



人权理事会

第二十二届会议

议程项目 3 和 5

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

人权机构和机制

咨询委员会关于增进城市贫民人权问题的最后研究报告：
战略与最佳做法

概要

本研究报告是遵照人权理事会第 16/27 号决议编写的，咨询委员会在报告中剖析了城市穷人的境况和他们享有食物权的情况，提出了改善对这部分人的保护和最佳做法的战略。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 城市贫困现象的原因	4-11	3
A. 城市化与基础设施不足	4-5	3
B. 全球化与农村社区失地	6-7	4
C. 城市规划失当和管理不善	8-9	5
D. 自然灾害和气候变化	10-11	5
三. 城市穷人的状况与人权	12-35	6
A. 食物权	12-14	6
B. 工作权	15-16	7
C. 受教育权	17-19	8
D. 适足住房权	20-22	9
E. 健康权	23-30	10
F. 享有安全的权利、不受排斥和歧视, 以及 政治参与权	31-35	12
四. 尤其脆弱群体的处境	36-48	13
A. 妇女和女童	36-40	13
B. 儿童和青年	41-44	15
C. 其他少数群体	45-48	16
五. 良好做法	49-63	17
A. 国家和市政府	50-54	18
B. 公民社区组织和私营部门	55-59	19
C. 区域和国际社会	60-63	21
六. 建议	64-65	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还将大幅度增加，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趋势。城市化的程度越高，对生活在城市地区的穷人产生的影响也越大。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，包括提出进一步保护这一权利的战略和最佳做法。食物权问题起草小组编写了一份初步研究报告(A/HRC/AC/8/5)，提交咨询委员会第八届会议，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，对“关于增进城市贫民人权的初步研究：战略与最佳做法”的初步研究表示欢迎，要求食物权问题起草小组完成上述研究，提交咨询委员会第九届会议。咨询委员会第九届会议讨论了起草小组的最后报告(A/HRC/AC/9/3)，并请起草小组根据会议的讨论情况将报告最后定稿，提交人权理事会第二十二届会议。

二. 城市贫困现象的原因

A. 城市化与基础设施不足

4. 当代城市贫困现象的一个重要特征，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。全球城市贫民的 80%生活在发展中国家，⁵ 而且，发展中世界城市的增长率仍将是最高。到 2030 年，93%的世界城市人口将生活在发展中国家，仅非洲和亚洲便占 80%。⁶ 然而，许多城市提供基本基础设施和服务的

¹ Judy L. Baker, “Urban poverty: a global view”, Urban Papers, UP-5 (Washington, D.C., The World Bank, 2008), p. 1.

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, “On the Urbanization of Poverty”, Policy Research Working Paper, No. 2586 (Washington, D.C., World Bank, 2001), p. 8.

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。

能力却未能跟上城市化的步伐。⁷ 2001 年,在最不发达国家,约 78%的城市居民生活在贫民窟中,而在发达国家这个数字为 6%。⁸

5. 如今城市化进程的发展速度和规模均迥异于现在的发达世界当年城市形成时的情形,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。在两个多世纪里,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,目前的城市化浪潮更迅速,规模更大。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%)。研究表明,城市的拓展,主要以发展中世界的小城市和城镇为中心。⁹

B. 全球化与农村社区失地

6. 不断加深的世界经济一体化使得大小城市都成为增长和机遇的主要受益者。¹⁰ 由于有经济活动的地方,就业机会也随之增加,人们跟着就业机会的愿景迁往城市。然而,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,造成治理难题和法治的破坏,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。¹¹

7. 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。¹² 农村地区特别容易受到气候变化的威胁(其中包括洪涝、热带风暴、干旱和其他自然灾害),这些灾害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。¹³ 这种脆弱性最终导致农村社区的分崩离析,不得不迁往城市寻找机会。

⁷ See Pietro Garau and others, *A Home in the City: Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers* (London, Earthscan, 2005).

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(缺乏文件证明有保障的住房权或实际或感觉上不会被迫迁)。

⁹ 人口基金会《2007 年世界人口状况》,第 7 页。也见 Deniz Baharoglu and Christine Kessides, “Urban poverty” in *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, vol. 2, chap. 16 (Washington, D.C., World Bank, 2002), p. 127.

¹⁰ 人口基金会《2007 年世界人口状况》,第 8 页。

¹¹ 见 James Holston and Arjun Appadurai, “Cities and Citizenship”, *Public Culture*, vol. 8, No. 2, issue 19 (1996)。

¹² 《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。

¹³ 见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)。

C. 城市规划失当和管理不善

8. 撒哈拉以南非洲城市人口的大约 72%和南亚城市人口的 57%住在贫民窟，在发展中国家，城市人口的增长主要是穷人。尽管存在这种贫民窟人口不成比例的现象，发展中国家的城市规划仍很少考虑到这些人的需要，而“主要根据房地产资本的政治影响力构建和规划，大型基础设施设计是为了适应经济活动的需要，满足中上层收入群体的需求和愿望”。¹⁴ 城市政府执行的城市发展政策(往往伴随着引进外国投资)，则进一步加剧了这些风险。由于城市发展政策的制定和实施没有城市穷人的参与，因此这些政策常常会大大增加洪水暴发的风险，这也导致了城市穷人的流离失所。¹⁵

