..	..	..
塞浦路斯	540	619	709	803	1.37	1.36	1.25	247	262	263	248	0.61	0.04	-0.58
朝鲜民主主义人民共和国	13,156	14,517	16,092	17,638	0.98	1.03	0.92	8,706	8,391	7,630	6,737	-0.37	-0.95	-1.24
格鲁吉亚	2,487	2,266	2,250	2,268	-0.93	-0.07	0.08	2,233	2,033	1,808	1,487	-0.93	-1.17	-1.96
印度	282,480	356,388	457,619	589,957	2.32	2.50	2.54	738,604	826,904	874,413	859,121	1.13	0.56	-0.18
印度尼西亚	87,861	126,570	160,087	186,723	3.65	2.35	1.54	121,314	109,185	95,766	84,121	-1.05	-1.31	-1.30
伊朗(伊斯兰共和国)	42,606	51,625	62,962	71,827	1.92	1.99	1.32	23,759	22,658	22,074	20,426	-0.47	-0.26	-0.78
伊拉克	17,008	21,667	27,491	34,810	2.42	2.38	2.36	8,066	10,867	13,031	13,987	2.98	1.82	0.71
以色列	5,563	6,709	7,651	8,519	1.87	1.31	1.08	521	606	645	636	1.51	0.62	-0.13
日本	82,794	85,830	88,450	90,350	0.36	0.30	0.21	44,240	42,627	38,263	32,216	-0.37	-1.08	-1.72
约旦	3,998	5,318	6,538	7,673	2.85	2.07	1.60	974	1,020	1,017	1,000	0.47	-0.03	-0.17
哈萨克斯坦	8,460	8,677	9,258	9,738	0.25	0.65	0.51	6,573	6,125	5,625	4,818	-0.71	-0.85	-1.55
科威特	2,190	2,998	3,644	4,241	3.14	1.95	1.52	40	49	53	55	2.04	0.78	0.32
吉尔吉斯斯坦	1,753	2,040	2,447	2,968	1.52	1.82	1.93	3,199	3,527	3,648	3,463	0.98	0.34	-0.52
老挝人民民主共和国	995	1,493	2,210	3,197	4.06	3.92	3.69	4,283	5,110	5,804	6,192	1.77	1.27	0.65
黎巴嫩	2,922	3,292	3,669	3,987	1.19	1.08	0.83	476	481	471	441	0.12	-0.22	-0.65
马来西亚	14,209	19,778	24,592	28,435	3.31	2.18	1.45	8,788	7,753	6,882	6,284	-1.25	-1.19	-0.91
马尔代夫	80	119	175	247	3.99	3.87	3.44	210	252	286	300	1.82	1.25	0.47
蒙古	1,413	1,616	1,905	2,220	1.35	1.64	1.53	1,084	1,197	1,232	1,161	0.99	0.29	-0.60
缅甸	13,375	17,906	23,366	29,337	2.92	2.66	2.28	34,349	34,895	33,688	31,292	0.16	-0.35	-0.74
尼泊尔	3,281	5,446	8,537	12,679	5.07	4.49	3.96	21,149	24,445	27,143	28,746	1.45	1.05	0.57
巴勒斯坦领土	2,251	3,120	4,217	5,538	3.26	3.01	2.72	899	1,210	1,476	1,633	2.97	1.99	1.01
阿曼	1,748	2,053	2,553	3,094	1.61	2.18	1.92	694	810	928	959	1.54	1.36	0.33
巴基斯坦	47,284	64,812	90,440	122,572	3.15	3.33	3.04	95,364	110,366	121,263	123,751	1.46	0.94	0.20
菲律宾	44,360	59,771	74,633	87,488	2.98	2.22	1.59	31,406	30,277	28,633	26,592	-0.37	-0.56	-0.74
卡塔尔	576	857	999	1,122	3.98	1.54	1.16	31	37	37	36	1.96	-0.18	-0.24
韩国	37,246	39,793	41,572	42,406	0.66	0.44	0.20	9,533	8,772	7,821	6,754	-0.83	-1.15	-1.47
沙特阿拉伯	17,155	22,705	28,651	34,609	2.80	2.33	1.89	4,330	4,959	5,373	5,523	1.36	0.80	0.28
新加坡	4,017	4,590	4,986	5,265	1.33	0.83	0.55	—	—	—	—	..	..	..
斯里兰卡	3,118	3,262	3,870	5,064	0.45	1.71	2.69	16,730	18,296	19,032	18,603	0.89	0.39	-0.23
阿拉伯叙利亚共和国	8,416	11,089	14,444	18,277	2.76	2.64	2.35	8,397	10,343	11,585	11,706	2.08	1.13	0.10
塔吉克斯坦	1,594	1,695	2,125	2,868	0.61	2.26	3.00	4,565	5,297	6,091	6,369	1.49	1.40	0.45
泰国	19,134	22,682	27,644	33,791	1.70	1.98	2.01	42,304	44,103	43,400	40,036	0.42	-0.16	-0.81
东帝汶	177	357	583	886	7.01	4.91	4.19	545	887	1,130	1,287	4.87	2.42	1.30
土耳其	44,176	54,382	64,179	72,968	2.08	1.66	1.28	24,059	23,698	22,596	20,908	-0.15	-0.48	-0.78
土库曼斯坦	2,031	2,485	3,129	3,757	2.02	2.31	1.83	2,471	2,678	2,681	2,513	0.80	0.01	-0.65
阿拉伯联合酋长国	2,512	3,872	4,804	5,820	4.33	2.16	1.92	735	1,163	1,340	1,406	4.58	1.42	0.48
乌兹别克斯坦	9,212	10,557	13,007	16,304	1.36	2.09	2.26	15,512	18,021	19,508	19,025	1.50	0.79	-0.25
越南	19,101	25,866	34,631	45,162	3.03	2.92	2.66	59,570	63,852	65,297	62,966	0.69	0.22	-0.36
也门	4,559	7,207	11,389	17,299	4.58	4.58	4.18	13,377	17,295	21,343	24,200	2.57	2.10	1.26
欧洲	522,108	528,889	537,145	546,462	0.13	0.15	0.17	206,355	196,896	177,814	151,678	-0.47	-1.02	-1.59
阿尔巴尼亚	1,279	1,580	1,924	2,201	2.12	1.97	1.35	1,783	1,636	1,496	1,311	-0.86	-0.90	-1.32
安道尔	61	60	59	58	-0.11	-0.29	-0.16	5	7	9	8	3.88	1.40	-0.78
奥地利	5,327	5,496	5,759	6,089	0.31	0.47	0.56	2,769	2,753	2,561	2,243	-0.06	-0.72	-1.33
白俄罗斯	7,020	7,074	7,024	6,795	0.08	-0.07	-0.33	3,009	2,410	1,915	1,519	-2.22	-2.30	-2.32
比利时	10,006	10,215	10,316	10,358	0.21	0.10	0.04	298	280	257	230	-0.61	-0.88	-1.11
波斯尼亚和黑塞哥维那	1,663	1,913	2,111	2,244	1.40	0.99	0.61	2,184	2,022	1,716	1,395	-0.77	-1.64	-2.07
保加利亚	5,506	5,311	5,104	4,859	-0.36	-0.40	-0.49	2,490	2,135	1,755	1,384	-1.54	-1.96	-2.38
海峡群岛 ⁷	45	47	52	60	0.45	0.97	1.51	102	105	106	104	0.32	0.08	-0.23
克罗地亚	2,505	2,617	2,688	2,771	0.44	0.27	0.30	2,001	1,914	1,679	1,393	-0.44	-1.31	-1.87
捷克共和国	7,597	7,471	7,452	7,427	-0.17	-0.03	-0.03	2,671	2,688	2,480	2,099	0.06	-0.80	-1.67
丹麦	4,544	4,745	4,928	5,126	0.43	0.38	0.39	796	757	696	626	-0.49	-0.85	-1.06
爱沙尼亚	948	908	908	914	-0.44	0.01	0.07	419	402	364	306	-0.42	-0.99	-1.72
法罗群岛	17	19	22	26	1.55	1.48	1.65	29	29	29	27	0.05	-0.04	-0.71
芬兰 ⁸	3,164	3,271	3,482	3,750	0.33	0.62	0.74	2,012	2,036	1,927	1,703	0.12	-0.55	-1.24
法国	44,907	47,860	50,518	52,799	0.64	0.54	0.44	14,371	13,675	12,436	10,913	-0.50	-0.95	-1.31
德国	61,801	62,521	63,618	65,202	0.12	0.17	0.25	20,543	20,181	18,665	16,309	-0.18	-0.78	-1.35
直布罗陀	28	28	28	28	0.13	0.03	-0.09	—	—	—	—	..	..	..
希腊	6,454	6,689	7,036	7,492	0.36	0.51	0.63	4,521	4,516	4,181	3,627	-0.01	-0.77	-1.42
梵蒂冈 ⁹	1	1	1	1	-0.03	0.00	-0.26	—	—	—	—	..	..	..

续表

	城镇人口						农村人口							
	估计值和预测值 (000)				变化率 (%)		估计值和预测值 (000)				变化率 (%)			
	2000	2010	2020	2030	2000- 2010	2010- 2020	2020- 2030	2000	2010	2020	2030	2000- 2010	2010- 2020	2020- 2030
匈牙利	6,603	6,805	6,959	7,016	0.30	0.22	0.08	3,622	3,156	2,669	2,204	-1.38	-1.68	-1.91
冰岛	260	286	310	331	0.97	0.80	0.65	22	21	20	19	-0.32	-0.52	-0.68
爱尔兰	2,248	2,742	3,222	3,695	1.99	1.61	1.37	1,553	1,680	1,671	1,554	0.78	-0.05	-0.72
马恩岛	40	40	41	43	-0.02	0.24	0.47	37	36	35	32	-0.13	-0.48	-0.95
意大利	38,797	39,769	40,516	41,319	0.25	0.19	0.20	18,918	18,407	16,616	14,104	-0.27	-1.02	-1.64
拉脱维亚	1,615	1,533	1,493	1,457	-0.53	-0.26	-0.24	758	716	636	524	-0.57	-1.18	-1.94
列支敦士登	5	5	6	8	0.41	1.56	2.77	28	31	33	33	1.00	0.59	0.15
立陶宛	2,344	2,231	2,179	2,154	-0.50	-0.24	-0.11	1,155	1,128	1,036	874	-0.24	-0.85	-1.69
卢森堡	365	406	455	515	1.09	1.12	1.24	71	88	97	97	2.16	1.03	0.02
马耳他	366	396	416	426	0.79	0.50	0.22	26	14	10	8	-5.84	-3.80	-1.82
摩纳哥	33	37	42	46	1.12	1.14	1.01	—	—	—	—	..	..	..
荷兰	12,209	13,749	14,706	15,328	1.19	0.67	0.41	3,688	2,844	2,301	1,975	-2.60	-2.12	-1.53
挪威 ¹⁰	3,425	3,683	3,943	4,250	0.72	0.68	0.75	1,077	1,048	1,016	939	-0.27	-0.30	-0.79
波兰	23,853	24,099	24,774	25,362	0.10	0.28	0.23	14,796	14,261	12,939	10,892	-0.37	-0.97	-1.72
葡萄牙	5,562	6,503	7,238	7,809	1.56	1.07	0.76	4,663	4,210	3,664	3,124	-1.02	-1.39	-1.59
摩尔多瓦共和国	1,971	1,995	2,138	2,266	0.12	0.69	0.58	2,303	2,165	1,916	1,591	-0.62	-1.22	-1.86
罗马尼亚	12,076	11,632	11,841	12,175	-0.37	0.18	0.28	10,041	9,654	8,555	7,110	-0.39	-1.21	-1.85
俄罗斯联邦	107,502	101,597	97,384	94,825	-0.56	-0.42	-0.27	39,058	38,431	35,717	30,500	-0.16	-0.73	-1.58
圣马力诺	25	29	30	31	1.34	0.44	0.15	2	0	0	0	-15.60	-10.93	-4.64
塞尔维亚和黑山共和国	5,444	5,595	5,924	6,349	0.27	0.57	0.69	5,101	4,883	4,411	3,765	-0.44	-1.02	-1.58
斯洛伐克	3,038	3,066	3,199	3,358	0.09	0.42	0.49	2,362	2,333	2,151	1,831	-0.12	-0.81	-1.61
斯洛文尼亚	998	1,016	1,059	1,117	0.18	0.42	0.53	969	943	857	725	-0.27	-0.95	-1.68
西班牙	31,052	34,049	35,253	36,052	0.92	0.35	0.22	9,665	9,944	9,166	7,956	0.28	-0.81	-1.42
瑞典	7,456	7,749	8,137	8,543	0.39	0.49	0.49	1,421	1,418	1,351	1,226	-0.02	-0.49	-0.97
瑞士	5,241	5,623	5,919	6,159	0.70	0.51	0.40	1,927	1,677	1,449	1,251	-1.39	-1.46	-1.47
前南斯拉夫的马其顿共和国 ¹¹	1,304	1,479	1,595	1,645	1.26	0.75	0.31	705	567	462	382	-2.17	-2.06	-1.90
乌克兰	32,979	30,401	28,406	26,361	-0.81	-0.68	-0.75	16,137	13,727	11,204	8,691	-1.62	-2.03	-2.54
大不列颠及北爱尔兰联合王国	52,423	54,549	56,932	59,621	0.40	0.43	0.46	6,247	5,968	5,559	5,073	-0.46	-0.71	-0.92
拉丁美洲和加勒比地区	394,212	473,561	546,342	608,968	1.83	1.43	1.09	128,717	125,210	120,613	113,409	-0.28	-0.37	-0.62
安圭拉	11	13	15	16	1.53	1.21	0.80	—	—	—	—	..	..	..
安提瓜和巴布达	29	36	46	57	2.33	2.51	2.07	48	51	50	47	0.54	-0.13	-0.67
阿根廷	32,903	37,025	41,011	44,299	1.18	1.02	0.77	3,993	3,713	3,475	3,235	-0.73	-0.66	-0.71
阿鲁巴	43	48	53	59	1.19	0.88	1.04	49	55	56	53	1.12	0.11	-0.45
巴哈马	268	315	357	394	1.63	1.26	0.98	34	29	28	26	-1.35	-0.56	-0.75
巴巴多斯	133	152	172	188	1.35	1.23	0.90	133	121	106	90	-0.98	-1.32	-1.67
伯利兹	116	146	184	229	2.36	2.31	2.15	127	150	160	157	1.67	0.68	-0.22
玻利维亚	5,143	6,675	8,265	9,799	2.61	2.14	1.70	3,174	3,356	3,373	3,235	0.56	0.05	-0.42
巴西	141,159	171,757	196,182	214,603	1.96	1.33	0.90	32,699	26,740	23,012	20,902	-2.01	-1.50	-0.96
英属维尔京群岛	12	15	18	20	2.31	1.74	1.31	9	8	8	7	-0.33	-0.73	-0.96
开曼群岛	40	49	53	56	2.01	0.86	0.63	—	—	—	—	..	..	..
智利	13,246	15,250	16,958	18,246	1.41	1.06	0.73	2,166	1,884	1,681	1,532	-1.39	-1.14	-0.93
哥伦比亚	29,989	36,308	42,528	48,298	1.91	1.58	1.27	12,131	12,622	12,518	11,855	0.40	-0.08	-0.54
哥斯达黎加	2,318	3,001	3,656	4,277	2.58	1.97	1.57	1,611	1,664	1,621	1,518	0.33	-0.27	-0.66
古巴	8,410	8,512	8,578	8,648	0.12	0.08	0.08	2,714	2,867	2,853	2,534	0.55	-0.05	-1.19
多米尼克	55	62	70	77	1.15	1.27	0.93	22	21	20	18	-0.63	-0.69	-1.04
多米尼加共和国	5,160	6,710	8,130	9,303	2.63	1.92	1.35	3,105	2,812	2,546	2,322	-0.99	-0.99	-0.92
厄瓜多尔	7,420	9,255	11,199	13,004	2.21	1.91	1.49	4,885	4,937	4,826	4,516	0.10	-0.23	-0.66
萨尔瓦多	3,668	4,577	5,575	6,640	2.21	1.97	1.75	2,613	2,884	2,975	2,877	0.99	0.31	-0.33
福克兰群岛(马尔维纳斯)	3	3	3	3	1.36	0.72	0.31	0	0	0	0	-6.38	-4.01	-1.74
法属圭亚那	123	160	200	241	2.58	2.24	1.87	41	49	54	55	1.90	0.94	0.14
格林纳达	31	34	43	57	0.86	2.37	2.74	70	76	83	84	0.83	0.91	0.07
瓜德罗普岛	428	461	480	492	0.76	0.38	0.25	2	1	0	0	-9.23	-4.83	-1.55
危地马拉	5,039	7,030	9,584	12,550	3.33	3.10	2.70	6,127	7,184	7,943	8,148	1.59	1.00	0.25
圭亚那	213	214	226	250	0.06	0.54	1.01	531	537	499	426	0.12	-0.74	-1.58
海地	2,827	3,846	5,057	6,372	3.08	2.74	2.31	5,112	5,299	5,271	4,999	0.36	-0.05	-0.53
洪都拉斯	2,850	3,906	5,172	6,568	3.15	2.81	2.39	3,575	4,091	4,361	4,315	1.35	0.64	-0.11
牙买加	1,339	1,479	1,642	1,801	0.99	1.05	0.92	1,245	1,224	1,142	1,000	-0.17	-0.69	-1.33
马提尼克岛	378	394	398	393	0.41	0.11	-0.12	8	8	7	6	-0.64	-1.03	-1.32
墨西哥	74,761	87,588	99,803	110,260	1.58	1.31	1.00	25,327	25,683	24,849	22,961	0.14	-0.33	-0.79
蒙特塞拉特岛	0	1	1	1	4.55	2.39	2.82	3	4	4	4	1.60	0.37	-0.21
荷属安的列斯	122	135	149	161	1.03	0.98	0.78	54	53	49	44	-0.14	-0.82	-1.12
尼加拉瓜	2,836	3,697	4,677	5,660	2.65	2.35	1.91	2,122	2,370	2,502	2,456	1.10	0.54	-0.18
巴拿马	1,941	2,624	3,233	3,752	3.02	2.09	1.49	1,009	884	794	736	-1.32	-1.08	-0.75
巴拉圭	3,027	4,232	5,593	7,012	3.35	2.79	2.26	2,443	2,650	2,748	2,735	0.81	0.36	-0.05
秘鲁	18,575	22,158	26,128	30,060	1.76	1.65	1.40	7,378	7,906	8,121	7,871	0.69	0.27	-0.31

续表

	城镇人口						农村人口							
	估计值和预测值 (000)				变化率 (%)		估计值和预测值 (000)				变化率 (%)			
	2000	2010	2020	2030	2000- 2010	2010- 2020	2020- 2030	2000	2010	2020	2030	2000- 2010	2010- 2020	2020- 2030
波多黎各	3,630	4,010	4,218	4,343	1.00	0.51	0.29	205	49	23	19	-14.26	-7.59	-2.15
圣基茨和尼维斯	13	15	18	23	0.96	1.91	2.44	27	30	32	32	1.13	0.57	-0.17
圣卢西亚	43	47	55	67	0.82	1.60	2.04	111	121	125	119	0.81	0.32	-0.44
圣文森特和格林纳丁斯	52	58	66	72	1.23	1.21	0.93	64	64	59	51	-0.11	-0.71	-1.51
苏里南	313	349	377	393	1.11	0.77	0.39	121	112	100	86	-0.75	-1.14	-1.54
特立尼达和多巴哥	139	184	244	316	2.78	2.82	2.62	1,146	1,140	1,102	1,016	-0.05	-0.34	-0.81
特克斯和凯科斯群岛	8	13	15	18	4.13	1.80	1.81	11	15	16	15	3.44	0.21	-0.59
美属维尔京群岛	103	106	105	101	0.34	-0.08	-0.47	8	5	4	3	-4.38	-3.07	-2.10
乌拉圭	3,053	3,309	3,523	3,694	0.81	0.63	0.47	289	266	244	222	-0.81	-0.89	-0.94
委内瑞拉	22,245	27,601	32,279	36,094	2.16	1.57	1.12	2,172	1,475	1,171	1,082	-3.87	-2.31	-0.79
北美洲	249,242	284,289	317,346	346,918	1.32	1.10	0.89	65,725	61,773	57,654	53,160	-0.62	-0.69	-0.81
百慕大	63	65	66	66	0.33	0.13	0.00	—	—	—	—	..	..	..
加拿大	24,366	27,179	29,990	32,942	1.09	0.98	0.94	6,323	6,501	6,450	6,110	0.28	-0.08	-0.54
格陵兰	46	49	51	53	0.58	0.53	0.39	10	9	8	7	-1.31	-1.30	-1.28
圣皮埃尔岛及密克隆岛	5	5	6	7	0.61	1.01	0.77	1	1	1	1	0.23	0.06	-0.61
美利坚合众国	224,763	256,991	287,232	313,851	1.34	1.11	0.89	59,391	55,262	51,195	47,043	-0.72	-0.76	-0.85
大洋洲	21,813	24,925	28,119	31,394	1.33	1.21	1.10	9,135	10,091	10,790	11,149	1.00	0.67	0.33
美属萨摩亚	51	67	81	94	2.60	1.92	1.56	6	5	4	4	-2.56	-1.34	-0.20
澳大利亚 ¹²	16,624	18,892	21,135	23,183	1.28	1.12	0.92	2,448	2,309	2,182	2,055	-0.58	-0.56	-0.60
库克群岛	12	13	13	13	0.60	0.24	-0.21	7	5	4	3	-3.48	-2.67	-2.45
斐济	392	469	540	612	1.80	1.42	1.25	419	409	379	339	-0.23	-0.77	-1.11
法属玻利尼西亚	124	142	165	196	1.35	1.56	1.67	112	133	142	137	1.66	0.68	-0.36
关岛	145	173	197	219	1.76	1.32	1.06	11	10	9	9	-1.04	-0.73	-0.40
基里巴斯共和国	39	56	76	96	3.75	2.99	2.39	51	53	53	51	0.33	-0.04	-0.30
马绍尔群岛	34	49	67	85	3.60	3.04	2.40	18	23	27	28	2.69	1.51	0.43
密克罗尼西亚联邦	24	26	29	35	0.75	1.32	1.67	83	88	88	80	0.56	-0.02	-0.92
瑙鲁	12	14	16	17	1.72	0.93	0.65	—	—	—	—	..	..	..
新喀里多尼亚	133	169	205	243	2.34	1.98	1.69	82	89	91	88	0.79	0.21	-0.31
新西兰	3,271	3,620	3,897	4,148	1.01	0.74	0.62	547	552	528	487	0.09	-0.44	-0.81
纽埃	1	1	1	1	1.15	2.41	1.95	1	1	1	1	-1.54	-0.36	-0.87
北马里亚纳群岛	65	86	100	112	2.84	1.50	1.10	5	4	4	4	-1.00	-1.06	-0.44
帕劳	13	14	16	17	0.69	0.79	0.75	6	6	6	5	0.47	-0.19	-0.95
巴布亚新几内亚	699	901	1,258	1,876	2.53	3.34	4.00	4,599	5,549	6,344	6,907	1.88	1.34	0.85
皮特凯恩	—	—	—	—	..	..	..	0	0	0	0	0.00	0.00	-1.09
萨摩亚	39	44	51	63	1.29	1.51	1.99	139	145	139	126	0.43	-0.43	-0.93
所罗门群岛	66	100	150	223	4.16	4.09	3.94	353	438	503	540	2.15	1.39	0.70
托克劳	—	—	—	—	..	..	..	1	1	2	2	0.46	0.93	0.61
汤加	23	26	31	36	1.22	1.67	1.59	77	77	72	62	0.02	-0.72	-1.46
图瓦卢	5	5	6	7	1.37	1.44	1.46	5	5	5	4	-0.39	-0.66	-0.97
瓦努阿图	42	59	85	119	3.55	3.58	3.40	150	172	189	194	1.40	0.89	0.29
瓦利斯和富图纳群岛	—	—	—	—	..	..	..	15	17	19	22	1.10	1.46	1.09

资料来源：联合国，经济和社会事务部，人口司，2006

注：

1. 包括马约特岛。
2. 包括阿加莱加群岛，罗德里格斯岛和圣布兰登群岛。
3. 包括阿森松岛和特里斯坦-达库尼亚群岛。
4. 出于统计目的，中国的数据不包括中国香港和澳门特别行政区。
5. 自1997年7月1日起，中国香港成为中国的特别行政区。
6. 自1999年12月20日起，澳门成为中国的特别行政区。
7. 包括格恩西岛和泽西岛。
8. 包括奥兰群岛。
9. 指的是梵蒂冈城国。
10. 包括斯瓦尔巴特群岛和扬马延岛。
11. 前南斯拉夫马其顿共和国。
12. 包括圣诞岛，科科斯（基林）群岛和诺福克岛。

表B.3

TABLE B.3

城市化与城市贫窟居民 Urbanization and Urban Slum Dwellers

	城市化水平						城市贫窟居民							
	估计值和预测值 (%)				变化率 (%)		估计值和预测值 (000)				城市人口百分比		贫民窟规划目标(000)	
	1990	2000	2010	2020	1990-2010	2010-2020	1990	2001	2010	2020	1990	2001	2010	2020
全世界	43.0	46.7	50.8	55.1	0.83	0.82	714,972	912,918	1,115,002	1,392,416	...	31.6	1,070,494	1,292,065
非洲	32.0	36.2	40.5	45.3	1.18	1.11	122,692	187,563	270,948	413,846	...	61.3	260,941	388,529
阿尔及利亚	52.1	59.8	66.5	71.9	1.22	0.77	1,508	2,101	2,755	3,725	11.8	11.8	2,649	3,474
安哥拉	37.1	50.0	56.6	62.7	2.10	1.02	2,193	3,918	6,300	10,677	83.1	83.1	6,077	10,075
贝宁	34.5	38.4	42.1	47.3	1.00	1.17	1,288	2,318	3,749	6,394	80.3	83.6	3,617	6,035
博茨瓦纳	41.9	53.2	61.2	67.6	1.89	1.00	311	466	650	939	59.2	60.7	625	879
布基纳法索	13.8	16.5	20.3	25.7	1.94	2.33	987	1,528	2,185	3,250	80.9	76.5	2,104	3,047
布隆迪	6.3	8.6	11.6	15.6	3.09	2.96	294	394	501	653	83.3	65.3	481	608
喀麦隆	40.7	50.0	58.9	66.0	1.84	1.15	2,906	5,064	7,977	13,217	62.1	67.0	7,693	12,459
佛得角	44.1	53.4	61.0	67.3	1.62	0.98	106	193	314	540	70.3	69.6	303	510
中非共和国	36.8	37.6	38.9	42.4	0.28	0.87	1,038	1,455	1,919	2,610	94.0	92.4	1,845	2,435
乍得	20.8	23.4	27.6	33.9	1.42	2.05	1,218	1,947	2,856	4,373	99.3	99.1	2,751	4,106
科摩罗	28.2	33.8	40.4	47.7	1.81	1.66	91	151	228	361	61.7	61.2	220	340
刚果	54.3	58.3	62.1	66.3	0.67	0.66	1,050	1,852	2,945	4,930	84.5	90.1	2,840	4,650
科特迪瓦	39.7	43.0	47.2	52.8	0.86	1.11	2,532	4,884	8,361	15,194	50.5	67.9	8,074	14,381
刚果民主共和国	27.8	29.8	35.2	42.0	1.18	1.77	5,366	7,985	11,054	15,865	51.9	49.5	10,637	14,846
吉布提	76.0	83.3	88.1	90.6	0.74	0.28	...	...	...	...	...	...	...	...
埃及	43.5	42.5	43.7	47.7	0.03	0.87	14,087	11,762	10,148	8,613	57.5	39.9	9,671	7,733
赤道几内亚	34.8	38.8	39.7	43.3	0.66	0.86	112	201	323	547	89.1	86.5	311	516
厄立特里亚	15.8	17.8	21.6	27.5	1.56	2.41	342	510	707	1,016	69.9	69.9	680	950
埃塞俄比亚	12.6	14.9	17.4	21.3	1.59	2.04	5,984	10,159	15,665	25,347	99.0	99.4	15,102	23,866
加蓬	69.1	80.1	86.0	88.8	1.09	0.31	357	688	1,174	2,129	56.1	66.2	1,134	2,015
冈比亚	38.3	49.1	58.1	65.0	2.09	1.12	155	280	455	781	67.0	67.0	439	737
加纳	36.5	44.0	51.5	58.5	1.73	1.27	4,083	4,993	5,886	7,067	80.4	69.6	5,647	6,540
几内亚	28.0	31.0	35.3	41.4	1.15	1.58	1,145	1,672	2,278	3,213	79.6	72.3	2,192	3,003
几内亚比绍	28.1	29.7	30.0	32.8	0.32	0.90	210	371	591	990	93.4	93.4	570	934
肯尼亚	18.2	19.7	22.2	26.6	0.98	1.81	3,985	7,605	12,905	23,223	70.4	70.7	12,460	21,972
莱索托	17.2	17.8	20.1	24.7	0.78	2.06	168	337	596	1,121	49.8	57.0	576	1,062
利比里亚	45.3	54.3	61.5	67.9	1.53	0.99	632	788	943	1,153	70.2	55.7	905	1,068
阿拉伯利比亚民众国	78.6	83.1	86.3	88.4	0.47	0.24	1,242	1,674	2,138	2,806	35.2	35.2	2,055	2,612
马达加斯加	23.6	26.0	28.2	32.6	0.89	1.47	2,562	4,603	7,434	12,664	90.9	92.9	7,172	11,953
马拉维	11.6	15.1	19.5	25.1	2.58	2.53	1,033	1,590	2,262	3,348	94.6	91.1	2,178	3,138
马里	23.3	27.9	33.3	40.0	1.79	1.81	1,968	3,361	5,208	8,474	94.1	93.2	5,022	7,981
毛里塔尼亚	39.7	40.0	41.4	45.4	0.22	0.92	827	1,531	2,534	4,437	94.3	94.3	2,446	4,193
毛里求斯	43.9	42.7	42.8	46.1	-0.12	0.74	...	...	...	...	...	...	...	...
摩洛哥	48.4	55.1	61.9	67.8	1.23	0.90	4,457	5,579	6,705	8,223	37.4	32.7	6,435	7,621
莫桑比克	21.1	30.7	38.4	46.2	3.00	1.85	2,722	5,841	10,909	21,842	94.5	94.1	10,549	20,753
纳米比亚	27.7	32.4	38.0	44.5	1.59	1.57	155	213	276	368	42.3	37.9	265	343
尼日尔	15.4	16.2	17.8	21.3	0.73	1.77	1,191	2,277	3,869	6,972	96.0	96.2	3,736	6,597
尼日利亚	35.0	43.9	52.2	59.3	1.99	1.29	24,096	41,595	55,732	76,749	80.0	79.2	57,422	76,943
留尼汪	81.2	89.9	94.0	95.7	0.73	0.17	...	...	...	...	...	...	...	...
卢旺达	5.4	13.8	23.9	33.4	7.43	3.35	296	437	601	857	82.2	87.9	579	802
圣赫勒拿岛	41.6	39.2	39.5	43.4	-0.25	0.94	-	-	...	...	...	...	...	...
圣多美和普林西比	43.6	53.4	62.2	69.0	1.77	1.04	-	1	...	...	...	...	...	...
塞内加尔	39.0	40.6	42.9	47.1	0.48	0.93	2,276	3,555	5,120	7,679	77.6	76.4	4,930	7,203
塞舌尔	49.3	51.0	55.3	61.1	0.58	0.99	-	1	...	...	...	...	...	...
塞拉利昂	30.1	37.0	44.4	52.0	1.94	1.58	1,107	1,642	2,266	3,243	90.9	95.8	2,181	3,034
索马里	29.7	33.3	37.5	43.0	1.17	1.39	1,670	2,482	3,433	4,923	96.3	97.1	3,304	4,606
南非	52.0	56.9	61.7	66.6	0.85	0.76	8,207	8,376	8,517	8,677	46.2	33.2	8,147	7,930
苏丹	26.6	36.1	45.2	53.2	2.65	1.62	5,708	10,107	16,131	27,118	86.4	85.7	15,560	25,580
斯威士兰	22.9	23.3	25.5	30.3	0.53	1.72	...	...	...	...	...	...	...	...
多哥	30.1	36.6	43.7	51.2	1.87	1.58	796	1,273	1,870	2,866	80.9	80.6	1,801	2,691
突尼斯	59.6	63.4	67.2	71.1	0.60	0.57	425	234	144	84	9.0	3.7	136	71
乌干达	11.1	12.1	13.3	16.0	0.93	1.82	1,806	3,241	5,231	8,904	93.8	93.0	5,047	8,403
坦桑尼亚联合共和国	18.9	22.3	26.4	31.8	1.67	1.86	5,601	11,031	19,205	35,561	99.1	92.1	18,551	33,685
西撒哈拉	88.5	91.2	92.0	92.8	0.19	0.09	-	5	...	...	...	...	...	...
赞比亚	39.4	34.8	35.7	38.9	-0.49	0.87	2,284	3,136	4,065	5,423	72.0	74.0	3,907	5,053
津巴布韦	29.0	33.8	38.3	43.9	1.39	1.38	116	157	202	266	4.0	3.4	194	247
亚洲	31.9	37.1	42.5	48.1	1.43	1.25	420,415	533,385	648,605	806,731	...	...	622,664	748,388
阿富汗	18.3	21.3	24.8	29.7	1.52	1.80	2,458	4,945	8,760	16,536	98.5	98.5	8,464	15,676
亚美尼亚	67.5	65.1	63.7	65.2	-0.29	0.23	...	...	...	...	...	...	...	...
阿塞拜疆	53.7	50.9	51.9	54.4	-0.18	0.48	...	...	...	...	...	...	...	...
巴林	88.1	94.6	97.6	98.5	0.51	0.09	0	12	...	...	...	...	...	...

续表

	城市化水平						城市贫民窟居民							
	估计值和预测值 (%)				变化率 (%)		估计值和预测值 (000)				城市人口 百分比		贫民窟规划目标(000)	
	1990	2000	2010	2020	1990- 2010	2010- 2020	1990	2001	2010	2020	1990	2001	2010	2020
爱尔兰	56.9	59.1	62.0	65.9	0.43	0.60	...	...	...	...	...	...	...	...
马恩岛	51.7	51.8	52.1	53.9	0.03	0.34	...	...	...	...	...	...	...	...
意大利	66.7	67.2	68.4	70.9	0.12	0.37	...	...	...	...	...	...	...	...
拉脱维亚	69.3	68.1	68.2	70.1	-0.08	0.28	...	...	...	...	...	...	...	...
列支敦士登	16.9	15.1	14.4	15.6	-0.81	0.83	...	...	...	...	...	...	...	...
立陶宛	67.6	67.0	66.4	67.8	-0.09	0.20	...	...	...	...	...	...	...	...
卢森堡	80.9	83.8	82.2	82.4	0.08	0.02	...	...	...	...	...	...	...	...
马耳他	90.4	93.4	96.5	97.7	0.33	0.12	...	...	...	...	...	...	...	...
摩纳哥	100.0	100.0	100.0	100.0	0.00	0.00	...	...	...	...	...	...	...	...
荷兰	68.7	76.8	82.9	86.5	0.94	0.43	...	...	...	...	...	...	...	...
挪威	72.0	76.1	77.9	79.5	0.39	0.21	...	...	...	...	...	...	...	...
波兰	61.3	61.7	62.8	65.7	0.13	0.45	...	...	...	...	...	...	...	...
葡萄牙	47.9	54.4	60.7	66.4	1.18	0.90	...	...	...	...	...	...	...	...
摩尔多瓦共和国	46.8	46.1	48.0	52.7	0.13	0.95	...	...	...	...	...	...	...	...
罗马尼亚	54.3	54.6	54.6	58.1	0.03	0.61	...	...	...	...	...	...	...	...
俄罗斯联邦	73.4	73.4	72.6	73.2	-0.06	0.08	...	...	...	...	...	...	...	...
圣马力诺	90.1	93.5	98.7	99.6	0.46	0.09	...	...	...	...	...	...	...	...
塞尔维亚和黑山共和国	50.9	51.6	53.4	57.3	0.24	0.71	...	...	...	...	...	...	...	...
斯洛伐克	56.5	56.3	56.8	59.8	0.03	0.51	...	...	...	...	...	...	...	...
斯洛文尼亚	50.4	50.8	51.9	55.3	0.15	0.63	...	...	...	...	...	...	...	...
西班牙	75.4	76.3	77.4	79.4	0.13	0.25	...	...	...	...	...	...	...	...
瑞典	83.1	84.0	84.5	85.8	0.09	0.14	...	...	...	...	...	...	...	...
瑞士	68.4	73.1	77.0	80.3	0.59	0.42	...	...	...	...	...	...	...	...
前南斯拉夫的马其顿共和国	57.8	64.9	72.3	77.5	1.12	0.70	...	...	...	...	...	...	...	...
乌克兰	66.8	67.1	68.9	71.7	0.16	0.40	...	...	...	...	...	...	...	...
大不列颠及北爱尔兰联合王国	88.7	89.4	90.1	91.1	0.08	0.11	...	...	...	...	...	...	...	...
拉丁美洲和加勒比地区	70.9	75.4	79.1	81.9	0.54	0.35	110,837	127,566	143,116	162,626	35.4	31.9	137,174	149,913
安圭拉	100.0	100.0	100.0	100.0	0.00	0.00	3	5	7	10	40.6	40.6	7	9
安提瓜和巴布达	35.4	37.3	41.6	48.1	0.80	1.46	2	2	2	2	6.9	6.9	2	2
阿根廷	87.0	89.2	90.9	92.2	0.22	0.14	8,597	10,964	13,379	16,690	30.5	33.1	12,844	15,486
阿鲁巴	50.3	46.7	46.9	48.8	-0.35	0.40	1	1	2	2	...	...	1	2
巴哈马	83.6	88.8	91.5	92.8	0.45	0.14	4	5	7	8	...	...	6	8
巴巴多斯	44.8	49.9	55.7	61.8	1.09	1.05	1	1	2	2	...	...	1	2
伯利兹	47.5	47.7	49.4	53.5	0.20	0.79	48	69	92	127	54.2	62.0	88	119
玻利维亚	55.6	61.8	66.5	71.0	0.90	0.65	2,555	3,284	4,032	5,064	70.0	61.3	3,871	4,701
巴西	74.8	81.2	86.5	89.5	0.73	0.34	49,806	51,676	53,259	55,074	45.0	36.6	50,958	50,392
英属维尔京群岛	50.2	57.3	63.6	69.1	1.18	0.83	0	0	1	1	...	...	1	1
开曼群岛	100.0	100.0	100.0	100.0	0.00	0.00	1	1	1	2	...	...	1	2
智利	83.3	85.9	89.0	91.0	0.33	0.22	432	1,143	2,534	6,136	4.0	8.6	2,456	5,868
哥伦比亚	68.7	71.2	74.2	77.3	0.38	0.40	6,239	7,057	7,806	8,732	26.0	21.8	7,480	8,039
哥斯达黎加	50.7	59.0	64.3	69.3	1.19	0.74	195	313	461	710	11.9	12.8	444	667
古巴	73.4	75.6	74.8	75.0	0.10	0.03	156	169	180	194	...	...	173	178
多米尼克	67.7	71.1	74.6	78.1	0.49	0.46	8	7	6	6	16.6	14.0	6	5
多米尼加共和国	55.2	62.4	70.5	76.2	1.22	0.78	2,327	2,111	1,950	1,785	56.4	37.6	1,861	1,615
厄瓜多尔	55.1	60.3	65.2	69.9	0.84	0.69	1,588	2,095	2,629	3,382	28.1	25.6	2,525	3,144
萨尔瓦多	49.2	58.4	61.3	65.2	1.10	0.61	1,126	1,386	1,644	1,986	44.7	35.2	1,577	1,839
福克兰群岛(马尔维纳斯)	74.5	85.8	92.9	95.4	1.10	0.27	...	...	...	...	...	...	...	...
法属圭亚那	74.5	75.1	76.4	78.6	0.12	0.29	11	16	23	32	12.9	12.9	22	30
格林纳达	32.2	31.0	31.0	34.2	-0.19	0.98	2	2	3	3	6.9	6.9	3	3
瓜德罗普岛	98.5	99.6	99.8	99.9	0.07	0.01	27	30	33	36	6.9	6.9	31	33
危地马拉	41.1	45.1	49.5	54.7	0.92	1.00	2,192	2,884	3,609	4,632	65.8	61.8	3,467	4,305
圭亚那	29.5	28.6	28.5	31.2	-0.18	0.90	12	14	16	18	4.9	4.9	15	16
海地	29.5	35.6	42.1	49.0	1.78	1.52	1,728	2,574	3,568	5,128	84.9	85.7	3,434	4,799
洪都拉斯	40.3	44.4	48.8	54.3	0.97	1.05	488	638	793	1,012	24.0	18.1	762	940
牙买加	49.4	51.8	54.7	59.0	0.51	0.75	356	525	721	1,026	29.2	35.7	693	959
马提尼克岛	97.6	97.8	98.0	98.2	0.02	0.02	6	7	8	9	...	...	8	8
墨西哥	72.5	74.7	77.3	80.1	0.33	0.35	13,923	14,692	15,353	16,123	23.1	19.6	14,694	14,771
蒙特塞拉特岛	12.5	11.0	14.3	16.9	0.64	1.71	...	...	...	...	...	...	...	...
荷属安的列斯	68.3	69.3	71.7	75.3	0.24	0.48	1	2	2	2	...	...	2	2
尼加拉瓜	53.1	57.2	60.9	65.1	0.69	0.67	1,638	2,382	3,237	4,550	80.7	80.9	3,114	4,253
巴拿马	53.9	65.8	74.8	80.3	1.64	0.71	397	505	615	766	30.8	30.8	591	711
巴拉圭	48.7	55.3	61.5	67.1	1.17	0.87	756	797	832	873	36.8	25.0	796	800
秘鲁	68.9	71.6	73.7	76.3	0.34	0.34	8,979	12,993	17,581	24,601	60.4	68.1	16,911	22,988
波多黎各	72.2	94.6	98.8	99.5	1.57	0.07	50	59	68	80	...	...	66	74
圣基茨和尼维斯	34.6	32.8	32.4	35.4	-0.33	0.88	1	1	1	1	...	...	1	1
圣卢西亚	29.3	28.0	28.0	30.6	-0.24	0.90	6	7	8	9	11.9	11.9	7	8

续表

	城市化水平						城市贫民窟居民							
	估计值和预测值 (%)				变化率 (%)		估计值和预测值 (000)				城市人口 百分比		贫民窟规划目标(000)	
	1990	2000	2010	2020	1990- 2010	2010- 2020	1990	2001	2010	2020	1990	2001	2010	2020
圣文森特和格林纳丁斯	40.6	44.4	47.8	52.6	0.81	0.96	2	3	4	6	...	...	4	6
苏里南	68.3	72.1	75.6	79.0	0.51	0.43	18	22	25	29	6.9	6.9	24	27
特立尼达和多巴哥	8.5	10.8	13.9	18.1	2.43	2.66	292	310	326	344	34.7	32.0	312	315
特克斯和凯科斯群岛	42.6	43.5	45.2	49.1	0.30	0.84	...	...	...	...	...	...	...	...
美属维尔京群岛	87.7	92.6	95.3	96.5	0.41	0.12	1	4	13	49	...	...	13	47
乌拉圭	89.0	91.3	92.5	93.5	0.20	0.11	191	62	24	9	6.9	2.0	23	6
委内瑞拉	84.0	91.1	94.9	96.5	0.61	0.16	6,664	8,738	10,906	13,952	40.7	40.7	10,475	12,967
北美洲	75.4	79.1	82.1	84.6	0.43	0.30	...	...	...	...	...	...	...	...
百慕大	100.0	100.0	100.0	100.0	0.00	0.00	...	...	...	...	...	...	...	...
加拿大	76.6	79.4	80.7	82.3	0.26	0.20	...	...	...	...	...	...	...	...
格陵兰	79.7	81.6	84.3	86.5	0.28	0.27	8	9	9	9	18.5	18.5	8	8
圣皮埃尔岛及密克隆岛	88.9	88.9	89.3	90.2	0.02	0.10	1	1	...	...	8.7	8.7	...	...
美利坚合众国	75.3	79.1	82.3	84.9	0.44	0.31	...	...	...	...	...	...	...	...
大洋洲	70.3	70.5	71.2	72.3	0.06	0.15	...	...	...	...	...	...	...	...
美属萨摩亚	80.9	88.8	93.0	94.8	0.69	0.20	...	...	...	...	...	...	...	...
澳大利亚	85.4	87.2	89.1	90.6	0.21	0.17	...	...	...	...	...	...	...	...
库克群岛	56.9	65.2	73.8	79.0	1.30	0.68	...	...	...	...	...	...	...	...
斐济	41.6	48.3	53.4	58.8	1.25	0.96	...	...	...	...	...	...	...	...
法属玻利尼西亚	55.9	52.4	51.6	53.8	-0.40	0.42	...	...	...	...	...	...	...	...
关岛	90.8	93.2	94.7	95.7	0.21	0.10	...	...	...	...	...	...	...	...
基里巴斯共和国	35.0	43.0	51.5	59.0	1.93	1.35	...	...	...	...	...	...	...	...
马绍尔群岛	64.7	65.8	67.8	71.1	0.24	0.47	...	...	...	...	...	...	...	...
密克罗尼西亚联邦	25.8	22.3	22.7	25.1	-0.65	1.02	...	...	...	...	...	...	...	...
瑙鲁	100.0	100.0	100.0	100.0	0.00	0.00	...	...	...	...	...	...	...	...
新喀里多尼亚	59.6	61.9	65.5	69.4	0.47	0.57	...	...	...	...	...	...	...	...
新西兰	84.7	85.7	86.8	88.1	0.12	0.15	...	...	...	...	...	...	...	...
纽埃	30.9	33.7	39.9	46.7	1.28	1.57	...	...	...	...	...	...	...	...
北马里亚纳群岛	89.8	93.3	95.3	96.3	0.30	0.11	...	...	...	...	...	...	...	...
帕劳	69.6	69.6	70.1	72.1	0.03	0.28	...	...	...	...	...	...	...	...
巴布亚新几内亚	13.1	13.2	14.0	16.5	0.30	1.70	...	...	...	...	...	...	...	...
皮特凯恩	0.0	0.0	0.0	0.0	..	..	...	...	...	...	...	...	...	...
萨摩亚	21.2	21.9	23.4	27.1	0.49	1.45	...	...	...	...	...	...	...	...
所罗门群岛	13.7	15.7	18.6	23.0	1.52	2.14	...	...	...	...	...	...	...	...
托克劳	0.0	0.0	0.0	0.0	..	..	...	...	...	...	...	...	...	...
汤加	22.7	23.2	25.3	30.1	0.55	1.73	...	...	...	...	...	...	...	...
图瓦卢	40.7	46.0	50.4	55.6	1.08	0.98	...	...	...	...	...	...	...	...
瓦努阿图	18.7	21.7	25.6	31.0	1.56	1.93	...	...	...	...	...	...	...	...
瓦利斯和富图纳群岛	0.0	0.0	0.0	0.0	..	..	...	...	...	...	...	...	...	...

资料来源：联合国人口司，2006；联合国人类住区规划署，2006

注：

1. 自1997年7月1日起，中国香港成为中国的特别行政区。
2. 自1999年12月20日起，澳门成为中国的特别行政区。

表B.4

TABLE B.4

家庭数量与变化率 Households: Total Number and Rate of Change

	估计值和预测值 (000)				年变化率 (%)			五年的增量 (000)				
	2000	2010	2020	2030	2000- 2010	2010- 2020	2020- 2030	2005- 2010	2010- 2015	2015- 2020	2020- 2025	2025- 2030
全世界	1,568,693	1,939,206	2,305,895	2,653,762	2.12	1.73	1.41	192,576	184,059	182,630	175,921	171,946
非洲	163,509	225,572	295,506	387,272	3.22	2.70	2.70	32,596	32,827	37,107	42,760	49,006
阿尔及利亚	4,807	5,953	7,348	8,461	2.14	2.11	1.41	584	672	723	636	477
安哥拉	2,873	4,039	5,893	8,572	3.41	3.78	3.75	684	843	1,011	1,211	1,468
贝宁	1,244	1,852	2,581	3,583	3.97	3.32	3.28	323	341	387	458	544
博茨瓦纳	397	417	417	442	0.48	-0.00	0.60	-5	-5	5	11	15
布基纳法索	1,544	1,906	2,391	3,022	2.10	2.27	2.34	183	223	261	299	332
布隆迪	1,483	2,235	3,386	5,079	4.11	4.15	4.06	542	535	616	741	953
喀麦隆	3,309	4,481	5,858	7,683	3.03	2.68	2.71	595	650	727	840	986
佛得角	96	134	185	241	3.31	3.22	2.67	20	24	27	29	28
中非共和国	785	984	1,231	1,574	2.26	2.24	2.46	107	115	132	158	185
乍得	1,195	1,562	2,079	2,861	2.68	2.86	3.19	172	228	289	351	430
科摩罗	99	140	190	257	3.49	3.06	3.04	21	23	27	32	35
刚果	821	1,249	2,009	3,214	4.20	4.75	4.70	238	333	427	535	670
科特迪瓦	3,233	4,117	5,321	7,119	2.42	2.57	2.91	523	541	663	838	961
刚果民主共和国	10,462	14,614	22,349	33,795	3.34	4.25	4.14	2,682	3,482	4,253	5,125	6,321
吉布提	150	182	234	308	1.95	2.52	2.75	22	23	29	34	40
埃及	13,178	17,974	22,988	27,469	3.10	2.46	1.78	2,605	2,540	2,474	2,340	2,142
赤道几内亚	102	143	202	282	3.36	3.44	3.34	23	27	31	37	44
厄立特里亚	671	1,118	1,618	2,335	5.11	3.70	3.67	205	229	272	325	392
埃塞俄比亚	13,475	17,963	24,213	32,899	2.87	2.99	3.07	2,398	2,848	3,401	4,006	4,681
加蓬	321	400	500	624	2.19	2.23	2.22	43	46	54	58	66
冈比亚	166	240	321	420	3.70	2.93	2.67	36	39	43	47	51
加纳	4,092	5,537	7,243	9,397	3.02	2.69	2.60	754	822	884	1,005	1,148
几内亚	1,266	1,572	2,171	3,014	2.17	3.23	3.28	226	274	325	389	454
几内亚比绍	156	218	306	438	3.31	3.40	3.59	33	40	48	59	73
肯尼亚	7,385	11,396	16,672	23,681	4.34	3.81	3.51	2,239	2,433	2,844	3,288	3,720
莱索托	342	348	347	363	0.18	-0.02	0.44	-3	-3	2	6	9
利比里亚	298	611	821	1,293	7.16	2.96	4.54	87	81	130	214	258
阿拉伯利比亚民众国	747	899	1,012	1,180	1.85	1.18	1.53	73	54	59	72	96
马达加斯加	3,332	4,382	5,990	7,775	2.74	3.13	2.61	572	799	810	847	938
马拉维	1,836	1,684	1,773	2,352	-0.86	0.51	2.83	-76	-50	139	267	312
马里	1,894	2,599	3,672	5,262	3.17	3.45	3.60	375	481	591	726	865
毛里塔尼亚	369	482	618	784	2.66	2.48	2.38	58	65	71	79	86
毛里求斯	286	323	354	375	1.22	0.93	0.56	17	19	12	11	9
摩洛哥	5,558	6,928	8,380	9,706	2.20	1.90	1.47	716	683	769	700	625
莫桑比克	2,937	3,248	3,504	4,109	1.01	0.76	1.59	108	63	193	276	329
纳米比亚	353	421	461	532	1.77	0.92	1.42	23	15	26	33	38
尼日尔	1,435	1,860	2,484	3,325	2.60	2.89	2.91	230	293	331	387	454
尼日利亚	29,542	44,636	59,643	78,522	4.13	2.90	2.75	7,815	7,277	7,730	8,800	10,080
留尼汪	205	261	317	367	2.45	1.94	1.45	29	30	26	25	24
卢旺达	1,523	2,779	3,722	5,057	6.01	2.92	3.07	396	434	509	606	729
圣多美和普林西比	29	38	52	69	2.82	2.98	2.85	5	6	7	8	9
塞内加尔	1,013	1,350	1,793	2,331	2.87	2.84	2.62	184	213	231	254	284
塞舌尔	15	17	20	23	1.29	1.42	1.57	1	1	1	2	2
塞拉利昂	928	1,448	1,983	2,755	4.45	3.14	3.29	222	248	287	352	420
索马里	882	1,259	1,754	2,516	3.56	3.31	3.61	211	219	275	345	418
南非	13,813	21,269	22,646	23,697	4.32	0.63	0.45	3,196	855	523	570	481
苏丹	3,699	4,543	5,687	7,151	2.06	2.25	2.29	591	554	590	681	783
斯威士兰	216	272	294	323	2.32	0.78	0.96	24	11	11	13	16
多哥	1,108	1,554	2,165	2,990	3.38	3.32	3.23	240	288	323	377	448
突尼斯	2,019	2,438	2,726	2,987	1.89	1.12	0.91	201	155	133	136	125
乌干达	4,451	6,088	9,697	15,823	3.13	4.66	4.90	1,050	1,539	2,070	2,706	3,420
坦桑尼亚联合共和国	6,200	7,133	8,280	9,600	1.40	1.49	1.48	480	562	586	627	692
西撒哈拉	52	80	126	154	4.41	4.46	2.03	19	21	24	15	13
赞比亚	1,943	2,277	2,811	3,587	1.58	2.11	2.44	144	232	302	357	418
津巴布韦	3,173	3,918	4,669	5,492	2.11	1.75	1.62	352	358	393	418	406
亚洲	854,279	1,075,088	1,298,083	1,493,623	2.30	1.88	1.40	116,256	112,485	110,510	101,175	94,365
阿富汗	4,233	6,924	9,968	13,781	4.92	3.64	3.24	1,362	1,422	1,623	1,834	1,979
亚美尼亚	595	561	527	494	-0.59	-0.62	-0.66	-10	-13	-21	-18	-16
阿塞拜疆	1,644	1,842	2,006	2,091	1.14	0.85	0.41	122	113	51	43	42
巴林	109	132	151	159	1.88	1.38	0.49	12	12	8	4	3
孟加拉国	24,091	32,564	40,085	48,219	3.01	2.08	1.85	4,114	3,462	4,059	4,224	3,911
不丹	338	439	578	734	2.62	2.74	2.39	57	67	71	75	81
文莱达鲁萨兰国	55	68	79	84	2.15	1.46	0.58	7	6	4	3	2
柬埔寨	2,522	3,545	4,744	6,065	3.41	2.91	2.46	560	577	622	637	684
中国	359,971	457,410	556,704	645,544	2.40	1.96	1.48	53,907	50,353	48,940	45,247	43,594
中国，香港特别行政区 ¹	1,897	2,472	2,905	3,303	2.65	1.61	1.28	264	229	204	201	197
中国，澳门特别行政区 ²	144	201	246	279	3.33	2.02	1.25	26	24	21	17	15
塞浦路斯	200	233	255	270	1.51	0.90	0.60	16	13	9	8	8

续表

	估计值和预测值 (000)				年变化率 (%)			五年的增量 (000)				
	2000	2010	2020	2030	2000- 2010	2010- 2020	2020- 2030	2005- 2010	2010- 2015	2015- 2020	2020- 2025	2025- 2030
	朝鲜民主主义人民共和国	6,377	6,682	9,320	10,832	0.47	3.33	1.50	122	114	2,524	756	756
格鲁吉亚	1,276	1,130	1,073	1,005	-1.21	-0.52	-0.66	-36	-28	-30	-32	-36
印度	187,291	236,239	286,164	323,136	2.32	1.92	1.22	25,618	26,338	23,586	20,426	16,546
印度尼西亚	51,321	63,040	72,655	79,749	2.06	1.42	0.93	5,821	5,102	4,514	3,761	3,333
伊朗(伊斯兰共和国)	14,854	20,433	25,130	29,037	3.19	2.07	1.44	2,582	2,729	1,969	1,930	1,977
伊拉克	2,953	3,599	4,629	6,280	1.98	2.52	3.05	338	383	646	779	873
以色列	1,626	2,095	2,494	2,815	2.54	1.74	1.21	226	215	184	172	149
日本	48,643	53,396	56,323	58,147	0.93	0.53	0.32	2,047	1,550	1,377	1,128	697
约旦	486	661	861	1,105	3.07	2.65	2.49	88	94	106	118	126
哈萨克斯坦	5,291	5,800	6,298	6,692	0.92	0.82	0.61	267	268	230	206	188
科威特	295	462	555	631	4.51	1.84	1.28	76	52	42	39	37
吉尔吉斯斯坦	986	1,093	1,208	1,256	1.03	1.00	0.39	64	66	49	29	19
老挝人民民主共和国	955	1,273	1,682	2,191	2.88	2.79	2.64	179	200	210	235	273
黎巴嫩	644	753	877	1,013	1.57	1.52	1.45	55	58	66	68	69
马来西亚	4,909	6,536	8,394	9,756	2.86	2.50	1.50	825	979	878	752	610
马尔代夫	41	57	76	101	3.34	2.85	2.89	9	9	10	12	13
蒙古	499	624	708	766	2.23	1.26	0.79	69	49	34	29	28
缅甸	10,351	12,573	14,079	15,591	1.94	1.13	1.02	933	727	779	784	728
尼泊尔	4,355	5,831	7,676	9,995	2.92	2.75	2.64	794	868	977	1,120	1,199
巴勒斯坦领土	597	864	1,206	1,641	3.71	3.33	3.08	142	158	184	206	229
阿曼	345	403	483	594	1.55	1.82	2.07	41	37	44	52	59
巴基斯坦	14,229	18,753	25,004	32,572	2.76	2.88	2.64	2,533	2,955	3,295	3,666	3,903
菲律宾	15,619	20,837	27,359	33,336	2.88	2.72	1.98	2,775	3,122	3,401	3,186	2,791
卡塔尔	107	153	167	180	3.56	0.90	0.73	12	8	6	7	6
韩国	14,161	16,104	17,760	18,936	1.29	0.98	0.64	828	881	776	671	504
沙特阿拉伯	2,882	3,660	4,623	5,910	2.39	2.34	2.46	370	430	534	603	684
新加坡	820	893	932	904	0.85	0.43	-0.30	35	33	6	-8	-19
斯里兰卡	4,077	4,665	5,016	5,294	1.35	0.73	0.54	241	182	170	148	130
阿拉伯叙利亚共和国	2,659	3,764	4,829	6,019	3.47	2.49	2.20	589	511	555	603	588
塔吉克斯坦	1,099	1,277	1,527	1,768	1.50	1.79	1.47	104	110	141	130	111
泰国	15,850	18,895	21,054	22,944	1.76	1.08	0.86	1,487	1,125	1,035	980	909
东帝汶	167	317	469	626	6.41	3.91	2.88	87	77	75	76	81
土耳其	16,169	20,725	25,258	29,336	2.48	1.98	1.50	2,111	2,240	2,293	2,133	1,944
土库曼斯坦	610	674	784	898	0.99	1.51	1.36	37	37	73	62	52
阿拉伯联合酋长国	1,102	1,726	2,019	2,283	4.49	1.57	1.23	194	153	140	135	129
乌兹别克斯坦	4,294	5,184	6,107	6,698	1.88	1.64	0.92	516	489	433	320	271
越南	17,421	22,643	27,151	30,500	2.62	1.82	1.16	2,637	2,579	1,930	1,689	1,660
也门	3,122	4,885	7,885	12,064	4.48	4.79	4.25	1,007	1,320	1,680	1,931	2,248
欧洲	289,818	318,242	333,482	340,219	0.94	0.47	0.20	13,533	8,836	6,404	4,640	2,097
阿尔巴尼亚	641	659	715	736	0.27	0.82	0.29	28	32	24	13	8
安道尔	23	26	27	27	0.90	0.43	0.16	1	1	0	0	0
奥地利	3,271	3,602	3,865	4,036	0.96	0.71	0.43	165	150	114	93	78
白俄罗斯	3,070	3,155	3,038	2,916	0.27	-0.38	-0.41	29	-41	-77	-65	-57
比利时	4,319	4,731	5,058	5,291	0.91	0.67	0.45	206	183	144	122	111
波斯尼亚和黑塞哥维那	1,233	1,364	1,393	1,395	1.01	0.21	0.02	52	21	8	2	1
保加利亚	3,194	3,233	3,128	2,985	0.12	-0.33	-0.47	16	-39	-66	-66	-77
海峡群岛	62	71	79	87	1.26	1.12	0.99	4	4	4	4	4
克罗地亚	1,636	1,753	1,739	1,714	0.69	-0.08	-0.15	40	-4	-9	-12	-13
捷克共和国	4,385	4,661	4,785	4,787	0.61	0.26	0.01	134	101	23	11	-8
丹麦	2,492	2,676	2,913	3,096	0.72	0.85	0.61	101	123	115	103	79
爱沙尼亚	570	636	661	678	1.11	0.38	0.25	41	10	14	5	12
法罗群岛	19	23	26	29	1.52	1.35	1.00	2	2	2	1	1
芬兰	2,248	2,484	2,671	2,806	1.00	0.73	0.49	114	104	83	70	65
法国	24,257	26,840	28,779	30,321	1.01	0.70	0.52	1,254	1,062	876	796	746
德国	35,942	38,209	39,520	39,921	0.61	0.34	0.10	1,214	789	521	271	131
希腊	4,023	4,542	4,858	5,078	1.21	0.67	0.44	221	174	142	119	100
匈牙利	4,053	4,188	4,256	4,217	0.33	0.16	-0.09	68	57	12	-8	-30
冰岛	111	132	156	179	1.78	1.62	1.37	11	12	12	12	11
爱尔兰	1,249	1,596	1,856	2,140	2.45	1.51	1.42	153	130	131	139	145
马恩岛	33	35	38	40	0.83	0.66	0.46	1	1	1	1	1
意大利	22,706	24,559	25,796	26,264	0.78	0.49	0.18	877	741	496	320	148
拉脱维亚	877	922	906	887	0.49	-0.16	-0.22	27	1	-16	-12	-7
列支敦士登	14	16	18	20	1.56	1.22	0.93	1	1	1	1	1
立陶宛	1,245	1,353	1,392	1,391	0.84	0.28	-0.00	54	30	9	1	-2
卢森堡	167	206	247	290	2.08	1.83	1.58	20	21	21	21	21
马耳他	133	151	167	181	1.32	0.97	0.80	9	8	7	7	6
摩纳哥	14	17	20	23	1.77	1.63	1.34	1	2	1	1	1
荷兰	6,863	7,781	8,634	9,190	1.26	1.04	0.62	466	463	389	311	245
挪威	2,004	2,255	2,562	2,845	1.18	1.28	1.05	137	156	151	149	134
波兰	13,013	13,806	13,759	13,461	0.59	-0.03	-0.22	276	67	-114	-131	-167
葡萄牙	3,778	4,252	4,607	4,859	1.18	0.80	0.53	210	192	163	134	119
摩尔多瓦共和国	1,219	1,302	1,305	1,286	0.65	0.03	-0.15	43	11	-8	-12	-7
罗马尼亚	7,881	8,364	8,369	8,267	0.59	0.01	-0.12	265	54	-49	-51	-51
俄罗斯联邦	65,614	74,459	77,186	75,920	1.26	0.36	-0.17	4,124	1,595	1,132	335	-1,601
塞尔维亚和黑山共和国	3,380	3,632	3,760	3,877	0.72	0.35	0.31	107	72	56	54	62

续表

	估计值和预测值 (000)				年变化率 (%)			五年的增量 (000)				
	2000	2010	2020	2030	2000- 2010	2010- 2020	2020- 2030	2005- 2010	2010- 2015	2015- 2020	2020- 2025	2025- 2030
斯洛伐克	2,037	2,225	2,308	2,335	0.88	0.37	0.11	86	62	22	22	5
斯洛文尼亚	716	774	792	791	0.78	0.23	-0.01	26	12	6	1	-3
西班牙	13,041	14,766	15,393	15,711	1.24	0.42	0.20	561	373	254	180	138
瑞典	4,269	4,806	5,378	5,789	1.19	1.12	0.74	301	314	258	212	199
瑞士	3,206	3,562	3,893	4,119	1.06	0.89	0.56	184	180	151	125	101
前南斯拉夫的马其顿共和国	543	587	619	642	0.78	0.53	0.37	19	16	16	14	10
乌克兰	15,434	15,675	15,281	14,642	0.16	-0.25	-0.43	139	-136	-259	-300	-338
大不列颠及北爱尔兰联合王国	24,813	28,132	31,505	34,924	1.26	1.13	1.03	1,745	1,730	1,644	1,647	1,772
拉丁美洲和加勒比地区	128,557	162,556	195,925	226,806	2.35	1.87	1.46	17,208	16,856	16,514	15,893	14,988
安提瓜和巴布达	21	26	31	35	2.16	1.75	1.32	3	3	2	2	2
阿根廷	10,518	12,510	14,727	16,842	1.73	1.63	1.34	1,043	1,091	1,125	1,089	1,026
阿鲁巴	25	31	35	38	2.06	1.17	0.89	3	2	2	2	2
巴哈马	69	75	83	86	0.89	0.91	0.40	3	4	3	2	1
巴巴多斯	84	92	99	103	0.96	0.66	0.40	4	4	3	2	2
伯利兹	49	65	88	106	2.94	2.96	1.92	8	11	11	10	9
玻利维亚	1,614	2,012	2,478	2,947	2.20	2.09	1.73	209	226	241	238	231
巴西	46,222	58,891	69,580	79,434	2.42	1.67	1.32	6,193	5,497	5,192	5,031	4,823
智利	4,188	5,315	6,525	7,682	2.38	2.05	1.63	603	605	606	591	566
哥伦比亚	8,735	11,341	14,222	16,944	2.61	2.26	1.75	1,337	1,451	1,431	1,385	1,337
哥斯达黎加	1,002	1,397	1,775	2,164	3.33	2.39	1.98	196	190	187	193	196
古巴	4,025	4,681	5,219	5,529	1.51	1.09	0.58	356	297	241	174	136
多米尼克	21	25	29	32	1.58	1.50	1.11	2	2	2	2	2
多米尼加共和国	2,033	2,626	3,249	3,824	2.56	2.13	1.63	314	317	307	292	282
厄瓜多尔	3,023	4,019	5,127	6,178	2.85	2.44	1.86	518	552	556	543	507
萨尔瓦多	1,678	2,277	2,978	3,734	3.05	2.68	2.26	308	345	355	380	376
法属圭亚那	41	58	76	95	3.43	2.73	2.20	9	9	9	9	9
格林纳达	28	33	41	48	1.75	2.09	1.65	4	4	4	4	4
瓜德罗普岛	132	151	166	179	1.33	0.99	0.76	9	8	7	7	6
危地马拉	1,757	2,282	2,969	3,719	2.62	2.63	2.25	286	325	362	376	374
圭亚那	157	162	156	143	0.31	-0.37	-0.89	1	-1	-5	-7	-7
海地	1,528	1,969	2,382	2,861	2.54	1.90	1.83	239	200	213	222	257
洪都拉斯	1,175	1,651	2,237	2,827	3.40	3.04	2.34	256	288	298	297	293
牙买加	507	514	510	485	0.14	-0.07	-0.51	1	1	-5	-11	-14
马提尼克岛	124	138	149	154	1.13	0.73	0.35	7	6	5	3	2
墨西哥	23,251	28,985	34,677	39,358	2.20	1.79	1.27	2,854	2,887	2,806	2,528	2,153
荷属安的列斯	55	65	76	86	1.71	1.56	1.20	5	6	5	5	5
尼加拉瓜	814	1,117	1,526	1,964	3.16	3.12	2.52	163	195	214	220	218
巴拿马	731	975	1,237	1,486	2.88	2.38	1.83	127	131	131	127	122
巴拉圭	1,159	1,675	2,294	3,017	3.68	3.14	2.74	275	300	319	347	377
秘鲁	5,714	7,205	8,775	10,175	2.32	1.97	1.48	781	791	780	737	663
波多黎各	1,167	1,310	1,465	1,607	1.16	1.11	0.93	68	77	78	75	67
圣卢西亚	42	50	58	63	1.72	1.39	0.97	4	4	4	3	3
圣文森特和格林纳丁斯	32	37	40	42	1.42	0.95	0.43	3	2	2	1	1
苏里南	108	121	131	136	1.11	0.84	0.35	3	6	4	3	2
特立尼达和多巴哥	293	329	334	334	1.15	0.14	0.01	14	5	0	-1	1
美属维尔京群岛	30	33	35	35	0.97	0.50	0.06	2	1	1	0	0
乌拉圭	1,025	1,149	1,281	1,405	1.15	1.09	0.92	65	64	68	64	60
委内瑞拉	5,343	7,112	9,004	10,840	2.86	2.36	1.86	927	946	946	942	894
北美洲	122,085	145,062	167,859	188,393	1.72	1.46	1.15	11,849	11,894	10,903	10,249	10,285
百慕大	26	30	33	35	1.45	0.98	0.68	2	2	1	1	1
加拿大	12,504	15,337	18,072	20,714	2.04	1.64	1.36	1,408	1,424	1,312	1,303	1,338
格陵兰	23	26	29	32	1.37	1.11	0.86	2	2	1	1	1
美利坚合众国	109,531	129,667	149,721	167,609	1.69	1.44	1.13	10,437	10,467	9,587	8,943	8,944
大洋洲	10,445	12,686	15,040	17,448	1.94	1.70	1.49	1,135	1,161	1,192	1,203	1,205
美属萨摩亚	12	16	21	25	2.64	2.43	2.06	2	2	2	2	2
澳大利亚	7,340	8,918	10,559	12,175	1.95	1.69	1.42	802	819	822	808	809
斐济	155	179	194	207	1.44	0.83	0.62	11	9	7	7	5
法属玻利尼西亚	54	67	80	89	2.13	1.72	1.09	7	6	6	5	4
关岛	35	40	47	51	1.43	1.69	0.81	3	4	3	2	2
基里巴斯共和国	20	24	30	33	1.78	2.10	1.19	2	3	3	2	2
马绍尔群岛	12	16	22	26	3.13	3.04	1.68	2	3	3	2	2
密克罗尼西亚联邦	24	25	27	26	0.44	0.77	-0.39	1	1	1	0	-1
新喀里多尼亚	56	70	86	100	2.27	2.07	1.45	7	8	8	7	6
新西兰	1,411	1,672	1,909	2,127	1.69	1.32	1.08	126	119	118	111	107
北马里亚纳群岛	16	20	24	26	2.47	1.86	0.86	2	2	2	1	1
巴布亚新几内亚	1,133	1,424	1,783	2,257	2.28	2.25	2.36	150	164	195	232	243
萨摩亚	35	39	43	47	0.97	1.00	0.93	2	2	2	2	2
所罗门群岛	69	92	120	151	2.99	2.59	2.33	12	13	14	15	16
汤加	22	23	25	25	0.81	0.65	0.15	1	1	1	0	0
瓦努阿图	35	42	50	58	2.01	1.73	1.51	4	4	4	4	4

