



人权理事会
咨询委员会
第八届会议
2012 年 2 月 20 日至 24 日
临时议程项目 2 (a) (一)
食物权

人权理事会咨询委员会关于增进城市贫民的人权的初步研究：战略与最佳做法

钟金星代表人权理事会咨询委员会食物权问题起草小组编写*

* Chanmi Kim 与 Sunkyo Im 参与协作。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	3
二. 城市贫民状况概览	4-27	3
A. 形成.....	4-7	3
B. 条件.....	8-15	5
C. 更弱势群体的状况	16-27	7
三. 城市贫民的人权	28-53	11
A. 食物权.....	29-31	11
B. 适足住房权.....	32-35	12
C. 饮水权.....	36-38	13
D. 健康权.....	39-44	13
E. 受教育权.....	45-47	15
F. 工作权.....	48-50	16
G. 政治参与权.....	51-53	17
四. 良好做法	54-67	18
A. 国家和市政府	55-58	18
B. 公民社会群体.....	59-61	19
C. 私营部门.....	62-63	20
D. 区域行为方与倡议.....	64-65	21
E. 国际社会.....	66-67	22
五. 建议.....	68-69	22

一. 导言

1. 目前全球人口的一半生活在城市，而至少有三分之一的城市居民为贫民。城市贫民占世界贫困人口的四分之一。¹ 随着持续的城市化进程，预计城市贫民数将大幅上升，使贫困成为一个日益严重的城市问题。事实上，预测表明，到 2025 年，三分之二的世界人口将生活在城市，² 而到 2030 年，全球城市人口将达到 50 亿。³

2. 城市贫困问题为其所影响的人群的基本权利带来了特殊的挑战。人们也越来越认识到，解决这些挑战对于实现发展目标至关重要。出于这个原因，城市贫困问题成为发展行为方——包括非政府组织和联合国各机构——日益关注的优先事项，这些行为方认识到“贫困地区”并不仅限于农村偏远地区，而是越来越多地出现在城镇地区。

3. 人权理事会在其第 16/27 号决议中，请咨询委员会酌情开展关于城市贫民及其食物权的享用——包括旨在改善对他们的保护的策略和最佳做法——的全面研究。委员会于第一次会议上成立了食物权问题起草小组，钟金星代表该小组为委员会第七次会议编写了一份概念文件。为应对解决城市贫民困境的政策挑战，本文件扩充了上述概念文件中的基本观点。

二. 城市贫民状况概览

A. 形成

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。⁴ 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。⁵ 城市化本身并不是衡量贫困的标准。实际上，对于许多国家来说，城市化可能有利于经

¹ Judy L. Baker, “Urban poverty: a global view”, 世界银行, 华盛顿特区, 2008 年 1 月。

² 2005 年, 世界总人口为 6,506,649,175 人, 其中 3,166,711,400 人生活在城市; 在这些人中, 898,926,000 人生活在发达国家, 另外 2,267,786,000 人生活在欠发达国家。2000 年至 2005 年间, 较发达国家的城市人口平均年变化率为 2.2, 欠发达国家则为 0.67。经济与社会事务部, 人口司, 2009 年。

³ Baker, “Urban poverty” (见脚注 1)。

⁴ 同上, 第 3 页。

⁵ 联合国人口基金(人口基金), State of World Population 2007: Unleashing the Potential of Urban Growth, 2007 年。见 www.unfpa.org/public/home/publications/pid/408。

济。然而，许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。⁶ 根据联合国人口基金(人口基金)的一份报告，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%。⁷ 在没有迹象表明发展中国家的城市化进程将放缓的情况下，目前城市贫民集中于低收入国家的现象表明，这仍将是主要由发展中国家所面临的问题。

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困问题就尤为严重。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，发生于 1750 年至 1950 年的两百年间。这两个多世纪以来，城市居民从 1500 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%)，这与第一波城市化浪潮的比例相似，但绝对值更大，速度也更快。⁸

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(出生率高于死亡率)，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。⁹ 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。¹⁰

7. 但这并不是说移民对城市化进程毫无贡献。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。为此，全球化对人口迁移的影响也对城市化进程造成了重大的影响。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；¹¹ 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。小规模耕作向经济作物耕作的转变进一步驱使许多农村人口向城市迁移。¹² 与此同时，全球化也为城市贫民

⁶ 联合国千年项目，“A Home in the City”，Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers”，Earthscan, 2005 年。

⁷ 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面临以下四项住房匮乏问题中的一项或多项的家庭：水供应不足；卫生设施不足；过度拥挤和住房建设不足。见人口基金(见脚注 5)。

⁸ 同上。

⁹ Deniz Baharoglu and Christine Kessides, “Urban poverty” in A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies, 第 16 章，世界银行，华盛顿特区，2002 年。

