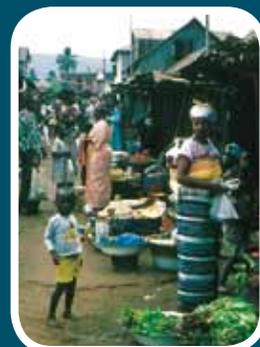
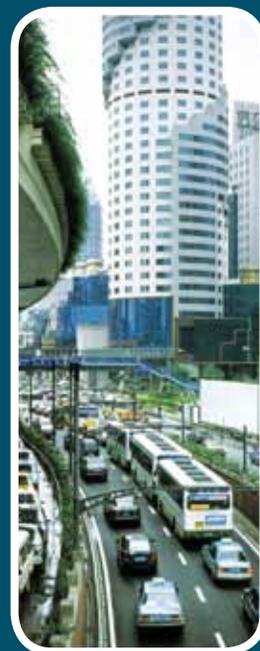
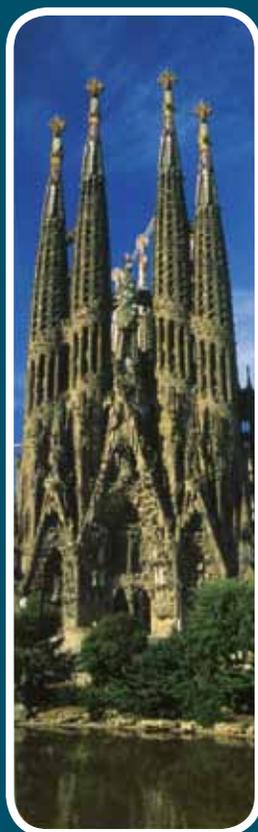
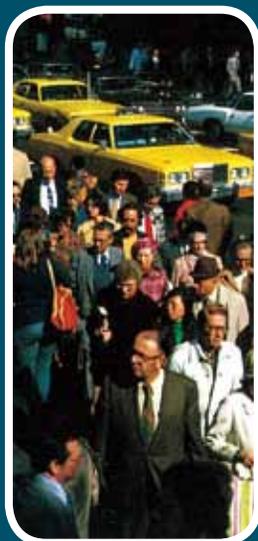
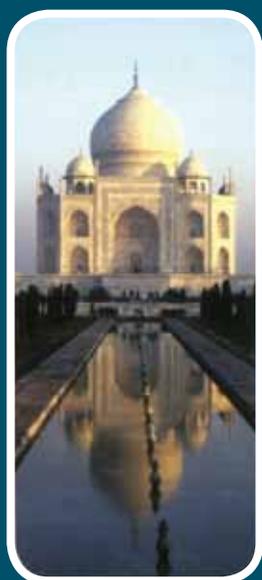


世界城市状况报告

2004/2005

全球化与城市文化

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



UN-HABITAT

世界城市状况报告

2004/2005

世界城市状况报告 2004/2005

全球化与城市文化

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

中国建筑工业出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

世界城市状况报告2004/2005 全球化与城市文化 / 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 978-7-112-17238-2

I. ①世… II. ①联…②中… III. ①城市发展—研究报告—世界—2004/2005 IV. ①F299.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第208143号

The State of the World's Cities 2004/2005 Globalization and Urban Culture

First published by Earthscan in the UK and USA in 2004 for and on behalf of the United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT).

Copyright © United Nations Human Settlements Programme, 2004.

All rights reserved

本书经联合国人类住区规划署正式授权翻译、出版

责任编辑: 郑淮兵 王晓迪
责任设计: 陈旭
责任校对: 陈晶晶 李欣慰

世界城市状况报告2004/2005 全球化与城市文化
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: 13¼ 字数: 450千字

2014年9月第一版 2014年9月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 112 - 17238 - 2

(25999)

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

本报告中所使用的名称和材料的陈述并不代表联合国秘书处关于任何国家、领地、城市或地区, 或其当局的合法地位、其边界或分界线的规定、经济制度或其发展程度的任何意见。本报告的分析、结论和建议并不一定反映联合国人居署、其理事会或其成员国的观点。

丛书编译工作委员会名单

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

本书翻译人员名单

吴志强译制组

翻译小组：吴志强 毛蔚瀛 唐晓薇 杨 婷 俞 晶
甘 惟 姚 放 胥星静 姚雪艳 朱颖华
藤雨薇 刘 伟

校对小组：吴志强 刘朝晖 邓雪媛 仇永懿 杨 秀
陆天赞 陈锦清 姚雪艳 唐晓薇

秘书长序

Foreword by the Secretary-General

这本《世界城市状况报告》考察了全球化对城市所产生的文化影响——城市管理和规划的方式、城市人口的构成和密度，以及城市文化和经济的发展。

随着通信技术的进步以及人们跨国界活动的增多，更大的自由和更多的机遇产生了。但是正如本报告所述，这也导致许多城市呈现出黯淡景象。这些城市需要面对无处不在又根深蒂固的问题，包括持续增长的贫穷、不公正和两极化现象的恶化、地方层面上普遍的腐败现象、居高不下的城市犯罪率和暴力以及日益恶化的生活环境。

世界上的许多城市中，国际移民的生活在物质、文化和经济各层面上都是与城市本地居民的生活脱离的。很多人生活在过度拥挤的贫民区，负担不起基本的居住条件。他们还必须面对歧视、无保障的房屋/土地保有权和劳动力剥削等问题。他们的生活长期遭受暴力、贫穷和疾病的侵害。然而他们对于所生活的城市却作出了深远的经济贡献。同样，通过汇款，他们对于祖国的经济贡献也是巨大的。简而言之，今日的城市文化是以强化的文化异质性为特征的。这能使城市丰富和强大，但也会成为分化和排斥的根源与基础。

这份报告不仅记录了世界城市中存在的问题；它还将我们的注意力引向了能帮助建立多元文化和包容城市的政策、方案和项目。正如报告所强调的，如果我们要创造对所有人开放、不排挤任何人的城市，我们就需要规划存在着差异的城市，并充分利用多元文化的益处。这需要所有非政府和社会上的利益相关者的投入，并且要以能保障市民城市权利的立法和能实现这些权利的司法系统为基础。

通过解析城市中全球化、文化和贫困的关系，本报告能帮助评估“千年发展计划”的目标和任务的进度，尤其是那些与贫民区、水和卫生系统有关的部分。报告的结论为城市规划者和管理者揭示了一个清晰的挑战——这是他们在尝试培育一种和平的城市文化时要面临的挑战。而在这种文化之下，贫困将被消除，所有的城市居民，无论种族、性别、语言或信仰，都将被保障充分享有他们作为所生活的城市市民的权利。



科菲·阿塔·安南
联合国秘书长
2004年7月

执行主任寄语

Introduction by the Executive Director

编写《世界城市状况报告》系列的目的是提供关于世界城市状况和趋势的信息，同时也契合“人居计划”和实现针对贫民区、水和卫生系统的“千年目标与任务”的进度。本报告第一版发行于2001年，系统地回顾了涉及五个主要议题的城市状况、新兴政策和最佳案例：城市住房、城市社会、城市环境、城市经济和城市治理。

作为这一系列的第二册，本报告采用了主题研究方法，聚焦全球化和城市文化。它论述了全球化对于城市的社会经济影响，这些多与城市发展相关，包括文化影响、大都市化、国际移民、城市贫困、城市治理（聚焦安全和透明度）和城市规划。本报告尤其强调了全球化背景下城市间多文化所带来的挑战，以及城市对于包容性文化的需求。因此我很高兴地推出这本报告，这也是联合国人居署对于世界文化论坛（巴塞罗那，2004年5月9日~26日）所作的贡献之一。

纵观历史，城市化、经济增长和文明社会是相互促进的，而城市化则一直是全国性和国际性文化交融和创新的舞台。本报告阐释了文化差异是如何越来越成为全球化进程中的城市的重要特征，以及这是如何在很大程度上引起国际移民的。不过本报告也从另一角度审视了文化，即很多城市是如何采用以文化为主导的战略，以此将自身作为“文化之城”在全球营销的。

在全球化背景下，新的经济生产模式要求不同地方的功能有更多的横向结合，城市将注意力集中在本城外的地方和活动，由此产生了新的地理和早期城市空间模式的“分裂”，这样的条件下，城市的空间结构也在发生改变。与此相关的去中心化很大程度上影响了城市的空间廓形，强化了大都市化进程和相关的管理问题。

报告显示，许多城市中贫困现象正在增多，这可以说是经济全球化进程中不平等的成本和利益分布的后果的一部分。报告还显示，城市贫困越来越多地集中在城市贫民和少数族群聚居的街区：有些地方表现为少数民族聚居区，有些则是国际移民聚居区。

报告还显示，城市管理也越来越受全球化的影响，特别聚焦在两个问题上：安全和透明度。一方面，城市安全往往受跨国犯罪所害，比如毒品、军火和人口的走私倒卖，全球化进程中出现的机遇给这些犯罪行为提供了便利，它们对很多贫民社区产生了摧毁性的影响。另一方面，腐败现象破坏了城市层面的透明度，而目前对此解决方案则来自一种被描述为“良好城市管理标准全球化”的现象。

最后，本报告审视了城市规划是如何应对全球化对城市产生的影响的，包括文化影响。它定义了一种新城市文化规划的主要特征，包括规划是如何成为一种创新和学习的过程，它不仅针对传统的土地使用概念，还要思考环境、社会、经济、多元城市文化带来的挑战以及社会包容性。



安娜·卡蒂慕洛·蒂贝琼卡

联合国人类住区规划署执行主任

联合国人类住区规划署总部，内罗毕，2004年7月

致谢

Acknowledgements

《世界城市状况报告2004/2005 全球化和城市文化》是许多个人、机构和政府共同努力和贡献的结晶。联合国人居署监测与研究司主任Donatus Okpala主导了本报告的编写方针。政策分析、综合及对话处主任Naison Mutizwa-Mangiza指导了本报告的筹备过程。Joseph Maseland 负责本报告的初期筹备，之后由Iouri Moisseev 和Christine Auclair 带领的工作队接管他的工作。Naison Mutizwa-Mangiza 和Iouri Moisseev 负责报告的编辑和最终校审。

本报告结构和内容上的总体方向是由联合国人居署特别任务组主导的，成员包括：Rafael Tuts、Wandia Seaforth、Tatiana Roskoshnaya、Christopher Williams、Lucia Kiwala、Christine Auclair、Roman Rollnick、Seyda Turkmemetogullari、Joseph Maseland、Iouri Moisseev 及Naison Mutizwa-Mangiza。

人居署在此特别感谢以下专家，他们为本报告的起草提供了背景文献：John Friedman (加拿大英属哥伦比亚大学)；Michael Cohen (曾就职于世界银行，现在美国纽约新学院大学)；Sharon Zukin (美国纽约布鲁克林学院及城市大学研究中心)；Michael Lippe (曾任美国国际开发署及透明国际组织高级官员)；Vittorio Piovesan (意大利威尼斯建筑大学)；Guido Martinotti (意大利米兰比可卡大学)及Willem van Vliet (美国科罗拉多大学)。Christine Auclair 与Kathie Oginsky也参与了章节的起草。本报告内的短文供稿者为：Reginald Yin-Wang Kwok, Theodore Levin, Corrine Archer, Paul Okunlola, Hilary Clarke, Rasna Warah, Askold Krushelnysky及 Miloon Kothari。Wandia Seaforth与Christine Auclair 负责编写本报告中的最佳实践专栏。Pouan Ghaffapour与Urs Ringler 为设计助理。

联合国人居署的工作人员所做的具体评述对本报告也有很大帮助，他们包括：人居署执行主任Anna Tibaijuka女士、Daniel Biau、Donatus Okpala、Nefise Bazoglu 和Jay Moor。

Antoine King、Henk Verbeek、Felista Ondari、Sriadibhatla Chainulu、Karina Rossi、Josie Villamin、Mary Dibo 和 Josephine Gichuhi为本报告的筹备工作提供了经济管理支持，Pamela Murage 和 Mary Kariuki 担任秘书工作和办公室总体管理工作。

人居署感谢Earthscan参与本报告的工作组为报告的出版提供的帮助和指导，尤其感谢Jonathan Sinclair Wilson、Frances MacDermott 和Andrea Service以及James & James/Earthscan的全体成员。

还要特别感谢荷兰和德国的政府部门，他们专项资助了联合国人居署基金，为人居署的这一系列报告提供了支持。

目录 Contents

秘书长序	
Foreword by the Secretary-General	vi
执行主任寄语	
Introduction by the Executive Director	vii
致谢	
Acknowledgements	viii
首字母缩写和简称列表	
List of Acronyms and Abbreviations	xiv
概述	1
Overview	
全球化世界中的改变和挑战	2
Changes and challenges in a globalizing world	
城市发展的新文化战略	4
New cultural strategies of urban development	
全球化、文化和规划包容的城市	5
Globalization, culture and planning inclusive cities	
第一章 全球化对城市的影响	9
Chapter 1 The Impacts of Globalization on Cities	
文化维度	10
The cultural dimension	
全球化对城市文化的总体影响	11
Overall impacts of globalization on urban culture	
城市种族空间的出现	13
Emergence of urban ethnic spaces	
经济维度	15
The economic dimension	
社会维度	19
The social dimension	
体制和政治维度	20
Institutional and political dimensions	
空间变化	21
Spatial changes	
人口维度	24
The demographic dimension	

对政策和管理挑战	25
Challenges for policy and management	
创造文化多元、包容的城市	25
Creating multicultural, inclusive cities	
在外因的变化下保持稳定、均势和平衡	26
Maintaining stability, equilibria and balances in the face of exogenous change	
塑造和强化能力	26
Building and strengthening capacities	
建立更长期的决策时间框架	27
Establishing a longer time frame for decision-making	
维持基础设施的物质世界	28
Maintaining the physical world of infrastructure	
投融资及其操作	28
Financing investment and operations	
可持续性的动员	28
Mobilizing for sustainability	
全球化时代城市公众利益的保护	29
Defending the public interest in cities in an era of globalization	
第二章 城市发展的文化战略	31
Chapter 2 Cultural Strategies for Urban Development	
城市空间的再开发	32
Redevelopment of urban spaces	
内城地区的再开发	33
Redevelopment of inner-city areas	
文化遗产的保护	35
Preservation of cultural heritage	
中产阶级化	37
Gentrification	
文化产业的增长	38
Growth of cultural industries	
全球化中的城市消费空间	42
The consumption spaces of globalizing cities	
消费空间的设计与建筑之交融	43
Fusion in the design and architecture of consumption spaces	
消费空间的封闭	47
Enclosure of consumption spaces	
走向包容的城市文化	47
Towards an inclusive urban culture	
第三章 大都市化	49
Chapter 3 Metropolitanization	
大都市化的维度	51
Dimensions of metropolitanization	
空间维度	51
The spatial dimension	

社会形态维度 The social morphology dimension	52
体制维度 The institutional dimension	54
经济维度 The economic dimension	55
20世纪的趋势：不同尺度上的差异和外化处理 Twentieth-century trends: managing differences and externalities at different scales	58
分裂 Fragmentation	58
差异、不平等和两极化 Differentiation, inequalities and polarization	58
空间不匹配 Spatial mismatch	59
全球化时代大都市的发展 Metropolitan development in an age of globalization	60
发展中国家趋势 Trends in developing countries	61
亚太地区 Asia and the Pacific	61
拉丁美洲和加勒比地区 Latin America and the Caribbean	64
中东和北非地区 (MENA) Middle East and Northern Africa (MENA)	66
撒哈拉以南非洲地区 Sub-Saharan Africa	69
经济转型国家的趋势 Trends in transition economy countries	71
经济发达国家的趋势 Trends in advanced economy countries	73
第四章 国际移民：社会经济和文化含义 Chapter 4 International Migration: Socio-economic and Cultural Implications	76
全球概览 Global overview	77
区域趋势 Regional trends	77
经济影响 Economic impacts	79
社会和文化影响 Social and cultural impacts	82
政策方面 Policy aspects	83
发展中国家 Developing countries	84

亚洲与太平洋地区	84
Asia and the Pacific	
拉丁美洲与加勒比地区	86
Latin America and the Caribbean	
中东与北非地区	89
Middle East and Northern Africa (MENA)	
撒哈拉以南非洲地区	91
Sub-Saharan Africa	
转型经济体	94
Economies in transition	
发达经济体	96
Advanced economies	
第五章 评估生活条件：关注城市贫困	101
Chapter 5 Assessing Living Conditions: Focus on Urban Poverty	
贫民区和城市贫困	103
Slums and urban poverty	
发展中经济体	105
Developing economies	
亚洲及太平洋地区：贫困前所未有地减少	105
Asia and the Pacific: an unprecedented decline in poverty	
拉丁美洲和加勒比地区的贫困、不平等和贫民区	110
Poverty, inequalities and slums in Latin America and the Caribbean	
中东和北非地区的城市贫困：冲突和治理不善阻碍进程	113
Urban poverty in the Middle East and Northern Africa (MENA): progress hindered by conflicts and poor governance	
撒哈拉以南非洲地区：更多的城市贫民在危及生命的条件下生活	116
Sub-Saharan Africa: more urban poor in life-threatening conditions	
转型经济体中的城市贫困问题	121
Urban poverty in the transition economies	
发达经济体的无家可归者	124
Homelessness in the advanced economies	
第六章 城市治理：全球化进程中的安全性与透明度	131
Chapter 6 Urban Governance: Safety and Transparency in a Globalizing World	
全球概览	132
Global overview	
世界的城市犯罪的世界总体趋势	133
Overall urban crime trends in the world	
城市犯罪的地区趋势	136
Regional trends in urban crime	
亚洲和太平洋地区	136
Asia and the Pacific	
拉丁美洲和加勒比地区	138
Latin America and the Caribbean	

中东和北非地区 (MENA) Middle East and Northern Africa (MENA)	142
撒哈拉以南非洲地区 Sub-Saharan Africa	143
转型经济体 Transition economies	148
发达经济体 Advanced economies	151
前行之路何在? Is there a way forward?	156
第七章 全球化与规划文化的变迁	159
Chapter 7 Globalization and the Changing Culture of Planning	
当代规划文化的显著特征 Notable features of contemporary planning cultures	160
规划文化：初步评估 Planning cultures: a preliminary assessment	172
新兴规划文化的原则 Principles of an emerging planning culture	174
作为创新实践的规划 Planning as an innovative practice	174
规划范畴的扩大 The expanded scope of planning	175
规划尺度的扩展和多样性 Expanded and multiple scales of planning	175
规划内源性的发展 Planning for an endogenous development	176
规划差异化的城市 Planning for cities of difference	177
公民社会的重要作用 The critical role of civil society	178
规划的战略重点 A strategic focus for planning	180
城市规划的管理 The governance of city planning	181
空间规划的未来 The future of spatial planning	182
参考文献 References	184
照片来源 Photo credits	192
译后记	193

首字母缩写和简称列表

List of Acronyms and Abbreviations

ADA	以色列禁毒局	ENHR	欧洲房地产研究联合会
ADB	亚洲开发银行	EPLF	厄立特里亚人民解放阵线
AE	发达经济体	EPM	环境规划与管理
APEC	亚洲太平洋经济合作组织	ESDP	欧洲空间展望
APHRC	非洲人口和健康研究中心（内罗毕）	EU	欧洲联盟（欧盟）
APNAC	非洲议员反腐网	FDI	外商直接投资
ASEAN	东南亚国家联盟（东盟）	FEANTSA	欧洲国家游民处理联盟（布鲁塞尔）
AU	非洲联盟（非盟）	FMS	俄罗斯联邦移民服务
BMA	曼谷都市管理局	GBV	性别暴力
BRU	巴士乘客联盟（洛杉矶）	GDP	国内生产总值
CAFSU	蒙特利尔妇女与安全城市行动委员会	GNP	国民生产总值
CARP	厄立特里亚文化遗产复兴项目	GOLD	地方民主全球观测站
CBD	中心商务区	HASA	艾滋病病毒/艾滋病服务管理局（纽约）
CBO	基于社区的组织	HDI	人类发展指数
CHAIN	社区健康咨询信息网	HIC	高收入国家
CIA	美国中央情报局	ICO	约翰内斯堡内城办事处
CIC	市民信息中心	ICT	信息通信技术
CIDEU	伊比利亚美洲城市战略发展中心	ICVS	国际罪案受害人调查
CIS	独立国家联合体（独联体）	IDP	综合发展规划
CMDA	加尔各答都市发展局	IDP	国内流离失所者
CoE	欧洲委员会	ILO	国际劳工组织
CPI	清廉指数	IMF	国际货币基金组织
CPTED	通过环境设计预防犯罪	IT	信息技术
CSO	公民社会组织	IULA	地方政府国际联盟
CUNY	纽约城市大学	IUSSP	国际人口问题科学研究联合会
DDA	德里发展局	KMC	加德满都市政委员会
DETR	环境、交通和区域管理部门	LAC	拉丁美洲和加勒比地区
DHS	人口与健康调查	LCSC	劳工社区战略中心
ECPAT	国际终止童妓组织（曼谷）	LRSP	温哥华宜居地区战略规划
EMR	曼谷大都会区	MDG	千年发展目标
EMU	欧洲货币联盟	MENA	中东和北非

MERCOSUR	南方共同市场	TNC	跨国公司
MESA	北美中东研究协会	TPLF	提格雷人民解放阵线
MICS	多指标类集调查	UAE	阿拉伯联合酋长国
MIT	麻省理工学院	UBC	英属哥伦比亚大学（加拿大）
MTA	洛杉矶县城市交通管理局	UCLG	世界城市和地方政府联合组织
MUR	巨型城市区域	UGI	城市治理指数
NAACP	全国有色人种协进会	UK	英国
NACAB	公民咨询局协会	UN	联合国
NAFTA	北美自由贸易协定	UNCHS (Habitat)	联合国人居中心（现为联合国人类住区规划署）
NCC	内罗毕市议会	UNCTAD	联合国贸易和发展会议
NCPC	纳加市人民委员会	UNDP	联合国开发计划署
NEPAD	非洲发展新伙伴计划	UNECA	联合国非洲经济委员会
NIC	新兴工业化国家	UNECE	联合国欧洲经济委员会
NGO	非政府组织	UNECLAC	联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会
NS	荷兰铁路公司	UNESCAP	联合国亚洲及太平洋经济社会委员会
OAU	非洲统一组织（现为非洲联盟）	UNESCO	联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）
OECD	经济合作与发展组织（经合组织）	UNFPA	联合国人口基金
PA	巴勒斯坦民族权力机构	UN-Habitat	联合国人类住区规划署（原为联合国人居中心）
PC	个人电脑	UNHCR	联合国难民事务高级专员公署
PPGIS	公共参与的全球信息系统	UNICEF	联合国儿童基金会
PPP	公私合作伙伴关系	UNICRI	联合国区域间犯罪和司法研究所
PRD	珠江三角洲	UNODC	联合国毒品和犯罪问题办公室
RDA	区域发展机构	UNU	联合国大学
RSFSR	俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国	US	美国
SADC	南部非洲发展共同体	USSR	苏维埃社会主义共和国联盟（苏联）
SAPS	南非警察总署	UTO	联合城镇组织
SCP	可持续城市项目	WHO	世界卫生组织
SEWA	自我就业妇女协会	WTO	世界贸易组织
SO	街道办事处		
SSA	撒哈拉以南非洲		
SSPs	丹麦校园、社会服务和警务委会		
SWOT analysis	态势分析法		
TE	转轨经济学		
TFYR	前南斯拉夫马其顿共和国		

概述¹

Overview

进行诗意思考的最重要方式是想象，而想象力的主要构成成分是把对立或不同的事实联系起来的能力。[奥克塔维奥·帕斯 (Octavio Paz)]

本报告并不是独立的，而是建立在一些早期出版的基础研究之上。《城市化的世界：1996年全球人类住区报告》把世界上的城市的特征定义为机遇之地，并把它们视为发展的动力²。2001年，《全球化世界中的城市：2001年全球人类住区报告》把人们的注意力引向了全球化对于城市的意义，强调了成本和利益的不均衡分布，提倡要支持城市成为变革的原动力³。联合国成员国在2000年采用的“千年发展目标”中包含了大量的与减少贫困和环境可持续性相关的目标⁴。目标7中的第11项任务呼吁“在2020年前大幅度改善至少1亿贫民区居民的生活”主导了《贫民区的挑战：2003年全球人类住区报告》⁵。本报告进一步评估了贫困和不平等现象的全球趋势，并聚焦于贫民区，提出了一个新的可操作定义，首次对全球的贫民区进行估算，并且审视了先前的贫民区机制和应对贫民区的政策。《世界城市状况报告2001》传达的主要讯息是建立地方政府和国家政府部门之间的合作关系的重要性，以更有效地应对现存的城市难题⁶。

本报告扩展了以上出版物中提出的主题。它聚焦于全球化作用于城市的不均衡的社会经济影响，以及我们在全球化背景下对于包容性、和平的城市文化的需求，并就此提出了一个重要的问题：一方面，如何使全世界城市中存在的令人畏惧的困难被客观真实地认识到；另一方面，又要使人们对于找到建设性的解决方案仍然心存希望。

接下来的章节中所描绘的城市画面往往是惨淡

的。它们呈现的是充斥各处的、顽固的城市问题，包括很多地方不断增多的贫穷、不平等和两极化的加深、腐败现象的扩散、犯罪和暴力的高发率、恶化的生活条件、没有充足的卫生设施、安全用水等。这些都是给上百万人民的日常生活带来严重后果的现实问题。这些问题必须被认识和记录。这是修正这些问题的必要步骤。面临的困难是严峻的，而用于有效解决困难的资源又往往不足。

然而，城市也是经济增长的动力，一份针对世界上有前景的实践的调查表明，有些低收入社区往往通过合作的方式成功地发展了起来，改善了以往的困境。从这样的案例中学习经验，学习如何把在一个地方运作得好的办法应用到其他有相似问题的地方，这是很重要的一点。这样的知识交流可采取不同的方式，具有积极发展的潜力，使人们对进步心存希望。



联合国采用的“千年发展目标”中有许多关于改善生活条件的目标
The Millennium Development Goals, adopted by the United Nations, set out broad goals related to improvement of living conditions

因此，本报告正视了如今城市所面临的众多沉重的问题，尤其是那些与全球化相关的问题。同时，它也把关注点投向那些能给人希望，能实现城市向宜居、开放、无排斥转变的政策、项目和工程。

出于这个考虑，以下章节清点了世界城市的现状，关注全球化背景下的重大事件。这篇概述呈现了本报告中的主要观点，强调了关于向包容和宜居的城市前进所能做的工作的建议。

全球化世界中的改变和挑战

Changes and challenges in a globalizing world

全球化并不是一个新的现象。不过，如今全球性的联系与过去相比，至少有四种方式的不同。首先，它们的作用速度比以往任何时期都快。科技的进步大大加速了人和物的传输以及实时的信息传递。第二，全球化在一个更大的范围内运作，几乎无人不被影响，即使在最偏远的地区也能感受到它的影响。第三，全球性联系的范畴比以往更宽泛和多维度——经济、技术、政治、法律、社会和文化，而这些领域每个又具有多种方面⁷。各种联系的激增，产生了多样的、互相依存的、极为丰富的商品、服务、人、资本、信息和疾病的流动。第四，世界上无数活跃分子之间的动态的、直接的相互作用使政策、研究和实践之间的关系上升到了新的复杂程度⁸。

在城市背景下，本报告中描述的城市发展状况正体现了全球化的进程。从这点上说，城市层面上发生了重要的经济、社会、政治、空间和人口方面的影响。纵观历史，城市对一个国家经济的健康发展起了重要作用。城市化、经济增长和文明是互相促进的三方。城市，尤其是大城市，就是高收入的同义词。通常以城市为基础的经济活动产生了一个国家50%以上的GDP，拉丁美洲较为城市化的国家可达18%，欧洲国家的比例更大。对于全球化与城市之间的多样的相互作用的更好理解，有助于定义能够保护和维持国家经济的新战略。

通信和信息技术的进步、交通的改善和资本市场（不是劳动力市场）规则的突破使私人投资者能够利用不同国家在税率、人力成本和环境限制上的差异，选择最有利的地点进行产品开发、

生产和市场运作，以把利益回报最大化。而这种“竞争到底”的失败者则为，比如东亚许多国家中的女工，她们的工资和工作条件随着自由企业的准入门槛的降低而降低。在经济较为发达的国家里，则兴起了即时工作（just-in-time）和弹性工作，相关工人利益和工作保障则减少了⁹。城市经济的“非正式化”成了总体趋势，来自非正规岗位的收入比例增大。这一趋势不仅影响了工人，还破坏了城市的管理，因为这样一来，用于维持公共服务的财政收入会减少。

上述发展中最显著的社会经济方面就是城市人口多样化程度的不断加深。城市人口多样性加深的最明显特征就是城市内部的不平等，体现了就业市场两极化、移民潮和社会排斥现象的影响。这些影响不仅通过收入不平等表现出来，还表现为对家庭资产的影响，因为当应对政策需要搬迁或卖房时，就会扰乱支持网络的运作。更深远的影响产生了空间隔离和城市服务及基础设施使用的不平等，亦即生存机会的不平等。在社会层面上，不平等不仅影响了政治和社会稳定，还影响了生产力和贫困线水平。

在政治领域，全球化对于城市的最重大影响在于国家和当地公共体制的弱化，这与外部私有经济力量的渗入相关。该过程的其中一个结果就是许多城市公共服务的私有化，外来的投资者选择经营更为有利可图的服务，进一步吞蚀了城市财政收入，留给城市的是运作惨淡的公共服务。同时城市放弃对于诸如供水、卫生设施、垃圾收集、消防、道路养护甚至安全和社会服务等公共服务的责任，就等于失去了复兴现存区域和领导新的发展的最重要的工具。

在全球化背景下，新的经济生产模式要求不同地方的功能有更多的横向结合，城市将注意力集中在本城外的地方和活动，由此产生了新的地理和早期城市空间模式的“分裂”，这样的条件下，城市的空间结构也在发生改变。与此相关的去中心化对于基础设施开发和维护的投资具有重大的意义。这样的投资是非常不均衡的，因此也对与宜居性相关的城市服务的使用产生了重大的影响。

人口趋势放大了上述发展所产生的影响，这一趋势的最大特征是经济发展中国家城市人口的快速增长。本报告第一章的研究表明，到2030年，全球人口的约60%将会居住在城市中，这等于每周增加

一个人口100万的城市。在应对这些由全球化引起和加剧的挑战的过程中，城市政策制定者们面临了不少关键的挑战，本篇概述将会在后面提到。

在大都市层面也发生了重要的变化（见第三章）。在“大都市化”这一概念下，这些挑战具有空间、体制和经济的维度。近期的大都市发展过程中，最易见的一方面是大都市的空间扩展：大都市向周边的辖区扩张，把它们合并为中心城市的更大范围的辖区内。如上文所述，工作岗位（尤其在制造业）和人的去中心化是这个过程的一个重要因素，很多地方形成了多中心的模式，经济活动散布在交通节点的周边。在体制领域，空间扩张伴随了行政管理实体的激增，负责大都市管理的各方面职责，比如包括市政管理、负责特定服务（比如固体废物收集）的特定功能区域、各行业领域的领导（比如交通）、大都市规划的领导和大都市管理，这些都需要更高层次的合作和协调。

考虑到前面提到的城市层面的改变，这些发展正在引起更深层的分裂和异化、不平等的加深以及资源和需求之间的空间误配。关于城市群能够对个人、家庭、企业、生产领域产生更多多样性的影响和带来更大的投资回报的论点还不能得到证实，本报告的第三章将会阐述城市的宜居性并没有达到“大都市预期”。

城市和大都市的发展是处于更大的国家和国际背景之下的。在这个更广泛的背景下，国际移民是很重要的一个方面。本报告第四章的调查将呈现，全球化如何引起了国家边境线上非常大规模的人口流动。最新数据显示全球有1.75亿国际移民，包括难民，但不包含未被记录的移民。

如上所述，人口差异的加剧，是全球化进程中城市的一个重要特征，也是国际移民的一个重要原因。今天的国际移民潮流与过去的有很大不同，包括工资过低的人力和服务业工作者、高薪的专业技术人员、学生、来团聚的家庭成员、避难者、难民和记录外的人口。

经济较发达的国家是这些人口潮流最集中的目的地（7700万），随后是经济转型中的东欧和苏联国家（3300万）、亚太地区国家（2300万）和中东北非国家（2100万）。

很多情况下，新来者在空间上是被隔离的，这是由于歧视、自我选择和缺乏可负担的住处等原因造成的，他们往往生活在贫民区，处于低劣的生活

环境中，忍受着劳动力剥削、社会排斥、房屋/土地保有权无保障、过度拥挤、暴力和其他不健康的条件。移民往往在被隔离的就业市场中工作，从事不被当地人口接受的行业。尽管更细致的研究并不支持移民是经济负担这一普遍的观点，排外主义已然成为一个很严重的问题¹⁰。比如很多发展中国家，以为降低城市犯罪率为借口，强制遣返了大量外国人。其他地区，包括很多边区和“欧洲堡垒”，也有类似的紧张局面。

然而，移民不仅对于他们所在的东道国，还对于他们的祖国的经济作出了重要的贡献。汇款成为仅次于石油的国际资金流入项，成为重要的且相对稳定的外汇金融来源。比如2003年，印度侨民寄回了150亿美元，超过了印度的软件产业的收入。

以上简要概括的发展决定了全球化城市中的人民的日常生活基调，它们影响着生活的方方面面。本报告聚焦了与贫困、犯罪和腐败相关的影响¹¹。

贫民区是城市贫困的物质表现。为监控“千年发展目标”第7条第11项任务“在2020年之前大幅度改善1亿贫民区居民的生活”的进度，关于“贫民区”的可操作的定义被提了出来，它包括下列标准：充足饮用水的获得情况；充足卫生设施的获得情况；与地方和结构特征相关的住房质量；过度拥挤；房屋/土地保有权保障¹²。根据这个定义，几乎全世界三分之一的人口居住在贫民区。然而，这个数据掩盖了地区间的巨大差异。本报告第五章显示，在发达国家和经济转型国家中，贫民区居民分别仅占城市人口的5%和10%。而另一极端，在经济发展中国家里，城市贫民区人口占43%；在最不发达国家，该比例为78%。城市贫困的多维度本质尤其体现在居民收入、资产、公共基础设施、基础服务、法律保护和政治力量都缺乏的贫民区中¹³。

人们在城市中比在非城市地区，更有可能成为犯罪行为的受害者（见第六章）。尽管不同地区、国家和城市间存在差异，但近年来，全球范围内的城市暴力普遍增多，包括凶杀、攻击、强奸、性侵犯和家庭暴力。尽管全球化往往与经济动荡、不平等和社会排斥的加剧联系在一起，这些都与犯罪发生率有关——但是并没有证据显示全球化正是犯罪上升的原因。然而还是有迹象表明，全球化与有组织的跨国犯罪的增加相关¹⁴。全球化扩大了非法机会结构，并创造了新的机会。诸如人口贩卖、毒品

走私、文化财产和动物的非法出口、软件盗版、洗钱和恐怖主义等罪行呈上升趋势。即便违背法律并面对社会的愤慨，成千上万的妇女儿童仍身陷囹圄，处在极为恶劣的生活条件中，遭受营养不良和他们的控制者的虐待¹⁵。在2001年“9.11”悲剧之后，人们陡然对恐怖主义对于城市生活和城市形态的意义产生了极大的兴趣，一些人开始质疑主流的城市发展模式的可行性¹⁶。

腐败、缺乏问责机制和透明度，是犯罪的另一种形式。它们被描述为“体制和结构性暴力”，因为它们与政府的体制和结构相关，包括负责提供服务和执法的政府及私有产业部门。第六章还会写到盛行的腐败现象，它们发生在市民与学校、诊所、土地管理局、税务局、警局、法院等官员发生联系的时候，比如办理出生证、子女入学或体检等事项时。腐败削弱了民众对政府机构的信任，阻碍了民主进程。

上文简要描述了与全球化相关的变化和挑战，它们给城市中心的规划、发展和管理设置了令人畏惧的困难。各城市在应对这些困难的方式上存在着巨大的差异。然而，这些应对方式中出现了一个越来越成主导的主题，就是与城市文化的相关（见第二章）。围绕城市文化的培育而构建的发展方式，既有热烈的拥趸，也受到了猛烈的抨击。本篇概述的最后部分总结了城市文化这一概念的本质以及它所激起的反应，并把城市文化置于更宽泛的角度，即对于能够促进包容与和平城市的规划文化的需求。¹⁷

城市发展的新文化战略

New cultural strategies of urban development

有篇最近发表的文章称，如同从马克思主义到凯恩斯主义的经济原理一样，全球化已告终结¹⁸。这一论断还有待讨论。尽管全球化的目标和内容仍有待改善，以便能产生更为永续的、更合理的结果，然而身处全球性的、互为依存的网络关系中的既定和新兴的利益团体和已建立的技术都确保了全球化不可能在短期内消失。全球资本有自我改装的巨大能力¹⁹。面对这样的现实，全世界的城市都在寻求能够利用自身独特资本的战略，以求在全球经济中占有竞争力的地位²⁰。城市文化正是作为这类战

略的重要成分而出现的²¹。

从这个意义上讲，文化包括且超越了它的传统定义。文化包含了物质方面，比如物质的基础设施、公共空间、建筑和其他城市环境中的人工制品。文化也由非物质因素构成，比如价值观、态度、信仰、城市居民的生活方式等。这意味着城市文化渗透了世界的各个方面。第二章对城市文化的含义进行了扩展，使它包括了城市适应变化，尤其是来自全球化的变化的能力。

尤其在经济发达国家的城市中，文化被用作经济增长的动力，这一现象反映了经济活动正在从制造业向更为灵活的，以设计、知识和服务为基础的活动转变。在全球化背景下，这些城市中的制造业已经被迁移到发展中国家的沿海地区，那里的劳动力成本、税率更低，环境保护的限制更少，能够产生更高的利润。这一现象促生了闲置空间，很多城市中，这些空间被改造为新的工作生活场，比如艺术家把厂房改造为工作室。在很多地方，政府也支持这一趋势，比如通过制定保护建筑不被拆毁的法律，或通过税收激励政策鼓励建筑的修复。发展中国的城市也有这类方式的案例，比如基多²²、安卡拉²³、哈瓦那²⁴、卡塔赫纳²⁵、普韦布洛²⁶、槟城²⁷、越南²⁸和甘榜格南²⁹。

并非只有地方政府寻求经济和文化的联系。有些国家的中央政府掌控文化机构的管理和财政预算，在这些国家里，各种力量的结合使它们能够寻求“大型的项目”，比如法国（波布项目）和城市的商业化“品牌”³⁰。在国际层面上，欧盟建立了年度竞赛，选取欧洲的文化城市，这同样也是通过文化战略促进经济发展的做法之一。

毕尔巴鄂（Bilbao）的案例已吸引了广泛的关注，它是城市文化的经济发展的实例³¹，当然类似的方式也出现在全世界许多城市中。佛罗伦萨的艺术复兴经验表明，城市文化战略能产生就业，甚至可能伴随城市肌理的空间重构³²。然而越来越多的城市记录也显示，并非人人能从中受益³³。确实，一个针对五大洲20个国家中的几百个项目的调查显示，斥资上亿美元的大型项目的承办方往往系统地、自私地误导国会、公众和媒体，以便通过建设审批。调查揭示了一系列不健康的现象，如低估的成本、高估的收入、低估的环境影响和高估的经济发展效果³⁴。

对于城市发展中文化主题的兴起的理解，必须

考虑到消费文化的主导作用，它使出现在城市的私有化的公共空间中的城市商品和商业活动具有了象征性价值，这些价值往往与以富足和消费为特征的“优质生活”的形象挂钩³⁵。在商业化的城市文化占主导地位的情况下³⁶，地方和集体企业的作用，也越来越受关注，特别是它们通过竞选赞助和其他政治活动避开民主渠道影响地方政府的方式³⁷。在迎合全球性的地方市场营销的标志性项目中，滨水区的开发成了主要特征³⁸。它们引起的成本和利益的不均衡分配，由此产生的赢家和输家进一步对所谓的“公众利益”和城市规划中的“大众利益”的概念提出了疑问。

城市文化并不仅是经济发展的一个工具，这种经济发展的成本和利益被不均衡地分配；城市文化也是多元化社会中的一种政治工具，它能帮助定义文化身份，对学校、法庭和官方文件中使用和被允许的语言有重要意义，它授予一部分人特权地位，而将另一些人置于不利的或被排斥的境地。就这点而论，多文化的、包容多样人口的城市规划的发展具有特殊的重要意义。这样的规划会带来艰难的挑战，包括跨文化的认识论的交流³⁹。

全球化、文化和规划包容的城市

Globalization, culture and planning inclusive cities

全球化深化了人口的差异，引起了多形态的和多样化的城市文化。这样的文化能够丰富和强化城市，但也会成为分化的根源和排斥的基础⁴⁰。

通信和信息技术的进步加速了全球化，也改变了城市社区的形态。以往空间限制是界定社区的决定性因素，如今越来越多的人能够根据共同的价值观和目标自主选择“兴趣社区”⁴¹，而不受流动性的限制。因此很多社区并不与街道的界定重合，而很多街道也不具备社区的功能。社区不再基于领地的概念，而成为在空间上更为广泛的网络，由各种资源流动的渠道构成——信息、资金和社会资本的流动。人口的差异深化了这一趋势。只要这些过程产生的结果不是出自居民的选择，而是由于住房和就业市场的扭曲和隔离，它们就会助长居住隔离模式的产生，进而产生服务、教育、就业和生活机遇方面的总体机遇不平等。⁴²

根据1999年的《联合国宣言》、《和平文化行动纲领》⁴³和《国际和平文化与世界儿童无暴力十年》（2001~2010年）的精神，规划师有机会和道义帮助和平的城市文化的形成。这样的文化应融合一切有助于包容性和所有人的城市权利的实现的物质和非物质因素，而没有任何形式的歧视，如种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他观点、国家或社会出身、财产、出生或其他身份方面的歧视。这种包容性的构想需要谨慎而详尽的阐释。有观点说，世界经历了一个“不成熟的普遍主义”的世纪，仿佛做任何事情只有一种正确的方式⁴⁴。

然而，意识到世界上许多民族群体之间存在着巨大的多样性是非常必要的一点。每一个群体，不管有多小，都已发展出自己应对差异的独特方式。相应地，解决冲突的方法和程序也有无数种。所以每一个群体都是处理变化的一个资源。他们的文化多样性丰富了社会，增强了他们进行积极转变的能力。因此，重要的是城市文化不应寻求消除差异，而是珍视和尊重它。在包容和宜居的城市里，差异并不会使人民分化。相反，这样的城市把多样性看作为未开发的发展潜力⁴⁵。

多元的城市，不是假定的单一的公众利益，而是对所有人口群体的完全多样性的认同和支持，为了规划这样的城市，规划者必须采取一种新的多文化的意识。要做到这点，很关键的一方面是要熟悉城市社区的多样的历史，尤其是因为这些历史贯穿了围绕空间和场地展开的斗争，并伴随着规划政策和制约、当地规划业的传统、归属的问题和对差异的接受度⁴⁶。

第七章中所描述的规划文化，体现的是规划行业被孕育、体制化和制定的正式和非正式的方式。这个意义上的规划，无可避免地被嵌入国家和当地的政治文化中，在不同国家和地区里表现出巨大的差异⁴⁷。因此，在去中心化的程度方面，在国家政府和低一级政府之间的职责和资源划分方面，在民众团体和私有行业的作用方面，在不当行为和腐败方面，以及规划对于物质因素或其他方面的偏重，都存在着重大的差异。这些因素进而与不同的政治和体制背景（比如统一国家、联邦国家和多国联盟）、不同的宪法框架和不同的经济和城市发展水平交织在一起。

尽管有着诸多不同，全世界的规划文化都认同

这样一个共识，即规划总是在转变中，为了适应和预测内部及外部的环境，不断地经历变化。这些变化有一些不变的主题。比如第七章中所论述的发展显示了在所有情况下，国家政府在城市管理中的作用是如何被弱化的，而地区和地方政府的作用又是如何被强化的。还有一个趋势，就是规划不再被看作为对于市场力量的制约（比如通过区域划分的法规），而是成了一种企业式的规划，它寻求的是通过市场的作用促进经济发展。

另一重要的发展关注点是公民社会在规划中的作用。20世纪90年代，世界峰会上采用了基于权利的政策平台和国际大会，伴随着相关民主决策标准和资源分配的全球化，此后，边缘人口很快越来越被认同为自身权利的代言人，具有影响自己境遇的资格和潜力。本报告提供了一些积极的案例，它们证实了弱势群体也具有积极的力量，并强调了能够支持这类能力的政策和项目的重要性。

关于规划多文化的、包容性的城市，有一些鼓舞人心的案例。它们出现在本报告关于国际移民、行政管理的新兴模式的章节中，其他部分也有涉及。比如有一种运作方式是为了帮助非洲城市中的城市贫民获得土地保有，它建立在传统土地保有期系统的作用之上，取代现代的正式地籍登记系统⁴⁸。从泰国到美国，人们越来越关注公共空间的设计、不同群体对公共空间的获取和使用以及公共空间在市民参与城市管理的民主进程中的作用⁴⁹。本土居民的权利也获得了更多关注，在新西兰，有一道重新审视人权侵犯的全国性法令，它要求当地政府准备环境规划方案和支持本土居民的参与⁵⁰。规划者对信息技术的发展越来越有兴趣，比如公众参与式的全球信息系统（PPGIS），开发适用于全球化时代跨国界行动的新形式的工具，强化边缘人群和团体中为了社会公正和环境的可持续生计而努力的草根力量⁵¹。随着以社区为基础的司法系统被证实为降低多文化社区中的犯罪率的有效手段，这

一系统得到了快速扩展，它“把法庭带到问题发生处”，而不是“把问题带到法庭”。这些，以及其他一些实例⁵²证明了能够在包容和宜居的城市里孕育多文化的多元主义的规划手段的重要性。

在这一背景下，一种新的规划文化出现了，它超越了狭隘的职业性和公共机构的范畴。国家组织和进行的规划只是众多规划方式中的一种，而不是唯一。如今并非所有职业规划师都为国家机构工作。越来越多的规划师为多种地方团体工作，包括诸如移民这样的少数人群，工作采用对话的方式而非单方面的鼓吹。作为一种职业，规划的内涵也有所扩展，它包括了环境政策、历史保护、社区发展和去除贫困等方面⁵³。在这个更包容的意义上，规划涉及来自公共领域、私有领域和市民团体的各类人员和机构。规划不仅仅是总规划的综合行动或是分等级的协作，与宜居城市的许多方面相关的、互相依存的过程也是规划的必要要素——环境可持续性、社会公正和平等、社区和美学。新的规划被构建为学习的过程，它要求规划师和相关公众的持续的监控和批判审查。规划的实践会根据地方条件的不同而不同，并需要体制的实验与革新⁵⁴，并对规划职业的教育产生深远的影响⁵⁵。新的规划所支持的是一种“源自内部”的城市发展——能够带来财富的城市资源的本土发展⁵⁶，以及能够扩展民主实践和理论、鼓励日常生活中的多样性的“文化培育式”工程。

第七章中提出了新规划文化的框架，这也再次凸显了前面章节中涉及的突出的主题，如城市文化、大都市化和国际移民，尤其是那些面对多样化的加深而出现的关于公共空间的争论。从这方面讲，新规划的一个最关键特征是为了差异的城市而规划，它要求在法律的基础上建立市民团体组织，保障市民的“城市权利”以及一个司法系统将“城市权利”实施⁵⁷。

注释:

Notes

- | | | | | |
|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|-------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | This Overview was drafted with assistance of Willem van Vliet-, University of Colorado, Boulder, US. | 3 | UNCHS (Habitat), 2001a. | |
| 2 | UNCHS (Habitat), 1996. | 4 | UN-Habitat, 2003a. | |
| | | 5 | UN-Habitat, 2003a. | |
| | | 6 | UNCHS (Habitat), 2001b. | |
| | | 7 | For example, economic globalization | can include growth of international trade as well as increases in foreign investment. Likewise, political globalization can be seen in greater cross-border cooperation |

- between national governments, but also in the ‘twinning’ of municipal governments and in the rise of international networking of non-governmental organizations (NGOs) and civil society groups.
- 8 For a fuller discussion of these points, see UNCHS (Habitat), 2001a. See also Smart and Smart, 2003; and Savitch, 2002.
- 9 In an attempt to arrest the ‘race to the bottom’ in the form of steep declines in corporate tax rates during the 1990s, the European Union (EU) agreed on a code of conduct for business taxation and in 2001 the European Commission proposed to consolidate the activities of a company across all of its European activities: companies would no longer have to calculate the taxable profit earned in each member state, but only the total taxable profit earned in the EU as a whole (Devereux et al, 2003).
- 10 See, for example, Vernez and McCarthy, 1995.
- 11 These problems are by no means presented as a comprehensive inventory, and many other issues demand attention. For example, the decentralized, multiple-nuclei form typical of globalizing urban economies has direct implications for the development of transportation systems, which rely heavily on private automobiles with major ramifications for allocating public and household budgets, environmental pollution and public health, including the incidence of accidents. In a recent report, the World Health Organization (WHO) estimates 1.2 million traffic fatalities and 50 million injuries per year (Peden et al, 2004).
- 12 See UN-Habitat, 2003a; 2003b.
- 13 See Satterthwaite, 2002.
- 14 See Williams, 1999.
- 15 See, for example, West Africa: traffickers hold thousands of children, women in bondage, www.irinnews.org/print.asp?ReportID=37815; ‘Rising count, dropping years – Summit on ending the curse of trafficking’, *The Telegraph*, Calcutta, India, 24 March 2004; *Trafficking in Human Beings*, www.unodc.org/unodc/en/trafficking_human_beings.html. See www.childlaborphotoproject.org/ for excellent photography of ‘child labour in the global village’.
- 16 See, for example, Savitch, 2003; Savitch and Ardashev, 2001; Simpson et al, 2001; Swanstrom, 2002.
- 17 This orientation is not to negate other approaches, such as integrated spatial planning. Different approaches may co-exist. However, the focus here is on urban culture as a component of urban planning and development that has been touted as a source of revenue and urban rejuvenation, but that has received relatively less attention as a building block of inclusive cities.
- 18 Saul, 2004.
- 19 See, for example, Friedmann, 2002a.
- 20 See also UNCHS (Habitat), 2001a.
- 21 There are other important questions related to the effects of globalization on urban culture, as examined, for example, in a stimulating ethnographic study of how class and race mutually articulate youth cultures in an English town affected by post-industrial changes; see Nayak, 2003.
- 22 Middleton, 2003.
- 23 Erendil and Ulusoy, 2002.
- 24 Scarpaci, 2000.
- 25 Bromley, 2000.
- 26 Jones and Varley, 1999.
- 27 Teo, 2003.
- 28 Long, 2002.
- 29 Yeoh and Huang, 1996.
- 30 Evans, 2003.
- 31 See, for example, Plaza, 2000; Vicario and Monje, 2003.
- 32 See Lazzaretti, 2003.
- 33 See, for example, Newman, 2002; Spirou and Bennett, 2002.
- 34 Flyvbjerg et al, 2003.
- 35 Gottdiener, 2001. In a related vein, a recent analysis of the development trajectory of Asia-Pacific concludes that the support for ‘creative service’ industries is crucial to the planning response to globalization in that region (Hutton, 2004). In this case, and more generally, inclusion of stockbrokers, litigators and like professionals among the ‘creative class’ (Florida, 2002) raises questions about what exactly is being created by these professionals and whether use of the term creativity in this
- Notes 8 THE STATE OF THE WORLD’S CITIES 2004/2005 GLOBALIZATION AND URBAN CULTURE connection does not set up an analytically anaemic cultural *passe-partout*.
- 36 Rantisi, 2004.
- 37 Judd and Simpson, 2003.
- 38 See Sandercock and Dovey, 2002.
- 39 For a fuller discussion of the challenges of participatory planning in culturally diverse cities, see Umemoto, 2001. For an examination of the challenges of a national policy of social mixing in disadvantaged neighbourhoods in The Netherlands, see Uitermark, 2003.
- 40 See the discussion of the ‘quartering of the city’ in Chapter 2 of UNCHS (Habitat), 2001a.
- 41 Newman, 1980.
- 42 See Shevky and Bell, 1955, for the first systematic analysis of residential differentiation as a socio-spatial reflection of larger societal processes. A fine discussion can also be found in Timms, 1971. For recent studies of residential segregation in the context of globalization, see Dupont, 2004; Forrest et al, 2003; Poulsen et al, 2002; and Simpson, 2004.
- 43 Resolution adopted by the United Nations General Assembly, A/RES/53/243, 6 October 1999, serving as the basis for the International Year for the Culture of Peace and the International Decade for a Culture of Peace and Non-Violence for the Children of the World.
- 44 Boulding, 1999.
- 45 Building on writings by Ezra Park, Louis Wirth and Herbert Gans, at a theoretical level, Claude Fischer (1984) proposed the sub-cultural theory to explain the potential for positive, as well as negative, urban phenomena as a function of a city’s *critical mass*, which incorporates the effects of population composition as well as structural determinants.
- 46 See Sandercock, 1998a. For a thoughtful essay on the preparations that planners need for their

roles in constructing pluralistic, multicultural cities, see Sandercock, 1998b.

47 Savitch and Kantor, 2003.

48 See, for example, Durand-Lasserve, 2004.

49 See, for example, Boonchuen, 2002; Day, 1999; Day, 2003.

50 See Berke et al, 2002.

51 See, for example, Sieber, 2003; Kyem, 2000.

52 For example, Burayidi, 2000; Qadeer, 1997; Edgington and Hutton, 2000.

53 See Sandercock, 1998a, for a fine discussion of the histories and practices of planning.

54 This may be especially so in cities in the transition economies whose institutions are being restructured as in the case of, for example, the pressures and constraints on real estate development in the context of globalizing investment patterns. See Keivani et al, 2001; 2002.

55 See, for example, Afshar, 2001.

56 See Chapter 7 for a description of the seven major resource complexes that constitute an urban area's productive assets.

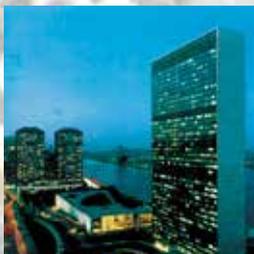
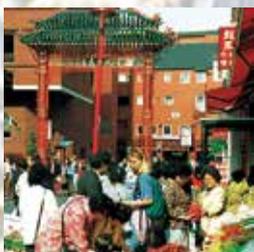
57 Friedmann, 2002b. See also Harvey, 2003, and Purcell, 2003, both of whom treat 'rights' primarily at a theoretical level. For good recent coverage of aspects of housing rights in various countries, see Leckie, 2003.

Chapter 1

第一章

全球化对城市的影响¹

The Impacts of Globalization on Cities



文化维度	10
The cultural dimension	
全球化对城市文化的总体影响	11
Overall impacts of globalization on urban culture	
城市种族空间的出现	13
Emergence of urban ethnic spaces	
经济维度	15
The economic dimension	
社会维度	19
The social dimension	
体制和政治维度	20
Institutional and political dimensions	
空间变化	21
Spatial changes	
人口维度	24
The demographic dimension	
对政策和管理的挑战	25
Challenges for policy and management	
创造文化多元、包容的城市	25
Creating multicultural, inclusive cities	
在外因的变化下保持稳定、均势和平衡	26
Maintaining stability, equilibria and balances in the face of	
exogenous change	
塑造和强化能力	26
Building and strengthening capacities	
建立更长期的决策时间框架	27
Establishing a longer time frame for decision-making	
维持基础设施的物质世界	28
Maintaining the physical world of infrastructure	
投融资及其操作	28
Financing investment and operations	
可持续性的动员	28
Mobilizing for sustainability	
全球化时代城市公众利益的保卫	29
Defending the public interest in cities in an era	
of globalization	

21世纪初期，全球化对城市有重要而深远的影响，这一论断是无可争议的经济、政治和文化变化上的证明随处可见。从出售来自世界各地的商品的购物中心，到无所不在的电话购物服务，从网吧到人、信息、商品和服务的大规模流动，全球化成了我们时代最熟悉的词。

与其考察地方上的事件和环境能在何种程度上对全球化作出贡献，不如把全球化看作变革模式和城市生活的许多方面的诠释。围绕这些影响的意义，有许多激烈的争论：如它们是积极的还是消极的，它们是否遵从政府政策的管理和控制？在开罗、新德里、加拉加斯，城市与城市之间、国家与国家之间的信息、新闻和经验的超级扩散使这样的争论更为丰富。有一点明确的是，全球化和城市之间的互动作用并不是单向的；并不仅是城市受到全球力量的影响，地方经济、文化和政治也能影响全球模式。全球因素嵌入在地方文化、实践和体制之中²。比如这种双向的过程在1997年的亚洲金融危机中就体现得很清晰。泰国、韩国和印尼的地方经济环境与全球性的金融实践和行为互相作用，导致了国家和地方金融机构的崩溃，给这些国家的人民带来严重后果。

在互联网的世界里，我们知道的事物越来越多，了解程度也越来越深；然而，也许不奇怪，我们的分析工具和理解能力并不能跟上变化的速度和我们接收的信息量。因此理解能力方面的挑战是世界经历全球化的很重要的一部分。这种挑战超出了

学术兴趣的范畴，因为政策和行动必须明晰的指导。上百万的人生活在贫困中的赌注是很高的，急切需要有效的政策和行动。

本章审视了全球化对于城市的多种形式的影响，显示了能够证实这些影响的数据和案例。它们包括了文化、经济、社会、体制、政治、空间和人口上的实证。本章论述到，这些作用于经济和人口变化的长期进程的影响，根源于全球、国家和地方层面上的城市化的基础进程。本章最后强调了在21世纪城市政策和管理所要面临的国家和地方上的挑战。

在文化影响方面，本章论述了广义的问题，包括国际移民如何影响了全世界的社会构成和城市空间组织的形成。关于文化如何对全球城市起到复兴和营销的战略作用，将在第二章内论述。

文化维度

The cultural dimension

今天，谈到全球化和城市文化时，容易犯两个错误——首先，这个说法暗示了城市从来没有经历过全球贸易和移民密集的时代；第二，因为这个说法还隐含着城市产生了单一的城市文化。城市，总是受人、资金、商品和信号的流动性，或者按现在的说法，“流”的影响。因此它们总是把看似自相矛盾的极端连接起来，比如财富和贫困、熟悉和模式、国内和国外。城市是新生事物诞生之地，并从此处开始向全世界扩散。城市既是一种领地也是一种态度，而这种态度可能就是文化。

世界上的每个城市都有自己的粗糙、杂乱的态度——如当地的口音和街区一样明显。比如纽约，和许多其他城市一样，是各种建设的无意识的合成，是拼贴画。在那里，城市文化是在各种公共场所被辩论或商讨出来的：街道、公园、商店、咖啡馆和媒体。如果说有一种对于城市文化的单一度量法，那就是这种对话和互动的多样性，不过这也是——从物质和象征意义上——一种驱逐、抹灭和回避的多样性³。

当然文化是有多重意义的。作为人类的实践活动，文化是个人和集体发展的内在组成部分，无论是从一个孩子的教育到全体人民和国家的最高艺术表达。文化与过去（以历史的形式）和将来（以创新的形式）的成就密切相关，它意味着生存的能力以及应对变化的能力。尤其在城市中，文化以物质

最佳实践：

BEST PRACTICE

西班牙阿斯图里亚斯科尔韦拉的多种族议会（2000） CORVERA DE ASTURIAS MIX-RACE COUNCIL, SPAIN (2000)

科尔韦拉“多民族自治区”——钢铁之镇，是一个反对种族主义和排外主义的综合性地方运动。它由几个项目组成，比如教育（“宽容教室”）、社会文化（反对种族主义大会和混合种族奖励）、艺术（街头涂鸦比赛）、规划（居民社会住房行动和城市行动）和社会项目（欧洲城市运动）。反对种族主义和排外主义的信念也通过街道活动和自治区的官方公报传递出去。其他自治区学习科尔韦拉的模式，通过宣言宣告自己成为“多民族自治区”。

资料来源: www.bestpractices.org.

形式体现在建筑环境中，如宫殿、庙宇、剧院、市场、商店和饭店，这些建筑又继而成为了地方身份的视觉象征。

早在19世纪，处于媒体、金融和制造业网络中心的城市，比如纽约、伦敦和巴黎，已经是杰出的文化创新的基地了⁴。从高雅艺术到时尚，这些城市中的文化生产和消费的汇聚放大了它们的重要性，并把它们的名声传播到世界各地。那个时代的文化创新是通过新产品和模型的出口以及报纸和杂志上刊出的影像而得到传播的。这些形象传递到偏远地区往往需要几星期，甚至几个月。现在创新传播大幅提速：空运取代了蒸汽轮船和货运火车，快递服务确保了全球发货能做到隔日到达，新闻和娱乐节目通过卫星电视和电脑即时放送⁵。再者，技术能使影像全方位传播，这鼓励了交流网络的发展以及遍布全球各地的各种民族、语言和种族群体的文化身份的发展。纽约的观众能和首尔或瓜达拉哈拉的观众同时收看到韩国和墨西哥的肥皂剧。

全球化对城市文化的总体影响

Overall impacts of globalization on urban culture

在城市这个大炼炉里，全球化起到了将文化多样化和丰富的作用，有时会导向充满生机的融合。同时如第四章所述，国际移民中出现的“怪异”文化有时会导致恐慌、种族紧张氛围和两极化。全球化对城市文化的另一个重要影响是标准化，因为全世界越来越多的人通过网络、卫星电视和广播消费相同的文化产品，比如音乐和电影。

多样性与丰富性

DIVERSITY AND ENRICHMENT

要预测上述所说的迅速的、几乎是即时的全球化交流对于城市身份的影响是非常困难的，城市居民的生活需要被前所未有地深入思考。早年，男人、女人和儿童在相对简单的由家庭、工作和街坊构成的空间中活动，这进而加强了原本就基于种族和社会阶层的联系。从在街角的杂货店或露天市场闲聊的母亲们到在当地教区或清真寺主办的宗教学校入学的儿童，这些社会性的网络和体制直接形成了地方文化。如今城市居民需要通勤很长的距离才能到工作地点，发展中国家的贫困移民则要经过更



文化的物质形式可表现为作为地方身份的建筑环境

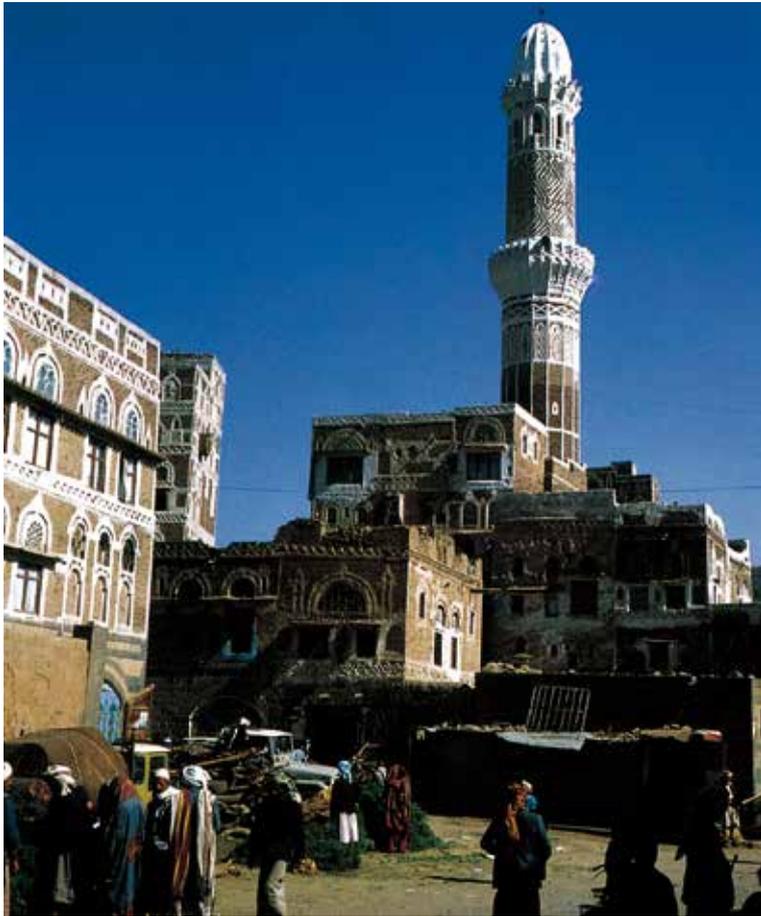
Culture takes material form in the built environment as symbols of local identities

专栏1.1 说唱：所有年轻人的音乐？

BOX 1.1 Hip-hop: the universal music of youth?

说唱已成为全世界年轻人中最受欢迎的音乐形式。从欧洲到南非，从格陵兰到新西兰，相对贫困的年轻人通过说唱诉说他们所处社会的问题。非洲的HIV嘻哈向公众讲述艾滋病的情况。在阿尔及利亚，MCLP说唱团通过说唱谴责持续不断的伊斯兰反政府武装与政府之间的冲突双方。在新西兰，毛利人通过说唱表达他们的身份和历史自豪感。相似地，格陵兰努克族的因纽特人说唱团，使因纽特人对他们的生活方式重感自豪。在全世界范围内，嘻哈已成为大多数城市年轻人描述贫困社区现实的重要艺术手段，几乎所有的说唱艺术家都会说唱在他们的世界里生存是多么艰难。

资料来源: Habitat Debate, 2003.



城市种族空间的象征
Symbols of urban ethnic spaces

远的距离，为了生计每天从城市边缘奔波到市中心（见第三章）。通过电视、电影和流行杂志，无论富人还是穷人都能看到代表富足和摩登的形象，并将此与自己的生活进行比较。对于电脑使用者来说，他们的信息更多来自世界网络而不是同事或邻居。人们无法从这些多样的影像和信息源中逃离，这也许是令人不安的；不过更多的影像和信息的获得，总体上丰富了城市的世界性文化。

最近几项针对包括从卫星电台到网络的媒体消费的研究显示，一种媒体的用户往往也消费其他种类的媒体⁶。城市居民能获取如此多种类的影像和信息，很容易成为多形态的文化消费者。自相矛盾的是，这可能使城市居民一方面更能容忍出现在自己社区的陌生人，一方面又更密切地与远距离的心理家园联结起来。现在还不清楚，这两种态度中，哪一种在何时何地会占据优势。不过，关于更广泛的文化多样性的影响的不确定性，象征了全球化的一个更大的问题：全球性文

化——不管它本来是多么陌生——是否会取代更令人熟悉的地方文化？

恐惧和两极化

FEAR AND POLARIZATION

尽管城市居民有世界性的一面，他们还是很害怕陌生人来到他们中间，安定并扎根下来：这已经不是城市文化的新主题了。在19世纪晚期，当中国水手和工人来到纽约和温哥华时，这两个城市都对中国文化的某些方面进行了妖魔化，并把中国人居住区限制在“唐人街”内⁷。外国人进入产生的担忧给现代文学带来了启示，包括城市社会学。一些社会学家观察到，城市中的男女往往抱成一团排挤“附近懒散的”新来者，尤其是当这些人与他们有着不同的种族渊源时⁸。近几年，这种抱团做法还包括了增强大城市中的警力和雇佣大量的私人保安，主要是为了控制公共空间的使用权。在纽约、柏林、布达佩斯和其他城市里，公园的管理权被交给了公园管理处、企业联盟或业主，从而被私有化了。这些管理者对公园的开放做出了限制，尤其限制流浪者的使用或夜间开放。在圣保罗、开普敦和几乎所有有独户独栋建筑结构的都市里，这些建筑都是被围墙和大门封闭起来的。所有这些政策早在国际恐怖主义激增之前就已经存在了⁹。

全球化使塞内加尔人来到亚特兰大，成为出租车司机；使巴基斯坦人成为了鹿特丹的蔬菜水果商；使荷兰人成为了奈洛比的花卉公司经理。不过目前的趋势显示，若说城市的巨大力量之一在于它们对于外来者所实现的经济功能的开放性，那么城市的一大弱点就是它们将外来者吸纳入日常的微观政治环境的过程太过缓慢，无论是在公共空间还是在私人机构中¹⁰。

标准化

STANDARDIZATION

移民、产品和影响的不断流动正在减少时间和空间上的绝对差别。金沙萨、巴黎、纽约，抑或洛杉矶、上海、辛辛那提和金斯顿的俱乐部里可能正演奏着同样的乐曲。从记录的形式上说，这首乐曲可能正被同一品牌的CD播放机播放。从这个观点上看，所有的城市都受到了全球化的影响。金融市场在全球快速移动资本的能力，把不同城市捆绑在相同的项目和时间线上了，比如美国和西欧的重型制造业被转移到了亚洲，很多技术工作的外包，甚至包括服务业和电脑行业等。正因为音乐和其他文

化产品从源头上已经像“全球化汽车”一样全球化了，那些设计、组装和出售它们的城市就缺失了一种独特的气质，因为它们必须屈从于更专业化，然而也更标准化的全球市场体系¹¹。这也使哪怕相对比较穷困的消费者也能有更多的经济和文化选择。

城市不断深化的多文化本质大大增强了城市文化的标准化，而前者本身正是国际移民的直接结果。这一现象的最主要结果就是所谓城市种族空间在城市内部的出现，它们往往采取种族聚居区的形式，不过也以文化特征显著的、非居住区的空间表现，比如商店和饭店。这当然也给多文化城市的管理出了一些基本的难题。

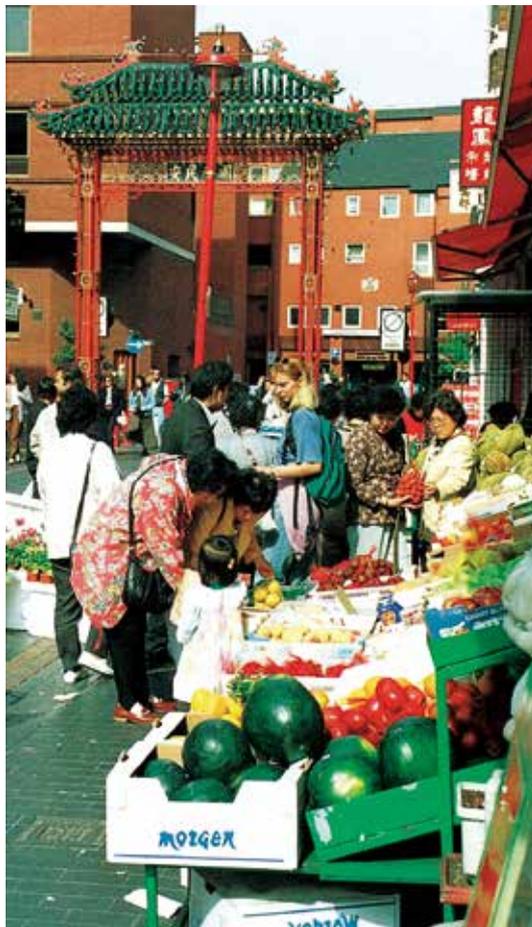
城市种族空间的出现

Emergence of urban ethnic spaces

跨国移民时代从20世纪80年代开始以来，很多城市官方上成为了多文化城市，但是它们并没有完全理解如何才能将“少数”民族融入，且不惧怕城市本身的历史文化身份的丢失。尽管城市中存在着某种臆想的包容氛围和真实的社会多样性，那里总是会有种族仇视的现象出现。不同的少数民族密集居住，他们的家庭和商店很容易成为种族迫害的对象。20世纪早期，一些国家中由“占多数的”人口掀起的动乱成为了他们自以为从一战中学到的关于公民民主的教训的反证，比如柏林的纳粹和底特律的白种有房者。即便现在，从阿姆斯特丹到马赛，鼓吹“回归种族同质性”的政客仍能赢得选票，这些城市中的居民害怕他们已经相当微弱的主导地位会被外来文化完全抢夺。

移民要融入本地文化或已存的城市文化都相当不易。往往，他们缺钱又不懂当地的语言的现状将他们推向了贫民区，和与自己情况相似的人聚在一起。在这些地方，移民们开起作坊，雇佣廉价的转包移民劳动力，为多种族的经理和企业工作；他们还设立宗教崇拜和讲道的场所；开起能够满足自己特殊需求的商店：如犹太教或伊斯兰教所允许的肉店、供应烟草的咖啡馆以及来自祖国的报纸。通常城市的这些新居民是真正的国际化的（见专栏1.2）。

其实，如一项20世纪20年代和30年代针对美国芝加哥的城市生态研究显示，发达国家城市中的少数民族聚居区有很长的历史（见专栏1.3）。就是在这个大量移民涌入美国城市的时期，少数民族聚居



移民们在城市环境中显露他们的历史文化身份
Immigrants expose their historic cultural identities in the urban environment

区，如芝加哥的唐人街和小西里就已经成形了。

当今的移民者与那时相比，更为集中在少数民族聚居区，但又更少受它们的限制。尽管去往美国的移民仍然主要从纽约和洛杉矶入境，但他们往往就在这些大都市地区的边缘地带安居下来。也有比以往多得多的移民生活在小一些的“门户”城市中，那些地区以前从来没有外国人口，但现在需要他们从事不具吸引力的、低收入的产业工作，比如肉类、家禽和鱼类加工（见第四章）。

新的移民家庭、作坊和商店群的出现，在更广的地理范围内扩大了可视的、旧城内部的象征。比如亚洲移民的增多使纽约昆斯和布鲁克林的外围行政区新添了两个唐人街。洛杉矶的很多城郊地区被北美白人、墨西哥人和亚洲人划分，那里针对可视标志的争端——相当具体的比如用外语写的商店和街道名——引起了激烈的政治斗争，在当地生活时间更长的大多数人口鼓动地方政治机构反对新移民。

专栏1.2 一个世纪前纽约的阿拉伯裔移民 BOX 1.2 New York's Arab-American immigrants of a century ago

穆斯塔法·巴约米 (Moustafa Bayoumi) 是这样描述2001年“9.11”事件前100多年就来到纽约的阿拉伯裔移民的，他们出售从中东出口的食物和地毯，作为街头小贩成群结队地穿越美国：“我们是作为寄居者而来的。当我们在纽约扎根之后，我们的男人女人们开始向这个国家的其他地方出发……从一开始，我们在这里的生活就是不停地漂泊。”ⁱ

注: iThompson, 1967; Laguerre, 2004; Bayoumi, 2002: 134-135.

在一些西欧城市中，来自东欧、亚洲和非洲的移民如今已经遍布了城市内部、已成为可见的多元文化象征的街头：他们的食品店、服装铺和长途电话中心艰难且陆续地迁入爱尔兰都柏林的非洲人和亚洲人就很好地阐述了这一点（见专栏1.4）。

比如在都柏林（见专栏1.4）和布达佩斯，出

售廉价服装和家用品的市场已经成为了“唐人”的公共空间。“‘唐人’的说法指的是所有亚洲民族，并成为了在这样的市场和其他地方出售的廉价商品的象征¹²。”

如第四章所述，移民通过两种方式融入城市经济中，一是以少数民族飞地的形式，那里他们只迎合自己种族社区的需求；另一是以种族生态位的形式，表现为移民根据他们所能获得的培训和机遇，在主流经济中专门从事某一特殊岗位或行业。当然移民本身也带来特殊的技术和经验；但是他们要挣得生计，就必须满足受市场条件以获得市区的工作和财产。近期移民到温哥华的中国人是来自制造业背景的，但他们最后从事了服务业；纽约的新韩国移民有大学学位，却开起了蔬菜水果店和美甲沙龙。会开车的加勒比人在布鲁克林当起了“一美元出租车”的司机，因为那里的公共交通不充足。在柬埔寨，越南移民们从事的是需要一定专业知识的职业——比如捕鱼和鱼类加工以及机械和电工维修——这补充了柬埔寨人的行业空缺。而在南非，来自非洲北部的移民所从事的职业范围从经过高端培训的职业人士以满足因种族隔离的打破而产生的各种急需，到家庭佣工，或是沿街叫卖的小贩。这些群体，通过抓住城市中的经济机遇，在城市文化中建立了一股少数民族的力量¹³。

移民群体参与创造了一种更为广泛的城市文化。穆斯林牲畜屠宰场和土耳其、摩洛哥饭店真正地占据了国际化大都市阿姆斯特丹的餐饮市场，正如在诸如布拉德福德这样的英国城市中已出现多年的印度和巴基斯坦的“咖喱屋”一样。不过这些种族空间能用两种对应的方式阐释：对穆斯林来说，穆斯林牲畜屠宰是家乡；对于荷兰的民族来说，则是外来事物。同样的，一个在早些时候就开在街区里的传统的荷兰肉铺，对于穆斯林来说，则是“非穆斯林许可的”，因此也是不安全的，不过对于荷兰民族来说，则是“原本就在的东西”，也就是安全的。确实任何一个装修为传统荷兰风格的，能照应老顾客的需求，或是以店主与顾客之间的密切互动为特征的店铺，都维持了旧的城市文化——这也是新的移民要抵制的文化，尤其是现在儿童和青年占移民人口的多数¹⁴。

不过新的移民并不仅以“民族”餐厅的形式

专栏1.3 20世纪20-30年代美国芝加哥的少数民族聚居区

BOX 1.3 Ethnic ghettos in Chicago, US, 1920s to 1930s

关于城市形态的理论，从现在的城市地理到20世纪80年代的后现代模式变迁，都起源于20世纪20~30年代的城市社会生态学概念——通称为“芝加哥学派”。它们存在的城市环境为：许多家庭从城市内部搬到远离市中心城郊地带，城市内部逐渐衰败，成为弱势群体的聚居区。芝加哥学派认为城市内部的空间组织是不同社会阶层对于生态位的“生态”竞争的结果，他们的表现就好像天赋和欲求不同的物种，为了使用土地而竞争，最强的群体占据了最好的位置，而弱的群体则只能退到残留的空间。当社会和交通技术变革，这些群体的境遇变化，或是住房变得充足的时候，他们就会撤出自己所处的特定区域，搬到城郊去，把它们留给新的移民或其他愿意占据它们的群体，从而形成了对于他们而言的少数民族聚居区：小西西里、唐人街和黑人区。

资料来源: UN-Habitat, 2003a.

服务大众，他们也进入了很多主流的商店和快速餐饮连锁点。在纽约，麦当劳特意在少数民族街区的分店中雇用新移民，他们会说顾客的语言。大多数快速餐饮店，尤其是在顾客最多多样性的商业中心，往往雇佣来自不同国家的餐厅经理。美国文化的这些特点是真正的多文化城市性的熔炉，尽管在民族和种族的等级制度中，不同的移民群体推入到不同的位置中，会严重损害这种多文化主义¹⁵。

总而言之，在“民族他者”的文化和社会空间之中，有个大大的鸿沟。尽管移民和少数民族因为给城市文化带来了新音乐和新食品的融入而受到一定认可，然而雇主、警察和更广义的公众往往很容易就站在反对他们的一面。特别当少数民族住在被隔离的区域时，他们的音乐、俚语或外表可能会引起恐惧，正如巴西里约热内卢的红灯区的情况一样（见专栏1.5）。

经济维度

The economic dimension

20世纪的世界经济历史戏剧性地证明了城市化进程和经济进步是互相促进的¹⁶。后“二战”时代，非洲、亚洲和拉丁美洲的政治经济的爆发式发展，促进了人、知识、技术和财富的流动，这些流动同时也是这种发展的助燃器。早期，这些活动的大多数涉及的是向城市和城镇的移动，或本身就基于城市地区¹⁷。所有地区的发展中国家的经验都显示，城市化与收入水平和社会指数的改善有密切的关系，比如人的寿命、文化程度、婴儿死亡率、基础设施的使用和社会服务的获取¹⁸。比其他国家更早城镇化的国家，往往有更高的收入水平、更稳定的经济、更有力的体制，能更好地经受全球经济的挥发性¹⁹。一项对1960~1980年期间90个国家的研究显示，城市人口比例本身随着全国人均收入的增长而增加；城市人口的比例还因为工业化、贸易导向和外资流入的增加而增加²⁰。

无数的国家研究支持了这个总量数据，这些研究如表格1.1所示，都强调了单个城市在它们国家中的作用。这些数据和很多辅助研究得出的结论是：“城市，尤其是大城市，意味着高生产力和高

专栏1.4 爱尔兰都柏林的非洲人和中国人

BOX 1.4 Africans and Chinese in Dublin, Ireland

虽然这条街对于爱尔兰独立历史来说是神圣的，因为当时爱国主义叛乱分子在那里的一栋房子里向大不列颠军队投降，但是20世纪90年代以来，许多非洲人来到爱尔兰都柏林红磨坊街（Moore Street），这个地方现在被称为“小非洲”。爱尔兰人对红磨坊街上随处可见的非洲杂货店已经习以为常。它们后面的房间被用来交往而不是贸易，它们给都柏林的非洲人提供了聚会的场所。许多非洲人已经在红磨坊街上的公寓以及商店周围建立起一个社区的实施让我们回想起Bayoumi写过的早期的纽约穆斯林移民：“我们之所以一直很喜欢这个城市是因为我们从未失去过它。我们在这里找到自我通过知晓彼此。”

但是“小非洲”同样也是新中国移民的家，多达一半的在爱尔兰的中国人生活在都柏林的北部（Dublin's Northside）。像在迈阿密的西班牙人，中文已经取代爱尔兰语成为这个城市的第二语言。因为经营饭店、商店以及市场摊位的缘故，中国人比其他种族群体更容易被看到。

资料来源：Spiller, 2001; McGuire, 2003; Bayoumi, 2002, p138.

人均收入。不同经济体制的国家也符合同样的结论，另外某些所谓不平等的自由市场经济（资本）

专栏1.5 巴西里约热内卢的红灯区

BOX 1.5 Funkeiros in Rio de Janeiro, Brazil

在1992年的里约，大量的年轻人被逮捕，他们在海滩上引起了一场动乱，这些年轻人来自北部以及西部贫民区，他们在周末涌入城市的夜店享受疯克音乐（funk music），这也导致了对疯克乐迷（funkeiros）的巨大的谴责。他们被贴上贫穷、黑人以及不守规矩的标签，他们的音乐象征着对政府当局的抵抗。疯克，像饶舌以及其他现代音乐一样，确实可以作为反抗的一种符号。但是在里约，它是对占优势的城市文化的一种明确的抵制，这种文化被象征为突出的桑巴文化，它在嘉年华中作为形象建设展示给游客，被城市南方地带的非黑人中产阶级所控制。城市文化主要是文化的接近和融合，但即使是在多文化融合的巴西，它们依然是势力以及排斥代理战争的场所。ⁱ

注：i Yudice 2003.

表1.1 样本城市的经济重要性（按城市人口）
TABLE 1.1 Economic importance of selected cities in proportion to their population

城市、国家	目前的城市规模 (百万)	(A) 人口占全国 比例	(B) 生产总值占 全国比例	比值 (B/A)
巴西, 圣保罗	17.9	8.6	36.1	4.20
阿根廷, 布宜诺斯艾利斯	13.0	35.0	53.0	1.51
智利, 圣地亚哥	5.5	35.6	47.4	1.33
秘鲁, 利马	7.9	28.1	43.1	1.53
厄瓜多尔, 瓜亚基尔	2.3	13.1	30.1	2.30
墨西哥, 墨西哥城	18.7	14.2	33.6	2.37
墨西哥, 所有城市		60.1	79.7	1.33
萨尔瓦多, 圣萨尔瓦多	1.4	25.8	44.1	1.71
摩洛哥, 卡萨布兰卡	3.6	12.1	25.1	2.07
科特迪瓦, 阿比让	3.3	18.1	33.1	1.83
肯尼亚, 内罗毕	2.6	5.2	20.1	3.87
肯尼亚, 所有城市		11.9	30.3	2.55
巴基斯坦, 卡拉奇	11.1	6.1	16.1	2.64
印度, 所有城市		19.9	38.9	1.95
中国, 上海	12.8	1.2	12.5	10.42
菲律宾, 马尼拉	10.4	12.1	25.1	2.07
泰国, 曼谷	6.5	10.9	37.4	3.43
俄罗斯, 莫斯科	10.5	5.8	10.9	1.88
土耳其, 所有城市		47.1	70.1	1.49

注：城市规模数据是2003年的数据；“A”列和“B”列的数据来自1975-1995年的范围内。
资料来源：联合国人口司，2003；

发展模式并不能诠释这个现象²¹。”在21世纪，不论思想形态怎样不同，城市是经济和社会变革的舞台和动力²²。

然而，尽管有这样的证据，但是令人惊讶的是城市增长和国家经济中的城市份额，无论是体现在国民生产总值还是作为生产、贸易和交流的中心，很少在全球关于经济和发展政策的讨论中被充分认识。十多年来，人们已经知道，基于城市的经济活动总体上占了全世界国家GDP的50%，在更为城镇化的拉丁美洲国家中，占了80%，在欧洲国家这个比例更高²³。墨西哥的十个最大都市化的地区的人口占了全国人口的三分之一，但产生了62%的全国附加价值²⁴。城市对于经济超乎比例的贡献——其实就是他们对经济的总体重大作用——经常被忽视或者忽略。这样的忽

略是非常危险的，因为正如本章会讲到，城市和城镇不仅是生产的场地，它们还是全球化最重要的影响得到发挥的地方，因此也就是变革和未来的期许发生之处。对城市地区作用的低估，会使国家的经济和社会前途不知不觉陷入危险的境地。改进对于全球化和城市的多种相互作用的理解，能帮助制定保护和维持城市经济以及长期全国经济的新战略。

全球经济在过去二十年里的转变可能是全球化最重要的一个方面了，因为它支持了全球文化的传播扩散以及国家和城市内部的深入广泛调整。资金、劳动力、技术和信息的流动使全球的贸易增长了11倍，从1980年的5790亿美元到2004年的62720亿美元²⁵。商品贸易在国家经济GDP中所占比例越来越高，从1990年的32.5%到2001年

的40%²⁶。一开始的商品和服务的贸易，现在还伴随着世界金融市场的资金流和现金交易，按每天计算，它们本身就相当于许多国家的GDP，比非洲和拉丁美洲合起来的还多。信息技术使全球利率得以产生，并促生了资本向着新机遇的流动，以获取即时和短期的经济利益。对于“自由产业”的关注让位于金融和投资的网络市场。东亚的事件不仅能够反映在曼谷的全球利率上，它们还能改变巴塞罗那、波士顿、布里斯班和布宜诺斯艾利斯的投资决策。投资者和金融经理们感受到了1994~1995年期间（墨西哥比索危机）的龙舌兰酒效应、1997年亚洲金融危机、1998年伏特加效应（俄罗斯经济危机）、1999年的桑巴效应和2001~2002年的探戈效应（阿根廷经济危机）的影响。

自20世纪90年代以来，这些变化被贸易和金融自由的过程放大了，因为政府和多边机构相信“开放市场”能够吸引投资和促进增长。这些政策变革一方面使一些国家受益，但是另一些国家则不能跟上这种变化的速度和规模²⁷。国家间的收入不平等在这个时期一直有所增长，这使很多经济学家得出了这样的判断，即“全球化的果实”并没有被公平地分享²⁸。

国家对于投资者不同程度的吸引力反映在外国投资集中的十个国家（包括中国、巴西、墨西哥、印尼和泰国）以及其他对外资的几乎完全排斥的国家上——主要为最贫困的几个国家和大多数的非洲国家²⁹。“全球化果实”的分布体现了私有领域对预期投资的经济回报、保障、投资的经济和政治环境的判断。

在城市层面，大部分为外国投资者，新投资者的快速进入，引起了经济活动构成的改变，尤其是那些支持金融服务的活动和那些能够从连通性中收益的产业。“全球城市”和城市网络³⁰的全球环线促生了中心和边缘的“新地形”³¹。这些空间影响在下面会讲道：不过他们也体现在20世纪90年代的城市就业和附加价值构成的变化上。举例说，布宜诺斯艾利斯50%的岗位变换了领域，因为有很多中型企业在去工业化的进程中倒闭了，包括从1995年到2000年间倒闭的4600多家企业，也就是每天两家³²。

过去十年里，很多发达国家和发展中国家的就业构成中都出现两个主要的变化。首先，金融

领域的工作，和那些涉及信息获取及管理的活动能够取得更大的经济回报。这些工作很多都要求有大学程度的教育，已经成为了互相联系的全球金融市场中的信息模式。在国家 and 地方层面，它们包括国际银行、保险公司和以前世界上大多数城市居民无法获得的金融服务。它们是知识密集型产业，技术和连通性决定了赢利情况和就业情况。

同时高回报，远离工业保护主义的产业，吸引了资本。在许多国家对大部分工业品实行降低贸易关税，同时改进交通网络及其跨国生产流程。意味着工资成本的差异在商品的全球竞争中越来越重要了。这进而意味着资本和工作飞向了工资成本低的地区。这个现象在很多先前生产力高的美国工业城市中很明显，比如底特律、芝加哥、纽约和圣弗朗西斯科，这些城市的就业大量流失，因为很多公司搬到了其他国家，寻求更低的工资成本和更少的环境保护控制³³。甚至很多开在墨西哥北部的组装工厂也关闭了，因为厂主把产业搬到中国，寻求更低的成本和更高的利润。这个过程被称为“竞争到底”³⁴，它对很多所谓的贸易自由的工资效益提出了挑战。强有力的证据为，比如在东亚，由于自由产业的门槛降低，女性的工资水平和工作环境也大幅跳水。其他地区的研究也证实了相似的过程³⁵。

“竞争到底”的现象也出现在个别城市内部，导致了失业现象，大部分劳动力必须从一个产业转到另一产业，往往失去有效益和保障的工作，不得不为了能够带来收入的却没有这类好处的机会而竞争。这使很多人无法拥有稳定的工作和收入，也因此不能负担住房和其他基本的服务。不同城市中，社会排斥的结果有着不同的模式；不过它们也经常反映在其他的社会裂痕中，比如因种族和民族产生的裂痕³⁶。

反过来，这也加速和增强了城市经济的“信息化”，在非正式管理的就业中挣得的收入所占比例越来越大。几种经济进程汇集在一起使就业和城市生活的其他方面“信息化”。正规产业的企业倒闭往往与辅助产业和服务业的裁员同时发生，导致了城市地区的进一步“乘数效应”。比如卡拉奇的一种工业的衰败——光工程——导致了该市整体收入的减少。原来的工人没有能力消费那么多街上的服务了，因此街边小贩也遭受了损失。同时如果公用

亚太地区城市发展和文化的兴起

SURGING URBAN DEVELOPMENT AND CULTURE ACROSS THE ASIA PACIFIC

雷金纳德·尹旺·郭

Reginald Yin-Wang Kwok

目前关于发展和城市化的争论引起了对“文化”的重新审视，“文化”是城市生活的重要组成部分，但又往往容易被忽视。近年来，整个亚太地区都掀起了重新发现地方传统、本土宗教、民族身份和当地艺术价值的热潮。人们越来越意识到，城市的空间布局不能仅以对经济发展的考虑为基础，而应该同时考虑地方性的文化因素。

由于亚太地区的（后）工业生产的技术创新绝大部分是由经济和城市发展推动的，它们也带来了一种以绝对的现代主义、市场主导和全球扩张为特征的文化——往往被称为“美国化”。正是在世界上的城市地区，这种全球文化和当地文化得以首次相遇，并发生互动。结果往往是产生了有活力的、开放的关系。不过这种关系也是复杂的，有时候还会在城市地带出现相对立的关系。

亚太地区比以往任何时候都更为深入地交织在全球生产和贸易的网络中。由全球性公司引领的工业—城市化不仅引起了新的技术统治，还培育了全球文化的均质化。虽然全球文化太过经常地被接纳，但是亚太地区财富的增长和自信的提高使人们对幸存的重要当地文化和民族身份有了新的觉悟和关注。亚太地区的城市化正是全球和本土文化相交相对之点。全球文化和本土文化邂逅的背景及结果是城市空间形成的关键因素。

接受海外资本和技术的亚太城市成为具有全球联系的世界城市。这种外来资本和技术的注入加剧了国外和本地企业的竞争，并往往以本土竞争者的失败告终。亚太地区城市的活力就陷在剧烈的竞争之痛中，这是外国资本和本地劳

动力、国家和社会、传统精英和跨国文化、家庭企业和国际公司，以及摇滚电吉他和本地舌簧之间的竞争。在这样的经济、社会、政治和文化背景之下，与全球相联结的城市正经历着城市空间的不断重组。

当地和全球产业之间的互动引发了全球现代产业和本土原生产业之间的高度的经济、政治和文化二元论。但是，当全球和本土体系邂逅并碰撞后，全球经济、政治、社会 and 文化的统治总会成为不可避免的结果。随着亚太地区的城市越来越融入全球化经济中，它们受到了最正面的冲击，同时也在这些全球发展带来的冲突中，站在接受与抵抗的前线。

通过接受全球经济一体化，亚太城市出现了重大的社会和政治变革。随着经济的快速增长和生活水平的提高，生产和社区上的决断越来越呈现出分权趋势。信息化产业及从业的专业人士快速成长之后，亚太地区新兴的中产阶级开始寻求自己的国家认同和发言权，也开始为了对社会政策的制定给予积极的影响而要求政治参与。同时，工业和信息化产业也培育起了一支由下层手工制造业和服务业组成的劳动力大军。这支劳动力大军是本土空间的主要使用者，他以其庞大的规模呐喊出他们对于空间、服务和权利的诉求。然而，新兴的公民社会还要面对国家在城市空间和对最好的城市和其他位置有要求的跨国公司之间做出的妥协。尽管各国和公民社会一直在尝试将他们的需求、权力和地位最大化，但是他们却不得被跨国公司势不可挡的经济实力征服，地方力量往往是战败的一方。城市，作为经济操作、交易和居

住区开发的舞台，现在已经成为全球发展带来的文化冲突的战场。

大城市中，生产的条件发生了巨大变化。制造业主要生产物质产品，而信息业则提供非物质服务。相应的，制造业的形式是工厂，而信息业的形式是办公室。正如制造业成为跨国的制造业，信息业也是跨国的。科技的进步使信息业取代制造业成为了居统治地位的主要城市经济活动，因而全球性的生产过程也使办公室成为了新的生产空间。这一发展彻底改变了城市的风貌，城市的中心商务区扩大了。由于这些不断扩展的中心商务区的建筑和城市设计主要服务于国际商业和住宅的利益，此处的全球化和本土化之冲突就变得更为显著了。与全球生产相关的空间需求和本土文化之间镇压、共择和合作的复杂关系在城市中心演绎开来；它们也渗入了更大范围的都市风貌中。越来越多的办公室和相应的建筑群为了服务于跨国利益而建造起来。既定利益群体和职业阶层的社会习惯和生活方式决定了他们会比以往更需求旅行、休闲娱乐、社交和文化设施。新的中心商业区和相应的功能——作为城市活动的枢纽——开始发展成为更广阔的空间组成。

随着全球发展引进了三种不同的城市活动，全球城市化彻底重组了经济和空间上的需求和结构。第一类，也是最主要一类为国际商业活动，它服务了大量的跨国和当地的职业人士，很快在竞争中胜出，抢占了中心商务区内的现代化摩天大楼的办公室。第二类城市活动，通过房地产、酒店、高收入住房、饭店、购物和娱乐的形式，服务于第一类商业活动，它们很快占据了城市中

现代化的地带。第三类活动集中于国际商务和旅游业，它们使国际机场和会议中心成为了新的城市地标。

在城市发展的过程中，尽管全球化的主要影响集中于中心商务区，但它对整个城市和周边的大都市区域也有总体影响。跨国资本的注入越多，本国本土的产业被全球现代产业取代的速度就越快，程度也越高。这个经济、社会、政治和文化配置的过程以快速扩张的形式展现在城市空间中，这种扩张中的实体规划和城市设计几乎变得和空间组织和重构毫无关系。这样的做法首先危害了空间发展的秩序和公正性。

全球化也强化了一种普遍的国际风格。经济渗透、相关的生产技术、房地产需求的具体模式，以及盛行的现代建筑技术和实践，都决定了世界级城市呈现出相似的具有国际化特征的城市形态，无论它们的文化根源是什么样的。中心商务区的物质形式是由商业和活动的效率要求决定的；但是在建设过程中，它们常会变得没有人情味和不友好，制造出完全不适宜社会化的环境。实体规划理论和城市设计实践遵循经济和科技逻辑，以便于这种普遍的城市中心的新形式的产生。但是没有人能够罗

列出充足的理由来反对这种已然成为全球规范的做法。

不过，在亚太地区的很多国家，新兴的本地职业阶层和持续“升级”的劳动力大众的不断增长的需求确实引起了传统宗教、民族身份和本土文化的复兴。社会本土部分的重要性被确认，这有助于刺激本国地标性文化的复苏，也与越来越高涨的历史文物保护需求的全球趋势同步。原生态的区域以及有历史和建筑学意义的建筑被更为经常地保护起来，或被改造赋予新的功能。

然而，亚太地区的世界级城市中，始终存在着两个无法解决的普遍矛盾，它们一直困扰着城市设计者和规划者。其一是夹在全球化需求和当地忧虑之间的环境矛盾。来自全球工业资本严苛的经济需求和为了获得有限的城市中心的土地的激烈竞争，几乎没有为环境改善和社会人文目标留出空间。其二，在本土化和全球化之间的两种互相争论的正式表述中，民族身份往往被视作一种意识形态，以及一种期望从全球化的主宰中获得政治解放的尝试。

全球发展需要接受本地经济，适应本地经济。全球发展的推进提供了

更多的选择和机遇，也为矛盾和冲突提供了更丰富的土壤。随着本地经济越来越深入发展的全球模式，并取得了更大的经济成就，国家和社会不得不提高自身的灵活性、政治变通性和多角色扮演的能力，以开拓未尝试过的可能性。

必须认识到，发展的关键前提条件就是协调极端事物的能力和灵活性——比如现代主义和传统主义、全球化和本土化。随着全球发展掌握了经济的方向，规范竞争、解决争端和平衡对立的能力被削弱了。由国家、跨国力量、职业人士和劳动力组成的城市四合体必须学会调整和接受，避免冲突和对抗，以求在新的全球时代中共存。因此，亚太地区的城市空间发展开始向着吸收、接纳和整合不同的、往往互相冲突的元素和事件的方向推进。城市必须逐渐变得更有软度、更开放、有机和有活力——创造和接受一个复杂的空间镶嵌体，即在本地文化背景下被吸收的城市形式。

雷金纳德·尹旺·郭是夏威夷大学的亚洲研究教授和城市 and 区域规划教授

事业费用上升，如20世纪90年代的卡拉奇，其他的企业也会受损失，会被迫减少他们的营运，甚至彻底倒闭³⁷。

信息化和去工业化的双重进程显示了城市劳动力市场之间和内部的竞争是如何激化的。在对于经济流动和投资的限制更少的政治环境中，工业投资和就业几乎不受限制地不断流向工资成本更低的地区。主要商业功能的“外包”的实例，从会计到医学分析，再到美国到印度的国际电话，显示了资源的流动性是如何既连接又扰乱了城市的经济生活。

社会维度

The social dimension

上述的全球化的经济影响还有一个重大的社会元素：它们加速了城市中社会经济分化过程。这些经济变化的两个主要后果是城市贫困的增加和城市内部不平等的加深。如下所述，这两者对于妇女和儿童能产生特别的后果。第五章会更深入阐述城市贫困和不平等，不过它们也需要作为社会经济分化进程的一部分来被理解。



全球化往往强化了长期存在的城市模式，如不充足的公共基础设施和住房
Globalization has often reinforced long-standing urban patterns of inadequate access to basic infrastructure and housing

2003年，一份关于美国城市人口动态报告得出结论，城市社会经济分化的进程是过去二十年内主要城市转型中的其中一个³⁸。这种分化，一方面是由人口进程，包括移民和不同种族、民族群体的融入引起的，另一方面也是由家庭和个人面对经济变化采取多样性的应对政策引起的。随着就业机会向要求更高教育程度的岗位移动，从市场意义上来说，教育的回报提高，并把那些有着必要的培训和资格证的个人排除在外。同时那些相对而言收入受损的人发现他们的资产也处于危险中：他们可能在经济压力下出售自己的住房和其他财产。他们经历的收入和财富上的双重效应把他们变成了“新贫民”，面对经济变化时有新的危机感和脆弱感。有些国家的中产阶级，比如2001~2002年经济危机期间的阿根廷或东欧和苏联的经济转型国家中，突然发现自己缺少了适应新经济的技能，不得不在一个收缩的、竞争激烈的劳动力市场上为了低收入的岗位而奋斗。

国际社会已经多年没有强调不平等现象的重要性了，而最近的研究，尤其是关于拉丁美洲国家的研究，已经在关注不平等的许多种形式和表现³⁹。现在人们已经理解到，不平等本身就会有损经济发展的速度和质量。长久以来，不同社会中的巨大不同一直被看作是决定政治和社会稳定性的主要因素；不过现在有一个新

的论断，即不平等影响了国家内部的生产力和资源的分配⁴⁰。

全球化的这些社会经济后果强化了一些长期存在的城市模式，如基础公共设施和住房的获取不足、贫民区的新增和扩张以及很多城市的城市贫民所面对的环境和健康影响。如果说在20世纪70和80年代，城市在工作和服务方面的吸收能力是个问题的话，那么就业和收入模式上的变化所带来的快速和即时的后果则更进一步使这个能力绷紧。对20世纪90年代的经济变化给布达佩斯、瓜亚基尔、卢萨卡和马尼拉等城市带来的社会经济后果研究显示，不断变化的就业市场和公共花费的削减与如食物和健康服务等基础消费的涨价是同步发生的。这三种宏观经济变化的渠道，共同大大损害了稳定性和家庭向社会上层移动的能力⁴¹。

体制和政治维度

Institutional and political dimensions

全球化作用于城市的体制方面的主要影响在于，相对于外部私有经济力量和信息，国家和地方的政府机构力量的削弱。20世纪90年代，许多国家越来越意识到公共事业的缺点和限制⁴²。来自世界各地的私营部门的公司强力进入，他们有能力、有决断、信息灵通，进一步削弱了公共部门的作用。各种公司来到城市，寻求投资工厂或购物中心的机会。他们不受当地建筑规章、划区或环境法规的限制。如果他们觉得自己对于免税和其他法规的减免要求不能得到满足，他们就干脆搬到下一个城市去。另一方面，当地政府非常渴望吸引私人投资，让它们在的城市里创造就业，增加收入。这就产生了权利，当然还有谈判上的不对称。

很多国家中的公共服务私有化也导致了20世纪90年代有效的政府力量的萎缩，因为具体的服务和功能被政府“外包”给了私人公司。这个过程也使财政收入和经济资源减少。正如预想的，城市中最有吸引力和潜在利润的服务往往被外来的私人投资者购买——这个过程被称为“樱桃采摘”——只给政府部门剩下那些本来就运营糟糕的服务。因此政府就面对了薄弱的执行者带来的经济问题；同时他们也正在失去对能带来财政收入的服务的控制，

尤其是基础设施，这也是国家力量的重要象征和重要构成。

城市服务的私有化，比如供水、卫生系统、垃圾收集、街道维护，有时还有社会服务，意味着政府失去了引导新城市化地区发展以及改造待复兴地区的工具。市长和市议会不得不与私营公司进行谈判，这些公司的职责不仅在于提供服务，从公司实体的角度看，往往还有更重要的一点，就是为在自己祖国的股东提供高的经济回报。这就不奇怪为什么私人公司不愿意把收益投资给拉丁美洲城市中没有服务的贫民区或非法住宅区以拓展服务。他们宁可把这些收益寄回给在西班牙或法国的股东⁴³。

如果说公共机构在全球化的作用下被弱化了，那么公民权利也是同样的情况。私有化的进程已经改变了城市“所有物”的本质。在缺乏强有力民主机构的国家里，人们会发现他们与服务提供者的私人关系是“顾客”而非“市民”，这意味着人们的申诉将较少有力量与合法性⁴⁴。确实，城市居民，尤其是有着私有化服务的大城市中的城市居民，完全可以质疑地方政府的真正作用在哪里。

政治上合法的机构缺乏有效的控制力是地方政府官员最普遍最明显的体会。他们城市的投资决策、就业机会乃至从前的公共服务的管理似乎已经被转移出了当地政府的管辖范围。这种变化的最引人注目的一个例子是阿根廷案例，阿根廷政府拒绝布宜诺斯艾利斯和法国联营的私有水



美国关于住房和福利的示威游行
Demonstration on housing and welfare issues in the US

公司提高供水价格，却不得不经国际货币基金组织和世界银行的理事会的决议。一个本质上为“当地”的事件，因为水价已经被全球化了，要通过一个多边的国际组织的理事会才能决定。

空间变化

Spatial changes

全球化最证据充足的影响之一就是城市生活

专栏1.6 全球城市功能的集中和去中心化

BOX 1.6 Concentration and decentralization of “global city” functions

经济全球化最明显的结果之一是关键的“命令与控制”集合，包含了现代财政部门 and 跨国公司。财政部门在“世界城市”的控制的集合开始于20世纪80年代并且在20世纪90年代早期通过《世界城市》(Sassen, 1991)的出版而获得关注。纽约、东京以及伦敦的中心城市称为了世界金融交易的关键地点，也成为新想法以及金融工具的战略形成和市场。当其他的城市例如圣保罗、法兰克福以及之后的上海也变得重要起来，它们遵从第一批“世界城市”的集合功能。同时遍布世

界的其他城市地区的产品的分散，不同物品和服务的集合和配送成为另外一个进程。在这些通常较小的首都以及区域城市中，新的城市内部空间格局围绕着交通运输基础网络设施发展，为这些经济活动提供更大程度的连接性和移动性。作为结果的城市内部空间格局包括来自中心城市的迁徙，围绕城市建立特殊的经济地带，同时高度集中的郊区被选择并设计为可以为特殊经济功能服务的地点。

的空间组织变化，这是基础设施和连通性的新模式产生的结果。“全球化基础设施”的概念意味着基础设施至少有三个目的：服务地方需求、服务全球需求、连接地方与全球⁴⁵。这些变化标志了自20世纪90年代以来的基础设施发展中的一个重大转型，国际社会和国家政府得出了相似的结论：很多国家中的基础设施网络体现的是供方主导模式、对消费者不宜、过于昂贵，如果它们还想要继续履行既定的功能的话，就必须取得投资和维护之间的更好的平衡⁴⁶。这些研究建议更多关注需求方、关注消费者和市场调查，以明确需求的规模和构成。

这个研究还证明了基础设施是国家生产力的关键构成部分。很多主要城市在基础设施上的经历很好地支持了这个观点包括由自然灾害引起的停电、停水和其他基础设施的供应中断，包括墨西哥城的地震或中欧多瑙河流域城市的水灾。研究中最得体现的是基础设施的效率——比如孟买的港口便利了贸易，城市高速系统缓和了如曼谷、开罗或伊斯坦布尔等城市中的交通拥堵。因此，基础设施是新城市地区规划中的很重要的一个方面。

20世纪90年代对于基础设施的研究与规划原理和地方政府行政去中心化的进程是一致的——聚焦在影响基础设施设计和运营的决策中，公众参与和市民社团的作用——但是这些关注点很快黯然失色，新的焦点转为全球化进程以及在城市结构内部的全球关注点和需求的地方合并。

作为全球化的经济力量的结果，城市的空间结构中发生了四个重要的变化：

- 第一，城市开始把它们内向的注意力移向外部地点和活动。经济和政治主体开始认识到，新的投资和就业机会要求了解在城市边界以外的地方做出的决定。确实这种意识是在全球经济中具有竞争力的必需但不充分条件。
- 第二，全球经济生产模式的动力机制要求纵向整合向横向整合的转变，同一个地方和同一个市场内的生产商、供应商、金融和批发商的纵向整合转变为不同地理位置的这些功能的横向整合。
- 第三，在空间方面，产业和服务的所在地——比如中心商务区——不再由当地市场和消费模

式决定，而是由把高度分散的功能和运营者连接起来的物流种类决定的。

- 第四，这引起了早期城市模式的破裂并创造了新的模式，它包含了对效率、土地和获取方式的新定义，这个定义中，物理上的相近已经不是主要的决策因素了。这种破裂，如前文所述，被称为“可变几何”⁴⁷或“中心和边缘的新地理”⁴⁸。

城市空间模式的破裂体现在城市等级的变化上，对于那些已不再完全依靠地方或国内市场的活动来说，最大的几个城市的聚集经济已经不是最关键的因素了。只要有必要的通信和交通设施，经济活动可以安排在大城市的边缘地区或是周边城市中，在行业内就可以避免大城市外在化的消极因素，比如交通拥堵成本、空气污染或犯罪。关于二级城市作为人口超过1000万的超级大城市增长的替代方案的重要性的讨论在20世纪90年代很活跃，这一讨论又很快被成千上万个由个人、家庭、公司和地方政府所做的决定超越了，他们通盘考察了不断变化的全球经济地貌。这并不是说人们可以在家工作，然后偶尔到市中心的办公室去一下；而是说人们的办公室变得更加具有流动性，他们的市场和总部不是高速上开一个小时就可以到达的地方。二十年前，选址在北卡罗来纳州的夏洛特或墨西哥的瓜达拉哈拉是不可想象的；不过如今，如果办公室的后台运作设在孟买或班加罗尔，办公室的前线决定就可以在任意地方作出。

新的跨国城市空间联系建立起来了，这种联系绕开了临近的地区或区域，而意在寻求合作伙伴和互补的生产商，它们可能地处上一代的人根本没听说过的地方。随着这些联系的发展，国家和地方政府更寻求基础设施的发展，以吸引这些新的经济活动。基础设施的成本要求对潜在客户的需求进行辨识和研究。这个实际上就是上文所建议的、以需求为导向的应对基础设施的手段。所有这些活动都有助于“全球城市”的去中心化过程⁴⁹。

事实上，在全球化时代，城市的“竞争力”与城市的通信和交通基础设施的质量和可靠性有密切的关系⁵⁰。这些必要条件被当作吸引新投资的方法广为宣传。确实，即便是已经很成熟的金融中心，

如果这类基础设施服务没有到位，各公司也会更愿意重新选择更有保障的地点。2001年的“9.11”事件后，一些华尔街的公司做出迅疾的决定，搬出曼哈顿市中心，这样的决定也得益于它们早期为了寻找新的公司地址而对康涅狄格州和新泽西州做的调查。

这种动机还引起了飞地区域的构建，以便在跨国公司的生产链内实现特定的功能。开曼群岛或香港的经济功能被不断复制到那些原来被认为偏远的地方，比如印度尼西亚或马来西亚的群岛。如果说这些中心还不能被描述为“城市”的话，它们在经济活动、收入/财富水平和世界性特征方面正迅速向“城市化”转变。

虽然这些应全球化经济活动需求而生的新城市在空间形态的生长方面很明显，但从所涉及的人口来看，可能这种成长还是很小的。相反，亚洲巨型城市区的增长——比如从曼谷到首尔——已经形成了根深蒂固的模式，在20多年内吸收和雇用了上百万的人⁵¹。中国沿海城市地区的成长也是一种相似的空间形态，它把生产的纵向一体化与新式的通信和交通条件相结合以适应中国不断增长的全球贸易（见第三章）⁵²。

如果说这些新的形式反映了未来变化的方向，那么关注当前空间不平等的形态也很重要，这在本章前面也提到过。各政府全神贯注于与积极的全球经济运作者建立富有生产能力的、有利的联系，然而他们也在城市内部引起了生活质量的巨大差别。对最近几年城市内部不平等的研究显示，基础设施投资的位置是住房、教育和其他服务质量的重要决定因素。一项对1991~1997年间布宜诺斯艾利斯基础设施投资的研究得出结论，11.5%的人口得到了68%的投资，进而引出了这样的观点，即这个城市，其实相当于五个城市，每个的基础设施和公共服务都处于不同的水平和质量⁵³。

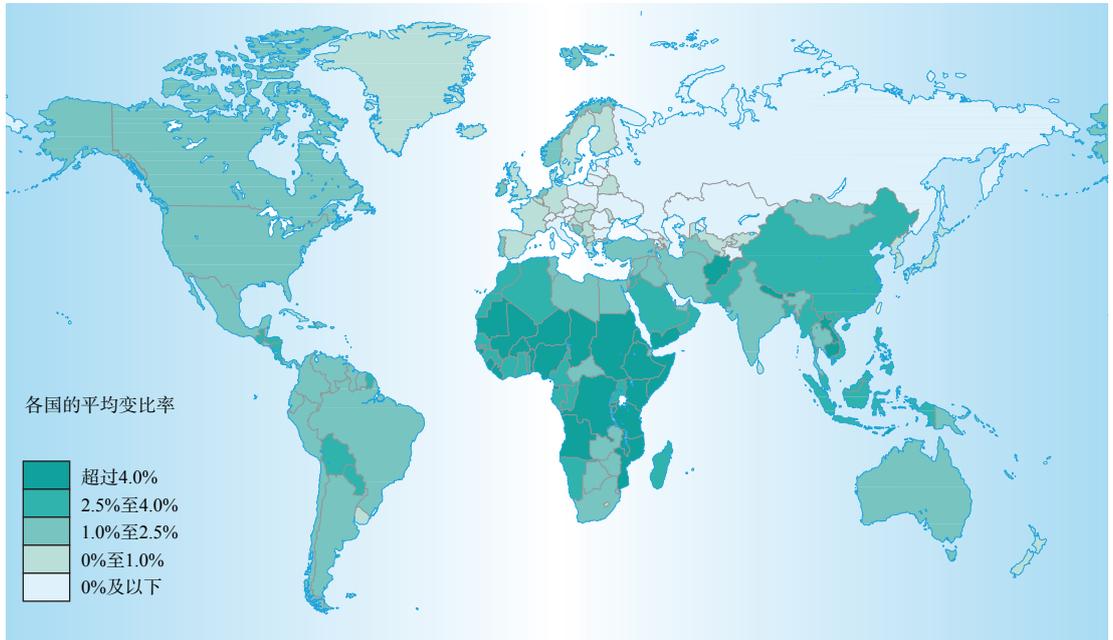
基础设施投资是对其他城市指标的很好预测——比如很多城市的供水情况与健康状况相关。这些研究证实了同一个城市内的巨大差异。一个纽约的非政府组织出版了针对该市五个分区中的儿童的年度报告，显示了公共政策、投资和行为结果的不同影响之间的互相关联⁵⁴。

这些累积的影响也在对美国100个城市的研究中得到证实⁵⁵。

表1.2 城市和农村的人口规模增长情况
TABLE 1.2 Population size and growth, urban and rural

	人口规模（百万）				人口增长率（%）		
	1950	1975	2000	2030	1950—1975	1975—2000	2000—2030
城市							
全球	751	1543	2862	4981	2.9	2.4	1.8
高收入国家	359	562	697	825	1.8	0.9	0.6
中等及低收入国家	392	981	2165	4156	3.7	3.2	2.2
农村							
全球	1769	2523	3195	3289	1.4	0.9	0.1
高收入国家	219	187	184	139	-0.6	-0.07	-0.9
中等及低收入国家	1550	2336	3011	3151	1.6	1.0	0.2

注：高收入国家指人均国民收入达9266美元或更多依据世界银行的估计。
资料来源：National Research Council, 2003, p85.