资料来源：联合国人类住区规划署，2006年更新。

注：

1. 自1997年7月1日起，中国香港成为中国的特别行政区。
2. 自1999年12月20日起，澳门成为中国的特别行政区。

表B.5

TABLE B.5

环境基础设施 Environmental Infrastructure

	改善饮用水的覆盖率						可使用改善饮用水的家庭						改善卫生设施的覆盖率						
	总量(%)		城市(%)		乡村(%)		总量(%)		城市(%)		乡村(%)		总量(%)		城市(%)		乡村(%)		
	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004	
非洲																			
阿尔及利亚	94	85	99	88	89	80	49	41	66	74	46	58	88	92	99	99	77	82	
安哥拉	36	53	23	75	40	40	0	6	1	15	0	1	29	31	61	56	18	16	
贝宁	63	67	73	78	57	57	7	12	18	25	1	2	12	33	32	59	2	11	
博茨瓦纳	93	95	100	100	88	90	24	46	40	62	13	28	38	42	61	57	21	25	
布基纳法索	38	61	61	94	34	54	4	6	24	31	1	0	7	13	32	42	3	6	
布隆迪	69	90	97	92	67	77	3	5	32	42	1	1	44	36	42	47	44	35	
喀麦隆	50	66	77	86	31	44	12	14	26	25	2	2	21	48	43	63	7	33	
佛得角	...	80	...	86	...	73	...	25	...	41	4	4	...	43	...	61	...	19	
中非共和国	52	75	74	93	39	61	2	4	4	9	0	0	23	27	34	47	17	12	
乍得	19	42	41	41	13	43	2	4	10	10	0	2	7	9	28	24	2	4	
科摩罗	93	86	98	92	91	82	31	14	50	31	23	4	32	33	62	41	20	29	
刚果	...	58	...	84	...	27	...	28	...	49	4	4	...	27	...	28	...	25	
科特迪瓦	69	84	73	97	67	74	21	21	47	48	4	5	21	37	37	46	10	29	
刚果民主共和国	43	46	90	82	25	29	25	10	89	32	0	1	16	30	53	42	1	25	
吉布提	72	73	76	76	59	59	25	16	41	41	5	5	79	82	88	88	50	50	
埃及	94	98	97	99	92	97	61	85	89	99	40	74	54	70	70	86	42	58	
赤道几内亚	...	43	...	45	...	42	4	8	12	17	0	0	...	53	...	60	...	46	
厄立特里亚	43	60	62	74	39	57	6	9	40	42	0	0	7	9	44	32	0	3	
埃塞俄比亚	23	22	81	81	15	11	0	5	2	32	0	0	3	13	13	44	2	7	
加蓬	...	88	95	95	...	47	...	45	...	52	...	8	...	36	...	37	...	30	
冈比亚	...	82	95	95	...	77	...	12	...	39	3	3	...	53	...	72	...	46	
加纳	55	75	86	88	37	64	16	19	40	37	2	4	15	18	23	27	10	11	
几内亚	44	50	74	78	34	35	9	11	31	28	1	1	14	18	27	31	10	11	
几内亚比绍	...	59	...	79	...	49	...	5	...	15	0	0	...	35	...	57	...	23	
肯尼亚	45	61	91	83	30	46	23	28	59	52	11	12	40	43	48	46	37	41	
莱索托	...	79	...	92	...	76	4	16	18	53	1	8	37	37	61	61	32	32	
利比里亚	55	61	85	72	34	52	11	0	21	1	3	0	39	27	59	49	24	7	
阿拉伯利比亚民众国	71	...	72	...	68	...	54	...	54	...	55	...	97	97	97	97	96	96	
马达加斯加	40	46	80	77	27	35	7	6	28	16	1	2	14	32	27	48	10	26	
马拉维	40	73	90	98	33	68	7	7	44	29	2	2	47	61	64	62	45	61	
马里	34	50	50	78	29	36	2	11	8	29	0	2	36	46	50	59	32	39	
毛里塔尼亚	38	53	32	59	43	44	12	25	20	32	5	13	31	34	42	49	22	8	
毛里求斯	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	...	94	95	95	...	94	
摩洛哥	75	81	94	99	58	56	41	57	75	86	9	17	56	73	87	88	27	52	
莫桑比克	36	43	83	72	24	26	8	8	33	18	1	2	20	32	49	53	12	19	
纳米比亚	57	87	99	98	42	81	29	48	83	77	10	33	24	25	70	50	8	13	
尼日尔	39	46	62	80	35	36	3	8	19	35	0	0	7	13	35	43	2	4	
尼日利亚	49	48	80	67	33	31	14	9	32	15	4	3	39	44	51	53	33	36	
卢旺达	59	74	88	92	57	69	1	8	24	34	0	1	37	42	49	56	36	38	
圣赫勒拿岛	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
塞内加尔	65	76	89	92	49	60	22	46	50	75	4	17	33	57	53	79	19	34	
塞舌尔	88	88	100	100	75	75	88	88	100	100	75	75	...	...	...	...	100	100
塞拉利昂	...	57	...	75	...	46	...	12	...	30	1	1	...	39	...	53	...	30	
索马里	...	29	...	32	...	27	1	1	3	3	0	0	...	26	...	48	...	14	
南非	83	88	98	99	69	73	55	64	87	87	24	32	69	65	85	79	53	46	
苏丹	64	70	85	78	57	64	34	26	75	46	19	13	33	34	53	50	26	24	
斯威士兰	...	62	...	87	...	54	...	23	...	52	...	14	...	48	...	59	...	44	
多哥	50	52	81	80	37	36	4	4	14	12	0	0	37	35	71	71	24	15	
突尼斯	81	93	95	99	62	82	61	74	87	94	26	38	75	85	96	96	70	72	
乌干达	44	60	80	87	40	56	3	1	24	7	0	0	42	43	54	54	41	41	
坦桑尼亚联合共和国	46	62	85	85	35	49	10	18	33	43	3	3	47	47	52	53	45	43	
赞比亚	50	58	86	90	27	40	23	16	53	41	3	2	41	55	63	59	31	52	
津巴布韦	78	81	100	98	69	72	34	32	97	91	8	5	50	53	69	63	42	47	
亚洲																			
阿富汗	4	39	10	63	3	31	1	4	6	15	0	0	3	34	7	49	2	29	
亚美尼亚	...	92	99	99	...	80	87	86	97	97	68	66	...	83	96	96	...	61	
阿塞拜疆	68	77	82	95	51	59	43	47	66	76	16	19	...	54	...	73	...	36	
巴林	...	...	100	100	...	...	...	...	100	100	...	...	...	...	100	100	...	...
孟加拉国	72	74	83	82	69	72	6	6	28	24	0	0	20	39	55	51	12	35	
不丹	...	62	...	86	...	60	...	...	...	81	...	...	...	70	...	65	...	70
柬埔寨	...	41	...	64	...	35	...	9	...	36	...	2	...	17	...	53	...	8	
中国	70	77	99	93	59	67	48	69	81	87	36	57	23	44	64	69	7	28	
塞浦路斯	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
朝鲜民主主义人民共和国	100	100	100	100	100	100	...	77	...	81	...	71	...	59	...	58	...	60	
格鲁吉亚	80	82	91	96	67	67	50	57	75	85	19	28	97	94	99	96	94	91	

续表

	改善饮用水的覆盖率						可使用改善饮用水的家庭						改善卫生设施的覆盖率					
	总量(%)		城市(%)		乡村(%)		总量(%)		城市(%)		乡村(%)		总量(%)		城市(%)		乡村(%)	
	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004
印度	70	86	89	95	64	83	19	19	53	47	8	8	14	33	45	59	3	22
印度尼西亚	72	77	92	87	63	69	10	17	27	30	2	6	46	55	65	73	37	40
伊朗(伊斯兰共和国)	92	94	99	99	84	84	84	...	96	96	69	...	83	...	86	...	78	...
伊拉克	83	81	97	97	50	50	76	74	94	94	33	33	81	79	95	95	48	48
以色列	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	98	98	...	...	100	100	...	...
日本	100	100	100	100	100	100	95	96	98	98	91	91	100	100	100	100	100	100
约旦	97	97	99	99	91	91	94	93	97	96	87	81	93	93	97	94	82	87
哈萨克斯坦	87	86	97	97	73	73	62	62	89	89	27	27	72	72	87	87	52	52
吉尔吉斯斯坦	78	77	98	98	66	66	47	45	79	79	27	27	60	59	75	75	51	51
老挝人民民主共和国	...	51	...	79	...	43	...	14	...	44	6	6	...	30	...	67	...	20
黎巴嫩	100	100	100	100	100	100	...	98	100	100	...	85	...	98	100	100	...	87
马来西亚	98	99	100	100	96	96	...	94	98	98	...	87	...	94	...	95	...	93
马尔代夫	96	83	100	98	95	76	20	22	77	76	0	0	...	59	100	100	...	42
蒙古	63	62	87	87	30	30	28	28	49	49	1	1	...	59	...	75	...	37
缅甸	57	78	86	80	47	77	5	6	18	16	1	2	24	77	48	88	16	72
尼泊尔	70	90	95	96	67	89	6	17	41	52	3	11	11	35	48	62	7	30
巴勒斯坦领土	...	92	94	94	...	88	...	81	...	88	...	64	...	73	...	78	...	61
阿曼	80	...	85	...	73	...	25	...	35	...	8	...	83	...	97	97	61	...
巴基斯坦	83	91	95	96	78	89	25	27	60	49	10	15	37	59	82	92	17	41
菲律宾	87	85	95	87	80	82	24	45	41	58	8	23	57	72	66	80	48	59
卡塔尔	100	100	100	100	100	100	...	...	100	100	...	...	100	100	100	100	100	100
韩国	...	92	97	97	...	71	...	84	96	96	...	39	...	...	...	...	...	...
沙特阿拉伯	90	...	97	97	63	...	89	...	97	97	60	...	...	...	100	100	...	...
新加坡	100	100	100	100	..	..	100	100	100	100	..	..	100	100	100	100	..	..
斯里兰卡	68	79	91	98	62	74	11	10	36	32	4	4	69	91	89	98	64	89
阿拉伯叙利亚共和国	80	93	94	98	67	87	69	84	92	96	46	72	73	90	97	99	50	81
塔吉克斯坦	...	59	...	92	...	48	...	34	...	79	...	20	...	51	...	70	...	45
泰国	95	99	98	98	94	100	28	38	70	85	11	16	80	99	95	98	74	99
东帝汶	...	58	...	77	...	56	...	12	...	28	...	11	...	36	...	66	...	33
土耳其	85	96	92	98	74	93	62	92	70	96	51	83	85	88	96	96	70	72
土库曼斯坦	...	72	...	93	...	54	...	53	...	81	...	29	...	62	...	77	...	50
阿拉伯联合酋长国	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	97	98	98	98	93	95
乌兹别克斯坦	94	82	99	95	91	75	59	46	88	83	40	25	51	67	69	78	39	61
越南	65	85	90	99	59	80	9	24	40	73	1	6	36	61	58	92	30	50
也门	71	67	84	71	68	65	35	23	67	59	26	10	32	43	82	86	19	28
欧洲																		
阿尔巴尼亚	96	96	99	99	94	94	...	69	96	96	...	47	...	91	99	99	...	84
安道尔	100	100	100	100	100	100	...	...	100	100	...	...	100	100	100	100	100	100
奥地利	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
白俄罗斯	100	100	100	100	100	100	...	71	...	89	...	25	...	84	...	93	...	61
比利时	...	...	100	100	...	...	100	...	100	100	90	...	...	...	...	...	...	...
波斯尼亚和黑塞哥维那	97	97	99	99	96	96	...	85	95	95	...	77	...	95	99	99	...	92
保加利亚	99	99	100	100	97	97	89	90	97	97	72	72	100	100	100	100	100	100
克罗地亚	100	100	100	100	100	100	...	83	...	95	...	65	100	100	100	100	100	100
捷克共和国	100	100	100	100	100	100	...	95	97	97	...	91	99	98	99	99	97	97
丹麦	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	...	...	...	...	...	...
爱沙尼亚	100	100	100	100	99	99	80	90	92	97	51	73	97	97	97	97	96	96
芬兰	100	100	100	100	100	100	92	97	96	100	85	92	100	100	100	100	100	100
法国	100	100	100	100	100	100	99	100	100	100	95	100	...	...	...	...	...	...
德国	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	97	97	100	100	100	100	100	100
希腊	...	...	...	...	...	...	84	...	91	...	73	...	...	...	...	...	...	...
匈牙利	99	99	100	100	98	98	86	94	94	95	73	91	...	95	100	100	...	85
冰岛	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
爱尔兰	...	...	100	100	...	...	98	98	99	99	96	96	...	...	...	...	...	...
意大利	...	...	100	100	...	...	99	99	100	100	96	96	...	...	...	...	...	...
拉脱维亚	99	99	100	100	96	96	...	81	...	93	...	59	...	78	...	82	...	71
立陶宛	...	...	...	...	...	...	76	80	89	92	49	56	...	...	...	...	...	...
卢森堡	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	98	98	...	...	...	...	...	...
马耳他	100	100	100	100	100	100	99	100	100	100	96	96	...	...	100	100	...	...
摩纳哥	100	100	100	100	..	..	100	100	100	100	..	..	100	100	100	100	..	..
荷兰	100	100	100	100	100	100	98	100	100	100	95	100	100	100	100	100	100	100
挪威	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	...	...	...	...	...	...
波兰	...	...	100	100	...	...	88	98	97	99	73	96	...	...	...	...	...	...
葡萄牙	...	...	...	...	...	...	72	...	97	97	50	...	...	...	...	...	...	...
摩尔多瓦共和国	...	92	97	97	...	88	...	41	...	78	...	9	...	68	...	86	...	52
罗马尼亚	...	57	...	91	...	16	...	49	...	79	...	13	...	...	...	89	...	...
俄罗斯联邦	94	97	97	100	86	86	76	82	86	93	49	52	87	87	93	93	70	70
塞尔维亚和黑山共和国	93	93	99	99	86	86	81	82	98	98	64	64	87	87	97	97	77	77
斯洛伐克	100	100	100	100	100	100	95	96	99	99	89	93	99	99	100	100	98	98
西班牙	100	100	100	100	100	100	99	99	99	99	99	99	100	100	100	100	100	100

续表

	改善饮用水的覆盖率						可使用改善饮用水的家庭						改善卫生设施的覆盖率					
	总量(%)		城市(%)		乡村(%)		总量(%)		城市(%)		乡村(%)		总量(%)		城市(%)		乡村(%)	
	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004	1990	2004
瑞典	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
瑞士	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	99	99	100	100	100	100	100
乌克兰	...	96	99	99	...	91	...	76	...	89	...	48	...	96	...	98	...	93
大不列颠及北爱尔兰联合王国	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	98	98	...	...	...	...	...
拉丁美洲和加勒比地区																		
安圭拉	...	60	...	60	..	..	...	45	...	45	..	..	99	99	99	99	..	..
安提瓜和巴布达	...	91	95	95	...	89	...	84	...	90	...	79	...	95	98	98	...	94
阿根廷	94	96	97	98	72	80	69	79	76	83	22	45	81	91	86	92	45	83
阿鲁巴	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	...	...	...	...	...	...
巴哈马	...	97	98	98	...	86	...	70	...	69	...	80	100	100	100	100	100	100
巴巴多斯	100	100	100	100	100	100	...	...	98	100	...	...	100	100	99	99	100	100
伯利兹	...	91	100	100	...	82	...	81	92	99	...	63	...	47	...	71	...	25
玻利维亚	72	85	91	95	49	68	53	73	78	90	22	44	33	46	49	60	14	22
巴西	83	90	93	96	55	57	74	79	90	91	28	17	71	75	82	83	37	37
英属维尔京群岛	98	98	98	98	98	98	97	97	97	97	97	97	100	100	100	100	100	100
智利	90	95	98	100	49	58	86	91	98	99	25	38	84	91	91	95	52	62
哥伦比亚	92	93	98	99	78	71	77	86	94	96	41	51	82	86	95	96	52	54
哥斯达黎加	...	97	100	100	...	92	...	92	99	99	...	81	...	92	...	89	97	97
古巴	...	91	95	95	...	78	65	74	77	82	31	49	98	98	99	99	95	95
多米尼克	...	97	100	100	...	90	...	87	98	98	...	58	...	84	...	86	...	75
多米尼加共和国	84	95	98	97	66	91	63	80	85	92	35	62	52	78	60	81	43	73
厄瓜多尔	73	94	82	97	61	89	55	68	74	82	32	45	63	89	77	94	45	82
萨尔瓦多	67	84	87	94	48	70	45	64	74	81	16	38	51	62	70	77	33	39
法属圭亚那	...	84	...	88	...	71	...	79	...	83	...	65	...	78	...	85	...	57
格林纳达	...	95	97	97	...	93	...	82	...	93	...	75	97	96	96	96	97	97
瓜德罗普岛	...	98	98	98	...	93	...	98	98	98	...	75	...	64	...	64	...	61
危地马拉	79	95	89	99	72	92	49	76	70	89	34	65	58	86	73	90	47	82
圭亚那	...	83	...	83	...	83	...	53	...	66	...	45	...	70	...	86	...	60
海地	47	54	60	52	42	56	9	11	27	24	2	3	24	30	25	57	23	14
洪都拉斯	84	87	92	95	79	81	58	75	82	91	42	62	50	69	77	87	31	54
牙买加	92	93	98	98	86	88	61	70	88	92	33	46	75	80	86	91	64	69
墨西哥	82	97	89	100	64	87	77	90	86	96	52	72	58	79	75	91	13	41
蒙特塞拉特岛	100	100	100	100	100	100	...	...	98	98	...	...	96	96	96	96	96	96
尼加拉瓜	70	79	91	90	46	63	53	60	85	84	16	27	45	47	64	56	24	34
巴拿马	90	90	99	99	79	79	85	86	96	96	72	72	71	73	89	89	51	51
巴拉圭	62	86	81	99	44	68	30	58	60	82	2	25	58	80	72	94	45	61
秘鲁	84	83	89	89	41	65	57	71	75	82	16	39	52	63	69	74	15	32
圣基茨和尼维斯	99	99	99	99	99	99	...	71	...	72	...	72	96	96	96	96	96	96
圣卢西亚	98	98	98	98	98	98	...	75	...	75	...	75	...	89	...	89	...	89
圣文森特和格林纳丁斯	...	...	...	...	...	93	...	...	...	...	...	73	...	...	...	...	96	96
苏里南	...	92	98	98	...	73	...	81	...	91	...	48	...	94	99	99	...	76
特立尼达和多巴哥	92	91	93	92	89	88	77	77	81	80	68	67	100	100	100	100	100	100
特克斯和凯科斯群岛	100	100	100	100	100	100	...	68	...	78	...	60	...	96	98	98	...	94
乌拉圭	...	98	98	98	...	93	...	96	97	97	...	84	100	100	100	100	99	99
委内瑞拉	...	83	...	85	...	70	...	81	79	84	...	61	...	68	...	71	...	48
北美洲																		
加拿大	100	100	100	100	99	99	...	88	100	100	...	38	100	100	100	100	99	99
美利坚合众国	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
大洋洲																		
澳大利亚	100	100	100	100	100	100	...	...	...	...	...	...	100	100	100	100	100	100
库克群岛	94	94	99	98	87	88	...	...	...	...	...	...	94	100	100	100	91	100
斐济	...	47	...	43	...	51	...	20	...	32	...	7	68	72	87	87	55	55
法属玻利尼西亚	100	100	100	100	100	100	98	98	99	99	96	96	98	98	99	99	97	97
关岛	100	100	100	100	100	100	...	...	...	...	...	...	99	99	99	99	98	98
基里巴斯共和国	49	65	76	77	33	53	25	36	46	49	13	22	25	40	33	59	21	22
马绍尔群岛	96	87	95	82	97	96	...	...	...	...	...	...	74	82	88	93	51	58
密克罗尼西亚联邦	88	94	93	95	86	94	...	...	...	...	...	...	29	28	54	61	20	14
新西兰	97	...	100	100	82	...	...	...	100	100	...	...	...	...	...	...	88	...
纽埃	100	100	100	100	100	100	...	100	100	100	...	80	100	100	100	100	100	100
北马利亚纳群岛	98	99	98	98	100	97	...	...	93	...	...	35	84	95	85	94	78	96
帕劳	80	85	73	79	98	94	...	...	...	...	...	10	67	80	76	96	54	52
巴布亚新几内亚	39	39	88	88	32	32	11	11	61	61	4	4	44	44	67	67	41	41
萨摩亚	91	88	99	90	89	87	...	57	...	74	...	52	98	100	100	98	100	100
所罗门群岛	...	70	...	94	...	65	11	14	76	76	1	1	...	31	98	98	...	18
托克劳	94	88	94	88	0	0	0	0	...	...	0	0	39	78	...	...	39	78
汤加	100	100	100	100	100	100	...	75	...	72	...	76	97	97	98	98	96	96
图瓦卢	91	93	92	94	89	92	...	...	...	...	...	...	78	90	83	93	74	84
瓦努阿图	60	60	93	86	53	52	38	39	80	74	28	28	...	50	...	78	...	42

资料来源：联合国儿童基金会和世界卫生组织。2006

续表

	道路安全					道路			机动车		铁路			港口总运 输量		航空	
	每万机动车		每万人			总计 (km) 1999- 2003	乘客 m-p-km ¹ 1999- 2003	货物 m-t-km ² 1999- 2003	每千人拥有量		里程 km 1999- 2004	乘客 m-p-km 1999- 2004	货物 m-t-km 1999- 2004	TEU ³ (000) 2004	乘客 (000) 2004	货物 m-t- km 2004	
	受伤 率 1996	致死 率 1996	受伤 率 1996	致死 率 1996	致死 率 2004				1990	2003							
	1996	1996	1996	1996	2004	1999- 2003	1999- 2003	1990	2003	1999- 2004	1999- 2004	1999- 2004	2004	2004	2004		
朝鲜民主主义人民共和国	...	...	...	...	...	31,200	...	...	...	...	5,214	...	...	...	95	2
格鲁吉亚	40	10	37	9	14	20,247	4,987	22,500	107	63	1,565	401	5,065	...	203	3	
印度	104	20	32	6	8	3,851,440	...	...	4	9	63,221	541,208	381,241	4,267	23,797	689
印度尼西亚	15	8	11	6	...	368,360	...	...	16	...	...	...	...	5,567	26,785	434
伊朗(伊斯兰共和国)	58	6	47	5	39	178,152	...	...	34	...	6,405	10,012	18,182	1,221	12,234	98
伊拉克	...	...	...	...	...	45,550	...	...	14	...	2,339	570	1,682	...	...	...
以色列	308	3	834	9	8	17,237	...	...	210	284	493	1,423	1,173	1,608	4,954	1,355
日本	112	1	749	8	6	1,177,278	955,412	312,028	469	582	20,060	242,300	22,200	15,938	103,116	8,938	
约旦	524	19	357	13	...	7,364	...	...	60	99	291	...	522	...	1,660	254
哈萨克斯坦	107	20	87	17	...	258,029	55,676	382	76	96	13,770	11,816	163,420	...	843	13	
科威特	...	...	...	...	...	4,450	...	...	474	332	...	...	...	...	2,317	224
吉尔吉斯斯坦	228	41	75	14	...	18,500	5,274	797	44	38	424	50	561	...	246	5	
老挝人民民主共和国	...	8	...	4	...	32,620	1,290	121	9	...	...	...	...	...	276	2
黎巴嫩	22	2	74	8	9	7,300	...	...	321	...	401	...	...	299	1,087	85
马来西亚	63	8	229	31	21	71,814	...	...	124	254	1,667	1,931	1,224	11,264	19,268	2,599
蒙古	113	30	41	11	...	49,250	761	1,889	21	41	1,810	1,073	6,452	...	318	6	
缅甸	...	36	...	2	...	27,966	2,028	9,493	2	...	...	...	...	...	1,408	3
尼泊尔	...	...	...	4	...	15,905	...	...	...	...	59	...	...	...	449	7
阿曼	213	16	306	24	...	32,800	...	...	130	...	...	...	...	2,516	3,267	235
巴基斯坦	37	17	7	3	...	254,410	209,959	...	6	8	7,791	23,911	5,004	1,102	5,097	402	
菲律宾	15	2	6	1	...	200,037	...	...	10	34	...	...	...	3,673	7,406	301
卡塔尔	...	...	...	...	19	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
韩国	297	11	782	28	...	97,252	9,404	565	79	304	3,129	28,641	10,641	14,299	33,390	7,969	
沙特阿拉伯	109	14	166	21	...	152,044	...	...	165	...	1,390	364	1,173	3,186	14,943	957
新加坡	105	4	221	7	...	3,165	...	...	130	135	...	...	...	21,311	17,718	7,193
斯里兰卡	218	25	92	11	...	97,286	21,067	...	21	34	...	...	...	2,221	2,416	300
阿拉伯叙利亚共和国	187	36	54	11	...	91,795	589	...	26	36	2,798	635	1,924	...	1,141	20	
塔吉克斯坦	...	...	45	10	...	27,767	...	...	3	...	617	41	1,087	...	498	6
泰国	25	10	73	28	...	57,403	...	...	46	...	4,044	10,092	3,422	4,856	20,625	1,869
土耳其	202	11	167	9	13	354,421	163,327	152,163	50	90	8,697	5,237	9,332	2,942	12,516	369	
土库曼斯坦	...	...	...	...	...	24,000	...	...	...	...	2,523	1,118	6,437	...	1,779	17
阿拉伯联合酋长国	...	...	...	...	...	1,088	...	...	121	...	...	...	...	8,662	14,314	3,734
乌兹别克斯坦	...	...	...	...	...	81,600	...	...	...	...	4,126	2,163	18,428	...	1,588	83
越南	41	11	29	7	...	215,628	18,116	4,772	...	...	2,600	4,376	2,682	2,139	5,050	217
也门	126	24	43	8	...	67,000	...	...	34	...	...	...	...	377	995	60
欧洲																	
阿尔巴尼亚	24	24	8	8	9	18,000	197	...	11	70	447	89	32	...	189	0	
奥地利	125	2	704	13	11	133,718	82,330	26,411	421	545	5,801	8,375	19,047	...	7,619	502	
白俄罗斯	47	11	73	17	17	93,055	10,739	12,710	61	168	5,498	13,893	40,331	...	274	1	
比利时	137	3	672	13	...	149,757	118,340	32,450	423	527	3,536	8,676	8,725	7,293	3,265	713	
波斯尼亚和黑塞哥维那	...	...	232	19	...	21,846	...	332	114	...	1,032	53	293	...	73	0
保加利亚	30	4	88	12	13	102,016	8,596	...	163	335	4,259	2,628	5,212	...	476	3	
克罗地亚	167	7	339	15	14	28,588	3,716	8,241	...	324	2,726	1,213	2,733	...	1,336	2	
捷克共和国	80	3	368	13	14	127,672	90,055	475	246	391	9,511	6,553	16,214	...	4,219	41	
丹麦	44	2	185	10	7	71,847	61,258	17,766	368	424	2,141	5,390	1,888	998	6,429	175	
爱沙尼亚	32	4	106	15	13	56,849	2,299	6,364	211	386	959	192	9,567	...	510	1	
芬兰	39	2	181	8	7	78,216	67,300	27,800	441	450	5,741	3,352	10,105	1,308	7,201	325	
法国	56	3	291	14	9	891,290	744,900	266,500	494	596	29,246	74,014	45,121	3,947	48,583	5,584	
德国	108	2	602	11	7	231,581	1,062,700	227,197	405	578	34,729	70,286	77,640	12,458	82,156	8,064	
希腊	61	4	302	20	15	116,470	5,889	18,360	248	435	2,449	1,668	588	1,878	9,277	58	
匈牙利	81	5	234	13	13	159,568	13,300	12,505	212	313	8,000	7,380	8,713	...	2,546	24	
冰岛	108	1	576	4	8	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
爱尔兰	73	3	271	13	10	95,736	39,440	6,500	270	447	1,919	1,582	399	925	34,783	124	
意大利	75	2	460	11	12	479,688	759,200	184,756	529	610	16,235	46,768	21,581	8,473	35,932	1,393	
拉脱维亚	89	11	174	22	22	69,919	2,550	2,324	135	329	2,270	810	16,877	...	594	1	
列支敦士登	...	...	...	...	17	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
立陶宛	58	7	141	18	21	78,893	20,982	11,462	160	397	1,782	443	11,637	...	448	1	
卢森堡	60	3	370	17	11	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
马耳他	...	...	198	4	3	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
荷兰	14	2	67	7	5	116,500	193,900	481	405	427	2,811	14,097	4,026	8,482	25,304	4,773	
挪威	53	1	274	6	6	91,916	56,573	13,614	458	527	4,077	2,477	2,668	...	13,230	177	
波兰	63	6	185	17	15	423,997	29,996	85,989	168	354	19,576	18,626	47,847	428	3,493	77	
葡萄牙	154	5	671	21	11	72,600	98,328	20,470	222	463	2,849	3,415	2,675	866	9,052	237	
摩尔多瓦共和国	...	...	71	13	9	12,730	1,640	1,577	53	78	1,120	355	2,715	...	201	1
罗马尼亚	25	9	34	13	17	198,817	5,283	25,350	72	168	10,844	8,633	14,262	...	1,338	5	

续表

	道路安全					道路			机动车		铁路			港口总运 输量	航空	
	每万机动车		每万人			总计 (km)	乘客 m-p-km ¹	货物 m-t-km ²	每千人拥有量		里程 km	乘客 m-p-km	货物 m-t-km	TEU ³ (000)	乘客 (000)	货物 m-t- km
	受伤 率	致死 率	受伤 率	致死 率	致死 率				1990	2003						
	1996	1996	1996	1996	2004	1999- 2003	1999- 2003	1999- 2003	1990	2003	1999- 2004	1999- 2004	1999- 2004	2004	2004	2004
俄罗斯联邦	101	14	141	20	24	537,289	164	5,702	87	174	85,542	157,100	1,664,300	1,368	25,949	1,416
塞尔维亚和黑山共和国	97	7	180	12	9	45,290	...	...	137	...	3,809	...	...	...	1,414	6
斯洛伐克	90	5	218	12	11	42,993	32,981	16,859	194	286	3,660	2,227	9,675	...	825	0
斯洛文尼亚	100	5	390	20	14	38,400	1,065	6,305	306	490	1,229	764	3,462	...	765	3
西班牙	65	3	316	14	12	666,292	397,117	132,868	360	558	14,395	20,237	14,117	7,810	45,529	1,043
瑞典	49	1	235	6	5	424,981	105,834	37,048	464	504	9,895	5,544	13,122	934	11,539	257
瑞士	62	1	375	9	7	71,220	94,622	26,100	491	553	3,378	12,869	9,313	...	9,279	1,090
前南斯拉夫的马其顿共和国	112	5	172	8	8	8,684	...	...	132	...	699	94	426	...	211	0
乌克兰	...	...	37	6	15	169,739	40,131	24,387	63	137	22,011	51,726	233,961	...	1,924	23
大不列颠及北爱尔兰联合王国	132	1	539	6	5	392,342	666,000	159,000	400	442	16,514	42,626	20,700	7,481	86,055	5,698
拉丁美洲和加勒比地区																
阿根廷	4	12	6	18	...	215,471	...	...	181	181	35,754	...	...	1,252	6,851	115
巴哈马	124	4	563	18	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
巴巴多斯	334	4	691	9	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
伯利兹	349	34	317	31	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
玻利维亚	48	5	27	3	...	60,762	...	...	41	10	3,698	...	...	...	1,853	24
巴西	124	10	200	17	...	1,724,929	...	...	88	170	30,403	...	...	5,059	35,264	1,499
智利	323	12	364	13	...	79,604	...	...	81	136	2,035	820	1,935	1,474	5,464	1,094
哥伦比亚	366	55	140	21	...	112,988	...	...	39	51	3,154	...	...	1,073	8,965	1,079
哥斯达黎加	225	5	311	8	...	35,889	...	...	87	185	848	...	...	734	884	10
古巴	132	20	85	13	...	60,856	...	...	37	...	4,382	...	...	...	773	33
多米尼加共和国	...	...	...	...	...	12,600	...	...	75	...	1,743	...	...	...	537	...
厄瓜多尔	120	21	54	10	...	43,197	10,276	5,170	35	53	966	...	...	564	478	1
萨尔瓦多	404	31	148	11	...	10,029	...	...	33	...	283	...	...	...	2,535	25
危地马拉	...	...	...	...	...	14,095	...	...	21	57	886	...	...	817	...	...
圭亚那	...	...	217	20	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
海地	...	...	...	...	...	4,160	...	...	8	...	...	...	...	...	...	...
洪都拉斯	92	26	30	9	...	13,600	...	...	22	61	699	...	...	556	...	...
牙买加	...	...	...	...	15	18,700	...	...	52	...	272	...	...	1,361	2,008	38
墨西哥	25	3	36	4	...	349,038	399,000	195,200	119	201	26,656	...	...	1,906	21,240	403
尼加拉瓜	219	28	80	10	...	18,658	...	...	19	39	6	...	...	...	61	1
巴拿马	314	15	335	16	...	11,643	...	...	75	107	355	...	...	2,429	1,501	34
巴拉圭	304	4	155	2	...	29,500	...	...	27	88	441	...	...	...	373	0
秘鲁	4	2	13	9	...	78,672	...	72	128	46	2,123	...	...	696	2,666	200
波多黎各	...	...	...	24,023	...	10	295	...	96	...	...	1,671	...	...	...	...
圣卢西亚	189	12	195	13	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
特立尼达和多巴哥	13	20	...	8,320	...	...	117	...	...	...	440	1,132	42	...	...	...
乌拉圭	90	33	58	22	...	8,983	...	...	138	...	2,993	...	...	302	564	0
委内瑞拉	591	58	117	12	...	96,155	...	...	93	...	433	...	32	921	4,592	2
北美洲																
加拿大	134	2	771	10	9	1,408,900	...	184,774	605	577	49,422	3,122	323,600	3,926	40,701	1,657
美利坚合众国	163	2	1,281	16	15	6,378,154	...	1,599,754	758	808	141,961	...	2,200,123	35,613	678,111	37,450
大洋洲																
澳大利亚	16	2	93	11	8	811,601	...	...	530	...	9,474	1,347	41,314	5,130	41,597	1,898
斐济	129	10	145	11	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
新西兰	70	2	457	14	11	92,662	...	...	524	730	3,898	...	3,853	1,615	11,305	749
巴布亚新几内亚	168	25	44	7	...	19,600	...	...	27	...	...	...	...	...	759	23
萨摩亚	...	...	62	6	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
汤加	36	52	7	10	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...

资料来源：世界银行，2006；国际道路联合会，2004

注：

1. m-p-k 百万旅客-千米。
2. m-t-k 百万吨-千米。
3. TEU-以二十英尺衡量的集装箱容量。
4. 自1997年7月1日起，中国香港成为中国的特别行政区。

表B.7

TABLE B.7

国际移民与国内迁移人口 International Migrants and Internally Displaced Persons

	按庇护国家				按来源国家			国内难民		国际移民		
	难民	避难者	返回的难民	无国籍人	难民	避难者	返回的难民	流亡者	回国者	百分比		
	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	1995	2000	2005
全世界	8,394,373	773,492	1,105,544	2,381,886	8,394,373	773,492	1,105,544	6,616,791	519,430	2.9	2.9	3.0
非洲										2.5	2.0	1.9
阿尔及利亚 ¹	94,101	306	1	-	12,006	1,391	1	-	-	1.1	0.8	0.7
安哥拉	13,984	885	53,771	-	215,777	8,352	53,771	-	-	0.3	0.3	0.4
贝宁	30,294	1,695	-	-	411	272	-	-	-	2.4	1.9	2.1
博茨瓦纳	3,109	47	-	-	4	11	-	-	-	2.4	3.2	4.5
布基纳法索	511	784	-	-	607	211	-	-	-	4.7	5.1	5.8
布隆迪	20,681	19,900	68,248	-	438,663	8,268	68,248	11,500	-	4.8	1.2	1.3
喀麦隆	52,042	6,766	-	-	9,016	4,860	-	-	-	1.2	1.0	0.8
佛得角	-	-	-	-	5	14	-	-	-	2.4	2.3	2.2
中非共和国	24,569	1,960	74	-	42,890	1,843	74	-	-	2.0	1.9	1.9
乍得	275,412	68	1,447	-	48,400	3,113	1,447	-	-	1.1	1.3	4.5
科摩罗	1	-	-	-	61	516	-	-	-	8.6	8.7	8.4
刚果	66,075	3,486	346	-	24,413	8,174	346	-	-	5.8	6.4	7.2
科特迪瓦	41,627	2,443	2	-	18,303	6,356	2	38,039	-	15.7	14.0	13.1
刚果民主共和国	204,341	138	39,050	-	430,625	55,962	39,050	-	-	4.6	1.4	0.9
吉布提	10,456	19	-	-	503	218	-	-	-	5.8	4.0	2.6
埃及	88,946	11,005	-	96	6,291	2,329	-	-	-	0.3	0.3	0.2
赤道几内亚	-	-	-	-	477	59	-	-	-	0.9	1.0	1.2
厄立特里亚	4,418	1,591	1	-	143,594	4,034	1	-	-	0.4	0.4	0.3
埃塞俄比亚	100,817	209	147	-	65,293	16,235	147	-	-	1.3	1.0	0.7
加蓬	8,545	4,843	-	-	81	57	-	-	-	14.7	16.5	17.7
冈比亚	7,330	602	-	-	1,678	662	-	-	-	13.3	14.1	15.3
加纳	53,537	5,496	1	-	18,432	2,351	1	-	-	5.9	7.6	7.5
几内亚	63,525	3,808	3	-	5,820	3,277	3	-	-	11.6	8.7	4.3
几内亚比绍	7,616	166	-	-	1,050	250	-	-	-	2.7	1.4	1.2
肯尼亚	251,271	16,460	-	-	4,620	11,444	-	-	-	1.3	1.1	1.0
莱索托	-	-	-	-	6	7	-	-	-	0.3	0.3	0.3
利比里亚	10,168	29	70,288	-	231,114	6,000	70,288	237,822	260,744	9.3	5.2	1.5
阿拉伯利比亚民众国 ²	12,166	200	-	-	1,535	769	-	-	-	10.5	10.5	10.6
马达加斯加	4,240	5,331	-	-	203	19	-	-	-	0.4	0.4	0.3
马拉维	-	-	-	-	101	3,849	-	-	-	3.2	2.4	2.2
马里	11,233	1,833	-	-	520	353	-	-	-	0.6	0.4	0.3
毛里塔尼亚	632	92	-	-	31,651	2,304	-	-	-	5.1	2.4	2.1
毛里求斯	-	-	-	-	27	18	-	-	-	1.0	1.3	1.7
摩洛哥	219	1,843	-	4	2,920	463	-	-	-	0.4	0.4	0.4
莫桑比克	1,954	4,015	-	-	104	371	-	-	-	1.6	2.0	2.1
纳米比亚	5,307	1,073	53	-	1,226	41	53	-	-	7.5	7.5	7.1
尼日尔	301	48	-	-	655	591	-	-	-	1.4	1.0	0.9
尼日利亚	9,019	420	7,401	-	22,098	14,039	7,401	-	-	0.6	0.6	0.7
留尼汪	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.9	14.6	18.1
卢旺达	45,206	4,301	9,854	-	100,244	15,880	9,854	-	-	1.1	1.1	1.3
圣赫勒拿岛	-	-	-	-	-	-	-	-	-	14.4	19.4	24.8
圣多美和普林西比	-	-	-	-	24	-	-	-	-	5.6	5.2	4.8
塞内加尔	20,712	2,629	-	-	8,671	1,850	-	-	-	3.5	2.9	2.8
塞舌尔	-	-	-	-	40	10	-	-	-	5.5	5.9	6.1
塞拉利昂	59,965	177	210	-	40,447	5,950	210	-	-	1.3	1.0	2.2
索马里	493	98	11,952	-	394,760	30,467	11,952	400,000	-	0.3	0.3	3.4
南非	29,714	140,095	-	-	268	165	-	-	-	2.6	2.2	2.3
苏丹	147,256	4,425	18,525	-	693,267	13,476	18,525	841,946	-	3.8	2.6	1.8
斯威士兰	760	256	-	-	13	5	-	-	-	4.0	4.1	4.4
多哥	9,287	420	3	-	51,107	7,479	3	3,000	6,000	3.8	3.3	3.0
突尼斯	87	26	-	-	3,129	365	-	-	-	0.4	0.4	0.4
乌干达	257,256	1,809	24	-	34,170	4,313	24	-	-	2.9	2.2	1.8
坦桑尼亚联合共和国	548,824	307	-	-	1,544	5,250	-	-	-	3.7	2.6	2.1
西撒哈拉	-	-	-	-	90,652	24	-	-	-	1.1	1.1	1.0
赞比亚	155,718	146	-	-	151	481	-	-	-	2.8	3.3	2.4
津巴布韦	13,850	118	-	-	10,793	17,326	-	-	-	5.4	5.2	3.9
亚洲										1.4	1.4	1.4
阿富汗 ³	32	14	752,084	-	1,908,052	14,035	752,084	142,505	17,044	0.2	0.2	0.1
亚美尼亚	219,550	70	-	-	13,965	4,352	-	-	-	14.1	10.2	7.8
阿塞拜疆	3,004	115	1	2,300	233,675	4,125	1	578,545	-	3.7	2.0	2.2
巴林	15	41	27	-	-	-	37.5	37.8	40.7	-	-	-
孟加拉国	21,098	58	-	250,000	7,294	10,166	-	-	-	0.9	0.8	0.7
不丹	-	-	-	-	106,537	1,110	-	-	-	0.5	0.5	0.5

续表

	按庇护国家				按来源国家			国内难民		国际移民		
	难民	避难者	返回的难民	无国籍人	难民	避难者	返回的难民	流亡者	回国者	百分比		
	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	1995	2000	2005
文莱达鲁萨兰国	-	-	-	-	49	-	-	-	-	29.6	31.2	33.2
柬埔寨	127	68	-	-	17,806	860	-	-	-	1.0	1.9	2.2
中国	301,041	84	-	-	124,021	19,394	-	-	-	0.0	0.0	0.0
中国，香港特别行政区 ⁴	1,934	1,097	-	-	-	17	-	-	-	39.3	40.7	42.6
中国，澳门特别行政区 ⁵	-	-	-	-	9	7	-	-	-	54.4	54.2	55.9
塞浦路斯	701	13,067	-	1	5	4	-	-	-	7.6	10.2	13.9
朝鲜民主主义人民共和国	-	-	-	-	288	78	-	-	-	0.2	0.2	0.2
格鲁吉亚	2,497	8	41	1,289	7,301	3,011	41	234,249	398	0.7	0.7	0.6
印度	139,283	303	-	-	16,275	12,193	-	-	-	5.0	4.6	4.3
印度尼西亚	89	58	135	-	34,384	4,498	135	-	-	0.7	0.6	0.5
伊朗（伊斯兰共和国）	716,403	140	68	-	262,142	34,441	56,155	1,200,000	196,000	0.1	0.2	0.1
伊拉克	50,177	1,948	56,155	130,000	98,722	12,894	68	-	-	4.0	3.5	2.8
以色列	609	939	-	-	632	626	-	-	-	0.6	0.6	0.1
日本	1,941	533	-	-	13	56	-	-	-	35.7	37.1	39.6
约旦	965	16,570	-	9	1,789	670	-	-	-	1.0	1.3	1.3
哈萨克斯坦	7,265	65	-	50,576	4,316	608	-	-	-	37.7	39.1	39.0
科威特	1,523	203	-	80,000	381	73	-	-	-	20.8	19.1	16.9
吉尔吉斯斯坦	2,598	498	-	100,000	3,122	371	-	-	-	58.7	62.2	62.1
老挝人民民主共和国	33,693	10,838	-	-	24,442	354	-	-	-	10.5	7.5	5.5
黎巴嫩	1,078	1,450	-	-	18,323	2,003	-	-	-	0.5	0.5	0.4
马来西亚	-	-	-	-	394	182	-	-	-	18.7	18.5	18.4
马尔代夫	-	-	-	-	13	4	-	-	-	5.6	6.1	6.5
蒙古	-	2	-	581	654	642	-	-	-	1.2	1.1	1.0
缅甸	-	-	92	236,495	164,864	41,135	92	-	-	0.3	0.3	0.3
尼泊尔	126,436	1,272	-	400,000	2,065	2,425	-	-	-	0.3	0.2	0.2
巴勒斯坦领土 ¹	-	-	3	-	349,673	1,066	3	-	-	2.9	2.9	3.0
阿曼	7	4	-	-	12	8	-	-	-	46.0	44.7	45.4
巴基斯坦	1,084,694	3,426	1	-	29,698	16,458	1	-	-	26.3	24.8	24.4
菲律宾	96	42	-	-	465	867	-	-	-	3.2	3.0	2.1
卡塔尔	46	28	-	-	11	7	-	-	-	0.3	0.4	0.5
韩国	69	519	-	-	268	318	-	-	-	77.2	76.0	78.3
沙特阿拉伯	240,701	212	-	70,000	151	71	-	-	-	1.3	1.2	1.2
新加坡	3	1	-	-	39	28	-	-	-	24.7	23.9	25.9
斯里兰卡	106	121	2,700	-	108,059	4,238	2,700	324,699	27,185	28.5	33.6	42.6
阿拉伯叙利亚共和国	26,089	1,898	19	300,000	16,281	7,004	19	-	-	2.3	2.0	1.8
塔吉克斯坦	1,018	22	40	-	54,753	149	40	-	-	5.4	5.4	5.2
泰国	117,053	32,163	-	-	424	217	-	-	-	5.3	5.4	4.7
东帝汶	3	10	-	-	251	3	-	-	-	1.0	1.4	1.6
土耳其	2,399	4,872	21	-	170,131	11,316	21	-	-	1.9	1.8	1.8
土库曼斯坦	11,963	2	-	-	820	176	-	-	-	6.2	5.4	4.6
阿拉伯联合酋长国	104	79	-	-	30	16	-	-	-	70.5	70.4	71.4
乌兹别克斯坦	43,950	587	-	-	8,323	1,475	-	-	-	6.4	5.5	4.8
越南	2,357	-	179	15,000	358,248	1,695	179	-	-	0.0	0.0	0.0
也门	81,937	798	6	-	1,325	419	6	-	-	1.5	1.4	1.3
欧洲										7.6	8.0	8.8
阿尔巴尼亚	56	35	-	-	12,702	2,579	-	-	-	2.3	2.5	2.6
安道尔	-	-	-	-	9	3	-	-	-	77.6	77.9	77.9
奥地利	21,230	40,710	-	500	66	4	-	-	-	8.9	11.4	15.1
白俄罗斯	725	56	-	9,983	8,857	1,431	-	-	-	12.4	12.8	12.2
比利时	15,282	18,913	-	237	95	22	-	-	-	9.0	8.5	6.9
波斯尼亚和黑塞哥维那	10,568	215	1,273	-	109,930	1,815	1,273	182,747	5,164	2.1	2.5	1.0
保加利亚	4,413	805	-	-	-	-	-	-	-	0.6	1.3	1.3
海峡群岛	-	-	-	-	4,254	1,217	-	-	-	39.8	42.7	45.8
克罗地亚	2,927	8	5,261	20	119,148	214	5,261	4,804	2,736	15.4	13.7	14.5
捷克共和国	1,802	924	-	-	3,589	203	-	-	-	4.4	4.4	4.4
丹麦	44,374	509	-	446	12	7	-	-	-	4.8	5.7	7.2
爱沙尼亚	7	8	-	136,000	743	135	-	-	-	21.3	18.3	15.0
法罗群岛	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.1	10.2	11.4
芬兰	11,809	-	-	726	5	-	-	-	-	62.0	2.6	3.0
法国	137,316	11,700	-	835	286	56	-	-	-	10.5	10.6	10.7
德国 ⁶	700,016	71,624	-	9,476	78	63	-	-	-	11.1	11.9	12.3
直布罗陀	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30.5	28.3	26.4
希腊	2,390	8,867	-	-	331	43	-	-	-	5.1	6.7	8.8
匈牙利	8,046	684	-	49	3,519	257	-	-	-	2.8	2.9	3.1
冰岛	293	29	-	53	7	2	-	-	-	3.9	5.6	7.8
爱尔兰	7,113	2,414	-	-	21	4	-	-	-	7.3	10.1	14.1
马恩岛	-	-	-	-	-	-	-	-	-	49.6	47.4	48.3
意大利	20,675	-	-	886	217	23	-	-	-	2.6	2.8	4.3

续表

	按庇护国家				按来源国家			国内难民		国际移民		
	难民	避难者	返回的难民	无国籍人	难民	避难者	返回的难民	流亡者	回国者	百分比		
	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	1995	2000	2005
拉脱维亚	11	9	-	418,638	2,430	123	-	-	-	28.5	22.7	19.5
列支敦士登	150	60	-	-	-	-	-	-	-	37.8	35.6	33.9
立陶宛	531	55	-	8,708	1,448	188	-	-	-	7.5	6.1	4.8
卢森堡	1,822	-	-	-	1	-	-	-	-	33.4	36.9	37.4
马耳他	1,939	149	-	-	5	2	-	-	-	1.9	2.2	2.7
摩纳哥	-	-	-	-	0	3	-	-	-	68.0	68.9	68.9
荷兰	118,189	14,664	-	6,500	159	42	-	-	-	9.0	9.8	10.1
挪威	43,034	-	-	941	15	1	-	-	-	5.3	6.6	7.4
波兰	4,604	1,627	-	74	19,641	612	-	-	-	2.5	2.1	1.8
葡萄牙	363	-	-	-	74	127	-	-	-	5.3	6.2	7.3
摩尔多瓦共和国	84	148	-	1,530	12,063	576	-	-	-	10.9	11.1	10.5
罗马尼亚	2,056	264	-	400	11,492	1,129	-	-	-	0.6	0.6	0.6
俄罗斯联邦	1,523	292	162	71,155	102,965	14,316	162	170,544	1,677	7.9	8.1	8.4
圣马力诺	-	-	-	-	1	3	-	-	-	34.9	34.1	33.5
塞尔维亚和黑山共和国	148,264	33	5,828	-	189,850	18,132	5,828	246,391	2,482	7.2	6.6	4.9
斯洛伐克	368	2,707	-	-	791	203	-	-	-	2.1	2.2	2.3
斯洛文尼亚	251	185	-	445	155	21	-	-	-	10.2	8.9	8.5
西班牙	5,374	-	-	18	49	27	-	-	-	2.5	4.0	11.1
瑞典	74,915	15,702	-	5,299	75	10	-	-	-	10.3	11.2	12.4
瑞士	48,030	14,428	-	28	16	2	-	-	-	21.0	21.8	22.9
前南斯拉夫的马其顿共和国	1,274	723	-	2,200	8,599	706	-	-	-	5.8	6.2	6.0
乌克兰	2,346	1,618	1	70,077	84,213	2,670	1	-	-	13.7	14.1	14.7
大不列颠及北爱尔兰联合王国	293,459	13,400	-	205	135	63	-	-	-	7.3	8.1	9.1
拉丁美洲和加勒比地区	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.3	1.2	1.2
安圭拉	-	-	-	-	-	-	-	-	-	31.4	36.2	41.8
安提瓜和巴布达	-	-	-	-	13	11	-	-	-	19.9	20.7	22.4
阿根廷	3,074	825	-	-	856	292	-	-	-	4.6	4.2	3.9
阿鲁巴	-	-	-	-	-	-	-	-	-	21.2	22.7	24.6
巴哈马	-	-	-	-	11	8	-	-	-	10.2	9.9	9.8
巴巴多斯	-	-	-	-	8	21	-	-	-	8.7	9.2	9.7
伯利兹	624	14	-	-	8	24	-	-	-	13.7	14.2	15.0
玻利维亚	535	3	-	-	2	3	-	-	-	0.9	1.1	1.3
巴西	3,458	195	-	91	269	353	-	-	-	0.5	0.4	0.3
英属维尔京群岛	-	-	-	-	370	593	-	-	-	43.2	40.9	38.3
开曼群岛	-	-	-	-	-	2	-	-	-	42.2	37.7	35.8
智利	806	107	-	-	938	92	-	-	-	0.9	1.2	1.4
哥伦比亚	155	41	5	9	60,415	19,754	5	2,000,000	-	0.3	0.3	0.3
哥斯达黎加 ²	11,253	223	-	-	178	133	-	-	-	6.6	7.9	10.2
古巴	706	32	1	-	19,000	1,683	1	-	-	0.8	0.7	0.7
多米尼克	-	-	-	-	30	46	-	-	-	4.1	4.8	5.7
多米尼加共和国	-	-	-	-	67	79	-	-	-	1.5	1.6	1.8
厄瓜多尔	10,063	2,489	-	-	770	287	-	-	-	0.8	0.8	0.9
萨尔瓦多	49	1	-	-	4,281	45,205	-	-	-	0.5	0.4	0.3
福克兰群岛(马尔维纳斯)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46.6	52.6	70.2
法属圭亚那	-	-	-	-	-	-	-	-	-	47.0	45.0	44.9
格林纳达	-	-	-	-	152	103	-	-	-	5.9	7.8	10.5
瓜德罗普岛	391	3	-	-	3,379	31,850	-	-	-	18.1	19.4	20.8
危地马拉	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.5	0.4	0.4
圭亚那	-	-	-	-	406	387	-	-	-	0.3	0.2	0.1
海地	22	50	-	-	13,542	13,519	-	-	-	0.3	0.3	0.4
洪都拉斯	-	-	-	-	535	1,227	-	-	-	0.5	0.4	0.4
牙买加	-	-	-	-	450	290	-	-	-	0.8	0.7	0.7
马提尼克岛	-	-	-	-	-	-	-	-	-	12.2	14.1	16.3
墨西哥	3,229	161	-	-	2,313	12,614	-	-	-	0.5	0.5	0.6
蒙特塞拉特岛	-	-	-	-	-	-	-	-	-	17.8	4.7	2.5
荷属安的列斯	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23.6	26.3	26.5
尼加拉瓜	227	1	44	-	1,463	4,426	44	-	-	0.6	0.6	0.5
巴拿马	1,730	433	-	6	42	58	-	-	-	2.7	2.9	3.2
巴拉圭	50	8	-	-	44	35	-	-	-	3.8	3.2	2.7
秘鲁	848	336	3	-	4,865	1,649	3	-	-	0.2	0.2	0.1
波多黎各	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.5	10.0	10.6
圣基茨和尼维斯	-	-	-	-	31	1	-	-	-	10.3	10.6	10.4
圣卢西亚	-	-	-	-	99	201	-	-	-	4.3	4.8	5.4
圣文森特和格林纳丁斯	-	-	-	-	279	355	-	-	-	4.9	6.5	8.7
苏里南	-	-	-	-	29	21	-	-	-	1.8	1.4	1.2
特立尼达和多巴哥	-	-	-	-	63	209	-	-	-	3.6	3.2	2.9
特克斯和凯科斯群岛	-	-	-	-	-	2	-	-	-	15.6	14.0	11.9
美属维尔京群岛	-	-	-	-	-	-	-	-	-	30.9	31.4	32.7

续表

	按庇护国家				按来源国家			国内难民		国际移民		
	难民	避难者	返回的难民	无国籍人	难民	避难者	返回的难民	流亡者	回国者	百分比		
	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	2005	1995	2000	2005
乌拉圭	121	9	-	-	111	62	-	-	-	2.9	2.7	2.4
委内瑞拉	408	5,912	-	-	2,590	2,832	-	-	-	4.6	4.2	3.8
北美洲										11.2	12.8	13.5
百慕大	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26.8	27.6	29.3
加拿大	147,171	20,552	-	-	122	36	-	-	-	17.1	18.1	18.9
格陵兰	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19.2	20.4	21.5
圣皮埃尔岛及密克隆岛	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18.7	20.9	23.3
美国 ⁷	379,340	169,743	-	-	683	263	-	-	-	10.6	12.2	12.9
大洋洲										17.5	16.3	15.2
美属萨摩亚	-	-	-	-	-	-	-	-	-	39.4	35.7	31.4
澳大利亚	64,964	1,822	-	-	44	4	-	-	-	22.7	21.4	20.3
库克群岛	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13.7	15.3	17.0
斐济	-	-	-	-	1,379	373	-	-	-	3.2	3.2	3.2
法属玻利尼西亚	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1.9	2.0	2.0
关岛	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13.1	13.0	13.1
基里巴斯共和国	-	-	-	-	33	5	-	-	-	56.6	62.2	66.9
马绍尔群岛	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.9	2.7	2.6
密克罗尼西亚联邦	-	-	-	-	-	1	-	-	-	3.1	3.1	2.7
瑙鲁	-	-	-	-	-	3	-	-	-	39.3	37.4	36.1
新喀里多尼亚	-	-	-	-	-	7	-	-	-	20.0	19.0	18.2
新西兰	5,307	396	-	-	4	5	-	-	-	20.0	18.5	15.9
纽埃	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.0	8.7	7.6
北马里亚纳群岛	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8.7	7.3	6.5
帕劳	-	-	-	-	1	-	-	-	-	12.9	13.5	15.2
巴布亚新几内亚	9,999	4	-	-	23	21	-	-	-	0.7	0.5	0.4
皮特凯恩	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.0	8.8	9.0
萨摩亚	-	-	-	-	-	3	-	-	-	4.1	4.5	5.0
所罗门群岛	-	-	-	-	27	11	-	-	-	1.0	0.8	0.7
托克劳	-	-	-	-	-	-	-	-	-	13.2	12.8	12.5
汤加	-	-	-	-	4	10	-	-	-	2.3	1.6	1.1
图瓦卢	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3.2	3.1	3.1
瓦努阿图	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1.0	0.7	0.5
瓦利斯和富图纳群岛	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.9	12.6	13.4

资料来源：联合国难民事务高级专员公署，2006；联合国，2006

注：

1. 据阿尔及利亚政府估计，在廷杜夫的难民营约有16.5万萨拉威难民。
2. 2004年哥斯达黎加（寻求庇护者）和阿拉伯利比亚民众国（难民和寻求庇护者）的数据。
3. 联合国难民事务高级专员办事处为巴基斯坦提供的数据只包括受联合国难民署援助的住在难民营里的阿富汗人。根据2005年对在巴基斯坦及随后一年内的自愿遣返的阿富汗人的政府普查数据，另有150万阿富汗人居住在难民营外，其中一些可能是难民。那些居住在难民营外的阿富汗人除了在联合国难民署的帮助下自愿遣返以外，并没有接受联合国难民署的其他援助。
4. 自1997年7月1日起，中国香港成为中国的特别行政区。
5. 自1999年12月20日起，澳门成为中国的特别行政区。
6. 随着2005年新移民法案的引入，为了更好地区分难民统计数据，外国人中心登记处（the Central Aliens Register）现在开始包括新的住宅类别，并同时完善之前的分类。表中的难民数据指的是2005年12月15日的数据。
7. 联合国难民署估算美国难民人口的方法目前正在根据新获得的信息进行审查。因此，到2006年，该国的估计难民人口可能会显著增加。

表B.8

TABLE B.8

主要灾害事件, 1980–2000 Major Disaster Incidents, 1980–2000

	飓风			干旱			地震			洪水			受冲突影响的人口 1980– 2000 年平均数
	事件数量	生命损失		事件数量	生命损失		事件数量	生命损失		事件数量	生命损失		
	1980– 2000 年平均数	1980–2000 年平均数	每百万人	1980– 2000 年平均数	1980–2000 年平均数	每百万人	1980– 2000 年平均数	1980–2000 年平均数	每百万人	1980– 2000 年平均数	1980–2000 年平均数	每百万人	
全世界													
非洲													
阿尔及利亚	0.38	137.19	5.79	0.71	13.33	0.50	37.0
安哥拉	0.24	1.38	0.11	79.0
贝宁	0.48	4.67	0.91	-
博茨瓦纳	0.14	1.48	1.07	-
布基纳法索	0.24	2.10	0.23	-
布隆迪	0.1	0.29	0.05	...	...	...	0.10	0.57	0.10	16.0
喀麦隆	0.24	1.76	0.13	-
佛得角	0.1	1.52	5.07	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-
中非共和国	0.24	0.33	0.09	3.6
乍得	0.33	142.86	27.87	...	...	...	0.29	4.00	0.63	43.0
科摩罗	0.19	2.81	5.97	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-
刚果	0.14	0.10	0.03	6.0
科特迪瓦	0.10	1.33	0.10	-
刚果民主共和国	0.19	3.05	0.07	18.0
吉布提	0.19	8.57	18.26	23.4
埃及	0.1	27.19	0.45	0.14	28.95	0.48	-
厄立特里亚	70.0
埃塞俄比亚	0.57	14,303.19	286.24	...	...	...	1.00	27.14	0.50	24.0
冈比亚	0.10	2.52	2.09	-
加纳	0.19	9.95	0.60	-
几内亚	0.14	0.57	0.1	...	...	...	...	...	...	-
肯尼亚	0.29	4.05	0.16	...	...	...	0.24	12.86	0.50	-
莱索托	0.14	1.90	1.19	-
利比里亚	0.05	0.48	0.19	28.0
马达加斯加	0.71	48.81	3.87	0.24	9.52	0.78	...	...	...	...	...	...	-
马拉维	0.05	0.43	0.05	0.43	23.33	2.36	-
马里	0.29	1.81	0.18	-
毛里塔尼亚	0.33	106.81	57.86	...	...	...	...	...	...	-
摩洛哥	0.33	39.62	1.40	-
莫桑比克	0.33	22.1	1.41	0.43	4,764.29	357.06	...	...	...	0.33	41.33	2.66	46.0
纳米比亚	0.29	4.57	0.47	40.0
尼日尔	0.62	12.67	0.12	-
卢旺达	0.05	2.29	0.34	23.0
塞内加尔	6.0	...	-
塞拉利昂	0.05	0.57	0.14	24.0
索马里	0.24	29.57	4.14	...	...	...	0.52	117.62	15.38	3.0
南非	0.14	1.62	0.05	0.67	54.71	1.38	22.0
苏丹	0.48	7,142.86	294.05	...	...	...	0.57	15.52	0.57	65.0
斯威士兰	0.05	2.52	4.04	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-
多哥	0.19	0.14	0.04	-
突尼斯	0.14	8.43	1.13	-
乌干达	0.29	5.48	0.29	0.14	0.33	0.02	0.14	7.05	0.36	45.0
坦桑尼亚联合共和国	0.05	0.05	0	0.71	22.00	0.77	-
津巴布韦	0.10	5.05	0.41	-
亚洲													
阿富汗	0.81	399.95	2480	0.76	420.57	24.63	98.0
亚美尼亚	0.05	1190.48	343.96	0.05	0.19	0.05	-
阿塞拜疆	0.14	1.52	0.19	0.19	0.76	0.10	0.8
孟加拉国	3.43	7,467.62	64.02	...	...	...	0.19	1.38	0.01	2.00	461.95	4.11	4.0
不丹	0.10	10.57	5.44	-
柬埔寨	0.29	48.52	4.08	75.0
中国	6.9	428.38	0.37	0.86	161.9	0.14	2.1	92.24	0.08	5.57	1490.57	1.32	-
塞浦路斯	0.05	0.1	0.13	...	...	...	-
朝鲜民主主义人民共和国	0.1	12,857.14	579.43	...	...	...	0.29	28.14	1.35	-
格鲁吉亚	0.14	13.29	2.44	0.14	4.81	0.90	-
印度	2.76	1,022.52	1.24	0.38	19.52	0.02	0.67	576.52	0.73	3.86	1313.24	1.55	3.0
印度尼西亚	0.29	60.29	0.34	1.62	193.24	1.04	2.48	120.29	0.67	1.0
伊朗(伊斯兰共和国)	1.43	2,250.81	38.68	1.90	131.19	2.20	22.0
伊拉克	71.0
以色列	0.10	0.52	0.09	99.0
日本	1.95	39.29	0.32	...	...	...	1.14	281.29	2.31	0.62	30.71	0.25	-
约旦	0.10	0.81	0.26	-
哈萨克斯坦	0.1	0.05	0	0.10	0.48	0.03	-
科威特	0.05	0.10	0.06	-
吉尔吉斯斯坦	0.1	2.76	0.62	0.10	0.10	0.02	-
老挝人民民主共和国	0.19	2.67	0.6	...	...	...	...	...	...	0.43	3.29	0.75	6.0
黎巴嫩	25.0
马来西亚	0.1	12.86	0.6	...	...	...	...	...	...	0.43	4.43	0.24	-
缅甸	0.29	9.05	0.20	74.0

续表

	飓风			干旱			地震			洪水			受冲突影响的人口 1980-2000 年平均数
	事件数量		生命损失 1980-2000 每百万人										
	1980-2000 年平均数	1980-2000 年平均数		1980-2000 年平均数	1980-2000 年平均数		1980-2000 年平均数	1980-2000 年平均数		1980-2000 年平均数	1980-2000 年平均数		
尼泊尔	...	...	...	...	...	...	0.1	38.52	2.42	0.90	199.38	10.92	-
巴基斯坦	0.62	53.9	0.46	0.05	6.81	0.05	0.62	30.95	0.3	0.95	200.38	1.77	-
菲律宾	5.57	863.19	14.35	0.24	0.38	0.01	0.57	120.57	2.03	1.76	75.71	1.22	100.0
韩国	1	71.52	1.67	...	...	...	...	...	...	0.71	51.95	1.19	-
斯里兰卡	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1.29	27.62	1.62	65.0
阿拉伯叙利亚共和国	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	4.0
塔吉克斯坦	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	15.0
泰国	0.71	30.24	0.54	...	...	...	...	...	...	1.33	78.52	1.37	11.0
土耳其	...	...	...	...	...	...	0.76	949.86	15.58	0.67	20.90	0.36	3.0
乌兹别克斯坦	...	...	...	...	...	...	0.1	0.43	0.02	...	...	...	-
越南	2.24	435.24	6.4	...	...	...	...	...	...	1.00	137.90	1.98	10.0
也门	...	...	...	...	...	...	0.1	72.29	6.9	0.52	46.71	3.65	4.0
欧洲	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
阿尔巴尼亚	...	...	...	...	...	...	0.14	0.05	0.02	0.19	0.71	0.22	-
奥地利	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.29	0.90	0.12	-
白俄罗斯	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.10	0.10	0.01	-
比利时	...	...	...	...	...	...	0.1	0.1	0.01	0.29	0.33	0.03	-
波斯尼亚和黑塞哥维那	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	27.0
克罗地亚	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	4.0
捷克共和国	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.05	1.38	0.13	-
法国	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1.10	5.29	0.09	-
德国	...	...	...	...	...	...	0.05	0.05	0	0.38	1.00	0.01	-
希腊	...	...	...	...	...	...	0.62	11.29	1.11	0.19	1.19	0.11	-
匈牙利	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.24	0.43	0.04	-
爱尔兰	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.10	0.14	0.04	-
意大利	...	...	...	...	...	...	0.52	225.71	3.98	0.57	14.00	0.24	-
挪威	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.10	0.05	0.01	-
波兰	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.24	2.95	0.08	-
葡萄牙	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.19	3.33	0.34	-
摩尔多瓦共和国	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.14	2.67	0.62	-
罗马尼亚	...	...	...	...	...	...	0.14	0.52	0.02	0.43	9.24	0.41	-
俄罗斯联邦	...	...	...	...	...	...	0.29	95.29	0.65	1.33	9.24	0.06	-
斯洛伐克	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.10	2.67	0.49	-
西班牙	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.52	8.38	0.21	-
瑞士	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.14	0.10	0.01	-
乌克兰	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.29	3.00	0.06	-
大不列颠及北爱尔兰联合王国	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.43	0.48	0.01	2.0
南斯拉夫	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.38	3.90	0.38	-
拉丁美洲和加勒比地区	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
阿根廷	...	...	...	...	...	...	0.05	0.29	0.01	1.19	11.14	0.34	-
伯利兹	0.1	0.67	3.01	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-
玻利维亚	...	...	...	...	...	...	0.14	5.95	0.86	0.48	14.48	2.27	-
巴西	...	...	...	0.43	0.95	0.01	0.05	0.05	0	2.19	99.33	0.67	-
智利	...	...	...	...	...	...	0.24	9.48	0.73	0.57	16.48	1.21	-
哥伦比亚	0.14	1.48	0.05	...	...	...	0.48	85.05	2.34	1.14	47.90	1.34	100.0
哥斯达黎加	0.19	4.29	1.22	...	...	...	0.33	2.52	0.85	0.38	1.67	0.51	-
古巴	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.71	5.00	0.47	-
多米尼加共和国	0.38	19.19	2.68	...	...	...	...	...	...	0.29	3.00	0.42	-
厄瓜多尔	...	...	...	...	...	...	0.43	28.33	2.75	0.38	30.62	2.92	-
萨尔瓦多	0.19	23.43	3.9	...	...	...	0.1	53.33	11.23	0.33	26.76	4.92	44.0
危地马拉	0.05	18.29	1.69	...	...	...	0.24	1.71	0.2	0.43	38.24	4.02	76.0
海地	0.29	81.24	11.63	...	...	...	...	...	...	0.81	11.90	1.72	-
洪都拉斯	0.19	702.29	139.65	...	...	...	...	...	...	0.62	30.62	6.09	-
牙买加	0.24	3.14	1.34	...	...	...	...	...	...	0.24	3.43	1.45	-
墨西哥	1.57	80.76	0.93	...	...	...	0.76	427.24	5.05	1.10	121.19	1.41	-
尼加拉瓜	0.33	162.57	37.39	...	...	...	0.14	8.86	2.05	0.24	2.52	0.60	33.0
巴拿马	...	...	...	...	...	...	0.05	1.43	0.58	0.29	0.81	0.32	-
巴拉圭	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.38	3.62	0.85	-
秘鲁	...	...	...	...	...	...	0.62	13	0.62	1.10	97.62	4.56	70.0
波多黎各	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.10	24.67	7.07	-
圣文森特和格林纳丁斯	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.14	0.14	1.37	-
特立尼达和多巴哥	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.10	0.24	0.19	-
委内瑞拉	0.1	5.14	0.26	...	...	...	0.14	4.62	0.25	0.67	1439.62	68.30	-
北美洲	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
加拿大	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.52	1.52	0.05	-
美利坚合众国	12.14	222.86	0.86	...	...	...	0.48	6.52	0.03	3.48	24.19	0.09	-
大洋洲	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
澳大利亚	2.38	4.43	0.26	...	...	...	0.14	1.1	0.07	1.10	4.43	0.26	...
斐济	0.67	5.71	7.99	...	...	...	...	...	...	0.14	1.57	2.10	...
新西兰	0.29	0.48	0.13	...	...	...	0.05	0.05	0.01	1.10	0.29	0.09	...
巴布亚新几内亚	0.1	2.24	0.52	0.14	4.67	1.16	0.33	3.1	0.83	0.24	2.76	0.72	...

