



世界城市 状况报告 2010/2011 弥合城市分化

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 2010/2011

弥合城市分化

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

图书在版编目 (CIP) 数据

世界城市状况报告2010/2011 弥合城市分化 / 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 978-7-112-16923-8

I. ①世… II. ①联…②中… III. ①城市发展—研究报告—世界—2010/2011 IV. ①F299.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第112298号

State of the World's Cities 2010/2011 Bridging The Urban Divide.

First published by Earthscan in the UK and USA in 2008 for and on behalf of the United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT).

Copyright © United Nations Human Settlements Programme, 2008.

All rights reserved

本书经联合国人类住区规划署正式授权翻译、出版

责任编辑: 郑淮兵 王晓迪

责任设计: 陈旭

责任校对: 陈晶晶 关健

世界城市状况报告2010/2011 弥合城市分化
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: 15½ 字数: 496千字

2014年9月第一版 2014年9月第一次印刷

ISBN 978-7-112-16923-8

(25642)

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

本报告中所采用的名称及所呈现之材料不代表联合国秘书处对于任何国家、领地、城市或地区及其当局的合法地位; 其边境或分界线的界定; 其经济体系或发展程度的任何意见。本报告中的分析、结论及建议并不反映联合国人类住区规划署及其理事会的观点。

本报告的形成基于各政府提供的官方数据, 以及全球城市观察站收集的补充信息。各城市和国家应邀更新相关信息。本报告郑重声明, 文中数据由于定义和来源的不同而存有差异。联合国人类住区规划署已尽可能核实数据, 数据的准确性最终取决于数据提供者。本报告所采用的数据未经过任何形式的明示或隐含的保证, 包括但不限于, 对于商用、特殊用途和非侵权的保证。联合国人类住区规划署不对报告中数据的准确性或完整性作任何承诺或声明。任何人因采用本报告中的包括但不限于, 任何错误和遗漏而产生或遭受任何损失、伤害、债务或费用, 联合国人类住区规划署均得免责。使用本报告者, 责任自负。任何情况下产生的, 包括但不限于, 直接、间接、偶发或继发的损失, 乃至联合国人类住区规划署曾被告知产生此类损失的可能, 联合国人类住区规划署及其下属机构仍得免责。

丛书编译工作委员会名单

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

本书翻译人员名单

翻译小组：吴志强 唐晓薇 干 靛 仇勇懿 陈锦清
李东红 陆天赞 彭雪辉 陈志端 孙江宁

校对小组：吴志强 唐晓薇 干 靛 仇勇懿 陈锦清
李东红 陆天赞 彭雪辉 陈志端 孙江宁
王思成

序

Foreword



对 21 世纪城市新画卷的描绘有很多种。有的呈现为快速发展的工业中心，财富在积累，却往往伴随着有害垃圾和污染的产生；有的则停滞不前、城市衰微、社会隔离与排斥日益恶化。这两种画面都指向一个事实：城市发展急需新的、更具可持续特质的方法。两种画面都呼吁建设更绿色、适应性更强、更宽容的城镇和城市，这样的城市可以抵御气候变化，解决时日已久的城市不公平问题。

这份《世界城市状况报告 2010/2011 弥合城市分化》考察了导致城市贫困和城市剥夺的社会、经济、文化和政治根源。报告表明，正是各地当局和中央政府没有制定出足够的政策和规划措施，才引起多种不平等与不公平。典型的补救措施包括：取消对使用土地、住房、基础设施和基本服务的各种制约，要为公民参与公众事件和行使公民权益提供便利，而非抑制。报告还强调，只有将地方行动和全国性的扶

持政策相结合，才能达到最佳而持久的成果。

我们在这个快速城市化的世界里，与新的和旧的挑战不断斗争，这份及时的报告可以为今后几年内的研究、政治对话和发展规划提供有用的信息。我向所有正在为这个世界上的城镇居民创造可以赖以生存的公平、绿色、生机盎然的环境而奋斗的有志之士推荐这份报告。

A handwritten signature in black ink that reads "Ki-moon Ban". The signature is fluid and cursive, with a long, sweeping underline.

潘基文
联合国秘书长

引言

Introduction



这份《世界城市状况报告 2010/2011》完成的一年是很重要的一年—距达成联合国《千年发展目标》（联合国全体 191 个成员国一致通过的一项旨在将全球贫困水平在 2015 年前降低一半的行动计划）中的“贫民区目标”的最后期限正好还有一半的时间。各地政府为减少贫民区居民的数量做了不少努力，也已见成效。

据报告中的最新统计，2000 ~ 2010 年间，在发展中国家和地区，有超过 2 亿的人口脱离了赤贫的状态。换言之，各地政府总体上达成了至少两倍于《千年发展目标》所设定的额度。

然而，这一成就并不是均匀地呈现在世界各地。发达些的新兴经济强国取得了更多成功，而贫困的国家做得就没有那么好。因此，我们远不能自满，因为同样在这 10 年中，每年还是增长了 600 万贫民区人口。基于这种趋势，今后几年里，若不采取调控措施，世界贫困人口很有可能继续增长。

报告突显出城市化进程给今天的世界城市所带来的前所未有的挑战—尤其在南半球，以及伴随而来的城市分化问题，我们不得不共同正视之，以遏制紧随发展不平衡而来的多种贫困。这些挑战包括极度贫困、环境退化、收入不平衡、历史遗留的社会经济不平衡、边缘化，以及多种形式的排斥问题。

如果城市分化继续存在并恶化，形成巨大断裂，那么城市的可持续发展就不可能实现。到时，有些城市间甚至会出现鸿沟、一个血淋淋的创口，社会不稳定因素由此产生，至少也会使城市贫困人口，乃至整个社会产生更大的社会与经济上的耗费。

本报告强调了经济、社会、文化和政治领域的决策者们为弥合城市分化而需要面临的选择。它绘制出一份新的行动计划，包含了建设更具包容性的城市所需要的各个步骤和方法，并强调决策者们需要广泛、综合的响应，而不能局限于封闭的、短期的视点。

本报告大大受益于源自各地的观点和信息，形成了特殊语境的知识构成，可鼓励决策者制定出实事求是的政策。从这层意义上讲，这份报告也有助于缩小科学数据与社会行动之间的差距，这是为更多和谐城市创造公平和可持续环境的一个简单而必要的条件。

A handwritten signature in black ink, reading "Amanda Tegbe". The signature is fluid and cursive.

安娜·蒂贝琼卡
联合国副秘书长
联合国人类住区规划署执行主任

致谢

Acknowledgments

核心组

总 监: Oyebanji Oyeyinka
协 调: Eduardo López Moreno
统计顾问: Gora Mboup
主 笔: Eduardo López Moreno, Oyebanji Oyeyinka, Gora Mboup
编辑管理: Thierry Naudin, Rasna Warah
编辑支持: Darcy Varney

支持组

撰 稿: Padmashree Sampath, Cecilia Zanetta, Miloon Kothari, Shivani Chaudhry, Christopher Williams
研 究: Gianluca Crispi, Raymond Otieno Otieno, Anne Amin
制 图: Gianluca Crispi, Azad Amir-Ghassemi, Raymond Otieno Otieno
地 图: Jane Arimah
统 计: Julius Majale, Philip Mukungu, Souleymane Ndoeye, Wandia Riunga, Barbara Agonga-Williams, Wladimir Ray
行政助理: Anne Idukitta, Elizabeth Kahwae, Mary Dibo

联合国人居署顾问和技术支持

Claudio Acioly, Ben Arimah, Alioune Badiane, Daniel Biau, Mohamed Halfani, Lucia Kiwala, Guenter Karl, Joseph Maseland, Naison Mutizwa-Mangiza, Oyebanji Oyeyinka, Andrew Rudd, Wandia Seaforth, Sharad Shankardass, Paul Taylor, Anna K. Tibaijuka, Emily Wong, Mariam Yunusa.

国际顾问委员会

Robert Buckley, William Cobbett, Ali Farzin, Daniel Hoornweg, Maria da Piedade Morais, Marc Redwood, Dina K. Shehayeb, Germán Solinis, Yu Zhu.

财务支持

Government of Norway, Kingdom of Bahrain, International Development Research Center (Canada).

其他支持

下列城市政策分析的背景资料文件提供:

拉丁美洲和加勒比地区: Alain Santandreu (厄尔卡拉俄 - 秘鲁), César Valencia (波托维耶霍 - 厄瓜多尔), Cristina

Reynals (布宜诺斯艾利斯 - 阿根廷), Daniel Ruben Cenci (库里蒂巴 - 巴西), Dominique Mathon (太子港 - 海地), Jaime Váscquez (基多 - 厄瓜多尔), José Luis Paniagu (奥鲁罗 - 玻利维亚), Ricardo Montezuma (波哥大 - 哥伦比亚), Tomás Martínez Baldares (卡塔戈 - 哥斯达黎加), Vanessa Marx (圣保罗 - 巴西).

非洲: Babatunde Agbola (阿布贾尼日利亚), F. K. E. Nunoo (阿克拉 - 加纳), Rosemary Awuor-Hayangah (德班和约翰内斯堡 - 南非), C. O. Olatubara, O J Omirin and F. F. Kasim (伊巴丹 - 尼日利亚), Catherine Adeya (蒙巴萨 - 肯尼亚), Agevi Elijah (内罗毕 - 肯尼亚).

亚洲: 发展研究协会(斋浦尔、新德里和孟买 - 印度), Muhammed Taher and Kazi Maruful Islam (拉杰沙希 - 孟加拉国), Muhammed Taher, Rezaul Karim and Ghulam Murtaza (库尔纳 - 孟加拉国), Muhammed Taher 和 Iftekhar U. Chowdhury (吉大港 - 孟加拉国), Muhammed Taher 和 Nurul Islam Nazem (达卡), Jayasundera Warnakula (科伦坡).

专栏信息:

Shivani Chaudhry, Miloon Kothari, Eduardo López Moreno, Thierry Naudin, Francisco Perez Arellano, Raquel Rolnik, Padmashree Sampath, Pablo Vaggione, Darcy Varney, Rasna Warah, Emily Wong.

附加研究:

Azad Amir-Ghassemi, Charlotte Clayton, Martha Mathenge, Elizabeth Mwaniki, Onyema Onwuka, Claudia Umanzor Zelaya.

其他地图文字: Victoria Abankwa, Kangwa Chama, Bharat Dahiya, Ali Farzin, Maria Dolores Franco Delgado, Eden Garde, Alberto Paranhos, Chris Radford, Dania Rifai, Ali Shabou, Kulwant Singh, Jonathan Stewart, Mansour Tall, Jaime Váscquez, Yu Zhu.

国家/地区信息:

Claudio Acioly; Marlene Fernandes 和 Maria da Piedade Morais (巴西); Nefise Bazoglu (土耳其); Ali Farzin, (伊朗和中国); Simone Cecchini, Cecilia Martinez and Jorge Rodriguez (拉丁美洲诸国); Omondi Odhiambo (维多利亚湖); Keith Smith and Pinky Vilakazi (南非); Kulwant Singh (印度), Vinod Tewari (印度), Yu Zhu (中国).

封面剪辑: Boston Street .Jorge Salcedo/Shutterstock 和 Kathmandu, Nepal .Dhoxax/Shutterstock.

目录 Contents



第一部分 城市趋势 Part 01: Urban Trends

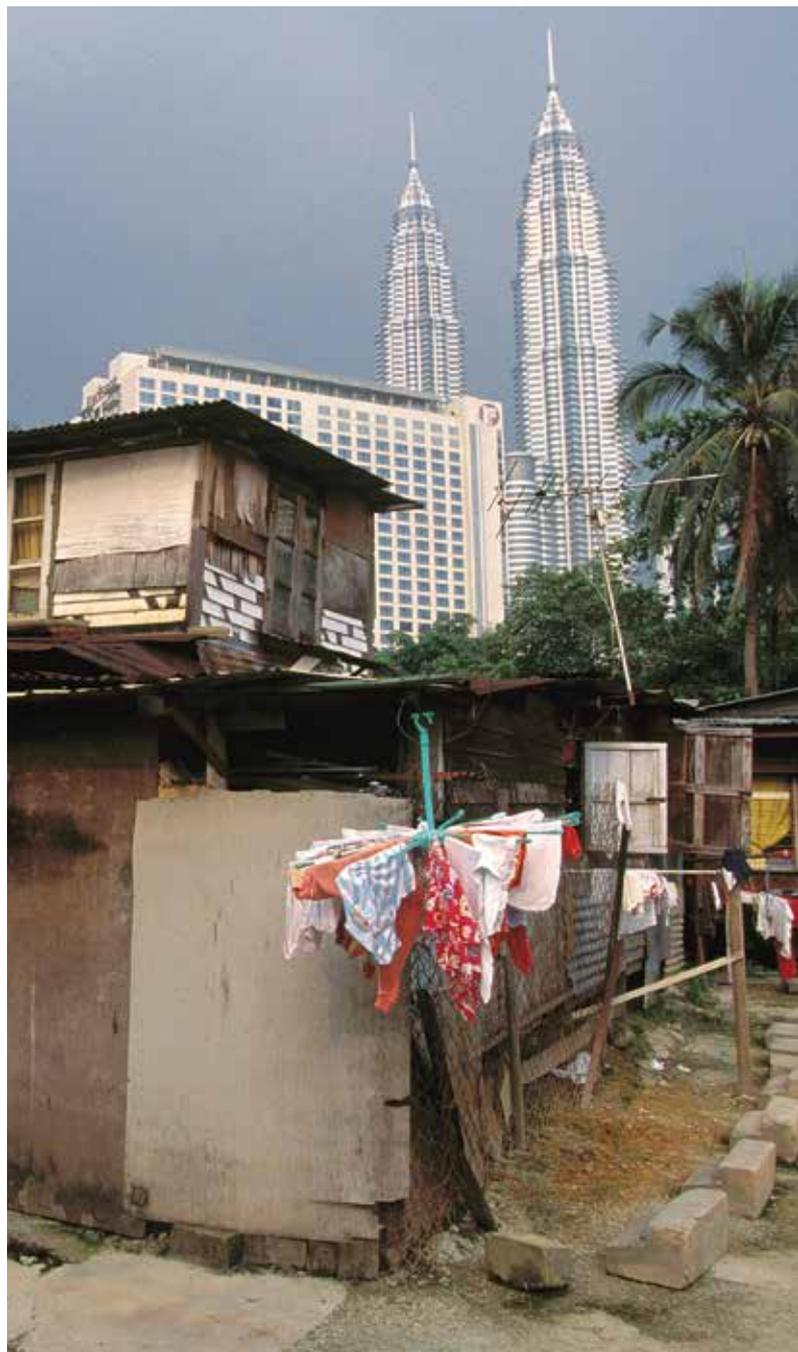
- 1.1 全球城市化中的趋异潮流
Cross-currents in global urbanization 4
- 1.2 城市财富
The wealth of cities 18
- 1.3 贫民区居民
Slum Dwellers..... 30

第二部分：城市分化 Part 02: The Urban Divide

- 2.1 城市分化
The Urban Divide 52
- 2.2 经济分化
The Economic Divide 60
- 2.3 空间分化
The Spatial Divide 82
- 2.4 机遇分化
The Opportunity Divide 90
- 2.5 社会分化
The Social Divide 100

第三部分：弥合城市分化 Part 03: Bridging the Urban Divide

- 3.1 推动城市权利
Taking forward the right to the city 122
- 3.2 包容性的地区机制
The regional dynamics of inclusion 136
- 3.3 包容性城市五步走
The Five Steps to an Inclusive City..... 150



概述与主要结论

Overview and Key Findings

世界正不可阻挡地走向城市化。到2030年，包括亚洲和非洲在内，所有发展中地区的城市人口将多于农村人口。往后20年里，“智人”（Homo sapiens）将成为遍布全球所有地区的“城市智人”。

城市（无论大小、整个社区、市中心、郊区或城市周边地区），为人类提供了分享城市空间、参与公共事件或个人活动、行使自己义务和权利的可能性。这些可能性继而使培养社会价值观、界定行政模式及其他规则成为可能，这又使人类得以进行生产、贸易活动并使用资源、文化和其他各种形式的财富和福利。

城市可以是开放的，也可以是封闭的，这取决于城市居民获得、占有和使用城市空间，甚至根据自己的需求创造空间的能力。城市的开放或封闭也取决于其居民获得决策权以及参与各种形式的互动与交流的能力。有些居民发现，在城市里，社会和政治生活在进行，知识被创造，多种形式的创意和艺术正在发展，而有的居民则觉得城市拒绝给予他们这样的机遇。因此，城市可以是具有包容性和参与度的，但也会成为产生排斥和边缘化的地方。

城市分化 The Urban Divide

城市总是在变化。它们经历着建造、重建和转型，被不同群体占据，被开发出不同的功能。在追求更好的空间组织以求更高的回报、更有效的经济规模和其他聚集利益的过程中，城市产生了各种不同程度的住区分化。在大多数发达国家城区，虽然不同功能的区域划分相对清晰，但社会异质性和混合功能仍然普遍存在。相反，在很多发展中国家，根据用地功能和繁华程度的划分非常明确，富人住在服务设施齐全的道路、封闭的社区和建造良好的正规住宅区，而穷人则被困于城市中心或城郊的非正规住宅区和贫民区里。

城市，尤其是南半球的城市，远未做到为他们的居民提供平等的条件和机遇。大部分的城市人口由于自身的经济、社会或文化地位、宗教出身、性别或年龄，被阻止或者禁止满足他们的基本需求。其他少数人，则从尤其与城市化进程相关的经济和政治发展中获益。在有些城市，“拥有”和“一无所有”之间的差距已成为一条裂口，在某些地方，甚至成为一道鸿沟、一个血淋淋的伤口——社

会的不稳定因素由此而生，少则会增加城市贫困人口，严重的则会使整个社会产生更大的社会与经济上的耗费。

城市，往往被看不见的边界阻隔。正如南半球人民提到城市分化时所言，它们把“中心”与“非中心”，或所谓的“高档”与“低等”分隔开来。这些人为的分隔，在空间和社会的差异序列中往往是完全不同的，各自体现着居住其中的人口不同经历：社会—经济地位。对很多发展中国家和地区城市中的城市空间做更为细致的分析，对这个社会的构成就能得到解剖般的了解，辨别出在空间和机遇产生、调整、转变和利用方法上的差异。有的区域设有重要的公共基础设施、维护良好的公园、绿地和高档住宅区。相反，另一些区域则以严重的贫困为特征，住房和服务短缺、糟糕的娱乐和文化设施、城市退化，没有资金建造公共基础设施。这些难以捉摸的差异，形成了社会中同样难以捉摸、但存在已久的分裂症状，不平等的机遇和自由就这样分配给了城市居民。

有形的分裂以社会、文化和经济排斥的形式出现。社会中的一大部分成员由于一些注定的、他们完全无力改变的因素而被排斥，诸如性别、年龄、人种或民族；或是因为一些他们极难改变的因素而受排斥，诸如他们住的地方（贫民区与富人区对比）或他们的所有（收入和社会地位）。然而，这种狭隘的视点忽略了被边缘化的人们对城市和国家建设所作出的或潜在的贡献，因此这种视点也只能拖累可持续和包容的发展脚步。

城市差异显现出一张不公平的脸，这也是系统性机能障碍的症状。如果一个社会中的大多数人不能满足最基本的需求，而另一些人却生活在奢靡中，那么这个社会就不能被称为是和谐或团结的。如果一个城市中的资源和机遇集中在某些群体手中，而其他则处于赤贫潦倒的状态，那么这个城市也无法成为和谐的城市。

然而，城市不是、也不应该是一个“由人创造，人就注定永远要在此生活”的世界。相反，城市是社会变化的媒介，是新的价值观、信仰和思想产生的地方，它们将铸就全新的成长模式，推动全社会成员的权益和机遇。不仅从伦理道德的观点来说，从实际获得机遇的角度来看，“包容的城市”或“所有人的城市”的概念包含了更平等的社会和经济利益，将为社会中的每一个人谋求最积极的结局。

城市潮流 Urban Trends

城市化：变革的积极推动力

Urbanization: A Positive Force for Transformation

20世纪中叶，地球上每10个人当中有3个人住在城区。在当时及之后的30年里，世界城市人口的扩张达到了最快的速度。随后，便是缓慢但稳定的减速过程。如今，一半的世界人口居住在城市里，而到21世纪中叶，几乎所有地区都会成为城市，只有东非例外，可能要到2050年以后。从目前的情况推断，今后30年内，全世界的人口增长实际上都会集中在城市里。

尽管考虑到城市化的负面后果，很多国家对于城市化持矛盾或敌对的态度，然而很明显，如今这个全世界的进程是不可避免的。这个现象总体上是具有积极意义的，因为它产生了一系列基本方面的改变，即：(1)就业方面，从以农业为基础的活动转为大规模的生产活动，再转为服务业；(2)社会价值观和管理模式方面；(3)人类居住区的构造和功能性方面；(4)城市的空间规模、密度和活动方面；(5)社会、文化和种族群体构成方面；(6)民主权利，尤其是女性权利的延伸方面。

根据大量重要且相对较新的信息，本报告描述出不同国家和地区的相似或不相似的城市化趋势，这也是基于目前一些重要的变化背景，如城市、老龄人口、城市和地区活力的加速扩张或萎缩，以及地区定点因素等。从这些方面考虑，有必要提到两个重要的趋势，它们能帮助弥合城市化，也可能使之恶化：

- 城市合并，形成大规模的城市居住区。这种构造以超级都市圈、城市走廊和城市带的形式出现。它们出现在世界各地，成为广阔的城市单元，并在土地和功能方面依附于经济、政治、社会文化和生态系统。都市圈、城市走廊和城市区域正在成为全球和地区经济的新机器，并且反映出城市扩张和新经济活动方式之间产生的新联系，它们改善了城市间的内在联系、创造出互相依存的新形式。然而，这样的构造也会导致地区和城市的不平衡发展，因为它们强化了现存经济中心的枢纽作用，而不是将经济力量分散到更为广阔的空间发展中。

这里提出的挑战要求各地当局和地方政府采取政策，将城市化的利益最大化，并且对内在联系和城市互相依存

的形式作出反应。合理的做法是，在加强经济发展的同时，也要预料到、并处理城市与地区发展的负面结果，比如，地区和城市的不均衡发展，可能加深城市分化。

- 无论在北半球还是南半球，越来越多的人搬离城市，住进“卫星城”、郊外住宅区或郊区城镇，他们认为这些地方的居住成本相比市中心更容易承受，人口密度低，某种意义上来说，提供了更高的生活质量。城市的空间扩张不单是由居民选择城郊生活引起的，还包括其他因素：土地管理的危机、环城地区的管控缺失、被改善或扩张的交通设施和服务，以及更大的人口流动性。不管它是以“边缘化”（非正式居住区）还是“郊区无序延伸”的形式出现，郊区城市化客观上导致了环境、经济和社会方面的负面结果。在发展中国家，这种现象的产生主要是作为对政府管理不足、规划缺失和福利不完善的现状的逃离。富人和穷人都想在城市之外寻找庇护，这也引起了物质的和社会空间的分割。

城市必须制定出可应对当今都市挑战（贫民区、可负担的土地、基础服务、公共交通）的政策，尤其要在城市扩张的过程中，让合理的规划政策和控制城市无序发展的相关行动参与进来。为防止进一步“边缘化”的出现，城市必须赋予城市贫民权利，让他们享有可负担的服务和土地，保障他们对土地的保有权。

城市财富

The Wealth of Cities

国家的繁荣与该国的城市繁荣密切相关。没有一个国家不经历城市化进程就能取得持久的经济增长或快速的社会发展（人均收入最高的国家，城市化程度最高；而人均收入最低的国家，城市化程度最低）。生产率高的国家，城市企业承担了大部分的国内生产总值（GDP）。在其他国家，GDP的重要份额是由城市群体贡献的。城市聚集，形成超级都市圈、城市走廊和城市区域，作为一个整体的经济实体发挥作用，这个现象催生了一种有自发增进能力、逐渐积累的成长方式，为全世界的经济活动作出了贡献。城市高密度降低了交通成本，使用于公共基础设施和服务的公共投入更经济合理，同时也加速了知识的产生与传播，这一切对于发展至关重要。城市化与经济共同发展，从整体上减少了贫困，因为城市化创造了新的机遇、提高了收入，为城市和农村人口

提供了更多的生计。因此，城市化，尤其是当辅以合理的政策时，在整个消除贫困的进程中起了积极作用。然而，在经济增长缓慢，或分配政策不得力，甚至根本没有分配政策的情况下，城市化就会导致贫困人口在当地聚集，而不是大幅地减少贫困。

城市具有使国家富强的潜力，因为它们能产生具有一定规模又相近的经济体，从而提高生产力。如果能以有力的政策重新分配利益与机遇，经济的增长就能使城市中心成为勇猛的“贫困斗士”。城市同样也能大幅减少农村的贫困。

贫民区：坏消息与好消息共存

Slums: Good News is Shadowed by Bad News

在很多发展中国家，城市扩张往往以非正式、违法和无规划的居民区为特征。最为重要的是，城市发展往往与贫困和贫民区的增长联系在一起。所幸，一些国家已经在一定程度上设法抑制了贫民区的扩张，并改善了贫民区的生存条件。尽管世界各国的状态各不相同，但是它们为缩小如贫民区所呈现的最令人难以接受的城市分化所做的努力，已见成效。据联合国人类住区规划署估算，在2000~2010年间，发展中国家中有2.27亿人口脱离了贫民区的生活状态。换言之，各国政府共同超越了千年发展目标第七项——贫民区既定目标的2.2倍，达成时间比预计的2020年提早了10年。

亚洲的成就最为突出。在2000~2010年间，亚洲各国政府共同提高了约1.72亿贫民区人口的生活水平，这个数据占此期间全球已脱离居无定所状态的城市人口的74%。中国和印度贫民区人口生活的改善超过了其他各国，这一时期至少使1.25亿人口脱离了贫困线。在中国和印度之后，在改善贫民区条件方面做得最好的亚洲国家是印度尼西亚、土耳其和越南。在次区域，最好的成绩出现在南亚和东亚（分别是7300万人和7200万人），再次是东南亚（3300万人）。相反，西亚则没有什么成果，它的次区域贫民区居民增加了1200万。

在过去10年里，非洲有2400万贫民区人口改善了生活条件，达成了缩小该类城市分化全球目标的12%。北非是发展中国家唯一一个贫民区人口和比例都稳定下降的次区域国家，现在贫民区人口为870万，从原来的20%下降到13%。埃及、摩洛哥和突尼斯是三个最成功的国家。但是，在撒哈拉以南，城市中的贫民区人口只

下降了5%（1700万人）。加纳、塞内加尔、乌干达、卢旺达和几内亚是次区域成绩最突出的国家，在过去10年内将贫民区人口减少了超过1/5。

拉丁美洲和加勒比地区完成了约13%的贫民区发展目标，从2000年开始，大约有3000万人脱离了贫民区的生活环境。过去10年里，阿根廷、哥伦比亚和多米尼加共和国将他们的贫民区人口减少了1/3，是该地区最好的成绩。

优秀的政府果断而坚定地扛起脱贫的任务，用有力的政策支撑起自己的承诺，用合理的规划和经济政策来防止贫民区的进一步扩张。要有效地应对贫民区问题，就需要正视贫民区的存在，并与长期的政治承诺结合起来，还要依靠足够的财政预算、政策改革、公共制度的强化、有力的监控系统和增加地方项目等方面的支持。在所有发展中国家，要改善贫民区居民的生活条件，都需要宏观层面的规划，包括住房设施、财政支持、改善供水和卫生系统，以及足够的生活空间。然而，这些宏观规划必须和微观方案结合起来，包括小额贷款、自助团体、教育和就业。

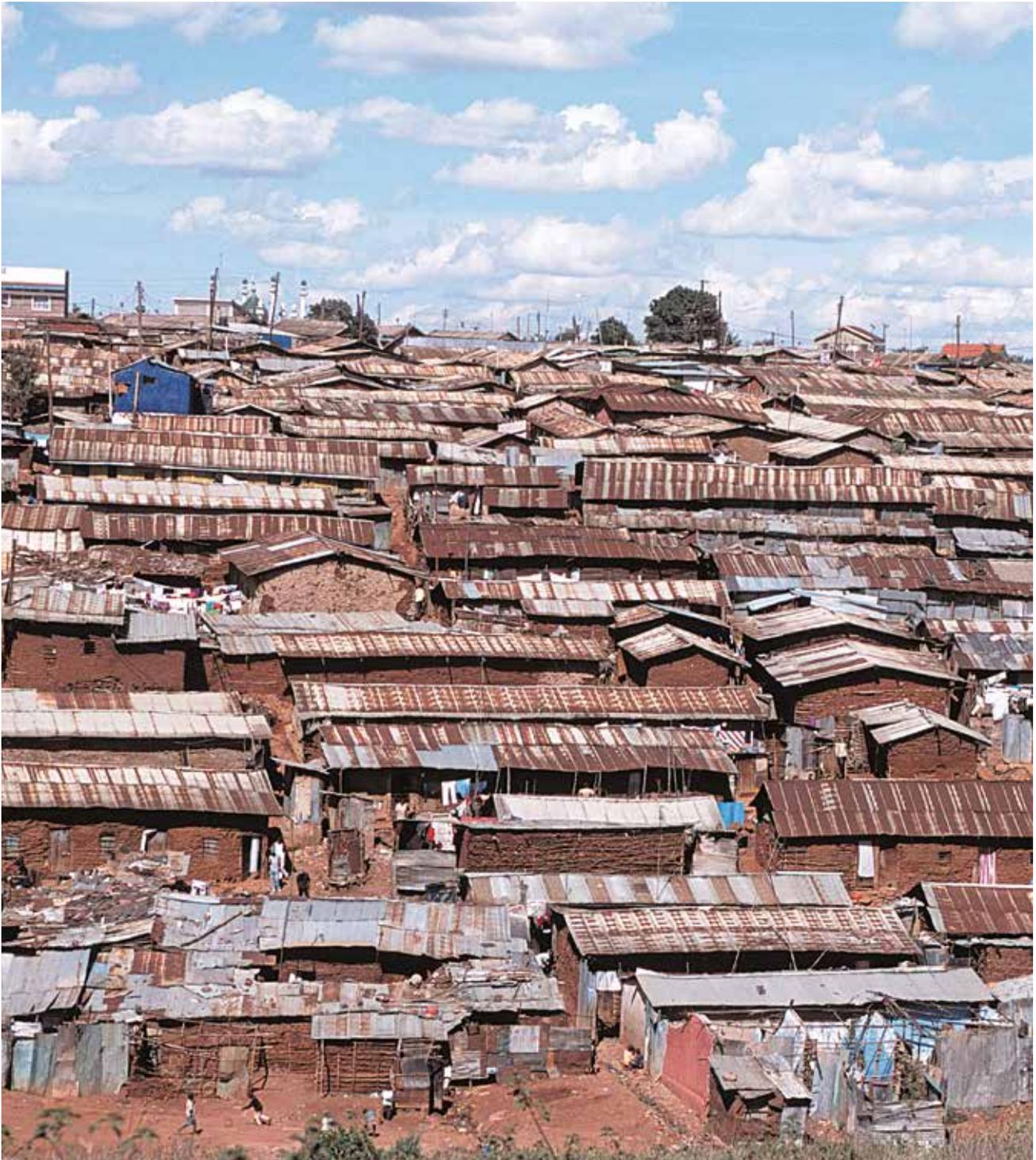
事实上，已经有2.27亿贫民区居民可以享受改善的供水和卫生条件、更耐久且相对宽敞的居住环境，这表明确实有许多国家和城市在认真对待贫民区发展目标。这也使未来前景更为明朗，将来城市分化缩小，必然会有更多人脱离贫困、疾病和文盲状态，过上较好的生活。

改善贫民区居民的生活条件是达成“千年发展目标”的最好途径。改善住房条件、供水和卫生系统，不仅能拯救极度贫困者的生命，而且对教育和卫生医疗系统的进步也大有裨益。

在过去10年里，发展中国家和地区的贫困人口所占比例从2000年的39%降到了2010年估计的32%。但是城市分化仍然存在，因为从绝对数字来看，贫民区居民的人数实际上有相当的增长，并且在未来还会继续增长。2000~2010年间，发展中国家和地区的城市人口每年约增长5800万，这其中有600万人因不能改善自己的生存状态，而沦为贫民区居民。同时，根据联合国人类住区规划署的估计，通过对非正式居民点的升级或抑制其出现，发展中国家在2000~2010年间使2200万人脱离了贫民区的生存状态。按这个趋势，到2020年全世界的贫民区人口可能达到8.89亿。

虽然捷报频传，但坏消息也如影随形。联合国人类住区规划署的估算证实，在贫民区目标中取得的成绩并不足以抵消发展中国家和地区非正式居民点的人口增长。从这个意义上来说，为减少贫民区人口所做的努力还不够，不能令人满意。

在这个背景下，国家和政府应该修改或增加各自的贫民区治理预算，把现存的和将来可能出现的新贫民区都考虑进去。目前为止做得不错的国家应该保持或加大力度，继续改善贫民区居民的生活条件，同时用各种方法来预防新贫民区的形成。而在去贫困方面表现落后的政府，必须从总



肯尼亚，内罗毕，基贝拉。城市化可能导致极度不平等。
Kibera, Nairobi, Kenya. Urbanization can result in high levels of inequality. ©Nairobi River Basin Project/UNEP

体上在其政治态度、贫民区和城市贫困“面对面”政策上实现根本的转变。

我们的努力要集中在那些在去贫困过程中面临最严重挑战的地区：撒哈拉以南的非洲地区和西亚。我们还要特别注意这样的国家：他们的贫民区目标从国家层面上看有所进展，但有些地区和城市仍然面临着严重的空间不足问题。最后，一些尽管现在做得较好的城市也仍需努力，这些城市里仍然隐藏着被边缘化的人口，他们正面临着严重的贫困。

分化的城市 Divided Cities

城市分化不仅指空间上的分裂或是被社会—经济差异隔离的团体。通常，经济上的差距会和社会、文化、政治上的隔阂同时发生。多种形式的排斥问题不断把大规模的人力资本边缘化，而这些资本原本是准备用于发展一个可持续的城市的。若一个城市忽视其贫困居民为社会和文化财富的积累所作出的贡献，无法为他们提供食宿，那就是一个分化的城市。哪怕没有鲜明的种族、人种或其他形式的隔离，社会分化还是会潜移默化地渗透到人与人的交流互动中。新的分化不断出现且巩固下来；一个社会无论呈现出包容还是排斥的面貌，总是为那些根据物理位置、共同利益、历史遗留的不平等或其他标准而划分出来的特殊社会群体保留利益。

包容的城市涵盖四个方面——社会、政治、经济和文化的包容。要想把它们从概念转为事实，就必须在一个以权利为基础、容易操作的框架里实施。缺少这一点，城市里的各种排斥方式就不会减少，包括排斥性的社会发展模式、少数人的利益分配、边缘化和歧视。要建设包容性的城市，就要在设计 and 实施战略时遵循这样的原则，即能清晰而令人信服地体现出包容性的四个方面是如何融入人们的日常生活中的。

只有通过清晰、谨慎的包容性进程，才有可能辨识出适用于地方的、创新的、高杠杆效应的行动和政策，可让政府、公务员和主要机构采用并进行部署，以启动具有自我改进功能的弥合城市分化的进程。

城市中的收入不平等：数字对比

Income Inequality in Cities: Contrasting Numbers

总体来说，发达国家的收入不平等情况不严重。然而，20世纪80年代中叶至2005年期间，发达国家的收入不平等状况渐增。欧洲城市的收入不平等情况尚不明确，因为现有的数据没有细化到各个城市，而全国性的分解数据也不能很准确地反映出城市或特定城市中的收入差异。最让人吃惊的是美国出现了全国性和特定城市的收入或消费基尼系数的差异。2005年前后，美国的全国指数为0.38，而很多主要的大城市，如华盛顿、纽约、迈阿密等的指数则超过了0.5。这个数据与拉丁美洲城市的数据相近，而那里的收入不平等情况特别严重。

发展中国家和地区的收入不平等情况比发达国家严重。联合国人类住区规划署发布的基尼系数新数据显示了南半球不同地区的不同结果。

总体上，尽管现状还是很严重，拉丁美洲和加勒比地区的城市不平等现象正在减少。一份关于该地区17个特定国家的收入分配趋势的分析表明，在20世纪90年代后期到2006年期间，有9个国家的基尼系数有轻微的下降。然而，在另外5个拉丁美洲国家里，城市的收入不平等状况有些微增长，或者保持不变。该地区的不少国家近年来经济状况有所好转，这使穷人和富人的收入差距略有缩小。然而，最近的经济和食品危机很有可能在今后几年里减少可持续发展的经济增长机会，而且，由于缺少为穷人说话的政策，未来不平等现象可能会再次增多而不是减少。

非洲城市区域的经济差距形势很复杂。在调研的13个国家中，有8个显示了较低的数值（几乎看不出增长）。非洲的城市地区，尤其是撒哈拉以南，保持着世界上最严重的贫困程度，同时也有最高的城市贫民区人口比例。非洲城市的脱贫进程总体上很缓慢，但这些在收入分配上良莠混杂的调查结果，说明将来仍有改善的空间。

在亚洲，城市的经济差距在扩大。尽管收入和消费不平等的状况还处于中下水平，但几乎所有亚洲国家的人均收入都有增长，并且除了孟加拉国外，几乎所有地区的贫困状况都有所减轻。

非洲城市看来是世界上最不平等的地方（37个样本城市的平均基尼系数为0.58）。第二名是拉丁美洲城市（24个样本城市的平均基尼系数为0.52）。亚洲城市（30个城市）的收入不平等程度相对较低，基尼系数为0.384。东欧城市（8个）和独联体城市（10个）的平均基尼系数最低，分别为0.298和0.322，这意味着最高程

度的平等。

发展中国家城市的收入和消费严重不平等，表明其制度和结构系统有问题，也暴露出更广义层面上的经济问题，比如不平衡的劳动力市场或缺少为穷人着想的政策。城市地区的收入和消费越不平等，由经济差异导致的社会和政治压力的风险就越大。

空间不平等：贫困的陷阱

Space Inequality: The Poverty Trap

发展中国家的空间差距不仅体现了家庭间的收入不平等，它还是土地和房地产市场供应不足、低效的财政制度和拙劣的城市规划的副产品。收入不平等是产生社会差距的主要因素，而在那么多城市中都可见到的空间差距则是社会经济差异与城市快速发展、治理方式和已经制度化的小部分人受排斥问题的自然产物。

当贫民区被有形地与城市脉络分隔开来、孤立出去时，它们的居民也从城市中被切离，他们要在交通上花费更多的时间和经济成本，如果他们所居住的社区是在城市网络之内，他们本不必花费这么多。

除了低收入和无居所，这些居民更为深刻地体会到的是，自己被排除在城市机遇之外。贫民区和富人区之间的物质和社会差距结合在一起，体现了一个巨大的贫困陷阱，这个陷阱有六个显著特征：（1）就业的严重局限，（2）性别差异高，（3）恶化的生活状态，（4）社会排斥和边缘化，（5）缺乏社会交际，（6）高犯罪率。

国家和城市政府之间或内部缺乏政策调控，就会束缚城市能力，难以达到城市发展的要求，也无法实施缓解严重不平等的政策。

要想将女性拉出贫困陷阱，还需要更多与性别相关的方案，比如产假、育儿优惠政策、职业培训、保护妇女职场权益和小额贷款等。

机遇不平等

Inequality of Opportunities

在世界上的任何一个城市，“城市优势”的获得和相应利益的分配在很大程度上都取决于不同的组织和制度——包括，正规的土地、劳动力市场以及公共事业，

这几项尤其重要。发展中国家的问题在于，它们这方面的制度多数力量薄弱或有机能障碍，很容易被既定的国内或国际利益所左右或完全控制。有些城市甚至根本就没有这类必要的公共制度。在这种情况下，既定的个人利益就会填补这个空白，并代替公共制度来发挥作用，而不是像应该的那样把整个社会的普遍利益当成优先项。

在这两种情况下，土地、基础服务和劳动力市场就会向个人利益倾斜，使之从“城市优势”利益获得的多于公平分配的份额。在这个过程中，未受教育的人们和年轻的穷人，尤其是女性，就被剥夺了正规的、有保障的生计，进而又失去了机会，无法逃离他们被迫所处的恐怖的社会经济状态，即缺少正规的、有保障的生活条件。

很多城市缺少优质的教育、卫生和其他设施资源，这反映出机遇不平等导致了“市场的少数人”的出现，这类人被自动地排除在由经济增长和全球化带来的成果之外——包括市场对有技能和健康的劳动力的需求。

城市在规划、设计和建造中所采用的特殊方式充分体现其价值所在。规划过程可以帮助、也可能阻碍面向所有人的机遇的发展。基础服务为“城市优势”作出了重要的贡献，同时，城市的就业状况对移民城市谋求更好发展的人来说也非常具有吸引力。

当前，85%的新就业机会产生在非正式的经济体内，生活在贫民区的年轻人更有可能在非正式的职场工作，而不是像贫民区外的同龄人一样进入正规职场。尽管这的确有一些优点，但是非正式的工作最终会使居住在贫民区、低收入的年轻人陷入永久的贫穷。不幸的是，每当涉及政治干预、增加就业机会和支持年轻人的政策时，贫民区总是成为一个“盲点”。

目前为止，“城市优势”产生的利益总是拒绝某些特殊人群，尤其是女性。在获取为过上健康、愉悦的生活所必需的知识和技能方面，贫困总是使年轻女性比男性面临更严峻的挑战。

地方当局应该调整法律和制度，为那些希望将自己的企业正规化的人们降低成本、增加利益。地方当局还应该为小企业提供帮助，使它们的技术升级，更便捷地获取生产资源和市场机遇。

大规模、劳动密集型的基础设施建设和城市改进工作可以有效地为穷人创造工作机会，也能使他们公平地

得到“城市优势”的利益。这些劳动密集型的项目还应与职业培训和技能拓展活动结合起来。

社会差距

The Social Divide

经济差距从穷人身上剥夺的不仅仅是好的住所、基本的设施，以及典型的“城市优势”——一份他们本应得到的体面工作。除了体面生活所要求的这些功能性的生活资料和服务之外，贫困的恶果还可触及生活中最实在、最具社会性的一面。

本报告比较了同一城市内，贫民区人口和非贫民区人口的状态，以及不同类型的缺乏住所的贫民区居民的状态，由此，从令人信服的证据中得出：从住房短缺的严重程度考量，饥饿、健康和教育情况呈现出很强烈的社会等级梯度。

城市中的饥饿。越来越多的城市人口正在体验饥饿，而且情况比农村地区更严重。联合国人类住区规划署发表的关于城市地区的营养不良的新数据——根据体重过轻的儿童出现率——展现了城市中不同社会经济群体食物安全的明显区别。城市里食品价格无情地上涨，加上持续的低收入，城市贫民已经负担不起足够的食物量和种类了。讽刺的是，哪怕在那些食物储备量足够所有人口享用的国家里，也只有富人能获得食物，而最贫穷者则为了保证自己孩子的每日一餐而苦苦挣扎。根据观察所得的证据，本报告显示，目前的食物危机并不是此类型危机第一次出现。在过去至少20年里，很多地方的城市贫民和农村家庭的日常生活都受到食物不足的影响。数据显示，哪怕当地没有食物危机，严重的营养不良自1990年起就已经开始席卷发展中国家和地区的城市贫民区和农村地区。过去15年里，在亚洲和非洲，每10个孩子中就有4个发育滞后；在最贫穷的拉丁美洲和加勒比国家，这一比例是每10个里面有3~5个。与贫困一样，城市里的饥饿问题也是现有资源没有得到有效分配的结果。如果没有整改行动，穷人家的孩子很可能生于饥饿，长于饥饿，乃至死于饥饿。

城市贫民持续经历的结构性食品危机急需根本的补救政策，包括关于生产、销售、分配、处理和对供应给城市市场的食品的调控政策。

贫民区的改进与卫生和营养项目紧密相关，它们都

应成为改善城市贫民生活综合方法的一部分。

消除饥饿需要多种干预，而不仅仅是与食物获得相关的政策。安全用水、改善的卫生设施、耐久的住房材料，以及足够的生活空间，这几项可以为贫民区居民提供更多改善健康状况和生活条件的机会。

健康差距。穷人通常被迫住在城市里最不发达的地区，往往是与城市脉络联系最不紧密的地方，那里脏乱的环境导致了恶劣的健康状况和高于其他环境良好城区的儿童夭折风险。本报告认为，在公平程度较高的城市里——包括较小的收入差异、较少的贫民区、少数的不同程度地缺少住所的贫民区居民——疾病的发生显然较少。相反的，在不公平程度高的城市里，公共健康状况总体上比较糟糕，这些城市往往在住房和基础服务分配方面存在着赤裸裸的物质差异。较好的住房条件对于人口的健康十分关键。比如，聚集了大量缺少所有四种基本住所的家庭的城区，疾病的发生率，比如腹泻，是整个城市的两倍，也是同城非贫困区的三倍。

更有甚者，因拥挤和空气污染引起的腹泻、疟疾和急性呼吸道感染，导致儿童死亡率居高不下；这些又是由多种环境健康风险引起的，比如缺少卫生和排水系统、用水不安全、恶劣的住房条件、固体垃圾不规范处理以及其他危险的生活条件。生活在正常标准以下环境里的孩子们暴露在被污染的空气、食物、水、土地和携带疾病的寄生物滋生的状态下。

与儿童疾病斗争必须有远见，除了传统的考察家庭环境范畴，还要看到现代的疾病环境：整个社区以及城市都伴有风险和危害。

教育：机遇和不平等。城市里的居民比农村居民更容易获得受教育的机会。在南半球的大多数国家，“城市优势”对于城市环境中的无论穷人还是富人都是相当明晰的。然而，在满足年轻一代的教育和工作需求上，各国的情况是不同的。持续的社会和文化隔阂使贫民区居民失去完成基本教育的机会。贫困地区的儿童不被学校录取的概率更高，无法完成他们的小学教育；贫困地区的青少年就读中学的机会明显少于非贫困地区的同龄人。这些原初的不平等，加剧了更高层面上的教育不平等，从而形成一个永久循环的不公平体系，这个体系制约了上百万城市年轻人的物质和智力潜力。由于不平等的分配政策，他们的未来被损害或根本没有未来。贫困儿童面临的两难选择不是将来学什么，而是一个简单而

令人震惊的问题：食物，还是上学？面对迫在眉睫的危机，受教育，对于城市贫民来说还是一种奢侈。

本报告清晰地展现了贫民区人口在这个基本权利上所面临的特殊挑战，并强调，如果说随着时间的推移，城市和农村在教育上的差距在缩小，那么富人和穷人的差距则在变大，这将导致更令人担忧的后果。报告还显示，从最新数据看，社会不平等现象不仅是社会等级制度的问题，还涉及性别差异。有一些国家已经在努力改善女童的受教育情况，入学女童的人数大幅增长；不过，如今男孩的入学率和受教育率反而呈现了轻微的下降，这个令人担忧的趋势需要制定更多针对性别政策。

女孩和年轻女性受教育会对减少贫困起到强大的协同作用，并能为几代人创造巨大利益。同时，也与强化的经济生产力、更强大的劳动力市场、更高的收入和改善的社会健康和福利等方面有着积极的联系。

弥合城市分化 Bridging The Urban Divide

让城市权利前进

Taking Forward the Right to the City

如今，城市中充斥着排外性的发展、少数人的利益分配、边缘化和歧视，作为这些现象的克星，“城市权利”在过去50年里不断进化。“城市权利”这一说法不仅仅体现了一种新的法律手段，而且表达了城市居民对各种人权得到有效认可的深切渴望。这个概念在世界不同地区、国家和城市里发展出不同的含义。有些地方，“城市权利”被用作理论和政治的框架，重点在于从城市层面对实施、授权、参与、自我实现、自我决策和其他各种人权进行保护。在另一些地方，“城市权利”的概念成为行动的平台和实施措施的可行框架；而在有些城市的政治议题中，则没有“城市权利”这个概念，或是没有被使用，或是直接被取缔。

但是，在城市权利被行使的地方，也并不一定会产生更高层次的包容性。很多人，尤其是在发展中国家和地区，并没有完全从“城市优势”中得利，他们并没有参与决策的制定，没有充分享受基本的权利和自由，而有些人则获得了利益，住在体面、健康、环境适宜的地方，充分行使他们的公民权利。有些城市把弥合城市分化看作一个非特定的“以权利为中心”的途径的一部

分，为之也做出了巨大努力；或者他们仅认可城市权利中的某几方面。尽管还存在这样的模棱两可，城市权利仍不失为社会变革的有力手段。

1988年，巴西成为第一个把“城市权利”写入宪法的国家。圣保罗的一位专家在联合国人类住区规划署的政策分析中评论道：“如今，谈到权利，就是谈城市权利。”厄瓜多尔2008年的宪法通过了几条与住房相关的权利，其中就包括城市权利。在该国的波托维耶霍，一位接受政策分析问卷调查的被访者是这样理解这种权利的，即：可以不受限制地使用公共服务、自由地发表意见、参与公共事件、在机遇面前平等。他说：“这个权利，从广义上来说，是由决策者授权的，也是由社会团体在日常生活和广泛的实践中来实施和体现的。”

很多发展中国家和地区的城市制定和实施了一些与国家政治承诺相应的政策，以创建更为包容的社会；尽管他们没有具体提到“城市权利”这个概念，但他们认可城市权利所涵盖的某些范畴。比如，阿根廷的第三大城市，罗萨里奥，宣布成为“人权城市”，正式承诺要做到开放、透明和负责。

澳大利亚制定了《维多利亚人权和责任章程（2006）》，明确了平等权利的含义，包括所有人的自由、尊严和平等。其他一些国家和城市赞同民主行政中的几个方面，这些方面与“城市权利”概念或明确或隐含地一致：达喀尔的《市政与市民公约（2003）》，印度的《公民宪章（1997）》，以及阿雷格里港的《财政公开、地方团结和行政项目（2004）》。

尽管进程缓慢，甚至经受不断的失败，印度、加纳、南非、哥伦比亚、巴西、厄瓜多尔、秘鲁和其他拉丁美洲国家的城市也在把“城市权利”的概念推广到各个领域（社会、经济、政治和文化）。在其他一些国家和国家，尤其是东南亚、西亚和北非地区，经济发展政策正与积极的社会发展携手共进，人们可享有较高的生活质量，但是在行使政治权利和自由方面仍相对落后。还有些国家和国家，主要在撒哈拉以南的非洲和西亚，正开始施行基于平等和权利的法律政治框架。

本报告指出了阻碍城市权利行使的因素和其他几种弥合城市分化所需要的包容性形式。除了诸如历史遗留的社会经济不平等、极度贫困、环境退化、更频繁的气候变化所引起的自然灾害等威胁因素以外，本报告还强调了识别度极低的包容性机制和制度的消极作用。报告指出另一种阻碍因素为，决策者缺乏有效手段来了解和预估那些可能在未来引起不平等的因素（比如，土地的

稀少、所有权集中在极少数人手中、缺乏再分配政策、住房市场的疲软等等)。此外,只有少数的市政领导人表现出自己对弥合城市分化有合理的想法或政治承诺。

联合国人类住区规划署的政策分析表明,政治目标与其进程往往不相一致,因为它们没能认识到一个包容的城市所涵盖的四个方面之间的内在联系—经济、社会、政治和文化。无可否认,城市会一次又一次地采用新的法律法规来应对一些与城市排斥相关的问题;但这些法规未能阐明可监控的具体目标、可持续的进程或确切的结果。再次,制度性框架渐渐地开始倾向于嵌入消极的而非积极的态度,并且开始保护那些非正式的、难以被改变的社会组织形式。本报告细致地列出了阻碍城市分化缩小和城市权利推进的几个因素。它们包括:(1)政府各层之间协作薄弱,(2)政策的制定缺乏足够的信息,(3)既定利益的影响,(4)不能有效地适应变化的经济条件,(5)对边缘化群体的排斥和对少数人的歧视。

在此背景下,就不奇怪为什么联合国人类住区规划署政策分析的问卷调查接受者中,2/3以上的人士认为,所谓城市变革主要是为富人的利益服务的,其次是为政客和公务员(非洲除外,他们的政客和公务员利益排在富人之前)。城市贫民只能得到城市化和相应的改革所带来的最小限度的利益,甚至一无所获。正如一位拉丁美洲的专家评论的:“当一个人在经济上贫困时,他在文化、社会和政治意义上也是被排斥和贫困的。”大多数被排斥的、生活在贫民区的人们往往也是“三重危机”的牺牲品:(1)他们贫穷且未受教育,(2)他们中的很多人是移民或少数民族,(3)他们中的很多人是女性。

本报告还指出了“城市权利”的几个基本原则,为那些有兴趣用以权利为基本点的方法来建设包容性的国家提供这种方法所需要的基本支柱,尽管这些国家所追求的包容性可能没有明确地用“城市权利”这个说法来表述。本报告还讨论了保障所有人的有效“城市权利”所需要的几个关键方面。尤其是,这个权利必须被视为一个可变通的、规划良好的理想城市所应有的视点。这不是一种可随便赋予任何城市的权利,尤其是像现在这种占统治地位的、有缺陷的模式下的城市,这是一种只有相互尊重、宽容、民主和社会公正盛行的城市环境才有资格获得的权利。

采取和实施有力的、以人权为中心的方式,能使所有城市居民在面对各种侵犯权利的现象时,得以捍卫尊严,这也包括获得体面的居住环境的权利。城市权利可以为市政当

局提供一个平台,他们正需要这样的平台来制订一系列涵盖面广的政策和活动,以创建一个“包容的”城市环境。

城市权利需要一种整体的、平衡的、多元化的城市发展模式。因此,城市权利的概念必须遍及政治的所有领域,包括土地使用、规划、管理和改革,并且必须与政府机关和公众团体密切合作。

包容性的地区动力机制

The Regional Dynamics of Inclusion

城市分化是由社会、经济、政治和文化上的排斥问题引起的。这四个方面中任何单独的一个,都会在城市动力机制和政治活动作用于不平等现象的方式上引发深远的结果。然而,本报告以令人信服的证据表明,这四个方面在相当大的程度上相互重叠,相互作用。因此,要使一个不完全包容的城市向完全包容的城市快速而效果持久的转变,那么,了解这四方面的联系机制是非常关键的。任何一个承诺提升城市宽容度的政府,都应该以一种积极的方式在这四方面行动起来。联合国人类住区规划署的政策分析强调了它们之间的重要联系,而这些结论可直接被政府或其他当局采用,让他们在向更宽容的城市前进的过程中指引自己的努力方向和政策方向。

经济包容与社会、政治包容是紧密联系的。有的城市兴旺发达,有些则落后。无论哪种情况,在任何一个特定城市里,真正的、指向合理分配的包容性的经济,在非常大的程度上是由这个城市特定的、公平的政治、文化和社会因素决定的。

联合国人类住区规划署的分析显示,在所调查的非洲城市里,经济的包容性与国家、州或省和市、镇的规划功能有着密切的联系,同时也与非政府组织的活跃程度有关,这些非政府组织提倡更强烈的政治意愿、言论自由和人权。政界和经济界的精英过度寻租,统治着城市经济,而经济宽容性和社会政治自由的联系正体现了对这种现象的回应。不管怎样,这种联系重申了对政治民主化的呼吁,只有政治民主化才能使经济开放,为所有人提供机遇,而不是系统地将城市大部分人排斥在外,这种排斥是由经济领域内薄弱的制度建设、不适用的规章制度和无能的政府管理引起的。

在被调查的亚洲城市中,经济包容性与政府提供的就业(比如通过公共基础设施产生的就业)相联系,同时也与财政激励和合同与法律框架的健全相关。该地区的经济包容也与言论自由有密切联系。这一点体现在,

随着经济繁荣在很多国家出现的中产阶级中扩展，随之而来的是要求更高的呼声，不仅仅以更好的社会和经济条件为目标，还呼吁政治公开和负责。

在被调查的拉丁美洲和加勒比城市中，多党民主和新闻自由与当地的经济包容紧密相关。尽管在民主行政方面有了巨大的进步，但是专家意见认为，该地区的政治制度、法制体系和责任制度并不总能很好地起作用，对未来的城市人口仍然缺乏足够的预期。接受问卷调查的受访者认为，富人从城市政策、改革和决策中所获得的利益至少三倍于贫民区居民和穷人，这个现象体现了一种政治呼声，要求修正有机能障碍的社会和经济体制。

若要改善对穷人的经济包容状态，最为关键的是政府机制的改革、相应的现代化公共政策和新颖的参政形式。要弥合整个非洲的城市分化，非洲国家、地方和市政当局就必须改进他们的规划和实施功能。

社会包容性需要多方面来支撑。研究结果再次表明，政府在各个层面上的协调对缩小社会差距至关重要。有意思的是，在所有干预政策中，政府的健康医疗项目是缩小社会差距最有效的手段。在非洲，公共交通成为减少社会不平等的第二有效的手段。联合国人类住区规划署的分析还显示，在被调查的亚洲城市里，社会包容性与非政府组织的政治角色有密切联系，这些组织提倡政府作出更坚定的政治承诺，提倡言论自由和其他人权。这个有力的联系表明，这些组织应该在政治领域发挥更积极的作用。比如，他们可以像拉丁美洲城市已经做到的那样，鼓励民众联合起来，向当局施加更大压力。民众社团还应该探索新的领域，这些领域能有效地支持制度的强化，这也是提高公平性、政治权利和公民自由的要求。

在调查的拉丁美洲和加勒比地区城市里，社会包容性与几项政策变化有关，尤其是三个领域里的现存变化：增加就业、政治统治方式的改进、文化言论自由。参与联合国人类住区规划署分析的专家持这样的观点：一个有效的扶持政策框架能够刺激正式工作岗位的产生，因此，这是达成社会和经济包容性的必要条件。专家还认为，制度和执行机制能提高民众团体的发言权，使他们确认在整个政治框架和政策决策中，需求被听取，并形成主流意见。最后，有些城市把文化的提升当成建设社会包容性的手段。比如，在波哥大，文化作为暴力行为的解药，创造了集体感和友好气氛，展示了它在社会转型过程中的潜在作用。

健康、教育程度良好的人民对任何一个城市来说都是财富，而知识则是民众参与社会、政治和文化领域的先决条件。

如果一个城市没有对普通民众（包括穷人）的需求反应敏捷的制度机制和规程，那么排斥问题和社会不平等就会继续阻碍每个人有效地行使自己的基本权利和自由，这种现象进而会成为社会和政治稳定的威胁。

政治包容和民主行政。在被调查的拉丁美洲城市中，不难发现，言论自由、新闻自由、多党选举和宪法对文化言论的保障与政治包容性密切相关——哪怕以上这些民主政治的构成因素在各国的发展状态不同，并且总体上进步缓慢。一位接受分析报告问卷调查的阿布贾专家认为“这个城市被富人和黑社会的政治所统治”，这也是其他许多非洲城市里的普遍观点。不过，这个地区的政治对话中，民主和社会参与的某几方面还是正在变得越来越占优势。加纳、卢旺达和南非的公共行政的应对能力已经有所增强。

很自然地，在拉丁美洲和加勒比地区，言论自由和新闻自由，与多党选举和政治包容是联系在一起的。在该地区，导致不平等产生的背后因素和从前一样具有挑战性。一位波哥大的专家说明，“贫穷和排斥问题制约了某些群体，所以公民和政治自由对于他们而言，更是象征性的，而没有实际意义”。尽管社会参与被认为是一种公民权利，并且在整个拉丁美洲，也并不是没有良好的社会参与的案例，但是专家认为，这个比例是非常低的。然而，从整体上来说，这个地区的不少城市和国家里，政治的进步还是令人鼓舞的，并且正在开创一个更积极的政治和制度环境。很多优秀的实践案例证明，在政治包容、民主行政、公民和政治权利的充分行使之间存在着密切的联系。其他一些例子则显示了文化言论和政治包容之间的明确联系（比如波哥大的《文化权利宣言》）。

民主行政和社会包容之间经验上的联系，突显了对一种赞成公众参与政策决定的制度和实行机制的需求，这保障了有效的言论和新闻自由。

将文化用于社会、经济和政治包容。布宜诺斯艾利斯、太子港、吉大港、阿布贾或蒙巴萨岛这几个不同的城市，在文化多样性和城市包容性方面面临着相似的挑战。也就是说，在文化设施和文化、技术和信息的获得方面，贫穷地区和富裕地区之间存在着极度不平等的分

配方式。这种文化差距，削弱了穷人利用现代文化的优势和抓住其他自我提高和娱乐机遇的能力。

然而，无数城市正在为提升下层社会的文化而奋斗，并且已经使文化权利和言论自由在某些方面成为可能；他们主要通过三个渠道做到这一点：（1）机动地为文化事件提供公共场地；（2）跨文化项目的推广；（3）保护和纪念一些特殊的、作为建筑遗产的一部分的纪念碑和建筑。不过，在这种文化言论推广和文化遗产保护背后的逻辑，很多情况下是推行一种固定的价值观，以及只有与地方、叙事相关的单一、单方面的意义，只能反映一个国家或城市的多数民族和寡头政府的历史。因此，很多其他文化和民族团体就无法在这个特定的历史或地方身份中获得认同感，这增强了他们被彻底排斥在外的感觉。在所有发展中地区，穷人和贫民区居民被系统地排除在文化生活之外，老年人、年轻人和外国移民也面临这样的情况。亚洲、非洲和拉丁美洲的贫困共同破坏着文化包容性。一位基多的专家是这样明确有力地描述这种联系的：“如果一个人在经济上贫穷，那么通常他也会成为社会和文化意义上的穷人。”在亚洲和非洲城市的历史上，文化因素世代盘踞在各种不平等的表现形式中，这些城市的言论自由就与文化包容有着特别强的联系。在被调查的拉丁美洲和加勒比地区城市里，文化包容性与推广合理的就业政策、财政激励、小额贷款和正式的政府文化推广有着密切联系。那些致力于缩小文化差距的国家和城市把以下几方面结合起来，即有效获得教育、司法服务和其他公共及私人服务，以及体育娱乐活动、娱乐设施等。他们意识到，文化多样性对于公民权利的建设非常关键。要使传统的行为、态度和实践得到转变，强化文化的民主，有这样的意识是十分必要的。

城市应该鼓励任何一种能增强多样性和互补性的特质，从而减少不同团体之间任何形式的对立分化，这一点尤其适用于多文化、多语种和多民族的社会。文化多样性的实现，需要一种有助于各种形式都能积极参与的空间和条件的配置方式，并与特定人群的不同社会、文化和组织形式的特征一致。

建设包容性城市的五步战略

Five Strategic Steps to an Inclusive City

一个城市的包容性，可由城市居民用自己不同的方式定义和体验。但是，包容的城市还应该具有一些相同的基本特征，虽然在不同的条件下，这些特征会表现出

不同的形式：它们提供机遇和支持机制，帮助所有居民充分发挥自己的潜能，公平地从“城市优势”中获利。在一个包容的城市里，城市居民应该能感受到，自己是从政治问题到平凡的日常生活决策的重要参与者。积极的参政能够保障所有城市居民都从城市发展中获益。人际关系、市民权和公民权利等概念都是城市包容性不可缺少的部分。

联合国人类住区规划署的政策分析报告指出了一系列切实可行的战略步骤和催化剂策略，以期推动变革，帮助市政当局弥合城市分化。以下就是促进包容性城市建设的五个战略步骤：（1）评估过去和考量进程；（2）建立新的、更有效的制度，或根据需要强化现有制度；（3）建立各级政府之间的新联系与合作；（4）为提升包容性制定可持续的、综合的构想；（5）保证机遇再分配的公平合理。

1) 评估过去和考量进程。城市的魅力和挑战在于，没有两个城市是相似的。每个城市都有自己的历史、经济、政治、社会动力学和文化脉动，还有，最重要的，人类潜能。城市分化不是在一夜之间形成的，而是如本报告所展示的，由于对土地、劳动力、资本、资源和类似方面的激烈而不公平的竞争、排斥和边缘化才得以逐渐形成和繁衍。了解城市分化背后的特殊因素以及城市分化是如何在一个具体的城市里被感受到的，是那些承诺加强包容性的市政当局要迈出的关键一步。这样的了解能帮助他们决定变革的方向，预期改革在制度和财政上的要求。这也创建了一个起点，此后的政策和实践有了评估的标准，能使城市管理者监控变革的过程并评估效果。

2) 更多有效、有力的制度。在发展中国家和地区的城市里，现存的规定和制度基本上被认为是富人和当权者的产物，往往仅迎合他们的利益，而很少考虑其他社会团体，尤其是穷人的利益。然而，一个新的发展模式正在把制度放到所有为提升可持续发展和消除贫困及不平等所做的努力的中心，实现它们的道德杠杆作用和改革社会的力量。成功城市的经验显示，政府当局行使职责的方式和他们所取得的成就的本质一样重要。包容的城市会深刻审视自己的系统、结构和制度机制，以此为真正的改革铺平道路，这就包括更有效和有力的制度，它是结构和社会变革进程的一部分。

3) 建立各级政府之间的新联系与合作。联合国人类住区规划署的专家调查提供的证据表明，一个城市包容性的实现至少需要涉及三个层面上的政府（城市、州或省和国家），甚至会出现第四个——大都市地带的协调机

构——这取决于各地情况。不幸的是，在发展中国家和地区，事实往往与这一结论相悖，政府间的合作是不完整、薄弱和非正式的。那些既想发展创新项目和活动，又想开发更大的“企业职能”的城市，如果能把政策和资源与其他层面的政府，以及私人部门战略性地联合起来，就能获得更大成就。不同政府当局和民众团体的有效联合还能保障地方项目的可持续发展。证据显示，成功协作的根源在于制度和管理上的资源分享，比如为了共同的利益分享人员、技术、基金、信息和知识。

4) 为提升包容性展现出可持续的构想。城市需要对其未来有一个明晰的“构想”——一个长期规划，除了能提供战略规划框架以外，还要能把创新、现实和灵感结合在一起。一个城市的“构想”建立在它的特殊身份、相对优势、地理资源和历史文化层面上的定义的基础上。城市构想不仅仅投射出一个城市未来的功能、结构和形式，还是一个群体的梦想和抱负。正因如此，一个城市的“构想”应该受相关环境驱动，它的发展需要所有人民的参与。不幸的是，目前，在大多数城市里，城市规划实践看来是脱离了任何一种长期的城市构想，很多重大决策都受到不同利益相关者所施加的压力的影响。因此，一个公开透明的、结合各种城市相关利益的方法，更有可能处理根深蒂固的排斥问题，提出从文化和政治角度上都合理的解决方案。这种对于包容式发展的构想和规划，反过来能增强集体所有制的潜力，因为所提出的方案规划是被最广泛的潜在选民所赞同的。一个城市的构想必须是乐观、有抱负的，但同时也应该是现实的。如果要打破过去的惰性，它就应该是创新的，并能在未来做出质的飞跃。一个构想也应能转变为可操作的规划，有着明确的资金资源和会计机制。从这个意义上来讲，一个“构想”远不是一种虚构的东西，而是一种规划、一个路标，也是一个城市政府（他们是构想的领导者、保管者和承办人）和其他政府层面以及公众团体（他们是这个过程的主要利益相关人）所做的共同承诺。

5) 保障机遇的重新分配。城市是产生机遇之地。它们是一个国家经济的引擎，驱动财富的创造、社会发展和就业。城市环境起的作用就是为创新、工业和技术进步、企业职能和创造力提供中心场所。有力的实践证据确认了这样一个事实：城市里人口和生产活动的集中，催生了有规模的和相似的经济体，它们刺激了生产力的发展，减少了生产成本，包括集中的基础服务，如自来水、下水道和排水系统、电力、固体垃圾的收集、公共交通、健康医疗、学校和其他许多公共娱乐和服务设施。然而，由于人口和生产活动的集

中，一个城市如果规划不合理、行政管理薄弱、分配政策缺失或功能障碍，那么这个城市就会成为一个大问题。整个人口的机遇分配可能因此倾斜或不平等。但是，所有这些困难都不能胜过机遇：城市会仍然站立在一个相互依存的世界的十字路口，在一个可能缩小也可能扩大城市分化的制度框架内，继续生产着商品、服务和思想。

平等的机遇：分配改革的催化因素

Equal Opportunities: Catalysts for Distributive Change

上面提到的五个战略步骤为政府当局提供了一个在弥合城市分化和向更宽容的城市进步时所需要的战略框架。这个有活力的框架能够很好地支持以权利为根本的政策，这些政策将应对各种形式的排斥问题，并且将在所有城市人口之间重新分配机遇。在这个方面，联合国人类住区规划署的政策分析列出了分配改革的五个催化因素，以供市政当局在与省和国家政府合作的过程中激活使用。这些因素与排斥或包容的四个方面重合，也与“城市权利”概念中所隐含的国际公认的权利重合。更具体而言，改善城市贫民的生活条件、对人力资本的投资和培养更多的就业机会，这三点用以确保社会和经济的包容性与权利；另外两个因素则明确地集中作用在政治和文化的包容性与权利上。社会经济的包容性呼吁土地保有权的改革和在公共基础设施上的资金投入，这样才能为人们发挥个人潜能创造条件。分配改革的催化因素包括地方政府培养政治包容性的实践措施，以及能取得文化包容的财政预算和规划程序，这种文化包容又是通过让少数民族直接参与决策而达到的。五个政策催化因素如下：

1) 提高生活质量，尤其是提高城市贫民的生活质量。创造条件使人们可以更便利地获得安全健康的住所、有保障的房屋/土地保有、基本的服务和社会福利，比如健康和教育，这一点对于任何一个人的物理、心理、社会和经济状态的发展和幸福都非常关键。

2) 对人力资本的形成进行投资。城市和地区完全有条件保障制度和各种涉及人力资本形成的相关利益者之间的战略合作，也有条件制定能很好地适应地方需求的政策。这样的资本形成是社会经济发展和更公正分配的城市优势的必要条件。

3) 培养可持续的社会经济发展机遇。通过对劳力密集型项目的推广，城市可以为穷人和下层人民激发出持续的经济增长。这些项目包括基础公共事业和建筑业，它们可以为小型企业和非正规产业创造得到支持的机

会。另外，在与国家政府的紧密合作中，不少发展中国家和地区的城市已经启动了多种形式的社会保障或保护方案，以使那些传统上被主流财富创造和经济发展排除在外的人们也能够获得经济发展机遇。在这个方面，有条件的现金转移支付显然是最有效的消除贫困的方法。这些方案在短期内可以促进经济增长，长期来说，则能增强经济可持续发展的能力。

4) 增强政治包容性。现在，越来越多的市政当局和国家政府持有这样一个共同的原则：通过增强共同参与，让政府走近普通民众。有些城市政府不断试验参政的新模式，为对话和协商创造永久的论坛。就代表性和参与性而言，物理空间正在成为政治空间，并且，从这个意义上来说，也是地方民主的一个基本方面。

5) 增强文化的包容性。历史上，文化一直被遗忘在传统的国际发展计划之外，或只是处在边缘。然而，越来越多的学者和专家开始意识到，一些南半球城市选择

了一种更具综合性的有关发展的观点，他们认为文化是成功的杠杆之一。如今，越来越多的地方发展政策和战略已经把城市生活的一些文化因素主流化，比如，除了当地团体对当地文化资源的最优化使用之外，更为重要的是，还有社会资本、传统、象征、意义、归属感和对地方的自豪感。现在，不少城市正把文化当作一种变革手段，以此来团结少数民族、保护地方价值观、保护语言和宗教多样性、解决冲突、在已建环境内保护遗产，并在这个过程中加速经济的发展。在单纯的文化领域之外，这些政策联合在一起可以在缩短社会、政治和经济等方面的其他城市分化上走得很远。

将穷人和被边缘化的群体融入主流城市生活中，需要五个催化因素：生活质量的提高、对人力资本形成的投资、可持续的经济机遇、政治包容性的增强，以及文化包容。

世界城市
状况报告
2010/2011
弥合城市分化



第一部分

PART 01

城市趋势

Urban
Trends







1.1

全球城市化中的趋异潮流 Cross-currents in global urbanization

我们共有的城市未来 Our Shared Urban Future

联合国预计，到2030年，世界上所有地区的城市人口都会多于农村人口，甚至目前全球城市化程度最低的亚洲和非洲也会如此。¹我们共有的未来很大程度上会通过社会、政治、经济和文化动力的城市化来实现——这也是一切大小城市的人类行动和理想的汇合。

城市化进程的特征不仅在于农村人口向城区迁移或城市人口的增长，还在于社会不同方面的变革：

- 在就业方面，从以农业为基础的活动转变为大规模生产和服务业；
- 社会价值和行政模式的变化；
- 人类居民点的结构和功能变化；
- 地区性空间规模、密度和活动的变化；
- 社会、文化和民族群体构成的变化，民主权利的延伸，尤其是妇女权利的提高。

尽管城市化呈现出不同的形式，城市化的结果也不尽相同，但不同国家的经验在明显的差异之外，还表现出某些显著的共性。

本章列举了在近年来一些重大变革的背景下，如城市萎缩或扩张、人口老龄化、城市和地区的动力机制和地方因素等，不同地区和国家在城市化进程中产生了特有的趋同或多样的潮流。对全球化潮流的分析，有助于提升对哪里需要将受益最大化、哪里需要注入或重新分配投资和机遇的认识，还能为更具可持续性发展的规划提供信息。分析还指出，我们需要修订经济复苏政策、反思城市和地区战略并创造新的机遇；分析还就以下两方面提供了洞见：参与城市化的最好方式和如何应对城

现状速览 Quick Facts

1. 在发展中国家和地区，城市中心人口最多的地区是拉丁美洲和加勒比地区，而撒哈拉以南的非洲，尤其是东非，城市居民的比例最低。
2. 尽管在世界上的不同地区城市化进程正在不同程度地减慢，城市化一直是人口变化的推动力。
3. 全世界不同地区都出现了郊区城市化和城市蔓延现象，充斥着低密度城市模式和负面的环境、经济和社会外延。
4. 贫困环境下，城市蔓延加重了城市分化。

应对政策 Policy Points

1. 发展中国家的郊区城市化，是对拙劣的行政管理、缺失的城市规划和不足的福利设施的逃避。富人和穷人都逃到城市之外去寻求庇护，这引起了物理空间和社会空间的进一步分离。
2. 大都市及其卫星城正在向超级都市圈、城市走廊和城市区域转变，它们是全球和地区经济体的引擎，除此之外的孤立城市几乎没有发展的机会。
3. 世界范围内的城市化是不可避免的，而且总体上具有积极意义，但城市内部平等与否会受到政策选择的影响。
4. 由于城市化的负面后果，大多数国家对城市化进程持矛盾或敌对的态度。

市发展的负面结果，如地区和城市发展的不平衡，以及多样化造成的差异。

趋同的城市发展模式 Convergent Urban Growth Patterns

放慢脚步却更加普遍的城市化进程

A slower though more pervasive urbanization

根据目前的图景，今后30年的世界人口增长实际上会集中在城市地区——这与1950~1975年间通行的模式形成强烈对比，该时期以城市和农村之间更为平衡的划分为特色。²同时，世界的城市化进程并未加速，哪怕在发展中国家也是如此。从全球范围看，2025~2030年间，城市人口增长的速度有望达到约每年1.5%。全球城市人口扩张最快的时期是20世纪50年代，每年增长速度在3%以上。到了20世纪80年代后期，这个速度放慢到了2.7%。在2010~2015年间，全球城市人口的增长速度预

计会更慢，将降到1.9%。³发展中国家的整体人口增长速度也在放慢，从20世纪60年代初的4.1%降到了2010年的2.5%；相似地，2025~2030年间，发展中国家和地区的城市人口增长速度会下降到平均每年1.8%。

尽管全世界都出现了显著的城市人口增长速度减慢的情况，但是目前的趋势和图景仍然显示出，无论在发展中地区还是发达地区，城市化仍将继续。更具体地说，到2050年，发达地区的城市居民将占总人口的86%，而次发达地区的比例也将达到67%。总体上，到2050年，每10个人之中会有7个人生活在城市里。到21世纪中期，世界上城市化程度较低的地区，也就是非洲和亚洲，城市人口的比例将分别提高到61.8%和66.2%。

城市化与发展进程紧密联系

Urbanization is strongly linked to the development process

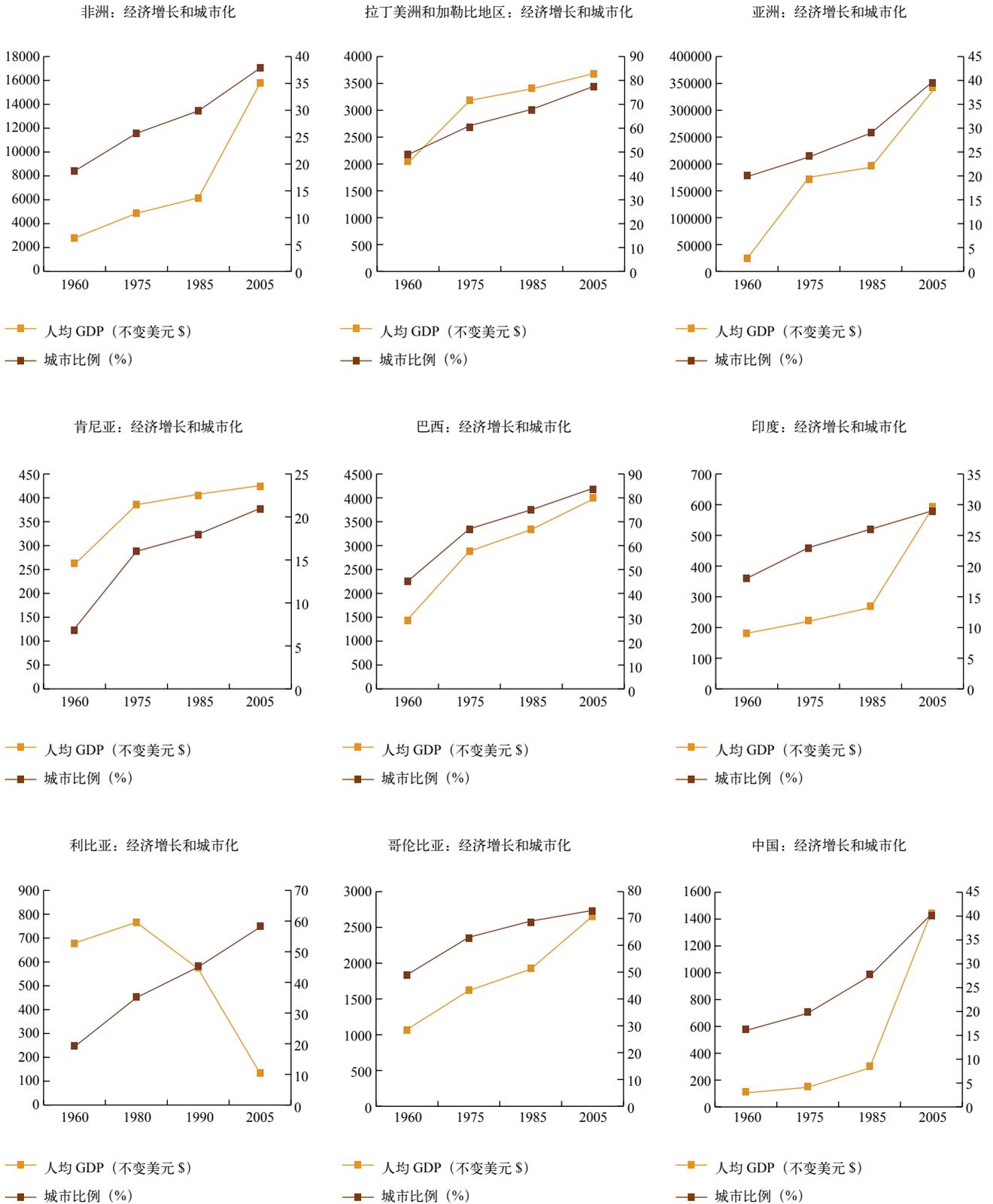
现在，世界上已经有一半人口是城市人口了，未来这个比例会更高。虽然不同国家走上了不同的经济发展道路，在不同时期进行城市改革，采用了不同的城市成



中国，苏州。即使在区域层面上，城市化与经济增长之间的联系也是密不可分的。

Suzhou, China. Urbanization and economic growth are inextricably linked even at the regional level. ©Tan Wei Ming/Shutterstock

图表1.1.1 1960~2005年经济增长和城市化——地区与城市抽样
 FIGURE 1.1.1: ECONOMIC GROWTH AND URBANIZATION – SELECTED REGIONS COUNTRIES 1960 - 2005



资料来源：联合国经社部，《世界城市化前景》(2007修订版)——世界银行、世界发展指数。
 Source: UNDESA, World Urbanization Prospects, 2007 revision – World Bank, World Development Indicators.



肯尼亚，内罗毕的基贝拉。城市化可能导致严重的不平等。
Kibera, Nairobi, Kenya. Urbanization can result in severe inequality. ©Manoocher Deghati/IRIN

长模式，但很显然，城市化是发展进程中不可避免的一个结果。真正的挑战在于，政府采用何种能将城市化进程最大化的政策。

一个国家的城市化程度，可根据城市人口在全部人口中所占的比例衡量，这也是一个很好的财富指标。大多数人均收入高的国家城市化程度最高，正如大多数人均收入水平低的国家也是城市化程度最低的几个国家。事实清楚地表明，随着一个国家城市化程度的提高，它的人均收入也趋向增长，如图表1.1.1所示。在本次抽样调查中，只有深受内战之苦的利比亚人均收入减少、城市人口则增加，这表明国内冲突（这是一个特殊案例，战争驱使成千上万的农村人口逃亡到城镇）对经济增长可以产生非常严重的影响。

亚洲的情况清晰地体现了城市化与经济发展之间的联系，在那里，快速的城市化进程已经成为发展的动力机制背后的主要因素，同时也在在这个过程中为总体上减少贫困做出了贡献。⁴在拉丁美洲，经济发展和城市化有史以来就与工业化和现代化紧密相关，尽管这导致了国家之间和国家内部严重的不平等。在非洲，城市化和经济发展之间的联系较为薄弱，尤其是在撒哈拉以南的国家；然而，最近的研究显示，在大多数非洲国家，正如其他地区的普遍情况一样，这两个可变因素之间出现了积极的联系。⁵比如，卢旺达在严重的内战后进行重

建，到20世纪90年代后期，它的年均城市发展率达到了17%。2000~2005年间，这一速度减缓下来，但仍维持相当高的7%，2005~2010年间（据估计）则为4%。同时，卢旺达在过去10年里的经济快速增长与健康的经济因素齐头并进，从2002年起，年均增长率保持在3%到9%之间。⁶尽管目前卢旺达只有不到20%的人口为城市人口，但这个比例到2030年应可达到30%，相比之下，它的邻国乌干达和布隆迪只能达到20%。⁷

城市化和经济增长之间不可分割的联系，不仅体现在国家层面，还体现在个体国家内部。经济增长的地区有快速城市化倾向，而那些城市化速度较快的地区又往往有更高的经济增长率。中国东部沿海城市就是很好的例子，其他如菲律宾的首都地区、越南的湄公河三角洲、莫桑比克的马普托和南部地区，以及摩洛哥的丹吉尔-得土安大区，仅举几例。这些经济发展较成功的国家不仅比其他国家城市化程度高，它们的城市人口增长速度也是其他国家平均值的2~3倍。

到底是城市化作用于经济增长，还是经济增长影响了城市化，这个问题尚无定论。但是有一点很明确，就是城市化程度（或者说居住在城区的人口所占比例）与无数积极的社会成果在某几方面有着联系，比如技术的创新、不同形式的创造、经济的进步、较高的生活水平、强化的民主责任承担制度，以及妇女权利的提高。⁸

从这个意义上说，城市化可以是经济发展的积极动力，也可以是带来可喜的社会和政治成果的动力。确实，世界上发展最快的城市正有着最好的行政模式，有些还是他们各自所在国家生活质量最高的城市。⁹在以上案例中，如果生活质量或行政水平上的巨大改进没有伴随城市化进程而出现，那么，各种其他因素就会开始作祟，比如极端的不平衡、冲突、不足或低效的政策，它们会阻碍发展，或使之大幅倒退。

新的城市组合：超级都市圈、城市走廊和城市地带

Novel urban configurations: Mega-regions, urban corridors and city-regions

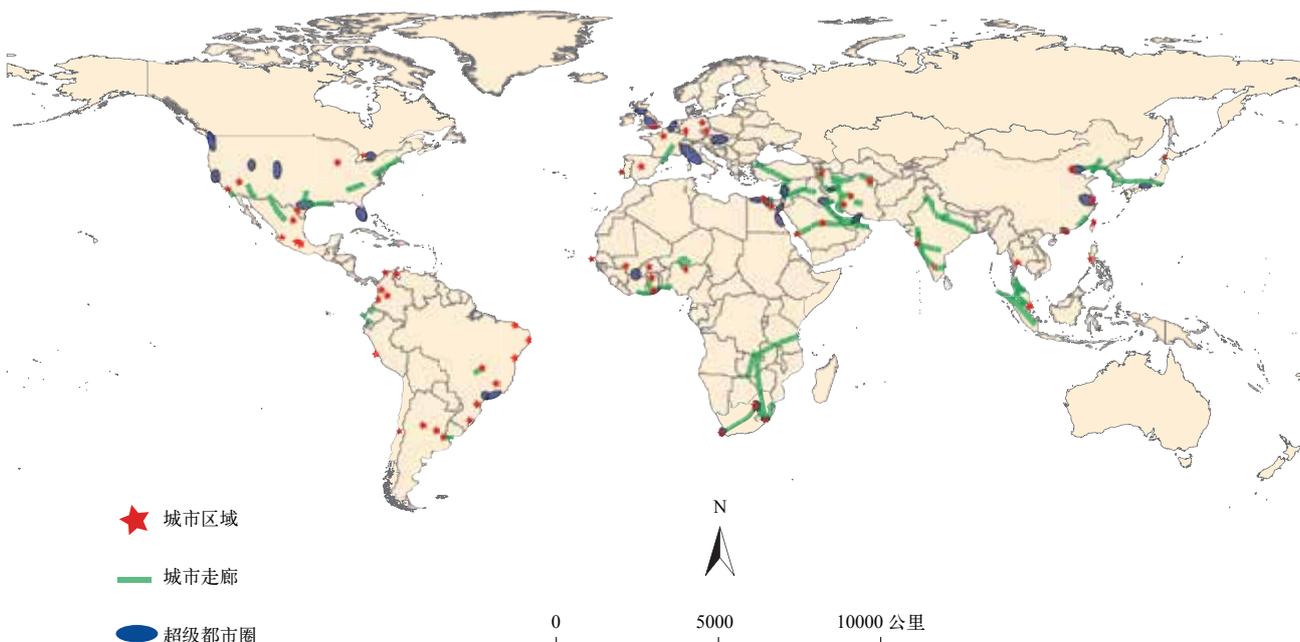
随着世界城市化程度越来越高，新的居民往往按照目前的主流模式持续地分散到各个规模的城市里。¹⁰不过，在有些情况下，城市会汇集到一起，形成巨大规模的城市居民点。这些新的构造以超级都市圈、城市走廊和城市地带（见地图1.1.1）的形式出现。超级都市圈是自然的经济单位，由地理上相连的大都市区及其他地域集团的成长、汇集和空间扩张而形成。¹¹它们是多中心的都市集群，被低密度的腹地所环绕，其人口增长速度远远高于各自所在国家的总体情况；¹²另一方面，城市走廊以城市空间的线性连接为特点，这种连接是由交通网络形成的。¹³其他有活力和有战略的城市正在向自己的行政界限之外延伸，并将它们自己的腹地聚合在一

起，形成了成熟的城市场域。¹⁴这样的城市构造正在世界的不同地方出现，形成空间广阔的单元，由经济、政治、社会文化和生态系统来界定它们的领土和功能边界。¹⁵所有这些城市构造——超级都市圈、城市走廊和城市地带，正在成为全球和地区经济的新动力。

如今，超级都市圈的人口已经超过了任何一个超大城市或元城市（联合国人类住区规划署将人口超过2000万的城市定义为元城市），它们的经济产出是巨大的。比如，中国香港—深圳—广州超级都市圈的人口约为1.2亿，而日本东京—名古屋—大阪—京都—神户超级都市圈的人口据估计会在2015年达到6000万。¹⁶巴西从圣保罗到里约热内卢的超级都市圈有4300万人口。尽管超级都市圈在北美和欧洲分布更广，但如今也在亚洲和世界其他地方成形，它们是一些快速聚集的城市，典型特征为随之而来的超高人口集中度、大市场、强大的经济实力、重要的创新项目和大量的技术工人。最近的研究表明，全世界40个最大的超级都市圈的面积只占全球可居住面积的很小一部分，人口不到全世界人口的18%，然而却产生了全球66%的经济活动和大约85%的技术和科学创新。¹⁷

相反，城市走廊则呈现出一种空间的组织形式，带有特定的经济和交通目标。在城市走廊里，几个不同规模的城市中心沿着交通路线连接成线形的发展轴线，通常也和

地图1.1.1 全球城市区域、城市走廊和超级都市圈抽样
 MAP 1.1.1: SELECTED GLOBAL CITY-REGIONS, URBAN CORRIDORS AND MEGA-REGIONS



资料来源：联合国人类住区规划署地区办公室，2009。
 Source: UN-HABITAT Regional Offices, 2009.



日本，东京。东京—名古屋—大阪—京都—神户超级都市圈人口有望在2015年达到6000万。
Tokyo, Japan. The Tokyo-Nagoya-Osaka-Kyoto-Kobe mega-region is likely to host 60 million by 2015. ©Ssguy/Shutterstock

一些超大城市连接在一起，围绕着它们的腹地。一些边缘地区的新发展增长速度最快，城市转型也最迅速。印度一个正在发展中的工业走廊就是范例，它位于孟买和新德里之间，总长1500公里，从贾瓦哈拉尔·尼赫鲁港（位于孟买）一直延伸到达德利和图拉卡巴达港（位于德里）。¹⁸马来西亚吉隆坡的生产和服务业走廊也很典型，它位于巴生河流域的卫星城区域内，一直延伸至港口城市巴生。¹⁹在非洲，巨大的伊巴丹-拉各斯-阿克拉走廊，延伸600公里，跨越四个国家，是西非地区经济的动力。²⁰另一城市走廊是从北京经平壤和首尔直到东京的长达1500公里的地带，它连接了人口最少20万的至少77个城市。9700多万人生活在这个城市走廊内，它实际上连起了四个国家的四个独立的都市，如同将它们合为一体。²¹

城市走廊正在改变大大小小的城市乃至城镇的功能，并在这一过程中刺激了这个带状发展区域沿线的商业、房地产开发和土地价值，它还改善了城市间的联络模式，创造了城市互相依存的新方式，带来了地区经济发展的增长。不过，在有些情况下，城市走廊强化了现存的经济中心的纽带作用，而不支持更分散的空间发展，可能导致严重的城市首位现象和不平衡的地区发展。

城市区域的规模甚至更大，因为其中的主要城市已延伸到了其正式的行政界限之外，吞没了其他小的城市和城镇。在这个过程中，它们吸收了环城市地区和农村腹地，有时候还合并其他中间城市，最终形成被称为“城市区域”的结构。由于块状经济和相对优势，在过去的二三十年内，很多这样的城市区域发展得极为庞大。比如，泰国的曼谷地区有望在2020年从它现在的中心再扩张出200公里，人口也会比现在的1700万多出许多。巴西的圣保罗大都市已经扩展到8000多平方公里，人口达1640万。²²南非的好望角城市区域，如果算上每日的通勤距离，全范围已达到100公里。一些这样的城市区域，无论地域面积还是人口，都已经超过了比利时、捷克共和国或荷兰等整个国家。

超级都市圈、城市走廊和城市区域反映了城市发展和经济活动的新模式之间新兴联系。这些地区系统正在创造出新的城市等级，而系统中所涉及问题的规模、范围和复杂性要求城市管理和行政采用新颖的协调机制。世界银行列出了这些城市结构所面临的三个主要问题，即：

- 协调，“城市发展的构想要与区域和次区域的发展并行，而非经济空间里孤立的环节”，这个过程需要集合大都市、地区乃至全国的规划者来共同努力；

- 更宏观的地区规划与发展计划，“这要把城市的具体功能（比如固体垃圾处理、机场、技能培训中心等）分散到不同的连续区域内，而不是集中在一个大城市里”；
- 应对水平的财政差异，更具体地说，是要“设计能够在同一地区的城市间进行财政资源转移的机制”。²³

郊区城市化更为普遍

Suburbanization is becoming more prevalent

越来越多的人，尤其是年轻家庭和富裕的中年人，住到了卫星城、郊外住宅区或郊区城镇，他们看好的是，那里的食宿成本比中心地区更可承受，人口密度低，从某些方面来说生活质量更高。在有些情况下，除了居民对城郊生活方式的偏爱以外，城市的扩张还由一些其他因素触发。它们包括：土地规范危机，城区外围地带缺乏管控，因土地再分配规划控制薄弱导致的各种形式的投机行为，通信技术和服务的改进或扩展，以及更大的人口流动性。郊区城市化背后的另外一些因素正是管理薄弱的城市所有的特点，比如污染、交通拥挤、缺少停车场和糟糕的公共福利设施。导致空间扩展的原因还有遍及大城市中心的生活方式的变化，这一变化是由消费模式的全球化推动的，反过来又为世界不同地区带来了同质性。²⁴

城郊的城市化成长模式一直都与北美城市密切联系在一起；不过，在过去10年里，有迹象表明，城郊城市化或被认为是“水平扩张”的方式，或曰城市蔓延，正出现在世界上很多大都市里。城市蔓延一直是一个描述城区失控扩张的贬义词，它的特征是以低密度发展为目的，对土地进行贪得无厌的消耗。尽管在世界上不同的城市里，城市蔓延呈现出不同的形式，但它一般出现在人口增长偏离城市物理扩张的时候。美国洛杉矶大都市区就是一个经典案例：在1970~1990年间，它的人口增长了45%，而面积却扩张了300%。²⁵随着房地产开发商对城市之外“世界级生活方式”的推销，城市蔓延也越来越多地出现在发展中国家。1970~2000年在墨西哥的瓜达拉哈拉所做的研究表明，这个城市的面积增长速度比人口增长速度快1.5倍。²⁶类似的研究还表明，城市蔓延正在吞噬大量的土地，这个现象出现在许多不同的城市里，比如马达加斯加的安塔那利佛、中国的北京、南非的约翰内斯堡、埃及的开罗和墨西哥的墨西哥城，仅举几例。

无论在发展中国家还是发达国家，蔓延包含四个方面：因低密度发展而来的人口稀疏分布；居住区和商用



开罗和洛杉矶：城市蔓延的两面。

Cairo and Los Angeles : the two faces of urban Sprawl. ©Dumitru/Shutterstock and iofoto/Shutterstock

区在空间上分离；道路系统以延伸过长的街区和增益差为特征；缺少定义明确的、繁荣的活动中心，比如“闹市区”和市中心。另外一些与城市蔓延相关的典型特征包括，交通过度依赖机动车而缺少其他选择；住房的选择相对单一；城市空间不为行人考虑。²⁷比如，大多数南非城市主要通过新住宅区的发展而扩张，这些住宅区超出了城市的外围，相对来说未经规划。因此，城市的周边由新开发的住宅区构成，它们之间被卡车车道或空地分隔孤立开来。

在很多发展中国家，城市蔓延在同一个城市里产生了两种主要的、互相对立的构造：（1）一种形式是“边缘化”，以城市周边大面积地区的不正式和非法土地使用为特征，同时还缺少基础设施、公共设施和基本服务，也没有公共交通系统和足够的交通线路；（2）另一种形式是“城郊蔓延”，以中高收入人群的住宅区和高价值的商业及零售建筑群为特征，它们之间由私人交通系统，而非公共交通系统很好地连接。多数情况下，居住区与大型商业中心一起共同设立在主要高速公路沿线。²⁸在一些发展中国家，城市蔓延是贫困，而非富足的产物：由于城市里缺少可负担的住房条件，非正式的、无规划的居民点就在城市边缘繁衍开来。从这个意义上说，城市蔓延正是由于政策缺乏对目前的城市问题（贫民区、土地、服务、交通）的关注而引起的，尤其是对城市增长没有足够的估计，包括城市化中穷人的土地分配问题。在发展中国家，拒绝给予城市贫民永久土地使用权，是与城市蔓延相联系的“边缘化”背后的主要因素之一。²⁹

从社会和空间角度看，城市蔓延加剧了城市分化。它不仅对公共基础设施和城市的可持续发展有负面影响，而且还影响到了社会凝聚力，往往会加剧社会的隔离与分化。社会团体在空间上的分化，尤其是来自社会经济地位的分化，导致了城市、大都市区域、荒废的城市中心和郊区的不同部分产生了财富和生活质量上的空间差异。一言以蔽之：蔓延是分化的城市的症状。发展中国家郊区城市化的出现，通常是作为对糟糕的行政管理、缺失的规划和不足的福利设施的逃避。“富人和穷人都逃离城市”³⁰，这个现象引起了更进一步的物理和社会空间的分离。

城市蔓延有着非常广泛的含义。在大多数情况下，它会使公共基础设施、住宅和商业发展的成本增加，会增加交通系统的成本，降低它的有效利用率，最后导致高能耗。蔓延的大城市地区比规划紧密的城市要消耗更多能源，也需要更多的物质投入，比如金属、水泥和沥青，因为住所、办公地和公共设施相互间距离很远。³¹城市蔓延也给城市带来了财政难题，因为这涉及城市行政领域之外的地方。虽然税收的获益者是郊区政府，但是郊区居民所使用的日常服务却是由市政府或镇政府买单的。

更有甚者，在很多地方，随着新开发项目占用了耕地，城市蔓延还导致了主要耕地的流失。由于缺乏合理的规划，城市蔓延还导致了一系列的环境资源退化。比如，拉丁美洲的城市蔓延已经使不少城市周边的环境敏感地区遭受了巨大破坏，包括巴拿马城及其周边的运河区、加拉加斯及其邻近的海岸线、哥斯达黎加圣何塞及其山区、圣保罗及其周边水域。面向城市周边地区的穷

人的非正式服务（短期内对于穷人而言，长期内对于城市而言）也很浪费和昂贵，同时也是导致城市功能障碍的非常重要的原因。

多样的城市发展模式 Divergent Urban Growth Patterns

虽然全世界许多城市的城市化和城市发展模式有鲜明的相似性，但是在不同地区，城市化模式也存在巨大差异，个别国家和城市发展的程度、步伐和本质甚至变化更大。本节讨论世界上不同地区最鲜明、最独特的城市化及城市发展模式。

各地区没有统一的“临界点”

No uniform “tipping point” across regions

2008年的某一时期，也是人类历史上的第一次，世界的城市人口超过了农村人口。尽管总体上住在城市中心的人多于住在农村的人，但并不是所有地区都已经历了自己的城市转型。事实上，有些地区在今后的二三十年内都不会达到城市人口的“临界点”（见表格1.1.1）。

在较发达地区（欧洲、北美洲和大洋洲），从农村人口占大多数向城市人口为主转变的临界点出现在20世纪50年代，而有些国家，比如美国，这个临界点早在20世纪初就出现了。³²发展中国家和地区中，第一个、也是

表1.1.1 各地区的城市化水平和临界点（城市人口与农村人口对比）

TABLE 1.1.1: URBANIZATION LEVEL PER REGION AND TIPPING POINT (URBAN VS. RURAL POPULATION)

地区	2010（年）前 临界点	2010 城市化（%）	2010（年）后 临界点	2050 城市化（%）
世界		50.6		70
发达地区	1950前	75		86
欧洲	1950前	72.6		83.8
东欧	1963	68.8		80
北欧	1950前	84.4		90.7
南欧	1960	67.5		81.2
西欧	1950前	77		86.5
次发达地区		45.3	2020	67
非洲		40	2030	61.8
撒哈拉以南的非洲		37.3	2032	60.5
东非		23.7		47.6
北非	2005	52		72
南非	1993	58.8		77.6
西非		44.6	2020	68
亚洲		42.5	2023	66.2
东亚		48.5	2013	74.1
中南亚		32.2	2040	57.2
东南亚		48.2	2013	73.3
西亚	1980	66.3		79.3
拉丁美洲和加勒比地区	1962	79.4		88.7
中美	1965	71.7		83.3
南美	1960	83.7		91.4
其他地区				
北美	1950前	82.1		90.2
大洋洲	1950前	70.6		76.4

资料来源：联合国经社部，2008b；联合国人类住区规划署，2009。
Source: UN DESA, 2008b and UN-HABITAT 2009.

唯一一个在2008年之前城市人口就占主导地位的地区是拉丁美洲和加勒比地区，从20世纪60年代早期开始，那里已经有至少一半的人口住在被正式指认为“城市”和“镇”的地方。这种演化是由三个显著的因素互相作用带来的：（1）非常不平等的农业结构，几乎没有能力留住农村人口；（2）政治上的中央集权制，把权力集中在各个国家的首府；（3）倾向于进口替代的政府政策（有些国家从20世纪30年代开始，有些始自50年代）。³³相对较早的城市化趋势也比较明显地出现在另两个发展中地区的次区域，即南部非洲和北非，尽管它们尽了很大努力来阻止城市化，但还是分别在1993年和2005年达到了“城市临界点”。³⁴

如今，世界上不同地区都处于城市化进程的不同阶段。北美洲是一个极端，该地区住在城市地区的人口比例最高，达到了82.1%。第二名是拉丁美洲和加勒比地区，第三名是欧洲，它们的城市人口比例分别达到了79.4%和72.6%。处在城市化进程另一端的是非洲和亚洲，它们的城市居民比例在全世界最低，分别只有40%和42.5%的人口住在城市地区，大大低于世界平均的50.6%。

北欧是全球城市化程度最高的次区域，到2010年，预计平均84.4%的人口会居住在城市地区。排名第二位的次区域是南美洲，有83.7%人口居住在城镇，比排在第三的北美略高一点。接下来，城市化程度最高的是西欧（77%）。在城市化进程的另一端，东非目前排在最后，到2010年，预计只有23.7%的人口居住在城市地区。在中南亚，这个比例稍微高一些（32.2%），而东亚和东南亚的城市化比例一直比较低，这两个次区域的城市人口所占比例都正好低于50%（见表格1.1.1）。

这里要注意的是，不同地区的城市化比例和趋势，必然在很大程度上受到各国对于什么可算作“城市”或“城市区域”的官方定义的影响，这也反过来严重地影响到地区和国家之间的可比性。什么才算城市地区，各个国家的定义各不相同。比如，在乌干达，一个人口超过2000人的居民点就可算作城市，而尼日利亚和毛里求斯的基准高出10倍；在中国，人口超过3000的居民点被看作“城市化的”，只有人口超过6万的地区才能被定义为真正的城市。城市地区的定义还受到它们的行政和法律功能的框定，这进一步使城市居民点的所指复杂化。

考虑到定义的难度，以及许多连续的城市化程度把真正的农村地区和主要城市分割开来的这个事实，“城市化的亚洲”和“城市化的非洲”的临界点预计分别会

在2023年和2030年出现。中南亚，这个亚洲城市化程度最低的次区域，要到2040年才能实现城市化转型，这主要是因为这个地区的两个大国——印度和孟加拉国，如今每10个人里仍有7个人还住在农村地区。在非洲城市化程度最低的地区，东部次区域，城市化与工业化或现代化目前还没有形成紧密的联系，³⁵这个地区的人口到2050年仍主要为农村人口，据估计，届时仅有47.6%的人口居住在城市区域。不过，这个次区域正在经历巨大的人口和社会变革，有着目前世界上最高的城市增长率（2000~2005年间为3.87%）。这就需要制定能积极应对目前城市化挑战的地方性和国家性政策。

到2050年，70%的世界人口将有可能住在城市环境中。这方面，在具体预测中出现的一些新模式值得注意。南美将会成为世界上城市化程度最高的地区（91.4%），其次是北欧（90.7%）和北美（90.2%）。到21世纪中叶，非洲（61.8%）和亚洲（66.2%）仍然会是城市化程度最低的地区：略低于全球平均水平70%。必须强调的是，在这两个大洲，现在已经较为城市化的次区域——非洲北部和南部以及东亚和西亚——城市人口的比例会进一步增长，到2050年，它们各自的城市人口比例会高于欧洲目前的数据。

到2050年，拉丁美洲和加勒比地区，尤其是南美的城市人口比例预计将成为世界最高，这个事实或多或少是对城市化代表总体发展水平的概念的挑战。³⁶尽管有着定义上的困难，并且要考虑到城市数据不一致、城市预计缺乏调整因素等情况，但在今后四五十年里，南美次区域的有些国家将会先于其他国家大幅度减少贫困和不平等，达到现在发达国家的标准。虽然，到2050年，次区域的人类发展指标未必能排在世界前列，人均GDP也不一定成为世界最高；但是，该区域在人类发展指标方面确实大有前途：人均寿命将与北美相当，婴儿死亡率将会是发展中地区内最低的。³⁷此外，拉丁美洲和加勒比地区城市化模式的结构变化，以二线城市数量的快速增长和城市首位度现象的减少为特征，这是那些必定能为二线城市带来繁荣的地区的另一显著特征。

不是所有发展中国家城市人口都有快速增长

Not all cities in developing nations are experiencing rapid population growth

到21世纪中叶，发展中国家和地区的总城市人口会是现在的两倍以上，从2010年的25亿增长到2050年的53亿。³⁸仅在1995~2005年间，发展中国家和地区的城市人口每周平均增长1200万，也就是每天约增长16.5万。³⁹并



秘鲁，利马。到2050年，南美洲将成为世界上城市化程度最高的地区，91.4%的人口将居住在城市地区。

Lima, Peru. By 2050, South America will be the most urban region in the world with 91.4 per cent of its population residing in urban areas. ©Yory Frenklakh/Shutterstock

不是所有的城市都参与了这一快速的增长，这样的增长速度也并非无前例或失控。

很多城市，包括加尔各答、钦奈、累西腓、圣地亚哥、蒙特雷、阿尔及尔、亚历山大、马普托和卢萨卡，每年的增长速度相对较低（1%~2%），并且未来几年里增长速度可能放得更慢。令人略感诧异的是，不少发展中国家的城市人口反而在减少（尤其是中心地区），比如拉巴特、拉巴斯、贝洛哈里桑塔、圣路易斯波托西、登州、马杜赖、万隆和马尼拉，仅举几例。

另一方面，最近的超过4%的高增长速度已经快速地改变了发展中国家和地区中的许多国家，包括巴马科、阿布贾、金沙萨、瓦加杜古和萨那等，这意味着以目前的趋势，它们的人口会在今后17年里翻倍。由于超过8%的非凡的年均增长速度，那些扩张最快的城市的人口在不到8年的时间里翻了一倍（见图表1.1.2~图表1.1.4）。中国的一些城市，如深圳和商丘，在20世纪90年代，每年的人口增长速度超过了17%。

在非洲，城市的快速扩张现象十分普遍，有13个地

区每年增长速度超过4%。在2005~2010年间，非洲的城市增长率为全世界最高——平均每年增长3.3%——而这个速度在今后15年内都会居高不下。另一方面，亚洲和拉丁美洲城市的人口增长速度正在放慢，并且会在今后的10年内继续减慢。

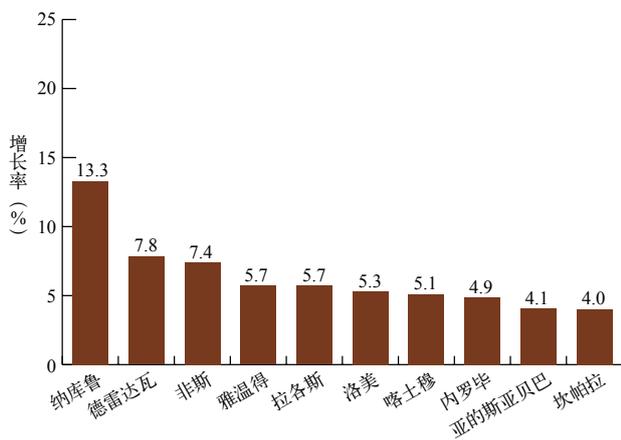
总体而言，高速度城市增长仍然是发展中国家和地区城市变化的主要特征，1996~2006年间的年平均增长率为2.5%。⁴⁰然而，并不是所有城市都是这个情况。每100个发展中国家城市里，有15个城市以每年超过4%的速度在增长，相比之下，有32个城市的增长速度为2%~4%。另一方面，一半以上的城市（100个中的53个）增长则相当缓慢：22个增长率为1%~2%，19个增长率低于1%。另外，1990~2006年间，11.4%的城市的经济和人口都出现了倒退。城市人口减少在发展中国家和地区是个相对较新的现象，虽然这一现象还不像在发达国家那样普遍——多达40%的发达国家城市的人口出现负增长，⁴¹不过，人口收缩倒有可能为发展中国家和地区刚开始展现的新的城市趋势铺平道路。



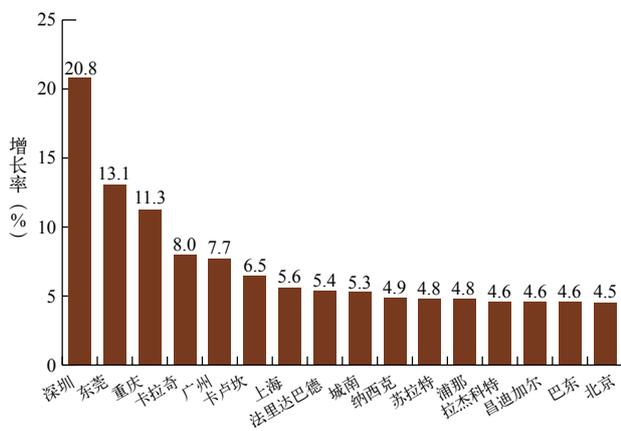
菲律宾，马尼拉。亚洲城市的人口增长速度在减缓，马尼拉的人口数量实际上在减少。

Manila, Philippines. Population growth is slowing down in Asian cities, and in Manila numbers are actually declining. ©Shadow216/Shutterstock

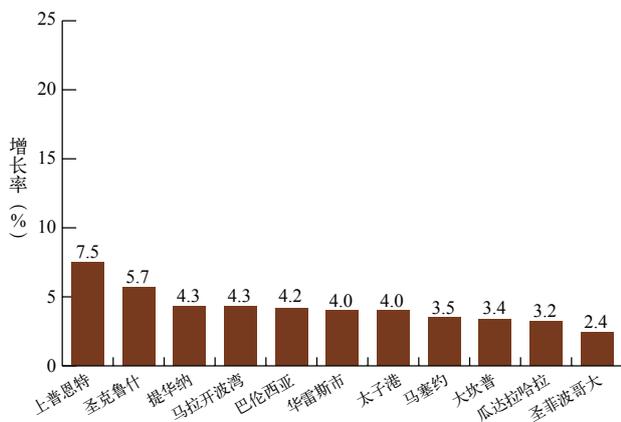
图表1.1.2 1990~2006年间快速增长的非洲城市平均年增长率抽样 FIGURE 1.1.2: AVERAGE ANNUAL GROWTH RATE OF SELECTED FAST GROWING CITIES IN AFRICA BETWEEN 1990 AND 2006



图表1.1.3 1990~2006年间快速增长的亚洲城市平均年增长率抽样 FIGURE 1.1.3: AVERAGE ANNUAL GROWTH RATE OF SELECTED FAST GROWING CITIES IN ASIA BETWEEN 1990 AND 2006



图表1.1.4 1990~2006年间快速增长的拉丁美洲和加勒比地区城市平均年增长率抽样 FIGURE 1.1.4: AVERAGE ANNUAL GROWTH RATE OF SELECTED FAST GROWING CITIES IN LATIN AMERICA AND CARIBBEAN REGION BETWEEN 1990 AND 2006



资料来源:《人口年报》(Demographic Yearbook), 1990~2006。
Source: Demographic Yearbook, Various Years 1990 - 2006.

专栏1.1.1 城市增长率高,但东非的绝大部分仍为农村 BOX 1.1.1 HIGH URBAN GROWTH RATES, BUT EASTERN AFRICA REMAINS PREDOMINANTLY RURAL

尽管东非有些国家有着世界最高的城市增长率,但东非仍然是全球城市化程度最低的地区,而且直到21世纪中叶才会开始城市转型。2007年,该地区只有22.7%的人口被归为“城市”人口,而有些国家的比例更低。城市化程度最低的国家包括布隆迪(10.1%)、埃塞俄比亚(16.6%)、卢旺达(18.2%)和乌干达(12.8%)。值得注意的是,收入水平和人类发展指标相似的国家城市化程度较高,比如西非的贝宁和中非的安哥拉—分别为40.8%和55.8%。

2005~2010年间(估计),东非每年的城市增长率为从最高的布隆迪的6.8%到最低的塞舌尔的1.4%不等。有相对较高的、即高于4%的城市增长率的国家为厄立特里亚、埃塞俄比亚、马拉维、莫桑比克、卢旺达、索马里和乌干达。必须注意的是,虽然大多数东非国家在今后10年里预计会经历城市人口增长率的下降,但也有几个国家反而会面临城市人口的激增。比如,肯尼亚在2005~2010年间(估计)每年增长率为3.9%,而这个速度可能在2015~2020年间加快至4.2%。相似地,乌干达的城市增长率预期在未来10年里必然会有大幅提高,从现在的4.4%上升到5%以上。

然而,东非的城市增长率虽然高,却还远未达到“临界点”,跨过这个临界点,则意味着一个国家人口的绝大部分为城市人口。联合国预计,到2030年,这个地区的城市人口将只占总人口的33.7%。就大多数国家而言——除了已经高度城市化的国家,如吉布提、毛里求斯、留尼汪岛和塞舌尔等——这个转型只能出现在2040年之后,莫桑比克、索马里和津巴布韦除外,它们的转型预期出现在2030年。

东非的低城市化程度是由一系列原因引起的,包括:工业化程度低;过度依赖温饱型农业;土地政策不足或过时、缺少亲城市化的发展策略;对二线城市和小城市的投资不足;过去限制人口从农村向城市迁移的殖民主义政策;在应对“城市问题”和把城市和城镇转变为国家经济增长的动力方面,明显缺少政治意愿。

在城市化程度最低的几个东非国家,城市化进程还有另外一个特点,即“分裂的忠诚”——这一冲突体现在,一方面,人们要求自己要有社会忠诚度,对祖传的农村土地负责,或忠于族群和家庭的纽带;另一方面,则有适应和参与现代的、城市化中的世界的需要。这个现象束缚了很多农村移民,他们不能全身心地拥抱城市,将之当作自己的家,也没有心思与地方政府交战,争取更好的服务和权利。因此,这个地区的很多城市只能被表述为“被移植的村民”之家,它们的居民还需要进一步转变为真正的城市居民,使自己对城市的忠诚、投入、谋生之和对未来的憧憬,与自己所生活的城市密切地联系在一起。

资料来源:联合国经社部,2008b; Warah, 1999。
Sources: UN DESA, 2008b; Warah, 1999.



内罗毕。肯尼亚的城市人口增长率预计在2015~2020年间将提高到4.2%。

Nairobi. Kenya's urban population growth is expected to accelerate to 4.2% between 2015 and 2020. ©Attila JÁNDI/Shutterstock

本章注释

- 1 All urban data are from UN Department of Economic and Social Affairs (DESA), 2008b, unless otherwise indicated.
- 2 Cohen, 2004.
- 3 UNDESA, 2008b.
- 4 Asian Development Bank, 2008.
- 5 Njoh, 2003.
- 6 Central Intelligence Agency, n.d.
- 7 "Urban population" refers to the "de facto population living in areas classified as urban according to the criteria used by each area or country". UN DESA, 2008.
- 8 Kasarda & Krenshaw, 2006.
- 9 Satterthwaite, 2007.
- 10 Cohen, 2004.
- 11 Florida, 2008.
- 12 Florida et al., 2007.
- 13 Whebell, 1969.
- 14 Jacobs, 1961.
- 15 Knight, 2008.
- 16 Asian Development Bank, 2008.
- 17 Florida, et al., 2007.
- 18 Noronha, 2007.
- 19 Brunn, et al., 2003.
- 20 UN-HABITAT & United Nations Economic Commission for Africa, 2008.
- 21 Yeung & Lo, 1996.
- 22 Cohen, 2004.
- 23 Indermit & Homi, 2007.
- 24 Ojima & Hogan, 2009.
- 25 Ojima & Hogan, 2009.
- 26 Fausto Brito, 2008.
- 27 European Environmental Agency, 2006.
- 28 In some cases exclusive, gated communities are virtually "cities within cities", often housing their own schools, malls, churches or mosques and, of course, the essential 18-hole golf course. Refer for instance to Douglass & Liling, 2007. "Globalizing the City in Southeast Asia: Utopia on the Urban Edge "The Case of Phu My Hung, Saigon", IJAPS, Vol. 3, No. 2, November 2007, downloaded the 11/11/2009 from [http://www.usm.my/ijaps/articles/1%20douglas\(1-42\)1.pdf](http://www.usm.my/ijaps/articles/1%20douglas(1-42)1.pdf).
- 29 W. Corbett, personal communication, 21 November, 2009.
- 30 D. Shehajeb, personal communication 2009.
- 31 McElfish, 2007.
- 32 Science Daily, 2007.
- 33 J. Rodriguez, personal communication, 23 October, 2009.
- 34 UNDESA, 2008b.
- 35 UN-HABITAT & United Nations Economic Commission for Africa, 2008.
- 36 Sharma, 2003.
- 37 UN-HABITAT, 2008. [SWCR].
- 38 UN DESA, 2008b.
- 39 Figures based on calculations using World Urbanization Prospects: The 2007 Revision Population Database, urban population of the less developed regions between 1995 and 2005. See <http://esa.un.org/unup/>.
- 40 UN-HABITAT elaborations, using Demographic Yearbook, UN Statistical Division, 1990-2006. The Demographic Yearbook details the population of capital cities and cities of 100,000 and more for the latest available year and mainly on "city proper". On the other hand, the World Urbanization Prospects data (City Population and City Population Growth Rate) in the Statistical Annex details data on urban agglomerations (i.e. City proper plus suburban fringes) with 750,000 inhabitants or more.
- 41 UN-HABITAT, 2008.



1.2

城市财富 The wealth of cities

城市—国家网络 The City-Nation Nexus

国家的繁荣与其城市的繁荣息息相关。没有哪个国家未经城市化就能达到持续的经济增长和快速的社会发展。证据显示，一个国家从低收入国家转变为高收入国家，总是伴随着其农村经济向城市经济的转变。¹

由于超凡的生产力，城市里的企业为国内生产总值（GDP）作出了巨大贡献。有些国家，比如韩国、匈牙利和比利时，仅一个城市就能创造全国财富中最可持续发展的那部分——首尔几乎创造了一半的国家财富，布达佩斯和布鲁塞尔约45%，²其他国家则是几个城市共同创造绝大部分的国内生产总值。比如，在南非，6个总人口占全国31%的城市，创造的GDP高达全国的55%；³ 2004年，在印度和中国，5个最大的城市创造出约15%的国内生产总值——这是这些城市按人口所占比重应创造的总值的三倍。⁴

城市具有使国家富强的潜力，因为它们形成了具有规模和相似性的经济体，能够使经济增长更有效。城市的高密度降低了交通成本，使用于公共基础设施和服务上的公共投入更为合理，并加速了知识的产生和传播，这些都是发展的重要因素。无论是城市加速了经济的增长，还是城市是经济增长的产物，无可辩驳的是，无论是对于各国，还是对于世界经济的贡献，城市已成为经济活动的主要舞台。

表1.2.1和图表1.2.1显示了发达国家和发展中国家的几个城市与全国相比，在土地面积、人口、生产总值（GDP）上所占比重。所有例子都表明，这些城市的经济产出都远远高于各自的土地投入。另外，除了一个城市以外，所有表中的城市创造的生产总值所占国内比

现状速览 Quick Facts

1. 城市化和经济增长经常同时发生，然而，不平等的利益和机遇分配仍然是一个挑战。
2. 如今，城市人口增长的主要原因是自然增长，而不是农村往城市的人口迁移，撒哈拉以南的非洲也是这样的情况。
3. 如果在城市化的同时经济增长衰微，那么城市化的结果不是贫困的减少，而是穷人在城市的集中。
4. 人均收入最高的国家往往是城市化程度最高的，而低收入国家则是城市化程度最低的。

应对政策 Policy Points

1. 城市具有使国家富强的潜力，因为它们形成了大规模、相似的经济体，能创造强化的生产力。
2. 如果施行有效的政策，经济不断增长的城市中心可以成为真正的贫困克星，它们还能大幅减少农村贫困。

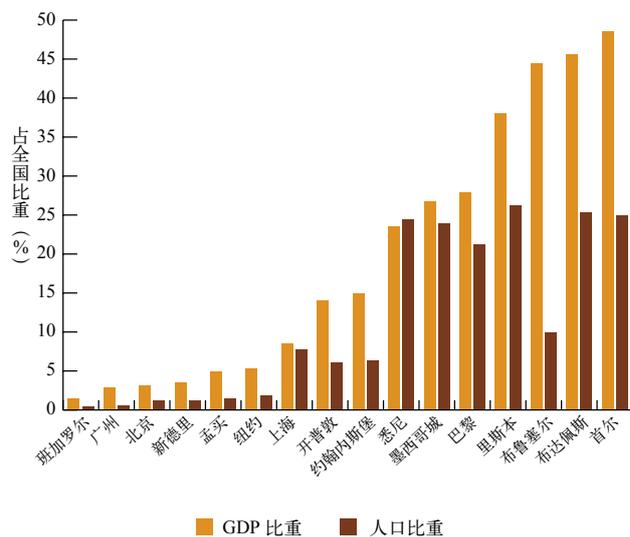
重都高于各自所占的人口比重。广州和布鲁塞尔是最有说服力的例证，它们的生产总值在全国的比重分别是各自所占的国内人口比重的5倍和4.4倍。⁵唯一的例外是悉尼，它所创造的GDP比重低于其人口在澳大利亚总人口上所占比重。

不过，仅注意城市地区的GDP成绩是会引起误导的。城市，往往是以城市群，而不是独立的地区，来形成一个整体的经济体，继而发动了自我强化的、渐增的成长模式。⁶比如，约翰内斯堡、比勒陀利亚和东兰德就是作为一个整体的城市地带——群在经济上互相联系、互相依存的城市——而不是作为三个地理上分离的城市而发挥作用的。这三个城市有重要的地理优势：它们都离非洲最大的国际机场较近，并与德班、理查兹湾和开普敦这些港口城市，以及邻国莫桑比克的马普托和纳米比亚的沃尔维斯湾有很好的高速公路网络连接。这个“城市群”整体为南非创造了超过31%的GDP。⁷约翰内斯堡设有全南非2/3的公司总部和60%的前百强企业，这更突显了它的重要经济地位。⁸

城市还集中了全球大部分的经济活动。根据各个城

图表 1.2.1 抽样城市全国GDP和人口比重

FIGURE 1.2.1: SHARE OF NATIONAL GDP AND POPULATION OF SELECTED CITIES



资料来源：纽约、悉尼、墨西哥城、巴黎、里斯本、布鲁塞尔、布达佩斯、首尔：经济合作与发展组织，2008。班加罗尔、新德里、孟买、广州、北京、上海：van Dijk，2007。约翰内斯堡、开普敦：Naudé & Krugell，2004。
Sources: New York, Sydney, Mexico City, Paris, Lisbon, Brussels, Budapest, Seoul: OECD, 2008. Bangalore, New Delhi, Mumbai, Guangzhou, Beijing, Shanghai: van Dijk, 2007. Johannesburg, Cape Town: Naudé & Krugell, 2004.