资料来源: UN Population Division, 2003.

地图1.1 2000 ~ 2005年的城市化变化速率
MAP 1.1 Rates of change in urbanization, 2000–2005

人口维度

The demographic dimension

不能将全球化对城市人口维度的影响简单地从城市增长这个更广泛的模式分离出来看。由美国国家科学院科学委员会对于城市增长机制所做的联合国城市增长预测研究是近年来最具分析性、最综合的报告⁵⁶。

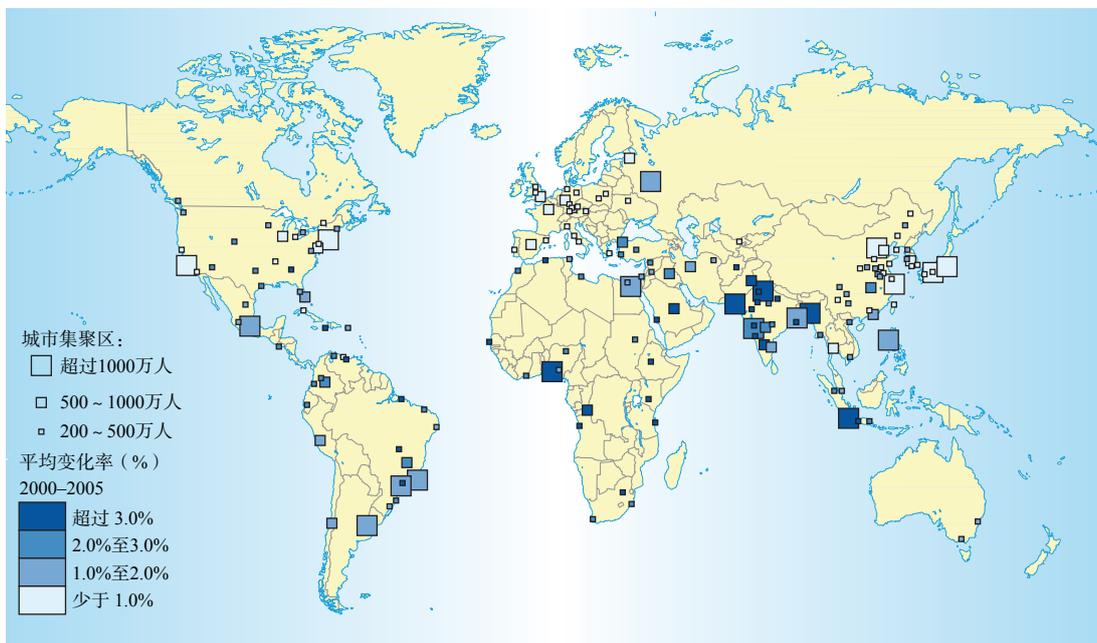
本报告肯定了联合国预测的人口变化规模，预期世界城市人口会从2000年的28.6亿增加到2030年的49.8亿，而在预期增加的21.2亿人口中，属于高收入国家的只占了2800万⁵⁷。如表格1.2所示，城市人口预期每年增长速度为1.8%，与农村人口增长速度仅为0.1%形成反差。

报告得出结论，世界上约60%的人口住在城市中。最重要的一点是中等收入或低收入国家的城市人口增长占了总增长量中的20亿，相当于每周增加近100万人，或是一个河内或匹兹堡这样的城市。大部分这样的增长会发生在人口超过100万的城市里。报告指出，到2003年为止，全球有39个城市拥有超过500万的人口，16个城市有超过1000万的人口⁵⁸。相伴这个模式的，是人口小于100万的中型

城市的持续增长。

这些模式的一些重要含义在于它们对健康、生殖健康、繁殖力和所需的基础设施，如供水、卫生系统以及包括教育的社会服务上的后续影响。在20世纪90年代之前，有这样一种假定，认为大多数国家里的城市居民因为具有较高的收入和更能获得健康服务而具有“城市健康优势”。不过现在城市贫困人口增加，伴随着持续的人口压力，HIV艾滋病、水传播疾病在城市地区的高发，说明这种健康优势已经不像先前预期的那样普遍了，哪怕城市居民仍然比农村人口的生活更富足⁵⁹。所有这些条件都在很大程度上取决于城市收入。较贫困的人生活在基础设施更少的区域，他们更可能健康情况糟糕，因为他们既缺少食物也缺少好的环境条件；而且他们也很可能得不到或者负担不起医疗服务。如前文所述，全球化给城市经济带来了高不稳定性，往往最能影响那些劳动密集，因而也更可能雇佣贫民的产业和经济活动。也因此可以推知，全球化和更早期的经济变化一样，给贫民带来了消极的健康后果，发展中国家尤其如此。同样的情况也可能发生在发达国家的一些家庭里，这些家庭因为就业岗位被转移到了低工资和无福利的国家，而失去了收入来源。

这些人口维度中一个方面是城市人口年龄构成



资料来源：联合国人口司，2003

地图1.2 2003年世界上最大的城市
 MAP 1.2 The world's largest cities, 2003

的变化。发达国家中的人均寿命持续些微增长，不过，发展中国家的城市居民中的老龄人口正在增长，并占据了重要的比例。这补充了早期关于发展中国家中相对年轻的城市人口的数据，并显示了建立一种双峰政策的需要，能同时服务年轻人与老年人。这也是上文提到的社会差异的一部分。

对政策和管理的挑战

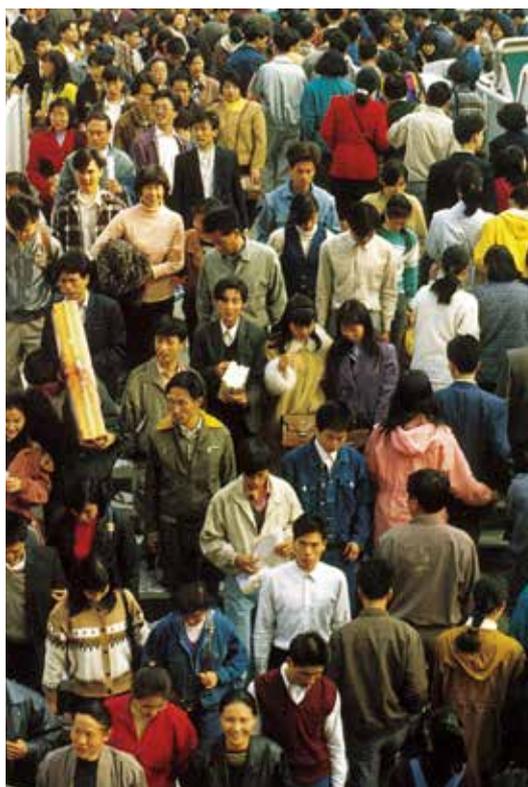
Challenges for policy and management

上面提到的变化的各个维度给国家、地方政策和管理带来了新的挑战。这些挑战中，很多是地方环境特有的，有些曾是普遍发生的。下面会讲到这些挑战中的一部分。

创造文化多元、包容的城市

Creating multicultural, inclusive cities

如本章前面所提到的，国际移民带来的结果之一就是加剧了城市的多元文化特征，各类民族空间



在25年内，全世界城市人口会增加20亿
 The number of urban dwellers will increase by 2 billion worldwide within 25 years

专栏1.7 美国迈阿密的双语现象

Box 1.7 Urban bilingualism in Miami, US

在迈阿密，围绕着使用西班牙语的问题展开了激烈的斗争。建立“双语”官方政策的现实需要激起了相当多的政治反对。只有拉美移民特别是古巴人参与了商业高层以及政治部门，多文化途径的合法化才能得以实现。但是多元文化早已经对城市产生了积极的影响。迈阿密文化的拉丁化使当地已经获得来自拉丁美洲源源不断的资金流。这座城市以及它周围的大都市区，已经成为拉丁美洲的文化中心，拥有公司总部和前卫的办公室，创造了前沿的时尚、音乐、艺术以及新的媒体节目。在美国政府的政策和财政支持下，以抬高资产价值及房屋价格为代价使迈阿密的城市文化活力大大加强，迈阿密海边装饰艺术风格（Art Deco）的旅馆地区出现了绅士化现象，而且媒体的关注以及资本投资又放大了这种变化趋势。在美国阳光地带的两端以及在芝加哥和纽约的市中心，源源不断的墨西哥、多米尼加、波多黎各等拉美移民正在塑造一个弱支配权但是仍然全球化的城市文化。

涌现。这种文化的并存带来了活力，但同时也会引起恐惧和两极化。城市必须制定明晰的政策，一方面能疏解本地人口的焦虑感，一方面又能强调和利用城市文化多样性的积极效应。如第四章所示，一些城市建立了专门的市民委员会，处理所有有关移民社区的问题。在创建和平、多元文化和包容的城市的过程中，一个必须面对的问题就是语言的认同。这一点在少数民族数量特别多的城市中尤其重要。如前所述，在城市政治中，语言可以成为一个具有分裂性的问题。不过迈阿密的经验（见专栏1.7）显示，官方的双语政策是个成功的办法，尤其是当少数民族也能进入政治和企业的领导地位时。

在外因的变化下保持稳定、均势和平衡

Maintaining stability, equilibria and balances in the face of exogenous change

如前文所述，全球化对于城市的多种影响必然意味着这些变化的过程会给城市居民的生活带来不稳定、不均势和不平衡。他们的就业、消费模式和社会流动的机遇都会受到外来因素的影响。这些不稳定问题可能通过至少四种渠道进入国家和地方环

境中：投资模式、劳动力市场、价格和公共开支。每一项都有不同的机制、速度、深度和影响的规模。更甚者，它们出现在城市中的不同地方，构成了由衰败、更新、经济复苏和向心聚爆组成的拼贴图。这些过程，真正地提出了问题：什么是均势和稳定，它们是如何被体验、感知和理解的⁶⁰？因此，国家和地方政府首先要面临的挑战就是辨认出哪一种变化正在发生，或者更好的是，哪种类型的变化是可以被预期的，这样就能考虑是否有措施能够缓冲或缓解这些影响。

这个过程要考虑三个原则：

- 1 要预期变化；因此要预留资源和能力以便应对。
- 2 对变化产生的直接影响要制订应对方案，以避免变化通过倍增因素扩大。
- 3 辨识最易在变化中受害的群体，并制定可能需要的补偿性措施。

应用这些原则的第一步就是要理解，一些过程在很大程度上是受外部力量驱动的——比如外国公司决定关闭一个本地的分公司。不过一旦这个过程开始了，政府就需要有灵活性，能把自己的一部分资源投入到能够吸收劳动力的项目中，比如增加建设或维护项目。对这种可能性的预期，有助于为面临裁员的员工们建立一个适度的安全网络。比如可保障潜在的第二位赚钱人，通常是母亲们，如果能够获得孩子的日间托管，她们就可以进入劳动力市场。相似地，保障食品补充品，比如奶制品，可以保护儿童的营养状况。这两个措施都比市政府满负荷地运行项目更重要。

这些措施需要经济资源。所有政府都觉得他们的预算非常紧张，尽管这样，他们还是要严于律己，省出资源来满足这些未来的需求。这和借资源正相反，借资源意味着把债务转移到后代。这里的措施却是为未来积蓄资源。事实上这是一种应对未知未来的保险政策。有了这样的储备资源，决策者能够更有信心地面对未来，并能缓解瞬息万变的全球经济可能带来的冲击。

塑造和强化能力

Building and strengthening capacities

缓冲外来影响首先要求就是国家和地方有能力

认识到正在来临的是什么。这个论断引出了这样的结论，公共机构需要把它们为员工培训得更信息灵通、更有连接性、在工作中更有前瞻性。在全球化的时代，这些素质就意味着具备了认识和理解变化模式、经济转型和在他们身边出现的新的谋生方式等的的能力。在培训上的投资可能比在扩展新基础设施或其他服务上的投资更为重要。相比于大城市，这一点对于二线城市来说可能更重要，因为大城市已经有了更多的信息和连接性。确实，如果小型和中型的城市中心的人口增长速度更快的话，那么在中小城市中心的层面上投资能力培训，比在几个最大的城市中微不足道地增加几个员工要重要得多。

在这个领域，国际城市网络和城市职业人士在传播最佳实践、经验以及许多关于这些问题的论点中发挥的作用是无价的。知道一个问题不仅只有一个解决方案对于一个孤立的社团来说是很有用的。城市间的国际组织的成长已经发挥了很重要的作用，比如国际地方政府联盟、大都市组织和城市组织。通过彼此分享在应对全球化带来的问题中所获得的信息和经验，它们在未来将变得更重要。这类组织间不断增加的合作很可能强化它们的重要性，目前由国际地方政府联盟（IULA）、联合城镇组织（UTO）和大都市组织联合成立的城市和地方政府联盟就是很好的佐证，这个机构已经进一步成立了一个地方民主全球观测站（GOLO）。

建立更长期的决策时间框架

Establishing a longer time frame for decision-making

政策和管理的一项挑战是采用更长期的决策时间框架。有些城市和市民团体已经开始了这样的行动——比如布宜诺斯艾利斯、巴塞罗那和纽约的2050项目，这些项目都要求城市中的主要活动者思考市民们对自己城市2050年时的恐惧和担忧，并思考中短期的决策会有怎样的长期影响。这三个城市项目的框架多少有些不同：在布宜诺斯艾利斯，这个项目启动于2001年的经济危机，因此呼吁市民们思考能够超越经济危机的直接解决方案；在巴塞罗那，这个过程涉及了老城以外

的市政当局，寻求为2050年达成一个“大都市化的巴塞罗那”建立基础；纽约的2050项目是个市民运动，2004年获得了政府的支持，它寻求超越曼哈顿下城区自2001年“9.11”事件后的密集型规划，将五个城区融合为一个整体的大都市区域。

建立长期展望比单纯的物质规划所包含的内容远为更多。实际上，这三个城市的公众咨询过程已经表明，市民所关注的范围涉及广泛的经济、社会、环境和政治话题。他们询问，在面对新的变化和在来自远方的决策影响时，怎样才能保护经济和环境公正；他们担忧，自己选举出的机构是否有能力预期这些变化。不过很清楚的一点是：广泛的民众参与聚焦未来，释放了强有力的创新和想象的力量，能够在城市政策和管理方面，超越市政部门的日常关注点。从这个角度看，建立长期的时间框架对于保障城市生活质量的可持续性，预测可能的新问题来说具有重要价值。如第七章将会提到的，这种展望可以被看作为城市战略规划的一部分。

专栏1.8 长期愿景：一个用于决策的框架

Box 1.8 Long-range vision: a framework for decision-making

2050计划脱胎于1999年举办的《布宜诺斯艾利斯1910：记忆中的未来》（Buenos Aires 1910: Memoria del Porvenir）这一展览，展览于1999年吸引了超过10万人来到布宜诺斯艾利斯，随后这些人又拜访了华盛顿和纽约。这个展览得到了人们的强烈反响，由此可见，人们深深着迷于其祖先是如何思考未来的。在其影响之下，布宜诺斯艾利斯在2001年做出了一项决议，呼吁人们对未来进行全新的设想——让人们想象到了2050年，未来将会是何种模样。各大学的研讨会和一个由地方当局举办的展览引发了更多积极的反响，最重要的是，它鼓励人们突破常规的时间维度去思考。

在纽约，在2001年9月11日的袭击事件的余波中，世贸大厦遗址（Ground Zero）受到巨大的关注是对这个方法的回应。许多市民项目，诸如“想象纽约”、“倾听城市”等，极大地激发了大众的兴趣；但是这过度地集中于16英亩的下曼哈顿区上。布宜诺斯艾利斯团队建议他们的纽约同事建立一个更广泛的、全城的、大都市区的以及区域尺度的更长时间的思考框架。这就产生了纽约2050年计划。

类似的方法讨论也在巴塞罗那展开，它的市长也意识到了应当在更大的大都市区范围以及更长的时间跨度框架下去思考一个城市的未来。

资料来源：www.NewYork2050.org。

维持基础设施的物质世界

Maintaining the physical world of infrastructure

在缓冲全球化对城市的影响方面，国家和地方政府能够有所作为的一个领域就是确保现存的基础设施网络的收益能够继续流动。20世纪90年代早期，发展中国家的城市基础设施股票据计算达到了3万亿美元。这包括了城市供水、排污系统、电力、高速公路、街道照明、固废处理等所有现存的系统以及其他服务⁶¹。不过，我们知道，这些系统中很多不能得到正常运作所需的维护和更新。大多数国家中的大部分基础设施系统是“运作不良”的。它们几乎不能提供持续的服务，或从经济方面说，无法达到设计者所承诺的利润。

为了应对这种情况，也为了满足不断增长的人口对于服务的需求，城市基础设施继续接受于公共投资的很大一部分。20世纪90年代，投资流动达到了每年1500亿美元，其中95%来自国内资源。地方管理者必须找到办法改善运作不良的系统收益。比如，如果地方政府能够从现存的3万亿美元股份中获得额外的5%，他们就可能收获1500亿美元的收益，或者一个相当于每年新增投资的数额。如果这样的利益能从现存的投资中获得，而不是新的投资和项目，他们就能免除很多用于把资源转移到新项目上的经济、社会和环境成本。很显然，这个游戏的规则就是“从你已有中获得更多”⁶²。

这意味着要把更多资源转移到现存网络的更新和维护上，在整条街道重铺之前填好坑洼，并保证基础设施能够继续支持城市经济的生产力。不注意这些系统的条件，就会招致灾难，正如发达国家和发展中国家的城市每年都会遇到的那样。2003年8月美国东北部和加拿大大部分地区的停电事故证明了维护不力的巨大代价。基础设施的停运，比如在1984年墨西哥地震之后，会带来高昂的经济损失。相似地，中欧多瑙河流域的水灾给地方经济带来了毁灭性的损失。然而很重要的一点是，要意识到这样的基础设施失灵也有可能因为当初的设计就不合理，而不是因为维护条件差。

20世纪90年代在拉各斯、雅加达和曼谷的几项重要研究很好地论述了应对基础设施的挑战能够带

来很多好处。这些地方的研究发现，在缺少比如供水、卫生、电力、城市交通和固废处理等公共基础设施的地方，中小型企业就不得不自己提供这些功能。这占据了资本投资中的很大比例，因此降低了这些企业的利润以及成长和催生新就业的能力⁶³。

投融资及其操作

Financing investment and operations

面对全球化，城市财政所面临的挑战更为复杂，并涉及了多级政府和私人领域内的各种运作者。在私营领域，本地工程很显然将会有更多的运作者和潜在的投资者。财政政策的挑战是如何拓宽和稳定公共财政收入基础，并通过某种形式的公共财政原则指导和控制开支的增长。不断增长的城市人口要求有更多服务，并持续扩展政府的运作范围。对于更多公共开支的需求是巨大的，然而很重要的一点是要把这些资源优先输送到最重要的事项，而不是为永远在增长的项目提供资金。在财政收入和开支之间找到平衡点是个艰巨的任务。

当然对于城市治理有重要影响的多重机构层级使取得这个平衡点更加复杂。尤其在大都市区政府如此，它们还需要涉及与省级和国家政府之间财政关系⁶⁴。虽然对城市财政的分析研究在过去十年内取得了巨大的进步，为市级和次国家级政府的管理提出了不错的建议⁶⁵，但是在财政收入基础不断变化和开支需求不断增长的背景下（部分是因为人口增长），要采用这些原则并不容易。国家政府财政的不稳定、政府内部转移规则的不明确和多变、省级政府时而荒谬的激励机制、地方层面上的问责制度的缺失等，都使城市财政问题更为复杂。所有这些问题都受到了全球经济变化以及它们给国家和地方经济带来的后果的影响。

可持续性的动员

Mobilizing for sustainability

面对全球化，政府的最后一个挑战就是利用自然资源的效率。这个问题会影响投资的模式和城市服务的运作。比如世界上所有国家的饮用水边际成本都在不断增加。由于北京、洛杉矶和墨西哥城需

要把水从非常远距离的采水点运输到城里供应给它们已经很庞大的人口，也就是说它们已经在这项任务上消耗了巨大的资金和能源。这个事例说明，如果城市能够立刻开始改善它们使用自然资源，比如水的方式，将是个明智的做法。由于基础设施的成本更多取决于网络长度而不是宽度——长的管道比宽的管道成本更高。因此任何减少物质蔓延和空间扩展的举动都有助于降低基础设施成本。

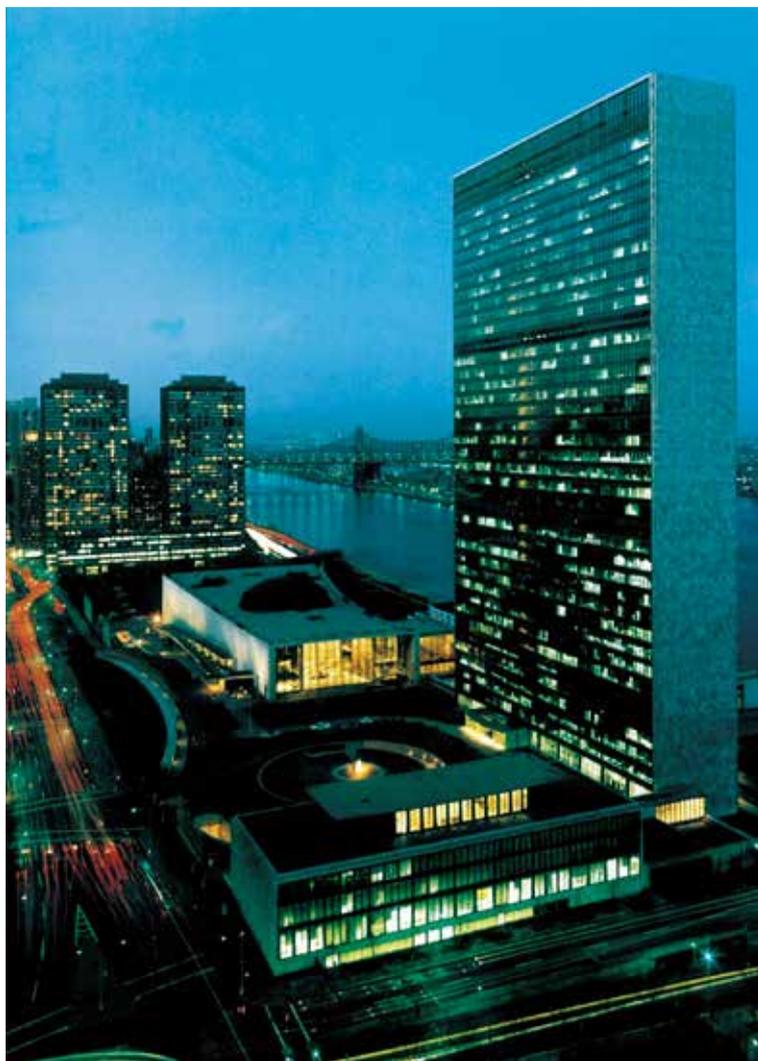
采用巴西库里蒂巴的一些经验和实践可能是个好的开始。库里蒂巴的决策者在二十年来一直坚持一个观点，就是问题不是被逐一解决的，而是要从整体上解决，一个政府行动应该一次解决一个以上的问题。

全球化时代城市公众利益的保护

Defending the public interest in cities in an era of globalization

本章论证了作为全球化的结果，复杂而迅疾的变化对城市的影响。这些影响是多维度的，往往同时发生，但是结果从来不具有同质性。机遇、损失、增长和剥削的不同格局创造了新的身份、文化和冲突，城市的多样性正被进一步差异化。那些影响着个人、家庭和街坊的变化被反映在新的经济和社会行为中，也反映在空间和物质格局上。所有这些变化都导致对“公众利益”的重新定义。谁代表公众？什么是公众利益？它仅指本地的，还是也包括与远距离外的主体和地方的联系，他们也影响了这个城市，并且在这个城市中有利益。谁能是公众利益的保护者？基于当下关于多方治理的概念，在决定什么是可接受行为的过程中，是否政府也只能作为多方中的一方？这些问题意味着，现在定义和保卫与多样的私人利益相对的“公众”利益是城市政策最主要的挑战，这点将会在第七章内讲到⁶⁶。

然而，这个挑战提出了公共价值的问题：对差异的容忍度、社会包容性而非排斥性、参与和



全球挑战需要一致的全球应对
Global changes require coherent global responses

代表而非集权管理、透明度和问责制，以及通过把这些价值观嵌入到日常的公众实践中而使它们变成具体而直接的需要。这种直观性比任何时候都重要。在这个到处是虚拟和技术的世界里，我们要把真实的城市变成道德之城，价值观是可见和明晰的⁶⁷。希腊人相信良知在眼睛里；只有当眼睛看到时，良知才会被触发⁶⁸。这种良知在帮助引导地方进程的管理和全球化的影响方面，比任何时候都重要。

注释:

Notes

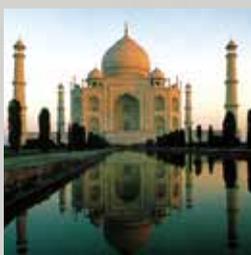
- 1 This chapter is based on drafts prepared by Michael Cohen, New School University, and Sharon Zukin, Brooklyn College and City University Graduate Centre, New York, US.
- 2 Appadurai, 2001.
- 3 In simple terms, 'symbolic economy' may be defined as the creation of wealth from cultural activities, including art, music, dance, crafts, museums, exhibitions, sports and creative design in various fields.
- 4 On New York, for example, see Burrows and Wallace, 1999.
- 5 Regional editions of the *Wall Street Journal* and *Financial Times*, as well as regional programmes on cable TV networks, such as the BBC, CNN and MTV, are partly received by satellite distribution from a central node and partly edited in local capitals. Al Jazeera's headquarters are in Dubai; but its coverage of news events in the Middle East reaches an audience in Dearborn, Dublin, Mumbai and Cape Town.
- 6 Papper et al, 2004.
- 7 Anderson, 1991; Tchen, 1999.
- 8 Simmel, 1950.
- 9 Zukin, 1995; Ellin, 1997; Caldeira, 2001; Sorkin and Zukin, 2002.
- 10 See Sandercock, 2003.
- 11 For a more positive view of losing ethos because of globalization, see Cowen, 2002.
- 12 Fejos, 2001, p88.
- 13 See the arguments in favour of economic context rather than ethno-cultural background in Kloosterman and Rath, 2001, and Rath et al, 2002.
- 14 See Blokland, 2001.
- 15 Talwar, 2002.
- 16 Black and Henderson, 1999.
- 17 Hall, 1998.
- 18 National Research Council, 2003.
- 19 World Bank, 2002a.
- 20 Moomaw and Shatter, 1996, see also Brockerhoff, 1999.
- 21 Freire and Polese, 2003, p6.
- 22 Hall and Pfeiffer, 2000a.
- 23 World Bank, 1991.
- 24 National Research Council, 2003, p303.
- 25 UNCTAD, 2003.
- 26 World Bank, 2003d, p312.
- 27 Rodrik, 2001.
- 28 Stiglitz, 2002.
- 29 World Bank, 2001a; 2002b; 2003a.
- 30 Sassen, 1991; 2001.
- 31 Sassen, 1994.
- 32 Cohen and Debowicz, 2001.
- 33 Pollard and Storper, 1996.
- 34 Brecher and Costello, 1994.
- 35 Jauch, 2002.
- 36 Beall, 2002; Abel and Lewis, 2002.
- 37 Hasan, 2002.
- 38 National Research Council, 2003, pp155-198.
- 39 de Ferranti et al, 2004; Thorp, 1998.
- 40 Birdsall, 2001.
- 41 Moser, 1996.
- 42 Ferreira and Khatami, 1996.
- 43 Cecchini and Zicolillo, 2002.
- 44 Catenazzi, 1999.
- 45 Graham and Marvin, 2001.
- 46 See World Bank, 1994, and US National Academy of Sciences, 1993.
- 47 Castells, 1996.
- 48 Sassen, 1994.
- 49 Sassen, 1991.
- 50 Graham and Marvin, 2001, p315.
- 51 McGee and Robinson, 1995.
- 52 Yeung and Chu, 2000.
- 53 Cohen and Debowicz, 2001.
- 54 Citizens' Committee for Children of New York, 2002.
- 55 Galster, 1998.
- 56 National Research Council, 2003.
- 57 National Research Council, 2003, pp82-83.
- 58 National Research Council, 2003, p87.
- 59 National Research Council, 2003, Chapter 6.
- 60 Simone, 2001.
- 61 Cohen, 1998.
- 62 Cohen, 1998.
- 63 Kyu Sik Lee et al, 1999.
- 64 Bird and Slack, 2003.
- 65 Bahl and Linn, 1992.
- 66 Kemmis, 1995.
- 67 Cohen, 1997.
- 68 Sennett, 1990.

Chapter 2

第二章

城市发展的文化战略¹

Cultural Strategies for Urban Development



城市空间的再开发	32
Redevelopment of urban spaces	
内城地区的再开发	33
Redevelopment of inner-city areas	
文化遗产的保护	35
Preservation of cultural heritage	
中产阶级化	37
Gentrification	
文化产业的增长	38
Growth of cultural industries	
全球化中的城市消费空间	42
The consumption spaces of globalizing cities	
消费空间的设计与建筑之交融	43
Fusion in the design and architecture of consumption spaces	
消费空间的封闭	47
Enclosure of consumption spaces	
走向包容的城市文化	47
Towards an inclusive urban culture	

第一章论述了全球化对城市文化的总体影响，并强调了这些影响的社会维度，尤其是种族问题及其对城市空间内的主张。本章则论述城市文化的物质方面，如在第一章中所明确的，聚焦宫殿、庙宇、剧院、艺术博物馆等建筑环境。在最近几年，文化有了更多工具意味。现在它代表符号经济的观点、时间、场地和象征。一方面面对着全球化和全球竞争，一方面面对着地方的抵抗，文化的这个新概念正越来越被用于城市战略的制定。

进入21世纪，很多城市承诺要发展符号经济：生产信息、设计和影像，以加强文化创新性为目标。尽管有些城市仍在发展它们的工业基地——主要通过把外国投资、本地企业和低工资劳动力结合起来，另一些城市则把剩下的工厂更新为办公室、旅馆和休闲中心，但是文化已经普遍成为了它们在思考未来增长时的一个因素。

每个城市都想维持自身发展——它的人口、建筑、基础设施和文化，以及它在更大的地域内的相对影响范围，从地方或省级层面到国家层面，甚至到地区和全球层面。要应对这一挑战，一个城市就必须在目前的国际劳动分工中找到自己切实可行的位置。不过这个任务使每个城市都陷入了两难境地，因为它一方面开放自己，与其他城市和文化进行自由的交流，一方面又必须保护本地的居民不受

这种自由交流带来的危害，从而丢失了自己的地方身份。

在当今这个全球化时代，符号经济的成长正在以非常鲜明的方式重塑城市文化。最直观的一点就是它鼓励代表着文化资本的城市空间重建。基于文化能成为就业增长的动力这一论断，投资正被导向新文化产业和文化区。公分母就存在于新公共空间的开发中，这些空间被作为消费的空间，它们的文化设施旨在使不同的社会利益和谐，改善城市生活的质量。尽管每个城市都展现自己的文化战略，作为把自己和其他城市区别开来的方式，显示自己的社会内聚力和它独特的创新力量。但是必须记住，这些观点和实践是在一个竞争性的框架中运作的，它们体现了竞争性的经济生产全球化和同样竞争激烈的文化商品化。

本章论述了在全球化背景下，文化是如何影响了全世界城市内部的格局和进程的。第一部分讲的是文化对城市的最直接的影响——即把文化作为城市空间再开发的战略核心，其设计是为了将全球化带来的经济利益资本化。

第二部分论述了城市文化产业兴起的趋势，聚焦经济和文化象征在城市“文化区”开发中，或诸如时尚和服装设计等创意经济活动的集聚中起到的作用。

最后一部分论述了全球化是如何影响新的城市消费空间的出现和传播的，这些空间的形式往往是功能混合包括具有全球标准的文化设施、店铺和住房的建筑群和大型购物中心。

城市空间的再开发

Redevelopment of urban spaces

全世界很多城市当局和城市发展机构正越来越多地将与文化相关的活动作为城市再开发或复兴的工具²。这一战略可以被用来促进城市市民身份认同，在国际上进行城市营销，尤其是用来激发那些正在经历工业衰败的城市的经济前景。当前，世界上很多地方的趋势说明，文化将在城市未来起到越来越重要的作用。这些趋势中，最为重要的几点是：文化驱动的内城地区再开发；历史建筑的保护和传统技艺的复兴，旨在增加城市的全球旅游业潜力；以及内城居住区的中产阶级化。



识别性是符号经济中的一个重要特征
Identity is an important feature of the symbolic economy

专栏2.1 法国巴黎的波堡高原

Box 2.1 Plateau Beaubourg, Paris, France

在总统乔治·蓬皮杜的带领下，法国政府决定在巴黎中心创造一个新的当代艺术博物馆——一个公共博物馆，它将延续200年前定下的卢浮宫伟大计划的历史传统，同时也将证明这个国家没有丢失它的创意先锋的地位。这个政策有着教育以及促进目标。法国的年轻人群将会接触到一个多目标的当代艺术博物馆，尤其是那些在1968年的政治抗议中表示不满的人，以此培养他们的创造力。但是它同时也会将创造力融入工业设计并且鼓励所有领域的创新，从“纯粹”到商业，从无调音乐到概念艺术。这是一个预料中的结局，在一个集权的系统中，如此伟大的博物馆只能建造在巴黎。

然而政府对博物馆的期望不仅仅是要焕发法国的创造性，同时也希望刺激中心区衰败部分的再开发。事实上，为了建造乔治·蓬皮杜中心，波堡高原（Plateau Beaubourg）上被拆除的建筑物很破旧并且缺乏现代便利性。有了大胆现代的建筑，来自巴黎和国外的大量的年轻人，他们来到这里乘坐外部观光电梯，他们聚集在这个作为替代的壮观的博物馆很快就将这片地区与新文化资产相互融合。蓬皮杜艺术中心很快发展成为一个世界级的观光胜地。它的成功并不在于对艺术品的长期收集。博物馆的一部分来自于蓬皮杜创新项目和一开始就免费开放，另一部分来自于理查德·罗杰斯（Richard Rogers）和伦佐·皮亚诺（Renzo Piano）的高科技建筑设计。蓬皮杜艺术中心的形象很快成为如同埃菲尔铁塔一样的西方标志。它在全球的建筑以及新闻杂志上被当作焦点，建筑物前的开放空间，成为年轻人、街头表演

注：i Mollard 1977; Evans 2003.



城市的全球营销
Global branding of cities

者以及来自各地的游客的聚集地，成为后现代广场。蓬皮杜中心成为“品牌”。巴黎的成功有效地证明了针对旗舰文化项目的大量投资能够复兴一个城市的经济和声望，即使（或者特别是）在建设项目的建筑师来自海外的情况下。ⁱ

内城地区的再开发

Redevelopment of inner-city areas

在20世纪60年代，欧洲国家的政府开始对文化资本周围的城市中心的改造产生了兴趣。和华盛顿州政府一样，英国和法国政府，通过了新的法律来支持艺术和历史保护。法国人觉得他们应该做些什么来重振法国在国际舞台上的地位——要设计一个战略，既能够应对与美国的经济竞争，也能应对纽约和巴黎之间的文化竞争，这在专栏2.1中会讲到。

其他的欧洲城市也没有忽视波堡高原的案例³。与美国几乎所有的公共博物馆和其他文化设

施都是由地方政府和私人资助者支持不同，在欧洲国家，中央政府总体上控制着文化机构的管理和预算。20世纪80年代的经济危机中，中央政府更深入地参与到地方重建上，它们开始把经济和文化战略联结起来。确实一个地方越是显得社会衰败，越是看起来不可能有新的工业增长，中央政府就越想把它作为文化中心来营销，以创造新的商业气候。随着电脑软件、媒体和消费者产品工业的成长，把发展的优先点放在设计创新和对最新潮流的掌握就显得更为重要。这种潮流在工业衰微的苏格兰格拉斯哥所采用的政策中得到了很好的诠释，格拉斯哥从20世纪80年代开始就把自己作为一个文化中心来营销（见专栏2.2）。

专栏2.2 英国格拉斯哥：文化作为衰败城市的新经济基础

Box 2.2 Glasgow, UK: culture as a new economic base in declining cities

在格拉斯哥，传统工业以及船舶建造进入了一个最终的衰退，当地的组织开始举办年度艺术节——五月节（Mayfest），并且在1983年开放了一个新的博物馆——伯勒尔艺术收藏馆（Burrell Art Collection）。区议会声称格拉斯哥将在商业服务中找到一个新的角色，更好的教育、媒体产业以及艺术。苏格兰开发机构雇用了国际咨询公司麦肯锡为其设计一个城市再开发策略，他们设想将格拉斯哥建设为一个文化中心。麦肯锡把目标放在吸引跨国公司，就像蓬皮杜一样，刺激当地居民的创造性。像计划外的绅士化文化政策，这个计划同时也与当地重新估算城市中心的商业利益产生关联，通过将老仓库和工厂转换为具有苏格兰风格的LOFT居住，同时也在码头区建造新的豪宅。ⁱ

注：i Gomez, 1998.

最佳实践

BEST PRACTICE

奎塔贝拉（CIUTAT VELLA）旧城区项目：西班牙巴塞罗那历史中心的复兴

CIUTAT VELLA PROJECT: REVITALIZATION OF THE HISTORIC CENTRE OF BARCELONA, SPAIN

奎塔贝拉（CiutatVella）是巴塞罗那重要的历史、文化和休闲中心，承载着巴塞罗那绝大部分的历史、文化和艺术遗产。尽管如此，这个城区还是有很多问题：教育和医疗健康服务不足、住房和城市基础设施不足、失去经济活力、被边缘化和失业。为了解决这些问题，市议会与市民和私营部门合作，制定了一个整合的规划，以恢复住房、改善公共基础设施、促进当地经济发展和实施社会福利项目。已完成的工作包括：建造和翻新了多所博物馆，建立了一所公立大学、多个市民中心、一家公立医院和2000多套公共房屋，并修复了22400个居民点。此过程刻意规避了中产阶级化，以此来保证当地全体居民的长久利益。

城市振兴和社会政策改善了这个城区的生活质量，包括教育水平、家庭收入、经济活力和安全，这继而又缩小了存在于奎塔贝拉内部，以及奎塔贝拉和巴塞罗那其他城区之间的经济和社会差距。

资料来源：www.bestpractices.org

基于文化的城市中心再开发战略被欧盟深化和拓宽，欧盟在1985年启动了一项年度竞赛遴选欧洲的文化之城。每个胜出的城市要主办一个长达几个月的节庆，包括在各个地方的演出和展览。地方政府会以此为机会争取欧洲地区发展基金，得到这笔基金他们就能够翻新和扩建现有的博物馆和音乐厅，并且在世界各地宣传他们的城市。地区竞争使文化战略的应用在地理范畴上扩大了：2000年，九个城市赢得了这个头衔。重要的一点是，两个城市（布拉格和克拉科夫）位于东欧，而还有一个（雷克雅未克）甚至位于一个不属于欧盟的国家。赫尔辛基也在2000年被选为欧洲文化之城，它把节庆活动与建造新博物馆、电影院、艺术书店和咖啡馆以及媒体中心的长期计划联系起来。

然而这些重建战略本身也有问题。文化之城的名号跨越了整个欧洲，甚至到了美洲，每个城市都宣称自己有与众不同的文化。不过“文化之城”在任何地方重复生产同样的设施，成为全球化工业生产的回音，伴随着生产在地理上的扩散和消费的聚集。有批评说许多为了主办特别活动的竞争，包括奥运会，会使一个城市的资源在准备无休止的各种竞标中耗尽。胜出的城市取得地方和国家基金的绝大部分，从而使小的城市失去了补助，它们还支持那些可能吸引最多游客的产品和表现。这也同样意味着经济和文化全球化的并行，因为全球性产品和进口商品往往被认为比只对特定受众有吸引力的国内艺术和文化更有竞争力。另外在固定的文化资本上投资这么多的钱会带来不平衡。与中产阶级化和新奢华住宅一样，它把资源集中在城市中心，却没有重视文化服务水平低下的边缘地区。这些文化战略以自己的方式在全世界各地的大城市中创造了“文化区”，有自己的现代艺术博物馆、豪华宾馆、咖啡厅和商店——所有这些所推销的是同一群具有流动性的建筑师、艺术家和设计师⁴。至今为止，这方面的最好案例可能要数毕尔巴鄂的滨水地区复兴，这一项目包括古根海姆博物馆、优斯卡度纳（Euskalduna）会议演艺宫、宾馆和一个购物中心。（见专栏2.3）

毕尔巴鄂所面临的挑战（在专栏2.3中着重描述）也同样出现在其他采用了文化再开发战略的亚洲城市，新加坡的经验是个很好的例证（见专栏2.4）。它的文化战略建立在开发一个国际知名的文化综合体——榴莲艺术中心之上。

东京，已经被更为现代化的新加坡抢走了好几

专栏2.3 西班牙毕尔巴鄂古根海姆博物馆：一个全球性的区域

BOX2.3 The Guggenheim Museum, Bilbao, Spain: a global district

就像在格拉斯哥（以及英国的曼彻斯特、谢菲尔德和利物浦），缺乏新的工业增长导致了毕尔巴鄂的传统工业的衰败，当地政府转向建造文化消费设施。一方面有意跟随格拉斯哥的脚步，另一方面也受到巴塞罗那成功的影响（巴塞罗那在1992年举办了奥林匹克运动会以及由塞维利亚赞助的世界博览会），毕尔巴鄂也编制了一项文化规划。当地政府试图复兴中心地区以吸引跨国公司商业服务，特别是银行业以及金融业。他们决定投资梦幻般的基础设施，凭借自己的实力创造文化形象。他们将不仅仅为一个新的博物馆买单，同时将负担其艺术品。城市雇用了外来的著名建筑师：诺曼·福斯特以及弗兰克·盖里设计古根海姆博物馆，这将成为河对岸的重要景观。新城市意象旨在同时吸引游客和企业。就像在格拉斯哥，这些项目显示了具有强烈市场标准的大型标志性设计以及对美学以及设计的强烈注重的不可取代的地位。换句话说，在蓬皮杜中心的示范下，毕尔巴鄂的文化策略将会特意创造一个世界公认的品牌。这种想法和古根海姆博物馆的发展性策略相匹配，在它的指引下，托马斯·克伦斯从1980年就开始思考第一座世界级的博物馆，这个博物馆的商标名称、标志性建筑以及当代艺术会涉及更多的分支。ⁱ

即使毕尔巴鄂并没能能够扭转年轻人口外迁的局势以及高比例的失业率受到的很多的指责，但是再开发的文化策略为这个城市赢得了大量的令人称赞的宣传效果。从博物馆设计竞标开始的那刻起，艺术和建筑评论家涌入毕尔巴鄂参观了



突出的博物馆已成为“世界文化城市”的标志物
Outstanding museums have been used to market ‘global cities of culture’

场地并对其展开评论。1997年博物馆开放以后，他们又回到这里表扬盖里美丽的设计以及它对一种新材料——钛合金的大胆运用，这创造了在阳光照射下产生流动波浪的景观，这个视觉效果和毕尔巴鄂船业制造的近代起源产生关联，同时钢厂也不再出现。除了以上赞美之外，社会评论家提出了关于文化计划结果的问题。这是不是一个积极的发展，并且给毕尔巴鄂带来了大量的游客，尤其是来自外国的游客，但是却没有给当地居民带来工作？这个城市的新形象是不是与事实相反，并没有带来预期的企业？ⁱⁱ

注：i Gomez, 1998; Zukin, 1995; Evans, 2003. ii Plaza, 2000; Ockman and Vidler, 2001; Rauen 2001; see also Friedmann, 1995a.

个国际公司的办公室，现在它也面临着和新加坡一样的问题（见专栏2.4）。在东京，这个大都市的政府同样把它的稳步增长的文化预算中的绝大部分花费到大型、综合功能的文化会议建筑群、大型剧院和文化博物馆——但没有大力地发展城市文化生产者或者激发艺术创新⁵。

把文化作为经济增长动力的观念，也反映了制造业城市向更为灵活的、设计和知识主导的生产基地的转变。从20世纪70年代开始，美国和西欧的工厂开始移出城市，在老建筑中留下了闲置的空间，并使房租相对便宜的制造业地区向多种使用者开放。尽管区划和建筑法规禁止工业建筑被用作住

房，但是视觉和行为艺术家还是暗地里把生产车间（loft）改造为生活—工作空间。纽约的经验（见专栏2.5）很好地说明了这一点。

文化遗产的保护

Preservation of cultural heritage

文化驱动的再开发模式取得成功，一部分是因为两个互相关联的变化：一是城市商业服务的增长，尤其是那些支持金融和传媒领域的符号经济的服务业；二是对老建筑价值的新认识。这些新的认



文化遗产在符号经济中具有重要的作用
Cultural heritage sites are playing notable roles in the symbolic economy

识体现在两个明晰的过程中，对历史建筑的保护（本段落中会讲到）和中产阶级化（下一段落会提到）。前者被城市用作吸引国际游客（文化遗产旅游业）的手段，而后者则需要来自发达国家城市的中产阶级居民对城市内部的衰败的居住区进行复兴。

到20世纪60年代，尤其在美国，法人经济的增长和现代主义摧毁了城市的老街区。各类用途的老

建筑，不论被拆毁，代之以公司总部、高级旅馆和昂贵的住房，这些新建筑往往是用政府的城市重建补助金买单的。市中心的另一些地区则被废弃了，因为企业把厂房搬到了郊区。到20世纪60年代中期，尤其在美国和西欧城市，一个基础广泛的行动开始形成，旨在保护历史建筑不被拆毁。被城市更新规划所威胁的街区的社区团体与更多富裕的精英群体联合起来，这些精英人士也认为重要历史建筑和街区的拆毁会危害到他们的生活质量。对一些人来说，这个运动代表了对城市政府和规划师官僚化的现代主义的原则性反对；对另一些人来说，这是保护他们的文化遗产的最后一击——也就是保持以建筑形式表现的城市集体记忆⁶。

就像美国艺术家为他们的loft生活所争取到的支持一样，对历史保护的支持也要依靠艺术和建筑的精英庇护者们和政府官员的联系——在这种情况下，需要联邦和地方两个层面的努力。纽约是美国第一个通过法律来保护历史遗产，或者把历史遗产定为“地标”的城市；不过很快联邦政府也参与进来，通过国家基金和联邦税法鼓励保护和复兴，并为适用的建筑做出定义。纽约市一些有名的从事社区保护的的活动家为新旧建筑混合使用的方法辩护，认为这是城市社会和文化活力所必需的。他们还提出，老建筑的租金低，能够成为小规模技艺作坊和商业的孵化器。这个被开发商不情不愿地接受的观点已经成为了很多街区的经济复苏的跳板。老建筑的美学和历史价值为他们提供了某种文化资本⁷。

到了20世纪80年代早期，这个文化遗产建筑的保护运动已经传播到了很多发展中国家。比如在20世纪80年代中期，坦桑尼亚的桑给巴尔成立了石头镇保护和发展局，规划和协调老镇（见专栏2.6）中的保护活动。到了20世纪90年代，随着文化遗产旅游业的增长，越来越多的发展中国家城市在它们的旧历史建筑的保护上投资，从而开发利用它们的“文化资本”（见专栏2.7）。

文化遗产保护的范畴，尤其在发展中国家中，已经超越了建筑的保护，而聚焦在传统技艺的复兴，并将此用作吸引国际游客的手段。在肯尼亚内罗毕，传统纺织品、珠宝和雕刻的推销者已经开始使用互联网在全球营销他们的产品。印度钦奈的达卡希那·奇塔拉（Dakshinachitra）工艺博物馆（见专栏2.8）诠释了发展中国家城市以文化遗产为基础在全球营销的手法。

专栏2.4 新加坡的游憩地：南方的城市品牌

Box 2.4 The Esplanade, Singapore: city-branding in the south

新加坡在20世纪90年代开始致力于建设榴莲艺术中心，一个用于演艺的滨水文化综合体，着重于接纳外国来访艺术家的大型设施。但是这个政策忽视了这座城市本身拥有的可观的人才储备。虽然本土的艺术家、音乐家以及戏剧表演家积极并富有活力，但是他们缺少吸引大量的、来自世界各地的观众的作品。新加坡人被期望去支持艺术博物馆里轰动的展览以及诸如太阳马戏团这样的引进节目。政府官员相信他们将最终从新的以及更为广泛的文化消费思潮中获利；就像20年前SOHO形式的画廊，或者是欧洲文化之都，新加坡最终将吸引全球的媒体，并吸引全球的企业来此设立地区总部。虽然对这种引入导向政策的批评意见说服了政府让文化单位和国际艺术组织雇用并且训练新加坡人，但是新文化设施的“硬件”倾向于支持当地居民的文化消费，而不是他们在文化上的创新和作品。

中产阶级化

Gentrification

在经济发达的国家中，对老建筑的美学和历史价值的欣赏也使新中产阶级居民被吸引到了城市的老区，尤其是在20世纪70年代之后。这些男男女女，受过大学教育，往往在媒体业工作，比如出版和广告，或者人文服务业，比如社会工作或教学，抑或与艺术相关的工作，他们安居在城市中处于劳动阶级和文化团体之间的地区。尽管这些新居民不一定都很富有，但他们能够比已经生活在老区的那些居民承担更高的住房费用。

此外，他们把社会化和文化消费的新模式以及在市场角度上不同美感，带到了这些社区⁸。这些在英国被称为“中产阶级化者”的人⁹，更喜欢在家里进行社交，而不是在街头；更喜欢向自己的朋友们寻求帮助，而不是向邻居；也更喜欢保留自己住房的原始建筑特色，而不是把它们现代主义化。他们对于书店而不是赌馆的偏爱，对于酒吧和咖啡馆而不是俱乐部的偏爱，逐渐改变了他们所生活的街道的性质，并移除了那些老居民已经建立了阶级或民族团结的地方。在他们显示了如何改善住房的方法以后，对住房的需求使房租升高，迫离了很多低收入的租户。使个人财产所有者以他们认为是飞来横财的价格出售财产，这增加了中产阶级化者的人口，并提高了财产价值。伴随着越来越有限的Loft生活模式，中产阶级化标志着符号经济可以在旧的、去工业化的城市里——一个有文化资本的地方——生产出新的城市空间。

从严格意义上说，无论中产阶级化还是loft生活都不是有规划的重建政策。因为它们依靠的是自筹经费，通过积蓄、个人贷款和血汗产权，它们看起来使政府逐渐从建造新公共住房中抽离的行为合法化了。在美国，它们还部分地补偿了中产阶级从城市向郊区的住房逃离，并放缓了城市中从欧洲或白种民族群向非洲裔或拉丁美洲族群的种族流动（除去公共住房）。然而最重要的是它们重塑城市的象征和空间的方式，既取代了与城市内部贫民相关的问题，又把这些街区融合进一种刚强的、自觉的魅力中。

同样的改变过程也一定程度地出现在了巴黎、伦敦和其他一些欧洲城市，它们的历史街区同样遭受着废弃、拆毁和糟糕的新建——特别是在滨水地区和食品批发市场的周边地区，这些市场不得不移

专栏2.5 美国纽约的Loft生活

Box 2.5 Loft living in New York, US

20世纪70年代的纽约“Loft生活”已经相当普遍，当大批艺术家搬入Loft，纽约这种紧迫的情况被要求合法化，受到这些艺术家以及与他们有密切关系的有显著社会地位的赞助商的帮助。当下曼哈顿的两个工业地区被重新分区来允许艺术家们居住在SOHO，在Tribeca当地政府投票赞成“艺术模式的生产”，这将对当地后工业化时代的经济复兴形成一种补偿。这个趋势似乎被绽放般的画廊以及表演空间调整，以及在这些区域出现的参观以及设计店铺。文化生产的爆发不仅仅因为美国的艺术家都搬去下曼哈顿，也是因为已经暑假、演员和音乐家从世界其他地方来到纽约，尤其是欧洲和亚洲。他们创造艺术作品，开画廊以及表演空间，并且在其他国家的报纸和杂志上写一些这样的文章。这样的媒体报道保证了这个城市作为世界级的先锋文化创作中心的名誉。

在20世纪70年代晚期城市金融危机的深渊中，媒体提出Loft生活是舒适而又精致的城市生活方式，对Loft的兴趣成为一种新的、与众不同的文化消费的方式。在这样的状况下，伴随这种产品稳步蔓延到海外，Loft的供应增长以满足需求增长。当其他居住市场被新的、相对小的公寓饱和，有一定存款并且和艺术有一点联系的个人开始租赁或者购买Loft。作为他们创业成功的回报，吸引了专业的房地产开发商。在很短的几年间，Loft生活成为下曼哈顿区的住宅和商业的复兴并且将地产价值提升到了一个历史高度。

最佳实践

BEST PRACTICE

231工作室：法国索特瓦利（SOTTEVILLE）的街头艺术 ATELIER 231: STREET ART IN SOTTEVILLE, FRANCE

231工作室位于一个旧的法国铁路建筑内，经翻新改建后，成为了戏剧、即兴舞蹈、诗歌、绘画和雕塑艺术家进行创作的场所，并成为了这个铁路小镇历史特征的一部分。街头艺术被展示在每周一次的集市上。这个现象的出现是因为有一个支持街头艺术的文化政策，街头艺术以免费的开放舞台为特征，现在已经成为了被广泛接受和受欢迎的艺术形式。因此，建立一个适当的复兴体系是很关键的。这个街头艺术项目动员镇议会的不同部门都参与到艺术节的开幕式和后续活动中。整个项目的原则就是要在没有类似先例的城市中开创一个文化项目，并使之可持续。这有助于城市社会结构的建立和加强。

资料来源：www.bestpractices.org.

专栏2.6 坦桑尼亚桑给巴尔：保护古迹“石头镇”

Box 2.6 Zanzibar, Tanzania: preserving the historic Stone Town

石头城是大桑巴尔的一处中心，容纳了这个岛的很多商业以及政府活动。它因珊瑚石房屋、复杂的阳台、巨大的雕刻门以及狭窄的集市街道而著名。石头镇的人口迅速增长，缺乏维护以及不受控制的大量新的建设，使老石头城的构造经受着不断增长的压力。许多历史建筑十分破旧，有些甚至已经倒塌，一些传统建筑里的住宅分割、改变、增加或破坏也改变了传统建筑原有的结构。意识到保护桑给巴尔石头城的必要性，石头城保护和发展局在1985年成立，石头城的保护规划在1994年被批准。为协调石头城的各种保护计划，规划制定了一个总体规划框架并且为石头城建立了广泛的保护和发展政策。规划旨在控制土地的利用和发展，提出保护个体建筑、街道元素以及开放空间的措施，还有发展及提升宗地的以及其他中心地区大空间的措施，包括了提升石头城内部及周边的停车和车辆交通。由于石头城保护和发展局与诸多合作者的齐心努力，石头城的多幢建筑被公

资料来源: Siravo, undated.



突出的博物馆已成为“世界文化城市”的标志物
Outstanding museums have been used to market ‘global cities of culture’

认为遗迹，同时其他大量的建筑被修复和还原，石头城80%的街道也被重新铺设。

到了城市的周边。更多受过教育的居民，尤其是大学和艺术学校的毕业生，搬到了这些地区的生活—工作空间，吸引他们的是建筑的真实性和这些街区的历史魅力，也是这里相对低廉的租金。这些特质也吸引了年轻人、大学生和社会活动家，他们中的有些人（特别是在柏林、阿姆斯特丹和哥本哈根）利用半废弃的空间，擅自居住在里面，非法占有了这些空间。出于同样的原因，在纽约，这些城市的中心地区发展出了一种新的文化资本。

文化产业的增长

Growth of cultural industries

城市是政治力量、贸易、富有的消费者、娱乐和文化创新最集中的地方。创新不仅是一个艺术概念。发展创新，不仅意味着一个城市可以把新的产品推向全球市场，还意味着它能够快速地对变化的竞争和需求做出反应。尽管最直接的结果是富裕了一小批私营工厂厂主、设计师和市场

营销的企业，但是长期的公共目标则是提供一个新的产业基底，能够保证更广泛的城市劳动力的就业。创新反映在城市想象中——通过文学、媒体代言和电影——巩固了一个城市的名声。创意城市，是一个学会了如何使用它的文化资本来吸引创意产业和服务，以及流动的“创意阶层”的城市。它尊敬一个城市的社会和建筑遗产，也提供从自行车道到路边咖啡馆这样的设施，并且鼓励环境敏感建筑物和技术。这些物质和象征因素是互相关联的。正如城市的文化弥漫在产品设计中，设计也创造了城市的形象¹⁰。

把这样的活力启动起来，对于地方政府官员来说具有不可想象的重要性——至少从言辞上来说，给城市挂上创意的“品牌”是非常重要的。自从发达国家的大规模工业，比如基于标准化大规模生产的钢铁和汽车制造业，一个接一个地败在了与位于成本较低发展中国家城市的企业的竞争中，它们的注意力开始集中到更灵活的，看重知识、信息和技术的产业。政府官员和规划师看到地区产业集群的引领者——比如加利福尼亚的硅谷和好莱坞——

也梦想在他们自己的城镇中创造同样的地方身份。但是灵活的产业就很难掌握。在硅谷或好莱坞，这些产业兴盛的基础是两极化的社会结构，一方面是高收入的企业创始人、经理和工程师（或工作室老板、制片人和明星），另一方面是低工资的制造业和手工艺工人。当这些地区的城镇化程度非常高的时候——伴随着空气和水污染、交通拥堵和负担过重的公共服务，比如学校——那里的公司就会搬到工业化还没有那么根深蒂固的其他城市，而新的公司也更乐意在那样的城市中落户。此外全球化促使灵活企业把生产过程的各部分分散在全球各地区，并通过邮件、传真和飞机对它们进行实时的协调。这使经理们能够在各种地方劳动力和政治环境——或者在不同的经验、技术和工资情况中做出选择。目前他们把自己企业中更为设计主导、创意的部分留在经济发达的原城市中，而把相对缺乏技术性的工作移到了发展中国家。虽然新的产业围绕着自己的需求重塑了城市文化，但是由于它们在地理上过于分散，因此很难像过去的纺织、钢铁、汽车甚至电脑产业一样控制整个城市¹¹。

大多数文化产业还是位于城市中这一事实并没有改变¹²。密集的人口和技术的集中，成为了文化产业可利用的有形的人力资本，而城市所具有的包容性和社会多样性，为灵感和实验提供了无形资源。因为现代城市文化与宣传和市场运作是如此互相交织，所以城市这个位置也促使文化创意者们思考如何出售他们的作品，也为他们提供了许多这样的平台。这些条件就使城市不可能仅仅被看做为文化的生产者或消费者。城市最重要的角色之一就是消费，同时也是生产文化——并在城市形象中展示，文化产品应该如何被消费。那些主宰了当今城市形象的国际都市（纽约、伦敦和东京）以独特的方式证实了这一点，小一些的国际城市也同样如此，比如迈阿密、香港、里约热内卢和拉各斯。

与其他类型的经济活动相比，文化产业有一点特别，它通过把金融和符号经济重叠而得以成长。无论是有着悠久历史，直到20世纪晚期仍是纽约市的最大雇主的服装制造业，还有历史较短直到20世纪末才在纽约的硅谷火了一把的新dot.com媒体产业，都能说明这一点。

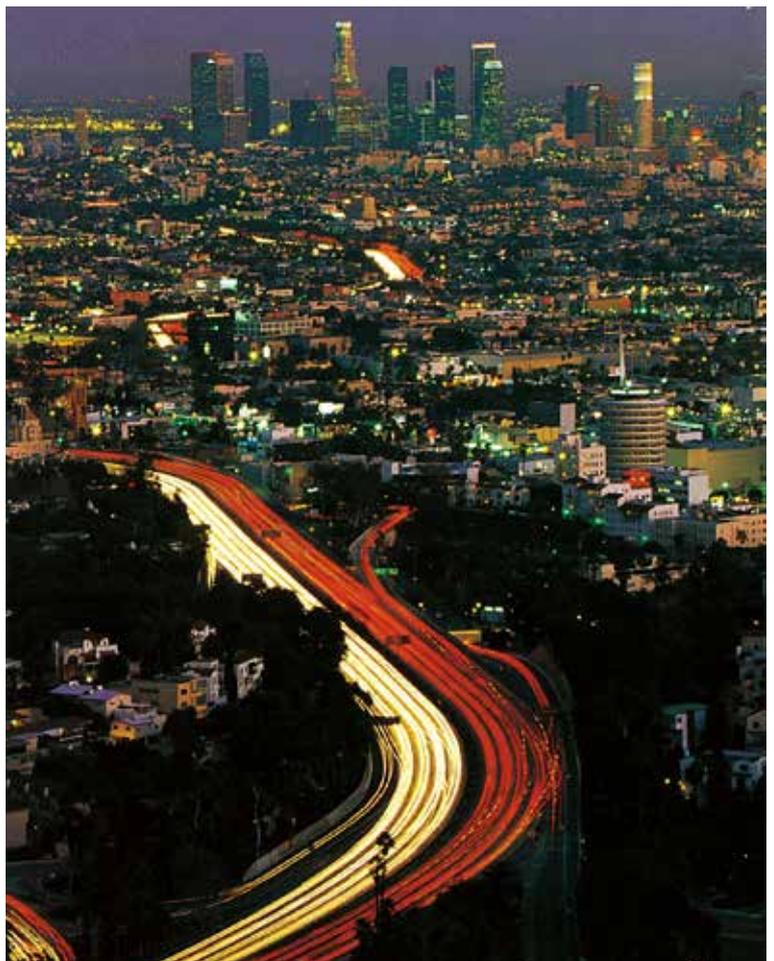
时尚和新媒体产业都倾向于集中在互相关联的企业群中形成产业区。这些区可能是由个人公司、

专栏2.7 尼泊尔加德满都：修复几百年历史的供水系统

Box 2.7 Kathmandu, Nepal: restoring a centuries-old water supply system 39

加德满都市政委员会（KMC）在1997年成立了遗产和旅游局，作为城市文化保护活动的先头部队。从那时起，KMC针对遗产保护制定了多项政策，包括了公众教育以及觉醒计划、学校孩子的古迹游、媒体（广播和电视）、社区参与、公私合作企业以及财政激励。由KMC承担的项目之一，是与UNESCO合作对有悠久历史的雕塑“石喷口”和井的供水系统进行恢复。石“喷口”散布在整个城市中，曾经是社区生活的中心并且在最初作为为人们提供饮用水和洗浴水的地点。虽然这座城市不再依赖它们，但是对喷口的修复不仅仅有利于保护一个独一无二的生活古迹，而且对这一长期缺水城市的水供应以及排水系统的提升做出了贡献。

资料来源：Global Development Research Centre, 1999; UNESCO, undated.



文化产业影响了城市发展
Cultural industries influence urban development

艺术与城市：一个中亚的故事

ARTS AND THE CITY: A CENTRAL ASIAN STORY

西奥多·莱文

Theodore Levin

2003年4月底一个阳光明媚的清晨，在哈萨克斯坦阿拉木图库尔曼加济音乐学院（Kurmangazy Conservatory）二楼堆满乐器和物品的排练厅里，回荡着鼓声、电贝斯、合成器和高分贝扩声的单簧口琴合奏的、有节奏的音乐——单簧口琴本不会出现在摇滚乐队中，但眼下，这样的合奏一点也不显怪异。

这支摇滚乐队名叫“摇滚索纳基（Roksonaki）”。它的创立者，鲁斯兰·卡拉（Ruslan Kara），是一位安静的、爱沉思的音乐家，他在进行一个艺术挑战，将古哈萨克传统——萨满教和萨满音效融合到现代“艺术摇滚”的音乐语言中。不用说，在作为古典音乐堡垒的音乐学院里听到摇滚乐，本身也是件不常见的事。不过，今天“摇滚索纳基”是受到一位特殊嘉宾的邀请来此表演的。这位特殊客人正与六位哈萨克音乐家坐在一起，他就是美国大提琴家马友友。

在阿迦汗（Aga Khan）文化信托基金的资助下，马友友和由他组建并带领的多文化室内乐团“丝绸之路”来到了哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦。今天上午，这位著名的大提琴家和他的“丝绸之路”乐团正在向阿拉木图音乐学院的师生们展示他们的跨文化音乐创作。去年，马友友曾在华盛顿的史密森民俗艺术节上见过来自阿拉木图的“摇滚索纳基”，所以今天邀请他们来音乐学院表演，就是为了向学生们展示，音乐创作和创新意味着在寻求与其他传统、其他音乐世界的交汇点的过程中，要有意愿跨越音乐风格、类型和习俗的界限。“丝绸之路”的音乐家们来自印度、伊朗、蒙古、阿塞拜疆、中国和美国，他们各自的领域分别为西方古典音乐、非西方古典音乐、民俗音乐和流行

音乐，有的人本来就横跨多个领域。在过去三年里，他们在一起工作，挑战可以说是我们时代最大的艺术难题：既促进全球连接，同时又与根植于地方和传统的艺术保持联系。

全球连接在中亚已经不是什么新鲜事物。在古代，如布哈拉（Bukhara）、撒马尔罕（Samarkand）、喀什噶尔（Kashgar）和梅尔夫（Merv）这样的城市已经是贸易和文化交流的国际中心了，它们通过被统称为“丝绸之路”的亚欧贸易通道将欧洲和远东连接起来。这个地区仍然保留了浓厚的丝绸之路的象征，“丝绸之路”乐团最新创作的多文化室内合奏乐，正是全球化早期时代中充满激情的跨国文化交流在当代的演绎。不过，如今，相比创作一种既有世界性又有深厚底蕴的艺术，融入全球连接反而是比较容易做到的部分。

音频和视频电子技术的成本大幅度下降，网络的使用也越来越便捷，这使生活在世界任何地方的音乐家都能向全球的听众展示自己。只需要一个价值200美元的小型录音机和话筒，一个乐队就能进行高质量的电子录制。将录音以光盘的形式，或用MP3文件在网络上传播出去的话，就可以算进入了全球娱乐产业了。更有挑战性的是这个方程式的另一边：即要与根植于地方和传统意识的艺术保持联系。

在中亚和高加索地区，为了追求安全、稳定，以及与全球化大潮的哪怕非常微弱的联系，新移民纷纷涌入，致使该地区的城市人口暴增。对这些人来说，能够用文化记忆把他们与故土和传统社会相连的音乐，是种又苦又甜的东西。这种对他们倾诉、为他们倾诉的音乐，抒发了他们心中

远离家乡的焦虑，往往还有愤怒。在阿塞拜疆，一个从纳卡（Nagorno-Karabagh）高加索领地逃难来的男孩在表演一种叫做默罕（mugham）的古老传统音乐，这是一种广阔的、遍布整个伊斯兰世界核心——从北非到中东再到中亚——的音乐传统在地方上的表现形式。不过，他所演唱的内容，不是传统的关于爱和天国的神话寓言，而是关于迷失和背井离乡的哀歌。

啊，朋友们，我们的家园被烧毁
只留下尘土和废墟，
但我心仍向往着尘土，哪怕
是我们被焚毁的坟墓的尘土。
我们再无权利说“我们的
山峦”，
直到我们将它们从敌人手中解放。
现在我在哭泣，
因为我身在故土，却已是陌生人。

同时，另一种形式的迷失出现在阿拉木图、比什凯克、塔什干、巴库和该地区其他城市的城市音乐中。饭店和商场的背景音乐、广播中播放的、人们在家中听的都是用英语唱的流行音乐，它们在洛杉矶、伦敦或纽约录制，创作它们的音乐家从来没有关注过，可能以后也永远不会关注中亚。最近，我去了吉尔吉斯斯坦首都比什凯克的一家大商场的音乐部，那里有成百上千的新CD出售，但是从所有存货中，售货员只能找出3张传统吉尔吉斯音乐唱片。

在苏联，为展现地区内诸多人民和民族的不同音乐传统，其解决方案是建立一个专业表演剧团，以理想的形式将生动的传统表演过程保存下来。俊美而才艺出众的青年表演者身着闪亮的传统

服装，进行精心设计过的歌舞巡演，为苏联的文化成就在全世界赢得了声誉。

很多国家的文化部都采取了苏联的模式，用专业化的民俗艺术来解决向外国人和本地平民展示“国家”艺术传统时会遇到的“不纯粹”问题。然而，主流艺术节的策划方和音乐会组织者越来越把这类乐团视为过时的文化老古董。相反，他们渴望向观众展现的正是那种能够体现当代文化风貌中的“不纯粹”的音乐和艺术：话语的多样性、关于传统艺术类别和界限的争论、因为流离失所带来的焦虑不安和对身份的求索。

对于那些想把自己国家的艺术成就展示给世界的政府来说，他们面临的挑战是矛盾的：既要积极鼓励艺术家的积极性，但同时也不能进行过多干预。有天赋的新声音需要伯乐来发现和培养，年轻的观众也需要得到熏陶。

由资本主义娱乐集团大规模生产出来的、遍及全球性的拙劣产品其危害和

过去苏联的文化战略家人为制作的、政治化的对“民族传统”的演绎一样严重。

在中亚和高加索地区，国际非政府组织在文化艺术事业中起了关键的作用。从开设艺术管理课程，到支持当代音乐节，非政府组织为支持艺术及它们所聚焦的传统领域提供了资源。比如在乌兹别克斯坦和蒙古，由索罗斯基金会的开放社会学院资助的国际音乐节使当地的艺术界重获生机，也刺激了新秀作曲家和演奏家的崛起。在塔吉克斯坦，瑞士发展基金会支持了传统音乐的表演和教学。阿迦汗文化信托基金会成立了一个特别的项目——中亚阿迦汗音乐行动，这个项目旨在确保中亚地区的音乐遗产能够在在一个新艺术家和新受众不断涌现的时代传播下去，并加强大众对本地区跨越国界的独特音乐传统的认识 and 了解。这些项目照亮了隐藏在中亚的天赋惊人的艺术家——这些艺术家将会因此得到发展，直到他们能够接触到更大

的艺术思想和实践的潮流。

从这方面说，这是不同的文化声音之间的对话，它创造了一个欣欣向荣的艺术环境。跨越风格、类型和敏感点的传统界限，能够释放创造的力量。阿拉木图音乐学院的学生们欣赏着马友友和“摇滚索纳基”——这个基于传统的哈萨克摇滚乐队的一段即兴爵士摇滚，他们一定会受到激励。

也许这个跨文化交流的小插曲会令听众中的某个学生顿悟，并触发他打开全新的艺术视野。建立对古老文化知识和新知识双方的敬意是最为重要的事。创造新旧之间的交流、激发艺术实验、培养有前途的人才、鼓励跨文化交流——这些都能使艺术变得生机勃勃，成为今天和未来城市风貌的一个重要部分。

西奥多·莱文是美国达特茅斯学院音乐系主任和副教授，他也是中亚阿迦汗音乐行动项目的高级项目协调人。

它们的员工，有时候还有它们的顾客所组成的网络非正式性地形成的。从街上就能看出它们，特别当它们有店面店铺或特殊的建筑物时，也可以通过街头标语或区划法规辨识出来。大的国际都市支持开辟许多像纽约的硅巷和专栏2.9中描述的时尚中心那样的专业产业区。纽约和洛杉矶有更为大型和复杂的符号经济，它们鼓励文化区进行专业上的进一步细分，以满足不同的细分市场，比如有的街区有艺术画廊，出售旧经典画作，或当代、现代或先锋艺术作品。尽管在一些稍小的城市里，文化产业发展在集市中心——比如意大利北部的纺织生产业和博纳（Beaune）或波尔多（Bordeaux）的酿酒业，但是大国际都市中，不同文化产业区的互相联系扩张了它们的文化资本。下面定义了支持发展不同能力，以同时促进文化生产业和文化消费的城市文化区的四种类型：

- 1 产业文化区，生产以设计为基础的商品、时尚和新媒体；
- 2 体制文化区，提供以文化消费为基础的服务，

比如酒类和食物展及各种节日；

- 3 博物馆文化区，博物馆进行艺术展作为文化消费；
- 4 大都市文化区，以剧院、影院、艺术画廊和饭店作为文化消费场所¹³。

如果把活动更为细分——从概念、交换、再造、制造，到教育、批评和存档——就会产生数量和种类更多的专业区：

- 大学区，包括教室、设计工作室和实验室、学生咖啡馆；
- 中央图书馆区，包括表演艺术、图形艺术和时尚¹⁴。

尽管这些区的多样性丰富了城市文化，但还不明确它们在多大程度上是依靠艺术和企业活动而得以“自然成长的”，又在多大程度上依赖公共政策。这两种成长方式都很重要。所有产业都通过建立员工招聘和培训、信息和其他资源共享、设计和营销合作的网络而得以维持和发展；但它们也在由

专栏2.8 印度钦奈：在城市的全球营销中使用传统技艺

Box 2.8 Dakshinachitra, Chennai, India: using traditional crafts for global marketing of cities

虽然印度南方泰米尔纳德邦的首府钦奈（从前的马德拉斯）并不打算成为像东京或者新加坡一样的世界金融、文化中心城市，但是城市政府以及当地精英希望利用当地的遗产去发展服务业并且作为一个旅游景点和印度其他城市竞争，同时也将不同的民族融合到城市人口中。这些政策已经被计划，此外在印度有许多受到政府干涉的自由市场在其他城市，例如海德拉巴和班加罗尔已经在世界电脑软件产业网络中占有一席之地。钦奈有一个很不同的社会和经济基础。¹

自从20世纪80年代，文化官员以及非营利组织支持了Dakshinachitra的手工艺博物馆，它坐落在离城市几公里远的城市外部。这样的手工艺品文化中心，一方面是具有旅游及教育意义的，包括了建筑的重建，它列举了当地以及区域的

注：i Hancock, 2002.

建筑，展示了传统的手工艺以及表现地区乡村的过往的视频。另一方面，它促进了传统手工艺者为大量的消费者制作高质量的作品。评论观察者点评到Dakshinachitra在一个框架内展现了传统文化，它评价了婆罗门更高的地位，同时不再强调不同文化和语言的草根的、本土的达罗毗荼人（Dravidians）。然而，泰米尔纳德（Tamil Nadu）的Dravidian政府强调Dravidian文化在城市公共空间实施的文化政策的维度的元素。街道标示使用的语言、纪念碑以及雕塑证实了泰米尔的权威。但是Dakshinachitra使用的语言是英语，并且工艺综合体计划总的来说是针对世界性的而不是只针对本土观众。Dakshinachitra已经接收到了许多来自非营利及全印度的文化组织的支持，也得到了海外的基金和慈善帮助。

地方、国家和地区政府政策构成的框架中运作。由于城市（以及国家）之间的全球竞争加深了国家对于文化产业成功的兴趣，现在很多政府向文化产业区拨发津贴，希望这样能说服一些跨国公司把它们的部分生产转移到这里，或者至少能够吸引国际游客。从纽约的硅巷到曼谷的珠宝商和首饰匠人或佛罗伦萨的艺术商店，这些产业的努力依赖于城市文化和街区本身文化的协同配合¹⁵。

文化产品的全球采购对这些安排提出了挑战。一个文化区控制一个市场，甚至一个细分市场的能力，体现了它对某种特殊技术、工人或产品质量的垄断。如果它想要影响城市形象——正如艺术修复者使佛罗伦萨作为高层次的文化资本再度焕发光芒，也如纽约的硅巷对纽约的繁荣所做的贡献一样——它还必须成为一种独立自主的存在。但是与国际大公司签订的合约可能限制这种自主性。为赢得这样的合同，获得和保住工作就成了最被优先考虑的事；这产生了对外国大公司的依赖性，而这类大公司是可能不重塑地方文化的。比如电影业，就使城市降级为了“全球好莱坞”的跨国生产系统。在温哥华的摄制组的自主权会受到位于加利福

尼亚的公司所设条件的制约，但会得到当地省政府的支持，然后得奖会在好莱坞颁发。现存的文化资本继续垄断着生产链中更为有价值的部分¹⁶。

生产和分配的新技术扩大了国际城市中来源地区的文化群。比如数码后期制作、有线电视和卫星电视已经把伦敦作为英国的电视中心的角色扩大了，并且在该城的特别地区加上了霍克斯顿（Hoxton）的新媒体群。

全球化中的城市消费空间

The consumption spaces of globalizing cities

移民们为新城市文化的“融合”的过程提供了大部分物质基础。有时候，他们为自己的劳动力转化为新文化消费的产品带来了新的观点和形式——这很快又被城市的其他人口所形成的市场而塑形。一个海地的面包师会在纽约或伦敦的街角出售加勒比肉饼、法国羊角面包，以及为他的低碳水化合物饮食的顾客所考虑的“健康”全麦羊角面包，只用很少的奶油。如果这代表了城市文化的全球化，它

专栏2.9 美国纽约文化产业中金融和象征的作用：服装和“dot.com”产业

BOX 2.9 The role of finance and symbols in cultural industry: garment and “dot.com” industries, New York, US

服装和“dot.com”产业两者在它们的巅峰都创造了“buzz(嗡嗡声)”或者“hype(大肆宣传)”吸引了媒体的注意，资本投资以及浪潮般的男人和女人希望来到富有创意的纽约工作。和招聘人才同样重要的是他们融入城市文化的途径——通过在“炙热的”行业提供“酷”的工作。虽然大多数服装产业的生产工作一直是由低技术工，往往是移民担任，但是“dot.com”行业的生产工作却是由受过高等教育、中产阶级、本土年轻人担任，他们常常回到城市中和他们一样的年轻人在一起。但是新媒体产业让这些富有创造力的人员担任兼职、暂时并且自由的工作。相反，服装行业因为在纽约城注重设计以及将低等级的生产工作转移到州外或者国外而获得幸存。服装工厂，主要在中国城，继续在城市内生产衣服，但是这个产业生存总体来说是因为它提供设计作为杂志、报纸以及音乐视频“内容”，它们在纽约十分流行。不像服装产业，“dot.com”行业在2000年初遭受了来自股票市场的致命打击，导致了对于创意的财政价值的过分相信。

硅谷周边的宣传在风险投资家和股票分析师

中提升了期望值，他们相信投资创意产业能让他们发财。问题是硅谷的软件业及科技过去完全与老的媒体相联系，特别是广告和发布。像服装产业，新媒体更多地为城市文化贡献，通过为老的媒体创造设计，用网络术语来说，成为其内容提供者。ⁱ不管它的名称，硅谷从未被限制在一个特定的地点，除了下曼哈顿第23大道南部，并不能从街道名称被辨认。但是服装地区拥有明确的历史地理。当一些小公司逐渐从居住区搬迁到曼哈顿中心的泰晤士广场，纽约服装区就这样非正式地形成了。1900年初的分区法律将它们局限于这个地区，随后附近昂贵店铺的拥有者抱怨制造商以及它们的移民工人是街道上的存在让人讨厌，并把他们大量的客人都吓走了。虽然今天的专卖店并不会介意在服装设计师的办公室附近，但是服装工厂已经保留在服装区，现在被称为“时尚中心”。的确自从时尚商店限制了它们在地区的大部分设计活动，公司业务的协调以及高层次、小批技术工作包括制作模型、小样，“第七大道”现在拥有了一定的威望。ⁱⁱ

注：i Rantisi, 2004; Indergaard, 2004. ii Fitch, 1977; Rantisi, 2004.

只是使纽约或伦敦更进一步成为全球城市。但是，移民把这个相同的过程带到了每个他们所到达的城市。而对更多样的消费对象的需求创造进行再并产生了文化融合的空间。一个城市可以开发这些空间以提升它作为全球化城市的形象——正如柏林波茨坦广场（Potsdamerplatz）引人注目的发展：在一个柏林墙倒塌之后成为“无人之境”的地方，建起了办公、购物和娱乐的建筑群。在维也纳，该市政府每个夏天都在城墙前的公园里举办一次露天电影节，这个活动越办越盛大和国际化——全市的饭店都在这里设立摊位出售各种食物：中国的、印度的、意大利的、法国和美国的。没有什么能比这个更好地象征——或真正地实现——如今作为一个全球化城市的维也纳。

消费空间的设计与建筑之交融

Fusion in the design and architecture of consumption spaces

在资本密集型建设的高端，上述的博物馆区展现了另一种文化融合的空间。它们象征了一个全球性城市的威望，不仅通过地方政府愿意在文化上进行的经济投资，还通过它们想雇佣最著名的国际建筑师的抱负。建筑，在这里，就是符合经济的资本。这些区域为混合功能的开发铺平了道路——有着文化设施、商店、办公楼和豪华公寓——每个可能成为全球性城市的城市都在建造它们，一方面是为了给海外投资者和跨国公司的高收入员工使用，另一方面是为了给当地富有的企业家使用。这些开

非洲的秘密现代主义城市 AFRICA'S SECRET MODERNIST CITY

科琳·阿彻

Corinne Archer

非洲最不为人知的秘密之一，是一座充满欧洲现代主义实验性建筑的城市，如今这座城市正逐渐从战争的灰烬和被忽视的状态中浮现出来。

藏身于海拔2000多米高原上的阿斯马拉，非洲最年轻的国家厄立特里亚的首都，是全世界现代主义建筑最为集中的地方之一。在内战席卷当时的埃塞俄比亚时，阿斯马拉作为厄立特里亚“隐藏的首都”不为外界所知长达30年，直到该国最终于1991年获得独立，它才露出真容。

厄立特里亚的历史是动荡的。这个只有350万人口的小国，楔于“非洲之角”的埃塞俄比亚、吉布提和苏丹之间，并战略性地占据了1000千米红海海岸线。位于厄立特里亚港口城市马萨瓦（Massawa）东部的古港口阿杜里斯（Adulis），曾在公元1世纪时为国力强盛的阿克苏姆（Axum）帝国（现在位于埃塞俄比亚北部）供应资源。从公元4世纪起，在叙利亚主教们的影响下，基督教成为了该国的国教。不过，公元7世纪时，随着阿克苏姆帝国的衰落几个世纪以来，厄立特里亚逐渐沦为一些入侵者和抢占者的补给站——土耳其人、埃及人、意大利人、英国人和埃塞俄比亚人。每一股入侵力量都对厄立特里亚国家身份的形成和演变起了鲜明的影响。现在，该国人口平均地分为穆斯林和基督教徒。

19世纪末期，厄立特里亚成了意大利的殖民地，这是意大利在非洲建立立足点的战略的一部分。1889~1941年间，罗马控制了这片领地，且在20世纪30年代期间，法西斯头领贝尼托·墨索里尼将它作为扩充其非洲帝国的基地。1941年，意大利在二战中战败，英国取

而代之，占领了厄立特里亚，但是国际社会不知道该怎么拿这个前意大利殖民地怎么办。1952年，联合国决定，厄立特里亚应作为一个自治体与埃塞俄比亚结成联邦。不过10年后，埃塞俄比亚皇帝海勒·塞拉西（Haile Selassie）以厄立特里亚人在1961年发动的武装反抗为借口，吞并了厄立特里亚。

从此，20世纪非洲最漫长的内战之一展开了。战争的导火索是厄立特里亚越来越被边缘化，以及当地的提格里尼亚语（Tigrinya）逐渐被埃塞俄比亚的阿姆哈拉语（Amharic）取代。厄立特里亚为了独立的抗战持续了30年，很多战争是孤立进行的，因为超级大国轮流支持埃塞俄比亚。1991年，反抗力量厄立特里亚人民解放阵线（EPLF）进军阿斯马拉。两年后，厄立特里亚通过公民投票正式宣布独立，这次公投中99%的人们赞成他们新得的自由。

厄立特里亚获得了几年的和平。游击队领袖们努力将自己转变为政治家，希望为这个刚刚起步的国家建立新的体制。可是，在1998年，与埃塞俄比亚的战争再次爆发——这次是与厄立特里亚人民解放阵线（EPLF）的老战友泰格瑞（Tigray）人民解放阵线（TPLF）开战，后者曾在1991年控制了埃塞俄比亚。在边境小镇开始的小规模冲突演变成了长达两年的大规模战争，成千上万人在战争中失去了生命。就在作者编写本文之时，战争还在继续；国界被关闭，等待重新划分，情势变得更为紧张。面对新一轮战争的威胁，厄立特里亚根本无法将精力集中在发展上。

不过，现在多少已经有行动开始保护这个国家迷人的、充满回忆的首都。厄立特里亚文化资产复兴项目

（CARP）是由厄立特里亚政府发起的一项旨在保护厄立特里亚文化遗产的行动。项目主任奈格茨·格布莱梅德（Naigzy Gebremedhin）教授是一位著名的建筑学专家，也是《阿斯马拉：非洲的秘密现代主义城市》一书的作者之一。“阿斯马拉具有历史意义的地区面积为4平方公里”，他解释道，“我们向世界银行借贷，其中50%的贷款会用于保护阿斯马拉的建筑。”

还有其他类似的项目，主旨是保护散布在该国的考古基地（有些遗址甚至可追溯到公元前千年），以及保护厄立特里亚的近现代遗产——比如与独立战争有关的地下医院遗址等。

阿斯马拉主要是在1935至1941年间建造起来的，当时意大利殖民者把这个城市当作一幅空白画卷，“设计和建造他们自己在东非的城市乌托邦”。尽管早在1889年意大利人就占领了这个被他们称为“厄立特里亚”的地区（“厄立特里亚”在希腊语里意为红色），但直到1935年后，当大量的意大利人流入这个殖民地的首府，才使前所未有的大规模城市开发成为了必须的事。在短短六年内，阿斯马拉的人口从4000增长到了45000。阿斯马拉转身成为了非洲最现代化的城市。

这个城市离意大利那么远，意大利建筑师可以完全自由地在这里尝试任何做法。他们是充满激情和灵感的设计师和工程师。“这个城市反映了时代的节奏”，奈格茨教授说，“这是对现代主义的实验，是全世界绝无仅有的地方。”他强调，虽然建筑风格不同，但却能使人感受到一种典型的意大利情调。“我认为意大利人是更具冒险精神，他们更有风骨”，他说。

其结果是折中主义的混杂：未来主义建筑模仿20世纪最初年代的机械魅力，继而又让位给极简的理性主义或称“九百派”风格，之后是法西斯时期的纪念碑式建筑，以雄伟朴素的立面为特征。随后法西斯主义的衰败也体现在建筑中，乡村风格的经典别墅重新回归。混杂在这些风格当中的，还有奢华风格的建筑，比如阿斯马拉剧院、政府大楼和罗马天主教堂，都显然受到了新古典主义、罗马风格和文艺复兴风格的影响。时而，艺术装饰的风格会突显出来，尽管奈格茨强调阿斯马拉被形容为“装饰艺术之城”是不对的。“它主要是理性主义风格的”，他说，“在400幢被调查的建筑中，有四分之三是理性主义的，其余的大部分是折中主义的，它们都借鉴了希腊和罗马的古典主义。”

从小型的公寓楼到多层的商业开发区，理性主义简单、直接的风格显现在这个首府城市的无数建筑中。

与理性主义的质朴先锋相对的是粗犷的未来主义建筑——比如老菲亚特车库，外形像一架展开双翼的飞机；又比如齐利（Zilli）酒吧，外观像一艘船，在为纪念成千上万在独立战争中牺牲的人们而命名的殉难者大街上显得格外突出。

随着法西斯主义的抬头，意大利独裁者墨索里尼将阿斯马拉当作他的建筑蓝图，以及进一步侵略非洲大陆的跳板。前法西斯的总部有着巨大而丑陋的立面，硬生生挤入阿斯马拉的主干道——解放大街（Liberation Avenue），破坏了这里本来非常摩登的建筑风格。

所以，当1941年英国部队接管了厄立特里亚的时候，他们非常吃惊地发现阿斯马拉竟是这样一个“欧洲式的城市，有宽阔的林荫大道、高级电影院、高级法西斯建筑、咖啡馆、商店、双向道路和一流的酒店”。

在法西斯统治至1941年之间的这些岁月里，除了有些建筑有些破败了，阿斯马拉几乎没有改变。这是由于统治者太专注于战争而没有时间去关注建筑了。不过，有了厄立特里亚文化遗产复兴项目（CARP），这个情形有可能在变得太迟以前得以逆转。

英国人也注意到了“欧洲人区”和所谓的“当地人区”的条件的悬殊。在意大利占领期，厄立特里亚的具有历史意义的区域已不属于厄立特里亚人了。它成了意大利的微观复制品，有宽阔坚固的人行道，适合意大利最著名的风俗——夜间散步（passagiato），这也成了厄立特里亚人乐于接受的新风俗。

漫步在解放大街，或坐在街头咖啡馆啜饮咖啡，成了阿斯玛诺（Asmarinos）——阿斯马拉的居民——最喜爱的休闲方式。

奈格茨解释说，最大的挑战之一就是既要保护有历史意义的区域，又要为增长的人口提供空间。阿斯马拉的人口目前为48万人，10年内定会增长到100万人。

独立后，阿斯马拉开始了匆忙又无规划的建设，在新政府意识到不能这样继续下去以后，这种建设就突然停止了。厄立特里亚文化遗产复兴项目（CARP）就是因为这个新认识而产生的，历史区域内也实施了建筑禁令。

同时，政府也清楚，这个地区“不能被转变为老博物馆城”。“它必须成为一个有活力的、非常重要的商业中心”，奈格茨强调，“必须控制历史区域的城市增长，并且要在其中心开发有效的交通系统。”

奈格茨有信心认为，阿斯马拉会被公布为联合国教科文组织（UNESCO）世界文化遗产，使世界关注其惊人的文化质量。40%的历史建筑属于厄立特里亚人私人拥有。厄立特里亚文化遗产复兴项目（CARP）为他们提供维护翻新的建议——奈格茨说，这种合作方式很有效。

在《阿斯马拉：非洲的秘密现代主义城市》的序言中，阿斯马拉的市长赛梅里·拉森姆（SemereRussom）说道，厄立特里亚人所拥有的遗产“值得全世界的称颂，他们全体都应为此自豪”。他还说，历史区域的建立是为了“保障对阿斯马拉最珍贵的结构和公共空间的持久保护，同样是很重要的一点，也是为了提高我们所有市民的生活水平”。

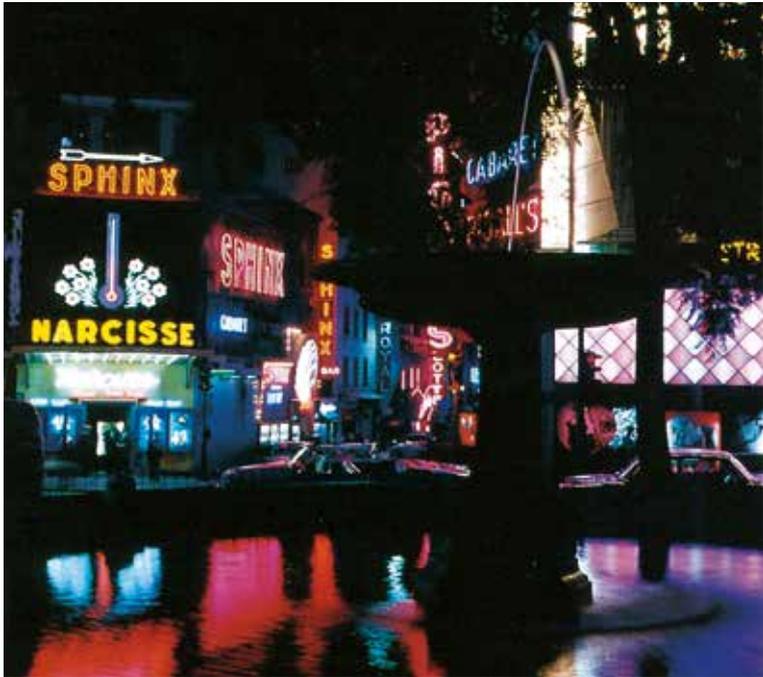
厄立特里亚是世界上最贫困的国家之一，66%的人口生活在贫困线以下。他们常常由于人为的或自然的灾害而颠沛流离。战争、被侵略、干旱，以及独立的性格，这些结合在一起将厄立特里亚人造就成了地球上最有弹性的人种。“贫困也有一些优势”，奈格茨忧伤地说，“如果我们有石油，所有这些美妙的建筑就会被夷为平地，以让出空间建造更风光的建筑了。”

他说，要说他写的这本书有一个目的的话，那就是希望阿斯马拉作为世界上最有建筑魅力的城市之一，能因此得到它应有的世界的认可，“继而能为厄立特里亚带来更大的发展”。

科琳·阿彻是一名记者和作家，主要研究非洲之角和中非大湖区。她也为BBC和法新社写稿，同时是多个联合国机构的顾问。

发不仅在功用上具有全球性，它们的建设过程也体现了全球性。它们的建造创造了海外投资者、建筑师和建筑公司的联盟，他们与地方承包商和移民建筑工人一起工作。由于这些团体之间经济资源和社会力量的不同，可以说每一个这种类型的项目就复

制了一个全球性城市的等级制度。不过这些项目还是全球性的，因为它们代表了全球资本和文化的空间——由建筑设计、最先进的科学技术构成，并由投资者和政府的需求塑形。正如博物馆地区的照片在全世界的杂志上刊登，或者如奥林匹克这样的超



文化消费空间中可看到全球化足迹
Globalization footprints are seen in cultural consumption spaces

大事件在电视上播放，融合空间是城市的、国家的和全球的。

这些空间向全球扩张的程度是惊人的。比如从20世纪80年代开始，港口住宅区类型的重建项目已经从伦敦扩展到了新加坡和毕尔巴鄂——在旧的工业滨水区把经济和文化中心与昂贵的住房结合在一起。尽管这种空间模式的全球化过于庞大，很难说依赖于—两个关键人物，但是确实有一些人对这种类型的开发带来了很大的影响。一个美国建筑师¹⁷为Hard Rock Café风格的大众文化消费创造了一个典型的“城市节日市场”模式，这个模式已经从圣迭戈城中心的Horton Place传播到了洛杉矶的City Walk（都在20世纪80年代）、福冈的运河城（20世纪90年代）和杭州的湖滨重建（21世纪初）：“一个结合了城市和文化元素的综合功能区。有一个街区，围绕一条从西边流入城市的中心运河设计。运河的一岸经过景观设计，有各种饭店和咖啡馆。另一岸是一条连接三个街区的街道，有零售商店、饭店和影院。两岸由一系列多层次的桥连接起来”¹⁸。

购物是这些全球化项目的公分母，也是它们对外的面子。它代表了一种每个人都可以用“购买”的方式进入符号经济，在公共空间中追求自己个人

的梦想。正如文化区的建造是为了演出和秀，这些新的、综合功能的购物开发区正是城市居民展现他们作为现代——或者全球——消费者的身份，以及他们的知识和财富的舞台。这个舞台不是像很多城市所指责的，是“美国式的”，而更是“现代”和“全球的”。或者说它确实从美国开始，但是已经在世界上的每个城市中被重新地方化了。

最近很多国家都体验了到了密集购物的影响。这不仅仅反映出，随着经济发展，消费者有了更多的休闲时间和可支出的钱。购物潮的加剧，是由零售商、生产商、营销专家、展台设计师、广告商、评写商品和风尚的独立批评家所构成的机制网络的共同作用的结果；它也是由工资和赋税等相关的政府政策塑造（或者说激发的），也越来越被多国间贸易和免税区的协约所刺激。全球购物的增强也受到了政府决定降低外资零售商的进口关税的鼓励，这使更多商店进入了发展中国家，给工资水平较低的国家带来了西方风格的折扣商品。信用卡的增加也促进了购物的发展。然而对于政府来说，最重要的是购物与它们的社会和文化目标的契合性。1996年，新加坡政府肯定了购物能够代表他们城市和国家想要投射给国际合作投资者的最终现代形象。在中国，购物代表了现代性、进入世界市场和国内市场及文化的开放。据考察，在美国购物代表了一种支持经济的爱国主义的努力，特别是在面临政治和经济焦虑状态时——在一个国民生产总值（GNP）的三分之二依赖消费者支出的国家里，这一点尤为重要¹⁹。

当今购物的加强还反映了全球品牌的战略扩张。奢侈商品不再是个人艺术和手艺人集体技术的作品；它们是一些通过与著名设计师挂钩而获得价值的名字，它们为出售它们的公司带来声誉，它们是可随身携带的、不同形式和价位的社会地位的象征。把奢侈商品转变为品牌就需要公司加强它们的宣传力度，而在全世界主要的购物区中开设新店是最有效的广告方式之一。跨国奢侈品公司雇佣那些涉及了综合功能的文化区的国际建筑设计师，城市政府对这些设计师的追捧一点也不逊于文化区²⁰。确实，在柏林中心的波茨坦广场（Potsdamerplatz）的重大重建项目中，东西德的统一生动地体现在了购物、办公和娱乐中心这类的物质表现上。

青少年和年轻人是最热情的购物者。由于购

物毕竟是一种对自我身份的体验，年轻人很自然地吸引到这个活动上。购物也是社交活动的一种，由于现在的年轻一代很少投身政治或工会活动，购物就提供了一种进入公共领域的途径。但是，这并不是像咖啡馆、市集或其他本地文化形式一样的公共领域。购买那些国际公认的作为年轻人标志的商品，比如牛仔服、鞋子和音乐，是一种抗拒传统公共领域的方式。有一位作家这样描写新加坡的年轻人，他们“从一个‘全球化的’‘形象银行’中提取各种在电影、电视和音乐MV中常见的时尚，并作为一种抗议的形式来消费它们。于是购买全球性商品，象征了对认同传统和地方文化的政治摒弃”²¹。

然而，也可观察到，那些最以全球化著名的购物空间其实是多价的。和文化与资本的融合空间一样，这些消费空间成为了当地城市文化的一部分。麦当劳的空间对于新加坡的年轻人来说，是他们的小公寓之外的一个可以用来做作业的地方；对于台北的老人来说，是个可以坐着聊天、又不贵的室内场所。在北京的一项问卷调查中，年轻女性说，相比中式快餐店，她们更喜欢麦当劳，因为那里她们得到平等对待，而在传统中国餐馆中则没有。当麦当劳被用来满足这些需求时，它就融入了地方机制²²。

消费空间的封闭

Enclosure of consumption spaces

全球性的消费空间越来越有了一种封闭的共性，这对于传统的城市文化来说是新生事物。这种封闭是技术的、社会的和文化的，它加速了公共空间的私有化。许多这类室内空间都有空调——这真的需要关紧门窗。在圣保罗的购物中心，购物空间为了使顾客不担心被抢劫，造起了围墙。在巴塞罗那，有个室内购物中心令人吃惊地完全把街头的一切拒之门外。在上海，一个由香港投资商和北美建筑公司组成的财团建造了一个独立的、自给自足的商业区——时髦的新天地——有商店、咖啡馆和饭店，他们改建了上海租界地早期的石库门建筑。不过在美国，如第七章所述，购物中心是市郊文化而不是城市文化的一部分。只在最近几年，像芝加哥和纽约这样的大城市才开始尝试市内购物中心；而小一些的城市，很容易建造地下或空中的商业街以避免街道，比如日本的名古屋。尽管封闭的消费空



对创造各种消费对象的需求促生了文化的交融

The quest to create various objects of consumption creates spaces of cultural fusion

间不是城市文化历史的一部分，但是随着全球化，它们正在成为私有化公共空间的一种普遍表达。这种全球化的危险就是，封闭的公共空间体现了公民权益比较薄弱的一面。

走向包容的城市文化

Towards an inclusive urban culture

人和资金不断地流经全球化城市，补充潜在创造者。不过要培育创造性，一个城市必须有大方和包容的文化；它必须有一种“态度”。比如，到底是什么最终创造了纽约市的文化？一个时尚评论家最近点评到，纽约成为卓越的风尚引领者，是因为它有“moxie（鼓励、精力、冒险精神和胆量的综合体）……有广泛的种族分布……还有对新事物的永不停止的渴望”²³。往往这种大胆、种族多样性和对新事物急躁的渴望的结合，会迅速成长为一个令人吃惊的不文明的社会，以互相对立的文化为特色，男男女女们直白地诉说他们之间的不同，为保护自己的利益而公开斗争。然而这就是今天的全球化城市为了创新和文化包容性所必须付出的代价。

注释:

Notes

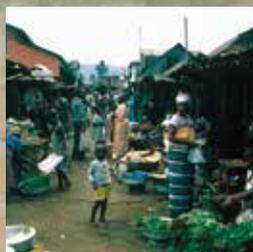
- 1 This chapter draws primarily on a background paper 'Globalization and Urban Culture' prepared by Sharon Zukin, Brooklyn College and City University Graduate Centre, New York, US.
- 2 See, for example, Griffiths, 1995.
- 3 Bianchini and Parkinson, 1993; Kearns and Philo, 1995.
- 4 Evans, 2003.
- 5 Chang, 2000; Sasaki, 2001.
- 6 Zukin 1989, Berman 1982.
- 7 Jacobs, 1961; Bourdieu, 1984.
- 8 Smith and Williams, 1986.
- 9 Glass, 1964.
- 10 Hall, 1998; Landry and Bianchini, 1995; Molotch, 1996; Scott, 2000; Florida, 2002.
- 11 Saxenian, 1994; Bielby and Bielby, 1998; Nevarez, 2003.
- 12 Scott, 2001, p8.
- 13 Adapted from Sanagata, 2002, p20.
- 14 Pratt (in press).
- 15 Scott, 2000.
- 16 Coe, 2000; Miller et al, 2001.
- 17 The name of this architect is Jon Jerde, whose firm is based in Santa Monica, California.
- 18 'Projects Taking Shape in China', Architectural Record, March 2004, p112; see Hanningan, 1998.
- 19 On shopping as an institutional field, see Zukin, 2004; on Singapore, see Chua, 1998.
- 20 Frank Gehry has designed an Issey Miyake store in Tribeca in Lower Manhattan; Rem Koolhaas, a Prada store in SoHo; and Herzog and de Meuron, who transformed an unused power station in London into Tate Modern, the 'Prada epicenter' in Tokyo.
- 21 Chua, 1998; on Latin America, see Garcia Canclini, 2001.
- 22 Yan, 2000.
- 23 Trebay, 2001.

