



经济及社会理事会

Distr.: General
10 February 2004
Chinese
Original: English

可持续发展委员会

第十二届会议

2004 年 4 月 14 日至 30 日

临时议程* 项目 3

人类住区

在实现《21 世纪议程》、进一步执行 21 世纪议程方案和约翰内斯堡
行动计划的目标、指标和承诺方面所取得的进展

秘书长的报告

摘要

在《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》（约翰内斯堡执行计划）和里约进程时，对人类住区的考虑集中于改善贫民区、改进住所和公共服务的取得、市区废物管理系统和尤其是增加都市穷人的经济机会。在未来数十年，几乎全球的所有人口增长都将出现在发展中国家的城市内，除非各国政府采取果断行动鼓励扩大正规的廉价住房发展，否则人口增长的多数将出现在贫民区内。近年来对待非正规住区和其他贫民区的政策已日益着重于改造贫民区方面，辅之以使地契正规化和提供更大的地权保障。

取得负担得起的土地是为穷人提供住所的严重障碍。公共发展公司可在提前规划取得土地以建造廉价住房方面发挥有用的作用。出租住房可成为房主拥有的住家的重要补充，尤其是对处于生命周期的某个阶段的低收入住家来说。政府住房津贴也将继续起到作用，不过能得到这些津贴的往往有限。对大体被排除于

* E/CN.17/2004/1。



正规的信贷市场之外的穷人来说，微信贷能够——或在某种程度上已经——对支助他们改善住所增加其价值方面产生作用，包括透过投资于供水和卫生的方式。

负担得起的电力、通讯和公共交通的获得和对微型企业的支助对增加经济机会和将贫民区居民纳入更广的都市经济内极为重要。提供足够的经费以处理、处置和（或）回收利用固体废物，包括有害废物，是使贫民社区往往最易遭遇的疾病危害和严重事故减至最小程度所必须的。贫民社区也特别容易遭到自然灾害的打击。

还有双重挑战存在：改善目前住在贫民区内估计达 9 亿之数的人口居住条件，同时预期还需向未来数十年内发展中世界各个城市或都市边缘形成或向这些地方迁入的另外数百万低收入家庭提供足够的住房。

目录

	段次	页次
一. 背景.....	1-3	4
二. 导言.....	4-8	5
三. 人类住区的可持续发展.....	9-53	5
A. 改善都市居民的生活.....	9-13	5
B. 人人有适当住房.....	14-23	7
C. 获得土地和土地适用规划.....	24-30	9
D. 提供服务和基础设施.....	31-46	11
1. 获得能源.....	33-34	11
2. 固体废物管理.....	35-41	12
3. 可持续地解决交通问题.....	42-46	13
E. 创造就业和推广企业.....	47-49	14
F. 灾难易发地区的人类住区开发.....	50-53	15
四. 执行手段.....	54-70	16
A. 筹资.....	54-65	16
B. 下放决策权、参与和能力建设.....	66-70	18
五. 汲取的经验教训和持续挑战.....	71-85	19

一. 背景

1. 本报告审查了《21 世纪议程》、¹ 进一步执行 21 世纪议程方案² 和《可持续发展问题世界首脑会议执行计划》(约翰内斯堡执行计划)³ 各项目标和指标的执行情况。它分析了特定区域环境内执行这些目标和指标所受到的局限和遭遇的障碍,并指出了持续出现的挑战。本报告特别集中讨论了执行以下目标、指标和承诺方面所取得的进展:

(a) 到 2020 年时使至少 1 亿贫民窟居民的生活得到重大改善(约翰内斯堡重申的一项《千年发展目标》);

(b) 加强取得适当的住所和服务,包括获取足够的供水和卫生及土地和财产;

(c) 推动运输服务与运输系统的综合做法;

(d) 发展废物管理系统,最优先处理废物的减少、再利用和回收;

(e) 减少空气污染造成的呼吸疾病和对健康的其他影响;

(f) 增加都市穷人的体面就业、信贷和收入;

(g) 通过调动和有效使用财政资源与人的能力加强执行工作;

(h) 加强体制安排和治理。

2. 使用了以下数据和资料来源编写本报告:

(a) 各国政府提交给可持续发展委员会秘书处的国家报告和国家评估;

(b) 联合国人居署编写的报告;

(c) 联合国粮食及农业组织(粮农组织)、国际劳工组织(劳工组织)、联合国开发计划署(开发计划署)、世界卫生组织(卫生组织)和国家减少灾害战略秘书处的资料;

(d) 非洲经济委员会(非洲经委会)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、西亚经济社会委员会(西亚经社会)、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)和欧洲经济委员会(欧洲经委会)提交的区域报告;

(e) 小岛屿发展中国家关于编写《巴巴多斯行动纲领》十周年审查报告的三次区域会议的综合报告。⁴

3. 虽然报告提到了取得供水和卫生的问题,这些议题并未在此详细审查,而是由秘书长为委员会第十二届会议提出的关于供水和卫生的报告说明。另外,虽然关于固体废物管理一节提到了有毒化学物和有害废物,这些议题是由为委员会编写的报告概要报告更详细讨论。

二. 引言

4. 与人类住区的可持续发展有关议题，贯穿了可持续发展社会、经济和环境议题的整个层面。如要改善人类住区和提供人人得享的足够住所、基础设施与服务，特别是注意改善贫民区居民的生计，必须采取综合做法。人类住区的改善取决于在减少贫穷、实现可持续经济与保护环境方面取得进展并获得支持。这种互动和相互关联突出了必须在可持续发展的总体框架内推动住所战略和改善贫民区政策。

5. 当前都市化和贫民区增长的趋势突出了未来数十年内都市发展与减少贫穷对可持续发展的紧要性。预计未来三十年内世界人口将增加二十亿人，实际上这一人口的全部增长将发生在发展中国家的都市地区内。⁵ 当前的趋势如无重大改变，约有半数的额外人口增长将发生在发展中世界的都市贫民区内，使发展中世界贫民区的人口约增加到二十亿人。在南亚和撒南非洲，目前都市人口的多数是住在贫民区内。⁶ 单是过去三年，发展中世界的贫民区居民就已增加了约 7 000 万人。

6. 发展中世界贫民区居民的快速增长可归因于在社会、经济和环境因素的综合推动下高度的人口自然增长和农村对都市的移民。对农村穷人来说，城市提供了赚取较高收入、获得更好的服务和脱离农村贫困的机会。在世界某些地方，主要是在撒南非洲，武装冲突、土地退化和自然资源的耗竭都是促成这种情况的重要因素。⁷

7. 贫民区人口的增长已使市政府的稀少资源进一步短缺。都市基础设施与服务跟不上日益增长的人口，导致现有基础设施全面过度负荷。由于往往是座落在都市边缘的非正规住区快速蔓延，带来了都市社会问题，包括日益增长的失业、犯罪和家庭暴力等等。

8. 要改善贫民区居民的生计必须采取综合做法解决农村与都市贫穷问题及其复杂的促成因素。农村地区持久存在的贫困问题继续带动了农村向都市的移民，这表明农村社会的生活条件和都市于农村人口之间的联系也应加以处理，作为人类住区发展战略的一部分。

三. 人类住区的可持续发展

A. 改善都市居民的生活

9. 不论是破败的城市内圈街坊或是都市边缘的棚户区或杂乱区，贫民区都带有以下特点：低于标准的住房、无保障的地权和缺乏基本服务如安全用水、得到改善的卫生条件、运输和电力。⁸ 贫民区是都市贫穷和社会排斥的具体表征。据人居署，世界都市人口的 32% 目前居住在贫民住区内，总共达 9.24 亿人（见下表）。虽然贫民区人口只占发达区域都市人口的 6%，但是却占有发展中区域的 43% 和