表1.2.1 抽样城市的土地、人口和GDP所占全国比重

TABLE 1.2.1: LAND, POPULATION AND GDP OF SELECTED CITIES AS A SHARE OF THE COUNTRY TOTAL

城市	GDP比例	人口比例	土地比例	所占GDP比例与人口比重对比
班加罗尔	1.5	0.5		2.9
广州	2.9	0.6	0.1	5.1
北京	3.1	1.2	0.2	2.6
新德里	3.5	1.2	0.0	3.0
孟买	5.0	1.5	0.0	3.3
纽约	8.5	7.8	0.1	1.1
上海	13.6	1.9	0.1	7.1
开普敦	14.0	6.1	0.2	2.3
约翰内斯堡	15.0	6.3	0.14	2.4
悉尼	23.5	24.4	0.02	1.0
墨西哥城	26.7	23.9	0.1	1.1
巴黎	27.9	21.2	0.5	1.3
里斯本	38.0	26.3	3.2	1.4
布鲁塞尔	44.4	10.0	2.3	4.4
布达佩斯	45.6	25.3	0.8	1.8
首尔	48.6	25.0	0.6	1.9

资料来源：纽约、悉尼、墨西哥城、巴黎、里斯本、布鲁塞尔、布达佩斯、首尔：经济合作与发展组织，2008。班加罗尔、新德里、孟买、广州、北京、上海：van Dijk，2007。约翰内斯堡、开普敦：Naudé & Krugell，2004。
Sources: New York, Sydney, Mexico City, Paris, Lisbon, Brussels, Budapest, Seoul: OECD, 2008. Bangalore, New Delhi, Mumbai, Guangzhou, Beijing, Shanghai: van Dijk, 2007. Johannesburg, Cape Town: Naudé & Krugell, 2004.



比利时，布鲁塞尔。首都面积只占国土的2.3%，却创造了全国几乎一半的GDP。Brussels, Belgium. The capital accounts for nearly half of Belgium's GDP and only 2.3% of its land area. ©Jeroen Beerten/Shutterstock

市的生活成本（即，购买力平价，PPP）调整得出实际人均GDP，并将它们按高低排列，前25位的城市占据了2005年世界生产总值的15%。⁹将排名前100位的城市全部包括进来，这一比例将增加到约占全球GDP的1/4（见图表1.2.2）。2005年，最发达的经济大国的城市位列世界GDP排名前茅，东京、纽约、洛杉矶、芝加哥、巴黎和伦敦居于前六位。仅东京一个城市就创造了全世界GDP的2%。

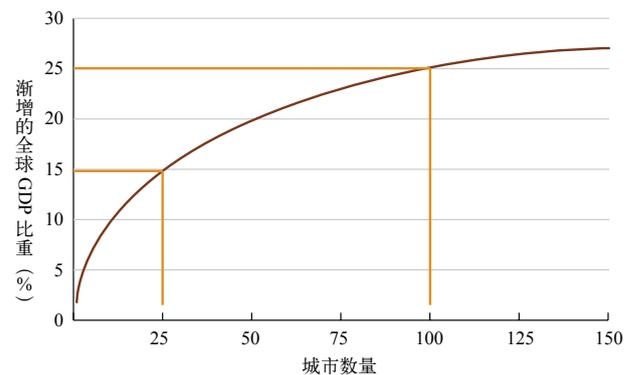
这些城市的经济实力可以和不少国家相比较。东京和纽约的GDP和加拿大或西班牙的GDP不相上下，而伦敦的GDP则高于瑞典或瑞士。发展中国家里有四个超大城市GDP目前排在全球前30之内—墨西哥城、布宜诺斯艾利斯、圣保罗和里约热内卢—占全球GDP的1.5%。快速发展的城市，如上海、孟买、伊斯坦布尔和北京预期可在2010年步入全球前30。¹⁰

一些城市对它们的国家做出的GDP贡献大于它们所占的人口比例，这正显示了城市地区的优势。具体来说，城市受益于效率增进和消费利益，它们源自地理优势、大规模的经济体和聚集经济，包括投入成本低、更容易获得专业的服务、较低的交通成本和更流畅的知识分享渠道。反之，这些优势又为城市吸引了发展最为快速的经济产业，包括服务和大规模生产—实际上，城市聚集已经是工业化的必要条件了。城市的竞争优势在发展中国家里显得更为重要，那里，内陆地区薄弱的交通和通信基础设施使城市的地理优势更为突显，使公司不仅能接触城市内更广大的国内市场，还能进入出口市场。¹¹

数据显示，以城市为主的地区的人均GDP要大大高于以农村为主的地区。平均来说，2005年，经济合作与发展组织（OECD）的成员国创造的GDP比主要为农村的地区高出了57%：30882美元对比19623美元。¹²这种关联也适用于所有OECD成员国国内的情况，只有韩国是例外，它以农村为主的地区的GDP高于以城市为主的地区：2005年分别为23886美元和16274美元。这个不同寻常的模式反映了政府政策的两面：大力的扶持使农业生产稳定，以确保食品供给；而扩展的非农业产业已经成为农村地区的主要收入来源。¹³在所有OECD国家里，以城市为主地区的人均GDP保持在较高水平。城市与农村的人均GDP差距可从日本的15%到匈牙利的210%（见图表1.2.3）。

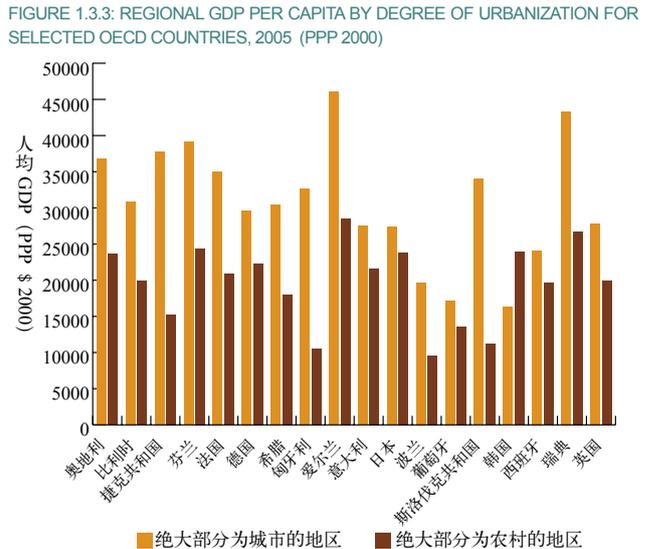
无论是城市化带来了经济增长还是经济增长引起了城市化，无需争论的是，这两者是联系在一起的。如图表1.2.5所示，在过去40年里，全世界的国家都经历

图表1.2.2 2005年最富裕城市和城市地区全球GDP比重增幅表
FIGURE 1.2.2: CUMULATIVE SHARE OF THE RICHEST CITIES AND URBAN AREAS IN GLOBAL GDP, 2005



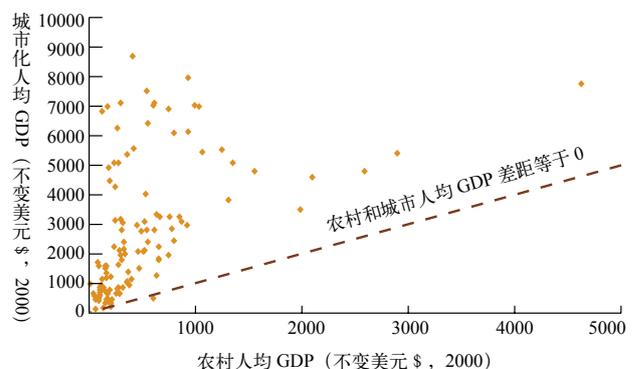
资料来源：根据各城市市长提供数据，发表日期不详。
Source: Based on data from City Mayors, n.d.

图表1.2.3 2005年OECD国家地区根据城市化程度计算的人均购买力平价2000
FIGURE 1.3.3: REGIONAL GDP PER CAPITA BY DEGREE OF URBANIZATION FOR SELECTED OECD COUNTRIES, 2005 (PPP 2000)



资料来源：根据经济合作与发展组织地区统计。
Source: Data from OECD Regional Statistics.

图表1.2.4 2005年农村和城市人均GDP（不变美元，2000）
FIGURE 1.2.4: RURAL AND URBAN GDP PER CAPITA, 2005 (CONSTANT US\$, 2000)



资料来源：世界银行，2007。
Source: World Bank, 2007.

注：农村GDP所占比重是根据农业比重估算的，城市GDP所占比重是根据制造业和服务业的GDP比重总和计算的，再分别除以农村和城市人口，最后得出农村和城市人均GDP。

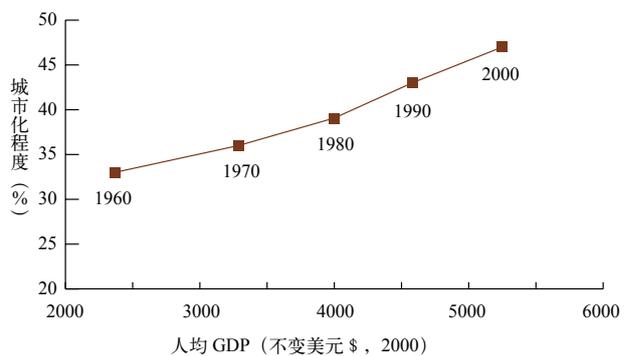
了城市人口和人均收入的增长。1960~2000年，全球人口增长率33%~42%，而同期的人均收入则翻了一番以上。¹⁴

数据还显示了国家城市化和人均收入之间存在密切的事实联系。¹⁵如图表1.2.6所示，人均收入最高的国家城市化程度更高，至少有70%的人口住在城市地区。同样，中等收入国家的人口有至少50%为城市人口，而低



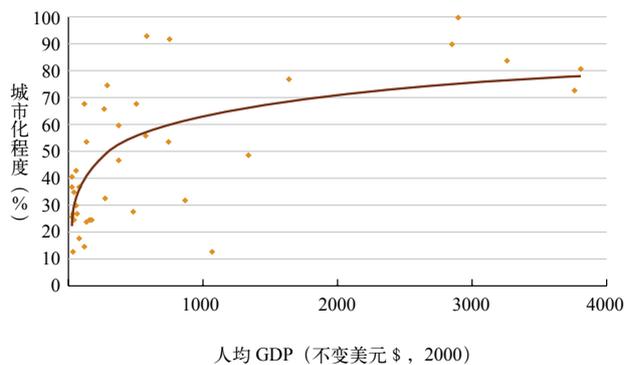
日本，东京。仅一个城市就创造了世界GDP的2%。
Tokyo, Japan. The city alone accounts for almost two per cent of the world's GDP
©Galina Barskaya/Shutterstock

图表1.2.5 1960~2000年所有国家的城市化趋势和人均GDP
FIGURE 1.2.5: TRENDS IN URBANIZATION AND GDP PER CAPITA FOR ALL COUNTRIES, 1960-2000



资料来源：世界银行，2007。
Source: World Bank, 2007.

图表1.2.6 2007年各国城市化和人均GDP横向比较
FIGURE 1.2.6: URBANIZATION AND GDP PER CAPITA ACROSS COUNTRIES, 2007



资料来源：世界银行，2007。
Source: World Bank, 2007.

表1.2.2 2007年平均城市人口和根据收入水平的人均GDP
TABLE 1.2.3: AVERAGE URBAN POPULATION AND GDP PER CAPITA BY INCOME LEVEL AND BY REGION, 2007

	人均GDP (不变美元\$, 2000)	城市人口 (占总人口比例%)
根据收入水平		
高收入	28755	78
中等收入	2011	48
低收入	415	32
根据地区		
拉丁美洲和加勒比地区	4580	78
欧洲和中亚	3004	64
欧元区	21879	73
中东和北非	1869	57
东亚和太平洋地区	1644	43
南亚	647	29
撒哈拉以南的非洲	601	36

资料来源：世界银行，2007。
Source: World Bank, 2007.

收入国家的城市化水平则最低。

如果从总体上考量国家的收入水平，经济增长和城市化之间直接的积极关系也是显而易见的。如表格1.2.2所示，高收入国家呈现出最高的人均GDP和城市化水平，而低收入国家则在这个范畴的另一端，有着最低的人均GDP和城市化水平。¹⁶同样，城市化水平最高的地区也有最高的人均GDP，拉丁美洲和加勒比地区的情况可以证实这一点，它的城市人口比例在发展中国家和地区中为最高，它的人均GDP也高于亚非洲。

纵观发展中地区的所有次区域，唯一不适用这个规则的地区是撒哈拉以南的非洲国家：尽管它们的城市化水平要高于南亚的国家，但它们的人均GDP却比较低（撒哈拉以南的非洲为36%和601美元，南亚为29%和647美元）。这个现象被一些学者称为“病态城市化”（见专栏1.2.1），它并不能如实地“描述大多数非洲国家所发生的情况”¹⁷，它们其实也和世界其他地区一样，城市化和经济增长之间有正常的、线性的联系。据科西德斯解释，在非洲，这种联系“还不足以推动国家的人均收入增长，以满足持续去贫困的需求”。¹⁸不过，据预计，非洲国家在过去几年里的高速经济增长会引起城市人口的增长，因为城市不仅吸引了更多来自农村的移民，还吸引了其他城市的居民。这个趋势和¹⁹世纪晚期发生在欧洲城市的现象很类似，当时的工业革命引起了城市人口的猛增和收入的提高。只有到了²⁰世纪早期，与快速的农村增长相关的问题——包括贫民区的激增和不平等——才被认真地对待以帮助减少总体上的贫困。

值得注意的一点是，农村向城市的人口迁移仅仅是推动当今世界城市化进程的三个动力的其中之一，只与25%的城市化有关。另外两个推动力是人口的自然增长和有些农村地区被重新归类为城市地区（见专栏1.3.2）。¹⁹农村向城市的人口迁移在城市化水平原本就比较低的地区起的作用比较大，比如东亚、南亚、撒哈拉以南的非洲、北非和中东。相反的，在大部分人口已经是城市人口的地区，人口的自然增长起着相对更为重要的作用，比如拉丁美洲和加勒比地区、欧洲和中亚，也并不令人意外。

城市化和贫困 Urbanization and poverty

总体上，城市化和贫困之间的关系是成正比的，因为发生在城市里的贫困比发生在农村的较不显著。这

个城市、农村差距在全世界都存在。图表1.2.7显示了1998~2007年间，50个发展中国家，根据国家农村和城市贫困线标准划定的城市和农村的贫困率。²⁰图表显示，总体上，农村的贫困发生率比城市要高出60%。具体来说，这些国家里，几乎一半（48.9%）的农村人口生活在农村贫困线以下，而只有不到1/3（30.3%）的城市人口处于城市贫困线以下。相对较低的城市贫困率很大程度上是因为城市里的非食品商品并没有被计入贫困综合因素中。如果生活成本也被纳入计算，城市贫困率必然会上升。

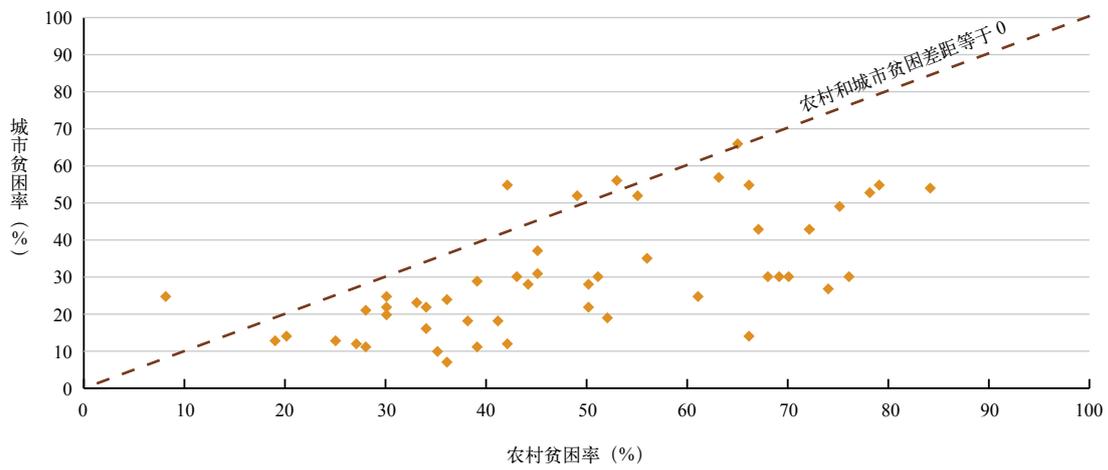
从国家层面看，这种联系适用于除了5个国家以外的所有国家，或者说适用于90%的国家。²¹换言之，城市—农村的贫困差异在50个国家的45个中是成正比的。在诸如越南和卢旺达这样的国家里，农村地区的贫困率大约比城市地区高出5倍。其他国家，比如布隆迪，这个差距则比较小，因为贫困在农村和城市地区都很普遍。例外的是斯里兰卡和西亚国家，如格鲁吉亚、亚美尼亚和阿塞拜疆，这些国家的城市地区贫困率高于农村地区。在斯里兰卡，这个差距尤其大，城市贫困率是农村贫困率的三倍以上。不过，这种关系在西亚总体上不太明显，或者可以忽略。



亚美尼亚，埃里温。一些西亚国家的城市贫困率高于农村地区。
Yerevan, Armenia. In some West Asian countries, urban areas feature a higher incidence of poverty than rural ones. ©Chubykin Arkady/Shutterstock

图表1.2.7 1998~2007年农村和城市在国家农村和城市贫困线上贫困人数比例（占农村和城市人口%）

FIGURE 1.2.7: RURAL AND URBAN POVERTY HEADCOUNT RATIO AT RURAL AND URBAN NATIONAL POVERTY LINES, 1998-2007 (% OF RURAL AND URBAN POPULATION)

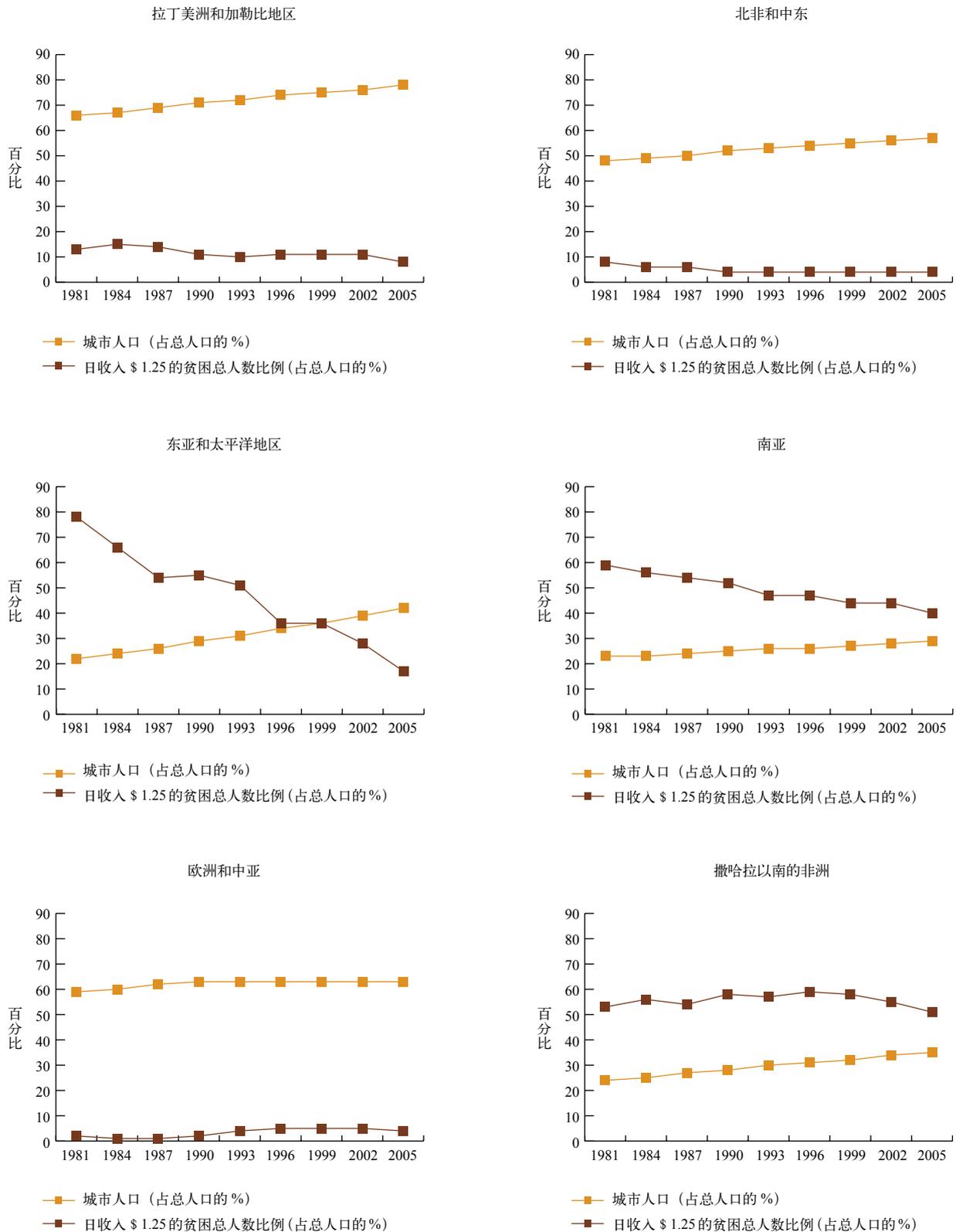


资料来源：世界银行，2007。
Source: World Bank, 2007.



越南农村。在诸如越南和卢旺达这样的国家，农村地区的贫困率大约是城市地区的5倍以上。
Rural Viet Nam. In countries such as Viet Nam and Rwanda, the incidence of poverty in rural areas is roughly five times higher than in urban areas. ©Szepei/Shutterstock

图表1.2.8 1981~2005年城市化和贫困总人数
FIGURE 1.2.8: URBANIZATION AND POVERTY HEADCOUNT, 1981-2005



资料来源：世界银行，2007。
Source: World Bank, 2007.



韩国，首尔。这个城市创造了韩国几乎50%的财富。
Seoul, South Korea. The city contributes close to 50 per cent of the country's wealth. ©Leonidovich/Shutterstock

虽然从总体上说，传统的农村—城市对比确实揭示了城市人口生活得比农村人口更好这个事实，不过，这个情况还是掩盖了城市地区存在的生活条件的差异——这也是城市分化的一个主要方面。如果把农村、城市、贫民区和非贫民区生活水平的数据仔细分解，就会发现在

诸如健康和教育等社会因素上，农村地区和贫民区的生活条件有很明显的相似性。²²

考虑到城市地区贫困率相对较低，因此，随着城市人口的增长，总体贫困率（城市和农村）有望降低——前提是城市或农村地区的收入分配保持不变。因此，城市

增长对于减少农村贫困是积极且必要的。在不同时期和不同国家里，城市化和贫困的反比关系在二者的发展趋势中确实体现得很明显（图表1.2.8）；东亚尤其是这样，那里城市化程度不断提高，而贫困则大幅减少。城市可以成为真正的贫困斗士。尽管没有那么激烈，但同样的城市化提高和去贫困的模式在南亚也相当明确。另一方面，拉丁美洲和加勒比地区、北非和中东、东欧和中欧这三个地区从20世纪晚期起，则体现出作为滞后的贫困政策的遗留物的特征。尽管拉丁美洲和加勒比地区、北非和中东在过去20多年里有了更多的城市人口，但它们在20世纪80年代所经历的去贫困进程在20世纪90年代就停滞了。东欧、中欧和中亚也出现了类似的情况，90年代贫困不断增长而城市化程度则基本未变。今后30年里，撒哈拉以南的非洲人口大部分会成为城市人口，这既是机遇也是挑战。地方和中央政府必须制订有力的政策和战略，确保城市地区成为国家经济发展的真正动力，发挥其去贫困和提高全民生活质量的潜力；否则，城市增长只能导致穷人在城市、而非农村的聚集，贫困在总体上也不会有大幅减少。²³

事实证据还显示，城市化程度和总体贫困率降低的反比关系也体现在各个国家内部：如图表1.2.9显示，城市化程度更高的国家，在国家贫困线以下的贫困率相对

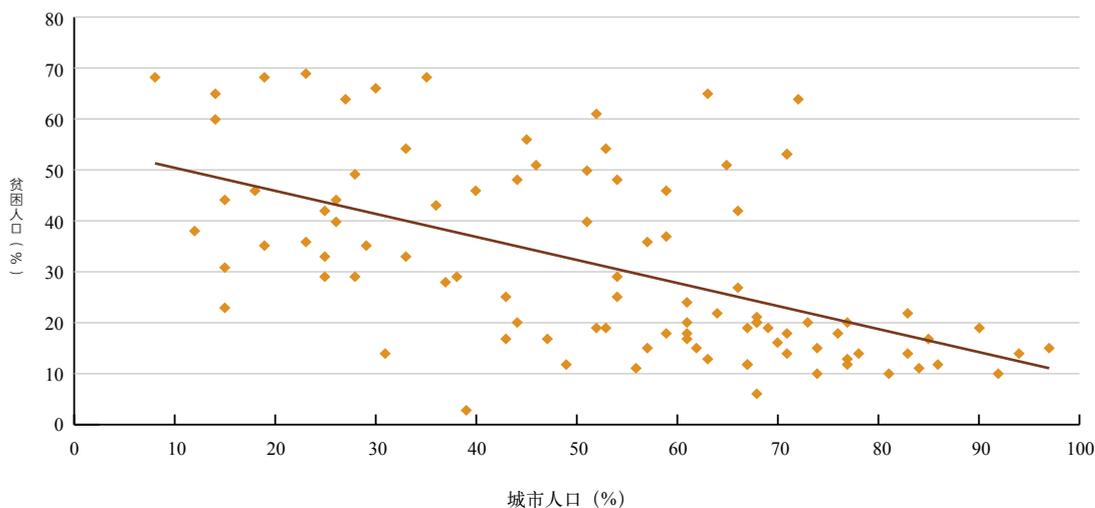
较低。而城市化程度低的国家则是相反的情况，它们的贫困率更高。²⁴

城市化和贫困之间的事实联系并不表示二者之间有因果联系——也就是说，城市化本身并不会引起总体的去贫困。更有可能的是，城市化和贫困之间的联系还反映了这两种情况与其他因素，如扶持贫困政策和经济增长之间的联系。随着与经济的同步增长，城市化能为农村和城市人口提供新机遇、提高收入和增加工作选择，有助于从总体上减少贫困。因此，城市化确实去贫困方面起到了积极作用，尤其是辅以适应时局的政策时。²⁵

总之，无论在地方范畴内，还是作为全国经济的贡献者，城市都在成为经济力量的中心。它们具有这样的影响力，不仅是因为它们的人口在世界人口中的比例，还因为它们具有地理和经济优势，包括聚集型和大规模经济。城市繁荣通常是国家繁荣的映照，因为城市化程度的提高基本上是与人均GDP的提高并行的，在有些国家，还为减少全国的贫困作出了贡献。然而，城市也有可能引发高度不平等的地方，因为繁荣并不总是带来财富或收入的平等分配。

不过，既然城市的繁荣能带来贫困的减少，城市分化的出现真的重要吗？这个重要的问题，以及引起不平等的原因，将在本报告的第二部分做进一步讨论。

图表1.2.9 1998~2007年按城市化程度排列的、根据国家贫困线划分的贫困总人数比例
FIGURE 1.2.9: POVERTY HEADCOUNT RATION RELATIVE TO NATIONAL POVERTY LINE BY DEGREE OF URBANIZATION, 1998-2007



资料来源：世界银行，2007；欧洲共同体，2007。
Sources: World Bank, 2007; European Community, 2007.



柬埔寨，金边。繁荣程度的提升并不能带来更公平的财富分配。
Phnom Penh, Cambodia. Increased prosperity does not result in more egalitarian distribution of wealth. ©Swissmacky/Shutterstock

专栏1.2.1 非洲的城市化是“病态的”吗？

BOX 1.2.1: IS URBANIZATION IN AFRICA “PATHOLOGICAL”?

过去20年里，研究员、经济学家和分析师都用“反常”或“例外”的观点来看待非洲的城市化。他们用“病态的”或“机能障碍”来形容非洲城市的快速增长——20世纪八九十年代年均增长率约达到4%，这表明，和世界其他地区不同，非洲的城市化并没有伴以持续的经济增长或贫困的减少。更严重的是，非洲国家的情况正是“无发展的城市化”这一说法所诊断的情况，即“失败的状况”或无法使生产力多样化或提高的非工业化经济、农业经济。

虽然，有些国家的经济增长确实没有和城市人口的增长步伐一致，尤其是在20世纪80年代和90年代，但是最近的证据却显示了另一种图景。

联合国人类住区规划署根据36个非洲国家的数据而做的调研显示，包括安哥拉、埃塞俄比亚、利比亚、马拉维、莫桑比克和苏丹在内的一半国家在2006~2007年间的经济增长率达到了相当高的5%以上，其中安哥拉、埃塞俄比亚和苏丹甚至达到了两位数的增长率，分别为21.1%、11.1%和10.2%。其中很多国家在2005~2010年间的平均年城市人口增长率并不比整个非洲的平均水平3.3%高出多少。

事实上，比如，在2006年和2007年，南非和博茨瓦纳，城市人口占60%以上，GDP增长率达5%以上，而它们在2005~2010年间每年的城市增长率略低于非洲平均水平，分别为1.35%和2.51%。非洲许多国家的正式经济增长的推动力主要来自以城市为基础的工业（包括建筑和矿业）和服务业。自20世纪90年代以来，非洲所有的经济产业中，服务业的发展最快。

被调研的36个非洲国家中，约有一三分之一虽然经济有了茁壮的成长，但贫困的减少却未与之成比例。尽管在2006年和2007年，只有一个国家的GDP出现了负增长，但人均GDP的增长却呈现另一副情形。三分之一的国家，包括布隆迪、厄立特里亚、几内亚、马里、尼日尔和多哥，在2006~2007年人均GDP出现负增长，其中津巴布韦最低，为-6.0%。有些国家，比如科尼亚，2003~2007年间相当高的经济增长速度却被最近的国内冲突和政治因素破坏，它们2008年和2009年的经济增长和生产力都因此受到阻碍。

表1.2.3 抽样非洲国家年均城市及GDP增长率（%）

TABLE 1.2.3: ANNUAL URBAN AND GDP (%) GROWTH RATES IN SELECTED AFRICAN COUNTRIES

国家	2005~2010年平均 城市增长率（%）	2010城市比例	2006~2007国内生产总 值（GDP）增长率（%）
安哥拉	4.4	58.5	21.1
博茨瓦纳	2.51	61.1	5.3
布隆迪	6.78	11.0	3.6
乍得	4.67	27.6	0.6
刚果共和国	5.07	35.2	6.5
埃塞俄比亚	4.29	17.6	11.1
加纳	3.48	51.5	6.3
肯尼亚	3.99	22.2	7.0
利比亚	5.65	61.5	9.4
尼日利亚	3.78	49.8	5.9
卢旺达	4.21	18.9	6.0
南非	1.35	61.7	5.1
苏丹	4.29	45.2	10.2
坦桑尼亚	4.2	26.4	7.1
乌干达	4.4	13.3	7.9
津巴布韦	2.24	38.3	-5.3

资料来源：世界银行，2009；美国经社部，2008。
Sources: World Bank, 2009; UN DESA, 2008.

此外，很多非洲国家虽然有着高经济增长率，却没有直接带来贫民区人口或城市贫困的减少，这正印证了国外观察员的担忧。这个现象指向了一种“病态”的城市发展模式，从根本上反映出政府缺少系统地应对城市贫困的政治意愿，这个现象也可能是由很多国家薄弱的政策和项目实行情况引起的。

如本报告第二部分所述，发展战略和相应的干预措施很大程度上是由强大的利益集团决定的。有些情况下，社会政策，包括与捐赠扶持有关的政策，被证明是非常无效的。很多非洲城市贫民区密布，正是由于在公共财物分配上的结构性和政策性的失效引起的；另一原因则是，缺少应对城市贫困的劳动力和财政资源。在这个背景下，很多国家的经济增长对贫困或不平等，乃至两者，都没有起到什么作用。换言之，持续的经济增长并没有推动城市化发展产生令人满意的结果。

哪怕在经济发展最快的非洲国家，比如石油丰富的安哥拉和苏丹，贫民区居民也占了人口的绝大多数——80%以上。农业收成减少和国内战争应该是这些国家城市增长率和贫民区增长率双高的主要原因，因为农村移民聚集在城市里逃避饥荒和战乱。虽然非洲城市人口增长的主要原因仍是人口自然增长（在城市里出生的人口多于移民人口），但是一些国家内持续的国内冲突和环境危机仍然在把农村人

口推向城市地区，大多数农村移民则沦落到贫民区或者公共服务差的社区。

尽管农村贫困率高于城市地区，但是这个差距正在迅速缩小。如1997年，肯尼亚的城市和农村贫困率分别为49%和53%。预期到2020年，有些非洲国家，包括贝宁、喀麦隆、肯尼亚、毛里塔尼亚、莫桑比克、尼日利亚、塞内加尔和坦桑尼亚，城市贫困会占全国贫困的40%以上。这些预计说明，快速的城市化会引起非洲贫困的核心从农村向城市转移，城市贫困将在未来几十年里在总体贫困中占更大比例。

不过，数据统计往往不能反映出非洲的地下经济，大量的城市人口在非正式产业中工作。实际上，很多以“棚户区、难民营、工业区和封闭社区的补丁”的身份出现的城市其实是一群以正式或非正式方式连接起来的经济活动体。

一项研究显示，在1999~2000年间，23个非洲国家里，非正式经济占了国民生产总值（GNP）的42%。来自一些非洲国家的证据还显示，哪怕正式经济处于停滞状态，非正式经济还在继续增长。比如，据估计，非洲93%的新工作和61%的城市就业是由非正式经济活动带来的。尽管这个隐形的经济体并不足以推动非洲脱离贫困，但它确实在非洲的城市转型和发展中起到了重要的作用。

资料来源：Spence等，2009；Kessides，2006；世界银行，2009；联合国经社部，2008b；Fay & Opal，2000。
Sources: Spence et al., 2009; Kessides, 2006; World Bank, 2009; UN DESA, 2008b; Fay & Opal, 2000.



也门，萨那。该国是西亚贫困线以下人口最多的国家。

Sanaa, Yemen. The country features the highest proportion of people living below the national poverty line in Western Asia. ©Vladimir Melnik/Shutterstock

本章注释

1 Commission on Growth and Development, 2009.

2 OECD, 2008.

3 Naudé & Krugell, 2004.

4 Van Dijk, 2007.

5 Sources: for New York, Sydney, Mexico City, Paris, Lisbon, Brussels, Budapest, Seoul: OECD, 2008; for Bangalore, New Delhi, Mumbai, Guangzhou, Beijing, Shanghai: van Dijk, 2007, and Naudé & Krugell, 2004. This data should be interpreted carefully, as in some cases different data sources were used for each factor, for which there could be some discrepancy regarding the boundaries of cities.

6 For an in-depth description and examples of growth and innovation dynamics in urban clusters in Africa, see, for example, Oyelaran-Oyeyinka & McCormick, 2007.

7 Naudé & Krugell, 2004.

8 Centre for Development and Enterprise (CDE), 2002.

9 Gross Domestic Product (GDP) is calculated on a Purchasing Power Parity (PPP), which adjusts the actual GDP per capita based on the costs of living in that country or city. The GDP figures in the table reflect

the PPP-adjusted per capita value multiplied by the population of the city and the surrounding urban area in order to arrive at a total PPP-adjusted number for the GDP of the city (City Mayors, n.d.).

10 City Mayors, n.d.

11 For a comprehensive review of the literature on urbanization and economic growth, see Spence et al., 2008.

12 The OECD regional typology classifies regions into predominantly urban, intermediate and predominantly rural. It is based on (1) population density, (2) the percentage of population living in rural communities and (3) the size of the urban centers located within a region. GDP per capita (PPP in U.S. dollars at year 2000 value) corresponds to the 18 OECD countries for which per capita data is collected at the regional level. (OECD, n.d.)

13 Liu et al., 2009.

14 Per capita income measured in constant year-2000 U.S. dollars.

15 Annez & Buckley, 2008.

16 World Bank (2007), World Development Indicators.

Washington, D.C.: Author

17 Kessides, 2006.

18 Kessides, 2006.

19 Commission on Growth and Development, 2009.

20 Out of the 211 countries included in the World Bank's World Development Indicators dataset (2007), 50 countries had data on urban and rural poverty between 1998 and 1997.

21 The higher incidence of poverty in rural relative to urban areas is also found when using International poverty lines (see Ravallion et al., 2006).

22 UN-HABITAT, 2006.

23 World Bank, 2007.

24 $R^2 = 0.3059$. A total of 94 countries are included, for which data on poverty rate relative to the national poverty line was available between 1997 and 2007 in either the World Bank World Development Indicators or European Commission. (n.d.) Eurostat statistics database. Accessed through: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

25 Ravallion et al., 1996.



1.3

贫民区居民 Slum Dwellers

比例在减少，但数量在增加
Proportions are Declining, but
Numbers are Growing

千年发展目标第7项，贫民区目标的好消息
Good news on the slum target, Millennium
Development Goal 7

有关贫民区居民的生活条件，几年来一直坏消息不断，展现了城市分化最丑陋和最残酷的一面。2006年，联合国人类住区规划署报道，在发展中国家的城市和城镇里，每周有数万人加入贫民区居民的行列，而那些地方原本每三个人中就有一人住在贫民区了。¹在发布全球贫民区人口新数据的同时，联合国人类住区规划署还提出了一份“最糟情况”贫民区远景，根据这个图景的预计，贫民区居民人数从2005年的10亿上升到2020年的14亿的同时，增长率也会居高不下。²

同时，这个数据使城市分化问题格外引人关注，并使更多人对贫民区产生了兴趣。其结果就是，涌现了一系列报告和出版物，预言全世界贫民区居民越来越绝望的境遇。发展中国家城市人口的增长往往以非正式、非法和无规划的居民点为特征，而且，最重要的是，与城市贫困有密切的联系，因此，许多作者宣称，最贫穷国家的城市增长是贫民区增长的同义词。所幸的是，不少国家已经很大程度地抑制了贫民区的进一步扩张，并大幅改善了那里的平均生活条件。这说明世界是可以弥合城市分化、远离城市增长的最糟远景的。

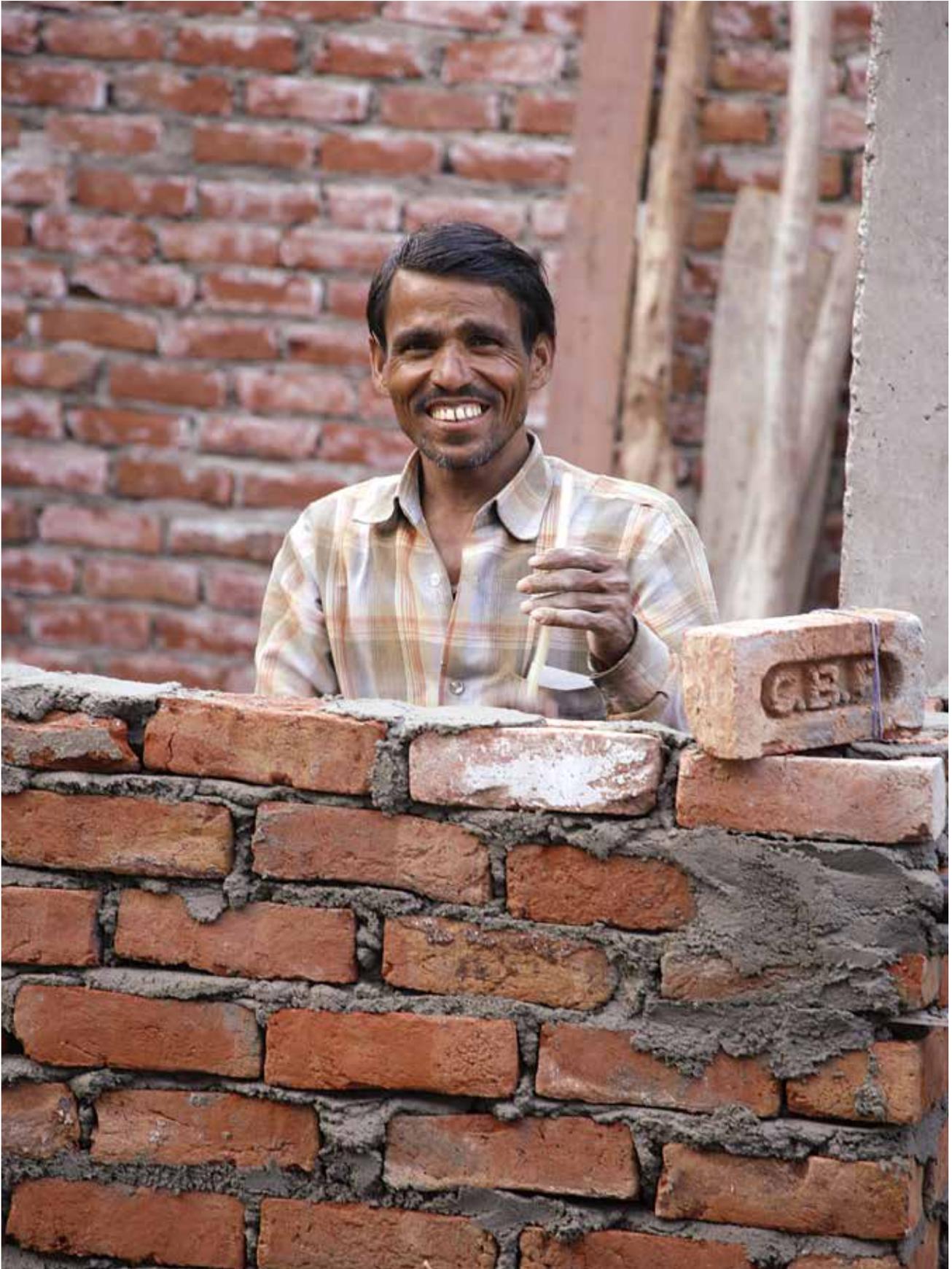
自2000年以来，国际上开始致力于实现千年发展目标（MDGs）和相关的目标，全球为弥合主要体现在贫民区问题上的突出的城市分化所作的努力，已产生一定成效。联合国数据显示，虽然过去10年里高涨的食品价格可能使1亿人的贫困生活恶化，但是把贫困减少一半的综合目标还是有望实现的。³当年，参与千年发展目标第7条第11项（“贫民区目标”最初的说法）的成员国郑重

现状速览 Quick Facts

1. 千年“贫民区目标”已经完成了，2.27亿人的生活得到改善，不过这是因为一开始目标设定得太低了，1亿只是全球贫民区人口的10%。
2. 仅中国和印度就改善了1.25亿贫民区居民的生活，实现了全球贫民区目标。
3. 北非是发展中地区唯一一个贫民区居民的人数和比例都在稳步下降的次区域。
4. 没有一个国家能够把自己的贫民区人口减半。比较成功的几个国家（印度尼西亚、摩洛哥、阿根廷、哥伦比亚、埃及和多米尼加共和国）贫民区减少率为30%至近50%。

应对政策 Policy Points

1. 全世界的贫民区人口继续以每年10%的速度增长，加剧了这一全球问题。
2. 除非政府为自己的国家提出有远见的、设计合理的目标，并拨出足够的预算，否则贫民区居民的生活就不会有大的改善。
3. 每个国家都必须修改并提高自己的贫民区目标，把现存和可能的贫民区都考虑在内。这是弥合城市分化的必要举措。
4. 严肃对待贫民区目标的国家和城市正在使上百万人脱离贫困、疾病和文盲状态，过上更好生活的前景明朗起来。
5. 已经大幅减少国内贫民区人口的国家给其他国家带来了希望，让大家看到，有效的政策可以带来积极的改变。
6. 改善贫民区居民的生活是达成所有千年发展目标的最好办法。改善住房条件、提供供水和卫生系统，不仅能拯救极度贫困者的生命，还能支持教育和健康事业的进步。



印度，德里。2000~2010年间，在实现千年贫民区目标的努力中，亚洲是最为成功的地区。
Delhi, India. Asia was at the forefront of successful efforts to reach the Millennium slum target between the year 2000 and 2010. ©Paul Prescott/Shutterstock



南非，开普敦。很多贫民区家庭只有一间棚屋可供居住，这个状态很容易被改善。

Cape Town, South Africa. Many slum households suffer from only one shelter deprivation and could be improved easily. ©Paul Prescott/Shutterstock

表1.3.1 1990~2010年生活在贫民区的城市人口

TABLE 1.3.1: URBAN POPULATION LIVING IN SLUMS, 1990-2010

主要地区或区域	城市贫民区人口 (千)					
	1990	1995	2000	2005	2007	2010
发展中地区	656739	718114	766762	795739	806910	827690
北非	19731	18417	14729	10708	11142	11836
撒哈拉以南的非洲	102588	123210	144683	169515	181030	199540
拉丁美洲和加勒比地区	105740	111246	115192	110105	110554	110763
东亚	159754	177063	192265	195463	194020	189621
南亚	180449	190276	194009	192041	191735	190748
东南亚	69029	76079	81942	84013	83726	88912
西亚	19068	21402	23481	33388	34179	35713
大洋洲	379	421	462	505	524	556

主要地区或区域	住在贫民区的城市人口比例 (%)					
	1990	1995	2000	2005	2007	2010
发展中地区	46.1	42.8	39.3	35.7	34.3	32.7
北非	34.4	28.3	20.3	13.4	13.4	13.3
撒哈拉以南的非洲	70	67.6	65	63	62.4	61.7
拉丁美洲和加勒比地区	33.7	31.5	29.2	25.5	24.7	23.5
东亚	43.7	40.6	37.4	33	31.1	28.2
南亚	57.2	51.6	45.8	40	38	35
东南亚	49.5	44.8	39.6	34.2	31.9	31
西亚	22.5	21.6	20.6	25.8	25.2	24.6
大洋洲	24.1	24.1	24.1	24.1	24.1	24.1

资料来源：联合国人类住区规划署估计（根据联合国人口部《世界人口展望》，2007修订版）。

Source: UN-HABITAT estimates (based on United Nations Population Division, World Urbanization Prospects: The 2007 Revision).

承诺，到2020年至少改善1亿贫民区居民的生活，他们可能想不到这个目标提前10年就实现了。⁴

据联合国人类住区规划署估计，在2000~2010年间，发展中国家和地区共有2.27亿人脱离了贫民区生活条件。换言之，各国政府共同达到了千年发展目标所设额度的2.2倍。

不仅贫困区居民感受到了日常生活的巨大改善，而且，根据联合国人类住区规划署的定义，上百万人口已经脱离了贫民区（见本页专栏）。另一个值得高兴的原因是，发展中国家和地区所有地区都有改善，虽然有的国家成绩更为突出。

然而，全世界可以为这个可喜的城市分化的总体减少而欢庆，但还远不能自满。虽然2亿以上的贫民区居民确实比他们10年前生活得更好，但是发展中国家和地区贫民区人口的绝对数字却没有减少，而是正相反：发展中国家和地区的贫民区人口从2000年的7.67亿上升到了2010年的约8.28亿（见表格和地图1.3.1）。

这意味着，2000年以来，全世界贫民区人口又多出了6100万。最近的联合国人类住区规划署估计数据确认了一个事实：在去贫民区任务上已有的进步并不足以应对发展中国家和地区中非正式居民点的增长。从这个意义上说，在减少贫民区人口的数量和最令人无法接受的城市分化问题上，所作的努力并不能说是令人满意或是充分的，尤其是考虑到50.6%的世界人口——或34.9亿人——居住在城市地区。⁵

地区趋势 Regional Trends

许多国家通过大幅减少贫民区居民的数量和比例而缩小了城市分化，但是有的国家却落后了，甚至更糟，实际上出现了倒退。如地图1.3.2所示，2000~2010年，亚洲在完成千年贫民区目标上做得最好，该地区的各级

政府改善了约1.72亿贫民区居民的生活条件，亚洲最好的成绩出在南亚和东亚，共1.45亿人口脱离了“贫民区居民”的范畴（分别为7300万和7200万）；这也意味着这两个次区域居住在贫民区的城市总人口减少了24%。东南亚国家也有大的进步，改善了3.3亿贫民区居民的生活，或者说，减少了22%贫民区居民。只有西亚没有做出什么成绩，这个次区域的贫民区人口增加了1200万。这一倒退很大程度上是因为伊拉克内战导致的生活条件的恶化，在那里，住在贫民区的城市人口比例几乎翻了两倍，从2000年的17%（290万）上升到了2010年估计的53%（1070万）。

在非洲，过去10年里，2400万贫民区居民的生活得到了改善，这在为减少这种形式的城市分化的全球所作努力中占11%。北非取得了巨大成绩，使870万人的生活得到改善（见地图1.3.3）。在撒哈拉以南的非洲，尽管住在贫民区的城市人口比例减少了5%（或1700万）；但是对于将来，该数据还是表明了持久的挑战，因为无论是城市人口还是贫民区人口的增长率都居高不下（估计每年接近4%）。撒哈拉以南的非洲每年会增加1000万城市人口。其中的1/3，或者说300万人，进入“正式的”城市地区，成为正式的城市和经济增长的原动力和受益者；剩下的2/3，或700万人，则住在非正式的居民点或贫民区里，这其中只有200万人有望脱离贫民区，而另外500万则会继续被困在城市分化的不利一端。

在达成千年贫民区目标的努力中，有13%是在拉丁美洲和加勒比地区完成的。从2000年起，那里有3000万人脱离了贫民区的生活状态，从比例上看减少了19.5%。这个数据使拉丁美洲在改善贫民区条件方面居于北非之后，但远远超过了撒哈拉以南的非洲，那里以贫民区为诱因的城市分化仍然非常严重（见地图1.3.1）。

从全球范围看，前景尚算乐观。有2.27亿城市居民能够获得或者改善他们的用水和卫生系统，以及更耐久

联合国人类住区规划署贫民区指标 UN-HABITAT slum indicators

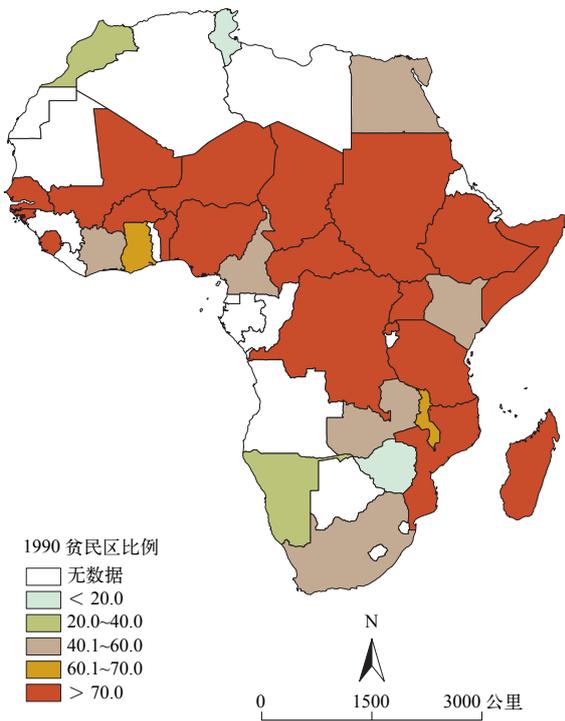
所谓贫民区家庭是指，一个或几个人居住在城区里同一屋檐下，并缺少以下五项设施的其中一样或几样：（1）耐久的住所（能抵御极端天气条件的永久性结构），（2）充足的居住空间（同一房间里不超过3人居住），（3）可获取经改善的供水（供水充足、可负担，并不用花很大精力就能获得），（4）可使用经改善的卫生设施（私人卫生间或合理的

少数人共用的公共卫生间），（5）有保障的房屋/土地保有权（终身保障，不会被强制驱逐）。由于联合国人类住区规划署数据库里缺乏大多数国家关于有保障的房屋/土地保有权的数据，在定义贫民区家庭时一般只使用前四项指标，以此计算居住在贫民区的城市人口比例。

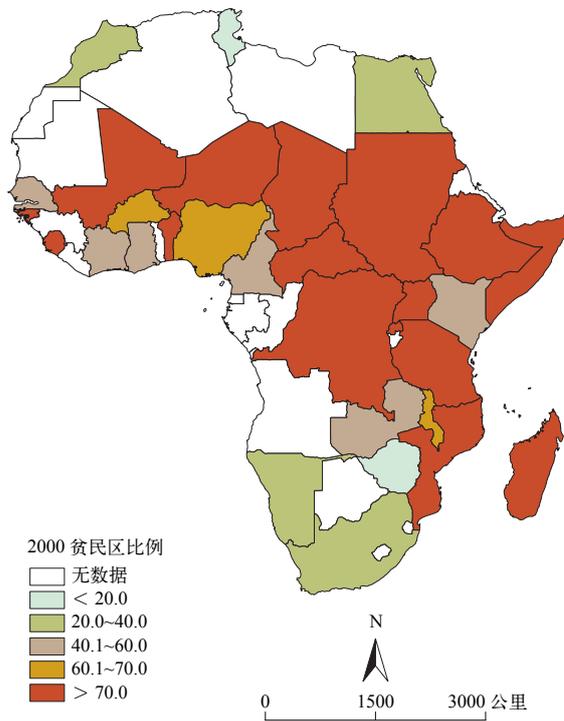
地图1.3.1 1990~2010年非洲抽样国家中贫民区人口比例变化(估计值)

MAP 1.3.1: PERCENTAGE CHANGE IN SLUM PROPORTIONS IN SELECTED COUNTRIES IN AFRICA BETWEEN 1990 AND 2010 (ESTIMATE)

非洲抽样国家贫民区比例 (1990)



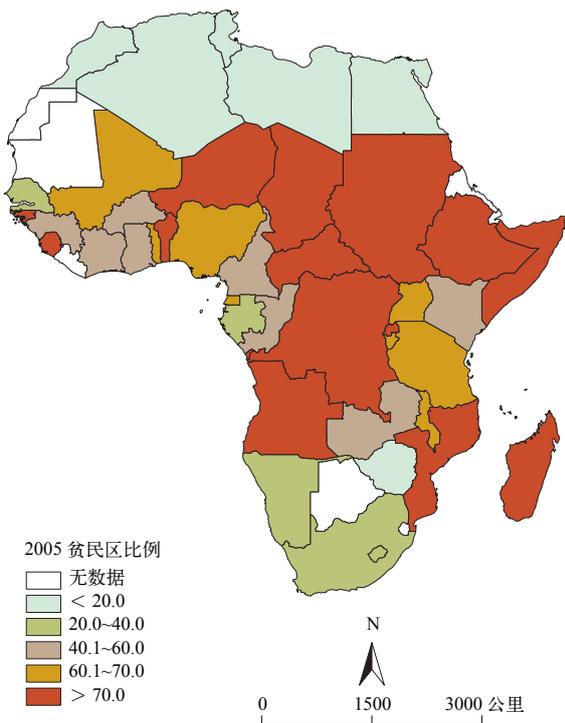
非洲抽样国家贫民区比例 (2000)



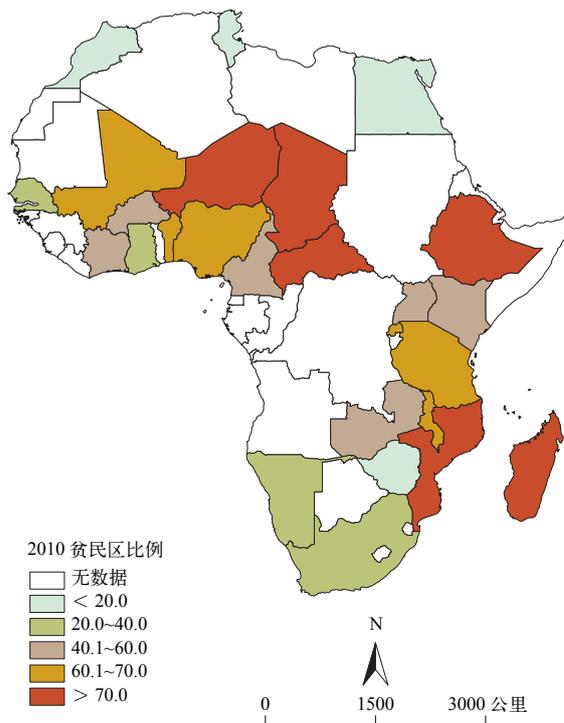
资料来源: 联合国人类住区规划署, 全球城市观察站, 2009。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009

资料来源: 联合国人类住区规划署, 全球城市观察站, 2009。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009.

非洲抽样国家贫民区比例 (2005)



非洲抽样国家贫民区比例 (2010)

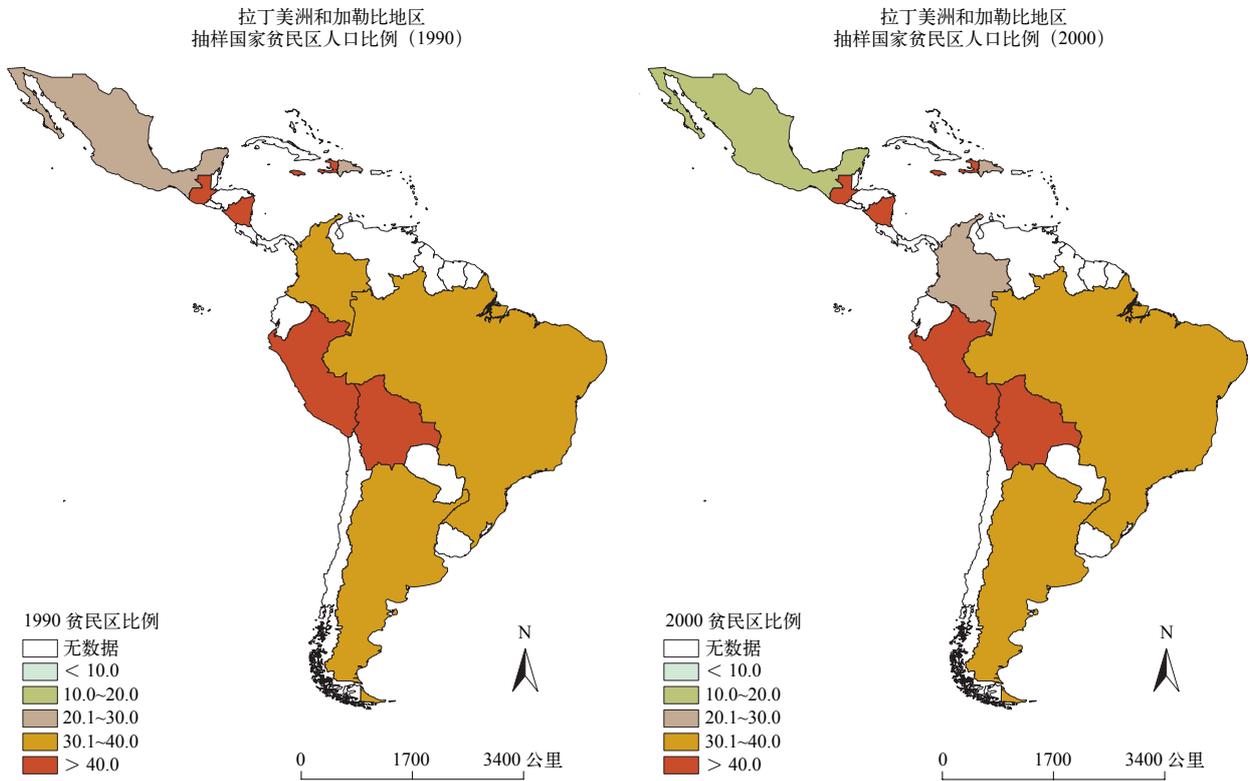


资料来源: 联合国人类住区规划署, 全球城市观察站, 2009。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009.

资料来源: 联合国人类住区规划署, 全球城市观察站, 2009。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009.

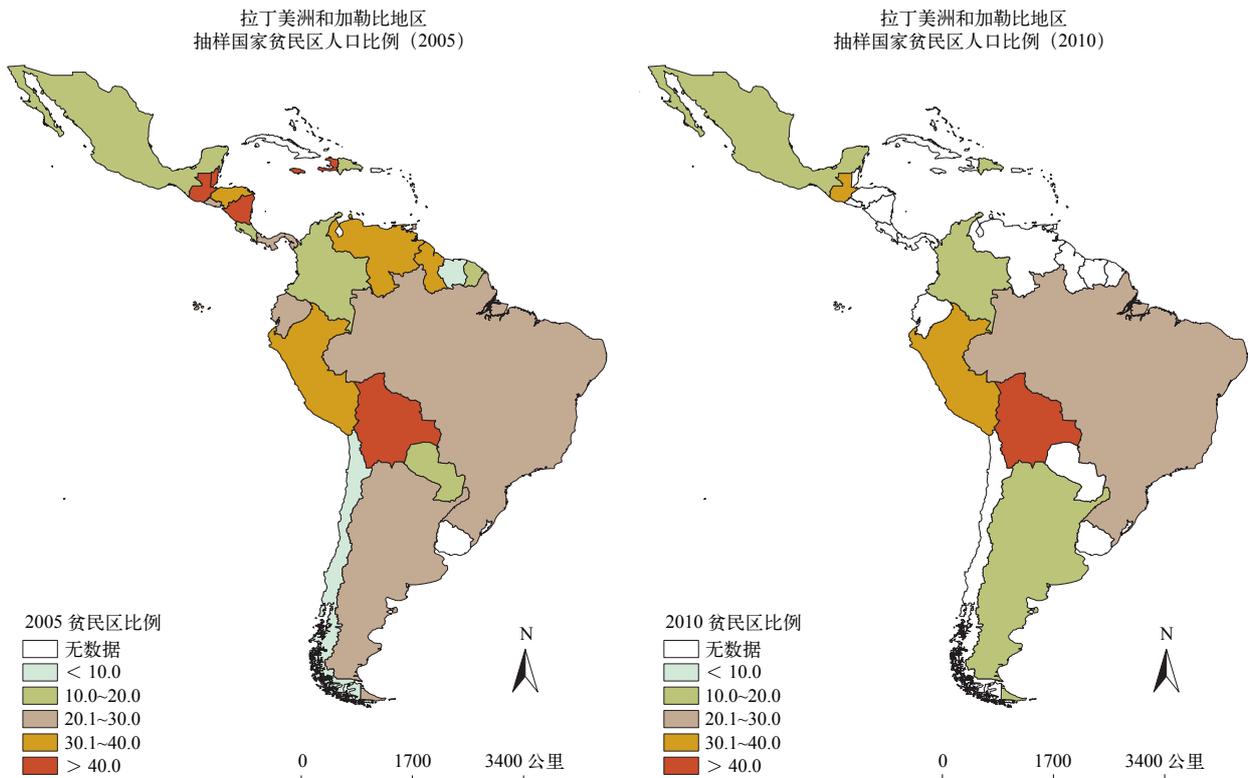
地图1.3.2 1990~2010年拉丁美洲和加勒比地区抽样国家中贫民区人口比例变化（估计值）

MAP 1.3.2: PERCENTAGE CHANGE IN SLUM PROPORTIONS IN SELECTED COUNTRIES IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN BETWEEN 1990 AND 2010 (ESTIMATE)



资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009.

资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009.



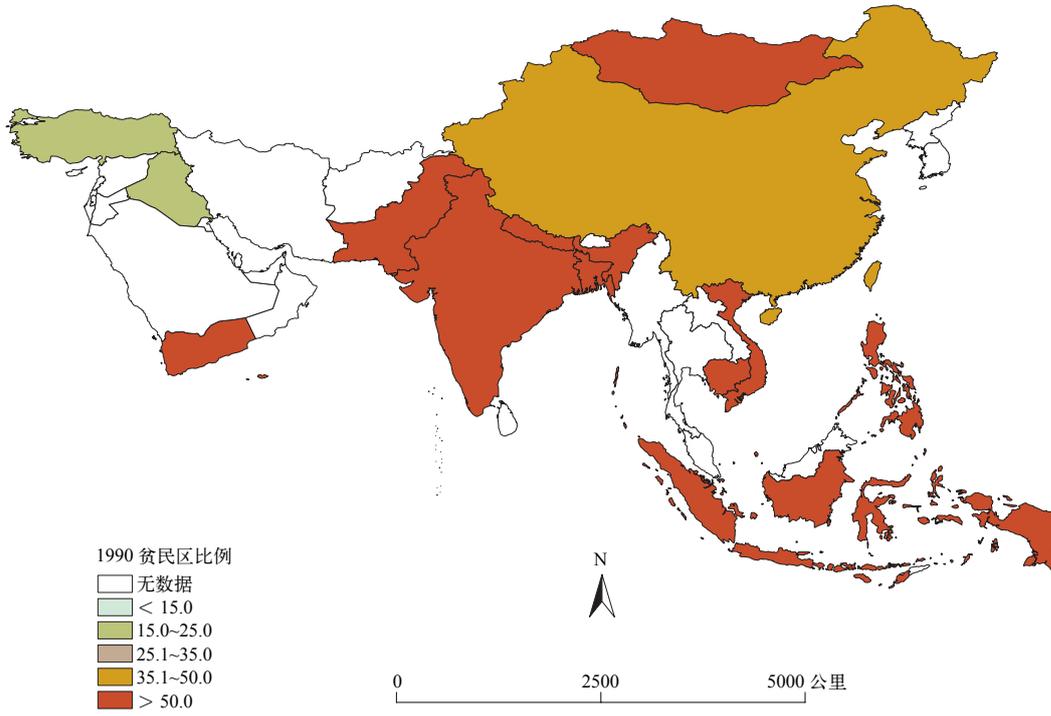
资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009.

资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009.

地图1.3.3 1990~2010年亚洲抽样国家中贫民区人口比例变化 (估计值)

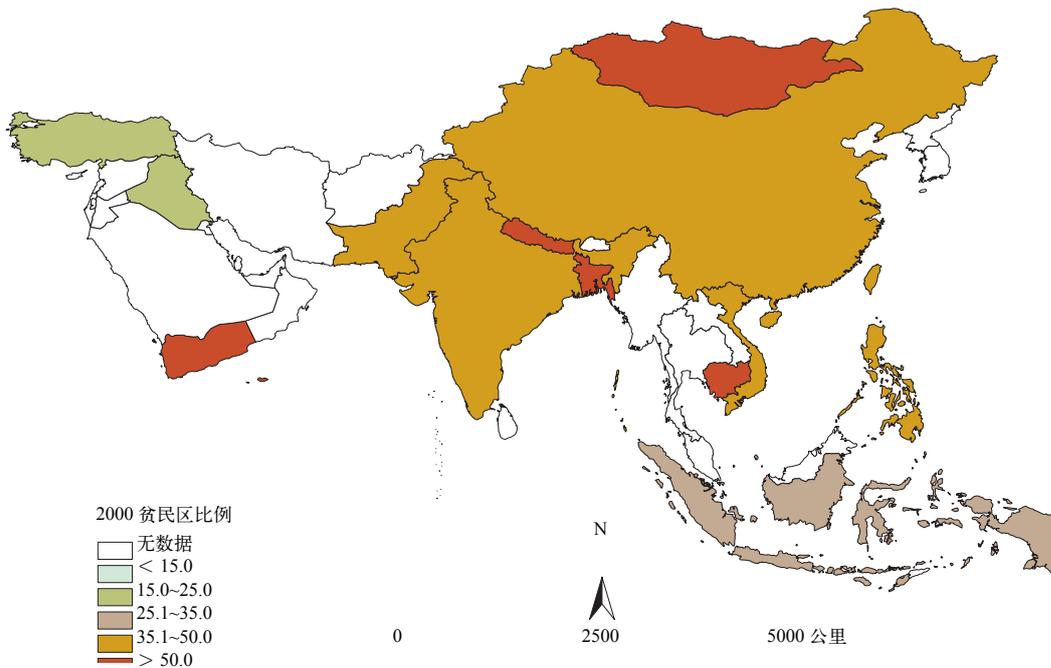
MAP 1.3.3: PERCENTAGE CHAGE IN SLUM PROPORTIONS IN SELECTED COUNTIRES IN ASIA BETWEEN 1990 AND 2010 (ESTIMATE)

亚洲抽样国家贫民区人口比例 (1990)



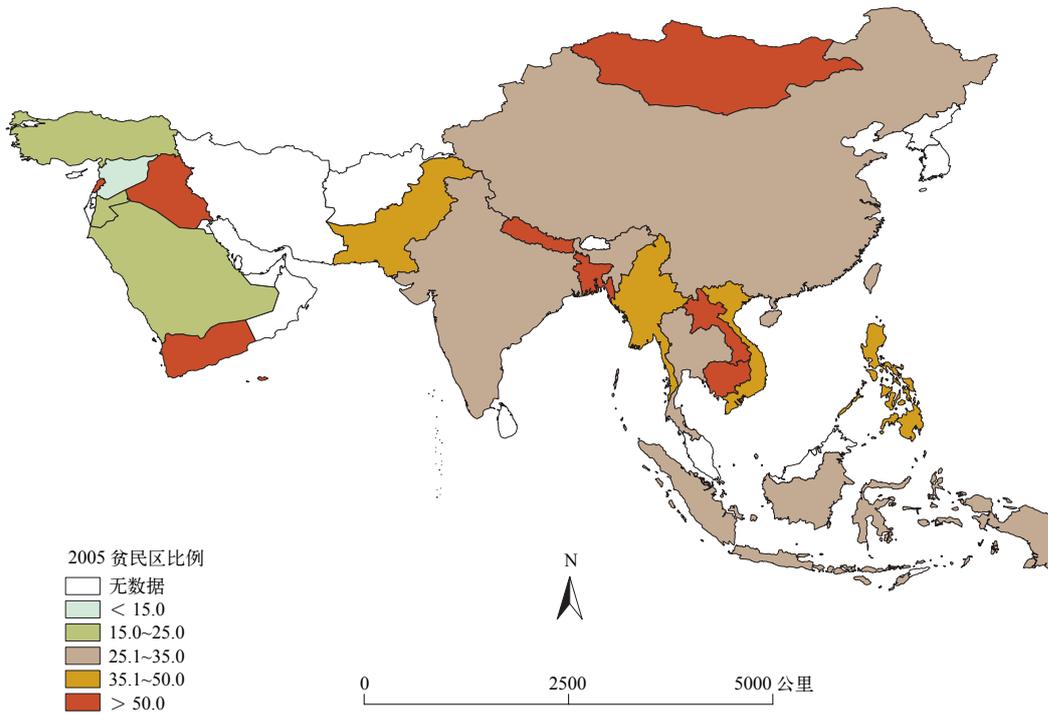
资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009.

亚洲抽样国家贫民区人口比例 (2000)



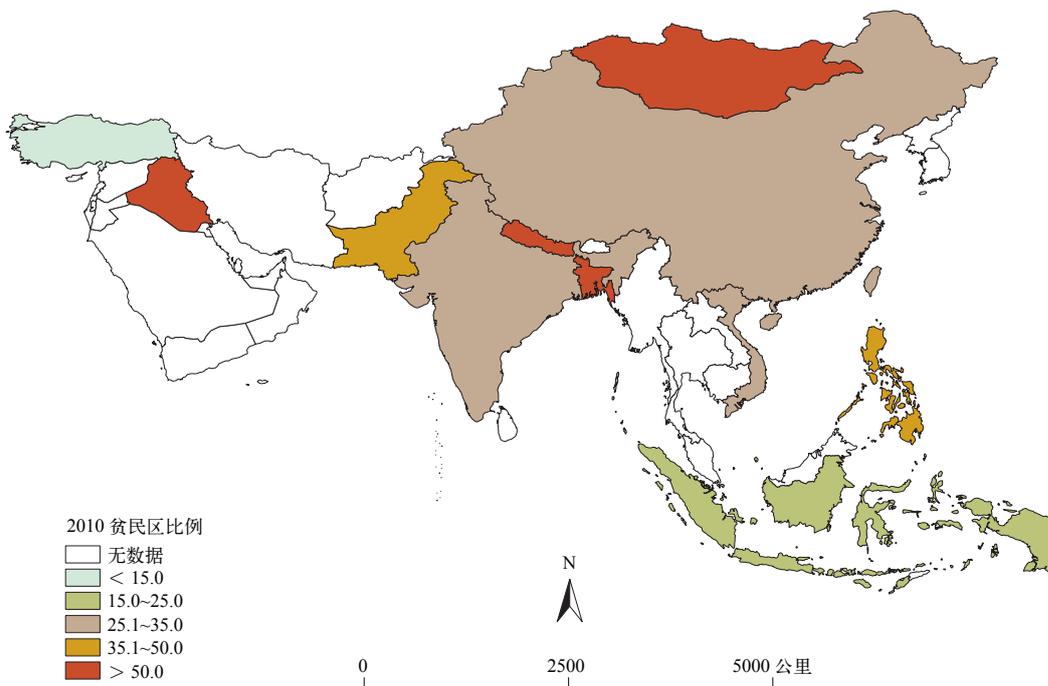
资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009.

亚洲抽样国家贫民区人口比例 (2005)



资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009.

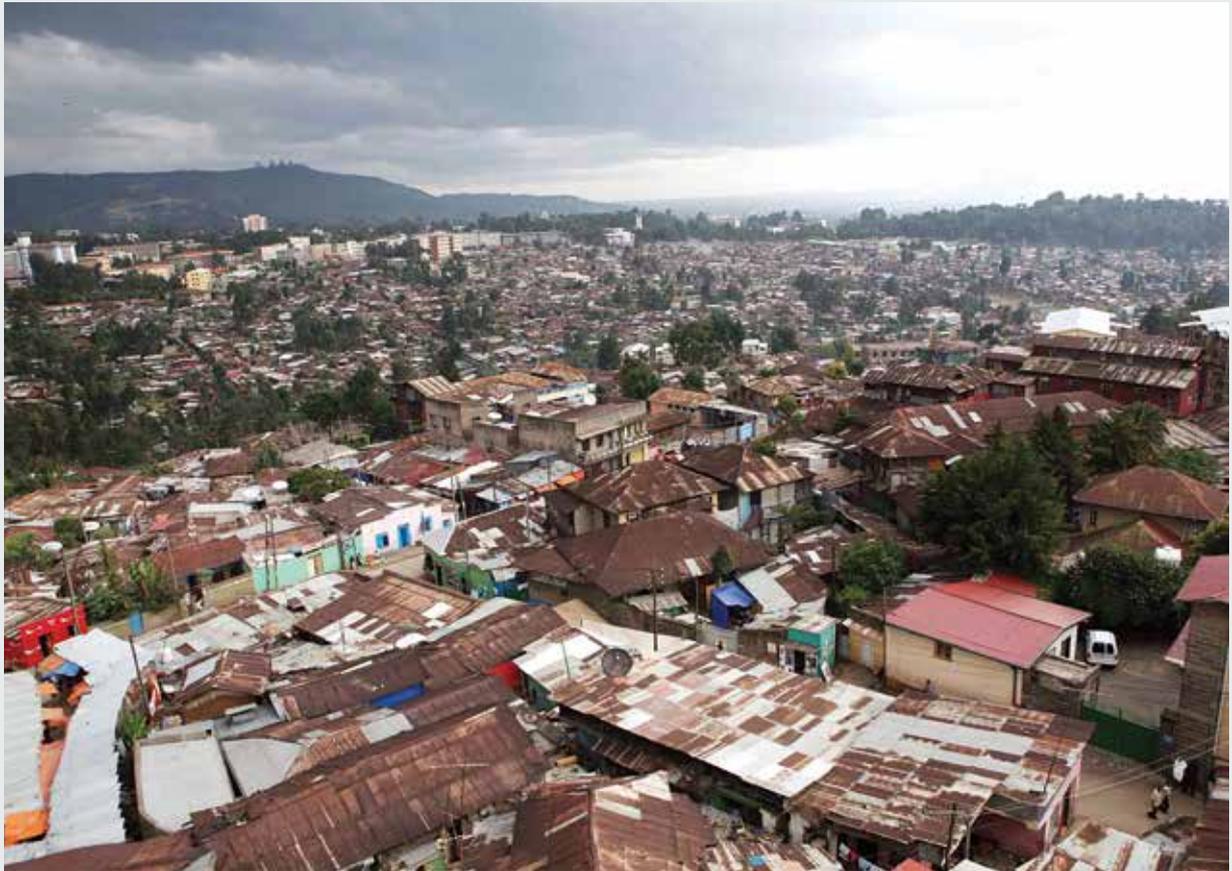
亚洲抽样国家贫民区人口比例 (2010)



资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009.

专栏1.3.1 贫民区城市剪影

BOX 1.3.1: THE VARIOUS PROFILES OF SLUM CITIES



埃塞俄比亚，亚的斯亚贝巴。该国的增长率超过10%，但贫民区发生率仍非常高。

Addis Ababa, Ethiopia. The country is experiencing a growth rate of over 10 per cent, but slum prevalence remains very high. ©Manoocher Deghati/IRIN

住房短缺或贫民区类型并没有清晰、普遍的模式，因此，贫民区的改善也没有统一适用的措施。不过，当城市基础设施的建设与快速的城市增长不能同步时，贫民区就会扩张，城市分化就会加剧。

与贫富差异明显的“有贫民区的城市”不同，在“贫民区城市”，穷人与富人比邻而居。除主要的环境危机，如人口过度增长和缺乏固体废物处理系统等问题之外，他们至少是缺少构成充足住所的其中一个因素。在他们所处的国家里，贫穷是流行病，城市公共基础设施几乎等于无，住房总体上不足。

撒哈拉以南的非洲到处是这样的贫民区城市。在中非共和国、乍得和埃塞俄比亚等国家，贫民区城市的现象是根深蒂固的，甚至多达91%的非

贫民区家庭也居住在极度贫乏的居民点。尼日尔、尼日利亚、坦桑尼亚和多哥也是同样的情况。

基础设施的缺乏，很大程度上是因为规划、建筑和社会服务的不充足，这使城市面临进一步深陷污染、疾病和社会病泥沼的风险。快速的城市增长，而没有成比例的城市基础公共设施的增加，只能导致贫民区的进一步扩张，从而加剧城市分化。

由于缺少住房、普遍的贫困和不稳定，南亚的城市地区也以贫民区家庭的高度聚集为特征。孟加拉国的贫困普遍到了如此程度：71%的城市家庭缺少耐久的住房、充足的居住面积或改善的卫生系统。

在印度，44%的城市家庭被划分入贫民区，而16%的家庭缺少改善的

卫生设施。在阿富汗、巴基斯坦和斯里兰卡，政治的动荡和冲突破坏了城市里的基础服务和居住条件，导致了贫民区的高分布率。

伊拉克和黎巴嫩也面临同样的情况，难民和无家可归者使局面更为复杂。西亚的其他地方，如也门，生活在国家贫困线以下的人口比例最高，达到了41%；65%的家庭被归为贫民区居民，26.4%的家庭有各种各样的住房条件匮乏问题。

在拉丁美洲和加勒比地区，危地马拉、海地、尼加拉瓜和玻利维亚有着最高的贫民区家庭比例。海地和玻利维亚的贫民区比例分别为76%和61%，这两个国家里有一半以上家庭住房条件匮乏，其中缺少卫生设施和足够的居住面积是最普遍的问题。

资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。
Source: UN-HABITAT Global Urban Observatory, 2009.

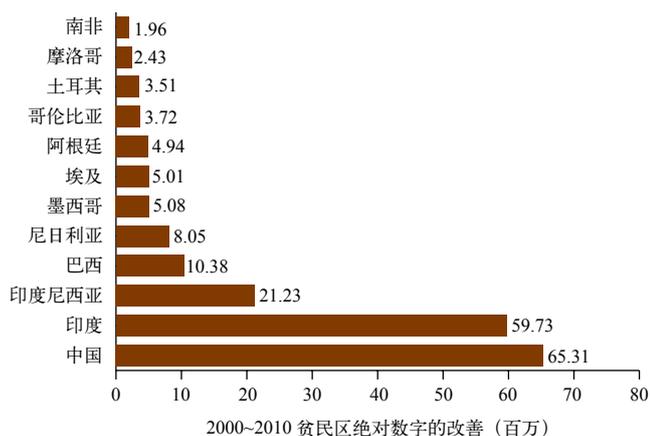
和更宽敞的住房条件，这表明有不少国家和城市正在认真对待贫民区目标。这使得上百万的人因为城市分化缩小而逃离贫困、疾病和文盲状态，过上更好的生活的前景更为明朗。

各国千年发展目标进程

MDG Progress in Individual Countries

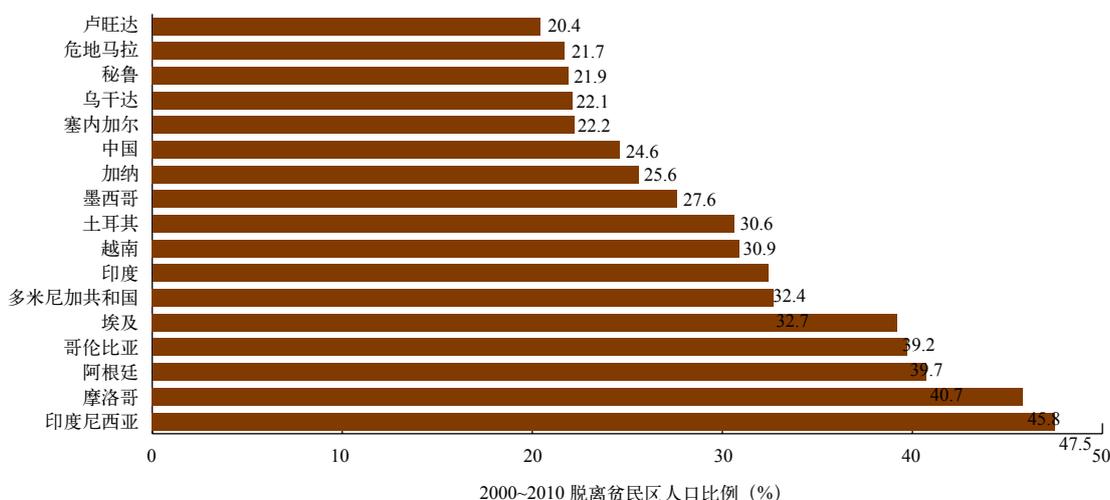
有些国家获得了长足的进步，不仅在贫民区的减少而且在防止贫民区的出现方面，走在了其他国家的前面。从绝对数字上来看，所有国家中，中国和印度改善了最多的贫民区居民的生活，在2000~2010年间

图表 1.3.1 通过改善贫民区弥合城市分化：最成功的国家
FIGURE 1.3.1: BRIDGING THE URBAN DIVIDE THROUGH SLUM IMPROVEMENT: THE MOST SUCCESSFUL COUNTRIES



资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。注：2010数据为预测。
Source: UN-HABITAT - GUO, 2009. Note: 2010 data are predictions.

图表 1.3.2 通过改善贫民区弥合城市分化
FIGURE 1.3.2: BRIDGING THE URBAN DIVIDE THROUGH SLUM IMPROVEMENT



资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。注：2010数据为预测。
Source: UN-HABITAT - GUO, 2009. Note: 2010 data are predictions.

(估计)，共使1.25亿人脱离了贫民区生活条件（见图表1.3.1）。

中国在过去十年里下了坚定的决心来弥合城市分化，取得了全球最辉煌的进步，使6530万有一项或多项住房条件匮乏问题的城市居民的日常生活得到改善。从比例上来看，中国的贫民区人口从2000年的37.3%降低到了2010年估计的28.2%，相对下降了25%（见图表1.3.2）。尽管随着该国经济的快速增长，贫富悬殊也在加剧，但是中国还是设法通过经济改革和现代化政策改善了人民的生活条件，这些改革和政策把城市化转为了国力增长的推动力。扶持增长的政策，包括其中定向扶贫的方面，从总体上带来了贫民区居民点数量的减少。更重要的是，中国推行了一些项目，针对扩展的城市边缘的旧村和新建贫民区（为每年800万以上涌向城市的农民工提供廉价的住房），把规章和发展机制结合起来，共同推动现代化一并获得了成功。尤其成功的一项政策是，通过政府的公平补助（以抵押贷款方式），帮助贫民区居民住进2000万套以上可负担的新住房。这使人们能够廉价租房，而承建这些廉租房的房地产开发商则被给予优惠的税率，作为对他们帮助建设可负担住房的激励。最重要的是，新一层的自我管理形式在新的居民点里产生了，居民们选举委员会，来负责城市安全、环境保护，以及照顾儿童和老年人的需求。⁶

和中国一样，印度也成功改善了贫民区居民的生活，从2000年起已使5970万人摆脱了极糟的生活条件。贫民区覆盖率从2000年的41.5%减少到了2010年估计的

28.1%，相对减少了32%。印度把缓解贫困和改善贫民区当作其城市发展政策中的重要组成部分，通过四个具体战略来实现：（1）通过向贫民提供技术和小额贷款，提高他们的生产力；（2）通过提供基础服务设施和原地改造贫民区住房，改善穷人的生活条件；（3）向生活在未经许可的居民点的贫民家庭提供有保障的房屋/土地保有权利，帮助他们获得廉价的、有基础服务配置的住房和降低住房经费；（4）通过发展民众团体，并鼓励穷人参与决策，以增强他们的力量。⁷

在中国和印度之后，亚洲贫民区改进工作成绩最好的是印度尼西亚、越南和土耳其。在东南亚，印度尼西亚改善了2120万贫民区居民的生活，从比例上降低了33%（从2000年占城市人口的34.4%到2010年估计的23%）。土耳其是西亚成绩最突出的国家，将贫民区家庭的比例减少了将近1/3，从2000年的17.9%降到2010年估计的12.4%。另一个成功缩小了城市分化的国家是越南，贫民区覆盖率从2000年的48.8%下降到了2010年的约33.7%——即减少了30.9%，这和该时期的总体贫困下降率是相当的。⁸另外值得注意的是，越南在千年发展目标的其他大多数方面也取得了巨大的成功。

比较成功的发展中国家还出现在北非。埃及、摩洛哥和突尼斯所减少的有住房条件匮乏的人口比例最高。在摩洛哥，过去10年里估计有2400万人脱离了贫民区生活，也就是在2000年（24.2%）和2010年（估计13%）间将贫民区覆盖率降低了45.8%，这归功于摩洛哥强有力的政治领导、明晰的目标和充足的财政预算。埃及的

贫民区居民比例下降了39%，城市人口的贫民区覆盖率从2000年的28.1%下降到了2010年估计的17.1%，这个过程中有500万人的生活条件得到改善。摩洛哥和埃及在弥合城市分化中取得了巨大成功，单这两个国家就做到了整个北非2/3的成绩。

在世界其他主要地区，拉丁美洲和加勒比地区在完成贫民区目标上也有相当大的进步。不过，总的数据显示了这个地区的不均衡性。最成功的几个国家，阿根廷、哥伦比亚和多米尼加共和国在过去10年里把国内贫民区居民的比例降低了1/3以上。海地、墨西哥、尼加拉瓜、危地马拉和秘鲁的降低率从21%到27%不等。巴西的贫民区人口减少了16%。该地区的其他国家的成果不那么显著，只向千年目标和缩小城市分化进步了一点点。

拉丁美洲四个人口最多的国家——阿根廷、哥伦比亚、墨西哥和巴西——在改善贫民区生活上所取得的成就占了该地区总成绩的79%。在它们之中，阿根廷和哥伦比亚尤为出色，贫民区人口减少了2/5，这是因为它们改善了住房条件和供水与卫生系统。自从摆脱了20世纪90年代末至21世纪初的经济危机以后，阿根廷成功地使将近500万住在贫民区的家庭改善了生活，使“入侵地”（当地对贫民区的称呼）的覆盖率大幅降低。在哥伦比亚，约有370万贫民区居民受益于有针对性的贫民区升级项目和预防措施，贫民区覆盖率从2000年的22.3%降到了2010年估计的13.5%。墨西哥的成绩也不错，过去10年里500万贫民区居民的生活得到改善，贫民区覆盖率从2000年的19.9%降到了2010年估计的14.4%。巴西，



摩洛哥，非斯。北非是发展中国家中唯一一个贫民区居民的数量和比例都稳步下降的次区域。

Fès, Morocco. North Africa is the only sub-region in the developing world where both the number and proportion of slum dwellers have steadily declined. ©Paul Prescott/Shutterstock

专栏 1.3.2 有些城市距弥合城市分化仅几步之遥……而有些城市却只是重新定义了村庄

Box 1.3.2: SOME CITIES ARE JUST ONE OR TWO STEPS FROM BRIDGING THE DIVIDE... BUT OTHERS ARE ONLY "RECLASSIFIED" VILLAGES



埃塞俄比亚，亚的斯亚贝巴。撒哈拉以南的非洲贫民区因其赤贫程度而引起关注。
Addis Ababa, Ethiopia. Slums in sub-Saharan Africa are noted for the extent of their deprivations.
©Manoocher Deghati/IRIN

贫民区家庭的覆盖率在发展中国家和地区城市中存在戏剧性的差异。在有些国家，有住房条件匮乏问题的家庭占相对较小的比例，或很多家庭只面临住房不足的其中一个因素。而在另一些国家，大部分的家庭住在缺少一项或多项基本住房设施的住所，居民的健康、安全和福利受到了威胁。

许多撒哈拉以南的非洲城市贫民区以其赤贫的程度而著名，但并非所有住在被归类为“贫民区”的住房里的人们生活条件都一样令人担忧。确实，贫民区和相对常规的城市环境之间的差距很小，只要当政者抓住机会采取行动，这个差距是相对较易弥合的。确实，在部分撒哈拉以南的非洲城市里，过去引起关注的生存条件正在经历显著的改善；在有些地方，贫民区家庭现在只缺少一项或两项基础设施就可达到“充足”住房的条件了。在非洲南部的一些国家，比如纳米比亚和津巴布韦的贫民区集中程度相对较低，几乎可以达到一些中等收入的亚洲、拉丁美洲和加勒比地区国家的水平。在非洲南部的次区域，可能只要实行一个针对住房或卫生系统的项目就能帮助许多家庭脱离贫民区，使

他们所有的基本生存条件得到满足，充分享受城市生活。比如，在南非，10个城市家庭里有3个是“贫民区家庭”，多达22%的家庭只面临一个住房条件匮乏的因素——主要是缺少改善的卫生系统（10%）或缺少充足的居住面积（9%）。

发展中国家和地区城市中的住房条件匮乏问题没有统一的模式，贫民区也没有统一的类型，因此，对于贫民区的改善也没有一致适用的整改措施。在所有那些以贫民区为主要城市风景的城市里，改善贫民区居民的生活首先要求实行宏观经济项目，以帮助各家庭脱离赤贫状态，达到正常的生活标准，为他们提供生活环境中缺失的基本要素：住房设施和经费、改善的供水、改善的卫生系统，或耐久的、有充足居住面积的住房单元。不过，这些宏观层面的项目必须和微观的计划结合起来，包括小额贷款、自助、教育和就业。住房设施可能确实存在，但各个家庭只有用得起来才会使用它们。此外，重点目标为贫民区升级的城市公共基础设施项目，应该辅以经济发展和就业项目，这样才能使每个家庭有能力负担公共服务的使

用。政府还需做出努力，使贫困家庭能够负担和使用耐久的、面积合理的土地和住房，也能负担健康医疗、教育和其他基本服务。

贫民区通常被认为主要是大城市对人口增长缺乏有效管理的恶果，不过所有大小不等的城市都存在相似的困扰，无力为扩张的人口提供充足、可负担的土地和住房，以及增加供水和卫生设施需求。相比大城市，小城市里的贫民区状况更容易改善，因为小城市的城市发展所遇到的社会、文化和经济的阻碍因素更小。在小城市里，家庭和民众团体能更直接地参与制定主要计划和城市规划，在施行公共服务时也更容易协调。在所有不论大小的城市里，要改善贫民区居民的生活条件和弥合城市分化，还要依靠非农产业、服务业和工业的不断发展，以实现可持续的城市化，提供高收入的工作、正式的土地和住房政策以及结构性的贷款政策。

有一类“城市”的发展规划尤为困难，这些“城市”实际上只是些相邻的居民点的聚集，它们有着和其他更为典型的城市地区相当的人口密度，但行政管理却是独立的。这些破碎的城市区域无法提供能使城市变得宜居或适宜生存的公共基础设施和经济活动。有些地方，那些以农业活动为主的地区，一旦它们的人口达到一定标准，就被归类为“城市”。比如，在马里和马达加斯加，任何人口达到5000或以上的地方都被定义为“城市的”。虽然一个地方由“农村地区”被重新归类为“城市”或“镇”，说明那里确实存在一些市级行政机构，比如负责规划、土地分配和提供基础服务的市议会，但是，有些需求更迫切的设施，如排水系统和能保障充足住所的住房计划，却没有跟上，这使小城市和城镇仍然和村庄或农村社区一样赤贫。显然，凭空创造出被称为“城市”的地方，却不配备适应人口密度的充足的基础设施，正是催生贫民区城市的原因。

资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。
Source: UN-HABITAT Global Urban Observatory, 2009.

这个世界第十大经济强国，在2000~2010年间改善了约1040万人的生活条件，贫民区覆盖率从31.5%降低到26.4%。巴西成功背后的主要因素包括：有助于提高城市贫困家庭收入的经济和社会政策；放慢的人口增长率和减缓的农村—城市移民潮；出台了发展廉价住房的政策，可降低建筑材料、基地和服务的成本，并推行贫民区升级项目和土地保有权规章；新的社会住房和城市基础设施工程；创建了城市部；在宪法上修订了保卫公民住房权的章程。⁹

贫民区目标达到，但数字还在增长

Slum target reached, but the numbers keep growing

到2010年，离达成“贫民区目标”的最后期限还有一半时间。全世界政府为了实现2010年将贫民区人口减少1000万做出了努力，他们已经共同超越了这个目标的两倍多。本报告的第二部分显示了住房条件的改善如何对贫民区家庭获得健康、教育和工作机会起到作用。

过去10年里，发展中国家和地区住在贫民区的城市人口比例从2000年的39%下降到了2010年估计的32%。但是城市分化仍然存在，因为从绝对数字上看，贫民区



肯尼亚，内罗毕，马萨瑞。对于撒哈拉以南的非洲贫民区减少的预期并不像世界其他地区那样乐观。

Mathare, Nairobi, Kenya. The projections for slum reduction in sub-Saharan Africa are as not as optimistic as for other regions of the world. ©Paul Prescott/Shutterstock

居民的人数实际上增长率相当高，并且在不久的将来还会继续增长。因此，尽管全世界整体提前10年达到了千年贫民区目标，但这并不意味着为改善贫民区居民生活所做的努力就可以放慢甚至停止。相反，目标的过早实现，说明一开始的设定就太低了。

2000~2010年间，发展中国家和地区的城市人口据估计每年增加了5800万，而同期，贫民区居民的绝对人数每年增加了这个数字的一半（2800万）。联合国人类住区规划署估计，在这10年里，发展中国家每年有2200万人通过贫民区升级或预防项目而脱离了贫民区的生活状况。

这意味着，每年还是有平均600万人成为贫民区居民。这些预估数据表明，发展中国家和地区中近一半城市人口的增长会引起贫民区的扩张（48%），虽然这当中很大一部分会在同期被改善（38%），但每年仍有约10%的非正式增长的人口处于赤贫的状态。

根据前几十年的数据推算得出的简单估计表明，如果不采取强烈措施抑制这一趋势，到2020年为止，全世界的贫民区人口有可能每年增长600万，或总共6100万，全世界贫民区总人口将达到8.89亿。

表格1.3.1中的新贫民区估计数据显示，现在，几乎1/3（32.7%）的发展中国家和地区城市人口居住在不充足的住房条件下，这也是城市分化的一个主要方面。具体来说，在撒哈拉以南的非洲，约61.7%的城市居民是贫民区居民，对该地区贫民区减少情况的预计并不像对世界上的其他地区一样乐观。撒哈拉以南的非洲的发展途径不稳定的本质清楚地体现在该地区的几种趋势中，它们不仅和贫民区，也与其他发展和城市分化指标有关，比如婴儿与产妇死亡率、就业和饥荒。虽然有些国家和城市在努力为贫民区增加基础服务和改善住房条件，但是，其他国家的不作为妨碍了该地区的整体进步，使它无法跟上快速增长的城市人口的需求。过去10年里，这个次区域的城市居民人口增加了1亿，其中一半以上（5500万）是新的贫民区居民，另外16万则从“贫民区居民”被归类到了“城市非贫民区居民”。这意味着，虽然住在贫民区的城市人口比例有了一定程度的下降（从2000年的65%到2010年估计的61.7%），但贫民区人口的绝对数字实际每年增长了500万。这个数据显示，没有理由认为这个模式以及随之而来的城市分化会有所改变，而且，很有可能从现在直到2020年，撒哈拉以南的非洲城市人口增长的一半会处在贫困和赤贫中。

在贝宁、埃塞俄比亚、马拉维和其他那些根据联合

专栏1.3.3 困顿生活，妇女首当其冲

BOX 1.3.3: WOMEN BEAR THE BRUNT OF PROBLEMS ASSOCIATED WITH SLUM LIFE

内罗毕巨大的基贝拉贫民区是非洲最大、人口最密集的贫民区之一，受到了很多媒体关注，但令人惊讶的是，对于居住在其中的妇女，却鲜有由可靠数据支持的综合性研究。很多有关基贝拉妇女的文献都是基于案例研究、采访和定性分析。

基贝拉是一个距内罗毕市中心约7公里、面积广阔的贫民区。其中大批妇女集中居住的环境，可以简单地描述为贫民区所能有的最糟糕的环境。这个贫民区的特点就是：严重的贫困、难以获取清洁用水、满溢的露天污水沟、大堆的垃圾、过度拥挤的泥屋、经常面临被驱逐的危险、普遍的成人和青少年犯罪，以及失业。

尽管基贝拉的男性也遭遇与贫民区生活相关的各种困难，但有关该地区非正式居民点的无数研究表明，在不充足的住房和无保障的房屋/土地保有等方面，妇女受到的冲击最大。女性与男性之间的不平等关系，使基贝拉的妇女总体上在很多方面处于劣势，比如获取土地、房产和其他生产资源，以及有偿工作。

的确，世界居住权与反迫迁中心（COHRE）的研究发现：“内罗毕的非正式居民点成为成千上万可怜的、不幸的妇女的家，她们在自己的丈夫去世后，被族人驱逐出自己在农村或城市里的家和土地。通过两次赴肯尼亚的考察和对撒哈拉以南的非洲妇女继承权的研究，COHRE发现，针对寡妇的家庭压力、社会羞辱、身体威胁，通常还有极端的暴力，使她们不得不到别处寻求庇护。”

这个研究的发现得到了无数其他研究的支持和强化，即，由于习俗和撒哈拉以南的非洲的传统做法，寡妇尤其容易受到驱逐，这些做法完全不顾国际承诺，比如《消除一切形式的妇女歧视公约》。在与族人的纠纷中，这样的做法也使肯尼亚的寡妇在保留她们的土地和住房的权利方面受到损害。据报道，艾滋病死者的寡妇的财产被剥夺的现象也很普遍，这也是把妇女推向基贝拉的原因之一。



肯尼亚，内罗毕，基贝拉。
Kibera slum, Nairobi, Kenya. ©Sven Torfinn/Panos Pictures

当这些妇女被驱逐以后，由于收入低，她们在住房上没有什么选择。也有证据显示，在类似基贝拉这样的非正式居民点里，单身的未婚母亲所面临的住房选择最少，因为许多房东认为她们是不可靠的租客，不愿意把房子出租给她们。

当缺乏比如供水、卫生设施和电等基础服务时，基贝拉妇女在家庭生活中的角色也使她们处于不利的境地。和发展中的其他地区的妇女一样，基贝拉的妇女往往也要负责取水和处理家里的垃圾。拿着黄色油桶排长队的妇女是贫民区里常见的景象。85%的基贝拉妇女从私人和社区所有的售货亭取水。

在其他卫生设施糟糕或没有卫生设施的贫民区里，晚间或凌晨去公共卫生间对于妇女来说是一件相当危险的事。因为她们不得不走过狭窄、没有光照的小巷。很多人宁可使用塑料袋（所谓的“飞厕”）而不愿冒着潜在的被强奸和性侵犯的危险挺身走入黑暗。

男性更有可能在贫民区外获得稳定，相比，女性要在家庭上花更多时间，比男性更有可能去处理家庭垃

圾。这样，她们就暴露在环境风险中，比如吸入焚烧垃圾产生的有害气体，这增加了她们健康受损的风险，原本因为没有电或便宜的燃料，不得不在室内用炭、煤油和柴火来做饭，已经使她们健康受损了。

女性不得不免费照顾患腹泻（5岁以下儿童的主要死因）和疟疾的病人——这两者都是由于缺少改善的排水系统引起的，即使她们自己未因此得病，这也使她们失去了受教育或从事有收入工作的时间。

肯尼亚健康用水组织估计，基贝拉的每个家庭平均由7人组成，而且很多家庭成员全部为女性。在一个100平方英尺（约9.3平方米）的住所里挤7个人，这意味着严重的过度拥挤和随之而来的问题，比如缺乏隐私、易传播疾病——特别是呼吸道感染，以及“负面社会行为模式”的风险增加，比如家庭暴力和虐待儿童。暴力的循环也在家庭之外继续：贫穷往往使贫民区的女孩子们从事危险的性行为或卖淫，以换取食物、住所、礼物或现金。因此，HIV感染率在贫民区尤其高，高达约20%——是全国平均水平的两倍多。

资料来源：世界居住权与反迫迁中心与哈可耶米信托公司，2007；世界居住权与反迫迁中心，2008；Ilako & Kimura，2004；Marras等，发表日期不详；联合国人类住区规划署，2002；联合国人类住区规划署，2006。

Sources: COHRE & Hakijami Trust, 2007; COHRE, 2008; Ilako & Kimura, 2004; Marras, n.d.; UN-HABITAT, 2002; UN-HABITAT, 2006.

国发展项目 (UNDP) 的定义, 人类发展指标最低的国家, 贫困率预计将持高不下, 保持在70%左右。对于撒哈拉以南的国内冲突不断的国家来说, 未来也不光明: 在中非共和国和科特迪瓦, 贫民区居民的比例增加了约1/10。最显著的贫民区人口增长出现在津巴布韦, 那里由于2005年大规模的强制驱逐而引起了贫民区人口的激增 (从3.3%到17.9%), 这使居住在过度拥挤条件下的人口增多, 同时, 恶化的经济也对该国的穷人产生了严重的影响。

北非是发展中国家和地区中唯一一个自2000年以来贫民区居民的数量和比例都稳步下降的次区域。尽管在过去10年里, 该次区域的城市人口增长率为2.4%¹⁰ (或每年增加220万城市人口), 但同期该地区贫民区居民所占比例却从20%下降到约13.3%, 或者从绝对数字上看, 下降了290万人。城市分化的大幅度减少, 要归功于政府采取了高效的贫民区升级和预防政策。

发展中国家和地区约61%的贫民区居民在亚洲。在南亚——最贫穷的次区域, 有1/3以上的城市人口面临着联合国人类住区规划署所定义的住房条件匮乏因素中的至少其中一项。这个次区域的婴儿夭折率和其他社会问题的发生率为全亚洲最高。¹¹ 53%的贫民区居民, 或者说1.03亿人, 集中在印度——这个次区域内人口最多的国家。尽管印度已经大幅减少了贫民区覆盖率, 但贫民区人口预计仍会每年增长约250万, 到2020年将达到2亿。因为印度的经济增长率正在轻微下降, 这使贫民区人口增长的可能性变大。¹² 孟加拉国的贫民区覆盖率也非常高, 达到了70%。全球经济危机给该地区带来了始料未及的后果, 减少了政府收入, 影响了其投资住房分配和基础服务的能力, 这本是弥合城市分化很必要的一点。

东南亚是该区域内贫民区覆盖率第二高的地区 (2010年估计达到31%)。虽然有印度尼西亚、越南和菲律宾这样的国家做出努力, 一定程度上使国内贫民区增长速度大幅放慢, 但该次区域的其他社会指标, 如产妇死亡率等, 从总体上来说仍然高得令人无法接受¹³。这主要是由柬埔寨、老挝和缅甸的实际情况决定的: 贫民区覆盖率很高, 发展指数指向低质量的生活。东南亚在改善贫民区居民生活上所花的时间更多。根据现在的趋势, 若缺乏有力的措施, 贫民区居民的人数每年会增加超过200万, 到2020年达到1.09亿。在有些东南亚新兴经济强国, 城市贫困和城市分化也有继续恶化的可能, 它们受到耐用消费品需求下降和全球经济恶化的巨大影响。这两个因素在未来几年里会进一步引起住房的匮乏。

在东亚, 28.2%的城市人口住在贫民区。其中,

90%以上的东亚贫民区人口, 或1.71亿人居住在中国。实际上, 中国的贫民区人口占全世界贫民区人口的整整五分之一, 这也是中国人口占世界人口的比例。由于中国所作出的巨大努力, 东亚整体上把贫民区覆盖率降低了约25%。不过, 考虑到城市人口的持续快速增长, 这个次区域内的贫民区人口预计还会在今后10年里总共增长3000万, 到2020年达到2.19亿。在那些以宽松的开放经济为主、对外依赖性强的国家, 比如韩国, 失业和贫困会随着全球经济危机而加剧, 使本来已经生活在赤贫中的人生活条件更为恶化。

西亚的贫民区居民比例相对较低, 到2010年预计占城市人口的24.6%。在预防新贫民区出现方面, 这个次区域鲜有进步, 主要是由于伊拉克、黎巴嫩和约旦国内恶化的生活条件。由于持续的政治动乱、相应的难民人口增长、基本服务和住房供应的中断, 这个次区域的贫民区人口从2000年开始增加了一半以上 (从2300万到3600万)。该地区的不稳定也在其他千年发展目标指标上体现出来, 比如5岁以下体重过轻的儿童比例和产妇死亡率居高不下——在这两方面, 西亚与其他发展中地区相比, 几乎没有什么进步。¹⁴ 在这个背景下, 土耳其就比较突出, 在过去10年里将国内的贫民区减少了1/3以上, 改善了将近350万人的生活。在西亚, 没有其他国家比土耳其在千年发展目标上走得更远了。土耳其能取得这样的成就, 是因为它采取了一系列措施, 比如系统地将自建房屋合法化, 允许原地改建, 为最大城市里的非正式居民点提供公共交通和基础服务设施。不过, 最近几年, 土耳其的某些城市施行了强制驱逐和“城市重建”战略, 以大规模的房产取代了非正式住房, 使最穷困的居民流离失所。¹⁵ 如果西亚继续深陷冲突和不同形式的动乱中, 该地区的城市分化可能会继续存在, 这已经体现在巨大的贫民区人口数量上了, 它还会在今后20年里增长约2400万, 总共达到4800万。

拉丁美洲和加勒比地区在过去10年里大幅减少了城市人口中的贫民区人口比例 (20%)。不过, 贫民区覆盖率还是相当高: 100个城市居民中有30人住在被当地人叫做“茅舍”、“贫民窟”或“营地”的不稳定居民点内。在人类发展指标和贫民区覆盖率方面, 这个地区的表现是相当多样的。在海地——该地区最穷的国家, 也是全世界最穷的几个国家之一, 贫民区覆盖率达到了70%。玻利维亚和尼加拉瓜同样有着极高的贫民区覆盖率, 几乎每两个城市居民里就有一人住在非正式的居民区, 缺少一项或几项基础设施。秘鲁和危地马拉有1/3的城市人口住在贫民区, 阿根廷和巴西的该比例为1/4。该地区的其他国家, 哥伦比

亚、多米尼加共和国和墨西哥的贫民区覆盖率较低，不到15%的城市人口住在贫民区；智利和几个加勒比国家的该比例最低，那里的城市分化也不突出。

拉丁美洲在福利和财富分配方面，是发展中国家和地区中最不平等的。不过，2002~2006年间，该地区有了长足的社会和经济进步。总体上来说，贫困和失业减少了，在有些国家，收入差距缩小，工作岗位增加，形成了该区域的积极趋势。据拉丁美洲和加勒比地区经济委员会报告，在2002~2006年间，该地区的贫困减少了4%以上。¹⁶当前的全球经济危机和2008年的食品危机多少使这个趋势逆转，尤其对最贫穷人民的健康和教育事

业造成了影响。虽然这对于贫民区指标和城市分化的潜在影响很难预计，不过过去20年的趋势表明，拉丁美洲和加勒比地区的贫民区人口很可能像南亚一样，每年增长250万，到2020年达到1.2亿。

贫民区：需要更高的目标和更实际的计划

Slums :The need for a large goal and a more realistic target

虽然，在超前2020年这个最后期限10年的时候，全世界已经共同大幅超越了千年发展目标第7条第11项目标中所设定的减少1亿贫民区居民的目标，但是由于各国城市、人口和政治现实的趋异性，还是新增加了1.72亿



印度尼西亚，雅加达。印度尼西亚已大幅减少了贫民区居民人数。

Jakarta, Indonesia has achieved a substantial reduction in the number of slum dwellers. ©Paul Prescott/Shutterstock

专栏1.3.4 从盲点到聚光灯下：减少贫民区的五步策略

BOX 1.3.4: FROM BLIND SPOT TO SPOTLIGHT: FIVE POLICY STEPS TO SLUM REDUCTION



波哥大。在哥伦比亚，约有370万贫民区居民从目标明确的贫民区升级和预防策略中受益。
Bogotá. In Colombia, an estimated 3.7 million slum dwellers have benefited from well-targeted slum upgrading and prevention strategies.
©Tifonimages/Shutterstock

贫民区只有在偶然情况下才会成为当权者希望它们成为的样子：这种暂时性现象会随着经济增长和收入提高会逐渐被消灭。如今，在太多城市里，如此显而易见的贫民区却成为政策制定者的盲区——只有作为象征性的姿态、拆迁或大规模驱逐的对象，或行政上的责任推诿时才会被关注。这种古怪的机制应对和改革尝试往往根源于缺少支持、经费或协调。不过，不少国家（大约1/3被定义为“发展中”国家）的城市当局还是设法使当地人口中的贫民区居民的绝对和相对数字都减少了。

他们是如何做到的？成功的政府把减少贫民区的任务牢牢扛在他们肩头，用大胆的政策改革来支持承诺，用公平合理的规划和经济政策来防止新贫民区的出现。联合国人类住区规划署最近从44个成功的国家收集了一些事实证据，表明，贫民区的减少需要五个具体而互补的方法：（1）知情和支持；（2）长期的政治承诺；（3）政策改革和制度强化；（4）实施和监管；（5）按比放大地方工程。

知情和支持。对于当地政府和其他利益相关者来说，做到知情就需要有贫民区监控系统 and 指标，以便收集信息和分析趋势，正如已经在越南、巴西和印度尼西亚成功实行的那样。支持所指的是，像巴西、印度和墨西哥政府所做的那样，为贫民区居民传播改善生活条件的信息。民间社

会团体也可以鼓励政治承诺，捍卫贫民区居民和广义上的穷人的观点和权利——可以是贝宁社会行动观察网这样的监控千年发展目标 and 去贫困战略的监管机构，也可以作为政府出资项目的合作方，如墨西哥的生存环境与公共空间救援组织。而诸如国际棚户区或贫民区组织的机构，有时身兼支持者和执行者两个角色。

长期的政治承诺。在过去15年里，中国、印度、土耳其、多米尼加共和国、哥伦比亚、埃及、摩洛哥和突尼斯做出了长期的政治承诺，要进行大规模的贫民区升级和向城市贫民提供基本服务，这使贫民区得以减少和稳定贫民区。其他国家，包括加纳、塞内加尔和阿根廷，近期刚刚开始采取行动；还有些国家如布基纳法索、塞内加尔和坦桑尼亚，则开始为土地和保有政策改革的收集必要的政治支持。

政策改革和制度强化。贫民区升级和预防所需要的政策改革包括住房、土地和公共基础设施的提供和经费。印度尼西亚、尼加拉瓜和秘鲁已经使庞大数量的城市贫民融入了法制和社会网络中；其他国家，比如印度，推出了主要的扶贫改革以及分配土地与住房的项目，或采取了更为包容的方法；哥斯达黎加、厄瓜多尔和哥伦比亚尝试避免拆迁，改为致力于居民点的原地改造，改善现存的生活条件。大多数更为成功的国家——包括印度尼西亚、伊朗、墨西哥、菲律宾、南非和土耳其——看到了住房方面以外的问题，它们把与贫民区的斗争当成涉及面更广的脱贫战略的一部分，政策趋向于从权力代表转变为共同参与者。在这样的情况下，财政活力和贷款首付款成为针对新住房和改进设施的政府补贴的必要条件。在诸如布基纳法索所呈现的情况中，建立一个人类住区部这样的做法，使现状更明朗和有持续性。通过以民众团体为基础的顾问机制来达到地方政府分权，是在柬埔寨、马拉维和赞比亚成

功的另一途径。

实施和监管。在千年贫民区目标中表现出色的国家（包括印度和韩国）实施了透明和倾向贫民的政策，并有人力和技术资源的支持。其他国家，比如哥伦比亚、智利、菲律宾和南非，培训了规划和管理方面的专业人员，让他们参与到住房和基础服务分配的项目中。最成功的国家（中国、越南、智利、斯里兰卡和秘鲁）做到了在地方中央和市政当局与私人产业之间协调贫民区政策。其他国家各自制定了国内目标：如柬埔寨（每年升级100个贫民区）；智利、巴西、摩洛哥和泰国（都制定了明确的贫民区目标和标准，将之作为减少城市贫困的一部分）。印度尼西亚则采取了基于结果的监控和满意度调查的方法。

按比放大地方工程。巴西、墨西哥、哥伦比亚、南非、斯里兰卡和印度尼西亚将当地成功的、一次性的或示范性的贫民区升级工程复制和按比放大，从它们的贫民区扩张的国内指标上看，这起到了相当好的作用。在巴西、埃及、尼加拉瓜和土耳其，随着原本中等规模的项目的升级，私人产业和民众社团也开始参与，或是从复制工程的额外款项中受益的方案开始汇入政府的主流政策中。在布基纳法索和塞内加尔，20世纪80年代的改革从首府城市开始，扩展为全国范围内非正规居民点的物理改造和房屋/土地保有政策升级计划。其他国家，包括中国、智利和南非，为住房产业投入了大笔的政府补贴，力求触及最贫困人群和满足日益上涨的社会住房成本。在大多数情况中，成功的做法会调动起巨大的国内（有时还有国外的）资源，帮助推广创新的战略，包括贫民区预防战略。

政策分析显示，这五个因素结合的最重要一点是，千年贫民区目标的成功实现，需要一方面在地方政府，另一方面在一个有内聚力、精心设计的、资源充足的中央集权的干预之间形成协调。

资料来源：Bazoglu, 2007; Chowdhury, 2006; López Moreno, 2003; 联合国人类住区规划署, 2008。
Sources: Bazoglu, 2007; Chowdhury, 2006; López Moreno, 2003; UN-HABITAT, 2008.

贫民区人口。据估计，目前全世界住在贫民区条件下的城市居民为8.28亿。

2000年，国际社会采纳了千年宣言，并无条件地支持“没有贫民区的城市”目标，¹⁷当时，各发展部门的专家们认为，1亿对于20年来说，是个很大也比较实际的目标。不过，在2003年，负责监督“没有贫民区的城市”目标的联合国人类住区规划署首次对全球贫民区数量进行了估算，发现1亿仅仅是总数的约10%，即2001年的贫民区总数超过了9亿。

尽管这个千年目标设定得太低，并且在某种意义上定义含糊，因为它没有具体指明什么是“大幅度地提高”贫民区居民的生活质量，但它在当时还是受欢迎的，因为这一次它给出了《人居议程》(1996)中所缺失的具体数字和期限。同样，千年宣言也是国际社会首次作出的针对具体城市问题的承诺，并在这个过程中，把城市和贫民区状况提上了全球日程。

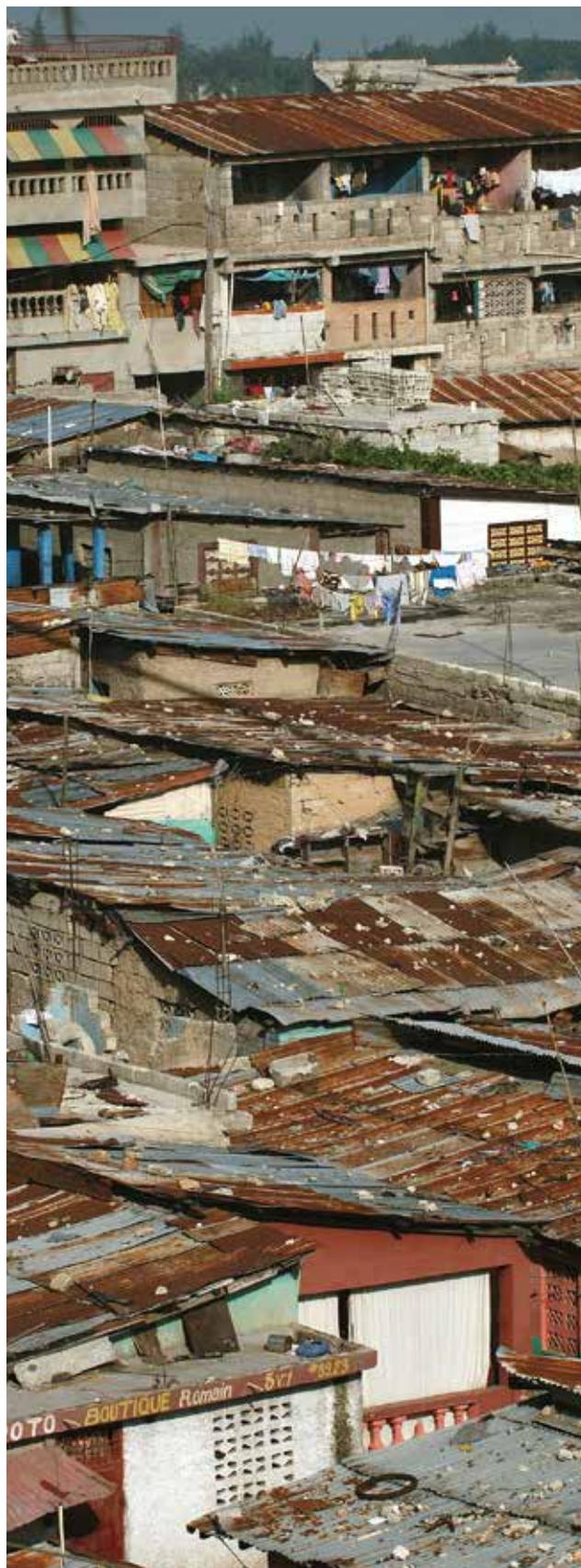
2003年，联合国人类住区规划署和专家组共同开发了贫困程度的五个指标(见33页专栏)，以便监控和衡量贫民区的状况。遗憾的是，和其他千年发展目标不同，贫民区目标并不是按比例设定的，比如“把每日开支少于1美元的人口减少一半”或“把5岁以下儿童死亡率减少2/3”这样的目标，¹⁸并参考具体的基数标准(比如1990年的标准)。相反，贫民区目标是一个面向全世界统一设定的绝对数字。这就很难、甚至是不可能依此设定具体的国家目标了。

更有效的办法应该是，比如，让每个国家在2000~2020年间把城市人口中的贫民区人口减少一半。而现在这个贫民区目标让各国政府不清楚作为1亿全球目标的一部分，必须改善自己国家内多少贫民区居民的生活。显然，这个目标淡化了责任，阻碍了政府作出严肃的承诺。另外增加了这个目标的含糊性的一点是，它的期限被延长至2020年，而不是和其他发展目标一样的2015年。

展望2020年，全世界一定能够共同达到这个贫民区目标，为城市居民作出真正的改变，从而缩小城市分化。毫无疑问的是，城市贫困和贫民区，以及与之相伴的城市分化，确实可以被减少。各国和各地政府知道该做什么。不过，真正的成功要求所有成员国都作出共同的、中期的努力。尽管这个目标设定得很低，也很容易达到，但各个国家还是取得了不同的进步。

从实践的、也是象征性的角度看，第一次的成果对于所有相关国家都是非常有意义的。

从实践的角度看，表现好的国家的成功给其他国家



在 Haiti，一半以上的贫民区居民受到多种住房匮乏问题的困扰。
In Haiti, more than half of slum dwellers suffer from multiple shelter deprivations
©Paul Prescott/Shutterstock



越南是发展中国家和地区里领先的去贫困国家，1990~2000年间，它的贫困率至少降低了一半。

Viet nam is one of the countries leading the developing world in reducing poverty, nearly halving its poverty rate between 1990 and 2000. ©Paul Prescott/Shutterstock

以希望，它传达了这样一个清楚的信息：积极的结果就在眼前。它还显示，对于远远落后的国家来说，现在是开始行动的时候了。是时候确定合理的目标、制定合适的政策，实施明确、简明和容易跟进的战略和步骤，并大量奉献出财政和人力资源，以达到有效的成果。

从象征的角度看，一些国家的成功是在告诉世界，城市贫困是有可能减少的。它也揭示出哪些国家是郑重对待他们实现贫民区目标的誓言的，又有哪些没能“遵守承诺”——一个不仅是关于数字的承诺，而是关乎人民的：8.28亿居住条件匮乏的人们，没有改善的供水、充足的卫生设施、破烂的住所通常缺乏足够的居住空间和有保障的房屋/土地保有权。

目前的全球经济气候使已经在贫民区升级和预防上取得的成绩面临倒退的风险；另一个风险是，政府的不作为，或没有把人口增长率考虑在内的低下应对力，会使某些成果白费。在改善贫民区居民生活上的进步，很大程度上取决于政府如何把贫民区问题看作减少城市贫困和不平等的更广大意义上的计划中的一部分。

在2020年这个最后期限到来之前，全世界还有10年时间可以在贫民区目标上做出进步。各国政府必须意识到，减少1亿贫民区居民只是最低门槛，而不是封顶。他们必须一起重新修订目标，将其提高到一个把现存的和潜在的贫民区都考虑在内的数字。若要使城市分化随着时间推移而弥合，这就是最为必要的起步。

目前为止做得不错的国家，必须保持或提高各自的

努力度，继续改善贫民区居民的生活条件，并制定充分的方案来预防新的贫民区产生。那些在减少贫民区上落后的政府，必须在它们面对贫民区和广义上的城市贫困的态度和政策上实现根本的转变。¹⁹

在这个方面，制定出一个多面的、可应对持续的贫民区挑战的政策，本身就是一个关键的目标，它也具有影响其他千年发展目标实现的潜力。改善住房条件、提供供水和卫生系统，不仅能拯救极度贫困者的生命，还能为教育和健康事业的进步提供支持。这脱离贫困的第一步，将会成为关键的、迈过城市分化的另一大步。

全世界的政策制定者必须在地区、国家、地方和城市层面上弥合城市分化。政策必须集中在那些在减少贫民区过程中面临着最严峻的发展挑战的国家和地区——撒哈拉以南的非洲和西亚。另一些国家也应该得到特别的关注，它们虽然在完成国家层面的贫民区目标上有总体的进步，但有些地区和城市仍面临着巨大的空间上的不平等。最后，政策还应该集中于那些虽然做得相对不错，但仍然存在大量的贫困现象、人民被边缘化的城市。

越来越明显的事实是，如果不能制定出一个更有雄心的贫民区目标，就有可能危及千年发展目标其他方面的实现。²⁰只有政治意愿、有效的政策和正确的技术选择能够有效地应对贫民区问题——这个城市分化中最令人不能接受的一面。

本章注释

1 UN-HABITAT, 2006.

2 Ibid.

3 United Nations DESA (2008a). The Millennium Development Goals Report 2008. New York: Author.

4 When signing the Millennium Declaration in the year 2000, the international community - 147 Heads of State and 191 nations - adopted the Millennium Development Goals (MDGs). Goal 7, target 11, commits governments significantly to improve the lives of at least 100 million slum dwellers by 2020. It is important to note that no estimate of the global number of slum dwellers existed in the year 2000. The first estimate, by UN-HABITAT, came in 2003 and was close to the one-billion mark; this meant that target 11 was not just short on ambition, but also based on an arbitrary figure.