Chapter 3

第三章

大都市化¹

Metropolitanization



大都市化的维度	51
Dimensions of metropolitanization	
空间维度	51
The spatial dimension	
社会形态维度	52
The social morphology dimension	
体制维度	54
The institutional dimension	
经济维度	55
The economic dimension	
20世纪的趋势：不同尺度上的差异和外化处理	58
Twentieth-century trends: managing differences and externalities at different scales	
分裂	58
Fragmentation	
差异、不平等和两极化	58
Differentiation, inequalities and polarization	
空间不匹配	59
Spatial mismatch	
全球化时代大都市的发展	60
Metropolitan development in an age of globalization	
发展中国家趋势	61
Trends in developing countries	
亚太地区	61
Asia and the Pacific	
拉丁美洲和加勒比地区	64
Latin America and the Caribbean	
中东和北非地区 (MENA)	66
Middle East and Northern Africa (MENA)	
撒哈拉以南非洲地区	69
Sub-Saharan Africa	
经济转型国家的趋势	71
Trends in transition economy countries	
经济发达国家的趋势	73
Trends in advanced economy countries	

每个国家都希望拥有“大都市”。无论是蒙特利还是孟买、达卡或达喀尔，城市有越来越多的人，覆盖越来越多的土地。它们提供更多不同种类的工作和谋求生计的方式。它们的社会形式更为复杂，无论是在进化中的家庭内部，还是街坊，乃至行政区中。人们的外表和行为的范畴和多样性都扩大了。越来越多的机构擅自履行起被描述为“城市管理”的职责²。然而“大都市工程”却是后进生。

人口增长、空间扩张、经济差异、社会复杂性、文化多样性和体制分裂，都意味着大都市的形式和框架必须能够应对伴随这些过程而来的许多挑战。许多城市中贫困、不平等和到了危险程度的空气污染等巨大的问题都急需解决方案。然而即便在全球化的额外压力之下，这种压力被普遍理解为增加了大都市地区的城市人口的集中³，很少有城市能够宣称自己已经创造出了管理这些事务的可持续的大都市框架。

这点是令人吃惊的，因为大多数二战后的城市化进程分析都或含蓄或明确地显示，城镇将会在规模、领地和复杂性上成长为“大都市”，也包括它们的体制。经济学家们估计会出现城市群经济，将给个人、家庭、公司、生产行业和城市经济带来更大的经济回报，在这个估计的基础上，他们发展出了“大都市期望”的概念。这些城市群经济把接近性和密度假定为帮助城市经济倍增器的必要条件。简而言之，从城市经济的角度看，城市变得更大不仅是不可避免的，而且是更好的现象。

这个观点似乎能被大都市地区重要的经济作用证实。比如：

- 圣保罗75英里的周长和似乎永远不会停止的人口增长可被视为证明了它的经济生产力和未实现的作为收入和就业的源头的潜力。
- 孟买有能力创造出全国国内生产总值（GDP）的六分之一，这证实了在一个地方私人企业和投资的协同作用的力量，哪怕那个地方没有足够的基础设施。
- 在20世纪90年代，韩国首尔的国内生产总值相当于阿根廷，墨西哥城的相当于泰国，里约热内卢和圣保罗两城加起来相当于所有安第斯山脉国家的总和。

这些案例支持了一个研究结论，最快速的城市增长会出现在人均收入低于2000美元的国家中。大都市的集中是这种增长的最主要的特征⁴。

人口统计学家也有“大都市期望”。在发展中国家，高工资吸引了农村人向城市移民⁵。更大些的城市中，城市群经济使那里的生产力更高，工资也更高——因此移民潮很自然地被认为首先会流向更大的城市。在高度城市化的地区，当人口的自然增长代替移民成为了城市增长的主要源泉时，比如拉丁美洲或欧洲，更多的人口会在原地取代和增加原有的人口。这些分析预言了所有地区都会产生许多超大城市。20世纪70年代，人口学家预言墨西哥城的人口将在2000年达到3000万。事实上，墨西哥的人口在2000万以后增长就没有那么快了，因为移民开始到其他城市去寻找更好的机遇，比如瓜达拉哈拉（Guadalajara）、蒙特雷（Monterey）和其他地方。不仅在墨西哥城，也在如加尔各答和纽约这样的城市里，减缓的大都市增长速度表明，并不是所有地方都适合“大都市生活”，包括它的成本、拥堵和犯罪。

正如移民所知的，大都市规模带来了许多新问题。它们需要更多人来生产，才能创造结余，以购买和消费更多的商品和服务。这个过程本身需要管理，它会带来很多复杂的、积极或消极的结果——外在化。这进而要求有新的规则和体制，能管理大都市规模上的行为，并能保证在市政和城市规模上的行为和活动不是混乱或在更高尺度上成本高昂。这些新的规则和体制在被多种裁判权所掌管的空间中引入了等级、补足和互相依靠的新形式。哪怕本来就有一个正式的公共大都市体制的框架存在，多向性仍要求相互认可。

然而，尽管大都市管理有这样一个合理的理由，这种“大都市紧迫性”的清晰度和贯彻情况却并不总是可预测的。尺度、领地和复杂性的多种互动，引起了新的体制形式，但往往没有所需要的公共政策或资源出现，以给它们重量和实力。新的大都市体制往往被引导到短期的作用中，用于缓解或分解负面的外在化事物带来的影响。但是从中长期看，它们显然是后进者。对于很多城市来说，“大都市期望”是令人失望和灰心的。

这种失望不仅是在体制或政治层面的，并带

有真正的影响；它们还出现在政策和分析的层面。如果大都市的形式没有被充分地描述和分析出来，它们就不可能在真实世界中运作。这个观点反映在下面对美国城市的最近的评价中：

原先建立的城市和城郊的描绘现在不成立了，这一点很正常。对于我们现在所了解的大都市体验⁶来说，我们描绘或者理论化当今大都市的社会和空间结构的能力很显然是不够的。

本章从空间模式、司法和体制形式、新的人口和社会机制等方面描述大都市化的进程。它审视了很多城市中都存在的体制和经济上的制约与大都市期望之间的差距。本章还进一步探讨了到2000年为止的大都市化实践经验中的不同，和在一个全球化时代面临“大都市工程”的新压力。本章末尾呈现了世界上不同地区的大都市化趋势。

大都市化的维度

Dimensions of metropolitanization

空间维度

The spatial dimension

如上文所述，大都市化地区最显著的一个方面就是它们的空间扩张。所有地区和所有国家的城市地区都已经超出了自己的市政边界，扩张到了周边邻近地区。两个现象出现了：其一，人口增长并溢出到相邻的行政或政治单位，比如大城市边缘的自治辖区。其二，这些原先独立的单元被吸纳到了中心城市的更大的辖区内。这些过程在本章后面的个案中被很好地体现了出来（见专栏3.1和3.3）。比如，曼谷的面积从20世纪50年代晚期的67平方公里扩展到了20世纪90年代中期的426平方公里。

对20世纪90年代的拉丁美洲城市的一项研究发现，十个最大城市中，有九个的城市周边正在快速增长，周边的城市增长快过了城市的总体增长⁷。同时，大城市的密度也增加了。这个模式到了20世纪70年代就很明显了，观察家发现，拉丁

美洲的大城市继续在空间上扩张的同时，它们市中心或中心地区的密度也在大大增长。比如圣保罗1950年时人口密度是每平方公里1380人，1970年增至4005人；相似的，墨西哥城的密度从1950年的每平方公里16225人增至1970年的21074人⁸。随着时间推移，拉丁美洲密度的梯度已经下降；不过，拉丁美洲和北美的小一些的城市的人口密度已经有了很陡峭的密度梯度⁹。

这个过程的其中一个方面是就业的去中心化：从市中心的中心地区转移到了大都市地区的外围中心¹⁰。这种模式在所有地区的城市都很常见，上海1991年的时候有三分之一的劳工是在农村地区的，约翰内斯堡的制造业也从城市中心去中心化了¹¹。到20世纪90年代，发展中国家城市的中心商业区的就业只占有大都市就业的10%~20%¹²。随着制造业的岗位移出了城市中心，取代它们的是服务业的岗位¹³。这个过程的模式被称为“多中心模式”，在增长的城市边缘，许多就业中心被创造了出来¹⁴。



从20世纪70年代开始，城市周边的迅速增长就很明显了
Rapid growth of city peripheries has been evident from the 1970s

本来在20世纪50年代被叫做“卧城”的地方逐渐变成了现在所谓的“边缘城市”（见第七章）¹⁵。这些城市往往把一系列纵向结合的产业串联起来，既有白领工作，也有蓝领工作。美国从弗吉尼亚州北部城郊的Tysons Corner和加利福尼亚州的Walnut Creek，到圣弗朗西斯科东部和奥克兰的案例都说明了经济活动是如何在交通枢纽周边聚集的。从分析的角度看，曾经的“单一中心城市”已经进化成为“多中心城市”¹⁶。后者有下列主要特征：

- 无论在新城还是旧城中，副中心都是很突出的。
- 副中心的数量统计和边界界定是比较敏感的。
- 副中心有时候排列成城市走廊。
- 就业中心能够解释周边的就业和人口情况。
- 副中心并没有消除主要中心的重要性。
- 大部分的工作岗位在城市中心之外。
- 无论是单一中心还是多中心城市，标准的城市模式都不能很好地说明通勤的问题¹⁷。

考虑到“多中心”城市对基础设施和流动性模式的重要影响，最后一点尤其重要。在美国，关于通勤的研究显示，就业的集中增加通勤；然而在哥伦比亚的波哥大，由于就业的去中心化，即便在人口增长了40%的情况下，人均通勤距离仍相对保持稳定¹⁸。因此，在预测土地使用模式时，交通的作用仍然非常重要。密度较小的城市还显示出对私家车更大的依赖性。有意思的是，城市通过在社区中规划住宅和就业区，以减少交通的努力并不特别成功，因为人们往往在被规划的社区之外找到工作¹⁹。这些研究得出一个结论，无论是发展中国家还是工业国家，只要有以市场为基础的经济体，它们的人口和工作的去中心化模式就很相似²⁰。

然而当这个情况中加入全球化时，这些新的多中心城市的结构和规模就越受它们与外在经济活动的关系的作用——即如第一章所述，它们与全球化公司的连接性。然而并不是所有的公司都在全球层面上竞争；很多公司仍然在它们所在的地方和地区市场中竞争。在一个关于竞争力的特征和竞争力如何随时间而进化的争论中，这两种公司的差异被很生动地阐述了出来。原先关

于产业群的观点让位给了一种新的理解，即越来越多的动态变化正在发生，它们使公司在与全球和地方市场的关系中不断地定位和再定位²¹。

社会形态维度²²

The social morphology dimension²²

大都市增长过程的第二个维度就是城市不停变化的社会形态。近期对大都市化的社会维度的分析定义了四种人口，它们与城市和大都市的不同时代以及流动性的具体形式相关²³：

- 1 老住户，他们主宰着传统的、工业前城市；
- 2 通勤者，他们与第一代大都市的出现相关；
- 3 城市使用者，他们与第二代大都市相关；
- 4 大都市的生意人，他们与第三代大都市和全球化密切相关。

传统城市：城市居民就是城市工人

传统城市对于它的居民来说，是始终如一的。自城市化伊始，城市居民就把自己理解作为一种置身于独特环境中的存在，与世界的其他事物相对。这种差异传递给了与城市生活相关的语言，其中，比如“都市化的”、“公民的”和“文明”等词汇，用来把城市和农村特性区分开来。

传统城市的社会形态很大程度上取决于社区内劳动分工。在前工业时代，这依靠公司、行会或股票，它们定义了地方的社会结构，通常有通过着装和礼节表现出来的明显区别。尽管有贫困的街区，但是前工业时代的城镇还不是特别地隔离。工业革命给传统城市的社会和物质结构带来了重大的改变。一种新的社会机构——工厂，成为了决定城市空间和它的社会形态的战略决定性因素。工厂越来越大，越来越吵，污染越来越多，并且倾向于集中在城市的特定地区，往往是在城市周边地区——虽然鉴于巴黎、伦敦和米兰等工业城市的快速扩张过程，这些地区可算是相对的、临时性的区域。

第一代大都市：城郊的通勤者

如果说一个人可以进入传统的城市，那么对于第一代大都市来说，一个人只能够“到达”。

后者是一种没有特定边界的存在，它以居住区的高度扩散和异质性，以及迷宫般的交通基础设施为特点。第一代大都市的社会形态很大程度上取决于它的功能性成分，即核心和边缘之间的劳动分工。第一代大都市有社会隔离的倾向，不同收入、不同种族特点的人口聚居在城市中不同的地理区域。不过，这种领地差异的具体模式还随着历史环境的不同而变化。

然而不管怎么说，是大规模交通、公共和私人交通的实现，产生了第一代大都市，并引起了一种旧居民以外的新人口的产生——即“通勤人口”——到20世纪中叶时，他们已经很普遍了。通勤之所以可能，是因为巨大的交通扩散，特别是私家车，但从更普遍意义上说，是因为大众交通系统。与通常的想法相反，信息技术也带来了一定的影响。特别是在大型的北美有卫星城的大都市中，通过电话或者有时候航空邮件，办公室内部通讯得以便利地实现，这有助于大企业的生产和行政管理职能集中在中央位置²⁴。

这种模式在世界上很多主要城市中得以发展：从纽约（地铁subway）到伦敦（地铁tube），再到巴黎（地铁Metro），还有莫斯科、东京、墨西哥城、约翰内斯堡和圣保罗。每天中心商业区（CBD）和大都市边缘地区的人流交换，成为了日常的城市动力，它构成了城市风光，并决定了在与流动性有关的基础设施上的巨大投资量。被平日和周末的时间框架所控制的生活方式成为了主流的大众模式。

第二和第三代大都市：城市使用者和大都市生意人

个人流动性的增加，并伴随着更高的收入水平和更多的闲暇时间，特别是在20世纪的后半段，使第三种人口分化了出来：城市使用者。这些人口由为了使用公共或个人的服务而到城市去的个人构成，比如购物、看电影、参观博物馆、去饭店以及接受健康和教育培训。这是一群正在膨胀的人口，他们彻底地改变了城市的结构，并且以一种相当不受控制的方式在使用城市。

不过城市使用者使用城市的范畴并不仅限于休闲项目或购物。城市也提供其他能被使用的服务，比如那些与大众教育或健康相关的服务。这

种正渐渐不再吸引城市使用者的大都市类型就是今天最常见的类型，并被定义为第二代大都市或成熟大都市。

然而，第四种类型的大都市人口正在形成。这是大都市的生意人中非常专业化的一群：指那些到中心城市做生意和建立专业联系的人，或是那些去拜访客户、会议代表、顾问和国际经理的生意人和职业人士。第四类人口相对较少，但正在增长。他们的特点是有相当多的私人或公司资金。这些人是“城市生活专家”，他们在城市里左右逢源，对购物、旅馆和饭店的选择很挑剔，也包括高端文化设施，比如音乐会、展会和博物馆，还有桑拿和健身设备。

在第四种人口的构成中，跨国界的中产阶级越来越多，他们不是住在一个城市里，而是住在多个城市里，或者说城市之间。这给所有大城市的形态和功能带来的影响，远远超过了这些人口数字所代表的范畴。这种正处于新兴阶段的大都市叫做第三代（或后期）大都市。

20世纪80年代，随着家用机器新的大规模生产（1983年个人电脑成为了《时代》杂志的封面故事），出现了一个普遍的论断：物质交通，尤其是从家到工作的交通压力会减少到一个被称为“过时的城市”的点，即各种活动都将聚集在人口密集的地区。早期关于城市将消失的语言是很多的，不仅在大众媒体上，也出现在“去城市化”概念所主导的理论研究中²⁵。

但事实是信息和电脑技术（ICT）根本没有减少物质流动的需要，从某种意义上说，反而大大促进了这个需求。ICT和交通实际上使城市边缘扩大到了一定程度，使边缘本身也需求一种新的向心模式²⁶。

现在有些城市只有很少的居民人口，通勤人口的数量稍多一些，但是有非常大量的城市使用者人口。威尼斯是个典型的例子。它的居民人口（仍在收缩中）约为7万，有一个几乎全部由通勤者构成的工作人口，在某些日子，游客（城市使用者）的人口数量几乎和居民人口一样多。威尼斯的人口密度如此之高，以至于它成为了世界上可能唯一一个在人行道上设红绿灯的城市。威尼斯的例子是极端的；不过世界上很多其他城市，并不仅是所谓的“艺术之城”，也存在这样的现象。

像新加坡这样的城市，游客多于居民，整个城市就是为了消费而服务的²⁷。从纽约、伦敦到米兰（比如每年有30万日本人参观“最后的晚餐”和时尚金三角），这些城市在很多方面并没有什么不同。像巴拿马城或曼谷这样的城市也吸引了大量的购物者，而这类城市的数量正在急速增加。这里也不仅限只有商业吸引力的城市。2000年，罗马的千禧庆典吸引了上百万游客，而麦加、瓦拉纳西（Varanasi）、圣地亚哥德孔波斯特拉（Santiago de Compostela）以及很多其他城市是朝拜者的目的地，促生了重要的“宗教旅游业”商业区。

第三代大都市的出现对城市民主代表和民主参与有重要的意义。新型大都市中流动人口的出现，对于全世界的当地政府来说，是周期性危机的一部分。这些危机的具体方面指的是地方选民的选取权在事实上被剥夺了。换言之，地方代表是由居民选取出来的，但是他们越来越需要回应暂时性人口的需求，因为城市经济很大程度取决于外来人口的支出。不过这里还有一个更大的意义。在西方文化中，民主实践和公共争论的物质空间的联系几个世纪以来都被认为是理所当然的：用一个意大利分析家的说法就是：“广场和城市的中心（la piazza e il cuore della città）”²⁸。现在很多地方这样的环境正在消失。城市政治似乎变得更为复杂，而非相反。从西雅图蔓延到阿雷格里港（Porto Alegre）和孟买的大型示威活动，几乎完全只依靠网络上的联系，它就是个实例证明了全球化进程扩宽了权力运作者的运作范畴；不过它也为社会运动的联合提供了机会²⁹。

第三代大都市的出现也对大都市的金融系统有重要影响。处理大都市金融系统的中心问题就是“谁为什么付费？”当城市有着相对稳定的人口时，这个问题很容易用集体利益和服务的重要性来回答，尽管不言而喻的是，关于责任分担的争论总是很常见的。然而现在，在一个由多样的“流动”人口组成的大都市系统中，有着更为复杂的困难。最近主要的问题围绕“通勤税”，例如在伦敦、新加坡和纽约施行的那种。这些法规的最终影响还不明确。然而可以比较确定的是，临时性人口的出现是一个新的现象，但

是公共金融科学还没有使它们的概念组织适应这个新情况。

体制维度

The institutional dimension

大都市增长过程的第三个维度就是数量不断增多的行政机构和司法部门，它们负责大都市管理的多种功能。20世纪50年代针对纽约的一个著名研究显示，纽约的大都市地区有1400个地方政府机构³⁰。这些机构分为七个类别：

- 自治区当局；
- 提供特定服务的特定功能区；
- 行业管理当局，如交通或水供应；
- 大都市规划当局；
- 大都市政府，凌驾于多种自治区的权威当局；
- 国家或省政府单位，它们的职责往往与上列机构的职能重合。

扩张的城市中出现新的自治当局并不是令人吃惊的事。随着新的土地被城市化，地方政府的新单位就被加到那些地方以满足各种社区需求，如基础设施、安全、教育或健康服务。因为这些社区大多数是贫穷的，所以也不奇怪它们期待这些新的自治当局提供服务；但是这些自治当局又缺少财政收入基础以提供有效的服务。它们往往与相邻的自治区建立联系以提供服务，特别是那些成本最高的，比如健康服务。由于这些新的自治当局是市民和社区需求的结果，一开始它们的代表和政治功能就不像它们的服务功能那样典型。过去几十年里，共产生了上千个自治当局。

相似的过程也出现在特定功能区的成立过程中，这些特定功能区提供特定的服务，比如固废处理或水供应。比如垃圾处理的各种步骤，从收集到运输处理，需要覆盖很大的空间面积。中心城市的垃圾通常要运输到周边的处理场或填埋场。覆盖和处理这些过程的自治当局间的合作协议，建立在高于市政层面，但低于大都市层面上，也就很常见了。

下一个层级的是行业管理当局，它们负责为大都市地区的所有单位处理和提供一种服务。这里通常包括水供应——比如马尼拉大都市供水和污水管理局和曼谷的大都市水务局。这些管理局负责管理服务，包括保护自然资源、投资、服务条款、运营、维护以及财政管理。虽然这些大都市机构往往与地方当局的职能冲突，但是它们的功能相对清晰，并且它们为关键服务的合理管理提供了机会。

20世纪60年代和70年代，亚洲最普遍的机制创新之一就是许多大都市规划和发展局的成立。如孟买、加尔各答、德里、卡拉奇、马德拉斯（Madras）和马尼拉都建立了强有力的规划机构，这些机构很快又增加了发展功能³¹。诸如加尔各答大都市发展局（CMDA）这样的机构负责整个大都市地区的规划、投资、项目和工程设计以及实施。它们从世界银行和其他多边机构获得资金和技术支持，并成为它们所在城市的大都市发展的主要指导者。虽然这些机构很有效率，但它们经常与国家和省政府冲突，也与更多无数地方单位——地方自治当局——冲突。它们在规划有关行业的投资和政策时，也会遇到困难，比如规划孟买的交通，其他负责这些政策和项目的日常实施的裁决机构会寻求保留自己的职责和权力。

除了上述这些专业化的大都市机构，其他城市采用了作为整体的大都市政府。一些法语非洲城市，比如阿比让（Abidjan）和达喀尔（Dakar），根据法国的模式，建立了大都市政府，它凌驾于其他地方当局的职能之上。如专栏3.3所示，每个自治当局能选举产生市长和市议会以及不同级别的科技和资源方面的职务；但把自治当局作为群体进行管理和协调的职能，仍属于大都市层面。

这个模式在玻利维亚的圣克鲁斯（Santa Cruz）呈现出一种新的形式，一个大都市理事会监督城市政策，而一个“联邦”或“mancomunidad”在技术上负责各自治当局之间的协调、工程的执行和运营。来自基础设施和社会服务等不同领域的技术队伍支持着这个“联邦”³²。

随着城市人口增长，城市占据的面积延伸到国家和省的领域，也就不奇怪城市的裁判机构与

国家和省政府的裁判机构职能重合。这个情况出现在布宜诺斯艾利斯和里约热内卢这样的城市里，它们所在的同名州承担直接的、操作性的职责，为刚好生活在城市边界之外的人口提供安全、基础设施、环境管理、教育和其他服务。有的情况下，处于城市边缘的自治当局依靠州政府为它们的金融交易和相关操作的合法监管提供支持。大都市布宜诺斯艾利斯所提供的公共服务依赖于拉普拉塔（La Plata）的州政府。

经济维度

The economic dimension

关于未来大都市增长的设想有数据的支持，比如有关城市工业结构的数据，和有关劳动力、资本和技术的接近性在对就业和收入的产生中所起作用的数据。在过去十年里，服务于全球化生产和贸易的出口能力也成为了大都市聚集的已知重要因素（见第一章）。这些过程也引起了新的生产形式，比如“离域输出”的比例增多，个别的地方提供特定的中间产物和增值产品，它们为更大的产出做出贡献，把不同地域的投入集中起来。



城市中心的权力逐渐被转移到了新的城市边缘的地方当局
City centres are losing some power to new peripheral local authorities

西非最大的城市丛林的力量与心跳

THE POWER AND THE HEARTBEAT OF WEST AFRICA'S BIGGEST URBAN JUNGLE

保罗·欧昆罗拉

Paul Okunlola

尼日利亚曾经的首都拉各斯位于一个城镇化速度前所未有、大大超越全球水平的地区，无论对于游客还是这个非洲人口最多的城市的管理者来说，它都是一个谜。

拉各斯被很多人误解，但又被它的市民深深热爱，它是各种极端情绪的主题。有些人称它为“城市丛林”，另一些人觉得它是一个爆炸性的城市，因无法赶上它自己的步伐而逐渐在这场战争中败出。无论是恨还是爱，无论是留下还是离开，拉各斯毕竟是整个国家乃至地区发展的动力机房，来这个城市的移民比任何一个西非城市都要多。

拉各斯位于尼日利亚大西洋西南沿岸的平原上，面积3577平方公里，因其特殊地理位置，早在1861年成为英国殖民地以来，它就一直具有一种独特的魅力。随着时间推移，它成为了尼日利亚最早的中心商业区，从船坞街（Ehingbeti）区延伸开去，包括拉各斯港口、欧洲突堤、金融市场、殖民政府基地、主要的当地和外国集团，以及跨国公司所在地。

一个半世纪以后，拉各斯虽然还是尼日利亚36个地方治理州中最小的一个，但同时却是人口最多的。它的面积仅占尼日利亚领土的5%，却容纳了它5%~8%的总人口。拉各斯75%的人口居住在该州的大都市地区，也就是尼日利亚城市人口的1/3以上（36.8%）。

不过，除了人口特征之外，拉各斯一直是该国经济的驱动力，它拥有尼日利亚65%的工业基础设施，经济增长占全国一半以上。

撒哈拉以南非洲的城镇化总体上没有伴随能相适应的工业和经济发展，

然而，拉各斯作为尼日利亚和西亚地区经济心跳的主导作用建立了它的经济地位，它成为大部分求职者、移民和流动商贩的选择和目的地。拉各斯的人口增长速度为每年6%~8%，比纽约或洛杉矶的人口增长速度快10倍，现在，它的人口已超过了非洲国家中的32个国家的人口了。

研究人员说，拉各斯在1910年时只有5平方公里，居民为50000人，随着空间和人口呈百倍的速度增长，到2000年，这里已经容纳了2600个聚居区了。其他估计显示，哪怕独立前的人口稠密的拉各斯大都市的人口也不到现在的45%，在过去的25年内，这个大都市地区至少在面积和建造完全的活跃居民区密度上翻了三倍。

拉各斯的发展主要发生在朝向伊巴丹和阿贝奥库塔的北部轴线上，以及沿拜答格瑞（Badagry）高速公路地带，不过最近东方的拉各斯-埃佩轴线也出现了前所未有的开发活动，为开发中上阶层和高收入住房项目和社区而注入的新投资是其推动力。莱基（Lekki）走廊，高端的维多利亚岛的副产品，据估计已经在以每年16.6%的速度增长。

拉各斯是一座以其居民生存的本能、挣扎中的经济财富而闻名的城市，它作为国家社会经济风貌的中心的的作用从来没有被动摇过。因此，到1980年，该市政府一直在设计一个可以延续到2000年的发展规划，年增长已经被估计为300000人，也就是每小时新增34人。尽管全国人口统计显示1991年拉各斯的人口为570万，但该市继续快速增长，到2000年达到了1340万。

2002年，拉各斯跨过了1000万人

口大关，成为了撒哈拉以南非洲地区的最早的特大城市地区之一，年均增长是1980年估计的两倍，每年增长600000人，也就是每天1644人。

现在，拉各斯人口估计为1500万，密度根据地区不同，从每平方公里3746.2人到20000人，因此，拉各斯大都市正处于被官员称为“严重的城市危机”的边缘。

这种担忧的根源鲜明地体现在城市的街道上。不堪入目的成堆垃圾就是后勤噩梦的明证，只有40%卫生设施覆盖率的城市却要处理每天产生的10000吨垃圾。尽管尼日利亚的平均车流量为11辆车/公里，拉各斯的交通密度却已达到222辆车/公里，终日不断的车流嘶吼声给城市管理造成巨大挑战。

拉各斯的饮用水获得率为40%，这对大多数居民而言都是一个严峻问题。如果有更好的卫生条件，包括疟疾和腹泻在内的大多数盛行疾病都可以得到控制。尼日利亚的艾滋病感染率为5.4%，而拉各斯达到6.6%，这对于当地居民而言率也是潜在的而且迫在眉睫的危险。

据估计，拉各斯的母性死亡率和婴儿死亡率分别达到0.8%和8.46%，这也是城市管理者每天都遭受到的强烈打击。尽管其婴儿死亡率低于10.7%的全国平均值，但仍高于世界其他地区，远远超出5.7%的全球平均值。

在学校里，1:150的平均师生比率是管理者们被迫应对的一大挑战，该比率远远低于1:50的政府目标和1:25的联合国教科文组织目标。

尽管拉各斯的经济呈相对上升的趋势，当地也号称有1万多个贸易公

司、250多个金融机构和大约29个工业园区，在接下来的5年，该城市仍面临着每年25万的工作岗位需求量。根据专家意见，当前的贫困线走向表明拉各斯有2/3的居民被官方纳入低于贫困线水平，如果政府打算停止和逆转这一趋势，就必须保持年均12%的持续经济增长率，才能满足年均25万的工作岗位需求。

因此，对必须对复杂纷繁的城市人文加以管理的政治家、管理者和社区领导者而言，衰退的基础设施、大范围的城市贫困、严重的失业问题、普遍的安全缺失、正在涌现的贫民窟、和势不可挡的环境衰竭现象已经渐次成为定义城市未来的主要特征。政府当局称，这些问题已经成为城市管理所面临的更为严重的挑战。根据估测，到2015年，拉各斯将成为拥有2430万居住人口的世界第三大城市。

经过对拉各斯城市的6年研究，荷兰建筑师Rem Koolhaas在2001年的讲座中指出：“关于拉各斯及其各种危险表征，已形成相当密集而广泛的都市谣言。这些谣言始于机场，并沿公路、桥梁、公交体系传播直至各个邻里社区。”

从文化上看，拉各斯是1914年英殖民统治在尼日利亚南北保护领地合并体的行政所在地，因此，拉各斯素以其独特的世界性城市倾向而闻名。

1914年，拉各斯成为殖民地统治地区的行政中心。1967年，也即是国家独立之后的第7年，拉各斯从当时联邦12个州里划分出来，再次承担了地区行政中心的职位。这一时期，尼日利亚从主导性的农业经济向原油经济转变，而拉各斯很容易地成为刚毕业的中学生及新一代失业者的目标选择。此外，还有许

多移民来自以加纳为主的西非海岸、和与尼日尔、乍得接壤的北部边界。

根据现有资料，一些专家已经注意到，在过去的20年内，拉各斯的人口有两次翻倍：第一次翻倍在1965-1975年间，第二次发生在1975~1985年间。然而，与过去5年，拉各斯多层次的文化多样性模板导致了高人口密度的极度混合，并促成了3次以上的种族间激烈冲突和严重丧生事件。由于拉各斯的警察与市民比率为1:1000，远低于联合国推荐的1:100的目标值，对这类冲突事件表现得无能为力。

从行政管理方面看，与撒哈拉以南非洲地区的大多数巨型城市一样，拉各斯由许多行政单元或地方行政区域共同运作，每个单元或区域由各个独立组织负责，这些独立组织都通过一位行政首领整体协调。

按传统，拉各斯的政府结构分为拉各斯、伊凯贾（Ikeja）、伊科罗杜（Ikorodu）、伊皮（Epe）和巴达格瑞（Badagry）5个部分和20个地方辖区，20个辖区中的17个位于拉各斯大都市地区内部。2002年，拉各斯被进一步细分为57个地方辖区。这就意味着，尽管从理论上讲，联邦宪法已为统一首领的行政工作做好准备，但在实际运作中，由于有多个政党被选入政府，故57个辖区仍然可能存在许多不同的政治纲领。

然而，根据宪法条款来行使职权的国家政府机构，仍然有义务为政府运作提供监督职能。如何通过收入流动来满足严重的服务设施短缺问题，是城市管理者需要客服的障碍。而来自战乱肆虐的西非国家和民族冲突地区的难民，进一步加剧了服务设施短缺状况。这些每日产生的移民大部分为年轻的高中毕业

生、失业的工匠和大学毕业生。因此，为了生存，多数人的安全网成为非正式经济形式，并占据国家生产活动总量的70%。

然而，非正式经济形式为主导的缺点在于，用于资助基础设施供给、住房和其他社会服务的多数资源都被关闭在正式经济之外，从而导致严重的税收赤字。例如，在拉各斯政府，2000年的预计内部收入完成额几乎不到1/3，而税收征集机制改善后，2001年税收完成额也只是增加到过半的水平。

因此，尽管南非最大的城市约翰内斯堡的人口总数（250万）只有拉各斯人口总数（1500万）的1/6，但其年度预算达到12亿美元，为拉各斯年度预算（3亿美元）的4倍。

如建筑师雷姆·库哈斯所言：“拉各斯看上去如同一座边缘被灼烧的城市，山体和所有的道路堪比燃烧的堤防。从第一眼看去，该城市具有一种世界末日般的暴力氛围；城市的所有部分看上去都是在焖烧之中，仿佛一座巨大的垃圾场。”

这座城市最为惊人的、且只能从上空俯视的景象，是那些以其他城市几乎无法想象的规模所发生的进程。从地面看去，这些进程是功能失调运动的聚积，但在上空观看却是很有感染力的演出，如果拉各斯成为世界第三大城市，这一演出即是其运转优劣程度的证明。

保罗·欧昆罗拉是《尼日利亚卫报》的助理编辑

这些变化的生产模式也影响了城市边缘的新就业的产生，这些工作往往靠近交通连接点和城市走廊。哥伦比亚和韩国20世纪80年代的涉及市中心孵化器和相应的市郊投资的就业创造模式已经向大都市地区的边缘转移，那里的土地成本更低，基础设施更好，相关的企业处于邻近地区，这些都有益于聚集经济和创造就业的新场所。

这些经济维度也受到变化的城市增长的人口动力的影响，尤其是增多的女性教育和女性劳动力参与。后者为很多新产业提供了相对低成本的劳动力。所有这些因素都促进了城市集中的增多，总人口和居住工作在大都市地区的城市总人口的比例是惊人的。在美国，80%的人口居住在大都市地区；在北美、拉丁美洲和东亚，40%以上的城市人口（2000年分别为50.1%、44.6%和43.3%）居住在城市中，超过100万人³³。

20世纪的趋势：不同尺度上的差异和外化处理

Twentieth-century trends: managing differences and externalities at different scales

上文所述的大都市地区的体制上的复杂性很大程度上是由人口和城镇化地区的增长引起的。这些不同的机构是对具体的需求和公民要求的回应。它们应该处理外部经济效果，比如由高密度人口引起的环境问题，或协调诸如交通这样的服务的分配。如专栏3.1-3.3所述，这些服务是必需而重要的。

但是，这些体制形式还是不足以应对这些城市中正在发生的大都市化进程。1997年一个对芝加哥大都市地区的研究定义了一些在世界上所有地区都会出现的过程，不管是富裕还是贫困的国家³⁴。它们包括分裂、异化、更严重的不公平、贫困和“空间不匹配”，问题就在于裁判机构缺乏解决问题的资源。

分裂

Fragmentation

大都市地区的分裂过程是由经济和社会进程

主导的；不过从历史上说，它的第一指标是体制上的。当社区和它们的当地政府发现它们之间的“自然”连接已经不再和大都市核心一致了，分裂就开始了。非中央的体制单位，不同规模的省政府或相邻单位之间的管辖关系更为密切。这些体制上的倾向反映了经济和政治上的事实。在20世纪80年代后期，这个过程在巴西被描述为“大都市化”。案例包括里约热内卢周边的，以及沿着通往圣保罗的交通走廊的社区；它们不再依赖里约热内卢市中心，而更为关注如何经营自己的基础设施命脉，通往圣保罗的不断增长的交通和贸易将如何影响当地生产、多样的服务和收入。里约热内卢大都市地区实际上在它的周边地区开始被拆散了。同样的情形也发生在圣保罗，圣保罗州的经济内陆地区逐渐变得比Avenida del Paulista市中心的经济活动更为重要。

在布宜诺斯艾利斯，这个过程也正在稳步发展中，那里有1200万人口，其中只有350万人居住都会地区。剩余的75%人口居住在依赖于布宜诺斯艾利斯省自治区中，属于一个政治网络关系不同于布宜诺斯艾利斯市长的地方长官的管辖。如果说市中心握有过去的财富，那么很显然省是未来的舞台，是它的梦想、技术和投资的舞台。芝加哥、洛杉矶或马尼拉的情况也很相似。

如第一章中说明的，全球化使这个过程变得更为复杂，商品和服务的市场超越了城市，甚至大都市的边界。对有些企业来说，城市中最重要的是港口或机场。这些地理位置上的变化反映了经济现实，交通枢纽周边的工厂、仓库、办公室和旅馆的激增是最明显的体现。

差异、不平等和两极化

Differentiation, inequalities and polarization

第二个过程是大都市地区内部的分化。大众对于阿比让、奈洛比、卡拉奇或加拉加斯这类城市中的街区、贫民区、聚居区或其他划区直接巨大的收入差距的看法，现在得到了针对这些地方的基础设施投资分布、社会服务、贫困家庭、青年暴力和其他指数的缜密研究的支持³⁵。比如，在阿比让的研究显示了富裕的可可迪和Deux-Plateaux社区以及不断扩张的Abobo-Gare地区之

间的巨大不同。这种差异也同样出现在巴黎、纽约、香港和雅加达。

大都市地区的穷人和富人的居住地反映了经济和社会力量的巩固以及它们向政治力量的转变，因此这些模式也是空间上的。基本基础设施的缺乏，比如水供应、电力、卫生设施和交通，给大都市地区边缘的城市家庭强加了沉重的个人成本。在墨西哥和美国交界处的一个繁忙、正在增长中的城市Cuidad Juarez，一个调查显示，居住在“城里贫困一边”的家庭把29%的收入用于上班的交通。一个在达沃的调查也显示，菲律宾人体现了“收入分配的同心理论”，即比较富裕的家庭居住在中心，可利用中心地理位置的区位优势获得二级收入，从而形成贫、富差距。居住位置是社会经济地位和未来收入潜能的有力的指数。

随着时间的推移，这些模式成为了积累的不平等。大都市生活的成本决定了幸福水平以及社会流动性。对于不断增多的城市贫民来说，城市不再是他们孩子更好生活的保证。相反在没有技术和健康的情况下，低收入的未来是唯一的选择。更糟的是，在汽车等红灯的时候帮司机擦汽车车窗的孩子的数量在增加。那些只给穷人提供基础教育和技术，而不是高质量培训的项目，在一定意义上，加重了这个问题：要想竞争，年轻人必须掌握能够增加商品和服务生产质量的技能。然而，提供这样的高质量服务在大多数城市中是昂贵得让人负担不起的。只有存在强烈的家庭和社区激励因素时，比如某些亚洲文化中，这类机遇才能成为向社会上层移动的载体。

如果说芝加哥的研究显示了该城南部和西部中，贫困占了主导地位，那么它们也揭示了城市的其他地区贫困家庭的数量也在增长，包括以前的白人城郊地区。虽然这种贫困不像加尔各答的贫民区那样触目惊心，但是它们仍然显示了芝加哥贫困的集中，正如这样贫困的集中也出现在伦敦、柏林或伊斯坦布尔。薄弱的学校和交通服务更强化了这种现象。社会混乱、犯罪、财产贬值和企业倒闭使之更为复杂。洛杉矶的实例显示，大多数银行已从该城的贫困地区撤离，只留下自动存取款机供那些不能获得银行服务的人口使用。1998年，美国政府估计，每月有30万张福利

账单寄到商业地址，但是被贫困家庭签收了；他们的居住地址既无保障也不是永久的。

毫不奇怪，这些空间和体制模式引起了富人和穷人、长期居住者和新来者、种族和民族群体之间的社会两极化。社会行为是可见的物质利益的投射。它们不仅存在于发展中国家中——比如马来人和在马来西亚的华人——也存在于纽约的非裔美国人和韩国人之间。不断增长的差异和竞争反映在居住位置、社会流动性和生活质量上，它们都有深化社会隔离的趋势。这种分离很清楚地显露在学校质量、贫困儿童的聚集、犯罪、失业和完全不同的土地使用模式上³⁶。

1998年，对美国100个城市的研究首次提供了对这一过程的有力的分析³⁷。它显示某些具体城市中的劳动力市场的震荡反映在个人和集体的社会行为中，比如犯罪率、辍学、女性为主要的家庭，这些又反过来加剧了一开始的震荡。这影响了大都市的机会结构，因为这些因素本来就是互相作用的。劳动力和住房市场会对犯罪率、辍学率和女性为主要的家庭的密度做出反应。因此，差异随着时间推移而加重了。这支持了1998年的研究发现，当时认为，从历史上看，在拉丁美洲国家，宏观经济增长对城市贫困有极其重大影响，经济萧条时期贫困增加，而经济增长恢复时，贫困增长减缓甚至减少³⁸。

空间不匹配

Spatial mismatch

最后，很明显，在上述的问题之间，以及解决这些问题的资源和能力之间还存在着“空间不匹配”的现象。更为富有的、先进的地区，通常在某些发达国家城市的城郊，往往有经济资源和技术能力来解决这些问题，而内城地区却没有。这种不匹配是很严重的，因为每个辖区都倾向于狭隘地保护自己的资源和能力以解决自己的问题，而忽视了一个事实，即它们周边辖区的问题会“溢”到它们这里，然后很快成为了它们自己的问题。这些外部经济效果是大都市生活的本质，但是大都市和城市的体制还没有被很好地研究以应对他们。



富足与贫困并列出现
Affluence and poverty juxtaposed

这些过程一起证实了大都市变化的复杂性。它们中的一部分是政策和体制进化的结果，另一部分很大程度上是社会和经济方面的，处于市政府职责之外。它们共同强化了洛杉矶用来形容自己的那个词组的含义：“一个差异的世界”。

这个分析得出了几个结论，它们总括了到2000年为止的大都市化过程的状况：

- 首先，大都市多样性的某几个方面为城市的经济和文化多样性作出了贡献，但同样会损害社会凝聚力、经济生产力，并最终损害社会流动性和机遇。差异很容易成为障碍。
- 第二，在大都市增长的无论是城市还是全国水平的经济前景方面，在经济增长和个人、家

庭、社区的社会差异方面，局势越来越紧张³⁹。

- 第三，短期的经济差异正在成为结构性的差异，它们被投射在居住区投资和社区生活质量的模式上。空间和物质差异深化了社会和经济差异，因此也强化了两极化。
- 第四，这些结构性的差异反映在社区中完全不同的政治观点和社会正义观。
- 第五，这就不奇怪，在所有收入水平上都出现了内向型的行为方式，其中一个表现就是很多国家中大量出现了设有大门的社区。
- 最后，这些影响还没有得到足够的政策和体制上的重视，以实现前面所说的“大都市期待”⁴⁰。

全球化时代大都市的发展

Metropolitan development in an age of globalization

上述过程在发达国家和发展中国家的城市中以不同的程度出现，它们也可以说是更早的进化的影响力和模式的结果。而且随着21世纪的开始，全球性影响力嵌入到地方空间和社会经济现实中，这些过程很显然也有了新的形式和动力机制。因此它们需要用新的分析和理解模式来研究。

纽约的案例能很好地说明这个现象。在2001年“9.11”之前，纽约的经济已经增长到几乎每年3600亿美元。这个国内生产总值（GDP）使纽约成为了世界上第九大“经济力量”。它的人口将近1700万，已经使这个大都市地区成为了人口学意义上的第49大“国家”⁴¹。纽约的经济是很多发达国家和发展中国家城市所经历过的去工业化的典型：制造业的岗位离开了城市，取而代之的是比例不断增多的服务业的就业。不过和大多数城市不同，华尔街的地位和金融行业完全控制了纽约的经济。在纽约，66%的财政收入来自金融领域的税收，虽然与其他城市相比，这只是个程度问题⁴²。“9.11”事件带来的1100亿美元的经济损失加速了从2001年就已经开始的经济衰退⁴³。

不过这一转型的最重大方面是人口上的。很明显，每年有大约30万人离开五大行政区到其他地方去。大多数为白人家庭，为了逃避纽约的高

生活成本，搬到纽约城郊或美国的其他城市去。不过，取代他们的是每年20万的移民，主要来自多米尼加共和国和中国。根据最新的分析，纽约城的人口越来越以西语系和南亚人口为主，有大量来自印度、巴基斯坦以及最近孟加拉的人口（更详细内容见第四章）⁴⁴。而且这个分析显示，这种模式在邻近纽约市的第一层县镇中被复制，比如新泽西和纽约州。大都市周边的社区也变得像纽约市一样种族混合，不仅反映在人口的国籍来源上，还反映在无数的饭店、商店、文化设施和学校中。“在布鲁克林没人说英语”这句评论现在也适用于新泽西的某些社区了。这当然是一种夸张，但是它生动反映了大都市地区的国际种族混合的强度。

那么，该如何理解这些现象呢？最近的大都市化研究中一项有效的技术建议采用以下六个视角⁴⁵：

- 1 大都市经济结构重组：**过去的四十年里，城市经济经历了重大的工业重组过程，失去了制造业岗位，又在新的服务业功能中取得了就业。这个过程改变了空间模式，引起就业机会在大都市地区周边聚集，而产业内部和产业之间的收入差异变得更大。
- 2 城市空间的全球化：**全球化为自由产业彻底离开城市提供了机遇，从而帮助了产业结构重组。不过它也增加了城市和国家内外的经济生产、消费和投资之间的连接和联动。因此，大都市地区是国力新形势的一部分。
- 3 城市形态的结构重组：**大都市地区已经扩展到了外部城市、边缘城市和周边的居住区，改变了中心地区的经济和社会特征。
- 4 分型城市的出现：**在许多社区中，经济和社会差异、身份和不平等的模式正在被复制，而就是这些社区构成了大都市地区。
- 5 大都市地区中的暴力和冲突：**这些差异和变化的错位模式以及相对的不平等导致了不断增多的犯罪和暴力，而处理它们的办法就是数量不断增多的城市监狱、封闭的社区和其他在不安全的大都市环境中提供安全保障的努力措施（见第六章）。
- 6 SIM卡城市和城市移民：**这些变化引起了关于技术对大都市形态和被电脑、虚拟和游戏控制的社会行为的影响的激烈讨论。



全球化时代的大都市发展有很多全新的意义
Metropolitan development in an age of globalization has many new meanings

这六个观点为观察21世纪的大都市现象提供了新的描述性和分析性的视角。不过，这些观点没有提供政策方面的标准答案。每个观点都有针对经济或社会政策的暗示，但是还没有发展到系统水平。有趣的是，其中很多涉及了关于公共空间作用的讨论。

所有这些关于大都市经济的形式和作用的描述性和分析性的讨论都导向了一个问题，大都市正在聚合还是正在分解？这很难从整体上描述，因为构成整体的部分是在运动的。它们正在重构和重组自身，有着新的经济活动、不同种类的人口和文化表达的新形式。公共体制落于此后，无法如此迅速地进化，也就不奇怪了；不过很显然，它们若想要引导，而不是实际管理程度不断加深的“大都市复合城市”，就必须面对代表性、合法性和效力上的严峻挑战。

发展中国家趋势⁴⁶

Trends in developing countries

亚太地区

Asia and the Pacific

亚洲的人口和城市转型是巨大的。亚洲目前有全球61%的人口，而它所占的全球城市人口比例从1920年的9%上升到了2000年的48%，并有望

在2030年达到53%⁴⁷。后一数据是整个西方世界在2030年预期所有的城市人口的两倍以上。现在在亚洲有全世界一半以上的城市，人口达1000万以上，而这个数字正在快速上升⁴⁸。然而以许多不同的国家来说，从富有到贫困，从大国到小国，国家趋势和数据是相当不同的⁴⁹。

然而亚洲城市的增长是令人震惊的，很多城市的人口每15到20年内就翻一番。比如，达卡20世纪50年代时只有41.7万居民，现在已经是全世界第九大城市群，有1250万居民。在十年之内，它将成为世界上第二大都市，拥有2280万人口⁵⁰。许多亚洲城市系统也显示了类似的增长：到2015年，全世界五大城市群的其中三个将会在亚洲发展中国家：孟买、达卡和德里。目前亚太地区的超级城镇化中涌现的城市系统能够容纳1亿以上人口。

亚洲现在在它的城市转型中已经走了一半了。在人口增长、全球经济重组和国家—社会—资本关系的变化共同作用下，部分亚太地区国家正在经历世界历史上从未有过的超级城镇化⁵¹。英国人口从100万增长到800万，用了130年时间⁵²。而曼谷只用了45年，达卡37年，首尔仅25年⁵³。最近的亚洲城市化大多数发生在正式城市边界以外。当前城市特征的显著一点，特别在亚太地区，就是城市化大大超越了大都市边界，形成了极度延伸的、沿着基础设施走廊、从核心城市辐射到远距离的城市—地区轮廓。作为全球经济重组的一个结果，超大城市区域（MUR）在亚洲繁殖，它们的增长据预测将达到每个MUR1000万到3000万人口，有些甚至会拥有1亿居民⁵⁴。

在20世纪北美和欧洲的去工业化过程中，工业转移到了发展中国家。为竞争这些投资，在那些能提供有利的创业环境的国家中，一群新兴工业化国家（NIC）在世界各地突显了出来。决定性因素包括：能获得大量廉价劳动力；良好的基础设施；稳定的政策和劳动力制度；以及可谈判的利益，比如企业免税和较低的环境标准。尽管有许多NIC从繁荣到萧条的故事，但是日本和亚洲经济的崛起是个持续的过程，逐步包括了更多的处于全球核心经济的亚太国家。随着西方公司转移它们的劳动力密集型产业，亚太地区的新兴工业国家接收了巨大的都市型分厂投资，出口导向

的产业取代了原有的本地进口替代产业。这带来了城市工业和经济的持续高速增长，并且加速了城市化，因为新的城市工业的就业机会把农村劳动力吸引到了城市和城市周边的制造业。

不过，从20世纪80年代开始，跨国公司（TNC）开始从与生产相关的直接投资中抽身，转而将注意力集中在对生产因素的全球控制上，把实际的生产过程交给承包商和特许经销商操作。在地方工业发展上的投资由政府和地方私营部门的利益相关者进行，它们也逐渐更倾向于投资给全球商业利益所要求的建成环境上。因此到了20世纪80年代晚期，几个亚洲新兴工业化国家（NIC）成为了代表自己权益的最主要的区域投资者，并且随着它们的经济发展，它们也开始在自己的区域内迁移低工资的制造业⁵⁵。为了继续占领全球制造业和服务业市场中越来越大的份额，巨大的投资进入了商业导向的基础设施中，从国际机场到高速公路干线、轻轨系统和信息与通信技术。随着基础设施走廊的出现并从中心城市辐射出去，城市周边和农村地区迅速地向超出城市边缘的城市工业和居住功能开放。

亚太地区的城市化虽然看上去似乎在重复20世纪经济发达国家的城市化过程，但实则不同。与经济发达国家的以城市为中心、把农村人口吸引到城市集中区的城市化不同，亚太地区的城市化很大程度上以“区域城市化”的形态出现，把农村—城市移民与沿着带状发展的原地人口的吸收相结合，深入了农村腹地。区域城市化，比基于城市的城市化更强烈地倾向于创造巨大的、无固定形状的城市扩张的空间形式，沿着没有边界或固定地理限度的基础设施走廊。由此而形成的空间扩展的城市形态——被称为超大城市区域（MUR）——构成为：一个或更多的核心城市、大都市边缘、城市周边开发区、沿着交通走廊的城市开发区、卫星镇和混合了城市和农村功用的外部区间⁵⁶。从功能的角度来说，它们创造了巨大的区域—城市经济平台，它们的工业园和住宅卫星城——通常是超大规模的——距离大都市核心区有相当远的距离，但又与其整合。

亚洲超大城市区域（MUR）的出现真实地反映了国家经济结构重组的纪年。东京大阪超大城市区域首先发展，然后是首尔、台北、香港和新

加坡。紧随其后的是曼谷、雅加达、吉隆坡和马尼拉⁵⁷。据估计，到2020年，整个东亚国家协会(ASEAN)的城市人口的三分之二将会居住在仅五个超大城市区域中：以曼谷为中心的超大城市区域(3000万)；吉隆坡巴生(Klang)超大城市区域(600万)；新加坡三角地区(1000万)；爪哇超大城市区域(1亿)；以及马尼拉超大城市区域(3000万)⁵⁸。不过与东亚的超大城市区域相比，东南亚的规模还算小的，东亚的比如东京—大阪—京都—神户—名古屋超大城市区域(6000万)，香港—深圳—广东超大城市区域(1亿2000万)和大上海超大城市区域(8300万)⁵⁹。其中，上海超大城市区域绵延6340平方公里，北京大都市地区覆盖了16870平方公里，东亚超大城市区域带来了前所未有的地理尺度上的城市问题⁶⁰。

由于在全球化进程中的不同位置，东亚城市群，比如德里、达卡、卡拉奇、加尔各答和孟买，与其说是由经济活力推动的，不如说更多是因为农村的贫困和持续的高生育力⁶¹。因此它们比较不会倾向形成区域城市化和相应的空间扩张的城市群。它们的明显衰退的增长速度应用于庞大的人口数字，因此，这些城市群会继续呈现绝对值上的快速增长。它们的人口在2015年分别有望达到2080万、2270万、1620万、1670万和2260万⁶²。

亚洲城市的幸福指数显示，大城市的居民与农村同类人相比，有相当的经济优势⁶³。尽管城市化和工业化带来了收入的提高和贫困线以下人口的减少，但是这些好处基本上是在地理位置上集中的、不公平的，并以很高的成本才能获得⁶⁴。市场驱动的城市化没有能力把短期的利益转化为长期的社会、政治和环境的可持续发展，是很多亚洲城市面临的重大问题⁶⁵。超大城市区域的一个典型特点是：它由很多互相脱节的、传统的城市和农村的辖区构成，却没有单一权威负责整体的管理，这一事实使上述问题更为恶化；同时传统的城市规划实践在超大城市区域的应用已被证明是令人绝望地无效。另一个让情况更为复杂的因素是：亚洲的城市化是全国性的，同时也正在变成同样国际化的过程，超大城市区域跨越了国家的边界，比如新加坡三角地区，包括了马来西亚



亚洲城市容纳了43%的世界城市人口
Asian cities accommodate 43 % of the world's urban population

和印度尼西亚的一部分，或者像中国和韩国直接的环渤海城市圈。这样的跨边境的城市群难以管理，不仅由于它们极端庞大的规模，还因为涉及的边境问题超出了国家控制范围⁶⁶。

目前，亚洲出现了四种大区域的管理模式：

- 1 地方自治政府，大多数管理职能暂居在地方那个政府中；
- 2 联邦区域政府，地方政府达成合作协议，提供大面积功能；
- 3 区域管理的混合系统，更高层的政府与地方层面的政府分享权力（比如专栏3.1中曼谷的案例）；
- 4 联合的区域管理，这种情况下超大城市区域处于一个区域实体⁶⁷。

不过，大多数情况下，由于各政府行政理念、宪法框架、法定成文法、法院判决和针对控制城市增长的政策形成了负责的行政混合物，这些管理模式被证明是无效的⁶⁸。

专栏3.1 曼谷：政府在应对城市扩张程度不均衡时面临的挑战

BOX 3.1 Bangkok: challenges of governance in response to uneven levels of urban expansion

曼谷大都市区扩张（EMR），包含了175万人，这占到了整个国家人口的28%，它一直是泰国经济发展的重心。城市核心的800万人口由曼谷都市管理局管理，它拥有超过8.2万名员工但是权力有限，比如水电服务就归国家部门管理。在核心区以外，估计存在超过2000个地方政府组织，主要为小的村庄服务，那里缺少有效的协调系统。各省控制了EMR大部分而不是全部的现存计划。

在20世纪80年代期间，外商直接投资和出口导向的制造业的主要增长导致了最快的城市经济增值比例，从1990年到1996年增长了17.5%。这样的经济发展导致了城市的迅速蔓延，不仅仅是人口的扩张，也包括地域，包括大都市区本身。

这样的扩张引发了加重的交通拥堵、环境污染以及设施问题。在其他的困难中，有很大一部分人口居住在不符合标准的住宅以及贫民窟中。没有恰当的管理系统出现能够有序地解决这些问题。

当1997年金融危机爆发时，合理管理的缺乏变得更加明显。在一年中，曼谷的产品减少了50%，失业率从1.4%上升到了5.1%，BMA中的贫民区人口在2年中从120万升至了150万。社会环境恶化了好几年。最后多种经济因素以及公共项目使情况产生了转机。为了适应和鼓励社会复苏，尽管机构能力薄弱，但是泰国政府被迫加快行政管理分权到地方层面。BMA现在面临的挑战是对地方单位的建设能力的分权进行平衡，以及对扩张的都市区域建立更好的全面协调以及规划。

拉丁美洲和加勒比地区

Latin America and the Caribbean

2000年，75.4%的拉丁美洲和加勒比地区（LAC）人口——大约4亿——居住在城市地区。城市化程度最高的是南美（77.2%），其后是中美洲（68.2%）和加勒比地区（63.1%）。整个LAC地区人口的31.6%和41.8%的城市人口居住在该区域的50个居民超过100万的城市里，而整个LAC人口的15.1%和61.5%的城市人口居住在人口超过500万的城市里。该区域有七个这样的大都市：墨西哥城（1810万）、圣保罗（1790万）、布宜诺斯艾利斯（1200万）、利马（740万）、波哥大（680万）和圣地亚哥（550万）。在2000年，前四个城市分别位居世界15个最大城市群的第二、第三、第十一和第十五位。到2005年，圣保罗和墨西哥城会上升到第二和第三位，分别拥有1950万和1890万居民⁶⁹。

对于人口超过100万的LAC城市（2000年）在1950~2010年间的大面积增长分析总体上显示了年

均城市增长速度的持续减缓的趋势。它还显示了20世纪90年代基本城市指数的降低。不过由于这些减缓的增长速度是应用在越来越大的绝对城市人口数量上的，所以并不会转化为绝对城市增长速度的减慢。在20世纪80年代和90年代，这个区域的17个人口超过100万的城市（34%）呈现出城市增长率的减缓和绝对增长率的增长。到2010年的十年里，这些城市的绝对增长率会继续提高⁷⁰。

这个区域中较大的城市似乎并没有遵循20世纪70年代和80年代的城市增长预期，但它们总体的城市—人口和空间发展远比纯粹的增长率的降低复杂和多样。在慎重的去中心化政策、经济和住宅功能的重新分配战略、土地市场力量和自发居住区的形成的共同作用下，LAC地区的城市化在过去的几十年内已经发生了本质的变化。对大都市空间发展趋势的分析显示，城市—区域动力变得越来越突出，而且从以城市为中心的形式向区域形式的重大转变正在发生。比如布宜诺斯艾利斯、墨西哥城和圣保罗的大都市地区，通过初期的多中心的城市发展和多节点的城市区域系统，都显示了在它们更大的大都市地区内部和超

越这个范围的增长，而不仅仅是在大都市的核心区域⁷¹。由于城市增长数据通常不会包括额外的大都市发展，所以如果不考虑这些城镇化的新模式的话，对LAC地区的空间和城市—人口情况的了解就不会完整。

城市群和扩散趋势同时出现给大都市去中心化带来了压力，并使城市内外的流动性更激化。这更导致了城镇化模式向集中于“种子”都市的周边的城市群的形式转变。尽管我们还没对这些过程做充分的研究，但是显然目前增长最快的城市是那些距离大都市群可通勤距离范围内的，或是沿着它们所辐射的城市走廊的中小型城市⁷²。换言之，20世纪70~80年代对于城市增长的预言并不是完全错误的。反而，城市增长机制通过30年前既没有被预见到也没有被充分理解的空间重建过程，从城市转变为以地方为中心的城市群。

20世纪80年代，50个拉丁美洲城市被预言人口将在2000年超过100万，却出现了国内人口增长减缓的现象，这是由于工业去中心化以及这些大城市边界外人口分散的原因。20世纪90年代，这些城市的生长又稳定了起来，当时它们的经济地位通过第三和第四产业的扩大有一定程度的提高。不过那些人口超过500万的城市的城市中心经历了持续的低增长率。同时它们也成为了快速扩张的地区城市群和新兴外扩城市地区的中心；如此，它们以地区范围而不是城市中心为基础，继续保持有力的增长。

从20世纪70年代以来，道路和其他设施网络扩张，不断吸纳新的城市地区，由此产业和人口向城市中心的外围迁移，这个现象早已预示了现在扩张的大都市地区的形成和巩固。它在靠近大都市的地区创造了副中心，有着相对独立的社会和就业模式，但是从功能上来说，它们还是与处于主导地位附近的城市中心高度结合的。由于这个趋势，很多LAC地区国家的城市系统经历了稳定的多样化，改变了原来集中于首位城市的模式，并且有更大范围的国内地区在城镇化和国民经济中起到了补充作用。这种向多中心的空间发展和城镇化的区域扩展的趋势被认为是积极的趋势，因为它减少了与经济极化和城市首位相关的问题，然而很多LAC地区国家也出现了问题，这些问题主要是由于对城市发展、全球化、结构判



20世纪80年代，很多城市强化了空间的重构
In the 1980s, the process of spatial restructuring was intensified in many cities

断和在整体、宏观政治的形成中劳动力新的国际分化缺乏足够的考虑引起的。所以在LAC地区的超大城市地区中，空间分布的变化越来越体现了深化的经济危机、日趋严重的不平等和逐渐扩大的收入差距，而非平等的经济发展。

比如最近巴西的人口分布模式清晰地反映了宏观层面的政策缺乏所带来的影响。无数的政策努力想在最大城市系统之外激励城镇化。尽管1991年的人口调查显示了地区内的移民减少，更多的人愿意待在他们出生的地区，或只迁移到邻近的城市而不是到最大的城市地区，但是这类政策的影响仍然是很有限的，因为大多数公共政策利益仍然只倾向在东南部和其他大的城市群中聚集的人口⁷³。但是政策协调的缺乏，不仅只引发了农村—城市的不平等。

在20世纪80年代，几乎所有的大都市的正式边界内都出现了密集的社会空间重组进程，从而奠定了今后城市内部社会经济隔离的

专栏3.2 圣保罗：大规模的城市扩张与适合的城市政策的缺失加剧社会和空间不平等

BOX 3.2 São Paulo: massive urban expansion combined with absence of suitable urban policy yields increasing social and spatial inequity

圣保罗是巴西的金融和工业中心。这座城市的中心从1930年的189平方公里大举扩张到1988年的900平方公里（世界资源研究所，1996）。拥有1000万人口的圣保罗直辖市已经是世界上最大的城市之一。大圣保罗地区的39个直辖市有1980万人口，区域面积达到1500平方公里。20世纪80年代，城市扩张的减速使得许多制造工厂从大城市搬到小地方。结果是除了金融和通讯领域以外，圣保罗外围区域的就业人口增长更快。在接下去的10年，圣保罗的贫困人口越来越多。越来越多的周边地区的房子变成了危房，特别是那些远离城市社会服务和基础设施建设网络的地方。地域排除现象开始威胁到社会稳定：边缘地区的凶杀率一直较高，同时其他的犯罪和暴力行为也不断增加。城市外围更高的人口增长率也加剧了这个问题。圣保罗空间和经济的严重不平衡：一边是大量资金和成熟的技术，另一边是贫困、被排除和越发绝望的大多数人。人们不仅应该重视找出复杂的城市趋势，并且需要采取公众措施去应对。

资料来源: National Research Council, 2003.

因素⁷⁴。随着人口流动性增加了分散的大都市环境内的居住地和工作的选择范围，越来越多的高收入人群为了寻求污染较少、暴力倾向较小的环境，离开了扩展的大都市地区。中等收入人群从近郊环线搬到了城市边缘，那里的地价更便宜，离迁移后的产业也更近。而很多更为贫穷的人群则从城市边缘搬迁到了快速变得过度拥挤的中心地区⁷⁵。更甚者，在过去的20年里，尽管有政府做出了努力，这个地区已经相当定性和定量的住房赤字情况陡然恶化，现在每五个家庭中就有两户受此影响⁷⁶，而最贫困的家庭中无家可归的现象也剧增⁷⁷。整体上来说，尽管最近人口增长速度稍缓（见专栏3.2），这个地区还是面临着令人困扰的、持续的贫困加剧和收入不平等加深的现象。LAC地区的贫困就是集中在城市中，如果LAC地区的较大的城市系统要得到更有秩序和民主的发展，就必须要对管理和行政问题投以认真的关注。

大城市中的人口和经济活动的增加带来了强烈的地区影响，这种影响尤其从正式的城市边界

溢向那些似乎永远在扩张的大都市地区⁷⁸。然而LAC地区的城市群中，没有一个都市地区能够有一个政府机构进行够管理，更不用说有谁来管理整个扩张的都市地区了。很多情况下，它们是被几个独立的、高层的行政机关部分管理或联合管理。比如墨西哥市都市区是个有28个直辖市组成的实体，它一半以上的人口居住在墨西哥州所划定的16个行政区的区域之外。虽然在行政区外发生的事件既会影响城市，也会影响整个大城市地区，而在这两个政治管辖领域内，非常不同的政府系统正在运作着⁷⁹。相似地，布宜诺斯艾利斯、里约热内卢、圣地亚哥和圣保罗的大城市群也没有有效的总体城市发展的管理机构，更不用说能管理整个扩张的城市地区的行政力量了⁸⁰。圣保罗的大都市地区有39个区/直辖市⁸¹，里约热内卢由13个独立的直辖市构成，而布宜诺斯艾利斯有20个地方行政机关，不同程度地拥有地方自治权。圣地亚哥甚至决定将其行政组织“巴尔干化”，让地方政府在很多市政事宜上拥有相当的自主责任权。布宜诺斯艾利斯的行政分裂为联邦首都和布宜诺斯艾利斯州。后者的首府是拉普拉塔，一个位于布宜诺斯艾利斯东南56公里处的城市。波哥大的行政分为联邦首都和昆迪纳马卡部。加拉加斯的地方政府既属于联邦行政区也属于米兰达州。在这个地区的最大的八个城市中，只有利马、里约热内卢和圣保罗属于一个单独的第二层的政府的管辖范围⁸²。

不过，大多数的超大城市正在积极应对有效的公共管理和更民主公开的行政问题。如今尽管LAC地区的城市在管理它们巨大的城市系统时面对非常复杂的情况，但它们的行政上已经有了更大的透明度和问责性，并已开始做到收支平衡。

中东和北非地区（MENA）

Middle East and Northern Africa (MENA)

中东和北非地区（MENA）进入全球城市转型的舞台较晚，但现在正飞速追赶上来。该地区的25个最大城市在2000年至2010年间的年均城市增长率预计为2.7%⁸³。虽然巴林、科威特和卡塔尔在20世纪70年代的时候，城市增长率已经达到

了80%⁸⁴，该地区的其他城镇化程度较低的国家最近也都出现了急剧的城市人口增长——预计这一趋势还将在今后几年内持续。到2015年，埃及、苏丹和也门将会成为MENA地区仅存的几个城镇化不到50%的国家。到约2030年，会有九个MENA国家的城镇化率超过90%：巴林（Bahrain）（95.8%）、以色列（Israel）（94.5%）、科威特（Kuwait）（98.4%）、黎巴嫩（Lebanon）（93.9%）、利比亚（Libya）（92.0%）、阿曼（Oman）（95.2%）、卡塔尔（Qatar）（95.9%）、沙特阿拉伯（Saudi Arabia）（92.6%）和阿拉伯联合酋长国 United Arab Emirates（93.3%）⁸⁵。

所有的MENA国家都面临着快速城市增长所带来的挑战，包括城市就业、教育、租房、供水和其他基础设施需求的不断增长。这类的短缺本来已非常显著，如今的人口增长使这些需求更难以被满足。此外，额外的城市投资也达不到要求的规模。比如也门，是该地区最贫穷的国家，目前的城镇化率为24.7%⁸⁶，人口增长速度为年均5.78%，却没有相应的体制和经济能力应对快速的城市增长和严重的贫困问题。

更甚者，稍为富有的MENA国家的城市增长也是问题重重。由于人口的自然增长和国内迁移，沙特阿拉伯的城市人口在过去几十年内快速膨胀，沙特的城市—农村比从20世纪70年代的1:3变为了90年代的3:1。1965年，首都利雅得（Riyadh）只有22.7万居民。但十年内，它的人口几乎翻为三倍，在1975年达到了71万——年均增长11.4%。到1985年，人口又翻了一番，达到了150万，而1995年时，已经到了350万。目前利雅得的人口估计有500万，而且尽管年增长率在减少，它的绝对数值仍在快速增长。预计它的人口到2015年将达到750万⁸⁷。如果这个趋势不减缓的话，利雅得在2030年之前就会拥有超过1000万的居民⁸⁸。不过并不是只有大的沙特城市在迅速增长，处在利雅得和其他沙特大都市地区周边的聚居中心和发展走廊内的稍小的城市也显示了相似的增长模式，每十年人口就会增长一倍或两倍⁸⁹。

海湾国家的“石油城镇化进程”始于20世纪50年代，带来了城市风貌的巨大转变，尤其在迪拜（Dubai）、吉达（Jeddah）、科威特市（Kuwait

City）、麦加（Mecca）和利雅得。20世纪70年代早期，来自石油的收益增加，使雄心勃勃的经济发展计划和快速的城镇化成为可能。70年代约26%海湾国家的人口居住在城市中心，到1990年，这个比例达到了73%。通过集中的城市规划和周全的土地政策，沙特阿拉伯快速扩展的城市盆地成为了其史上最为复杂的城市聚居区，创造了相互间高度联系的区域城市网络⁹⁰。麦加、利雅得和吉达大都市地区从而扩展为居民数分别达到130万、500万和320万的城市群⁹¹。

20世纪80年代末期，这些新的城市开发区中石油价格暴跌。面对巨大的国家债务，一些海湾国家不得不紧缩它们的开发项目，削减补贴，并引入新的税收系统⁹²。沙特阿拉伯和其他海湾国家中原有的可支配收入上的巨大差距更由于经济萧条而加剧，并加大了城市发展中的空间差异以及相应的社会 and 空间隔离——包括不同程度的公共服务和城市人口的社会地位。二十年后，这些问题大部分仍没有解决。

然而大多数中东和北非的国家并没有享受到石油财富带来的利益。这些国家所拥有的自然资源稀缺（包括非常有限的可耕地和淡水）、国民经济单一、国内社会冲突不断以及高度不可持续的补助体系⁹³，使他们无法应对快速的人口增长和失控的城市化进程。大量的多维度的社会改革使农业社会带着主流的农业人口迅速地向主要为城市的社会转变，同时他们在工业和服务业方面却只有非常有限的经济基础。这样的进程成为了社会问题，尤其是在像阿尔及尔、安曼、巴格达、开罗、大马士革、菲斯、加沙、伊斯坦布尔、萨那和德黑兰等城市中，大规模、集中的城市贫困现象快速地在这些城市中。大型的城市贫民区出现了，挤满了穷人，很多还是20岁以下的年轻人⁹⁴。

赤贫的青年城市人口是这个地区的中心城市问题。这些被疏离的年轻人，一只脚仍在保守的传统中，一只脚已迈入现代性，他们开始寻求社会替代方案。他们比父辈受过更好的教育，离开自己的农村出生地到拥挤的城市中寻求经济和社会机遇，然而城市中往往并没有这样的机遇。在过去的几十年里，有一点变得越来越清晰，中东和北非地区的政府既没有准备好应对不断增加的



开罗的城市周边发展，开罗是中东和北非地区最大的大都市地区
Periphery development in Cairo, MENA's largest metropolitan area

城市发展的需求，也没有准备好应对随着逐步扩大的、与年轻城市人口相关的家庭形成所出现的住房和服务需求。

在埃及、阿尔及利亚、摩洛哥和突尼斯所进行的最新的人口普查显示大型都市地区的人口增长稳定，中小型城镇⁹⁵的增长更为稳定，而这一趋势据信已在该地区持续了好几个世纪。然而这个地区的城市群继续体现出快速的绝对增长。2000年时，中东北非地区只有16个城市拥有超过100万的人口，超过500万人口的只有开罗、伊斯坦布尔和德黑兰。到了2005年，超过100万人口的城市将会有19个，超过500万的3个，超过1000万的1个。到2010年，该地区内100万以上人口的城市至少将达到24个。预计到2015年，6个城市会有超过500万的人口，开罗和伊斯坦布尔都会超过1100万。德黑兰和巴格达仍会保持开罗和伊斯坦布尔之后第三和第四大城市的地位，人口分别将为690万和480万。到2015年，利雅得和吉达的人口会分别增长到750万和520万⁹⁶。这六个最大的城市尽管各自的发展程度不同，但都会转变为大都市型的城市地区。

中东和北非地区最大的城市群——开罗大都市地区，从1965年的240万人口增长到了今天的

1000万，并预计会在2015年达到1150万⁹⁷。该市的人口密度可能是全球最高的，而该城市地区的面积已经达到了400平方公里。开罗能发展成一个大都市地区，很大原因是因为它地处尼罗河沿岸。尽管开罗和亚历山大市之间有约200公里的距离，但亚历山大南部和开罗北部的低密度居住区的开发扩展已经正在进行了。这两个城市非常有可能双双融入成为一个统一的、巨大的尼罗河三角洲大都市。

伊斯坦布尔作为土耳其的最大城市和经济中心，几十年来一直是持续的国内移民潮的目的地。自1950年以来，伊斯坦布尔的年度城市化率持续超过3%，其中1970~1975年间达到最高峰，为5.12%，使伊斯坦布尔成为欧洲增长最快的城市。现在它的人口超过了800万，而且尽管城镇化率似乎在下降，伊斯坦布尔在绝对值上仍呈迅速增长趋势，到2015年，人口将达到1130万⁹⁸。伊斯坦布尔在亚洲地区的发展已深入为科贾埃利省（Kocaeli）和布尔萨省（Bursa），其中伊兹米特市（Izmit）（22万）和布尔萨市（Bursa）（120万）将逐渐成为一个以伊斯坦布尔为中心的连成片的大都市地区的一部分。同时伊斯坦布尔的欧洲部分也会向北向西扩张，慢慢把整个马尔马拉海都包括进去。伊斯坦布尔的快速城市发展大多数是自发的，没有地方或地区政府的明显控制，也没有认真的大都市发展规划⁹⁹。目前，伊斯坦布尔一半以上的人口生活在贫民区。

中东和北非地区现在正处于城市转型的关键完成阶段，它需要实施严肃的社会—经济改革和城市政策。从20世纪60年代25%的城镇化率起，该地区已快速地达到了现在的58%的城镇化率。到2015年，将会达到70%的城镇化率，并伴随着现在已经在大约一半以上的国家中出现的超级城镇化进程。中东与北非地区的城镇化将来是不可避免的，该地区的命运将尤其取决于它的人口超过100万的城市地区和城市。这一挑战会重塑该地区的社会 and 相应的城市政策，使其能在青年和贫穷人口快速增长的背景下，支持能为持续的经济增长和充足的生活条件服务的有效经济政策¹⁰⁰。

撒哈拉以南非洲地区

Sub-Saharan Africa

尽管城镇化进程在加速，撒哈拉以南非洲（SSA）仍是全球主要区域中城镇化程度最低的地区。当经济发达国家和拉丁美洲已大部分完成了城市转型，当中东和北非地区也已完成城市转型过半的时候，撒哈拉以南非洲才在最近刚刚开始人口转型；预计绝大部分人口为城市人口时，要到2030年¹⁰¹。尽管SSA地区的城市转型起步相对较晚，但其快速的城镇化已经带来了严重的问题，清晰的大都市化模式以及几个超大城市地区的出现也已是事实了。2001年时，只有刚果、吉布提（Djibouti）、加蓬（Gabon）、毛里塔尼亚（Mauritania）和南非的人口绝大部分为城市人口¹⁰²；不过到2010年末，至少将会有9个SSA地区国家¹⁰³跨过50%的城镇化门槛¹⁰⁴。

SSA地区的城镇化有个很特殊的特征，即它的大部分城镇化进程并未伴随产业和经济增长。这一现象即便放在贫困国家和经济不发达地区看，也是很独特的。尽管制造业在某些SSA国家成为本地重要的多样化产业，但是工业化进程还是由于进口替代现象而停滞不前，并没有带来任何重要的出口生产。这与其他发展中国家所经历的进口替代逐渐转变为大规模出口生产的现象是相反的。所以SSA现在正面临这样一种情况：人口迅速增长，城镇化进程也在加速，但却没有有力的经济支持，无法生产出相应规模的住房、基础设施和城市就业所需要的公共和私有资源。

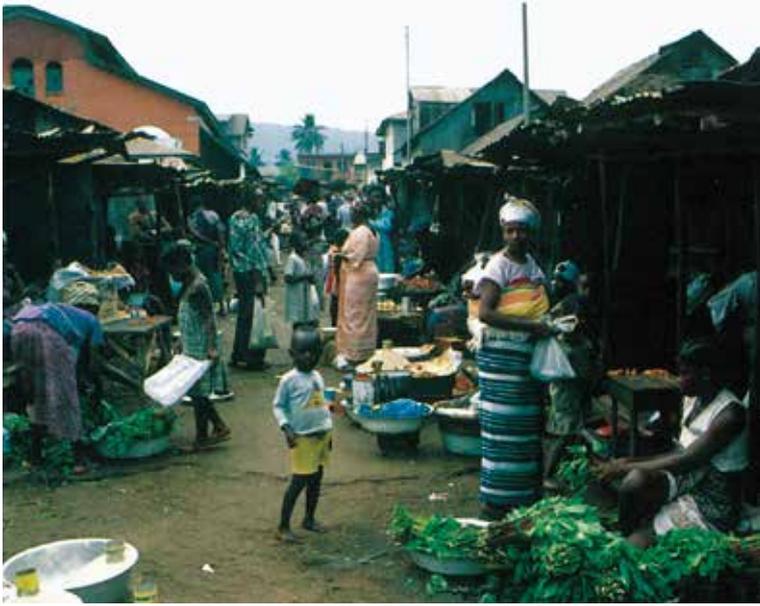
在殖民时代，许多SSA社会是被当做矿业的提取经济体而被组织的，工业和基础设施的发展非常低下，甚至完全没有，只有为了那些服务外部经济利益的发展。次级和小镇发展几乎没有，全国性的综合基础设施覆盖也几乎为零。城市人口集中在一两个主要的、对于殖民经济重要的城市中。因此很多SSA国家在独立以后，工业化程度和城镇化程度仍然非常低下。

在大多数SSA国家的独立早期，城市发展问题还不是首要问题，而是一些主要作为农业国家必须优先处理其他的政治和经济问题。全国性的

协调大致转化为集权和独裁统治以及以州为中心的发展模式。随着新政府掌权，国家着重开展经济活动，主要的SSA城市在独立后保留了它们的关键作用，并从20世纪50年代开始迅速发展。这是由于人口的快速增长和主要城市中公共事业的就业的扩大，不过国家的独立释放了潜在的农村到城市的移民压力，也是一部分原因。因此SSA的首位城市非常快速地扩张了。

无论是在殖民统治下，还是在早期的独立阶段，很多SSA国家的农村人口很大程度上被从国家的现代经济中排除出去了。由于绝大多数的就业集中在城市地区，农村向城市的移民就快速增加了。频繁的自然灾害、冲突、快速的农村人口增长和农村的贫困，进一步促进了大规模、持续的农村向城市的移民潮。SSA的首位城市的平均持续城市增长速度为每年5%~6%，有些城市甚至达到了10%以上，也就是每十年城市人口就会翻倍。1960年，约翰内斯堡是唯一一个居民超过100万的SSA城市，到1970年，就有4个这样的城市了（开普敦、约翰内斯堡、金沙萨（Kinshasa）和拉各斯）。20世纪80年代晚期，阿比让（Abidjan）、阿克拉（Accra）、亚的斯亚贝巴（Addis Ababa）、达喀尔（Dakar）、达累斯萨拉姆（Dar es Salaam）、德班（Durban）、东兰德（East Rand）、哈拉雷（Harare）、伊巴丹（Ibadan）、喀土穆（Khartoum）、罗安达（Luanda）和内罗毕（Nairobi）也进入了这个行列。到2010年，SSA地区将会有至少33个城市拥有100万以上居民，2个城市超过500万，1个城市（拉各斯）超过1300万¹⁰⁵。

到20世纪60年代晚期，政治和经济的集中，加上第二第三城市发展的缺乏，显然进一步加深了不容乐观的城市首位模式。SSA地区城市的管理缺乏规范、资金和技术，权限小，这些都无法提供逐渐集中的贫困人口所需的就业、住房、服务和基础设施。尽管分权的必要性很快成为了广为人知的道理，但是仅限于政治说辞的范畴，即便有什么地方真正实行了分权，也很少会成功，因为它很大程度上仅是某种特设的政策，既不是一个连贯的国家城市政策的一部分，也没有与其他宏观层面的政策决定结合起来。城市分权的努



权衡城市商业性和宜居性
Trade-off between urban commercial and liveability considerations

力往往成为没有同步的创收能力的转移的问题操演和责任转移。在城市人口快速膨胀的背景下，随着土地和服务方面的供—需鸿沟快速扩大，导致了城市增长的失控（往往通过非正式、甚至是非法的开发），城市发展进程也变得越来越有漏洞和不正式。因此SSA城市正快速地成为世界最大的城市群，却有72%的城市居民生活在贫民区¹⁰⁶。

尼日利亚的拉各斯可能是SSA地区城市增长最典型的城市。1955年，拉各斯是全球第29大城市群，拥有650万居民。2000年，它成为了第23大，880万居民。2002年前后，拉各斯（Lagos）成为了SSA地区首个超大城市地区，人口达到了1000万。该市持续增长，预计到2015年将会成为全球第11大城市系统，拥有1600万居民¹⁰⁷。拉各斯的主要城市管理问题包括其大规模的空间扩张，现在已经覆盖了超过1000平方公里；破碎的大都市行政管理；大规模的城市失业；住房供需的极大鸿沟；以及不足或不稳定的公共服务。

南非拥有SSA地区第二大的超大城市地区。约翰内斯堡大市有300万居民¹⁰⁸，集中了南非大多数大公司、银行的总部和其他金融、商业活动。被认为是南非中心的豪登省（Gauteng）是一个拥有700万人口的扩张的城市地区。除了约翰内斯

堡、豪登省还由比勒陀利亚（Pretoria）、弗里尼欣（Vereeniging）、伯诺尼（Benoni）、克鲁格斯多普（Krugersdorp）及它们的周边地区组成¹⁰⁹，总共包含23个自治辖区¹¹⁰。预计到2020年，豪登省将会成为人口达2000万的城市地区。在豪登省可预见的未来中，最主要的挑战是如何在一个被内部极不平衡所困扰的城市群中建立一个功能的运转。除了创造一个无种族歧视的城市环境和为将近200万非正式居住区人口提供基本的住所和就业之外，最急迫的问题是建设一个更为紧凑的城市地区。不过现在已经出现了一个公共空间发展框架，以应对豪登省存在的、阻碍其超越目前城市地区的城市发展的的问题，该框架围绕现有的城市点，比如比勒陀利亚、Centurion、桑顿（Sandton），约翰内斯堡和兰德堡（Randburg），建立相似的辖区。不过目前仍不明确，这个规划是否能满足大量低收入居民的居住需求，以及它是否能逆转目前各公司从该地区的中心商业区撤离的趋势。

刚果民主共和国的首都金沙萨预计在今后几年内会加入全球30大城市群的行列；到2015年，它将排名第23位，拥有1000万左右人口¹¹¹。这个首位城市（规模是第二大城市的5倍以上）正在快速地发展成为一个巨大的城市群。从1940年的5万居民开始，到2015年，金沙萨预计将成为人口达1000万的城市群¹¹²。不过该国没有长期的城市传统，而金沙萨正体现了：没有相应的能够加速必要的转型的结构，创造一个城市社会有多么困难。自1977年开始的分权的努力，使原本就有缺陷的正式行政系统更为破碎，各层级的功能和职权定义不清¹¹³。

在贫困以及能力、资金和需求的鸿沟不断加深的大环境中，飞速增长的SSA城市主体中的行政系统的含义是值得思考的。为了把城市转变为具有全球竞争力的经济体以吸引投资，政府不得不投入比以往更多的精力。尽管城市推广是政府和城市管理者的主要功能之一，却往往背负着很高的社会、政治、环境和城市宜居性成本。在商业性和宜居性的权衡中，后者往往败出¹¹⁴。

世界范围内应对超级增长的第一步动作，是创造地下交通和地区广度的规划、协调和发展控制的可操作机制，这应该是SSA地区的第一步。

专栏3.3 阿布贾：高效的城政策结构应对扩张，但仍有弱点

Box 3.3 Abidjan: effective urban policy structure confronts expansion but weaknesses exist

阿比让是科特迪瓦最大的城市，人口330万，占地627平方公里（截止到2000年）。在法语非洲国家中，科特迪瓦是历史上城市发展程度最高的国家之一，也有着最详尽的城市政策系统。阿比让拥有整个国家40%的城市人口和75%正式就业人口。政府采取了预计和积极的城政策，成功解决了城市扩张带来的各种问题。1978年，总统开始了一项反中心化措施：全国范围内恢复主要城市和更小城镇的公社状体。此举合并了阿比让的10个区，成立了一个新的政府机构“阿比让市”。

同时，政府通过自由而竞争的城市选举把实权下放给当地议会，另外加强了中央政府系统以提供所需的行政和技术的支持来有效调节扩张的大都市。阿比让市有两层级市政府：第一层包括10个区当选的议员和区长，第二层由10位市长资料来源: National Research Council, 2003.

和各区4名代表组成。第二层政府主要负责废品处理和管理、公共照明、卫生、交通法规、道路、公园和墓地的维护、城市规划。各个区政府管理市场、分配公用土地、管理学校和医院、经营社区中心，和第二层政府共同处理污染和卫生问题。私有企业在市政府或者国家政府的监督下管理电力和水力。尽管有收益和各区费用不平衡的问题，这样的系统已经运行了20年。

国家政府不想下放阿比让的某些职能，尽管城市立法已经涵盖。这些职能包括建筑公司的监督、驾照的颁发、消防管理和救援行动。另外市政府对于财政没有影响，因为税收直接归国家政府所有再分配到市级政府。另外一个问题市长不是民选出来的，而是区立委的区长选出的。结果导致了市长在需要战略部署城市范围政策时候缺乏群众基础。

目前SSA大都市有两个主要的挑战：

- 1 公共事业部门的分权，大都市内部的地方政府应该在管理公共事务和服务中有更大的责任（参考专栏3.3）；
- 2 处理复杂的社会—空间隔离进程，这一现象已导致了一个大都市的附属区域间家庭收入、所需服务类型和这类服务质量方面的极大差距。

这两个挑战之间的联系尤其清晰地体现在住房问题上，大都市内部的地方政府面临的问题是要对不规则居区进行更新升级，也要复兴50年前开始的自助式的城镇化，它目前看起来还很稳固，但正在逐渐走向危机¹¹⁵。

尽管SSA地区经历了非常艰难的去几十年，人口急剧增加，经济气候不利以及不断增多的冲突，但是该地区正在改变，走向现代化和城镇化。经过最近几年，某些地区国家的经济增长

已经超过了人口的增长。尽管SSA地区有很多的问题，它也充满了各种可能性，它重要的自然资源和人力资源丰富，正等待非洲国家在一个全球化的环境中进行开发¹¹⁶。

经济转型国家的趋势

Trends in transition economy countries

到2000年，前苏联的地理区域和它的卫星国家已达到了68.3%的城镇化——一个世纪前是17%。然而，这个城镇化的评价数值掩盖了相当大的地区内差异和转型期经济体间和内部严重畸形的人口分布模式。2000年，在这些转型期经济体中，31个城市有100万以上居民，其中25个位于欧洲¹¹⁷。20个世纪的城市转型总体上将会持续，预计到2030年前后将会达到平均75%的城镇化水平¹¹⁸，但是最近独联体（CIS）的发展趋势说明有



莫斯科市中心体现了该地区悠久的城市文化历史
Moscow city centre reflects the region's long urban cultural history

必要仔细审视这一推断。

全球市场的影响、政治极度不稳定、经济衰退和近期贫困加剧，都很大程度上对该地区的人口趋势产生了影响，并会给地区城市增长带来更深远的改变。比如1987~1994年间，前苏联的结婚率下降了25%~50%，而有些独联体国家的离婚率则上升了25%，出生率下降了20%~40%¹¹⁹。由于国内移民的限制放松，20世纪90年代的大多数时期，某些独联体国家的农村地区人口重新增多，这是相对于长达几十年的农村往城市移民潮的反转¹²⁰。这段时间还出现了重大的民族迁移，一部分是由于城市生活条件的恶化或经济和社会压力，另一部分原因是不断加深的民族主义。

20世纪的大部分时期，苏联的城市运行在中央集权的规划体制下，经济活动的性质、规模和空间分布不是由市场决定，而是由政府决定的¹²¹。这种非市场环境下的城市化产生了不同的空间结构。正如中央决定对于工业空间分布的影响一样，对私人住房市场的限制以及对于大规模建设住房的强调，给城市形态赋予了不同的逻辑思维¹²²。由

于不存在土地市场，很多苏联城市呈同心圆的态势增长，而非呈现沿着基础设施走廊从城市中心辐射开去的样子¹²³。

2000年，7个城市的人口超过了200万：布加勒斯特（Bucharest）（200万）、塔什干（Tashkent）（220万）、华沙（230万）、基辅（250万）、卡托维兹（Katowice）（350万）、圣彼得堡（460万）和莫斯科（840万）¹²⁴。这两个俄罗斯大城市最清晰地体现了城市地区的形成。

莫斯科和圣彼得堡这类重要大城市体现了俄罗斯作为一个中央集权国家的悠久历史。全俄罗斯一半的银行活动在莫斯科进行，全国五分之一以上的零售业和三分之一的批发买卖也都在俄罗斯。其实2000年莫斯科的人口只占全俄罗斯的5.8%——它毫无疑问地是一个大都市，但这是从它的经济意义上来说，而不是从相应的人口角度来看。直到1989年政变后的时代，莫斯科的经济主导地位也没有动摇。相反通过从整体上垄断与联盟国家和世界经济强国的联系，俄罗斯还强化了它的“全球性城市”的定位。俄罗斯在苏联的政治和经济的衰退中也起了主导作用，因为苏联政权的城市化身在俄罗斯的行政过程中分崩瓦解了¹²⁵。

20世纪70年代至80年代初期，俄罗斯最大的几个城市的增长几乎是不受约束的。面对长期的住房短缺问题、污染和升级的交通拥堵，城市当局确实尝试过控制人口向主要城市迁移，并同时鼓励中小城市发展。然而伴随着人口自然增长和大量非法及无记载的劳动力迁移，大城市增长的规模和速度还在提高。1970年，6个俄罗斯城市的人口超过100万，而到了1990年，已经有12个城市了¹²⁶。由于经济和政治力量在莫斯科和列宁格勒的高度集中，很多俄罗斯城市还没有呈现出大都市和城市群的特征。只有这两个联邦制的城市，列宁格勒和莫斯科，成长为了地区性的城市，居民分别达到460万和840万，而从全市区和整个城市区域来算，人口分别为630万和1520万¹²⁷。下文以列宁格勒为例，阐述了这个局面产生的原因。

全世界的国家都在寻求通过影响城市的经济、社会、文化和物质内容来掌控各自的城市环境。很少有国家能像苏联一样有如此深入的中央干预。1918年，城市中的土地所有权和私人财产权被废除了。通过国有化和建立中央对城市的物

质和经济规划的指挥权，苏联在第一个五年规划（1928~1932年）末期就已经实际上控制了所有城市住房和土地，对这些资产的行政管理权被分配给了当地的苏维埃¹²⁸。

在规划和管理方面有一个控制链，它是沿着产业线构建的，规划机构即国家计划委员会（Gosplan）的指令通过国家部委传达到地区层面的部委代表处。这种行政结构有意思的一点是领地和产业规划的联系，市政管理者不仅负责物质规划，还要起到产业和社会执行者的责任，负责地方上实现基于莫斯科的部委下达的目标和任务以及中央的指令¹²⁹。

莫斯科和列宁格勒作为联邦城市，整个由地方、州级的行政机构管理。莫斯科和列宁格勒的地方当局不仅控制了该地区，而且还控制了地区内的城市。因此莫斯科州和列宁格勒州是既控制地区发展也控制市政发展的机构。以1986年的列宁格勒为例，这意味着对一个会扩张到83908平方公里的地区的整合管理，包括29个市政地区，11个市政区，9个城市和无数的小城镇¹³⁰。莫斯科和列宁格勒的地区性行政结构正好创造了将来成为20世纪晚期的主要城市管理问题的大都市和地区范围的城市管理类型。地区机构对更大范围的城市地区的管理处于主导地位，这使地区范围内物质、经济和社会规划策略的持续整合扩张成为可能。20世纪70年代中期以来，苏联要求所有城镇都模仿列宁格勒的相对成功的城市—地区管理模式，并建立类似的包含一切的规划。但是与其他的苏联城市不同的是，由于莫斯科和列宁格勒的特殊的联邦制和相应的在国家预算中的配额，它们有可预测和有保障的预算，能够进行长期的规划，这在俄罗斯的其他城市是行不通的¹³¹。

俄罗斯正在寻求城市管理的新模式，以使市场力量和小一点的政府单元起到更重要的作用，俄罗斯的城市也因此必须找到方法重新定位它们在国际舞台上的位置¹³²。选择通常为：一是持续的中央集权的地区治理和规划，二是行政分权，更大的个体自由以及多元的城市发展。

波兰的卡托维兹（Katowice）也出现了明显的城市地区形成的现象。尽管该市是个只有40万人口的小城市，但它却是一个包括15个城市的1250平方公里城市区域的中心¹³³，共有人口350

万，其中有8个城市人口超过10万。由于都是独立的法定辖区，它们对于地区性的城市管理的需求很快就变得很明显。波兰政府在1994年采取了尝试措施，试建立一个城市联盟，以此启动地区范围内的城市间合作。类似的城市—地区发展模式在明斯克（Minsk）的第聂伯罗彼得罗夫斯克（Dnepropetrovsk）也正在形成。

经济发达国家的趋势

Trends in advanced economy countries

经济发达国家中的大都市化趋势在20世纪中期变得更为明显。最重要的变化发生在1961年，当时出现了一种新的城市群，相对邻近的城市在以功能整合而成的城市地区内互相交织。由于它们有着前所未有的领地和人口规模，这类城市群被称为“特大城市¹³⁴”。

为了能承担不断增多的人口和经济活动，城市向城郊和附近的农村土地蔓延。很多城市中不停增加的集聚不经济现象（拥堵、污染、地产成本上升等）进一步加剧了城市蔓延，特别是通过中产阶级和商业活动向可通勤大都市地区内的新郊区和其他聚居地迁移。20世纪60年代至1975年左右，出现了明显的郊区城镇化趋势，欧洲西北部、北美和日本的农村、城镇化进程中的农村和城市郊区人口大幅增加¹³⁵。随着住房沿着城市边缘乃至更大的范围内被建造起来，道路网和其他基础设施网的扩展提供更大便利，曾经互相独立的卫星城、特定的城市增长极和环绕大城市的小城镇逐步整合在一起。其他的郊区社区没有吸收进来，而是发展成了独立的大都市的功能系统中的副中心。经济发达国家中开始出现了清晰的多中心城市地区的模式。尽管“增长中心政策”寻求城市的去中心化，并尝试阻止不断增长的主要城市中心继续城镇化，但是多中心的大都市地区还是成为了经济发达国家城市风貌的最关键特征¹³⁶。

城市地区的规模和复杂度快速提升，城市管理必须设置在最佳的层面上。欧洲就是典型的例子，欧洲的地方政府面对高速的城市增长，他们既是法定服务的提供者，同时也作为中央政府的臂膀在福利国家的扩展中起到了重要作用。中央



市场推动力是人口和工作聚集的最主要影响因素
Market forces are among the major factors influencing concentration of people and jobs

政府试行的许多改革的目的在于通过整合独立的地方城市当局或调整地方城市边界将城市管理合理化。到20世纪80年代，重设边界的政策在很多后工业化国家中成为无止境的过程，之后东欧也出现了这个趋势。第一股为多中心大都市系统创造高效的治理的浪潮出现在英国、法国、斯堪的纳维亚和荷兰。早期的改革大多基于独裁的功能手段，着重通过分区或合并城市当局以减弱城市的权力。但是城市和城市网络迅速增长的政治和经济力量是被低估了的，这些改革措施往往被批判或缺少合法性。在后面几波改革浪潮中，谈判和合作取代了自上而下的改革。缺乏合法性这一问题，也通过公民投票得出参考意见的方式进行解决。不过公投往往会失败，比如在阿姆斯特丹和鹿特丹，居民拒绝让城市权力解散¹³⁷。类似地，赫尔辛基大市（Helsinki）创建了一个城市当局的集合体，以应对农村利益集团和国家的威

胁。这些经验表明，尽管城市规模有所改变，欧洲的大都市中心仍很可能保持其重要性。在大都市和城市地区，地方政府并没有消失，而是转型为公共政策发布和政策思考的集合体。然而很显然，对某些政治力量的重新集中以应对地区范围的问题还是非常必要的。

大西洋两岸同时代的地区模式和问题有很明显的相似之处。北美也同时出现了类似的城市转型，尽管在分布密度上有很大差距。虽然欧盟和美国的政策非常不同，但两个大洲的政府都在继续对城市地区的形式和问题起作用。尽管有可能把问题过于简单化，不过可以概括为：欧盟强调“硬”的城市政策工具——住房和物质设施，比如交通网络等，而美国强调“软”工具——福利津贴、教育和健康。然而二者都认同市场力量对人和工作的聚集以及个人选择自由的影响。同时他们也都意识到，必须要创造机会，让政府通过城市政策，在引导经济和社会模式的地方层面的改变中起到更重要的作用。美国和加拿大的主要城市问题和欧洲的很相像：失业、工作岗位创造的差异、城市中心人口的流失、社会排挤、贫困、城市蔓延、城市去中心化、城市地区权力解体以及城市和郊区间重大社会—经济差异。

然而大西洋两岸的城市政策都很大程度上着重于功能性城市的规模，而不是更大的大都市、地区性、全国性或国家间规模¹³⁸。为了更好地开发多中心城市地区的规划潜能，需要给地区组织能力给予更积极的支持，以塑造多中心城市地区的竞争优势。从实践上看，已经有几个成功的案例了。欧洲西北部的多中心城市地区的情况显示，一定数量的、超越可见的功能性城市规模的空间、功能、政策体制和文化因素调控着地区组织能力的构建。主要的局限在于：机构性解体、关键人物的领导方向以及对整个地区缺乏认识。

注释:

Notes

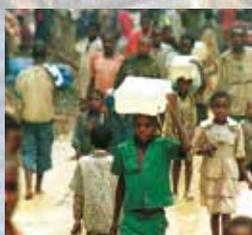
- 1 The first part of this chapter is based on a draft prepared by Michael Cohen, New School University, New York, US.
- 2 Ruble et al, 2000.
- 3 Hall and Pfeiffer, 2000b.
- 4 World Bank, 2001a.
- 5 Harris and Todaro, 1960.
- 6 Bender, 2001, p1.
- 7 Ingram and Carroll, 1978, p11.
- 8 Ingram and Carroll, 1978, p10.
- 9 Ingram and Carroll, 1978, p14.
- 10 Kyu Sik Lee, 1989.
- 11 Ingram, 1997, p7.
- 12 Ingram, 1997, p8.
- 13 Ingram, 1997, p9.
- 14 Anas et al, 1998, p1426.
- 15 Garreau, 1991.
- 16 Anas et al, 1998, pp1434-1444.
- 17 Anas et al, 1998.
- 18 Ingram, 1997, p11.
- 19 Ingram, 1997, p14.
- 20 Ingram, 1997, p25.
- 21 Malmberg et al, 1996.
- 22 The following section is based on a contribution by Guido Martinotti, University of Milan-Bicocca, Italy.
- 23 Martinotti, 1996.
- 24 Fischer, 1994.
- 25 Berry, 1986.
- 26 Crawford, 1992.
- 27 Bonazzi, 1996.
- 28 Cattaneo, 1972.
- 29 Martinotti and Pozzi, 2004.
- 30 Wood, 1959.
- 31 Sivaramakrishnan and Green, 1986.
- 32 Salmon, 1999.
- 33 United Nations Population Division, 2002a.
- 34 Orfield, 1997.
- 35 National Research Council, 2003.
- 36 It is perhaps not as vivid as the descriptions of apartheid from South Africa, but it is not surprising that an urban study published in the US during the 1990s was entitled *American Apartheid*. See Massey and Denton, 1993.
- 37 Galster, 1998.
- 38 National Research Council, 2003.
- 39 Polese and Stren, 2000.
- 40 Downs, 1994.
- 41 US Department of Commerce, 1997.
- 42 World Bank, 2002c.
- 43 Parrott, 1999; City of New York, 2001, piii.
- 44 Report by Joseph Salvo, see Cheng, 2004 for detail.
- 45 Soja, 2000.
- 46 This and the following sections of this chapter are based on drafts prepared by Jos Maseland of UN-Habitat.
- 47 United Nations Population Division, 2002a.
- 48 Jones, 2001.
- 49 UNCHS (Habitat), 2001a.
- 50 United Nations Population Division, 2002a.
- 51 Douglass, 2000.
- 52 Pendakur, 1995.
- 53 United Nations Population Division, 2002a.
- 54 Webster, 1995.
- 55 Douglass, 2000.
- 56 McGee and Robinson, 1995.
- 57 Rimmer, 1995.
- 58 McGee, 1995.
- 59 Wo-Lap Lam, 2002.
- 60 Hu, 2003.
- 61 National Research Council, 2003.
- 62 UN-Habitat, 2003a.
- 63 Jones, 2001.
- 64 Rimmer, 1995.
- 65 Douglass, 1995.
- 66 Douglass, 1995.
- 67 Laquian, 1995.
- 68 Laquian, 1995.
- 69 United Nations Population Division, 2002a.
- 70 United Nations Population Division, 2002a.
- 71 UNECLAC, 1998.
- 72 Carmona, 2000.
- 73 'Brazil, Migration and Urbanization', [http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/estdy:@field\(DOCID+br0035\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/estdy:@field(DOCID+br0035)).
- 74 UNECLAC, 2000.
- 75 Carmona, 2000.
- 76 UNECLAC, 1998.
- 77 National Research Council, 2003.
- 78 National Research Council, 2003.
- 79 Cohen, 1997.
- 80 Brennan, 1995.
- 81 See <http://parole.aporee.org/>.
- 82 Ward, 1996.
- 83 Ward, 1996.
- 84 Benna, 2002.
- 85 United Nations Population Division, 2002a.
- 86 UN-Habitat, 2003a.
- 87 United Nations Population Division, 2002a.
- 88 See www.canberra.edu.au/crs/urban.htm.
- 89 See <http://edc.usgs.gov/earthshots/slow/Riyadh/Riyadhtext#notel>.
- 90 Fuccaro, 2001.
- 91 UN-Habitat, 2003a.
- 92 <http://ist-socrates.berkeley.edu/~mescha/famabstracts/altorki.html>.
- 93 Cordesman, 1999.
- 94 See www.csis.org/internforum398c.html.
- 95 Kharoufi, 1996.
- 96 United Nations Population Division, 2002a.
- 97 United Nations Population Division, 2002a.
- 98 United Nations Population Division, 2002a.
- 99 Pérouse, 1998.
- 100 Cordesman, 1999.
- 101 United Nations Population Division, 2002a.
- 102 Excluding small island states.
- 103 Botswana, Cameroon, Equatorial Guinea, Liberia, Nigeria, Sao Tome and Principe, and Senegal.
- 104 United Nations Population Division, 2002a.
- 105 United Nations Population Division, 2002a.
- 106 UN-Habitat, 2003a.
- 107 United Nations Population Division, 2002a.
- 108 United Nations Population Division, 2002a.
- 109 Piermay, 1997.
- 110 See <http://parole.aporee.org/work/>.
- 111 United Nations Population Division, 2002a.
- 112 United Nations Population Division, 2002a.
- 113 Piermay, 1997.
- 114 Douglass, 2000.
- 115 Cohen and Debowicz, 2001.
- 116 See <http://www.unesco.org/education/esd/english/activities/map.shtml>.
- 117 United Nations Population Division, 2002a.
- 118 United Nations Population Division, 2002a.
- 119 National Research Council, 2003.
- 120 National Research Council, 2003.
- 121 National Research Council, 2003.
- 122 National Research Council, 2003.
- 123 Cohen and Debowicz, 2001.
- 124 United Nations Population Division, 2002a.
- 125 UNCHS (Habitat), 1996.
- 126 United Nations Population Division, 2002a.
- 127 See www.RussiaVotes.org.
- 128 UNCHS (Habitat), 2001a.
- 129 Ruble, 1990.
- 130 See www.leontief.ru/rnsc/eng/nwregions/nwr5.htm; Gramberg, 2003.
- 131 Ruble and Blair, 1990.
- 132 National Research Council, 2003.
- 133 See <http://www.unhabitat.org/programmes/sustainablecities/katowice.asp>.
- 134 Gottmann, 1961.
- 135 National Research Council, 2003.
- 136 Kloosterman and Musterd, 2001.
- 137 See www.mfo.ac.uk.
- 138 See Rifé, undated, www.ub.es/graap/WP0900_Termes.PDF.

