

# 亚洲城市状况报告2010/2011

联合国人类住区规划署 编 著  
中华人民共和国住房和城乡建设部计划财务与外事司 组织编译



中国建筑工业出版社

UN HABITAT

# 亚洲城市状况报告 2010/2011

联合国人类住区规划署 编著

中华人民共和国住房和城乡建设部计划财务与外事司 组织编译

## 图书在版编目 (CIP) 数据

亚洲城市状况报告2010/2011 / 联合国人类住区规划署编著; 中华人民共和国住房和城乡建设部计划财务与外事司组织编译. —北京: 中国建筑工业出版社, 2014. 9

ISBN 978-7-112-17285-6

I. ①亚… II. ①联…②中… III. ①城市发展—研究报告—亚洲—2010/2011 IV. ①F299.3

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第222968号

Copyright © United Nations Human Settlements Programme (UN HABITAT), 2010.

All rights reserved

本书经联合国人类住区规划署正式授权翻译、出版

责任编辑: 郑淮兵 王晓迪

责任设计: 陈旭

责任校对: 李欣慰 赵颖

## 亚洲城市状况报告2010/2011

联合国人类住区规划署 编著

中华人民共和国住房和城乡建设部计划财务与外事司 组织编译

\*

中国建筑工业出版社出版 (北京西郊百万庄)

北京锋尚制版有限公司制版

印刷

\*

开本: 880×1230毫米 1/16 印张: 17½ 字数: 574千字

2014年9月第一版 2014年9月第一次印刷

ISBN 978 - 7 - 112 - 17285 - 6

(26036)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

( 邮政编码 100037 )

## 免责声明

本出版物使用的材料和标识并不代表联合国秘书处关于任何合法国家、地区、城市或区域及其当局, 或关于它们的边界划定、经济结构和发展程度的任何态度。本出版物内涉及的分析、结论和建议不能代表联合国人居署及其理事会或其成员国的观点。

被引用的企业、产品及流程并不代表被联合国认可。

从本出版物中摘录除了照片之外的内容, 可能导致没有授权的抄袭, 除非明确资料出处。

## 丛书编译工作委员会名单

何兴华 住房和城乡建设部计划财务外事司  
李礼平 住房和城乡建设部计划财务外事司  
吴志强 同济大学  
赵 辰 南京大学建筑与城市规划学院  
董 卫 东南大学建筑学院  
刘 健 清华大学建筑学院  
王莉慧 中国建筑工业出版社

## 本书翻译人员名单

全书校核：王红扬 黄春晓

译者：黄春晓 李 祎 张 敏 姚 鑫

前期参与人员：张 翔 王美程 郭 轩 周 羽 逯百慧  
熊 娅 秦瑜洁 施 思 龚 烁 曹晓帆



# 致谢

## Acknowledgements

这份前所未有的《亚洲城市状况报告2010/2011》回顾和记载了整个亚太地区包容性和可持续性的城市发展趋势。报告的编制采用了最新数据、最佳实践和实例，并广泛听取了各领域专家和同行专业评审的意见。

本报告由联合国人类住区规划署（UN-HABITAT）和联合国亚洲及太平洋经济社会委员会（ESCAP）联合筹备。联合国人类住区规划署方面，由区域与技术合作司（RTCD）主任Daniel Biau和亚太区域办公室主任Toshi Noda负责。联合国亚洲及太平洋经济社会委员会方面，由扶贫组组长Yap Kioe Sheng和可持续城市发展组组长Adnan Aliani负责筹划。联合国人类住区规划署亚太地区办事处人居办公室的Bharat Dahiya负责报告的概念化和协调。以下机构及成员提供了技术咨询：包括联合国亚洲及太平洋经济社会委员会的Natalja Wehmer和Karin Andersson，战略资源动员和专项行动署（Strategic Resource Mobilization/Special Initiatives）主任Surendra Shrestha，亚太区域副主任Dechen Tsering，联合国环境规划署（UNEP）的Focal Point初级专业人员Hanna Uusimaa，以及亚太区域城市和地方政府联合组织（UCLG-ASPAC）的会长Kim Bum Il市长，副会长Krishna Prasad Jaishi和Jatin V Modi以及秘书长Peter Woods。

第一部分（亚洲城市状况：概述与主要结论）由Bharat Dahiya撰写。Dinesh Mehta与Meera Mehta共同撰写了第二部分（城市化的亚洲）、第三部分（亚洲城市的经济角色）和第四部分（亚洲城市的贫困与不平等）。在这三部分的撰写过程中，Sangeetha Raghuraman和Kinjal Pillai为Dinesh Mehta提供了协助。Brian Roberts和Xuemei Bai撰写了第五部分（城市环境与气候变化）。Aprodicio Laquian撰写了第六部分（城市管治、管理与金融）。统计附件采用的是联合国《世界城市化展望2009》中的最新城市数据；贫民窟有关内容采用的是《世界城市状况报告2010/2011》中最新的相关数据；水资源及卫生状况采用的是“水资源和卫生联合监测项目”中2010年的更新数据。

以下人员参与了报告初稿和专栏内容的校验：Karin Andersson, Victor Ban, Desra Hilda Defriana, Rudolf Hauter, Sachiyo Hoshino, Sharadbala Joshi, Abhay Kantak, Alain Kanyinda, Jacob Kurian, Lajana Manandhar, Jos Maseland, Jan Meeuwissen, Thierry Naudin, Pushpa Pathak, Angela Pinzon, Lalith Lankatilleke, Chris Radford, Lowie Rosales, Mariko Sato, Tunnie Srisakulchairak, Anna Stabrawa, Danai Thaitakoo, Bernadia Tjandradewi, Natalja Wehmer, Belinda Yuen 和 Jinhua Zhang。

报告初稿由以下专家小组审核：

- 2008年7月14日在泰国芭提雅举行的世界城市 and 地方政府联盟（UCLG）亚太地区大会的专家小组会，出席人员包括Charlie Bae, Israel Cruzado, Koen DeWandler, Sushil Gyewali, Hae-Doo Lee, Nimit, Hansa Patel和Chamniern Vorratnchaiphan。
- 2008年11月3日在南京召开的世界城市论坛的人居研讨会，出席人员包括Mayor Hilmy Mohammed, Wahyu Mulyana, Prafulla Man Pradhan, Wicaksono Sarosa 和 Bang Anh Tuan。
- 2009年6月1日至3日在泰国清迈召开的专家小组会议，出席人员包括Daniel Biau, Shabbir Cheema, Atsushi Deguchi, Koen DeWandler, Rudolf Hauter, Abhay Kantak, Jos Maseland, Toshi Noda, Sneha Palnitkar, Ranjith Perera, Marivel Sacendoncillo, Wicaksono Sarosa, Donovan Storey, Bernadia Tjandradewi, David Villeneuve, Haryo Winarso 和 Belinda Yuen。

Thierry Naudin承担了编辑工作。同时，Peter Marcotullio 和 Robert Sullivan协助了编辑工作。

联合国人类住区规划署（UN-HABITAT）和联合国亚洲及太平洋经济社会委员会（ESCAP）同时感谢环境规划和技术中心大学（CEPT University）和亚太城市间合作网络（CITYNET）的支持。

Sayaka Azuma De Castro 和 Rujiraporn Polchai提供了行政支持。联合国人类住区规划署感谢挪威政府提供的资金资助。

设计和排版由内罗毕Michael Jones Software公司负责。

# 序言一

## Foreword 1



我非常高兴能介绍这份亚洲城市状况报告。它是每隔一年发布的年度报告系列中的第一部，旨在提供一个讨论平台和行动指南。鉴于亚太地区的城市所面临挑战的广度和复杂性，这份报告是联合国人类住区规划署、联合国亚洲及太平洋经济社会委员会、联合国环境计划署（UNEP）与联合国城市和地方政府联盟合作努力的成果。

报告直面当前国家和地方政府、商界和民间社会组织所面临的问题和挑战。报告高屋建瓴地阐明了在整个亚太地区的各种规模、处于不同发展阶段的国家所进行的财富和创新实践的积累。它告诉我们只要公共部门、私营部门和志愿机构精诚合作，可持续的人类住区就触手可及。这份报告同样强调了一系列关键问题，如人口与经济发展问题、贫穷与不平等问题、环境问题、全球气候变化问题、城市管理问题等。我们希望通过鼓励新的思路和新的措施，促进亚太地区的包容性、可持续性的城市发展。

同世界其他地区的城市一样，亚太地区的城市现在是国家发展和繁荣的动力。过去20年繁荣的经济势头让亚洲成为世界繁荣的主要动力，让亚洲城市成为成功的卓越标志。在紧密联系的发展中，目前世界有一半以上的城市人口居住在亚太地区的城市中，但与此同时，世界主要的贫民窟也集中在亚洲。尽管现实问题严峻，但亚太地区在2000年至2010年间已经通过努力，改善了约1.72亿贫民窟居民的生活。这一成绩已经超越了“千年发展目标”中关于改善贫民窟的数量和期限的目标，意义非凡，很多亚洲的国家都应因此而受到表彰，但这些重要的成就还应继续保持并在更大范围内推广。

虽然在2026年之前亚太地区的人口还不能实现以城市人口为主导，但两种互补的城市空间已经初具

雏形。大城市是国际经济和城市化综合作用下最明显的产物。而在亚洲，这种现象更明显。随着城市扩张和新的经济活动模式相互影响，新的城市形态应运而生，如巨型城市区、城市走廊、城市区域。这些新的城市地区需要深入改革现有的城市管理措施和制度，因此这在人类历史上是一个前所未有的挑战。发挥政府作用，为新型城市应对由经济增长、消费结构变化、人口压力和气候变化等带来的环境挑战提供合理的支持和引导，是现任国家政府和地方当局义不容辞的责任。

亚太地区城市还有一个显著特点：城市化广泛发展而非集中在少数几个城市。近几十年来，人口不足500000的小城镇集聚了该地区城镇人口的一半左右，这足以证明它们的人口发展势头。因此，政策制定者必须注意小城市住区，增强它们在国家和地方发展中的作用。

过去的20年发生了翻天覆地的变化，有越来越多的人感觉到城市发展需要合理的管治。亚太住房和城市发展部长级会议（APMCHUD）正体现出亚太地区在不断寻求更好的管治上的努力。会议每两年召开一次，前三次会议分别在新德里、德黑兰和梭罗（Solo）举行。会议上各成员国在一些关键领域明确提出了各城市议题，包括规划、管理和金融等方面。