5 United Nations DESA (2008b), World Urbanization Prospects: the 2007 revision. New York: Author.

6 A. Farzin, personal communication, 27 Oct, 2009.

7 V. Tewari, personal communication, 27 Oct, 2009.

8 Viet Nam is one of the countries leading the developing world in poverty reduction, having nearly halved its poverty rate from 58 per cent in 1990 to some 32 per

cent in the year 2000, well ahead of the 2015 deadline.

Source: Embassy of the Socialist Republic of Viet Nam in the United States, 2002.

9 M. Fernandez, personal communication, 2009.

10 United Nations DESA (2008b), World Urbanization Prospects: the 2007 revision. New York: Author.

11 The death rate for children under 5 is 81 per 1,000 live births in Southern Asia, compared with 47 in Western Asia, 35 in South-Eastern Asia, and 24 in Eastern Asia. United Nations DESA, MDG Report, 2008.

12 Despite the fact that India's economy is less exposed to the decline in global demand than other countries owing to the small share of trade in its economy, the World Economic Outlook 2009 estimated that economic growth in India declined from 9 per cent in 2007 to 4.5 per cent in 2009. International Monetary Fund (2009, April). World Economic Outlook: Crisis and Recovery. Washington, D.C.: Author.

13 The maternal mortality rate in South-Eastern Asia was 300 deaths per 100,000 live births in 2005, the second highest in Asia after Southern Asia. United Nations DESA, 2008.

14 The percentage of underweight children in Western

Asia was 14 in 1990 and 13 in 2006. The sub-region remained stagnant while this indicator improved in other developing regions. The same holds with regard to maternal deaths in Western Asia, which declined from 190 in 1990 to 160 per 100,000 live births in 2006. United Nations DESA, 2008.

15 N. Bazoglu, personal communication, 23 Oct 2009.

16 In 2006, 39.8 per cent of the population of Latin America and the Caribbean (or some 209 million people) lived in poverty. This represented a decrease of more than 4 per cent on 2002 (44 percent). Coward, 2006.

17 The Millennium Declaration addresses development concerns related to peace, security, human rights and governance. By 2002, the Declaration included eight interconnected and mutually reinforcing development goals that were merged under the designation of "Millennium Development Goals", along with 18 agreed development targets and 40 indicators.

18 Targets of Millennium Development Goals 1 & 4.

19 López Moreno, 2007.

20 Ibid.

第二部分

PART 02

城市分化
The Urban Divide







2.1

城市分化 The Urban Divide

概述与观点

Overview and Perspectives

分化的空间和机遇

Divided spaces and opportunities

城市往往被看不见的边界分割。正如在南半球很多地区的城市分化通常体现出来的样子，这些边界把“落后”与“先进”分离，把“高档”和“低等”区域隔开。这些人为的隔离有一系列的空间和社会表现，但体现的其实是不同人群的唯一区别——社会经济地位。¹对很多发展中国家和地区的城市的评估明显地表现出，社会的分裂体现在空间和机遇的产生、分配、变革和使用方式上有显著的区别。有些地区有重要的基础设施、维护良好的绿地、公园以及高档的居民区。相反，其他地区则以严重的匮乏为特征，没有充足的住房和基础服务，很少有娱乐和文化设施，城市环境恶化，基础设施建设费用极少。这些可触摸的差异正是不可触摸的、但更为持久的社会分化的症状，它们在所有城市居民中形成了不公平的机遇和自由的分配。

在不同的城市景观中，相邻的街道、建筑物、公共场所、公园、集市或办公室之间，到处存在着尖锐的反差。在有些地方，这些城市的组成部分互相混合交织在一起；在另外的地方，它们则被围墙、大门、象征性的物体或诸如地形、河流或湖泊之类的地理因素分隔开来。无论这些分化的场所是作为整体还是个体孤立存在，它们都加深了社会鸿沟，促使了整个城市的分化。

内罗毕、布宜诺斯艾利斯、约翰内斯堡、墨西哥城和里约热内卢等这些不同的城市有一点比较相似，即大量的财富和贫困共同存在于相邻的区域，有时候甚至互相之间只隔了一个或两个街区。在孟买这个反差巨大的城市里，摩天大楼正对着沿路搭建的临时居民点和亚洲最大的贫民区。在另一些城市，财富和贫困则被更清晰

现状速览 Quick Facts

1. 社会的分裂体现在，空间和机遇产生、分配、变革和使用方式上的明显区别。
2. 经济和社会方面的排斥问题经常会导致文化和政治上的排斥。
3. 一个分化的城市会使不平等现象恶化，并使人口分层，形成以排斥问题为特征的社会等级。少数民族往往成为贫穷和无权利的阶层。
4. 另有一些分裂性的因素会进一步分割城市，比如恐惧、焦虑和无安全感。

应对政策 Policy Points

1. 城市的包容政策应该充分了解城市分化的动力机制，为非正式的商业制度管理提供支持，并支持可负担的土地和住房分配。
2. 通过更好的基础服务，如健康和教育、工作和机遇，居民才会逐渐实现各自的城市权利。言论自由、企业发展的公平机遇、文化权利的实现，以及充足的住房，都同样重要。
3. 平等的四个方面——经济、社会、政治和文化的平等——应被结合到人们的日常生活中，而包容性战略的基础就是能够清晰而令人信服地体现这种结合方式。
4. “城市、权利”包括了平等的四个方面，它们结合在一起保障包容性的实现。

地区分开。比如，在基多的北部城区，只有不到2%的人口处于贫困，而在南部的贫民区，这个比例将近95%。²诸如此类的例子，更突显了少数富裕人群和大多数贫民之间的巨大差距，这也同样体现在大多数发展中国家和地区不同居民可使用文化设施、公共财物、交通和开放场所的程度上。

社会的分裂也体现在经济数据上，同一个城市的社区和街区间存在着尖锐的收入差别。比如，在布宜诺斯艾利斯最富裕的社区，人均收入为1400秘鲁币（或370美元），相当于贫民人均收入371秘鲁币的三倍。这样的差别也体现在阿根廷首都的土地价格上：富裕地区的每平方米土地的价格是贫穷地区的116%。³

阿马蒂亚·森已充分论证，发展战略应义不容辞地汇集和调动全社会范围内的技术和能力。这就是为什么城市分化的概念不能仅仅以空间的分隔和社会经济的差异来定义的原因。一个可持续的城市要求所有城市居民的参与，所以必须把城市分化的各种因素考虑进去，包括不同社会阶层、年龄段和性别的人士在获取社会资源，如知识、技能和收入稳定的工作等方面的不平等机遇，不能使这些阻碍全体居民的有效参与。很大一部分社会成员受到排挤，是基于他们无法控制的既定属性（比如性别、民族、年龄）或很少能控制的因素，比如住所（贫民区或富裕社区）和拥有物（收入和社会地位）。然而，这个狭隘的观点忽视了被边缘化的群体为城市和国家建设做出的实际和潜在的贡献，因此，也只会阻碍可

持续和包容性的发展进程。

不同形式的排斥问题继续把大量本该被调动起来用于可持续发展建设的人力资本边缘化。比如，2006年在新德里，52%的男性有工作，而只有9.4%的妇女在工作。⁴与之相似的，同一年，在吉大港，82%的劳动力为男性，而只有18%是女性。⁵在很多发展中国家，女性比男性受教育程度低。不过，即便在那些妇女受教育程度较高的地方，女性的收入水平仍然和男性一样，甚至低于男性。比如，在圣何塞哥斯达黎加的大城市里，尽管妇女获得本科文凭的比例高于男性，但她们的工作收入还是平均比男性低20%。⁶

这类分化被空间和社会经济上的差异进一步强化，这也解释了为什么很多福利和服务是由私人产业提供的原因。从太子港到伊巴丹，从内罗毕到达卡，贫穷的社区相比较富足的社区，更易受到不稳定电力供应的影响。城市贫民所遭受的停电、缺少足够的交通系统、低下的教育和健康设施，都是分化的城市的显著症状，而那里的中等和富裕家庭则能享受较好的服务，仅仅因为他们有支付能力，或有条件与相关部门协商他们所住社区的服务和设施问题。很多城市里，贫民使用的公共设施绝大部分过度拥挤，并且由收入低廉、缺乏积极性的员工管理，存在着各种不计后果的资源浪费。相反，大多数私人拥有并管理的学校、大学和健康中心有更好的仪器、有资质的员工和更先进的设备，这些只有中高级阶层才能负担得起。比如在孟买，一半的贫民区没有小



孟买。在印度的经济首府，一半贫民区没有小学。

Mumbai. In India's economic capital, half of slum neighbourhoods have no primary schools. ©The final miracle/Shutterstock

学。⁷在太子港，小学入学率有显著差异：贫困家庭的孩子59%能够上小学，而境况较好家庭的孩子该比例为79%。⁸同一城市里的这些实际差异，形成了新的、分化的社会界线，并强化了那些已经把特权阶层和弱势群体孤立开来的界线。太子港就是这样，那里有专门供“有粮者”，即富人子弟上学的学校，也有专门为“不幸者”，即穷人开设的学校。

社会和文化分化

Social and cultural divides

就算没有重大的民族、种族或其他因素的隔离，社会分化还是会渗透到人际关系的方方面面，新的分化不断地产生、强化。社会包容或排斥的模式，保障了那些因地理位置、共同利益或其他标准而划分的特殊社会群体的利益。

经济和社会上的排斥问题往往也会导致文化和政治上的排斥。在上文所描述的特征中，最重要的一点是，一个分化的城市，往往不能容忍它的贫困居民，而不顾他们可能为城市整体增添多少文化财富。比如，非洲和美洲的说唱团体、圣保罗的桑巴舞学校和基多的城市部落体现了青年文化的活力，但它们仍处于社会的边缘，往往只传递有关自己所选择的团体成员的信息，并且也只在自己人之间进行交流。虽然他们的声音能传达城市中大多数人的真实信息，但这样的团体仍然被边缘化和排斥在城市主流文化之外。

城市分化的另一个根源是空间和社会属性的体制性



艺术还是破坏物？英国的布里斯托尔市议会正要为是否禁止涂鸦投票表决。
Art or Vandalism? In Bristol, UK the City Council is voting on whether to keep or remove graffiti. ©1000 Words/Shutterstock

分隔，比如中国的“户口”就是把公民权形式化的方式，也称之为城市居住许可证。另一类分化因素是一些不可触摸的感觉，如恐惧、焦虑和无安全感，就是这样的感觉把里约热内卢分割为安全地带和“禁入区”，把太子港分为了“有权利”和“无权利”的区域，也正是它们在墨西哥城里标示出“无法律的社区”。城市分化不仅催生了城市污点，而且甚至在一定程度上以之为生。在亚洲、非洲或拉丁美洲，有些城市正以某些缺陷闻名，比如被命名为“无名区”的无地址街区。象征性的分界线也可反映城市的历史：“洪涝区”或“烧毁区”往往明显缺乏那些受损害较小的区域常见的设施和资源。

城市分化产生跨代的社会后果

The divide has inter-generational consequences for society

贫民区是分化的城市的外貌。城市的分化特质往往可以通过一些图表数据反映出来，比如贫民区居民相对于总人口的比例，或是贫民区内的赤贫程度。在有些地方（“有贫民区的城市”），非正式的居民点位于城市的一边，而状况较好的社区则在城市的另一边。

在这个意义上，在原本可能相当混杂的城市里，这些聚居区倒能体现一定程度的同质性。大孟买就是一个很好的例子，该城西面的城郊，贫民区人口比例高达43%，而在市区只有17%。新德里也类似，那里只有3.4%的人口生活在贫困线以下，而在西北区，这个比例高于30%。⁹

贫民区通常与学校、诊所和其他公共或私人设施数量的减少相联系。比如在拉巴斯的贫民区，孕期没有受到专业护理的母亲是非贫民区的三倍。这清楚地显示出，在一个分化的城市，在生殖健康这个如此重要的领域，获得基础服务的不平等机会对母亲和儿童产生了致命的后果：2005年，在玻利维亚的首都，贫民区儿童5岁前死亡的概率是出生在非贫民区儿童的1.38倍。¹⁰

因此，很显然，低收入和多方面的匮乏增加了贫民的风险，使他们的弱势更为恶化。城市和社会空间的分隔，不仅根源于历史上的财富与贫困之间的分隔，还是一种明显的、持久的、跨代的不平等的后果。

的确，穷困父母的子女要面临多种风险：营养不良、缺少受教育的机会和资源、比生活条件较好的同龄人更容易患病，同时也很少能接受适当的治疗，平均寿命也较短。在以社会和文化方式来表达自己在社会中的个体身份、理想和情感方面，生活穷困的孩子们也得不到平等的机会。在享受各种或实际或不可触摸的福利或

利益时，他们经常被降到二等或三等的城市等级中。

比如，在贫困的波哥大乌斯米自治区内，多达1/3的房产位于环境恶劣的地区。¹¹在内罗毕，容纳了一半人口的200多个非正式居民点全部集中在只占该城居住面积5%的拥挤空间内。相似的，在达卡，34%的可用土地被规划给440万市中心外的中高等收入人群居住，而只有4%的土地被规划给450万低收入居民。

不平等的空间分配及与其相关联的贫困，干扰了城市内部权利的平等行使——这就是很大比例的人口在就业和收入上选择有限的主要原因，而这也是他们为了更好的生活而提高自己的能力和把握机遇过程中的最大障碍。

城市的分化不仅使不平等现象加重，还导致人口分层，形成了以排斥为特征的社会等级制度。在秘鲁城市奥鲁罗，安第斯人就是被系统地排斥和边缘化的对象，他们讲盖丘亚语，绝大部分为女性和文盲。2008年，在印度的斋浦尔，分别只占城市居民12.5%和3.4%的“表列成员”和“表列部落”却占了贫民区总人口的53%。¹²

毫无疑问的是，被社会边缘化的团体在贫民区高度

集中，是任何一个城市出现城市分化的标志。少数民族也往往属于贫民和无权利者这一范畴。

2004年，在圣保罗的大城市地区，4.4%的15岁以上人口为文盲。在全球范围内，白种人文盲率为3.4%，而黑色或棕色人种的文盲率为6.6%。从性别角度上来看，男性白色人种中，文盲占2.5%，而女性白色人种中，文盲占4.1%；在黑色或棕色人种中，5.7%的男性为文盲，而女性的该比例为7.4%。值得注意的是，由于获得高等教育的机会不平等，同年，20%的白人有大学文凭，相比之下，只有5.9%的黑人或棕色人种有大学文凭。¹³

包容的城市：应对城市分化的积极方法

Inclusive cities: A rights-based dynamic

城市分化包括了一系列的负面因素，它们是城市，尤其是发展中国家和地区的城市，正在经历的变革性进程中不可避免的部分。然而，也不能想当然地把城市分化看作负面的现象。这个进化中的、多维度的进程要求对城市发展有更细微的理解。比如说，贫民区在发展中



达卡。在孟加拉共和国的首都，34%的可用空间被规划给440万市中心以外的高收入人群居住，而只有4%属于450万低收入居民。
Dhaka. In the capital of Bangladesh, 34 per cent of available space is planned for allocation to 4.4 million upper-income people outside the city centre, compared with only 4 per cent for 4.5 million low-income residents. ©Manoocher Deghati/IRIN

国家和地区的城市资本形成上起了非常根本的作用，并显示了其重要的经济潜力。在新德里，多达1/3的房产投资就是为了贫民区居民。¹⁴相似地，如今非正式产业的活动创造了拉丁美洲80%~90%的新工作机会。¹⁵一个积极的发展战略应把非正式的经济活动进行转化，形成更具生产力的产业群。

城市分化偶尔也会创造人力资本，体现为一种社会和文化实践与筹划，能使人们以相互有益的方式节省经费、分享资源、创建企业和创造机会。这类形式的活动包括社区社会基金、能提供教育和文化表达的音乐与艺术团体，以及能够为边缘化的人群提供基础服务的非正式管理机制。要实现和提升贫民区的，或者说能反映社会创造力的社会和文化活动的经济潜力，需要一个整体性的方法——一个能使人口的所有组成成分都参与到经济的增长和城市的繁荣中，共同努力推进长期的、可持续的城市发展的方法。

如本报告中定义的，一个包容的城市能为其所有的居民——无论种族、民族、性别或社会与经济地位——提供充足的住房和良好的基础服务，并能帮助他们平等地享

用社会设施、机遇和其他公共财物，以上这些对于每个人的整体上和环境上的福祉都很关键（社会包容性）。

一个包容的城市会维护公民的权利和自由，并提升社会和政治参与度，以使决策的制定更为民主，并有更好的信息支持。

一个包容的城市，可以通过提供公平的企业机遇和就业机会，推广扶持贫困的经济政策，从而促进经济的发展（经济包容性）。

一个包容的城市，不仅促进社会的统一，还鼓励多样性。它珍视人民的文化权利，使所有社会成员的人力资本都得到实现，这一点是通过促进有创造力的艺术表达和文化遗产活动而努力实现的（文化包容性）。

在这层定义上，居民的环境权利也属于社会和文化平等的范畴，因为它们所考虑的是每个人生活于安全健康环境中的权利的跨代部分。

在这个背景下，政府为制定和实行战略所做的努力必须基于以下的基础，即能清楚而令人信服地体现出平等的四个方面——经济、社会、政治和文化——是如何同时融入人们的日常生活中的。居民能够通过更好的服务，包括健康与教育、工作与机遇，而逐一实现各自的城市权利。言论自由、企业发展的平等机会、文化权利的实现和充足的住房都有同样重要的意义。城市应该成为能产生合作关系、允许建设性的争论、可出现协商和一致的地方，而这一切都是为了共同努力以促进城市的发展。¹⁶

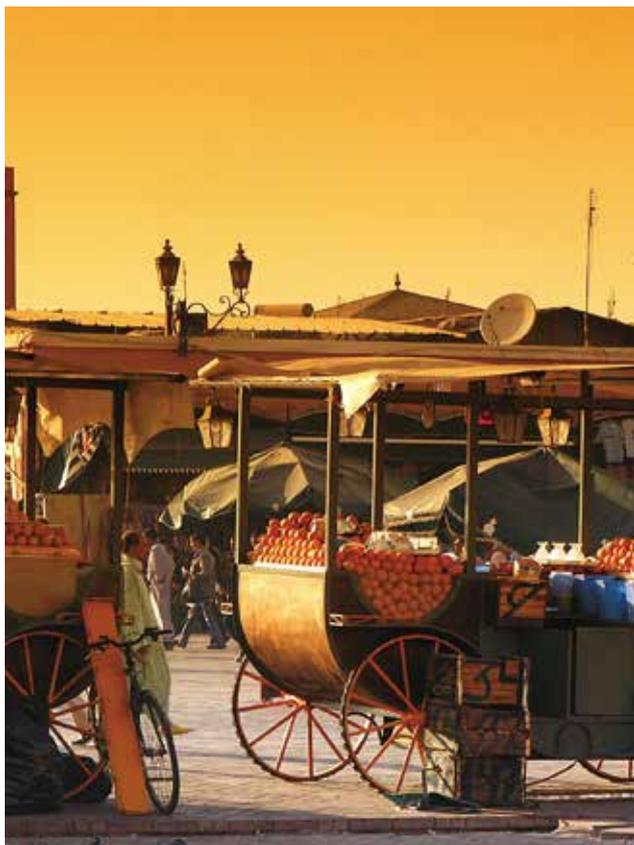
因此，有决心、有积极性的地方政府应该与中央和州、省政府建立新的联系与联盟。城市的包容性政策应该能充分了解城市分化的动力机制。在这个意义上，它们应该把更多精力放在那些可以结合进市政规范和实践中的积极因素上，比如非正式经济、社会资本和非正式的机制管理，包括可负担的土地分配和住房系统。

只有通过明晰的、以包容性为目的的计划和步骤，才有可能判断出适合本地的、创新的、高效杠杆作用的行动和政策，政府、市政服务和主要机构才可以采用这样的行动与政策，以此启动能够克服城市分化的、自我增进的进程。¹⁷

包容的城市：基于权利上的动力机制

Inclusive cities: A rights-based dynamic

如果要把平等的四个方面——社会、政治、经济和文化，从概念性的规范转化为事实，就需要把它们在一个以权利为基础、易于实施的框架内实行出来。缺少这一点，城市里常见的排斥性的发展模式、特殊群体的利益



摩洛哥。城市的构想要能整合所有人。
Morocco. Cities must develop a vision that integrates everyone.
©Bensliman Hassan/Shutterstock

共享、边缘化和歧视等现象就不会减退。更有甚者，一些根深蒂固的社会经济行为，如寻租和庇护等现象，会继续不受遏制地发展（更广义地说，这包括任何被经济学家定义为“帕累托最佳状态”的现象，即以牺牲他人的机遇为代价而促进少数人的机遇）。

这种以权利为基础的框架必须满足以下三个条件：

- 城市制定的构想要能整合所有的人。
- 城市必须提出方案和施行机制，并且能对它们进行有效监控，以及根据结果进行修正。
- 城市必须建立新的机构，或改进和增强现存机构的功能，确保它们做到包容、可靠和有效率。

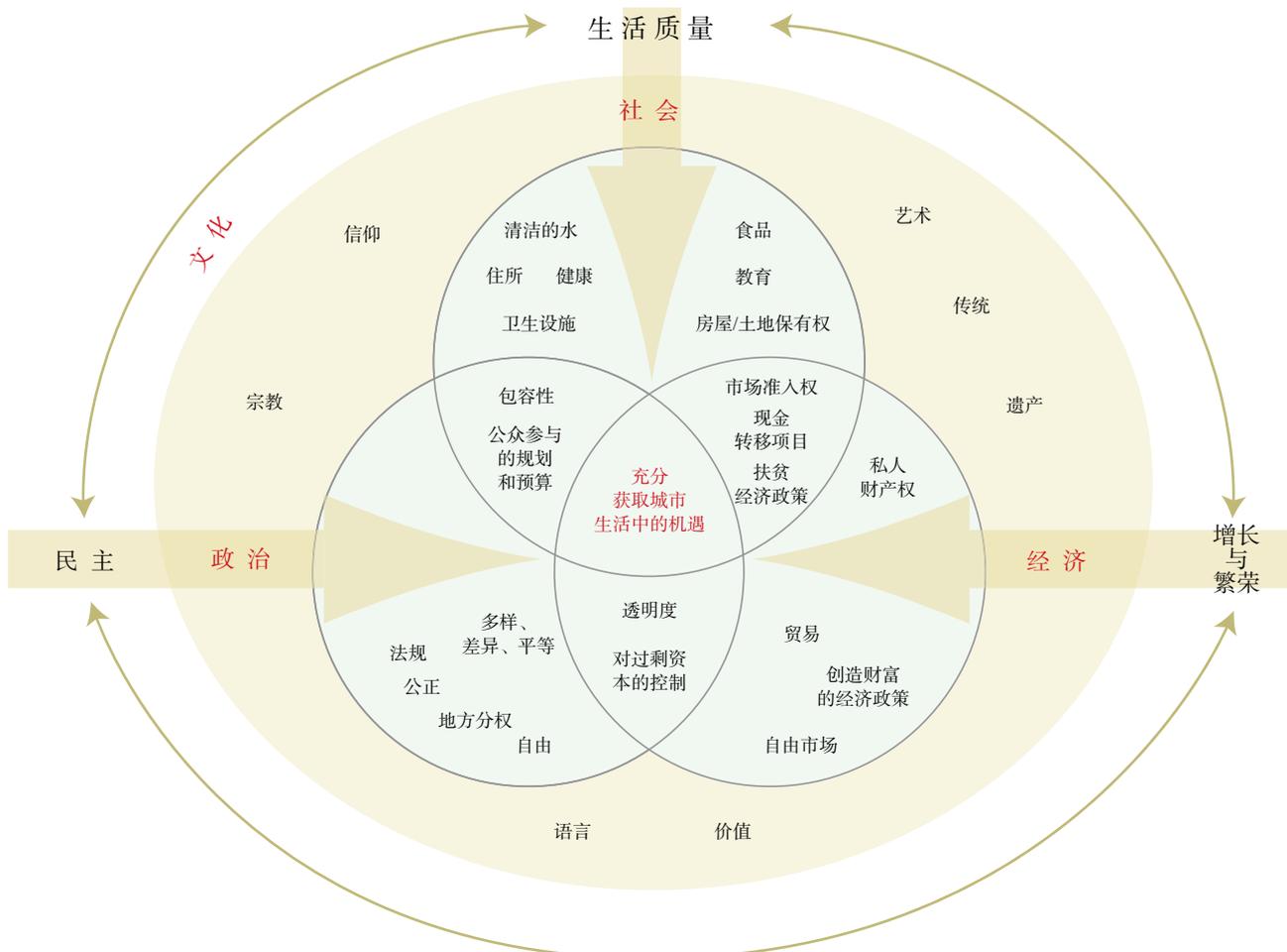
这三个条件如果能被满足，辅以其他条件，就能确保城市制定出一个能把所有人的梦想、抱负、自由和权利都整合进来的框架。

“城市权利”包含了平等的四个方面，这四个方面结合起来，就能确保包容性的实现。城市权利最基本的原则是，各种人权是互相依存、不可分割的，这就要求所有城市里的所有居民的人权同时实现。反之，这意味着，所有人权——政治、经济、社会和文化——必须在城市行政、规划、管理和实施中都具有同样的重要性。

城市权利还应该包括团体和组织的自我决策权和自由，以及个人和集体发展（社会、政治、文化、精神和经济等方面）的权利。因此，只有支持和实施强大的、以权利为基础的方案，才能保护和维护所有城市居民的尊严，以及应对如今全世界上百万城市所面对的各种侵权现象和各种问题。

城市权利不能被看作另一个法律概念；它代表了所有城市居民被赋予、也想实现的各种人权的结合。城市权利的概念和实行必须基于最基本的、公认的人权原

图表2.1.1 城市权利
FIGURE 2.1.1: THE RIGHT TO THE CITY



资料来源：联合国人类住区规划署，城市监测处，2009。
Source: UN-HABITAT City Monitoring Branch 2009



中国，香港。民主集会。
Hongkong, China. Pro-democracy rally. ©Ndrpgr/Shutterstock

专栏2.1.1 对包容性城市的政策分析：调查方法

BOX 2.1.1: POLICY ANALYSIS ON THE INCLUSIVE CITY: SVRVEY METHODOLOGY

2009年，联合国人类住区规划署对27个发展中国家和地区的城市的包容性城市政策作了政策评估，包括：非洲（7个城市）、亚洲（10个城市）、拉丁美洲和加勒比地区（10个城市）。这个分析是由各城市的专家“聚焦组”来完成的，每组由15名来自公众协会、非政府组织和其他民众社会团体的专家组成，包括媒体人、律师、城市规划师、政府官员和商业人士。

分发给27个城市的个别聚焦组的问卷涵盖了“包容城市”的四个方面，包括与它们相关的地方机制和组织能力。这次调查的假设前提是，“城市权利”包含了平等的四个方面，这四个方面的结合给城市带来了包容性。

这次调查对于城市的抽样选择很大程度上基于“硬性”指标（比如基尼系数、人均国内生产总值、人力结构等），下一步，这些“量”的数据将与各个专家组提供的“质”的信息（他们对于各种可变因素的看法）结合起来。

在举行聚焦组会议之前，各组会事先准备好各自负责的城市的背景报告。这些报告针对使城市变得更包容的法律、规章、政策和行动作出分析，并详细说明哪一部分利益相关者为城市带来了积极的改变。本报告引用了不少这类背景资料的专家论文，以便更好地传递对于地方现实的感知，以及对“包容的城市”概念的理解。

根据专家组对问卷的回答，联合

国人类住区规划署检测了这份调查的假设前提。并将说明性的数据分析与计量经济学的技能结合，以求了解包容或排斥的不同方面与政策干预之间的相互关系与联系。计量经济学的模型为本报告的现实部分，即第三部分（“弥合城市分化”）提供了数据，并成为政策分析的导向。结合联合国人类住区规划署的数据、来自各个城市的背景报告和其他相关的信息，本部分对调查问卷的回答进行了分析，旨在确保在包容的城市上取得的进步能有助于政策决定和相关的行动。通过文献和网络搜索，本报告还进行了额外的政策研究，以更清楚地显示政策变动的因果关系。

则，即无歧视、不可分割性、性别平等、逐步的实现、无倒退、辅助、团结和合作（见3.1章）。

城市权利内含的普遍性范畴和其平等主义的基石，意味着脆弱的环境中的所有个人和团体必须被投以特殊的关注（包括性别），这个概念还强烈地，也许是郑重地，把责任和可持续性当作其核心原则。

发展中国家和地区为所有人共建的城市

Cities for all in the developing world

如本报告中所定义的，一个包容的城市所思考的是

所有社会成员的经济、社会、政治和文化上的平等。由这四个方面构成的包容性的概念来自于阿马蒂亚·森的“能力”观点。¹⁸这个观点强调，在共同努力创造“有能力”的社会资本的发展中国家和地区的社会里，把经济机遇与其他形式的政治、社会和文化权利结合起来是非常重要的。只有这四种形式的机遇汇合在一起，才能为产生可持续发展所要求的人力资本开创最佳条件。

本章注释

1 López Moreno, 2009.

2 Vásconez Jaime, City Report on Inclusiveness on Quito, UN-HABITAT background study for the State of the World's Cities Report 2010, prepared by the "Centro Internacional de Gestión Urbana" (CIGU), August 2009.

3 Cristina Reynals, City Report on Inclusiveness in Buenos Aires, UN-HABITAT background study for the State of the World's Cities Report 2010, August 2009.

4 Society for Development Studies, City Report on New Delhi, UN-HABITAT background study for the State of the World's Cities Report 2010, August 2009.

5 Taher & Chowdhury, City Report on Chittagong, UN-HABITAT background study for the State of the World's Cities Report 2010, August 2009.

6 Tomás Martínez Baldares, City Report on Cartago, UN-HABITAT background study for the State of the World's

Cities Report 2010, August 2009.

7 Society for Development Studies, City Report on Mumbai, UN-HABITAT background study for the State of the World's Cities Report 2010, August 2009.

8 Dominique Mathon, City Report on Port-au-Prince, UN-HABITAT background study for the State of the World's Cities Report 2010, August 2009.

9 Society for Development Studies, City Report on Mumbai, op cit.

10 FAFO, "Cities and Citizen Report for La Paz", UNHABITAT Monitoring Urban Inequities Programme, document produced for this report, 2009.

11 Montezuma Ricardo, City Report on Bogotá, UNHABITAT background study for the State of the World's Cities Report 2010, August 2009.

12 Society for Development Studies, City Report on

Jaipur, UN-HABITAT background study for the State of the World's Cities Report 2010, August 2009.

13 Vanessa Marx and Rodrigo Nobile, City Report on São Paulo, UN-HABITAT background study for the State of the World's Cities Report 2010, August 2009.

14 Society for Development Studies (2009c).

15 Ocampo (2008).

16 Awuor-Hayangah (2009a)

17 E-mail communication with Peter Boothroyd, moderator of the e-debate on the urban divide for the World Urban Forum, University of British Columbia, 09/09/09.

18 Sen, 1999.



2.2

经济分化 The Economic Divide

城市收入不平等 Urban Income Inequalities

收入不平等的全球和城市趋势 Global and city trends in-income inequality

任何对于包容城市的充分了解都要求一个多面的评估框架。这样的框架必须能够显示社会、经济、政治和文化的实践机遇，以及它们之间的相互依存关系。衡量世界城市的经济和社会条件有多种标准，最常用来衡量城市分化的经济方面的标准是收入和消费的不平等。

不平等的衡量经常在全国层面上进行，不过城市的总体和个别不平等现象被投以越来越多的关注。本章是对联合国人类住区规划署上一份《世界城市状况报告2008/2009》所提出的城市不平等的进一步研究，它根据最新的的数据，对大量发达和发展中城市的收入和消费不平等进行了定义和衡量，它回顾了根据经济不平等而衡量的城市分化中的趋势与最近的变化，包括一些成因。为编制这份报告，联合国人类住区规划署分析了城市总体水平的收入和消费基尼系数，并在可能的情况下，也分析了个别城市的情况。

有关本文的联合国人类住区规划署数据，有两点必须要强调。首先，不可把收入不平等与贫困混淆：至少在理论上，国家可能普遍富裕或普遍贫穷，这两种情况都以最低程度的不平等为特征（见下文“更平等的城市”）；第二，表格2.2.1中对国家的分组，是根据具体的基尼系数等级，不能将之理解为任何形式的对国家的分级。采用这样的分组，是为了说明收入不平等越严重，形成社会以及最终的政治紧张的可能性就越大。个别地方盛行的其他制度性的安排能够缓解这种可能性，这些制度性的安排（比如福利）在发达国家往往要比在发展中国家更有力度。不过，在所有国家里，对这类安排更广义的定义包括对基础服务的提供，包括健康护理、教育、住房和基础设施等；在不同的城市里，对于这些服

现状速览 Quick Facts

1. 除了拉丁美洲（收入不平等程度最高）、东欧和独联体（收入不平等程度最低）之外，经济趋向于和更公正合理的收入分配同步发展。
2. 除了拉丁美洲，在发展中国家和地区，城市内不平等现象的集中高于农村地区。
3. 城市规模的大小并不能影响城市经济不平等的程度或经济分比的严重性。
4. 总体上，城市经济分化仍然很严重。拉丁美洲略有减轻，亚洲则在平稳增长。非洲的趋势比较复杂，过渡时期的国家较不平等。
5. 非洲和拉丁美洲显著的贫富分化最为引人注目。与亚洲、东欧和独联体相比，这两个地区存在的贫富差距尤为极端。

应对政策 Policy Points

1. 经济增长是否会带来城市地区更广范围内的收入或消费的分配，是关乎社会经济政策和结构性改革的问题。
2. 在发展中国家，收入和消费的分配越不平等，经济差异引起社会和政治紧张度的风险就越大。
3. 发展中国家和地区的城市中，高度不平等的收入和消费模式，表明了制度上和结构上的失灵，也揭示了更广范围内的经济问题，比如不平衡的劳动力市场或缺少扶贫政策。
4. 哪怕用最严格的经济角度来衡量，不平等也指向了城市匮乏的几种模式，比如缺少像供水和卫生系统这样的基础公共服务，有些直接与千年发展目标相联系。

务的获取情况可能是不平等的，有可能增强或削弱纯粹经济方面衡量的平等性。

当从消费（家庭支出）方面进行衡量时，高基尼系数也显示了基本福利获取的不平等性，这可能成为消除贫困战略和达成千年发展目标的障碍。基于消费的基尼系数会受到一些反常因素的影响，它能反映匮乏的某些类型，而不是“更平等的”获取城市服务的机会。比如，贫民区内的贫困家庭往往会把他们低收入中的相当大的一部分用于购买水，由于缺乏其他选择，他们不得不到街边摊去购买，而水的价格则根据供水机构的收费标准而大相径庭。

更广泛地看，收入和消费的不平等与更广义的经济因素相关联，比如劳动力市场、公共服务的资本投资、缺少扶贫政策等。更多潜在的扭曲因素源于经济和其他模式。服务业体现了非常多样的收入水平，其中的正规产业（清洁、饮食业、垃圾处理）涵盖了任何一个城市或经济体内的最高水平到最低水平的收入情况。非正规产业同样也体现了大跨度的收入水平，其中最高水平的可能是非常庞大的产业，并且没有上报税收和统计数据。腐败和诈骗是另外两个更深层的、未被报道的、对中等收入有影响的扭曲因素。

最后，中高收入的城市居民往往比低收入居民消费更多的，包括食品在内的进口产品。

全球经济上的城市分化：概述

The economic urban divide across the world: An overview

发达国家城市：不平等程度相对较低

Developed country cities: Inequality is relatively low

从总体上说，发达国家内的收入不平等程度比较低。不过，人们对于城市层面上的不平等情况却所知甚少，因为可用的数据基本上很少被分解到大都市区域或个别城市层面。只有澳大利亚、加拿大、日本和美国除外。有关发达的、高度城市化国家的基尼系数的信息，基本上是基于国家层面的。根据这些数据，发达国家收入不平等的程度，从国家层面上说，最低的为丹麦和瑞典0.23的基尼系数，最高的为葡萄牙的0.385。

基尼系数在0.3以下的国家其不平等程度可算是非常低了，共有27个被抽样调查的发达国家所提交的全国基尼系数在0.3以下。所有这个范畴内的国家都是欧洲国家，包括（根据基尼系数由低到高排列）：丹麦、瑞典、卢森堡、奥地利、捷克共和国、斯洛伐克、芬兰、法国、比利时、荷兰、瑞士、挪威、冰岛和德国。不平等程度低，反映了欧洲福利体系的可调整性以及分配和再分配能力。¹还有一些欧洲国家的不平等程度也相当



奥地利，林茨。发达国家的收入不平等程度基本较低。

Linz, Austria. Income inequalities in developed countries are generally low. ©Marek Slusarczyk/Shutterstock

专栏2.2.1 对不平等的衡量：基尼系数

BOX 2.2.1: MEASURING INEQUALITY: THE GINI INDEX

“不平等”有很多不同的含义。在本报告中，“不平等”主要用来描述某一项经济福利指标在一定人口中分配的方式。

基尼系数是被最为广泛使用的、对于不平等的总结性的衡量指标。它用0到1之间的比率来测量收入或家庭消费的分配，0代表了完全的平等（资源的合理分配），1代表了完全的不平等（某一个人占有所有收入或其他资源，而其他人则没有）。

收入分为消费和积蓄，因此基于收入的基尼系数总是高于基于消费的基尼系数，而积蓄的积累或缺少是区别富裕和贫穷的主要决定因素。比

如，在2003年的亚的斯亚贝巴，支出的基尼系数为0.560，而收入的基尼系数为0.612。基尼系数还可用来评估非收入部分的不平等程度，比如健康、教育、资产和使用公共基础设施等方面。

基尼系数的含义可以被理解为不平等的资源分配引起的“收入差距”。比如美国的亚拉巴马州、佛罗里达州、路易斯安那州、密西西比州和得克萨斯州的基尼系数为0.47，这大体上意味着，最贫穷的20%人口（最末的1/5）的收入为总收入的3%，而最富裕的20%人口（最前的1/5）的收入占总收入的50%。

不同国家采取不同的方法测量家庭收入和消费的不平等程度。有些国家一比如印度、莫桑比克和多哥，对不平等程度的测量是基于家庭支出而不是收入，因为负责报告不平等数据的统计员认为，相比有关薪酬的问卷调查，有关消费模式的问卷调查所获取的答案更为准确和可信。

另一些国家一比如南非、中国和巴西，对不平等程度的评估是基于收入的，因为他们认为被调查者既然不愿意透露薪酬，也不会愿意透露支出情况。还有些国家，比如斯里兰卡，同时用收入和消费水平两个指标来衡量收入不平等情况。

资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站数据库，2009；亚洲发展银行，2007。

Sources: UN-HABITAT, Global Urban Observatory Database, 2009; Asian Development Bank, 2007.

低，虽然基尼系数略高于所有抽样发达国家的平均值（在0.301到0.385之间），比如西班牙、希腊、爱尔兰、英国、意大利、波兰和葡萄牙（从低到高排列），以及澳大利亚、加拿大、日本、新西兰和美国。

总体上，发达国家的收入不平等情况在20世纪80年代中期至2005年间有所增长。²波兰和德国的国内收入不平等水平提高最明显，在2000~2005年间，分别提高了17%和10%—这是被调研的发达国家中，在收入不平等程度上最大幅度的提高。不过，经济合作与发展组织提供的25个发达国家的消费数据³显示，2000~2005年间，平均基尼系数变动不到1%。有些国家的基尼系数近几年甚至降低了4%~7%，尤其是英国、希腊和西班牙。

从政治角度看，要了解和应对城市贫困问题，分析城市水平的基尼系数是非常基本的一点。不过，尽管有关城市指标和数据的信息非常丰富，发达国家往往不报告具体城市的基尼系数，尤其是欧洲。个别大都市或城市的已获得的基尼系数显示，国家范围的总统计，并不一定能准确反映城市总体和个别的收入水平的差异。

比如，加拿大20世纪90年代中期的基尼系数为0.283，而城市地区的基尼系数为0.36，说明城市比农村地区的不平等程度更高。同样的，澳大利亚在2000年报告的全国基尼系数为0.317，而几个主要城市在2001年的数值为略高的0.332。美国的全国和个别城市的基尼系数差距最令人惊讶，2005年前后，全国系数为0.381，而很多主要大都市地区却超过了0.5，包括华盛顿哥伦比亚特

区、纽约市、迈阿密等。这样的数值可与被抽样调查的拉丁美洲国家的平均基尼系数相当了，而后的收入不平等尤为显著（见地图2.2.1）。比较全国总统计和个别城市的数值，很显然，同一个国家内可能存在巨大的差距。哪怕在高度城市化的社会里，全国基尼系数也可能掩盖了次级区域的收入不平等情况。

发展中国家：不同地区和国家里，城市收入不平等情况有极大差别

Developing countries: Wide differences in income inequality in urban areas across regions and countries

发展中国家的收入不平等程度总体上高于发达国家。在发展中国家，城市和农村地区经常差别巨大。因此，全国和地方基尼系数必须被分离，才能提供各个环境下差异的准确图景。下面对于发展中国家的调查深入探讨了城市总体和个别的不平等性。在发达国家，基尼系数仅基于收入，而在发展中国家，收入和消费都可被用来计算基尼系数（见专栏2.2.1）。

联合国人类住区规划署扩展数据库所做的、关于发展中国家城市收入不平等调查所呈现的总体模式，以地区、国家和城市之间的显著差异的数值为特点，另一特点是这种差异在时间上的持久性。表格2.2.1说明了被抽样调查的发展中国家的基于收入的基尼系数的变化广度。这个分析清晰地甄别出五个收入不平等程度从“低”到“极高”的国家组别。

表2.2.1 经济的城市分化：根据基尼系数的国家分组（基于收入，不同年份）

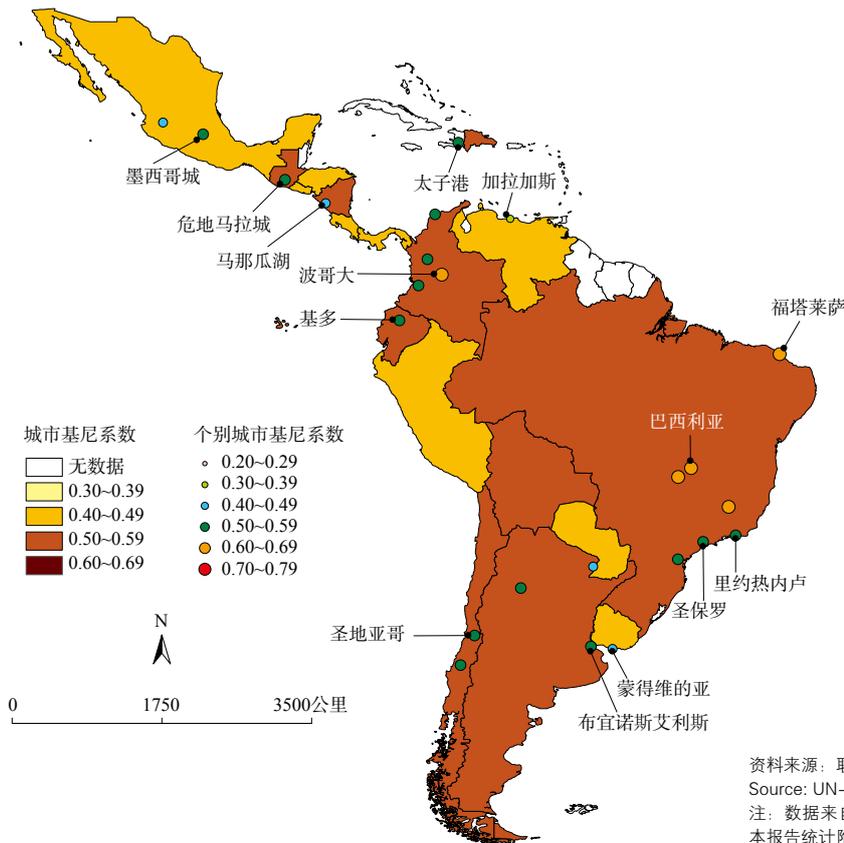
TABLE 2.2.1: THE ECONOMIC URBAN DIVIDE: COUNTRY GROUPINGS BY GINI COEFFICIENTS (BASED ON INCOME, VARIOUS YEARS)

第1组 不平等程度低 (低于0.299)	第2组 不平等程度 相对较低 (0.300至0.399)	第3组 不平等程度 相对较高 (0.400至0.449)	第4组 不平等程度高 (0.450至0.499)	第5组 不平等程度 非常高 (0.500至0.599)	第6组 不平等程度 极高 (0.600或以上)
白俄罗斯	中国	喀麦隆	菲律宾	阿根廷	纳米比亚
罗马尼亚	波兰	乌干达	萨尔瓦多	巴西	赞比亚
保加利亚	立陶宛	科特迪瓦	乌拉圭	智利	南非
亚美尼亚	阿尔及利亚	越南	委内瑞拉	哥伦比亚	
吉尔吉斯共和国	格鲁吉亚	尼泊尔	巴拿马	多米尼加共和国	
匈牙利	塔吉克斯坦	马来西亚	秘鲁	厄瓜多尔	
阿尔巴尼亚		摩尔多瓦	墨西哥	危地马拉	
科索沃		土库曼斯坦	哥斯达黎加	尼加拉瓜	
塞尔维亚		阿塞拜疆	巴拉圭	埃塞俄比亚	
乌兹别克斯坦		俄罗斯	尼加拉瓜	肯尼亚	
哈萨克斯坦			玻利维亚	尼日利亚	
			洪都拉斯	津巴布韦	
			泰国*	博茨瓦纳	
				斯里兰卡	

*基于省级城市基尼系数平均值。
资料来源：本报告统计附录。
Source: Statistical Annex in this Report.

地图2.2.1 1998~2007年拉丁美洲和加勒比地区抽样国家和城市中的城市不平等（收入）

MAP 2.2.1: URBAN INEQUALITIES (INCOME) IN SELECTED CITIES AND COUNTRIES IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (1998-2007)



资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009.
注：数据来自不同年份的不同来源。所有基尼系数都基于收入。参考本报告统计附录。

发展中地区包括非洲、亚洲大部、拉丁美洲和加勒比地区，本章中的调查还包括了一些能够提供基于收入的城市水平基尼系数的东欧和独联体的转型国家。由于大多数亚洲和非洲城市的基尼系数是基于消费，而不是基于收入的，本次调查没有把它们包括在内。

不平等程度低：这个类别的国家，城市基尼系数低于0.299。它们的城市地区总体上能广泛地提供基础服务，能制定考虑到合理收入分配的社会与再分配政策。只有东欧和独联体国家显示为城市收入不平等程度低，可能主要是因为它们受过去的社会主义体制的影响，以及强大的社会机构、安全网络和对工资的严格控制。白俄罗斯的城市收入不平等程度最低，其后是罗马尼亚、吉尔吉斯共和国、保加利亚、亚美尼亚、匈牙利、阿尔巴尼亚、科索沃和塞尔维亚。不过，在某些“不平等程度低”的国家，收入不平等和贫困现象正在增多，可能主要是因为公共机构在后社会主义时代开始退化、弱势经济的对外开放过于突然，以及国内生产总值减少。

不平等程度相对较低：在这一组中，城市基尼系数处于0.300到0.399之间，正好低于国际警戒线的0.40。在0.40以上的不平等，如果不合理应对，可能给社会带来严重的政治、社会和经济的负面后果。这些国家平均分为基尼系数0.34以下（中国、波兰和立陶宛）和0.34以上（阿尔及利亚、格鲁吉亚和塔吉克斯坦）。这个组内的国家往往有健康的经济增长、一定程度的政治稳定和相对和谐的社会，在社会构成部分之间，仅有细小的收入和消费差异。

不平等程度相对较高：基尼系数在0.400和0.449之间。这一组由四个地区的国家混合而成：非洲、亚洲、东欧和独联体。在非洲，喀麦隆、乌干达和科特迪瓦的城市地区基于收入的基尼系数最小，主要是因为它们近期在经济增长的前提下，制定了增强机构功能和再分配制度的政策。另一方面，在亚洲，越南、尼泊尔，以及马来西亚的一些城市显示了较高的收入不平等程度，城市基尼系数增高。在东欧，城市基尼系数最高的是摩尔多瓦（0.400）。在独联体国家，与该次区域的平均值（0.334）相比，阿塞拜疆、土库曼斯坦和俄罗斯的收入不平等程度最高。最新的证据显示了俄罗斯最近几年激增的收入不平等程度，这是由于其增长的失业率、上升的生活成本和再分配机制的破坏而导致的。⁴

不平等程度高：这一组，城市基尼系数在0.450和0.499之间—在这个程度，城市和其他公共权威机构应该把不平等现象当作紧急事态来处理。这个组内的大多

数国家是拉丁美洲和加勒比国家。⁵萨尔瓦多、乌拉圭、委内瑞拉、巴拿马、秘鲁、哥斯达黎加、巴拉圭、墨西哥、洪都拉斯和玻利维亚的总体城市基尼系数都很高，虽然仍略低于这个地区的平均值（0.505）。在亚洲，菲律宾和泰国的城市地区的不平等程度很高。这个组内，不平等程度正在向一个危险的高度发展。如果目前的趋势继续下去，很多城市的困难处境会抑制资本支出，并导致偶然的反对示威和动乱。高度的收入不平等常常与薄弱的劳动力市场、不充足的公共服务资本投入和缺少扶贫社会项目相关联。⁶

不平等程度非常高：这个组内的基尼系数在0.500到0.599之间，显示了收入分配的机制和结构上的失效。再次，这个组内的大多数国家在拉丁美洲和加勒比地区，这个地区的城市地区多年来一直以高度的收入不平等为特征。在某些非洲国家，城市收入不平等程度常常达到危险的高度，尤其是在尼日利亚、肯尼亚、埃塞俄比亚和津巴布韦。在亚洲，斯里兰卡是唯一一个城市地区存在高度收入不平等的国家，基尼系数为0.55—比这个地区的平均值0.416高出很多。

不平等程度极高：虽然本次调查中，一些国家的城市地区近几年来一直有很严重的收入不平等现象，但只有少数达到了“极端高”的程度，它们的基尼系数高达0.6或以上。这样的极端数值往往归因于功能障碍的劳动力市场、弛缓的经济增长、财富分配的结构性问题，以及机构的运转失灵，体现了长期存在的不平等模式。这个组内的所有国家都在非洲南部，其中南非共和国城市地区的收入不平等程度为全世界最高（根据基尼系数衡量）。

城市地区的消费不平等程度

The magnitude of consumption inequalities in urban areas

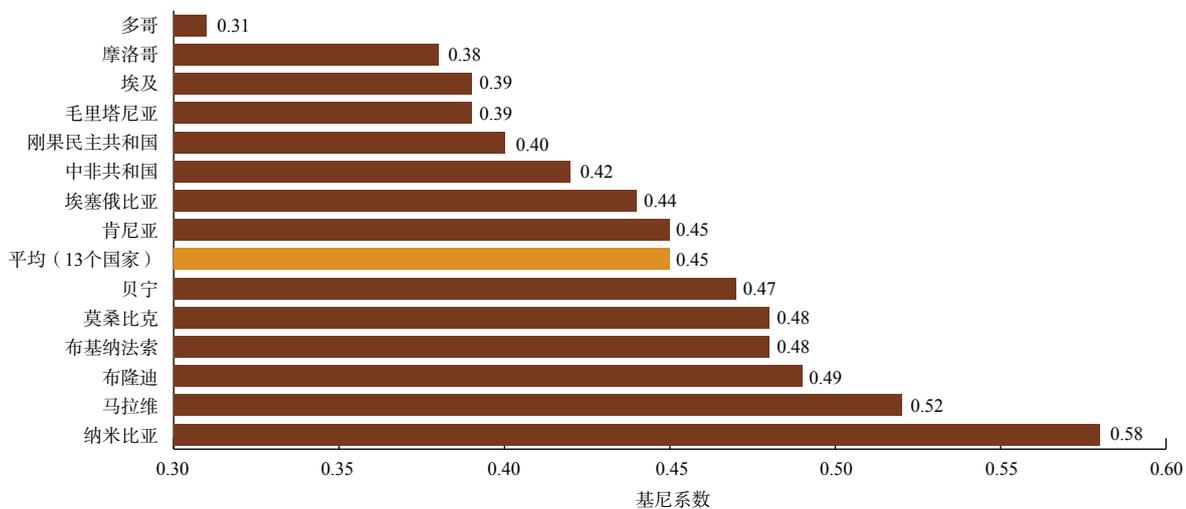
最近的估计显示，在非洲城市地区（见地图2.2.2），多哥的不平等程度最低，消费基尼系数为0.31，比非洲基于消费的平均城市基尼系数（0.45）低了1/3。尽管如此，这个相对平等的收入分配更多地反映出多哥城市地区内几乎一致的贫困程度。这与北欧地区普遍的低程度不平等形成了强烈的对比，后者体现的是分配制度的强大。其他基于消费的城市地区中，基尼系数低于非洲平均值的国家包括（从高到低排列）：摩洛哥、埃及、毛里塔尼亚、刚果民主共和国、中非共和国和埃塞俄比亚（见图表2.2.1）。

严重的分配问题也存在于再往南的非洲，马拉维和纳米比亚有“非常高”的基尼系数（分别为0.52和0.58），



尼加拉瓜的格兰纳达在2000~2005年间基尼系数减少最为显著。
 Granada, Nicaragua recorded the most significant decrease in its Gini coefficient between the year 2000 and 2005. ©Felix Mizioznikov/Shutterstock

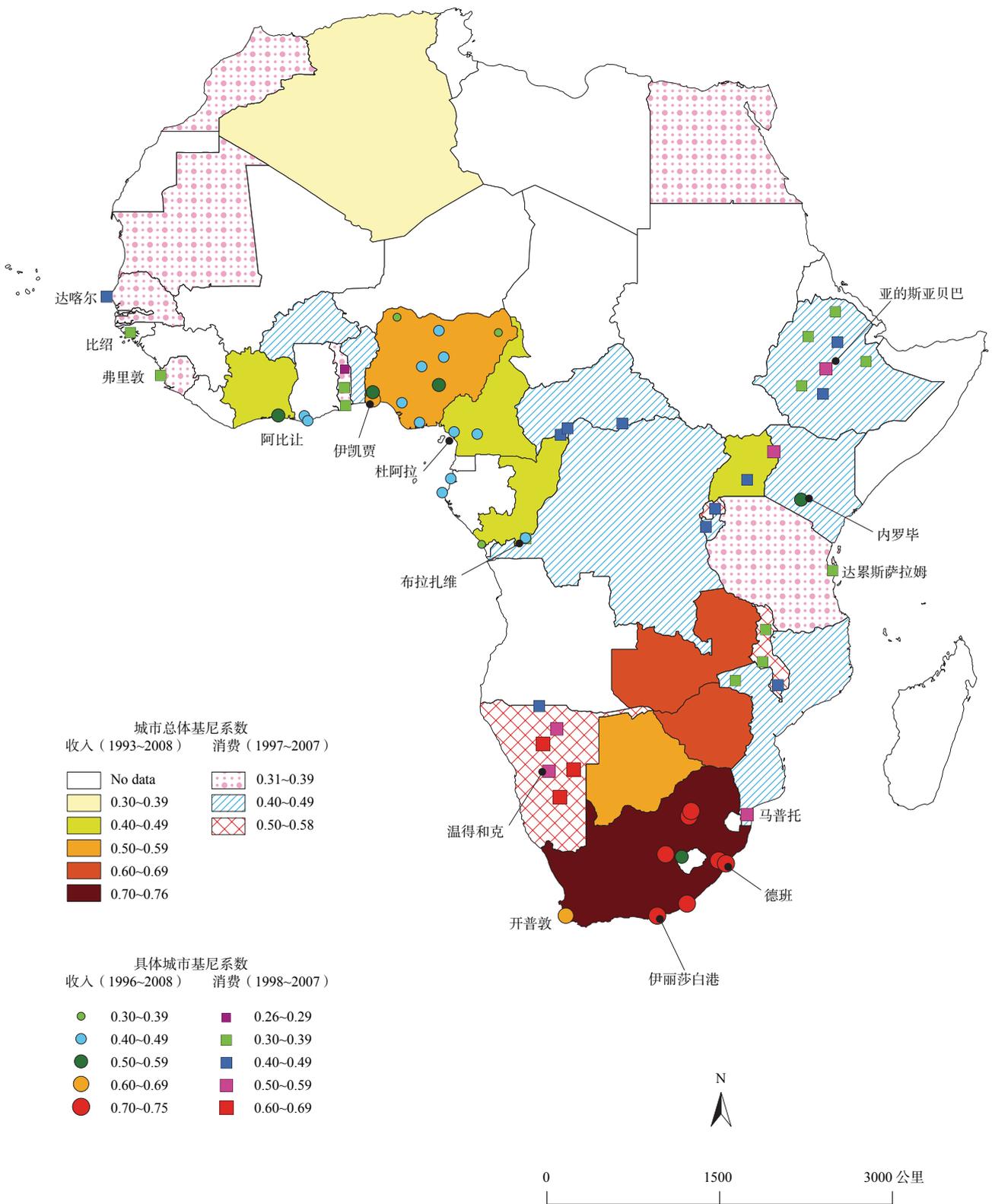
图表2.2.1 非洲国家—城市层次上的消费不平等
 FIGURE 2.2.1: CONSUMPTION INEQUALITY AT NATIONAL-URBAN LEVEL IN AFRICA



资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。联合国拉丁美洲和加勒比地区经济委员会、联合国亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国大学和其他来源提供数据（参见统计附录）。

Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009. Data from UN-ECLAC, UN-ESCAP, UNU and other sources (see Statistical Annex).

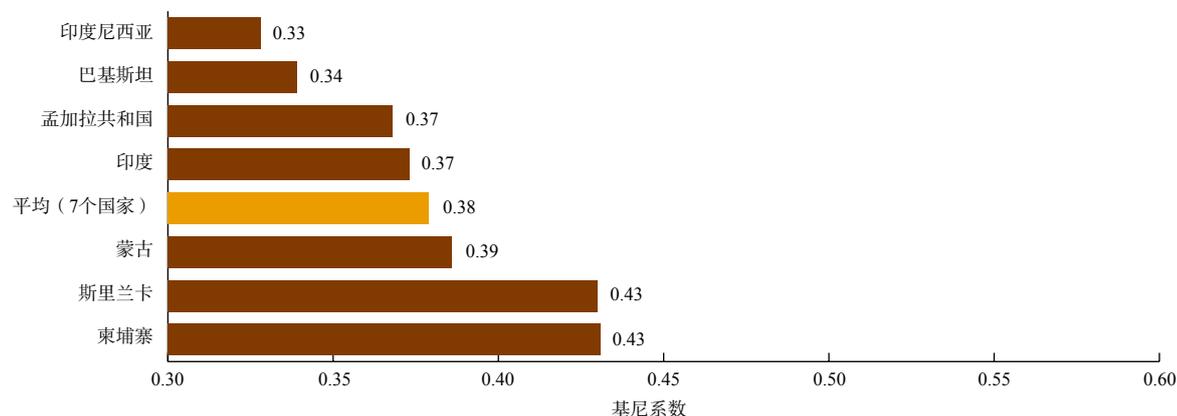
地图2.2.2 1993~2007年非洲抽样国家和城市中的城市不平等（消费/收入）
 MAP 2.2.2: URBAN INEQUALITIES (CONSUMPTION/INCOME) IN SELECTED CITIES AND COUNTRIES IN AFRICA (1993-2007)



资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。
 Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009.
 注：数据来自不同年份、不同来源。中非共和国、加纳、马拉维、纳米比亚、尼日利亚和多哥的城市基尼系数基于地区和国家数据。参看统计附录。

图表2.2.2 亚洲国家—城市层面上的消费不平等

FIGURE 2.2.2: CONSUMPTION INEQUALITY AT NATIONAL –URBAN LEVEL IN ASIA



资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。数据来自联合国拉丁美洲和加勒比地区经济委员会、联合国亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国大学和其他来源（参见统计附录）。

Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009. Data from UN-ECLAC, UN-ESCAP, UNU and other sources (see Statistical Annex).

这意味着那里的消费仍很大程度地集中在小部分人口中。如图所示，所有这些国家里，城市区域基于消费的基尼系数都高于它们所在地区的平均值，其中纳米比亚的系数比平均高出了30%。

相比之下，亚洲城市地区的家庭支出就没有这么不平等。印度尼西亚是整个地区基尼系数最低的(0.328)，紧随其后的是巴基斯坦、孟加拉共和国和印度，它们的基尼系数都在亚洲平均的0.379以下。斯里兰卡和柬埔寨的城市家庭支出比较不平等，基尼系数为0.43。这意味着，哪怕在经济增长的背景下，该国基本生活资料的不平等获取也会阻碍消除贫困战略。

收入不平等和发展程度

Income inequality and level of development

将表格2.2.1中第1组和第2组的国家——那些基尼系数“低”和“较低”的国家——的收入不平等程度，与第3组到第6组国家——那些城市收入“较高”到“极高”的国家——的城市分化程度进行比较，就会很清楚地看到，经济发展是与更广泛的收入分配同步的。总体上，基尼系数低的国家属于高收入组，只有东欧和独联体国家（第2组）除外，它们是中等收入国家；另一方面，中等到低收入水平的国家基尼系数普遍偏高，尤其是较贫穷的亚洲和非洲国家。

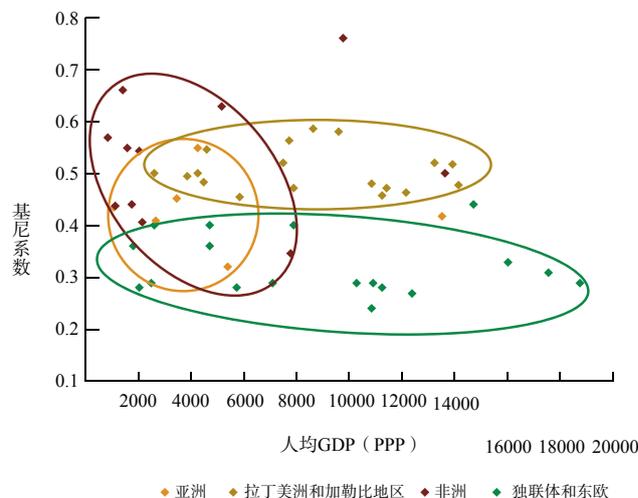
联合国人类住区规划署抽样调查的所有国家，都体现了高度的发展与更广泛的收入分配之间的联系。唯一的例外是拉丁美洲和加勒比地区，那里的人均GDP比其他国家高出许多，但是收入却非常不平等。如图表2.2.3

所示，拉丁美洲国家集中在Y轴代表高基尼系数的一端，而处于代表人均GDP的X轴的中间。当把人均GDP值相对近似的东欧国家与更为不平等的拉丁美洲国家相比时，这个联系就更为明显。

图表2.2.3还显示，大多数国家很明显地根据其基尼系数的分组情况而集中在一起。比如，第1组和第2组的国家（城市地区收入不平等程度“低”和“较低”）位于本表的右下角（低基尼系数和较高GDP），而第5组和第6组的国家（收入不平等程度“非常高”和“极高”）出

图表2.2.3 根据地区和全国人均GDP排列的城市基尼系数

FIGURE 2.2.3: URBAN GINI COEFFICIENT BY REGION AND NATIONAL GDP PER CAPITA

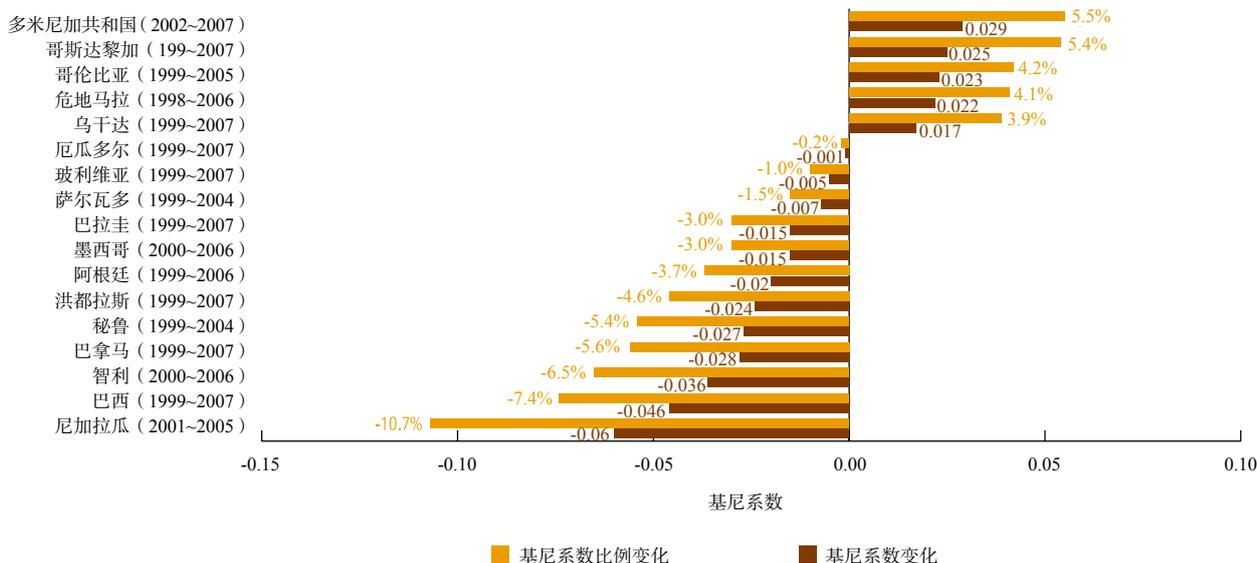


资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。数据来自联合国拉丁美洲和加勒比地区经济委员会、联合国亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国大学、世界银行和其他来源。

Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009. Data from UN-ECLAC, UN-ESCAP, UNU, World Bank and other sources.

图表2.2.4 抽样拉丁美洲国家1999年前后至2006年前后城市基尼系数变化

FIGURE 2.2.4: CHANGE OF URBAN GINI COEFFICIENTS FROM AROUND 1999 TO AROUND 2006—SELECTED LATIN AMERICAN COUNTRIES



资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。数据来自联合国拉丁美洲和加勒比地区经济委员会、联合国亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国大学和其他来源（参见统计附录）。

Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009. Data from UN-ECLAC, UN-ESCAP, UNU and other sources (see Statistical Annex).

现在左边最上方（高基尼系数和低GDP）。马来西亚、博茨瓦纳和南非是有意思的例外现象，它们的人均GDP明显高于其他第5组的亚洲和非洲国家，但收入分配不平等程度尚属一般。

城市地区收入不平等现象的集中度高于农村地区

The concentration of inequalities is higher in urban than in rural areas

全国性不平等的平均程度掩盖了农村和城市地区间基尼系数的差异，以及城市间不平等程度的差异。在大多数国家，城市之间的收入差距平均值比全国收入和农村收入之间的差距平均值要大。摩洛哥、莱索托、中非共和国、喀麦隆和博茨瓦纳是例外，它们的全国性总基尼系数比城市总基尼系数要高。

总体上，城市的收入和消费的不平等程度大幅高于农村。例外的是阿尔及利亚、塞拉利昂、中非共和国、博茨瓦纳和中国，它们农村地区的不平等程度稍高。在亚洲和非洲，城市中的不平等现象发展得比农村地区快。拉丁美洲和加勒比地区是发展中地区唯一一个城市和农村的收入不平等指数十分接近的地区。⁷在拉丁美洲，历史上农村土地分配不平等，并且城市里缺乏有效的再分配政策，两者结合，就更增强了原本就根深蒂固的不平等模式。西班牙殖民统治建立的土地分配模式使大农场和大庄园经济制度化，本地人被迫以契约奴役的方式劳作。随后的农业现代化更偏向大公司，而忽视本

地农业。军事独裁统治和结构调整政策又进一步强化了这个历史的、路径依赖的进程，因此，应对这样复杂的历史遗留问题成为拉丁美洲改革土地政策的巨大挑战。在城市地区，再分配政策，比如基础服务和现金转移，都不能对城市或农村的贫困产生深远而持久的影响。⁸

城市经济分化的地区趋势

Regional trends in the economic urban divide

在本报告的上一版，联合国人类住区规划署的研究显示，从20世纪80年代起，不平等现象有所增长，尤其是在制度转型国家和新兴经济大国。

最新信息显示了发展中国家更为复杂的结果：拉丁美洲和加勒比地区最近有了一些进步，非洲的不平等没有体现出明显的增长或减少的趋势。不过，对每个地区的城市基尼系数变化的细致研究则显示出了具体的差异，本报告将在下一节做进一步讨论。

拉丁美洲和加勒比地区：分化有细微的缩小

Latin America and the Caribbean: A slight narrowing in the divide

总体上，拉丁美洲和加勒比地区的城市分化程度虽然仍然很高，但目前正在下降中。对该地区17个抽样调查国家的收入分配趋势的分析显示，1999年前后至2006年前后，9个国家的城市基尼系数有微弱的下降。尼加拉瓜的基尼系数下降最为明显，大约下降了10%，这是

因为该国的经济在2000~2005年间有稳健的恢复，年均GDP增长约4%。

在尼加拉瓜之后，该地区表现好的国家有巴西、智利、巴拿马和秘鲁，在这个时期内，它们基于收入的基尼系数分别下降了7.4%、6.5%、5.6%和5.4%。洪都拉斯、墨西哥和巴拉圭的基尼系数下降了从4.6%到3%不等。只有阿根廷例外：受一场严重的经济危机的影响，该国的基尼系数从1999年的0.54反而升到了2002年的0.58；其后连续五年（2003~2008年）出现了强健的经济复苏，每年GDP实际增长率超过8%；到2006年时，该国的基尼系数又降到了0.52。

不过，另外5个拉丁美洲国家（乌拉圭、危地马拉、哥伦比亚、哥斯达黎加和多米尼加共和国），尽管经济增长率高于该地区的平均值，但它们的收入不平等程度或是略有增长，或保持原状。

近期，该地区不同国家的内部经济条件有所改善，富人和穷人间收入差距略有缩小。不过，最近的财政和食品危机很有可能阻碍随后几年内经济持续增长的机会，同时，由于没有合理的扶贫政策，不平等程度可能会再度升高，而不是进一步减退。

非洲：城市经济分化中混杂改变

Africa: Mixed shifts in the economic urban divide

正如联合国人类住区规划署各时期基尼系数调查中的样本显示的那样，非洲城市地区的经济分化趋势很复杂。在被调查的13个国家中，有8个显示了低数值（有些国家比较勉强），5个显示了中等或大幅的增长。非洲的城市地区，尤其是撒哈拉以南的非洲，保持着世界上最严重的贫困程度，同时其城市地区也有着最大的贫民区覆盖率。在非洲的城市地区，去贫困的进程总体上是相当缓慢的，而收入和消费分配的混杂现状显示，一切只能指望未来去改进了。

根据最近在被抽样调查的国家进行的国内收入和支出调查，非洲城市地区的基尼系数最显著的下降出现在2002~2008年间的科特迪瓦，以及2003~2006年间的乌干达，它们的基尼系数分别从0.51降到0.44、0.48降到0.43。科特迪瓦的城市经济分化有大幅缩小，但由于它经历了世纪之交的国内战乱，年均经济增长率相当低（1%以下）。相反，乌干达收入不平等的显著减少，则伴随着大约6%的年均经济增长率——这进一步说明，经济增长并不一定会与不平等程度的加深同步。其他少数几个非洲国家也是这样的情况：贝宁、卢旺达、坦桑尼亚都设法在有活力的经济环境中，即4%到6.5%的GDP增

长率，降低了城市消费不平等程度。

在其他几个非洲国家的城市地区，根据基尼系数衡量的经济分化加重了，这表明它们在基本资源的获取方面，富人和穷人之间的差距正在扩大。布基纳法索、埃及和埃塞俄比亚的城市消费基尼系数分别提高了7.8%、13.2%和11.8%。同样，赞比亚的城市收入不平等指数提高了8.2%，使这个国家加入了不平等程度“极高”的组别——尽管，2003~2006年间赞比亚GDP的年均增长率为5.5%。莫桑比克的消费不平等只有略微的增长。

亚洲：经济城市分化正在扩大

Asia: The economic urban divide is widening

亚洲国家的收入和消费不平等总体上属于低和中等程度（见地图2.2.3）。除了1997~1998年的经济危机期间，亚洲的经济在过去20年里一直处于强劲增长状态，1990~2007年间增长了一倍多，增长率从2.7%提高到5.8%。⁹因此，除了孟加拉国以外，亚洲几乎所有国家的平均收入都有所增长，所有地区的贫困都有所减少。

7个亚洲国家的城市地区基尼系数有所提高，而另外5个国家则出现下降。尼泊尔是少数几个近期经济衰退的亚洲国家之一，它的基尼系数提高得最多，从1985年的0.26——当时世界上最低的几个国家之一，到1996年的0.43。由于尼泊尔的经济环境仍然不乐观，从更新的数据看（2007），它的全国性基尼系数仍然很高。¹⁰

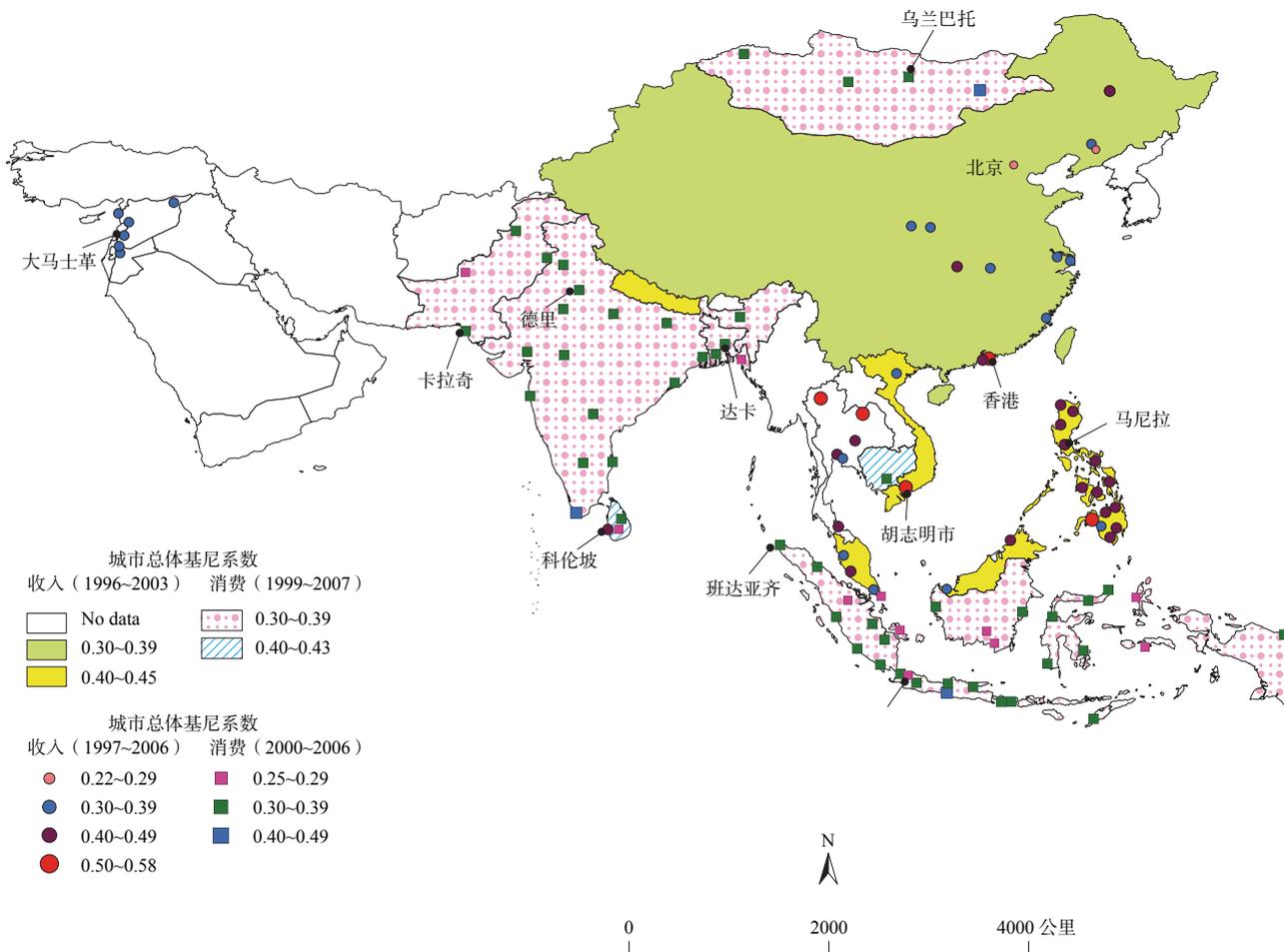
蒙古是此类现象的另一实例：该国的城市消费基尼系数在2003~2006年间提高了约16%——即每年增长5%——是它同期经济增长速度的两倍，这说明该国需要制定更有效的再分配政策。

21世纪初期，中国也出现了引人注目的、持续的经济增长，使成百万人脱离了贫困。然而同期，该国城市和农村地区的收入不平等程度都有提高。根据联合国人类住区规划署数据，中国城市地区的收入不平等指数（以基尼系数衡量）从1988年的0.23上升到了2002年的0.32，并继续攀升。虽然这个基尼系数仍然算比较低，却在这个时期内出现了39%的增长率。

在经济快速增长的背景下，越南城市地区的收入不平等指数在1993~2002年间增长了17%。20世纪90年代，孟加拉国城市地区的消费不平等急剧增长了20%，而印度和巴基斯坦在21世纪初期的相应增长率分别为9%和6.3%。在印度，不断扩大的城市经济分化与其21世纪初期每年超过5%的GDP增长形成了巨大反差。印度的现象对基于收入和基于消费的基尼系数的区别的现实意义做了很恰当の説明。该国的基尼系数仅基于消费（即，

地图2.2.3 1996~2007年亚洲抽样国家和城市中的城市不平等（消费 / 收入）

MAP 2.2.3: URBAN INEQUALITIES (CONSUMPTION/ INCOME) IN SELECTED CITIES AND COUNTRIES IN ASIA (1996-2007)



资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。

Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009.

注：数据来自不同年份的不同资源。印度、印度尼西亚、部分蒙古国、巴基斯坦、菲律宾和叙利亚的城市基尼系数基于省级的数据。参考统计附录。

排除积蓄，也就是资产)，在这个情况下，就把城市经济不平等的程度最小化了。¹¹收入最高的1%的人口所得占印度全国总收入的比例不断增加，这说明自20世纪90年代以来，收入不平等程度急剧加深。¹²

在另外五个亚洲国家的城市地区，从基于收入或基于消费的基尼系数看，近年经济分化有所缩小。斯里兰卡在1990~2006年间的减幅最大：降低了11.3%，也就是每年下降0.7%。同时，该国的全国性基尼系数也降低了（从1990年的0.62到2006年的0.55）。总体城市系数和全国性系数下降，并且同期经济持续增长（4.9%），但消费不平等程度仍然很高（0.43）。这说明斯里兰卡整体繁荣所带来的利益并没有如预期地被广泛分配到全国范围内。马来西亚、柬埔寨和菲律宾是另外3个近年来城市经济分化缩小的国家。¹³

具体城市中的分化广度

The magnitude of the divide in specific cities

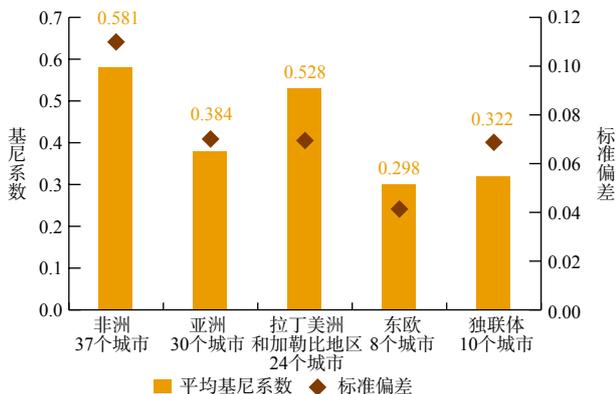
全国性的平均数值往往会掩盖一个国家整体城市地区和单个具体城市的平等程度的差别。在发展中地区，从各具体城市的收入和消费分配来衡量，城市富人和城市贫民的差异程度有很大不同，并且如上文所述，最尖锐的贫富差距出现在非洲和拉丁美洲城市。这两个地区与亚洲、东欧和独联体相比，其贫富差距尤显极端，而后的三者不平等程度一直比较低。

联合国人类住区规划署采用了具体城市基尼系数的扩展数据库，选择了109个有显著差异的城市，计算出各地区的纯粹平均值。37个被抽样调查的非洲城市显示出所有地区中最高平均基尼系数（基于收入）0.581；其后是24个拉丁美洲城市，平均基尼系数为0.528。相比之下，



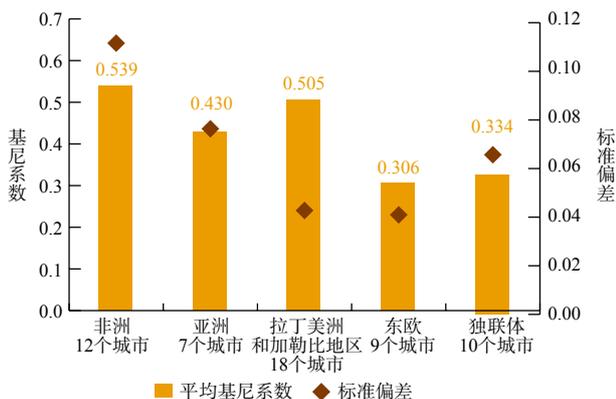
尼泊尔，加德满都。该国的城市基尼系数从1985年的0.26猛增到1996年的0.43。
Kathmandu, Nepal. The country has seen its urban Gini coefficient soaring from 0.26 in 1985 to 0.43 in 1996. ©Dhoxax /Shutterstock

图表2.2.5 抽样城市收入分配的地区性平均基尼系数
FIGURE 2.2.5: REGIONAL GINI AVERAGES FOR INCOME DISTRIBUTION IN SAMPLE CITIES



资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。数据来自联合国拉丁美洲和加勒比地区经济委员会、联合国亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国大学和其他来源（参见统计附录）。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009. Data from UN-ECLAC, UN-ESCAP, UNU and other sources (see Statistical Annex).

图表2.2.6 抽样国家城市收入分配地区性平均基尼系数
FIGURE 2.2.6: REGIONAL GINI AVERAGES FOR URBAN INCOME DISTRIBUTION IN SAMPLE COUNTRIES



资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。数据来自联合国拉丁美洲和加勒比地区经济委员会、联合国亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国大学和其他来源（参见统计附录）。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009. Data from UN-ECLAC, UN-ESCAP, UNU and other sources (see Statistical Annex).

30个被抽样调查的亚洲国家的收入不平等程度相对较低，基尼系数平均为0.384。这个平均值正好在临界点0.40以下，超过0.40的不平等状态被认为是不可接受的高程度。在被抽样调查的国家里，东欧国家（8个）和独联体国家（10个）的平均基尼系数最低，分别是0.298和0.322，据此可推测，那里的平等程度最高（图表2.2.5）¹⁴。

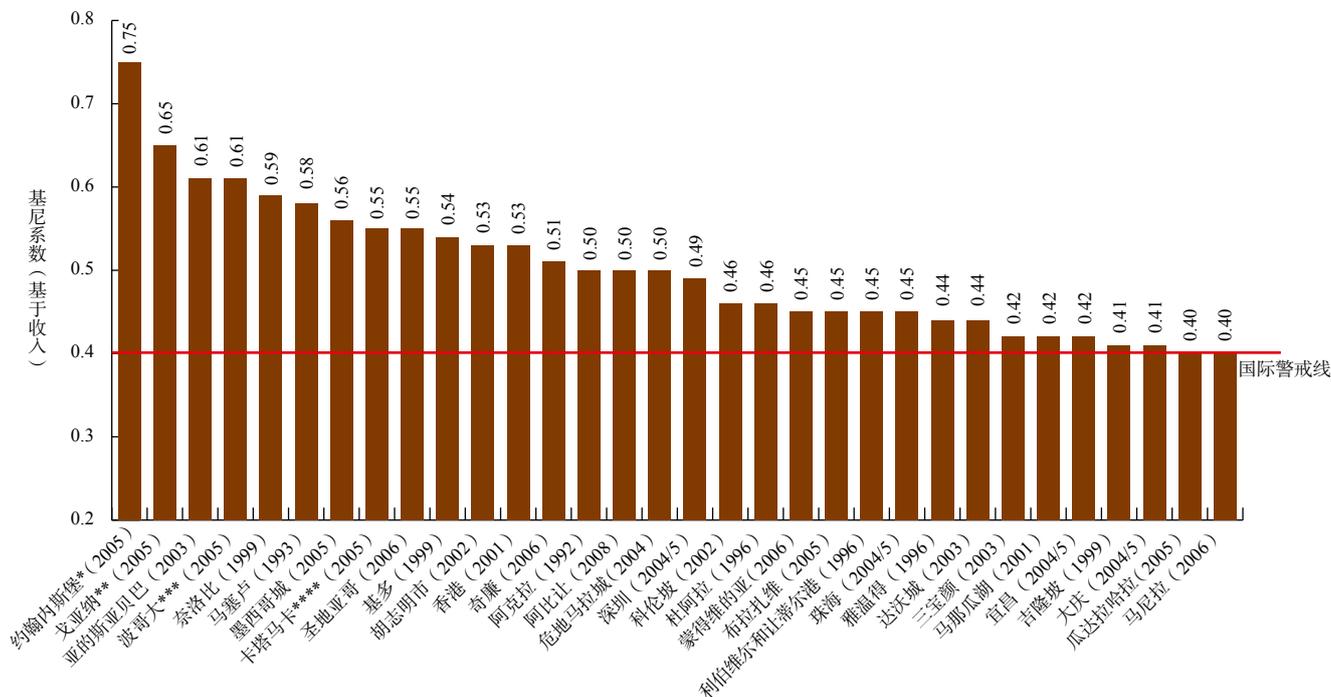
全国性的城市收入不平等指数与被抽样调查的城市的平均值不同。尽管没有出现明确的模式，但可以看出，在非洲和拉丁美洲，具体城市的基尼系数的平均值高于这两个地区的城市总体基尼系数值，而亚洲、东欧和独联体的情况则正相反。非洲、拉丁美洲和亚洲的具体城市和城市总体的不平等程度的差异是非常明显的：非洲被抽样调查的各个具体城市的基尼系数平均值为0.581，而该地区城市总体基尼系数为0.539，两者间有4%的差距（见图表2.2.5和2.2.6）。在东欧和独联体国家内，这两类平均值之间的差别小到可以忽略不计：比如，东欧的具体城市收入基尼系数为0.298，而相应的总体城市数值为0.306。这些差异证实了这样一种判断，即各个国家的全国性趋势并不能说明它的个别具体城市或城郊的真实情况，因为不平等的因素是由历史和文化决定的，并且很大程度上受当地政策和行为的影响。

在根据消费、而不是收入衡量经济分化程度方面，只有两个地区的国家能提供城市总体或具体城市的数据：非洲和亚洲。无论从消费还是从收入衡量，非洲城市的不平等程度一贯高于亚洲城市。不过，正如预期的那样，基于消费的数值低于基于收入的数值，而非洲再次以高度的不平等为特征，49个抽样调查的城市的基尼系数平均为0.394，而15个国家的总体城市基尼系数为



南非，约翰内斯堡。在所有联合国人类住区规划署抽样调查的城市中，约翰内斯堡是世界上最不平等的城市之一。
Johannesburg, South Africa. Of all the cities in the UN-HABITAT sample, Johannesburg is one of the most unequal in the world. ©Dhoxax /Shutterstock
©Madanmohan Rao

图表2.2.7 最不平等的城市（基于收入的基尼系数）：发展中国家和地区城市抽样（1993~2008年）
 FIGURE 2.2.7: MOST UNEQUAL CITIES (INCOME-BASED GINI), SELECTED CITIES IN THE DEVELOPING WORLD (1993-2008)



* 补充另外8个南非城市：东伦敦 (0.75)、布隆方丹 (0.74)、东兰德 (0.74)、彼得马里茨堡 (0.73)、比勒陀利亚 (0.72)、伊丽莎白港 (0.72)、德班 (0.72) 和开普敦 (0.67)
 ** 补充另外6个巴西城市：福塔雷萨 (0.61)、贝洛哈里桑塔 (0.61)、巴西利亚 (0.60)、库里提巴 (0.59)、里约热内卢 (0.53) 和圣保罗 (0.50)
 *** 补充另外3个哥伦比亚城市：巴兰基利亚 (0.57)、卡利 (0.54) 和麦德林 (0.51)
 **** 补充另外2个阿根廷城市：布宜诺斯艾利斯 (0.52) 和福摩萨 (0.44)

资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。数据来自联合国拉丁美洲和加勒比地区经济委员会、联合国亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国大学和其他来源（参见统计附录）。

Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009. Data from UN-ECLAC, UN-ESCAP, UNU and other sources (see Statistical Annex).

0.45。亚洲同样在消费方面体现了较低的不平等程度，6个被抽样调查的城市的平均基尼系数为0.326，而7个国家的城市总体基尼系数为0.379。

最不平等的城市

The most unequal cities

在联合国人类住区规划署抽样调查的所有城市里，布法罗城（东伦敦）、约翰内斯堡和艾古莱尼（东兰德）这三个非洲城市是世界上最不平等的国家，基尼系数极高，达到了0.71或以上。它们之后是巴西城市戈亚纳、福塔雷萨、贝洛哈里桑塔和巴西利亚，它们的收入基尼系数都高于0.60，使它们成为了拉丁美洲最不平等的城市，也是仅次于南非城市的世界上最不平等的城市（图表2.2.7）。

哥伦比亚的城市，比如波哥大、巴兰基利亚和卡利，尼日利亚的拉各斯，以及泰国的乌隆是城市经济分化最为尖锐的几个国城市，¹⁵它们的收入基尼系数都在0.55以上（被认为不平等程度“非常高”）。紧随其后的是阿根廷城市（卡塔马卡和布宜诺斯艾利斯）、智利城市（圣地亚哥和奇廉）和厄瓜多尔城市（基多），它们的收入基尼系数在0.55到0.51之间。

其他不平等程度高的城市更属于个案，基尼系数都高于国家平均值。它们包括（从高到低排列）：亚的斯亚贝巴、内罗毕、马塞卢、墨西哥城、胡志明市、香港和太子港，基尼系数都高于0.52，属于“非常高”。

所有以上城市的基尼系数都是根据收入计算的。当基尼系数以消费支出计算时，数值都无一例外地降低了。全世界基于消费的不平等程度最高的是亚的斯亚贝巴，基尼系数0.56，¹⁶以及马普托和卡萨布兰卡，基尼系数都为0.52。无疑问的是，如果能够获取马普托、卡萨布兰卡或其他类似城市的基于收入分配的数据，它们一定会体现出更高层次的不平等。

最平等的城市

The most equal cities

联合国人类住区规划署更广泛的、最新的抽样调查城市中，那些基尼系数低于上文所述数值的城市，更有可能提供公平的环境、充足的住房和可负担的基础服务。同样，这也并不意味着衡量一个城市经济平等的表现是它是否为所有居民都提供了一个公平的理想城市的所有机遇。基尼系数可能是最被广泛采用的衡量一个城市平

专栏2.2.2 对不平等的衡量：信息的来源和类型

BOX 2.2.2: MEASURING INEQUALITY: SOURCES AND TYPES OF DATA

在本报告的“2008~2009”版，联合国人类住区规划署从一个相当大的数据库中获取了47个国家的94个城市的基尼系数，并额外计算了168个国家的全国城市总体基尼系数。在编制本报告过程中，联合国人类住区规划署将数据库扩展到61个国家的119个城市的具体城市数据，72个国家的全国城市总体数据，15个国家的216个主要为城市的州、省和地区的次区域数据。扩大后的联合国数据库总共包括了90个国家的收入和消费分配数据。这个数据库还进行了更新。本报告中，国家或城市层面的城市不平等数据是根据1988~2008年间收集的数据估算的。前一份报告所引用的则是1983~2005年间的数据库。

本报告中，大约57%的基尼系

数是基于收入计算的，另外43%则基于消费计算。为了能对不平等程度进行分析，收入和消费的估算是分开的。基尼系数的数据有不同的来源。拉丁美洲和加勒比地区经济委员会为联合国人类住区规划署计算了城市、农村和具体城市的基尼系数，这些计算所依据的数据来自家庭调查和1989~2007年间的人口普查信息，在可能的情况下，会及时计算2点或3点。联合国亚太经济与社会委员会也以同样的方式计算出全国、省或州、城市总体和具体城市的基尼系数，不同的信息来源包括全国性调查、人口统计数据 and 特别调查，这些都是由被抽样调查国家的国家统计办公室在不同年份里完成的。必要的时候，联合国人类住区规划署还对该地区的基尼

系数进行了补充，数据来自亚洲发展银行、世界银行和不同政府的国家统计办公室和规划单位。

非洲的城市和城市总体的基尼系数数据有多种来源，因为该地区没有储存此类信息的中央机构。联合国人类住区规划署联络了国家统计办公室、经济和规划部，以及其他与去贫困和国家战略相关的政府部门，包括国际货币基金组织和南非洲城市网络。

联合国人类住区规划署对坦桑尼亚维多利亚湖地区、乌干达和肯尼亚的小城市和城镇进行了独立的不平等调查，在此基础上计算了它们的基尼系数。联合国人类住区规划署还在亚的斯亚贝巴、卡萨布兰卡和达喀尔进行了类似的调查。

等性的方法，不过，它作为一种指标有两个大的弱点：(1) 基尼系数不能记录一个国家的贫困人口数；(2) 如上文所述，它不能衡量一个公正的或平等主义的城市的非经济方面。在衡量某种狭义的不平等上，基尼系数是个很有用的方法，它能体现一个特定的个人的收入（或消费）与其他在其上或其下的收入的差别。不过很显然，在任何一个地方，收入不平等只能代表不平等的一个方面。

在联合国人类住区规划署的抽样调查城市中，根据基于消费的基尼系数（从0.27到0.37），吉大港、达卡、库尔纳、洛美、弗里敦、达累斯萨拉姆、金边、比绍和达喀尔是发展中国家和地区最平等的国家。

问题是，联合国人类住区规划署的抽样调查城市中，“最平等的”发展中国家和地区的城市其实是“平等的贫穷城市”，因为它们的富人和穷人有相似的消费支出分配。然而，所有这些城市都不能为所有居民提供水、卫生设施或住房，而且它们的贫民区覆盖率是各自所在的地区中最高的。这些“最平等的城市”在其他多种社会指标上的状态也很糟糕。比如，在孟加拉共和国的吉大港和达卡，基于消费的基尼系数分别为0.29和0.31，5岁以下儿童的死亡率很高，在全国城市层面，每1000名儿童中有97例死亡，而在赤贫的贫民区，则达到了每千人130例。达喀尔的基于消费的不平等程度较低（0.37），2000年，其女性识字率为63%，男性为90%，

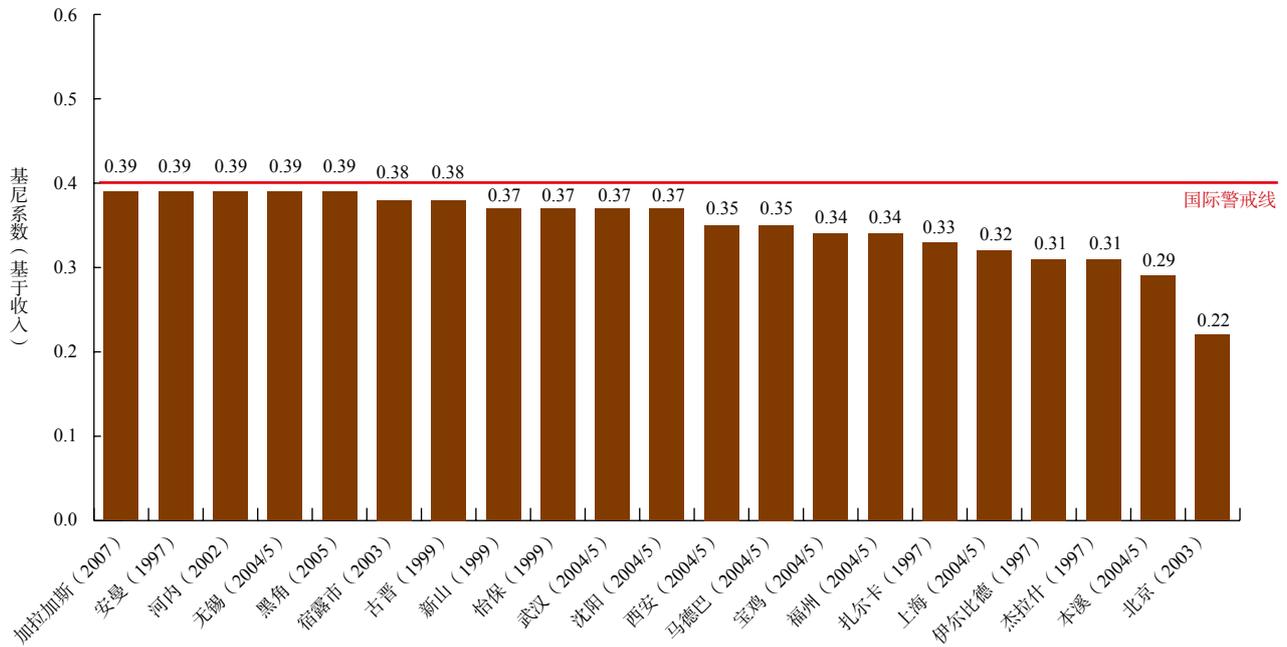
两者综合统计，女性只占男性识字率的0.7，反映了塞内加尔首都显著的性别差异。同样，在雅加达和达累斯萨拉姆，女性的总体识字率为94%，不过在贫民区和最赤贫地区的比例分别为63%和50%。

联合国人类住区规划署的抽样调查中，“平等地贫困”的城市另一特征是，经济增长呈现不同的速度。有些具有活力并迅速增长，另一些则发展缓慢。不过，随着经济继续增长，城市必须为它们的居民履行两个相关联的责任：(1) 它们必须确保，那些为实现更合理公正的消费分配的任何进步能够保持下去；(2) 它们必须提高贫民、女性和其他弱势群体的经济和社会机遇，在这个过程中减少系统性的社会匮乏，使之不能阻碍社会的任何特定构成部分获取一个公平城市所能提供的利益。

联合国人类住区规划署对基于收入的基尼系数的调查显示，北京是世界上“最平等”的城市，2003年的基尼系数低至0.22。在它之后的是本溪（0.29）和其他几个中国城市，包括上海、宝鸡和西安，基尼系数都低于0.37。

约旦的一些城市也有很低的收入基尼系数（在0.31到0.35之间），包括安曼、杰拉什、阿杰隆、伊尔比德、扎尔卡、马弗尔克、巴鲁盖和马达巴。¹⁷越南的河内和委内瑞拉的加拉加斯收入不平等程度也较低，基尼系数在0.39以下。

图表2.2.8 最平等的城市（基于收入的基尼系数）：发展中国家和地区城市抽样（1997~2006年）
 FIGURE 2.2.8: MOST EQUAL CITIES (INCOME-BASED GINI), SELECTED CITIES IN THE DEVELOPING WORLD (1997-2006)



资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。数据来自联合国拉丁美洲和加勒比地区经济委员会、联合国亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国大学和其他来源（参见统计附录）。

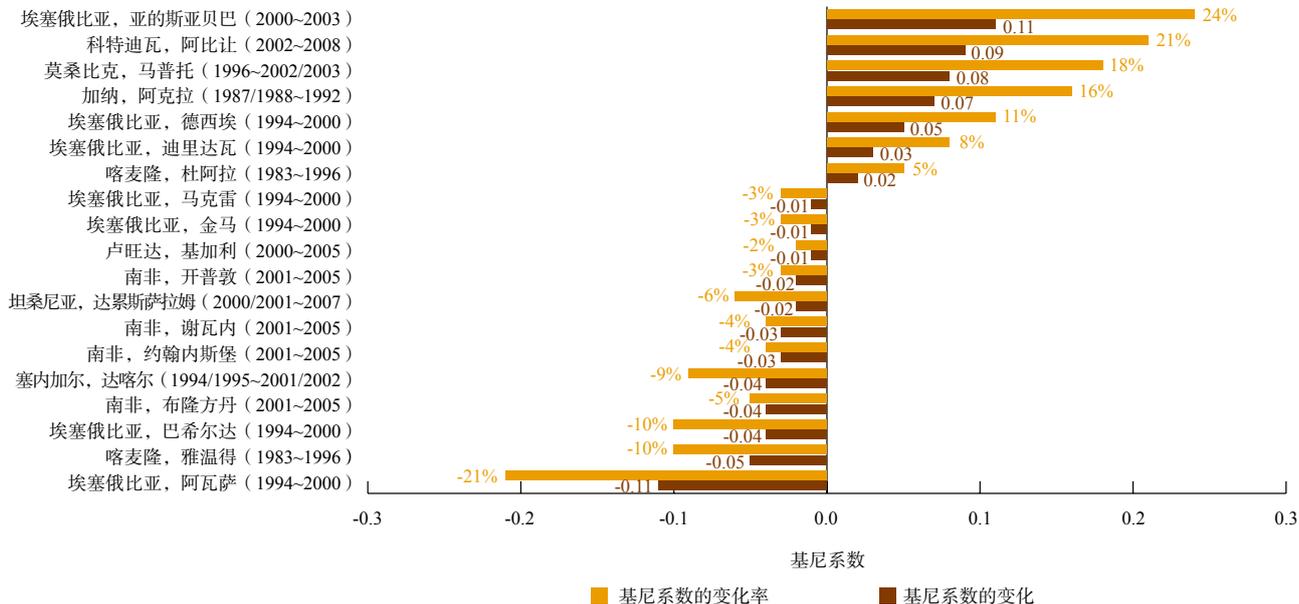
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009. Data from UN-ECLAC, UN-ESCAP, UNU and other sources (see Statistical Annex).



在印度尼西亚的雅加达，女性的总体识字率为94%，但在贫民区和极度贫困的地区，这一比例降到了63%和50%。

In Jakarta, Indonesia overall literacy rates for women stand around 94 per cent, but in slums and the most deprived areas they drop to 63 and 50 per cent. ©Esther de Jong/IRIN

图表2.2.9 非洲城市——基尼系数的变化
FIGURE 2.2.9: AFRICAN CITIES – CHANGES IN GINI COEFFICIENTS



资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。数据来自联合国拉丁美洲和加勒比地区经济委员会、联合国亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国大学和其他来源（参见统计附录）。
Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009. Data from UN-ECLAC, UN-ESCAP, UNU and other sources (see Statistical Annex).

城市经济分化正在缩小的地区及其原因

Where and how is the economic urban divide decreasing?

联合国人类住区规划署目前进行不平等趋势调查，只涵盖了有限的48个抽样城市的数据：非洲19个、拉丁美洲22个、亚洲只有7个。这里要强调的是，虽然调查结果只描述了总体模式，但也能显示出未来变化的潜在动力。¹⁸

48个城市中有27个的基尼系数有所下降，尽管有些下降幅度非常细微。这其中有11个城市——非洲的8个、拉丁美洲2个、亚洲1个——的基尼系数下降幅度很大（每年在1%以上），可能最终共达到10%。在联合国人类住区规划署抽样调查所记录的时间段内，有21个城市的不平等程度实际上有所提高。其中值得注意的是，6个非洲城市，2个拉丁美洲和2个亚洲城市的系数每年明显增长1%以上。

在1994~2000年间，埃塞俄比亚城市阿瓦萨、巴哈达尔和金马的基于消费的基尼系数都大幅下降（分别下降21%、10%和3%）。这些消费不平等程度下降的现象背后有几个因素在起作用：这些国家里，除公共基础设施、道路、电力和通信设施有了长足的发展之外，最重要的是教育、健康服务、营养、用水和卫生设施等方面在全国范围内都有了改善。¹⁹ 20世纪90年代中期，食品生产得到恢复，同时伴有相对强劲的经济增长，这可能

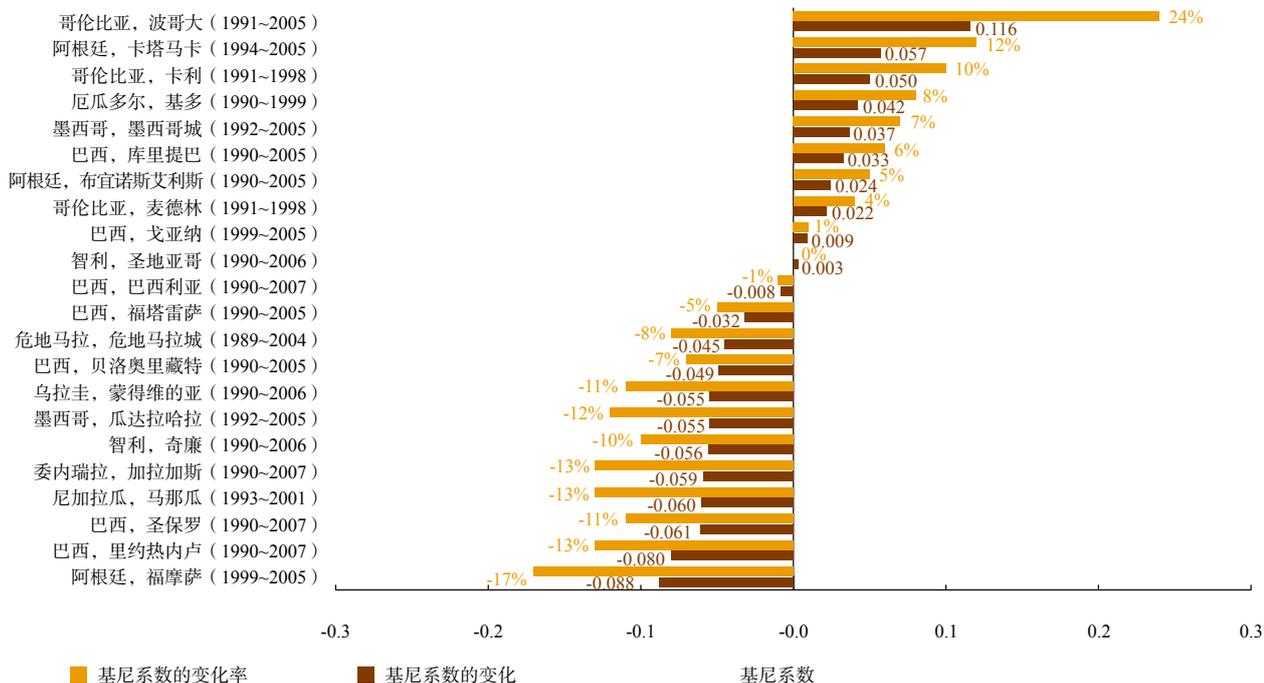
是很多家庭大幅减少贫困程度的原因，尤其是那些受周期性的旱灾所苦的地区。²⁰而用于住房的开支似乎并没有对消费分配产生大的影响，这是因为近几年付给阿瓦萨、巴哈达和金马的自治街坊联合会——最小的居民管理单位或协会——的租金涨幅要低于埃塞俄比亚首都亚的斯亚贝巴（见图表2.2.9）。

1987或1988年到1992年间，其他的非洲城市，如加纳的阿克拉的经济不平等程度也大幅降低了16%，而1944或1945年到2001或2002年间，达喀尔的家庭基尼系数降低了9%（0.458到0.419）。达喀尔的这个变化与它的快速经济增长有关，也受益于塞内加尔对于公共基础设施的重点建设，这提高了全国的就业率，并鼓励了私营企业。外汇也成为达喀尔贫困家庭的主要收入之一。根据塞内加尔经济部在2008年做的研究，2007年的外汇收入达到了500亿非洲金融共同体法郎（约1.1亿美金），并且最近几年都保持这个数字。现金转移主要用在家庭消费和对贫困的扶持上。据估计，如果没有这些外汇流入，塞内加尔的贫困还会影响到53%的人口，也就是比没有外汇的情况多出16%。²¹

在南非，曼果戈、茨瓦内（比勒陀利亚在其境内）、约翰内斯堡和开普敦的基尼系数在2001~2005年间呈中等幅度的下降（3%~5%）。这很大程度上体现了它们在

图表2.2.10 拉丁美洲和加勒比地区的城市——基尼系数的变化

FIGURE 2.2.10: LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN CITIES – CHANGES IN GINI COEFFICIENTS



资料来源：联合国人类住区规划署，全球城市观察站，2009。数据来自联合国拉丁美洲和加勒比地区经济委员会、联合国亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国大学和其他来源（参见统计附录）。

Source: UN-HABITAT, Global Urban Observatory, 2009. Data from UN-ECLAC, UN-ESCAP, UNU and other sources (see Statistical Annex).

经济和社会方面的进步，尤其是在基础服务分配、教育和住房上引进了社会（最低）工资和津贴利率的政策。²²

从1994年开始，南非政府开始有效地进行财富和福利资源的再分配、使用公共基金和开展社会项目，致力于在全体人口中间进行更为公正合理的公共生活资料的分配。1975年的时候，政府用于国内黑人人口的社会支出只占全部的28%，而用于白人的却占55%。1990年用于黑人人口的社会支出比例上升到51%，1993年达到67%，1997年为80%。相反，用于该国白人人口的社会支出比例从1975年的55%先后下降到了1990年的33%、1993年17%和1997年的9%。到1997年，根据种族的支出分配已经基本与各种族在南非总人口中所占的比例相当了。²³

在拉丁美洲和加勒比地区，几个巴西城市近年来（2005~2007年间）收入基尼系数有大幅降低，包括圣保罗（18%）、里约热内卢（12%）和巴西利亚（6%）。这些城市的收入不平等程度的降低与巴西总体城市基尼系数的降低是同步的，后者从1999年的0.63下降到了2007年的0.60。

基尼系数的逐渐下降可以归因为三个证据充足的因

素：人口趋势、教育政策和社会保障。巴西家庭规模的减小、家庭依赖性方面的改进和接受教育这三点有助于贫困的减少。

在20世纪90年代中早期，巴西小学入学率的普及和留级率的降低，使基尼系数从1995年起每年下降约0.2点。政府资金通过“家庭集资项目”直接注入各个家庭，减少了收入不平等，还有其他形式的社会保障的增多，比如最低工资的提高，也使基尼系数继续每年下降0.2点。²⁴这些设计周道、目标明确的政策刺激了总体需求和消费，拉动了国内市场，继而引起了收入和购买力的进一步提高（见图表2.2.10）。²⁵

收入不平等程度继续加重的城市及其原因

In which cities are income inequalities growing and why?

在联合国人类住区规划署的抽样城市中，哥伦比亚城市的基尼系数涨幅最大，1991~2005年间，波哥大基于收入的基尼系数上升了24%，卡利上升了10%，麦德林在1991~1998年间上升了4%。

哥伦比亚城市收入不平等程度加深的背后，有三个例证充足的因素。第一，非正式产业产生了大量新工

作，但在这个过程中，也证明了正式产业提供的工作岗位不能满足哥伦比亚增长的人力需求。据国际劳工组织估计，20世纪90年代，每10个新产生的工作中，有8个是属于非正式经济中的低质量岗位。²⁶

第二，在哥伦比亚，无技术和有技术的工人之间的工资差距变得更显著，有技术的工人的收入越来越高。相似地，哥伦比亚大学毕业生与高中毕业生的工资差距在1991~1995年间增加了21%，而中学毕业的工人和没有读完中学的工人的工资之间也有相似的差距。²⁷在哥伦比亚的制造业中，非生产线的或白领员工的工资，相比生产线或蓝领工人的工资有更多增长。总之，在20世纪90年代，由职业引起的差异平均占了人力不平等的15%。²⁸

第三，私人投资、出口、资本流入的增长以及货币定值过高也导致了哥伦比亚不平等的加重。不过，近年来，哥伦比亚的经济每年增长6%以上，而且提高的政府社会开支（以贫民津贴的形式）能抵消原本可能由经济繁荣引起的收入不平等。

1992~2005年间，墨西哥城的收入不平等也增加了7%（从0.52到0.56）。在引起该城基尼系数上升的原因

中，最主要的是贸易联盟的合作减弱、最低工资降低，以及贸易上的转变使更有资质的工人收入提高。

在阿根廷，布宜诺斯艾利斯在1990~2005年间的平等指数有所上涨（约5%）。这段时间内，阿根廷采取了宏观经济稳定政策、更开放的国际经济流入、反常规的结构性的改革，包括私有化。然而这场历时15年的改革导致的却是大规模制造工厂的倒闭、私有化公司的裁员和普遍的失业，这些在2000~2001年的经济危机中达到了顶点。2003年开始出现了复苏，但直到2005年才对总体的社会经济条件产生了明显的影响。²⁹

在非洲，近年不平等程度提高最多的是亚的斯亚贝巴，它基于消费的基尼系数在2000~2003年间上升了24%。而阿比让2002~2008年间，基尼系数上升了21%。大幅度的消费不平等的提高也出现在埃塞俄比亚的城市德西和德雷达瓦（分别为11%和8%）。

而在莫桑比克的首都马普托，1996~2003年间，基于消费的基尼系数上升了18%。虽然在1996~2003年间，莫桑比克处于贫困线以下的人口比例下降了15%，但是富裕居民的消费增长要比贫民快得多，这一现象很

专栏2.2.3 收入不平等与城市规模

BOX 2.2.3: INCOME INEQUALITY AND CITY SIZE

经济学家们一直都支持一个观点，即不平等是城市增长和发展的自然结果。随着一个国家的人口越来越城市化，劳动力和生产性产业从更合理的、传统的农业活动中转向较不平等的工业活动，不平等可能会一直加剧，除非总收入持续上升到一个所有社会成员都达到相同的生活水平的高度。近来，经济学家把这个观点应用到不同规模的城市中，并提出，随着城市规模的扩大，收入不平等会加剧，或者说，大城市比小城市更趋向高度的收入差异（以基尼系数衡量）。不过，在发达国家中很明显的规则，到南半球就不适用了。

在具体城市基尼系数的扩展数据库数据的基础上，并经过考察大量的抽样城市，包括发展中国家的中小规模城市，联合国人类住区规划署鉴别了各种规模城市的基尼系数变化广度。比如，在大城市香港，基尼系数高达0.53，相比之下，中国的首都北

京只有0.22。约旦的小城市杰拉什和伊尔比德基尼系数都较低（0.31），只有斯里兰卡同等规模城市莫诺里戈拉和拉斯那普拉的一半。

这个分析中最为重要的发现之一是，被抽样的小、中、大规模城市的平均基尼系数都很相近，并没有很明显的趋势显示大城市比小城市“更不平等”，或相反。具体城市的基尼系数和城市的人口规模之间几乎没有什么联系，这是对之前被广泛接受的观点的挑战，之前的观点认为工资差异小（即基尼系数低）是中小城市的定义性特征，而大城市，由于往往既有高收入工人（有先进的技术和受过专业培训），也有贫穷的移民，自然会以更大的收入差距为特征。相反，联合国人类住区规划署对东非维多利亚湖周边的17个城镇的城市不平等情况进行调查，发现它们的基尼系数与它们各自国家的首都相当或更高。比如，约10万人口的布科巴基于消费的基尼

系数为0.34，与达累斯萨达姆一样。同样，肯尼亚的城镇米果利和基西的收入基尼系数分别为0.558和0.631，而内罗毕的为0.58。显然，根据联合国人类住区规划署对发展中国家和地区城市居民点的分析，城市规模未必是——甚至也不显然是——不平等的决定因素。各个城市和国家文化和政治历史、发展政策和途径存在如此巨大的不同，所以要在城市规模和收入分配之间建立直接联系是不可能的。

这就是为什么城市当局和政策制定者应该充分了解他们城市的成长历程和改变方式。改善中低收入居民的生活条件；通过再分配政策，不仅要缩小经济差距，还要弥合社会、种族和文化分化；自觉的城市规划；为住房和其他必需的设施提供津贴，这些对于在不同规模的城市里建立经济一体的社会有很大的帮助。

资料来源：亚洲发展银行，2007；Haworth、Long & Rasmussen，1978；Nord，1980；《人口年报》，1990~2006年；Dreier Peter。

Sources: Asian Development Bank, 2007; Haworth, Long & Rasmussen, 1978; Nord, 1980; Demographic Yearbook, from 1990 to 2006; Dreier Peter

清楚地显示出，马普托的经济增长可能不像该国其他地方那样平等合理。³⁰

亚的斯亚贝巴的消费不平等程度很高，这是由多方面的原因共同引起的，尤其是在该国的结构调整计划下的一系列影响持久的政策选择，包括取消基础服务的津贴、削减公共开支、税收改革和信贷限制，这些都导致了，持续的贫困和不平等而这种不平等在首都表现得尤其明显。³¹该国的经济和政治改革增加了资本支出，使相对更有技术的人或有高度原始资产积累的人更为受益，而这类人中的大多数居住在首都。³²另外，自治街坊联合会逐渐取消了对社会住房的管制，导致了向亚的斯亚贝巴贫民收取的住房租金出现不合比例的提高。

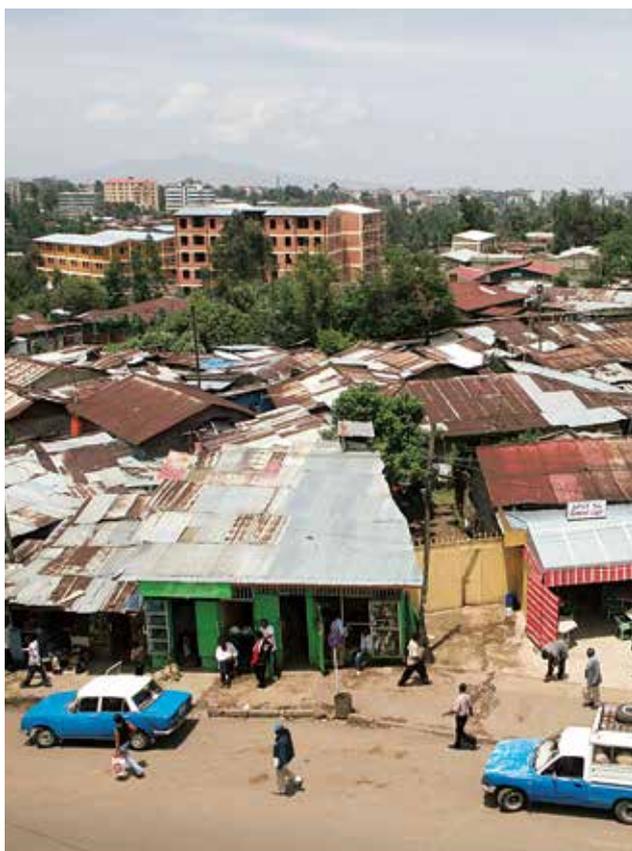
不平等的城市也各不相同

All unequal cities are not so in the same way

联合国人类住区规划署的数据和分析表明，城市收入不平等在不同的城市里有不同的表现方式，且这种不平等本身也呈现出多方面的特征。一个城市基于收入的基尼系数往往不能体现其居民所能获得的“商品和服务的总

量”，因此越来越多的国家采用消费或家庭开支作为衡量不平等程度的、更为准确的基准。那些为低收入群体提供各种津贴的城市，或如印度这样的国家，消费不平等程度比较低，因为它们使人们免费或低价获得基础生活资料。相似地，加拿大城市也比美国城市更平等，因为加拿大采取了一系列维护贫民和弱势群体利益的政策。

有时候，城市收入不平等掩盖了其他类型的分化，或不能体现出在公共服务分配和识字率上取得的成绩。联合国人类住区规划署的数据显示，虽然巴西的城市总体上存在极高的收入不平等程度，但是在管道供水和卫生系统方面，它们比同样高度不平等的贫穷非洲城市要好得多。比如在2007年，尽管巴西的首都巴西利亚有极高的收入基尼系数(0.60)，但是90%的人口能使用管道供水，85%的人口可使用卫生设施。另一方面，2003年，埃塞俄比亚的首都亚的斯亚贝巴同样有非常高的基尼系数(0.612)，但只有2/3的人口能使用管道用水，只有44%的人有充足的卫生设备。然而这些数字表明，即使公共服务几乎得到全面普及，也不一定意味着收入不平等程度就低，它们也证明了，对收入不平等程度的衡



亚的斯亚贝巴。非洲近年来最显著的不平等现象的增加，出现在埃塞俄比亚的首都。Addis Ababa. In Africa, the most significant increases in inequality in recent years have occurred in the Ethiopian capital. ©Manoocher Deghati/IRIN

专栏2.2.4 收入不平等只反映了不平等的一部分

BOX 2.2.4: INCOME INEQUALITY DOES NOT TELL THE WHOLE STORY

作为财富分配的指标，收入不平等程度有一定的可靠性，但是它还不足以显示一个社会的真实情况，也不能显示一个社会是如何改进或恶化的。只关注收入不平等，而忽略其他全民福利的社会、文化和政治指标，就等于只看到了一张图画的一面。

学界和政策制定者一致趋向于一个观点，就是不平等是多方面的，不能只从收入的角度去衡量。现在有个逐渐被接受的观点是，除了收入以外，人类还应该能获得各种资产、自由和机遇，使他们因此不仅得以生存，还能表述自己的社会身份和其他身份。

而往往经济调研不能反映这类形式的社会资本，它只注重各个阶层的收入数据。这类调研也不能体现存在于各家庭的“隐藏经济”，比如免费的劳力，或亲友间以物代款或现金支付的服务关系。

“财富”的多面性是阿马蒂亚·森确立他的“权力”和“能力”概念的基础，他的观点是，一个人的生活质量不能以收入来衡量，而取决于他所能享受到的权力和自由。

资料来源：Grusky & Kanbur, 2006; Sen, 1999; 联合国开发计划署，1990，p.9。

Sources: Grusky & Kanbur, 2006; Sen, 1999; UNDP, 1990, p. 9.