Chapter 4

第四章

国际移民：社会经济和文化含义¹

International Migration: Socio-economic and Cultural Implications



全球概览 77

Global overview

区域趋势 77

Regional trends

经济影响 79

Economic impacts

社会和文化影响 82

Social and cultural impacts

政策方面 83

Policy aspects

发展中国家 84

Developing countries

亚洲与太平洋地区 84

Asia and the Pacific

拉丁美洲与加勒比地区 86

Latin America and the Caribbean

中东与北非地区 89

Middle East and Northern Africa (MENA)

撒哈拉以南非洲地区 91

Sub-Saharan Africa

转型经济体 94

Economies in transition

发达经济体 96

Advanced economies

Advanced economies

国际移民正成为一个全球问题，引起决策者和公众越来越多的关注。在全球化的推动下，移民和难民涌向全球很多地方，他们的差异日趋明显，数量也日趋增多。这一人口流动影响了原籍国和接收国的经济活动，城市与其社会结构受的影响更甚。移民在接收国不仅仅是简单的工人，他们与当地人口互动，通过多种方式为其所生活的社区增加了“风味”²。

全球概览

Global overview

由于非法移民的增加和数据的缺乏，很难针对农村或城市地区进行国际移民的人口量化统计，尤其是发展中国家。然而有相当多的经验证据表明，在全世界范围内，城市比过去吸引着更多的外国人口。最新数据显示³，世界上国际移民的总数约为1.75亿人⁴，这一数据包括难民⁵，但是不包括规避了官方统计的非法移民。

2000年，国际移民数量占世界总人口60.57亿的2.9%⁶，这一比例在过去25年来一直稳定增长。发达经济体（西欧、北美、日本、澳大利亚和新西兰）拥有最大数量的国际移民（约7700万），其次是转型经济体（东欧和前苏联，3300万）、亚洲和太平洋地区（2300万）以及中东和北非地区国家（2100万）。

区域趋势

Regional trends

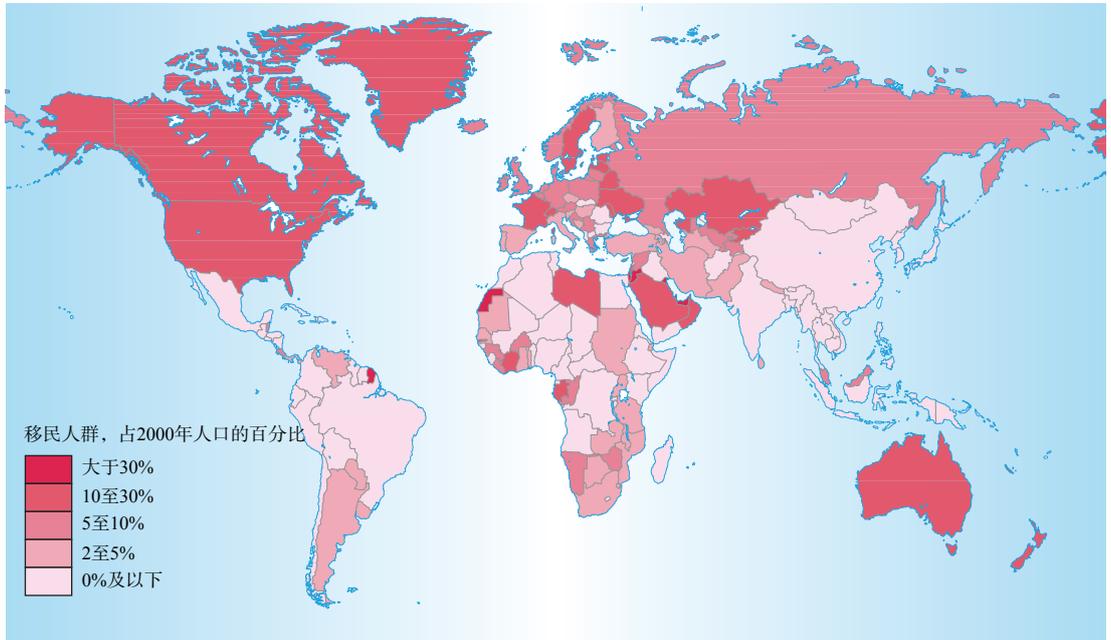
不同世界地区之间的移民规模差异很大，但是几乎任何城市都可作为主要的移民目的地，这些移民多是为了逃离暴力、侵犯人权、贫困或者发展环境较差的地区。表格4.1显示，净移民对于发达国家的人口增长有很大的贡献，但它对发展中国家人口增长的影响是消极的⁷。

发达经济体拥有的7700万国际移民占全球总数的44%，传统的移民国家如美国、加拿大、澳大利

表 4.1 2000年总人口、国际移民、净移民和难民：数量及分布情况
TABLE 4.1 Total population, international migrants, net migration and refugees: number and distribution, 2000

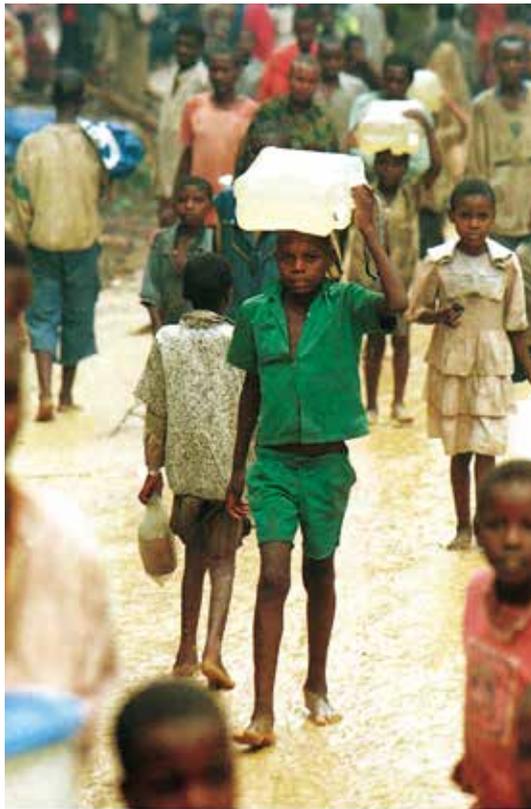
	总人口		国际移民			难民		净移民（年平均） 1995 - 2000	
	数量（千）	分布（%）	数量（千）	比率（%）	分布（%）	数量（千）	分布（%）	数量（千）	千分比
全球	6,056,715	100.00	174,781	2.9	100.00	15,868	100.00		
发展中经济体	4,791,393	79.11	64,643	1.3	36.99	12,469	78.58	-2001	-0.4
亚洲和太平洋	3,307,773	54.61	23,442	0.7	13.41	4786	30.16	-1218	-0.4
拉丁美洲和加勒比地区	518,809	8.57	5944	1.1	3.40	38	0.24	-494	-1.0
中东和北非地区	345,334	5.70	20,926	6.1	11.97	4624	29.14	-105	-0.3
撒哈拉以南非洲地区	619,477	10.23	14,331	2.3	8.20	3021	19.04	-184	-0.3
转型期经济体	411,909	6.80	33,391	8.1	19.10	986	6.21	-186	-0.5
中欧和东欧地区	338,021	5.58	27,372	8.1	15.66	598	3.77	130	0.4
中亚和西亚地区	73,888	1.22	6019	8.1	3.44	388	2.44	-315	-4.3
发达经济体	853,408	14.09	76,747	9.0	43.91	2414	15.21	2186	2.6
亚洲和太平洋地区	150,012	2.48	7175	4.8	4.11	66	0.42	159	1.1
北美	314,113	5.19	40,844	13.0	23.37	635	4.00	1394	4.6
西欧	389,283	6.43	28,728	7.4	16.44	1712	10.79	633	1.6

资料来源：联合国人口署，2003b Source: United Nations Population Division, 2002b



资料来源：联合国人口署，2002b
Source: United Nations Population Division, 2002b.

地图4.1 2000年全球的国际移民
MAP 4.1 The world's international migrations, 2000



全球1590万难民中，78.6%来自发展中国家
Of the world's 15.9 million refugees, 78.6 per cent are from developing countries

亚和新西兰依然吸引着移民。美国仍然是外国移民数量最多的国家，有大约3500万人。但从1990年代以来，德国和法国的移民数量由于中欧、东欧、非洲和中东国家的人口流入有所增加。移民成为欧洲和北美社会人口增长的主要来源，并且主要集中在城市地区。

亚洲和太平洋地区主要是人口输出而不是人口接受地区：本地区的移民（约2300万人，占世界总数的13%）构成了中东和北非地区工人的主要来源，但是也有相当数量的移民是迁移到北美地区。印度和巴基斯坦拥有本区域最多数量的国际移民，其中最高的比例集中在东南亚国家（尤其是马来西亚和新加坡）。在Karachi, Mumbai和Bangkok等亚洲城市，国际移民往往与恶劣的生活条件、空间和社会隔离以及劳动剥削联系在一起。

撒哈拉以南非洲的一些国际移民（约1400万人，占世界总数的8%）源自难民运动，通常没有可靠的数据。劳动力移民在南非、Côte d'Ivoire和Gabon等一些富裕经济体比较多，也多集中于城市地区：每四个Abidjan人中，就有一个人是来自其

表4.2 2001年拥有最多侨汇的国家
TABLE 4.2 Countries with highest remittances received, 2001

国家	总侨汇 (百万美元)	国内生产总值 (百万美元)	总人口	总侨汇占国内生产总值百分比	人均侨汇总额
莱索托	209.0	796.7	1,852,808	26.2	112.80
瓦努阿图	53.3	212.8	192,910	25.0	276.14
约旦	2011.0	8829.1	5,153,378	22.8	390.23
波斯尼亚和黑塞哥维那	860.1	4769.1	3,922,205	18.0	219.29
阿尔巴尼亚	699.0	4113.7	3,510,484	17.0	199.12
尼加拉瓜	335.7	2067.8	4,918,393	16.2	68.25
也门	1436.9	9177.2	17,479,206	15.7	82.21
摩尔多瓦共和国	223.1	1479.4	4,431,570	15.1	50.34
萨尔瓦多	1925.2	13,738.9	6,237,662	14.0	308.64
牙买加	1058.7	7784.1	2,665,636	13.6	397.17
多米尼加共和国	1982.0	21,211.0	8,475,396	9.3	233.85
菲律宾	6366.0	71,437.7	81,369,751	8.9	78.24
乌干达	483.0	5675.3	24,170,422	8.5	19.98
洪都拉斯	541.0	6385.8	6,357,941	8.5	85.09
厄瓜多尔	1420.0	17,982.4	13,183,978	7.9	107.71

资料来源：国际货币基金组织，2003 Source: IMF, 2003.

他西非国家。在南非的主要城市，国际移民越来越多，尤其是在种族隔离制度废除以后。

在拉丁美洲和加勒比地区，有约占全球总量3.5%的国际移民（约600万），人们倾向于迁移到其他大陆（特别是北美）。区域内的迁移相对较少，并且仅限于某些国家。在这个地区，主要的国际流动特点正在改变，由于农业工作机会的减少，人口流动越来越倾向城市。此外中美洲（特别是墨西哥）目前有很多最终想要进入美国的中转移民。

中东和北非地区国家吸引着大量的国际移民（2100万人，占世界总数的12%），主要是来自亚洲或贫困阿拉伯国家的工人。移民在一个叫做kafee的管理严格的赞助体系下，主要受雇于Gulf-region石油经济体。然而本国公民的就业策略正在减少国际移民的工作机会。在城市层面，移民从事多种与石油相关的活动和服务工作（通常位于省会城市）。

在东欧和前苏联这类转型经济体（TE），国际移民是一个相对较新的现象，但是考虑到3300万的移民占到世界移民总数的19%，这一现象的重要性正在提升。该地区受到国际移民和中转移民的双重影响，这些影响在俄罗斯、波罗的海和中欧国家的一些城市都存在。

经济影响

Economic impacts

由于国际交通成本的减少和快速经济增长国家的劳动力短缺，劳动力移民已经达到了一个前所未有的规模。移民目的地的劳动力市场分割也变得越来越明显。整个（移民从事的）行业变得收入低、信誉低、工作环境和安全性差，因而被当地人口所回避，即便是高失业率的时期也是如此。这一现象在地位较低的手工行业更是严重。合同劳工移民的

只有幸运的人能成功——在地中海的严酷考验下逃到欧洲

ONLY THE LUCKY ONES MAKE IT RUNNING THE MEDITERRANEAN GAUNTLET TO ESCAPE TO EUROPE

希拉里·克拉克

Hilary Clarke

Mario Re医生认为他作为Palermo公立医院急救室主任的长期经验，足以让他可以应对所有进入急救室的手推车上所提出的专业挑战。这个长卷曲的灰色头发、带着钢框眼镜的胖胖的西西里人，负责过枪支受伤者、药物过量的病例，甚至犯了心脏病的黑手党也在他的日常工作中。

但是Re医生不得不承认，在2003年10月，当7个只剩下衣服的，并且严重营养不良和脱水的索马里青少年被送进他那墙面斑驳的急救病房时，他依然惊呆了。

“我们知道只能每次给他们一小块食物，因为他们的胃已经萎缩了。但是我们不知道即便是这么一小块食物，也会导致病人的极大痛苦。”Re医生说道，“我必须查看二战军事医疗手册，因为他们像刚刚走出奥斯维辛集中营。”

这些青少年的集中营是一个腐朽的渔船，他们从利比亚坐上这条船，以完成从索马里到欧洲长途跋涉的最后一程。船舶在意大利的Lampedusa岛和北非海岸之间的地中海漂浮过了16个烈日炎炎的白天和16个寒冷的夜晚。据估计，共有100人从利比亚出发，但是只有15人活着到了意大利，他们最后的旅程靠躲在其他乘客的尸体下避难。

西西里岛，有着干旱的海岸线、淡黄色金沙、仙人球和劣质的白色混凝土城镇，在海面上看起来，和150公里外的北非启运港看起来几乎相同。作为在欧洲最贫穷的地区之一，它有很多问题，但是非洲的饥饿通常并不是其中之一。然而在过去的几年里，这个岛变成了为逃避战争和饥饿的亚洲和非洲移民的落脚点。意大利当局

吸纳了其中的一部分，但是有成千上万，没有人知道到底有多少数量的人死在了这片欧洲人与非洲人交易了数千年的海域。

罗马市长Walter Veltroni在Campidoglio广场的阶梯上，为这15名从索马里沉船上重获新生的人举办了一个特殊的庆祝仪式，他们棺材的气味和游客以及米开朗琪罗的雕塑混合在一起。这是动人的一幕，然而西西里人，尤其是最南端的Lampedusa岛人，不得不面对一个严峻的人道主义危机。

Corrado Scala船长回忆起2002年8月18日那天的情景，声音依然颤抖。渔船的船长和他的四名船员在结束了为期三天的旗鱼捕捉后，驾驶着他们的船“Chico号”回航。下午5点左右，他们在海平面发现了一艘漂流的船。他们接近后发现船里挤满了人，发动机也烧坏了。船十分危险，随时可能沉没。船上的货物是151名寻求庇护者——利比亚人、突尼斯人、伊拉克人和库尔德人——在海上脱水一周后，都在崩溃的边缘。“他们生存的唯一希望就是碰到我们这样一艘船”，Scala说。

即便是距离海岸只有85公里的距离，Scala和他的船员等待救援等待了整整12个小时。整个晚上，他的SOS求救任务都在海岸警卫队、警察和罗马的中央海岸警卫队之间推来推去，没有人想要承担责任。直到夜幕降临，他从罗马收到的唯一指令是：“不要让他们淹死，否则会有麻烦。”另一名船员，Scala的弟弟Massimo会一点英语，可以跟Iraqi Kurds人谈判，让妇女和儿童上了他们的船。昂贵的渔具被扔掉，来为这些绝望的乘客腾出地方。罗马海岸警卫队指示Scala把

难民船拖到马耳他岛。“当时天下大乱。一些女人抓住我们的腿，威胁说要跳进海里，并尖叫道‘不去马耳他！不去马耳他！意大利，意大利！’”当Scala把这一情况汇报给罗马后，被告知先顶住，说他们最终还是去意大利，一些人将来提供帮助。但是来的并不是海岸警卫队，而是意大利Guardia di Finanza的船，是警察的一个分支，而且是在5个小时之后才出现。警察让难民上船，指示Scala跟随他们去Pozzallo，一个距离他自己村庄大概30公里的西西里港口，并发表了一份声明。Scala表示，这就是他的“个人毁灭”的开始。60小时没有睡觉的筋疲力尽后，这些渔民又被拘留在一个有看守的房间里待了12小时，直到一个法官过来告诉他们去找律师。那个时候Scala才被告知他因为帮助和教唆非法移民而被逮捕了。在接下来的日子里，Scala的船被查封，他的家被搜查寻找罪证。

过去主要是东欧的移民试图通过东部海岸登陆意大利，但是现在更多的移民来自中非和亚洲。还有一些不知道具体数量的移民，通过意大利北部工业城市和欧盟其他地方进入意大利。

有许多移民留在西西里，Palermo见证着他们的存在。相比于其他意大利的移民社区，他们融合地相对较好。其他一些人在西西里岛的南部从事采西红柿的工作，晚上只能睡在水果箱上。他们的工作条件是可怜的，但他们也是幸运的，因为他们没有成为被渔民从地中海底打捞上来的成百上千的白骨之一。

当天空开始掉下高尔夫球大小的冰雹时，这个夜晚对那些在阿格里真托(Agrigento)附近的拉普雷亚(La Playa)沙滩餐厅用餐的人们来说注定将成为继

斯卡拉 (Scala) 被逮捕一个月后一个难忘的夜晚。事后证明, 这确实是一个将永远萦绕在他们的睡梦中记忆。是那位面对大海的钢琴师首先发现了两个黑人少年, 一男一女, 正蹒跚着穿过餐厅所在的那片沙滩。这两个非洲人向会说英语的钢琴师发出了警示: 有许多人因为船翻而溺水了。一些食客不等急救人员到来就冲下了沙滩, 准备救援。“我们中的一些人冲向了小船, 另一些人则冲向了脚踏船, 但都被大浪推了回来。”拉普雷亚餐厅的老板之一, 卡洛杰罗·卡皮奇 (Calogero Capizzi) 回忆道。“有几十人正死死地攀附在距沙滩几百米远的一块大岩石上”, 另一位目击者补充道, “我在黑暗中仍能听到他们的哭喊。”他从海里拉上来了四个人。后来, 共找到了47具尸体; 共计92人获救。他们都是从正处于胶着不下的内战中逃出来的利比亚人。意大利政府向这些利比亚人提供了基于人道主义的临时庇护; 而锡拉库扎 (Syracuse) 大主教杰赛普·科斯坦佐 (Giuseppe Costanzo) 阁下则为他们提供了临时住所。人们为逝者举办了特殊的弥撒。“在意大利他们都很照顾我”, 利比亚海难的幸存者之一——28岁普林斯·约翰·布尔说道, “我相信是上帝要我来自意大利的。”

这些难民和非法移民者的到来, 将西西里岛的渔民陷入了道德的两难。尽管国际海洋法要求海员即便自己身陷险境, 也必须帮助任何处于危险中的他人, 但斯卡拉的被捕却传达出一个令人困惑的信息。在奇科 (Chico) 被捕三天

后, 另一名地方治安官以“没能向被困的寻求庇护者施以援手”为名逮捕了另一群西西里岛渔民。

目前已经有许多被广为报道的关于人贩子被捕的消息, 但这股趋势似乎丝毫没有要停下来的迹象。在意大利人心中已将人口走私犯罪提升到可与黑手党相提并论的程度; 意大利政府也已经承诺将加大对组织起这条危险通道的所谓的“奴隶贩子”的抓捕力度, 他们大多来自非洲。迄今为止, 还没有任何证据表明西西里岛黑手党参与进了这些秘密移民活动中; 但同样也没有证据可以帮他们摆脱嫌疑。长久以来饱受种族歧视之苦的西西里人自然看不起种族歧视的做法。米歇尔·尼奥西 (Michele Niosi) 是兰佩杜萨岛 (Lampedusa) 的港口指挥官, 这座小岛位于西西里主岛以南, 绝大部分逃向西西里的寻求庇护者都先到达这里。尼奥西的队伍仅仅在2003年8月内就拦截了900名寻求庇护者。“以前来这里的人主要来自北非。现在来自全世界的逃难者为了逃离战争和饥荒, 都涌向这里”, 他说道, “以前来的主要是年轻男子, 现在我们还会碰到整个家庭、怀孕的妇女和儿童”, 他对这些难民的同情溢于言表。

果然, 他很快就开始大讲西西里“深度多元文化”的本质, 西西里的一切——从食物到建筑到种族的多样性, 都见证了几个世纪以来的侵略史与移民史。尼奥西很赞成西西里大区行政长官塞尔瓦托·库法罗 (Salvatore Cuffaro) 的观点: 短期的解决办法是与这些船只

的来源地北非国家建立更紧密的政治协议, 从而可以增强沿海岸线的执法力度。库法罗的办公室主任解释道: “西西里人自己也会向意大利北部、向欧洲其他地区移民, 近一个世纪以来还向美国和澳大利亚移民, 因此我们总会乐于向落难在我们海滩上的人们施以援手。”

当然, 西西里也有仇外者; 但相较意大利其他更加富有的地方, 这里的人对种族主义更不能容忍, 对驱使人们背井离乡的那种绝望更能理解。

西西里人已经与非洲人共同生活几个世纪了。许多西西里方言可以追溯到阿拉伯语。在西西里西部的特拉帕尼市 (Trapani), 当地人还以库斯库斯 (北非的一种蒸粗麦粉食物) 为食。即使是有名的西西里卡萨塔冰淇淋也起源于阿拉伯, 这都是北非人住在岛上的几个世纪流中传下来的。每年在地方节日才会展示的木雕圣母玛利亚像上甚至也能看出北非人的面部特征。深受宗教和人道精神侵染的西西里岛人大多都愿意为这些新移民者提供帮助。

甚至斯卡拉船长也说, 如果还有下一次他还会做出同样的选择。“在那样的情况下, 事情发生在你身上, 哪怕你是个地方治安官, 你也会做出跟我一样的选择。你不可能把151个生命扔在那里, 任凭他们自生自灭。”

希拉里·克拉克 (HILARY CLARK) 是《新政治家》的专栏作者。她常驻意大利, 同时也为《泰晤士报》《星期日独立报》和《星期日泰晤士报》撰稿。

增长主要是通过招聘人、机构、旅游供应商组成的网络而促进的⁸。

在发达国家和发展中国家, 国际移民从事的活动通常是被当地居民所拒绝的, 有的人是为比较贫困的社区人群提供某些服务, 也有人的是在更广泛

的社区, 但这些工作都不需要在劳动市场竞争。

应该认识到移民为原籍国家和社区所体现的经济潜力。他们扮演的经济角色对于接受地社会和移民输出国来说都很重要。汇款⁹是移民输出国最可靠的经济来源之一。汇款是移民创造的仅

次于石油的国际资金流动形式，但是一般来说，这一资金流的规模被大大低估了，因为很难对不正式的流通网络有一个明确的界定。汇款对国内生产总值(GDP)贡献显著，尤其是对发展中国家（见表4.2）。例如印度的2000万移民分布在135个国家，他们的种族和文化多样性远远大于本国留下的人口。2003年，他们汇回印度将近150亿美元——这一外汇收入超过了国家高度重视的软件行业的税收¹⁰。

社会和文化影响

Social and cultural impacts

与过去相比，现今的移民流动主体更加多样化，不仅有工作者，还包括学生、与家庭团聚的女性、高级专家、临时劳工、难民和非法移民。所有的移民形式都依赖于一定的关系网络，而那些具有国际社区和种族飞地的接收国家在这些网络中扮演

着重要角色。不过，移民人口的空间分布并不一定是种族隔离的结果；相反，其空间分布可能源于自我选择过程，因为新来移民偏好在“自己的”社区中生活，并且靠近可以给予自己特需帮助的场所（在地方机构中则难以获得此类帮助）¹¹。例如尼加拉瓜移民喜欢在哥斯达黎加圣荷西的帕尔科拉梅尔塞（Parco de La Merced）见面，分享工作机会和住房方面的信息，或者只为吃一顿传统餐食。

来自特定地区的中国人在意大利的城市中组建了自己的地方网络，他们有时会为自己的社区内提供教育、医疗卫生等基本服务设施。来自塞内加尔的街道摊贩们则依靠当地的塞内加尔社区，帮助自己在这个法语盛行的非洲国家首都找到工作。

移民者一般居住在城市的贫困地区。这些地区通常缺乏基础设施、卫生状况不佳、无保障的栖宿地、过度拥挤和容易出现社会暴力，在这些种族移民的核心地区周围易形成许多贫民区。这一趋势产生于高度工业化的国家，不过如今的发展中国家也已出现这种现象。纽约的哈莱姆区即是一个最好

专栏4.1 城市中的移民社区

Box 4.1 Migrant communities in cities

社会网络逐渐成为了住宅群或者成熟社区的基础。移民式的社会网络关系是建立在亲属关系、相同的语言基础以及相同的物质基础上所形成的。在高度工业化的国家中，一些城市内的地区接纳了一波又一波的移民，比如：纽约东城、多伦多肯辛顿市场区，还有许多洛杉矶附近的郊区。在有些城市（尤其是纽约、旧金山和温哥华）建立起了唐人街。在过去的几十年时间内，美国的其他城市形成了新的民族聚居区。比如说迈阿密的小哈瓦那或布莱顿海滩，如今被人们称为布鲁克林小敖德萨区，因为这里居住的都是来自俄罗斯的移民。这两个地区的例子是许许多多民族聚居区的缩影。有些民族聚居区既是住宅区，又是商业区，而另一些则是完全意思上的商业区。比如说在纽约的印度移民者，他们居住

Source: Brettell and Kemper, 2002.

得很分散，但皇后区的杰克逊高地则是他们进行商业活动和社会交流的核心区域。相比之下，在纽约市内的华盛顿高地地区，多米尼加移民既在这里生活也在这里工作。这里有着1500到2000家多米尼加的企业。柏林的克罗伊茨贝格区，被人们称为小伊斯坦布尔。它是一个商业和住宅中心，容纳了约20万土耳其移民，这里已经形成了一种直辖的体系，与德国整个国家大不相同。在巴黎内城Goutte d'Or，这里主要居住着来自北非和西非的移民。这种少数民族聚居形式在发展中国家也可以找到。比如阿比让（大多来自西非法语国家），约翰内斯堡（南部非洲国家和尼日利亚），曼谷（缅甸、柬埔寨和中国），圣何塞（尼加拉瓜）和一些海湾首都（东南亚国家），都能找到这种大型的移民社区。

的实例，该区大多数居民均为黑人（严格意义上讲，他们并非国际移民，而是来自美国南部各州）或波多黎各人。同样的情形也出现在法国主要城市的阿尔及利亚人聚居区banlieues，或伦敦的布利克斯顿（Brixton）。然而城市空间的种族隔离现象在今天的发展中国家更是呈增长之势：孟买的达拉维（Dharavi）被认为是世界上最大的贫民区，坦米尔语是当地的主要语言；在曼谷，缅甸移民主要居住在孔堤（Klong Toey）的贫民区中；在阿曼，许多巴勒斯坦人仍然居住在条件恶劣的难民营中；约翰内斯堡的希尔布罗（Hillbrow）是一个违章居留地，其人口大部分由尼日利亚人和法语系的非洲移民组成；住在哥斯达黎加圣荷西的非正规居留地（asentamientos nuevos）的居民，主要来自尼加拉瓜。¹²

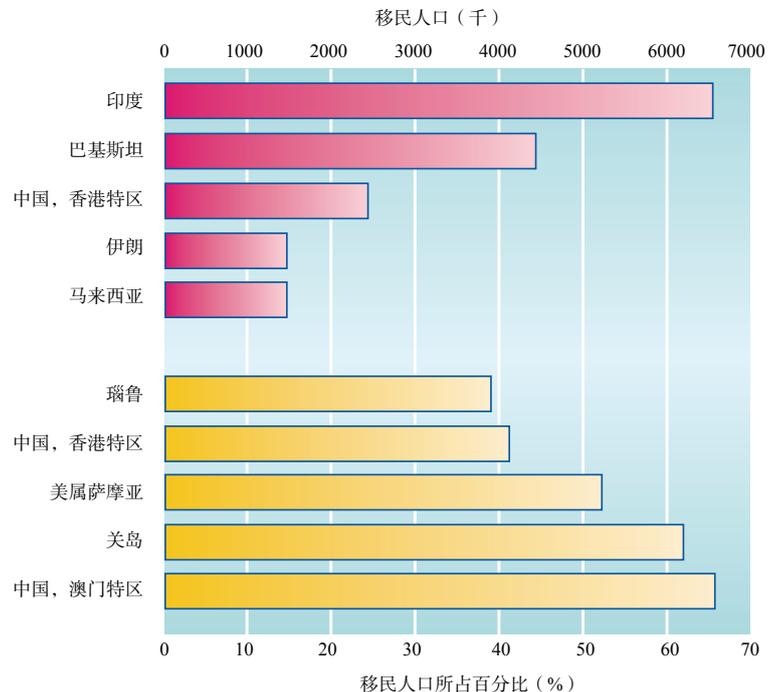
安置增长的国际移民和解决相关的空间种族隔离与贫困问题，需要具有处理文化多样性的能力。事实上，对政府而言，仅仅考虑安置移民是不够的，还需考虑接收地区的情况，以避免新移民不被其包容。今天，城市的转变速度愈发加快，种族多样性也远甚从前。在很多不具备多文化背景的国家中，会衍生焦虑、恐惧和排外情绪。因此针对同化问题的公共战役也是至关重要的，不仅要解释因同化而产生的社会成本和机遇问题，还要强调移民社区和承接社区的权利和责任。

政策方面

Policy aspects

移民政策正变得日渐重要，对于承接移民的国家而言尤为如此。通常而言，移民流动的管理不应是单方面的，它还应包括国际的、国家的和地方政府主体。

国家政府之间的合作应加强。实际上，就欧盟而言，国际移民会涉及若干国家，因有的国家被作为生根国家，有的国家被作为最终定居国家，但只有独立主权的成员国才享有控制国际移民的技术手段和合法性。同样地，在北美自由贸易协议（NAFTA）区，从墨西哥迁移到美国的移民流同时影响了两个国家固有的经济、政治和社会要素。然而长期以来，两个国家并没有采用共同的双边政策和有效手段，以减少非法进入美国的问题，或美资



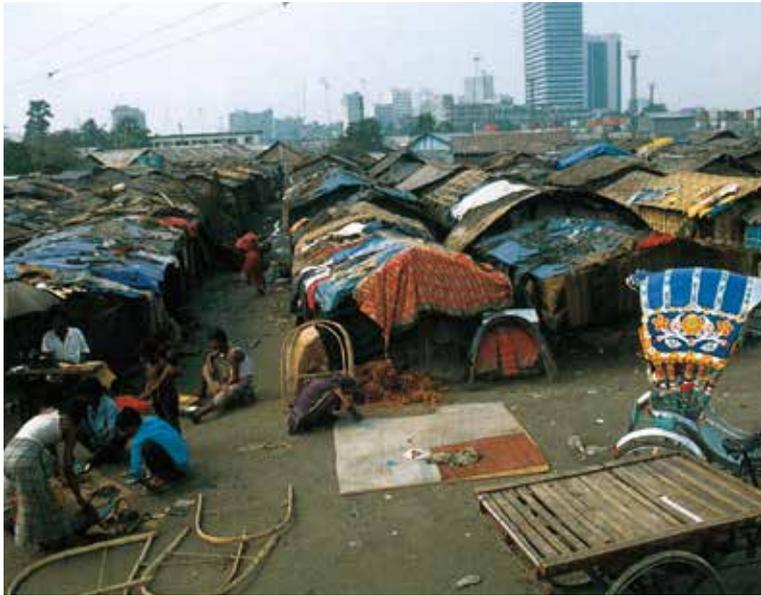
资料来源：联合国人口署，2002b Source: United Nations Population Division, 2002b.
Source: United Nations Population Division, 2002b.

图表4.1 2000年亚太地区国际移民数量最大及国际移民比例最高的国家和地区
FIGURE 4.1 Countries and areas with the largest number of international migrants (thousand) and the highest percentage of international migrants in Asia and the Pacific, 2000

的墨西哥边境加工厂的劳工剥削问题。直至最近美国才开始在此方面有所动作。

亚洲和非洲存在着相似情形。在亚太经济合作组织（APEC）的国家中，国家政府倾向于关注与经济问题密切相关的议程，而非社会问题相关议程。直至最近，由于亚洲人在海湾国家的工作机会减少，国际移民流入亚太经济合作组织国家中，这些承接国家的移民问题才得到重视。南部非洲发展共同体（SADC）同样缺乏针对劳工移民政策的协作。例如有些成员国并未意识到增长中的极化问题，而这种极化正发生于南非、博茨瓦纳和纳米比亚等经济多样化的成员国与其他经济薄弱的国家之间。需要特别指出的是，南非发展共同体的进入管制通常过于复杂，尤其是在任意两个成员国之间旅行，比赴第三方国家旅行更为艰难¹³。

与之相对的是，“南方共同市场（Mercado Común del Sur）”和“安第斯共同体（Andean



亚洲的许多移民居住在非法聚居区中
Many migrants in Asian cities reside in illegal squatter areas

Community)”已在社会、经济和移民劳工权益方面取得一些进展。在劳工法基础上，工会已组建一个评估劳工市场动向的特别委员会，重点处理移民问题。此外，2002年7月，安第斯共同体政府采用了安第斯宪章。宪章中有一部分即提出一些基本措施，以保护移民工作者及其家庭成员¹⁴。

发展中国家

Developing countries

亚洲与太平洋地区

Asia and the Pacific

亚洲与太平洋地区的移民人数约190万，占这一地区总人口数的2.3%。由于各种经济或政治原因，这些地区的移民有不同类型。在东南亚地区，移民人口高达5%，尤其新加坡移民人口33%，马来西亚移民人口7%，这源于这些地区在过去十几年间经历了快速工业化的发展阶段。相比之下，南亚地区，如印度、巴基斯坦和孟加拉等国，尽管在这些地方的城市郊区有着近1200万来的移民，多数从阿富汗到巴基斯坦，从孟加拉、尼泊尔到印度，相较其庞大的总人口数而言，其移民人口比例较低，只有1.5%左右。总的

来说，亚洲与太平洋地区的城市并没有显著的移民进入现象。这些地区的人更倾向于向欧洲、北美、澳大利亚甚至阿拉伯地区移民，也有部分人也向泰国、马来西亚或印度移民。

目前，亚洲及太平洋地区的劳动力仍然大量流向中东及北非等石油生产国。自20世纪80年代以来，东亚及南亚地区的流动人口就业成为了该地区面临的重要问题。快速工业化进程导致了飞速的城市增长，有的地区在五年间城市人口增长了3%，造成这种现象的原因正是由于国际移民的进入。这些移民在不同的地区也呈现不同的状态。比如曼谷和吉隆坡的移民以受教育程度低居多，而一些较小的国家或城市国家如新加坡，移民则受过良好教育且在城市发展中发挥着重要作用。1997年的金融危机对东南亚许多国家产生了重要打击，造成劳动力市场以及海外劳工需求的大量紧缩。这次的金融危机使那些劳动力输出国成为海外劳工移民的对象。但是金融危机对那些劳动力接收国的影响只是暂时的，毕竟在某些特定行业，海外劳工的需求仍然持续不断¹⁵。此外，一些城市如曼谷，大量缅甸难民成为其国际移民的主要来源。

这些初到城市中的移民，他们面临着边缘化和贫困化的危险处境¹⁶，这也成为许多国家和地方政府要解决的重要问题之一。过去移民政策极为缓慢的进展，源于这些地区需要的仅是流动的劳动力。在一些城市中，当地居民和外来移民间的社会凝聚力已上升成为一个政治问题，政府采取的往往是限制性措施，而不是包容性措施。2002年马来西亚将数十万非法移民遣送回印度尼西亚及菲律宾。马来西亚全国人口中有10%的移民，并多集中于城市工业和服务业产业中。然而当全国范围的犯罪率激增之后，马来西亚政府做出了驱逐移民的决定¹⁷。印度也发生过类似的情况。德里和孟买的非法移民已经成为政党决策的关键问题。民族融合以及仇恨外族的矛盾日益显著，这些问题不仅发生在印度国内的主要城市，且在边境地区，如阿萨姆（Assam），国际移民爆发了社会宗教等冲突。阿萨姆有着很高比例来自孟加拉国的穆斯林移民，非法移民比例很高，且与印度公民中的穆斯林难以区分¹⁸。此外，无论哪个国家，正因为非法移民和难民的人数持续不断增加，导致国际移民的总数都难以估算。如曼谷最近的一些研究表明，国际移民总数没有可靠数据，但估计其移民人口超过城市总人口的2%，约

专栏4.2 克服地方技术不足：柬埔寨的越南移民

Box 4.2 Covering local skills shortage: the Vietnamese immigrants in Cambodia

自柬埔寨和越南签署了和平协议之后，柬埔寨在20世纪90年代迎来了新的一波越南移民者。越南移民者的确切数量无从考证，但据粗略估计，应该有大约100万人（约占越南人口的8.7%）在柬埔寨定居。虽然促使越南人到柬埔寨定居的主要动力一直被认为是“推动因素”（越南拥有较高的科学技术，但是并未充分利用它们），而实际上柬埔寨一直推行着“拉动因素”。柬埔寨经济缺乏一些关键技术（目前在一定程度上仍然缺乏）。柬埔寨不具备足够的技术储备，大量的技术在当地的持久战中遗失了。城市和农

资料来源: Brettell and Kemper, 2002.

村地区迎来了大股的移民潮。金边特别需求懂得专业技术的越南人才。他们主要从事捕捞和水产加工，建筑（约80%被认为是来自越南的小承包商）和贸易，机械和电子维修车间的技术工人，进行木材加工的企业。此外，他们还从事酒吧、按摩院、歌舞厅和其他类似的“娱乐”业务。收入差是导致高棉和越南地区之间争夺人才的主要因素。例如一个小规模的越南捕鱼者每天可以赚2美元至3美元，比在柬埔寨做同样的工作要赚的多得多。

15万人左右。

尽管国际移民者的总数是被大大低估的，但有研究表明，大量亚洲城市移民者融入当地社会仍然十分困难。对这些移民者而言，差别不仅在于语言和文化方面，还有与当地居民的相互理解交流方面。对移民者的歧视混合了包括种族、阶层和性别

等多种方面。某些种族的移民会遭受歧视，比如泰国的缅甸移民、印度的尼泊尔移民等。女性移民者更容易受到歧视，即便近年来许多亚洲城市出现形成规模的女权运动。菲律宾妇女在吉隆坡、曼谷和文莱妇女多以家庭雇用为职业，缅甸和老挝的妇女多跟随丈夫到曼谷工作，在泰国关于性别歧视的报

专栏4.3 新加坡移民政策的效用

Box 4.3 Efficiency of immigration policies in Singapore

新加坡需要不断地引进各个层次的外国人力来扩大本土劳动力以及支撑经济发展。根据2000年的人口统计，在新加坡工作的外国人包括60万人口，或是29%的劳动力。大多数（超过50%）低于中学教育，四分之三从事非技术性工作。只有很少部分的人拥有管理性任务。要移民去新加坡并不简单，非法移民由于严格的进入标准非常有限。但是曾经在这个国家，移民享受最高的社会和经济福利。新加坡拥有对本地和外国工作人员同等对待的法律政策。劳工法的主要立法规定了基本术语和雇用条件，为外国和本地工作者提供平等待遇。外国

资料来源: Brettell and Kemper, 2002.

工作者的权利涵盖了准时被支付工资，支付加班工资以及其他法定的非工资利益。外国工作者和本地工作者一样，也被包含在工商赔偿法令内，和本地员工一样，如果在工作中受伤有权享有赔偿。最终他们享受免费试用设施的权力，包括医疗、运输以及娱乐设施。他们被允许聚集在公共场所娱乐以及享有和新加坡人民一样比率的高标准医疗服务。人力部门有一个特殊的外国劳工协会，为解决外国劳工的不满而设立的，调解以及咨询服务免费提供给外籍劳工。

告也持续增加。移民融入当地社会的例子也因地域不同而产生区别。在新加坡，海外移民有着与当地居民同样权利。老挝移民能更容易的融入泰国社会，因为具有相近的文化、语言、特征，甚至民族传统。而柬埔寨的越南移民则遇到相对多的困难，因为两国之间的历史政治矛盾及贫富差距¹⁹。

亚洲城市中，移民者多面临较为贫穷拥挤的生活状况和较差的居住环境，有的甚至住在非法贫民区中。例如曼谷有一个非常高密度的孔提贫民区（Klong Toey），主要以缅甸移民聚居。卡拉奇（Karachi）有大约1.5万至2.5万非法移民，来自孟加拉、阿富汗和缅甸等国，主要居住于巴尔迪亚（Baldia）和奥兰吉（Orangi）城市周边的未规划地区²⁰。由于地处城市边缘，各种社会服务设施难以覆盖这些地区，包括医疗设施等，这就造成这些移民只有病得特别严重才肯就医的行为特征，他们不知道这也是移民者的权利。在泰国，合法的移民虽然定期缴纳医疗保险，但却因极少了解医疗服务知识而享受医疗服务。亚洲国家很多都是人口输出国和接受国，但政府往往以人口移出政策优先，以提高国家人口在海外的就业比例。例如约有一半的东

南亚国家颁布了支持向国外移民的政策，特别是向海湾地区²¹。人口移入的政策无论国家层面还是城市层面几乎都没有涉及。仅新加坡有人口移入政策，这还是基于其城市国家的特殊特征。在其他的城市背景环境中，人口移入的移民政策一般用来解决特定问题，如难民问题、卖淫问题、女性劳动力问题、边缘群体援助问题等，并且这些政策往往由当地非政府组织NGO发起并推动。以曼谷为例，某些移民群体从一些私人组织接受援助，目的是通过出版移民自己语言的出版物和推广广播节目，提高移民者的法律、政策和劳工权利等意识，但效果并不显著，有以下几个原因：

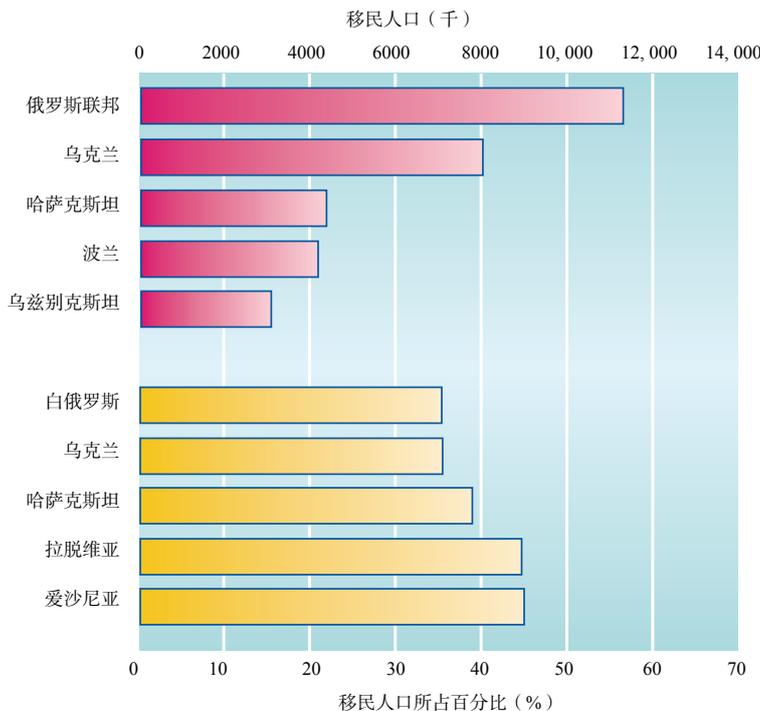
- 了解相关政策的移民者总人数太少；
- 劳动雇主不愿意支付移民劳工的登记费和担保费；
- 移民者和劳动雇主不希望泰国政府获取关于他们的信息；
- 劳动雇主认为不登记自己的移民劳工更为便宜²²。

拉丁美洲与加勒比地区

Latin America and the Caribbean

近20万拉丁美洲和加勒比地区的人移民至国外，尤其移至美国，只有小部分人（约590万）在本地区内移民²³。国际移民保留有一些传统的特色，比如移民随农作物季节性收获而流动。但是由于移民目的地国家如阿根廷和委内瑞拉等国吸引力的下降，现在这一流动现象的规模较小。目前这种流动趋势被迁移到城市地区的国际移民所弥补。比如在哥斯达黎加和多米尼加共和国，这些地区之前的移民往往倾向于集中在边缘地区，而现在越来越多的移民则进入城市。

中美洲的国际移民总共有1万人左右，占本区域人口的2.6%。其中超过半数居住在墨西哥，在那里约占全国人口5%。哥斯达黎加移民的比例最高，占总人口的7.7%即30万人，伯利兹（Belize）也有非常高的移民比例，达到7.5%，但总人数只有12000人²⁴。墨西哥受过境移民的影响，是大量移民进入北美的主要通道。这种移民流主要在墨西哥的一些边境城市（Tijuana、Mexicali、Ciudad Juarez和Matamoros），这里吸引了本国和外国移



图表4.2 2000年拉丁美洲和加勒比地区国际移民数量最大及国际移民比例最高的国家和地区
FIGURE 4.2 Countries and areas with the largest number of international migrants (thousand) and the highest percentage of international migrants in Latin America and the Caribbean, 2000

民，并形成了边境加工工厂的现象——位于墨西哥北部的制造工厂，生产零件后在美国进行组装。在这些城市的移民生活条件十分恶劣，劳动力在边境加工工厂十分廉价，而在边境城镇的生活成本往往比在墨西哥南部要高出30%以上。因此许多边境加工工厂的工人被迫生活在厂区周边的棚户区，通常缺乏水电供应。另一个进入墨西哥南部的显著移民流是从危地马拉来的贫困人口。在过去移民主要是以农村为最终目的地的循环过程，而今天移民流逐渐变得越来越以城市为导向。例如在2002年，有超过20万的非法移民进入恰帕斯州南部（Chiapas），主要是在边境城市Tapachula和Ciudad Hidalgo。在伯利兹，农村流动人口仍然占主导地位：贝尔莫潘（Belmopan）和伯利兹只吸收了所有外来移民的33%，但这一比例正在增加，同时移民生活的边缘化也越来越严重。事实上，大部分伯利兹的国际移民（尼加拉瓜人，洪都拉斯人和萨尔瓦多人）住在南侧衰败区域的附近。

尼加拉瓜到哥斯达黎加的移民是中美洲最显著的移民趋势之一。像该地区的其他移民流一样，它有与农业短期劳动力相关的深厚历史渊源，尽管现在这种流动变得更加以城市为导向。今天在圣何塞大都市区有大量的尼加拉瓜移民（约占该

专栏4.4 移民和文化身份：哥斯达黎加圣何塞的尼加拉瓜人

Box 4.4 Migration and cultural identity: Nicaraguans in San José de Costa Rica 87

尼加拉瓜移民在哥斯达黎加所产生的众多的影响中，包括在许多家庭单位中的“tico-nicarr”或是哥斯达黎加—尼加拉瓜文化，特别是在圣何塞，在那里尼加拉瓜移民的聚集程度更高。根据2000年在圣何塞对一个家庭的调查中显示，哥斯达黎加以及尼加拉瓜在5%的家庭中共同生活，这会被定义为“跨文化”。尼加拉瓜移民，从另一方面来说，逐渐地创造了保存他们传统的机会。在12月8号对grieria的庆祝就是其中一个例子。此外，他们在现在的媒体中获得例如La Voz Nica、Revista Noticiosa、Nicaraguense以及Nicaragua y Usted这样的节目。在体育赛场上，许多尼加拉瓜人参加当地的棒球比赛和拳击比赛。Zadidas，位于圣何塞市中心，会在星期天组织特殊的活动，例如直播尼加拉瓜竞标赛的棒球比赛。

资料来源：IOM, 2003。

国总移民的25%)。他们的移民是自己国家政治和经济动荡的后果，他们被高工资所吸引，因为哥斯达黎加的最低工资比尼加拉瓜高出三到四倍，并有更丰厚的社会福利。在过去的十年里，由于农业

专栏4.5 乌拉圭和布宜诺斯艾利斯大都市区之间的移民潮

Box4.5 Migratory flows between Uruguay and Buenos Aires metropolitan area

由于近期的国家经济危机，阿根廷对外来移民的吸引力不如从前，而且最近几年，来自秘鲁、智利和玻利维亚的劳工也开始回流。然而，借助于地理、经济和文化上的相似性，布宜诺斯艾利斯和乌拉圭之间的交往依然存在，所以，作为阿根廷的首都，布宜诺斯艾利斯仍然聚集了相当数量的乌拉圭移民。往来乌拉圭（主要是蒙特维多）的移民活动表明：大约40%的个人出入境地点均为布宜诺斯艾利斯大都市地区。被访者说，吸引他们前来的原因是探访亲友、使用服务和进行贸易，以及从事与商业和政府活动相关的工作。许多受访者称自己的旅行非常频繁。在报道中同样发现，也存在去往乌拉圭的一小股

资料来源：Piovesan, pers comm.

移民，这些人主要来自布宜诺斯艾利斯。基于该信息，可以形成一个假设，即包括贫困移民和长期移民在内的传统移民活动，只是我们所观察到的集中移民活动的一部分。姑且不考虑依循传统线路的旅游活动，新迁移活动的特征在于它与社会、商业机能及制度比网络之间建立的紧密联系，已超越了国家界限，且与具有高素质的工人相关。这些新迁移活动在多大程度上受原有整合过程的影响？它们从多大程度上代表着现有动态过程的延续？这些问题尚无定论。但比较清楚的是，随着交通成本逐渐降低，新移民活动使得一些人群即使不采用传统的移民方式也能达到特定目的。

就业机会的减少，就业正向城市职业转变，并且变得男女分化和非正式：妇女主要在家政和非正式市场行业，而男性主要在建筑行业²⁵。国际移民大量集中的结果就是在圣何塞非正规住区（称为 *asentamientos nuevos*）正在增加：在El Zancudo、Barrio Nuevo、Cristo Viene和La Carpio，尼加拉瓜人数最多²⁶。日益严重的空间和社会隔离应是市政当局的主要关注的问题之一，但目前还没有出台具体的政策。在某些方面，这是没有必要的：例如贫困补助（*bono familiar de vivienda*）提供给任何符合资格的人，与国籍无关。但在其他情况下，作为一个外国人可能是一个问题：例如如果一方配偶不是哥斯达黎加人，那么将很难获得住房贷款²⁷。

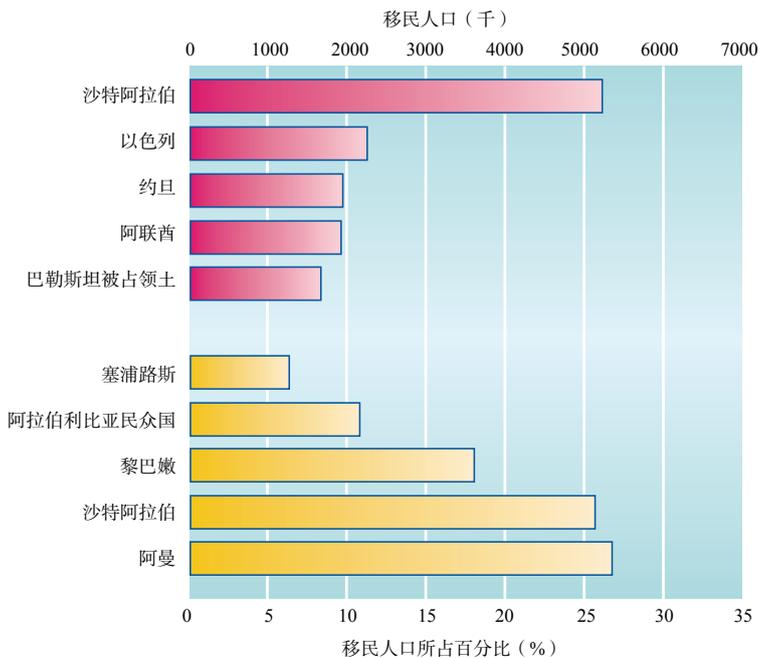
加勒比地区向外移民（主要是向美国和加拿大）比区域内移民的比率要高得多。据官方统计，在该区域内的国际移民只有40万（虽然这个数字低估了从海地到多明尼加共和国的非法移民），即区域人口的6.7%。在一些岛屿，外国人的比例是非常高的（在巴哈马和巴巴多斯比例占到10%），但其绝对数量仍然不大。唯一显著的国际移民集中是在多米尼加共和国，它接收了约50万海地人（占

总人口的6%左右），主要原因是20世纪90年代在海地的政治不稳定和其艰难的经济状况。这些移民主要聚居在首都圣多明各，或者在东部沿海的二级城市。在过去他们主要从事农业活动，而今天他们从事各种非正式工作，包括街头摊贩、临时工或卖淫，或在旅游部门工作等。在所有情况下，移民生活都被边缘化，由于其无证和非法状态，接受较低的工资并饱受工作不稳定之苦。并且多米尼加共和国也为此付出了代价，由于海地提供的大量廉价劳动力，大大降低了本国无技术工人的工资，减少了为提高生产力的激励制度，激化了社会冲突²⁸。在区域内有一些其他较小的移民流对城市也有所影响：波多黎各是来自多米尼加共和国和古巴移民的主要目的地，这些移民主要集中在工业和城市服务业工作。巴哈马由于其基于旅游业和离岸金融服务的更高生活水准，一直是来自牙买加、海地、特克斯和凯科斯岛（Turks and Caicos Islands）移民的主要目的地²⁹。

拉丁美洲有最多数量的国际移民（370万人），但他们只占该区域总人口的1.6%。只有委内瑞拉和阿根廷有超过100万的外国人（达到本国人口的4%）。巴西有50万移民，虽然移民数量正在迅速减少（这个数字是十年前的一半）³⁰。一些传统目的地国家如巴西和委内瑞拉，受到了20世纪90年代经济危机的强烈影响，降低了在非城市部门的就业机会，如阿根廷的农业或委内瑞拉的石油生产业。这种情况增加了非正式的城市移民数量。如在委内瑞拉，以哥伦比亚人和加勒比各国人为主的外国移民，往往集中在城市，特别是在加拉加斯大都市区。这已经引起了政府对于城市地区非法移民的关注，而在过去并没有那么多。事实上，追溯到几年前，有三种不同类型的移民：

- 1 定居在城市地区的永久移民，主要从事工业、贸易和服务业的工作；
- 2 定居在边境地区的永久移民，以农业和畜牧业为生，或从事城市型的工作；
- 3 在收获时节的季节性跨境移民³¹。

最近的经济危机正逐步降低国际移民人数，同时这些移民也在变得更加穷困。例如在阿根廷，来自智利、秘鲁、玻利维亚和巴拉圭移民正逐步返回自己的国家，但他们中的一些（比如失去工作的



资料来源: United Nations Population Division, 2002b.

图表4.3 2000年中东和北非地区国际移民人口最多及国际移民比例最高的国家和地区
 FIGURE 4.3 Countries and areas with the largest number of international migrants (thousand) and the highest percentage of international migrants in the Middle East and Northern Africa, 2000

人，实际不能或不愿离开移民国的人）都集中在布宜诺斯艾利斯，他们生活在非常边缘的环境中。贫困移民在街头乞讨的场景经常可以看见。

尽管移民问题正在南方共同市场（南共市）和安第斯共同体的框架内讨论，但根据最新的分析³²，虽然仍然缺乏城市层面的具体规定，至少有一半的拉美和加勒比国家出台了移民政策。在国际移民比率非常高的地区，移民倾向于建立自己本地网络，并经常得到当地非政府组织的协助。例如在哥斯达黎加的圣何塞（San José de Costa Rica），尼加拉瓜人已经形成了一个叫Foro sobre población migrante的移民论坛，讨论在政治辩论中的移民问题，尤其关注于房屋问题³³。

中东与北非地区

Middle East and Northern Africa (MENA)

中东与北非地区有着2100万移民人口，占该地区总人口的6.1%。同样，中东北非不同地区的移民呈现不同的模式。在海湾地区，移民人口的比例较高，超过总人口的50%；在一些国家，国际移民劳工在劳动力市场占到80%至90%。在中东地区，超过1200万的移民人口源于数十年间的战争难民。在北非地区没有某一特定类别的国际移民，该地区成规模的移民均少于200万人口，不到该地总人口比例的2.5%。中东与北非地区的移民人口持续增长，许多城市成为了来自贫穷南撒哈拉地区移民通往欧洲大陆的大门³⁴。

在中东与北非地区，国际移民多居住于城市，工作于服务业或与石油产业的相关工业。这种集中折射出该地区较高的城市化率（近60%），以及高效的劳动力网络，比如卡斐（kafeel）体系，使得劳动力雇主可以与仍在本国的移民取得联系，这种手段有效避免了非法移民，尤其在海湾地区。但是移民者的生存状态仍是较为不易的，特别是对新来的移民者，必须向当地部门上缴较高的保证金。在阿拉伯城市，保证金和劳动力手续费都是常见的获利产业。以巴林为例，一份普通签证需要3200美元，其中1000美元用于政府相关费用，卡斐体系可以提取额外的费用用于若干年后的合同更新³⁵。

在海湾地区，高城市化率与大量国际移民是密切相关的。该地区内最大的移民社区超过500万



非法或无记录的移民的数量还是未知的
Number of illegal or undocumented migrants is unknown

人口，位于城市化率达86%的沙特阿拉伯。同样在科威特和卡塔尔，国际移民占到总人口的58%和73%，而这两地的城市化率高达97%和92%。绝大多数外国人都集中于首都城市。自20世纪70年代开始，大量东南亚移民凭借较低的工资要求、专业的工作技能、较高的英语水平而进入中东及北非地区。当海湾地区君主制国家开始意识到，从其他阿拉伯国家的大量移民显示出激进的社会制度理念、泛阿拉伯地区主义及阿拉伯国家主义，于是亚洲劳动力开始广受欢迎。那些没有本地国籍的人在海湾地区没有资格申请永久居住权，除非与一个有本地国籍的结婚。在这一地区，移民者缺乏行之有效的方法融入当地社会。大部分的移民者仅是来此工作，不能获得永久居住权，所以一般也并不携带家属³⁶。目前海湾地区国家雇佣海外劳工的趋势正在改变，因为大量移民劳动力促进了整个地区的人口增长和就业。然而这些政策并未起到明显效果。许多海湾国家仍然缺乏足够的合格劳动力，雇主仍期望移民劳工能有更加灵活的工作时间和报酬。在城市层面，任何与国际移民相关的政策都会有着更广泛的联系。例如科威特从1990年起，政府出台了一系列措施解决首都科威特城的过度聚集问题，从而在Subiya和Al-Khiran新建了次级城镇，希望从科威特城吸引劳工和投资者。

在中东，除了一些特殊国情的国家如以色列和巴勒斯坦之外，约旦和黎巴嫩也有着极高的国际移民比例，分别为40%和18%，而其中巴勒斯坦难

专栏4.6 摩洛哥城市的移民过境

BOX 4.6 Transit immigration in Moroccan cities

最近几年，拉巴特、丹吉尔和卡萨布兰卡涌入了一大批来自萨赫勒和中非国家的移民。引发该大批移民现象的主要原因是通过靠近西班牙海岸运输（多数是非法的）到欧洲。大部分移民来自尼日利亚和刚果民主共和国，剩下的来自塞内加尔、马里、迦纳、塞拉利昂、冈比亚、利比亚、苏丹和中非共和国，其总数未知。他们停留的时间由在摩洛哥的运输机会决定——短至一星期多至两年。因为在摩洛哥没有属于他们的国际永久社区，他们的生活不稳定而且没有任何保障。在拉巴特，他们生活在贫穷的外围区域，通常一个房间住四到六个人，没有厨具和卫生设施。在丹吉尔，梅迪纳并不仅仅是这些移民的临时居住点，也是他们聚集交换运输信息和临时工作（例如摊贩贸易，无技术工人等等）信息的地点。在这两点上，他们都依赖于信息网络交流，因为摩洛哥提供的工作机会很少，而且他们没有移民到西班牙的常规文件。即便有些不能容忍的行为在他们明显聚集的城市内被报道（例如丹吉尔），他们大都跟摩洛哥人相处融洽。

专栏4.7 海湾地区的女性家庭用工：巴林的案例

BOX 4.7 Female domestic helpers in the Gulf region: the case of Bahrain

1970年，巴林成为一个独立的州。从那时起，巴林的社会经济结构产生了天翻地覆的变化。1970年初的石油盛产时期，为了满足劳动力的高需求量，政府部门同意使用外国工人。因此，被逐出外国的来自南亚以及东南亚国家的工人被鼓励来到这个国家，导致非巴林人口急剧增加。即使政府部门采取缓慢给予国籍的政策，外国工人的数量仍然持续增加。2000年，外国劳动力占整个劳动力的67%（1970年时只占37%）。男性移民工人主要在城区和非城区地方工作（主要是在建筑工地），而女性移民工人则大部分在首都马纳马作为家务清洁工人工作。目前的亚洲女性清洁工的现状主要来自于巴林目前的社会变化，并且这种情况预计将持续增加。事实上，基本每一户巴林人家都会聘请一个甚至多个清洁工。他们占总非巴林劳动力的10%，占总女性非巴林劳动力的60%。女性清洁工，特别是刚来的女性清洁工面临着调整她们新生活的困难。她们同她们的雇主——家庭主妇们——关系并不融洽。大多数情况下，这是因为互相不了解彼此的文化。再者，总的来说，亚洲家务清洁工面临着很多交友的限制，特别是跟她们自己国家的人。

民占约旦、黎巴嫩和叙利亚国际移民的大部分。土耳其也有着约150万左右的大量移民³⁷，且土耳其的城市成为了许多合法非法移民欧洲的大门。每年约有20万通过土耳其的无证移民，滞留在伊斯坦布尔或爱琴海岸城市。这些人多来自亚洲或非洲，如阿富汗、孟加拉、伊朗、伊拉克、刚果民主共和国、埃及和加纳等，并且这些移民在被欧盟国家拒绝进入后又重新回到土耳其成为移民。同时土耳其也吸引着东欧地区的移民，并且多是非法移民³⁸。伊斯坦布尔已成为阿拉伯地区复杂移民网络的一个终点站。近二十年来的事实表明，在马格里布（Maghreb）地区和土耳其形成了一种由非正式经济方式导向的移民趋势，被称为“行李箱经济”（suitcase trade）。这些移民逐渐形成了自己的工作网络，先是在阿尔及利亚、突尼斯、利比亚，到大马士革，最终在伊斯坦布尔形成较大规模。大马士革也是个重要的移民城市，有着90万的国外人口。由于这些国际移民在新的地区生活工作，从而成为新兴城市空间和商业经济增长的源头³⁹。

中东的城市也是东南亚地区移民的重要终点之一。在过去的几年中，大量移民因为海湾城市减少了对外国人工作岗位，从而选择阿曼和贝鲁特作为移民城市⁴⁰。劳动力在中东城市也可以选择一种岗位招聘系统，虽然也有许多人选择自己找工作岗位而非通过代理，否则自己不能自主选择工作岗位和移民国家。手工岗位多为家政业和女性岗位，是代理招聘的主要岗位。许多在约旦工作的菲律宾人表示，他们的工作地点代表着期望的居住地点，他们宁愿在日本或新加坡工作，也不愿选择中东及北非地区工作⁴¹。

北非地区并没有十分明显的国际移民人口，只有利比亚有着约50万的移民，约占其国内总人口的10%，多从事于石油工业⁴²。然而外国移民比例增长显著，尤其是那些被认为是通向欧洲大门的城市。正因为这个原因，许多南撒哈拉移民来到汤加或突尼斯，等待进入欧洲的机会。其他被认为是欧洲大门的城市距离欧洲比较遥远，但也在移民网络中起到了重要作用。这些城市最初分布于马格里布（Maghreb）地区南岸、利比亚的Sebha、尼日尔的Agadez和阿尔及利亚的Tamanrasset⁴³，开罗也扮演了这一角色。埃及并不是国际移民的最终目的地，但开罗的移民人口（90%都有登记备案）同时在埃

及找临时工作，或寻求进入海湾国家的途径。许多岗位招聘代理开设在开罗，并专门用来为海湾国家筛选应聘人员⁴⁴。另一个明显对城市产生影响趋势是存在大量从国外返回埃及的移民。他们中的许多在海湾国家生活了20至25年，并在大开罗地区进行了投资并在此继续生活。投资汇款是一项重要的外汇收入，与商品出口并没有巨大差别，并能达到国内GDP的5%至11%⁴⁵。

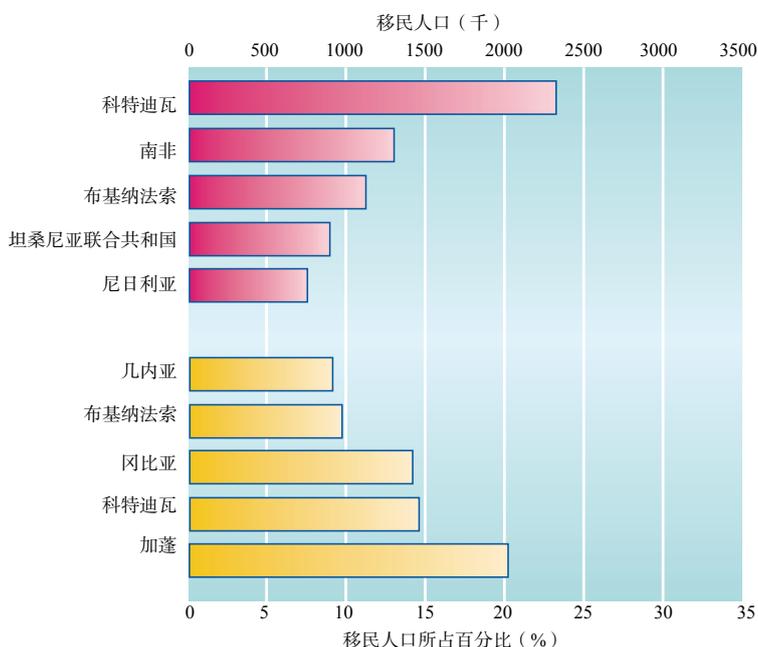
在移民政策方面，中东北非各地区也面临不同的情况。海湾地区国家制定出一种有效但非常苛刻的制度规范移民劳工市场，这种制度严格限制了他们的权利。这些移民劳工签订一份长期合同，不允许更换雇主，仅有某些类别的工人允许携带家属⁴⁶。中东国家，尤其是黎巴嫩和约旦，现行的移民政策原是解决巴勒斯坦难民的问题。如约旦政府执行的称为社会保障计划（Social Security Programme），其目的是改善难民营和城市地区巴勒斯坦难民的生活。事实却是，在约旦超过81%的巴勒斯坦移民生活在城郊及农村的贫穷地区。一些新城市的建设，如扎尔卡省的Arsayfeh，就主要以巴勒斯坦移民组成。约旦国家也出台政策允许巴勒斯坦难民获得约旦国籍⁴⁷。另有北非国家如摩洛哥、利比亚等也在通过修改其移民政策，因为持续增长的人口使得这些国家的移民政策不可行。

撒哈拉以南非洲地区

Sub-Saharan Africa

由于缺乏可靠的数据以及存在未登记的移民，还不能准确知道实际的非洲移民人数。即使经济高度发达，对这个问题仍然无法得到清晰的认识。例如在南美，官方给出的外籍居民人数是200万到1100万。根据最新的估算，非洲撒哈拉地区有超过1400万的移民，占总人口数目的2.3%，这一数字甚至不包括部分难民潮，在大湖区域和西非，这一数据是相当可观的⁴⁸。然而纵观城市人口组成，事实证明国际化移民数目是在增长的：据报道，许多西非国家的首都存在塞内加尔社区，从培亚一直到班吉；在阿比让有超过100万的外国人，占其总人口的30%；在约翰内斯堡和德班，南非和中非的人数也正在快速增加。

在殖民统治时期前，非洲展现了宏大的人民



资料来源: United Nations Population Division, 2002b.

图表4.4 2000年撒哈拉以南非洲地区国际移民数量最大及国际移民人口比例最高的国家和地区

FIGURE 4.4 Countries with the largest number of international migrants (thousand) and the highest percentage of international migrants in sub-Saharan Africa, 2000

迁移图景。在欧洲对其的统治期间及其后，非洲大陆提供了劳动力移民的广阔舞台⁴⁹。殖民统治为其奠定了相对的和平及政治稳定。欧洲的经济策略对人口的流动以及主要城市的区位产生了重大影响，殖民者的发展模式也在其独立后的时期得到继承。以城市为基础的发展策略在一些国家得以实践，移民人口的总量和密度伴随免费初级教育和高人口增长率而增加，并主要向首府城市迁移。最初移民流是限于国内范围的农村—城市流，人们认为在城市中能够寻求到更好的生活机遇。资源丰富的地区（如矿藏和植被）和管理、行政、商业和教育中心城市的优先发展，如拉各斯、内罗毕、金沙萨、达累斯萨拉姆和卢萨卡，提供了大量的就业机会，极大地吸引移民⁵⁰。后殖民时期，一些非洲国家在经济方面崭露头角，国际移民开始出现。现今非洲国际移民主要是由经济的繁荣和自然资源的开发引起：尼日利亚和加蓬的石油生产，科特迪瓦的咖啡和可可生产，南非的采矿业。在后种族隔离时期，由于全球经济的出现吸引了大批劳工。

西非的国际移民数量最多（680万，或4.7%的



来自大湖地区的难民：等待医疗救治
Refugees from the Great Lakes region: waiting for medical treatment

地区人口)，科特迪瓦仍然存在许多移民（260万或15%全国人口）。事实上，从20世纪90年代一直到内部动荡之前，这一比例翻了一倍。移民潮主要由临时工组成，从内陆国家（布基纳法索、马里和尼日尔）到相对繁荣的沿海国家（科特迪瓦、加纳、尼日利亚和塞内加尔）。10到15年前，移民潮被农业输出经济强烈的劳动力需求驱动，例如在加纳和科特迪瓦的可可和咖啡种植园的未经训练的外籍劳工。现今由于这一部门工作机会的减少，国际移民更多地进入了城市内部。在许多城市，例如达喀尔和阿比让，国外社区正在日益增多。移民潮占据了如此高的比例，这一值得关注的现象或许可以称之为“国际城市化”。移民潮承担着显著的国际化的作用，从农村迁移到城市：农村人口聚集到邻国的城市地区甚至遥远的非洲国家。另外，利比里亚、塞拉利昂和几内亚比绍的市民斗争和政治动荡促使了逃往几内亚科纳克里和科特迪瓦的难民潮，不仅仅是向救援营地或沿国境线的二级城市，还包括涌入首府城市的难民潮。人祸和天灾一直是几乎一夜形成的跨国难民城市的原因。城市区域内国外移民的增加经常被当地人民视作一大社会问题（特别是在部族主义较强的地区），在许多国家出现了排外情绪。2000年，仇外浪潮迫使许多萨赫勒移民离开科特迪瓦。在2002年9月，政变失败之后⁵¹，在南非的种族隔离政策后，流动人口在城市内部建

立了种族居住群落。

在非洲中部，国际移民在比例上居高不下（4.2%地区人口），但在总量上有所限制（150万）。加蓬的移民比例最高，来自地区和大洲。在喀麦隆、赤道几内亚和刚果民主共和国的木材和采矿业劳工需求产生了移民潮。即使这些生产活动处于非城市化地区，地区的经济节点城市仍然呈现了显著的外来人口增长现象（喀麦隆的Doula，加蓬让蒂尔港和刚果黑角），在这些城市里，移民从事着服务业和各种非正规的工作。

东非出现大量的国际移民（440万），即使他们的比例（2.3%）处在地区平均水平以下。在这些地区，难民迁移现象，而不是劳动力相关的移民，占据了主流，对城市的影响也更大。例如Keren——Eritrea的第二大城市，因为与Ethiopia的冲突和Sudan的内部纷争导致的难民潮，总人口在过去的五年翻了一倍。在肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达的主要城市出现了印度和阿拉伯血统的人口，在Addis Ababa出现了美国社区。但如今，他们很大一部分被来自非洲之角和大湖地区的新难民潮超越。在城市层面，国际化移民产生了重要的影响。例如在亚的斯亚贝巴，索马里现象已成为永久性事实，名“Somalitera”的居住区出现，其中聚集了许多索马里人。此外在这一地区由于干旱的持续，游牧人口的城市定居生活增加了。在Djibouti, Balbala周边的居住区出现了越来越多的牧民（Afar、Bedja和Somali），这些牧民已成为了9万已知居住人口的主要构成。

在南非，国际移民现象不是那么显著（150万，或3.9%的总区域人口），尽管这是一个传统的移民区。大多数移民在南非工作，主要来自莫桑比克和莱索托，但现在也来自全球各地的大陆。价格下降和储备以及成本的增加，导致了大规模的裁员和在就业领域显著的变化，特别是在20世纪90年代的南非。在南非，金矿就业人数自1987年以来下降了50%以上，影响了本国和外国劳动力⁵²。城市层面的国际移民现象变化是显而易见的，国外摊贩越来越多，而不是矿工。

社会融合是相当困难的：许多南非人的反移民情绪已经达到相当受欢迎的程度，特别是在南非黑人中表现尤为明显。这种情况在约翰内斯堡十分突出，在那里近年来发生了许多的冲突。社会隔离正越来越显著，社会的不平等和边缘化激增，即使在

专栏4.8 阿布贾的国际移民和城市边缘性

BOX 4.8 International migration and urban marginality in Abidjan

阿布贾具有大都市的特点并且欢迎国家各地区以及其邻国的移民，包括布基纳法索、马里、几内亚和迦纳。在其1980年独立后不久，阿布贾占有全国雇用率的18%，第二和第三城市雇用率的52%。因此它已经渐渐变成整个西非的关注焦点，特别是被干旱影响的萨赫勒地区的人口。1978年，只有35%的居民是原住民，并且主要都是孩子。在十五岁到五十九岁之间的群体中，只有十分之一的人出生于阿布贾。目前，超过38%的阿布贾聚集区的居民不是来自科特迪瓦。同样

的，来自当地Ebriés种族社区的居民数量减少。根据1994年来自Atelier d' Urbanisme d' Abidjan的调查显示，每十个阿布贾贫民区的居民里，四个来自科特迪瓦，剩下的来自布基纳法索(20%)、马里(9%)、迦纳(9%)、多哥和贝宁(12%)。由于住房的不安全和劳作，占阿布贾20%的贫民区人口生活处于边际条件，再者，他们被城市的其他人口所贬低。从方法论的角度分析，保护和减少贫穷的政策并没有得到很好地实施，并且都是局限于很小的区域。

黑人中。1998年立法通过了医疗和教育是政府为难民和弱势群体提供的服务，然而实际上这些移民并不能够容易获取这些资源。约翰内斯堡内城的非正式经济区和住区显示出了另一种移民的边缘化。许多约翰内斯堡的房东已然放弃了在内城的房子，任凭移民宣泄对缺乏关照的不满。这通常都致使更加拥挤的状况出现，因为租户往往以较低的租金转租⁵³。

概括地说，无论是在国家层面还是城市层面，移民政策在非洲还十分稀少：移民政策只在2%的

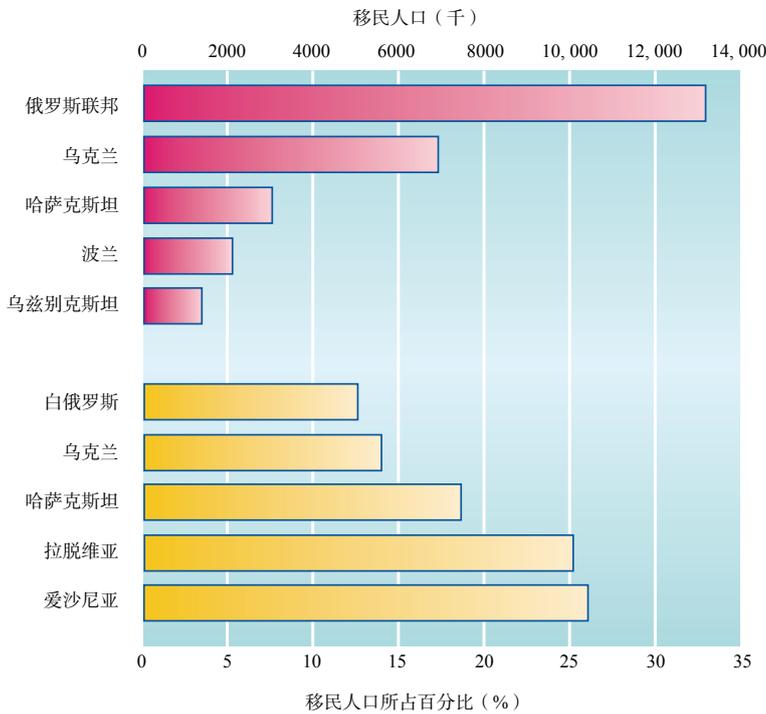
非洲国家中明显体现，而近乎一半的国家还没有相应的政策⁵⁴。一旦当局无法掌控越来越多非法移民的局面，就往往会采取大规模的强制遣返行为，这通常会导致严重的社会冲突和国家之间的政治紧张局势。尽管存在这些消极方面，在一些采取了一定措施的区域，还是有出现了积极的效果。例如在南非的约翰内斯堡和德班市(Durban)(分别通过室内街头交易策略，以及非正式的毛衣和小型商业机会)正试图整合国外非正式的街头小贩⁵⁵。此外一些迁徙流动与反式城市网络存在着关联，涉

专栏4.9 多样性和非正式化领域的管理：约翰内斯堡国际社团的案例

BOX 4.9 Managing diversity and informality: the case of Johannesburg's international communities

在约翰内斯堡，以种族划分的城市居住社区将黑人排除在内城之外已经有几十年之久。白人加快迁往郊区的动作，伴随经济衰退，提高了Hillbrow、Bertrams、Joubert Park、Berea和Yeovill居住的住宅空置率。人口颠覆的加速促使了相当的非洲移民进入约翰内斯堡。这种迁徙已经使内城的生活和商业性质成形，进一步为国际化进程作出贡献，在那里非正式的工作和贸易，当地的和跨国的企业始终为优越的经营空间而斗争。作为对这些变化的回应，大量的仇外开始盛行，在那里外国非洲人被谴责是造成过分拥挤、不正式的贸易部门、毒品交易和内城普遍衰败

的原因。许多南非居民相信是由于外国人这样的存在导致政府当局以及私人部门不愿意为升级换代和提供服务投资。约翰内斯堡大都市委员会的市中心办公室(ICO)得到了广泛的赞扬，它属于南非最大的当地官僚政府最具创新性的区段。办公室能担任项目设计和生长单元的功能，为一系列的城市环境升级和社会、经济发展项目建立结构，大多数拥有不同的商业和社团伙伴以及进入城市的移民的特殊关注。从1998年4月起，ICO布局了多个大规模重建和发展项目，包括非正式的街道贸易或居住在简房里移民危险的居住环境。



资料来源: United Nations Population Division, 2002b.

图表4.5 2000年中欧、东欧和中亚地区国际移民数量最大及国际移民人口比例最高的国家和地区
 FIGURE 4.5 Countries with the largest number of international migrants (thousand) and the highest percentage of international migrants in Central and Eastern Europe and Central Asia, 2000

及许多城市的航线马普托 (Maputo) 或在莫桑比克 (Mozambique) 的贝拉 (Beira) 走廊; 从开普敦 (Cape Town) 到杜阿拉 (Douala) 的大西洋城市走廊; 从达累斯萨拉姆到约翰内斯堡的南部非洲城市走廊; 以及一些萨赫勒地区 (Sahelian) 的历史航线, 如Kano-Khartoum贸易路线⁵⁶。这些都显存

最佳实践

BEST PRACTICE

人性化的城市: 阿塞拜疆, 巴库 (Baku), 2002年 PEOPLE-FRIENDLY CITY, BAKU, AZERBAIJAN, 2002

该计划最主要的目的是改变库巴城市的现状, 将其变为一个更加舒适、宜人和亲切的供来自不同国度、宗教背景的人们生活的场所。其主旨之一也包含为移民和流离失所者 (IDPs) 创建一个亲切的空间。由于管理上的更替, 确定了重点包括住房、基础设施和改善城市环境。2001年对重建和改造项目进行了重新组织, 旨在改造和新建房屋、道路、休闲公园、孤儿院以及老年人公寓。

资料来源: www.bestpractices.org.

的经济实力。加强这些网络并与本地、国家和双边的政策相衔接, 都是促进城市层面的社会融合、经济发展的有效手段。

转型经济体

Economies in transition

从1989年起, 转型经济体 (TE) 见证了迅速增长的流动人口, 这都归因于社会变革和政治体制的崩塌。为了寻找更多的工作机会和庇护, 大部分的移民潮都向发达经济体流动, 在区域内呈现出显著的运动。有3300万国际移民, 其中8.1%主要位于东欧和俄罗斯。边境控制的放缓, 本地经济的恶化以及本地的社会冲突都致使大量的人开始移动, 即使并没有一个较为明晰的国际移民分布图。依照最新的研究报告⁵⁷, 在许多国家 (如俄罗斯、波兰、波罗的海的国家) 有证据显示国际移民已经占据了当地城市人口的70%。转型经济体的城市国际移民的增长与非正式部分所扮演着越来越重要的角色相关。在这些社会中普遍存在着贫困、不平等、恶劣的公共服务及教育服务, 这些从其失业率就能看出来⁵⁸。对于迁徙潮而言, 俄罗斯如今是欧洲和中部亚洲的最大移民目的地, 其拥有超过1300万的移民 (约占总人口的9%)。其次是乌克兰、哈萨克斯坦、白俄罗斯。波罗的海共和国拥有最高的外国人比例 (在爱沙尼亚是26%, 在立陶宛是9%)。大部分的移民都居住在主要的城市 (包括了越来越多的非法移民): 例如在立陶宛他们主要的目的地是维尔纽斯、考纳斯和克莱佩达港三个吸收了外国80%以上劳动力的主要城市⁵⁹。另外在外高加索地区的人们仍将继续迁离他们的国家, 移民到最富有的TE国家 (俄罗斯、波兰和波罗的海共和国) 和西欧 (主要是德国)。最后随着东欧国家中的大多数在未来几年内将加入欧盟, 从而扮演新的政治经济角色, 所以越来越显著的移民趋势发生在这些东欧国家的首都, 例如华沙、布拉格和布达佩斯。

在这些TE国家中, 俄罗斯是主要的接收国家。虽然当前进入劳动力市场比苏联时期更加困难, 但对于移民来说, 历史渊源、习惯、语言以及地理的临近使得从外高加索和中亚到俄罗斯工作更为容易。第一次重要的移民和难民涌入俄罗斯发生在1988年和1989年, 当时正是阿塞拜疆和亚美尼亚

人（主要是后者）逃离纳戈尔诺—卡拉巴赫的冲突和1989年乌兹别克斯坦的大屠杀前人们的逃亡时期。同一时期，在波罗的海共和国，俄国人移民显著的回迁的报道传来，尤其是在圣彼得堡广泛传播。俄罗斯对这次的人员流动并没有做好准备：1992年，中央政府建立了第一个处理这种情况的机构——联邦移民服务部门（FMS）；但是这个机构一直处于资金不足，人手不足的情况。鉴于FMS有限的资源以及移民非常糟糕的生活条件，一些国际社会和慈善组织十分积极帮助移民，尤其是在莫斯科这个移民人口占城市人口比例略超10%的城市⁶⁰。莫斯科和圣彼得堡是主要吸收来自前苏联移民的两个主要城市。然而，亚洲移民则主要是迁移到俄中边境或海参崴。尤其是这个城市容纳了越来越多非法的中国、越南和朝鲜民众，这将导致一些未知的负面后果：犯罪率和卖淫的增长、失业以及社会风气的恶化。

自几十年前，东欧城市已经成为来自巴尔干半岛、俄罗斯和亚洲非法移民通过波兰的主要交通路线上的点。据估计，每年多达1.5万人非法穿越波兰的领土。第一个路线是被罗马尼亚人、保加利亚人以及前南斯拉夫公民使用的“巴尔干半岛的小道”，由于规定允许没有签证停留一个月，所以他们的迁入是合法的。然后他们试图非法进入德国。第二个移民小道通过波兰从立陶宛边境到德国，这条线路主要被来自阿富汗、伊朗、伊拉克、印度、巴基斯坦和斯里兰卡的人使用。结果，诸如华沙、罗兹、布拉格、布达佩斯和索菲亚这些城市承载了那些由于非法身份只能在非正式部门工作的移民。但是在一些情况下，即使是季节性移民或是临时性移民也会被报道。一些俄罗斯和乌克兰的公民主要出于贸易的目的来波兰很短的时间（三到七天或几周不等）⁶¹。

国际移民倾向于最后移民到西欧，尽管留在TE国家的人仍在增加。这种情况特别是发生在那些建立了牢固的本地网络和大型民族社区的国家。他们的数量并不一直都十分被了解，但是据估计，当前来自其他TE国家和远东地区的移民，超过10%在布拉格，5%到10%在华沙，大约5%在布达佩斯。和在其他城市一样，在布拉格或布达佩斯中国移民通常从事日益增长的餐饮业；乌克兰人作为没有技能的劳动力工作在建筑业；越南人在华沙和布拉格作为商人，销售衣服和电子产品；亚美尼亚



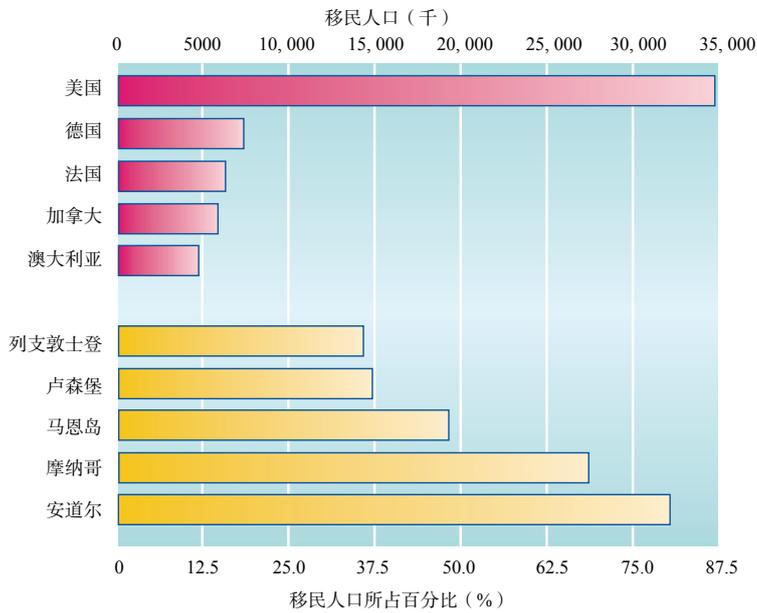
非法移民甘冒风险
Illegal migrants put themselves at risk

人则工作在非正式的街市。东欧移民常作为没技能或者半技能的雇员，而亚洲人则更喜欢自主创业或者从事于由同国籍的人经营的工作。在两种情况下，由于高比例的无证移民，都市的非法劳工占大多数。移民们获得工作往往通过不同的途径，而且这取决于国籍。在他们的内部人际网络，剥削是非常高的，但对于非法移民，这通常是获得工作的唯一途径。众所周知，有时这些网络对于

专栏4.10 波兰城市中的新土耳其社区

BOX 4.10 New Turkish communities in Polish cities

生活在波兰的土耳其移民总数（和其他移民群体相比，例如越南人或者前苏联的居民）并未大到引起官方机构的注意以及开始对波兰的土耳其居民的关注。此外由于他们奇特的解决策略，波兰土耳其人的总数（几千人）被低估并且关于相同话题的由不同社会机构收集的数据（例如非法跨过边境的土耳其公民数量）看上去不合逻辑。在过去的十年中，波兰出现了一波的土耳其移民浪潮，这例证了一种连锁式移民特定模式。和德国不一样，来到波兰的土耳其移民无法获得作为低技能的产业工人的工作，而是必须要主动为他们自己寻找经济的小生境。他们开始成为小商贸者以及批发商；如今他们已经成功地成为了商人和投资者并且从土耳其带来具有潜力的伙伴或者工程师而不是穷人家庭成员。他们中的大多数住在华沙或者华沙附近，但是小部分被报道居住在波茨南、格但斯克和洛兹的小型土耳其社区内。



资料来源: United Nations Population Division, 2002b.

图表4.6 2000年北美、西欧和太平洋地区(发达经济体)国际移民数量最大及国际移民人口比例最高的国家和地区

FIGURE 4.6 Countries and areas with the largest number of international migrants (thousand) and the highest percentage of international migrants in Northern America, Western Europe and the Pacific (advanced economies), 2000

外国人和本地雇主是非常明显的(一个显著的例子是在布拉格的莫斯科三区),如非法“人民市场”。虽然有特别,但并不是很多社区都能与社会很好地融合,例如在波兰城市的越南人在社会中良好运作,他们通常不涉及太多的犯罪及其他负面活动。他们把孩子送到波兰的学校,学习波兰语言,阅读波兰的报纸,看波兰的电视剧,并且他们的大多数都以永久留居在波兰为目标⁶²。

总体上来说,到今天 TE国家既没有系统性的移民立法,也没有具体的政策来管理城市的国际移民。出于这个原因,移民常利用现有立法不足获得好处,并被迫违反其他的法律。直到最近,一些国家才开始引入合适的规定来管理国际移民问题;但是迁入被给予优先权。例如自2002年以来,为了限制移民的流动,俄罗斯已经增添了新的规定。然而对于减少迁往 西欧的移民,却未采取任何措施。

发达经济体

Advanced economies

发达经济体(AE)拥有最大的国际移民数量,

约7700万,占他们总人口的9%。北美(加拿大和美国)的移民数量最大,为4100万,大洋洲(澳大利亚和新西兰)的移民占总人口的比重最高(约为24%)。欧洲的移民数量为2800万,占总人口的9%,处于中间水平⁶³。

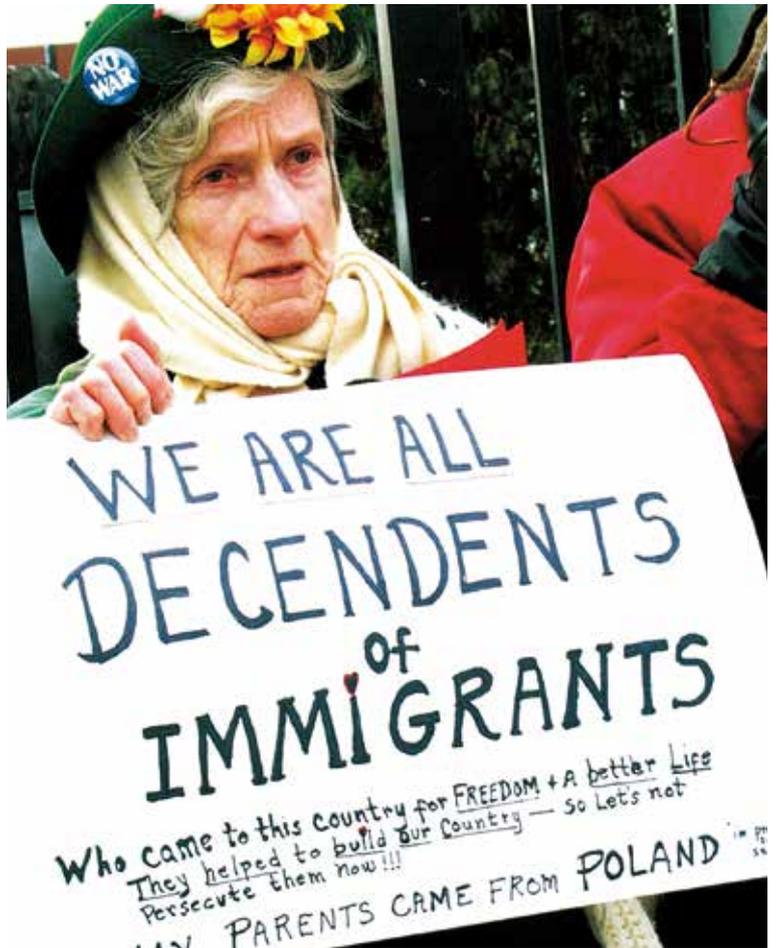
在欧洲,虽然占总人口比重最高的是瑞士(约25%)。移民主要集中在德国(700万人)、法国(600万人)以及英国(400万人),城市,尤其是主要的欧洲国家的首都,接收流动的大部分国际移民的。例如外国人在总人口中的比例在伦敦地区约为27%,在布鲁塞尔地区约为26%,在斯图加特约为14.5%,在维也纳约为17%。并且这个比例在巴黎地区(13.9%)和马德里(5.7%)至少是全国平均水平的两倍。大伦敦地区的外国人口几乎占了全外国人口的一半,而本地人口却不超13%⁶⁴。随着国际移民的增加,主要的中心城市,诸如伦敦、巴黎、法兰克福以及柏林,已经成为多元文化的城市;但民族多样性在一些其他城市仍十分显著。和里昂一样,马赛是来自北非移民的一个门户城市;阿姆斯特丹对于北非、中东和加勒比海的人们来说,正逐渐成为门户城市和永久居住地双重功能之地;另外一些欧洲南部城市,例如罗马和巴塞罗那,随着无证和非法移民的增多,正经历着来自发展中国家的巨大移民流动。

该趋势已经产生了显著的经济和社会影响,并且需要地方和国家两个层面的新移民政策。在城市层面,作为员工或者小企业家,移民参与了越来越多的正式和非正式的经济活动。例如在马赛的一些社区(Vieux-Port、Saint-Charles和Joliett),有着高度集中的被非洲人和东南亚移民操控的非正式贸易,而这被认为是移民进入劳动力市场的第一步⁶⁵。其他民族群体则参与更多的正式活动:中国人正从传统的核心业务(食品)转移到范围更广泛的零售产品,范围不仅仅覆盖了欧洲最大的首都,而且也覆盖了意大利、法国、西班牙的二级城镇。他们的存在越来越明显,且产生了十分明显的社会和文化影响,例如他们使用城市空间的方式,又或者复制他们自身的生活习惯。作为来自阿拉伯国家移民影响的结果,伊斯兰社区(主要位于城市)正在许多欧洲国家蔓延,并且伊斯兰教现在已经成为欧洲的第二大宗教:伊斯兰居民在德国和法国拥有超过300万人口,在英国超过200万,另外据报道,在西班牙、意大利和荷兰也有这样庞大的社区⁶⁶。

为了应对与国际移民有关的不同问题，许多城市都在制定社会整合的策略以减少移民的边缘化。在斯图加特，565,700居民中24%是外国人，在那里更为包容性的政策被优先考虑。移民参与市政事务具有悠久的传统。自1983年以来，该市外侨委员会（斯图加特市代表外侨的机构）自创建以来，在促进市民各族群之间相互理解方面提出了重要的提议⁶⁷。类似的事情也发生在伯明翰。那里自1990年以来，外国人社区可以依靠常设协商论坛使得他们像被认可的市民一样被对待⁶⁸。在许多其他城市，移民问题被放入更为广泛的政策框架。总的来说，涉及了社会排斥问题，尤其是在国际社区的此类问题。例如在20世纪90年代末，海牙市在其西南地区建立了城市和社会更新政策，旨在改善住房条件和提高提供服务的水平。这一举措并不专门针对移民，而是针对那些碰巧移民从百分比（超过当地人口的25%——主要是土耳其人、摩洛哥人和苏里南人）来看具有较大集中度的弱势社区⁶⁹。在法国，一项被一个特殊基金资助的相似政策已经被实施了Fonds d'Action Sociale pour les Travailleurs Immigrés et Leurs Familles，该基金被专门分配给居住在贫困地区的移民⁷⁰。

北美是一个国际移民传统上的目的地，且拥有世界最高的移民数量：约4000万，占总人口的15%⁷¹。每年加拿大和美国收容纳取代了早期欧洲移民角色的主要来自中美洲、拉丁美洲（占59%以上）和亚洲的移民，包括了合法的抑或是无证非法的移民。他们主要集中在诸如纽约、迈阿密、洛杉矶、多伦多和温哥华这样的大城市。约93%出生在美国的外国人居住在城市，而本国的却只占到73%。国际移民维持了城市人口的增长。例如当超过120万人在20世纪90年代上半期离开洛杉矶县时，移民及其高生育率却使得该城市产生了96万人的口增长⁷²。在许多北美城市，是国家或族群群落显著地存在：洛杉矶县的40%的居民是西班牙裔；迈阿密的戴德县是大多数古巴移民在美国的聚集地；多数多米尼加人和一半的俄国人定居在纽约；而中国移民则集中在温哥华和旧金山的唐人街以及纽约的下东区。另外一些外国移民也直接定居在美国中心地带的小城镇，尤其是那些具有较好就业机会的地方⁷³。

外国移民的存在刺激了经济的发展，维持了在边缘地区的投资，并且有助于内城地区的复兴。例



北美是国际移民的传统目标
Northern America is a traditional destination of international migrants

如在加拿大的移民，尤其是中国移民，恢复了温哥华几个社区的活力，带来了明显的城市金融和社会结构的变化。研究表明，在拥有较大外国人口规模的市中心的本地居民比其他地区的居民能获得更好的经济效益，这表明城市经济受益于移民人口的膨胀。另外有证据显示，大部分移民群体在到达美国10年内可以获得和当地居民同样的地位。值得注意的是，作为第一代移民的亚裔美国人的家庭收入超过了当地居民家庭。当然经济和社会的边缘化在国际社区中依然存在，尤其是在那些由于正规教育有限导致收入低于平均水平的西班牙移民。在一些城市（如洛杉矶或迈阿密），由于越来越多的西班牙裔年轻人参与到当地的犯罪而造成周边社区的暴力与不安全，所以他们的状况成为了一个公共部门关注的问题。

澳大利亚和新西兰是两个主要的传统移民

专栏4.11 移民融入东道国社会所遇到的挑战：柏林的案例

BOX 4.11 The challenge of integrating migrants within host societies: the case of Berlin

如同许多德国其他城市，柏林面临着和移民持续增长相关联的问题。柏林作为一个移民目的地的现状在许多方面能够和其他欧洲大城市相比较。移民是人口增长的最大群体。340万中超过50万住在首都的人，德语都不是他们的母语，并且在2010年这个数字会超过63万。柏林是土耳其以外的最大的土耳其城市，有超过18万土耳其出生的人口。大多数移民是蓝领工人以及对于一个有高技术需求的劳力市场低质量的劳动力，这种不匹配也能在其他的欧洲城市看到。自从1981年，一个监管会开始负责移民和融合的一些关键职能，比如：

- 制定政策以及从事关于柏林移民和融合的问题；
- 提供信息给所有居民以及为提升公众融合、宽容以及跨文化交流举办活动；
- 与欧洲以及国家层面的伙伴进行合作，同时也和城市中的移民的源国家进行合作。

这项制度创新的结果是，柏林现在被视为融合政策的模范标准。成功的关键在于这个公共机构并不只将他们的活动集中在移民上，而是将他们引导向本地人。就这一点而言，柏林的经验说明了解决地方恐惧和焦虑的重要性。

专栏4.12 汇款的重要性：三个关于伦敦的国际移民的故事

BOX 4.12 The importance of remittances: three stories of international migrants in London

移民公认寄钱回家已经不是什么新鲜的事情。新鲜的是发展中国家的规模和重要性以及它们在高收入国家（HIC）社会可见性的增长，特别是在城市里。这对一些小的、穷的国家的影响是显著的，在那些国家汇款达到了GDP的10-30个百分点。除了社会融合、非法移民以及犯罪（通常吸引更高的政府的注意）这些问题以外，移民在所在国扮演者重要的消费者和劳动力的角色，同样通过汇款网络也为他们自己的国家发展做出重要的贡献。例如领导这个议题的英国—孟加拉专业协会的Murad Qureishi说：“来自英国的非驻留孟加拉人寄回国的钱远超过来自英国官方以及非官方来源的援助；他们贡献了几乎三分之一的外汇收入。”

孟加拉咖喱屋的老板们

咖喱屋的老板们花了上千英镑在需要的地区建造了学校。在伦敦商业街经营Raj Boy饭店的Shahid Abul Kalam拨款给父母所在孟加拉Gohorpur的村庄翻新了一所能容纳900个学生的中学。今年年初在这个工程开始的时候他回到当地又增加了16000英镑的翻新资金。中孟合作组织的Murad Qureishi说：“几乎所有在英国的孟加拉公众都会做这些事，有趣的是，人们汇款的目的是从给家里人到用于建造一些有用的社会项目。”

菲律宾的女佣

菲律宾的女佣们可能这看起来并不是一个传统意义的婚姻，实际上它能提供给一个群体极其重要的收入。34岁的Elli来自菲律宾一个盛产大米的小镇。几年前她有一个在伦敦靠只做乐器为生的音乐家的笔友。当那个男人坐飞机来看她后他们结婚了。在伦敦，Elli成为一个住家菲佣，每个礼拜赚300英镑，她每个周末回去探望丈夫。她丈夫不抽烟不喝酒所以他们的生活成本不高。他们将赚的钱一部分存着买房，其余的留着寄回老家。她说：“我的家乡很可怜，村民只能从政府得到很少的钱，我家里还有些成员居住在加拿大，我们都会为家乡做贡献。”

波哥大的女服务员

波哥大29岁的女服务员Martina并没有这么做。她来自哥伦比亚的波哥大，以留学签证在英国住了两年。虽然她的行动受到内政部的监控，但是他们并不知道Martina是非法务工，她在一家酒店做早餐时段的服务员，每天4:30起床，每个礼拜做四天，每个礼拜赚160英镑，包吃包住。她每个月寄100英镑给她的妈妈，她妈妈刚在波哥大郊区买了一个小型农场。她妈妈问银行借了一笔钱并且必须得尽快清偿债务。哥伦比亚是最充满暴力的地区之一，所以Martina目前没有计划对家乡做出贡献。

国家，容纳了约550万国际移民，占其总人口的24%⁷⁴。在澳大利亚，移民在城市更为集中。在悉尼，移民占了城市人口的30%，主要包括了那些像在北美一样取代了20世纪50~60年代欧洲移民的东南亚技工或半技工。尽管在澳大利亚和新西兰一些移民的就业状况是不稳定的（尤其是非英语背景的移民），但和一些土著城市社区相比，城市中并没有显著的移民被空间隔离的情况，至少与美国和英国的情况相比要好很多⁷⁵。

在日本，随着国家人口的老齡化以及当地人口拒绝从事需要无技能劳动力的工作，国际移民被生育率的下降和社会人口差异的出现所鼓励。考虑到直到20世纪60年代东京是日本主要的城市—乡村移

民的目的地，外国人的比例处于较低水平（1.3%，160万人），而且国际移民相对来说仍是一种新的现象。直到20世纪80年代，来自其他亚洲国家的显著的移民现象才开始。然而在过去的十年中，非法的国际移民一直在增长，目前估计总数约为30万。和在其他经济发达城市一样，这种现象通常和劳动力剥削、空间隔离和社会暴力有关。在东京，亚洲移民正在把一些市中心区（如新宿和池袋）转化为多民族的社区，在那里不同民族间的紧张局势广泛存在。类似的情况在日本汽车工业的中心丰田市也有报道，那里集中着日侨工人：带有日本血统的南美侨民⁷⁶。

注释：

Notes

- 1 This chapter is based on ‘Transnational migration and globalization’, a paper prepared by Vittorio Piovessan, Università IUAV di Venezia, Dipartimento di Pianificazione.
- 2 De Varennes, 2003.
- 3 United Nations Population Division, 2002a.
- 4 ‘Transnational migrants’, or ‘international migrants’, or ‘migrant stock’ (the term used by the United Nations Population Division) refers to ‘the mid-year estimate of the number of people born outside the country. For countries lacking data on place of birth, the estimated number of non-citizens. In both cases, migrant stock also includes refugees, some of whom may not be foreign-born’ (United Nations Population Division, 2002a).
- 5 ‘Refugees’ refers to ‘persons recognized as refugees under the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees or the 1969 Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa; those granted refugee status in accordance with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) Statute; and those granted humanitarian status or temporary protection by the State in which they find themselves. Also included are Palestinian refugees registered with the United Nations Relief and Welfare Agency (UNRWA)’ (United Nations Population Division, 2002a).
- 6 International migrants, or ‘migrant stock’, expressed as a percentage of the total population (United Nations Population Division, 2002b).
- 7 Hugo, 2003.
- 8 Hugo, 2003.
- 9 ‘Remittances’ refers to ‘current monetary transfers made by migrants who are employed or intend to remain employed for more than a year in another economy in which they are considered residents’ (United Nations Population Division, 2002a).
- 10 Contreras and Johnson, 2004.
- 11 OECD, 2002.
- 12 UN-Habitat, 2003a.
- 13 Mulenga, 2000.
- 14 Boye, 2002.
- 15 United Nations Population Division, 2003.
- 16 UNCHS (Habitat), 2001a, 2001b.
- 17 IOM, 2003.
- 18 Saikia, 2002.
- 19 Asian Migration Centre, 2002.
- 20 UN-Habitat, 2003a.
- 21 United Nations Population Division, 2002a.
- 22 Asian Migration Centre, 2002.
- 23 United Nations Population Division, 2002a.
- 24 United Nations Population Division, 2002a.
- 25 Mahler, 2000.
- 26 Morales, 2002.
- 27 IOM, 2003.
- 28 UNCHS (Habitat), 1996; IOM, 2003.
- 29 IMF, 2003.
- 30 United Nations Population Division, 2002a.
- 31 Pellegrino, 2000.
- 32 United Nations Population Division, 2002a.
- 33 IOM, 2003.
- 34 United Nations Population Division, 2002a; UNCHS (Habitat), 2001a.
- 35 United Nations Population Division, 2002a.
- 36 IOM, 2003.
- 37 United Nations Population Division, 2002a.
- 38 IOM, 2003.
- 39 IOM, 2003.
- 40 Evans, 1999.
- 41 IOM, 2003.
- 42 United Nations Population Division, 2002a.
- 43 Boubakri, 2001.
- 44 Zohry, 2002.
- 45 McCormick and Wahba, 2002.
- 46 United Nations Population Division, 2002a.
- 47 United Nations Population

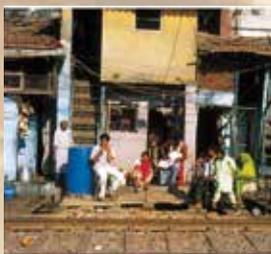
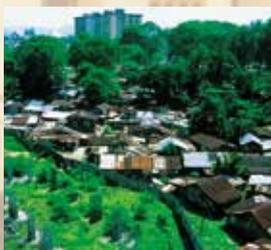
- | | | | |
|----|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| | Division, 2002b. | 58 UNCHS (Habitat), 2001a. | 69 UN-Habitat, 2003a. |
| 48 | United Nations Population
Division, 2002a. | 59 UN-Habitat, 2003a. | 70 OECD, 2003. |
| 49 | IOM, 2003. | 60 UN-Habitat, 2003a. | 71 United Nations Population
Division, 2002a. |
| 50 | IOM, 2003. | 61 Iglicka, 2001. | 72 OECD, 2003. |
| 51 | IOM, 2003. | 62 Iglicka, 2001. | 73 Brettell and Kemper, 2002. |
| 52 | Oucho and Peberdy, 2001. | 63 United Nations Population
Division, 2002a. | 74 United Nations Population
Division, 2002a. |
| 53 | IOM, 2003. | 64 OECD, 2003. | 75 OECD, 2003. |
| 54 | United Nations Population
Division, 2002a. | 65 OECD, 2003. | 76 United Nations Population
Division, 2002a. |
| 55 | IOM, 2003. | 66 IOM, 2003. | |
| 56 | UN-Habitat, 2002a,b. | 67 UNCHS (Habitat), 1996. | |
| 57 | IOM, 2003; OECD, 2003. | 68 United Nations Population
Division, 2002b. | |

Chapter 5

第五章

评估生活条件：关注城市贫困¹

Assessing Living Conditions: Focus on Urban Poverty



贫民区和城市贫困	103
Slums and urban poverty	
发展中经济体	105
Developing economies	
亚洲及太平洋地区：贫困前所未有地减少	105
Asia and the Pacific: an unprecedented decline in poverty	
拉丁美洲和加勒比地区的贫困、不平等和贫民区	110
Poverty, inequalities and slums in Latin America and the Caribbean	
中东和北非地区的城市贫困：冲突和治理不善阻碍进程	113
Urban poverty in the Middle East and Northern Africa (MENA): progress hindered by conflicts and poor governance	
撒哈拉以南非洲地区：更多的城市贫民在危及生命的条件下生活	116
Sub-Saharan Africa: more urban poor in life-threatening conditions	
转型经济体中的城市贫困问题	121
Urban poverty in the transition economies	
发达经济体的无家可归者	124
Homelessness in the advanced economies	

世界上大多数国家基于自由市场意识形态的新自由主义议程已被经济全球化所接受，这是第一章所要阐述的内容。基于这一议程的发展中国家一级国家转型经济体的经济改革试图达到以下相关联的目标：

- 减少或消除财政赤字，实现宏观经济稳定；
- 减少通货膨胀；
- 增加税收，相对于GDP，主要通过国家税基的扩大和创建政府有效的自治收入；
- 控制物价，废除营销国家董事会；
- 在经常账户下可兑换，消除平行市场溢价；
- 为私人行动创造更广泛的空间，增加私人投资；
- 促进外商直接投资；
- 加速私有化，包括私营企业参与城市的规定基础设施和服务；
- 贸易自由化加速通过国与国之间的贸易壁垒；
- 加强资本市场²。

通过减少公务员和国有企业私有化的方式减少公共支出，从而减少财政赤字，导致许多国家的大量公务人员下岗。贸易自由化往往导致一些已经无法与廉价进口商品竞争的行业倒闭，从而导致大规模的紧缩和高失业率。城市失业率上升、贫困增加，迫使大量城市贫困人口向非正规

行业转移，报酬过低的正规领域员工为了生存也转向非正规行业，这翻过来侵蚀税基，减少国家和地方政府帮助穷人的社会能力和基本服务。对生活物资的物价控制，私有化后公共事业费用的增加和补贴的免除，导致不平等的增加和越来越多的贫困。尤其是在穷人无法支付食物、住所、教育和健康的城市地区³。最终结果是城市的主要资源在很大程度上是被富人占有。

贫困就越来越集中在某些地区，这些地区成为城市贫困和少数民族的栖息地：一些社会种族少数派和其他一些移民区。在当前经济全球化的进程中，国家内外的种族不平等现象加剧了，由于世界许多地方贫困的女性化，女性也越来越被边缘化。此外，青少年由于缺乏良好的教育和就业机会，长期生活在贫困地区，导致缺乏安全感和容易犯罪。

全球自由市场的好处，一方面使全球化成为一种发展趋势。另一方面，它会导致深刻的特殊主义理论再次被确认，全球化导致少数游牧民族在全球范围内的自由迁移，贫困人民聚集区受到压倒性的谴责：比如贫民窟、贫民区和难民营，最极端的是最新“全球”船民现象。

然而，我们应该认识到经济结构改革中的贫困参数是复杂的。一方面，许多发展中国家和经济转型期国家的改革措施是非常必要的，也使一些行业受益。同时另一方面，实施的速度和方法由于在改革中显得不敏感而受到批评⁴。

本章探讨了城市贫困问题和世界不同地区贫民区的不平等现象及其潜在影响。BOX5.1总结了全球城市贫困在过去十年的发展趋势。

贫困在世界不同城市有不同形式。巴黎市中心的乞丐，加尔各答街上的游民或在内罗毕市中心街头的孩子都令人印象深刻；然而也有许多不容易被发现的贫困，如马尼拉、科伦坡或圣地亚哥部分地区数千低收入的贫民区居民拥挤地生活在一起；欧洲城郊无家可归的人们挤在破旧的建筑里。另有种不明显的临时难民营，是由于地区冲突或自然灾害的影响，这些人集中在城市边缘或偏远乡村地区。这些（看不见的）城市被政府官员忽略，在地图上也不可见，他们被政治结构排除在外，同时也被剥夺了“可见”城市正常应该享受的资源 and 权利。无论是否可见，亚的斯

专栏5.1 过去十年城市贫困的全球趋势

BOX 5.1 Global trends in urban poverty during the last decade

亚太地区：在快速城市化的背景下，低收入前所未有地下降，但仍然有世界上最大的城市贫民区人口比例。

拉丁美洲和加勒比海地区：高度城市化背景下最不平等的分配。

中东和北非：比其他发展中地区更少的不平等以及贫民区，但国家受到冲突和管理不当的严重影响。

撒哈拉以南非洲：面临生存威胁的城市贫困人口数量大；世界上贫民区比率最高的城市，快速发展与贫困难民人数上升。

转型经济体：不平等性前所未有地崛起，迅速下降的生活标准以及更多在贫民区生活的居民。

发达经济体：不断增加的不平等性和无家可归者，下降的低速人口增长背景下的社会支持。

亚贝巴、博博迪乌拉索或金沙萨的贫民区惨淡的现实都呼吁人们采取紧急行动。但是，城市贫困并不局限于发展中国家，相反这是北方的全球现象；同样，例如最近的数据表明，欧洲的城市贫困现象正以50年来最快的速度增长。

贫民区和城市贫困

Slums and urban poverty

贫民区和贫困在城市环境中紧密相关。贫困开始于当一个孩子被干净的水、卫生设施和屋顶所拒绝。因为这个事实，那孩子在五岁前因为水源性疾病而死亡的可能性更大。正因为如此，即便孩子幸存下来，在她未来的生活中也不可能阅读和学习。她可能会患上艾滋病，未来活不过40岁。因此，缺乏最基本的生活保障和避难所的贫民区，是城市发展核心挑战之一。

城市贫民区——定义为缺乏足够的水和卫生设施、缺乏安全感、居住面积不足、住房条件差的居民区（见表5.1）。他创造了不健康和不安全，

反过来也导致劳动力的减少。水和卫生设施的缺乏也导致生产力低下，减少了个人和群体的生产能力，降低资本产生的能力及收入低下。在某些情况下，贫困情况也提供了减少社会成本的土壤——另一个贫困的构成元素——不安全感导致维持正常社交活动的的能力不足，这避免了家庭从外部受到冲击。然而在这种情况下，社会能力可能会由于服务性和法医物证学导致更高的群体团结，社区被迫找到集体应对策略。因此贫民区成为低收入人群和低资本的主体，同时在某些情况下社会能力的减少——贫困最主要的三个组成因素之一。贫民区显然是非常重要的，最为可见的城市贫困维度。

人类发展指数⁶，作为人类发展的总度量，将人力资本和金融资本考虑在内，与贫民区的数量高度相关（见图5.1）。尽管贫民区数量和收入有强烈的相关性，但并不是线性关系。在主要由最不发达国家组成的GNP非常低的国家，贫民区的数量是非常高的。在中等收入国家，贫民区数量也比较少。在高收入国家，贫民区数量很低或不存在（见图5.2）。在贫民区数量多的地区，儿

表5.1 贫民区：五个关键维度⁵
TABLE 5.1 Slums: five key dimensions⁵

关键的贫民区指标	定义
1 可获取改善的水	一个家庭可获取改善的供水是指，能有足够的水供全家使用，且水价可负担，家庭成员——尤其是妇女和儿童——无需付出极端努力即可获取。
2 可获得改善的卫生设施	一个家庭可获得充足的改善的卫生设施是指家庭成员可使用排泄物处理系统，私人厕所，或是合理人数共用的公厕均可。
3 土地租用权保障	租用权保障是指所有个人或集体受到国家的有效保护，免于被强制驱逐。具有有保障的租用权是指拥有可被用作租用权保障的凭证的证明文件，以及受到事实上的或可感知的保护，免于被强制驱逐。
4 结构质量/耐久性	“耐久”的房屋是指建造在没有危险的位置，作为住房，具有稳固和适当的结构，能在极端天气条件下，如雨、炎热、寒冷和潮湿，庇护其居住者。
5 充足的居住空间	住房能为家庭成员提供充足居住空间是指，共用一个房间的不多于二人。

资料来源: UN-Habitat, 2002b

专栏5.2 贫民区数据

BOX 5.2 Slum data

本章中使用的国家贫民窟数据是最近评估的(2001年的资料),由联合国人居署与非洲人口与健康研究中心(APHRC)合作获得的。他们主要基于对城市住户调查数据的分析,这个调查运用了五个贫民窟关键指标中的四项(见表5.1)。主要来源包括国家人口与居民普查,人口与健康调查(DHS),和多指标群调查(MICS),使用的是最接近贫民窟定义的数据。评估过程将住户分类为贫民窟和非贫民窟,从水的指标开始。其余指标均按以下顺序进行评估:卫生条件,拥挤度,居住持久性与资产安全。五项指标中缺乏的任何一个,该住户就被列为贫民窟住户。

注: i Given the lack of data, the indicator related to security of tenure has been dropped from the slum estimation.