但是，要达到令人满意的城市发展必须重视报告中所强调的突出问题，确保新型城市区域受到应有的重视。因此迫切需要解决愈发艰巨的人口压力和气候变化的挑战。无论何种规模的城市都应解决城市贫困和不平等、经济适用房需求、饮水安全、卫生、交通和生计的问题，以适应不断扩大的城市人口，这些都需要远见卓识和卓越领导。

在这份重要的报告深入地探讨了这些问题，这归功于整个筹备过程中的机构之间的有效合作，体现了“一个联合国”的精神。衷心欣赏和感激我们所有的合作伙伴，他们在报告编制的过程中和我们无私地分享了他们的专业知识、智慧和视野。

Joan Clos i Matheu  
联合国人类住区规划署副秘书长兼执行董事

## 序言二

### Foreword 2



我荣幸地代表联合国亚洲及太平洋经济社会委员会（ESCAP）介绍首份《亚洲城市状况报告》。亚太地区正经历着人口、经济、社会及环境的历史巨变，这一报告回顾了主要的发展趋势，并指出了亚太地区在城市化及城市发展中新兴的和关键性的问题。

亚太地区有着悠久的历史，伴随着贸易自由化、全球化和经济快速增长，其快速城市化始于20世纪80年代末和90年代。如今，城市地区GDP占全地区GDP的80%以上。该地区的许多城市已经成为国际商贸中心、区域节点和国际枢纽。随着经济日臻成熟和更加以知识为中心的趋势，亚洲城市正逐渐成为全球性的教育、文化和创新中心。

快速城市化也导致了重大的社会变革。经济增长和城市化为社会流动和打破传统的男女分工提供了机会。它创造了一个规模庞大、受过良好教育的中产阶级，他们有稳定的收入、掌握信息技能和具备全球联系的能力。

虽然城市已广泛地促进了亚太地区的发展，但如果要使城市变得更具包容性和可持续性，我们仍然需要解决四个相互关联的挑战。第一个挑战是空前的城市规模和城市化速度。该地区的城镇人口将在15年内增加约7亿。沿着交通走廊出现的巨型城市区域往往不在规划范围中，跨越地方甚至次一级国家（省级）政府的行政边界，这使得该挑战变得更为复杂。

第二个挑战是由于快速经济增长和城镇化所带来的环境外部成本。这导致我们的城市正面临着由诸多因素造成的并发性环境风险，例如：基本的基础设施和服务设施缺乏，工业化导致的大气污染、水污染及土地污染，大规模消费造成的资源密集消耗和废物产生。

全球化同样意味着在全球性金融、粮食和能源波动的影响下，城市将变得前所未有的脆弱。全球化导致差距增大。享有信息渠道和资金的地区能够更多地从全

球化过程中获益，而没有这些资源的地区获利很少或者在竞争中被淘汰。贫困和不平等的城市化是该地区面临的第三个挑战。在一些国家，城市地区的绝对贫困仍是个问题，人群之间和区域之间的收入不平衡、获取服务和机会的不对等已经成为重大的发展挑战。

第四个挑战是气候变化。报告指出在亚太地区有超过50%的城市居民生活在浅海岸带或冲积平原，受到洪水、台风等极端气候事件的威胁，随时都可能让数年的发展付之东流并再度陷入贫困。这种由气候带来的灾害天气将变得更加频繁、影响更加强烈。虽然自然灾害同时影响富人和穷人，但因为穷人住在易受灾害的地方，实际上他们受灾更重。不断增加的自然灾害正成为导致城市贫困的新动因。

为了使城市更为包容和可持续，我们需要协同处理经济增长、环境可持续发展、减少贫困、应对气候变化和其他灾难等关联问题。为实现这一目标，我们应提高经济增长和城市化过程中的环境和社会质量，采取可以促进社会公平、包容性和绿色增长的发展方式。这需要我们以全新的眼光看待城市管理。报告提倡把城市看做一个综合了城市规划、管理、财政和管治的“系统”。

虽然我们的城市面临艰巨的挑战，但这并不意味着困难是无法克服的。报告讨论了中央和地方政府、民间社会组织和私营部门为了应对挑战而采取的创新的方法、方案和政策。我们的城市是创新和创造力的纽带。作为政策制定者，我们的任务就是要创造一个有利的环境，用活力和能量将城市变成为所有人、包括为我们的子孙后代提供机会的中心。

2011年6月，联合国亚洲及太平洋经济社会委员会和联合国系统内外的合作者将一起召开第五届亚太城市论坛。届时，将讨论这份报告的结论和前进道路上将会面临的诸多问题。我们坚信从该地区的城市中必将发现解决该地区城市问题的方法。第五届亚太城市论坛的主题是：“城市的机会：基于包容性和可持续未来的伙伴关系”。我们希望更多新的、重要的城市问题能在论坛上达成共识，并为下一份《亚洲城市状况报告》提供指导。

《亚洲城市状况报告》和“亚太城市峰会”是联合国在“一个联合国”理念下在区域层面上合作的优秀例子。我代表ESCAP感谢整个报告编制过程中的合作伙伴、联合国人类住区规划署、环境署和亚太地区城市和地方联合组织（UCLG-ASPAC）。希望更多的合作伙伴能加入ESCAP和联合国人类住区规划署对下一份报告的编制工作中。