9. 国家权力机关常常没有负起责任，“以参与，透明和职责分明的方式有效应对地方的需要”。¹⁶ 尽管从理论上说城市与政治权力中心更为接近，但却未能通过良好的治理和为家庭提供服务来驾驭增长。没有对政策进行修订或出台新的政策，平衡由于人口增长对服务业的能力所带来的压力，解决城市治理方面的失败。城市存在的腐败和繁冗的管理规定，也“导致了各种匮乏现象，如基础设施和环境服务不足，上学难，看病难，以及社会排斥现象等”。¹⁷

D. 自然灾害和气候变化

10. 城市的穷人常常将家安在洪涝、滑坡和其他灾害危险较高的地区，而资源不足和没有安全网又加大了恢复的难度。毫无疑问：“城市的贫困现象由于自然灾害的风险而更加复杂和严重，如龙卷风、洪涝、山体滑坡和地震等。加上严重的承受能力差，这些危险便成了灾害。大规模事件因其足够严重而被定性为灾害，而其他事件，尽管数量更多、最终影响的儿童和家庭也更多，则因太微不足道或发展迟缓，而达不到‘灾害’的正式标准。但这些事件仍相当严重，足以改变生活命运，暴雨可变为淹没房屋和破坏财产的洪水，长期的干旱可耗尽本来就靠不住的水源供应，还有热浪，可将没有通风的茅屋变为火炉。”¹⁸

11. 气候变化也可影响粮食和营养安全，包括直接的营养问题，如消费数量的改变和消费，也包括对生计的影响，如改变就业机会和获得适足营养的费用。气

¹⁴ George Martine, “Preparing for Sustainable Urban Growth in Developing Areas”, in United Nations Department of Economic and Social Affairs, *Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development: An International Perspective* (2011).

¹⁵ 《国际减灾战略》。

¹⁶ 人口基金会《2007年世界人口状况》，第67页。

¹⁷ Baharoglu and Kessides, “Urban Poverty”, p. 109.

¹⁸ 联合国儿童基金会，《2012年世界儿童状况：城市世界的儿童》2012，第45页。

候变化可以影响到所有这些方面，特别是考虑到生理和社会承受能力弱。¹⁹ 气候可影响粮食和营养安全，如家畜生产的收入减少、粮食和经济作物的产量下降、林业生产率降低、水生物种的数量改变和传染疾病的发生率增加。根据最新一期《世界经营状况报告》：对生物燃料的需求可能会将粮食作物的用地改作他用，增加有害生产方式的危险，恶化环境。减少两性间的不平等，是解决全球饥饿现象的重要组成部分。²⁰

三. 城市穷人的境况与人权

A. 食物权

12. 低收入、失业、食品价格不稳定，和随之而来的无力支付足够的安全而有营养的食物，威胁到粮食和营养安全。²¹ 城市家庭的 97%是净食物购买者，而城市居民常常要支付较高的价格，其中包含了复杂的分销链上的运输成本。²² 城市穷人依靠现金收入的情况增加，而依赖周围自然资源的情况减少。因此，掌握充分获得生产食物的资源和健康地获得主食的途径，对这些人的粮食安全至关重要。不久前发生的粮食危机，不仅对城市穷人造成了极大的影响，而且表明，必须减少城市穷人对进口粮食的依赖，提高他们对食品价格的承受力。²³ 自 2006 年以来粮食价格的急剧上升²⁴ 使得饥饿人口上升到 10 亿以上。²⁵ 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 年粮食价格的上涨，可能使全球贫困人口增加了 4,370 万人，对原本

¹⁹ 见“粮食安全和营养问题高级别专家组，粮食安全与气候变化：粮食安全和营养高级别专家组的报告”（罗马，2012 年）。

²⁰ 营养问题常设委员会，《第六次世界营养状况报告：营养方面的进步》（2010 年），第 77 页。

²¹ 同上。

²² 见 Alberto Zezza and Luca Tasciotti, “Urban agriculture, poverty, and food security: Empirical evidence from a sample of developing countries” in *Food Policy*, vol. 35, No. 4 (2010)。

²³ 人权理事会咨询委员会关于在获得食物权利方面歧视的初步研究，A/HRC/13/32，第 30 页。

²⁴ 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。另见 Armando Mendoza and Roberto Machado, “The escalation in world food prices and its implications for the Caribbean”, Caribbean Development Report, vol. 2 (Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2009)。

²⁵ 请参阅世界银行“粮食价格观察”（华盛顿特区，2012 年），和 International Food Policy Research Institute (IFPRI), “Living in the City: Challenges and Options for the Urban Poor” (2002)。

贫困的人带来了更为深重的影响。²⁶ 生物燃料的出现，石油价格的浮动和应对政策的失当，对商品价格造成了压力，加剧了价格的波动。²⁷

13. 由于城市穷人几乎完全依靠现金交易获得食物，食品价格高，迫使穷人转向营养价值低或没有营养的替代品。²⁸ 上文所定义的食物权不仅仅包括有足够的卡路里摄入量，而且还包括有充分营养的食物。长期缺乏营养的人易患有营养不良(常被称为“隐性饥饿”)，使得他们更易受到疾病的侵害。对于生活在城市的穷人来说，营养不良是一个问题，因为城市的饮食结构日益趋向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。²⁹ 各种营养方面的危险在城市环境中尤其严重。³⁰ 此外，受影响的家庭常常没有应对的策略，缓解粮食安全、食品开支和营养方面的恶化。安全网系统也始终不完善。³¹

14. 实现食物权要求“每个男子、女子和儿童……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”。³² 食物权还包括“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。”³³ 对城市穷人来说，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. 工作权

15. 失业和就业不足在城市穷人中通常比例很高，而且城市穷人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、无社会保险和工作条件不安全，几乎得不到失业保护。2007 年世界银行在达卡进行的一项研究表明，贫困男性的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

²⁶ Maros Ivanic, Will Martin and Hassan Zaman, “Estimating the Short-Run Poverty Impacts of the 2010–11 Surge in Food Prices”, Policy Research Working Paper, No. 5633 (Washington, D.C., World Bank, 2011), p. 11.