¹⁰ 人口基金(见脚注 5)。

¹¹ 同上，第 8 页。

¹² 经济与社会事务部，《关于世界土著人民状况的报告》，2009 年。

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。¹³ 因此，推动当前城市化进程的种种力量也形成了城市贫民所面临的情况。

B. 条件

8. 对于许多城市贫民来说，城市生活的特点是不平等和受排斥，这剥夺了他们享有充足的食物、住房、水、就业机会和其他社会服务的权利(见下文第 28 至 53 段)。然而，除了这些权利被剥夺以外，受排斥的问题也影响到城市贫民的社会和政治生活。这样，城市贫困现象将受影响的贫民推到了城市生活的边缘。

1. 社会耻辱感和歧视

9. 由于城市贫民的社会经济地位，他们感到耻辱并被社会排斥。贫民窟中的居民描述说，被歧视是他们日常生活的一部分。¹⁴ 在数个国家开展的研究表明，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。¹⁵ 研究还表明，这种耻辱感还体现在就业面试和就业机会中，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址的求职者更有可能获得面试机会。¹⁶ 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。¹⁷

2. 全球化的不利影响

10. 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不平等现象。¹⁸ 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)，¹⁹ 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。由于大部分发达国家尚未批准《保护

¹³ 人口基金(见脚注 5)，第 26 页。

¹⁴ 见 Janice Perlman, “The Metamorphosis of Marginality: Four Generations in the Favelas of Rio de Janeiro”, 及 Douglas S. Massey et al., “Chronicle of a Myth Foretold: The Washington Consensus in Latin America” in *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 第 606 卷, 2006 年 7 月。

¹⁵ Louise Chawla, *Growing up in an Urbanizing World*, Earthscan 出版社及联合国教科文组织, 2002 年。

¹⁶ 联合国人居署, 《2006/7 年世界城市概况》, 2006 年。

¹⁷ 同上。

¹⁸ James Holston and Arjun Appadurai, *Cities and Citizenship*, Public Culture, 芝加哥大学 1996 年。

¹⁹ 同上, 第 26 页。

所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，许多在这些国家生活的外国工人没有合法地位，并在享有基本人权方面面临种种困难。

3. 缺乏良好治理

11. 城市贫民也在政治上被边缘化，当国家机关未能履行“以参与性、透明且负责任的方式有效地回应本地需求”的责任时，²⁰ 他们往往就生活在治理真空之中。尽管城市在地理位置上更接近政治权力中心，因而在理论上可提供更多接触政治权力中心的机会，但城市贫困现象将大部分人排除在参与之外。这种缺乏良好治理的现象意味着，不仅他们的基本需求没有得到充分满足，而且城市贫民也无法参与提供能够直接惠及他们的解决方案。

4. 不安全感和暴力

12. 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；²¹ 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。²²

5. 粮食不安全

13. 除了社会和政治排斥问题之外，城市贫民还艰难地试图满足自身基本的营养和健康需求。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 高粮价是由多种因素造成的，例如资本投机活动和生物燃料的生产等，这可能极大程度地加剧城市贫民的困境。²⁴

6. 住房和健康侵害

14. 城市人口的增长模式使得贫民集中在那些他人厌弃的地区，使他们更易受到疾病、灾害和不安全的侵害。许多城市贫困居民试图在城市里找到靠近就业场所的廉价住房。贫民安置点往往具有三个共同的模式特征。首先，这些安置点一

²⁰ 人口基金(见脚注 5)，第 67 页。

²¹ 同上。

²² 联合国人居署(见脚注 16)，第 144 页。

²³ 国际粮食政策研究所，*Living in the City: Challenges and Options for the Poor*，国际粮食政策研究所，2002 年。见 www.ifpri.org/publication/living-city?print。

²⁴ Armando Mendoza and Roberto Machado, “The escalation in world food prices and its implications for the Caribbean”, ECLAC-Project Documents collection-Caribbean Development Report, 第 2 卷，2009 年。

般位于城市的边缘，居民的通勤时间长，成本高。其次，有些安置点位于城市中心，靠近环境不安全地区，例如垃圾堆放场或工业用地，²⁵ 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。²⁶ 第三，城市贫民经常居住在更易受洪水、泥石流和其他灾害侵袭的地方，而资源和安全网的缺乏使恢复重建更为困难。

15. 有时，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》，²⁷ 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放大山洪暴发的风险，这也导致了这些贫民的流离失所。

C. 更弱势群体的状况

16. 在城市贫民中，有些群体特别易受城市贫困问题的影响。这些群体包括妇女和女童、儿童、老人、残疾人、低种姓人和其他少数群体。在冲突后环境中以及正从自然灾害——如海啸或地震——中复苏的地区，城市贫民的处境更为恶化。

1. 妇女和女童

17. 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。

18. 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。²⁸ 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。²⁹ 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。