最不发达国家的 78%。如果当前的趋势没有太大的变化，预计未来三十年内，全世界贫民区居民的人数将上升到大约二十亿人。⁹ 从这个角度看待，到 2020 年时使至少 1 亿贫民区居民的生活得到重大改善的目标固然值得称道，却明显是不够的。

2001 年中期发展中区域贫民区人口数

区域	人口共计 (百万)	都市人口共计 (百万)	都市人口占 总人口的%	贫民区人口占 都市人口的%	都市贫民区人口 (百万)
世界	6 134	2 923	47.7	31.6	924
发展中区域	4 940	2 022	40.9	43.0	874
非洲	683	307	44.9	60.9	187
拉丁美洲和加勒比	527	399	75.8	31.9	128
亚洲	3 593	1 313	36.5	42.1	554
大洋洲	8	2	26.7	24.1	5
最不发达国家	685	179	26.2	78.2	140

资料来源：全球城市观测站，《改善 1 亿贫民区居民的生活：监测目标 11 准则》（人居署出版物），2003 年 5 月，第 6 页。

10. 最近的研究显示，预期贫民区将在世界上几乎所有区域继续增长。区域趋势显示，非洲区域（尤其是撒南非洲）、中亚（尤其是中亚前苏联共和国）和拉丁美洲一些国家是最可能出现贫民住区增长的区域。另一方面，由于经济增长加上针对性地改造贫民区和提供住所的方案以及减贫政策，东亚正在减少贫民区方面取得了可观的进展。¹⁰

11. 面对贫民区进一步扩大的前景，许多政府已认识到必须作出政策改变和采取创新战略做法提供住所。一方面必须制定主动提供住所政策和方案，预期需求的快速增长，透过鼓励扩大廉价住房群和建立相关基础设施而进一步防止贫民区的增长。智利和哥斯达黎加是以接近新住房形成的比率透过支助正规部门供应廉价住房而实际上制止了贫民区增长的两个国家例子。¹¹ 除了是否负担得起开发廉价住房的土地外（以下讨论），许多研究都指出繁琐的管制构架——主要是规划和建筑法规、区域分划限制（包括高度限制）、标准和行政手续——都对扩大正规廉价住房的费用和速度有不利影响。¹²

12. 另一方面，改造和纳入贫民区已取代消除和搬迁贫民区居民的做法，后者往往大批拆毁负担得起的住房，只是把流离的贫民区居民从一个非正规住区搬到另一个非正规住区而已。投资于住所和基础设施及提供基本服务（包括供水和卫生条件），加上为贫民区居民取得土地和房权等措施，是许多发展中国家改造贫民区和正规化方案的核心。有多个例子显示，改造贫民区和产权正规化等做法已与诸如创造就业、增加取得信贷的管道和社区住房倡议等减贫计划成功结合。

13. 已载录了几个成功的事例，这里只举数例：北非多数地方在改善贫民住区方面取得了进展；菲律宾的 Tondo 都市开发项目在十年之间将马尼拉的最大贫民区（也是亚洲最大的贫民区之一）改造为欣欣向荣的街坊；巴西数百个市区的贫民区的改造方案（见方框 1）；和也门与约旦的贫民区改造。

方框 1. 巴西的贫民区改造

在巴西，数百个市有贫民区改造方案，往往包含一些方式的地权正规化，并强烈着重于参与性预算拟订和投资规划。在地权正规化方面，一些市已使用一种称为“认可真正使用权利”的法律手段。被授予这种权利的住区已改善了取得住房和基础设施方面的公私投资的机会，并已更好地与邻近地区结合。

资料来源：为委员会第十二届会议编写的可持续人类住区发展和管理报告，2003 年 12 月，第 9 页。

B. 人人有适当住房

14. 改善贫民区居民生活是为每一个人提供适当住所的更广泛努力的一部分，人人有适当住房被认为是一项基本人权。有越来越多的国家朝这个方向采取了步骤，修订了国家立法，将住房权的条款纳入，并将这些条款落实为实际的战略和方案。近年来出现了制订大量国家住房战略和方案的情况，重点放在改造贫民区、取得产权和综合提供服务与基础设施方面。

15. 最近的人居署报告¹³发现，国家的住房政策和捐助者支持的住房方案通常都忽略了出租住房作为穷人负担得起的一种住所形式所能起到的作用。多数政策都过度着重于促进拥有房屋，尽管有许多家庭和个人在他们一生当中的某些时候要依靠（或选择依靠）出租住房作为住所。出租住房可能特别适合小孩小的新家庭的需要，它们的积累的储蓄或是目前的储蓄能力可能有限。人居署汇集的数据显示，在北非和东非的几个大城市，租房子的安排比产权安排多出了一半以上，在亚洲的城市多出了三分之一或三分之一以上，在拉丁美洲的几个大城市多出五分之一到四分之一；在主要发达国家，租房往往约为产权安排的一半左右。将政策扩大，涉及需承认租户与非正规住区居民一样，可能也要面临无法取得产权的问题等等。

16. 在非洲国家，有各种形式的住房政策或立法反映住房权。在南非（见方框 2）和纳米比亚，宪法将拥有适当住房列为一种人权。埃及最近强化了个人与家庭拥有适当住房、安居和享有基础设施与服务的权利。在马里，政府法令保障租户不被任意驱赶。此外，许多政府已制定完整的国家住所战略或已订正和加强这种战略。一些非洲国家的住房政策也已考虑到性别平等问题。例如乍得的国家住房政策已确立女性为家长的家庭有 50% 的配额取得已平整的地块。

方框 2. 满足南非的住房需要

南非宪法规定拥有住房为一种权利。该国的国家住房战略具体针对低收入家庭，向它们提供津贴以供购买有保障的地块、铺设供水与卫生服务和建造基本住所。因为这项战略，从 1994 年到 2003 年中期，共建造了 150 万新住房单元，目前正在建造另外 30 万个住房单元。

资料来源：为委员会第十二届会议编写的可持续人类住区发展和管理报告，2003 年 12 月，第 9 页。

17. 不过，因为缺少资源和能力——特别是在地方一级——以及因为负责住房事务的各机构之间缺乏协调，非洲很少国家能够按计划充分执行其住房战略。即使对中产阶级来说，建筑部门价格的增加也是购买可以负担的正规部门住房的一个障碍，这点仍旧是令人关切的主要问题。

18. 在拉丁美洲和加勒比，许多国家的宪法均载列有住房权，为通过国家住房战略解决这一问题提供了法律支持和框架。该区域的国家住房战略包括了从地权合法化到综合住房改造计划的广泛层面的干预，往往特别对低收入家庭提供津贴。大部分国家也执行新的立法改善无家可归者的情况。该区域几乎所有国家都对租户提供了法律保障，不过租户仍面临被驱赶的高度风险。

19. 尽管作出了这些努力，该区域仍旧面临严重的住房问题，尤其是对穷人来说。在 1990 年代公家和私人住房的供应并未得到很大的扩充。拉加经委会估计新的住房需要约为 3 800 万个单元。另外还需要更换现有的住房群尤其是低收入住房。在穷人住房中，最普遍的问题是缺少卫生和饮水网络条件及地权无保障。¹⁰