²⁷ See World Bank and others, “Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses” (Washington, D.C., 2011).

²⁸ 见 IFPRI, “Living in the City”。

²⁹ 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、脂肪和盐的摄入量很高，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, “Food security in the context of urban sub-Saharan Africa”, submitted for the Food Africa Internet Forum (2003)。

³⁰ See SCN, *6th Report*.

³¹ 世界银行《粮食价格观察》。

³² 经济、社会、文化权利委员会关于享有充足食物权的第 12 号一般性意见(1999)，第 6 段。

³³ 人权理事会食物权问题特别报告员的报告(A/HRC/7/5)第 17 段。

更高，贫困女性失业率为 25%，而非贫困妇女仅为 12%。³⁴ 城市贫民不成比例地普遍技能水平低下，成年的城市贫民劳动力中高达 70% 被定为低技能，而平均城市劳动力低技能所占比例为 50%。³⁵ 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、非正式的工作随季节变化，报酬也往往随之波动。

16. 《世界人权宣言》规定，人人有工作的基本权利，有自由选择职业、享受公正和适当工作条件，并享受免于失业保障的权利。《宣言》还规定，“人人有同工同酬的权利，不受任何歧视”，“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去甚远。

C. 受教育权

17. 工作权与受教育权是密不可分的，然而城市穷人的入学率在很多地方不断下降。³⁶ 难以获得良好教育不仅意味着城市穷人不能获得必要的技能，拿到较稳定、较高薪酬的就业机会，而且也造成了工资上的差异。³⁷ 这种情况还可能代代相传，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得到在成年时摆脱贫困的机会。³⁸

18. 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、课本和学习用品，往往令经济拮据的家庭望而却步。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抉择。³⁹ 第三，城市贫困社区可能根本就无法获得足够的学校设施，一项在内罗毕的贫民窟基贝拉的研究发现，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十万多名适龄儿童中的两万名。⁴⁰ 第四，即使有学校可上，

³⁴ 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。

³⁵ Lucy Winchester and Racquel Szalachman, “The Urban Poor’s Vulnerability to the Impacts of Climate Change in Latin America and the Caribbean: A Policy Agenda”, paper presented at the Fifth Urban Research Symposium 2009, Marseille, France, June 2009, p. 8.

³⁶ 联合国人口基金会，2007 年《世界人口状况》第 28 页；Eduardo López Moreno and others, 《世界城市状况 2006/7 年》(UN-Habitat, 2006), p. 128.

³⁷ 见 Omar Arias, Gustavo Yamada and Luis Tejerina, “Education, Family Background and Racial Earnings Inequality in Brazil” (Inter-American Development Bank, 2003)。

³⁸ 国际发展部，“终止儿童贫困”(伦敦，2002 年)。

³⁹ 人口基金会《2007 年世界人口状况》，第 18 页。

⁴⁰ López Moreno 及他人《2006 年至 2007 年世界城市状况》，第 127 页。

上学与放学也时常充满危险，包括性骚扰和虐待，尤其是在城市贫困地区或在学校校内。⁴¹ 最后，在城市贫困社区，教育质量通常相当低下，在有些情况下，学校设施差和教学质量低是家庭决定让他们的孩子离开学校的主要因素。⁴² 这些问题对女孩的受教育权影响更大。

19. 教育既是一项人权，也是实现其他人权不可或缺的手段。教育是一项“增长才能的权利”，“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，就可能脱离贫困，取得充分参与社区生活的手段”。⁴³ 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. 适足住房权

20. 城市人口的增长模式使得穷人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。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”。⁴⁴ 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%。⁴⁵ 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。⁴⁶

21. 鉴于城市贫民很少拥有自己的土地或房屋，他们往往随时面临被驱逐的危险，很容易因租赁协议不正规而受到的不公正对待，得到贷款的难度更大，并且不能利用自己的家赚取收入。⁴⁷ 上述困境在很大程度上是由于城市化政策很少考虑到穷人，将之作为一个长期模式，要求将接受和融合纳入城市发展战略。人们不愿意将贫困社区并入大城市，特别是将非正规居民区正规化，为之提供基本的基础设施或改进土地使用权法。

22. 《世界人权宣言》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。”适足住房权包括租期的保证、无障碍服务和基础设施、可居住性、(经济)可承受性、具包容