专栏2.2.5 高度分化的遗留物：美国的城市不平等

BOX 2.2.5: A LEGACY OF DEEP DIVIDES: URBAN INEQUALITY IN THE UNITED STATES



纽约市的黑人隔离程度最高。

New York City has one of the highest degrees of black segregation. ©Andrew F. Kazmierski/Shutterstock

对于很多生活在美国的人来说，从最底层的经济地位上升到中产阶级，或从中产阶级上升到高收入顶层，已经成为越来越困难的事。现在，1%最富裕家庭的收入是1/5最贫穷人口的平均收入的72倍，是1/5中等收入阶层的23倍。仅在2005~2006年一年的时间内，美国最富裕的1%人

口的收入增加了95700美元，而最底层的那1/5人口只比前一年多收入600美元，中等收入的1/5人口则停滞不前，只比2005年多收入300美元，也就是提高了0.6%。

美国基尼系数在0.50或以上的城市比其他任何一个富裕国家都要多。根据2006年的数据，得出有247个人口在10万以上的美国城市的基尼系数在0.35到0.57之间。有40个城市的基尼系数高于0.50，显示了由于贫困和种族隔离、后工业化经济重组、城市内部退化和城郊蔓延的双重作用而导致的高度收入不平等。

在“另一个美国”中，贫困的黑人家庭和长期失业者聚居在贫民区，缺少有质量的教育、有保障的房屋/土地保有、收入稳定的工作和政治权力。高度的不平等往往和进一步的隔离相关，这在黑人居民身上表现得尤为明显。佐治亚州的亚特兰大是最不平等的城市，它有美国第三高的黑人

隔离程度，紧随其后的是纽约市、华盛顿哥伦比亚特区、劳德代尔堡和迈阿密（基尼系数都高于0.52）。

在芝加哥，从20世纪60年代以来实行的歧视性抵押贷款和公共住房发展政策，共同导致了低收入的黑人家庭被孤立在市中心。市中心以外则缺少可负担的住房、失业率高、受教育程度低，这三方面又进一步减弱了社会流动性和吸引黑人脱离市中心的经济优势。在华盛顿哥伦比亚特区，绝大部分的黑人居民住在市中心的东部，远离集中于西部的经济繁荣、财富、新工作和有质量的学校。

赚钱能力和收入预期取决于机遇的地理性，即进入高质量的教育机构、住体面的住房、使用促进健康和繁荣的设施。哪怕在生活水平高的地方，对特殊群体的边缘化和种族隔离也导致了城中城的出现：明显贫困的地区进一步强化了机遇的不平等，加大了赤贫和富裕者之间的距离。

资料来源：基尼数据来自美国人口普查局，2006年美国社区调查；数据差异索引来自《人口观察》，基于2000年美国人口普查数据。

资料来源：Beauregard, 2008; 《人口观察》，发表日期不详；Katz, 2002; Kneebone & Berube, 2008; Massey & Fischer, 2000; Massey & Fischer, 2003; McCarthy, 1999; 经济合作与发展组织, 2008; Schill & Wachter, 1995; Sherman, 2009; Steffel Johnson, 2006; Von Hoffman, 2009。

Sources: Gini data from the U.S. Census Bureau, 2006 American Community Survey; index of dissimilarity data from CensusScope, based on 2000 U.S. Census data

Sources: Beauregard, 2008; CensusScope, n.d.; Katz, 2002; Kneebone & Berube, 2008; Massey & Fischer, 2000; Massey & Fischer, 2003; McCarthy, 1999; OECD, 2008; Schill & Wachter, 1995; Sherman, 2009; Steffel Johnson, 2006; Von Hoffman, 2009

量，不一定要采取那些能体现生活质量的决定性因素，亦即那些与健康 and 福利等社会指标相关的因素。

在有些城市，显著的收入不平等常常与其他类型的不平等密切相关。拉各斯是撒哈拉以南的非洲最不平等的城市之一，2006年的消费基尼系数为0.64。这体现在住房指标，如居住面积和卫生设施，以及男性的高失业率上。几乎2/5的拉各斯居民住在过度拥挤的住房里，并且1/4的人口没有足够的卫生设施。该城无法为其增长的人口提供就业，2006年有40%的男性和20%的女性处于失业中。另一方面，与拉丁美洲的其他城市相比，墨西哥的瓜达拉哈拉的收入不平等程度相对较低，这是与其健康的住房和社会指标相称的。其居民享有几乎普及的安全用水和卫生设备，并且几乎全部识字。

奇怪的是，贫民区覆盖率和“强制集中居住”并不

一定会影响某一特定城市的收入不平等程度。比如，在某些最不平等拉丁美洲和美国城市里，只有相当小比例的人口居住在贫民区或城市贫民窟里，但它们的不平等程度还是很高。在这些城市里，贫困和财富分别集中在特定的地区，那里的收入不平等衡量也可能无法体现城市分化的其他重要方面。比如，加利福尼亚的西米谷，位于洛杉矶的市郊，其收入不平等程度相对较低（基尼系数0.37），这是因为它是一个相对均等且富裕的“城郊社区”，独立于洛杉矶市内其他贫穷的或不那么富裕的社区。另一方面，华盛顿哥伦比亚特区的不平等程度要高许多（0.537），这体现为基于财富和种族的美国资本的空间分化，大量主要为贫民、黑人和西班牙人的社区集中在特定区域。新奥尔良也有类似的模式，在受地方性贫困之苦的人口中，大量财富集中在少数人手中。

专栏2.2.6 腐败助长收入不平等

BOX 2.2.6: CORRUPTION FEEDS INCOME INEQUALITY

腐败和收入不平等不仅剥夺了贫民的物质财富，也使他们失去了机遇和生存之计。腐败总体上被定义为“出于私人利益而滥用公共权力”，它以几种形式出现：“最高腐败”，指的是立法和行政机构为了少数人的利益实行经济政策；“立法腐败”，指的是法律制定者在游说者的影响下支持特定的利益群体；“官僚腐败”，指的是官员受贿。

在原本环境就不利于贫民的发展中国家，政策、司法和经济机制的不足可能催生任何形式的腐败。

对腐败和收入不平等之间因果关系的观察研究显示，只要减少10%的腐败，就能使非洲的GDP增长2.8%，

拉丁美洲和加勒比地区增长2.6%，经济合作与发展组织和亚洲国家增长1.7%。

腐败对经济增长损害最严重的地区是非洲，而拉丁美洲的腐败则对收入平等的影响最大。根据研究推断，腐败的单一标准偏差的减少能够降低收入分配的基尼系数（0到1），在经济合作与发展组织地区能减少0.05点，亚洲0.14点，非洲0.25点，拉丁美洲0.33点。

腐败对社会和经济的影响无处不在，如果政策制定者不能把应对这一现象作为提高平等和公正的更广泛的努力的一部分，将会引起有相互关联的腐败和收入不平等都加重的恶性循环。经济

学家判断，腐败会阻碍经济增长，因此也影响收入分配；社会学家则发现，反之亦然：如果在一个不平等的社会里，腐败现象被认为是可接受的行为，收入不平等就会增加腐败。

腐败会使公共开支的效率降低，尤其是在重要的福利和教育领域。在乌干达，1991~1994年间用于教育项目的中央政府开支只有13%到达了目标人群。

强化财政和法律监控系统的具体政策和尝试还不足以应对腐败，另外还需要对违法者采取快速、有效的起诉和反贫困的、再分配政策。治理腐败，而不应对其系统对应物——不平等，终究会使反腐败的努力付诸东流。

资料来源：Delavallade, 2006; Gyimah - Brempong, 2002; Gyimah - Brempong, 2006; Lambsdorff, 2006; Subramanian & Chakrabarti, 2003; Svensson, 2005; Uslaner, 2005; You & Khagram, 2005; Weisman, 2006.

Sources: Delavallade, 2006; Gyimah-Brempong, 2002; Gyimah-Brempong, 2006; Lambsdorff, 2006; Subramanian & Chakrabarti, 2003; Svensson, 2005; Uslaner, 2005; You & Khagram, 2005; Weisman, 2006.

本章注释

1 Mingione & Vicari Haddock, 2008.

2 OECD, 2008. Values for OECD countries refer to national Gini values (urban + rural).

3 OECD, 2008.

Some recent studies computed the Gini coefficients in some cities within the country individually, on the basis of which they estimate that the urban rich in the national computations are under-estimated and the urban poor are over-estimated (in other words, the Gini value does not reflect the reality of recent changes of economic distribution in the country). Gustafsson & Nivorzhkina, 2005.

4 African countries with similar Gini coefficients are not included here, since their values are based on consumption.

5 UN-HABITAT, 2008.

6 Variations are minimal. Only in Paraguay and Bolivia is inequality substantially higher in rural areas; it is slightly higher in Honduras, Panama and Ecuador.

E-mail communication with Jorge Rodríguez Vignoli, ECLAC, Celade, 28 July, 2009.

7 ESCAP, 2008

8 Nepal's GDP growth was 2.5 per cent in 2007, whereas it grew at 5.2 per cent between 1990 and 1995. ESCAP, 2008.

9 Asian Development Bank, 2007.

10 Asian Development Bank, 2007.

11 UN-HABITAT data for Malaysia is limited to 1999, and

changes in urban Gini coefficients for Cambodia and the Philippines are marginal.

12 The African average has a standard deviation of 0.1140. The average for Latin America is 0.0691, and the average for Asia is 0.0669.

13 The corresponding standard deviations for the Gini averages are 0.0369 for Eastern Europe and 0.0722 for the Commonwealth of Independent States.

14 Data for Chiangmai and Udonthani in Thailand is at the provincial level. It is worth noting, however, that the population of both provinces is approximately 95 per cent urban.

15 The Gini coefficient for Addis Ababa in 2003 was calculated by UN-HABITAT based on its Urban Inequities Survey and estimates.

16 However, other sources indicate a Gini consumption coefficient of 0.48 and 0.45 for 1994 and 2000, respectively.

17 Data for Jordan is relatively old and may not reflect recent increases in income inequalities.

18 Analysis can be distorted by short, cyclical economic fluctuations, or by discrepancies among definitions, methods of data collection, change of components in the computation method, and other problems of comparability of data across two different points in time.

19 Ethiopian Ministry of Finance and Economic Development, 2006; International Monetary Fund, 2004.

20 Awasa, for instance, has become a seat of regional government, which resulted in more professionals moving into the city. In addition, the booming of the coffee trade in the late 1990s may have boosted the economy of the city, contributing to increases in consumption. See Alemayehu Gebremedhin, 2005.

21 Diop, 2008.

22 UN-HABITAT, 2008.

23 Department for International Development (DFID) (UK). (n.d.). Inequality in Middle Income Countries: South Africa Case "Section 2. An overview of inequality, poverty and growth in SA", http://www.sarpn.org.za/documents/d0000671/P686-Gelb_Inequality_in_SA_section2.pdf, downloaded on 17/09/09. n.d.

24 International Policy Center for Inclusive Growth, UNDP, 2009.

25 International Policy Center for Inclusive Growth, UNDP, 2009.

26 Ocampo, 2008.

27 Cárdenas & Bernal, 1999.

28 Cárdenas & Bernal, 1999.

29 E-mail communication with Artemio Abba, Director, Buenos Aires Observatory of Metropolitan Studies, 3 August, 2009.

30 James, Arndt & Simler, 2005.

31 Alemayehu Gebremedhin, 2005.

32 Okojie & Shimeles, 2006.



2.3

空间分化 The Spatial Divide

边缘化及其后果 Marginalization and its Outcomes

不平等的空间维度：贫困陷阱 The spatial dimension of inequality: The poverty trap

城市里的不平等不仅仅与收入和消费相关；它们还体现了城市发展和物理空间所有权的根深蒂固的模式。发达国家的城市趋向于鼓励多种土地利用方式、提供多种形式的住房（社会的、低收入和中等阶层）、发展促进城市流动性的交通系统，从而为社会和经济的融合提供便利，而无数南半球城市却以富裕和贫困之间的完全隔离为特征。发展中国家和地区的城市中，社会经济的集中是服务和交通基础设施有限，以及住房缺少选择的后果。贫民没有能力在服务设施完备的、有限的城市空间里负担土地或住所，因此只能住到最不宜居的、最为密集发展的地方。另一方面，富人可以在规定了价格的地产上投资私人住所，往往自己为其供水系统、发电厂和道路维护付费。

收入不平等严重地限制了最佳住房位置的选择范围，尤其在考虑到以下因素时：离工作地点、学校和公共机构的距离，对街区的喜好和住房类型，能否获得贷款机会和经济让利以及其他因素。收入不平等是造成不同社会区域分化的主要因素，而在那么多城市里可见的空间不平等也是更多不同的城市发展、行政和对特殊团体机制化的排斥过程的自然产物。

如第1.3章所述，在发展中国家和地区的城市里，富人和贫民的隔离以多种形式出现。在有些城市，尤其是撒哈拉以南的非洲，大量的贫民区家庭聚居在特定的区域，占据了城市空间的绝大部分，占城市家庭的比例高达80%。比如，中非共和国的班吉、乍得的恩贾梅纳、亚的斯亚贝巴、马普托和罗安达就是如此。在其他城市，比如加德满都、阿拉木图、马那瓜湖、危地马拉城

现状速览 Quick Facts

1. 城市空间的分化不仅是家庭间收入不平等的物理表现，还是无效率的土地和住房市场的副产品。
2. 当距离城市中心的物理距离（以及相关的利益和机遇）成为社会距离，贫困的空间差距就产生了。
3. 贫困陷阱包含以下六个因素的综合：不良的工作机遇、生活条件和社会互动，高度的性别歧视、社会排斥和犯罪率。
4. 据报道，在被调查的非洲、亚洲和拉丁美洲国家中，只有三分之一采取了减少社会差异的计划和政策。
5. 一切形式的不平等都对社会不利，而过度的不平等会对社会稳定和持续的经济增长产生危害。

应对政策 Policy Points

1. 国家、地方和其他层次的政府之间若没有政策协调，城市在满足地区性发展的要求和施行能够减缓空间不平等的战略方面，能力会明显受到限制。
2. 社会政策如果能有效应对城市里的空间不平等，或更广泛意义上的城市分化，就不应该仅仅将其作为国家范围内的项目来执行。
3. 为使妇女脱离空间贫困陷阱，应推行更多具体的性别方案，比如孕期和儿保福利、提供特殊技能和职业培训、在工作场所保障妇女权利、小额贷款。

和科托努，仅举几例，贫穷的街区里同时住着贫民和非贫民家庭，这些街区显眼地遍布于城市周边、败落的市中心或分散的“贫民区岛”，处于正式的、服务完备的居民点的夹缝中。这些城市的空间分化，不仅仅是家庭间收入不平等的有形表现，它还是低效的土地和住房市场的副产品，这样的市场使非贫民家庭和中等收入的家庭由于没有更好的选择，也不得不住在贫民区。

当贫民区被有形地孤立和隔断于主要城市网络之外时，它的居民也就从城市被孤立了，他们往往在交通上需要花费更多时间和成本，而如果他们所住的社区能更好地融入城市系统的话，原本不用花费那么多。这类居民点的居民不仅面临低收入或住房困难等困境，他们更大的问题是与那些有更好机遇、能享用更多城市福利设施的人之间的距离。贫富社区之间的有形的和社会的差距结合起来，体现出“空间贫困陷阱”，它为穷人设置了六个鲜明的困境：

严重的就业限制。偏远的贫民区周边能找到的工作

是很有限的，因此贫民区居民往往有失业的风险。比如，在墨西哥，20%的工人每天往返工作地的时间超过3小时。低效率而昂贵的公共交通系统使远距离通勤的问题更加严重，并加深了城市经济的分裂，进一步损害贫民区居民的利益。

性别歧视。事实显示，与男性相比，生活在隔离的贫民区的妇女实际上不得不在离家更近的地方找工作，因为她们会碰到各种各样的问题，比如犯罪行为的侵害和不便的交通设施。女性需要比男性离家更近，还因为她们要照顾家庭成员和做家务。比如，在德里的桑杰贫民区，75%的男性能在离家12公里的范围内找到工作，而75%的女性只能在离家5公里半径的范围内工作，充分体现了她们的就业机会是多么有限。

恶化的生活条件。工作和居住地点之间的空间不匹配，使更多偏远贫民区的居民没有选择，而不得不在公共场所过夜、栖居在没有充足基础服务的临时住所，或在过度拥挤的条件下与人合租。在里约热内卢，有些工



在印度德里，75%的男性可在离家12公里的范围内找到工作，而75%的女性只在离家半径5公里的范围内工作。
In Delhi, India, 75 per cent of men have been found to work within 12 kilometres of their homes, whereas 75 per cent of women worked within a radius of only 5 kilometres. ©Paul Prescott/Shutterstock

人工作日就在海滩上过夜，以节省通勤时间，以及至少花去他们20%工资的交通费用。同样，在达卡和孟买，经常可以看到贫民区工人睡在人行道上过夜，只在周末和假日回家。

社会排斥和边缘化。在与城市联系微弱的社区里，很难获得终身的健康和福利，不仅仅是因为物质上难以获得，还因为此过程中所涉及的交通费用和时间。比如，在孟买，50%的贫民区没有小学，而在城市外围的非正式区域，这个比例更高。在吉大港，生活条件良好的家庭周边的幼儿园数量正在上升，而很多偏远贫民区的孩子却没有受教育的机会。

缺少社会互动。距离、时间和成本上的有形隔离减少了社会各群体成员的互动交流。因此，各种形式的社会资本只能建立在贫民之间，或仅基于其他的趋同性上，比如民族。在这样的环境下，社会互动的积极影响就被抵消了，因为，正如失业人群之间的互动交流并不能产生更多的就业机会，在那些偏远、孤立、典型的“空间贫困陷阱”的社区里，社会互动更有可能最终引发犯罪，因为强烈的被排斥感会导致反社会行为。

犯罪率高。贫民区居民被束缚在偏远的地方，他们获得城市提供的各种机遇的机会也更少。在黑暗的、服务不全的地方通勤，增加了犯罪的风险。贫民与其他社会群体相比，更缺少自我防卫能力，他们成为城市犯罪的主要受害群体。但同时，他们也会是犯罪者。比如，在圣保罗，隔离的街区内凶杀案的发生数量据报道比最安全的街区高出五倍以上。

2009年，联合国人类住区规划署在27个非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比地区城市进行了调研，指出了空间不平等的一些基本政治根源（见第2.1章的调查方法）。国家、地方和其他层级的政府之间若没有政策协调，城市在满足地区性发展要求和施行能够减缓空间不平等的战略方面，能力会明显受到限制。调查还显示，在拉丁美洲城市里，国家和地方政府都参与了城市政策的新举措，而在亚洲和非洲，国家性的政策绝大部分没有相应的、城市层面的地区性或地方性的执行度。

政策功能失常的另外一个重要原因是，社会政策往往是作为全国性的项目被制定的，而很少或不考虑地方的具体情况或地理范围，因此也忽视了地区之间的不对等性和特殊需求。当从国家层面制定社会政策时，它就忽视了拥挤的、竞争激烈的城市和地区环境中，必须应对的具体空间不平等问题。在社会差异方面，联合国人类住区规划署的问卷调查的回答者中，只有35%的

人认为在非洲、亚洲和拉丁美洲城市里，已经开始实行减少社会差异的方案了。问卷回答者还指出，这三个地区很大程度上没有城市公共服务和生活资料，如垃圾收集、娱乐设施、公园和免费开放的场所等。地区之间的比较表明，拉丁美洲比其他两个地区进展要好些，但总体水平还是很低。

在性别平等方面，联合国人类住区规划署的调查反馈显示，除了在公共和私人产业中设置女性员工的最小比例以外，这三个地区很大程度上都缺乏其他的针对某一性别的具体方案（孕期和儿保福利、提供特殊技能和职业培训、在工作场所保障妇女权利、小额贷款），只有少于25%的问卷回答者指出，在这三个地区，尤其是在偏远而孤立的贫民区居民点，有以上任何一项方案正在施行中。更糟的，这三个地区也都很少有支持非正式产业就业的政治举措，比如增加工作岗位或把特定非正式产业活动合法化。

经济包容性的中心作用要从逆向思维的观点才能更好地理解：经济的排斥性往往自动地把个人从社会、政治和文化领域驱逐出去，导致了“能力”的限制。¹在这个过程中，贫民由于他们所遭受的其他形式的边缘化而变得更贫困，同时还被排除在那些原本能够增强任何一种能力的机遇之外。正如对波哥大所做的研究结果显示，贫困是任何一项“城市权利”有效发挥的主要障碍。

经济和其他三方面的包容性（或相反）有如此密切的相互关联，随着时间推移，社会、政治和文化的排斥性会削弱平等的经济所带来的机遇。国家和城市受不断变化的历史因素的影响，它们的发展有路径依赖性。同时它们也面临着只可能增加分化的内部因素的挑战，他们包括根据种族、民族、宗教和其他政治联盟因素的分化。尽管，在为这三个地区的社会为每个人提供平等机遇方面（通过国家宪法、确定性的行为法规和其他类似的监控措施），我们已经看到了一些努力，但这些权利的实施还是很薄弱，并有趋向显示，它们可能随着时间的推移而强化各种形式的排斥。联合国人类住区规划署的调查结果很清楚地显示，这种情况正在发生。在过去的二三十年里，被调研的这三个地区的政府，大多数没有能够实行可持续的政策，而这恰恰是能以与它们各自的城市成长速度相称的力度减少城市分化的要求。更重要的是，调查的平均反馈结果显示，在国家政策（大多数情况）和地方层面（某些情况）间明显缺乏协调，同时，应对空间分化的行动协作性差，这一切最终形成了一个贫困陷阱。

专栏2.3.1 女性的“不平等空间”

BOX 2.3.1: WOMEN'S "INEQUALITY SPACES"



安哥拉，罗安达。罗安达博阿维斯塔贫民区的居民往往需要步行几公里去取水。

Luanda, Angola. Residents of Boa Vista slum in Luanda often walk several kilometers to collect water. ©Jaspreet Kindra/IRIN

大多数家庭调查都没能体现同一家庭内不同成员获取服务或对资源控制方面的不同。这导致了它们对一个事实的严重忽视，即家庭间的不平等正在日益损害妇女的社会经济进步。

联合国妇女发展基金会的《世界妇女之进步2008/2009》(Progress of the World's Women 2008/9)指出，由于妇女在家庭中决策权有限，她们与公共领域或市场的联系通常是由男性安排的。这意味着妇女可能并不处于那种能够对于家庭需要优先考虑何种服务作出重要决定的地位，因为她们往往被迫优先满足男性家庭成员的需求。妇女在家庭中缺少发言权，这对她们获取诸如健康护理和教育等方面的服务产生了严重的影响。

1999年和2005年所做的人口和健康调查(DHS)显示，在撒哈拉以南的非洲和南亚，超过半数的已婚妇女对于自身的健康护理没有发言权。在这两个地区，妇女们就日常家庭采购也很少有决定权。而且，在撒哈拉沙漠以南的非洲和亚洲南部，40%以上的已婚妇女反映，她们不能按自己意

愿去探访亲戚。DHS的统计结果显然不支持妇女“当家做主”的说法，它还进一步显示，撒哈拉以南20%的妇女甚至对烹制什么食物都没有最终决定权。

然而，亚洲南部和东部的已婚妇女却有很大的不同。在发展中国家，东亚的已婚妇女获得的解放程度是最高的。调查显示，这个地区大多数妇女不仅对于自身的健康护理有最终决定权，而且几乎能完全决定家庭采购和烹饪的内容。这可能反映了以性别为基础的角色分工，即妇女应该进行家务劳动，但这个地区的妇女同时也控制着她们生活的其他方面。不像她们南亚国家的姐妹们，如印度、阿富汗和巴基斯坦，这个地区90%以上的妇女无须配偶允许即可拜访亲戚。

而在更根本的层面上，在决定优先获取哪些服务时缺乏发言权会带来严重的后果。比如，在大部分社会中，妇女负责家务，如洗涤、扫除和烧饭。当获取水的渠道有限或根本不存在时，妇女则需确保她们的家庭有足够的水供饮用和洗浴，而取水可能

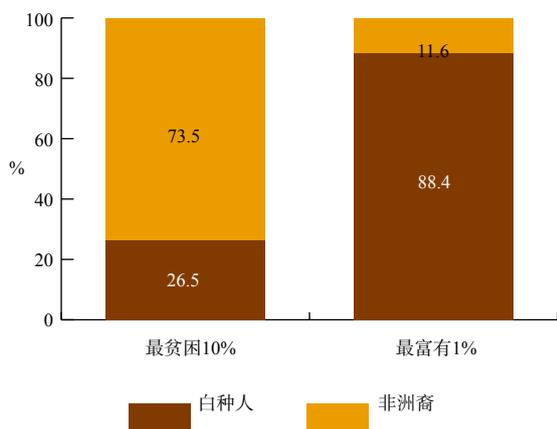
需要妇女在很长时间内行走很长的距离。最近对于撒哈拉以南的非洲的研究显示，妇女每年用于取水的时间为400亿小时——相当于法国所有劳动力一年内的劳动量。对家庭供水的投资可以大大减少妇女每日的劳作时间，从而提供新的机遇，包括自我提升。类似地，如果妇女在她们自身健康护理方面很少或没有发言权，她们也就不能决定生育几个孩子或是否采取避孕措施。在极端情况下，这意味着她们可能得不到必需的治疗，从而更易受到致命的伤害和早逝。同样，妇女在家庭的其他方面，包括孩子的机遇上，缺乏决定权，使她们几乎无力确保自己的孩子可以上学或获得足够的营养。

任何国家的发展都是与其女性人口的发展紧密相关的，因此很显然，南亚和撒哈拉以南的非洲妇女家庭地位的低下会严重阻碍这两个地区的进步——它们一直被联合国列为世界上健康、教育和住房等指标最低的地区。

资料来源：联合国妇女发展基金会，2008。
Source: UNIFEM, 2008.

图表2.3.1 巴西*2005年10%最贫困和1%最富有人群的不同肤色与种族分布(%)

FIGURE 2.3.1: DISTRIBUTION OF PEOPLE AMONG THE POOREST 10% AND THE RICHEST 1%, BY COLOUR/RACE - BRAZIL* 2005 (%)



*不包括朗多尼亚州、阿克里州、亚马孙州、罗赖马州、帕拉州和阿马帕州的农村人口。
资料来源：地理统计，全国家庭抽样调查。
Source: IBGE, National Sample Household Survey.

空间不平等的无形方面

The intangible dimensions of spatial inequality

空间不平等已经超越了有形的空间限制，而包含了“不平等空间”。这个特定的成分对于社会不同群体有不同影响，比如妇女和儿童、少数民族和种族、老年人和残疾人。总体上，在应对不平等的政策话语中，这些群体被很大程度地忽略了，并且不仅限于城市环境中。

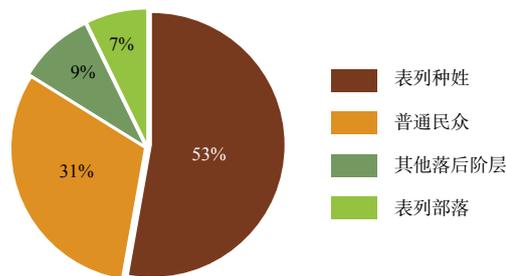
例如，直到最近，大多数家庭调查都不能体现女性在家庭内所遭受的不平等。尽管这些调查能收集到根据性别分析的指标数据，比如，男孩的识字率与女孩的识字率比较，但它们不能充分反映女孩或妇女缺乏其他资源和机遇的情况。人口和健康调查的最新数据显示，家庭内部不平等的常见形式是女性在家庭中没有决策权。² 比如，在南亚和撒哈拉以南的非洲，很大一部分妇女对于自己的健康没有决断权（见专栏2.3.1）。

家庭调查也往往不能体现妇女在其他方面的“无发言权”，比如，对于结婚对象的选择，尤其是当包办婚姻成为一种社会行为模式时。性别不平等被普遍认为是总体不平等的关键方面，不过社会学家正努力把所有方面都结合起来汇入主流的数据收集方法中，这样做部分是因为收集和衡量这类数据的内在困难。

相似地，对收入不平等的衡量也往往不能体现出获取资源方面存在的种族和民族差异。对印度、印度尼西亚、墨西哥和坦桑尼亚的研究显示，尽管总体上，与富人相比，穷人只能系统地接受质量更差的健康护理服务，但少数民族的情况更为糟糕。比如，在墨西哥，原

图表2.3.2 斋浦尔贫民区的社会构成

FIGURE 2.3.2: SOCIAL COMPOSITION OF JAIPUR SLUMS



资料来源：全国城市事务研究所，2008，印度抽样城市的减贫战略。
Source: National Institute of Urban Affairs, 2008, Urban Poverty Reduction Strategy in Selected Cities of India.

住民，不管收入情况如何，从公共机构或私人机构都只能获得比较差的健康护理服务。³

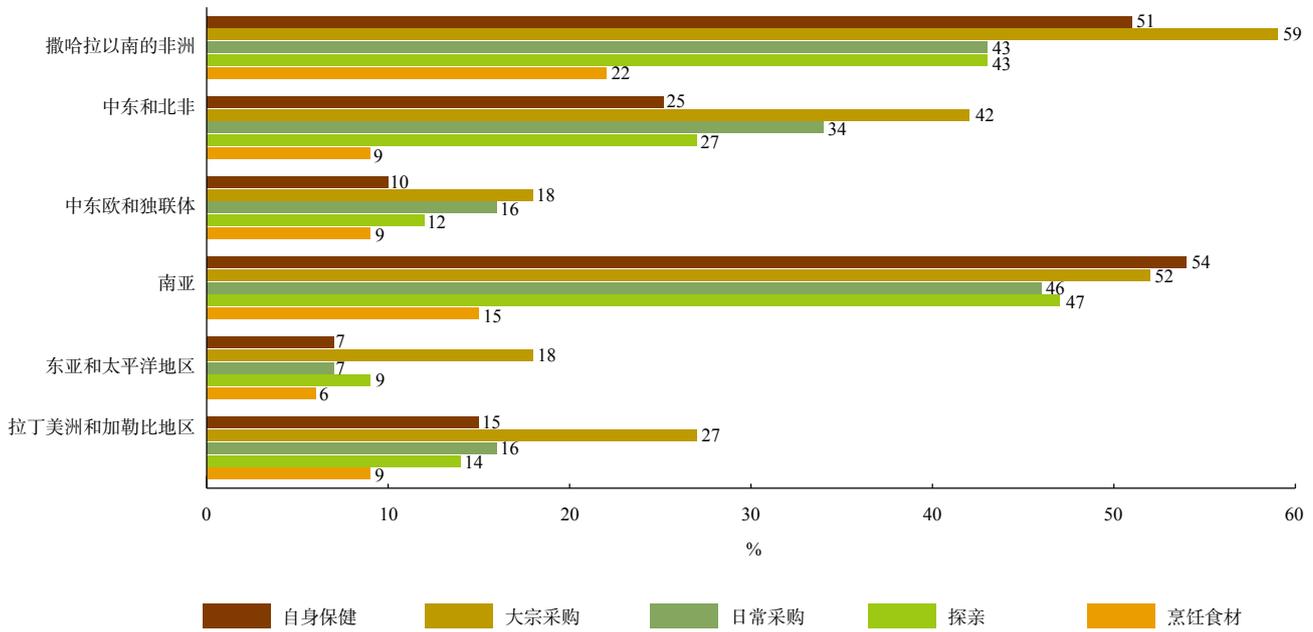
与其他中等收入的新兴经济强国相比，巴西—这个世界上最不平等的国家之一，基尼系数达到0.566，生活在极度贫困中的人口比例相对较小（4.2%），不过那里的贫困还是与肤色和居住区域有关。2005年，巴西农村的贫困程度比城市严重三倍，尤其在非洲裔人群中更为严重。巴西2007年的国家检测报告显示，黑人人口占总人口的比例不到8%，但却占了最贫穷的10%人口中的73.5%。

同样在巴西，很多黑人和原住民儿童没法上小学，并且有750万人还生活在极度贫困中。⁴有些城市里，被社会边缘化的人群高度集中在贫民区，因此缺乏体面的住所和机遇。当他们的社区远离城区，而远距离通勤使他们更多地耗费时间和成本的时候，这种情况尤其明显。比如，在印度城市斋浦尔，赤贫的（“表列”）种姓和部落⁵占了贫民区人口的61%，尽管他们加起来只占城市总人口的16.1%。⁶

联合国人类住区规划署2009年对三个地区27个国家的抽样研究结果显示，那些城市贫民和贫民区居民谋生的地方被系统地排斥在主流经济、社会、文化和政治项目及活动之外。在回答联合国人类住区规划署调查中有关在各自城市中哪些群体最为弱势的问题时，专家们认为，与残疾人和老年人并列，贫民区居民和城市贫民在排斥方面是最易受害的。城市贫民的经济边缘化状态有另一个事实证据，就是他们被报道的每日通勤时间：单程平均1~2小时，加起来就是每天将近4小时。

图表2.3.3 在家庭决策中没有发言权的已婚妇女比例

FIGURE 2.3.3: PROPORTION (%) OF MARRIED WOMEN WITH NO SAY OVER HOUSEHOLD DECISIONS



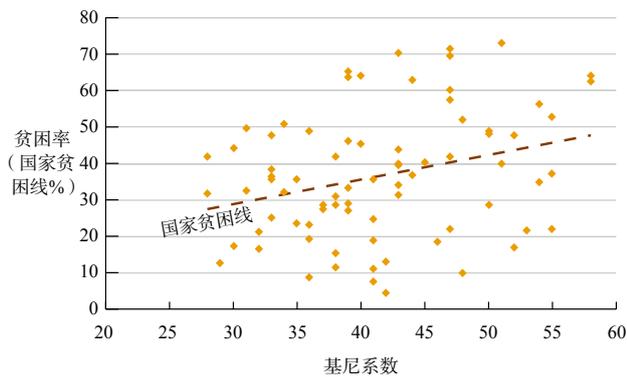
资料来源：国土安全数据库。
Source: DHS Database.



在撒哈拉以南的非洲，很大比例的女性对于诸如自己的健康和做什么饭菜这样的事没有决定权。

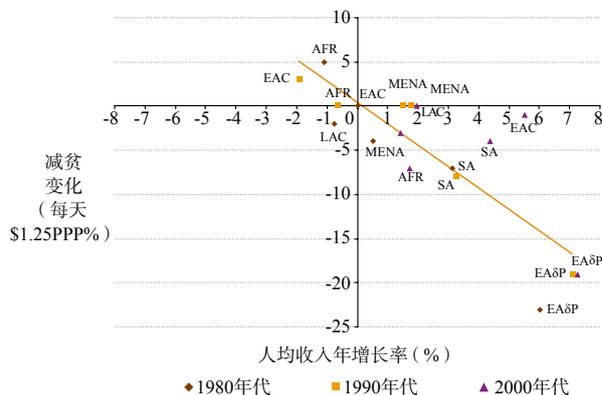
A large proportion of women in sub-Saharan Africa have no final say in decisions regarding their own health or what to cook for dinner. ©Manoocher Deghati/IRIN

图表2.3.4 不平等与贫困发生率 (以国家贫困线为准)
FIGURE 2.3.4: INEQUALITY AND INCIDENCE OF POVERTY RELATIVE TO NATIONAL POVERTY LINE



资料来源: 贫困线依据1988–2002年间世界发展指数 (世界银行, 2005); 基尼系数依据1998–2007年间世界发展指数 (世界银行, 2007)。
Sources: Poverty line between 1988–2002 available in World Development Indicators (World Bank, 2005); Gini coefficient: latest available between 1998–2007 in World Development Indicators (World Bank, 2007).

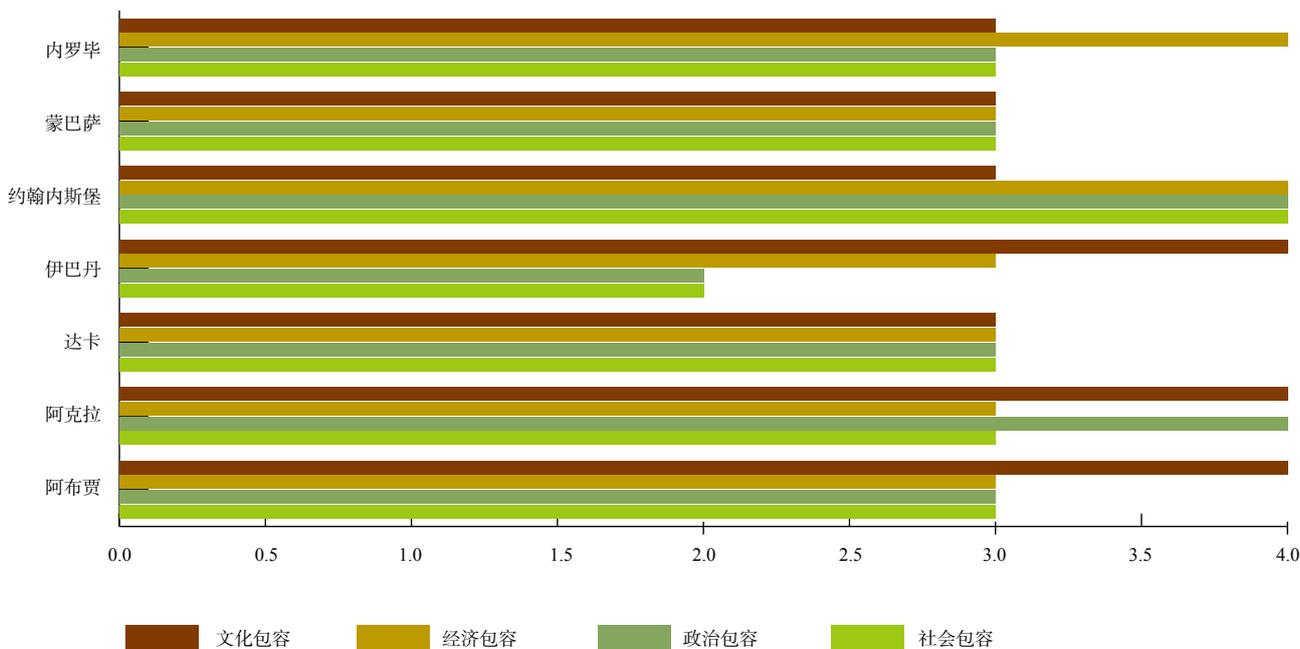
图表2.3.5 1980、1990、2000年代不同地区人均收入和减贫的年平均增长率
FIGURE 2.3.5: AVERAGE ANNUAL GROWTH RATE IN PER CAPITA INCOME AND POVERTY REDUCTIONS BY REGION 1980S, 1990S, 2000S



资料来源: 时段: 1981~1990; 1990~1999; 1999~2005, 世界发展指数 (世界银行, 2007)。
Source: Periods: 1981–1990; 1990–1999; 1999–2005; World Development Indicators (World Bank, 2007).

AFR: 撒哈拉以南的非洲
EAC: 欧洲和中亚地区
EA&P: 东亚和太平洋地区
LAC: 拉丁美洲和加勒比地区
MENA: 中东和北非地区
SA: 南亚地区

图表2.3.6 抽样非洲城市的社会、经济、政治和文化的包容性
FIGURE 2.3.6: SOCIAL, ECONOMIC, POLITICAL AND CULTURAL INCLUSIVENESS OF SELECTED AFRICAN CITIES



资料来源: 联合国人类住区规划署, 城市包容性调查, 2009。
Source: UN-HABITAT survey on city inclusiveness, 2009.

其他形式的匮乏如何加深空间分化

How other deprivations reinforce the spatial divide

大量有关收入分配的文献提供了实证，显示不平等对于任何社会的稳定和经济效益都是不利的。比如，封建或垄断经济体内的低收入群体，能通过收买政治影响力，来使自己免受自由竞争的压力，在这个过程中，他们扭曲了市场，并使民主行政机构的可靠度降低。高度不平等的社会还与社会流动性的降低相关。

不管上文提到的贫困陷阱的六个因素是怎样以多种形式结合的，它们引起了一个关注重点的转移——从对不平等的结果的研究转向对不平等的机遇的研究。这不仅对于恰当地理解任何特定城市里的平等结果是关键的，而且更为重要的是，对于理解城市分化的根源也是至关重要的。对结果的强调转移到对机遇的强调，这增强了从社会规范和作用方面来看待不平等的重要性。在规范方面，从社会公正角度看，机遇的不平等，是不道德的，因为它们是由与道德无关的条件决定的；在作用方面，从效率的角度看，机遇的不平等也被认为是重要的，因为它们对经济性能有负面的影响。⁷

在去贫困方面，不平等机遇潜在的负面影响也很重要，尤其是对于发展中国家。不管经济增长的势头如何，从统计学角度看，收入分配越不平等，贫民就越不能保留利益。⁸哪怕是在经济增长的大环境中，不平等也可能与持久的贫困相联系：证据显示，与土地和教育相关的不平等的加重会使最贫困的1/5人口的收入增加量比总人口的收入增加量少两倍以上。⁹如图表2.3.4所示，这些动力机制突显出，所有国家里贫困与不平等之间的正比关系。特别是在收入不平等程度高的国家（根据基尼系数衡量），根据国内贫困线定义的贫困发生率更高。¹⁰

不平等可能导致资源分配的低效率，从而减缓经济增长，从这方面看，它对于去贫困也有间接的影响。如

图表2.3.5所示，所有地区贫困的减少都与人均收入的年增长率密切相关。¹¹

最引人注目的例子是东亚，东亚在过去30年里的高增长率（多亏了扶贫政策）带来了贫困的大幅减少，使日收入在1.25美金或以下的人口比例从1981年的78%降到了2005年的17%。相反的，那些经济增长缓慢或停滞不前且没有明确的扶贫政策的地区，就没有使贫困有明显减少：在撒哈拉以南的非洲国家，日收入只有1.25美金的人口在过去30年里几乎一直保持在50%左右。¹²

不平等不应该仅仅是另一个重要的、特定的现象，而应该明确地成为发展政策的中心焦点。不平等是个关乎经济机遇的问题，后者则反过来决定了收入、财富和社会地位；不平等也同样是关乎社会公正、政治自由和文化表述的问题。如果不能消灭社会、政治、文化和经济方面的排斥和不平等，就会导致根据不公平的标准而预先设定的机遇分化，并且以更系统的方式加重排斥问题，破坏城市的发展。

联合国人类住区规划署2009年的调查结果指出，在三个地区里，经济排斥问题与社会、文化和政治平等有相互作用的关系。图表2.3.6显示的是包容性的四个方面的程度范围，从“完全不包容”（X轴上的0）到“高度包容”（X轴上的4）。不过，正如预期，没有哪个国家出现完全包容（达到5）的情况，也没有哪个是完全排斥的（达到1）。大多数集中在2（低包容性）和4（高度包容性）之间。

正如人们猜想的那样，很多城市包容性的四方面中的大部分或全部，都处在3的档次（代表部分包容）。必须要强调的是，吉大港、新德里、阿布贾、达卡、蒙巴萨、奥鲁罗和太子港的等级表明，这四个方面的互相联系的。因此，这些数据除了确认经济包容性的中心作用以外，还进一步显示出，经济包容性与其他平等的形式之间的相互关系——还说明城市有必要为所有类型的包容性创造机会。

本章注释

1 Sen, 1999.

2 UNIFEM. (2008). Who answers to women? Progress of the world's women 2008/9. New York.

3 Barber, Bertozio & Gertler, 2005.

4 Government of Brazil, Institute for Applied Economic Research, 2007.

5 Under the Indian Constitution, Schedule Castes and Schedule Tribes are categorized as disadvantaged or marginalized groups. Each state also prepares its own list of castes and tribes that could be

considered "backward" by their respective legislatures, thereby making them eligible for affirmative action programmes.

6 National Institute of Urban Affairs (India), 2008, information provided by Society of Development Studies to UN-HABITAT, as part of Jaipur City Background Report, 2009.

7 Ferreira, F. & M. Walton (2006).

8 Ravallion, 1997.

9 Birdsall & Londoño, 1997.

10 $R^2 = 0.087$; $y = 0.6653x + 9.1114$; $t\text{-Stat} = 2.67$ (significant). Regression results are for a group of 77 countries, primarily developing countries since the WID dataset does not include poverty data for developed countries.

11 $R^2 = 0.8855$; $y = 0.5799 - 2.4493x$; $t\text{-Stat} = -5.57$ (significant).

12 World Development Indicators, World Bank, 2007.



2.4

机遇分化

The Opportunity Divide

当“城市优势”与贫民无缘

When the “Urban Advantage” eludes the poor

制度薄弱

Weak institutions

在世界上所有的国家，“城市优势”的分享和相关利益的分配，比如机遇、就业、服务等，都是由多样的组织和制度决定的——包括，最关键的，正规的土地和劳动力市场以及公共事业。发展中国家的问题是，大多数这类制度都很薄弱或无效，使它们处于既定的国内或国外利益集团的不正当影响或完全掌控中。在有些城市，某些必要的公共机构甚至完全不存在，这种情况下，既定的私人利益集团就填补了空白，扮演了这些本该优先为社会大众谋福利的机构的角色。在这两种情况下，土地、基础服务和劳动力市场就向着私人利益倾斜，使他们能够获取超出他们应得份额的“城市优势”带来的利益。在这个过程中，年轻的贫民区居民，尤其是女性，就被剥夺了正规的、有保障的生存之道，无法脱离自己身处的、与他们被迫居住的无保障环境相联系的、可怕的社会政治地位。

不公平的、分化性的土地和规划政策

Inequitable and divisive land and planning policies

利益集团或其他同盟对制度的掌控，导致了本该在全社会进行的土地分配，只在特定的一小部分有机会的人之间进行。一个城市被规划、设计和建造的方式充分说明这个城市的价值观，而对规划过程的掌控能够帮助或阻碍所有人的机遇的发展。虽然通过对城市设施的合理分配，城市规划具有增强城市和谐和弥合城市分化的潜力，但它太多时候被用作排斥的工具。确实，有权力的社会成员使用“主管规划”来占有土地和提供基础设施，为了整个地区中产阶级的利益而操纵土地使用模式。这个过程中产生了大量的搬迁，为高速公路、摩天

现状速览 Quick Facts

1. 全球化刺激城市经济的增长，而且如果有合理的再分配政策，有助于缓解贫困。不过，它也可能使城市分化加重。
2. 全世界85%的新工作产生于非正式产业。
3. 贫民区的年轻人比他们非贫民区的同龄人更有可能在非正式产业工作。虽然有一定优势，但非正式的工作最终会使贫民区居民和其他低收入年轻人陷入永久的贫困中。
4. 在发展中国家和地区的贫困人群中，无论是正式还是非正式的工作机会都更倾向于年轻男性，他们获得收入尚可工作的机会是年轻女性的两倍。

应对政策 Policy Points

1. 一个城市被规划、设计和建造的特定方式充分体现出这个城市的价值观，而对规划过程的控制能帮助或阻碍所有人的机遇的发展。
2. “世界级城市”战略是利用全球化优势的合理办法，不过它们应该包含同样为贫民谋福利的、可持续的、包容性的方面。
3. 大规模、劳动密集型基础设施建设和城市改进项目能够为贫民提供有收入的工作，这也能够使他们公平地分得自己在“城市优势”中的份额。劳动密集型项目应该与职业培训和技术发展等活动结合起来。
4. 对为女孩和年轻女性提供更多的机遇投以持续的关注，这是城市达到千年发展目标的必须要求。

大楼、豪华建筑群和大型商场腾出空间，而损害了当地居民的利益，中断了贫民的生计。在拉各斯的玛洛哥，许多充满活力的贫民区被夷为平地，30万居民流离失所；政府领导的对哈雷拉和布拉瓦约的破坏行动（被称为“穆兰巴茨维那行动”或“驱逐垃圾”行动）导致无数人被逮捕或杀戮，并使70多万人遭受劫掠、无家可归；在上海，1991~1997年间对社区的人为中产化，使150万人被迫搬家；而仰光为旅游业所进行的面子工程导致的搬迁人数也一样多。

除了让贫民搬移以外，这些自私自利的规划政策没有提供足够的、低成本的替代住房，从而使政策更为不平等。这些政府和市场主导的行动迫使成百万人住到不宜居、不安全的环境中，那里往往没有基础服务，并面临着严重的健康风险。政府当局在以下四方面的失职更进一步使住房危机恶化：（1）没有土地所有权或其他形式的有保障的保有；（2）削减社会住房基金；（3）没有保留指定的低收入住房用地；（4）没有能力干预市场，以控制土地和地产的投机买卖。更有甚者，城市重建和恢复工程有时候会导致对家庭房屋的破坏，使成千上万人移居到远离就业机会的地方，使本来就收入很低的人们更深陷贫困。讽刺的是，就是这种以建设“无贫民区的城市”为目标的“重建”工程更加深了城市分化，引起机遇和结果各方面的各种不平等。在全世界很多国家，重建和恢复工程引起了贫民区和没有充足服务的非正式居民点的最显著的萌



在迪拜，很多工人生活在动荡的环境里，工作时间超长，并受到沉重的社会控制。
In Dubai, many workers live in precarious conditions, and are subject to extensive working hours and heavy social control.

©Paul Keller. 本图获Creative Commons Attribution授权使用(2.0)。

芽，包括严重贫困的聚集。这类剥夺行为和住房危机也使无家可归者的数量激增，由于没有更好的选择，全家人只能住在大街上。这种大环境把穷人排斥在城市优势所带来的利益之外，对他们，尤其是女性的安全、健康、受教育情况和就业机会有严重的影响。

城市化中特别具有分化性的一面，是最近快速扩张的封闭社区和其他设防的富裕领地。随着大片大片的土地和城市服务被那些拥有最多资源的人垄断，低收入居民被系统地拒绝在城市便利设施之外。¹比如，在圣保罗，越来越多的封闭社区使上层阶级能够蛰伏在自己的领地里，不可避免地在安全而亲切的内部和“危险”而“未知”的外部形成对比。²这样的趋势在迪拜尤其明显，那里实际存在着建立在商业利益之上的、过度延伸的封闭社区，它们是作为“国际城”而被建造起来的，旨在吸引全球各地的上层投资者和居民。然而，在奢华的背后，是成千上万菲律宾、印度和巴基斯坦移民工人真实的悲惨生活，他们被拒绝给予公民权（和相关的权利），住在环境极为动荡的、城市外围的营地里，每日工作时间超长，并受制于沉重和严苛的社会控制。

除了空间隔离以外，更严重的是，封闭社区和设防的富裕领地还会导致社会和经济的隔离，甚至是彻底的社会排斥。比如，在南非，封闭社区的持续存在甚至扩展，被认为是“种族隔离地理”的延续，它继续把富人和穷人隔离开来，形成了排斥的大环境，在这种环境下，社会融合、团结和包容等这些被大为称颂的、后种族隔离时代的目标受到了负面的影响。³排斥性的发展为不同民族、种族、信仰、文化和阶级的人民的团结制造了障碍，阻碍了有助于社会流动性和经济发展的社会网络的建设。⁴封闭的社区还往往干扰有效的城市管理和城市功能的发挥，因为它们限制了高质量的学校、健康护理中心、图书馆、公园和其他便利设施的使用权。比如在约翰内斯堡和比勒陀利亚，有时设立在封闭社区附近的公共设施也被封闭起来，其他社区的居民不得不每天为了受限制的使用权而与相关人员进行交涉，才能够享受一点这些公共服务的利益。另外，通往这些排外社区的交通系统是不对外开放的，或根本没有。更可悲的是，这些社区的商店往往要依靠住在别处的低收入工人支撑，因此他们不得不另找交通渠道，如果能找到的话。

“全球化”对应地方城市优势

"Global" vs. local urban advantage

良好的教育、健康和其他方面的设施资源有限，反映出不平等的机遇制造了“市场中的少数民族”，他们

的成员被系统地排斥在与经济增长和全球化相关的多种成果之外——包括对拥有技术和健康的劳动力的需求。此外，市场并不像人们所想的那么透明和有利，如果有的话，也不会自动地涓滴下来。在大多数情况下，如果要求机遇和利益公平地在所有人中分配，就需要政府的干预。在很多发展中国家和地区的城市中，全球化带来了一种不公平的分配模式，使那些本来就处于有利地位的人——比如政府官员和政治、经济精英——得到最大利益。

基础服务的私有化

Privatization of basic services

基础服务是“城市优势”很重要的一方面，它和就业机会一起，成为那些来到城市寻求更美好未来的人们的梦想。经济自由化是目前基础设施私有化的趋势更增动力，包括供水、供电和卫生系统的私有化。在发展中国家，政府当局往往没有能力提供可负担的基本生活资料，比如水，使最弱势和被边缘化的社会成员没有财力获取它们，政府所留下的这种空白，就往往被私有利益集团所填补。当基础服务的私有化（包括公私合作的模式）不能恰当地考虑贫民使用权的特殊标准时（比如优惠率或津贴），就会出现这个问题。全球化能够刺激城市的经济增长，如果有合理的再分配政策的话，还能缓解贫困，不过全球化也能使城市分化加重。处于最下层经济地位的人群最终会变得更穷困，因为虽然他们的收入可能并没有减少，但是随着基础服务和设施的价格由于私有化而提高，他们和富人之间的差距也就更大了。如2.5章强调的，环境的公平是健康和死亡率的决定因素，尤其是对于城市贫民来说。这就如千年发展目标所述，为什么基础服务的获取，比如水和卫生系统，对于去除贫困和改善贫民区居民生活条件来说是至关重要的。

从人权的角度看，最近对基础服务私有化现象的批评性评估，总结出了三个主要教训：

1) 由于私有化的本质属性，迫使政府当局（中央和地方）在必要服务的分配上以利益为导向。在发展中国家，很大比例的人口生活在贫困中，很多社会成员根本没有办法确保充分支付提供基础服务的私人公司的股东为了利润而提出的价格。因此，除非有人能对这些开出的价格进行贴补，那些本来已经赤贫的人们很有可能被迫彻底放弃基础服务。

2) 私有公司实体非常看重利润产出和成本收回，这往往引起他们对服务范围 and 发送的分割。因为，如果没有潜在的或实际的客户能够支付全套新服务的价格，那么这个项目在财政上就没有可持续性了。

3) 私有经营者要对投资者负责，而不是他们所服务的社区。特别值得担忧的是，那些积极推进私有化的私人供应商和其他机构的不道德的做法。强化共同监管机制是最为正确的做法，因为私有化一旦起作用，就很难反转了。⁵

迫使城市贫民离家以创建“世界级”的城市

Displacing the urban poor to create “world-class” cities

在发展中国家和地区，全球经济力量已经在大都市之间引起了激烈的竞争，它们争做“世界级”的城市，也就是能通过提供高质量的国际财经、职业和商务服务，而产生高利润的城市。各主要大城市角逐“世界级”地位，同时全球经济流和国际政策限制的被证实的影响力又变得更为复杂。全球经济投资带来了新的前所未有的新财富，并带来了减少贫困和提供更广范围的基础服务的许诺。然而事实依然是，在城市里，极度的贫困以明显的方式继续存在。由于经济繁荣和再分配政策，能够享受更好、更安全的环境，获取用水、改善的卫生设施和可持续工作的人数增多了。不过，有些发展中国家政府为了更好地融入全球经济潮流中，而被迫采取的一些政策措施，并不一定是以再分配为目的的。相反，它们往往在分配充足的资源和服务方面，限制政府的作用，而这些资源和服务对于城市绝大部分人口来说是非常重要的。经济自由化是大多数城市贫民所依赖的教育、健康、住房和相关服务持续恶化的背后原因之一。

在持久的不平等背景下，雄心勃勃的“世界级”城市利用全球化程度提高的优势，加速扩张跨界的网络以及商品、服务和财政的流动。⁶在某些具体领域，比如科学、技术、财经管理和知识，一些新的世界级城市正在发展中国家和地区崛起，或正在按计划建设中。这些城市往往位于超级都市圈、城市区域或城市走廊的中心，吸引着资本支出和工人（见1.1章）。作为更广阔的经济增长和发展战略的一部分，城市要发展成为世界级是有一定道理的：这样的成绩可以证明城市的企业能力、创造力、抱负和增强城市潜力的决心。然而，使问题层出不穷的是，这些雄心勃勃的项目和政策是以贫民的付出，甚至是以损害他们利益为前提而进行的，并且也没有让他们真正参与到影响他们生活的决定中来。

本报告提出，没有可持续的构想，就不可能有包容性的城市。一个可持续的构想，从定义上来说，结合了乐观、抱负和创新，但它也必须是现实和整体的，能包含城市人口的所有组成部分。有些“世界级”城市的宏观规划是具有排斥性的，从设计阶段直到最终成果，都



“吉隆坡城市规划2020”不仅把经济繁荣和环境质量放在优先地位，还关注社会平等。
The “Kuala Lumpur City Plan 2020” prioritizes not just economic prosperity and environmental quality, but also social equity. ©Perfect Illusion/Shutterstock

忽视了贫民和边缘人口。不过，在另一些情况中，规划从一开始就把所有城市人口都考虑在内，谨慎地推进一个更公正、空间融合的城市建设。比如，“吉隆坡城市规划2020”不仅把经济繁荣和环境质量放在优先地位，还同时关注社会公平。这个规划是基于社会关注的问题而形成的，旨在使城市更具包容性。⁷同样的，早在2001年形成的“约翰内斯堡2030构想”计划，最近有了新的修改，加入了“增长和发展战略2006（Joburg GDS）”，从而把早先被忽视的、某些社会和经济包容性问题也结合进来了。约翰内斯堡增长与发展战略现在的版本，更强调了为所有经济产业中的人提供更广泛的机遇的必要性，旨在应对所有现存的、被指认出来的不平等问题。这个新的城市构想明确宣布，“平衡的经济增长所带来的利益要被共享，要能使所有居民都走上通往繁荣的阶梯，贫民、弱势群体和被排斥者能得到支持，脱离贫困，实现向社会上一层的移动……”⁸

法律和行政政策

Laws and administrative policies

歧视性立法的持续存在，比如反流浪和反乞讨法，结合以其他的方法——对犯罪法的释义、反非法占用法、对反恐怖主义法的滥用、新的监视战略和“零容忍”政策——都增加了对弱势群体，比如无家可归者的边缘化程度，甚至公然把他们变成了靶子。比如，印度孟买1959年颁布的防止乞讨条例，经常被用来当做围捕无家可归者的法律依据，哪怕有些人是有工作的。对于市政当局来说，这个问题还和预算限制和选择有关。2009年，布

宜诺斯艾利斯市政住房局不得不把它的预算配额削减到将近原来的1/4，从5.19亿秘鲁币（1.37亿美元）减到1.20亿秘鲁币（3200万美元），与此同时，在过去5年里，该城的市政安全（即警察）预算却有了10倍的增长。⁹

如今，在发展中国家和地区，城市地区的失业率和当时受到“大萧条”影响最严重的美国城市相当。¹⁰唯一的区别是，在发展中国家和地区，这些城市在短期或中期内解决失业问题的前景不妙，会使它们成为慢性社会病。比如，约翰内斯堡的失业率在2005年为33%，2007年为30%，¹¹比在20世纪30年代受到大萧条危害最严重的芝加哥还要高。地方和国家政府可以一起设计一些项目和方案，向所有人开放机遇。这些项目可以包括，现金转移、为项目提供支持帮助、目标明确的社会干预，或对劳动力市场给予特定的支持以创造就业机会。与本报告第3.3章提到的其他再分配方法相对，这个部分，我们会更具体地谈到工作岗位的创造。

就业：城市优势的不当分配

Employment: A mis-shared urban advantage

在迁居城市的人们的梦想中，城市能促进儿童和年轻人更健康地发展，提供比农村地区更便利的教育、健康护理和就业机会。但正如他们很快会发现的那样，并不是所有在城市里长大的人，都能从这个“城市优势”的最主要方面受益，因为没有城市能为所有儿童和青年提供一个单一的、无分化的城市环境。¹²城市能制造并加深那种把大多数新兴一代和其他被边缘化的人群拒绝在城市生活的利益之外的社会排斥，尤其是在前所未有的



孟加拉共和国，达卡。难得找到工作的城市贫民往往要在非常危险的环境中工作。
Dhaka, Bangladesh. The few urban poor who find employment often work in hazardous environments. ©Manoocher Deghati/IRIN

城市发展和不断加重的贫困与不平等之间形成强烈对比的大背景下。确实，这两个相反的趋势会同时存在于同一个城市内。

发展中国家和发达国家一样，都面临着就业危机问题，但是造成危机的原因是不同的。在发达国家，工作岗位减少，是最近的财政和经济困境引起的结果。而在发展中国家和地区，失业问题是地方性的，而全球经济危机使它更为严重。在大多数发展中国家，到达工作年龄的人口增长速度比新的、有收入的就业机会的增长速度要快许多。这些国家的大多数，正在经历“就业过渡期”，即越来越多的人主要在城市地区寻找非农业工作。部分原因是，随着非洲、亚洲和拉丁美洲向以大规模制造业为基础的经济体发展，它们出现了总体的工业化趋势，而那些已经达到这个阶段的国家，又进一步向高科技和服务产业发展。有些城市和地区（比如印度的班加罗尔和新德里）直接从以农业为基础的经济进入到了提供高科技和服务的经济，其中没有任何明显的制造业的过渡，与已建立的历史模式形成对比。不管是非传统的还是传统的模式，这些经济过渡形成了对城市地区的主要社会经济的挑战，因为它们没有能够在制造业或服务行业中产生出足够的、长久的工作机会，以便为农村移民提供有收入的工作。与北半球情况形成鲜明对比的是，很多发展中国家的城市化，并没有和与之相称的、有收益的就业机会的增长同步进行，也没有能够提高农业生产率，使之既能维持农村地区，又能为城市提供价格能为所有人都能负担得起的食物。

除了地方性的就业危机以外，大多数发展中国家还必须应对自2008年以来的财政和经济危机所引发的结果，它引起了世界上所有地区劳动力市场的恶化。这里的风险在于，这种恶化可能会反过来引起不少国家的社会和政治压力。在最近的分析中，国际劳工组织（ILO）指出，这个危机的影响可能比预期的要更深、更广，持续时间更长。¹³不过，由于各地区和国家的经济结构、政策限制和其他具体特征不同，这种影响的发展速度和性质也会有所不同。有些国家比其他国家更容易受影响，尤其是那些低收入人群严重依赖外汇收入的国家。从更远的角度看，这个持续的危机很有可能抵消很多发展中国家最近几年在经济增长、消除贫困和创造就业等方面取得的适当的进步。哪怕危机结束后，它所引起的重要影响还会持续。

年轻人就业：性别分化

Youth employment: The gender divide

早在全球经济危机开始影响发展中国家和地区之前，有关年轻人受教育和获得工作情况的数据就显示，在持续的贫困和地方性失业问题的大背景下，“城市优势”的利益就已经不为某些特定的人群所分享，尤其是女性。城市里，在获取健康、有生产力的生活所必需的知识技能方面，生活在贫困中的女孩和年轻女性比她们的男性同龄人要面临更为严峻的挑战。如果城市要达成千年发展目标，那么对为女孩和年轻女性提供更多的机遇投以持续的关注，就是最为关键的条件。



城市里，生活在贫困中的女孩和年轻女性所面临的困难要比她们的男性同龄人严重得多。

Girls and young women living in poverty in cities consistently face steeper challenges than their male peers. ©Jacob Silberberg/Panos Pictures

年轻的贫民区居民与他们的非贫民区同龄人相比，更有可能已经结婚生子或需要照顾整个家庭——这个现象成为女性利用“城市优势”的进一步障碍。大多数贫民区年轻女性居民比她们的非贫民区同龄女性更有可能在很小的年纪就生育：乌干达就是这样的情况，那里每10个贫民区年轻女性中有6个已育或已婚，或者说，这一概率是非贫民区社区的两倍（34%的乌干达贫民区年轻居民要养活一个家庭，相比之下，非贫民区地区的比例只有5%）。很多地方，年轻女性就是免费的儿童或其他家庭成员的看护者。

所有这些情况结合起来，使年轻女性尤其无法成为赚取收入的劳动力，并错过了获得体面、长期、有收益的工作的机会。而发展中国家和地区，由于很多地方都缺少正式的就业机会，那些有工作的女性往往在非正式的产业里工作。比如，在达卡，很多妇女工作的服装和纺织品或食品加工公司都属于非正式的性质，尽管这些女性中有很多人各自家庭的主要收入来源。由于缺乏有序的劳动力市场，只有少数女性能够获得正规的工作以及享受相关的福利（社会保障、带薪育儿假、退休金和失业金）。相反，大多数女性不得不为了自己和家人的生存而依赖于非正式经济。

在撒哈拉以南的非洲，女性的非农工作中有84%为非正式的。只有极少数女性在正规产业里工作，而这些工作往往仅限于“传统女性的”或“粉领”工作，是一些男性不愿意做的、地位低、工作保障差和收入低的工作。不过，在有些地区，女性和男性也会为那些销售业

和服务业里地位低下的工作而竞争。女性还受另外两个因素的拖累，一是先入为主的歧视，二是家庭义务使她们更难从事全职的工作。

在年轻人无业问题方面（一个根深蒂固的地方性现象），女性的比例总体高于男性。无业是劳动力市场结构有问题的国家的典型情况，在这些国家，到了工作年龄的年轻人既不上学也不工作，也没有被登记为正在求职中。在大多数非洲国家，女性的无业率是40%，为男性的两倍。相比之下，在有正规的、有序组织的劳动力市场的国家里，年轻女性和男性的无业率是相近的。在比较无序的劳动力市场中，往往缺少对无业情况的记录，数据收集也很困难。比如，在基多，无业率的官方数据是7%，但是专家调查却认为，实际数据应该比这个高三倍左右。他们还估计，在厄瓜多尔的首都，不充分就业影响了45%的就业人口。¹⁴

非正式产业：年轻人的康庄大道，抑或陷阱？

The informal sector: Gateway or trap for youth?

在发展中国家，贫民区女性被限制只能从事的大多为不正规的工作，这个事实描绘了一个更广范围的现象，即，往往与“城市优势”相伴的正式的、有保障的生计把太多的城市人口排斥在外了。

有趋势显示，在大多数发展中国家里，过去10年里城市经济变得越来越非正式，因为哪怕在经济健康增长的时候，正规产业也往往不能为求职中的年轻人和成年人提供足够的岗位。比如，印度过去10年的经济增长速

度为每年5%，但该国仍有3.7亿人、或者说每10个就业者当中有9人，没有被归入任何正式的社会保障方案中。墨西哥过去10年的经济增长率为每年2.5%，但只能为它的全体劳动力的30%提供社会保障。

全世界新产生的工作机会中有85%出现在非正规产业，但这也并非毫无益处。对年轻人来说，它们包含了获取工作经验的机会和创业机会。正式和非正式产业中的兼职、季节性、和合同工等工作也属于非正式就业。虽然目前相关的数据还不充足，但是，由于几方面的原因，进一步追踪在非正式产业里工作的年轻人的人数是很困难的。¹⁵联合国人类住区规划署的分析显示，大多数在城市非正式产业里工作的年轻人居住在贫民区。比如，在贝宁，贫民区居民占非正式产业工人的95%，而在布基纳法索、中非共和国、乍得和埃塞俄比亚，这个比例高达90%。

由于工作不稳定、薪酬低、工种危险等因素的结合，非正式产业只能为城市失业问题提供短期适用的解决办法。正式的工作岗位是那么少，以至于非正式就业最终会使贫民区居民和其他低收入的年轻人陷入永久的贫困中。在财政和经济危机中，失业也会使更多人进一步陷入非正式产业或彻底的贫困中。比如，如果建筑工程中断，建筑工人就丢掉了工作，而那些为他们做买卖的街边小摊贩也失去了顾客。旅游业或其他休闲活动的发展减速，也会对非正式产业产生冲击。这些失业的数据是没有体现在失业率统计数据中的一而这个现象很有可能在刺激新工作产生的努力中被忽视。

失业、非正式产业、贫民区和不稳定

Unemployment, the informal sector, slums and instability

目前的经济下滑趋势，使年轻城市居民的就业前景更为堪忧，因为与劳动力市场的各构成部分相关的问题在前几年经济较为繁荣的时候也没有得到很好的解决。新一代人继续不成比例地承受着缺乏体面就业机会的遭遇。工作的稀缺，正是贫困和社会动荡的主要原因。在发展中国家和地区，由于缺少体面的、可持续的工作，使年轻人加深了自己被驱逐的感觉。这可能会导致犯罪、发展不完全、周而复始的贫困，并可能诱发政治和思想的骚动，刺激暴力行动产生。¹⁶在很多人口模式显示出所谓的“年轻人膨胀”趋势的国家，即，年轻人至少占全国人口的40%，这种风险就尤其明显。全世界的刑事犯罪侵权案例绝大部分是12~25岁的年轻人所为。年轻人对自己机遇受限的状态和社会地位的愤懑，

也会引起更多的对挫败感和暴力的公开表现：2005年，法国毕业生针对就业情况的暴动，就表明在觉得自己被边缘化以后，新一代人会变得不可控制。

城市非正式产业的持续存在和城市贫民区的扩张，说明了对调整就业政策的急迫需求。¹⁷可是，联合国人类住区规划署2009年的调研显示，事实正相反：在很多发展中国家和地区的城市里，不管千年发展目标在各个地区的具体目标是怎么设置的，在政策干预、创造就业机会和支持年轻人等方面，贫民区一直是一个政策“盲点”。对很多贫民工人来说，在土地价格不断上升的情况下，低收入使他们无法拥有土地，从而引起了贫民区的持续存在或扩大。由于缺少有效的制度和政策，甚至完全没有，城市实际上是被“倒着”建造的，¹⁸因为土地发展在相应的规划战略和监控机制形成、通过和实施之前就已经进行了：城市贫民走在最前面，因为建造是最先开始的（诚然，是作为紧急情况），然后，配套服务和规范在此后的、未确定的阶段才会出现。

直面全球危机：发展计划中的年轻人就业问题

Facing up to the global crisis: Youth employment in the development agenda

失业，是很多城市贫民无法承受的选择。他们往往没有什么积蓄，也不能依靠社会保障体系。发展中国家里，很大一部分工人在面对经济环境恶化、生活成本提高的时候，没有什么选择：他们必须更多地工作，接受任何工作机会，而不去考虑工作内容和工作环境。这样的情况是没有记载在官方统计数据中的。升高的失业率会继续体现目前的危机，尽管只在一定程度上，同时，在经济的发展中，越来越多的人会加入没有保障的贫民工人行列。

年轻人的就业问题是发展计划中非常重要的一点。国际组织正式承认了为年轻人中的工薪阶层提供机遇的重要性：千年发展目标第8项第16条小目标呼吁，富裕国家与发展中国家应建立合作关系，制定和实施能为年轻人提供体面的、有收入的工作的战略。至于这种合作关系的目的是，以及其他为了创造有尊严的、合法的就业机会所做的努力，联合国人类住区规划署最近的调研数据显示，有两个因素有助于了解生活在贫困中的城市年轻人：（1）贫民区的年轻人比他们的非贫民区同龄人更有可能在非正式产业工作；（2）非正式产业的工作很少能提供经济保障，或在将来获得高收入工作的机会。

如果要有效地应对年轻人的就业问题，就必须考

专栏2.4.1 “城市优势”

BOX 2.4.1: THE “URBAN ADVANTAGE”

“城市优势”指的是，相比农村来说，城市所能提供的物品、服务、公共娱乐设施和机遇的充足性和多样性。社会联系——或“人力资本”，也是其中的一部分。城市优势体现的是公共事业、教育、健康、文化和一个城市力图集中的其他机制的密度和规模的功能。

虽然“城市优势”这个词汇属于城市经济学领域，但它可以指向有形

的和无形的利益，从水、卫生系统和交通网络，到就业和追求政治、文化或学术本质的社会机遇。在这个意义上，城市优势包括了包容性的四个内容——经济、社会、政治和文化——这也是与个人和集体的发展及福祉的基本元素相一致的。

城市优势不仅吸引富人，也吸引穷人，但若要使所有人口广泛分享城市优势，则必须有相应的政策支持。

基于权利的政策措施，如“城市权利”，能促进城市优势在某个特定城市的居民中被更平等地分配。

正如本报告所提倡的，这种措施旨在有效实现全球公认的一系列基本权利，其中最重要的就是平等和无歧视。这些权利大部分与包容性的四个方面相重叠，而包容性最终将为所谓的文明奠定基础。



在许多发展中国家，男孩辍学后再也不能在非正式产业以外的地方找到工作。

In many developing countries, boys drop out of school and never find jobs outside the informal sector. ©Socrates/Shutterstock

专栏2.4.2 衡量“机遇的不平等”

BOX 2.4.2: MEASURING "INEQUALITY OF OPPORTUNITY"

对于不平等的经济考量——不同家庭的收入、物资消费和服务——很少能揭示不同地区被剥削人群的具体经历，而这一认识有助于促成如何认识不平等背后的力量，以及新思路的产生。研究者现在正逐渐看到基尼系数之外的东西，关注不平等机遇的衡量问题。

根据世界银行和几个拉美国家机构的专家最近的研究，人类机遇指数 (HOI) 可测量来自不同背景，或不同综合环境的儿童能够获得他们所需要的基本服务的可能性。通过整合儿童所能获得的机遇——即某一地区内可提供的不同服务，以及这些服务是否公平分配的衡量方式，机遇指数提供了一个更为完整的画面，展示不同社会背景的人们能否有一个平等的发展平台。这种衡量方式对于政府当局来说是有重要价值的，因为它精确地指出政策干预在哪里是最有效的。更广

义上来说，这个指数的优点是，它能突显机遇不平等是如何影响人们的人生际遇的。

人类机遇指数是综合性指标，它根据对一系列事项的评估，比如适时上完六年级、10~14岁之间的就学率、能否获得清洁用水、卫生和电力等，概括了与教育和住房相关的基本机遇的来源和获取渠道。其他综合测量福利的指标中，最重要的是人类发展指数 (HDI)，它整合了平均文化程度、寿命和收入。但与所有这些相比，HOI所引入的真正创新元素在于，它的关注点集中在潜在机遇上。在政府政策、劳动力市场和无数其他因素，比如贸易联盟和政治参与的共同作用下，这些潜在机遇决定了一些可测量的效果，比如收入及其分配方式。有了对潜在机遇的预期能力，研究者和政策制定者就能更好地理解那些阻碍某些社会群体实现他们潜在的

力量是如何起作用的。

2005年，人类机遇指数首次被实际采用，研究者们根据19个拉丁美洲和加勒比地区国家的家庭调查数据进行了估算。正如本报告前文所述，该地区的不平等现象比世界上的其他地方更为严重和普遍。结果显示，各国间普遍存在的差异，既有教育和住房方面的，也有与涵盖了全部五个变量的综合指数相关的差异。如以下表格所示，有些国家，包括智利、牙买加、阿根廷和墨西哥，都能提供广泛的教育机会，而另一些国家，比如危地马拉、尼加拉瓜和洪都拉斯，在这方面仍需要重大的改进。在住房条件方面，哥斯达黎加、智利、阿根廷和委内瑞拉位于前列，而尼加拉瓜、洪都拉斯和玻利维亚则落在后面。总体综合指数显示，2005年智利的机遇平等情况在被调查国家中是最好的。这也并不奇怪，因为这个国家在面向贫民和其他弱势群体的公共服务方面，包括住房，做出了持久的努力。

机遇的不公平，是无法从道德伦理的立场上加以改变的，事实上，任何个人所能得到的机遇从他们出生前就已经开始成形了。一个孩子能不能获得干净的水、教育、医疗，更不用说最初的生命，很大程度上取决于他们无法控制的客观条件。种族和民族、父母的收入和教育程度，以及孩子的出生地——农村或城市，贫民区或富裕社区——很大程度上不仅决定了一个孩子在他出生的第一年能不能存活，还决定了他的未来和前途。考虑到出生环境可谓是宿命的性质，就不奇怪那些诸如贫困这样的可测量结果，会在相似的人群子集中延续几代，因为它们根源是种族或其他形式的歧视，或无法公平地获得诸如健康和教育之类的基本机遇。

不过，家庭环境只是这个方程式的其中一部分，排斥性的政治体系（比如殖民主义和种族隔离）也严重地阻碍着机遇平等，这种负面作用甚至在这些不良政体已被废除、由不那么高压的政府掌权数年后，也仍然存在。很多研究者提出，这些国家的不平等现象之所以持续，是因为殖民或种族主义政体把政权移交给了当地精英，而后者只会延续他们过去的压迫者的排斥性体系和政治。

表2.4.1 2005年人类机遇指数 (HOI) 汇总

TABLE 2.4.1: SUMMARY, HUMAN OPPORTUNITY INDEX (HOI) - 2005

国家	教育机会指数	住房条件	机会指数
阿根廷	89	88	88
玻利维亚	83	41	62
巴西	67	77	72
智利	90	93	91
哥伦比亚	78	69	74
哥斯达黎加	79	94	86
多米尼加共和国	77	65	71
厄瓜多尔	80	69	74
萨尔瓦多	65	46	55
危地马拉	51	50	50
洪都拉斯	62	44	53
牙买加	90	55	73
墨西哥	88	75	82
尼加拉瓜	59	34	46
巴拿马	81	57	69
巴拉圭	74	59	67
秘鲁	83	49	66
乌拉圭	85	85	85
委内瑞拉	84	89	86
平均	76	64	70

资料来源: Barros等, 2006
Source: Barros et al., 2006.

虑到以下四点：年轻人的可雇性、平等的工作机遇、企业机遇和创造就业机会的战略。可雇性是教育和经济发展的自然产物，在任何为促进平等所做的努力中，必须要调查年轻女性和男性是否都能从同样的机会中受益。鼓励年轻人创业，可以确保年轻人发展有利于当地社会的技术。而为年轻人的新就业机会铺平道路，则是政府政策的职责。除了技术的提高以外，公共和私有产业的股东还必须把创造就业机会看做他们资本投资战略的中心关注点。现在，是在一个可分享的过程的基础上推动当地经济发展的时候了，这个过程能鼓励主要私有和公共企业的股东间的合作，将之作为扶持贫民和支持就业的城市发展共同战略的一部分。这些做法要利用当地资源和全球环境中的竞争优势，最终目标是创造体面的工作岗位和刺激经济活动。¹⁹

为使年轻求职者能够公平地分享“城市优势”所做的努力，应该要与对非正式产业的支持齐头并进，而现在，大多数城市贫民还在从事着低收入、低生产力和低保障的工作。当地政府应该调整规章和法律，为那些愿意正规化的企业降低成本和提高收益。当地政府也应该为小企业提供支持，使它们能够升级技术、增加获取具有生产力资源的机会和市场机遇。

通过国家基础设施建设为所有人提供工作

Jobs through state-built infrastructure for all

除了上文提到的政策建议以外，另外一种广义的措

施也可以创造体面的就业机会和促进有利于弱势群体和贫民工人的社会包容性的发展。各国政府应该探索这些道路，把它们建设成为刺激经济发展的政策。建议就是，通过重建或新建物理的公共基础设施，产生更多的正规工作岗位，比如道路、桥梁、学校和医院，也可以包括对社会护理和社区中心的升级建设。考虑到目前财政资本的紧缺，这些建设计划最好应该依靠劳动力。劳动密集的方式已经成为很多低收入发展中国家创造就业战略的重要成分，在这个过程中，大量以前未充分利用的劳动力储备能发挥优势，这些方式在发达国家也是适用的。资本密集型的新公共基础设施工程需要一定时间才能产生新的工作岗位，而劳动密集的方式可以在较短时间内创造就业机会和建造出急需的公共基础设施。

这种对可利用的当地劳动力的大规模调动，可以为低收入和贫民区的妇女、青年和其他弱势群体提供种类齐全的设施和服务，包括洁净和安全的社区中心、儿童早期发育的保育项目和老年人护理，除此之外，还能把公共场所重新用于文化和教育项目、修复农村道路网络或灌溉系统。

从中期发展来看，这些劳动密集型项目应该与职业培训和技术发展活动结合起来。“城市优势”已经拒绝那么多被边缘化的城市居民太久了，现在是时候让他们，并且是通过他们自己的努力，感受到成为现实的、可触摸的“城市优势”了。

本章注释

1 Pow Choon-Piew (2007), *Securing the 'Civilised' Enclaves: Gated Communities and the Moral Geographies of Exclusion in (Post-)socialist Shanghai*. *Urban Studies*, Vol. 44, No. 8, 1539–1558.

2 Caldeira, T. (2001) *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*. Berkeley, CA: University of California Press.

3 Lemanski, 2004.

4 Landman, K, & Schönsteich, M, *Urban Fortresses*, *African Security Review* Vol 11 No 4, 2002. Online at - <http://www.iss.co.za/Pubs/ASR/11No4/Landman.html>

5 For a detailed discussion of the negative implications for human rights of privatization see: Miloon Kothari "Privatising Human Rights – the impact of globalization on adequate housing, water and sanitation" in *Social Watch Report 2003* at : http://www.socialwatch.org/en/informImpreso/pdfs/privatisinghumanrights2003_eng.pdf

6 Gioc Ling Ooi, Yuen Belinda, "World Cities: Achieving Liveability and Vibrancy", Civil Service Colleague,

Institute of Policy Studies, World Scientific, Singapore, 2010

7 Kuala Lumpur City Hall (2008) "KL City Plan 2020" webpage accessed online on 16/10/09 from <http://klcityplan2020.dbkl.gov.my/eis/>

8 City of Johannesburg (2009) "Growth and Development Strategy 2006" accessed online on 16/10/09 from <http://www.joburg.org.za/content/view/139/114/>

9 Reynals, 2009.

10 At the time of the Great Depression, New York was affected by unemployment rates of 25 per cent and Chicago, which was considered to be one of the worse hit by the crises, had unemployment rates as high as 30 per cent.

11 Awuor-Hayangah, (2009b).

12 Kruger & Chawla 2005.

13 ILO. 2009. *Global Employment Trends Report 2009* (Geneva) (pdf 916 KB). See also, Remarks by José Manuel Salazar-Xirinachs, Executive Director, Employment Sector, ILO, at the Africa Group Meeting,

20 March 2009. *The Impact of the Global Financial and Economic Crisis on Developing Countries*, in particular Africa, and the prospects for attaining the MDGs. See also, *Asia's suffering: Asia's sinking economies*, in *The Economist*, 31 January 2009.

14 Váscónez Jaime, Centro Internacional de Gestión Urbana, UN-HABITAT, Background Report for Quito, 2009.

15 The ILO is currently working with national statistical offices to improve data collection on employment in the informal sector. See ILO 2004.

16 Commission for Africa, 2005 *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*, March

17 Arup Mitra, 1990. "Duality, Employment Structure and Poverty Incidence: The Slum Perspective," *Indian Economic Review*, Department of Economics, Delhi School of Economics, vol. 25(1), pages 57-73, January

18 Zetter, 2002.

19 ILO, 2001.



2.5

社会分化 The Social Divide

对身心的影响
Impact on Bodies and Minds

现状速览 Quick Facts

城市里的饥饿

1. 饥饿是很多发展中国家和地区贫困城市的流行性现象，而食品危机使情况更为复杂。
2. 食品危机往往无关供应，而是获得问题。
3. 过去三年里，食品价格翻倍，可能会使1亿低收入国家的人民贫困程度加剧。

健康分化

1. 在城市贫民区，住房困难与环境风险一起，限制着人们摆脱饥饿的能力，而经常接触传染性疾病的环境形成了恶性循环，往往使儿童营养不良。
2. 室内空气污染是个“无声的”、经常被忽视的杀手，而全球范围内对这一点认知的缺乏，成为实施现有的、被证实有效的应对方法的主要障碍。

教育：机遇和不平等

1. 教育系统使不平等永远存在，并不断复制。
2. 在很多非洲城市的贫困区，小学入学率正在下降。
3. 一些国家对女孩教育状况的努力改善，使女性就业出现大幅增长和进步，性别差距缩小。不过，在各地区的一些城市里，男性就业状况却在倒退。

无望的希望 Invalidated hopes

经济分化剥夺的不只是贫民有权获得的、与“城市优势”相关的利益，比如土地保有权、适合的住房、基础设施和有尊严的工作等。在体面的生活条件所需要的功能性生活资料和服务之外，贫穷的影响深入到生活中最有形和最具社会性的一面。在城市地区，由于对大量可获取的食物的不平等分配，其导致流行性的饥饿和营养不良使贫民变得虚弱，也熄灭了他们对于得到改善未来境遇的机遇的希望。城市地区内，基础服务的不平等分配对于低收入的家庭也有同样的削弱作用，他们比那些能够负担水、卫生系统和垃圾处理的、生活条件好的家庭更易受健康威胁。

饥饿和健康恶化相互滋长。它们的物理影响从婴儿时期就开始生根，一直影响到下一代人的发展和机遇。疾病会增加穷人的经济压力，也增加了孩子的教育成本——虽然教育被认为能总体提高健康水平和减少贫困。成百万的年轻城市居民的身体和智力的潜力，就是这样由于没有平等的分配政策而被损害、荒废和否定。这种不公平的分配，尤其对女孩有害，而她们是有健康的身体和心智的下一代的特定孕育者。持续的全球经济危机只会使目前城市贫困家庭面临的艰难抉择更为复杂——即使今天有了食物，明天也没有用以维系生存的卫生保健条件，更没有为将来铺路的教育。

贫困与饥饿：营养分化

Poverty and hunger: The nutritional divide

长期以来，饥饿一直被认为是存在于农村的现象，主要是由于农作物的产量要由天气和其他因素决定。有关农民的食品保障比城市居民更为薄弱的推断，是基于持久的农村与城市对立的观点，这个观点认为农村居民与城市居民过着完全不同的生活。很多国家报告和国际机构的出版物显示，农村的营养不良概率要高于城市地区。但是，各种研究表明，城市地区也有饥饿。根据体重过轻儿童的数量而衡量的营养不良发生率在城市里相对较低，但这掩盖了不同的经济社会群体所能获得的食物保障的重大不同，这个低概率也掩盖了贫困可以在城市和农村地区产生非常相似的实际影响的事实。

在市场经济中，城市以“相对不平等”为特色，也就是贫困不是绝对的，而是用生活在同一隔离环境内的穷人和富人之间的机遇和资源的差距来衡量的。在城市地区，可自由支配的收入和食品价格很大程度上决定了贫困城市家庭可消费的食物数量和种类。而在农村地区，维持农民生计的食物的获取情况，很大程度上是由种植模式和收割的时间和质量来决定的。农村收入和财富的相对差距不像城市里的那么显著。在城市里，富裕人群的高购买力使食品和卫生保健的价格飙高，导致贫民无法负担。对于城市贫民来说，饥饿的根源纯粹就是没有钱购买足够数量和高质量的食物。¹哪怕一个国家生产的食物足够供应全体人口，但如果食物的价格高于贫民所能负担的水平，饥饿还是会持续存在于贫民当中。在城市地区，饥饿和贫困一样，仅仅是对可利用资源的不公平分配的结果。

不能公平地获取食物和满足其他的基本需求，贫困人口就会受多种疾病危害。这里提供的数据显示，在非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比地区，饥饿是城市贫民和农村人口中的流行现象。²最终，城市和农村人口都会受贫困的影响，出现健康不佳和生存机会受限的现象。不过，那些居住在城市贫民区和临时居民点的人，往往比他们农村亲戚的境况更糟，属于城市最低收入群的儿童比最高收入人群儿童的营养不良概率要高两倍以上。³

从长期存在结构性食品危机的国家学到的

Lessons from countries in continuous and structural food crisis

对很多发展中国家来说，当前的食品危机并不是前所未有的。很多地方，食品无保障问题在过去至少20年以



应对政策 Policy Points

城市里的饥饿

1. 城市贫民不断遭遇的结构性食品危机，需要根本的政策疗法，包括对供应给城市市场的食品的生产、销售、分配、管理和控制。
2. 食品危机会是长期的，除非能有非同寻常的措施来帮助弱势群体，否则他们只能坐等最糟糕的情况发生。

健康分化

1. 要与儿童不健康状况作斗争，就必须把疾病的现代环境考虑进来，也就是作为整体的本地社区和城市。
2. 政策制定者可以通过综合的基础护理和提供更多健康食品，来缓解贫困城市地区的健康不平等问题。
3. 贫民区升级改造和健康与营养项目的持续发展是相关联的，它们应该成为整体的贫民区升级行动的一部分。

教育：机遇和不平等

1. 如果要提高贫困城市地区的入学率和成绩，就需要把能刺激供需两方面的动力结合起来。
2. 女孩入学率的提高得益于多种互相关联的政策，它们对于如何让男孩留在学校里能提供一些的深刻见解。
3. 目前，大多数国内和国际的识字和教育项目的关注点是缩小教育的城乡差距，而忽视了城市地区富人和穷人之间的差距。



印度，德里。印度儿童营养不良概率很高。
Delhi, India. India experiences a high rate of child malnutrition.
©Paul Prescott/Shutterstock

来一直影响着城市贫民和农村家庭，饥饿和慢性严重营养不良一直是引起最大关注的问题。儿童经常生于饥饿、长于饥饿并死于饥饿。营养不良从孕期就开始了，因为患有贫血症和其他并发症的妇女不能接受适当的孕期护理。在城市地区，赤贫家庭的孩子往往严重营养不良，甚至达到使免疫系统受损的程度，因此更有患病的风险。

作为城市不平等监控项目（MUIP）的一部分，联合国人类住区规划署对其1990~2007年间收集的“人口和健康调查”的非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比地区的数据做了新的检查。分析显示，哪怕没有当地的食物危机，1990年以来，营养不良也已经在这三个地区蔓延。⁴数据突出强调了非洲国家的严重营养不良情况，包括布基纳法索、贝宁、乍得、中非共和国、坦桑尼亚、乌干达和赞比亚，在进行调查的几年内，这些国家的每10个儿童中有4个以上由于营养不良而发育滞后。比如，在1992年、1998年和2006年，尼日尔贫困的城市地区和农村地区都有很大比例的儿童有发育迟缓问题。在亚洲，这一比例最高的国家是孟加拉共和国、印度和尼泊尔。在进行调查的1996年、1999年和2004年，孟加拉共和国每10个儿童里有4个以上营养不良。在拉丁美洲和加勒比地区，营养不良比例最高的是玻利维亚、危地马拉和海地，每10个儿童里有3~5个受到发育迟缓的影响。分别于1995年和1998年在海地进行的人口和健康调查显示，那里的城市贫民儿童发育滞后的比例虽然在下降，但仍然很高，1995年为61%，1998年为49%。

数据还显示，大多数贫困城市和农村地区的营养不良状况长期严重，有时候营养不良率比预期的2.3%的健康、营养良好的儿童人口高出20倍以上。与贫民区和农村地区的生活条件相联系，这些国家形成了长期不利趋势和结构性的弱点，在这样的背景下才产生了如此极端的高比例。

正如有些专家所说，这就是为什么尼日尔2005年的食品危机是被错误地理解为一个由大震荡引起的特殊现象，尽管相对一般的产量和价格震荡确实使当时的局面更为恶化。⁵

贫困和饥饿共存于所有的人类居民点

Poverty and hunger coexist across human settlement types

如上文所述，最低收入人群的儿童营养不良概率是最富裕人群的儿童的两倍。哪怕在很多有严重营养不良问题的国家，来自富裕家庭的儿童也比低收入家庭儿童所受的影响小得多。2005年尼日尔的数据显示，在贫

困的城市地区和农村，每10个儿童里面有4~5个儿童受到发育滞后的影响，而在非贫民区的城市地区，这个比例只有大约1/4（或26%）。2005年，埃塞俄比亚的营养不良比例的差别最大，非贫民区城市地区的儿童只有11%营养不良，比他们在城市贫民区和农村居民点的同龄人的比例（48%）要少4倍。刚果民主共和国在2007年也存在相似差异，贫困城市地区的儿童有41%营养不良，而非贫民区的城市地区儿童的该比例只有16%。在玻利维亚，农村和贫困城市地区有高营养不良率（分别为37%和32%），不过在非贫民区城市地区，只有不到15%的儿童有慢性营养不良。在印度和孟加拉共和国，贫困城市地区的营养不良发生率是非贫民区城市地区的两倍以上：印度的数据为54%比21%，孟加拉国是51.4%比24%。

贫民区居民的营养匮乏是由几个因素引起的，包括极度的贫困、歧视和地理上的孤立。与贫困有联系的多种导致营养不良的因素包括：由于收入低只能获得数量或质量，或二者都有限的食物；由于无法获得土地，而使贷款和其他资源的获取受到限制。这些因素又进而影响了收入。⁶利润更高的经济作物对传统作物的取代，使可获得的主食减少，而食品价格则进一步上涨，这会使城市贫民营养方面的弱势更复杂。

城市贫民的食品购买还取决于与其他不可避免的非食品开支的需求竞争，比如工作的交通费、住房开支和给农村地区亲人的汇款。由于可选择的交通方式有限，城市贫民很少有机会去中心市场，而只能在当地商店里少量地购买高价食物。⁷世界粮食计划组织和联合国儿童基金会2009年对孟加拉共和国的调查发现，在孟加拉国，每四个家庭中就有一个在过去12个月里食品没保障。⁸这次调查还显示，该国的实际家庭收入在2005~2008年间下降了12%。在2008年底，用于食物的开支占了家庭总开支的62%，比2005年的全国平均水平高了10个百分点。

世界范围内的食品价格上涨使危机加剧

Rising food prices worldwide are intensifying the crisis

过去两年内，很多基本食品的价格都上涨了，引起了影响全世界成百万贫民的重大危机。这次的价格上涨实际上涉及了所有的主要商品。国际货币基金组织的统计数据显示，自2008年早期以来，进口大米和本地谷物的价格增长到原来的230%到350%。⁹奶制品和很多谷类的价格在2007年增长了一倍以上，并继续在2009年全年



孟加拉共和国，达卡。虽然该国有足够的食品产量，但大多是城市贫民无法负担的。Dhaka, Bangladesh. Though there is plenty of produce, much is unaffordable to the urban poor. ©David Mckee/Shutterstock

内攀升。快速的涨价使城市贫民和农村人口本来就悲惨的境遇更加糟糕。¹⁰在最近的全球食品危机之前，很多国家所经历的食品供应变化体现了各自特有的弱势。比如，尼日尔在2005年遭受的食品危机是严重的旱灾导致的，孟加拉共和国也在同一年经历了食品危机。在这两个国家里，最贫困的人受害最深——他们在危机之前就已经把很大比例的收入用于食品，这个比例比境况较好的人高多了，如今更觉得获得维持生存的基本食品量也越来越困难了。对于他们来说，食品危机意味着食品配额更少、三餐不足、食物的营养价值更低，这对营养不良比例的升高产生了直接影响。在印度的中央邦，持续的食品危机由于一场长达4年的旱灾而变得更加复杂，而世界食品价格的上涨，使很多家庭面临崩溃。¹¹不断上涨的食品价格能够影响不论富国还是穷国的消费者，甚至城市中产阶级也会受到影响。对于发展中国家来说，更是如此。¹²在严重的食品危机中，饥饿蔓延在一个特定地区的几乎所有社会经济群体中。比如，在津巴布韦，持续的食品危机有自身的内在原因，食物短缺和不断增加的成本已经影响了所有的社会成员，甚至包括富人。营养不良问题第一次在富裕城市居民中间变得严重，使25%的富裕人口受到影响，相比最穷城市居民中29%，只有4个百分点的差距。

获取和预算紧张的危机

Crisis of access and budgets

许多国家有足够供应全国人口的食物，但只有最富裕的人群才有能力获取，而最穷困的人只能每天挣扎着保证自己和子女的一顿饭。那些最穷困的儿童营养不良比例高的地方，所面临的不是食品供应的危机，而是“获取”的

专栏2.5.1 住房匮乏和儿童疾病

BOX 2.5.1: SHELTER DEPRIVATIONS AND CHILDHOOD DISEASES



刚果(金)。
Congo (D. R.) ©Aubrey Graham/IRIN

饥饿不仅是食物不足的后果，它也是家庭生活条件的一个反映。除了食品短缺以外，营养不良也会由增加疾病风险的居住条件引起，在往往过度拥挤、没有充足住房、使用水和卫生设施困难的贫民区里尤其如此。在社区层面上，缺少垃圾和废水处理系统，增加了儿童患上腹泻、急性呼吸道感染和疟疾的概率。相关信息显示，大约一半以上的营养问题发生在有环境风险的地区。暴露在主要为寄生性传染病多发环境中，会形成一个恶性循环，即儿童由于不健康的生活条件而长期营养不良。¹⁷

来自贝宁的数据显示，在住房匮乏问题严重的地区，儿童营养不良情况是那些有安全用水、充足卫生设施和适宜的住房条件的地区的两倍。无法获得改良的水质和卫生设施的贫民区家庭中，儿童营养不良的发生率甚至高于农村地区。刚果民主共和国就是这样的情况，那里46%生活在临时城市住房中的儿童营养不良，相比之下，农村地区只有16%。在2004年的喀麦隆，相应的比例分别为50%和16%。相似地，在印度，根据最近的《人口与健康调查》的数据，45%来自缺乏充足卫生设施的家庭的儿童营养不良。甚至在营养不良的儿童比例总体上较低的约旦，2007年的数据也显示，生活在城市地区的、缺乏充足卫生设施的儿童中，36%营养不良，而在非贫民区只有12%，农村地区为26%。营养不良的高比例——这是根据诸如腹泻、疟疾和急性呼吸道感染的发病率来衡量的——很显然与缺少基本的住房设施相关。

危机。“获取”，不仅指能获取足够质量的食物，还指能获得除了用于支付基本的公共健康服务、教育和其他必需的商品和服务之外，还可以用来购买或交换食物的收入。这种情况体现了一种“无声的紧急”，就是持续的高度严重的营养不良出现在“不紧急”的时代。¹³比如，在拉丁美洲和加勒比地区，食品保障的最大威胁是社会不平等，因为那个地区是世界上最不平等的地方。¹⁴高涨的食品价格，为那个地区负担生存的基本生活资料原本已经很困难的城市贫民和农村居民又增添了一层不稳定。在这些地区，要改善儿童的营养状况，就需要改进食品分配网络、更好的健康设施和可获得的改善的饮用水。

在饥荒和旱灾时节，农村人口可以依靠家庭储备，而城市贫民区的人却只能挨饿，因为他们没有能力负担上涨的食品价格。贫困的城市家庭常常需要花费多达70%的收入去购买任何能买得起的食物，而不得不削减用于教育、育儿和其他方面的开支。在受影响最大的国家，有些家庭只能每天少吃几顿饭，有时候甚至一整天都不吃东西。儿童则停止上学，因为他们的父母要把钱节省下来用于获取食物。¹⁵在这样的情况下，贫困的家庭变得更加贫困，严重缺乏家庭应有的福利。过去三年里，全球食品价格翻倍，这可能使1亿低收入国家的人们进一步深陷贫困。¹⁶

在食品危机之后：等待城市贫民的是什么？

After the food crisis: What is next for the urban poor?

直到今天，也没有什么有效的、系统性的措施能缓解贫困城市地区的饥饿。对饥饿问题的关注点一直在农村地区，而农村普遍的应对方法对于城市环境却不适用，因为城市里与供应有关的营养不良问题，其实是家庭依赖食品价格和现金收入的结果。既然城市居民不能用与农村人口一样的方式来应对这个弱势和风险，那么就要用独特的应对政策来满足他们的需要。

专家预言，食品危机将是长期的，如果没有非同寻常的措施来帮助最弱势的群体，那么最糟的还在后头。在被饥饿所苦的国家，人们一直在消费粮食储备，以及变卖资产以购买食物，但他们不能永远这样做。¹⁸最近的有关儿童营养不良的人口与健康调查数据显示，很多贫困的城市地区里，饥饿是当地流行的现象。城市贫民在危机前就已经生活在饥饿中，现在仍在饥饿中，而以后也会继续在全球食品危机结束后生活在饥饿中。事实上，他们所遭受的是持续的结构性的食品危机。因此，也需要结构性的措施来处理城市贫民的饥饿问题。

专栏2.5.2 食物价格飞涨，城市贫民深受其害

BOX 2.5.2: THE SURGE IN FOOD PRICES HURTS THE URBAN POOR

自2006年底以来，食品价格飙升导致了世界上最贫困国家的饥馑增加，并使食品保障问题更不稳定。食品与农业组织（FAO）估计，2007年饥饿人口为9.23亿，即，自1992年以来增加了8000万。2003~2005年间，慢性饥饿增长最快，而2007年高涨的食品价格使成百万人陷入了食品危机。

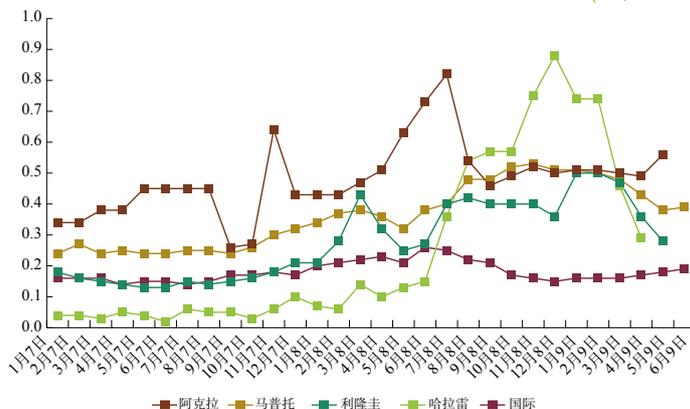
慢性饥饿和营养不良在城市贫民中更为普遍，因为他们除了在购买食品上花费更多，在其他家庭必需品上也是一样。比如，根据在肯尼亚观察食品保障问题的机构的记录，价格上涨引起了城市食品保障危机的恶化，而冲突、洪水和干旱使情况更为复杂。2009年3月，该国约有410万城市贫民被归为“高度食品无保障”人群。高涨的价格使贫民区家庭不得不减少食品开支，全国多达760万的贫民区居民的日常食品需求已不能得到满足。因为在2008年，该国首都内罗毕的玉米价格飞涨了130%，而沿海城市蒙巴萨岛的玉米价格上涨了85%。非食品类商品的价格也上涨了，引起了总体家庭消费的减少。烹饪燃料，尤其是煤油的价格上涨了30%~50%，而水的价格则翻了一倍多。

在邻国布隆迪的布琼布拉、及特恩格和恩戈齐的城市地区，2007~2008年间，当地食品价格上涨了20%。持续的冲突阻碍了近年的农业生产，使情况更加恶化。同一时期，塞内加尔的小麦价格翻了一倍，而索马里的小麦价格翻了两番。津巴布韦的高通胀环境使购买力减弱，从而使几乎一半人口处于食品无保障状态。在津巴布韦，以及其他非洲国家，城市社区居民只能寻求一系列的应对措施，比如减少就餐次数和食量，而这会导致更多营养不良的情况。

虽然有几个国家已出现了食品价格的稳定或下降，但是有些非洲国家的前景仍不乐观：它们没有办法把食品价格降低到2006年之前的水平，这不仅使营养不良增多，也增加了家庭用于食品上的花费。

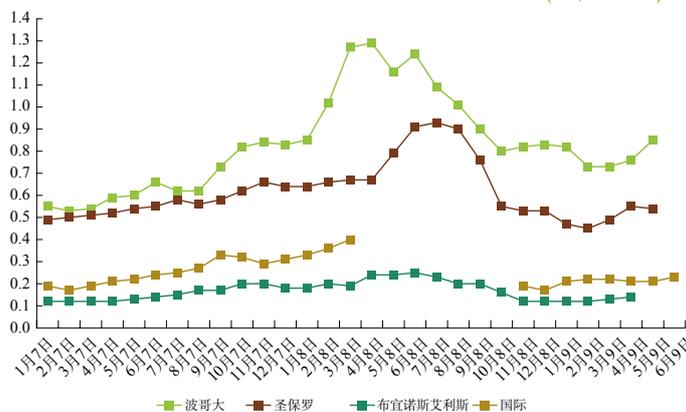
图表2.5.1 非洲城市零售价格波动：玉米（单位：美元/公斤）

FIGURE 2.5.1: AFRICAN CITIES – MAIZE – RETAIL PRICE FLUCTUATIONS (US\$ PER KG)



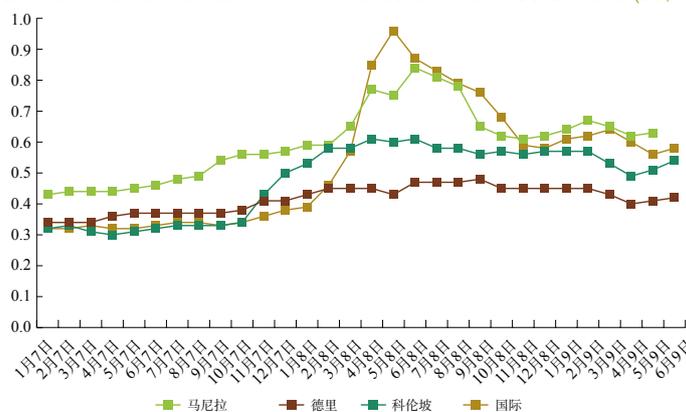
图表2.5.2 亚洲城市零售价格波动：大米（单位：美元/公斤）

FIGURE 2.5.2: ASIAN CITIES – RICE – RETAIL PRICE FLUCTUATIONS (US\$ PER KG)



图表2.5.3 美洲城市批发价格波动：小麦（单位：美元/公斤）

FIGURE 2.5.3: AMERICAN CITIES – WHEAT – WHOLESALE PRICE FLUCTUATIONS (US\$ PER KG)



资料来源：世界粮食计划署，2009；Gandure，2008；联合国粮农组织（FAO），2008。

Sources: World Food Programme, 2009; Gandure, 2008; United Nations Food and Agricultural Organization (FAO), 2008.

资料来源：食品与农业组织，全球信息和早期预警服务。– <http://www.fao.org/giews/pricetool/>

Source: FAO, Global Information and Early Warning Service – <http://www.fao.org/giews/pricetool/>

长期的解决办法取决于一系列因素，包括提供就业和服务，减少贫困和不平等，这需要很多低收入国家的几代人来完成。政策制定者可以现有的、能利用的知识和资源为基础，大幅度减轻城市贫民的饥饿，尤其是对城市市场上的食品的生产、销售、分配、处理和监管方面。¹⁹比如，斯里兰卡在20世纪70年代推行了一种成功的食品配额系统，即低收入的城市地区有一些被称为“公平价格”（或“配额”）的商店，出售价格有补贴的主食。虽然很多国际机构反对普遍地使用食品补贴政策，但是研究显示，为一些特殊的商品或几种类型的“配额”商店制定目标明确的干预政策还是有可行性的。²⁰当地政府还必须关注城市农业的潜力。哪怕在最拥挤的地区，人们还是能找到地方来种植蔬菜或饲养动物，作为对食物购买的补充。²¹

饥饿的缓解不仅指食物的获取

Hunger alleviation goes beyond food availability

根除饥饿，需要多种的干预，而不仅仅与食物的获取有关。营养和健康依赖于足够的食物，也依赖好的医

疗卫生条件，尤其是对于儿童来说。使用安全的水、改善的卫生设施、耐久的住房材料，以及能有足够的居住空间来缓解过度拥挤的情况，有了这些，即使食物的可获取性没有提高，也能使贫民区居民和农村居民有更大机会获得健康的身体和更好的生活条件。这进而说明，贫民区的升级和健康与营养项目的持续进行是联系在一起的，而且应该一起成为改善城市贫民生活的综合性方法的一部分。²²

更多综合性的健康服务，比如免疫行动，也能通过预防肠胃疾病和传染病来改善城市贫民的营养状况。除了基础健康护理以外，直接的营养项目也是急需的，包括食品强化和大规模分发胶囊和药片，以消除碘、铁、叶酸和维生素A等营养元素的缺乏。为孕期和哺乳期妇女提供足够、合理的饮食，以及有关婴幼儿喂养的社区教育，也能改善儿童的营养状况。²³

健康分化

The health divide

要了解城市地区的公共健康需求，就必须看到贫困



印度，加尔各答。根除饥饿需要多种干预措施，不仅与食物的获取有关。
Kolkata, India. Eradicating hunger will require multiple interventions, and not only those related to food availability. ©Maciej Dakowicz

率、发病率及死亡率的初步数据以外的东西，关注生活条件的差异。尽管缓解贫困经常被认为是改善人口总体健康状况的最重要的一步，但是在城市地区，微弱的收入增长并不能确保贫民获得良好的居住条件、安全的用水或足够的卫生设备。贫民往往被迫住到城市里最不发达的地区，与改进的、维护良好的地区相比，那里破乱破败的环境导致了更糟的健康状态和更高的非正常死亡率。儿童死亡率一直与腹泻疾病、疟疾和与由过度拥挤和空气污染引起的急性呼吸道感染密切相关，这些疾病又是由于多种环境方面的健康风险引起的，比如缺少卫生保健手段、固体垃圾的不当处理和很多其他危险的条件。生活在达不到安全标准的环境里的儿童，就暴露在被污染的空气、食物、水、土壤和滋生携带寄生生物的昆虫滋生的环境中。与全国的财富相比，环境上的平等性才是健康和死亡率的更有力的决定因素。²⁴

充足的住房可预防环境疾病

Adequate shelter protects against exposure to environmental diseases

每年，恶劣的卫生设施、不安全的用水供应和保健设施的缺少都会夺去许多贫民区居民的生命。卫生设施是使水、空气、土壤和食物免受污染，以此减少疾病风险的主要因素。²⁵当卫生设施能与积极的保健方法结合—用肥皂或其他洗涤剂洗手，以及安全储水—效果是最佳的，能创造一个安全的环境，增强人口的健康。不过，在人口密集的城市地区，使用公共厕所并不能明显减少粪口传播疾病的风险，因为公共厕所的设施可能不是经常洗护的。确实，没有健全的保健手段，光凭公共厕所是不能对健康产生什么积极影响的。比如，最近来自巴基斯坦的数据显示，使用公共厕所的家庭和不使用的家庭相比，两者的腹泻疾病病例的发生频率没什么区别。²⁶另外，2006年，巴基斯坦非贫民区城市家庭的儿童腹泻发病率为21.25%，而生活在贫民区家庭的儿童发病率为23%。在城市儿童腹泻发病率上的唯一显著区别体现在严重的住房困难出现时：在缺少所有四项住房服务的家庭里，发病率是38%。相似的，最穷困和最富裕的城市家庭儿童之间也有差别，前者的发病率为26%，后者为18%。²⁷

卫生设施和腹泻疾病的联系在各个地区、国家或城市都是不同的。比如，在喀麦隆，没有改善的用水、卫生设施和足够居住空间的家庭的儿童腹泻病发病率（33.3%）比生活在非贫民区城市家庭的儿童（9%）要高许多。在刚果民主共和国（DRC），仅缺少改善的卫



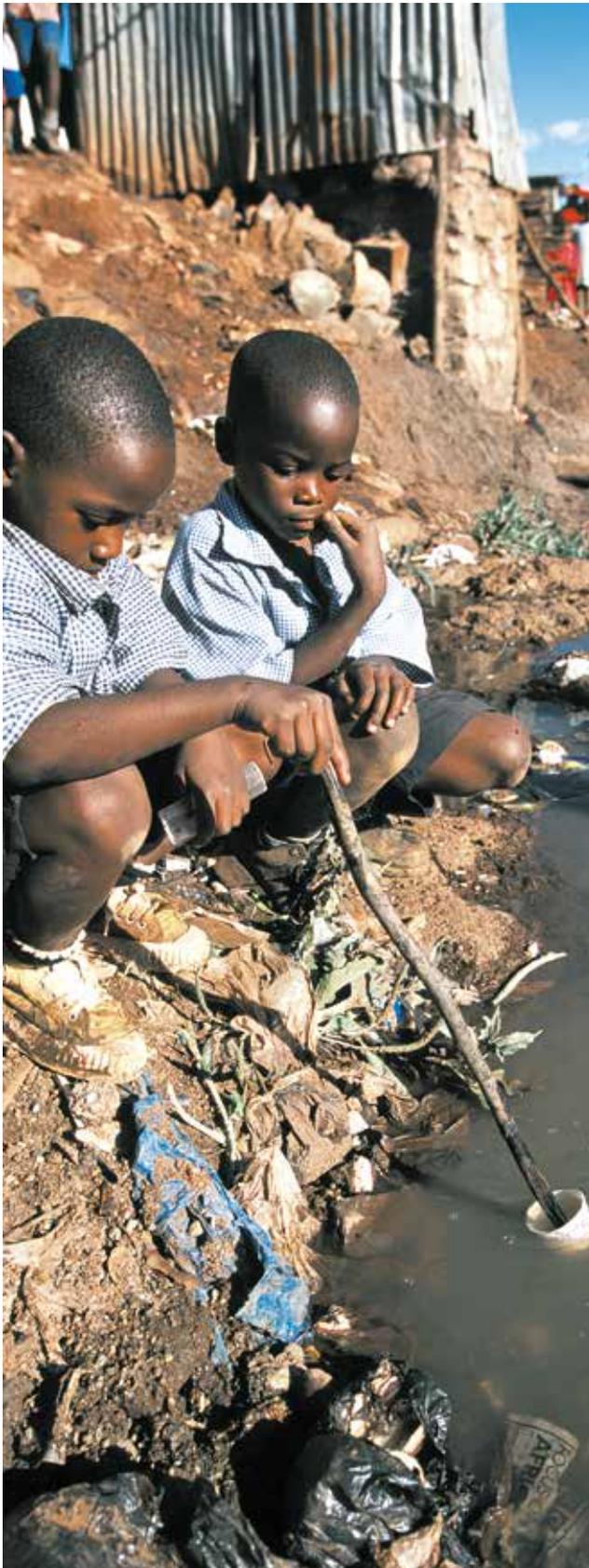
塞拉利昂，弗里敦克鲁湾贫民区。更好的住房条件对于保障人口的健康非常关键。Kroo Bay slum, Freetown, Sierra Leone. Better housing conditions are essential to ensuring a healthy population. ©Save the Children UK/IRIN

生设施这一项，就足以使儿童有患腹泻疾病的高度风险（18.3%。相比之下，生活在四项基本住房服务齐全的家庭里的儿童该比例为13.9%）。在刚果，如果在缺乏卫生设施之外，再算上缺乏改善的用水这一因素，那么腹泻病的发病率就上升到了23.9%。

改善家庭用水的质和量，能大幅度减少由腹泻和用水疾病引起的病例和死亡。不过，在有些情况下，虽然水源是安全的，但通过被污染的容器和其他环境条件，水在到达家庭供使用之前就被污染了。在很多发展中国家和地区的城市，供应的水是不能饮用的，它们被细菌、未经处理或极少处理的污水、土壤侵蚀带来的重金属和淤泥、化肥、杀虫剂、矿物残渣和工业废料所污染。根据约旦2007年的数据，与整个城市地区的情况相比，仅缺少改善的用水这一单项，就足以使儿童患腹泻疾病的风险翻一倍（从16%到32.3%）。2007年，甚至在约旦的农村地区，儿童得腹泻疾病的概率也只有16%。

更好的住房条件对于保障人口的健康也很关键。贫民区和临时居民点的高密度住宿，或总体上的恶劣居住条件，增加了疾病传播的风险。过度拥挤增加了飞沫传播的感染机会，因为恶劣的通风条件阻碍了被污染空气的消散，而缺乏阳光也使空气不能接受天然的阳光消毒。

过度拥挤的贫民区与不拥挤的农村地区相比，坑式的公共厕所使儿童更容易受到腹泻疾病的侵害。²⁸在贫民区，很多家庭共用一个卫生间，即使是改进过的公共厕所也是不安全的，容易使孩子们传染上腹泻疾病。公共厕所的数量也可能不够，导致了不卫生的条件，增加了



肯尼亚，内罗毕。污水泛滥和死水坑增加了疟疾和其他蚊虫传染疾病的发病率。
Nairobi, Kenya. Flooding and pools of standing water can increase the incidence of malaria and other mosquito-borne diseases.
©Nairobi River Basin Project/UNEP

人们接触受排泄物污染的物体的可能，进而引起腹泻。人们集中居住在狭小、通风差的地方，增加了疾病传播和多种感染的风险。²⁹在尼泊尔过度拥挤的城市地区，卫生设施的缺乏使儿童得腹泻病的概率（17.9%）高于该国的农村地区（12.6%）或整体城市地区（10.3%）。在四项基本住房服务都缺失的地方，腹泻发病率高达20.8%。同样，在印度，没有改善的用水和卫生设施、居住条件差的家庭的儿童得腹泻疾病的概率很高（16.7%）；在纳米比亚和尼日尔，缺少卫生设施和耐久的住房条件也是儿童腹泻发病率高的原因，纳米比亚为17.6%，尼日尔为29.9%，而这两国的非贫民区儿童的腹泻发病率分别为11.6%和16.7%。

拙劣的固体垃圾处理引发环境疾病

Poor solid waste management causes environmental diseases

不当处理的固体垃圾塞满雨水沟，导致污水泛滥、垃圾成堆，给蚊虫、苍蝇和啮齿动物提供滋生和繁衍的条件。围绕着固体垃圾的各种环境风险结合起来，能导致受伤和利于细菌性疾病和寄生虫感染的广泛传播。不时泛滥的下水道和死水坑会提高疟疾和其他蚊虫传播疾病的发病率，尤其在雨季，会使工人和当地居民陷入危险。公共设施往往破旧失修，形成事故隐患，导致垃圾处理不当。在恶劣的环境居住也会导致更难获取其他的住房服务。人类排泄物、家庭废水、暴雨积水、管道污水、工业和其他危险废弃物的无效率管理、收集、处理和清除会稀释乃至抵消任何由改善的卫生设施带来的积极影响。

在大多数非洲城市，家庭往往没有安全的处理固体垃圾的方法。比如，在贝宁，只有不到50%的城市家庭能得到公共或私人的收集家庭垃圾的服务。这个比例在小城市里尤其低（17%，相比大城市的47%）。与之相关联的问题包括疟疾、腹泻和痢疾的高发病率，而常在垃圾堆积的地方玩耍的儿童，其发病率尤其高。同样，还是在贝宁，最近的数据显示，在那些把垃圾倒在院子里的城市家庭里，5岁以下儿童的腹泻发病率为18.5%，而那些垃圾被集中收集，然后带走的家庭中，这个比例为7%。2003年，在肯尼亚，把固体垃圾倒在院子里的家庭中，每4个孩子里有1个患腹泻，相比之下，在有常规垃圾收集的家庭里，该比例为每10个孩子当中有一个患腹泻。除了缺少固体垃圾收集以外，缺少排水系统，尤其是在使用公共水源的地区，还会导致蚊虫和苍蝇滋生，它们既令人厌恶又会传播疾病。水道就在暴雨水沟

旁流淌，很快就会变成露天的污水沟。

垃圾和废水的不当处理还会引起其他多种方式的疾病传播。路面凹坑、废弃的建筑材料、挖沙和砾石形成的坑都会储存死水，成为蚊虫的滋生地，由蚊虫传染的疾病以这些地方开始散播，尤其是疟疾和登革热。对非洲城市地区进行的人口与健康调查显示，很多城市热病的发病率一直很高。比如，2001年，在贝宁，生活在垃圾没有被收集的家庭中的儿童每5个中有2个以上患有热病。相反，根据同一调查，有常规垃圾收集的家庭中，每4个儿童中只有1个患热病。缺少家庭垃圾的收集也和呼吸道感染疾病的传播相关。在贝宁，生活在垃圾倒在院子中的家庭中儿童的急性呼吸道感染发病率为17.1%，而生活在有常规垃圾收集的家庭中的孩子该比率为13.6%。在埃塞俄比亚，生活在把垃圾倒在附近河流中的家庭的儿童，急性呼吸道感染发病率是那些有常规垃圾收集的家庭的儿童的6倍（18%比3%）。

室内空气污染和急性呼吸道感染

Indoor air pollution and acute respiratory infections

据估计，室内空气污染每年导致约300万人死亡。³⁰在封闭的狭小空间内，用生物燃料和煤炭做饭的妇女有患慢性支气管炎和急性呼吸道感染的风险，每天陪伴在妈妈身边的孩子们也一样受到严重的室内空气污染的危害。³¹室内空气污染是“无声的”、被忽视的杀手，而缺乏对此的认识是广泛实施现有的、被证实有用的措施的最主要障碍。³²

绝大多数撒哈拉沙漠以南的非洲城市仍然主要用生物燃料做饭。比如，在贝宁，86%的城市家庭用木柴或木炭做饭，而这个比例在非贫民区地区也很高（74%）。在联合国人类住区规划署对人口与健康调查数据的分析研究中的10个被调查非洲城市（贝宁、布基纳法索、喀麦隆、加纳、埃塞俄比亚、马拉维、马里、卢旺达、乌干达和赞比亚）中，木柴和木炭是主要的燃料。这些城市里，使用木柴、木炭和动物粪肥的家庭中，5岁以下儿童的急性呼吸道感染发病率最高。尤其是在没有改良的炉子或充足的通风时，这些固体燃料在燃烧时会产生大量的污染物，包括悬浮颗粒和有毒气体。³³在布基纳法索，城市里使用固体燃料家庭的5岁以下儿童急性呼吸道感染的发病率是那些使用清洁燃烧液或燃气的家庭的几乎两倍（9.2%相比5.1%）。卢旺达的基加利显示的差别更大，使用非固体燃料家庭的儿童急性呼吸道感染发病率为6%，而使用固体燃料的家庭该比例为15.6%。



在埃塞俄比亚的亚的斯亚贝巴购买木柴。室内空气污染是“无声的”、被忽视的杀手。Buying firewood in Addis Ababa, Ethiopia. Indoor air pollution is a “quiet” and overlooked killer. ©Manoocher Deghati/IRIN

现在，大多数非洲城市已经很少使用动物粪肥了，粪肥一经燃烧，会产生比其他固体燃料更多的污染物。在刚果的城市地区，使用粪肥燃料家庭的急性呼吸道感染发病率是使用木柴或木炭家庭的两倍（16.8%对比8.8%和7.6%）。埃塞俄比亚城市地区的这一差别最大，使用粪肥烧饭的家庭，其急性呼吸道感染发病率为28.7%，而用木炭只有8.3%，用煤油为4.8%。

疾病的现代环境

The modern environment of disease

在全球城市化和工业化持续的背景下，现代由环境问题导致的健康风险已经成为影响非洲大陆的环境性疾病的主要原因。³⁴这类风险主要包括：源自环境恶化和工业运作的水污染、源自机动车排放的城市空气污染、辐射危险、气候变化，以及新出现的和重复出现的传染病。特别是工业污染，已经在扩张的城市地区高度集



莫桑比克，马普托。环境健康风险已经成为影响非洲的环境疾病的主因。
Maputo, Mozambique. Environmental health hazards have become major contributors to the environmental diseases affecting Africa.
©Africa 924/Shutterstock

中，非洲的集中程度是全世界最高的。³⁵ 此类环境健康风险影响了许多城市居民，甚至那些在提供改善的用水和卫生系统、耐久的住房和充足的居住空间等方面有了明显进步的国家也是如此。比如，在塞内加尔的首都达卡，尽管贫民区居民的人数有所下降，但儿童的腹泻发病率还是很高，甚至高过了农村地区：在达卡这个首都城市为28.1%，较小的城市为16.7%，农村地区为22.4%。达卡已经有许多家庭都能获取改善的用水和卫生设施、耐久的住房、垃圾收集，但哪怕在这些家庭中间，腹泻发病率也还是非常高（27.1%，对比非贫民区地区的32.2%）。很显然，与儿童疾病的斗争必须要超出传统的以家庭为主的范围，而要考虑到疾病的现代环境：作为整体的社区和城市，及其相伴的风险和危害。

环境风险对于儿童健康最严重的威胁出现在婴儿出生后的头几个月，以及学步期间和开始能在房子内外走动的时期。贫民区和非贫民区的新生儿死亡率没什么区别，只是在他们出生几个月后，开始接受外界的食物和液体的时候，贫民区开始显示出比非贫民区更高的儿童死亡率。比如，在埃及，孕期和分娩的健康护理已基本普及，因此新生儿死亡率相对较低。不过，在新生儿后期的死亡率就出现了明显的分化，贫民区1到12个月龄的婴儿死亡率是非贫民区的两倍以上（每千人27例死亡，相对于每千人13例死亡）。类似的差异也出现在摩洛哥：贫民区的新生儿后期死亡率为15%，而非贫民区地区为8%，尽管这两类地区的新生儿死亡率都是相近的24%。贝宁城市地区的情况要引起警惕了，贫民区的新生儿后期死亡率为46%，为非贫民区地区的3倍（14%），虽然这两类地区的新生儿死亡率同样也是相近的24%。这证明，相比婴儿出生后的头几个月，孕期护理对于婴儿的益处更多体现在刚出生没多久的时候，而之后的不同结果则是不同社会条件的反映。³⁶

城市提供更好的健康服务

Cities provide better access to health services

在大多数国家，出生在最富裕家庭的儿童更有可能获得健康护理，包括孕期和分娩护理，并可以得到免疫接种。甚至在尼日尔这样的国家，没有接种任何疫苗的儿童也占了全部儿童人口的40%，但绝大部分生活条件良好的儿童是接种过的，或接种儿童的数量是最贫困的儿童的两倍略多。在尼日尔，尽管健康护理的获取和分配政策都向富人倾斜，但是在这方面，所有城市地区的



马拉维，一名儿童在接受小儿麻痹症滴剂。
A child receives polio drops in Malawi. ©Giacomo Pirozzi/Panos Pictures