20. 亚洲-太平洋区域多数政府承认住房是基本权利，并已采行了各种住房战略。该区域的社会住房政策出现了一些改变，转向由私人部门提供廉价住房，政府的作用改为提供帮助，促进公私伙伴关系和鼓励社会群体参与。特别是菲律宾、印度、斯里兰卡、大韩民国和孟加拉国已大大加强着重于权力下放，由私人部门执行。新加坡的成果突出，它使用国家拥有的公司向大多数人口提供可负担的住房（见方框 3）。在某些国家，像马来西亚和印度尼西亚，是通过规划性管制提供住房，要求开发商留出部分住房单元给低收入居民。在住房市场改革和社会住房建设的基础上，中国的住房政策已使多数收入阶层的许多人的居住标准有了改善。1997-1998 年的经济危机减缓了早几年亚洲的有力进展。

方框 3. 新加坡的公共住房

在提供大众可以负担得起的住房方面，新加坡特别成功。除了住房单元的销售和出租价格是由国家开发部确定外，新加坡赋予住房发展局很大的权力处理公共住房方案的各个方面，包括土地的取得、居民再安置、城镇建筑设计、工程和建筑材料的生产在内。为使住房单元的价格远低于市场价格，住房发展局由公共资金提供经费，但基本上作为私人开发商运作。今天有 85% 的人口住在公家供应的住房内，而 1960 年代为 20%。95% 的新加坡人拥有自己的住宅。

资料来源: <http://tcdc.undp.org/tcdcweb/experiences/vol4/Public%20housing.pdf>

21. 虽然西亚区域日益认识到住房是个基本权利，但是在多数国家这种权利仍未转变为行动，都市弱势居民的地权得不到好的保障仍是许多国家的一个问题。一些政府已进行立法审查和修改了现有立法或颁布了新的立法，使穷人受惠。例如在海湾合作委员会地区，有立法保证人人享有住房和能够获得低利住房建设贷款和赠款。¹⁴

22. 欧洲经委会许多公家确认住房权，往往由房地产、财产和住房贷款立法处理住房权问题。过去十年的住房改革着重于市场力量和减少公家干预，使私人拥有房子的越来越多。国家津贴的出租住房虽然在减少中，仍旧在欧洲经委会区域起到重要作用，它透过各种形式的租房支助计划，为低收入居民和有需要的家庭提供合理价格的住房。在欧洲经委会区域多数地区，传统上民间社会的作用很大，在住房相关立法中这一作用正日益得到确认。

23. 经济转型国家正想方设法使住房市场运作得更为有效公平。这些国家的住房市场正日益商业化，社会保护已经消退。由于缺乏地权保障和住房贷款拖欠，几个东欧国家中有越来越多的住房正面临被拍卖或驱赶的威胁。¹⁵ 因此，该区域的一个迫切问题是制订政府政策确保私人部门填补新住房和改造住房的需求，同时不危及穷人和弱势者的住房权和不制造新的贫民区阶级。

C. 获得土地和土地适用规划

24. 增加取得用于开发负担得起的住房用地，是实现住房权的关键。对于没有土地的穷人而言，获得土地建造住房的费用高不可攀，在人口快速增长的城市尤其如此。土地所有权往往为少数私人占有，尤其是在交通较为便利的地段，房地产开发计划也常常为中高层收入家庭量身订做。可能用来建造中低价位住房的经济适用土地，往往远离城市中心，没有适当的交通连接；这种城市边缘社区的居民，要为通勤耗费大量时间。他们还常常缺乏城市的基础设施。即使是城市中心及附近地区的公有土地，也未必能现成地用来开发廉价住房，政府或控制这些土地的特定部委或公营公司，要把这种可能的用途与利益更加丰厚的替代办法相权衡。

迅速发展的城市化、急速增长的经济，加上有时因为金融全球化，刺激了房地产市场的投机行为，加大了一些城市的压力，要把私占土地者赶出过去价值不大的好地段。¹⁶ 政府只有坚决致力于人人享有住房的政策，才会放弃回报更加丰厚的土地开发，而这种高值地段建造低收入住房。政府不妨考虑的一种选择是制定主动的政策，取得都市边缘地区的低价土地，供今后用来开发廉价住房。

25. 发展中国家的国家土地使用政策往往是建立在以下双重目标的基础之上：即推动地域平衡的都市化和通过改善农村生活条件与促进农村发展减少农村向都市迁徙，及由此造成的贫民区人口增加。可能有效的举措包括，地权正规化，使农村家庭能够稳定的获得生产用地；制订小镇改造方案（如博茨瓦纳的乡村改造计划）；鼓励在传统市区以外建设卫星城镇，有计划地向城市边缘地区扩建（印度的一些城市开展了这项工作）。多数国家在城乡地区都建有中央和地方的土地管理机构，行使与土地利用规划有关的职责和执行与地契和土地所有权相关的措施。土地管理制度的现代化，未必能够提高透明度；许多发展中国家仍然无法取得现代技术，以此改善土地利用规划和管理，地方一级尤其如此。土地开发仍然向中高收入阶层倾斜，穷人被迫在往往具有环境危害和得不到基本服务的边缘地区居住。

26. 为了解决获得土地和地权保障的问题，一些非洲国家开展了正式的土地所有权项目，以帮助穷人获得土地，并保护土地使用者不受非法驱赶。比如，莫桑比克执行了新的法律，对社区传统上习惯使用的土地加以保护。贝宁在都市化过程中采用习惯地权的有力制度，并且已经部分纳入正式程序。一些国家开始在法律上承认习惯地权制和习惯机构对获得土地的控制权。另一方面，在正式法律制度并存的情况下，地权正规化方面出现了困难，有时会与习惯的土地所有制度相冲突。这种情况在非洲很常见。¹⁰

27. 除北美外，拉丁美洲和加勒比是世界上第二个都市化程度最高的区域。该区域在对城市发展政策进行重大改革的同时，解决获得土地和土地利用规划问题；以期加强省级都市规划与土地管理之间的联系，综合考虑住房需要、土地利用和基础设施建设。在改革的推动下，该区域采取了更加广泛的创新管理办法和做法，包括实行战略性都市项目、建立公私伙伴关系、实行参与性预算编制和制订经济文书。一些国家已制订立法加强地权保障。比如，玻利维亚制订了关于土地所有权和土地分配的新的法律框架，智利通过了新的土地产权法。但是，由于都市土地稀少和土地市场的投机性，大城市的土地价格大幅上涨。此外，收入差距的巨大和日益扩大加剧了获得土地方面的不平等现象，穷人在都市土地市场中被进一步边缘化，实实在在地迫使他们沦为贫民区的永久居民。¹⁷

28. 在亚太区，各国仍未实现人人获得土地的根本目标。一些政府把这个问题作为土地管理和都市规划政策和立法的优先事项。比如，泰国和斯里兰卡开展土地所有权和登记项目；尼泊尔采用租赁安排，为穷人、无土地人口、妇女和部落居

民提供土地；大韩民国修正了继承法，使妇女能够平等享有土地继承权。该区域一些小岛屿发展中国家开始承认对土地的习惯控制和所有以及习惯地权制对土地和资源养护的重大作用，并在土地规划和管理中加以考虑。

29. 在欧洲经委会区域，各国政府建立了综合利用空间的高效住房、土地和公共交通市场，以此改善土地管理。为创造就业机会、重新使用过去开发过的地块并改善基础设施，各国采取的有效的都市振兴战略，其中包括制订新的规划模式和手段，综合解决物质剥夺、社会排斥和环境退化问题。¹⁵

30. 多数经济转型期国家的政府已广泛开展了土地私有化工作。比如，俄罗斯联邦有 5 000 万居民和法人获得了土地私有权。中东欧国家采行了战略性区域规划做法，并取得了大小不一的成就。和其他地区一样，都市土地稀少和土地市场的投机性对土地造成了压力，大城市的土地价格大幅上扬。