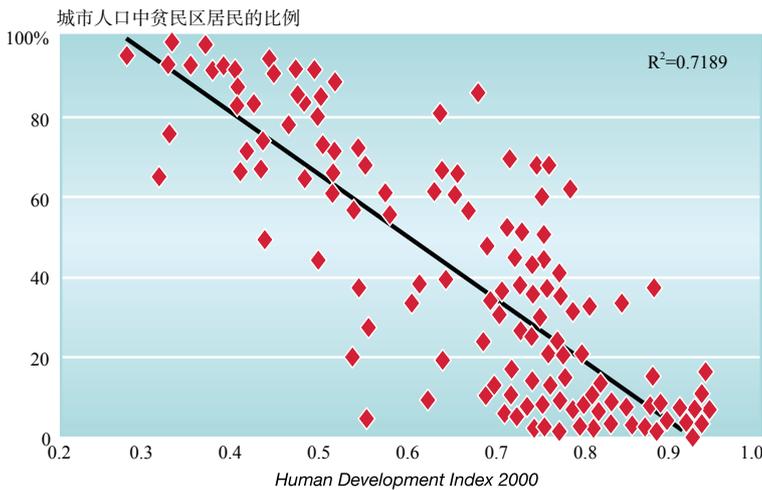
童死亡率也很高。有限的证据表明,收入不平等或许是造成贫民数量差异的更重要的因素,特别是在中等收入和高收入国家(见表5.2)。然而在非常贫穷的国家,贫民区的数量与贫富差距无关。

表5.3表明,在中等收入国家和落后地区,卫生条件差和过度拥挤的生活状态是造成贫困的决定因素。在越发达的国家,房屋的耐久性似乎成为决定贫困地区的首要条件。从全球来看,卫生设施落后似乎成为决定城市贫困决定因素,这些地区投资也会受影响。数据显示,改善卫生条件关系到贫民区居民的生存,尤其是妇女和儿童。

贫困居民生活条件除了以上因素外,被驱逐也是一个主要的法律和社会因素。无论是合法还是非法,被驱逐对人们都会产生很负面的影响。基于可用数据⁷,驱逐最普遍地区也是被贫困影响最大的地区。

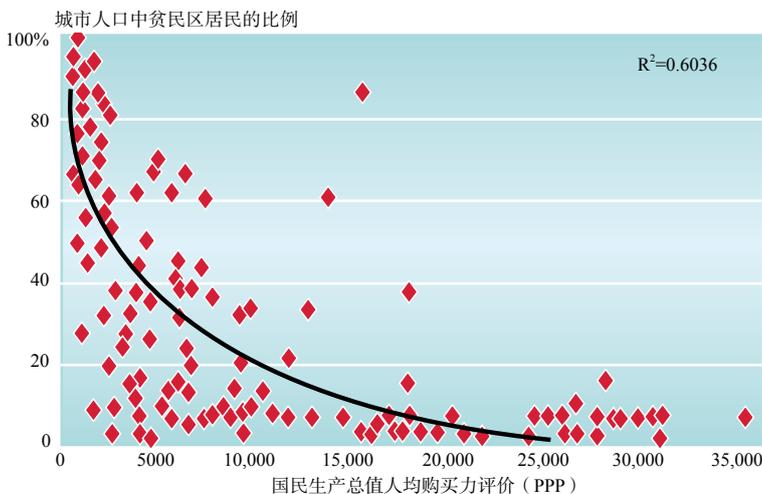
与城市贫困和贫民区相关联的问题是城市化问题,即众所周知的贫困的城市化现象。有效数据表明,大量国家的城市贫困人口的比例正在快速增加,增长速度已经超过了城市人口的增长,特别是在贫困国家。预计全球城市贫困人口将从30%的增长到2020年的45%~50%。未来30年,不发达地区将会吸收几乎全球的人口增长量。这将反过来导致全球贫困人口数量的本质增长。

最近对城市贫困地区的统计显示,贫民区数量与城市化率紧密相关(见表5.3)。一般来说,最不发达国家城市化率最快,也同时具有最高水平的城市贫民区数量。这些国家的城市对未来30年的快速的人口增长的适应能力最弱。城市化率水平高的国家,不再进行城市扩张,贫民区数量也相对较低。然而在转型经济体中,贫困的增加和生活环境的恶化,导致贫民区的形成,这与人口下降和低速率的城市化一致。在非洲撒哈拉沙漠,那些受艾滋病影响严重地区,人口增长模式受到高死亡率和人口流失影响,意味着城市化率的降低,贫民区将会随着贫困的增长而盛行。有限的证据很难得出一个最终的结论。然而在某些情况下,城市增长的减慢也可能导致贫困和贫民区数量的增长。高城市化率不一定是贫民区增长的前提条件。



资料来源: 联合国人居署, 2003b; 开发署, 2002
Sources: UN-Habitat, 2003b; UNDP, 2002.

图表5.1 2000年贫民区分布率和人类发展指数
FIGURE 5.1 Slum incidence and Human Development Index (HDI), 2000



资料来源: 联合国人居署, 2003 b; 开发计划署, 2002。
Sources: UN-Habitat, 2003b; UNDP, 2002.

图表5.2 2000年贫民区分布率和人均国内生产总值
FIGURE 5.2 Slum incidence and gross domestic product (GDP) per capita, 2000

纵观全球，城市化率、人类发展和贫民区数量之间的关系明显（见表5.3）。城市化水平越高的国家发展程度越高，贫困人口越少。欠发达国家城市化水平越低，贫困人口越多。然而更多复杂因素决定了贫困和无家可归的人口数量，这需要通过对所有地区进行一一统计。

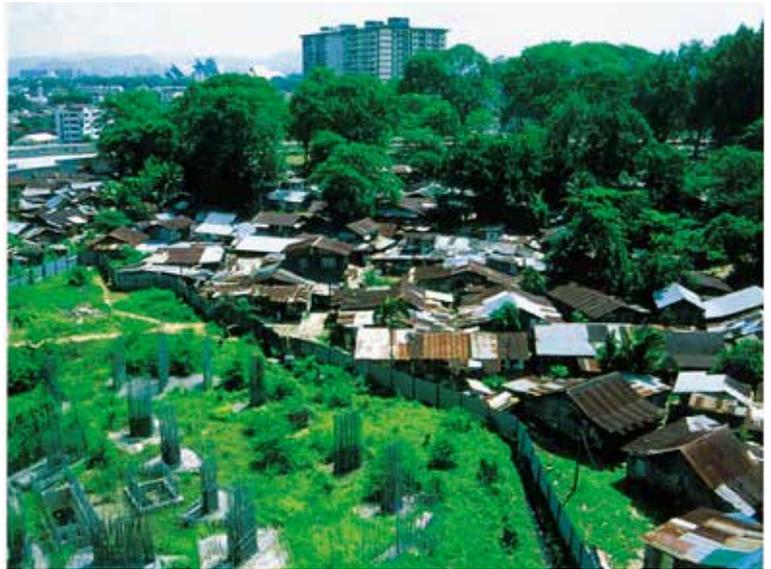
发展中经济体

Developing economies

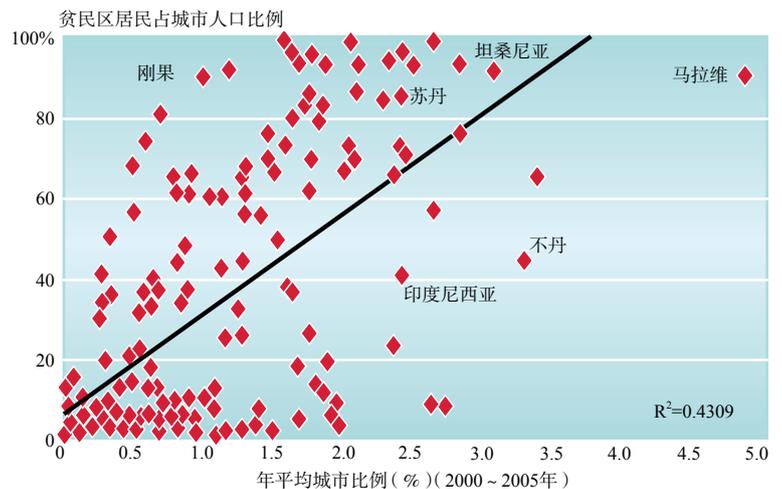
亚洲及太平洋地区：贫困前所未有地减少

Asia and the Pacific: an unprecedented decline in poverty

20世纪70年代早期，超过一半的亚洲和太平洋地区人口贫困，平均寿命为48岁，只有40%的成年人受过教育⁸。今天，这里的贫困人口减少到人口比例的四分之一⁹，平均寿命增加到65岁，70%的成年人受过教育。这一地区的贫困数量的减少被称为“人类历史上最大的贫困人口数量的减少”¹⁰。在中国，穷人的比例从1970年的33%下降到1990年的4.6%；在印度，这个数据从60%下降到27%；在马来西亚，从28%下降到8%；巴基斯坦从54%下降到33%；韩国从23%下降到12%；泰国从26%下降到14%¹¹。然而亚洲和太平洋地区的不发达国家，因为经济和社会条件差异，这一数据下降缓慢¹²。



最近的研究证实，贫民区的发生率与城市化率高度相关
Recent studies confirm that the incidence of slums is highly correlated with the rate of urbanization



图表5.3 2000~2005年贫民区分布率和城市增长速度
FIGURE 5.3 Slum incidence and rate of urban growth in 2000–2005

资料来源：联合国人居署，2003b；开发计划署，2002。
Sources: UN-Habitat, 2003b; UNDP, 2002.

表5.2 2000年贫民区分布率和人类发展指数

TABLE 5.2 Slum incidence and indicators of human development, 2000

贫民区发生率	贫民区居民（占城市人口百分比）	出生时预期寿命（年）	成人识字率（15岁以上）（%）	综合毛入学率（%）	人均GDP（美元购买力平价）
非常高	大于60%	52.8	58.5	46.7	2332
高	30%~60%	66.6	81.3	67.0	5096
中等	8%~30%	70.4	84.7	70.7	7526
低	小于8%	73.7	93.5	79.7	15,892

注：综合毛入学率包括小学、中学和高等教育
资料来源：联合国人居署，2003b；开发署，2002

表5.3 城市贫民区指标和人类发展
TABLE 5.3 Urban slum indicators and human development

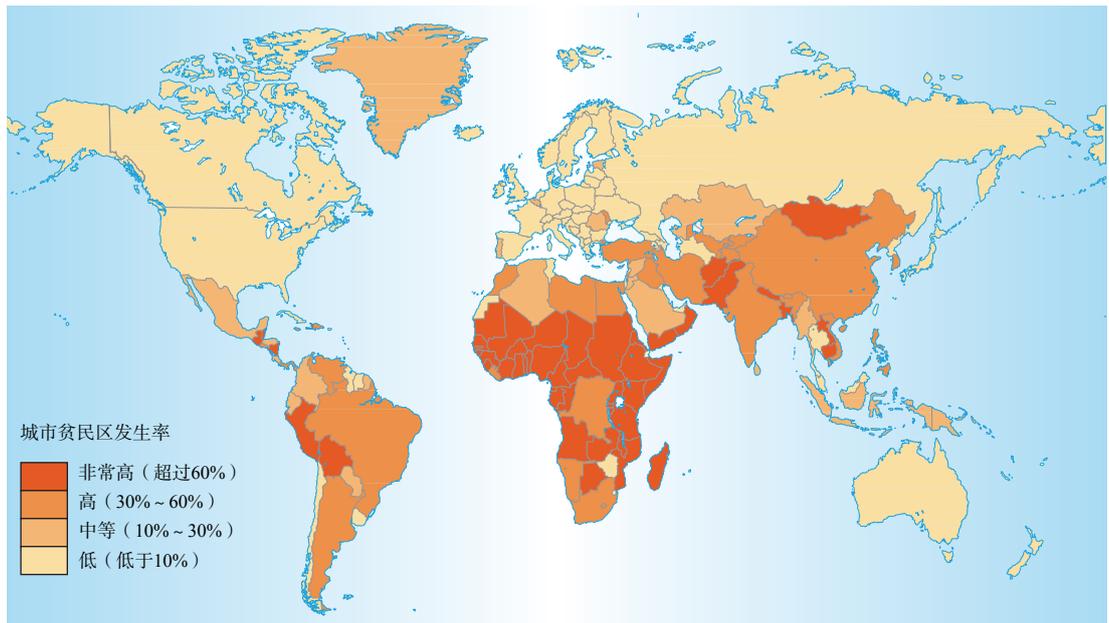
发展指标	城市贫民区指标 (占城镇人口的百分比)						贫民区居民 占城镇人口百分比	
	人类发展指数 (UNDP)	城市人口 (%) 2000年	人口增长 (%) (2000 ~ 2015年)	缺乏洁净水	缺乏良好卫生	缺乏足够居住面积 (过于拥挤)		没有持久的住房
高		78.5	0.4	0.9	2.7	0.0	4.1	7.6
中		42.6	0.8	6.5	24.2	6.7	4.4	35.6
低		29.7	1.7	15.1	54.5	30.5	21.9	79.7

资料来源：联合国人居署，2003b；开发计划署，2002。
Sources: UN-Habitat, 2003b; UNDP, 2002.

一些亚洲城市在世界上都很重要：香港，是中国贸易和金融港口；新加坡，是东南亚巨大的贸易中心和金融平台；首尔，是新兴工业化最成功的城市之一；北京，是中国越来越重要的面向全球经济的城市¹³。这些大城市，都已经或即将成为世界城市，也是巨大财富和贫困的故乡。雅加达，人口超过2000万，是一个精英阶层奢侈消费、豪华建筑和肮脏的贫民区和棚户区并存的城市，后者成为出口区贫穷的工人和非正规行业工人的居住地。在首

尔，高收入商业人群居住在城市成熟社区，促使来自经济适用房低收入者居住在城市外围的非正式居民区¹⁴。

在东亚国家，作为世界全球化的最新组成部分，伴随着高水平的国际贸易和国际投资，全球化通常被认为在次区域经济、促进增长和就业中扮演着至关重要的角色。政府和发展机构已将减少贫困的大部分期望寄托在经济增长上。然而，1997年东亚金融危机的爆发以及随后经济的放缓，



资料来源：联合国人居署，2003b。
Source: UN-Habitat, 2003b.

地图5.1 2001年城市贫民区分布率
MAP 5.1 Urban slum incidence, 2001

使得全球化的成本遭到质疑¹⁵。“亚洲奇迹”以及随后的危机说明了“成也萧何，败也萧何”的道理。

泰国经济危机于1997年7月爆发，之后迅速蔓延到其他地区。韩国、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾和泰国五个经济体受到的打击更严重，1998年，金融危机导致这几个国家的经济急剧下滑。在印度尼西亚，贫困人口比率从1996年的11.3%增长到1998年的16.7%，使得1000到1200万人口陷入贫困；在马来西亚，贫困人口比率从1997年的8.2%上升到1998年的11.2%；菲律宾17%的家庭被报道失业，5%的失业人口沦为流动工人；在泰国，贫困人口比率从1996年的11.4%增长到1998年的13%，意味着又有110万人口生活在贫困线以下。不同维度的人口消耗经济、环境和社会成本的程度也不相同。1998年，在雅加达的贫民区，许多人面临食品和营养不足。女性在不同程度上受到了危机所引发的各种艰难。据1998年的统计，危机已经导致了至少一半的印度尼西亚两岁以下儿童营养不良，同时65%三岁以下的孩子变为贫血¹⁶。1999年上半年，在雅加达、苏腊巴亚和乌戎潘当的城市贫民窟，12~23个月的儿童体重偏轻的比例在20%至30%。如此之高的急性营养不良水平通常只有在紧急情况或灾难条件和严重缺乏食物在家庭层面下才能被发现¹⁷。自从危机开始，水污染在一些地区开始上升，一些公司利用政府的微弱干预来监督和执法规¹⁸。它进一步指出非法污水倾倒的可能性也有所增加。垃圾排放地更加趋近于附近的贫民区，这暴露了一个非常严峻的健康威胁。

南亚的经验表明，如果没有令人满意的生长，财富分配和有利于公平、反贫困的转移将会不可持续¹⁹。印尼、马来西亚、泰国和菲律宾的研究已经表明，大部分的贫困率下降归因于经济增长而不是改进分配²⁰。然而，经济增长即使能减少贫困，也会产生不良的分配结果。最近的许多区域趋势显示令人不安的不平等增长在几个方面，影响着某些经济人口阶层的阶级、种姓、宗教和种族。这可能是“政策包”的结果，自由化措施并未伴随着足够的再分配政策。在中国，大规模减少贫困虽已经取得成就²¹，但利于城市和沿海地区的分配方式也促使不平等加剧。

表5.4 收入不平等和贫民区
TABLE 5.4 Income inequalities and slums

国家	收入比（最富有的20%比最贫穷的20%）	贫民区人口占城市人口百分比（%）
塞拉利昂	57.6	96
尼加拉瓜	48.8	81
危地马拉	46.0	62
南非	45.9	33
莱索托	43.4	57
洪都拉斯	42.7	18
尼日利亚	40.8	79
喀麦隆	36.6	67
肯尼亚	36.1	71
柬埔寨	33.8	72
印度	33.5	55
中非共和国	32.7	92
玻利维亚	32.0	61
摩洛哥	30.9	33
老挝人民共和国	30.6	66
加纳	30.1	70

资料来源：联合国人居署，2003b；开发署，2002
Sources: UN-Habitat, 2003b; UNDP, 2002.

表5.5 全球城市贫民区居民分布，2001
TABLE 5.5 Distribution of the world's urban slum dwellers, 2001

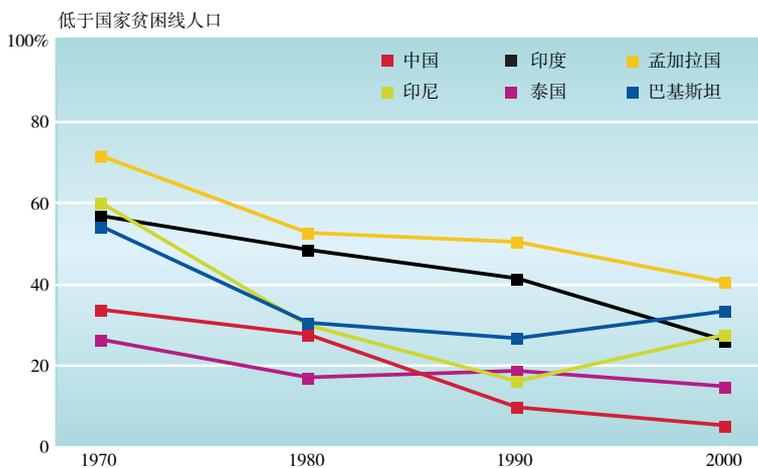
地域	城市人口(000)	城市人口占总人口比例(%)	贫民区人口占总人口比例(%)
撒哈拉以南非洲	231,052	34.6	71.9
亚太地区	1,211,540	35.4	43.2
拉丁美洲和加勒比	399,385	75.8	31.9
中东和北非	145,624	57.7	29.5
转型经济体	259,091	62.9	9.6
发达经济体	676,492	78.9	5.8
世界	2,923,184	47.7	31.6
发展中国家	2,021,665	40.9	43.0
最不发达国家	179,239	26.2	78.2

资料来源：人居署，2003a
Sources: UN-Habitat, 2003a.

表5.6 关键全球指数
TABLE 5.6 Key global indicators

	年份Year	数据Data
世界城市人口	1970	36.8%
	2000	47.2%
	2030	60.2%
欠发达地区城市人口（城市化水平）	1970	25.1%
	2000	40.4%
	2030	56.4%
较发达地区城市人口（城市化水平）	1970	67.7%
	2000	75.4%
	2030	82.6%
世界人口增长	2000 to 2030	0.97%/year
世界城市人口增长	2000 to 2030	1.8%/year
欠发达地区城市人口增长	2000 to 2030	2.67%/year
欠发达地区农村人口增长	2000 to 2030	0.1%/year
日均收入低于1美元人口（极度贫困）	1990	29%
	1999	23%
世界上最贫穷的1/5人口占总消费量的比例	2000	2%

资料来源：联合国开发计划署，2002；世界银行，2003c；联合国人口司，2002a。
Sources: UNDP, 2002; World Bank, 2003c; UN Population Division, 2002a.



资料来源：世界银行，2003c。
Source: World Bank, 2003c.

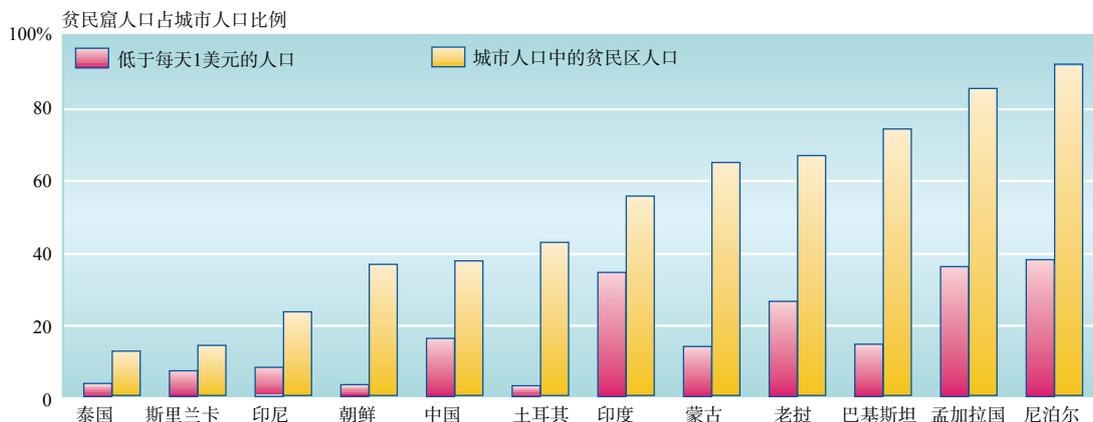
图表5.4 1970~2000年样本国家的收入贫困趋势
FIGURE 5.4 Income poverty trends, selected countries, 1970-2000

虽然亚洲在过去的25年里在减贫方面取得了显著进步，非洲大陆仍占世界上三分之二的贫困人口，约8亿人²²，其中2.4亿到2.6亿居住在城市地区²³。近三分之一的城市贫困人口无法获得安全饮用水和超过三分之二的贫困人口不能获得足够的卫生设施²⁴。大多数的城市贫困人口主要集中在孟加拉国、印度、印度尼西亚、巴基斯坦和中华人民共和国。六个地区的大城市——即北京、孟买、加尔各答、雅加达、上海和天津等城市有着贫困人口的最大密度²⁵。数据显示，在实现千年发展目标(MDGs)前，在基本教育、性别平等、儿童健康、孕产妇死亡率和环境可持续性的领域依然存在着巨大挑战²⁶。

整体的城市化趋势，快速城市化的特点在依然脆弱的社会经济背景下，给减少贫困和改善贫民区的努力带来了严重的挑战。地区平均水平，每年增长率约为2.68%²⁷，是发达地区的6.5倍，全亚洲城市居民的绝对数量几乎三倍于高度工业化国家²⁸。城市为基础的经济活动的扩张导致了巨大的农村人口向城市的人口迁移，使得城市住房和其他服务施加了压力，导致贫民区的发展²⁹。

最近对亚洲和太平洋地区贫民区居民数量的估计也显示，生活条件的不平等仍然非常尖锐。据估计，世界上大约一半的城市贫民区居民生活在亚洲和太平洋地区。2001年，该地区37亿人口的38%生活在城市地区，³⁰其中12亿城市居民的43%生活在贫民区。仅印度和中国就占亚洲城市贫民区人口的65%。在最不发达国家的地区，城市贫民区的发生率约为72%，超过地区平均水平约30%。这些国家面临的挑战是巨大的，因为他们将面临持续高速的城镇化³¹，而用于提供充足服务的资金却非常紧张。

在从以农村为主的国家向以城市为主的国家的转变过程中，大量的移民开始涌入具有吸引力的城市，以寻找新的就业和教育机会。而亚洲大规模的贫民区似乎成为了移民的主要接受地区，例如孟买著名的达拉维贫民区（Dharavi）（被认为是亚洲最大的贫民区），许多规模较小的贫民区以“侵蚀”

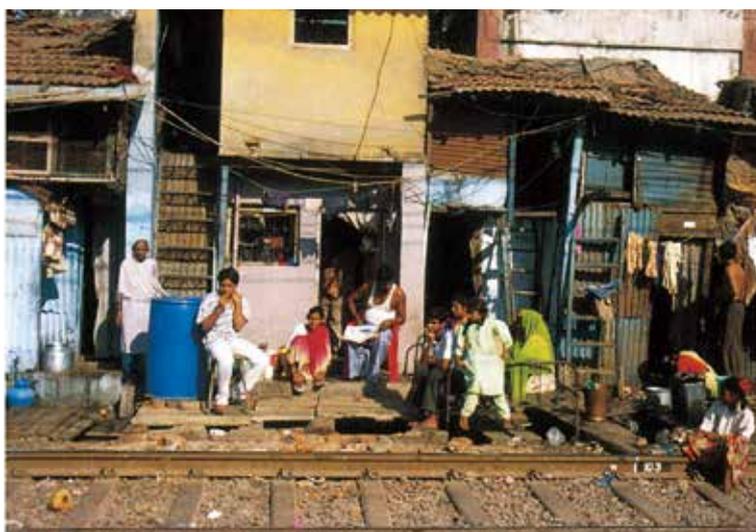


资料来源：联合国人居署，2003b；世界银行，2003c。
Sources: UN-Habitat, 2003b; World Bank, 2003c.

图表5.5 样本国家的贫困人口和贫民区
FIGURE 5.5 Population in poverty and slums, selected countries

的方式存在于普通的城市地区,吸收富裕社区所需要的养护、服务类劳动力。在大多数国家,贫民区是重要的非正式产业活动的主要发生地,并被视为新移民的跳板。他们经常会变成永久性的社区,成为长期的非正式产业活动的场所,而后者往往又会转变为城市经济主体的一部分。

目前还没有充分的数据可以显示成为一个贫民区居民的决定因素,也不能完全揭示贫民区和非贫民的生活环境的差异。然而,最近的一些儿童健康研究是对城市和农村贫民地区的条件进行比较的。它们显示,城市贫民区内5岁以下的儿童比农村贫民区儿童更易死于儿童腹泻和急性呼吸道感染。通常来说,贫民区的孩子也更可能会营养不良。贫民区拥挤的环境,缺乏洁净水和卫生设施,以及严重的空气污染导致了城市贫民区孩子的不良健康状况。比如,在艾哈迈达巴德(Ahmedabad),在拥挤的、通风不良的环境中使用烹饪燃料,加剧了城市空气污染,导致急性呼吸道感染的盛行³²,并使贫民区的婴儿死亡率比在农村地区的平均水平高出两倍。贫民区免疫率是农村儿童的一半,贫民区儿童口服腹泻脱水药物的频率也仅为农村儿童的一半³³。马尼拉贫民区的婴儿死亡率是非贫民区地区的三倍。另有证据表明,贫民区儿童中患肺结核、腹泻、寄生虫感染、登革热和严重营养不良的情况也很严重。



尽管在减少贫困方面有着显著的进步,但在亚洲仍有大约250万城市贫困人口
Despite remarkable progress in poverty reduction, there are about 250 million urban poor in Asia

最佳实践

BEST PRACTICE

塑造命运的艺术:印度勒克瑙个体户妇女协会(SEWA) ARTISTRY THAT SHAPES DESTINIES: SELF-EMPLOYED WOMEN ASSOCIATION (SEWA), LUCKNOW, INDIA

个体户妇女协会(SEWA)的目标是组织妇女从事手工艺品获得直接进入市场的机会。这是通过技能升级、切实可行的生产系统、市场开发和更高的工资得以实现的。策略包括恢复和改善工艺,以及集体获益刺激工匠的方法。工艺技术得以复兴,工匠则处于了个人和集体交易的强势地位上了。经济状况改善带来的生活质量提高,尤其表现在更好的营养、医疗保健、打破债务循环、改善住所,和最重要的,提高女性的家庭地位这些方面。妇女送子女入学后,不再被迫从事家务劳动。计划生育的效果通过一场静悄悄的革命开始显现出来,在这场革命中贫困妇女已经成为关键决策者了。

资料来源: www.bestpractices.org。

专栏5.3 达拉维：亚洲最大的贫民区

BOX 5.3 Dharavi: the largest slum in Asia

1200万孟买居民中，超过一半生活在贫民区——在荒地，沿着铁轨，在人行道上，或沿着海岸。他们占据了全市土地总面积的4%到6%。达拉维，通常被认为是亚洲最大的贫民区，绵延175公顷，容纳约100万人口。它位于孟买的两个主要的郊区铁路线之间，西线和中线，这实际是孟买的两条生命线，将成千上万的人从城市的一端运送到另一端。人们已经找到了获取水的方法，即便没有城市供水；找到了建造房屋的方法，即便没有土地租用权保障以及经济救助；也找到了工作。每年的季风时节，孟买的贫民遭受着令人难以置信的苦难。他们的住所——通常建在低洼地区——被从堵塞的排水道中溢出的污水和雨水淹没。一连几天，淤泥无法清除。更糟糕的是那些生活在山坡上或沿着水管的临时棚屋的人。然而，尽管生活朝不保夕，许多贫民区内有些企业和产业却蓬勃发展，即使这些产业因不符合任何产业区位规范或这些领域所要求的工作条件而被视为“非法”。

资料来源：夏尔马，2001a，2001b。

拉丁美洲和加勒比地区的贫困、不平等和贫民区

Poverty, inequalities and slums in Latin America and the Caribbean

拉丁美洲人群中有一个普遍的观念——在全球化带来的尖锐对立面中，负面因素占主导地位……甚至已经到了这样的程度，即全球化实际上意味着贫困的全球化。³⁴

回顾1960年至1980年期间，拉丁美洲和加勒比地区经历了持久和非凡的经济增长。其人类发展指标相比其他发展中地区是最好的。人类发展的平均指数在20世纪60年代稳定在0.465，二十年后翻了一倍增长到0.824，这个成就确实是杰出的³⁵。然而，自1980年代以来，人类发展进程一直很慢，而且在有些国家已经停滞。20世纪80年代被称为“债务危机十年”或“迷失的十年”，原因是当时大规模

专栏5.4 “一家人，两种制度”：中国城市的福利改革

BOX 5.4 'One family, two systems': welfare reforms in urban China

中国城市的经济和福利改革已经改变了就业机会的模式、劳动人口的回归，以及城市人口获得社会服务的机会。国有部门提供的机会比以前少了。私营企业提高了高技能人才的工资，但低技能的劳动力工资仍然很低。国有部门员工的社会福利正在减少，而在快速成长的私营部门，几乎无人可以获得社会福利。中国城市居民对这个变革的适应程度不同——一些人陷入边缘化和贫困，另一些人则走向繁荣。各种机会的人口分类如下：

- 享受旧机遇的人口：完全依赖于国家或集体部门岗位的居民。被雇用的员工为国家或集体部门工作；他们的工资很低但获得良好的

福利保障。

- 抓住新机遇的人口：完全依赖于正式的私营部门岗位的居民。他们的工资高，但不在社会福利覆盖范围内。
- 新机遇之外的人口：家庭成员的一个或多个下岗或失业。家庭仅仅拥有很少甚至没有工资收入并且福利减少。
- 旧机遇之外的人口：农村户口的人，在私营部门从事低工资劳动，极少享受社会福利。
- 一个家庭，两个系统：同时有成员在国家或私营部门工作的家庭。他们享受两个世界最好的部分，即国家或集体部门的高福利以及私营部门的高工资。

资料来源：克里斯廷·达伦，挪威应用社会科学学院，2003。

模的外部债务、巨大的公共赤字、高通货膨胀——在几个国家已经达到四位数水平——增长缓慢、在重要领域全球竞争力丧失、社会和犯罪问题严重，以及服务的恶化。

从20世纪80年代末一直到90年代，怀着在全球一体化中恢复经济增长的愿望，拉丁美洲实施了面向市场的改革，包括在很多领域深远的私有化项目。从1990年到1997年，该地区经历了一个适度的经济增长周期，消减了5%的贫困。自1997年起，情况开始恶化，主要由于亚洲金融危机导致世界需求减少，商品出口价格下跌，严重打击了拉丁美洲的经济。更近的2001年发生在阿根廷的金融危机严重削弱了整个拉丁美洲地区的经济。到了新千年的开始，事态已经很显然，拉丁美洲面临着自20世纪30年代大萧条以来的最严重的经济危机。³⁶

这场危机不仅涉及了经济，还涉及社会生活的方方面面。在过去的五年内，应对贫困的进展几乎停滞，贫困率实际上一直保持在1977年以来的水平。唯一的例外是2000年，稍好经济业绩降低了贫困水平，使400万人脱离贫困³⁷。2002年，拉丁美洲人生活在贫困中的人口已达到2.2亿（43.4%），其中9500万（18.8%）属于赤贫。总的趋势为一个相对稳定的贫困水平，阿根廷和乌拉圭（程度较轻）例外，这两国的生活条件都有严重下降。在阿根廷的城市地区，贫困率从23.7%升至45.4%，几乎翻了一番，而赤贫率增长了3倍，从6.7%到20.9%。

2003年，贫困水平将进一步上升，主要是因为人均国内生产总值（GDP）缺乏增长，³⁸并主要发生在城市地区，那里承载了目前人口增长的绝大部分。过去的30年里，城市贫穷人口数量增至三倍，从1970年的4400万左右，增加到2000年的大约1.38亿，不过，农村贫困人口的数量保持稳定。现今，每六个新出现的贫民中，有五个生活城市地区。经济学家预测，要使拉丁美洲和加勒比地区的贫困人口减少一半，则需要达到每年平均4%的经济增长率，而最贫困国家则需要达到7%的年经济增长率。³⁹然而，分析师警告说，单靠经济增长本身是不可能遏制贫困和改变该地区特色鲜明的不平等的状况的。

拉丁美洲的不平等情况是全球最极端的。1999年，拉丁美洲所有国家的基尼系数都高于世界

最佳实践

BEST PRACTICE

艺术+社会组织：文化社会发展阿根廷布洛涅中心

ART + SOCIAL ORGANIZATION: DEVELOPMENT OF CULTURAL COMMUNITY CENTRES IN BOULOGNE, ARGENTINA, 2002

项目由“文化社会组织”发起，旨在解决社会排斥问题，以及在那些已发起参与行动并认为接近文化是正确的地方，使用文化作为社区生活的来源之一。这一项目已经在一些很穷的社区推行，从简陋的小木屋到布洛涅的贫民窟住宅都有涉及，通过文化的社区中心，尤其是电影院培训人们艺术活动，该项目已有企业、学术和文化机构共同参与推进。目前这一经验已传播到了其他社区。

资料来源: www.bestpractices.org.

平均水平0.4，有些国家的值已接近0.6，比如巴西（0.64）、玻利维亚（0.60）、尼加拉瓜（0.59）和危地马拉（0.58）。⁴⁰该地区最富有的1/10人的收入是全体总收入的48%，而最穷的1/10只占1.6%⁴¹。在生活的方方面面不平等几乎是无处不在的。一个贫穷的危地马拉家庭平均有3个孩子，而一个富有的家庭只有1.9个孩子。前者一个房间住4.5人，后者则一个房间住1.6人。贫困家庭中仅57%可能与水管网络相连，49%可获得电力供应。而富裕家庭相应的比例分别是92%和93%。⁴²此外，这些不平等现象持续由拉丁美洲的种族和种族划分驱动着，特别是土著和非洲裔，他们与白人相比，尤其处于弱势地位⁴³。土著男性的收入比白人

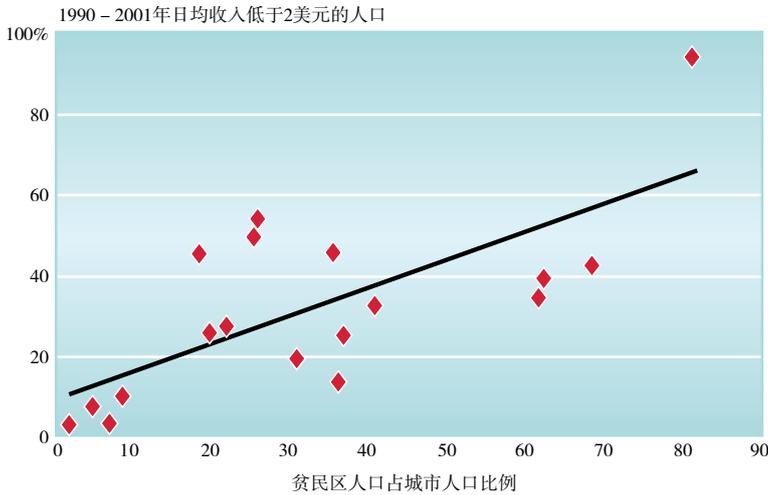
专栏5.5 圣保罗的贫困和空间

BOX 5.5 Poverty and space in São Paulo

圣保罗的非正式定居点，即贫民区的位置如下：

- 49.3%在河岸上；
- 32.2%在遭受周期性洪水的土地上；
- 29.3%在陡峭的山坡上；
- 24.2%在被侵蚀的土地上；
- 9%在垃圾堆或是填埋场上。

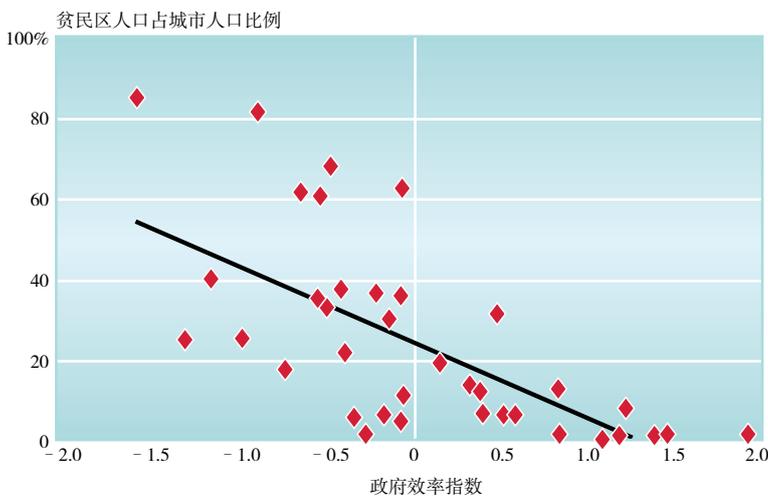
来源：斯莫尔卡，2002。



资料来源：联合国人居署，2003年b，世界银行，2003年c。
Sources: UN-Habitat, 2003b; World Bank, 2003c.

图表5.6 收入贫困和城市贫民区分布率
FIGURE 5.6 Income poverty and urban slum incidence

少35%到65%⁴⁴。例如，在巴西，非洲裔男性和女性的收入是白人男女的45%左右。种族和民族也是构成城市空间两极分化和贫民区形成的重要因素。在危地马拉、玻利维亚和巴西这三个种族和民族类型分明的国家中，以白人男性或女性为户主的家庭中50%有排污系统，而以土著男性为户主的家庭中只有30%，以土著女性为户主的家庭中只有37%有排污系统。在巴西，以白人女性为户主的家庭中50%有排污系统，非以白人男性



资料来源：联合国人居署，2003年b；考夫曼（Kaufmann）和克雷（Kraay），2003。
Sources: UN-Habitat, 2003b; Kaufmann and Kraay, 2003.

图表5.7 腐败和贫民区
FIGURE 5.7 Corruption and slums

和非白人女性为户主的家庭中，这一比例分别仅为45.1% 40.5%。⁴⁵

在经济停滞的大环境下，有时再加上治理不善，城市服务已远不足以应对城市人口急剧增加。50年内来，拉丁美洲的人口增加了三倍，从1950年的1.67亿增加到2000年的5.19亿。同期，该地区的城市人口增长超过五倍，从7000万到3.91亿，城市承受着沉重的压力。该地区3/4的人口集中居住在六个国家：阿根廷、巴西、哥伦比亚、墨西哥、秘鲁和委内瑞拉。拉丁美洲最大的四个城市，布宜诺斯艾利斯（1200万）、墨西哥城（1800万）、里约热内卢（1070万）、和圣保罗（1800万）规模之大在很多方面已经失控，使公共基础设施、基本社会服务和城市安全面临巨大的挑战，这也是贫民区增多的原因。

此外，考虑到持续的农村-城市迁移，以及城市的自然增长加速，土地在未来将会更加稀有。对空间日益增长的需求可能导致土地价格上升，尤其是在缺乏适当的监管体系的情况下，针对低收入人群的非合法或侵权的土地使用方式也会增加。在拥挤的城市中，基础设施建设的成本也会很高，这影响了穷人改善自己生活条件的能力。

该地区的贫民群人口数量庞大。2001年，城市人口的1/3（32%）住在贫民区，也就是1.28亿人，占全世界城市贫民区人口的14%。从这个数据背后看，各国间贫民区发生率的情况有很大差异。中美洲（墨西哥除外）城市化水平最低，（52%），城市增长速度却最快，2001年时，该地区的贫民区发生率达到了42.4%。加勒比地区的贫民区发生率略低，为21.4%，整体在提供基础服务方面做得较好。南美地区的城市化水平已经很高，但相对稳定在80%左右，2001年，该地区贫民区居民的比例是35.5%。

对贫民区形成因素的不同测评显示，缺乏完善的卫生设施是贫民区形成的最核心决定因素，最糟糕的情况出现在海地（城市贫民区比例86%）和尼加拉瓜（81%），该地区的两个最不发达国家。中美洲（墨西哥除外）贫民区发生率最高，而人类发展水平最低，其人类发展指数（0.679）相比拉丁美洲的其他地区和拉丁美洲的整体平均水平（0.762）是最低的。收入贫困情况最严重的国家一般也显示出较高的贫民区发生率（见图5.6）。

现在，全球化和自由市场改革如何影响着贫民的生活条件这一问题已经成为了很多调研的研究对象。与这个问题相关的另一问题是，全球化在何种程度上加剧了贫民区的繁衍。很显然，在经济的结构性变化中（不仅是全球化带来的变化），有些人得到了利益，有些人则失去了许多，尤其是在劳动力人口膨胀，而就业机会缺乏的情况下。⁴⁶

不过，特别在治理得到了改善的城市中，在社区层面出现了新的策略，引发了创新的解决方案。过去，公共社会服务的责任经常被狭隘的解释为社会服务的直接提供。但有很多证据表明，增加的供应量不会自动转向最为贫困的人群，以改善他们的生活条件。阿雷格里港的经验则显示，只有公民民主改革才能给市民更多发言权，并监控地方政府在预算分配上的问责，这大大加速了贫民得到社会服务的进程。

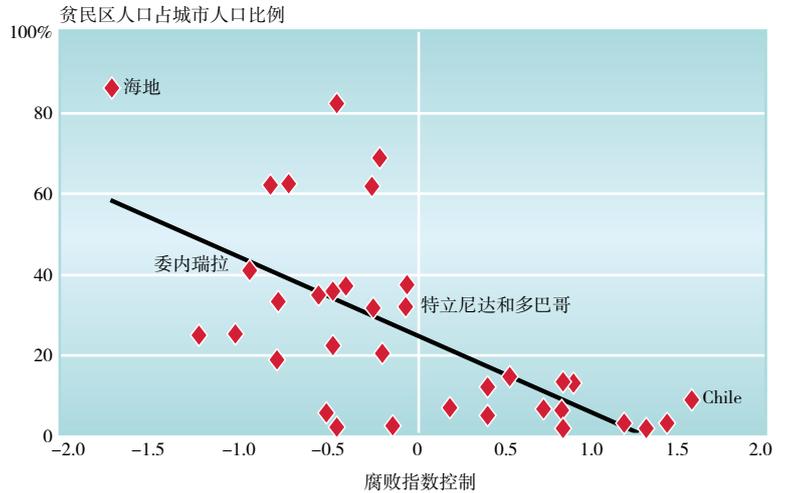
图5.7和图5.8的数据显示，城市治理和贫民区增长的方式无疑是高度相关的；良好的治理意味着改善人民获得基本服务的情况，更好地规划城市居住区和基础设施，以及更好地管理资源，尤其是土地资源。减少腐败对土地分配的方式有巨大的积极影响，因而也对人民的土地租用权保障有积极影响。此外，较为高效率的地方政府更有可能为贫民区供应水和确保卫生设施服务。

中东和北非地区的城市贫困：冲突和治理不善阻碍进程

Urban poverty in the Middle East and Northern Africa (MENA): progress hindered by conflicts and poor governance

随着海湾冲突和中东危机的持续，中东和北非地区（MENA）似乎正在当今全球整体发展中发挥着越来越重要的作用。尤其考虑到2003年伊拉克战争对全球经济的影响，及其余波带来的不确定因素时，这一点变得尤其明显。不过，对于连续发生的两次海外危机的影响，也许阿拉伯国家的触动更深，动乱引起了它们人口的直接死亡、伊拉克及其周边国家的破坏。

该地区承受了巨大的痛苦，以杰宁、巴格达和巴士拉为例，它们遭受了巨大的物质损失和不可挽回的社会、心理伤害。在杰宁的约旦河西岸，军用推土机将数百难民家庭夷为平地，在难民营的中央



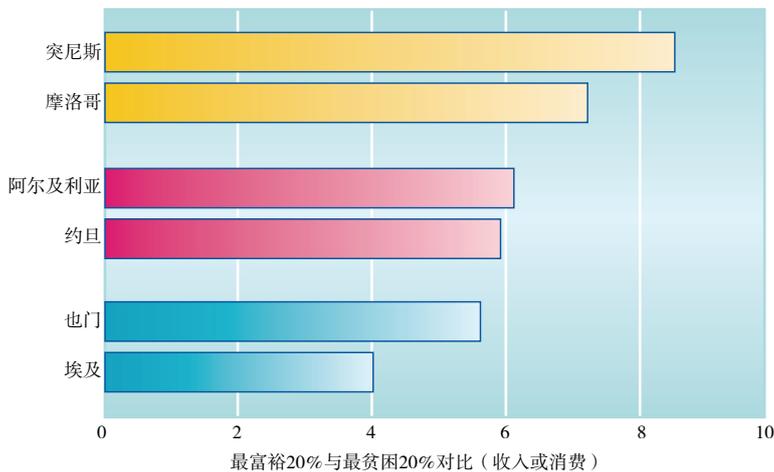
资料来源：联合国人居署，2003b；考夫曼和克雷，2003
Sources: UN-Habitat, 2003b; Kaufmann and Kraay, 2003.

图表5.8 贫民区分布率和政府效率
FIGURE 5.8 Slum incidence and government effectiveness

留下一道巨大的伤疤。

约2000人无家可归，并且几乎没有希望能建立新家。由于以色列军队与该地区的武装分子之间的冲突持续发生，杰宁的重建一直困难重重。巴士拉是第一个受伊拉克战争所害的城市，也是伊拉克的第三大城市。2003年3月，该市约有100万人缺少水，每人每天只有2升配给，低于生存所需最小量的10倍。因此，腹泻很快就开始产生致命的影响。2003年4月，巴士拉发生了难民危机，成千上万的人，大多以家庭为单位，逃离这个城市。该市某些地区的情形有所好转，但大多数人仍然缺少基本服务。巴格达，超过一半的人口完全依赖于战争初期分发的粮食配给生存。比如，2003年8月，巴格达北部的一次爆炸把总水管炸出了一个洞，自来水供应就此枯竭。同时，城中排队加汽油的人群绵延数百米。⁴⁷如今，巴格达有600万居民急需电力、水、能源、电信和安全。上述中的任何一样都无法足量供应。

由于伊拉克战争，中东和北非地区的不少国家经济增长受到严重打击。伊拉克及其邻国所受影响最大。⁴⁸不过该地区的非石油输出国家，如约旦⁴⁹、埃及、摩洛哥、突尼斯、黎巴嫩和叙利亚，也普遍丧失了信心和充满不确定性。第一次海湾危机之前的1991年，阿拉伯国家已经取得了相当大的经济进步。然而，贫困现象还是很严重，失业率也很高。危机的爆发极大地动摇了它们的经济。超过200万的伊拉克工人和他们的家庭的突然涌入是灾难性



资料来源：联合国发展署，2003
Source: UNDP, 2003.

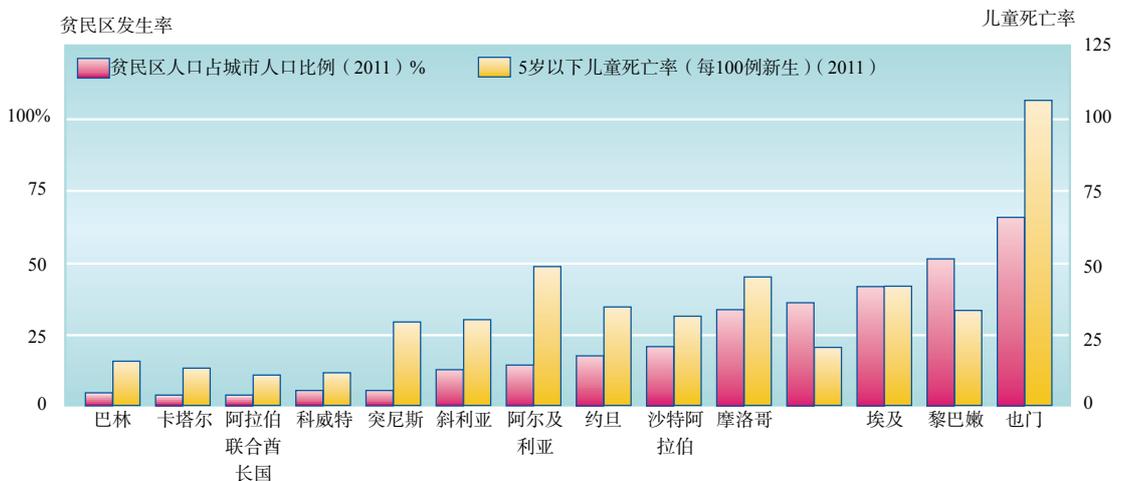
图表5.9 样本国家中的收入不平等
FIGURE 5.9 Income inequalities, selected countries

的，这导致了巨大的收入损失，失业率上升。为满足难民的需求，政府在社会和市政服务上的开支压力增大。基本服务的恶化导致生活条件的下降。对科威特来说，伊拉克的入侵也是毁灭性的，科威特的基础设施的绝大部分被毁，包括基本的水供应和排污系统。同时，大约一半的人口离开了科威特。经受伊朗战争的影响伊拉克经济，这次被彻底摧毁，无法自己筹资重建，随后又因制裁而陷入瘫痪。自1997年以来开始执行的石油换食品计划使各种社会统计数据在2000年初有了好转，然而，第二次海湾危机又再次使情况恶化。

伊拉克和巴以冲突，以及存在于阿尔及利亚、叙利亚和黎巴嫩的未解决的政治紧张局势，严重阻碍了该地区的发展，不过，另一些因素也是中东和北非大部分地区的人口持续贫困的原因，尽管该地区国家拥有巨大的经济潜力。中东和北非地区的国家无一例外地面临着诸多经济挑战，大部分国家中的贫困还在增加。⁵⁰全球化进程、经济调整计划和经济改革的短期影响给基础服务、教育和就业造成负面的影响，并阻碍着性别平等的进程。在快速城镇化的移民模式改变的背景下，大量人口，尤其是妇女和女童，生活条件恶化，贫困增加。

中东和北非地区国家的最关键的问题之一就是失业，地区平均失业率为15%，即该地区所有国家都呈上升趋势。该地区青年人口——其中38%在14岁以下——没有足够的教育和培训机会，尤其是女性，仍在入学率和识字率方面落后。另一个主要障碍是普遍缺乏民主和有效治理。最近的研究表明，中东和北非地区的政府治理指标是最低的，在问责制和公共部门行政质量方面落后于撒哈拉以南非洲⁵¹。大多数国家缺乏健全的行政系统，这阻碍了政府提供更好的服务的能力，不能维护、改善或扩建现有的基础设施。然而，该地区的国家间还是存在着鲜明的差别，高收入的石油经济国家的治理水平反而最低，因为它们的高收入对于经济活动所需要的好环境的依赖程度较低⁵²。

据估计，该地区23.3%的人口生活在贫困中，



资料来源：联合国人居署 2003 b; 联合国发展署，2002
Sources: UN-Habitat, 2003b; UNDP, 2002.

图表5.10 贫民区分布率和儿童死亡率
FIGURE 5.10 Slum incidence and child mortality

每天不到2美元⁵³，这个比例相比亚洲或撒哈拉以南非洲还算中等。⁵⁴该地区的区域性极端贫困的发生率是最低的，不到2.5%的人口以每天不到1美元的标准生活；该地区，就平均值来说，也是全世界收入分配最平等的地方，基尼系数平均为0.364（1995~1999年期间），不过这一数字随着时间的推移已经下降。⁵⁵将一些国家中占全国人口最富裕的20%与最贫困的20%进行对比，就更能确定这一判断（见图5.9）。⁵⁶可获得的数据显示，收入分配可能正在改善中，这是由于该地区具有异常强烈的凝聚力的社会体系，以及该地区的分配体系构成了伊斯兰经济体优先的政策。天课（*zakat*）和一些早期的强力的社会再分配政策最好地说明了这一点，例如天课要求人们将收入的2.5%捐赠给宗教团体。这使得大部分人口免于陷入贫困。

考虑到过去20年内该地区经历的城市激增，社会保障体系尤为必要。20年前，中东和北非地区只有30%的人口居住在城市地区。今天，大约60%的人口为城市人口。估计到2020年，该地区70%的人口将生活在城市地区，其中一半将是18岁以下的儿童。现在，城市的增长率仍然很高，尽管生育率迅速下降，并且农村人口向城市的转移保持着相当快的速度。这是由社会变革、气候或政治因素以及大型和中型城市所能提供的经济机遇引起的。数据显示，在1990~2000年期间，城市人口的年平均增长率为3.3%，同期自然人口增长率为2.3%。⁵⁷

考虑到该地区城市高速增长的模式、不断增加的贫困和低下的治理水平，中东和北非地区的贫民区人口还会增加，目前已占了城市人口的30%左右，增长会发生在拉巴特、喀土穆、贝鲁特和开罗的多种形式的贫民窟和棚户区内。尽管该地区的城市贫民区的发生率（30.7%）接近世界平均水平（31.6%），但地区内的差异是巨大的。贫民区发生率最高的是几个最贫困的国家，比如也门（65.1%）、被占的巴勒斯坦领地（60.5%）和伊拉克（56.7%）⁵⁸。埃及、利比亚和摩洛哥约有1/3的城市人口生活在贫民区，比例分别为39.9%、35.2%和32.7%。大多数海湾国家（科威特、巴林、卡塔尔、阿拉伯联合酋长国、突尼

专栏5.6 住处不是家：在摩洛哥做家庭女佣的女孩们

BOX 5.6 When a house is not a home: girls working as housemaids in Morocco

大多数小女佣在摩洛哥的城市工作。她们一般15岁以下，是通过中间人从她们贫困的农村父母那里招募的，大多数情况下，她们的工资会直接支付给中间人。女孩长大后可能自己保管工资。她们很少有正式的合同，而且工作环境差别很大。有些女孩可在下班后参加夜校并且获准访问她们的父母。有些则没有这样的机会，甚至会遭受惩罚。小女佣现象给以“减少贫困，为所有人提供教育”为目标的政策带来了难题。摩洛哥有100万女孩没有上学，其中很多正等着被聘为女佣。

资料来源：乔恩佩德森，挪威应用社会研究所科学杂志，2003

斯）——即城镇化城市最高的国家，贫民区发生率最低，情况类似于发达国家。阿尔及利亚、约旦和沙特阿拉伯的贫民区发生率适中，分别为11.8%、15.7%和19.8%。

根据世界银行定义，在水贫困线以下的国家有22个，其中15个为中东和北非地区国家，也就是每人每年获得不到1000立方米的水供给。这显然决定了人们在城市地区的用水情况。长期缺水影响所有人口群体，但对穷人危害更严重，尤其是伴以卫生设施的缺乏。

尽管整体图景如此，但我们也有理由采取乐观态度，因为很多证据表明在许多方面有进展。突尼斯的城市最近在提供城市基本服务方面取得了惊人的进展。埃及许多城市地区的基础设施也显著改善。一些国家在行政治理方面表现出显著的进步，亚丁（Aden）的高效市政管理体系和黎巴嫩推出的地方选举⁵⁹正是最好佐证，二者都为更好的包容提供了保障，为缓解贫困铺平了道路。

撒哈拉以南非洲地区:更多的城市贫民在危及生命的条件下生活

Sub-Saharan Africa: more urban poor in life-threatening conditions

非洲的贫困问题应该列在全球安全议程之首(牛津饥荒救济委员会负责人,芭芭拉·斯托金)

在撒哈拉以南非洲地区的一些国家,城镇化率每年超过4%~5%。这些比率与19世纪末的西方城市接近,与之相随的相关问题包括:儿童死亡率高,预期寿命短和文化水平低。然而,这些非洲国家的经济增长和有效资源分配措施与城镇化发展并不相称,无法减轻城市贫困状况。据统计,1990年,2.41亿非洲人(总人口的47.4%)每天的可支配生活成本不足1美元⁶⁰。1999年,则有3.15亿(总人口的49%)处于这种状态。如果不采取重大干预措施,到2015年,其数量预计将达到4.04亿人(或46%)⁶¹。结局将是,不仅经济增长缓慢、起伏不定,收入分配也会发生倒退性的转变。这样,最贫穷的人口将会更穷,且人均收入水平下降⁶²。

在快速发展的城市中,通常会发现高比例的贫

民区规模⁶³。2001年,有1.662亿人口(或72%的非洲城市居民)生活在贫民区。这个令人震惊的数字与严重的城市发展问题相伴,透过非洲大陆低下的寿命预期、高比例的婴儿和儿童死亡率、艾滋病毒/艾滋病肆掠和文盲现象(尤其是妇女和女孩)等均可反映。

未来人口增长趋势可能会导致新的挑战。在接下来的25年里,非洲大陆的城市人口大约会增添4亿,这给城市发展带来巨大压力。数据显示,高城市增长率与高贫民区产生率相伴而生(见图5.11),在未来几年,非洲可能会拥有异常庞大的贫民区人口。1990~2001年间,非洲城市贫民区人口新增约6500万,达到年均4.49%的增长速度,超过总人口增长速率(2.68%)约2%。基于这些估计,如果不采取有效的扶贫政策,城市贫民区人口可能每15年翻倍,而总人口则每26年翻倍。2015年,非洲城市贫民区人口可能达到3.32亿。这个预测以若干个人口统计假设为基础,未考虑艾滋病毒/艾滋病和其他人为灾害对人口增长和贫民区(特别是城市地区)形成的影响。失控的艾滋病毒可能加剧人口损失,导致劳动力减少、贫困程度增加和贫民区进一步增长,而对应的城市人口增长率则会下降。在人口增长数量减少的背景下,这可能意味着更高的贫民区居民比例。

在这些远景期望的背后看,就不同国家而言,

专栏5.7 巴勒斯坦难民营

BOX 5.7 Palestinian refugee camps

今天,巴勒斯坦难民超过500万,占巴勒斯坦人口总数的2/3,约占世界难民总数的18%,使得巴勒斯坦成为最大的单个难民群体。巴勒斯坦难民的人口构成趋于年轻化(16岁以下难民占36.5%)。婴儿死亡率很高(31.2/1000),但出生率也非常高(32.2%)。在今天的西岸和加沙地区,几乎所有的难民营都处在巴勒斯坦权力机构(PA)的控制下,且分布于耶路撒冷、拉马拉地区、希伯伦和西岸北部(纳布卢斯、杰宁、图勒凯尔姆),以及太巴列地区。在加沙,大部分人口都属难民,其难民营的密度居世界最高。由于指定的难民营区域面积有限,且营地通常被城市包围,所以很难对这些区域进行扩展。难民

资料来源: www.passia.org/publications/bulletins/english_refu/REFUGEEES2.pdf.

营生活的共同特点包括:拥挤的居住条件、基础设施差(未经铺装的街道和开放式下水道)、贫困和失业。在巴勒斯坦难民营中,人口密度和失业率是世界最高的,这导致难民营长期性的贫穷、拥挤和低生活标准。学校经常双班运行,且每间教室平均有50名学生上课。大约5.5%的登记难民都被认定为特别困难,其中大都位于黎巴嫩(10.8%)和加沙(8.6%)。大部分的巴勒斯坦难民面临着这样一个大问题:他们的阿拉伯东道国不给予其充分的居留身份和公民权利。正是因为巴勒斯坦难民的公民身份问题,他们特别遭到驱逐。

定时炸弹：低收入聚居点

TICKING TIME BOMBS: LOW-INCOME SETTLEMENTS

罗丝娜·沃拉

Rasna Warah

在肯尼亚首都内罗毕，由于房东和房客之间的租金纠纷问题，13个雇用的驱逐队成员被低收入地区的房客殴打致死。那位居民对费用不满，希望房东降低租金，并且因此已经连续两个月没有支付房租。房东在未经谈判和事先警告的情况下，雇用了100个年轻人去驱赶房客，房客和周围贫民区的居民决定以牙还牙，对这些驱逐者开始袭击。在血腥杀戮后，警察将尸体搬运上卡车，而这些居民开始唱歌跳舞。

此事引发了内罗毕警察局长的疑问：“是什么使肯尼亚人不再尊重生命？”

这一暴力事件发生在2003年6月，地点为北马萨瑞的一个与最贫困的贫民区接壤的低收入居民点，它是一次带预言性的标志事件吗？这是一种被经常预言的城市战争：未来的冲突是城市冲突，且大都是不事先宣告的城市冲突，使同一城市中的边缘化的集团与有特权的集团之间互相对立。

那么，马萨瑞北部到底发生了什么？答案很简单。伴随着威胁和恐怖主义色彩的暴力拆迁经常发生，在一些情况下，驱逐者会通过身体接触或强奸妇女来逼迫当地居民，在驱逐过程中当地妇女成为目标并不稀奇。驱逐行为也经常发生在大多数男人们外出工作的中午时分，驱逐者会对那些抵抗暴力的妇女进行殴打、强奸、折磨甚至杀害。更糟的是，那些因驱逐运动而无家可归的家庭更容易遭受其他暴力的侵害。家庭的破碎往往是因被驱逐而产生压力的自然结果，并会导致更进一步的虐待行为。

内罗毕有着世界上人口最密集的、最不安全的、环境最差的贫困区。人口

密度高达每公顷1200人也很常见，并且公共设施不足，例如有些地方400人共用一个公共厕所。令人惊讶的是，60%的内罗毕人口都居住在这样贫民窟的环境中。

政府并不是不知道这些贫民区和低收入地区的情况。在独立初期，肯尼亚政府颁布了一个贫困地区人口控制和清理政策。然而，其他国家的经验表明，在没有安置计划的前提下，贫民区无法被“控制”或“清理”。贫民区的增长和扩散也引发了新的政策，例如20世纪70年代流行的安置—服务政策。几乎所有的政策都无法减少贫民区的增长，而且，总的来说，也无法改善现有贫民区的环境。80年代中期的结构调整项目导致贫民区和低收入住区的情况更为恶化，因为根据该计划的成本降低措施，居民反而需要为医疗、教育和其他基础服务支付更多的钱。同时，内罗毕的贫民区规模和密度也越来越大。

内罗毕贫困居民的土地租用权现状使得这一问题恶化了。大多数贫民区居民是租户，他们每月支付6美元到30美元的租金，租住非永久材料搭建的棚屋或者石头建筑里的单人间。因为政府拥有贫民区土地50%的股份，所以个体房东不得不与政府达成非正式的协议，允许他们进行搭建和出租。根据另一项研究，官员和资深管理员们在向个体经营者分配贫民区和低收入住区，允许其进行搭建和出租给的过程中，获得了巨大的收益。

搭建物的所有者没有义务维护房屋，或提供任何基础设施或服务。房租随意定价，搭建物的所有者也可以随时驱逐租客。改善贫民区生活条件所面临

的困境是如何协调各方利益。贫民区改善意味着房租的增加吗？城市当局应该收取基础服务费吗？谁来承担成本？是受益者、房东、市政当局还是国家？

与此同时，城市贫富差距仍在扩大，该市134个贫民区中的大部分与较富裕居民区毗邻，那里的房价从10万美元到50万美元不等。这个城市中，棚户区几英尺之外就是富丽堂皇的房子也是常见的现象。

一些人认为，实施贫民区的改善计划是弄巧成拙，因为贫民区不仅不可避免，而且也被认为城市“成功”的标志。贫民区为城市的运作提供了大量廉价劳动力。如果没有贫困居民，大量立足于城市的行业、工厂、商店甚至家庭都会突然停滞。贫民区为那些付不起住房和相关服务费用的人们提供了廉价的住处。刚刚到达城市的移民搬进贫民区，因为这是他们唯一支付得起的住处。如果坚持要达到“没有贫民区的城市”目标，特别在没有替代住房措施的情况下，这就意味着会给这群对城市运作起着关键作用的人带来更大的经济和其他方面的困难。

替代措施、改善住房和服务对于肯尼亚这样的国家来说太过昂贵，因为它们还要用有限的预算面对更多亟待解决的问题。贫民区的改善也是困难重重。有效的贫民区改善需要对居民进行有组织地转移以及其他措施，这样才能达到房租协商，确保居民更有效地获得服务。在一些城市，例如印度的孟买，贫民区居民有联盟组织，为自己代言，集体参与规划、建设和维护的讨论。这样的组织对于贫民区居民的社会福祉和心理健康也很重要。

肯尼亚已经有这样的组织，贫民区居民组织联盟，为自己争取更好更安全的住房和土地权利。因此，贫困地区的驱逐和纵火事件也不再那么频繁地发生。但是贫民区居民和当局之间缺乏沟通导致贫民区内部的紧张关系不断升级。根据在总部位于内罗毕的法律援助伊斯兰教法非政府组织（Kituo Cha Sheria）工作的奥丁多·欧帕塔（Odindo Opiata）律师所述，当局和贫民区居民之间缺乏信息流动，使肯尼亚主要城市的居民两极分化的情况更为严重，并导致更多纠纷。

贫民区生活对家庭造成了极度不

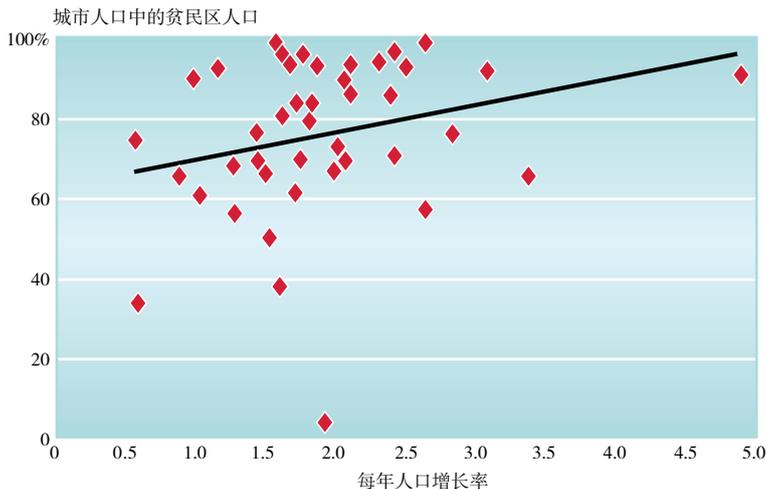
稳定的影响，常常导致家庭破裂、犯罪和卖淫的恶性循环。两极分化和被排斥进一步加深了这一不稳定，使得贫民区成为国家、地区和全球的安全隐患的来源。世界各地的证据表明，无法缓解收入不平等和不能达成社会融合的城市比那些相对不两极化的城市更容易发生暴力事件。

参与式扶贫政策解决非正式居区问题，以此缓解当前冲突，这还有很长的路要走。在宏观层面，政府需要实施能够减少城市收入差异的经济政策。

一些发展中国家中，最受人尊敬的职业人士也在贫民区和低收入地区开

始他们的生活。肯尼亚也不例外。青年教师、律师和记者往往被迫在低收入住区租一个房间，可能与几个人共用一个浴室，并梦想着有一天可以拥有自己的家——这种愿望像大多数人不可能获得的抵押贷款一样难以企及。

但是贫民区和低收入居区是城市贫困、经济衰败、城市管理不善，以及经常存在政治意愿的缺乏，共同作用的结果。没有国家和地方政府做出的与城市贫困作战的强有力承诺，贫民区的改进方案不可能成功。为此，他们需要开始对失败的住房市场、信贷和财富分配系统进行有效的改进。



资料来源: 联合国人居署, 2003年b; 联合国人口司, 2002a
Sources: UN-Habitat, 2003b; United Nations Population Division, 2002a.

图5.11 2000~2005年城市增长速度和贫民区分布率
FIGURE 5.11 Rate of urban growth and slum incidence, 2000-2005

最佳实践 BEST PRACTICE

肯尼亚马萨瑞青年自助和清理项目 MATHARE YOUTH SELF-HELP AND CLEAN-UP PROJECT, KENYA

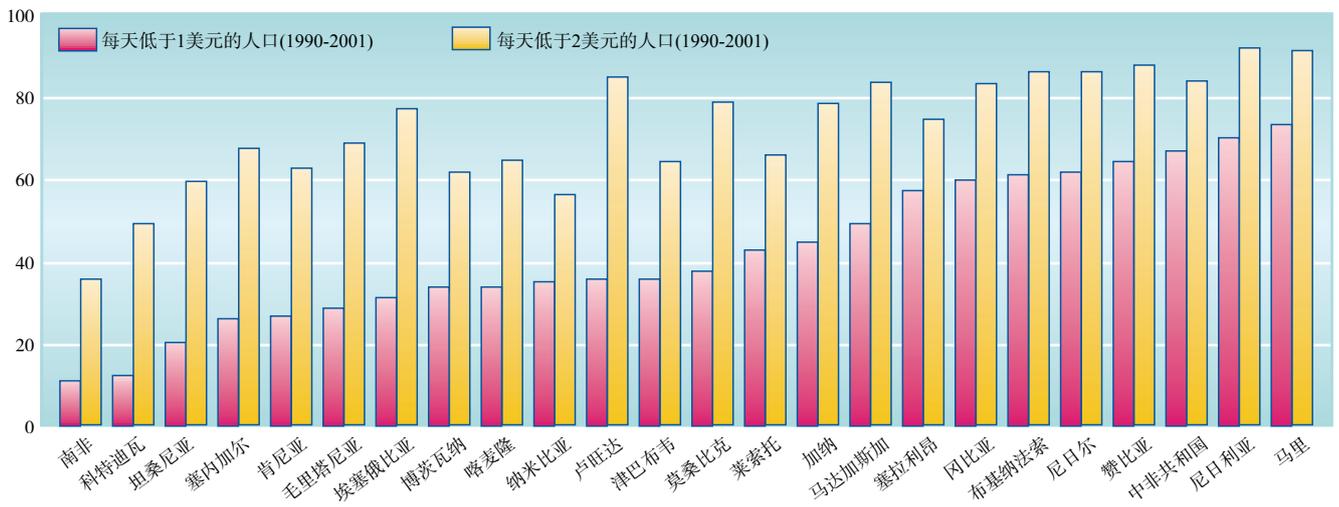
玛萨瑞青年运动协会创建于1987年，是一个通过运动帮助贫民区环境清理的自助青年项目。青年足球队参与邻里社区的清理项目，可以为自己团队赚取分数。每完成一个垃圾清理项目为团队争取到6分，足球比赛胜利获3分。该协会已发展到2.4万名会员，年龄从11岁到18岁不等，他们参与到800多个男孩和250多个女孩组成的团队之中，每年进行超过1万次比赛。从1994年开始，300多名年轻男孩和女孩接受了艾滋病预防培训，他们又将这一重要信息传递给10多万年轻人。

贫民区形成的真正决定性因素的差异非常巨大。而且，全国统计总量还掩盖了特定城市的现实差异。另外，可获取的城市总体数据还隐藏了城市在人类发展和基本服务之间的显著差异

最近的研究显示，生活在贫民区的居民和非贫民区居民之间存在相当大的差异，例如，内罗毕贫民区11.3%的儿童在5岁前死亡，而这一数据在非贫民区只有0.78%。这个研究也同样体现了城市贫民区、非贫民区地区和乡村地区之间的巨大差异。在相同案例中，贫民区孩子5岁前的死亡率和患病率等于或超过农村地区。⁶⁴

卫生设施的缺乏是非洲城市贫民区最重要的特征，大约57%的非洲城镇居民无法获得良好的卫生设施，在一些国家，这个数字超过了80%，例如尼日尔（88%）、塞拉利昂（82%）和马里（81%）。用水缺乏似乎是第二个最重要的决定因素，影响到大约1/5的非洲城市地区⁶⁵。缺乏足够的居住空间，或过度拥挤，是第三个最重要的因素，各个国家的缺乏程度大不相同。最糟糕的情形出现在西非，那里80%的人口生活在类似贫民区的环境中：塞拉利昂（96%）、几内亚比绍（93%）、尼日尔（92%）、马里（86%）和毛里塔尼亚（85%）。

现在能获得的贫民区估计中，还没有算上贫民区居民在面临驱逐时的弱势，这决定了他们的土地租用权保障的状况。在非洲，由于低效管理、冲突和不安全因素的综合作用，强制驱逐行为仍广泛存



资料来源：联合国人口司，2002。
Source: UNDP, 2002.

图5.12 撒哈拉以南非洲地区样本国家的贫困状况
FIGURE 5.12 Poverty in sub-Saharan Africa, selected countries

在。研究表明，强制驱逐往往很暴力，除了损害住房权以外，还出现各种违反人权的虐待现象。此外，被驱逐者最终的结果往往会更糟，还不如驱逐前。强行驱逐对于妇女和儿童的影响最大⁶⁶。拆迁本身以外，构成最终转变和驱逐的威胁的是广泛缺乏的住所的保障，这是人类发展的障碍也是将人们推入贫困陷阱的一个额外因素。

在非洲，估计有2940万人感染艾滋病毒/艾滋病。最糟糕的情况肯定还要发生——特别在非洲南部，目前艾滋病尤其猖獗。研究显示，艾滋病病毒导致撒哈拉以南非洲地区GDP水平的下降，严重破坏扶贫工作。艾滋病的流行使受影响最严重国家的经济增长率降低了2%。一些国家的GNP在未来的20年内可能萎缩40%。总的来说，因为艾滋病的侵袭，非洲的人均收入增长正在以每年0.7%的速度减少。⁶⁷

持续的经济衰退随着人口迁移的增加加剧艾滋病毒/艾滋病的传播，影响农村家庭并增加了他们的风险。非洲高贫困水平和不断扩大的城乡收入和服务差距产生了季节性的或长期性的人口迁移到城市。这些人口的迁移加剧了艾滋病和的传播风险。缺乏艾滋病毒/艾滋病的相关预防知识，传统的一夫多妻制，劳动力的迁移会将感染艾滋病的风险从家村迅速蔓延到城市⁶⁸。很大程度上依赖于大规模大陆运输系统的穿越非洲的卡车被称为“区滋

病快递”，卡车司机与妓女的接触在运输路线上形成了一股强大的艾滋病传播力量。

最近的研究还表明，在城市极端贫困的情况下，尤其是在贫民区，居民会为生存而从事高风险的性行为。数据显示，贫民区的居民从年龄很小时就开始性交，且有多名性伙伴，对艾滋病预防知识

专栏5.8 内罗毕贫民窟的性风险

BOX 5.8 Sexual risk-taking in the slums of Nairobi

非洲人口和健康研究中心进行的研究表明，贫民窟的妇女比非贫民窟的更容易受到艾滋病毒/艾滋病感染。生活在贫民区的女性的性生活，比其他地区提早3年。生长于城市贫民区的居民的首次性交年龄，比非贫民区居民提早5岁。贫民区的年轻女性（15岁至24岁）和已婚妇女拥有更多性伴侣的数量，分别为非贫民区同类女性的6.4和3.7倍。贫民窟和非贫民窟居民所采取的避免感染HIV病毒的最佳方法，也显示出明显差异。贫民区的妇女不太可能禁欲，也不太可能固定一个性伴侣或使用避孕套。贫民区居民的性生活起始年龄低和性伴侣较多的情况，很大程度上是贫民区各种资源匮乏的结果。高失业率、收入来源不稳定和绝大多数的低收入工作，致使许多妇女和儿童不得不通过卖淫来补充家庭收入。此外，由于居住在拥挤的单人房中，家长缺乏隐私空间，贫民区的父母对孩子性行为方面的管教权威也大大削弱。

Source: Zulu 等, 2002: pp311-323.

专栏5.9 非洲冲突的伤亡人数：贫民区和难民聚居区

BOX 5.9 The toll of conflict in Africa: slums and refugee settlements

三分之一的非洲国家最近经历，或者仍然在经历武装冲突。冲突中的国家，例如塞拉利昂、刚果民主共和国、中非共和国，还有更近的科特迪瓦——最近收入大量减少。津巴布韦的收入也大幅下跌，该国没有正式地处于冲突中，但却也存在不同形式的冲突。另一方面，战争局势缓解的国家，如莫桑比克、卢旺达、乌干达、坦桑尼亚和埃塞俄比亚，表现出更好的经济增长率。总的来说，高贫困率和不平等很大程度上是由于这一地区多数国家的冲突，反之亦然。高贫困率（即金融、人力和社会资本的低下）还为治理不善、冲突多发和人为灾害创造了条件。

由于冲突引起的贫困、相应的物质和社会基础设施的破坏，饱受国家战争创伤的城市会有更高的贫民区居民和流离失所的人口比例。最近或持续不断有冲突的国家，如安哥拉、布隆迪、中非共和

国、科特迪瓦、刚果民主共和国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、利比亚、卢旺达和塞拉利昂，贫民区的人数比非洲大陆的平均水平高出5%以上。这最有可能是一种低估，因为那些饱受战争创伤的国家的统计数据通常无法获得。

世界上30%的难民在非洲，非洲庇护了——据官方估计——全球最多的难民：52.5万布隆迪人、50万索马里人、49万塞拉利昂人、47.5万苏丹人、35万安哥拉人、34.5万厄立特里亚人、29万利比亚人，以及25万刚果人。主要为妇女和儿童的人口迁徙，无论内部或跨国界，都是超出“正常”比例的。最近，仅在利比亚、索马里、苏丹和科特迪瓦，就有超过100万人无家可归。

在1994年卢旺达大屠杀后，大约有25万卢旺达人在24小时内涌入坦桑尼亚，形成了一个大型难民城市。这种规模的人口迁徙给居区管理方面带来了



地图5.2 1995-2003年撒哈拉以南非洲地区的主要武装冲突
MAP 5.2 Major armed conflicts in sub-Saharan Africa (1995-2003)

巨大挑战。大量的难民和国内流离失所者（IDPs）是非洲城市中政治摩擦、暴力和不安全感的持续来源。大量的难民和国内流离失所者集中在难民营，那里的环境条件与城市贫民窟相似——很难获得基础服务，并过度拥挤——往往给当地环境造成巨大压力，导致与土著群的关系恶化。许多难民要面临这样的选择：要么留在冲

突地区，并冒着面对武装力量的危险；要么寻求避难营地，但可能被反政府组织或滥用武力的叛乱分子强制征兵。他们生活在非常恶劣的环境中，是最脆弱的群体，缺乏最基本的服务，靠最低限度的食物为生。破坏食品供应且驱使人们离开他们的土地上，是近年来被应用的战争手段的一部分。

或预防措施知道得比城市居民少。

尽管贫民区的形成是由于历史上的殖民种族隔离政策——种族隔离时期的南非最为糟糕——但它们也是文化抗争的场所，在这里部落和种族才能通过强大的团结力继续发展。贫民区不仅体现了社会经济分化，也反映出基于民族和宗教身份的传统社会分化。例如在阿比让和拉各斯，有些贫民区是众

所周知的“民族”贫民区，聚集着那些对强大的民族传统和宗族团结有依赖性的群体。这种强大的维系保障了社会资本。然而，在大城市，宗族的活力和民族的凝聚力都有减弱的趋势，尽管民族身份有时被当作政治工具，比如，内罗毕的一些贫民区经常成为政治战场。

转型经济体中的城市贫困问题

Urban poverty in the transition economies

随着近13年来全球一体化背景下，各国经济管理和政府行政的变化，东欧和前苏联的贫困的本质也在发生变化。在东欧，经济衰败在此期间加重，因为国有部门就业收缩，而私营企业的就业却没有相应的扩大。在高通胀的大背景下，实际收入、养老金与社会保险也急剧下滑。前苏联解体引起了传统的贸易及货币体制的瓦解，这进而导致1990~1996年期间GDP迅速灾难性的45%的下降。⁶⁹随后，该地区收入不平等的现象加剧。贫困及失业率显著增加。比如，据观察研究，俄罗斯迅速私有化的失败，“不是一次意外”，而是缺乏竞争政策、缺乏能够支持成功转型的体制和法律基础设施的“可预测的结果”。⁷⁰制度、法律基础的缺失，急需一次成功的改革。虽然，贫困在柏林墙倒塌之前就存在，当时影响了6%~10%的苏联人口，⁷¹但是现在，看着新增加的数百万计的贫穷人口生活在类似最不发达国家的环境中，可以说，拥有更好的生活的梦想要破灭了。

在东欧和中亚地区，家庭贫困在过去12年里增加了5倍，负面社会影响无处不在：酒精中毒（尤其是男性）、自杀和死亡率大幅增加，结婚率下降，离婚率上升⁷²。2002年，46%的前苏联及东欧居民收入每天不足4美元，相比之下，西欧居民则

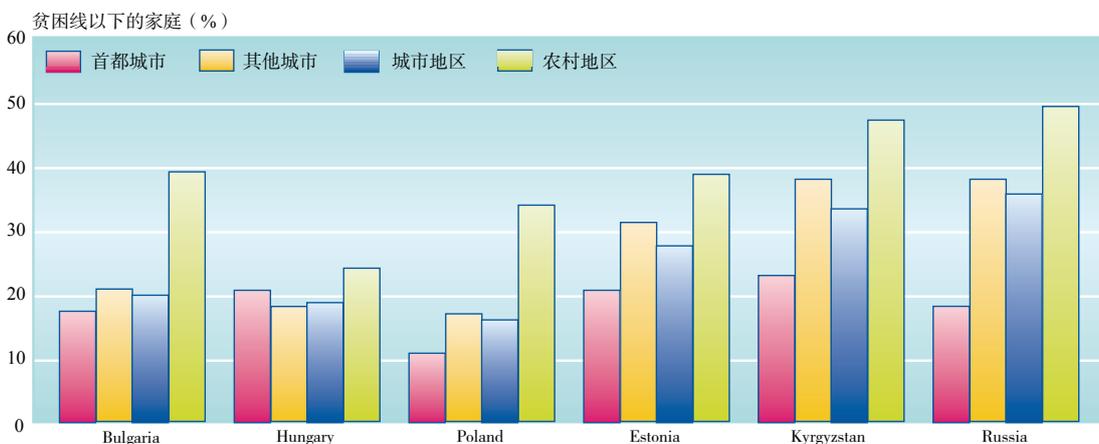
专栏5.10 刚果民主共和国的难民营

BOX 5.10 Refugee camps in the Democratic Republic of Congo

1994年卢旺达危机的死亡人数是数以百万计的：80万名受害者惨遭种族灭绝，200万名难民被迫离开卢旺达，约150万人流离失所。难民营最初完全陷入混乱，并且没有最基本的服务设施。1994年7月，霍乱和其他疾病爆发，导致数万人死亡，特别是影响了有100万难民的戈马营。同时，难民当中的武装分子使平民暴露在危险中的风险增加，这使他们容易受到恐吓，骚扰以及被武装团体强制征兵。被迫的人口流动使人们处于艾滋病毒传播的更大危险中。士兵或准军事部队实施的强奸和其他形式的性暴力以及与性别相关的暴力行为，经常成为战争武器及恐吓战术。

为每天10美元⁷³。同时，53%的俄罗斯人、23%的罗马尼亚人、28%的拉脱维亚人、62%的哈萨克斯坦人及88%的吉尔吉斯斯坦人可赖以生存的收入更少。

尤其在后共产主义国家中，日益严重的贫困和城市贫瘠是它们转型过程的系统性的社会副产品。在这些国家中，有超过一半的国家中的城市贫民组成了弱势群体的绝大部分。这个模式和全球的情况是相反的，从全球范围说，只有不到15%的国家的城市贫民人口超过农村贫民。此外，整体上看整个区域，城市贫民人口是农村贫民的2倍之多。



资料来源：世界银行，2003c
Source: World Bank, 2003c

图5.13 样本国家贫困水平比较
FIGURE 5.13 Poverty levels comparison, selected countries

欧洲的罗姆人贫困社区

EUROPE'S POVERTY-STRICKEN ROMA COMMUNITIES

阿斯科尔德

Askold Krushelnycky

未来几年对罗姆人而言至关重要。目前生活在欧洲的罗姆人有600多万，且大多数生活在前共产主义国家，其中一些国家已于2004年5月加入欧盟。罗姆人希望，欧盟所支持的宽容度可以打破长达一个世纪之久的歧视和迫害。

罗马尼亚约有200万罗姆人，是欧洲罗姆人最多的国家，计划在2007年加入欧盟。但罗姆一词并不是从罗马尼亚派生而来。罗姆人在罗马尼亚被奴役直到1864年。在一场鲜为人知的大屠杀中，纳粹杀害了50~150万个罗姆人。

罗姆人（意思为“男人”、“人”），也被称为吉普赛人、茨冈人，大多数称呼中含有贬义。

许多罗姆人通过部落和族群来识别自己，这些部落包括Kalderash, Machavaya, Lovari, Churari, Romanichal, Gitanoes, Kalo, Sinti, Rudari, Manush, Boyash, Ungaritzza, Luri, Bashaldé, Romungro, Xoraxai。虽然没有普遍的罗姆文化，但所有罗姆人却有着同样属性：最低劣的教育、卫生和就业机会，最高的监禁率和最强的福利依赖性。罗姆人在所有欧洲人中平均寿命最低，但他们又有着最高的出生率，因此，某中欧国家近日向罗姆妇女施压，要求她们进行绝育手术。

罗姆人还有游牧民族的名声；但随意漫步的游牧生活方式被禁止带入城镇。由于被排除在城镇外围，且缺乏正式工作，无疑导致了较高犯罪率。在匈牙利监狱中，60%的男性囚犯都是罗

姆人，是各民族平均值的12倍。在西班牙，罗姆人仅占总人口的1.5%，但却有超过1/4的女性囚犯是罗姆人。目前，大多数罗姆人都居住在村庄或城市的固定土坯住所中。但是，因为一些国家（例如葡萄牙）拒绝收集种族数据，还有一些国家则不希望公布罗姆人的信息，所以关于罗姆人的统计数据仍是不完整的。

罗姆人自身往往不愿回答官方的问卷，因为它们怀疑当局的动机，或因为罗姆人身份被认为是耻辱。政府官方的统计和罗姆人的工作机构之间也可能存在差异。斯洛伐克政府报告有1.7%的罗姆人，而其他机构认为这个数字接近10%。

毫无疑问，在大多数（但不是所有）西欧国家，罗姆人一般接受更好的治疗，并有着更多的法律补救机制。

罗姆人通常生活在最贫穷的社区，具有贫民区的所有特征——如Marchevo，位于保加利亚的罗多彼山脉，400人那里生活，没有基本的服务，失业率为100%。

欧洲中部的国家也有类似的罗姆人贫民区。保加利亚有300个这样的定居点，斯洛伐克已超过600个。在大多数定居点，15岁以下的儿童占总人口的40%~50%。婴儿死亡率和出生缺陷在上升，并且最近爆发了肺结核。失业率在70%以上是常态。共产主义的垮台，那么多的偏见，应该为他们的高失业率负责。

自从共产主义垮台后，在许多地方增加了“强迫集中居住”。在捷克的一个小镇上，当地政府建造一堵围墙围

绕的区域居住着罗姆人。在欧盟和欧洲委员会巨大的压力下，政府才下令拆除围墙。

西欧各国政府为庇护者和非法移民中大量的罗姆人而困扰。而预定2004年欧盟的扩张将导致巨大的人口流动，有迹象显示，罗姆人可能尝试利用欧盟的权利和自由运动迁移到西欧以寻求更好的生活。

欧洲理事会（CoE）负责罗马政策的副秘书长Maud de Boer-Buquicchio说：“罗姆人问题触及了欧洲委员会的核心价值”。

欧洲理事会曾与欧盟及经济合作发展组织（OECD）一起共事，发展教育、促进医疗、刺激罗姆人就业、提高罗姆人妇女的地位。然而，尽管中央政府希望改变对罗姆人传统的敌对态度，地方政府往往对于摆脱偏见不太感兴趣。

然而，所有为罗姆人或组织工作的机构认为，罗姆人社区的发展主要因素依赖于他们自己是一个谎言。只有当罗姆人推选可以代表他们的各级领导人以及国际组织时，这样的突破才会发生。因此，欧洲理事会想要和罗姆人代表建立一个协商论坛，那对于罗姆人社区的确将是一个历史性的里程碑。

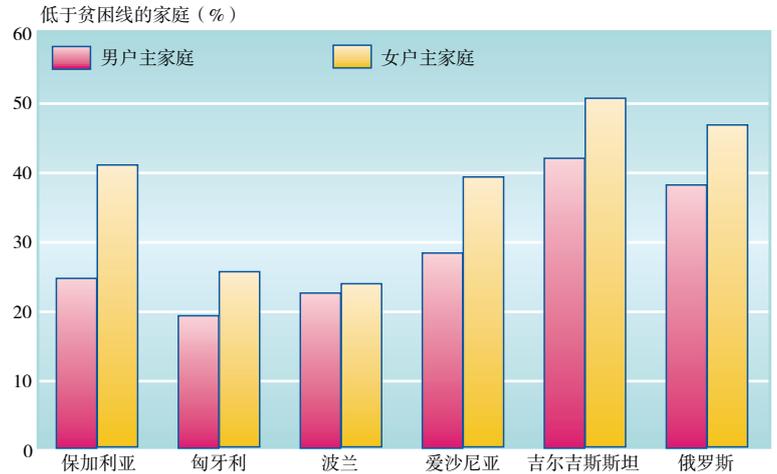
Askold Krushelnycky：英国特派记者，在《泰晤士报》做过助理编辑，然后作为南亚记者，欧洲首席记者。他一直在印度、俄罗斯和乌克兰。他目前住在捷克共和国的布拉格。

该地区的中等城市更容易受到经济下滑的影响，因为大城市不仅有更多的国内和外国投资，而且也由于处在或靠近决策中心而会获得更好的服务和供应⁷⁴。

在一项最新的对6个国家⁷⁵进行的贫穷问题的调查（参考图5.14和图5.15）表明：城市的贫穷程度要低于农村。调查还指出首都城市，如莫斯科、索菲亚、华沙、塔林和比什凯克，贫困人口要少于其他城市，分别为20%、3%、7%、11%和15%。针对收入的统计显示，城市，尤其是首都城市，能够提供更多机遇，创造更多财富。但同时，也更容易拉大贫富差距，使在城市中生活的穷人比农村的穷人生活更为艰难。一些城市，如一些以往的工业城镇，正面临着重大的危机。以俄罗斯的“铁锈城市带”为例，纺织业已经在竞争中被淘汰，而新的产业还未发展，该地方便因为大量的失业而贫穷程度非常高。

人口负增长也成为了一个重要问题，因为死亡率在增加，⁷⁶而生育率却没有达到能补充人口的水平。⁷⁷在东欧和中亚，艾滋病毒/艾滋病正以灾难性的速度传播。目前，这两个地区的传播速度比3年前增长了15倍，成为世界上艾滋病毒/艾滋病传播速度最快的地方。艾滋病毒/艾滋病已经成为了当地最严重的威胁，导致这一现象的原因是年轻人中的毒品泛滥和有风险的性交易的增加。人口数量的改变也会影响到人类年龄结构的改变，直接导致人口的严重老龄化。在过去的50年里，保加利亚、匈牙利、波兰和俄罗斯联邦的国家人口平均年龄已经超过65岁，是之前的一倍以上。人口老龄化就意味着劳动力的萎缩，从而导致生产力的降低，以及公共社会开支的增加。在现今社会服务下降、生活标准降低、社会和政治都面临危机的情况下，人口老龄化则成为一个极其严峻的问题。

在反映国家整体情况的总和数据的背后，城市和农村之间、城市和城市之间，以及社区之间还存在着巨大的差异。市场改革更是大幅度的加强了现有的不平等，更产生了新的不平等，尤其在住房方面。1991年前，公租房还是苏联和东欧（保加利亚、匈牙利、罗马尼亚和前南斯拉夫除外）的土地租用权的主要形式。公租房的房租由政府定价并控制，房租只占到一个家庭收



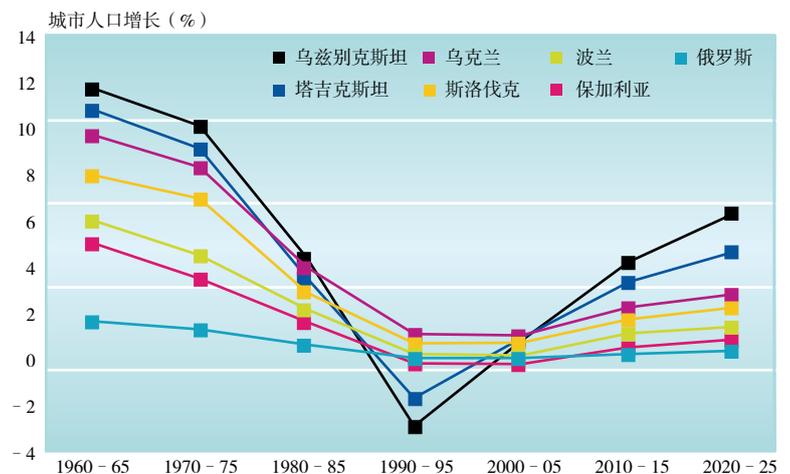
资料来源：世界银行，2000b
Source: World Bank, 2000b

图5.14 贫困线以下的女性户主和男性户主家庭
FIGURE 5.14 Female- and male-headed households below the poverty line

入的3%~6%，保证了人们可以支付得起住房的开销⁷⁸。

但是，公租房通常以“按需”和“奖励”的形式来进行分配，由此真正需要的工人和社会弱势群体们却不一定能得到。一些被忽略的群体则生活在贫民区，或类似于贫民区的环境里，没有充足的基础设施，或住在过度拥挤的贫民区单元里。

1991年改革后，公租房开始私有化，卖给了私人。这项改革针对的是城市内的住房，以大型以及首都城市为重点。这次住房的私有化产生的主要影响是使低收入家庭，主要是老年人从更有吸引



资料来源：United Nations Population Division, 2002a

图5.15 1960~2025年样本国家的城市人口增长
FIGURE 5.15 Urban population growth in selected countries, 1960-2025

力的城市内部搬出。低收入家庭可享受优惠居住公屋，这些公屋的价格远远低于市场价，但低收入家庭仍往往无法负担房屋维护成本，他们被迫变卖房屋去住郊区那些更合适的房屋，有时两家、三家合租房子。对于这种典型的贫困家庭，一个普遍的生存办法就是出租整套房屋，或出租一部分，自己搬到亲戚家，与亲戚合租。由于房屋产权人增加，有了新的家庭开支，而家庭收入却在减少，因而产生了新的问题，城市贫困人口新的住房策略产生了。

至于公平问题，私有化进程中真正受益者是那些长期租房并在之后获得所租房屋的人，他们在城市中地理位置优越的地方买下了长期租住的老房子。另外，私有化也极大影响了价格差距，使尚未成熟的城市房地产市场的差距进一步加大。从1990年开始，房价有了戏剧性的增加。首都的房价往往比其他城市的房价高出30%到50%。数据显示，在布拉格、布达佩斯和卢布尔雅那（Ljubljana），城市内部和城市周边的房价存在巨大的差距，数据也揭示了特殊的次级住房市场，其中房价差异巨大。在这个变化之前，由于人们在劳动力级层上的不同地位，以及教育和职业因素，住房的空间隔离现象确实存在，只是差距并未像西欧那些城市那么显著。房产的私有化，加上收入差距的拉大、资产市场的发展和随之而来的住房市场的流动性，共同形成了新的城市社会结构。有一些人去了偏远落后的地区，而另有一些成了负担得起市场房价的中产阶级。

由于收入的减少和人口增长速度的下降，该地区房地产市场出现了极大幅度的萎缩，新住宅的需求量下降。而这个机制大城市里略有不同，因为大城市的人口仍在增长、收入较高、住房私有化改革也在进行。这也许就是隔离造成的最糟糕的影响，不公平更严重，并被转化为恶劣的生活环境及更容易形成贫民区。

近期的一个贫民区评估反映了该地区的恶劣住房条件，评估显示，在经济转型期国家中，城市中大约1/10的人居住在贫民区，没有充足的基本服务，居住环境过度拥挤。中亚地区，超过半数的城市人口居住在贫民区（塔吉克斯坦有56%、吉尔吉斯斯坦51.8%，乌兹别克斯坦50.7%）。中亚的其他地方，城市贫民区的比例相对较低，摩尔多瓦31%、哈萨克斯坦30%、罗马尼亚19%。

波斯尼亚、黑塞哥维那（Herzegovina）、克罗地亚、马其顿共和国的比例更低，大约在8%左右。战争所造成的影响还未体现在这些数据中，这个地区大约100万居民的住房由于战争而受到破坏和摧毁⁷⁹。其他东欧国家，如保加利亚、捷克共和国、匈牙利、立陶宛、波兰、俄罗斯联邦、斯洛伐克和斯洛文尼亚的贫民区比例更低，在5%左右。

家庭结构、年龄、性别以及种族划分对于贫困的发生率以及恶劣生活条件的形成产生了重要的影响。庞大的家庭以及老年化的家庭更加容易进入贫民状态。单身女性家庭尤其贫困，靠领取抚恤金为生的老年妇女沦为贫民的概率更大。中欧及东欧地区最大的少数民族，罗姆人（吉普赛人）就是最好的例子，他们的状况体现了某些少数民族受到经济转型的影响程度。（见专栏 5.11）

发达经济体的无家可归者

Homelessness in the advanced economies

与福特主义相关联的社会模式，在新千年初曾受到质疑，从20世纪50年代开始，这个社会模式逐渐形成了北美以及欧洲的生活方式。这些国家的福利制度也越来越无法解决城市人口的收入差距问题。经济发达的国家中无家可归的人达到空前的水平，这也成为了新纪元中全球化所导致的社会变化的症状。在巴黎的郊区、伦敦的城市中心区域、纽约的犹太社区，贫困和不平等已经达到惊人和令人难以接受的水平。

50年来，西欧国家中无家可归者的数量达到了最高水平⁸⁰，哪怕第二次世界大战结束时也没有达到这样的规模。有估计，在2003年冬季，大约300万西欧人会成为无家可归者⁸¹。然而，无家可归的现象并不仅仅局限在西欧，在美国，大约有350万无家可归者，包括90~140万的儿童⁸²。在加拿大，无家可归者的人数在稳步增长，达到了远超上一代的规模⁸³。据估计，西欧和美国无家可归者的总人数和丹麦的总人口相当。（见表5.7）。

在过去30年贫困已经扩散到了欧盟国家⁸⁴。儿童的贫困问题尤为突出，近几年在一些国家这种

专栏5.11 罗姆人社区

BOX 5.11 The Roma community

许多在过渡社会的罗姆人长期陷入的贫困，并且越来越生活在空间上隔离的地区。ⁱ

在过去,作为政府集成或同化活动的一部分,许多罗姆人随着就业即可享有住房。房租都是免费或大量补贴的。在过渡期间,随着许多国有企业关闭或被重组,以及集体农场破产,许多居民失去了工作。现在这些地区中的许多都有高度集中的贫穷。ⁱⁱ

罗姆人现在的贫困水平是在保加利亚、匈牙利和罗马尼亚的非罗姆人的4至10倍,在罗马尼亚和保加利亚近40%的罗姆人每天的生活费不足2.15美元。ⁱⁱⁱ

据说在罗马尼亚超过60%的吉普赛人生活在贫困线以下,并且80%没有正式资格。^{iv}

在保加利亚,罗马尼亚和匈牙利比较罗姆人和非罗姆人的访问服务的最近调查表明,罗姆人更可能被剥夺基本服务,因此更有可能生活于类似贫民窟的条件。

Notes: i Ladanyi, 2000; ii Revenga et al, 2002; iii Ringold et al, 2003, iv Reyniers, 2000



欧洲的罗马(吉普赛人): 一个文化方面有活力但社会方面被排除在外的社会。

Europe's Roma (gypsies): a culturally vibrant, but socially excluded community

现象的增长情况日趋显著。据报道这种现象在英国最为显著,在不到20年的时间里,贫困儿童的人数增加了不止三倍⁸⁵。据记录20世纪90年代,

美国、德国、西班牙和爱尔兰,儿童的贫困率达到8%到25%⁸⁶。如今,15%的欧盟市民面临贫困的风险。

专栏5.12 贫困的女性化

BOX 5.12 The feminization of poverty

所有的标准指标——贫困率、医疗、入学教育、作为劳动力和政治进程的参与度——都显示了女性比1991年前更处于劣势。新的经济形势迫使许多妇女失去正式工作或者到非正式就业市场,那里的社会支持可以忽略不计。越来越多的女户主家庭现在被剥夺了之前国家的服务,这本是保障体系的一部分:儿童保育、医疗和能够支持女性既运作一个家庭,又作为有效率的全职劳动力这双重负荷的社会支持。ⁱ

注: i 狄克逊和美盛, 2000

Note: i Dixon and Mason, 2000.