⁴¹ 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)。

⁴² 儿童基金会“贫困和被排斥”，第 13 页。

⁴³ 经济、社会、文化权利委员会关于受教育权的第 13 号一般性意见(1999)。

⁴⁴ Baker“城市贫困问题”，第 5 页。

⁴⁵ 人口基金会《2007 年世界人口状况》，第 39 页。

⁴⁶ 联合国人居署《人类住区统计数据库》(2001 年)。

⁴⁷ Baker“城市贫困问题”，第 6 页。

性的位置，以及适当的文化环境。⁴⁸ 然而，对城市穷人而言，获得符合这些标准的适足住房，达到这样的生活水平绝非易事。⁴⁹

E. 健康权

23. 城市穷人所面临的健康危险有时甚至高于农村的穷人。⁵⁰ 城市贫民区常常位于城市中心地带，靠近环境不安全的地区，例如垃圾堆放场或工业用地，⁵¹ 这些地方的水和卫生基础设施不足，加上生活条件高度密集，极易对居民健康产生不利影响(包括传染病、呼吸道疾病和痢疾等)。城市地区的艾滋病毒/艾滋病发生率也很高，在有些城市超过 50%。尽管城市地区就医方便，但生活在贫民窟的居民，发病率和死亡率可能高于农村居民。⁵²

24. 城市的贫困现象与环境退化紧密相关，这些地区的空气和水的质量恶劣，极其危险又无处不在。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与呼吸系统疾病关联紧密，尤其是在拉丁美洲和亚洲的城市。⁵³ 城市贫民大量使用固体燃料、炉灶和明火，造成了室内空气污染，加之贫民区简陋建筑的通风较差，据认为大幅度增加了城市穷人患急性呼吸道感染和慢性阻塞性肺疾病的发病率。⁵⁴ 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。

25. 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，往往依靠私私营的、小规模的水分销商。结果是，大多数城市贫民窟的居民这方面的开销，与收入较高的居民相比，不仅是在绝对数量上，而且也在家庭支出所占的比例上都要高出好几倍。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。⁵⁵ 在阿根廷，城市贫困家庭在公用事业上的开支占到总支出的 16%，而最富有的四分之一家庭却只

⁴⁸ 经济、社会和文化权利委员会关于适足住房权的第 4 号一般性意见(1991)。

⁴⁹ 联合国人居署。

⁵⁰ See Mark R. Montgomery, "Urban Poverty and Health in Developing Countries", *Population Bulletin*, vol. 64, No. 2 (June 2009).

⁵¹ Baker "城市贫困问题"，第 9 页。

⁵² 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)。

⁵³ 同上。

⁵⁴ 联合国人居署。

⁵⁵ 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。

占 11%。⁵⁶ 对于肯尼亚的基贝拉居民来说，使用公用水龙头的等待时间平均超过一小时，旱季则更长。⁵⁷ 根据在 47 个不同国家进行的一项研究，平均水价是正规网络的 1.5 到 12 倍。⁵⁸ 而且，这类水源常常没有质量监督保障。

26. 即使城市居民可以得到适当的卫生设施，这些设施大部分也是公用的，增加了迅速传播疾病的机会。例如，2012 年联合国儿童基金会的一项研究发现，52%的城市居民分享一个公共设施，12%的居民与其他五六个家庭分享公用设施，11%的居民使用的设施最多可由五个家庭共用。事实上，只有 11%的人口享有单独的、质量较高的卫生设施。⁵⁹

27. 由于得不到安全饮水和卫生服务，儿童尤其容易罹患疾病、营养不良和健康危险。生活在城市贫困地区的儿童所面临健康危险更大，即使可以就近得到服务。在很多国家，生活贫困的城市儿童与农村贫困儿童相比，在身高和体重上和五岁以下儿童死亡率方面，面临同样、甚至更大的健康危险。⁶⁰

28. 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，但对城市贫民而言，这种服务往往过于昂贵。在许多发展中国家，城市区域内的卫生服务主要是有偿服务，得到可靠的服务成本高昂，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，以致很多卫生保健提供者想当然地认为，城市贫民只有当病情变得严重时才寻求治疗，为了节约药费，不遵从处方用药，有时会显得很不愿积极求医治病。⁶¹

29. 除了这些身体健康的指标，也有越来越多的证据表明，精神疾病，尤其是抑郁和焦虑症，在城市穷人中也比较高收入的人群要更为普遍。现在有一种假说，认为在资源拮据、时常充满暴力、边缘化的环境中，精神疾病与生存压力不无关系。⁶²

⁵⁶ Baker “城市贫困问题”，第 8 页。

⁵⁷ 开发计划署《人类发展报告》，第 38 页。

⁵⁸ Mukami Kariuki and Jordan Schwartz, “Small-Scale Private Service Providers of Water and Electricity Supply: A Review of Incidence, Structure, Pricing and Operating Characteristics”, Policy Research Paper, No. 3727 (World Bank, 2005), p. 26.

⁵⁹ 联合国儿童基金会，“Understanding the Specifics of Urban Poverty: A Case Study from Accra, Ghana” (2012)。

⁶⁰ 联合国儿童基金会，《2012 年世界儿童状况》第 4 页。

⁶¹ 见 Montgomery “城市贫困问题”。

⁶² 见 Naomar Almeida-Filho and others, “Social inequality and depressive disorders in Bahia, Brazil: interactions of gender, ethnicity, and social class” in *Social Science and Medicine*, 59, No. 7 (2004)。

30. 世界卫生组织将健康定义为一项人权，⁶³ “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”，是“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。”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。⁶⁴ 城市穷人的这些权利受到环境危害、得不到充足的用水、卫生设施和保健服务的严峻挑战。

F. 享有安全的权利，不受排斥和歧视，以及政治参与权

31. 城市贫民在经济、社会和政治上均受到排斥。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。⁶⁵ 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。⁶⁶ 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。⁶⁷ 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。⁶⁸ 这种状况还导致了社会动乱。