D. 提供服务 and 基础设施

31. 承认住房和获得土地权固然重要，但这本身并不能改善贫民区居民的生活。为减轻贫穷和社会排斥带来的巨大压力，改善贫民区不健康的居住条件，必须通过针对性的贫民区改造和住房方案，或作为都市更新和开发的一部分提供基本服务和基础设施。这些措施一般涉及水和卫生设施、电力、交通、电话以及保健和教育方面。但是，发展中国家政府缺乏资源，在提供这种服务和基础设施方面面临严重的制约。发达国家城市用于基础设施和城市服务的人均开支，平均是最不发达国家城市的 32 倍。在发展中国家，贫民区地区的基础设施和服务网络连接率通常不及城市的一半，连起码的条件都不具备。一些私营公司有意从事基础设施建设，但往往因为居民的财产权缺乏保障和收费问题而却步不前。下水道的铺设率极低，在撒南非洲和亚太区域，非正规住区中有污水系统连接的家庭不足 7%。在北非和中东区域以及拉美和加勒比区域，下水道铺设率分别为 22% 和 30%。⁶

32. 非正规住区拥有管道水连接的家庭百分比稍高，但还是很低，最高的是拉美和加勒比区域，为 58%；撒南非洲最低，只有 19%。亚太区域以及北非和中东区域居中，分别为 38% 和 36%。⁶ 鉴于水和卫生问题将在单独报告中深入讨论，本节将重点讨论能源供应、垃圾管理和交通服务问题。

1. 获得能源

33. 委员会第十四届会议将对能源建设方面的发展进行详细审查，因此本节将泛泛概述目前人类住区，特别是贫困社区获得能源的情况。整个发展中世界正在努力扩大电网，改善包括贫民区在内的现代能源服务供应。在撒南非洲，贫民区生的通电家庭仅占 20%，而在北非和中东区域，相应的数字是 36%。在亚太区域以及拉美和加勒比区域，非正规住区家庭的通电情况较好，与电网连接的家庭分别占 76% 和 85%。

34. 发展中国家共有约 16 亿人仍未通电，约有 24 亿人（占发展中国家人口的一半以上）仍然使用传统的生物量燃料（木材、木炭、牲畜粪便和农作物废料）做饭取暖，通常使用露天烧火或低能炉灶而且通风不畅。农村贫困人口和贫民区居民的健康受到损害，加重了每天劳作的辛苦。生物量燃料的烟熏火烤，加大了罹患常见病和严重疾病的风险，最为严重的是肺炎等急性呼吸道感染。卫生组织提供的数字显示，每年约有 400 万人死于急性呼吸道感染，其中 90% 以上的病例发生在发展中国家。改进炉灶措施对健康的影响尚未作出系统评估，但是 50 多个发展中国家数百个改进炉灶计划的证据表明，这些措施既能增进健康，又符合成本效益。¹⁸

2. 固体废物管理

35. 各区域的固体废物数量出现了大幅度增加，垃圾成份有所改变，无法生物降解的废物和有毒废物都在增加。固体废物如果管理不善，将成为健康危害，尤其是都市地区将成为疾病孳生地 and 供水污染源。未收集的垃圾常常连同粪便往污水沟倾倒，造成污水沟堵塞。如果废水和暴风雨冲刷物无法顺畅地进入排水沟，积水便把废物和粪便冲到周围整个地区。固体废物处理设施不足，常常对水资源造成微生物污染和化学污染。

36. 联合国人居署最近最主要城市的调查⁶表明，发展中国家都市的大部分人口，特别是非正规住区居民，缺乏适当的固体废物公共处理系统。调查还发现，与中小城市相比，大城市拥有更多的废物收集和处理设施。

37. 在多数非洲城市，仅有 10% 至 30% 的生活固体废物得到定期收集，而贫民区居民总是得到最差的服务。由于缺乏有组织的废物管理系统，穷人和非正规企业在有利可图的情况下，提供了一些废物收集和回收利用服务。越来越多采用的一个战略是作为市政废物管理方案的一部分，往往与非政府组织合作，有时利用捐助资金，把这些非正规活动组织起来，增加经济机会，扩大废物收集和回收利用，减少对健康和安全的危害（见方框 4）。

方框 4. 达累斯萨拉姆的废物收集

面对为迅速增加的人口提供基本服务的挑战，坦桑尼亚联合共和国达累斯萨拉姆市议会调动社区团体和微型企业，参加全市的固体废物收集工作。但是建立了透明的投标制度，发动社区，并为挑选的团体和公司提供技术和业务管理培训。因此，该市既保持了清洁卫生，又创造了成千上万的就业机会。

资料来源：劳工组织对委员会第十二届会议的投入。

38. 在拉丁美洲和加勒比区域，城市利用垃圾填埋地和露天倾弃场处理固体废物。该区域只有巴西等少数国家，在再用、回收利用和焚化能源回收方面取得了

进展。多数国家缺乏无害环境的固体废物处理设施，并缺乏有效解决固体废物管理问题的管理能力。医院和工业废物与生活废物混合的严重问题依然存在。一些国家制订了有害废物控制和处理的法律，但是缺乏处理、回收利用或处置废物的设施，也缺乏实施法规的资源。因此，一旦部分有害废物常常非法倾弃在贫民区附近，或在可能对水供应造成污染的地段。¹⁷

39. 亚洲国家的城市，特别是日本和新加坡等较发达国家，广泛采用无害环境的固体废物处理系统。与非洲相比，亚洲城市较少采用露天焚烧方法。在一些西亚国家，非正式部门的固体废物收集和回收活动已经逐渐制度化，固体废物管理服务的私有化程度也越来越高。但是，西亚区域的国家报告显示，为固体废物管理划拨的资源依然不足，应该加强固体废物可持续管理方面的国家法律、条例和标准。¹⁴

40. 在小岛屿发展中国家中，一些国家在改进固体废物管理政策和做法方面取得了进展，但许多国家在财政和技术能力方面依然困难重重，并缺乏可用的填埋地。因此，适当的废物减少、回收利用和再用战略非常符合这些国家的具体情况。放射性材料在小岛屿发展中国家区域进行处理或通过区域的领水运输，其对安全和环境的影响以及缺乏赔偿和补偿机制使各国越来越感到关切。¹⁹

41. 西欧和北美国家普遍拥有效率高、符合成本效益的固体废物管理系统，并且日益强调废物的减少、再用和回收。一些西欧国家采取了对饮料瓶罐和一次性购物袋收费的经济奖励措施，要求生产商对使用寿命终结的产品加以回收，并对包装作出了规定。在东欧国家，固体废物管理方面的问题继续存在。回收利用工作刚刚起步，许多城市严重依赖管理不善的露天垃圾填埋地。

3. 可持续地解决交通问题

42. 在发展迅速的发展中国家，私人汽车拥有量不断增加，对都市交通规划者提出了巨大挑战，并造成了严重的污染和拥堵问题。近年来，各国大力制订各项战略，把交通规划纳入土地利用规划和人类住区开发工作。在一些发展中国家，贫民区居民的交通服务有所改善，推动了就业、保健和其他基本服务的取得，也促进了社会的互动。

43. 非洲许多城市强调提供可以负担、更有利环境的交通工具。比如，埃及对公共地铁和公共汽车网络投入大笔资金，使贫民区居民得到实惠，公交车辆也已改用无铅汽油。该区域其他国家提供低价车票，为穷人使用公共交通提供便利。但是，交通规划和都市开发部门之间职责范围重叠，继续对这一部门造成困扰，而许多城市规划者和管理者采取部门做法，把交通作为一个单独的问题，而不是都市规划和管理的一个组成部分，使这一问题变得更为严重。

