



联合国



联合国人类住区会议
(生境二)

土耳其, 伊斯坦布尔
1996年6月3日至14日

Distr.
GENERAL

A/CONF.165/7
28 March 1996
CHINESE
Original: ENGLISH

临时议程项目8

人类住区的未来：良好的政策可产生关键作用

秘书处的说明

依照联大第47/180号决议, 生境二筹备委员会在其第二届实质性会议上通过了第II/6号决定, 其中决定, 向其第二届会议提交的人类住区趋势和状况的主要审查报告和《全球人类住区报告》应综合编为一份内容紧凑的文件。本报告就是根据该项决定, 以内容提要为序编写的关于住区和住房问题和趋势的汇编, 其中评价了过去和现在的政策, 并展望了未来。内容提要和正文原先分别以为筹委会第三届实质性会议准备的 A/CONF.165/PC.3/3/Add.1 号文件和 A/CONF.165/PC.3/CRP.2 印发。

本文件是取材于下列主要审查报告综合编写的:

- 《1996年人类住区情况报告》(将以A/CONF.165/INF.3向生境二会议分发的全球人类住区情况报告);
- 审议各国和国际组织在执行“生境：联合国人类住区会议”通过建议方面所采取的政策和计划的趋势(A/CONF.165/PC.2/4);
- 《到2000年全球住房战略》执行情况的中期审查(A/CONF.165/PC.2/5和A/CONF.165/PC.2/6);
- 审议人类住区领域国家和国际行动在执行《21世纪议程》方面所做的贡献(A/CONF.165/PC.2/8);
- 审查目前影响人类住区规划、发展和管理的全球经济社会发展趋势。以及对国家和国际今后行动的建议(A/CONF.165/PC.2/9)。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、内容提要.....	1 - 39	6
二、全球趋势及其与人类住区问题之间的联系.....	40 - 61	16
A. 一般趋势.....	41 - 44	16
B. 宏观经济趋势与城市贫困状况.....	45 - 51	18
1. 增长、债务、贸易和调整.....	45	18
2. 城市贫困状况及劳工市场的趋势.....	46 - 48	19
3. 不平等、两极分化和排斥.....	49 - 50	20
4. 城市分化的社会代价	51	20
C. 城市化与城市住房的趋势.....	52 - 61	21
1. 城市化与城市增长.....	52 - 54	21
2. 城市住房的趋势.....	55 - 59	22
3. 城市环境状况.....	60 - 61	25
总结.....		26
三、人类住区的规划与管理.....	62 - 96	27
A. 一般趋势.....	62 - 83	27
1. 实施《21世纪议程》：城市环境管理.....	65 - 67	29
2. 良好的城市治理与参与式规划工作的作用.....	68 - 72	30
3. 城市管理工作的各种挑战.....	73 - 78	33
4. 适于居住的城市的规划与管理.....	79 - 83	36
B. 住房政策和实践简史.....	84 - 91	37
1. 从直接建造转为向他人提供支助.....	86	38
2. 公营-私营合伙经营的兴起.....	87	39
3. 从无视性别问题的政策和规划工作转向注重 性别问题的政策和规划.....	88 - 89	41
4. 从自助式所有权到各种租地使用方式的选择... ..	90	41
5. 财产权与租地使用权的保障.....	91	42

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
C. 住房战略：从全球到地方.....	92 - 94	42
D. 捐助者政策与流向人类住区的外部资源.....	95 - 96	44
总结.....		46
四、城市内部：政策和方案反应.....	97 - 124	47
A. 城市内部.....	97 - 100	47
B. 政策和方案反应.....	101 - 121	48
1. 土地与土地管理.....	104 - 107	49
2. 基础设施与必要服务.....	108 - 111	51
3. 住房和人类住区的资金筹供.....	112 - 115	53
4. 住房补贴的合理化.....	116	56
5. 住房问题.....	117 - 121	56
a. 刺激建筑业和可负担得起的建材供应.....	118	57
b. 改革建筑和规划的标准、规范和条例.....	119	57
c. 提倡建造供出租的住房.....	120	58
d. 保障占用权的重要意义.....	121	58
6. 为最贫穷者提供创收机会和安全保障网.....	122	58
C. 实行供求管理：资源管理与环境保护.....	123 - 124	59
总结.....		60
五、战略问题.....	125 - 152	60
A. 城市有助于发展吗?.....	126	61
B. 土地与资金.....	127 - 129	62
C. 必要的平衡：建造自由与保护义务.....	131 - 133	63
D. 良好的城市治理.....	134 - 137	64
E. 城市管理工作的挑战与潜力.....	138 - 140	66
F. 规模与影响.....	141 - 143	67

目 录(续)

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
G. 使人类住区具有持久性.....	144 - 146	69
H. 差异问题.....	147 - 149	70
I. 缩小政策与落实之间的差距.....	150 - 152	70
总结.....		71
六、迎接未来的政策.....	153 - 157	72
可产生关键作用的十项良好政策.....		74
附录：经过审查的文件一览表.....		75
注释.....		76
表		
1. 城市化程度.....		22
2. 城市住房基本状况.....		24
3. 政府在城市方面的支出情况.....		33
4. 人类住区政策的演变情况.....		35
围框		
1. 全球住房短缺状况.....		23
2. 城市污染状况实例.....		25
3. 人类住区规划和管理工作中的关键性转变.....		28
4. 生境二议程的目标与原则.....		28
5. 圣保罗市控制污染的情况.....		30
6. 波哥大市的参与式规划工作.....		31
7. 非政府组织/社区组织在人类住区方面的作用.....		32
8. 大规模改善住房--取得成功的基础是什么?.....		39

目 录(续)

	<u>页 次</u>
9. 成功的公营--私营伙伴关系的共有特点.....	40
10. 造成住房战略实施工作不利的基本原因是什么?.....	43
11. 国家住房战略制订工作中的创新.....	44
12. 捐助者对能力建设提供支助.....	45
13. 土地政策中的创新措施.....	50
14. 巴西库里蒂巴市的公共交通情况.....	50
15. 公营和私营部门在提供服务方面的伙伴关系-- 公共利益服务机构的经验.....	53
16. 住房和人类住区的资金筹供.....	54
17. 非政府组织在住房筹资方面的创新办法.....	55
18. 住房补贴方面的试验.....	56
19. 超大型城市中涉及各个方面的问题.....	61
20. 良好的城市治理工作的基本特点.....	65
21. 扩大规模的途径.....	67
22. 规模、范围和可持久性--墨西哥民众住房基金 的经验.....	68

一、内容提要

1. 我们生活在一个日趋城市化的世界里：至本世纪末时，世界上大多数民众将居住于城镇之中，这在人类历史上还是首次。对于数以亿计的民众而言，城市生活已成为事关其生存的问题，而远非那些不切实际的空想家们几个世纪以来一直宣扬不休的安全与繁荣的乐园。在为数众多的城市中，这种空想面对贫困、暴力、污染和人满为患等种种现实而已黯然失色。然而，世界各地的城市却仍在持续增长之中，各种试图限制其扩展的努力皆未能奏效。城市仍然是全球金融、工业和通讯的中心；仍然是丰富的多元文化和政治活动的故乡；且仍然具有极高的生产力、创造性和创新性。抽象地说，城市对于人类发展而言不“好”亦不“坏”：它们可以、实际上也的确具有积极和消极两个方面的因素。关键而又紧迫的任务是设法加强那些积极的因素，同时努力消除那些消极的因素，从而使城市对其所有居民、以及对子孙后代而言在社会、环境和经济诸方面皆取得成功。这便是将于伊斯坦布尔举行的生境二会议所面临的挑战。

2. 本报告摘要叙述我们目前所知道的人类住区情况和为将可持续城市概念变成未来的现实我们需要做的事情。它侧重于一般性原则、共同的经验教训和已被证明行之有效的良好习惯实例。这些做法和经验表明即使在资源不足、贫困十分普遍的情况下取得进步也是可能的；好的政策起着关键作用。

框 1

对可持续的人类住区会产生关键作用的十项好政策

1. 欢迎城市增长提供的利益和机会，但反对城市的不平等和环境退化。否则，从长计议城市的成本将超过城市带来的利益。

2. 释放城市的潜能，开发人民和企业的资源，但不要任凭市场左右一切。政府必须协调他人的活动，监督并纠正弊端。建设的自由必须与保护穷人利益的义务相平衡。

3. 在政府资源不足的情况下，保护穷人利益的最好办法是大规模地消除供应方面的限制，特别是在土地和资金方面的限制。使用积极措施(如有指导的投资)，避免消极措施。

4. 加强城市管理的结构和城市的经济、社会和公民体制。创造有利于公民行动的环境--尊重非政府组织和集体谈判组织，让它们在公民社会中独立地表达意见。将透明、责任制和代议制管理的普遍原则应用于本地的情况。任何时候都吸收妇女参加。

5. 尽可能利用公共/私营伙伴关系，以吸收新的资源和能力，但不要将“私营”和“商业”混为一谈。所有伙伴都必须从参与中获得好处。

6. 大力提倡成功的思想、态度和办法，不要仅宣传项目和方案。使用有限的公共和非政府组织资金，持续地从较大的组织和机构中得到额外资源。加强正规和非正规机构的联系。

7. 加强各级政府的能力，但不要将城市管理看作是灵丹妙药。通过负责任的机构和透明的实绩监督来加强地方对筹资和支出活动的管理。政策可起重大作用，即使在资源不足的情况下。

8. 不要奢望过大：一次集中解决少数主要的跨部门问题，如城市贫困、“褐色议程”和供应限制，并提出解决这些问题的时间目标和战略。最大限度地进行学习。

9. 不要将住房和人类住区与更大的经济、政治和社会政策分开；采取整体做法。

10. 按当地情况制定政策，不要输入模式或思想。全球驱动的市场经济不会为解决公平和可持续人类住区发展提供所有答案。

全球趋势及其与人类住区的联系

3. 在过去50年中，特别是冷战结束以后，世界发生了深刻的经济和政治变化，但由此而产生的增长和不平等的格局依然存在。这些变化是二十世纪最后25年作为一种全球现象的城市化不断扩大的主要因素。其中的一些变化是根植于工业革命和资本主义抬头的经济和技术力量高度发展的结果。它们包括：

- 城市的经济优势不断增加；
- 经济全球化；
- 服务工业相对于农业和制造业处于上升趋势；
- 技术革新。

4. 其他变化是较近期发生的。许多人认为，1980年代柏林墙的倒塌和东欧集团的崩溃证实了没有任何方法可以替代市场和面向市场的政策作为经济增长的主要手段。在政治方面也是这样，公营和私营行为者作用已经重新确定。现在没有人再说“大政府”或国家中央计划。民主的浪潮席卷全球，人民在设法调整他们的民族身份意识和政府制度。政治力量的重心在从中央政府转向地方当局。非政府组织、集体谈判组织和人民运动在经济和政治生活中起着愈来愈大的作用。

5. 这些大的趋势对人类住区和住房有着重大影响。总体而言，全球化带来了共同的问题和机会，但也产生了各种不同的模式和结果，需要根据情况作不同的反应。在消极方面，不平等、无家可归、城市拥挤和环境退化越来越严重，而国家和市级政府似乎愈加无力管理这些问题。影响城市变化过程的巨大速度和多样性使寻找新的管理工具和办法成为必须。在积极方面，城市生产力和经济活动持续增长，卫生标准、饮用水和卫生设施不断改善。民主化为非政府组织的参与、公营和私营部门的合作以及分散和参与性规划和管理开辟了更大的空间。这些是富有希望的城市未来的主要特点。

6. 宏观经济实绩确定了各国人类住区总体资源的框架，但是许多发展中国家在过去15年一直极为困难。世界银行和货币基金组织等国际机构倡导的旨在解决发展中国家长期经济缺陷的“结构调整”政策，在短期内减少了政府的支出，对城市穷人造成特别严重的影响。虽然经济增长、城市化水平、住房质量和所提供的服务，以及社会指数之间存在明显的相互联系，但是这项法则有很多例外：政策可以产生重要作用，即使在资源不足的情况下。

7. 世界银行估计,发展中国家的城市约有3.3亿人生活在“赤贫”之中,接近6亿人处于“威胁生命的条件”下,有8亿人住在“不符合标准的房子”中。在撒哈拉以南非洲和拉丁美洲(尽管不包括东亚),城市的贫穷比农村贫穷增加更快。《生境审查》的共同结论是经济不平等和社会排斥在国家和城市之内以及国家和城市之间都在扩大,无论北方和南方概莫能外。这在部分上是(至少在短期是这样)经济自由化的结果,因为市场总是歧视那些收入较低、资产较少的人。城市的不平等越来越明显:在洛杉矶或波哥大郊区高级住宅区看到的富人用高墙将自己围起来的情景与伦敦或孟买大街上无家可归的年青人不断增加的景象一样都是一种排斥现象。

8. 城市化和城市住宅的格局反映了经济增长和不平等的趋势。城市增长很少是“无控制”的:这是对经济发展和迁徙趋势的预期反应。在1990年至2030年间,预计世界人口将增加37亿;其中90%将发生在发展中国家,该数字的90%将出现在城市。

9. 然而,城市对这些趋势的反应各种各样。于是,即使具有人均收入类似的城市住房状况也不一样。住房质量、密度和服务(不包括承担能力)都随国民收入的提高而增加。但是,这些数字也因性别、房屋占有制度、服务条件以及承担能力,掩盖了有着相同收入特点的城市之间和之内的巨大差别。在一些城市,土地和房屋价格及租金比收入增长得快。也有一些地方,房屋选择似乎没有减少,或因为收入与价格并驾齐驱,或因为穷人适应了住房市场不断下降的条件,或因为地方政府采取了特别成功的政策。但是,显然没有任何迹象表明发展中国家城市最贫穷阶层的住房条件在过去15年有所改善。

10. 城市环境退化的趋势触目可见。由于城市和工业增长,污染和能源消耗几乎普遍增长。城市膨胀不仅对城市本身有影响,而且对国家和国际的环境条件也有影响(城市的“生态蓝图”)。

人类住区规划和管理

11. 为了应付这些问题和机会,人类住区政策在过去25年发生了显著变化。有下列四方面尤为重要的政策转变:可持续的发展;治理;管理;适合居住的城市。

12. 在执行《21世纪议程》过程中,城市的管理者面临着至少四项挑战:

- 执行“褐色议程”(改善保健、供水、卫生、固体废物处理等方面的条件);
- 减少与堵塞和拥护相联系的实际风险和危险;

- 与城市周围的地区建立生态可持续的关系(如养护农业和远处的水资源;
- 确保城市“生态蓝图”及其对全球可持续性的影响是积极的(例如通过减少环境的空气污染,控制矿物燃料的消费,管制汽车和工业的排放)。

对大多数发展中国家城市而言,这些目标中的第一个仍然是首要的;对于工业化国家而言,与区域和全球可持续性的关系往往是更为重要的。但是,很少国家的政府制定了指导决策和处罚违法者的国家条例。直接针对住房的措施固然有帮助,但如果要环境的可持续性真的起作用,则需要首先减轻贫困。

13. 人们经常说,穷人为城市服务,那么城市如何为穷人服务呢?如果让城市为穷人服务,穷人直接参与规划和决策是必不可少的。参与可促进效力,使政策反映真正的需要;参与可增加可持续性,让人民拥有一部分利益;参与可使城市发展更有效率,利用城市各阶层的资源和能力。各阶层的人民都必须在城市的关键决策中有发言权。这意味着需要建立一种代表性的城市管理制度。严格的责任制度(通过选举)以及官员的透明度也是必须的。

14. 城市管理人员面临着极为困难、极为复杂的任何。他们不仅需要有效完成技术性任务,而且需要在人员和政治领导多样化、不稳定和经常更换的情况下计划和执行政策。此外,他们还需要管理十分不完整的土地和房屋市场,发现并维持干预和自由化之间的适当平衡,建立与非政府组织及企业界的新的伙伴关系,调解利益冲突,应付中央政府为保护自己的收入基础,集中决策而施加的压力。除了这些要求外,大多数发展中国家还有资源严重短缺问题。那里的管理者必须学会以每年人均2至5美元应付各种问题。无论管理者多么有效率,这么少资源办不了多少事情。这对于那些将城市管理看作是解决住房问题的灵丹妙药的人是一个提示。因此,首要任务是寻找在当地产生和控制更多收入而又不损害穷人利益的办法。

15. 第二个重点是增强创造性地应付迅速和复杂变化的能力,因为这是城市发展的特点。城市增长是无法“遏制”的发展中国家城市的社会、经济和政治变化已经超过政府改变其体制框架以实施有效管理的能力和/或愿望。实际上,根本的挑战是如何调动人力、财政和技术资源,以满足城市增长的需要,并能持久地这样做。

16. 解决人类住区问题的整体办法的兴起并不限于环境问题,还涉及人类住区与经济政策、社会政策、文化以及诸如安全和容忍等城市生活的非物质性方面(同样重要)的密切联系。关于适于居住的城市这一特点是伊斯坦布尔生境二讨论的中心议题,而且使城市规划和管理任务更加复杂。

17. 这些大的趋势虽然约束着住房政策和做法的变化,但其他一些因素对于使住房政策行之有效也同样重要:转向“间接办法”;公营和私营的伙伴合作关系;规划时同等重视男女的需求;各种租房选择以及所有权和住房权。该报告在审查其中的一些变化以后,讨论了如何将其付诸实施的手段:国家住房战略。

18. 人们现在承认,政府拥有的宝贵资源如果使用得当可以发挥更大作用。例如用来便利他人以较低价格、更适当的标准和符合低及不稳定收入阶层要求的条件建造住房。一旦拥有土地、基础设施、资金和材料等基本支助和投入,发展中国家的人民在发展自己的住房中不断地表现出巨大的能力和创造力。经验还表明,需要的是住房发展的持续进程(而不是孤立的住房项目),即收集土地,安装服务设施,以穷人可承担得起的价格出售或出让小块土地。目前政府往往以积极和创造性方式与其他(私营)行为者一道合作。这样做可使每一部门集中发挥其最大优势(至少在理论上是这样),并使公营、私营和第三部门的作用和责任相互支持。

19. 对男女需求的同等关注和消除对妇女歧视的决心,是生境一以来人类住区规划和政策上的最重要的发展。城市规划必须有助于减少在获得住房投入、方案和培训方面的性别不平等,并承认和应付男女的不同需求和重点。当然,意识不一定变成行动,言词也不一定能变成现实。规划中对性别意识的评价一致认为普遍存在着没能把公共的承诺变成主流行为的情况。

20. 过去20年政策和规划上最重要的一个发展是向转向“赋予能力”的办法。但是国家住房战略只取得局部的进展。全面地说,大多数国家调整了现行战略或实行了新战略。不过,已步入具体执行和监督阶段的国家相当少。“赋予能力”办法所依据的理论似已为所有国家所接受,仅有少数政府继续坚持直接为穷人建造住房或拆毁非正规住区的过时措施。但具体执行仍然很薄弱,许多国家没有将政策变成行动的详细时间框架、次级目标和资源。

城市内:政策和方案反应

21. 从理论上说,住房政策和规划是一件简单的事:第一,需要消除供应方面的限制。为此,向市场提供更多已具备服务设施的土地,鼓励建筑商和房主,提供价格合理的建筑材料,消除没有用处的标准和规章,正确地使用基础设施和公共交通。第二,必须增加需要。为此,增加创造收入的机会和使用期保障,确保获得可负担得起的住房贷款,恰当地指定补贴对象,通过社会安全网和其他特别措施来保护最穷的人。第三,城市必须具备各种系统和能力以按照各社会阶层的需求和愿望管理和治

理供求。但事实上,供求受到严重限制,市场缺乏竞争,管理和治理薄弱。在大多数发展中国家的住房市场投机和政治化相当严重,或因为土地和房屋是贵重的商品,或因为政策和规章限制供应。

22. 应首先考虑消除供应限制,特别是土地和资金方面的限制。如果能够充分地这样做,不需要代价昂贵的管理和监督机制便可以提高住房质量和公众的购买能力。增加实际需求也很重要,但作为短期政策措施难以见效。关于供求,至少可在以下四个关键领域采取行动:

- 将更多的具有服务设施的土地投入市场,并加以有效的管理,持久地改善基础设施和服务设施;
- 增加和扩大为人类住区发展提供的资金,使低收入阶层能够获得贷款,使补贴合理化;
- 鼓励建筑部门建造人们能买得起的住房,改革标准、规范和条例,发展出租的住房,保护对财产的拥有权;
- 促进就业,保护最穷的人。