32. 城市穷人总是被排除在影响到他们的决策过程之外。由于城市贫民在医疗卫生、教育机会、工作和政治参与上处于特别弱势的地位，对他们的排斥使他们无法影响那些可能改善其生活的政策，要求政府官员负责，并将他们的宝贵知识用于为发展作出贡献。⁶⁹ 这种排斥现象对非公民和移民以及没有身份证件的工作人尤甚，他们也很难享有合法的权益和服务。

33. 若干因素导致了城市穷人的政治声音和在公民参与方面被边缘化。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正式公民的

⁶³ 见《经济、社会、文化权利国际公约》。

⁶⁴ 见理事会第 15/9 号决议。

⁶⁵ 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学院史册》第 606 卷(2006 年 7 月)。

⁶⁶ 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)。

⁶⁷ López Moreno 及他人《2006 年至 2007 年世界城市状况》，第 5 页。

⁶⁸ 同上。

⁶⁹ 人口基金会《2007 年世界人口状况》，第 30-31 页。

想法。⁷⁰ 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。⁷¹ 最后，尽管一些城市已经采取措施将城市贫民的政治发言权纳入决策过程，但这仍然只是例外而不是常规，因为有时单凭选票并不足以确保为城市贫民作出持续的和结构性的改变。⁷²

34. 政治边缘化也意味着穷人常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；⁷³ 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。⁷⁴

35. 《世界人权宣言》规定了政治参与的权利，“人人有直接或通过自由选择的代表参与治理本国的权利”，“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”，而良好的城市治理应“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。”⁷⁵ 这些特征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. 尤其脆弱群体的处境

A. 妇女和女童

36. 妇女和女童面临特别严峻的挑战，她们因教育、就业、安全、卫生和政治参与领域的性别差距而被边缘化。城市贫困地区的整体入学率实际上下降了，男孩和女孩的教育程度不平等。⁷⁶ 不利于女童的社会规范，例如对其家庭角色的

⁷⁰ 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)。

⁷¹ 例如，利用迫迁或其他政策来制止农村向城市的人口迁移。

⁷² 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。

⁷³ 同上。

⁷⁴ 联合国人居署。

⁷⁵ 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。

⁷⁶ 联合国人居署。

期望、早婚和限制她们独立活动等等，均成为她们获得教育的障碍，特别是在家庭收入低的情况下。⁷⁷

37. 2010年，全球56.3%的青年男性进入劳动力队伍，而青年女性只有40.8%。年轻妇女在求职方面遇到更多的困难，失业率也高于男性青年。即使就业，年轻妇女很可能也只从事不稳定、非全职和低工资的工作。⁷⁸ 城市穷人的状况也存在着一个非常明显的性别差距，妇女从事无报酬的照看工作，负担过重。妇女承担着照顾家人和生儿育女的主要责任，难以获得基本服务、必须的基础设施、供水、卫生设施，以及住房不足，出行不便，对妇女的影响尤甚。所有这些制约因素都增加了她们的负担——各种不带薪的工作，如打扫卫生、做饭、照看子女、老人和病患等，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。⁷⁹

38. 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。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。⁸⁰ 这种情况也与更高的精神疾病发病率密切相关，遭受到亲密伴侣暴力侵害的妇女更有可能流露怀有自杀的念头。⁸¹ 这与一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。

39. 此外，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。⁸² 再有，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，有研究表明，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。⁸³ 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，

⁷⁷ 同上。

⁷⁸ 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)。

⁷⁹ 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。

⁸⁰ Montgomery, “Urban Poverty”, pp. 10–11.

⁸¹ 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。

⁸² Monica Akinyi Magadi and others, “The inequality of maternal health care in urban sub-Saharan Africa in the 1990s”, *Population Studies*, vol. 57, No. 3 (2003), pp. 353 ff.

⁸³ 见 Montgomery, “Urban Poverty”; Kelly Hallman, “Socioeconomic Disadvantage and Unsafe Sexual Behaviors Among Young Women and Men in South Africa”, Policy Research Division Working Papers, No. 190 (New York, Population Council, 2004)。

这是由于在他们当中提早发生性行为更为普遍，以及强迫性行为和性交易的报道。⁸⁴

40. 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，虽然土地使用权无保障，住房不足对于城市贫困男女来说都是一个挑战，但妇女的处境却更为不利，因为她们常常受到文化约束和法律机制的歧视而被剥夺财产权。⁸⁵

B. 儿童和青年

41. 贫民窟的有害环境造成儿童接触各种可能影响他们健康的因素。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。研究表明，贫民窟儿童的死亡率要远高于同一城市的其他地区，在有些情况下甚至高达三倍之多。⁸⁶ 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。⁸⁷ 此外，城市里贫困地区和较高收入地区之间的不平等问题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。⁸⁸

42. 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”，受到的影响更为严重。这些儿童很多是因家庭需要更多收入而被迫走上街头，还有的是为了逃避虐待或寻求更好的收入机会而离家出走。⁸⁹ 街头生活使他们失去安全网的保护，因而特别容易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。⁹⁰

43. 青年人失业的可能性比成年人几乎高出两倍。最近的金融危机自 2007 年以来已导致青年失业人数增加 400 万人。2011 年，7,480 万青年人失业，另有 640 万失业青年放弃了找到工作的希望，完全退出了劳动力市场。⁹¹ 在所有贫困劳

⁸⁴ 同上。

⁸⁵ 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）。

⁸⁶ Sarah Fry, Bill Cousins and Ken Olivola, “Health of Children Living in Urban Slums in Asia and the Near East: Review of Existing Literature and Data”, prepared for the Asia and Near East Bureau of USAID under EHP Project 26568/OTHER.ANE.STARTUP, 2002.