44. 在拉丁美洲和加勒比区域，波哥大等城市（见方框 5）建立了公车捷运系统，同时建设基础设施，推广非机械化交通。巴西鼓励把蔗糖中提炼的酒精作为交通

燃油，使二氧化碳的排放量减少了 16%。在拉丁美洲，几乎所有国家都在计划使用无铅汽油，但是许多国家依然严重存在着硫、悬浮颗粒和其他都市空气污染。

方框 5. 波哥大可持续的交通解决办法

波哥大把破旧不堪、污染严重和杂乱无章的私营公交车辆系统，改建成使用达到欧洲二号标准的柴油机车辆的高效网络，即跨世纪公交系统。新系统于 2000 年 12 月投入运营，开辟了公交专用车道，并采用与都市轨道系统相似的设计标志。到 2003 年，与私营公交车辆承包公司合作运营的跨世纪系统，日载乘客 54 万人次，其中的 9%在此之前自己开车。该市对汽油收取 20%的附加税，为基础设施的投资筹集资金；同时实施了车辆识别系统，限制私人车辆在高峰时段行驶。波哥大还开通了 300 多公里长的自行车保护道，并开展禁止在人行道上停放车辆运动，还空间于需要这些空间进行锻炼和休闲的行人、弱势群体和低收入家庭。

资料来源：向联合国提交的哥伦比亚国家报告，2003 年。

45. 许多亚洲国家采取措施减少与交通有关的都市空气污染，但是车辆陈旧、燃油不净、交通拥堵和噪音的问题迟迟得不到解决。例如，吉隆坡、新德里、马尼拉和雅加达等城市对公共交通投入大笔资金，准备或正在建设大众运输系统或扩建大众运输系统，为低收入居民提供可以负担的公共交通。一些亚洲国家对新车和洁净燃油采行了更为严格的环境标准。比如，为节约能源，中国正在执行严格的车辆油耗标准，并鼓励改用混合动力车辆。中国还开展了成功的车辆检验方案，以减少交通对环境的影响。¹⁰

46. 欧洲经委会区域的工业化国家拥有完善的公共交通系统，并在公交系统中增加使用洁净燃油。许多西欧国家专门为学生、老人和残疾人的公交车票提供补贴。各级政府采取措施，统筹处理土地利用规划和交通规划。东欧的公共交通设施陈旧，标准不断下降，同时居民收入有所增加，因此造成私人车辆迅速增加。

E. 创造就业和推广企业

47. 为非正规住区提供基本服务和基础设施，使居民更加全面地融入都市经济，是改善贫民区居民生活条件的关键所在。只有解决了贫穷问题，才能够可持续的长期改善贫民区条件。这反过来又要求为低技能工人创造有偿就业机会，并为企业创造良好的环境。在创造就业和创收方面，发展中国家遇到了种种制约。在许多国家，企业缺乏创业技能和管理能力，加上基础设施不足、商业环境不稳定和官僚作风严重，使投资和生产力增长继续受到限制。

48. 因此，许多国家在就业政策方面强调小型和微型企业的作用。正规部门就业机会的增加，将无法赶上都市人口的增速，²⁰ 因此，促进自营职业和非正规部门，将继续在创造就业机会方面发挥重要作用。为地方小型企业和合作社提供微额信

贷等信贷机制，是一个重要的组成部分。创造宏观经济和管制条件，鼓励建立具有活力的正规企业部门，仍将是各国政府的高度优先任务，因为政府至少要靠创造税收为基本的基础设施和公共服务筹集资金。

49. 在拉丁美洲和加勒比区域，各国政府采行了国家方案，为同往往以贫民区居民为其雇员的小型企业提供信贷、培训和技术支助。这类方案的执行范围仍局限于小部分潜在受益者，要把方案扩展到更多的企业，就必须增加资源。这种支助加强了这种企业的力量，可以缓冲结构调整和财政危机对工人和生产造成的社会和经济影响，但未必能够帮助贫困人口成为正规经济的成功参与者和竞争者。一些西亚国家已采取主动行动，通过创业能力建设和孵化方案，扶持微型、小型和中型企业。包括肯尼亚、安哥拉、几内亚和摩洛哥在内的几个非洲国家政府，正在制订或执行类似的微型企业扶持政策，一些政策还把妇女作为特定的对象。在越南、省级政府把通过综合加强小型企业作为解决失业和减贫问题的主要战略。采取的措施包括创业培训、促进就业平等、建立联系和改善市场准入。

F. 灾难易发地区的人类住区开发

50. 十年来，每年约有 2 亿人遭受自然灾害的影响，而且这种影响正在扩大。1990 年代，自然灾害造成的经济损失是 1950 年代的 14 倍。2002 年一年，就报告发生了 500 起灾害，造成 2.5 万人丧生，6.08 亿人受到影响，共计损失约 270 亿美元。²¹ 许多人类住区地处沿海或主要河流，容易遭受灾害。而在城市，贫民区居民住房简陋、过分拥挤，非正规住区又地处边远，极易受到灾害的影响。²²

51. 设计和建造抗灾建筑和其他结构，是最符合成本效益的减少风险手段之一。但是，由于楼房和基础设施成本增加，建造时往往没有按照最大程度减少极端气候和自然现象破坏的设计条例。¹⁷ 在非正规住区，无法切实执行建筑条例和分区法，在没有安全的地权安排的情况下，条例法规更加难以执行。从长期来看，只有把减少灾害风险纳入可持续的住房规划和人类住区开发，才能有效地解决灾害管理问题。各国正在日益把权力和资源从中央下放到城市和地方两级，城市也已开始更加积极主动地把危险管理作为地方人类住区议程上的优先问题。

52. 新的信息和通信技术使自然灾害的信息大大增加，可以利用这种技术来减少和管理灾害。全球观察系统的改进，是人类能够及早发现厄尔尼诺等气候条件，并正在推动其他事件的预警，包括与气候变化有关的事件。这些技术为人类的近期预报和预测，包括季节预报提供了更好的工具，并能更好地监测与灾难有关的因素并更好地进行模拟。

53. 小岛屿发展中国家极易遭受自然和人为灾害的情况没有改变，它们为应对这些灾害，继续挤占其他社会、经济和基础设施方案的稀少资源。多数小岛屿发展中国家现在制订了灾害管理政策和方案，有些已建立预警系统和制定减灾政策，包括国家和区域的原油泄漏紧急预案。但是，仅仅依靠国家能力，不足以应对日

益频繁发生的极端气象事件，也无法承担重建费用，尽管一些国家设立了专项基金。必须增加资源，才能开发小岛屿发展中国家的国家减灾能力，也才能建立适当的保险和再保险机制。区域性备灾和减少风险倡议，包括设立加勒比灾难急救署和中美洲预防自然灾害协调中心。即将到来的巴巴多斯《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》执行情况十年期审查，将对这些问题进行详细的审查。

四. 执行手段

A. 筹资

54. 改善贫民区居民生活有助于在实现其它《千年发展目标》及《21 世纪议程》和约翰内斯堡首脑会议有时限的指标和承诺方面取得进展。各国政府面临严峻挑战：仅仅改善 1 亿贫民区居民的生活条件只相当于“有管理的撤退”²³ 因为预计今后几十年城市贫民区居民将会增多，亟需在可持续人类住区方面取得真正进展。各国政府面临的双重挑战是，一方面促进正式低成本住房群迅速扩大，以减慢并最终停止贫民区扩大，智利、哥斯达黎加和萨尔瓦多在此方面取得了巨大进展。另一方面，推动改造现有贫民区。²⁴