资料来源: 世界银行, 2000b.

Source: World Bank, 2000b

对俄罗斯女性贫困的最近研究表明,贫困的女性化不仅仅体现在以收入定义的高贫困率上,而且女性贫困以停滞和和极端贫困(最穷的穷人)的形式显示出异常模式。女性单亲家庭和单身老年女性面临最高的贫困风险。对于女性单亲家庭而言,贫困的因素包括母亲的个人收入低,且没有足够的私人或公共措施以填补所缺失的家庭中的第二收入渠道。对老年妇女而言,贫困是由于在老年退休期间养老津贴不足。

最佳实践

BEST PRACTICE

地平线屋股份有限公司, 印第安纳波利斯, 美国

HORIZON HOUSE INCORPORATED, INDIANAPOLIS, US

应对越来越多的无家可归, 地平线屋于1988年建立。它每周开放7天, 通过一个积极的外展队, 邀请无家可归者进来获得个人卫生服务和基本生存资源, 它为人们提供电话使用、住所、邮件接收和存放个人物品等服务。这些服务意图增强每个无家可归者的个人独立性和重新融入社会的能力。地平线屋由各种机构参与组成, 在做礼拜和专业机构的地方现场服务, 提供医疗队、精神健康咨询师、老兵济贫项目、市民法律咨询以及家庭和工作帮助。

Source: www.bestpractices.org.

造成贫困的原因有很多, 在最近的社会和政治分析中, 经常会有关于全球化直接导致贫困的论断。无论是不是全球化引起的, 长期失业、工作不稳定和不充分的保障体系共同产生各种形式的贫困和社会排斥, 这些现象在一些城市中表现特别突出。自20世纪70年代以来, 制造业、建筑业、货物运输和仓储行业的萎缩, 使得对非技术型的人力工人的需求大幅下降。与此同时, 对管理人员、专业人员和技术人员的需求开始增长。最近, 工业和服务向南部的转移, 进一步减少了经济发达国家内的就业机会, 因为一些技术型的工作被转移到了低工资国家。把IT行业和一些特定流程, 如客服, 外包给印度、菲律宾和其他低工资国家, 已经被欧美企业的高层视为节约成本的好方法, 但也使这些国家的工会日益担忧。

尽管人口增长几乎停滞, 许多欧洲国家在过去约10年内保持了基本不变的失业率水平。⁸⁷然而最近, 一些欧盟国家的失业率略有下降。与此同时, 北美, 失业率从2001年的4.8%增加到2002年的5.6%; 加拿大同期从7.2%提高到7.6%。此外, 最近的一些研究报告指出了隐藏的失业率以及越来越不稳定的工作环境,⁸⁸因为长期处于贫困的人中有很大一部分是属于“有工作”的。

20世纪80年代晚期开始, 贫困也与国家为大部分市民提供进入市场所需的最低条件的能力日益减弱有关。如今, 保障体系无法覆盖欧洲社会中最弱势的人群。最终城市贫民无家可归, 达到某个阶段后, 便无法以家庭、网络、社区的形式调动社会资本和共同的价值观。他们被剥夺了参与市场经济竞争的能力, 没有国家福利的支持, 缺乏社会资本, 他们中的大多数人陷入无家可归境地的, 疾病、毒品、酗酒、身体和性虐待更恶化了他们的弱势状态。⁸⁹

在过去的10年, 经济发达国家中无家可归之人发生了重大的变化, 以前被老“酒鬼”占据的公园长椅新添了年轻的、极度贫困的失业男性; 精神恍惚的人或患精神病的人, 整日担心身边所发生的每一件事情; 逃避暴力和被毁的家庭环境的妇女和儿童; 被无法负担或不关心的家庭抛弃的少年。⁹⁰此外, 无家可归不仅涉及个人, 还涉及家庭, 这表明传统的福利系统未能适应今天改变了的社会和家庭环境。

表5.7 发达经济体中有记录的无家可归者

TABLE 5.7 Reported homelessness in the advanced economies

国家	最新的无家可归数据	年
澳大利亚	147000 (homeless service users) (无家可归设施使用者)	1996-1997
奥地利	21000 (homeless service users) (无家可归设施使用者)	1998
比利时	18880人	1998-1999
加拿大	35000-40000	2000
丹麦	7365人	2000
芬兰	10000人	2001
法国	201000人	2001
德国	500000人	2000
希腊	10000人	2002
爱尔兰	5234户	1999
意大利	17000人	2000
卢森堡	362名妇女, 365名儿童	2000
荷兰	26175人	2002
葡萄牙	里斯本1300人/波尔图1000人	2000
瑞典	8440人	1999
英国英格兰	英格兰113590人 需要得到优先救助 苏格兰: 34040 / Wales威尔士: 4171人	2000-2001
美国	约350万人 (135万名儿童)	2000

注: 解读数据要注意, 由于它们是根据不同的定义记录的, 所以不能用于国际比较
资料来源: 多种来源; 欧洲数据由无家可归者国家管理机构欧洲联盟(FEANTSA)于2002年统计; 美国城市研究所, 2002

Not: These figures should be interpreted with caution, as they are based on different national definitions. As such, they cannot be used for international comparison.

Source: Various; European date assembled by the FEANTSA, 2002; Urban Institute, 2000 (US)

专栏5.13 无家可归的定义

BOX 5.13 Defining homelessness

无家可归者国家管理机构欧洲联盟 (FEANTSA) 采用的对“无家可归”的操作型定义在住房问题上提出了一个简单但明确的定义, 即符合下列情况之一者, 可定义为无家可归:

- 无屋顶: 定义为露宿街头。这是无家可归最明显的形式。生活状况混乱或生活不定的人构成了无屋顶人口的绝大部分。对露宿街头者的成功安置, 取决于是否有适当的支持, 也取决于是否可获得临时和永久性住房。
- 无房屋: 属于这类情况的人, 尽管可求助于应急避难所或长期收容机构, 但由于缺乏适当的旨在促进重返社会的支持, 仍可被归类为无家可归者。那些因为社区没有充分的住宿(支持)来满足他们需要而被迫生活在机

资料来源: 埃德加等, 2002 Source: Edgar et al, 2002.

构的人, 因此被视为无家可归。在这种背景下, 无家可归是指缺少住房, 同时也缺乏社会网络。

- 生活在无保障的住房: (土地租用权无保障或临时住宿) 这可能是永久性住房很难获得的结果。它也同样反映了对能够使人们顺利获得租用权的适当支持的需求。提供适当的支持, 在帮助人们在租用权期限内获得属于自己的永久住房是至关重要的。这个类别还包括非自愿地与他人共同生活在不合理的环境中的人, 以及个人安全受到暴力威胁或恐吓时(例如, 处于家庭暴力、种族暴力或骚扰的危险中的女性)。
- 住宿不充足: 这一类别包括住宿环境不适合人类居住或过度拥挤(基于国家或法定标准)的人, 以及那些生活在篷车或船上的人。

专栏5.14 妇女遭遇的无家可归和家庭暴力

BOX 5.14 Women's homelessness and domestic violence

一天晚上我的丈夫和另一个女人回家。他把我拖下楼——我怀有五个半月身孕。所以我离开了(莫娜, 54岁)。家庭暴力是导致英国女性无家可归的主要原因。《慈善危机》的报告发现, 63%的年龄在30到49岁的无家可归妇女表示, 家庭暴力是她们失去家园的关键原因。超过一半的女性曾露宿街头, 多数还不止一次——尽管事实上这使她们更易遭到强奸和虐待。其中一些人求助于毒品和酒精来遗忘危险。女性无家可归的其他原因是家庭破裂、严重的心理健康问题和童年时遭到虐待。许多人拒绝去夜间收容所, 认为它们肮

脏、暴力且不安全。而且很大部分的人最终在招待所待得太久。一个女人甚至在招待所待了20多年。

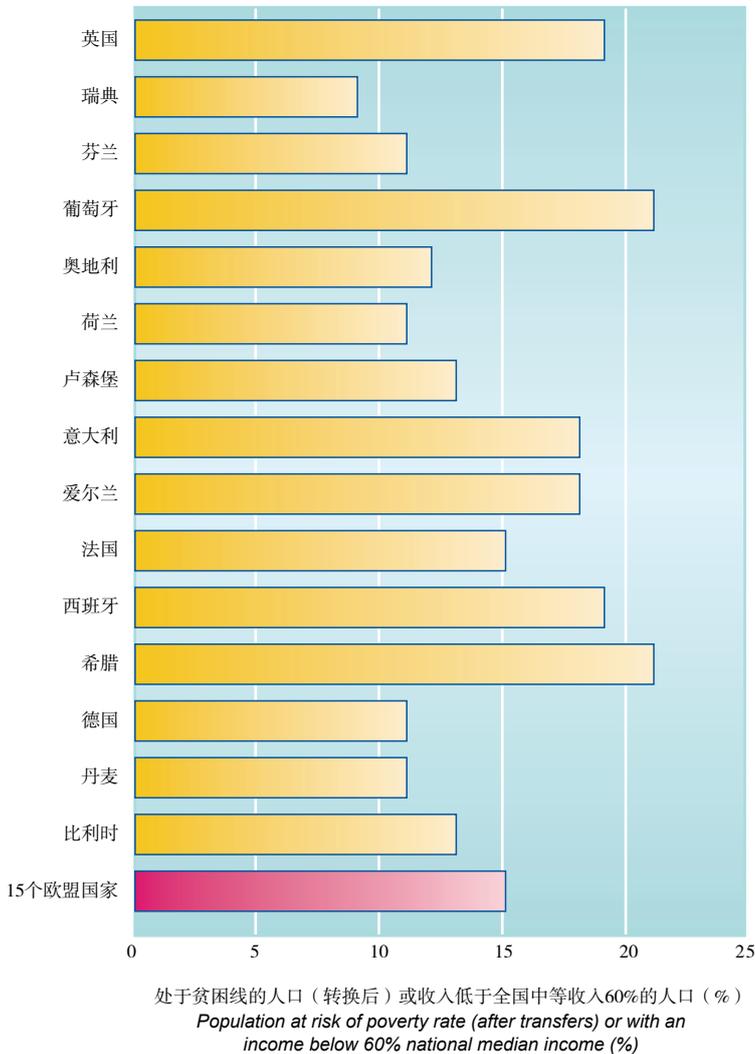
有人说招待所生活使她们虚弱, 部分人在使用抗抑郁药或使毒品、酒精。许多人说她们想要工作, 但是这样做又不划算, 因为她们不能放弃失业人员才有的住房补贴以支付对她们来说很高昂的招待所费用。大多数女性表示, 她们欢迎向她们提供更多的随时入住的住宿, 这样她们就可以离开招待所了。而且她们想要获得更多支持, 以摆脱无家可归的状态。

资料来源: 报告《眼不见, 心不烦?》(无家可归者国家管理机构欧洲联盟 (FEANTSA), 2002) 采访了英国各地的77名女性, 目的是找出在无家可归人数总体上减少的背景下, 为什么生活在招待所或露宿街头的女性反而增多的原因。

Source: The report Out of Sight, Out of Mind? (FEANTSA, 2002) interviewed 77 homeless women across the UK in an effort to find out why, when homelessness was decreasing in general, the number of women in hostels or on the streets was increasing

家庭成员无家可归有许多复杂和相互关联的原因: 债务、拖欠租金、失业、家庭关系破裂和

家庭暴力、精神病、滥用药物和残疾, 这些会引起不稳定性恶性循环, 使家庭成员一次又一次



资料来源：欧洲统计局，1999
Source: Eurostat, 1999.

图表 5.16 15%的欧盟市民有贫困风险
FIGURE 5.16 15 per cent of EU citizens at risk of poverty



富裕街区的街头
In a wealthy street

地变得无家可归，因为他们面临的问题没有得到解决，而当地和国家机构又不能有效地干预。在多数大城市，租金的增长、公共住房的短缺和避难住房需求的增加，意味着成千上万的年轻人、家庭和老年人都被排除在住房服务范围之外，而只能到大街上寻求遮风挡雨之所，因为他们实在无处可去。仅受过中等或以下的教育的人就业机会会更少，导致贫富差距日益扩大。在一些国家，例如美国，对患有严重精神疾病者的政策支持取消和长期医疗保障的大幅度减少，使很多人对住房的选择非常有限。此外，住房政策中的种族、民族和阶级歧视，以及分区限制等使有些人无法获得可负担的住房的现象依然存在于许多城市地区。⁹¹对住房福利评估的延迟反而加重了这套体系原本想避免的问题，许多人因为住房福利政策的“习惯性拖延”失去了家园。⁹²有越来越多的家庭被安置在不安全的、设备简陋的、仅提供床和早餐的旅馆内，有时远离原来的家和社区或其他支持体系。

无家可归的新情况是，出现了很多与长期无家可归者相对的短期无家可归者。除了明显的流浪汉，“新”的无家可归者往往住在篷车里、小汽车里、棚屋里，或者亲戚朋友家的沙发上。即便流浪仅是一段由收入、心理和身体健康引起的生活中的插曲，它也往往是毁灭性的⁹³。

在经济发达国家中，人们似乎越来越意识到年轻的流浪者已经成为一个问题。⁹⁴那些寄养在看护所、青年护理机构，或者生活在贫困家庭或暴力家庭的儿童，还有流浪者的孩子更有可能成为无家可归的儿童。年轻人要独立，这意味着他们要获得收入、自给自足或建立一个新的家庭，同时也受到失业大环境的影响。数据显示更多的年轻人长期依赖他们的父母，这与学习时间的延长和第一次就业的推迟有关。欧洲的住房市场显示出私有住房的普及性，而单身青年则缺少负担得起的租住房的现象。⁹⁵

最终，全球化也产生大量无家可归的国际移民，包括寻求庇护者、难民、经济或劳工移民和非法移民。欧盟报道越来越多的无家可归的移民要求和使用的为无家可归者提供的相关服务。这项数据在过去的10年里急剧上升，预计将以稳定的速度继续上升。无家可归的移民倾向于集中在城市地区，因为大城市可以提供更多的就业机会，

专栏5.15 无家可归的儿童

BOX 5.15 Child homelessness

无家可归的儿童所经历的遭遇从直接露宿街头，到各种形式的临时投宿。这对他们的童年早期尤其有害。无家可归的学龄儿童的入学和上学往往面临障碍，包括交通问题、居住证明、无法获得之前的学校记录、缺少衣服和学习用品。无家可归的孩子们遭受欺凌、污辱。他们情绪低落、迟到缺席都是常见的。频繁的搬家和转学导致学习成绩差，教育效果大打折扣。在伯明翰的一项研究中发现只有29%的无家可归的孩子读了主流学校，其中73%是在成为无家可归之前上学的。

来源：《住处》，2002a；德雷南（Drennan）等，1986；琼斯，2002；《住处》2002b；《何处为家，布里斯托尔的儿童和无家可归者》无家可归者国家管理机构欧洲联盟（FEANTSA），2002；《住处》NCVCCO，1995；福斯丹尼斯（Vostanis）等，1999。

并且那里已经形成了移民社区，可以为新来者提供他们需要的支持。⁹⁶同时，周而复始的种族、宗教和文化抵制除了形成专供富人的封闭式社区和封闭式购物中心外，还持续导致“种族贫民区”的形成。当前的挑战已经不只是应对无家可归的问题；亟待解决的还有：针对正在形成的贫困的空间结构，以及由于不平等的城市政策引起的社会隔离现象的有效应对政策。



无家可归者营地
Homeless encampment

专栏5.16 无家可归与艾滋病毒/艾滋病

BOX 5.16 Homelessness and HIV/AIDS

在纽约，每四个艾滋病毒感染者中就有一个是无家可归者或居住在边缘地区的。⁹⁷洛杉矶的一项研究发现，2/3的艾滋病患者是无家可归者。⁹⁸在美国，根据不同的数据来源，在无家可归者的社区中，感染艾滋病毒的比例高达8.5%至19.5%。由于感染艾滋病毒/艾滋病的人的收入被用于为医疗，他们更有可能成为无家可归的人。同时，由于其生活环境，无家可归的人更有可能感染艾滋病毒/艾滋病。许多无家可归的青少年发现用性交换食物、衣服和住所是他们在街头生存的唯一手段。因而，无家可归的青少年有更大的风险会感染艾滋病或艾滋病毒相关疾病。无家可归者很少会知道自己已感染艾滋病。只有极个别了解艾滋病的治疗方法，而能得到这样的治疗的人就更少了。⁹⁹可悲的是，感染艾滋病毒/艾滋病的人更可能在得到住房援助前便死了。

注：

i 来自哥伦比亚大学社区健康顾问信息网络（CHAIN）2000年的数据。这个数据似乎正在上升。最近纽约市艾滋病毒/艾滋病服务管理（HSSA）听证会强调了患艾滋病的无家可归者人数上升的现象。

ii 住所合作有限公司，1999。

iii 柯里，2000。

最佳实践

BEST PRACTICE

城镇营地委员会（TANGENTYERE）：澳大利亚本土居民住区

TANGENTYERE COUNCIL: INDIGENOUS URBAN SETTLEMENT, AUSTRALIA

城镇营地委员会（Tangentyere）是一个志愿组织，旨在解决住在澳大利亚中部城市艾丽斯斯普林斯边缘营地的原住民的需求问题。人们远离故土，把不同的文化带入一个经常会出现派系斗争和抗争的环境中。另外，本土文化和欧洲文化

资料来源：www.bestpractices.org

对抗的压力时而造成极端紧张的状况。城镇营地委员会在住房、基础设施、就业、培训、教育和其他社会服务方面提供社会支持。它鼓励和依赖于社区活动的参与，旨在创造一个更安全、更稳定的城镇营地居民生活环境。

注释:

Notes

- 1 This chapter is based on a draft prepared by Christine Auclair, UN-Habitat.
- 2 World Bank, 2000a.
- 3 UN-Habitat, 2003a, p52.
- 4 Stiglitz, 2002.
- 5 The definition may be locally adapted according to the situation in a specific city. For example, in Rio de Janeiro living area is insufficient for both the middle classes and the slum population and is not a good discriminator. It could either be omitted, or it could be formulated as two or more of the conditions such as overcrowding and durability of housing.
- 6 The UNDP Human Development Index (HDI) includes four sub-indices based on life expectancy, adult literacy, school enrolment and GDP per capita.
- 7 COHRE, 2003, p12.
- 8 ADB, 1999.
- 9 Between the early and late 1990s, the countries of Asia and the Pacific, as a whole, are estimated to have reduced the overall incidence of income poverty from 34 to 24 per cent; UNESCAP, 2003.
- 10 UNESCAP, 2003.
- 11 UNESCAP, 2003, based on national poverty lines.
- 12 UNESCAP (2003) argues that successful countries in poverty reduction put a great deal of emphasis on agriculture or on export-oriented, labour-intensive manufacturing, or a combination of the two, in order to achieve steady increases in employment, wages and agricultural incomes.
- 13 Smith and Timberlake, 2002.
- 14 Seong-Kyu Ha, 2002.
- 15 Chia Siow Yue, 2003.
- 16 Fry et al, 2002.
- 17 *Indonesia Crisis Bulletin*, 1999.
- 18 Afsah, 1998.
- 19 Jayasuriya, 2002.
- 20 Pangestu, 2000.
- 21 About 400 million people have been lifted out of poverty at the US\$1 a day expenditure level; World Bank, 2003f.
- 22 Based on US\$1 a day poverty line, 1990–1998. UNESCAP, 2003.
- 23 ADB, 2002.
- 24 ADB, 2002.
- 25 ADB news release, 31 May 2001 (www.adb.org).
- 26 UNESCAP, 2003.
- 27 For the period of 2000–2005. United Nations Population Division, 2002a.
- 28 UNCHS (Habitat), 2001b, p14.
- 29 UNESCAP, 2003, p258.
- 30 United Nations Population Division, 2002a.
- 31 Bangladesh, 4.7 per cent; Bhutan, 5.2 per cent; Nepal 5.6 per cent; Cambodia 5.8 per cent; Lao People's Democratic Republic 5.8 per cent; and Solomon Island 6.3 per cent (1980–1997).
- 32 *Environment and Health Project Brief*, 2003.
- 33 Fry et al, 2002.
- 34 74th Plenary Assembly of the Mexican Bishops Conference, November 2002.
- 35 Thomas, 2003.
- 36 Thomas, 2003.
- 37 UNECLAC, 2003.
- 38 UNECLAC, 2003.
- 39 González, 2002.
- 40 ECLAC, 2002.
- 41 World Bank, 2003d.
- 42 World Bank, 2003b, Chapter 1, p2.
- 43 World Bank, 2003b.
- 44 The study focused on seven countries: Brazil, Guyana, Guatemala, Bolivia, Chile, Mexico and Peru.
- 45 World Bank, 2003b.
- 46 Latin America's average unemployment rate rose from 6.7 per cent in 1980 to 8.8 per cent in 1999.
- 47 Rodgers, 2003
- 48 Provisional estimates suggest that GDP per capita in Iraq has declined by two-thirds, from US\$3700 per person in 1980 to US\$1200 in 2001.
- 49 The World Bank announced that Jordan would be the worst hit, with the country's economy shrinking this year compared with previous growth estimates of up to 6 per cent.
- 50 UNFPA, 2003.
- 51 UNDP, 2003.
- 52 World Bank, 2003d.
- 53 68 millions people or 23.3 per cent of the total population in the MENA region lived below US\$2 a day in 1999; see World Bank, 2002a.
- 54 50.1 per cent of the population of East Asia and Pacific and 74.7 per cent for sub-Saharan African lived below US\$2 a day in 1999; see World Bank, 2002a.
- 55 Adams and Page, 2001.
- 56 UNDP, 2002.
- 57 Arab Urban Development Institute, Children and the City Conference, 11–13 December 2002.
- 58 This figure does not take into account the last war.
- 59 UNDP, 2002.
- 60 Population below US\$1 per day in 1993 purchasing power parity terms; see World Bank, 2003d.
- 61 Estimates from NEPAD, UNECA Conference of Ministers, 1 June 2003.
- 62 UNCTAD, 2002.
- 63 UN-Habitat, 2003a.
- 64 APHRC, 2002, p91.
- 65 This proportion is based on a rather limited sample of cities as data are not widely available for this definition of 'access to water'.
- 66 The topicality of this issue has been stressed by the Global Campaign for Secure Tenure, www.unhsp.org/campaigns/tenure/tenure.asp.
- 67 UNAIDS and World Bank, 2001.
- 68 May 2003.
- 69 Grootaert and Braithwaite, 1998.
- 70 Stiglitz, 1999.
- 71 Braithwaite, 1995.
- 72 Dixon and Mason, 2000.
- 73 WHO, 2002.
- 74 From Commissars to Mayors: Cities in the Transition Economies, The World Bank, September, 2000, pp. 1,16
- 75 Grootaert and Braithwaite, 1998. Figures are based on household expenditure and income data for transition economies data sets (HEIDE). The poverty rate or the proportion of households below the poverty line was calculated as equivalent to two-thirds of the mean household expenditure per adult. The poverty gap is the poor's average shortfall in expenditure from the poverty line.
- 76 For instance, transitional Russia is going through a 'mortality crisis' that started with approximately 2 million additional deaths recorded between 1990 and 1995. The death rate from homicide in Russia is now about 20 times higher than in Western Europe and is among the highest recorded anywhere in the world. Shkolnikov and Cornia, 2000; Chervyakov et al, 2002.
- 77 UNFPA, 2002.
- 78 Pichler-Milanovich, 2000.
- 79 Wegelin, 2003.
- 80 Ghosh, 2003.
- 81 FEANTSA estimates in Ghosh, 2003.
- 82 Urban Institute, 2000.
- 83 Pohl, 2001. According to Murphy (2000), there were about 35,000 to 40,000 homeless in Canada in 2000.
- 84 OECD, 2002.
- 85 They increased from 1.4 million in 1979 and 4.4 millions in 1997. According to European Community Household Panel (1996) data, almost 25 per cent of children live below the poverty line. Other data show that 39 per cent of children were poor at least once over a five-year period – more than twice the child poverty rate for a single year (see Bradbury et al, 2002).
- 86 Bradbury et al, 2002.
- 87 ILO, 2004.
- 88 Beatty et al, 2002.
- 89 Interview with Freek Spinnewijn, Director of the European Federation of National Organisations working with the Homeless (FEANTSA, Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri) in Ghosh, 2003.
- 90 Murphy, 2000.
- 91 Burt, 2001.
- 92 'Benefit delays cause homelessness', BBC, 25 May 1999. A survey conducted by the National Association of Citizens Advice Bureaux (NACAB) in England and Wales found that more than one in five people had been threatened with eviction because of benefit delays.
- 93 Murphy, 2000.
- 94 Avramov, 1998.
- 95 Avramov, 1998.
- 96 FEANTSA, 2002.

Chapter 6

第六章

城市治理：全球化进程中的 安全性与透明度¹

Urban Governance: Safety and Transparency in a Globalizing World



全球概览 132

Global overview

城市犯罪的世界总体趋势 133

Overall urban crime trends in the world

城市犯罪的地区趋势 136

Regional trends in urban crime

亚洲和太平洋地区 136

Asia and the Pacific

拉丁美洲和加勒比地区 138

Latin America and the Caribbean

中东和北非地区(MENA) 142

Middle East and Northern Africa (MENA)

撒哈拉以南非洲地区 143

Sub-Saharan Africa

转型经济体 148

Transition economies

发达经济体 151

Advanced economies

前行之路何在? 156

Is there a way forward?

本章指出了两个越来越受到全球化影响的城市治理问题：安全与透明度。一方面，城市安全越来越受到跨国犯罪的影响，如走私和贩卖毒品、枪支和人口，全球化进程带来的越来越多的机会方便了这些犯罪行为。另一方面，腐败行为损害了城市层面的透明度，而当前解决这一挑战的方法会产生自一个可以被描述为“良好的城市治理规范的全球化”的大环境中。

就像正式经济连同市场的全球化正在国际性地扩张一样，犯罪集团同样在国际层面寻求扩大他们的组织和非法活动。这些组织通过利用世界上不同国家的法律体系之间的差异获得这些新市场。

有组织的犯罪因此变得越来越跨国化，在国际上有联系的犯罪集团也正在增加，比如黑手党和贩毒集团。许多发展水平较低的国家却有最高水平的集团犯罪，尤为引人注目的犯罪爆发在处于经济转型期一些国家。集团犯罪对城市的影响是非常有害的，特别是在城市贫困社区。尤其是贩毒，将在本

章后面会讲到。城市犯罪率高总体上会让所有的城市居民增加恐惧感并限制了他们的日常活动（参见专栏6.1），同时失去了原本可能产生的投资。

全球概览

Global overview

跨国的集团犯罪包括走私枪支、毒品和人口。这些问题的严重性反映在《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其两个补充协议中：《打击移民走私协议》和《打击人口买卖协议》。2000年，联合国千年全体大会采纳了《公约》及其两个协议，并且督促签署国家进行国际合作，采取措施打击跨国有组织犯罪。《公约》及其协议在2003年9月正式生效，而第三个针对非法制造和贩卖枪支以及他们的零部件和弹药的协议也正在起草中。

跨国犯罪组织的人口贩卖及其网络利用了国际移民模式整体增加的趋势，特别是来自发展中国家和正在向发达国家转型的国家。相比其他类型的跨国有组织犯罪，进行走私的犯罪集团可利用立法的薄弱或者国家之间法律及立法的差异，在被发现、起诉和逮捕的风险较低的情况下，就可获得巨额利润。鉴于更多限制移民的政策，以及有些国家改进了监测边境口岸的办法，非法移民要承担更高的风险，他们越来越依赖于犯罪网络将自己偷渡到目的地国家。非法移民往往陷入受帮他们偷渡的人的摆布的境地，偷渡组织人迫使他们非法就业以偿还偷渡债务。1999年，国际刑警组织启动了桥梁项目，旨在促进更有效地收集从事偷渡的犯罪团体的信息，并促进国际执法机构之间的合作，加强通过预防和调查来打击偷渡。²

人口贩卖以剥削利用移民为目的，通常通过强迫劳动、各种现代形式的奴役或卖淫。联合国毒品和犯罪办公室（UNODC）最近开始收集世界各地贩卖人口统计和估计的数据，每年估计有70万到100万人被非法贩卖。贩卖妇女和女童以进行性剥削是一个数10亿美元的产业，价值超过每年70亿美元，³风险却比贩卖毒品或武器低。⁴

联合国估计每年有超过400万人口被贩卖，其中1/4被迫从事性产业。⁵一份美国中央情报局（CIA）1999年末发表的报告显示，每年有将近5万妇女和儿童被贩卖到美国。⁶受害者通常为最弱势

专栏6.1 对犯罪的恐惧

BOX 6.1 Fear of crime

远离犯罪的安全性不仅是维持总体的经济和社会稳定以及城市增长的必要因素，同时对公民的生活质量也至关重要。城市犯罪影响人们的恐惧程度，并且影响他们的行为和社会活动，影响他们使用城市既定空间与城市交通工具的习惯，同时也会影响他们对他人的看法和行为。

对犯罪的恐惧可能是正当，也可能是被夸张的。公众对警察和刑事司法系统的不满，以及大众媒体对严重罪行的聚焦，会过度强化公众认知，增加他们对犯罪的恐惧程度，以至于与真正会受害的风险不成比例。比如，人们对入室盗窃的恐惧在某种程度上符合实际风险，而对街道安全的感受却与实际街道犯罪的程度并不一致。这种对街道犯罪恐惧与真正风险之间联系的缺乏已体现在反对国际犯罪受害者调查的结果中，也深刻地体现在人们限制其日常生活和琐事之中。

此外，不安全——无论是真实的或感受到的——是增加公民对武器的需求的关键因素。包括枪械，比如，对持械抢劫的恐惧可能会使市民增加购买枪支以自卫的需求，即使持械劫案实际上可能很少发生或者正在减少。携带武器自卫的愿望或状态某种程度上表明一个社会的不安全程度。¹

注：i Arms Management Programme, 2002.

的社会群体，特别是妇女、儿童和从贫穷国家，如亚洲、中欧和东欧、拉丁美洲和非洲招来的移民。妇女和儿童是最可能被贩卖到西欧和北美发达国家做妓女、受虐的劳工或佣人。很大一部分的儿童被贩卖到亚洲，在亚洲，由于来自工业化国家的游客的需求支撑，儿童性剥削已经成为一个巨大的产业。⁷

战后国家往往成为大量非法武器的来源和向周边国家走私武器的枢纽。虽然也有例外，但是在武器普遍和方便获取的地方，暴力犯罪和杀人比例通常更高。⁸非法武器的存在和生产不仅增加了持续的暴力和暴力犯罪的可能性，也扰乱了冲突和冲突后国家的人道主义工作。

腐败和欺诈助长了有组织的犯罪，尤其是在公共管理很少面向公民提供服务，反而更多为了捍卫国家利益而用强力压制公民的国家，以及在那些没有充分的政治、法律和道德框架以在决策过程中确保问责制和透明度的国家中。

虽然在许多国家和城市中，贪污⁹仍然是一个主要的问题，透明度和良好的治理规范的全球化仍然得以普遍改善，这一点也在这一章强调了。

政治和金融方面透明度水平低，往往也是缺乏问责的前兆。虽然，即便有透明度也并不能确保问责制一定会出现，但没有透明度则很容易为腐败创造条件。透明的治理基于开放、信任和良好的职业道德等重要价值。在地方层面，若要改善治理，则必须培养信任度，腐败往往是这颗苹果内部的蠕虫。腐败会破坏和蛀空为城市居民改善服务所做的

一切努力。失控的腐败可以削弱公民、公民社会和政府之间的信任，而这种信任对于良好的治理是至关重要的。

过去的几年里，国际和地区范围内已经发生了越来越多的重要事件，为提高透明度和治理水平而奋斗，这些事件有望在此后多年内在改善地方治理和减少腐败上起到重要作用。这些事件标志着良好治理规范全球化的加速，另外，一些更重要的事件可见专栏6.2。经济全球化和治理规范标准化之间的联系越来越显著了。

尽管信息技术的提高可以部分解释上述现象，但更重要的和基本的原因还是与下面两点相关，即，关于国际投资应该投向哪里的决策；世界和国家领导人越来越接受本国社区内需要看到透明度和良好治理的其他指标这一观点（见专栏6.2）。这要大大归功于促进了这一趋势的国际和双边经济组织，国际运动，包括联合国人居署良好城市治理全球运动（见专栏6.3）和非政府组织的发挥着越来越重要的作用，国际透明组级，它是较早的领导和呼吁国际贷款和治理项目中的透明度运动。

城市犯罪的世界总体趋势

Overall urban crime trends in the world

虽然犯罪和受害发生在世界上所有国家，但是犯罪行为的受害概率在城市地区更高。以世界平均

专栏6.2 治理规范的全球化

BOX 6.2 Globalization of governance norms

- 《联合国反腐败公约》于2003年12月获批并在墨西哥签署。
- 区域反腐败公约在经济合作与发展组织（OECD）和美洲国家生效，并开始执行第一轮监测。
- 《非洲联盟（AU）预防和打击腐败公约》已2003年在非洲联盟首脑会议中通过。非洲南部的国家，通过南部非洲发展共同体（SADC），已在他们自己的大会中通过决议。
- 欧洲腐败刑法委员会已达到通过决议的所需票数，即将获批生效。
- 城市和地方政府联盟（UCLG）是一个在2004年将地方组织国际联盟和城镇联盟合并而成的组织，它的目标之一就是地方层面上促进良性治理。
- 国际非政府组织，如国际透明度组织和基金会，如开放社会研究所，正在越来越多地参与到地方层面的良好治理过程中。
- 双边和多边捐助者，包括联合国和世界银行，集中大量资源，聚焦发展模式，支持良好治理的全球化。

专栏6.3 城市治理指标 (UGI)

BOX 6.3 The Urban Governance Index (UGI)

联合国人居署形成了一个城市治理指标 (UGI) —— 一个用以衡量如何致力于良好城市治理进程的工具。UGI由效率、公平、参与、责任和安全5个子指标组成。这些子指标基于良好城市治理的核心原则,并由联合国人居署以及其他组织通过城市治理的全球行动进行推动。其中,后两个指标直接与本章的内容相关。这些指标关注地区层面的进程、体制和关系,但更应被视为关注地址输入、行动实施、观念和政府支出等更为广泛的地区监测体系的一部分。这一指标可用来评估城市治理质量与诸如减少贫困、生活质量、城市竞争性和包容性等相关的议题的关系。UGI指标已经在24个城市中得到应用。

水平来说,每三个城市居民中就有两个在五年内至少遭受犯罪行为伤害一次。在全球范围内,每五人中就有一人可能遭遇严重的近身犯罪,如抢劫、性犯罪或袭击。¹⁰

总的来说,发达国家中,有记录的犯罪率可能正趋于稳定,甚至下降;但仍高于30到40年前。此外,不是所有类型的犯罪都减少了;虽然在一些工业化国家,财产犯罪在下降或稳定了,但成为暴力受害者的风险仍至少是1/5。¹¹

经济发展中国家的犯罪率和不安全感往往是最高的,并且成为越来越严重的威胁,尤其在拉

丁美洲和撒哈拉沙漠以南非洲地区,那里犯罪进一步使其他问题复杂化,如本已限制了生活质量的贫困和社会排斥。此外,发展中国家和转型中的国家的腐败和欺诈更为严重,它们也将继续成为威胁。

犯罪可以跨地区差异很大,甚至在类似收入的国家中。发展经济的亚洲国家,尤其是西亚,显示出低犯罪率,而在非洲犯罪水平相当高。谋杀率往往在大多数地区是趋于平稳的:在高度工业化的国家比例较低,在拉丁美洲国家有更高的比例——尽管在一些国家,比如南非和牙买加等枪支、社会混乱和药物更常见的国家。

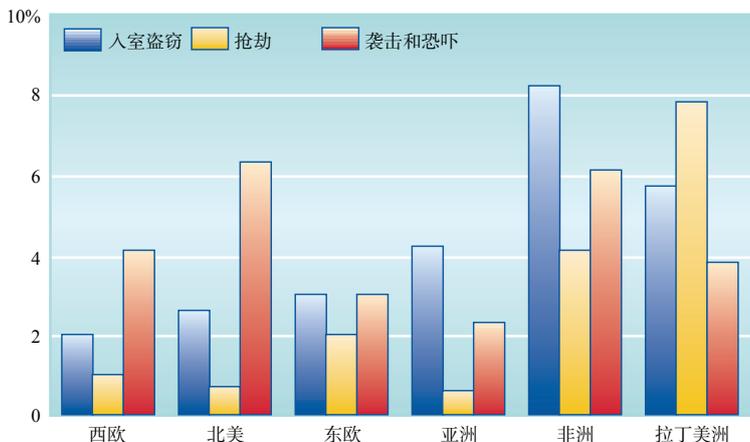
尽管某些类型的犯罪减少了,但城市暴力——包括凶杀、故意伤害、强奸、性侵犯和家庭暴力——在全球范围内的城市中都呈持续上升状态。虽然各个国家和城市之间有很大的不同,在过去的20年里,城市暴力平均增长了3%~5%,很多国家中,城市暴力至少占城市犯罪的25%~30%。¹²

暴力历来与贫困水平相关,虽然现在人们越来越意识到这种现象与不平等和社会排斥同样相关。

枪支使用的增加,以及获取更为便利,很大程度上增加了城市暴力的水平,无论是致命还是非致命的。与全国致命暴力行为的平均水平相比,在武器很容易就能获得的城市中,谋杀率要高得多。同样需要引起注意的是,非致命的暴力袭击比谋杀案要多得多。

青少年是最常见的参与侵害行为的团体,而年轻的侵犯者本身往往也是受害者。青年参与侵犯行为越来越低龄化,有些甚至从12岁就开始。影响青年参与侵害行为的因素包括:家庭问题、如暴力和缺乏父母管教、贫困、住房和医疗条件不足、不良的教育或缺乏教育、同伴压力、歧视、缺乏培训和工作机会。

随着贫困加剧,许多国家中,儿童和青年无家可归者和流落街头的儿童的数量一直在增加,尤其是发展中地区的国家,它们的城镇中心不能跟上城镇化的节奏。年轻人参与犯罪或成为受害者的风险更高,尤其是当他们被排除在其他主流社会人口能享受的利益之外的时候,比如入学和享受学校的利益、就业、公共空间、健康、安全和经济繁荣等。青年参与违法犯罪行为表现在青年帮派的发展变得尤为明显,特别是在拉丁美洲和非洲国家,这些地方快速的城镇化使家庭能力无法满足青年人的



资料来源: 艾尔瓦兹·德·福莱特 (Alvazzi del Frate), 2000。

Source: Alvazzi del Frate, 2000.

图表 6.1 1999年各地区入室盗窃、抢劫、袭击和恐吓受害率

FIGURE 6.1 Victimization rates by region for burglary, robbery, assault and threat in 1999

社会和经济需求。

由于其隐蔽的性质，很难对针对妇女的多种形式的暴力行为做准确的估计，这类暴力事件是关起门来发生的，或深深扎根于社会、文化和传统做法中。针对妇女的暴力行为发生在所有社会经济阶级、宗教和种族中。¹³根据2000年国际犯罪受害者调查（ICUS）对17个工业化国家的调查，大约一半性犯罪中，女性受害者认识施暴者。在袭击和恐吓案件中，女性受害者认识犯罪者的概率也高于男性受害者。¹⁴在40个国家的研究表明，20%~50%的女性是他们的伴侣或前伴侣的肢体暴力的受害者，50%~60%的女性受到伴侣和前伴侣的性虐待。¹⁵此外，不论地区或文化，40%~60%的已知的家庭内性侵犯是对15岁及以下的女孩犯下的。¹⁶

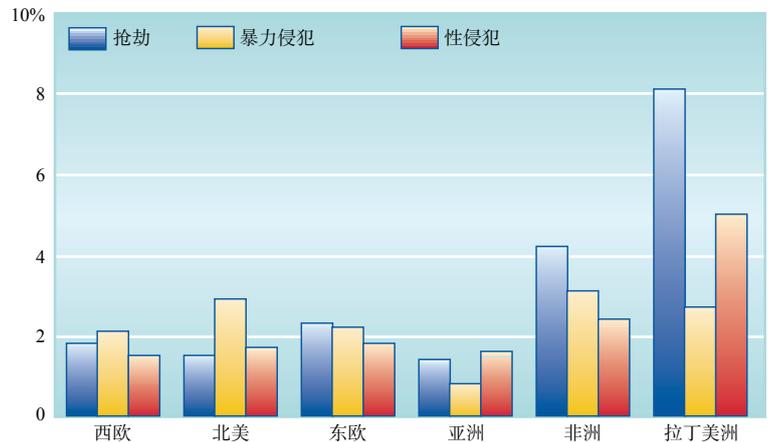
对过去的十年的调查显示，大多数人——北美和太平洋地区经济发达国家的受访者中的76%——对警察对犯罪的控制感到满意。在西欧和亚洲，分别有54%的受访者和58%的受访者表示满意。然而，在几乎相同的犯罪比例的非洲和转型中国家，受访者满意率分别为52%和40%。在拉丁美洲，多达70%的受访者表示不满意。¹⁷

与对警察在控制犯罪力度上的公共满意度相关，亚洲市民对街道安全的满意度是最高的，其次是西欧和北美。根据联合国国际犯罪与司法研究所（UNICRI）1996年的国际犯罪受害人调查（ICVS），与世界其他地区相比，处于在转型期的国家的公民对安全感的满意度最低。¹⁸略低于60%的非洲公民感到安全，近50%的拉丁美洲公民觉得一人走路非常安全或相当安全。¹⁹

至于腐败，经济发达国家继续保持腐败程度最低，覆盖了2003年透明度国际发布的清廉指数中前25到30位的大部分。²⁰这些较富裕国家的治理指标通常非常好。²¹这并不意味着没有腐败。相反，它意味着这些国家有体制去确保在所有层面上的更大透明度和问责制。处于另一极端是经济转型中的国家和经济发展中国家。它们当中有许多国家很贫困，尽管有些拥有丰富的石油和矿产资源。这些国家的治理指标通常较低。

这些国家的地方层面的腐败程度几乎和大多数国家的全国水平相近。它们很少有多个系统以促进透明度和问责制。

本章的其余部分是对世界各地区的城市犯罪趋

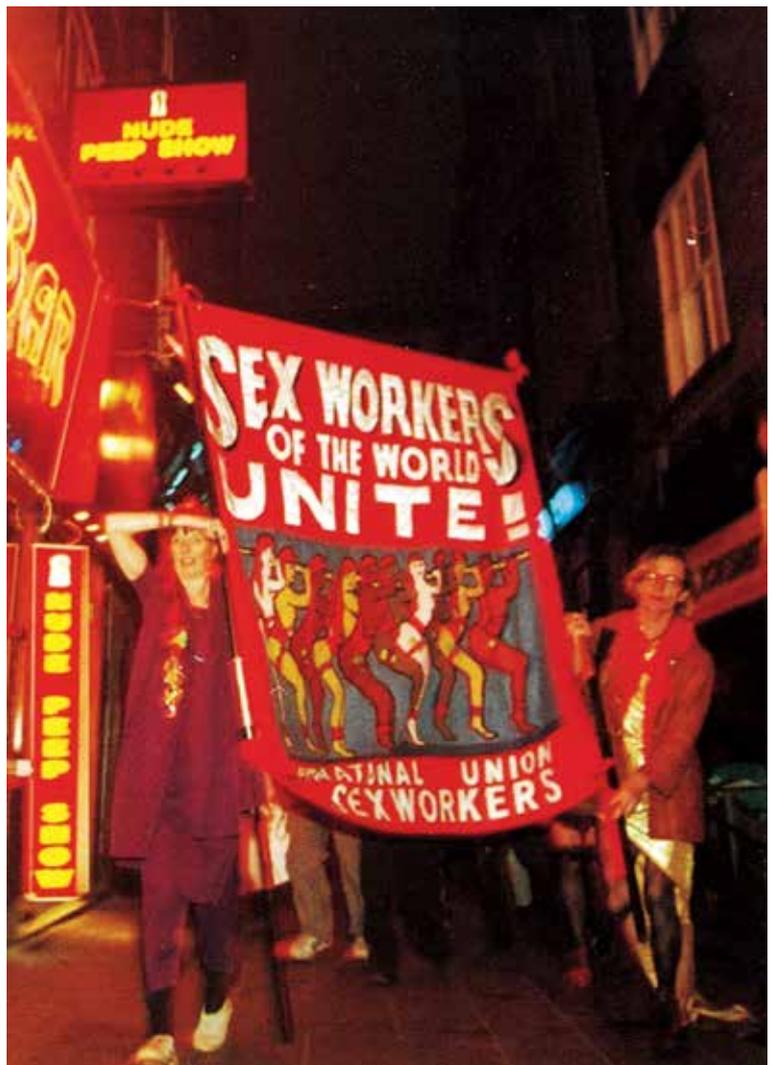


资料来源：兹万锡克，2000。

Source: Zvekic, 2000.

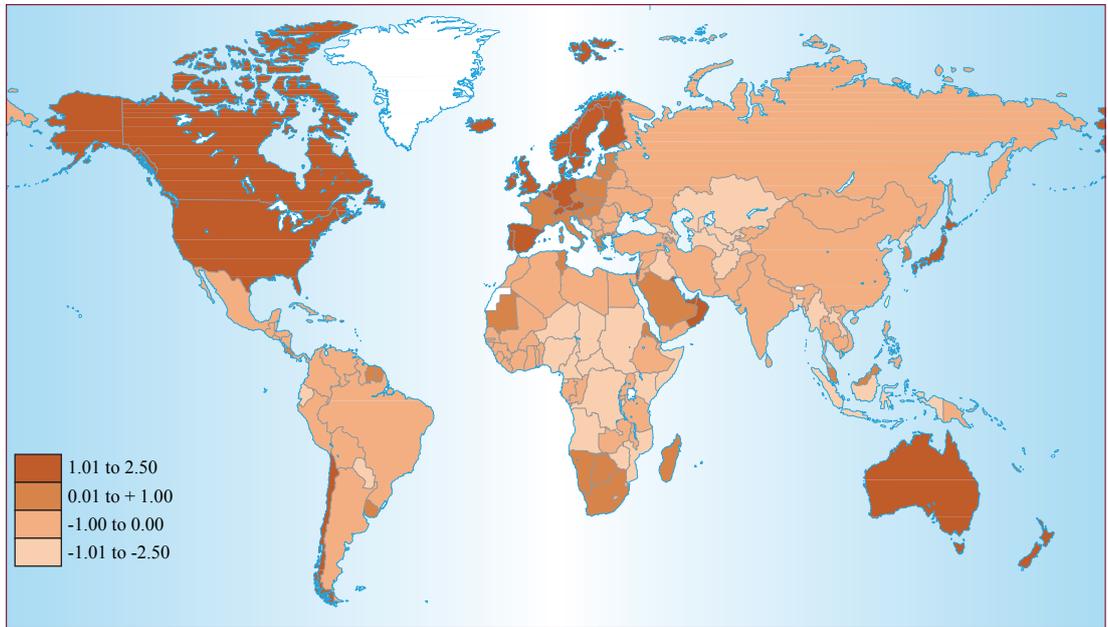
图表 6.2 1999年世界各地近身犯罪

FIGURE 6.2 Contact crime by world region, 1999



每年有100万以上的被贩卖人口被迫从事性产业

More than a million people trafficked each year are exploited in sex industries



资料来源：考夫曼和克雷，2003。
Source: Kaufmann and Kraay, 2003.

地图 6.1 2001年腐败控制
MAP 6.1 Control of corruption, 2001

势的概述。以下章节按地区分，每部分开头先对尤其值得关注的某种犯罪的总体趋势进行描述，比如青年参与犯罪和青少年犯罪团伙、妇女的暴力和腐败。然后，强调了被全球化进程越发促进的几种有组织犯罪，这些犯罪需要国际合作，如毒品走私、枪支和人口贩卖。对城市犯罪趋势一般概述指出了“国际”或“全球化”犯罪的总体大环境，可有助于更好地理解它对本地区中城市的影响。

城市犯罪的地区趋势

Regional trends in urban crime

亚洲、非洲和拉丁美洲的发展中地区的受害者数据显示，所有类型的犯罪中，亚洲的犯罪率持续为最低，尤其是暴力犯罪。亚洲的近身犯罪和暴力犯罪的比例最低，而拉丁美洲和非洲的比率最高。“近身犯罪”，根据联合国国际犯罪与司法研究所（UNICRI）的国际犯罪受害人调查（ICVS）的定义，包括的抢劫、性侵犯和暴力攻击。²²在工业化国家的男性和女性被攻击的风险相似，然而在拉丁美洲、非洲和亚洲，女性的风险更高，²³而经济贫困

的发展中国家中，针对女性的暴力也是最普遍的。

警民关系和对警察的满意度是分析犯罪趋势的重要环节。仅从报告给警方的犯罪案例中统计出来的犯罪数据，最不能准确地反映发展中国家的犯罪趋势，因为这些国家中公民和警方的关系往往以不信任为特征。在发展中国家，亚洲和拉美国家报警率是最低的，严重暴力事件中，只有1/5会向警方报告。如前所述，拉丁美洲和非洲的受害者对警察的满意度最低。²⁴

亚洲和太平洋地区

Asia and the Pacific

世界所有地区中，无论发达国家和还是发展中国家，亚洲几乎所有类型的犯罪率都是最低的。在非洲和拉丁美洲的超过10万人的城市居民中，多达2/3的人很可能每五年就会有一次成为犯罪活动的受害者的概率，而亚洲只有不到一半的人可能在五年内成为受害者一次。²⁵尽管许多犯罪类型在亚洲国家的案发率较低，但在过去的10年里财产侵犯犯罪、有组织的暴力犯罪和毒品走私已出现了增长。²⁶

在亚洲的几乎所有类型犯罪率都低，但腐败是

一个例外,尤其是贿赂。联合国国际犯罪与司法研究所(UNICRI)的国际犯罪受害人调查(ICVS)发现,亚洲的贿赂案发率(16.6%)仅次于拉丁美洲(19.5%),超过非洲(15%)。据报道,亚洲发生的贿赂最常见于政府官员,其次是警官。²⁷

按透明度国际2003年清廉指数(CPI)对亚洲的15个国家进行排名。排名最高,也就是腐败水平最低的是马来西亚和韩国(分别为37和50)。有三个国家属于同一水平组,从66到70不等;但剩下的八个国家低于这一水平。世界人口的一半,或者说亚洲95%的人口,生活在处于“透明国际”清廉指数最差的国家中。

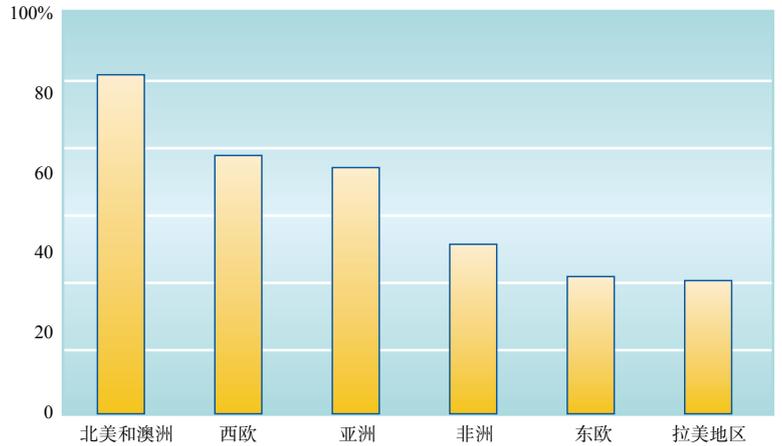
国际透明组织在2002年对印度、巴基斯坦、斯里兰卡、尼泊尔和孟加拉国的城市和农村地区做了一个调查,这个调查完全体现了南亚普通民众所能见到的腐败活动的真实本质——这也可能是亚洲其他地区能遇到的。²⁸ 总体情况如表6.1所示。

跨国犯罪
TRANSNATIONAL CRIME

几十年来,贩卖妇女和儿童,尤其是出于对其进行性交易剥削的目的,一直是亚洲和太平洋地区的一个严重的问题,泰国和菲律宾等国家是主要输出国。²⁹

贫穷的妇女和儿童也可能自愿参与卖淫作为生存方式,但他们更可能成为不诚信的“招聘人”的受害者,被自己的家人为了一点小利润而出售,甚至被绑架。人贩子经常从泰国、越南、中国、菲律宾、韩国和马来西亚收买妇女和儿童。³⁰

虽然在世界范围内都存在这个问题,但东南亚



资料来源:阿瓦兹、德尔费雷德,2000
Source: Alvazzi del Frate, 2000.

图6.3 1999年各地区对警力满意度
FIGURE 6.3 Percentage satisfied with police performance, by region, 1999

可以称为儿童色情旅游产业的之家,在那里旅游业界人事公然向富裕的成年人提供儿童性服务。1999年的一项研究估计,4/5的儿童卖淫的海外需求来自美国、德国、英国、澳大利亚、法国和日本。³¹

像在曼谷的ECPAT(终结儿童卖淫、儿童色情和以性目的贩卖儿童)等类似组织的一部分任务是监督政府和国家对斯德哥尔摩行动议程的实施,斯德哥尔摩行动议程于1996年在瑞典举行的对反对儿童商业化性剥削第一次世界大会上,已被122个国家采纳。2001年在日本的第二次世界大会发表横滨国际承诺,重申有必要与儿童商业化性剥削斗争到底,使其终结,并得到了159个国家的支持。³²

这些声明都是在《联合国压制人口贩卖及剥削他人卖淫1949年公约》的引导下产生的,不过这个

表6.1 各领域腐败现象
TABLE 6.1 Corruption by sectors

国家	教育	医疗	电力	土地管理	税收	警务	司法
孟加拉国	40	58	32	73	19	84	75
印度	34	15	30	47	15	100	100
尼泊尔	25	18	12	17	25	48	42
巴基斯坦	92	96	96	100	99	100	96
斯里兰卡	61	92	*	98	*	100	100

注:本表格显示受访者中,表示所了解领域中存在腐败现象的人数比例。*号表示受访规模太小。

资料来源:透明国际,2002

Note: Table shows percentage of respondents reporting corruption in interactions with the sectors.* Indicates sample too small.

Source: Transparency International,2002

最佳实践

BEST PRACTICE

菲律宾宿雾市的反抗性暴力的社区监督

COMMUNITY WATCH AGAINST GENDER VIOLENCE, CEBU CITY, THE PHILIPPINES

菲律宾宿雾的“巴泰巴内 (BantayBanay)”的想法，或反家庭暴力和性暴力家庭/社区守望组是1992年的一个论坛的参加者们想出来的，当时的论坛揭露出，60%的女性受到配偶的暴力侵害。这一措施要求社区成员的参与，共同应对和减少家庭暴力。包括律师在内的小组成员定期见面，分享经验并检查他们的目标和活动。他们向受害者，后来也成为成员，提供临时住所、食品、医疗、法律援助和经济支持，使其自立。该项目已在菲律宾的60个城市中心中实施。

资料来源: www.bestpractices.org。

Source: www.bestpractices.org。

公约并没有被广泛批准认可，且没有建立起一个监督机构对其实现或有效性进行评估。³³《打击跨国有组织犯罪公约》最近新衍生的两个协议在2000年的联合国大会通过，主要侧重于打击人口贩卖，特别是妇女和儿童和移民走私。

鸦片和海洛因的非法生产在2001年急剧下降，之后，2002年由于阿富汗的罂粟种植大规模复苏，产量又恢复了。鸦片生产的快速再增长在这一地区引发了海洛因市场的扩大升级，涉及中亚和中东欧的经济转型期国家。³⁴在2002年，鸦片的主要来源是阿富汗（76%）和缅甸（18%）。老挝人民民主共和国（2%）和哥伦比亚（1%）也是较小的来源，其次是巴基斯坦、泰国和越南的少量生产。³⁵

中亚国家面临着迅速增长的毒品问题，在过去10年新吸毒者以四倍到七倍的速度增长。类鸦片毒品（海洛因和鸦片）仍然是亚洲大部分地区的主要毒品，因为这是它们的主种植区域（阿富汗、巴基斯坦、缅甸和老挝人民民主共和国）。这尤其以艾滋病毒传播的形式产生了严重的影响，特别是考虑到1/3的海洛因吸食者是采用注射药物的方式（参考印度东北部、缅甸、中国的云南和越南几个城市流行程度）。然而，冰毒的扩散也仍然是东南亚的一个主要问题，并且它对服务提供开始产生严重影响，包括毒品治疗、精神病和其他健康服务。³⁶

拉丁美洲和加勒比地区

Latin America and the Caribbean

城市暴力和武器、青年帮派和暴力、毒品和针对妇女的暴力行为是该地区的主要问题，巴西的情况就说明了这个问题（参见专栏6.4）。拉丁美洲的城市和城镇地区人口拥有枪支的比率最高，达19.7%，如图表6.4所示。³⁷

青年犯罪

YOUTH CRIME

该地区的大多数国家中，青年是暴力增加的中心问题。年轻人经常被组织成团伙，用暴力来满足他们的社会和经济需求，使他们所在社区本来就很高的暴力程度进一步提高。拉丁美洲大约29%的凶杀案是由10到19岁的青年造成的——事实上，在该地区人口超过100万的21个国家中，有10个国家该年龄段死亡的第二大原因是杀人案。³⁸青年凶杀率甚至3倍高于国家凶杀率。在委内瑞拉，95%杀人受害者是男性，54%的受害者小于25岁。³⁹在巴西，青年杀人案在过去10年里增长了77%，且大多数是由于使用枪械的关系。⁴⁰

针对妇女的暴力行为

VIOLENCE AGAINST WOMEN

拉丁美洲的所有类型的性侵害的风险最高，强奸、强奸未遂或性骚扰等案件的案发率为70%。与世界其他地区相比，拉丁美洲，尤其是巴西和阿根廷的女性，最经常遭受性侵害的。⁴¹向当局举报的性侵害事件的平均概率最低的是玻利维亚、巴西、哥伦比亚和哥斯达黎加。拉丁美洲城市是性侵犯率最高的（约5%，相比之下，非洲城市为2.4%，亚洲城市为1.4%）。⁴²

对妇女的暴力行为的发展是由一系列的因素造成的。其中，最强大的是一种认为女性的历史和社会地位生来就低于男性的文化因素。此外，公共安全政策在改变女性的不利条件上几乎没有成功过。例如，巴西立法认为家庭的犯罪相比街头犯罪来说是一种次要的犯罪，家庭施暴者通常很快被警方释放，并且回家后再次威胁受害人不许举报他。因此，关键的挑战包括赋权于女性，促进预防和减少对女性的社会排斥。⁴³

在哥斯达黎加，女性通过游行和举办研讨会，

专栏6.4 巴西的城市犯罪

BOX 6.4 Urban crime in Brazil

巴西近几年来犯罪率的急剧上升，主要是由于涉及当地和国际犯罪组织的有组织犯罪和毒品、枪支、人口和濒危物种等走私的增加。城市居民比农村居民更容易受犯罪行为危害，低收入内城低收入居民和非正式居住区的居民面临的犯罪风险更高。圣保罗、里约热内卢、圣埃斯皮里图和蓬拿马普卡（Pernambuco）是巴西暴力犯罪最严重的几个州。然而，凶杀率因地区和收入的不同而差异很大。例如，里约热内卢旅游区的凶杀率约为每10万人4例，与欧洲最安全的几个城市相近。相反，距离这些旅游区仅几公里的贫民窟的凶杀率可为每10万人150例。ⁱ

在巴西，每年记录在案的凶杀案中，近3万例与毒品物滥用和贩卖有关。ⁱⁱ非法毒品交易往往涉及生产商和分销商团伙之间的激烈竞争，他们争夺全球毒品市场份额，因为相比其他合法或非合法的经济活动，毒品更具暴利。

随着青年遭遇的社会排斥程度的增加，以及枪支获取的高度便利，以加入团伙作为一种生存的手段或作为获得归属于一个“替代家庭”的感

觉的青年人也越来越多。毒品交易提供了收入丰厚的工作，毒贩招募那些来自贫穷国家且没有受过教育、没有希望找到正式工作的青年人也毫无困难。流落街头的儿童往往被招募为递送毒品的“小弟”。毒品交易据估计给约20000位儿童和“小弟”带来了工作，其中大多数为10到16岁之间。一个年轻的“小弟”的工资通常比他们的父母的收入更高，他们会获得同龄人的尊敬并且感觉到自己在社区中的重要性。ⁱⁱⁱ

里约热内卢的非政府组织“里约万岁”，正是动员妇女作为社会变革的主人翁而减少暴力和武器扩散的一个极好的例子。2001年的母亲节，不同的妇女聚集在一起，发起了“选择没有枪支的世界！要你的武器还是要我”的运动。运动现场分发出白色的花朵和材料，倡导妇女让她们所爱的人放下武器，并提出了一个令人信服的论断，枪支只会带来更多的杀戮，而不是保护自己所爱的人。另一个运动“母亲，让您的儿子放下武器”，则是一个通过流行艺术家的音乐会来提高公众意识的活动。^{iv}

注：i Zvekcic, 1998a. ii Zvekcic, 1998a. iii Zvekcic, 1998a. iv First International Seminar on Women's Safety, 2002.

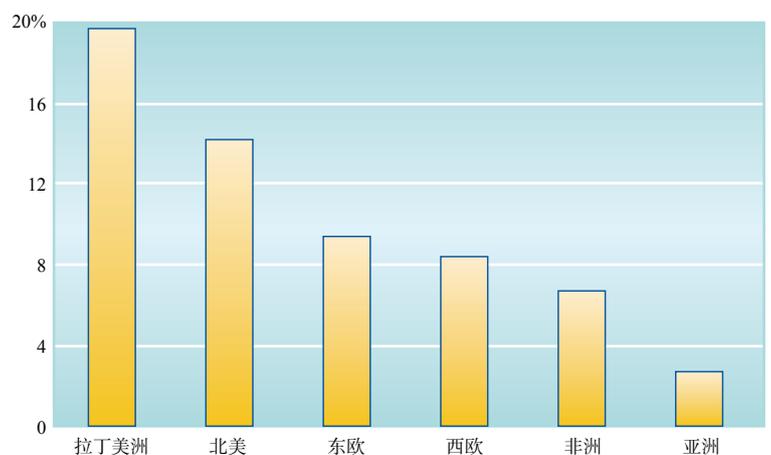
动员政客惩罚谋杀和其他针对女性的攻击。其他拉丁美洲国家的女性也在组织和和平活动，如洪都拉斯的帕迪亚游行（Honduran Visitación Padilla），成功地把女性强制兵役改为自愿制。

公民对当地警察在控制犯罪方面的满意度最低的是在拉丁美洲（根据国际犯罪受害者调查，70%的人不满意）。在所有的政府官员中，拉丁美洲的警察似乎也参与贿赂最多。⁴⁴

腐败和透明度

CORRUPTION AND TRANSPARENCY

腐败和透明度方面，拉丁美洲和加勒比地区在过去15年内普遍提高了民主水平，尽管进展情况参差不齐。在地方层面，这意味着越来越多的地方政府有了新的责任和新的领导人。快速城镇化和越来越明显的贫困的城镇化也意味着腐败的发生越来越频



资料来源：兹万锡克，1998 a
Source: Zvekcic, 1998a.

图表6.4 1996年总体枪支拥有率
FIGURE 6.4 Overall gun ownership rates, 1996

最佳实践

BEST PRACTICE

波哥大：我们做得如何？

BOGOTÁ: HOW ARE WE DOING?

“波哥大：我们做得如何？”项目是作为一个评估手段而启动的，评估一个旨在改善波哥大市700万名居民的生活质量的发展计划启动的成绩。这个项目的目标是通过建立社区成员的意识，以提高政府的效率和问责制。项目建立了十个绩效指标，以监测下列领域的效果和影响：健康、教育、环境、公共空间、国内服务、道路交通便利、公共安全、公共责任、城市发展和公共管理。项目把评价结果发布在媒体和电视频道。当地居民通过调查、民意调查和焦点小组来表达自己的观点。

资料来源：www.bestpractices.org。

繁，层次也更高。在外部捐助者和国家公民团体的支持下，许多国家感受到了需要增加透明度和更大的问责制的内部压力。尽管变革的动力在积聚，但透明度和问责制仍普遍是难以捉摸的事。

拉丁美洲国家公民对个人和机构的信任度徘徊在非常低的水平。此外，在1996年至2003年间，对公共机构的信任，已经逐渐而明显地下降。由于拉丁美洲受控于强大的体制的历史，如罗马天主教会、总统和军队，这种信任度下降的现象就显得很重要，并直接关系到人民对腐败的感知。⁴⁵虽然领

导力是反腐败斗争的一个重要因素，但和其他地区一样，拉丁美洲也出现了很多政客表面上拥护某个反腐平台，结果却被揭露为腐败者的同谋的例子。这在有些地方让公众感到了幻灭。

2003年的一个调查⁴⁶对17个拉丁美洲国家公民对公共机构的信任度进行了调查，其中大多数在调查期间就发生了信任度下降的现象。警察、司法、直辖区机构通常得分低；但政府和政党的得分更低。这些结果引发了关于该地区民主的未来的相当激烈的争论。影响对公共机构的信任度的一个重要因素是，一个人是否相信她/他是被公平对待的。反过来，如果她/他没有被公平对待，那么一个人对于被公平对待的渴望和腐败的感知似乎就有了直接的联系。如果反腐败有所进展，公众对机构的信任度也会增加。

然而，腐败显然仍是一个主要问题。2003年透明度国际（CPI）给该地区23个国家排序。智利、乌拉圭、古巴和特立尼达和多巴哥的腐败水平最低（分别是20、33和43）。

跨国犯罪

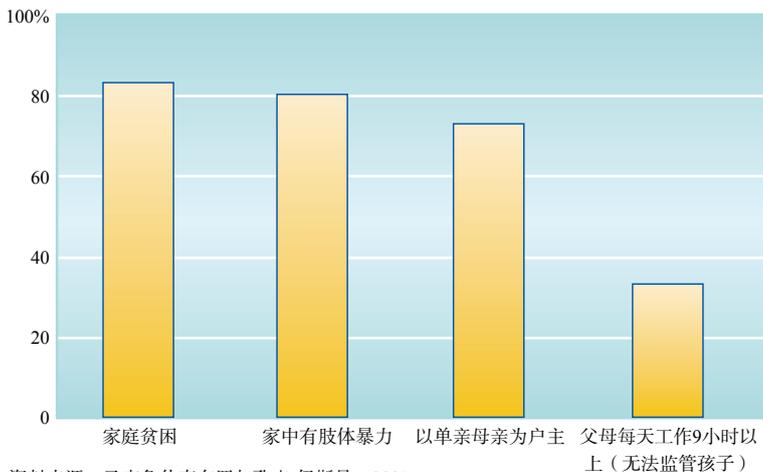
TRANSNATIONAL CRIME

在拉丁美洲和加勒比地区，国际犯罪主要围绕毒品交易。在毒品生产方面，世界上绝大多数的可卡因在中美洲和南美洲（主要是玻利维亚、哥伦比亚和秘鲁）生产。气球效应，即一个地区毒品种植的减少会导致其他地区的增加，使全球毒品产量的绝对值无法减少。⁴⁷

哥伦比亚的可卡因产量在1993年到1999年间大约增加了五倍，使该国成为了全球几乎75%的非法可卡因供应的来源。积极的一面是，在八年的增长后，哥伦比亚的古柯种植已在2000年到2002年间减少了37%。⁴⁸玻利维亚和秘鲁在控制可卡因供需方面也取得了一些积极的进步。

尽管巴西历来是毒品走私的中转国，而不是主要生产或消费毒品的国家，但现在巴西也有一个不断增长的非法消费毒品的市场。⁴⁹继大麻之后，可卡因似乎是第二常见的被滥用毒品，特别是中美洲和南美洲的许多国家中可卡因的滥用尤其值得关注。2001年，这些国家中略多于2/3的国家出现了可卡因滥用的增加，而没有一个是减少的。苯丙胺类兴奋剂的使用，尤其是摇头丸型毒品的使用，在整个美洲也呈明显增多趋势。⁵⁰

2001年9月11日在发生在美国的恐怖袭击之



资料来源：圣克鲁什直布罗与孔查-伊斯曼，2001。
Source: Santa Cruz Giralt and Concha-Eastman, 2001.

图表6.5 萨尔多瓦青年匪帮的特征
FIGURE 6.5 Characteristics of young gang members in El Salvador

专栏6.5 来自里约热内卢贫民窟的说唱艺术家MV 比尔

BOX 6.5 MV Bill rapping from a Rio favela

MV 比尔是巴西最流行的嘻哈音乐艺术家之一。他的名字，MV (Mensageiro da Verdade, 或真理的使者) 描述了他的使命。他用他的语言和天赋描绘了他所成长的贫民窟所存在的严峻的画面，并强调了他对种族歧视、毒品和暴力的强烈反对。他的说唱音乐推进了一些积极的事情，一些积极的改变。他参加了一个描写贫民区生活的纪录片的拍摄，这个纪录片记录了工作在毒品产业链中的16个年轻人的生活概况。从2000年到2003年3年间，只有其中最年轻的孩子仍然活着。MV通过纪录片的制作来告诉年轻人，死亡是真实存在的，并鼓励他们思考现在的生活状态。他还想建立贫民窟人民与政府之间的对话。

资料来源：人居辩证，2003

Source: Habitat Debate, 2003.

后，安全和边境控制的增强对加勒比地区的除大麻以外的贩毒活动产生了非常有限的影响。⁵¹据估计，每年流向美国和加拿大的可卡因约30%~40%、流向西欧的50%~80%是通过加勒比

最佳实践

BEST PRACTICE

阿根廷科尔多瓦，社区参与与公民安全

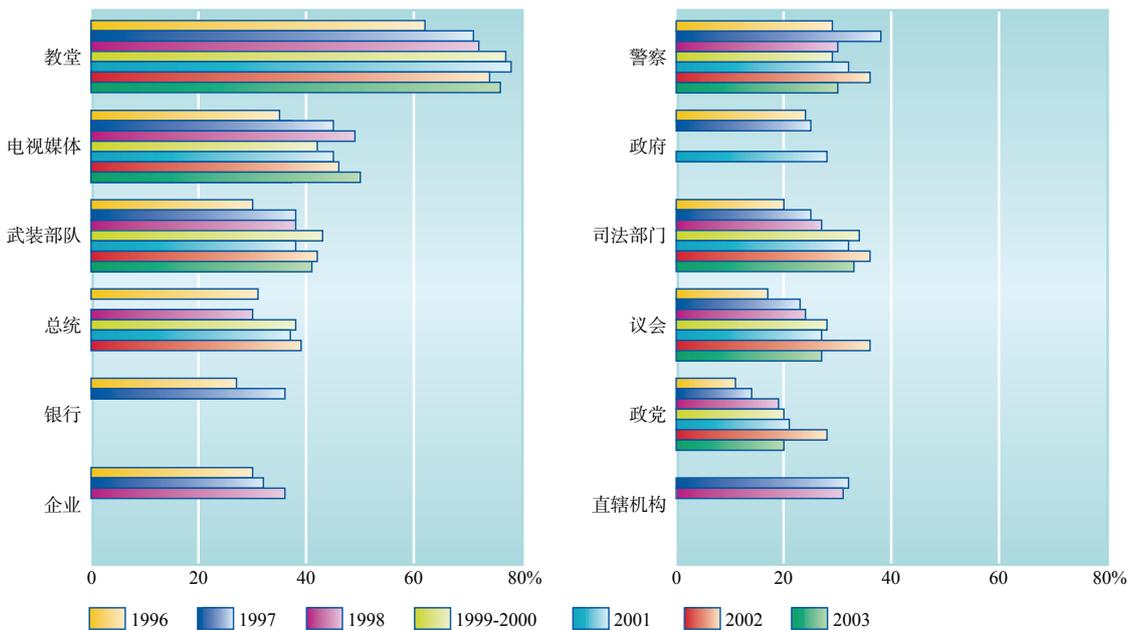
COMMUNITY PARTICIPATION AND CIVIC SAFETY, CORDOBA, ARGENTINA

“社区参与”这一倡议孕育了更加安全的空间，使人们可以参与到寻找有效解决方案的过程中去，并构建了不具有排外性的友好融合网络。在社区内部，社区参与激发了建构和积极捍卫城市安全和社会福利权利的能力；同时，社区参与也激发了一种新的尝试，它试图改变传统的警察与司法体系结构，使其优先选择预告警示而不是镇压，采用的方法是开放式的公众对话，这可以使人们接受并尊重他人的思考和行为方式。不仅如此，社区参与还有利于寻找可以解决问题的替代方案。

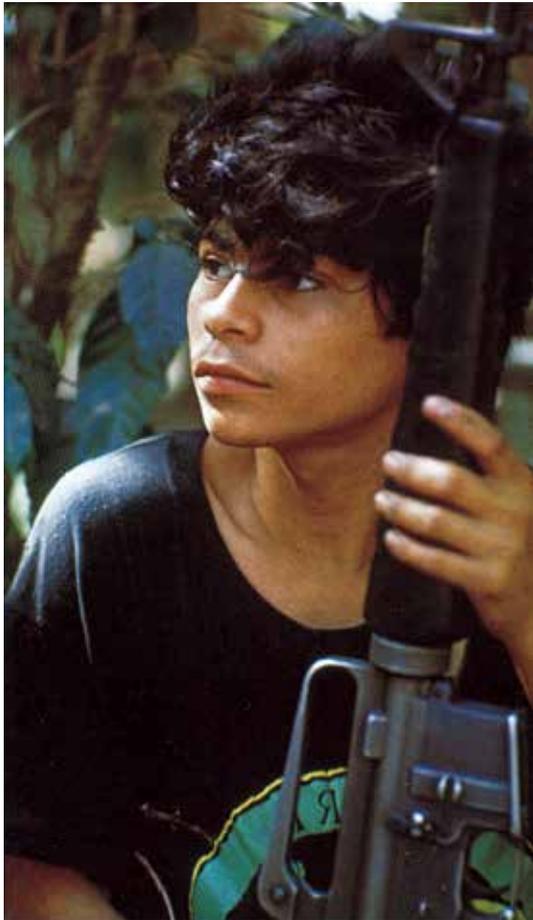
资料来源：www.bestpractices.org。

地区运输的。该地区的地理位置使贩毒者很容易在许多岛屿之间找到路线和藏匿之处，因此使边境控制和海关执法更加困难和高成本。⁵²许多加勒比国家之间的有限的贸易壁垒，以及相对来说完全无边界的欧盟（EU）进一步便利了毒品贩运到欧洲，比如可卡因就很容易隐藏在合法进口货品中。⁵³

波多黎各自20世纪70年代早期就是最大的可卡



图表6.6 2003年拉丁美洲公众对机构的信任度
FIGURE 6.6 Trust in institutions, Latin America, 2003



武器走私经常与涉及毒品和人口走私的腐败行为有关
Weapons smuggling is often linked to corruption involving drugs and trafficking of human beings

因枢纽，因为它处于几条可卡因走私路线的交汇处：可卡因直接从北美流入，东面从多米尼加共和国流入，以及西面，从东加勒比海诸岛流入。⁵⁴虽然只有大约1/3的可卡因会留在波多黎各，但这个量已经开始增加了。⁵⁵海地正在失去其在1990年代末作为可卡因流向美国的中转站的重要性，因为其最近的政治动荡阻碍了依赖于社会和政治稳定的各种合法和非法贸易的蓬勃发展。⁵⁶

与只有轻微的变化可卡因交易相比，加勒比地区的大麻生产和出口已在过去20年里不断下降；事实上，自20世纪90年代末起，加勒比地区已成为大麻的完全进口国，而不再以出口为导向。然而，新的毒物，如海洛因和摇头丸开始在该地区进行交易。美国海洛因重新受到欢迎，哥伦比亚罂粟种植和海洛因生产增加，都增加了该地区的海洛因交易。⁵⁷

在加勒比地区，可卡因在健康风险、与毒品有关的财产犯罪、有组织犯罪和社会问题等方面无疑是最有问题的非法毒品。⁵⁸对毒品需求正确评估和禁毒教育活动仍非常缺乏。⁵⁹

中东和北非地区 (MENA)

Middle East and Northern Africa (MENA)

关于中东和北非地区的犯罪和安全的数据特别稀少或即使有也不可靠。有记录的各种犯罪的犯罪率各国间有很大不同，发展趋势目前还不清楚。阿拉伯国家对几乎所有类型的犯罪都报告出普遍非常低的犯罪率。本节简要强调中东和北非地区的腐败和透明度趋势，然后分析该地区与毒品有关的犯罪趋势，最后聚焦国际走私。

总的来说，中东和北非国家为显著城镇化或处于快速城市转型阶段，虽然该地区最大的国家，埃及，仍然有占全国总人口近60%的农村人口。快速的人口增长和城镇化给地方层面的治理提出了重大挑战——这种挑战既是系统性的，也是具体到各个国家的。

由于高度中央集权的传统，中东和北非地区与其他地区相比，其分权化的进程是有限的。各级政府机构大多数未能跟上快速的城镇化。

大多数地方政府必须以相对微薄的资金为它们增加的城市人口提供服务，并经常要面对与中央机关的职责重叠混乱的状况。很多政府缺乏人手以更好地工作，很多则远离了那些心怀不满的公民团体和商界。透明度普遍较差，而且问责制建设的压力也不大。这一方面，地方层面的领导力往往完全不存在的，或是作为中央政府领导的一部分和延伸。

2003年，中东和北非地区的清廉指数显示该地区的差异最大。海湾国家和突尼斯排名在30多位；约旦和沙特阿拉伯在40多位；其他中东和北非国家在60至80多位之间。最后，有两个国家几乎垫底。因此，近一半的国家的排名尚可，而另一半则属于这个世界指标定义的最差的一类。

跨国犯罪

TRANSNATIONAL CRIME

谈到跨国犯罪，埃及的地理位置使它成为一个潜在的毒品交易中转运站，使来自东南亚主要产地的海洛因和大麻进入欧洲市场。然而，毒品交易被捕

获的情况却很一般，这主要是缺乏禁制能力，特别是在开罗机场，该机场已经被认为是向欧洲走私的中转枢纽。因此，埃及可能在通往欧洲的新兴的南方门户中起着重要的作用。

大麻和海洛因，即埃及主要毒品，其滥用在20世纪90年代有所增加。联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）在埃及进行的快速评估研究发现共用针头是该国一个令人担忧的趋势。鉴于其在北非和中东的重要性，埃及被选为该区域的办事处。

黎巴嫩是20世纪70年代和80年代中东地区非法毒品的主要生产国。1991~1993年期间，黎巴嫩和叙利亚军队铲除了在黎巴嫩贝卡谷地（Bekaa Valley）的非法种植园，黎巴嫩逐渐从一个生产国成为了可卡因和海洛因交易的地区枢纽。自1990年以来，在叙利亚控制的区域内，据报道非法毒品实验室对来自拉丁美洲的可卡因和亚洲西南部的鸦片进行加工。黎巴嫩是下述两类毒品过境国，可卡因主要来自哥伦比亚，海洛因主要来自土耳其和叙利亚。

在国外生活的黎巴嫩侨民团体主要在南美洲、西非、加拿大、美国和欧洲。延伸的家族纽带往往与走私网络有关，特别是从拉丁美洲贩卖可卡因的人。高比例的青年往国外移民（40%），可能进一步促进以家庭为基础的走私活动，而有些国会和政府官员也被指控卷入贩毒事件。

1998年，在黎巴嫩颁布了一项针对毒品的新法律，加重了对毒品犯罪的处罚，但现在也允许对毒品罪犯初犯者仅判处治疗和康复。戒毒机构目前由非政府组织运作，严重缺乏改善服务和进行必要的扩建所需要的资源。

叙利亚作为从黎巴嫩和土耳其贩毒的中转国，是中东最重要的毒品交易国家之一。来自拉丁美洲的可卡因通过叙利亚到黎巴嫩进行加工，再重新贩卖到西欧和北美。

尽管仍有迹象表明黎巴嫩存在可卡因中转交易和把西南亚鸦片加工成海洛因的小型实验室，美国政府还是将叙利亚和黎巴嫩从其1997年的主要非法毒品生产和毒品中转国的名单中删除了。

在沙特阿拉伯没有明显的毒品生产或交易的报告。但是，还是有相当多被称为芬乙茶碱的兴奋剂（商品名芬乃他林）交易在沙特阿拉伯（约旦、叙利亚和土耳其也有）被抓获的案例，这表明，该国还是有一些从主要集中在中欧和东欧的生产基地贩

卖毒品的活动。沙特阿拉伯关于毒品滥用的数据尤为稀少。根据沙特伊斯兰法律条款，贩毒是死罪，而且过去几年里，对贩毒的死刑执行已经引起人权组织的极大关注。沙特阿拉伯的安全研究院在犯罪预防方面非常活跃。

毒品，主要是大麻和海洛因的滥用已经影响以色列的所有社会阶层。1996年，以色列当局报告可卡因消费有所增长，迷幻剂和安非他明的使用也急剧增加。据报道，与毒品有关的犯罪占了以色列所有犯罪行为的75%。缉毒局（ADA），创建于1988年，是以色列主要的毒品管制机构，专注使高风险群体，尤其是青少年，减少对毒品的需求。以色列还与一些非政府组织合作，在毒品预防、治疗和康复等方面投入了大量的资源。以色列监狱管理局正在进行一个监狱内治疗和康复的试点项目，并有一个针对海洛因成瘾者的美沙酮治疗计划。

撒哈拉以南非洲地区

Sub-Saharan Africa

现有数据和信息显示在撒哈拉以南非洲许多地区有犯罪和暴力的增长，该地区的许多省会城市都属于世界上犯罪增长最快的地区。值得关注的特别重要的问题是城市的青年犯罪、暴力、枪支使用、贩毒，以及对妇女的暴力行为。下面几节将集中在

最佳实践

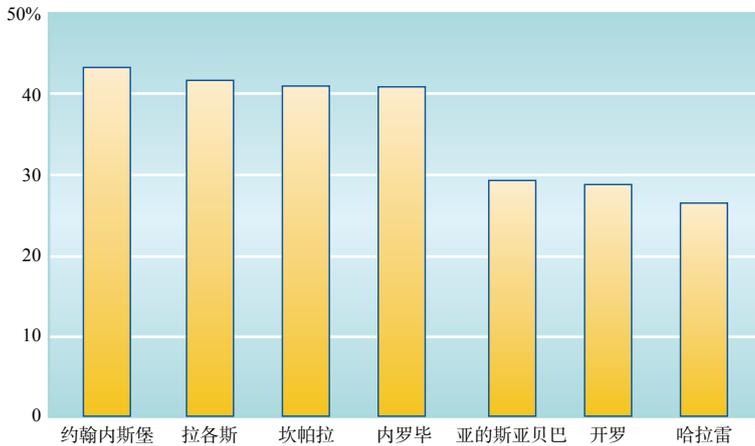
BEST PRACTICE

坦桑尼亚更安全的达累斯萨拉姆

SAFER DAR ES SALAAM, TANZANIA

“更安全的城市达累斯萨拉姆”运动是由联合国人居署、国际犯罪预防中心和联合国发展计划署于1997年发起的。该运动旨在与利益相关者和社区合作，共同协调和加强地方机构预防犯罪的能力；改变态度；促进遵守法律的文化；以及通过技能培训和文化活动来减少青年失业和青少年犯罪。邻里守望组（SunguSungu）相继成立，吸引了200名失业青年（男性和女性）来提供志愿服务。这些守望组在阻止入室盗窃案、捉贼和找回被盗财物方面取得了成功。作为回报，每个客户每月向他们支付象征性的费用。

资料来源：www.bestpractices.org



资料来源：联合国人居中心（人居署），2000c。
Source: UNCHS (Habitat), 2000c.

图6.7 1990~1999年撒哈拉以南非洲样本国家各城市犯罪受害率
FIGURE 6.7 Percentage of victims of urban crime by city: selected sub-Saharan countries, 1990-1999

三个国家（南非、坦桑尼亚和肯尼亚），联合国人居署的“更安全的城市”项目已在这些国家建立了数年，其结果是对城市犯罪趋势能有相对较好的了解。下文第一部分着重讨论与青年有关的犯罪和对妇女的暴力，以及其他类型的城市犯罪。第二部分强调了该地区犯罪的国际性，重点在武器走私及其对城市的影响。

据南非警察总署（SAPS）称，在1996年和2000年间的适度但持续的增长之后，南非整体犯罪率在2000年至2002年间开始稳定，某些类型的犯

罪甚至下降。不过，整体犯罪率，尤其是凶杀和暴力犯罪，仍保持在一个高得惊人的水平。例如，尽管2001年和2002年间暴力犯罪仅增加了1%，但2000~2001年间比1994~1995年增加了33%。任何一类犯罪的最高涨幅莫过于此，虽然财产犯罪的趋势与此相似。在2001年4月1日和2002年3月31日之间，就这些犯罪的比例而言，在所有向南非警察总署报备的犯罪案例中，财产犯罪（家庭和商业的入室盗窃和所有形式的盗窃）占55%，暴力犯罪（人际犯罪和所有抢劫）占33%。⁶¹

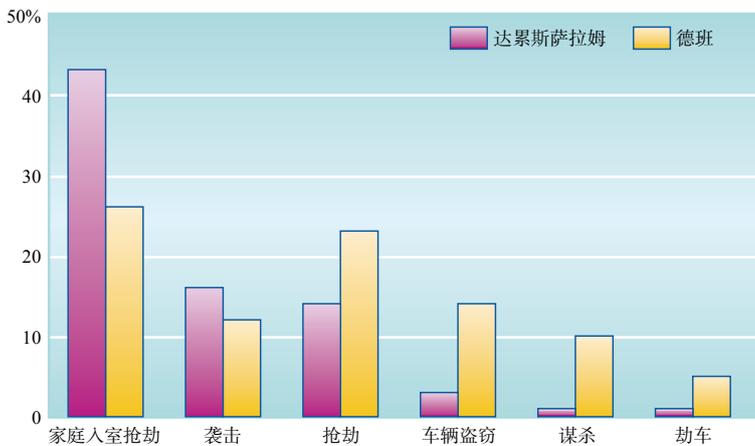
南非的谋杀按比例异常高，高于所有向国际刑警组织提交的犯罪统计的国家。⁶²一份南非警察总署的绩效报告显示，在2000和2001年，记录在案的有超过21400起谋杀案，近540000起强奸案和116700起严重抢劫案。⁶³

国际犯罪受害者调查发现，在非洲城市中，入室盗窃案比其他类型的犯罪更为多发。在坦桑尼亚的达累斯萨拉姆进行的受害者调查发现，与其他非洲城市相比，该市的入室盗窃案发生率非常高（43%的家庭在过去5年中遭到盗窃）。而南非德班的一项类似调查也发现入室盗窃是最普遍的犯罪，但比例要低得多，只有26%的受访者称被盗窃过。⁶⁴

达累斯萨拉姆的受访者认为不涉及暴力的单纯盗窃案是该市第二普遍的犯罪。抢劫（定义为涉及武力或暴力使用的单纯劫案）的比例低于14%。相比之下，23%德班受访者在调查中称在过去五年内被抢劫过（1995~2000年）。然而，德班、约翰内斯堡和达累斯萨拉姆的袭击案的比例是相似的（分别为12%、16%和16%）。除了袭击，达累斯萨拉姆发生的其他类型暴力案件比其他进行过类似的受害者调查的南非城市要少⁶⁵。

达累斯萨拉姆近2/3的受访者认为犯罪在过去的一年有所增加，并认为他们的居住区在天黑后不安全。女性、年龄在15岁至25岁的年轻人和教育程度较低的人感到最不安全。这种对犯罪的恐惧的比例虽然高，但仍低于其他南非城市的焦虑水平。

在达累斯萨拉姆，车辆盗窃和劫车案则是少见的，虽然汽车零件的盗窃更为常见（19%）。南非的车辆盗窃案发生率远高于此，也许是南非的小偷看更专业一点，比如他们会通过有组织的犯罪网络盗窃。⁶⁶



资料来源：罗伯特肖等，2001。
Source: Robertshaw et al, 2001.

图表6.8 受访者中过去五年（1995-2000年）内遭受不同犯罪行为侵害至少一次者比例
FIGURE 6.8 Percentage of respondents who were victims of different crimes at least once over the past five years, 1995-2000

同时劫车最近已成为内罗毕日益严重的问题。2001年在内罗毕进行的全城受害者调查发现：

- 7.6%的受访者称他们在过去一年中遭到劫持；
- 25%的受害者是在乘坐公共交通时遭劫的；
- 34.2%的劫案发生在离驾驶员或乘客的家非常近的地方。

此类案件中，受害者被劫持为人质的为60.4%。35%的人质很快被安然无恙地释放，48.6%的人在释放前被抢，10.8%在释放前被强奸，一名或多名人质被杀害的情况是2.7%。⁶⁷

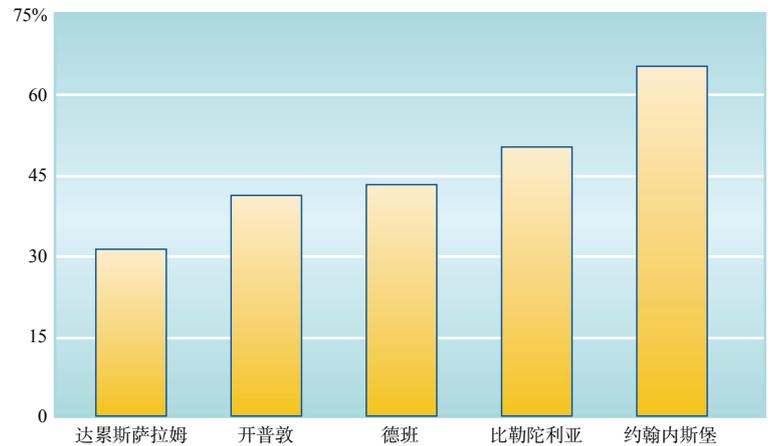
青少年犯罪

YOUTH CRIME

青年犯罪具有严重的含义，特别是在非洲，许多城市超过2/3的人口年龄在12到25岁。这些年轻人生活在没有基础设施、缺少服务与安全性的非正式居住区内。1992年，非洲统一组织（OAU，现为非洲联盟AU）估计，在非洲大约有1600万儿童流落街头，并预计该数字到2000年会翻一番，达到3200万。他们所定义的“处于特别困难条件”的儿童的人数预计将从8000万增至1.5亿⁶⁸。1991至1994年间，在赞比亚流落街头儿童的人数从3.5万增至7万，而内罗毕的数量则在同期从4500暴增至3万⁶⁹。

青年如此处于社会弱势地位和混乱环境中，不仅被进一步从主流社会中排斥出去（虽然他们本应成为主流社会的一部分，成为有贡献的市民），这种情况还孕育了青年怨恨、不信任和叛逆。内罗毕的一些年轻罪犯和前罪犯承认，他们第一次犯罪时年仅12岁到15岁（30%），或16岁到19岁（23%）。⁷⁰这个发现和坦桑尼亚的达累斯萨拉姆所做的类似青年调查结果相似，那里青年人第一次犯罪的平均年龄仅14岁。⁷¹

这种趋势在流落街头的青年之间尤为明显，他们参与街头帮派，通过犯罪来满足金钱上的需要。然而，参与犯罪团伙不仅是作为一种生存的手段，而是被作为重新连接到社交网络，建立归属感、家庭感和团体感的一种方式。这体现在达累斯萨拉姆街头儿童和青年的反应中，他们表示街头帮派成员互帮互助，一起工作——例如，找到一个过夜的地方，而不是在一起吸毒或销赃。⁷²



资料来源：罗伯特肖等，2001。

Source: Robertshaw et al, 2001.

图6.9 2000年样本非洲城市中觉得天黑后在户外步行极不安全者

FIGURE 6.9 People who felt very unsafe walking in their areas afterdark in selected African cities, 2000

在内罗毕进行的对青年和犯罪调查中受访青年透露，同龄人群体往往是他们的第二个“家”，在那里他们学会规矩和价值观，而27%的人承认他们曾属于某帮派，20%的说他们仍然是帮派成员。受调查的青少年罪犯和前罪犯回答说，盗窃是他们被捕的最常见的理由，其次是袭击（23%）、持有毒品（10%）、抢劫（10%）和过失杀人（7%）。⁷³

最佳实践

BEST PRACTICE

南非约翰内斯堡的奥沙德温尼项目

OTHANDWENI PROJECT, JOHANNESBURG, SOUTH AFRICA

在1995年启动时，奥沙德温尼是作为一个提供食物的项目，后来，经过一次关于街头儿童和青年与服务提供之间的差距的需求评估后，转变成为一个非盈利性机构。奥沙德温尼旨在通过四个项目帮助约翰内斯堡流落街头的儿童和青年：基本关怀和人权、医疗、体育及娱乐和创业培训。最大的挑战是获得街头青年的信任，所以最初的工作人员就住在社区内。现在有提供额外培训的方案，并为违法的青年提供担保服务。今天奥沙德温尼平均每月帮助600名青年。

Source: www.bestpractices.org.

针对妇女的暴力行为

VIOLENCE AGAINST WOMEN

国际犯罪受害者调查发现，非洲的女性经常成为强奸和强奸未遂案件的受害者，甚至超过拉丁美洲的女性，后者从整体上说，成为所有类型性侵害（比如性骚扰）的受害者的概率略高⁷⁴。南非的一项全国调查发现，40%的强奸和43%的非礼发生在不满17岁的女孩身上。此外，超过30%的15至19岁女孩的强奸案涉及学校教师。⁷⁵

多年强烈的种族隔离政策，不仅留下了一个社会和经济不平等的环境，也形成了一种暴力文化。南非是对妇女暴力行为最多的国家之一。虽然警方的统计数据不一定是反映对妇女的暴力和性虐待情况的最可靠的来源，但记录显示，在1994至1999年间，有记录的强奸和强奸未遂案增加了20%⁷⁶。77%的妇女称，性暴力在她们居住的区域是非常普遍的，而有1/4的青年男性承认，在自己18岁之前就已经在违背对方意愿的情况下与一名女性发生过性关系⁷⁷。1996至1998年间，约40%17岁及以下的女孩遭到强奸或强奸未遂⁷⁸，最近的研究显示，有记录的15岁以下被强奸的女性比例正在稳步上升⁷⁹。12至17岁的女孩是常见的强奸受害者（每10万名女性中就有471.7人），而

在0至11岁的女孩被强奸概率为每10万女性中有130.1人。⁸⁰

南非警方自己也承认强奸是最少被报案的犯罪之一，这往往使得那些罪犯逍遥法外。⁸¹事实上，强奸在南非是所有罪行中定罪率最低的⁸²。更令人担忧的是，据南非警务中心儿童保护部门和1999年犯罪受害者调查数据显示，在南非对儿童的犯罪行为中强奸是最多见的，1996至1998年间，在所有记录在案的对儿童的严重犯罪中，强奸占1/3⁸³。

于2000年在坦桑尼亚达累斯萨拉姆进行的一项受害者调查发现，受访妇女中79%一直在经济上受到虐待，76%的人受到精神虐待，71%的人受到身体虐待，将近一半（45%）的人在她们人生的某一时期被性虐待。39%的精神虐待受害者、33%人身虐待的受害者和21%性虐待受害者表示虐待行为发生了无数次。多达62%的女性说她们的性虐待者在以前也虐待过她们，66%的女性说她们的施虐者也对别人进行过身体虐待。⁸⁴

绝大部分受害者说，在她们遭受精神（79%）或身体上（76%）虐待时，有他人在场，包括自己的孩子和家庭成员⁸⁵。尽管如此，只有43%的身体虐待的受害者向警方报案，而性虐待被害人报案的就更少（21%）。⁸⁶

虐待最常发生在家里，家本应是最能给女性安全的地方。达累斯萨拉姆几乎一半（47%）的妇女说，她们总觉得在家里不安全，50%的人表示家是最不安全的地方⁸⁷。施暴者往往是受害者认识的人，更多还是她们信任和所依赖的人，包括自己的伴侣和配偶。⁸⁸

腐败和透明度

CORRUPTION AND TRANSPARENCY

可悲的是，在非洲，无论是从中央还是地方层面，仍在透明度和问责制方面非常落后。在非洲这个年轻的政治环境中，培养公众责任道德观显得尤其困难。关于为什么存在这个困难，有多种理论，包括：新非洲城市所继承的治理模式从来没有重视过透明度，以及，非洲总体上缺乏一批受过良好教育、准备好执政的人才。文化因素也被认为是一个原因，比如，有时城市领导人和公务员在促进自己家乡建设发展而不顾公平公正，这不仅发生在非洲，其他地区也一样⁸⁹。然而，在良好治理的标准



大赦国际启动了“停止对妇女的暴力”运动

A 'Stop Violence Against Women' campaign has been launched by Amnesty International

专栏6.6 针对妇女的暴力：解决方案的创新探索

BOX 6.6 Violence against women: innovative search for a solution

男士旅行会议是2003年举行的一个为期16天的反对针对女性暴力运动的一部分。其目的是动员提倡性别平等的男性，使他们向男性同胞们专递这样一个讯息，即，以性为基础的暴力和艾滋病毒/艾滋病是具有破坏性且成本高昂的，男人们有责任也有能力去结束这种状况。旅行会议是一个建立合作关系的活动，包括了来自埃塞俄比亚、肯尼亚、马拉维、南非、坦桑尼亚和赞比亚的男性团体。来自肯尼亚和赞比亚的男士们乘坐过公共汽车前往马拉维，沿途向数以千计的男性和广大群众宣传抵制性暴力和艾滋病毒/艾滋病。其主要目标是：

- 组织一次旅行会议，参会者来自八个国家，即埃塞俄比亚、肯尼亚、马拉维、纳米比亚、南非、坦桑尼亚、赞比亚和津巴布韦，

会议将在这些国家内的10个地区举行，使男性意识到他们在抵制性暴力和艾滋病毒/艾滋病传播中的作用。

- 通过参与性活动，增加参与消除性暴力和艾滋病毒/艾滋病的性传播的男性数量，在年度运动中动员更多男性。这些参与性活动包括歌曲、戏剧、讨论、书面材料和媒体的采访和报道等。
- 动员各个层级的男性支持者——从基于社区的组织（CBO）、青年、媒体、宗教组织到私营部门和交通运输行业。
- 动员这八个国家内的媒体、运输业及一般大众，传播有关打击性暴力和艾滋病毒/艾滋病传播的信息。

Source: African Women's Development and Communication Network (FEMNET), 2003 www.femnet.or.ke

化的巨大国际压力之下，类似的行为会受到越来越大的影响。

透明国际组织在2003年发布的全球清廉指数时指出，腐败盛行于12个国家中，其中4个就是非洲国家⁹⁰。在进入排名的133个国家中属于做得较好的一半国家中，仅四个是非洲国家（都在非洲南部）⁹¹。其他20个非洲国家属于排名靠后的一半。没有一个非洲国家有明显改善，甚至有一个出现了明显的下降。虽然清廉指数主要集中在国家层面的治理，并不分析当地的水平，但这两者实际没有明显不同。

尽管有上述情况，撒哈拉沙漠以南非洲的图景并不是完全这样灰暗。非洲南部有一些国家继续致力于更好地治理国家。覆盖非洲南部的，甚至覆盖整个非洲的反腐败条约和公约也带来一些乐观的希望。1999年在坎帕拉成立的非洲反腐败议员网络（APNAC）也值得一提。该网络的肯尼亚分会在2001年抵制一项非常薄弱的反腐败议案中起到了重要作用，这个网络还有很大的潜力⁹²。它也是通过地区网络的扩张达到良好治理标准的全球化的很好例子。有些非洲城市也在国家和城市层面上取得了进步，肯尼亚近期的情况就是很好的佐证，具体见专栏6.7。

跨国犯罪

TRANSNATIONAL CRIME

联合国毒品和犯罪问题办公室（UNODC）针对有组织的犯罪有一套综合指数，包含十个因素的数据，根据这套指数，撒哈拉以南非洲地似乎受组织犯罪影响最严重的地区，其次是东欧、中欧、拉丁美洲和加勒比地区。撒哈拉以南非洲成为有组织犯罪最严重的地区其中一个重要的因素是武器走私⁹³。其他因素包括腐败、人口贩卖、汽车盗窃和洗黑钱。下文将重点论述军火走私，这在国际层面上也是一个很重要的问题。

军火贸易增加了暴力犯罪的案发率。内战和冲突使大量的小型武器很容易获得。冲突后的国家往往成为大量非法武器来源，更多武器走私到邻国的罪犯手中。而轻武器的生产和走私成为了非洲经济和社会的发展的主要威胁了，阻碍了社会的稳定发展、民主和良好的治理。武器不受管制的转让使合法和非法的武器都变得很容易获得，不仅导致暴力的持续，同时也阻碍了战后区域维护和平的努力，并进一步促进和升级了城市中心的暴力。此外，武器不受管制的转让往往也伴随着走私违禁品，如钻

专栏6.7 肯尼亚地方政府受贿情况的减少

BOX 6.7 Decline in frequency of bribery in Kenya's local authorities

自2002年12月选举了新的总统和政府之后，肯尼亚各级政府都开展了反腐败运动。自那时以来采取的措施包括停职了超过一半的国家高级法官、地方行政官和800多名林业部门工作人员以及其他一些官员。反腐败法的执行正在进行中，要求高级公务员公开财产，在总统办公室建立新的常任秘书处，负责制度和道德规范。土地的分配被重新调查，警察的薪水也提高了。所有这些措施都配合着较高的媒体曝光，公正地说，该国透明度因此提高了，贿赂也减少了，如下所示。

地方当局	贿赂频率, 2002 (%)	贿赂频率, 2003 (%)
内罗毕	33.8	22.6
基苏木	29.6	24.0
蒙巴萨	29.2	22.6
其他地方当局	36.1	17.3

资料来源：透明国际，2004

Source: Transparency International, 2004

石、濒危物种、毒品和人口，并妨碍了平民和前战斗人员解除武装和退役。⁹⁴

一般认为，现在由74个国家的300个制造商生产的5亿件小型武器正在全球流通，或合法地，或在国家控制之外。尽管如此，小型武器的国际贸易目前很大程度是不受监管的。40%的小型武器的国际流动是由于非法贩运，但是大多数的非法武器最初是来自合法国际军火贸易。这强调了世界各国政府需要收紧其境内的武器监管，以及接受更强大的规范国家间的合法武器交易的国际标准。⁹⁵

90%的冲突伤亡是由小型武器造成的——它们才是真的“大规模杀伤性武器”。小型武器容易获取，而且便宜——许多非洲国家中，可以以大约一只鸡或一头山羊的价格买到一把AK-47。非洲已经成为一个廉价盈余小型武器的倾销地，不仅造成当地暴力的升级，还会延长或恶化国家之间的冲突。如果保守估计在非洲每个国家有20万枪支是非法的没有登记的，那么在整个非洲就约有1100万非法武器在自由流通。

不过，这仍是一个保守的估计，因为在莫桑比克内战期间，估计有50万至100万件武器流入该国，而在1993年至1995年的联合国维和行动中，仅190000件被回收。我们也知道大多数剩下的武器很

可能不是毁灭，而是很快又出现城市街头，或被转卖到邻国。⁹⁶这个已经令人担忧的估计还没有算上目前非洲正在发生的国家间和国际冲突中使用的枪支。⁹⁷

一个十岁的孩子就能够轻易组装和携带一把AK-47。联合国国际儿童基金会（UNICEF）估计在世界各地30多个国家有25万到30万的孩子被迫在武装冲突中当士兵，有些只有八岁。⁹⁸儿童参与公开的战争，不仅是不人道的和心理情感上受伤的，也把暴力文化灌输给了新一代儿童，未来的成年人和将来的国家领导人。

2000年，国家在大湖地区和非洲之角地区的十个国家通过了《内罗毕宣言》并发起了一个行动和实施计划，对解决和减少东非小型武器和轻武器生产的行动给予指导。关于小型武器和轻武器在各方面的非法贸易的联合国第一次会议于2001年召开。尽管，在关于制定国际层面上的具有法律约束力的防止或控制非法和不受管制的小型武器和轻武器交易的办法方面，会议并没有产生严格的承诺，但各政府至少对一项行动计划达成了一致，即同意在联合国两年一次的会议上被监督。会议建议在2006年前就此问题召开第二次国际会议。

2001年，在内罗毕全市受害者调查中，2/3（67%）的受访者认为枪支在城市的增加是由于边界走私。51%的受访者认为非法枪支来自邻国，尤其是索马里。⁹⁹

虽然也有例外，但在武器更容易获取的地方，无论是合法的还是非法的，凶杀案也普遍更为高发。¹⁰⁰不安全感，无论是真实情况，或是感觉到的，都是市民对包括枪支在内的武器的需求增加的一个主要原因；然而，武器的交易和便利的获取途径同时也加剧了不稳定性和冲突。

2001年内罗毕的另一个关于枪支流行的调查发现，70%的市民认为犯罪增加了，84%的人认为城市中的枪支数量增加了。内罗毕90%的受访的商业团体认为犯罪行为中枪支的使用是很常见的。¹⁰¹

转型经济体

Transition economies

在中欧和东欧，从共产主义的政治和经济向以市场为导向的多元民主的转变在带来新的自由同时

也带来了新的犯罪和安全问题。迅速适应剧大的变化的需求催生出的许多挑战，其本身薄弱、并处在改变过程中的经济和民主体制使这些挑战更为严峻。挑战的产生还由于市民和警察之间不断发展的关系。

1996年国际犯罪受害人调查对中欧和东欧人口的调查显示，只有平均不到25%的人表示对警方满意，而几乎50%的人表示不满意。¹⁰²

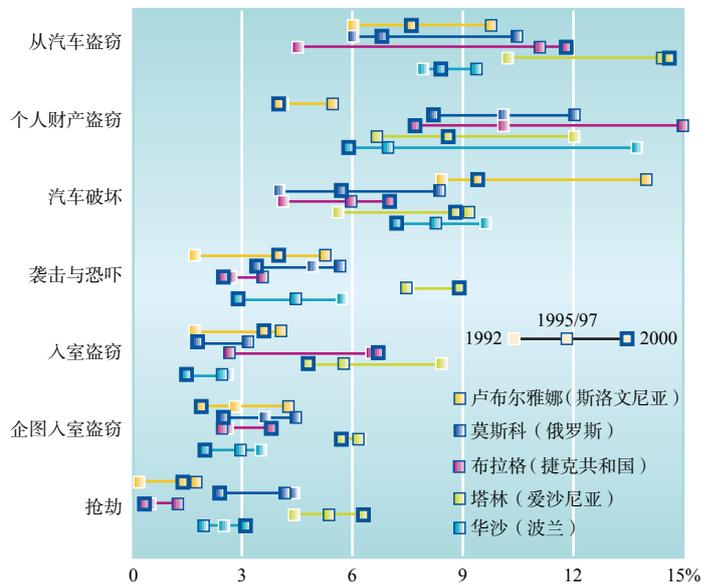
1991年至1996年间，许多警察部队进行了重组，在一个国家和公民建立起新关系的新政权中，他们的社会角色也发生了改变，然而也许会令人惊奇，这个时期的公民满意度和报案率并没有改善。例如，袭击和恐吓案件的受害者抱怨，警察十分无礼，且不顾及暴力受害者的需求。¹⁰³

中欧和东欧向警方报告的案件要远远少于工业化的地区。更少的犯罪被报告给警方。1996年时，城市中心的平均报案率已经很低了，但在1996年到2000年间，所有类型犯罪的报案率都进一步降低，只有入室盗窃和抢劫未遂例外，它们的报案率相当稳定。把个别城市进行比较，1997至2000年间抢劫、入室盗窃和盗窃未遂的报案率增长最多，增长出现在卢布尔雅那（斯洛文尼亚）、明斯克（白俄罗斯）、索菲亚（保加利亚）、华沙（波兰）和萨格勒布（克罗地亚）。报告率降低最多的是维尔纽斯（立陶宛）、布拉格（捷克共和国）和地拉那（阿尔巴尼亚）。¹⁰⁴

俄罗斯联邦1990年谋杀案案发生率已经很高（每10万人9.4起），2000年则飙升到每10万人21.9起。此外，俄罗斯和匈牙利被判刑的青年比例最高（1.5%的青少年）。¹⁰⁵

在2000年国际犯罪受害者调查中，个人财产盗窃（占有所有犯罪的22.2%）和从汽车盗窃（占有所有犯罪的20.7%）是最常见的犯罪。汽车破坏、袭击和恐吓（10.3%）也比较常见。入室盗窃（7.5%）、企图入室盗窃（7.0%）和抢劫（6.2%）占2000年所有犯罪的20%。所有这些犯罪的比例在1996年至2000之间几乎没有发生什么变化。¹⁰⁶

从平均上说，国际犯罪受害者调查所调查的11中犯罪类型中有9类的案发生率在1996至2000年间下降了，只有抢劫、摩托车盗窃和轻便摩托车盗窃的案发生率保持不变。减幅最大的是个人财产盗窃（-1.5%）、汽车破坏（-1.4%）以及袭击和恐吓（-1.0%）。¹⁰⁷1996至2000年间，拉脱维亚的里加的



资料来源：艾尔瓦兹·德·福莱特与冯·凯斯特伦等
Source: Alvazzi del Frate and van Kesteren, forthcoming.