资料来源：联合国开发计划署，2005

注：地震数量：包括相当于或强于里氏5.5级的地震。

续表

	基于购买力平价的国民总收入		卫生保健总支出				公共医疗卫生服务				15-49岁人口的艾滋病毒患病率(%)		出生时预期寿命(岁)	
	美元/人 2003	美元/人 2004	占GDP的百分比 2003	占政府支出总额的百分比 2003	每人		每万人的医院床位数		每千人的医生数		2001	2003	男性 2004	女性 2004
					美元 2003	Int \$ 2003	数字	年份	数字	年份				
塞浦路斯		22,330	6.4	7.0	1038	1143	43	2003	2.34	2002	...	...	77	82
朝鲜民主主义人民共和国			5.8	7.3	<1	74	132	2002	3.29	2003	...	...	65	68
格鲁吉亚	2,540	2,930	4.0	4.7	35	174	41	2004	4.09	2003	0.0	0.1	70	77
印度	2,880	3,100	4.8	3.9	27	82	7	1998	0.60	2005	0.8	0.9	61	63
印度尼西亚	3,210	3,460	3.1	5.1	30	113	6	1998	0.13	2003	0.1	0.1	65	68
伊朗(伊斯兰共和国)	7,190	7,550	6.5	10.3	131	498	16	2001	0.45	2004	0.0	0.1	68	72
伊拉克	...	...	2.7	4.2	23	64	13	2003	0.66	2004	0.0	0.0	51	61
以色列	19,200	23,510	8.9	11.4	1514	1911	61	2004	3.82	2003	...	0.1	78	82
日本	28,620	30,040	7.9	16.8	2662	2244	129	2001	1.98	2002	0.0	0.0	79	86
约旦	4,290	4,640	9.4	8.9	177	440	17	2004	2.03	2004	0.0	0.0	69	73
哈萨克斯坦	6,170	6,980	3.5	9.0	73	315	78	2004	3.54	2003	0.1	0.2	56	67
科威特	17,870	19,510	3.5	6.1	580	567	21	2003	1.53	2001	...	...	76	78
吉尔吉斯斯坦	1,660	1,840	5.3	9.0	20	161	53	2004	2.51	2003	0.0	0.1	59	67
老挝人民民主共和国	1,730	1,850	3.2	6.2	11	56	11	2003	...	...	0.0	0.1	58	60
黎巴嫩	4,840	5,380	10.2	8.4	573	730	30	2002	3.25	2001	0.1	0.1	68	72
马来西亚	8,940	9,630	3.8	6.9	163	374	19	2003	0.70	2000	0.4	0.4	69	74
马尔代夫	...	...	6.2	13.8	136	364	23	2003	0.92	2004	...	...	66	68
蒙古	1,800	2,020	6.7	10.3	33	140	73	2003	2.63	2002	0.0	0.0	61	69
缅甸	...	...	2.8	2.5	394	51	6	2000	0.36	2004	1.0	1.2	56	63
尼泊尔	1,420	1,470	5.3	7.9	12	64	2	2001	0.21	2004	0.4	0.5	61	61
巴勒斯坦领土													71	75
阿曼	...	13,250	3.2	7.0	278	419	22	2004	1.32	2004	0.1	0.1	71	77
巴基斯坦	2,060	2,160	2.4	2.6	13	48	7	2003	0.74	2004	0.1	0.1	62	63
菲律宾	4,640	4,890	3.2	5.9	31	174	11	2002	0.58	2000	0.0	0.0	65	72
卡塔尔	...	...	2.7	6.7	862	685	24	2002	2.22	2001	...	...	76	75
韩国	17,930	20,400	5.6	8.9	705	1074	89	2004	1.57	2003	0.0	0.0	73	80
沙特阿拉伯	12,850	14,010	4.0	9.4	366	578	22	2001	1.37	2004	...	...	68	74
新加坡	24,180	26,590	4.5	7.7	964	1156	28	2004	1.40	2001	0.2	0.2	77	82
斯里兰卡	3,730	4,000	3.5	6.5	31	121	29	2000	0.55	2004	0.0	0.0	68	75
阿拉伯叙利亚共和国	3,430	3,550	5.1	6.3	59	116	15	2003	1.40	2001	...	0.0	70	74
塔吉克斯坦	1,040	1,150	4.4	4.8	11	71	63	2004	2.03	2003	0.0	0.0	62	64
泰国	7,450	8,020	3.3	13.6	76	260	22	1999	0.37	2000	1.7	1.5	67	73
东帝汶	...	...	9.6	7.7	39	125	...	...	0.10	2004	...	...	61	66
土耳其	6,690	7,680	7.6	13.9	257	528	26	2004	1.35	2003	...	...	69	73
土库曼斯坦	5,840	6,910	3.9	12.7	89	221	49	2004	4.18	2002	...	0.0	56	65
阿拉伯联合酋长国	...	21,000	3.3	8.0	661	623	22	2002	2.02	2001	...	...	76	79
乌兹别克斯坦	1,720	1,860	5.5	7.6	21	159	53	2004	2.74	2003	0.0	0.1	63	69
越南	2,490	2,700	5.4	5.6	26	164	23	2003	0.53	2001	0.3	0.4	69	74
也门	820	820	5.5	6.0	32	89	6	2003	0.33	2004	0.1	0.1	57	61
欧洲														
阿尔巴尼亚	4,700	5,070	6.5	9.2	118	366	30	2004	1.31	2002	...	...	69	74
安道尔	...	...	7.1	33.7	2039	2453	28	2004	3.70	2003	...	...	77	83
奥地利	24,610	31,790	7.5	10.0	2358	2306	83	2003	3.38	2003	0.2	0.3	76	82
白俄罗斯	6,010	6,900	5.5	8.3	99	570	107	2004	4.55	2003	...	...	63	74
比利时	28,930	31,360	9.4	12.4	2796	2828	68	2004	4.49	2002	0.2	0.2	75	81
波斯尼亚和黑塞哥维那	6,320	7,430	9.5	11.4	168	327	30	2004	1.34	2003	0.0	0.0	70	77
保加利亚	7,610	7,870	7.5	10.1	191	573	61	2004	3.56	2003	...	0.1	69	76
克罗地亚	10,710	11,670	7.8	13.8	494	838	55	2004	2.44	2003	0.0	0.0	72	79
捷克共和国	15,650	18,400	7.5	12.7	667	1302	85	2004	3.51	2003	0.1	0.1	73	79
丹麦	31,213	31,550	9.0	13.5	3534	2762	40	2003	2.93	2002	0.2	0.2	75	80
爱沙尼亚	12,480	13,190	5.3	11.2	366	682	58	2004	4.48	2000	0.7	1.1	66	78
芬兰	27,100	29,560	7.4	11.2	2307	2108	69	2004	3.16	2002	0.1	0.1	75	82
法国	27,460	29,320	10.1	14.2	2981	2902	76	2003	3.37	2004	0.4	0.4	76	83
德国	27,460	27,950	11.1	17.6	3204	3001	86	2004	3.37	2003	0.1	0.1	76	82
希腊	19,920	22,000	9.9	10.1	1556	1997	47	2000	4.38	2001	0.2	0.2	77	82
匈牙利	13,780	15,670	8.4	12.1	684	1269	78	2004	3.33	2003	0.0	0.1	69	77
冰岛	...	32,360	10.5	18.3	3821	3110	75	2002	3.62	2004	0.1	...	79	83
爱尔兰	30,450	33,170	7.3	17.2	2860	2496	35	2004	2.79	2004	0.1	0.1	75	81
意大利	26,760	27,860	8.4	12.8	2139	2266	41	2003	4.20	2004	0.5	0.5	78	84
拉脱维亚	10,130	11,850	6.4	9.4	301	678	77	2004	3.01	2003	0.5	0.6	66	76
立陶宛	11,090	12,610	6.6	14.7	351	754	84	2004	3.97	2003	0.1	0.1	66	78
卢森堡	...	61,220	6.8	13.7	4112	3680	68	2003	2.66	2003	...	...	76	81
马耳他	...	18,720	9.3	15.5	1104	1436	46	2004	3.18	2003	...	...	76	81
摩纳哥	...	...	9.7	17.5	4587	4487	196	1995	...	...	...	...	78	85
荷兰	28,600	31,220	9.8	12.4	3088	2987	46	2002	3.15	2003	0.2	0.2	77	81
挪威	37,300	38,550	10.3	17.6	4976	3809	43	2004	3.13	2003	0.1	0.1	77	82
波兰	11,450	12,640	6.5	9.8	354	745	55	2003	2.47	2003	...	0.1	71	79
葡萄牙	17,980	19,250	9.6	14.1	1348	1791	36	2003	3.42	2003	0.4	0.4	74	81
摩尔多瓦共和国	1,750	1,930	7.2	11.8	34	177	64	2004	2.64	2003	0.1	0.2	64	71
罗马尼亚	7,140	8,190	6.1	10.9	159	540	66	2004	1.90	2003	0.0	0.0	68	76

续表

	基于购买力平价的国民总收入		卫生保健总支出				公共医疗卫生服务				15-49岁人口的艾滋病毒患病率(%)		出生时预期寿命(岁)	
	美元/人 2003	美元/人 2004	占GDP的百分比 2003	占政府支出总额的百分比 2003	每人		每万人的医院床位数		每千人的医生数		2001	2003	男性 2004	女性 2004
					美元 2003	Int \$ 2003	数字	年份	数字	年份				
俄罗斯联邦	8,920	9,620	5.6	9.3	167	551	99	2004	4.25	2003	0.7	1.1	59	72
圣马力诺	...	...	7.5	21.0	2957	3133	...	...	...	...	...	...	79	84
塞尔维亚和黑山共和国	...	...	9.6	16.0	181	373	60	2002	2.06	2002	0.2	0.2	70	75
斯洛伐克	13,420	14,370	5.9	13.2	360	777	70	2004	3.18	2003	...	0.0	70	78
斯洛文尼亚	19,240	20,730	8.8	13.8	1218	1669	48	2004	2.25	2002	0.0	0.0	73	81
西班牙	22,020	27,070	7.7	13.7	1541	1853	37	2004	3.30	2003	0.6	0.7	77	83
瑞典	26,620	29,770	9.4	13.6	3149	2704	30	2004	3.28	2002	0.1	0.1	78	83
瑞士	32,030	35,370	11.5	19.4	5035	3776	59	2003	3.61	2002	0.4	0.4	78	83
前南斯拉夫的马其顿共和国	6,720	6,480	7.1	17.1	161	389	49	2001	2.19	2001	0.0	0.0	69	76
乌克兰	5,410	6,250	5.7	10.2	60	305	87	2004	2.95	2003	1.2	1.4	62	73
大不列颠及北爱尔兰联合王国	27,650	31,460	8.0	15.8	2428	2389	40	2003	2.30	1997	0.2	0.2	76	81
拉丁美洲和加勒比地区														
安提瓜和巴布达	...	10,360	4.5	10.8	426	477	24	2004	0.17	1999	...	...	70	75
阿根廷	10,920	12,460	8.9	14.7	305	1067	41	2000	3.01	1998	0.7	0.7	71	78
巴哈马	...	16,140	6.4	13.9	1121	1220	34	2003	1.05	1998	2.3	...	70	76
巴巴多斯	...	15,060	6.9	11.1	691	1050	73	2003	1.21	1999	...	...	71	78
伯利兹	...	6,510	4.5	5.0	174	309	13	2004	1.05	2000	1.2	...	65	72
玻利维亚	2,450	2,590	6.7	11.9	61	176	10	2004	1.22	2001	0.1	0.1	63	66
巴西	7,480	8,020	7.6	10.3	212	597	26	2002	1.15	2000	0.6	0.7	67	74
智利	9,810	10,500	6.1	12.7	282	707	25	2003	1.09	2003	0.3	0.3	74	81
哥伦比亚	6,520	6,820	7.6	20.5	138	522	12	2004	1.35	2002	0.5	0.5	68	77
哥斯达黎加	9,040	9,530	7.3	22.8	305	616	14	2003	1.32	2000	0.6	0.6	75	80
古巴	...	...	7.3	11.2	211	251	49	2004	5.91	2002	0.0	0.1	75	80
多米尼克	...	5,250	6.3	11.6	212	320	39	2003	0.50	1997	...	...	72	76
多米尼加共和国	6,210	6,750	7.0	12.8	132	335	22	2004	1.88	2000	1.5	1.0	64	70
厄瓜多尔	3,440	3,690	5.1	8.7	109	220	14	2003	1.48	2000	0.3	0.3	70	75
萨尔瓦多	4,890	4,980	8.1	22.0	183	378	7	2004	1.24	2002	0.6	0.7	68	74
格林纳达	...	7,000	6.7	12.4	289	473	57	2004	0.50	1997	...	...	66	69
危地马拉	4,060	4,140	5.4	15.3	112	235	5	2003	0.90	1999	1.1	1.1	65	71
圭亚那	...	4,110	4.8	11.6	53	283	29	2001	0.48	2000	2.3	...	62	64
海地	1,630	1,680	7.5	23.8	26	84	8	2000	0.25	1998	5.5	5.6	53	56
洪都拉斯	2,580	2,710	7.1	16.8	72	184	10	2002	0.57	2000	1.6	1.8	65	70
牙买加	3,790	3,630	5.3	4.5	164	216	18	2004	0.85	2003	0.8	1.2	70	74
墨西哥	8,950	9,590	6.2	11.7	372	582	10	2003	1.98	2000	0.3	0.3	72	77
尼加拉瓜	2,400	3,300	7.7	11.7	60	208	9	2004	0.37	2003	0.2	0.2	67	71
巴拿马	6,310	6,870	7.6	16.2	315	555	18	2004	1.50	2000	0.7	0.9	73	78
巴拉圭	4,740	4,870	7.3	14.2	75	301	12	2002	1.11	2002	0.4	0.5	70	74
秘鲁	5,090	5,370	4.4	10.7	98	233	11	2004	1.17	1999	0.4	0.5	69	73
圣基茨和尼维斯	...	11,190	5.3	11.4	467	670	60	2004	1.19	1997	...	...	69	72
圣卢西亚	...	5,560	5.0	10.3	221	294	29	2003	5.17	1999	...	...	71	77
圣文森特和格林纳丁斯	...	6,250	6.1	11.0	194	384	45	2004	0.87	1997	...	...	66	73
苏里南	...	...	7.9	10.4	182	309	31	2004	0.45	2000	0.9	...	65	70
特立尼达和多巴哥	...	11,180	3.9	5.9	316	532	33	2003	0.79	1997	3.0	3.2	67	73
乌拉圭	7,980	9,070	9.8	6.3	323	824	19	2003	3.65	2002	0.3	0.3	71	79
委内瑞拉	4,740	5,760	4.5	6.4	146	231	9	2003	1.94	2001	0.6	0.7	72	78
北美洲														
加拿大	29,740	30,660	9.9	16.7	2669	2989	36	2003	2.14	2003	0.3	0.3	78	83
美利坚合众国	37,500	39,710	15.2	18.5	5711	5711	33	2003	2.56	2000	0.6	0.6	75	80
大洋洲														
澳大利亚	28,290	29,200	9.5	17.7	2519	2874	40	2003	2.47	2001	0.1	0.1	78	83
库克群岛	...	...	3.8	9.6	294	425	39	2004	0.78	2001	...	...	70	75
斐济	...	5,770	3.7	7.8	104	220	26	1999	0.34	1999	0.0	...	66	71
基里巴斯共和国	...	...	13.1	7.8	96	253	15	2004	0.30	1998	...	...	63	67
马绍尔群岛	...	...	13.1	14.4	255	477	21	1999	0.47	2000	...	...	60	64
密克罗尼西亚联邦	...	...	6.4	8.8	147	270	31	2000	0.60	2000	...	...	68	71
瑙鲁	...	...	12.3	8.8	798	763	59	2004	...	...	...	...	58	65
新西兰	21,120	22,130	8.1	17.2	1618	1893	60	2002	2.37	2001	0.1	0.1	77	82
纽埃	...	...	9.7	9.3	655	153	73	2003	...	...	...	...	68	74
帕劳	...	...	9.7	15.2	607	798	50	1998	1.11	1998	...	...	67	70
巴布亚新几内亚	2,240	2,300	3.4	10.9	23	132	...	...	0.05	2000	0.4	0.6	58	61
萨摩亚	...	...	5.4	20.1	94	209	36	2004	0.70	1999	...	...	66	70
所罗门群岛	...	1,760	4.8	9.4	28	87	22	1999	0.13	1999	...	...	66	70
汤加	...	7,220	6.5	21.2	102	300	113	2004	0.34	2001	...	...	71	70
图瓦卢	...	...	6.1	6.0	142	74	19	2003	0.55	2002	...	...	61	62
瓦努阿图	...	2,790	3.9	12.9	54	110	19	2003	0.11	1997	...	...	67	69

资料来源：世界银行，2004；世界银行，2006；世界卫生组织，2006；联合国开发计划署，2005

注：

1. 自1997年7月1日起，中国香港成为中国的特别行政区。
2. 自1999年12月20日起，澳门成为中国的特别行政区。

表B.10

TABLE B.10

贫困与不平等 Poverty and Inequality

	不平等				国家贫困线			国际贫困线			低于1美元/天 %	低于2美元/天 %				
	收入/消费不平等		土地不平等		乡村 %	城市 %	总计 %	乡村 %	城市 %	总计 %						
		基尼 系数		基尼 系数												
非洲																
阿尔及利亚	1995	c	0.35	...	1995	10.0	14.7	22.6	1998	16.6	7.3	12.2	1995	<2	11.8	
贝宁	2003	c	0.36	...	1995	25.2	28.5	26.5	1999	33.0	23.3	29.0	...	...	...
博茨瓦纳	1995	c	0.63	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
布基纳法索	2003	c	0.38	1993	0.42	1994	51.0	10.4	44.5	1998	51.0	16.5	45.3	1998	44.9	81.0
布隆迪	1998	c	0.42	...	...	1990	36.0	43.0	36.4	...	...	...	1998	54.6	87.6	
喀麦隆	2001	c	0.45	...	...	1996	59.6	41.4	53.3	2001	49.9	22.1	40.2	2001	17.1	50.6
中非共和国	1993	c	0.61	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1993	66.6	84.0	
乍得	...	...	...	...	1996	67.0	63.0	64.0	...	...	...	...	...	...	...
科特迪瓦	2002	c	0.45	...	...	...	...	...	...	...	...	...	2002	14.8	48.8	
埃及	2000	c	0.34	1990	0.65	1996	23.3	22.5	22.9	2000	...	16.7	2000	3.1	43.9	
厄立特里亚	...	...	...	...	1994	...	...	53.0	...	...	...	...	...	...	...
埃塞俄比亚	2000	c	0.30	2001	0.47	1996	47.0	33.3	45.5	2000	45.0	37.0	44.2	2000	23.0	77.8
冈比亚	1998	c	0.48	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
加纳	1999	c	0.41	...	...	1992	...	...	50.0	1999	49.9	18.6	39.5	1999	44.8	78.5
几内亚	2003	c	0.39	...	...	1994	...	...	40.0	...	...	...	...	...	...
几内亚比绍	1993	c	0.40	1988	0.62	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
肯尼亚	1997	c	0.44	...	...	1994	47.0	29.0	40.0	1997	53.0	49.0	52.0	1997	22.8	58.3
莱索托	1998	c	0.63	1990	0.49	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
马达加斯加	2001	c	0.46	...	...	1997	76.0	63.2	73.3	1999	76.7	52.1	71.3	2001	61.0	85.1
马拉维	1998	c	0.50	1993	0.52	1991	...	...	54.0	1998	66.5	54.9	65.3	1998	41.7	76.1
马里	2001	c	0.39	...	...	...	...	...	...	1998	75.9	30.1	63.8	1994	72.3	90.6
毛里塔尼亚	2000	c	0.38	...	...	1996	65.5	30.1	50.0	2000	61.2	25.4	46.3	2000	25.9	63.1
摩洛哥	1998	c	0.38	1996	0.62	1991	18.0	7.6	13.1	1999	27.2	12.0	19.0	1999	<2	14.3
莫桑比克	1997	c	0.40	...	...	1997	71.3	62.0	69.4	...	...	...	1996	37.9	78.4	
纳米比亚	1997	c	0.71	1997	0.36	...	...	...	...	...	...	...	1993	34.9	55.8	
尼日尔	1995	c	0.51	...	...	1993	66.0	52.0	63.0	...	...	...	1995	60.6	85.8	
尼日利亚	2003	c	0.41	...	...	1985	49.5	31.7	43.0	1993	36.4	30.4	34.1	2003	70.8	92.4
卢旺达	...	...	...	...	1993	...	...	...	51.2	2000	65.7	14.3	60.3	2000	51.7	83.7
塞内加尔	1995	c	0.40	1998	0.50	1992	40.4	23.7	33.4	...	...	...	1995	22.3	63.0	
塞拉利昂	...	...	...	...	1989	...	...	82.8	2004	79.0	56.4	70.2	1989	57.0	74.5	
南非	2000	c	0.58	...	...	...	...	...	...	...	...	...	2000	10.7	34.1	
多哥	...	...	...	...	1988	...	...	32.3	...	...	...	...	...	...	...
突尼斯	2000	c	0.40	1993	0.70	1990	13.1	3.5	7.4	1995	13.9	3.6	7.6	2000	<2	6.6
乌干达	...	...	...	1991	0.59	1993	...	...	55.0	1997	...	...	44.0	...	...
坦桑尼亚联合共和国	2001	c	0.35	...	...	1991	40.8	31.2	38.6	2001	38.7	29.5	35.7	1991	48.5	72.5
赞比亚	1998	c	0.53	...	...	1996	82.8	46.0	69.2	1998	83.1	56.0	72.9	1998	63.7	87.4
津巴布韦	1995	c	0.58	...	...	1991	35.8	3.4	25.8	1996	48.0	7.9	34.9	1996	56.1	83.0
亚洲																
亚美尼亚	2003	c	0.26	...	...	1999	50.8	58.3	55.1	2001	48.7	51.9	50.9	2003	<2	31.1
阿塞拜疆	2001	c	0.36	...	...	1995	...	...	68.1	2001	42.0	55.0	49.0	2001	3.7	33.4
孟加拉国	2000	c	0.31	1996	0.62	1996	55.2	29.4	51.0	2000	53.0	36.6	49.8	2000	36.0	82.8
柬埔寨	1997	c	0.40	...	...	1997	40.1	21.1	36.1	1999	40.1	13.9	35.9	1997	34.1	77.7
中国	2001	c	0.45	...	...	1996	7.9	<2	6.0	1998	4.6	<2	4.6	2001	16.6	46.7
格鲁吉亚	2002	c	0.38	...	...	1997	9.9	12.1	11.1	...	...	...	2001	2.7	15.7	
印度	2000	c	0.33	...	...	1994	37.3	32.4	36.0	2000	30.2	24.7	28.6	2000	35.3	80.6
印度尼西亚	2000	c	0.34	1993	0.46	1996	...	...	15.7	1999	...	...	27.1	2002	7.5	52.4
伊朗（伊斯兰共和国）	1998	c	0.43	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1998	<2	7.3	
以色列	2001	c	0.35	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
日本	1993	y	0.25	1995	0.59	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
约旦	2002	c	0.39	1997	0.78	1991	...	...	15.0	1997	...	...	11.7	2002	<2	6.5
哈萨克斯坦	2003	c	0.30	...	...	1996	39.0	30.0	34.6	...	...	...	...	2003	<2	24.9
吉尔吉斯斯坦	2002	c	0.29	...	...	2000	56.4	43.9	52.0	2001	51.0	41.2	47.6	2002	<2	24.7
老挝人民民主共和国	1998	c	0.35	1999	0.39	1993	48.7	33.1	45.0	1998	41.0	26.9	38.6	1998	26.3	73.2
马来西亚	1997	y	0.49	...	...	1989	...	...	15.5	...	...	...	...	1997	<2	9.3
蒙古	1998	c	0.30	...	...	1995	33.1	38.5	36.3	1998	32.6	39.4	35.6	1998	27.0	74.9
尼泊尔	1996	c	0.36	1992	0.45	1996	44.0	23.0	42.0	...	...	...	...	1996	39.1	80.9
巴基斯坦	2001	c	0.27	1990	0.57	1993	33.4	17.2	28.6	1999	35.9	24.2	32.6	2001	17.0	73.6
菲律宾	2000	c	0.46	1991	0.55	1994	53.1	28.0	40.6	1997	50.7	21.5	36.8	2000	15.5	47.5
韩国	1998	y	0.32	1990	0.34	...	...	...	...	...	...	...	2002	<2	<2	
新加坡	1998	y	0.43	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
斯里兰卡	2002	c	0.38	...	...	1991	22.0	15.0	20.0	1996	27.0	15.0	25.0	2002	5.6	41.6
塔吉克斯坦	2003	c	0.32	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	2003	7.4	42.8
泰国	2002	c	0.40	1993	0.47	1990	...	...	18.0	1992	15.5	10.2	13.1	2000	<2	32.5
东帝汶	2001	c	0.37	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
土耳其	2002	c	0.37	1991	0.61	...	...	...	...	...	...	...	...	2002	4.8	24.7
土库曼斯坦	1998	c	0.41	...	...	...	...	...	...	...	...	...	1998	12.1	44.0	
乌兹别克斯坦	2000	c	0.27	...	...	...	...	...	...	2000	30.5	22.5	27.5	2000	17.3	71.7
越南	2002	c	0.35	1994	0.53	1998	45.5	9.2	37.4	2002	35.6	6.6	28.9	...	...

续表

	不平等				国家贫困线				国际贫困线							
	收入/消费不平等		土地不平等		乡村	城市	总计	乡村	城市	总计	低于1美	低于2美				
	年份	基尼系数	年份	基尼系数	%	%	%	%	%	%	元/天	元/天				
也门	1998	c	0.33	...	1998	45.0	30.8	41.8	...	...	...	1998	15.7	45.2
欧洲																
阿尔巴尼亚	2002	c	0.31	1998	0.84	2002	29.6	19.8	25.4	2002	<2	11.8	
奥地利	1997	y	0.28	2000	0.59	...	...	...	...	...	...	...	...	...
白俄罗斯	2000	c	0.30	2000	41.9	2000	<2	<2	
比利时	2000	y	0.26	2000	0.56	...	...	...	...	...	...	...	...	...
波斯尼亚和黑塞哥维那	2001	c	0.25	...	...	...	...	...	2002	19.9	13.8	19.5	...	...
保加利亚	2003	c	0.28	1997	36.0	2001	12.8	2003	<2	6.1
克罗地亚	2001	c	0.29	2001	<2	<2	
捷克共和国	1996	y	0.25	2000	0.92	1996	<2	<2	
丹麦	1997	y	0.27	2000	0.51	...	...	...	...	...	...	...	...	...
爱沙尼亚	1998	c	0.32	2001	0.79	...	...	...	...	...	...	...	...	...
芬兰	2000	y	0.25	2000	0.27	...	...	...	...	...	...	...	...	...
法国	1994	y	0.31	2000	0.58	...	...	...	...	...	...	...	...	...
德国	2000	y	0.28	2000	0.63	...	...	...	...	...	...	...	...	...
希腊	1998	c	0.36	2000	0.59	...	...	...	...	...	...	...	...	...
匈牙利	2002	c	0.24	1993	14.5	1997	17.3	2002	<2	<2
意大利	2000	c	0.31	2000	0.73	...	...	...	...	...	...	...	...	...
拉脱维亚	1998	c	0.34	2001	0.58	1998	<2	11.5	
立陶宛	2000	c	0.29	2000	<2	6.9	
卢森堡	2000	y	0.29	2000	0.48	...	...	...	...	...	...	...	...	...
荷兰	1999	y	0.29	2000	0.57	...	...	...	...	...	...	...	...	...
挪威	2000	y	0.27	1999	0.18	...	...	...	...	...	...	...	...	...
波兰	2002	c	0.31	2002	0.69	1993	23.8	2002	<2	<2
葡萄牙	1997	y	0.39	2000	0.74	1994	<2	<2	
摩尔多瓦共和国	2001	c	0.36	1997	26.7	19.3	23.3	2001	21.8	64.1	
罗马尼亚	2002	c	0.28	1994	27.9	20.4	21.5	2002	<2	14.0	
俄罗斯联邦	2002	c	0.32	1994	30.9	2002	<2	7.5	
塞尔维亚和黑山共和国	2003	c	0.28	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
斯洛伐克	1996	y	0.26	1996	<2	2.9	
斯洛文尼亚	1998	c	0.28	1991	0.62	1998	<2	<2	
西班牙	2000	y	0.35	2000	0.77	...	...	...	...	...	...	...	...	...
瑞典	2000	y	0.25	2000	0.32	...	...	...	...	...	...	...	...	...
瑞士	1992	y	0.31	1990	0.50	...	...	...	...	...	...	...	...	...
前南斯拉夫的马其顿共和国	2003	c	0.36	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
乌克兰	1999	y	0.29	1995	31.7	1999	2.9	45.7	
大不列颠及北爱尔兰联合王国	1999	y	0.34	2000	0.66	...	...	...	...	...	...	...	...	...
拉丁美洲和加勒比地区																
阿根廷	2001	y	0.51	1988	0.83	1995	...	28.4	...	1998	...	29.9	...	2001	3.3	14.3
玻利维亚	2002	y	0.58	1997	77.3	53.8	63.2	1999	81.7	50.6	62.7	1999	14.4	34.3
巴西	2001	y	0.59	1996	0.85	1996	54.0	15.4	23.9	1998	51.4	14.7	22.0	2001	8.2	22.4
智利	2000	y	0.51	1996	19.9	1998	17.0	2000	<2	9.6
哥伦比亚	1999	y	0.54	2001	0.80	1995	79.0	48.0	60.0	1999	79.0	55.0	64.0	1999	8.2	22.6
哥斯达黎加	2000	y	0.46	1992	25.5	19.2	22.0	2000	2.0	9.5	
多米尼加共和国	1997	y	0.47	1992	49.0	19.3	33.9	1998	42.1	20.5	28.6	1998	<2	<2
厄瓜多尔	1998	y	0.54	1994	47.0	25.0	35.0	1998	17.7	40.8	
萨尔瓦多	2002	y	0.50	1992	55.7	43.1	48.3	2000	31.1	58.0	
危地马拉	2000	y	0.58	1989	71.9	33.7	57.9	2000	74.5	27.1	56.2	2000	16.0	37.4
圭亚那	1998	y	0.45	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
海地	2001	y	0.68	1987	65.0	1995	66.0	2001	67.0	83.3
洪都拉斯	1999	y	0.52	1993	0.66	1992	46.0	56.0	50.0	1993	51.0	57.0	53.0	1999	20.7	44.0
牙买加	2001	c	0.42	1995	37.0	18.7	27.5	2000	25.1	12.8	18.7	2000	<2	13.3
墨西哥	2002	y	0.49	1988	10.1	2000	9.9	26.3
尼加拉瓜	2001	c	0.40	2001	0.72	1993	76.1	31.9	50.3	1998	68.5	30.5	47.9	2001	45.1	79.9
巴拿马	2000	c	0.55	2001	0.52	1997	64.9	15.3	37.3	2000	7.2	17.6	
巴拉圭	2001	y	0.55	1991	0.93	1991	28.5	19.7	21.8	2002	16.4	33.2	
秘鲁	2000	c	0.48	1994	0.86	1994	67.0	46.1	53.5	1997	64.7	40.4	49.0	2000	18.1	37.7
圣卢西亚	1995	c	0.44	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
特立尼达和多巴哥	1992	c	0.39	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
乌拉圭	2000	y	0.43	2000	0.79	2000	<2	3.9	
委内瑞拉	2000	y	0.42	1997	0.88	2000	9.9	32.1	
北美洲																
加拿大	2000	y	0.33	1991	0.64	...	...	...	...	...	...	...	...	...
美利坚合众国	2000	y	0.38	1997	0.76	...	...	...	...	...	...	...	...	...
大洋洲																
澳大利亚	1994	y	0.32	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
新西兰	1997	y	0.37	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
巴布亚新几内亚	...	...	...	...	...	1996	41.3	16.1	37.5	...	...	...	...	...

资料来源：世界银行，2006

注：“c”表示数据指的是消费不平等，“y”表示数据指的是收入平等。阿根廷和乌拉圭的不平等数据指的是城市。

表B.11

TABLE B.11

管制指标 Governance Indicators

	话语权和问责制		政治稳定		政府效率		监管质量		法治		贪腐控制		清廉指数 ¹	
	1996	2005	1996	2005	1996	2005	1996	2005	1996	2005	1996	2005	2000	2005
全世界														
非洲														
阿尔及利亚	-1.23	-0.92	-2.92	-1.09	-0.60	-0.37	-0.81	-0.63	-0.67	-0.71	-0.35	-0.43	...	2.8
安哥拉	-1.50	-1.15	-2.35	-0.82	-1.33	-0.96	-1.46	-1.24	-1.50	-1.28	-1.06	-1.09	1.7	2.0
贝宁	0.70	0.34	0.98	0.31	-0.02	-0.69	0.12	-0.55	-0.05	-0.59	...	-1.00	...	2.9
博茨瓦纳	0.69	0.68	0.66	0.94	0.45	0.79	0.60	0.76	0.76	0.70	0.45	1.10	6.0	5.9
布基纳法索	-0.54	-0.37	-0.41	-0.05	-0.71	-0.60	-0.38	-0.47	-0.81	-0.54	-0.32	0.06	3.0	3.4
布隆迪	-1.34	-1.15	-2.00	-1.65	-0.98	-1.34	-1.33	-1.22	-0.24	-1.17	...	-0.86	...	2.3
喀麦隆	-1.12	-1.19	-1.18	-0.34	-1.11	-0.90	-0.83	-0.76	-1.24	-1.02	-1.17	-1.15	2.0	2.2
佛得角	0.86	0.83	0.98	0.88	-0.07	-0.11	-0.60	-0.21	0.04	0.21	...	0.21	...	...
中非共和国	-0.21	-1.15	-0.24	-1.13	-0.92	-1.47	-0.31	-1.23	-0.24	-1.29	...	-1.08	...	...
乍得	-0.83	-1.25	-0.91	-1.34	-0.66	-1.13	-0.01	-0.94	-0.24	-1.23	...	-1.22	...	1.7
科摩罗	-0.18	-0.28	0.98	-0.36	-0.66	-1.63	-0.74	-1.63	...	-0.96	...	-0.93	...	...
刚果	-1.33	-0.71	-0.93	-1.24	-1.19	-1.31	-0.84	-1.20	-1.33	-1.42	-0.86	-1.01	...	2.1
科特迪瓦	-0.25	-1.50	0.02	-2.49	0.05	-1.38	-0.13	-0.95	-0.74	-1.47	0.46	-1.23	2.7	1.9
刚果民主共和国	-1.29	-1.64	-2.00	-2.40	-1.72	-1.64	-2.24	-1.66	-1.89	-1.76	-2.13	-1.34	...	2.3
吉布提	-0.85	-0.84	0.17	-0.74	-1.09	-0.85	-0.02	-0.86	...	-0.87	...	-0.64	...	...
埃及	-0.80	-1.15	-0.64	-0.90	-0.30	-0.35	-0.05	-0.47	0.19	0.02	0.14	-0.42	3.1	3.4
赤道几内亚	-1.56	-1.71	-0.64	0.21	-1.51	-1.42	-0.97	-1.31	...	-1.33	...	-1.79	...	1.9
厄立特里亚	-1.17	-1.83	0.23	-0.72	-0.34	-0.98	-0.16	-1.84	-0.24	-0.81	...	-0.37	...	2.6
埃塞俄比亚	-0.68	-1.10	-0.90	-1.48	-0.55	-0.97	-1.31	-1.09	-0.32	-0.77	-1.05	-0.79	3.2	2.2
加蓬	-0.61	-0.71	-0.43	0.22	-1.02	-0.63	-0.53	-0.26	-0.36	-0.48	-1.32	-0.61	...	2.9
冈比亚	-1.43	-0.72	-0.03	0.18	-0.34	-0.65	-1.56	-0.42	0.20	-0.29	0.41	-0.70	...	2.7
加纳	-0.41	0.41	-0.11	0.16	0.05	-0.09	0.00	-0.14	-0.17	-0.23	-0.49	-0.38	3.5	3.5
几内亚	-1.21	-1.18	-1.53	-1.11	-1.11	-1.03	-0.00	-0.92	-1.13	-1.11	0.41	-0.84	...	...
几内亚比绍	-0.61	-0.31	-0.79	-0.51	-0.55	-1.46	0.14	-1.11	-1.65	-1.33	-1.05	-1.08	...	...
肯尼亚	-0.56	-0.12	-0.65	-1.16	-0.64	-0.78	-0.43	-0.32	-0.83	-0.94	-1.12	-1.01	2.1	2.1
莱索托	-0.04	0.28	0.78	0.31	0.09	-0.29	-0.72	-0.55	-0.36	-0.19	...	-0.15	...	3.4
利比里亚	-1.48	-0.92	-2.71	-1.45	-1.80	-1.36	-3.00	-1.70	-2.22	-1.60	-1.78	-1.08	...	2.2
阿拉伯利比亚民众国	-1.53	-1.93	-1.78	0.30	-0.82	-0.96	-1.75	-1.44	-1.05	-0.73	-0.95	-0.89	...	2.5
马达加斯加	0.21	-0.01	-0.07	0.18	-0.95	-0.12	-0.08	-0.27	-0.90	-0.15	0.41	0.00	...	2.8
马拉维	-0.50	-0.45	-0.16	0.15	-0.67	-0.78	-0.39	-0.58	-0.25	-0.35	-1.05	-0.85	4.1	2.8
马里	0.26	0.47	0.45	0.06	-0.72	-0.46	0.12	-0.50	-0.83	-0.12	-0.32	-0.29	...	2.9
毛里塔尼亚	-0.91	-1.09	0.51	-0.31	0.14	-0.19	-0.69	-0.14	-0.66	-0.54	...	-0.26	...	...
毛里求斯	0.82	0.92	0.92	0.90	0.62	0.60	0.14	0.32	0.67	0.79	0.54	0.32	4.7	4.2
摩洛哥	-0.70	-0.76	-0.60	-0.43	-0.05	-0.20	0.11	-0.39	0.14	-0.10	0.26	-0.09	4.7	3.2
莫桑比克	-0.26	-0.06	-0.59	0.04	-0.54	-0.34	-1.07	-0.60	-1.29	-0.72	-0.54	-0.68	2.2	2.8
纳米比亚	0.46	0.36	0.62	0.50	0.25	0.09	-0.03	0.11	0.32	-0.01	0.85	0.06	5.4	4.3
尼日尔	-0.47	-0.06	-0.25	-0.56	-1.07	-0.79	-0.96	-0.53	-1.31	-0.82	-0.32	-0.83	...	2.4
尼日利亚	-1.57	-0.69	-1.75	-1.77	-1.26	-0.92	-1.02	-1.01	-1.26	-1.38	-1.28	-1.22	1.2	1.9
留尼汪	...	1.25	...	0.48	...	1.02	...	1.09	...	1.15	...	0.78	...	...
卢旺达	-1.48	-1.32	-1.46	-1.21	-1.24	-1.05	-1.11	-0.73	-0.24	-1.00	...	-0.81	...	3.1
圣多美和普林西比	0.84	0.56	0.98	0.61	-0.66	-0.75	-0.38	-0.84	...	-0.63	...	-0.77	...	...
塞内加尔	-0.23	0.30	-0.78	-0.07	-0.32	-0.15	-0.53	-0.30	-0.22	-0.26	-0.40	-0.23	3.5	3.2
塞舌尔	0.06	-0.04	0.98	0.84	-0.71	-0.05	-1.19	-0.09	...	0.21	...	0.01	...	4.0
塞拉利昂	-1.45	-0.38	-2.47	-0.48	-0.60	-1.20	-0.51	-0.94	-1.08	-1.12	-1.78	-0.99	...	2.4
索马里	-1.98	-1.89	-2.40	-2.51	-1.80	-2.21	-3.00	-2.35	-1.75	-2.36	-1.78	-1.74	...	2.1
南非	0.62	0.82	-1.17	-0.10	0.53	0.84	0.16	0.59	0.31	0.19	0.70	0.54	5.0	4.5
苏丹	-1.74	-1.84	-2.82	-2.05	-1.34	-1.30	-1.70	-1.29	-1.52	-1.48	-1.16	-1.40	...	2.1
斯威士兰	-1.35	-1.28	-0.04	-0.04	-0.39	-0.84	-0.01	-0.44	0.35	-0.75	...	-0.60	...	2.7
多哥	-1.14	-1.23	-0.72	-1.22	-0.75	-1.38	0.36	-0.81	-1.29	-1.07	-1.05	-0.70	...	...
突尼斯	-0.60	-1.13	0.04	0.12	0.49	0.43	0.29	-0.07	0.02	0.21	-0.03	0.13	5.2	4.9
乌干达	-0.71	-0.59	-1.35	-1.32	-0.39	-0.48	0.14	0.01	-0.93	-0.74	-0.54	-0.87	2.3	2.5
坦桑尼亚联合共和国	-0.85	-0.31	-0.20	-0.37	-1.20	-0.37	-0.35	-0.51	-0.75	-0.47	-1.10	-0.73	2.5	2.9
赞比亚	-0.23	-0.35	-0.66	0.02	-0.75	-0.94	0.31	-0.62	-0.40	-0.62	-1.04	-0.82	3.4	2.6
津巴布韦	-0.37	-1.65	-0.38	-1.58	-0.03	-1.42	-0.81	-2.20	-0.28	-1.47	-0.11	-1.24	3.0	2.6
亚洲														
阿富汗	-1.60	-1.28	-2.06	-2.12	...	-1.20	...	-1.63	-1.25	-1.68	...	-1.37	...	2.5
亚美尼亚	-0.63	-0.64	0.19	-0.22	-0.39	-0.17	-0.81	0.12	-0.51	-0.46	-0.69	-0.64	2.5	2.9
阿塞拜疆	-1.16	-1.16	-0.62	-1.21	-1.17	-0.73	-1.20	-0.52	-0.91	-0.84	-1.03	-1.01	1.5	2.2
巴林	-1.02	-0.85	-0.79	-0.28	0.61	0.42	0.60	0.69	0.70	0.71	0.10	0.64	...	5.8
孟加拉国	-0.40	-0.50	-0.87	-1.65	-0.77	-0.90	-0.41	-1.07	-0.74	-0.87	-0.49	-1.18	...	1.7
不丹	-1.47	-1.05	0.78	1.01	0.25	0.33	0.06	-0.11	-1.25	0.52	...	0.84	...	...
文莱达鲁萨兰国	-1.04	-1.04	1.08	1.13	1.09	0.56	3.34	0.95	0.66	0.45	0.41	0.25	...	...
柬埔寨	-0.76	-0.94	-1.39	-0.44	-0.66	-0.94	-0.31	-0.62	-0.97	-1.13	-1.00	-1.12	...	2.3
中国	-1.36	-1.66	-0.10	-0.18	0.15	-0.11	-0.15	-0.28	-0.50	-0.47	0.00	-0.69	3.1	3.2
中国，香港特别行政区 ²	0.49	0.26	0.08	1.19	1.93	1.63	1.75	1.89	1.67	1.50	1.64	1.68	7.7	8.3
中国，澳门特别行政区 ³	...	0.37	...	1.27	...	1.29	...	1.09	...	0.78	...	0.55	...	...
塞浦路斯	1.01	1.03	0.44	0.29	1.17	1.16	0.82	1.31	0.57	0.85	1.72	0.69	...	5.7
朝鲜民主主义人民共和国	-1.92	-2.06	-1.64	-0.12	-0.89	-1.82	-2.19	-2.31	-1.10	-1.15	-0.32	-1.32	...	...
格鲁吉亚	-0.58	-0.27	-0.95	-0.80	-0.45	-0.47	-0.92	-0.54	-0.90	-0.82	-1.12	-0.57	...	2.3
印度	0.23	0.35	-1.03	-0.85	-0.45	-0.11	-0.13	-0.34	-0.06	0.09	-0.32	-0.31	2.8	2.9
印度尼西亚	-1.22	-0.21	-0.66	-1.42	0.08	-0.47	0.22	-0.45	-0.41	-0.87	-0.49	-0.86	1.7	2.2
伊朗（伊斯兰共和国）	-1.16	-1.43	-0.63	-1.14	-0.36	-0.77	-1.45	-1.49	-0.83	-0.76	-0.88	-0.47	...	2.9
伊拉克	-1.80	-1.47	-3.06	-2.82	-1.30	-1.64	-2.39	-1.61	-1.63	-1.81	-1.45	-1.27	...	2.2

续表

	话语权和问责制		政治稳定		政府效率		监管质量		法治		贪腐控制		清廉指数 ¹	
	1996	2005	1996	2005	1996	2005	1996	2005	1996	2005	1996	2005	2000	2005
以色列	1.03	0.61	-0.70	-1.16	1.49	0.95	1.12	0.89	1.14	0.76	1.62	0.76	6.6	6.3
日本	1.02	0.94	0.82	0.94	1.33	1.16	0.71	1.17	1.56	1.33	1.34	1.24	6.4	7.3
约旦	-0.22	-0.74	0.18	-0.31	0.13	0.08	0.10	0.16	0.15	0.43	-0.09	0.33	4.6	5.7
哈萨克斯坦	-1.08	-1.19	-0.28	0.03	-1.03	-0.71	-0.32	-0.47	-0.79	-0.79	-0.90	-0.94	3.0	2.6
科威特	-0.25	-0.47	-0.01	0.11	0.17	0.39	0.20	0.43	0.61	0.67	0.70	0.84	...	4.7
吉尔吉斯斯坦	-0.55	-1.03	0.54	-1.21	-0.53	-0.91	-0.28	-0.67	-0.75	-1.07	-0.84	-1.06	...	2.3
老挝人民民主共和国	-1.18	-1.54	0.98	-0.27	-0.07	-1.09	-1.22	-1.21	-1.42	-1.12	-1.00	-1.10	...	3.3
黎巴嫩	-0.50	-0.72	-0.60	-1.14	-0.34	-0.30	0.27	-0.28	-0.32	-0.36	-0.18	-0.39	...	3.1
马来西亚	-0.11	-0.41	0.77	0.49	0.75	1.01	0.80	0.50	0.80	0.58	0.57	0.27	4.8	5.1
马尔代夫	-1.07	-1.09	0.17	0.76	-0.02	0.18	0.21	0.50	...	0.33	...	-0.28	...	...
蒙古	0.32	0.36	0.54	0.92	-0.50	-0.35	-0.71	-0.32	0.43	-0.26	0.41	-0.55	...	3.0
缅甸	-1.80	-2.16	-1.29	-1.00	-1.20	-1.61	-1.18	-2.19	-1.38	-1.56	-1.25	-1.44	...	1.8
尼泊尔	0.09	-1.19	-0.58	-2.36	-0.39	-0.97	-0.26	-0.59	-0.41	-0.81	-0.29	-0.71	...	2.5
巴勒斯坦领土	-1.64	-1.22	...	-1.69	...	-1.13	...	-1.14	...	-0.52	...	-1.09	...	2.6
阿曼	-0.68	-0.94	0.55	0.82	0.67	0.47	0.46	0.49	1.08	0.72	0.15	0.69	...	6.3
巴基斯坦	-1.06	-1.23	-1.41	-1.68	-0.39	-0.53	-0.54	-0.60	-0.49	-0.81	-1.04	-1.01	...	2.1
菲律宾	0.11	0.01	-0.33	-1.11	0.22	-0.07	0.40	-0.02	-0.16	-0.52	-0.41	-0.58	2.8	2.5
卡塔尔	-0.91	-0.75	0.76	0.83	0.62	0.55	0.28	0.20	0.91	0.87	-0.05	0.82	...	5.9
韩国	0.65	0.74	-0.08	0.43	0.63	1.00	0.58	0.77	0.77	0.73	0.61	0.47	4.0	5.0
沙特阿拉伯	-1.30	-1.72	-0.48	-0.70	-0.25	-0.38	-0.13	-0.01	0.71	0.20	-0.33	0.23	...	3.4
新加坡	0.35	-0.29	1.17	1.08	2.31	2.14	1.95	1.79	2.10	1.83	2.38	2.24	9.1	9.4
斯里兰卡	-0.28	-0.26	-1.91	-1.25	-0.33	-0.41	0.41	-0.12	0.24	0.00	-0.23	-0.31	...	3.2
阿拉伯叙利亚共和国	-1.45	-1.67	-0.74	-0.91	-0.69	-1.23	-0.80	-1.22	-0.58	-0.42	-0.75	-0.59	...	3.4
塔吉克斯坦	-1.50	-1.17	-2.80	-1.35	-1.54	-1.06	-1.89	-1.05	-1.47	-0.99	-1.76	-1.08	...	2.1
泰国	-0.05	0.07	-0.06	-0.55	0.58	0.40	0.42	0.38	0.45	0.10	-0.33	-0.24	3.2	3.8
东帝汶	...	0.18	...	-0.69	...	-0.97	...	-1.09	...	-0.55	...	-0.77	...	...
土耳其	-0.47	-0.04	-1.40	-0.54	-0.16	0.27	0.44	0.18	-0.02	0.07	0.10	0.08	3.8	3.5
土库曼斯坦	-1.77	-1.95	0.15	-0.34	-1.47	-1.57	-2.60	-1.95	-1.26	-1.41	-1.54	-1.30	...	1.8
阿拉伯联合酋长国	-0.74	-1.08	0.73	0.61	0.59	0.55	0.90	0.44	0.74	0.58	0.22	1.13	...	6.2
乌兹别克斯坦	-1.47	-1.76	-0.16	-1.91	-1.07	-1.20	-1.40	-1.71	-1.08	-1.31	-1.05	-1.07	2.4	2.2
越南	-1.39	-1.60	0.17	0.34	-0.28	-0.31	-0.48	-0.64	-0.55	-0.45	-0.68	-0.76	2.5	2.6
也门	-0.99	-1.07	-1.09	-1.61	-0.73	-0.94	-0.69	-0.83	-1.10	-1.10	-0.25	-0.63	...	2.7
欧洲														
阿尔巴尼亚	-0.40	0.08	-0.10	-0.68	-0.49	-0.49	-0.04	-0.27	-0.37	-0.84	0.07	-0.76	...	2.4
安道尔	1.39	1.26	...	1.38	...	1.29	...	1.33	...	1.03	...	1.25	...	...
奥地利	1.39	1.24	1.12	0.98	1.99	1.60	1.27	1.52	1.95	1.87	1.81	1.99	7.7	8.7
白俄罗斯	-1.10	-1.68	-0.18	0.01	-1.30	-1.19	-1.09	-1.53	-1.07	-1.04	-0.99	-0.90	4.1	2.6
比利时	1.44	1.31	0.69	0.66	1.93	1.65	1.17	1.24	1.62	1.47	1.23	1.45	6.1	7.4
波斯尼亚和黑塞哥维那	-1.28	-0.11	-0.64	-0.78	...	-0.53	-2.10	-0.53	-0.24	-0.74	...	-0.32	...	2.9
保加利亚	0.11	0.59	-0.08	0.16	-0.64	0.23	-0.02	0.63	-0.14	-0.19	-0.71	-0.05	3.5	4.0
克罗地亚	-0.57	0.51	0.02	0.32	-0.30	0.44	-0.07	0.45	-0.58	0.00	-0.51	0.07	3.7	3.4
捷克共和国	1.01	1.01	0.86	0.69	0.52	0.94	1.00	1.04	0.60	0.70	0.65	0.42	4.3	4.3
丹麦	1.69	1.51	1.01	0.91	2.09	2.12	1.37	1.69	2.00	1.99	2.44	2.23	9.8	9.5
爱沙尼亚	0.72	1.05	0.60	0.68	0.53	1.03	1.23	1.43	0.30	0.82	0.07	0.88	5.7	6.4
芬兰	1.67	1.49	1.22	1.48	2.04	2.07	1.26	1.74	2.05	1.96	2.43	2.39	10.0	9.6
法国	1.46	1.28	0.82	0.33	1.94	1.46	1.04	1.09	1.62	1.35	1.53	1.40	6.7	7.5
德国	1.51	1.31	1.07	0.67	2.01	1.51	1.31	1.38	1.86	1.76	1.92	1.92	7.6	8.2
希腊	0.93	0.95	0.16	0.35	0.82	0.66	0.76	0.91	0.74	0.66	0.42	0.40	4.9	4.3
匈牙利	1.02	1.10	0.54	0.79	0.39	0.79	0.45	1.11	0.62	0.70	0.70	0.63	5.2	5.0
冰岛	1.40	1.38	1.01	1.58	1.56	2.20	0.23	1.67	1.67	2.10	1.93	2.49	9.1	9.7
爱尔兰	1.44	1.41	0.99	1.08	1.70	1.63	1.41	1.56	1.73	1.63	2.01	1.70	7.2	7.4
马恩岛	1.05	1.00	0.47	0.21	0.93	0.60	0.62	0.94	0.85	0.51	0.52	0.41	4.6	5.0
拉脱维亚	0.46	0.89	0.54	0.83	-0.34	0.68	0.45	1.03	0.14	0.43	-0.59	0.33	3.4	4.2
列支敦士登	1.39	1.26	...	1.38	...	1.57	...	1.58	...	1.03	...	1.25	...	...
立陶宛	0.71	0.90	0.44	0.88	-0.16	0.85	0.28	1.13	-0.19	0.46	-0.12	0.26	4.1	4.8
卢森堡	1.45	1.34	1.23	1.41	2.34	1.94	1.47	1.79	1.75	1.96	1.97	1.84	8.6	8.5
马耳他	1.06	1.18	1.13	1.34	-0.23	0.95	0.43	1.24	-0.00	1.38	0.41	1.04	...	6.6
摩纳哥	1.12	0.96	...	0.99	...	-0.12	...	...	...	0.83	...	...	...	...
荷兰	1.66	1.45	1.27	0.80	2.44	1.95	1.49	1.64	1.91	1.78	2.33	1.99	8.9	8.6
挪威	1.71	1.45	1.23	1.22	2.13	1.99	1.17	1.46	2.07	1.99	2.19	2.04	9.1	8.9
波兰	0.95	1.04	0.40	0.23	0.50	0.58	0.38	0.82	0.42	0.32	0.46	0.19	4.1	3.4
葡萄牙	1.27	1.32	1.08	0.94	1.03	1.03	1.20	1.20	1.32	1.10	1.34	1.13	6.4	6.5
摩尔多瓦共和国	-0.28	-0.49	-0.37	-0.65	-0.82	-0.75	0.04	-0.43	-0.25	-0.59	-0.21	-0.76	2.6	2.9
罗马尼亚	-0.04	0.36	0.31	0.03	-0.88	-0.03	-0.59	0.17	-0.34	-0.29	-0.18	-0.23	2.9	3.0
俄罗斯联邦	-0.43	-0.85	-1.17	-1.07	-0.79	-0.45	-0.64	-0.29	-0.90	-0.84	-0.78	-0.74	2.1	2.4
圣马力诺	1.39	1.16	...	1.10	...	-0.50	...	...	...	0.83	...	...	...	...
塞尔维亚和黑山共和国	-1.45	0.12	-1.29	-0.91	-0.71	-0.31	-1.45	-0.53	-1.26	-0.81	-0.98	-0.55	1.3	2.8
斯洛伐克	0.34	1.04	0.36	0.69	0.17	0.95	0.30	1.16	0.07	0.41	0.46	0.43	3.5	4.3
斯洛文尼亚	0.95	1.08	0.88	0.94	0.52	0.99	0.45	0.86	0.47	0.79	1.15	0.88	5.5	6.1
西班牙	1.10	1.12	0.37	0.38	1.70	1.40	0.99	1.25	1.19	1.13	0.85	1.34	7.0	7.0
瑞典	1.66	1.41	1.17	1.18	2.05	1.93	1.16	1.47	2.00	1.84	2.38	2.10	9.4	9.2
瑞士	1.67	1.43	1.39	1.26	2.53	2.03	1.25	1.47	2.14	2.02	2.30	2.12	8.6	9.1
前南斯拉夫的马其顿共和国	-0.13	0.03	0.03	-1.04	-0.29	-0.28	-0.23	-0.20	-0.62	-0.38	-1.06	-0.50	...	2.7
乌克兰	-0.46	-0.26	-0.45	-0.39	-0.87	-0.42	-0.63	-0.26	-0.73	-0.60	-0.79	-0.63	1.5	2.6
大不列颠及北爱尔兰联合王国	1.34	1.30	0.82	0.34	2.33	1.70	1.58	1.53	1.91	1.69	2.08	1.94	8.7	8.6
拉丁美洲和加勒比地区														
安圭拉	...	0.81	...	1.20	...	1.56	...	1.09	...	1.67	...	1.25	...	...
安提瓜和巴布达	0.12	0.54	...	0.80	...	0.48	...	0.60	...	0.73	...	0.78	...	...

续表

	话语权和问责制		政治稳定		政府效率		监管质量		法治		贪腐控制		清廉指数 ¹	
	1996	2005	1996	2005	1996	2005	1996	2005	1996	2005	1996	2005	2000	2005
阿根廷	0.55	0.43	0.23	-0.26	0.65	-0.27	0.73	-0.64	0.24	-0.56	-0.12	-0.44	3.5	2.8
阿鲁巴	...	1.03	...	1.37	...	1.29	...	0.85	...	0.88	...	1.25	...	...
巴哈马	1.05	1.14	0.97	0.83	0.43	1.28	0.66	0.99	0.76	1.33	0.41	1.32	...	...
巴巴多斯	1.18	1.12	0.98	1.18	...	1.17	0.30	1.00	-0.33	1.22	...	1.17	...	6.9
伯利兹	1.05	0.92	0.71	0.31	-0.39	0.13	0.10	0.09	0.66	0.02	...	-0.22	...	3.7
玻利维亚	0.03	-0.09	-0.38	-1.15	-0.62	-0.80	0.76	-0.53	-0.71	-0.78	-0.93	-0.81	2.7	2.5
巴西	0.16	0.36	-0.43	-0.13	-0.25	-0.09	0.12	0.08	-0.31	-0.41	-0.10	-0.28	3.9	3.7
英属维尔京群岛	...	...	...	1.50	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
开曼群岛	...	0.81	...	1.20	...	1.29	...	1.33	...	0.88	...	1.25	...	...
智利	0.89	1.04	0.52	0.85	1.20	1.26	1.36	1.40	1.22	1.20	1.40	1.34	7.4	7.3
哥伦比亚	-0.13	-0.32	-1.50	-1.79	0.17	-0.09	0.44	0.05	-0.51	-0.71	-0.45	-0.22	3.2	4.0
哥斯达黎加	1.32	0.99	0.66	0.76	0.11	0.30	0.59	0.61	0.60	0.54	0.84	0.38	5.4	4.2
古巴	-1.46	-1.87	-0.28	0.03	-0.29	-0.94	-0.76	-1.75	-0.79	-1.14	0.03	-0.26	...	3.8
多米尼克	1.22	1.12	...	1.00	-0.87	0.57	-0.23	0.75	...	0.66	...	0.68	...	...
多米尼加共和国	-0.05	0.20	-0.44	0.05	-0.37	-0.41	0.16	-0.27	-0.57	-0.66	-0.34	-0.66	...	3.0
厄瓜多尔	-0.00	-0.16	-0.85	-0.83	-0.98	-1.01	0.00	-0.83	-0.45	-0.84	-0.79	-0.81	2.6	2.5
萨尔瓦多	-0.30	0.26	-0.33	-0.14	-0.53	-0.30	0.69	0.12	-0.53	-0.37	-0.80	-0.39	4.1	4.2
法属圭亚那	...	0.37	...	0.21	...	0.75	...	0.85	...	0.88	...	0.78	...	...
格林纳达	0.99	0.84	0.98	0.49	-0.55	0.26	-0.16	0.36	...	0.32	...	0.68	...	...
瓜德罗普岛	...	...	...	1.50	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
危地马拉	-0.71	-0.37	-1.40	-0.89	-0.53	-0.70	0.11	-0.26	-0.70	-1.04	-1.02	-0.98	...	2.5
圭亚那	0.85	0.49	-0.05	-0.38	-0.23	-0.52	0.28	-0.38	-0.03	-0.80	-0.32	-0.58	...	2.5
海地	-0.54	-1.41	-0.49	-1.91	-1.16	-1.39	-1.31	-1.17	-1.29	-1.62	-1.05	-1.45	...	1.8
洪都拉斯	-0.43	-0.14	-0.59	-0.78	-1.07	-0.64	-0.31	-0.44	-0.90	-0.78	-1.03	-0.67	...	2.6
牙买加	0.49	0.57	0.43	-0.33	-0.35	-0.12	0.52	0.24	-0.26	-0.55	-0.34	-0.50	...	3.6
马提尼克岛	...	0.59	...	1.20	...	0.75	...	0.85	...	0.88	...	0.78	...	...
墨西哥	-0.30	0.29	-0.66	-0.29	-0.20	-0.01	0.48	0.33	-0.17	-0.48	-0.35	-0.41	3.3	3.5
荷属安的列斯	...	0.59	...	0.86	...	1.02	...	0.85	...	0.88	...	1.25	...	...
尼加拉瓜	-0.28	-0.01	-0.86	-0.16	-0.64	-0.78	-0.19	-0.31	-0.73	-0.70	-0.14	-0.62	...	2.6
巴拿马	0.27	0.52	0.13	-0.05	-0.38	0.11	0.55	0.25	0.21	-0.11	-0.53	-0.27	...	3.5
巴拉圭	-0.46	-0.19	-0.26	-0.62	-0.92	-0.83	0.75	-0.77	-0.56	-1.00	-0.52	-1.19	...	2.1
秘鲁	-0.81	0.04	-1.08	-1.08	-0.11	-0.60	0.49	0.10	-0.40	-0.77	-0.09	-0.49	4.4	3.5
波多黎各	...	1.03	0.58	0.72	1.43	1.01	0.88	1.01	0.71	0.62	1.29	1.10	...	...
圣基茨和尼维斯	1.00	0.87	...	1.29	-0.28	1.00	-0.16	1.14	...	0.82	...	1.00	...	...
圣卢西亚	1.07	1.04	0.98	1.10	0.30	1.12	-0.16	1.14	...	0.82	...	1.15	...	...
圣文森特和格林纳丁斯	1.08	1.04	0.98	1.14	-0.28	1.07	-0.23	1.14	...	0.82	...	1.00	...	...
苏里南	-0.12	0.74	0.43	0.26	-0.89	-0.04	-0.68	-0.46	-0.88	-0.15	-0.32	0.05	...	3.2
特立尼达和多巴哥	0.72	0.44	0.45	-0.05	0.37	0.29	0.44	0.65	0.31	-0.07	0.37	0.01	...	3.8
特克斯和凯科斯群岛	...	...	...	1.50	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
美属维尔京群岛	...	1.03	...	0.52	...	1.29	...	1.09	...	1.15	...	0.78	...	...
乌拉圭	0.72	0.99	0.62	0.64	0.71	0.53	0.92	0.26	0.49	0.43	0.50	0.78	...	5.9
委内瑞拉	-0.00	-0.50	-0.88	-1.22	-0.78	-0.83	-0.19	-1.15	-0.72	-1.22	-0.76	-1.00	2.7	2.3
北美洲														
百慕大	...	1.03	...	0.79	...	1.02	...	1.33	...	0.88	...	1.25	...	...
加拿大	1.39	1.32	0.82	0.91	2.03	1.92	1.15	1.57	1.84	1.81	2.34	1.92	9.2	8.4
格陵兰	...	...	...	1.50	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
美利坚合众国	1.48	1.19	0.82	0.06	2.06	1.59	1.39	1.47	1.76	1.59	1.87	1.56	7.8	7.6
大洋洲														
美属萨摩亚	...	0.59	...	0.74	...	0.21	...	0.36	...	1.15	...	0.78	...	...
澳大利亚	1.68	1.32	1.01	0.82	2.00	1.88	1.25	1.58	1.85	1.80	2.02	1.95	8.3	8.8
库克群岛	...	...	...	...	...	0.23	...	...	...	...	...	...	...	...
斐济	-0.14	0.18	0.71	0.29	-0.07	-0.09	-0.52	-0.35	0.05	-0.25	...	-0.60	...	4.0
法属玻利尼西亚	...	...	...	0.65	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
关岛	...	0.59	...	0.74	...	0.21	...	0.60	...	1.15	...	0.78	...	...
基里巴斯共和国	1.13	0.87	...	1.38	-0.34	-0.50	-0.38	-0.98	...	0.76	...	0.22	...	...
马绍尔群岛	1.18	1.19	...	1.10	...	-0.96	...	-0.77	...	-0.27	...	-0.43	...	...
密克罗尼西亚联邦	1.14	1.11	...	1.08	...	-0.09	...	0.19	...	0.72	...	-0.28	...	...
瑙鲁	0.84	1.03	...	1.10	...	-0.44	...	...	...	0.83	...	...	...	...
新喀里多尼亚	-0.24	...	-0.93	-0.21	0.43	...	0.39	...	-0.81	...	-1.05	...	...	...
新西兰	1.61	1.39	1.07	1.20	2.46	1.90	1.70	1.66	2.05	1.95	2.42	2.24	9.4	9.6
纽埃	...	...	...	...	...	-0.44	...	...	...	...	...	...	...	...
帕劳	...	1.19	...	1.10	...	-0.76	...	...	...	-0.07	...	...	...	...
巴布亚新几内亚	0.09	-0.05	-1.41	-0.81	-0.60	-0.96	-0.75	-0.86	-0.38	-0.92	-0.27	-1.08	...	2.3
萨摩亚	0.72	0.62	...	1.10	-0.34	0.35	-0.23	0.01	...	1.09	...	0.17	...	...
所罗门群岛	1.02	0.27	0.98	-0.05	-1.03	-0.69	-1.26	-1.05	...	-0.90	...	0.02	...	...
汤加	-0.08	-0.16	...	0.53	-0.23	-0.48	-0.16	-0.69	...	0.45	...	-1.28	...	...
图瓦卢	1.39	1.04	...	1.38	...	0.23	...	-0.37	...	1.20	...	-0.15	...	...
瓦努阿图	0.45	0.60	0.98	1.27	-0.23	-0.33	-0.09	0.05	...	0.53	...	0.26	...	...

资料来源：世界银行，2006b；透明国际组织，2005

注：

1. 清廉指数（或CPI分数）与商务人士、风险分析师和普通大众对腐败程度的认知有关。CPI分数的范围在10（高度清廉）和0（高度腐败）之间。
2. 自1997年7月1日起，中国香港成为中国的特别行政区。
3. 自1999年12月20日起，澳门成为中国的特别行政区。

表B.12

TABLE B.12

有记录的犯罪数据 Recorded Crime Data

每十万人的比率（最新可用数据）

	年份	警务人员		有记录的犯罪													
		总计	故意杀人		过失杀人	攻击	强奸	抢劫	主要盗窃	盗窃	汽车盗窃	入室行窃	诈骗	贪污	毒品犯罪	行贿受贿	
			犯罪	未遂													
全世界																	
非洲																	
科特迪瓦	2000	...	437.91	4.07	...	2.86	...	2.06	...	27.85	82.86	18.51	...	18.84	0.28	2.25	...
毛里求斯	1999	735.10	3,239.87	1.96	1.02	0.43	972.58	2.47	97.50	52.03	936.14	...	138.62	79.36	42.15	167.15	1.45
毛里求斯	2000	755.98	3,030.25	2.19	1.43	0.17	909.17	2.28	98.30	41.06	803.62	...	133.54	77.06	45.10	208.49	0.59
摩洛哥	2001	142.84	928.50	0.44	0.40	0.68	159.96	3.42	0.01	23.59	222.85	5.49	...	9.45	0.04	53.96	0.14
摩洛哥	2002	141.62	957.13	0.48	0.46	0.67	156.34	3.42	0.01	22.79	219.85	5.14	...	12.16	0.06	57.57	0.23
纳米比亚	2001	...	...	6.33	...	1.70	...	14.09	...	...	...	2.93	...	...	...	...	...
纳米比亚	2002	...	...	6.35	...	1.91	...	14.41	...	...	...	3.02	...	...	...	...	...
塞舌尔	1999	...	5,369.24	3.75	...	...	910.91	122.45	69.97	...	1,007.12	...	980.88	162.44	...	246.16	...
塞舌尔	2000	...	...	7.39	...	...	861.75	78.79	65.25	...	...	...	279.45	...	...	313.92	...
南非	2001	222.08	5,848.82	47.77	69.83	24.42	1,173.57	121.16	96.00	...	1,977.14	216.15	869.79	130.46	...	118.05	...
南非	2002	224.02	5,918.73	47.53	79.08	24.70	1,210.38	115.61	100.56	...	2,054.96	205.39	868.80	124.01	...	118.67	...
斯威士兰	1999	231.49	4,741.48	88.48	29.82	34.04	1,300.48	122.22	241.30	1,044.37	1,188.36	...	817.68	37.27	...	79.85	...
斯威士兰	2000	231.29	4,802.49	88.61	26.32	26.41	1,356.84	121.24	259.14	1,093.78	1,251.87	...	810.05	40.10	...	84.50	...
突尼斯	2001	...	1,242.68	1.26	1.75	0.32	360.16	3.49	216.46	68.80	240.68	12.22	...	19.34	0.98	8.80	0.96
突尼斯	2002	...	1,332.94	1.22	1.49	0.20	365.23	3.13	194.97	76.69	262.71	17.28	...	23.56	1.39	8.33	0.70
赞比亚	1999	121.93	681.92	10.85	1.46	1.27	233.87	3.17	40.72	255.76	255.76	9.98	116.11	4.83	...	3.92	9.54
赞比亚	2000	126.75	588.38	7.89	0.90	0.31	219.08	2.97	26.72	217.52	217.52	7.84	97.68	3.46	...	4.00	6.76
津巴布韦	1999	146.86	2,794.51	7.04	2.34	4.36	706.32	47.23	72.60	1,243.94	1,243.94	13.27	441.70	43.27	57.17	50.35	2.41
津巴布韦	2000	162.98	2,786.93	7.24	2.65	7.69	738.59	44.18	94.09	1,265.00	1,265.00	10.65	438.73	39.79	60.06	54.23	2.65
亚洲																	
亚美尼亚	1999	...	264.56	4.10	...	...	...	0.61	3.31	...	80.40	...	2.74	18.42	5.45	12.63	0.74
亚美尼亚	2000	...	316.80	3.34	...	...	...	0.74	4.26	...	96.32	...	2.42	20.40	5.94	12.70	0.95
阿塞拜疆	2001	403.74	180.09	2.69	1.23	0.20	2.44	0.51	21.08	0.25	25.74	0.90	...	16.59	2.06	28.39	0.67
阿塞拜疆	2002	402.28	189.92	2.59	1.26	0.09	2.12	0.48	24.79	0.22	19.81	0.99	...	13.63	1.71	26.80	0.21
中国	1999	...	179.95	...	...	...	7.42	3.15	15.89	52.78	115.79	...	...	7.46	...	...	...
中国	2000	...	288.68	...	...	...	9.59	2.84	24.59	...	188.39	35.74	91.25	12.11	...	...	...
中国，香港特别行政区	1999	501.55	1,188.28	0.86	0.13	0.07	119.21	1.35	54.16	232.54	432.19	38.31	135.89	64.64	...	33.42	45.98
中国，香港特别行政区	2000	486.57	1,185.70	0.56	0.10	0.07	109.61	1.53	50.51	244.24	449.76	41.25	131.96	74.89	...	34.02	49.24
塞浦路斯	2001	624.84	1,683.97	0.92	1.05	0.39	146.25	2.37	42.76	94.61	150.20	129.43	105.26	33.64	...	52.30	0.66
塞浦路斯	2002	618.17	1,702.35	0.26	0.78	...	155.82	1.70	53.60	123.92	208.50	131.90	160.52	26.14	...	56.99	0.92
格鲁吉亚	1999	254.50	281.61	4.86	2.89	0.96	11.94	0.70	5.69	2.01	85.73	6.47	34.39	6.27	5.37	27.21	0.86
格鲁吉亚	2000	229.04	299.14	4.76	3.64	0.80	9.71	0.94	6.69	...	89.91	4.86	37.52	4.40	7.50	33.26	0.92
印度	1998	104.00	181.51	3.94	3.12	0.38	24.07	1.55	3.23	...	29.38	12.17	3.91	1.65	1.86	0.38	0.38
印度	1999	103.50	176.82	3.72	2.97	0.39	23.68	1.55	2.85	...	27.25	5.98	11.15	4.15	1.55	2.02	0.36
印度尼西亚	1999	...	...	1.01	...	0.19	7.96	0.64	33.12	...	...	16.07	...	...	4.48	3.33	1.59
印度尼西亚	2000	...	...	1.05	...	0.20	8.84	0.65	29.17	...	...	13.84	...	...	4.77	3.35	2.73
日本	2001	179.48	2,153.40	...	0.53	0.16	40.06	1.75	16.18	...	1,842.39	49.81	...	33.93	1.57	21.78	...
日本	2002	182.23	2,244.39	...	0.59	0.15	43.86	1.85	11.77	...	1,869.83	49.29	...	38.92	1.69	20.82	...
哈萨克斯坦	1999	455.36	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
哈萨克斯坦	2000	463.73	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
吉尔吉斯斯坦	1999	347.51	821.26	8.90	...	...	4.28	5.86	30.94	...	395.37	2.94	...	32.91	27.57	71.11	3.15
吉尔吉斯斯坦	2000	340.33	785.76	8.40	...	...	4.23	6.53	30.46	...	371.92	3.32	...	23.52	24.19	72.00	3.11
科威特	2001	906.11	864.44	1.71	3.12	1.89	...	98.55	129.67	99.69	238.20	...	...	5.58	0.22	...	1.19
科威特	2002	1116.11	831.19	0.99	2.66	1.37	90.08	...	113.94	107.22	245.88	...	...	6.01	0.82	...	0.56
马来西亚	1999	351.02	745.00	2.59	0.23	...	...	6.42	60.57	...	259.70	227.25	158.31	9.66	18.49	54.04	...
马来西亚	2000	353.58	717.48	2.36	0.18	...	...	5.19	63.07	...	235.54	239.82	141.26	8.58	18.08	58.81	...
马尔代夫	2001	99.64	2,291.43	2.50	0.71	...	135.36	1.79	158.16	15.00	468.93	76.79	15.00	199.29	89.29	85.36	1.07
马尔代夫	2002	104.53	2,448.08	2.79	1.05	...	182.23	0.70	146.57	23.69	621.95	129.27	23.69	205.57	95.47	102.09	...
缅甸	2001	143.05	41.24	0.25	0.03	1.56	18.09	0.44	1.31	0.60	7.98	0.04	0.02	4.06	2.66	6.07	0.02
缅甸	2002	141.35	37.51	0.19	0.01	1.42	16.52	0.46	0.82	0.88	7.69	0.06	0.01	3.20	2.08	5.88	0.01
尼泊尔	2001	196.91	40.89	2.56	1.00	5.10	...	0.45	131.33	...	1.46	...	...	0.27	...	0.95	...
尼泊尔	2002	192.67	36.78	3.42	0.53	5.54	...	0.65	132.49	...	0.91	...	...	0.31	...	0.83	...
阿曼	2001	...	...	0.52	0.40	0.40	32.45	4.40	160.03	...	179.26	20.78	0.00	5.77	0.40	12.83	0.08
阿曼	2002	...	...	0.59	0.12	0.51	28.25	4.53	148.50	...	188.38	16.67	0.00	7.64	0.24	9.73	0.35
巴基斯坦	1999	...	1.94	0.05	0.09	...	0.14	0.04	0.09	0.12	0.29	0.06	0.19	0.17	0.03	0.30	0.00
巴基斯坦	2000	...	2.23	0.05	0.07	...	0.15	0.04	0.06	0.04	0.22	0.05	0.15	0.16	0.04	0.29	0.01
菲律宾	2000	147.81	105.96	7.59	5.40	3.25	...	4.06	7.78	9.86	...	...	...	...	...	...	...
菲律宾	2002	141.34	107.30	8.20	5.41	3.24	0.08	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
卡塔尔	1999	...	996.62	0.53	1.42	1.59	51.67	1.59	1.24	...	125.64	10.62	42.65	10.09	...	42.29	1.24
卡塔尔	2000	...	998.14	0.17	0.68	1.03	55.91	2.05	0.68	...	130.11	4.27	51.29	12.31	...	44.62	...
韩国	1999	193.09	3,358.00	2.12	...	7.33	22.40	13.14	10.42	...	128.60	...	6.52	375.61	52.83	9.04	18.93
韩国	2000	190.72	3,262.62	2.02	...	7.90	31.55	12.98	9.56	...	144.96	...	6.40	287.96	40.56	9.85	2.21
沙特阿拉伯	2001	...	374.84	0.87	0.52	0.24	66.56	0.22	...	...	174.23	76.89	0.34	2.61	4.21	...	...
沙特阿拉伯	2002	...	386.54	0.92	0.76	0.24	63.35	0.27	...	...	181.32	85.52	0.06	3.39	4.22	...	...