55. 虽然应尽一切努力最大限度提高资源使用效率，但不可避免将需要大量财政资源。向迅速增多的贫民区居民和其他城市居民提供水、卫生、电、保健、运输、教育和其它基本服务及基础设施需要大量资本投资。世界银行十年前根据这种情况所作的估计显示，每年共需要公营和私营部分投资约 1 500 亿美元用于都市基础设施。⁶ 人类住区发展还需要更多的官方发展援助，才有可能应付这一双重挑战。

56. 国内筹资没有完全把握。政府继续占都市基础设施投资的大部分。虽然作为主要发展中区域国内生产总值一部分的税收总体上仍然稳定，但许多国家国内生产总值本身增长很缓慢，中国和印度是主要例外。权力下放不总是向下级政府转移收入或增收权力，以便它们有效地履行新的责任。此外，尽管市政府对基础设施投资的需求巨大，但它们不能随时进入资本市场。除国内资本市场不发达之外，其它障碍包括：市政府缺少财政跟踪记录；投资人面临选举周期短时不愿意长期投资；公开准则不适当；市政府感到缺少增收自主权。尽管存在这些因素，1990 年代拉丁美洲和亚洲一些国家及某些欧洲转型期经济国家的城市债券市场蓬勃发展。例如，估计整个 1990 年代拉丁美洲约 52 个省市进入资本市场，1990 年代末期亚洲地方债券市场价值几乎达到 5 000 亿美元。²⁵ 但国际投资人对这些市场的兴趣仍不大。

57. 由于 1990 年代实际官方发展援助一直未增长及国内收入增长缓慢，许多国家政府谋求私人投资弥补都市基础设施部分筹资空缺。正如水和卫生指南阐明，由私人提供这些服务一般都达不到期望，私人供应商仍占总数的很小部分，从 1990 年代末开始私人投资逐渐减少。一些国家还设法将私人投资吸引到其它基础

设施，主要是能源、电信和运输，此方面的经验也很复杂。在能源和电信领域，技术革新极大减低了固定费用，减小了规模经济的重要性，从而有可能实行竞争性供应。但需要严格的管理框架使竞争有效。1995-2002 年期间，能源部门吸引的涉及私营部门伙伴的投资额最高，约 1 180 亿美元设施投资；其次是电信，为 1 090 亿美元；运输部门有私人参加的项目吸引了 750 亿美元，大部分是海港和收费道路项目，其它类型道路仍主要依靠公共投资。²⁶

58. 关于住房筹资，在最广意义上住房市场可分为三部分：能够进入抵押贷款市场和（或）提取大量存款购买自己住房的家庭；只有在政府提供补贴（无论是一次付清的首期付款补助还是利率补贴）的情况下才能筹资购房的家庭，此类家庭一般在中低收入国家更多；第三类家庭一般很穷，往往住在非正规住区，基本上被排斥在正式住房信贷市场之外，必须依靠非正式来源和（或）小额供资机构的小型信贷扩建或改进住房。关于巴西三个主要城市住房市场的研究²⁷ 估计，在每年进入住房市场的 100 万家庭中，只有 20% 能够用自己的存款支付首期付款，并按商业条件（估计每月付款额是最低工资的 10 倍以上）申请获得抵押贷款，另外 10-20% 在政府提供利率补贴的情况下进入贷款市场，其余 60-70% 得不到补贴，根本付不起正规市场的首期付款和月分期付款。

59. 大多数住房部门投资由私人供资，²⁸ 尽管一些国家政府在向低收入家庭提供经济住房方面仍起着重要作用。除许多非正规住区财产权不安全之外，限制经济住房的其它因素包括：与土地费和建筑费有关的低收入；正规经济部门土地划分和住房开发的高标准和高行政费；某些国家宏观经济条件恶劣导致实际利率升高；非竞争性财政部门向低收入借贷者贷款的压力很小。¹¹

60. 低收入家庭在很大程度上依靠非正式信贷来源，这些来源往往是利率高的短期信贷²⁹ 限制妇女土地权和继承权往往有碍她们获得信贷。³⁰ 小额信贷机构、甚至某些商业银行日益向低收入借贷者提供住房装修（还经常涉及改善供水和环境卫生）贷款，通常是小额分期付款。在低收入社区，此类贷款往往经常增加，通过重复借款，贷款期长达许多年。³¹ 家庭贷款通常略高于微型企业贷款，利率也较低。

61. 有些非洲国家努力通过社区抵押贷款方案和私营部门筹资改善向穷人提供装修住房款的情况。在拉丁美洲和加勒比，住房贷款计划基于补贴、私人储蓄和抵押贷款。这些计划增加了低收入家庭获得住房的机会，特别是在经济相对稳定的国家，但包括贫民区居民在内的最贫穷家庭往往无法受益于这些计划。巴西里约热内卢市着重强调改造贫民区，但这一问题牵涉面大，给调动资源工作提出重大挑战。迄今为止，估计共有 170 万城市贫民区居民，其中 50 万人受益于费用为 6 亿美元的 Favela-Bairronei 住区改善方案，该方案一半以上的资金来自区域开发银行贷款。该市计划再投资 4 亿美元，用于支付另外 330 个住区的改善费用。³²

62. 在亚洲和太平洋地区，强调住房筹资是城市发展方案的基本要素之一。例如，中国政府每年投资约 200 亿美元为中低收入者建造住房，尽管有人对高收入者也可在一定程度上享受有补贴公房表示关切。由于还款率低使公房筹资机构受到限制，该区域一些国家政府鼓励实行创新计划，非政府组织和小额供资机构也采取了主动行动。例如，非政府组织在印度与商业银行订立担保方案，资助贫穷社区住房。据报道，从 1984 年（家庭贷款开始）至 2002 年底，孟加拉国格拉米银行提供了 556 600 笔住房贷款。大韩民国政府建立了第二个抵押贷款市场框架，以加强商业抵押贷款制度。¹⁰

63. 西亚一些国家承诺为改造住房和基础设施提供公共财政资源，同时逐步但日益谋求私人投资，以补充有限的公共财政资源。该区域各国使用的金融手段和机制包括低息贷款、小额供资和税务改革。

64. 在转型期经济体国家，私人住房开发商面临财务困难、通货膨胀和无法获得信贷的问题。虽然在改革初期高利率抑制了住房需求，但在某些东欧国家抵押贷款最近有所增加。³³

65. 发达国家为支助公房制定了奖励计划。例如：美利坚合众国联邦政府和州政府提供了各种税款抵减和其它财政奖励办法，以增加获得低成本住房的机会。加拿大向非营利借贷者提供公共财政支助，以拟订经济住房项目项目提案。

B. 下放决策权、参与和能力建设

66. 除财政资源外，能力建设是成功执行人类住区政策和方案的根本。应进行能力建设，特别是在发展中国家。能力建设分三级，即个人、地方机构和政府，这三级同等重要，相互加强。

67. 在非洲，大多数国家通过了政策和法律，以增加地方在决策和执行方面的自治权。在许多情况下，规定促进民间社会伙伴参与决策、执行和资源调动，例如通过在法律上承认非政府组织和社区组织，并建立关于城市发展政策和方案的咨商机制。但这些政策和法律实行起来很慢，因为中央行政部门不愿意向地方下放职权。此外，在权力下放的同时，往往未适当规定在地方一级履行新职责所需的财政资源。