儿童的境况都比农村地区的要好。马拉维也是同样的情况，80%以上的贫民区儿童接种过麻疹疫苗。和马拉维一样，大多数国家的城市里，无论是在贫民区还是非贫民区，这种特定疫苗都是很普及的。不可否认，城市化对于获取健康护理服务的作用是积极的。但是，在有些国家，比如尼日尔、尼日利亚、印度、巴基斯坦和海地，诸如麻疹之类的儿童疾病仍然是免疫不普及的贫民区和农村地区儿童死亡的五大原因之一。这些国家需要用大量的资源才能抑制由麻疹和其他如腹泻、肺炎和疟疾引起的死亡人数的增长。

制定完备的政策，改善城市生活环境

Improving urban living environments with thorough policymaking

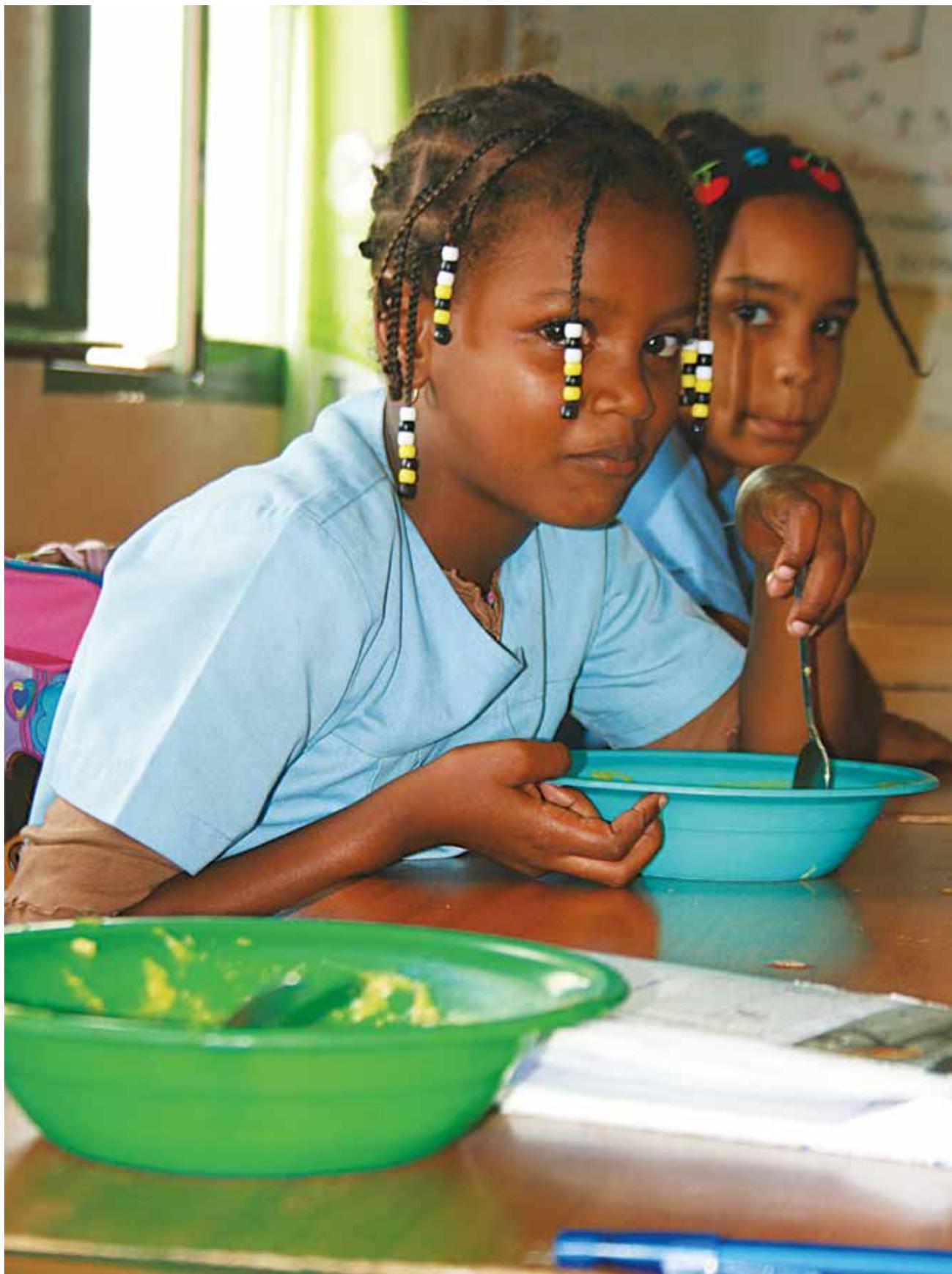
恶劣的生活环境明显增加了贫民区居民一直面对的健康挑战。不充足的卫生设施、保健手段和水，不仅导致更多的疾病和死亡，而且使健康护理成本提高、降低

了入学率和受益率，并使贫民区居民的劳动生产力低于非贫民区的同类人。政策制定者可以通过综合性基本健康护理缓解城市里的健康不平等，尤其是要为贫民提供相关的此类护理。政策制定者还必须同时应对相关的其他问题，比如住房匮乏和贫民区居民缺少健康食品的问题。城市健康不平等的纠正，还必须依赖充分的、功能性的、能够触及所有社会成员的服务网络。最后，城市健康政策必须用积极的行动来应对社会不平等，因为正如上文所述，城市贫民将继续在健康护理和日常生活的其他方面，包括就业和艰难生存，依赖于市场的不可预料的变化。

教育：城市里的机遇和不平等

Education: Opportunities and inequalities in cities

教育可以从很多重要方面推动安定感。它在减少贫困、提高总体健康状况、减少艾滋病的传播，以及更广



佛得角群岛，普拉亚的小学。
Primary School in Praia, Cape Verde. ©Phuong Tran/IRIN

泛的、使人们发挥自己的潜能等方面都有非常重要的作用。接受基础教育是一项人权，也是千年宣言的中心部分。宣言在2000年承诺，到2015年，保证全世界的男孩和女孩都能够完成整套基础教育。如今，大多数国家的宪法都承认接受教育的权利，但是有效施行仍然是一个难题，尤其对于那些生活在贫困中的人来说。在有些国家，基础教育是法律规定的义务教育，政府实行一种全国范围内的教育系统，小学免费，并为教育的间接成本，比如交通和食物，提供社会支持。但是，很多国家很少能真正做到让每个孩子都上学。家长在决定是否让自己的孩子去上学方面有很大的自由度，他们不送孩子去上学也不会受到什么惩罚。另外，在很多国家，社会不平等影响和塑造了教育体系。

城市的教育比农村地区普及

Access to education is greater in cities than in rural areas

城市比村镇拥有更多的教育设施，它们为年轻人提供继续教育和在正式产业获得有酬工作的机会。但在年轻人的教育和就业需求方面，并不是所有城市都一样。城市也会产生和强化那种拒绝让年轻人和其他边缘人群从“城市优势”中受益的社会排斥，尤其是在前所未有的城市扩张、贫困与不平等加剧、政策不到位的背景下。在同一个城市里，有的年轻人能够获得成功、顺利发展，而有的却只能辍学，无法找到收入好的工作，最终陷入贫困。³⁷

已获得的数据显示，总体上，城市地区的入学率要高于农村地区。在这次被调查的大多数国家里，75%以上的城市学龄儿童能上小学，而这个比例在农村地区降到了50%以下。这个现象在尼日尔最为明显，在首都尼亚美，有73%的儿童入学，而农村地区只有17%；在小一点的城镇，53%的学龄儿童可以入学。相似的模式也在布基纳法索盛行，那里农村社区比城市要落后很多，入学率分别为21%和73%。

无论是尼日尔还是布基纳法索，或是很多其他非洲国家，“城市优势”对于无论是富人还是穷人都很鲜明的。农村地区的入学率主要取决于是否有学校设施或是否能使用它们。

某些国家的基础教育普及

Generalization of basic education in some countries

在拉丁美洲和亚洲，城市和农村地区都基本普及了教育，很少有例外。在某些非洲国家，城市和乡村之间

的入学率差距已经很小了。喀麦隆、刚果、肯尼亚、莱索托、马达加斯加、马拉维、纳米比亚、卢旺达、南非、坦桑尼亚、多哥、乌干达、赞比亚、埃及和摩洛哥也都是这样的情况，这也体现在联合国人类住区规划署的抽样调查中。在埃及，入学率在各个地区都很一致，首都和大城市的入学率为86%，小城镇为89%，农村地区为84%。与此很相似的模式也明显地出现摩洛哥，首都和大城市的入学率为91%，小城镇为92%，农村地区为84%。

城市也会产生教育不平等

Cities also generate inequalities in education

社会和文化隔阂继续使贫民区居民无法得到接受完整的基础教育的机会。³⁸贫民社区的儿童上学的可能性更小，上学的年数更短，也更不可能完成小学教育或升入中学。尽管大多数城市的绝大多数儿童都能上学，但贫民区和非贫民区地区的区别还是很明显的。在很多非洲城市的贫困地区，这个现象尤其明显，这些地区的小学入学率正在下降。20世纪90年代，非洲东部和南部农村地区的入学率有最大幅度的上升，而很多贫困城市家庭反而下降了。比如，在坦桑尼亚，农村区和非贫民区的城市地区入学率都在上升，只有贫民区的比率下降。赞比亚和津巴布韦也有类似的现象，而不仅限于撒哈拉沙漠以南的非洲。

比如，危地马拉1999年的时候，贫民区儿童只有54%接受小学教育，而非贫民区的城市地区为73%，农村地区为61%。巴西上报的20世纪90年代的入学率数据也是相似的。与经济状况相联系的教育差距是非常大的。³⁹比如，在孟加拉共和国、尼泊尔和巴基斯坦，在社会经济地位最低的1/5人口中，只有40%的儿童完成小学学业，而在最富裕的1/5人口中，这个比例为70%~80%。在塞拉利昂，这两个比例分别是20%和70%。在尼日利亚，贫民区入学儿童比非贫民区儿童低35%。在玻利维亚，最贫困的1/5人口中，只有10%的儿童能完成小学，而非贫民区地区的比例为40%，最富裕的1/5人口为55%。⁴⁰

不平等现象在更高层教育上更显严重

Inequalities intensify at higher levels of education

在很多发展中和发达国家的城市里，教育系统不断使社会不平等再生，使之成为永久的现象。比如，在中国，研究显示，目前政府的政策不足以应对不平等这一

事实：由于教育使社会不平等不断出现，在市场力量的作用下，一个新的社会分层系统出现了。⁴¹美国的教育系统也受到了这样的批评，它被认为通过根据等级界限分配有差别的“教育资本”，而使等级阶层之间的社会不平等成为永久现象。

中等教育能实现最高的知识和技能发展回报率，它对于儿童获取技术和能力、满足进入劳动力市场和成为有经济能力的人的需要是至关重要的。也就是在这个阶段，贫民区和非贫民区的入学率产生了巨大的分化。不仅贫民区儿童进入中学的入学率更低，而且很多已经入学的学生也不能顺利毕业。对学校成果的评估发现，很多贫困社区的教学服务质量不高。而对发达和发展中国家的研究也突显了教育质量（根据认知考试的成绩衡量）对于收入水平的头等重要重要性。⁴²比如，在美国，高中毕业时数学成绩每提高一个等级，今后年收入会增加12%。⁴³

体现在学习和收入结果上的教育不平等也在城市里持续。比如，来自加纳的数据显示，尽管有37%的学生在学校读到九年级，但只有5%是有完全读写能力的。在巴西，有不到22%的学生读完九年级，但只有8%的人可以算作有读写能力。因此要使男孩和女孩的成绩都提高，使教育平等的成果得到实现，更高的教学标准是

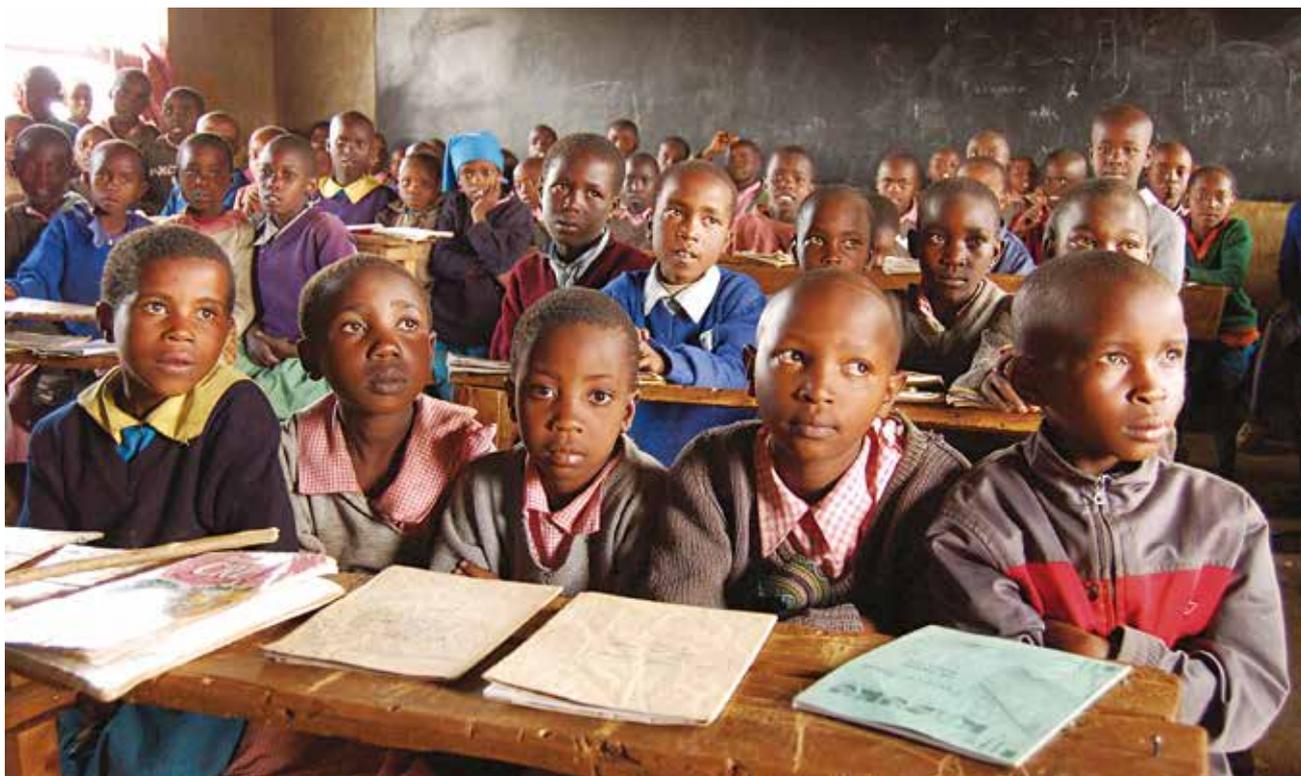
很关键的。仅仅建造学校和提高入学率，而不保障教学质量，是很难帮助国家在越来越以知识为基础的全球经济中实现人力资本目标的。政策制定者意识到普及初级教育不能通过以牺牲教学质量为代价的教育普及得以实现，他们应该寻求同时提高二者的方法。

教育和性别不平等

Education and gender inequality

女孩和年轻女性的教育能为减少贫困产生巨大的协同作用，并带来跨代的益处。它与经济生产力的提高、更茁壮的劳动力市场、收入的提高和公共健康和福利的改善都有积极的相互作用。在过去15年里，为实现教育中的性别平等，各国已经做了很多努力。比如，根据人口与健康调查的数据，低收入国家的女孩小学入学率从1990年的87%上升到了2004年的94%，标志着性别差距的显著缩小。能取得这样的进步，是因为政策制定者意识到了女孩的教育在发展中的关键性和重要性，以及“所有人的教育”计划所能带来的利益。

各种各样的政策框架为性别平等和质量教育贡献了自己的力量，包括“发展中的女性”项目、“性别与发展”项目、后结构和以人权为基础的方法等。⁴⁴“发展中的女



肯尼亚，莫洛镇。低收入国家的女孩在初级教育阶段的入学率有所增长。

Molo Town, Kenya. Girls' enrolment at primary level has increased in low-income countries. ©Allan Gichigi/IRIN

性”项目带来了针对一系列问题的清晰的政策指令，包括聘请更多的女性教师、追踪在校和未就学女孩和女性的人数，消除女孩接受教育的障碍和使教育带来的利益得以实现。“性别和发展”项目鼓励为那些被社会排斥的女孩提供补充性的基础教育项目，以及性别敏感和性别平等课程。

据判断，教育上的性别平等在各地区的发展是不平衡的。2005年，全世界约有7200万儿童没有入学，其中大部分（4100万）女孩来自于各种弱势群体，并主要居住在非洲撒哈拉以南和东亚。在那些女孩仍然处于劣势地位的地方，资源和学校设施是有限的，总体上的入学率也很低。在很多总体入学率低的国家里，小学学龄女孩入学率不到50%。这些地区的女性文盲比例也很高，尤其是在城市贫困地区和农村地区，那里很多女孩很早就辍学去学习技能，以便早早作为识字的人去工作。

人口与健康调查数据指出，女孩中断教育有四个主要原因：没有钱、早婚和早育、承担家务和成绩差。只有很小比例（不到10%）的女孩和年轻女性是因为正常毕业而离校的。巴基斯坦在教育上的性别差距大于世界平均水平，这已经是个历史现象了，女孩在获得教育、学校标准和学习结果等方面都落后于男孩。比如，在初级教育阶段，这个差距在1985~1995年间拉大了30%。⁴⁵也门也有类似的情况，60%的女性是文盲，而全国的文盲比例是45%。⁴⁶

男孩的入学率下降

Boys' enrolment takes a downturn

一些国家为改善女孩的教育情况而做的努力使她们的入学人数有显著的增加，不过如今要引起关注的是，男孩的入学率和教育参与有细微的倒退。在拉丁美洲和加勒比地区、中东、非洲北部和南部的有些地方，女孩的入学人数要比男孩多许多。在东亚的发达地区，性别差异是倒过来的，在初级教育阶段，入学的女孩多于男孩。在孟加拉共和国，辍学的男孩比女孩多许多——这个现象如今成了该国最大的性别难题——现有的学校里女孩占了录取人数的60%，尤其是在农村地区。

女孩入学率的提高得益于八个互相关联的策略，它们或许也能为如何把男孩留在学校里提供一些深刻的见解：（1）免去使用费，（2）有条件的现金转移，（3）提高对性别不平等的关注度，（4）认识女孩在教育上受到的文化和社会制约，（5）提高女孩受教育的经济回报率，（6）在女孩中推广后初级教育，（7）使初级教育更具



柬埔寨。家务活使很多女孩不得不中断教育。
Cambodia. Domestic work responsibilities force many girls to discontinue their education. ©Irina Ovchinnikova/Shutterstock

性别敏感度，（8）推广和传播性别敏感的学校和教学模式。很明显，以上任何一条策略都不能被完全套用到应对男孩入学率倒退的措施中，不过，它们还是在总体上有一定相关性的，值得引起注意。

面对当下的危机，教育对城市贫民而言仍然是奢侈品

Education remains a luxury for the urban poor in the face of current crises

在那些收入和社会不平等非常显著的城市地区，很多城市家庭的是如此贫困或达到赤贫的程度，以至于不能确保他们的子女接受基础教育。在城市地区，能否接受教育，往往更多地取决于能否负担费用，而非学校的物理距离或课程。学费、校服费、教材、考试和其他教育类开支影响着贫困家庭的儿童——尤其是女孩，能否去上学的机会，因为这些费用增加了他们本来就很高的、离家去接受正规教育的机会成本。

在达卡，父母要为每个孩子的教育花费约10%的家庭收入，而在最贫困的家庭，这个比例还要高一倍



马里，莫普提。危机发生时发展中国家的学校入学率总是会下降。令人感到悲哀的是有的孩子再也不会回到学校了。
Mopti, Mali. In times of crisis, school attendance always declines in developing countries; the tragedy is that some children may never return. ©Torsius/Shutterstock

(20%)。联合国人类住区规划署的城市不平等调查数据显示,在拉各斯、卡萨布兰卡和圣保罗,属于最贫困的1/5的家庭用于学校的开支占家庭收入的25%以上。

这些数据凸显了贫困城市家庭所面临的经济上的两难之境,他们要做出的选择是,是通过教育为自己的子女谋求更好的未来,还是满足自己和孩子在基本营养、住房、交通和私有的、如水和卫生设施等基本生活资料方面的需要。在贫民区,大多数家长推迟送孩子去上学,尤其是女孩,直到他们能筹得用于食物、房租和交通等开支上的钱。另外,儿童还被认为应该帮忙做一些家务和低收入工作。

对于那些挣扎着要送至少一个孩子去上学的贫困城市家庭来说,财务和食品危机的直接影响是摧毁性的。今天,在很多发展中国家里,贫困家庭的孩子面临的选择是最直接的:食物,还是学校。获取近在眼前的保障,即使一点点,也是以放弃更好更长久的未来的机会为代价的。对于父母来说,推迟入学和让已经入学的孩子退学,是唯一的选择。⁴⁷根据人口与健康调查的数据显示,女孩往往是这种艰难选择的最早受害者。⁴⁸比如,在乌干达和赞比亚的城市地区,分别有74%和51%的15~24岁的年轻女性认为没有能力支付费用是她们中断学业的主要原因。

在拉丁美洲,财务危机对教育的影响在大城市比在小城市里体现得更明显。这个现象在玻利维亚尤其典型。那里的小城镇中,93%的儿童接受初级教育,而在首都和其他大城市,这个比例只有68%,农村地区则为72%。大城市和小城市之间的差别可以归因于大城市地区典型的高度不平等。哥伦比亚也存在类似的现象,不过程度较轻,小城市里有82%的儿童就学,而大城市里只有73%——和农村儿童的入学率一样。

在一些赤贫的非洲城市社区里,家庭的通常做法是,让男孩子们回到上学费用比较便宜的农村老家去接受教育,而女孩子们则待在城里的家中帮助做家务。⁴⁹2007年,女孩已经占了全世界所有失学儿童的54%,且这个比例只会继续增长。在危机时代,发展中国家的学校入学率总是在下降。可悲的是,有些孩子再也回不到学校了。

使女孩难以入学和完成学业的社会和文化的综合因素,也同样导致了她们的学业成绩不能令人满意和表现糟糕。家庭琐事、婚姻、育儿和经济限制,这几结合起来严重拖累了女孩,使她们不能正常出勤,或即使出勤也无法达到学业要求。调查显示,成绩糟糕本身,也是很大比例的年轻城市女性在完成学业或通过主要的国

家考试之前就辍学的主要原因。

不安全的学校环境

Unsafe school environments

另外一个很重要、但很少被提及的贫困城市社区入学率低的原因是,可感知的安全感的缺失,尤其对于女孩。很多贫民区地区的学校并不适合儿童,甚至有些情况下,对于女孩来说是危险的。学校不能提供足够的卫生设施和供水,这对于男孩来说可能只是不方便,但对女孩而言却是灾难性的。如果学校没有基本的厕所设施,女孩在月经期就不上学。即使有厕所,设备和维护状态也往往是很糟糕的。在很多地方,没有男孩女孩分开的独立卫生设施,这使女孩有被性骚扰的危险。那些变得过度拥挤的学校的情况尤其恶劣,对于日益扩大的贫民区来说,这些学校要么规模太小,要么数量太少了。在破烂、过度拥挤的教室里存在着性暴力增加的风险,阻挡了女孩的教育前景。虽然有点不情愿,但女孩往往屈服于来自男孩、甚至教师的强迫性的性要求,使自己面临意外怀孕、不安全的流产、艾滋病和其他性传播疾病的危险。⁵⁰学校里这类暴力的发生不仅妨碍了女孩的学业表现,更阻碍她们取得成就、保持自尊和身心健康。

在这个背景下,人口与健康调查数据显示,很大比例的辍学女孩认为,自己这样做是因为“不喜欢学校”。在马里和危地马拉,30%以上离开学校的城市贫民社区的年轻女性就是这样的情况,而埃及、尼加拉瓜、中非共和国和布基纳法索这样的情况为20%以上。学校不安全这一点本身,也是父母让他们的女儿退学的一个原因。在达卡,很多父母把他们的女儿留在家中,远离城市里过度拥挤的学校,或早早把她们嫁出去,而成为年轻的母亲后,她们基本就不可能继续上学了。⁵¹政策制定者要意识到女孩在学校里的具体弱势,然后通过设立最低标准,使性别平等和性别保护成为涉及教育的所有方面的主流做法,这是政策制定者义不容辞的责任。⁵²

普遍的基础教育需要更多的激励机制

More incentives needed for a universal basic education

目前大多数国家和国际上的识字和教育项目都将注意力放在缩小教育的城乡差距上,而忽视了城市地区的贫富差距。尽管关于农村地区还有很多事情要做,但有些地区在过去10年里入学率有了明显的增长,而同时,在赤贫的城市地区,入学率却下降了。在这点上,和很多其他国家一样,孟加拉国的非政府组织一贯以农村为

重点，直到最近，它们才开始把注意力转向城市地区，并开始了解贫民区人口摆在教育上的特殊挑战。

如果要提高贫困城市地区学校的入学率和成绩，就需要制定一套能刺激需求和供应两方面的激励机制。在需求方面，针对贫困家庭的激励因素可包括补助金、奖学金、免费的课本和学习材料、安全而可负担的交通方案，以及社区思想普及活动。在供应方面，政府应该在贫困城市地区建造更多中学，或在现有的学校里增建住宿设施。此外，如果要改善毕业生的就业前景，就需要在中等教育和本地工作机会之间建立直接联系。这类方案可以同时提高入学率和所有贫困群体的成就，包括城市贫民区的女孩和儿童。

对几个国家取消学费以后产生的不同影响进行比较，可发现，一旦学费取消，入学率会大幅提高。⁵³比如，马拉维取消学费后，仅在1994年一年内，净升学率从68%提高到99%，而毛升学率从89%提高到113%。在也门，政府除了推行一系列具体的激励措施，比如免除书本费等，还推行了基于学校出勤率的现金和非现金的激励项目，并且特别以提高女孩的入学率和在读率为目标。也门政府还聘用了更多女教师，并在教育部内设立了由一位女副部长领导的女童教育部。在同一时期，男孩入学率的进步一般，只增长了14%。同一时段中学的入学率趋势也同样不均衡，女孩增高了162%，而男孩增高了60%。

不过，如果学校不能得到经济补助以弥补如学费这样必需的资源的话，入学模式的改变就会是有害的。在也门，入学率的提高，加上课本费的免除，使学校抱怨预算不够用，因为学费是支撑日常教学任务和项目的资源。在这一点上，创收可以作为学费免除的替代办法，因为它允许在能够负担高学费的家庭和那些不能负担学费的低收入家庭之间进行交叉补贴。不过，这个方法只有在学生来自不同背景的情况下才可行，因此在非贫民区地区比在贫民区地区更为可行。第二个较好的方法是，通过有条件的现金转移和免费的上学交通，帮助低收入家庭减少直接教育成本。

考虑“包容性教育的地理方面”也是很重要的一点，也就是，更多地从本地和全国性层面关注包容性教育。从地方层面上强调社会匮乏，能刺激政策制定者和其他

人更好地了解每个学校学生的特殊情况，并为社区参与学校的改进制造切入点。

在本报告的第二部分，关注点逐渐集中，从城市分化的几方面特征和它出现在世界各地的程度，转而关注城市分比对于那些日常受排斥危害最多的人群所产生的可感知的影响。总体上，事实显示，城市分化的弱势一端将继续承受作为持续统一体被剥夺和赤贫的境况，它们都呼吁再分配政策的变革。

本章和之前的四章强调了这个世界太多城市地区都存在的矛盾——有人会说是丑态——的各种方面。城市汇集了被称为“城市优势”的一切，也就是从基础和健康服务到教育、福利和有酬就业等一系列机会，它们从来没有像现在这样造福于人类发展。但同时，在发展中国家和地区，城市也集中了比农村地区程度更高的不平等——城市分化。实际上，贫民区和其他低收入的城市居民点的标准可能与农村地区的一样低。

21世纪早期城市的另一个矛盾——或丑态，是，与城市生活相关的利益不仅一直把城市人口中比较贫困的成员排除在外，这些机遇还特别地排斥女性和年轻人，而这二者对于我们共同的未来起着如此明显而关键的作用。这就是为什么，随着每章中对于城市贫困的描述越来越集中于贫民区，和贫困对于正常人类的身体和思想的有形影响，本报告为政府所做的建议数量也有所增多，其紧迫性也在递增。

正如第二部分指出了城市分化背后的经济和社会政策的失灵和不到位等现象，第三部分则再次介绍了平等的政治和文化，旨在将焦点更好地集中在纠正方法上。目前的城市不平等状态可能只代表了一个更广泛的、经济驱动的动力机制之中的一个转瞬即逝的阶段。然而，持续的人力资本的浪费和相伴而来的社会政治的不稳定，应该成为我们的刺激因素，使这个短暂阶段通过再分配的改革变得尽可能的短。

如第三部分所述，弥合城市分化需要一个更具整体性的构想——“包容性的城市”。不论一个政府是否正式承认“城市权利”这个概念，一个以权利为基础的途径有两个相关的益处：它能让政策制定者更好地认清在当地起作用的具体的整合动力机制，也有助于激活各类带动“包容性城市”建设的杠杆。

本章注释

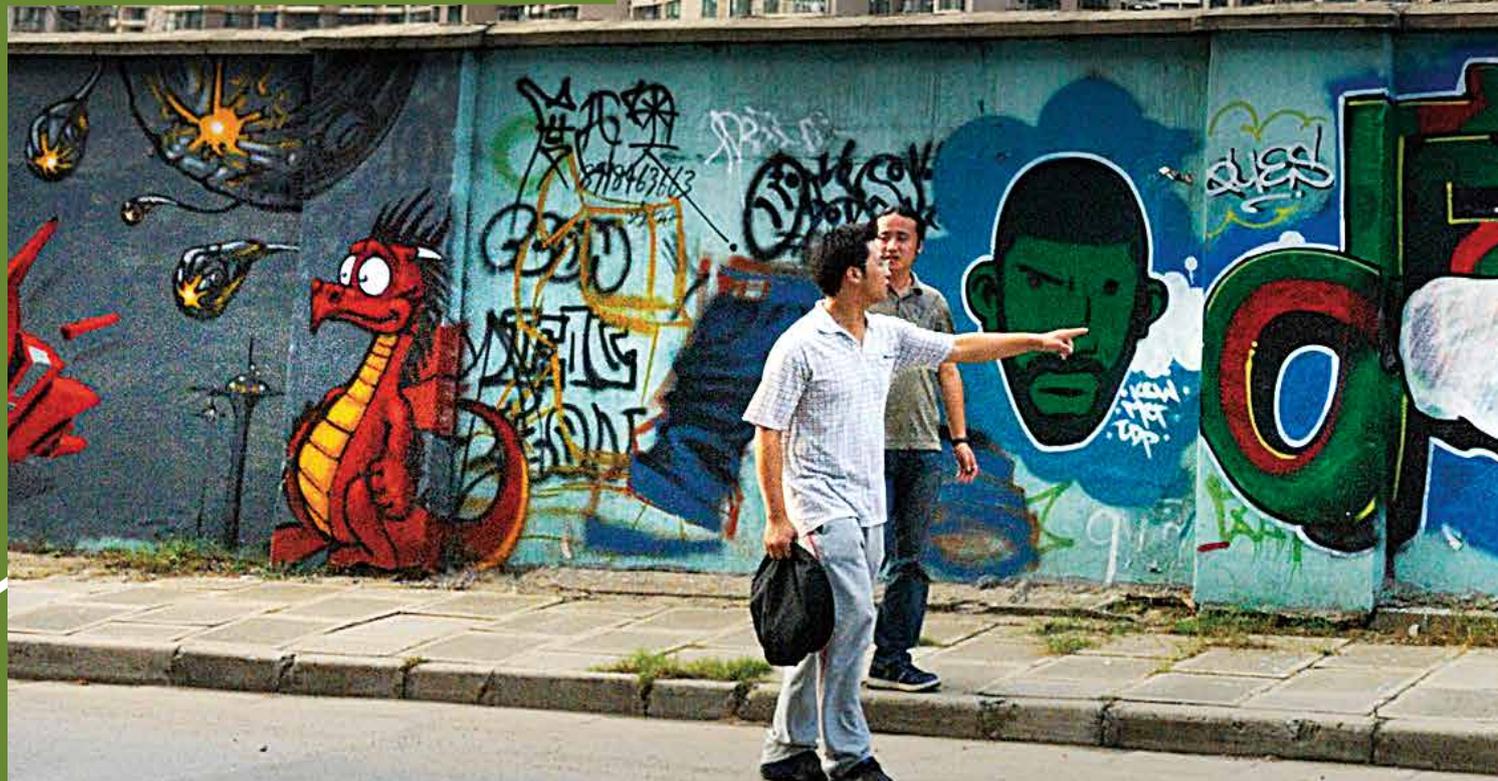
- 1 Becker, 1991.
- 2 For a better understanding of hunger and food deprivation in urban areas, UN-HABITAT has analyzed Demographic and Health Survey and Multiple Indicator Cluster Survey data on child nutrition in Africa, Asia and Latin America and the Caribbean. Child malnutrition is assessed here as including both acute malnutrition (wasting) and chronic malnutrition (stunting). A child can be underweight for her or his age because s/he has suffered from “wasting”, “stunting” or both. Wasting may be the result of inadequate food intake or recent episodes of illness causing loss of weight and the onset of malnutrition.
- 3 The wealth index measurement is used here to stratify the urban population into quintiles (poorest, second quintile, middle, fourth, and richest).
- 4 This analysis only includes countries with at least two sets of DHS data.
- 5 Grobler – Tanner, 2006.
- 6 Martinez & Fernandez, 2006.
- 7 United Nations Administrative Committee on Coordination, Subcommittee on Nutrition, 1988.
- 8 Helen Keller International, 2006.
- 9 International Monetary Fund, 2008.
- 10 Wahlberg, 2008.
- 11 Agarwal et al., 2002.
- 12 Recent research commissioned by UNICEF in 2009 in Bangladesh identified the same phenomena. See also The African Child Policy Forum, 2008.
- 13 Crowe, 2009.
- 14 Murillo, 2008.
- 15 As noted also by The African Child Policy Forum, 2008, poor households find they have to compromise on health care, education and other non-food household expenditures, or to sell key productive assets in order to cope with their worsened economic circumstances. See also UNICEF, 2008; Rashid, 2008.
- 16 The World Bank (2008) estimates that a doubling of food prices over the last three years could potentially push 100 million people in low-income countries deeper into poverty
- 17 Martinez & Fernandez, 2006.
- 18 Catholic Relief Services, 2008.
- 19 Catholic Relief Services, 2008.
- 20 Catholic Relief Services, 2008.
- 21 As noted by Catholic Relief Services (2008), the Strategic Initiative on Urban and Peri-Urban Agriculture, an international research programme led by the International Potato Center, provides information on urban agriculture to local partners in a bid to help municipalities meet urban agricultural needs.
- 22 In Jordan in 1980, improvement of child nutrition was associated with the slum upgrading programme that expanded provision of and access to water and sanitation.
- 23 United Nations Administrative Committee on Coordination, Subcommittee on Nutrition, 1988.
- 24 Evans & Haller, 2005.
- 25 Proceedings from the South Asian Conference on Sanitation, 2006.
- 26 All data cited in this chapter is compiled from the most recent Demographic and Health Surveys available in the selected countries and analyzed by UN-HABITAT.
- 27 Where population density is low, and where soils can absorb water easily (e. g. sandy soils with a low groundwater level), some form of septic tank has been found to provide a safe and economic method of sewage disposal. The tank itself does not treat the sewage, and the water flowing out of it is highly contaminated; it is the soil into which the contaminated water flows that does the real ‘filtering’ of the sewage. However, where the water coming out of a septic tank system cannot be absorbed by the soil (and therefore runs along the ground), the system becomes a significant environmental health hazard and a septic tank is no longer appropriate. Septic tanks should not be located too close to drinking water supplies and pipes, as any leak is liable to contaminate drinking water.
- 28 Research on overcrowding in low-income settlements conducted by UN-HABITAT in 1995 confirmed that infectious diseases are likely to thrive in overcrowded and low-income areas due to lack of ventilation and hygiene as well as unhealthy environmental exposures. Supportive evidence has shown that diseases run rampant in crowded places.
- 29 Bruce, Perez – Padilla & Albalak, 2000; Smith, Samet, Romieu & Bruce, 2000; Engle, Hurtado & Ruel, 1997.
- 30 Potential harm is the greatest for children under one year, since their lungs and immune system are not yet fully formed. Household use of biomass fuels has been found to significantly increase the risk of acute respiratory infections, which annually kill millions of children under age five (Smith, Samet, Romieu, & Bruce, 2000).
- 31 Raffensperger, 2007. Human exposure to these pollutants indoors is compounded in homes with close quarters and poor ventilation. Even low levels of indoor air pollution can negatively affect health because of the proportionally large amount of time families spend indoors. For that reason, researchers now take into account not only pollutant concentration but amount of time spent in each environment, calculating individual “time-activity patterns”. Using this metric, the number of people exposed at unacceptable levels indoors is equivalent to or greater than the number exposed to unacceptable levels outdoors in all the world’s cities combined (Smith, Samet, Romieu, & Bruce, 2000). Though no international standards for indoor air pollution exist, studies show that daily average levels of small particles in households that burn solid fuels are six to 60 times the World Health Organization air pollution guidelines (Rehfuess, Mehta & Prüss-Üstün, 2006).
- 32 See for example Ezzati & Kammen, 2002; Albalak, et al., 2001; Wafula, Kinyanjui, Nyabola, & Tenambergen, 2000.
- 33 World Bank, 2008a; Corvalán, Kjellstrom & Smith, 1999.
- 34 United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), 2004.
- 35 Djagba, Mboup, Guedeme & Nouatin, 1999; Mboup, 1997.
- 36 Inequalities in education and employment are assessed in this Report with data from Multiple Indicator Cluster Surveys administered by the United Nations Children’s Fund (UNICEF) and Demographic and Health Surveys, funded by the U.S. Agency for International Development (USAID), collected between 1990 and 2007. These surveys include information on school attendance and literacy, youth employment and child labour that can be disaggregated by type of residence: urban and rural; slum and non-slum. UN-HABITAT has also used some data from Labour Force Surveys, funded by the International Labour Organization, and Living Standard Measurement Surveys, funded by the World Bank.
- 37 Filmer, 2000.
- 38 Lockheed, 2008.
- 39 Postiglione, 2006.
- 40 Hanushek, 2008.
- 41 Tembon & Fort, 2008.
- 42 As noted by Mannathoko, 2008.
- 43 Aslam, Kingdon & Söderbom, 2008.
- 44 Al – Mekhlafy, 2008.
- 45 Tembon & Fort, 2008.
- 46 Alberdi, 2009.
- 47 This is reflected in the age pyramid of slum areas, which shows that slum communities have more girls than boys between the ages of 5 and 14 years.
- 48 Akpo, 2008.
- 49 Rashid & Hossain, 2005; Lockheed, 2008. Parental concerns about the physical safety of their daughters may make community and non formal alternative schools, for example, more attractive than regular public schools. In Rajasthan, India, community schools employing paraprofessional teachers and part-time workers who escort girls from excluded groups to school have increased their enrollment, attendance, and test scores relative to those of regular public schools. Preschool programs in Bolivia, Brazil, and Turkey that involve both mothers and children from excluded groups have been effective in reducing children’s subsequent dropout rates from primary school, as well as boosting their achievement (Lockheed, 2008).
- 50 Kirk, 2008. Fostering girl-friendly environments in education is one of the main objectives of UNICEF’s “child-friendly schools” initiative, as deployed by 50 countries worldwide since its launch in the early 1990s. The “gender and development” framework promotes four specific types of initiatives: (1) a more genderbalanced make-up of teaching and non-teaching staff; (2) making school buildings and grounds physically and psychologically safe for girls; (3) providing adequate facilities for personal hygiene; and (4) policies to fight discrimination, harassment and abuse.
- 51 Barrera – Osorio, 2008.
- 52 Al – Mekhlafy, 2008.
- 53 Rambla, Ferrer, Tarabini, & Verger, 2008. See also Duru-Bellat, Kieffer & Reimer, 2008. The authors explore social selectivity in access to tertiary education in France and Germany in the period from 1980 to 2000. They show that access to different postsecondary institutions is characterized by marked social background effects in both countries.

第三部分

PART 03

弥合城市分化

Bridging the
Urban Divide







3.1

推动城市权利 Taking forward the right to the city

所有人的“城市优势” The “urban advantage” for all

现状速览 Quick Facts

1. “城市权利”的概念被用以描述过去半个世纪里所取得的不同程度的成就，不过，有些国家却忽视或拒绝接受这个概念。
2. “城市权利”一定不能被视为一种新的法律手段，它是把许多被广泛认可的人权包括在一个宣言中，以便在城市地区施行。
3. 很多发展中国家制定并实行的包容性政策是信守国内和国际承诺的，不过它们并没有具体使用“城市权利”的说法。
4. 无论是否正式认可“城市权利”的观点，很多政府当局的制度不到位，包括国家与州或省政府的协调方面，因而不能使这项权利有效地发挥。

应对政策 Policy Points

1. 个人或集体的经济边缘化往往延伸到对服务的获得、文化表述和政治参与中。
2. “城市权利”可以为政府当局提供一个平台，实行促进“包容的”城市环境的多种政策和行动。
3. 强力的、以权利为基础的方法，能在城市居民面临各种权利侵犯时，维护其尊严，包括获得体面的居住条件的权利。
4. 城市权利需要整体的、平衡的、多元文化的城市发展模式，包括混合社区。
5. 城市权利背后的原则是，人权是互相依存、不可分割的，即，必须同时追求所有的人权，只是它们的实现是逐渐的。
6. 以权利为基础政府方案必须在所有政策领域内开展，包括土地使用、规划、管理和改革，并要与政府机构和市民团体紧密合作。

正如本报告第二部分所述，各种各样的分化界线结合起来，共同剥夺了大量居民获得城市所能提供的机遇的权利——“城市优势”。低收入工作者为城市繁荣所做的贡献往往是很关键的，但他们没有得到合理的认可，这不仅体现在经济方面，也体现在公民、政治、文化和其他方面。他们不能充分发挥自己的生产力潜能，也不能积极参与会影响自己生活的决策。他们没有融入社会，并往往带着自己所居住的城市地区的耻辱标记。他们也被拒绝为城市的文化生活和风貌做贡献。

城市如何才能弥合分化？它们如何才能变得在经济、政治、社会和文化上更有包容性？政府当局该实施怎样的原则、平台和战略，以弥合城市分化、让城市更具有包容性？这些问题，实际上是世界上所有地区——不论处于高度发达、新兴、过渡还是冲突后阶段，都要在目前的21世纪早期面对的问题。无论是政权高度集中的国家，还是政府功能发达的国家，无论东方、西方、北方还是南方，这一问题都同样与其自身密切相关。

世界上不同的地区、国家和城市用不同的方法实践这个概念。有些地方把“城市权利”用作一个理论的、政治的、概念性的框架，这个框架所指的是实行、授权、参与、自我实现、自我决定和在城市层面对现存人权的不同保护方法。而有些地方的政治话语中并没有

专栏3.1.1 “参政”与“公民权”：拉丁美洲的含糊其辞

BOX 3.1.1: "PARTICIPATION" AND "CITIZENSHIP": LATIN AMERICA'S AMBIGUOUS RHETORIC

拉克尔·罗尔尼克

过去几十年里，拉丁美洲的市民团体、政治党派和政府机构都着迷于一个激烈的争论——即关于市民在城市管理中应该扮演什么样的角色。这些年来，他们也在寻求分权的模式和更有力的当地自治权。有几项与住房权利和城市权利有关的重大法律突破值得引起关注：几个国家的立法和白皮书（比如《巴西城市报告》[*City Statute in Brazil*]）已经涵盖了城市和财富的社会功能的原则、上百万贫民区居民的就业权利的实现，以及公民在城市决策制定中的权力等方面。这种基于权利的方案已经被社会运动、非政府组织、贸易联盟和学术或研究机构所提倡，将之作为民主城市管理和城市权利运动的一部分。而这也是对史上最快、最剧烈的社会和地理现象之一的一种反应：在不到40年的时间里（上溯到1980年），典型的农村人口被大规模地重塑为以城市人口占主导地位的人口构成。也就是在这个时期，拉丁美洲的城市化进程中出现了大量的贫困农村移民，他们身处一个对自身不利的城市发展模式中，这种模式往往将低收入社会成员排除在

外，剥夺了他们任何意义上的公民权和本地归属感。

随着时间推移，“城市改革进程”已经得到了巴西政党和政府的大力支持。尽管同时，拉丁美洲的城市，尤其是大都市地区，开始受到萌芽于20世纪90年代的新自由主义宏观经济改革的影响，出现了大规模的失业和社会机制的腐蚀。这个进程只会使已经存在的社会和经济不对称现象进一步恶化，最终削弱政府当局和社会利益相关者应对这些问题的能力。这些改革延伸到了整个政府领域，包括公共事业私有化、政府现代化和机构精简计划、引进企业管理方法，以及一种支持“参与性”的言论，强调公民团体的作用。一种“相悖的集合”——哪怕付诸共同的言论——导致了多种发展方向不同的政治项目。参与性的民主项目根源于对集权统治的挑战，它的目标是建立一个新的机制实体，为新的社会和文化体制铺平道路。现在，公民团体被集体冠以“第三部门”的称号（在政府和市场部门以外），他们已痴迷于一场以“参与”和“公民权”为名义的、精减政府机构的运动。

共同的言论掩盖了差异，使敌对现象最小化，它强调社会、政治和国土的分裂，却弱化了一个承诺，即以充分而广泛地实现公民、政治、经济和社会权利的形式，为民主做出完全成熟的努力的承诺。只要更具体地思考城市发展模式，关于“参与性”和“公民权”的言论就必然意味着，所有公民，不论收入、民族、种族、信仰或性别，都有充分使用当地的、人类发展所需的物质资料、服务和机遇的权利。

如今，拉丁美洲的城市改革已经在过去的20年里经历了起起落落，无论是对于这种新颖的言论，还是传统的、由特权阶层控制的掠夺性的国土治理方式来说，它都是两头不讨好的事物。“参与性”的言论没有能够为主流政党之间建立有活力的关系铺平道路，这本可以促进对于更有凝聚力、更包容和更可持续发展的城市的探求。从另一方面来说，“参与性”和“公民权”的言论继续挑战着拉丁美洲的城市政策。从严格意义上说，它成为文化创新和公民权利提升的源泉，并扩展了拉丁美洲民主发展的空间和政治范畴。

拉克尔·罗尔尼克 (Raquel Rolnik) 是建筑师和城市规划师，他于2008年被任命为联合国《充足住房权利》(*Right to Adequate Housing*) 的特别起草人。

这个概念，或是没有使用这个说法，或是干脆取缔。即使在那些应用这个概念的地方，也不一定能使包容的程度提高。非常多的人，尤其是发展中国家和地区的人，还不能充分地受益于“城市优势”，他们不能参与决策、不能有效享受基本的权利和自由，而其他人却能住在体面、健康、环境宜人的地方，并可以充分行使他们的公民权。有些国家虽然没有明确使用这个概念，但也在缩小城市分化上做出了重大的努力。尽管有以上这些意义不明的情况，“城市权利”仍然是一种有力的社会改革的载体，值得慎重思考。

下面是对“城市权利”如何直接或隐含地被应用到不同地区、国家和城市的一个调查。本报告努力辨明了这个概念背后的几个基本原则，以报告各城市为推进包容性和弥合城市分化所做的努力，甚至包括那些历史、政治和文化环境不利于直接应用“城市权利”这个概念的国家。本报告还研究了几个制约城市把政策转变为有效措施的能力的因素。它们包括，政府各层之间的协作薄弱、政策的选择缺乏信息支持、相关利益集团的影响、对变化的经济环境缺乏正确的判断、对边缘化人群的排斥和对少数民族的歧视。

城市权利的演变

Evolution of the right to the city

过去50年里，社会团体和民间社会组织一直为所有人，尤其是那些更为边缘化和赤贫的人群，获得更好的机遇而努力。在这些团体的影响下，城市权利的概念不断演化。2004年，世界各地的社会活动团体和组织，在联合国教科文组织和联合国人类住区规划署及其他机构的支持下，共同制定了《城市权利世界宪章》，之后一些城市据此制定了当地的宪章。

城市权利不应该被看作是新的法律手段，而是表达了城市居民的殷切呼吁，希望他们的多种人权能在城市地区更有效地实现。¹从这个角度说，城市权利是抵抗如今城市中蔓延的排斥性发展模式、特殊群体利益分配、边缘化和歧视现象的堡垒。城市权利是行动的充分平台，也是人权得以在其中行使的框架。

目前为止，还很少有国家或城市在它们旨在缩小城市分化的政策、战略或立法中正式而明确地承认城市权利的说法。巴西是第一个（1988）在宪法中加入具体的有关城市政策的宪章的国家。在经过数年的独裁统治之后，这个进步的法律文本呼吁政府当局实施一系列方案，以保障城市权利，维持城市和财富的社会功能，使城市管理更民主。²在全国层面上，巴西的《城市法令》（2001）是一个开创性的立法文本，它对土地所有权进行了重新定义，确认了城市土地的社会价值。³在该国最大的城市圣保罗，接受联合国人类住区规划署问卷调查的专家们一致认为“谈论权利，就是谈城市权利”。⁴有一位专家把这个权利定义为“城市在可持续、民主和社会公正的原则下的共同幸福”。另外，“一个城市是集体所有的空间，文化丰富多样，属于所有的居民。城市权利是所有生活和相互作用于城市中的人群，包括主流和边缘化者，都应该拥有的权利”。⁵

还是在拉丁美洲，2008年，厄瓜多尔在新宪法中承认了几项与住房相关的权利。⁶这个先驱性的、进步的法令同时认可：（1）城市权利，（2）拥有充足和体面的住房的权利，（3）在有安全和健康的居住地居住的权利，（4）拥有水和卫生设施的权利。⁷一位厄瓜多尔波托维耶霍的专家在回答联合国人类住区规划署的调查时评论道：“城市权利（意味着）广泛而不受限制地得到服务、表达观点和行动的自由、获得空间和经济机遇。”他还补充说：“这个权利，从广义上来说，是由决策者通过的，也是由社会团体在日常生活中通过广泛的实践来实现和实施的。”⁸

很多发展中国家和地区的城市，根据全国性的对于建设更包容的社会的法律承诺，制定和实施了一些政策尽管这些政策没有直接提到城市权利本身，但是它们支持这个观念的几个特定方面。比如，阿根廷的第三大城市罗萨里奥，宣布成为“人权城市”，正式承诺要实现公开、透明和负责。政府要接受一个市民团体的审查，这个市民团体根据国际法对政府行为进行连续监管，提出建议，并组织人权培训和思想普及运动。⁹另外一个值得赞扬的例子是澳大利亚的《维多利亚人权和责任宪章》（2006），它认可“每个人都平等地享有参与和促进社会和团体的权利”。这个宪章进一步规定“每个个体都有获得和使用市议会服务和设施的平等权利”。¹⁰维多利亚宪章中认可的20项权利的目的在于“帮助所有人生活在自由、尊重、平等和尊严中”。实践的逻辑依据是要确保在所有市政规划和政策制定中都能有效地体现权利，预期和防止侵犯人权的情况出现。这就是为什么这个宪章“要求所有政府和政府工作人员在提供服务和做决策的时候，行动要符合人权的要求”。¹¹

相关的城市政策和措施把民主行政的几个方面结合在一起，这些方面直接地或隐含地与“城市权利”的概念一致。比如，2003年达卡的市政领导人和地方当局通过了一个《公民和市民条约》，规定了签署者之间的互惠责任。这个条约使市政当局承诺认可所有居民的文化和信仰多样性。相对地，以社区为基础的组织也同意以对社会负责的方式进行活动。¹²2001年，印度的一个市政当局通过了一个十分类似的《市民宪章》，它重新定义了市政当局在居民的权利和期望上的功能，充分关注改革的需要和倾听公众的抱怨。¹³这种市政当局重新定位的做法，是20世纪80年代由巴西城市阿雷格里港引领的，它出台了有公众参与的预算制定办法，从那以后全世界有70多个城市以此为模板制定了自己的程序。¹⁴2004年出现了另一改进——“地方团结管理项目”，这个方案进一步强化了预算参与，所有阿雷格里港的居民都被邀请参加提出下一个城市预算并确定其优先次序的论坛。这个项目在全城17个市政分支机构中实行，使阿雷格里港成为“网络化参与的城市”。¹⁵

印度、加纳、南非、哥伦比亚、巴西、厄瓜多尔、秘鲁和其他拉丁美洲国家的一些城市也正在不同的领域内（社会、经济、政治和文化）推进城市权利的概念。不过，进步往往是缓慢的，有时候还会连续倒退。墨西哥和阿根廷就有这样的情况，它们的各种努力不停地受到阻碍，因为“包容的城市”的四个方面没有同时被包



阿根廷，罗萨里奥。该国的这一第三大城市宣布自己为“人权城市”。

Rosario, Argentina. The country's third largest metropolis has declared itself a "human rights city". ©Flavia Morlachetti /Shutterstock



印度，德里。以权利为基础的城市政策为包容性铺平了道路。

Delhi, India. Rights-based urban policies pave the way for inclusiveness. ©Galina Mikhailishina /Shutterstock

含进来。有些城市和国家，尤其是在东南亚、东亚和北非，经济增长政策和积极的社会进步同步发展，比如更广泛的基础服务的提供、提高的识字率、延长的人均寿命、饥荒蔓延和极度贫困的现象减轻。这些城市的生活质量较高，然而政治权力和自由仍然落后。总部设在华盛顿哥伦比亚特区的非政府组织—自由之家（在它的年度《世界自由》报告中）把有些国家定级为“不自由”（北非和东亚）或“部分自由”（摩洛哥和东南亚，被评为“自由”的印度尼西亚除外）。其他主要在撒哈拉以南的非洲和西亚的城市和国家，还需要依靠实施以平等和权力为基础的法律和政策框架来改善情况。

限制城市权利的因素：政策目标和过程的脱节

Factors restricting the right to the city: The disjuncture between policy aims and processes

那些承诺采用“城市权利”概念和追求包容性的其他方面的政府，虽然做出了不可忽视的努力，但它们都有同一个特征：政策和过程之间有一定程度的脱节。很少有国家能成功地把政策目标转变为实际上缩小城市分化和达到更多包容性的实践步骤。

这个问题的原因部分是由于多方压力，包括城市扩张（或可能是各种形式的缩小）、历史性的社会经济不平等和根深蒂固的贫困，再加上环境恶化和自然灾害等其他危险，它们由于气候变化的影响变得更为复杂。在某些发展中国家和地区的城市里，情况尤其如此，它们有严重的资源限制，并缺少弥合城市分化所需要的包容性的机制和制度。这些城市还没有制定适当的项目或措施以减少不平等，或应对服务不足的问题。它们缺乏帮助了解和预见那些会进一步产生不平等的因素（即，土地的稀缺和所有权集中在极少数人手中、缺少再分配政策、无效的住房市场等）。这些城市的领导者还没有展现出克服城市分化所需要的构想力量或政治承诺。即使是资源基础好一些的城市，在实行更包容的政策方面也需要努力奋斗。它们往往被以下五个因素阻碍：（1）薄弱的制度机制，往往托管权和责任过期；（2）各种功能重叠的机构同时运作，效率低下；（3）缺少充足的人力和经济资源；（4）政府财政和行政系统的能力低下；（5）政治和技术利益之间缺少和谐，导致比如不道德的规划行为或预算优先分配给非优先领域等现象。其他各种因素也影响了缩小城市分化所做的努力，成为政策失灵和城市管理效率低下的原因和结果。

在有些城市，政策目标和过程的脱节不仅仅是机制

和组织能力有限的结果。与之相关的，如联合国人类住区规划署调查所强调的，还有那些需求寻租的团体，为了自己的既定利益而损害其他居民的利益。另外，政策目标和过程不相配还因为，它们没有能够认识到包容性城市的四个领域或四个方面之间的内在联系。这很大程度上又是由于那种把经济增长当作发展的同义词的固执观点，这种观点往往很少注意到包容性的其他方面，比如对再分配政策的需求、更有效的社会和政治参与渠道、对文化多样性的认可。发展战略的问题则是，发展被认为是个技术问题，需要技术的解决方法，¹⁶而不是一个系统的、有机的、能包含社会的所有四个重要方面的过程。在政策制定中任何对于这四个方面的认可，在实施过程中却消失了。联合国人类住区规划署的政策分析发现，城市经常会采用新的法律和规章，来应对一些和排斥有关的问题，但这些法律规章都没能转化成那些可监控的具体的目标、可持续的过程或可感触的成果。这种脱节的原因在于机制框架本身：随着时间推移，它们逐渐被植入了消极的、相当无效率的态度，以及很难被改变的社会上的约定俗成。这最明显地体现在非洲、亚洲和拉丁美洲，它们的中央、地方和市政机构之间缺乏规划和协作。

国家、省和地方政府之间缺乏协调

Lack of coordination between national, provincial and local authorities

表格3.1.1显示，在被调查的这三个发展中地区，绝大部分的城市在规划和实行城市问题的政策方面，缺少国家、省和市政府之间的协调（左边第一栏）。表格中的数据还显示，规划协调与实施协调之间的联系也很薄弱（中间栏），只有不到25%的来自拉丁美洲和亚洲的问卷回答者认为，这三层政府之间的协作是有效率的。这使人想到另一个现象：哪怕政府当局所制定的详细总体规划能得到地方和中央政府的支持，也还是没有预算分配，或组织上抑或手法上没有技术与之相配，以确保政府的三个层面都有效地参与规划的实行。

比如自1991年以来，尼日利亚首都阿布贾的总体规划于1979年由不同层面的政府共同制定，并得到一个国外顾问团的帮助，在2000年以后经过多个机构的进一步检查。在设计阶段，这个总体规划提供了弥合贫富差距的平台，为包容性的各个方面创造了充分的条件。然而，这个把梦想转变为现实的过程遇到了严重的阻碍。正如当地一位联合国人类住区规划署问卷回答者评

论说，“规划的实行过程在社会、政治和经济方面上都没有包容性”。¹⁷在设计阶段所体现出来的政府机构和各类合作者之间的高度机制协调性，在实施阶段不翼而飞了。

表格3.1.1还显示，绝大多数的亚洲、拉丁美洲和加勒比地区的专家认为，三层政府之间几乎没有什么规划和实施上的协调（右边第三栏）。另一方面，也是多少有点出人意料的，只有41%的非洲专家认为他们各自城市里缺少这类协调。这个相对比较乐观的反馈意见，说明被调查的四个城市，包括阿克拉、达卡、德班和约翰内斯堡，在规划和实施方面的协调得到了充足的努力和资源的支持。

接受调研的专家还发现，政府机构之间的协调，对于推动经济增长和包容性方面起的作用，比在文化和政治包容性上的作用更有效。发现的结果是，只要是涉及政治和文化包容性，中央政府往往在制定和实施国家政策和项目时，只允许地方政府很低程度的参与。在另一些情况下，这些行动是由地方政府发起的，但是地区和中央政府很少给予支持，也很少有兴趣合作。

因此，在构成“包容的”城市的四个方面上，协作并不能体现出一样的效率：与经济和社会发展和包容性相关的规划和行动上的协作性，比文化和政治包容上的协作性要好，后者很难吸引协作。联合国人类住区规划署的调查反馈再次证实了这一点，它显示，缺少政治关注（对包容性所有方面的关注，而不仅仅是关注经济机遇的推动）和缺少政治意愿，是阻碍这三个发展中地区市政府包容性政策的两个最重要的原因。

非正式的政策选择

Making informed policy choices

除了缺少明晰的机构合作以外，没有好的信息支持的政策制定也在很大程度上导致了市政府不能把平等的四个方面“有机地”结合起来。

联合国人类住区规划署的调查试图找出，在被调查的27个城市里，有好的信息支持的政策制定是在怎样的程度上成为贫民区升级政策的关键一部分。结果是，只有不到50%的来自非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比地区的问卷回答者认为，贫民区升级政策是了解现状、基于充实的当地数据的。

这个结果与之前联合国人类住区规划署作为城市指标项目的一部分而进行的研究结果是一致的，那个研究显示，在被调研的120个城市里，有80个承认缺少监控

城市增长所需要的机构能力和人力技能。市政府缺乏技术方法，也反映了更广泛的全国性的发展落后状态。2009年的联合国人类住区规划署调查发现，拉丁美洲城市比亚洲城市的技术配备要好，而亚洲又好于非洲。

即便那些有一定机构能力的地方，在资源贫乏的环境中形成的机构惰性，也使得任何在推进协作方面的进步都会被逐渐腐蚀。那些职责涉及城市规划和实施的机构，往往更热衷于保留各自的利益和体现自己的重要性，而不是把精力集中在合理的规划和城市和谐中。

利益集团的影响

Interest group influence

在被联合国人类住区规划署调查的27个城市里，强大的政治和利益集团影响能干预“包容的城市”政策。这些影响常常以不同的形式出现，它们可用两类例子来概括：（1）给所有居民提供很少量的公共空间和相关的服务设施，（2）强大的利益集团任意改变或攫取公共土地或保留土地。比如，印度的宗教团体在公园建造庙宇，孟加拉共和国的利益集团在河岸边建造大规模的房产，肯尼亚内罗毕的开发商和非正式侨民常常把滨水土地占为己有。私人实体对重要公共空间的不当占用往往是不被注意的，或者，甚至是由市政当局推动的。相似的，把不断扩展的城市周边的农村土地转变为城市土地，也是与经济条件较好的群体的投机投资相关的，并且几乎自动地把穷人和弱势群体排除在外。

在墨西哥的瓜达拉哈拉所做的研究证实了联合国人类住区规划署调查的发现。由于城市外围无节制的开发，这些新的住宅区有30%空置，甚至在城市内部，也有同样比例的住房没有人居住。¹⁸这种现象突显了投机模式的投资行为的作用，且在很大程度上受到强大的利益集团的影响。

回答联合国人类住区规划署调查问卷的专家指出，城市富人、政界精英和公务员是从城市扩张和改革中受益最大的利益集团。表格3.1.3显示，59%来自拉丁美洲、69%亚洲和71%非洲的问卷回答者认为，城市改革和变化是服务于富人的利益的。同样的，政治家和官僚被认为是从城市化进程中受益第二大的主要人群，只有非洲除外，在非洲他们被认为是最大的受益者（77%）。

这进一步显示，城市穷人总体上只能很小程度地——如果有的话，从城市化或相关的改革中受益。调查发现还显示，相比亚洲和非洲城市，拉丁美洲的民主有更稳定和更可靠的形式。它们还指出了由于利益集团的影响，稀缺

表3.1.1 27个城市：规划和实施的协调（符合每个选项的受访者百分比）*

TABLE 3.1.1: COORDINATION OF PLANNING AND IMPLEMENTATION, 27 CITIES (PERCENTAGE OF RESPONDENTS AGREEING WITH EACH OPTION)*

地区	规划和实施同时有效协调	仅可以有效协调规划	规划和实施均不能有效协调
拉丁美洲和加勒比地区	0.7	24	73
亚洲	0.7	25	65
非洲	13	47	41

资料来源：联合国人类住区规划署，城市监测处，政策分析，2009。

Source: UN-HABITAT, City Monitoring Branch, Policy analysis 2009

*各选项间累加不超过100%。

表3.1.2 27个城市：包容政策的制约因素（符合每个选项的受访者百分比）*

TABLE 3.1.2: FACTORS HINDERING INCLUSION POLICIES, 27 CITIES (PERCENTAGE OF RESPONDENTS AGREEING WITH EACH OPTION)*

地区	缺乏政策重点	缺乏政策意愿	缺乏人力资源	社区参与不足	缺乏资金
拉丁美洲和加勒比地区	42	48	23	38	26
亚洲	44	36	25	23	17
非洲	41	46	13	33	21

资料来源：城市监测处，政策分析，2009。

Monitoring Branch, Policy analysis 2009

*各选项间累加不超过100%。

表3.1.3 27个城市：城市改革的最大受益者（符合每个选项的受访者百分比）*

TABLE 3.1.3: WHO BENEFITS MOST FROM URBAN REFORMS, 27 CITIES (PERCENTAGE OF RESPONDENTS AGREEING WITH EACH OPTION)*

地区	城市中的富人	城市中非居住在贫民区的穷人	城市贫民区的穷人	政治家和官僚（腐败）	无特别利益团体
拉丁美洲和加勒比地区	59	23	19	39	11
亚洲	69	15	19	61	0.9
非洲	71	0.5	11	77	0.6

资料来源：联合国人类住区规划署，城市监测处，政策分析，2009。

Source: UN-HABITAT, City Monitoring Branch, Policy analysis 2009

*各选项间累加不超过100%。

的预算资源被不当分配到非优先领域的程度。

更广泛地说，规划和政策向有权者、主要是当地和地区的经济精英倾斜。在发展中国家和地区，这个模式往往与历史和文化上的霸权主义相关，它加重了能引起空间隔离和中产阶级化的、城市排斥问题的跨代方面。此外，除了中产阶级化以外，其他一些大型项目和活动也形成了对贫民没有什么好处的城市环境。它们包括大型基础设施项目（供水、卫生系统和道路）、“城市美化”工程、河滨开发项目和重要国际体育赛事和文化活动的设施建设。

为大型文化活动建造设施有时候会导致下层社区的搬迁（塞尔维亚1992、上海2010），正如大型政治活动（马尼拉1976、首尔1985）或大型体育赛事，比如奥运会、足球世界杯、足球联赛和其他地区赛事，有时候会导致某种形式的歧视和不平等，比如为了给设施建设腾出空间而强制驱逐贫民区和非正式居民点的贫民（北京2008、新德里2010、温哥华2010），这些大型体育赛事也会导致无家可归者的移置（大阪2002、首尔2002）。所有这些活动都会产生更多的间接影响。比如，以重建为手段的基础设施改善会导致公共住房储备的减少和房

产价格的提高，使更多低收入居民和其他边缘化人群更难以负担住房成本。

一个城市想要展示和成为有吸引力的旅游景点的欲望，往往伴随着“大扫除”的过程，即通过对无家可归者的定罪和增加警察的暴力行为对公共场所进行“清除”。从很多大型活动的例子来看，重塑一个城市的形象似乎意味着使它更能吸引本地、国内和国外的精英（中高等收入者），因此结果是，城市成为那些不属于这一类的人更难生存的地方。¹⁹

最被排斥的群体：一个象征

The most excluded groups: A typology

对几个城市内存在的多种排斥形式和水平歧视层次的研究显示，在任何时间段内，多种形式的歧视互相重合。一位拉丁美洲的专家在联合国人类住区规划署的调研中评论道：“当一个人（经济上）贫困时，他也是文化、社会和政治方面的穷人。”²⁰确实，调查结果显示，当个人或群体在经济机遇方面被边缘化时，这个处境很有可能延伸到其获取社会服务、表述文化身份和参与政治生活等方面。这个意义上的排斥，是“由一套复杂的、动态的过程和关系阻止个人或团体获得资源、参与社会和维护权利引起的。”²¹

个人和团体会发现他们没有选举的权利，没有权利进入和充分享用所有城市空间，没有权利使用社会和文化设施和场地，没有权利获得基础服务和其他各种各样的权利，这严重限制了他们充分享受城市权利。值得注意的是，在许多种类的人群或团体中（女性和儿童、老年人、残疾人、未受教育者、移民、少数民族和其他种族或种姓上的少数人、低收入人群和贫民区居民），在亚洲、非洲、拉丁美洲和加勒比地区的各个不同城市里，有三类人似乎是最被系统性排斥的：残疾人、老年人和贫民区居民，然后是未受教育的人（非洲城市的情况，见图表3.1.1）。在达卡、蒙巴萨岛、阿布贾、吉大港、加德满都、达卡、太子港和布宜诺斯艾利斯等城市，贫民区居民是最受各种各样的城市功能排斥的。

各个城市的社会模式中存在的漫长的边缘化和等级制的历史是排斥现象的根源，并使其进一步强化。尤其是城市贫民和贫民区居民，他们不被人注意，他们居住的地方往往得不到地方或中央政府的正式认可。不过，在世界上很多地区，这些“隐形”的地方比“可见”的地方成长得更快。²²

贫民区被排斥的人群往往成为某种“三重危险”的

受害者：（1）他们贫穷而未受教育，（2）很多人是移民或来自少数民族，（3）很多人是女性。如果政府当局仍然不注意这些人群以及他们被排斥的根本原因，就没有办法找到有效的方法去支持这些群体，这等于全面抛弃了他们。

如果城市政府要有效率地满足他们和其他被排斥群体的需要，就必须意识到，他们被系统性的边缘化——即对他们的“城市权利”的从整体上拒绝，是不公平的，也是可以避免的。这需要以充足的信息为基础的讨论、为获取支持而进行的协商和提出政策建议行动，以应对弱势、边缘化和排斥现象的根源性和持续性。

政府当局还必须制定几项短期和长期的战略性应对方法，依靠所有相关的组织和机构把它们作为反排斥政策的一部分实行起来，并辅以适当的监控机制。否则，城市将继续无法在其司法权下承认、维护和实现所有人的权利。

政策与城市扩张和需求的共同进化

Co-evolution of policies with urban expansion and needs

城市在不停地变化。它们被不同的群体建造、重建、改变和居住，并被用于不同的功能。在这个意义上，规划是一种为这种不断的变化过程带来一定秩序的尝试。不过，发展中国家和地区城市的进化受到来自不同方面力量的压力，使规划者和抉择者难以应对。随着劳动力市场结构从制造业向服务业和高科技产业偏移，使贫民工人获得再培训的机会，以便他们能在新成长的产业中就业，就是很重要的一点。

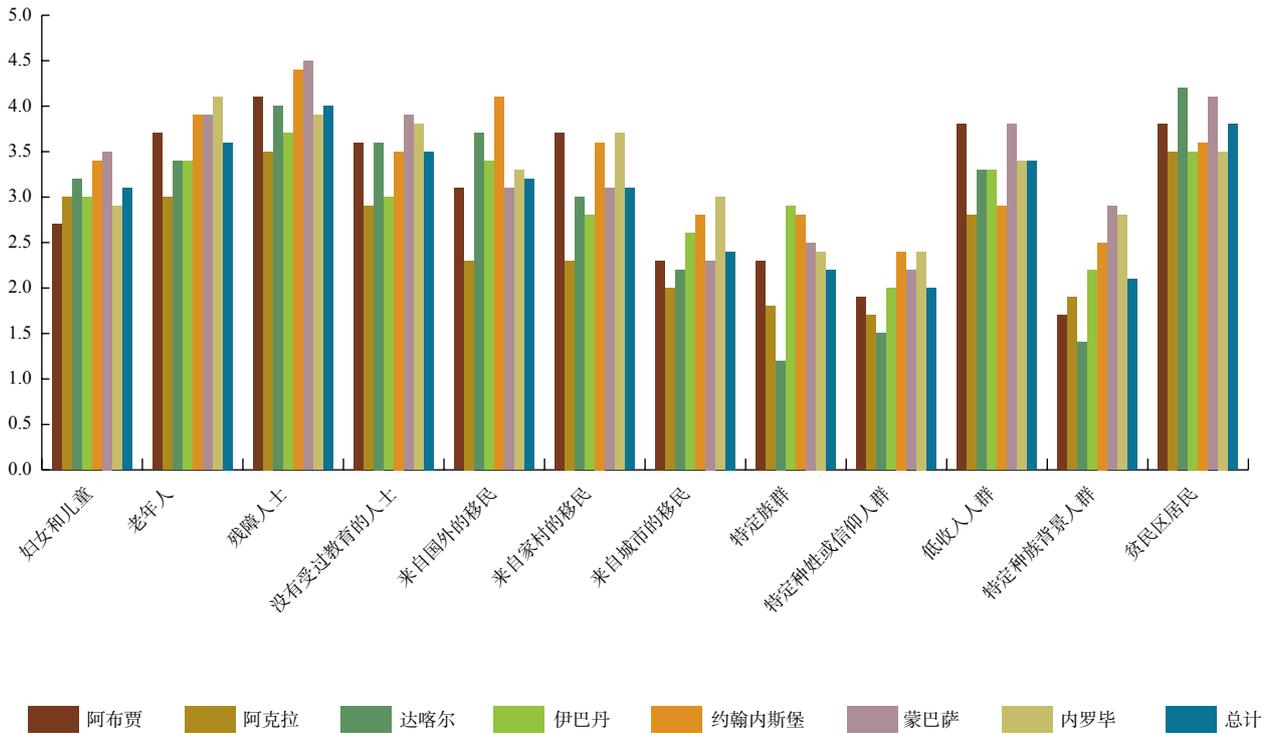
联合国人类住区规划署的研究显示，在被调研的三个地区里，制造业和无技术的劳动力仍然占主导地位。不过，与非洲、拉丁美洲和加勒比地区相比，亚洲城市的服务业和高科技产业的工人比例要高许多。没有技术的工作，包括某些服务业中的工作，因其自身性质，收入比高科技工作要低，因此从事这些工作的人往往在经济上是贫困的。除此以外，还需要经济和政府财政的激励机制来支持经济过渡过程，尤其是为小企业提供支持。不过，在很多城市里，由于资源限制、机制薄弱和政策不到位，这类支持计划往往落后于经济转变进程。这就是城市在紧跟这些结构性的改变的过程中，往往遗漏一大部分的人群，加重了城市分化的原因和表现。

表格3.1.4显示，亚洲和拉丁美洲缺少支持城市经济变化的政策。回答联合国人类住区规划署问卷调查的当地专家发现，非洲城市提供的职业培训相对更多



中国，北京。举办体育赛事和其他大型活动的风险是，可能进一步加深贫困人群的边缘化。
 Beijing, China. The risk with sporting and other "mega events" is that they can further marginalize the underprivileged. ©Lee Prince/Shutterstock

图表3.1.1 排斥弱势群体的感知度（7个非洲城市）*
 FIGURE 3.1.1: PERCEIVED DEGREE OF EXCLUSION OF UNDERPRIVILEGED GROUPS (SEVEN AFRICAN CITIES) *



资料来源：联合国人类住区规划署，城市监测处，政策分析，2009。
 Source: UN-HABITAT, City Monitoring Branch, Policy analysis 2009
 *平均评分（0至5分）来自2009年联合国人类住区规划署对当地专家的调查。

表3.1.4 27个城市：对降低收入、机会不平等的有效激励机制的感知

TABLE 3.1.4: PERCEIVED AVAILABILITY OF INCENTIVES TO REDUCE INEQUALITIES OF INCOME AND OPPORTUNITIES - 27 CITIES

地区	职业培训	简化的就业程序	促进公平机会的新规则	国家创造的就业机会*	财政奖励	小额信贷
拉丁美洲和加勒比地区	0.8	0.6	0.9	13	18	15
亚洲	14	11	0.9	18	11	21
非洲	23	0.7	14	24	11	28

资料来源：联合国人类住区规划署，城市监测处，政策分析，2009。

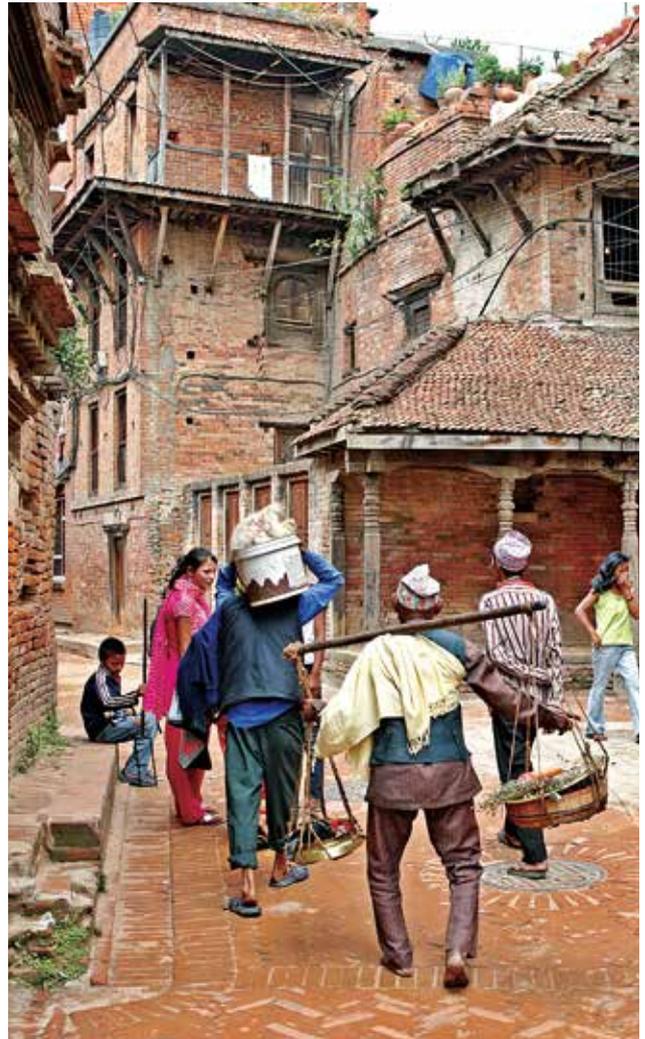
Source: UN-HABITAT, City Monitoring Branch, Policy analysis 2009

* 例如，人力密集型的基础设施建设。

(23%)，这个比例很大程度上体现在阿克拉和伊巴丹所取得的明显成绩。不过，在非洲的其他城市里，职业培训很明显不能满足改善劳动力市场的要求。同样，本地专家还报告说，拉丁美洲或非洲城市里，不存在通过简化的程序而改善就业情况的现象，而在亚洲，这个现象虽然有但非常少。拉丁美洲和亚洲同样缺少规定取消、激励机制和更有利的新规定，非洲的情况稍微好点，但完全是因为约翰内斯堡单个城市的巨大成就。另一个减少收入和机遇不平等的有力措施是由国家创造就业机会，形成为无技术和半熟练工人提供劳动密集型岗位的主要来源。

联合国人类住区规划署的调查问卷回答者，对国家创造就业的期望高于其他因素，尽管仍然还是很低。劳动密集型、国家创造的就业虽然很适应城市贫民的需求（见3.3章），但还是不能帮助当地劳动力市场适应新经济产业带来的新型工作岗位。

把就业趋势和现有能产生工作岗位的因素进行比较，有助于城市层面的致力于此的政策工具更好地分配繁荣所带来的利益。在与国家政府的密切合作下，有决心的市政将有潜力拿出目标明确的、适应具体环境的解决方案。没有这些，一个城市就等于拒绝给它的居民提供体面的工作，也就是间接地拒绝给他们充足的住房和其他的公共生活资料和设施，这些都是城市权利非常基本的方面。



尼泊尔，加德满都。城市贫民工人需要接受培训以获得新技术。
Kathmandu, Nepal. The urban working poor need training into new skills.
©Dhoxax/Shutterstock

专栏3.1.2 “城市权利”的基本原则

BOX 3.1.2: THE PRINCIPLES UNDERLYING THE “RIGHT TO THE CITY”

城市权利需要一种整体的、平衡的、多元文化的发展模式。这包括混合的社区，而不是封闭的富人住宅区、“城市美化”或重建计划，它们都会强制把贫民迁移到城市边缘。城市工人阶级建造了城市，并使它们顺利运转，他们也应该有享受充足的住房和基础服务的权利。他们的居住环境必须尽可能地在原地得到逐渐改善，而不是被强制清空或迁移。贫民对于城市经济的贡献必须得到认可，法律不应该歧视贫民而偏袒富人。

城市权利是关于一个非传统的、能令人满足的、理想城市的构想。它不仅仅是赋予任何一个特定城市的权利，尤其不是我们所知的现在的城市，而是一个充满了互相尊重、包容、民主和社会公正的城市所有的权利。城市权利包含了四个主要原则。

人权的不可分割性。城市权利的基本原则是，人权是互相依存且不可分割的，即它们必须同时被实现。所有的人权——公民、政治、经济、社会、

文化和环境——必须在城市管理、规划、经营和实施中处于同等优先的地位。城市权利呼吁对所有的人权的承认和保护，比如自我决策、集会和组织的自由，以及个人和集体发展的权利。

无歧视与包容。所有选择城市作为自己家的人——包括女性、年轻人和儿童——的权利都必须得到保障，而不论他们的经济地位、身份、种姓、阶级、种族、性别、宗教、性取向、职业或公民身份，也不论他们是否是合法的居民或正式的“市民”。城市必须创造充满可能性的环境，能使每个人都平等地获取或有权享用基本的公共服务、公共空间和所有种类的利益与机遇。城市必须防止社会异化、中产阶级化、社会隔离、对于穷人和无家可归者的歧视，以及不断增多的、在全世界也越来越普遍的城市空间内的“强迫集中居住”现象。

弱势群体和边缘化人群的优先权利。无歧视的原则还呼吁保护和优先实现更为边缘化的人群的权利：女

性、老年人和残疾人、贫民区居民、未受教育者、移民等。城市必须满足在历史上受歧视的人群，包括在必要时采取反歧视措施（并辅以严密的结果监控）。城市权利意味着承诺减少贫困和取消歧视性的法律和政治条款。

性别平等。城市权利也是“关注性别的城市”的权利，它确保女性的人权得到公平的保护和实现。女性在城市规划和管理中的参与，对于任何一个平衡的、公平的城市发展都是非常关键的。市政当局必须在制定和实施政策的时候充分参考女性的建议，确保她们能完全从“城市优势”中受益——包括健康、教育、适合的就业、充足的住房、在安全的环境内公平地使用公共和私人空间、公共交通、街道、人行道、集市、公园、卫生间（公共的和私人的）、工作场地、政治空间和社区空间。

* 根据为联合国人类住区规划署准备的背景文献《推进城市权利：阻碍与希望》（*Taking the Right to the City Forward: Obstacles and Promises*），Miloon Kothari & Shivani Chaudhry，2009年10月。

专栏3.1.3 使城市权利成真：如何克服阻碍

BOX 3.1.3: MAKING THE RIGHT TO THE CITY A REALITY: HOW TO COUNTER OBSTACLES

推进城市权利并不是简单的任务。当前的现实是，这个权利仅对于社会的某一人群具有现实意义，即有足够的经济和政治力量来负担“城市优势”所带来的全部利益的人。全世界的城市，尤其是发展中国家的城市，如果要保障所有人的城市权利切实实现，就必须考虑到以下六个关键方面。

履行合法人权的国际承诺。这包括实施已被批准的法律条文中所包含的人权标准，比如《经济、社会和文化权利国际公约》《公民和政治权利国际公约》《消灭所有形式女性歧视国际公约》《消除所有形式的种族歧视国际公约》《儿童权利公约》《残障人士权利公约》等。联合国会议的成果和其他联合国方案、指南和公文也应该被遵循。这些——除了其他文件外——包括《居区备忘录》、《气候变化的联合国公约框架》、《京都协议书》的各种后续公约，关于人权和基本自由的《维也纳宣言》、关于环境和发展的《里约热内卢宣言》、关于女性进步的《北

京宣言》及其行动计划，以及可持续发展世界峰会上形成的实施方案等。

地方、国家法律与国际人权标准的和谐。任何与土地征购、城市总体规划、住房和居民点相关的地方和国家法律必须与国际人权标准一致。其中最重要的是，在必要的时候要实施新法律，以保障充足的住房、防止强制驱逐以及保障公民获得教育、健康、水和基础服务的权利的新法律。法律和政策还应该吸纳与城市发展和资源的公平配置相关的国际指导方针。政府行为必须协调一致，政府的各个层次和部门应结合起来，确保国家政策 and 决断能与公认的人权一致。

对基于人权的城市改革的需要。没有以人权为基础的市政政策改革，城市分化就无法弥合，城市权利也不会有效实现。综合性的城市土地改革必须在政府机关和市民团体的参与下走上正轨。改革进程必须要把土地使用规定、规划、决策、预算、区域划分、住房等方面细节化，而公平获取经济资源的方式也要进行改革。市政

当局还必须收集一些关键指数的分解数据，以便达到更高水平的人权标准，并监控自己在这方面的执行情况。

政府要有强大的赋予人权和承认《城市权利世界宪章》的政治意愿。在市民团体密切协商的前提下，地方和市政当局应该认可《宪章》和所有其中规定的人权。

能同时实现所有群体、尤其是边缘化人群的权利的方案和战略。城市规划应该是众人参与的、包容的，是社会各界的综合利益的和社会多样性的体现，尤其应关注在经济上处于弱势和被边缘化的群体。

对抗过度的市场力量。此处所指的是，要防止或核查任何由于投机和土地垄断引起的不具可持续发展的或人为的地产价格膨胀，导致房产和住房成为大多数人无法负担的事物。市政当局必须满足在经济上处于弱势的人群的需要，包括为他们获取基础服务（尤其是在基础服务私有化的地方）、住房和公共交通提供补贴。

* 根据为联合国人类住区规划署准备的背景文献《推进城市权利：阻碍与希望》，Miloon Kothari & Shivani Chaudhry，2009年10月。

专栏3.1.4 藏匿在城市中：背井离乡已成为城市现象

BOX 3.1.4: HIDDEN IN THE CITY: DISPLACEMENT HAS BECOME AN URBAN PHENOMENON

走在约旦安曼的街头，总能遇到一个来自伊拉克或巴勒斯坦敌占区的约旦人。安曼的200万居民中（见图表3.1.2），有50万人是因为自己国家的冲突或灾难而逃难来的，这使安曼成为全世界最大的城市安全避难所，世界上再没有其他城市像安曼一样容纳了如此大量的难民。然而，很多在这里避难的伊拉克和巴勒斯坦人必须尽量小心谨慎过活，以免被拘留或驱逐——这是那些非法进入这个国家，并被政府当局视为威胁的人群所面临的风险，而当地政府正拼命在这个越来越拥挤的城市环境中维持安全、经济稳定和提供公共基础服务。自2003年大量多数为无业的难民涌入以来，安曼的教育和健康护理系统尤其不堪重负。

约旦首都的难民和城市当局正苦于应对的这个问题已经在世界范围内变得越来越常见了，因为越来越多从故乡流亡的人开始跨越国界以寻求个人保障和城市所能提供的服务。根据联合国难民安置署（UNHCR）估计，每两个难民里就有一个——这是一个

接近于境内流离失所者（IDPs）的高比例——目前居住在城市地区。安置署还估计，截至2008年底，在所有已知的难民、迁移人口、政治避难者和回国难民中，约有36%、也就是700多万人生活在城市地区。

流亡到城市的人口中，16%在发达国家中寻求庇护，而70%以上、也就是530万人生活在发展中国家的城市里，尤其是西亚、非洲撒哈拉以南和南亚。经济强国更有能力吸纳这些需要特殊帮助的人。然而这些重担却不合比例地压在那些最难承受的国家身上，并且往往是那些冲突不断的地区。

东南亚持续不断的冲突引起了该地区大规模的移民潮。阿塞拜疆的巴库成为继安曼之后第二大流亡人口接收国，到2008年底容纳了18万以上的难民。开罗也是该地区主要的庇护所之一，接纳了10万以上的难民和其他需要联合国难民安置署帮助的人，喀布尔和伊斯兰堡各接收了3万多流亡人口。国际和国内的冲突同样使马来西亚和肯尼亚成千上万的人流离失所，

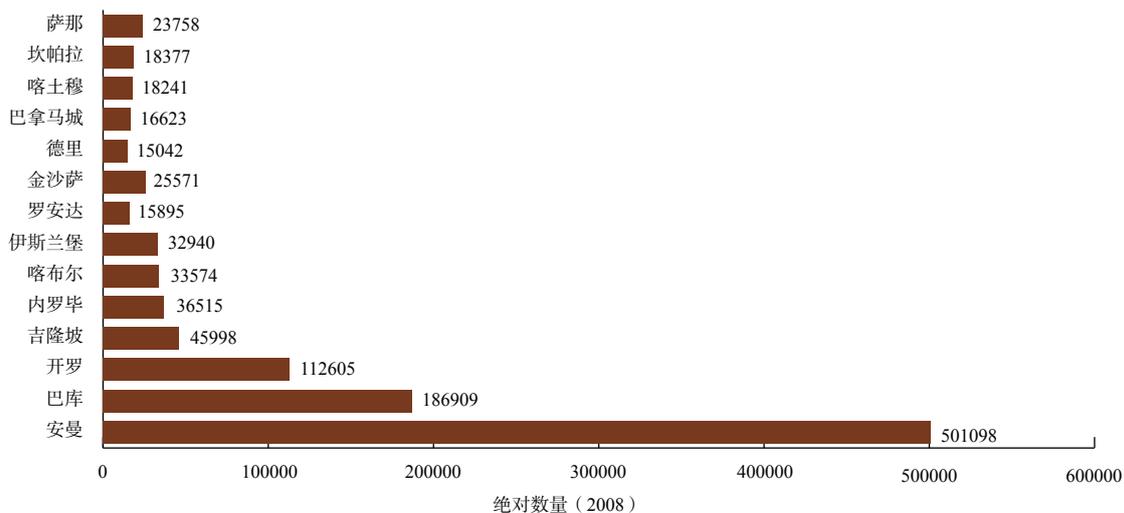
吉隆坡和内罗毕有30000到46000的难民和流亡者。罗安达、金沙萨、德里、巴拿马城、喀土穆、坎帕拉和萨那收容了约15000至26000引起联合国难民安置署关注的人口。

难民流亡到城市，而不是农村地区或专门的难民营，是因为他们在城市里能得到更好的工作机会和其他城市优势，包括已经在城市里生活的亲友的社会网络。然而，很多流亡者正面临着和上百万城市贫民所面临的同样的困境，比如没有租住权保障、过度拥挤的居住区、基本服务设施低劣的贫民区环境、高度的不安全、失业和极大的健康隐患。

作为“外来者”，难民和流亡者比他们生活在有组织的营地里的同类人更容易受到歧视、暴力和剥削。哪怕生活在城市境内流离失所者营地的人，比如在喀土穆，生活也是非常不稳定的。2004年，80%生活在苏丹首都的流亡家庭居住在用塑料和纸做成的临时帐篷里，而且经常会被水淹。同年，政府制定的喀土穆城市规划战

图表3.1.2 全球居住在城市地区的难民数*（2008年绝对数量）

FIGURE 3.1.2: REFUGEES LIVING IN URBAN AREA ACROSS THE WORLD* (in absolute numbers - 2008)



资料来源：联合国难民署，2008年全球趋势，难民，寻求庇护者，返回者，流离失所者和无国籍者，2009年6月16日。

Sources: UNHCR, 2008 Global Trends, Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, 16 June 2009.

* 联合国难民署关注的人包括多种人群：难民、寻求庇护者、由难民署协助保护的境内流离失所者（IDPs）、无国籍人士和返回者（返回的难民和流离失所者）。

资料来源：Elhawary, 2007; Fielden, 2008; Lyytinen, 2009; Payanello & Pantuliano, 2009; Sweis, 2007; 联合国难民安置署, 2009a; 联合国难民民事务高级专员办事处b。

Sources: Elhawary, 2007; Fielden, 2008; Lyytinen, 2009; Payanello & Pantuliano, 2009; Sweis, 2007; UNHCR, 2009a; UNHCRb.

略导致了境内流离失所者居民点内13000多户人家、学校和健康中心的拆除，这相当于强行驱逐了上千户家庭，导致了该城的无家可归危机。在2003~2007年间，超过30万的流亡家庭在他们的房子因规划原因被拆毁后失去住所。强制拆迁导致了暴力、拘捕和流亡者的死亡。

城市流亡者由于身处法律边缘，生存弱势更为凸显，包括没有住房、土地和财产权的保障。在哥伦比亚的城市里，以及索马里首都摩加迪沙，城市战争引起频繁的城市内部的流亡，并导致了贫民区的增多。对于身在国外的难民，情形更为艰难。那些

没有签署法律合同的人很容易受到房东、雇主和其他人的剥削。没有合法的身份，一旦遇上法律纠纷就会面临被驱逐的风险。城市流亡者也是最容易受食品危机影响的人群之一。

并非所有流亡人口都成为可见的、生活在贫民区的城市贫民中的一部分，很大比例的人被吸收进入城市组织，实际上隐藏在城市领土里。在某些国家，有文件记录的难民的最终去向完全无迹可查，也就几乎没有可能向他们提供救助和服务。流亡者以更糟糕的居住条件和健康状况为代价，避免引起政府的注意。

联合国难民安置署也不清楚所

有应被关注的城市流亡难民的去向。有些主要的难民接收国能够统计各自国内流亡者在城市人口中所占的比例，但不能分辨每个城市的具体情况。比如，联合国难民安置署估计，在阿拉伯叙利亚共和国，总共有110万以上的难民生活在城市地区。仅索马里南部中心地区——包括摩加迪沙，容纳的城市流亡人口就超出了100万，但还不明确是否所有这些流亡人口都生活在首都。难民和流亡人口被吸收进入城市结构、他们在大城市的分布和高度的流动性，不仅阻碍了服务的提供，还阻碍了政策制定和相关研究的开展。



阿富汗，喀布尔。经济边缘化往往会延伸到生活的其他方面。
Kabul, Afghanistan. Economic marginalization often extends to the other spheres of life. ©Manoocher Deghati/IRIN

本章注释

1 Brown & Kristiansen, 2009.

2 Instituto Polis, 2002.

3 Brown & Kristiansen, 2009.

4 Marx & Nobile, 2009.

5 Marx & Nobile, 2009.

6 Habitat International Coalition, 2008.

7 Habitat International Coalition, 2008.

8 V á scone, 2009.

9 The People's Movement for Human Rights Education, 2007.

10 City of Stonnington, 2009.

11 City of Stonnington, 2009.

12 Brown & Kristiansen, 2009.

13 Municipal Corporation of Visakhapatnam.

14 Lavalle, Houtzager & Castello, 2005.

15 Brown & Kristiansen, 2009.

16 Stiglitz, 2003.

17 Babatunde Agbola, 2009a.

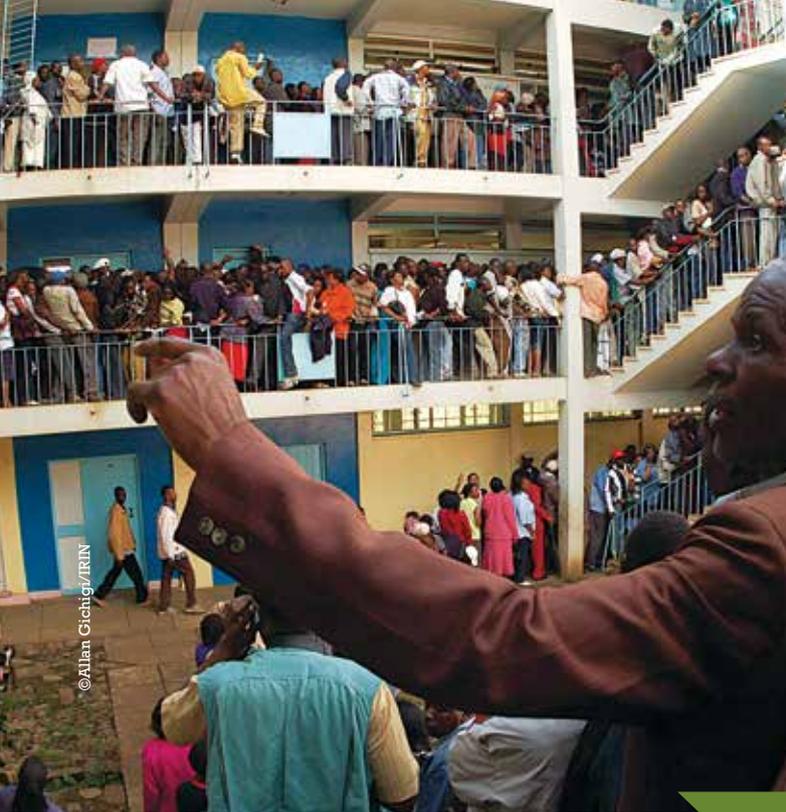
18 Fausto Brito, 2007.

19 COHRE, 2007.

20 Montezuma, 2009.

21 Nott & Meyer, 2009.

22 López Moreno, 2003.



©Allan Cichig/RIN

3.2

包容性的地区机制

The regional dynamics of inclusion

建立在实力基础上

Building on strengths

现状速览 Quick Facts

1. 在各主要发展中地区，城市经济包容性的表现各异：非洲表现为规划和政治意愿，亚洲表现为政府引导就业和法律的确定性，拉丁美洲和加勒比地区则表现在民主机构和新闻自由方面。
2. 在亚洲，城市的包容主要指言论自由；拉丁美洲和加勒比地区则指就业和政治进步以及文化传播的自由；在非洲则指多党选举和言论自由。
3. 在亚洲和非洲城市，社会包容性的改善与非政府组织的政治作用密切相关。
4. 除了多党选举、新闻自由和表达自由之外，政治包容也受到城市中其他因素的影响，譬如自由的文化表达和小额信贷权的下放。
5. 在亚洲和非洲的许多城市，贫困阻碍了文化参与，但在拉丁美洲，城市文化参与却受益于公平就业、财政激励和小额信贷。
6. 政府医疗保健计划似乎是缓解边缘化以及其他城市不平等问题问题的一个有效途径。
7. 大多数非洲城市的废物收集、游乐设施、公共停车场和公共开放空间等社会基础设施只让少数人获益，但是推行公共交通确实是减少不平等现象的一种有效方法。

前面的章节分析了“城市权利”，突出介绍了权力在常规模式下借助行政手段，在弥合城乡差距和建设更具包容性城市方面的潜力，并总体评价了权力基础法面临的挑战。这种方法需要介入城市排斥或包容的四个方面，包括它们之间的各种联系。而本章的重点不同，世界三大主要发展中地区具体的政治、经济、社会和文化层面之间的动态相互作用关系，已由27个代表性城市的本地专家通过参与联合国人类住区规划署的政策分析获得。

如果规划者、市政官员和其他利益相关者都承认在所有四个方面存在的城乡差距，并努力实现从局部到完全包容性的城市快速和可持续的发展过渡，那么他们就必须倚仗以自身“城市优势”为基础的既有优势。就像城市分化背后的因素，这些特定的优势可以表现为一个社会、经济、文化或政治特性。这要求决策者在全面评估本地资产后明确这些优势，以便收集他们所需要的所有信息来实现基础广泛的城市包容性的进步。这种评估应该包括业务和实用的资源，不论是正式还是非正式的，这样可以促进各利益相关方实现资源再分配，从而弥合城乡差距。同时，不可否认这种做法很可能面临一到三个体制和政治层面的难题：（1）地方当局可能不会致力于减少不平等；（2）三个层次的政府（国家、省和地方）可能协调不力；（3）中央和地方当局对城市分化可能缺乏整体的战略眼光，找不到最佳的解决途径。

另外，经常可以发现，城市分化的四个方面（社会、经济、政治和文化）相互重叠，它们之间的实质性联系到目前为止仍然界定不明。联合国人类住区规划署对这特

定的27个城市的调查结果是极其重要的，因为这使人们有可能弄明白世界三大发展地区各城市中心相互之间的运作关系。

其他调查结果显示，任何政府要致力于促进包容性，就必须在所有的方面以积极的方式推进，因为它们之间是相互关联的。调查分析的结果已确定了它们之间的动态关联，市政和其他公共机构可以以此为指引通过自身努力以促进更具包容性的城市。

经济包容性与社会和政治包容性的关联 Economic inclusion and its links to social and political inclusion

不管个别繁荣的中心城市所取得的成就如何，在任何特定的城市，真正具有包容性的经济进步导致的机会和收入的公平分配，在非常大的程度上取决于具体的政治、文化和社会平等参数。如下文所示，非洲、亚洲、拉丁美洲和加勒比地区这三个发展中地区的27个城市的调查结果一致证实了经济包容和其他政治和文化平等在城市中的动态关联。

在下面三个小节中，“非洲”、“亚洲”、“拉丁美洲和加勒比地区”是指有关的接受的城市。

非洲：经济包容与规划和政治意愿相关

Africa: Economic inclusion is associated with planning and political will

7个非洲城市的调查结果表明，任何它们所须提供的经济包容性与两个因素有关：（1）地方、省级和国家政府的规划职能之间的协调度，（2）主张更强大的政治意愿、崇尚自由的表达和非政府人权组织的积极参与。而在一些亚洲和拉丁美洲城市，当下银行和电信服务的兴起使经济活力更易受这些结构性变化的影响，而这种现象在联合国人类住区规划署调查的7个非洲城市中并不普遍。除了蒙巴萨和伊巴丹，这些城市都是国家首都，政府可以提供大量就业机会。伊巴丹虽然不是首都，但却是一个大学城，正因为如此，这个城市在很大程度上还依赖于公共部门提供正式就业机会。不过甚至在伊巴丹，就像在阿克拉和（至少是部分的）阿布贾一样，正规就业机会的主要来源已从公务员转向私营部门：（和一些拉丁美洲和亚洲的城市一样）银行和电信公司提供大量的技术性和半技术性的工作岗位。¹



应对政策 Policy Points

1. 如果要缩小非洲城市相互之间的整体差距，非洲各国的各级政府部门必须提高他们的规划职能和实施职能的协调能力。
2. 健康并受过良好教育的人口是任何一个城市的首要资产，知识是在社会、政治和文化领域加强公民参与的先决条件。
3. 为了弥合亚洲地区的社会分化，必须强调非政府组织和贫困社区之间协作的必要性，同时学习拉美经验，让倡导组织在政治领域发挥更加积极的作用。
4. 民主治理和社会包容的有效衔接，需要在政府机构和执法机制中引入有利于参与式决策，并保证言论自由和新闻自由。
5. 城市应鼓励任何办法来促进多元和互补的城市属性，以避免群体间的分化隔离，这点对那些多文化、多语言、多种族并存的社会尤为关键。
6. 城市要实现文化多样性，需保证文化参与形式的多样化。具体而言就是需要按照特定人群的社会背景、文化特征和组织形式的差异来进行空间和环境的部署。

专栏3.2.1 27个城市调查的主要特征

BOX 3.2.1: MAIN FEATURES OF THE 27-CITY SURVEY

“包容性城市”的概念为作为联合国人类住区规划署调查和政策分析的核心问卷调查提供了逻辑依据。

正如本报告中所定义的，一个“包容性城市”能够为其所有居民，不论种族、民族、性别或经济地位，提供充足的住房和适当的基础服务，推动获取那些对于促进每个人的总体和环境安康十分关键的社会设施和公共生活资料的公平渠道（社会包容性）。一个包容的城市能保护市民的权利和

自由，促进有利于实质性的、民主的决策制定的社会和政治参与（政治包容性）。一个包容性的城市能通过公平的企业机遇和公平的就业，推行扶贫的经济政策，来加强经济发展（经济包容性）。一个包容性的城市能推动社会融合，也能尊重多样性。它尊重人们的文化权利，实现所有社会成员的人力资本，并努力通过促进创新的艺术表达和文化遗产活动来强化它们（文化包容性）。这份问卷精要地

体现了所有这些方面，并提出了对于城市中实现真正的公平和公正很关键的机制和组织方面的问题。

这份问卷调查发给了三大洲内的400位专家，问题涵盖了以下内容：

(1) 总体信息，(2) 相关城市的包容性和不平等性——这是一个概括性的问题普遍问题，(3) 经济平等和包容性，(4) 社会平等和包容性，(5) 政治平等和参与，(6) 文化平等和表达，(7) 附加信息。

表3.2.1 受访专家人数（城市/地区）

TABLE 3.2.1: NUMBERS OF EXPERTS INTERVIEWED (BY CITY/REGION)

非洲			亚洲		拉丁美洲和加勒比地区			
国家	城市	专家数量	国家	城市	专家数量	国家	城市	专家数量
尼日利亚	阿布贾	13	孟加拉国	吉大港	17	哥伦比亚	波哥大	10
尼日利亚	伊巴丹	12	孟加拉国	达卡	15	阿根廷	布宜诺斯艾利斯	15
加纳	阿克拉	15	孟加拉国	库尔纳	22	秘鲁	卡亚俄	12
塞内加尔	达喀尔	14	孟加拉国	拉杰沙希	24	哥斯达黎加	卡塔多	13
南非	约翰内斯堡	8	印度	德里	15	巴西	库里提巴	12
肯尼亚	蒙巴萨岛	15	印度	斋浦尔	15	巴西	圣保罗	12
肯尼亚	内罗毕	12	印度	孟买	15	玻利维亚	奥鲁罗	12
			斯里兰卡	科伦坡	14	海地	太子港	10
			印度尼西亚	雅加达	13	厄瓜多尔	波托维耶霍	13
			尼泊尔	加德满都	13	厄瓜多尔	基多	13
共计（7个城市）*		89	共计（10个城市）		163	共计（10个城市）		120

* 本报告中我们大量采用了南非德班一位专家提供的关于包容性的背景资料。

在被调查的非洲城市中，让穷人受益的公民社会主张和经济包容性的明显关联，对城市经济中普遍存在的寻租行为和富人、政治家的统治地位给予有力回应。非政府组织在呼吁政府行动和干涉人权问题之前，期待并鼓励城市社区接受问责制。在许多非洲城市，私营部门在很大程度上受控于政治和经济精英，同时各工商业领域并没有向全体大众开放，这不符合解放人权的要求。大多数非洲城市的调查问卷的答复证实，各个社会阶层分享发展成果时存在不公平问题。

大量的受访者认为在7个城市中创造就业机会的力度在下降，对那些处于经济边缘地位的人群的支持还远远不够。因此，在所调查的非洲城市中，政府管理在经济领域的混乱似乎源自机构体系的薄弱和不合理的规章制

度，相应地，对于支持处于贫困和社会边缘的当地居民进行更深入的社会参与的呼声更为强烈。

这一发现突显了社会和政治包容性对促进城市经济的包容性与和谐（尽管迄今在很大程度上仍被忽视）的重要作用。在这种情况下，民间团体在其传统的政治和社会角色之外，又增加了一个经济功能。有组织的民间团体介入，可以加强基层对经济权利和机会的认识。另外，绕过正式的制度安排，可以在相对低的成本下实现更便利的服务贸易，在经济学分析语境下这些行为都为当地社区发展降低了交易成本。²但在某些情况下，绕过正式的制度安排可能会导致并行结构出现，从而削弱了公共机构的作用，从长远角度看，这反过来又危及政府的适应和执行能力。

经济和社会、政治行动之间明显的联动效应，表明了要建设包容性城市必须通盘考虑，多层次共同努力。

亚洲：经济包容性与政府引导就业和法律确定性的关联

Asia: Economic inclusion is linked to government-induced jobs and legal certainty

在亚洲，被抽样调查的10个城市的专家回应建议，政府引导就业（例如通过发展基础设施）、商业发展的财政奖励和健全的合同与法律框架都与经济包容性密切相关。这些建议有力地支持了联合国人类住区规划署的研究成果：城市增长在很大程度上取决于宏观调控、产业政策，以及基础设施的开发。³在德里、斋浦尔和孟买，超过一半的受访者认同政府引导就业是一个非常有效的解决收入和机会不平等问题的方法。

对10个亚洲城市的调研还表明，言论自由也与经济包容性密切相关。虽然这可能乍一看令人惊讶，但亚洲不断变化的就业模式支持了这一结论。要实现从制造业到服务业和高科技产业（信息和通信、制药、生物技术、电子）的逐步过渡，只有依靠掌握合格的技术和高级技能的工人。随之而来的经济繁荣会体现出收入的增加、中产阶级（特别是在印度）日益壮大的特点。这种社会经济转型不只对社会和经济条件的改善提出更高的要求，也对政府管理的透明度和责任心提出要求。⁴

经济包容性和言论自由之间的强大联系证实了文化变迁理论，即社会产业化程度越高，越倚重高科技工作和技术的支撑，随之就会产生更多的机会去推动价值观的转变，继而带来新的社会变化，这其中就包括更彻底的民主政策。⁵

拉丁美洲和加勒比地区：经济包容与民主体制和新闻自由的关联

Latin America and the Caribbean: Economic inclusion is associated with democratic institutions and freedom of the press

在拉丁美洲和加勒比地区的10个城市中的调研发现，多党制民主体制和新闻自由似乎与经济包容性密切关联。尽管总体而言，该地区民主治理已取得重大进展，但是调查显示，政治体制、法律规范和问责制并不总是得到有效体现。换言之，它们仍然低于广大城市居民的期望。⁶因此，若要改善不佳的经济表现，政府机构改革、公共政策的现代化和公共参与形式的创新（特别是那些与新闻自由和多党制选举相关的参与形式）是至关重要的。

拉丁美洲就必须和非洲一样，遵循经济包容性和民主权利之间的关联规律，努力解决寻租行为和遏制利益集团联盟的形成，结束经济利益和机遇只对少数特定社会成员开放的局面。响应拉丁美洲城市各界受访者的呼吁，修正不正确的社会和经济制度，扭转城市相关政策和改革措施让富人比穷人受益三倍之多的情势。在波哥大、卡亚俄、卡塔戈、库里蒂巴、奥鲁罗和圣保罗，90%以上的被调查专家一致认为，各自所在城市的繁荣的经济成果没有在各社会阶层之间得到公平的分摊。尽管有这样一致的看法，但受访者却在哪个特定群体是正式创收活动和就业机会的主要受益者这个问题上达不成一致。

此外，多数受访者认为，尽管各自的城市一直在通过特定项目和政策措施解决收入和机遇不平等的问题，但他们均认为实际上只有两种类型的政策在这方面最有效，即政府诱导创造特定的就业和小额信贷。其他措施，如与技能提升相关的职业培训、简化招募员工的规程序、推动就业的新政策、财政奖励政策等等均被认为无用。在拉丁美洲和加勒比城市，政府在遏制不平等方面收效甚微，在很大程度上是因为政府官员缺乏政治意愿、方案的凝聚力弱，另外公民的参与也相对不足。

社会包容性需要多管齐下

Social inclusiveness calls for a multidimensional approach

如前所述，如果要缩小整个非洲大陆的城乡差距，国家、地区和地方等机构必须提高它们的规划和实施职能的协调能力。调查结果表明，现有的较为温和的规划在实施时往往面临各层政府之间缺乏协调的问题。这在很大程度上抑制了政府机构满足市民需求的能力。在基础薄弱的地区，如联合国人类住区规划署调查的三个对象，地方当局唯有依靠州或省和中央财政资金和技术支持才能设计和实施市政方案。因此在这种情况下，任何缺乏协调的实行为都标志该机构运作方式的失效，必须予以纠正。

各级政府的协调是弥合社会分化的关键

Coordination at all levels of government is critical to bridging the social divide

大多数拉美城市和部分亚洲城市皆能享受到国家和州和地方当局之间协调共生的好处，但被调研的7个非洲城市却被发现在这方面存在缺陷。尽管如此，也有一些被咨询专家提起的少数特例值得关注。例如在约翰内斯堡，当地领导者已在大力推行1996年南非人权法案的各

项细则，不再局限于单纯的原则声明，而是通过行使特定的社会经济权利，在国家、区域和地方当局之间建立更好的协调关系。其主要目的是解决基本服务层面的各类积压问题，让全体市民都享受到良好的用水、用电和卫生条件。约翰内斯堡市还推出了“公共工程扩大计划”以推动由国家 and 地方预算资助的各项劳动力密集型基础设施建设。该计划使全市在2007年和2008年创造了超过1万个就业机会，相比较2004~2005财政年度，其增幅达到546%。⁷同样在阿克拉，中央和地方当局之间对工作推动和资源分配的有效协调已有可能让大部分加纳人口享受到国民健康保险计划的好处，首都的穷人和弱势群体都能在当地医院得到救治。

但与约翰内斯堡和阿克拉相反，被调研的大部分其他非洲城市却暴露在减少不平等和服务不足方面缺乏社会包容机制或适当的综合方案和政策。除了供水和卫生等基本服务，非洲最缺乏的城市基础设施还包括废物收集和休闲娱乐设施、公园和公共开放空间。受访者认为，在他们各自的城市里，这样的设施并没覆盖到大多数人。废弃物收集在一些非洲城市更是被严重忽视。不过关于这点，阿克拉再次脱颖而出，在公共机构的审查和监督下，私营公司承担了这部分工作。而由于在2009~2010年度大幅增加废弃物收集相关预算拨款，约翰内斯堡的垃圾处理工作也得到立竿见影的改善。在所有被调研的其他城市中，南非的经济首都显然已经成为通过三级政府的协调努力实现资源合理调配的典型案列。

完善卫生保健体系是解决社会分化的最有效方式

Health care is the most effective bridge over the social divide

调查结果清楚地表明政府医疗保健计划是一种使城市弱势群体免受边缘化和其他类型的不平等待遇的最有效途径之一。特别是在伊巴丹，市政当局与联邦和各州的卫生保健服务密切合作，在不同的地区建立诊所、医院和药房等初级卫生中心。另外这些设施在提供预防和治疗的同时也参与研究和收集基础数据。⁸同样在阿克拉，经过三级政府的协调努力推广诊所建设，所有社区和郊区都得到了健康保健服务。在伊巴丹和阿克拉，受访们都认同健康保健方案是缩小城乡差距的一个非常有效的贡献。这些调查结果还突显了一个重大的政策视角：关注健康问题对每个非洲城市都是必要和重要的，也是千年发展计划的目标。值得关注的是，这些目标的达成需要在教育工作方面付出努力。作为在2000年签署“千年宣言”的国家，一个健康的受过良好教育的人群是任

何一个城市的主要资产，知识是在社会、政治和文化领域加强公民参与的先决条件。

公共交通减少了非洲城市的社会不平等

Public transport reduces social inequalities in African cities

联合国人类住区规划署的调查显示，公共交通功能是减少非洲城市不平等现象的第二个最有效的方法。这是非常重要的，因为近2/3的答复表明，在非洲，从住所到工作场所的公共交通平均通勤时间超过一小时。但是，约翰内斯堡和阿克拉却提供了良好和平等的交通条件。约翰内斯堡升级了全市现有的铁路系统，引入了崭新的快速公交服务，改善了市内资源和服务的联通程度。这些延伸到偏远贫困居民区的受补贴公交网络不只改善了他们的配套条件，更重要的是提供了接近工作场所和职业培训中心的条件。⁹而在阿克拉，优良的地铁地下服务覆盖了阿克拉全市并延伸到其他城市地区，这极大地有利于加纳首都和腹地人员的低成本流动。

亚洲：社会包容性与言论自由

Asia: Social inclusiveness is linked with freedom of expression

10个亚洲城市的调查结果显示，与社会包容性的改善密切相关的因素有：那些支持有更有有力政治承诺的政府的非政府组织的政治作用、表达自由的权利和其他人权。这一发现证实，非政府组织通过扩大它们的影响范围，参与到基层的权力和能力建设中去，能让更多的贫困人口参与到政治决策中。¹⁰例如在印度，卫生、教育和其他社会福利的功能已被授予宪法地位（无论是作为一项基本权利或作为一个“国家政策指导原则”），这主要是民间社会运动的结果。

在亚洲，非政府组织在过去30年中不仅是在数量上有迅速增长，在部门类别和人数上也显示出扩大的趋势。今天，它们活跃在包括卫生、教育、住房、基础服务、小额信贷、宣传、授权和能力建设等诸多领域中。然而，亚洲城市中社会包容性和民间政治行动之间的强烈关联，清楚地表明这些组织应在政治领域中发挥更加积极的作用。例如，它们可以鼓励公民通过组织给政府当局以更大的压力，这在拉美城市中已成为现实。显然，亚洲非政府组织必须超越已运作已久的传统治理框架。为了促进平等、政治权利和公民自由，探索创新方式支持体制建设是非政府组织义不容辞的责任。¹¹这是弥合任何社会鸿沟至关重要的一步。

在住房、基础服务，包括电力、电话和有线电视设

施等方面，亚洲城市都有了普遍的改善。尽管如此，联合国人类住区规划署的调查结果指出，在服务提供方面，富人和穷人之间存在巨大差距。尤其是在污水处理和垃圾收集方面，“富人”和“穷人”之间的差别尤为明显。在孟加拉国的达卡、库尔纳和吉大港，80%以上的受访者称，污水处理和废物收集方面的公共服务条件“很差”或者“没有”。特别是达卡，一群无良的房地产公司和位高权重的政治领导人对当地的土地资源大肆掠夺。因此，公园、湖泊、河岸、沟渠、游乐场、墓地和火葬场等公共场所的数量一直在下降。与此同时，仅为特权阶级提供服务的私人空间，如乡村俱乐部、体育场馆及游乐园却得到蓬勃发展。双重发展模式的结果就是，广大达卡人口的社会福利急剧降低。¹²

与亚洲城市相比，非洲城市的情况也不容乐观。当地城市的专家称，人们很难享受到游乐设施、公园等的服务，并且可用于公共活动的自由空间也相当稀少，这些都加剧了城市分化问题。

覆盖27个城市的调查分析清楚地表明，由于缺乏包容性的发展政策，城市贫困人口、妇女、儿童、残疾人、外国移民、少数族裔和宗教人士等社会弱势群体缺乏足够的权利、机会和希望。那些贫民区居民似乎更被边缘化了，1/3的受访者认为他们处于被极端排斥和脆弱的状态（见3.1章）。

联合国人类住区规划署的调查结果指出，社会整合方案最严重的失误就是弱势群体很少得到关注。另一相关缺陷是城市缺乏绩效监测和评估，而缺乏政治意愿在所有导致效率低下的原因中排名第三。

非政府组织完全可以在社会包容方面扮演互补和支撑角色，事实证明，非政府组织可以促进公众利益具备包容性理念，并倡导监测方案和针对弱势群体政策的落实。例如在印度，有组织的民间机构和妇女团体促使政党在女性利益保护方面做出承诺。在泰国，民间社会组织呼吁通过政治和社会制度来传递信任。¹³在印度和孟加拉国，非政府组织在为达利特这个不论在政治、经济或



塞内加尔。公共交通是减少城市不平等的最有效方式之一。

Senegal. Public transport is one of the most effective ways of reducing urban inequalities. ©Kirsz Marcin/Shutterstock

社会领域都最受排斥的群体争取他们的权利。¹⁴然而在有些经济和政治高度集权的亚洲政体中，很多非政府组织都似乎与政府的利益保持一致，尽管他们口头上尊重人权和新闻自由。

拉丁美洲：通过就业、政治进步和自由的文化表达体现的社会包容

Latin America: Social inclusiveness through jobs, political progress and free cultural expression

调查结果显示，在被调研的10个拉丁美洲和加勒比地区的城市中，社会包容性与某几个政策变因有很强的关联，尤其是在这三个领域：为提高就业而产生的既有法规的变化、政治治理的改善和文化表达的自由。

因此，在一个以正式产业中的高失业率和非正式产业中的低收入工作为特征的地区里，通过改变法规而引起的就业提高与社会包容性有着密切的关联，也就不足

为奇了。难得出现的正规工作的新岗位要么是高技能高薪酬，要么是低技能低薪酬，然而绝大多数拉丁美洲和加勒比地区的人却处于这两种情况的中间。回答问卷调查的专家们持这样一个观点，即一个能授权的、有效的法律框架能够刺激正式工作岗位的产生，因此，这也就是社会和经济包容性的必要前提条件。如报告前文所述，收入不足会导致住房短缺，基础服务仅达到最低限度，卫生、教育和其他城市应该正常提供的各种社会利益也很难获得。

在经济危机及伴随的大规模失业的背景下，联合国拉丁美洲和加勒比地区经济委员会和国际劳工组织估计，在2009年，将有约250万人失业，或者说，世界范围内的失业率增加了1%（达8.5%）。¹⁵尽管这一预测使社会和经济包容性的整体实现更迷雾重重，但掩盖真相以避免民众恐慌仍是一项政府特权。基多的一位专家评论道：“有一份糟糕的工作还是没有工作，会影响到充分



太子港，太阳城。在很多拉丁美洲城市中，城市权利往往向富人和有权者倾斜。

Cité Soleil, Port-au-Prince. Civil rights favour the wealthy and powerful in many Latin American cities. © Jacob Silberberg/Panos Pictures

行使城市权利的可能性，因为这导致的不仅是经济公平的缺失，也是社会包容性的缺失。”¹⁶

联合国人居环境调查和背景材料中，有更多的经验证据显示，政府治理的进步与社会包容，特别是法律援助、言论自由、出版自由以及多党选举，有着显著的联系。

在过去的30年，拉丁美洲和加勒比地区已经在民主治理上取得了巨大的进步，包括诸如中央政府改革（分权、机构的更佳利用）、社会参与以及执政党和其他政党的民主更替等关键方面。这也是如今拉美在政治参与和妇女政治代表方面走在所有发展中地区前列的原因。¹⁷在许多城市，这类进步主要体现在制度的强化和参与性的预算制定上。这些做法加强了许多城市和国家中的民主治理和人权之间的联系。

虽然公民权利在诸如波哥大、圣保罗、卡亚俄和基多这样的城市中能得到保障，但据专家看来，仅有三个特殊群体能真正从城市改革中受益，他们分别是公务员、富人和高级官员。这一点在法律咨询和法庭审理中体现得最为显著。

例如，在太子港最穷困的一个社区，一个法庭要负责为40万居民处理争端，发放出生、死亡和结婚证明。¹⁸如果一个城市没有建立能更好地对普通民众（包括穷人）的需求负责的机构和程序，那么排斥和社会不公将持续影响每个人的基本权利的实现和解放，这种现象将威胁社会和政治的稳定。

相互关联的民主治理和社会包容

Democratic governance and social inclusion are inter-related

民主治理和社会包容性之间的现实联系，强调了对于能给决策带来更多包容性，同时也能保障有效的言论和媒体报道自由的机构和实施机制的需求。这是能使社会团体发表自己的观点，确保它们的需求在法律框架和政治决策中能被重视并成为主流的基本社会、政治条件。有组织的市民团体更多地参与到机制中，这似乎已经成为任何一种支持贫民的社会改革，更具体来说，这也是有效的社会整合方案的关键前提。专家强调，如果不能实现这几项，就表明了政府“缺乏政治意愿”，这和“城市项目缺乏合适的焦点”一样，是10个被调研的拉丁美洲和加勒比城市的社会包容性程度低下的主要原因。

联合国人类住区规划署的调查还显示，文化表达的自由也和社会包容密切相关。这里值得一提的是，有几个城市把推进文化作为实现社会包容性的手段。波哥大就是这种情况，在那里，文化建立起了集体认同感和友

好氛围，成为暴力行为（冲突的主要解决机制）的解药，显示了文化在社会改革中能起到的潜在作用。¹⁹乌拉圭是另一个例子，该国国家和地方政府鼓励文化争论，以此向民众灌输民主尊严、多元化、集体进步和学习的观念，为社会包容性铺下了基石。²⁰

政治包容和民主治理 Political inclusiveness and democratic governance

在以下两节中，“非洲”以及“拉丁美洲和加勒比地区”仅指这两个地区内被调研的城市。

非洲：通过多党选举和言论自由体现的政治包容性

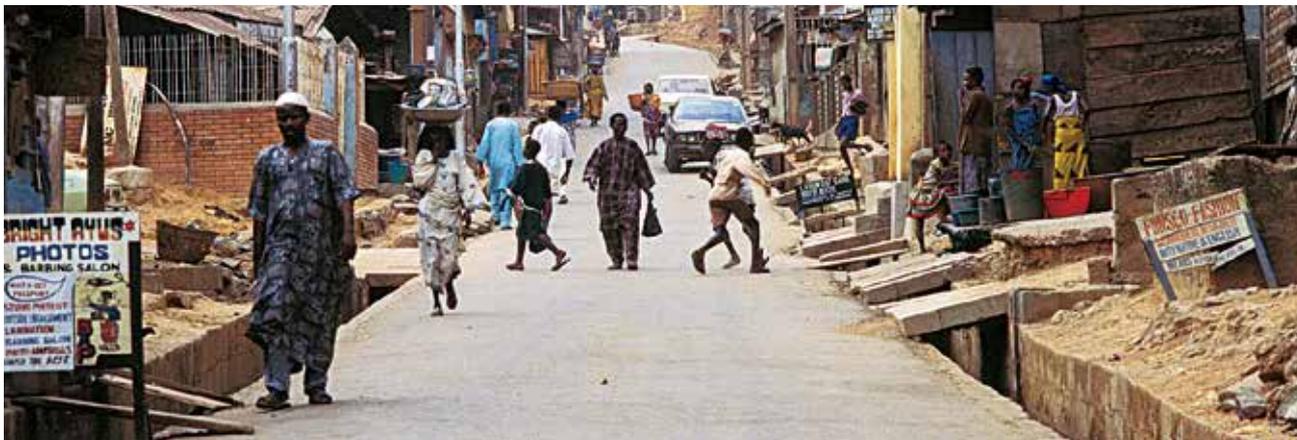
Africa: Political inclusion through multiparty elections and freedom of expression

在被调研的七个非洲城市中，言论和新闻自由、多党选举以及对文化表达的宪法保障与政治包容性密切相关，这一点不足为奇——尽管这些国家在这几个民主政治的构成方面所取得的进步不等，而且整体上进度缓慢。

尽管这些国家正式承认了公民和政治权力是宪法赋予的权利，但实施水平还是普遍低下，甚至可以说非常糟糕。不过，在很多非洲国家，民主的某些方面，比如合理的选举标准、基本民主机构（比如法院和立法机关）的生命力，以及社会参与等，在政治对话中变得越来越重要。

另外，很显然的一点是，在过去几十年里，对于当地“观点”和参与可能影响生活条件的决策的呼声变得越来越强烈。不过，总体上来说，城市居民对于政府治理和管理仍持有尖锐的批评意见。来自内罗毕、伊巴丹、阿布贾和蒙巴萨等不同城市的专家一致认为，当地社团没有协调起来，也没有被赋予权力去有效地提出对于政府机构的要求。²¹他们所持的观点是，政治保障措施，比如获得法律援助，以及相应的市民社团对政治意愿的倡导、新闻自由和人权，很少能像它们所应代表的那样有效，或仅仅是一般性地有效。

阿布贾的一位专家说，“城市被富人和教父的政治所统治”，直指泛滥的政治互惠。²²在伊巴丹，高品质的居民区的主顾是政治阶层，他们能享受到被当地专家称为“民主红利”的特权，如良好的基础设施、就业机会和社会服务。²³另一个专家则发现在内罗毕，“城市领导阶层往往没有促进所有市政管理上的市民参与或者产生问责体制”。²⁴



尼日利亚，伊巴丹。不充足的就业阻碍了城市发展。
Ibadan, Nigeria. Inadequate empowerment hinders urban development. ©UN-HABITAT

联合国人类住区规划署的调查显示，这些掌管着城市人口福利的公共管理机构缺乏透明度和问责制。专家对这些管理机构的行为表现定级为“很差”。即使在内罗毕、蒙巴萨和伊巴丹，也没有一个专家说市政官员是负责任的或是“透明的”。他们说腐败（定义为缺乏彻底的、定期的、独立的审计和透明的财会系统）是导致失败的原因。调查显示，在乏善可陈的市政府作为背后的其他因素包括，低效率和效益的管理体系，以及较小程度上对贫民尤其不利的差别化对待机制。

在非洲，绝大多数专家一致认同，这些实践上的问题容易形成并加剧，是因为缺乏便捷的获得信息的渠道，而不论可获得什么信息，即使是有限的，都是在新闻媒体上出现的那一套。

薄弱的问责制度和不透明性，使某些个人、组织和公司得以获取巨大的经济收益而不必对社会做出任何回馈。²⁵专家指出，有三个特殊利益团体是城市化政策和相应的政治改革的受益者：政治家、公务员和城市富人——而城市贫民和贫民区居民则被系统地边缘化了，几乎无法从这些政策中受益。

不过，联合国人类住区规划署的调查还是指出了几个比较负责的政府治理的例子。加纳和利比亚大大加强了政府选举中的市民参与，以及言论、集会和新闻自由。²⁶卢旺达在“强化地方政府结构，为后冲突恢复战略铺路”方面做出了改进。²⁷就个别城市而言，德班和约翰内斯堡值得关注，它们采用了创新的政府管理机制，便于参与方法的实施。

在德班大都市政府，有一个富有效率的一体化的治理体系，包括一个执行市长、下属议会和行政区。“沟通城市思想”是一个先锋项目，它针对居住区的差异问题，旨在把整个行政区域内的不同社区联结起来。德班和约

翰内斯堡都大幅推进了市政预算和问责制度方面的民众参与。约翰内斯堡被参与联合国人类住区规划署调研的专家们评为在这一方面最有成效的非洲城市。这个地区第一的优势与其他地区相比是相对较弱的，不过，如果约翰内斯堡能够采用它所提出的“城市问责制度项目”的话，就能较容易地达到更多的市政管理指标，这些指标将不仅是受益预算和开支方面的，还会涉及城市在推进民主和言论自由上所取得的看得见的成果。同时，约翰内斯堡市政府已把一项年度“满意调查”付诸实施，能让住户和商业团体对城市交流效能、行政区的作为以及基于社区的规划进行评估。尽管调查得出的“满意度指数”在过去两年内有轻微下滑，但该市政府仍然继续收集数据并发布结果。

拉丁美洲：多党选举、言论和新闻自由有利于政治包容

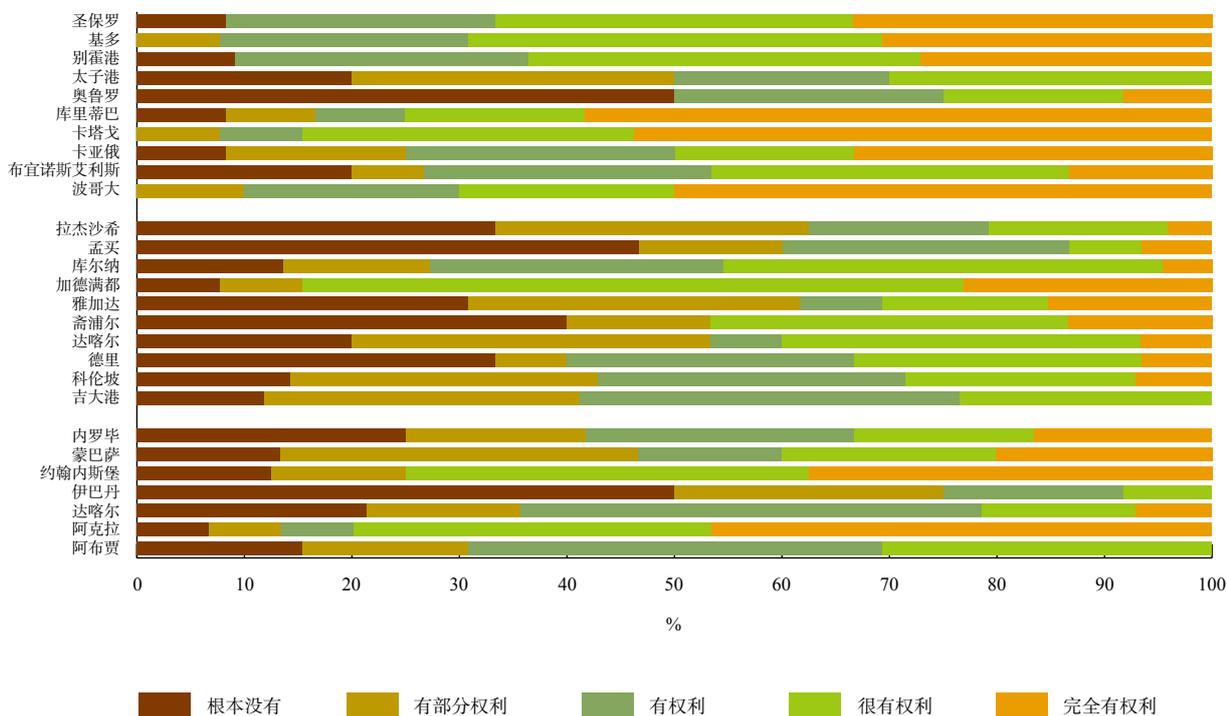
Latin America: Multiparty elections, free press and expression favour political inclusion

对10个拉丁美洲和加勒比地区城市进行的调研发现，言论和新闻自由，以及多党选举，十分自然地与政治包容性相关联。国家宪法所保障的公民和政治权利，在行使过程中一般不会受到法律限制。然而，贫困和排斥仍然是制约某些群体的因素，从而使公民和政治自由对于他们而言更具有象征意义而无实际效果。²⁸确实，此次调查所涵盖的拉丁美洲和加勒比城市中，即使不是全部，大多数也都还在与各种形式的歧视做斗争，而隐藏在平等现象背后的因素还是和从前一样具有挑战性。

政治包容性和民主治理应齐头并进。不过，在实践中，任何关注弱势和被排斥群体的政策和行为，在很大程度上都依赖市民社团组织在政治中的参与，尤其是他

图3.2.1 对政治包容性的认知：有效行使自由表达政治观点的权利——27个城市

FIGURE 3.2.1: PERCEPTIONS OF POLITICAL INCLUSIVENESS: EFFECTIVE RIGHT TO VOICE POLITICAL OPINIONS FREELY-27 CITIES



资料来源：联合国人类住区规划署，城市监测处，政策分析，2009。
Source: UN-HABITAT, City Monitoring Branch, Policy analysis 2009.