报告逐一探讨了这些优先任务,最后概述了它们对城市管理和环境保护的影响。

23. 土地和土地管理:土地供给不足是过去二十年住房战略的最大失败,也是许多住房市场运行不佳的最重要因素。现在人们承认,政府需要与土地市场合作而不是反对土地市场(特别是非正规或半合法的市场),需要采取积极措施(如基础设施引导的发展和公营/私营伙伴关系)而不是消极措施(如苛刻的管制和驱逐)。同时,政府必须管理土地的供给,以确保有效地利用建筑区之内的闲置土地和保护地开发城市周围的新土地,也就是说为保护农田,引导在公共交通走廊或已具备必要基础设施的发展区发展住房。

24. 确保获得必要的服务和基础设施:虽然政府在协调基础设施和服务设施方面发挥关键作用,但城市之间和城市之内或服务部门之间最有效率、最公平地提供和维护住房的方式不尽相同。在可向消费者分别收费及供应者之间有竞争的情况下,只要政府有能力并使用这种能力来保证质量和普遍供应,则由私营部门提供比由公营部门提供好。在有可能出现垄断的情况(如在供水、下水道和电力部门)下,分包能否取得成功取决于是否存在竞争性的市场,也取决于政府是否愿意和能够实施标准。无论从公营部门提供向私营部门提供转变,还是从私营部门提供向公营部门转变,都表明产生了有益的效果。在发展中国家,最佳方式是通过公营部门和私营部门的合伙和或通过社区经营和管理。

25. 为住房建造和人类住区筹集资金:为土地、住房、建筑材料和企业发展

提供足够的可承担得起的贷款对促进需求的过程十分重要。但这一点在许多城市难以实现,因为所有贷款制度都必须符合三项可能是相互冲突的目标:借款人能负担得起,放款人认为可行,能为整个部门筹集到资金。实际上,可负担得起的制度不一定可行,至少在大规模上这样做(补贴过高)是行不通的;而可行的制度城市穷人,特别是妇女又负担不起。

26. 这一领域的一般性优先任务包括:让长期抵押贷款与其他金融机构公平竞争;使借贷工具多样化,便利穷人特别是妇女得到贷款;允许新形式的附属担保;扩大社区抵押机构的使用,使其成为低收入阶层和金融机构之间的纽带;允许政府提供有条件的担保,以鼓励私营部门的放款人;在为实绩严格负责任的框架内,放宽对地方当局进入国家和国际资本市场的限制。政府还应鼓励正规和非正规金融机构之间建立联系(筹集额外的资源,从而扩大规模和可持续程度),对效绩高的地方当局给予奖励(如增加资金转让或贷款窗口)。由于发展中国家政府可以利用的资金不足,所以利用补贴帮助穷人的打算都必须找准对象。

27. 除上述外,需要在以下四个其他方面采取行动,以增加可负担得起的住房供给:

- 刺激建筑部门,提供可负担得起的建筑材料;
- 改革建筑和规划标准、规范和条例;
- 发展出租的住房;
- 保护对财产的所有权。

28. 就可持续的城市发展而言,必须对供求加以管理,鼓励高效率地利用宝贵的自然资源(特别是土地),促进能源的保护和再生,处罚违犯者。在南方的大多数城市,进行规划极为困难(因为可供有计划干预的资源很少,而城市增长速度又很快);但是,具有讽刺性的是这些城市尽管没有规划,但在生态可持续性上往往优越于北方的城市,因为资源利用和废物产生数量都较低,而且很多废物被再利用或回收。环境影响评估和其他评价办法有助于将可持续性方面的考虑纳入关于人类住区的政策和实践的决策中,地方的《21世纪议程》可提供一个有用的框架,用以讨论和确定政策重点。

战略问题

29. 虽然仍有人固守简单化的“城市偏向”的观点或“城市胜利”的主张,但是大多数人现在已同意在理论上城市既不“好”也不“坏”。关键是保存、利用和

发扬城市好的东西(它们的生产力和活力),同时抵制不好的东西(如环境退化和住房不足)。毫无疑问,城市有潜力将文化丰富、精神愉快的生活方式与低能源消耗、低资源利用和减少废物结合起来。但是,城市要实现这一目标,必须真正地在社会以及经济方面取得成功,适于所有居民居住。

30. 《生境审查》一致指出了供给限制问题-特别是在土地和资金方面-作为实现这一目标的首要障碍。市场和政府无法以合适价格,在合适的价格、时间和地点提供土地和资金,是阻碍城市住房建设的最大因素。解决这一问题需要政府强有力的干预;仅靠市场是不行的,因为市场不考虑公平和可持续性。这是一个一般性问题的具体实例:使住房和人类住区的干预和自由化加以平衡。

31. 力求实现公平和效率的所有社会,都必然设法实现和维持市场自由化(以促进效率)和市场干预(以促进公平)之间的平衡。这种左右为难的情况也一直反映在住房和人类住区方面。如果公营部门的责任同私营部门的自由之间的平衡过于偏向后者,那么“市场力量”较弱的人即穷人可能受到惩罚。同样,如果平衡过份的偏于相反的方向,那么人民和企业的活力和创造力可能被抑制。在一个市场缺乏竞争、国家机器软弱的高度不平等的社会中,低于标准的房屋、剥削性租金、不安全的工作机会和被污染的水与理论预测的土地、住房和就业市场兴旺一样都是可能的。

32. 如果在“建筑自由”和“保护义务”之间保持适当的平衡,那么有效的城市管理和强有力的代议制城市机构是必不可少的。政府不仅是城市许多可能的服务提供者之一;它也是就服务提供最终做出决定的论坛。因此,决策-管理-的代议制结构是根本的。成功的城市表明政府采取的行动,在配合私营部门的主动性,并利用各种机构允许人人表达意见的情况下,可具有积极的力量。民主的、负责的、透明的决策可培养一种包容性的政治文化,就象使市场同时为穷人和富人的利益服务能协助克服经济排斥一样。政治、经济和社会的包容是可持续的人类住区发展的先决条件。城市管理的质量决定了一个城市发挥城市优势、避免劣势的程度。

33. 城市管理、治理和合伙方面的创新如果不能持续下去或规模太小,便没有多大用处。《生境审查》的一贯结论是,住房和人类住区的成功往往受制于这两个问题。解决这二个问题的一个方法是侧重于联系(小规模成功和大规模机构和结构之间)、能力(需要大规模支持成功)和实践(而不是项目和方案)。这些办法强调有利于成功的较基本因素,从而有助于避免与组织或方案增长相关的问题。

34. 项目或方案的可持续性是一回事,可持续发展是另一回事,而且是更富有挑战性的。当前的任务非常明确:可持续的人类住区必须确保持续的经济发展,保证

就业机会和公平的社会进步,而对环境造成尽可能少的损害。但是如何完成这项任务还不清楚。成功的城市能够实现其居民的不同目标,而不牺牲其他人、未来的世代和周围地区的重大利益。这意味着为所有人创造可靠的获得收入机会以避免社会排斥;也意味着好的管理,以克服无法持续的做法,并允许人人在决策中有发言权;还意味着管理制度研究城市内的生产和消费在城市边界以外的影响。

35. 扩大成功革新的规模如果仅为城市的某些阶层带来利益或为一个阶层的利益而牺牲另一阶层,则没有多大用处。虽然对住房和人类住区需求方面的性别意识宣传有了相当程度的进展,但没有充分证据表明对政策和方案有很大影响,或在处理妇女的战略需求和利益。从长考虑,需要更有力地采取针对性的行动,并辅之以各级机构的具体鼓励和处罚措施。

36. 没有把在需求和培训方面男女不同的意识转化为实际进步的普遍现象,尤其说明了一个多年来阻碍住房和人类住区进步的一般性问题:理论和现实、原则和实践之间存在的巨大的差距。显而易见,这是最重要的战略性问题。这不单纯是一个知识问题-除一些例外,我们已经知道需要做什么和怎么去做,至少在原则上是这样。真正的问题是没有将知识转为行动。《到2000年全球住房战略》所载的政策框架已为各国所接受,它们有不同的侧重。但是政策也没有转为行动,特别是土地和资金等最为困难的领域。缩小这些差距需要在新的战略联合中自上而下和自下而上地不断施加更大的压力,用改革和成果抵消既得利益和官僚主义惰性的力量。好的城市的管理、中央政治支持,以及国际援助机构的协助,这些都十分重要。成功的人类住区发展还需要使一种学习的文化制度化,各级重视交流信息和经验,寻找资源,加强行动和研究能力。

迎接未来的政策

37. 可持续的人类住区发展没有灵丹妙药,唯一可以做的是不断地行动和学习,挖掘城市更多的内在力量,为更多的居民服务。但是似乎存在一些可在不同的情况下获得成功共同原则,以及地方、国家和国际一级的行动重点。

38. 在地方一级(居民区或社区),人民、企业和组织必须有更多的机会获得资源,必须更多地参与决策,必须对政策和方案的制定和执行负更多的责任。居民区是所有解决办法开始并结束的地方,是有效实施可持续发展原则的单位。地方一级的最优先任务应是建设能力,促进负责任的地方组织,鼓励与更广泛的系统和机构建立联系。

39. 在国家一级,政府必须解决土地资金方面的供给限制,通过基础设施和公共交通引导城市发展过程。同时,还要让市场有能力平衡供求。对城市管理人员的挑战是寻找和维持干预和自由化的适当平衡。最关键的不是转让具体的模式,而是加强资源流动,提高技能、态度和能力,以制定、执行和监督政策和做法,创立法律、管制和财政框架,充分发挥这些资源和能力的作用。

二. 全球趋势及其与人类住区问题之间的联系

40. 以往各代城市规划工作的误区之一便是它们趋向于将人类住区和住房问题与其所处的更为广阔的相关范畴相割裂,因而大大削弱了政策和行动的有效性。城镇和城市体系深深地植根于各种经济、社会、文化和政治演变进程之中;这些演变进程一方面对人类住区的发展产生影响,另一方面又因城市本身的增长和变化方式而受到影响。同样,人类住区政策是关于发展事业的更为广阔的思考的构成部分。因此,很难在这一相关范畴之外真正地了解过去、目前和未来的城市化演变格局。

A. 一般趋势

41. 在过去五十年中、特别是自冷战结束以来,世界已经历了深刻的经济和政治变化,但其增长和不平等现象的基本格局依然存在。这些变化正是促成城市化于二十世纪最后二十五年间形成一个全球性现象的基本原因。其中一些变化更是那些植根于工业革命和资本主义兴起的经济和技术力量发展到顶峰的结果。这些变化包括:

- 城市的经济优势日益增大。在所有国家中,城市所创造的国民财富皆占绝大多数(国内生产总值的60%-80%);例如,占秘鲁全国人口25%的利马市所创造的收入占该国总收入的40%以上¹。在九十年代期间,城市将占有所有发展中国家国民总产值的80%左右。² 其部分原因是城市的生产力要比乡村地区高:巴黎大学进行的一项研究结果表明,各工业化国家城市的生产力平均比这些国家其余地区的生产力高出35%。³ 城市之所以能够取得增长是因为它可提供规模经济、可提供集中的基础设施和资源、以及商业界既使在全球通讯日趋方便的时代仍想聚集在一起的愿望。这对诸如伦敦、纽约和东京等世界金融和服务中心而言尤

为如此。诸如经济自由化和市场改革等全球性趋势已进一步促进了城市化进程并加强了城市所具有的各种优势。例如,印度和中国的城市地区(两国共占世界城市人口的三分之一左右)自其经济开放以来增长速度更为迅猛。⁴ 在过去二百年间,市场资本主义下城市所具有的各种优势伴之以乡村地区生产力的长期增长,已导致了人类历史上最大规模的人口迁移;

- 经济全球化,同时愈来愈多地由强大的超级跨国公司做出决定以及巨额私人资本在世界各处流动。据估计,世界银行1993年间的借贷总额仅仅相当于国际资本市场在区区九分钟内转移的资金!⁵世界证券市场上的资金额已从1974年间的9,000亿美元增至1994年间的15万亿美元⁶,世界上最大的五家公司的营业额总合现已超过中东及北非所有国家的国内生产总值的总合,并已比撒哈拉以南所有非洲国家的国内生产总值总合多出一倍。⁷城市是日益推动全球经济发展的巨型公司和资本市场的总部所在地;
- 在信息技术革命以及连接世界南北方的巨型金融公司和大都市的全球性通讯的促发下,服务业已掘起并超过了农业和传统的制造业。1965至1990-1992年间,农业部门中的劳动力所占的比例已从原来的72%降至58%,既使对发展中国家而言亦是如此,而同时服务业劳动力所占的比例则从原来的16.7%增至27%。在诸如日本等国家中,服务业所创造的收入现已占其国内生产总值的一半以上。⁸这便是为什么经济增长可能难以如所预期的那样增加就业机会的部分原因,但一般而言,城市从信息量的增加、金融、服务业以及劳工的增长中获益匪浅;
- 技术革新、特别是在诸如机动车辆运输、建筑工艺和材料、通讯和升降机等方面的创新为现代城市的扩展奠定了基础,并促进了世界各地的城市向其外围和高空延伸。比以往更为有效的保健、教育和计划生育系统亦促进了城市中的人口过渡和增长,下文将对这些方面的发展趋势作出更为详尽的介绍。

42. 这些变化是过去数百年来各种作用发展演变的结果,但其中一些变化则源于近期的原因。在许多人看来,八十年代间出现的柏林墙的坍塌及东欧集团的解体事件证明,没有任何其它手段可以代替市场和面向市场的政策作为促进经济增长的主要方法。此种政策目前在经济学中普遍占据主导地位,特别是在有关发展方面的政策。在政治方面,各国已对公营和私营部门的力量所发挥的作用及其职责作了重

新界定。现今主张大型政府或中央国家计划经济的人寥寥无几；随着广大民众致力于重新界定其对国家和管理体系的认识，已在全球范围内掀起了民主化的浪潮；政治权力的中心已缓慢地从中央政府下放到各地方主管当局；非政府组织、社区组织以及民众所发起的各种运动在经济和政治生活中的作用日益重要。

43. 这些变化并非没有任何代价，世界上那些政治争斗和暴力冲突不断出现的地区所付出的代价无疑更为高昂；1990年之后出现的82起冲突中有79起为国内冲突。⁹ 然而，世界上千百万民众在左右涉及到他们自身利益的决定方面的能力日益增强，这无疑是值得庆贺的，而且这对城市治理工作以及对城市本身的未来亦具有极为重大的意义。

44. 总括而言，全球化产生了各种共同问题、同时也带来了各种机会，但这些问题和机会的格局及其所产生的结果彼此迥异，因而需要针对具体情况采取不同的对应办法。

- 就消极的方面而言，不平等、无家可归、城市过度拥挤以及环境退化等现象日益严重，而国家和市政当局似乎愈来愈无力应付。其部分原因是上述全球化的结果，另一部分原因是工业化国家和发展中国家的高额公债，其余的原因则是采用传统的规划工作方法难以奏效。影响到城市的各种变化的速度和多样性使得新型管理手段和方法必不可少。
- 就积极的方面而言，城市的生产效率和经济活动日益增加，保健标准及取得水和卫生设施的机会亦大大增强。民主化进程为各种非政府作用者提供了大量的用武之地，其中包括公营和私营伙伴关系、以及权力下放参与式的规划和管理工作的，这些正是城市未来取得成功的一些关键性特点。然而，成功与失败不仅事关观点和看法问题，而且亦关系到实质性问题；不论官方所采取的对应措施曾如何发展演变但居住于城市中的千百万贫苦民众的现实生活境况也许并未能因这些全球性趋势而出现任何改变。

B. 宏观经济趋势与城市贫困状况

1. 增长、债务、贸易和调整

45. 宏观经济效绩确定了所有国家内人类住区开发工作的总的资源框架，但对许多国家而言，过去十五年来情况极为困难。当然，各国的具体境况彼此大相径庭：自1960年以来，全世界实际人均国内生产总值有了相当大的增加，且诸如人的寿

命、婴儿成活率、成人识字率、以及获得安全饮水等社会指标亦相应有所改进(按各国总值计)。然而,这些数字却掩盖了各国在经济增长及其所产生的社会影响方面的重大不同之处。只有东南亚诸小龙经济国家、中国及拉丁美洲的一些国家保持了自1970年以来不断增长的局面;特别就撒哈拉以南的非洲国家而言,八十年代已成为人所共知的“失掉了的十年”。1983年至1985年间,最贫穷国家的实际人均国内生产总值下降了7.6%¹⁰许多发展中国家所依赖的非石油初级产品的贸易条件大幅度恶化,而进口商品(包括建筑材料)的价格却不断增加。债务额以及需偿还的利息额居高不下,从而使拟用于从事发展事业的资源大大减少。例如,阿根廷的债务-偿息比率已从1970年的22%(占出口收入)增至1993年的46%,而乌干达的这一比率则从3%猛增至144%。¹¹官方发展援助金额一直停滞不前 其实际数额最近已出现了下降。

2. 城市贫困状况与劳工市场的趋势

46. 人均收入水平相类似的国家之间及各国内部之所以会在社会指标上出现彼此迥异的情形,是因为经济增长及人力发展和基本服务的分布各不相同。经济增长必须能够减轻贫困状况,方能导致大多数人生活质量的改善。据世界银行估计,目前发展中国家的城市中有大约3.3亿的人生活于赤贫之中,近6亿人的生活受到威胁,8亿人的居住条件低于正常标准。¹²所有这些数字皆可能会有微小的误差(误差程度可达15%¹³),但没人会否认如此大规模的城市贫困状况是难以令人接受的。

47. 在大多数国家中,乡村地区内生活于贫困线以下的人口要多于城市人口,但一般而言,撒哈拉以南的非洲国家及拉丁美洲国家(东亚地区国家不在此列)中城市贫困状况要比乡村地区的贫困状况增长得快。1970至1985年间,发展中国家城市中生活于贫困线以下的人口所占的比例增长了73%,而其乡村地区人口的比例却只上升了11%。¹⁴城市地区的贫困者更易因贫困状况而受到打击,其原因是城市生活费用较高、对没有保障的现金收入依赖程度较大、家庭支助体系更为脆弱、以及更易受到各种环境危害和面部-口腔污染的影响。尽管非正规部门的绩效要超出许多早期批评者的预料,但许多城市中的新职业极不稳定,其部分原因是在经济自由开放的情况下,劳工的权利普遍受到损害。世界银行进行的调查结果表明,过去十年来,所实行的各种经济调整措施的短期代价对城市中的贫困者尤为高昂,因为这些措施的结果是政府部门的职位被精简、实际收入下降、粮食和能源的价格大幅度上升,住房补贴被取消等。¹⁵

48. 贫困者应付这些困难的办法是设法增加家庭成员的就业人数、减少除食

物以外的开支(调换到价格更为低廉的住房)、迁回原居住地、以及与家庭其他成员共住等。妇女受这些变化的影响最大,她们除须面对劳工和住房市场的现有高工作量和歧视之外,还不得不付出额外的时间和精力。妇女在国际劳工迁移过程中所占的比例很高,这也是其中的一个因素。

3. 不平等、两极分化和排斥

49. 各项生境审查报告得出的一项共同结论是,各国、各不同城市以及南部和北部之间及其内部的经济不平等和社会排斥现象日益增多;其部分原因(至少在短期内)便是经济的自由开放,因为市场对那些收入低、资产少的人不利。尽管绝大多数发展中国家的经济一直在增长之中,但富裕国家与贫穷国家以及城市中的富人和穷人之间的鸿沟却在不断加大。世界上最贫穷的50%的人口占全球总产出的比例已从1960年的7.3%降至1986年的6.3%。在同一时期内,最富裕的20%的人口所占的比例却自71.3%升至74.1%。¹⁶ 经济处于过渡阶段中的国家所经历的不平等现象最为严重,因为这些国家过去六年来的经济变化极为动荡不定。

50. 有关城市中不平等和排斥现象的数据不易获得,尽管每份报告都曾谈到这种趋势以及由此而可能产生的后果,同时指出了不平等的增长给那些因年龄、性别或其它因素而处于特别脆弱地位的人所带来的社会成本。从下文详细介绍的城市中高收入群体和低收入群体的住房条件差别中可极为明显地看到此种不平等现象。

4. 城市分化的社会代价

51. 通过最近在哥本哈根举行的世界社会发展会议反映出来的这些警告至少部分地是针对在全球通讯和媒介系统日趋发达的时代城市中日益明显的不平等现象和对排斥的现实情况的高度认识、以及对没有任何保障和不稳定等风险作出的反应。洛杉矶或波哥大的富有者栖身于市郊的高墙深院之内与伦敦或孟买街头日益增多的年轻的无家可归者一样,均是排斥的象征。在此方面以及在其它许多方面,工业化国家和发展中国家内居住在同一城市中的富有者与被排斥者彼此之间同与其他人之间一样有着许多共通之处。有证据表明,城市中的犯罪活动、暴力行为以及各种冲突(特别是以妇女为对象)不断增加,各国的高失业率对此起了火上浇油的作用,而工业化国家中的社会和种族隔离现象亦对此起了推波助澜的作用;在经合发组织内的工业化国家中,每100,000名居民中被杀致死的人数已从1987年的3.8人升至1990年的5人;东欧国家内的这一数字则已从4.9人增加到6.9人。¹⁷

