



人权理事会
咨询委员会
第九届会议
2012年8月6日至10日
临时议程项目2(a)(一)
食物权

关于增进城市贫民人权的研究：战略与最佳做法

郑镇星代表人权理事会咨询委员会食物权问题起草小组编写

目录

| | 段次 | 页次 |
|------------------------------|-------|----|
| 一. 导言 | 1-3 | 3 |
| 二. 城市贫民的原因 | 4-11 | 3 |
| A. 城市化和基础设施不足 | 4-6 | 3 |
| B. 全球化的不利影响与农村社区的迁移 | 7-9 | 4 |
| C. 城市规划不足和管理不善 | 10-11 | 5 |
| 三. 城市穷人的贫穷状况和人权 | 12-41 | 6 |
| A. 缺乏粮食安全和食物质量差, 以及食物权 | 12-17 | 6 |
| B. 有限的就业机会和工作权 | 18-20 | 7 |
| C. 受教育的机会不平等和受教育权 | 21-24 | 8 |
| D. 住房条件差和适足住房权 | 25-28 | 9 |
| E. 卫生条件差, 健康权和饮水权 | 29-36 | 10 |
| F. 不安全、被排斥和歧视以及政治参与权 | 37-41 | 12 |
| 四. 较脆弱群体的处境 | 42-57 | 13 |
| A. 妇女和女童 | 42-48 | 13 |
| B. 儿童和青年 | 49-53 | 15 |
| C. 其他少数群体 | 54-57 | 17 |
| 五. 良好做法 | 58-72 | 18 |
| A. 国家和城市政府 | 59-63 | 18 |
| B. 公民社区团体和私营部门 | 64-68 | 19 |
| C. 区域和国际社会 | 69-72 | 21 |
| 六. 建议 | 73-74 | 22 |

一. 引言

1. 目前全球人口有一半生活在城市，而城市居民中有三分之一是穷人。城市贫民占世界穷人人口的四分之一。¹ 这一数字随着持续不断的城市化进程将大幅度增加，使贫困成为一个日益显著的城市现象。² 城市减贫速度比农村减贫速度慢，使贫困总体呈城市化的趋势。城市化的程度越高，对生活在城市地区穷人的比例产生的影响就越大。³ 因此，城市贫困问题给受其影响的人口享有基本人权带来特别重大的挑战。

2. 人权理事会在 2011 年 3 月 25 日第 16/27 号决议中要求咨询委员会酌情对城市贫困问题以及穷人享有食物权的问题展开全面研究，其中还包括提出进一步保护这一权利的战略和最佳做法。向咨询委员会第八届会议提交了由食物权起草小组编写的一份初步研究报告(A/HRC/AC/8/5)，起草小组成员包括何塞·本戈·卡韦略、郑镇星、拉蒂夫·胡赛努伍、让·齐格勒和莫纳·佐勒菲卡尔。⁴

3. 咨询委员会在 2012 年 2 月第八届会议上协商一致通过了建议 8/2，欢迎对“关于增进城市贫人人权的初步研究：战略与最佳做法”的初步研究，宣布食物权问题起草小组已完成上述研究，将向咨询委员会第九届会议提交研究报告，以提交人权理事会第二十二届会议。

二. 城市贫民的原因

A. 城市化和基础设施不足

4. 当代城市贫困问题的一个重要特征是中低收入国家须负载大部分当前和未来的城市贫民人口。在全球城市贫民之中，平均 80%生活在发展中国家。⁵ 此外，根据联合国的预测，发展中世界的城市增长率仍将是最高。到 2030 年，93%的世界城市人口将生活在发展中国家，其中 80%生活在非洲和亚洲。⁶ 然而，许

¹ Judy L.Baker 《城市贫困：世界概况》，城市问题论文(世界银行，华盛顿特区，2008 年)，第 1 页。

² 到 2025 年世界人口的三分之二将生活在城市地区。经济和社会事务部，人口司，2009 年。

³ Martin Ravallion 《贫困日趋城市化》，政策研究工作论文第 2586 号(世界银行，华盛顿特区，2001 年)，第 8 页。

⁴ 食物权问题起草小组谨感谢 Chanmi Kim 和 Sunkyo 在本研究报告起草过程中作出的重要贡献。起草小组还感谢全球母亲运动国际提供的宝贵意见。

⁵ Baker 《城市贫困问题》，第 2 页。

⁶ 联合国人口基金会(人口基金会)，《2007 年世界人口状况：发挥城市增长的潜力》(2007 年)，第 8 页。

多城市提供基本基础设施和服务的能力却未能跟上其城市化的步伐。⁷ 2001年，在最不发达国家中，约78%的城市居民生活在贫民窟中，而在发达国家这个数字仅为6%。⁸

5. 由于目前城市化进程的蔓延速度和规模均异于现在发达世界城市当年形成时的情形，因而发展中国家的城市贫民人口特别多。联合国人口基金《2007年世界人口状况报告》将目前的趋势形容为“第二波”城市化进程，这一波进程比欧洲和北美的城市增长进程更快、规模更大。第一波城市化进程相对来说是渐进的，发生在1750年至1950年的两百年间。这两个多世纪以来，城市居民从1,500万(占世界总人口的10%)增长到4.23亿(占世界总人口的52%)。相比之下，目前的城市化浪潮相对来说迅速且规模大。自1950年起，发展中世界的城市人口将从3.09亿(约占总人口的18%)增长到2030年的39亿(约56%)。⁹

6. 不同的人口和社会经济力量推动了第二波城市化进程。在欧洲和北美，工业化进程吸引大量农村居民到城市寻找就业机会。但是，向城市地区的迁徙占不到发展中国家目前增长率的一半；人口自然增长，周边地区成为城市的一部分，这些构成了城市增长的大部分。¹⁰ 事实上，虽然特大城市往往吸引了更多的关注，研究表明，在整个发展中世界，大部分城市增长均集中于较小的城镇之中。¹¹

B. 全球化的不利影响与农村社区的迁移

7. 全球化对城市的影响加剧了城市贫民与较高收入的城市居民之间已经非常明显的的不平等现象。¹² 例如，在发达国家和发展中国家的大城市贫民窟中，包括纽约、洛杉矶、内罗毕或其他被全球化“加剧了不平等现象”的城市，贫民居住区就与昂贵的高楼大厦直接毗邻或在后者之间。在发达国家，许多工业化城市中都有聚集了贫困外国移民工人的社区。

⁷ 见 Pietro Garau 及他人《在城市里建造家园：改善城市贫民窟居民的生活专题工作组》(伦敦 Earthscan 出版社，2005年)。

⁸ 联合国人类住区规划署(联合国人居署)将贫民窟家庭定义为遭遇以下任何一项或所有五项住房匮乏问题的家庭：缺乏获得改善供水的机会；缺乏获得改善卫生设施的机会；过分拥挤(三人或三人以上住在一个房间)；住房建筑材料简陋；以及住房权无保障(缺乏文件证明有有保障的住房权或实际或感觉上不会被迫迁)。见人口基金会《2007年世界人口状况》。

⁹ 同上，第7页。

¹⁰ Deniz Baharoglu 和 Christine Kessides《城市贫困问题》，摘自《减贫战略汇编》，第二卷第16章(世界银行，华盛顿特区，2002年)，第127页。

¹¹ 人口基金会《2007年世界人口状况》，第3页。

¹² 见 James Holston 和 Arjun Appadurai《城市与公民权》，摘自《公共文化》，第8卷(1996年冬)。

8. 农村居民向城市搬迁以寻找教育和就业机会确实也发挥了重要的作用。一些学者认为，不断加深的世界经济一体化使得大小城市均成为增长和机遇的主要受益者；¹³ 而且由于有经济活动的地方，就业机会也增加了，人们为了这些就业机会而迁往城市。全球化也为城市贫民带来了困境，往往进一步加剧了已经很严重的不平等现象，对治理造成了挑战，并影响了法治，特别是在非法药物和货物的国际流动变得更难控制的情况下。¹⁴