续表

每十万人的比率（最新可用数据）

	年份	警务人员		有记录的犯罪													
		总计	故意杀人		过失杀人	攻击	强奸	抢劫	主要盗窃		汽车盗窃	入室行窃	诈骗	贪污	毒品犯罪	行贿受贿	
			犯罪	未遂					盗窃	盗窃							
新加坡	1999	314.85	1,318.24	1.01	...	0.18	12.58	3.14	16.78	189.63	484.67	54.38	39.52	36.34	15.01	116.04	2.78
新加坡	2000	324.22	1,202.61	0.92	0.10	0.12	13.29	3.04	11.52	178.72	419.64	41.09	24.71	36.44	12.97	105.08	3.81
斯里兰卡	1999	176.53	...	...	...	...	...	6.89	26.06	...	87.38	...	67.74	...	...	...	...
斯里兰卡	2000	178.40	...	...	...	...	...	6.20	23.95	...	76.21	...	65.29	...	...	...	...
泰国	1999	376.90	964.72	8.39	7.16	0.48	...	6.53	1.43	...	93.13	4.77	23.38	10.73	19.67	396.38	0.20
泰国	2000	354.94	930.99	8.47	7.81	0.38	...	6.62	1.29	...	95.13	5.40	21.78	11.25	21.16	428.92	0.85
土耳其	1999	247.35	475.55	...	...	2.40	81.52	1.00	2.16	...	138.96	27.86	...	19.21	...	5.14	0.39
土耳其	2000	253.96	438.72	...	...	3.33	81.91	1.93	2.50	...	128.88	22.90	...	16.38	...	5.28	0.49
也门	1999	...	97.16	6.02	5.05	1.12	20.34	0.26	1.03	0.61	29.75	6.27	0.65	2.46	0.09	0.35	...
也门	2000	...	137.52	3.98	4.55	0.74	5.80	0.46	...	...	41.55	4.69	...	3.76	...	0.77	...
欧洲																	
阿尔巴尼亚	2001	424.52	149.11	6.64	9.99	0.32	17.72	1.63	8.17	...	39.62	5.36	968.45	2.04	...	10.86	0.03
阿尔巴尼亚	2002	380.54	168.35	5.68	7.40	0.51	17.59	1.43	6.98	...	41.97	6.29	1,141.86	1.21	...	7.94	0.16
奥地利	2001	311.43	6,034.16	0.87	1.10	1.49	371.05	7.15	2.21	67.07	2,001.52	71.46	...	309.42	34.44	272.19	0.29
奥地利	2002	305.08	6,863.95	0.81	1.29	1.35	392.35	7.77	2.23	71.40	2,423.15	68.20	...	389.24	36.39	278.60	2.44
白俄罗斯	2001	...	1,125.27	9.72	1.78	0.77	19.86	7.49	66.68	45.14	525.95	16.63	267.66	27.10	0.00	43.46	9.74
白俄罗斯	2002	...	1,338.71	9.96	1.95	0.94	21.32	8.59	66.66	50.92	600.77	19.57	260.23	22.43	0.02	53.43	11.89
比利时	2001	...	9,240.04	1.80	4.18	0.22	580.64	22.50	114.75	...	3,529.71	...	778.43	101.45	76.47	390.92	0.72
比利时	2002	357.50	9,421.74	1.50	4.27	0.40	597.65	23.57	109.06	...	3,559.86	...	798.57	93.17	77.53	395.39	0.56
保加利亚	1998	...	1,986.05	4.61	2.82	1.20	40.66	9.34	54.43	...	658.37	96.97	530.82	79.62	26.14	9.25	1.11
保加利亚	1999	...	1,767.00	3.98	3.30	1.15	40.08	9.02	49.27	...	572.43	94.35	402.10	94.32	30.54	9.84	1.38
保加利亚	2000	...	1,823.38	4.07	2.14	1.37	37.76	7.26	52.23	...	583.00	138.13	483.11	84.51	25.30	5.19	0.53
克罗地亚	2001	514.25	2,185.39	1.86	4.01	0.07	99.31	3.88	5.52	315.17	556.99	49.80	479.78	96.93	2.78	215.35	14.03
克罗地亚	2002	446.23	2,281.14	1.79	4.17	0.18	121.03	3.70	4.97	306.09	600.54	53.84	498.05	80.31	1.86	242.31	9.63
捷克共和国	2001	447.80	3,507.21	2.29	...	0.44	69.50	5.50	59.56	...	1,389.19	230.23	617.83	232.61	91.79	35.17	1.99
捷克共和国	2002	458.48	3,650.04	2.29	...	0.48	72.05	6.40	60.25	...	1,363.88	256.28	706.21	249.22	78.37	37.84	1.68
丹麦	2001	...	8,831.69	0.97	2.74	0.19	188.09	9.20	122.68	...	3,397.87	549.80	1,772.92	133.50	12.22	16.59	0.09
丹麦	2002	192.09	9,137.07	1.04	3.03	0.19	192.22	9.30	83.01	...	3,483.94	541.51	1,920.64	140.17	11.97	19.59	0.07
爱沙尼亚	1999	258.46	3,716.75	11.32	3.10	0.72	30.00	4.25	354.66	...	743.36	177.04	1,717.50	95.91	31.01	21.42	3.68
爱沙尼亚	2000	265.38	4,221.99	10.45	3.36	1.97	33.60	5.33	347.26	...	1,038.86	169.61	1,699.85	131.63	35.79	115.49	4.75
芬兰	2001	159.46	9,949.40	3.01	7.07	0.64	526.77	8.85	69.36	6.90	2,104.47	435.29	1,472.82	264.61	58.98	286.60	1.33
芬兰	2002	160.09	10,005.65	2.54	7.16	0.52	538.99	10.60	71.36	7.56	2,180.77	444.60	1,400.60	300.15	62.38	266.53	1.31
法国	1999	205.46	6,088.51	1.63	1.78	...	162.52	13.58	35.94	2,483.47	3,843.90	506.92	631.53	162.87	...	173.79	...
法国	2000	211.01	6,403.82	1.78	1.89	...	180.79	14.36	41.26	2,580.14	3,963.83	511.95	629.87	242.08	...	176.11	...
德国	2001	...	7,729.42	1.05	2.15	1.06	146.17	9.58	32.58	...	3,678.76	91.59	1,248.98	1,124.95	...	299.42	4.74
德国	2002	303.17	7,888.23	1.11	2.12	1.00	153.87	10.44	33.36	...	3,817.23	85.60	1,279.85	1,123.59	...	304.22	3.92
希腊	1999	...	2,367.80	1.48	1.42	0.40	68.25	2.28	19.50	4.60	542.22	162.77	351.88	6.40	...	63.73	...
希腊	2000	...	969.65	0.76	0.65	0.18	31.34	1.08	7.86	1.48	235.84	80.06	149.99	3.69	...	33.30	...
匈牙利	2001	283.16	4,571.45	2.49	1.51	0.20	107.75	5.78	13.83	49.00	1,573.28	91.12	672.42	350.23	83.31	43.33	8.21
匈牙利	2002	286.57	4,141.96	2.00	1.54	0.24	115.97	5.89	11.27	43.40	1,451.34	82.23	578.21	248.85	49.50	47.11	7.81
冰岛	2001	285.11	19,043.26	0.35	1.77	0.35	492.55	18.09	65.95	...	2,490.07	...	1,013.12	143.62	26.60	323.05	0.35
冰岛	2002	289.79	21,211.97	1.41	0.35	-	447.18	26.06	69.35	...	2,597.89	...	1,129.58	157.04	35.56	350.00	0.00
爱尔兰	1998	302.67	2,306.76	1.02	0.13	0.35	255.74	7.87	102.83	24.14	1,129.26	371.58	693.16	83.41	1.02	161.21	0.05
爱尔兰	1999	305.38	2,166.15	1.01	0.16	0.24	264.42	5.81	64.34	20.63	826.55	395.82	614.13	40.75	1.01	190.22	0.03
意大利	2001	555.68	3,749.81	1.23	2.52	0.88	53.19	4.24	5.03	...	2,258.65	408.88	317.99	67.47	...	62.46	...
意大利	2002	558.99	3,868.17	1.12	2.70	0.63	49.75	4.41	5.49	...	2,262.52	403.13	293.69	94.17	...	65.81	...
拉脱维亚	2001	451.21	2,165.41	9.28	0.89	0.85	34.89	5.13	120.19	62.40	1,216.49	117.38	523.27	29.33	23.95	35.18	3.05
拉脱维亚	2002	441.62	2,109.88	9.15	1.11	0.47	37.72	4.53	130.73	54.53	1,161.68	121.69	526.60	24.51	20.19	26.90	2.01
立陶宛	2001	349.20	2,276.42	10.14	0.72	0.69	39.78	5.05	69.77	263.01	1,407.09	167.20	248.33	52.84	31.30	29.84	3.04
立陶宛	2002	336.64	2,670.68	8.45	0.58	0.66	48.08	5.42	96.62	330.18	1,216.75	164.77	201.47	58.72	33.50	27.01	1.67
卢森堡	2001	282.05	5,146.82	1.36	10.00	-	265.45	5.68	8.93	...	1,665.00	133.86	658.64	5.91	1.59	244.77	0.00
卢森堡	2002	294.37	5,866.22	0.90	12.84	0.45	299.10	8.78	18.12	...	1,922.52	129.50	664.86	38.51	4.28	297.52	0.68
马耳他	2001	447.59	4,032.66	1.52	1.77	...	189.11	2.28	...	...	2,119.49	214.68	...	146.84	...	97.97	...
马耳他	2002	452.39	4,287.91	1.51	3.02	1.51	207.30	1.26	...	...	2,297.48	178.09	...	144.58	...	85.89	...
荷兰	2001	203.17	8,464.47	1.23	9.36	...	303.55	10.76	42.72	...	4,732.09	218.45	571.69	143.01	53.30	64.72	...
荷兰	2002	212.35	8,813.57	0.97	9.84	...	325.33	11.16	46.56	...	4,782.74	219.18	639.52	152.15	54.98	78.56	...
挪威	1999	240.94	7,083.50	0.83	1.48	1.05	294.15	10.47	38.07	1,602.85	4,217.20	467.78	107.11	253.14	48.97	924.42	...
挪威	2000	247.92	7,349.61	1.09	1.51	0.91	327.92	12.36	39.66	1,557.36	4,281.34	519.68	117.95	273.77	54.00	987.09	...
波兰	2001	260.79	3,597.44	2.01	1.40	0.40	81.10	6.05	171.48	0.62	660.86	153.87	842.88	238.74	...	75.64	6.03
波兰	2002	258.98	3,672.89	1.87	1.22	0.44	81.00	6.13	170.60	0.51	683.34	140.39	796.77	248.00	...	94.63	6.30
葡萄牙	2001	455.85	2,149.78	...	0.42	1.59	219.52	3.68	15.47	...	1,329.91	257.62	227.53	59.75	14.63	45.95	0.88
葡萄牙	2002	449.80	2,145.62	...	0.36	1.90	229.71	4.25	13.57	...	1,453.85	300.28	210.36	47.97	13.50	36.93	1.11
摩尔多瓦共和国	2001	314.54	885.95	8.36	1.36	0.44	26.04	4.43	34.66	30.40	479.18	16.46	50.61	27.40	...	44.43	3.84
摩尔多瓦共和国	2002	323.53	853.16	7.99	1.43	0.45	27.92	4.79	29.76	23.29	426.23	14.38	36.38	25.55	...	58.31	2.30
罗马尼亚	2001	199.35	1,519.16	2.66	2.65	...	58.00	5.66	23.00	...	425.36	8.37	78.45	84.07	18.98	2.98	56.73
罗马尼亚	2002	207.83	1,400.02	2.52	2.18	...	49.94	5.62	26.19	...	326.37	5.50	53.87	69.35	14.26	5.79	49.09
俄罗斯联邦	1999	...	2,055.99	19.27	2.06	1.04	...	5.01	95.19	...	968.36	18.80	...	57.30	33.23	148.19	4.67
俄罗斯联邦	2000	...	2,022.17	19.80	2.00	1.15	...	4.78	90.68	...	897.31	17.88	...	55.80	36.70	166.83	4.83
斯洛伐克	2001	385.67	1,729.93	2.40	...	...	77.47	3.14	27.26	3.72	426.47	94.61	437.57	60.27	25.64	19.35	1.54
斯洛伐克	2002	376.39	1,996.15	2.57	...	...	89.25	3.18	25.36	2.88	509.65	89.14	409.67	139.28			

续表

每十万人的比率（最新可用数据）		有记录的犯罪															
警务人员		故意杀人					主要									毒品	行贿
年份	总计	犯罪	未遂	过失杀人	攻击	强奸	抢劫	主要盗窃	盗窃	汽车盗窃	入室行窃	诈骗	贪污	毒品犯罪	行贿受贿		
斯洛文尼亚	2002	364.15	4,159.73	1.83	2.65	2.04	127.34	4.99	503.79	44.65	1,450.31	47.35	800.66	271.69	24.90	284.27	3.56
西班牙	1999	295.01	2,441.08	1.16	1.63	0.18	224.70	14.86	1,332.23	232.02	1,414.71	352.69	68.28	41.11	12.64	31.44	0.14
西班牙	2000	292.80	2,337.39	1.25	1.77	0.24	228.99	14.34	1,258.89	248.92	1,365.92	340.72	60.39	39.14	11.02	27.93	0.13
瑞典	2001	181.25	13,372.98	1.88	8.15	2.29	668.55	23.43	31.20	...	7,496.75	675.11	1,326.56	397.13	21.16	364.35	...
瑞典	2002	180.96	13,836.67	2.45	8.15	2.38	690.62	24.47	33.54	...	7,694.69	687.47	1,352.92	411.41	23.22	425.87	...
瑞士	2001	205.84	3,811.24	2.42	1.23	...	79.77	6.28	10.18	...	1,677.39	888.41	793.46	144.48	31.42	637.75	...
瑞士	2002	203.66	4,219.90	2.92	1.74	...	83.99	6.64	11.29	...	1,995.53	899.47	834.32	141.66	35.38	674.91	...
前南斯拉夫的 马其顿共和国	1999	473.18	1,113.63	1.88	2.48	0.05	10.36	1.98	11.01	547.94	724.49	17.35	...	28.66	1.98	14.53	3.77
前南斯拉夫的 马其顿共和国	2000	481.98	975.58	2.31	3.79	0.20	10.14	1.33	14.57	434.27	662.48	14.92	...	23.49	1.33	21.27	1.97
乌克兰	1999	...	1,119.67	8.52	0.75	0.74	9.65	2.58	42.65	118.55	351.58	6.41	...	32.22	21.32	85.35	4.66
乌克兰	2000	...	1,118.37	8.93	0.78	0.68	10.63	2.33	43.29	120.10	357.58	6.39	...	29.56	21.38	92.03	4.59
大不列颠及北 爱尔兰联合王国	2001	252.21	10,399.77	1.76	2.89	0.02	970.52	17.95	148.45	...	4,142.20	614.72	1,592.82	582.18	30.66	268.69	1.82
大不列颠及北 爱尔兰联合王国	2002	257.60	11,014.38	2.03	3.08	0.03	1,222.18	22.62	145.87	...	4,299.76	587.84	1,606.34	604.75	30.65	309.68	2.25
拉丁美洲和加勒 比地区																	
阿根廷	2001	...	3,258.76	8.43	2.46	12.22	509.94	9.09	1,061.06	...	870.22	...	...	...	...	42.48	...
阿根廷	2002	...	3,674.70	9.47	2.36	10.33	509.79	8.32	1,288.10	...	1,060.08	...	...	...	...	42.51	...
巴巴多斯	1999	505.86	3,833.06	8.64	3.38	93.58	561.86	25.56	155.59	214.22	941.45	105.98	1,086.14	97.71	...	369.81	...
巴巴多斯	2000	516.48	4,085.39	7.49	3.00	103.00	576.78	25.47	160.30	149.44	870.04	83.52	1,109.74	85.39	...	546.44	...
玻利维亚	2001	214.45	435.80	3.74	10.15	...	57.26	13.90	87.78	...	58.74	36.06	6.88	38.59	1.54	38.40	0.22
玻利维亚	2002	219.83	353.48	2.82	6.44	...	52.71	10.53	85.13	...	52.73	45.65	10.27	28.16	0.05	44.70	0.28
哥伦比亚	1999	247.96	538.83	58.69	47.42	...	64.55	4.55	64.75	12.15	20.13	79.49	47.50	4.23	3.99	40.13	0.02
哥伦比亚	2000	215.50	506.36	62.74	51.77	...	59.62	4.40	58.01	10.27	15.74	78.33	31.62	2.91	2.95	49.61	0.01
智利	2001	192.87	3,572.80	...	...	0.10	278.27	8.91	...	...	317.44	31.91	121.13	29.31	48.12	1.68	0.00
智利	2002	193.02	3,810.36	...	...	1.17	356.50	8.99	...	...	373.80	38.04	330.10	30.48	51.89	2.08	0.00
哥斯达黎加	2001	265.22	1,076.37	6.64	2.87	15.00	57.99	14.25	...	296.95	479.16	113.12	...	53.03	4.26	24.97	0.49
哥斯达黎加	2002	256.82	1,021.39	6.44	2.92	14.00	57.94	16.06	26.97	277.09	442.92	111.24	...	46.91	6.52	27.88	0.63
多米尼克	2000	605.48	10,763.01	2.74	...	...	95.89	32.88	78.08	3,108.22	3,121.92	98.63	1,776.71	43.84	...	369.86	...
萨尔瓦多	2001	256.51	841.81	34.98	3.41	0.60	91.08	12.97	41.58	224.54	279.44	54.91	0.00	17.44	4.68	...	0.00
萨尔瓦多	2002	251.66	697.55	31.54	2.87	0.75	70.78	13.12	40.78	176.50	224.17	47.83	7.73	14.21	3.15	...	0.47
危地马拉	1999	221.14	200.48	23.92	...	...	42.38	2.91	74.52	...	...	56.41	...	...	...	...	...
危地马拉	2000	233.63	239.63	25.47	...	...	47.38	3.21	101.29	...	...	62.04	...	...	...	...	...
牙买加	1999	276.64	1,600.62	32.97	38.69	...	443.17	48.69	92.36	105.98	253.71	16.72	98.49	86.45	...	392.97	0.39
牙买加	2000	267.11	1,488.34	33.69	39.31	...	411.43	49.53	88.53	98.94	187.50	9.80	92.14	43.64	...	451.84	0.72
墨西哥	2001	451.02	1,521.93	13.94	...	17.44	260.41	13.05	63.00	...	116.74	150.66	...	54.64	...	23.38	...
墨西哥	2002	491.79	1,503.71	13.04	...	15.87	251.91	14.26	55.02	...	112.47	139.86	...	61.47	...	23.40	...
巴拿马	2001	528.41	756.51	10.56	...	...	105.35	6.39	126.45	321.71	321.71	20.85	...	10.63	...	57.09	...
巴拿马	2002	518.88	716.26	9.56	...	...	108.23	7.21	127.24	298.47	298.47	19.25	...	8.88	...	50.48	...
巴拉圭	1999	...	109.76	11.83	3.77	9.05	...	54.34	5.09	71.49	...	23.23	...	15.32	1.60	1.53	...
巴拉圭	2000	...	79.75	12.05	5.51	10.06	...	57.35	4.97	51.35	...	25.53	...	21.03	1.00	1.16	...
秘鲁	2001	...	600.69	4.91	...	...	110.66	22.50	129.04	179.94	179.94	7.05	29.09	22.92	20.24	14.76	...
秘鲁	2002	...	604.21	4.25	...	...	99.92	22.31	125.05	198.47	198.47	7.10	26.91	20.77	19.85	16.30	...
乌拉圭	2001	529.71	3,598.86	6.31	2.27	1.44	318.97	7.60	...	...	1,961.46	112.96	261.43	46.47	48.03	23.49	0.33
乌拉圭	2002	540.70	3,987.21	6.46	2.95	1.13	313.72	9.02	...	...	2,234.51	134.39	332.76	35.97	58.46	25.50	0.60
委内瑞拉	1999	...	1,042.05	25.21	...	...	...	13.23	144.41	268.89	...	...	...	47.37	17.50	37.37	0.15
委内瑞拉	2000	...	975.89	33.15	...	...	...	12.11	144.52	211.58	...	...	...	48.52	16.99	11.17	0.13
北美洲																	
加拿大	2001	183.63	8,050.38	0.67	2.33	0.15	762.36	77.36	489.42	67.06	2,189.16	542.42	899.11	278.25	...	287.61	...
加拿大	2002	186.28	8,025.37	1.67	2.17	0.19	750.18	77.64	17.95	63.40	2,195.25	514.97	876.52	290.91	...	295.23	...
美利坚合众国	2001	325.17	4,162.61	5.62	...	...	...	31.85	332.65	978.64	2,485.74	430.53	741.81	...	...	...	...
美利坚合众国	2002	326.37	4,118.76	5.62	...	...	...	32.99	305.92	969.14	2,445.80	432.12	746.22	...	...	...	...
大洋洲																	
澳大利亚	1999	220.89	1.81	1.89	1.41	706.69	74.23	118.98	29.16	3,223.99	681.85	2,188.08	...	...	...	...	...
澳大利亚	2000	218.99	1.57	2.04	1.54	735.02	81.41	121.43	38.85	3,514.65	724.45	2,275.34	...	...	...	...	...
新西兰	2001	181.60	444.51	1.16	0.80	0.23	810.67	21.64	4.28	0.00	3,335.20	542.62	1,533.57	513.97	2.71	640.20	0.23
新西兰	2002	181.90	464.22	1.29	1.04	0.28	807.62	26.88	6.54	0.00	3,407.77	592.13	1,511.32	553.62	2.28	602.87	0.33
巴布亚新几内亚	1999	113.73	274.34	8.99	...	...	26.61	31.92	67.10	18.50	18.50	29.31	53.20	8.07	...	12.70	...
巴布亚新几内亚	2000	106.47	259.10	9.06	...	...	26.34	25.24	66.16	20.23	20.23	14.87	51.03	8.13	...	16.69	...

资料来源：联合国毒品和犯罪问题办事处，2002；联合国毒品和犯罪问题办事处，2005

注：

1. 自1997年7月1日起，中国香港成为中国的特别行政区。

续表

每十万人的比率(最新可用数据)

		警务人员	罪犯														
			总计	故意杀人		过失杀人	攻击	强奸	抢劫	主要盗窃	盗窃	汽车盗窃	入室行窃	诈骗	贪污	毒品犯罪	行贿受贿
				犯罪	未遂												
泰国	1999	3.31	414.21	4.32	...	6.76	18.71	5.09	2.11	...	43.91	...	...	2.33	2.32	328.67	...
泰国	2000	3.23	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
土耳其	2002	4.66	45.11	5.96	...	0.35	2.78	2.42	3.43	...	6.35	...	...	0.97	0.42	4.17	0.11
欧洲																	
阿尔巴尼亚	2001	11.33	135.89	5.27	4.63	0.06	2.23	0.16	3.38	19.41	20.18	0.57	0.54	2.08	-	8.52	0.03
阿尔巴尼亚	2002	11.75	138.73	8.03	3.94	0.32	2.41	0.22	2.86	21.02	9.14	0.60	1.84	1.56	-	6.92	-
白俄罗斯	2001	19.69	505.01	8.27	0.99	0.76	22.77	3.14	20.62	62.92	199.79	9.58	...	8.19	12.29	22.48	1.21
白俄罗斯	2002	19.65	540.31	8.75	1.11	0.72	34.72	3.19	14.03	57.39	179.66	10.57	...	7.00	9.78	26.10	1.67
比利时	2001	...	1,529.23	1.26	0.74	3.93	41.86	4.43	...	...	98.89	...	...	20.52	...	38.51	0.28
比利时	2002	...	1,362.96	1.82	0.93	3.98	39.73	3.99	...	...	88.35	...	...	18.29	...	38.06	0.31
保加利亚	1998	...	340.00	1.39	0.71	0.98	7.97	1.84	12.47	...	195.88	3.04	...	4.97	5.41	0.97	0.39
保加利亚	1999	10.43	358.08	2.14	0.45	0.88	7.71	2.52	11.21	...	158.39	3.40	...	4.36	4.69	1.45	0.32
保加利亚	2000	11.29	372.29	1.73	0.51	1.22	13.93	2.16	16.60	...	186.43	4.21	...	6.16	7.20	2.84	0.47
克罗地亚	2000	8.58	393.90	4.04	1.71	0.53	6.19	1.30	4.68	42.26	44.61	0.05	...	19.18	3.61	47.37	1.00
捷克共和国	2001	9.32	588.63	1.45	...	...	27.90	1.37	12.59	...	158.71	...	37.07	61.21	29.49	10.30	1.12
捷克共和国	2002	9.70	638.15	1.53	...	...	29.86	1.44	14.13	...	153.98	...	37.89	82.71	28.77	11.45	1.34
丹麦	2001	11.29	275.54	0.41	0.26	...	71.84	1.16	11.63	...	37.62	10.17	29.24	...	...	7.67	...
丹麦	2002	11.18	251.53	0.39	0.19	...	71.36	1.19	12.21	...	35.41	11.50	28.27	...	...	9.71	...
爱沙尼亚	1999	10.82	633.60	9.23	0.36	1.23	21.27	2.67	66.49	...	43.77	16.95	285.07	15.22	11.90	10.31	1.44
爱沙尼亚	2000	11.47	749.53	8.04	0.29	0.88	19.28	2.85	79.33	...	52.59	17.38	266.84	19.14	11.54	23.52	3.14
芬兰	2001	6.78	3,979.68	1.83	1.95	...	193.66	0.96	10.58	11.72	734.43	...	...	82.65	15.61	123.65	0.08
芬兰	2002	6.92	3,447.37	2.10	2.04	...	185.96	1.21	10.31	10.31	567.40	...	...	74.59	15.58	142.09	0.08
法国	1999	2.67	999.56	1.00	...	1.24	90.11	3.15	0.72	1.02	167.20	...	...	11.51	4.07	41.15	0.54
法国	2000	2.75	984.79	0.84	...	1.17	89.93	2.97	0.75	0.98	158.26	...	...	11.02	3.99	38.91	0.47
德国	2001	...	628.08	0.24	0.10	0.83	65.40	2.28	11.11	8.61	148.41	...	18.52	121.61	11.04	55.83	0.44
德国	2002	6.24	633.88	0.15	0.12	0.79	70.21	2.40	11.56	8.88	152.65	...	19.04	117.99	11.33	55.27	0.46
冰岛	2001	12.06	729.79	1.06	-	1.42	66.67	2.84	4.26	123.05	123.05	24.11	7.09	18.79	6.74	209.57	-
冰岛	2002	11.97	814.79	0.70	0.35	2.11	63.73	4.23	5.28	130.99	130.99	23.94	14.79	25.35	7.75	221.13	0.35
爱尔兰	1998	1.59	...	...	...	...	...	1.24	...	...	...	...	...	...	...	...	...
爱尔兰	1999	1.79	...	...	...	...	...	1.28	...	...	...	...	...	...	...	...	...
意大利	2001	3.77	414.48	1.24	0.65	...	11.21	2.57	13.21	...	79.07	...	...	5.98	2.71	40.79	1.10
意大利	2002	3.68	383.41	1.38	0.57	...	12.30	2.72	12.29	...	64.13	...	...	6.25	2.93	36.90	0.73
拉脱维亚	2001	24.42	537.47	4.54	0.25	1.14	23.40	2.92	32.26	74.90	125.14	...	107.21	5.04	6.02	10.85	0.76
拉脱维亚	2002	24.25	539.56	5.90	0.43	0.64	26.99	2.61	36.31	67.54	113.69	...	106.46	7.87	7.44	23.87	0.86
立陶宛	2001	23.55	600.66	25.53	...	...	...	...	...	327.80	...	...	...	...	...	19.01	1.44
立陶宛	2002	24.65	573.36	25.34	...	...	...	...	...	307.64	...	...	...	...	...	17.38	1.56
卢森堡	2001	...	1,063.64	2.05	0.68	1.14	8.64	3.18	20.68	48.18	18.64	1.59	0.45	22.50	10.23	60.91	-
卢森堡	2002	...	966.89	0.90	1.13	1.58	80.86	2.25	22.97	53.60	13.51	13.29	19.37	27.93	9.01	72.97	0.45
马耳他	2001	455.92	...	1.52	...	...	...	1.27	...	...	8.61	...	...	1.27	...	18.73	...
马耳他	2002	1.63	...	1.26	...	...	...	1.76	...	...	13.60	...	...	0.50	...	16.37	...
荷兰	2001	3.56	633.35	...	...	0.09	...	2.04	22.41	...	...	...	...	24.22	8.93	43.96	0.02
荷兰	2002	3.63	660.57	...	...	0.04	...	2.27	24.43	...	...	...	...	20.92	8.02	53.90	0.02
挪威	1999	...	263.50	0.47	0.13	0.94	29.39	0.70	4.04	48.21	72.96	5.81	0.78	28.99	4.66	62.33	...
挪威	2000	...	240.08	0.47	0.13	1.02	25.85	0.56	4.70	41.15	63.48	4.97	0.76	24.49	5.14	57.85	...
波兰	2001	13.98	815.23	1.47	0.46	0.55	...	2.38	26.02	...	68.51	4.79	78.05	58.15	0.13	11.13	1.63
波兰	2002	14.29	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
葡萄牙	2001	10.53	595.45	1.95	0.94	6.64	58.38	2.41	10.58	36.79	52.90	1.19	9.58	...	0.59	38.24	0.37
葡萄牙	2002	10.81	607.64	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
摩尔多瓦共和国	2001	17.28	401.36	9.30	...	...	8.38	3.14	19.44	8.83	208.69	2.53	...	3.68	12.76	11.33	0.52
摩尔多瓦共和国	2002	18.07	442.70	7.99	...	...	7.47	4.16	22.37	8.74	216.15	2.94	...	3.83	14.62	14.12	0.96
罗马尼亚	2001	9.15	370.01	5.01	1.95	7.93	14.39	3.27	13.04	...	141.80	0.55	...	10.57	4.58	1.20	1.50
罗马尼亚	2002	9.16	366.88	5.76	2.30	8.61	14.11	2.91	12.72	...	135.95	1.65	...	11.07	4.52	1.94	1.61
俄罗斯联邦	1999	30.01	837.85	12.84	...	0.80	...	4.68	44.03	...	405.18	15.05	...	12.02	9.52	74.17	1.04
俄罗斯联邦	2000	30.39	810.71	13.30	...	...	...	4.41	44.33	...	409.90	12.47	...	11.18	10.34	67.89	1.05
斯洛伐克	2001	12.33	430.54	1.47	0.22	0.41	53.23	1.21	12.21	124.61	126.36	1.80	25.97	26.03	11.66	10.80	0.50
斯洛伐克	2002	12.68	448.08	1.45	0.39	0.41	51.57	1.17	11.75	124.80	135.36	0.71	23.54	35.81	14.31	8.70	0.76
斯洛文尼亚	2001	8.04	384.22	1.01	...	0.15	36.12	3.44	4.50	3.14	51.59	5.11	45.12	29.69	2.88	15.58	0.86
斯洛文尼亚	2002	8.30	424.59	1.07	...	0.31	37.07	4.58	5.09	4.94	60.44	4.74	42.67	36.20	3.11	17.72	0.31
西班牙	1999	...	253.64	0.27	...	0.88	...	2.08	79.52	9.30	...	6.94	...	3.76	2.93	17.27	0.10
西班牙	2000	3.67	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
瑞典	2001	8.19	622.37	0.99	...	1.16	81.05	1.25	8.10	11.52	79.24	15.98	...	12.53	2.64	48.10	0.03
瑞典	2002	7.91	636.17	1.01	...	1.21	83.30	1.27	10.04	11.89	81.05	16.86	...	12.61	2.55	51.64	0.15
瑞士	2001	...	1,283.23	1.41	...	2.14	27.19	1.76	7.87	...	134.35	...	...	19.91	24.99	99.88	0.03
瑞士	2002	...	1,319.60	0.99	...	1.51	28.66	1.40	8.55	...	147.24	...	...	18.86	23.50	103.20	0.16
前南斯拉夫的马其顿共和国	1999	8.38	382.70	2.08	0.10	0.35	32.62	1.24	5.65	44.67	...	7.68	89.04	10.26	4.02	7.19	1.14

续表

		每十万人的比率（最新可用数据）															
		警务人员					罪犯										
		总计	故意杀人		过失杀人	攻击	强奸	抢劫	主要盗窃	盗窃	汽车盗窃	入室行窃	诈骗	贪污	毒品犯罪	行贿受贿	
			犯罪	未遂													
前南斯拉夫的马其顿共和国	2000	8.47	366.08	1.62	...	0.20	28.66	1.03	5.22	38.16	...	6.25	89.32	11.23	3.25	97.64	0.94
乌克兰	1999	...	445.37	7.31	...	0.49	5.05	2.17	17.07	6.56	116.48	3.64	...	4.93	0.04	49.21	0.88
乌克兰	2000	...	466.47	8.17	...	0.66	5.13	1.83	16.75	5.18	131.63	2.81	...	5.41	0.03	51.70	1.02
大不列颠及北爱尔兰联合王国	2001	11.18	2,370.55	0.57	0.17	0.51	142.74	0.99	12.76	...	211.96	26.27	47.78	31.12	0.28	80.59	-
大不列颠及北爱尔兰联合王国	2002	12.68	2,394.67	0.56	0.11	0.51	130.98	1.13	13.20	...	186.67	24.59	45.90	27.71	...	83.60	...
拉丁美洲和加勒比																	
阿根廷	2001	...	63.72	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
阿根廷	2002	...	70.01	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
巴巴多斯	1999	3.01	...	6.39	1.88	...	11.27	16.91	8.64	...	...	...	9.02	...	...	1.88	...
巴巴多斯	2000	3.00	...	7.87	2.62	...	18.73	13.11	7.87	...	...	...	5.62	...	...	5.62	...
玻利维亚	2001	...	30.80	1.16	0.26	0.21	1.44	3.48	4.90	...	0.93	...	...	1.30	1.03	11.20	0.06
玻利维亚	2002	...	59.28	2.25	0.27	0.64	4.22	2.82	6.62	...	2.40	...	...	1.98	1.67	16.06	0.20
哥伦比亚	1998	44.69	194.52	7.88	...	1.63	21.94	...	...	...	37.57	...	...	0.76	...	13.32	...
哥伦比亚	1999	42.24	250.97	8.35	...	1.87	23.97	...	...	...	53.57	...	...	0.90	...	18.01	...
智利	2001	1.21	1,302.97	2.62	...	2.06	29.31	3.93	33.27	...	12.56	0.02	2.54	3.22	2.46	9.50	0.06
智利	2002	1.59	722.82	3.57	...	2.73	30.18	4.42	32.54	0.03	16.95	0.12	6.06	2.52	2.03	19.59	0.04
多米尼克	2000	2.74	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
多米尼加共和国	1999	3.93	68.50	1.01	0.33	2.56	...	1.76	17.54	...	...	...	...	2.66	...	11.87	...
多米尼加共和国	2000	4.59	41.11	0.78	0.10	1.77	...	1.23	9.26	...	...	...	...	1.40	...	6.31	...
萨尔瓦多	2001	10.30	31.59	6.61	0.95	0.41	5.21	5.10	11.32	1.85	1.85	...	...	2.54	0.02	3.00	0.06
萨尔瓦多	2002	10.33	36.06	6.69	1.18	0.58	3.52	4.66	11.49	2.12	2.12	...	...	1.99	0.28	1.95	0.03
危地马拉	1999	18.08	276.23	28.38	...	10.40	2.74	16.21	53.09	43.14	89.99	...	...	8.23	12.14	26.26	3.32
危地马拉	2000	18.74	306.97	25.91	...	13.25	4.88	16.48	80.26	46.33	109.38	...	...	7.98	12.20	41.84	5.26
墨西哥	2001	1.98	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
秘鲁	2001	13.27	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
秘鲁	2002	14.19	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
委内瑞拉	1999	...	56.55	18.44	...	0.01	0.32	2.92	22.22	3.30	3.58	...	...	0.24	0.00	8.21	0.05
委内瑞拉	2000	...	17.74	6.43	...	0.01	0.04	0.57	7.52	0.59	0.63	...	...	0.05	...	2.18	...
北美洲																	
加拿大	2001	11.61	1,040.70	0.56	0.22	...	159.41	8.74	15.61	...	110.84	...	45.58	42.13	...	71.21	...
加拿大	2002	...	1,049.63	0.55	0.39	...	164.69	8.71	16.50	...	108.73	...	46.34	42.82	...	65.51	...
大洋洲																	
澳大利亚	2002	...	77.40	2.35	...	...	...	8.06	10.18	...	4.16	...	11.22	5.62	...	10.25	...
新西兰	2001	...	...	0.39	0.26	0.77	211.70	6.06	9.97	...	164.42	26.54	74.26	62.61	1.70	162.48	0.13
新西兰	2002	...	...	0.61	0.33	0.74	199.82	5.43	9.55	...	155.60	25.36	71.06	60.02	1.47	150.98	0.08
巴布亚新几内亚	1999	0.58	3.66	3.10	0.60	...	0.86	3.14	0.46	0.62	...	0.20	...	0.04	...	...	0.84
巴布亚新几内亚	2000	0.55	3.96	4.29	0.72	...	1.21	2.65	0.60	1.05	...	...	...	1.01	...	...	0.23

资料来源：联合国毒品和犯罪问题办事处，2002；联合国毒品和犯罪问题办事处，2005

注：

1. 自1997年7月1日起，中国香港成为中国的特别行政区。

基于城市层面的数据

CITY-LEVEL DATA

表C.1

TABLE C.1

城市聚集区：人口规模与变化率 Urban Agglomerations: Population Size and Rate of Change

		估计值和预测值 (000)						年变化率 (%)					占城市人口比例 (%)	
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2005	2005- 2010	2010- 2015	1990	2015
		非洲												
阿尔及利亚	阿尔及尔	1,908	2,295	2,754	3,200	3,576	3,924	3.69	3.65	3.00	2.22	1.86	14.49	14.86
阿尔及利亚	奥兰	647	675	706	765	852	944	0.86	0.91	1.60	2.15	2.05	4.91	3.58
安哥拉	罗安达	1,568	1,953	2,322	2,766	3,303	3,904	4.39	3.46	3.50	3.55	3.34	40.08	31.23
布基纳法索	瓦加杜古	594	689	771	926	1,170	1,489	2.95	2.24	3.68	4.66	4.82	50.47	36.93
喀麦隆	杜阿拉	931	1,155	1,432	1,761	2,076	2,350	4.30	4.30	4.14	3.29	2.48	19.63	19.69
喀麦隆	雅温得	754	948	1,192	1,485	1,760	1,995	4.59	4.59	4.39	3.39	2.51	15.89	16.72
乍得	恩贾梅纳	477	579	707	888	1,097	1,374	3.88	3.99	4.56	4.24	4.51	37.85	35.08
刚果	布拉柴维尔	704	830	986	1,173	1,390	1,653	3.31	3.44	3.47	3.40	3.47	52.14	47.34
科特迪瓦	阿比让	2,102	2,535	3,055	3,577	4,032	4,525	3.74	3.73	3.16	2.40	2.30	41.79	42.13
刚果民主共和国	金沙萨	3,644	4,397	5,042	6,049	7,526	9,304	3.76	2.74	3.64	4.37	4.24	34.69	30.92
刚果民主共和国	科卢韦齐	712	901	1,047	1,270	1,599	1,998	4.70	3.00	3.87	4.60	4.46	6.78	6.64
刚果民主共和国	卢本巴希	700	838	971	1,179	1,484	1,856	3.59	2.95	3.88	4.61	4.47	6.66	6.17
刚果民主共和国	姆布吉马伊	606	726	843	1,024	1,291	1,616	3.63	2.97	3.90	4.63	4.49	5.77	5.37
埃及	亚历山大	3,063	3,277	3,506	3,770	4,109	4,518	1.35	1.35	1.45	1.72	1.90	12.66	11.30
埃及	开罗	9,061	9,707	10,391	11,128	12,041	13,138	1.38	1.36	1.37	1.58	1.74	37.44	32.85
埃塞俄比亚	亚的斯亚贝巴	1,791	2,157	2,494	2,893	3,407	4,078	3.72	2.90	2.97	3.27	3.60	27.80	21.98
加纳	阿克拉	1,197	1,415	1,674	1,981	2,321	2,666	3.35	3.35	3.38	3.16	2.77	21.21	18.21
加纳	库马西	696	909	1,187	1,517	1,818	2,095	5.34	5.34	4.90	3.62	2.84	12.33	14.31
几内亚	科纳克里	892	1,044	1,222	1,425	1,669	2,001	3.16	3.14	3.07	3.17	3.62	51.13	44.14
肯尼亚	蒙巴萨	476	572	686	817	974	1,181	3.65	3.65	3.49	3.53	3.85	11.16	11.09
肯尼亚	内罗毕	1,380	1,755	2,233	2,773	3,326	4,001	4.81	4.81	4.33	3.64	3.70	32.32	37.57
利比里亚	蒙罗维亚	535	644	776	936	1,129	1,357	3.73	3.73	3.73	3.75	3.68	55.32	47.81
阿拉伯利比亚民众国	班加西	612	799	945	1,114	1,273	1,399	5.34	3.36	3.27	2.67	1.88	17.97	22.79
阿拉伯利比亚民众国	的黎波里	1,500	1,678	1,877	2,098	2,326	2,533	2.24	2.24	2.23	2.06	1.71	44.05	41.29
马达加斯加	塔那那利佛	948	1,169	1,361	1,585	1,853	2,182	4.20	3.04	3.04	3.12	3.28	33.40	30.47
马里	巴马科	746	910	1,110	1,368	1,700	2,117	3.96	3.97	4.19	4.34	4.38	35.98	32.04
摩洛哥	卡萨布兰卡	2,682	2,951	3,043	3,138	3,294	3,570	1.91	0.62	0.62	0.97	1.61	22.44	15.20
摩洛哥	非斯	685	785	870	963	1,069	1,184	2.72	2.04	2.04	2.09	2.05	5.74	5.04
摩洛哥	马拉喀什	578	681	755	837	931	1,032	3.26	2.07	2.07	2.12	2.07	4.84	4.40
摩洛哥	拉巴特	1,174	1,379	1,507	1,647	1,808	1,991	3.22	1.77	1.77	1.87	1.93	9.83	8.48
莫桑比克	马普托	776	921	1,095	1,320	1,586	1,872	3.43	3.46	3.74	3.67	3.32	27.37	18.80
尼日尔	尼亚美	431	542	680	850	1,049	1,308	4.55	4.55	4.45	4.23	4.41	33.12	35.21
尼日利亚	贝宁城	738	831	937	1,055	1,203	1,394	2.39	2.39	2.39	2.62	2.94	2.33	1.55
尼日利亚	伊巴丹	1,782	1,978	2,195	2,437	2,742	3,152	2.08	2.09	2.08	2.36	2.78	5.62	3.51
尼日利亚	卡杜纳	961	1,083	1,220	1,375	1,566	1,812	2.39	2.39	2.39	2.61	2.91	3.03	2.02
尼日利亚	卡诺	2,095	2,360	2,658	2,993	3,405	3,920	2.38	2.38	2.38	2.58	2.82	6.61	4.36
尼日利亚	拉各斯	4,764	6,373	8,422	10,886	13,717	16,141	5.82	5.58	5.13	4.62	3.26	15.02	17.96
尼日利亚	迈杜古里	598	673	758	854	973	1,129	2.37	2.37	2.37	2.62	2.96	1.89	1.26
尼日利亚	奥博莫绍	623	712	818	941	1,089	1,268	2.68	2.79	2.79	2.93	3.04	1.96	1.41
尼日利亚	哈科特港	680	766	863	972	1,108	1,284	2.38	2.38	2.38	2.62	2.95	2.15	1.43
尼日利亚	扎里亚	592	667	752	847	967	1,121	2.39	2.39	2.39	2.63	2.97	1.87	1.25
卢旺达	基加利	219	320	497	779	1,146	1,544	7.57	8.83	8.96	7.73	5.96	57.02	47.79
塞内加尔	达喀尔	1,384	1,606	1,862	2,159	2,478	2,819	2.97	2.97	2.95	2.76	2.58	44.54	43.34
塞内加尔	弗里敦	532	609	698	799	924	1,098	2.72	2.72	2.72	2.91	3.44	43.29	33.02
索马里	摩加迪沙	945	1,080	1,189	1,320	1,545	1,855	2.67	1.92	2.09	3.16	3.65	47.74	42.20
南非	开普敦	2,155	2,394	2,715	3,083	3,316	3,401	2.10	2.52	2.54	1.45	0.51	11.23	11.07
南非	德班	1,723	2,081	2,370	2,631	2,804	2,876	3.77	2.60	2.10	1.27	0.51	8.98	9.36
南非	东兰德	1,531	1,894	2,326	2,817	3,118	3,212	4.26	4.11	3.83	2.03	0.59	7.98	10.46
南非	约翰内斯堡	1,898	2,265	2,732	3,254	3,574	3,674	3.53	3.75	3.50	1.87	0.56	9.89	11.96
南非	伊丽莎白港	828	911	958	999	1,040	1,070	1.93	1.00	0.84	0.79	0.57	4.31	3.48
南非	比勒陀利亚	911	951	1,084	1,271	1,392	1,439	0.85	2.61	3.19	1.81	0.67	4.75	4.68
南非	弗里尼欣	743	800	897	1,027	1,113	1,150	1.48	2.30	2.69	1.61	0.67	3.87	3.74
苏丹	喀土穆	2,360	3,242	3,949	4,518	5,178	6,022	6.35	3.95	2.69	2.73	3.02	34.02	27.71
多哥	洛美	622	810	1,053	1,337	1,639	1,969	5.27	5.26	4.76	4.08	3.67	52.18	52.88
乌干达	坎帕拉	755	912	1,097	1,319	1,612	2,054	3.79	3.68	3.69	4.02	4.84	38.38	33.87
坦桑尼亚联合共和国	达累斯萨拉姆	1,316	1,668	2,116	2,676	3,260	3,831	4.75	4.75	4.70	3.95	3.23	26.56	29.07
赞比亚	卢萨卡	757	902	1,073	1,260	1,408	1,564	3.49	3.49	3.20	2.23	2.10	22.95	30.53
津巴布韦	哈拉雷	1,047	1,255	1,379	1,515	1,650	1,788	3.62	1.89	1.87	1.71	1.61	34.20	31.64
亚洲														
阿富汗	喀布尔	1,432	1,616	1,963	2,994	3,753	4,666	2.41	3.90	8.44	4.52	4.35	53.59	41.67
亚美尼亚	埃里温	1,175	1,142	1,111	1,103	1,102	1,102	-0.55	-0.55	-0.15	-0.01	-0.00	49.12	57.89
阿塞拜疆	巴库	1,733	1,766	1,803	1,856	1,910	1,977	0.37	0.42	0.58	0.57	0.69	44.74	41.21
孟加拉国	吉大港	2,023	2,565	3,271	4,114	4,914	5,707	4.75	4.86	4.59	3.55	2.99	9.84	11.36
孟加拉国	达卡	6,526	8,217	10,159	12,430	14,625	16,842	4.61	4.24	4.03	3.25	2.82	31.73	33.53
孟加拉国	库尔纳	900	1,066	1,264	1,494	1,754	2,048	3.40	3.40	3.35	3.21	3.09	4.37	4.08
孟加拉国	拉杰沙希	484	576	668	775	907	1,062	3.50	2.95	2.99	3.14	3.17	2.35	2.12
柬埔寨	金边	594	836	1,160	1,364	1,664	2,057	6.84	6.55	3.25	3.98	4.24	48.40	46.19
中国	鞍山, 辽宁	1,442	1,496	1,552	1,611	1,704	1,864	0.74	0.74	0.74	1.12	1.81	0.46	0.27
中国	安顺	658	709	763	822	896	992	1.49	1.49	1.49	1.71	2.04	0.21	0.15
中国	安阳	617	686	763	849	948	1,057	2.13	2.13	2.13	2.20	2.17	0.20	0.15

续表

		估计值和预测值 (000)					年变化率 (%)					占城市人口比例 (%)		
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2005	2005- 2010	2010- 2015	1990	2015
中国	保定	595	728	890	1,042	1,206	1,356	4.03	4.03	3.15	2.92	2.35	0.19	0.20
中国	包头	1,229	1,426	1,655	1,920	2,210	2,473	2.97	2.98	2.97	2.81	2.26	0.39	0.36
中国	北京	7,362	8,486	9,782	10,717	11,741	12,850	2.84	2.84	1.83	1.83	1.81	2.33	1.87
中国	蚌埠	695	748	805	867	944	1,045	1.47	1.47	1.47	1.70	2.03	0.22	0.15
中国	本溪	938	958	979	1,000	1,046	1,144	0.43	0.43	0.43	0.90	1.79	0.30	0.17
中国	长春	2,192	2,446	2,730	3,046	3,400	3,765	2.19	2.19	2.19	2.20	2.04	0.69	0.55
中国	常德	1,180	1,258	1,341	1,429	1,543	1,700	1.28	1.28	1.28	1.54	1.93	0.37	0.25
中国	长沙, 湖南	1,329	1,667	2,091	2,451	2,832	3,169	4.53	4.53	3.18	2.89	2.25	0.42	0.46
中国	常州, 江苏	730	883	1,068	1,249	1,445	1,623	3.81	3.81	3.13	2.91	2.33	0.23	0.24
中国	成都	2,955	3,403	3,919	4,065	4,266	4,637	2.82	2.82	0.73	0.97	1.67	0.93	0.68
中国	赤峰	987	1,065	1,148	1,238	1,348	1,490	1.51	1.51	1.51	1.71	2.00	0.31	0.22
中国	重庆	3,123	4,342	6,037	6,363	6,690	7,258	6.59	6.59	1.05	1.00	1.63	0.99	1.06
中国	大连	2,472	2,658	2,858	3,073	3,335	3,664	1.45	1.45	1.45	1.64	1.88	0.78	0.53
中国	丹东	661	716	776	841	921	1,021	1.61	1.61	1.61	1.81	2.06	0.21	0.15
中国	大庆	997	1,167	1,366	1,594	1,842	2,067	3.15	3.15	3.09	2.90	2.30	0.32	0.30
中国	大同, 山西	1,277	1,392	1,518	1,763	2,038	2,285	1.73	1.73	2.99	2.90	2.29	0.40	0.33
中国	东莞, 广东	1,737	2,559	3,770	4,320	4,850	5,370	7.75	7.75	2.72	2.32	2.04	0.55	0.78
中国	佛山	429	569	754	888	1,027	1,156	5.63	5.63	3.26	2.92	2.37	0.14	0.17
中国	抚顺, 辽宁	1,388	1,410	1,433	1,456	1,516	1,653	0.32	0.32	0.32	0.81	1.73	0.44	0.24
中国	扶余, 吉林	945	984	1,025	1,068	1,133	1,244	0.81	0.81	0.81	1.19	1.87	0.30	0.18
中国	福州, 福建	1,396	1,710	2,096	2,453	2,834	3,172	4.06	4.06	3.15	2.89	2.25	0.44	0.46
中国	广州, 广东	3,918	5,380	7,388	8,425	9,447	10,420	6.34	6.34	2.62	2.29	1.96	1.24	1.52
中国	桂林	557	666	795	929	1,075	1,210	3.55	3.55	3.12	2.92	2.36	0.18	0.18
中国	贵阳	1,665	2,208	2,929	3,447	3,980	4,446	5.65	5.65	3.26	2.87	2.21	0.53	0.65
中国	哈尔滨	2,991	3,209	3,444	3,695	4,003	4,392	1.41	1.41	1.41	1.60	1.85	0.95	0.64
中国	邯郸	1,092	1,201	1,321	1,535	1,775	1,992	1.90	1.90	3.00	2.90	2.31	0.35	0.29
中国	杭州	1,476	1,887	2,411	2,831	3,269	3,656	4.91	4.91	3.21	2.88	2.24	0.47	0.53
中国	合肥	1,100	1,342	1,637	1,916	2,214	2,481	3.98	3.98	3.14	2.89	2.28	0.35	0.36
中国	衡阳	702	783	873	973	1,087	1,211	2.17	2.17	2.17	2.22	2.16	0.22	0.18
中国	菏泽	1,200	1,238	1,277	1,318	1,388	1,519	0.62	0.62	0.62	1.04	1.80	0.38	0.22
中国	呼和浩特	938	1,142	1,389	1,625	1,878	2,107	3.92	3.92	3.14	2.90	2.30	0.30	0.31
中国	淮安	1,113	1,154	1,198	1,243	1,315	1,441	0.74	0.74	0.73	1.13	1.83	0.35	0.21
中国	淮北	536	627	733	858	995	1,121	3.14	3.14	3.14	2.96	2.38	0.17	0.16
中国	淮南	1,228	1,289	1,353	1,420	1,515	1,664	0.97	0.97	0.97	1.30	1.87	0.39	0.24
中国	萍乡	722	746	772	798	843	925	0.67	0.67	0.67	1.09	1.87	0.23	0.14
中国	湖州	1,028	1,083	1,141	1,203	1,288	1,417	1.05	1.05	1.05	1.37	1.90	0.33	0.21
中国	佳木斯	660	750	853	969	1,099	1,230	2.56	2.56	2.56	2.52	2.25	0.21	0.18
中国	焦作	605	670	742	822	915	1,019	2.05	2.05	2.05	2.14	2.16	0.19	0.15
中国	嘉兴	741	806	877	954	1,047	1,160	1.68	1.68	1.68	1.86	2.06	0.23	0.17
中国	吉林	1,320	1,596	1,928	2,255	2,606	2,918	3.79	3.79	3.13	2.89	2.26	0.42	0.43
中国	济南, 山东	2,404	2,512	2,625	2,743	2,914	3,184	0.88	0.88	0.88	1.21	1.78	0.76	0.46
中国	济宁, 山东	871	954	1,044	1,143	1,260	1,397	1.81	1.81	1.81	1.95	2.07	0.28	0.20
中国	锦西, 辽宁	1,350	1,605	1,908	2,268	2,658	2,988	3.46	3.46	3.46	3.17	2.34	0.43	0.44
中国	锦州	736	795	858	925	1,010	1,118	1.52	1.53	1.52	1.74	2.03	0.23	0.16
中国	鸡西, 黑龙江	835	871	908	947	1,006	1,106	0.83	0.83	0.83	1.21	1.89	0.26	0.16
中国	开封	693	741	793	848	918	1,015	1.34	1.34	1.34	1.60	2.00	0.22	0.15
中国	高雄	1,380	1,424	1,469	1,515	1,595	1,744	0.62	0.62	0.62	1.03	1.79	0.44	0.25
中国	昆明	1,612	2,045	2,594	2,837	3,095	3,406	4.75	4.76	1.79	1.74	1.92	0.51	0.50
中国	廊坊	591	648	711	780	861	957	1.84	1.85	1.84	1.99	2.12	0.19	0.14
中国	兰州	1,618	1,830	2,071	2,411	2,785	3,117	2.47	2.47	3.04	2.89	2.25	0.51	0.46
中国	乐山	1,070	1,094	1,118	1,143	1,197	1,308	0.44	0.44	0.44	0.91	1.78	0.34	0.19
中国	连云港	537	605	682	768	865	968	2.38	2.38	2.38	2.39	2.23	0.17	0.14
中国	辽阳	640	681	725	773	835	922	1.26	1.26	1.26	1.54	2.00	0.20	0.14
中国	临汾	583	647	719	799	891	994	2.11	2.11	2.11	2.18	2.17	0.18	0.15
中国	临沂, 山东	1,740	1,834	1,932	2,035	2,177	2,387	1.04	1.04	1.04	1.35	1.84	0.55	0.35
中国	六安	1,380	1,464	1,553	1,647	1,771	1,948	1.18	1.18	1.18	1.46	1.90	0.44	0.28
中国	六盘水	827	905	989	1,149	1,329	1,494	1.79	1.79	3.00	2.91	2.34	0.26	0.22
中国	柳州	751	950	1,201	1,409	1,630	1,829	4.69	4.69	3.19	2.91	2.31	0.24	0.27
中国	洛阳	1,202	1,334	1,481	1,644	1,830	2,031	2.09	2.09	2.09	2.14	2.09	0.38	0.30
中国	泸州	412	706	1,208	1,447	1,673	1,878	10.75	10.76	3.60	2.90	2.31	0.13	0.27
中国	绵阳, 四川	876	1,004	1,152	1,322	1,509	1,689	2.75	2.75	2.75	2.65	2.25	0.28	0.25
中国	牡丹江	751	868	1,004	1,171	1,355	1,522	2.91	2.91	3.07	2.91	2.34	0.24	0.22
中国	南昌	1,262	1,516	1,822	2,188	2,585	2,913	3.67	3.67	3.67	3.33	2.39	0.40	0.43
中国	南充	619	1,029	1,712	2,046	2,364	2,649	10.18	10.18	3.56	2.89	2.27	0.20	0.39
中国	南京, 江苏	2,611	3,013	3,477	3,621	3,813	4,151	2.87	2.87	0.81	1.04	1.70	0.83	0.61
中国	南宁	1,159	1,421	1,743	2,040	2,357	2,641	4.08	4.08	3.15	2.89	2.27	0.37	0.39
中国	南通	470	597	759	891	1,031	1,160	4.79	4.80	3.20	2.92	2.37	0.15	0.17
中国	南阳, 河南	375	753	1,512	1,830	2,115	2,371	13.95	13.96	3.81	2.90	2.29	0.12	0.35
中国	内江	1,289	1,338	1,388	1,441	1,525	1,670	0.74	0.74	0.74	1.13	1.82	0.41	0.24
中国	宁波	1,142	1,331	1,551	1,810	2,092	2,345	3.06	3.06	3.08	2.90	2.29	0.36	0.34
中国	平顶山, 河南	997	949	904	861	854	921	-0.98	-0.98	-0.98	-0.16	1.51	0.32	0.13
中国	萍乡, 江西	569	664	775	905	1,047	1,178	3.09	3.09	3.08	2.92	2.36	0.18	0.17
中国	青岛	2,102	2,381	2,698	2,817	2,977	3,248	2.50	2.50	0.86	1.11	1.74	0.66	0.47
中国	秦皇岛	519	646	805	944	1,092	1,229	4.40	4.40	3.17	2.92	2.36	0.16	0.18

续表

		估计值和预测值 (000)					年变化率 (%)					占城市人口比例 (%)		
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2005	2005- 2010	2010- 2015	1990	2015
		中国	齐齐哈尔	1,401	1,466	1,535	1,607	1,712	1,877	0.92	0.92	0.92	1.26	1.84	0.44	0.27
中国	泉州	480	745	1,158	1,377	1,592	1,788	8.81	8.81	3.47	2.91	2.32	0.15	0.26
中国	上海	8,205	10,423	13,243	14,503	15,790	17,225	4.79	4.79	1.82	1.70	1.74	2.59	2.51
中国	商丘	245	574	1,349	1,650	1,908	2,140	17.08	17.08	4.02	2.90	2.30	0.08	0.31
中国	汕头	885	1,054	1,255	1,495	1,756	1,980	3.50	3.50	3.50	3.22	2.40	0.28	0.29
中国	沈阳	4,655	4,627	4,599	4,720	4,952	5,377	-0.12	-0.12	0.52	0.96	1.65	1.47	0.78
中国	深圳	875	2,304	6,069	7,233	8,114	8,958	19.36	19.37	3.51	2.30	1.98	0.28	1.31
中国	石家庄	1,372	1,634	1,947	2,275	2,628	2,943	3.50	3.50	3.11	2.89	2.26	0.43	0.43
中国	遂宁, 四川	1,260	1,305	1,352	1,401	1,481	1,621	0.71	0.71	0.71	1.11	1.82	0.40	0.24
中国	宿州, 安徽	258	623	1,509	1,849	2,137	2,396	17.67	17.68	4.06	2.90	2.28	0.08	0.35
中国	苏州, 江苏	875	1,077	1,326	1,553	1,795	2,014	4.16	4.16	3.16	2.90	2.30	0.28	0.29
中国	泰安, 山东	1,413	1,472	1,534	1,598	1,696	1,858	0.82	0.82	0.82	1.19	1.82	0.45	0.27
中国	台中	754	838	930	1,033	1,151	1,281	2.10	2.10	2.10	2.17	2.14	0.24	0.19
中国	台北	2,711	2,676	2,640	2,606	2,651	2,863	-0.26	-0.26	-0.26	0.35	1.54	0.86	0.42
中国	太原, 山西	2,225	2,274	2,521	2,794	3,104	3,434	0.44	2.06	2.06	2.10	2.02	0.70	0.50
中国	唐山, 河北	1,485	1,590	1,703	1,825	1,977	2,176	1.38	1.38	1.37	1.60	1.93	0.47	0.32
中国	天津	5,804	6,246	6,722	7,040	7,468	8,119	1.47	1.47	0.92	1.18	1.67	1.83	1.18
中国	天门	1,484	1,545	1,609	1,676	1,777	1,946	0.81	0.81	0.81	1.18	1.82	0.47	0.28
中国	天水	1,040	1,090	1,143	1,199	1,279	1,405	0.95	0.95	0.95	1.29	1.88	0.33	0.21
中国	通辽	674	729	790	855	935	1,036	1.59	1.59	1.59	1.79	2.06	0.21	0.15
中国	乌鲁木齐	1,161	1,417	1,730	2,025	2,340	2,621	3.99	3.99	3.15	2.89	2.27	0.37	0.38
中国	潍坊	1,152	1,257	1,372	1,498	1,646	1,822	1.75	1.75	1.75	1.89	2.03	0.36	0.27
中国	温州	604	1,056	1,845	2,212	2,556	2,862	11.16	11.16	3.63	2.89	2.26	0.19	0.42
中国	武汉	3,833	5,053	6,662	7,093	7,542	8,204	5.53	5.53	1.26	1.23	1.68	1.21	1.20
中国	芜湖, 安徽	553	619	692	774	868	969	2.24	2.24	2.24	2.29	2.20	0.18	0.14
中国	无锡, 江苏	1,009	1,192	1,410	1,646	1,903	2,135	3.35	3.35	3.10	2.90	2.30	0.32	0.31
中国	厦门	639	1,124	1,977	2,371	2,739	3,066	11.28	11.29	3.64	2.89	2.26	0.20	0.45
中国	西安, 陕西	2,873	3,271	3,725	3,926	4,178	4,559	2.60	2.60	1.05	1.24	1.75	0.91	0.67
中国	襄樊, 湖北	492	649	855	1,006	1,164	1,310	5.53	5.53	3.25	2.92	2.35	0.16	0.19
中国	仙桃	1,361	1,415	1,470	1,528	1,618	1,772	0.77	0.77	0.77	1.15	1.82	0.43	0.26
中国	咸阳, 陕西	737	835	946	1,072	1,212	1,355	2.50	2.50	2.50	2.47	2.22	0.23	0.20
中国	兴义, 贵州	593	651	715	785	868	965	1.86	1.87	1.86	2.00	2.12	0.19	0.14
中国	西宁	698	770	849	987	1,142	1,284	1.96	1.96	3.01	2.92	2.35	0.22	0.19
中国	新乡	613	687	770	863	968	1,081	2.27	2.28	2.27	2.31	2.20	0.19	0.16
中国	信阳	273	571	1,195	1,450	1,677	1,882	14.76	14.76	3.87	2.90	2.31	0.09	0.28
中国	新余	608	685	772	870	981	1,096	2.39	2.39	2.39	2.29	2.22	0.19	0.16
中国	宣州	769	795	823	851	900	987	0.68	0.68	0.68	1.10	1.86	0.24	0.14
中国	徐州	944	1,247	1,648	1,960	2,284	2,566	5.58	5.58	3.46	3.06	2.32	0.30	0.37
中国	盐城, 江苏	497	580	677	789	914	1,029	3.09	3.09	3.08	2.93	2.38	0.16	0.15
中国	烟台	838	1,188	1,684	1,991	2,301	2,578	6.98	6.98	3.35	2.89	2.28	0.27	0.38
中国	宜宾	685	743	805	872	954	1,058	1.61	1.61	1.61	1.80	2.06	0.22	0.15
中国	宜昌	492	589	704	823	953	1,073	3.58	3.58	3.12	2.92	2.38	0.16	0.16
中国	宜春, 黑龙江	882	849	816	785	785	849	-0.78	-0.78	-0.78	-0.00	1.57	0.28	0.12
中国	宜春, 江西	836	876	917	961	1,025	1,127	0.93	0.93	0.93	1.29	1.90	0.26	0.16
中国	银川	502	632	795	932	1,079	1,214	4.60	4.60	3.19	2.92	2.36	0.16	0.18
中国	营口	572	630	694	764	847	942	1.93	1.94	1.93	2.06	2.14	0.18	0.14
中国	益阳, 湖南	1,062	1,140	1,223	1,313	1,425	1,572	1.41	1.41	1.41	1.64	1.97	0.34	0.23
中国	永州	946	960	976	991	1,032	1,128	0.31	0.31	0.31	0.82	1.77	0.30	0.16
中国	榆次	467	555	660	785	921	1,042	3.46	3.46	3.46	3.21	2.46	0.15	0.15
中国	岳阳	1,078	995	918	847	821	880	-1.60	-1.61	-1.60	-0.63	1.38	0.34	0.13
中国	玉林, 广西	667	779	909	1,060	1,227	1,379	3.09	3.09	3.08	2.92	2.35	0.21	0.20
中国	枣庄	1,793	1,889	1,990	2,096	2,242	2,458	1.04	1.04	1.04	1.34	1.84	0.57	0.36
中国	张家口	720	803	897	1,001	1,120	1,248	2.20	2.20	2.20	2.25	2.17	0.23	0.18
中国	湛江	1,049	1,185	1,340	1,514	1,709	1,905	2.45	2.45	2.45	2.42	2.17	0.33	0.28
中国	昭通	620	670	724	783	855	948	1.56	1.56	1.56	1.77	2.06	0.20	0.14
中国	郑州	1,752	2,081	2,472	2,590	2,738	2,989	3.44	3.44	0.93	1.11	1.75	0.55	0.44
中国	镇江, 江苏	490	581	688	803	930	1,047	3.39	3.39	3.10	2.92	2.38	0.16	0.15
中国	珠海	331	518	809	963	1,114	1,254	8.94	8.94	3.48	2.92	2.36	0.11	0.18
中国	株洲	585	713	868	1,016	1,176	1,322	3.95	3.95	3.14	2.92	2.35	0.19	0.19
中国	淄博	2,484	2,640	2,806	2,982	3,209	3,517	1.22	1.22	1.22	1.46	1.84	0.79	0.51
中国	自贡	977	1,012	1,049	1,087	1,149	1,260	0.71	0.71	0.71	1.11	1.84	0.31	0.18
中国	遵义	392	516	679	799	924	1,041	5.50	5.50	3.25	2.92	2.38	0.12	0.15
中国, 香港特别行政区	中国香港 ¹	5,677	6,187	6,637	7,041	7,416	7,764	1.72	1.41	1.18	1.04	0.92	100.00	100.00
朝鲜民主主义人民共和国	咸兴	678	724	769	804	833	864	1.32	1.21	0.90	0.71	0.73	5.90	5.67
朝鲜民主主义人民共和国	南浦	580	806	1,016	1,102	1,142	1,182	6.58	4.63	1.63	0.70	0.69	5.05	7.75
朝鲜民主主义人民共和国	平壤	2,473	2,863	3,194	3,351	3,439	3,531	2.93	2.19	0.96	0.51	0.53	21.51	23.14
格鲁吉亚	第比利斯	1,224	1,160	1,100	1,047	1,024	1,021	-1.07	-1.07	-0.99	-0.44	-0.06	40.61	45.39
印度	阿格拉	933	1,095	1,293	1,511	1,702	1,892	3.20	3.32	3.12	2.39	2.12	0.43	0.47
印度	阿默达巴德	3,255	3,790	4,427	5,120	5,716	6,298	3.04	3.11	2.91	2.20	1.94	1.50	1.56
印度	阿利加尔	468	554	653	763	862	963	3.39	3.29	3.11	2.45	2.21	0.22	0.24
印度	阿拉哈巴德	830	928	1,035	1,152	1,277	1,420	2.23	2.17	2.14	2.07	2.12	0.38	0.35
印度	阿姆利则	726	844	990	1,151	1,296	1,444	3.00	3.20	3.02	2.38	2.15	0.34	0.36
印度	阿散索尔	727	891	1,065	1,257	1,423	1,584	4.06	3.56	3.32	2.48	2.15	0.34	0.39
印度	奥兰加巴德	568	708	868	1,048	1,197	1,336	4.38	4.09	3.78	2.66	2.19	0.26	0.33

续表

		估计值和预测值 (000)					年变化率 (%)					占城市人口比例 (%)		
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2005	2005- 2010	2010- 2015	1990	2015
印度	班加罗尔	4,036	4,744	5,567	6,462	7,216	7,939	3.23	3.20	2.98	2.21	1.91	1.86	1.97
印度	巴雷利	604	664	722	787	867	966	1.87	1.67	1.72	1.95	2.16	0.28	0.24
印度	博帕尔	1,046	1,228	1,426	1,644	1,842	2,045	3.21	3.00	2.84	2.28	2.10	0.48	0.51
印度	布巴内斯瓦尔	395	504	637	790	912	1,020	4.90	4.69	4.30	2.87	2.25	0.18	0.25
印度	昌迪加尔	564	667	791	928	1,049	1,170	3.36	3.40	3.19	2.46	2.19	0.26	0.29
印度	马德拉斯	5,338	5,836	6,353	6,916	7,545	8,280	1.78	1.70	1.70	1.74	1.86	2.46	2.05
印度	哥印拜陀	1,088	1,239	1,420	1,618	1,806	2,005	2.60	2.73	2.61	2.20	2.09	0.50	0.50
印度	德里	8,206	10,092	12,441	15,048	16,983	18,604	4.14	4.18	3.80	2.42	1.82	3.78	4.62
印度	丹巴德	805	915	1,046	1,189	1,328	1,477	2.56	2.67	2.57	2.21	2.13	0.37	0.37
印度	杜尔格-比萃	670	780	905	1,043	1,172	1,305	3.03	2.98	2.83	2.32	2.16	0.31	0.32
印度	法里达巴德	593	779	1,018	1,298	1,509	1,685	5.47	5.35	4.85	3.02	2.20	0.27	0.42
印度	加济阿巴德	492	675	928	1,236	1,461	1,634	6.30	6.38	5.73	3.34	2.23	0.23	0.41
印度	高哈蒂	564	675	797	932	1,052	1,174	3.60	3.32	3.13	2.44	2.18	0.26	0.29
印度	瓜廖尔	706	779	855	940	1,039	1,156	1.97	1.88	1.89	2.00	2.14	0.33	0.29
印度	胡布利-达尔瓦德	639	705	776	855	946	1,054	1.95	1.93	1.94	2.02	2.16	0.30	0.26
印度	海德拉巴	4,193	4,825	5,445	6,115	6,749	7,420	2.81	2.42	2.32	1.97	1.90	1.93	1.84
印度	印多尔	1,088	1,314	1,597	1,913	2,172	2,413	3.77	3.91	3.61	2.54	2.10	0.50	0.60
印度	贾巴尔普尔	879	981	1,100	1,231	1,366	1,519	2.19	2.29	2.24	2.09	2.12	0.41	0.38
印度	斋浦尔	1,478	1,826	2,259	2,747	3,130	3,470	4.23	4.26	3.91	2.61	2.06	0.68	0.86
印度	贾朗达尔	502	588	694	811	916	1,023	3.16	3.31	3.12	2.45	2.20	0.23	0.25
印度	詹谢普尔	817	938	1,081	1,238	1,387	1,542	2.75	2.84	2.71	2.26	2.13	0.38	0.38
印度	焦特布尔	654	743	842	951	1,061	1,181	2.54	2.51	2.43	2.19	2.16	0.30	0.29
印度	坎普尔	2,001	2,294	2,641	3,018	3,363	3,718	2.73	2.82	2.67	2.17	2.01	0.92	0.92
印度	科钦	1,103	1,229	1,340	1,463	1,609	1,785	2.17	1.73	1.76	1.91	2.08	0.51	0.44
印度	加尔各答	10,890	11,924	13,058	14,277	15,548	16,980	1.82	1.82	1.78	1.71	1.76	5.02	4.21
印度	哥打	523	604	692	789	883	986	2.89	2.71	2.61	2.27	2.19	0.24	0.24
印度	卡利卡特	781	835	875	924	1,007	1,119	1.33	0.94	1.09	1.71	2.12	0.36	0.28
印度	勒克瑙	1,614	1,906	2,221	2,566	2,872	3,180	3.33	3.06	2.88	2.26	2.04	0.74	0.79
印度	卢迪亚纳	1,006	1,183	1,368	1,571	1,759	1,954	3.24	2.91	2.77	2.26	2.10	0.46	0.49
印度	马杜赖	1,073	1,132	1,187	1,254	1,365	1,514	1.07	0.95	1.10	1.69	2.07	0.49	0.38
印度	密拉特	824	975	1,143	1,328	1,494	1,662	3.36	3.18	3.00	2.36	2.13	0.38	0.41
印度	孟买	12,308	14,111	16,086	18,196	20,036	21,869	2.73	2.62	2.47	1.93	1.75	5.67	5.43
印度	迈索尔	640	708	776	852	942	1,049	2.01	1.85	1.87	2.00	2.15	0.30	0.26
印度	那格浦尔	1,637	1,849	2,089	2,350	2,606	2,885	2.44	2.44	2.35	2.07	2.03	0.75	0.72
印度	纳西克	700	886	1,117	1,381	1,588	1,769	4.71	4.63	4.23	2.79	2.17	0.32	0.44
印度	巴特那	1,087	1,331	1,658	2,029	2,320	2,578	4.05	4.40	4.03	2.69	2.11	0.50	0.64
印度	浦那	2,430	2,978	3,655	4,409	5,000	5,524	4.07	4.09	3.75	2.52	1.99	1.12	1.37
印度	赖布尔	453	553	680	824	942	1,053	4.00	4.13	3.82	2.69	2.22	0.21	0.26
印度	拉杰果德	638	787	974	1,185	1,357	1,513	4.21	4.26	3.92	2.70	2.18	0.29	0.38
印度	兰契	607	712	844	989	1,118	1,247	3.21	3.39	3.18	2.45	2.18	0.28	0.31
印度	塞勒姆	574	647	736	834	932	1,039	2.38	2.58	2.50	2.22	2.18	0.27	0.26
印度	肖拉普尔	613	720	853	1,002	1,132	1,263	3.20	3.41	3.20	2.46	2.18	0.28	0.31
印度	斯利那加	730	833	954	1,087	1,216	1,353	2.62	2.72	2.61	2.24	2.14	0.34	0.34
印度	苏拉特	1,468	1,984	2,699	3,557	4,166	4,623	6.01	6.16	5.52	3.16	2.08	0.68	1.15
印度	特里凡得琅	801	853	885	926	1,006	1,118	1.25	0.73	0.92	1.65	2.11	0.37	0.28
印度	蒂鲁吉拉伯利	705	768	837	915	1,009	1,123	1.71	1.74	1.78	1.96	2.14	0.33	0.28
印度	巴罗达	1,096	1,273	1,465	1,675	1,872	2,077	2.99	2.81	2.68	2.22	2.09	0.51	0.52
印度	贝拿勒斯	1,013	1,106	1,199	1,303	1,432	1,589	1.75	1.62	1.67	1.88	2.09	0.47	0.39
印度	维杰亚瓦达	821	914	999	1,094	1,206	1,341	2.14	1.79	1.81	1.95	2.12	0.38	0.33
印度	维沙卡帕特南	1,018	1,168	1,309	1,465	1,625	1,804	2.73	2.29	2.24	2.08	2.09	0.47	0.45
印度尼西亚	万隆	2,460	2,896	3,448	4,126	4,786	5,338	3.26	3.49	3.59	2.96	2.19	4.43	3.70
印度尼西亚	茂物	596	625	683	805	942	1,064	0.94	1.78	3.27	3.16	2.42	1.08	0.74
印度尼西亚	雅加达	7,650	9,161	11,065	13,215	15,206	16,822	3.60	3.78	3.55	2.81	2.02	13.79	11.65
印度尼西亚	马朗	620	698	807	964	1,129	1,273	2.40	2.88	3.57	3.16	2.39	1.12	0.88
印度尼西亚	棉兰	1,537	1,699	1,931	2,287	2,661	2,981	2.01	2.56	3.39	3.03	2.27	2.77	2.06
印度尼西亚	巨港	1,032	1,212	1,442	1,733	2,022	2,270	3.20	3.48	3.68	3.09	2.31	1.86	1.57
印度尼西亚	北加浪岸	420	550	713	881	1,034	1,167	5.40	5.17	4.23	3.22	2.41	0.76	0.81
印度尼西亚	三宝壟	804	795	832	967	1,130	1,273	-0.21	0.90	3.00	3.11	2.39	1.45	0.88
印度尼西亚	泗水	2,061	2,252	2,536	2,992	3,473	3,883	1.77	2.37	3.31	2.99	2.23	3.72	2.69
印度尼西亚	梭罗	578	599	649	762	893	1,008	0.70	1.61	3.23	3.16	2.43	1.04	0.70
印度尼西亚	特加朗	550	650	774	933	1,094	1,233	3.34	3.49	3.74	3.17	2.40	0.99	0.85
印度尼西亚	乌戎潘当	816	926	1,074	1,284	1,501	1,688	2.53	2.98	3.57	3.12	2.35	1.47	1.17
伊朗(伊斯兰共和国)	阿瓦士	685	784	871	960	1,051	1,152	2.69	2.10	1.96	1.80	1.84	2.15	2.01
伊朗(伊斯兰共和国)	伊斯法罕	1,094	1,230	1,381	1,535	1,679	1,836	2.33	2.33	2.11	1.80	1.78	3.43	3.20
伊朗(伊斯兰共和国)	卡拉杰	693	903	1,063	1,223	1,354	1,483	5.30	3.25	2.82	2.02	1.83	2.17	2.58
伊朗(伊斯兰共和国)	克尔曼沙阿	608	675	750	827	905	994	2.11	2.09	1.95	1.82	1.86	1.90	1.73
伊朗(伊斯兰共和国)	马什哈德	1,680	1,854	1,990	2,134	2,307	2,515	1.97	1.41	1.40	1.56	1.72	5.26	4.38
伊朗(伊斯兰共和国)	库姆	622	744	888	1,035	1,150	1,261	3.56	3.55	3.05	2.10	1.85	1.95	2.20
伊朗(伊斯兰共和国)	设拉子	946	1,030	1,124	1,222	1,331	1,456	1.70	1.74	1.67	1.70	1.80	2.97	2.54
伊朗(伊斯兰共和国)	大不里士	1,058	1,165	1,274	1,387	1,510	1,651	1.91	1.79	1.71	1.69	1.79	3.32	2.88
伊朗(伊斯兰共和国)	德黑兰	6,365	6,687	6,979	7,314	7,807	8,432	0.99	0.86	0.94	1.30	1.54	19.94	14.68
伊拉克	巴士拉	474	631	759	837	926	1,028	5.71	3.68	1.97	2.02	2.08	3.67	4.21
伊拉克	摩苏尔	736	889	1,056	1,234	1,407	1,565	3.78	3.44	3.12	2.62	2.14	5.70	6.42
伊拉克	巴格达	4,092	4,598	5,200	5,904	6,593	7,242	2.34	2.46	2.54	2.20	1.88	31.70	29.68