C. 城市化与城市住房的趋势

1. 城市化与城市增长

52. 根据预测,1990年至2030年间,世界人口将增加37亿;其中90%将出现于发展中国家之中,城市内的人口增长将占90%。¹⁸城市化的格局(即一国人口中居住于被界定为“城市地区”的住区内的人口所占的比例)反映出了经济增长和不平等现象方面的发展趋势。城市增长(即城市人口递增的速度)极少受到“控制”;这是预料之中的对经济发展和迁移的各种趋势--在工业化过程中农业生产率提高,伴之以城市所具有的经济优势--作出的反应。到2000年时,世界人口的大多数将在历史上首次生活在城市之中(46亿左右),而1950年和1990年的比例仅分别为30%和43%。¹⁹表1列出了城市人口所占比例随着时间的推移稳步增长的情况,首先是在欧洲和北美地区,最近则是在非洲和南亚地区。随着城市化步伐的加快,城市增长的势头趋于减缓,而人口的自然增长便会取代迁移而成为增长的主要动力。然而,大型城市中的生育率仍然低于乡村地区。如今非洲所有国家中城市人口的增长速度最快,尽管工业化国家的城市人口现亦再次开始增长。²⁰

53. 1950年间,世界上仅有一个超大型都市(即居民超过1,000万的城市);1980年时已增至12个,到2000年时则可能会至少增至25个。²¹九十年代期间,居民人数超过100万的城市将从187个增至279个。²²尽管大型城市的人口绝对数字仍将继续增加(例如墨西哥城的人口每年将增加50万),但其增长率却已开始下降,因为迁入城市的人数趋于下降,同时因经济错位而出现反向迁移现象,以及城市的生育率的下降等。²³城市化进程不会无限地持续下去,尽管看来仍不断会有少数城市(如新加坡)在国际经济中上升至极为重要的地位。

54. 然而,大多数城市居民并非居住于此种大型城市之中--例如,哥伦比亚城市人口中有一半、墨西哥城市人口中有三分之一皆居住于小型城镇之中。²⁴更有助益的方法是审查一下城市住区系统是如何随着时间的推移而聚合在一起的(以期在最大限度内利用经济和通讯方面的优势),而不是只着重注意个别的城市。这可减少乡村与城市之间的差别并在人类住区规划和管理工作中侧重城市区域及其周边地区之间的联系。这还将对行政和管理系统提出重大挑战,因为传统上这些系统仅限于城市本身的界限之内,而如今却必须顾及到范围更为广阔的变化以及远离市政府大厦的选区。

表1: 城市化程度(城市居民总人数所占的百分比)²⁵

区域	1950年	1970年	1990年	2000年(估计数)
非洲	14.5	22.9	33.9	40.7
拉美和加勒比	41.5	57.3	71.5	76.4
北美	63.9	73.8	75.2	77.3
亚洲	16.4	22.9	34.4	42.7
欧洲	56.5	66.7	73.4	76.7
原苏联	39.3	56.7	65.8	67.5
大洋洲	61.3	70.7	70.6	71.3
发展中国家	17.0	24.7	37.1	45.1
世界其它地区	53.8	66.6	72.6	74.9

2. 城市住房的趋势

55. 然而,各城市对这些趋势所作出的反映彼此大相径庭,其结果是即便是在人均收入相类似的城市之间,住房境况亦各不相同。普遍的看法是,发展中国家的城市增长是人为的,缺少如北方国家那样的经济基础--其特征是失业及就业不足情况极为严重、贫民窟、环境退化和高犯罪率等。的确,就许多区域而言,八十年代堪称“城市危机”的年代,城市贫困现象剧增、住房条件、服务设施以及城市管理工作日趋恶化。例如,1978/79年至1986/87年间,达累斯萨拉姆市用于服务和基础设施的

开支减少了38.5%。²⁶ 由于正规(合法)的市场未能提供足够的土地和住房,非正规的住区便因此而大幅度扩展,于1994年间已占撒哈拉以南非洲国家全部城市住房供应的69%,占南亚城市住房供应的51%,占拉丁美洲城市住房供应的27%,占东亚城市住房供应的12%。²⁷ 目前约有2.5亿的城市居民得不到安全的饮水,约有4亿人享受不到充分的卫生设施。²⁸

56. 然而,这些集合式数字掩盖了各城市之间和城市内部及各个社会群体内部的巨大差别。²⁹ 如果城市可以制定并实行良好的政策(且当外部--宏观经济--气候十分有利时),则既使在收入不高的情况下亦可极大地改进获得基础设施和服务的机会。例如,波哥大、达累斯萨拉姆、圣保罗、安曼和哈拉雷等城市的服务设施覆盖面皆已达到90%以上。³⁰ 固体废物管理工作是一个较为棘手的领域(尽管这一领域具有为贫困者提供就业机会的潜力),许多南方国家的城市必须将其市政收入的20%-40%用于此方面的工作,既使如此,仍然有大部分废物难以收集。³¹

57. 对全球范围内无家可归者人数的估计因定义的不同从1亿人至10亿人以上不等³² (框1内解说)。在发展中国家中,任何没有充分住房者均可被视为无家可归者,但这在工业化国家中亦日趋严重。例如,在欧洲联盟内,据估计无家可归者已超过250万人,其原因是年轻人在劳工市场的地位不断下降,且社会保障福利日益减少。³³

框1. 全球住房短缺状况³⁴

- 世界上城市居民的40%至50%居住于贫民区之中。
- 在乡村与城市住区内:
 - 至少有1亿无家可归者;
 - 有15亿民众住房状况极差;
 - 有20-30亿民众住房不足;
 - 大约有20亿民众住房状况良好。

58. 表2按照依国民总产值的不同划分的国家分组列出了一些关于住房状况的指标数,并证实了这样的结论,即住房的质量、密度以及服务水平(但不包括相关的购买或租用能力)随着国民收入水平的增大而增加。然而,这些数字未能反映出具有类似收入水平的各城市之间和各城市之内因性别、住房使用权、获得服务的机会以及购买或租用能力的不同而存在的巨大差距。在某些城市中(诸如卡拉奇、科伦坡和汉城等),土地和房产的价格以及房租要比收入增长得快,但在其它城市(内罗毕、墨西哥城、波哥大等)内,住房的选择余地似乎并未减少,其原因要么是收入水平与住房价格保持了同步,因为贫困者业已设法适应了住房市场上提供的条件较前为差的住房(尽管居住者、特别是妇女不得不因此而付出相当高的代价),和/或因为地方政府已采取了特别成功的政策。

表2. 城市住房基本状况³⁶

区 域	人均居住面积 (平方米)	有水供应的住房所占的百分比	房主自住的住房所占的百分比	未经授权的住房储存所占的百分比	住房费用与收入之间的比率	房租占收入的百分比
低收入国家	6.1	56	33	64	4.8	15
中低收入国家	8.8	74	52	36	4.2	16
中等收入国家	15.1	94	59	20	5.0	21
中高等收入国家	22.0	99	55	3	4.1	11
高收入国家	35.0	100	51	0	4.4	18

59. 如按富裕国家和贫穷国家内的不同城市来简单分类,将远不能很好地说明城市住房格局的复杂性。当然,良好的政策在此仍能发挥关键性作用。然而,的确没有任何证据表明发展中国家城市中最贫困者的住房境况在过去十五年间有任何重大的改善。³⁸

3. 城市环境状况

60. 城市环境退化现象十分明显,随着城市和工业的增长,污染状况和能源消费量亦普遍增大。就各城市本身的情形、以及就城市增长对全国及全球环境状况产生的影响而言,皆为如此(城市的“生态足印”)。例如,目前墨西哥城三分之一的供水来自200多公里之外的特夸鲁特拉。³⁷ 上文中曾简略地谈及供水和获得卫生设施方面过分拥挤和困难的局面,此种情形在发展中国家内尤为严重。但所有国家皆面临着因交通拥挤、化石燃料用于家庭用途以及工业污染而导致的空气质量日趋下降的问题(见框2)。在世界范围内,碳的释放量已从1971年的48亿吨增至1988年的60亿吨,1970年至1993年间,人均能源消费量已从195公斤石油当量增至1,421公斤石油当量。³⁸ 运输业现已占全球石化燃料消费量的一半,交通极为拥挤,以致于上海、汉城和曼谷等城市的市内平均行驶速度仅为每小时8公里。³⁹ 随着城市地区的不断扩展,它们逐步占用了其周围的越来越多的土地--而这些土地往往是十分肥沃的农业用地--也正是当初选择该地建市的主要原因--同时还使得在诸如波哥大和里约热内卢等城市内上班路途所用的时间增加了一个半小时以上。⁴⁰

框2. 城市污染状况实例⁴¹

- 曼谷市内的悬浮颗粒浓度已超过卫生组织准则的18倍,且可能是导致近5,000万天活动受到限制及每年1,400人死亡的主要原因。
- 马来西亚的克浪峡谷地区(其中包括吉隆坡)的释放量比马来西亚环境标准委员会订立的标准高出28倍。
- 1970年至1985年间,欧洲联盟国家内的公路交通增长了70%,预计至2000年时还将进一步增加50%;美国每千人中拥有汽车的数量已从1970年间的500辆增至1990年的550辆;亚洲地区和非洲地区则分别从5辆增至15辆和从5辆增至10辆。

61. 城市地区在全球环境退化中所占的份额远比其它地区大得多,因为大多数工业活动、大规模的运输业以及大量消耗能源的活动皆是在城市地区内进行的。

此种情形给城市中的贫困者造成了特别严重的困难,因为他们(没有太多的选择余地)的居所临近工业废物、遭到污染的河流、受到侵蚀的坡地,因而更易于受到释入水、土壤和空气之中的致病媒介(诸如肺结核和白喉等)的侵害。于里约举行的世界环境与发展会议(环发会议)认识到城市地区是环境问题的一个中心环节。

总 结

- 我们生活在一个日益城市化的世界中;在大多数区域、特别是在非洲和亚洲,城市增长的势头仍将继续保持下去,其推动力是共同的经济必要和城市所具有的经济优势。旨在通过控制人口迁移的手段来改变这一势头的各种政策往往难以奏效。

- 然而,各城市对全球经济和政治发展趋势作出的反应却彼此迥异。因此,人均收入相类似的城市之间与富裕国家和贫穷国家之间一样,在住房条件、城市贫困状况以及环境退化诸方面的情形各不相同--其原因是其各自采取的政策不同。但没有任何证据表明城市中的贫困者境况(包括南方国家和北方国家)在过去十五年间有任何重大改善;同时有明显的迹象表明环境退化正在持续加剧之中。

- 在北方和南方国家的大多数城市中,经济和社会上的不平等现象、以及随之而来的排斥、暴力行为和动荡不断增多。此外,由于八十年代间撒哈拉以南非洲国家的经济增长率急剧下降,世界上最贫穷的国家已因此丧失了其城市取得有效和公正的增长所需要的资源。

三. 人类住区的规划与管理

A. 一般趋势

62. 一般而言,过去三十年以来的人类住区规划和管理工作的发展演变反映了有关发展事业的更为广阔的趋势,并反映出上文第2节中业已提出的各项主题--在经济上更加依赖市场和私人的首创行动,在政治上则更加依赖于民主化进程、权力下放办法、民间自发行动以及公众参与。框3简要地介绍了有关人类住区问题思考的重大转变,其中至少有四项内容特别值得注意:⁴²

- 直到不久之前还常常听到有人抱怨说,经济增长、发展和投资偏向于城市地区。人们现已认识到,问题的真正所在并非 是“城市”应获得优先重视还是“乡村”应获得优先重视,而是在于是否能为设法减轻贫困以促进增长而投资;各国均将采用不同的乡村-城市人口分布格局来适应此项目标。
- 六十年和七十年代的特点是主张中央主管当局大力干预发展的规划工作,而八十年代时期则在一场似乎是某种自由市场经济革命的过程中骤然摒弃了这一途径。如今情况又发生了新的变化,决策者目前寻求的是以新的方式将公营部门、私营部门及非政府组织/社区组织综合在一起,因为他们已认识到,不论是集权化的国家规划还是新型的自由式经济学均有其局限性(其重点在于短期效果及减轻各种政治因素的作用和利益集团对市场的操纵)。
- 在规划和管理运作方面,普遍的看法已从蓝图式(自上而下)的方法转向进程式(自下而上)的方法,其侧重点为边干边学,并优先注重鼓励范围更为广阔的各社会团体在更大的程度上参与决策和治理工作。人们已认识到,有效的治理是发展事业的规划和管理工作的中心环节。
- 人类住区问题多年来一直与那些与之相关的、更为广泛的问题相脱离,因而其经济和社会政策、以及涉及持久发展问题的各种关注之间的联系十分脆弱。规划和管理工作仅以部门为重点,很少顾及到地方的体制能力。与此相对照,针对可持久的城市发展政策所采用的整体性办法则十分明确地注重人类住区各个不同侧面之间的关联,并确保将在能力建设和体制发展方面的投资列为优先事项。

63. 生境一与生境二之间在许多方面自然有其连续性,同时也出现了一些变化;《温哥华宣言》的各项中心主题(平等、社会正义和团结)与《生境议程》中所载列的各项原则实际相去并不甚远,框4中详尽地列出了这些原则。尽管在概念和措辞上或许有所改变,但过去十年间举行的各次联合国会议之间仍然具有共同的联

系。所有这些会议皆承诺努力设法实现平等、持久性、减轻贫困状况、以及人权等诸项原则，必须使这些原则成为所有人类住区政策的标志。

64. 现将更为详尽地审议以下四个关键性领域--即可持久的发展、城市治理和管理工作、以及与经济和社会政策之间的联系。

框3: 规划和管理工作中的关键性转变

从:	转向:
蓝图 城市偏见 住房 自助 所有权/擅自占地 有计划的干预 根除 公共行动 公共/私人敌对态度 无视性别问题 部门性办法 自上而下的办法 国家建造 直接方式 注重经济的办法 国家政策 非政府组织发挥边际作用 培训	进程 城市生产率 人类住区 复杂的建筑体系 租用/合住 赋予能力/提供方便 鼓励 市场交易 公共/私营伙伴关系 注重性别问题 整体性办法 参与的方式 向他人提供支助 间接方式 社会/文化/政治 权力下放 非政府组织/民间组织发挥关键性作用 能力建设/管理

框4: 生境二议程的目标与原则

- 平等
- 根除贫困
- 可持久的发展
- 象样的生活条件
- 家庭
- 民众参与和政府职责
- 伙伴关系
- 团结一致
- 国际合作与协调

1. 实施《21世纪议程》：城市环境管理

65. 过去十年以来、特别是自环发会议举行和《21世纪议程》发表以来,对持久性问题的关注在城市议程中的地位迅速提高。由于城市是大多数工业活动和运输业运作的场所,亦是民众的聚集之地,因而它们对可持久发展目标的实现至为重要。然而,鉴于城市环境的复杂性和能动性、许多国家中的高城市增长率、各类经济活动所导致的工业污染、以及高能源消费量和大规模的机动车运输活动等,环境管理已成为现代化城市中最难以应付的挑战之一。在实施《21世纪议程》过程中,城市管理人员至少必须应付以下四种挑战:

- (a) 实施“褐色议程”(改进健康状况、供水和卫生设施、以及固体废物管理等);
- (b) 减少因交通堵塞和过分拥挤而造成的人身危害和事故(以及采用综合性措施来防止和/或减轻自然和人为的灾害);
- (c) 设法与城市周围的区域建立起生态上可以持久的关系(例如养护农用地和远郊的水资源等);
- (d) 确保城市的生态足印--即其对全球可持久性所产生的影响--是积极的(例如通过减少大气的污染、控制石化燃料的消费量、以及机动车辆和工业排放等方法)。

66. 对发展中国家的大多数城市而言,以上各项目标中的第一项仍然是优先事项,尽管这并不意味着其它各项目标不重要。发展中国家对非可再生资源的利用率远低于工业化国家,当地生产的粮食要超过进口的粮食(在内罗毕和卢萨卡这两方面的比率为50-66%⁴³),并以创新办法充分利用各种废物--例如在波哥大和开罗已通过废物利用事业为大约3万至5万人提供了就业机会。⁴⁴

67. 在工业化国家中,与区域和全球可持久性之间的关系似更为重要,因为其城市的污染情况比它处更为严重,且其城市的生态足印更深。在这些领域中并不乏各种小规模的创新措施(例如框5中所列),但很少有政府(不论是南方国家还是北方国家)已通过建立起一套国家框架来指导各项决定的做出和对违反规定者进行惩处,因为这将需要对自然资源的所有权作出重大改变,设法实施更为明确的刺激和惩处措施(采取新的个人消费方式并跨越城市-乡村之间的行政界限进行协调⁴⁵)。针对住房领域的特别措施可有助于--例如--促进节省能源消费量的建筑材料和建筑工艺、燃料来源和公共交通事业,而不是象曼谷市那样每天又给业已过分拥挤的街道增添500辆额外的私人汽车。⁴⁶然而,要切实地实现更为广泛的环境持久性,便须努力减

缓贫困状况。尽管“贫困程度越高”，受到环境危害、水污染、危险职业的“威胁也就越大”⁴⁷，但若贫困者的基本经济保障和基本需要不能得到保证，则便难以期待他们改变其生活方式和消费方式。⁴⁸ 这还意味着政治可持久性(合法的、代议制政府)、社会可持久性(和平、平等与融合)和组织上的可持久性(有充足资金的、有效的地方政府)。因此，城市面临的挑战是如何设法在提高生产率和减轻贫困状况与保护环境⁴⁹ 这两项可能会相互冲突的目标之间取得更好的平衡。若不能在城市治理工作中建立起更具代表性的体系，则这种平稳便难以取得。

框5. 圣保罗市控制污染的情况⁵⁰

圣保罗市在过去的二十年间已逐步建立起一套针对用水供应、污水处理设施和工业进行污染控制的系统，据认为这套系统可成为其它城市效仿的范例。该套系统系由国家环境卫生技术公司(环卫技术公司)负责监督管理；根据最近对此套系统进行的评价结果表明，它之所以能够取得成功，主要是出于以下各种原因：

- 建立了一套适宜的法律和管制框架、且配有对实施情况进行有效监测的机制；
- 不间断地注重体制开发工作并发展培养出了一支能力强、责任心高的工作人员队伍；
- 充分利用了各种积极的刺激手段(如为旨在控制污染的活动提供信贷)，同时亦利用各种消极的措施(批评和攻击污染者的宣传运动)；
- 长期得到强有力的政治支助以及来自诸如世界银行等捐助机构的外部供资。

2. 良好的城市治理与参与式规划工作的作用

68. 若要使人类住区开发工作得以在社区和城市两级取得有效、公正和持久的效果，便必须有传统上受到忽视的各个社会群体(贫困阶层、妇女和少数民族)、非政府组织和社区组织、以及商业界、大学和新闻界等的参与。人们常说，促使城市工作取得成功的正是那些贫困者(尤其是在发展中国家中)，但我们能否使成功的

城市工作为贫困者带来惠益?若要达到这一目标,由贫困者直接参与规划和决策工作至关重要;参与可使各项政策对人们的切实需要更为敏感,从而促进工作取得成效,可通过使民众与相关的体系建立利益息息相关的关系来增强可持久性、并可通过综合性地利用城市中所有群体的资源和能力来更为有效地促进城市发展工作。波哥大市在采用参与式规划工作方面所取得的经验(见框6)便展示了在这些方面可以取得的惠益。参与的手段可以改变政府官员与城市居民之间的关系(如在印度实施的贫民区改建方案和在斯里兰卡实施的百万住房方案⁶⁹等),但为使之得以取得全面的效果,还须将它们与上级的规划工作系统联系起来,从而使广大民众得以在各级关键性决策中表达自己的看法。

框6. 波哥大市的参与式规划工作⁶⁹

波哥大市大都会地区下属的20个市政管理区业已分别与各非政府组织、学术机构及其它机构合伙制定了各自的环境议程(并已因1991年间在哥伦比亚开展的更为广泛的体制改革和权力下放做法而得到了极大的助益)。每一市政区还在其地方《21世纪议程》范畴内拨出相当于其年度预算的1.5%的资金用于开展环境活动。设立了一个新的环境部,以监督相关的规划工作,并与一个于1993年间设立的、旨在确保基层意见得以反映在上级决策讨论中的地方环境委员会网络进行联系。在市政服务部门一级亦建立了类似的机制,以便使用户得以在供水和其它公用事业的管理工作中拥有发言权。其结果是服务覆盖面广阔且成本回收率高(此种成果极为少见),同时还有效地保持了各种服务项目。