²⁵ Baker, “Urban poverty” (见脚注 1)，第 9 页。

²⁶ 例如，内罗毕贫民窟内的婴儿死亡率几乎比内罗毕全市的婴儿死亡率高 2.5 倍(前者为每一千婴儿中死亡 151 例，城市其余部分则为每一千人死亡 62 例)。African Population and Health Research Center, “Population and Health Dynamics in Nairobi’s Informal Settlements”, report of the Nairobi Cross-Sectional Slums Survey, African Population and Health Research Center, 2002 年。

²⁷ 见大会第 54/219 号决议。

²⁸ Mark R. Montgomery, “Urban Poverty and Health in Developing Countries”，人口资料局 64.2, 2009 年，第 13 页。

²⁹ 世界卫生组织(WHO), Multi-country Study on Women’s Health and Domestic Violence Against Women: Summary Report of Initial Results on Prevalence, Health Outcomes and Women’s Responses, 2005 年。见 www.who.int/gender/violence/who_multicountry_study/summary_report/en/index.html。

19. 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方、收入较高的妇女。³⁰ 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，可能与之相关的某项研究表明，与较高收入的妇女或农村妇女相比，城市贫困妇女中的强迫性或交易性性行为往往更为普遍。³¹

20. 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，尽管土地使用权的不安全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。³²

21. 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。³³ 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(见下文第50段)。³⁴

2. 儿童

22. 儿童是城市贫民中特别弱势的一个群体。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。³⁵ 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。³⁶ 此

³⁰ Monica Akinyi Magadi, Eliya Msiyaphazi Zulu and Martin Brockerhoff, “The inequality of maternal health care in urban sub-Saharan Africa in the 1990s” in *Population Studies*, 第57卷，第3号，2003年。

³¹ Montgomery “Urban Poverty” (见脚注 29)，第 11 页；Kelly Hallman, “Socioeconomic Disadvantage and Unsafe Sexual Behaviors among Young Women and Men in South Africa” in Policy Research Division 第 190 号工作文件，纽约，人口委员会，2004 年。

³² 联合国人居署，“Case Study: Women-Headed Households Suffer Disproportionately from Inadequate Housing”，《2008/9 年世界城市概况》，2008 年。

³³ 联合国人居署(见脚注 16)，第 122 至 123 页。

³⁴ 同上。

³⁵ 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 年。

外，城市里贫困区域和较高收入区域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。³⁷

23. 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。³⁸ 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。³⁹

3. 残疾人

24. 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，有关贫困和残疾间关系的数据是相对有限的，特别是在发展中国家。⁴⁰ 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受教育率之间的关系。⁴¹ 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。⁴² 因此，尽管数据不足且明确该关系需要更多的研究，但残疾和赤贫之间似乎存在着重要的联系。⁴³

³⁶ 联合国儿童基金会(UNICEF), “Poverty and exclusion among urban children”, 第10号《因诺琴蒂文摘》, 2002年。

³⁷ 国际发展部, “Ending Child Poverty: the Challenge”, 国际发展部, 2002年。

³⁸ 儿童基金会(见脚注37), 第14页。

³⁹ 同上。另见人权观察社, “Easy Targets: Violence against Children Worldwide”, 人权观察社, 2001年(见 www.hrw.org/reports/2001/children/); 及“Off the Backs of Children: Forced Begging and Other Abuses against Talibés in Senegal”, 2010年(见 www.hrw.org/sites/default/files/reports/senegal0410webwcover.pdf)。

⁴⁰ 这可能是由于在收集分类数据和解释残疾对家庭内贫困现象的影响上的困难。见 Jeanine Braithwaite and Daniel Mont, “Disability and Poverty: A Survey of World Bank Poverty Assessments and Implications”, ALTER, European Journal of Disability Research 3, 2009年。

⁴¹ 同上。

⁴² United Nations Enable, 《关于残疾人的世界行动纲领》, 1982年。见 www.un.org/disabilities/default.asp?id=23。

⁴³ Braithwaite and Mont, “Disability and Poverty” (见脚注41)。

4. 老人

25. 城市贫困老人也同样弱势。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。⁴⁴ 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，特别是那些没有来自家庭的社会保障的老人。⁴⁵

5. 少数群体

26. 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，使得这些群体的生存战略更为复杂。⁴⁶

6. 冲突和自然灾害的受害者

27. 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其对洪水、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。⁴⁷ 大部分城市贫民一般都缺乏较高收入家庭所有的安全网，例如保险或储蓄。第三，即使恢复工作正在进行中，资源和关注也常常被集中在城市的其他地区，而非最可能需要它们的地方。⁴⁸

⁴⁴ Deepa Narayan et al., “Can Anyone Hear us? Voices from 47 Countries”, 世界银行, 纽约, 1999 年, 第 200 页。

⁴⁵ 同上。

⁴⁶ 见 Loren B. Landau, “Shaping Urban Futures: Reflections on Human Mobility and Poverty in Africa’s Globalizing Cities”, from Allison M. Garland, Meignan Massoumi, and Blair A. Ruble, eds. *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007 for the treatment of undocumented immigrants in informal settlements. For a case study on the persistent 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”, The World Bank, New York, 2005.