68. 在拉丁美洲和加勒比，向国家一级以下政府实体下放权力的步伐较快，尽管各国在权力下放程度上有很大不同。决策分权往往既复杂又含糊不清。中央政府通常保留对基本服务资源分配的控制权，但指定由下级政府提供这些服务。市政府和地方当局高度依赖中央政府向它们提供资金，以履行分配给它们的职责，因为地方调动的资金很有限。

69. 在亚洲和太平洋地区，国家立法中增添了改变政策向地方下放计划、行政和决策权的内容。此外，还通过多项法律和条例，内容涉及中央和地方管理机关在

土地使用规划和管理、城市发展、基础设施发展和提供住房和服务等领域的责任和职权分工。在西亚一些国家，特别是在埃及、沙特阿拉伯和阿拉伯利比亚民众国，也形成了权力下放势头。这些国家正在加强地方制订和实行计划的责任。然而，虽然立法和体制框架逐渐得到加强，落实和强制却执行滞后。¹⁴

方框 6. 印度民间社会参与情况

在印度，非政府集团在提供住房和社区基础设施发展方面的作用日益增大，包括实行建造住房小额信贷计划。印度政府方案，如《国家贫民区发展方案》和 Swarn Jayanti Shahri Rozgar Yojana 方案等，都注重社区节约和信用社。

资料来源：为委员会第十二届会议编写的可持续人类住区发展和管理报告，2003 年 12 月，第 10 页。

70. 所有发达国家都有强大的中央管理机关，如住房部，负责确保住房和城市发展政策符合国家其它社会经济和环境政策，还负责向地方当局分配财政和其它资源。根据权力下放的行政管理结构，由省政府和地方当局承担有关人类住区规划、开发和管理的主要责任和职责。大多数中欧和东欧国家都开始下放政治和行政管理权，但独立国家联合体（独联体）国家在结构调整和政治改革方面的进展缓慢而且不平衡。

五. 汲取的经验教训和持续挑战

71. 发展中国家上亿人因贫穷而生活在条件恶劣的城市贫民区，那里住房拥挤、水和卫生及其它基础设施差、失业率高、疾病蔓延而且无人身安全。在许多贫民区，土地产权无保障限制了为改造住房群和基础设施筹资的能力。即使各国政府设法改善估计已住在贫民区的约 9 亿人的生活条件，但它们面临进一步的挑战：确保向今后几十年将在城市地区出现的数百万低收入家庭提供体面经济住房。简言之，它们应创造有利的政策和体制环境，向今后 15 年世界各地每年平均新增的 7 000 万城市居民（几乎都是发展中国家）提供适当的住房、基础设施和服务。³⁴

获得土地、土地利用规划和地权保障

72. 确保获得开发经济住房的土地是发展中国家许多大城市面临的重大挑战。特别是但不只是在金融市场不发达地区，房地产可能成为少有的国内高收益投资之一，预期土地价格将会飞涨可能极大减少土地市场营业额。没有土地的城市贫穷家庭承担不起法律上获得土地的费用。如果政府不控制可用于住房开发的大量土地，获得土地的高昂费用也限制政府提供低成本住房的能力。一般而言，政府为促进公平获得用于人类住区开发的土地所采取的措施不包括都市地权改革。与此同时，过分管制土地使用可能阻碍低成本住房开发。

73. 对都市或近郊非正规住区居民而言，改造储备房和辅助基础设施的两大障碍是没有地契和地权无保障。因此，近年来着重强调地契正规化是贫民区改造方案的一项内容。

提供住房、相关基础设施和就业

74. 统一提供住房、基础设施和服务同时特别重视贫民区居民要求中央政府和地方当局做出强有力的承诺，还需要社区积极参加。虽然各项战略的主旨可能支持拥有住房，但最近进行的研究强调，增加出租经济房能够在满足日益增长的住房需求方面发挥重要的辅助作用。储备房私有化的趋势日益明显，特别是在转型期经济国家，大多数情况下通过将出租房售给住户。虽然这在短期内极大推动了住房所有制，但尚未研究清楚住房市场私有化的长期影响，特别是对向穷人提供经济住房的影响。

75. 为改善现有贫民区的条件，应改进现有基础设施和服务，同时应加强贫民区与更广阔的城市经济特别是商业和工业活动中心的联系，主要是通过有效的大众运输。没有较稳定的工作和收入，就很难持续改善生活条件。

76. 创造有利于成立新企业的政策和体制环境，包括通融的信贷市场、最低资本要求和放宽登记制度，可为创造就业机会做出巨大贡献，有助于贫民区居民摆脱贫穷困境。增加实际收入反过来也会创造有利于中期投资筹资的环境，例如在重大的住房改造方面。必须致力于教育和培训，才能确保持续适应强有力的生产要素和产品市场，特别是通过提高使用新技术的能力。

77. 一般而言，都市居民远比农村人更容易获得电和其他现代能源服务，但在发展中国家许多城市中仍普遍使用生物物质做饭和取暖。人口密集必然导致相关的室内严重污染问题，也导致严重的室外污染，造成普遍的健康后果，特别是对穷人而言，因为他们在没有空调的环境中生活、旅行和工作。

78. 鉴于运输很重要，是人类住区切实有效职能的重要组成部分，根据援引的许多经验，规划者面临的持续挑战是采取更综合的办法规划运输、规划土地使用和开发人类住区。虽然运输基础设施的范围、规模和费用需要国家规划和财政支助，但经济可持续性要求在地地方一级经营、管理和规范都市运输，地方参与运输规划决策。在可预见的将来，一个令人关切的重要问题是，发展中国家和转型期经济国家的中高收入者使用私车的人数迅速增加，他们偏好这种地方运输方式，而随之而来的是更多的空气污染、噪音、交通拥挤和交通事故。

限制人类住区遭受环境和自然灾害危险

79. 发展中区域大多数城市面临的重要、日益增加的问题包括缺乏基础设施和以切实有效、无害环境的方式管理固体废物的能力，以及固体废物包括有害废物的处理不当。国家越富，固体废物越多，这就构成了废物处理问题，特别是在垃圾

填埋地占用宝贵土地的地区。同时，安全焚烧设施需要大量投资。此外，工业化还带来日益增多的有害废物。城市贫穷社区往往位于“双高”地区：人们接触到这些废物的危险较高；发生有毒化学品释放事故的危险较高。在许多中低收入国家，仍没有处理有害废物的适当基础设施，促进把废物产生减到最低程度和物资回收的政策也往往不成熟。

80. 都市穷人往往最容易遭受自然灾害，他们通常住在商业开发商认为的边缘土地，如陡丘和河岸。要有效减轻和管理灾害，就必须统一减小灾害危险，包括将有效执行建筑标准纳入可持续住房战略和都市规划及备灾制度。

执行手段

81. 省政府和市政府与国家政府一道在为基础设施供资以支助可持续人类住区方面发挥重要的作用。通常已建立与中央政府分享收入的机制，但在进一步下放管理机构权力时，并不总是相应下放创收权和（或）增加资源调剂权。亚洲和拉丁美洲地方政府开始利用资本市场增加收入，但这种资金来源仍然有限，在许多发展中国家根本就没有。

82. 如果国内经济增长不强劲，就业机会平平，而且没有大量资源流入发展中国家，则财政拮据将依然是改善贫民区生活和向所有人提供住房和基本服务的主要障碍。必须进行大量公共投资，继续让私营部门和其他非政府行动者参与，特别是在地方一级，才能大幅度增加获得水和卫生、能源和运输服务的人数。