⁸⁷ 儿童基金会“贫困和被排斥”，第 13 页。

⁸⁸ 国际发展部“结束儿童贫困：挑战”。

⁸⁹ 见儿童基金会“贫困和被排斥”。

⁹⁰ 同上。还见 Jo Becker, *Easy Targets: Violence against Children Worldwide* (HRW, 2001); and “*Off the Backs of Children: Forced Begging and Other Abuses against Talibés in Senegal*” (HRW, 2010)。

⁹¹ 国际劳工组织，《全球就业趋势：防止就业危机加深》，（日内瓦，2012 年），第 84 页。

动人口中，青年占 23.5%，而在非贫困劳动者中青年仅占 18.6%。⁹² 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，⁹³ 使他们更易受到城市本地人的歧视，当地人通常将“外来人”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。⁹⁴

44. 城市化和城市贫困问题造成青少年犯罪，因为城市环境的基本特征是有助于诱发这类行为模式的。⁹⁵ 青年失业率情况严重，而且在不断恶化，缺乏住房和支助服务、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，长大以后可能成为少年犯。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，对犯罪报告的最新分析表明，57%的吸毒者不到 24 岁。吸毒的增加也导致暴力犯罪的增加。⁹⁶

C. 其他少数群体

45. 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。⁹⁷ 由于一系列原因，有残疾人的家庭更有可能陷入贫困，如为满足残疾家庭成员的特殊需求而产生的额外财务负担，残疾人低就业率和低受教育率之间的关系等。⁹⁸ 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，残疾和赤贫之间似乎存在着重要的联系。⁹⁹

⁹² 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》。

⁹³ 同上。

⁹⁴ 见 *World Youth Report 2003: The global situation of young people* (United Nations publication, Sales No. E.03.IV.7)。

⁹⁵ 同上。

⁹⁶ Kristina Rosales and Taylor Barnes, “New Jack Rio”, *Foreign Policy* (September 2011)。

⁹⁷ 这可能是由于收集分类数据和在解释残疾影响家庭贫困方面存在困难。见 Jeanine Braithwaite and Daniel Mont, “Disability and Poverty: A Survey of World Bank Poverty Assessments and Implications”, SP Discussion Paper, No. 0805 (World Bank, 2008)。

⁹⁸ 同上。

⁹⁹ 同上。

46. 城市贫困老人也同样处于弱势，受到社会排斥。在一些地区，国家负责老人的福利，¹⁰⁰ 或得不到家庭社会保护的老人，贫困的老人是一个特别边缘化和弱势的人群。¹⁰¹

47. 一些带有特别耻辱印记或被边缘化的群体，如族裔或宗教少数群体、移民、非公民及弱势种姓等，更易受到城市贫困问题的危害。由于接受教育、获得就业和医疗保健的机会受到限制，以及对外国移民和难民的歧视等各种因素的影响，因其自身的少数群体地位而被边缘化，使得这些群体为求生存需要应付更为复杂的困难。¹⁰²

48. 在冲突结束或灾害发生后，城市贫困社区在三个方面尤其脆弱。首先，城市贫困社区往往位于边缘化的地区，这些地方更易受到灾害侵害，而且缺乏适当的规划和基础设施降低突发事件的影响，如洪水、地震、火灾和风暴等。其次，几乎没有任何服务帮助城市贫困社区加强抵御这些灾害冲击的能力。¹⁰³ 较高收入家庭常有的安全网，如保险或储蓄，对于大多数城市穷人来说往往是可望而不可即的。第三，即使重建工作已经开始，资源和重心也常常放在城市的其他地区，而不是最需要的社区。¹⁰⁴

五. 良好做法

49. 为增进城市穷人的权利作出了很多努力，但效果常常有好有坏。例如，粮食援助就因运输、储藏和分发成本高而饱受批评。而发放现金，则成本效益好，可刺激农业生产和市场活动，又使接受援助的人既可满足食品上的需要，又可满足食品以外的需要。然而，在有些情况下也可明显地发现，粮食援助通常可由妇女作主，因此直接受惠于儿童，而现金则更可能由男人控制，常常被挪作他用，不一定惠及妇女和儿童。此外，提供现金的浮动性极大，受到所购买商品价格浮动或通货膨胀的影响，在有些情况下，甚至可能加剧通货膨胀。因此，各国政府、多边组织和捐助人力求通过各种办法解决这些问题，如将提供现金改为从社

¹⁰⁰ Deepa Narayan and others, *Can Anyone Hear us? Voices from 47 Countries* (New York, World Bank, 1999), p. 200.

¹⁰¹ 同上。

¹⁰² For the treatment of undocumented immigrants in informal settlements, see Landau, "Shaping Urban Futures". For the rights of non-citizens, see report E/CN.4/Sub.2/2003/23. For a case study on the exclusion of the Roma minority, see Christian Bodewick and Akshay Sethi, *Poverty, Social Exclusion and Ethnicity in Serbia and Montenegro: The Case of the Roma* (New York, World Bank, 2005).