续表

		估计值和预测值 (000)					年变化率 (%)					占城市人口比例 (%)		
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2005	2005- 2010	2010- 2015	1990	2015
伊拉克	埃尔比勒	536	644	773	925	1,070	1,195	3.65	3.65	3.60	2.90	2.22	4.16	4.90
以色列	海法	582	775	888	992	1,043	1,104	5.74	2.73	2.22	1.00	1.13	14.26	15.32
以色列	特拉维夫-雅法	2,026	2,442	2,752	3,012	3,256	3,453	3.73	2.39	1.81	1.56	1.17	49.68	47.92
日本	福冈-北九州	2,487	2,619	2,716	2,800	2,830	2,834	1.04	0.73	0.61	0.22	0.02	3.19	3.25
日本	广岛	1,986	2,040	2,044	2,044	2,045	2,045	0.54	0.04	0.01	0.00	0.00	2.55	2.34
日本	京都	1,760	1,804	1,806	1,805	1,805	1,805	0.49	0.02	-0.00	-0.00	-0.00	2.26	2.07
日本	名古屋	2,947	3,055	3,122	3,179	3,200	3,202	0.71	0.44	0.36	0.13	0.01	3.78	3.67
日本	大阪-神户	11,035	11,052	11,165	11,268	11,305	11,309	0.03	0.20	0.18	0.07	0.01	14.16	12.96
日本	札幌	2,319	2,476	2,508	2,530	2,538	2,539	1.31	0.26	0.17	0.06	0.01	2.98	2.91
日本	仙台	2,021	2,135	2,184	2,224	2,239	2,240	1.09	0.46	0.36	0.13	0.01	2.59	2.57
日本	东京	32,530	33,587	34,450	35,197	35,467	35,494	0.64	0.51	0.43	0.15	0.02	41.75	40.69
约旦	安曼	851	985	1,132	1,292	1,461	1,615	2.91	2.79	2.64	2.46	2.00	36.23	27.21
哈萨克斯坦	阿拉木图	1,080	1,108	1,137	1,156	1,164	1,183	0.52	0.51	0.33	0.14	0.31	11.63	13.19
科威特	科威特城	1,392	1,105	1,549	1,810	2,099	2,341	-4.62	6.76	3.12	2.96	2.19	66.27	70.33
吉尔吉斯斯坦	比什凯克	635	703	766	798	841	902	2.03	1.72	0.81	1.04	1.41	38.26	40.46
黎巴嫩	贝鲁特	1,293	1,268	1,487	1,777	1,941	2,055	-0.39	3.19	3.57	1.77	1.13	56.72	58.95
马来西亚	吉隆坡	1,120	1,213	1,306	1,405	1,534	1,696	1.58	1.47	1.47	1.74	2.02	12.60	7.61
蒙古	乌兰巴托	572	661	764	863	932	999	2.90	2.90	2.44	1.54	1.39	45.23	56.84
缅甸	曼德勒	630	712	809	924	1,054	1,192	2.43	2.56	2.66	2.63	2.45	6.22	5.80
缅甸	仰光	2,897	3,233	3,634	4,107	4,635	5,184	2.20	2.34	2.45	2.42	2.24	28.58	25.24
尼泊尔	加德满都	398	509	644	815	1,028	1,280	4.92	4.70	4.71	4.65	4.38	23.52	18.67
巴基斯坦	费萨拉巴德	1,520	1,804	2,140	2,494	2,877	3,326	3.43	3.41	3.07	2.85	2.90	4.45	4.34
巴基斯坦	古杰朗瓦拉	848	1,019	1,224	1,440	1,668	1,937	3.69	3.66	3.24	2.95	2.98	2.48	2.53
巴基斯坦	海得拉巴	950	1,077	1,221	1,392	1,605	1,864	2.51	2.52	2.62	2.85	2.98	2.78	2.43
巴基斯坦	卡拉奇	7,147	8,467	10,020	11,608	13,252	15,155	3.39	3.37	2.94	2.65	2.68	20.93	19.78
巴基斯坦	拉合尔	3,970	4,653	5,448	6,289	7,201	8,271	3.17	3.16	2.87	2.71	2.77	11.63	10.79
巴基斯坦	木尔坦	953	1,097	1,263	1,452	1,675	1,944	2.82	2.82	2.78	2.87	2.98	2.79	2.54
巴基斯坦	白沙瓦	769	905	1,066	1,240	1,436	1,669	3.27	3.26	3.03	2.93	3.00	2.25	2.18
巴基斯坦	拉瓦尔品第	1,087	1,286	1,520	1,770	2,045	2,371	3.36	3.34	3.05	2.89	2.95	3.18	3.09
菲律宾	宿雾	612	661	721	799	902	1,006	1.53	1.75	2.05	2.42	2.19	2.05	1.49
菲律宾	达沃	854	1,001	1,152	1,327	1,511	1,680	3.17	2.81	2.82	2.59	2.13	2.87	2.50
菲律宾	马尼拉	7,973	9,401	9,950	10,686	11,799	12,917	3.30	1.13	1.43	1.98	1.81	26.75	19.18
韩国	高阳	241	493	744	1,040	1,183	1,210	14.28	8.25	6.69	2.59	0.44	0.76	2.97
韩国	Ich'on	1,785	2,271	2,464	2,620	2,695	2,712	4.82	1.62	1.23	0.56	0.13	5.64	6.65
韩国	光州	1,122	1,249	1,346	1,436	1,483	1,499	2.16	1.49	1.30	0.64	0.21	3.54	3.68
韩国	釜山	3,778	3,813	3,673	3,554	3,529	3,534	0.18	-0.75	-0.66	-0.14	0.03	11.94	8.67
韩国	城南市	534	842	911	955	981	994	9.10	1.59	0.93	0.55	0.26	1.69	2.44
韩国	首尔	10,544	10,256	9,917	9,645	9,554	9,545	-0.55	-0.67	-0.56	-0.19	-0.02	33.31	23.41
韩国	水原	628	748	932	1,134	1,228	1,248	3.50	4.42	3.91	1.59	0.33	1.98	3.06
韩国	大邱	2,215	2,434	2,478	2,511	2,538	2,551	1.88	0.36	0.26	0.22	0.10	7.00	6.26
韩国	大田	1,036	1,256	1,362	1,453	1,500	1,516	3.85	1.62	1.30	0.64	0.21	3.27	3.72
韩国	蔚山	673	945	1,011	1,056	1,084	1,097	6.80	1.36	0.87	0.52	0.24	2.13	2.69
沙特阿拉伯	达曼	409	533	639	766	904	1,025	5.30	3.63	3.62	3.32	2.51	3.26	4.00
沙特阿拉伯	麦地那	529	669	795	944	1,107	1,251	4.69	3.45	3.45	3.18	2.45	4.22	4.88
沙特阿拉伯	利雅得	2,325	3,035	3,567	4,193	4,863	5,438	5.33	3.23	3.23	2.96	2.24	18.54	21.21
沙特阿拉伯	吉达	1,742	2,200	2,509	2,860	3,244	3,612	4.66	2.63	2.62	2.52	2.15	13.89	14.09
沙特阿拉伯	麦加	856	1,033	1,168	1,319	1,488	1,661	3.76	2.45	2.45	2.41	2.20	6.83	6.48
新加坡	新加坡	3,016	3,478	4,017	4,326	4,590	4,815	2.85	2.88	1.48	1.19	0.96	100.00	100.00
阿拉伯叙利亚共和国	大马士革	1,691	1,849	2,035	2,272	2,559	2,872	1.79	1.92	2.20	2.38	2.30	26.91	22.61
阿拉伯叙利亚共和国	阿勒颇	1,554	1,870	2,212	2,520	2,840	3,185	3.70	3.37	2.61	2.39	2.29	24.73	25.07
阿拉伯叙利亚共和国	霍姆斯	565	680	806	923	1,048	1,183	3.70	3.40	2.72	2.53	2.43	8.99	9.31
泰国	曼谷	5,888	6,106	6,332	6,593	6,963	7,439	0.73	0.73	0.81	1.09	1.32	36.63	29.79
土耳其	阿达纳	907	1,011	1,123	1,245	1,364	1,471	2.18	2.10	2.06	1.82	1.50	2.67	2.48
土耳其	安卡拉	2,561	2,842	3,179	3,573	3,914	4,191	2.08	2.25	2.33	1.82	1.37	7.55	7.06
土耳其	布尔萨	819	981	1,180	1,414	1,591	1,718	3.62	3.69	3.61	2.36	1.54	2.41	2.89
土耳其	加济安泰普	595	710	844	992	1,111	1,202	3.54	3.47	3.23	2.26	1.58	1.75	2.02
土耳其	伊斯坦布尔	6,552	7,665	8,744	9,712	10,546	11,211	3.14	2.63	2.10	1.65	1.22	19.32	18.87
土耳其	伊兹密尔	1,741	1,966	2,216	2,487	2,728	2,929	2.43	2.39	2.31	1.85	1.42	5.13	4.93
土耳其	科尼亚	508	610	734	871	980	1,061	3.66	3.69	3.42	2.34	1.60	1.50	1.79
阿拉伯联合酋长国	迪拜	473	650	938	1,330	1,537	1,688	6.36	7.35	6.98	2.89	1.88	32.00	39.03
乌兹别克斯坦	塔什干	2,072	2,104	2,137	2,181	2,284	2,460	0.30	0.30	0.42	0.92	1.49	25.18	21.10
越南	河内	3,126	3,424	3,752	4,164	4,703	5,320	1.82	1.83	2.09	2.43	2.47	23.31	17.73
越南	海防	1,474	1,585	1,704	1,873	2,120	2,411	1.45	1.46	1.89	2.48	2.58	10.99	8.04
越南	胡志明市	3,996	4,296	4,621	5,065	5,698	6,436	1.45	1.46	1.84	2.36	2.43	29.80	21.45
也门	萨那	653	1,034	1,365	1,801	2,339	2,931	9.18	5.55	5.54	5.23	4.52	25.83	32.25
欧洲														
白俄罗斯	明斯克	1,607	1,649	1,694	1,778	1,875	1,903	0.52	0.54	0.97	1.06	0.30	23.56	26.92
比利时	布鲁塞尔	962	960	964	1,012	1,050	1,062	-0.04	0.09	0.98	0.74	0.21	10.01	10.34
保加利亚	索菲亚	1,191	1,191	1,164	1,093	1,063	1,059	0.01	-0.46	-1.26	-0.56	-0.07	20.57	20.32
捷克共和国	布拉格	1,210	1,197	1,181	1,171	1,183	1,186	-0.21	-0.28	-0.17	0.20	0.05	15.61	15.91
丹麦	哥本哈根	1,338	1,358	1,079	1,088	1,094	1,098	0.30	-4.61	0.17	0.10	0.08	30.67	22.72
芬兰	赫尔辛基	872	943	1,019	1,091	1,120	1,135	1.57	1.56	1.35	0.54	0.26	28.46	33.75
法国	波尔多	699	730	763	790	808	822	0.88	0.87	0.71	0.45	0.33	1.66	1.67
法国	里尔	961	984	1,007	1,029	1,048	1,063	0.47	0.47	0.43	0.36	0.29	2.29	2.16

续表

		估计值和预测值 (000)					年变化率 (%)					占城市人口比例 (%)		
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2005	2005- 2010	2010- 2015	1990	2015
法国	里昂	1,265	1,313	1,362	1,403	1,428	1,446	0.74	0.73	0.59	0.36	0.24	3.01	2.94
法国	马赛 - 艾克斯, 普罗旺斯	1,305	1,331	1,357	1,382	1,404	1,421	0.39	0.39	0.37	0.32	0.24	3.11	2.89
法国	尼斯 - 戛纳	854	874	894	914	931	946	0.46	0.46	0.44	0.38	0.30	2.03	1.92
法国	巴黎	9,331	9,510	9,692	9,820	9,856	9,858	0.38	0.38	0.26	0.07	0.00	22.21	20.03
法国	图卢兹	654	714	778	830	854	868	1.75	1.74	1.27	0.57	0.33	1.56	1.76
德国	柏林	3,434	3,471	3,392	3,389	3,389	3,389	0.22	-0.46	-0.02	0.00	0.00	5.89	5.38
德国	汉堡	1,652	1,708	1,715	1,740	1,752	1,755	0.66	0.08	0.29	0.14	0.03	2.84	2.79
德国	科隆	954	966	966	965	961	961	0.25	-0.00	-0.02	-0.07	-0.01	1.64	1.53
德国	慕尼黑	1,229	1,236	1,211	1,263	1,296	1,303	0.12	-0.41	0.83	0.52	0.12	2.11	2.07
希腊	雅典	3,070	3,122	3,179	3,230	3,248	3,251	0.34	0.37	0.31	0.11	0.02	51.34	47.49
希腊	塞萨洛尼基	746	771	797	820	832	841	0.66	0.67	0.58	0.29	0.21	12.48	12.28
匈牙利	布达佩斯	2,005	1,893	1,787	1,693	1,664	1,655	-1.15	-1.15	-1.08	-0.35	-0.10	29.39	24.02
爱尔兰	都柏林	916	946	989	1,037	1,107	1,186	0.65	0.87	0.96	1.30	1.38	45.82	39.76
意大利	米兰	3,063	3,020	2,985	2,953	2,939	2,937	-0.28	-0.23	-0.22	-0.10	-0.01	8.09	7.31
意大利	那不勒斯	2,208	2,218	2,232	2,245	2,251	2,252	0.09	0.13	0.12	0.05	0.01	5.83	5.61
意大利	巴勒莫	844	850	855	859	862	862	0.14	0.12	0.11	0.05	0.01	2.23	2.15
意大利	罗马	3,450	3,425	3,385	3,348	3,332	3,330	-0.14	-0.24	-0.22	-0.10	-0.01	9.12	8.29
意大利	都灵	1,775	1,733	1,694	1,660	1,644	1,642	-0.48	-0.45	-0.41	-0.18	-0.02	4.69	4.09
荷兰	阿姆斯特丹	1,053	1,102	1,126	1,147	1,173	1,201	0.90	0.43	0.38	0.45	0.48	10.26	8.42
荷兰	鹿特丹	1,047	1,078	1,092	1,101	1,118	1,143	0.57	0.26	0.17	0.30	0.44	10.20	8.00
挪威	奥斯陆	684	729	774	802	825	842	1.28	1.19	0.72	0.55	0.42	22.41	22.15
波兰	克拉科	735	748	756	763	766	767	0.35	0.21	0.19	0.08	0.02	3.15	3.14
波兰	华沙	836	825	799	776	765	764	-0.26	-0.64	-0.59	-0.26	-0.02	3.58	3.13
波兰	华沙	1,628	1,652	1,666	1,680	1,686	1,687	0.29	0.17	0.16	0.07	0.01	6.97	6.91
葡萄牙	里斯本	2,537	2,600	2,672	2,761	2,890	3,005	0.49	0.55	0.65	0.92	0.78	53.04	43.62
罗马尼亚	波尔多图	1,164	1,206	1,254	1,309	1,380	1,443	0.72	0.77	0.86	1.06	0.89	24.33	20.94
俄罗斯联邦	布加勒斯特	1,757	2,054	2,009	1,934	1,941	1,942	3.13	-0.44	-0.76	0.07	0.01	13.94	16.58
俄罗斯联邦	车里雅宾斯克	1,130	1,109	1,088	1,068	1,057	1,055	-0.38	-0.38	-0.37	-0.20	-0.04	1.04	1.06
俄罗斯联邦	喀山	1,094	1,099	1,103	1,108	1,110	1,111	0.08	0.08	0.08	0.04	0.01	1.01	1.12
俄罗斯联邦	克拉斯诺亚尔斯克	910	911	911	912	912	912	0.02	0.02	0.01	0.01	0.00	0.84	0.92
俄罗斯联邦	莫斯科	9,053	9,563	10,103	10,654	10,967	11,022	1.10	1.10	1.06	0.58	0.10	8.31	11.10
俄罗斯联邦	下诺夫哥罗德	1,420	1,375	1,331	1,289	1,268	1,264	-0.65	-0.65	-0.63	-0.34	-0.06	1.30	1.27
俄罗斯联邦	新西伯利亚	1,430	1,428	1,426	1,425	1,424	1,424	-0.03	-0.03	-0.02	-0.01	-0.00	1.31	1.43
俄罗斯联邦	鄂木斯克	1,144	1,140	1,136	1,132	1,130	1,129	-0.07	-0.07	-0.07	-0.04	-0.01	1.05	1.14
俄罗斯联邦	彼尔姆	1,076	1,044	1,014	985	970	967	-0.59	-0.59	-0.57	-0.31	-0.05	0.99	0.97
俄罗斯联邦	罗斯托夫上唐	1,022	1,041	1,061	1,081	1,091	1,093	0.38	0.38	0.36	0.20	0.03	0.94	1.10
俄罗斯联邦	萨马拉	1,244	1,208	1,173	1,141	1,124	1,121	-0.58	-0.58	-0.56	-0.31	-0.05	1.14	1.13
俄罗斯联邦	圣彼得堡	5,019	5,116	5,214	5,312	5,365	5,375	0.38	0.38	0.37	0.20	0.03	4.61	5.42
俄罗斯联邦	萨拉托夫	901	890	878	868	862	861	-0.25	-0.25	-0.24	-0.13	-0.02	0.83	0.87
俄罗斯联邦	乌法	1,078	1,063	1,049	1,035	1,028	1,027	-0.27	-0.27	-0.26	-0.14	-0.02	0.99	1.03
俄罗斯联邦	伏尔加格勒	999	1,005	1,010	1,016	1,019	1,019	0.11	0.11	0.10	0.06	0.01	0.92	1.03
俄罗斯联邦	沃罗涅日	880	867	854	842	836	834	-0.30	-0.30	-0.29	-0.16	-0.03	0.81	0.84
俄罗斯联邦	叶卡捷琳堡	1,350	1,326	1,303	1,281	1,270	1,268	-0.35	-0.35	-0.34	-0.18	-0.03	1.24	1.28
塞尔维亚和黑山共和国	贝尔格莱德	1,162	1,150	1,128	1,106	1,094	1,100	-0.22	-0.38	-0.38	-0.22	0.10	22.50	19.17
西班牙	巴塞罗那	4,101	4,313	4,548	4,795	4,998	5,057	1.01	1.06	1.06	0.83	0.24	13.85	14.56
西班牙	马德里	4,414	4,751	5,162	5,608	5,977	6,086	1.47	1.66	1.66	1.28	0.36	14.90	17.52
西班牙	瓦伦西亚	776	783	790	797	806	813	0.20	0.18	0.18	0.21	0.18	2.62	2.34
瑞典	哥德堡	729	761	793	827	854	867	0.86	0.81	0.84	0.64	0.30	10.25	10.94
瑞典	斯德哥尔摩	1,487	1,561	1,652	1,708	1,745	1,760	0.97	1.13	0.67	0.43	0.17	20.91	22.22
瑞士	苏黎世	929	1,002	1,074	1,144	1,183	1,200	1.52	1.39	1.26	0.67	0.28	19.86	20.77
乌克兰	第聂伯彼得罗夫斯克	1,162	1,119	1,077	1,036	1,007	998	-0.77	-0.77	-0.77	-0.58	-0.16	3.36	3.40
乌克兰	顿涅茨克	1,097	1,061	1,026	992	967	960	-0.67	-0.67	-0.67	-0.51	-0.14	3.17	3.27
乌克兰	哈尔科夫	1,586	1,534	1,484	1,436	1,400	1,390	-0.66	-0.66	-0.66	-0.50	-0.14	4.58	4.73
乌克兰	基辅	2,574	2,590	2,606	2,672	2,738	2,757	0.13	0.13	0.13	0.50	0.49	7.43	9.39
乌克兰	敖德萨	1,092	1,064	1,037	1,010	990	985	-0.52	-0.52	-0.52	-0.39	-0.11	3.15	3.35
乌克兰	扎波罗热	873	847	822	798	780	775	-0.60	-0.60	-0.60	-0.45	-0.13	2.52	2.64
大不列颠及北爱尔兰联合王国	伯明翰	2,301	2,291	2,285	2,280	2,279	2,279	-0.09	-0.05	-0.04	-0.01	0.00	4.57	4.10
大不列颠及北爱尔兰联合王国	格拉斯哥	1,217	1,186	1,171	1,159	1,157	1,162	-0.52	-0.26	-0.21	-0.02	0.08	2.42	2.09
大不列颠及北爱尔兰联合王国	利物浦	831	829	818	810	810	816	-0.05	-0.26	-0.20	0.01	0.13	1.65	1.47
大不列颠及北爱尔兰联合王国	伦敦	7,654	7,908	8,225	8,505	8,607	8,618	0.65	0.79	0.67	0.24	0.02	15.20	15.49
大不列颠及北爱尔兰联合王国	曼彻斯特	2,282	2,262	2,243	2,228	2,223	2,223	-0.18	-0.16	-0.14	-0.05	-0.00	4.53	3.99
大不列颠及北爱尔兰联合王国	纽卡斯尔	877	883	880	879	882	887	0.14	-0.07	-0.04	0.06	0.12	1.74	1.59
大不列颠及北爱尔兰联合王国	西约克郡	1,449	1,468	1,495	1,519	1,530	1,534	0.27	0.36	0.32	0.14	0.06	2.88	2.76
拉丁美洲和加勒比地区														
阿根廷	布宜诺斯艾利斯	10,513	11,154	11,847	12,550	13,067	13,396	1.18	1.21	1.15	0.81	0.50	37.10	34.27
阿根廷	科尔多瓦	1,200	1,275	1,348	1,423	1,492	1,552	1.21	1.11	1.08	0.95	0.79	4.24	3.97
阿根廷	门多萨	759	802	838	876	917	956	1.11	0.88	0.88	0.90	0.84	2.68	2.45
阿根廷	罗萨里奥	1,084	1,121	1,152	1,186	1,231	1,280	0.68	0.55	0.57	0.74	0.78	3.82	3.27
阿根廷	圣米格尔图库曼	611	666	722	781	830	868	1.71	1.63	1.57	1.22	0.89	2.16	2.22
玻利维亚	拉巴斯	1,062	1,267	1,390	1,527	1,692	1,864	3.53	1.85	1.89	2.05	1.94	28.65	24.96
玻利维亚	圣克鲁斯	616	833	1,054	1,320	1,551	1,724	6.04	4.69	4.51	3.22	2.11	16.63	23.08
巴西	桑托斯 ²	1,184	1,319	1,468	1,638	1,810	1,940	2.15	2.14	2.18	2.00	1.39	1.06	1.05
巴西	贝伦	1,129	1,393	1,748	2,043	2,335	2,524	4.20	4.54	3.11	2.68	1.55	1.01	1.37

续表

		估计值和预测值 (000)					年变化率 (%)					占城市人口比例 (%)		
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2005	2005- 2010	2010- 2015	1990	2015
巴西	贝洛奥里藏特	3,548	4,093	4,659	5,304	5,941	6,354	2.86	2.59	2.59	2.27	1.34	3.18	3.44
巴西	巴西利亚	1,863	2,257	2,746	3,341	3,938	4,282	3.84	3.92	3.92	3.29	1.67	1.67	2.32
巴西	坎皮纳斯	1,693	1,975	2,264	2,634	3,003	3,239	3.08	2.74	3.02	2.62	1.51	1.52	1.75
巴西	库亚巴	510	606	686	770	857	923	3.43	2.49	2.31	2.12	1.50	0.46	0.50
巴西	库里蒂巴	1,829	2,138	2,494	2,908	3,320	3,581	3.12	3.07	3.07	2.65	1.51	1.64	1.94
巴西	弗洛里亚诺波利斯	503	609	734	934	1,142	1,262	3.85	3.72	4.81	4.03	2.01	0.45	0.68
巴西	福塔雷萨	2,226	2,554	2,875	3,237	3,598	3,850	2.75	2.37	2.37	2.12	1.35	1.99	2.08
巴西	戈亚尼亚	1,132	1,356	1,608	1,898	2,189	2,372	3.61	3.41	3.31	2.85	1.61	1.01	1.28
巴西	大圣路易斯	672	775	876	990	1,106	1,192	2.83	2.45	2.45	2.22	1.50	0.60	0.65
巴西	维多利亚大	1,052	1,221	1,398	1,613	1,829	1,974	2.97	2.72	2.85	2.51	1.53	0.94	1.07
巴西	若昂佩索阿	652	741	827	918	1,012	1,087	2.54	2.21	2.09	1.95	1.43	0.58	0.59
巴西	马塞约	660	798	952	1,116	1,281	1,391	3.77	3.55	3.17	2.76	1.64	0.59	0.75
巴西	马瑙斯	955	1,159	1,392	1,645	1,898	2,059	3.87	3.68	3.33	2.86	1.63	0.85	1.11
巴西	纳塔尔	692	800	910	1,035	1,161	1,253	2.89	2.58	2.58	2.31	1.52	0.62	0.68
巴西	东北卡塔琳娜 ³	603	709	815	936	1,059	1,146	3.22	2.78	2.78	2.47	1.58	0.54	0.62
巴西	阿雷格里港	2,934	3,236	3,505	3,795	4,096	4,342	1.96	1.59	1.59	1.52	1.17	2.63	2.35
巴西	累西腓	2,690	2,958	3,230	3,527	3,830	4,070	1.90	1.76	1.76	1.65	1.21	2.41	2.20
巴西	里约热内卢	9,595	10,174	10,803	11,469	12,170	12,770	1.17	1.20	1.20	1.19	0.96	8.59	6.91
巴西	萨尔瓦多	2,331	2,644	2,968	3,331	3,695	3,950	2.53	2.31	2.31	2.07	1.34	2.09	2.14
巴西	圣保罗	14,776	15,948	17,099	18,333	19,582	20,535	1.53	1.39	1.39	1.32	0.95	13.22	11.11
巴西	特雷西纳	614	706	789	872	958	1,029	2.77	2.24	2.00	1.88	1.42	0.55	0.56
智利	圣地亚哥	4,616	4,983	5,326	5,683	5,982	6,191	1.53	1.33	1.30	1.02	0.69	42.06	38.33
哥伦比亚	巴兰基亚	1,241	1,396	1,658	1,857	2,042	2,191	2.35	3.45	2.26	1.90	1.40	5.17	5.55
哥伦比亚	布卡拉曼加	658	776	921	1,019	1,116	1,201	3.30	3.41	2.03	1.81	1.46	2.74	3.04
哥伦比亚	卡利	1,574	1,829	2,237	2,514	2,767	2,963	3.00	4.03	2.33	1.92	1.37	6.55	7.51
哥伦比亚	卡塔赫纳	572	667	829	954	1,067	1,152	3.09	4.34	2.80	2.24	1.54	2.38	2.92
哥伦比亚	库库塔	530	637	760	852	939	1,012	3.68	3.52	2.28	1.96	1.50	2.21	2.57
哥伦比亚	麦德林	2,155	2,403	2,814	3,058	3,304	3,522	2.18	3.16	1.67	1.54	1.28	8.97	8.93
哥伦比亚	圣菲波哥	4,905	5,751	6,964	7,747	8,416	8,932	3.18	3.83	2.13	1.66	1.19	20.42	22.65
哥斯达黎加	圣何塞	737	867	1,032	1,217	1,374	1,506	3.25	3.48	3.29	2.43	1.84	47.30	45.22
古巴	哈瓦那	2,108	2,183	2,187	2,189	2,159	2,151	0.69	0.04	0.02	-0.27	-0.08	27.28	25.19
多米尼加共和国	圣多明各	1,522	1,665	1,834	2,022	2,240	2,449	1.80	1.93	1.96	2.04	1.78	38.88	32.87
厄瓜多尔	瓜亚基尔	1,572	1,808	2,077	2,387	2,709	2,975	2.80	2.78	2.78	2.53	1.87	27.77	29.07
厄瓜多尔	基多	1,088	1,217	1,357	1,514	1,680	1,839	2.25	2.18	2.18	2.09	1.80	19.22	17.96
萨尔瓦多	圣萨尔瓦多	970	1,142	1,353	1,517	1,662	1,807	3.27	3.39	2.29	1.83	1.67	38.54	35.69
危地马拉	危地马拉	803	839	908	984	1,103	1,269	0.89	1.57	1.62	2.28	2.81	21.95	15.39
海地	太子港	1,134	1,427	1,766	2,129	2,460	2,785	4.60	4.26	3.74	2.89	2.48	56.05	62.81
洪都拉斯	特古西加尔巴	578	677	793	927	1,075	1,230	3.16	3.16	3.14	2.96	2.68	29.48	27.22
墨西哥	阿卡普尔科德华雷斯	598	681	726	769	816	864	2.61	1.27	1.17	1.18	1.14	0.98	0.92
墨西哥	阿瓜斯卡连特斯	552	631	736	859	981	1,059	2.69	3.07	3.10	2.64	1.53	0.90	1.13
墨西哥	墨西哥城	15,311	16,790	18,066	19,411	20,688	21,568	1.84	1.47	1.44	1.27	0.83	25.07	23.01
墨西哥	华雷斯市	809	997	1,239	1,540	1,841	2,008	4.19	4.34	4.35	3.57	1.73	1.32	2.14
墨西哥	库利亚坎	606	690	750	812	876	931	2.60	1.67	1.60	1.51	1.23	0.99	0.99
墨西哥	瓜达拉哈拉	3,011	3,431	3,697	3,968	4,237	4,456	2.61	1.50	1.41	1.31	1.01	4.93	4.75
墨西哥	莱昂	961	1,127	1,293	1,481	1,665	1,785	3.19	2.75	2.72	2.33	1.39	1.57	1.90
墨西哥	梅里达	664	765	849	939	1,028	1,097	2.83	2.07	2.01	1.82	1.30	1.09	1.17
墨西哥	墨西哥卡利	607	690	771	860	949	1,015	2.57	2.22	2.20	1.96	1.35	0.99	1.08
墨西哥	蒙特雷	2,594	2,961	3,267	3,596	3,914	4,140	2.65	1.97	1.92	1.70	1.13	4.25	4.42
墨西哥	普埃布拉	1,699	1,932	1,888	1,824	1,801	1,861	2.57	-0.46	-0.69	-0.25	0.65	2.78	1.99
墨西哥	克雷塔罗	561	671	798	947	1,094	1,185	3.58	3.45	3.43	2.89	1.60	0.92	1.26
墨西哥	圣路易斯波托西	665	774	857	946	1,034	1,103	3.04	2.05	1.97	1.79	1.29	1.09	1.18
墨西哥	蒂华纳	760	1,017	1,297	1,649	2,003	2,194	5.82	4.86	4.79	3.90	1.82	1.25	2.34
墨西哥	托卢卡	835	981	1,420	1,545	1,669	1,770	3.22	7.39	1.69	1.55	1.17	1.37	1.89
墨西哥	托雷翁	882	954	1,012	1,072	1,136	1,200	1.55	1.18	1.15	1.16	1.10	1.45	1.28
墨西哥	图斯特拉-古铁雷斯	294	372	539	788	1,067	1,209	4.72	7.41	7.61	6.06	2.49	0.48	1.29
尼加拉瓜	马那瓜	735	870	1,021	1,165	1,312	1,461	3.37	3.21	2.64	2.36	2.15	34.97	34.94
巴拿马	巴拿马	847	953	1,072	1,216	1,379	1,527	2.36	2.36	2.51	2.52	2.04	65.24	51.93
巴拉圭	亚松森	928	1,140	1,457	1,858	2,264	2,606	4.12	4.92	4.86	3.95	2.81	45.16	53.20
秘鲁	阿雷基帕	564	640	724	819	915	994	2.54	2.46	2.46	2.22	1.65	3.76	4.12
秘鲁	利马	5,825	6,456	6,811	7,186	7,590	8,026	2.06	1.07	1.07	1.10	1.12	38.87	33.29
波多黎各	圣胡安	1,539	1,855	2,237	2,605	2,758	2,791	3.74	3.74	3.04	1.15	0.23	60.44	67.65
乌拉圭	蒙得维的亚	1,274	1,299	1,285	1,264	1,260	1,277	0.38	-0.21	-0.33	-0.06	0.27	46.12	37.34
委内瑞拉	巴基西梅托	742	828	923	1,029	1,143	1,243	2.18	2.18	2.18	2.10	1.67	4.48	4.14
委内瑞拉	加拉加斯	2,767	2,816	2,864	2,913	2,988	3,144	0.35	0.34	0.34	0.51	1.02	16.70	10.47
委内瑞拉	马拉开波	1,351	1,603	1,901	2,255	2,639	2,911	3.41	3.42	3.41	3.14	1.97	8.15	9.69
委内瑞拉	马拉凯	766	881	1,015	1,168	1,333	1,463	2.82	2.82	2.82	2.65	1.85	4.62	4.87
委内瑞拉	瓦伦西亚	1,129	1,462	1,893	2,451	3,090	3,499	5.17	5.17	5.16	4.64	2.48	6.81	11.65
北美洲														
加拿大	卡尔加里	738	809	953	1,058	1,142	1,193	1.84	3.26	2.09	1.55	0.87	3.48	4.18
加拿大	埃德蒙顿	831	859	947	1,015	1,075	1,118	0.67	1.95	1.39	1.14	0.79	3.92	3.92
加拿大	蒙特利尔	3,154	3,305	3,471	3,640	3,787	3,897	0.94	0.98	0.95	0.79	0.57	14.87	13.65
加拿大	渥太华-加蒂诺	918	988	1,079	1,156	1,216	1,262	1.48	1.74	1.39	1.01	0.75	4.33	4.42
加拿大	多伦多	3,807	4,197	4,747	5,312	5,737	5,938	1.95	2.46	2.25	1.54	0.69	17.95	20.80
加拿大	温哥华	1,559	1,789	2,040	2,188	2,309	2,389	2.75	2.63	1.40	1.07	0.69	7.35	8.37

续表

		估计值和预测值 (000)					年变化率 (%)					占城市人口比例 (%)		
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	1990- 1995	1995- 2000	2000- 2005	2005- 2010	2010- 2015	1990	2015
美利坚合众国	亚特兰大	2,184	2,781	3,542	4,304	4,682	4,864	4.84	4.84	3.89	1.69	0.76	1.14	1.79
美利坚合众国	奥斯汀	569	720	913	1,107	1,212	1,271	4.73	4.73	3.86	1.82	0.95	0.30	0.47
美利坚合众国	巴尔的摩	1,849	1,962	2,083	2,205	2,316	2,410	1.19	1.19	1.14	0.98	0.80	0.96	0.88
美利坚合众国	波士顿	3,428	3,726	4,049	4,361	4,585	4,751	1.66	1.66	1.48	1.00	0.71	1.78	1.74
美利坚合众国	布里奇波特 - 斯坦福	714	799	894	987	1,053	1,103	2.25	2.25	1.98	1.30	0.93	0.37	0.41
美利坚合众国	水牛城	955	966	977	999	1,043	1,091	0.23	0.23	0.44	0.86	0.90	0.50	0.40
美利坚合众国	夏洛特	461	596	769	946	1,041	1,093	5.10	5.10	4.15	1.92	0.98	0.24	0.40
美利坚合众国	芝加哥	7,374	7,839	8,333	8,814	9,186	9,469	1.22	1.22	1.12	0.83	0.61	3.83	3.48
美利坚合众国	辛辛那提	1,335	1,419	1,508	1,599	1,683	1,755	1.22	1.22	1.18	1.02	0.85	0.69	0.64
美利坚合众国	克利夫兰	1,680	1,734	1,789	1,855	1,939	2,019	0.63	0.63	0.72	0.88	0.82	0.87	0.74
美利坚合众国	哥伦布, 俄亥俄	950	1,040	1,138	1,236	1,310	1,370	1.81	1.81	1.64	1.18	0.89	0.49	0.50
美利坚合众国	福特达拉斯 - 沃斯	3,219	3,665	4,172	4,655	4,941	5,121	2.59	2.59	2.19	1.20	0.72	1.67	1.88
美利坚合众国	顿	616	659	706	754	798	837	1.37	1.37	1.32	1.14	0.95	0.32	0.31
美利坚合众国	丹佛 - 奥罗拉	1,528	1,747	1,998	2,239	2,389	2,489	2.68	2.68	2.28	1.30	0.82	0.79	0.91
美利坚合众国	底特律	3,703	3,804	3,909	4,034	4,192	4,342	0.54	0.54	0.63	0.77	0.71	1.92	1.59
美利坚合众国	哈特福德	783	818	853	894	940	984	0.86	0.86	0.92	1.01	0.92	0.41	0.36
美利坚合众国	檀香山	635	676	720	767	810	850	1.27	1.27	1.24	1.11	0.95	0.33	0.31
美利坚合众国	休斯敦	2,922	3,353	3,849	4,320	4,596	4,767	2.76	2.76	2.31	1.24	0.73	1.52	1.75
美利坚合众国	印第安纳波利斯	921	1,063	1,228	1,387	1,487	1,554	2.87	2.87	2.44	1.39	0.89	0.48	0.57
美利坚合众国	杰克逊维尔, 佛罗里达	742	811	886	961	1,020	1,069	1.78	1.78	1.62	1.20	0.93	0.39	0.39
美利坚合众国	堪萨斯城	1,233	1,297	1,365	1,437	1,510	1,576	1.02	1.02	1.03	0.99	0.86	0.64	0.58
美利坚合众国	拉斯维加斯	708	973	1,335	1,720	1,912	2,001	6.34	6.34	5.07	2.11	0.91	0.37	0.73
美利坚合众国	洛杉矶 - 长滩 - 圣安娜	10,883	11,339	11,814	12,298	12,738	13,095	0.82	0.82	0.80	0.70	0.55	5.66	4.81
美利坚合众国	路易斯维尔	757	810	866	924	977	1,023	1.34	1.34	1.29	1.11	0.92	0.39	0.38
美利坚合众国	孟菲斯	829	899	976	1,053	1,115	1,167	1.64	1.64	1.51	1.16	0.91	0.43	0.43
美利坚合众国	迈阿密	3,969	4,431	4,946	5,434	5,739	5,940	2.20	2.20	1.88	1.09	0.69	2.06	2.18
美利坚合众国	密尔沃基	1,228	1,269	1,311	1,361	1,425	1,488	0.65	0.65	0.75	0.92	0.86	0.64	0.55
美利坚合众国	明尼阿波利斯 - 圣保罗	2,087	2,236	2,397	2,556	2,688	2,795	1.38	1.39	1.29	1.00	0.78	1.09	1.03
美利坚合众国	纳什维尔戴维森	577	660	755	848	909	954	2.69	2.69	2.32	1.41	0.96	0.30	0.35
美利坚合众国	新奥尔良	1,039	1,024	1,009	1,010	1,049	1,096	-0.30	-0.30	0.04	0.74	0.89	0.54	0.40
美利坚合众国	纽约 - 纽瓦克	16,086	16,943	17,846	18,718	19,388	19,876	1.04	1.04	0.95	0.70	0.50	8.36	7.29
美利坚合众国	俄克拉荷马城	711	729	748	773	811	850	0.51	0.51	0.66	0.95	0.94	0.37	0.31
美利坚合众国	奥兰多	893	1,020	1,165	1,306	1,397	1,461	2.66	2.66	2.28	1.35	0.90	0.46	0.54
美利坚合众国	费城	4,725	4,938	5,160	5,392	5,615	5,806	0.88	0.88	0.88	0.81	0.67	2.46	2.13
美利坚合众国	凤凰城的梅萨	2,025	2,437	2,934	3,416	3,677	3,822	3.71	3.71	3.04	1.47	0.78	1.05	1.40
美利坚合众国	匹兹堡	1,681	1,717	1,755	1,806	1,883	1,962	0.43	0.43	0.58	0.84	0.82	0.87	0.72
美利坚合众国	波特兰	1,181	1,372	1,595	1,810	1,941	2,025	3.01	3.01	2.53	1.39	0.85	0.61	0.74
美利坚合众国	普罗维登斯	1,047	1,111	1,178	1,248	1,314	1,374	1.18	1.18	1.15	1.04	0.88	0.54	0.50
美利坚合众国	列治文	696	757	822	888	942	987	1.66	1.66	1.53	1.18	0.93	0.36	0.36
美利坚合众国	河滨, 圣伯纳迪诺	1,178	1,336	1,516	1,690	1,803	1,882	2.53	2.53	2.17	1.30	0.86	0.61	0.69
美利坚合众国	萨克拉门托	1,104	1,244	1,402	1,555	1,657	1,731	2.39	2.39	2.07	1.28	0.87	0.57	0.64
美利坚合众国	盐湖城	792	840	890	943	995	1,042	1.17	1.17	1.16	1.07	0.92	0.41	0.38
美利坚合众国	圣安东尼奥马刺	1,134	1,229	1,333	1,436	1,518	1,585	1.62	1.62	1.49	1.12	0.87	0.59	0.58
美利坚合众国	圣地亚哥	2,356	2,514	2,683	2,852	2,994	3,110	1.30	1.30	1.22	0.97	0.77	1.22	1.14
美利坚合众国	旧金山 - 奥克兰	2,961	3,095	3,236	3,385	3,534	3,666	0.89	0.89	0.90	0.86	0.74	1.54	1.35
美利坚合众国	圣荷西	1,376	1,457	1,543	1,631	1,715	1,789	1.14	1.14	1.12	1.00	0.84	0.72	0.66
美利坚合众国	西雅图	2,206	2,453	2,727	2,989	3,165	3,289	2.12	2.12	1.84	1.14	0.77	1.15	1.21
美利坚合众国	圣路易斯	1,950	2,014	2,081	2,159	2,254	2,346	0.65	0.65	0.74	0.86	0.79	1.01	0.86
美利坚合众国	坦帕 - 圣彼得堡	1,717	1,886	2,072	2,252	2,383	2,481	1.88	1.88	1.67	1.12	0.81	0.89	0.91
美利坚合众国	图森	582	649	724	798	852	893	2.18	2.18	1.93	1.31	0.96	0.30	0.33
美利坚合众国	弗吉尼亚海滩	1,286	1,341	1,397	1,460	1,531	1,598	0.83	0.83	0.88	0.95	0.85	0.67	0.59
美利坚合众国	华盛顿	3,376	3,651	3,949	4,238	4,451	4,613	1.57	1.57	1.41	0.98	0.71	1.76	1.69
大洋洲														
澳大利亚	阿德莱德	1,046	1,074	1,102	1,134	1,179	1,230	0.53	0.51	0.58	0.77	0.84	7.26	6.15
澳大利亚	布里斯班	1,329	1,486	1,624	1,758	1,866	1,946	2.24	1.77	1.59	1.19	0.84	9.22	9.73
澳大利亚	墨尔本	3,117	3,257	3,433	3,626	3,796	3,933	0.88	1.05	1.10	0.91	0.71	21.63	19.66
澳大利亚	珀斯	1,160	1,273	1,373	1,474	1,560	1,627	1.87	1.51	1.42	1.13	0.85	8.05	8.14
澳大利亚	悉尼	3,632	3,839	4,078	4,331	4,540	4,701	1.11	1.21	1.20	0.95	0.70	25.20	23.50
奥地利	维也纳	2,096	2,127	2,158	2,260	2,352	2,379	0.29	0.29	0.92	0.80	0.24	41.22	42.40
新西兰	奥克兰	870	976	1,063	1,148	1,208	1,240	2.30	1.71	1.55	1.01	0.53	30.09	32.99

资料来源：联合国，经济和社会事务部，人口司，2006

注：

1. 自1997年7月1日起，中国香港成为中国的特别行政区。
2. 包括桑托斯。
3. 包括若因维利。

表C.2

TABLE C.2

首都城市人口 (2005) Population of Capital Cities (2005)

		(000)			(000)			(000)
非洲		(000)			(000)			(000)
阿尔及利亚	阿尔及尔	3,200	埃塞俄比亚	亚的斯亚贝巴	2,893	留尼汪	圣但尼	137
安哥拉	罗安达	2,766	加蓬	利伯维尔	556	卢旺达	基加利	779
贝宁	科托努 ¹	719	冈比亚	班珠尔	381	圣赫勒拿岛 ³	詹姆斯敦	1
贝宁	波多诺伏 ¹	242	加纳	阿克拉	1,981	圣多美和普林西比	圣多美	4,193
博茨瓦纳	哈博罗内	210	几内亚	科纳克里	1,425	塞内加尔	达喀尔	1,106
布基纳法索	瓦加杜古	926	几内亚比绍	比索	367	塞舌尔	维多利亚	799
布隆迪	布琼布拉	447	肯尼亚	内罗毕	2,773	塞拉利昂	弗里敦	4,326
喀麦隆	雅温得	1,485	莱索托	马塞卢	172	索马里	摩加迪沙	400
佛得角	普拉亚	117	利比里亚	蒙罗维亚	936	南非	布隆方丹 ³	3,083
中非共和国	班吉	541	阿拉伯利比亚民众国	的黎波里	2,098	南非	开普敦 ³	1,271
乍得	恩贾梅纳	888	马达加斯加	塔那那利佛	1,585	南非	比利陀利亚 ³	5,608
科摩罗	莫罗尼	44	马拉维	利隆圭	676	苏丹	喀土穆	4,518
刚果	布拉柴维尔	1,173	马里	巴马科	1,368	斯威士兰	姆巴巴内 ⁴	73
科特迪瓦	阿比让 ²	3,577	毛里塔尼亚	努瓦克肖特	637	多哥	洛美	1,337
科特迪瓦	亚穆苏克罗 ²	490	毛里求斯	路易港	146	突尼斯	突尼斯市	734
刚果民主共和国	金沙萨	6,049	摩洛哥	拉巴特	1,647	乌干达	坎帕拉	1,319
吉布提	吉布提市	555	莫桑比克	马普托	1,320	坦桑尼亚联合共和国	多多玛	168
埃及	开罗	11,128	纳米比亚	温得和克	289	西撒哈拉	阿尤恩	185
赤道几内亚	马拉博	96	尼日尔	尼亚美	850	赞比亚	卢萨卡	1,260
厄立特里亚	阿斯马拉	551	尼日利亚	阿布贾	612	津巴布韦	哈拉雷	1,515
亚洲		(000)			(000)			(000)
阿富汗	喀布尔	2,994	伊拉克	巴格达	5,904	菲律宾	马尼拉	10,686
亚美尼亚	埃里温	1,103	以色列	耶路撒冷	711	卡塔尔	多哈	357
阿塞拜疆	巴库	1,856	日本	东京	35,197	韩国	首尔	9,645
巴林	麦纳麦	162	约旦	安曼	1,292	沙特阿拉伯	利雅得	2,159
孟加拉国	达卡	12,430	哈萨克斯坦	阿斯塔纳	331	新加坡	新加坡	424
不丹	廷布	85	科威特	科威特城	1,810	斯里兰卡	科伦坡 ⁹	119
文莱达鲁萨兰国	斯里巴加湾市	64	吉尔吉斯斯坦	比什凯克	798	斯里兰卡	斯里贾亚瓦德纳普拉科特 ⁹	26
柬埔寨	金边	1,364	老挝人民民主共和国	万象	702	阿拉伯叙利亚共和国	大马士革	2,272
中国	北京	10,717	黎巴嫩	贝鲁特	1,777	塔吉克斯坦	杜尚别	549
中国, 香港特别行政区	中国香港 ⁵	7,041	马来西亚	吉隆坡 ⁸	1,405	泰国	曼谷	6,593
中国, 澳门特别行政区	澳门 ⁶	460	马尔代夫	马累	89	东帝汶	帝力	156
塞浦路斯	尼科西亚	211	蒙古	乌兰巴托	863	土耳其	安卡拉	3,573
朝鲜民主主义人民共和国	平壤	3,351	缅甸	仰光	4,107	土库曼斯坦	阿什哈巴德	711
格鲁吉亚	第比利斯	1,047	尼泊尔	加德满都	815	阿拉伯联合酋长国	阿布扎比	597
印度	德里 ⁷	15,048	巴勒斯坦领土	拉姆安拉	63	乌兹别克斯坦	塔什干	2,181
印度尼西亚	雅加达	13,215	阿曼	马斯喀特	565	越南	河内	4,164
伊朗 (伊斯兰共和国)	德黑兰	7,314	巴基斯坦	伊斯兰堡	736	也门	萨那	1,801
欧洲		(000)			(000)			(000)
阿尔巴尼亚	地拉那	388	直布罗陀	直布罗陀市	28	挪威	奥斯陆	802
安道尔	安道尔城	22	希腊	雅典	3,230	波兰	华沙	1,680
奥地利	维也纳	2,260	梵蒂冈	梵蒂冈城	1	葡萄牙	里斯本	2,761
白俄罗斯	明斯克	1,778	匈牙利	布达佩斯	1,693	摩尔多瓦共和国	基希纳乌	598
比利时	布鲁塞尔	1,012	冰岛	雷克雅未克	185	罗马尼亚	布加勒斯特	1,934
波斯尼亚和黑塞哥维那	萨拉热窝	380	爱尔兰	都柏林	1,037	俄罗斯联邦	莫斯科	10,654
保加利亚	索非亚	1,093	马恩岛	道格拉斯	27	圣马力诺	圣马力诺	57
海峡群岛	圣赫利尔	29	意大利	罗马	3,348	塞尔维亚和黑山共和国	贝尔格莱德	25
克罗地亚	萨格勒布	689	拉脱维亚	里加	729	斯洛伐克	布拉迪斯拉发	263
捷克共和国	布拉格	1,171	列支敦士登	瓦杜兹	5	斯洛文尼亚	卢布尔雅那	61
丹麦	哥本哈根	1,088	立陶宛	维尔纽斯	553	西班牙	马德里	652
爱沙尼亚	塔林	392	卢森堡	卢森堡市	77	瑞典	斯德哥尔摩	1,708
法罗群岛	托尔斯港	18	马耳他	瓦莱塔	210	瑞士	伯尔尼	357
芬兰	赫尔辛基	1,091	摩纳哥	摩纳哥城	35	前南斯拉夫的马其顿共和国	斯科普里 ¹¹	475
法国	巴黎	9,820	荷兰	阿姆斯特丹 ¹⁰	1,147	乌克兰	基辅	2,672
德国	柏林	3,389	荷兰	海牙 ¹⁰	729	大不列颠及北爱尔兰联合王国	伦敦	8,505
拉丁美洲和加勒比地区		(000)			(000)			(000)
安圭拉	瓦利	1	法属圭亚那	卡宴	59	圣卢西亚	卡斯特里	13
安提瓜和巴布达	圣约翰	32	格林纳达	圣乔治	32	圣文森特和格林纳丁斯	金斯敦	41
阿根廷	布宜诺斯艾利斯	12,550	瓜德罗普岛	皮特尔角	19	苏里南	帕拉马里博	268
阿鲁巴	奥拉涅斯塔德	30	危地马拉	危地马拉城	984	特立尼达和多巴哥	西班牙港	52
巴哈马	拿骚	233	圭亚那	乔治敦	134	特克斯和凯科斯群岛	大特克岛	4
巴巴多斯	布里奇顿	142	海地	太子港	2,129	美属维尔京群岛	夏洛特阿马利亚	52
伯利兹	贝尔莫潘	14	洪都拉斯	特古西加尔巴	927	乌拉圭	蒙得维的亚	1,264

续表

玻利维亚	拉巴斯 ¹²	1,527	牙买加	金斯敦	576	委内瑞拉	加拉加斯	2,913
玻利维亚	苏克雷 ¹²	227	马提尼克岛	法兰西堡	91			
巴西	巴西利亚	3,341	墨西哥	墨西哥城	19,411			
英属维尔京群岛	罗德城	13	蒙特塞拉特岛	布莱兹 ¹³	1			
开曼群岛	佐治敦	26	蒙特塞拉特岛	普利茅斯 ¹³	0			
智利	圣地亚哥	5,683	荷兰安的列斯	威廉斯塔德	125			
哥伦比亚	波哥大	7,747	尼加拉瓜	马那瓜	1,165			
哥斯达黎加	圣何塞	1,217	巴拿马	巴拿马城	1,216			
古巴	哈瓦那	2,189	巴拉圭	亚松森	1,858			
多米尼克	罗索	14	秘鲁	利马	7,186			
多米尼加共和国	圣多明各	2,022	波多黎各	圣胡安	2,605			
厄瓜多尔	基多	1,514	圣基茨和尼维斯	巴斯特尔	13			
萨尔瓦多	圣萨尔瓦多	1,517						
福克兰群岛(马尔维纳斯)斯坦利港		2						
北美洲		(000)			(000)			(000)
百慕大	汉密尔顿	1	格陵兰	努克(戈特霍市)	15	美利坚合众国	华盛顿	
加拿大	渥太华 ¹⁴	1,156	圣皮埃尔岛及密克隆岛	圣皮埃尔	5			
大洋洲		(000)			(000)			(000)
美属萨摩亚	帕果帕果	55	瑙鲁	瑙鲁	14	所罗门群岛	霍尼亚拉	1,320
澳大利亚	堪培拉	381	新喀里多尼亚	努美阿	149	托克劳 ¹⁸		25
库克群岛	拉罗汤加岛 ¹⁵	13	新西兰	惠灵顿	346	汤加	努库阿洛法	5
斐济	苏瓦	219	纽埃	阿洛菲	1	图瓦卢	富纳富提	36
法属玻利尼西亚	帕皮提	130	北马利亚纳群岛	塞班 ¹⁷	75	瓦努阿图	维拉港	1
关岛	阿加尼亚	144	帕劳	科罗尔	14	瓦利斯和富图纳群岛	马塔乌图	
基里巴斯共和国	塔拉瓦 ¹⁶	47	巴布亚新几内亚	莫尔兹比港	289			
马绍尔群岛	马朱罗	27	皮特凯恩	亚当斯敦	0			
密克罗尼西亚联邦	帕里基尔	7	萨摩亚	阿皮亚	4			

资料来源：联合国，经济和社会事务部，人口司，2006

注：

表格提供包含在世界城市化前景内的国家首都城市及首都地区的人口数据。

1. 波多诺伏是宪法规定的首都，科托努是政府所在地。
2. 亚穆苏克罗是首都，阿比让是政府所在地。
3. 比勒陀利亚是行政首都，开普敦是立法首都，布隆方丹是司法首都。
4. 姆巴巴内是行政首都，洛班巴是立法首都。
5. 自1997年7月1日起，中国香港成为中国的特别行政区(SAR)。
6. 自1999年12月20日起，澳门成为中国的特别行政区(SAR)。
7. 首都是新德里，包括在德里大都市区内。据估计新德里的人口在2001年为294,783人。
8. 吉隆坡是金融首都，布城是行政首都。
9. 科伦坡是商业首都，斯里贾亚瓦德纳普拉科特是行政和立法首都。
10. 阿姆斯特丹是首都，海牙是政府所在地。
11. 前南斯拉夫的马其顿共和国。
12. 拉巴斯是首都及政府所在地；苏克雷是法定首都及司法部所在地。
13. 由于火山活动，普利茅斯于1997年被废弃。政府处所已经安置在布莱兹。
14. 首都都是渥太华。
15. 首都都是阿瓦鲁阿，位于拉罗汤加岛；人口估计值指的是拉罗汤加岛的人口。阿瓦鲁阿的人口估计值尚未提供。
16. 首都都是拜里基，位于塔拉瓦岛上；人口估计值指的是南塔拉瓦岛的人口。拜里基的人口估计值尚未提供。
17. 首都都是加拉班，位于塞班岛上；人口估计值指的是塞班岛的人口。据估计，加拉班的人口在2000年是3588人。政府机关位于国会山。
18. 托克劳没有首都。每个珊瑚环礁岛(阿塔富、法考福、努库诺努)有其自己的行政中心。

表C.3

TABLE C.3

所选城市的家庭生活条件 Household Living Conditions in Selected Cities

			住宅单元内每个房间的人数									根据住宅单元的家庭规模分布								总数*	
			1	2	3	4	5	6	7	8+	平均值	1 (%)	2 (%)	3 (%)	4 (%)	5 (%)	6 (%)	7 (%)	8+ (%)		
非洲																					
埃及 ¹	亚历山大	1996	3.5	2.0	1.4	1.1	0.9	...	...	...	1.3	5.7	12.4	38.5	31.4	12.0	...	...	...	...	3,321,844
埃及 ¹	开罗	1996	3.5	2.0	1.4	1.0	0.8	...	...	...	1.2	7.0	11.5	37.3	33.4	10.8	...	...	...	...	6,735,172
埃及 ¹	吉萨	1996	3.6	2.1	1.4	1.0	0.8	...	...	...	1.2	4.7	9.0	39.5	37.1	9.7	...	...	...	...	2,203,688
埃及 ¹	舒卜拉海迈	1996	3.7	2.2	1.5	1.1	1.0	...	...	...	1.4	5.6	10.1	44.8	35.0	4.5	...	...	...	...	869,853
亚洲																					
阿塞拜疆	巴库	1998	2.1	1.6	1.5	1.5	...	...	...	...	1.6	9.5	36.5	41.2	12.8	...	...	...	...	...	1,721,372
阿塞拜疆	Giandja	1998	3.0	2.1	1.9	1.8	...	...	...	...	2.1	18.9	35.4	30.5	15.2	...	...	...	...	...	279,043
阿塞拜疆 ²	Mingcheviz	1998	2.1	1.7	1.6	1.9	...	...	...	...	1.7	6.5	30.2	37.2	26.1	...	...	...	...	...	86,294
阿塞拜疆	苏姆盖特	1998	2.7	2.1	1.7	1.6	...	...	...	...	2.0	15.1	39.1	40.8	5.0	...	...	...	...	...	320,731
塞浦路斯 ³	拉纳卡	1992	1.3	0.7	0.6	0.7	0.7	0.6	0.6	0.5	0.6	0.2	1.6	3.2	17.1	30.8	31.5	10.4	4.9	...	59,832
塞浦路斯 ³	利马索尔	1992	1.3	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.5	0.5	0.6	0.2	1.4	5.2	14.5	29.9	36.6	7.9	4.2	...	135,469
塞浦路斯 ³	尼科西亚	1992	1.2	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.1	1.2	3.1	11.9	25.9	34.5	16.3	6.9	...	175,310
塞浦路斯 ³	帕托	1992	1.3	0.8	0.7	0.7	0.7	0.6	0.5	0.5	0.7	0.4	2.4	5.5	14.2	26.6	35.0	11.1	4.7	...	32,251
巴基斯坦 ⁴	伊斯兰堡	1998	4.4	3.0	2.1	1.7	1.3	1.2	...	...	2.0	11.7	28.6	25.4	13.9	7.5	12.7	...	...	...	524,359
阿拉伯叙利亚共和国 ³	阿勒颇	1994	4.6	3.0	2.2	1.7	1.4	1.2	1.1	1.4	2.1	5.5	25.1	32.7	20.5	9.2	4.2	1.3	1.3	...	2,959,053
阿拉伯叙利亚共和国 ³	大马士革	1994	4.0	2.5	1.9	1.5	1.3	1.2	1.2	1.6	1.7	3.8	16.4	27.2	24.2	14.5	6.8	2.4	3.9	...	1,384,017
阿拉伯叙利亚共和国 ³	霍姆斯	1994	4.4	2.9	2.2	1.8	1.5	1.4	1.4	1.5	2.0	3.3	18.7	29.5	26.1	13.1	5.1	1.5	2.3	...	1,205,785
阿拉伯叙利亚共和国 ³	拉塔基亚	1994	3.9	2.5	1.9	1.5	1.3	1.2	1.1	1.0	1.7	4.9	18.4	31.4	26.4	11.7	4.0	1.2	1.7	...	741,372
土耳其 ³	阿达纳	1994	3.5	2.2	1.5	1.1	1.0	0.8	...	0.8	1.4	1.4	12.3	54.0	28.4	3.2	0.2	...	0.2	...	1,018,248
土耳其 ³	安卡拉	1994	5.5	1.8	1.4	1.1	0.9	0.8	...	0.6	1.2	0.4	7.2	35.2	53.0	2.2	0.2	...	...	...	2,669,550
土耳其 ³	伊斯坦布尔	1994	4.0	2.0	1.3	1.1	1.0	1.1	...	0.5	1.2	0.6	9.1	45.7	37.1	4.3	1.9	...	...	...	7,362,804
土耳其 ³	伊兹密尔	1994	3.6	1.9	1.3	0.9	0.8	0.8	...	1.0	1.1	0.7	11.2	41.6	39.7	2.2	0.7	...	...	...	1,902,831
欧洲																					
芬兰 ⁵	埃斯波	1998	1.2	0.8	0.9	0.8	0.7	0.6	0.5	0.5	0.8	5.3	19.2	28.4	26.8	13.5	4.1	1.8	...	...	201,335
芬兰 ⁵	赫尔辛基	1998	1.2	0.8	0.8	0.7	0.6	0.5	0.4	...	0.8	14.5	30.2	27.6	17.9	6.7	1.8	0.7	...	...	523,443
芬兰 ⁵	坦佩雷	1998	1.2	0.8	0.8	0.7	0.6	0.6	0.5	...	0.8	10.9	29.5	27.9	20.2	7.6	2.2	0.8	...	...	185,796
芬兰 ⁵	图尔库	1998	1.2	0.8	0.7	0.7	0.6	0.5	0.4	...	0.8	12.3	29.4	25.8	18.3	6.5	1.9	0.9	...	...	165,042
荷兰	阿姆斯特丹	1998	1.0	0.6	0.5	0.6	0.6	0.5	0.3	0.4	0.6	4.0	16.2	35.0	29.7	9.3	3.6	1.2	0.9	...	706,100
荷兰	鹿特丹	1998	1.1	0.6	0.5	0.6	0.6	0.6	0.5	0.3	0.6	1.8	9.4	31.7	32.9	16.7	4.5	1.8	1.3	...	555,600
荷兰	海牙	1998	1.0	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5	0.4	0.4	0.6	1.9	10.7	26.5	33.8	15.1	5.8	2.6	3.5	...	437,200
荷兰	乌得勒支	1998	1.1	0.6	0.5	0.6	0.5	0.4	0.3	0.3	0.5	6.1	9.0	22.6	33.7	19.8	5.6	2.0	1.1	...	218,700
波兰 ⁶	克拉科夫	1995	...	1.1	1.0	0.9	0.8	...	...	...	0.9	...	18.1	32.6	36.2	13.1	...	...	...	...	719,520
波兰 ⁶	罗兹	1995	...	1.0	0.8	0.8	0.8	...	...	...	0.8	...	24.9	42.6	24.2	8.3	...	...	...	...	811,652
波兰 ⁶	华沙	1995	...	1.0	0.9	0.8	0.8	...	...	...	0.9	...	19.1	33.7	35.5	11.7	...	...	...	...	1,635,557
波兰 ⁶	弗罗茨瓦夫	1995	...	1.1	0.9	0.8	0.8	...	...	...	0.9	...	16.4	28.7	31.4	23.5	...	...	...	...	618,469
大不列颠及北爱尔兰联合王国 ²	伦敦	1996	1.1	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.5	0.6	2.5	9.5	20.1	26.3	20.6	9.3	11.0	...	7,050,000
拉丁美洲和加勒比地区																					
巴西 ²	贝洛奥里藏特	1998	2.3	1.5	1.1	0.9	0.8	0.7	0.6	0.5	0.7	0.6	2.6	7.2	14.0	19.2	17.2	14.3	24.9	...	3,978,856
巴西 ²	巴西利亚	1998	2.2	1.5	1.1	0.8	0.8	0.7	0.6	0.5	0.7	1.4	4.5	6.7	12.4	20.5	17.8	12.5	24.3	...	1,927,737
巴西 ²	里约热内卢	1998	2.3	1.2	1.0	0.7	0.7	0.6	0.5	0.4	0.6	0.7	2.0	6.7	18.5	36.2	17.5	7.9	10.4	...	10,382,082
巴西 ²	圣保罗	1998	2.8	1.6	1.1	0.9	0.8	0.6	0.6	0.5	0.7	0.6	4.3	14.5	18.9	24.4	14.3	7.8	15.1	...	17,119,420
哥伦比亚 ⁷	巴兰基亚	1993	3.6	2.2	1.6	1.3	1.1	1.0	...	...	1.3	7.6	14.7	18.8	22.0	18.0	19.0	...	...	...	988,657
哥伦比亚 ⁷	波哥大	1993	3.0	1.9	1.3	1.0	0.9	0.8	...	...	1.2	13.6	20.8	17.2	20.2	12.8	15.3	...	...	...	4,934,591
哥伦比亚 ⁷	卡利	1993	3.0	1.9	1.4	1.1	0.9	0.8	...	...	1.2	11.3	15.4	16.7	21.3	17.3	17.9	...	...	...	1,666,378
哥伦比亚 ⁷	麦德林	1993	3.2	1.9	1.3	1.0	0.9	0.8	...	...	1.1	6.9	13.1	16.7	20.2	18.4	24.7	...	...	...	1,621,489
尼加拉瓜	希诺特佩	1995	4.8	2.6	2.0	1.5	1.3	1.1	0.8	0.9	1.8	10.3	28.2	26.1	16.6	9.4	5.1	2.3	2.0	...	25,034
尼加拉瓜	莱昂	1995	5.0	2.7	2.0	1.6	1.4	1.1	1.1	0.9	2.3	26.1	30.1	22.4	12.0	5.2	2.4	0.9	1.0	...	123,687
尼加拉瓜	马那瓜	1995	4.6	2.6	1.9	1.5	1.3	1.1	1.0	0.9	2.2	25.5	28.2	23.2	13.4	5.8	2.4	0.8	0.6	...	862,240
尼加拉瓜	马塔加尔帕	1995	4.8	2.6	1.9	1.6	1.3	1.1	1.0	0.9	2.0	17.6	28.8	25.2	15.6	6.7	3.1	1.6	1.4	...	59,349
圣卢西亚 ⁸	卡斯特里	1999	...	...	...	...	...	...	...	...	...	6.9	23.7	25.0	22.3	13.0	5.5	3.7	...	...	13,179
圣卢西亚 ⁸	哥罗士洲	1999	...	...	...	...	...	...	...	...	...	4.5	22.0	24.7	24.4	14.4	5.6	4.5	...	...	3,656
圣卢西亚 ⁸	苏弗里耶尔	1999	...	...	...	...	...	...	...	...	...	6.6	20.5	20.2	24.7	19.0	6.1	2.9	...	...	1,905
圣卢西亚 ⁸	维约堡港口	1999	...	...	...	...	...	...	...	...	...	7.2	21.1	26.6	24.6	12.1	5.0	3.4	...	...	3,097
乌拉圭	蒙得维的亚	1996	2.7	1.4	1.0	0.9	0.8	0.7	0.6	0.7	1.0	7.3	17.6	32.7	23.0	10.7	4.5	1.9	2.2	...	1,282,277
乌拉圭	派桑杜	1996	3.1	1.6	1.2	0.9	0.8	0.7	0.6	0.6	1.1	9.3	15.6	30.1	24.7	12.8	4.5	1.6	1.4	...	73,737
乌拉圭	里维拉	1996	2.8	1.5	1.1	0.9	0.8	0.7	0.6	0.5	1.0	7.7	15.7	30.9	25.7	12.0	4.8	1.8	1.4	...	62,391
乌拉圭	萨尔托	1996	3.5	1.9	1.2	1.0	0.9	0.7	0.6	0.6	1.2	8.0	14.2	30.9	27.6	11.8	4.1	1.9	1.5	...	92,030
北美洲																					
加拿大	卡尔加里	1996	1.2	0.7	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	1.2	4.2	8.2	13.7	14.8	15.1	42.5	...	813,925
加拿大	蒙特利尔	1996	1.1	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.5	0.6	1.5	5.3	14.6	22.6	18.6	13.5	23.3	...	3,272,810
加拿大	渥太华	1996	1.2	0.7	0.5	0.5	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.5	1.4	5.3	9.6	13.8	16.8	16.9	35.7	...	994,110
加拿大	多伦多	1996	1.3	0.9	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5											

表C.4

TABLE C.4

所选城市的住房指标 (1998) Housing Indicators in Selected Cities (1998)

		住房权					房价 收入比* (比率)	租金 收入比** (比率)	供水*** (%)	住房设施**** (%)			
		法律规定*		女性的障碍**						A	B	C	D
		A	B	x=无	o=有一些 +=非常多								
				A	B	C							
非洲													
阿尔及利亚	阿尔及尔	Yes	Yes	x	x	x	...	...	...	...	...	...	...
贝宁	科托努	Yes	No	o	o	x	...	...	70.0	45.0	13.0	50.0	18.6
贝宁	帕拉库	Yes	No	o	o	x	2.9	36.3	90.0	20.0	3.4	45.3	...
贝宁	波多诺伏	Yes	No	o	o	x	2.9	...	85.0	35.0	...	60.0	6.4
博茨瓦纳	哈博罗内	No	No	o	o	o	...	...	100.0	...	...	...	...
布基纳法索	博博迪乌拉索	Yes	Yes	...	...	...	...	...	72.0	24.0	...	29.3	5.7
布基纳法索	库杜古	Yes	Yes	...	...	...	...	...	79.0	30.0	...	25.8	7.4
布基纳法索	瓦加杜古	Yes	Yes	...	...	...	...	...	77.0	30.0	...	47.1	10.7
布隆迪	布琼布拉	Yes	Yes	o	+	o	7.5	...	95.0	25.8	61.7	56.7	18.9
喀麦隆	杜阿拉	Yes	Yes	o	+	o	13.4	...	84.4	34.2	1.2	94.9	9.4
喀麦隆	雅温得	Yes	Yes	o	+	o	...	...	84.4	34.2	1.2	94.9	9.4
中非共和国	班吉	Yes	No	o	o	+	...	...	30.0	30.6	...	17.8	11.1
乍得	恩贾梅纳	Yes	Yes	o	x	+	...	21.0	22.0	42.0	...	13.3	6.0
刚果	布拉柴维尔	Yes	No	+	+	o	...	...	96.6	55.5	0.1	52.3	18.4
刚果	黑角	Yes	No	o	o	+	...	...	74.3	66.5	3.1	43.6	12.0
科特迪瓦	阿比让	Yes	Yes	x	x	o	18.0	9.9	92.1	26.3	14.6	40.7	5.0
科特迪瓦	亚穆苏克罗	Yes	Yes	+	+	x	...	...	79.0	7.9	5.7	10.5	6.6
刚果民主共和国	金沙萨	Yes	Yes	x	o	o	...	...	72.3	72.3	...	66.2	1.2
埃及	伊斯梅利亚	Yes	Yes	x	x	x	5.4	21.0	99.6	99.6	95.5	99.8	80.0
埃及	坦塔	Yes	Yes	x	x	x	23.1	25.3	...	...	...	...	...
埃塞俄比亚	亚的斯亚贝巴	Yes	Yes	x	x	x	...	...	...	32.3	0.0	49.4	15.7
加蓬	利伯维尔	Yes	Yes	o	o	o	...	...	60.0	55.0	...	95.0	45.0
加蓬	让蒂尔港	Yes	No	+	+	+	...	...	...	48.0	...	...	...
冈比亚	班珠尔	Yes	No	x	x	x	11.4	12.4	79.0	22.5	12.4	24.0	...
加纳	阿克拉	Yes	No	x	x	x	14.0	21.1	...	...	...	...	...
加纳	库马西	Yes	No	x	x	x	11.6	20.8	65.0	65.0	...	95.0	51.0
几内亚	科纳克里	Yes	Yes	x	o	x	...	...	79.5	29.7	32.3	53.8	5.6
肯尼亚	基苏木	Yes	Yes	o	o	x	8.5	...	93.3	38.0	31.0	49.0	...
肯尼亚	蒙巴萨	Yes	Yes	o	o	x	...	...	100.0	...	...	...	...
肯尼亚	内罗毕	Yes	Yes	o	o	x	...	...	...	...	...	...	...
莱索托	马塞卢	Yes	No	+	x	o	...	...	70.0	41.0	10.0	13.0	10.0
利比里亚	蒙罗维亚	Yes	Yes	x	x	x	28.0	...	46.0	..	..	..	..
阿拉伯利比亚民众国	的黎波里	Yes	Yes	x	x	x	0.8	...	97.0	97.0	89.9	99.0	6.3
马达加斯加	塔那那利佛	Yes	Yes	x	x	x	13.9	30.0	89.0	38.5	27.5	73.0	14.5
马里	巴马科	Yes	Yes	x	o	...	...	60.0	65.0	12.0	50.0	10.0	...
毛里塔尼亚	努瓦克肖特	Yes	Yes	o	o	x	...	...	82.3	38.4	1.5	61.2	3.0
摩洛哥	卡萨布兰卡	Yes	No	x	x	x	5.4	...	16.0	...	...	...	...
摩洛哥	拉巴特	Yes	Yes	o	o	o	...	...	95.0	83.0	93.0	91.0	...
莫桑比克	马普托	Yes	Yes	o	o	o	...	...	95.9	92.8	97.2	52.0	...
纳米比亚	温得和克	Yes	Yes	+	x	x	20.0	...	49.6	21.8	25.6	37.8	13.6
尼日尔	马拉迪	Yes	Yes	o	o	x	...	...	97.0	97.0	90.0	...	...
尼日尔	尼亚美	Yes	Yes	o	x	+	...	...	...	14.6	...	14.1	...
尼日利亚	伊巴丹	Yes	Yes	o	x	+	...	...	...	33.2	...	51.0	3.7
尼日利亚	拉各斯	...	...	x	x	x	...	...	25.7	25.7	12.1	41.4	...
尼日利亚	卢旺达	...	...	x	x	x	...	...	25.7	...	...	41.4	...
塞内加尔	比尼奥纳	Yes	Yes	x	+	x	11.4	...	79.0	36.0	20.0	57.0	6.0
塞内加尔	达喀尔	Yes	No	o	x	o	2.5	5.8	38.9	17.6	..	25.3	8.0
塞内加尔	捷斯	Yes	Yes	x	x	x	3.5	14.6	91.4	77.0	43.1	89.3	40.8
塞内加尔	弗里敦	Yes	No	o	x	o	2.9	17.3	64.1	57.2	1.2	74.2	12.8
南非	德班	Yes	Yes	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
南非	东兰德	Yes	Yes	o	o	...	...	...	20.0	40.0	43.0	38.0	...
南非	伊丽莎白港	Yes	Yes	...	...	...	10.6	...	100.0	74.0	73.0	...	...
多哥	洛美	Yes	Yes	x	x	x	...	8.3	80.0	...	70.0	51.0	18.0
多哥	索科德	Yes	Yes	x	x	x	1.4	7.1	70.0	6.0	45.0	31.0	10.0
突尼斯	突尼斯	Yes	Yes	x	x	x	5.0	20.3	97.4	75.2	47.2	94.6	26.8
乌干达	恩德培	Yes	Yes	o	+	o	10.4	...	56.0	48.0	13.0	42.0	...
乌干达	金贾	Yes	Yes	o	+	o	15.4	6.0	78.0	65.0	43.0	55.0	5.0
津巴布韦	布拉瓦约	Yes	Yes	x	x	x	...	...	100.0	100.0	100.0	98.0	...
津巴布韦	切古图	Yes	No	x	x	x	3.4	...	...	100.0	68.0	9.0	3.0
津巴布韦	圭洛	Yes	No	x	o	x	...	...	100.0	100.0	100.0	90.0	60.9
津巴布韦	哈拉雷	Yes	Yes	o	o	x	...	...	100.0	100.0	100.0	88.0	42.0
津巴布韦	穆塔雷	Yes	No	x	x	x	...	...	100.0	88.0	88.0	74.0	4.0
亚洲													
亚美尼亚	埃里温	No	No	...	...	...	4.0	6.6	97.9	97.9	98.0	100.0	88.1

续表

		住房权					房价 收入比* (比率)	租金 收入比** (比率)	供水*** (%)	住房设施**** (%)			
		法律规定*		女性的障碍**						A	B	C	D
				x=无	o=有一些								
		A	B	A	B	C							
孟加拉国	吉大港	Yes	Yes	x	x	x	8.1	9.2	100.0	44.0	...	95.0	...
孟加拉国	达卡	Yes	Yes	x	x	x	16.7	...	99.1	60.0	22.0	90.0	7.0
孟加拉国	锡尔赫特	Yes	Yes	x	x	x	6.0	...	100.0	28.8	...	93.0	39.6
孟加拉国	坦盖尔	Yes	Yes	x	x	x	13.9	4.6	100.0	11.6	...	90.0	11.5
柬埔寨	金边	Yes	No	o	o	o	8.9	...	85.4	44.7	74.9	75.5	40.0
格鲁吉亚	第比利斯	...	...	x	x	x	9.4	...	91.9	...	98.0	100.0	57.9
印度	艾瓦	Yes	Yes	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
印度	班加罗尔	Yes	Yes	x	x	x	13.8	...	82.9	22.5	20.8	98.3	44.5
印度	钦奈	Yes	Yes	x	x	x	7.7	14.6	94.0	51.3	55.5	...	60.4
印度	德里	Yes	Yes	+	+	+	...	...	78.6	58.5	55.0	82.2	0.0
印度	迈索尔	Yes	Yes	x	x	x	4.7	26.1	92.5	44.4	68.0	82.8	33.6
印度尼西亚	万隆	Yes	Yes	x	x	x	7.6	...	90.0	...	55.0	99.0	...
印度尼西亚	雅加达	Yes	Yes	x	x	x	14.6	...	91.4	50.3	64.8	99.0	...
印度尼西亚	三宝壟	Yes	Yes	x	x	x	...	...	89.7	34.0	...	85.2	...
印度尼西亚	泗水	Yes	Yes	x	x	x	3.4	19.0	94.3	40.9	55.8	89.2	70.8
伊拉克	巴格达	No	No	x	x	x	...	...	...	...	...	...	...
日本	东京	Yes	Yes	x	x	x	5.6	2.5	100.0	100.0	100.0	100.0	99.2
约旦	安曼	Yes	Yes	x	x	x	6.1	16.7	98.0	97.7	81.3	98.5	62.0
哈萨克斯坦	阿斯塔纳	Yes	No	x	x	x	8.6	9.9	94.3	84.1	83.9	100.0	58.3
科威特	科威特	Yes	Yes	x	x	x	6.5	27.8	100.0	100.0	98.0	100.0	98.0
吉尔吉斯斯坦	比什凯克	Yes	Yes	x	x	x	...	...	75.0	29.7	23.3	99.9	19.8
老挝人民民主共和国	万象	Yes	Yes	x	x	x	23.2	10.0	95.0	87.0	...	100.0	86.8
黎巴嫩	SinEl Fil	Yes	Yes	x	x	x	8.3	28.6	80.0	80.0	30.0	98.0	80.0
马来西亚	檳城	Yes	Yes	x	x	x	7.2	4.9	99.9	99.1	...	100.0	98.0
蒙古	乌兰巴托	Yes	Yes	x	x	x	7.8	...	90.3	60.0	60.0	100.0	90.0
缅甸	仰光	No	No	x	x	x	8.3	15.4	95.0	77.8	81.2	85.0	17.3
尼泊尔	布特瓦尔	Yes	No	x	x	x	10.3	...	80.0	33.7	...	80.0	10.0
尼泊尔	博卡拉	Yes	No	x	x	x	21.6	34.0	80.0	41.4	...	75.0	11.3
巴勒斯坦领土	加沙	Yes	Yes	+	+	o	5.4	...	...	85.4	37.9	99.0	37.7
阿曼	马斯喀特	Yes	Yes	x	x	x	...	...	80.0	80.0	90.0	89.0	53.0
巴基斯坦	卡拉奇	No	No	+	+	+	13.7	...	89.5	82.4	85.0	98.4	...
巴基斯坦	拉合尔	No	No	+	+	+	7.1	23.3	100.0	96.4	78.0	97.1	70.0
菲律宾	宿雾	Yes	Yes	x	x	x	13.3	...	98.2	41.4	92.3	80.0	25.0
卡塔尔	多哈	No	No	x	x	x	...	...	...	...	...	...	...
韩国	河南	Yes	Yes	o	o	o	3.7	13.9	81.1	81.1	67.9	100.0	100.0
韩国	釜山	Yes	Yes	o	o	o	4.0	...	99.9	97.9	69.4	100.0	100.0
韩国	首尔	Yes	Yes	o	o	o	5.7	...	99.9	99.9	98.6	100.0	...
新加坡	新加坡	Yes	No	x	x	x	3.1	2.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
斯里兰卡	科伦坡	Yes	Yes	o	x	x	...	...	...	22.9	76.0	96.0	26.0
阿拉伯叙利亚共和国	大马士革	Yes	Yes	x	x	x	10.3	...	98.4	98.4	71.0	95.0	9.9
泰国	曼谷	Yes	No	x	x	x	8.8	22.2	...	99.0	100.0	99.8	59.7
泰国	清迈	Yes	No	o	o	o	6.8	25.0	99.0	95.0	60.0	100.0	75.0
土耳其	安卡拉	Yes	Yes	x	x	x	4.5	24.0	97.0	97.0	98.5	100.0	...
越南	河内	Yes	Yes	x	x	x	...	...	100.0	70.0	50.0	100.0	60.0
越南	胡志明	Yes	Yes	x	x	x	...	...	90.0	59.0	30.0	99.7	21.2
也门	萨那	Yes	Yes	x	x	x	...	...	30.4	30.4	9.4	96.0	...
欧洲													
阿尔巴尼亚	地拉那	Yes	Yes	x	x	x	...	...	62.6	62.6	...	99.5	12.6
白俄罗斯	明斯克	Yes	Yes	x	x	x	...	...	...	99.3	98.4	100.0	87.2
波斯尼亚和黑塞哥维那	萨拉热窝	No	No	x	x	x	...	...	95.0	95.0	90.0	100.0	...
保加利亚	布尔加斯	Yes	Yes	x	x	x	5.1	3.9	100.0	100.0	93.0	100.0	144.4
保加利亚	索菲亚	Yes	Yes	x	x	x	13.2	...	100.0	95.4	90.5	100.0	89.0
保加利亚	特罗扬	Yes	Yes	x	x	x	3.7	2.0	100.0	99.0	82.0	100.0	44.8
保加利亚	大特尔诺沃	Yes	Yes	x	x	x	5.4	3.3	100.0	98.4	97.6	100.0	96.0
克罗地亚	萨格勒布	Yes	Yes	o	o	o	7.8	...	98.0	97.5	96.9	99.7	94.0
捷克共和国	布尔诺	Yes	Yes	x	x	x	...	...	99.5	99.5	95.6	100.0	68.5
捷克共和国	布拉格	Yes	Yes	x	x	x	...	...	100.0	98.9	99.7	100.0	99.5
爱沙尼亚	Riik	Yes	Yes	x	x	x	...	...	91.6	91.6	90.2	98.0	55.0
爱沙尼亚	塔林	Yes	Yes	x	x	x	6.4	7.0	98.0	98.1	98.1	100.0	85.5
德国	柏林	...	...	...	...	...	...	...	100.0	99.9	...	...	...
德国	科隆	...	...	...	...	...	4.3	...	100.0	100.0	...	...	...
德国	杜伊斯堡	...	...	...	...	...	3.2	...	100.0	100.0	...	...	...
德国	爱尔福特	...	...	...	...	...	2.6	...	100.0	100.0	...	...	...
德国	弗赖堡	...	...	...	...	...	...	...	100.0	100.0	...	...	...
德国	莱比锡	...	...	...	...	...	3.2	...	100.0	100.0	...	...	...
德国	威斯巴登	...	...	...	...	...	...	...	100.0	100.0	...	...	...
匈牙利	布达佩斯	Yes	No	x	x	x	3.6	11.8	100.0	98.3	90.7	100.0	84.0
意大利	阿韦利萨	...	...	x	x	x	3.5	...	100.0	...	...	...	...