69. 这意味着必须建立起一套代议制城市治理工作的适宜体系,其定义是一套由各种系统、结构和准则组成的结合体,由此而做出涉及到城市未来的所有决定。强有力的责任制机制对于良好的治理工作而言必不可少,同时还须确保城市官员之间的透明度。库里蒂巴市(巴西)通过其市政大厦的电脑终端根据要求提供涉及每块用地的规划条例,此种做法正是就透明性的政府工作向公众做出承诺的良好范例。⁶⁹此外,政府还常常设法使收回住房的做法不易实现,并往往要求其官员对非正规的住区租用进行制约,同时还鼓励对住区的改建工作进行投资。正如ICLEI的执行秘书

Jeb Brugmann先生所说的那样，“自上而下式的发展经济方面的迫切需要与自下而上的社区和生态系统方面的迫切需要要在市政大厦内汇集。”⁵⁴

70. 有关建立附属机构的原则是良好的城市治理工作中的一项关键性内容——其作用是确保以在最适当的级别上就人类住区问题做出决定，并设法将尽可能多的决定交由最基层的部门做出。关于切实下放权力的重要意义将在下一节（城市的管理工作）中详细讨论。为各非政府组织和社区组织开展活动创造有利的环境（见框7）亦十分关键，使各中级和具有代表性的组织得以确保贫困者、妇女和其他传统上遭到排斥的群体的意见和看法清晰而又明确地传递给市政当局。

71. 城市治理工作是一项具有重大意义的议题，下文第5节中对之作了进一步的探讨，但在此仍值得重复一下良好的治理工作所依赖的两项原则，即设法确保：

- (a) 所有决策程序皆应是民主的、透明的和负责任的；
- (b) 以平等的方式承担各项决定所导致的费用和分享因这些决定而获得的惠益。⁵⁵

框7. 非政府组织/社区组织在人类住区方面的作用⁵⁶

非政府组织是经过注册登记的中介性组织，但它们通常并不是会员制组织；社区组织则完全不同，因为这类组织代表其所在选区的各位成员行事，但并不对他们负责。这意味着社区组织可以从事非政府组织难以胜任的工作（例如在城市治理工作中发挥正规作用等），而非政府组织则擅长于提供咨询意见、筹措资金、支助和各类服务。非政府组织和社区组织在以下诸方面均有着良好的记录：

- 组织工作（组织特殊群体或社区为其权利而奋争）；
- 代表其利益行事（其中包括决策、城市治理以及关于人类住区政策和做法的各种辩论）；
- 调解作用（在民众与政府各部门、市场、银行和其它机构之间）；
- 提供便利（获得特定咨询、技术和联系等）
- 开展试验性活动（通过示范性项目和风险偿试等）；
- 提供（各种服务，但不作为政府的某一常设机构行事）。

如若仅利用各非政府组织和社区组织为城市提供社会或福利方面的服务，（即仅发挥上述作用的最后一项），则危险很多；有证据表明这将会扭曲其效绩、合法性和责任制做法，且难以充分发挥其真正的潜力。

72. 各城市应设法在如何将原则付诸实施方面相互学习和交流经验，这是今后工作的一个优先事项。看来有许多可以取得殊途同归效果的途径。

3. 城市管理工作的各种挑战

73. 列于各种培训手册或咨询报告中的关于有效的城市管理工作的各种需求看来十分简单，然而在现实情况中，城市管理人员所面对的任务却极为艰巨和复杂。他们不仅必须有效地完成各种技术方面的任务，而且还须：

- (a) 结合人事和政治领导方面的多样性、不确定性和不连贯性着手计划和实施各种政策；
- (b) 管理不健全的土地和住房市场；
- (c) 寻找和维系干预与自由放任之间的适当平衡点；
- (d) 设法与非政府组织和商界建立起新型伙伴关系；
- (e) 调解各种相互冲突的利益；
- (f) 应付来自政府的压力，以确立起取得收入的基础，并保持其对决策程序的集中控制。

表3: 国家政府在城市供水、卫生设施、下水管道、垃圾收集、道路和供电诸方面的人均支出情况⁵⁷
(美 元)

低收入国家	15.0	撒哈拉以南的非洲国家	16.6
中低收入国家	31.4	南亚	15.0
中等收入国家	40.1	东亚	72.5
中高收入国家	304.6	拉丁美洲和加勒比	48.4
高收入国家	813.5	欧洲和北美	656.0

74. 来自城市的收入通常对国家预算具有极为重大的意义(例如,在大韩民国占其国民总收入的近三分之一⁸⁸),这即是各国中央政府为何不情愿将权力下放给市政当局的主要原因。除去这些需求之外,大多数发展中国家的管理人员还面对必须进行绝对资源储存方面的任务。正如表4所清楚地表明的那样,高收入国家与低收入国家在地方政府可得到的资源数量方面存在着巨大的差距;北美城市的管理人员每年可望获得人均2,000美元的拨款,用于各种服务和基础设施方面的支出,而其在达卡或达累斯萨拉姆的同行却仅能在此方面得到为数2美元的费用。⁸⁹不论管理人员的工作效率有多高,这笔微不足道的费用很难使他们有所作为。这种情况可有益地提醒人们注意,改进管理工作并非是解决各种人类住区问题的万能灵药。

75. 在此背景下,城市管理工作有着两项十分明确的优先任务:(a)设法在地方一级获得并控制更多的收入;(b)着手发展可采用创新性手段处理城市治理工作的代议制体系内各种迅速而又复杂的变化能力。

76. 在设法于地方一级获得和控制更多的收入的过程中,必须努力避免以牺牲贫困者的利益为代价(如例如,采用全面补贴的办法来确定物价和成本回收方案等)。潜在的收入来源包括地方所得税(波兰、匈牙利和保加利亚所采取的办法)、财产税(但这一办法所涉费用高昂、且在政治上不得民心)、从国家和国际市场上获得资金、来自中央政府的拨款(通常在小型城市中具有重大意义,在印度尼西亚、巴西、墨西哥、土耳其和突尼斯等国占此类城市收入的50%或更多⁹⁰)以及使用者交付的费用等。为使这些来源得以取得预期的效果、特别是为了避免贫困者因此而受到损害,地方当局必须设法对各类成本回收方案的设计和实施工作进行控制。

77. 着手建立旨在以创新性手段应付各种迅速而又复杂的变化能力是必不可少的,因为这正是城市发展所具有的特点。城市增长的势头难以遏制:各发展中国家城市内的社会、经济和政治变化业已超出了其政府改变其体制框架以便对之实行更为有效的管理方面的能力和/或意愿。⁹¹与此相反,现今最根本的挑战是如何设法利用人力、财力和技术资源,以可持久的方式满足城市增长的各种需要。⁹²这意味着应设法由广大民众、非政府组织、社区组织以及私营部门从事它们擅长的事情(诸如建造和微观管理人类住区等),并集中力量从事那些只有政府方可确保实现的事情,诸如关于确保公正的土地和信贷市场的规范性框架等,同时努力协调基础设施和各种服务的提供。

表4: 人类住区政策的演变情况

阶段和大约的日期	重点	使用的主要手段	关键性文件
现代化与城市增长: 60年代和70年代初	自然规划: 由公营机构建造住房	蓝图/自上而下式的规划工作; 直接建造(公寓楼群和核心住房); 拆除非正规的住区。	
根据增长情况/基本需求进行再分配: 70年代中期—80年代中期	在逐个项目的基础上由国家向自助式所有权提供支助。	认可性别方面和非正规部门方面的考虑因素; 棚户区改建; 建房场地与服务; 对土地和住房提供补贴; 建房标准和规范; 低成本的基础设施;	《温哥华宣言》(生境一: 1976年); 住房、贫困和基本需要(世界银行: 1980年); 世界银行关于场地和服务的评价报告(1981-1983); 城市基本服务(儿童基金会)。
城市管理/赋予能力的办法: 80年代末—90年代初期。	确保为使广大民众和私营部门得以采取行动提供一个可培养能力的框架。	公营—私营合伙关系; 注重性别问题的规划工作; 非政府组织/社区组织; 社区参与和管理; 能力建设; 土地问题大会; 资金与信贷。	《到2000年全球住房战略》(1988年)城市政策与经济发展(世界银行, 1991年); 城市、贫困和民众(开署发, 1991年); 《21世纪议程》(1992年); 促使住房市场发挥作用(世界银行, 1993年)
可持久的城市发展: 90年代中期—	在城市工作中采取整体性办法, 在效率、公平性和可持久性三者之间取得平衡。	如上所述, 加上更为注重环境管理、减轻城市贫困状况, 以及公营—私营部门之间的伙伴关系。	可持久的人类住区开发: 实施《21世纪议程》(人居中心, 1994年); 日益城市化的世界中的可持久的人类住区(人居中心, 1994年); 生境议程(人居中心, 1995年)。

78. 传统的蓝图式规划工作在增长速度缓慢、平均收入水平较高、土地使用条例完善的城市中效果可以令人满意,但在不具备这些特点的城市内则不太行得通。因此,管理人员必须接受以程序式办法进行规划工作的培训,其侧重点为边干边学、开展对话和创新活动;必须向他们提供奖励办法和职业保障,以使他们安心其工作和保持积极性。这种过渡阶段被描述成从“规则城市”转向“城市自行规划”。⁶³ 全面综合安排各个不同部门间规划和发展职责的做法通常会取得良好的效果(例如,可将加尔各达市政开发当局所取得的相对成果与孟买市的效绩相比较)。透明度和责任制一贯十分重要。有魅力的领导人(如市长、政治家和社区组织等)亦是其中的关键性因素。

4. 适于居住的城市的规划与管理

79. 人类住区发展和管理工作中整体方式的广泛采用并不仅仅限于环境方面的各种问题:它还包容了人类住区与经济政策、社会政策、文化以及诸如安全感和相互容让等非物质性的城市生活内容(意义同样重大)之间的现有密切关系。正如《生境一宣言》早在1976年时便断言的那样,“温哥华会议囊括生活的所有方面”。对城市是否适于居住的关注是伊斯坦布尔的生境二议程的中心环节,从而使城市规划和管理工作的任务更为复杂得多。

80. 就宏观经济政策而言,城市可通过提高其自身的生产率和以良好的基础设施和运输联系吸引投资等办法对整个国家的收入水平做出贡献。综合性政策必须设法增加获得可以负担得起的信贷的机会,同时还必须设法以适当的方式处理中央政府的预算赤字问题,以期对市政当局的收入进行保护(否则便谈不上权力下放)。还应着手实行财政方面的权力下放,其方式是将各项职能移交给市政当局并设法加强其能力,以便在有关收入的权力下放之后仍得以有效地对之实行管理。

81. 就社会政策而言,有关人类住区规划和管理工作的决定可对诸如平等、社会服务的获得以及贫困线等范围更为广阔的目标产生意义深远的影响。在各项基本服务(保健、教育、供水、卫生设施)的提供、保持和供资方面,应敏感地注意到这些群体的各种不同需要,并设法确保所有人均有机会得到可以支付得起的服务。各种法律和规范性框架不应歧视任何群体、特别是那些处于不利地位的群体,且须确保通过各种特别措施来促进它们分享城市发展所取得的成果。

82. 就文化和人类活动保障方面而言,城市已成为大多数人度过其生命的大部分时光的地方。诸如安全、良好的城市设计、提供绿地空间和娱乐设施、以及旨在鼓励多样性的政策等方面的目标皆应成为优先事项。

83. 如若不能将城市生活的这些方面综合纳入人类住区的规划和管理工作中,则在某一领域内取得的成功便可能导致在其它领域中遭到失败。

B. 住房政策和实践简史

84. 表4列出了以往三十多年以来住房政策和实践发展演变的各个主要阶段。
- 第一阶段(六十年代和七十年代初期)据于统治地位的是仍然的规划方式,基本上不太注重社会、经济和环境等诸方面的联系。通常采取的做法是由政府在公营住房部门进行大规模投资,但所建造出来的房屋很少有人愿意居住(诸如塔式楼房等)--对于本已十分短缺的资源而言造价极高且效率很低。
 - 第二阶段(七十年代中期至八十年代中期)开始转向以更为注重市场的办法来解决人类住区问题,同时更为重视性别问题、非正规部门的活动和民众的参与。政府重新将其注意力集中于以逐个项目的方式向自助式住房建造活动提供支助。这一阶段比第一阶段取得了更大的成功,但却不能持久,且其囊括的范围和规模极为有限,因为场地-服务及升格项目所涉及的补贴和行政费用过高。
 - 第三阶段(八十年代中期至九十年代初期)通过重新注重建立一个关于人类住区发展问题的支助性法律、财务和规范框架,同时由私营部门和贫困者自行发挥更大的作用,与宏观经济政策建立更为密切的联系,并日益重视城市管理工作和可持久的发展等诸方面的努力,克服了以上许多局限性。促发这些变革的关系是《到2000年全球住房战略》中阐述的以培养能力的办法来解决人类住区问题(下文将更为详尽地论述),各国际机构的主要政策性文件以及联合国环境与发展会议的各项结论皆对此办法表示支持并有所反映。在工业化国家中亦出现了类似的变化,即从第二次世界大战以后的年代中形成的福利国家概念(社会提供住房、抵押补贴等)转向更为依赖市场调节的做法。
 - 第四阶段(现今)继续侧重旨在培养能力的战略,但于同时又将可持久的发展、人身安全和城市治理诸项内容置于规划和管理工作的中心地

位。当然，人们从未曾就发展政策达成完全的协商一致意见时，至今日那些更为侧重设法使市场取得成功的一方(诸如世界银行)与那些更注重贫困者参与市场活动、人类开发活动以及主张强有力的政府的另一方(诸如人居中心、开发署、儿童基金会和欧洲双边援助组织等)之间的辩论仍在进行之中。这是一场意义重大的辩论，因为它是围绕着平等原则进行的；而这一原则正是人类各种权利的基础并意味着应消除歧视行为和大力促进旨在确保公平分享城市中各种机会和惠益的政策。⁶⁴

85. 以上所列简史表明这些广泛的趋势是如何左右关于住房方面的思考的，但在设法使政策更具效力和相关性方面的一些其它因素亦起了十分重大的作用。以下将对其中五个因素进行探讨：即：转向间接的方式、国营-私营部门之间的伙伴关系、注重性别问题的规则工作、租用办法以及所有权和保障使用权。经对每一种转变进行详尽讨论之后，本报告还将探讨把这些因素付诸实施所采用的手段：即《国家住房战略》。

1. 从直接建造转为向他人提供支助

86. 目前任何国家政府(除极为例外的新加坡和香港之外)皆难以直接拨出大量资金用于直接建造住房和基础设施；不能完全依赖于国营部门来提供土地、资金和运输；亦不能完全独立地承担环境保护方面的工作。现今的着眼点已基本上转向由国家支助其他人来从事建造工作，不论是商界的私营部门、社会住房服务公司和基金会、还是贫困的民众自己--即已从直接建造方式转向间接建造方式。导致此种变化的原因十分明显：十分短缺的政府资源用在便利其他人和机构采取行动方面可收到更为深远的效果，因为这些人机构和机构有能力以较低的成本、更为适宜的标准和符合低下及不稳定收入者的支付能力来从事建造工作。以往的经验证明，广大民众一旦在土地、基础设施、资金和材料诸方面(这些议题将在以下第四节中进一步详细讨论)可获得基本的支助和投入，便可在发展其自己的住房方面发挥出巨大的能量和创造性。框8便介绍了以此种方式取得成功的一些实例。从总体情况看，所需要的是连续不断的住房发展进程(而不是彼此相分割的住房项目)，即设法以贫困者可以接受的价格提供土地、服务或出售建房用地或以此种方式使之合法化。另一方面，这些间接式的政府住房办法在支助和加强各种积极的趋势(诸如民众的首创行动等)方面所发挥的效力要比设法抵制各种消极趋势(诸如投机行为等)方面的作用要大，这是一个关键性议题，下文第五节中还将再次论及。

框8. 大规模改善住房--取得成功的基础是什么?⁶⁵

自1968年以来,印度尼西亚的甘榜住房改善方案已在该国的500多个城镇中积极实行,旨在支助低收入居民逐步改善其居住境况。随着此项方案逐步取得成功,居民的居住密度以及平均居住面积实际已有所增加(尽管正规的建筑部门的效绩不佳)。斯里兰卡亦通过其百万住房方案(1984-1989年间曾使30多万低收入家庭获益)和一百五十万住房方案(1990-1995年)取得了类似的成果。其它实例包括印度的贫民区改建和城市基础服务方案(已在500多个城镇中实行)以及巴基斯坦的住房改善和规范化方案。促成此类方案取得成功的因素如下:

- 连续性: 早日着手实行,并提供数十年、而不只是数年的支助;
- 为社区行动和强有力的社区组织创造有利的政治环境;
- 将改善住房的工作与诸如使用权管理、保健和公共交通等其它方案结合起来考虑;
- 建立地方一级的责任制和决策机制(例如在市长办公室而不是在中央政府,或通过社区努力,例如斯里兰卡的社区建筑合同等);
- 设法大规模减轻自上而下的渗透性压力以及随着时间的推移因商业化过程而出现的价格上涨问题;
- 使此种办法体制化,从而让地方当局有能力且有意愿长期与当地居民建立长期的伙伴关系。

2. 公营—私营合伙经营的兴起

87. 各国政府以往采取的做法是反对私人开发商、将居民从其非法居住地中赶走、反对或阻挠社区组织和非政府组织,并忽视拥有巨额资金的私营资本市场,而目前它们则趋于注重以积极和有创造性的方式与各个方面携手努力。这使得各个部门得以集中于它们最为擅长的领域,并(至少在理论上)使公营部门、私营部门、非政府组织和社区组织各自的作用和职责得以相辅相成。成功的合伙经营的各种共有

特点已列于框9之中,其它具体的实例亦在本报告的其余部分中重复论及。公营-私营伙伴关系自有其各自的局限性和不足之处(其中主要是涉及规模和扶贫方面,第五节中对此方面的问题作了探讨),但它毕竟可为在人类住区领域取得成功奠定了较为稳固的基础,这要比以往试图阻碍或扼杀私营部门和民众的首创精神的做法要可取得多。

框9. 成功的公营-私营伙伴关系的共有特点⁶⁶

- 通过强有力的国家和市级政府提供具有持久性的支助,防止投机和政治化行为,确保可以获得各种投入,协调各不同部门,并界定法律和条例。
- 由相关的非政府组织和社区组织作为低收入群体与私营部门之间的中介人行事。
- 向所有参与方提供按其自身价值衡量的具体惠益(不一定是尽最大限度追求利润--设法减少风险和促进资金的获取等办法亦可取得良好的效果)。
- 所有伙伴皆参与项目的设计、实施和监测工作(对后果负责并分享成果)。
- 有利的工作环境--宏观经济、政治(例如为非政府组织/社区组织提供活动空间)和文化诸方面(例如鼓励一种相互容让的文化)。
- 设法将商业利益限制在具体运作方面的(相对于政策方面而言)决策范围之内。
- 将各种功能/部门(土地、金融、能力建设等)综合在一起。
- 以方案为基础、而不是以项目为基础,即设法改变政策、资金流动和获取的机会,并使新的安排与现有的财务和其它网络/机构相结合(减少行政工作的费用,并促进扩大规模和可持久性)。

3. 从无视性别问题的政策和规划转向 注重性别问题的政策和规划

88. 自生境一会议以来在人类住区领域内取得的重大进展之一便是人们开始重视与性别有关的各种问题,并决心消除对妇女的歧视。城市规划工作必须有助于减少在获得住房投入、方案和培训等诸方面基于性别的不平等现象,并认识到和着手处理男子和妇女的各种不同的需要和优先事项,而不是试图设计出一种具有统一特点的虚幻家庭。这并非一个涉及意识形态或政治上正确与否的事项;注重性别问题的规划和管理工作的应可:

- (a) 更具效力,因为它可同时利用男子和妇女的人力资源;
- (b) 更具持久性,因为它可减少项目失败的风险;
- (c) 更为公正,即可确保妇女从政策、法律和条例中获益,并使妇女得以获得资源。