¹⁰³ See M. Fay, and others, "Natural disasters and the urban poor", *En Breve*, No. 32 (2003).

¹⁰⁴ 同上。

会保护上进行干预，或结合提供现金和食品援助。¹⁰⁵ 这方面的困境只是促进城市贫民人权所面临的众多挑战之一，因此，作出的努力和伙伴关系也发生了变化很大。本章提供了国家、区域和国际上各方面角色所作努力的很小一部分实例。

A. 国家和城市政府

50. 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、分阶段的综合办法。¹⁰⁶ 从 1984 年出台的面向农村的发展战略开始，已经历了四个阶段。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，并开始在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 年开始的最新阶段，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，和通过人力资本投资，提高贫困社区能力的措施。

51. 巴西 1989 年率先在阿雷格里港市推行了参与式预算的概念。¹⁰⁷ 该措施的目的是加强问责和透明度，赋予公民对市政预算开支更大的影响力。该模式允许全市所有的居民组织代表，包括贫民区在内，参加会议并影响如何使用投资资金（通常占整体预算的 15%）。自成立以来，大部分数字反映了水和卫生指标得到改善，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比例由 75% 上升至 98%，污水管网覆盖率从 46% 上升到 98%。¹⁰⁸ 阿雷格里港的模式已在整个巴西、拉丁美洲其他地区，乃至其他一些地方推广。尽管这一模式有其不足之处，¹⁰⁹ 但其创新和效果却是有目共睹的，把加强透明度和改善城市治理的决心，与投资城市贫民参与者的教育相结合。

52. 在泰国，政府通过培育以社区为基础的网络或联合会并与其合作，加强了城市治理。例如，政府合并了两个办事机构（城市社区发展办公室和农村发展局），建立了一个单一机构，负责在前几十年的经济增长中被遗弃的城市贫困社区。城市社区发展办公室向以社区为基础的、表现出足够资金管理能力的储蓄和信贷群体提供低息贷款，用于资助创收、改善住房和搬迁等各种活动。社区组织

¹⁰⁵ See Rachel Sabates-Wheeler and Stephen Devereux, “Cash Transfers and High Food Prices: Explaining Outcomes on Ethiopia’s Productive Safety Net Programme”, working paper 4 (DFID (2010).

¹⁰⁶ See Lu Mai, “Poverty Eradication in China: A New Phase” for the China Development Research Foundation (2011).

¹⁰⁷ Donald P. Moynihan, “Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries”, in *Participatory Budgeting*, Anwar Shah, ed. (New York, World Bank, 2007), p. 66.

¹⁰⁸ See Gianpaolo Baiocchi, “Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory”, *Politics & Society*, vol. 29, No. 1 (March 2001).

¹⁰⁹ See Brian Wampler, “A Guide to Participatory Budgeting” in *Participatory Budgeting*, pp. 45–47.

发展研究所的真正创新，¹¹⁰ 在于如何扩大方案规模。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、宣传或影响城市政策的能力，和与全市范围内的举措进行合作；(c) 为城市贫困社区分享经验、汇集资源提供了渠道。

53. 墨西哥的机会平等方案(Oportunidades)，是一种有条件的现金交易方案，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或看病。符合条件的家庭还可得到赠款，改善幼年子女和怀孕和哺乳母亲的食品消费和营养补充。实践证明这一方案对城乡儿童的发育产生了有利的效果，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，占总人口的 20%。研究表明，消费，尤其是食物摄入量增加了 22%，营养不良儿童的比例下降了 17.2%。¹¹¹

54. 柬埔寨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应付可能出现的灾害，在农闲时为他们安排劳动，建设或重建社区资产，以提供急需的粮食作为报酬。这一方案为贫困和缺少粮食安全家庭提供劳动机会，以接受粮食作为报酬。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. 公民社会和私营部门

55. 在巴基斯坦，研究和训练研究所的奥兰吉试点项目¹¹² 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。它提供技术指导和整体融资的十八分之一，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，特别是婴儿死亡率得到改善，形

¹¹⁰ Celine d’Cruz and David Satterthwaite, “Building homes, changing official approaches”, Poverty Reduction in Urban Areas Series, Working Paper, No. 16 (London, IIED, 2005).

¹¹¹ UNDP, “Mexico: Scaling Up Progresa/Oportunidades – Conditional Cash Transfer Programme” (2011).

¹¹² Arif Hasan, “The Sanitation Program of the Orangi Pilot Project: Research and Training Institute, Karachi, Pakistan” in *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, Garland and others.

成了有效、低成本的污水处理系统，而且社区内感觉社会边缘化和耻辱感的人也显著减少。

56. 在安哥拉，罗安达的城市扶贫项目¹¹³是综合性城市扶贫计划，以社区参与和伙伴关系为基础改善城市治理。该项目始于1999年，是三个非政府组织(援外社国际协会，英国拯救儿童基金及发展研讨会)建立的联盟。该项目与各个城市的政府机构和社区组织合作，由英国国际发展部资助。项目得到赞赏，促进了城市贫困社区自我管理基本服务的能力，如供水、卫生及废物处理等，以及参与城市规划，提倡在国家一级有利于穷人的政策。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。

57. 南非无家可归者联合会¹¹⁴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，并通过提供过渡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；还修建了样板房。

58. 马尼拉水公司¹¹⁵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，减少了非法窃水，保持了企业盈利。它提供了一个有益的证明，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。

59. 在拉丁美洲、亚洲和非洲各地的城市都有合作社组织，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。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。CEMPRE¹¹⁶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

¹¹³ 见联合国人居署《最佳做法数据库》。网址 www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx。

¹¹⁴ Ted Baumann and others, “The age of cities and organizations of the urban poor: the work of the South African Homeless People’s Federation and the People’s Dialogue on Land and Shelter”, Working Paper No. 2 on Poverty Reduction in Urban Areas (IIED, 2001).