续表

		住房权					房价 收入比* (比率)	租金 收入比** (比率)	供水*** (%)	住房设施**** (%)			
		法律规定*		女性的障碍**									
		A	B	x=无	o=有一些	+ =非常多				A	B	C	D
拉脱维亚	里加	No	No	x	x	x	4.7	0.9	99.9	95.0	93.0	99.9	90.0
立陶宛	维尔纽斯	No	Yes	o	x	x	20.0	...	89.4	89.4	89.1	100.0	77.0
荷兰	阿姆斯特丹	...	...	...	...	...	7.8	17.5	100.0	100.0	100.0	100.0	...
荷兰	埃因霍温	...	...	x	x	x	5.6	16.5	100.0	100.0	100.0	100.0	...
荷兰	梅珀尔	...	...	x	x	x	4.5	15.9	100.0	100.0	100.0	100.0	...
波兰	比得哥什	Yes	Yes	x	x	x	4.3	18.8	94.9	94.6	87.1	100.0	84.9
波兰	格但斯克	Yes	Yes	x	x	x	4.4	7.4	100.0	98.7	94.0	99.6	56.2
波兰	卡托维兹	Yes	Yes	x	x	x	1.7	5.2	100.0	99.1	94.4	100.0	75.2
波兰	波兹南	Yes	Yes	x	x	x	5.8	18.4	100.0	94.9	96.4	99.9	85.5
摩尔多瓦共和国	基希讷乌	Yes	Yes	o	o	+	...	...	100.0	100.0	95.0	100.0	83.0
俄罗斯联邦	阿斯特拉罕	Yes	Yes	x	x	x	5.0	13.8	100.0	81.0	79.0	100.0	51.0
俄罗斯联邦	别尔哥罗德	Yes	Yes	x	x	x	4.0	6.4	100.0	90.0	89.0	100.0	51.0
俄罗斯联邦	科斯特罗马	Yes	Yes	x	x	x	6.9	12.4	100.0	88.0	84.0	100.0	46.3
俄罗斯联邦	莫斯科	Yes	Yes	x	x	x	5.1	5.2	100.0	99.8	99.8	100.0	100.0
俄罗斯联邦	下诺夫哥罗德	Yes	Yes	x	x	x	6.9	7.8	100.0	98.4	98.0	100.0	63.7
俄罗斯联邦	Novomoscowsk	Yes	Yes	x	x	x	4.2	7.1	100.0	99.0	93.0	100.0	62.0
俄罗斯联邦	鄂木斯克	Yes	Yes	x	x	x	3.9	12.8	100.0	87.0	87.0	100.0	41.0
俄罗斯联邦	普希金	Yes	Yes	x	x	x	9.6	7.2	100.0	99.0	99.0	100.0	89.0
俄罗斯联邦	苏尔古特	Yes	Yes	x	x	x	4.5	8.8	100.0	98.4	98.4	100.0	50.1
俄罗斯联邦	下诺夫哥罗德	Yes	Yes	x	x	x	3.4	11.1	100.0	97.0	96.7	100.0	51.1
塞尔维亚和黑山共和国	贝尔格莱德	Yes	Yes	x	x	..	13.5	...	99.0	95.0	86.0	99.6	86.0
斯洛文尼亚	卢布尔雅那	Yes	Yes	x	x	x	7.8	17.3	100.0	100.0	100.0	100.0	97.0
西班牙	马德里	Yes	Yes	x	x	x	...	...	100.0	...	...	...	...
西班牙	潘普洛纳	Yes	Yes	x	x	x	...	...	100.0	100.0	...	100.0	...
瑞典	阿迈勒	Yes	Yes	x	x	x	2.9	...	100.0	100.0	100.0	100.0	...
瑞典	斯德哥尔摩	Yes	Yes	x	x	x	6.0	...	100.0	100.0	100.0	100.0	...
瑞典	于默奥	Yes	Yes	x	x	x	5.3	...	100.0	100.0	100.0	100.0	...
瑞士	巴塞尔	Yes	Yes	o	x	x	12.3	19.4	100.0	100.0	100.0	100.0	99.0
大不列颠及北爱尔兰 联合王国	贝尔法斯特	...	Yes	o	x	x	3.6	6.9	100.0	100.0	100.0	100.0	...
大不列颠及北爱尔兰 联合王国	伯明翰	...	Yes	x	x	x	3.4	12.5	100.0	100.0	100.0	100.0	...
大不列颠及北爱尔兰 联合王国	卡迪夫	...	Yes	o	x	x	3.2	13.2	100.0	100.0	100.0	100.0	...
大不列颠及北爱尔兰 联合王国	爱丁堡	...	Yes	o	x	x	3.5	11.7	100.0	100.0	100.0	100.0	...
大不列颠及北爱尔兰 联合王国	伦敦	...	Yes	o	x	x	4.7	15.6	100.0	100.0	100.0	100.0	...
大不列颠及北爱尔兰 联合王国	曼彻斯特	...	Yes	o	x	x	3.0	12.3	100.0	100.0	100.0	100.0	...
拉丁美洲和加勒比地区													
阿根廷	布宜诺斯艾利斯	Yes	No	...	...	...	5.1	...	100.0	100.0	98.1	100.0	70.4
阿根廷	里瓦达维亚海军准将城	Yes	No	x	x	x	...	...	99.0	98.0	93.0	99.9	...
阿根廷	科尔多瓦	Yes	No	x	x	x	6.8	5.4	100.0	98.7	40.1	99.3	80.0
阿根廷	罗萨里奥	Yes	No	x	x	x	5.7	...	...	97.8	66.8	92.9	75.7
巴巴多斯	布里奇敦	Yes	Yes	x	x	x	4.4	...	100.0	98.0	4.5	99.0	78.0
伯利兹	伯利兹城	Yes	No	o	x	o	...	...	...	...	...	...	...
玻利维亚	圣克鲁斯德拉里昂	Yes	Yes	x	x	x	...	...	47.4	52.6	33.3	97.7	59.1
巴西	贝伦	Yes	Yes	x	x	x	...	...	...	...	...	...	...
巴西	塞阿拉州	Yes	Yes	x	x	x	4.5	9.6	85.0	88.0	...	90.0	33.0
巴西	马兰瓜佩	Yes	Yes	x	x	x	...	...	90.0	73.0	...	...	...
巴西	阿雷格里港	Yes	Yes	x	x	x	...	...	99.0	99.0	87.0	100.0	...
巴西	累西腓	Yes	Yes	x	x	x	12.5	25.9	97.1	89.3	41.0	99.8	29.1
巴西	里约热内卢	Yes	Yes	x	x	x	...	...	...	87.7	79.8	10.0	...
巴西	圣保罗	Yes	Yes	x	x	x	...	24.3	98.0	98.0	95.0	99.9	78.9
智利	大康塞普西翁	Yes	No	x	x	x	...	...	100.0	99.7	90.7	95.0	69.1
智利	智利圣地亚哥	Yes	No	x	x	x	...	...	100.0	100.0	99.2	99.2	72.8
智利	托梅	Yes	No	x	x	x	...	...	78.4	91.7	51.9	98.0	57.6
智利	瓦尔帕莱索	Yes	No	x	x	o	...	...	98.0	98.0	91.8	97.0	62.5
智利	比尼亚德尔马	Yes	No	x	x	x	...	...	97.1	97.1	97.0	98.0	64.9
哥伦比亚	亚美尼亚	Yes	Yes	o	x	x	5.0	...	100.0	90.0	50.0	98.7	97.1
哥伦比亚	马里尼亚	Yes	Yes	x	x	x	8.5	...	100.0	97.7	92.8	100.0	65.0
哥伦比亚	麦德林	Yes	Yes	x	x	x	...	...	99.9	99.9	98.5	99.5	86.9
古巴	开曼群岛	Yes	Yes	x	x	x	...	...	89.0	83.0	3.0	93.0	32.0
古巴	卡马圭	Yes	Yes	x	x	x	...	...	72.0	72.0	47.0	97.0	...
古巴	西恩富戈斯	Yes	Yes	x	x	x	4.0	...	100.0	100.0	73.0	100.0	8.7
古巴	哈瓦那	Yes	Yes	x	x	x	8.5	...	100.0	100.0	85.0	100.0	14.0
古巴	比那尔德里奥	Yes	Yes	x	x	x	...	...	...	97.0	48.0	99.6	...
古巴	圣克拉拉	Yes	Yes	x	x	x	...	...	95.0	95.0	42.0	99.7	43.2

续表

		住房权						房价收入比* (比率)	租金收入比** (比率)	供水*** (%)	住房设施**** (%)			
		法律规定*		女性的障碍**			A				B	C	D	
				x=无	o=有一些									
		A	B	A	B	C								
多米尼加共和国	圣地亚哥	Yes	Yes	x	x	x		80.0				75.0	80.0	...	71.0
厄瓜多尔	安巴托	Yes	Yes	x	x	x	...	...	85.0	89.5	80.5	90.6	86.8
厄瓜多尔	昆卡	Yes	Yes	o	o	o	4.6	...	98.0	96.8	92.2	97.0	48.0	
厄瓜多尔	瓜亚基尔	Yes	Yes	x	x	o	3.4	16.1	77.0	70.0	42.0	99.0	44.0	
厄瓜多尔	曼塔	Yes	Yes	o	o	o	...	28.0	70.0	70.0	52.0	98.0	40.0	
厄瓜多尔	普约	Yes	Yes	x	x	x	2.1	15.8	89.4	80.0	30.0	90.0	60.0	
厄瓜多尔	基多	Yes	Yes	x	x	x	2.4	13.3	89.4	85.0	70.0	96.2	55.3	
厄瓜多尔	特纳	Yes	Yes	x	x	o	1.6	...	80.0	80.0	60.0	...	...
萨尔瓦多	圣萨尔瓦多	No	No	+	+	+	3.5	37.0	81.5	81.5	79.7	97.7	70.1	
危地马拉	克萨尔特南	Yes	Yes	o	x	o	4.3	...	90.0	60.0	55.0	80.0	40.0	
牙买加	金斯顿	No	No	...	...	...	...	...	...	96.6	...	88.1	...
牙买加	蒙特哥贝	No	No	...	...	...	...	...	78.0	78.0	...	86.0	...
墨西哥	华雷斯城	Yes	Yes	x	x	x	1.4	...	92.0	89.2	77.0	96.0	45.0	
尼加拉瓜	莱昂	...	...	...	...	...	...	...	...	78.2	...	83.8	20.6
巴拿马	科隆	Yes	Yes	x	x	o	14.2	24.5	100.0	...	...	...	...
巴拉圭	亚松森	Yes	No	o	x	x	10.7	...	...	46.2	8.2	86.4	17.0
秘鲁	卡哈马卡	Yes	No	x	x	x	3.9	34.9	86.0	86.0	69.0	81.0	38.0	
秘鲁	瓦努科	Yes	Yes	x	x	x	30.0	24.0	54.0	57.0	28.0	80.0	32.0	
秘鲁	Huaras	Yes	Yes	x	x	+	6.7	...	90.0	...	...	71.0	...
秘鲁	伊基托斯	Yes	Yes	x	x	o	5.6	...	72.5	72.5	60.3	82.3	62.3	
秘鲁	利马	Yes	Yes	o	x	x	8.7	...	81.1	75.2	71.5	99.0	...	
秘鲁	塔克纳	Yes	Yes	...	...	...	4.0	...	87.0	64.6	58.3	73.7	15.8
秘鲁	通贝斯	Yes	Yes	x	x	x	...	29.0	85.0	60.0	35.0	80.0	25.0	
乌拉圭	蒙得维的亚	Yes	No	x	x	x	5.6	31.1	99.3	97.6	79.1	99.7	75.1	
北美洲														
加拿大	赫尔	Yes	Yes	x	x	x	...	18.7	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
美利坚合众国	亚特兰大	Yes	Yes	x	x	x	2.10	29.0	99.8	99.6	100.0	100.0	90.3	
美利坚合众国	伯明翰, 美国	Yes	Yes	x	x	x	...	24.0	99.8	99.8	100.0	100.0	...	
美利坚合众国	波士顿	Yes	Yes	x	x	x	2.90	31.0	100.0	99.9	100.0	100.0	...	
美利坚合众国	德梅因	Yes	Yes	x	x	x	...	...	...	...	...	...	...
美利坚合众国	哈特福德	Yes	Yes	x	x	x	2.50	29.0	99.8	100.0	100.0	100.0	90.0	
美利坚合众国	明尼阿波利斯 - 圣保罗	Yes	Yes	x	x	x	2.10	28.0	100.0	99.8	100.0	100.0	100.0	
美利坚合众国	纽约	Yes	Yes	x	x	x	2.70	28.0	100.0	100.0	100.0	100.0	96.0	
美利坚合众国	普罗维登斯	Yes	Yes	x	x	x	2.50	29.0	100.0	99.9	100.0	100.0	...	
美利坚合众国	盐湖城	Yes	Yes	x	x	x	2.80	27.0	100.0	100.0	100.0	99.9	...	
美利坚合众国	圣荷西	Yes	Yes	x	x	x	...	...	100.0	99.9	100.0	100.0	...
美利坚合众国	西雅图	Yes	Yes	x	x	x	3.00	28.0	100.0	100.0	100.0	100.0	92.1	
美利坚合众国	坦帕	Yes	Yes	x	x	x	2.10	30.0	100.0	100.0	100.0	100.0	...	
美利坚合众国	华盛顿	Yes	Yes	x	x	x	2.30	26.0	100.0	100.0	100.0	99.9	...	
大洋洲														
萨摩亚	阿皮亚	Yes	Yes	x	x	x	10.0	36.0	69.0	60.0	...	98.0	96.0	

资料来源：联合国人类住区规划署（2002），全球城市指标数据库2。

注：

+ 对以下问题的回答（是/否）：

(A) 宪法或国家法律是否对全面并逐步地实现拥有充足住房的权力起到促进作用？

(B) 是否包括反对驱逐的保护措施？

++ 对以下问题的回答（无/有一些/非常多）：

(A) 对于女性拥有土地是否有阻碍？

(B) 对于女性继承土地和住房是否有阻碍？

(C) 对于女性以自己的名义贷款是否有阻碍？

* 一套住宅单元的自由市场价格中值和家庭年收入中值的比值。

** 一套住宅单元的年租金中值和租房者的家庭年收入中值的百分比值。

*** 可在200米距离内获得水的家庭的比列。

**** 居住在具有以下设施的住宅单元内的家庭的比列：

(A) 自来水

(B) 排水设备

(C) 电力

(D) 电话

表C.5

TABLE C.5

所选城市的环境与交通指标 (1998) Environmental and Transport Indicators in Selected Cities (1998)

		当地环境规划*			上下班的交通方式**				每次上下班的出行时间(分钟)	防灾减灾措施***		
		A	B	C	小汽车 (%)	火车 (%)	公共汽车 (%)	其他 (%)		A	B	C
非洲												
阿尔及利亚	阿尔及尔	Yes	Yes	No	...	...	...	...	...	Yes	Yes	Yes
贝宁	科托努	Yes	No	No	90.0	-	-	10.0	...	Yes	Yes	Yes
贝宁	帕拉库	Yes	No	No	80.0	-	-	20.0	45	Yes	Yes	Yes
贝宁	波多诺伏	Yes	No	No	83.0	-	-	17.0	50	Yes	Yes	Yes
博茨瓦纳	哈博罗内	No	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No
布基纳法索	博博迪乌拉索	No	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No
布基纳法索	库杜古	No	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No
布基纳法索	瓦加杜古	No	Yes	No	63.4	-	2.2	34.4	...	Yes	Yes	No
布隆迪	布琼布拉	No	No	Yes	12.4	-	48.2	39.4	25	Yes	No	Yes
喀麦隆	杜阿拉	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	40	Yes	No	No
喀麦隆	雅温得	Yes	Yes	Yes	30.0	-	42.3	27.7	45	Yes	No	Yes
中非共和国	班吉	Yes	Yes	Yes	3.7	-	66.3	30.0	60	No	No	No
乍得	恩贾梅纳	No	No	No	17.0	-	35.0	48.0	...	Yes	Yes	Yes
刚果	布拉柴维尔	No	No	Yes	19.0	-	55.0	26.0	20	Yes	Yes	Yes
刚果	黑角	No	No	Yes	8.0	-	55.0	37.0	30	Yes	Yes	Yes
科特迪瓦	阿比让	Yes	No	No	...	...	...	...	45	Yes	Yes	No
科特迪瓦	亚穆苏克罗	Yes	No	No	...	...	...	...	20	Yes	Yes	No
刚果民主共和国	金沙萨	Yes	Yes	Yes	13.0	42.0	30.0	15.0	57	Yes	Yes	Yes
埃及	伊斯梅利亚	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	30	No	No	No
埃及	坦塔	Yes	Yes	No	...	...	...	...	50	No	No	No
埃塞俄比亚	亚的斯亚贝巴	No	No	No	4.2	-	12.6	83.3	...	Yes	No	Yes
加蓬	利伯维尔	No	No	No	-	55.0	25.0	20.0	30	Yes	Yes	Yes
加蓬	让蒂尔港	No	No	No	...	...	...	...	45	Yes	Yes	Yes
冈比亚	班珠尔	No	No	No	19.5	-	54.9	25.6	22	Yes	Yes	Yes
加纳	阿克拉	Yes	Yes	Yes	34.7	4.0	50.0	11.3	21	Yes	Yes	Yes
加纳	库马西	Yes	Yes	Yes	22.2	0.6	50.0	27.2	21	Yes	Yes	Yes
几内亚	科纳克里	Yes	No	Yes	22.0	-	25.5	52.5	45	Yes	Yes	Yes
肯尼亚	基苏木	Yes	Yes	Yes	21.1	-	43.5	35.5	24	No	No	No
肯尼亚	蒙巴萨	Yes	Yes	Yes	2.1	-	47.0	50.9	20	Yes	No	Yes
肯尼亚	内罗毕	Yes	Yes	Yes	6.0	1.0	70.0	23.0	57	No	No	No
莱索托	马塞卢	Yes	Yes	No	3.0	-	47.0	50.0	15	Yes	Yes	Yes
利比里亚	蒙罗维亚	Yes	Yes	Yes	10.0	-	80.0	10.0	60	Yes	No	Yes
阿拉伯利比亚民众国	的黎波里	Yes	Yes	No	81.0	-	18.0	1.0	20	Yes	Yes	Yes
马达加斯加	塔那那利佛	Yes	Yes	Yes	7.0	-	60.0	33.0	60	Yes	Yes	Yes
马拉维	利隆圭	Yes	No	No	6.0	-	27.0	67.0	5	Yes	No	Yes
马里	巴马科	No	No	No	24.9	-	12.2	62.9	30	Yes	No	Yes
毛里塔尼亚	努瓦克肖特	No	No	No	16.5	-	45.0	38.5	50	Yes	Yes	No
摩洛哥	卡萨布兰卡	Yes	Yes	No	...	...	...	...	30	Yes	Yes	Yes
摩洛哥	拉巴特	Yes	Yes	No	40.0	-	40.0	20.0	20	Yes	Yes	Yes
莫桑比克	马普托	No	No	Yes	6.5	-	80.0	13.5	60	Yes	No	No
纳米比亚	温得和克	No	No	Yes	...	...	...	...	20	Yes	No	Yes
尼日尔	马拉迪	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	15	No	No	Yes
尼日尔	尼亚美	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	30	No	No	Yes
尼日利亚	伊巴丹	Yes	No	Yes	45.0	0.5	45.0	9.5	45	Yes	Yes	Yes
尼日利亚	拉各斯	Yes	No	Yes	51.0	2.5	45.5	...	60	Yes	Yes	Yes
卢旺达	基加利	No	Yes	Yes	12.0	-	32.0	56.0	45	Yes	No	No
塞内加尔	比尼奥纳	Yes	Yes	Yes	1.7	-	-	98.3	10	Yes	Yes	Yes
塞内加尔	达喀尔	Yes	Yes	Yes	8.1	1.3	77.2	13.4	30	No	No	No
塞内加尔	捷斯	Yes	Yes	Yes	18.2	-	59.3	22.6	12	Yes	Yes	Yes
南非	德班	No	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No
南非	东兰德	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	...	Yes	No	Yes
南非	伊丽莎白港	No	No	No	52.4	1.8	45.8	-	35	No	No	No
多哥	洛美	Yes	Yes	No	45.0	-	40.0	15.0	30	Yes	Yes	Yes
多哥	索科德	Yes	Yes	No	60.0	-	10.0	30.0	15	Yes	Yes	Yes
突尼斯	突尼斯	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	...	Yes	No	Yes
乌干达	恩德培	No	No	No	35.0	-	65.0	-	20	No	No	Yes
乌干达	金贾	Yes	No	Yes	18.0	-	49.0	33.0	12	Yes	Yes	Yes
津巴布韦	布拉瓦约	Yes	Yes	Yes	22.8	-	74.9	2.3	15	Yes	Yes	Yes
津巴布韦	切古图	No	No	No	19.0	-	20.0	61.0	22	Yes	No	Yes
津巴布韦	圭洛	Yes	No	Yes	...	...	...	...	15	Yes	No	Yes
津巴布韦	哈拉雷	No	No	No	18.0	-	32.0	50.0	45	Yes	Yes	Yes
津巴布韦	穆塔雷	Yes	No	No	12.0	-	70.0	18.0	20	Yes	No	Yes

续表

		当地环境规划*			上下班的交通方式**				每次上下班的出行时间(分钟)	防灾减灾措施***		
		A	B	C	小汽车(%)	火车(%)	公共汽车(%)	其他(%)		A	B	C
亚洲												
亚美尼亚	埃里温	Yes	Yes	Yes	2.0	11.5	72.5	14.0	30	No	No	No
孟加拉国	吉大港	Yes	Yes	No	4.0	1.0	25.0	70.0	45	Yes	Yes	Yes
孟加拉国	达卡	Yes	Yes	No	4.6	0.0	9.2	86.2	45	Yes	Yes	Yes
孟加拉国	锡尔赫特	Yes	Yes	No	1.3	-	10.0	88.7	50	Yes	Yes	Yes
孟加拉国	坦盖尔	Yes	Yes	No	...	...	...	...	30	Yes	Yes	No
柬埔寨	金边	No	No	No	87.3	-	0.2	12.5	45	Yes	Yes	Yes
格鲁吉亚	第比利斯	Yes	Yes	No	...	...	...	...	...	No	Yes	No
印度	艾瓦	No	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No
印度	班加罗尔	Yes	Yes	No	39.6	-	35.7	24.7	30	Yes	No	Yes
印度	钦奈	Yes	No	No	42.0	11.0	25.0	22.0	23	Yes	No	Yes
印度	德里	No	No	No	24.6	0.4	62.0	13.0	...	No	No	No
印度	迈索尔	Yes	No	No	39.1	-	0.1	60.8	20	No	No	No
印度尼西亚	万隆	No	Yes	Yes	82.0	...	...	...	30	Yes	No	No
印度尼西亚	雅加达	No	Yes	Yes	...	...	...	...	...	Yes	No	Yes
印度尼西亚	三宝壟	No	Yes	Yes	...	...	...	...	...	Yes	No	Yes
印度尼西亚	泗水	Yes	No	No	80.0	-	17.8	2.2	35	Yes	No	Yes
伊拉克	巴格达	No	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No
日本	东京	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	45	Yes	Yes	Yes
约旦	安曼	Yes	No	Yes	51.0	-	21.0	28.0	25	No	No	No
哈萨克斯坦	阿斯塔纳	Yes	Yes	Yes	30.0	28.0	34.0	8.0	27	No	No	No
科威特	科威特	Yes	Yes	Yes	68.0	-	21.0	11.0	10	Yes	Yes	Yes
吉尔吉斯斯坦	比什凯克	Yes	Yes	Yes	5.0	35.4	59.6	0.0	35	Yes	Yes	Yes
老挝人民民主共和国	万象	Yes	Yes	No	41.8	-	2.1	56.1	27	Yes	Yes	Yes
黎巴嫩	Sin El Fil	No	Yes	No	25.0	-	50.0	25.0	10	No	No	Yes
马来西亚	檳城	Yes	No	Yes	42.0	-	55.0	3.0	40	Yes	Yes	Yes
蒙古	乌兰巴托	Yes	Yes	Yes	10.0	21.0	59.0	10.0	30	Yes	Yes	Yes
缅甸	仰光	No	No	Yes	16.7	3.7	65.0	14.7	45	Yes	Yes	Yes
尼泊尔	布特瓦尔	No	Yes	No	10.0	-	15.0	75.0	15	Yes	Yes	No
尼泊尔	博卡拉	Yes	Yes	No	11.0	-	14.0	75.0	20	Yes	No	Yes
巴勒斯坦领土	加沙	Yes	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No
阿曼	马斯喀特	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	20	Yes	Yes	Yes
巴基斯坦	卡拉奇	Yes	No	No	16.5	-	41.0	39.5	...	No	No	No
巴基斯坦	拉合尔	Yes	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No
菲律宾	宿雾	Yes	No	Yes	...	...	...	...	35	Yes	Yes	Yes
卡塔尔	多哈	No	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No
韩国	河南	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	...	Yes	Yes	Yes
韩国	釜山	Yes	Yes	No	37.1	6.6	32.5	23.8	42	Yes	Yes	Yes
韩国	首尔	No	Yes	Yes	20.1	32.3	38.8	8.8	60	Yes	Yes	Yes
新加坡	新加坡	No	Yes	Yes	25.1	14.5	38.7	21.7	30	Yes	Yes	Yes
斯里兰卡	科伦坡	Yes	No	Yes	23.7	8.1	65.0	3.2	25	Yes	Yes	Yes
阿拉伯叙利亚共和国	大马士革	Yes	Yes	Yes	15.0	-	32.6	52.4	40	No	No	No
泰国	曼谷	No	Yes	No	58.7	1.0	27.0	13.3	60	Yes	Yes	Yes
泰国	清迈	Yes	No	No	94.1	-	5.0	0.9	30	No	Yes	No
土耳其	安卡拉	Yes	Yes	No	20.0	6.3	...	15.9	32	No	Yes	No
越南	河内	No	No	No	64.4	-	2.0	33.6	30	Yes	Yes	Yes
越南	胡志明	No	No	No	74.0	-	2.0	24.0	25	Yes	Yes	Yes
也门	萨那	Yes	Yes	No	20.0	-	78.0	2.0	20	No	No	No
欧洲												
阿尔巴尼亚	地拉那	No	No	Yes	...	...	...	...	25	No	No	No
白俄罗斯	明斯克	No	No	No	...	...	...	...	...	No	No	Yes
波斯尼亚和黑塞哥维那	萨拉热窝	Yes	Yes	Yes	...	57.0	43.0	...	12	Yes	No	No
保加利亚	布尔加斯	Yes	Yes	Yes	6.0	0.1	61.0	33.0	32	Yes	Yes	Yes
保加利亚	索菲亚	Yes	Yes	Yes	21.0	26.0	53.0	-	32	Yes	Yes	Yes
保加利亚	特罗扬	Yes	Yes	No	18.0	-	44.0	38.0	22	Yes	Yes	Yes
保加利亚	大特尔诺沃	Yes	Yes	No	2.4	-	45.8	51.8	30	Yes	Yes	Yes
克罗地亚	萨格勒布	Yes	Yes	Yes	37.5	35.9	20.4	6.2	31	Yes	Yes	Yes
捷克共和国	布尔诺	Yes	Yes	Yes	25.0	29.0	21.0	25.0	25	Yes	No	Yes
捷克共和国	布拉格	No	No	No	33.0	-	54.5	12.5	22	Yes	No	Yes
爱沙尼亚	Riik	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	...	Yes	Yes	Yes
爱沙尼亚	塔林	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	35	Yes	Yes	Yes
德国	柏林	No	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No
德国	科隆	No	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No
德国	杜伊斯堡	No	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No
德国	爱尔福特	No	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No
德国	弗赖堡	No	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No
德国	莱比锡	No	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No
德国	威斯巴登	No	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No

续表

		当地环境规划*			上下班的交通方式**				每次上下班的出行时间(分钟)	防灾减灾措施***		
		A	B	C	小汽车(%)	火车(%)	公共汽车(%)	其他(%)		A	B	C
匈牙利	布达佩斯	Yes	No	Yes	...	...	...	...	...	No	No	No
意大利	阿韦尔萨	Yes	No	Yes	...	...	...	...	...	No	No	No
拉脱维亚	里加	Yes	No	Yes	...	...	...	...	...	Yes	Yes	Yes
立陶宛	维尔纽斯	No	No	No	22.3	29.1	23.2	25.5	37	Yes	Yes	Yes
荷兰	阿姆斯特丹	No	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No
荷兰	埃因霍温	No	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No
荷兰	梅珀尔	No	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No
波兰	比得哥什	No	No	Yes	42.5	10.5	24.0	...	18	Yes	Yes	Yes
波兰	格但斯克	Yes	Yes	Yes	43.0	32.9	23.4	0.7	20	Yes	Yes	Yes
波兰	卡托维兹	No	Yes	Yes	46.2	9.4	19.9	24.6	36	Yes	Yes	Yes
波兰	波兹南	Yes	Yes	No	33.0	30.0	21.0	16.0	25	Yes	Yes	Yes
摩尔多瓦共和国	基希讷乌	Yes	No	Yes	15.0	-	80.0	5.0	23	Yes	Yes	Yes
俄罗斯联邦	阿斯特拉罕	Yes	Yes	Yes	16.0	31.0	35.0	18.0	35	Yes	No	Yes
俄罗斯联邦	别尔哥罗德	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	25	Yes	Yes	Yes
俄罗斯联邦	科斯特罗马	Yes	Yes	Yes	5.0	19.5	48.0	27.5	20	Yes	Yes	Yes
俄罗斯联邦	莫斯科	Yes	Yes	Yes	15.0	63.7	21.0	0.3	62	Yes	Yes	Yes
俄罗斯联邦	下诺夫哥罗德	Yes	Yes	Yes	17.0	37.3	41.7	4.0	35	Yes	Yes	Yes
俄罗斯联邦	Novomoscowsk	Yes	Yes	Yes	5.0	22.5	38.9	33.6	25	Yes	Yes	Yes
俄罗斯联邦	鄂木斯克	Yes	Yes	Yes	9.5	16.5	69.0	5.0	43	Yes	Yes	No
俄罗斯联邦	普希金	Yes	Yes	Yes	6.0	-	60.2	33.8	15	Yes	Yes	Yes
俄罗斯联邦	苏尔古特	No	No	No	1.5	-	81.0	17.5	57	Yes	Yes	Yes
俄罗斯联邦	大诺夫哥罗德	Yes	Yes	Yes	9.5	-	75.0	15.5	30	Yes	Yes	Yes
塞尔维亚和黑山共和国	贝尔格莱德	Yes	No	Yes	12.5	18.8	53.0	...	40	No	No	No
斯洛文尼亚	卢布尔雅那	Yes	Yes	Yes	43.0	0.1	20.0	36.9	30	Yes	Yes	No
西班牙	马德里	Yes	Yes	Yes	60.0	-	16.0	24.0	32	No	No	No
西班牙	潘普洛纳	Yes	Yes	No	...	...	...	...	...	Yes	No	Yes
瑞典	阿迈勒	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	...	Yes	Yes	Yes
瑞典	斯德哥尔摩	Yes	Yes	Yes	35.1	34.5	13.8	16.6	28	Yes	Yes	Yes
瑞典	于默奥	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	16	Yes	Yes	Yes
瑞士	巴塞尔	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	...	Yes	Yes	No
大不列颠及北爱尔兰联合王国	贝尔法斯特	No	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No
大不列颠及北爱尔兰联合王国	伯明翰	No	No	No	73.9	1.4	9.1	15.6	20	No	No	No
大不列颠及北爱尔兰联合王国	卡迪夫	No	No	No	81.0	0.3	5.7	13.0	20	No	No	No
大不列颠及北爱尔兰联合王国	爱丁堡	No	No	No	69.9	2.4	13.0	14.7	20	No	No	No
大不列颠及北爱尔兰联合王国	伦敦	No	No	No	...	...	...	...	24	No	No	No
大不列颠及北爱尔兰联合王国	曼彻斯特	No	No	No	71.8	1.9	8.1	18.0	19	No	No	No
拉丁美洲和加勒比地区												
阿根廷	布宜诺斯艾利斯	Yes	Yes	Yes	33.5	16.4	42.2	...	42	Yes	No	Yes
阿根廷	里瓦达维亚海军准将城	Yes	Yes	Yes	44.0	-	36.0	20.0	29	Yes	No	Yes
阿根廷	科尔多瓦	Yes	Yes	Yes	26.5	2.9	40.9	...	32	Yes	Yes	Yes
阿根廷	罗萨里奥	No	Yes	Yes	...	...	...	...	22	Yes	No	No
巴巴多斯	布里奇敦	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	...	Yes	Yes	No
伯利兹	伯利兹城	No	No	Yes	...	...	...	...	...	No	No	No
玻利维亚	圣克鲁斯塞拉利昂	No	Yes	No	...	...	...	...	29	Yes	Yes	No
巴西	贝伦	No	No	No	...	...	...	...	...	No	No	No
巴西	塞阿拉州	Yes	No	No	6.0	...	1.0	93.0	30	No	No	No
巴西	Maranguape	No	No	No	5.0	-	30.0	...	20	Yes	Yes	Yes
巴西	阿雷格里港	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	...	Yes	No	Yes
巴西	累西腓	Yes	Yes	Yes	28.6	1.8	44.2	25.4	35	Yes	Yes	Yes
巴西	里约热内卢	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	...	Yes	No	Yes
巴西	圣保罗	Yes	Yes	Yes	42.0	6.0	37.0	15.0	40	Yes	No	Yes
智利	大康塞普西翁	Yes	Yes	Yes	19.6	-	56.5	23.9	35	Yes	No	Yes
智利	智利圣地亚哥	Yes	Yes	Yes	14.1	4.0	55.8	26.2	38	No	No	Yes
智利	托梅	No	No	No	...	...	...	...	...	No	Yes	No
智利	瓦尔帕莱索	No	No	No	42.0	19.0	36.0	3.0	...	No	No	No
智利	比尼亚德尔马	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	...	No	No	Yes
哥伦比亚	亚美尼亚	Yes	No	No	31.0	-	41.9	27.2	60	Yes	Yes	Yes
哥伦比亚	马里尼亚	Yes	Yes	Yes	14.3	-	18.4	67.3	15	Yes	Yes	Yes
哥伦比亚	麦德林	Yes	Yes	Yes	21.9	4.8	33.1	40.2	35	Yes	Yes	No
古巴	开曼群岛	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	...	No	No	No
古巴	卡马圭	Yes	Yes	Yes	2.5	-	2.1	95.4	60	No	No	No
古巴	西恩富戈斯	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	...	No	No	No

续表

		当地环境规划*			上下班的交通方式**				每次上下班的出行时间(分钟)	防灾减灾措施***			
		A	B	C	小汽车(%)	火车(%)	公共汽车(%)	其他(%)		A	B	C	
古巴	哈瓦那	Yes	Yes	Yes	6.5	1.0	57.1	35.4		No	No	No	
古巴	比那尔德里奥	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...		No	No	No
古巴	圣克拉拉	Yes	Yes	Yes	30.3	3.2	4.1	62.4	48	No	No	No	
多米尼加共和国	圣地亚哥	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	30	Yes	No	Yes
厄瓜多尔	安巴托	Yes	Yes	No	...	...	...	...	...	Yes	Yes	Yes
厄瓜多尔	昆卡	Yes	Yes	No	...	...	...	...	25	No	No	Yes
厄瓜多尔	瓜亚基尔	No	Yes	No	10.7	-	89.3	-	45	Yes	Yes	Yes	
厄瓜多尔	曼塔	No	Yes	No	...	...	...	...	30	Yes	Yes	Yes
厄瓜多尔	普约	No	No	No	...	...	...	...	15	Yes	No	Yes
厄瓜多尔	基多	Yes	Yes	No	...	...	...	...	33	Yes	Yes	No
厄瓜多尔	特纳	Yes	Yes	No	...	...	...	...	5	Yes	Yes	Yes
厄瓜多尔	圣萨尔瓦多	Yes	Yes	Yes	29.0	2.0	...	No	No	No
危地马拉	克萨尔特南	No	No	Yes	...	...	...	...	15	Yes	No	Yes
牙买加	金士顿	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	...	No	No	No
牙买加	蒙特哥贝	Yes	No	Yes	...	...	...	...	...	No	No	No
墨西哥	华雷斯城	No	Yes	Yes	51.3	-	23.7	25.0	23	Yes	No	Yes	
尼加拉瓜	莱昂	Yes	Yes	No	...	...	56.0	...	15	No	No	No
巴拿马	科隆	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	15	No	No	No
巴拉圭	亚松森	Yes	Yes	No	49.8	...	...	...	25	Yes	Yes	Yes
秘鲁	卡哈马卡	Yes	Yes	No	22.0	...	20.0	58.0	20	No	No	No	
秘鲁	瓦努科	No	Yes	No	17.5	...	45.0	...	20	Yes	No	No	
秘鲁	Huaras	No	Yes	No	...	...	...	...	15	No	No	No
秘鲁	伊基托斯	No	Yes	Yes	35.0	-	25.0	40.0	10	Yes	Yes	Yes	
秘鲁	利马	Yes	Yes	Yes	16.9	-	82.2	0.9	...	Yes	No	Yes	
秘鲁	塔克纳	Yes	Yes	Yes	37.5	...	66.0	1.0	25	No	No	Yes	
秘鲁	通贝斯	Yes	Yes	No	25.0	...	...	5.0	20	Yes	Yes	Yes
特立尼达和多巴哥	西班牙港	No	No	No	56.2	-	43.8	-	...	No	No	No	
乌拉圭	蒙得维的亚	No	No	Yes	26.9	-	59.6	13.5	45	Yes	No	Yes	
北美洲													
加拿大	赫尔	Yes	Yes	Yes	73.3	-	16.3	10.4	...	Yes	Yes	Yes	
美利坚合众国	亚特兰大	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	26	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	伯明翰, 美国	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	23	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	波士顿	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	25	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	德梅因	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	18	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	哈特福德	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	21	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	明尼阿波利斯 - 圣保罗	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	21	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	纽约	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	35	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	普罗维登斯	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	19	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	盐湖城	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	20	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	圣荷西	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	23	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	西雅图	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	24	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	坦帕	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	22	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	华盛顿	Yes	Yes	Yes	...	...	...	...	30	Yes	Yes	Yes
大洋洲													
萨摩亚	阿皮亚	Yes	No	Yes	...	...	...	...	...	No	Yes	No

资料来源：联合国人类住区规划署（2002），全球城市指标数据库2。

注：

* 表格包含对以下问题的回答（是/否）：

- A. 该城市是否建立了长期的有关键合作伙伴参加的可持续发展战略规划项目？
 B. 该过程是否被制度化以及/或者是否有立法方面的改变来支持城市的可持续发展规划过程？
 C. 该市是否在执行有关键合作伙伴参加的地方环境行动计划？

** 小汽车=私家小汽车。火车=火车、有轨电车或渡轮。公共汽车=公共汽车或小型公共汽车。其他=摩托车、自行车以及其他非机动车交通方式。当某次出行中使用到几种交通方式时，以下的层次结构则用于确定主要的交通方式：（1）火车；（2）有轨电车或渡轮；（3）公共汽车或小型公共汽车；（4）小汽车；（出租车或摩托车）；（6）自行车或其他非机动车交通方式。

***对以下问题的回答（是/否）：

在该城市中，是否有：

- A. 建筑规范？
 B. 危险地区示意图？
 C. 公共建筑和私人建筑的自然灾害保险？

表C.6

TABLE C.6

所选城市的环境基础设施 (1998) Environmental Infrastructure in Selected Cities (1998)

		固体废物处理(%)							用水量*		水的中间 价格 (美元/m ³)
		废水处理	垃圾焚烧	卫生填埋	露天垃圾场	回收利用	露天焚烧	其他	升/人/天		
									A	B	
非洲											
阿尔及利亚	阿尔及尔	80.0	...	...	...	...	...	...	150.0	100.0	0.08
贝宁	科托努	70.0	-	-	75.0	20.0	-	5.0	36.4	...	0.39
贝宁	帕拉库	...	-	-	90.0	5.0	-	5.0	60.4	...	0.39
贝宁	波多诺伏	...	-	-	70.0	25.0	-	5.0	26.4	...	0.39
博茨瓦纳	哈博罗内	95.0	-	-	99.0	1.0	-	-	239.0	...	...
布基纳法索	博博迪乌拉索	...	...	...	...	...	...	...	27.0	...	...
布基纳法索	库杜古	...	...	...	...	...	...	...	27.0	...	...
布基纳法索	瓦加杜古	18.5	7.0	-	55.0	12.0	25.0	1.0	39.0	...	...
布隆迪	布琼布拉	21.3	-	15.0	33.4	-	27.4	24.2	82.4	30.0	0.08
喀麦隆	杜阿拉	5.0	0.6	65.4	26.0	8.0	-	-	40.0	20.0	0.33
喀麦隆	雅温得	24.2	0.3	66.9	31.0	1.8	-	-	40.0	15.0	0.33
中非共和国	班吉	0.1	-	-	80.0	-	20.0	-	55.0	30.0	3.33
乍得	恩贾梅纳	20.9	...	76.0	...	-	45.0	-	17.5	10.0	2.50
刚果	布拉柴维尔	...	-	0.8	40.0	16.2	38.0	5.0	30.0	25.0	...
刚果	黑角	...	0.8	5.3	23.2	26.2	36.1	8.4	30.0	25.0	...
科特迪瓦	阿比让	45.0	10.0	-	72.0	3.0	-	15.0	40.0	20.0	1.19
科特迪瓦	亚穆苏克罗	25.0	-	-	100.0	-	-	-	37.0	...	0.48
刚果民主共和国	金沙萨	...	5.8	15.9	15.5	4.9	32.5	18.5	25.0	20.0	...
埃及	伊斯梅利亚	35.0	-	-	80.0	-	-	20.0	444.0	...	0.03
埃及	坦塔	...	...	...	...	...	...	...	259.0	...	...
埃塞俄比亚	亚的斯亚贝巴	...	-	10.8	21.8	-	-	67.4	16.9	...	...
加蓬	利伯维尔	44.0	-	70.0	10.0	-	15.0	5.0	160.0	120.0	0.57
加蓬	让蒂尔港	25.0	-	65.0	6.0	-	25.0	4.0	160.0	120.0	0.60
冈比亚	班珠尔	...	-	96.0	-	-	2.5	1.5	9.3	6.8	1.20
加纳	阿克拉	0.0	...	...	...	...	...	...	9.0	6.5	1.20
加纳	库马西	...	-	98.0	-	-	0.8	1.2	9.1	6.3	0.75
几内亚	科纳克里	...	5.0	70.0	15.0	5.0	5.0	-	20.0	...	...
肯尼亚	基苏木	65.0	-	-	30.0	-	7.0	63.0	20.0	...	...
肯尼亚	蒙巴萨	49.5	-	55.0	-	-	-	45.0	16.0	10.0	...
肯尼亚	内罗毕	52.0	...	25.0	...	1.0	3.0	1.3	17.7	...	2.18
莱索托	马塞卢	...	...	...	...	...	...	...	40.0	...	0.23
利比里亚	蒙罗维亚	0.0	-	-	100.0	-	-	-	30.0	...	0.03
阿拉伯利比亚民众国	的黎波里	40.0	-	15.0	65.0	20.0	-	-	404.0	...	0.05
马达加斯加	塔那那利佛	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.12
马拉维	利隆圭	0.0	...	...	22.0	...	3.0	...	100.0	60.0	...
马里	巴马科	...	-	2.0	95.0	-	-	3.0	54.0	31.0	...
毛里塔尼亚	努瓦克肖特	...	3.0	...	28.0	1.0	6.0	2.0	35.0	20.0	0.62
摩洛哥	卡萨布兰卡	...	3.0	7.0	90.0	-	-	-	...	...	0.72
摩洛哥	拉巴特	...	7.0	8.0	85.0	-	-	-	...	...	0.60
莫桑比克	马普托	5.0	-	-	100.0	-	-	-	67.0	...	0.41
纳米比亚	温得和克	100.0	3.0	92.5	-	4.5	-	-	139.0	30.0	0.79
尼日尔	马拉迪	...	...	...	...	...	...	...	24.0	...	0.34
尼日尔	尼亚美	...	...	...	...	...	...	...	45.0	...	0.34
尼日利亚	拉各斯	...	...	...	...	...	...	...	45.0	22.5	...
卢旺达	基加利	20.0	-	-	16.0	-	84.0	-	81.0	29.0	1.00
塞内加尔	比尼奥纳	0.0	-	-	100.0	-	-	-	44.0	...	0.12
塞内加尔	达喀尔	3.5	-	-	100.0	-	-	-	70.5	...	0.61
塞内加尔	捷斯	0.0	-	-	100.0	-	-	-	44.0	...	0.18
南非	东兰德	80.0	...	...	...	...	...	...	113.0	...	...
南非	伊丽莎白港	...	0.1	99.9	-	-	-	-	110.0	25.0	2.39
多哥	洛美	...	-	-	25.0	-	10.0	65.0	73.0	...	0.33
多哥	索科德	0.0	-	-	100.0	-	-	-	7.0	4.0	0.40
突尼斯	突尼斯	83.0	2.0	80.0	12.0	5.0	1.0	-	...	...	0.30
乌干达	恩德培	30.0	2.0	-	75.0	-	20.0	3.0	25.0	...	1.60
乌干达	金贾	30.0	1.5	34.0	35.0	2.5	17.0	10.0	100.0	40.0	0.50
津巴布韦	布拉瓦约	80.0	1.0	65.0	2.0	5.0	...	1.0	87.0	...	...
津巴布韦	切古图	69.0	5.0	-	75.0	3.0	15.0	2.0	160.0	...	0.63
津巴布韦	圭洛	95.0	6.0	40.0	13.0	16.0	4.0	21.0	100.0	...	...
津巴布韦	哈拉雷	...	...	...	...	...	...	...	...	...	0.10
津巴布韦	穆塔雷	100.0	-	97.7	-	2.3	-	-	139.0	...	...
亚洲											
亚美尼亚	埃里温	35.7	-	-	35.0	-	65.0	-	250.0	50.0	0.10
孟加拉国	吉大港	0.0	...	...	70.0	0.5	...	...	96.0	48.0	0.09
孟加拉国	达卡	...	-	-	50.0	35.0	-	15.0	160.0	...	0.50
孟加拉国	锡尔赫特	0.0	...	...	45.0	0.5	...	...	96.0	48.0	1.37
孟加拉国	坦盖尔	0.0	-	-	83.0	-	-	17.0	...	...	...
柬埔寨	金边	0.0	-	-	74.0	15.0	5.0	6.0	...	...	0.21
格鲁吉亚	第比利斯	0.0	...	...	...	...	...	...	...	...	0.19
印度	班加罗尔	82.9	-	-	60.8	14.5	-	24.7	68.8	40.0	0.20
印度	钦奈	70.0	-	-	100.0	-	-	-	70.0	45.0	0.08
印度	德里	73.2	-	99.5	-	-	-	0.5	136.0	45.0	...
印度	迈索尔	13.0	-	-	100.0	-	-	-	124.2	80.0	0.06
印度尼西亚	万隆	23.4	-	78.6	-	-	16.3	5.1	130.0	...	0.85
印度尼西亚	雅加达	15.7	-	77.7	-	-	-	22.3	161.6	...	0.18

续表

		固体废物处理(%)							用水量*		水的中间 价格 (美元/m ³)
		废水处理	垃圾焚烧	卫生填埋	露天垃圾场	回收利用	露天焚烧	其他	升/人/天		
									A	B	
印度尼西亚	三宝壟	0.0	-	74.3	-	-	-	25.7	137.4	...	0.09
印度尼西亚	泗水	0.0	-	70.0	-	30.0	-	-	138.6	34.7	0.85
日本	东京	...	78.0	8.6	0.1	10.3	-	3.0	84.0	...	...
约旦	安曼	54.3	-	100.0	-	-	-	-	84.0	...	0.53
哈萨克斯坦	阿斯塔纳	93.0	...	...	...	...	...	...	...	...	0.23
科威特	科威特	...	9.0	82.0	2.0	-	2.0	5.0	379.0	...	1.26
吉尔吉斯斯坦	比什凯克	15.0	-	-	100.0	-	-	-	135.0	...	0.04
老挝人民民主共和国	万象	20.0	...	...	...	...	...	...	161.0	...	0.06
黎巴嫩	辛非勒	...	-	82.0	-	6.0	-	12.0	...	...	...
马来西亚	檳城	20.0	10.0	-	80.0	10.0	-	-	384.0	...	0.08
蒙古	乌兰巴托	96.0	5.0	5.0	90.0	-	-	-	160.0	...	3.2
缅甸	仰光	0.0	-	-	86.0	14.0	-	-	160.0	50.0	0.81
尼泊尔	布特瓦尔	0.0	...	...	94.0	6.0	...	...	75.0	...	0.03
尼泊尔	博卡拉	0.0	-	-	76.7	15.9	7.4	-	80.0	...	0.03
巴勒斯坦	加沙	...	...	...	...	...	...	...	80.0	...	0.41
巴基斯坦	卡拉奇	10.0	-	-	51.0	12.0	20.0	17.0	132.0	63.0	0.25
巴基斯坦	拉合尔	0.0	-	70.0	25.0	-	5.0	-	320.0	...	0.09
菲律宾	宿务	...	-	100.0	-	-	-	-	225.0	...	0.50
韩国	河南	80.8	3.0	67.0	-	30.0	-	-	286.0	...	0.33
韩国	釜山	69.4	14.5	41.2	-	44.3	-	-	384.0	...	0.35
韩国	首尔	98.6	5.0	57.0	-	38.0	-	-	409.0	...	0.33
新加坡	新加坡	100.0	66.3	33.7	-	-	-	-	166.2	...	0.32
斯里兰卡	科伦坡	10.0	-	-	100.0	-	-	-	...	...	0.03
阿拉伯叙利亚共和国	大马士革	3.0	4.0	46.0	6.0	21.0	16.0	7.0	270.0	...	0.20
泰国	曼谷	...	-	99.0	-	-	-	1.0	352.0	...	0.19
泰国	清迈	70.0	2.0	98.0	-	-	-	-	200.0	100.0	0.45
土耳其	安卡拉	80.0	-	-	92.0	0.8	0.8	6.5	138.0	...	1.06
越南	河内	...	-	65.0	-	15.0	-	20.0	100.0	...	0.90
越南	胡志明	...	...	...	...	...	...	...	200.0	...	...
也门	萨那	30.0	-	-	95.0	5.0	-	-	75.0	40.0	0.90
欧洲											
阿尔巴尼亚	地拉那	...	-	-	-	-	100.0	-	130.0	...	0.05
白俄罗斯	明斯克	100.0	-	100.0	-	-	-	-	358.0	...	...
波斯尼亚和黑塞哥维那	萨拉热窝	...	...	...	...	...	...	...	165.0	...	0.90
保加利亚	布尔加斯	93.0	-	100.0	-	-	-	-	112.0	...	0.35
保加利亚	索菲亚	94.0	-	0.2	77.0	22.8	-	-	150.0	...	0.17
保加利亚	特罗扬	...	-	-	73.0	9.0	4.0	14.0	121.0	...	0.10
保加利亚	大特尔诺沃	50.0	-	-	94.0	6.0	-	-	114.0	...	0.22
克罗地亚	萨格勒布	...	-	-	85.0	13.0	-	2.0	145.3	...	0.67
捷克共和国	布尔诺	100.0	100.0	-	-	-	-	-	131.8	...	0.78
捷克共和国	布拉格	...	...	...	...	...	...	...	110.0	...	0.81
爱沙尼亚	Riik	...	...	...	...	...	...	...	144.0	...	...
爱沙尼亚	塔林	99.6	-	23.9	74.3	-	-	1.8	138.0	...	0.51
德国	柏林	100.0	...	...	...	...	...	...	178.0	...	0.20
德国	科隆	100.0	...	...	...	...	...	...	247.0	...	0.20
德国	杜伊斯堡	100.0	...	...	...	...	...	...	200.0	...	0.23
德国	爱尔福特	97.5	...	...	...	...	...	...	210.0	...	0.30
德国	弗赖堡	100.0	...	...	...	...	...	...	203.0	...	0.19
德国	莱比锡	100.0	...	...	...	...	...	...	200.0	...	0.23
德国	威斯巴登	99.7	...	...	...	...	...	...	188.0	...	0.35
匈牙利	布达佩斯	87.5	64.7	35.3	-	-	-	-	184.0	...	0.35
意大利	阿韦尔萨	90.0	-	-	98.8	1.2	-	-	...	...	3.00
拉脱维亚	里加	83.3	-	-	92.0	-	-	8.0	166.0	...	0.57
立陶宛	维尔纽斯	53.9	...	...	...	...	...	...	73.0	...	0.77
荷兰	阿姆斯特丹	...	-	1.0	-	30.0	69.0	-	...	...	2.87
荷兰	埃因霍温	...	-	1.0	-	30.0	69.0	-	...	...	1.98
荷兰	梅珀尔	...	-	1.0	-	30.0	69.0	-	...	...	1.76
波兰	比得哥什	28.4	-	-	99.8	0.2	-	-	133.9	...	0.29
波兰	格但斯克	100.0	0.0	-	96.5	3.5	-	-	129.9	...	0.34
波兰	卡托维兹	67.0	-	-	85.0	1.5	-	13.5	149.0	...	0.54
波兰	波兹南	78.0	1.1	...	81.7	17.2	...	...	145.0	...	0.32
摩尔多瓦共和国	基希纳乌	71.2	...	...	...	...	...	...	...	...	0.25
俄罗斯联邦	阿斯特拉罕	92.0	-	-	86.4	13.6	-	-	200.0	...	0.08
俄罗斯联邦	别尔哥罗德	95.9	...	5.0	89.0	...	...	...	200.0	...	0.05
俄罗斯联邦	科斯特罗马	95.9	-	-	86.1	13.9	-	-	250.0	...	0.04
俄罗斯联邦	莫斯科	98.1	1.2	66.2	24.0	8.0	0.6	-	235.0	...	...
俄罗斯联邦	下诺夫哥罗德	97.6	-	-	90.2	9.8	-	-	230.0	...	0.05
俄罗斯联邦	Novomoscowsk	97.0	-	-	97.1	2.9	-	-	225.0	...	0.09
俄罗斯联邦	鄂木斯克	89.0	-	-	100.0	-	-	-	300.0	...	0.07
俄罗斯联邦	普希金	100.0	-	-	90.0	10.0	-	-	220.0	...	0.15
俄罗斯联邦	苏尔古特	93.2	-	-	100.0	-	-	-	320.0	...	0.40
俄罗斯联邦	大诺夫哥罗德	95.0	-	2.0	97.0	1.0	-	-	325.0	...	0.04
塞尔维亚和黑山共和国	贝尔格莱德	20.0	-	-	99.3	0.7	-	-	385.0	...	0.13
斯洛文尼亚	卢布尔雅那	98.0	-	92.0	-	8.0	-	-	179.0	...	0.28
西班牙	马德里	100.0	-	46.0	-	54.0	-	-	172.5	...	0.73
西班牙	潘普洛纳	79.0	1.8	82.0	-	16.2	-	-	136.1	...	0.38
瑞典	阿迈勒	100.0	-	71.0	-	29.0	-	-	143.0	...	1.98
瑞典	斯德哥尔摩	100.0	74.0	1.0	-	25.0	-	-	198.0	...	1.49
瑞典	于默奥	100.0	78.0	1.0	-	21.0	-	-	153.0	...	1.75

续表

		固体废物处理(%)							用水量*		水的中间 价格 (美元/m ³)
		废水处理	垃圾焚烧	卫生填埋	露天垃圾场	回收利用	露天焚烧	其他	升/人/天		
									A	B	
瑞士	巴塞尔	100.0	58.0	27.0	-	15.0	-	-	380.0	...	...
大不列颠及北爱尔兰联合王国	贝尔法斯特	...	-	-	-	4.0	-	96.0	...	...	...
大不列颠及北爱尔兰联合王国	伯明翰	100.0	53.0	43.0	-	4.0	-	-	...	...	...
大不列颠及北爱尔兰联合王国	卡迪夫	...	-	95.0	-	5.0	-	-	...	...	...
大不列颠及北爱尔兰联合王国	伦敦	...	23.0	72.0	-	5.0	-	-	...	...	...
大不列颠及北爱尔兰联合王国	曼彻斯特	...	-	92.0	-	3.0	-	5.0	...	...	...
拉丁美洲和加勒比地区											
阿根廷	布宜诺斯艾利斯	0.0	-	100.0	-	-	-	-	270.0	...	...
阿根廷	里瓦达维亚海军准将城	10.0	-	-	100.0	-	-	-	440.0	...	0.35
阿根廷	科尔多瓦	49.1	0.1	99.6	-	0.3	-	-	340.0	...	0.36
阿根廷	罗萨里奥	0.6	0.1	71.9	25.2	-	2.7	-	171.8	...	0.17
巴巴多斯	布里奇敦	7.0	...	...	...	...	...	...	230.0	...	0.75
玻利维亚	圣克鲁斯塞拉利昂	53.0	2.0	60.0	30.0	2.0	2.0	3.0	122.0	...	...
巴西	塞阿拉州	...	-	-	75.0	-	15.0	10.0	120.0	...	0.67
巴西	马兰瓜佩	...	-	96.0	2.0	2.0	-	-	150.0	...	0.45
巴西	阿雷格里港	...	...	92.0	...	7.6	...	0.4	202.4	...	0.51
巴西	累西腓	33.0	...	75.0	24.0	1.0	...	...	185.0	...	0.72
巴西	里约热内卢	...	...	73.2	-	22.0	0.7	4.1	209.0	...	...
巴西	圣保罗	...	-	99.0	-	1.0	-	-	159.6	108.7	0.52
智利	大康塞普西翁	5.7	-	100.0	-	-	-	-	179.0	30.0	0.28
智利	智利圣地亚哥	3.3	-	100.0	-	-	-	-	...	...	0.34
智利	托梅	57.0	-	91.6	-	2.2	0.8	5.4	144.0	...	0.20
智利	瓦尔帕莱索	100.0	-	100.0	-	-	-	-	166.3	...	0.45
智利	比尼亚德尔马	92.9	-	89.0	3.0	8.0	-	-	170.0	12.0	0.46
哥伦比亚	亚美尼亚	0.0	-	-	96.0	-	-	4.0	...	...	0.58
哥伦比亚	Marinilla	...	-	88.5	-	11.5	-	-	125.5	...	...
哥伦比亚	麦德林	...	-	75.0	7.0	10.0	3.0	5.0	141.5	...	0.18
古巴	开曼群岛	...	-	-	100.0	-	-	-	225.0	...	1.00
古巴	卡马圭	...	-	-	100.0	-	-	-	203.0	...	...
古巴	西恩富戈斯	2.2	-	80.0	20.0	-	-	-	230.0	...	0.85
古巴	哈瓦那	...	-	100.0	-	-	-	-	100.0	...	1.30
古巴	比那尔德里奥	...	10.0	60.0	10.0	-	20.0	-	125.0	...	...
古巴	圣克拉拉	...	-	70.0	30.0	-	-	-	225.0	...	...
多米尼加共和国	圣地亚哥	80.0	...	...	100.0	...	100.0	...	...	...	...
厄瓜多尔	安巴托	0.0	-	-	95.0	5.0	-	-	220.0	...	0.11
厄瓜多尔	昆卡	82.0	-	88.0	-	5.0	-	7.0	246.0	...	...
厄瓜多尔	瓜亚基尔	9.0	-	94.0	0.3	0.3	1.2	4.2	244.0	109.0	0.51
厄瓜多尔	曼塔	...	...	...	...	...	...	...	40.5	...	0.66
厄瓜多尔	普约	...	-	-	90.0	10.0	-	-	420.0	...	0.04
厄瓜多尔	基多	...	-	-	70.0	20.0	-	10.0	...	...	...
厄瓜多尔	特纳	0.0	-	-	90.0	5.0	-	5.0	190.0	...	0.11
萨尔瓦多	圣萨尔瓦多	...	-	81.1	18.9	-	-	-	...	...	...
危地马拉	克萨尔特南	...	-	60.0	30.0	5.0	5.0	-	120.0	...	0.16
牙买加	金斯顿	20.0	...	...	...	...	...	...	...	...	...
牙买加	蒙特哥贝	15.0	...	...	...	...	...	...	...	...	...
墨西哥	华雷斯城	...	-	89.0	2.0	8.0	1.0	-	336.4	...	0.26
巴拿马	科隆	0.0	-	90.0	10.0	-	-	-	496.0	...	0.21
巴拉圭	亚松森	0.0	0.2	...	...	4.0	...	91.0	200.0	90.0	0.40
秘鲁	卡哈马卡	62.0	-	95.0	1.5	-	-	3.5	160.0	...	0.64
秘鲁	瓦努科	...	-	100.0	-	-	-	-	...	...	...
秘鲁	Huaras	...	-	-	100.0	-	-	-	120.0	...	0.33
秘鲁	伊基托斯	...	-	64.0	15.0	-	8.0	13.0	119.8	...	0.23
秘鲁	利马	4.0	-	57.0	34.0	7.0	2.0	-	108.0	...	0.34
秘鲁	塔克纳	64.0	-	-	50.0	-	50.0	-	201.0	90.0	0.43
秘鲁	通贝斯	...	70.0	...	...	...	20.0	10.0	150.0	...	0.59
特立尼达和多巴哥	西班牙港	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
乌拉圭	蒙得维的亚	34.0	0.2	-	99.8	-	-	-	173.1	...	0.62
北美洲											
加拿大	赫尔	100.0	-	91.9	-	8.1	-	-	397.0	...	0.29
美利坚合众国	亚特兰大	...	...	...	...	...	...	...	403.0	...	...
美利坚合众国	伯明翰, 美国	...	...	...	...	...	...	...	393.0	...	...
美利坚合众国	波士顿	...	...	...	...	...	...	...	252.0	...	...
美利坚合众国	德梅因	...	...	...	...	...	...	...	226.0	...	...
美利坚合众国	哈特福德	...	...	...	...	...	...	...	284.0	...	...
美利坚合众国	明尼阿波利斯 - 圣保罗	...	...	...	...	...	...	...	281.0	...	...
美利坚合众国	纽约	...	...	...	...	...	...	...	448.0	...	...
美利坚合众国	普罗维登斯	...	...	...	...	...	...	...	246.0	...	...
美利坚合众国	盐湖城	...	...	...	...	...	...	...	668.0	...	...
美利坚合众国	圣荷西	...	...	...	...	...	...	...	343.0	...	...
美利坚合众国	西雅图	...	...	...	...	...	...	...	476.0	...	...
美利坚合众国	坦帕	...	...	...	...	...	...	...	327.0	...	...
美利坚合众国	华盛顿	...	...	...	...	...	...	...	396.0	...	...
大洋洲											
萨摩亚	阿皮亚	0.0	...	...	...	...	...	...	...	...	0.10

资料来源：联合国人类住区规划署（2002），全球城市指标数据库2。

注：* 每人每天以升计的耗水量，包括所有的家庭用水（不包括工业用水）：A = 全市平均值，B = 非正式住区的平均值。

表C.7

TABLE C.7

所选城市的城市安全与管制指标 (1998) Urban Safety and Governance Indicators in Selected Cities (1998)