Noeleen Heyzer  
联合国亚洲及太平洋经济社会委员会  
副秘书长兼执行秘书



# 目录

## Contents

### 第一部分：亚洲城市状况：概述与主要结论

#### PART 01: The State of Asian Cities: Overview and Key Findings

##### 1.1 引言

Introduction ..... 12

##### 1.2 城市化进程中的亚洲

Urbanizing Asia ..... 14

##### 1.3 亚洲城市的经济角色

The Economic Role of Asian Cities ..... 17

##### 1.4 亚洲城市的贫困与不平等

Poverty and Inequality in Asian Cities ..... 21

##### 1.5 城市环境与气候变化

The Urban Environment and Climate Change ... 26

##### 1.6 亚洲的城市治理、管理和财政

Urban Governance, Management and Finance  
in Asia ..... 31

##### 1.7 本报告的结构

The Structure of the Report ..... 36

### 第二部分：城市化进程中的亚洲

#### PART 02: Urbanizing Asia

##### 2.1 城市化趋势

Urbanization trends ..... 40

##### 2.2 城市增长的动因

The factors behind urban growth ..... 56

##### 2.3 城市带，巨型城市和巨型城市区域

Urban corridors, mega-cities and mega  
urban regions ..... 62

##### 2.4 中小城市

Small and medium-sized cities ..... 67

##### 2.5 城市人口密度与城市化进程

Density and the pace of urbanization ..... 70

##### 2.6 亚洲城市化：结论与政策

Urbanization in Asia: Diagnosis & policies ..... 74

### 第三部分：亚洲城市的经济角色

#### PART 03: The Economic Role of Asian Cities

##### 3.1 作为经济增长引擎的城市

Cities as engines of economic growth ..... 80

##### 3.2 亚洲城市经济的主要动力

The main drivers of Asia's urban economies ... 87

##### 3.3 亚洲的城市化和非正规经济

Urbanization and the informal economy in Asia ... 95

##### 3.4 亚洲：超越“世界工厂”

Asia: Beyond the 'factory of the world' ..... 101

##### 3.5 亚洲城市与当地发展

Asian cities and local development ..... 108

##### 3.6 结论与未来的挑战

Diagnosis and future challenges ..... 110

### 第四部分：亚洲城市的贫困与不平等

#### PART 04: Poverty and inequality in Asian cities

##### 4.1 贫困

Poverty ..... 116

##### 4.2 亚洲贫困状况

Poverty in Asia ..... 118

##### 4.3 不平等

Inequality ..... 124

##### 4.4 获取土地与住房

Access to land and housing ..... 128

##### 4.5 获取基本城市服务

Access to basic urban services ..... 151

##### 4.6 结论与未来的挑战

Diagnosis and future challenges ..... 164



## 第五部分：城市环境与气候变化

### PART 05: The Urban Environment and Climate Change

#### 5.1 引言

Introduction..... 172

#### 5.2 亚洲城市环境问题的决定性因素

The defining features of Asia's urban environmental challenges ..... 174

#### 5.3 亚洲城市的环境状况

Environmental conditions in Asian cities ..... 178

#### 5.4 亚洲城市气候变化的挑战

The challenge of climate change in Asian cities ..... 189

#### 5.5 迈向更好环境规划和管理的亚洲城市

Towards improved environmental planning and management in Asian cities..... 202

#### 5.6 亚洲城市与环境：结论和政策

Urban Asia and the environment: Diagnosis and policies..... 207

#### 6.2 城市治理与运行结构

Urban governance and operational structures ... 218

#### 6.3 城市治理的原则

The principles of urban governance ..... 221

#### 6.4 城市治理体系类型

Types of urban governance systems ..... 227

#### 6.5 巨型城市区发展

Mega urban region development ..... 235

#### 6.6 分权化与政府职能

Decentralization and government functions ... 237

#### 6.7 城市发展的财政支持

Financing urban development ..... 242

#### 6.8 服务供给管理水平

Performance in service delivery management ... 249

#### 6.9 合作网络

Cooperation networks ..... 255

#### 6.10 结论和未来的挑战

Diagnosis and future challenges ..... 257

统计附录..... 262

## 第六部分：城市治理、管理和财政

### PART 06: Urban governance, management and finance

#### 6.1 引言

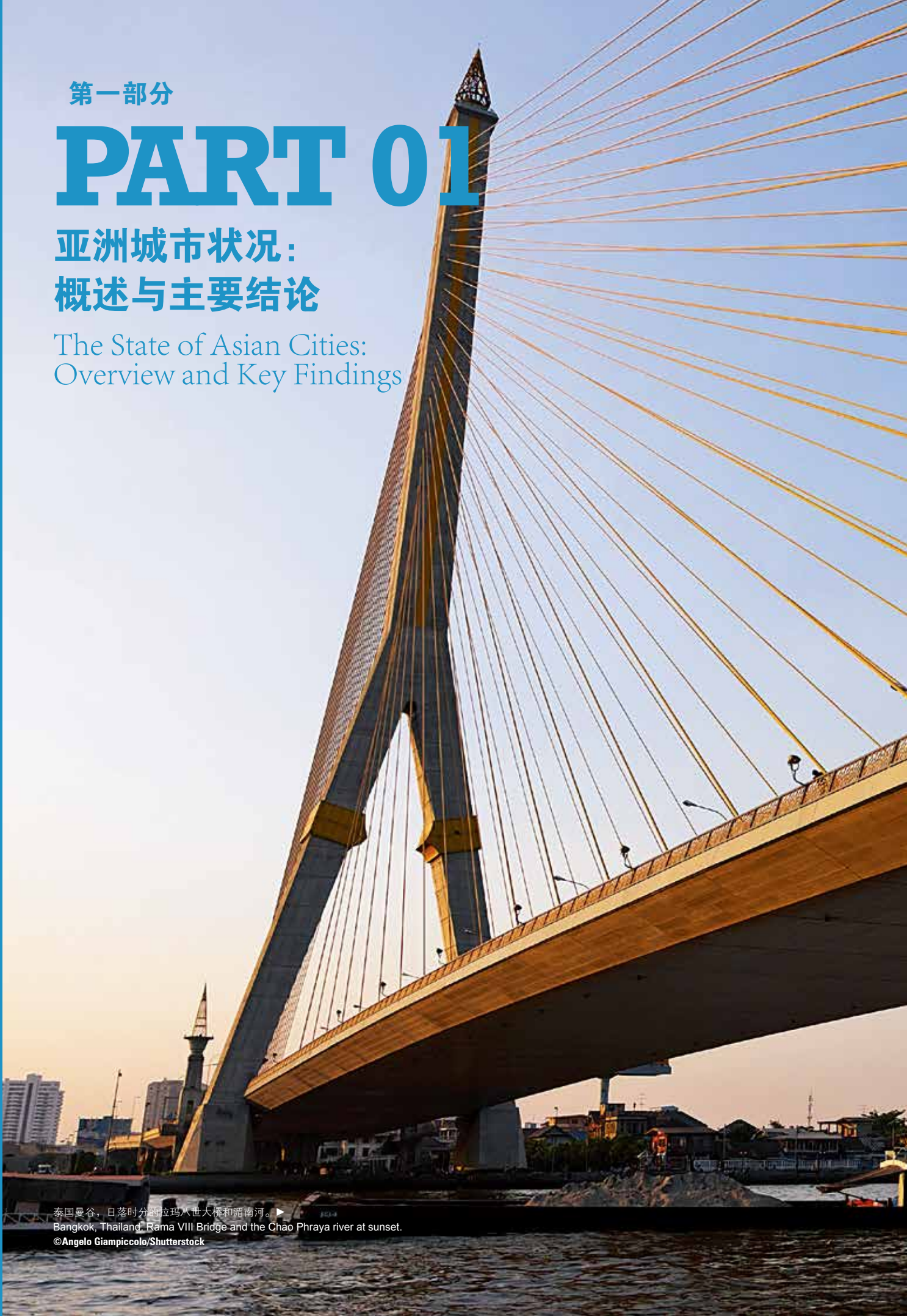
Introduction..... 216

第一部分

# PART 01

## 亚洲城市状况： 概述与主要结论

The State of Asian Cities:  
Overview and Key Findings



泰国曼谷，日落时分的拉玛八世大桥和湄南河。▶  
Bangkok, Thailand. Rama VIII Bridge and the Chao Phraya river at sunset.  
©Angelo Giampiccolo/Shutterstock



## 1.1 导言

### Introduction

亚洲拥有世界30%的陆地和60%的人口，是世界上最大的区域。由于地理跨度大，亚太地区从经济、社会、文化、环境和人类住区形式上来说或许是最多样的地区。从地理上讲，亚太地区的63个国家和地区可以分为5个次区域：东亚和东北亚、东南亚、南亚和西南亚、北亚和中亚以及太平洋地区。亚太地区地域特征极其多样，不仅覆盖了高、中、低收入的经济体，还有丰富多样的社会形态和文化。亚太地区的生态环境也非常多样，既有热带和温带的气候，也有世界上最干旱和雨水最丰沛的生物群落，更不必说还有最高的山脉（喜马拉雅山脉）和巨型的河谷及三角洲（位于布拉马普特拉河、恒河、印度河、湄公河、伊洛瓦底江、红河、长江、黄河流域）。最后，在人类住区方面，该地区既有如澳大利亚、新西兰、日本这样高度城市化的国家；也有城市化水平很低的国家，如尼泊尔、巴布亚新几内亚和斯里兰卡（见图1.1）。

虽然世界一半的城市人口现在都生活在亚太地区的城市中，但由于人口总量增长迅速，该地区2010年整体城市化率只有42.2%，在全世界排名倒数第二，仅高于城市化率为40.0%的非洲。2010年亚洲城市人口有17.6亿人。虽然2008年全球已实现以城市为主体，但预计亚洲在2026年之前，城市化率达不到50%。世界特大城市（人口1000万及以上）的数量在不断增加，其中一半（21个中有12个）在亚洲。此外，巨型城市区域、城市走廊和城市地区也反映了城市增长和新经济模式之间的联系。

亚太地区正在快速地城市化。这种快速城市化一方面为城市经济提供了所需的人力资源，另一方面也促进了城市的日益繁荣发展。事实表明，亚洲城市人口比例从1990年的31.5%提高到2010年的42.2%，增长速度（10.7%）在世界范围内是最高的（第二为拉丁美洲和加勒比地区，同期增长9.3%）。

亚太地区的经济在世界上最富活力。尤其在过去20年中，其增长速度惊人。2008年，该地区的经济产出占全球经济总产出的30%。城市地区已经成为大多数国家经济增长的引擎，无论在相对高收入的国家（如中国、韩国、新加坡、法属波利尼西亚），还是中等收入国家（如阿塞拜疆、伊朗、印度、基里巴斯、蒙古、巴基斯坦、东帝汶和土库曼斯坦），或低收入国

家（如孟加拉国、柬埔寨、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国）。虽然这种经济发展势头曾两度止步——1997~1998年的亚洲金融危机和2008~2009年的全球经济危机——但得益于政府的刺激政策和国内需求，该地区表现出了非凡的恢复能力，经济迅速提升。

亚太地区的城市有很高的生产力和创造力：占人口总量42.2%的居住在城市地区的人口贡献了该地区80%的国民生产总值。亚洲城市逐渐融入世界经济，最大程度地发挥了自身的比较优势、在国际分工中的地位和“集聚经济”效应。在这个过程中，他们实现了从低生产率的农业向高生产率的工业和服务业的转型。事实上，该地区的城市化进程确实提升了生产力和增加了人均GDP，使人均GDP从1990年的1795美元增加到2008年的2718美元，翻了一番。伴随亚洲城市人口的迅速增长和多元文化的日益丰富，创造力也在逐步增强，亚洲城市正从“世界工厂”向多样化的世界金融中心和“知识经济体”转变。

亚太地区的整体贫困状况在世界上率先得到缓解。1990年至2005年之间，世界范围内的极度贫困率从43%下降至26%，亚太地区的贫困人口大幅减少了50%（从占总人口的49%下降至25%）。这一成就有赖于出口导向型经济的增长和扩大内需。尽管取得了如此成功，但在减少贫困方面的进展依旧缓慢，进而导致城市不平等加剧。这就需要各国政府和地方当局制定和实施有针对性的战略和方案以消除城市贫困。

亚洲同样走在完成“千年发展目标”（MDGs）中关于“贫民窟目标”的前列，即“2020年前，显著改善至少1亿贫民窟居民的生活水平”。亚洲已经“成功地完成了关于贫民窟的目标，各国政府在2000年和2010年之间改善了约1.72亿贫民窟居民的生活条件”。然而，亚太地区任重道远，因为仍有5.05亿的贫民窟居民。

尽管取得了上述令人瞩目的成就，但是亚太地区的发展并非不存在问题。亚洲城市在追求经济增长的过程中，并没有对城市环境和气候变化问题给予足够的重视。亚太地区的城市环境状况处于两个极端：一方面，在澳大利亚、文莱、日本、新西兰、韩国和新加坡这样的发达国家，城市清洁、管理完善、经济繁荣和社会治安良好；另一方面，对于新兴工业化国家和快速发展中的国家来说，迅速扩张的城市集聚了区域内大量的城镇人口，同时这些国家也面临着严重的环境、贫困和发展问题。气候变化所带来的影响越发

图1.1: 亚太地区  
FIGURE 1.1: THE ASIA-PACIFIC REGION



资料来源: [www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/escap.pdf](http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/escap.pdf)

加剧了亚太城市目前所面临的困境。亚太国家必须将重点放在改善城市及其腹地的环境方面。亚太地区的城市必须做好应对气候变化的准备，并谨记贫困人口始终是受影响最大的群体。为努力实现“绿色增长”，亚太经济体也应努力提高其经济模式的生态效益，正如联合国亚太经社委员会所指出的那样，他们要解决“地区可持续发展的最重要的挑战，即：既减轻自然资源的压力，又同时满足人的需求。”

在过去20年中，城市管治、管理和财政也是亚太地区城市政策议程的主题。然而随着2008年开始的全球经济危机，这些问题变得更加明显和紧迫。近年来，许多亚太城市努力寻求改善城市管治，力求实现经济和社会可持续发展。通过吸纳民间社会团体、基层和非政府组织参与决策过程，扩大了地方当局城市管治的范

围，并实践新的理念，如参与式财政预算。参与式决策是城市基础设施和公共服务管理必不可少的过程。通过分权化计划，亚洲各国政府支持将权力下放给地方。然而，许多小城市由于财政、人力、制度和法律资源或体系的不足，以及政治领导的不力，故其发展目标难以实现。显然，各国政府必须改善对于小城镇的管治，这些小城镇人口增长迅速，并占据城市人口的主要部分。巨型城市区域的发展对各国政府和地方当局来说是一个新兴的、复杂的挑战。从城市与城市之间交流的经验 and 实践来看，区域与国家的地方政府网络为改善亚太地区城市管治提供了新的途径。

本部分接下来的其余五个小节（1.2~1.6）总结了这本有史以来第一部亚洲城市状况报告的主要调查成果。第1.7节概述了本报告的结构。



▲ 越南河内郊区的规划区域。  
A planned area on the outskirts of Hanoi, Viet Nam. ©UN-HABITAT/Nguy Ha