9. 小规模农耕向经济作物大规模生产过渡进一步驱使许多社区成员从农村迁往城市地区。¹⁵ 农村地区特别容易受到气候变化的威胁(其中包括洪水、热带风暴、干旱和其他自然灾害)，这些变化不断威胁着目前依赖自给自足耕作生存的 13 亿人民的生计。¹⁶ 这种脆弱性最终导致农村社区的分崩离析并不得不迁往城市寻找机会。

C. 城市规划不足和管理不善

10. 有时，城市政府在执行城市发展政策时(往往同时引入外国投资)，进一步加剧了这些风险。根据《国际减灾战略》，由于城市贫民往往无法参与城市发展政策的制定和实施，因此这些政策常常会大大增加山洪暴发的风险，这也导致了这些贫民的流离失所。

11. 国家当局未能负起责任，“以参与性，透明和职责分明的方式有效应对地方的需要”。¹⁷ 尽管城市与政治权力中心在地理上更为接近，而从理论上说更有可能接近政治权力的中心，而城市贫困却使大部分的人无法参与。城镇未能通过良好治理，为家庭和私营企业提供服务来驾驭增长。未能修订政策或未能出台新的政策以平衡由于人口增长对服务业的能力所带来的压力，并处理城市治理的失败。除了中央和地方一级政策不当以外，在城市存在着腐败和繁冗的管理规定，也“导致了各种不同的匮乏，基础设施和环境服务的不足，上学和获得卫生保健的机会有限，以及社会排斥。因此改善城市治理是为城市穷人赋权和为他们提供更好的机会和保障的一个必要的条件。”¹⁸

¹³ 人口基金会《2007 年世界人口状况》，第 8 页。

¹⁴ 同上，第 26 页。

¹⁵ 《世界土著人民状况》(联合国出版物，销售品编号 09.VI.13，第 229-230 页)。

¹⁶ 请参阅适应气候变化经济学工作组“建立具有应对气候能力的发展：决策框架”(2009 年)。

¹⁷ 人口基金会《2007 年世界人口状况》，第 67 页。

¹⁸ Baharoglu 和 Kessides《城市贫困问题》，第 109 页。

三. 城市穷人的贫穷状况和人权

A. 缺乏粮食安全和食物质量差，以及食物权

12. 由于粮食价格昂贵，城市穷人不得不寻找营养价值很低或没有营养价值的替代品。¹⁹ 自 2006 年以来粮食价格的急剧上升²⁰ 使得饥饿人口上升到 10 亿以上。²¹ 实际上，粮食价格对贫困产生的影响最大，因为许多贫困家庭依赖农业为生，同时大部分开支用于食品。2010 年粮食价格的上升使全球贫困人口增加了 4,370 万人，而且对已经贫困的人民带来了更为深重的影响。²²

13. 由于他们种植粮食的能力有限，而且粮食运输的成本较高，他们几乎完全依赖于通过现金交易获得粮食，这使得他们特别易受粮食价格波动的影响。对于常常无法购买和储存大量粮食的城市贫民来说，价格的稳定性在很大程度上影响着他们的粮食安全。²³

14. 一般来说，城市地区所供应的粮食种类和数量均超过了农村地区。²⁴ 尽管粮食供应较为充裕，然而城市居民往往需要支付更高的价格，其中包括了复杂的分销链上的运输成本。这也意味着粮食价格的波动对城市穷人产生的影响更为严重。²⁵

15. 生物量的供应，石油价格的波动以及采取的对策不当均对商品价格带来压力，并增加了价格的波动性。²⁶ 此外，受影响的家庭往往未能采取对策减轻粮食安全、食物开销和营养方面日益恶化的状况。保障网系统往往脆弱不足。²⁷

¹⁹ 见国际粮食政策研究所“城市的生活”。

²⁰ 例如 2010 年由于一系列气候冲击，加上随后市场的紧张和出口限制使粮食供应减少，在 2010 年 6 月至年底世界小麦价格上涨一倍。2010 年 6 月份之后的六个月里世界玉米价格也上升了 73%左右。

²¹ 请参阅世界银行“粮食价格观察”(华盛顿特区，2012 年)。

²² 见 Maros Ivanic, Will Martin 和 Hassan Zaman “估量 2010-2011 年粮食价格飙升对贫困产生的短期影响”，摘自政策研究工作文件第 5633 号(世界银行，华盛顿特区，2011 年)，第 11 页。

²³ 见 Armando Mendoza 和 Roberto Machado “世界粮食价格飙升及其对加勒比地区的影响”，摘自项目文件汇编，《加勒比发展报告》第二卷(拉丁美洲和加勒比经济委员会，2009 年)。

²⁴ 见国际粮食政策研究所“城市的生活”。

²⁵ 见 Alberto Zezza 和 Luca Tasciotti “城市农业、贫困和粮食安全：从几个发展中国家抽样调查得出的结论”，摘自《粮食政策》第 35 卷第 4 期(2010 年)。

²⁶ 见世界银行及其他“粮食和农业市场的价格波动：对策”(华盛顿特区，2011 年)。

²⁷ 世界银行“粮食价格观察”。

16. 另一个值得关注的问题是城市贫民获得食物的质量。上文所定义的食物权不仅包括充足的热量摄取，还包括获得营养充足的食物。长期缺乏营养的人常患有营养不良(常被称为“隐性饥饿”)，使得他们更易受到疾病的侵害。对于城市贫民来说，营养不良是一个问题，因为城市地区的饮食模式日益趋向于预制食品和加工食品，这些食品的热量较高但微量营养成分较少。²⁸

17. 经济、社会、文化权利委员会在第十二号一般意见中将实现食物权定义为“每个男子、女子和儿童，单独或同其他人一道，在任何时候都具备取得适足食物的实际和经济条件或购买适足食物的手段”。一位前任食物权问题特别报告员将食物权定义为“消费者有权根据自己的文化传统固定、长期和自由地直接获得或以金融手段购买适当质量和充足数量的食物，确保能够在心身两方面单独和集体地过上符合需要和免于恐惧的有尊严的生活。”(A/HRC/7/5, 第 17 段)。对城市贫民来说缺乏粮食安全和食物质量差给他们的食物权带来了威胁。

B. 有限的就业机会和工作权

18. 失业和就业不足在城市贫民中通常比例很高，城市贫民大多在非正规部门就业。因此许多城市贫民面临失业、就业不足、工资低、缺乏社会保险和工作条件不安全。

19. 对于城市贫民而言，不仅失业率普遍远高于其他城市劳动力，同时通常也缺乏失业保障。2007 年世界银行在达卡进行的一项研究表明贫困男性失业率是非贫困男性失业率的两倍。对妇女而言，这些数字甚至更高，贫困女性失业率为 25%，而非贫困妇女仅为 12%。²⁹ 拉丁美洲的数据表明，城市贫民不成比例地普遍技能水平低下，城市贫民成年劳动力中高达 70% 被定为低技能。而平均城市劳动力低技能所占比例为 50%。³⁰ 由于城市贫民属于低技能劳动者，因此必须从事工资很低的不稳定工作。这些临时的、往往是非正式的工作机会往往随着季节有所变化，同时报酬也随之波动。

²⁸ 例如，在喀麦隆和坦桑尼亚联合共和国的研究表明城市和农村人口的粮食消费模式存在着显著差异，尤其是城市居民的淀粉质、糖、脂肪和盐的摄取量很高，而农村居民的饮食则以高纤维和丰富的微量营养元素为主。请参阅 Gina Kennedy “在撒哈拉以南非洲城市地区的粮食安全”，向非洲粮食互联网论坛提交的文章(2003 年)，刊登在 <http://foodafrica.nri.org/urbanisation/urban-sationpapers.html>。