		城市暴力*						有报道的犯罪 (每1000人的比率)			地方政府的透明制和问责制**			
		A	B	C	D	E	F	杀人	强奸	盗窃	A	B	C	D
非洲														
阿尔及利亚	阿尔及尔	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
贝宁	科托努	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	0.02	0.04	3.20	Yes	Yes	Yes	Yes
贝宁	帕拉库	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	0.09	0.06	3.30	Yes	Yes	Yes	Yes
贝宁	波多诺伏	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	0.02	0.03	3.38	Yes	Yes	Yes	Yes
博茨瓦纳	哈博罗内	No	No	Yes	Yes	No	No	0.18	0.79	0.85	Yes	Yes	Yes	Yes
布基纳法索	博博迪乌拉索	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	No	No
布基纳法索	库杜古	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	No	No
布基纳法索	瓦加杜古	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	0.01	0.03	4.90	Yes	Yes	No	No
布隆迪	布琼布拉	No	No	No	Yes	Yes	No	0.50	0.64	8.70	No	Yes	Yes	No
喀麦隆	杜阿拉	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
喀麦隆	雅温得	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	0.20	Yes	Yes	Yes	Yes
中非共和国	班吉	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.52	0.21	4.00	No	Yes	No	No
乍得	恩贾梅纳	No	Yes	Yes	Yes	Yes	No	1.00	...	25.00	Yes	Yes	Yes	Yes
刚果	布拉柴维尔	Yes	Yes	Yes	No	No	Yes	...	...	...	No	Yes	Yes	Yes
刚果	黑角	Yes	No	No	No	Yes	Yes	...	8.00	16.00	No	Yes	Yes	No
科特迪瓦	阿比让	Yes	Yes	No	Yes	Yes	No	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
科特迪瓦	亚穆苏克罗	Yes	No	No	Yes	Yes	No	...	...	7.00	Yes	Yes	Yes	Yes
刚果民主共和国	金沙萨	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	No	Yes	Yes	No
埃及	伊斯梅利亚	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	No
埃及	坦塔	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	No
埃塞俄比亚	亚的斯亚贝巴	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	No	No
加蓬	利伯维尔	Yes	No	No	Yes	Yes	No	...	...	...	No	Yes	Yes	Yes
加蓬	让蒂尔港	Yes	No	No	Yes	Yes	No	...	...	...	No	No	No	No
冈比亚	班珠尔	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
加纳	阿克拉	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	10.00	23.00	15.00	Yes	Yes	Yes	Yes
加纳	库马西	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	9.00	21.00	16.00	Yes	Yes	Yes	Yes
几内亚	科纳克里	Yes	Yes	No	No	Yes	No	0.01	0.00	0.00	Yes	Yes	Yes	Yes
肯尼亚	基苏木	No	Yes	No	Yes	Yes	Yes	0.18	0.18	1.00	No	Yes	Yes	Yes
肯尼亚	蒙巴萨	No	Yes	No	Yes	Yes	Yes	...	...	...	No	Yes	Yes	Yes
肯尼亚	内罗毕	No	Yes	No	Yes	Yes	Yes	...	...	...	No	Yes	Yes	Yes
莱索托	马塞卢	No	Yes	No	Yes	Yes	No	...	...	...	No	No	No	No
利比里亚	蒙罗维亚	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	No	Yes	Yes
阿拉伯利比亚民众国	的黎波里	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	13.00	40.00	173.00	Yes	Yes	Yes	Yes
马达加斯加	塔那那利佛	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	No	Yes	Yes	Yes
马拉维	利隆圭	No	Yes	No	Yes	Yes	No	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
马里	巴马科	Yes	No	No	Yes	Yes	Yes	0.07	0.05	0.21	Yes	Yes	Yes	No
毛里塔尼亚	努瓦克肖特	No	No	No	No	No	No	...	...	1.00	Yes	Yes	Yes	Yes
摩洛哥	卡萨布兰卡	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
摩洛哥	拉巴特	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
莫桑比克	马普托	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes	...	...	...	No	No	No	No
纳米比亚	温得和克	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	24.00	4.00	36.00	Yes	Yes	Yes	Yes
尼日尔	马拉迪	No	No	Yes	Yes	Yes	No	...	...	...	No	No	Yes	No
尼日尔	尼亚美	No	No	No	No	No	No	...	...	...	Yes	No	No	No
尼日利亚	伊巴丹	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
尼日利亚	拉各斯	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
卢旺达	基加利	Yes	No	No	Yes	Yes	Yes	...	...	14.00	No	Yes	Yes	No
塞内加尔	比尼奥纳	Yes	No	No	No	Yes	No	0.06	...	7.93	Yes	Yes	Yes	No
塞内加尔	达喀尔	Yes	No	No	No	Yes	No	0.06	...	7.93	Yes	Yes	Yes	No
塞内加尔	捷斯	Yes	No	No	No	Yes	No	0.06	...	7.93	Yes	Yes	Yes	No
南非	德班	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	No	No
南非	东兰德	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	No	No
南非	伊丽莎白港	Yes	No	Yes	No	No	No	...	...	...	No	No	No	No
多哥	洛美	No	No	Yes	Yes	Yes	No	...	...	...	Yes	Yes	Yes	No
多哥	索科德	No	No	Yes	Yes	Yes	No	...	...	...	Yes	Yes	Yes	No
突尼斯	突尼斯	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	No
乌干达	恩德培	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	18.00	4.00	28.50	Yes	Yes	Yes	No
乌干达	金贾	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
津巴布韦	布拉瓦约	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	No
津巴布韦	切古图	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
津巴布韦	圭洛	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	1.00	...	18.00	Yes	Yes	Yes	Yes
津巴布韦	哈拉雷	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
津巴布韦	穆塔雷	No	No	No	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
亚洲														
亚美尼亚	埃里温	No	No	No	Yes	Yes	No	0.08	...	...	No	No	No	No

续表

		城市暴力*					有报道的犯罪 (每1000人的比率)			地方政府的透明制和问责制**				
		A	B	C	D	E	F	杀人	强奸	盗窃	A	B	C	D
孟加拉国	吉大港	No	No	No	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	No
孟加拉国	达卡	Yes	No	No	Yes	Yes	Yes	...	...	1.00	No	No	No	No
孟加拉国	锡尔赫特	No	No	No	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	No
孟加拉国	坦盖尔	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	No	No
柬埔寨	金边	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.17	0.01	0.03	No	Yes	Yes	No
格鲁吉亚	第比利斯	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	Yes	No	Yes
印度	艾瓦	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	No	No
印度	班加罗尔	No	Yes	No	Yes	Yes	No	...	...	2.00	Yes	Yes	Yes	Yes
印度	钦奈	No	No	No	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
印度	德里	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	No	No
印度	迈索尔	No	No	No	Yes	Yes	Yes	...	...	1.00	Yes	Yes	Yes	Yes
印度尼西亚	万隆	No	No	No	Yes	Yes	No	0.16	0.01	2.23	Yes	Yes	Yes	No
印度尼西亚	雅加达	No	Yes	No	Yes	Yes	Yes	0.00	0.00	0.20	Yes	Yes	Yes	Yes
印度尼西亚	三宝壟	No	No	No	Yes	Yes	No	0.02	0.01	0.23	Yes	Yes	Yes	Yes
印度尼西亚	泗水	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.01	0.01	0.21	Yes	Yes	Yes	Yes
伊拉克	巴格达	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	No	No
日本	东京	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
约旦	安曼	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	0.02	0.02	1.88	Yes	Yes	Yes	No
哈萨克斯坦	阿斯塔纳	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.22	0.05	4.40	No	Yes	Yes	Yes
科威特	科威特	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
吉尔吉斯斯坦	比什凯克	Yes	No	No	Yes	Yes	No	0.06	0.25	...	No	Yes	Yes	Yes
老挝人民民主共和国	万象	No	No	No	No	Yes	No	...	...	...	Yes	Yes	Yes	No
黎巴嫩	Sin El Fil	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
马来西亚	檳城	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
蒙古	乌兰巴托	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes	0.10	0.25	7.39	Yes	Yes	Yes	Yes
缅甸	仰光	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
尼泊尔	布特瓦尔	No	Yes	No	Yes	Yes	No	0.51	0.05	0.11	Yes	Yes	Yes	No
尼泊尔	博卡拉	No	Yes	No	Yes	Yes	No	0.11	...	0.02	Yes	Yes	Yes	No
巴勒斯坦领土	加沙	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	8.00	9.00	...	Yes	Yes	Yes	Yes
阿曼	马斯喀特	No	No	No	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
巴基斯坦	卡拉奇	Yes	No	No	No	No	No	0.18	...	1.01	Yes	Yes	No	No
巴基斯坦	拉合尔	Yes	Yes	No	No	Yes	No	0.07	0.03	0.02	Yes	Yes	No	No
菲律宾	宿雾	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.24	0.02	0.53	Yes	Yes	Yes	Yes
卡塔尔	多哈	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	No	No
韩国	河南	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
韩国	釜山	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.05	0.26	4.18	Yes	Yes	Yes	Yes
韩国	首尔	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.04	0.24	3.19	Yes	Yes	Yes	No
新加坡	新加坡	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	0.01	0.03	0.14	Yes	Yes	Yes	Yes
斯里兰卡	科伦坡	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	20.40	...	47.50	Yes	Yes	Yes	Yes
阿拉伯叙利亚共和国	大马士革	No	No	No	Yes	Yes	No	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
泰国	曼谷	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No	0.80	0.70	3.00	Yes	Yes	No	Yes
泰国	清迈	No	No	No	No	Yes	No	0.15	0.10	5.50	No	No	No	No
土耳其	安卡拉	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	0.05	0.03	0.17	Yes	Yes	Yes	No
越南	河内	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	No	Yes	Yes	Yes
越南	胡志明	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.03	0.03	2.00	No	Yes	Yes	Yes
也门	萨那	No	No	No	Yes	Yes	Yes	...	...	1.00	Yes	Yes	Yes	Yes
欧洲														
阿尔巴尼亚	地拉那	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes	...	...	...	No	No	No	No
白俄罗斯	明斯克	No	No	No	Yes	Yes	No	...	...	5.00	No	No	No	No
波斯尼亚和黑塞哥维那	萨拉热窝	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	8.00	...	Yes	Yes	Yes	No
保加利亚	布尔加斯	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.07	0.20	33.34	Yes	Yes	Yes	Yes
保加利亚	索菲亚	Yes	No	No	Yes	Yes	No	0.04	0.05	11.32	No	No	No	No
保加利亚	特罗扬	No	No	No	No	Yes	No	0.03	1.00	9.00	Yes	Yes	No	No
保加利亚	大特尔诺沃	Yes	No	No	Yes	Yes	No	0.08	0.15	16.40	Yes	Yes	Yes	Yes
克罗地亚	萨格勒布	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	0.10	...	4.00	Yes	Yes	Yes	Yes
捷克共和国	布尔诺	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes	0.04	0.08	40.46	Yes	Yes	Yes	Yes
捷克共和国	布拉格	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	0.05	0.10	67.98	Yes	Yes	Yes	Yes
爱沙尼亚	Riik	No	Yes	Yes	Yes	Yes	No	...	...	...	No	No	No	No
爱沙尼亚	塔林	No	Yes	Yes	Yes	Yes	No	...	1.00	44.00	Yes	Yes	Yes	Yes
德国	柏林	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	No	No
德国	科隆	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	No	No
德国	杜伊斯堡	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	No	No
德国	爱尔福特	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	No	No
德国	弗赖堡	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	No	No
德国	莱比锡	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	No	No
德国	威斯巴登	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	No	No
匈牙利	布达佩斯	Yes	Yes	No	Yes	No	Yes	0.06	0.04	25.79	No	No	No	No
意大利	阿韦尔萨	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
拉脱维亚	里加	No	No	No	Yes	Yes	Yes	0.11	0.02	8.45	Yes	Yes	Yes	Yes

续表

		城市暴力*					有报道的犯罪 (每1000人的比率)			地方政府的透明制和问责制**				
		A	B	C	D	E	F	杀人	强奸	盗窃	A	B	C	D
		立陶宛	维尔纽斯	No	Yes	Yes	Yes	Yes	No	18.00	Yes	Yes
摩尔多瓦共和国	基希讷乌	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	1.00	...	13.00	Yes	No	No	Yes
荷兰	阿姆斯特丹	No	No	No	Yes	Yes	No	...	...	...	No	No	No	No
荷兰	埃因霍温	No	No	No	Yes	Yes	No	...	...	...	No	No	No	No
荷兰	梅珀尔	No	No	No	Yes	Yes	No	...	...	...	No	No	No	No
波兰	比得哥什	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.02	0.04	9.20	Yes	Yes	Yes	Yes
波兰	格但斯克	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	0.03	0.05	13.58	Yes	Yes	Yes	Yes
波兰	卡托维兹	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.05	0.04	8.20	Yes	Yes	Yes	Yes
波兰	波兹南	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.03	0.05	7.20	Yes	Yes	Yes	Yes
俄罗斯联邦	阿斯特拉罕	No	No	Yes	Yes	Yes	No	0.20	0.10	10.70	Yes	Yes	Yes	Yes
俄罗斯联邦	别尔哥罗德	No	No	No	Yes	Yes	No	...	...	5.70	Yes	Yes	Yes	Yes
俄罗斯联邦	科斯特罗马	No	No	Yes	Yes	Yes	No	0.20	0.10	14.70	No	No	No	No
俄罗斯联邦	莫斯科	No	No	Yes	Yes	Yes	No	0.10	0.00	2.20	Yes	Yes	Yes	Yes
俄罗斯联邦	下诺夫哥罗德	No	No	Yes	Yes	Yes	No	0.40	0.10	19.00	Yes	Yes	Yes	Yes
俄罗斯联邦	Novomoscowsk	No	No	Yes	Yes	Yes	No	0.20	...	5.60	Yes	Yes	Yes	Yes
俄罗斯联邦	鄂木斯克	No	No	Yes	Yes	Yes	No	0.20	0.10	9.40	Yes	Yes	Yes	Yes
俄罗斯联邦	普希金	No	No	Yes	Yes	Yes	No	0.20	...	9.70	Yes	Yes	Yes	Yes
俄罗斯联邦	苏尔古特	No	No	Yes	Yes	Yes	No	0.20	0.10	15.40	Yes	Yes	Yes	Yes
俄罗斯联邦	大诺夫哥罗德	No	No	Yes	Yes	Yes	No	0.20	0.10	9.70	Yes	Yes	Yes	Yes
塞尔维亚和黑山共和国	贝尔格莱德	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	No	Yes	Yes	Yes
斯洛文尼亚	卢布尔雅那	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.04	0.03	34.56	Yes	Yes	Yes	Yes
西班牙	马德里	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	35.00	Yes	Yes	Yes	No
西班牙	潘普洛纳	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	2.00	Yes	Yes	Yes	Yes
瑞典	阿迈勒	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.00	0.00	49.00	Yes	Yes	Yes	Yes
瑞典	斯德哥尔摩	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	129.00	Yes	Yes	Yes	Yes
瑞典	于默奥	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	58.00	Yes	Yes	Yes	Yes
瑞士	卡迪夫	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.01	0.10	59.62	No	Yes	Yes	Yes
大不列颠及北爱尔兰联合王国	贝尔法斯特	No	No	No	No	No	No	0.06	...	48.08	No	No	No	No
大不列颠及北爱尔兰联合王国	伯明翰	No	No	No	No	No	No	0.03	0.35	51.00	No	No	No	No
大不列颠及北爱尔兰联合王国	卡迪夫	No	No	No	No	No	No	0.03	...	58.00	No	No	No	No
大不列颠及北爱尔兰联合王国	爱丁堡	No	No	No	No	No	No	0.02	...	51.74	No	No	No	No
大不列颠及北爱尔兰联合王国	伦敦	No	No	No	No	No	No	0.02	...	54.00	No	No	No	No
大不列颠及北爱尔兰联合王国	曼彻斯特	No	No	No	No	No	No	0.05	...	85.30	No	No	No	No
拉丁美洲和加勒比地区														
阿根廷	布宜诺斯艾利斯	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
阿根廷	里瓦达维亚海军准将城	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes	0.03	0.01	0.96	Yes	Yes	Yes	Yes
阿根廷	科尔多瓦	Yes	Yes	No	No	No	No	...	...	18.20	Yes	Yes	Yes	Yes
阿根廷	罗萨里奥	No	Yes	Yes	Yes	No	Yes	...	...	4.00	Yes	Yes	Yes	Yes
巴巴多斯	布里奇敦	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	0.03	0.21	0.40	No	No	No	No
伯利兹	伯利兹城	No	No	Yes	Yes	Yes	No	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
玻利维亚	圣克鲁斯塞拉利昂	Yes	Yes	Yes	No	No	Yes	0.06	0.68	3.78	Yes	Yes	Yes	Yes
巴西	贝伦	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	Yes	Yes	No
巴西	塞阿拉州	No	No	No	No	No	No	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
巴西	马兰瓜佩	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	No	Yes	Yes	Yes
巴西	阿雷格里港	Yes	Yes	Yes	Yes	No	Yes	...	0.90	35.90	Yes	Yes	Yes	Yes
巴西	累西腓	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	No
巴西	里约热内卢	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	4.00	...	54.00	Yes	Yes	Yes	No
巴西	圣保罗	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.71	0.05	13.79	Yes	Yes	Yes	Yes
智利	大康塞普西翁	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	8.00	19.00	...	Yes	Yes	Yes	No
智利	智利圣地亚哥	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.04	0.12	6.17	Yes	Yes	Yes	Yes
智利	托梅	No	No	No	No	No	No	0.02	0.06	3.21	No	Yes	Yes	No
智利	瓦尔帕莱索	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No	0.01	0.02	6.56	Yes	Yes	Yes	No
智利	比尼亚德尔马	No	Yes	No	Yes	Yes	Yes	0.02	0.05	3.00	Yes	Yes	Yes	Yes
哥伦比亚	亚美尼亚	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
哥伦比亚	马里尼亚	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.99	0.14	2.18	Yes	Yes	Yes	Yes
哥伦比亚	麦德林	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No	1.51	0.09	14.41	Yes	Yes	Yes	No
古巴	开曼群岛	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	Yes	No
古巴	卡马圭	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	Yes	No
古巴	西恩富戈斯	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	Yes	No
古巴	哈瓦那	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	Yes	No
古巴	比那尔德里奥	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	No	No
古巴	圣克拉拉	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	Yes	No
多米尼加共和国	圣地亚哥	Yes	No	No	Yes	Yes	No	...	...	...	No	Yes	No	No
厄瓜多尔	安巴托	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.17	0.08	1.23	Yes	Yes	Yes	Yes
厄瓜多尔	昆卡	No	Yes	Yes	No	No	Yes	0.03	0.03	0.33	Yes	Yes	Yes	Yes
厄瓜多尔	比亚基尔	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes	0.23	0.13	6.22	Yes	Yes	Yes	No
厄瓜多尔	曼塔	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	...	...	...	No	No	Yes	Yes
厄瓜多尔	普约	No	Yes	Yes	No	Yes	No	0.15	0.15	2.46	Yes	Yes	Yes	Yes
厄瓜多尔	基多	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.03	0.06	1.49	Yes	Yes	Yes	Yes

续表

		城市暴力*						有报道的犯罪 (每1000人的比率)			地方政府的透明制和问责制**			
		A	B	C	D	E	F	杀人	强奸	盗窃	A	B	C	D
厄瓜多尔	特纳	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	0.28	0.24	2.19	Yes	Yes	Yes	No
萨尔瓦多	圣萨尔瓦多	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No	...	...	...	No	No	No	No
危地马拉	克萨尔特南	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes	...	8.00	...	Yes	Yes	Yes	Yes
牙买加	金士顿	No	Yes	No	No	No	Yes	...	...	...	No	No	No	No
牙买加	蒙特哥贝	No	No	No	No	No	No	...	...	...	No	No	No	No
墨西哥	华雷斯城	Yes	No	Yes	Yes	Yes	Yes	0.18	0.22	8.17	Yes	Yes	Yes	Yes
尼加拉瓜	莱昂	No	No	Yes	Yes	Yes	No	0.22	0.94	5.60	No	No	No	No
巴拿马	科隆	No	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	No	Yes	Yes	No
巴拉圭	亚松森	No	No	Yes	No	No	Yes	0.26	0.07	0.10	Yes	Yes	Yes	No
秘鲁	卡哈马卡	No	Yes	No	No	Yes	No	...	1.00	10.00	Yes	Yes	Yes	No
秘鲁	瓦努科	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	No
秘鲁	Huaras	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
秘鲁	伊基托斯	Yes	No	Yes	Yes	Yes	No	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
秘鲁	利马	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	...	...	...	Yes	Yes	Yes	Yes
秘鲁	塔克纳	No	No	Yes	No	Yes	Yes	2.00	2.00	9.00	Yes	Yes	Yes	Yes
秘鲁	通贝斯	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	4.00	2.00	21.00	No	Yes	Yes	No
特立尼达和多巴哥	西班牙港	No	No	No	No	No	No	20.00	57.00	...	No	No	No	No
乌拉圭	蒙得维的亚	Yes	Yes	No	Yes	Yes	Yes	0.08	0.31	20.89	Yes	Yes	Yes	No
北美洲														
加拿大	赫尔	No	No	Yes	Yes	Yes	Yes	0.00	0.00	14.40	Yes	Yes	No	Yes
美利坚合众国	亚特兰大	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.03	0.01	10.00	Yes	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	伯明翰, 美国	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.03	0.01	10.00	Yes	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	波士顿	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.03	0.01	10.00	Yes	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	德梅因	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.03	0.01	10.00	Yes	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	哈特福德	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.03	0.01	10.00	Yes	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	明尼阿波利斯 - 圣保罗	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.03	0.01	10.00	Yes	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	纽约	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.03	0.01	10.00	Yes	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	普罗维登斯	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.03	0.01	10.00	Yes	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	盐湖城	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.03	0.01	10.00	Yes	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	圣荷西	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.03	0.01	10.00	Yes	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	西雅图	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.03	0.01	10.00	Yes	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	坦帕	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.03	0.01	10.00	Yes	Yes	Yes	Yes
美利坚合众国	华盛顿	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	0.03	0.01	10.00	Yes	Yes	Yes	Yes
大洋洲														
萨摩亚	阿皮亚	No	Yes	No	Yes	Yes	Yes	0.06	0.05	0.55	No	No	No	No

资料来源：联合国人类住区规划署（2002），全球城市指标数据库2。

注：

* 对以下问题的回答（是/否）：在城市层面，是否有：

(A) 被警方视为危险或难以到达的地区？

(B) 在学校发生的暴力事件？

(C) 家庭暴力预防政策？

(D) 犯罪预防政策？

(E) 武器控制政策？

(F) 援助项目（多个）？

**对以下问题的回答（是/否）：是否有：

(A) 定期对政府账户的独立审计？

(B) 公开发布的政府服务合同和招标？

(C) 对政府公务员的违法行为的处罚？

(D) 关于披露潜在利益冲突的法律？

参考文献 REFERENCES

- ABC TV (2006) 'Cambodia evictions', Foreign Correspondent Series 16, Episode 15, Broadcast on 10 October 2006. Transcript and video available at www.abc.net.au/foreign/content/2006/s1754763.htm
- Abney, G. and L. Hill (1966) 'Natural disasters as a political variable: The effect of a hurricane on an urban election', *American Political Science Review* **60**(4): 974–981
- ACHR (Asian Coalition for Housing Rights) (2001) 'Building an urban poor people's movement in Phnom Penh, Cambodia', *Environment and Urbanization* **13**: 61–72, <http://eau.sagepub.com/cgi/reprint/13/2/61.pdf>
- ActionAid (2006) *Climate Change, Urban Flooding and the Rights of the Urban Poor in Africa*, ActionAid International, www.actionaid.org/wps/content/documents/Urban%20Flooding%20Africa%20Report_10112006_182953.pdf
- Adams, R. A., Jr. (2003) *International Migration, Remittances, and the Brain Drain: A Study of 24 Labor-Exporting Countries*, Policy Research Working Paper 3069, World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Network, [www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSPath=IB/2003/07/08/000094946_03062104301450/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer?WDSPath=IB/2003/07/08/000094946_03062104301450/Rendered/PDF/multi0page.pdf)
- ADB (Asian Development Bank) (2002) *Technical Assistance for Road Safety in the Association of Southeast Asian Nations*, ADB, www.adb.org/Documents/TARs/REG/tar_stu_36046.pdf
- Adger, W. N. (1999) 'Social vulnerability to climate change and extremes in coastal Vietnam', *World Development* **27**(2): 249–269
- Adinkrah, M. (2005) 'Vigilante homicides in contemporary Ghana', *Journal of Criminal Justice* **33**: 413–427
- ADPC (Asian Disaster Preparedness Centre) (2004) *Community-Based Disaster Risk Management Field Practitioners' Handbook*, ADPC, Bangkok, accessed from www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/CRA/CBDRM2004_meth.pdf
- ADPC (2005) *A Primer: Disaster Risk Management in Asia*, ADPC, Bangkok
- Aeron-Thomas, A. (2003) *Community Traffic Policing Scoping Study*, TRL Report PR/INT/265/2003, TRL, London
- Aeron-Thomas, A., G. Jacobs, B. Sexton, G. Gururaj and F. Rahman (2004) *The Involvement and Impact of Road Crashes on the Poor: Bangladesh and India Case Studies*, TRL, Crowthorne, UK
- Afukaar, F. K., P. Antwi and S. Ofosu-Amah (2003) 'Pattern of road traffic injuries in Ghana: Implications for control', *Injury Control and Safety Promotion* **10**: 69–76
- AIDMI (All India Disaster Mitigation Institute) (2006) 'Shelter security in Kashmir: A central aspect of long-term recovery', *Southasiadisasters.net*, issue 22, www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/AIDMI_Dec06.pdf
- Alemika, E. O. and I. C. Chukwuma (2005) *Criminal Victimization and Fear of Crime in Lagos Metropolis, Nigeria*, Cleen Foundations Monograph Series No 1, www.cleen.org/LAGOS%20CRIME%20SURVEY.pdf
- Alexander, D. (1989) 'Urban landslides', *Progress in Physical Geography* **13**: 157–191
- Allen, F. G. (1997) 'Vigilante justice in Jamaica: The community against crime', *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice* **21**: 1–12
- Allen, T. (2000) *The Right to Property in Commonwealth Constitutions*, Cambridge University Press, Cambridge
- Alston, P. (1993) 'Excerpts from a speech to the plenary of the World Conference on Human Rights', reprinted in *Terra Viva*, 22 June 1993
- Alwang, J., P. B. Siegel and S. L. Jorgensen (2001) *Vulnerability: A View from Different Disciplines*, Social Protection Discussion Paper, No 0115, World Bank, Washington, DC
- Amnesty International (1998) *Human Rights Principles for Companies*, AI Index ACT 70/01/98, London
- Amnesty International and COHRE (Centre on Housing Rights and Evictions) (2006) 'Forced evictions reach crisis levels in Africa: More than 3 million evicted since 2000', Press release, 4 October 2006, www.cohre.org
- Anderson, M. (1990) 'Analyzing the costs and benefits of natural disaster responses in the context of development', *Environment Working paper*, No 29, World Bank, Washington, DC
- Andrienko, Y. (2002) 'Crime, wealth and inequality: Evidence from international crime victim surveys', Centre for Economic and Financial Research, Moscow, www.cepr.org/meets/wkcn/7/756/papers/andrienko.pdf
- Angel, S. (2000) *Housing Policy Matters: A Global Analysis*, Oxford University Press, Oxford
- Angel, S., S. C. Sheppard, D. L. Civco, R. Buckley, A. Chabaeva, L. Gitlin, A. Kralej, J. Parent and M. Perlin (2005) *The Dynamics of Global Urban Expansion*, World Bank, Washington, DC
- Anti-Corruption (undated) 'Namibia's zero tolerance for corruption campaign', www.anticorruption.info/cam_info.htm
- Anti-Corruption Gateway for Europe and Eurasia (undated) 'Understanding corruption', www.nobribes.org/en/reference_centre/understanding_corruption/default.asp
- Appadurai, A. (2006) *Fear of Small Numbers: An Essay on the Geography of Anger*, Duke University Press, Durham and London
- Appiahene-Gyamfi, J. (2003) 'Urban crime trends and patterns in Ghana: The case of Accra', *Journal of Criminal Justice* **31**: 13–23

- Arimah, B. C. (2005) 'What drives infrastructure spending in cities of developing countries?', *Urban Studies* **42**(8): 1345–1368
- Arizaga, C. (2005) *El mito de Comunidad en la Cuidad Mundializada: Estilos de Vida y Nuevas Clases Medias en Urbanizaciones Cerradas*, Ediciones El Cielo Por Asalto, Buenos Aires
- Asian Coalition for Housing Rights and Third World Network (1989) *Battle for Housing Rights in Korea: Report of the South Korea Project of the Asian Coalition for Housing Rights*, ACHR, Bangkok
- Asian Urban Disaster Mitigation Programme (2001) *Naga City Disaster Mitigation Plan*, Working Paper No 5, www.adpc.net/audmp/library/work_papers/ph1.pdf
- Asian Urban Disaster Mitigation Programme (undated) *Creating Safer Communities: Sri Lanka Urban Multi-Hazard Mitigation Project*, www.adpc.net/AUDMP/sri.html
- Astill, J. (2004) 'Iran considers moving capital from quake zone', *The Guardian*, 6 January 2004, www.guardian.co.uk/naturaldisasters/story/0,7369,1116676,00.html
- Atlas, R. and W. LeBlanc (1994) 'Environmental barriers to crime', *Ergonomics in Design*, October: 9–16
- Baker, B. (2002) 'When the Bakassi boys came: Eastern Nigeria confronts vigilantism', *Journal of Contemporary African Studies* **20**: 223–244
- Balbo, M. and G. Guadagnoli (2007) 'Enhancing urban safety and human security: UNTFHS projects implemented by UN-Habitat in Afghanistan, Cambodia and Sri Lanka', unpublished paper prepared for UN-Habitat
- Balbus, I. (1973) *The Dialectics of Legal Repression*, Russell Sage Foundation, New York
- Banarji, G. (1997) 'The impact of modern warfare: The case of Iraq', in J. Beall (ed.) *A City for All, Valuing Difference and Working with Diversity*, Zed Books: London, pp194–199.
- Banerjee, B. (2002) 'Security of tenure in Indian cities', in A. Durand-Lasserve and L. Royston (eds) *Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*, Earthscan, London, pp37–58
- Bankoff, G., G. Frerks and D. Hilhorst (eds) (2004) *Mapping Vulnerability: Disasters, Development and People*, Earthscan, London and Sterling, Virginia
- Barakat, S. (2003) *Housing Reconstruction After Conflict and Disaster*, Humanitarian Practice Network Paper No 43, Humanitarian Practice Network, Overseas Development Institute, London, www.odihpn.org/documents/networkpaper043.pdf
- Barber, B. R. (1996) *Jihad vs McWorld: How Globalism and Tribalism are Reshaping the World*, Ballentine Books, New York
- Barclay, G., C. Tavares, S. Kenny, A. Siddique and E. Wilby (2003) *International Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001*, Research, Development and Statistics Directorate, Home Office, London, www.csdp.org/research/hosb1203.pdf
- Barker, J. (2003) *The No-Nonsense Guide to Terrorism*, Verso in association with *New Internationalist*, London
- Barr, R. and K. Pease (1990) 'Crime placement, displacement, and deflection', *Crime and Justice* **12**: 277–318
- Barrios, S., L. Bertinelli and E. Strobl (2006) 'Climatic change and rural–urban migration: The case of sub-Saharan Africa', *Journal of Urban Economics*, **60**: 357–371
- Barter, P. (2001) *Linkages between Transport and Housing for the Urban Poor: Policy Implications and Alternatives*, UN-Habitat Discussion Paper, www.unhabitat.org/categories.asp?catid=373
- Bastos, Y. G. L., S. M. de Andrade, D. A. Soares and T. Matsuo (2005) 'Seat belt and helmet use among victims of traffic accidents in a city of southern Brazil, 1997–2000', *Public Health* **119**: 930–932
- Baxi, U. (1982) 'Taking suffering seriously: Social action litigation in the Supreme Court of India', *Review of the International Commission of Jurists* **29**: 37–49
- BBC News (2001) 'Smugglers jailed over Chinese deaths', <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/1325778.stm>
- BBC News (2003) 'Nigeria remembers deadly barracks blast', January, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/2698081.stm>
- BBC News (2006a) 'Homebuyers "face growing worries"', <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/5365934.stm>
- BBC News (2006b) 'Scores dead in Mumbai train bombs', http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/5169332.stm
- Beall, J. (2006) 'Cities, terrorism and development', *Journal of International Development* **18**: 105–120
- Beavon, D. J. K., P. L. Brantingham and P. J. Brantingham (1994) *The Influence of Street Networks on the Patterning of Property Offenses*, www.popcenter.org/Library/CrimePrevention/Volume%2002/06beavon.pdf
- Benevides, M., and R. F. Ferreira (1991) 'Popular responses and urban violence: Lynching in Brazil', in M. K. Huggins (eds) *Vigilantism and the State in Modern Latin America*, Praeger, New York, pp33–45
- Benson, C. and Twigg, J. (2004) *Measuring Mitigation: Methodologies for Assessing Natural Hazard Risks and the Net Benefits of Mitigation: A Scoping Study*, ProVention Consortium, Geneva
- Bern, C. (1993) 'Risk factors for mortality in the Bangladesh cyclone of 1991', *Bulletin of the World Health Organization* **71**(11): 73–78
- Bhattachatya, S. (2003) 'European heatwave caused 35,000 deaths', *New Scientist*, 10 October
- Bigio, A. G. (2003) 'Cities and climate change' in A. Kreimer, M. Arnold and A. Carlin (eds) *Building Safer Cities: The Future of Disaster Risk*, Disaster Risk Management Series, No 3, World Bank, Washington, DC, pp91–100
- Billing, K. (2006) 'Building back better: Post-crisis economic recovery and development', *Habitat Debate* **12**(4): 14
- Blaikie, P., T. Cannon, I. Davis and B. Wisner (1994) *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Routledge, London
- Blakely, E. J. and M. G. Snyder (1999) *Fortress America: Gated Communities in the United States*, Brookings Institution Press, Washington, DC
- Blandy, S. (2005) *Housing Responses to a Less than Perfect World: Where Do Gated Communities Fit In?* Public presentation at Sheffield Hallam University Sheffield, England, 12 October 2005
- Blandy, S., D. F. Lister, R. Atkinson and J. Flint (2003) *Gated Communities: A Systematic Review of the Research Evidence*, CNR Paper 12: 1–65, www.bris.ac.uk/sps/cnrpaperspdf/cnr12pap.pdf
- Boamah, S. and J. Stanley (2007) 'Conditions and trends in crime and violence: The case of Port Moresby, Papua New Guinea', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*

- Bohannon, J. (2005) 'Disasters: Searching for lessons from a bad year', *Science*, 23 December, **310** (5756): 1883
- Boisteau, C. and Y. Pedrazzini (2006) 'Urban violence and security policies: Local public and private practices for securing the urban space: Action-oriented research in Barcelona and Bogota', Panel presentation, Third Session of the World Urban Forum, Vancouver, June 2006
- Bombay First (2003) *Vision Mumbai: Transforming Mumbai into a World-Class City: A Summary of Recommendations*, Bombay First and McKinsey and Company, Mumbai
- Boonyabancha, S. (2005) 'Baan Mankong: Going to scale with "slum" and squatter upgrading in Thailand', *Environment and Urbanization* **17**(1): 21–46
- Bosshard, P. and S. Lawrence (2006) *The World Bank's Conflicted Corruption Fight*, International Rivers Network, www.irn.org/programs/finance/index.php?id=060511worldbank.html#note3
- Bram, J., J. Orr and C. Rapaport (2002) 'Measuring the effects of the September 11 attack on New York City', *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review*, November, pp5–20
- Brantingham, P. J. and P. L. Brantingham (1991) *Environmental Criminology*, Waveland Press, Prospect Heights, Illinois
- Bray, M. (2003) *Adverse Effects of Private Supplementary Tutoring: Dimensions, Implications and Government Responses*, UNESCO, <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001330/133039e.pdf>
- Breteche, J. and A. Steer (2006) 'Land titles in Aceh: So much hope but more action needed', *Jakarta Post*, 2 December, www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/KHII-6WT7NX?OpenDocument
- Briceno-Leon, R. (1999) 'Violence and the right to kill: Public perceptions from Latin America', Paper presented at the workshop Raising Violence and the Criminal Justice Response in Latin America: Toward an Agenda for Collaborative Research in the 21st Century, University of Texas, Austin, 6–9 May 1999, cited in C. Moser (ed) (2004) 'Urban violence and insecurity: An introductory roadmap', *Environment and Urbanization* **16**(2): 3–16
- Briceno-Leon, R. and V. Zubillaga (2002) 'Violence and globalization in Latin America', *Current Sociology* **50**(1): 19–31
- Bristol, G. (2007a) 'Cambodia: The struggle for tenure', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Bristol, G. (2007b) 'Strategies for survival: Security of tenure in Bangkok', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Broadhurst, R. G., L. K. Wa, and C. C. Yee (2007) 'Trends in crime and violence: The case of Hong Kong, China', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Bromley, D. W. (2005) 'The empty promises of formal titles: Creating Potempkin villages in the tropics', www.desotowatch.net/?module=Articles;action=Article.publicOpen;ID=2935
- Bronfenbrenner, U. (1988) 'Toward an experimental ecology of human development', *American Psychologist* **32**(5): 13–31
- Brown, H. A. (1994) *Economics of Disaster with Special Reference to the Jamaican Experience*, Working Paper No 2, Centre for Environment and Development, University of the West Indies, Mona Campus, Jamaica
- Brunetti, A., G. Kisunko and B. Weder (undated) *Institutional Obstacles to Doing Business: Region by Region Results from a Worldwide Survey of the Private Sector*, Policy Research Working Paper No 1759, World Bank, Washington, DC
- Budd, T. (1999) *Findings from the British Crime Survey*, Information and Publications Group, Home Office, London Issue 4/99, www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hosb499.pdf
- Bukurura, S. H. (1993). 'Vigilantism in Tanzania', in M. Findlay and U. Zvekic (eds) *Alternative Policing Styles: Cross-Cultural Perspectives*, Kluwer, Boston, pp131–137
- Bull-Kamanga, L., K. Diagne, A. Lavell, E. Leon, F. Lerise, H. MacGregor, A. Maskrey, M. Meshack, M. Pelling, H. Reid, D. Satterthwaite, J. Songsore, K. Westgate and A. Yitambe (2003) 'From everyday hazards to disasters: The accumulation of risk in urban areas', *Environment and Urbanization* **15**(1): 193–203
- Burgess, E. W. and M. McKenzie (1925) *The City*, University of Chicago Press, Chicago, IL
- Bursa, M. (2004) 'Policies and practices in Turkey', Paper presented at an International Seminar on Policies and Practices in the Management of Seismic Risks in Urban Areas, 16–18 November, Tehran, www.gignos.ch/rep/Tehran.pdf
- Buscaglia, E. and J. van Dijk (2003) 'Controlling organized crime and corruption in the public sector', *Forum on Crime and Society* **3**(1, 2): 3–34
- Butler, B. and S. Purchase (2004) 'Personal networking in Russian post soviet life', *Research and Practice in Human Resource Management* **12**(1): 34–60
- Buvinic, M. and A. Morrison (1999) *Violence as an Obstacle to Development*, Inter-American Development Bank, Washington, DC
- Buvinic, M., A. R. Morrison and M. Shifter (1999) 'Violence in the Americas: A framework for action', in A. R. Morrison and M. L. Biehl (eds) *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, Inter-American Development Bank, Washington, DC, ppxi–xiii
- Buyse, A. (2006) 'Strings attached: The concept of "home" in the case law of the European Court of Human Rights', *European Human Rights Law Review* **3**: 294–307
- Cai, Y. (2003) 'Collective ownership or cadres' ownership? The non-agricultural use of farmland in China', *China Quarterly* **175**: 662–680
- Caldeira, T. (2000) *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*, University of California Press, Berkeley, CA
- Calvi-Pariseti, P. and D. Kiniger-Passigli (2002) *Coordination in Crisis Response and Reconstruction*, ILO Press, Geneva, www.gignos.ch/rep/coordination.pdf
- Carreño, Martha-Liliana, Omar D. Cardona and Alex H. Barbat (2007) 'Urban seismic risk evaluation: A holistic approach', *Natural Hazards* **40**(1): 137–172
- Carter, J. (2006) *Residents of Rio's Favelas Face Diverse Risks*, Worldwatch Institute, www.worldwatch.org/node/4756
- Casa Alianza UK (undated) 'Giving street children back their childhood', www.casa-alianza.org.uk/
- Caulfield, C. (1998) *Masters of Illusion: The World Bank and the Poverty of Nations*, Pan Books, Macmillan, London
- CEN (Comité Européen du Normalisation) (2003) *Prevention of Crime – Urban Planning and Design –*

- Part 2: *Urban Planning*, ENV 14383–2, GEN Management Centre, Brussels, Belgium
- Center for Family Policy and Research (2006) *The State of Children and Families: 2000*, www.missouri.edu/~cfprwww/MOchildfam06.pdf
- Cernea, M. (1996) 'Public policy responses to development: Induced population displacements', *Economic and Political Weekly* 31(24): 1515–1523
- Chang, H. J. (2003) *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*, Anthem Press, London
- Chege, L. W., C. J. Irene, R. Nadelman and B. Orr (2007) 'Living with floods in Mozambique: Urban impact in a context of chronic disaster', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Chitere, P. O. and T. N. Kibual (2006) *Efforts to Improve Road Safety in Kenya: Achievements and Limitations of Reforms in the Matatu Industry*, Discussion Paper DP/081/2006, Institute of Policy Analysis and Research, Kenya, www4.worldbank.org/afr/ssatp/Resources/CountryDocuments/Road-Safety-Kenya-IPAR.pdf
- Christian Aid (undated) 'In debt to disaster: What happened to Honduras after Hurricane Mitch?', www.christian-aid.org.uk/indepth/9910inde/indebt1.htm
- Christoplos, I. (2006) *Links between Relief, Rehabilitation and Development in the Tsunami Response*, Tsunami Evaluation Coalition, www.tsunami-evaluation.org
- Chua, A. (2003) *World on Fire: How Exporting Free Market Democracy Breeds Ethnic Hatred and Global Instability*, Random House, New York
- Cicolella, P. (1999) 'Globalizacion y dualizacion en la Region Metropolitana de Buenos Aires. Grandes inversiones y reestructuracion socioterritorial en los anos 90', *Estudios Urbanos y Regionales (EURE)* 25(76), Instituto de Estudios Urbanos, Facultad de Arquitectura y Bellas Artes, Pontificia Universidad Catolica de Chile, Santiago de Chile
- Cities Alliance (2003) *Annual Report*, Washington, DC
- Clapham, A. (2006) *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, Oxford University Press, Oxford
- Clark, D. (2000) 'World urban development: Processes and patterns at the end of the twentieth century', *Geography* 85(1): 15–23
- Clarke, R. V. (1997) *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*, 2nd edition, Harrow and Heston, Albany, NY
- Clarke, R.V. (2003) 'Closing streets and alleys to reduce crime: Should you go down this road? Problem-oriented guides for police response', *Response Guides Series*, No 2, US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, Washington, DC, www.popcenter.org/Responses/PDFs/Closing_alleys_and_streets.pdf
- Clarke, R. V. and M. Felson (1993) *Routine Activity and Rational Choice: Advances in Criminology Theory*, Transaction Publishers, New Brunswick, NJ
- Clichevsky, N. (2003) 'Urban land markets and disasters: Floods in Argentina's cities', in A. Kreimer, M. Arnold and A. Carlin (eds) *Building Safer Cities: The Future of Disaster Risk*, Disaster Risk Management Series No 3, World Bank, Washington, DC, pp165–176
- Cohen, M. A. (1974) *Urban Policy and Political Conflict in Africa: A Study of the Ivory Coast*, University of Chicago Press, Chicago, IL
- Cohen, M., B. Ruble, J. Tulchin and A. Garland (eds) (1996) *Preparing the Urban Future: Global Pressures and Local Forces*, The Woodrow Wilson Center Press and the Johns Hopkins University Press, Baltimore
- COHRE (Centre on Housing Rights and Evictions) (1999) *Forced Evictions and Human Rights: A Manual for Action*, Sources No 3, COHRE, Geneva
- COHRE (2000) *Successfully Resisting Forced Eviction: Case Studies*, COHRE, Geneva
- COHRE (2002) *Forced Evictions: Violations of Human Rights*, Global Survey No 8, COHRE, Geneva
- COHRE (2003) *Forced Evictions: Violations of Human Rights*, Global Survey No 9, COHRE, Geneva
- COHRE (2006) *Forced Evictions: Violations of Human Rights*, Global Survey No 10, COHRE, Geneva
- Coker, A. L., K. E. Davis, I. Arias, S. Desai, M. Sanderson, H. M. Brandt and P. H. Smith (2002) 'Physical and mental health effects of intimate partner violence for men and women', *American Journal of Preventive Medicine* 23(4): 260–268
- Collier, P. and A. Hoeffler (2004) 'Murder by numbers: Comparisons and inter-relationships between homicide and war', www.csa.e.ox.ac.uk/conferences/2004-GPRaHDiA/papers/3m-HoefflerCollier-CSAE2004.pdf
- Collins, D. C. A. and R. A. Kearns (2005) 'Geographies of inequality: Child pedestrian injury and walking school buses in Auckland, New Zealand', *Social Science and Medicine* 60: 61–69
- Colquhoun, I. (2004) *Design out Crime: Creating Safe and Sustainable Communities*, Architectural Press, Oxford
- Commission for Global Road Safety (2006) *Make Roads Safe: A New Priority for Sustainable Development*, *Commission for Global Road Safety*, www.makeroadssafe.org/documents/make_road_safe_low_res.pdf
- Commission on Human Security (2003) *Human Security Now: Protecting and Empowering People*, New York
- Commission on Legal Empowerment of the Poor (2006a) *Overview Paper*, http://legalempowerment.undp.org/pdf/Overview.pdf
- Commission on Legal Empowerment of the Poor (2006b) *Report from South America (Brazil)*, http://legalempowerment.undp.org/pdf/SouthAmerica_report.pdf
- Comte, S., M. Wardman and G. Whelan (2000) 'Drivers' acceptance of automatic speed limiters: Implications for policy and implementation', *Transport Policy* 7: 259–267
- Conchesco T. G. (2003) *Protecting New Health Facilities from Natural Disasters: Guidelines for the Promotion of Disaster Mitigation*, PAHO/WHO, Washington, DC
- Consortium for Street Children (2003) *Frequently Asked Questions*, www.streetchildren.org.uk/
- Cornelius, W. A. (1969) 'Urbanization as an agent in Latin American political instability: The case of Mexico', *American Political Science Review* 63(3): 833–857
- Cousins, B., T. Cousins, D. Hornby, R. Kingwill, L. Royston and W. Smit (2005) 'Will formalising property rights reduce poverty in South Africa's "second economy"?'', *Policy Brief: Debating Land Reform, Natural Resources and Poverty*, No 18, PLAAS, Cape Town, South Africa
- Cozens, P. M., T. Pascoe and D. Hillier (2004) 'Critically reviewing the theory and practice of secured-by-design for residential new-build housing in Britain', *Crime Prevention and Community Safety* 6(1): 13–29
- Cross, J. A. (2001) 'Megacities and small towns: Different perspectives on hazard vulnerability', *Environmental Hazards* 3(2): 63–80

- Cukier, W. and Seidel, V. (2005) *The Global Gun Epidemic*, Greenwood, Westport, CT
- Currie, J. and Tekin, E. (2006) *Does Child Abuse Cause Crime?* NBER Working Papers 12171, National Bureau of Economic Research, Inc, Cambridge, MA
- Cyclists' Touring Club (2002) *Best Value in Implementing Cycling Policy*, www.ctc.org.uk/DesktopDefault.aspx?TabID=4384
- Dagens Nyheter (2002) *Dagens Nyheter*, Swedish daily newspaper, Stockholm, March, reproduced in World Press Review, vol 49, no 3
- Davies, J., S. Sandstrom, A. Shorrocks and E. Wolff (2006) *The World Distribution of Household Wealth*, United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), www.wider.unu.edu/research/2006-2007/2006-2007-1/wider-wdhw-launch-5-12-2006/wider-wdhw-report-5-12-2006.pdf
- Davis, A., A. Quimby, W. Odero, G. Gururaj and M. Hajar, (2003) *Improving Safety by Reducing Impaired Driving in Developing Countries: A Scoping Study*, TRL Unpublished Project Report PR/INT/724/03.TRL, Crowthorne, UK
- Davis, M. (2006a) *Planet of Slums*, Verso, London
- Davis, M. (2006b) 'Who is killing New Orleans', *The Nation*, 10 April 2006, pp11–20
- De Cesare, D. (1997) 'De la Guerra Civil a la Guerra de Pandillas: Crecimiento de las Pandillas de Los Angeles en El Salvador', in *Proceedings of PAHO Adolescent and Youth Gang Violence Prevention Workshop*, 7–9 May, San Salvador, PAHO, Washington, DC
- de Soto, H. (2000) *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Black Swan Books, London
- Decker, D., D. Shichor and R. O'Brien (1982) *Urban Structure and Victimization*, Lexington Books, Lexington, MA
- Dedeurwaerdere, A. (1998) *Cost-Benefit Analysis for Natural Disaster Management: A Case Study in the Philippines*, CRED, University of Louvain, Brussels, Belgium
- Deininger, K. (2003) *Land Policies for Growth and Poverty Reduction: A World Bank Policy Research Report*, World Bank, Washington, DC and Oxford University Press, Oxford and New York
- del Frate, A. (2003) 'The voice of victims of crime: Estimating the true level of conventional crime', *Forum on Crime and Society* 3(1, 2): 127–140
- Delgado, J., M. E. Ramirez-Cardich, and R. H. Gilam (2002) 'Risk factors for burns in children: Crowding poverty and poor maternal education', *Injury Prevention* 8(1): 38–41
- Denner, J., D. Kirby, K. Coyle and C. Brindis (2001) 'The protective role of social capital and cultural norms in Latino communities: A study of adolescent births', *Hispanic Journal of Behavioral Sciences* 23(1): 3–21
- DETR (Department of the Environment, Transport and the Regions) (2000) *Our Towns and Cities: The Future: Delivering an Urban Renaissance*, HMSO (Her Majesty's Stationery Office), London
- Devereux, S. (1999) *Making Less Last Longer: Informal Safety Nets in Malawi*, IDS Discussion Paper 373, Institute for Development Studies, Sussex, UK
- DFID (Department for International Development) (2005) *Disaster Risk Reduction: A Development Concern*, DFID, London
- DFID (2006) *Reducing the Risk of Disasters: Helping to Achieve Sustainable Poverty Reduction in a Vulnerable World: A DFID Policy Paper*, DFID, London
- Diamond, J. (2005) *Collapse: How Societies Decide to Fail or Succeed*, Viking Books, New York
- Dill, K. and M. Pelling (2006) *Case Studies of Natural Disasters and Political Change*, Working Paper No 1, Department of Geography, King's College London, London
- Dilley, M., R. S.Chen, U. Deichmann, A. L. Lerner-Lam, M. Arnold, J. Agwe, P. Buys, O. Kjekstad, B. Lyon, and G. Yetman (2005) *Natural Disaster Hotspots: A Global Risk Analysis*, World Bank, Washington, DC, www.proventionconsortium.org/?pageid=37&publicationid=38#38
- Dimitriou, H. T. (2006) 'Towards a generic sustainable urban transport strategy for middle-sized cities in Asia: Lessons from Ningbo, Kanpur and Solo', *Habitat International* 30(4):1082–1099
- Disaster Management Centre (2005) *Towards a Safer Sri Lanka: A Road Map for Disaster Risk Management*, Ministry for Disaster Management, Colombo, Sri Lanka
- Dixit, A. (2006) *Community-Centered Earthquake Mitigation and Preparedness: Experience from Nepal*, www.janathakshan.org/sapd/pdf/AmoDixitNepal.pdf
- DoE (UK Department of the Environment) (1994) *Planning Out Crime*, Circular 5/94, HMSO, London
- Dossal, M. (2005) 'A master plan for the city', *Economic and Political Weekly*, 3 September
- Dowdney, L. (2003) 'Neither war nor peace: International comparisons of children and youth in organized armed violence', COAV Viva Rio, ISER and IANSA
- Dowdney, L. (2005) *Neither War nor Peace: International Comparisons of Children and Youth in Organized Armed Violence. Children and Youth in Organized Armed Violence (COAV)*, Rio de Janeiro, www.coav.org.br
- DTLR (Department of Transport, Local Government and the Regions) (2001) *Planning: Delivering a Fundamental Change*, DTLR, London
- Duchrow, U. and F. J. Hinkelammert (2004) *Property for People, Not for Profit*, Zed Books, London
- Durand-Lasserve, A. (1998) 'Law and urban change in developing countries: Trends and issues', in E. Fernandes and A. Varley (eds) *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*, Zed Books, London, pp176–190
- Durand-Lasserve, A. (2006) 'Market-driven evictions and displacements: Implications for perpetuation of informal settlements in developing countries', in M. Huchzermeyer and A. Karam (eds) *Informal Settlements: A Perpetual Challenge?*, UCT Press, Cape Town
- Durand-Lasserve, A. and L. Royston (2002) 'International trends and country contexts: From tenure regularization to tenure security', in A. Durand-Lasserve and L. Royston (eds) *Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*, Earthscan, London, pp1–26
- ECA (Economic Commission for Africa) and WHO (World Health Organization) (2007) Accra Declaration, Ministerial Roundtable, African Road Safety Conference, Accra, Ghana, 8 February 2007, www.fiafoundation.com/resources/documents/1406060961ministerialdeclarationofroadsafetyconferenceaccra.pdf
- Eck, J. (1997) 'Preventing crime at places', in L. W. Sherman, D. C. Gottfredson, D. C. Mackenzie, J. Eck, P. Reuter and S. D. Bushway (eds) *Preventing Crime:*

- What Works, What Doesn't, What's Promising, National Institute of Justice Research, Department of Justice, Washington, DC
- Eck, J. E. and J. Wartell (1996) *Reducing Crime and Drug Dealing by Improving Place Management: A Randomized Experiment*, Report to the San Diego Police Department, Crime Control Institute, Washington, DC
- ECLAC (United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2004) *Grenada, Macro Socio-Economic Assessment of the Damages Caused by Hurricane Ivan*, www.eclac.cl/portofspain/noticias/noticias/7/19587/gndreport3%20rev.pdf
- Eisner, M. (2003) 'Long-term historical trends in violent crime', *Crime and Justice: A Review of Research* **30**: 83–142
- Eklom, P. (1997) 'Gearing up against crime: A dynamic framework to help designers keep up with the adaptive criminal in a changing world', *International Journal of Risk, Security and Crime Prevention* **2**(4): 249–265
- Enarson, E. (2000) *Gender Issues in Natural Disasters: Talking Points and Research Needs*, ILO InFocus Programme on Crisis Response and Reconstruction Workshop, Geneva, 3–5 May 2000, www.gdnonline.org/resources/ilo-talking.doc
- Enarson, E. and B. Morrow (eds) (1997) *The Gendered Terrain of Disasters: Through Woman's Eyes*, Praeger, New York
- Esnal, L. (2006) 'La inseguridad en Brasil ahora oblige a vivir blindado', *La Nacion*, Buenos Aires, 11 June
- Esser, D. (2004) 'The city as arena, hub and prey: Patterns of violence in Kabul and Karachi', *Environment & Urbanization* **16**(2): 31–38
- European Commission (2001) *European Transport policy for 2020: Time to Decide*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- Eversole, R., R. Routh and L. Ridgeway (2004) 'Crime and violence prevention in an urban indigenous community', *Environment and Urbanization* **16**(4): 73–82
- Eviction Watch India (2003) *A Report on Evictions in India's Major Cities*, Combat Law Publication, Indore
- Fafchamps, M. and Moser, C. (2003) 'Crime, isolation and law enforcement', *Journal of African Economies* **12**(4): 625–671
- Fajnzylber, P., D. Lederman and N. Loayza (2002) 'Inequality and violent crime', *Journal of Law and Economics* **45**: 1–40
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (2005) *Access to Rural Land and Land Administration after Violent Conflicts*, FAO Land Tenure Studies 8, FAO, Rome
- FAO, Norwegian Refugee Council, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, UN-Habitat, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (2007) *Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons. Implementing the 'Pinheiro Principles'*, International Training Centre of the ILO, Turin, Italy
- Farrington, D. P. and B. C. Welsh (2002) *Effects of Improved Street Lighting on Crime: A Systematic Review*, Research Study 251, Home Office, London
- Farvacque-Vitkovic, C., L. Godin, H. Leroux, F. Verdet and R. Chavez, (2005) *Street Addressing and the Management of Cities*, World Bank, Washington, DC
- FBI (Federal Bureau of Investigations) (2004) 'Crime in the United States 2004' United States Department of Justice, www.fbi.gov/ucr/cius_04/offenses_reported/index.html
- Felson, M. (1986) 'Linking criminal choices, routine activities, informal control, and criminal outcomes', in D. B. Cornish and R. V. Clarke (eds), *The Reasoning Criminal*, Springer Verlag, New York, pp119–128
- Felson, M. (2002) *Crime in Everyday Life*, 3rd edition, Sage, Thousand Oaks, CA
- FIG (International Federation of Surveyors) (1999) *The Bathurst Declaration on Land Administration for Sustainable Development*, www.fig.net/pub/figpub/pub21/figpub21.htm
- Fitzpatrick, D. (2006) 'Evolution and chaos in property rights systems: The Third World tragedy of contested areas', *Yale Law Journal* **115**: 996–1049
- Flood, J. (2001) *Istanbul +5: Analysis of the data collection*, Report for UNCHS (Habitat)
- Florida Department of Education (2003) *Florida Safe School Design Guidelines: Strategies to Enhance Security and Reduce Vandalism*, Florida Department of Education, Tallahassee, www.firn.edu/doe/edfacil/safeschools.htm
- Florida Legislature (2006) *2006 Florida Statutes*, Title XI, Intergovernmental Programs, Part IV, Neighborhood Improvement Districts, Chapter 163.501, The Safe Neighborhoods Act, www.leg.state.fl.us/statutes/index.cfm?App_mode=Display_Statute&Search_String=&URL=Ch0163/SEC502.HTM&Title=->2006->Ch0163->Section%20502#0163.502
- Fordham, M. (2003) 'Gender, disaster and development: The necessity for integration', in M. Pelling (ed) *Natural Disasters and Development in a Globalizing World*, Routledge, London, pp57–74
- Fordham, M. (2006) 'Please don't raise gender now: We're in an emergency!', in International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies' (ed) *World Disasters Report 2006*, Eurospan, London
- Forrester, J., H. Cambridge and S. Cinderby (undated) *The Value and Role of GIS to Planned Urban Management and Development in Cities in Developing Countries*, Stockholm Environment Institute (SEI) and University of York, www.iapad.org/publications/ppgis/research_paper-99_01.pdf
- Fourie, C. (2001) 'Land and property registration at the crossroads: A time for more relevant approaches', *Habitat Debate* **7**(3): 16
- Fox, N. P. (2002) 'A guideline for developing a management system for municipal integrated development planning in KwaZulu-natal', Paper presented at the Planning Africa 2002 Conference, Durban, South Africa, 18–20 September 2002, www.saplanners.org.za/SAPC/papers/Fox_20.pdf
- Freeman, P. K. (2004) 'Allocation of post-disaster reconstruction financing to housing', *Building Research and Information* **32**(5): 427–437
- Freudenheim (1980) cited in J. M. Albala-Bertrand (1993) *Political Economy of Large Natural Disasters: With Special Reference to Developing Countries*, Clarendon Press, Oxford
- Friedmann, J. (1992) *Empowerment: The Politics of Alternative Development*. Blackwell, London
- Galster, G. (1999) *Econometric Model of the Urban Opportunity Structure: Cumulative Causation among City Markets, Social Problems, and Underserved Areas*, Diane Publishing Company, Chicago, IL
- Galtung, J. (1969) 'Violence, peace and peace research', *Journal of Peace Research* **6**(3): 167–191

- Gartner, R. (1990) 'The victims of homicide: A temporal and cross-national comparison', *American Sociological Review* **55**: 92–106
- Gauteng Provincial Legislature (1998) *Rationalisation of Local Government Affairs Act*, Gauteng Province, South Africa
- Gavida, J. and A. Crivellari (2006) 'Legislation as vulnerability factor', *Open House International* **31**(1): 84–89
- Gaviria, A. (2002) 'Assessing the effects of corruption and crime on firm performance: Evidence from Latin America', *Emerging Markets Review* **3**(3): 245–268
- Gaviria, A. and C. Pages (2002) 'Patterns of crime victimization in Latin American cities' *Journal of Development Economics*, **67**: 181–203
- General Secretariat Central American Integration System (1999) *Reconstruction and Transformation of Central America after Hurricane Mitch*, www.sica.int/sgsica
- Gentleman, A. (2007) 'Police ignore serial killings in Delhi slum, exposing unequal justice for India's poor', *New York Times*, 7 January: 8
- GHI (GeoHazards International) (2001) *Global Earthquake Safety Initiative Final Report*, www.geohaz.org/contents/publications/gesi-report%20with%20prologue.pdf
- Gibbons, S. (2002) 'The costs of urban property crime', Lincoln Institute of Land Policy, Conference paper, www.lincolninst.edu/pubs/dl/556_gibbons.pdf
- GIGNOS Institute (undated) *Report of an International Seminar on Policies and Practices in the Management of Seismic Risks in Urban Areas*, www.gignos.ch/rep/Tehran.pdf
- Gimode, E. A. (2001) 'An anatomy of violent crime and insecurity in Kenya: The case of Nairobi, 1985–1999', *Africa Development* **26**(1–2): 295–335
- Glaeser, E. L. and B. Sacerdote (1999) 'Why is there more crime in cities?', *Journal of Political Economy* **107**(6): 225–258
- Glaeser, E. L. and J. E. Shapiro (2002) 'Cities and warfare: The impact of terrorism on urban form', *Journal of Urban Economics* **51**: 205–224
- Gold, P. (2000) *Traffic Safety: Using Engineering to Reduce Accidents*, Inter-American Development Bank, Washington, DC
- Goldstein, D. (2004) *The Spectacular City, Violence and Performance in Urban Bolivia*, Duke University Press, Durham, North Carolina
- Gommes, R., J. du Guerny, F. Nachtergaele and R. Brinkman (1998) 'Potential impacts of sea-level rise on populations and agriculture', SD Dimension, Sustainable Development Department, Food and Agriculture Organizations (FAO), March 1998, www.fao.org/sd/Eldirect/Elre0046.htm
- Gonsalves, C. (2005) 'The right to housing: The preserve of the rich', *Housing and ESC Rights Litigation Quarterly* **1**(2): 1–32
- Gonsalves, C. (2007) 'The right to housing: The Indian experience', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Goodrich, J. N. (2002) 'September 11, 2001 attack on America: A record of the immediate impacts and reactions in the US travel and tourism industry', *Tourism Management* **23**: 573–580
- Government of Maharashtra, Department of Relief and Rehabilitation (undated) *Mumbai Disaster Management Plan*, http://mdmu.maharashtra.gov.in/pages/Mumbai/mumbaiplanShow.php
- Government of Western Australia (2004) *Preventing Crime: State Community Safety and Crime Prevention Strategy*, Office of Crime Prevention, Perth, www.crimeprevention.wa.gov.au
- Gray, S. (2007) 'Trends in urban crime and violence: The case of Kingston, Jamaica', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Greening, L., S. J. Dollinger and G. Pitz (1996) 'Adolescents' perceived risk and personal experience with natural disasters: An evaluation of cognitive heuristics', *Acta Psychologica* **91**(1): 27–38
- GRSP (Global Road Safety Partnership) (undated) *Moving Ahead: Emerging Lessons*, GRSP, Switzerland, www.grsproadsafety.org/
- Guerra-Fletes, F. F. and A. William (2006) 'Mexico disaster recovery', *Financial Times*, 23 February
- Guevara, E. (2006) 'Monitoring and warning systems for natural phenomena: The Mexican experience', Paper presented at the Third International Conference on Early Warning, Bonn, 27–29 March 2006, www.ewc3.org/UK/symposium/default.asp
- Guha-Sapir, D. (1997) 'Women in the front line', *UNESCO Courier*, October: 27–29
- Guha-Sapir, D., D. Hargitt and P. Hoyois (2004) *Thirty Years of natural Disasters 1974–2003: The Numbers*, Presses University of Brussels, Belgium
- Gupta, M., A. Sharma and R. Kaushik (2006) 'Saving Shimla, north India, from the next earthquake', *Open House International* **31**(1): 90–97
- Gurr, T. (1981) 'Historical trends in violent crime: A critical review of the evidence', *Crime and Justice* **3**: 295–353
- Gutierrez, F. E. (2005) *Hurricane Katrina Lessons Learned*, Harris County Office of Homeland Security and Emergency Management, www.ukresilience.info/
- Gutman, M. (2006) *Revista Veinte-Tres*, Buenos Aires
- Haeringer, P. (1969) *Quitte ou Double: Les Chances de l'Agglomération Abidjanaise*, ORSTOM, Abidjan
- Hagedorn, J. M. (2005) 'The global impact of gangs', *Journal of Contemporary Criminal Justice* **21**(2): 153–169
- Hagedorn, J. M. and B. Rauch (2004) 'Variations in urban homicide', UIC Great Cities Institute, www.uic.edu/cuppa/cityfutures/papers/webpapers/cityfuturespapers/session3_2/3_2variations.pdf
- Haggart, K. and Y. Chongqing (2003) 'Reservoirs of repression', China Rights Forum, 16 April, www.threegorgesprobe.org/tgp/print.cfm?ContentID=7007
- Haines, R. and G. Wood (2002) 'Unemployment, marginalization and survival in greater east London', *Development Southern Africa* **19**(4): 573–581
- Hamdi, N. and R. Goethert (1997) *Action Planning for Cities: A Guide for Community Practice*, Earthscan, London
- Hamermesh, D. S. (1998) *Crime and the Timing of Work*, Working Paper 6613, National Bureau of Economic Research, Boston, MA
- Hampton, C. (1982) *Criminal Procedure*, Sweet and Maxwell, London
- Hansen, J. (2006) 'Can we avoid dangerous human-made climate change?', *Social Research* **73**(3): 949–974
- Hardoy, J. E., D. Mitlin and D. Satterthwaite (2001) *Environmental Problems in an Urbanizing World*, Earthscan, London
- Hardoy, J. E. and D. Satterthwaite (1989) *Squatter Citizen: Life in the Urban Third World*, Earthscan, London

- Harris, N. (1995) 'Bombay in a global economy, structural adjustment and the role of cities', *Cities* 12:175–184
- Hartman, C. and G. D. Squires (eds) (2006) *There Is No Such Thing as a Natural Disaster: Race, Class, and Katrina*, Routledge, New York
- Harvey, D. (2000) *Spaces of Hope*, University of California Press, New York
- Hasan, A. (2003) 'Karachi mass transit system: What we can learn from others', Urban Resource Centre, www.urckarachi.org/mass.htm
- Hedley, D., M. Phiri and L. Bull-Kamanga (2002) 'PROSPECT (Programme of Support for Poverty Elimination and Community Transformation), urban vulnerability and governance: Lusaka Zambia', in C. Nomdo and E. Coetzee (eds) *Urban Vulnerability: Perspectives from Southern Africa*, Oxfam, Oxford, and Peri Peri, South Africa
- Helmke, G. and S. Levitsky (2004) 'Informal institutions and comparative politics: A research agenda', *Perspective on Politics* 2(4): 725–740
- Hensher, D. A. (2007) 'Sustainable public transport systems: Moving towards a value for money and network-based approach and away from blind commitment', *Transport Policy* 14: 98–102
- Hewitt, K. (1997) *Regions of Risk: A Geographical Introduction to Disasters*, Addison Wesley Longman, Harlow, Essex
- Hijar, M., E. Vasquez-Vela and C. Arreola-Rissa (2003) 'Pedestrian traffic injuries in Mexico', *Injury Control and Safety Promotion* 10: 37–43
- Hillier, B. (2004) 'Can streets be made safe?', *Urban Design International* 9(1): 31–45
- Hindustan Times* (2005) 'Slums to be relocated', *Hindustan Times*, 16 September
- Holmes, T. and I. Scoones (2000) *Participatory Environmental Policy Processes: Experiences from North and South*, IDS Working Paper No 113, University of Sussex, UK
- Holmgren, P., A. Holmgren and J. Ahlner (2005) 'Alcohol and drugs in drivers fatally injured in traffic accidents in Sweden during the years 2000–2002', *Forensic Science International* 151: 11–17
- Holzman, R. and S. Jorgensen (2000) *Social Risk Management: A Conceptual Framework for Social Protection and Beyond*, Social Protection Discussion Paper No 0006, World Bank, Washington, DC, www.worldbank.org/sp
- Housing and Property Directorate/Housing and Property Claims Commission (2005) *Annual Report 2005 (with Statistical Update)*, Housing and Property Directorate/Housing and Property Claims Commission, Kosovo
- Howell, J. C. and S. H. Decker (1999) 'The youth gangs, violence and drugs connection', US Department of Justice, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, www.ncjrs.gov/pdffiles1/93920.pdf
- HRW (Human Rights Watch) (undated a) 'Women's rights: Stop violence against women in Pakistan', <http://hrw.org/campaigns/pakistan/forms.htm>
- HRW (undated b) 'Background on child trafficking in Togo' <http://hrw.org/reports/2003/togo0403/togo0303-03.htm>
- Hsieh, C. C. and M. D. Pugh (1993) 'Poverty, income inequality, and violent crime: A meta-analysis of recent aggregate data studies', *Criminal Justice Review* 18(2): 182–202
- Huggins, C. and J. Clover (eds) (2005) *From the Ground Up: Land Rights, Conflict and Peace in Sub-Saharan Africa*, Institute for Security Studies, South Africa
- Huggins, C. and B. M. Ochieng (2005) 'Paradigms, processes and practicalities of land reform in post-conflict sub-Saharan Africa', in C. Huggins and J. Clover (eds) *From the Ground Up: Land Rights, Conflict and Peace in Sub-Saharan Africa*, Institute for Security Studies, South Africa, pp27–54
- Hulchanski, J. D. (2007) 'Warning: Do not come to Canada for affordable housing or security of tenure (unless you have lots of money)', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Humansecurity-cites.org (2007) *Human Security for an Urban Century: Local Challenges, Global Perspectives*, Human Security Policy Division, Vancouver
- Humantrafficking.org (2005) *Child Beggars in Thailand: A Lucrative Business*, www.humantrafficking.org/updates/91
- Humantrafficking.org (undated) 'Approaches to combating trafficking', www.humantrafficking.org/content/combating_trafficking
- Hummel, T. (2001) *Land Use Planning in Safer Transportation Network Planning*, Institute for Road Safety Research, Leidschendam
- Huntington, S. (1996) *The Clash of Civilizations and the Making of World Order*, Simon and Schuster, New York
- Huq, S. (1999) 'Environmental hazards in Dhaka', in J. K. Mitchell (ed) *Crucibles of Hazards: Mega-Cities and Disasters in Transition*, UNU Press, Tokyo, pp119–137
- IAEE (International Association for Earthquake Engineering) (1986) *Guidelines for Earthquake Resistant Non-Engineered Construction*, www.nicee.org/IAEE_English.php
- IFRC (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies) (1999) *World Disasters Report 1999*, Edigroup, Switzerland
- IFRC (2001) *World Disasters Report 2001*, IFRC, Geneva
- IFRC (2003) *World Disasters Report 2003*, IFRC, Geneva
- IFRC (2005a) 'Humanitarian media coverage in the digital age', *World Disasters Report 2005*, IFRC, Geneva
- IFRC (2005b) *World Disasters Report*, IFRC, Geneva
- Imparto, I. (2002) 'Security of tenure in São Paulo', in A. Durand-Lasserre and L. Royston (eds) *Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*, Earthscan, London
- Indian People's Human Rights Commission (2000) *Crushed Homes, Lost Lives: The Story of the Demolitions in the Sanjay Gandhi National Park*, P. A. Sebastian, Mumbai
- Innes, J. E. and D. E. Booher (2004) 'Reframing public participation: Strategies for the 21st century', *Planning Theory and Practice* 5(4): 419–436
- Institute for Security Studies (2002) *Attitudes to Firearms and Crime in Nairobi: Results of a City Survey*, ISS Paper 59, Institute for Security Studies, Pretoria
- Institute of Civil Engineers (1999) *Megacities: Reducing Vulnerability to Natural Disasters*, ICE, London
- International Action Network on Small Arms (undated a) 'Bringing the global gun crisis under control: Summary', www.iansa.org/media/releases/IANSA-report-summary.pdf
- International Action Network on Small Arms (undated b) 'Women affected by gun violence speak out', www.iansa.org/women/documents/survivors-for-web.pdf