## 1.2 城市化进程中的亚洲

### Urbanizing Asia

#### 1.2.1 人口发展趋势与模式

##### Demographic trends and patterns

亚洲正在迅速地城市化，但该地区的人口仍主要分布在农村。2010年，亚洲是全世界城市化水平倒数第二的地区，只有42.2%的人口生活在城市地区，仅略高于非洲的40.0%。然而，与1990年（31.5%）相比，目前的城市化率反映了亚洲城市化的活跃：的确，在过去的20年中，亚太地区增加的城市人口相当于美国和欧盟人口的总和。再没有其他哪个大陆的城市人口在如此短的时间内有如此大的绝对数量的增加。

城市化率在各次区域存在巨大差异。北亚、中亚及太平洋地区的城市化水平最高。在太平洋地区，澳大利亚和新西兰两国有超过85%（2010年）的人口生活在城市地区。然而，在太平洋岛国中，只有少数国家城市化水平较高，大多数国家城市人口比例都非常低（低于25%）。在北亚和中亚，多数国家的城市化水平超过50%，只有吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦例外，其比例保持在35%以下。该次区域也是过去20年间亚太地区唯一一个城镇人口没有增加的地区，其特征更像欧洲。东亚和东北亚在过去20年间迅速城市化，并于2010年突破了50%的关口。东南亚的城市发展紧随整个亚洲城市

的发展。南亚和西南亚仍是城市化程度最低的次区域，超过60%的人口生活在农村地区。这个次区域一些人口稠密的国家，如印度和孟加拉国，城市化率仍只有30%左右。

虽然世界人口已在2008年实现了以城市人口为主导，但在亚洲，这个“临界点”在2026年之前还不会出现。亚洲用了15年时间才将城市化率提高了10%，因此在2026年之前其城市化率不太可能从目前的42.2%提高到50%，这仍然有赖于城市主导的经济增长。

这种演化意味着在未来10年中，世界城市人口增长总量的2/3都将发生在占全球城市人口一半的亚洲。事实上，到2020年，全球42亿城镇人口中将有22亿在亚洲。换句话说，从2010年到2020年，预计会有4.11亿人加入亚洲城市，相当于世界城市人口增长总量的60%。

亚洲的城市化进程比世界上其他大部分地区更为缓慢。这源于一系列相互关联因素的影响。首先，亚洲国家对于什么是“城市”的定义不同。其次，大多数国家是根据管理的标准来划定“城市”。再次，在城市的行政边界范围内还包括农村人口。最后，城市边缘的人口增长可能超越行政或城市边界，在官方统计数据中可能反映不出来。

亚太地区人口结构年轻化得益于“青年人口的膨

胀”。1960年，年龄在15至24岁之间的亚洲人口有2.84亿人，到了2007年，这个年龄段的人口已达7.37亿。1960年至2007年间，亚洲人口在15~24岁年龄段的比例增加——从1960年的17%增至1985年的21%，之后开始下降，到2007年降到18%。预计到2040年会进一步下降至14%。1965年至1990年间东亚地区大约1/3的国内生产总值增长可以归因为“青年人口膨胀”。虽然现在这一地区的年轻人为进入职场比以往任何时候都更加努力，但许多人还是无法找到收入稳定的职业，处于半失业状态或在非正规部门就业。

人口老龄化。许多亚洲国家都面临着剧烈的人口变化。一些国家预计在2015至2020年间将出现就业人口的下降并伴随老龄人口的增加。然而，亚洲人口老龄化的进程比西方国家更加迅速，在一些地区甚至发生在经济发展的早期阶段。整个亚洲，65岁以上的人口数量将大幅上升。在2000年，亚洲的平均年龄为29岁，但到2050年将上升至40岁。2000年，亚洲地区大约有6%的人口年龄在65岁或65岁以上，30%在15岁以下，64%处于15岁至64岁的工作年龄段。到2050年，预计15岁以下的人口比例将下降至19%，65岁及以上的比例将上升至18%。

### 1.2.2 城市增长的因素

#### The factors behind urban growth

在亚太地区，人口自然增长、农村向城市的人口迁移和将“农村”重新划定为“城市”是人口增长的主要因素。许多城市化水平低于其他次区域的南亚国家，近几十年的城市人口增长主要是自然增长。在城市化水平高于其他次区域的东亚地区，农村人口向城市的迁移是当前城市人口快速增长的最突出的因素。为促进以城市为中心的经济增长，满足由此带来的人力和土地资源需求，许多国家通过农村到城市的移民和将“农村”重新划定为“城市”来实现快速城市化进程。

国内迁移。从农村到城市的迁移是国内迁移的主要形式，其他形式包括农村之间、城市之间和城市到农村的迁移。农村向城市的人口迁移通常对双方都是有益的。它为移民提供了更好的机会，汇款使农户提高了收入，维持了当地的发展。随着收入的增加，移民能够抵御更多风险，投资农村住房和经济活动，特别是在缺乏完善的信贷市场的农村地区。由于农村人口向城市的迁移，城市获得了促进经济增长的稳定的劳动力供应。此外，农村向城市的迁移也为妇女提供了机遇，使她们能

有在外工作的机会，由此有助于女性权益。

循环移民。在许多亚洲国家，循环迁移似乎正成为一种主流趋势，即每天或几个月往返城市与农村地区一次，移居到城市的居民仍与农村地区保持着紧密的联系。这是一种应对机制，使他们可以在农村地区安家，在农闲时到城市打工。

移民和控制。虽然大多数亚洲国家不对国内的人口流动施加门槛，但有些国家也采用了一定机制来控制人口向城市地区的转移。这主要是通过限制城市准入和创造农村就业机会来实现。在越南，向农民发放临时许可证可以确保城市稳定的劳动力供应。胡志明市大约有70万新注册的临时移民，其中包括暂住时间为6个月及以上的所谓“KT3”移民和6个月以内暂时居留的“KT4”移民。

国际移民。与国内迁移情况一样，移民为寻找更好的经济机会或安全和保障而跨越国家边界，虽然这种迁移要符合国家移民政策，比国内迁移面临着更多的限制。然而，亚太地区内的国际移民变得越来越容易了，尤其是在次区域的经济集团内，如东南亚国家联盟（东盟）。事实上，亚洲的国际移民数量在1960年到2005年之间几乎增加了一倍，从1960年的约2800万人增长到2005年的5300多万人。在太平洋次区域，同一时期的移民数量从200万增加到500万。

亚洲的国际移民受到多种“推力”和“拉力”因素的作用。抛开其他因素不谈，跨境移民的“推力”因素包括：就业不足、长期自然灾害、战争和内部冲突。例如，战争和干旱导致了从阿富汗到伊朗和巴基斯坦的跨境移民，内部冲突导致了从缅甸到泰国的跨境移民。更好的经济机会、区域经济一体化、劳动力市场的变化和技术的进步构成国际移民的“拉力”因素。亚太地区是澳大利亚、加拿大、欧洲、新西兰和美国永久移民的主要来源地。中国、印度和菲律宾等亚洲国家是那些较发达国家移民来源国的前10位。泰国和马来西亚既是国际劳工的接受国，又是国家劳工的输出国。例如，泰国向新加坡和中国台湾地区输出劳动力，同时又从柬埔寨和缅甸引进劳工。引入劳工的主要原因是廉价劳动力的持续需求，以为新兴工业化国家生产产品、提供服务。另一个原因是东道国的农业和手工劳动者减少，从而为外国低技术工人提供了就业机会。

跨境移民的好处。国际移民的一个主要优点是向母国汇入的汇款。2007年，亚太地区移民汇款总额为121亿美元，这相当于外国在发展中国家近2/3的直接投



资。在印度、中国、巴基斯坦、孟加拉国和菲律宾，汇款是外币储备的主要来源。在家庭层面上，汇款提高了经济安全以便进行投资、储蓄和创业活动。因为住房和不动产是比较安全和有利的投资形式，所以移民汇款也带动了城市的房地产市场。

### 1.2.3 巨型城市、巨型城市区域和城市带 Mega-cities, mega urban regions and urban corridors

巨型城市（人口在1000万以上的）的数量在世界范围内不断增加，其中一半（21个中的12个）位于亚洲。世界人口最多的10个城市中有7个在亚洲，包括东京、德里、孟买、上海、加尔各答、达卡、卡拉奇。很多巨型城市的发展都依靠城市制造业，然而，随着时间的推移，高端的服务行业也集中到这些城市中来，从集聚经济中受益。许多巨型城市都是权力的中枢，或者是国家首都的政治权力中心，又或者是主要的经济或金融中心。人口、基础设施和资本都集中在巨型城市，政治和社会力量同样集中在巨型城市，更强化了其作为国家经济发展的引擎作用。公共基础设施的投入也促进了城市的集聚经济，服务业趋向集聚，尤其倾向于中心城市区域。

亚洲的巨型城市人口只占亚洲城市人口的11%，但它们和世界各地的大城市一样，无论在地区还是全球经济中都发挥着举足轻重的作用，为各自的国家作出巨大的贡献。它们是知识中心，往往集中了全国最好的教育和研究机构，同时也是文化中心，使各种文化共存和繁荣。

许多亚洲的城市密集区都逐渐演化为巨型城市区域和城市带，是规模庞大的、成熟的城市化地区，通常被称为大都市连绵区（EMR）。在亚洲有许多这样的巨型城市区域。例如，东京—横滨—名古屋—大阪—神户—京都的“子弹列车”城市带是日本经济动力的支柱，而中国东北部的北京—天津—唐山—秦皇岛交通走廊是一个以几乎完全不间断的城市建成区为特征的巨型城市区域。

随着全球化的发展，巨型城市区域和城市带成为城市地域空间重构的一部分。虽然这些大型城市化地区的经济活动集聚是集聚经济的积极效应之一，但这样庞大的规模也会产生规模不经济的效应。巨型城市作为巨型城市区域的核心往往受到房地产价格高昂、交通拥堵、环境质量差的困扰。这些“负外部性”也驱使企业