²⁹ 世界银行“达卡：改善城市贫民的生活条件”，孟加拉发展系列论文第 17 号(世界银行，达卡，2007 年)，第 22 页。

³⁰ Lucy Winchester 和 Racquel Szalachman “拉丁美洲和加勒比城市贫民对气候变化的影响的脆弱性：政策议程”，向 2009 年第五届城市研究研讨会提交的论文，法国马赛，2009 年 6 月，第 8 页。

20. 《世界人权宣言》第二十三条第(一)款规定人人有权工作，自由选择职业，享受公正和合适的工作条件并享受免于失业的保障。第二十三条第(二)款规定“人人有同工同酬的权利，不受任何歧视”，而第二十三条第(三)款规定“每一个工作的人，有权享受公正和合适的报酬，保证使他本人和家属有一个符合人的生活条件，必要时辅以其他方式的社会保障”。而城市穷人的状况与《公约》所规定的生活质量相距甚远。

C. 受教育的机会不平等和受教育权

21. 工作权与受教育权是密不可分的；研究表明，城市贫民难以获取良好教育导致他们不能获得必要的技能，以获得更稳定、高薪的就业机会。举例来说，来自巴西的研究表明，难以获取良好教育导致不同社会群体之间的工资差别。³¹ 在某些情况下，这些模式还可能代代相传，低技术和低学历的父母更难以他们的子女提供充分的机会以确保其在成年时摆脱贫困。³²

22. 教育成就和城市招生等的数字后面，往往隐藏着不利于穷人的不平等。总的来说，教育更有利于城乡分界中的城市一边，因为学校更接近于人们生活的地方。³³ 然而，在现实中，穷人与在经济上占优势的人群相比，他们在获取良好教育的能力上形成鲜明的差异。城市贫民的入学率在许多地方不断下降，而农村和其他城市的入学率则不断提高，就在一定程度上反映了这种能力上的差异。³⁴

23. 由于几种常见的原因，城市贫困家庭往往难以获得高质量的教育。首先，尽管教育免费，但间接费用如校服、课本和用品往往令经济手段非常有限的家庭望而却步。其次，小学和中学之间的过渡是非常脆弱的，因为许多孩子离开学校找工作以补充家庭收入，反映了城市贫困家庭必须做出的困难的经济决定。³⁵ 第三，城市贫困社区可能根本就无法获得足够的学校设施，如在内罗毕最大的贫民窟之一基贝拉的情况。一项研究发现，尽管有 14 个免费的公立小学在步行距离之内，这些学校设施只能容纳该地区 10 多万适龄儿童中的两万名。³⁶ 第四，即使有学校可上，上学与放学也时常充满危险，包括性虐待，尤其是在贫穷的城

³¹ 见 Omar Arias、Gustavo Yamada 和 Luis Tejerina “巴西在教育、家庭背景和种族之间收入的不平等” (美洲发展银行，2003 年)。

³² 国际发展部，“终止儿童贫困” (伦敦，2002 年)。

³³ 人口基金会《2007 年世界人口状况》，第 28 页。

³⁴ Eduardo López Moreno 及他人“2006 年至 2007 年世界城市状况(联合国人居署，2006 年)，第 128 页。

³⁵ 人口基金会《2007 年世界人口状况》，第 18 页。

³⁶ López Moreno 及他人《2006 年至 2007 年世界城市状况》，第 127 页。

市地区或在学校校内。³⁷ 最后，在城市贫困社区，教育质量通常相当低下。例如，在印度海得拉巴和塞康德拉巴德进行的门对门的调查显示，学校设施差和教学质量低下是家庭决定让他们的孩子离开学校的主要因素。³⁸ 更重要的是，女孩的受教育权不成比例地受到挑战。

24. 经济、社会、文化权利委员会在其第 13 号一般性意见中将教育定义为本身就是一项人权，也是实现其他人权不可或缺的手段。委员会还承认教育是一项“增长才能的权利”，将其定义为“是一个基本工具，在经济上和在社会上处于边缘地位的成人和儿童受了教育以后，就能够脱离贫困，取得充分参与社区生活的手段”。然而，对于许多城市贫民而言，获得良好教育的机会并不平等，这挑战着受教育权，并进而挑战着他们争取自己以及下一代摆脱贫困的能力。

D. 住房条件差和适足住房权

25. 城市人口的增长模式使得贫民集中在那些被他人厌弃的地区，他们遭遇疾病、灾难和不安全的困扰风险进一步增加。实际上城市贫民“在日常生活中与农村穷人面临着同样的困难，同时还生活在过分拥挤和卫生条件差的环境中，处境更为困难”。³⁹ 发展中国家城市人口约三分之一，即近十亿人生活在贫民窟里。在非洲，生活在贫民窟的居民占约 71%，在南亚占 59%。由于土地和住房市场运作失灵以及缺乏对城市发展和增长的规划，使穷人被迫生活这样的环境里。⁴⁰

26. 世界城市人口的 32%(约 9.24 亿人)生活在贫民窟里，而世界贫民窟总人口的 6%(5,400 万人)生活在欧洲和其他发达国家。在今后 30 年如不采取强有力的具体措施解决这一问题，世界贫民窟居民人数将增加到 20 亿。⁴¹

27. 鉴于城市贫民很少拥有自己的土地或房屋的租约，他们往往面临不断的驱逐威胁，很容易受到非正式租用协议的不恰当对待，更大的信贷难度，并且不能利用自己的家园进行创收活动。⁴² 上述困境在很大程度上是由于有利于穷人的政策太少：城市化作为一个永久性模式，这些有利于穷人的政策需要被接受并纳

³⁷ 见儿童基金会“城市儿童的贫困和被排斥问题”，摘自 *Innocenti Digest* 第 10 期(2002 年 11 月)，第 13 页，人口基金会《2007 年世界人口状况》；人权观察“对不起我们的孩子：对教育权的障碍”(2005 年)。

³⁸ 儿童基金会“贫困和被排斥”，第 13 页。

³⁹ Baker“城市贫困问题”，第 5 页。

⁴⁰ 人口基金会《2007 年世界人口状况》，第 39 页。

⁴¹ 联合国人居署《人类住区统计数据库》(2001 年)。刊登在 <http://ww2.unhabitat.org/mdg/>。

⁴² Baker“城市贫困问题”，第 6 页。

入城市发展战略。有一种不愿将贫困社区融入较大的城市的倾向，特别是将非正规居民区正规化，并提供基本的基础设施或改进土地使用权法律。

28. 《世界人权宣言》第二十五条第 1 款规定，“每个人都有权享有其本人和家庭的健康和福祉所需的适足的生活标准，包括食物、衣服、医疗保健和社会服务。”在第 4 号一般性意见中，经济、社会和文化权利委员会进一步澄清了适足住房权，指出适足住房包括租期的保证、无障碍服务和基础设施、可居住性、(经济)可承受性、具包容性的位置，以及适当的文化环境。⁴³ 然而，对城市贫民而言，确保有满足这些标准的适足住房以达到这样的生活水平，是一个挑战。⁴⁴

E. 卫生条件差，健康权和饮水权

29. 城市贫民区通常有三个共同的模式特征。首先，这些住区一般位于城市的边缘，居民通勤时间长，成本高。其次，有些居民点位于城市中心，靠近环境不安全的地区，例如垃圾堆放场或工业用地，⁴⁵ 这些地方的卫生基础设施不足，极易对居民健康产生不利影响(包括传染病、呼吸道疾病和痢疾)。城市地区的艾滋病毒/艾滋病发生率也很高，在某些城市超过 50%。尽管城市地区获得医疗保健的机会较多，但生活在贫民窟的居民的发病率和死亡率远远高于农村居民。⁴⁶ 第三，城市贫民经常居住在更易洪水、泥石流和其他灾害侵袭的地方，而缺乏资源和安全网使恢复重建更为困难。