89. 性别问题在所有涉及到人类住区领域的决定中皆应居于中心地位,而不是居于次要的、可有可无的地位。当然,意识并不一定能够变成行动,言辞亦不一定能够转变为现实。各项生境审查报告一致认为普遍存在着未能将公共承诺变成主流实践的弊端,⁶⁷然而,对性别问题关注的兴起无疑是过去二十年来在概念和实践方面取得的重大进展。如何设法保持这些关注的势头是一个关键性议题,下文第五章对此作了进一步的探讨。此外,如何将在注重性别问题的政策和实践中取得的经验运用到其它受到排斥的群体方面(诸如儿童和年轻人以及老年人等)亦是今后需完成的一项重大任务。

4. 从自助式所有权到各种租地使用方式的选择

90. 直到八十年代初之前,规划人员和决策者一直仅仅注意城市内各种形式的所有权问题,即使对贫困者而言亦是如此。实际上,住房使用的现实情况通常远较此为复杂;大多数城市在过去的十五年间已逐渐开始正式承认住房租用做法所具有的重要性。与性别问题一样,这尚有待于转变成对各种租用选择办法的具体支助。人类住区规划和管理工作的目标是设法避免以集中统一的方式偏重于某种单一形式的使用办法、而排斥其它办法,同时努力扩大选择的范围,以确保具有不同偏好和特点的民众得以使其收入水平和优先考虑与他们所需要的住房使用类型相匹配。

5. 财产权与租地使用权的保障

91. 明确的强制性财产权和租地使用权的保障(不论是自由占有、租赁占有或是可强制性租用协议)是住房开发事业取得成功的绝对中心环节,且是保护民众免被任意驱逐的最佳办法。这种办法已得到所有人的接受。但有关是否应使各国承担保护人们获得象样住房的普遍权利方面的辩论仍在热烈地进行之中。

C. 住房战略: 从全球到地方

92. 除《21世纪议程》之外,过去二十年来人类住区政策和规划工作上最重要的发展便是转向“培养能力”的办法,即设法以此充分调动各方在建造和改善住房方面的潜力和资源;但应让广大民众自行就如何解决其住房问题做出最后决定。⁶⁶按照此种办法,各国政府改变了以往直接建造住房的办法,而是设法通过一套更为适宜的框架和财政环境来便利新的建造工作。尽管产生于生境一会议的《温哥华宣言》中业已体现了这种办法的一些内容,但只是到了1987年的无家可归者国际住房年及于其后制订了《到2000年全球住房战略》时,方才将这些内容正式纳入人类住区总体性工作的一套连贯的办法之中。《到2000年全球住房战略》旨在提供一套全面的准则,从而使各国得以在1989至1994年间拟订出国家一级的能力战略,其重点如下:

- (a) 订立明确的、可加以衡量的目标;
- (b) 逐步重新整顿住房部门、以及法律和规范性框架;
- (c) 调集和重新分配资金(住房资金、补贴、成本回收机制);
- (d) 就住房建造及土地、基础设施和建筑业的管理工作重新做出安排;
- (e) 促进建立可持久的能源和运输系统。

93. 于1994年间对《到2000年全球住房战略》进行的中期审查结果表明,在国家住房战略方面的进展情况参差不齐。从总体情况看,作出答复的74个国家中有73%的国家表示它们业已对现行战略进行了调整修改或拟订出了新的替代战略,尽管撒哈拉以南的非洲国家中仅有25%的国家开始了实施与监测阶段的工作。⁶⁷培养能力办法的基本指导思想似已为所有人所接受,几乎所有国家皆已停止采用那些业已过时的措施,诸如直接为贫困者建造住房或拆毁非正规住区等。但具体的实施工作仍然十分薄弱,为数众多的国家缺少用以将政策转变成战略的详细时间框架、次级目标和资源。⁶⁸框10中列出了一些造成实施工作不利的基本原因。住房境况尚可接受

的国家与那些精心制订了国家住房战略的国家(诸如智利、菲律宾、约旦等)之间呈广泛的正比关系:住房质量差不仅仅是贫困本身所造成的结果,没有良好的住房政策亦是其中的重大原因。⁷¹

框10. 造成住房战略实施工作不利的基本原因是什么?⁷²

- 缺少高级别的、持续不断的政治支助(因而难于采取不受既得利益集团欢迎的措施,诸如对闲置土地征税或简化各种条例等)。
- 不能很好地理解当地土地和住房市场、建筑业及金融业等领域的现实情况。
- 所订立的众多目标因资金、利益集团和政策等诸方面的现实情况而无法实现(比较一系列数目较少、但可以实现的目标)。
- 缺少与地方一级的创收机构有着密切关系的战略和监测联络点(而对资金的控制是战略实施工作的关键所在)。
- 缺乏对话和参与,且公营与私营部门之间以及政府与非政府组织之间存在着敌对关系。
- 城市管理工作软弱,且诸如规划、监测、评价和不断(而不是时续时断)从以往的经验中取得教训等方面的能力欠缺。
- 不能向公务人员提供适当的奖励,因而难以促进其提高效绩。
- 未能在所有阶段与妇女进行协商并争取她们的参与。

94. 具体而言,在拟订战略方面有着许多创新性经验,其中许多经验已在框11中作了扼要的介绍。它们的重点是扩大就(促使非政府组织、社区组织和商业界参与的)各项目标和计划进行协商的进程、加强市政当局的作用和增加其资源、以及使具有透明性和负责责任的机构综合行使各种不同的职能等。

框11. 国家住房战略制订工作中的创新⁷³

- 例如，乌干达实行了权力下放和促使民间人士在更大的程度上参与的做法；该国首先在四个地区试行初步的地方性讨论，继而请来自所有38个地区的代表聚会在一起讨论国家战略的草案；然后又拟订出一项在一个统一的主管当局——机构间指导委员会——下开展实施工作的详尽计划。在尼加拉瓜和印度尼西亚亦举办了类似的讲习班。

- 加强市政当局的作用和增加其掌握的资源；例如，菲律宾通过其1991年的地方政府法典将住房规划的职责下放给各城市和省份，允许地方政府有权将15%以下的农用土地改用于城市用途，自行征收其税收，并可在不经过马尼拉批准的情况下获取外国赠款或贷款。

- 与经济政策进行更密切的协调，在更大程度上综合各种功能。例如菲律宾住房和城市发展委员会以及泰国的联合住房事务小组委员会等。

D. 捐助者政策与流向人类住区的外部资源

95. 据《21世纪议程》估计，若使所有人到2000年时皆能获得充分的住房，则每年将需要750亿美元的费用，其中至少有100亿美元将须来自外部的捐助者（这突出表明，地方的资源一直是住房投资的主要来源）。因此，不应过份夸大外部资源的重要性；但同时亦不应忽视这一来源。问题的关键所在是对人类住区领域的援助从未接近过这一数额，而如今这一数额甚至可能正在减少，因为援助预算已趋于停滞，且政府的开支也已缩减——1980年至1991年间，人类住区领域从经合发组织官方发展援助所得到的资金不到1%，非减让性贷款不到3%，尽管目前全世界有近50%的人口居住在城市之中。⁷⁴ 世界银行用于城市开发方面的费用仅为其资源的9%，而开发署在此方面的支出则更少，⁷⁵ 尽管有些捐助方（诸如亚洲开发银行和世界银行本身等）已针对日益增大的需求量相应地增加了对人类住区领域的投资。

96. 这并不仅仅是一个事关援助数额的简单问题。过去二十年来，捐助者的重点业已随着上述政策的总趋势、并针对以往以项目为基础的战略遭到失败的情况发生了转变——即从对住房项目进行固定投资转为向诸如合伙经营、住房资金、城市管理和能力建设等诸方面的更为广泛的进程提供支助。有关后者的一些实例在框12中

作了介绍,其重点是便利贫困者获得各种服务、提高城市经济的效率、改进城市的环境、以及增强可持续管理的体制和财政能力等。⁷⁸这是值得欢迎的事态发展,尽管不应将改进管理工作视为万能灵药;同时亦有必要更为密切地协调为数众多的、彼此相关的首创行动,以便避免将那些不合理的需求强加给资源本已十分短缺的地方行政当局,并尽最大限度地相互交流经验和相互学习。

框12. 捐助者对能力建设提供支助⁷⁹

- 城市管理方案(世界银行/开发署/人居中心):发起于1986年,其第二阶段的工作于1992年开始进行,旨在加强诸如土地、资金、基础设施和服务、环境、城市贫困、经济发展、与非政府组织/社区组织之间的联系以及战略性规划等诸方面的管理能力。提供援助的先决条件是由东道国政府提出申请(并保证当地一级做出某种程度的承诺);其后可通过一个协商进程来协助确保所订立的优先事项与需要相符合。独立的评价给该项方案打了很高的分数,但同时又警告须防备过份注重数量结果(即城市的数目等)而可能会产生的危险。

- 可持续的城市方案(人居中心/环境署):原为城市管理机构的一个实施机构,发起于1990年,旨在改善城市环境规划工作。

- 使《21世纪议程》地方化:可持续的城市发展的行动规划(比利时政府/人居中心):以培训作为重点。

- 解决城市贫困问题伙伴方案(使城市管理机构的贫困问题构成部分与劳工组织和联合国维也纳办事处相联系)。

- 市政管理培训和能力建设战略(开发署)。

- 亚洲市政资金与管理方案(开发署/人居中心/荷兰政府)。

- 住区基础设施与环境方案(人居中心/环境署)。

- 城市环境改善方案(世行/开发署)

- 对国家住房战略的支助(芬兰开发署/丹麦开发署/人居中心):为制订培养能力住房战略的初期工作提供技术支助和资金。

- 住房指标方案(世界银行/人居中心):建立旨在收集和分析来自城市/国家各部门的基本数据的能力;对今后有效的规划工作十分关键,但数据未按收入、年龄或性别分类。

- 发展中世界城市调查报告(世界银行/人居中心/开发署/福特基金会):审查以往和目前学术研究的结果;明确能力建设工作的各个优先事项。

总 结：

自1976年生境一会议举行以来，人类住区的规划和管理工作已发生了很大的变化，目前所采取的各种办法为实现可持久的城市发展提供了最佳手段。成功办法内最重要的要素如下：

- 积极地利用城市增长带来的惠益，而不是试图遏制这种增长；
- 建立一套法律、财务和规范性框架，从而使城市中所有运作者皆得以充分发挥其能量和贡献其资源，并侧重公营-私营合伙经营的办法，同时确立土地和资金的中心作用；
- 全盘考虑人类住区问题，把与可持久的发展相关的关注与社会和经济政策结合起来；
- 促进实行代议制和责任制的城市管理；
- 建立城市管理能力，以创新的方式应付迅速而又复杂的变化并便利参与式和注重性别的规划工作以及非政府组织和社区组织的各项活动。

在所有领域中，需应付的挑战仍然是如何设法通过改进实施工作将原则付诸实践。为达到这一目标，更为有效的城市管理工作还是不够的：所需要的是更好的政策、更多的资源以及使社会各阶层均得以就如何使用这些资源拥有发言权的管理系统。经验表明，此类系统既使在资源短缺的情况下亦可切实地改善城市民众的生活质量。

大多数国家现已着手通过其国家住房战略和其地方《21世纪议程》来重新调整人类住区规划和管理工作的基本方向，常常有范围更为广泛的私营运作者、非政府组织和其它方面的人士参与其间。然而，尚有待于取得具体的成果，且需要对上述关键性领域中的行动的优先顺序重新进行调整，安排相应的资源，并通过一套配有时间表、目标以及各种指标的明确的框架予以实施。

必须将外部对人类住区的援助确立为优先事项；必须通过捐助者和政府在关键性领域中的合作行动来增加援助的数额和提高援助工作的质量。此外，还应更为注重利用援助从私营资本市场调动数额更大的资金。

四. 城市内部: 政策和方案反应

A. 城市内部

97. 我们通过研究工作和所取得的经验已对城市是如何运作的有了远为深刻的了解; 我们现已认识到, 市场、格局和境况的多样性、能动性和复杂性要比我们过去所认为的大得多, 深深地植根于每座城市的具体情况之中, 且常常难以预测。当然, 一般而言, 当城市增长速度过快时, 其住房境况亦会随之下降; 而人均收入水平提高时, 住房境况则会有所改善; 例如, 在中等收入水平国家的城市中, 未经授权而建造的住区所占的比例仅为30%, 但在诸如内罗毕、达卡和伊巴丹等城市中这一比例则高达75%以上。⁷⁸ 此外, 拥有类似收入水平的城市之间、甚至在城市内部亦存在着很大的差异——这表现在土地和住房次级市场以及使用情况等一系列范围广泛的领域, 且会因性别、种族和个人偏爱的不同而彼此迥异。就住房的条件、数量和质量以及价格承受能力而言, 几乎没有什么普遍趋势可言。从住房指标方案获得的数据表明, 发展中国家城市中的价格承受能力(按房屋的价格和租金与薪金和收入之间的比率计)的差异程度要高于工业化国家。此种差异的产生在很大程度上是由于已在(或未能在)诸如土地供应、建筑材料、资金和基础设施等关键领域中采取有效的政策。例如, 用于服务和基础设施方面的人均费用较低的城市(诸如金斯敦和开罗)亦趋向于在不具备服务设施的土地和具备服务设施的土地的成本上存在着巨大的差异, 这种情况给贫困者带来了特殊的困难。⁷⁹

98. 就房屋的使用情况而言, 房主自住的格局与收入水平之间并无普遍的相互关联; 富裕国家的某些城市(如阿姆斯特丹和维也纳)中的租房者占有很高的比例, 而贫穷国家的某些城市(如利马和喀土穆等)中拥有房产者却占较高的比例。产生此种差别的原因是个人偏爱、政府政策、以及土地和住房市场等。在发展中国家中, 房屋所有者的主要收入来源一直是非法或半非法的出租和再细分, 以及当对建房用地的需求超过供应时发展次级房屋出租市场。女性为家长的住户也许更可能成为租房者或合租者, 因为她们常常会被排除在官方的住房方案之外、收入水平偏低、且难以抽出时间从事自助式的建房工作。较为年青的和游移性较大的家庭经常租房而不是买房。这些差异导致了为数众多的次级住房市场的兴起; 在同一城市中, 经常会有8至10个房屋出租次级市场及5至6个房屋出售次级市场。在最贫穷的此类次级市场中可找到一些条件极差的住房, 例如加尔各达或拉哥斯市内出租的棚户区。

99. 在大多数发展中国家中, 公共住房所占的比例往往不到住房总数的10%, 且

这一比例亦因各国政府已转而更多地依赖市场和私人建筑商而正在下降,尽管实行中央计划经济的国家和经济处于过渡阶段的国家内的公共住房仍然保持在80%或90%左右。⁸⁰ 在某些工业化国家(如瑞典和挪威)中采用的一种中介类型的使用方式具有重要意义,即由住房合作社或社会住房组织提供费用低而安全性高的保障,从而防止投机性的资本收益。在发展中国家中基本上尚未开始利用此类形式的住房使用所具有的潜力。

100. 由于各个家庭在住房方面所花费的绝对数额一般会随着收入水平的上升而增加,因此经济增长使具有为迅速改善住房境况创造条件的潜力,只要城市可向每一个家庭(及其各位成员)提供获得他们所希望的类型或使用方式的住房的机会、有适当的服务基础设施,且处于适宜的位置。这应是所有住房政策和方案制订工作的目标,下面一节便将着手探讨此方面的问题。

B. 政策和方案反应

101. 从理论上说,住房政策和方案制订工作并非难事:首先,需要设法消除供应方面的各种限制,其方法是向市场投放更多的已配有服务设施的土地、鼓励建筑商和房主、提供价钱合理的建筑材料、消除没有用处的--甚至起阻碍作用的标准和条例、以及正确地使用基础设施和公共交通。其次,必须设法增加有效的需求,其方法是增加创收机会和保障租地使用权、确保得以获得可负担得起的住房贷款、恰当地确定应享受补贴的对象、以及通过社会安全网络及其它特别措施来保护最贫困者。再次,城市必须具备各种系统和能力,以便按照社会各阶层的需求和愿望管理和治理供求两方。然而在现实情况中,供求两方受到了严重的限制,市场不完善,管理和治理工作薄弱。在大多数发展中国家中,住房市场投机和政治化现象相当严重,或因为土地和房屋是十分贵重的商品,或因为政策和规章限制了供应。以往在财产注册及信息系统方面所采用的僵化做法和管理不善更加剧了上述这些不完善之处,而且在市场功能失调的情况下,贫困者受到的打击总是最大。面对此种情况,规划人员和决策者应如何作为优先事项着手改善低收入国家城市的住房境况呢?

102. 首要任务应是消除供应方面的各种限制,特别是在土地和供资方面的各种限制。如果能够在相当大的规模上达到这一目的,则住房质量和可负担性均可在不需建立费用昂贵的管制和监督系统的情况下得到提高。设法增加有效的需求本已十分重要,但作为一项短期政策措施则更为困难。就供应和需求两个方面而言,至少需要在以下四个关键性领域内采取行动。即:

- (a) 设法将更多的附有服务设施的土地投放到市场中去,并以更为有效的方式对之加以管理,同时以可持久的方式改进基础设施和各种服务;
- (b) 改进和扩大对人类住区开发工作的供资,使低收入借贷者亦可获得信贷,并使各种补贴合理化;
- (c) 通过刺激建筑部门来便利建造更多的可负担得起的住房;改革各种标准、规范和条例;促进房屋租赁,并保障财产占用权;
- (d) 促进就业和保护最贫穷者。

103. 本报告逐项地对这些优先目标进行了审查,最后又简要地介绍了其对城市管理 and 环境保护工作所产生的各种影响。以上所有这些都是以第三部分:可持久的发展、平等、良好的治理工作和伙伴关系中所讨论的人类住区规划和管理方面的工作的更为广泛的转变为背景加以介绍的。

1. 土地与土地管理

104. 过去二十多年来,各项住房战略中最大的失误便是未能提供充分的土地,而许多租房市场未能表现出良好效绩的最根本的原因则是基础设施开发不足和交通方面的规划工作不利。人们现已认识到,政府需要与土地市场(特别是非正规的或半合法的土地市场)开展合作,而不是对之加以限制,并集中于采取具有积极意义的措施(诸如由基础设施引导的开发工作和公营-私营部门之间的合伙经营)而不是各种消极的措施(诸如严厉的条例和驱逐办法等)。以下框13介绍了此类积极的创新措施的一些实例。

框13. 土地政策中的创新措施⁸¹

. 曼谷市所采取的土地共用办法使贫困者得以安全地使用建房用地的一部分,作为交换条件,地主有权出售或开发该建房用地的另一部份。这样双方均可得到好处,尽管这往往需要开展冗长的谈判。

. 印度所采取的土地调整办法使若干小块土地集合在一起,并为之提供基础设施;经过调整的土地继而归还给土地的所有者,但其条件是,土地由此而增加的价值的一部分应交回给政府,用于救济贫困者。

. 哥伦比亚和墨西哥的土地银行使政府得以存储土地,并于适当时提供给社会,但此种方法若掌握不当,便可会加剧瓶颈现象。

. 在海得拉巴市(巴基斯坦)采取的循序渐近的开发工作,减少了贫困者需负担的费用,其方式是使他们得以购买或居住于尚未配有服务设施的土地,其后在逐步地提供各种基础设施。

. 库里蒂巴(巴西)采取了由政府指导的开发工作,沿公共汽车行驶路线建造低费住区,以此促进开发低成本的土地和节省上下班的费用(见方框14)。

. 突尼斯采取了交叉补贴的办法,旨在以低于市场的价格向贫困者提供土地,继而以市场价格向较高收入水平群体出售,以收回成本。

. 在就地定居办法不可行的情况下,通常采用的办法是转让土地所有权,保证住户在新的地点得到住房,以作为离开的交换条件。

框14. 库里蒂巴市(巴西)的公共交通情况⁸²

库里蒂巴市常常被认作是中等收入的发展中国家内城市管理工作成功的范例。该市建造了一套由市中心向各个方向散射的公共汽车网络,每一条路线又有各个分道,同时还建有供小汽车和货运车通行的路线。由政府引导的土地开发工作(其中包括低收入住区)便建在这些路线的沿线地区,公共交通系统每天要负责130多万乘客的上下班交通,严格地遵守上下班的时间。据估计,这一系统可节省25%的燃料消费量;并成功地使该市成为巴西空气污染最低的城市之一;该系统还使该市成为巴西最适于居住的城市之一。由于该市已将人口密集的城市中心与有效的公共交通结合起来,因而已取得了多伦多市和德国的弗赖堡市相类似的好处。