⁴⁷ M. Fay, F. Ghesquière and T. Solo, “Natural disasters and the urban poor” in *En Breve*, No. 32, LAC Region, 世界银行, 纽约, 2003 年。

⁴⁸ 同上。

三. 城市贫民的人权

28. 城市地区的贫困问题已被确定为发展中国家和发达国家共同面临的最严重问题之一。城市贫民往往没有足够的食物，而且饱受住房不足之苦(见上文第 16 段)。现有文献已确定了城市贫民所面临的下列几个问题：(a) 收入和就业机会有限；(b) 不足且不安全的居住条件；(c) 落后的基础设施和服务；(d) 易受自然灾害、环境危害及与贫民窟生活相关的健康风险的侵害；(e) 空间问题，抑制了流动性和运输；及(f) 与排斥问题密切相关的平等问题。⁴⁹

A. 食物权

29. 经济、社会、文化权利委员会在其第 12 号一般性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”。一名前任食物权问题特别报告员将食物权同样定义为“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足够数量的食物，确保能够在身心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。”⁵⁰ 对于城市贫民来说，对现金经济的依赖导致了食品安全的脆弱性，进而对这一权利构成了威胁。

30. 城市人口是粮食的净购买者，这意味着他们依赖于自己购买经由分销网络来到城市的粮食的能力，而不是靠自己种植所消耗的大部分粮食。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。⁵¹ 然而，尽管供应相对充足，城市居民往往需要支付更高的价格，该价格涵盖了复杂的分销链上的运输成本。除了这些更高的价格以外，城市贫民特别容易受到价格上涨的威胁。由于大部分城市贫民依赖于随意、非正式或临时工作所支付的低工资，他们缺乏稳定的固定收入来源。大部分人缺乏从批发商处购买并储存大量食物所需的现金储备。许多城市贫民更频繁地购买少量的食物，这往往比批量购买价格更高。这还意味着食品价格的变化对城市贫民的影响更为严重。⁵²

31. 另一个值得关注的问题是城市贫民可获得的食物的质量。上文所定义的食物权不仅包括足够的热量摄入，还包括获得营养充足的食物。健康的饮食不仅仅需要充分的热量，还需要重要的营养成分。长期缺乏营养的人常患有营养不良(常被称为“隐性饥饿”)，这使他们更易受到疾病侵害。对于那些城市贫民来

⁴⁹ Baker, “Urban poverty” (见脚注 1)。

⁵⁰ A/HRC/7/5, 第 17 段。

⁵¹ IFPRI, *Living in the City* (见脚注 23)。

⁵² Alberto Zezza and Luca Tasciotti, “Urban agriculture, poverty, and food security: Empirical evidence from a sample of developing countries” in *Food Policy*, 第 35 卷, 第 4 号, 2010 年。

说，营养不足可能是一个问题，因为城市地区的食物形式越来越趋向于预制食品和预加工食品，这些食品的热量较高而微量营养成分较少。⁵³

B. 适足住房权

32. 《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。”在其第 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。关于强迫驱逐的第 7 号一般性意见中的调查结果与之相结合，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⁵⁴ 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。

33. 如上所述，城市贫民往往居住于更容易受到灾害和疾病侵袭的区域，在城市的边缘或其他不良和有害的地方。联合国人居署定义了贫民窟家庭为，缺乏改良过的水供应；缺乏改良过的环境卫生条件；过度拥挤(每间房住三个或更多人)；或者如果住宅由非耐用材料制成。根据这个定义，在发展中国家，三分之一左右的城市人口生活在贫民窟。在撒哈拉以南非洲，这个数字要高得多：估计城市居民的 71% 居住在贫民窟；南亚也类似，这个数字是 59%。⁵⁵

34. 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。⁵⁶

35. 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。

⁵³ 例如，在喀麦隆和坦桑尼亚联合共和国进行的研究表明，城乡人口的粮食消费模式具有显著的差异，特别是城市人口的淀粉、糖、脂肪和盐的消耗量较高，而农村居民的粮食里则富含纤维和微量营养成分。见 Gina Kennedy, “Food security in the context of urban sub-Saharan Africa”, submitted for the FoodAfrica Internet Forum (2003 年) (见 <http://foodafrica.nri.org/urbanisation/urbanisationpapers.html>)。