30. 有大量证据表明，城市区域平均享有比农村高得多的健康指标。然而，如果分类来看，可以很明显地发现城市中存在社会经济组别之间的巨大差异，而且城市贫民遭受着与农村相似、甚至严重的健康风险。⁴⁷

31. 除了这些机体健康的指标，也有越来越多的证据表明，精神疾病，尤其是抑郁和焦虑，城市贫民比较高收入人群要更加普遍。虽然仍需更多的研究，但目前的假说将精神病和生存压力联系起来：在资源有限、往往充满暴力、边缘化的背景下求得生存，压力巨大。⁴⁸

⁴³ 请参阅 www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Documents.aspx。

⁴⁴ 联合国人居署。

⁴⁵ Baker “城市贫困问题”，第 9 页。

⁴⁶ 例如在内罗毕贫民窟的婴儿死亡率是内罗毕其他地区婴儿死亡率的 2.5 倍之高(每千人 151 人死亡，而该城市其他地区为 62 人)。非洲人口与卫生研究中心“内罗毕非正规住区的人口和卫生现状”，内罗毕跨地区贫民窟调查报告(内罗毕，2002 年)。

⁴⁷ 见 Mark R. Montgomery “发展中国家的城市贫困与健康”，摘自《人口简讯》第 64 卷第 2 期(2009 年 6 月)。

⁴⁸ 见 Naomar Almeida-Filho 及他人“巴西巴伊亚州的社会不平等和抑郁症：性别、族裔和社会阶层的互动”，摘自《社会科学和医学》59, 第 7 期，2004 年。

32. 除了上述的健康负担以外，城市地区的贫困与环境退化问题也紧密相关：通常这些区域的空气和水的质量尤其恶劣而且极为普遍。城市贫民经常暴露在交通和工业产生的高度污染的室外空气之中。空气中的微粒和污染物已被证明与呼吸系统疾病关联紧密，尤其是在拉丁美洲的城市，但越来越多的证据表明类似的模式在中国和印度也存在。⁴⁹ 由城市贫民使用固体燃料、炉灶和明火造成的室内空气污染，加之贫民区简陋建筑的通风较差，据称大幅度地提高了城市贫民的急性呼吸道感染和慢性阻塞性肺疾病的发病率。⁵⁰ 与收入较高的人群相比，在城市中的贫困家庭更可能依靠这些形式的燃料来满足照明和做饭的需要。

33. 城市贫民区往往缺乏供水和卫生设施。这些社区不在基础设施的覆盖网络之中，往往依靠私立的、小规模的水分销商，如水供应商或公共水龙头。结果是，大多数城市贫民窟居民这方面的开销，与收入较高的居民相比，不只是在绝对数量上、而且在家庭支出中所占份额上，都要高出好几倍。例如，在内罗毕，与官方对接入水网的家庭征收的费用相比，非正式定居点的居民要支付高 5 至 7 倍的价格。⁵¹ 在阿根廷，城市贫困家庭花费中，公用事业开支总计占到 16%，而最富有的四分之一阶层却只花 11% 在公用事业上。⁵² 对于肯尼亚的基贝拉居民——非洲大陆上最知名的贫民窟之一，使用公用水龙头的等待时间平均超过一小时，旱季则更长。⁵³ 根据在 47 个不同国家和 93 个地点进行的研究，这种模式存在于不同国家；它实际上揭示出，平均水价是正规网络的 1.5 到 12 倍。⁵⁴ 此外，这类供水的质量是没有保障的。

34. 既让人痛心又具有讽刺意味的是，城市比农村地区享有更好的卫生服务——至少按地理分布来讲。但对城市贫民而言，这种服务往往过于昂贵。对于许多发展中国家而言，城市区域内的卫生服务主要是有偿服务，因此服务尽管可靠然而成本高昂，令城市贫民望而却步。然而，即使实施补贴以消除这些成本障碍，补贴制度对城市贫民而言仍然遥不可及，因为要搞清楚如何利用这些补贴本身就是困难的。此外，城市贫民的空间和社会边缘化也影响他们的追求健康的行为：例如，许多卫生保健提供者想当然地认为城市贫民用户只有当病情变得严重才寻求治疗，为了节约医药成本而不遵从处方，以及有时会在本应积极追求健康时表现得犹豫。⁵⁵

⁴⁹ 同上。

⁵⁰ 联合国人居署。

⁵¹ 联合国开发计划署(开发计划署)，《2006 年人类发展报告：超越匮乏：权力、贫困和全球水危机》(贝辛斯托克和纽约，帕格雷夫麦克米兰出版社，2006 年)，第 7、52 和 83 页。

⁵² Baker “城市贫困问题”，第 8 页。

⁵³ 开发计划署《人类发展报告》，第 38 页。

⁵⁴ Mukami Kariuki 和 Jordan Schwartz “小型私人供水商和供电商：对网络普及情况、结构、定价和经营特点的审评”，《政策研究文件》，第 3727 期(世界银行，2005 年)，第 26 页。

⁵⁵ 见 Montgomery “城市贫困问题”。

35. 《世界卫生组织组织法》规定了健康权，将健康定义为“不仅为疾病或羸弱之消除，而系体格、精神与社会之完全健康状态”，并宣布“享受最高而能获致之健康标准，为人人基本权利之一。不因种族、宗教、政治信仰、经济或社会情境各异，而分轩轻。”除了缺乏充足的饮用水和卫生设施对健康造成的挑战之外，城市贫民所接触到的环境危害及有限的保健服务也对《经济、社会、文化权利国际公约》第十二条所重申的这一权利造成了挑战。

36. 人权理事会在第 15/9 号决议中申明享有安全饮用水和卫生设施的人权源自于适足生活水准权，与享有能达到的最高标准身心健康权以及生命和人的尊严权密切相连。

F. 不安全、被排斥和歧视以及政治参与权

37. 城市贫民在经济、社会和政治上均被排斥。由此造成的耻辱和歧视是许多贫民窟居民日常生活的一部分。⁵⁶ 儿童对其所处的艰苦——往往破败不堪——的环境尤为敏感，并将其作为自身价值的可耻的投射。⁵⁷ 研究还表明，这种耻辱感还体现在就业面试和求职过程中，在这一过程中贫民常因其居住的地方而遭到歧视。例如，一项在法国进行的研究发现，来自高收入地区的求职者比来自低收入地区的求职者更有可能获得面试机会。⁵⁸ 同样，里约热内卢的一项研究显示，居住在贫民窟是比性别或种族更为严重的就业障碍。⁵⁹ 这种状况还导致了社会动乱。

38. 在移民和无证工人遭受的排斥更甚，例如，他们只能获取极少的合法权利和服务。城市贫民已被普遍排除在那些将影响他们的决定的决策过程之外。由于城市贫民在医疗卫生以及教育、工作和政治参与机会上处于相当的弱势，对他们的排斥使他们无法影响那些可以改善他们的生活的政策，要求政府官员负责任并将他们的宝贵知识用于为发展作出贡献。⁶⁰

39. 导致城市贫民的政治声音和在公民参与方面被边缘化的因素有好几个。首先，与基本服务方面的差距所反映的情况一样，各国政府对城市贫民的需求缺乏响应，削弱了他们与政府之间的契约，并强化了城市贫民不是所在城市的正式公

⁵⁶ 见 Janice Perlman “边缘化的变态：生活在里约热内卢贫民窟的四代人”，见 Douglas S. Massey 及他人 “一个预言神话大事记：拉丁美洲的华盛顿共识”，《美国政治和社会科学院史册》第 606 卷(2006 年 7 月)。