¹¹⁵ See USAID, “Enabling Water Services Delivery for the Urban Poor in Asia: Best Practices Review and Workshop” (2006).

¹¹⁶ Martin Medina, “Globalization, Development, and Municipal Solid Waste Management in Third World Cities” in *Private Sector Involvement in Solid Waste Management* (Deutsche Gesellschaft für Zusammenarbeit, 2005).

助，帮助捡拾垃圾者组成合作社，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取得较好的工作条件，更高的报酬，还可为会员取得更多的教育和储蓄等机会。¹¹⁷

C. 区域和国际社会

60. 国际劳工组织与国家和区域机构的工作，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，帮助各国政府贯彻落实。¹¹⁸

61. 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。¹¹⁹

62. 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。¹²⁰ 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。

63. 城市联盟¹²¹ 是 1999 年由世界银行和联合国人居署成立的一个全球联盟，联盟的活动由成员城市管理和实施。联盟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。联盟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，和关于城市发展和地方政府的国家政策。联盟对城市或国家政府的支持有四个基本条件：他们必须承诺为所有居民改善城市和地方治理；采用长期的、包容性的方针；实施全面改革，实现规模化成果；并通过资源下放赋予地方政府权力。

¹¹⁷ See Oscar Fergutz and others, “Developing urban waste management in Brazil with waste picker organizations”, *Environment and Urbanization*, vol. 23, No. 2 (October 2011), p. 23.

¹¹⁸ See ILO, Decent Work Country Programmes, at www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm.

¹¹⁹ See ILO, Regional Office for Africa, at www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/activities/coopau.htm.

¹²⁰ See Economic Commission for Africa, *Sustainable Development Report on Africa* (Addis Ababa, 2008).

¹²¹ See www.citiesalliance.org.

六. 建议

64. 为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) 承认城市穷人的人权是不可分割的，必须有的放矢，在各级层面上本着权利和包容的精神作出努力，增进城市穷人的人权。

(b) 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、尊严和自由的发展政策，其中包括满足城市穷人体面和自由生活所必需的最基本和最低限度的需要，如获得高质量的公共服务。这方面的工作，核心是加强城市贫民自身的政治参与。通过将有关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。基层对需求和制约因素的了解，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选择，可加以推广。同时，如前章中的例子所表明，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；

(c) 促进建立社会安全保障网。鉴于城市贫困社区经济承受力十分脆弱，就业不稳定或朝不保夕，大部分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。应出台相关举措，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各种灾难；

(d) 通过人力资本投资赋予城市贫民权力。考虑到低薪、难以获得良好教育与低技能之间的关联，应采取措施，提高城市贫民的人力资本。良好的教育和职业培训可提高获得更高薪酬和稳定就业的机会，对城市穷人的长期减贫将产生显著影响；

(e) 采取综合方针。城市贫困的危害是多方面的，需要在城市规划、公共卫生、教育、粮食安全等诸多方面进行干预，因此重要的是避免零敲碎打的方式。¹²² 相反，应采取一体化的方针，确保城市贫民能够得到最低限度的基本公共服务。可采取几项措施同时并举的形式，如改善供水和卫生设施的基础建设投资，加强职业培训和小额信贷计划等。还应把改善获得信息和掌握通信技术作为优先事项，并采取措施，确保妇女和青年等尤其弱势或边缘化群体融入主流；

(f) 加强国际合作。解决城市的贫困问题可能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，外国投资应以权利为基础，放在可产生最大影响的地方，避免浪费。国际南

¹²² See UNFPA, *State of World Population 2007*.

南合作也可产生效益，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；¹²³

(g) 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工作，包括决策、公共行政管理和提供服务，特别是一些带有性别特点的问题，包括基于性别的暴力、妇女无报酬的家务负担和歧视问题等。还应特别关注儿童、老人和残疾人的需要，将之纳入主流。应通过综合方案解决在种姓、族裔、宗教等方面的多重歧视问题。

(h) 强调每个角色——不论是国际的、区域的、国家的、公民社会的还是私营部门的角色，在增进城市穷人尊严和人权方面，特别是边缘群体和弱势群体的尊严和人权方面，都可发挥重要作用。例如，国际发展机构可以动用它的知识、经验，有时还可筹集资源，解决青少年犯罪方面的问题，但在执行保证城市地区青年和儿童安全的政策和制度方面，国家仍起着最关键的作用。

65. 随着全球城市人口的不断快速增长，必须把重点确保充分享有基本人权作为今后地方、国家、区域和国际上的优先事项。城市减贫必须采取一体化的方针，整合基础设施建设、社会安全保障网，以及通过投资赋权和开展贫困社区教育。同样必须采取人权的方针对待发展，切实解决城市贫困对健康、水、住房、食品、教育和工作权造成的威胁。最后，增加边缘化城市穷人的政治参与，是解决日益严重的城市贫困现象的战略契机之所在。

¹²³ See the Millennium Project for a discussion on the positive impact of fostering exchanges across federations of slum dwellers.