和家庭开始从中心城市搬离到土地更便宜、环境更好的边缘地区。

### 1.2.4 中小型城市和城镇 Small- and medium-sized cities and towns

如今，亚洲60%的城市人口生活在人口规模不足百万的城市地区。中小规模的城镇通常扮演着各种不同的角色：（1）作为地方“经济增长中心”，即农村产品和城市服务的市场。（2）作为农村地区和大城市中心之间的“桥梁”。在经济快速增长过程中，主要经济活动集中在大城市中心，但中小城市也扮演着重要的角色，通过与大城市的联系为农村与全球经济之间建立了间接的关系。特别对于巨型城市区域中的小城市更是如此。（3）许多小城镇还是地区或次地区行政机构的所在地。（4）中小城市往往为农村移民外迁充当临时的“垫脚石”。在许多国家，这些不断的从城市到城市的迁移和农村向城市的迁移同样具有显著的意义。

虽然中小城市是经济增长的中心，但大多缺乏足够的基础设施和公共服务。尽管它们在农村和城市的经济联系中地位重要，但中小城市的基础设施往往落后——未铺面的道路、供水和卫生设施不完善，通信和网络覆盖较差，能源供应不稳定。大多数亚洲国家都制定了政策希望强化中小城镇的地位，但普遍观点认为这些措施并没有完全执行。一个常见原因是这些方案设计总停留在国家层面，而忽视了每个城市的具体因素。

然而，中小型城市发展正面临新的机遇，因为分权化的趋势似乎对它们非常有利。在许多亚洲国家，国家政府正逐步下放权力给地方当局，比如征税权的下放。小城市的发展开始从这种初始的政治和行政分权中获益。

### 1.2.5 城市密度与城市化增速 Urban densities and the pace of urbanization

亚洲城市的特点是高人口密度和不断下降的年均人口增长率，2010年平均增长2.2%（20世纪80年代为3.8%），平均的城市人口密度为每平方公里10000人到20000人，这几乎是拉丁美洲城市的2倍、欧洲城市的3倍、美国城市的10倍。几个世纪以来，亚洲城市的人口密度始终居高不下，目前，城市建成区内人口密度差异也很大。导致亚洲城市人口密度高的因素包括：现有的交通模式、市场力量、城市边缘缺乏公用设施，以及规划或其他政府规章的限制。

整个亚洲的城市人口增长率自1990年以来一直呈下降趋势：从1990年到1995年间的平均3.17%，下降至2005年到2010年间的2.28%。太平洋次区域的人口增长率也有小幅下降，从1990年至1995年间的平均1.5%下降到2005年至2010年间的平均1.3%。

### 1.2.6 亚洲城市化：结论与政策

#### Urbanization in Asia: Diagnosis and policies

根据上述分析的基本判断是：尽管亚太地区的人口主要生活在农村地区，但该地区正在快速城市化。随着这个地区经济和全球化的快速发展，城市化是必然结果。虽然与世界其他地区的城市化模式有相似之处，但是亚太地区也表现出一些独有的特征。

那么，亚洲城市化进程与其他大洲有什么区别呢？首先，第一个典型的特征是亚洲城市处在持续的变迁之中，区别只是在于人口扩张的规模不同。在过去20年中（1990年至2010年），亚洲城市人口增长超过7.54亿人。第二，亚洲城市的人口密度高——事实上如前文所提，亚洲城市的人口密度是全世界最高的。第三，亚洲城市采用混合型土地开发利用方式。具体体现为居住区临近商业活动区，传统建筑紧挨着现代摩天大楼，正规和非正规活动在同一空间展开。

分析结果表明，考虑到亚洲城市人口增长的规模，需要大幅增加对公共基础设施的投资。基于亚洲庞大的人口基数和快速的经济增长，势必要保证亚洲城市的“绿色”和低碳发展。若不如此，就会危及亚洲城市的发展和繁荣。过去，由于政策制定者并不把城市化视作是与经济发展协同的过程，导致对城市基础设施的投资一直匮乏。更具体地说，当时普遍的观点认为城市化本身并不能促进经济发展，相反会带来农村地区经济和生活条件的恶化。公共政策也被视为具有城市偏向，因而增加了农村人口向城市流动的吸引力。在许多国家，都有明显的限制农村人口向城市转移的政策，同时对城市基础设施建设的资金投入也十分缺乏。

许多亚洲国家的政策在20世纪90年代出现了转折，国家政策制定的重点开始明显转向，并将城市化和经济增长联系起来，随之形成一种认识，即经济增长需要国家经济对接全球经济，而这需要通过城市发展来实现。其后，很多亚洲国家都开始有形或无形地推动城市化进程，因此加快了城市人口的增长，尤其是农村—城市移民以及对“农村”和“城市”的重新界定。许多亚洲国家都受益于“人口红利”，并取得了快速的经济增

长。与过去认为人口规模过大是个缺陷的这个旧有观念不同，现在，人口规模被认为可以为经济发展提供了更多益处，比如巨大的国内市场、更多的廉价劳动力、更大储备的熟练技术工人和更强的连通亚洲人口巨大潜能的机会。城市化的正面效益包括多样而强大的经济，以及减少贫困的潜力。亚洲经济如果想继续从以年轻人为主的积极的人口发展趋势（“人口红利”）中获益，就必须提供更多的机会以便利用年轻人口的潜力。

人口老龄化和生育率下降会影响大多数亚洲国家接下来的一代或两代人。面对前所未有的人口老龄化速度，亚洲城市需要做好准备，满足老年人的特殊需要，包括住房、医疗设施（和聘用护工的财政支出）、建筑规范的变化，以及城市规划标准的改变。此外，亚洲城市需更好地协调教育和城市化政策以便解决这个问题。

亚洲城市化波及广泛而不只限于几个城市。巨型城市（人口超过1000万）和大都市（人口为100到1000万的城市）的人口各占亚洲城市人口的11%和29%。集聚经济使该地区经历着巨型城市区域和城市走廊的崛起。各国政府应充分利用巨型城市和巨型城市区域的集聚效应和规模经济，它们已经成为了许多国家经济繁荣与发展的动力。目前，中小城市的人口占城市总人口的60%，在未来二十年内也将保持这一比例。为了使中小城市也能促进地方和国家经济的发展，政策制定者应当关注中小城市对于基础设施和基本城市公共服务的需求，提升它们在城市规划、管理和管治方面的能力。

大多数亚洲国家仍处于城市化的初期阶段，这使它们有机会为城市扩张做好准备。如果它们能做好规划，加强基础设施配套建设，为城市扩张铺平道路，就能缓和城市化所带来的负面效应，比如交通拥堵、环境污染和贫民窟。为了做到这一点，城市政策必须成为国家政策中所必不可少的一部分。

## 1.3 亚洲城市的经济角色

### The Economic Role of Asian Cities

#### 1.3.1 亚洲城市是经济发展的强劲引擎

#### Asian cities are resilient engines of economic growth

亚洲城市在危机时刻的表现证明他们在经济上非常强劲。除了受到1997~1998年亚洲金融危机和2008~2009年全球金融危机的影响（亚太地区目前正

在从这两次危机的影响中恢复过来), 亚太地区的经济增长在过去的20年里一直表现强劲。最近的经济危机迫使世界经济增长放缓, 从2007年的2.6%下降到2008年的1.0%, 这无形中削弱了亚太地区出口导向型经济的优势, 使增长速度从强劲的4.7%下降至2.7%。虽然全球经济危机对整个亚太区域的影响并不相同(见下文), 但强大的内需和及时的财政响应(如更高的公共支出)使得亚太地区维持了经济增长势头。经济增长的步伐在主要依靠内需拉动的经济体中还算强劲, 如印度、菲律宾、越南和印度尼西亚。

*亚太地区次区域的经济增长和城市化水平表现出不同的特征。* 2008年城市化和地区生产总值的数据表明, 太平洋次区域的城市化水平最高(71%), 其城市地区的产出占整个地区的84%。东亚和东北亚地区城市的GDP产出比重最高(86%), 但人口只占全地区的47%。在东南亚, 占总人口46%的城市地区贡献了该次区域79%的产出。在南亚和西南亚地区, 城市地区以总人口的33%贡献了该次区域76%的GDP。在北亚和中亚地区, 城镇聚集了63%的总人口, 城市的产出贡献率高达84%。

*亚太地区城市导向的经济增长导致了与人口规模扩张相关的就业结构的变化。* 该地区服务业就业比例从1991年的25.8%增加到2007年的36.4%, 与此同时, 农业就业比例出现了下降(从52.9%降至39.1%)。亚太地区的制造业就业变化相对较小, 只在20世纪90年代出现了小幅的总体下降(从1991年的20.5%降到2000年的19.7%)。

*尽管亚洲经济增长迅速, 但就业质量引起人们日益关注。对就业质量的衡量应充分考虑自营(自雇)业主或家庭雇工的就业比重。(测度方面包括工资与福利、就业的正规和非正规形式、工作时间长度、工作和生活的平衡、工作条件等)。* 2007年, 在整个亚太地区, 这类工作占就业总量的58.8%; 比重最高的地区在东南亚(74.4%)以及亚洲南部和西南部(60.1%)。总的来说, 亚太地区的就业质量堪忧。

*亚太地区的就业弹性在下降。* 这种不利的模式遍布亚洲大多数国家和城市。另一个显著特征是尽管正规经济在快速增长, 但非正规经济仍保持稳定或在规模上有少量扩大。全球化给劳动力市场带来了竞争, 并使正规经济中的工资水平上涨。因此, 雇主倾向于雇佣更少的工人并致力于提高生产力。在制造业部门, 自动化已使劳动力—资本之间的比率有所下降。

许多亚洲政府都采取激励措施来吸引外商投资; 然而, 除非政策组合恰当, 资本密集型投资未必能创造新的就业机会(导致“无就业增长”), 甚至还导致裁员或人员精简(如: 压缩就业岗位)。那些寻找廉价劳力而不是技术和生产劳力的投资者会更青睐非正规经济。此外, 为提高在国际市场上的竞争力, 由政府提供的支持(如通过奖励或补贴出口、技术升级、赋税优惠期等)通常更倾向于大型工业企业。这些政策可能成为小型企业发展壮大或进入全球市场的障碍, 也可能将非正规企业主和工人统统挤出原有的市场分配格局。

### 1.3.2 亚洲城市经济的主要驱动力

#### The main drivers of Asia's urban economies

亚太地区的城市正处于利用自身人口扩张和全球化动力的最好时机。五个相互关联的因素是亚太地区城市经济的主要驱动力:

*出口导向型经济增长:* 对亚太地区的许多国家来说, 出口是经济增长和就业的重要来源, 也是与世界市场联系的一大要素。在1990年到2007年间, 亚太地区国家的出口对GDP贡献显著增加。