⁵⁷ 见 Louise Chawla 《在一个日益城市化的世界中长大》(Earthscan 出版社和联合国教科文组织，2002 年)。

⁵⁸ López Moreno 及他人 《2006 年至 2007 年世界城市状况》，第 5 页。

⁵⁹ 同上。

⁶⁰ 人口基金会 《2007 年世界人口状况》，第 30-31 页。

民的想法。⁶¹ 其次，有证据表明决策者不情愿将城市贫民的需求纳入城市政策的大框架内，这有时是因为对城市贫困程度的理解有限，有时则是对如何解决这个问题存在误解。⁶² 最后，尽管一些城市已经采取举措将城市贫民的政治发言权纳入决策过程，但这仍然是例外而非法则，须知投票本身是不足以确保为城市贫民作出持续的和结构性的变革。⁶³

40. 政治边缘化也意味着贫民们常面临更大的不安全感和暴力，因为治安和法治往往无法延伸到贫民聚集的区域；⁶⁴ 因此，城市贫困社区的暴力及犯罪率往往更高。在这方面，全球化也对城市贫民产生了更为严重的影响，因为在治理薄弱的地方，国际毒品网络及其他非法经济也更为猖獗。⁶⁵

41. 《世界人权宣言》规定了政治参与的权利，第二十一条规定，“人人有直接或通过自由选择的代表参与治理本国的权利。”该条还规定，“人民的意志是政府权力的基础。”对于城市贫民来说，政治参与权是与城市治理措施密切相关的。《人居议程》将“治理”定义为“公民和团体用来阐述其利益、行使法定权利、履行义务并调解其分歧的机制、过程和体制”，而良好的城市治理被定义为“以可持续性、辅助性、公平性、效率、透明度和问责制、公民参与和公民权以及安全等原则为特征。”⁶⁶ 这些特点不适用于大多数贫困的城市社区的政治现实，这些社区的居民还没有完全实现自己的权利，或与决策者建立负责任、透明或包容性的关系。

四. 较脆弱群体的处境

A. 妇女和女童

42. 城市贫民中的妇女和女童面临着特别严峻的挑战。她们遭受到更进一步的边缘化，特别是在教育、就业和政治参与领域的性别差距。她们还受到更为严重的健康和安全隐患，许多均与贫民窟生活有关。

⁶¹ 见 Loren B. Landau 《塑造城市的未来：对非洲正在走向全球化城市的移民和贫困问题的反思》，见 Allison M. Garland、Mejgan Massoumi 和 Blair A. Ruble 编辑的《全球城市贫困：制订议程》(华盛顿特区，伍德罗·威尔逊国际学者中心，2007年)。

⁶² 例如，利用迫迁或其他政策来制止农村向城市的人口迁移。

⁶³ 对城市贫困社区的研究表明选举参与率高(见 John Harris, “政治参与，代表性和城市穷人：对德里研究的结果”《经济和政治周刊》(2005年3月)。然而，也有一些迹象表明选举过程受制于主顾关系和短期的物质承诺，并没有给城市穷人带来根本的结构性变革。

⁶⁴ 同上。

⁶⁵ 联合国人居署。

⁶⁶ 联合国人居署《关于城市治理的全球运动：立论文件》，第二版(内罗毕，2002年)，第12页。

43. 在 2010 年全球 56.3% 的青年男性进入劳动力队伍，而青年女性仅占 40.8%。进入劳动力市场的青年妇女与男子相比在求职方面遇到更多的困难，而且失业率也较高。即使就业她们很可能也只能是从事不稳定、非全职和工资低的工作。⁶⁷

44. 城市穷人的状况也存在着一个非常明显的性别差距，妇女从事不受薪的护理工作，负担过重。妇女承担着照顾家人和生儿育女的主要责任，由于获得基本服务、基本基础设施、供水、卫生设施的机会有限，同时住房不足，出行不便，因此受到特别不利的影响。所有这些制约因素都增加了她们承担的清洁做饭和照顾子女和老幼病残等不受薪工作的负担，进一步加重了性别劣势。遗憾的是，妇女所面临的这一“时间贫困”未能得到决策者的充分注意。⁶⁸

45. 生活在城市贫困社区的妇女更易遭到基于性别的暴力侵害。研究表明，在一些国家，与农村妇女或较高收入的城市妇女相比，贫困的城市妇女更易遭到亲密伴侣的暴力对待。⁶⁹ 在某些情况下，这一事实也与更高的精神疾病发病率密切相关；例如，世界卫生组织的一项研究表明，遭受到亲密伴侣的暴力侵害的妇女更有可能报告怀有自杀的念头。⁷⁰ 这与有些指标显示城市贫困妇女的心理健康问题发生率更高是相一致的。

46. 城市贫困妇女也更容易遭到与孕产妇保健相关的健康风险的威胁。一般来说，生活在贫民窟的妇女获得产前和产后保健的机会远低于那些生活在城市其他地区、收入较高的妇女。⁷¹ 此外，与生活在农村和城市其他地方的妇女和女童相比，城市贫民中的妇女和女童一般也更易感染艾滋病毒/艾滋病，某项研究表明，与较高收入的妇女或农村妇女相比，城市贫困妇女中被强迫的性行为或交易性性行为往往更为普遍可能是造成感染的原因。⁷² 有迹象表明，对于一些社会经济群体，如青少年和妇女，贫困可能与艾滋病毒感染率联系在一起，这是由于在他们当中提早发生性行为更为普遍，同时有强迫性行为和交易性行为的报道。⁷³

⁶⁷ 见《2011 年世界青年报告：青年与气候变化》(联合国出版物，销售品编号 10.IV.11)。

⁶⁸ Cecilia Tacoli “城市化、性别和城市贫困：城市里的受薪工作和非受薪照料工作”，摘自《城市化和新出现的人口问题工作文件》，第 7 号(伦敦和纽约，环境与发展国际研究所和人口基金，2012 年)，第 20 页。

⁶⁹ Montgomery “城市贫困问题”，第 10-11 页。

⁷⁰ 世界卫生组织《妇女健康和对妇女的家庭暴力问题多国研究：问题的普遍性，对健康的影响和妇女的回应概要报告》(2005 年)，第 16 页。

⁷¹ Monica Akinyi Magadi 及他人“撒哈拉以南非洲城市地区 1990 年代在产妇卫生保健方面的不平等”，摘自《人口研究》第 57 卷，第 3 期(2003 年)，第 353 页。

⁷² 见 Montgomery《城市贫困问题》；Kelly Hallman “南非青年男女间的社会经济劣势与不安全性行为”，政策研究司工作文件，第 190 号(纽约，人口理事会，2004 年)。

⁷³ 同上。

47. 在许多情况下，妇女本已遭受到社会和政治边缘化，这往往进一步加剧了城市贫困问题对妇女的影响。例如，尽管土地使用权的缺乏保障及住房不足对于城市贫困男女来说均是一个挑战，但是妇女却特别弱势，因为她们常因文化规范和歧视性的法律机制而被剥夺财产权。⁷⁴

48. 边缘化还体现在城市地区的男孩和女孩的教育程度不平等上。研究显示，在过去的几十年里，尽管在提高农村整体入学率方面已取得了进展，但城市贫困地区的整体入学率却下降了，这已严重地影响到贫穷的城市女童。⁷⁵ 研究表明，不利于女童的社会规范——例如对其家庭角色的期望、早婚及限制其独立活动——均成为她们获得教育的障碍，特别是在家庭收入有限的情况下。⁷⁶

B. 儿童和青年

49. 贫民窟的环境是有害的，可能会影响儿童们的健康；例如，与生活在农村或较高收入城区的儿童相比，城市贫困儿童的腹泻和呼吸系统疾病的发病率要高得多。美国国际开发署对现有的关于亚洲和近东国家城市地区儿童健康状况的研究的调查表明，贫民窟中的儿童死亡率要远高于同一城市的其他地区——在某些情况下，如马尼拉，前者是后者的三倍之多。⁷⁷ 城市贫困社区还常常缺乏面向儿童的设施或安全的娱乐场所。⁷⁸ 此外，城市里贫困区域和较高收入区域之间的不平等从一开始就影响到了儿童。城市贫困儿童获得高质量教育的机会有限，这将阻碍他们掌握技能并在成年后获得较高收入工作的能力，从而使贫穷代代相传，更为根深蒂固。⁷⁹