⁵⁴ 另见 www.ohchr.org/EN/Issues/Housing/Pages/Documents.aspx。

⁵⁵ 联合国人居署(见脚注 16)。

⁵⁶ Baker, “Urban poverty” (见脚注 1)。

C. 饮水权

36. 在发展中国家，为迅速增加的城市贫民提供安全和可负担的饮水是近几十年来可持续发展最大的挑战之一。人权理事会根据大会第 64/292 号决议，在其第 15/9 号决议中确定了享有饮水和卫生设施的权利，其在决议中申明，享有安全饮水和卫生设施的人权来源于适足生活水准的权利，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。

37. 对城市贫民而言，达到适当生活标准的权利受到了最严重的制约。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支付的金额，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。⁵⁷ 在阿根廷，城市贫困家庭花费中，(水、电等)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。⁵⁸ 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。⁵⁹ 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。⁶⁰

38. 获得高质量的饮水是对城市贫民的一个挑战。除了极少数的家庭连接到正规的水网，城市贫民经常从更难以监测质量的来源获得水。结合卫生基础设施差的情况——专家们同意此亦必须同步发展以避免污染——结果是极少城市贫困家庭能够获得安全的饮水。

D. 健康权

39. 《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“享受最高而能获得之健康标准，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。

⁵⁷ 开发署，“2006 年人类发展报告：超越匮乏：权力、贫穷和全球水危机”，2006 年(见 <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/>)。

⁵⁸ Baker, “Urban poverty” (见脚注 1)，第 18 页。

⁵⁹ 同上。

⁶⁰ Mukami Kariuki and Jordan Schwartz, “Small-Scale Private Service Providers of Water and Electricity Supply: A Review of Incidence, Structure, Pricing and Operating Characteristics”，第 3727 号政策研究文件，世界银行，2005 年。

40. 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，可以很明显的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。⁶¹

41. 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——至少在地理上来讲。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，因为弄清程序本身就是困难的。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已经预期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。⁶²

42. 如上所述，在食物、水和卫生设施获取上的渠道不畅，使得在人口稠密的定居点内的城市贫民面临许多健康风险。他们很容易受到结核病和其他呼吸道、肠道传染病等疾病的威胁。特别是，与农村人口相比，城市中的艾滋病毒/艾滋病问题往往更严重。贫穷和艾滋病毒感染率之间的关系仍不清楚。但是，对于一些社会经济群体，如青少年和妇女，有迹象表明贫困可能是与艾滋病毒感染率联系在一起的，这源自更高的早期性行为发生率，以及更多的强迫性或交易性性行为。⁶³

43. 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无孔不入。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。⁶⁴ 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，被认为大幅的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。⁶⁵ 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。

44. 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，在城市贫民中比较高收入人群要更加普遍。虽然仍需更多的研究，

⁶¹ Montgomery, “Urban Poverty” (见脚注 29)。

⁶² 同上。

⁶³ 同上，第 13 页。

⁶⁴ 同上。

⁶⁵ 联合国人居署(见脚注 16)，第 114 页。

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。⁶⁶

E. 受教育权

45. 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。”因此，如委员会在其第 3 号一般性意见中所述，各国都被赋以促进和提供教育的职责。

46. 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。教育成就和市区招生等的数字后面，往往隐藏着不利于穷人的不平等。总的来说，教育更有利于城乡两分中的城市一边，因为学校更接近于人们生活的地方。⁶⁷ 然而，在现实中，穷人与在经济上占优的人群相比，他们在获取良好教育的能力上形成鲜明的差异。这一差异的真实程度反映在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。⁶⁸

47. 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。⁶⁹ 第三，城市贫困社区可能根本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。⁷⁰ 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，尤其是在贫穷的城市地区或在学校校内。⁷¹ 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

⁶⁶ 见 Naomar Almeida-Filho et al., “Social inequality and depressive disorders in Bahia, Brazil: interactions of gender, ethnicity, and social class” in *Social Science and Medicine*, 59, 第 7 号, 2004 年。

⁶⁷ 人口基金(见脚注 5), 第 28 页。

⁶⁸ 联合国人居署(见脚注 16), 第 128 页。

⁶⁹ 人口基金(见脚注 5)。

⁷⁰ 联合国人居署(见脚注 16), 第 127 页。

⁷¹ 儿童基金会(见脚注 37), 第 13 页; 人口基金(见脚注 5), 第 28 页; 人权观察社, “Failing Our Children”, 2005 年。

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。⁷² 更重要的是，女孩的受教育权不成比例地受到挑战。

F. 工作权

48. 《世界人权宣言》第二十三条第(一)款规定了人人有权工作、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，必要时并辅以其他方式的社会保障。”