83. 虽然基本上可将建造新住房群的活动留给私营部门，但政府仍应关切穷人和中等收入者是否买得起住房的问题。抵押贷款利率补贴（发达国家也普遍使用）可能是鼓励更多家庭拥有住房的有效办法之一。向低收入家庭提供一次总付的政府补助金用于支付部分住房费用是另一有效办法。如果要控制住房价格上涨的压力，还应采取措施，鼓励增加中低价格的住房群。

84. 穷人应能够找到适应其具体需要的住房资助，特别是通过多次小额借贷逐步改造住房。小额供资机构日益回应这一要求，但还应采取创新办法鼓励其它金融机构提供这种贷款。

85. 鉴于市政府面临非常复杂的挑战——土地使用管理、基础设施发展和提供住房和服务，增强地方当局和其它地方利益有关者的能力继续是发展中国家面临的挑战。

注

¹ 《联合国环境与发展会议的报告》，1992年6月3日至14日，里约热内卢（联合国出版物，出售品编号：E.93.I.8和更正），第一卷，会议通过的决议，决议1，附件二。

² 第S-19/2号决议，附件。

- ³ 《可持续发展问题世界首脑会议的报告》，南非约翰内斯堡，2002年8月26日至9月4日（联合国出版物，出售品编号：E.03.II.A.1和更正），第一章，决议，附件2。
- ⁴ 《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》（小岛屿发展中国家可持续发展全球会议的报告），巴巴多斯布里奇敦，1994年4月25日至5月6日（联合国出版物，出售品编号：E.94.I.18和更正），第一章，决议1，附件二。
- ⁵ 《世界人口前景：2002年订正本》，2003年，和《世界城市化前景：2001年订正本》（联合国出版物），2002年。
- ⁶ 《贫民区的挑战：2003年人类住区全球报告》（人居署出版物，出售品编号：04.III.Q.1），2003年10月6日。
- ⁷ 《全球环境展望3》（环境规划署出版物），2002年，第240页。
- ⁸ 虽然至今尚无国际公认的贫民区定义，2002年11月在内罗毕举行的一次专家组会议议定了一个通用定义，并建议用于评估实现《千年发展目标》目标11（关于贫民区居民）方面所取得的进展；就这一定义而言，贫民区的特点为：无保障的居民地位；无法充分取得安全用水；无法充分利用卫生条件和其他基础设施；不良的住房结构质量；以及过渡拥挤。见全球城市观测站，《改善1亿贫民区居民的生活：监测目标11准则》（人居署出版物），2003年5月，第6页。
- ⁹ 《世界贫民区：新千年都市贫困面貌》（人居署出版物），2003年。
- ¹⁰ 《可持续人类住区发展和管理报告》，为委员会第十二届会议编写，经社部，2003年12月。
- ¹¹ B. Ferguson and J. Navarette, “减少贫民区的财政框架：拉丁美洲的经验教训”，《环境与都市化》（国际就业与发展研究所出版物），第15卷，第2期，2003年10月。
- ¹² 例如见 Geoffrey Payne, “赢得先机：改善现有贫民区和减少对未来贫民区的需要的双轨做法”，第二次世界银行都市研究专题讨论会：都市发展促进经济增长和减贫，2003年12月15日至17日。
- ¹³ 《出租住房发展中国家都市穷人的必要选项》（人居署出版物），2003年。
- ¹⁴ 《为可持续发展委员会第十二届会议编写的阿拉伯区域人类住区执行报告》（西亚经社会出版物），2003年10月。
- ¹⁵ 为委员会第十二届会议编写的《人类住区背景文件》（欧洲经委会出版物），2003年11月。
- ¹⁶ 《城市与全球化世界：2001年人类住区全球报告》（人居署出版物），2001年。
- ¹⁷ 可持续发展委员会第十二届会议《拉丁美洲和加勒比筹备进程：可持续人类住区的开发》（拉加经委会文件），2003年12月4日。
- ¹⁸ 为委员会第十二届会议编写的卫生与人类住区背景文件（卫生组织出版物），2003年11月。
- ¹⁹ 为巴巴多斯《小岛屿发展中国家可持续发展行动纲领》执行情况十年期审查编写的小岛屿发展中国家区域筹备会议简要报告草稿，2003年12月。
- ²⁰ 为委员会第十二届会议编写的就业与人类住区背景文件（劳工组织出版物），2003年10月。
- ²¹ 《2003年世界灾害报告》（红十字会与红新月会国际联合会），2003年。
- ²² 多少带有讽刺意味的是，高收入国家的自然灾害风险可以更平均地得到分摊（甚至不利于高收入家庭），因为陡丘、河岸和海边等同类型风险房产已经成为富人的首选房地产。很自然地，较高的建筑标准在某种程度上使富人的风险得到限制。
- ²³ 这一用语来自 Geoffrey Payne 提交第二次世界银行都市研究专题讨论会（都市发展促进经济增长和减贫）的论文——“赢得先机：改善现有贫民区和减少对未来贫民区的需要的双轨做法”。该讨论会于2003年12月15日至17日在哥伦比亚特区华盛顿举行。
- ²⁴ 有些证据表明，与事后改造贫民区相比，鼓励正规经济部门投资经济住房开发往往会大量减少政府开支。例如，波哥大的一个城市住房机构估计，扣除土地费之后，改造非正式住区的基本

基础设施一揽子费用是正规经济部门开发费用的三倍。除基础设施费用之外，政府还必须重新安排住区：清理道路；让一部分住户搬迁，以便为社区设施留出空地。B.Ferguson 和 J.Navarettea 援引 Alcaldia Mayor de Bogotá 编写的 2000 年研究报告——“减少贫民区的财政框架：拉丁美洲的经验教训”，《环境与都市化》（国际环境与发展研究所出版物），第 15 卷，第 2 期，2003 年 10 月。

²⁵ 1999/2000 年世界发展报告（世界银行出版物），1999 年。

²⁶ 数据来自世界银行私人参加基础设施项目数据库：<http://rru.worldbank.org/PPI/reports/AggregateReport.asp?report=106>。

²⁷ V.Serra、D.Dowall 和 D.Motta 提交 2003 年 12 月 16 日举行的第二次世界银行都市研究专题讨论会：城市发展促进经济增长和城市减贫的论文，论文题目是“关于巴西三个城市城区的土地市场和土地政策的经验研究”。

²⁸ 在某些国家（不一定是 poorest 的国家），海外汇款也可成为重要的住房筹资来源。

²⁹ 在海外工人汇款大量流入的国家，这些信贷可能是改造低成本住房的重要筹资来源。

³⁰ 《2003 年世界发展报告：动态世界中的可持续发展》（世界银行出版物），2003 年，第 10 页。

³¹ 见 M.Malhotra 撰写的“为她家供资，一次一面墙”，《环境与都市化》（国际环境与发展研究所出版物，第 15 卷，第 2 号，2003 年 10 月）。另见关于改造住房小额贷款的 5 项个案研究：[http://www.citiesalliance.org/citiesalliancehomepage.nsf/Attachments/synthesis+civis/\\$File/Synthesis+CIVIS+April03.pdf](http://www.citiesalliance.org/citiesalliancehomepage.nsf/Attachments/synthesis+civis/$File/Synthesis+CIVIS+April03.pdf)。

³² 见 http://www.citymayors.com/report/rio_favelas.html。

³³ 欧洲经委会为委员会第十二届会议编写的人类住区背景报告，2003 年 10 月。

³⁴ 根据《世界城市化前景：2001 年订正》中的预测（ESA/P/WP.173）。