- International Council on Human Rights Policy (2005) *Local Government and Human Rights: Doing Good Service*, International Council on Human Rights Policy, Geneva
- Interpol (2006) *Interpol at Work: Annual Report 2005*, Interpol, www.interpol.int/Public/ICPO/InterpolAtWork/iaw2005.pdf
- IOM (International Organization for Migration) (undated) *The Nature of Human Trafficking*, www.iom.int/jahia/page676.html
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) (2001) *Climate Change 2001: Impacts, Adaptations and Vulnerability*, Contribution of Working Group II to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, New York
- IRIN (Integrated Regional Information Networks) News (2007a) *India: Human Trafficking in the Northeast Fuelling HIV/AIDS – Report*, www.irinnews.org/report.asp?ReportID=53386&SelectRegion=Asia&SelectCountry=INDIA
- IRIN News (2007b) ‘Sudan: Displaced caught in the crossfire’, *IRIN News*, 10 February 2007, IRIN web special on internal displacement, OCHA, www.irinnews.org/webspecials/idp/rSudan.asp
- ISDR (United Nations International Strategy for Disaster Risk Reduction) (2003) *Activities Report on the Collaboration Agreement between the ISDR and DGR of the EU*, ISDR
- ISDR (2004a) *Living with Risk: A Review of Global Disaster Reduction Initiatives*, www.unisdr.org/eng/about_isdr/bd-lwr-2004-eng.htm
- ISDR (2004b) *Early Warning as a Matter of Policy: The Conclusions of the Second International Conference on Early Warning*, 16–18 October 2003, Bonn, Germany, ISDR, Geneva
- ISDR (2005a) *Living with Risk: A Review of Global Risk Reduction Initiatives*, ISDR, Geneva
- ISDR (2005b) ‘Algeria: Disaster risk reduction discussed at national land use planning meeting’, *ISDR Informs*, 6: 3, December 2005, www.unisdr.org/africa/af-informs/issue6/Issue6-2006-english-ISDR-informs-part2.pdf
- ISDR (2006a) *Global Survey of Early Warning Systems*, ISDR, Geneva, www.unisdr.org/ppew/info-resources/ewc3/Global-Survey-of-Early-Warning-Systems.pdf
- ISDR (2006b) *Integrating Early Warning into Relevant Policies*, www.unisdr.org/ppew/info-resources/docs/ewcii-Policy_brief.pdf
- ISDR (undated a) *Millennium Development Goals and Disaster Risk Reduction: Summary of Country Practices and Examples*, www.unisdr.org/eng/mdgs-drr/summary-countries.htm
- ISDR (undated b) *Millennium Development Goals and Disaster Risk Reduction: Review of 8 MDGs: Relevance for Disaster Risk Reduction and Vice-Versa*, www.unisdr.org/eng/mdgs-drr/review-8mdgs.htm
- Ismail, A. (ed) (2004) *The Story of SKAA: Sind Kathci Abadis Authority*, City Press, Karachi
- Jacobs, G., A. Aeron-Thomas and A. Astrop (1999) *Estimating Global Road Fatalities*, TRL Report 445, Transport Research Laboratory, Berkshire, UK
- Jacobs, J. (1961) *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books, New York
- Jacquemin, A. R. A. (ed) (1999) *Urban Development and New Towns in the Third World: Lessons from the New Bombay Experience*, Ashgate, Aldershot
- Jasanoff, S. (ed) (1994) *Learning from Disaster: Risk Management After Bhopal*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia
- Jeffrey, C. R. (1977) *Crime Prevention through Environmental Design*, 2nd edition, Sage, Beverly Hills
- Jeffrey, P. (2000) ‘Lives saved in Caracas slum’, cited in D. Sanderson (2000) ‘Cities, disasters and livelihoods’, *Environment and Urbanization* 12(2): 93–102
- Jejeebhoy, S. J. and R. J. Cook (1997) ‘State accountability for wife-beating: The Indian challenge’, *Lancet* 3(49): 110–112
- Jing, J. (1997) ‘Rural resettlement: Past lessons for the Three Gorges Project’, *China Journal* 38: 65–92
- Kahanovitz, S. (2007) ‘An urban slice of pie: The “Prevention of Illegal Eviction From and Unlawful Occupation of Land Act” in South Africa’, Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Kaldor M., H. K. Anheier and M. Galsius (2004) *Global Civil Society 2004/05*, Russell Sage, New York
- Kanji, N., L. Cotula, T. Hillhorst, C. Toulmin and W. Witten (2005) *Research Report 1: Can Land Registration Serve Poor and Marginalized Groups? Summary Report*, International Institute for Environment and Development, London
- Karapuu, H. and A. Rosas (1990) ‘Economic, social and cultural rights in Finland’, in A. Rosas (ed) *International Human Rights Norms in Domestic Law: Finnish and Polish Perspectives*, Finnish Lawyers’ Publishing Company, Helsinki
- Kasperson, J. X., R. E. Kasperson and B. L. Turner (1996) *Regions at Risk: Comparisons of Threatened Environments*, United Nations University Press, Washington, DC
- Kerr, R.A. (2006) ‘A worrying trend of less ice, higher seas’, *Science* 311: 1698–1701
- Kershaw, C., N. Chivite-Matthews, C. Thomas and R. Aust (2001) *The 2001 British Crime Survey: First Results, England and Wales*, Home Office Statistical Bulletin, www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hosb1801.pdf
- Khayesi, M. (2003) ‘Liveable streets for pedestrians in Nairobi: The challenge of road traffic accidents’, in J. Whitelegg and G. Haq (eds) *The Earthscan Reader on World Transport, Policy and Practice*, Earthscan, London, pp35–41
- Kingham, S., J. Dickinson and S. Copsey (2001) ‘Travelling to work: Will people move out of their cars?’, *Transport Policy* 8: 151–160
- Kitchen, T. E. (2005) ‘New urbanism and CPTED in the British planning system: Some critical reflections’, *Journal of Architectural and Planning Research* 22(4): 342–357
- Kitchen, T. (2007) ‘Effective crime prevention strategies and engagement with the planning process: The case of Bradford, England’, Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Kitchen, T. E. and R. H. Schneider (2005) ‘Crime and the design of the built environment: Anglo-American comparisons of policy and practice’, in J. Hillier and E. Rooksby (eds) *Habitus: A Sense of Place* Ashgate, Aldershot, pp258–282
- Klein, R. J. T., R. J. Nicholls, and F. Thomalla (2003) ‘The resilience of coastal megacities to weather-related hazards’, in A. Kriemer, M. Arnold and A. Carlin (eds), *Building Safer Cities, The Future of Disaster Risk*, Disaster Risk Management Series No 3, World Bank, Washington, DC

- Klinenberg, E. (2002a) *A Social Autopsy of Disaster in Chicago*, University of Chicago Press, London
- Klinenberg, E. (2002b) *Heat Wave: A Social Ecology of Disaster in Chicago*, University of Chicago Press, Chicago, IL and London
- Knowles, P. (2003a) 'Designs on crime', *Police Review* **18**: 22–23
- Knowles, P. (2003b) 'The cost of policing new urbanism', *Community Safety Journal* **2**(4): 33–37
- Koenig, M. A., R. Stephenson, S. Ahmed, S. J. Jejeebhoy and J. Campbell (2006) 'Individual and contextual determinants of domestic violence in North India', *American Journal of Public Health* **96**(1): 132–138
- Kohler, A., S. Jülich, and L. Bloemertz (2004) *Guidelines for Risk Analysis: A Basis for Disaster Risk Management GTZ*, www.gtz.de/en/themen/uebergreifende-themen/krisenpraevention/5152.htm
- Kopits, E. and M. Cropper (2003) 'Traffic fatalities and economic growth', Policy Research Working Paper, No. 3035, World Bank, Washington, DC
- Kreimer, A., M. Arnold and A. Carlin (eds) (2003) *Building Safer Cities: The Future of Disaster Risk*, Disaster Risk Management Series No 3, World Bank, Washington, DC
- Kreimer, A., A. Margaret, C. Barham, P. Freeman, R. Gilbert, F. Krimgold, R. Lester, J. D. Pollner and T. Vogt (1999) *Managing Disaster Risk in Mexico: Market Incentives for Mitigation Investment*, World Bank, Washington, DC
- Kreimer, A. and A. Munasinghe (1992) *Environmental Management and Urban Vulnerability*, World Bank Discussion Paper No 168, World Bank, Washington, DC
- Krkoska, L. and K. Robeck (2006) *The Impact of Crime on the Enterprise Sector: European Bank for Reconstruction and Development*, Working Paper 97, www.ebrd.org/pubs/econo/wp0097.pdf
- Krug, E., L. Dahlberg, J. Mercy, A. Zwi and R. Lozano (2002) 'The way forward: Recommendations for action', in WHO (ed) *World Report on Violence and Health*, WHO, Geneva, www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/full_en.pdf
- La Oferta (2006) 'Truck driver found guilty in 19 immigrants' deaths', www.laoferta.com/index.php?option=com_content&task=view&id=3023&Itemid=38
- La Vigne, N. G. (1996) 'Safe transport: Security by design on the Washington metro', in R. Clarke (ed) *Preventing Mass Transit Crime*, Criminal Justice Press, Monsey, NY, www.popcenter.org/Library/CrimePrevention/Volume%2006/05%20nancy.pdf
- LaFree, G. (2002) 'Criminology and democracy', *Criminologist* **19**: 33–35
- LaFree, G. and Tseloni, A. (2006) 'Democracy and crime: A multilevel analysis of homicide trends on forty-four countries, 1950–2000', *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* **605**: 25–49
- Lanza, S. G. (2003) 'Flood hazard threat on cultural heritage in the town of Genoa (Italy)', *Journal of Cultural Heritage* **4**: 159–167
- Lavell, A. (2005) cited in B. Wisner, V. Ruiz, A. Lavell and L. Meyreles (2005) 'Run, tell your neighbour! Hurricane warning in the Caribbean', International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (ed) *World Disasters Report*, Eurospan, London
- Leckie, S. (2003a) *Addressing Housing, Land and Property Rights in Post-Conflict Settings: A Preliminary Framework for Post-Conflict Iraq*, Report prepared for UNOPS (United Nations Office for Project Services), OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) and UNHCR, Baghdad
- Leckie, S. (ed) (2003b) *Returning Home: Housing and Property Restitution Rights for Refugees and Displaced Persons: Volume 1*, Transnational Publishers, Ardsley, NY
- Leckie, S. (2005a) *Housing, Land and Property Rights in Post-Conflict Societies: Proposals for a New United Nations Institutional Policy Framework*, Legal and Protection Policy Research Series No 5 (PPLA/2005/01), Department of International Protection, UNHCR, Geneva, www.unhcr.org/doclist/protect/3e5210567.html
- Leckie, S. (2005b) 'The great land theft', *Forced Migration Review*, July: 15–16
- Leckie, S. (ed) (forthcoming) *UN Peace Operations and Housing, Land and Property Rights: Proposals for Reform*, University of Cambridge Press, Cambridge
- Lemard, G. and D. Hemenway (2006) 'Violence in Jamaica: An analysis of homicides', *Injury Prevention* **12**: 15–18, http://ip.bmjournals.com/cgi/content/full/12/1/15
- Levitt, S. (2004) 'Understanding why crime fell in the 1990s: Four factors that explain the decline and six that do not', *Journal of Economic Perspectives* **18**(1): 163–190
- Linnerooth-Bayer J. and A. Amendola (2000) 'Global change, natural disasters, and loss-sharing: Issues of efficiency and equity', *The Geneva Papers on Risk and Insurance: Issues and Practice* **25**(2)
- Litman, T. (2005) 'Terror, transit and public safety: Evaluating the risks', *Journal of Public Transit* **8**(4): 33–46, http://www.vtpi.org/transitrisk.pdf
- Lock, P. (2006) 'Crime and violence: Global economic parameters', Keynote address at the Geothe-Institut in Johannesburg, www.libertysecurity.org/article940.html
- Lodhi, A. Q. and C. Tilly (1973) 'Urbanization, crime and collective violence in 19th century France', *American Journal of Sociology* **19**(2): 296–318
- Londono, J. L. and R. Guerrero (1999) *Violencia en America Latina: Epidemiología y Costos*, IDB Working Paper R-375, IDB, Washington, DC
- Loukaitou-Sideris, A. (1999) 'Hot spots of bus stop crime: The importance of environmental attributes', *Journal of the American Planning Association* **65**(4): 395–411
- Luo, M. (2006) 'Crisis in housing adds to miseries of Iraq mayhem', *New York Times*, 29 December
- Macedo, J. (2007) 'Effective strategies of crime prevention: The case of New York City, USA', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Manso, B. P., M. Faria and N. Gail (2005) 'Diadema democracy 3: Frontier violence and civilization in São Paulo's periphery', Braudel papers, www.braudel.org.br/novo/publicacoes/bp/bp37_en.pdf
- Marques, L. O. (2007) 'Positive policies and legal responses to enhance security of tenure in Brazil', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Marris, P. (1961) *Family and Social Change in an African City*, Routledge and Kegan Paul, London
- Masese, G. (2007) 'Conditions and trends in urban crime: The case of Nairobi', Unpublished case study

- prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Mayhew, P. (2003) *Counting the Costs of Crime in Australia*, No 247, Australian Institute of Criminology, www.crimeprevention.wa.gov.au/html/publications/AIC-Trends&IssuesCountingtheCostsofCrimeinAustralia-2003.pdf
- Mboup, G. and M. Amuyunzu-Nyamongo (2005) 'Getting the right data: Helping municipalities help women', *Habitat Debate* 11(1): 9
- Mboya, T. (2002) 'Crime in Nairobi: Results of a citywide victim survey. Nairobi: Habitat safer cities programme', *Safer Cities Series* 4: 132
- McAuslan, P. (2002) 'Tenure and the law: The legality of illegality and the illegality of legality', in G. Payne (ed) *Land, Rights and Innovation: Improving Tenure Security for the Urban Poor*, ITDG Publishing, London, pp23–38
- McCarney, P. and R. E. Stren (eds) (2003) *Governance on the Ground: Innovations and Discontinuities in the Developing World*, Johns Hopkins University Press and the Woodrow Wilson International Center for Scholars, Baltimore
- McGranahan, G., D. Balk and D. Anderson (2007) 'The rising tide: Assessing the risks of climate change and human settlements in low elevation coastal zones', *Environment and Urbanization* 19(1): 17–37
- McGranahan, G., P. Jacobi, J. Songsore, C. Suradi, and M. Kjellén (2001) *The Citizens at Risk: From Urban Sanitation to Sustainable Cities*, Earthscan, London
- McGregor, G., M. Pelling, T. Wolf and S. Gosling (2006) *The Social Impact of Heat Waves*, Report for the UK Environment Agency
- McQuaid, J. and B. Marshall (2005) 'Evidence points to man-made disaster', *New Orleans' Times-Picayune*, 8 December
- Mechler, R. (2003) 'Natural disaster risk and cost-benefit analysis', in A. Kreimer, M. Arnold and A. Carlin (eds) *Building Safer Cities: The Future of Disaster Risk*, Disaster Risk Management Series, No 3, World Bank, Washington, DC, pp45–56
- Miamidian, E., M. Arnold, K. Burritt and M. Jacquand (2005) *Surviving Disasters and Supporting Recovery: A Guidebook for Microfinance Institutions*, Working Paper Series, No 10, Hazard Management Unit, World Bank, Washington, DC
- Michau, L. and D. Naker (2003) *Mobilising Communities to Prevent Domestic Violence: A Resource Guide for Organisations in East and Southern Africa*, Raising Voices, Kampala
- Microenterprise Best Practice (undated) *Pre-Disaster Planning to Protect Microfinance Clients*, MBP, www.gdrc.org/icm/disasters/rapid_onset_brief_7.pdf
- Milliot, M. (2004) 'Urban growth, travel practices and evolution of road safety', *Journal of Transport Geography* 12: 207–218
- Ministry of Foreign Affairs, Canada (2006) 'Freedom from fear in urban spaces', Discussion Paper, Human Security Research and Outreach Program, Ottawa
- Ministry of the Environment, Republic of Indonesia (undated) *Rapid Environmental Impact Assessment*, www.benfieldhrc.org/disaster_studies/rea/banda_aceh.pdf
- Mitchell, J. K. (1999) *Crucibles of Hazards: Mega-Cities and Disasters in Transition*, United Nations University Press, Tokyo
- Mohan, D. (2002a) 'Road Safety in Less-Motorized Environments: Future Concerns', *International Journal of Epidemiology* 31(3): 527–532
- Mohan, D. (2002b) 'Traffic safety and health in Indian cities', *Journal of Transport and Infrastructure* 9: 79–94
- Monkkonen, E. (2001a) 'Homicide: Explaining America's exceptionalism', *American Historical Review* 111: 76–94
- Monkkonen, E. (2001b) *Murder in New York City*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles
- Morbidity and Mortality Weekly Report* (2004) *Homicide Trends and Characteristics – Brazil 1980–2002*, Centers for Disease Control, 5 March 2004 53(08): 169–171, www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm5308a1.htm#fig1
- Morka, F. C. (2007) 'A place to live: A case study of the Ijora-Badia community Lagos, Nigeria', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Morley, S. A. (1998) *The Impact of the Macroeconomic Environment on Urban Poverty*, ECLAC, Santiago
- Morrison, A. R., and M. B. Orlando (1999) 'Social and economic costs of domestic violence: Chile and Nicaragua', in A. R. Morrison and M. L. Biehl (eds) *Too Close to Home: Domestic Violence in the Americas*, New York, IDB, Washington, DC, pp51–80
- Morton, C. O. N. and T. E. Kitchen (2005) 'Crime prevention and the British planning system: Operational relationships between planners and police' *Planning Practice and Research* 20(4): 419–431
- Moser, C. O. N. (1996) *Confronting Crisis: A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*, World Bank, Washington, DC
- Moser, C. O. N. (1998) 'The asset vulnerability framework: Reassessing urban poverty reduction strategies', *World Development* 26(1): 1–19
- Moser, C. O. N. (2004) 'Urban violence and insecurity: An introductory roadmap', *Environment and Urbanization* 16(2): 3–16
- Moser, C. O. N. and J. Holland (1997a) 'Confronting crisis in Chawama, Lusaka Zambia', *Household Responses to Poverty and Vulnerability*, Vol 4, Urban Programme Management Policy Paper 24
- Moser, C. O. N. and J. Holland (1997b) *Urban Poverty and Violence in Jamaica*, World Bank, Washington, DC
- Moser, C. O. N. and C. McIlwaine (1999) 'Participatory urban appraisal and its application for research on violence', *Environment and Urbanization* 11(2): 203–226
- Moser, C. O. N. and C. McIlwaine (2004) *Encounters with Violence in Latin America: Urban Poor Perceptions from Colombia and Guatemala*, Routledge, London and New York
- Moser, C. and E. Schrader (1999) *A Conceptual Framework for Violence Reduction*, World Bank, Washington, DC.
- Moser, C. and A. Winton (2002) *Violence in the Central American Region: Towards an Integrated Framework for Violence Reduction*, ODI (Overseas Development Institute) Working Paper No 171, ODI, London
- Moser, C. O. N., A. Winton and A. Moser (2005) 'Violence, fear and insecurity among the urban poor in Latin America', in M. Fay (ed) *The Urban Poor in Latin America*, World Bank, Washington, DC
- Munasinghe, M. (2000) 'Development, equity and sustainability (DES) and climate change', in R. Pachauri, T. Taniguchi and K. Tanaka (eds) *Guidance Papers on the Cross Cutting Issues of the Third*

- Assessment Report of the IPCC*, Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva, Switzerland, pp69–110
- Munich Re (2004) *Megacities: Megarisks: Trends and Challenges for Insurance and Risk Management*, Munich Re, www.munichre.com/publications/302-04271_en.pdf
- Mura, P., C. Chatelain, V. Dumestre, J. M. Gaulier, M. H. Ghysel, C. Lacroix, M. F. Kergueris, M. Lhermitte, M. Moulisma, G. Pepin, F. Vincent and P. Kintz (2006) 'Use of drugs of abuse in less than 30-year-old drivers killed in a road crash in France: A spectacular increase for cannabis, cocaine and amphetamines', *Forensic Science International* **160**: 168–172
- Mycoo, M. (2006) 'The retreat of the upper and middle classes to gated communities in the poststructural adjustment era: The case of Trinidad', *Environment and Planning A* **38**: 131–148
- Nanning Municipal Government (2007) 'Faster, better and safer: The introduction of Nanning city Emergency Communication Center', paper prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- National Counterterrorism Center (2005) 'A chronology of significant international terrorism for 2004', http://www.tkb.org/documents/Downloads/NCTC_Report.pdf
- National Crime Prevention Centre (2005) *Overview of Funding Programs*, National Crime Prevention Centre, Ottawa, Networks on the Patterning of Property Offenses, www.publicsafety.gc.ca/prg/cp/index-en.asp
- National Labour Committee, El Salvador (2001) *Salvador Earthquake: From Poverty to Misery*, www.nlcnet.org
- Nedorosic, J. A. (1997) *The City of the Dead: A History of Cairo's Cemetery Communities*, Bergin and Garvey, Westport, CT
- Neuwirth, R. (2007) 'Security of tenure in Istanbul: The triumph of the "self service city"', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- New Scientist* (2002) 'Fresh evidence on Bhopal disaster', *New Scientist*, 4 December
- New York City (undated) *New York City Marshalls*, Department of Investigation, www.nyc.gov/html/doi/html/marshalls/marshal_main.html
- Newman, O. (1973) *Defensible Space: Crime Prevention through Urban Design*, Macmillan, New York
- Ngugi, M. (2005) 'Dream come true for slum dwellers', *The Standard*, 26 April, Nairobi
- Nicholls, R. J. (2004) 'Coastal megacities and climate change', *Geojournal* **37**(3): 369–379
- Nisbett R. E. and D. Cohen (1996) *Culture of Honor: The Psychology of Violence in the South*, Westview, Boulder, CO
- Norris, F. H. (undated) *Risk Factors for Adverse Outcomes in Natural and Human-Caused Disasters: A Review of Empirical Literature*, National Centre for Posttraumatic Stress Disorder (PTSD), Factsheet, US Department of Veterans Affairs, [www.ncptsd.va.gov/ncmain/ncdocs/fact_shts/fs_riskfactors.html?opm=1&rr=rr49&srt=d&echorr=true](http://ncmain.ncdocs/fact_shts/fs_riskfactors.html?opm=1&rr=rr49&srt=d&echorr=true)
- Nuttall, C., E. DeCoursey and I. Rudder (2002) *The Barbados Crime Survey 2002: International Comparisons*, Barbados Statistical Department, <http://barbados.gov.bb/Docs/AG-barbadoscrimesurvey2002.pdf>
- Nwankwo, L. N. (2005) 'The birth and death of a local initiative: Challenges of and lessons from the "Bakassi" vigilante group in southeastern Nigeria', *Local Environment* **11**(1): 95–108
- O'Rourke, T. D., A. J. Lembo, L. K. Nozick and A. L. Bonneau (2006) 'Resilient infrastructure: Lessons from the WTC', *Crisis Response*, **2**(2): 50–51
- OAS (Organization of American States) (2001) *Hazard Resistant Housing*, www.oas.org/pgdm/document/safe_hse.htm
- OAS (2003) *Hurricane Resistant Home Improvement in the OECS*, www.oas.org/cdmp/hrhrip/
- Odero, W., M. Khayesi and P. M. Heda (2003) 'Road traffic injuries in Kenya: Magnitude, causes and status of intervention', *Injury Control and Safety Promotion* **10**: 53–61
- ODPM (Office of the Deputy Prime Minister) (2004) 'Safer places: The planning system and crime prevention', www.communities.gov.uk/pub/724/SaferPlacesThePlanningSystemandCrimePrevention_id1144724.pdf
- ODPM (2005a) *Planning Policy Statement 1: Delivering Sustainable Development*, ODPM, London
- ODPM (2005b) *Sustainable Communities: People, Places and Prosperity*, ODPM, London
- ODPM and the Home Office (2004) *Safer Places: The Planning System and Crime Prevention*, HMSO, London
- Office on Violence against Women (2000) *Victims of Violence and Trafficking Prevention Act of 2000*, US Department of Justice, Washington, DC
- Okwebah, D. and D. Wabala (2007) '100,000 reasons to be afraid' *Sunday Nation*, March
- Olivira, M. G. G. and R. Denaldi (1999) 'Community participation in relocation programmes: The case of slum *Sacadura Cabral* in Santo André, Brazil', *Open House International* **24**(3): 24–32
- Ongkittikul, S. and H. Geerlings (2006) Opportunities for *Innovation in Public Transport: Effects of Regulatory Reforms on Innovative Capabilities*, *Transport Policy*, **13**: 283–293
- ORG (Operations Research Group) (1994) *Household Travel Surveys in Delhi*, ORG, Delhi
- Orr, B. (2007) 'Kobe: Disaster response and adaptation', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Orr, B., A. Stodghill and L. Candu (2007) 'The Dutch experience: A history of institutional learning', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- OSCE (Organization for Security and Cooperation in Europe) (2004) *Responding to Natural Disaster in Bosnia and Herzegovina*, www.osce.org/item/193.html
- Oxfam International (2005a) *The Tsunami's Impact on Women: Oxfam Briefing Note*, Oxfam International, www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/conflict_disasters/downloads/bn_tsunami_women.pdf
- Oxfam International (2005b) *A Place to Stay, A Place to Live, Oxfam Briefing Note*, www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/conflict_disasters/downloads/bn_tsunami_shelter.pdf
- Özerdem, A. and S. Barakat (2000) 'After the Marmara earthquake: Lessons for avoiding short cuts to disasters', *Third World Quarterly* **21**(93): 425–439
- PAHO (Pan-American Health Organization) (undated) *Gender and Natural Disasters*, Women Health and Development Program Fact Sheet, www.paho.org/English/DPM/GPP/GH/genderdisasters.pdf
- Pantoja, E. (2002) *Microfinance and Disaster Risk Management: Experiences and Lessons Learned*,

- World Bank, www.proventionconsortium.org/files/microfinance_drm.pdf
- Parker, T. (2003) 'Beware the pitfalls of adverse possession', in *The Property Newsletter of Foot Anstey Sargent*, Devon, October
- Patel, S., C. d'Cruz and S. Burra (2002) 'Beyond evictions in a global city: People-managed resettlement in Mumbai', *Environment and Urbanization* **10**(2): 149–159
- Pawlowski, J. (2005) 'Forced evictions of Cambodia's poor', *Human Rights Tribune* **11**(3), www.hri.ca/tribune/onlineissue/V11-3-2005/Evictions_in_Cambodia.html
- Payne, G. (1997) *Urban Land Tenure and Property Rights in Developing Countries: A Review*, Intermediate Technology Publications/ODA, London
- Payne, G. (2001a) 'Book review: The mystery of capital. Why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else: Hernando de Soto', *Habitat Debate* **7**(3): 23
- Payne, G. (2001b) 'Innovative approaches to tenure', *Habitat Debate* **7**(1): 8
- Payne, G. (2001c) 'Settling for more: Innovative approaches to tenure for the urban poor', in UN-Habitat and ESCAP (ed) *Seminar on Securing Land for the Urban Poor*, Fukuoka, Japan, 2–4 October
- Payne, G. (2001d) 'The impact of regulation on the livelihoods of the poor', Paper presented at the International Workshop on Regulatory Guidelines for Urban Upgrading, 17–18 May, Bourton-on-Dunsmore
- Payne, G. (2001e) 'Urban land tenure policy options: Titles or rights?' *Habitat International* **25**(3): 415–429
- Payne, G. (ed) (2002) *Land, Rights and Innovation: Improving Tenure Security for the Urban Poor*, ITDG Publishing, London
- Payne, G. (2005) 'Getting ahead of the game: A twin-track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums', *Environment and Urbanization* **17**(1), pp133–145
- Payne, G. and M. Majale (2004) *The Urban Housing Manual: Making Regulatory Frameworks Work for the Poor*, Earthscan, London
- Peacock, W. G., S. D. Brody and W. Highfield (2005) 'Hurricane risk perceptions among Florida's single family homeowners', *Landscape and Urban Planning* **73**(2–3), 120–135
- Pearce, T., D. A. C. Maunder, T. C. Mbara and D. M. Babu (1998) Road Safety for Buses, CODATU (Coopération pour le Développement et l'Amélioration des Transports Urbains et Périurbains) VIII Conference, Cape Town, South Africa, September 1998
- Pelling, M. (1997) 'What determines vulnerability to floods: A case study in Georgetown, Guyana', *Environment and Urbanization* **9**(1): 203–226
- Pelling, M. (2003) *The Vulnerability of Cities: Natural Disasters and Social Resilience*, Earthscan, London and Sterling, Virginia
- Pelling, M. (2006) *Incentives for Reducing Risk: The Provention Forum Report 2006*, Provention Consortium, Geneva, www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/Forum06_Report.pdf
- Pelling, M. (Forthcoming) 'Learning from others: Scope and Challenges for Participatory Disaster Risk Assessment', *Disasters*
- Pelling, M. and Holloway, A. (2006) *Legislation for Mainstreaming Disaster Risk Reduction*, Tearfund, London
- Pelling, M., A. Özerdem and S. Barakat (2002) 'The macro-economic impact of disasters', *Progress in Development Studies* **2**(4): 283–305
- Pettis, M. (2003) *The Volatility Machine: Emerging Economies and the Threat of Financial Collapse*, Oxford University Press, New York
- Pimbert, M. and T. Wakeford (2001) 'Overview: Deliberative Democracy and Citizen Empowerment', *PLA Notes*, IIED, 40: 23–28
- Plan International (2005) *Denied an Identity*, www.plan-international.org/identity/registrationindisasters
- Platt, H. (2005) *Shock Cities: The Environmental Transformation and Reform of Manchester and Chicago*. University of Chicago Press, Chicago, IL
- Polis (2002) *The Statute of the City: New Tools for Assuring the Right to the City in Brazil*, Polis, São Paulo, Brazil
- Pottier, L., T. Wichmann, M. Gujrati, J. Lindsay and B. Orr (2007) 'Tangshan and Cape Town: Top-down and bottom-up planning for disaster', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Poyner, B. (1983) *Design against Crime: Beyond Defensible Space*, Butterworths, London
- Poyner, B. (2006) *Crime-Free Housing in The 21st Century*, UCL Jill Dando Institute of Crime Science, London
- Prefecture of São Paulo (2003) *The Regularization of Allotments in the Municipal District of São Paulo*, São Paulo, Brazil
- Provention Consortium (undated) *Risk Transfer and Private Sector*, www.proventionconsortium.org/?pageid=19
- Pucher, J., N. Korattyswaropam, N. Mittal and N. Ittyerah (2005) 'Urban transport crises in India', *Transport Policy* **12**: 185–198
- Quan, J., A. Martin and J. Pender (1998) *Issues and Methods in the Joint Application of GIS and Participatory Enquiry in Natural Resources Research: Assessment of Available Literature and Project Information* Natural Resources Institute, University of Greenwich, London
- Quarantelli, E. L. (2003) *Urban Vulnerability to Disasters in Developing Countries: Managing Risks*, in A. Kreimer, M. Arnold and A. Carlin (eds), *Building Safer Cities: The Future of Disaster Risk*, World Bank, Washington, DC
- Rao, V. (1997) 'Wife-beating in rural south India: A qualitative and econometric analysis', *Social Science and Medicine* **44**: 1169–1180
- Rashid, S. F. (2000) 'The poor in Dhaka City: Their struggles and coping strategies during the floods of 1998', *Disasters* **24**(3): 240–253
- Rawal, V., R. Desai and D. Jadeja (2006) *Assessing Post-Tsunami Housing Reconstruction in Andaman and Nicobar Islands*, Society for Andaman and Nicobar Ecology, ActionAid, Housing and Land Rights Network, and Tsunami Rehabilitation Information Network (TRINet), www.hic-sarp.org/Tsunami%20Reconstruction.pdf
- Revi, A. (2005) 'Lessons from the deluge', *Economic and Political Weekly*, 3 September
- Reza, A., J. A. Mercy and E. Krug (2001) 'Epidemiology of violent deaths in the world', *Injury Prevention* **7**: 104–111, cited in E. Monkkonen (2006) 'Homicide: explaining America's exceptionalism', *American Historical Review* **111**: 76–94

- Riley, E. and P. Wakely (2005) *Communities and Communication: Building Urban Partnership*, ITDG, Rugby, UK
- Robben, A. and C. Nordstrom (1995) 'The anthropology and ethnography of violence and sociopolitical conflict', in C. Nordstrom and A. Robben (eds) *Fieldwork under Fire*, University of California Press, Berkeley, CA, pp1–23
- Robert, B., J. P. Sabourin, M. Glaus, F. Petit, and M. H. Senay (2003) 'A new structural approach for the study of domino effects between life support networks', in A. Kreimer, M. Arnold and A. Carlin (eds) *Building Safer Cities: The Future of Disaster Risk*, Disaster Risk Management Series No 3, World Bank, Washington, DC, pp245–272
- Rodgers, D. (1999) *Youth Gangs and Violence in Latin America and the Caribbean: A Literature Review*, Latin America and Caribbean Region Development Working Paper No 4, Urban Peace Program Series, World Bank, Washington, DC
- Rodgers, D. (2003) *Dying for It: Gangs, Violence and Social Change in Urban Nicaragua*, Working Paper No 35, Crises States Programme, Development Research Centre, www.Zcrisisstates.com/download/wp/wp35.pdf
- Rodgers, D. (2005) *Urban Segregation from Below: Drugs, Consumption, and Primitive Accumulation in Managua, Nicaragua*, Working Paper No 71, Crisis States Research Centre, London School of Economics, London
- Rojas, E., J. R. Cuadrado-Roura and J. M. Fernández (eds) (2006) *Gobernar las Metropolis*, Banco Inter-Americano del Desarrollo and Universidad de Alcala, Washington, DC
- Rose, D. (2006) 'Deportees linked to crime wave', *Jamaica Gleaner*, 13 September, www.jamaicagleaner.com/gleaner/20060913/lead/lead5.html
- Rowbottom, S. (2007) 'The Indian Ocean tsunami: Vulnerabilities exposed ... opportunities to seize', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Roy, A. (1999) 'The greater common good', www.narmada.org/gcg/gcg.html
- Royston, L. (2002) 'Security of urban tenure in South Africa: Overview of policy and practice', in A. Durand-Lasserve and L. Royston (eds) *Holding Their Ground: Secure Land Tenure for the Urban Poor in Developing Countries*, Earthscan, London
- Sampson, R. J. and J. D. Wooldredge (1986) 'Evidence that high crime rates encourage migration away from central cities', *Sociology and Social Research* **70**: 310–314
- Sanderson, D. (1997) 'Reducing risk as a tool for urban improvement: The Caqueta ravine, Lima, Peru', *Environment and Urbanization* **9**(1): 251–262
- Sanderson, D. (2000) 'Cities, Disasters and Livelihoods', *Environment and Urbanization* **12**(2): 93–102
- Sanin, F. G. and A. M. Jaramillo (2004) 'Crime, (counter) insurgency and the privatization of security: The case of Medellin, Colombia', *Environment and Urbanization* **16**(2): 17–30
- Satterthwaite, D. (2006) 'Climate change and cities', *Sustainable Development Opinion*, International Institute for Environment and Development, London
- Saunders, P. and R. Taylor (2002) *The Price Of Prosperity: The Economic and Social Costs of Unemployment*, UNSW Press, Sydney
- Save the Children (2006) *Back to School after the Quake*, Media briefing, www.savethechildren.org.uk/scuk_cache/scuk/cache/cmsattach/3976_b2sch.pdf
- Schabas, W. A. (1991) 'The omission of the right to property in the international covenants', *4 Hague Yearbook of International Law*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, pp135–170
- Schauer, E. J. and E. M. Wheaton (2006) 'Sex trafficking into the United States: A literature review', *Criminal Justice Review* **31**(2): 146–169
- Scherer, A. (2005) 'Why people who face losing their homes in legal proceedings must have a right to counsel', in *Cardozo Public Law, Policy and Ethics Journal* **3**(3): 669–732
- Schipper, L. and M. Pelling (2006) 'Disaster risk, climate change and international integration: Scope and challenges for integration', *Disasters* **30**(1): 19–38
- Schneider, R. H. (2003) 'American anti-terrorism planning and design strategies: Applications for Florida growth management, comprehensive planning and urban design', *University of Florida Journal of Law and Public Policy* **15**(1): 129–154
- Schneider, R. H. and T. Kitchen (2002) *Planning for Crime Prevention: A Trans-Atlantic Perspective*, Routledge, London
- Schneider, R. H. and T. Kitchen (2007) *Crime Prevention and the Built Environment*, Routledge, London
- Schwartz, A. E., S. Susin and I. Voicu (2003) 'Has falling crime driven New York City's real estate boom?', *Journal of Housing Research* **15**(1): 101–135
- Schweitzer, J. H., J. W. Kim and J. R. Mackin (1999) 'The impact of the built environment on crime and fear of crime in urban neighborhoods', *Journal of Urban Technology* **6**(3): 59–73
- Seabrook, J. (1996) *In the Cities of the South*, Verso, London
- Sen, A. (1982) *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*, Clarendon Press, Oxford
- Sen, A. (2000) *Development as Freedom*, Random House, New York
- Shack and Slum Dwellers International (2004) *Baan Mankong: The National Programme for Upgrading and Secure Tenure in Thailand's Cities*, www.sdinet.org/documents/doc8.htm
- Sharma, M., I. Burton, M. van Aalst, M. Dilley and G. Acharya (2000) *Reducing Vulnerability to Environmental Variability*, Background Paper to the World Bank's Environmental Strategy, World Bank, Washington, DC
- Sharma, A. and M. Gupta (1998) 'Reducing urban risk, India', TDR project progress report, Sustainable Environment and Ecological Development Society, Delhi
- Sharma, S. (2001) Director of the Energy Environment Group, New Delhi, Note to the Mountain Forum: Asia e-list mf-asia@lyris.bellanet.org
- Shaw, M. (2002) *Crime and Policing in Post-Apartheid South Africa: Transforming under Fire*, Indiana University Press, Bloomington, IN
- Shaw, M., J. van Dijk and W. Rhomberg (2003) 'Determining trends in global crime and justice: An overview of results from the United Nations survey of crime trends and operations of criminal justice systems', *Forum on Crime and Society* **3**(1, 2): 35–63
- Sherman, L. W. (1995) 'Hot spots of crime and criminal careers of places', in J. E. Eck and D. Wisburd (eds) *Crime and Place*, Criminal Justice Press, Monsey, NY, pp35–52

- Sherman, L. W., D. C. Gottfredson, D. C. Mackenzie, J. Eck, P. Reuter and S. D. Bushway (1997) *Preventing Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising*, National Institute of Justice Research, US Department of Justice, Washington, DC
- Shiozaki, Y., E. Nishikawa, and T. Deguchi (eds) (2005) *Lessons from the Great Hanshin Earthquake*, Creates-Kamogawa Publishers accessed from www.shinsai.or.jp/hrc-e/publish/lessons_ghe
- Shorter, A. and E. Onyancha (1999) *Street Children in Africa: A Nairobi Case Study*, Pauline's Publications, Nairobi
- Shrivastava, P. (1996) 'Long-term recovery from the Bhopal crisis', in J. K. Mitchell (ed) *The Long Road to Recovery: Community Response to Industrial Disaster*, United Nations University Press, Tokyo, pp121–147
- Sim, L. L., L. C. Malone-Lee and K. H. L. Chin (2001) 'Integrating land use and transport planning to reduce work-related travel: A case study of Tampines Regional Centre in Singapore', *Habitat International* **25**: 399–414
- Simmel, G. (1950) 'The metropolis and mental life', in K. Wolff (ed) *The Sociology of Georg Simmel*, Free Press, Glencoe, IL (originally published in 1903 as *Die Grosstädte und das Geistesleben*, Petermann, Dresden)
- Simone, A. M. (2005) *For the City Yet to Come: Changing African Life in Four Cities*, Duke University Press, Durham
- Sinclair, G. and C. Mills (2003) 'US gang links – study shows deportees criminal connections', *Jamaica Gleaner*, 21 October, www.jamaica-gleaner.com/gleaner/20031021/lead/lead1.html
- Sivaramkrishnan, K. C. and L. Green (1986) *Metropolitan Management: The Asian Experience*, Oxford University Press for the World Bank's Economic Development Institute, New York and Oxford
- Small Arms Survey (2002) *Counting the Human Cost*, Geneva Graduate Institute of International Studies, Oxford University Press, www.cdi.org/program/document.cfm?DocumentID=2996
- Small Arms Survey (2006a) 'Few options but the gun: Angry young men', www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/year_b_pdf/2006/2006SASch12-full_en.pdf
- Small Arms Survey (2006b) 'Jumping the gun: Armed violence in Papua New Guinea', www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/year_b_pdf/2006/2006SASch7_summary_en.pdf
- Sofia Echo.com (2006) 'Corruption and human trafficking hinder Bulgaria's EU entry', www.sofiaecho.com/article/corruption-and-human-trafficking-hinder-bulgarias-eu-entry/id_15314/catid_69
- Soja, E. (2001) *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*, Blackwell, Oxford
- South Africa Cities Network (2006) *State of the Cities Report 2006*, www.sacities.net/2006/state_of_cities_2006.stm
- South Durban Community Environmental Alliance (2003a) *Department of Agriculture and Environmental Affairs (DAEA) Minister Restrained from Approving Mondi Biotrace Combuster*, www.h-net.org/~esati/sdcea/pr0may03.html
- South Durban Community Environmental Alliance (2003b) *Judge Declared Dodgy Decision a Nullity*, www.h-net.org/~esati/sdcea/pr9july03.html
- Spaliviero, M. (2006) 'Integrating slum upgrading and vulnerability reduction in Mozambique', *Open House International* **31**(1): 106–115
- Srinivasan, S. and P. Rogers (2005) 'Travel behaviour of low-income residents: Studying two contrasting locations in the city of Chennai, India', *Journal of Transport Geography* **13**: 265–274
- Stecko, S. and N. Barber (2007) 'Exposing vulnerabilities: Monsoon floods in Mumbai, India', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Stephens, C. (1996) 'Healthy cities or unhealthy islands? The health and social implications of urban inequality', *Environment and Urbanization* **8**: 9–30
- Stephens, C., I. Timaeus, M. Akerman, S. Avle, P. B. Maia, P. Campanario, B. Doe, L. Lush, D. Tetteh and T. Harpham (1994) *Environment and Health in Developing Countries: An Analysis of Intra-Urban Differentials Using Existing Data*, London School of Hygiene and Tropical Medicine, London
- Stiglitz, J. (2002) 'The lessons of Argentina for development in Latin America', in M. Cohen and M. Gutman (eds) *Argentina in Collapse? The Americas Debate*, New School and the International Institute for Environment and Development, America Latina, Buenos Aires, pp151–170
- Stohl, R. (2005) *Fighting the Illicit Trafficking in Small Arms*, Center for Defense Information, www.cdi.org/program/document.cfm?DocumentID=2996
- Stren, R. E. and M. Polese (eds) (2000) *The Social Sustainability of Cities*, University of Toronto Press, Toronto, Ontario
- Svampa, M. (2001) *Los Que Ganaron: La Vida en los Countries y Barrios Privadas*, Editorial Biblos, Buenos Aires
- Svampa, M. (2005) *La Sociedad Excluyente: La Argentina Bajo el Signo de Neo-Liberalismo*, Taurus, Buenos Aires
- Swiss Re (2007) *Natural Catastrophes and Man-Made Disasters in 2006: Low Insured Losses*, Swiss Reinsurance Company, Zurich, Switzerland
- Synergy Project (2002) *Children on the Brink 2002: A Joint Report on Orphan Estimates and Program Strategies*, USAID, July, Washington, DC
- Taboroff, J. (2003) 'Natural disasters and urban cultural heritage: A reassessment', in A. Kreimer, M. Arnold and A. Carlin (eds) *Building Safer Cities: The Future of Disaster Risk*, Disaster Risk Management Series No 3, World Bank, Washington, DC, pp233–239
- Taipei Times* (2006) 'Tsunami rumor triggers panic', *Taipei Times*, 20 July: 5
- Tannerfeldt, G. and P. Ljung (2006) *More Urban, Less Poor: An Introduction to Urban Development and Management*, Earthscan, London and Sterling, Virginia
- Tanzi, V. (1998) 'Corruption around the World: Causes, consequences, scope and cures', *IMF Staff Papers* **45**(4), December
- Tanzi, V. and H. Davoodi (1997) *Corruption, Public Investment, and Growth*, IMF Working paper No 97/139, International Monetary Fund, Washington, DC
- Taylor, R. B. (1999) *Crime Grime, Fear and Decline: A Longitudinal Look*, US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, Washington, DC
- Tewarie, B. (2006) *Stop the Crime, to Stop Brain Drain, to Save our Country*, Chagnaus (Trinidad and Tobago) Chamber of Commerce, www.sta.uwi.edu/principal/documents/Stop%20the%20Crime.pdf

- Thachuk, K. L. (2001) 'The sinister underbelly: Organized crime and terrorism', in R. Kugler and E. Frost (eds) *The Global Century: Globalization and National Security*, NDU Press, Washington, DC
- Thompson, M. (2007) 'Lessons in risk reduction from Cuba', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Thompson, S. K. and R. Gartner (2007) 'Effective strategies of crime prevention: The case of Toronto, Canada', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Tibaijuka, A. K. (2005) *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*, www.unhabitat.org/downloads/docs/1664_96507_ZimbabweReport.pdf
- Tibaijuka, A. K. (2006) 'A message from the executive director', *Habitat Debate* 12(4): 2
- Tilly, C. (2002) 'Violence, terror and politics as usual', *Boston Review* 27(3, 4), <http://bostonreview.net/BR27.3/tilly.html>
- Times of India* (2006) 'Gun for trouble', *Times of India*, 15 September, <http://timesofindia.indiatimes.com/articleshow/1992299.cms>
- Tiwari, G. T. (2002) 'Meeting the challenge of social economic diversity in cities: A case study of Delhi, India', *Cities* 19(2): 95–103
- Tokyo Metropolitan Government, Bureau of Urban Development (undated) 'Urban Disaster Prevention Project', www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/plan/pe-010.htm
- Town, S., C. Davey and A. Wootton (2003) *Design against Crime: Secure Urban Environments by Design: Guidance for the Design of Residential Areas*, University of Salford, Salford
- Transparency International (2005a) *Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2000*, Transparency International, Berlin
- Transparency International (2005b) *Corruption Perceptions Index*, www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2005.
- Transparency International (undated) 'Hungarian chapter: Definitions of corruption', www.c3.hu/~tihun/eng/corr/corr.htm
- Tsunami Evaluation Coalition (2006) *Synthesis Report*, TEC, www.tsunami-evaluation.org
- Tunstall, S. M., C. L. Johnson and E. C. Penning-Rowsell (2004) 'Flood hazard management in England and Wales: From land drainage to flood risk management', Paper presented at the World Congress on Natural Disaster Mitigation, New Delhi, 19–21 February, www.fhrc.mdx.ac.uk/resources/docs_pdfs/India%20paper%20final%20version.pdf
- Turner, J. F. C. and R. Fichter, (1972) *Freedom to Build: Dweller Control of the Housing Process*, Macmillan Company, New York
- Twigg, J. (2001) *Corporate Social Responsibility and Disaster Reduction: A Global Overview*, Benfield Hazard Research Centre, University College London, www.benfieldhrc.org/disaster_studies/csr/csr_overview.pdf
- Twigg, J. (2004) 'Disaster risk reduction', *Good Practice Review*, no 9, Humanitarian Practice Network, ODI, London
- Tyler, P. E. (1994) 'China proposes huge aqueduct to Beijing area', *New York Times*, 19 July
- UN Millennium Project (2005) *A Home in the City*, United Nations Millennium Project, Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers, Earthscan, London, www.unmillenniumproject.org/documents/slumdweller-complete.pdf
- UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements (Habitat)) (1993) *Provision of Travelway Space for Urban Public Transport in Developing Countries*, UNCHS, Nairobi
- UNCHS (2000a) *Informal Transport in the Developing World*, UNCHS, Nairobi
- UNCHS (2000b) *Strategies to Combat Homelessness*, UNCHS, Nairobi
- UNCHS and ILO (International Labour Office) (1995) *Shelter Provision and Employment Generation*, UNCHS and ILO, Nairobi and Geneva
- UNCRD (United Nations Centre for Regional Development) (1995) *A Call to Arms: Report of the 17 January Great Hanshin Earthquake*, UNCRD Discussion Paper, 95–2, Nagoya, Japan
- UNDP (United Nations Development Programme) (2003) *Regional Forum Report Mitch +5*, UNDP and CEPRE-DENAC, www.undp.org/bcpr/disred/documents/regions/america/m5regforum/report.pdf
- UNDP (2004) *Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development*, UNDP, New York
- UNDP (2005) *Delhi Schools get Ready with Disaster Management Plans*, UNDP-BCPR, www.undp.org/bcpr/disred/documents/news/2005/may/india240505.pdf?OpenDocument&rc=3&cc=geo
- UNDP (2006a) 'UNDP and ECOWAS launch small arms control programme', <http://content.undp.org/go/newsroom/june-2006/undp-ecowas-small-arms.en>
- UNDP (2006b) *Human Development Report*, UNDP, Palgrave Macmillan, New York
- UNDRCO (United Nations Disaster Relief Coordinator) (1991) *Mitigating Natural Disaster Phenomena, Effects and Options: A Manual for Policy Makers and Planners*, United Nations, New York
- UNEP (United Nations Environment Programme) (2005) *Environmental Management and Disaster Preparedness: Lessons Learnt from the Tokage Typhoon in Japan*, UNEP, Kenya
- UNEP and UN-Habitat (2005) 'Climate change and role of cities: Involvement influence implementation', <http://www.unhabitat.org/pmss/getPage.asp?page=promoView&promo=2226>
- UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (2002) *Best Practices of Non-Violent Conflict Resolution In and Out-of-School: Some Examples*, UNESCO, Paris, <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001266/126679e.pdf>
- UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) (2001) *Declaration on Cities and other Human Settlements*, UN-Habitat, www.unhabitat.org/content.asp?cid=2071&catid=1&typeid=25&subMenuId=0
- UN-Habitat (2002) *International Instruments on Housing Rights*, UNHRP Report No 2, UN-Habitat, Nairobi, www.unhabitat.org/list.asp?typeid=48&catid=282&subMenuID=58
- UN-Habitat (2003a) *Guide to Monitoring Target 11: Improving the lives of 100 million slum dwellers: Progress towards the Millennium Development Goals*, UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat (2003b) *Guidelines on How to Undertake a National Campaign for Secure Tenure*, UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat (2003c) *Rental Housing: An Essential Option*

- for the Urban Poor in Developing Countries, UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat (2003d) *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*, Earthscan, London
- UN-Habitat (2003e) *Monitoring Housing Rights: Developing a Set of Indicators to Monitor the Full and Progressive Realisation of the Human Right to Adequate Housing*, UNHRP Working Paper No 1, UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat (2003f) *Water and Sanitation in the World's Cities*, Earthscan, London
- UN-Habitat (2004a) *Global Campaign for Secure Tenure: Concept Paper*, 2nd edition, UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat (2004b) *Urban Indicators Guidelines: Monitoring the Habitat Agenda and the Millennium Development Goals*, http://www2.unhabitat.org/programmes/guo/documents/urban_indicators_guidelines.pdf, UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat (2005a) *Compilation of Selected United Nations Documents on Housing Rights*, 2nd edition, UNHRP Report No 6, UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat (2005b) *Compilation of United Nations Resolutions on Housing Rights*, 2nd edition, UNHRP Report No 5, UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat (2005c) *Financing Urban Shelter: Global Report on Human Settlements 2005*, Earthscan, London
- UN-Habitat (2005d) *Forced Evictions: Towards Solutions*, First Report of the Advisory Group on Forced Evictions to the Executive Director of UN-Habitat, AGFE and UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat (2005e) *Islamic Land Theories and Their Application*, Islam, Land and Property Research Series No 1, UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat (2005f) *Responding to the Challenges of an Urbanising World: UN-Habitat Annual Report 2005*, UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat (2006a) 'A new start: The paradox of crisis', *Habitat Debate* 12(4)
- UN-Habitat (2006b) 'Information by country', www.unhabitat.org/categories.asp?catid=2
- UN-Habitat (2006c) *Urban Safety: A Review: A Collective Challenge for Sustainable Human Settlements in Africa*, UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat (2006f) *Progress Report on Removing Discrimination against Women in Respect of Property and Inheritance Rights*, Tools on Improving Women's Secure Tenure, Series 1, No 2, UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat (2006d) *Sustainable Relief and Reconstruction: From Conceptual Framework into Operational Reality*, UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat (2006e) *State of the World's Cities 2006/2007: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability*, Earthscan, London
- UN-Habitat (2007) *Forced Evictions: Towards Solutions*, Second report of the Advisory Group on Forced Evictions to the Executive Director of UN-Habitat, AGFE and UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat (forthcoming) *Housing Rights Indicators: Measuring the Progressive Realization of the Right to Adequate Housing*, UNHRP Working Paper No 2, UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat (undated) *Making Cities Safer from Crime: The Safer Cities Programme*, UN-Habitat: Activities Brief, UN-Habitat, Nairobi
- UN-Habitat and ESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) (2002) *Seminar on Securing Land for the Urban Poor*, Fukuoka Japan, 2–4 October 2001
- UN-Habitat and OHCHR (Office of the United Nations High Commission on Human Rights) (2002) *Housing Rights Legislation*, UNHRP Report No 1, UN-Habitat and OHCHR, Nairobi, www.unhabitat.org/list.asp?typeid=48&catid=282&subMenuID=58
- UN-Habitat and UNDP (2002) *Crime in Nairobi: Results of a Citywide Victim Survey*, Safer Cities Series No 2, UN-Habitat/ITDG, Nairobi
- UNICEF (United Nations Children's Fund) (2006) *The State of the World's Children 2006: Excluded and Invisible*, www.unicef.org/sowc06/pdfs/sowc06_fullreport.pdf
- United Nations (1998) *Principles and Recommendation for Population and Housing Censuses*, Statistical Papers, Series M No 67/Rev.1, Sales No E.98.XVII. 8, New York
- United Nations (2001a) *Crime and Development in Africa*, United Nations Office on Drugs and Crime, www.unodc.org/pdf/African_report.pdf
- United Nations (2001b) *Road Map towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*, Report of the Secretary-General to the 56th Session of the General Assembly, www.un.org/documents/ga/docs/56/a56326.pdf
- United Nations (2002) *United Nations Guidelines for the Prevention of Crime – 2002*, www.e-oca.net/Resources/Special%20Documents/UNguidelines.pdf
- United Nations (2005) *World Urbanization Prospects: The 2005 Revision*, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York, www.un.org/esa/population/publications/WUP2005/2005wup.htm
- United Nations (2006) *Global Survey of Early Warning Systems*, www.unisdr.org/ppew/info-resources/ewc3/Global-Survey-of-Early-Warning-Systems.pdf
- United Nations (undated) *Background 8. Survival in the Cities: Urban Poverty and Urban Development*, www.un.org/cyberschoolbus/habitat/background/bg8.asp
- Unnithan, N. P. and H. P. Whitt (1992) 'Inequality, economic development and lethal violence: A cross national analysis of suicide and homicide', *International Journal of Comparative Sociology* 33: 182–196
- UNODC (2000) *Convention against Transnational Organized Crime*, General Assembly Resolution 55/25, www.undoc.org/undoc/crime_cicp_convention.html
- UNODC (2002) *Results of a Pilot Survey of Forty Selected Organized Criminal Groups in Sixteen Countries*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna
- UNODC (2004) *The Global Programme against Corruption: UN Anti-Corruption Toolkit*, 3rd edition, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, www.unodc.org/pdf/corruption/publications_toolkit_sep04.pdf
- UNODC (2005a) *Crime and Development in Africa*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, www.unodc.org/pdf/African_report.pdf
- UNODC (2005b) *Eighth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, www.unodc.org/pdf/crime/eighthsurvey/5678svc.pdf
- UNODC (2006a) *2006 World Drug Report, Volume 1: Analysis*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, www.unodc.org/pdf/WDR_2006/wdr2006_volume1.pdf

- UNODC (2006b) *Trafficking in Persons: Global Patterns*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna, www.unodc.org/pdf/traffickinginpersons_report_2006ver2.pdf
- US Department of Justice, Office of Justice Programmes, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, (1997) *Conflict Resolution*, Fact Sheet 55, OJJDP, Washington, DC
- US Department of Justice (2006) *Preliminary Semiannual Uniform Crime Report, January – June 2006*, www.fbi.gov/ucr/prelim06/index.html
- US State Department (2001) *Fact Sheet: Arms and Conflict in Africa*, www.state.gov/s/inr/rls/fs/2001/4004.htm
- Vale L. J. and T. J. Campanella (2005) *The Resilient City: How Modern Cities Recover from Disaster*, Oxford University Press, Oxford and New York
- van Dijk, J. and P. van Vollenhoven (2006) 'Organized crime and collective victimization', Paper presented at the International Conference on Corruption and Organized Crime: Bridging Criminal and Economic Policies, Centre for the Study of Democracy, Sofia, Bulgaria, 23–24 June, www.tilburguniversity.nl/inter-vict/lezing/vrD210606.pdf
- van Ness, D. (2005) 'Doing one thing well: Applying restorative justice to a specific crime', www.restorativejustice.org/resources/docs/vanness26
- Vanderschueren, F. (1996) 'From violence to justice and security in cities', *Environment and Urbanization* 8(1): 93–112
- Vanderschueren, F. (2000) 'Prevention of urban crime: Safer cities concept note', Paper presented at Africities 2000 Summit, 15–21 May, Windhoek, Namibia
- Vasconcellos, E. A. (2005) 'Urban change, mobility and transport in São Paulo', *Transport Policy* 12: 91–104
- Vecvagars, K. (2006) 'Valuing damage and losses in cultural assets after a disaster: Concept paper and research options', *Estudios y Perspectivas*, Series, No 56, CEPAL (Comisión Económica para América Latina), Santiago, Chile
- Venton, C. C. and Venton, P. (2004) *Disaster Preparedness Programmes in India: A Cost Benefit Analysis*, Humanitarian Practice Network Paper No 49, Humanitarian Practice Network, ODI, London
- Viva Rio (2005) 'Women and girls in contexts of armed violence: A case study on Rio de Janeiro', Paper presented to the Second Biennial Meeting of States on the Implementation of the United Nations Programme of Action on Small Arms and Light Weapons, New York, 11–14 July
- Volunteer Brazil (undated) Welcome to helping street kids, <http://volunteerbrazil.com/streetkidsproject.html>
- Walker, A., C. Kershaw and S. Nicholas (2006) *British Crime Survey 2005–2006*, www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs06/hosb1206.pdf
- Walton, J. and D. Seddon (1994) *Free Markets and Food Riots: The Politics of Global Adjustment*, Blackwell, Oxford
- Warah, R. (2007) 'It's a city under siege by murderous gangs', *Daily Nation*, February
- Warhurst, A. (2006) *Disaster Prevention: A Role for Business?*, Provention Consortium, Geneva, www.proventionconsortium.org/themes/default/pdfs/business_case_DRR.pdf
- Warmleser, C. (2006a) 'Integrating risk reduction, urban planning and housing: Lessons from El Salvador', *Open House International* 31(1): 71–83
- Warmleser, C. (2006b) 'Mainstreaming risk reduction in urban planning and housing: A challenge for international aid organizations', *Disasters* 30(2): 151–177
- Washington, W. (2007) 'Considering citizens in disaster plans, preparedness, and recovery: Hurricane Katrina and the levee breeches, an ethnography in New Orleans', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Weber, A. (1899) *The Growth of Cities in the Nineteenth Century*, Columbia University Press, New York
- Wei, S. J. (1999) *Corruption in Economic Development – Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle*, Policy Research Working Paper Series 2048, World Bank, Washington, DC
- Wells, P. (2007) 'Deaths and injuries from car accidents: An intractable problem?', *Journal of Cleaner Production* 15(11–12): 1116–1121
- Westendorff, D. (2007) 'Security of housing tenure in the People's Republic of China: Background, trends and issues', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- WHO (World Health Organization) (2001) 'Street children and drug abuse: Social and health consequences', www.drugabuse.gov/PDF/StreetChildren.pdf
- WHO (2002) *World Health Report on Violence and Health*, WHO, Geneva, www.who.int/violence_injury_prevention/violence/world_report/en/full_en.pdf
- WHO (2004a) *The Economic Dimensions of Interpersonal Violence*, WHO, Geneva
- WHO (2004b) *World Report on Road Traffic Injury Prevention*, WHO, Geneva
- WHO (2005) 'Child abuse and neglect', www.who.int/violence_injury_prevention/violence/neglect/en/
- WHO (2007) *Youth and Road Safety*, WHO, Geneva
- Willemot, Y. (2006) 'Building a future for street children in the Central African Republic', www.unicef.org/infobycountry/car_34714.html
- Williams, J. (2006) 'Human rights, property rights and human security', in H. de Soto and F. Cheneval (eds) *Realizing Property Rights*, Swiss Human Rights Book, vol 1, Rüffer and Rub, Bern, pp166–174
- Willoughby, C. (2001) 'Singapore's motorization policies, 1960–2000', *Transport Policy* 8: 125–139
- Winton, A. (2004) 'Young people's views on how to tackle gang violence in "post conflict" Guatemala', *Environment and Urbanization* 16 (4): 83–100
- Wilson, S. (1978) 'Vandalism and defensible space on London housing estates', in R. V. Clark (ed) *Tackling Vandalism*, Her Majesty's Stationery Office, London, http://72.14.209.104/search?q=cache:cyTleLy48V8J:www.popcenter.org/Problems/Supplemental_Material/graffiti/Clarke_1978.pdf+clarke+tackling+vandalism&hl=en&ct=clnk&cd=6&gl=us
- Wirth, L. (1938) 'Urbanism as a way of life' *American Journal of Sociology* 44: 3–24
- Wisner, B. (1999) 'There are worse things than earthquakes: Hazard vulnerability and mitigation capacity in Greater Los Angeles', in J. K. Mitchell (ed) *Crucibles of Hazard: Mega-Cities and Disasters in Transition*, United Nations University Press, Tokyo, pp375–427
- Wisner, B. (2001) 'Disasters: What the United Nations and its world can do', *Global Environmental Change B: Environmental Hazards* 3(3–4): 125–127
- Wisner, B. (2006) *Let Our Children Teach Us!*, ISDR, Geneva

- Wisner, B., P. Blaikie, T. Cannon, and I. Davis (2004) *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters*, Routledge, London
- Wisner, B., V. Ruiz, A. Lavell and L. Meyreles (2005) 'Run, tell your Neighbour! Hurricane warning in the Caribbean', *World Disasters Report 2005*, International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies, Geneva
- WMO (World Meteorological Organization) (2002) *Guide on Public Understanding and Response to Warnings*, WMO, Geneva
- World Bank (1975) *Housing Policy Paper*, World Bank, Washington, DC
- World Bank (1993a) *China: Involuntary Resettlement*, World Bank, Washington, DC
- World Bank (1993b) *World Development Report 1993: Investing in Health*, World Bank, Washington, DC
- World Bank (2001) *Operational Policy 4.12: Involuntary Resettlement*, World Bank, Washington, DC
- World Bank (2003a) *Jamaica – The Road to Sustained Growth*, World Bank Country Economic Memorandum, Report No 26088-JM
- World Bank (2003b) *Land Policies for Growth and Poverty Reduction: A World Bank Policy Research Report*, World Bank and Oxford University Press, Oxford
- World Bank (2003c) 'The global crisis of youth unemployment', <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20123817~menuPK:34459~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>
- World Bank (2005) *Lessons from Natural Disasters and Emergency Reconstruction*, Operations Evaluation Department, www.worldbank.org/oed/disasters/lessons_from_disasters.pdf
- World Bank (2006a) *Hazards of Nature, Risks to Development: An IEG Evaluation of World Bank Assistance for Natural Disasters*, World Bank, Washington, DC
- World Bank (2006b) *Operational Policy 4.12: Involuntary Resettlement*, <http://go.worldbank.org/WTA1ODE7T0>
- World Bank (2006c) *World Development Indicators*, World Bank, Washington, DC
- World Bank (2006d) *Doing Business in 2006: Creating Jobs*, World Bank, Washington, DC, www.doingbusiness.org/documents/2006-Sub-Saharan.pdf
- World Fact Book 2006* (2006) www.cia.gov/cia/publications/factbook/fields/2119.html
- Yonder, A. with S. Ackar and P. Gopalan (2005) *Women's Participation in Disaster Relief and Recovery*, Journal No 22, Population Council, New York
- Yong, C., T. Kam-ling, F. Chen, Z. Gao, Q. Zou and Z. Chan (1988) *The Great Tangshan Earthquake of 1976: An Anatomy of Disaster*, State Seismological Bureau, People's Republic of China, China, p128
- Zaluar, A. (1997) 'Gangues, galeras e quadrilhas: Globalização, juventude e violência', in H. Vianna (ed) *Galerias Cariocas: Territórios de Conflitos e Encontros Culturais*, Editora UFRJ, Rio de Janeiro, Brazil
- Zaluar, A. (2007) 'Conditions and trends in urban crime and violence: The case of Rio de Janeiro, Brazil', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Zambuko, O. and Edwards, C. (2007) 'Effective strategies of crime prevention: The case of Durban, South Africa', Unpublished case study prepared for *Global Report on Human Settlements 2007*
- Zheng, Y. (2006) 'A preliminary evaluation of the impact of local accident information on the public perception of road safety', *Reliability Engineering and System Safety* **92**: 1170–1182
- Ziccardi, A. (1991) *Las Obras Publicas de la Ciudad de Mexico (1976–1982), Política Urbana e Industria de la Construcción*, UNAM, Mexico City

国际公约、约定和声明

International Covenants, Conventions and Declarations

- Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, *adopted* by General Assembly Resolution 34/180 of 18 December 1979, *entry into force* 3 September 1981
- Convention on the Rights of Persons with Disabilities, *adopted* by General Assembly Resolution 61/106 of 13 December 2006 (*not yet in force*)
- Convention on the Rights of the Child, *adopted* by General Assembly Resolution 44/25 of 20 November 1989, *entry into force* 2 September 1990
- European Convention on Human Rights (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms), ETS no 005, *entry into force* 3 September 1953
- Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, *adopted* 12 August 1949, *entry into force* 21 October 1950
- International Covenant on Civil and Political Rights, *adopted* by General Assembly Resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, *entry into force* 23 March 1976
- ICESCR (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights), *adopted* by General Assembly Resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966, *entry into force* 3 January 1976
- ILO Recommendation No 115 Concerning Worker's Housing, *adopted* 28 June 1961
- International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, *adopted* by General Assembly Resolution 2106 (XX) of 21 December 1965, *entry into force* 4 January 1969
- International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, *adopted* by General Assembly Resolution 45/158 of 18 December 1990 (*not yet in force*)
- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II), *adopted* 8 June 1977, *entry into force* 7 December 1978
- Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, *entry into force* 25 December 2003
- Universal Declaration of Human Rights, *adopted* by General Assembly Resolution 217 A (III) of 10 December 1948

国际公约/惯例的解释文本

Interpretative Texts of International Covenants/Conventions

- 'Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights' (1998) in *Human Rights Quarterly* **20**(3): 691–704
- United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR)*

'General Comment No. 2: International technical assistance measures (Article 22 of the Covenant)', *adopted* at the fourth session, 1990

'General Comment No. 4: The right to adequate housing (Article 11 (1) of the Covenant)', *adopted* at the sixth session, 1991

'General Comment No. 7: The right to adequate housing (Article 11 (1) of the Covenant): Forced evictions', *adopted* at the 16th session, 1997

'General Comment No 15: The right to water (Articles 11 and 12 of the Covenant)', *adopted* at the 29th session, 2002

■ 联合国人权事务委员会

United Nations Human Rights Committee

'General Comment No 16: Article 17 (Right to privacy)', *adopted* at the 32nd session, 1988

'General Comment No 27: Article 12 (Freedom of movement)' *adopted* at the 67th session, 1999

联合国会议的声明/行动计划

Declarations/Programmes of Actions of

United Nations Conferences

Agenda 21, *adopted* at the United Nations Conference on Environment and Development (Rio de Janeiro, Brazil, 3–14 June 1992), *endorsed* by General Assembly Resolution 47/190 of 22 December 1992

Copenhagen Declaration on Social Development, *adopted* at the World Summit for Social Development, March 1995, Copenhagen

Global Strategy for Shelter to the Year 2000, *adopted* by the United Nations General Assembly in Resolution 43/181 on 20 December 1988

Habitat Agenda and Istanbul Declaration, *adopted* at the Second United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) (Istanbul, 3–14 June 1996), *endorsed* by General Assembly Resolution 51/177 of 16 December 1996

Millennium Declaration, *adopted* by General Assembly Resolution 55/2 of 18 September 2000

Vancouver Declaration on Human Settlements and the Vancouver Action Plan, *adopted* at Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, (Vancouver, Canada, 31 May–11 June 1976)

Vienna Declaration and Programme of Action, *adopted* at the World Conference on Human Rights (Vienna, Austria, 14–25 June, 1993)

联合国的决议和其他文件

United Nations Resolutions and Other Documents

■ 联合国大会(A/...)

General Assembly (A/...)

General Assembly Resolution 401 (V): 'Land Reform' (*adopted* 20 November 1950)

A/RES/55/2. Resolution 55/2: 'United Nations Millennium Declaration' (*adopted* 18 September 2000)

A/RES/58/289. Resolution 58/289: 'Improving Global Road Safety' (*adopted* 11 May 2004)

A/RES/60/5. Resolution 60/5: 'Improving Global Road Safety' (*adopted* 1 December 2005)

A/60/181. 'The Global Road Safety Crisis: Progress on the Implementation of General Assembly Resolution 58/289, Note by the Secretary-General'

■ 联合国安全理事会(S/...)

Security Council (S/...)

S/2001/1015. Enclosure: *Report of the Panel of Experts pursuant to Security Council Resolution 1343 (2001)*, paragraph 19, concerning Liberia, www.un.org/Docs/sc/committees/Liberia2/1015e.pdf

S/2004/616. *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*, Report of the Secretary-General, Available from www.un.org/Docs/sc/sgrep04.html

■ 经济、社会和文化权利委员会(E/C.12/...)

Committee on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/...)

E/C.12/1990/8. 'Revised guidelines regarding the form and contents of reports to be submitted by states parties under articles 16–17 of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights', in *Report of the Fifth Session of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights*, 26 November–14 December 1990, pp88–110

■ 联合国人权委员会(E/CN.4/...)

Commission on Human Rights (E/CN.4/...)

E/CN.4/RES/1993/77. Resolution 1993/77: 'Forced evictions' (*adopted* 10 March 1993)

E/CN.4/1998/53/Add.2. 'Guiding Principles on Internal Displacement', Addendum 2 to 'Internally displaced persons' the *Report of the Representative of the Secretary-General, Mr Francis M. Deng*, Submitted pursuant to Commission on Human Rights Resolution 1997/39

E/CN.4/RES/2004/28. Resolution 2004/28: 'Prohibition of forced eviction' (*adopted* 10 April 2004)

■ 人权委员会下属的关于促进和保护人权的分会(E/CN.4/Sub.2/...)

Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights under the Commission on Human Rights (E/CN.4/Sub.2/...)

E/CN.4/Sub.2/1993/8. *Study Concerning the Right to Restitution, Compensation and Rehabilitation for Victims of Gross Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Final report submitted by Theo van Boven, Special Rapporteur

E/CN.4/Sub.2/1997/7. *Expert Seminar on the Practice of Forced Evictions (Geneva, 11–13 June 1997)*, Report of the Secretary-General

E/CN.4/Sub.2/2005/17. *Housing and Property Restitution in the Context of the Return of Refugees and Internally Displaced Persons*, Final report of the Special Rapporteur, Paulo Sérgio Pinheiro

E/CN.4/Sub.2/2005/17/Add.1. *Explanatory Notes on the Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons*, Final report of the Special Rapporteur, Paulo Sérgio Pinheiro

■ 国际人权公约(HRI、MC)

International Human Rights Instruments (HRI/MC)

HRI/MC/2006/7. *Report on Indicators for Monitoring Compliance with International Human Rights Instruments*, Eighteenth meeting of chairpersons of the human rights treaty bodies, Geneva, 22–23 June 2006. Fifth inter-committee meeting of the human rights treaty bodies Geneva, 19–21 June 2006

■ **联合国人类住区委员会(HS/C)**
United Nations Commission on Human Settlements (HS/C)

HS/C/15/INF.7. *Towards a Housing Rights Strategy: Practical Contributions by UNCHS (Habitat) on Promoting, Ensuring and Protecting the full Realization of the Human Right to Adequate Housing*

相关法院判决

Relevant Court Decisions

Ahmedabad Municipal Corporation v Nawab Khan Gulab Khan & Ors (1997) 11 SCC 121

Akdivar and others v Turkey, European Court on Human Rights, Reports 1996–IV (99/1995/605/693), Decided on 16 September 1996

Chapman v United Kingdom, 10 BHRC 48, Decided by European Court of Human Rights on 18 January 2001

Connors v United Kingdom, European Court of Human Rights, Application no 66746/01, Decided on 27 May 2004

Cyprus v Turkey, Applications 6780/74 and 6950/75, Report of the Commission, paras 208–210, *European Human Rights Reports* 4, p482

Francis Coralie Mullin v The Administrator, Union Territory of Delhi, *All India Reporter* 1981 SC 746

Government of the Republic of South Africa and Others v Grootboom and Others, 2000(11) BCLR1169 (CC); 2001(1) SA46 (CC)

Grootboom v Oostenberg Municipality and Others, 2000(3) BCLR277 (C)

Maneka Gandhi v Union of India (1978) 1 SCC 248

‘Modderklip’ (*Modder East Squatters, Greater Benoni City Council v Modderklip Boerdery (Pty) Ltd.*), SCA 187/03, Decided by South Africa’s Supreme Court of Appeal on 27 May 2004

‘Modderklip’ (*President of the Republic of South Africa, the Minister of Safety and Security, the Minister of Agriculture and Land Affairs, the National Commissioner of Police v Modderklip Boerdery (Pty) Ltd.*), SCA 213/03

Olga Tellis v Bombay Municipal Corporation (1985) 3 SCC 545

Phocas v France, European Court of Human Rights, Reports 1996–II, Decided on 23 April 1996

Port Elizabeth Municipality v Various Occupiers, 2005 (1) SA 217 (CC)

Ram Prasad v Chairman, Bombay Port Trust, AIR 89 S.C.R. 1306, Decided on 29 March 1989

Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v Nigeria, Communication 155/96

Spadea and Scalabrino v Italy. 12868/87 [1995] ECHR 35, Decided by European Court of Human Rights on 28 September 1995

Zubani v Italy, European Court of Human Rights, Reports 1996–IV, Decided on 7 August 1996



加强城市安全与保障

全球人类住区报告 2007

近十年来,世界各地的城镇都面临着越来越多的安全与保障方面的威胁。其中,有些威胁以灾难性事件的形式出现,另一些则表现为贫困、不平等,或是快速而无序的城市化过程。《加强城市安全与保障 全球人类住区报告 2007》就当今对城市居民的安全与保障造成巨大威胁的问题进行了分析。正如报告所言,城市暴力与犯罪问题正在全世界蔓延,引发了大范围的恐慌情绪以及很多城市中的撤资现象。世界上,缺乏房屋/土地保有权保障的城市居民不计其数,其中有近 10 亿人正生活在贫民窟里,而每年被迫搬迁的居民数量更是多达至少 200 万。

……本书着重强调了城市规划和治理在未来城市安全与保障中所扮演的重要角色,它通过大量成功案例鼓励我们学习和交流城市安全与保障方面的知识。我谨向所有对城市健康感兴趣的读者推荐本书。

——摘自联合国秘书长潘基文为本书撰写的序言



《加强城市安全与保障》一书述及城市安全与保障所面临的三个主要威胁:犯罪与暴力,缺乏房屋/土地保有权保障与强制驱逐,自然与人为灾害。它分别分析了上述三类威胁在全球的发展趋势,并对其背后的原因和影响予以特别关注,同时介绍了为应对上述威胁,在城市、国家和国际层面上所采取的良好政策和最佳实践。本书从人类安全的视角出发,关注人而不是国家的安全与保障,并对那些可以通过适宜的城市政策、规划、设计和治理解决的问题也给予了特别的关注。



联合国人类住区规划署是联合国系统内负责协调人类住区问题的专职机构,致力于促进经济创收、社会包容和环境宜居的城市、城镇和乡村聚落的发展,以及为所有人提供适宜的居所。《全球人类住区报告》是对全球人居环境现状和发展趋势最具权威性和最为及时的评价,可以为研究人员、学者、公共机构和市民社会组织提供重要的参考。已出版的本系列报告所讨论的主题包括“全球化世界中的城市”、“贫民窟的挑战”和“为城市低收入人群的住房筹措资金”。

责任编辑:郑淮兵 王晓迪

ISBN 978-7-112-17162-0



(25872)



建工出版社微信