*城市基础设施和公共服务:* 有良好基础设施的城市有更高的生产率, 由此带来的高回报也对国外直接投资更具吸引力。在亚太地区, 城市基础设施的质量存在很大的差异。在这方面, 东亚和东北亚提供了比其他次区域都好的基础设施和公共服务, 从而也吸引了比其他次区域更多的国外直接投资。由国家和地方政府推动的有经济特区的城市, 拥有更好的基础设施和公共服务, 如中国的深圳。

*城市的国际直接投资和竞争:* 国际直接投资和国内投资主要集中在具有良好的运输条件和通信系统的城市, 即拥有丰富的自然资源和原材料供应的地区。随着城市不断地发现自身在全球市场中的特殊定位, 城市间的竞争导致了产业发展在地理空间上的集聚和专业化。在亚洲, 如上海、新加坡、东京和中国香港这些城市是区域金融和交通物流的中心。其他城市, 比如曼谷以汽车工业为主导, 而印度班加罗尔和中国台北是信息技术研发的国际中心。

*城市和市场的联系:* 经济发展的关键取决于生产中心和市场之间的联系。亚太地区的决策者正确地将基础设施建设作为一个重要的发展因素。该地区经济增长最快的两个经济体——中国和越南, 目前对基础设施的投资约占总产出的10%, 而且, 即便这样的高投入,

仍然跟不上经济发展对电力、通信和主要交通网络的需求。在大湄公河区域——老挝、柬埔寨、泰国、越南、缅甸和中国——国家的经济发展计划都集中在更大的运输和能源市场整合。在印度，基础设施投资是决策者考虑的重中之重。

**商务环境：**能够提供更好商务环境的城市就能吸引更多的国内和国际直接投资，进而从经济增长中获益。通常用来评估良好商务环境的一些参数包括：创业、财产登记、获得信贷和执行合同的难易度。基于这些参数，中国的沿海城市提供了最友好的商业环境。低收入城市纷纷效仿，在保持商务活动低成本的同时，提高工作效率和现代科技水平。

### 1.3.3 亚洲城市化与非正规经济 Urbanization and the informal economy in Asia

**正规与非正规部门之间的协同是亚洲城市社会经济活力的动因。**与西方国家的正规经济一样，亚洲城市经济在制造业和服务业方面有发展良好的正规部门，但在快速变化的经济环境中，正规经济兴盛的背后同时也有大量非正规经济。非正规经济员工与正规企业间的联系可以是直接的，也可以是间接的。非正规经济还包括了由于弹性就业所导致的广泛存在的以“非标准”工资支付的雇佣关系，例如血汗工厂、家庭作坊工人、合同工、临时工或兼职工和未注册的工人。从这个角度看，非正规经济包括了许多隐形的工资员工，他们不一定与拥有正规经济部门的企业直接相关，但他们显然依赖于正规经济部门的投入、设备、工作地点和他们最终产品的销售。

**非正规经济也是亚洲城市化动力的一部分。**随着城市化的持续发展，非正规经济在亚洲城市不断增长，为新的城市居民提供生计。世界大多数国家在城市化早期阶段都出现过相当比例的非正规经济，因此非正规经济常被视为从发展中经济体过渡到发达经济体的必经之路。

虽然亚洲城市中正规与非正规经济的联系为区域注入了经济活力，但仍有一些问题应得到政策关注，包括：

**非正规经济对经济增长的贡献数据：**虽然人们普遍认为非正规经济部门是任何城市和国家经济的一部分，但可获取的绝大部分信息都仅限于就业数据，而真正关于非正规经济对整体经济的作用和对城市发展的影响仍不清楚。

**使非正规企业得以存在的因素：**城市中非正规

企业的繁荣往往是3个方面管理不足所产生的副产品：（1）政府和地方当局的过度管控，（2）办理许可证和执照的程序冗长，（3）经营中的低效率和局部腐败。

**亚洲城市的全球化**同样创造了新的灵活的生产关系，尤其在服务部门——比如在客服中心或零售部门中的雇佣关系。一些新兴的城市企业中的就业常常被划入非正规经济，因为他们不在任何现有制度框架的管理范围之内。

**性别歧视：**在过去20年间，亚太地区妇女的就业率一直很高，东亚和东北亚地区超过65%，而南亚和西南亚始终低于35%。随着区域经济的快速增长，越来越多的妇女加入了劳动力队伍。但是，增加的女性就业很多都是“看不见的”非正规工作，比如家政服务人员、计件工、小型家族企业劳工，这些工作的工资都很低而且不稳定（如果有工资的话），即使有社会保障，也是很微薄的。在非正规部门的低收入和低保障使女性劳工抵御风险的能力更弱。即便在正规部门中，女性劳动力也往往比男性更容易遭受职业性别隔离。

**劳工问题：**“现代化”的正规经济部门与“传统落后”的非正规经济部门的并存已经成为很多亚洲城市劳动力市场的一个日益尖锐和鲜明的特点，在很大程度上，这也是影响亚洲城市在全球制造业上竞争力大小的因素之一。在多数亚洲城市，非正规经济蓬勃发展（为危机时期提供了经济韧性），但对于大多数非正规工人和小企业员工来说，就业非常不稳定，工作时间长、工作强度大。

**非正规部门与税收：**以非正规经济为主体的城市，地方当局无法获得大量税收。这是因为非正规经济盈利空间很小，往往不可能给政府交税。这样，对于城市基础设施和服务设施的投资就持续低迷，反过来又加剧了非正规经济的蔓延。

### 1.3.4 亚洲——超越“世界工厂” Asia – beyond the ‘factory of the world’

**亚洲城市已逐渐从世界工厂的角色中脱离出来，演变为创新和服务的提供者。**

亚太地区享有“世界工厂”的独特地位。亚洲已经形成了一个既各自独立又相互联系的供应、生产和销售产业链，成为世界的制造业中心。自20世纪80年代以来，在这一进程中，亚太地区通过整合全球资本和地区廉价劳动力造就了一批生产基地。然而，近年来亚洲地区的制造业已发生重大改组。装配线的生产转移到了

工资水平更低的国家，而较为发达的亚洲国家转向专门生产高附加值零部件和核心产品，这形成了生产的地理扩散。

*作为“知识经济”的亚洲城市。*如今，亚洲已不再只是廉价产品和服务的生产地。全球市场以及生产和创新体系的转型为努力提升创新能力的亚洲企业提供了新的机会。最初只是靠剥削劳动工资套利的外包服务已开始转向对新兴人才的需求。这种追求是下一代外包服务的主要动力，外包服务将越来越多地承担西方一些大公司的研发职能。这也标志着世界对亚洲城市不断提升的创新潜力的认可，亚洲城市不再只是世界范围的生产销售网络。在1997年，美国将59%的研发基地设在美国本土，仅8%外包到中国或印度。到2006年，这两个国家的份额总和增加了一倍以上达到18%，而美国本土的份额已经下降到52%。

*作为金融中心的亚洲城市。*金融服务是城市中最具吸引力的部门，它们满足国外和国内投资者的各种需求，包括直接或间接的需求。同时代表着一个非常有活力的高增长的经济部门，无论在国家、区域还是全球层面上都十分重要。金融服务部门流动性强，但也比其他行业更容易受政策（储蓄和金融监管）和规划（包括房地产市场）的影响。除了东京、新加坡、中国香港，其他一些亚洲城市也为成为国际金融中心而努力。得益于全面的体制改革和创新，上海已经可以称之为国际金融中心。印度的经济都会——孟买，也期望成为国际金融中心，但要达到有关成本效率、高质量的硬件和软件设施的一系列基本要求还需要克服很多障碍。

*人力资本和亚洲城市。*不管亚洲城市是否希望成为制造中心、知识中心或金融中心，他们都必须把重点放在发展人力资本上以满足对技术劳动力快速增长的需求。在亚洲社会，教育受到高度重视。因此，很多国家都建立了大量优质的教育机构，制定全国范围的计划来提高文字和教育水平。

### 1.3.5 亚洲城市经济：结论与挑战

#### The Asian urban economy: Diagnosis and challenges

充满活力的亚洲城市一直是国家经济可持续增长的主要动力。在过去20年里亚洲城市已经证明了它们的经济恢复能力。然而，在21世纪初亚洲城市所面临的关键挑战是控制城市地区正负外部性的平衡，同时推进国家或区域战略的包容性合作，提高城市化和经济增长的

地理扩散效益。为了迎接这样的挑战，区域内的城市必须建立起制度能力和战略眼光，才能形成更具包容性的经济增长。

为了实现这一点，按照先前的建议，城市政策必须成为国家政策不可缺少的一部分（见上文1.2.6节），一定要重视基础设施规划与更广泛的发展战略和政策环境相协调，关注战略的制定及其所带来的实实在在的效果。亚太地区的政治领袖和高层决策者要基于整体分析，将宏观经济、工业、农业、能源、环境和劳工政策融入空间政策，制定长远发展图景。这个图景要将多元化的国内需求和区域战略相结合，必须立足于包容性，并预先考虑未来可能出现的经济机会，和可能产生的冲击及危机。

在亚太地区，城市引领着经济的增长，是因为它们更有机会把握住自身人口扩张、全球化动力、“更好的”基础设施和服务的可达性（相比于腹地），以及与市场和商务的便捷联系等要素。然而该地区一些城市的经济发展也受到体制、人力资源、基础设施等瓶颈的制约。烦琐的规章、税赋和腐败会埋没经济潜力，抵消城市所有的优势。亚太地区的国家政府将提供更好的城市基础设施和服务、更方便的市场联系和更友好的商务环境以吸引国内外的直接投资，促进以城市为主导的经济增长。财政和制度的激励措施应当被重新审视和推广，从而为亚洲城市吸引更多的国内外投资。

亚洲城市的正规和非正规经济的协同是城市社会经济活力产生的原因。但是，城市的非正规经济尽管创造了大量税收，但也常常被决策者看作是一个问题。庞大的城市非正规经济部门为许多无法获得正式工作的人们提供了就业机会，虽然非正规部门的收入不足以使城市贫困人口脱离经济困境，但至少为他们提供了最基本的生活保障。非正规的市场也为贫困人口提供了在他们收入范围内可承受的更多样的住房选择，尽管条件的确很不理想。非正规经济部门应该受到政府的资助而不是干扰，从而在创造就业方面发挥更积极的作用。公共政策也应当加强正规与非正规经济部门的联系，确保为包括妇女在内的所有从业者提供工作条件保障。