105. 通过简单易行的系统来确保土地登记注册和购买工作迅速、简便和费用低廉具有重大意义,同样,在地方一级对土地实行透明的、权利下放的管理系统亦十分重要。大多数非法的土地市场皆在一定限度内运作,并未危极到政府利益或公众健康,因此没有必要取缔这些市场,尽管这些市场通常十分复杂、并需要规划人员详细地了解它们的运作情况。在公共交通线路沿线可开发土地中进行投资的办法(框14中所介绍的库里蒂巴市的实例)使得贫困者得以同政府一道共同分享土地增值(通过税收和使用者付费等)并减少了低收入住区商业化可能带来的危险,或者可随着价格的上升,将原来的居住者排斥在外。有保障的财产权(尽管不一定是完全的私人财产权)在设法吸引投资方面十分必要(见下文)。

106. 与此同时,政府必须对土地的供应进行管理,确保以有效的方式利用建成区内的空地(这意味着对偷机者进行处罚),并确保以保护的方式开发城市边缘的新土地,即通过指导在公共交通沿线地区或业已配有必要基础设施的开发地带从事开发工作来保存有价值的农用土地。要在此方面达到适当的平衡极为困难,但这是在保护土地和减少城市增长对环境所造成的影响的同时设法减少土地市场的各种限制的唯一途径。除此之外,只能实行一套十分复杂的控制和管制措施,这些措施不但需要很高的费用(通常没有什么效果),其结果是使土地市场又增加了许多困难,并为有意使土地闲置以便进行投机创造了机会。人们经常引用印度所实行的城市土地最高数目注册的例子来支持这一观点。⁸³

107. 然而迄今为止,在土地市场中所实行的各项创新办法(其中包括方框13中所列举的那些措施)在运作范围上皆过于狭小,因而不能应付各种需求;因此若要使贫困者得以有机会获得他们所需要的土地,则各国政府便需着手采取更为有利的干预性措施,以便迅速地将大批土地投入这一系统之中。

2. 基础设施与必要服务

108. 甚至诸如供水和下水道、供电、道路、诊所和学校等基本服务(在大多数情形中亦因不能提供足够的利润而难以吸引商业化部门作出反应,且对低收入家庭而言费用过高,难以由他们自己来负担(根据一项估计,这至少需要每人支付800美元)。⁸⁴ 然而,能否获得配有服务设施的土地是确定住房境况和有效的城市增长的关键性标准。各项服务和基础设施亦需要在城市一级进行协调,以便确保公正的机会、质量控制和安全、以及规模经济的好处。否则,贫困者将不得不依赖于私人供水商和其他提供服务者,而其费用要比由城市提供的供水网络贵出数倍。⁸⁵ 这意味

着,地方政府必须在协调和监督私营部门以赢利为目的和非以赢利为目的的服务提供者的各项活动中发挥关键性作用,且在必要时直接提供基础设施。方框14中所介绍的库里蒂巴的经验表明可采用在规划的基础设施开发工作中进行法定公共投资的办法,即注重沿公共交通线路的地带开发土地等。与此形成对照的是曼谷市的情况,该市因其街道日益拥挤而正在丧失外国投资;或与许多其它发展中国家城市进行对比,可发现那些城市的贫困者必需每天花费3个多小时时间用于上下班,并需为此付出其收入的20%。⁸⁸

109. 虽然政府在协调基础设施和服务设施方面可发挥关键作用,但各城市之间和城市之内或服务部门之间最有效率、最公平地提供和维修住房的方式却不尽相同。在可向消费者分别收费及各供应者之间有竞争的情况下,只要政府有能力并运用这种能力来保证质量和普遍供应,则由私营部门提供比由公营部门提供为好--这通常适用于垃圾的收集工作和交通。在有可能出现垄断的情况(如在供水、下水道和电力部门)下,分包方式能否取得成功取决于是否存在竞争性的市场,亦取决于政府是否愿意和有能力实施各种标准。无论从公营部门提供向私营部门提供转变,还是从私营部门提供向公营部门提供转变,皆表明已产生了有利的效果。⁸⁷

110. 在发展中国家中,最佳方式是通过公营部门和私营部门的合伙和/或通过社区经营和管理。诸如在卡拉奇亦进行的奥兰吉试点项目等成功的试验(该项目协助72,000多个低收入家庭以低于商业和政府供应商一半的价格开发了下水道系统)表明,如能动员用户的高度参与,便可取得很大的成就。⁸⁹ 目前在许多城市中,社区委员会经常性地与政府合伙从事基础设施工作,提供其自己的资源,以换取资本补贴。在市政一级,亦可通过合伙经营调动大量的资金,用于各项服务和基础设施,同时提高成本回收和维修工作的效率。例如,蒂华纳市(墨西哥)举行了一次公民表决,以确定其公民是否愿意为一项雄心勃勃的城市基础设施方案分担一部分费用;66%的居民表示愿意,从而使得当地商界进一步提供了资金总额的15%、中央政府提供了25%、另外20%则来自直接用户。⁹⁰

框15. 公营和私营部门在提供服务方面的合作—
公共利益服务机构的经验⁸⁰

公共利益机构(公共利益服务机构)是一个非赢利性质的私人实体,它与塞内加尔政府订立了合同,开展城市基础设施工作和提供各种服务。该机构作为国家与私人承包商之间的中介人行事,确保通过竞争性招标、同时又可避免公共部门的官僚机构拖延和高额行政费用的办法实现高水平的质量控制和责任制。截至1993年1月止,该机构已在78个市政区执行了330个项目,费用总额达5,500万美元,并在此进程中通过采用劳工密集型建筑方法和由当地公司承包等方法创造了52,000多个就业机会。

111. 从总体情况来看,现有经验表明,必须通过需求来引导基础设施和各种服务的建立(即向民众提供他们所需要的和愿意支付的服务),基础设施和各项服务必须是低成本的和负担得起的(例如只修建石子路而不是柏油路、采用公用管道以及单独的管道等)、由社区管理的和循序渐进的,以便随着时间的推移逐步加以改进,并与逐渐增加的需求以及支付的意愿相配合。

3. 住房和人类住区的资金筹供

112. 为土地、基础设施、住房、建筑材料和企业发展提供足够的、且可负担得起的信贷对促进需求的过程十分重要。但这一点业经证明在许多城市中难以实现,因为所有贷款制度都必须符合三项可能彼此相互冲突的目标:即借贷人能够负担得起、放款人认为可行、以及能为整个部门筹集到资金。实际上,可负担得起的制度不一定可行,至少难以大规模地这样做(补贴过高);若实行可行的制度,则城市穷人、特别是妇女又难以负担。然而,诸如墨西哥公众住房基金等项目的实例(方框22)却表明,只要外部环境有利,便可在信贷方案中将规模、可持久性以及面向贫困者这三项内容结合起来。另一方面,通货膨胀率居高不下的经济,对住房供资极为不利。

113. 这一领域中的一般性优先任务包括:使长期抵押贷款资金得以与其它金融机构公平地竞争;使借贷手段多样化,以便利贫困者、特别是妇女得到贷款;允许

采用新形式的附属担保;扩大社区抵押机构的使用,从而使其成为低收入阶层和金融机构之间的纽带;允许政府提供有条件的担保,以鼓励私营部门的放款人;在严格控制绩效的责任制框架内,放宽对地方当局进入国家和国际资本市场的限制。⁹¹政府还应鼓励在正规和非正规金融机构之间建立联系(筹集额外的资源,从而扩大规模和提高可持续程度),并对效率高的地方当局给予奖励,诸如增加资金,调拨或贷款窗口等。

框16. 住房和人类住区的资金筹供⁹²

确保人类住区开发工作得到稳定和持久供资的关键性优先目标如下:

- 刺激国家和地方经济,以吸引公共和私营资金和投资,创造就业机会并增加收入。
- 加强财务和资金管理能力和,建立税收和价格机制以及其它收入来源。
- 通过采用有助于公正和可持久的发展的财政手段来增加公共收入。
- 加强法律和管制框架,以便使财政市场取得良好的效果、吸引资金和鼓励合伙经营。
- 促使所有民众得到以公正的方式获得信贷的更多机会。
- 采用及时的、透明的、可预计的和基于绩效的机制,以便在政府各级部门之间划拨资金。
- 以那些不能从市场上获得服务的人提供补贴,并促进建立根据其需要提供信贷和其它服务的机制。

114. 业已引起各方很大兴趣的一项创新办法便是都市信贷机构。此类机构由各式各样的机构构成,旨在将私营放款者的商业刺激措施与中央政府和捐助者的财务支助相结合,通常用于为城市基础设施筹集资金——这是公营-私营合伙经营的又一个良好例证。在印度、尼日利亚和其它地区采用这一机构的初期实际经验取得的结果彼此各异,在可持久性(高额费用)和面向贫困者(不利于低收入借贷者)两个方面都存在的问题,但将商业界与公共担保相结合的原则却是十分可行的,特别是如果能

够在长期的基础上将大规模的私人资本引入这一系统。在菲律宾,新的地方政府法典已进入了一个新的阶段,即允许地方市政委员会在私人资本市场上发放债券,并通过公民表决来决定如何使用所筹集到的资金。⁹³ 这正是在促进改进基础设施的同时开展良好的城市治理工作的美好实例。

115. 上述例证以及列于框17中的各种实例皆表明,如能考虑到贫困的借贷者的需要和特点时,便可取得很大程度的成功。具有重大意义的是,所有这些皆涉及到非政府组织和/或社区组织,即由它们作为中介人行事,而妇女(作为群体或个人)则为借款者;诸如BRAC(孟加拉国)、SEWA 以及其它就业妇女论坛(印度)、等非政府组织亦已令人信服地表明,贫困者亦具有借贷和还款能力,尽管这些机构在设法与最贫困者取得联系方面遇到了很大困难,并在大规模外部赠款或以补贴性利率提供的贷款基础上运作。现已没有任何借口认为贫困者不能成功地参与信贷方案。目前的挑战是如何在比迄今为止更为巨大的规模上提供获得信贷的机会,尽管信贷提供方面已比城市土地市场取得了更大规模的成功,这也许是因为捐助机构更愿意为此类方案提供资金,也许是因为在这一领域中妨碍必要改革的既得利益集团为数较少。

框17. 非政府组织在住房筹资方面的创新办法⁹⁴

• 曼谷市和马尼拉市的社区抵押方案通过社区组织和信贷团体以低利率和长久的偿还期向个人提供贷款。在曼谷,该项方案力求于1996年底向120,000万低收入家庭提供贷款。

• 印度尼西亚的“triguna”方案通过国家储蓄银行提供特别资金,用于帮助住房合作社和住房协会分三个阶段获得财产(土地购置、住房用地开发和住房建造)。该项方案是作为1993年国家住房战略的一个组成部分制订的。

• 墨西哥实行的双重指数抵押方案具既有可持久性(根据通货膨胀率进行调整),又可负担得起(根据工资额进行调整),偿还额不超过家庭收入的一个最高百分比数,偿还期限可超过15年。该项方案所取得的成果亦促使商业银行将其借贷扩大到所有住房部门。

• 哥斯达黎加所实行的FURPROVI方案旨在逐步将贫困者纳入正规的住房筹集系统(亦促进可持久性),但同时又认识到,这些贫困者在若干年内需要得到特殊帮助,以便通过这一途径逐步获得必要的资格。因此,借款者首先被列入一项条件较为优惠的单独的信贷方案,以便于它们积累收入和增加其信用度。

4. 住房补贴的合理化

116. 鉴于发展中国家政府可加以利用的资金不足,因而至关重要的是,任何旨在通过提供补贴来协助城市贫困者的努力皆需找准对象,尽管至少在住房领域内更易于通过补贴来从民众本身得到资金,因为他们可以为建造住房进程提供自己的资源。经验表明,必须将补贴直接分发给低收入家庭(如有必要提供给作为个人的男子和妇女),只有这样才能使补贴发挥效益,通常可通过社区组织和非政府组织(如通过以上框17中所介绍的社区抵押方案等),由它们监督分发补贴的进程,并确保公正性和公平性。具有针对性的和有限定条件的住房补贴(诸如改良住房的赠款等)通常要比诸如租金控制等一般性措施效果更佳。框18介绍了一些使补贴措施合理化和积极地利用这些补贴以促进城市中贫困者住房需求的实例。

框18. 住房补贴方面的试验⁹⁶

- 芬兰已终止对所有非补贴性出租住房实行租金控制措施,并将补贴改用于帮助那些境况最为困难的住户,并用于住房维修和更新,而不是用于新的建筑工程。

- 匈牙利目前正在逐步停止提供住房补贴,以作为逐步向市场经济过渡的一项措施,住房补贴在其国家预算中的比例已从1989年的17.3%降至1993年的6.7%。这些补贴正改用于经过家庭经济情况调查后提供的福利(尽管这一系统的行政管理仍然需要很高的费用)。

- 智利目前正在将补贴改用于一次性的赠款,以便使贫困者得以在私人市场上购买住房,赠款额可占配有服务设施的建房用地或核心住房费用的75%。这一办法取得了良好的效果,部分是因为参与者认为这是一个透明的和公正的办法。

5. 住房问题

117. 以上各节探讨了成功的住房战略中的许多关键性因素,其中包括:确保获

得可负担的起的、配有服务设施的土地、基础设施和信贷；促进自助建造住房和住房合作社，支助非正规部门的开发商；以及采取有针对性的行动协助那些境况最为脆弱的民众。还应在此提及以下其它四个领域：

(a) 刺激建筑业和可负担的起的建材供应

118. 发展中国家内的建筑业活动可占其资本资产总额的80%，建筑业方面的投资可产生长期的大规模效益。然而，建筑业往往管理不善，建筑材料通常十分昂贵，特别是在必需进口这些材料的情况下。例如，1982-1989年间坦桑尼亚的沙子、水泥和钢材价格增加了5倍(远远超过总的通货膨胀率)，在印度和尼日利亚亦出现了类似的情况。⁹⁶ 特别重要的是，城市规化者应采取步骤促进小规模(通常是非正规部门)的生产和建筑公司，因为这些生产商和建筑公司通常可满足低收入住区的大部分需求(自助建房实际上是一套涉及家庭成员、小规模承包商和其他人的各种分系统的混合体)。中国使用的所有水泥的一半以及印度使用水泥的10%以上皆由小公司生产。⁹⁷ 诸如土制水泥砖和飞灰水泥等新型的、低成本和无害环境的技术亦可发挥有益的作用。

(b) 改革建筑和规划工作的标准、规范和条例

119. 过份严厉政府条例会使住房费用大幅度增加--例如在马来西亚可增加50%，在津巴布韦可增加25%至29%。⁹⁸ 在经住房指标方案调查的25%的城市中，要获得规划核准，需要长达20个月的时间，在加纳则需要数年的时间(需要采取20多个不同的步骤)，而在利马市则需要3年的时间。⁹⁹ 改革和简化各种标准和条例是解决供应受到限制情况的必不可少的组成部分，尽管此项工作必须谨慎地进行，以便使贫困者不致因此而陷入各种危险或被剥削。例如，可将“墙壁必须用水泥制成”的规定改成“墙壁的建造应符合当地要求和气候情况”。必须制定灵活的标准，从而得以随着时间的推移逐步发展住房。马拉维和菲律宾便制订了建筑业的最低基本标准，这些标准允许在社会/边缘住区修建沙土路，这便是良好的实例。我们必须铭记，政府所规定的最低标准很可能便是贫困者的最高标准。

(c) 提倡建造供出租的住房

120. 尽管在世界范围内业经证明出租的住房十分重要,且来自各种特殊群体(例如工业化国家和发展中国家中的低收入年青人等)继续需要出租的住房,但在此领域内未出现什么创新性办法。由于发展中国家中的住房机会通常是由其本身亦为低收入者的房主所提供的(例如出租其自己的房屋中的剩余住房,或小型公寓),这意味着鼓励全面的住房开发(以便增加出租住房的潜在供应),同时特别鼓励出租住房(以增加房间和公寓的实际供应情况),哥伦比亚和印度尼西亚在向房主提供特别信贷和财政鼓励方面取得了一些经验,而且在整顿城市内区出租使用权方面也取得了一些成功--例如在孟买和墨西哥城等。租金控制(根据全球住房状况调查中期审查结果,世界上三分之二的国家仍然实行租金控制措施)通常并非最为有效的手段,亦不能以公正的方式将租金限制在可负担的起的范围内--在此方面的最佳手段应为设法缓解总的房屋出租市场供应限制情况。¹⁰⁰

(d) 保障占用权的重要意义

121. 世界各地的经验表明,除非贫困者能够现实地确保其对财产的占用权,否则他们将不愿冒险在住房开发中投资。这不一定是指全面的私人财产权,特别是考虑到因原有居民趋向于将其住房出租给高收入的新居民而使低收入住房商业化所涉及的各种问题。例如,在菲律宾社区抵押方案的最后阶段,房产权通常过份个人化,因而减少了通过集体行动和决策所产生的各种惠益,而这些惠益过去正是这一方案的主要标志之一(亦是其取得成功的主要原因)。¹⁰¹ 与此相反,可采用各种形式的租赁、集体制房产权和法定出租合同等来保障对住房的占用权,例如卢萨卡市采取的做法是向低收入家庭提供为期30年的居住许可。此类许可为其居民提供了避免被驱逐的法律保护,只要其居住者支付市政服务费即可;他们可随时出售、抵押或改进其住房(但不能改变住房所占用的土地)。¹⁰² 在设法扩大确保有助于促进投资的各种租地使用形式的同时,避免投机行为,是实现使所有人获得充分住房的目标的一个根本步骤。需要更多地考虑如何大规模地运用此类租地使用形式。

6. 为最贫穷者提供创收机会和安全保障网

122. 增加城市内需求量的明显途径是设法减轻贫困状况,但这是一项极为艰

巨的任务,而且在短期内是一项难以取得明显效果的政策措施。许多发展中国家中迄今在消除城市贫困方面取得的进展甚微,正如第二部分中所提供的数字表明的那样。例如,有正式记录表明,世界银行对其旨在促进劳工密集型城市经济增长、人力资本投资以及社会安全网络以期减轻贫困状况对最贫困者产生的影响的三阶段战略感到十分失望。¹⁰⁸ 其部分原因是,经济调整措施在短期内对城市贫困状况所产生的影响要比最初所设想的要严重得多。就妇女的境况而言,尤为如此;她们在家庭内和就业岗位上的工作量都明显增加。的确,诸如劳工密集型住房和基础设施开发、废物再循环、非正规部门信贷等措施可产生长期的积极效果,而且(如果政府有能力这样做的话)安全保障网可为那些因经济震荡--例如英国城市最近几年来无家可归的年青人人数不断上升的原因之一便是福利措施的取消--而处于特别不利境况的民众提供临时性照顾。但是,迄今为止的情况是穷人在城市贫困中苦命挣扎,而不是城市逐渐摆脱贫困状况。

C. 城市的供求管理: 资源管理与环境保护

123. 鉴于发展中国家的城市管理人员所共同面临着资源短缺和其它方面的困难,因此有必要确定各个事项的优先顺序。重要的是应强调,在大多数城市中,如能设法解决住房战略中供应方面所遇到的各种限制,则将会取得更好的效果,而不是试图对需求方面进行制约(一种做法常常取得相反的效果)。管理人员应注重大规模富有积极意义的土地开发工作和基础设施的投资,从而便利广大民众得以获得负担得起的信贷,并确保其对财产的占用权。政府必须与非正规的土地和住房市场以及企业家进行相互配合,从而解决住房问题,其方式可以是“应付”(开展合作以便遏制具有潜在破坏作用的过量供应)、正规化(在一定条件下提供官方的许可),或设法将非正规市场纳入正规市场之中(在官方方案中设法利用非正规市场的优势)。所运用的任何条例皆需明显设法在成本和效益之间达成平衡,特别是对贫困者而言,因为他们在承受费用方面的能力最低,而且最易受到滥用权利的损害。各种条例一旦获得各方接受便容易执行。

124. 就可持久的城市发展而言,必须对供求两方加以管理,鼓励高效率地利用宝贵的自然资源(特别是土地),促进能源的保护和再生,并处罚违犯者。在南方的大多数城市中,规划工作极为困难(因为可供用于有计划干预的资金很少,而城市增长速度又很快),但具有讽刺性的是这些城市尽管没有规划,但在生态可持续性上往往优越于北方的城市,因为资源利用和废物生成数量都较低,而且很多废物被再利用或

回收。¹⁰⁴ 环境评估和其它评价办法有助于将可持续性方面的考虑纳入关于人类住区政策和实践的决策之中,地方的《21世纪议程》可提供一个有用的框架,用于讨论和确定政策重点。框6中介绍的关于巴格达市采用的做法的实例便很好地说明了这一进程。以下第五部分更为详细地探讨了这一议题,但在结束本节有关政策和方案反应的讨论之前,值得指出的是,土地和资金方面的供应限制问题是管理人员应在可持续的城市发展的全面框架中加以处理的最优先领域。