49. 然而，对于那些城市贫民而言，不仅是失业率普遍性的远高于其他城镇劳动力，而且很少有失业保障。2007 年由世界银行在达卡进行的一项研究发现，贫穷男性失业率是非贫困男性的两倍(10%对 5%)。对妇女而言，这些数字甚至更高，贫困女性失业率 25%，而非贫困妇女仅为 12%。⁷³ 来自拉丁美洲的数据表明，城市贫民不成比例的仅具有低技能水平——城市贫困成年劳动力中高达 70% 被划分为低技能，相比之下，平均而言城市劳动力的 50% 为低技能。⁷⁴ 这影响到城市贫民的收入类型：它们难以满足《世界人权宣言》第二十三条第(三)款所述的条件。由于城市贫民是低技能的劳动者，所以必须从事不稳定的工作，争取低工资。这些暂时的、往往是非正式的工作机会，可能充满季节性的变动，并且报酬也会相应波动。

50. 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，难以获取良好教育可以导致不同社会群体之间的工资差别。⁷⁵ 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。⁷⁶

⁷² 儿童基金会(见脚注 37)，第 13 页。

⁷³ 世界银行，“Dhaka: Improving Living Conditions for the Urban Poor”，Bangladesh Development Series, 第 17 号文件，世界银行，纽约，2007 年。

⁷⁴ 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”，拉丁美洲和加勒比经济委员会，联合国，2006 年。

⁷⁵ Omar Arias, Gustavo Yamada and Luis Tejerina, “Education, Family Background and Racial Earnings Inequality in Brazil”，美洲开发银行，2003 年。

⁷⁶ 国际开发部，“Ending Child Poverty”(见脚注 38)。

G. 政治参与权

51. 《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、公民参与和公民性以及安全等原则为特征。”⁷⁷

52. 这些特点并不适用于最贫穷的城市社区的政治现实，他们还没有完全实现自己的权利，或享受与决策者之间的那种负责任、透明或具有包容性的关系。导致城市贫民的政治声音与公民参与边缘化的因素有好几个。首先，正如在基本服务方面的差距反映出的那样，各国政府对城市贫民的需求缺乏响应，削弱了其与政府之间的契约，并强化了城市贫民不是他们所在城市的正式公民的想法。⁷⁸其次，有证据表明决策者不情愿将城市贫民的需求纳入更大的城市政策，这有时是因为对城市贫困程度的理解有限，其他时候则是对如何解决这个问题存在误解。⁷⁹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，但他们仍然是例外而非法则，须知投票本身是不足以确保针对城市贫民进行持续的和结构性的变化的。⁸⁰

53. 城市贫民被政治边缘化，从根本上导致了他们在享受上述权利时所面对的所有障碍。在移民和无证工人身上，这种排斥更甚，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，对他们的排斥阻碍了他们影响那些可以改善他们的生活的政策的能力，因此政府官员有责任并应努力贡献其宝贵知识来推动发展措施。⁸¹

⁷⁷ 联合国人居署，城市治理全球运动概念文件，2002年，第12页。

⁷⁸ 见 B. Landau, “Shaping Urban Futures” (见脚注 47)。

⁷⁹ 例如，强迫迁离或其他旨在制止农村居民向城市流动的政策。

⁸⁰ 对城市贫困社区的研究反映出较高的选举参与率(见 John Harris, “Political participation, representation, and the urban poor: findings from research in Delhi” in *Economic and Political Weekly*, 2005年3月12日)。然而，也有迹象表明，选举进程被客户赞助关系及短期物质承诺所影响，而并不影响针对城市贫民的结构性变革。

⁸¹ 人口基金(见脚注 5)，第 31 页。

四. 良好做法

54. 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其权利的。这些角色之间的伙伴关系已经有多种形式。本节列出了这些努力和伙伴关系的各种最佳实践。

A. 国家和市政府

1. 国家扶贫战略(中国)

55. 中国政府为消除贫困所作的努力可以作为一个有用的案例，它是一个长期的、分阶段的、综合的方法。⁸² 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社会的社会保障制度，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 年开始的最近一个阶段是一项综合战略并包含三部分：基础设施投资、社会保障干预和向贫困社区进行人力资本投资的有关措施。

2. 参与式预算(巴西)

56. 巴西在 1989 年率先在城市阿雷格里港推行了参与式预算的概念。⁸³ 该措施的目的是要加强问责性和透明度，赋予公民更多关于市政预算开支的影响力。该模式允许整个城市的居委会代表们，包括贫民区在内，参加会议并影响如何使用可用的投资基金(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%。⁸⁴

57. 自此以后，阿雷格里港的模式已经通过多种形式被复制到整个巴西，其他拉丁美洲国家甚至更广的地方。引入参与式预算二十多年以来，该模式的局限性已经被明确，包括对如下几个方面的关注：将参与局限在短期项目上而不是更深层次的、持续性的政治参与；对当地市政府过于依赖，使得它容易滋生腐败；鼓励重视短期规划；可能不允许城市贫困群体解决他们被排斥的根本问题。⁸⁵ 然