们在为这些群体的权利进行号召、维护和斗争时的自主程度。然而，联合国人类住区规划署的政策分析显示，大多数被调研的拉丁美洲和加勒比城市并没有为民主治理或问责制度设立清晰或可靠的程序。

在社会参与和问责制上，除了波哥大、库里蒂巴和基多这三个城市在社会参与方面的评级相对较高，专家对于其他7个城市的表现持批判的观点。他们发现，由于缺乏足够的财政资源和有资质的员工，这些城市的政府治理普遍没有效率。

在调查的10个拉丁美洲和加勒比地区城市中，有一个事实很明显，即据当地专家说，在大多数这些城市中，有两个具体的社会团体受到政府的保护，并过度地从城市化中受益：富人（地产商和建筑公司、开发商和土地投机商）和公务员。当然，也有例外的，比如在基多、波托维耶霍和卡塔戈，用一位来自基多的专家的话来说，“这些地方的国家和地方政府的行动是有益于整个社会的，并且近年来，它们已确保这些好处能惠及穷人。然而，在实践中，这样的成果并不多见，也不令人乐观，这是因为在运营城市项目和实施改革过程中出现的缺陷和目标偏离”。²⁹

自由结社和言论自由是宪法赋予的公民权利，但受访者中只有很少一部分人进行过有效的社会参与。大多

数人认为这种社会参与的缺乏，是由于公民认为他们没有处在可以改变或影响决策的位置上。另外，目前低参与度的背后被人熟知的决定因素还与决策者有关：缺少关注度的法案和政治意愿的缺乏。

国家统计局在2008年做的一项关于政治文化的调查显示，在波哥大，公众对政治和市政事务的低参与度背后的原因主要是没有时间和缺少信息，其次是对政府机构的不信任。³⁰在低社会参与度背后更进一步的原因也可能包括传统政党所起的作用正在下降和负责选举的机构的弱合法性。

然而，尽管具有这些普遍的缺陷，拉丁美洲和加勒比地区的许多城市和国家政治进程看起来还是很鼓舞人心的，因为它正迎来一个更积极的政治和体制环境。例如，市政官员和政治家对于非正式社区的情况已经有了更深的认识，也更致力于改善这些情况，如地区趋势调查显示的那样，在这些地区有超过3200万人不再被认为是“贫民区居民”（见1.3章）。

如制度强化、参与式预算和其他参与程序等领域也在发生着积极的变化，同时公共资金投入、健全行政程序和加强问责制等方面的效率也在提升。许多城市已经建立了新的社会组织与地方政府和国家政府之间的横向协作平台。公民权和人权在城市生活中越来越受到关

注。圣保罗的一个专家评价道，“支持和保障权利的可执行性的社会运动和组织认为，所谈论的‘权利’实际上指的是城市权利”。³¹

在市政管理和政治参与方面，拉丁美洲和加勒比地区在上述方面积极发展的同时，向世界提供了一些最佳实践案例。

库里提巴通过“公民的街道”计划，发展了市民参与的新形式。在这些地区，居民集体努力建言献策以改善市政公共服务的提供。在奥鲁洛，一个新的“对话法”支持政治参与和包容所有市民。在太子港，饮水供应和公共卫生部门已经从法律上进行了改革，公民可以通过名曰“地方水务委员会”的网站参与这方面事务的网络管理。在基多，城市权威机构已经建立起一个自治委员会来打击市政管理中的腐败。在波托维耶霍，贫民区居民的风险统一管理是一个主要的项目。在圣保罗，市政管理中参与式民主和参与式预算正在变得不可或缺，巴西和拉美的其他城市也是一样。

总之，这些最佳实践案例表明了政治包容、民主治理以及公民权利和政治权利的充分行使之间的紧密关系。

促进文化表达关乎政治包容

Promoting cultural expression matters for political inclusion

联合国人类住区规划署的调查发现，当地方政府正式地（即通过法律）推动文化表达时，他们也就对政治包容作出了贡献。在调查结果的背后，可能就是那些使非洲和拉丁美洲城市独具特色的社会和种族多样性。调查证实，许多市政新举措通过专门的事件和设施，包括展示会、展览和研讨会等来促进文化包容。如果不这样做，这些地方不可能获得这类事件和设施。

如前面所提到的，波哥大在这方面已经制定了本城市的“文化权利宣言”，力求强化各阶层人民在文化表达上的平等机会，而这也作为推进文化的多样性，并让城市的文化财富和遗产获得更公平待遇的更广泛范围努力的一部分。

小额信贷通过知识和网络促进政治包容

Micro-credit promotes political inclusion through knowledge and networking

联合国人类住区规划署的调查揭示了拉丁美洲和加勒比地区小额信贷与政治包容之间具有一种积极、显著但稍显间接的联系。

这种涉及人力资本的因果联系是这样起作用的：除了调动穷人的生产能力之外，小额贷款也在其他经济代理人之间架起联系，他们通过网络传播当地文化知识，并且促成了对他们之间同盟关系的认同，如同社会、经济和政治的利益攸关者之间的相互影响一样。基多政府通过一个被称为AGRUPAR（为城市农业参与者服务）的专门机构支持小额信贷。该机构致力于推动社区都市农业以及其他形式的非传统商业业务，并在此过程中给每位受益人提供官方认可的凭证。圣保罗政府在自有企业之下也提供小额贷款以支持项目，“互助信贷项目”成功地为穷人获得贷款提供了方便。

文化可成为社会、经济和政治包容的一种渠道

Using culture as a tool for social, economic and political inclusion

不同的社会群体具有不同的文化背景和表达方式，包括种族、语言、宗教、历史渊源、价值观和信仰等等。一个文化包容的城市在促进它们的社会融合时是赞同多元化的。

在发展中国家的大多数城市，认可和促进文化包容已在城市的、基本的和国家层面的法律体系里得以牢固确立。联合国教科文组织也在《世界文化报告（2000）》中陈述道：“文化多样性是我们当前世界的一个可描述特征，一个出发点。正如人类适应和改造他们生活环境的能力所显示的那样，多元化促进创造力。然而，身处当代的发展中国家，多样化和创造力却被囚禁在了不平等和不公正之中。”³²

事实上，联合国人类住区规划署政策分析的另一项发现是，在各不相同的城市里，如布宜诺斯艾利斯、太子港、吉大港、阿布贾和蒙巴萨等，文化的多样性和包容性却面临着相似的挑战。在发展中国家，文化设施在贫民区和低收入城市地区非常稀少（如果有的话），并且使用不足或破旧不堪，不能满足当地的需求。相比而言，大多数文化设施位于更富有的邻里社区。这无须惊讶，既然他们日复一日地为家园稳定、生计和其他生活必需品而挣扎，也就没有心思去参加社会活动，发挥他们的文化潜能。然而，设施的分配不公仅仅是文化排斥的一个方面。文化排斥的另一方面与不能平等地获取技术和信息有关，这进一步削弱了穷人利用现代文化和其他机会获得自我发展的能力。在联合国人类住区规划署调查的许多城市中，文化活动对于那些没有足够购买力的人是有限制的，甚至是那些由公共机构补贴的文化活动。另一方面，流行和非主流艺术，音乐和文化活动常



孟加拉国，达卡。比哈尔妇女（讲乌尔都语）和她的儿子。孟加拉族的统治地位阻碍了少数民族行使文化权利。
Dhaka, Bangladesh. Bihari (Urdu speaking) woman and son. Bengali dominance hinders minorities' cultural rights. ©David Swanson/IRIN

常被市政当局要么边缘化，要么根本就没有进行推动或资助。

文化包容涉及动态的参与过程

Cultural inclusiveness involves a dynamic process of engagement

联合国人类住区规划署的调查显示，在被调查的大多数城市中，最广为使用的少数民族语言并没有被使用在官方事件、文件签署或信息公告上。不过，必须要承认的是，各个城市也实现了文化权利和表达的一些形式，主要通过以下三个方面：（1）为文化活动提供专门的共享空间，（2）推广多文化项目，（3）保护和纪念作为建筑遗产一部分的特殊的纪念碑和建筑物。

不过，在大多数情况下，这种文化表达和文化遗产保护是为了强化一种预定的价值观和某些地方或记载的单一、单向的意义，只反映了一个国家或城市的主流民族和统治集团的历史。因此，这一类带有偏见的文化表达对于作为现代城市特征的社会、文化和民族多样性起不到什么作用，很多群体也无法在这样的特殊历史或地方身份中找到自己的投射，这更使他们感到被全面地排斥在外。³³孟加拉国的达卡、吉大港和拉杰沙希就面临这样的情况：孟加拉穆斯林（占人口的绝大多数）和稍微弱一些的孟加拉印度教的文化统治，就阻碍了少数民族

文化权利获得官方认可。³⁴在印度，有些城市尽管有不同的民族，还是取得了一定程度的凝聚力，可是如今“随着那些执意寻求印度教作为该国唯一被认可的身份的群体的崛起，这些城市所做的、以国家宪法来保障多样和互补的民族身份的承诺正面临着严峻的挑战”。³⁵

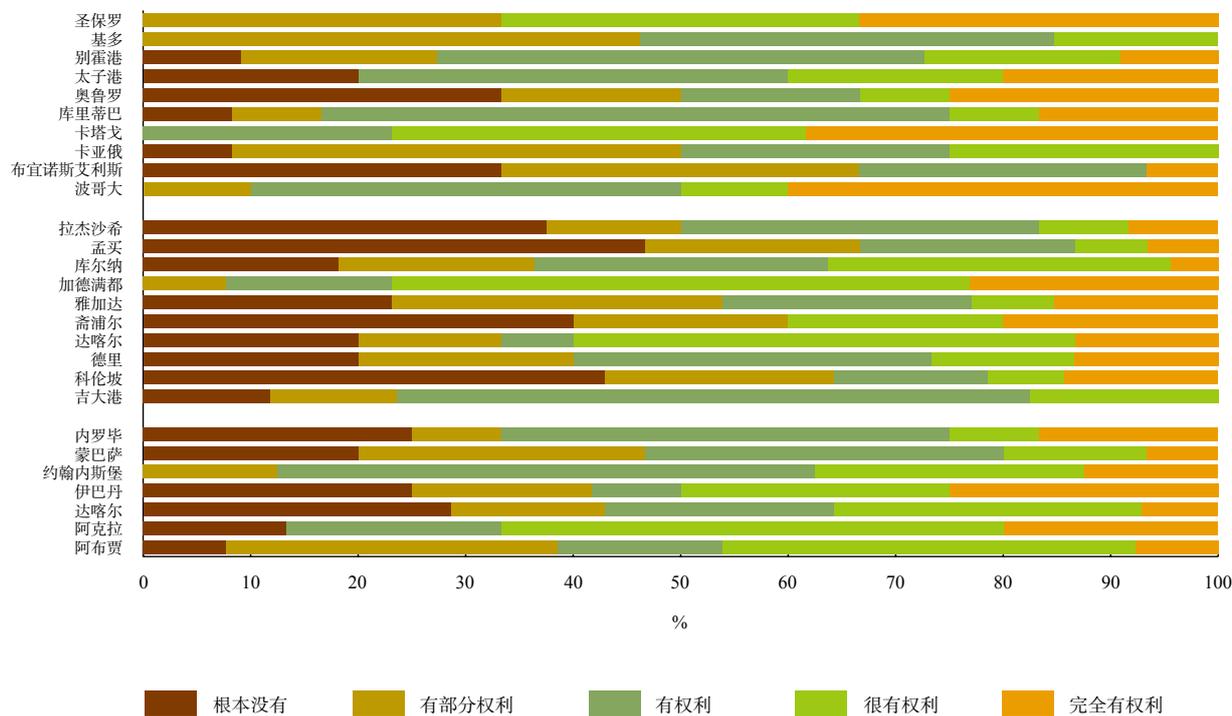
言论自由与文化包容的关系异常密切

Freedom of expression is strongly linked with cultural inclusion

无须惊讶的是，无论在非洲、亚洲或拉丁美洲和加勒比地区，那些在表达自己的文化身份或获得文化融合的机会方面，感到自己被系统地排斥在外的群体都是相同的——即残疾人、老人、小孩，有时还包括未受教育者或外国移民。不过，多少令人惊奇的是，在所有这些地区里，贫民区居民在被排斥的群体中都位列第三。当地专家们对此的评论是很明确的：

- “一个经济上非常贫困的人往往在社会和文化方面也很窘困”（基多）。³⁶
- “总体而言，少数民族和普通贫民及无权无势的人一样，属于同一类人”（达卡）。³⁷
- “文化包容与一个社会的经济富裕程度相关，既然穷人从经济上被排斥在外，那么他们所能享受的社会、政

图3.2.2 对文化包容性的认知：有效行使使用所有社会和文化设施及场所的权利——27个城市
 FIGURE 3.2.2: PERCEPTIONS OF CULTURAL INCLUSIVENESS: EFFECTIVE RIGHT TO ALL SOCIAL AND CULTURAL FACILITIES AND VENUES-27 CITIES



资料来源：联合国人类住区规划署，城市监测处，政策分析，2009。
 Source: UN-HABITAT, City Monitoring Branch, Policy analysis 2009.

治和文化包容度也会很低”（拉杰沙希）。³⁸

这些发现使我们更容易理解，为什么不仅在亚洲，而且在包括非洲在内的被调研城市中，受访者都认为言论自由与文化包容性的推广密切相关。这些调查结果还引出了一个值得注意的重要问题：在亚洲和非洲城市中，贫困是文化参与最严重的阻碍，然而却极少有机构有能力改变这一状况。与此相对，在被调研的拉丁美洲和加勒比地区城市中，文化包容性与推进公平就业、财政激励、小额信贷的法律，以及政府对文化的正式推动等积极相关。

地域上历史沿袭下来的固有不平等影响城市的文化包容

Historically entrenched inequalities in regions affect cultural inclusion in cities

本次调查中的亚洲城市，以及一小部分的拉丁美洲城市所在的国家都有着统治性的文化，而少数民族则处于边缘化状态。这就是为什么在亚洲城市中，言论自由和市政层面上的对文化表达的推广与文化包容性有非常紧密的联系。这个现象指向了地域上历史沿袭下来的不

平等，以及这种不平等历经几代的持续。不过，在拉丁美洲，主流文化的主宰地位被两种因素削弱：一些是普遍的因素，即代表着政府确实认真尝试均衡文化的经济激励措施；另一些是更为具体的、有地方特色的因素，比如进一步强化能代表被调研的拉丁美洲城市特色的参与方式。

那些成功缓解了文化排斥现象的城市和国家很清楚地表明，这一进步需要多方面的响应。它们要结合对于教育、法庭程序和其他公共和私人服务的有效获取途径，比如文化、体育和娱乐活动及设施。³⁹

城市应该鼓励任何能够增强多元和互补身份的措施，以减少在这样一个多文化、多语言、多种族的社会中的社会群体之间的两极化。⁴⁰要做到对文化多样性的认同，必须有效利用那些对多种形式的积极参与与有益处的场所和环境，使之适应不同人群独特的、具体的、多样的社会、文化和组织形式。

对文化多样性的认同对于市民权利的建设至关重要，而后者也将促进社会习俗、态度和实践的转变，以形成强化的民主文化。这种大范围的努力必须被置于一种提纲挈领的综合性原则之下，即对他人权利的尊重，尤其包括存异的权利、团结的权利和被社会包容的

权利。

正如大多数受访专家所认同的，最佳的实践往往来自国家和地区政府之间的紧密合作。比如，在奥鲁罗，新的《国家宪法》（2009）承认了所有玻利维亚人口的政治权利，包括原住民在政治、经济、社会和文化领域保持自治、风俗和传统的权利。

另一些案例中，增强文化权利和文化表达的方案是由地方政府自己发起的。比如在20世纪90年代的波哥大，市长把文化看作建设市民权利的基石。如前文所述，尽管处于该国的文化、社会或民族背景之下，波哥大的文化权利宣言还是促进了文化自由、多元化价值观和个人自主。

在约翰内斯堡，文化包容性被突出体现在1996年的《权利草案》中，也如上文所述，这份草案正式赋予居民使用自己的语言和自主选择参加文化生活的权利。在德班的《2008~2009年整合发展规划》下，市政当局承认并支持文化多样性，为其居民（在体育、休闲、艺术、文化和遗产方面）提供所需要的个人发展、社区团结和经济优势上的机遇。

其他城市也通过正式宣言以外的其他具体方式推进文化平等。在库里提巴，市政政策强化了城市规划和环境的作用，提供能把环境保护、卫生、体育、休闲、社会和文化生活等作用结合起来的绿地、公园和森林。圣保罗开放了超过40个“统一教育中心”，为贫困地区提供了亟须的文化活动场地。基多的最佳实践包括对公共场地的保护、对有重大文化意义的场地和建筑物的保护，以供所有人享用。

专栏3.2.2 城市平等的四方面是怎样相互联系的

BOX 3.2.2: HOW THE FOUR DIMENSIONS OF URBAN EQUALITY ARE INTER-LINKED

2009年联合国人类住区规划署关于包容性城市的政策分析提出，城市包容性的四个方面，每个都与一套清晰可辨的，或者说多样的因素相关联，而政府当局可以同时调动这些因素以弥合城市分化。

经济包容性与下列方面成正比关系（按递减顺序）：
（1）政府所有层面之间的协作与规划；（2）通过有组织的市民团体推进政治意愿、自由表达和其他人权；（3）政府创造的就业；（4）为企业和政府提供财政激励，也为总体商业环境提供合同和法律上的确定；（5）新闻自由和多党选举。

社会包容性与下列方面成正比关系：（1）政府所有层面之间的协作与规划，（2）推进政治意愿、言论自由和其他人权，（3）制定新法律来推进正式工作岗位的公平提供，（4）通过法律来实现的权利和新闻自由，（5）多党派选举，（6）推进文化表述自由的市政法规。

政治包容性与下列方面成正比关系：（1）言论自由和新闻自由，（2）多党派选举，（3）立法保障文化表述，（4）小额贷款。

文化包容性与下列方面成正比关系：（1）言论自由，（2）推进文化表述的市政法规，（3）能促进公平的就业机会的法律，（4）政府财政激励，（5）小额贷款。

资料来源：联合国人类住区规划署包容性城市的政策分析，2009。
Source: UN-HABITAT Policy Analysis on the Inclusive City, 2009.

本章注释

- 1 Agbola, 2009b
- 2 X ueyong, n.d.
- 3 UN-HABITAT, 2008.
- 4 This change is largely only for those categories of people who have been in a position to capitalize on the economic opportunities.
- 5 Refer to Inglehart, 1997.
- 6 Refer for instance to National Intelligence Council, 2004
- 7 Awuor-Hayangah, 2009b.
- 8 Olatubara, Omirin & Kasim, 2009.
- 9 Awuor-Hayangah, 2009b.
- 10 UN-HABITAT, 2003, p. 154.
- 11 UN-HABITAT, 2003, p. 154.
- 12 Taher & Islam Nazem, 2009.
- 13 Albritton & Bureekul, 2002.
- 14 Nagorik Uddyog & the International Dalit Solidarity Network, 2009.
- 15 ECLAC & ILO, 2009.
- 16 V á scone, 2009.
- 17 UNDP, 2009.
- 18 Mathon, 2009.
- 19 Montezuma, 2009.
- 20 UNESCO, 2008.
- 21 Agbola, 2009b.
- 22 Agbola, 2009a.
- 23 Olatubara, C. O., Omirin O. J., Kasim, 2009.
- 24 Agevi (2009).
- 25 Investopedia, n.d.
- 26 World Bank, 2008.
- 27 United Nations, 2008.
- 28 Montezuma, 2009.
- 29 V á scone, 2009.
- 30 Departamento Administrativo Nacional de Estadística, 2008.
- 31 Marx & Nobile, 2009.
- 32 UNESCO, 2000.
- 33 UN-HABITAT, 2008.
- 34 Taher & Islam Nazem, 2009; Taher & Chowdhury, 2009; Taher & Islam, 2009.
- 35 UNDP, 2004.
- 36 V á scone, 2009.
- 37 Taher & Islam Nazem, 2009.
- 38 Taher & Islam, 2009.
- 39 Malloy & Gazzola, 2006.
- 40 UNDP, 2004.



©Silvia Arantes/Shutterstock

3.3

包容性城市五步走 The Five Steps to an Inclusive City

使权利有效 Making rights effective

一个城市的居民可以从各个不同方面定义和亲身感受城市的包容性。不过，正如本报告所述，包容性城市还是有一些共同的基本特征的，它们在不同的环境下以不同的形式体现出来。任何一个包容的城市都会为其所有居民提供机遇和支持性机制，使他们充分发挥潜能，公平获得“城市优势”。¹如本报告第二部分所述，这一“优势”包括所有基本和安康的生活环境的各个方面，比如住房、交通、教育、娱乐、交流、文化、宗教、就业、司法等等。这些益处也延伸到城市或社区生活的较为不实际的方面，比如归属感、身份和地位的认同。在一个包容的城市中，居民会觉得自己在决策中起到重要作用，包括从政治问题到更为平凡的日常琐事的决策。积极的参与能保障所有居民都在城市发展的利益中分得一杯羹。人际关系、市民和公民权利的概念都是与城市包容性不可分割的。

权利：从纸上谈兵到成为现实

Rights: From paper to reality

参与联合国人类住区规划署2009年包容性城市政策分析的地方专家们一致认为，如果城市当局想要加强他们城市的包容性，就必须高瞻远瞩，不能只看到宪法或国家法律，以及敷衍了事的一系列相关的权利和义务。市政当局还必须制定能使声明的权利变为现实的具体的条件。正如一位基多的专家明确提出的，“必须把城市从纸面转移到现实中来”。²话虽如此，然而政策分析显示，不仅这些被声明的权力的含义和范围模糊不清，而且对于如何逐日将它们付诸现实，仍然是相当不明确的事。

如3.2章所述，将权利转变为经济、社会、政治和文

现状速览 Quick Facts

1. 包容性城市的益处可以延伸到城市和社区生活中较为不实际的方面，比如归属感、身份和地位认同。人际关系、市民和公民权利的概念与城市的包容性是不可分割的。
2. 被宪法或国家法律认可的权利大部分仍停留在理论阶段，这正需要城市当局在中央和地方政府的支持下将之付诸实践，文化和政治权利尤其如此。
3. 目前，机制被认为在促进可持续发展和减少贫困与不平等方面起着中心作用。现行的法规和制度往往被认为偏向于有权有钱者。
4. 信息技术将市政当局和社区之间的联系从单向变为双向的过程，可简化流程，增加透明度。

化包容性上的切实改进，要从意识到包容性四个方面的相互联系开始。当城市当局把包容性的所有方面都融合到政策中时，他们就会在弥合城市分化方面取得巨大的进步。如果城市能同时加强包容性的各个方面，使它们在城市治理、规划、管理和实施的方方面面体现出同等的重要性，那么效果就会更佳。然而，城市如何才能使多维度的包容性成为切实可感的现实呢？成功的要素是什么？能触发改变的步骤和催化剂又是什么呢？

根据联合国人类住区规划署调查的反馈，这最后一个章节将提出一系列切实可行的步骤和有效的方法，供各市政当局在弥合城市分化的努力中参考。

包容性城市五步走

Five steps to an inclusive city

联合国人类住区规划署的政策分析提出了包容性城市需走过的五个主要步骤：

1. 评估过去，衡量进展；
2. 根据需要建立新的、更有效的机制或强化原有机制；
3. 在各级政府之间建立新的联系和联盟；
4. 制定持久的、综合的构想以促进包容性；
5. 确保公平的机遇再分配。

另一些额外因素也需要被考虑，它们的性质根据城市的不同而不同。考虑到包容性的多个方面，地方市政当局和中央政府之间的有效协作将会在这个尝试过程中起到关键作用。

评估过去，衡量进展

Assessing the past and measuring progress

城市空间的魅力和挑战在于，没有两个城市是相似的。每个城市有自己的历史、经济、政治、社会动力和文化风格，最为重要的是，还有着不同的人类潜质。对于任何一个致力于提升包容性的市政当局来说，意识到所有以上这些是如何在一个特定的城市中慢慢地作用到一起的，是非常关键的一步。这种综合性的评估将会决定后面的四步将会涉及哪些内容，并能决定它们在机制强化、政府各级协作、构想的建立和规划与机遇的分配方面，对于不同的利益相关者又有什么样的要求。这种评估也为衡量政策和实践提供了一个标准，使市政当局能够监控进程和评估业绩。



应对政策 Policy Points

1. 市政当局履行自己义务的方式，和他们所取得成就的本质一样重要。
2. 消除城市分化需要四个步骤：新的或经过强化的、更有效率的机制；政府三个层面之间新的联系和联盟；关于提升包容性的持续的、综合性的构想；确保公平的机遇再分配。
3. 一个城市的“构想”并非虚构。它基于对现有资产和竞争优势的客观评估，它建立在这个潜能之上，以使未来机遇为实现整个社会的抱负而服务。
4. 使贫民和边缘群体融入主流的城市生活中，需要五个契机：改善的生活质量、对人力资本构建的投资、持久的经济机遇、增强的政治包容和文化包容。
5. 与健康或教育条件相联系的现金转移越来越被认为是在短期内增加收入和在长期内提高能力的最好办法。



约翰内斯堡。南非的经济之都提供了中央和城市政府之间合理协作的最佳实例。

Johannesburg. South Africa's economic capital provides a particularly good instance of proper coordination between central and municipal government. ©MikeE/Shutterstock

面对过去，是个艰难而必要的过程。正如本报告通篇所强调的，排斥主义是随着时间的推移而逐渐建立，并成为永久现象的。城市不是在一夜之间分化的。它们是几代人的竞争发展的产物，往往是为了土地、人力和资本、政治权利和身份，以及为了基本的人的尊严而进行的激烈的竞争。比如，1988年巴西军事独裁的终结使民主在其国家和地方范围内得到了发展。“城市权利”成为国家层面上的更为广阔的机遇的市政表述（见3.1章）。不过，此后，将需要许多年、历经几届国家和城市的领导人，才能真正开始处理排斥主义的根源问题，并需要几十年，才能使政策和公共资本投资与宪法特权一致起来。

若要使变革有实际而坚定的方向，并准确地预期改革中的政治、社会、机制和经济上的要求，那么，了解城市的演变过程是一个非常关键的前提。而这个了解的过程也同样关键。一份城市的现状分析，正如城市所要达到的目标一样，也应该是包容性的，即应涉及市政当局、商业、公共事业、金融业、社会运动、微观经济体制、私人开发商、投资商和任何相关的中央政府部门。不同的地方利益相关者带来各自明确的视点和一系列的利益关注点。正因

为他们在分析城市是如何形成的方面提供了帮助，他们也会对城市的未来发展怀有更高的责任感。

包容性分析的理想副产品是一个有着合理的基数条件的监控框架。除了人口和健康指数以外，这个框架还能体现市政机构的目前状况和未来潜能。由于城市分化的弥合面临着复杂的挑战，需要长期的解决方案，因此，很重要的一点是，任何业绩指数都应该能衡量包容性的所有方面，包括期望的结果和能达到这种结果的过程。

更有效、更强大的机制 More effective, stronger institutions

参与联合国人类住区规划署城市政策分析的发展中国家和地区的专家们，大多认为现存的法规和机制是富人和有权者的创造物，往往只迎合他们的利益而很少顾及及其他社会群体，特别是贫民。不过，并不是所有参与分析的专家都持这种负面观点；有些人指出了一种新的发展模式，这种模式把机制作为促进可持续发展和减少贫困和不平等的各种努力的核心——并在此过程中实现

机制特有的道德杠杆作用和它们的社会变革力量。

如今，成功城市所提供的证据显示，市政当局履行各自职责的方式和他们所取得的成绩的本质一样重要。³包容的城市是对其城市体制、结构和机制的深度审视。除提高与发展相关机构的绩效以外，这些城市还期望改进方法和过程，为真正的机制改革铺平道路。联合国人类住区规划署的政策分析指出了在市政评估和调适方面的几个最佳实践案例。几乎所有被调研的城市都是由某种形式的市政法规和负责实施的行政机构进行治理的，只是在评估和修正市政指令，将治理范围扩大到涉及社会、政治和文化包容性的紧迫问题方面，有些城市做得更为出色。比如，圣保罗在2003年修订了它的市政宪章，将诸如健康、教育、环境、食品保障、老年人需求和社会福利等事项，置于其议程最首要的位置。⁴建立新的机构、强化现存机构，这本身就是一种社会改革进程，它对国家和地方所有权有所要求。在这方面，约翰内斯堡提供了中央和城市政府之间合理协作的特别出色的实例：1996年颁布的全国性的“增长、就业和再分配政策”在地方上的实施，要求公共事业机构的重组，以及开发新的政策框架以发展社会服务，这样才能与中央政府的指令一致。

任何城市的机制变革都要求其市政法规的修正做定期检查，并辅以对机构效率的批评性监控，以确保政策总能与城市变化相适应。亚洲发展银行先前做过一个研究，认为菲律宾的奎松市是城市发展新战略的一个很合适的范例，它具有一个能很好适应社会的法律框架，具有便于地方所属机构变革的潜力。⁵相似地，印度孟加拉邦的政府成立了“变革管理队”，来监管加尔各答市内那些减少贫困、提高生活质量和改善获得基础服务情况的项目的实施情况——这也是一个公认的最佳实践。这个创新之举是加尔各答市政府所做的系统性的努力之一，这些努力旨在开发创新的战略和结构，以更好地实现地方资源管理的责任。⁶

诺贝尔经济学奖获得者约瑟夫·斯蒂列斯（Joseph Stiglitz）提出，若要实现社会经济的发展，政府就必须发挥积极的作用。这就需要强大的机制，以保障体制的效率，以及推进社会价值观共识和新的行动模式形成的必经步骤，有了这两者，一个社会才能很好地运作下去。⁷比如，卢旺达的“挑战自我”项目的重点是全国范围内地方政府的绩效管理，并在这个过程中为社区和地方领导人之间创造一种为了共同目标而协作的氛围。⁸法律和政策需要实施机制。然而，联合国人类住区规划署的政策分

析显示，不少城市（由于机制或组织能力有限，或缺少兴趣和关注）没有能够建立这样的机制，因此，法律和政策也无法达到既定的目标。比如，尽管国家宪法和其他法规可能规定了自由使用权，但文化歧视和社会偏见仍是某一社会群体可享用公共场地和其他设施、却排斥另一些群体的主要原因。在联合国人类住区规划署调查的反馈当中，只有不到25%的人认为，他们城市的机制和组织能力足够应对无所不在的歧视和偏见。考虑到城市人口，这个现象只能使人们对城市体制响应他们需求的能力产生幻灭感，尤其是边缘人群和弱势群体。

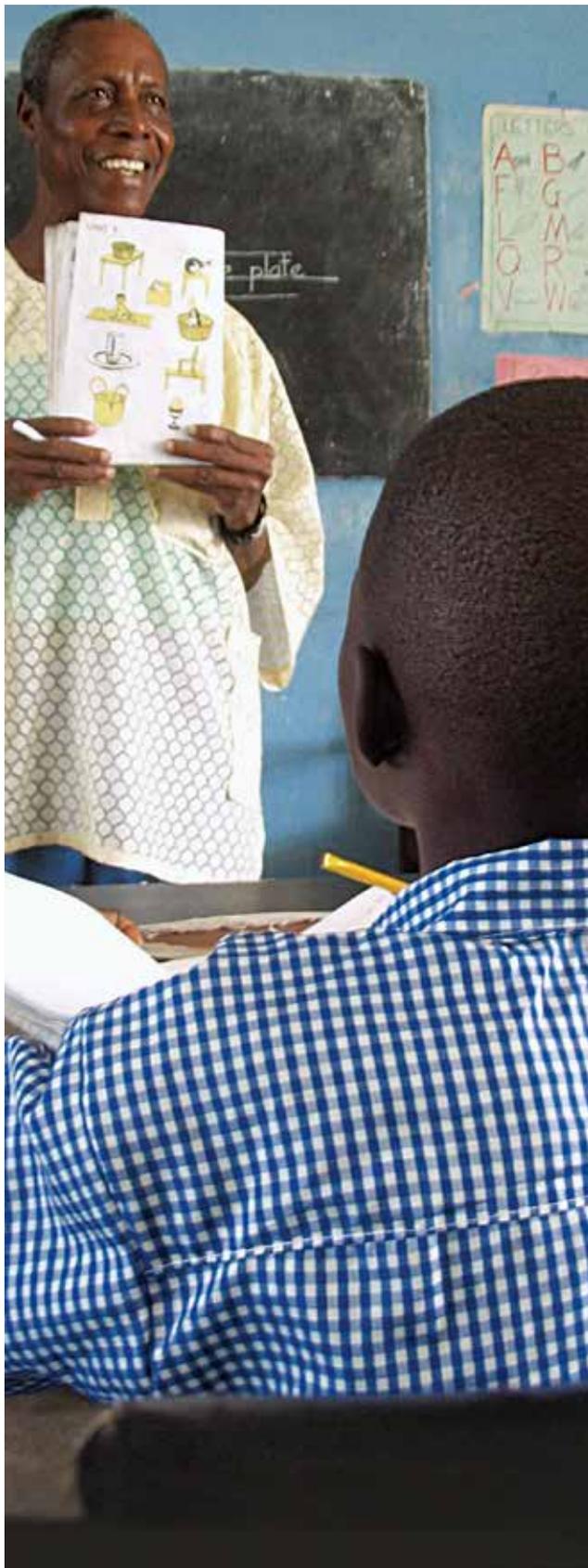
新的机制或渠道

New institutions or new channels

那些积极开展机制变革和改革的城市、国家主要依靠两种策略。其中应用较广的一种涉及建立专门的机构来监督政府在推进公众（无论是有公民身份的大多数人，还是具体的、被排斥的群体）权利和利益上所作的努力。另一种策略是，市政当局建立新的机制渠道，并在现存的机制内将资源分配到具体的事项中。第一种策略方法必然引起新组织和一系列新法规的建立（部或部门），比如为妇女包容性和授权而建立的专门机制。巴西做了一个最为突出的榜样，它成立了一个新的部门，专门关注与该国最主要的非洲裔人口相关的种族问题。⁹第二种策略方法（即在现存的公共机构中建立新的、专门的机制渠道）的例子是澳大利亚，它通过加强公共机构之间的协作，促进了社会包容性，主要致力于更直接地响应无收入家庭和生活在深度贫困中、处于一定程度危险之中的儿童的需求。自2007年开展以来，这项运动把社会包容性的日程融入所有政府部门的相关工作中。¹⁰

有效的机制改革还需要合理的评估指数和标准体系。它们能起到两个互补的作用：作为“学习的驱动力”，以及作为机构、项目和体系能借以不断修正、改进和调整的永久机制。比如，在南非，茨瓦内的市政府成立了一个监管和评估部门。除了检查和修订这个城市的“蓝图”，并监管通往目标和基准的总体进程之外，这个部门还要促进利益相关人的投入力度和事业的透明度。这个部门根据明确的指数，对现有和新建机构的结构、进步和成绩作出评估。这些评估还与一个长期记录进程、便利经验和实践的共享的信息系统结合起来。¹¹

在另一些情况中，信息技术的作用已经超越了单纯的数据处理的改善：它们提供了先进的决策支持体系，强化了机构的能力。比如，圣保罗的社会住房部门在



加纳，阿克拉。为提升教育和社会包容性，该市取消了市立学校所有形式的税赋和学费。
Accra, Ghana. In a bid to promote education and social inclusiveness, the municipality has abolished all forms of levies and school fees in government-run schools. ©Justin Moresco/IRIN

2005年开发了一个专门的信息系统，它除了提供主要的住房指数信息以外，更重要的是，还能起到一系列法规的作用，能够在任何时候自动地指示出每个项目中的哪一方面需要给予重点关注。这样的设定有助于提高机构的效率，也能使相关的社区更好地接受资源调度法则。¹²

在各级政府之间建立新的联系和联盟 Building new relations and alliances across tiers of government

如今，很多国家中，权力下放使次国家政府部门在政策制定和政府开支方面至少在理论上有了足够的自主权力。然而，实际上，下级政府在减少结构性的不平等现象时，似乎仍不能获得它们所需要的足够的人力和财力资源。在另一些国家，地方政府在处理不平等的四个方面中的任何一方面时，都缺少机制自主权、资源和授权。因此，在这两类国家中，市政当局往往只能依赖中央政府的政策、项目和财政或预算举措。

常规联系取得的成果

Routine links for results

有些城市尝试调动生产能量，以开发创新项目和行动，加大力度利用“企业力量”和开发更多资源，使相对优势和地理资源最大化。不过，这种做法不能被过度强化，哪怕是如此具有活力的市政府，若不能把政策和资源与其他各级政府，以及私有和公共产业联合起来，也很难取得什么成绩。阻碍它们成功的症结是，在它们的理解中，地方的创新主要依赖于国家机制和中央财政拨款，尤其是在实施阶段。不过，联合国人类住区规划署政策分析对包容性城市的研究表明，不同层级政府和社会团体之间的有效联系也能够保障地方项目的可持续发展性。这个分析提出了几个创新的实例：内部机制联系常规性地减少了城市不平等。比如，在哥斯达黎加的卡塔戈，公私合作发行的“市政公债”就为地方发展筹集到了亟须的资源。在这个方案中，抵押借款的银行把公债出售给中央政府（而不是个人或机构投资者），然后把收益转移给市政当局，以支持地方公共基础设施的改进。¹³加纳的首都阿克拉，提供了另一个值得关注的范例。由于有中央政府的财政支持，也为了提升教育和社会包容性，该市当局取消了市立学校所有形式的赋税和学费。取而代之的是按人头计算的助学金和免费校车，入学率因此得以提高。¹⁴

联合国人类住区规划署的政策分析举出了这种类型的合作可缩小城市分化的许多其他例子，包括秘鲁和阿根廷。拉丁美洲在这方面很突出，也并不奇怪：这个地区所聚焦的占绝对多数的项目，都涉及了三级政府之间的合作。相对地，被调查的亚洲城市则以占主导地位的国家（与市政相对）规划战略和项目为特征，包括社会、经济和政治平等的提高。在亚洲，中级（州或省）政府有一定程度的自治权，但政策分析发现，当涉及实施阶段时，地方政府的参与度和合作度都相对较弱。在被调查的非洲城市中，除去约翰内斯堡和阿克拉以外，三级政府之间缺少合作似乎是本报告2.2章中所强调的高度不平等的主要决定因素之一。

参与联合国人类住区规划署政策分析的专家总结出，要使一个城市成为包容的城市，三级政府的作用一个都不能少，甚至根据当地情况，还需要第四级——即大都市地区的合作机构。然而，在发展中国家和地区，现实往往与专家的建议不一致，那里的政府合作仍然是零散、薄弱和非正式的。各类机构长期缺乏在三级政府之间发展合作的能力，这只能限制它们在同一个城市地区内共同发挥作用的能力。换言之，薄弱的合作通常会导致发展低下和排斥主义的加深。因此，市政当局应义不容辞地发挥自己的“企业家能力”（即主动性和活力的结合），使自己从中级和中央政府那里获取所需要的认可。这样的认可会带来地区和国家发展战略上的更高的参与度，为将来日常的合作铺平道路，使市政当局在更有效率和更可持续地应对城市分化问题时，处于有利地位。

弥合政治鸿沟：分享与合作

Bridging the political gaps: Share and collaborate

经验表明，成功合作的根源是，为了共同利益而分享诸如人员、技术、资金、信息和知识等资源的机制和管理能力。这种能力，来源于政府当局之间经常性的对话和互动。民主社会中尤其如此，尽管它们处在政治存有差异，执政党、理念和政策转换的背景下，不断地面对无穷尽的关系破裂、谈判和联盟，这已经是三级政府之间日常联系的特征了。

波哥大是一个巧妙的例子，那里有效的合作防止了政治起落对以包容性为本质的革新产生影响。该城的革新项目和政策涉及广泛、综合的健康护理项目，包括“家庭中的健康”和“学校内的健康”等计划，并且由中央财政资助。这个项目在充分考虑当地条件的前提下，使健康护理服务得以普及。“没有饥饿的波哥大”是另一个

把地方政府和国家政府交缠在一起的革新项目，它用中央政府的资助为当地儿童提供免费食物。¹⁵

成功的城市带来的另一经验是，治理不平等现象，需要强调对地方需求和环境十分敏感的干预措施的作用。中央政府的政策必须把这些特殊的条件充分考虑进去，同时要提供可复制实施的，并能被扩大到全国范围的解决方案。在不少情况中，地方和中央政府的双向合作引起了功能和能力的扩展，传统上仅限于地方政府的功能和能力（基础设施、城市交通、公共空间管理）开始涵盖更为复杂的领域（资源管理、资本投资、理财和其他生产功能）。在某些情况中，政府当局控制着对健康服务、住房和教育的分配和规范。诚然，在发展中国家和地区的城市中，这样的变革是处于非常不同的强度的。¹⁶

调整国家指令

Adjusting national mandates

作为地方与中央双向合作过程的一部分，中央政府也在调整自己的指令和职责——发展宏观经济和工业政策、实行全国性的改革、决定资源的地区选择和分配、调动公共和私有投资、监管和监督各种决定的实施情况。这些新的格局为开发多种形式的合作和协同提供了机遇，能不断地测试新的方法和方案。

这种情况下，政治表述和团体组织的自由就可发挥关键作用，在政府间合作的改善带来高效率的基础上，它们还要保障问责制和透明度。问责制也能推动机构和相关利益人在国家和中级层面上开展以权利为基础的政策合作，它也有助于调动资源和支持。这里有两种途径：问责制的保障可以通过机制化的渠道，或通过社会参与运动来达成。后一种情况的一个好例子是圣保罗的“活力中心论坛”，它的作用是转达居民想要居住在城市中心的要求，这也是一个更为广大的、反对排斥性的城市更新计划中，提倡民主和包容性运动的一部分。

展示一个可持续的构想，促进包容性 Demonstrating a sustained vision to promote inclusiveness

城市需要一个明晰的对于未来的“构想”——一个长期的规划——结合了创造力、现实和抱负，同时也能提供战略规划框架。城市未来的建构始于现在，这个未来只能由当下和未来几代人来共享。这就是为什么市政当局必须处理如今的城市分化背后的主要因素——社会

不平等、穷困和排斥。市政当局还必须考虑到为社区建立当下和未来机遇的要素，包括竞争力、经济发展、良好的管理和可持续性。¹⁷

城市的“构想”建立在其独特的身份、相对优势和地理资源的基础上，也以对历史和文化维度的定义为基础。城市构想投射到未来的，并不仅仅是一个城市的功能、结构和形式，还包括了整个社会的梦想和抱负。¹⁸基于这个原因，任何一种城市“构想”都应该总是由相关环境驱动的，它的发展需要所有社会成员的参与。

然而，有太多的发展中城市缺少长期的构想和城市发展规划。过时的总体规划越来越与今天的现实相悖。有些城市所开发的新规划来源于不切实际的构想；另有很多城市并不缺乏好的规划或想法，但缺少明晰的策略和实施所需要的资源，这使它们在成本和资金方面陷入窘境。

这些不同欠缺的现实意义是相同的：现今，在大多数城市中，城市规划实践似乎脱离了任何一种长期的城市构想。很多城市居民搞不清楚，如今谁才是城市规划的负责人：公众、开发商还是政客？这种疑虑伴随着这样一个观念而来，即很多重大决策不是由任何长期的社区规划来指引的（见专栏3.3.1），而是屈从于个别的利益相关人所施加的当前压力¹⁹。甚至在城市规划已经被设计好，市政当局应通过参与机制实施它们的情况下，也有这样的现象产生。

有一个普遍的观点认为，实施并不依靠市民的参与，而是依赖于某些既定的利益，防止期望的利益流向贫困的社区。²⁰达卡新开发的“细节化地区规划”正是一个佐证：这个高度排斥性的方案，把34%可用空间分配给440万生活在达卡外围的中高收入人口，而只将0.3%的空间分配给450万低收入居民。²¹

不过，在另一些城市，“构想”包含了充分的以社会包容为宗旨的规划。阿布贾总体规划（见3.1章）正是这样的情况，如果实施得好，它是有潜力促进包容和减少不平等的。不过，正如这个尼日利亚首都的一位专家所言：“规划本身没有问题，只是实现这个阿布贾梦想的过程并不具有社会、政治和经济上的包容性。”²²其他地区的专家也认同这个说法，比如，斋浦尔的专家认为：“并不是总体规划有错，错在实施的过程。”²³

共同推进构想

Evolving a vision, together

联合国人类住区规划署政策分析的调查单元所收集的评论和其他经验表明，只有城市构想反映所有居民的

共同梦想是不够的。其实施过程也应该呈现集体的特征，因为任何通往更包容的城市的步骤都是一个集体的努力。这就必然要求各级政府和市民团体（商业、贸易联盟、社区群体和公民）之间的合作，这种合作应能防止某些利益团体控制整个过程，并独断“什么才是对城市最好的”问题。如3.2章所指出的（几乎一半的受访者持这个观点），问题是，居民对于参与建构城市未来的政治程序没有真正的兴趣，这也是他们对目前的参与方式不满的直接体现，他们认为目前的参与方式是有偏见或无效率的。

考虑到构成城市构想的高度复杂性和抽象度，明智的做法是从一个初步的总体规划着手，其他各利益相关人士可在此基础上进行建构。正如斯蒂列斯所评论的：“发展策略是一份活档案。它应该详尽阐释城市构想应如何被创建、修订和采用，说明参与的程序，如何取得所有权和达成一致观点的方法，细节如何充实。这样的发展策略能在阐述其对未来构想的过程中实现几大功能。”²⁴

一个公开、透明、结合各城市利益相关者的过程，能够更好地处理根深蒂固的排斥问题，以及提出在文化和政治方面都合理的解决方案。构想和规划如此包容性的发展，转而能加强集体所有制的潜力，因为这个被提出的行动计划是得到每个人的赞同的。这种双向的、地方驱动的、集体的过程有着更深远的利益，即开放了一系列切实可行的选择方案，这些选择又能提供更被广泛接受的行动过程。正因如此，对于提案的修正和改动，或根据对于过程和结果的合理评估，重新确定其方向，要提供充分的条件和足够的时间。比如，在3.2章中提到，约翰内斯堡市政府在家庭和商业圈内展开民意调查，监管对行政区委员会和其他市政机构的满意度。²⁵

城市的构想必须是乐观、有雄心抱负的，但同时也必须切合实际。它必须以简明的格式设计，以方便交流。最重要的是，一个城市对于其未来的构想，必须在宗旨和目的上都做到综合和包容。比如，达卡2025总体规划的目标就是“停止对城市空间的无序占用、处理城市交通问题和应对贫民窟的挑战”。²⁶相似的，秘鲁卡亚俄的“土地管理规划”提议在今后15年内通过合理的土地管理，减少社会和空间的两极化。²⁷

任何一个构想，若想脱离过去的惰性，向未来做质的飞跃，就必须具有创新性。²⁸墨尔本制定“2001规划”的根本原因是要将该城转变为“一个全球的商业、工业、智能和文化中心，同时作为一个有活力的城市，保持其

全球的领袖地位。”一个构想也应该有吸引力和重点。里约热内卢通过其“1995规划”旨在“成为生活质量不断提升、社会融合、尊重公众生命、保障文化职业和生活乐趣的大都市”。²⁹科伦坡的“合作规划”展望斯里兰卡的首都成为“亚洲的模范城市，一个充满关爱的、照顾市民利益的组织，通过高效高质的服务，提供安全、健康和富足的生活条件”。³⁰

是构想，而不是虚构

A vision, not a fiction

尽管“构想”以创新和聚焦长期发展为特征，但任何“构想”都必须是切实和可行的。如果不能详细地说明为实现这个构想所要达到的每一个清晰的目标，一个构想听起来只会像一句口号。例如，内罗毕大都市区的“2030构想”就是“成为世界级的大都市，非洲最重要的城市……并创造一个可持续的、世界级的生活和工作环境”。³¹任何“构想”必须是可靠的，它只有包含以下几个因素才能算完整：(a) 可交付的阶段性成果，(b) 检查、监控与市民团体的反馈机制，(c) 根据积累的经验进行反思和修正的能力。

构想并不仅是一个广义的声明，它必须有明晰的方向感：这个城市的目标在何方，以及通往这个目标的关键步骤，从第一步、第二步直到最后一步。从这个意义上说，一个“构想”完全不是一种虚构，而是一项规划、一幅路线图、一个由市政当局（他们是这个构想的领导者、监管人和推动者）及其他政府层面和公民团体（他们是这个过程的主要利益相关人）共同做出的承诺。承诺的力量会转变为上文所列的几个因素的功能：中层和中央各级政府之间的有效协作、“构想”的参与性建构，以及它将如何成为现实。

比如，南非德班市的“整体发展规划2010及其远景”就是以8个不同的分计划为基础的，每个分计划都具备具体的目标、战略聚焦区域，有根据理想的结果制定的相关项目、主要工程、预算分配以及绩效指标。³²确实，把一个构想转变为一个可行的计划，不仅需要行动、项目和监控机制，还需要有明确资金来源的预算。在达喀尔，上文所述的城市总体规划已经实施了一半，它就有了有保障的永久资金（包括来自这个大都市的各个自治区和几个特定领域的国家项目）。³³

总之，一个持久的构想需要大量的想象力和创造力，也需要大量的争论和辩驳，这些结合在一起才能形成一个综合的、最终的、一致的方案，包括实施过程的

专栏3.3.1 规划师能建造通往包容性未来的桥梁

BOX 3.3.1: PLANNERS CAN BUILD BRIDGES TO AN INCLUSIVE FUTURE

巴勃罗·瓦吉奥尼、弗朗西斯科·佩雷斯·阿雷拉诺*

作为联通当下与未来的桥梁的建造者，城市规划师能站在很好的角度帮助定义和实施包容性城市的“构想”——如果他们能重新审视规划师这一职业的动力机制的话。规划师能把多面手的广阔视野与专家专业知识结合起来，因此能更好地理解各种城市功能之间的相互依存关系，比如土地利用政策与失业、交通与贫困、经济发展与教育等。规划师积极、灵活、就事论事，能够成为多学科的、多方参与的市政队伍的领导者，也能成为协调者。

规划功能必须恢复公共空间，并为所有人改善城市环境。空间规划能促进每个人获得平等的个人发展机会。规划师能和社区和市民团体共同工作，评估草根阶层的需求，共同设计以社区为基础的项目，促进公众参与，在协商中斡旋，并为工程的实施提供技术帮助。在南非的德班，对于发展模式的一致同意演变成为一个群众参与的城市规划进程，并已经使社区具备了克服长期存在的社会分化和空间隔离的能力。

在公共基础设施和服务方面，规划师可以制定选择标准、评估方案，发表有关可行性的中立观点。他们还能创新的为经济选择提供资源。在这方面，上海取得了成功。这是因为它有能力强化自己的机制、法律和经济框架以吸引资金，结合合理的总体规划，这些资金使市政收益自1990年以来增长了14倍。

在公众参与决策的、可持续的、包容性城市方面，规划师通过总体规划和长期综合战略提供的协助对于政府当局来说是十分关键的。规划师也能够很好地帮助开发与短期战略相关的政策、项目和能力提升方法，孟加拉共和国正是这样的情况。在哥伦比亚的波哥大和麦德林，规划师和政治家、多学科团队共同投身于处于市政政策核心地位的社会融合和公民权改革中。

在应对环境危机，更具体地说，在应对气候变化方面，规划能发挥最为自然的作用。整体的、综合规划不仅以开发新的城市地区为目标，而且还能将现存的城市更新换代。巴西的库里提巴采用了一种创新的方式，将环境条件的升级与公共交通和土地利用规划联系起来。

正如一些著名的规划专家在《全球人类住区报告2009》中所认识的：“在今后几十年里，尤其是在发展中国家里，城市规划所要面临的最重大的挑战中，有不断增加的贫困和不平等，以及快速扩张的非正式城市区域。”规划行业有决心应对挑战。

* 巴勃罗·瓦吉奥尼 (Pablo Vaggione)、弗朗西斯科·佩雷斯·阿雷拉诺 (Francisco Perez Arellano)，分别为国际城市与地区规划师组织 (ISOCARP) 城市规划顾问组的总秘书、主席，联合国人类住区规划署，2009b。

细枝末节以及将构想转变为行动所需要的资金。任何城市“构想”都必须根植于共同的、坚实的基础。

确保机遇的再分配 Ensuring the redistribution of opportunities

城市是充满机遇的地方。它们就像国家经济的发动机，通过它们的作用，财富得以创造、社会得以发展、就业率得以提高。城市环境也是创新、工业和技术进步、企业能力和创造力的首要核心场所。³⁴大量经验数据证实，城市中人口和生产活动的聚集能带来规模经济和网络效应，这可以大大降低生产成本，刺激经济增长。城市还能产生毗邻经济，这是一种涵盖了多种职业的经济现象，比如“手工艺；社会及个人服务，如医生、教师；行政活动，如政府和司法部门；以及支持消费者的活动，比如售后服务和定制服务，（二者共同）为终端用户提供了一项含附加值的买卖”。³⁵在规模经济的共同作用下，毗邻经济将大大降低给排水、电力、固体废弃物收集、公共交通、医疗、教育以及很多其他社会设施服务等公共基础服务的单位成本。³⁶

跳板，还是泥沼？ *Springboard, or quagmire?*

作为人口和生产活动的聚集地，一个城市如果没有得到充分的规划或很好的治理，或分配制度缺失或失灵，就可能出现危机。人口中的机遇分配可能倾斜或不公平，导致大量人群的基本需求都几乎无法得到满足，更不用说从“城市优势”中受益了。事实往往是，城市是少数人的跳板，更可能是大多数人的泥沼。

很多城市面临着伴随分化的社会而来的严重的社会经济问题：分割的空间，社会的、跨代的和文化分化，政治融合程度低等等。在所有这些如今我们已经太熟悉不过的窘境中，最严重的是，很多城市还面临着新生的，与气候变化、大规模流行性疾病、食品和水短缺相关的危机。而它们在面临这些危机的同时，已经无法为所有人提供健康、安全和保障。

不过，机遇还是多于所有这些挑战：城市会继续站在一个互相依存的世界的十字路口，生产出大量的思想、贸易、创新和创造力，以及既有可能克服、也有可能加剧城市分化的必要的机制和其他形式的经济和智力资本。³⁷

积极的城市能以不同的方式将机遇重新分配。比

如，麦德林的政府当局进行了大规模的教育投资，旨在打破暴力循环并缩小城市分化。这个哥伦比亚的城市所面临的挑战不在于能否获得教育，而是贫困社区或贫民区里的教育质量。该城的应对措施是各种教育和营养项目，尤其是针对6岁以下儿童的。³⁸有些城市选择将关注点放在交通上，它们的宏大基础设施计划历经多年，旨在改善贫困社区与外界的联系，并在这个过程中扩大社会和经济机遇。

比如，在约翰内斯堡，亚历山德拉镇95%的基础设施得到了升级换代，这是其对公共交通和住房改善的大规模投资中的首要举措。通过在更广泛的区域内增强贫民区和就业机会之间的联系，这些利益将可负担的住房、创造就业机会以及更有活力的地方经济结合在一起。³⁹

创造或开放机遇：达到包容性的五个途径 *Creating or opening up opportunities: The five levers of inclusiveness*

上文所推荐的五个步骤为市政当局提供了一个为实现包容性城市而需详细制定的战略框架。在审视了他们城市的具体历史文化因素，并根据需要调整机制和政策框架之后，政府官员下一步所要做的就是建立构想。在奠定基础之后，政策制定者便可渐渐通过更公平的机遇分配来弥合城市分化了。

由于这是一个开放式的阶段，某种形式的模板需以有序的形态呈现。联合国人类住区规划署定义了任何城市想要弥合城市分化和融合被排斥或被边缘化人群所必需应用的五个途径。其中，第一个具有普遍性质（赋予市民有尊严地生活的权利），而另外四个则与社会、经济、政治和文化权利和包容性相互交织。这五个途径结合在一起，有利于为下层社会人群创造新的机遇，使他们能脱离城市分化的底层，成为被充分授权的公民、负得起责任的父母、专业人士、企业家，或至少也是社会的正式成员。

包容性的五个途径为：

1. 改善生活质量，尤其是城市贫民的生活质量；
2. 投资人力成本的建构；
3. 促进持久的经济机遇；
4. 加强政治包容性；
5. 推动文化包容性。

当然，城市并非仅凭一己之力与排斥问题作战。城

市地区的新机遇，是政府、公民团体（私有行业、非政府组织和基于社区的组织）以及参与的社区这三方通力合作的结果。

如前文所述，经济、社会、文化和政治的机遇往往互为因果。这更强调了基于权利的发展方式的重要性，即一个集有尊严的就业、公民权利和政治权利（包括文化差异的权利）为一体的发展方式（包括体面地生活的权利）。

1. 改善生活质量，尤其改善城市贫民的生活质量

Improve quality of life, especially for the urban poor

如果一个城市中的大部分人不能获得足够的住房、水和卫生设施，并且居住在过度拥挤的环境中，没有最低程度的健康护理和教育，那么这个社会群体很少可能从城市所提供的其他优势中获益。为更好地获得安全健康的住房、基本服务和卫生、教育等社会设施创造条件，对于每个个人的生理、心理、社会和经济福祉都至关重要。⁴⁰让城市贫民最佳地发挥他们个人或集体的权利

和潜能，这不仅成为更好的个人生活的起点，也是集体可持续发展的起点。

成功的城市方案或政策能将各具体领域的构成部分整合进来，作为整体性社会政策的一部分。比如，在巴西，联邦政府通过调整家庭贷款规则，增加了住房预算，扩大了市场供应。随之而来的是，政府通过一项“加速增长计划”增加了贫民区或棚户区的城市基础设施投资。最近，巴西政府推出“我的家，我的生活”工程，大力支持住房部门，力图在五年内建造100万所房屋。⁴¹这一住房工程与贫民教育、现金转移支付和创造就业等领域内的有力举措密切相关。采取这些联合措施的根本原因，是为了使住房权利和城市权利能够超越在巴西宪法和市政规程中名义上的认可，而成为更为实际的事物（见第3.1章）。

在南非，宪法和市政当局的法规也以类似的方式整合起来，义务为贫民提供基本服务设施。约翰内斯堡市议会提供免费的水（6升）、电（50千瓦）、卫生设施，固废清理，并且免除资产评估税（价值20001南非兰特或2650美元）。在越南，胡志明市自1992年以来开展了一项被名为“消除饥饿和减少贫困基金”计划，在过去15年里帮助降低了城市贫困人口的比例。该计划已资助数



巴西，里约热内卢。联邦政府通过调整家庭贷款规则，增加了住房预算，扩大了市场供应。
Rio de Janeiro, Brazil. The federal government has increased the budget for housing and expanded the supply side of the market through changes to home loan regulations. ©AND Inc./Shutterstock

以千计的贫民免费建造起家园，在赤贫和偏远地区建造基础设施，还提供了各种福利项目（教育、健康护理和就业）。⁴²

2. 对人力成本建构的投资 Invest in human capital formation

当前的文献充分证明，人类资本的建构是城市发展和更为公平的利益分配的先决条件。专家认为，地区和城市是人类资本的建构和利用得以衔接的最佳平台。从

这个意义上说，城市必须清楚地认识到它们并非是孤立运作的。市政当局必须充分考虑国家层面（如教育、劳动力市场）和跨国范畴（如全球化和需求驱动的政策）的各种相互作用。

城市和地区占尽天时地利、可以确保各种机构和各种介入人力成本建构的利益相关者之间的战略合作，也可以此设计根据当地需求调整的政策。城市也可以提供更好的沟通机制，加强建立和强化学习型社区所需的内外合作伙伴关系。⁴³

为促进人类资本的建构，市政当局也可以开展专门



摩洛哥，富尼帝克。合理的规划和土地政策是包容性的主要因素。

Fnideq, Morocco. Proper planning and land policies are major factors of inclusiveness. ©UN-HABITAT/Alessandro Scott

的项目，以提升个人的知识、技术和能力，使它们进而为个人、社会和经济的福利铺平道路。不过，人类资本的发展不能只从技能、产出和相关的经济利益方面来衡量，它也应有利于非经济方面的发展，如品格培养、公民意识、艺术和人文欣赏力等。⁴⁴

3. 促进可持续的经济机遇⁴⁵ Foster sustained economic opportunities

许多城市制订具体方案以应对经济包容性的系统性失灵，但某些应对措施不一定要具备经济性质。例如，监管框架经调整可以促进有利于贫民的政策产生，其中一些政策若假以时日，也可能有利于整体经济的增长。⁴⁶参与性决策机制也可被设计为可促进城市贫困人口参与的模式，这是因为“它们有能力影响那些能在很大程度上决定着地方战略性规划、重点问题设定和资本投入的具有‘亲贫民’性的地方决策和政策”。⁴⁷联合国人类住区规划署2009年的调查发现，参与性规划和政治意愿的表达、法律的确性和民主机制，可以被视为城市经济包容性的主要决定因素（第3.2章）。给予城市贫民房屋/土地保有产权保障（虽然不一定有产权）也已被确认为另一种有效的长期解决方案，因为这种保障，作为一种升值的资产为商业活动奠定了充分的基础。⁴⁸

城市也可以通过推广从事公共工程和建筑等人力密集行业所需的劳动技能，以及支持小规模企业和非正式行业，为贫民和弱势群体刺激经济持续增长。调查结果（见3.1章）显示，在拉丁美洲，有利于政府引导的特定就业形式产生的政策和计划以及小额信贷，成为减少收入和机遇不平等的最有效途径。根据几项研究结果，储蓄和信贷计划在社区层面能被更合理地组织，因为在那里它们能得益于公民社团的支持。⁴⁹

有条件的现金转移支付的力量 *The power of conditional cash transfers*

有些发展中国家的城市与国家政府密切合作，正在实施各种形式的社会保障或保护方案，力图使那些历来被排除在财富创造和经济发展的主流之外的群体更充分地获得经济机遇。

从这个意义上说，有条件的现金转移支付（CCTs）是最有效的减少贫困的机制。这些方案从短期上来说，增加了收入；从长期上来说，提高了能力。⁵⁰它们主要是向符合一定条件的贫困家庭在卫生和健康方面提供直接

补贴（每月少量），例如让儿童在政府开办的学校就学、接受定期体检和疫苗接种等。

巴西正在实施世界上最大规模的此类计划，即“家庭津贴”计划，超过1100万户贫困家庭（亦即全国5563个城市的4600万人）成为受益者。作为“零饥饿”运动的一部分，这项计划在2003~2008年间减少了50%的贫困人口。⁵¹

在墨西哥，1997年启动的“机遇”计划使贫富差距大幅缩小，因而在2009年被引入城市地区。现金转移支付方案目前已在拉丁美洲和加勒比地区被大规模推广：最有代表性是哥伦比亚的“家庭行动”、尼加拉瓜的“社会保障网（2000）”和厄瓜多尔的“人类发展契约（2006）”。另一个开创性的方案出现在孟加拉国，即“女中学生援助项目”（1997年），其目的是杜绝小学以上教育的性别差异。

这些方案在消除不公正和贫困方面取得了成功，加上它们在教育、医疗保健、婴幼儿死亡率和童工等问题上的有益作用，一起促使世界其他地区对它们进行模仿。如今，有条件的现金转移支付方案在超过12个国家内运行，包括美国（“纽约市机遇”计划），印度尼西亚（“社会安全网计划”），加纳（“赋权民生消除贫困”计划）和肯尼亚（“孤儿和弱势儿童的现金转移支付”计划）。

这些方案无论规模大小（有些只涉及几千户家庭），都致力于在社会帮助和人类资本建构之间寻求平衡。⁵²然而，有必要提醒的是：随着现金转移支付方案在城市内不断增多，城市就需要更严格的监测和评价系统。更具体地说，必须更敏锐地关注这些方案是否使真正的受益者受惠，并注意任何以反激励成本、损失成本和政治经济成本的形式出现的潜在成本。⁵³

4. 加强政治包容性 Enhance political inclusion

在过去几年中，政治包容性和参与的概念已在许多发展中国家城市中广为传播。如今，越来越多的城市政府和国家当局怀有同样的基本理念：通过加强相互参与，使政府靠近普通百姓的生活。令人遗憾的是，在许多地方这些概念仍为空谈。事物的旧秩序，即集权的、自上而下的、硬性的方法仍为惯例，它们隐藏在所谓的参与机制之后，其实这些机制不仅无效，还缺乏政治或机制上的合法性。

然而，另一些城市则采用了多种参与渠道和其他包

容性工具，使公民社团、居民团体和当地社区参与决策和执行的过程。这些城市政府中有一些正不断尝试政治参与的新模式，建立永久性的对话和谈判。拓宽的参与机会可以使特定的团体和个人（老年人、残疾人、妇女、低收入者）有效获得基本权益，否则他们可能被全面地排除在这些权利之外。

观点和改善的环境

Voice and improved conditions

在政治上达到包容性的城市能认识到，比建立信任和合法性更为重要的是，公民社团和政府当局之间的持续互动能提高生活质量。从这个意义上说，在物质环境的改善方面，参与既是因也是果。此外，当城市地区能为每个人提供充足的物质资源，且居民认为城市是充满机遇的地方时，有效的参与才会真正发生。否则，贫困和权益剥夺将成为政治包容性的严重障碍，因为贫民和边缘化群体很容易成为他们更为富有的同胞和公民领袖的权力操纵的受害者。⁵⁴

只有当所有市民的呼声都有可能被政府倾听的时候，城市才能够具备包容性。这并不是说，需要所有人持续地参与到所有的决策中。相反，这里所要求的是，在攸关自身的事件上，所有人都应有权利发表意见，并被严肃对待。⁵⁵被倾听的可能性也要求个人或集体的参与渠道总是向争论开放，可对影响他们自身利益和整个城市利益的政治或更具技术性的议题进行争论。这种地方性的参与，已成为现代民主的基石之一，也是保障充分、有效行使城市权利的唯一途径。

城市必须促进地方民主。承认多样性和特定的社会空间身份，并让所有居民有自我表达所需的政治空间，是任何一种民主和城市权利推进的基石。空间在建立政治代表系统和地方参与结构中的重要性是显而易见的。⁵⁶近期，在南非的城市中出现了以当选的议员来划分行政区的现象，这是一种将社区和地方政治作为能推进城市权利的民主化进程的一部分来进行的一次尝试，尤其是针对那些以前被边缘化的群体的公民权利。⁵⁷在阿根廷，公民论坛与地方政府和组织一起运作了“公民审计计划”。自2003年启动以来，该计划已在17个省、65个城市内建立了37个活跃的论坛。这些论坛为信息交流、政治辩论与协商（包括参与式预算）提供了渠道。⁵⁸在菲律宾，地方政府规范不仅重新界定了地方政府的执政权、角色和职责，它还在省、市、自治市和乡（最小的政治单位）的政府之间建立了明确的联系，为基础服务

和其他各领域的具体事项的分配（包括教育、旅游、通信、住房和资本投资）提供便利。这一规范使创新机制增加了地方财政资源，并使管理更为高效和具有参与性。⁵⁹

旨在提高问责度和透明度的双向沟通

Two-way communication for more accountability and transparency

市政当局越来越多地借助信息和通信技术来促进参与和互动。这样做的意义不仅限于信息共享的改善，因为它们还改革了地方政府和市民之间的传统关系——曾经的单向沟通，现在成为双向沟通。如今，在许多城市中，因特网和万维网使社区既能影响决策也能提供民众对政府项目实施的反馈。这能够加强市政当局和其他地方部门的问责制、透明度和效率。摩洛哥的非斯市通过在线门户网站向公众开放记录。市政信息亭的开设使行政程序更加透明，减少和消除了拖沓的官僚作风。这项由国际发展研究中心支持的计划也在加纳北部被模仿采用，那里信息技术改善了地方治理，透明和合作的气氛更为浓厚，从而鼓励了公民参与。

当然，最终还是要由每个城市自己决定采用哪种政治机制、参与工具和实施方法才能使城市更具包容性。无论它们做出哪种选择，市政当局都必须建立本地信息系统，以评估它们所采用的政治包容性政策的有效性。例如，当局需要评估这些政策是否有效地提高了历来被边缘化的群体的政治代表性。城市也会想知道，增强行政体系中的代表性是否能促进边缘化群体（如少数民族）的政治一体化。换言之，一个城市不应用诸如举行的协商会次数或与会人数这样肤浅的指标来评估政治参与的水平。包容性不是理论上的成果，而更是一种实质性的结果，因此，市政当局必须牢记，参与的过程是一种转换工具，其有效性是通过在实现一个更公平、更包容的城市的过程中所取得的进步来衡量的。

5. 推动文化融合

Promote cultural inclusion

传统的国际发展议程历来没有把文化包括在内，或者把它降至边缘地位。如今，越来越多的学者和专家终于认识到，过去的发展战略（例如那些与“华盛顿共识”相关的经济改革战略）的失败，是因为它们“将发展视为一个需要技术解决方案的技术问题，而忽视了机制限制或跨文化的价值差异”。⁶⁰



乌克兰，哈尔科夫。地方参与已经成为现代民主的基石之一。
Kharkov, Ukraine. Local participation has become one of the cornerstones of modern-day democracy. ©Lurii Osadchi/Shutterstock

在此背景下，南半球发展中国家的一些城市选择了一种更加全面的发展视角，即，将文化特质作为成功的一个抓手。因此，它们的发展政策整合了文化价值、社会资本、传统和其他相关因素。⁶¹同时，反过来说，这些城市非常了解，如果不妥善处理多样性或自由文化表达的权利等，并转化成更大的优势的话，文化极易导致社会排斥。

眼下，正如越来越多的市政当局所发现的那样，发展政策，包括政策实施的成功还依赖于更广范围内，对社区的多样性和特定需求的考虑。更特别的是，包容性的城市注意市民附加在地方场所的象征和含义、群体之间的归属感和属地感，以及通过地方群体优化和可持续地使用资源。⁶²这使参与过程为各种社区按照自身的身份认同感和思维模式发表意见成为可能，并且可以鼓励相互信任和辩论。这种赋权和影响的意识保障了社区坚持和支持他们认为能促进其利益和价值的开发项目。因此，缩小文化差距在塑造公民身份中起到了基本作用——塑造地方身份认同，并推动不同形式的表达和参与。

事实上，如同史蒂文·弗里德曼（Steven Friedman）所言：“如果人们需要否认他们是谁或他们从哪里来，或人们必须放弃他们自己的价值观和传统，才能使他们成为城邦的一分子，那么城市就不可能具有包容性。另一方面，一个仅仅建立在尊重差异前提下的城市社区也不会长久，更不用说包容居住其中的所有人，因为如果人们必须与他人共同生活，则具有相当程度的共性也是至关重要的。”⁶³从这种意义上来说，发展政策必须关注文化本身，或如马克·布伦南（Mark Brennan）指出的那样“文化可以被视为代表发展的手段，也可以被视为代表发展的目标”。⁶⁴当今的很多城市利用文化作为整合少数族裔人士、维护地区价值观、保护建成环境中的遗产、维护城市语言和宗教多样性的转型工具。除了唯一的文化领域，这些政策综合在一起，也可以长久地弥补城市在社会、政治和经济其他维度的鸿沟。

通过政府协调的文化权利

Cultural rights through government coordination

值得注意的是，在城市地区，更有效的文化权利获取渠道通常是国家、区域和地方当局密切合作的成果之一。例如，在巴西，三级政府正在实施的“全国文化计划”（2008年通过），在城市层级的各种计划和方案中采用了文化的社会和公民维度，包括国家博物馆政策、纪念物计划、“生活文化计划”等。⁶⁵在南非，2008年仇

外暴乱之后，一系列计划方案已在约翰内斯堡等城市推出，用以促进与外国人之间的文化容忍度和凝聚力。根据这些计划，建立了“移民援助服务台”，推出了与民政事务总署和其他国家部门合作的“反仇外心理的宣传运动”。⁶⁶在这些合作努力中，地方当局特别关注当地的问题，例如恢复历史街区，在最差的城市地区规划布局公共空间和设施，或针对不同来源和不同社会经济背景的群体，允许采用不同土地使用模式与多样化的社会土地和住房计划。城市规划关注的则是，一些城市废除作为“建筑划分线”、孤立和分化一些街区的老建筑规范和区划标准。相反，新标准考虑性别、种族以及社会经济文化和语言的差异，成为包容性因素，而非产生进一步排斥的因素。⁶⁷

许多城市正在努力获得文化民主。南非城市爱库鲁莱尼都市区（其中包括德班）正升级和扩大其文化场馆，并增加文化中心的资本投入。波哥大、库里蒂巴和基多以及拉丁美洲其他城市，正将其文化政策扩展到郊区。在圣保罗，“图书馆客车项目”将好的文化产品扩展到弱势群体社区的儿童、青年和老人。⁶⁸哥伦比亚麦德林正在兴建5个大型公共停车场，每个都有一座图书馆或博物馆，作为最贫穷地区文化表达、社会遭遇以及和平的象征。⁶⁹

城市正逐渐认识到，文化活动是经济增长和就业的重要来源，也是减少贫困的巨大潜力。这也是为何文化活动常常与衰败的历史街区和传统城市中心地区的城市更新和修复计划相关联。恢复历史建筑作为文物保护政策的一部分，其总体的基本原理在于为当地社区创造商业机遇，并建立特定的地方认同感。

其他一些城市采用文化计划建立场所感和归属感，促进社区内部的文化多样性。一些城市正在制定适当的政策和行动，用以促进多个和互补身份的认同，作为更广泛范围内通过文化发展强化公民身份的政策。文化活动也有助于建立或维持城市和区域间的和平与稳定，特别是在多民族地区。在波哥大就有将文化活动作为解决和预防冲突计划一部分的实例。在危地马拉，对玛雅习俗的正式承认，已成为真正改革和内部和平协议的重要因素。这些计划与其他计划共同强化了文化在发展中的作用，将其视为社会转型的积极力量。

步骤、杠杆与包容性城市

Steps, levers and the inclusive city

对实践步骤和催化杠杆的探讨表明，事实上城市可以弥合城市分比。通过评估过去、确定强化机构的方

法、不同层级政府间的合作、预测一个现实的愿景以及致力于资源公平再分配的机会，市政当局可以证明，他们可以促进更多的包容性。同样，系统性地对城市贫民给予集中支持、并对人力资本进行长期投资的城市，可以减少城市鸿沟，正如引入用以消除市场障碍的相关杠杆（采用有条件的现金转移支付，房屋土地保有制度等）的城市，可以实现更可持续的经济机遇。这些成功实施透明预算编制和双向问责的城市加强了政治包容性，就如同考虑少数族裔的城市促进文化包容性那样。综合来看，这些步骤和杠杆构成了一套使城市一次性解决经济、社会、政治和文化包容性的强大工具包。

在这份报告和对本报告的探讨中隐含了两个交叉的因素，即政治意愿和人类动因。事实上几乎所有的例子，都是通过不同利益且常常是相互竞争的利益群体之间的共识，来引入弥合城乡差距的成功举措。政治意愿和人类动因的必要性再次凸显了城市权利的相关性。如前文所述，这一理念在很多城市引发了深刻的共鸣。这直接涉及人的尊严问题，就好像提供了一个团结的政治意愿和建立共识的媒介。简而言之，这才是推动讨论的

力量。并非所有的城市都可以采用这一理念。根据本报告前文所述，时代背景是很重要的。许多城市都没有经历过使城市权利成为社会变革可行工具的政治和文化历史。重要的是，这些城市也寻求包容性，但选择通过其他方式来弥合城市分比。它们的这种做法同样面临着严峻的挑战。这是在政治和文化上追寻适当方法，为现实事件主要参与者破除自鸣得意，建立激励机制，打破太过频繁的不平等和排斥的现状。

在所有城市中，不论是否支持城市权利，所面临的挑战都在于提供通过达成共识取得的承诺。社会契约对下一届选举或暴力循环而言，经常是脆弱的，未能转化为教育、就业、公民身份、尊重和尊严。绝对的排斥和既得利益的强化，长期来说保障了持续的政治意愿和人的能动性。

联合国人类住区规划署的政策分析结果显示，消除城乡差距不是一次性的任务。这是一个在城市领袖、社会运动、有组织的劳工、企业和广大公众之间，实施实践步骤和催化杠杆的共同承诺，使城市随着时间的推移真正变得更具包容性。

本章注释

- 1 Adapted from the definition proposed by the Social Planning Council of Ottawa, 2003
- 2 V ó scone, 2009.
- 3 European Centre for Development Policy Management (ECDPM), (2004).
- 4 Marx & Nobile, 2009.
- 5 Asian Development Bank, 2004.
- 6 UN-HABITAT Best Practice Database, 2008a.
- 7 Stiglitz, 2009.
- 8 UN-HABITAT Best Practice Database, 2008b.
- 9 Inter-American Development Bank, 2007.
- 10 Australian Government, 2009.
- 11 Ethekwini Municipality, 2007.
- 12 UN-HABITAT Best Practice Database, 2008c.
- 13 Baldares Mart í nez, August 2009.
- 14 Nunoo, 2009.
- 15 V ó scone, 2009.
- 16 L ó pez Moreno, 2009.
- 17 Borja, 2003.
- 18 L ó pez Moreno, 1997.
- 19 City of Portland, 2007.
- 20 City of Portland, 2007.
- 21 Taher & Islam Nazem, 2009.
- 22 Agbola, 2009a.
- 23 Society for Development Studies, 2009a.
- 24 Stiglitz, 2009.
- 25 A "ward committee" is an advisory and supervisory body at urban sub-district level. Awuor-Hayangah, 2009b.
- 26 Diop, 2009.
- 27 Santandreu & Price, 2009.
- 28 Fern á ndez G ü ell, 2006.
- 29 Quoted by Fern á ndez G ü ell, 2006.
- 30 Warnakula, 2009.
- 31 Ministry of Nairobi Metropolitan Development, 2009.
- 32 eThekweni Municipality, 2007.
- 33 Diop, 2009.
- 34 UN-HABITAT, 2008.
- 35 Garelli, 2002.
- 36 Satterthwaite, 2000.
- 37 Pricewaterhouse Coopers, 2008.
- 38 UN-HABITAT, Best Practice Database, 2009.
- 39 UN-HABITAT, Best Practice Database, 2009a.
- 40 UN-HABITAT, 1996.
- 41 IPEA, 2009.
- 42 HCM City People' s Committee, 2009.
- 43 Van Damme, 2009.
- 44 Tan, 1999.
- 45 Sustainable economic opportunity is one of the four pillars of governance quality. The Ibrahim Index aims to be Africa' s leading assessment of governance that informs and empowers citizens to hold their governments and public institutions to account. Refer to: <http://www.moibrahimfoundation.org/en/section/the-ibrahim-index>
- 46 Abbott, 2008.
- 47 UN-HABITAT, 2003.
- 48 Rakodi, 2001.
- 49 Satterthwaite, 2000.
- 50 Hyun, 2008.
- 51 Soares, Ribas & Soares, 2009.
- 52 World Bank, 2009.
- 53 Sumarto & Suryahadi, 2001.
- 54 Friedman, n.d.
- 55 Friedman, n.d.
- 56 Gervais-Lambony, 2008
- 57 Gervais-Lambony, 2008.
- 58 UN-HABITAT, 2005.
- 59 UN-HABITAT, 2005.
- 60 Stiglitz, 2009.
- 61 Brennan, 2005.
- 62 Brennan, 2005.
- 63 Friedman, n.d.
- 64 Brennan, 2005.
- 65 United Nations Economic and Social Council, 2009.
- 66 Marx & Nobile, 2009.
- 67 UCLG, 2008.
- 68 Marx & Nobile, 2009.
- 69 UN-HABITAT, 2004.

2007年75万及以上人口城市群的城市人口和城市人口增长率

City population and city population growth rate of urban agglomerations with 750000 inhabitants or more in 2007

国家	城市	城市群的城市人口									城市群的城市人口增长率					
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
阿富汗	喀布尔	1306	1616	1963	2994	3768	4730	5836	7175	4.26	3.90	8.44	4.60	4.55	4.20	4.13
阿尔及利亚	阿尔及尔	1908	2295	2754	3199	3574	3922	4235	4499	3.69	3.65	2.99	2.22	1.86	1.54	1.21
阿尔及利亚	奥兰	647	675	706	765	852	944	1030	1105	0.86	0.91	1.59	2.15	2.05	1.74	1.41
安哥拉	万博	326	444	578	775	1035	1310	1567	1824	6.17	5.25	5.87	5.79	4.71	3.59	3.04
安哥拉	罗安达	1568	1953	2591	3533	4775	6036	7153	8236	4.39	5.66	6.20	6.02	4.69	3.40	2.82
阿根廷	布宜诺斯艾利斯	10513	11154	11847	12553	13089	13432	13653	13768	1.18	1.21	1.16	0.84	0.52	0.33	0.17
阿根廷	科多巴	1200	1275	1348	1423	1494	1556	1606	1645	1.21	1.11	1.09	0.98	0.81	0.63	0.48
阿根廷	门多萨	759	802	838	876	918	959	993	1020	1.11	0.88	0.89	0.93	0.86	0.70	0.54
阿根廷	罗萨里奥	1084	1121	1152	1186	1233	1283	1326	1360	0.68	0.55	0.58	0.77	0.80	0.66	0.50
阿根廷	圣米格尔-德图库曼	611	666	722	781	832	871	902	928	1.71	1.63	1.58	1.24	0.92	0.72	0.56
亚美尼亚	埃里温	1175	1142	1111	1103	1102	1102	1102	1102	-0.55	-0.55	-0.15	-0.01	-0.00	-0.00	—
澳大利亚	阿德莱德	1046	1074	1102	1133	1167	1212	1258	1300	0.53	0.51	0.55	0.60	0.75	0.75	0.65
澳大利亚	布里斯班	1329	1471	1603	1780	1970	2092	2170	2233	2.04	1.71	2.10	2.02	1.21	0.73	0.57
澳大利亚	墨尔本	3117	3257	3433	3641	3851	4013	4137	4238	0.88	1.05	1.17	1.12	0.83	0.61	0.48
澳大利亚	珀斯	1160	1273	1373	1484	1598	1683	1746	1800	1.87	1.51	1.56	1.48	1.03	0.74	0.61
澳大利亚	悉尼	3632	3839	4078	4260	4427	4582	4716	4826	1.11	1.21	0.87	0.77	0.69	0.57	0.46
奥地利	维也纳	2096	2127	2158	2264	2385	2451	2476	2496	0.29	0.29	0.96	1.04	0.54	0.20	0.16
阿塞拜疆	巴库	1733	1766	1806	1867	1931	2006	2097	2187	0.37	0.45	0.67	0.67	0.76	0.89	0.84
孟加拉国	吉大港	2023	2578	3308	4187	5012	5814	6688	7639	4.85	4.99	4.71	3.60	2.97	2.80	2.66
孟加拉国	达卡	6621	8332	10285	12576	14796	17015	19422	22015	4.60	4.21	4.02	3.25	2.80	2.65	2.51
孟加拉国	库尔纳	985	1133	1285	1466	1699	1979	2294	2640	2.79	2.53	2.63	2.95	3.05	2.95	2.81
孟加拉国	拉杰沙希	521	606	678	766	887	1037	1208	1396	3.02	2.27	2.42	2.94	3.13	3.05	2.91
白俄罗斯	明斯克	1607	1649	1700	1775	1846	1879	1883	1883	0.52	0.61	0.85	0.79	0.35	0.05	0.00
比利时	安特卫普	893	906	912	918	920	920	920	920	0.28	0.13	0.14	0.05	0.00	—	—
比利时	布鲁塞尔	1680	1715	1733	1742	1744	1744	1744	1744	0.41	0.21	0.10	0.02	0.00	—	—
贝宁	科托努	504	577	642	720	841	1004	1196	1411	2.73	2.13	2.27	3.11	3.56	3.49	3.31
玻利维亚	拉巴斯	1062	1267	1390	1527	1692	1864	2027	2178	3.53	1.85	1.89	2.05	1.94	1.68	1.43
玻利维亚	圣克鲁斯	616	833	1054	1320	1551	1724	1876	2016	6.04	4.69	4.51	3.22	2.11	1.70	1.44
巴西	巴下圣提	1184	1319	1468	1638	1810	1941	2031	2095	2.15	2.14	2.18	2.00	1.40	0.90	0.62
巴西	贝伦	1129	1393	1748	2043	2335	2525	2639	2717	4.20	4.54	3.11	2.68	1.56	0.88	0.58
巴西	贝洛奥里藏特	3548	4093	4659	5304	5941	6356	6597	6748	2.86	2.59	2.59	2.27	1.35	0.74	0.45
巴西	巴西利亚	1863	2257	2746	3341	3938	4284	4463	4578	3.84	3.92	3.92	3.29	1.68	0.82	0.51
巴西	坎皮纳斯	1693	1975	2264	2634	3003	3241	3380	3474	3.08	2.74	3.02	2.62	1.52	0.85	0.55
巴西	大坎普	486	574	654	741	830	896	943	978	3.31	2.63	2.49	2.26	1.55	1.02	0.73
巴西	库亚巴	510	606	686	770	857	924	972	1008	3.43	2.49	2.31	2.12	1.51	1.01	0.73
巴西	库里蒂巴	1829	2138	2494	2908	3320	3582	3735	3836	3.12	3.07	3.07	2.65	1.52	0.83	0.53
巴西	弗洛里亚诺波利斯	503	609	734	934	1142	1263	1328	1374	3.85	3.72	4.81	4.03	2.02	1.01	0.68
巴西	福塔雷萨	2226	2554	2875	3237	3599	3852	4011	4117	2.75	2.37	2.37	2.12	1.36	0.81	0.52

城市群的城市人口		城市群的城市人口增长率														
国家	城市	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
巴西	戈亚尼亚	1132	1356	1608	1898	2189	2373	2482	2556	3.61	3.41	3.31	2.85	1.62	0.89	0.59
巴西	圣路易斯	672	775	876	990	1106	1192	1252	1296	2.83	2.45	2.45	2.22	1.51	0.98	0.69
巴西	大维多利亚	1052	1221	1398	1613	1829	1975	2067	2132	2.97	2.72	2.85	2.51	1.54	0.91	0.62
巴西	若昂佩索阿	652	741	827	918	1012	1088	1142	1183	2.54	2.21	2.09	1.95	1.44	0.98	0.70
巴西	马塞约	660	798	952	1116	1281	1391	1460	1510	3.77	3.55	3.17	2.76	1.65	0.97	0.67
巴西	玛瑙斯	955	1159	1392	1645	1898	2060	2156	2223	3.87	3.68	3.33	2.87	1.64	0.91	0.61
巴西	纳塔尔	692	800	910	1035	1161	1254	1316	1362	2.89	2.58	2.58	2.31	1.53	0.97	0.68
巴西	北/东北 卡塔琳娜	603	709	815	936	1059	1146	1205	1247	3.22	2.78	2.78	2.47	1.59	0.99	0.70
巴西	阿雷格里港	2934	3236	3505	3795	4096	4344	4517	4633	1.96	1.59	1.59	1.52	1.18	0.78	0.51
巴西	累西腓	2690	2958	3230	3527	3831	4072	4236	4347	1.90	1.76	1.76	1.65	1.22	0.79	0.52
巴西	里约热内卢	9595	10174	10803	11469	12171	12775	13179	13413	1.17	1.20	1.20	1.19	0.97	0.62	0.35
巴西	萨尔瓦多	2331	2644	2968	3331	3695	3951	4114	4222	2.53	2.31	2.31	2.07	1.34	0.81	0.52
巴西	圣保罗	14776	15948	17099	18333	19582	20544	21124	21428	1.53	1.39	1.39	1.32	0.96	0.56	0.29
巴西	特雷西纳	614	706	789	872	958	1029	1082	1121	2.77	2.24	2.00	1.88	1.43	0.99	0.71
保加利亚	索菲亚	1191	1168	1128	1166	1212	1233	1236	1236	-0.38	-0.70	0.65	0.78	0.35	0.05	0.00
布基纳法索	瓦加杜古索	537	667	828	1044	1324	1676	2111	2632	4.32	4.33	4.63	4.75	4.71	4.62	4.41
柬埔寨	金边	615	836	1160	1363	1651	2028	2457	2911	6.14	6.55	3.23	3.84	4.11	3.84	3.39
喀麦隆	杜阿拉	931	1155	1432	1766	2108	2425	2721	2996	4.30	4.30	4.20	3.54	2.80	2.30	1.93
喀麦隆	雅温得	754	948	1192	1489	1787	2058	2312	2549	4.59	4.59	4.44	3.65	2.83	2.33	1.95
加拿大	卡里加里	738	809	953	1056	1182	1258	1304	1345	1.84	3.26	2.06	2.26	1.25	0.72	0.62
加拿大	埃德蒙顿	831	859	924	1017	1112	1174	1217	1256	0.67	1.47	1.92	1.79	1.08	0.71	0.63
加拿大	蒙特利尔	3154	3305	3471	3603	3781	3912	4014	4108	0.94	0.98	0.74	0.97	0.68	0.52	0.46
加拿大	渥太华-加蒂诺	918	988	1079	1119	1182	1232	1274	1315	1.48	1.74	0.75	1.08	0.83	0.68	0.63
加拿大	多伦多	3807	4197	4607	5035	5447	5687	5827	5946	1.95	1.86	1.78	1.57	0.86	0.49	0.41
加拿大	温哥华	1559	1789	1959	2093	2219	2310	2380	2444	2.75	1.81	1.33	1.17	0.80	0.60	0.54
乍得	恩贾梅纳	477	579	711	902	1127	1405	1753	2172	3.88	4.11	4.75	4.46	4.41	4.42	4.28
智利	圣地亚哥	4616	4964	5275	5599	5879	6084	6224	6310	1.46	1.21	1.19	0.98	0.68	0.46	0.28
智利	瓦尔帕莱索	733	771	803	838	880	922	956	982	1.02	0.83	0.85	0.98	0.92	0.73	0.54
中国	鞍山, 辽宁	1442	1496	1552	1611	1703	1863	2029	2167	0.74	0.74	0.74	1.12	1.79	1.71	1.32
中国	安顺	658	709	763	822	896	992	1085	1164	1.49	1.49	1.49	1.71	2.03	1.81	1.41
中国	安阳	617	686	763	849	948	1056	1156	1240	2.13	2.13	2.13	2.20	2.16	1.81	1.40
中国	保定	595	728	890	1042	1206	1355	1482	1586	4.03	4.03	3.15	2.92	2.34	1.79	1.36
中国	包头	1229	1426	1655	1920	2209	2472	2691	2869	2.97	2.98	2.97	2.81	2.24	1.70	1.28
中国	北京	7362	8486	9782	10717	11741	12842	13807	14545	2.84	2.84	1.83	1.82	1.79	1.45	1.04
中国	蚌埠	695	748	805	867	944	1044	1142	1225	1.47	1.47	1.47	1.70	2.02	1.80	1.40
中国	本溪	938	958	979	1000	1046	1143	1249	1339	0.43	0.43	0.43	0.90	1.78	1.77	1.39
中国	长春	2192	2446	2730	3046	3400	3763	4082	4338	2.19	2.19	2.19	2.20	2.03	1.63	1.22
中国	常德	1180	1258	1341	1429	1543	1699	1852	1979	1.28	1.28	1.28	1.54	1.92	1.73	1.33
中国	长沙, 湖南	1329	1667	2091	2451	2832	3167	3443	3663	4.53	4.53	3.18	2.89	2.24	1.67	1.24
中国	常州, 江苏	730	883	1068	1249	1445	1622	1772	1894	3.81	3.81	3.13	2.91	2.32	1.76	1.34
中国	成都	2955	3403	3919	4065	4266	4634	5014	5320	2.82	2.82	0.73	0.97	1.65	1.57	1.19
中国	赤峰	987	1065	1148	1238	1348	1489	1625	1739	1.51	1.51	1.51	1.71	1.98	1.75	1.35
中国	重庆	3123	4342	6037	6363	6690	7254	7823	8275	6.59	6.59	1.05	1.00	1.62	1.51	1.12
中国	大连	2472	2658	2858	3073	3335	3662	3971	4221	1.45	1.45	1.45	1.64	1.87	1.62	1.22
中国	丹东	661	716	776	841	921	1020	1117	1198	1.61	1.61	1.61	1.81	2.05	1.81	1.40
中国	大庆	997	1167	1366	1594	1842	2066	2252	2404	3.15	3.15	3.09	2.90	2.29	1.73	1.30

城市群的城市人口

城市群的城市人口增长率

国家	城市	城市群的城市人口										城市群的城市人口增长率					
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	
中国	大同, 山西	1277	1392	1518	1763	2038	2283	2488	2653	1.73	1.73	2.99	2.90	2.28	1.71	1.29	
中国	东莞, 广东	1737	2559	3770	4320	4850	5366	5808	6157	7.75	7.75	2.72	2.32	2.02	1.58	1.17	
中国	佛山	429	569	754	888	1027	1155	1265	1356	5.63	5.63	3.26	2.92	2.35	1.81	1.38	
中国	抚顺, 辽宁	1388	1410	1433	1456	1516	1652	1800	1924	0.32	0.32	0.32	0.81	1.72	1.72	1.33	
中国	阜新	743	685	631	725	839	945	1036	1112	-1.63	-1.63	2.77	2.93	2.38	1.84	1.41	
中国	阜阳	232	376	609	726	840	946	1038	1114	9.63	9.63	3.52	2.93	2.38	1.84	1.41	
中国	福州, 福建	1396	1710	2096	2453	2834	3170	3445	3666	4.06	4.06	3.15	2.89	2.24	1.67	1.24	
中国	广州, 广东	3918	5380	7388	8425	9447	10414	11218	11835	6.34	6.34	2.62	2.29	1.95	1.49	1.07	
中国	桂林	557	666	795	929	1075	1209	1323	1418	3.55	3.55	3.12	2.92	2.35	1.80	1.38	
中国	贵阳	1665	2208	2929	3447	3980	4443	4818	5114	5.65	5.65	3.26	2.87	2.20	1.62	1.19	
中国	哈尔滨	2991	3209	3444	3566	3753	4083	4421	4696	1.41	1.41	0.70	1.02	1.68	1.59	1.20	
中国	邯郸	1092	1201	1321	1535	1775	1991	2171	2318	1.90	1.90	3.00	2.90	2.29	1.73	1.31	
中国	杭州	1476	1887	2411	2831	3269	3654	3967	4217	4.91	4.91	3.21	2.88	2.22	1.65	1.22	
中国	合肥	1100	1342	1637	1916	2214	2480	2700	2878	3.98	3.98	3.14	2.89	2.27	1.70	1.28	
中国	衡阳	702	783	873	973	1087	1210	1324	1418	2.17	2.17	2.17	2.22	2.15	1.79	1.38	
中国	菏泽	1200	1238	1277	1318	1388	1518	1655	1771	0.62	0.62	0.62	1.04	1.79	1.73	1.35	
中国	呼和浩特	938	1142	1389	1625	1878	2106	2295	2449	3.92	3.92	3.14	2.90	2.29	1.73	1.30	
中国	淮安	1113	1154	1198	1243	1315	1440	1571	1681	0.74	0.74	0.73	1.13	1.82	1.74	1.35	
中国	淮北	536	627	733	858	995	1120	1227	1315	3.14	3.14	3.14	2.96	2.37	1.82	1.39	
中国	淮南	1228	1289	1353	1420	1515	1663	1812	1937	0.97	0.97	0.97	1.30	1.86	1.73	1.33	
中国	湖州	1028	1083	1141	1203	1288	1416	1545	1654	1.05	1.05	1.05	1.37	1.89	1.75	1.36	
中国	佳木斯	660	750	853	969	1099	1229	1345	1441	2.56	2.56	2.56	2.52	2.23	1.79	1.38	
中国	焦作	605	670	742	822	915	1019	1115	1196	2.05	2.05	2.05	2.14	2.15	1.81	1.40	
中国	嘉兴	741	806	877	954	1047	1160	1268	1359	1.68	1.68	1.68	1.86	2.05	1.79	1.38	
中国	吉林	1320	1596	1928	2255	2606	2916	3171	3376	3.79	3.79	3.13	2.89	2.25	1.68	1.25	
中国	济南, 山东	2404	2512	2625	2743	2914	3182	3453	3674	0.88	0.88	0.88	1.21	1.76	1.63	1.24	
中国	济宁, 山东	871	954	1044	1143	1260	1396	1525	1632	1.81	1.81	1.81	1.95	2.06	1.76	1.36	
中国	锦西, 辽宁	1350	1605	1908	2268	2658	2986	3248	3457	3.46	3.46	3.46	3.17	2.33	1.68	1.25	
中国	锦州	736	795	858	925	1009	1117	1221	1309	1.52	1.53	1.52	1.74	2.02	1.79	1.39	
中国	鸡西, 黑龙江	835	871	908	947	1006	1105	1208	1295	0.83	0.83	0.83	1.21	1.87	1.78	1.39	
中国	开封	693	741	793	848	918	1014	1110	1191	1.34	1.34	1.34	1.60	1.99	1.80	1.40	
中国	高雄	1380	1424	1469	1515	1595	1743	1899	2029	0.62	0.62	0.62	1.03	1.77	1.71	1.33	
中国	昆明	1612	2045	2594	2837	3095	3404	3694	3928	4.75	4.76	1.79	1.74	1.91	1.63	1.23	
中国	廊坊	591	648	711	780	861	957	1048	1124	1.84	1.85	1.84	1.99	2.11	1.82	1.41	
中国	兰州	1618	1830	2071	2411	2785	3115	3387	3604	2.47	2.47	3.04	2.89	2.24	1.67	1.24	
中国	乐山	1070	1094	1118	1143	1197	1307	1427	1528	0.44	0.44	0.44	0.91	1.77	1.75	1.37	
中国	连云港	537	605	682	768	865	967	1060	1137	2.38	2.38	2.38	2.39	2.22	1.82	1.41	
中国	辽阳	640	681	725	773	835	922	1009	1083	1.26	1.26	1.26	1.54	1.99	1.81	1.42	
中国	临汾	583	647	719	799	891	993	1087	1167	2.11	2.11	2.11	2.18	2.16	1.82	1.41	
中国	临沂, 山东	1740	1834	1932	2035	2177	2385	2594	2765	1.04	1.04	1.04	1.34	1.83	1.68	1.28	
中国	六安	1380	1464	1553	1647	1771	1946	2120	2263	1.18	1.18	1.18	1.46	1.88	1.71	1.31	
中国	六盘水	827	905	989	1149	1329	1493	1632	1745	1.79	1.79	3.00	2.91	2.33	1.77	1.35	
中国	柳州	751	950	1201	1409	1629	1828	1995	2131	4.69	4.69	3.19	2.90	2.30	1.75	1.32	
中国	洛阳	1202	1334	1481	1644	1830	2030	2212	2361	2.09	2.09	2.09	2.14	2.07	1.72	1.30	
中国	泸州	412	706	1208	1447	1673	1877	2047	2187	10.75	10.76	3.60	2.90	2.30	1.74	1.32	
中国	绵阳, 四川	876	1004	1152	1322	1509	1688	1842	1969	2.75	2.75	2.75	2.65	2.24	1.75	1.33	

城市群的城市人口		城市群的城市人口增长率														
国家	城市	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
中国	牡丹江	751	868	1004	1171	1355	1521	1662	1778	2.91	2.91	3.07	2.91	2.32	1.77	1.35
中国	南昌	1262	1516	1822	2188	2585	2911	3168	3373	3.67	3.67	3.67	3.33	2.38	1.69	1.25
中国	南充	619	1029	1712	2046	2364	2647	2881	3070	10.18	10.18	3.56	2.89	2.26	1.69	1.27
中国	南京, 江苏	2611	3013	3477	3621	3813	4149	4492	4771	2.87	2.87	0.81	1.04	1.69	1.59	1.20
中国	南宁	1159	1421	1743	2040	2357	2640	2873	3061	4.08	4.08	3.15	2.89	2.26	1.69	1.27
中国	南通	470	597	759	891	1031	1160	1269	1360	4.79	4.80	3.20	2.92	2.35	1.81	1.38
中国	南阳, 河南	375	753	1512	1830	2115	2370	2581	2752	13.95	13.96	3.81	2.90	2.27	1.71	1.28
中国	内江	1289	1338	1388	1441	1525	1669	1819	1944	0.74	0.74	0.74	1.13	1.81	1.72	1.33
中国	宁波	1142	1331	1551	1810	2092	2344	2553	2723	3.06	3.06	3.08	2.90	2.27	1.71	1.28
中国	平顶山, 河南	997	949	904	861	854	921	1006	1080	-0.98	-0.98	-0.98	-0.16	1.50	1.78	1.42
中国	萍乡, 江西	569	664	775	905	1047	1178	1289	1381	3.09	3.09	3.08	2.92	2.35	1.81	1.38
中国	青岛	2102	2381	2698	2817	2977	3246	3521	3746	2.50	2.50	0.86	1.11	1.73	1.63	1.24
中国	秦皇岛	519	646	805	944	1092	1228	1344	1440	4.40	4.40	3.17	2.92	2.35	1.80	1.38
中国	齐齐哈尔	1401	1466	1535	1607	1712	1876	2043	2182	0.92	0.92	0.92	1.26	1.83	1.71	1.32
中国	泉州	480	745	1158	1377	1592	1787	1950	2083	8.81	8.81	3.47	2.91	2.31	1.75	1.32
中国	上海	8205	10423	13243	14503	15789	17214	18466	19412	4.79	4.79	1.82	1.70	1.73	1.41	1.00
中国	商丘	245	574	1349	1650	1907	2138	2331	2487	17.08	17.08	4.02	2.90	2.28	1.72	1.30
中国	汕头	885	1054	1255	1495	1756	1978	2158	2304	3.50	3.50	3.50	3.22	2.38	1.74	1.31
中国	绍兴	293	426	617	731	846	953	1045	1121	7.44	7.44	3.38	2.93	2.38	1.84	1.41
中国	沈阳	4655	4627	4599	4720	4952	5374	5808	6156	-0.12	-0.12	0.52	0.96	1.64	1.55	1.17
中国	深圳	875	2304	6069	7233	8114	8952	9654	10196	19.36	19.37	3.51	2.30	1.97	1.51	1.09
中国	石家庄	1372	1634	1947	2275	2628	2941	3198	3405	3.50	3.50	3.11	2.89	2.25	1.68	1.25
中国	遂宁, 四川	1260	1305	1352	1401	1481	1620	1766	1888	0.71	0.71	0.71	1.11	1.80	1.73	1.34
中国	宿州, 安徽	258	623	1509	1849	2137	2394	2607	2780	17.67	17.68	4.06	2.90	2.27	1.71	1.28
中国	苏州, 江苏	875	1077	1326	1553	1795	2013	2195	2343	4.16	4.16	3.16	2.90	2.29	1.73	1.31
中国	泰安, 山东	1413	1472	1534	1598	1696	1857	2022	2160	0.82	0.82	0.82	1.19	1.81	1.71	1.32
中国	泰昌	754	838	930	1033	1151	1280	1400	1499	2.10	2.10	2.10	2.17	2.13	1.78	1.37
中国	台南	679	702	725	750	791	869	951	1021	0.65	0.65	0.65	1.09	1.86	1.81	1.42
中国	台北	2711	2676	2640	2606	2651	2862	3104	3305	-0.26	-0.26	-0.26	0.35	1.53	1.63	1.25
中国	太原, 山西	2225	2274	2521	2794	3104	3432	3725	3962	0.44	2.06	2.06	2.10	2.01	1.64	1.23
中国	唐山, 河北	1485	1590	1703	1825	1977	2175	2367	2526	1.38	1.38	1.37	1.60	1.91	1.69	1.29
中国	天津	5804	6246	6722	7040	7468	8113	8745	9243	1.47	1.47	0.92	1.18	1.66	1.50	1.11
中国	天门	1484	1545	1609	1676	1777	1945	2118	2261	0.81	0.81	0.81	1.18	1.80	1.70	1.31
中国	天水	1040	1090	1143	1199	1279	1404	1533	1640	0.95	0.95	0.95	1.29	1.87	1.75	1.36
中国	通辽	674	729	790	855	935	1036	1133	1215	1.59	1.59	1.59	1.79	2.04	1.80	1.40
中国	乌鲁木齐	1161	1417	1730	2025	2340	2620	2851	3038	3.99	3.99	3.15	2.89	2.26	1.70	1.27
中国	潍坊	1152	1257	1372	1498	1646	1821	1985	2120	1.75	1.75	1.75	1.89	2.01	1.73	1.32
中国	温州	604	1056	1845	2212	2556	2860	3111	3313	11.16	11.16	3.63	2.89	2.25	1.68	1.26
中国	武汉	3833	5053	6662	7093	7542	8199	8837	9339	5.53	5.53	1.26	1.23	1.67	1.50	1.10
中国	芜湖, 安徽	553	619	692	774	868	968	1061	1138	2.24	2.24	2.24	2.29	2.19	1.82	1.41
中国	无锡, 江苏	1009	1192	1410	1646	1903	2134	2326	2481	3.35	3.35	3.10	2.90	2.28	1.72	1.30
中国	厦门	639	1124	1977	2371	2739	3064	3331	3545	11.28	11.29	3.64	2.89	2.24	1.67	1.25
中国	西安, 陕西	2873	3271	3725	3926	4178	4556	4931	5233	2.60	2.60	1.05	1.24	1.74	1.58	1.19
中国	襄樊, 湖北	492	649	855	1006	1164	1309	1431	1533	5.53	5.53	3.25	2.92	2.34	1.79	1.37
中国	仙桃	1361	1415	1470	1528	1618	1771	1930	2062	0.77	0.77	0.77	1.15	1.81	1.71	1.32
中国	咸阳	737	835	946	1072	1212	1354	1480	1584	2.50	2.50	2.50	2.47	2.21	1.78	1.36

城市群的城市人口

城市群的城市人口增长率

国家	城市	城市人口										城市人口增长率					
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	
中国	兴义, 贵州	593	651	715	785	868	964	1056	1133	1.86	1.87	1.86	2.00	2.11	1.82	1.41	
中国	西宁	698	770	849	987	1142	1283	1404	1504	1.96	1.96	3.01	2.92	2.34	1.80	1.37	
中国	新乡	613	687	770	863	968	1080	1182	1268	2.27	2.28	2.27	2.31	2.19	1.81	1.39	
中国	信阳	273	571	1195	1450	1677	1881	2052	2192	14.76	14.76	3.87	2.90	2.30	1.74	1.31	
中国	新余	608	685	772	870	981	1095	1199	1285	2.39	2.39	2.39	2.39	2.21	1.81	1.39	
中国	宣州	769	795	823	851	899	987	1079	1158	0.68	0.68	0.68	1.10	1.85	1.79	1.41	
中国	徐州	944	1247	1648	1960	2284	2564	2792	2975	5.58	5.58	3.46	3.06	2.31	1.70	1.27	
中国	盐城, 江苏	497	580	677	789	914	1029	1127	1209	3.09	3.09	3.08	2.92	2.37	1.83	1.40	
中国	烟台	838	1188	1684	1991	2301	2577	2805	2989	6.98	6.98	3.35	2.89	2.26	1.70	1.27	
中国	宜宾	685	743	805	872	954	1057	1157	1240	1.61	1.61	1.61	1.80	2.05	1.80	1.40	
中国	宜昌	492	589	704	823	953	1072	1174	1259	3.58	3.58	3.12	2.92	2.36	1.82	1.40	
中国	伊春, 黑龙江	882	849	816	785	785	848	928	997	-0.78	-0.78	-0.78	-0.00	1.55	1.79	1.43	
中国	宜春, 江西	836	876	917	961	1025	1127	1231	1320	0.93	0.93	0.93	1.28	1.89	1.78	1.39	
中国	银川	502	632	795	932	1079	1213	1328	1423	4.60	4.60	3.19	2.92	2.35	1.80	1.38	
中国	营口	572	630	694	764	847	942	1032	1107	1.93	1.94	1.93	2.05	2.13	1.82	1.41	
中国	益阳, 湖南	1062	1140	1223	1313	1425	1571	1714	1833	1.41	1.41	1.41	1.64	1.96	1.74	1.34	
中国	永州	946	960	976	991	1032	1127	1231	1320	0.31	0.31	0.31	0.82	1.76	1.77	1.39	
中国	余慈	467	555	660	785	921	1041	1141	1224	3.46	3.46	3.46	3.21	2.45	1.83	1.40	
中国	岳阳	1078	995	918	847	821	879	961	1032	-1.60	-1.61	-1.60	-0.63	1.37	1.77	1.42	
中国	玉林, 广西	667	779	909	1060	1227	1379	1507	1613	3.09	3.09	3.08	2.91	2.33	1.79	1.36	
中国	枣庄	1793	1889	1990	2096	2242	2456	2670	2846	1.04	1.04	1.04	1.34	1.83	1.67	1.28	
中国	张家口	720	803	897	1001	1120	1247	1364	1461	2.20	2.20	2.20	2.25	2.15	1.79	1.37	
中国	湛江	1049	1185	1340	1514	1709	1903	2076	2216	2.45	2.45	2.45	2.42	2.16	1.73	1.31	
中国	昭通	620	670	724	783	855	948	1038	1113	1.56	1.56	1.56	1.77	2.05	1.81	1.41	
中国	郑州	1752	2081	2472	2590	2738	2987	3243	3452	3.44	3.44	0.93	1.11	1.74	1.64	1.25	
中国	镇江, 江苏	490	581	688	803	930	1047	1147	1230	3.39	3.39	3.10	2.92	2.37	1.83	1.40	
中国	珠海	331	518	809	963	1114	1253	1371	1468	8.94	8.94	3.48	2.92	2.35	1.80	1.37	
中国	株洲	585	713	868	1016	1176	1322	1445	1548	3.95	3.95	3.14	2.92	2.34	1.79	1.37	
中国	淄博	2484	2640	2806	2982	3209	3515	3812	4053	1.22	1.22	1.22	1.46	1.82	1.62	1.23	
中国	自贡	977	1012	1049	1087	1149	1259	1375	1473	0.71	0.71	0.71	1.11	1.83	1.76	1.37	
中国	遵义	392	516	679	799	924	1041	1140	1223	5.50	5.50	3.25	2.92	2.37	1.83	1.40	
中国香港特别行政区	香港	5677	6206	6662	7057	7419	7744	8040	8305	1.78	1.42	1.15	1.00	0.86	0.75	0.65	
哥伦比亚	巴兰基里亚	1229	1363	1531	1719	1907	2048	2157	2251	2.06	2.32	2.32	2.07	1.42	1.04	0.85	
哥伦比亚	波哥大	4740	5494	6356	7353	8320	8916	9299	9600	2.95	2.92	2.91	2.47	1.38	0.84	0.64	
哥伦比亚	布卡拉曼加	650	759	855	964	1073	1157	1223	1282	3.08	2.39	2.39	2.14	1.50	1.12	0.93	
哥伦比亚	卡利	1552	1757	1950	2164	2378	2544	2675	2786	2.48	2.08	2.08	1.88	1.35	1.01	0.82	
哥伦比亚	喀他赫纳	561	645	737	842	948	1026	1086	1139	2.77	2.68	2.67	2.36	1.58	1.14	0.95	
哥伦比亚	麦德林	2135	2372	2724	3127	3524	3789	3975	4129	2.11	2.76	2.76	2.39	1.45	0.96	0.76	
刚果	布拉柴维尔	704	830	986	1216	1505	1729	1938	2150	3.31	3.44	4.19	4.26	2.78	2.28	2.07	
哥斯达黎加	圣何塞	737	867	1032	1217	1374	1506	1627	1737	3.25	3.48	3.29	2.43	1.84	1.53	1.32	
科特迪瓦	阿比让	2102	2535	3032	3564	4175	4810	5432	6031	3.74	3.58	3.24	3.16	2.83	2.43	2.09	
古巴	哈瓦那	2108	2183	2187	2189	2159	2151	2150	2150	0.69	0.04	0.02	-0.27	-0.08	-0.01	-0.00	
捷克	布拉格	1212	1194	1172	1164	1160	1159	1159	1159	-0.29	-0.38	-0.14	-0.07	-0.02	-0.00	—	
朝鲜	咸兴	705	712	732	762	788	818	851	882	0.20	0.56	0.80	0.68	0.73	0.80	0.72	
朝鲜	南浦	580	806	1020	1110	1148	1187	1232	1274	6.58	4.71	1.69	0.67	0.68	0.74	0.67	
朝鲜	平壤	2526	2838	3117	3265	3346	3434	3537	3630	2.33	1.88	0.93	0.49	0.52	0.59	0.52	