50. 贫困所带来的挑战对城市里无人监护的未成年人——如孤儿、离家出走的儿童或“街头儿童”——的影响更为严重。许多这些儿童因家庭需要更多收入而被迫走上街头，其他人则为了逃避虐待或寻求更好的收入机会而离家出走。⁸⁰ 不管他们走上街头的原因为何，街头生活使他们失去安全网的保护，因而特别容易

⁷⁴ 联合国人居署“个案研究：妇女担任家长的家庭遭遇的住房不足问题特别严重”（2008年）。

⁷⁵ 联合国人居署。

⁷⁶ 同上。

⁷⁷ Sarah Fry、Bill Cousins 和 Ken Olivola “亚洲和近东城市贫穷窟儿童的健康：对现有文献和数据的审评”，美国国际开发署亚洲和近东局在 EHP 项目 26568/OTHER.ANE.STARTUP 下编写的文件，2002年

⁷⁸ 儿童基金会“贫困和被排斥”，第13页。

⁷⁹ 国际发展部“结束儿童贫困：挑战”。

⁸⁰ 见儿童基金会“贫困和被排斥”。

遭到警察的身体和性虐待，受到有组织乞讨或拾荒者的剥削，并常处于艰苦的环境之中，没有可靠的住房。⁸¹

51. 15 至 24 岁的青年失业比成年人高出两倍。自 2007 年以来的金融危机已导致青年失业人数增加 400 万人：2011 年 7,480 万青年人失业。全球青年失业率为 12.7%，比危机前高了整整一个百分点(2007 年为 11.7%)。国际劳工组织报告，“2011 年世界青年失业人数为 7,470 万人，此外，其中越来越多的人处于长期失业之中，据估计，640 万青年人已经失去了找到工作的希望，他们完全退出了劳动力市场”。⁸² 青年占穷人总劳动力的 23.5%，而在非穷人劳动力中青年仅占 18.6%。⁸³

52. 青年失业率和就业不足情况严重，而且在不断恶化，缺乏住房和支助服务，城市地区过分拥挤，家庭离异(常常是贫困造成的结果或负面影响)，教育体系运作不灵以及总体社会经济运作不稳定都造成了青少年失足，在青年人中，犯罪、暴力、吸毒和酗酒日益严重，研究表明青少年犯罪，尤其是城市贫民中青少年犯罪普遍增加。街头儿童由于在周围的社会环境里经历过暴力，长大以后可能成为青年罪犯。此外，发达国家和中等收入国家城市面临着与吸毒，尤其是青年人吸毒相关的危机，有可能使先前推动这些国家蓬勃发展的减贫成就得而复失。例如在里约热内卢最近对犯罪报告的一项分析表明，57%的吸毒者不到 24 岁。吸毒的增加也导致暴力犯罪的增加。⁸⁴

53. 城市化和城市贫困问题的不断恶化造成青少年犯罪，因为城市环境的基本特征是有助于诱发这类行为模式的。⁸⁵ 此外，青年人为了寻找更多的就业机会迁往城市，他们不仅与自己的家庭分离同时也脱离了社会支助网。⁸⁶ 使他们更易受到城市本土居民的歧视，当地人通常将“外地人”视为不守规矩者。而这种看法又成为青少年犯罪行为的主要原因。⁸⁷

⁸¹ 同上，还见 Jo Becker “容易的目标：世界范围对儿童的暴力”(人口观察，2001 年)，和《卸下儿童的负担：对塞内加尔塔利贝人的强迫乞讨和其他虐待》(人权观察，2010 年)。

⁸² 国际劳工组织《全球就业趋势：预防陷入更深的失业危机》(日内瓦，2012 年)，第 84 页。

⁸³ 在中东和北非地区，最近的阿拉伯春天起义是造成令人不安的青年人高失业率的一个原因之一。在中东 2010 年总失业率为 25.5%，在北非为 23.8%，而中东的青年妇女失业率为 39.4%，在北非为 34.1%。见《2011 年青年报告》。

⁸⁴ Kristina Rosales 和 Taylor Barnes “New Jack Rio”，《外交政策》(2011 年 9 月)。

⁸⁵ 《2003 年世界青年报告：全球青年状况》(联合国出版物，销售品编号 E.03.IV.7)。

⁸⁶ 见《2011 年世界青年报告》。

⁸⁷ 见《2003 年世界青年报告》。

C. 其他少数群体

54. 城市贫困问题的危害对其他一些群体，例如残疾人尤具挑战性。应该注意的是，有关贫困和残疾之间关系的数据是相对有限的，特别是在发展中国家。⁸⁸然而很明显的是，由于一系列原因，有残疾成员的家庭更有可能经历贫困。这些原因包括为满足残疾成员的特殊需求而产生的额外财务负担对经济上已经不太稳定的家庭的影响，以及残疾人低就业率和低受教育率之间的关系。⁸⁹正如《关于残疾人的世界行动纲领》所指出的，就业对残疾人来说尤为困难，而且有时与残疾相联系的耻辱感使他们进一步滑向社会的边缘。因此，尽管数据不足且明确这种联系需要更多的研究，但残疾和赤贫之间似乎存在着重要的联系。⁹⁰

55. 城市贫困老人也同样处于弱势。针对老人的社会排斥因具体情况而定，在不同的文化中各有不同。例如，在许多非洲、拉丁美洲和亚洲国家，人们尊重和敬重老人，而在其他区域，如东欧，国家负责老人的福利，而他们就陷入了被边缘化的境地。⁹¹尽管数据同样不足，但有迹象表明，贫穷的老人是一个尤为弱势的人群，特别是那些缺乏来自家庭提供的社会保障的老人。⁹²

56. 在城市贫困社区里，遭受到额外的侮辱或边缘化的群体更易受到城市贫困问题的危害。这包括种族或宗教少数群体，移民及弱势种姓。他们由于自身的少数群体地位而被边缘化，再加上非常有限的教育、就业和医疗机会，使得这些群体为求生存需要应付更为复杂的困难。⁹³

57. 在冲突后及灾害后的情况下，由于三个方面的边缘化问题，城市贫困社区作为一个整体是特别脆弱的。首先，城市贫困社区往往位于边缘地区，这些地方更易受到灾害侵害，而且缺乏充足的规划和基础设施来降低对洪水、地震、火灾和风暴等灾害的脆弱性。其次，城市贫困社区几乎没有任何服务来加强抵御这些灾害冲击的能力。⁹⁴大部分城市贫民一般都缺乏较高收入家庭所有的安全网，

⁸⁸ 这可能是由于难以收集分列数据，以及解释残疾对家庭贫困所造成的影响。见 Jeanine Braithwaite 和 Daniel Mont “残疾与贫困：世界银行贫困问题调查：评价和影响”，讨论文件，第 0805 号(世界银行，2008 年)。

⁸⁹ 同上。

⁹⁰ 见 Braithwaite 和 Mont “残疾与贫困”。

⁹¹ Deepa Narayan 及他人“谁能听见我们的声音？来自 47 个国家的声音”(纽约，世界银行，1999 年)，第 200 页。

⁹² 同上。

⁹³ 见 Landau “塑造城市的未来”，对非正规住区无证移民的待遇问题的讨论。关于对罗姆人少数民族根深蒂固的排斥个案研究，见 Christian Bodewick 和 Akshay Sethi 《塞尔维亚和黑山的贫困，社会排斥和族裔问题：罗姆人的例子》(纽约，世界银行，2005 年)。