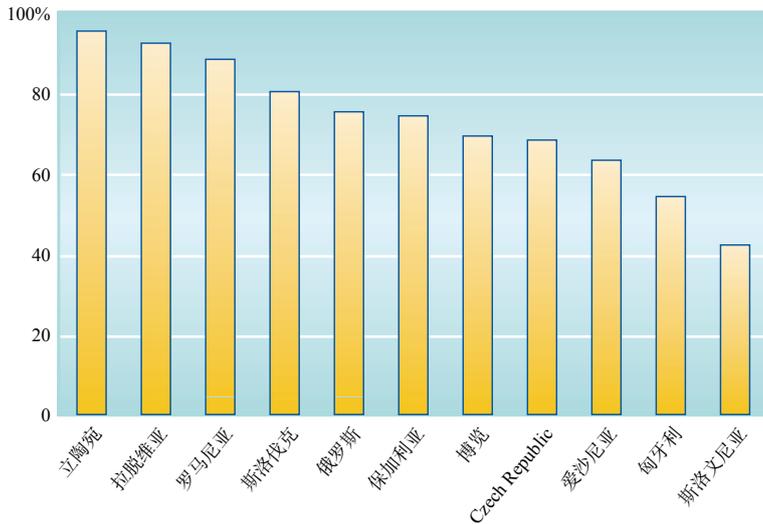
图表6.10 1992-2000年经济转型国家的城市中最常见犯罪普遍程度变化（受害人口比例）
FIGURE 6.10 Changes in prevalence rates (% of population victimized) of most common crimes in cities in countries in transition, 1992-2000

武力袭击案发生率增长最大（+0.8%）。不过，在布加勒斯特、华沙、索菲亚、布拉格和萨格勒布出现了武力袭击案发生率的显著的下降。¹⁰⁸

在2000年，武力袭击最多发的城市是爱沙尼亚的塔林（国际犯罪受害者调查受访者中的3.4%曾受害）、拉脱维亚的里加（1.9%）、立陶宛的维尔纽斯（1.4%），紧随其后的是斯洛文尼亚的卢布尔雅那和白俄罗斯明斯克（各占1.3%）。

1996年的国际犯罪受害者调查发现，经济转型中的国家的公民相比所有世界其他地区公民更缺乏安全感。对于天黑后在城市街道上行走，超过半数（53%）的受访者觉得有点或非常不安全，46%的受访者感到安全，只有最低比例（13%）的受访者觉得非常安全。对于上街，乌克兰、俄罗斯、拉脱维亚的公民觉得最不安全，而克罗地亚、斯洛文尼亚、匈牙利、马其顿共和国和蒙古的市民则感到最安全。¹⁰⁹

在总体枪支持有率方面，转型期国家的排名第三（在拉丁美洲和北美之后）。枪支持有率最高的为塞尔维亚、黑山和捷克共和国，但格鲁吉亚、马其顿共和国、克罗地亚、斯洛文尼亚和保加利亚也很高。格鲁吉亚和前南斯拉夫的城市最近经历了暴力冲突和内战，因此它们枪支持有率最高。¹¹⁰



图表6.11 2001年已知的公务员腐败现象
FIGURE 6.11 Perceptions of corruption among public officials, 2001

至于腐败，在许多这些新国家中，缺乏透明的治理是一个严重的问题，特别是在中部和东部地区。在这个地区，“国家攫取”的说法在过去十年中被赋予了重要性。“国家攫取”这种行为的定义为，公共和私营部门中的个人、组织或企业通过非法地、不透明地向政府官员提供私人利益，从而在法律、法规、条例和其他政府政策的形成过程中施加影响，使其偏向自身的利益。¹¹¹在往往过快和没有准备充分国有企业私有化和自然资源私有化的刺激下，私营部门的利益团体的力量崛起，这更加剧了“国家攫取”的现象，特别是在没有相对成熟的可弥补此现象的公民社团，新政府也尚未建立道德原则的时候。

在地方一级，一党统治和中央集权治理的遗留意味着对地方政府的信任几乎没有。透明度和问责制非常有限，因为地方领导主要向中央领导报告，而不是像居民负责。今天，不信任的氛围依然沿袭了下来，但正是由于如开放社会研究所等这样的机构的工作，许多国家情况正在好转。

如联合国国际犯罪与司法研究所的国际犯罪受害者调查所示，1991年至1996年间，转型期国家的警察和公务员腐败现象亦然是非常普遍，从而更加升了公众认为警方的责任仅仅是保护国家利益的观念。在转型期国家中，警官也是最常被报道出参与腐败的政府官员。¹¹²这并没有改变公众对警察为保护公民的利益而维护法律和秩序这一作用的认识。此外，警方和媒体更倾向于把警察定位为镇压犯

罪，例如有组织犯罪和洗钱等，而不是为了服务公民而促进公共秩序和预防犯罪。¹¹³

2003年全球清廉指数为该地区的24个国家的腐败水平排了序。斯洛文尼亚、爱沙尼亚、匈牙利、立陶宛（分别排名29、33、40和41）居这一地区前列，而有十个国家被分组在最差排名范围内——100名及以下。总体来说，该地区作为一个整体的排名在过去的几年中没有提高。

“新欧洲晴雨表”项目从1998年开始进行了一系列的采访，关注民众对腐败的看法。结果显而易见，见图6.11，主要集中在中欧国家以及俄罗斯。

尽管上文描述了相当悲观的图景，但在一些国家也有改变的迹象——像加入欧盟的前景这样的动力已经开始产生影响，提高了国家内部治理的标准。像大多数该地区的其他国家一样，罗马尼亚在1989年的政治权力转移之后，经历了一系列巨大的变化。1991年宪法坚决地将地方政府确立在国内行政机构内。随后的几年里，该国在建立有效的政治和经济的分权制度上也作出了努力。

在许多城市中，市长和市议会已逐步采取措施增加公民对城市事务的参与，虽然仍有人抱怨整个过程还是很自上而下的，参与度和透明度也没有明显比10年前好。¹¹⁴城市通过建立市民信息中心（CICs）提高了透明度。20世纪90年代后期的第一个市民信息中心迅速流行并蔓延开来。市民信息中心联合会为希望建立自己的市民信息中心的城市提供帮助，目前已经创建了50多个中心，并总体上被认为是成功的。

跨国犯罪的趋势

TRANSNATIONAL CRIME TRENDS

随着该地区经济的加强和扩大，犯罪组织的数量也迅速增长，参与到有组织的和暴力犯罪、洗钱、毒品交易、贩卖人口，以及其他形式的跨国犯罪中。在转型期国家中，有组织的犯罪相对未受抑制，其原因包括：缺乏法制和执法，政府腐败，缺乏体制的实现，不尊重人权，以及有大量人口缺少对自己的权利的认识，他们任何情况下都在寻找生存的办法，更容易成为犯罪的受害对象。

经济转型期国家的有犯罪组织操纵的人口贩运和走私已经成为各国政府和国际社会特别关注的问

题。尽管几十年来亚洲一直是用于性交易的女性的主要来源国，但是，前苏联的解体使乌克兰、白俄罗斯、拉脱维亚和俄罗斯等前苏联国家成为了主要输出国。¹¹⁵根据1999年的一份报告，自俄罗斯、捷克、拉脱维亚、匈牙利和波兰的妇女和儿童经常成为被人贩拐卖的对象，来自亚洲国家，以及如巴西和洪都拉斯等的拉美国家的也是。¹¹⁶

乌克兰已经成为全球最大的卖淫妇女输出国。据估计，在1991至1998年间，有50万名乌克兰妇女被贩卖到西方，¹¹⁷主要目的地的国家包括加拿大、捷克、德国、希腊、匈牙利、荷兰、土耳其、阿联酋、美国和前南斯拉夫，以及韩国，特别是军事基地周边。¹¹⁸

被拐卖女性被送入世界各地的卖淫场所，仅在欧盟国家估计就有50万来自中欧和东欧的妇女在卖淫¹¹⁹。虽然有些女性自愿卖淫以作为一种生存的手段，但经济转型期国家的女性特别容易成为人贩子的受害者，往往因为轻信可以在国外合法就业的承诺而被骗。

1996~2000年，东欧出现了有警方记录的最高的（在80%~2300%之间）毒品交易增长率。¹²⁰根据联合国毒品和犯罪办公室（UNODC）称，虽然发达国家可卡因和海洛因滥用已减少，比如在北美洲和西欧，但是东欧、俄罗斯和中国都出现了新市场¹²¹。沿阿富汗至俄罗斯和欧洲的海洛因走私通道，阿片类药物注射在中亚、中欧、东欧和俄罗斯联邦的部分地区迅速扩散。海洛因仍然是中欧和东欧国家最麻烦的毒品滥用问题，2001年，该地区大多数国家都报道了海洛因滥用的增加。¹²²阿片类毒品滥用很令人担忧，因为吸毒者共用注射器具，艾滋病迅速在吸毒者直接蔓延，而本人却还没有意识到，他们的国家也严重缺乏能减少毒品需求的服务措施。

发达经济体

Advanced economies

北美洲和西欧的犯罪情况有所不同。2000年的国际犯罪受害者调查显示，很多欧洲的工业化国家的犯罪率1988至1991年间上升，1995年稳定下来或者下降，1999年进一步下降。美国和加拿大现在的犯罪率低于1988年的水平。而英格兰、威尔士、芬

兰和荷兰目前的犯罪率则高于1988年。在大西洋两岸暴力犯罪的情况是不同的。¹²³与城镇化程度最低的地区相比，大多数城市地区中成为犯罪受害者的风险高出60%。¹²⁴

近年来，北美洲的犯罪率普遍下降，这主要是由于加拿大和美国人口结构的变化，包括人口老龄化和15到25岁之间青年人口的减少，这个年龄段人群是容易参与违法活动的。其他可能的理由是，更多的社区警力和预防犯罪运动在犯罪发生前就制止了它，或者相反，更积极大胆的“强硬”的法律实施也可能阻止违法行为。还有一个理由干脆就是警察预算的减少，导致逮捕行动和警方对案件的记录都减少了。¹²⁵

在欧盟国家，1996年至2000年间，入室盗窃平均下降了15%，在同一时期的日本这个数据猛增了33%。¹²⁶根据2000年国际犯罪受害人调查（ICVS），澳大利亚（7%）、英格兰和威尔士（5%）、加拿大、丹麦和比利时（4%）的入室盗窃率和企图入室盗窃率最高。¹²⁷

根据警方的犯罪记录，1996年至2000年间，欧盟暴力犯罪上升了14%，英格兰和威尔士上升了15%。暴力犯罪增加最多的是西班牙（38%）、法国（36%）、荷兰（35%）、葡萄牙（28%）、意大利（20%）、丹麦（17%）、英格兰和威尔士

最佳实践

BEST PRACTICE

加拿大蒙特利尔公共交通中的女性安全

WOMEN'S SAFETY IN PUBLIC TRANSPORT, MONTREAL, CANADA

女性城市安全行动委员会（CAFUSU）成立于1992年。它的构成包括各类合作社团——主要是解决针对妇女的暴力行为的团体——以及蒙特利尔的主要地方当局。行动委员会意识到恐惧感及其对出行的影响是实现城市地区的性别平等的一个最主要障碍，它的目标是增加妇女的安全系数和她们的安全感。夜间女性的出行急剧下降，女性将公共交通（公交车站和地铁）场所定义为她们觉得最不安全的地方之一。目前行动委员会与市政当局建立了正式合作关系。“女性安全审计”的调查结果以及正在进行的顾问项目推动了“两站间服务”的实施，这项服务使女性在夜间可以两站之间的地方下车。其他类似措施包括在地铁出口设置更好的照明等。

来源：www.bestpractices.org。

女性：为拥有适足住房的人权而战斗的失败者

WOMEN: LOSERS IN THE BATTLE FOR THE HUMAN RIGHT TO ADEQUATE HOUSING

米璐恩·科塔里

Miloon Kothari

生活条件充足的标准包括足够的食物、衣服和住房，这些都被《世界人权宣言》和《经济社会和文化权利国际公约》承认为人权的重要组成部分。人权法律工具，比如《消除对妇女一切形式的歧视公约》，也都承认女性和男性享有平等的权利，包括拥有充足的住房的权利。

但不充分和不安全的住房及生活条件，如过度拥挤、室内污染、危房、缺水、卫生电力设施及建筑材料的不足，对女性的影响显然比男性更多。生活在极度贫困中的女性面临无家可归、住房不足和健康状况差的风险更大。在强制拆迁中，女性是首当其冲的受害者，尤其在涉及暴力时。有些女性，比如艾滋病/艾滋病死者的寡妇，更有被驱逐的危险。住房的严重缺乏，尤其是女性住房的严重缺乏，已成为衡量世界各国政府未能提供人们生计和尊严的重要衡量指标。

在亚洲，由于大规模的开发项目、全球化和武装冲突，引起了农村地区家庭收入减少和失业率的提高，或者家庭被驱逐出原住的农村土地，最后导致大量妇女和年轻女孩移民或被贩卖到城市地区及其他国家为她们的家庭谋生。也有许多被受雇为家庭工人。他们往往不得不睡在厨房地板上或者浴室的一个角落里。举一个例子，一名印尼妇女在马来西亚就关在一个没有厕所的笼子里，她每天只被放出来几个小时用来打扫房间。这些女性也往往会被她们的雇主强暴。

在我2004年三月访问肯尼亚的期间，政府开始了第一次大规模地对生活在贫困线以下的人口的驱逐运动，驱逐范围包括为旁通管预留土地和铁路沿线。这些驱逐的进行主要影响的是无辜

的妇女和儿童，肯尼亚的行为明显违反了其国际义务。全国和国际民间社会组织、教会组织和联合国人权机构组成了强大的联盟进行抗议，已至少暂时迫使该驱逐行动停止，并迫使肯尼亚政府重新审视这个驱逐行动的前提和过程。

一年前我到秘鲁调查该国住房危机，发现很多人已经因为政治暴力而流离失所，由于贫困，非正式定居点如雨后天春笋般涌现。他们没有产权，缺乏设施，特别是水和卫生设施，房屋建在危险的地方，他们生活在被污染的环境中，不断面临被驱逐的威胁。就我所见所闻，受影响最大的还是女性。继任的新政府无法解决这个巨大问题，现有的解决方案很大程度上受到埃尔南多·德·索托的新自由主义和世界银行的影响，倡导将提供产权作为使穷人摆脱贫困的主要驱动力，但这种解决方案的前景是有限的。

在这种情况下，最振奋人心的是看到民间社会团体和地方社区的积极努力。一个名为“策略(Estrategia)”的非政府组织正在培训社区中的男女居民，教他们建造可负担得起的住房。他们作出有意识的努力，确保无论男女都能参与规划的过程、住房建造的培训和实施，以及本地材料的生产。“政策”将住房建造上的技术援助与人权意识的培训结合起来，让男人和女人意识到自己的权利，并参与到地方当局的会议中。

我特别想强调是，女性在适足住房这一项人权不能实现的情况下，所遭遇的暴力的频繁性和普遍性。女性遭遇的与住房条件不足直接相关的暴力是多样的。适足住房这项人权的被违背，造成了女性面对异性暴力时的弱势。对她

们适足住房权的侵犯有助于她们的脆弱性与性别的暴力行为。被强迫驱逐的女性面临的其他问题还包括：疾病、失去生计和收入、增加的工作量、缺乏补偿、缺乏流动性和进入公共领域的权力、与社区脱离，以及与性别和性相关的暴力。这就是为什么我仍然强调人权措施的不可分割性，在这种情况下，妇女的经济、社会和文化权利（如获得充足住房的权利），以及他们的公民和政治权利包括家庭和人身安全等权利都应得到平等尊重。

在自己的国家中，针对女性的暴力形式包括：殴打、强奸，以及在强制驱逐中和驱逐前后或在武装冲突和种族冲突中的性骚扰。有辱人格的住房及生活条件、经常遭遇强奸的威胁等使得女性更容易受到艾滋病/艾滋病和其他性传播疾病的传染。

例如阿富汗女性难民在被遣返后，会遭到暴力并被剥夺财产。这个国家内没有安全可言，更谈不上家园的重建。由于大多数回国女性没有土地或家园，更容易受到暴力侵害。即使女性拥有土地，传统的领袖甚至司法系统也往往拒绝让她们使用土地。女性没有法律资源，不得不依靠于男性亲属。从文化上，女性被禁止独自生活，也不得离开男性而生活。在以女性为户主的家庭中，寡妇被迫再婚或与男性亲属住在一起。许多女性遭到她们丈夫或其他家庭成员的暴力，却又无法摆脱这种生活环境。逃脱的女性往往会被拘留和起诉，甚至有被家人杀害的风险。女性被拘留或服刑时通常受到性虐待。

法律和政策缺乏执行，导致这种女性权利被侵害的现象背后的性别歧视得以持续。法律与现实之间的差距是由于

法律对性别不敏感，这种法律总是不能意识到女性的特殊情况。有性别偏见的习俗和传统，以及司法和公共管理中的性别偏见，决定了依赖于男性的土地租用权保障的盛行。即使可获得合法的补贴，许多女性还是负担不起土地租用。另一越来越受关注的问题是，那些试着捍卫和保护自己的充足住房权利的女性，特别在强制驱逐的情况下，往往会受到国家执行者和非国家执行者的暴力。

这些住房和土地问题说明了政府治理的大规模失败。在我2003年的报告中，我强调，需要定义和设计一套适用的指标，可根据实际情况来监测千年发展目标（MDGs）及其确定的组成部分的实现情况。这些指标体现了人权原则和支持着发展过程的概念——问责、无歧视、法治、性别平等、逐步实现经济、社会和文化权利。对开发这种监测手段的需求仍然

是存在的，这种监测手段将有助于国家采取更宏大的措施来保障人权。

我也一直呼吁国家住房政策的实施；但一些世界上最富有的国家，像美国、加拿大和澳大利亚，也一直未能成功实施这些实现充足的住房这一人权所需的基本步骤。虽然美国坚持自己是世界人权的代言人，提倡世界各地的人权和民主，但住房人权的问题在其全国范围内还是得不到解决。根据一项新的研究，任何时间点上，都有至少84万人无家可归。在一年的时间内，有250至350万人无家可归。家庭暴力是导致女性无家可归的一个关键因素。

目前一些国家正在采取积极、具体的措施，不过国家和国际上也应该采取更有力的措施起诉住房权利的侵权行为，并为受害者提供司法援助。

我呼吁各国采取具体措施，确保妇女享有充足住房的权利，并努力实行现有法律和实现国际人权承诺。敦促各国

在其住房法和政策中纳入反家庭暴力的条款，以及在家庭暴力、性别歧视以及其他相关的法律和政策中纳入保护妇女住房权利的条款。我还呼吁各国支持并推动联合国人权委员会“经济、社会和文化权利国际公约任择议定书不限成员名额工作组”的工作，借此国际公约的契机让经济、社会和文化权利得到全面的发展，在公约框架之内建立一个适当的个人及集体的投诉机制。

市民团体在动员支持住房权利和监测发展状况中发挥了重要作用。但我还是敦促各国政府认识并尊重民间团体的重要性和建设性作用，并采用灵活的方法确保所有人的住房权。

米璐恩·科塔里是联合国人员委员会任命的适足住房权利的特别起草人。与WWW.UNHCHR.CH/HOUSING适足住房权利相关的信息和文件，以及科塔里的授权资料可参见WWW.UNHCHR.CH/HOUSING。

（15%）。日本暴力犯罪增长极高，达到72%。¹²⁸

在1998年的国际犯罪受害人调查（ICVS）所调查的16个发达国家中，美国“非常严重”的犯罪行为中排名第三。排在英格兰及威尔士和澳大利亚之后。美国之后的是瑞典、荷兰和加拿大。“非常严重”的犯罪行为案发率最低的是葡萄牙、丹麦、日本和芬兰。¹²⁹

在2000年国际犯罪受害人调查（ICVS）衡量的所有犯罪行为中，近身犯罪（武力抢劫、攻击和性侵犯）约占1/4，大多数的近身犯罪是袭击和恐吓。澳大利亚、英格兰、威尔士、加拿大、苏格兰和芬兰的近身犯罪案发率最高（这些国家中超过3%的人是受害者）。日本各种类型的犯罪案发率都很低（40%的犯罪涉及盗窃自行车、轻便摩托车或摩托车），其近身犯罪案发率尤其低（0.4%）。被袭击和恐吓的风险最高的是在澳大利亚、苏格兰、英格兰、威尔士（约6%）和加拿大（5%）。加泰罗尼亚（1.5%）、日本和葡萄牙（不到1%）的风险最低。¹³⁰

根据联合国欧洲经济委员会（UNECE）2003

年统计年鉴，55个联合国欧洲经济委员会成员国中，英格兰和威尔士、北爱尔兰和美国（其次是以色列）2000年有记录的严重袭击的案发率最高。比率为每10万人口发生300到500例不等。¹³¹

在暴力犯罪和严重的袭击方面，美国是在1990年到2000年间为数不多的凶杀案发率有所下降的国家。然而，尽管案发率比1990年有所下降，但相比其他联合国欧洲经济委员会成员国家，美国在2000年仍有最高的记录在案强奸案发率（每10万人口发生32例）。¹³²

1998至2000年间，欧洲城市中凶杀率最高的是贝尔法斯特（每10万人口5.9例）、阿姆斯特丹（4.1）、马德里（3.3）、斯德哥尔摩（3.0）、布鲁塞尔（2.9）和巴黎（2.9）。¹³³

2000年的国际犯罪受害人调查（ICVS）显示，性犯罪包括攻击性行为和袭击（强奸、企图强奸或猥亵行为）。在芬兰，性犯罪事件占有犯罪事件的1/4以上。虽然遭性侵的风险差异很小，瑞典、芬兰、澳大利亚、英格兰和威尔士的女性遭遇性侵犯的风险是最高的，日本、北爱尔兰、波兰和

最佳实践

BEST PRACTICE

英国的布伦特委员会:合作创建安全的社区

BRENT COUNCIL, UK: WORKING IN PARTNERSHIP FOR A SAFER COMMUNITY

布伦特的犯罪预防和社区安全合作项目召集了不同的公共机构共同应对犯罪和骚乱。目的是让布伦特成为更安全的社区并提高人们的生活质量。布伦特强调通过积极的社区参与达到可持续发展,并发展“解决当地社区犯罪问题的当地方案”。这些努力集中解决性别平等(女性安全和家庭暴力)、平等(针对少数民族的种族骚扰和犯罪),以及对年轻人、老人和失业者的排斥等问题。对于布伦特的种族多元化社区来说,这项运动被证实是一种综合的方法,涉及不同的机构,使布伦特成为更安全的社区。

来源: www.bestpractices.org。

葡萄牙的女性被性侵的风险则最低。¹³⁴

20世纪80年代中期到90年代早期,伴随着失业率上升、贫困以及来自前共产主义国家移民的缺少社会融合的问题,所有欧盟国家的青少年暴力犯罪(抢劫、攻击、强奸和谋杀)和非暴力犯罪急剧上升。与成年人犯罪一样,青少年犯罪中的男性犯罪者和受害者都远远多于女性,不过,在同一时期,成人犯罪的比率并不像青少年犯罪比率一样大幅上升。¹³⁵

一直到20世纪90年代初,联合国欧洲经济委员会发现,在1990年到1999年间,55个成员国的青年量刑率有明显上升,尽管量刑率的提高不能直接反映青年犯罪率的严重程度,而部分是由于政府和警察较过去几年对打击青年犯罪力度的增强。¹³⁶世界卫生组织(WHO)《2002年暴力与健康报告》指出,尽管2000年在发达国家仍然有199000名青年杀人犯,但包括暴力在内的青少年犯罪率近期已出现了明显的降低。¹³⁷

许多国家的调查表明,所有犯罪案件中的50%~70%,以及所有严重和暴力犯罪中的60%~85%是由6%~7%的青年男性犯下的。¹³⁸

过去的五年里,发达国家的极端校园暴力事件已经得到了媒体的关注,但是更需要关注的是,青年被排斥在社会性机构,如学校之外,这一现象对他们的暴力行为和参与青年团伙的联系。此外,

北美的城市和城市地区有很高的枪支拥有率,达到了14.2%。¹³⁹

要“解决”青少年犯罪和校园暴力问题,重要的一点是要认识到将青少年排斥在学校之外会产生的影响和危害,同样重要的是,要检视青少年总体上受主流社会的排斥这一现象如何使他们更容易参与到反社会和违法行为中。这种关联在土著、少数族裔和新移民青年中更为明显,他们更有可能被排除在同龄富裕白人所享受的社会福利之外。少数民族聚居的城市地区的安全、保障和整体生活质量都偏低。例如,许多生活在美国市中心区的非裔美国人被分化,一直受贫穷、住房条件差和毒品滥用的困扰。在这些赤贫的、被忽视的和被排斥的地区中,青少年犯罪、暴力和凶杀的增长也是最多的。¹⁴⁰

由于经济和社会条件差、系统的种族主义和歧视之间的密切联系,少数民族青年更有可能成为犯罪活动的受害者,也容易成为刑事司法系统逮捕的犯罪者中人数众多的一类。¹⁴¹原住民青年一直以来就占加拿大、澳大利亚和新西兰的福利及刑事司法系统的犯罪者中的绝大多数,其他发达国家,如美国、英格兰和威尔士和加拿大中的少数民族,如黑人、拉美裔和亚裔人也是同样情况:¹⁴²

- 尽管原住民只占加拿大青年的5%,但在某些加拿大的省中,他们占了所有男性违法者中的34%,以及女性违法者的41%。¹⁴³
- 1995年,澳大利亚昆士兰的青年人口中只有4%是原住民或托雷斯海峡岛民;然而,他们却参与了1/3的少年违法案件。¹⁴⁴
- 新西兰危险少年项目的受管教青少年中,有60%是毛利人或萨摩亚人。¹⁴⁵
- 1997年,黑人青年占美国人口的15%,却占了被捕人员的26%。¹⁴⁶

澳大利亚最高检察院下设的国家犯罪预防部举办了一些项目,目的是满足公共场所的青少年、无家可归的青少年、土著青年、托雷斯海峡岛民和移民青年的需求。丹麦、芬兰、挪威和瑞典等北欧国家投巨资于社会和卫生政策,以期长期地预防犯罪、排斥和歧视。在丹麦,当地学校、社会服务和警察委员会(SSP)自20世纪70年代以来,开发了全方位的项目,动用社会、卫生、教育和娱乐服务

等各方力量，配合警方，预防青少年犯罪以及解决许多其他的社会问题。¹⁴⁷

英格兰和威尔士的社会排斥部制定了国家战略，特别关注遭到社会排斥的儿童和青少年的需求；这一战略的诞生措施也与政府的全面减少犯罪战略相辅相成。比利时和法国政府在20世纪90年代末建立了地方安全契约，促进地方合作，解决社区问题。除了从整体上应对犯罪和安全问题，这些地方合作项目还专门面向高风险的青少年团体——比如帮助来自不发达、高失业率地区的青少年，在社会调解机构中为他们提供就业培训。¹⁴⁸

在腐败和透明度方面，一般说来，在经济比较发达的国家中是一个复杂的问题，它们有着总体上更为复杂的、分层更多的政府管理部门、民间社会组织和私营部门。某些国家也有例外现象；但总体上这些地区的治理指数更高。职责和财政资源的分权也很广泛。

2003年，透明度国际发布的排名中，发达国家一般都在前25到30位，只有少数几个例外，排名稍低。这种好的表现有几个原因：有效的民间社会组织，社会各层和各级政府都能意识到民间社会组织的重要性，各种社会资源可被大量运用，以提高透明度和应对腐败。虽然，还不明确这些国家腐败现象的绝对数量是否真的较少，但是，很显然的一点是，这些国家往往都严格执行了反腐败的法律。

经济发达国家和其他地区之间的明显区别是前者拥有许多追踪这些问题的机构。例如，美国的执法机构和司法系统从联邦、州和地方层面进行运作，负责调查和处理违法行为。此外，地方议会、地方伦理委员会、州议会、国家立法机构、公民社会和敏感的媒体，也都把揭露腐败行为作为自己的职责。因此，腐败现象任何时候都可能被发现、被揭露。该地区民众对于国家和地方机构的信任度总体上是很高的。

毒品犯罪和跨国交易

DRUG-RELATED CRIME AND TRANSNATIONAL TRAFFICKING

1990~2000年间，联合国欧洲经济委员会55个成员国中与毒品有关的犯罪记录几乎都上升了。毒品犯罪最多的国家是挪威（平均每100000人口1例）。¹⁴⁹但必须指出的是，这些统计数据都来源于警方，所以，数据受其他很多因素的影响，不一定



青年流氓团体是令城市越来越头疼的问题
Youth hooliganism is an issue of growing concern in cities

反映现实的毒品使用或滥用的实际情况，也没有考虑毒品的不同类别。

许多发达国家正在重新评估其毒品立法，因为它们意识到了“软”毒品，特别是大麻，对社会和人身的伤害。相比用在执行针对“硬”毒品和其他被分类的最常用毒品的法律上的精力，在“软”毒品上的力度还是不够的。尽管执法和政策越来越“强硬”，但非法毒品的供应量还是持续增加，因为非法贩毒带来暴利，总会吸引新的毒贩铤而走险。

大麻，世界上吸毒者最心仪的毒品，其使用几乎在世界各地随处可见。2001年“9.11”恐怖袭击之后，国际大麻交易也受到冲击。由于安全和边防检查的加强，本地的大麻生产就成为了一个大产业，特别是在北美。这些国家已经在很大程度上以本地的产品取代了对从拉丁美洲国家进口的大麻的依赖。¹⁵⁰据估计，目前美国大麻需求已有一半是在当地生产的，¹⁵¹而加拿大则已成为了毒品出口国。¹⁵²

大麻是常用的毒品（目前75%的吸毒者吸食大麻），可卡因是第二常用的，其次为心理治疗的处方药物的滥用。在美国，毒品滥用较前几年有所增长；增长出现在大麻、可卡因和其他非法处方药的滥用上。美国的整体人口中，大约十分之一（11.2%）承认曾经吸食过可卡因。¹⁵³

据报告，欧洲的海洛因成瘾人群正在“老龄化”和“逐渐减少”，然而在美国“海洛因奇克”文化却正明显抬头，这些新的吸毒者喜欢嗅入海洛

因，而不是注射。这是自20世纪90年代中期以来美国毒品使用减少之后，海洛因再次重受欢迎。¹⁵⁴

2001年，尽管美国的整体人口中毒品滥用的情况加剧，但在学生群体中的毒品滥用情况仍算稳定。摇头丸滥用除外，这一毒品自1998年以来急剧上升。苯丙胺类兴奋剂（包括摇头丸）的市场在继续扩大；过去几年内，前所未有之多的毒品实验室被发现并拆除，尤其在美国。然而，欧洲，特别是荷兰和比利时，仍然是苯丙胺的主要生产基地。澳大利亚和新西兰的摇头丸滥用也呈上升趋势。¹⁵⁵

前行之路何在？

Is there a way forward?

建设更安全的城市会面临挑战，但不能夸大这些挑战。负责维持法律、秩序和公众安全感，历来

被认为是警察和刑事司法系统的责任。一些国家的政府试图通过加强其警察部队，并采取制定零容忍政策来遏制犯罪，这样做虽然节约了成本，但其后果是出现定罪增多、过度拥挤的监狱和失去父母的儿童。

警方和刑事司法系统肯定还是在维护法律和秩序方面发挥着重要作用。但是，很显然在世界上许多城市中，单靠警方和刑事司法系统已不能满足公众对安全和保障的需求。单纯对犯罪做出反应和惩罚犯罪是无法成功阻止犯罪的升级的，所以，许多国家和城市都已经开始寻找新的解决方案。

新的治安方式，例如社区或问题导向的治安，需要警方和公民共同作出态度和制度上的改变。许多发展中国家尤其需要如此，这些国家中的公民与警察往往互不信任，关系紧张。现在已有进一步措施，试图通过解决犯罪的根源问题将犯罪制止在发生之前。许多政府——国家、省级或地方——都在

专题6.8 防治犯罪的城市规划

BOX 6.8 Urban planning for crime prevention

城市规划和地方政府的资源，尤其是在发展中国家，已经无法跟上快速城镇化的压力，特别是农村到城市地区的迁移，以及来自周边冲突频繁的国家的国家的大量难民的涌入。不协调的、特设的城市规划形成了仅仅几处组织良好、高收入的城郊孤岛，而其周围则是大片的非正式居区，那里或者根本没有基础服务设施，或者哪怕在最好的情况下，基础服务设施也遭到了严重的损坏。然而，广大城镇居民正是在这些非正式定居点生活、工作和学习，他们被排除在主流社会及全球化和城市化所带来的经济、社会利益之外。

贫困地区和非正式定居点往往缺乏基础设施或良好规划的发展，如路灯、方便通行的道路和维护良好的公共空间，这不仅使警察和紧急车辆难以在这里通行，也使罪犯容易隐藏或逃逸。一项在南非进行的犯罪预防研究显示，这类小镇和非正式居区的居民认为保障个人安全的首要措施是街道照明和清除灌木，而富裕的城郊的居民则认为安装防盗警报和武装安保服务是首要措施。

城市规划者往往向地方政策制定者和政府提出关于建筑和其他的城市设计因素方面的建议。他们也经常跨越多个部门和专业，如城市

的工程师、景观设计师、公共事业、住房和交通部门以及社区居民本身。鉴于这些职责和广泛的相互联系，城市规划师也因此很好地影响那些考虑到公共安全问题的新的开发和规划。

城市规划师在预防和减少犯罪方面可发挥的作用远超越引导社会住房规划这一项。“通过环境设计预防犯罪”(CPTED)是指环境(公共空间，如公园、人行道和公交站点)可以通过设计减少犯罪机会。由于城市规划师在审批新的开发项目时有一定发言权，他们就可以进行推荐，将一些能减少犯罪机会的城市设计标准和使公

民感到更安全纳入到城市景观设计和公园设计指南中。

同样，城市规划师也可以在审核建筑设计的过程中推荐“通过环境设计预防犯罪”标准，使重新设计和翻新课程，或旧建筑改造时考虑到诸如保障和安全这样的新问题。主要负责修订建筑法规和标准的城市建筑、工程和规划部门也应该共享关于“通过环境设计预防犯罪”的专业知识以及它与公共安全的关系。这样，城市规划师还能起到代表社区向政府提出它们的利益和所关注问题的作用，有助于确保公民的努力被纳入到当地政府的规划和决策中。

Notes: i UN-Habitat, 2002b. ii Louw and Shaw, 1997. iii Masuku and Louw, 2001. iv Rycus, 1995.

考虑对预防和风险管理进行投资的可能性，而不是通过压制和惩罚来解决犯罪和不安全问题。

2003年11月，名为“可持续安全：站在十字路口的市政当局”的会议在南非德班举行，300多名地方政府、联邦政府官员、警察、联合国和其他国际机构、非政府组织、企业界和社区组织的代表参加了会议，强调了在提高社区安全上的新的政策方向。

会议宣言呼吁处理问题的根源，而不是在犯罪、暴力和不安全事件发生之后的粗暴处理。为了做到这一点，有人建议，处理社区安全问题需要加强合作伙伴关系，所有能对犯罪和不安全事件的多种原因造成影响的各类利益相关者都应该参与进来，比如考虑就业、教育和性别平等。此外，还需要考虑到发展机制，特别是农村向城市发展的机制，以更好地解决伴随着快速城镇化而产生的犯罪。会议指出，改善的城市规划工具可以在预防犯罪和城市发展方面起到作用（见专栏6.8）。



很显然，在全世界的城市中，仅依靠警方已很难满足公众对安全的需求
It is clear that the police alone cannot meet the increasing public demand for safety in the world's cities

注释：

Notes

- | | | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 This chapter is based on a paper on safer cities prepared by Kathie Oginsky, a consultant on UN-Habitat's Safer Cities Programme, and a paper on transparency and urban governance prepared by Michael J Lippe, an independent consultant, as well as urban adviser to Transparency International. | 17 Zvekic, 1998a. | GOVERNANCE |
| 2 Interpol, 2004. | 18 Zvekic, 1998a. | 39 Waiselfisz, 1998. |
| 3 Hughes, 2001. | 19 Zvekic, 1998a, | 40 UNODC, 2003b. |
| 4 Hughes and Denisova, 2003. | 20 See www.Transparency.org . | 41 UNODC, 1999. |
| 5 Hughes and Denisova, 2003. | 21 For background information on governance indicators, see Kaufmann and Kraay, 2003, as well as extensive World Bank work on governance indicators to be found at www.worldbank.org/wbi/governance | 42 UNICRI, 1998. |
| 6 ILO, 2001. | 22 UNICRI, 1998. | 43 First International Seminar on Women's Safety, 2002. |
| 7 ILO, 2001. | 23 UNICRI, 1998. | 44 Zvekic, 1998a. |
| 8 UNODC, 1999. | 24 UNODC, 1999. | 45 See www.latinobarometro.org, Summary- Report, Democracy and Economy, 2003 , pp23-30. |
| 9 A broad view of the definition of corruption is taken here: 'Corruption means the <i>misuse of office for private gain</i> . The office is a position of trust, where one receives authority in order to act on behalf of an institution, be it private, public or non-profit'. | 25 UNICRI, 1995. | 46 See www.latinobarometro.org, 2003 . |
| 10 UNODC, 1999. | 26 UNCHS (Habitat), 1996. | 47 UNODC, 1999. |
| 11 UNODC, 1999. | 27 Zvekic, 1998a. | 48 UNODC, 1999. |
| 12 UNICRI, 1995. | 28 Transparency International, 2002. | 49 UNODC, 1999. |
| 13 WHO, 1996. | 29 Hughes and Denisova, 2003. | 50 UNODC, 1999. |
| 14 van Kesteren et al, 2000. | 30 ILO, 2001. | 51 UNODC, 2003c. |
| 15 WHO, 1996. | 31 ECPAT, 1999. | 52 UNODC, 2004b. |
| 16 United Nations, 1995. | 32 ECPAT, 1999. | 53 UNODC, 2003c. |
| | 33 Hughes, 2001. | 54 UNODC, 2003c. |
| | 34 UNODC, 2003a. | 55 ONDCP, 2002. |
| | 35 UNODC, 2003a. | 56 UNODC, 2003c. |
| | 36 United Nations Economic and Social Council, 2003. | 57 UNODC, 2003c. |
| | 37 Zvekic, 1998a. | 58 United Nations Economic and Social Council, 2003. |
| | 38 Weaver and Maddaleno, 1999. | 59 UNODC, 1999. |
| | 158 THE STATE OF THE WORLD'S CITIES 2004/2005 | 60 UNODC, 2004b. |
| | | 61 Masuku, 2002. |
| | | 62 Interpol, 2004. |
| | | 63 SAPS, 2002. |

- 64 Robertshaw et al, 2001.
 65 Robertshaw et al, 2001.
 66 Robertshaw et al, 2001.
 67 Stavrou, 2002.
 68 OAU/UNICEF, 1992.
 69 Kanji, 1996.
 70 UN-Habitat, 2002c.
 71 Andersson and Stavrou, 2000.
 72 Andersson and Stavrou, 2000.
 73 UN-Habitat, 2002c.
 74 UNICRI, 1998.
 75 South Africa, 1999.
 76 SAPS, 2000.
 77 Pretorius, 2000.
 78 Hirschowitz, et al, 2000.
 79 Hirschowitz, et al, 2000.
 80 SAPS, 1999b.
 81 Human Rights Watch, 1995.
 82 Hirschowitz et al, 2000.
 83 Porteus, 1999.
 84 Robertshaw et al, 2001.
 85 Robertshaw et al, 2001.
 86 Robertshaw et al, 2001.
 87 Robertshaw et al, 2001.
 88 Robertshaw et al, 2001.
 89 See, for example, Geschiere, 1995.
 90 Press Release, Transparency International Corruption Perceptions Index, 2003, <http://transparency.org>.
 91 Not all countries were counted as some countries did not receive sufficient numbers of ratings to be counted statistically.
 92 See APNAC.org and www.tkenya.org for further information.
- 93 UNOSAA, 2003.
 94 Reyneke, 2000.
 95 Reyneke, 2000.
 96 Gamba, 1999.
 97 Reyneke, 2000.
 98 Reyneke, 2000.
 99 Stavrou, 2002.
 100 Zvekic, 1998a.
 101 Arms Management Programme, 2002.
 102 Zvekic, 1998b.
 103 Zvekic, 1998a.
 104 Alvazzi del Frate and van Kesteren, forthcoming.
 105 UNECE, 2003.
 106 Alvazzi del Frate and van Kesteren, forthcoming.
 107 Alvazzi del Frate and van Kesteren, forthcoming.
 108 Alvazzi del Frate and van Kesteren, forthcoming.
 109 Zvekic, 1998a.
 110 Zvekic, 1998a.
 111 World Bank, 2001a.
 112 World Bank, 2001a, p xv.
 113 Zvekic, 1998b.
 114 UNDP, 2002.
 115 Hughes and Denisova, 2003.
 116 ILO, 2001.
 117 IOM, 1998.
 118 Hughes, 2001.
 119 Paringaux, 1998.
 120 Barclay and Tavares, 2002.
 121 UNOSAA, 2003.
 122 United Nations Economic and Social Council, 2003.
- 123 van Kesteren et al, 2000.
 124 van Kesteren et al, 2000.
 125 City of Vancouver, 2004.
 126 Barclay and Tavares, 2002.
 127 van Kesteren et al, 2000.
 128 Barclay and Tavares, 2002.
 129 Barclay and Tavares, 2002.
 130 van Kesteren et al, 2000.
 131 UNECE, 2003.
 132 UNECE, 2003.
 133 Barclay and Tavares, 2002.
 134 van Kesteren et al, 2000.
 135 NIJ, 1998.
 136 UNECE, 2003.
 137 WHO, 2002.
 138 Tolan and Gorman-Smith, 1998.
 139 Zvekic, 1998a.
 140 Snyder and Sickmund, 1999.
 141 Shaw, 2001.
 142 Shaw, 2001.
 143 Justice Canada, 1999.
 144 O'Connor et al, 1998.
 145 New Zealand, 2000.
 146 Snyder and Sickmund, 1999.
 147 Pfeiffer, 1998.
 148 Shaw, 2001.
 149 UNECE, 2003.
 150 UNODC, 2003b.
 151 United States Senate, 1998.
 152 UNODC, 2003c.
 153 United Nations Economic and Social Council, 2003.
 154 Bruen et al, 2002.
 155 Bruen et al, 2002.

Chapter 7

第七章

全球化与规划文化的变迁¹

Globalization and the Changing Culture of Planning



当代规划文化的显著特征	160
Notable features of contemporary planning cultures	
规划文化: 初步评估	172
Planning cultures: a preliminary assessment	
新兴规划文化的原则	174
Principles of an emerging planning culture	
作为创新实践的规划	174
Planning as an innovative practice	
规划范畴的扩大	175
The expanded scope of planning	
规划尺度的扩展和多样性	175
Expanded and multiple scales of planning	
规划内源性的发展	176
Planning for an endogenous development	
规划差异化的城市	177
Planning for cities of difference	
公民社会的重要作用	178
The critical role of civil society	
规划的战略重点	180
A strategic focus for planning	
城市规划的管理	181
The governance of city planning	
空间规划的未来	182
The future of spatial planning	

对全球化的普遍称颂，给人们认识全球化对城市造成的影响带来了两个问题。第一个问题是，对经济关系的过度关注，排除了其他可能的视角——如社会、文化和政治等视角。第二个问题是，它使人们看不到全球经济关系对国家、地区和城市（包括普通百姓的日常生活）所产生的真正影响。全球经济关系——也就是所谓的“流的空间”，²最终还是会落到地面成为“空间的空”，而只要它一落地，就会从无数方面影响城市的日常生活。近20年来，人们对世界各大城市，特别是那些和跨国网络密切联系的城市，所受到的影响进行了许多调查研究。³

目前，对于哪一些城市可以称得上世界或全球性城市的看法还不一致——这类城市是全球金融、贸易、移民和信息动态洪流中的重要节点，连接着各个城市。⁴此外，成为所谓的世界城市，进入排名的尝试都表明，城市的地位是相对的，不是一成不变的，新的城市随时可能加入名册，而榜上有名的城市也有可能跌出或失去它们的原有地位。不管怎么看，这样的城市的数量都是非常少的。例如，有一种研究方法认为，全球约有40个跨国界的城市节点，并且绝大部分位于北大西洋的全球系统中；另一种研究则定义了50个“世界城市”，以及一组的67个显示出一定世界城市形成的“迹象”的城市。⁵

本章要介绍的是城市结构重组所带来的规划文化的转变，它主要着眼于纽约、圣保罗、东京、新加坡、伦敦、约翰内斯堡等顶级城市。其他城市，无论它们有没有进入世界圈，当然也值得关注——而且，事实上，从21世纪初开始，已经几乎没有城市还留在全球网络之外了。但本章所关注的是那些在全球贸易系统中居主宰地位的城市，因为这些城市目前正在经历的结构重组向城市规划师提出了前所未有的挑战。

首先，“规划文化”的含义是什么？这个术语已被用了好几年，最近，也开展了一系列“规划文化”的国家案例研究。⁶然而，还是无法给这个术语下一个精确的定义。本文中的“规划文化”指的是，在特定国家和/或城市中，规划被构思、制度化和实施的，无论正式或非正式（社区、城市和区域或空间开发）的方式。因为这个意义上的规划主要还是国家的职责（即使它会使用社会力量），所以，它深深地植根于这个国

家或城市的政治文化的土壤，也有着历史的根源。然而，全球化正迫使规划的体制结构、过程、影响和规划范围发生重大变化。某些变化可以说还悬而未决，只是重新定义了我们通常所理解的“规划”。

在进一步展开之前，有必要消除这一流传甚广的观点，即，规划实践作为一项以科学为背景的职业活动，不管在哪里实践，多少都是一样的——换言之，它是一个行业，就好像土木工程，除了受自身专业文化的影响，并不受社会、政治或文化背景的影响。如果真是这样的话，重庆的规划师所讨论的专业内容，或是实践方式，就会和苏黎世、安卡拉或贝鲁特的规划师相似了。简而言之，世界各地的规划师都会有同样的专业习惯和倾向，从而形成统一的规划文化。⁷然而，我们知道，尽管这个专业内的国际交流越来越密切，好像确实使规划师集合在一个全球扩张的、散乱的社会中，但规划的构思、制度化及其实施的方式上还是存在着巨大的差异的。

下一节将简要阐述世界不同地区、不同国家和城市进行的规划，强调在现有规划文化中的相似之处和差异。我们还将特别强调某些差异，以便论证世界上的规划文化只能以多样的形式存在这一观点，即便全球结构重组正使它们面临着走向相似方式的挑战。最后还要提及一系列的发展趋势，包括规范性原则，这些趋势是在应对全球化和世界城市和城市区域的持续不断的结构重组的过程中浮现出来的。

当代规划文化的显著特征

Notable features of contemporary planning cultures

在本节有限的篇幅内是无法仔细描绘各国家，或多国地区内的规划文化的详细特征的。本节旨在指出不同背景下进行的规划实践的几个显著特征，并且，关于这些规划实践是有现成的文献资料的。毫无疑问，对于下面要陈述的观点，肯定都能找到许多例外，而且，无论如何，引出这些案例的专业文献也已经过时了，我们的观点是：无论正面还是负面的重大变化，从研究开始以来已经出现了。因此，本文的目的仅是为了强调世界各地所进行规划

方式方法的不同之处。在大部分案例中，我们将从国家的，而不是地方的视角出发，尽管地方总会是我们观察的特定对象。

高速经济增长区的城市规划：快速经济增长背景下的城市规划：中国案例⁸

URBAN PLANNING UNDER RAPID ECONOMIC GROWTH: THE CASE OF CHINA

说到中国目前的物质规划体系，人们可能会说，它“正在建设中”。该体系以20世纪70年代和80年代生效的一系列国家法律法规为基础，与60年代以苏联模式为榜样的城市规划大不相同，苏联模式对物质规划的关注很有限。在十年左右的快速城市增长之后，政府决定制止向城市的迁移，甚至尝试扭转移民的方向，尽管只起了很小的效果。

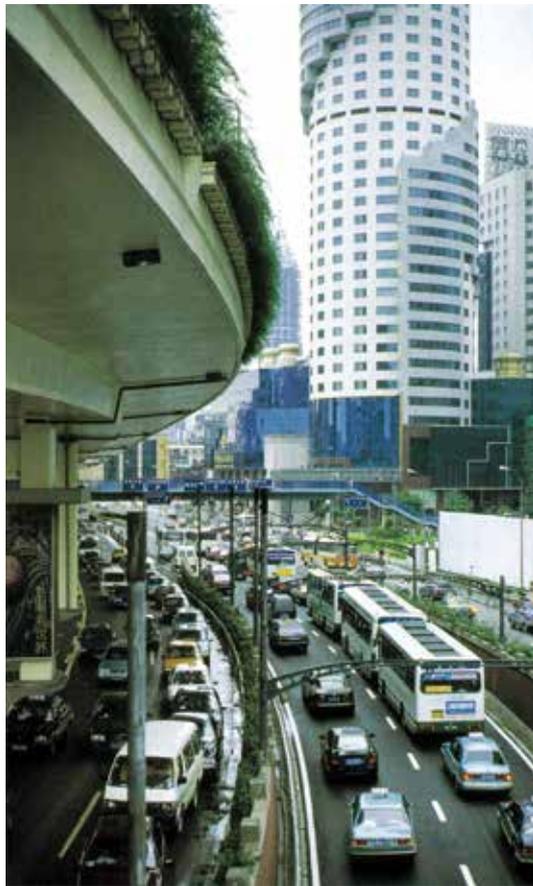
每一个城市的发展道路都被期望符合某一个长期的综合物质规划。但在经济超速增长的情况下，这种规划指导发展的能力往往会被以两位数速度增长的经济削弱。此外，中国还有强大的规划机构，雇用了约60000名“规划师”，他们的专业能力参差不齐，要为幅员辽阔的中国各省份的4亿6千万人口管理城市空间。城市规划师都在自己所属机构工作，精力只放在规划的物质层面。经济规划和环境规划的机构之间很少沟通，两者都只通过自己的组织渠道进行工作。

尽管中国地方政府官员，包括市长，都是中央任命的，他们还是有很高的自由裁量权，特别是在“街道委员会”，这种权力就更大，“街道委员会”负责所在街道的各种大量公共服务。街道委员会，以及其他政府机构，被称为“两栖”，为了给公共事业提供资金，他们必须从事以盈利为目的的商业活动。总之，他们在很大程度上是自负盈亏的，而不是依赖于中央分配。毫无疑问，这种两栖的机构可以大有作为，中国主要城市的令人印象深刻的外观就是佐证。

在强有力的官僚机构和充满活力的公民社会背景下的城市规划：印度案例⁹

PLANNING IN THE CONTEXT OF A STRONG BUREAUCRACY AND A VIBRANT CIVIL SOCIETY: THE CASE OF INDIA

印度的城市规划是一项联邦和州的层面的精英



全球化正以前所未有的方式给城市规划师提出挑战
Globalization is challenging city planners in unprecedented ways

公共服务功能，这套制度的设立是为了鼓励政府的政治和行政职能分开。公务员系统中的管理和晋升基于绩效，而不是任免权，印度社会中的行政管理人员既被视为国家的雇员，也被看作公众的仆人。为了使公务员队伍能服务于印度社会的多样性，各地都实行官方政策招收女性、少数民族、小宗教信仰徒、残疾人、不同种姓的成员以及农村居民。

在联邦层面上，经济规划是通过制定五年计划进行的，这使印度的公共服务系统在开发管理中起了主要作用。在过去的半个世纪里，促进发展的战略从以国家为中心、由公共部门直接投资的事业，进化成了私营产业的增长的推动器。城市土地使用规划和其他形式的空间发展规划主要还是由州和市政府负责，但必须与当前的五年经济计划一致。在整个印度规划体系内，官方对于社会转型变革和正在国内进行的、辅以有效的政

策法规的改良运动持乐观态度。实行有效的政治标准，负责规划管理的干部被看为社会的代表，他们有公德心、政治独立，为提高印度公民的生活条件不知疲倦地工作。

然而，在许多方面，这种官方的说法，无论从实证经验还是公众感知角度而言，都夸大了现实生活的真相。首先，中央和地方的公务员远远还不能代表印度社会中存在的多样性。代表女性的人数远远不足，公务员主要由城市中上层构成。

更大的问题可能还是限制印度公务员行动的组织结构问题。印度联邦和州一级的公务员系统一直被批评为被高度管制，工作环境论资排辈，不同级别的公务员之间缺乏直接沟通。公务员入职考试看重总体知识，而忽视特定技能，导致公务员缺乏专业技术能力，比如规划。最后，政治和行政职能理论上的分离往往是纠结和模糊的。在规划领域，这有时会导致大规模的与土地分配和开发权相关的不正当行为和腐败¹⁰。

公务员系统没有能力提高普通印度公民的生活水平，再加上腐败丑闻的新闻，这些都破坏了印度舆论对公务员系统和城市规划部门的印象，城市规划越来越被视为职业导向的精英职业，为了维持自己的身份地位，而将决策过程中的公众参与最小化。

印度规划部门尝试通过向公民社会开放，吸纳社会投入与合作，从而提高它的问责性。1992年，第74版《宪法修正案》赋予城市地方机构（主要是市政府）以宪法地位，给予他们相当权力，以利于他们能更好地起到城市基础设施和城市服务提供者的作用。

此外，《法案》还将结构内公众参与的做法制度化，这在今天被称为整合的城市发展规划。¹¹

然而，与世界各地的许多现代化规划系统一样，印度正在努力让积极的公民社会加入规划的框架中，以便使实际存在于印度社会中的多样化的公众有更多发言权。对此，批评意见也比比皆是，这些观点认为，印度的公民社会主要由为当地被剥夺权利的群体寻求权力的人构成，但他们不知道，如果他们这样的群体真的被“给予了权力”，又应该怎么做。

更根本的是，有些印度规划专家认为，印度的规划本身就存在悖论。印度的规划在向集

体规划模式转变，这种模式中的基本决策是由利益相关者和国家之间进行协商达成的，这就有可能触犯那些已经依法纳入规划文件中规定的法定权利。现在有一种趋势可以作为这个现象的佐证，即，现有的关于贫民区、小工业、非正式贸易和学校的法定条款往往会被更糟糕的方案取代。这样一来，社会福利问题就被重新定位成了需要慈善来解决的问题，而不是法定的权利。¹²

锐化战略重点：拉丁美洲案例

SHARPENING STRATEGIC FOCI: CASES FROM LATIN AMERICA

为了应对不断增加的，包括大都市化在内的城市挑战，许多拉丁美洲的城市已经采取了战略性城市发展规划，这些城市包括：阿根廷的科尔多瓦、罗萨里奥和布宜诺斯艾利斯，智利的圣地亚哥，玻利维亚的圣克鲁斯和拉巴斯，秘鲁的特鲁希略和利马各区，哥伦比亚的波哥大以及古巴的哈瓦那。就拉丁美洲而言，战略规划包括以下基本要素：¹³

- 规划城市长期发展的蓝图；
- 制定能应对城市所有部门所关注的问题的综合战略；
- 集中关注关键问题；
- 顾及城市的社会、经济和环境背景；
- 明确城市的竞争优势；
- 为了城市未来而应对城市变革带来的影响；
- 在一定时期内，建立一个以行动为导向的参与性过程，使所有城市相关利益者参与进来；
- 确保决策的灵活性；
- 强调在新的城市管治文化背景下的行动。

对九个城市的经验的最新评估显示，战略规划的成功取决于：① 市长和地方当局的政治积极性；② 关键参与者的体制框架；③ 战略重点；④ 所采用的参与程序和技术程序；⑤ 参与者的技术能力。¹⁴要实施一项战略规划，最关键的参与者和利益相关者之间必须建立协商对话，因为他们将在实施过程中发挥重要作用。

智利首都圣地亚哥是采用战略规划方法的最佳案例。1988年，圣地亚哥是一个居民人口约

专栏7.1 智利圣地亚哥战略规划的要害

BOX 7.1 Main elements of Santiago de Chile's strategic plan

- 改善交通基础设施，包括对部分通往市中心商业区的交通要道的改善和地铁网络的延伸。
- 组织街道一级的（地方治理单位，或地方干预单位）公私合营的开发公司，它们可作为地产业实体进行运作，负责开发和振兴计划的实施，并使社区和地方企业完全参与进来。
- 复兴中央核心系统，包括市中心商业区及其周边衰败的地区，这要求对城市文化遗产和特殊商业进行保护，同时也要修复周边地区，并提高到达这些区域的便利。
- 提高通往城市中心的便利性，但需要禁止机动交通穿越，并设置步行专用道、小型广场以及有顶拱廊。
- 开发“地铁中心”系统，或多功能的核心系统，系统位于市政设施用地范围以外，沿着从市中心商业区域辐射出来的主要交通干线，将市中心与主要的大都市走廊连接起来。
- 开发工业地区系统，并将其限定在中等规模、清洁和安全制造业，这要求这些生产活动集中进行，改善街道服务网络，增加街边停车设施及大型车辆的装卸空间。
- 修复住宅区，混合兼容功能（如商业服务、中小规模办公室等）。开发绿色区域，包括大型公园，沿着特定街道的直线型公园，可连接相邻的街区，以及作为被修复的居民区的交汇点的广场。
- 改善城市的总体交通体系和基础设施，包括主要大都市的交通要道、地铁运输系统、城市主干道和当地街道。
- 第二个战略规划中确定的重点项目目前正在实施。哈瓦那的战略规划过程中的街道层次的参与获得了2001年联合国人居署最佳实践奖。许多工作室在街道层面展开工作。他们采用地方框架和优劣势分析手段（SWOT）以确定和形成社会文化转型方面的街道层次的项目。截至2000年，哈瓦那大约有20个街道社区组织了以街道的整合转型为目的的工作室。这类参与性工作主要聚焦城市文化和公民教育以及改善环境和保护城市建筑遗产等。总的说来，战略规划已经改变了哈瓦那的规划文化，而这种影响可能持续很长一段时间。

550万，面积近1400平方公里的城市。那年，该市决定制定一个城市和经济发展战略规划，该战略于1990年完成，1991年开始实施。规划实施启动后的各项行动举措的资金来源除了市政府的预算，也有来自国家和地区的交通和基础设施机构提供的资金。专栏7.1列举了智利圣地亚哥战略的要害。

古巴首都哈瓦那是在城市规划上采用战略方法最成功的城市之一。哈瓦那人口为230万，占地727平方公里。战略规划方法被采用的那一年，哈瓦那正经历着（现在也正在经历）经济的复兴，这是继由苏联1990年终止援助而引起的经济危机之后的复

兴。哈瓦那试图在全球化环境之下在社会主义和资本主义之间取得平衡。

哈瓦那迄今已制定并完成了三个战略计划。第一个战略计划实施于1994至1996年；第二个（较为成功的一个）战略计划在1998至2001年期间实施。第三个战略计划覆盖2002至2005年。这个大都市地区的行政机构，哈瓦那省管理委员会统筹这个规划过程，整个地区的15个市参与了进来。首都综合发展组对规划的技术和方法方面负主要责任，并负责监管规划的实施情况。¹⁵专栏7.2显示了哈瓦那的主要战略地区以及包括哈瓦那1998-2001战略规划的一些优先项目。

专栏7.2 哈瓦那1998–2001年的战略计划

BOX 7.2 Havana's 1998–2001 strategic plan

使命：通过刺激经济增长以提高生活质量，改善哈瓦那的外观及国际形象，旨在使利益用于城市的恢复和发展，改善城市环境条件和社会文化价值，并带动更广泛的公众参与。

优先项目：

- 1 刺激城市经济。
- 2 升级规范、现代的城市管理及改善治理水平。
- 3 促进城市文化和公民教育，加强街道和社区在公民社会发展中起到的作用。
- 4 改善哈瓦那的国内和国际形象。
- 5 改善卫生及环境质量。
- 6 提高商贸、餐饮和国内服务的满意度。
- 7 提高居区质量及改善建筑遗产的保护。
- 8 改善运输系统，确保城市基础设施正常运行。

战略地段：

- 1 “世界遗产”哈瓦那老城的中心老城区。
- 2 马雷贡修复工程（第一阶段）。
- 3 大都市公园项目。
- 4 哈瓦那港开发：游轮码头、集装箱码头和船厂。
- 5 地产旅游开发区：蒙巴雷托商业中心。
- 6 海明威·马里纳旅游开发区。
- 7 科学制高点、制药业和生物技术发展。
- 8 瓦佳自由港区域。
- 9 波若安自由港区域。
- 10 何塞·马蒂新国际机场。
- 11 哈瓦那东部海滩旅游业开发。
- 12 莫罗卡-巴纳公园和旅游业群落。
- 13 东哈瓦那住宅及房地产开发区。
- 14 唐人街修复项目。
- 15 革命纪念碑广场及其建筑群的政治和行政中心。
- 16 马雷贡保护项目。

快速发展但又缺乏资源的城市的规划：非洲国家案例¹⁶

PLANNING RAPIDLY GROWING CITIES WITH SCARCE RESOURCES: CASES FROM AFRICAN COUNTRIES

考虑到许多非洲国家的国民生产总值（GNP）在最近数十年中停滞不前，甚至出现倒退，可以说这些国家出现了过度城镇化的现象——也就是说，城镇化的速度同实际的正式产业的就业岗位数量不成比例。其结果是，非洲的大城市中，以农村人口为主贫困大量积聚，为了现实生存而产生的非正式经济也在城市中向心聚爆。¹⁷实际上，非洲没有一个大城市有能力在经济上满足其市民的需求。比如，有一项研究声称，“大多数大城市的人均基础设施投资水平已经下降到

零。”¹⁸目前，没有一个政府层面拥有可以满足非洲城市中最低限度需求的资源（更不用说解农村人口的需求了），各国政府不得不依赖外国捐助者，后者在大多数情况下是通过国家和非政府组织（NGO）分配捐赠物。但是，这些捐赠也同样不足以应对每15年左右人口就要翻一番的城市增长速度。

然而，资源不足只是问题的一个部分。大多数大城市都有自己总体规划，但规划的实施严重不足（见专栏7.3）。1993年，内罗毕采用了一个行动计划，旨在解决关键的城市问题；它还强调强化城市领导层的专业性和职业道德的必要性。但是，“在实施上，一直没有跟进措施”。¹⁹其他非洲城市也存在这样的现象：

专栏7.3 科特迪瓦阿布贾的城市规划

BOX 7.3 Urban planning in Abidjan, Côte d'Ivoire

科特迪瓦阿布贾的后殖民城镇化主要是农产品出口的扩大、对新成立的城市中心的政府投资的集中以及沥青公路网络发展的结果。从1960年到1980年，城市年均增长为10%。但自此后，这个增长率由于经济和政治危机已降低到5%左右。

为了解决阿布贾城市内部的问题，编制了一系列的总体规划，以指导全市发展。首轮规划编制于1928年，这是全市首个商业区正式动工建设的仅20年后。当时城市人口只有5000人。第二轮由建筑师班丹尼于1948年编制，第三轮规划（1960-1967）由一个团队编制，而这个团队的责任之一就是城市由一个殖民地首府港口转变成现代化首府。

以往的规划总体上都失败了，这就引出了

来源：欧钦-建筑，1995，由科菲·阿泰锡更新（私人通信）。

1976年结构性总体规划的编制，紧随其后的是1979-1980年总体规划。继而，出现了十年展望规划（1980-1990）和大科特迪瓦总体规划（2000-2010）。各种规划的详细检验及从1928年的规划到结构调整的执行情况是10年发展规划（1980-1990）的结果，这正揭示了主要目标和成果之间的差距。这些差距包括对人口的低估和采用了不变通的高规划标准。其他问题还包括体制上的瓶颈，比如高度集权的规划和土地管理系统。目前，阿布贾地方政府还不负责城市发展战略和相关的总体规划的编制和实施。还有一个额外的问题是，目前所编制的城市发展战略和总体规划并不是基于对阿布贾大都市地区的发展的一致观点上的。

……计划的制定很少有当地的投入或建设。此外，即使这些规划模式作为一种规划实践是合格的，但它们的实施往往超出了现有规划结构中的资源和资源分配的能力。在非洲，政府执行规章制度能力普遍非常薄弱，尤其是这些规章制度涉及不切实际的标准或违背市场力量的原则的行为时。甚至政府官员和政客也往往忽视他们自己批准的规划。此外，某些项目甚至在有机会成熟之前就已经被放弃了。大部分的问题在于国家本身不民主的本质。这导致裙带关系、任人唯亲、资源分配偏颇，优先事项的扭曲，以及对地方的积极性和创新精神的压制。²⁰

这些现状虽然令人沮丧，但现在有许多顶尖的大学已经设置了规划文凭，如在达喀尔、内罗毕、伊巴丹、开罗、约翰内斯堡、德班和开普敦等城市的大学。新一代的规划者是否能扭转非洲城市的乾坤，人们拭目以待。²¹

南非共和国的新规划制度是一个例外案例。

1994年大选，后种族隔离政府时代的第一个政府上台，规划重新获得其合法性。该国的规划机构因其与种族隔离制度的瓜葛而受到损害。经过数十年的斗争，这一行业领域终于通过1984年的《城镇和区域规划师法》得到了法定认可。尽管如此，有一小批持不同政见的规划师与南非动荡的城镇中的公民运动结成了联盟。这些规划师自称为规划行动者，运动主要在约翰内斯堡地区展开。在后种族隔离时代，南非的规划行业尝试彻底改造，并通过立法强化自身，南非的规划文化也因此变得更具战略性、参与性和整合性（见专栏7.4）。

改变规划教条：转型期国家的最新经验

CHANGING PLANNING DOCTRINE: THE RECENT EXPERIENCE OF THE TRANSITIONAL COUNTRIES

转型期国家的城市，从中央计划经济向市场经济体系过渡，它们正面临新的挑战，包括中央集权的计划经济体系的中断；城市发展问题上的决策分权；住房和房地产的私有化以及民间社会和私营部门对地方决策的参与。

在从前苏维埃社会主义共和国联盟（苏联）

专栏7.4 南非的整体发展规划

BOX 7.4 Integrated Development Plans in South Africa

新的城市规划文化最明显的表现是，全国每个地方当局都采用了法定的整体发展规划（IDPS）——南非后种族隔离时代的规划的核心，以指导新建城市的建设。整体发展规划由1996年的宪法引入，目前正通过1998年发布的《2000年地方政府和市政系统行动白皮书》进行实施。1998至2000年间，划分了新的行政边界，2000年9月，进行了新政府的选举。

综合发展规划与国际上的规划手法有着惊人的相似性，包括由英国新工党政府放归的区域规划政策（1997）；新西兰的整体规划性能监控；瑞士的整体区域政策；欧洲联盟（EU）的综合区规划；以及由联合国发展计划署（UNDP）推

来源：温克勒，2002；哈里森，2001a；哈里森，2001b；哈里森和卡恩，1999。

动的多部门投资规划。但正如一位观察者注意到的，“对转型及国家在确保更公平的生活环境中的作用的不关注，与新自由主义对效率和城市竞争力的关注相吻合”。

2002年6月，为新建的约翰内斯堡大都市制定的整体发展规划正式启动。它的总体愿景是，成为一个“世界级城市，服务的提供和效率能得上全球最佳实践。它的经济力及劳动力将集中于服务业，并强烈向外导向，这样，全市经济的运作可以达到全球的规模。”但是，在这么多公民仍处于极端贫困、无谋生技术、无法获得食物和住所等基本需求的现状下，怎么达到这个目标仍有待观察。

的模式下，转型前的苏联式规划教条包括区域（州）发展的长期预测（30年以上）、城市总体规划（20至25年）、中期规划（10年至15年）以及短期发展计划（5年），这些规划的制定通常与经济和社会发展五年计划相结合。苏联规划金字塔的顶点是1972年至1975年制定的《全苏联境内住宅分布的总体计划》。这是一次宏观规模的规划实践，旨在确定空间发展的视角，并通过对生产力的分配和再分配，引导城镇化按照社会期待的方向发展，并同时改善环境条件。然而，过度集权的决策过程给这个《计划》的细化及实施带来了困难。

直到20世纪80年代后期苏联经济政治体制改革开始，前苏联城市规划是高度官僚化和“高深莫测”的。城市总体规划以及制定规划的过程稿，是被分类存档的文件。实体规划被归入为城市设计的范畴中，由莫斯科、列宁格勒和其他联盟国家首都中的庞大的规划机构处理。每一个城市都有这样的一个规划：例如，1945至1977年间，俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国（RSFSR）的中央机构完成了720个总体规划。通常情况下，它们规划了城市未来30年的发展，但其中许多从来没有被严格执行。

在俄罗斯发生的从中央计划经济向市场经济的转变比其他转型期国家更为突然，为应对新挑战，俄罗斯正寻求新的城市管理模式，以让市场力量和小规模的政府单位起到更突出的作用。俄罗斯的城市也尝试在国际化舞台的背景下重新为自己定位，专栏7.5介绍莫斯科的案例。²²

城市权力的逐渐获得：日本的紧凑空间规划²³

PROGRESSIVE EMPOWERMENT OF CITIES: TIGHT SPACE PLANNING IN JAPAN

20世纪的大部分时期，日本规划被视为国家中央的职能，使各地方的不同条件和关注点都服从于国家的利益：快速的工业化、战争破坏之后的重建、经济加速增长和自90年代初起为经济复苏所做的努力。为实现这些目标而付出代价就是：环境污染和与此相关的健康代价、农村地区的人口迅速流失、区域不平衡，昂贵的住房使不平衡加剧；而这些代价却要由人民来承担。日本的公民社会一直被认为是为力量极度薄弱的，即使到现在，它对地方规划几乎都没有什么影响，而城市政府一向屈从中央部委的政策指令，更具体地说，规划的问题，都是国家建设部说了算。

不过，20个世纪的最后十年里，重大的变化发

专栏7.5 转型中的城市规划：莫斯科案例

BOX 7.5 Urban planning in transition: the example of Moscow

1935年，莫斯科人口达到370万，为首次尝试限制人口增长，制定了《1935年莫斯科重建规划》。这个总体规划预测莫斯科在1960年时需要容纳500万人口。然而，到1960年，人口已经超过600万。从19世纪30年代亲城市与反城市的争论开始以来，遏制莫斯科城市增长已经被确立为正式政策。莫斯科市的人口在过去六十年里每十年增长100万。《1971年莫斯科发展总体规划》再次尝试限制城市的生长，但是这一次将莫斯科城市区域看作一个整体。ⁱⁱ

从广义上讲，莫斯科市被一条环城公路包围，是一个大型城市群的中心。截至1997年，莫斯科市面积约有1200万平方公里，人口870万。莫斯科城市区域的其他范围在环形公路之外，其

注：i 库兹敏，2002。ii 莫斯科，和伦敦一样，尝试用卫星城市来容纳其城市增长，将增长从城市中心导开。iii 库兹敏，2002，P5。

人口为800万。

20世纪90年代，莫斯科的城市规模和人口增长模式出现了重大的变化。《1992年莫斯科结构规划》标志着限制增长的政策结束，并确定了维持和保护城市现有规模的需要，因为从1991年起，在60多年的持续快速增长之后，莫斯科的人口已经开始下降。1996年，莫斯科对《1992年莫斯科结构规划》进行了重审，确定并加强了注重城市复兴和更新的规划政策以及城市经济从以工业为基础向以服务业为导向的转变的必要性。当前的莫斯科总体规划包括了莫斯科一直到2020年的发展。它的目的是让城市更宜居，ⁱⁱⁱ并向可作为城市空间发展的驱动力的市场力量开放。

生了，中央由于财政紧缩，把规划的权力下放给地方当局。最重要的是，日本每个城市都被授权制定一个总体规划作为未来发展的指导。这个规划的制定以及为了实现规划中所包含的愿景的实质性政策的制定，都会有公众咨询的参与。这是日本历史上首次在城市发展的过程中建立了公众参与。在千年之交，608个地方政府落实了中央指示，第一次制订了总体规划，反映了各地方对变革的长期愿景，以及实现这些愿景的政策。

相比大量的总体规划工作，地方规划师更为主要的职责主要集中于区划、偶尔参加区的规划以及城郊的土地调整。这些活动仅对小范围的改进有用。例如，区划，在日本历来是主要的规划工具，但它的运用相对不灵活，并且，无论如何也只能说是相对“有渗透性”的工具。²⁴在此背景下，市政府采用总体规划被视为一大创新。^①城市第一次可

① “区划”（zoning）是美国规划文化中的核心工具，内涵近似于城市设计导则，是市场主导下的规划工具，与计划经济主导下的规划工具“总体规划”一直是不相容的，美国州政府层面一直没有总体规划。而在日本，地方规划师已经在广泛使用“区划”工具，20世纪90年代又开始总体规划，这就值得特别的进行讨论，才会“被视为一大创新”。一译者注

以在没有中央的领导下规划自己的未来。然而，总体规划的本质是一个蓝图，地方政府在将其严格实施方面的权力则非常有限。此外，市政府在经济上不能独立于中央政府。而且，基础设施和交通运输的大项目又由其他各级政府负责，这些机构的决策并不需要符合地方的市政规划。

20世纪90年代，日本的民间团体对环境问题的关注尤为活跃。在规划中，这种活跃性就体现在公民参与街道或社区的发展。关注点是城市生活的质量，狭窄道路的扩阔工程，公园和游乐区的修建，种植人行道树，建设社区中心以及实施应对城市蔓延的开发控制。市政府现在可以通过具有法律约束力的社区条例；但在大多数情况下，街道团体（委员会）只能游说当局和地产开发商进行道德劝说。因此，所谓日本振兴民族经济的“最后十年”只是从城市规划的角度看，城市和街道获得了掌控自己未来的权力。

在规划中加强合作：荷兰的超大型项目管理
ENHANCING PARTNERSHIP IN PLANNING:
THE CASE OF MEGA-PROJECT MANAGEMENT IN
THE NETHERLANDS

据说，荷兰由于很大一部分国土是周边的向



有效地管理城市的快速增长是城市规划师面临的一个挑战
Effectively managing the rapid growth of cities is a challenging task for urban planners

海要地，所以，荷兰人规划在核心地区出现“软核”。²⁵在过去的二十年里，对所谓超大型项目的管理成为了越来越流行的一个规划领域。超大型项目管理没有增量的分区，不坚持试用一个总体规划来描绘整个城市或地区的城市未来，也不代表政府的压制手段。相反的是，超大型项目是在企业精神下运作的，它打破常规，以建立壮观的城市空间，提高全球资本市场上的城市竞争力为目的。由于超大型项目常常超出地方的财政能力，地方政府不得不寻求与（私营）企业或中央政府合作。一般说来，这一类新建立的公私合作伙伴关系（PPP）将绕过常规的规划程序，创建自己的具有不同程度的自主性、透明度和问责制的组织框架。通常情况下，他们也会请世界一流的建筑师加入，因为名人设计有望给项目带来令人难忘的视觉形态。²⁶

鹿特丹中央车站项目就是其中之一。²⁷20世纪90年代中期，该项目被确定为能够提高这个港口城

市的国际形象的六大“战略”项目之一。项目设想为，围绕中央火车站的大面积场地主要用于商业开发，特别是服务和休闲行业，重振市中心的魅力。火车站本身也将成为国内交通枢纽。为了实现这个项目，鹿特丹市、荷兰铁路公司（NS）和两家与这个基地和鹿特丹市都有着长期关系的私营地产开发商建立了合作“伙伴关系”。一家外国公司受聘对这片区域重新设计。²⁸项目为期18年，分三个阶段：

- 1 火车站的改进和扩建；
- 2 改进火车站和城市其他部分的衔接；
- 3 一个占地65万平方米的房地产开发项目。

一开始的方案是，成立一个土地开发合作公司，将规划、建筑和相关权利都合并在一个共同的企业中；但后来，这个想法被放弃了。取而代之的是，该项目被分为两个子项目，每个子项目都又有自己的组织机制：铁路终点站和交通枢纽（以荷兰铁路公司为主）和一个接受市议会指导的盈利房地产企业。

经过四年的努力，总体规划于2001年4月公布。接着，发生翻天覆地的变化。2002年3月，一个自称为“宜居鹿特丹”²⁹的新政党在市选举中获得了30%的选票，从而彻底改变了支持该项目的力量组合。鹿特丹中央车站项目是一个旨在把鹿特丹变成“世界城市”的战略的一部分。战略的基本想法是在全球资本市场上营销该城市，其背后的观点是，要满足一个城市的社会需求，有竞争力的经济增长是必不可少的。但在2002年，新成立的市议会理会这个逻辑。当年9月发表的一份文件显示，在新政权中，战略项目的优先地位和城市营销的地位都有了改变。新的重点是街道治安，新预算的一半以上都投入进去了。原先给项目做得生机勃勃的“香槟酒杯”设计不得不废弃了。老火车站被列为文化遗产保护建筑，一个“本土”的建筑师取代了“外国”公司做它的设计。项目的预算也从8.75亿缩减到4.10亿欧元。

在这个戏剧性的例子中，全球化没有削弱地方性政府。新的城市议会中，大多数议员代表着城市的小商人和中产阶级，这些人感到自己的生计受到了全球化力量的威胁。原来占统治地位



滨水重建项目；全球化超大项目中受欢迎的类型
Waterfront redevelopment: popular among the mega-projects of globalization

的社会民主党人，曾经迫不及待地想把鹿特丹的推到世界地图，而把城市的大多数人置之脑后。

规划权力的平衡：英国案例³⁰

BALANCING PLANNING POWERS: THE CASE OF THE UK

在20世纪90年代后期的分权改革之前，英国一直有一个强大的两极体系，即弱势的地方层次和强大的中央层次。国家政府有权改变行政边界，有权增设和撤销涉及地区事务的组织机构。最重要的是，它掌管着财政大权：“体制化的政府系统……强烈偏向于自上而下的、集权的区域治理，留给地方决策的余地非常少”。³¹苏格拉的分权改革尤其起效，为强化地方社区的权力进行了很多认真的尝试。另一方面，在英格兰，中央政府确定了新的发展区域，设立了由中央指挥和拨款的地区发展局

(RDA)。

为了使地区发展局具有当地合法性，出现了另一创新举措，即建立由地方当局和商业领袖组成的区域议事厅。这个新体制结构的运作效果如何还有待观察。2001年大选之后，人们对进一步分权给地区（例如设立地方代表大会）的热忱似乎已经降温，并重新偏向于强化的中央集权。现在，经济战略的草案必须经过中央政府审查。地区发展局的具体职能（及其大部分预算）包括执行政府的城市改造项目。而且，竞争激烈的地区营销取代了本来被期望的地区间合作，成为了地方发展局的一个特征。正因为如此，同时也因为项目协调工作困难重重，主管环境、运输和地区的部委的区域监督职能实际已经转移到上一级的内阁层次。³²这是否会给地区项目的实施带来总体的一致性，还尚不明确。据观察，“中央政府

对下一级国家政府有效处理自身事务的能力有着根深蒂固的不信任”，尽管这种“不信任”常常通过措辞加以掩饰，但它的背后是一场在中央、地区和社区之间此起彼伏展开的争权夺利的拔河战。³³然而，协调与合作并不是一回事。中央政府主要关心的是“协调”以及自身对能够落地的政府行为的管理能力。另一方面，合作是一种自愿的活动，它更多地导向平行的关系，而不是垂直的关系，追求共同的目标。对“协调”的过分坚持不仅可能遇到阻力，也会阻碍区域战略的自愿协作。这种进退两难的局面目前还没有在英国得到解决。³⁴

城市规划中的企业精神：美国近期的经验³⁵

ENTREPRENEURS IN URBAN PLANNING:
RECENT EXPERIENCE IN THE US

从正式、合法的意义上说，城市规划在美国由地方负责，在国家内的每个地方有很大不同。然而，人们也可以从另一种角度来看规划，规划的内涵被扩展到包括了所有对塑造城市有主要作用的人，那些被称为城市建造者的人。除了地方政府和它的特别机构之外，还包括了开发商和其他商业利益相关方、民间社会组织 and 法制系统。在特定的背景下，多方力量如何互相影响协作，这就是美国的城市规划。随着坚持认为政府干预越少越好的新自由主义思潮的兴起，广义上的规划以市场为主导，而地方政府在城市规划中，只是起支持作用，或扮演被动的角色。城市规划，以前的重点是土地的使用管理以及抑制市场力量，如今，随着城际间竞争的热潮蔓延全国，已经变得更富有企业精神了。

在过去的20年左右内，许多美国城市重建了它们的中心，重点集中于大型建筑群。购物中心，往往结合写字楼、公寓、酒店和其他娱乐及零售场所，形成一个在一个屋顶下的事实上的“市中心”——盈利的城市，这只是现状的一部分。主要的会议中心、供专业运动队（足球、棒球）比赛的超大体育场、作为滨水重建项目的一部分的节日广场、可吸引数百万游客的水族馆，所有这一切设施都相距不远，处于有防雨通道的区域内，这成了城市重建设计中鲜明的美国特色。³⁶不用说，这些

项目的策划和建造者都是民营企业，政府规划部门只起了很小的作用。³⁷城郊地区的边缘城市现象也是这样的情况，它们形成城外新的“市中心”：“除了相当宽容的区划制度，规划（特别是战略规划）在这些地区的发展中从来都没有发挥过重要的作用”。³⁸

但是，边缘城市真的可以成为真正的和传统市中心一样的场所吗？对此，一批私人建筑师给了回答，他们提议细分的开发区，甚至新建城镇，这些开发区和新城镇的好处就在于对空间的明确定义和紧凑性，与美国郊区的开放布局和低密度形成鲜明的反差。根据“新城市主义”而建造的地方，例如佛罗里达的西塞德，引起了轰动。新城市主义扩展成了一个正式的组织，称为“新城市主义协会”，对他们的思想进行传播。他们在大会上为此定名为新城市主义，并致力推广这个理念。有人推断，新城市主义可以成为可持续大都市的发展模式，这个典型模式就是把每公顷12幢别墅的经典花园城市的密度与公共交通的发展相连接。³⁹比如说，西雅图郊区的雷蒙德就采用了这种理念，它避免典型的封闭式购物中心，设置开放式的公共空间连接，给人一种身处传统市中心的感受。⁴⁰

随着人们对美国城市的“可持续性”的担忧日盛，这种担忧很大程度上是环保运动产物，一个流传很广的术语诞生了：“智慧增长”。在1999年：

……联邦环境保护局支持“智慧增长网络”。它是一个汇集许多现有组织的集合体，包括美国新城市主义议会、增长管理领导联盟和其他许多专业的联盟以及自然和环境保护领域的监督团体⁴¹。

联邦政府接受了这些观念；但它们完全发源于公民社会，并与盈利的动机相联系：新城市主义和智慧增长的概念可行，是因为以此为理念的开发商和建筑规划师可以从中赚到许多钱。官方的城市规划者也只能接纳这个新风潮，许多人都都跳上了这趟列车，为这个城市规划的新理念拍案叫好。

欧盟的宏观区域规划：欧洲空间发展远景⁴²

MACRO-REGIONAL PLANNING IN THE EUROPEAN UNION: THE EUROPEAN SPATIAL DEVELOPMENT PERSPECTIVE

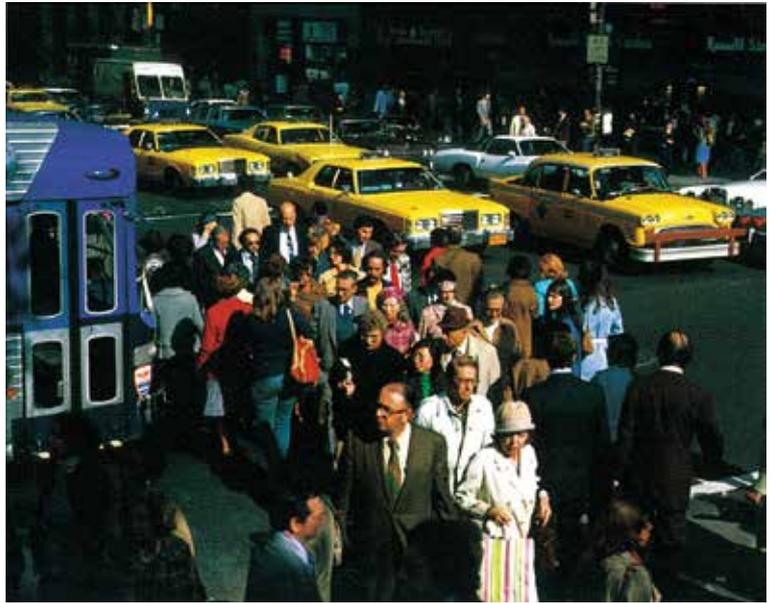
欧盟负责空间规划的部长们1999年5月在波茨坦（德国）召开了有会议，通过了一个酝酿多年的文件：《欧洲空间发展远景》，旨在欧盟领土范围内达到平衡和可持续的发展：

空间规划指的是政府部门用来影响各种活动的未来空间分配的手段。它的目的是，更合理地组织土地的使用，创建土地使用之间的联系以使发展的需求和环境保护之间取得平衡，此外还要实现社会和经济的目标。空间规划包括对其他相关的部门政策进行协调的措施，实现比市场力量作用下更均衡的经济发展区域分布，并规范土地和房产使用的转换⁴³。

《欧洲空间发展远景》建议打造一个欧洲范围的统筹政策框架。它可以在整个欧洲的许多地区得到灵活运用。空间政策的制定以及规划决定仍取决于欧盟的成员国，但在制定策略和规划时，务必顾及《欧洲空间发展远景》框架。三个主要的政策指导方针为：

- 1 发展一个多中心的，均衡的城镇体系，加强城市和农村地区之间的合作关系。这需要克服城乡之间的传统二元性。
- 2 推广综合运输和通信的概念，这可以支持欧盟境内的多中心发展，也是让欧洲的城市和地区融入欧洲货币联盟（EMU）重要的先决条件。逐步实现平等使用基础设施和获取知识的权利。就此，各地区必须找到相应的解决方案。
- 3 以智慧管理，开发和保护自然和文化遗产。这有利于欧盟的城市和地区在全球化时代保护和深化自己的特色，保护自然和文化多样性。⁴⁴

《欧洲空间发展远景》大大拓宽了欧洲传统意义上的物质规划关注的范畴，它曾被认为是城市设



当代城市生活面临越来越大的压力，急需探索新的规划方案
Growing tensions of contemporary urban life require the search for innovative planning solutions

计的一种形式。它跨部门的空间指导方针，大力提倡多标量规划方法。重要的是，它主张城乡之间的合作关系，尽管城市作为经济增长的动力中心，依然起到关键的作用。它的关键词是平衡、整合、可持续、合作和伙伴关系。网络，特别是城间网络，被提议作为一种实行协同管理的手段。⁴⁵文件中还反映了部长的许多担忧，担心自身没有能力强制实施这个政策框架，他们援引了欧洲主要的权力下放原则，认为作出有约束力的决定的权力应该移交给能够在实现整体欧盟政策目标中起作用的、尽可能低的层级。另一种担忧是，这个空间发展框架的所提出的涵盖整个欧洲范围的愿景，可能被视为威胁了文化多样性，因此会遭遇抵制。

欧盟成员国已承诺开始应用这个空间发展框架。波茨坦文件被翻译成所有欧盟成员国的官方语言，并广为传播。欧盟委员会将把《欧洲空间发展远景》作为分配每年数达千亿欧元的“结构基金”的指导依据。欧洲中学的地理手册重新书写。欧盟将监控欧洲共同市场对空间产生的影响。总的说来，《欧洲空间发展远景》已开始渗入学术教育讨论，并且，毫无疑问，它也将要在区域规划领域中被越来越多地讨论。⁴⁶

规划文化：初步评估

Planning cultures: a preliminary assessment

上文对全球规划文化的一小部分的描述揭示了体制和政治背景的巨大多样性。为了对新兴规划文化进行分类，以下的划分不免有些粗糙；但这些文化对于规划师工作的内容以及他们工作的方式确实都产生了重大的影响。首先，无论是在单一制国家（如日本、中国和英国），在联邦制国家（如印度、俄罗斯和美国），还是在欧盟（有些单一制国，有些联邦制）国家，都有规划，规划是一种多国的实体，在其他任何地方都没有直接的对对应物。除了这些宪法结构的不同，各国的情况也不同，国家体制各不相同，有些国家处于从指令经济向市场经济的过渡期，它们还在为能让市场经济有效运作的体制基础而奋斗，而其他一些国家，例如美国和欧盟国家，则已是成熟的市场社会了。

已达到的经济发展水平是另一个区分不同社会影响规划文化方式的标准，从贫穷低收入国家，到高收入国家和后工业社会。一般说来，贫穷国家的城镇化速度比较快（某些非洲国家就其发展水平而言，可能已经“过度城镇化”了），而其他国家，如荷兰和英国，有成熟的城市系统，只剩下很少的

农村土地，农业人口日益减少。因此，这些国家的城市增长大多是因为国内城市间的迁徙以及国外移民。对于成熟的系统而言，管理城市增长并不是一个像在快速城镇化过程中的社会里一样突出的问题，因为后者的城市系统还在进化中。不过，在这两种情况下，都应该重视的是社会问题，因为城市中满是来自不同的文化背景的人们，收入不平等的现象也日益突出。

最后，要提到的是政治文化的显著差异，这个广义的术语，包括的内容是民间社会参与公共决策的程度和积极性，特别是在地方一级：一个党派或者政治竞争在何种程度上控制了政治进程；政治进程的“公开”度和媒体的作用；等级制度和放权原则的应用情况；地方政府和私法系统的相对自主权等。

然而，在众多的差异之中，至少有一点是不变的：现有的所有规划系统（和文化）始终在发生变化，也就是说，它们不断更新，以适应由内部或外部原因造成的变化。其中为建立新的机构而付出的努力是特别显著的。南非共和国可能是最佳例子。1996年至2000年间实行了综合发展计划（IDPs），新的市政系统法得到通过，城市边界重新划定，进行了第一个地方政府的选举（见专栏7.4）。换言之，包括规划在内的整个地方政府制度在短短四年内完全更新！南非正在重塑自己，它的规划文化将需要很长的周期以调整适应种族隔离结束之后的正在形成的新社会。⁴⁷同样，其他一些国家，例如中国、俄罗斯和日本，也正面临类似的重构规划的体制背景的压力，即使其压力程度比不上南非。

另一个不那么剧烈，但也很重要的体制革新是英国工党政府的不对称权力下放，这是20世纪90年代末国家优先事项清单上重要举措。2000年，大伦敦选举出了第一任市长。正如前面提到，苏格兰和威尔士选举产生了地方议会，苏格兰增加了一个行政部门，增强了其国内自主权。在英国，中央权力、地方当局和地区之间的拉锯战在此期间继续展开，没有结果。在荷兰，在其他地方一样，国家立法机构授权的公私伙伴关系，推动大型基础设施项目，例如鹿特丹中央火车站的重建，就是一个公私合作的预计将持续二十年的项目。欧盟通过《欧洲空间发展远景》

最佳实践

BEST PRACTICE

荷兰提耳堡的城市管理：过去、现在和未来

CITY MANAGEMENT IN TILBURG, THE NETHERLANDS: PAST, PRESENT AND FUTURE

提耳堡市有165000居民，是荷兰第七大城市。提耳堡对自己的定位是一个“现代工业城市”，其对未来的战略愿景是很多有关城市发展的政策领域的关键。因此，这个城市就像一个大的企业一样被治理和管理。地方政府分为几个部门，像盈利中心一样运作，生产各自的产品。这种新的城市管理的基础是在1989年的首部城市管理规划中定下的，此后，提耳堡的城市规划和运营就成为了有组织的过程，并有居民参与决策。该市预算中的1%专门给市民用于改善他们的街道条件。

来源：www.bestpractices.org.



文化驱动的城市规划
Culture-driven city planning

影响地方规划是另一个例子。在所有情况下，国家政府在城市管理的作用正在削弱，而地区或地方政府则在加强。

总的说来，目前有一种倾向，那就是从约束市场力量的规划（例如通过土地使用法），转变为旨在通过市场来促进经济发展的企业型规划。就此，美国可能是最极端的例子。在美国，郊区和市内的大型商场事实上建立了以盈利为目的的城市；在整个国家雨后春笋般出现的郊区边缘城市，政府规划没有起到什么大作用（但特别的私营规划则做得非常多）；由私营企业推广并深得民意的新城市主义（已被联邦政府采纳），主要通过新古典主义城市设计来解决大都市区的问题。

在城市和区域规划中，公民社会所起到的种种作用，是另一个区别不同新兴规划文化的标准。公民社会是指不受国家直接控制的很多社会组织，更具体地说，是指那些能够参与公共事务讨论的社会组织。日本有一个与中央权力相比薄弱的公民社会。然而，像前面提到过的，日本正在开始一个新的时代：包括环境问题的社会运

动，以及关注于小型的、街道层面的社区规划运动正在开展起来。的确，日本的市政当局现在可以通过社区规划条例了，但是，即便被赋予权力的社区团体（也叫做委员会）也并不是传统行政层级中的一部分，它们只能主要通过游说当地政府或者以道德劝说地产开发商。相比之下，荷兰的地方公民社会发挥着非常显著的在野党的作用。在市政选举中，运动同盟，如宜居鹿特丹，可以作为政党出面，被选举进入地方议会，从而能够进一步推进他们的议程。不过，要说迄今为止公民社会在地方事务中起到最重要角色的，还是美国。这方面的一个副作用是市政府相对商业利益常常显得比较软弱，另外，公民社会常常援用的法律制度以反对政府决策。一个著名的例子是，劳工社区战略中心（LCSC）、全国有色人种发展协会（NAACP）和巴士乘客联盟（BRU）联合起来，不仅在联邦法院打赢了城市交通管理局（MTA）要增加城市公交车费的官司，而且还有一个更广大的目标，就是创造更公平的公共交通系统。⁴⁸这个案例说明，在美国，积极参与公共事务的公民社会是有

权力选择的，也体现了司法系统在调解关于城市政策的冲突中的关键作用。

规划文化既然如此多样，从上述对新兴规划特征的简明扼要的归纳中可以获得什么经验呢？是否可以从21世纪初期的这个互相依存的世界中新兴的规划实践中提炼出某些通用的规划原则呢？本章的其余部分将尝试通过国家和地方的差异，提出一些新的规划原则——一种新的规划文化。

在这一过程中，我们将超越狭隘的专业主义和公共机构的范畴，采用更广义的规划视野。在这个更全面的意义上的规划，虽然不一定能指导，但可以被看作是促进城市规划的复杂过程。它涉及来自私营部门和民间社会的多种力量，大家都为此带来了至关重要的知识。从这个角度来看，规划不仅是为了获得了对城市的完整了解，例如总体规划或类似文件；也不只是不同元素的层级协调。它也不仅是制定决策、提出行动的理由，或描绘长期未来图景——城市的常规愿景——的“理性”方式，上述是理论的狭隘定义。在这一背景下，规划也并非脱离政治的纯专业实践。对于推动城市建设来说，规划可谓是一组相互依赖的流程，共同尝试和行动，努力创造更适宜居住，提供更好生活的城市和地区。这样的实践是以行动为导向，而不是以文件材料为导向的，虽然文件是行动的基础。规划越来越符合一定的原则：一种新的习惯，一种行动的战略。这些原则可确保规划能在当今的世界中取得积极的成果。宜居，这个最近很流行的术语，⁴⁹使人们开始关注人类居区的可持续性。它不仅指对维持着人类生命的自然资源的保护的引领作用，还同样指城市的社会方面，指社会公平和正义及团结，也指建成环境的美学和精神质量。

新兴规划文化的原则

Principles of an emerging planning culture

下文罗列的原则将表明新兴规划文化的内涵和表现形式。这里用了综述的方式。但是，地区差异会使些原则符合当地条件，包括主导的政治文化。

作为创新实践的规划

Planning as an innovative practice

传统的现代城市规划认为有一点是不言而喻的，即政府规划总试图在城市建设进程中限制市场的力量，以达到扩大公众福利或大众利益的目的。区划和建筑条例仍然是规划的主要工具。此外，总体规划的目标是确定城市土地使用和交通模式的实体蓝图，它以城市为整体对象（通常是一个地区，但有时也可可是整个大都市区），是政府机构的指导文件，希望据此落实具体的不同部门的项目，同时也希望以大致相同的方式限制私人投资。总体规划通常规划15年；它并不是每天都用得着的“建筑图纸”。它有时也会被修改；但更经常的现象是它们长期不会有任何本质的改变，即使它们已经在现实发生快速的，甚至是超速的变化的前提下，变得不合时宜的时候。⁵⁰

但今天，城市到处都在发生变化。相应的规划也同样在变化。在许多国家，深入的体制变革为地方规划创造了新的背景。物质界限和体制界限被重分。城市新增人口对新基础设施和服务的需求往往超过了地方财力允许的范畴。空间集群不断出现，使大城市的范围蔓延到郊区，甚至更远。收入和生活机会的不平等在扩大。生产总量虽然在上升，但失业率也到处上升。而在经济停滞不前的地方，问题不是城市增长，而是城市衰落，此时，非正式经济占了城市经济的主导地位，形形色色的非法行为滋生。

为了应对这个现象，规划正变得更为创新，以寻求新的解决方案和开发新的体制制度，通过此作用推动变革，而不仅仅使变革成为约束城市和地区发展中的市场力量的因素。当然，创新并不意味着放弃传统的规划方法，包括总体规划。创新，就是要对现有的规划系统扬长弃短。最后还要强调的是，创新并不能确保成功，因为新的东西正在被尝试中：每一次创新都是一种实验，让规划师从他们的错误中吸取教训。因此，对结构调整的规划更多地被看为是一种社会学习的过程，它要求规划师和相关的公众对此进行持续地监测和批判性反思。⁵¹如何将这样的规划体制化，这个问题本身就是现在要面临的最大挑战之一。

规划范畴的扩大

The expanded scope of planning

在世界大部分地区，城市规划发源于建筑学和工程学。⁵²特别是在欧洲，职业规划师大都经过城市设计和土地利用规划的培训，而像土木工程、社会工作、公共卫生和发展经济学等其他行业则在城市建设范畴内研究社会和经济问题，但很少在他们的工作中应用空间底板。这种欧洲模式传到了亚洲和非洲，在当前世界各地的规划机构中显而易见。以中国为例，城市规划只负责城市建设的某些实体方面，而负责基础设施、经济和环境规划的则是其他分别隶属北京不同中央部委的不同行政实体。因为上下级不同的行政机构，这些不同的地方政机构之间缺乏相互联系。

与此相反，一些北美和（现在也包括）英国的规划者，特别是毕业于大的规划院校的规划者，都受过城市发展四个方面——空间、环境、社会文化和经济——的教育，因而能够与领域内外的专家有效沟通。例如，加拿大目前加大力度关注城市可持续性，以及它的由经济、自然环境和社会问题三方面构成的支撑模式。在这更开拓的规划视野下，加拿大规划师可将他们的工作定义为社区规划，在这项工作中特别关注社会关系、人的尺度、人类居区的历史传承、公共决策的社会参与等问题。在实际操作中，这些因素经常被综合考虑，虽然不同的城市在不同的时间对这些因素会有不同的侧重。

毫无疑问，有了三管齐下的可持续发展模式，城市会变得更宜居。问题并不是是否推广以可持续发展为目标的规划，而是如何做得更有效率。各种界限都开始被打破：城市间的贸易；跨国界的迁移；全球性金融资本的“空间流动”；政治联盟；公共和私营部门的隔阂；不同性别的社会领域；文化的融合和混合创作等。这些界限的突破有时被视为的后现代环境的一部分。不过，非常重要的事情显然已经发生，怎么称呼它并不重要。对于规划者来说，它的具体含义是，传统的对土地使用的关注已经必须和可持续的经济增长、社会多样性和公正性和空间平等等关联起来。这不是正在发生的或者很快就将发生的事；

但最终，规划教育和官方规划实践的两方面必须要有根本的变化。⁵³

规划尺度的扩展和多样性

Expanded and multiple scales of planning

今天，跨国公司和它们之间的相互依存关系，特别是在生产和物流方面的关联，已经达到了登峰造极的规模，也给“地方”政府带来了前所未有的管理和规划上的挑战。学者们讨论了这个规划新尺度，称之为“城市地区”⁵⁴，也有人更愿意把它称为“多中心大都市地区”（见第3章）。⁵⁵这些城市巨人现在出现在每一个大洲：比如，欧洲（英国东南部和巴黎大区）、北美洲（纽约大都市区和洛杉矶大区）、亚洲（比如，东京、首尔、北京、天津、上海、珠江三角洲、雅加达地区、加尔各答和孟买）、非洲（比如，拉各斯、约翰内斯堡和开罗）以及拉丁美洲（墨西哥城和圣保罗）等。就人口规模来说，它们从五六百万到三千五百万，新划定的省级直辖市重庆也是这样的规模。

在中国，大城市被指定为“领头”城市，管辖着一批或多或少属于农村性质的县。但一个城市被称为“领头”，并不能保证其自然而然地能够顺利协调各种活动。区级政府理应向其上级市级政府汇报，但他们对自己所管辖的尽管低一级、但仍然规模很大的区内的城市发展方向也有自己的看法，另外，在最基层的街道管理层面，街道委员会所承担的重要责任也影响着人们的日常生活。⁵⁶上海的街道委员会的职责包括：

……管理社区服务。在上海，街道委员会的正式职能已从3项增加到8项，所涉及的领域也从3个增加到15个……居委会的新职能包括：当地司法、地方治安、交通管制、消防、卫生、街道景观、环境维护、环保、计划生育、就业和劳动力管理、日托服务、防灾、集体企业、社区服务和农贸市场。这些变化表明，街道委员会从一个服从上级政府的决定的低级别的行政机构转变成了代表地方利益的更为独立的机构。⁵⁷

街道委员会处于行政基层的最底部，它和居委会联系，居委会承接市政府分配给他们的许多任务，如维护公共秩序，提供基本福利和动员居民参加政治活动。通常情况下，一个居委会负责管理100至600户家庭，有7至17名工作人员，其中有一些是志愿者。⁵⁸

这是一个多层次的规划体系，但其中的不同级别——市、区政府、街道办事处、居民委员会——之间只有松散的协调。在另一个方向上，在“领头”城市之上，还有更高层级的规划区域。以广东省为例，珠江三角洲已被定义为这样的区域，它包括除了省会城市广州和特别行政区香港之外的其他一系列城市（特别是深圳）。如此大规模的、拥有许多独立权力中心的地区，虽然区域的不同部分有密切的联系——经济、社会、文化，甚至政治的联系——但也不可能根据一个单一的愿景来进行有效的协调。主要城市的官员定期开会，讨论共同的问题和看法，但在大多数情况下，每个城市中心和各个城市区域都是自己作决定，并且相互竞争。

但是，这并不是说超级城市/地区规模不重要，因为每个地区的未来取决于它与其他地区的关系的本质，取决于珠江三角洲城市地区的整体实力。因此，超级区域构成了隶属城市地区具体规划的框架。此外，城市间的协调对于处理环境的污染（特别是水和空气）的问题是必要的，而且，它对高速公路、机场、供电、内河港口和主要的工业地区的网络规划也很重要。

规划内源性的发展

Planning for an endogenous development

为争夺自由的资本和贸易中的一份份额，世界经济已经让各个城市都处于疯狂的竞争中。一个为地方政府的城市营销出谋划策的全新的咨询行业也应运而生。然而，营销大师们忘记了一点，真正的城市发展靠的不是“勾引”投资者，让他们的钱投到“你的”城市，而不是投到竞争对手的城市那里。城市的发展，靠的是通过爱护和改善自己的资产基础，达到内在的发展。这种源于内部的发展可以被称为内

源性发展的一种形式。

在城市营销的角度来看，城市应将自己出售给全球资本或者“通过提供真正的价值……而吊起投资人的胃口”。⁵⁹所谓“真正的价值”通常被定义为赠送土地和基础设施以及减免税收，外加迎合全球投资者口味的而溅射的城市飞地，从豪华住宅到高档购物区，以及类似的诱惑。这是许多城市都采取的策略。按照这个逻辑，发展中国家的城市试图以举办重大体育赛事、世界文化展览、世纪之交的活动以及类似的超级项目来赢得发展，如第2章所述。它们也会在外人面前隐瞒自己的贫困，建造迎合国外口味的整个新城区，堪比欧洲或美国最好的地方。

以满足全球资本的愿望和需求为着眼点的政策必须与基于本区域居民需要的政策平衡起来。否则，家庭和社区为“扶贫”作出的努力只能成为一种无意义的姿态，仅带来暂时的缓解。大部分城市人口的去权，最终只能导致城市的两极分化，造成贫富差距越来越大（见专栏7.6）。

内源性发展的目的是打造一个宜居的、更为平等的城市。几十年前，相互依赖的理论很流行，它的目的是建立关税壁垒，保护本国的新兴产业，让其他经济部门免受外国竞争的冲击。但今天是全球化的时代，它指的是城市地区这一中观层面的政策，引导当地的投资走向一个城市或多中心大都市地区所拥有多个资源资产的发展。内源性发展的目的是通过对七个相互关联资源的公共投资加强地区的相对自主性，旨在长期保护自己的实力，加强在全球竞争中的能力。这七个资源分别是：

- 1 人力资产，或所有能培养人的能力，使其成长为健康和有生产力的人的资源。包括良好的营养、住房可行的街区、医疗保健和对男孩及女孩的教育；
- 2 社会资产，这需要一个强大的、能自我组织的公民社会深入参与其社区的日常生活；
- 3 文化资产，或一个地区的物质遗产和文化生活的独特性和活力；
- 4 知识资产，或地区的大学和研究机构的质量，也就是日本所说的地区的“活的人类珍宝”；其

主要艺术家、知识分子和科学家们体现了城市的创造力；

- 5 环境资产，包括对维持生命本身非常重要的物资环境的质量，如空气和水以及土地作为永久人类居区的能力；
- 6 自然资源，或本地区的自然资源禀赋，如土地、风景、海滩、森林、渔业和矿藏，其用途是生产和享受；
- 7 城市资产，通常被称为城市基础设施，包括设施、设备交通、能源、供水、污水处理及固体废物处理，在更通常的意义上说，它们可称为建成环境。

这七个紧密交织的资源综合体构成了一个城市地区的主要生产资产。投资的返利是从长期的社会方面，而不是单纯的经济方面来计算的——也就是说，对它们的衡量要参照社会目标和价值观。超越短期的市场计算，而更看重人类的生命和生计的发展，是必须以培育这些资源为必不可少的先决条件的。

以这种方式发展的城市发现，它们同时可以吸引外国资本。它不是“非此即彼”的问题，而是可以“双赢”。一个立志变得更为宜居的城市，会和它的民间社会形成新的合作关系，或达成社会契约。它促进国内资本的参与。它投资于人，而不仅投资硬件。它提升了社会动员的种形式，可聚集公共支持，因为这样做的结果是大多数人会受益，而不只是少数。

有人认为，城市缺乏根据内源性原则进行有力发展的金融手段，那么他们也许可以参考埃及开罗的案例。这个位于地中海地区的首都城市大约有1400万居民，其中一半以上是贫困和“极度贫困”人口，该市有一个非常活跃的公民社会，几乎等于在开罗很多受欢迎的场所和棚户区内创建了另一个政府，它为当地人民提供住房、医疗和教育方面的基本服务。宗教组织也获得了人们的信任和他们自愿的合作。它们能够从小型企业中收取10%的什一税（天课），通过遍布各个街区的数以千计的独立清真寺收集起来，也可以从伊斯兰银行处获得大量资本资源。来自沙特和海湾国家的外国援助也构成了重要的捐助。⁶⁰

专栏7.6 孟买：国际投资的极化影响

BOX 7.6 Mumbai: the polarizing impact of international investment

最近的一项研究积累了来自世界各地的有关金融资本不平衡带来的结果的实证。

孟买，长期以来是印度走向解放的一个象征，而事实上，却已经深度两极化了。富人与穷人之间，以及代表他们的政治团体之间的所有方面的共识已经破裂。超高层的组织架构有着细分的网络，它提供了社会排斥和两极化的立体景观。它创造了“当地超级富豪和中上阶层”，这个人群从印度的经济自由化和孟买作为印度经济的代表进入世界的这个关键作用中获得了巨大的利益。

建筑工程和政府补贴的绝大部分用于满足生活、工作、休闲和交通的需求，以及上述群体的愿望。与此同时，棚户居民不得不凑合着使用管体式水塔的供水，或更糟糕地，从私人水贩那里以过高的价格购水。

资料来源：Graham和Marvin，2001年。

规划差异化的城市

Planning for cities of difference

宜居城市一向都是社会多元化的城市。事实上，多样性（以及流动性）是城市生活的特点之一；它赋予城市活力和创造力。多样性表现在诸多方面，如文化身份、种族、年龄、性别、职业、财富、居住在城市里的年数、身体残疾、语言和宗教。这些差异自身会体现在空间上，因为房地产市场和国家政策所提出的制度框架限制了城市居民，他们在选择哪里安家的时候，或多或少是情势所迫。同时，多种类型的多样性出现在城市公共空间：街道、广场和公园；教堂、犹太教堂、寺庙和清真寺；及其交通模式。多样性，特别是受空间受限的多样性，导致了贫民区、少数民族“飞地”、超级富豪的封闭式建筑群，以及公共设施的分配不公——这些结果都有利于某些群体而剥夺了其他人享有的权利，如果没有合理的社会规划来应对，都会加剧社会紧张气氛和引起暴力事件的爆发，如第1章所述。⁶¹

从规划的角度看，核心问题是关于获得住房、水、卫生、医疗、市场、财物安全、可负担的交通、娱乐休闲、宗教场所、公共服务和睦邻。如果放任不管，住宅选择、私人投资和麻木疏忽的公共行动所引起空间后果，将会导致人类基本需求的获得的不平等——往往是非常的不平等。然而，获取的不平等不只是一个社会公平的问题。它给已经享有特权的群体更大的权力，而那些不那么幸运的群体处境越来越糟糕，后者为了摆脱贫困所做的努力会受到阻碍，而富人的力量则进一步加强，最终形成了社会两极分化的危险而不可持续的动力机制。

让所有人都能公平地获得满足基本需求所需的资源，消除诸如围墙飞地⁶²等人为的睦邻障碍，已经成了良好规划的基本原则。但这只是一部分。一方面，对不同情况的不同人群而言，他们亟待解决的问题不同：肢体残疾人士特别的需求就是在城市中行动方便，人们可以通过与这些群体的直接接触来了解他们的需求。⁶³大家都了解妇女对在公共场所安全的需求，但对此作出应对的规划却非常罕见。另外还有特定年龄段的需求：年轻人需要足球场、篮球场等活动场地；老人们需要的社区中心；年轻母亲希望带孩子看病和购物方便。有不同的宗教信仰的市民希望有礼拜与教友交流的场所。不同的城市人群首选的娱乐休闲形式也大不相同。这些群体和其他群体的需求

以及他们的相对优先次序必须被确定下来，这样的分析结果应该体现在能够平等地运用于不同群体的空间规划中。

规划师们并不是唯一关心“有区别的规划”的主要参与者。在一些国家，司法体系在加强以保障公民城市权利为目的的立法方面，发挥着越来越重要的作用。需要认清不同群体的不可避免的利益冲突，并在形成暴力冲突前加以协商。这些问题，在本报告内，只能简要描述，但它们将成为建设和管理宜居城市的必不可少的条件。⁶⁴

公民社会的重要作用

The critical role of civil society

对于最贫困、最没有权力的群体来说，城市的宜居性尤其是一个问题。鉴于此，公民社会在规划中承担了关键的作用。⁶⁵在过去的30年或更久的时间里，公民社会这个说法被广泛运用。然而，既然意义取决于语境，对于什么是公民社会有不同的解释。最广泛的意义上是指，不属于国家或企业部门的正式或非正式的组织，在行动上有着相当大的自主权。⁶⁶公民社会组织还可以进一步区分，一类是主要为公民社会本身工作的（以内向为主导），另一类是以外向为主导的，在政治（或公共事业）领域运作。前者的例子是那些很大程度上独立工作，以提高目标人群的生活条件为目的，如加拿大哥伦比亚省不列颠移民服务协会，或工作重点类似的加拿大温哥华中国移民协会（SUCCESS）。上文提到的在开罗为劳工大众服务的伊斯兰宗教组织也是内向型的公民社会的一个例子，尽管它们和那些在温哥华的社团非常不同，并且，最终还是带有政治目的。⁶⁷

外向型的公民社会组织的活动包括倡导公民权利以及更广义的没有被国家充分承认的社会利益，比如妇女运动和环境保护运动。有些城市运动是在抵制地方政府的某些具体措施的过程中形成的，比如棚户区拆除项目，或在人口稠密的街区建设高速公路的提议等。⁶⁸上文提到的市民运动“宜居鹿特丹（Leefbaar Rotterdam）”就是这样的一种公民社团组织，它类似一个地方政党，为城市的选民提供发表意见的平台。最后，还有通过各种方式与地方政府进行合作的民间社团组织（见专栏7.7）。其中

最佳实践

BEST PRACTICE

加拿大大温哥华区，宜居地区战略计划（LRSP） LIVEABLE REGION STRATEGIC PLAN (LRSP) FOR THE GREATER VANCOUVER REGIONAL DISTRICT, CANADA

大温哥华区经历了快速的人口增长，导致绿地减少，交通拥挤和空气质量下降。宜居地区战略计划开始于1996年，旨在管理人口增长，保护提升环境健康和品质，创造宜居和完整社区，并辅以高效的交通系统。为了将城市发展限制在一个密集的区域，计划中提出一个新的绿环，也为了保护区域生态、健康和农业。计划还新建了大温哥华区交通局，用来控制和运营交通事务。这个计划提升了区域社会、经济和环境健康。

资料来源: www.bestpractices.org.