⁸² 卢迈，“Poverty Eradication in China: A New Phase”，中国发展研究基金会，2011 年(见 www.un.org/esa/socdev/csocd/2011/Lu.pdf)。

⁸³ Donald P. Moynihan, “Citizen Participation in Budgeting: Prospects for Developing Countries” in *Participatory Budgeting*, ed Anwar Shah, 世界银行，纽约，2007 年，第 66 页。

⁸⁴ Gianpaolo Baiocchi, “Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory” in *Politics & Society*, 2001 年，第 29 卷，第 1 号。

⁸⁵ Brian Wampler, “A Guide to Participatory Budgeting” in *Participatory Budgeting*, ed Anwar Shah, Washington D.C., 世界银行，2007 年，第 45 至 47 页。

而，有一点是明确的，如果有关于透明度和改进城市治理的强有力的承诺，如果与教育城市贫民参与者的投资相结合，那么该模型是一种创新性的工具，和其他工具一起，可被用于消除城市贫困。

3. 社区组织发展研究所(泰国)

58. 在泰国，社区组织发展研究所⁸⁶ 提供了一个有用的例子，揭示了政府在加强城市治理中可以发挥的作用，这种作用通过培育以社区为基础的网络或联合会并与之合作而体现出来。该研究所成立于 2000 年，当时泰国政府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。早些时候，城市社区发展办公室已开始实施一个方案，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、改善住房和搬迁等的各种活动。该研究所真正的创新在于其扩大该方案时，针对挑战而提出的解决方案。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) 分散决策的决策过程，使其更接近社区，更能就他们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。

B. 公民社会团体

1. 奥兰吉试点项目——研究和培训研究所(巴基斯坦)

59. 在巴基斯坦，研究和训练研究所的奥兰吉试点项目⁸⁷ 提供了一种公民社会和政府之间伙伴关系的有益模式。其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，它组织城市贫民组成的委员会来监督、融资和建设基本的、成本效益高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。

⁸⁶ Celine d'Cruz and David Satterthwaite, "Building homes, changing official approaches", Poverty Reduction in Urban Areas Series, Human Settlements Working Paper No.16, 环境与发展学会，伦敦，2005 年。

⁸⁷ Arif Hasan, "The Sanitation Program of the Orangi Pilot Project: Research and Training Institute, Karachi, Pakistan" in *Global Urban Poverty: Setting the Agenda*, eds. Allison M. Garland, Mejean Massoumi, and Blair A. Ruble, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2007 年。

3. 罗安达城市扶贫项目(安哥拉)

60. 在安哥拉的罗安达城市扶贫项目⁸⁸ 提供了一个有用的案例，这是一个非政府组织主导的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 年开始的三个非政府组织(援外社国际协会，拯救儿童英国及发展研讨会)的联盟；它与政府机构和社区组织合作，涵盖罗安达的 Cazenga、Sambizanga、Kilamba Kiaxi 和 Cacuaco 区。它由英国国际发展部资助。该项目促进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；该项目的这些举措已经广受认可。同时，该项目将帮助当地政府与城市贫困社区进行对话，并对其需求作出反应。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。

4. 南非无家可归者联合会(南非)

61. 南非无家可归者联合会⁸⁹ 对社区协会如何驱动自建住房改善提供了一个引人注目的案例研究。联合会成立于 1996 年，它汇集了来自南非的大量自治储蓄和信贷团体。它的建立是为了解决城市贫民在住房改善方案上的空白，这些贫民在很大程度上无法符合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内的共同需要；协助社区在其定居点测绘、采样以确定需求并收集数据与市政当局进行谈判；建设样板房来给政府合作伙伴和联合会成员作为示范。

C. 私营部门

1. 马尼拉水公司(菲律宾)

62. 马尼拉水公司⁹⁰ 作为一个公共和私营部门伙伴关系的引人注目的案例，基本上成功的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，加之其以客户为中心的企业文化和社区参与模式，使其成功的将供水基础设施扩展到非正规安置点，成功的减少非法窃水并维持企

⁸⁸ 见联合国人居署，最佳做法数据库(http://www.unhabitat.org/bp/bp.list.details.aspx?bp_id=1121)。

⁸⁹ Ted Baumann, Joel Bolnick and Diana Mitlin, “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, 环境与发展学会，2001 年。

⁹⁰ 美国国际开发署，“Enabling Water Services Deliver for the Urban Poor in Asia: Best Practices Review and Workshop”，2006 年。

业盈利。它提供了一个有用的证明，即如何结合有利于穷人的方式和挂靠一个强大的公共合作伙伴，利用市场力量以改善城市贫民对水的获取。

2. 企业承诺回收(CEMPRE) (巴西)