⁹⁴ 见 M. Fay 及他人“自然灾害与城市穷人”，《简讯》第 32 号(2003 年)。

例如保险或储蓄。第三，即使重建工作正在进行中，资源和关注也常常被集中在城市的其他地区，而非最需要的社区。⁹⁵

五. 良好做法

58. 地方当局、各国政府、民间社会团体、政府间组织以及私营部门在国家、地区和国际层面已经做出了各种努力促进城市贫民享受权利。这些行为者之间的伙伴关系已经有多种形式。

A. 国家和城市政府

59. 中国政府为消除贫困所作的努力值得借鉴，它是一个长期的、分阶段的、综合的方法。⁹⁶ 从 1984 年出台的面向农村的发展战略开始，它已经历了三个阶段。自 2000 年以来，第二阶段建立和完善了城市和农村的社会保障制度，并开始的人力资本上进行投资。第三阶段从 2006 年开始，以巩固和加强人力资本投资为特点。从 2011 年开始的最近一个阶段采取了一项综合战略，其中包含三部分：基础设施投资、社会保障干预和在贫困社区进行人力资本投资的贫困社区赋权措施。

60. 巴西在 1989 年率先在阿雷格里港市推行了参与式预算的概念。⁹⁷ 该措施的目的是要加强问责性和透明度，赋予公民对市政预算开支更大的影响力。该模式允许整个城市的居委会代表，包括贫民区在内，参加会议并影响如何使用投资基金(通常占整体预算的 15%)。自成立以来，多数数字反映了水和卫生指标的改善，令人印象深刻。例如，在参与式预算推出后的第一个 10 年中，城市里拥有自来水的家庭所占的比例由 75% 上升至 98%，污水管网覆盖率从 46% 上升到 98%。⁹⁸ 阿雷格里港的模式已在整个巴西以及拉丁美洲其他地区和世界其他地区推广。尽管这一模式有其不足之处，⁹⁹ 但创新和效力却是不容置疑的，表明致力于透明度和改善城市治理，以及对参与项目的城市贫民提供教育给这一模式增添的收益。

⁹⁵ 同上。

⁹⁶ 见卢迈“中国的扶贫：新的时代”，中国发展研究基金会，2011 年。刊登在 www.un.org/esa/socdev/csocd/2011/Lu.pdf。

⁹⁷ Donald P. Moynihan “公民对预算编制的参与：发展中国家的前景”，摘自《参与性预算编制》，Anwar Shah 编辑(纽约，世界银行，2007 年)，第 66 页。

⁹⁸ 见 Gianpaolo Baiocchi “参与，积极行动与政治：阿雷格里港的实验和协商民主理论”，《政治与社会》第 29 卷，第 1 期(2001 年 3 月)。

⁹⁹ 见 Brian Wampler “参与性预算编制指南”，摘自《参与性预算编制》，第 45-47 页。

61. 在泰国，政府在加强城市治理中通过培育以社区为基础的网络或联合会并与之合作，合并了城市社区发展办公室和农村发展局，以应对城市贫困社区在前几十年的经济增长中被遗弃的现象。城市社区发展办公室向以社区为基础的、表现出足够的资金管理能力的储蓄和信贷团体提供低息贷款，以用于资助创收、改善住房和迁移等的各种活动。该研究所真正的创新¹⁰⁰ 在于扩大方案规模。它将个人储蓄群体与更大的贫民窟居民网络或联合会联系起来，由这些网络或联合会来管理和借出资金给其成员组织。这些网络特别有效的原因是：(a) 分散决策过程，使之更接近社区，更能就社区自己确定的需求作出反应；(b) 建立了城市贫困社区和市政当局相互间进行建设性联系的一种方式，借助于这些网络的谈判、提倡或影响城市政策、以及对全市范围内举措进行合作的能力；(c) 为城市贫困社区分享经验、汇集资源提供了渠道。

62. 墨西哥的机会平等方案(Oportunidades)是一个说明现金和粮食如何相互补充的例子。在这种有条件的现金交易方案内，向符合条件的穷人和处境不利的家庭提供直接的现金付款，用来送他们的孩子上学和看病。符合条件的家庭还得到赠款，改善幼年子女和怀孕和哺乳母亲的粮食消费和营养补充。实践证明这一方案对城乡的儿童发育都产生了有利的效果，补充营养是这一方案在营养方面产生效果的原因。目前机会平等方案覆盖 580 万人，占人口的 20%。研究表明食品消费，尤其是食物摄取量增加了 22%，而营养不良儿童的比例下降了 17.2%。¹⁰¹

63. 柬埔寨国家政府与世界粮食方案和当地非政府组织合作执行了资产换粮食方案，帮助那些贫困而缺乏粮食保障的家庭度过灾后危机，让他们在农闲时劳动，建设或重建社区资产，并以向他们提供急需的粮食作为回报，这一方案为贫穷而缺乏粮食安全的家庭提供了劳动机会，向它们提供粮食作为报酬。在这一方案内还建设和重建了基础设施，同时改善了上学和获得其他基本服务的机会。其他许多国家的政府也与世界粮食方案合作执行了类似的方案。

B. 公民社会团体和私营部门

64. 在巴基斯坦，研究和训练研究所的奥兰吉试点项目¹⁰² 提供了一种公民社会和政府之间伙伴关系的有益模式。该项目在卡拉奇的城市贫困居民区组织了由社区发起、社区实施的污水处理建设。该研究所是一个以社区为基础的组织；在原本缺少市政服务的奥兰吉镇，它组织城市贫民委员会来监督、融资和建设基本的、低成本高效益的地下污水处理系统。它提供技术指导以及整体融资的十八分

¹⁰⁰ Celine d’Cruz 和 David Satterthwaite “建立家园，改变政府的方式”，《城市地区减贫系列》工作文件第 16 号(伦敦，国际环境与发展研究所，2005 年)。

¹⁰¹ Tuya Altangerel 和 Fernando Henao “墨西哥：推广进步/机会平等项目——有条件的现金转让方案”(纽约，开发计划署，2011 年)。

¹⁰² Arif Hasan “奥兰吉试点项目的卫生设施方案：研究和培训学院，巴基斯坦卡拉奇”，摘自《全球城市贫困：制订议程》，Garland 及他人。

之一，而基金委员会负责出资其余部分。政府部门通过资助较大的基建投资，如污水处理厂，来支持这一项目。结果表明健康指标特别是婴儿死亡率有所改善，形成了有效、低成本的污水处理系统，而且社区内有关社会边缘化及耻辱感的看法也显著减少。

65. 在安哥拉的罗安达城市扶贫项目¹⁰³是综合性城市扶贫计划，以社区参与和伙伴关系为基础来改善城市治理。该项目始自1999年由三个非政府组织(援外社国际协会，拯救儿童英国及发展研讨会)建立的联盟；它与各个城市的政府机构和社区组织合作。它由英国国际发展部资助。该项目得到赞赏，它促进了城市贫困社区自我管理供水、卫生及废物处理等基本服务的能力，以及参与城市规划和提倡在国家一级的有利于穷人的政策的能力。同时，该项目帮助当地政府与城市贫困社区进行对话，并对这些社区已提出的需求作出反应。项目的主要组成部分包括由社区协调和管理的水和卫生服务、废物管理和幼儿园、生计培训、促进参与城市规划，以及获得信贷和储蓄计划。

66. 南非无家可归者联合会¹⁰⁴的例子展示了社区协会如何驱动自建住房改善工作。联合会汇集了整个南非的自治储蓄和信贷团体网络。它的建立是为了解决城市贫民缺乏住房改善可能的问题，这些贫民在很大程度上无法达到国家住房补贴的要求。联合会要求成员参加一个储蓄和信贷组织，并通过提供过桥融资协助成员确保土地使用权和建设家园；促进各成员社区、城市之间的交流以增加知识、技能和做法来解决城市贫困社区的共同需要；协助社区对定居点进行测绘以确定需求并收集数据与市政当局进行谈判，此外建设样板房。