总 结

- 各国内部和各国之间城市内的状况彼此迥异,但若要对人类住区施加长久的影响,便需由政府土地、住房和资本市场的供应方面实行持续的干预措施。
- 政府必须向非正规的企业家提供支助(包括房主),简化标准和条例,促进在基础设施和服务(其中包括公共交通)方面进行大规模投资,并确保对财产的占用权。
- 迄今为止住房战略中最大的失误便是土地和资金领域。所采取的创新办法为数众多,但其规模过于狭窄,因而难以在大多数城市中对住房境况产生任何长期影响。需要紧迫地在这些领域中采取行动。
- 公营-私营合伙经营办法是成功的政策和方案反应的关键性因素;若要使此种合伙经营办法取得成功,便需使所有各方皆可获得具体的惠益。非政府组织和社区组织作为贫困者、政府和市场之间的中介人所发挥的作用十分关键。

五. 战略问题

125. 《生境审查》内容十分翔实而具体,但某些主题不断重复,彼此相关。本节对其中9项主题、或称战略问题作了介绍。它们证实了关于人类住区的未来的其它研究所得出的各项结论(见框19)。第一个问题、也是最重要的一项问题涉及对城市好与坏的看法。其余8个问题亦必须加以解决,方能使我们取得更大的进展。

框19: 超大型城市中涉及各个方面的问题¹⁰⁸

1. 如不能解决城市环境问题,则不能解决全球环境问题。
2. 如不能解决低收入住区中的贫困问题并改善这一状况,则难以解决城市中的环境问题。
3. 如不能使社区居民和组织参与并建立起地方的应付机制,则不能改善低收入的住区境况。
4. 只有通过在地地方一级由地方研究小组和基层团体合作,方能对地方应付机制进行可靠的研究。
5. 若要使基层团体参与,则需由各非政府组织发挥中介人的作用。
6. 如不能进行推广和效仿,则不能产生大规模影响。小型虽然很美,但仍然是小型。
7. 如采用自上而下的方式,则不能有效地开展推广和效仿工作;所需要的是提供各种选择和在同行之间相互学习。
8. 如不采用合伙经营办法,则难以保持持久平衡;所需要的是逐步扩大,形成公共政策,以改变现有系统目前的行事方式。
9. 如仍采用老一套的行事规则,则城市中便难以出现刻意的社会变革。
10. 如不能建立地方/全球性联系,则难以找到可持久的解决办法。

A. 城市有助于发展吗?

126. 尽管目前仍有人固守简单化的“城市偏向”的观点或“城市胜利”的主张,但大多数人现已同意在理论上,城市即不好也不坏--即不是人类发展未来的解决办法,亦不是阻碍人类发展的障碍。关键的任务是应设法保存、利用和发扬城市中好的东西(其生产力和活力),同时抵制那些不好的东西(如环境退化和住房不足等)。毫无疑问,城市有将文化丰富、精神愉快的生活方式与低能源消耗、低资源使用和低废物量结合起来的潜力。新加坡的资讯部长George Yeo先生说,在下一个世纪,城市将成为经济生产、社会组织和创造知识的最具相关性的单位。¹⁰⁸但很明显,这一预言若要成为现实,则城市必须真正地在社会和环境以及经济诸方面取得成

功,适与所有居民居住。正如本报告表明的那样,目前的情形远非如此,特别是在世界上那些最贫困的国家中,而且甚至那些富裕国家城市中的贫困者目前亦难以做到这一点。那么,若要使城市在21世纪中充分发挥其潜力,将需要在哪些关键领域中采取行动呢?

B. 土地与资金

127. 其中的首要领域便是人类住区在供应方面所受到的各种限制。《到2000年全球住房战略》的目标是,“通过一套公民可据以作出选择和保证得其所需的框架来确保每一个家庭均有机会以他们负担得起的价格获得一个象样的住房”。然而,人们如何作出这些选择以及因这些选择所产生的住房的类型和使用方式及其所受到的限制和各种机会自然随城市、社会阶层和时间的不同而彼此迥异。城市住房和人类住区的格局在复杂性、多样性和能动性的程度上要比我们以往所认为的高得多,但《生境审查》一致认为,供应限制问题--特别是土地和资金方面--是妨碍这一目标得到实现的首要障碍。市场和政府无法以合适的价格在适当的时间和地点提供足够的土地和资金,是阻碍城市住房建设的最大因素,尽管即使这一问题得到解决,如果不能在治理、消费格局、和其它领域中进行范围更为广泛的变革,则亦难以确保可持久的人类住区发展。大幅度增加在这些领域中的供给亦可有助于资源短缺的政府确保象样的住房标准、而不必依赖于那些费用高昂、且常常会起反作用的各种条例。

128. 本报告的第四部分介绍了在土地和资金领域内采取的一些创新办法,这些办法值得更为广泛的采用,但是它们并非灵丹妙药。在任何设法减少供给限制的战略中,至关重要的是:

- (a) 对发展提供指导,即设法以可负担得起的方式向那些低收入和收入不稳定的家庭提供资金,其方式是提供风险担保,改变抵押和偿还贷款的方式;在适当的地方提供土地(例如沿公共交通线路等),并配以必要的基础设施和服务(尽管不一定要一气呵成地提供这些基础设施和服务),并使居民获得对财产的占用权(尽管不一定是私人的完全自有地产);
- (b) 充分利用与(作为民众、市场和政府之间中介人行事的)非政府组织和社区组织开展的合伙经营活动、以及与国家和国际两级的私营部门之间的合伙经营活动(因为私营部门所掌握的资源要比政府多得多,而

且往往--作为非正规发展商--是城市的建造者);

- (c) 在所需要的规模上持续不断地长期解决各种限制问题,以避免在一个领域内采取的行动给另外一个领域造成困难。

129. 解决这一问题需要政府进行强有力的干预;仅靠市场是不行的,因为市场并不考虑公平性和可持久性。这是一个一般性问题的具体实例,即:设法在对住房和人类住区实行干预与自由放任之间取得平衡。

C. 必要的平衡: 建造自由与保护义务

130. 所有力求实现公正性和提高效率的社会,必然要设法实现和维系市场自由化(以提高效率)和市场干预(以促进公正性)之间的平衡。这种左右为难的情况也一直反映在住房和人类住区方面。如果国营部门的责任同私营部门的自由之间的平衡过于偏向后者,那末“市场力量”较弱的人即穷人便可能受到惩罚。同样,如果平衡过分地偏向于相反的方向,那么民众和企业的活力和创造力则可能会被遏制。

131. 在市场缺乏竞争、国家机器软弱的极度不平等的社会中,低于标准的住房、剥削性租金、没有保障的工作机会和水源被污染等现象正与理论上预测的土地、住房和就业市场兴旺一样都是可能的。加尔各达的“乘车者”、香港的“鸽笼居民”、以及墨西哥的“资本外逃”等皆是此方面的实例。在这些实例中,自由化未给低收入消费者或整个经济带来任何好处,现实世界中的市场总是不完善的,特别是在发展中国家中,它们在短期交易中堪称有效的机制,但就关于投资、社会和环境优先重点等方面的长期决定上则难以取得良好效果,而后者正是城市取得成功的关键所在。

132. 政府有义务对市场进行管理,以造福于所有公民,打击垄断(例如在服务方面等)并解决各种外部问题(诸如工业污染等)。例如,新加坡便针对其经济采取了强有力的面向市场的办法,但在人类住区问题上则采取了大力干预的政策(政府建造了所有住房中的90%供出售或出租)。¹⁰⁷ 经验性调查研究的结果表明,实行最严格的住房系统的欧洲国家(如瑞典)在产出、成本和居住密度等方面的效绩均超过了法国、联合王国和其它较少实行干预政策的国家。¹⁰⁸ 在库里蒂巴市,许多服务项目皆是由私营公司提供的,但同时由市政当局予以严格的监督和制约;¹⁰⁹ 这种做法已为在人类住区领域内最为成功的国营-私营合伙经营办法所取得的经验所证实(框9)。

133. 这并不是一个意识形态问题,而是一个如何应付现实中的挑战、确保所规定的具体条例能够得到与其费用相符合的效益。许多城市在一些领域中的条例

(诸如城市环境等)不那么严格,而在其它方面却过份严格(诸如住房出租市场等)。另一方面,如果政府能够在相当大的规模上设法减缓在土地、住房和资金供给方面的限制,则将没有太多的必要规定任何形式的条例。但是,如要在“建造自由”和“保护义务”之间保持适当的平衡,那么有效的城市管理和强有力的代议制城市机构则是必不可少的;只有在此种情况下,才能使所有公民、而不仅仅是那些富裕者或私人资本利益的代表者得以从培养能力的住房办法中获得惠益。在下一节中我们将讨论第四项战略性问题——即良好的城市治理工作。

D. 良好的城市治理

134. 政府不单纯是城市内许多可能的服务的提供者之一;它亦是就服务的提供本身做出最终决定的机构。因此,决策-管理-的代议制结构必不可少。治理工作是人类住区赖以对不断变化的世界作出调整的普遍机制。成功城市的经验表明,政府所采取的行动,在配合私人部门的首创性、并利用各种机构允许个人表达意愿的情况下,可发挥积极的作用。民主的、负责任的、透明的决策可培养一种包容性的政治文化,就象使市场同时为贫困者和富裕者的利益服务有助于克服经济排斥一样。政治经济和社会(性别、种族)的包容是可持久的人类住区发展的先决条件。

135. 赋予地方主管当局以权力,使之得以自行调集和管理资源,这是人类住区发展工作中的关键因素,通过广为人知的巴西库里蒂巴和阿雷格里港以及津巴布韦的布拉瓦约所取得的成功以及通过在哥伦比亚的巴哥达采取的公民参与公共事业理事会工作的成功实例可以看出,城市代议制政府的做法可以获得很多的益处。¹¹⁰ 与此相对照,正如以上所介绍的那样,造成曼谷市严重城市问题的主要原因正是未能将公众对现有境况的普遍不满情绪变成必要的政治压力,迫使国家当局对城市实行有效的管理。¹¹¹ 城市治理工作的质量决定了一个城市可发挥其优势、避免其劣势的程度。¹¹²

框20. 良好的城市治理工作的基本特点¹¹³

- 具有健全和透明的职能的组织结构。
- 强有力的责任制机制和权力与校绩挂钩。
- 在奖励和奖惩分明的框架内不断监测提供服务和执行方案的结果。
- 人员的连续性和稳定性、训练有素的工作人员和培训。
- 政治气候有利于鼓励和便利公民参与、多元化和非政府组织/社区组织活动。
- 承诺实行公营—私营合伙经营制。
- 确实实行权利下放（即由地方一级对资源进行控制）。
- 遵守各项基本原则（效率、透明性和责任制），而不是盲目地效仿西方国家的做法。

136. 如欲成功地应付城市中的既得利益集团和各种阻碍，便有必要实行良好的城市治理工作。市场不完善之处、投机行为、以及非代议制政府等弊病通常很难在没有外来压力下的情况下自行实行自我改革。因此至关重要是，应设法形成具有广泛代议制的选民区，以便得以自下而上地施加压力进行改革。不同的社会阶层自然有着不同的（通常是相互冲突的）利益；因此，城市治理工作系统必须能够在这些利益之间进行调解，从而使其结果不但有利于城市中尽可能多的阶层，而且还有利于整个城市的利益。经验表明，若使贫困者从这些决定中得益，便需促使他们直接参与决策进程。社区组织和非政府组织的联盟通常可在此这方面发挥关键性作用，即代表选民的利益（如果它们是会员制组织）、或支助和向它们提供咨询（如果它们是非政府组织）。诸如墨西哥的CONAMUP、哥伦比亚的CONAVIP以及在美国的一些城市中的都市领导者联盟等国家联合会已在市政和国家两级成功地推动了各贫困阶层民众参与有关住房的决策。¹¹⁴

137. 在此方面，至关重要是政府和捐助机构应尊重社区组织和非政府组织的独立性及其主张，而不应仅仅将它们视为根据与国家之间签订的合同提供服务的机构。经验表明，在政府已制订了积极的社会议程和非政府组织可作为强有力的和不独立的力量发挥作用时，合伙经营活动往往可取得最佳效果。这需要向非政府组织

提供充足的政治活动空间和得以开展活动的支助性法律和财政框架。¹¹⁵ 在此方面，城市管理工作的质量是一个具有决定性的因素。

E. 城市管理工作的挑战和潜力

138. 城市管理人员目前所面临主要挑战是如何以适当的方式在日益迅速城市化的世界中管理人类住区的开发工作，从而实现可持久发展的社会-经济和环境目标、克服以往政策的局限性，并满足人们对民主治理工作和自决方面的日益增大的需求。¹¹⁶ 为此，他们必须：

- (a) 促进在城市中以更持久的方式使用资源；
- (b) 在土地和住房市场中确保供求之间的平衡；
- (c) 利用其制约权力促进采用节省资源的住区模式；
- (d) 在必要的基础设施和基础服务方面进行投资；
- (e) 增强城市的吸引力，以便获得新的投资；
- (f) 鼓励开展公营-私营合伙经营活动。¹¹⁷

139. 正如本报告前面各节所表明的那样，管理人员还必须发展其适当的技能和端正其态度，以便处理各种多样化问题，进行调解和谈判，听取和学习——即提供方便，而不是发号施令。任何干预措施皆可能产生新的和未能预见到的问题和机会，从而产生日益复杂的利益和影响网，使得管理人员的任务更为困难。但适当的技能和态度无疑可以协助管理人员成功地应付城市中迅速变化的情况；这意味着应将宏观经济的细节交由其它机构来处理。

140. 经验表明，固有的态度和议程在所有官僚机构中根深蒂固，因此必须通过更为有力的工作人员奖惩措施和设法加强责任制来克服这种惰性。在资源短缺的官僚机构中这一点更难做到；发展中国家的许多城市每年人均的管理费用只有不到5美元，因此他们运作的回旋余地极少，难以处理所面对的极为复杂的任务；只有愚人才会认为城市管理工作是一付灵丹妙药。更有甚者，城市常常依赖中央政府获得其收入，而中央政府不一定将其利益放在优先地位；它们还不得不处理城市本身所固有的利益冲突——例如城市中心和市郊之间的冲突，在工业化国家中，这一冲突又因种族和阶层的利益不同而变的更为突出。在设法解决这些问题的过程中，取得成功的城市（诸如圣地亚哥、休斯敦、印第安诺波利斯和巴塞罗那等）已认识到，至关重要的是应迫使城市的利益集团承担内城地区发展的部分责任。¹¹⁸ 这使我们再次意识到

应将代议制作为解决冲突和促使城市工作有益于贫困者的一个机制所具有的重要意义。

F. 规模与影响

141. 城市管理、治理及合伙经营制方面的创新措施若规模过小、若难以使其选定的目标群体获益、或当外部支助撤消之后便趋于解体,则没有多大用处。《生境审查》的一贯结论是,住房和人类住区的成功往往受制于与、且仍然受制于与这三个方面。有实例表明,一些创新办法业已形成了较大的规模(如框21和22所介绍的情况),但这些实例仅属例外情况而不是普遍情况。例如,广为宣传介绍的曼谷亦土地分享方面的成功仅使得数千人获益;印度城市中只对不到10,000公顷的土地作了重新调整;菲律宾的合资方案到1989年时仅修建了4,000所居所(而且亦未能使人口中最贫困的30%民众从中获益);加拿大的社会住房仅占总住房数目的4%以下。¹¹⁹ 此类创新办法未能对土地提供、住房资金及基础设施诸方面的系统产生长久的影响。

框21. 扩大规模的途径¹²⁰

- 组织和/或方案增长: 寻找一项成功的干预措施, 在一个较大的规模上予以效仿和推广。例如, 斯里兰卡所实行的150万住家方案便是从原来的较小的百万住房方案中发展起来的。这两项方案均未能实现其预定目标, 但确已使数十万民众从中获益, 且社区在很大程度上参与了其工作并承担了责任。这正是扩大规模的最通常的战略, 但这一办法需要进行审慎的管理, 以避免官僚机构的弊病; 这一途径还可能会忽视一些促使方案获得初期成功的特殊因素(诸如有魅力的领导人等)。

- 滚雪球方式: 与政府或其它大型机构携手合作, 鼓励它们大规模地采用新办法。例如, 墨西哥的民众住房基金便是从早期的CENVI等地方非政府机构采用的信贷基金手段方面的经验发展演变而来的。在该基金(因宏观经济和政治气候的变化)停止运作之前, 它已向近250,000户低收入家庭提供了可负担的起的信贷。至关重要的是, 将小型经验与结构体制相联系, 从而使规模和可持久性相结合(例如银行、政府和群众运动等)。

- 掌握大规模运作所需要的技能和能力, 并通过其它组织以培训、交流经验、文献等方式广泛传播这些技能和能力, 例如城市管理方案等。扩大规模的一个先决条件是应具有对增长进行管理的体制能力。

框 22. 规模、范围和可持久性—墨西哥民众住房基金的经验¹²¹

住房基金（墨西哥民众住房基金）设立于1981年，其目标是到2000年时通过向低收入建造商提供贷款的办法使低收入住房增加一倍。向团体和组织、而不是个人提供贷款，在贷款全部偿还之前房产权归集体所有。共有约250,000个住户从这一方案中获得了惠益，偿还贷款率超过97%。导致民众住房基金获得成功的一些因素如下：

- 以灵活的方式使用贷款；
- 不制定任何技术标准，但要求制定社会标准，以确保对取得成功必不可少的社区一级的进程得以持续下去（例如，由一定数量的成员参与集体决策）；
- 根据借款者的经济能力确定贷款偿还方式；
- 将偿还贷款的数额与通货膨胀率联系起来，以维护基金的资本价值，并附加2%的服务费，用作行政管理费；
- 从墨西哥政府于七十年代末期建立的一个土地银行获取资金。

142. 试验性做法在大规模采用之后经常遇到可持久性方面的问题；由英国海外开发署支助的印度贫民区改建方案便遇到了这方面的问题；随着时间的推移，社区的兴趣和参与程度逐步减低。¹²² 据报告，菲律宾的社区抵押方案亦遇到了同样的经历；时间一长，贷款偿还率便开始逐渐下降。¹²³ 规划人员不得不在大规模范围（其风险是将最贫困者排除在外）与深入的行动（通常因其需要提供大量补贴，因而难以持久）两者之间作出抉择。

143. 解决这些问题的一个途径是更加注重（小规模成功与大规模体制和结构之间的）联系、（赖以取得大规模成功的）能力、以及切实做法（而不是项目和方案）。在此意义上，良好的城市治理工作一是扩大范围的关键所在。这些途径可通过侧重导致取得成功的更为基本的因素而避免出现涉及组织和方案增长的各种问题（诸如行政费用增加以及质量下降等）。这些方法还可避免因情况变化和通常具有重要意义的特殊因素（不可效仿的因素）而受到影响，诸如有魅力的领导人等。例如，可利用数额较小的公共或非政府组织基金来调动私人资本市场上较大数额的资金；目前在许多美国城市中运作的社区开发银行便是采用的这种做法。¹²⁴ 不论采用何种

方法,重要的是必须找到更为有效的方法来扩大在住房和人类住区领域中成功的创新办法所产生的影响,只有这样才能使城市中的贫困者的境况真正发生转变。

G. 使人类住区具有可持久性

144. 项目和方案的可持续性是一回事,可持续发展则是另一回事,而且更富有挑战性。当前的任务非常明确:可持久的人类住区必须确保持续的经济发展,保证就业机会和公正的社会进步,同时尽可能避免对环境造成损害。¹²⁶ 但是如何完成这项任务尚不清楚,特别是考虑到城市中有着反对可持续发展的强大力量,而且贫穷国家中的城市管理人员还面临着资金短缺的困难。在某些方面就可持久的发展而言,城市要比人口分散的地区具有明显的优势:人口密集意味着在提供服务方面的人均费用较低、消费和生产活动更为集中,因而更有可能有效地使用资源和节省能源;相对于人口而言对土地的需求量较低、而且在通过公共交通和非机动车辆交通方式来限制机动车辆使用方面拥有巨大潜力。¹²⁷ 但在其它方面,迅速增长的工业城市对能源密集型生产和消费几乎没有什么限制,这对全球可持久性构成了最大的威胁。

145. 成功的城市可利用这些优势和克服这些威胁,实现其居民的不同目标,而避免将其巨额费用转嫁给其他民众、今后各代、或其周围地区。这便需要开展上述良好的治理工作,摒弃不能持久的做法,使所有人在决策中拥有发言权。这还意味着城市当局必须关注在城市内部的生产消费格局对其城市之外地区所产生的影响,并考虑到在区域、国家和国际范围内资源短缺的情况以及生态系统的局限性。这些正是管理人员和政治家们所面临的新挑战,他们以往仅仅注重其本地区内的各种问题及其选区内的事务。