63. 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。CEMPRE⁹¹ 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，以争取以更好的价格将废物卖给工业回收方和废物处理商。这些合作社已被证明可以有效的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、收集储蓄等机会。⁹²

D. 区域行为方与倡议

1. 体面工作计划

64. 国际劳工组织与国家或区域机构的工作，是国际支持和区域协调消除贫困的典范。在国家层面，通过国家级体面工作计划，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其发展战略中并作为其重要组成部分，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。⁹³

2. 区域办事处

65. 国际劳工组织还致力于加强区域机构消除贫困的努力，例如非洲联盟和区域经济共同体。通过促进各国之间的战略交流和协调，这种区域合作为使就业嵌入到每一个政府的国家发展战略提供了手段。⁹⁴

⁹¹ Martin Medina, “Globalization, Development, and Municipal Solid Waste Management in Third World Cities” in *Private Sector Involvement in Solid Waste Management*, 德国技术合作局, 2005 年。

⁹² 见 Oscar Fergutz, Sonia Dias and Diana Mitlin, “Developing urban waste management in Brazil with waste picker organizations” in *Environment and Urbanization*, 第 23 卷, 第 2 号, 2011 年 10 月, 第 23 页。

⁹³ 见国际劳工组织, 体面工作国家方案 (www.ilo.org/public/english/bureau/program/dwcp/index.htm)。

⁹⁴ 见国际劳工组织, 非洲办事处 (www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/activities/coopau.htm)。

E. 国际社会

1. 非洲可持续发展成果世界首脑会议

66. 联合国发展计划，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。⁹⁵ 这一举措展示了国际支持和协调模式帮助单个国家政府执行最适合他们自身特殊贫困挑战的战略。

2. 城市联盟

67. 城市联盟⁹⁶ 是 1999 年由世界银行和联合国人居署成立的一个全球联盟，其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：他们必须致力于所有居民改善城市和地方治理；采用长期的、有包容性的做法；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。城市联盟提供了一些有用的模式，最显著的方式包括：

- (a) 它将城市贫民本身的社会融合提升为可持续发展的先决条件；
- (b) 它提供了一个关于国际捐赠方团体和会员城市间关系的良好的治理原则，即促进由城市自己主导和设计的举措；
- (c) 它促进发展中世界城市之间的交流，以帮助吸取最佳实践和源自实际的经验教训。

五. 建议

68. 为了解决在全球范围内城市贫困现象为越来越多的人带来的挑战，应采取如下措施：

- (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。该努力的核心是加强城市贫民自身的政治参与。除了实现完整的人权，促进良好治理、在决策过程中纳入受影响的社区已被证明可以增强发展努力。对当地需求和制约的了解对决策过程是非常宝贵的。源自城市贫困社区的填补服务空白的创新方式往往是可行的，是可以放大的。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有效认同，可以提高举措的长期可持续性。

⁹⁵ 非洲经济委员会，非洲可持续发展报告，2008 年(见 www.uneca.org/sdd/documents/SDRA.pdf)。

⁹⁶ 人口基金(见脚注 5)。另见城市联盟 www.citiesalliance.org。

(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当下的生存需要，应建立社会安全保障网以帮助家庭更好地从冲击中恢复。应出台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的举措。

(c) 通过人力资本投资赋予城市贫民权力。由于低薪、获得良好教育的机会有限以及低技术间的关联，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，这可对城市贫民长期扶贫产生显著影响。

(d) 采用综合性方式。如果理解到城市贫困的危害是多方面的，需要城市规划、公共健康、教育、粮食安全等多个方面的干预，那么很重要的一点是应避免分散的干预方式。⁹⁷ 相反应采用综合方式。可以采取几项措施协同实施的形式，如改善水供应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。

(e) 加强国际合作。中国的国家扶贫战略例子表明，长期的方案可能更适合于解决城市贫穷问题所需要的系统性影响和多部门方面。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。⁹⁸

(f) 纳入针对弱势群体的特别考量。所有这些措施都应应将性别角度主流化，并特别关注儿童、老年人和残疾人的需要。应通过方案来解决在种姓、种族、宗教等方面的多重歧视问题。

69. 随着全球城市人口的不断快速增长，需把注意重点放在确保他们得以充分享受其基本人权，须成为对未来的优先考虑。为确保城市贫民的需要——特别是城市贫困线下的弱势群体——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，以及通过投资来授权和教育贫困社区，这将被证明是至关重要的。同样至关重要的还包括是基于人权的发展方针，该方针可有效地解决城市贫困威胁到的健康、水、住房、食品、教育和工作权利。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的战略关键。

⁹⁷ 见人口基金(脚注 5)。

⁹⁸ 见千年项目中有关促进贫民窟居民联合会之间交流的积极影响的讨论。