城市群的城市人口		城市群的城市人口增长率														
国家	城市	1990-2025									1990-2025					
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
刚果民主共和国	卡南加	372	466	557	700	879	1109	1383	1698	4.47	3.57	4.57	4.55	4.66	4.41	4.11
刚果民主共和国	金沙萨	3448	4447	5485	7108	9052	11313	13875	16762	5.09	4.19	5.18	4.84	4.46	4.08	3.78
刚果民主共和国	卢本巴希	692	852	1004	1243	1544	1938	2406	2943	4.17	3.28	4.28	4.33	4.54	4.33	4.03
刚果民主共和国	姆布吉—马伊	613	773	932	1181	1489	1876	2330	2851	4.64	3.75	4.74	4.64	4.62	4.33	4.04
丹麦	哥本哈根	1035	1048	1077	1085	1087	1092	1095	1096	0.25	0.54	0.14	0.04	0.09	0.06	0.02
多米尼加共和国	圣多明各	1522	1670	1854	2062	2298	2525	2722	2885	1.86	2.09	2.12	2.17	1.88	1.50	1.16
厄瓜多尔	瓜亚基尔	1572	1808	2077	2386	2690	2941	3154	3328	2.80	2.78	2.77	2.40	1.79	1.39	1.08
厄瓜多尔	基多	1088	1217	1357	1593	1846	2035	2189	2316	2.25	2.18	3.20	2.95	1.95	1.45	1.13
埃及	亚历山大	3063	3277	3600	3995	4421	4817	5210	5652	1.35	1.88	2.08	2.03	1.71	1.57	1.63
埃及	开罗	9061	9707	10534	11487	12503	13465	14451	15561	1.38	1.64	1.73	1.70	1.48	1.41	1.48
萨尔瓦多	圣萨尔瓦多	970	1107	1233	1374	1520	1649	1776	1902	2.65	2.16	2.16	2.01	1.63	1.48	1.37
埃塞俄比亚	亚的斯亚贝巴	1791	2157	2493	2902	3453	4184	5083	6156	3.72	2.90	3.03	3.48	3.84	3.89	3.83
芬兰	赫尔辛基	872	943	1019	1094	1139	1169	1195	1220	1.57	1.56	1.42	0.81	0.51	0.46	0.41
法国	波尔多	698	730	763	793	817	836	853	869	0.88	0.88	0.78	0.60	0.46	0.40	0.36
法国	里尔	961	984	1007	1033	1059	1081	1102	1120	0.47	0.47	0.50	0.50	0.42	0.37	0.33
法国	里昂	1265	1313	1362	1407	1443	1471	1495	1516	0.74	0.73	0.66	0.50	0.38	0.32	0.28
法国	马赛—普罗旺斯地区艾克斯	1305	1331	1357	1386	1418	1445	1469	1490	0.39	0.39	0.43	0.46	0.38	0.33	0.28
法国	尼斯—戛纳	854	874	894	917	941	962	980	997	0.46	0.46	0.50	0.52	0.44	0.38	0.34
法国	巴黎	9330	9510	9692	9852	9958	10007	10031	10036	0.38	0.38	0.33	0.21	0.10	0.05	0.01
法国	图卢兹	654	714	778	832	863	883	900	916	1.75	1.74	1.34	0.72	0.46	0.40	0.35
格鲁吉亚	第比利斯	1224	1160	1100	1093	1108	1113	1114	1114	-1.07	-1.07	-0.12	0.26	0.09	0.01	0.00
德国	柏林	3422	3471	3384	3391	3423	3434	3436	3436	0.29	-0.51	0.04	0.19	0.07	0.01	0.00
德国	汉堡	1639	1707	1710	1739	1777	1791	1792	1792	0.81	0.04	0.34	0.43	0.15	0.02	0.00
德国	科隆	950	965	963	976	1037	1059	1061	1061	0.31	-0.04	0.28	1.19	0.43	0.04	0.00
德国	慕尼黑	1218	1241	1202	1254	1300	1317	1318	1318	0.37	-0.62	0.85	0.72	0.26	0.03	0.00
加纳	阿克拉	1197	1415	1674	1984	2332	2688	3041	3382	3.35	3.35	3.40	3.23	2.84	2.47	2.13
加纳	库玛西	696	909	1187	1518	1826	2112	2393	2667	5.34	5.34	4.92	3.69	2.91	2.50	2.16
希腊	雅典	3070	3122	3179	3230	3256	3278	3300	3326	0.34	0.37	0.31	0.17	0.13	0.13	0.16
希腊	萨洛尼卡	746	771	797	821	837	851	865	880	0.66	0.67	0.59	0.39	0.33	0.33	0.35
危地马拉	危地马拉城	803	839	908	984	1104	1281	1481	1690	0.89	1.57	1.62	2.30	2.97	2.90	2.64
几内亚	科纳克里	895	1045	1219	1409	1645	1984	2393	2856	3.11	3.08	2.90	3.09	3.75	3.75	3.54
海地	太子港	1134	1427	1653	1885	2209	2621	3012	3346	4.60	2.94	2.62	3.17	3.42	2.78	2.10
洪都拉斯	特古西加尔巴	578	677	793	901	1022	1165	1317	1472	3.16	3.16	2.56	2.52	2.62	2.46	2.22
匈牙利	布达佩斯	2005	1893	1787	1693	1664	1655	1655	1655	-1.15	-1.15	-1.08	-0.35	-0.10	-0.01	-0.00
印度	阿格拉	933	1095	1293	1511	1705	1899	2118	2364	3.20	3.32	3.12	2.42	2.15	2.18	2.20
印度	艾哈迈达巴德	3255	3790	4427	5122	5726	6320	6989	7735	3.04	3.11	2.92	2.23	1.97	2.01	2.03
印度	阿里格尔	468	554	653	763	864	966	1083	1215	3.39	3.29	3.11	2.48	2.24	2.28	2.30
印度	安拉阿巴德	830	928	1035	1152	1279	1425	1592	1781	2.23	2.17	2.15	2.10	2.15	2.22	2.24
印度	阿姆利则	726	844	990	1152	1299	1449	1619	1811	3.00	3.20	3.02	2.41	2.18	2.22	2.24
印度	阿斯索尔	727	891	1065	1258	1425	1590	1776	1985	4.06	3.56	3.33	2.51	2.18	2.21	2.23
印度	奥兰贾巴德	568	708	868	1049	1200	1341	1499	1678	4.38	4.09	3.78	2.69	2.22	2.23	2.25
印度	班加罗尔	4036	4744	5567	6465	7229	7967	8795	9719	3.23	3.20	2.99	2.24	1.94	1.98	2.00

城市群的城市人口

城市群的城市人口增长率

国家	城市	城市群的城市人口									城市群的城市人口增长率					
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
印度	巴雷利	604	664	722	787	869	970	1087	1219	1.87	1.67	1.73	1.98	2.19	2.28	2.30
印度	比宛迪	362	479	603	745	860	964	1081	1212	5.62	4.60	4.23	2.88	2.28	2.28	2.30
印度	博帕尔	1046	1228	1426	1644	1845	2053	2288	2553	3.21	3.00	2.84	2.31	2.13	2.17	2.19
印度	布巴内斯瓦尔	395	504	637	790	913	1024	1147	1286	4.90	4.69	4.30	2.90	2.28	2.27	2.29
印度	昌迪加尔	564	667	791	928	1051	1174	1314	1472	3.36	3.40	3.20	2.49	2.22	2.25	2.27
印度	钦奈	5338	5836	6353	6918	7559	8309	9170	10129	1.78	1.70	1.71	1.77	1.89	1.97	1.99
印度	哥印拜陀	1088	1239	1420	1619	1810	2012	2243	2503	2.60	2.73	2.62	2.23	2.12	2.18	2.19
印度	德里	8206	10092	12441	15053	17015	18669	20484	22498	4.14	4.18	3.81	2.45	1.86	1.86	1.88
印度	丹巴德	805	915	1046	1189	1330	1482	1656	1852	2.56	2.67	2.57	2.24	2.16	2.22	2.24
印度	杜尔格—比莱纳加尔	670	780	905	1044	1174	1310	1465	1640	3.03	2.98	2.84	2.35	2.19	2.24	2.25
印度	法里达巴德	593	779	1018	1298	1512	1691	1887	2109	5.47	5.35	4.86	3.05	2.23	2.20	2.22
印度	加兹阿巴德	492	675	928	1237	1464	1639	1830	2046	6.30	6.38	5.74	3.37	2.26	2.21	2.22
印度	高哈迪	564	675	797	932	1054	1178	1318	1477	3.60	3.32	3.13	2.47	2.22	2.25	2.27
印度	瓜缪尔	706	779	855	940	1040	1160	1298	1455	1.97	1.88	1.90	2.03	2.17	2.25	2.27
印度	胡布利	639	705	776	855	948	1057	1184	1327	1.95	1.93	1.94	2.05	2.19	2.27	2.28
印度	海德拉巴	4193	4825	5445	6117	6761	7446	8224	9092	2.81	2.42	2.32	2.00	1.93	1.99	2.01
印度	印多尔	1088	1314	1597	1914	2176	2421	2696	3005	3.77	3.91	3.62	2.57	2.13	2.15	2.17
印度	贾巴尔普尔	879	981	1100	1231	1369	1524	1703	1904	2.19	2.29	2.24	2.12	2.15	2.21	2.23
印度	斋浦尔	1478	1826	2259	2748	3136	3482	3867	4298	4.23	4.26	3.91	2.64	2.09	2.10	2.11
印度	贾朗达尔	502	588	694	811	918	1027	1150	1290	3.16	3.31	3.13	2.48	2.24	2.27	2.29
印度	贾目	356	458	588	739	859	963	1079	1211	5.00	5.01	4.58	3.00	2.30	2.28	2.30
印度	詹谢普尔	817	938	1081	1239	1389	1548	1729	1933	2.75	2.84	2.72	2.29	2.16	2.21	2.23
印度	詹谢普尔	654	743	842	951	1062	1185	1327	1486	2.54	2.51	2.44	2.22	2.19	2.25	2.27
印度	坎普尔	2001	2294	2641	3019	3369	3731	4141	4601	2.73	2.82	2.68	2.20	2.04	2.09	2.11
印度	科钦	1103	1229	1340	1463	1612	1791	1999	2232	2.17	1.73	1.76	1.94	2.11	2.19	2.21
印度	加尔各答	10890	11924	13058	14282	15577	17039	18707	20560	1.82	1.82	1.79	1.74	1.80	1.87	1.89
印度	科塔	523	604	692	789	885	989	1108	1243	2.89	2.71	2.62	2.30	2.22	2.28	2.29
印度	科泽科德	781	835	875	924	1008	1123	1257	1409	1.33	0.94	1.10	1.74	2.15	2.26	2.28
印度	勒克瑙	1614	1906	2221	2567	2877	3191	3546	3944	3.33	3.06	2.89	2.29	2.07	2.11	2.13
印度	卢迪亚纳	1006	1183	1368	1572	1762	1961	2186	2440	3.24	2.91	2.77	2.29	2.13	2.18	2.20
印度	马杜赖	1073	1132	1187	1255	1367	1519	1697	1897	1.07	0.95	1.11	1.72	2.11	2.21	2.23
印度	密拉特	824	975	1143	1328	1496	1667	1862	2080	3.36	3.18	3.00	2.39	2.16	2.20	2.22
印度	莫拉达巴德	436	520	626	743	847	948	1062	1192	3.53	3.68	3.45	2.60	2.26	2.28	2.30
印度	孟买	12308	14111	16086	18202	20072	21946	24051	26385	2.73	2.62	2.47	1.96	1.78	1.83	1.85
印度	迈索尔	640	708	776	853	943	1053	1179	1322	2.01	1.85	1.88	2.03	2.19	2.27	2.29
印度	那格浦尔	1637	1849	2089	2350	2611	2895	3219	3583	2.44	2.44	2.36	2.10	2.06	2.12	2.14
印度	纳西客	700	886	1117	1381	1590	1775	1981	2213	4.71	4.63	4.24	2.82	2.20	2.19	2.21
印度	巴特那	1087	1331	1658	2029	2325	2587	2879	3207	4.05	4.40	4.04	2.72	2.14	2.14	2.16
印度	普纳	2430	2978	3655	4411	5010	5543	6135	6797	4.07	4.09	3.76	2.55	2.02	2.03	2.05
印度	赖布尔	453	553	680	824	944	1057	1184	1327	4.00	4.13	3.83	2.72	2.26	2.27	2.28
印度	拉杰国德	638	787	974	1186	1359	1518	1696	1896	4.21	4.26	3.93	2.73	2.21	2.22	2.23
印度	兰楔	607	712	844	990	1120	1251	1400	1567	3.21	3.39	3.19	2.48	2.21	2.24	2.26
印度	塞勒姆	574	647	736	834	933	1042	1168	1309	2.38	2.58	2.50	2.25	2.21	2.27	2.29
印度	绍拉布尔	613	720	853	1002	1135	1267	1417	1587	3.20	3.41	3.21	2.49	2.21	2.24	2.26
印度	斯利那加	730	833	954	1087	1218	1358	1518	1699	2.62	2.72	2.62	2.27	2.18	2.23	2.25
印度	苏拉特	1468	1984	2699	3558	4174	4639	5142	5703	6.01	6.16	5.53	3.19	2.11	2.06	2.07

城市群的城市人口		城市群的城市人口增长率														
国家	城市	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
		印度	蒂鲁文南特布勒姆	801	853	885	927	1008	1122	1256	1408	1.25	0.73	0.93	1.68	2.14
印度	蒂鲁吉拉伯利	705	768	837	916	1011	1127	1262	1414	1.71	1.74	1.78	1.99	2.17	2.26	2.28
印度	巴罗达	1096	1273	1465	1675	1875	2085	2324	2592	2.99	2.81	2.69	2.25	2.12	2.17	2.19
印度	瓦拉纳西	1013	1106	1199	1303	1434	1595	1781	1991	1.75	1.62	1.67	1.91	2.12	2.21	2.23
印度	维杰亚瓦达	821	914	999	1094	1209	1346	1505	1684	2.14	1.79	1.82	1.98	2.15	2.23	2.25
印度	维萨卡帕特南	1018	1168	1309	1465	1628	1810	2020	2256	2.73	2.29	2.25	2.11	2.12	2.19	2.21
印度尼西亚	班达南榜	454	578	743	824	937	1064	1172	1260	4.84	5.01	2.08	2.57	2.53	1.93	1.45
印度尼西亚	万隆	2035	2097	2138	2303	2568	2887	3156	3370	0.59	0.39	1.48	2.18	2.34	1.79	1.31
印度尼西亚	茂物	596	668	751	865	1003	1142	1257	1351	2.26	2.36	2.82	2.97	2.59	1.92	1.44
印度尼西亚	雅加达	8175	8322	8390	8843	9703	10792	11689	12363	0.36	0.16	1.05	1.86	2.13	1.60	1.12
印度尼西亚	玛琅	689	725	757	783	857	967	1065	1146	1.03	0.88	0.67	1.81	2.41	1.94	1.47
印度尼西亚	棉兰	1718	1816	1912	2040	2264	2545	2786	2977	1.11	1.03	1.30	2.08	2.34	1.80	1.33
印度尼西亚	巴东	626	671	716	810	931	1059	1166	1254	1.40	1.30	2.46	2.78	2.57	1.93	1.45
印度尼西亚	巨港	1130	1287	1459	1656	1903	2154	2361	2526	2.59	2.51	2.54	2.78	2.48	1.83	1.35
印度尼西亚	三宝壟	389	481	588	735	891	1023	1128	1213	4.26	4.02	4.45	3.87	2.76	1.95	1.46
印度尼西亚	苏腊巴亚	1243	1333	1427	1385	1462	1633	1792	1921	1.40	1.36	-0.60	1.08	2.22	1.86	1.39
印度尼西亚	北干巴魯	2467	2544	2611	2754	3035	3402	3715	3962	0.62	0.51	1.07	1.94	2.28	1.76	1.29
印度尼西亚	乌戎潘当	816	926	1051	1194	1374	1559	1713	1837	2.53	2.53	2.56	2.81	2.53	1.88	1.40
伊朗(伊斯兰共和国)	阿瓦士	685	784	867	957	1056	1158	1252	1326	2.69	2.01	1.98	1.97	1.84	1.56	1.14
伊朗(伊斯兰共和国)	伊斯法罕	1094	1230	1382	1553	1743	1920	2071	2185	2.33	2.34	2.34	2.30	1.94	1.51	1.07
伊朗(伊斯兰共和国)	卡拉季	693	903	1087	1318	1585	1802	1952	2061	5.30	3.70	3.85	3.69	2.57	1.60	1.08
伊朗(伊斯兰共和国)	科尔曼沙	608	675	729	781	837	907	981	1041	2.11	1.55	1.36	1.40	1.60	1.56	1.18
伊朗(伊斯兰共和国)	马什哈德	1680	1854	2073	2349	2654	2929	3151	3315	1.97	2.23	2.50	2.44	1.97	1.46	1.01
伊朗(伊斯兰共和国)	库姆	622	744	841	933	1035	1137	1230	1302	3.56	2.45	2.08	2.07	1.88	1.57	1.15
伊朗(伊斯兰共和国)	设拉子	946	1030	1115	1203	1300	1410	1521	1608	1.70	1.58	1.52	1.55	1.63	1.51	1.11
伊朗(伊斯兰共和国)	大不里士	1058	1165	1264	1369	1484	1611	1736	1834	1.91	1.64	1.59	1.61	1.65	1.50	1.10
伊朗(伊斯兰共和国)	德黑兰	6365	6687	7128	7653	8221	8832	9404	9814	0.99	1.28	1.42	1.43	1.43	1.26	0.85
伊拉克	巴士拉	474	631	759	837	923	1024	1143	1270	5.71	3.68	1.96	1.96	2.07	2.20	2.11
伊拉克	摩苏尔	736	889	1056	1236	1447	1677	1891	2097	3.78	3.44	3.15	3.15	2.95	2.40	2.06
伊拉克	巴格达	4092	4598	5200	5327	5891	6618	7345	8060	2.34	2.46	0.48	2.01	2.33	2.08	1.86
伊拉克	伊尔比尔	536	644	757	874	1009	1158	1305	1450	3.65	3.23	2.88	2.88	2.76	2.38	2.11
爱尔兰	都柏林	916	946	989	1037	1098	1177	1257	1332	0.65	0.87	0.96	1.14	1.38	1.31	1.17
以色列	海法	582	775	888	992	1043	1104	1159	1210	5.74	2.73	2.22	0.99	1.13	0.98	0.85
以色列	特拉维夫	2026	2442	2752	3012	3256	3453	3600	3726	3.73	2.39	1.81	1.56	1.18	0.83	0.69
意大利	米兰	3063	3020	2985	2953	2940	2938	2938	2938	-0.28	-0.23	-0.21	-0.09	-0.01	-0.00	—
意大利	那不勒斯	2208	2218	2232	2246	2253	2254	2254	2254	0.09	0.13	0.12	0.06	0.01	0.00	0.00
意大利	巴勒莫	844	850	855	860	865	868	869	871	0.14	0.12	0.12	0.12	0.06	0.02	0.05
意大利	罗马	3450	3425	3385	3348	3333	3330	3330	3330	-0.14	-0.24	-0.22	-0.10	-0.01	-0.00	—
意大利	都灵	1775	1733	1694	1660	1647	1645	1645	1645	-0.48	-0.45	-0.40	-0.16	-0.02	-0.00	—

城市群的城市人口

城市群的城市人口增长率

国家	城市	城市群的城市人口								城市群的城市人口增长率							
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1990~1995	1995~2000	2000~2005	2005~2010	2010~2015	2015~2020	2020~2025	
日本	福冈北九州	2487	2619	2716	2771	2816	2833	2834	2834	1.04	0.73	0.40	0.33	0.12	0.01	0.00	
日本	广岛	1986	2040	2044	2045	2045	2046	2046	2046	0.54	0.04	0.01	0.01	0.00	0.00	0.00	
日本	京都	1760	1804	1806	1805	1804	1804	1804	1804	0.49	0.02	-0.01	-0.01	-0.00	-0.00	—	
日本	名古屋	2947	3055	3122	3199	3267	3292	3295	3295	0.71	0.44	0.49	0.42	0.15	0.02	0.00	
日本	大阪神户	11035	11052	11165	11258	11337	11365	11368	11368	0.03	0.20	0.17	0.14	0.05	0.01	0.00	
日本	札幌	2319	2476	2508	2534	2556	2564	2565	2565	1.31	0.26	0.20	0.17	0.06	0.01	0.00	
日本	仙台	2021	2135	2184	2231	2272	2287	2288	2288	1.09	0.46	0.43	0.36	0.13	0.01	0.00	
日本	东京	32530	33587	34450	35327	36094	36371	36399	36400	0.64	0.51	0.50	0.43	0.15	0.02	0.00	
约旦	安曼	851	973	1007	1042	1106	1185	1268	1359	2.67	0.68	0.68	1.19	1.39	1.35	1.38	
哈萨克斯坦	阿拉木图	1080	1108	1142	1190	1240	1298	1355	1404	0.52	0.60	0.82	0.83	0.90	0.87	0.70	
肯尼亚	蒙巴萨	476	572	686	821	985	1196	1453	1763	3.65	3.65	3.59	3.65	3.88	3.90	3.87	
肯尼亚	内罗毕	1380	1755	2233	2787	3363	4052	4881	5871	4.81	4.81	4.43	3.76	3.73	3.72	3.69	
科威特	科威特城	1392	1190	1499	1888	2305	2592	2790	2956	-3.13	4.62	4.61	3.99	2.35	1.47	1.16	
吉尔吉斯斯坦	明斯克	635	703	770	817	869	934	1011	1096	2.03	1.82	1.20	1.23	1.43	1.58	1.62	
黎巴嫩	贝鲁特	1293	1268	1487	1777	1941	2051	2119	2173	-0.39	3.19	3.57	1.76	1.10	0.66	0.50	
利比里亚	蒙罗维亚	1042	464	836	1140	1185	1457	1753	2083	-16.18	11.76	6.22	0.77	4.14	3.70	3.45	
利比亚	班加西	612	799	945	1113	1271	1398	1505	1590	5.34	3.36	3.27	2.65	1.91	1.47	1.10	
利比亚	的黎波里	1500	1678	1877	2098	2322	2532	2713	2855	2.24	2.24	2.23	2.04	1.73	1.38	1.01	
马达加斯加	塔纳纳利佛	948	1169	1361	1590	1877	2229	2642	3118	4.20	3.04	3.10	3.33	3.44	3.39	3.32	
马来西亚	新山	417	516	630	797	999	1175	1294	1382	4.28	4.01	4.68	4.53	3.24	1.94	1.31	
马来西亚	巴山	345	466	631	849	1128	1360	1503	1603	6.01	6.07	5.93	5.68	3.75	1.99	1.29	
马来西亚	吉隆坡	1120	1213	1306	1405	1519	1670	1820	1938	1.58	1.47	1.47	1.56	1.89	1.72	1.26	
马里	巴马科	746	910	1110	1368	1708	2130	2633	3214	3.96	3.97	4.18	4.44	4.41	4.24	3.99	
墨西哥	阿瓜斯卡连斯特	552	631	734	829	927	1000	1050	1089	2.69	3.02	2.42	2.25	1.51	0.96	0.73	
墨西哥	奇瓦瓦	539	625	683	760	841	904	949	985	2.94	1.77	2.15	2.03	1.44	0.97	0.74	
墨西哥	墨西哥城	15312	16811	18022	18735	19485	20189	20695	21009	1.87	1.39	0.78	0.79	0.71	0.50	0.30	
墨西哥	赫瓦拉斯城	809	997	1225	1308	1396	1478	1544	1597	4.19	4.11	1.32	1.30	1.14	0.88	0.67	
墨西哥	库利亚坎	606	690	749	791	837	886	928	964	2.60	1.63	1.10	1.13	1.12	0.94	0.75	
墨西哥	瓜达拉哈拉	3011	3431	3703	4051	4408	4673	4847	4973	2.61	1.53	1.80	1.69	1.17	0.73	0.51	
墨西哥	莱昂德罗斯阿达玛斯	961	1127	1290	1429	1573	1682	1758	1817	3.19	2.70	2.04	1.92	1.35	0.88	0.66	
墨西哥	梅里达	664	765	848	931	1017	1087	1139	1180	2.83	2.06	1.85	1.77	1.33	0.94	0.72	
墨西哥	墨西卡利	607	690	770	851	935	1002	1051	1090	2.57	2.21	1.99	1.89	1.38	0.95	0.73	
墨西哥	蒙特雷	2594	2961	3266	3579	3901	4140	4298	4413	2.65	1.96	1.83	1.72	1.19	0.75	0.53	
墨西哥	普埃布拉	1686	1692	1907	2109	2318	2474	2578	2657	0.07	2.40	2.02	1.89	1.30	0.83	0.60	
墨西哥	克雷塔罗	561	671	795	911	1032	1118	1172	1215	3.58	3.39	2.71	2.50	1.59	0.96	0.71	
墨西哥	萨尔蒂约	491	577	643	720	802	864	907	942	3.21	2.16	2.28	2.14	1.49	0.98	0.75	
墨西哥	圣路易斯波托西	665	774	858	952	1050	1126	1181	1223	3.04	2.06	2.09	1.97	1.40	0.94	0.71	
墨西哥	提华纳	760	1017	1287	1472	1666	1799	1881	1943	5.82	4.71	2.69	2.47	1.54	0.89	0.65	
墨西哥	托卢卡	835	981	1417	1498	1584	1671	1743	1802	3.22	7.35	1.11	1.12	1.06	0.85	0.66	
墨西哥	托雷翁	882	954	1014	1105	1201	1280	1339	1387	1.55	1.22	1.73	1.66	1.28	0.91	0.69	
蒙古	乌兰巴托	572	661	763	856	919	978	1044	1112	2.90	2.89	2.30	1.41	1.25	1.31	1.25	
摩洛哥	卡萨布兰卡	2682	2951	3043	3138	3267	3475	3716	3949	1.91	0.62	0.62	0.80	1.24	1.34	1.21	
摩洛哥	费斯	685	785	870	963	1060	1152	1243	1332	2.72	2.04	2.04	1.92	1.67	1.52	1.37	

城市群的城市人口		城市群的城市人口增长率														
国家	城市	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
摩洛哥	马拉喀什	578	681	755	837	923	1005	1085	1163	3.26	2.07	2.07	1.95	1.69	1.54	1.39
摩洛哥	拉巴特	1174	1379	1507	1647	1793	1938	2083	2222	3.22	1.77	1.77	1.70	1.55	1.44	1.30
莫桑比克	马普特	776	921	1096	1334	1621	1921	2235	2560	3.43	3.47	3.94	3.90	3.40	3.03	2.71
缅甸	曼德勒	636	718	810	915	1034	1168	1308	1446	2.43	2.43	2.43	2.44	2.44	2.26	2.01
缅甸	内比都	—	—	—	57	1024	1177	1321	1461	—	—	—	57.77	2.79	2.30	2.01
缅甸	仰光	2907	3213	3553	3928	4348	4841	5361	5869	2.01	2.01	2.01	2.04	2.15	2.04	1.81
尼泊尔	加德满都	398	509	644	815	1029	1284	1578	1907	4.92	4.70	4.71	4.67	4.43	4.12	3.78
荷兰	阿姆斯特丹	936	988	1005	1023	1044	1064	1078	1089	1.09	0.34	0.36	0.41	0.39	0.26	0.21
荷兰	鹿特丹	951	981	991	1000	1014	1033	1046	1057	0.62	0.19	0.19	0.28	0.35	0.26	0.22
新西兰	昆士兰	870	976	1063	1189	1321	1398	1441	1475	2.30	1.71	2.24	2.10	1.14	0.60	0.47
尼加拉瓜	马那瓜	735	865	887	909	944	1015	1104	1193	3.26	0.50	0.50	0.75	1.46	1.68	1.54
尼日尔	尼亚美	432	542	680	846	1027	1258	1580	2028	4.54	4.55	4.36	3.88	4.06	4.56	5.00
尼日利亚	阿布贾	330	526	832	1315	1994	2558	2971	3358	9.31	9.16	9.16	8.32	4.98	3.00	2.45
尼日利亚	贝宁城	689	845	975	1124	1302	1520	1755	1991	4.08	2.85	2.85	2.94	3.10	2.88	2.52
尼日利亚	伊巴丹	1739	1993	2236	2509	2835	3270	3752	4234	2.73	2.30	2.30	2.45	2.85	2.75	2.41
尼日利亚	伊洛琳	515	580	653	735	835	970	1123	1277	2.38	2.38	2.38	2.54	3.00	2.92	2.59
尼日利亚	卡杜那	961	1083	1220	1375	1560	1807	2083	2360	2.39	2.39	2.39	2.53	2.94	2.84	2.50
尼日利亚	卡诺	2095	2360	2658	2993	3393	3914	4487	5056	2.38	2.38	2.38	2.51	2.86	2.73	2.39
尼日利亚	拉各斯	4764	5966	7233	8767	10572	12403	14134	15796	4.50	3.85	3.85	3.74	3.19	2.61	2.22
尼日利亚	迈杜古里	598	673	758	854	969	1125	1301	1479	2.37	2.37	2.37	2.53	2.98	2.90	2.57
尼日利亚	奥博莫绍	622	704	798	904	1031	1199	1386	1575	2.49	2.49	2.49	2.64	3.01	2.90	2.56
尼日利亚	哈科特港	680	766	863	972	1104	1280	1479	1680	2.38	2.38	2.38	2.54	2.97	2.88	2.55
尼日利亚	扎利亚	592	667	752	847	963	1118	1293	1470	2.39	2.39	2.39	2.55	2.99	2.90	2.57
挪威	奥斯陆	684	729	774	816	858	885	909	936	1.28	1.19	1.07	0.99	0.63	0.54	0.57
巴基斯坦	费萨拉巴德	1520	1804	2140	2482	2833	3260	3755	4283	3.43	3.41	2.97	2.64	2.81	2.82	2.63
巴基斯坦	古杰兰瓦拉	848	1019	1224	1433	1643	1898	2195	2513	3.69	3.66	3.15	2.74	2.89	2.90	2.71
巴基斯坦	海德拉巴	950	1077	1221	1386	1581	1827	2112	2420	2.51	2.52	2.53	2.64	2.89	2.91	2.71
巴基斯坦	伊斯兰堡	343	452	594	732	851	988	1148	1320	5.54	5.46	4.17	3.00	2.99	2.99	2.80
巴基斯坦	卡拉奇	7147	8467	10019	11553	13052	14855	16922	19095	3.39	3.36	2.85	2.44	2.59	2.61	2.42
巴基斯坦	拉合尔	3970	4653	5448	6259	7092	8107	9275	10512	3.17	3.16	2.78	2.50	2.68	2.69	2.50
巴基斯坦	木尔坦	953	1097	1263	1445	1650	1906	2203	2523	2.82	2.82	2.69	2.66	2.88	2.90	2.71
巴基斯坦	白沙瓦	769	905	1066	1235	1415	1636	1893	2170	3.27	3.26	2.94	2.72	2.91	2.92	2.73
巴基斯坦	奎达	414	504	614	725	836	971	1128	1298	3.96	3.93	3.34	2.85	2.98	3.00	2.80
巴基斯坦	拉瓦尔品第	1087	1286	1519	1762	2015	2324	2683	3067	3.36	3.34	2.96	2.68	2.86	2.87	2.68
巴拿马	巴拿马城	847	953	1072	1216	1379	1527	1653	1759	2.36	2.36	2.51	2.52	2.04	1.59	1.24
巴拉圭	亚松森	1091	1287	1507	1762	2030	2277	2506	2715	3.32	3.15	3.13	2.83	2.30	1.91	1.61
秘鲁	阿雷基帕	564	635	705	782	862	927	984	1038	2.39	2.08	2.08	1.93	1.46	1.20	1.06
秘鲁	利马	5837	6537	7116	7747	8375	8857	9251	9600	2.27	1.70	1.70	1.56	1.12	0.87	0.74
菲律宾	宿务	612	661	721	787	862	960	1062	1153	1.53	1.75	1.76	1.83	2.14	2.02	1.65
菲律宾	达沃	854	1001	1152	1325	1523	1728	1910	2065	3.17	2.81	2.80	2.78	2.52	2.00	1.56
菲律宾	马尼拉	7973	9401	9958	10761	11662	12786	13892	14808	3.30	1.15	1.55	1.61	1.84	1.66	1.28
菲律宾	三宝颜	444	509	605	721	856	988	1098	1192	2.71	3.47	3.50	3.44	2.86	2.11	1.64
波兰	克拉科夫	735	748	756	757	755	755	755	755	0.35	0.21	0.04	-0.05	-0.02	-0.00	-0.00
波兰	罗兹	836	825	799	770	745	736	735	735	-0.26	-0.64	-0.73	-0.67	-0.24	-0.02	-0.00
波兰	华沙	1628	1652	1666	1693	1724	1735	1736	1736	0.29	0.17	0.33	0.36	0.13	0.01	0.00
葡萄牙	里斯本	2537	2600	2672	2762	2890	2996	3058	3086	0.49	0.55	0.66	0.91	0.72	0.41	0.18

城市群的城市人口

城市群的城市人口增长率

国家	城市	城市人口										城市人口增长率					
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025	
葡萄牙	波尔图	1164	1206	1254	1309	1380	1438	1476	1497	0.72	0.77	0.86	1.05	0.83	0.52	0.29	
波多黎各	圣胡安	1539	1855	2237	2604	2758	2795	2803	2803	3.74	3.74	3.03	1.15	0.27	0.06	0.00	
韩国	富川	651	771	763	833	907	942	948	948	3.39	-0.23	1.77	1.70	0.74	0.13	0.00	
韩国	釜山	3778	3813	3673	3533	3421	3386	3383	3383	0.18	-0.75	-0.78	-0.64	-0.21	-0.02	-0.00	
韩国	大邱	2215	2434	2478	2466	2455	2458	2458	2458	1.88	0.36	-0.10	-0.08	0.02	0.00	0.00	
韩国	大田	1036	1256	1362	1438	1507	1540	1544	1544	3.85	1.62	1.09	0.95	0.43	0.06	0.00	
韩国	高阳	241	493	744	859	960	1005	1012	1012	14.28	8.25	2.88	2.21	0.92	0.14	0.00	
韩国	光州	1122	1249	1346	1413	1474	1503	1507	1507	2.16	1.49	0.97	0.84	0.39	0.05	0.00	
韩国	仁川	1785	2271	2464	2527	2580	2604	2607	2607	4.82	1.62	0.51	0.41	0.19	0.02	0.00	
韩国	城南	534	842	911	934	954	967	971	971	9.10	1.59	0.48	0.42	0.28	0.08	0.00	
韩国	水原	10544	10256	9917	9825	9762	9740	9738	9738	-0.55	-0.67	-0.19	-0.13	-0.05	-0.00	-0.00	
韩国	首尔	628	748	932	1037	1130	1172	1178	1179	3.50	4.42	2.13	1.72	0.73	0.10	0.00	
韩国	蔚山	673	945	1011	1047	1080	1098	1102	1102	6.80	1.36	0.69	0.62	0.34	0.07	0.00	
罗马尼亚	布加勒斯特	2040	2018	1949	1936	1947	1949	1949	1949	-0.21	-0.69	-0.13	0.10	0.02	0.00	0.00	
俄罗斯	车里雅宾斯克	1129	1104	1082	1094	1088	1086	1085	1085	-0.45	-0.40	0.21	-0.11	-0.04	-0.00	-0.00	
俄罗斯	喀山	1092	1092	1096	1112	1119	1122	1122	1122	-0.01	0.07	0.29	0.14	0.05	0.00	0.00	
俄罗斯	克拉斯诺亚尔斯克	910	911	911	920	930	934	935	935	0.02	0.02	0.18	0.23	0.08	0.01	0.00	
俄罗斯	莫斯科	8987	9201	10016	10416	10495	10524	10526	10526	0.47	1.70	0.78	0.15	0.05	0.01	0.00	
俄罗斯	下诺夫哥罗德	1420	1375	1331	1286	1269	1263	1262	1262	-0.65	-0.65	-0.69	-0.26	-0.09	-0.01	-0.00	
俄罗斯	新西伯利亚	1430	1428	1426	1400	1376	1367	1366	1366	-0.03	-0.03	-0.38	-0.35	-0.12	-0.01	-0.00	
俄罗斯	赫姆斯克	1144	1140	1136	1140	1129	1125	1125	1125	-0.07	-0.07	0.08	-0.20	-0.07	-0.01	-0.00	
俄罗斯	彼尔姆	1076	1044	1014	992	1003	1007	1007	1007	-0.59	-0.59	-0.43	0.22	0.08	0.01	0.00	
俄罗斯	罗斯托夫	1022	1041	1061	1056	1047	1044	1044	1044	0.38	0.38	-0.10	-0.17	-0.06	-0.01	-0.00	
俄罗斯	萨马拉	1244	1208	1173	1146	1126	1120	1119	1119	-0.58	-0.58	-0.48	-0.34	-0.12	-0.01	-0.00	
俄罗斯	圣彼得堡	4989	4836	4729	4590	4508	4479	4477	4476	-0.62	-0.45	-0.59	-0.36	-0.13	-0.01	-0.00	
俄罗斯	萨拉托夫	901	890	878	853	831	823	822	822	-0.25	-0.25	-0.60	-0.52	-0.19	-0.02	-0.00	
俄罗斯	乌法	1078	1063	1049	1034	1000	988	987	986	-0.27	-0.27	-0.29	-0.67	-0.24	-0.02	-0.00	
俄罗斯	伏尔加德勒	999	1005	1010	994	973	966	965	965	0.11	0.11	-0.32	-0.43	-0.15	-0.02	-0.00	
俄罗斯	沃罗涅日	880	867	854	847	840	838	838	838	-0.30	-0.30	-0.17	-0.16	-0.06	-0.01	-0.00	
俄罗斯	叶卡特琳堡	1350	1326	1303	1307	1319	1323	1324	1324	-0.35	-0.35	0.06	0.18	0.07	0.01	0.00	
卢旺达	基加利	219	289	497	775	947	1152	1413	1715	5.50	10.89	8.86	4.01	3.93	4.08	3.87	
沙特阿拉伯	麦地那	409	533	639	766	903	1019	1119	1212	5.30	3.63	3.62	3.29	2.42	1.88	1.58	
沙特阿拉伯	利雅得	529	669	795	944	1105	1243	1364	1474	4.69	3.45	3.45	3.15	2.36	1.85	1.56	
沙特阿拉伯	阿德达曼	2325	3035	3567	4193	4856	5405	5866	6275	5.33	3.23	3.23	2.93	2.14	1.64	1.35	
沙特阿拉伯	吉达	1742	2200	2509	2860	3239	3590	3906	4190	4.66	2.63	2.62	2.49	2.06	1.69	1.40	
沙特阿拉伯	麦加	856	1033	1168	1319	1486	1651	1806	1948	3.76	2.45	2.45	2.38	2.11	1.79	1.52	
塞内加尔	达卡	1405	1688	2029	2434	2856	3275	3726	4225	3.67	3.68	3.64	3.20	2.74	2.58	2.52	
塞尔维亚	贝尔格莱德	1162	1149	1127	1106	1096	1108	1132	1163	-0.22	-0.39	-0.38	-0.18	0.22	0.43	0.54	
塞拉利昂	弗里敦	529	603	688	785	894	1029	1200	1406	2.62	2.63	2.62	2.60	2.82	3.08	3.16	
新加坡	新加坡	3016	3478	4017	4327	4592	4809	4965	5104	2.85	2.88	1.49	1.19	0.92	0.64	0.55	
索马里	摩加迪沙	1035	1147	1201	1415	1500	1794	2142	2529	2.04	0.92	3.28	1.17	3.58	3.55	3.33	
南非	开普敦	2155	2394	2715	3087	3357	3504	3627	3744	2.10	2.52	2.57	1.68	0.86	0.69	0.64	
南非	德班	1723	2081	2370	2635	2839	2962	3070	3173	3.77	2.60	2.12	1.49	0.85	0.71	0.66	
南非	埃库鲁莱尼	1531	1894	2326	2820	3157	3309	3427	3539	4.26	4.11	3.85	2.26	0.94	0.70	0.65	

城市群的城市人口		城市群的城市人口增长率														
国家	城市	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
南非	约翰内斯堡	1898	2265	2732	3258	3618	3785	3916	4041	3.53	3.75	3.52	2.10	0.90	0.68	0.63
南非	伊丽莎白港	828	911	958	1001	1053	1102	1150	1197	1.93	1.00	0.87	1.02	0.91	0.85	0.80
南非	比勒陀尼亚	911	951	1084	1273	1409	1482	1544	1604	0.85	2.61	3.22	2.04	1.01	0.81	0.76
南非	弗里尼欣	743	800	897	1028	1127	1185	1236	1286	1.48	2.30	2.72	1.83	1.01	0.84	0.79
西班牙	巴塞罗那	4101	4318	4560	4815	5057	5169	5182	5183	1.03	1.09	1.09	0.98	0.44	0.05	0.00
西班牙	马德里	4414	4701	5045	5414	5764	5918	5934	5935	1.26	1.41	1.41	1.25	0.52	0.06	0.00
西班牙	瓦伦西亚	776	785	795	804	816	831	841	847	0.25	0.24	0.24	0.29	0.36	0.24	0.14
苏丹	喀土穆	2360	3242	3949	4518	5185	6077	7017	7937	6.35	3.95	2.69	2.75	3.17	2.88	2.46
瑞典	斯德哥尔摩	1038	1138	1206	1248	1285	1308	1326	1343	1.83	1.16	0.69	0.58	0.35	0.27	0.26
瑞士	苏黎世	1006	1048	1078	1100	1119	1134	1150	1172	0.83	0.56	0.39	0.35	0.26	0.29	0.37
叙利亚	大马士革	1691	1849	2044	2330	2675	2981	3293	3605	1.79	2.00	2.62	2.76	2.17	1.99	1.81
叙利亚	阿勒颇	1554	1870	2222	2584	2968	3306	3649	3993	3.70	3.45	3.02	2.77	2.15	1.98	1.80
叙利亚	霍姆斯	565	680	809	946	1095	1228	1365	1504	3.70	3.48	3.14	2.91	2.30	2.12	1.94
泰国	曼谷	5888	6106	6332	6582	6918	7332	7807	8332	0.73	0.73	0.78	0.99	1.16	1.26	1.30
多哥	洛美	619	796	1023	1315	1669	2038	2410	2791	5.02	5.02	5.02	4.77	3.99	3.36	2.93
土耳其	阿达纳	907	1011	1123	1245	1362	1466	1557	1635	2.18	2.10	2.06	1.80	1.47	1.20	0.97
土耳其	安卡拉	2561	2842	3179	3572	3908	4178	4403	4589	2.08	2.25	2.33	1.80	1.34	1.05	0.82
土耳其	安塔利亚	370	471	595	735	839	910	969	1021	4.83	4.67	4.25	2.63	1.62	1.27	1.04
土耳其	布尔萨	819	981	1180	1413	1589	1713	1817	1906	3.62	3.69	3.60	2.34	1.51	1.18	0.95
土耳其	加济安泰普	595	710	844	992	1109	1199	1274	1340	3.54	3.47	3.22	2.24	1.54	1.23	1.00
土耳其	伊斯坦布尔	6552	7665	8744	9709	10530	11177	11695	12102	3.14	2.63	2.09	1.62	1.19	0.91	0.68
土耳其	伊兹密尔	1741	1966	2216	2487	2724	2920	3085	3223	2.43	2.39	2.31	1.82	1.39	1.10	0.88
土耳其	科尼亚	508	610	734	871	978	1058	1126	1185	3.66	3.69	3.42	2.32	1.57	1.25	1.02
乌干达	扎波罗热	755	912	1097	1318	1597	1979	2506	3198	3.79	3.68	3.68	3.84	4.29	4.72	4.88
乌克兰	聂伯彼得罗夫斯克	1162	1119	1077	1055	1045	1042	1042	1042	-0.77	-0.77	-0.40	-0.20	-0.06	-0.00	-0.00
乌克兰	顿涅茨克	1097	1061	1026	997	978	973	972	972	-0.67	-0.67	-0.56	-0.39	-0.11	-0.01	-0.00
乌克兰	哈尔科夫	1586	1534	1484	1464	1457	1456	1455	1455	-0.66	-0.66	-0.27	-0.09	-0.03	-0.00	-0.00
乌克兰	基辅	2574	2590	2606	2672	2748	2770	2772	2772	0.13	0.13	0.50	0.56	0.16	0.01	0.00
乌克兰	敖德萨	1092	1064	1037	1004	977	970	970	970	-0.52	-0.52	-0.65	-0.53	-0.15	-0.01	-0.00
乌克兰	扎波罗什	873	847	822	797	778	773	772	772	-0.60	-0.60	-0.62	-0.48	-0.14	-0.01	-0.00
阿拉伯联合酋长国	迪拜	473	650	938	1272	1516	1709	1894	2077	6.36	7.35	6.08	3.51	2.40	2.05	1.85
英国	伯明翰	2301	2291	2285	2283	2291	2303	2315	2323	-0.09	-0.05	-0.02	0.07	0.11	0.10	0.07
英国	格拉斯哥	1217	1186	1171	1160	1164	1175	1187	1197	-0.52	-0.26	-0.19	0.07	0.19	0.20	0.17
英国	利物浦	831	829	818	811	815	825	836	845	-0.05	-0.26	-0.18	0.11	0.24	0.25	0.22
英国	伦敦	7654	7908	8225	8505	8607	8618	8618	8618	0.65	0.79	0.67	0.24	0.02	0.00	—
英国	曼彻斯特	2282	2262	2243	2230	2235	2246	2258	2267	-0.18	-0.16	-0.12	0.04	0.11	0.11	0.08
英国	纽克斯尔	877	883	880	880	887	898	908	918	0.14	-0.07	-0.01	0.16	0.24	0.24	0.21
英国	西约克夏	1449	1468	1495	1521	1539	1552	1565	1575	0.27	0.36	0.34	0.24	0.17	0.16	0.13
坦桑尼亚	达累斯萨拉姆	1316	1668	2116	2679	3319	4020	4804	5688	4.75	4.75	4.72	4.29	3.83	3.56	3.38
美国	亚特兰大	2184	2781	3542	4307	4695	4888	5035	5151	4.84	4.84	3.91	1.73	0.80	0.60	0.45
美国	奥斯汀	569	720	913	1108	1216	1277	1329	1372	4.73	4.73	3.88	1.86	0.99	0.79	0.64
美国	巴尔的摩	1849	1962	2083	2207	2322	2422	2508	2578	1.19	1.19	1.16	1.02	0.84	0.70	0.55
美国	波士顿	3428	3726	4049	4364	4597	4774	4919	5032	1.66	1.66	1.50	1.04	0.76	0.60	0.46

城市群的城市人口

城市群的城市人口增长率

国家	城市	城市群的城市人口										城市群的城市人口增长率					
		1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1990~1995	1995~2000	2000~2005	2005~2010	2010~2015	2015~2020	2020~2025	
美国	布利奇波特-斯坦福	714	799	894	987	1056	1108	1154	1193	2.25	2.25	1.99	1.34	0.97	0.81	0.66	
美国	布法罗	955	966	977	1000	1046	1096	1142	1180	0.23	0.23	0.46	0.90	0.94	0.81	0.67	
美国	夏洛特	461	596	769	947	1044	1098	1144	1183	5.10	5.10	4.16	1.96	1.02	0.81	0.67	
美国	芝加哥	7374	7839	8333	8820	9211	9516	9756	9932	1.22	1.22	1.14	0.87	0.65	0.50	0.36	
美国	辛辛那提	1335	1419	1508	1600	1687	1764	1831	1886	1.22	1.22	1.19	1.06	0.89	0.74	0.60	
美国	克利夫兰	1680	1734	1789	1857	1944	2029	2104	2165	0.63	0.63	0.74	0.92	0.86	0.72	0.58	
美国	科伦巴斯	950	1040	1138	1236	1314	1377	1431	1477	1.81	1.81	1.65	1.22	0.93	0.78	0.63	
美国	达拉斯	3219	3665	4172	4658	4955	5146	5300	5419	2.59	2.59	2.20	1.24	0.76	0.59	0.45	
美国	戴顿	616	659	706	754	800	841	878	909	1.37	1.37	1.33	1.18	1.00	0.85	0.70	
美国	丹佛	1528	1747	1998	2241	2396	2502	2590	2661	2.68	2.68	2.29	1.34	0.86	0.69	0.55	
美国	底特律	3703	3804	3909	4037	4203	4364	4499	4606	0.54	0.54	0.64	0.81	0.75	0.61	0.47	
美国	埃尔帕索	573	623	678	733	780	820	856	886	1.67	1.67	1.56	1.24	1.01	0.85	0.71	
美国	哈特福德	783	818	853	894	942	989	1031	1066	0.86	0.86	0.94	1.05	0.97	0.82	0.68	
美国	火奴鲁鲁	635	676	720	767	813	854	891	923	1.27	1.27	1.26	1.15	0.99	0.85	0.70	
美国	休斯敦	2922	3353	3849	4324	4609	4790	4936	5049	2.76	2.76	2.33	1.28	0.77	0.60	0.46	
美国	印第安纳波利斯	921	1063	1228	1388	1491	1562	1623	1673	2.87	2.87	2.45	1.43	0.93	0.76	0.62	
美国	杰克逊维尔	742	811	886	962	1023	1074	1119	1157	1.78	1.78	1.64	1.24	0.97	0.81	0.67	
美国	堪萨斯城	1233	1297	1365	1438	1514	1584	1645	1696	1.02	1.02	1.04	1.03	0.90	0.76	0.61	
美国	拉斯维加斯	708	973	1335	1722	1917	2011	2085	2146	6.34	6.34	5.08	2.15	0.95	0.72	0.58	
美国	洛杉矶	10883	11339	11814	12307	12773	13160	13461	13672	0.82	0.82	0.82	0.74	0.60	0.45	0.31	
美国	路易斯维尔	757	810	866	925	980	1028	1071	1108	1.34	1.34	1.31	1.15	0.97	0.82	0.67	
美国	孟菲斯	829	899	976	1053	1118	1173	1221	1262	1.64	1.64	1.53	1.20	0.95	0.80	0.66	
美国	迈阿密	3969	4431	4946	5438	5755	5969	6141	6272	2.20	2.20	1.90	1.13	0.73	0.57	0.42	
美国	密尔瓦基	1228	1269	1311	1362	1429	1495	1553	1602	0.65	0.65	0.77	0.96	0.90	0.76	0.62	
美国	明尼阿波利斯	2087	2236	2397	2558	2695	2809	2905	2983	1.38	1.39	1.30	1.04	0.83	0.67	0.53	
美国	纳什维尔-戴维森	577	660	755	848	912	959	999	1034	2.69	2.69	2.33	1.45	1.00	0.83	0.68	
美国	奥尔良	1039	1024	1009	996	982	977	1002	1037	-0.30	-0.30	-0.26	-0.27	-0.10	0.50	0.68	
美国	纽约	16086	16943	17846	18732	19441	19974	20370	20628	1.04	1.04	0.97	0.74	0.54	0.39	0.25	
美国	俄克拉荷马城	711	729	748	774	813	854	891	922	0.51	0.51	0.68	0.99	0.98	0.85	0.70	
美国	奥兰多	893	1020	1165	1307	1401	1468	1526	1574	2.66	2.66	2.30	1.39	0.94	0.77	0.62	
美国	费城	4725	4938	5160	5396	5630	5835	6003	6133	0.88	0.88	0.89	0.85	0.71	0.57	0.43	
美国	菲尼克斯	2025	2437	2934	3419	3687	3841	3964	4062	3.71	3.71	3.06	1.51	0.82	0.63	0.49	
美国	匹斯堡	1681	1717	1755	1808	1889	1972	2044	2105	0.43	0.43	0.59	0.88	0.86	0.72	0.58	
美国	波特兰	1181	1372	1595	1812	1946	2035	2110	2172	3.01	3.01	2.55	1.43	0.90	0.72	0.58	
美国	普罗维登斯	1047	1111	1178	1249	1318	1380	1435	1481	1.18	1.18	1.17	1.08	0.92	0.78	0.63	
美国	里士满	696	757	822	888	944	992	1033	1069	1.66	1.66	1.55	1.22	0.98	0.82	0.68	
美国	圣贝纳迪诺	1178	1336	1516	1691	1808	1892	1962	2021	2.53	2.53	2.19	1.34	0.90	0.73	0.59	
美国	罗彻斯特	621	658	696	738	781	821	856	887	1.14	1.14	1.16	1.13	1.00	0.85	0.71	
美国	萨克拉门托	1104	1244	1402	1556	1662	1739	1805	1860	2.39	2.39	2.09	1.32	0.91	0.74	0.60	
美国	盐湖城	792	840	890	944	998	1047	1091	1128	1.17	1.17	1.18	1.11	0.96	0.82	0.67	
美国	圣安东尼奥	1134	1229	1333	1437	1522	1593	1655	1706	1.62	1.62	1.50	1.16	0.91	0.76	0.61	
美国	圣迭戈	2356	2514	2683	2854	3002	3126	3231	3315	1.30	1.30	1.23	1.01	0.81	0.66	0.52	
美国	旧金山-奥克兰	2961	3095	3236	3387	3544	3684	3803	3898	0.89	0.89	0.91	0.90	0.78	0.64	0.49	

城市群的城市人口		城市群的城市人口增长率														
国家	城市	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2025
美国	圣何塞	1376	1457	1543	1632	1720	1798	1865	1921	1.14	1.14	1.13	1.04	0.89	0.74	0.60
美国	西雅图	2206	2453	2727	2991	3174	3305	3415	3503	2.12	2.12	1.85	1.18	0.81	0.65	0.51
美国	圣路易斯	1950	2014	2081	2161	2260	2357	2441	2510	0.65	0.65	0.75	0.90	0.84	0.70	0.56
美国	坦帕 - 圣彼得堡	1717	1886	2072	2254	2389	2493	2581	2652	1.88	1.88	1.68	1.16	0.85	0.69	0.55
美国	图森	582	649	724	798	854	898	936	969	2.18	2.18	1.95	1.35	1.00	0.84	0.69
美国	弗吉尼亚滩	1286	1341	1397	1461	1535	1606	1667	1719	0.83	0.83	0.90	0.99	0.90	0.75	0.61
美国	华盛顿	3376	3651	3949	4241	4464	4636	4778	4889	1.57	1.57	1.42	1.02	0.76	0.60	0.46
乌拉圭	蒙得维的亚	1546	1584	1561	1525	1504	1506	1515	1520	0.49	-0.30	-0.47	-0.28	0.03	0.12	0.06
乌兹别克斯坦	塔什干	2100	2116	2135	2158	2247	2416	2636	2892	0.15	0.17	0.22	0.80	1.46	1.74	1.85
委内瑞拉	巴基西梅托	742	838	947	1068	1184	1279	1356	1420	2.42	2.44	2.41	2.06	1.54	1.18	0.91
委内瑞拉	加拉加斯	2767	2816	2864	2930	3098	3306	3482	3619	0.35	0.34	0.46	1.11	1.30	1.04	0.77
委内瑞拉	马拉开波	1303	1501	1725	1976	2200	2369	2501	2606	2.82	2.78	2.72	2.15	1.48	1.09	0.82
委内瑞拉	马拉凯	760	831	899	973	1060	1144	1214	1271	1.78	1.56	1.60	1.71	1.51	1.19	0.93
委内瑞拉	巴伦西亚	1053	1183	1370	1662	1900	2055	2172	2266	2.31	2.94	3.87	2.67	1.57	1.11	0.84
越南	海防	3126	3424	3752	4170	4723	5357	6036	6754	1.82	1.83	2.11	2.49	2.52	2.39	2.25
越南	河内	1474	1585	1704	1876	2129	2428	2752	3096	1.45	1.46	1.91	2.53	2.63	2.50	2.36
越南	胡志明市	3996	4296	4621	5072	5723	6480	7293	8149	1.45	1.46	1.86	2.41	2.49	2.36	2.22
也门	荷台达	212	311	457	672	951	1232	1528	1854	7.70	7.70	7.70	6.95	5.19	4.30	3.86
也门	萨那	653	1034	1365	1801	2345	2955	3636	4382	9.18	5.55	5.54	5.28	4.62	4.14	3.73
也门	塔伊兹	234	330	465	657	902	1159	1437	1743	6.89	6.89	6.89	6.34	5.02	4.30	3.87
赞比亚	卢萨卡	757	902	1073	1261	1421	1587	1797	2047	3.49	3.49	3.23	2.39	2.20	2.49	2.60
津巴布韦	哈拉雷	1047	1255	1379	1515	1663	1839	2037	2247	3.62	1.89	1.88	1.87	2.01	2.05	1.97

数据来源：联合国计划开发署，世界城市规划，2007。
Data Source: UNPD-WUP 2007.

城市人口、居住在贫民区的城市人口比例和城市贫民区人口

Urban population, proportion of urban population living in slum area and urban slum population

主要地区、区域和国家	主要地区、区域和国家年内中城市人口(千人) ^a					居住在贫民区的城市人口比例 ^b					主要地区、区域和国家年中城市贫民区人口				
	1990	1995	2000	2005	2007	1990	1995	2000	2005	2007	1990	1995	2000	2005	2007
非洲															
安哥拉	3913	5418	6824	8684	9505				86.5					7512	
贝宁	1786	2282	2770	3397	3684	79.3	76.8	74.3	71.8	70.8	1416	1753	2058	2439	2608
布基纳法索	1226	1554	1971	2555	2827	78.8	72.4	65.9	59.5	59.5	966	1125	1300	1520	1682
布隆迪	357	450	552	749	858				64.3		230	289	355	481	552
喀麦隆	4983	6372	7908	9657	10381	50.8	49.6	48.4	47.4	46.6	2534	3161	3825	4578	4841
中非共和国	1108	1284	1454	1596	1665	87.5	89.7	91.9	94.1	95.0	969	1152	1337	1502	1582
乍得	1272	1568	1979	2563	2819	98.9	96.4	93.9	91.3	90.3	1259	1512	1858	2341	2546
科摩罗	147	172	196	223	234	65.4	65.4	65.4	68.9	68.9	96	112	128	153	162
刚果	1316	1576	1868	2172	2296				53.4					1160	
科特迪瓦	5079	6200	7423	8704	9277	53.4	54.3	55.3	56.2	56.6	2710	3367	4102	4892	5249
刚果民主共和国	10556	12892	15126	18860	20841				76.4					14409	
埃及	23972	25966	28364	31062	32193	50.2	39.2	28.1	17.1	17.1	12029	10166	7978	5312	5505
赤道几内亚	118	148	167	188	199				66.3					125	
埃塞俄比亚	6455	8381	10339	12687	13813	95.5	95.5	88.6	81.8	79.1	6163	8001	9164	10380	10923
加蓬	635	796	948	1079	1127				38.7					418	
冈比亚	369	508	680	872	951				45.4					396	
加纳	5677	7180	8856	10763	11566	65.5	58.8	52.1	45.4	42.8	3717	4221	4615	4890	4945
几内亚	1691	2159	2547	2970	3176	80.4	68.8	57.3	45.7	45.7	1359	1485	1458	1358	1451
几内亚—比绍	286	355	407	473	503				83.1					393	
肯尼亚	4273	5193	6167	7384	7982	54.9	54.8	54.8	54.8	54.8	2345	2848	3379	4044	4370
莱索托	224	292	377	461	496				35.1					162	
马达加斯加	2836	3598	4390	5313	5733	93.0	88.6	84.1	80.6	78.0	2636	3186	3694	4283	4470
马拉维	1092	1338	1764	2293	2545	66.4	66.4	66.4	66.4	67.7	725	889	1171	1522	1722
马里	1789	2229	2787	3537	3896	94.2	84.8	75.4	65.9	65.9	1685	1890	2101	2332	2569
摩洛哥	12005	13931	15375	16763	17377	37.4	35.2	24.2	13.1	13.1	4490	4904	3713	2196	2276
莫桑比克	2857	4180	5584	7084	7718	75.6	76.9	78.2	79.5	80.0	2161	3216	4368	5632	6175
纳米比亚	392	494	608	708	751	34.4	34.1	33.9	33.9	33.6	135	169	206	240	252
尼日尔	1202	1465	1801	2161	2331	83.6	83.1	82.6	82.1	81.9	1005	1217	1487	1774	1909
尼日利亚	33325	42372	53048	65270	70539	77.3	73.5	69.6	65.8	64.2	25763	31127	36930	42928	45309
卢旺达	395	468	1126	1619	1753	96.0	87.9	79.7	71.6	68.3	379	411	898	1160	1198
塞内加尔	3075	3603	4200	4891	5203	70.6	59.8	48.9	38.1	38.1	2172	2154	2055	1863	1982
塞拉利昂	1346	1417	1605	2057	2194				97.0					1995	
索马里	1992	1962	2346	2884	3136				73.5					2120	
南非	19034	22614	25827	28419	29266	46.2	39.7	33.2	28.7	28.7	8794	8978	8575	8156	8399
苏丹	6903	9233	12034	15043	16420				94.2		6502	8697	11336	14170	15468
多哥	1192	1501	1974	2492	2722				62.1					1548	
乌干达	1976	2477	2983	3632	3955	75.0	75.0	75.0	66.7	63.4	1482	1858	2238	2423	2507

主要地区、区域和国家	主要地区、区域和国家年内中城市人口(千人) ^a					居住在贫民区的城市人口比例 ^b					主要地区、区域和国家年中城市贫民区入口				
	1990	1995	2000	2005	2007	1990	1995	2000	2005	2007	1990	1995	2000	2005	2007
坦桑尼亚 联合共和国	4814	6143	7551	9313	10128	77.4	73.7	70.1	66.4	65.0	3725	4528	5291	6186	6580
赞比亚	3201	3436	3637	4017	4198	57.0	57.1	57.2	57.2	57.3	1826	1962	2080	2298	2404
津巴布韦	3040	3742	4273	4706	4911	4.0	3.7	3.3	17.9	17.9	122	138	142	842	879

亚洲															
中国	314845	380553	454362	530659	561251	43.6	40.5	37.3	32.9	31.0	137272	153985	169600	174587	173988
蒙古	1264	1357	1397	1464	1497	68.5	66.7	64.9	57.9	57.9	865.8	905.3	906.8	847.5	866.7
孟加拉国	22396	27398	32893	39351	42191	87.3	84.7	77.8	70.8	70.8	19552	23206	25574	27860	29871
印度	219758	253774	289438	325563	341247	54.9	48.2	41.5	34.8	32.1	120746	122376	120117	113223	109501
尼泊尔	1692	2361	3280	4269	4712	70.6	67.3	64.0	60.7	59.4	1194	1589	2099	2591	2798
巴基斯坦	34548	40676	47884	55135	58487	51.0	49.8	48.7	47.5	47.0	17620	20271	23304	26189	27508
柬埔寨	1222	1613	2161	2753	3022				78.9		964	1273	1705	2172	2385
印度尼西亚	55922	70188	88918	108828	116832	50.8	42.6	34.4	26.3	23.0	28407	29912	30620	28574	26852
老挝人民 民主共和国	629	815	1148	1551	1740				79.3					1230	
缅甸	9986	11270	12860	14700	15575				45.6					6703	
菲律宾	29863	37053	44621	53032	56503	54.3	50.8	47.2	43.7	42.3	16224	18817	21080	23175	23891
泰国	15974	17416	18893	20352	21021				26.0					5291	
越南	13403	16284	19204	22454	23888	60.5	54.6	48.8	41.3	38.3	8109	8897	9366	9274	9137
伊拉克	12906	14878	16993	18729	19316	16.9	16.9	16.9	52.8	52.8	2182	2516	2873	9889	10199
约旦	2350	3366	3755	4341	4642				15.8					686	
黎巴嫩	2472	2961	3244	3473	3560				53.1					1844	
沙特阿拉伯	12449	14358	16614	19120	20138				18.0					3442	
阿拉伯叙利亚 共和国	6224	7314	8524	10049	10726				10.5					1055	
土耳其	33949	38974	44126	49097	51101	23.4	20.7	17.9	15.5	14.1	7947	8055	7911	7610	7202
也门	2577	3688	4776	6104	6729				67.2					4102	

拉丁美洲和加勒比地区															
阿根廷	28340	30883	33252	35411	36298	30.5	31.7	32.9	26.2	23.5	8644	9790	10940	9278	8530
伯利兹	88	102	117	138	147				47.3					65	
玻利维亚	3706	4444	5143	5896	6205	62.2	58.2	54.3	50.4	48.8	2304	2589	2794	2972	3030
巴西	111851	125685	141404	157369	163462	36.7	34.1	31.5	29.0	28.0	40998	42856	44601	45613	45708
智利	10974	12145	13246	14280	14675				9.0					1285	
哥伦比亚	23811	26979	30043	33071	34237	31.2	26.8	22.3	17.9	16.1	7433	7224	6711	5920	5520
哥斯达黎加	1559	1939	2318	2670	2804				10.9					291	
多米尼加共和国	4029	4630	5459	6322	6668	27.9	24.4	21.0	17.6	16.2	1123	1131	1146	1110	1079
厄瓜多尔	5659	6583	7420	8308	8670				21.5					1786	
萨尔瓦多	2516	3039	3618	3985	4138				28.9					1152	
法属圭亚那	87	104	124	145	153				10.5					15	
格林纳达	31	31	31	32	32				6.0					2	
瓜德罗普岛	385	400	414	431	437				5.4					23	
危地马拉	3663	4313	5067	5997	6419	58.6	53.3	48.1	42.9	40.8	2145	2300	2438	2572	2619
圭亚那	216	215	210	209	208				33.7					70	
海地	2027	2554	3052	3974	4373	93.4	93.4	93.4	70.1	70.1	1893	2385	2851	2786	3065

主要地区、区域和国家	主要地区、区域和国家年内中城市人口(千人) ^a					居住在贫民区的城市人口比例 ^b					主要地区、区域和国家年中城市贫民区人口				
	1990	1995	2000	2005	2007	1990	1995	2000	2005	2007	1990	1995	2000	2005	2007
洪都拉斯	1970	2356	2748	3177	3368				34.9					1109	
牙买加	1171	1258	1342	1413	1439				60.5					855	
墨西哥	59994	67368	74524	79564	81951	23.1	21.5	19.9	14.4	14.4	13859	14484	14830	11457	11801
尼加拉瓜	2167	2497	2796	3055	3163	89.1	74.5	60.0	45.5	45.5	1931	1861	1678	1390	1439
巴拿马	1299	1602	1941	2288	2424				23.0					526	
巴拉圭	2068	2502	2960	3453	3658				17.6					608	
秘鲁	14994	16764	18141	19394	19890	66.4	56.3	46.2	36.1	36.1	9958	9439	8382	7001	7180
圣卢西亚岛	40	43	43	45	46				11.9					5	
苏里南	275	292	315	334	342				3.9					13	
特立尼达和多巴哥	104	122	141	162	171				24.7					40	
委内瑞拉(玻利维亚共和国)	16630	19161	21891	24675	25749				32.0					7896	

来源:

a. 《世界城市化前景: 2007修订版》; (World Urbanization Prospects: The 2007 Revision)

b. 根据各国家数据计算, 从贫民区的四个方面(改善的用水、改良的卫生设施、耐久的住房和充足的居住空间)衡量。

1990~2010年居住在贫民区的城市人口比例

Proportion of urban population living in slums 1990-2010

主要地区及区域年中城市人口 (千人) ^a							地区年中城市贫民区人口 (千人) ^b					
主要地区和区域	1990	1995	2000	2005	2007	2010	1990	1995	2000	2005	2007	2010
发展中地区	1424631	1676635	1949244	2231883	2350358	2534978	656739	718114	766762	795739	806910	827690
非洲北部	57402	65141	72397.5	80145.8	83435	88666	19731	18417	14729	10708	11142	11836
撒哈拉以南的非洲	146564	182383	222733	269246	289938	323525	102588	123210	144683	169515	181030	199540
拉丁美洲和加勒比地区	313852	353457	394099	432554	448006	471177	105740	111246	115192	110105	110554	110763
东亚	365574	436582	513919	592873	624430	671795	159754	177063	192265	195463	194020	189621
南亚	315726	368423	423518.3	479718.3	504697	545766	180449	190276	194009	192041	191735	190748
东南亚	139355	169980	206682.6	245895.5	262101	286579	69029	76079	81942	84013	83726	88912
西亚	84584	98922	113979.9	129355.1	135576	145164	19068	21402	23481	33388	34179	35713
大洋洲	1572	1748	1914.8	2095.6	2176	2306	379	421	462	505	524	556

城市人口比例							居住在贫民区的城市人口比例					
主要地区和区域	1990	1995	2000	2005	2007	2010	1990	1995	2000	2005	2007	2010
发展中地区	34.9	37.5	40.1	42.7	43.7	45.3	46.1	42.8	39.3	35.7	34.3	32.7
非洲北部	48.6	50.1	51.3	52.5	53.0	53.7	34.4	28.3	20.3	13.4	13.4	13.3
撒哈拉以南的非洲	28.2	30.6	32.8	35.0	35.9	37.3	70.0	67.6	65.0	63.0	62.4	61.7
拉丁美洲和加勒比地区	70.6	73.0	75.3	77.5	78.3	79.4	33.7	31.5	29.2	25.5	24.7	23.5
东亚	30.0	33.9	38.1	42.5	44.3	46.8	43.7	40.6	37.4	33.0	31.1	28.2
南亚	26.5	27.7	29.0	30.2	30.8	31.8	57.2	51.6	45.8	40.0	38.0	35.0
东南亚	31.6	35.3	39.7	44.1	45.8	48.2	49.5	44.8	39.6	34.2	31.9	31.0
西亚	61.5	63.1	64.6	65.9	66.4	67.1	22.5	21.6	20.6	25.8	25.2	24.6
大洋洲 ^c	24.4	24.1	23.6	23.3	23.3	23.4	24.1	24.1	24.1	24.1	24.1	24.1

(a): 联合国人口部,《世界城市化前景》(2007修订版)。

(b): 居住在缺少以下条件之一的住房中的人口: 改善的用水、改良的卫生设施、充足的居住空间(一个房间内居住三人以上)或耐久的住房。

(c): 未获得大洋洲的趋势数据。固定数据并不意味着没有改变。

2005年各国住房条件匮乏分布情况表

Distribution of households by shelter deprivation, country 2005

千年目标地区和国家名	所有类型贫民区	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件	缺少四项住房条件
非洲					
安哥拉	86.5	24.6	36.1	20.5	5.3
贝宁	71.8	38.6	20.3	11.9	1.0
布基纳法索	59.5	43.2	10.0	2.7	3.7
布隆迪	64.3	30.9	23.8	9.3	0.4
喀麦隆	47.4	29.6	13.0	4.3	0.5
中非共和国	94.1	23.2	59.8	9.2	1.8
乍得	91.3	26.1	38.0	22.5	4.6
科摩罗	68.9	43.9	20.8	4.3	0.0
刚果	53.4	37.5	13.4	2.4	0.1
科特迪瓦	56.2	38.7	16.5	0.9	0.0
刚果民主共和国	76.4	31.1	29.5	14.1	1.8
埃及	17.1	14.9	2.0	0.1	0.0
埃塞俄比亚	81.8	36.2	30.7	12.6	2.3
赤道几内亚	66.3	37.7	26.8	1.7	0.1
冈比亚	45.4	32.6	10.4	2.2	0.1
加蓬	38.7	28.7	8.1	1.7	0.1
加纳	45.4	29.9	9.9	5.8	0.0
几内亚	45.7	32.3	9.4	2.6	1.4
几内亚比绍	83.1	38.5	30.4	12.6	1.7
肯尼亚	54.8	31.2	15.1	6.9	1.6
莱索托	35.1	29.4	5.0	0.6	N/A
马达加斯加	80.6	29.6	25.0	13.2	12.8
马拉维	66.4	36.4	21.0	7.8	1.2
马里	65.9	36.0	22.7	7.3	0.0
摩洛哥	13.1	11.9	1.0	0.1	0.0
莫桑比克	79.5	31.3	25.5	19.6	3.1
纳米比亚	33.9	20.9	9.9	2.9	0.2
尼日尔	82.1	30.6	31.6	17.1	2.7
尼日利亚	65.8	38.2	20.5	6.5	0.6
卢旺达	71.6				
塞内加尔	38.1	22.3	12.0	3.8	0.0
塞拉利昂	97.0	47.2	34.2	13.9	1.7
索马里	73.5				
南非	28.7	21.8	6.0	0.8	0.1
苏丹	94.2	17.8	35.8	31.0	9.6
斯威士兰	39.8	29.3	8.8	1.7	0.1
多哥	62.1	43.2	15.6	2.8	0.5
坦桑尼亚联合共和国	66.4	35.4	22.0	8.3	0.6

千年目标地区和国家名	所有类型贫民区	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件	缺少四项住房条件
乌干达	66.7	47.6	10.6	2.9	5.7
赞比亚	57.2	36.9	15.2	4.3	0.9
津巴布韦	17.9	17.9	0.0	0.0	0.0
拉丁美洲和加勒比地区					
阿根廷	26.2				
伯利兹	47.3				
玻利维亚	50.4	29.2	14.4	5.7	1.2
巴西	29.0	24.2	4.8	0.0	0.0
智利	9.0				
哥伦比亚	17.9	15.0	2.4	0.4	0.0
哥斯达黎加	10.9				
多米尼加共和国	17.6	15.0	1.9	0.6	0.0
厄瓜多尔	21.5				
萨尔瓦多	28.9				
法属圭亚那	10.5				
格林纳达	6.0				
瓜德罗普岛	5.4				
危地马拉	42.9	23.9	10.0	6.6	2.4
圭亚那	33.7	27.6	6.1	0.1	N/A
海地	69.5	43.9	17.5	5.3	2.8
洪都拉斯	34.9	24.6	7.2	2.6	0.5
牙买加	60.5	49.5	11.0	N/A	N/A
墨西哥	14.4				
尼加拉瓜	45.5	26.7	16.0	2.8	0.0
巴拿马	23.0				
巴拉圭	17.6				
秘鲁	36.1	22.6	9.2	3.4	0.9
圣卢西亚岛	11.9				
苏里南	3.9	3.6	0.4	0.0	0.0
特立尼达和多巴哥	24.7				
委内瑞拉	32.0				
亚洲					
孟加拉国	70.8	27.5	29.7	13.4	0.2
柬埔寨	78.9				
中国	32.9				
印度	34.8	27.8	6.9	0.0	N/A
印度尼西亚	26.3	22.4	3.1	0.8	N/A

千年目标地区和国家名	所有类型贫民区	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件	缺少四项住房条件
伊朗(伊斯兰共和国)	30.3				
伊拉克	52.8				
约旦	15.8				
老挝人民民主共和国	79.3	30.9	35.2	13.2	N/A
黎巴嫩	53.1				
蒙古	57.9	36.1	18.8	2.9	0.0
缅甸	45.6	36.6	7.9	1.0	0.0
尼泊尔	60.7	34.4	12.3	14.0	0.0
巴基斯坦	47.5				

千年目标地区和国家名	所有类型贫民区	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件	缺少四项住房条件
菲律宾	43.7	30.1	10.4	3.3	0.0
沙特阿拉伯	18.0				
阿拉伯叙利亚共和国	10.5				
泰国	26.0				
土耳其	15.5	13.5	2.0	0.0	0.0
越南	40.5	28.0	9.8	2.6	0.9
也门	67.2	39.9	18.1	7.9	1.4

2000~2005年各国住房类型分布情况

Distribution of households by type of residence, country 2000-2005

城市住房类型分布

国家	家庭类型	贫民区家庭占25%及以下的地区	贫民区家庭占26%~50%的地区	贫民区家庭占51%~75%的地区	贫民区家庭占75%以上的地区
非洲					
贝宁	非贫民区家庭	66.5	7.4	18.0	8.1
贝宁	贫民区家庭	3.9	2.1	18.0	76.0
布基纳法索	非贫民区家庭		35.1	39.4	25.4
布基纳法索	贫民区家庭		7.6	21.6	70.8
喀麦隆	非贫民区家庭	21.8	43.8	27.9	6.5
喀麦隆	贫民区家庭	4.6	21.0	32.5	41.8
中非共和国	非贫民区家庭	40.0			60.0
中非共和国	贫民区家庭	0.7			99.3
乍得	非贫民区家庭			11.8	88.2
乍得	贫民区家庭			1.0	99.0
科摩罗	非贫民区家庭	11.8	13.7	45.3	29.2
科摩罗	贫民区家庭	2.5	3.5	28.8	65.2
科特迪瓦	非贫民区家庭	27.4	27.8	32.4	12.4
科特迪瓦	贫民区家庭	3.4	8.9	29.5	58.2
埃及	非贫民区家庭	76.0	13.9	8.3	1.8
埃及	贫民区家庭	18.0	17.4	27.3	37.4
埃塞俄比亚	非贫民区家庭			9.1	90.9
埃塞俄比亚	贫民区家庭			0.4	99.6
加蓬	非贫民区家庭	26.9	41.5	26.7	5.0
加蓬	贫民区家庭	5.9	23.1	38.2	32.7
加纳	非贫民区家庭	41.5	35.3	18.9	4.4
加纳	贫民区家庭	6.6	23.9	31.4	38.1
几内亚	非贫民区家庭	3.4	9.2	27.6	59.8
几内亚	贫民区家庭	0.6	0.2	3.7	95.5
肯尼亚	非贫民区家庭	44.6	26.6	17.2	11.6
肯尼亚	贫民区家庭	4.5	8.5	20.0	67.0
马达加斯加	非贫民区家庭	7.8	8.6	15.5	68.1
马达加斯加	贫民区家庭	0.1	0.3	2.4	97.3
马拉维	非贫民区家庭	60.9	12.7	6.5	19.8
马拉维	贫民区家庭	0.2	2.1	3.5	94.2
马里	非贫民区家庭	26.2	27.7	30.1	16.1
马里	贫民区家庭	1.3	5.4	12.7	80.5
摩洛哥	非贫民区家庭	78.3	20.2	1.5	0.0
摩洛哥	贫民区家庭	40.9	43.2	8.8	7.1
莫桑比克	非贫民区家庭	34.1	16.4	9.1	40.5
莫桑比克	贫民区家庭	0.4	0.7	1.1	97.8
纳米比亚	非贫民区家庭	74.6	18.9	4.0	2.5
纳米比亚	贫民区家庭	16.5	16.9	14.1	52.4
尼日尔	非贫民区家庭			36.1	63.9
尼日尔	贫民区家庭			2.0	98.0
尼日利亚	非贫民区家庭	27.8	19.8	28.3	24.1

城市住房类型分布

国家	家庭类型	贫民区家庭占25%及以下的地区	贫民区家庭占26%~50%的地区	贫民区家庭占51%~75%的地区	贫民区家庭占75%以上的地区
尼日利亚	贫民区家庭	1.7	3.1	12.8	82.4
卢旺达	非贫民区家庭	12.0	25.7	43.6	18.7
卢旺达	贫民区家庭	0.9	8.7	35.8	54.6
塞内加尔	非贫民区家庭	48.8	17.0	8.0	26.3
塞内加尔	贫民区家庭	1.4	2.0	3.8	92.8
南非	非贫民区家庭	81.7	13.6	3.8	0.9
南非	贫民区家庭	15.3	15.1	12.2	57.4
坦桑尼亚	非贫民区家庭	12.6	30.5	15.3	41.7
坦桑尼亚	贫民区家庭	1.5	3.6	4.9	90.1
多哥	非贫民区家庭	8.3		11.8	79.9
多哥	贫民区家庭	1.6		1.1	97.3
乌干达	非贫民区家庭	27.0	9.0	25.3	38.8
乌干达	贫民区家庭	1.3	0.8	9.3	88.6
赞比亚	非贫民区家庭	74.5	9.5	10.5	5.5
赞比亚	贫民区家庭	3.7	3.8	10.5	82.0
津巴布韦	非贫民区家庭	93.4	5.1	1.5	
津巴布韦	贫民区家庭	38.1	35.6	26.3	

拉丁美洲和加勒比地区

玻利维亚	非贫民区家庭	49.9	23.1	19.5	7.5
玻利维亚	贫民区家庭	8.8	10.5	26.3	54.4
巴西	非贫民区家庭	51.3	35.8	8.4	4.6
巴西	贫民区家庭	11.9	22.3	15.2	50.5
哥伦比亚	非贫民区家庭	84.0	13.4	2.4	0.2
哥伦比亚	贫民区家庭	28.8	31.4	13.9	25.8
多米尼加共和国	非贫民区家庭	77.9	19.5	2.5	0.1
多米尼加共和国	贫民区家庭	39.6	42.2	14.5	3.6
危地马拉	非贫民区家庭	38.8	40.0	16.3	4.8
危地马拉	贫民区家庭	7.5	23.6	20.3	48.6
海地	非贫民区家庭	61.1	20.7	16.5	1.8
海地	贫民区家庭	14.7	20.2	45.5	19.6
尼加拉瓜	非贫民区家庭	43.1	22.5	24.3	10.1
尼加拉瓜	贫民区家庭	6.0	8.2	24.6	61.2
秘鲁	非贫民区家庭	60.3	25.7	10.6	3.4
秘鲁	贫民区家庭	10.7	18.7	21.7	48.9

亚洲

孟加拉国	非贫民区家庭	31.5	23.8	28.2	16.4
孟加拉国	贫民区家庭	0.7	2.8	7.3	89.2
印度	非贫民区家庭	14.9	54.4	28.1	2.6
印度	贫民区家庭	3.3	36.8	43.3	16.5
印度尼西亚	非贫民区家庭	38.6	36.0	19.7	5.6
印度尼西亚	贫民区家庭	6.3	19.7	33.1	40.8
尼泊尔	非贫民区家庭	62.0	14.6	14.2	9.2
尼泊尔	贫民区家庭	7.0	8.9	17.5	66.7
巴基斯坦	非贫民区家庭	15.3	19.5	46.7	18.5
巴基斯坦	贫民区家庭	5.1	5.8	36.7	52.4

城市住房类型分布

国家	家庭类型	贫民区家庭占25% 及以下的地区	贫民区家庭占 26%~50%的地区	贫民区家庭占 51%~75%的地区	贫民区家庭占75% 以上的地区
菲律宾	非贫民区家庭	63.1	30.5	5.6	0.7
菲律宾	贫民区家庭	24.9	40.7	22.0	12.4
越南	非贫民区家庭	52.2	35.5	9.3	3.0
越南	贫民区家庭	17.0	23.9	18.9	40.1
亚美尼亚	非贫民区家庭	73.5	11.7	9.1	5.7
亚美尼亚	贫民区家庭	9.8	11.4	25.6	53.3
土耳其	非贫民区家庭	49.1	34.1	14.8	2.0
土耳其	贫民区家庭	11.9	31.2	36.8	20.1
也门	非贫民区家庭	4.1	37.4	50.2	8.3
也门	贫民区家庭	0.2	10.6	33.0	56.1
哈萨克斯坦	非贫民区家庭	43.9	30.3	18.4	7.4
哈萨克斯坦	贫民区家庭	5.0	14.5	24.4	56.1
吉尔吉斯斯坦	非贫民区家庭	68.9	14.0	10.5	6.7
吉尔吉斯斯坦	贫民区家庭	4.6	2.9	7.4	85.1
乌兹别克斯坦	非贫民区家庭	42.8	23.7	19.8	13.8
乌兹别克斯坦	贫民区家庭	1.5	2.8	6.2	89.5

2000~2005年各国住房条件匮乏家庭的固体垃圾处理情况

Solid waste disposal by shelter deprivation, country 2000-2005

国家	调查年份	垃圾处理类型	城市	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件
非洲							
贝宁	2001	公共清除	2.5	4.0	1.2	2.3	
贝宁	2001	私人清除	24.8	44.9	8.5	13.9	2.7
贝宁	2001	掩埋	1.8	1.5	1.9	1.4	2.5
贝宁	2001	焚烧	4.7	4.6	4.7	5.5	3.9
贝宁	2001	倒在院子里	1.9	1.4	2.2	2.6	1.9
贝宁	2001	倒在树丛或田地	63.2	42.4	80.1	73.3	87.5
贝宁	2001	其他	1.2	1.1	1.3	1.1	1.6
贝宁	2001	公共或私人机构收集	27.3	48.9	9.7	16.1	2.7
埃及	2005	从家庭收集	53.7	55.6	44.2	44.6	41.6
埃及	2005	从街角收集	32.8	34.7	23.8	25.2	13.5
埃及	2005	倒在街道或空地上	9.9	7.7	21.3	21.3	21.4
埃及	2005	倒入运河或下水道	1.3	0.9	3.3	3.0	5.4
埃及	2005	焚烧	1.9	1.0	6.5	5.1	16.1
埃及	2005	作为动物饲料	0.3	0.1	1.0	0.8	2.1
埃及	2005	公共或私人机构收集	86.6	90.3	68.0	69.8	55.1
肯尼亚	2003	政府部门定时收集	2.5	3.0	2.1	2.8	1.1
肯尼亚	2003	政府部门不经常收集	2.4	2.8	2.0	2.6	1.4
肯尼亚	2003	付费请私人机构收集	23.7	39.1	11.2	17.5	2.8
肯尼亚	2003	堆肥	12.3	8.9	15.1	15.3	14.9
肯尼亚	2003	在围场内倾倒、掩埋或焚烧	29.3	22.4	34.8	31.2	39.5
肯尼亚	2003	倾倒在街道或空地	25.0	20.4	28.7	26.1	32.2
肯尼亚	2003	其他	4.9	3.4	6.1	4.5	8.2
肯尼亚	2003	公共或私人机构收集	28.5	44.9	15.3	22.8	5.3
塞内加尔	1997	收集	62.6	77.9	52.6	59.9	39.9
塞内加尔	1997	地下掩埋	2.5	0.6	3.7	3.0	4.8
塞内加尔	1997	官方垃圾场	10.2	8.6	11.3	11.2	11.4
塞内加尔	1997	非官方垃圾场	13.1	8.2	16.3	14.5	19.4
塞内加尔	1997	焚毁	7.6	2.6	10.9	6.8	17.9
塞内加尔	1997	其他	3.9	2.0	5.2	4.5	6.4
塞内加尔	1997	公共或私人机构收集	86.0	94.8	80.2	85.6	70.8
拉丁美洲和加勒比地区							
多米尼加共和国	2002	政府	75.0	77.9	63.1	66.3	45.1
多米尼加共和国	2002	政府承包给私人	2.3	2.4	1.7	1.9	0.6
多米尼加共和国	2002	其他私人公司	6.3	6.8	4.5	4.8	2.8
多米尼加共和国	2002	焚烧	7.1	5.6	13.2	10.8	26.2
多米尼加共和国	2002	丢弃在院子	4.5	3.5	8.6	7.6	13.9
多米尼加共和国	2002	丢弃在阴沟	3.5	2.7	6.8	6.6	8.0
多米尼加共和国	2002	其他	1.3	1.1	2.2	1.9	3.5
多米尼加共和国	2002	公共或私人机构收集	83.6	87.1	69.2	72.9	48.5
危地马拉	1998	公共收集	14.7	17.3	11.6	14.7	7.0
危地马拉	1998	私人收集	41.5	56.0	24.1	36.0	6.7
危地马拉	1998	丢弃在后院	12.6	5.7	21.0	13.2	32.3

国家	调查年份	垃圾处理类型	城市	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件
危地马拉	1998	丢弃在街道	1.9	1.4	2.5	2.4	2.6
危地马拉	1998	地下掩埋	2.8	1.5	4.3	2.8	6.5
危地马拉	1998	没有任何方法	0.2	0.1	0.4	0.6	0.0
危地马拉	1998	焚烧	17.6	9.7	26.9	20.3	36.6
危地马拉	1998	丢在垃圾堆	6.6	5.5	8.0	8.8	6.9
危地马拉	1998	其他	2.0	2.6	1.2	1.1	1.5
危地马拉	1998	公共或私人机构收集	62.9	78.9	43.7	59.5	20.6
尼加拉瓜	2001	垃圾收集车	61.1	80.1	46.9	56.9	36.9
尼加拉瓜	2001	焚烧	24.8	11.3	34.8	28.3	41.3
尼加拉瓜	2001	掩埋	2.8	1.0	4.2	3.1	5.3
尼加拉瓜	2001	清洁车	0.8	0.6	0.9	1.1	0.6
尼加拉瓜	2001	付费处理	2.8	2.9	2.8	3.4	2.1
尼加拉瓜	2001	指定垃圾堆	2.2	1.8	2.5	1.8	3.3
尼加拉瓜	2001	丢在后院	5.5	2.3	7.9	5.4	10.5
尼加拉瓜	2001	公共或私人机构收集	66.9	85.4	53.1	63.2	42.9

不同类型家庭使用的烹饪燃料类型

Type of fuel for cooking type of household

国家	年份	烹饪燃料类型	城市	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件
非洲							
贝宁	2006	电	0.1	0.2			
贝宁	2006	天然气	9.0	17.8	4.3	7.2	0.7
贝宁	2006	煤油	3.2	5.3	2.2	3.2	0.9
贝宁	2006	木炭	43.1	53.7	37.4	50.3	22.0
贝宁	2006	麦秸、灌木、干草	43.4	21.3	55.3	37.9	76.1
贝宁	2006	其他	1.2	1.7	0.9	1.4	0.2
贝宁	2006	固体燃料	86.5	75.1	92.7	88.2	98.1
布基纳法索	2003	液化石油气、天然气	17.6	29.0	14.5	16.2	0.8
布基纳法索	2003	沼气	0.3		0.4	0.5	
布基纳法索	2003	煤油	0.7	1.3	0.5	0.5	0.7
布基纳法索	2003	褐煤	1.2	0.9	1.2	1.4	
布基纳法索	2003	木炭	15.4	17.3	14.9	15.8	7.1
布基纳法索	2003	木柴、麦秸	59.9	49.7	62.7	59.6	87.3
布基纳法索	2003	粪肥	0.1		0.2	0.1	0.4
布基纳法索	2003	不烹饪	4.6	1.9	5.4	5.6	3.3
布基纳法索	2003	其他	0.2		0.3	0.2	0.4
布基纳法索	2003	固体燃料	76.6	67.9	78.9	77.0	94.7
喀麦隆	2004	液化石油气、天然气	25.5	36.7	13.3	19.2	3.4
喀麦隆	2004	煤油	13.5	16.4	10.3	12.8	6.1
喀麦隆	2004	木炭	4.6	3.8	5.5	5.3	5.8
喀麦隆	2004	木柴、麦秸	52.1	38.1	67.3	59.1	81.3
喀麦隆	2004	其他	4.3	5.0	3.6	3.6	3.5
喀麦隆	2004	固体燃料	56.7	41.9	72.8	64.4	87.0
刚果	2005	电	4.9	5.3	3.6	5.3	1.6
刚果	2005	液化石油气、天然气	15.7	17.9	8.0	11.8	3.6
刚果	2005	煤油	8.9	9.6	6.6	7.1	6.0
刚果	2005	木炭	49.9	47.6	57.7	58.7	56.7
刚果	2005	木柴、麦秸	18.8	17.9	21.9	15.4	29.3
刚果	2005	粪肥	1.2	1.0	2.0	1.8	2.3
刚果	2005	其他	0.6	0.7	0.2		0.5
刚果	2005	固体燃料	69.9	66.4	81.7	75.8	88.3
埃及	2005	电	0.2	0.2	0.3	0.3	
埃及	2005	液化石油气、天然气	98.6	99.3	94.8	95.8	88.0
埃及	2005	沼气					
埃及	2005	煤油	1.0	0.4	4.3	3.3	11.4
埃及	2005	木柴、麦秸			0.2	0.1	0.7
埃及	2005	其他	0.1	0.1	0.3	0.4	
埃及	2005	固体燃料	0.2	0.1	0.5	0.5	0.7
埃塞俄比亚	2005	电	1.0	2.5	0.5	0.8	0.3
埃塞俄比亚	2005	液化石油气、天然气	0.9	2.1	0.5	0.9	0.3
埃塞俄比亚	2005	沼气	0.3	0.8	0.2	0.5	0.0
埃塞俄比亚	2005	煤油	25.9	45.6	19.1	34.1	10.2

国家	年份	烹饪燃料类型	城市	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件
埃塞俄比亚	2005	木炭	18.1	20.5	17.2	22.6	14.0
埃塞俄比亚	2005	木柴、麦秸	48.7	21.2	58.2	36.9	70.9
埃塞俄比亚	2005	粪肥	2.1	2.4	2.0	1.8	2.2
埃塞俄比亚	2005	不烹饪	1.9	3.8	1.2	1.3	1.1
埃塞俄比亚	2005	其他	1.1	1.2	1.1	1.1	1.1
埃塞俄比亚	2005	固体燃料	68.9	44.1	77.5	61.3	87.0
加蓬	2000	电	0.8	1.4	0.3	0.2	0.4
加蓬	2000	高压气筒、罐装丁烷	75.7	85.3	66.7	76.5	44.6
加蓬	2000	石油、煤油	4.4	3.4	5.3	6.3	3.2
加蓬	2000	煤、木炭	2.7	1.5	3.9	2.6	6.6
加蓬	2000	木柴、麦秸	11.4	2.6	19.7	9.0	43.8
加蓬	2000	其他	4.9	5.8	4.1	5.4	1.4
加蓬	2000	固体燃料	14.1	4.1	23.5	11.6	50.4
加纳	2003	电	0.6	0.8	0.1	0.1	
加纳	2003	液化石油气、天然气	14.6	18.5	8.2	9.5	2.8
加纳	2003	沼气	0.7	0.8	0.6	0.7	
加纳	2003	煤油	1.3	1.4	1.0	1.3	
加纳	2003	煤、褐煤	0.7	0.9	0.5	0.6	
加纳	2003	木炭	54.1	56.1	50.9	54.5	36.0
加纳	2003	木柴、麦秸	25.6	19.0	36.6	30.5	61.2
加纳	2003	粪肥		0.1			
加纳	2003	其他	2.3	2.3	2.3	2.8	
加纳	2003	固体燃料	80.5	76.1	87.9	85.6	97.2
几内亚	2005	电	1.2	1.3	0.9	1.2	
几内亚	2005	液化石油气、天然气	0.3	0.4	0.1	0.2	
几内亚	2005	沼气		0.1			
几内亚	2005	煤油	0.2	0.2	0.3	0.3	
几内亚	2005	煤、褐煤	59.9	68.1	43.3	50.7	20.2
几内亚	2005	木炭	34.0	25.1	51.8	44.0	76.2
几内亚	2005	木柴、麦秸	0.8	1.0	0.6	0.8	
几内亚	2005	其他	3.5	3.8	3.0	2.8	3.6
几内亚	2005	固体燃料	94.7	94.2	95.7	95.4	96.4
肯尼亚	2003	电	1.0	2.0	0.3	0.5	
肯尼亚	2003	液化石油气、天然气	10.8	19.8	3.5	5.7	0.6
肯尼亚	2003	沼气	0.3	0.6	0.1	0.2	
肯尼亚	2003	煤油	50.8	56.0	46.6	53.8	37.1
肯尼亚	2003	煤、褐煤	0.2	0.1	0.2	0.1	0.4
肯尼亚	2003	木炭	25.9	17.7	32.6	31.0	34.8
肯尼亚	2003	木柴、麦秸	9.4	2.4	15.0	7.2	25.4
肯尼亚	2003	粪肥		0.1			
肯尼亚	2003	其他	1.5	1.4	1.7	1.6	1.7
肯尼亚	2003	固体燃料	35.5	20.2	47.9	38.3	60.6
莱索托	2004	电	7.0	9.8	2.0	2.5	
莱索托	2004	液化石油气、天然气	58.3	65.3	45.3	52.9	11.1
莱索托	2004	煤、褐煤	0.0		0.1	0.1	
莱索托	2004	木柴、麦秸	6.6	3.3	12.6	8.9	29.3
莱索托	2004	粪肥	0.5	0.0	1.2	1.1	1.8
莱索托	2004	煤油	27.4	21.5	38.3	34.2	56.9
莱索托	2004	作物废物	0.1	0.1	0.3	0.1	0.9

国家	年份	烹饪燃料类型	城市	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件
莱索托	2004	其他	0.0		0.1	0.2	
莱索托	2004	固体燃料	7.2	3.4	14.2	10.2	32.0
马达加斯加	2004	电	0.9	1.9	0.5	0.9	0.1
马达加斯加	2004	液化石油气、天然气	2.7	7.1	0.8	1.4	0.3
马达加斯加	2004	沼气	0.3	0.6	0.1	0.3	
马达加斯加	2004	煤油	0.2	0.5	0.1	0.2	
马达加斯加	2004	煤、褐煤	0.7	0.8	0.7	1.1	0.3
马达加斯加	2004	木炭	59.4	81.9	50.0	74.6	26.4
马达加斯加	2004	木柴、麦秸	35.6	7.2	47.4	21.0	72.8
马达加斯加	2004	粪肥	0.1	0.0	0.2	0.3	0.1
马达加斯加	2004	其他	0.1		0.1	0.2	0.1
马达加斯加	2004	固体燃料	95.8	90.0	98.3	97.0	99.5
马拉维	2004	电	10.7	26.9	2.3	3.9	0.5
马拉维	2004	液化石油气、天然气	0.1	0.4			
马拉维	2004	沼气	0.1	0.2			
马拉维	2004	煤油	0.2	0.1	0.3	0.3	0.3
马拉维	2004	煤、褐煤			0.1		0.2
马拉维	2004	木炭	41.5	43.9	40.2	51.7	26.5
马拉维	2004	木柴、麦秸	47.2	28.5	56.8	43.6	72.5
马拉维	2004	粪肥	0.0		0.0		0.1
马拉维	2004	其他	0.2		0.3	0.5	
马拉维	2004	固体燃料	88.8	72.5	97.1	95.3	99.2
马里	2001	电	0.1	0.2			
马里	2001	液化石油气、天然气	2.1	3.6	1.3	2.0	0.7
马里	2001	沼气	0.1	0.2			
马里	2001	煤油	0.1		0.2	0.1	0.2
马里	2001	煤、褐煤	0.7	1.3	0.4	0.3	0.5
马里	2001	木炭	31.4	46.6	24.0	31.7	15.8
马里	2001	木柴、麦秸	62.3	45.8	70.3	63.3	77.7
马里	2001	粪肥	1.4	0.5	1.8	0.8	2.7
马里	2001	其他	1.9	1.6	2.1	1.9	2.3
马里	2001	固体燃料	95.7	94.3	96.4	96.1	96.8
毛里塔尼亚	2001	其他	2.9	2.9	2.9	3.4	2.2
毛里塔尼亚	2001	煤气	48.5	64.7	39.7	50.8	25.8
毛里塔尼亚	2001	木炭	41.2	29.8	47.4	42.2	53.9
毛里塔尼亚	2001	麦秸	7.4	2.5	10.0	3.6	18.1
毛里塔尼亚	2001	固体燃料	48.7	32.4	57.4	45.8	72.0
摩洛哥	2004	木柴	0.3	0.2	1.0	0.5	6.6
摩洛哥	2004	煤		0.1			
摩洛哥	2004	电	0.1	0.2			
摩洛哥	2004	液化气	0.1	0.1	0.1	0.2	
摩洛哥	2004	煤气	99.3	99.4	98.8	99.3	93.4
摩洛哥	2004	其他	0.1	0.0	0.1	0.1	
摩洛哥	2004	固体燃料	0.4	0.2	1.0	0.5	6.6
莫桑比克	2003	电	2.1	5.9	1.1	2.2	0.4
莫桑比克	2003	液化石油气、天然气	4.9	14.9	2.2	4.7	0.6
莫桑比克	2003	煤油	1.6	2.6	1.3	2.4	0.5
莫桑比克	2003	煤、褐煤	40.9	55.7	37.0	54.9	25.0
莫桑比克	2003	木炭	1.0	0.9	1.1	1.5	0.8

国家	年份	烹饪燃料类型	城市	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件
莫桑比克	2003	木柴、麦秸	49.3	20.0	57.0	33.8	72.6
莫桑比克	2003	粪肥		0.1			0.1
莫桑比克	2003	其他	0.2		0.2	0.4	0.1
莫桑比克	2003	固体燃料	91.3	76.6	95.1	90.3	98.4
纳米比亚	2000	电	59.6	76.7	26.0	40.6	3.2
纳米比亚	2000	液化石油气、天然气	15.4	14.2	17.9	21.7	11.9
纳米比亚	2000	煤油	9.8	3.3	22.6	16.4	32.2
纳米比亚	2000	木炭	1.1	0.5	2.3	2.2	2.5
纳米比亚	2000	木柴、麦秸	14.0	5.3	31.1	19.0	50.1
纳米比亚	2000	其他	0.1	0.1			0.1
纳米比亚	2000	固体燃料	15.1	5.8	33.4	21.2	52.6
尼日尔	2006	电	0.6	1.3	0.3	0.8	
尼日尔	2006	液化石油气、天然气	3.4	8.1	1.3	1.9	0.8
尼日尔	2006	木炭	10.4	14.8	8.4	10.0	7.1
尼日尔	2006	木柴、麦秸	85.0	75.1	89.4	86.5	91.8
尼日尔	2006	粪肥	0.5	0.6	0.4	0.6	0.3
尼日尔	2006	其他	0.1		0.1	0.2	
尼日尔	2006	固体燃料	95.9	90.6	98.3	97.1	99.2
尼日利亚	2003	电	0.5	0.8	0.3	0.5	
尼日利亚	2003	液化石油气、天然气	1.5	3.5	0.5	0.9	0.2
尼日利亚	2003	沼气	0.6	1.3	0.2	0.4	
尼日利亚	2003	煤油	53.6	70.6	45.0	56.0	31.8
尼日利亚	2003	煤、褐煤	0.2	0.2	0.2		0.3
尼日利亚	2003	木炭	0.7	0.5	0.8	0.6	1.0
尼日利亚	2003	木柴、麦秸	41.2	20.8	51.4	39.8	65.2
尼日利亚	2003	粪肥	0.1	0.2	0.0		0.1
尼日利亚	2003	不烹饪	1.7	1.9	1.6	1.7	1.4
尼日利亚	2003	其他	0.1	0.2	0.0		0.1
尼日利亚	2003	固体燃料	42.1	21.7	52.4	40.4	66.5
卢旺达	2005	电	0.3	0.9			0.1
卢旺达	2005	液化石油气、天然气	0.1	0.4			
卢旺达	2005	沼气	0.1	0.2			
卢旺达	2005	煤油	0.4	0.5	0.3	0.6	
卢旺达	2005	煤、褐煤	1.6	3.7	0.5	1.2	
卢旺达	2005	木炭	37.1	70.4	20.3	35.6	9.5
卢旺达	2005	木柴、麦秸	58.3	19.7	77.7	61.1	89.3
卢旺达	2005	其他	2.2	4.1	1.2	1.4	1.1
卢旺达	2005	固体燃料	96.9	93.9	98.5	98.0	98.8
塞内加尔	2005	电	0.4	0.5	0.1	0.1	
塞内加尔	2005	液化石油气、天然气	76.1	84.9	49.9	60.8	17.1
塞内加尔	2005	木炭	8.9	6.8	15.3	13.5	20.8
塞内加尔	2005	木柴、麦秸	11.5	5.2	30.2	22.0	54.9
塞内加尔	2005	粪肥	0.1	0.0	0.4	0.2	0.9
塞内加尔	2005	其他	3.0	2.6	4.1	3.4	6.3
塞内加尔	2005	固体燃料	20.6	12.0	45.9	35.8	76.6
塞拉利昂	2006	电	0.1		0.1	0.1	
塞拉利昂	2006	天然气					
塞拉利昂	2006	沼气	0.1			0.1	
塞拉利昂	2006	煤油	1.4	0.3	0.4	1.1	0.1

国家	年份	烹饪燃料类型	城市	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件
塞拉利昂	2006	煤/褐煤	0.1		0.0	0.1	
塞拉利昂	2006	木炭	27.0	2.7	8.5	15.2	5.5
塞拉利昂	2006	木料	70.5	95.9	90.6	82.8	94.0
塞拉利昂	2006	麦秸、灌木、干草	0.1		0.1		0.1
塞拉利昂	2006	农作物残渣					
塞拉利昂	2006	其他	0.5	1.1	0.2	0.3	0.2
塞拉利昂	2006	固体燃料	97.7	98.6	99.2	98.2	99.6
索马里	2006	电	0.2	0.4		0.3	0.0
索马里	2006	液化石油气	0.1	0.3			
索马里	2006	煤油	0.3	0.5	0.1	0.5	0.1
索马里	2006	木炭	79.1	89.1	26.3	80.9	16.6
索马里	2006	木料	19.3	9.0	69.7	17.4	79.0
索马里	2006	麦秸、灌木、干草	0.8	0.3	3.6	0.9	4.1
索马里	2006	农作物残渣			0.1		0.1
索马里	2006	其他		0.1			
索马里	2006	无信息	0.1	0.4	0.1		0.1
索马里	2006	固体燃料	99.3	98.4	99.7	99.2	99.8
南非	1998	电	54.3	65.1	27.4	33.0	9.6
南非	1998	煤气	6.9	7.5	5.6	6.3	3.4
南非	1998	煤油	25.7	16.9	47.7	43.6	60.5
南非	1998	木料	2.6	1.5	5.5	4.0	10.3
南非	1998	煤	8.8	7.7	11.6	12.1	10.0
南非	1998	动物粪肥	0.1	0.1	0.3	0.1	0.9
南非	1998	其他	0.8	0.9	0.6	0.7	0.1
南非	1998	无信息	0.8	0.5	1.4	0.2	5.2
南非	1998	固体燃料	11.6	9.2	17.4	16.2	21.3
斯威士兰	2006	电	41.0	51.4	20.6	23.0	9.4
斯威士兰	2006	天然气	29.8	27.1	35.1	37.7	23.1
斯威士兰	2006	煤、褐煤	0.8	1.1	0.3	0.4	
斯威士兰	2006	木炭	0.9	1.3	0.1	0.2	
斯威士兰	2006	木料	11.4	8.3	17.7	13.8	35.3
斯威士兰	2006	煤油	14.7	9.3	25.4	24.2	30.9
斯威士兰	2006	不在家烹饪	1.2	1.5	0.5	0.2	1.4
斯威士兰	2006	其他	0.1		0.3	0.4	
斯威士兰	2006	固体燃料	13.2	10.6	18.1	14.4	35.3
坦桑尼亚	2004	电	0.9	2.1	0.3	0.4	0.3
坦桑尼亚	2004	瓶装煤气	0.4	1.1			
坦桑尼亚	2004	固体煤油、煤油	9.7	13.9	7.5	9.4	5.4
坦桑尼亚	2004	木炭	59.2	68.7	54.5	66.2	41.2
坦桑尼亚	2004	木柴、麦秸	27.8	12.3	35.6	21.6	51.5
坦桑尼亚	2004	粪肥					0.1
坦桑尼亚	2004	其他	2.0	1.9	2.0	2.5	1.5
坦桑尼亚	2004	固体燃料	87.1	81.0	90.1	87.8	92.8
乌干达	2001	电	4.8	9.4	1.5	2.1	0.2
乌干达	2001	液化石油气、天然气	0.2	0.2	0.1	0.2	
乌干达	2001	沼气	0.3	0.7	0.1	0.1	
乌干达	2001	煤油	9.8	9.4	10.1	11.6	6.7
乌干达	2001	木炭	66.8	71.5	63.5	69.3	51.0
乌干达	2001	木柴、麦秸	15.6	6.6	21.9	13.8	39.4

国家	年份	烹饪燃料类型	城市	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件
乌干达	2001	其他	2.5	2.1	2.8	2.9	2.6
乌干达	2001	固体燃料	82.4	78.1	85.4	83.1	90.4
赞比亚	2002	电	37.5	55.1	13.4	19.0	1.1
赞比亚	2002	液化石油气、天然气	0.1	0.1	0.1	0.2	
赞比亚	2002	煤、褐煤	0.3	0.4	0.2	0.1	0.2
赞比亚	2002	木炭	52.1	41.2	67.0	67.8	65.4
赞比亚	2002	木柴、麦秸	9.9	3.1	19.1	12.7	33.0
赞比亚	2002	粪肥	0.0		0.1	0.1	
赞比亚	2002	其他	0.1	0.0	0.1		0.3
赞比亚	2002	固体燃料	62.3	44.8	86.4	80.8	98.6
津巴布韦	2005	电	88.0	90.1	78.0	79.2	48.7
津巴布韦	2005	沼气					
津巴布韦	2005	固体煤油、煤油	0.6	0.7	0.3	0.3	
津巴布韦	2005	煤、褐煤					
津巴布韦	2005	木料	11.2	8.9	21.4	20.2	51.3
津巴布韦	2005	麦秸、灌木、干草	0.1	0.1	0.3	0.3	
津巴布韦	2005	动物粪肥	0.0	0.1			
津巴布韦	2005	不烹饪	0.0	0.1			
津巴布韦	2005	固体燃料	11.4	9.1	21.7	20.5	51.3
拉丁美洲和加勒比地区							
玻利维亚	2004	电	0.8	1.5	0.1	0.1	0.0
玻利维亚	2004	液化石油气、天然气	88.2	92.4	84.1	90.2	75.3
玻利维亚	2004	煤油	0.4	0.1	0.7	0.5	0.9
玻利维亚	2004	木柴、麦秸	7.4	1.9	12.7	6.5	21.3
玻利维亚	2004	粪肥	0.2	0.1	0.3	0.0	0.6
玻利维亚	2004	不烹饪	3.1	3.9	2.3	2.6	1.8
玻利维亚	2004	其他					
玻利维亚	2004	固体燃料	7.5	2.0	12.9	6.6	21.9
哥伦比亚	2005	天然气	49.0	51.4	38.2	40.7	25.3
哥伦比亚	2005	丙烷气	36.6	35.7	41.0	42.0	35.6
哥伦比亚	2005	煤油、石油、柴油、汽油、酒精	1.0	0.5	3.1	2.7	5.5
哥伦比亚	2005	电	8.3	8.5	7.0	6.5	9.7
哥伦比亚	2005	木柴、木炭	2.5	1.3	7.8	5.4	20.7
哥伦比亚	2005	矿煤	0.2	0.1	0.4	0.3	0.5
哥伦比亚	2005	一次性材料					0.1
哥伦比亚	2005	不烹饪	2.4	2.4	2.4	2.4	2.6
哥伦比亚	2005	固体燃料	2.7	1.5	8.2	5.7	21.3
多米尼加共和国	2002	电	0.1	0.1		0.1	
多米尼加共和国	2002	液化石油气、天然气	92.5	93.7	87.9	90.2	74.9
多米尼加共和国	2002	木炭	1.4	0.8	3.8	2.9	8.6
多米尼加共和国	2002	木柴、麦秸	1.3	0.7	4.0	2.7	11.0
多米尼加共和国	2002	不烹饪	4.7	4.7	4.3	4.1	5.4
多米尼加共和国	2002	其他	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0
多米尼加共和国	2002	固体燃料	2.7	1.5	7.7	5.6	19.6
危地马拉	1998	木料、煤	31.6	11.7	55.3	34.4	84.7
危地马拉	1998	天然气(煤油)	1.0	1.4	0.4	0.5	0.2
危地马拉	1998	丙烷气	65.4	84.2	43.2	64.3	13.4

国家	年份	烹饪燃料类型	城市	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件
危地马拉	1998	电	1.1	1.3	0.8	0.1	1.7
危地马拉	1998	其他	0.9	1.4	0.4	0.7	0.0
危地马拉	1998	固体燃料	31.6	11.7	55.3	34.4	84.7
圭亚那	2000	电	5.5	3.4	0.5	0.6	0.5
圭亚那	2000	煤气	44.3	45.6	15.7	21.3	5.0
圭亚那	2000	煤油	38.5	46.2	55.8	66.4	35.9
圭亚那	2000	煤炭	0.5	0.3	0.6	0.6	0.5
圭亚那	2000	木料	0.9	4.3	15.9	11.1	25.1
圭亚那	2000	其他	0.4	0.3	0.2	0.1	0.3
圭亚那	2000	无信息	9.9		11.4		32.7
圭亚那	2000	固体燃料	1.3	4.6	16.1	11.1	25.4
海地	2006	电	0.1	0.1	0.1		0.3
海地	2006	液化石油气、天然气	4.6	5.8	3.8	4.9	1.1
海地	2006	沼气	2.0	3.3	1.1	1.4	0.3
海地	2006	煤油	6.0	8.6	4.5	5.1	2.8
海地	2006	煤、褐煤	0.3	0.3	0.3	0.4	0.1
海地	2006	木炭	76.5	77.4	76.0	78.8	69.2
海地	2006	木柴、麦秸	10.0	4.3	13.5	8.7	25.3
海地	2006	其他	0.5	0.2	0.7	0.6	0.9
海地	2006	固体燃料	86.9	82.0	89.8	87.9	94.5
洪都拉斯	2005	电	33.6	38.6	24.3	26.4	19.6
洪都拉斯	2005	液化石油气	32.6	38.5	21.6	27.5	8.2
洪都拉斯	2005	煤油	10.4	7.5	15.7	15.6	15.7
洪都拉斯	2005	煤、褐煤	0.1		0.2	0.2	0.1
洪都拉斯	2005	木料	20.1	11.8	35.7	27.6	54.3
洪都拉斯	2005	不在家烹饪	3.2	3.5	2.5	2.7	2.1
洪都拉斯	2005	固体燃料	20.2	11.8	35.8	27.8	54.4
尼加拉瓜	2001	电	1.4	1.5	1.4	1.5	1.3
尼加拉瓜	2001	液化石油气、天然气	57.5	81.6	39.5	52.2	26.8
尼加拉瓜	2001	煤气和煤油	1.2	0.9	1.4	0.8	2.1
尼加拉瓜	2001	木炭	0.7	0.4	0.9	1.3	0.6
尼加拉瓜	2001	木柴、麦秸	38.2	15.0	55.6	42.6	68.6
尼加拉瓜	2001	不烹饪	0.9	0.7	1.1	1.6	0.6
尼加拉瓜	2001	其他					
尼加拉瓜	2001	固体燃料	38.9	15.4	56.6	43.8	69.2
秘鲁	2004	电	1.3	1.7	0.6	0.7	0.5
秘鲁	2004	液化石油气、天然气	73.1	83.2	55.5	62.7	43.2
秘鲁	2004	煤油	11.6	8.3	17.4	18.2	16.0
秘鲁	2004	煤、褐煤	1.8	0.8	3.6	2.6	5.3
秘鲁	2004	木柴、麦秸	8.4	2.6	18.5	12.2	29.4
秘鲁	2004	粪肥	0.9	0.3	1.9	1.2	3.1
秘鲁	2004	不烹饪	2.6	2.8	2.3	2.3	2.3
秘鲁	2004	其他	0.2	0.3	0.1	0.1	0.1
秘鲁	2004	固体燃料	11.1	3.7	24.0	16.0	37.9

亚洲

孟加拉国	2006	电	0.5	1.0	0.1	0.3	0.1
孟加拉国	2006	液化石油气	3.8	7.2	0.2	0.7	0.0
孟加拉国	2006	天然气	15.5	37.6	4.2	10.3	2.1

国家	年份	烹饪燃料类型	城市	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件
孟加拉国	2006	沼气	0.1	0.3			
孟加拉国	2006	煤油	0.6	1.0	0.1	0.3	0.1
孟加拉国	2006	木料	55.0	42.9	49.3	56.2	46.9
孟加拉国	2006	麦秸、灌木、干草	2.4	1.9	1.5	1.8	1.4
孟加拉国	2006	动物粪肥	6.0	2.4	9.2	7.0	10.0
孟加拉国	2006	农作物残渣	14.6	4.8	33.4	21.8	37.3
孟加拉国	2006	其他	1.6	0.8	1.9	1.6	2.0
孟加拉国	2006	无信息	0.0	0.1			
孟加拉国	2006	固体燃料	77.9	52.0	93.4	86.8	95.7
印度	2006	电	0.9	1.0	0.9	1.0	0.6
印度	2006	液化石油气、天然气	58.7	78.0	43.7	56.7	23.2
印度	2006	沼气	0.5	0.6	0.4	0.5	0.2
印度	2006	煤油	8.2	6.3	9.7	11.2	7.4
印度	2006	煤、褐煤	4.3	3.0	5.3	4.8	6.1
印度	2006	木炭	0.5	0.4	0.6	0.6	0.6
印度	2006	木料	22.0	8.1	32.8	21.1	51.4
印度	2006	麦秸、灌木、干草	0.5	0.1	0.9	0.3	1.8
印度	2006	农作物残渣	0.8	0.6	0.9	0.7	1.3
印度	2006	动物粪肥	2.8	0.8	4.3	2.5	7.1
印度	2006	其他	0.8	1.1	0.5	0.6	0.3
印度	2006	固体燃料	30.9	13.0	44.8	30.0	68.3
印度尼西亚	2002	电	0.7	0.8	0.6	0.8	0.1
印度尼西亚	2002	液化石油气、天然气	18.6	25.6	7.6	9.5	1.9
印度尼西亚	2002	煤油	63.9	65.3	61.6	65.8	49.1
印度尼西亚	2002	煤、褐煤	0.1	0.1			
印度尼西亚	2002	木炭	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
印度尼西亚	2002	木柴、麦秸	15.9	7.1	29.8	23.5	48.6
印度尼西亚	2002	其他	0.8	1.0	0.3	0.4	0.2
印度尼西亚	2002	固体燃料	16.0	7.2	29.9	23.6	48.7
伊拉克	2006	电	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3
伊拉克	2006	液化石油气	92.2	91.2	82.4	88.0	67.0
伊拉克	2006	煤油	7.0	7.4	10.1	8.6	14.3
伊拉克	2006	煤、褐煤			0.1		0.4
伊拉克	2006	木料	0.3	0.9	3.1	2.1	5.8
伊拉克	2006	麦秸、灌木、干草	0.2	0.2	2.8	0.8	8.5
伊拉克	2006	动物粪肥		0.0	1.0	0.2	3.2
伊拉克	2006	农作物残渣		0.1	0.2	0.1	0.5
伊拉克	2006	其他					0.1
伊拉克	2006	无信息					
伊拉克	2006	固体燃料	0.6	1.2	7.1	3.2	18.0
哈萨克斯坦	2006	电	20.5	21.1	9.7	10.5	4.5
哈萨克斯坦	2006	液化石油气	36.5	31.2	45.8	45.8	45.9
哈萨克斯坦	2006	天然气	36.1	41.4	17.8	18.5	13.9
哈萨克斯坦	2006	煤油			0.1	0.1	0.0
哈萨克斯坦	2006	煤、褐煤	6.2	5.6	20.0	19.4	23.9
哈萨克斯坦	2006	木炭	0.1	0.0	0.3	0.3	0.7
哈萨克斯坦	2006	木料	0.6	0.4	4.3	4.0	6.5
哈萨克斯坦	2006	动物粪肥	0.0	0.2	1.9	1.5	4.6
哈萨克斯坦	2006	其他					0.1

国家	年份	烹饪燃料类型	城市	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件
哈萨克斯坦	2006	固体燃料	6.8	6.3	26.6	25.2	35.6
吉尔吉斯斯坦	2006	电	28.7	29.5	32.1	33.3	27.4
吉尔吉斯斯坦	2006	液化石油气	9.3	12.1	4.2	4.6	2.8
吉尔吉斯斯坦	2006	天然气	49.2	28.4	14.4	17.6	2.1
吉尔吉斯斯坦	2006	煤、褐煤	6.2	12.7	16.3	17.1	12.8
吉尔吉斯斯坦	2006	木炭	2.4	3.2	4.9	3.0	12.2
吉尔吉斯斯坦	2006	木料	2.7	10.7	17.9	16.3	24.3
吉尔吉斯斯坦	2006	麦秸、灌木、干草			0.1	0.1	
吉尔吉斯斯坦	2006	动物粪肥、粪肥	0.4	2.4	6.7	6.2	8.8
吉尔吉斯斯坦	2006	农作物残渣	0.6	0.6	3.1	1.7	8.6
吉尔吉斯斯坦	2006	其他	0.2	0.1	0.3	0.1	1.0
吉尔吉斯斯坦	2006	无信息	0.3	0.2	0.1	0.1	0.0
吉尔吉斯斯坦	2006	固体燃料	6.2	16.9	32.6	27.2	53.9
蒙古	2006	电	38.5	80.0	18.3	28.2	11.5
蒙古	2006	液化石油气	0.6	0.9	0.3	0.4	0.2
蒙古	2006	煤、褐煤	31.0	5.3	20.5	27.8	15.5
蒙古	2006	煤球	0.2		0.2	0.1	0.3
蒙古	2006	木料	24.8	8.4	34.0	27.0	38.7
蒙古	2006	麦秸、灌木、干草	0.2	0.2	1.1	0.5	1.5
蒙古	2006	动物粪肥	3.9	5.0	24.8	15.0	31.4
蒙古	2006	农作物残渣		0.2			
蒙古	2006	锯末	0.7		0.5	0.8	0.3
蒙古	2006	其他	0.1		0.3	0.1	0.4
蒙古	2006	固体燃料	60.9	19.1	81.1	71.3	87.9
尼泊尔	2006	电	0.4	0.8			
尼泊尔	2006	液化石油气	40.2	59.9	20.9	35.2	6.2
尼泊尔	2006	天然气	0.2		0.3	0.6	
尼泊尔	2006	沼气	3.3	3.2	3.4	4.6	2.1
尼泊尔	2006	煤油	15.8	16.0	15.6	20.2	10.7
尼泊尔	2006	木炭	0.1	0.2	0.1	0.2	
尼泊尔	2006	木料	35.6	18.2	52.4	35.5	69.9
尼泊尔	2006	麦秸、灌木、干草	0.6		1.2	0.2	2.2
尼泊尔	2006	农作物	0.2		0.4	0.8	
尼泊尔	2006	动物粪肥	2.5	0.3	4.7	1.4	8.1
尼泊尔	2006	不在家里烹饪	0.5	1.0	0.1		0.1
尼泊尔	2006	其他	0.6	0.3	0.9	1.3	0.5
尼泊尔	2006	固体燃料	39.1	18.7	58.9	38.1	80.3
塔吉克斯坦	2006	电	52.0	47.8	46.4	46.1	46.7
塔吉克斯坦	2006	液化石油气	10.5	13.4	3.6	5.0	2.3
塔吉克斯坦	2006	天然气	29.8	34.2	11.5	15.7	7.7
塔吉克斯坦	2006	煤油	0.0			0.1	
塔吉克斯坦	2006	煤、褐煤	0.4	0.5	0.8	0.6	1.0
塔吉克斯坦	2006	木料	6.5	2.6	29.1	28.4	29.8
塔吉克斯坦	2006	麦秸、灌木、干草	0.1	0.2	2.3	0.8	3.8
塔吉克斯坦	2006	动物粪肥	0.5	0.8	3.4	2.2	4.5
塔吉克斯坦	2006	农作物残渣		0.2	2.8	1.2	4.3
塔吉克斯坦	2006	其他	0.1	0.3			
塔吉克斯坦	2006	固体燃料	7.5	4.3	38.4	33.1	43.2
泰国	2006	电	6.0	3.8	2.3	2.4	2.0

国家	年份	烹饪燃料类型	城市	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件
泰国	2006	液化石油气	69.3	62.5	45.9	46.8	42.0
泰国	2006	沼气	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
泰国	2006	煤油					0.1
泰国	2006	煤、褐煤		0.1			
泰国	2006	木炭	5.3	12.2	24.5	24.0	26.7
泰国	2006	木料	4.3	11.4	23.8	22.9	27.8
泰国	2006	麦秸、灌木、干草					
泰国	2006	动物粪肥					
泰国	2006	农作物残渣			0.2	0.2	0.1
泰国	2006	其他					
泰国	2006	不烹饪	14.8	9.7	3.0	3.5	1.1
泰国	2006	固体燃料	9.6	23.6	48.5	47.0	54.6
乌兹别克斯坦	2006	电	2.0	1.2	1.1	1.0	1.4
乌兹别克斯坦	2006	液化石油气	3.0	2.5	2.8	2.6	3.8
乌兹别克斯坦	2006	天然气	94.4	81.7	79.8	82.5	67.5
乌兹别克斯坦	2006	煤油					0.1
乌兹别克斯坦	2006	煤、褐煤					0.1
乌兹别克斯坦	2006	木炭		0.1	0.1	0.1	0.2
乌兹别克斯坦	2006	木料	0.6	14.4	15.1	13.2	23.9
乌兹别克斯坦	2006	农作物残渣			0.9	0.5	2.9
乌兹别克斯坦	2006	其他			0.1		0.2
乌兹别克斯坦	2006	固体燃料	0.7	14.5	16.1	13.8	27.0
欧洲							
白俄罗斯	2006	电	13.7	16.9	4.7	4.2	17.0
白俄罗斯	2006	液化石油气	9.2	8.5	38.3	37.7	52.4
白俄罗斯	2006	天然气	76.7	74.1	51.4	52.5	26.0
白俄罗斯	2006	木料	0.4	0.5	5.5	5.6	4.6
白俄罗斯	2006	固体燃料	0.4	0.5	5.5	5.6	4.6
波斯尼亚和黑塞哥维那	2006	电	66.9	47.4	21.5	22.9	8.7
波斯尼亚和黑塞哥维那	2006	液化石油气	9.4	6.2	1.5	1.6	0.6
波斯尼亚和黑塞哥维那	2006	天然气	5.2	2.7	0.3	0.3	
波斯尼亚和黑塞哥维那	2006	煤、褐煤	1.3	0.8			0.3
波斯尼亚和黑塞哥维那	2006	木炭	0.2	0.4	0.1	0.1	0.0
波斯尼亚和黑塞哥维那	2006	木料	17.0	42.5	76.5	75.0	90.1
波斯尼亚和黑塞哥维那	2006	麦秸、灌木、干草		0.1	0.1	0.1	0.3
波斯尼亚和黑塞哥维那	2006	固体燃料	18.5	43.7	76.6	75.1	90.7
马其顿	2006	电	71.5	64.9	51.4	54.3	37.6
马其顿	2006	液化石油气	3.8	3.0	1.4	1.7	0.1
马其顿	2006	煤、褐煤	0.3	0.3			
马其顿	2006	木炭	0.3	0.3	0.1	0.1	0.2
马其顿	2006	木料	23.8	31.4	47.0	43.9	62.0
马其顿	2006	麦秸、灌木、干草					
马其顿	2006	其他	0.2	0.2			
马其顿	2006	无信息					0.1
马其顿	2006	固体燃料	24.5	32.0	47.1	44.0	62.2
摩尔多瓦	2005	电	5.4	6.0	2.8	2.9	2.3
摩尔多瓦	2005	液化石油气	18.3	13.7	35.5	34.1	41.3
摩尔多瓦	2005	天然气	74.8	79.5	57.6	60.0	47.2