可喜的发展是，亚洲城市已从“世界工厂”演变为创新型服务的提供者。未来无论成为制造业中心、知识中心、金融中心还是创新服务中心，亚洲城市都应采取基于3方面目标的互补性战略：（1）调整确立自身的经济特色；（2）为新劳动力、尤其是城市贫民培养专业技巧和职业技能；（3）建立优质教育体系，除



▲ 印度尼西亚爪哇岛西部城市万隆的贫民窟。  
Slum area in Bandung, West Java Province, Indonesia. ©Veronica Wijaya

信息技能之外，培养解决问题和进行批判性思考的能力。这些战略将使亚洲城市在面对未来经济挑战时更具生机与活力。

## 1.4 亚洲城市的贫困与不平等

### Poverty and Inequality in Asian Cities

#### 1.4.1 贫困与不平等

##### Poverty and Inequality

亚太地区正在率先降低全世界的总体贫困状况。根据近期估计，全世界的极端贫困人口比例从1990年的43%下降至2005年的26%。这项成就在很大程度上是由于亚洲和太平洋地区的大幅减贫。在这一时期，亚

太地区的极端贫困比例几乎减少一半，从49%下降至25%。该地区取得如此显著成就的主要原因在于东亚、东北亚和东南亚的减贫行动。然而，城市贫困又是另一个问题。

经济增长并未使区域中的城市居民平等受益。亚洲的城市贫困比乡村贫困消除得更慢。以1993年至2002年的东亚为例，农村贫困人口从4.07亿下降至2.23亿，减少了1.84亿（从35%降至20%）。与此同时，这个次区域的城市贫困人口从2870万减少至1630万（从6%下降至2%）。

亚洲的城市贫困状况比较严重，并且还在加剧。比如在南亚，城市贫困人口数量在1993~2003年间从1.07亿上升至1.25亿。在这一现象以及与农村相比更慢的贫困下降率背后，存在三方面的原因：

- **城市发展模式：**亚洲城市得以发展在很大程度上是因为本地和本国企业以及越来越多寻求利益的外国企业在城市集聚。这个过程实际上排除了穷人，因为在亚洲城市中基本不存在穷人可以在这种财富创造过程中受益的通道。
- **贫困基准问题：**虽然城市与农村的贫困基准在理论上存在差异，但实践中衡量贫困的方法在城市和农村是一致的——为一个四口之家购买必需品所需的收入在城市要相对高于农村。增加城市中支出负担的原因不仅有收入不足，还有住房紧缺、缺少获得服务的途径等其他因素。此外，一些城市贫困人口的非合法身份也使他们面临更多挑战，使他们更易遭受非法侵害或自然危害。
- **政策焦点：**在许多亚洲国家，由于农村人口占大多数，国家决策者常常将贫困视为一个农村问题，而非城市问题。因此，扶贫政策更多聚焦于农村人口而非城市人口（可从不同案例的结果中得到佐证）。

亚太地区的城市不平等呈上升趋势。亚太地区的城市不平等并不像非洲和拉丁美洲的城市那样严重，但却呈不断上升的趋势。从1990年到2005年，亚洲最大的3个国家中城镇地区的不平等状况都在加剧：中国从26%上升至35%，印度从34%上升至38%，印度尼西亚从35%上升至40%。亚洲日益突出的不平等反映了政府着眼于经济增长而非减少不平等（比如通过再分配）。

## 1.4.2 亚洲达成“千年发展目标”中关于贫民窟的指标

### Meeting the Millennium slum target in Asia

亚洲城市的贫民窟反映了结构性贫困的深层现象。它们产生的根源是社会、政治和制度差异的逐渐扩大，以及因持续的城市增长压力而加剧的剥夺。贫民窟实际上将城市地区分割为“富有”城市和“贫穷”城市——联合国人居署将这种现象称作由经济、社会、政治和文化排斥导致的“城市分化”。一方面，亚洲城市有大量的劳动力需求；另一方面，城市的保障性住房和基础设施供应不足，这是他们有权希望的安全和体面的生活的基本保障。这两方面发展不一致，贫民窟正是这一矛盾的最突出的空间体现。

从2000年开始，多方面的扶贫政策和项目已经提高了1.72亿亚洲贫民窟居民的生活水平。正如几个月前联合国人居署的报告中所说：“从2000年至2010年，亚

洲是努力实现贫民窟千年目标中的佼佼者，亚洲地区的政府在此期间提升了约1.72亿贫民窟居民的生活水平，这个数字意味着全世界75%的城市居民不必再受住房不足的困扰。最大的进步出现在南亚和东亚，1.45亿人不再属于‘贫民窟居民’（两地分别为7300万人和7200万人），意味着这两个次区域中居住在贫民窟的城市人口总数下降了24%。东南亚国家同样取得了重大进展，3300万贫民窟居民的生活条件得到改善，使贫民窟居民比例下降了22%。”

全世界仍有超过一半的贫民窟人口生活在亚太地区，而且次区域之间巨大的差异仍然存在。2010年，亚太地区贫民窟人口总数为5.055亿，分布如下：南亚1.907亿（占城市人口的35%）、东亚1.896亿（占城市人口的28.2%）、东南亚8890万（31%）、西亚3570万（24.6%）、大洋洲/太平洋60万（24.1%）。

## 1.4.3 土地与住房

### Land and housing

缺少获得体面、安全、可负担土地的途径是亚洲贫民窟大量出现的主要原因。在许多亚洲城市中，没有任何的房屋/土地保有权保障的人口数量远大于拥有房屋/土地保有权的人口数量。贫困人口无力负担正规土地市场的价格，而且，他们占据未开发的公共土地的可能性也在减少。随着经济快速增长，许多私人土地所有者和政府机构为了商业发展或基础设施建设而不断开发城市空置用地，并驱逐贫民窟的居民。强拆贫民窟或许是将土地清理作为他用的有效方式，但几乎所有强拆都会直接或间接导致更加严重的贫困问题。

对穷人而言，最佳选择永远是在他们现在居住的土地上获得有保障的房屋/土地保有权。这使他们可以一直生活在同一个地方而不需要搬迁，不会中断现有的生计与社会保障系统。另一种方法是通过长期的、非个人的租约，或将土地所有权授予社区合作社，来实现集体土地保有权保障。然而，这只在组织良好的社区适用。集体土地保有权保障可以有效缓冲市场力量，提高社区的凝聚力，而且给予他们充分的理由维持这种形式。一个集体社区结构可以作为一种十分重要的生存机制。

在许多亚洲国家，避难所是国家政策重点关注的领域，但投入住房的公共资源依然远不能满足需求。在更加贫困的亚洲国家，有太多家庭需要住房，但政府连极小部分的需求都无法满足。亚洲国家已经尝试通过五

种主要的制度模式来解决住房问题：

**公共住房：**新加坡、韩国和中国香港已经将实施公共住房项目作为政府住房政策的一部分，并努力争取实现无贫民窟城市的目标。比如在新加坡，这种努力已经使私有住房和公共住房的比例达到了20：80。

**公私合作的住房供给：**一些亚洲城市已经与私营开发商建立合作关系，激励他们为穷人建造保障性住房。一般情况下，私营部门的企业如要获得地块的商业开发权，则须将一定比例的开发用地用于建造保障性住房，以此作为交换条件。这样的例子有：印度中央邦的Ashraya Nidhi（“避难所基金”）项目；中国四川省成都市的府南河整治工程；以及印度尼西亚的住房政策，该政策规定私营开发商每建造一所高价房，就至少要建造三所中等住房和六所基本或极基本住房。

**私营部门的住房供给：**许多亚洲政府“着力促成”私营部门为低收入人群提供住房。然而，尽管亚洲城市中的穷人（无力支付者）要比富人多，但正规的私营部门仍倾向于供给富人住房而忽视穷人。造成这一问题的部分原因是相对有限和“无弹性”的土地供给，使得房地产开发商难以满足要求，最终导致房价普遍上涨。

**租赁房屋：**总体上亚洲城市的租房份额约占住房市场的30%。尽管相当大比例的城市居民是租住者，但积极支持租赁房屋开发项目的政府还是少数。大部分出租房都是私人拥有的，因而通常是以非正式、不严格的租约形式出租给低收入住户，租金较低而房屋保有保障也较弱，公共便利设施质量也不高。一些城市，比如曼谷，实施了创新型租赁住房项目，低收入社区与土地所有者达成切实可行的方案，使他们能住在与工作场所距离合理的范围内。

**住房及贫民窟改善的“民间进程”：**亚洲率先推行了由民间社会团体致力倡导的民间主导型住房供应。由于一些组织的努力，其中包括国际贫民窟居民协会或亚洲居住权益联盟，并得到如联合国人居署和亚太经社会等联合国机构提供的技术支持，这种模式在亚洲地区发展势头强劲，而且在很多城市站稳了脚跟。在柬埔寨、印度、印度尼西亚、蒙古、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡和泰国，民间社团都在推动社区主导型的住房开发。亚洲也见证了这样一个事实，即私营部门满足富人的住房需求，而“民间部门”专门解决穷人的需求（见第四部分）。

**适合穷人的住房信贷。**住房信贷是经济增长的关

键要素之一，因为它与很多经济部门相关，包括土地市场、建筑市场与劳动市场。尽管亚洲的抵押贷款行业仍是世界上最不发达的，但近些年已经发生了一些重要变化。在正规住房市场，一些国家和地区在发展住房抵押贷款方面做得很好，比如韩国、新加坡、中国、印度、印度尼西亚、斯里兰卡和中国香港。尽管这些发展是有利的，但正规住房的信贷增长仍在很大程度上未惠及低收入住户。这些住户事实上被排除在外，因为非正规居所无法提供抵押贷款人通常要求的任何类型的保证明或担保书。正如其他发展中地区一样，适合亚洲城市贫困人口住房信贷增长的问题是多方面的。亚洲城市的贫困住户缺乏许多抵押贷款人要求的固定收入。住房金融机构也因操作费用的问题而不愿寻求小额贷款客户。同时值得注意的是，许多正规的公共住房金融机构确实试图以小额信贷机构或非政府组织为中介来寻求“低端市场”，但是同样由于高额操作费用的缘故，这类项目产生的实际效果非常有限。这些问题催生了以下创新措施的发展：