146. 可持久的发展不单纯是一个简单的自然资源和生态问题;而且也是一个如何实现社会经济平等、完整和稳定的问题--自然和人类系统之间的新的和谐关系,保障每一位公民均可获得根本的保障和满足。在人类住区范畴内,这意味着两件事;首先,通过创造充分的获得收入的机会和改进所有社会阶层的生活和工作条件来避免排斥;其次,通过民主的方法将决策权下放给负责任的和透明的主管当局来改进治理工作。¹²⁷ 然而,构成这些具有深远意义的行动的基础正是在个人消费模式、相互之间的关系和价值观方面的转变;如果没有这些转变,可持久的发展目标将永远难以实现。

H. 差异问题

147. 如果为了某些群体的利益而牺牲其它群体的利益,或使某些群体完全被排斥于城市社区和经济进步惠益之外,便不可能实现可持久的城市发展。尽管迄今在住房和人类住区需求方面的性别意识宣传方面有了相当程度的进展,但没有充分证据表明已对政策和方案产生了很大影响,同时亦未能着手处理妇女在战略方面的需求和利益(相对于其眼前的、切实的利益而言)。还有证据表明,在某些城市中对妇女的暴力行为正在逐步增加,特别是那些正在经历痛苦的经济变革及社会和种族不平等现象迅速增加的城市之中。

148. 为了遏制这种局面,必须着手完成两项必不可少的优先任务:即提高妇女在制定政策过程中直接参与的程度(这是城市治理工作的一个组成部分),并确保所有人类住区政策皆列有针对妇女需要的措施。《生境审查》的所有报告皆确认,目前实践中未能充分认识到这两方面的问题。大多数成功案例仅限于非政府组织/社区组织的方案,而未能作为制度列入政府或其它主流结构之中(这说明了上文突出强调的扩大规模方面的各种问题)。在妇女拥有土地和住房、以及这些权利的法律地位等关键性问题上没有取得很大进展(尽管在信贷领域内采取了某些创新性做法)。这是涉及到对资源和资产控制权的问题,因此也是涉及到妇女权利的问题。

149. 在设法满足诸如儿童、青年和老年人等城市中通常受到忽视的群体的需要方面取得的进展更是微不足道。在所有这些情形中,造成排斥的原因以及可能的解决办法皆有着共同之处。需要采取更有利的和更有针对性的行动,并长期辅之以政策部门的具体的奖励和惩处措施。

I. 缩小政策与贯彻落实之间的差距

150. 未能将性别意识和培训工作转化为具体的进展是一种普遍现象,向我们明确展示了一个多年来阻碍住房和人类住区取得进步的普遍问题:即理论与现实之间及原则与实践之间存在着巨大差距。显而易见,这是一个最重要的战略问题。这不单纯是一个知识问题--尽管有一些例外情况(例如非正规市场的能动性)。我们业已知道需要做什么和如何去做。真正的问题是未能将知识转化为行动。《到2000年全球住房战略》所载的政策框架已为各国所接受,它们亦列出了不同的侧重点(例如,干预措施与市场自由化之间的平衡问题等)。但亦未能将政策转化为行动,特别是在土地和资金等最为棘手的领域内。

151. 为缩小这些差距,需要通过新的战略联合自上而下和自下而上地不断施加更大的压力,促发改革和取得成果,以对付既得利益和官僚主义惰性。在此方面,良好的城市管理、中央政府的政治支持、以及来自国际援助机构的协助等皆具有重大意义。具有同等关键性意义的是针对地方政府的绩效采取更为有力的奖励措施,在市政一级对资源实行控制,从而使得政策、实施工作和责任制更密切地结合在一起。

152. 然而,在设法完成这一任务的过程中,知识和信息具有很大的相关性。成功的人类住区发展需要使一种学习的文化形成制度,所有各级皆应注重交流信息和经验,寻找充分的资源,加强采取行动和开展研究的能力。应设立一个负责便利交流信息的强有力的国际主管机构--这是有效的全球学习进程中的一个关键性构成部分。¹²⁸

总 结

- 如果城市能够使其所有居民在社会和环境以及经济诸方面取得成功,则它便有利于发展事业。

- 在这些领域中能否获得成功取决于能否在强有力的政府干预措施(在土地和资金及环境管理等方面)与市场自由化之间达成适当的平衡。这将有助于在避免社会和经济排斥的同时使城市中所有运作者发挥其能量和能力。

- 能否找到这一平衡点取决于能否建立起城市治理工作的代议制和责任制体系,从而使弱小的群体得以在决策中拥有发言权,并使地方主管当局得以对付既得利益集团和克服官僚主义惰性。治理工作的质量可决定城市在其发展过程中扬长避短的程度。

- 人类住区和住房领域内的创新措施必须扩展到更大的范围,囊括贫困问题并具有可持久性。为此,它们需要注重联系、能力和实践,而不是注重项目和方案。

- 从总体情况来看,在人类住区领域内普遍未能缩小政策与贯彻落实之间的差距。这需要通过新的战略联盟自下而上的和自上而下地施加压力,以求进行改革和取得成果,并辅之以一种学习文化和自由地交流信息。

六. 迎接未来的政策

153. 可持久的人类住区发展不单纯是一个技术性问题；归根结蒂它是一个涉及政治和权力、公平和公正、价值观与相互关系的问题。国家或市场皆没有足够的力量确保所有的人获得充足的住房。所需要的是以新的方法将公营、私营和第三部门的力量综合起来，以便把住房从昂贵的商品转变成为可负担起的社会权利；确立一套新的价值观和相互联系，从而把公正和保护问题置于短期的利益之前。生境二会议为国际社会各位成员提供了为实现这些目标重新做出承诺的机会。如果伊斯坦布尔会议能够成功地就一项具体的、可实现的行动计划达成一致意见，并辅之以必要的资金和后续行动手段，则它留在人们记忆中的形象将不仅仅是九十年代最后一次超大型会议，而将是朝向为实现可持久的目标开展新形式的发展合作迈出的第一步。

154. 我们生活在一个日益城市化的世界之中，在这个世界中，因日益严重的城市不平等现象和环境退化而造成的各种危险比比皆是。面对这些趋势，人们可能会急不可待地要求进行全面的变革和在全球范围内做出承诺，并/或诉诸于某种所谓的灵丹妙药来取得人类住区发展工作的成功--过去二十多年来人们已再三地提出了此类建议--自助、促使市场发挥其功能、公营-私营合伙经营、城市管理、非政府组织、良好的治理等等。但在可持久的人类住区发展方面并没有什么灵丹妙药，唯一可做的是不断地采取行动和进行学习，更多地挖掘城市的内在潜力，为更多的居民服务--使人类住区发展工作更为公正和更为持久，同时也更为有效。这将不可避免地需要在不同的发展优先目标、城市内不同群体、以及经济体系中不同的构成部分之间做出选择和进行谈判。这一进程的结果将因具体情况的不同而彼此迥异。

155. 之所以不能在此类报告中做出详尽的政策性决定的另一个原因是，以往各次联合国会议所发表的宣言与其实际成果之间在可信性上存在着巨大的差距。“所订立的宏大目标与其微不足道的成果之间不断形成鲜明对照，使人们产生了严重的怀疑。”¹²⁰ 这部分是因为政治现实情况(通常总是极为棘手的)和资源分配上的问题(其数额总是低于所预计的)，部分是因为后续行动机制、监测、效绩指标和责任制等方面的工作软弱无力。有人已对生境二的行动计划草案中未能具体地指明将由谁来为所提议的政策性措施筹集资金而提出了批评，并已对该项行动计划草案过份强调较为长期的目标、而忽视了短期目标表示不满。

156. 此外，前文第二部分中强调指出的经济的全球性、以及各种市场力量的巨大能力和私营资本等应使参加伊斯坦布尔会议的所有代表意识到，在当今世界上，

各国政府和捐助机构在地方、国家和国际各级进行运作的回旋余地相对受到了很大限制。提出这一论点的目的不是在于攻击政策所具有的力量或抹煞国际合作的重要性；而是在于指出必须采取现实主义态度的原因并对那些(用生境二会议秘书长的话来说)大力从事其实可能无益于全球性这一概念的谈判进程的人提出一个警告。¹³⁰

157. 至关重要的是应向人类住区提供更多的类型适当的援助,但需对这些援助进行更为密切的协调,从而使接受国政府不致因各种彼此相互竞争的倡议而不知所措。这里还需对多边援助供资提供奖励,这是外部援助方面的集团性办法,并集中精力于若干战略性领域(诸如褐色议程和城市内贫困现象等)。¹³¹ 然而,援助只能提供所需资源中的很小一部分,而且应将之作为促进民众和商界进行投资的催化剂,从而引导可持久的改进。至关重要的是,应在人居中心与各会员国、非政府组织、研究机构和其它国际机构密切配合的支助下更加注重学习及相互交流信息和经验。

对可持续的人类住区可产生关键作用的十项良好政策

1. 欢迎城市增长提供的惠益和机会,但应克服城市中的不平等现象和环境退化。否则,从长计议城市的成本将超过城市带来的收益。
2. 释放城市的潜能,开发民众和企业的资源,但不要任凭市场左右一切。政府必须协调他人的活动,监督并纠正弊端。建设的自由必须与保护穷人利益的义务相平衡。
3. 在政府资源不足的情况下,保护穷人利益的最好办法是大规模地消除供应方面的限制,特别是在土地和资金方面的限制。采用积极措施(如有指导的投资),避免消极措施。
4. 加强城市管理工作的结构和城市的经济、社会和公民体制。创造有利于公民行动的环境--尊重非政府组织和集体谈判组织,让它们在公民社会中独立地表达意见。将透明、责任制和代议制管理的普遍原则应用于本地的情况。任何时候都吸收妇女参加。
5. 尽可能利用公营/私营合伙关系,以吸收新的资源和能力,但不要将“私营”和“商业”混为一谈。所有伙伴都必须从参与中获得好处。
6. 大力提倡成功的思想、态度和办法,不要仅宣传项目和方案。使用有限的公共和非政府组织资金,持续地从较大的组织和机构中得到额外资源。加强正规和非正规机构之间的联系。
7. 加强各级政府的能力,但不要将城市管理工作视为灵丹妙药。通过负责任的机构和透明的实绩监督来加强地方对筹资和支出活动的管理。即使在资源不足的情况下,政策亦可起重大作用。
8. 不要奢望过大:一次集中解决少数主要的跨部门问题,如城市贫困、“褐色议程”和供应限制,并确定解决这些问题的时间目标和战略。最大限度地进行学习。
9. 不要将住房和人类住区与更大的经济、政治和社会政策分开;采用整体做法。
10. 按当地情况制定政策,不要输入模式或思想。全球驱动的市场经济不会为解决公平和可持续人类住区发展提供所有答案。

附 录

经过审查的文件一览表

注：下列各项报告标题所列英文黑体字母系用来标示有关资料的出处，以免在后文详细注释中的每一处均重复文件的整个标题。例如，英文大写字母GR系指《全球人类住区情况报告》。

1. 《人类住区情况报告》(全球人类住区情况报告): GR;
2. 审查各国和国际组织在执行“生境：联合国人类住区会议”通过的建议方面所采取的政策和计划的发展趋势,以及审查自“生境：联合国人类住区会议”举行以来各国在为所有人提供住房方面采取行动的情况: NAT;
3. 《到2000年全球住房战略》执行情况的中期审查: GSS;
4. 《到2000年全球住房战略》执行情况的中期审查: 调查结果综述、最佳做法实例以及外部为实施此项战略提供支助的情况: PB;
5. 审查人类住区领域国家和国际行动在执行《21世纪议程》方面所做的贡献,以及对国家和国际今后行动的建议: A21;
6. 可持久的人类住区发展: 《21世纪议程》的实施情况: AG21;
7. 审查目前影响人类住区规划、发展和管理的全球经济社会发展趋势,以及对国家和国际今后行动的建议: CGT;
8. 日益城市化的世界中可持久的人类住区,包括与土地政策和减轻自然灾害相关的各项议题: SHS;
9. 从温哥华到伊斯坦布尔: 持续存在的问题、共同的目标、正在发生转变的途径--关于生境二会议与联合国其它会议之间相互关系的报告: HAB。

注 释

¹ 《经济学家》，1995年7月29日，“城市特别情况调查”，第4页。

² NAT, 第3页。

³ 《经济学家》，同前，第4页。

⁴ 见 A21。

⁵ A. Fowler引自M. Edwards和D. Hulme合著、并由Kumarian出版社于1995年出版的《非政府组织在冷战结束之后的世界中的效绩和责任》中的“非政府组织效绩评估：困难、困境和前景”一文；1995年，哈特福德。

⁶ 《经济学家》，同前，第4页。

⁷ CGT, 第8页。

⁸ CGT, 第111页(数据摘自其中表81)和第10页。

⁹ CGT, 第14页。

¹⁰ NAT, 第15页(长篇幅版本)。

¹¹ CGT, 第5页。

¹² GR, 第3至16段。

¹³ 系由GR得出的估算数。

¹⁴ NAT, 第15页(长篇幅版本)

¹⁵ 见Moser. C.、Herbert. A.、和Makonnen. R.合著的《结构调整范畴中的城市贫困现象》；《新近出现的证据和政策反应》，TWU大学讨论论文4，世界银行城市发展司，1993年，华盛顿特区。

¹⁶ CGT, 第3页。

¹⁷ CGT, 第13页。

¹⁸ NAT, 第2页。

¹⁹ NAT, 第12页(长篇幅版本)。

²⁰ GR, 第10.1.1段和第2至19段。

²¹ CGT, 第18页。

²² CGT, 第20页。

²³ CGT, 第116页。

²⁴ GR, 第2至34页。

²⁵ 引自《1991年世界城市化前景》(联合国,纽约)。

²⁶ GR,第2至69页。

²⁷ CGT,第21页。“非正规”住区的定义为不符合法律规范和/或地带划分及建筑条例的住区。

²⁸ NAT,第2页。

²⁹ GR,第8.2段。

³⁰ GR,第8-7段。

³¹ GR,第8至11段。

³² GR,第6.4-5段。

³³ 同上。

³⁴ CGT,第94页。

³⁵ 数据选自GR,第6.1至6.6段,表6.3、6.5和6.7。原始数据来自住房指标方案。“住房价格与收入之间的比率”系指购买房屋需要多少年份的年收入。比率为5或超过5,便意味着很少有人能够有能力购买住房。“租金与收入之间的比率”是指平均年租金与平均年收入之间的比率,即租金在总收入中所占的比例。

³⁶ 这是GR和NAT得出的结论。

³⁷ 《经济学家》,同前,第13页。

³⁸ CGT,第14至15段。

³⁹ CGT,第74页,表3。

⁴⁰ CGT,第74页,表2。

⁴¹ 资料来源: A21,第48页; CGT,第9页。

⁴² 摘自HAB,第A-8页。

⁴³ GR,第13至15段。

⁴⁴ GR,第13-8段。

⁴⁵ 细节见A21。

⁴⁶ SHS,第6页。

⁴⁷ A21。

⁴⁸ SHS,第7页。

⁴⁹ A21,第vi页

⁵⁰ 资料来源: A21, 第44页。

⁵¹ GR, 第10.5-5段。

⁵² 资料来源: A21, 第10页。

⁵³ NAT。

⁵⁴ 引自“城市环境中的人类面孔”一文, ESD议事记录1994年第5号, 第43页(世界银行, 华盛顿特区)。

⁵⁵ GR, 12.4-2段(适用于原始的权力下放做法)。

⁵⁶ 资料来源: 《评价在实行培养能力的住房战略方面的经验》, 人居中心, 内罗毕, 1991年, 第40至45段; 以及M. Edwards和D. Hulme合编的著作, 同前。

⁵⁷ 摘自GR表6.4、第6.1-7中的数据。

⁵⁸ GR, 第5.5段。

⁵⁹ GR, 第5.6段(1991年数据)。

⁶⁰ 《经济学家》同前, 第14页。

⁶¹ GR, 第6.3-1段。

⁶² GR, 第6.10-1段。

⁶³ NAT。

⁶⁴ HAB, 第A-8段。

⁶⁵ 资料来源: GR, 第11-12至11-15段; NAT。

⁶⁶ 摘自《培养能力住房战略中的公营/私营合伙关系》, 人居中心, 内罗毕, 1993年。

⁶⁷ 这是大多数经审查的报告得出的结论, 特别是GR和NAT。

⁶⁸ 《到2000年全球住房战略》, 人居中心, 内罗毕, 1988年。

⁶⁹ BP, 第2页。

⁷⁰ GSS, 第5页; NAT, 第6至7段。

⁷¹ GSS中援引的世界银行/人居中心, 第6页。

⁷² 资料来源: GSS, 第22-5段; NAT, 第6、7、13段。

⁷³ BP, 第6页; NAT第6-7段。

⁷⁴ NAT, 第14页。

⁷⁵ A21, 第14页。

- ⁷⁶ BP, 第14页(援引亚洲开发银行)。
- ⁷⁷ 资料来源: NAT, 第16-17段。
- ⁷⁸ GR, 第6.1-7段。
- ⁷⁹ GR, 第6.1-5至6.1-7段。
- ⁸⁰ GR, 第6.3-20段。
- ⁸¹ 资料来源: NAT, 第8页。
- ⁸² 资料来源: GR, 第10.4-5和10.4-8段。
- ⁸³ GR, 第7章。
- ⁸⁴ NAT。
- ⁸⁵ GR, 第8-3段。
- ⁸⁶ GR, 第8-24页。
- ⁸⁷ NAT, 第11-12段。
- ⁸⁸ NAT. 第12页。
- ⁸⁹ 见生境二会议关于城市资金问题的初步摘要, 1995年9月10日至13日, 华盛顿特区。
- ⁹⁰ GSS, 第46页。
- ⁹¹ 生境二关于城市资金问题的会议, 同前。
- ⁹² 生境二议程, 第5页, 第31段。
- ⁹³ 培养能力的可持久社区发展, ESD议事记录第8号, 世界银行, 1994年, 华盛顿特区。
- ⁹⁴ 资料来源: BP, 第10-11段; NAT。
- ⁹⁵ 资料来源: BP, 第11-12段。
- ⁹⁶ GR, 第6.2-4段。
- ⁹⁷ GR, 第11至38段。
- ⁹⁸ BP, 第28页; NAT, 第10页。
- ⁹⁹ GR, 第12至16段。
- ¹⁰⁰ BP, 第5页。
- ¹⁰¹ GR。
- ¹⁰² BP。

¹⁰³ NAT, 第17页。

¹⁰⁴ GR, 第13-7段。

¹⁰⁵ Janice Perlman, Mega-Cities Project. "Promising solutions at the Intersections of poverty and the Environment", in Enabling Sustainable Urban Development ESC Proceeding No. 8, Sereageldin, I., Cohen, M. A., and Leitmann, J., eds., World Bank, Washington, D.C., September 22-23, 1994, p.18.

¹⁰⁶ 引自《经济学家》,同前,第3页。

¹⁰⁷ GR, 第11-6段。

¹⁰⁸ GR, 第11-6段

¹⁰⁹ GR, 第14-9段。

¹¹⁰ NAT, 第20页。

¹¹¹ 例如,可参见《第三世界规划工作评论》,1995年第17(1)卷,第1至18段中由C. Setchell编写的“世界超大型城市中日趋严重的环境危机:曼谷市情况调查”一文。

¹¹² GR, 第14-16页。

¹¹³ 资料来源: NAT, 第19页。

¹¹⁴ NAT, 第20页。

¹¹⁵ 见M. Edwards和D. Hulme的合著,同前。

¹¹⁶ GR, 第14-1段。

¹¹⁷ GR, 第14-16段。

¹¹⁸ 《经济学家》,同前。

¹¹⁹ NAT, 第17页。

¹²⁰ M. Edwards和D. Hulme合著,同前,(取得良好的效果),其中对如何扩大规模方面的各项议题作了很好的归纳总结。

¹²¹ 资料来源: GR, 第12-3段。

¹²² NAT。

¹²³ NAT, 第18页。

¹²⁴ 生境二资金问题会议,同前。

¹²⁵ 生境二议程,1995年,第二部分。

¹²⁶ GR, 第14-2和14-3段。

¹²⁷ GR, 第14-6段。

¹²⁸ CGT, 第68页。

¹²⁹ HAB, 第A-13和A-17段。

¹³⁰ HAB中引证Wally N' Dow博士的发言。

¹³¹ A21, 第Vi页。

XX XX XX XX XX