67. 马尼拉水公司¹⁰⁵作为一个公共和私营部门伙伴关系的引人注目的案例，基本上成功地在马尼拉为城市贫民更好地提供了用水。1997年，公司获得马尼拉东服务区的政府特许经营权，城市贫民占该区人口总量的40%。该公司将城市贫民视作可行的客户群和收入来源，利用以客户为中心的企业文化和社区参与模式，成功地将供水基础设施扩展到非正规居民点，成功地减少非法窃水并维持企业盈利。它提供了一个有用的证明，证明结合有利于穷人的方式和挂靠一个强大的公共合作伙伴，利用市场力量改善对城市贫民的供水。

68. 在整个拉丁美洲、亚洲和非洲都存在着合作社组织，它们将依靠废物分类和收集谋生的穷困的城市非正式工人组织起来。在巴西的CEMPRE案例表明合作社与私营部门的合作伙伴关系可以为城市贫民创造就业机会并改善废物管理。

¹⁰³ 见联合国人居署《最佳做法数据库》刊登在 http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=1121。

¹⁰⁴ Ted Baumann 及他人“城市的时代和城市平民组织：南非无家可归人联合会以及土地与住房人民对话组织的工作”，摘自关于城市地区减贫的第二号工作文件(国际环境与发展研究所，2001年)。

¹⁰⁵ 见美国国际开发署，“促进为亚洲城市穷人提供水服务：最佳做法审评和讲习班”(2006年)。

CEMPRE¹⁰⁶ 是一个创建于 1992 年的非营利性协会，由在巴西的私营企业资助，帮助捡拾垃圾者组成合作社，以争取以更有利的价格将废物卖给工业回收方和废物处理商。实践证明，这些合作社可以有效地锁定更好的工作条件，更高的报酬并为会员获得更多的教育和储蓄等机会。¹⁰⁷

C. 区域和国际社会

69. 国际劳工组织与国家及区域机构的工作，是国际支持和区域协调消除贫困的典范。在国家层面，通过国家体面工作计划，国际劳工组织与政府共同制定全面减贫战略。国际劳工组织与每个国家一起将体面工作整合到发展战略中并作为其中重要组成部分，同时提供专业知识、能力和技术援助，以帮助各国政府贯彻落实。¹⁰⁸

70. 国际劳工组织还致力于加强区域机构，如非洲联盟和各个区域经济共同体消除贫困的努力。通过促进各国之间的战略交流和协调，这种区域合作成为将就业嵌入到各国政府国家发展战略的手段。¹⁰⁹

71. 联合国发展计划署，通过与非洲经济委员会、国际货币基金组织和世界银行的合作，为 35 个非洲国家提供技术支持。这些国家根据千年发展目标已经展开了国家战略和行动计划准备和实施进程。¹¹⁰ 这一举措展示了国际支持和协调模式如何协助各国政府执行最适合自身特殊贫困挑战的战略。

72. 城市联盟¹¹¹ 是 1999 年由世界银行和联合国人居署成立的一个全球联盟，活动由成员城市本身来运作和落实。它是由世界各地的市政当局、各国政府、发展机构、非政府组织和致力于解决城市贫困问题的多边机构共同构成的。它为城市和政府提供了三个基本方面的技术援助：贫民窟改造计划，城市发展战略，以及关于城市发展和地方政府的全国政策。它对城市或国家政府的支持有四个基本条件：他们必须致力于为所有居民改善城市和地方治理；采用长期的、包容性的做法；充分实施改革，以实现规模化成果；并通过资源分散赋予地方政府权力。

¹⁰⁶ Martin Medina “全球化，发展以及第三世界城市的固体垃圾市政管理”，摘自《私营部门参与固体垃圾管理》(德国技术合作公司，2005 年)。

¹⁰⁷ 见 Oscar Fergutz, Sonia Dias 及他人“巴西与拾荒者组织开展城市垃圾管理”，《环境与城市化》第 23 卷，第 2 期(2011 年 10 月)，第 23 页。

¹⁰⁸ 见国际劳工组织《体面工作国家方案》，刊登在 www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm。

¹⁰⁹ 见国际劳工组织，非洲区域办事处，www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/activities/coopau.htm。

¹¹⁰ 见非洲经济委员会《非洲可持续发展报告》(亚的斯亚贝巴，2008 年)。

¹¹¹ 见 www.citiesalliance.org。

六. 建议

73. 为了解决在全球范围内城市贫困现象给越来越多的人带来的挑战，应采取以下措施：

(a) 促进以权利为基础的、参与性的发展政策和良好治理。应实施充分考虑穷人人权的发展政策。努力的核心是加强城市贫民自身的政治参与。通过将所涉社区纳入决策进程促进良好治理，不但能实现全面的人权，而且对于推进发展工作证明行之有效。基层对需求和制约的了解对决策过程是非常宝贵的。城市贫困社区自行发起的填补服务空白的创新方式往往是可行的，是可以推广的。同时，如前面章节所述，得到传统上被排斥的城市贫困社区的真正认同，可以提高举措的长期可持续性；

(b) 促进社会安全保障网的建立。鉴于城市贫困社区脆弱的经济活力，不稳定或不确定的就业，大部分的收入被用于基本的生存需要，应建立社会安全保障网以帮助家庭更好地从各种冲击中恢复。应出台各项举措，帮助城市贫民应对失业、非正式或临时工作、不确定的日工资以及灾难；

(c) 通过人力资本投资赋予城市贫民权力。考虑到低薪、获得良好教育的机会有限以及技能不足之间的关联，应采取提高城市贫民人力资本的措施。通过良好的教育和职业培训提高获得更高薪酬和稳定就业的机会，这对城市贫民长期扶贫将产生显著影响；

(d) 采用综合方针。城市贫困的危害是多方面的，需要在城市规划、公共健康、教育、粮食安全等多个方面进行干预，很重要的是应避免分散的干预方式。¹¹² 相反应采取综合方针。可以采取几项措施协同实施的形式，如改善对供水和卫生设施的基础设施投资，加强职业培训和小额信贷计划。还应高度重视改善获得信息通信技术的机会，并重视采取措施将妇女和青年等特别脆弱或边缘化群体融入主流；

(e) 加强国际合作。中国的国家扶贫战略例子表明，针对解决城市贫困问题的需要采取长期的方针有助于发挥系统性的影响和协调多个部门的工作。因此，迫切需要协调国际发展努力，将以权利为基础的外国直接投资集中到可以有很大影响的地方从而避免浪费。国际南南合作也可能产生效益，因为发展中国家在城市化进程中面临着相似的挑战，可以分享经验和成功战略；¹¹³

(f) 纳入针对弱势群体的特别考量。所有这些措施都应将性别观点纳入治理进程，包括决策、公共行政管理和服务的提供，而这些问题尤其包括基于性别

¹¹² 见人口基金会《2007年世界人口状况》。

¹¹³ 见千年项目，关于促进贫民窟居民协会间开展经验交流的积极影响的讨论。

的暴力，妇女所承担的照顾他人的不受薪工作和歧视等具体的性别问题。并应特别关注儿童、老年人和残疾人的需要并将这些需要主流化。应通过综合方案来解决在种姓、种族、宗教等方面的多重歧视问题。

74. 随着全球城市人口的不断快速增长，应把重点放在确保城市人口充分享受基本人权，这是未来的优先考虑。为确保城市贫民的需要，特别是城市贫困线下的弱势群体的需要得到满足，在地方、国家、区域和国际各层面都必须采取行动。针对城市人口的扶贫方针应整合基础设施建设、社会安全保障网，以及通过投资来赋权和教育贫困社区，这将是至关重要的。同样至关重要的还包括基于人权的发展方针，可有效地解决城市贫困对健康、水、住房、食品、教育和工作权利产生的威胁。最后，改善被边缘化的城市贫民的政治参与是旨在解决日益严重的城市贫困挑战战略的关键。