专栏7.7 巴西阿雷格里港的参与式预算

BOX 7.7 Participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil

巴西南里奥格兰德州的首府阿雷格里港市的参与式市政预算流程是政府与民间社团合作的最负盛名的例子之一。这一预算流程由工人党政府在1989年首创，随后传播到了巴西的各主要城市。这个过程始于20世纪80年代早期，一些社区的领导人组建了一个联系相邻社区的区域性组织。这个组织后来成为了阿雷格里港社区协会联盟（UAMPA）。在联盟的支持下，工人党被选举为执政党，并首创了一种参与式流程，要求召开有市里的16个区参加的公开集会，市民可以在会上表达自己对政府投入的需求。

从许多方面来讲，参与式预算把普通人聚集在一起讨论如何在社区之间分配基本投资，它仅是实现小目标的小政策。然而，这个小政策远比

资料来源：Abers, 1998, P63

Source: Abers, 1998, P63.

那些旨在提高效率和降低成本的政府改革的影响更加深远。它的结果不仅是一次独立的成功的政府行为。民间社团在阿雷格里港市中发挥的作用所带来的巨大变革的程度是令人难以想象的，如果当时工人党没有执政，这样的政策没有执行，而是让警方成为执政党，那么这样的变革根本就不会发生。即使运动社团主义和利己主义也会存在，但参与式的实践依然提供了一个学习的过程，通过这个过程，民主的一些内在矛盾可以克服，有组织的民间社团也可以得到发展。或者，正如一些民主理论家认为的，参与主义是有利于发展的：它的实践具有级联效应，不仅可以促进参与式过程自身的改善，也能更普遍地改变公众生活。

的一些由城市政府全部或部分出资赞助，其他则由来自海外的慈善团体和宗教组织提供资金赞助。其他公民社团组织则以劳动股权的方式从地方社区中动员到资金，一般通过联合开发的项目，比如著名的印度尼西亚部落改进工程。

公民社会组织是否存在，是否受到国家的压制，它们相对的优势和劣势，这些在各个国家有相当大的不同。独裁的政府由于畏惧公民社会对它们权威的挑战，往往镇压这类组织或尝试收编它们。公民社会组织可以成为何种程度的外向型组织，或还是只为自己的内部事务活跃，很大程度上取决于政治传统。加拿大和美国的民间社团很活跃，英国的没那么活跃，而日本民间社团的抱负则受到更大的限制。另一方面，在埃及这样的国家，公民社会组织是基于宗教的，它们在提供城市服务和促进旧的人口密集社区的更新改造方面起着非常积极的作用。尽管存在这些差异，很显然，今天的公民社会的存在已经是规划者不能忽视的一个事实。规划者越来越多地与有代表性的公民社会组织对话，倾听他们的忧虑、不满和要求，并把它们纳入到建设宜居城市这个更大的项目中。

任命非政府组织机构执行扶贫项目，现在已成为国际上很通常的做法，从而使政府解脱，专注于“发展”的问题，尤其是那些能够支持国外民间资本流入的发展问题。但是，这一策略一直没有取得突出的成就。最近有研究证明，非政府组织在提供服务方面⁶⁹的表现大多不能满足公众期望。该研究形成了以下结论：

- 帮助最贫穷的人：虽然大多数非政府组织为穷人服务，但是他们未必能帮到最贫穷之人。
- 减少贫困：非政府组织的健康、教育和供水等项目能缓解它们所运营地区的贫困，但是，一般来说，它们还远未能有效地减少贫困。
- 覆盖范围：其运营规模有限，并且分布不均衡。此外，非政府组织之间及与政府之间的协调不足。
- 质量：几乎没有证据表明，非政府组织提供的服务比政府提供的更优质。有区别的就是，两者之间谁有比较多的资金。
- 技术能力：非政府组织在自己已经建立了专家经验的领域运作得比较好。它们在创新、试验

最佳实践

BEST PRACTICE

菲律宾纳加市：参与式规划和服务提供

NAGA CITY, THE PHILIPPINES: PARTICIPATORY PLANNING AND SERVICE DELIVERY

1995年，纳加市人民议会成立了一个“影子政府”，授权民间社团在设计、执行和评估城市的发展议程等方面与当地政府紧密合作。通过民间社团组织的任务小组和委员会，全体市民为发展项目的效率和可持续性作出了巨大的贡献，其中包括纳加河的净化工程、城市固体废物管理和纳加市立医院旧区域改造。

资料来源：www.bestpractices.org.

和灵活的应用项目方面有很强的能力，以使之适应当地的需求和条件。但是在更加复杂的干预措施上则没那么成功。

- 成本效益：鲜有证据表明，非政府组织在本质上比政府机构更有成本效益。
- 政策导向：对于依靠非政府组织提供服务的一个主要担忧在于，非政府组织不能提供一个广泛的行动框架。只有政府能够在诸如健康和教育的领域制定清晰的政策指导和条例。⁷⁰

从上述结论看，非政府组织在减少贫困中所扮演的角色的最大问题在于缺乏资源、政策导向和断裂。只有政府能够克服这些障碍，达到能够包容大众领域的城市发展。不过，就像巴西阿雷格里港案例所示，鼓励民间社团和当地政府的合作是可行的。这样的合作并不是没有冲突和政治上的紧张关系的，它需要民间社团内部合理地团结在一起，并且能够发出强有力的声音。巴西人的案例产生自不同力量的特殊的联结，以及特定的背景，因此不能被直接复制。即便如此，这依旧是一个鼓舞人心的例子，而且设定了一个好的发展方向，目前很多城市正尝试跟随。

规划的战略重点

A strategic focus for planning

在许多国家，城市规划变得更加具有战略性。

“战略”这个形容词在规划的语境中可以有多重的含义。它可以指一个实施一项规划或规划的一部分的战略。实施计划或计划的一部分。也可以说，这样的战略涉及优先发展项、确定合作伙伴、需保密的程度和金融策略等。即便是如此重要，“战略”一词的使用方法在本文中就不赘述了。

另一种相当不同的含义来自“战略规划”这一术语。这个词条是最近才出现的，至少在空间规划发展上是新出现的，它通常是指涵盖20年或以上的综合性的空间规划。⁷¹香港目前的一个战略规划就是例子，名为香港2030：规划远景与策略。⁷²另外的例子还有第一章中提到过的布宜诺斯艾利斯、巴塞罗那和纽约的2050项目。这一直是一种有争议的规划形式，采用这种形式的理由是多种多样的（而且并不总是很明确）。⁷³一些人认为战略规划能够为城市设定出一个理想的未来画面；而另一些人则会将战略规划看作促进技术研究的工具，这些研究如果没有战略规划推动，本来是不会进行的；还有一些人将它看做以技术替代政治合理性的方法，或换一种说法，一种支撑政治合理性的方法，从而使技术研究加强政策理由。第四个理由是，为公众讨论和/或协同规划创造一个广泛的概念性框架。上述对战略规划的判断都有一定的合理性；但是它们还是有一些严重的漏洞，其中就包括考虑到长期的未来时会遇到的巨大的不可估量的问题。此外，很少有地方政府有总能很明确地体现在长期规划中的政治延续性。最终，例如对于设施规划这样的重大决策的竞争总是很激烈，而不是像在高度民主的国家，如荷兰，是由选举而不是技术指令来决定。

第三个完全不同于其他两个的含义出现在“战略重点”这个表述中。简单地说，战略重点是指对重大的高优先级的项目的关注，这些重大的项目实施需要利益相关者积极的合作，比如在本章之前所提到的拉丁美洲和加勒比地区城市的经验。战略重点经常被提及以替代总体规划（或者意思相近的说法），或者用于和以静态文件为导向的总体规划相对。动态规划则是一个多维的，在实时环境中不断进行的过程。各类文件——规划、备忘录和研究报告——则是支撑它的基础；但是过程本身是协同合作的（战略重点可以说是动态规划）。动态规划专注于那些在真正实现之前无法被完全预测的内容。大规模的更新项目的规划往往在常规规划体系之

外，而且其项目设计在项目实施过程中也会经历大的变化，比如鹿特丹市的中央车站（前文所述），或者滨水区项目，如墨尔本的河滨复兴项目，⁷⁴或更为著名的伦敦旧码头区改造，这些项目都实施了很多年，而且有可能还将耗费几十年才能彻底完工。⁷⁵这样的项目也会带来一些更细节的研究，包括项目对环境、城市亚系统（比如交通系统）、潜在的社会后果和政治意义等方面的影响。在进行研究的过程中，会出现新的利益相关者（比如，由受项目影响的周边居民形成的反对派），他们反之亦会参与整个项目设计的修改。

因为动态规划“即时”发生，它将所有相关作用方聚集在一个“过渡”（交互式）的过程中，基本上是面对面的，哪怕是通过互联网、电话或者传真机进行协调。正是这种面对面的特质，使动态规划成为一个动态的过程。⁷⁶聚焦于这类项目的各种合作可能会正式形成某种“合伙关系”；但“合伙关系”仅是形式，而不是本质。本质在于双方不断地相互让步，对手间寻求一致而不是“赢过”。因为，随着项目的不断发展，它会产生自己的原则，那些想要继续待在项目里的人，则必须遵守这个原则。

总体规划，甚至战略规划，如果发挥了自已应该发挥的作用，即指导空间的发展，就会在慢速的、渐进变化的前提下运作得相当好。但是它们产生于一个比现在更为缓慢稳定的时代，因此现在就需要一些额外辅助的工具。由于全球化使城市重新打造了自己的形象，今天的世界看似混乱。大多数的基础设施项目的规模如此巨大，以至于是它们驱动了城市的发展，而不是其他发展产生了它们。不论怎样，城市的纹理正在变粗，城市变得更缺少“家庭感”和邻里感。重大的干预措施给予城市新的面貌，而传统的规划形式需要被改进，才能吸纳更新、更灵活的方法。

城市规划的管理

The governance of city planning

在21世纪，城市规划正变得越来越重要。从本质上看，城市规划是一种合作性实践。⁷⁷它需要多尺度的考虑和布局，包括错综复杂的经济、环境、社会、政治以及空间美学目标，聚焦规划监管环境之外的特别项目，以及迫切需要执行的规划。规划师不得不为了配合空间发展放弃传统理念，规划的



规划文化，就像总体的城市文化一样，是由几代的思想 and 资源继承而来并发展的
 Planning culture, like overall urban culture, is inherited and developed by generation of ideas and resources

各个方面都要进行精心设计，以此作为所有主要参与者的标杆。

另一方面，如果所有主要参与者都不考虑城市里发生的事情而随心所欲地推进项目，那么部门规划很快就会互相僵持，导致不必要的冲突。在没有政府规划的情况下，市场就会成为塑造城市的空间秩序（或无秩序）最重要的力量。但把规划完全交给市场，是不太可能实现能生机勃勃的、宜居和包容的城市的。

尽管如此，很显然的一点是，大量的合作通过非正式的网络化、建立合作和相互调节，自发形成了⁷⁸。不论地位和权利的区别，一旦主要参与者形成了共同的利益，自愿的合作就顺理成章地形成了。这就是合作式的动态规划形成的基础，它将潜在的主要参与者从地方政府中、企业中和有组织的民间团体中集聚起来，围绕着重大项目的设计和实施。对于参与动态规划过程的各方，它们获得的经验是一种学习，学会从不同的角度看项目。

每个集体参与者会带来自己特有的信息和知识，从不同的价值观和视角来表达观点，虽然有不同的利益，但也可能在一定程度上与其他方的利益重合。正是这些重合的利益形成了合作行动的基础。各主要参与者之间的信任逐步建立起来，他们也能够意识到不断进行的谈判所调动的不同“合

理性”，这是为了社会学习而设立的平台。有些时候，正式的“伙伴关系”往往是采取合同的形式建立起来的。但是，这种协议也是在进程中产生的，而不是进程的起点。⁷⁹

当然，所有的行动规划都会面临各种不确定因素和潜在的风险。最终，它必须对公民、公司股东的商业利益及民间社会基础组织承担责任。另外，由于规划发生在公共领域，因此它必须被设计为一个透明、开放的过程，并接受公众监督。可持续发展城市的行动规划是一个艰巨的任务，需要有远见的领导者制定出高质量的规划。但对可持续发展城市的行动规划并非不可能实现，而且它正在逐步成为规划文化的重要特征之一。

空间规划的未来

The future of spatial planning

城市的未来很可能会受三大趋势影响：全球资本的不断扩张与整合；未来十年里城市转型的完成；以及城市合作及跨国关系的加强。⁸⁰在这里，“城市转型”可以简单地理解为居住在城市的

人口所占比重将持续增加至70%，尤其是在印度和中国这些仍以农村人口为主导的国家，使城市人口的比重占世界人口总量的绝大多数。但是，除了“城市化”之外，“城市转型”还指大范围农村地区的社会经济及文化转型，即使是在偏远地区的农村人口都能越来越多地采用以资本积累为导向的城市生活方式和生产模式。从这个意义上讲，21世纪的世界将首次变成一个城市为主导的整体。

这并不意味着城镇化必然带来文化方面的统一。在经济最发达的国家，地区民族文化在城镇化进程中依然保持发展，就像没有人会当真认为英法两国文化相互同化一样。尽管受欧洲殖民历史的影响，世界很多国家在规划中仍然努力塑造出自身的民族文化特色。在全球化发展背景下，城市正融入到全球统一的经济、文化和信息交流中，并最终导致习俗或信仰的同质化，由此而造成规划呈现越来越多的共同特征。但即使这种同质化出现在技术层面，实际的规划仍然必须符合当地本身的独特条件，如政治背景、当地资源、传统和文化特色。

注释：

Notes

- 1 This chapter is based on a draft prepared by John Friedmann, University of British Columbia, Canada.
- 2 Introduced by Manuel Castells.
- 3 Friedmann and Wolff, 1982; Friedmann, 1986; Taylor, 2002; Sassen, 2001, 2002.
- 4 Taylor et al, 2002, p99.
- 5 Sassen, 2002; Taylor et al, 2002, p100.
- 6 When three European planners undertook what they described as a ‘journey into the planning cultures of four countries’: Switzerland, Germany, Italy and France. Keller et al, 1996; see also Sanyal, 2004.
- 7 Bourdieu, 2002; Friedmann, 2002b.
- 8 Based on Friedmann, forthcoming.
- 9 This section on India was contributed by Mattie Siemiatycki and is based on Mishra, 1997.
- 10 Gopalakrishnan, 2003.
- 11 Tiwari (undated);, see also Mohanty, 1996.
- 12 Verma, 2002.
- 13 Steinberg, forthcoming; Fernandez Guell, 1997.
- 14 Steinberg, forthcoming.
- 15 Steinberg, forthcoming.
- 16 Based on Rakodi, 1997.
- 17 Some observers estimate that across Africa, 75 per cent of the labour force is engaged in so-called informal activities, and that ‘many formal institutions now exist simply as a context in which a wide range of informal business and activity can be pursued’ (Simone, 2001, p103).
- 18 Wekwete, 1997, p534.
- 19 Wekwete, 1997, p549.
- 20 El-Shakhs, 1997, pp505–506.
- 21 Four hundred delegates from many African countries, as well as from the UK, took part in a pan-African planning conference that was held in Durban, South Africa, from 17–20 September 2002. But what strikes one from a perusal of the papers is how much they sound as though the conference might have been held in Europe or North America, despite the five themes on which the plenary and parallel sessions were based. There was no sense of imminent crisis. The topics chosen are conveniently fashionable in professional circles, such as transnational planning, identity formation, the integration of planning with development,

- sustainability, what to do about peripheral settlements, and so forth. One did not get a sense from these papers that African cities could be 'saved' only through extraordinary, unorthodox means. The conference was very much in tune with 'business as usual'. See www.saplanners.org.za/SAPC/pa-sum.htm.
- 22 National Research Council, 2003.
 - 23 Based on Sorensen, 2002. For a specific case study, see Burayidi, 2000.
 - 24 Sorensen, 2002, 303.
 - 25 Faludi and van der Valk, 1994.
 - 26 Well-known mega-projects of recent memory include East Shanghai (Pudong) – see Olds, 2001 – the Potsdamer Platz in Berlin – see Lehrer, 2004 – and a series of infrastructure projects with Frank Gehry's Guggenheim Museum at its centre, designed to reinvent the old rust-belt city of Bilbao, Spain – see Siemiatycki, 2003.
 - 27 The following account is based on Kooijman and Wigmans, 2003. GLOBALIZATION AND THE CHANGING CULTURE OF PLANNING 183 PLANNING
 - 28 The UK urban design firm, Alsop Architects.
 - 29 Led by the charismatic Pim Fortuyn who was tragically murdered two months later.
 - 30 Based on Herrschel and Newman, 2002.
 - 31 Herrschel and Newman, 2002, p118.
 - 32 Herrschel and Newman, 2002, p124. Herrschel and Newman comment: 'only two years into the RDA experiment, the two forces of devolution and centralization continue to pull in different directions, and traditional tensions in the structure of British government have reasserted themselves.'
 - 33 Herrschel and Newman, 2002, p145.
 - 34 Marvin and May (2003) suggest that the main challenge is what they term the 'implementation gap', which is a conflict between central control and local autonomy.
 - 35 Based on Ward, 2002, p341–354.
 - 36 Ward, 2002, 346.
 - 37 As Stephen Ward observes: 'National policies which cut federal spending programmes and relied on market solutions encouraged a pragmatic and often reckless entrepreneurialism at city level' (Ward, 2002).
 - 38 Ward, 2002, p347.
 - 39 Calthorp, 1993.
 - 40 Ward, 2002, pp348–349.
 - 41 Ward, 2002, p350.
 - 42 Based on Faludi and Waterhout, 2002, and Commission of the European Communities (CEC), 1999.
 - 43 Faludi and Waterhout, 2002.
 - 44 Commission of the European Communities, 1999, pp19–20.
 - 45 For an example of the potential role of intercity networks in regional development, see Friedmann, 2000.
 - 46 See, for example, Harris and Hooper, forthcoming.
 - 47 Another constant is corrupt and illegal practices that arise in the context of entrepreneurial planning and are found in all countries, though in varying degree.
 - 48 Grengs, 2002.
 - 49 UNCHS (Habitat), 2001a; Evans, 2002.
 - 50 Master planning has long been criticized for these and other reasons. See, for example, UNESCAP, 1994. Nevertheless it continues to be practised in countries such as Japan and China.
 - 51 See Schön, 1971; Argyris and Schön, 1974; Schön, 1983; Friedmann, 1987, Chapter 5.
 - 52 Friedmann, 1987.
 - 53 Sandercock, 1998b.
 - 54 Scott, 2001.
 - 55 Gottdiener, 2000.
 - 56 Friedmann, forthcoming, Chapter 6.
 - 57 Zhang, 2002, pp312–313.
 - 58 Wu, 2002, p1084.
 - 59 Ohmae, 2001, p34
 - 60 Lubeck and Britts, 2002.
 - 61 Leonie Sandercock formulates the central question: 'How can "we" (all of us), in all of our differences, be "at home" in the multicultural and multiethnic cities of the 21st century' (Sandercock, 2003, p 1).
 - 62 Caldeira, 1999.
 - 63 Gleeson, 1998.
 - 64 See Sandercock, 1998b, and Sandercock, 2003, for the best overall discussion of these issues from a planning/policy perspective.
 - 65 Douglass and Friedmann, 1998.
 - 66 UNRISD, 2003.
 - 67 Lubeck and Britts, 2002.
 - 68 Pezzoli, 1998.
 - 69 Conducted by the United Nations Research Institute for Social Development.
 - 70 UNRISD, 2003, p85.
 - 71 Salet and Faludi, 2000; Albrechts et al, 2003.
 - 72 See www.info.gov.hk/planning.
 - 73 Friedmann, 2004.
 - 74 Sandercock and Dovey, 2002.
 - 75 In Sydney, Australia, state interventions in major urban developments led to the creation of 'authorities' to carry out the projects outside the normal routines of the state planning department. See McGuirk, 2003.
 - 76 A model of 'transactive' planning was first proposed by Friedmann, 1973.
 - 77 Healey, 1997.
 - 78 Lindblom, 1959; Lindblom, 1979.
 - 79 For case studies of action planning (most of them from the US), see Susskind et al, 1999.
 - 80 Friedmann, 2002b, p3.

参考文献

References

- Abel, C and C M Lewis (eds) (2002) *Exclusion and Engagement: Social Policy in Latin America*. Institute of Latin American Studies, University of London, London
- Abers, R (1998) 'Learning democratic practice: distributing government resources through popular participation in Porto Alegre, Brazil' in M Douglass and J Friedmann (eds) *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. John Wiley and Sons, Chichester, pp39–66
- Abrahamson, M (2004) *Global Cities*. Oxford University Press, New York
- Acharya, S (2003) 'Migration patterns in Cambodia. Causes and consequences' paper prepared for the Expert Group Meeting on Migration and Development 27–29 August, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Bangkok
- Adams, R and J Page (2001) *Holding the Line: Poverty Reduction in the Middle East and North Africa, 1970–2000*. World Bank Paper, Washington, DC
- ADB (Asian Development Bank) (1999) *Fighting Poverty in Asia and the Pacific: The Poverty Reduction Strategy*. ADB Policy Paper, November 1999, www.adb.org/Documents/Policies/Poverty_Reduction/Poverty_Policy.pdf
- ADB (2002) *Beyond Boundaries: Extending Services to the Urban Poor*, <http://beyondboundaries.adb.org/ch1/index.htm>
- Afsah S (1998) 'Impact of financial crisis on industrial growth and environmental performance in Indonesia', www.worldbank.org/nipr/work_paper/shakeb/index.htm
- Afshar, F (2001) 'Preparing planners for a globalizing world: the planning school at the University of Guelph' *Journal of Planning Education and Research* 20(3): 339–352. AgaKhan Development Network, www.akdn.org
- Albrechts, L, P Healey and K Kunzmann (2003) 'Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe' *Journal of the American Planning Association* 69(2): 113–129
- Alden, J, Y Beigulenko and S Crow (1998) 'Moscow: planning for a world capital city towards 2000' *Cities* 15(5): 361–374
- Alvazzi del Frate, A (1998) *Victims of Crime in the Developing Countries*. UNICRI, Publication No 57, Rome
- Alvazzi del Frate, A (2000) *International Crime Victim Survey*. UNODC, Rome
- Alvazzi del Frate, A and J van Kesteren (forthcoming) *Criminal Victimization in Urban Europe*, UNICRI, Turin www.unicri.it/icvs/statistics/files/Table_ECE.PDF
- Anas, A, R Arnott and K Small (1998) 'Urban spatial structure' *Journal of Economic Literature* 36(3): 1426–1464
- Anderson, K (1991) *Vancouver's Chinatown: Racial Discourse in Canada, 1875–1980*. McGill Queens University Press, Toronto
- Andersson, C and A Stavrou (2000) *Youth and Delinquency and the Criminal Justice System in Dar es Salaam, Tanzania*. UN-Habitat Safer Cities Programme, Nairobi
- APHRC (African Population and Health Research Centre) (2002) *Population and Health Dynamics in Nairobi's Informal Settlements*. APHRC, Nairobi
- Appadurai, A (2001) 'Deep democracy: urban governmentality and the horizon of politics' *Environment and Urbanization*, 13(2): 23–43
- Appelbaum, K (2003) *Marketing Observed: From Professional Practice to Global Provisioning*. Routledge, New York
- Argyris, C and D A Schön (1974) *Theory in Practice: Increasing Professional Effectiveness*. Jossey-Bass, San Francisco
- Arms Management Programme (2002) 'Attitudes to firearms and crime in Nairobi: results of a city survey' Institute for Security Studies (ISS) Occasional Paper No. 59, ISS, Pretoria
- Asian Migration Centre (2002) *Migration, Needs, Issues and Response in the Greater Mekong Subregion. A Resource Book*. Mekong Migration Network with the support of The Rockefeller Foundation, Hong Kong
- Avramov, D (1998) 'Youth homelessness as a social construction' in *Youth Homelessness in the European Union*. FEANTSA, Brussels
- Bahl R W and J Linn (1992) *Urban Public Finance in Developing Countries*. Oxford University Press, New York
- Bairoch, P (1985) *De Jericho à Mexico Villes et Economie dans l'Histoire*. Editions Gallimard, Paris
- Barclay, G and C Tavares (2002) *International Comparisons of Criminal Justice Statistics 2000*, Issue 05/02, July, The Home Office Research Development and Statistics Directorate (RDS), London
- Bayoumi, M (2002) 'Letter to a G-Man' in M Sorkin and S Zukin (eds) *After the World Trade Center: Rethinking New York City*. Routledge, New York, pp131–142
- Beall, J (2002) 'Globalization and social exclusion in cities: framing the debate with lessons from Africa and Asia' *Environment and Urbanization* 14(1): 41–51
- Beatty, C, S Fothergill and A Green (2002) *The Real Level of Unemployment 2002*. CRES, Sheffield Hallam University, Sheffield
- Bender, T (2001) 'The new metropolitanism and a pluralized public' *Harvard Design Magazine* 13, www.gsd.harvard.edu/research/publications/hdm/back/13boy m.html
- Benna, U (2002) 'From planning for to planning with MENA children', Background paper for Children and the City Conference. Amman, December 2002
- Berengo, M (1965) *Nobili a Mercanti nella Lucca del '500*. Einaudi, Turin
- Berke, P R, N Ericksen, J Crawford and J Dixon (2002) 'Planning and indigenous people: human rights and environmental protection in New Zealand' *Journal of Planning Education and Research* 22: 115–134
- Berman, M (1982) *All That is Solid Melts into Air*. Simon and Schuster, New York
- Berry, B (ed) (1986) *Urbanization and Counter-urbanization (Urban Affairs Annual Review, 11)*. Sage, Beverly Hills
- Bianchini, F and M Parkinson (eds) (1993) *Cultural Policy and Urban Regeneration: The West European Experience*. Manchester University Press, Manchester
- Bielby, W T and D Bielby (1998) *The 1998 Hollywood Writers' Report: Telling All Our Stories*. Writers Guild of America West, Los Angeles
- Bird, R and E Slack (2003) *Fiscal Aspects of Metropolitan Governance*. Inter-American Development Bank, Washington, DC
- Birdsall, N (2001) 'Why inequality matters' *Ethics and International Affairs* 15(2): 3–28
- Black, D and V Henderson (1999) 'A theory of urban growth' *The Journal of Political Economy* 107(2): 252–284
- Blokland, T (2001) 'Bricks, mortar, memories: neighbourhood and networks in collective acts of remembering' *International Journal of Urban and Regional Research* 25(2): 268–283
- Bonazzi, G (1996) *Lettera da Singapore Ovvero il Terzo Capitalismo*. Il Mulino, Bologna
- Boonchuen, P (2002) 'Globalisation and urban design: transformations of civic space in Bangkok' *International Development Planning Review* 24: 401–417
- Borja, J and Z Muxi (2003) *El Espacio Público: Cuidado y Ciudadanía*. Electa, Barcelona
- Boubakri, H (2001) *Le Maghreb et les Nouvelles Configurations Migratoires Internationales: Mobilité et Réseaux*. Correspondances n°68 octobre-novembre-décembre, Université de Poitiers
- Boulding, E (1999) 'Peace culture: living with difference', Keynote address, 5 February, Boston Research Center
- Bourdieu, P (1984) *Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste*, translated by R Nice. Harvard University Press, Cambridge MA
- Bourdieu, P (2002) 'Habitus' in J Hillier and E Rooks (eds) *Habitus: A Sense of Place*. Ashgate, Aldershot, pp27–34
- Boye, O (2002) *Migration, one of globalization's few exclusions*, International Migrations in Latin America and the Caribbean, edition no 65
- Bradbury, B, S Jenkins and J Micklewright (eds) (2002) *The Dynamics of Child Poverty in Industrialised Countries*. Cambridge University Press, Cambridge
- Braithwaite, J (1995) *The Old and New Poor in Russia: Trends in Poverty*. Background paper for Russian Poverty Assessment. Education and Social Policy Department Working Paper. World Bank, Washington, DC
- Brecher, J and T Costello (1994) *Global Village or Global Pillage*. South End Press, Cambridge
- Brettell, C and R V Kemper (2002) 'Migration to cities' in *Encyclopedia of Urban Cultures*. Scholastic/Grolier, Bethel
- Brockerhoff, M (1999) 'Urban growth in developing countries: a review of projections and predictions' *Population and Development Review* 24(4): 757–778
- Bromley, R D F (2000) 'Planning for tourism and urban conservation: evidence from Cartagena, Colombia' *Third World Planning Review* 22: 23–43

- Bruen, A-M et al (2002) *The Estimation of Heroin Availability: 1996-2000*. Office of National Drug Control Policy, Washington DC
- Burayidi, M A (ed) (2000) *Urban Planning in a Multicultural Society*. Praeger, Westport, Conn
- Burrows, E G and M Wallace (1999) *Gotham: A History of New York City to 1898*. Oxford University Press, New York
- Burt, M R (2001) 'What will it take to end homelessness?', 1 October 2001, www.urban.org/url.cfm?ID=310305
- Caldeira, T (1999) 'Fortified enclaves: the new urban segregation' in J Holston (ed) *Cities and Citizenship*. Duke University Press, Durham
- Caldeira, T (2001) *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles
- Calthorp, P (1993) *The Next American Metropolis: Community and the American Dream*. Princeton Architectural Press, Princeton
- Carmona, M (2000) 'Globalization and spatial restructuring' in M Carmona and M Schoonraad (eds) *Globalization, Urban Form and Governance*, Delft University Press (DUP), Delft
- Castells, M (1996) *The Information Age: Economy, Society, and Culture*. Blackwell, Oxford
- Catenazzi, A (1999) *Jornadas sobre Gestion del Territorio*. Facultad del Arquitectura, Diseño, y Urbanismo, Buenos Aires
- Cattaneo, C (1972) *La Città Come Principio*. Marsilio, Venice
- Cecchini, D and J Zicollilo (2002) *Los Nuevos Conquistadores*. Foca, Madrid
- Chang, T C (2000) 'Renaissance revisited: Singapore as a "global city for the arts"' *International Journal of Urban and Regional Research* 24(4): 818-831
- Cheng, M M (2004) 'Mexico, India dominate new immigration'. *New York City - Manhattan news*, http://www.nynewsday.com/news/local/manhattan/ny-censusdiversity, 0,6709391.story
- Chervyakov, V V, V M Shkolnikov, W A Pridemore and M McKee (2002) 'The changing nature of murder in Russia' *Social Science and Medicine* 55(10): 1713-1724
- Chia Siow Yue (2003) 'Economic globalization and equity in East Asia', Global Development Network Forum, 19-21 January 2003, Cairo
- Chua, B H (1998) 'World cities, globalization, and the spread of consumerism: a view of Singapore' *Urban Studies* 35: 981-1000
- Citizens' Committee for Children of New York (2002) *Keeping Track of New York City's Children*. Committee for Children, New York
- City of New York (2001) *The Impact of the September 11 WTC Attack on NYC's Economy and Revenues*. Office of the Comptroller, 4 October
- City of Vancouver (2004) *City Plan Arbutus Ridge/Kerrisdale/Shoughnessy (ARKS) Crime Rates*, Fact Sheet 1.3.6, City of Vancouver, www.city.vancouver.bc.ca/commsvcs/planning/cityplan/Visions/arks/factsheets/1.3.6CrimeARKS.pdf
- Coe, N M (2000) 'On location: American capital and the local labour market in the Vancouver film industry' *International Journal of Urban and Regional Research* 24(1): 79-94
- Cohen, M (1997) 'From the virtual city to the city of virtue, from stock/flow to heritage and values' *Traditional Dwellings and Settlements Review* IX(1): 51-54
- Cohen, M (1998) 'Stock and flow: making better use of metropolitan resources' *Brookings Review* 16(4): 37-38
- Cohen, M A and D Debowicz (2001) 'Los cinco ciudades de Buenos Aires: pobreza y desigualdad' *Medio Ambiente y Urbanización* 56, July: 3-20
- COHRE (Centre on Housing Rights and Eviction)(2003) *Global Survey of Forced Evictions. Violation of Human Rights*. COHRE, Geneva
- Commission of the European Communities (CEC) (1999) *European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg
- Commission on Narcotic Drugs (2003) *World Situation with Regard to Drug Abuse*. Report of the Secretariat, 46th session, 8-17 April 2003, Vienna
- Contreras, J and S Johnson (2004) 'The migration economy' *Newsweek International*, January, Issue 19 http://msnbc.msn.com/id/3927843/site/newsweek/
- Cordesman, A (1999) 'Transitions in the Middle East' Address to the 8th Middle East Policy-makers Conference, 9 September 1999
- Cowen, T (2002) *Creative Destruction: How Globalization is Changing the World's Cultures*. Princeton University Press, Princeton
- Crawford, M (1992) 'The world in a shopping mall' in M Sorkin (ed) *Variations on a Theme Park: The New American City and the End of Public Space*. Noonday, New York, pp3-30
- Curry, J (2000) 'Homelessness and HIV, ACRIA update' 9(3), Summer, AIDS Community Research Initiative of America, p7-8
- Davis, M (2000) *Magical Urbanism: Latinos Reinvent the US Big City*. Verso, New York and London
- Day, K (1999) 'Embassies and sanctuaries: women's experiences of race and fear in public space' *Environment and Planning D: Society and Space* 17: 307-328
- Day, K (2003) 'New urbanism and the challenges of designing for diversity' *Journal of Planning Education and Research* 23: 83-95
- de Ferranti, D et al (2004) *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* World Bank, Washington, DC
- De Varennes, F (2003) *Strangers in Foreign Lands. Diversity, Vulnerability and the Rights of Migrant*. UNESCO, Paris.
- Devereux, M, B Lockwood and M Redoano (2003) 'Is there a "race to the bottom" in corporate taxes? An overview of recent research', Centre for the Study of Globalization and Regionalization (CSGR) at the University of Warwick, Warwick, UK, October
- Dixon, A and K Mason (2000) 'Women hard hit by transition' *International Herald Tribune*, 1 March http://lnweb18.worldbank.org/eca/eca.nsf/0/3A20414A4BD3F21585256C130050F5DD?OpenDocument
- Douglass, M (1995) 'Global interdependence and urbanization' in McGee, T and I Robinson (eds) *The Megaurban Regions of Southeast Asia*. UBC, Vancouver
- Douglass, M (2000) 'Mega-urban regions and world city formation' *Urban Studies* 37(12):2315-35
- Douglass, M and J Friedmann (eds) (1998) *Cities for Citizens: Planning and the Rise of Civil Society in a Global Age*. John Wiley and Sons, Chichester
- Downs, A (1994) *New Visions for Metropolitan America*. Brookings Institution, Washington, DC
- Drennan, V et al (1986) 'Health visitors and homeless families' *Journal of Environmental Health Research* 59(11): 340-342
- Dupont, V (2004) 'Socio-spatial differentiation and residential segregation in Delhi: a question of scale?' *Geoforum* 35(2): 157-175
- Durand-Lasserve, A (2004) 'Land for housing the poor in African cities' in N Hamdi (ed) *Urban Futures: Economic Growth and Poverty Reduction*. ITDG Publishing, London
- ECLAC (2002) *Meeting the Millennium Poverty Reduction Targets in Latin America and the Caribbean*. ECLAC, Santiago
- ECPAT International (End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes) (1999) *A Step Forward: The third report on the implementation of the Agenda for Action adopted at the World Congress against Commercial Sexual Exploitation of Children*, ECPAT, Bangkok
- ECPAT International (2004) 'Programmes', ECPAT web site, Bangkok www.ecpat.net
- Edgar, B, J Doherty and H Meert (2002) 'Review of statistics on homelessness in Europe' *European Observatory on Homelessness*, November, p5
- Edgington, D W and T A Hutton (2000) 'Multiculturalism and local government in Vancouver' *Western Geography* 10/11(1): 1-29
- Ellin, N (ed) (1997) *Architecture of Fear*. Princeton Architectural Press, New York
- El-Shakhs, S (1997) 'Towards appropriate urban development policy in emerging megacities in Africa' in C Rakodi (ed) *The Urban Challenge in Africa*. UNU, Tokyo, pp497-526
- Environment and Health Project Brief*(2003) 'Urban poor child health in Asia and the Near East', 14, April
- Erendil, A T and Z Ulusoy (2002) 'Reinvention of tradition as an urban image: the case of Ankara Citadel' *Environment and Planning B - Planning and Design* 29: 655-672
- Eurostat (1996) *European Community Household Panel*, Eurostat
- Evans, B (1999) *The Plight of Foreign Workers in Saudi Arabia*, Center for Middle Eastern Studies at the University of Texas, Austin
- Evans, G (2003) 'Hard-branding the cultural city: from Prado to Prada' *International Journal of Urban and Regional Research* 27(2): 417-40
- Evans, P (ed) (2002) *Livable Cities? Urban Struggles for Livelihood and Sustainability*. University of California Press, Berkeley
- Faludi, A and A J van der Valk (1994) *Rule and Order: Dutch Planning Doctrine in the Twentieth Century*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht
- Faludi, A and B Waterhout (2002) *The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan*. Routledge, London
- FEANTSA (2002) *Immigration and Homelessness in the European Union. Analysis and Overview of the Impact of Immigration on Homeless Services in the European Union*. FEANTSA, Brussels
- Fejos, Z (2001) 'Old and new in urban culture: dilemmas in interpreting recent urban transformation in Budapest' in R Kiss and A Paladi-Kovacs (eds) *Times, Places, Passages: Ethnological Approaches in the New Millennium; Plenary Papers of the 7th SIEF Conference*, Budapest, pp79-108
- Fernandez Guell, J M (1997) *Planification estrategia de ciudades*, Gustavo Gili, Barcelona
- Ferreira, D and K Khatami (1996) 'Financing private infrastructure in developing countries' World Bank Discussion Paper No 343, Washington, DC
- First International Seminar on Women's Safety: Making the Links (2002) *Femmes et Villes*. Conference proceedings May 2002, Montreal, www.femmesetvilles.org
- REFERENCES 185
- GLOBALIZATION AND URBAN CULTURE
- Fischer, C (1984) *The Urban Experience* (2nd revised ed). Harcourt Brace Jovanovich, San Diego

- Fischer, C S (1994) *America Calling: A Social History of the Telephone to 1940*. University of California Press, Berkeley
- Fitch, R (1977) 'Planning New York' in R E Alcaly and D Mermelstein (eds) *The Fiscal Crisis of American Cities*. Vintage, New York, Chapter 16
- Florida, R L (2002) *The Rise of the Creative Class: and how It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. Basic Books, New York
- Flyvbjerg, B, N Bruzelius and W Rothengatter (2003) *Megaprojects and Risk: an Anatomy of Ambition*. Cambridge University Press, Cambridge
- Forrest, J, M Poulsen and R Johnston (2003) 'Everywhere different? Globalisation and the impact of international migration on Sydney and Melbourne' *Geoforum* 34(4): 499–510
- Freire M and M Polese (2003) *Connecting Cities with Macroeconomic Concerns: The Missing Link*. The World Bank and the Institut National de la Recherche Scientifique, Université de Quebec, Washington, DC
- French Federation of Town Planning Agencies (2001) *Report to the 25th Special Session of the General Assembly of the United Nations*, June 2001, New York
- Friedmann, J (1973) *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*. Anchor/Doubleday, Garden City
- Friedmann, J (1986) 'The world city hypothesis' *Development and Change* 17(1): 69–83
- Friedmann, J (1987) *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton University Press, Princeton
- Friedmann, J (1995a) 'Where we stand: a decade of world city research' in P L Knox and P J Taylor (eds) *World Cities in a World System*. Cambridge University Press, Cambridge, pp21–47
- Friedmann, J (1995b) 'The world city hypothesis' in P L Knox and P J Taylor (eds) *World Cities in a World System*. Cambridge University Press, Cambridge, Appendix
- Friedmann, J (2000) 'The good city: in defense of utopian thinking' *International Journal of Urban and Regional Research* 24: 460–72
- Friedmann, J (2001) 'Intercity networks in a globalizing era' in A J Scott, (ed) *Global City-regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press, Oxford, pp119–138
- Friedmann, J (2002a) 'City of fear or open city?' *Journal of the American Planning Association* 68:237–243
- Friedmann, J (2002b) *The Prospect of Cities*. University of Minnesota Press, Minneapolis
- Friedmann, J (2004) 'Hong Kong, Vancouver and beyond: strategic spatial planning and the longer range' *Planning Theory and Practice* 5: 1
- Friedmann, J (forthcoming) *China's Urban Transition: An Interpretation*
- Friedmann, J and G Wolff (1982) 'World city formation: an agenda for research and action' *International Journal of Urban and Regional Research* 6(3): 309–344
- Fry, S, B Cousins and K Olivola (2002) *Health of Children Living in Urban Slums in Asia and the Near East: Review of Existing Literature and Data*. Environmental Health Project, USAID, Washington, DC
- Fuccaro, N (2001) 'Visions of the city urban studies on the gulf' *Middle East Studies Association Bulletin* 35(2): 175–187
- Galster, G (1998) *An Econometric Model of the Urban Opportunity Structure: Cumulative Causation among City Markets, Social Problems, and Underserved Areas*. Fannie Mae Foundation, Washington, DC
- Gamba, V (1999) *Small arms in Southern Africa: Reflections on the Extent of the Problem and its Management Potential*, ISS Monograph Series No. 42, Institute for Security Studies (ISS), Pretoria
- Garcia Canclini, N (2001) *Consumers and Citizens*, translated by G Yudice. University of Minnesota Press, Minneapolis
- Garreau, J (1991) *Edge Cities: Life on the New Frontier*. Doubleday, New York
- Geschiere, P (1995) 'University of Leiden, Culture: Pandora's Box?' Paper presented at the Good Governance for Africa: Whose Governance Conference, University of Limburg and ECDPM, Maastricht, 23–24 November 1995
- Ghosh, A (2003) 'Down and out in Europe' *Time Magazine*, 10 February
www.time.com/time/europe/magazine/2003/0210/homeless/story.html
- Gibson, W (2003) *Pattern Recognition*. Putnam's Sons, New York
- Giddens, A (1990) *The Consequences of Modernity*. Stanford University Press, Stanford
- Glass, R (1964) *London: Aspects of Change*. Centre for Urban Studies and MacGibbon and Kee, London
- Gleeson, B (1998) 'Justice and the disabling city' in R Fincher and J Jacobs (eds) *Cities of Difference*. Guilford, London
- Global Development Research Centre (1999) *Prioritizing Cultural Heritage in the Asia-Pacific Region: Role of City Governments*. www.gdrc.org/heritage/heritage-priority.html
- Gomez, M V (1998) 'Reflective images: the case of urban regeneration in Glasgow and Bilbao' *International Journal of Urban and Regional Research* 22(1): 106–21
- González, G (2002) 'Latin America: more poverty, fewer social services', www.ipsnews.net/FSM2003/eng/note1.shtml
- Gopalakrishnan, A (2003) 'A house in disorder' *Frontline* 10: 20. www.frontlineonnet.com
- Gottdiener, M (2000) *The New Urban Sociology* (2nd ed). McGraw Hill, Boston
- Gottdiener, M (2001) *The Theming of America: American Dreams, Media Fantasies, and Themed Environments*. Westview, Boulder
- Gottmann, J (1961) *Megalopolis*. MIT Press, Cambridge
- Graham, S and S Marvin (2001) *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities, and the Urban Condition*. Routledge, London and New York
- Gramberg, A (2003) 'Macro-economy of the Russian regions', Paper presented at the 34th Congress of the European Regional Science Association, October 2003, Jyväskylä
- Gras, A (2003) *Fragilité de la Puissance*. Fayard, Paris
- Gras, N S B (1922) *An Introduction to Economic History*. Harper, New York
- Grengs, J (2002) 'Community-based planning as a source of political change: the transit equity movement of Los Angeles' *Bus Riders Union' Journal of the American Planning Association* 68(2): 165–178
- Griffiths, R (1995) 'Cultural strategies and new modes of urban intervention' *Cities* 12(4): 253–265
- Grootaert, C and J Braithwaite (1998) *Poverty Correlates and Indicator-based Targeting in Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Poverty Reduction and Economic Management Network, World Bank, Washington, DC
- Guilbaut, S (1983) *How New York Stole the Idea of Modern Art*, translated by A Goldhammer. University of Chicago Press, Chicago
- Habitat Debate* (2003) 9(2) June www.un-habitat.org
- Hall, E T (1969) *The Hidden Dimension*. Double Day, Garden City, New York
- Hall, P (1998) *Cities in Civilization*. Pantheon Books, New York
- Hall, P and U Pfeiffer (2000a) *Urban Future 21: A Global Agenda for 21st Century Cities*. E&FN Spon, London
- Hall, P and U Pfeiffer (2000b) *Urban 21: The Report of the Global Commission on the Urban Future*. E&FN Spon, London
- Hancock, M (2002) 'Subjects of heritage in urban Southern India' *Environment and Planning D: Society and Space* 20: 693–717
- Hannigan, J (1998) *Fantasy City: Pleasure and Profit in the Postmodern Metropolis*. Routledge, London
- Harris, J and M Todaro (1960) 'Migration, unemployment, and development: a two sector analysis' *American Economic Review* 60(3): 126–142
- Harris, N and A Hooper (forthcoming) 'Rediscovering the "spatial" in public policy and planning: an examination of the spatial content of sectoral policy documents' *Planning Theory and Practice*
- Harrison, P (2001a) 'Romance and tragedy in (post)modern planning: a pragmatist's perspective' *International Planning Studies* 6(1): 69–88
- Harrison, P (2001b) 'The genealogy of South Africa's integrated development plan' *Third World Planning Review* 23(2): 175–193
- Harrison, P and M Kahn (1999) 'Ambiguities of change: the case of the planning profession in the Province of Kwa-Zulu, Natal, South Africa' *Planning Africa 2002: Regenerating Africa Through Planning*, http://sapanners.org.za/SAPC/pasum.htm
- Harvey, D (1989) *The Condition of Postmodernity*. Blackwell, Oxford
- Harvey, D (2003) 'The right to the city' *International Journal of Urban and Regional Research* 27: 939–941
- Hasan, A (2002) 'The changing nature of the informal sector in Karachi as a result of global restructuring and liberalization' *Environment and Urbanization* 14(1): 69–78
- Hayden D (1995) *The Power of Place*. MIT Press, Cambridge MA
- Healey, P (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Macmillan, London
- Healey, P (2004) 'The treatment of space and place in the new strategic spatial planning of Europe' *International Journal of Urban and Regional Research* 28: 45–67
- Hensli, J M (2004) *Essentials of Sociology: A Down to Earth Approach* (5th ed). Allyn and Bacon, Boston
- Herrschel, T and P Newman (2002) *Governance of Europe's City Regions: Planning Policy and Politics*. Routledge, London
- Hicks, U (1974) *The Large City: A World Problem*. Macmillan, London
- Hirschowitz, R, S Worku and M Orkin (2000) *Quantitative Research Findings on Rape in South Africa*. Statistics South Africa, Pretoria
- Horton, J (1995) *The Politics of Diversity: Immigration, Resistance, and Change in Monterey Park, California*. Temple University Press, Philadelphia
- Hu, H (2003) 'Globalization and huge urban projects: the case of Shanghai' in Delft University *Globalization and Large Urban Projects*. Delft University Press, Delft
- Hughes, D (2001) *The "Natasha" Trade: Transnational Sex Trafficking*. International Center of the United States National Institute of Justice (NIJ), Washington DC
- Hughes, D and T Denisova (2003) *Trafficking in Women from Ukraine*. International Center of the United States National

- Institute of Justice (NIJ), Washington DC
- Hugo, G (2003) *Migrants and their Integration: Contemporary Issues and Implications*. National Centre for Social Applications of GIS, University of Adelaide
- Human Rights Watch (1995) *Violence Against Women in South Africa: State Response to Domestic Violence and Rape*. Human Rights Watch, New York
- Hutton, T A (2004) 'Service industries, globalization, and urban restructuring within the Asia-Pacific: new development trajectories and planning responses' *Progress in Planning* 61: 1–74
- Iglicka, K (2001) 'Poland: between geopolitical shifts and emerging migratory patterns' Migration working paper n°42. Institute for Social Studies, University of Warsaw.
- ILO (International Labour Organization) (2001) 'Child labour in developed economies', ILO Working Paper, ILO, Geneva
- ILO (2004) *Global Employment Trends 2004*. ILO, Geneva
- IMF (International Monetary Fund) (2003) *Balance of Payments Statistics Yearbook*. IMF, Washington DC
- Indergaard, M (2004) *Silicon Alley: The Rise and Fall of a New Media District*. Routledge, New York
- Indonesia Crisis Bulletin (1999) 'High prevalence of acute malnutrition in urban slums', Hellen Keller International, 1(7), November, <http://hkiasiapacific.org/index.html>
- Ingram, G K (1997) 'Patterns of metropolitan development: what have we learned' *Policy Research Working Paper* 1841. World Bank, Washington, DC
- Ingram, G K and A Carroll (1978) *The Spatial Structure of Latin American Cities*. World Bank, Urban and Regional Report No 79–9, Washington, DC
- Interpol (2004) *International Crime Statistics*. Interpol, Lyons, www.interpol.int
- IOM (International Organization for Migration) (1998) *Information Campaign Against Trafficking in Women from Ukraine* Research Report, IOM, Geneva
- IOM (2003) *World Migration 2003. Managing Migration Challenges and Responses for People on the Move*. Volume 2, IOM, Geneva
- Jacobs, J (1961) *The Death and Life of Great American Cities*. Random House, New York
- Jauch, H (2002) 'Export processing zones and the quest for sustainable development: a Southern African perspective' *Environment and Urbanization* 14(1): 101–113
- Jayasuriya, S (2002) 'Globalization, equity and poverty: the South Asian experience', Paper prepared for the 4th Annual Global Development Conference of the Global Development Network on Globalization and Equity, Cairo, 19–21 January
- Jones, A et al (2002) *Shelter Homeless to Home: An Evaluation*. www.homeless.org
- Jones, G (2001) 'Studying extended metropolitan regions in Southeast Asia', Paper presented at the 24th Conference of the IUSSP, Salvador, Brazil
- Jones, G A and A Varley (1999) 'The reconquest of the historic centre: urban conservation and gentrification in Puebla, Mexico' *Environment and Planning A* 31: 1547–1566
- Judd, D R and D Simpson (2003) 'Reconstructing the local state: the role of external constituencies in building urban tourism' *American Behavioral Scientist* 46: 1056–1069
- Justice Canada (1999) 'Canada's Youth Justice Renewal Initiative', Youth Justice Information Network Bulletin No. 2, Justice Canada, Ottawa
- Kanji, N (1996) *Review of Urbanization Issues Affecting Children and Women in Eastern and Southern African Region*. UNICEF Eastern and Southern African Region, Nairobi
- Kaufmann, D and A Kraay (2003) *Governance and Growth in the Very Long Run: Updated Indicators, New Results*. Global Corruption Report, Transparency International, www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/kaufmann_papers.pdf
- Kearns, G and C Philo (eds) (1995) *Selling Places*. Pergamon, Oxford
- Keivani, R, A Parsa and S McGreal (2001) 'Globalisation, institutional structures and real estate markets in central European cities' *Urban Studies* 38(13): 2457–2476
- Keivani, R, A Parsa and S McGreal (2002) 'Institutions and urban change in a globalising world: the case of Warsaw' *Cities* 19(3): 183–193.
- Keller, D A, M Koch and K Selle (1996) "'Either/or" and "and": first impressions of a journey into the planning cultures of four countries' *Planning Perspectives* 11: 41–54
- Kemmis, D (1995) *The Good City and the Good Life*. Houghton Mifflin Company, Boston
- Kharoufi, M (1996) 'Urbanization and urban research in the Arab world' UNESCO, MOST Discussion Paper Series, No 11
- Kloosterman, R and J Rath (2001) 'Immigrant entrepreneurs in advanced economies: mixed embeddedness further explored' Special Issue on Immigrant Entrepreneurship, *Journal of Ethnic and Migration Studies* 27(2): 189–202
- Kloosterman, R and S Musterd (2001) 'The polycentric urban region: towards a research agenda' *Urban Studies* 38(4): 623–633
- Knox, P and P J Taylor (1986) *World Cities in a World System*. Cambridge University Press, Cambridge
- Kohler, B and M Wissen (2003) 'Globalizing protest: urban conflicts and global social movements' *International Journal of Urban and Regional Research* 27: 942–951
- Kooijman, D and G Wigmans (2003) 'Managing the city: flows and places at Rotterdam central station' *City* 7(3): 301–326
- Kusno, A (2000) *Beyond the Postcolonial: Architecture, Urban Space, and Political Cultures in Indonesia*. Routledge, New York
- Kuzmin, A (2002) 'General'nyi plan razvitiya Moskvyy do 2020 goda: traditsii i novatorstvo' *Arkhitektura i Stroitel'stvo Moskvyy* 5–6: 5
- Kyem, P A K (2000) 'Embedding GIS applications into resource management and planning activities of local and indigenous communities: a desirable innovation or a destabilizing enterprise?' *Journal of Planning Education And Research* 20 (2): 176–186
- Kyu Sik Lee (1989) *The Location of Jobs in a Developing Metropolis*. Oxford University Press, New York
- Kyu Sik Lee, A Anas and Gi-Taik Oh (1999) 'Costs of infrastructure deficiencies for manufacturing in Nigerian, Indonesian, and Thai cities' *Urban Studies* 36(12): 2135–2149
- Ladanyi, J (2000) 'The Hungarian neoliberal state, ethnic classification, and the creation of a Roma underclass' in I Szelenyi and R Emigh (eds) *Poverty, Ethnicity, and Gender in Eastern Europe*. Praeger, Westport
- Laguette, M (2004) *Urban Multiculturalism and Globalization*. Palgrave Macmillan, London
- Landry, C and F Bianchini (1995) *The Creative City*. Demos, London
- Laquan, A (1995) 'The governance of mega-urban regions' in McGee, T and I Robinson (eds) *The Mega-urban Regions of Southeast Asia*. University of British Columbia, Vancouver
- Lazzaretti, L (2003) 'City of art as a high culture local system and cultural districtualization processes: the cluster of art restoration in Florence' *International Journal of Urban and Regional Research* 27(3): 635–48
- Leckie, S (ed) (2003) *National Perspectives on Housing Rights*. Nijhoff, New York
- Lehrer, U (2004) 'Reality or image? Place selling at Potsdamer Platz, Berlin' in INURA (International Network for Urban Research and Action) (ed) *The Contested Metropolis: Seven Cities at the Beginning of the Twenty-first Century*. Birkhäuser, Berlin, pp45–52
- Lindblom, C E (1959) 'The science of muddling through' *Public Administration Review* 19(2): 79–99
- Lindblom, C E (1979) 'Still muddling, not yet through' *Public Administration Review*, 39(6): 517–26
- Lloyd, M G and J McCarthy (2002) 'Asymmetrical devolution, institutional capacity and spatial planning innovation' in J Rydin and A Thornley (eds) *Planning in the UK: Agendas for the New Millennium*. Ashgate, Aldershot
- Logan, J R and H Molotch (1987) *Urban Fortunes*. University of California Press, Berkeley
- Long, C (2002) 'A history of urban planning policy and heritage protection in Vientiane, Laos' *International Development Planning Review* 24(2): 127–144
- Longo, G (1996) *A Guide to Great American Places*. Urban Initiatives, New York
- Louw, A and M Shaw (1997) *Stolen opportunities: the impact of crime on South Africa's poor*, Institute for Security Studies (ISS) Monograph Series, No. 14, Institute for Security Studies, Pretoria
- Lubeck, P M and B Britts (2002) 'Muslim civil society in urban public spaces; globalization, discursive shifts, and social movements' in J Eade and C Mele (eds) *Understanding the City: Contemporary and Future Perspectives*. Blackwell, Oxford pp305–336
- Magalong, M D (2003) 'The search for P-town: Filipino American place(s) in Los Angeles' *Critical Planning* 10, Summer: 13–28
- Mahler, S J (2000) 'Migration and transnational issues. Recent trends and prospects for 2020' Working Paper no 4, Intitut für Iberoamerika-Kunde 2000, Hamburg
- Malmberg, A, O Solvell and I Zander (1996) 'Spatial clustering, local accumulation of knowledge, and firm competitiveness' *Geografiska Annaler, Series B, Human Geography* 78(2): 85–97
- Markusen, A, G Schrock, and M Cameron (2004) *The Artistic Dividend Revisited*. Project on Regional and Industrial Economics, Humphrey Institute of Public Affairs, University of Minnesota, Minneapolis
- Martinotti, G (1996) 'Four populations: human settlements and social morphology in contemporary metropolis' *European Review* 4(1): 3–23
- Martinotti, G (1997) *Metropoli: La Nuova Morfologia Dociale della Città*. 11 Mulino, Bologna
- Martinotti, G (with C Pozzi) (2004) 'From Seattle to Salonicco (and beyond). Political tourism in the Second generation Metropolis' *Urban Economics Review* 1: 37–61
- Marvin, S and T May (2003) 'City futures: views from the centre' *City* 7(2): 213–26
- Masser, I, O Svidén and M Wegener (1992) *The Geography of Europe's Futures*. Belhaven, London
- Massey, D and N C Denton (1993) *American Apartheid*. Harvard University Press, Cambridge
- Masuku, S (2002) 'Prevention is better than cure – addressing violent crime in South Africa' *South Africa Crime Quarterly* 2, November, Institute for Security Studies, Pretoria
- Masuku, S and A Louw (2001) *Towards a Crime Reduction Strategy in Highveld East Municipality*, Institute for Security Studies (ISS) (Unpublished report), Pretoria

- May, A (2003) 'Maasai migrations: implications for HIV/AIDS and social change in Tanzania', University of Colorado, Colorado
- McCormick, B and J Wahba (2002) *Return International Migration and Geographical Inequality: the Case of Egypt*. Department of Economics, University of Southampton
- McEvedy, C (1972) *The Penguin Atlas of Modern History (to 1815)*. Penguin Books, London
- McGee, T (1995) 'Metrofitting the emerging mega-urban regions of ASEAN' in T McGee and I Robinson (eds) *The Mega-urban Regions of Southeast Asia*. University of British Columbia, Vancouver
- McGee, T G and I M Robinson (eds) (1995) *The Megaurban Regions of Southeast Asia*. University of British Columbia Press, Vancouver
- McGuire, S (2003) 'Ireland's New Face' *Newsweek International Edition*, 15 December, <http://msnbc.msn.com/id/3660204/> Accessed March 28, 2004
- McGuirk, P (2003) 'Producing the capacity to govern in global Sydney: a multiscaled account' *Journal of Urban Affairs* 25(2): 201-33
- Middleton, A (2003) 'Informal traders and planners in the regeneration of historic city centres: the case of Quito, Ecuador' *Progress in Planning* 59: 71-123
- Miller, T, N Govil, J McMurria, and R Maxwell (2001) *Global Hollywood*. British Film Institute, London
- Mishra, R K (1997) 'National civil service system in India: a critical view', Paper presented at the Civil Service Systems in Comparative Perspective Conference, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington, 5-8 April
- Mitchell, W J (2000) *E-topia. Urban-Life, Jim - But Not as We Know It*. MIT Press, Cambridge
- Mohanty, P K (1996) 'Urban development planning in India' in J Stubbs and G Clarke (eds) *Megacity Management in the Asian and Pacific Region*. ADB, Manila pp286-97
- Mollard, C (1977) *L'enjeu du Centre Georges Pompidou*. Union General d'Éditions, Paris
- Molotch, H (1996) 'LA as design product: how art works in a regional economy' in A J Scott and E W Soja (eds) *The City: Los Angeles and Urban Theory at the End of the Twentieth Century*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles
- Molotch, H (2003) *Where Stuff Comes From*. Routledge, New York
- Montaner, J M (2002) *Las Formas del Siglo XX*. Editorial Gustavo Gili, SA, Barcelona
- Moomaw, R and A M Shatter (1996) 'Urbanization and economic development: a bias towards large cities' *Journal of Urban Economics* 40 (July): 13-37
- Morales, G A (2002) 'Situación de los trabajadores migrantes en América Central', Programa de Migraciones Internacionales, Oficina Internacional del Trabajo (ILO), Ginebra
- Moser, C (1996) *Confronting Crisis: A Summary of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Poor Urban Communities*. Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series 7, World Bank, Washington, DC
- Mulenga, M (2000) 'SADC migration policies not harmonised' *Africa News Online*, 8 March.
- Murphy, B (2000) *On The Street: How We Created Homelessness*. J Gordon, Shillingford
- National Coalition for the Homeless (1999), April, www.nationalhomeless.org/hivaid.html
- National Research Council (2003) *Cities Transformed: Demographic Change and its Implications in the Developing World*. Panel on Urban Population Dynamics, National Academies Press, Washington, DC
- Nayak, A (2003) *Race, Place and Globalization: Youth Cultures in a Changing World*. Berg, New York
- Navarez, L (2003) *New Money, Nice Town: How Capital Works in the New Urban Economy*. Routledge, New York
- Newman, G (ed) (1999) *Global Report on Crime and Justice*. Oxford University Press/United Nations, New York
- Newman, H K (2002) 'Race and the tourist bubble in downtown Atlanta' *Urban Affairs Review* 37: 301-321
- Newman, O (1980) *Community of Interest*. Doubleday, New York
- New Zealand (2000) *Police Youth at Risk Programmes - Executive Summary of Evaluation Reports Covering the Period 1 July 1997 to 30 June 1999*. New Zealand Police, Wellington
- NIJ (National Institute of Justice) (1998) 'Trends in juvenile violence in European Countries', NIJ Research Preview based on a presentation by Christian Pfeiffer, Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen, Hanover, Germany/US Department of Justice, Washington, DC
- Nuvolati, G (2002) *Popolazioni in Movimento, Città in Trasformazione*. Il Mulino, Bologna
- OAU (Organisation of African Unity)/UNICEF (1992) *Africa's Children, Africa's Future*. Background Sectoral Papers, Dakar, Senegal
- O'Brien, K J and Lianjiang Li (2004) 'Suing the local state: administrative litigation in rural China' *The China Journal* 51: 75-95
- Obudho, R A (1997) 'Nairobi: national capital and regional hub' in C Rakodi (ed) *The Urban Challenge in Africa*. United Nations University, Tokyo, pp292-336
- Ochieng'-Akatch, S (1995) Evaluative review of urban planning practice and experiences in the Africa region' in UNCHS (Habitat) *A Reappraisal of the Urban Planning Process*. UNCHS (Habitat), Nairobi, pp39-56
- Ockman, J and A Vidler (2001) 'Wrap Session' *Artforum International* 39(10): 141-51
- O'Connor, P, K Daly and L Hinds (1998) 'An international perspective on problems and solutions' Presentation on Australia to Youth Justice System Conference, Canadian Research Institute for Law and the Family, Calgary
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2002) *Poverty Dynamics in Six OECD Countries*. OECD, Paris
- OECD (2003) *Trends in International Migration*. OECD, Paris
- Ohmae, K (2001) 'How to invite prosperity from the global economy into a region' in A J Scott (ed) *Global City-regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press, Oxford pp33-43
- Olds, K (2001) *Globalization and Urban Change: Capital, Culture, and Pacific Rim Megaprojects*. Oxford University Press, Oxford
- ONDCP (Office of National Drug Control Policy) (2002) *Estimation of Cocaine Availability 1996-2000*, ONDCP, Washington DC
- Orfield, M (1997) *Chicago Metropolitica: A Regional Agenda for Community Stability*. Brookings Institution, Washington, DC
- Oucho, O J and S Peberdy (2001) *Migration and Poverty in Southern Africa*. Southern African Migration Project, Cape Town
- Pangestu, M (2000) *The Social Impact of Globalization in Southeast Asia*. OECD Development Centre, Technical Paper No 187, Paris
- Papper, R A, M E Holmes, and M N Popovich (2004) 'Middletown media studies: media multitasking...and how much people really use the media' *International Digital Media and Arts Association Journal* 1(1), www.bsu.edu/web/icomunication/news/idmaajournal.pdf, accessed 25 March 2004
- Paringaux, R P (1998) 'Prostitution takes a turn for the West' *Le Monde*, 24 May 1998
- Parrott, J (1999) 'Bolstering and diversifying the New York City economy', Paper delivered at CUNY Graduate Center, 2 December, New York
- Peden, M, R Scurfield, D Sleet, D Mohan, A A Hyder, E Jarawan and C Mathers (2004) *World Report on Road Traffic Injury Prevention*. WHO, Geneva
- Pellegrino, A (2000) *Trends in International Migration in Latin America and the Caribbean* UNESCO, Paris
- Pendakur, V (1995) 'Gridlock in the Slopopolis' in T McGee and I Robinson (eds) *The Mega-urban Regions of Southeast Asia*. University of British Columbia, Vancouver
- Pérouse, J-F (1998) 'Istanbul, an Eurasian metropolitan area in progress', Working paper for the MESA 32nd Annual Meeting, Chicago
- Pezzoli, K (1998) *Human Settlements and Planning for Ecological Sustainability: The Case of Mexico City*. MIT Press, Cambridge
- Pfeiffer, C (1998) 'Juvenile crime and violence in Europe' in M Tonry (ed) *Crime and Justice. A Review of Research*, University of Chicago Press, Chicago
- Pichler-Milanovich, N (2000) 'Urban housing markets in Central and Eastern Europe: convergence, divergence and policy collapse', Paper presented at the ENHR Conference on Housing in the 21st Century: Fragmentation and Reorientation, June, Gavle, Sweden
- Piermay, J (1997) 'Kinshasa: a reprieved megacity?' in C Rakodi (ed) *The Urban Challenge in Africa*. United Nations University, Tokyo
- Pirenne, H (1980) *Le città del Medioevo*. Laterza, Bari
- Plaza, B (2000) 'Evaluating the influence of a large cultural artifact in the attraction of tourism: the Guggenheim Museum Bilbao case' *Urban Affairs Review* 36(2): 264-274
- Pohl, R (2001) *Homeless in Canada*. Ottawa Innercity Ministries, Ottawa
- Polese, M and R Stren (eds) (2000) *The Social Sustainability of Cities: Diversity and Their Management of Change*. University of Toronto Press, Toronto
- Pollard, J and M Storper (1996) 'A tale of twelve cities: metropolitan employment change in dynamic industries in the 1980s' *Economic Geography* 72(1): 1-22
- Portes, A and A Stepick (1993) *City on the Edge: The Transformation of Miami*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles
- Porteus, K (1999) *Tirisanò: Towards an Intervention Strategy to Address Youth Violence in Schools Working Document*. South Africa Secretariat for Safety and Security, Department for Education and the National Youth Commission, Pretoria
- Poulsen, M, Johnston, R and Forrest, J (2002) 'Plural cities and ethnic enclaves: introducing a measurement procedure for comparative study' *International Journal of Urban and Regional Research* 26(2): 229ff
- Pratt A (in press) 'Mapping the cultural industries: regionalisation; the example of Southeast England' in A J Scott (ed) *The Cultural Industries and the Production of Culture*. Routledge, London
- Pretorius, A (2000) 'One in four men say they are rapists',

- Johannesburg Sunday Times, June 25, 2000
- Public Employees for Environmental Responsibility (2004) *Can You Hear Me Now? Cell Towers Spreading throughout National Park Systems*. Public Employees for Environmental Responsibility, Thursday, 8 April 2004, Washington, DC
- Purcell, M (2003) 'Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order' *International Journal of Urban and Regional Research* 27: 564–90
- Qadeer, M A (1997) 'Pluralistic planning for multicultural cities: the Canadian practice' *Journal of the American Planning Association* 63: 481–494
- Rakodi, C (ed) (1997) *The Urban Challenge in Africa: Growth and Management of its Large Cities*. UNU, Tokyo
- Rantisi, N M (2004) 'The ascendance of New York fashion' *International Journal of Urban and Regional Research* 28(1): 86–106
- Rath, J, R Kloosterman, and E Razin (eds) (2002) 'The economic context, embeddedness and immigrant entrepreneurs' *Special Issue. International Journal of Entrepreneurial Behavior and Research* 8(1–2)
- Rauen, M (2001) 'Reflections on the space of flows: the Guggenheim Museum Bilbao' *Journal of Arts Management, Law and Society* 30(4): 283–301
- Revinga, A, D Ringold and W M Tracy (2002) *Poverty and Ethnicity: A Cross-country Study of Roma Poverty in Central Europe*. World Bank Technical Paper No 531, World Bank, Washington, DC
- Reyneke, E (2000) *Small Arms and Light Weapons in Africa: Illicit Proliferation, Circulation and Trafficking*. Institute for Security Studies (ISS), Pretoria
- Reyniers, A (2000) 'Gypsies: trapped on the fringes of Europe' *UNESCO Courier*, June www.unesco.org/courier/2000_06/uk/
- Rifé (undated) 'Does the design of the US and EU urban policy differ substantially?', www.ub.es/graap/WP0900_Termes.PDF
- Rimmer, P (1995) 'Moving goods, people and information: putting the ASEAN mega-urban regions in context' in T McGee and I Robinson (eds) *The Mega-urban Regions of Southeast Asia*. University of British Columbia, Vancouver
- Ringold, D, M A Orenstein and E Wilkens (2003) *Roma in an Expanding Europe: Breaking the Poverty Cycle*. World Bank, Washington, DC
- Robertshaw, R, A Louw and A Mtani (2001) *Crime in Dar es Salaam – Results of a City Victim Survey*. Institute for Security Studies (ISS), Pretoria
- Rodgers, J (2003) 'Iraq freedom and poverty tug-of-war', BBC News, 18 December
- Rodrik, D with F Rodriguez (2001) 'Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence' in B Bernanke and K S Rogoff (eds) *Macroeconomics Annual 2000*. MIT Press for National Bureau of Economic Research, Cambridge
- Romano, M (1993) *L'estetica della Città Europea: Forme e Immagini*. Einaudi, Turin
- Ruble, B A (1995) *Money Sings: The Changing Politics of Urban Space in Post-Soviet Yaroslavl*. Cambridge University Press, Cambridge
- Ruble, B A (1990) *Leningrad: Shaping of a Soviet City*. University of California Press, Berkeley
- Ruble, B, R Stren and J Tulchin (eds) (2000) *Urban Governance Around the World*. Woodrow Wilson International Center for Scholars, Comparative Urban Studies Project, Washington, DC
- Rumford, C (2004) 'The organization of European space: regions, networks, and places' *International Journal of Urban and Regional Research* 28: 225–233
- Rycus, M (1995) 'The role of urban planning in crime reduction' *City Planning and Management News Winter 1995–1996 Issue*, American Planning Association
- Saikia, U (2002) *Adjustment Process of Immigrants in the Midst of Ethnic Conflict: a Case of Bangladeshi Immigrants in India*. Development & Research Services, New Delhi
- Salet, W and A Faludi (eds) (2000) *The Revival of Spatial Strategic Planning*. Royal Netherlands Academy of Arts and Sciences, Amsterdam
- Salmon, F P (1999) *Globalización, Gobernabilidad y Metropolitización: El caso de Santa Cruz*. Foro Internacional sobre Metropolitización, Santa Cruz, Bolivia
- Sanagata, W (2002) 'Cultural districts, property rights and sustainable economic growth' *International Journal of Urban and Regional Research* 26(1): 9–23
- Sandercock, L (1998a) *Making the Invisible Visible: A Multicultural Planning History*. University of California Press, Berkeley, CA
- Sandercock, L (1998b) *Towards Cosmopolis: Planning for Multicultural Cities*. John Wiley and Sons, Chichester
- Sandercock, L (2003) *Cosmopolis II: Mongrel Cities of the 21st Century*. Continuum, London
- Sandercock, L and K Dovey (2002) 'Pleasure, politics, and the "public interest": Melbourne's riverscape revitalization' *Journal of the American Planning Association* 68(2): 151–64
- Santa Cruz Giralt, M and A Concha-Eastman (2001) *Barrio Adentro: La Solidaridad Violenta de las Pandillas*, Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana 'Jose Simeon Canas', San Salvador
- Sanyal, B (ed) (2004) *Hybrid Planning Cultures*. Unpublished manuscript
- SAPS (South African Police Services) (1999a) 'Semester Report 1/1999, Annexure E: International crime ratios according to the 1996 Interpol Report' in *The Incidence of Serious Crime in South Africa Between January and December 1998*, SAPS Crime Information Analysis Centre, Crime Intelligence, Pretoria
- SAPS (1999b) 'Statistical analysis of reported rape cases' in *The Incidence of Serious Crime in South Africa Between January and December 1999*, SAPS, Pretoria
- SAPS (2000) 'Semester Report 1/2000, Annexure A: National and provincial crime statistics: January–December 1994–1999' in *The Incidence of Serious Crime in South Africa Between January and December 1999*, SAPS Crime Information Analysis Centre, Crime Intelligence, Pretoria
- SAPS (2002) *Annual Report of the National Commissioner of South African Police Service, 1 April 2001 to 31 March 2002*, SAPS, Pretoria
- Sasaki, M (2001) 'Tokyo and Kanazawa: culture and economy of contemporary Japanese cities' in W B Kim (ed) *The Culture and Economy of Cities in Pacific Asia*. Korea Research Institute for Human Settlements, Seoul
- Sassen, S (1991) *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton University Press, Princeton
- Sassen, S (1994) *Cities in a World Economy*. Pine Forge Press, Thousand Oaks
- Sassen, S (2001) *The Global City: New York, London, Tokyo* (2nd ed). Princeton University Press, Princeton
- Sassen, S (ed) (2002) *Global Networks, Linked Cities*. Routledge, New York
- Satterthwaite, D (2002) *Reducing Urban Poverty: Some Lessons from Experience*. International Institute for Environment and Development, London
- Saul, J R (2004) 'The collapse of globalism' *Harper's Magazine*. March: 33–43 www.harper.org/Newsstand2004-03.html
- Savitch, H V (2002) 'What is new about globalization and what does it portend for cities?' *International Social Science Journal* 54(2): 179ff
- Savitch, H V (2003) 'Does 9-11 portend a new paradigm for cities?' *Urban Affairs Review* 39: 103–127
- Savitch, H V and G Ardashev (2001) 'Does terror have an urban future?' *Urban Studies* 38: 2515–2533
- Savitch, H V and P Kantor (2003) 'Urban strategies for a global area: a crossnational comparison' *American Behavioral Scientist* 46: 1002–1033
- Saxenian, A L (1994) *Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128*. Harvard University Press, Cambridge
- Scarpaci, J L (2000) 'Reshaping Habana vieja: revitalization, historic preservation, and restructuring in the socialist city' *Urban Geography* 21: 724–744
- Schön, D A (1971) *Beyond the Stable State*. WW Norton, New York
- Schön, D A (1983) *The Reflective Practitioner*. Basic Books, New York
- Scott, A J (2000) *The Cultural Economy of Cities*. Sage, London
- Scott, A J (ed) (2001) *Global City-regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford University Press, Oxford
- Sennett, R (1990) *The Conscience of the Eye. The Design and Social Life of Cities*. Alfred Knopf, New York
- Seong-Kyu Ha (2002) *Redevelopment of Substandard Settlements and Evictions in Seoul*. Chung-Hang University, Chung-Hang
- Seyfang, G (2003) 'Growing cohesive communities one favour at a time: social exclusion, active citizenship and time banks' *International Journal of Urban and Regional Research* 27: 699–706
- Sharma, K (2001a) *Rediscovering Dharavi, Stories From Asia's Largest Slum*. Penguin India
- Sharma, K (2001b) 'Housing Mumbai's Millions' *The Hindu*, 1 February [Mumbai]
- Shaw, M (2001) *Investing in Youth: International Approaches to Preventing Crime and Victimization*, International Centre for the Prevention of Crime, Montreal
- Shelter NCVCCO (1995) 'No fault of their own, the plight of homeless children and young people' www.shelter.org.uk
- Shelter Partnership, Inc (1999) *A Report on Housing for Persons Living with HIV/AIDS in the City and the County of Los Angeles*. www.shelter.org.uk
- Shelter Partnership, Inc (2002a) 'Child poverty, housing and homelessness', Briefing Paper. www.shelter.org.uk
- Shelter Partnership, Inc (2002b) 'Growing up homeless' www.shelter.org.uk
- Shevky, E and W Bell (1955) *Social Area Analysis: Theory, Illustrative Application and Computational Procedures*. Aulage, Stanford, California
- Shields, R (1992) 'A truant proximity: presence and absence in the space of modernity' *Environment and Planning D: Society and Space* 10: 181–98
- Shkolnikov, V M and G A Cornia (2000) 'Population crisis and rising mortality in transitional Russia' in *The Mortality Crisis in Transitional Economies*. Oxford University Press, Oxford, pp253–279
- Sieber, R E (2003) 'Public participation geographic information systems across borders' *Canadian Geographer-Geographe Canadien* 47(1): 50–61
- Siemiatycki, M (2003) *Beyond Moving People: Excavating the Motivations for Investing in Urban Public Transit Infrastructure in Bilbao, Spain*. Unpublished MSc thesis, Oxford University, Oxford

Simmel, G (1950) 'The metropolis and mental life' in K H Wolff (ed) *The Sociology of Georg Simmel*. Free Press, New York, pp409-424

Simone, A M (2001) 'Straddling the divides: remaking associational life in the informal African city' *International Journal of Urban and Regional Research* 25(1): 102-117

Simpson, D, O Adeoye, R Feliciano and R Howard (2001) 'Chicago's uncertain future since September 11, 2001' *Urban Affairs Review* 38: 128-134

Simpson, L (2004) 'Statistics of racial segregation: measures, evidence and policy' *Urban Studies* 41(3): 661-681

Siravo, F (undated) *Zanzibar Stone Town Projects: A Plan for the Historic Town*. AgaKhan Development Network, www.akdn.org/aktc/hcsp_zanzibar5.html

Sivaramakrishnan, K C and L Green (1986) *Metropolitan Management: the Asian Experience*. Oxford University Press, New York

Smart, A and J Smart (2003) 'Urbanization and the global perspective' *Annual Review of Anthropology* 32: 263-285

Smith, D and M Timberlake (2002) *Global Cities and Globalization in East Asia: Empirical Realities and Conceptual Questions*. Center for Study and Democracy, University of California, Irvine

Smith, N and P Williams (eds) (1986) *Gentrification of the City*. Allen and Unwin, Boston

Smolka, M (2002) 'Access to serviced land by the urban poor', Paper presented at the Workshop on Spatial Segregation and Urban Inequality in Latin America. Austin, 15-16 November

Snyder, H N and M Sickmund (1999) *Juvenile Offenders and Victims: 1999 National Report*, United States Department of Justice Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention (OJJDP), Washington DC

Soja, E (2000) *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Blackwell, Oxford

Sorensen, André, 2002, *The Making of Urban Japan: Cities and Planning from Edo to the Twenty-first Century*. Routledge, London

Sorkin, M (ed) (1994) *Variations on a Theme Park*. Noonday, New York

Sorkin, M and S Zukin (eds) (2002) *After the World Trade Center: Rethinking New York City*. Routledge, New York

South Africa (1999) *Towards an Intervention Strategy Addressing Youth Violence in Schools*, Joint Framework Document, South Africa Secretariat for Safety and Security, Department of Education, National Youth Commission, Pretoria

Spiller, K (2001) "'Little Africa.'" Parnell Street, Food and Afro-Irish Identity', www.ucc.ie/ucc/depts/geography/stafhome/denis/spiller.htm, accessed 28 March 2004

Spirou, C S and L Bennett (2002) 'Revamped stadium...new neighborhood?' *Urban Affairs Review* 37: 675-702

Stahre, U (2004) 'City in change: globalization, local politics and urban movements in contemporary Stockholm' *International Journal of Urban and Regional Research* 28: 68-85

Stavrou, A (2002) *Crime in Nairobi: Results of a Citywide Victim Survey*. UN-Habitat Safer Cities Programme, Nairobi

Steinberg, F (forthcoming) 'Strategic planning in Latin America: experiences of building and managing the future', *Habitat International*, in press

Stiglitz, J (1999) 'Whither reform? Ten years of the transition', Keynote address to the World Bank's Annual Bank Conference on Development Economics, Washington DC

Stiglitz, J (2002) *Globalization and Discontent*. W W Norton

and Company, New York

Sudjic, D (1993) *The 100 Mile City*. Flamingo, London

Susskind, L, S McKernan and J Thomas-Learner (eds) (1999) *The Consensus-building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement*. Sage, Thousand Oaks

Swanstrom, T (2002) 'Are fear and urbanism at war?' *Urban Affairs Review* 38: 135-140

Talwar, J P (2002) *Fast Food, Fast Track: Immigrants, Big Business, and the American Dream*. Westview, Boulder

Taylor, P J, D R F Walker and J V Beaverstock (2002) 'Firms and their global service networks' in S Sassen (ed) *Global Networks, Linked Cities*. Princeton University Press, Princeton

Tchen, J K W (1999) *New York Before Chinatown*. Johns Hopkins University Press, Baltimore

Teo, P (2003) 'Limits of engineering: a case study of Penang' *International Journal of Urban and Regional Research* 27: 545-557

Thomas, T (2003) 'Feeling the heat: globalization and the Latin American-Caribbean region' *Starbuck News*, 19 January

Thompson, E P (1967) 'Time, work-discipline, and industrial capitalism' *Past and Present* 38: 56-97

Thorp, R (1998) *Progress, Poverty, and Exclusion: An Economic History of Latin America in the 20th Century*. The Inter-American Development Bank, Washington, DC

Timms, D W G (1971) *The Urban Mosaic: Towards a Theory of Residential Differentiation*. Cambridge University Press, Cambridge

Tiwari, D P (undated) 'Challenges in urban planning for local bodies in India', http://griddevelopment.net/application/urban/overview/urbano0037.htm

Tolan, P H and D Gorman-Smith (1998) 'Development of serious and violent offending careers' in R Loeber and D P Farrington (eds) *Serious and Violent Juvenile Offenders*. Sage Publications, Thousand Oaks

Transparency International (2002) *Corruption in South Asia: Insights & Benchmarks from Citizen Feedback Surveys in Five Countries*. www.transparency.org/pressreleases_archive/2002/dnld/south_asia_report.pdf

Transparency International (2004) *Global Corruption Report*. www.globalcorruptionreport.org

Trebat, G (2001) 'Paris diary: American style from the 60s captures new imaginations' *New York Times*, 17 July

Uitermark, J (2003) "'Social mixing" and the management of disadvantaged neighbourhoods: the Dutch policy of urban restructuring revisited' *Urban Studies* 40: 531-549

Umemoto, K (2001) 'Walking in another's shoes: epistemological challenges in participatory planning' *Journal of Planning Education and Research* 21: 17-31

UNAIDS and World Bank (2001) *AIDS, Poverty Reduction and Debt Relief: Implications for Poverty Reduction*. UNAIDS and World Bank

UNCHS (Habitat) (United Nations Centre for Human Settlements (Habitat)) (1996) *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements 1996*. Oxford University Press/UNCHS (Habitat), Oxford

UNCHS (Habitat) (2001a) *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements 2001*. Earthscan/UNCHS (Habitat), London

UNCHS (Habitat) (2001b) *The State of the World's Cities 2001*. UNCHS (Habitat), Nairobi

UNCHS (Habitat) (2001c) *Urban Violence Statistical Report*. UNCHS (Habitat), Nairobi

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2002) *Economic Development in Africa. From Adjustment to Poverty Reduction: What's New?*

UNCTAD/GDS/AFRICA/2

UNCTAD (2003) *Trade and Development Report*. United Nations, New York and Geneva

UNDP (United Nations Development Programme) (2002) *Human Development Report*. UNDP/Oxford University Press, New York

UNDP (2003) *Arab Human Development Report*. UNDP, New York

UNECE (United Nations Economic Commission for Europe) (2003) *Statistical Yearbook of the Economic Commission for Europe 2003*. UNECE, Geneva, www.unecce.org/stats/trend/ch13.htm

UNECLAC (United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (1998) *Sustainable Development of Human Settlements. Serie Medio Ambiente y Desarrollo No 7*, ECLAC, Santiago

UNECLAC (2000) *From Rapid Urbanization to the Consolidation of Human Settlements in Latin America and the Caribbean*. ECLAC, Santiago

UNECLAC (2003) *Social Panorama of Latin America 2002-2003*. ECLAC, Santiago

UNESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific) (1994) *Guidelines: Subnational Area Planning and Sustainable Development of Secondary Cities in Countries of Asia and the Pacific—A Methodological Approach*. United Nations, Manila

UNESCAP (2003) *Promoting the Millennium Development Goals in Asia and the Pacific*. United Nations, Bangkok

UNESCO (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) (undated) *Cultural Activities*, www.unesco.org

UNFPA (United Nations Population Fund) (2002) *Eastern Europe and Central Asia: Demographic Issues*. UNFPA, New York

UNFPA (2003) *Country Profiles for Population and Reproductive Health: Policy Developments and Indicators*. UNFPA, New York

UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) (2002a) *Global Urban Indicators Database: Version 2*. UN-Habitat, Nairobi

UN-Habitat (2002b) *Expert Group Meeting on Urban Indicators*, 28-30 October 2002

UN-Habitat (2002c) *Youth and Crime in Nairobi*. UNHabitat, Nairobi

UN-Habitat (2003a) *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*. Earthscan/UN-Habitat, London

UN-Habitat (2003b) *Slums of the World: The Face of Urban Poverty in the New Millennium*. UN-Habitat, Nairobi

UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) (2000) *The State of the World's Refugees*. UNHCR, Geneva

UNICRI (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute) (1995) *Criminal Victimization in the Developing World*, Publication No 55. UNICRI, Rome

UNICRI (1998) *Victims of Crime in the Developing World*, Publication No 57. UNICRI, Rome

United Nations (1995) *The World's Women 1995: Trends and Statistics*. United Nations, New York

United Nations Economic and Social Council (2003) *World Situation with Regard to Drug Abuse*. Report of the Secretariat, Commission on Narcotic Drugs, forty-sixth session, 8-17 April 2003, Vienna

United Nations Population Division (2002a) *World Urbanization Prospects: The 2001 Revision*. United Nations, New York

United Nations Population Division (2002b) *International*

- Migration Report 2002. United Nations, New York
- United Nations Population Division (2003) *World Urbanization Prospects: The 2003 Revision*. www.unpopulation.org
- United Republic of Tanzania, Ministry of Lands and Human Settlements Development (2001) 'Environmental Planning and Management in Dar-Es-Salaam, Tanzania', Paper presented to the Thematic Committee, Istanbul + 5, New York
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) (1999) *Global Report on Crime and Justice*. UNODC, Vienna, www.unodc.org/unodc/en/publications/publications.html
- UNODC (2003a) *Brazil Country Profile*. UNODC Regional Office Brazil, Brasilia
- UNODC (2003b) *Global Illicit Drug Trends*. UNODC, Vienna
- UNODC (2003c) *Caribbean Drug Trends 2001–2002*, UNODC, Bridgetown, Barbados
www.unodc.org/pdf/barbados/caribbean_drug_trends_2001-2002.pdf
- UNODC (2004a) *Law Enforcement: Latin America and the Caribbean*, UNODC web site www.unodc.org/unodc/en/law_enforcement_southamerica.html
- UNODC (2004b) *Barbados Sub-Regional Strategy*, UNODC, Bridgetown, Barbados www.odccp.org/barbados/subreg.html
- UNOSAA (United Nations Office of the Special Adviser on Africa) (2003) 'Organized crime spreading, using modern technology, UN panel told' Press release, 10 October 2003, OSAA, www.un.org/esa/afrika/UNNews_Africa/modern.htm
- UNRISD (United Nations Research Institute for Social Development) (2003) *Research for Social Development (UNRISD Fortieth Anniversary Report)*. UNRISD, Geneva
- Urban Institute (2000) 'A new look at homelessness in America', www.urban.org/url.cfm?ID=900302
- US Department of Commerce (1997) *Report of Bureau of Economic Analysis*. US Department of Commerce, Washington, DC
- US National Academy of Sciences (1993) *In Our Own Backyard: Principles for Effective Improvement of the Nation's Infrastructure*. National Academies Press, Washington, DC
- United States Senate (1998) *U.S. and Mexican Counterdrug Efforts Since Certification*. Joint hearing before the Senate Caucus of International Narcotics Control and the Committee on Foreign Relations, Government Printing Office, Washington, DC
- van den Berg, L et al (1990) *Marketing Metropolitan Regions*. Erasmus University, Rotterdam
- van Kesteren, J N, P Mayhew and P Nieuwebeerta (2000) *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. WODC Ministry of Justice, The Hague
- Verma, G D (2002) *Slumming India: A Chronicle of Slums and their Saviours*. Penguin, New Delhi
- Vernez, G and K F McCarthy (1995) *The Costs of Immigration to Tax Payers: Analytical and Policy Issues*. Rand Corporation, London
- Vicario, L and P M M Monje (2003) 'Another "Guggenheim effect"? The generation of a potentially gentrifiable neighbourhood in Bilbao' *Urban Studies* 40: 2383–2400
- Vostanis, P et al (1999) *Homeless Children: Problems and Needs*. www.homeless.org
- Waiselfisz, J (1998) *Mapa da Violencia: Os Jovens do Brasil*. UNESCO, Rio de Janeiro
- Ward, P (1996) 'Contemporary issues in the government and administration of Latin American mega-cities' in A Gilbert (ed) *The Mega-city in Latin America*. UNU Press, Tokyo
- Ward, S V (2002) *Planning the Twentieth Century City: The Advanced Capitalist World*. John Wiley and Sons, Chichester
- Weaver, K and M Maddaleno (1999) 'Youth violence in Latin America: current situation and violence prevention strategies' *Pan American Journal of Public Health* 5 abril: 338–343
- Webber, M M (1964) 'The urban place and the non-place urban realm' in M Webber (ed) *Explorations in Urban Structures*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, pp79–153
- Webster, D (1995) 'Mega urbanization in ASEAN' in T McGee and I Robinson (eds) *The Mega-urban Regions of Southeast Asia*. University of British Columbia, Vancouver
- Wegelin, E A (2003) 'Refugee-related housing issues in selected South-Eastern European countries', Paper presented to High-Level Conference on Housing Reforms in South-Eastern Europe, Geneva
- Wekwete, K H (1997) 'Urban management: the recent experience' in Carol Rakodi (ed) *The Urban Challenge in Africa*. UNU, Tokyo pp527–54
- WHO (World Health Organization) (1996) *Consultation on Violence Against Women*, 5–7 February 1996. WHO, Geneva
- WHO (2002) *World Report on Violence and Health*. WHO, Geneva
- Williams, P (1999) 'Emerging issues: transnational crime and its control' in G Newman (ed) *Global Report on Crime and Justice*. Oxford University Press/United Nations, New York
- Wilson, M G and E Whitmore (1998) 'The transnationalization of popular movements: social policy making from below' *Canadian Journal of Development Studies* XIX: 7–36
- Winkler, T (2002) *South Africa's Complex Planning Culture*. Unpublished manuscript
- Wo-Lap Lam, W (2002) 'Race to become China's economic powerhouse', CNN, 11 June 2002
- Wood, R (1959) *New York's 1400 Governments*. Public Records, Boston
- World Bank (1991) *Urban Policy and Economic Development: An Agenda for the 1990s*. World Bank, Washington, DC
- World Bank (1994) *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*. World Bank, Washington, DC
- World Bank (2000a) *Cities in Transition*. World Bank, Washington, DC
- World Bank (2000b) *Feminization of Poverty in Russia*. World Bank, Izdatelstvo Ves Mir, Moscow.
- World Bank (2001a) *World Development Report*. Oxford University Press, New York
- World Bank (2001b) *Global Development Finance*. World Bank, Washington, DC
- World Bank (2002a) *World Development Report 2002*. World Bank, Washington, DC
- World Bank (2002b) *Global Development Finance*. World Bank, Washington, DC
- World Bank (2002c) *Global Economic Prospects and the Developing Countries: Making Trade Work for the World's Poor*. World Bank, Washington, DC
- World Bank (2003a) *Global Development Finance*. World Bank, Washington, DC
- World Bank (2003b) *Inequality in Latin America and the Caribbean: Breaking with History?* World Bank, Washington, DC
- World Bank (2003c) *World Development Indicators 2003*. World Bank, Washington, DC
- World Bank (2003d) *World Development Report 2003*. World Bank, Washington, DC
- World Bank (2003e) *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa*. World Bank, Washington, DC
- World Bank (2003f) 'Press Release', 9 September 2003, www.worldbank.org.cn/English/Content/267u61215996.shtml
- World Resources Institute (1996) *World Resources 1996–97*. Oxford University Press, New York
- World Security Services (2004) *Industry Study with Forecasts to 2006 & 2011*, www.the-infoshop.com/study/fd13043_wsecurity.html
- Wu, Fulong (2002) 'China's changing urban governance in the transition towards a more market-oriented economy' *Urban Studies* 39(7): 1071–1093
- Yan, Y X (2000) 'Of hamburger and social space: consuming McDonald's in Beijing' in D S Davis (ed) *The Consumer Revolution in Urban China*. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, pp201–225
- Yeoh, B S A and S Huang (1996) 'The conservation/redevelopment dilemma in Singapore: the case of the Kampong Glam historic district' *Cities* 13: 411–422
- Yeung, Y M and D Chu (eds) (2000) *Fujian: A Coastal Province in Transition and Transformation*. The Chinese University Press, Hong Kong
- Yudice, G (2003) *The Expediency of Culture: Uses of Culture in the Global Era*. Duke University Press, Durham
- Zhang, Tingwei (2002) 'Decentralization, localization, and the emergence of a quasi-participatory decision-making structure in urban development in Shanghai' *International Planning Studies* 7(4): 303–23
- Zohry, A (2002) *Unskilled Temporary Labour Migration from Upper Egypt to Cairo*. Centre d'Etudes et de Documentation Economiques, Juridiques et Sociales, Cairo
- Zukin, S (1989) *Loft Living: Culture and Capital in Urban Change* (2nd ed). Rutgers University Press, New Brunswick
- Zukin, S (1995) *The Cultures of Cities*. Blackwell, Oxford and Cambridge
- Zukin, S (2004) *Point of Purchase: How Shopping Changed American Culture*. Routledge, New York
- Zulu, E M, F N-A Dodoo and A Chika-Ezeh (2002) 'Sexual risk-taking in the slums of Nairobi, Kenya' *Population Studies* 56: 311–323
- Zvekcic, U (1998a) *Criminal Victimization in Countries in Transition*. UNICRI, Publication No 61, Rome
- Zvekcic, U (1998b) *Citizens, Crime and Criminal Justice in Central and Eastern Europe*. Konrad Adenauer Foundation website: www.kas.org.za/publications/seminarreports/crimeandpolicingintransitionalsocieties/zvekcic.pdf
- Zvekcic, U (2000) *International Crime Victim Survey*. UNODC, Geneva

图片来源

Photo credits

概述

Topfoto/The Image Works, p1

第一章

Justo Casal, p9 (background)
Topfoto/The Image Works, pp9 (inset), 11, 21, 25
Topfoto, pp9 (inset), 12, 29
Topfoto/UPPA, pp9 (inset), 13
UNEP/Chris Wormald/Topfoto, p20

第二章

Topfoto, pp31 (background and inset), 35, 36, 38, 46, 47
Topfoto/The Image Works, pp31 (inset), 32, 39
AAAC/Topfoto, pp31 (inset), 33

第三章

Topfoto/The Image Works, pp49 (background and inset), 51, 63
Topfoto, pp49 (inset), 55, 65, 68, 70, 72
UNEP/Teddy A Suyasa/Topfoto, p60
Topfoto/UPPA, pp61, 74

第四章

Topfoto/The Image Works, pp76 (background and inset), 78, 84, 89, 92, 95, 97

第五章

Topfoto/The Image Works, pp101 (background and inset), 109, 129
Topfoto, pp101 (inset), 105
Topfoto/Novosti, p125
Topfoto/UPPA, pp101 (inset), 128

第六章

Topfoto/The Image Works, p131 (background)
Topfoto/PressNet, pp135, 155
Topfoto, pp131 (inset), 142, 157
Topfoto/UPPA, pp131 (inset), 146

第七章

Topfoto/The Image Works, pp159 (background and inset), 161, 168, 173, 181
Topfoto, pp159 (inset), 169, 171

译后记



时隔两年的沉淀,《世界城市状况报告 2004/2005》延续 2001 年报告中城市研究采用的调研、收集数据、客观呈现等方法外,又呈现出最新的状态,本报告更聚焦,以“全球化和城市文化”作为主题,从此以后,本系列报告将除了具有全球广度,还具有热点追踪的新鲜度。距离丝奇雅·沙森(Saskia Sassen)的《全球城市:纽约·伦敦·东京》首次出版 12 年,全球化浪潮已经不仅仅发生在这些全球城市中,而是影响到多数城市的方方面面。报告细致地描述了当全球化冲击与地方文化遭遇时,各个城市中种种城市现象。最显著的现象有:文化战略导向的城市开发、大都市化、国际移民的生活、城市贫困人口的境遇、全球化背景下的城市治理、城市规划文化差异。这奠定了本书具有广阔的视野、客观的方法。

城市规划,作为政府治理体系的一部分,深植于不同的体制和文化背景中,它不同于技术的全球性,具有强烈的地方特征。因此,报告的第七章专注于不同地区城市规划文化的描述和比较,细致入微到位于不同地区各具特征的国家,同时又具有全球比较的视野张力。报告冷静、理性地基于两种对规划文化进行的不同分类:一是国家治理体制的不同,二是发展阶段的不同。首先,无论是在单一制国家(如日本和英国),在联邦制国家(如印度、俄罗斯和美国),还是在欧盟(两种兼有)国家,都有规划。除了宪法结构的不同,各国的发展阶段也不同,有些国家处于从指令经济向市场经济过渡的阶段,它们还在为建立能让市场经济有效运作的体制基础而奋斗;而其他一些国家,例如美国和欧盟国家,则

已是成熟的市场经济社会了。经济发展水平是另一个区别规划文化的标准——从贫穷的低收入国家,到高收入国家和后工业社会。一般说来,贫穷国家的城市化速度比较快;而发达国家,如荷兰和英国,有成熟的都市系统,只剩下很少的农村土地,农业人口日益减少,这些国家的城市增长多是来自国内城市间的迁徙以及国外移民。对于成熟的系统而言,管理城市增长并不是突出问题。不过,在这两种情况下,都应该重视的是社会问题,因为全球化使得城市中满是来自不同文化背景的人们,收入不平等现象也日益突出。

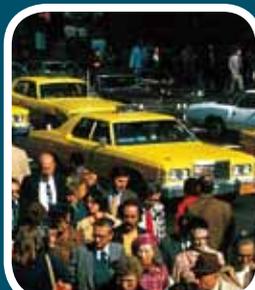
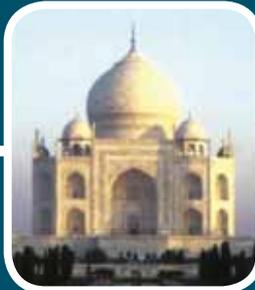
在对各国规划文化的特征进行描述后,报告指出全球的总体趋势是,国家政府在城市管理中的作用正在削弱,而地区或地方政府的作用则在加强。

书中对于数据和案例的记录采用五种文本框形式,紫色是全球化都市现象的案例,粉色是最佳实践案例,还有蓝色底纹的表格、基于地图的数据和都市照片。

站在全球化浪潮中,中国城市需要一面迎着全球化的趋势,同时更加坚守地方文化,在融合与坚守之间不断进化出新的城市文化。

吴志强

联合国教科文组织—国际建协世界建筑教育委员会委员



这份报告不仅仅记录了世界城市中存在的问题，还将我们的注意力引向了有助于建立多元文化和包容城市的政策、方案和项目。正如报告所强调的，如果我们要创造对所有人开放、不排挤任何人的城市，我们就需要规划存在着差异的城市，并充分利用多元文化的益处。这需要所有非政府和社会上利益相关者的参与，并且要以能保障市民城市权利的立法和能实行这些权利的司法系统为基础。

通过解析城市中全球化、文化和贫困的关系，本报告能帮助评估“千年发展计划”的目标和任务的进度，尤其是那些与贫民区、水和卫生系统有关的部分。报告的结论为城市规划者和管理者揭示了一个清晰的挑战——这是他们在尝试培育一种和平的城市文化时要面临的挑战。而在这种文化之下，贫困将被消除，所有的城市居民，无论种族、性别、语言或信仰，都将被保障充分享有作为他们所生活的城市市民的权利。

——摘自联合国秘书长科菲·阿塔·安南所撰写的序言

城镇正在以前所未有的速度增长，可持续的城市化是 21 世纪全球社会所面临的最紧迫的挑战之一。城市是国家生产力和消费的中枢，也是能够产生财富、创造城市文化的经济和社会进程的中心。

《世界城市状况报告 2004/2005》探索了如何利用城市的潜力，以应对目前的挑战，并创造出有生机的、包容的城市环境。本报告使用了大量的案例、说明，采用了诸多全球著名的城市学者为本报告撰写的内容，构建了新的规划文化的框架，即规划应包括公民社会和政府机构的参与，以确保哪怕最边缘化的社会群体也能参与进来。

责任编辑：郑淮兵 王晓迪



建工出版社微信