国家	年份	烹饪燃料类型	城市	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件
摩尔多瓦	2005	沼气	0.2	0.2	0.1	0.1	
摩尔多瓦	2005	木料	0.8	0.3	2.8	1.8	6.8
摩尔多瓦	2005	麦秸、灌木、干草	0.2	0.1	0.6	0.6	0.6
摩尔多瓦	2005	农作物残渣	0.1	0.1	0.3	0.2	0.6
摩尔多瓦	2005	动物粪肥					
摩尔多瓦	2005	其他	0.1	0.1	0.3	0.2	1.1
摩尔多瓦	2005	固体燃料	1.2	0.5	3.7	2.7	8.0
黑山	2006	电	80.1	78.4	36.7	42.7	16.5
黑山	2006	瓶装气	2.1	2.2	1.4	1.5	0.8
黑山	2006	煤、褐煤	2.9	1.3	9.0	9.8	6.4
黑山	2006	木炭	0.7	0.2	1.2	0.8	2.7
黑山	2006	木料	14.2	17.9	51.7	45.3	73.6
黑山	2006	固体燃料	17.9	19.4	61.9	55.8	82.7
塞尔维亚	2006	电	70.4	57.2	29.7	32.2	13.2
塞尔维亚	2006	瓶装气	9.2	9.1	6.1	7.0	0.5
塞尔维亚	2006	管道气	6.2	6.0	2.7	3.1	0.3
塞尔维亚	2006	煤、褐煤	0.9	1.3	1.3	1.5	0.1
塞尔维亚	2006	木炭		0.1			
塞尔维亚	2006	木料	12.9	25.8	59.6	55.8	84.1
塞尔维亚	2006	麦秸、灌木、干草					0.1
塞尔维亚	2006	农作物残渣		0.1	0.4	0.3	1.0
塞尔维亚	2006	其他	0.2	0.2	0.2	0.1	0.7
塞尔维亚	2006	无信息	0.3	0.2	0.0		
塞尔维亚	2006	固体燃料	13.7	27.3	61.3	57.5	85.3

抽样国家的全国性基尼系数

Gini coefficients for urban at national level, selected countries

城市		
	年份	基尼系数
非洲		
阿尔及利亚	1995 ⁱ	0.35
贝宁	2007 ^c	0.47
博茨瓦那	2001-2002 ⁱ	0.50
布基纳法索	2003 ^c	0.48
布隆迪	2006 ^c	0.49
喀麦隆	2001 ⁱ	0.41
中非共和国	2003 ^c	0.42
科特迪瓦	2008 ⁱ	0.44
刚果民主共和国	2004-2005 ^c	0.40
埃及	1997 ^c	0.39
埃塞俄比亚	2004-2005 ^c	0.44
埃塞俄比亚	1999-2000 ⁱ	0.57
肯尼亚	1999 ⁱ	0.55
肯尼亚	2006 ^c	0.45
马拉维	1998 ^c	0.52
毛里塔尼亚	2004 ^c	0.39
摩洛哥	1998 ^c	0.38
莫桑比克	2002-2003 ^c	0.48
纳米比亚	1993 ⁱ	0.63
纳米比亚	2003 ^c	0.58
尼日利亚	2006 ⁱ	0.54
南非	2005 ⁱ	0.76
多哥	2006 ^c	0.31
乌干达	2005-2006 ⁱ	0.43
赞比亚	2006 ⁱ	0.66
津巴布韦	1998 ⁱ	0.60
亚洲		
孟加拉国	2000 ^c	0.37
柬埔寨	2004 ^c	0.43
中国	2002 ⁱ	0.32
印度	2004 ^c	0.37
印度尼西亚	1999 ^c	0.33
马来西亚	1999 ⁱ	0.42
蒙古	2006 ^c	0.39
尼泊尔	1996 ⁱ	0.43
巴基斯坦	2004 ^c	0.34
菲律宾	2003 ⁱ	0.45
斯里兰卡	2006-2007 ^c	0.43
斯里兰卡	2006-2007 ⁱ	0.55

城市		
	年份	基尼系数
越南	2002 ⁱ	0.41
拉丁美洲和加勒比地区		
阿根廷	2006 ⁱ	0.52
玻利维亚	2007 ⁱ	0.50
巴西	2007 ⁱ	0.58
智利	2006 ⁱ	0.52
哥伦比亚	2005 ⁱ	0.59
哥斯达黎加	2007 ⁱ	0.48
多米尼加共和国	2007 ⁱ	0.56
厄瓜多尔	2007 ⁱ	0.52
萨尔瓦多	2004 ⁱ	0.46
危地马拉	2006 ⁱ	0.55
洪都拉斯	2007 ⁱ	0.49
墨西哥	2006 ⁱ	0.48
尼加拉瓜	2005 ⁱ	0.50
巴拿马	2007 ⁱ	0.47
巴拉圭	2007 ⁱ	0.48
秘鲁	2004 ⁱ	0.47
乌拉圭	2007 ⁱ	0.46
委内瑞拉	1990 ⁱ	0.46
东欧和独联体国家		
阿尔巴尼亚	2002 ⁱ	0.29
亚美尼亚	2001 ⁱ	0.28
阿塞拜疆	2001 ⁱ	0.40
白俄罗斯	2001 ⁱ	0.24
保加利亚	2001 ⁱ	0.28
格鲁吉亚	2001 ⁱ	0.36
匈牙利	2000 ⁱ	0.29
哈萨克斯坦	2001 ⁱ	0.29
科索沃	2002 ⁱ	0.29
吉尔吉斯共和国	2001 ⁱ	0.28
立陶宛	2000 ⁱ	0.31
摩尔多瓦	2001 ⁱ	0.40
波兰	2001 ⁱ	0.33
罗马尼亚	2002 ⁱ	0.27
俄罗斯	2001 ⁱ	0.44
塞尔维亚	2002 ⁱ	0.29
塔吉克斯坦	1999 ⁱ	0.36
土库曼斯坦	1998 ⁱ	0.40
乌兹别克斯坦	2000 ⁱ	0.29

抽样城市和省的基尼系数

Gini coefficients for selected cities and provinces

国家	城市	年份	基尼系数
非洲			
布隆迪	布琼布拉	2006 ^c	0.47
喀麦隆	雅温得	1996 ⁱ	0.44
喀麦隆	杜阿拉	1996 ⁱ	0.46
中非共和国	班吉	2003 ^c	0.42
刚果	布拉扎维	2005 ⁱ	0.45
刚果	黑角	2005 ⁱ	0.39
科特迪瓦	阿比让	2008 ⁱ	0.50
刚果	金沙萨	2004-2005 ^c	0.39
埃塞俄比亚	亚的斯亚贝巴	2003 ⁱ	0.61
埃塞俄比亚	亚的斯亚贝巴	2003 ^c	0.56
埃塞俄比亚	巴希尔达	2000 ^c	0.36
埃塞俄比亚	金马	2000 ^c	0.36
埃塞俄比亚	迪里达瓦	2000 ^c	0.39
埃塞俄比亚	梅克勒	2000 ^c	0.39
埃塞俄比亚	阿瓦萨	2000 ^c	0.41
埃塞俄比亚	德西	2000 ^c	0.49
加蓬	利伯维尔和让蒂尔港	1996 ⁱ	0.45
加纳	阿克拉	1992 ⁱ	0.50
几内亚比绍	比绍	2006 ^c	0.37
肯尼亚	奈洛比	2006 ⁱ	0.59
莱索托	马赛卢	1993 ⁱ	0.58
摩洛哥	卡萨布兰卡	2006 ⁱ	0.52
莫桑比克	马普托	2002-2003 ^c	0.52
尼日利亚	拉各斯	2006	0.64
卢旺达	基加利	2005 ⁱ	0.47
塞内加尔	达喀尔	2001-2002 ^c	0.37
塞拉利昂	弗里敦	2002 ^c	0.32
南非	布法罗城（东伦敦）	2005 ⁱ	0.75
南非	开普敦	2005 ⁱ	0.67
南非	爱库鲁勒尼（东兰德）	2005 ⁱ	0.74
南非	德班（祖鲁语： eThekweni）	2005 ⁱ	0.72
南非	约翰内斯堡	2005 ⁱ	0.75
南非	布隆方丹（祖鲁语： Mangaug）	2005 ⁱ	0.74
南非	彼得马里茨堡（祖鲁语： Msunduzi）	2005 ⁱ	0.73
南非	纳尔逊曼德拉湾（伊丽莎白港）	2005 ⁱ	0.72
南非	比勒陀利亚（祖鲁语： Pretoria）	2005 ⁱ	0.72
坦桑尼亚	达累斯萨拉姆	2007 ^c	0.34
多哥	洛美	2006 ^c	0.30
乌干达	坎帕拉	2002 ^c	0.47

国家	城市	年份	基尼系数
拉丁美洲和加勒比地区			
阿根廷	布宜诺斯艾利斯	2005 ⁱ	0.52
阿根廷	福摩萨	2005 ⁱ	0.44
阿根廷	卡塔马卡	2005 ⁱ	0.55
巴西	贝洛哈里桑塔	2005 ⁱ	0.61
巴西	巴西利亚	2007 ⁱ	0.60
巴西	库里提巴	2005 ⁱ	0.59
巴西	福塔雷萨	2005 ⁱ	0.61
巴西	戈亚尼亚	2005 ⁱ	0.65
巴西	里约热内卢	2007 ⁱ	0.53
巴西	圣保罗	2007 ⁱ	0.50
智利	圣地亚哥	2006 ⁱ	0.55
智利	奇廉	2006 ⁱ	0.51
哥伦比亚	波哥大	2005 ⁱ	0.61
哥伦比亚	卡利	1998 ⁱ	0.54
哥伦比亚	麦德林	1998 ⁱ	0.51
哥伦比亚	巴兰基利亚	1998 ⁱ	0.57
厄瓜多尔	基多	1999 ⁱ	0.54
危地马拉	危地马拉城	2004 ⁱ	0.50
墨西哥	墨西哥城	2005 ⁱ	0.56
墨西哥	瓜达拉哈拉	2005 ⁱ	0.40
尼加拉瓜	马那瓜湖	2001 ⁱ	0.42
海地	太子港	2005 ⁱ	0.52
乌拉圭	蒙得维的亚	2006 ⁱ	0.45
委内瑞拉	加拉加斯	2007 ⁱ	0.39
亚洲			
孟加拉国	吉大港	2000 ^c	0.29
孟加拉国	达卡	2000 ^c	0.31
孟加拉国	库尔纳市	2000 ^c	0.35
柬埔寨	金边	2004 ^c	0.37
中国	北京	2003 ⁱ	0.22
中国	香港	2001 ⁱ	0.53
中国	上海	2004-2005 ⁱ	0.32
中国	武汉	2004-2005 ⁱ	0.37
中国	沈阳	2004-2005 ⁱ	0.37
中国	福州	2004-2005 ⁱ	0.34
中国	西安	2004-2005 ⁱ	0.35
中国	无锡	2004-2005 ⁱ	0.39
中国	宜川	2004-2005 ⁱ	0.42
中国	本溪	2004-2005 ⁱ	0.29
中国	珠海	2004-2005 ⁱ	0.45
中国	宝鸡	2004-2005 ⁱ	0.34
中国	大庆	2004-2005 ⁱ	0.41
中国	深圳	2004-2005 ⁱ	0.49
印度	安得拉邦 ^p	2004 ^c	0.37
印度	阿萨姆邦 ^p	2004 ^c	0.31
印度	比哈尔 ^p	2004 ^c	0.33
印度	古吉拉特邦 ^p	2004 ^c	0.30
印度	哈里亚纳邦 ^p	2004 ^c	0.36
印度	卡纳塔克邦 ^p	2004 ^c	0.37
印度	喀拉拉邦 ^p	2004 ^c	0.40
印度	中央邦 ^p	2004 ^c	0.39
印度	马哈拉施特拉邦 ^p	2004 ^c	0.37
印度	奥里萨邦 ^p	2004 ^c	0.35
印度	旁遮普 ^p	2004 ^c	0.39

国家	城市	年份	基尼系数
印度	拉贾斯坦邦 ^p	2004 ^c	0.37
印度	塔米那都 ^p	2004 ^c	0.36
印度	北方邦 ^p	2004 ^c	0.37
印度	西孟加拉邦 ^p	2004 ^c	0.38
印度尼西亚	雅加达	2005 ^c	0.27
约旦	安曼	1997 ⁱ	0.39
约旦	伊尔比德	1997 ⁱ	0.31
约旦	扎卡 & 马弗拉克	1997 ⁱ	0.33
约旦	巴卡 & 马达巴	1997 ⁱ	0.35
约旦	耶拉什 & 阿耶罗	1997 ⁱ	0.31
马来西亚	吉隆坡	1999 ⁱ	0.41
马来西亚	新山	1999 ⁱ	0.37
马来西亚	古晋	1999 ⁱ	0.38
马来西亚	怡保	1999 ⁱ	0.37
蒙古	乌兰巴托	2006 ^c	0.37
菲律宾	马尼拉	2006 ⁱ	0.40
菲律宾	宿务城	2003 ⁱ	0.38
菲律宾	达沃城	2003 ⁱ	0.44
菲律宾	三宝颜	2003 ⁱ	0.42
斯里兰卡	科伦坡城	2002 ⁱ	0.46
越南	河内(红三角地区)	2002 ⁱ	0.39
泰国	曼谷	2006	0.48
泰国	暖武里	2006	0.43
泰国	北榄府	2006	0.34
泰国	那空 呵叻	2006	0.49
泰国	宋卡	2006	0.49
泰国	里府	2006	0.36
泰国	乌隆	2006	0.56

i. 表示基于收入的基尼系数
c. 表示基于消费的基尼系数
p. 省(城市)

国家	城市	年份	基尼系数
泰国	清迈	2006	0.58
越南	胡志明市	2002 ⁱ	0.53

东欧和独联体国家

阿尔巴尼亚	蒂朗岛	2002 ⁱ	0.30
保加利亚	索菲亚	2001 ⁱ	0.25
匈牙利	布达佩斯	2000 ⁱ	0.30
立陶宛	维尔纽斯	2000 ⁱ	0.31
摩尔多瓦	基什尼奥夫	2001 ⁱ	0.37
波兰	华沙	2001 ⁱ	0.31
罗马尼亚	布加勒斯特	2002 ⁱ	0.26
塞尔维亚	贝尔格莱德	2002 ⁱ	0.28
亚美尼亚	耶烈万	2001 ⁱ	0.31
阿塞拜疆	巴库	2001 ⁱ	0.38
白俄罗斯	明斯克	2001 ⁱ	0.23
格鲁吉亚	第比利斯	2001 ⁱ	0.37
哈萨克斯坦	阿斯塔纳	2001 ⁱ	0.26
吉尔吉斯共和国	比什凯克	2001 ⁱ	0.27
俄罗斯	莫斯科	2001 ⁱ	0.47
塔吉克斯坦	杜尚别	1999 ⁱ	0.36
土库曼斯坦	阿什喀巴得	1998 ⁱ	0.29
乌兹别克斯坦	塔什干	2000 ⁱ	0.28

不同住房匮乏条件下15~24岁无业女性和男性比例

Percentage of female and male aged 15-24 years non-employed by shelter deprivation

国家	年份	女性							男性						
		城市	农村	非贫民区	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件	完全贫民区	城市	农村	非贫民区	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件	完全贫民区
非洲															
贝宁	1996	22.4	9.2	27.5	23.3	14.9	14.6	19.1	19.0	6.0	19.8	30.3	10.5		18.6
贝宁	2001	14.4	5.5	20.1	13.4	7.9	9.5	11.3	47.5	28.7	59.3	45.0	28.9	21.8	38.7
布基纳法索	1999	29.0	21.3	32.0	28.8	30.8		28.7	9.6	5.2	4.8	9.6	9.1	20.4	9.9
布基纳法索	2003	13.8	1.4	14.2	13.0	12.6	8.3	12.7	2.7	4.7	2.8		24.5		2.7
喀麦隆	1991	38.3	28.9	21.2	41.4	45.9	41.5	42.5	1.9						
喀麦隆	1998	27.9	20.1	23.0	31.4	37.1	24.4	33.0	8.8	6.9					
喀麦隆	2004	31.0	18.5	28.3	33.6	37.2	14.1	33.1	8.3	10.4					
中非共和国	1994	31.8	17.6	26.9	32.5	37.5	29.3	30.9	9.3	8.1	7.4	9.4	8.8	5.7	13.0
乍得	1996	39.9	35.9	50.6	52.9	41.2	33.9	39.0	11.1	2.9	32.9	0.0	13.9	7.8	9.6
乍得	2004	11.3	1.4	13.7	10.9	12.5	12.3	7.9	8.4	8.2	6.8	8.6	7.6	10.0	9.6
科摩罗	1996	42.4	43.5	38.2	41.2	50.3	64.3	45.0	21.8	29.1	19.0	20.7	18.8	60.0	23.5
刚果	2005	28.9	15.5	25.8	30.8	32.6	28.3	26.0							
科特迪瓦	1994	36.1	26.2	33.2	41.4	40.8		40.8	15.4	3.3	16.7	15.0	7.5	31.7	14.3
科特迪瓦	1999	29.3	11.5	25.8	35.7	27.1		33.6	13.3	7.2	10.4	15.7	17.6	12.7	15.6
埃及	1992	77.3	77.3	74.7	78.6	88.2	100.0	80.91							
埃及	1995	88.7	89.7	88.3	87.5	97.4	100.0	90.73							
埃及	2000	90.6	93.0	90.6	85.6	96.0	100.0	90.80							
埃及	2003	87.4	87.6	87.4	86.6	88.9		87.18							
埃及	2005	91.2	90.0	91.9	90.0	90.4	90.5	50.0							
埃塞俄比亚	2005	26.3	57.6	27.0	25.8	24.8	23.7	28.7							
加蓬	2000	32.2	37.2	28.1	37.2	37.5	38.0	37.3	8.2	9.9	5.0	11.3	12.0	15.8	11.8
加纳	1993	38.6	28.7	39.7	38.5	37.0	20	38.0	32.4	19.1	25.5	30.2	46.7	37.5	35.9
加纳	1999	29.5	25.2	29.0	29.0	33.3	75.0	30.3	21.8	14.1	26.8	21.7	14.9		19.5
加纳	2003	29.6	18.7	31.0	25.5	33.2	58.3	27.5	22.5	14.6	28.2	21.6	14.3		19.5
几内亚	1999	26.1	17.6	26.0	28.1	22.3	30.8	26.1	12.3	5.1	15.7	8.9	13.1	14.2	12.1
几内亚	2005	17.4	16.9	18.8	14.4	10.2	23.2	18.8							
肯尼亚	1998	39.1	32.6	33.9	44.8	44.5	41.8	44.2	29.6	22.2	32.4	32.3	22.4	24.7	28.5
肯尼亚	2003	25.6	19.4	22.6	27.8	28.9	28.9	28.3	21.9	17.6	25.2	20.8	15.4	32.4	20.3
马达加斯加	1997	25.4	17.3	22.3	27.3	27.7	21.5	25.6							
马里	1996	40.5	43.7	32.8	38.6	38.5	49.1	40.9	18.0	13.4		12.7	23.0	23.7	18.7
马里	2001	34.8	38.9	21.6	31.1	32.4		34.3	2.4	0.8	4.9	2.5			1.3
摩洛哥	1992	45.8	73.6	43.6	59.6	67.9	87.5	61.61							
摩洛哥	2004	49.6	78.3	47.7	61.5	73.1	87.5	62.5							
莫桑比克	1997	55.6	29.4	22.3	55.5	55.8	78.0	59.8	19.5	28.7	13.7	19.1	16.8	30.7	20.2
莫桑比克	2003	46.1	19.1	20.4	49.2	49.7	40.9	49.0	22.0	24.5	13.3	21.1	22.7	27.4	23.3
尼日尔	1998	66.1	45.3	54.9	65.1	64.7	78.3	66.4	17.2	3.8					
尼日利亚	1990	36.8	43.5	34.6	37.6	37.8	37.0	37.5							
尼日利亚	1999	32.8	44.2	27.6	31.6	35.6	64.4	35.2	18.8	14.5	25.8	15.9	18.1	17.8	16.9
尼日利亚	2003	29.2	38.0	23.7	27.9	35.2	40.3	31.8	15.7	14.6	23.1	12.3	14.9	19.3	13.8
卢旺达	2000	35.6	8.7	15.1	50.4	32.4	26.6	39.3							
卢旺达	2005	26.7	20.1	29.1	25.2	29.6	22.8	16.7	17.5	30.9	14.6	19.9	14.6	18.9	36.6
塞内加尔	1997	49.4	48.1	37.9	49.4	51.7	62.9	50.7							
塞内加尔	2005	36.8	53.5	35.5	40.1	39.5	42.7	34.1	10.2	15.2	11.6	8.5	19.3	4.3	11.6

国家	年份	女性							男性							
		城市	农村	非贫民区	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件	完全贫民区	城市	农村	非贫民区	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件	完全贫民区	
南非	1998	26.9	31.0	25.0	33.3	31.6	33.3	33.0								
多哥	1998	14.3	16.1	13.5	15.5	11.7	14.5	14.8	11.0	9.8						
乌干达	1995	41.7	32.7	28.9	39.8	46.8	46.6	43.7	8.7	5.9	7.0	12.2	9.0	4.2	8.9	
乌干达	2001	39.3	21.4	25.2	41.0	39.9	41.3	41.8	11.6	7.6	7.9	20.3	9.6	5.3	11.7	
坦桑尼亚	1992	36.2	26.1	39.0	38.3	38.0	20.2	35.9								
坦桑尼亚	1996	48.1	38.9	40.2	50.1	47.7	47.1	49.0								
坦桑尼亚	1999	32.9	14.9	17.0	31.5	40.6	25.0	34.7								
坦桑尼亚	2004	32.1	8.8	31.8	32.2	37.6	26.0	32.5	17.7	7.1	25.7	13.7	13.9	13.2	25.7	
赞比亚	1996	47.2	48.9	46.7	48.5	44.4	51.0	47.7								
赞比亚	2002	46.1	38.2	46.0	49.5	41.6	48.1	47.3	19.3	17.5	19.9	14.3	24.0		16.3	
津巴布韦	1994	40.1	36.4	37.2	55.4	61.8	66.7	57.4								
津巴布韦	1999	40.1	36.5	38.8	36.0	52.8		43.4	30.7	21.4	34.1	4.0			6.1	

拉丁美洲和加勒比地区

玻利维亚	1994	19.0	26.7	12.7	22.3	25.4	44.9	25.0								
玻利维亚	1998	13.3	37.6	7.3	13.0	23.9	31.4	16.5								
玻利维亚	2004	11.2	30.2	6.4	10.6	18.9	29.4	13.5	3.5	4.6	3.7	3.7	3.2		3.1	
巴西	1996	18.7	35.6	17.5	18.8	22.3	41.2	20.1	2.8	1.0	3.5	2.9	0.5		2.1	
哥伦比亚	1995	20.2	41.7	18.9	34.3	36.9	50.0	35.4								
哥伦比亚	2000	21.9	42.6	21.0	30.8	37.7	25.0	32.0								
危地马拉	1998	40.3	57.8	30.5	49.6	69.5	71.4	57.3								
海地	1994	31.0	39.8	24.9	34.0	42.0	53.5	36.2								
海地	2000	29.1	33.4	23.3	32.8	40.6	39.2	34.7	14.9	12.5						
尼加拉瓜	1998	27.8	61.7	16.8	29.6	39.1	40.7	34.4	4.4	6.9	2.2	4.9	5.5	5.2	5.3	
尼加拉瓜	2001	26.6	60.5	17.2	26.2	35.5	57.2	31.3								
巴拉圭	1990	13.1	43.4	8.5	18.0	15.6	24.7	17.7								
秘鲁	1991	13.1	43.4	8.5	18.0	15.6	24.7	17.7								
秘鲁	1996	17.3	34.6	13.9	18.5	23.4	30.1	22.0	5.6	1.4	7.7	2.6	3.7	8.5	3.9	
秘鲁	2000	17.6	30.6	14.2	19.4	22.5	31.2	22.4								

亚洲

亚美尼亚	2005	13.9	7.9	14.5	9.9	9.1	22.1									
孟加拉国	1996	69.4	66.4	67.8	81.6	57.3	100.0	70.7	7.2	2.6		20.9			13.9	
孟加拉国	1999	72.8	80.0	66.8	79.2	78.1	75.0	78.3								
孟加拉国	2004	68.7	76.1	64.6	70.4	70.2	69.7	73.5								
印度	1999	84.5	64.4	88.0	80.4	79.0		80.3								
哈萨克斯坦	1999	27.7	38.9	19.6	31.6	30.3	39.2	32.5	19.7	37.4	15.5	12.1	31.0	43.7	22.7	
吉尔吉斯斯坦	1997	26.1	47.2	16.2	14.0	32.8	54.8	29.4								
摩尔多瓦	2005	66.2	78.0	65.0	69.5	66.1	75.6	100.0								
尼泊尔	1996	52.7	19.4	84.8	71.3	38.0	6.1	47.8								
尼泊尔	2002	45.2	22.7	61.0	45.3	34.7	0.0	35.1								
巴基斯坦	1990	84.2	82.6	82.7	88.9	85.7	84.2	88.5								
菲律宾	1998	15.3	30.6	12.6	19.8	28.6	33.3	22.2								
菲律宾	2003	17.6	31.5	23.5	14.3	23.3	34.0	25.9								
土耳其	1993	84.5	53.3	85.6	82.5	89.7	33.3	81.4								
土耳其	1998	49.5	41.8	51.3	47.3	32.4	33.3	45.5	1.2	15.5	2.2					
乌兹别克斯坦	1996	42.7	46.8	29.5	40.4	47.2	45.7	45.2								
越南	2002	16.7	10.4	18.8	12.5	16.7		12.5								
也门	1991	88.2	86.1	92.9	75.4	89.7	100.0	81.3								

不同住房匮乏条件下15~24岁非正规就业女性和男性比例

Percentage of female and male aged 15-24 years in the informal employment by shelter deprivation

国家	年份	女性						男性							
		城市	农村	非贫民区	完全贫民区	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件	城市	农村	非贫民区	完全贫民区	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件
非洲															
埃及	1992	4.7	18.1	0.0	12.8	14.3									
埃及	1995	15.5	40.4	14.3	12.5	16.7									
埃及	2000	13.7	17.5	12.5	20.0	28.6									
埃及	2003	19.6	17.1	23.7											
埃及	2005	22.4	27.1	17.6	29.3	40.6	19.9								
撒哈拉以南的非洲															
贝宁	1996	92.9	97.0	89.4	94.9	91.2	98.2	71.4	66.7						
贝宁	2001	91.0	97.6	84.2	94.3	93.3	94.8	68.2	84.3	58.1	81.1	77.0	85.2	100.0	
贝宁	2006	79.8	91.7	87.6	79.3	87.2	78.3	88.8	69.8	82.3	28.3	76.5	64.5	79.8	
布基纳法索	1992	87.5	97.6	76.9	88.1	88.5	87.7	88.2							
布基纳法索	1999	84.0	99.1	42.9	85.2	85.7	81.8		55.7	85.7	40.0	68.4	58.3	71.7	81.1
布基纳法索	2003	82.8	95.6	83.0	82.3	77.8	91.3		20.7	31.0					
喀麦隆	1991	78.8	93.8	69.6	82.0	80.0	80.6	90.0							
喀麦隆	1998	69.9	84.4	65.4	75.0	74.4	74.5	85.7	62.0	60.2					
中非共和国	1994	96.8	98.0	88.9	97.2	96.8	97.0	98.0	75.2	81.1	100.0	77.0	86.2	82.9	70.0
乍得	1996	99.3	99.2	90.9	99.2	96.2	100.0	99.3	71.3	74.2					
乍得	2004	83.6	84.1	83.2	83.7	85.5	85.3	80.9	60.2	68.9	73.4	58.6	50.4	63.6	73.6
科摩罗	1996	93.4	95.6	88.2	90.4	94.1	100.0	93.4	54.5	78.8	81.8	65.9	62.5	61.9	80.0
刚果	2005	92.5	97.5	90.3	93.7	94.8	90.9	97.7	52.0	66.3	50.6	52.7	52.3	51.3	67.0
科特迪瓦	1994	88.0	95.0	84.8	93.6	94.1	92.0								
科特迪瓦	1998	77.6	81.7	68.4	88.9	88.8	92.6		35.3	42.4	37.9	36.6	26.8	52.0	40.0
埃塞俄比亚	2000	86.2	98.5	90.9	86.1	80.8	87.6	93.8							
埃塞俄比亚	2005	69.9	93.4	55.7	73.0	65.2	73.3	90.4	16.8	30.6	11.5	17.7	21.7	18.5	9.7
加蓬	2000	75.6	83.0	74.1	77.2	79.3	73.1	70.0	71.0	62.1	68.8	70.9	73.8	66.7	62.5
加纳	1993	80.8	94.0	82.1	79.9	80.0	81.5	50.0							
加纳	1999	79.7	92.4	77.6	82.4	82.8	83.3	100.0	43.1	44.6	46.9	42.3	40.7	41.7	55.6
加纳	2003	85.2	95.2	81.3	89.5	88.9	94.1		30.1	29.4	28.6	30.8	31.9	25.4	71.4
几内亚	1998	82.1	89.2	69.0	83.0	81.6	85.1	84.2	64.7	83.1	33.3	72.6	68.3	69.6	79.2
几内亚	2005	98.6	96.9	99.0	97.8	96.9	100.0	100.0							
肯尼亚	1993	45.4	64.2	35.3	58.2	53.7	60.0								
肯尼亚	1998	54.4	74.5	52.9	56.7	58.4	56.5	46.7	50.0	55.6	41.4	55.8	50.0	42.2	64.0
肯尼亚	2003	63.8	73.1	57.6	70.4	67.5	72.5	86.7	5.3	11.7	8.3	9.0	5.9	11.3	10.8
马达加斯加	1997	77.7	90.5	78.3	77.3	78.1	69.7	94.7							
马拉维	2000	72.6	92.7	52.8	80.2	78.2	85.7	66.7							
马里	1996	93.7	98.2	72.7	94.2	92.5	94.1	97.3	62.6	89.8					
马里	2001	91.2	96.1	89.6	92.1	92.1	91.4		53.3	56.0					
摩洛哥	1992	23.4	62.5	22.1	25.1	21.8	50.0	66.7							
摩洛哥	2004	50.2	71.5	49.8	52.9	35.0	66.7								
莫桑比克	1997	63.9	83.3	24.0	71.8	68.7	72.7	86.7	46.8	63.9	0.0	56.7	46.7	48.1	62.5
莫桑比克	2003	70.9	88.6	65.6	71.7	68.9	72.8	88.2	8.5	12.9	7.1	9.8	7.9	5.0	18.5
纳米比亚	2000	38.0	46.5	33.6	53.1	65.4	43.2	100.0							
尼日尔	1998	92.1	98.7	87.5	92.7	92.2	93.5	86.4	57.2	84.0					
尼日利亚	1990	68.6	87.7	58.0	71.6	69.4	75.5	66.7							
尼日利亚	1999	77.2	89.7	67.6	81.1	71.4	90.9	100.0	59.2	67.3	58.3	65.2	60.5	67.9	68.6
尼日利亚	2003	59.0	78.6	59.0	78.6	73.5	82.6	95.0	16.8	26.0	5.9	23.8	9.0	31.0	33.3
卢旺达	1992	22.2	51.9		29.3	19.0	42.9	40.0							
卢旺达	2000	65.2	61.3	60.9	67.9	62.5	71.4	87.5	47.5	60.5	10.0	55.2	50.8	55.3	60.0
卢旺达	2005	60.0	80.8	50.9	69.8	67.7	68.7	92.0	23.2	39.8	17.1	29.9	23.9	32.5	52.1
塞内加尔	2005	84.0	85.0	81.2	91.0	91.4	90.2	92.8	23.9	24.8	23.8	24.0	29.6	22.1	23.8
南非	1998	39.3	50.7	38.1	46.9	46.2	45.5								
多哥	1998	94.3	96.6	95.8	93.3	93.1	93.3	100.0	60.1	52.6					

国家	年份	女性							男性						
		城市	农村	非贫民区	完全贫民区	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件	城市	农村	非贫民区	完全贫民区	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件
乌干达	1995	58.8	83.7	38.5	62.9	56.3	65.4	87.5							
乌干达	2001	74.4	81.7	76.9	74.1	68.9	83.1		14.9	22.2	25.0	19.6	14.9	24.1	19.3
坦桑尼亚联合共和国	1992	65.7	86.9	58.1	66.8	64.7	69.0	77.8							
坦桑尼亚联合共和国	1996	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0							
坦桑尼亚联合共和国	1999	69.3	94.8	66.7	69.7	70.3	62.8		59.3	80.3	50.0	68.5	61.1	68.4	87.5
坦桑尼亚联合共和国	2004	70.6	91.0	69.2	71.4	70.4	70.7	78.6	4.7	24.8	8.3	2.4	3.3		8.3
赞比亚	1996	72.3	94.2	57.7	82.4	81.9	77.9	96.8	51.1	74.5	46.7	60.4	47.5	61.9	82.8
赞比亚	2002	68.7	92.6	59.6	73.9	74.5	72.8	66.7	11.4	47.1	17.7	23.1	9.8	21.4	48.1
津巴布韦	1994	55.2	60.8	53.9	67.9	65.2	80.0		38.7	40.3	37.7	41.6	40.7	40.0	46.2
津巴布韦	1999	53.6	62.8	52.0	67.4	69.6	65.0								
拉丁美洲和加勒比地区															
巴西	1996	23.5	33.1	20.6	27.4	25.5	33.5	33.3	13.4	9.3	12.0	14.0	12.5	16.7	15.8
玻利维亚	2004	65.7	74.4	61.3	71.5	69.8	73.8	81.7	68.3	70.5	60.7	72.7	71.7	70.7	77.7
玻利维亚	1998	60.8	78.3	55.0	64.1	64.6	61.6	73.3	51.9	61.4	47.1	54.8	48.4	55.6	68.9
哥伦比亚	2000	24.5	40.6	24.3	26.0	25.3	29.2	33.3							
哥伦比亚	1995	47.7	63.5	47.6	49.0	44.1	60.0	66.7							
哥伦比亚	1990	23.7	32.1	24.6	20.0	18.2	25.8	37.5							
多米尼加共和国	2002	33.6	47.3	70.2	43.1	56.5	58.3	50.0	42.9	38.9	37.6	45.4	43.9	46.3	70.0
危地马拉	1998	45.2	62.0	35.7	69.1	71.7	62.5								
海地	2000	82.9	96.0	66.7	84.3	82.3	90.7	73.7	44.7	58.9					
尼加拉瓜	2001	52.4	63.9	48.8	54.9	48.2	63.2	66.7	54.6	50.0	54.0	53.4	49.3	59.0	52.4
巴拉圭	1990	13.4	23.0	11.6	14.9	18.6	13.0	11.6							
秘鲁	2000	61.6	82.0	53.9	75.6	74.2	76.3	78.3							
秘鲁	1996	64.0	85.8	59.5	70.6	68.3	71.7	75.3	60.9	79.2	56.5	65.5	62.9	69.4	61.4
亚洲															
亚美尼亚	2000	10.8	18.9	14.0	1.9	2.4									
亚美尼亚	2005	9.5	19.9	8.3	21.3	26.0	5.7		70.7	89.3	81.2	68.6		68.6	
孟加拉国	1996	61.7	82.6	57.7	62.9	60.0	64.0		31.3	28.0	12.5	30.1	29.2	30.2	33.3
孟加拉国	1999	19.0	33.6	17.9	21.3	25.7	15.4		21.7	29.9	18.2	29.5	12.5	35.4	
孟加拉国	2004	27.6	46.8	25.1	28.7	27.8	33.8	9.0	37.6	58.0	25.0	53.1	49.1	51.5	55.3
印度	1998	56.9	57.5	57.8	56.1	54.2	68.3								
印度尼西亚	1994	88.1	92.0		88.1	86.3	95.3	100.0							
印度尼西亚	1997	88.6	96.7		88.6	88.4	86.5								
印度尼西亚	2002	41.1	59.9	39.3	45.1	44.6	41.0								
哈萨克斯坦	1999	11.1	19.1	12.3	10.4	10.0	12.9	13.3	4.2	14.3	11.1	5.9	2.6	7.7	12.5
吉尔吉斯斯坦	1997	19.2	31.3	11.8	21.2	17.9	23.5	16.7							
摩尔多瓦	2005	24.9	30.4	25.1	24.2	22.2	30.6								
尼泊尔	1996	72.7	84.3	100.0	70.0	66.7	76.9	80.0							
尼泊尔	2001	65.4	69.7	69.0	65.2	85.7	63.6	40.0	26.7	38.9	7.1	40.9	11.1	40.8	55.0
巴基斯坦	1990	84.2	79.3	81.5	90.0	88.9	100.0								
菲律宾	1998	74.7	73.6	74.0	77.0	76.0	80.8	83.3							
菲律宾	2003	51.3	68.6	50.5	57.6	53.3	67.7	100.0	7.3	18.9	10.0	15.3	11.7	25.9	27.3
土耳其	1993	75.3	94.4	71.2	90.5	88.9	100.0	100.0							
土耳其	1998	17.5	54.7	17.0	18.7	20.1	5.6		15.3	38.1	21.4	21.1	24.1		66.7
乌兹别克斯坦	1996	14.1	8.7	19.4	13.0	18.0	11.1	7.1							
越南	2002	64.9	62.5	64.9	63.2	69.2	40.0	100.0							
也门	1991	38.5	44.4		62.5	50.0	100.0								

城市和农村地区小学入学率（女性和男性）

Enrolment in primary education in urban and rural areas (female and male)

国家	年份	男性入学率									女性入学率								
		城市	农村	总计	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件	城市	农村	总计	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件		
非洲																			
安哥拉	2000	63.2	54.8	60.7	65.1	62.6	61.4	63.5	78.9	63.3	51.2	59.8	64.9	62.9	63.6	61.9	58.7		
贝宁	1996	70.6	41.5	51.5	81.8	67.5	82.4	65.0	46.3	50.3	24.5	33.9	64.6	45.5	55.7	48.3	24.8		
贝宁	2001	74.0	54.4	60.5	88.4	65.0	72.7	64.1	48.3	59.3	40.7	47.1	68.1	53.2	61.9	50.6	27.7		
贝宁	2006	76.9	58.6	64.6	89.1	73.1	83.9	75.2	54.3	68.6	51.2	57.2	77.6	65.6	74.5	69.4	45.3		
布基纳法索	1992	72.8	28.7	35.9	77.7	71.6	75.6	70.5	63.3	68.5	17.4	25.8	76.9	65.7	68.4	66.4	57.8		
布基纳法索	1999	74.4	26.2	32.0	80.4	72.7	72.1	74.0	73.9	68.3	15.1	22.2	66.7	69.0	70.3	67.7	63.1		
布基纳法索	2003	79.7	28.4	35.1	84.0	75.5	79.5	61.6	52.7	72.7	21.0	28.6	73.1	72.3	76.0	58.0	50.9		
喀麦隆	1991	75.0	64.1	68.0	86.0	71.0	82.4	70.8	45.6	70.9	52.8	59.1	81.5	67.1	77.0	65.9	49.0		
喀麦隆	1998	86.9	63.3	70.4	93.8	81.8	87.2	82.4	67.8	81.9	63.7	69.2	88.7	76.9	82.4	76.0	64.3		
喀麦隆	2004	87.8	73.2	79.4	93.5	83.6	84.8	83.9	76.7	87.4	68.7	76.9	90.0	85.6	88.2	82.6	80.6		
中非共和国	1994	73.6	52.6	61.3	79.8	72.8	76.6	75.6	69.5	65.4	33.8	47.8	82.2	63.1	70.4	65.2	56.9		
乍得	1996	52.8	28.8	34.0	84.1	51.0	65.0	59.6	47.5	43.4	17.1	22.7	69.2	42.1	55.8	51.5	36.2		
乍得	2004	59.9	33.7	38.4	83.9	57.9	65.1	60.0	49.9	49.2	25.3	29.6	62.0	48.1	62.5	50.4	38.3		
科摩罗	1996	55.5	41.8	45.0	76.1	47.9	60.0	42.3	29.4	56.1	36.4	41.2	72.6	50.5	66.3	33.8	38.7		
刚果	2005	87.8	81.6	84.5	90.1	86.4	88.1	83.0	83.9	89.6	82.0	85.8	90.9	88.7	91.1	85.0	82.7		
科特迪瓦	1994	67.2	46.0	52.9	74.6	64.3	71.5	52.2	55.3	55.4	35.7	42.6	62.0	52.5	57.1	44.8	38.9		
科特迪瓦	1999	67.1	50.7	55.3	77.2	62.7	73.5	44.6	35.1	55.9	37.7	44.1	60.1	54.0	66.6	37.9	21.8		
科特迪瓦	2005	66.4	49.3	55.4	77.8	53.8	58.0	41.2	65.3	56.6	44.6	49.1	61.7	50.3	52.4	43.4	23.6		
刚果民主共和国	2000	72.9	47.0	54.6	88.5	70.7	80.5	71.5	55.2	69.6	39.3	48.4	82.9	67.7	78.6	69.1	48.8		
埃及	1992	90.5	84.7	87.2	91.4	89.8	92.1	90.0	76.6	89.1	67.7	76.8	93.2	85.6	86.3	88.1	70.0		
埃及	1995	91.6	85.9	88.2	94.8	88.6	90.5	87.9	80.2	91.0	69.1	78.1	95.7	86.5	90.2	84.0	73.3		
埃及	2000	87.1	86.8	86.9	89.3	81.8	82.9	82.1	43.6	88.2	79.6	83.0	90.9	82.3	83.5	80.9	59.6		
埃及	2003	84.1	82.6	83.2	85.0	81.2	83.7	77.6	36.8	84.5	79.3	81.4	87.6	75.5	75.8	75.5	69.8		
埃及	2005	88.1	85.4	86.4	88.6	86.2	88.0	77.8	89.8	86.8	82.5	84.1	87.8	83.0	83.2	83.7	61.5		
埃塞俄比亚	2000	75.1	27.3	32.6	91.1	74.1	87.0	79.3	66.9	71.7	20.7	27.2	71.0	71.8	80.7	74.5	66.1		
埃塞俄比亚	2005	77.6	39.0	42.1	85.0	76.6	85.9	75.9	71.5	79.7	38.3	42.3	86.7	78.8	86.1	81.8	70.6		
加蓬	2000	93.0	92.3	92.8	92.8	93.1	94.6	90.1	88.6	93.6	90.3	92.7	94.1	93.0	93.9	91.0	89.4		
冈比亚	2000	58.3	43.7	48.5	65.6	55.6	55.6	57.5	56.9	58.7	35.7	44.1	66.9	55.0	58.8	46.5	52.9		
加纳	1993	88.2	71.6	76.6	86.1	88.8	90.7	89.9	74.0	87.6	68.9	74.3	90.0	86.8	87.8	85.4	86.5		
加纳	1999	85.2	70.5	74.4	87.8	84.1	87.5	79.4	76.3	84.0	70.0	74.0	82.6	84.6	86.9	83.6	51.9		
加纳	2003	70.5	56.2	61.2	75.4	64.4	66.4	55.8	53.7	66.9	55.5	59.8	70.1	61.9	64.7	59.4	14.9		
几内亚	1999	46.6	18.0	25.9	44.9	47.1	50.8	43.6	36.1	40.8	11.1	19.7	47.1	38.7	45.4	31.0	27.2		
几内亚	2005	71.2	35.9	45.2	76.8	61.2	65.2	52.4	30.1	63.5	30.1	39.3	69.0	52.9	58.4	40.3	17.8		
肯尼亚	1993	75.3	74.9	74.9	72.2	76.4	82.6	68.3	73.1	73.6	74.3	74.2	80.2	70.7	74.5	65.4	62.4		
肯尼亚	1998	85.7	81.3	81.9	97.3	79.3	81.1	76.4	79.1	84.7	82.1	82.5	92.1	81.7	81.9	83.5	79.5		
肯尼亚	2003	82.4	77.8	78.4	87.6	80.2	83.7	81.8	76.0	82.5	78.1	78.8	86.1	81.0	84.7	82.2	76.0		
莱索托	2000	68.7	60.4	62.0	78.0	65.6	69.1	66.4	53.4	72.3	66.9	67.9	74.1	71.6	76.0	71.1	58.6		
莱索托	2004	81.3	81.4	81.4	81.7	80.8	83.4	70.7	84.8	87.7	86.9	87.0	87.0	89.0	88.9	88.8	96.1		
利比里亚	2007	35.9	13.2	21.2	49.2	32.2	33.1	33.0	27.5	32.1	12.1	19.9	48.9	27.1	31.4	25.1	17.4		
马达加斯加	1997	75.0	51.8	57.2	93.4	73.4	93.6	84.2	65.5	77.1	54.4	59.3	90.2	75.7	93.7	86.5	73.1		

国家	年份	男性入学率									女性入学率								
		城市	农村	总计	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件	城市	农村	总计	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件		
马达加斯加	2003	84.5	70.5	73.1	91.5	82.0	88.0	82.7	70.6	86.6	73.9	76.4	93.6	84.1	88.2	83.8	76.7		
马拉维	1992	78.2	55.4	58.1	87.0	75.4	85.8	72.0	53.8	76.5	55.1	57.8	83.7	74.2	81.0	72.8	57.9		
马拉维	2000	89.5	73.4	75.4	92.5	87.3	88.5	87.0	60.1	87.3	76.3	77.8	87.6	87.1	88.3	85.5	75.3		
马拉维	2004	89.0	78.7	80.1	89.8	88.6	92.7	87.2	76.9	89.2	83.0	83.9	91.5	88.2	92.4	84.5	80.5		
马里	1996	61.5	22.5	33.2	80.5	58.0	72.7	57.8	40.5	52.5	14.3	24.9	63.9	50.1	62.7	51.5	32.8		
马里	2001	70.2	36.5	44.4	81.5	64.5	69.1	61.6	51.0	58.6	24.9	32.8	74.5	50.9	59.3	43.5	33.5		
摩洛哥	1992	71.7	44.5	54.8	76.5	67.7	69.1	64.0	62.5	71.7	24.2	41.8	73.2	70.5	71.5	66.7	75.0		
摩洛哥	2004	95.5	85.0	90.4	96.6	91.2	90.5	98.4	100.0	95.3	76.9	86.4	95.7	93.5	93.6	92.0	100.0		
莫桑比克	1997	78.5	51.4	57.2	84.4	77.3	86.4	76.4	66.6	73.8	44.3	50.9	83.6	71.9	78.3	73.6	62.4		
莫桑比克	2003	76.5	56.9	62.8	91.8	73.4	83.2	79.6	52.7	75.1	48.0	56.6	89.6	71.9	83.6	78.6	50.0		
纳米比亚	1992	82.5	83.7	83.4	83.6	81.4	82.8	80.5	76.1	88.4	85.7	86.4	87.6	89.0	90.8	81.3	87.1		
纳米比亚	2000	92.3	83.1	85.4	95.1	89.1	91.7	87.0	79.5	90.8	84.6	86.2	93.9	86.9	89.8	75.6	86.8		
纳米比亚	2007	85.4	83.1	83.9	88.4	81.1	83.7	80.4	71.4	86.5	84.9	85.4	88.9	83.3	87.5	80.2	73.7		
尼日尔	1992	53.6	16.7	22.7	66.9	50.5	56.9	55.0	34.3	44.2	6.9	13.3	60.3	40.4	45.8	43.1	27.1		
尼日尔	1998	64.4	22.3	30.6	78.0	61.1	70.0	64.0	39.6	56.3	11.6	20.8	66.7	53.2	64.2	56.7	32.3		
尼日尔	2006	70.5	37.1	42.3	83.5	67.2	76.1	66.7	53.0	66.0	23.4	29.9	77.3	62.9	75.1	62.4	42.6		
尼日利亚	1999	69.0	53.1	57.5	78.1	66.9	76.4	63.2	44.7	64.6	49.0	53.5	68.9	63.3	70.6	64.1	38.6		
尼日利亚	2003	67.5	57.9	61.0	72.9	66.2	67.8	64.9	69.7	65.6	49.9	55.0	75.2	62.8	67.5	62.5	53.4		
卢旺达	1992	76.4	60.4	61.2	94.0	71.7	75.2	74.4	69.9	79.9	61.0	61.8	88.8	76.8	82.4	77.6	72.6		
卢旺达	2000	83.0	69.5	71.1	88.8	78.2	79.9	79.6	61.7	83.4	70.9	72.4	85.6	81.6	81.7	84.4	72.7		
卢旺达	2005	87.7	83.5	84.1	89.8	86.8	89.9	84.8	83.9	90.2	85.8	86.4	93.9	88.6	90.3	87.9	85.4		
塞内加尔	1993	55.6	18.8	31.0	62.7	52.8	55.8	50.7	47.2	48.4	12.5	24.7	59.3	44.5	49.5	37.8	32.8		
塞内加尔	2005	66.4	40.2	49.4	68.8	60.9	60.7	60.8	63.7	68.2	40.8	50.7	71.4	61.2	63.5	51.7	70.6		
塞拉利昂	2000	56.0	33.4	39.6	73.7	73.7	61.2	59.8	46.6	50.9	27.8	34.5	76.2	76.2	54.7	50.6	51.8		
南非	1998	78.9	70.0	74.0	80.2	77.1	75.9	78.4	91.3	81.0	74.8	77.6	82.7	78.9	79.6	77.8	74.6		
坦桑尼亚联合共和国	1992	54.5	47.9	49.3	76.0	51.1	56.6	53.2	37.9	58.3	49.8	51.4	68.5	56.2	59.7	60.6	40.6		
坦桑尼亚联合共和国	1996	58.6	45.7	47.8	72.6	55.0	62.8	52.1	42.4	65.8	47.3	50.6	76.3	62.9	64.1	64.5	56.8		
坦桑尼亚联合共和国	1999	70.4	47.0	51.3	82.6	65.0	73.1	52.9	11.0	70.8	51.2	55.1	82.5	64.9	73.6	49.4	39.1		
坦桑尼亚联合共和国	2004	85.0	67.4	71.0	89.7	83.2	87.5	81.1	75.4	85.4	72.2	75.2	91.1	82.8	85.5	80.9	79.7		
多哥	1998	87.6	67.7	72.1	90.6	87.0	88.9	87.4	67.8	81.2	56.2	63.4	83.0	80.7	82.3	80.3	65.0		
乌干达	1995	82.0	73.5	74.3	87.2	81.3	91.4	81.6	71.1	80.1	70.3	71.5	74.4	80.9	85.4	81.8	74.0		
乌干达	2001	90.8	86.0	86.5	93.0	89.3	90.2	89.2	75.0	88.5	87.2	87.4	88.4	88.5	89.1	85.2	100.0		
乌干达	2006	86.4	78.8	79.5	91.1	85.2	86.0	84.0	94.1	83.3	78.5	79.0	82.9	83.5	86.2	84.7	80.2		
赞比亚	1996	78.7	57.5	65.6	87.3	73.9	79.6	64.0	59.4	79.5	58.4	66.6	82.6	77.7	83.5	69.0	65.1		
赞比亚	2002	77.3	61.6	67.2	83.1	67.8	71.0	62.4	55.7	78.7	59.9	66.8	82.4	72.0	74.4	67.6	64.2		
赞比亚	2007	87.0	73.3	77.8	90.2	84.8	89.1	81.2	79.6	86.0	73.8	78.0	89.7	83.7	84.5	85.3	79.0		
津巴布韦	1994	92.9	88.8	89.6	94.5	90.1	91.2	77.7	100.0	91.0	87.8	88.4	91.8	89.8	89.7	90.7	100.0		
津巴布韦	1999	89.2	88.6	88.7	89.0	100.0	100.0	100.0		90.2	89.1	89.4	90.6	77.0	77.0				
津巴布韦	2005	92.2	84.8	86.6	92.5	91.2	91.0	100.0		91.4	86.9	88.0	91.4	91.6	91.3	100.0			

拉丁美洲和加勒比地区

玻利维亚	1998	93.2	89.9	91.8	96.7	92.4	94.2	91.1	91.4	94.8	87.9	91.9	95.7	94.6	96.4	93.2	94.0
玻利维亚	2004	85.3	71.9	79.6	93.0	82.2	86.6	81.2	69.9	85.8	71.2	79.2	92.2	82.7	87.1	80.9	74.9

国家	年份	男性入学率								女性入学率							
		城市	农村	总计	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件	城市	农村	总计	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件
巴西	1996	59.7	40.5	54.8	66.5	51.5	55.6	43.6	32.4	61.6	40.7	56.5	66.8	55.8	59.5	49.4	31.6
哥伦比亚	1990	81.8	63.5	75.5	84.9	77.4	77.4	79.3	81.4	82.2	67.6	77.1	87.0	75.8	77.7	72.2	67.1
哥伦比亚	1995	92.1	79.1	87.1	95.7	85.3	88.0	83.2	70.6	93.8	84.5	90.4	95.8	89.8	92.0	86.8	77.7
哥伦比亚	2000	90.8	88.4	90.0	91.4	89.2	90.1	83.6	68.2	90.6	89.7	90.3	91.0	89.7	90.7	86.4	75.8
哥伦比亚	2005	76.5	71.9	75.0	77.5	73.9	75.0	69.7	70.8	79.6	73.2	77.6	80.6	76.9	76.6	78.2	77.7
多米尼加共和国	1991	58.2	27.4	44.2	65.9	44.9	49.2	34.5	27.5	61.3	32.5	48.2	69.8	43.8	44.9	43.7	25.0
多米尼加共和国	1996	57.3	42.0	50.5	64.0	44.1	45.7	40.2	11.3	64.7	47.7	57.8	72.0	51.6	56.4	33.2	16.1
多米尼加共和国	2002	85.8	84.3	85.3	89.7	78.8	80.8	69.2	69.3	88.7	88.0	88.4	90.9	84.0	86.1	70.7	86.1
多米尼加共和国	2007	85.6	86.6	85.9	87.1	82.7	84.3	77.1	69.7	87.6	88.0	87.7	89.1	84.5	86.8	74.9	76.8
危地马拉	1995	72.3	52.5	58.9	85.3	65.9	74.0	63.6	57.8	64.7	47.5	53.1	74.7	60.1	72.5	53.1	51.0
危地马拉	1998	67.4	66.7	66.9	75.3	62.6	67.3	61.2	56.9	60.2	61.1	60.8	71.4	55.0	70.2	44.0	39.2
圭亚那	2005	91.1	88.3	89.0	89.6	92.2	94.3	86.3	100.0	92.5	89.6	90.5	90.1	94.5	93.8	97.5	80.6
海地	1994	87.3	61.7	69.2	96.3	85.1	89.7	87.4	73.2	83.0	62.9	69.8	88.0	81.9	87.0	81.9	81.2
海地	2001	70.9	45.4	52.5	73.6	65.4	70.3	54.6	52.5	71.2	48.8	56.4	76.3	62.9	61.0	68.1	74.9
海地	2006	69.0	44.9	52.6	79.9	66.2	73.1	65.1	50.8	69.3	49.2	56.3	75.3	67.6	71.2	70.4	50.2
洪都拉斯	2005	79.8	75.4	77.2	83.2	76.3	77.2	73.3	80.1	83.4	77.8	80.1	85.7	81.2	83.1	79.7	72.7
尼加拉瓜	1998	77.1	57.0	67.8	84.2	74.9	80.1	76.2	67.0	80.7	60.4	71.8	86.4	79.1	83.6	79.9	70.6
尼加拉瓜	2001	82.5	66.0	74.5	84.1	81.9	86.3	79.4	75.5	86.1	72.8	79.7	85.4	86.3	87.9	86.8	82.6
秘鲁	1991	86.7	80.6	84.6	85.3	87.5	88.7	88.0	85.6	87.1	79.5	84.5	88.3	86.4	88.9	84.8	85.4
秘鲁	1996	87.3	84.3	86.1	89.7	86.2	87.7	86.5	81.6	88.5	83.3	86.4	90.5	87.6	89.5	88.0	82.3
秘鲁	2000	77.8	70.3	74.4	79.4	76.8	77.1	78.3	78.1	78.0	69.5	74.1	81.5	75.7	77.3	75.8	74.2
秘鲁	2004	92.1	88.5	90.4	94.7	89.7	90.6	92.8	82.4	90.8	92.3	91.5	92.6	89.0	89.2	93.7	79.3

亚洲																	
亚美尼亚	2000	55.7	58.7	57.1	55.5	57.9	56.6	100.0		57.0	58.5	57.7	56.7	60.1	59.8	63.3	
亚美尼亚	2005	65.2	69.9	67.4	65.8	64.1	64.3	58.9	100.0	64.7	67.3	65.8	68.1	59.3	58.1	71.5	
阿塞拜疆	2000	89.4	87.2	88.3	88.2	89.6	90.6	88.2	89.4	90.5	86.2	88.4	93.0	90.0	89.2	91.0	93.3
阿塞拜疆	2006	72.8	71.4	72.1	80.4	71.7	73.2	73.7	61.4	69.9	69.6	69.8	51.6	72.1	74.8	67.1	74.3
孟加拉国	1996	77.7	77.7	74.4	87.0	66.2	69.3	59.0		74.9	74.9	78.6	75.8	73.7	70.4	81.0	100.0
孟加拉国	1999	78.2	76.1	76.4	84.8	74.3	73.9	75.2	57.1	75.8	78.4	78.0	77.3	74.6	76.2	72.5	69.8
孟加拉国	2004	79.0	81.5	81.0	92.5	77.7	88.1	81.4	74.4	80.9	85.3	84.4	78.4	81.1	83.9	86.7	78.8
柬埔寨	2000	73.8	64.6	65.9	85.8	71.4	88.3	71.4	62.2	70.0	62.5	63.5	82.7	67.2	74.8	69.7	61.2
柬埔寨	2005	76.1	75.2	75.3	79.8	75.7	82.9	79.9	69.4	79.0	76.7	77.0	81.3	78.7	87.2	84.8	72.9
印度	1993	73.2	57.4	61.1						71.3	43.5	50.1					
印度	1998	91.0	82.6	84.5	96.6	86.8	90.0	81.0	79.2	88.2	74.7	77.8	95.2	83.2	87.5	74.6	77.3
印度	2005	80.1	75.3	76.5	86.5	77.7	81.8	74.0	61.2	80.5	71.5	73.8	86.5	78.4	83.8	72.1	62.5
印度尼西亚	1991	77.1	70.5	72.4	80.9	75.0	76.3	74.0	71.6	76.8	71.0	72.7	78.7	75.8	76.6	77.5	68.1
印度尼西亚	1994	78.2	75.5	76.2	77.1	78.8	78.0	82.5	70.0	76.8	74.7	75.3	73.1	79.1	81.1	77.2	73.5
印度尼西亚	1997	77.0	78.1	77.8	76.2	78.2	77.9	79.6	77.4	77.0	77.1	77.1	76.8	77.4	76.3	82.3	74.2
印度尼西亚	2002	76.6	76.1	76.3	76.3	77.2	78.2	72.5	82.0	73.5	76.2	75.0	73.7	73.1	73.0	74.9	68.0
印度尼西亚	2007	75.9	76.5	76.3	74.1	79.4	78.4	82.0	82.7	72.7	74.8	74.0	71.7	74.6	74.7	76.0	68.7
伊拉克	2000	78.4	61.8	72.8	79.4	74.7	75.4	70.0	60.0	72.5	44.9	63.2	75.0	63.8	65.0	57.5	32.6
约旦	1997	87.1	88.2	87.3	87.4	86.8	87.2	79.6	100.0	88.5	85.1	87.8	89.1	88.0	88.2	83.9	100.0
约旦	2002	86.6	85.2	86.3	84.7	89.2	89.7	82.1	100.0	87.8	88.4	87.9	87.1	88.7	88.8	86.8	100.0
约旦	2007	87.3	88.0	87.4	86.7	88.2	88.4	78.9		90.5	89.2	90.3	91.2	89.5	91.2	89.5	
哈萨克斯坦	1995	90.6	89.3	89.8	92.9	89.5	87.2	93.8	100.0	86.6	93.3	90.5	81.7	89.3	88.7	92.0	83.4
哈萨克斯坦	1999	86.5	87.3	86.9	89.6	84.7	84.2	85.4	87.8	85.4	90.1	88.3	88.9	82.7	83.3	86.5	68.2

国家	年份	男性入学率								女性入学率							
		城市	农村	总计	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件	城市	农村	总计	非贫民区家庭	贫民区家庭	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件
哈萨克斯坦	1997	77.0	78.6	78.1	77.4	76.4	76.1	78.8		76.1	75.0	75.3	81.5	69.9	69.7	71.5	
摩尔多瓦	2005	86.3	86.6	86.5	86.7	85.1	89.1	64.2	100.0	85.4	88.0	87.2	84.7	87.1	87.3	83.9	100.0
蒙古	2000	65.2	57.8	61.0	67.1	64.9	70.2	63.4	61.2	63.7	59.3	61.1	68.7	62.6	66.2	61.7	57.1
缅甸	2000	84.8	75.9	77.9	87.5	84.3	85.3	83.2	73.7	84.7	75.7	77.5	84.0	84.9	86.5	83.0	72.6
尼泊尔	1996	83.8	72.6	73.5	93.5	80.7	93.9	83.0	69.8	85.5	54.2	56.3	97.4	81.5	92.9	79.9	69.2
尼泊尔	2001	92.3	78.8	80.0	97.6	87.4	88.5	88.8	71.2	87.5	64.7	66.6	94.6	81.0	90.6	71.8	83.1
尼泊尔	2006	93.5	89.1	89.7	98.5	91.6	94.3	92.8	84.8	89.4	83.3	84.0	97.7	85.8	94.4	81.3	72.6
巴基斯坦	1990	75.0	55.2	60.6	83.0	73.7	78.5	64.9	46.2	69.9	32.8	43.8	83.5	67.7	75.2	51.7	25.1
巴基斯坦	2006	78.1	66.4	69.7	83.4	76.9	82.6	73.1	54.8	76.4	56.2	62.2	87.1	73.7	81.5	65.9	51.0
菲律宾	1993	66.2	62.1	64.0	74.5	64.6	71.0	63.9	60.6	67.9	65.5	66.6	72.1	67.1	72.8	68.2	59.3
菲律宾	1998	86.5	76.3	80.8	91.9	82.9	86.2	80.0	72.5	89.9	80.3	84.5	95.6	86.3	90.3	83.6	77.6
菲律宾	2003	88.7	84.0	86.2	89.9	86.4	87.9	83.6	68.1	89.3	85.6	87.3	90.6	86.7	89.1	82.9	49.2
塔吉克斯坦	2000	71.1	74.7	73.9	88.5	69.9	70.7	71.0	65.0	73.9	76.8	76.2	75.0	73.8	81.1	73.5	59.0
土耳其	1993	75.1	71.3	73.5	80.9	65.5	67.4	64.8	53.0	72.2	67.7	70.2	75.8	65.5	67.6	66.1	41.3
土耳其	1998	77.0	67.5	73.4	81.3	68.0	70.4	54.9	70.4	73.3	64.3	69.9	83.1	57.6	57.0	59.4	64.2
土耳其	2004	69.2	65.9	68.1	72.7	61.4	60.6	69.0	70.7	69.3	63.3	67.3	73.3	60.4	61.1	51.2	71.6
乌兹别克斯坦	1996	56.1	60.1	58.7	55.8	56.6	57.6	48.1	70.8	55.9	54.1	54.7	59.1	51.8	48.5	63.9	100.0
乌兹别克斯坦	2000	78.9	75.0	76.1	78.8	79.0	81.7	76.2	78.9	73.8	75.1	74.7	74.7	73.7	75.9	72.2	68.3
越南	1997	86.6	83.1	83.5	91.8	84.5	89.8	86.2	62.0	90.0	85.0	85.6	93.0	88.4	90.9	96.0	76.1
越南	2002	96.8	96.4	96.4	98.2	95.4	98.1	90.6	96.4	96.7	95.4	95.5	98.1	95.5	98.0	88.3	100.0
越南	1991	61.3	51.8	53.3	70.1	59.5	62.7	62.5	45.3	58.5	20.4	26.8	65.8	56.6	59.6	57.7	46.9

营养不良（体重过轻）儿童（5岁以下）比例

Proportion of malnourished (underweight) children (under five)

国家	年份	城市	农村	总计	非贫民区	贫民区	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件	缺少四项住房条件
非洲										
贝宁	1996	21.4	26.6	25.0	18.1	22.3	16.0	24.3	27.8	39.4
贝宁	2001	24.2	33.4	30.4	19.1	27.4	23.4	28.2	38.8	
贝宁	2006	32.3	41.3	38.1	24.4	34.8	30.7	37.1	38.1	44.5
布基纳法索	1992	19.8	35.8	33.3	14.1	21.2	18.6	21.2	26.9	32.8
布基纳法索	1999	22.7	38.8	36.8	23.1	22.6	18.6	27.2	29.1	
布基纳法索	1999	19.8	41.4	38.6	21.2	18.8	17.9	21.4	45.5	
喀麦隆	2004	23.1	38.2	31.7	15.9	27.2	24.4	30.1	35.0	
中非共和国	1994	28.6	37.2	33.6	25.9	28.9	21.8	28.1	36.5	39.0
乍得	2004	32.3	43.0	40.9	19.5	33.2	28.3	31.7	35.4	39.8
科摩罗	1996	29.9	35.0	33.8	25.8	31.5	26.7	34.5	47.1	
刚果	2005	21.7	28.1	25.2	19.4	22.7	22.9	22.2	23.1	22.3
科特迪瓦	1994	15.3	29.2	24.4	13.0	16.0	14.2	16.9	21.0	22.9
刚果共和国	2007	31.3	44.0	38.9	15.9	36.9	34.1	41.1	31.9	
埃及	1992	20.0	29.6	26.0	14.8	24.3	22.5	26.8	26.6	40.6
埃及	1995	22.8	34.4	29.8	19.3	26.2	23.7	28.8	31.2	58.0
埃及	2000	13.8	21.8	18.7	13.0	15.6	15.3	15.7	23.1	
埃及	2003	14.1	16.6	15.6	12.7	17.9	15.0	21.8	32.3	
埃及	2005	16.2	18.5	17.6	14.7	20.2	22.4	17.8		
埃塞俄比亚	2000	41.6	52.3	51.2	31.0	42.1	31.5	37.0	52.3	47.6
埃塞俄比亚	2004	31.7	47.6	46.4	4.9	34.5	15.1	38.5	45.7	45.8
埃塞俄比亚	2005	31.7	47.6	46.4	6.8	33.7	11.0	39.1	46.5	44.4
加蓬	2000	17.4	29.0	20.6	13.8	20.1	16.2	23.5	35.3	51.2
加纳	1993	15.5	30.0	25.9	12.9	17.5	14.9	23.9	40.0	
加纳	1999	14.3	29.7	25.9	13.6	15.2	14.7	17.4	25.7	
加纳	2003	19.9	34.0	29.4	17.5	21.4	20.7	22.6	30.0	
几内亚	1999	18.2	29.4	26.1	14.0	19.7	17.1	20.8	31.9	
几内亚	2005	23.1	38.1	34.7	21.8	24.6	22.6	29.6	27.2	
肯尼亚	1993	21.3	34.8	33.3	19.2	34.1	33.5	25.1	75.0	
肯尼亚	1998	22.7	32.7	30.9	16.8	24.5	22.3	23.9	35.7	
肯尼亚	2003	23.8	32.0	30.6	9.2	29.0	25.8	27.4	32.9	57.2
莱索托	2003	32.7	37.3	36.7	33.5	31.7	30.5	32.9	51.9	
利比里亚	2007	24.9	37.1	33.5	16.8	26.3	20.5	26.5	38.8	38.4
马达加斯加	1997	44.6	49.2	48.3	25.5	44.8	35.3	49.6	46.2	50.0
马达加斯加	2003	40.9	48.9	47.3	36.2	42.3	42.2	41.9	43.0	
马拉维	1992	35.2	50.9	49.2	16.3	36.9	30.8	35.8	45.1	
马拉维	2000	34.2	51.3	49.0	27.6	38.4	34.5	45.0	42.7	
马拉维	2004	37.3	49.0	47.5	27.0	41.0	32.3	44.5	54.2	57.1
马里	1996	21.8	33.1	30.1	19.6	22.1	17.3	23.4	25.8	28.5
马里	2001	23.2	42.1	37.6	18.3	24.3	21.9	26.0	29.8	
马里	2006	23.9	37.8	33.9	18.8	26.1	25.3	24.0	31.0	45.4
摩洛哥	1992	13.2	30.0	24.2	9.5	16.8	15.3	25.8	7.1	18.2
摩洛哥	2004	13.0	23.6	18.2	11.2	15.9	15.9	15.4		
莫桑比克	1997	27.3	38.9	35.9	29.3	14.2	27.4	46.3	62.6	

国家	年份	城市	农村	总计	非贫民区	贫民区	缺少一项住房条件	缺少两项住房条件	缺少三项住房条件	缺少四项住房条件
纳米比亚	1992	21.8	31.4	28.5	13.9	27.5	26.1	22.2	37.2	
纳米比亚	2000	21.7	23.0	22.6	18.8	27.7	31.1	21.8	33.3	
纳米比亚	2007	20.6	25.9	23.9	12.1	29.7	27.4	28.6	40.5	
尼日尔	1992	26.9	42.4	39.5	25.0	28.3	23.6	31.2	39.5	
尼日尔	1998	31.2	43.0	27.0	34.2	29.9	36.8	44.9		
尼日尔	2006	30.6	53.3	49.9	25.5	32.3	27.9	34.7	40.0	
尼日利亚	1999	41.6	47.0	45.5	43.3	41.3	37.9	45.0	48.0	
尼日利亚	2003	28.9	42.9	38.5	18.8	31.9	30.0	28.8	45.9	41.4
卢旺达	1992	34.2	49.4	48.7	16.0	39.4	32.2	39.7	42.1	61.8
卢旺达	2000	27.8	44.9	42.4	22.4	30.0	29.2	33.4		
卢旺达	2005	31.9	47.3	45.1	21.1	36.5	30.0	38.7	47.0	
塞内加尔	1993	14.8	30.6	24.7	13.1	15.3	11.8	17.9	26.8	
塞内加尔	2005	8.6	19.9	15.9	7.4	10.6	9.1	15.0		
塞内加尔	2005									
斯威士兰	2006	17.6	23.3	22.3	17.0	18.0	15.1	27.7	30.5	
坦桑尼亚	1992	37.9	44.6	43.2	20.0	41.0	33.2	47.7	41.2	
坦桑尼亚	1996	32.4	45.8	43.4	25.4	34.1	30.8	34.8	40.7	
坦桑尼亚	1999	24.5	46.5	42.6	21.2	26.1	21.6	32.6	30.4	
坦桑尼亚	2004	25.7	39.7	37.1	18.2	27.8	23.2	28.0	41.2	
多哥	1998	14.8	23.9	21.7	12.7	16.6	16.0	15.5	53.5	
乌干达	1995	22.5	40.3	38.3	16.5	23.1	17.3	22.8	28.7	36.2
乌干达	2001	26.5	39.9	38.6	21.9	29.1	24.3	38.3	35.0	
乌干达	2006	22.5	32.6	31.5	22.0	22.6	19.0	25.1	37.3	
赞比亚	1992	32.6	46.3	39.8	27.9	34.8	34.0	34.5	41.7	
赞比亚	1996	32.7	48.7	42.4	26.7	35.4	30.8	39.4	49.0	48.8
赞比亚	2002	37.1	51.1	46.8	35.7	38.8	37.3	42.0	38.4	
赞比亚	2007	33.2	41.5	39.1	29.4	35.1	35.4	33.2	35.2	40.5
津巴布韦	1994	17.6	22.8	21.4	14.0	22.2	22.0	23.3	30.7	
津巴布韦	1999	20.6	29.2	26.5	20.5	23.0	30.7	16.5		
津巴布韦	2005	23.3	29.8	28.1	22.7	24.4	25.0	5.7		
拉丁美洲和加勒比地区										
玻利维亚	1994	64.9	46.1	55.7	72.0	59.3	61.6	56.7	55.5	
玻利维亚	1998	18.9	37.8	26.8	11.4	23.9	22.4	27.0	30.7	
玻利维亚	2004	18.6	36.9	26.4	13.6	24.6	21.1	29.8	31.7	
巴西	1991									
巴西	1996	7.8	19.0	10.5	4.6	12.9	10.8	17.2	31.9	
哥伦比亚	1990									
哥伦比亚	1995	12.5	19.1	15.0	11.2	22.9	21.6	24.8	27.2	
哥伦比亚	2000	10.8	19.4	13.5	10.1	16.7	15.3	20.3	32.7	
哥伦比亚	2005	9.0	16.9	11.5	6.0	14.5	13.1	20.8	14.2	38.1
多米尼加共和国	1991	12.0	22.8	16.5	7.5	16.1	12.8	21.8	30.3	47.8
多米尼加共和国	1996	7.3	15.2	10.7	6.2	10.3	8.6	27.9	24.0	
多米尼加共和国	2002	7.7	11.0	8.8	7.0	12.1	12.8	9.4	31.3	
多米尼加共和国	2007	6.3	9.0	7.2	4.8	8.8	7.5	13.3	12.6	16.2
危地马拉	1995	35.3	56.6	49.7	22.8	49.1	42.0	61.3	48.6	
危地马拉	1998	32.4	54.4	46.4	20.4	55.1	58.6	48.7	15.7	
海地	1994	24.2	35.1	31.9	10.8	26.1	21.6	25.5	32.7	55.5
海地	2000	11.5	26.5	21.9	9.0	15.7	13.7	20.0	22.6	

国家	年份	城市	农村	总计	非贫民区	贫民区	缺少一项 住房条件	缺少两项 住房条件	缺少三项 住房条件	缺少四项 住房条件
洪都拉斯	2005	13.6	31.6	24.2	6.9	17.3	16.4	19.4	24.8	
亚洲										
亚美尼亚	2000	10.1	16.0	13.0	11.1	8.5	7.4	16.5		
亚美尼亚	2005	14.0	11.5	13.0	15.2	12.3	13.4	7.7	20.9	
孟加拉国	1996	39.4	56.2	54.6	28.5	51.1	49.3	55.9		
孟加拉国	1999	35.0	46.6	44.6	22.7	44.0	41.8	49.8	38.6	
孟加拉国	2004	37.7	44.3	43.0	23.7	47.6	44.8	51.4	66.5	
孟加拉国	2007	30.6	37.4	36.0	11.2	37.2	29.0	40.6	45.8	
印度	1992	44.5	54.0	51.8	39.0	52.6	51.1	58.6		
印度	1998	35.2	47.9	44.9	29.5	46.0	46.1	44.7		
印度	2005	34.3	45.2	42.5	21.0	39.5	33.9	42.3	53.7	48.8
印度尼西亚	1992									
印度尼西亚	1994									
印度尼西亚	1997									
印度尼西亚	2002									
约旦	2007	11.8	13.5	12.1	10.6	13.5	12.8	32.8		
哈萨克斯坦	1995	7.5	21.8	15.8	1.7	9.9	6.0	19.1	24.3	
哈萨克斯坦	1999	5.8	12.3	9.7	5.3	6.1	6.4	7.4		
吉尔吉斯斯坦	1997	14.8	27.7	24.8	10.1	16.5	13.3	19.2	47.1	
摩尔多瓦	2005	7.1	9.4	8.6	6.6	8.8	7.3	11.9		
尼泊尔	1996	35.4	49.3	48.4	15.7	38.1	29.0	42.0	54.6	
尼泊尔	2001	36.3	51.5	50.5	30.1	40.7	32.5	46.3	52.2	
尼泊尔	2006	29.0	44.6	42.7	15.6	34.8	30.7	30.5	46.5	55.5
巴基斯坦	1990	40.4	54.5	49.6	37.2	50.7	51.1	45.6		
巴基斯坦	2006									
菲律宾	1993									
菲律宾	1998									

来源：全球城市指数数据库，2010
Source: Global Urban Indicators Database, 2010

参考文献

BIBLIOGRAPHY

A

- Abbott, D. (n.d.). *Pro-poor policies: What are they? How do they contribute to the achievement of the MDGs?* (Presentation notes). Sub-Regional Workshop for the North Pacific: Integrating MDGs into National Development Strategies and Budgets. UNDP Pacific Centre.
- The African Child Policy Forum. (2008). *Postscript: The global food crisis and its implications for child wellbeing in Africa*. In *The African report of child well-being 2008* (pp. 99–103). Addis Ababa: Author.
- Agarwal, S., Srivastava, A., Srivastava, K., Sangar, K., & Agnihotri, A. (2002). *Nutrition and health services to the urban poor*. Retrieved from: http://www.uhrc.in/downloads/Articles/Nutrition_Health_Urban_Poor.pdf
- Agbola, B. (2009a, August). *Background document City of Abuja, Nigeria*. Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.
- Agbola, B. (2009b). *Africa regional summary report*. Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.
- Agevi, E. (2009). *Cities for all: Bridging the urban divide – a case of Nairobi City*. Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.
- Akpo, M. (2008). Combating gender-based violence in Benin. In M. Tembon & L. Fort (Eds.), *Girls' education in the 21st century: Gender equality, empowerment, and economic growth* (pp. 143–151). Washington, D.C.: The World Bank.
- Albalak, R., Bruce, N., McCracken, J.P., Smith, K.R., & de Gallardo, T. (2001). Indoor respirable particulate matter concentrations from an open fire, improved cookstove, and LPG/open fire combination in a rural Guatemalan community. *Environmental Science and Technology*, 35(13), 2650–2655.
- Alberdi, I. (2009, 13 July). The world economic and financial crisis: What will it mean for gender equality? Speech given at the Fifth Annual Meeting of Women Speakers of Parliament, Vienna, Austria. Retrieved from: http://www.unifem.org/news_events/story_detail.php?StoryID=901
- Albritton, R. & Bureekul, T. (2002). *Civil society and the consolidation of democracy in Thailand*. (Working Paper Series No. 4). Taipei: Asian Barometer Project Office. Retrieved from: <http://www.asianbarometer.org>
- Alemayehu Gebremedhin, T. (2006). *The analysis of urban poverty in Ethiopia*. Retrieved from https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=ACE2004&paper_id=168
- Al-Mekhlafy, T.A. (2008). Strategies for gender equality in basic and secondary education: A comprehensive and integrated approach in the Republic of Yemen. In M. Tembon & L. Fort (Eds.), *Girls' education in the 21st century: Gender equality, empowerment, and economic growth* (pp. 269–277). Washington, D.C.: The World Bank.
- Annez, P.C. & Buckley, R. (2008). Urbanization and growth: Setting the context. In *Urbanization and growth*. M. Spence, P.C. Annez, & R. Buckley (Eds.). Washington, D.C.: Commission on Growth and Development/The World Bank.
- Asian Development Bank. (2004). *City development strategies to reduce poverty*. Manila: Author.
- Asian Development Bank. (2007). *Inequality in Asia: Key indicators 2007 special chapter, highlights*. Manila: Author. Retrieved from: http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2007/pdf/Inequality-in-Asia-Highlights.pdf
- Asian Development Bank. (2008, June). *Managing Asian cities*. Manila: Author.
- Aslam, M., Kingdom, G., & Söderbom, M. (2008). Is female education a pathway to gender equality in the labor market? Some evidence from Pakistan. In M. Tembon & L. Fort (Eds.), *Girls' education in the 21st century: Gender equality, empowerment, and economic growth* (pp. 67–92). Washington, D.C.: The World Bank.
- Australian Government. (2009). Social inclusion in the Australian Government. Retrieved from: <http://www.socialinclusion.gov.au>
- Awuor-Hayangah, R. (2009a). *A case of city of Johannesburg, South Africa*. Unpublished paper prepared for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.

Awuor–Hayangah, R. (2009b). *South Africa summary report*. Unpublished UN–HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.

B

Baldares, T.M. (2009, August). *City report on Cartago*. Unpublished UN–HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.

Bangladesh Dalit and Excluded Rights Movement, Nagorik Uddyog & the International Dalit Solidarity Network. (2009, February). *The human rights situation of Dalits in Bangladesh*. (Joint NGO submission to 4th UPR session). Retrieved from: <http://www.dalits.nl/pdf/UPR–Bangladesh.pdf>

Barber, S., Bertiozzio, S. & Gertler, P. (2005). *Variations in prenatal care quality in Mexico mirror health inequalities*. Washington, D.C.: World Bank.

Barrera–Osorio, F. (2008). The effects of a reduction in user fees on school enrollment: Evidence from Colombia. In M. Tembon & L. Fort (Eds.), *Girls' education in the 21st century: Gender equality, empowerment, and economic growth* (pp. 201–207). Washington, D.C.: The World Bank.

Barrios, S., Bertinelli, L., & Strobl, E. (2006). Climate change and rural–urban migration: The case of sub-Saharan Africa. *Journal of Urban Economics*, 60 (3): 357–71.

Bazoglu, N. (2007, July). *Cities in transition: Demographics and the development of cities*. Unpublished paper presented at Innovations for an Urban World: A Global Urban Summit, at the Bellagio Study and Conference Center, Rockefeller Foundation, Bellagio, Italy.

Becker, G.S. (1991). *A treatise on the family*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Birdsall, N. (2006). *The world is not flat: Inequality and injustice in our global economy*. (WIDER Annual Lecture 9). Helsinki: UNU–WIDER. Retrieved from: http://www.cgdev.org/doc/commentary/sppeches/Bidsall_WIDERpaper.pdf

Birdsall, N., & Londoño, J. (1997). Asset inequality matters: An assessment of the World Bank's approach to poverty reduction. *American Economic Review*, 87(2), 32–37.

Borja, J. & Drnda, M. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza.

Brennan, M.A. (2005). *The importance of incorporating local culture into community development*. (University of Florida FCS9232). Retrieved from: <http://edis.ifas.ufl.edu/pdf/files/FY/FY77300.pdf>

Brown, A. & Kristiansen, A. (2009, March). *Urban policies and the right to the city: Rights, responsibilities and citizenship*. (MOST–2 Policy Papers Series). Retrieved from: <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001780/178090e.pdf>

Bruce, N., Perez–Padilla, R., & Albalak, R. (2000). Indoor air pollution in developing countries: A major environmental and public health challenge. *Bulletin of the World Health Organization*, 78(9), 1078–1092.

Brunn, S.D., Williams, J.F., & Zeigler, D.J. (2003). *Cities of the world*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

C

Caldeira, T. (2001). *City of walls: Crime, segregation, and citizenship in São Paulo*. Berkeley, CA: University of California Press.

Campos, J.E. & Pradhan, S. (2007). *The many faces of corruption*. Washington, D.C.: The World Bank.

Cárdenas, M. & Bernal, R. (1999, November). *Changes in the distribution of income and the new economic model in Colombia*. (Study for the Ford Foundation for the project, "Growth, employment and equity: Latin America in the 1990s"). Washington, D.C.: ECLAC.

Catholic Relief Services. (2008). *Using market forces to improve urban food security*. Retrieved from: <http://crs.org/zimbabwe/market-assistance/>

Central Intelligence Agency. (n.d.). Rwanda. In *The CIA world fact book*. Retrieved from <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>

Centre for Development and Enterprise (CDE). (2002, October). *Johannesburg, Africa's world city: A challenge to action*. (CDE Research 11.) Johannesburg: Author.

Chakrabarti, R. & Subramanian, A. (2003). *Compensation, inequality and corruption*. Retrieved from: <http://www.idfresearch.org/pdf/wp0302.pdf>

Chowdhury, T. (2006). *Taking slums seriously*. Unpublished document prepared for the *State of the World's Cities Report 2006/7*. Nairobi: UN–HABITAT.

City Mayors. (n.d.). The 150 richest cities in the world by GDP in 2005. In *City Mayors Statistics*. Retrieved from <http://www.citymayors.com/statistics/richest-cities-2005.html>

City of Johannesburg. (2009). *Growth and development strategy 2006*. Retrieved from: <http://www.joburg.org.za/content/view/139/114/>

City of Portland. (n.d.). Voices from the Community: The VisionPDX input report. *Vision Into Action*. Retrieved from <http://www.visionpdx.com/reading/inputsummary/>

City of Stonnington. (n.d.). Charter of human rights. Retrieved from: <http://www.stonnington.vic.gov.au/www/html/2790-charter-of-humanrights.asp>

Cohen, B. (2004). Urban growth in developing countries: A review of current trends and a caution regarding existing forecasts. *World Development*, 32:1, 23–51.

COHRE. (2007). *Fair play for housing rights*. Retrieved from: <http://www.cohre.org/store/attachments/COHRE's%20Olympics%20Report.pdf>

COHRE. (2008, 28 October). *Violations of women's housing rights in Kenya's slum communities*. Retrieved from <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/COHREKenya41.pdf>

COHRE & Hakijami Trust. (2007, 5 November). *Submission to the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights on the occasion of pre-sessional working group discussion, Kenya Right to Housing and Water (Article 11(1))*. Retrieved from <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/info-ngos/cohrekenya39.pdf>

Collier, P. (2007). *The bottom billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford: Oxford University Press.

Commission for Africa. (2005, March). *Our common interest: Report of the Commission for Africa*. Retrieved from: http://www.commissionforafrica.org/english/report/thereport/english/11-03-05_cr_report.pdf

Commission on Growth and Development. (2009). *Urbanization and growth*. M. Spence, A.P. Clarke, & R. Buckley (Eds.). Washington, D.C.: Author/The World Bank.

Corvalán, C.F., Kjellstrom, T., & Smith, K.R. (1999). Health, environment and sustainable development: Identifying links and indicators to promote action.

Epidemiology, 10(5), 656–660.

Coward, S. (2006, 5 December). Poverty in Latin America continues to decrease for the third consecutive year – ECLAC. *Caribbean PressReleases.com*. Retrieved from: <http://www.caribbeanpressreleases.com/articles/940/1/Poverty-in-Latin-America-Continues-to-Decrease-for-the-Third-Consecutive-Year---ECLAC/Page1.html>

Crowe, S. (2009). 'A silent emergency' as Bangladesh's poor suffer from economic downturn. *UNICEF*. Retrieved from: http://www.unicef.org/infobycountry/bangladesh_49247.html

D

Delavallade, C. (2006). Corruption and distribution of public spending in developing countries. *Journal of Economics and Finance*, 30 (2), 222–239.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (n.d.). *Encuesta de cultura política 2008*. Retrieved from: www.dane.gov.co

Department for International

Development (UK). (n.d.). Inequality in middle income countries: South Africa case. (Section 2. An overview of inequality, poverty and growth in SA.) Retrieved from: http://www.sarpn.org.za/documents/d0000671/P686-Gelb_Inequality_in_SA_section2.pdf

Diop, B.A. (2009). *Plan directeur D'urbanisme de Dakar horizon «2025»*. Retrieved from: <http://www.cifal-ouaga.org/niamey/exposes/Module3/Pr%C3%A9sentation%20PDU%20DAKAR%20HORIZON%202025.pdf>

Diop, M. (2008). *Le Sénégal des migrations: Mobilités, identités et sociétés*. Dakar: Crepos, Karthala, ONU Habitat.

Djagba, B.K., Mboup, G., Guedeme, A., & Nouatin, B.M. (1999). Facteurs de surmortalité post-néonatale au Bénin. In G. Mboup & N. Kodjové (Eds.), *Perspectives sur la planification et la santé de la reproduction au Bénin* (pp. 73–102). Calverton, MD: Macro International Inc. Retrieved from: <http://www.measuredhs.com/pubs/pdf/FA27/FA27.pdf>

Douglass, M. & Liling, H. (2007). Globalizing the city in Southeast Asia: Utopia on the urban edge. The case of Phu My Hung, Saigon. *IJAPS*, 3(2), 1–42.

Dreier, P. (2009, 22 July). RE: Richard Florida gets the boot – not. Message posted to ComUrb listserve: comurb_r21@email.rutgers.edu

Duru-Bellat, M., Kieffer, A., & Reimer, D. (2008). Patterns of social inequalities in access to higher education in France and Germany. *International Journal of Comparative Sociology*, 49(4–5), 347–368.

E

ECLAC/ILO. (2009, June). The employment situation in Latin America and the Caribbean. (Bulletin No. 1). The Inter-American Centre for Knowledge Development in Vocational Training. Retrieved from: http://www.oitcinterfor.org/public/english/region/ampro/cinterfor/news/biblio/ec_ilo.htm

Embassy of the Socialist Republic of Viet Nam in the United States. (2002, 25 October). Viet Nam leading developing world in poverty reduction. *News*. Retrieved from: <http://www.vietnamembassy-usa.org/news/story.php?d=20021025181158>

Engle, P., Hurtado, E., & Ruel, M. (1997). Smoke exposure of women and young children in highland Guatemala: Prediction and recall accuracy. *Human Organization*, 54(4), 408–417.

ESCAP. (2009, April). *Statistical yearbook for Asia and the Pacific*. Retrieved from <http://www.unescap.org/stat/data/syb2008>

Ethiopian Ministry of Finance and Economic Development. (2006, September). *Ethiopia: Building on progress; a plan for accelerated and sustained development to end poverty*. Retrieved from: http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Ethiopia/Ethiopia_PASDEP_2005_2010.pdf

Ethkwini Municipality. (2006). *Integrated development plan 2010 and beyond*. Retrieved from: <http://www.durban.gov.za/durban/government/policy/idp/idp/idp2011/idp1>

European Centre for Development Policy Management (ECDPM 2004) & Netherlands Ministry for Foreign Affairs. (n.d.). *Institutional development: Learning by doing and sharing; approaches and tools for supporting institutional development*. Retrieved from: <http://www.capacity.org>

European Commission. (n.d.). Eurostat statistics database. Accessed through: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

European Environmental Agency. (2006). *Urban sprawl in Europe: The ignored challenge*. Copenhagen: Author. Retrieved from: http://www.eea.europa.eu/publications/eea_report_2006_10/eea_report_10_2006.pdf

Evans, B. & Haller, L. (2005). *Securing sanitation: The compelling case to address the crisis*. (Report commissioned by the Government of Norway as input to the Commission on Sustainable Development and its 2004–2005 focus on water, sanitation and related issues). Stockholm: Stockholm International Water Institute. Retrieved from: http://www.siwi.org/documents/Resources/Reports/CSD_Securing_Sanitation_2005.pdf

Ezzati, M. & Kammen, D.M. (2002). The health impacts of exposure to indoor air pollution from solid fuels in developing countries: Knowledge, gaps, and data needs. *Environmental Health Perspectives*, 110(11), 1057–1068.

ECLAC/ILO. (2009, June). The employment FAFO. (2009). *Cities and citizens report*. Unpublished document created for the UN–HABITAT Monitoring Urban Inequities Programme, Nairobi.

F

Fausto Brito, A. (2008). *Les marchés des vides urbains. Enjeux et stratégies d'acteurs à Guadalajara, Mexique*. Paris: Adef.

Fay, M. & Opal, C. (2000). *Urbanization without growth: A not-so-uncommon phenomenon*. (World Bank Policy Research Working Paper 2412.) Washington, D.C.: World Bank Urban Development and Transportation Division.

Fernández Güell, J.M. (2006). *Planificación estratégica de ciudades*. Barcelona: Estudios Universitarios de Arquitectura, Editorial Reverté.

Ferreira, F. & Walton, M. (2006, January). Inequality of opportunity and economic development. (World Bank Policy Research Working Paper 3816). Washington, D.C.: The World Bank.

Filmer, D. (2000). *The structure of social disparities in education*. (Policy Research Working Paper 2268). Washington, D.C.: The World Bank Development Research Group.

Florida, R. (2008). *Who's your city?* New York: Basic Books.

Florida, R., Gulden, T., & Mellander, C. (2007, October). *The rise of the mega-region*. Retrieved from http://creativityexchange.files.florida_gulden_mellander_megaregions.pdf

Friedman, S. (n.d.). *Comments on the inclusive cities project concept paper and proposals for a revised research topic*. Retrieved from: <http://www.wilsoncenter.org/news/docs/1.4%20Steven%20Friedman.doc>

G

Garelli, S. (2002). *Competitiveness of nations: The fundamentals*. Retrieved from: <http://members.shaw.ca/compilerpress1/Anno%20Garelli%20CN%20Fundamentals.htm>

Gervais–Lambony, P. (2008). *Space matters: Identity, justice and democracy at the ward level in South African cities. Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa*, 66/67, 83–97. Retrieved from: <http://muse.jhu.edu/journals/transformation/summary/v066/66.gervais-lambony.html>

Government of Brazil, Institute for Applied Economic Research (2007). *Millennium Development Goals: National monitoring report*. Brasilia: IPEA.

Grobler–Tanner, C. (2006). *Understanding nutrition data and the causes of malnutrition in Niger: A special report by the Famine Early Warning Systems Network (FEWS NET)*. Washington, D.C.: United States Agency for International Development.

Grusky, D. B. & Kanbur, R. (Eds.) (2006). *Poverty and inequality: Studies in social inequality*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Gustafsson, B. & Nivorzhkina, L. (2005). How and why transition made income inequality increase in urban Russia: A local study. *Journal of Comparative Economics*, 33, 772–787.

Gyimah–Brempong, K. (2002). Corruption, economic growth and income inequality in Africa. *Economics of Governance*, 3, 183–209.

H

- Habitat International Coalition. (2008, 3 October). *Ecuador's new constitution includes several housing-related rights*. Retrieved from: <http://www.hicnet.org/news.php?pid=59>
- Hanushek, E. (2008). Schooling, gender equity, and economic outcomes. In M. Tembon & L. Fort (Eds.), *Girls' education in the 21st century: Gender equality, empowerment, and economic growth* (pp. 23–40). Washington, D.C.: The World Bank.
- Haworth, C., Long, J., & Rasmussen, D. (1978). Income distribution, city size, and urban growth. *Urban Studies*, 15, 1–7.
- HCM City People's Committee. (n.d.). *Prosperity leads city to lift poverty line*. Retrieved from: <http://english.vietnamnet.vn/social/2009/01/822264/>
- Helen Keller International. (2006, August). *Trends in child malnutrition, 1990–2005*. (Nutritional Surveillance Project Bulletin No. 19). Retrieved from: http://www.hki.org/research/nsp_storage/NSP%20Bulletin%2019.pdf
- Huchzermeyer, M. (2009). *Interpreting the right to the city: Mediation, meaningful engagement and access to services in recent Constitutional Court litigation in South Africa*. Unpublished paper prepared for the State of the World's Cities Report 2009/10.
- Hyun, H.S. (2008, July). *Conditional cash transfer programmes: An effective tool for poverty alleviation*. (ERD Policy Brief Series No. 51). Manila: Asian Development Bank.
- I**
- Ilako, F. & Kimura, M. (2004, July). Provision of ARVs in a resource-poor setting: Kibera slum, Kenya. Paper submitted to the International Conference on AIDS, African Medical and Research Foundation (AMREF), Nairobi, Kenya. Abstract retrieved from: <http://gateway.nlm.nih.gov/MeetingAbstracts/ma?f=102281024.html>
- Indermit, G. & Homi, K. (2007). *An East Asian renaissance: Ideas for economic growth*. Washington, D.C.: World Bank.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and postmodernization: Cultural, economic, and political change in 43 societies*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Instituto Pólis. (n.d.). *The statute of the city: New tools for assuring the right to the city in Brasil*. Retrieved from: http://www.polis.org.br/obras/arquivo_163.pdf
- Inter-American Development Bank (2007). *OUTSIDERS? The changing patterns of exclusion in Latin America and the Caribbean, 2008 Report*. Washington, D.C.: Author.
- International Labour Organization. (2001). *Decent work: A common goal of youth and trade unions*. Geneva: Author.
- International Labour Organization. (2004, August). *Global employment trends for youth*. Geneva: Author.
- International Labour Organization. (2009, January). *Global employment trends*. Geneva: Author.
- International Monetary Fund. (2004, February). *The Federal Democratic Republic of Ethiopia: Poverty reduction strategy paper, annual progress report*. Retrieved from: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2004/cr0437.pdf>
- International Monetary Fund. (2008). *Food and fuel prices: Recent developments, macroeconomic impact, and policy responses*. Retrieved from: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/063008.pdf>
- International Monetary Fund, (2009, April). *World economic outlook: Crisis and recovery*. Washington, D.C.: Author.
- International Policy Center for Inclusive Growth, UNDP. (2009, July). *What explains the decline in Brazil's inequality?* (One Pager No. 89). Brasilia: Author.
- Investopedia. (n.d.) *Rent-seeking*. Retrieved from: <http://www.investopedia.com/terms/r/rentseeking.asp>
- IPEA. (2009, Junio). *Revista desafios Desenvolvimento*. Retrieved from: <http://desafios2.ipea.gov.br/sites/ooo/17/edicoes/51/pdfs/rd51not03.pdf>
- J**
- Jacobs, J. (1961). *The death and life of great American cities*. New York: Random House.
- James, R., Arndt, C., & Simler, K. (2005, January). *Has economic growth in Mozambique been pro-poor?* Washington, D.C.: International Food Policy Research Institute.
- K**
- Kasarda, J.D. & Krenshaw, E.M. (1991). Third world urbanization: Dimensions, theories, and determinants. *Annual Review of Sociology*, 17: 467–501.
- Kessides, C. (2006). *The urban transition in sub-Saharan Africa: Implications for economic growth and poverty reduction*. Washington, D.C.: World Bank.
- Kirk, J. (2008). Addressing gender disparities in education in contexts of crisis, postcrisis, and state fragility. In M. Tembon & L. Fort (Eds.), *Girls' education in the 21st century: Gender equality, empowerment, and economic growth* (pp. 153–178). Washington, D.C.: The World Bank.

Knight D. (2008, October). *What is a city region?* City Region Studies Centre, University of Alberta, Canada. Retrieved from: <http://www.crsc.ualberta.ca/pdf/whatiscityregion.pdf>

Kothari, M. (2003). Privatising human rights: *The impact of globalization on adequate housing, water and sanitation*. Retrieved from: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan010131.pdf>

Kothari, M. & Chaudhry, S. (2009, October). *Taking the right to the city forward: Obstacles and promises*. Unpublished background paper prepared for UN-HABITAT.

Kruger, J.S. & Chawla, L. (2002). "We know something someone doesn't know": Children speak out on local conditions in Johannesburg. *Environment and Urbanization* 14(2): 85–96.

Kuala Lumpur City Hall. (2008). *KL city plan 2020*. Retrieved from: <http://klcityplan2020.dbkl.gov.my/eis/>

L

Lambsdorff, J. G. (2006). What is bad about corruption? The contribution of the new institutional economics. In H. Hemmer (Ed.), *Seminar on good governance* (pp. 11–55) [Meeting notes]. Kaiserin Augusta Hotel, Weimar, Germany, 18–21 January.

Landman, K. & Schönteich, M. (2002). Urban fortresses. *African Security Review*, 11(4). Retrieved from: <http://www.iss.co.za/Pubs/ASR/11No4/Landman.html>

Lavalle, G. A., Houtzager P.P., & Castello, G. (2005). *In whose name? Political representation and civil organisations in Brazil*. (IDS Working Paper 249.) Retrieved from: <http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/IDSWp249InWhoseName.pdf>

Lemanski, C. (2004). A new apartheid ?

The spatial implications of fear of crime in Cape Town South Africa. *Environment and Urbanization*, 16(2), 101–112.

Liu, Z., Li, J., Lu, Q., & Liu, Y. (2009). Evolution rules of urban–rural development and inspiration for China's agriculture. *Chinese Journal of Population, Resources and Environment*, 7(3), 48–54.

Lockheed, M. (2008). The double disadvantage of gender and social exclusion in education. In M. Tembon & L. Fort (Eds.), *Girls' education in the 21st century: Gender equality, empowerment, and economic growth* (pp. 115–126). Washington, D.C.: The World Bank.

López Moreno Eduardo (1997), "Regular o No Regular: El Dilema de las Reservas Territoriales", Cuaderno Metodológico 1, CONACYT, Universidad de Guadalajara, México.

López Moreno, E. (2003). *Slums of the world: The face of urban Poverty in the new millennium*. Nairobi: UN-HABITAT.

López Moreno, E., (2007). How far is the world from the slum target? *International Aid+Trade 2006/2007 Review: Driving aid, relief and development*. London: Sustainable Development International. pp. 117–119.

López Moreno, E. (2009, Marzo). *Desanimo o esperanza en un mundo de realidades contrastadas*. II Congreso Internacional de Desarrollo Humano – Ciudad Sostenible: Los Retos De La Pobreza Urbana, Madrid, España, Red Universitaria, en prensa.

M

Malloy, T., Gazzola, M. (2006). *The aspect of culture in the social inclusion of ethnic minorities*. Retrieved from <http://www.ecmi-eu.org>

Mannathoko, C. (2008). Promoting education quality through gender–

friendly schools. In M. Tembon & L. Fort (Eds.), *Girls' education in the 21st century: Gender equality, empowerment, and economic growth* (pp. 127–142). Washington, D.C.: The World Bank.

Marras, S. (n.d.). Mapping the unmapped. *Afronline*. Retrieved from http://www.afronline.org/wp-content/uploads/2009/06/kibera_mapping_the_unmapped.pdf

Martinez, R. & Fernandez, A. (2006, April). Child malnutrition in Latin America and the Caribbean. *Challenges: Newsletter on progress towards the Millennium Development Goals from a child rights perspective*, 2, 4–9. Retrieved from: [http://www.unicef.org/lac/Desafios_2_ing\(9\).pdf](http://www.unicef.org/lac/Desafios_2_ing(9).pdf)

Marx, V. & Nobile, R. (2009, August). *City report on São Paulo*. Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.

Mathon, D. (2009, August). *City report on Port-au-Prince*. Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.

Mboup, G. (1997). Evaluation de la Cohérence des Objectifs du Programme de Coopération 199–2003. Programme, Planification, Suivi et Evaluation. Cotonou, Benin: UNICEF.

McElfish, J. (2007). An additional 100 million Americans must not be housed in urban sprawls. *City Mayors*. Retrieved from: <http://www.citymayors.com/development/sprawl-usa.html>

Mingione, E. & Vicari Haddock, S. (2008). *European urban inequality*. Unpublished background paper commissioned by UN-HABITAT.

Ministry of Nairobi Metropolitan Development. (2009). *A world class African metropolis*. Retrieved from: <http://www.nairobimetro.go.ke/index.php>.

Mitra, A. (1990). Duality, employment structure and poverty incidence: The slum perspective. *Indian Economic Review*, 25(1), 57–73.

Montezuma, R. (2009, August). *City report on Bogotá*. Unpublished UN–HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.

Municipal Corporation of Visakhapatnam. (n.d.) *Citizens charter*. Retrieved from: <http://www.gvmc.gov.in/CitizensCharter/CitizensCharter1.html>

Murillo, M. (2008). Social inequality and child malnutrition are the main threats of the food crisis in Latin America and the Caribbean. *Food crisis*. Retrieved from: http://www.visionmundial.org/archivos-de-usuario/File/2008/crisisalimentaria/crisisalimentaria_ing.pdf

N

Naudé, W.A. & Krugell, W. (2004). *An inquiry into cities and their role in subnational economic growth in South Africa*. WIDER Research Paper. Helsinki: UNU–WIDER.

Njoh, A. J. (2003). Urbanization and development in sub-Saharan Africa. *Cities*, 20(3), 167–174.

Nord, S. (1980, January). An empirical analysis of income inequality and city size. *Southern Economic Journal*, 46(3), 863–872.

Noronha, P. (2007, 3 July). Delhi–Mumbai industrial corridor: India, Japan sign MoU. *The Hindu Business Line*. Retrieved from <http://www.thehindubusinessline.com/2007/07/04/stories/2007070452120200.htm>

Notti, F. & Meyer, N. (2009, 15 April). *OHCHR contribution to VEGM: Mission report on excluded groups in Nepal*. Retrieved from: http://www.unescap.org/ESID/hds/development_account/mtg/Virtual%20EGM/V-EGM%20

15%20April%202009%20OHCHR%20Mission%20Report%20on%20Excluded%20Groups%20in%20Nepal.pdf

Nunoo, F.K.E. (2009, August). *Background document City of Accra, Ghana*. Unpublished UN–HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.

O

Ocampo, J.A. (2008, March). *Income distribution, poverty and social expenditure in Latin America*. Paper presented at the Conference of the Americas, Organization of American States, Washington, D.C.

Ojima, R. & Hogan, D.J. (2009). *Mobility, urban sprawl and environmental risks in Brazilian urban agglomerations: challenges for urban sustainability*. Retrieved from: <http://iussp2009.princeton.edu/download.aspx?submissionId=90294>

Okojie, C. & Shimeles, A. (2006, February). *Inequality in sub-Saharan Africa: A synthesis of recent research on the levels, trends, effects and determinants of inequality in its different dimensions*. London: Overseas Development Institute.

Olatubara, C.O., Omirin O.J. & Kasim, F. F. (2009, August). *State of the world's cities report 2010/11: Ibadan*. Unpublished UN–HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.

Ooi, G.L. & Yuen, B. (Eds.) (2009). *World cities: Achieving liveability and vibrancy*. Singapore: Civil Service College, Institute of Policy Studies and World Scientific Publishing.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). (2008). *OECD environmental outlook to 2030*. Paris: OECD Publishing.
Organization for Economic Cooperation

and Development (OECD). (n.d.). Regional statistics database. Accessed through: <http://stats.oecd.org/OECDregionalstatistics>

Oyelaran–Oyeyinka, B. & McCormick, D. (2007). *Industrial clusters and innovation systems in Africa: Institutions, markets and policy*. New York: United Nations University Press.

P

Paes de Barros, R.P., Ferreira, F.H.G., Vega, J.R.M., & Chanduvi, J.S. (2009). *Measuring inequality of opportunities in Latin America and the Caribbean*. (report No. 46827, The World Bank). New York: Palgrave MacMillan.

The People's Movement for Human Rights Education. (2007, March). *Human rights learning and human rights cities: Achievements report*. Retrieved from: <http://www.pdhre.org/achievements-HR-cities-mar-07.pdf>

Postiglione, G.A. (Ed.) (2006). *Education and social change in China: Inequality in a market economy*. New York: East Gate.

Pow, C. (2007). Securing the 'civilised' enclaves: Gated communities and the moral geographies of exclusion in (post-)socialist Shanghai. *Urban Studies*, 44(8), 1539–1558.

PricewaterhouseCoopers. (2008). *Cities of opportunity*. Retrieved from: <http://www.pwc.com/us/en/cities-of-opportunity/summary-download.jhtml>

Proceedings from the 2nd South Asian Conference on Sanitation. (SACOSAN–2, 2006, 20–22 September). Islamabad, Pakistan.

R

Raffensperger, L. (2007, 9 November). October 2007 monthly update: Solid fuel

use and indoor air pollution. Message posted to: <http://earthtrends.wri.org/updates/node/257>

Rakodi, C. (2001, November). City politics: A voice for the poor? *ID21 Insights*, 38. Retrieved from: <http://www.id21.org/insights/insights38/insights-iss38-art00.html>

Rambla, X., Ferrer, F., Tarabini, A., & Verger, A. (2008). Inclusive education and social inequality: an update of the question and some geographical considerations. *Prospects*, 38(1), 65–76.

Rashid, S. F. & Hossain, Y. (2005). Constraints in delivering services to the urban poor living in slums in Dhaka, Bangladesh. Washington, D.C.: The World Bank.

Ravallion, M. (1997). Can high-inequality developing countries escape absolute poverty? *Economic Letters*, 56(1), 51–57.

Ravallion, M., Chen, S., & Sangraula, P. (2006). *New evidence on the urbanization of global poverty. (Background Paper for the World Development Report 2008.)* Washington, D.C.: The World Bank.

Rehfuess, E., Mehta, S., & Prüss-Üstün, A. (2006). Assessing household solid fuel use: Multiple implications for the Millennium Development Goals. *Environmental Health Perspectives*, 114(3). Retrieved from: <http://www.ehponline.org/members/2006/8603/8603.pdf>

Reynals, C. (2009, August). *City report on inclusiveness on Buenos Aires*. Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.

S

Salazar-Xirinachs, J.M. (2009, 20 March). *The impact of the global financial and economic crisis on*

developing countries, in particular Africa, and the prospects for attaining the MDGs. [Speech transcript]. Africa Group Meeting, International Labour Organization, Geneva, Switzerland.

Santandreu, A. & Price, J. (2009, August). *Background document City of Callao, Peru*. Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.

Satterthwaite, D. (2000, 4 November). *Will most people live in cities?* Retrieved from: <http://www.bmj.com/cgi/content/full/321/7269/1143>.

Satterthwaite, D. (2007). *The transition to a predominantly urban world and its underpinnings* (Human Settlements Discussion Paper Series, Urban Change-4). London: International Institute for Environment and Development.

Science Daily. (2007, 25 May). Mayday 23: World population becomes more urban than rural. In *Science Daily*. Retrieved from: <http://www.sciencedaily.com/releases/2007/05/070525000642.htm>

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.

Sharma, P. (2003). Urbanization and development. In *Population monograph of Nepal 2003*, Government of Nepal Central Bureau of Statistics (Ed.), pp. 375–412. Retrieved from: http://www.cbs.gov.np/population_1_contents.php

Smith, K.R., Samet, J.M., Romieu, I., & Bruce, N. (2000). Indoor air pollution in developing countries and acute lower respiratory infections in children. *Thorax*, 55(6), 518–532.

Soares, S., Perez Ribas, R., & Veras Soares, F. (2009, March). Focalização e cobertura do programa Bolsa-Família: Qual o significado dos 11 milhões de famílias? Texto Para Discussão No. 1396. Rio de Janeiro: IPEA. Retrieved

from: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1396.pdf

Social Planning Council of Ottawa. (2003, 20 September). *Our homes, our neighbourhoods: Building an inclusive city*. Retrieved from: http://www.spcottawa.on.ca/PDFs/Publications/InclusiveHousing_Forum_Eng.pdf

Society for Development Studies. (2009a, August). *City report on Jaipur*. Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.

Society for Development Studies. (2009b, August). *City report on Mumbai*. Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.

Society for Development Studies. (2009c, August). *City report on New Delhi*. Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.

Spence, M., Annez, P.C., & Buckley, R.M. (Eds.) (2009). *Urbanization and growth*. Washington, D.C.: Commission on Growth and Development/The World Bank.

Stiglitz, J. (2003). Towards a new paradigm of development. In J.H. Dunning (Ed.), *Making globalization good: The moral challenges of global capitalism* (pp. 76–107). Oxford: Oxford University Press.

Sumarto, S. & Suryahadi, A. (2001, 22–23 May). *Principles and approaches to targeting with reference to the Indonesian safety net*. Paper presented at Workshop on Targeting and Rapid Assessment Methodologies, the Australian National University and Insan Hitawasana Sejahtera, Jakarta. Retrieved from: <http://www.aseansec.org/paper01.doc>

Svensson, J. (2005). Eight questions about corruption. *Journal of Economic Perspectives*, 19 (3), 19–42.

T

Taher, M. & Chowdhury, I.U. (2009, August). *City report on Chittagong*. Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.

Taher, M. & Islam, K.M. (2009). *City report on Rajshahi*. Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.

Taher, M. & Islam Nazem, N. (2009). *Dhaka City*. Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.

Tan, J.L.H. (Ed.). (1999). *Human capital formation as an engine of growth*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

Tembon, M. & Fort, L. (Eds.) (2008). *Girls' education in the 21st century: Gender equality, empowerment, and economic growth*. Washington, D.C.: The World Bank.

U

UCLG. (2008). Let's build the inclusive cities of the 21st century. Istanbul: Author. Retrieved from: http://www.cities-localgovernments.org/uclg/upload/template/templatedocs/informe_debate_inclusion_en.pdf

UNDP (1990). *Human development report*. New York: Oxford University Press.
UNDP. (2004). *Human development report 2004: Cultural liberty in today's diverse world*. New York: Author.

UNDP. (2009). *Latin American and the Caribbean: Democratic governance*. Retrieved from: <http://www.undp.org/latinamerica/governance.shtml>

UNESCO. (2000). *Cultural diversity, conflict and pluralism: World culture report 2000*. Paris: Author.

UNESCO. (2008). *UNESCO country programming document for the Eastern Republic of Uruguay 2008–2009*. Retrieved from: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001835/183588e.pdf>

UNICEF. (2008). *State of the world's children 2008*. New York: Author.

UN-HABITAT. (1996). *The Habitat Agenda: Chapter I – Preamble*. Retrieved from <http://www.unhabitat.org>

UN-HABITAT. (2002). *Rights and reality*. Retrieved from <http://www2.unhabitat.org/publication/hs66702e/default.asp>

UN-HABITAT. (2003). *Global Report on Human Settlements 2003: The challenge of slums*. London: Earthscan.

UN-HABITAT. (2004, 15 November). *How Medellin became a city of opportunities*. Retrieved from: <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=2450&catid=5&typeid=6&subMenuId>

UN-HABITAT. (2005). *Good policies and enabling legislation for attaining the Millennium Development Goals: A methodology for participatory review and assessment*. Nairobi: Author.

UN-HABITAT. (2006). *The state of the world's cities report 2006/7: The Millennium Development Goals and urban sustainability*. London: Earthscan.
UN-HABITAT. (2008). *The state of the world's cities report 2008/9: Harmonious cities*. London: Earthscan.

UN-HABITAT & United Nations Economic Commission for Africa. (2008). *The state of African cities 2008: A framework for addressing urban challenges in Africa*. Nairobi: Author.

UN-HABITAT. (2009a). *The 2009 Scroll of Honour Award winners: Alexandra renewal project (South Africa)*. Retrieved from: <http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=588&cid=7291#S>

outhAfrica

UN-HABITAT. (2009b). *Global report on human settlements 2009: Planning sustainable cities*. London: Earthscan.
UN-HABITAT Best Practice Database. (2008a). *Change management unit (CMU) under Municipal Affairs Department, Government of West Bengal, India*. Retrieved from: <http://www.unhabitat.org/bestpractices/2008/mainview04.asp?BPID=2155>

UN-HABITAT Best Practice Database. (2008b). *Imihigo, Ministry of Local Governments, Community Development and Social Affairs, Rwanda*. Retrieved from: http://unpan3.un.org/unps/Public_NominationProfile.aspx?id=291

UN-HABITAT Best Practice Database. (2008c). *Upgrading slum system, Brazil*. Retrieved from: <http://www.unhabitat.org/bestpractices/2008/mainview04.asp?BPID=1918>

UNIFEM. (2008). *Who answers to women? Progress of the world's women 2008/9*. New York: Author.

United Nations Administrative Committee on Coordination, Subcommittee on Nutrition. (1988, March). Rapid urbanization poses challenge to health, nutrition. *SCN News*, 2, 5–7.

United Nations DESA. (2008a). *The Millennium Development Goals report 2008*. New York: Author.
United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA). (2008b). *World urbanization prospects: The 2007 revision*. New York: Author.

United Nations DESA. (2008c). *People matter: Civic engagement in public governance*. Retrieved from: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028608.pdf>

United Nations Economic and Social Council. (2009, 4–22 May). *Implementation of the international covenant on economic, social*

and cultural rights. (Reply by the Government of Brazil). Retrieved from: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.BRA.Q.2.Add.1.pdf>

United Nations Industrial Development Organization. (2004). *Industrialization, environment and the Millennium Development Goals in sub-Saharan Africa: The new frontier in the fight against poverty*. Vienna: Author. Retrieved from: <http://www.unido.org/index.php?id=7676>

Uslaner, E.M. (2005). *Economic inequality and the quality of government*. Paper presented at the Annual Meeting of the Society for the Advancement of Socio-Economics, Budapest, Hungary, 30 June–2 July.

V

Van Damme, D. (2009, 10 September). *Human capital development in cities and regions*. (Presentation notes). Retrieved from: <http://www.oecd.org/dataoecd/14/33/43684473.pdf>

Van Dijk, M.P. (2007, 1 March). *The contribution of cities to economic development: An explanation based on Chinese and Indian cities*. Inaugural Address as Affiliate Professor of Urban Management, Institute of Social Studies, The Hague.

Vásconez, J. (2009, August). *City report on inclusiveness in Quito*. Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*, prepared by the Centro Internacional de Gestión Urbana (CIGU).

W

Wafula, E.M., Kinyanjui, M.M., Nyabola, L., & Tenambergen, E.D. (2000). Effect of improved stoves on prevalence

of acute respiration infection and conjunctivitis among children and women in a rural community in Kenya. *East African Medical Journal*, 77(1), 37–41.

Wahlberg, K. (2008). Are we approaching a global food crisis? Between soaring food prices and food aid shortage. *World Economy & Development in Brief*. Retrieved from: <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/217/46194.htm>

Warah, R. (1999). Divided loyalties: The African identity crisis. *Habitat Debate*, 5(1), 20–21.

Warnakula, J. (2009). *Colombo City, Sri Lanka*. Unpublished UN-HABITAT background study for the *State of the World's Cities Report 2009/10*.

Weisman, S. (2006, 14 September). Wolfowitz corruption drive rattles World Bank. The New York Times. Retrieved from: http://www.nytimes.com/2006/09/14/business/14wolf.html?_r=1&pagewanted=1

Whebell, C.F.G. (1969). Corridors: A theory of urban systems. *Annals of the Association of American Geographers*, 59(1), 1–26.

World Bank. (n.d.). CCT programs: Now on every continent. *Conditional cash transfers: Reducing present and future poverty*. Retrieved from: <http://web.worldbank.org>

World Bank. (2007). *World development indicators*. Washington, D.C.: Author.

World Bank. (2008a, 14 April). Food price crisis imperils 100 million in poor countries, Zoellick says. *News &*

Broadcast. Retrieved from: <http://web.worldbank.org>

World Bank. (2008b). *World Bank researchers release worldwide governance indicators 1996–2007*. News Release accessed online on 24/09/09 from <http://siteresources.worldbank.org/EXTWBIGOVANTCOR/Resources/Newsrelease.pdf>

World Bank. (2009). *World development indicators 2009*. Washington, D.C.: Author.

X

Xueyong, Z. (n.d.) *The economic role of community-based NGOs in environmental governance*. Retrieved from: <http://arnova.omnibooksonline.com/2006/data/papers/PA061373.pdf>

Y

Yeung, Y. & Lo, F. (1996). Global restructuring and emerging urban corridors in Pacific Asia. In Y. Yeung & F. Lo (Eds.), *Emerging World Cities in Pacific Asia* (pp. 17–47). Tokyo: United Nations University Press.

You, J. & Khagram, S. (2005). A comparative study of inequality and corruption. *American Sociological Review*, 70, 136–157.

Z

Xueyong, Z. (n.d.) *The economic role of Zetter, R. (2002). Market enablement or sustainable development: The conflicting paradigms of urbanization*. In R. Zetter & R. White (Eds.), *Planning in cities: Sustainability and growth in the developing world*. London: ITDG Publishing.

译后记



2009年，联合国人类住区规划署以“和谐城市”为主题的《世界城市状况报告 2008/2009》中文版首次在全球与英文版同步发行。如今，我们迎来了这一系列的“2010/2011”版——“弥合城市分化”，并有幸再次翻译其中文版。

联合国人类住区规划署在《世界城市状况报告 2010/2011》上投注了巨大精力，也得到了全世界各地区、国家的支持：报告的形成基于各政府提供的官方数据，以及人类住区规划署全球城市观察站收集的信息。来自拉丁美洲和加勒比地区、非洲、亚洲的20余个国家的专家、研究人员和民间组织参与了本报告所采用的城市政策分析的背景资料收集、数据分析和专题论文撰写，以此形成的应对措施和战略建议对同处发展中地区的中国具有特别的借鉴意义。

有了“2008/2009”版本的铺垫，本报告的阅读更富趣味，读者能在更广的时间跨度上对城市状况作出对比，这也是城市研究者收集本系列报告的价值所在。与上一版相比，本报告突出了“专栏”的作用，除提供丰富的补充案例之外，另增了对本报告采用的调研手段、分析方法及概念的诠释，对于城市研究和学习者来说更具参考价值。

有意义的是，2014年《世界城市状况报告 2010/2011》的中文版完成之时，中国的城市人口已过半。中国的城市化进程不会一帆风顺，有志之士需为之投入心血和智慧，惟愿本报告及其后续系列能为中国城市发展带来些许启示。

参加本次翻译、图纸译制及校对的人员包括：吴志强、

唐晓薇、干靓、仇勇懿、陈锦清、李东红、陆天赞、彭雪辉、陈志端、孙江宁。唐晓薇女士在其中帮助我做了大量的协调工作。我在此对译制小组同事们的勤谨、努力表示感谢和赞许。

我也衷心感谢本报告首席作者、联合国人类住区规划署监测与研究司城市监测处处长 Eduardo López Moreno 博士，联合国人类住区规划署倡议、外展和联络部主任 Ana B. Moreno 女士在中文版出版过程中为我们提供的极大支持；联合国人类住区规划署倡议、外展和联络部的 Victor Mgendi 先生、干靓老师、联合国人类住区规划署北京信息办公室段霞飞女士为中文版出版的协调联络作出了贡献；Michael Jones 软件公司的 Michael Jones 先生为我们提供了英文版的原始图片和设计。

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

世界城市 状况报告 2010/2011 弥合城市分化

城市在不停地变化，它们被不同的群体建造、重建、摧毁、变革和占据，并被赋予不同的功能。为通过更好的空间结构、更有效的规模经济和其他聚集利益来追求更高的回报，城市创造出了多样化的居住模式。在这个过程中，城市往往被可见和不可见的界限分化——“非中心”和“中心”城区，或“高档”和“低等”街区被隔离开来，这也是城市分化在发展中国家更为直白的表现。

城市分化以多种形式的包容与排斥、融合与边缘化、富裕与贫困、平等与不平等、正规与非正规为特征。处于城市分化劣势一端的人们被排除在城市扩张和繁荣带来的利益之外，他们被城市优势拒之门外。

最直观和最便于衡量的包容或排斥的形式是经济，本报告在新数据的基础上审视了城市中的经济不平等现象。从最新研究、政策分析和可获得的数据上看，其他社会、政治和文化因素也起到了一定作用。城市中的贫民和弱势群体，尤其是女性和年轻人，遭遇着各种各样的不平等——从规划和土地政策（或者说他们在其中的缺席），直到缺少基本服务、合适的工作、教育、营养、医疗卫生以及公民和政治自由与机遇。

正如这本新版的《世界城市状况报告》所指出的，“城市分化”的概念提供了一个理论框架，这个框架令理解当今的城市、尤其是发展中国家和地区城市的现实，成为了可能。从更实际的观点看，这个概念强调了分化的四个关键方面——社会、经济、政治和文化，它们在当今世界很多城市中起着作用。

研究结果显示，仅靠经济增长本身，是无法引起应对城市排斥问题所需要的再分配的变革的。本报告主张“弥合城市分化”的最佳方法是以权利为基础的政策。这些基本的权利体现了排斥与包容的四个方面，并且已经得到了认可，甚至得到大多数国家宪法的保障。来自27个不同城市的专家观点精确地指出，包容的机制是如何在三个主要发展中地区起作用的，并指出了在经济、社会、政治和文化因素之间的、可预见及不可预见的互动作用。政府当局必须同时处理不平等的四个方面。但若市级、中级和中央政府之间没有在机制、政策制定和经济上的紧密合作，这一点是难以实现的。

本报告详细阐释了弥合城市分化的五个重要策略性步骤，并对如何更好地把贫民和边缘化人群融入主流城市生活提出了建议。报告以令人信服的证据表明，有决心的政府能够消除分化，为世界构建更为宽容、多样性和社会公正的城镇铺平道路。

责任编辑：郑淮兵 王晓迪