由于集资行为和储蓄文化在亚洲根深蒂固，因此，穷人借助非政府组织建立起了许多自助团体和储蓄团体。小额信贷机构也设法满足穷人需要的信用条件，但在某种程度上，它们在城市中的作用范围仍然有限。许多亚洲国家的政府都在支持社区储蓄计划和住房合作社。柬埔寨、印度、印度尼西亚、菲律宾、斯里兰卡和泰国都建立了体制框架和财政框架，促使自助团体和其他组织能够推进扶贫发展。

在亚洲，正规市场无法满足穷人的需要，这催生了许多为低收入群体服务的住房、基础设施和社区发展的创新型金融替代品。这些创新将储蓄贷款和补贴结合起来，具有广泛的益处，其中包括协商的土地保有权保障、住房建设与改善，以及供水与卫生条件。作为公共部门“推动”作用的一部分，同时正如国际机构在住房问题上所倡导的，许多公共机构将业务内容从住房转向金融，比如新加坡的案例。因此，住房已经成为许多机构在小额信贷投资组合上的重要组成部分，尽管借款是针对房屋改善和扩建，而非新建住房。

如果亚洲要进一步提升对城市贫困人口住房信贷服务水平，就必须克服国内资本市场的结构性弱点、法律和监管框架的扭曲，以及对住房金融和抵押贷款业务生疏等问题。



#### 1.4.4 基本城市服务的覆盖

##### Access to basic urban services

包容性城市的一个重要特征是基本城市服务的供应。在密度城市中，提供安全可靠的供水和公共卫生服务对于人们的健康、商务活动、社会地位、尊严以及妇女儿童的基本保障都至关重要。提供有效的固体废物处理、健康、能源和交通等服务对于富人和穷人的幸福同等重要。

大多数亚洲城市正在努力实现“千年发展目标”中(MDGs)对用水的要求。在供水方面，亚太地区似乎比撒哈拉以南的非洲地区做得更好，但落后于拉丁美洲和北非。根据最新获取的数据，东亚和东北亚取得了较大的进展，服务覆盖了98%的人口，紧随其后的是南亚(95%)和东南亚(92%)。从1990年到2008年，大多数亚太城市的供水情况都有所改善，但是在孟加拉国、印度尼西亚、缅甸和尼泊尔，可获得安全饮用水的城市人口比例却下降了3%至12%。

虽然亚太地区的大多数次区域和国家有希望实现“千年发展目标”的供水指标，但他们还必须面对一个事实——在除了东亚和东北亚之外的大多数次区域内，有4%至8%的人口仍长期不能满足用水需求。这表明，即使在供水服务覆盖得到全面改善之后，仍需要作出“最后一公里”的努力来确保人人都能获得城市基本服务。

尽管亚洲城市在提供改善型公共卫生服务方面取得了长足的进步，但许多城市可能仍无法实现“千年卫生目标”。在1990年至2008年之间，改善型公共卫生服务的供应在大多数亚太次区域的城市地区都有较大拓展。根据最新获取的数据(2008年)，大洋洲地区81%的城市人口都能获得改善型公共卫生服务(被定义为改善型设施的类型)，紧随其后的是东南亚79%、东亚61%以及南亚57%。

要弥补在安全的公共卫生供应方面的不足，亚洲城市应当提升而不是反对个体家庭设施的共享。如果将“共享性设施”考虑在内，改善型公共卫生服务所覆盖的人口比例会更高：东亚为91%、东南亚89%、南亚77%，而大洋洲则无变化(81%)。然而，“共享性设施”并未被正式列入千年目标中。供水与卫生联合监测项目在以下两方面给予了高度关注：全天候尤其是在夜间的有效供应以及用户安全。

**固体废物处理。**由于消费和条件/包装模式不同，亚洲城市中的穷人所产生的废物(包括固体)比高收入

国家的同类人群产生的少。除了消费更少的非食物物品，他们还偏好回收、修复、再利用和循环利用资源，因此，他们的废物中有20%至30%被循环利用。非政府组织也通过各种项目改进固体废物的收集，并创造了多样化的工作机会，比如孟加拉国达卡的“关注废品”项目。

**健康。**居住在非正式聚居点和贫民窟的穷人构成了当今亚洲城市中最大的单一弱势群体。有力的证据表明，各种传染性和非传染性疾病、身体伤害和社会心理失调、不健康生活条件的内在风险因素存在关联，比如建筑物故障、供水缺陷、卫生不达标、劣质的燃料和通风状况、缺乏垃圾存储和收集措施、不正确的食物加工和储存，以及贫困或不安全的地点，如靠近交通枢纽、垃圾站或污染的工业区。这些不健康的生活条件对人们健康的影响是显而易见的：比如在印度的艾哈迈达巴德，贫民窟的婴儿死亡率是全国农村平均值的两倍。比起农村地区，贫民窟中患有腹泻和急性呼吸道感染的五岁以下的孩子更多，由此引起的死亡也更多。糟糕的健康状况反过来导致收入降低，因为城市中的穷人不得不在卫生保健上付出更大的代价。

**能源。**据估计，亚太国家中有10亿人尚未用上电。电网的覆盖率在亚太地区差异很大——中国覆盖99%的人口，印度56%，柬埔寨20%。有许多原因导致城市贫困社区能源设施的缺乏：不合法的土地使用、空间共享共用、支付责任不明以及低消耗。这些原因也可能导致要为落后的煤油照明和低质生物型炊用燃料付出更高代价。为了解决这个问题，一些亚洲城市已经做出了可以被复制和推广的创新努力(见第四部分)。

**城市交通。**穷人的工作薪酬不高，因而他们需要方便而又便宜的交通方式。这是因为他们买不起机动车，而道路状况又让步行和骑自行车很不安全。亚洲城市需要良好的公共交通，但比起美国和欧洲城市还有较大差距。规划方面的失误，在某些地方，已经导致了亚洲两大传统交通方式——步行和非机动交通的下降。这都对城市中的穷人产生了负面影响，除去浪费的时间，他们家庭收入的大部分也要用于支付公交车(小巴)费用。

#### 1.4.5 贫困与不平等：结论及未来的挑战

##### Poverty and inequality: Diagnosis and future challenges

亚太地区前所未有的经济增长速度导致了快速城

市化。这在很多方面给地方当局和国家政府提出了严峻挑战，使它们不得不面对城市中持续增加的土地需求、正规的住房和服务需求。毫无疑问，亚太地区的经济增长使数百万人摆脱了极端贫困；然而，中度贫困人口仍然保持着较高数量。简单的事实是，亚洲的快速城市化与贫困的城市化相伴相生。与其他发展中地区一样，城市经济的快速发展并没有平等地惠及所有居民，大部分弊端和缺陷都留给穷人来承担了，比如房屋/土地保有权、避难所、就业、健康、教育和环境等诸多方面。换句话说，亚洲城市经济增长的收益分配与人口扩张并不匹配。这一现象与农村同类问题相比更加复杂，因此，亚太国家应当制定全面策略以应对日益增加的城市贫困。

从2000年开始，多方面的政策和项目已经提高了1.72亿亚洲贫民窟居民的生活水平。然而，亚太地区仍有5.055亿贫民窟居民，相当于全世界一半以上的贫民窟人口，这是亚洲城市面临的主要挑战之一。普遍的观点认为，政府没有充足的资源为所有贫民窟居民提供正规住房，因此他们应该发挥推动作用，鼓励私营部门开发住房产品的“低端市场”以满足穷人的需求。然而，市场导向的政策并未解决穷人的住房问题，相反，这些政策导致了这样一种情况：无论市场还是政府都未能满足大多数亚洲城市人口的住房需求。公共住房是许多国家政府尝试的解决方案，当公共资源和政治承诺都足够时，这种措施是合适的，而对于亚洲的一些低收入国家，这种公共方案则无法解决问题，因为没有足够的资源来满足巨大的需求。虽然还远未满足需求，但亚洲城市已经显示出致力于改善穷人生活条件的决心。2008年的经济衰退和随后房地产市场的紧缩为城市住房部门大力推行政策改革提供了机会。这样的政策改革应当借鉴少数几个成功清除城市贫民窟的亚洲国家的经验。其中有些经验强调如下需要：（1）全面强化各级政府机构的主导作用；（2）赋予穷人房屋/土地保有权保障；（3）发展适合穷人的住房金融机制，并通过这种机制调动住房储蓄，实现有针对性的补贴。

此外，亚洲城市的经验表明，小规模项目更有利于穷人在设计和实施中的参与，从而提高其所有权意识，增强可持续性。一些亚洲城市获得了巨大成功，那里的穷人建立了自己的住房和贫民窟改造举措。这些民间主导的举措都是小规模，但就改善穷人的生活条件而言往往被证明更为有效。实践证明，“民间主导”的

住房和贫民窟改善举措在这一地区的许多国家很有效，各级政府都应鼓励这一措施，给予法律认可、提供培训和财政激励。国家政府和地方当局与民间社会团体合作，将能很好地制定和实施住房及贫民窟改造方案。

至于城市基本服务的供应，亚洲城市已经在饮用水方面取得了很好的进展。但是在一些国家，城市供水反而有所衰退，这些国家需要有针对性的举措来保证所有城市居民都能获得安全的供水。在公共卫生方面，亚洲城市表现不佳，很大一部分城市居民依赖共享的设施或根本无法获得公共卫生设施。这种情况对南亚的城市贫困人口尤为严重。这一次区域实现用水和卫生“千年目标”的可能性不大，除非尽快出台具体的方案。政府应当评估城市卫生服务的状况，设立国家目标，以保证为所有人提供改善型卫生设施，并定期监督实施进展。

由于收入低，亚洲的城市贫困人口在健康、教育和能源等方面面临多重障碍，其中最主要的是无力支付服务费用。反过来，城市贫困人口获得收入和就业的机会又取决于能否获得基本服务，如教育、健康、能源和清洁的生活环境。因此，城市贫困人口发现自己被困在一个贫穷的恶性循环中。一些城市贫困人口在获取城市基本服务时还面临法律障碍，如缺乏出生证明、户口登记、居住许可以及最重要的房屋/土地保有权保障等。由于国家政府、地方当局、公共或私营服务供应商及民间社会组织应共同承担为所有居民提供基本城市服务的责任，因此他们必须协商并建立正式伙伴关系，同时考虑各自的责任和利益。这种伙伴关系应通过适当的法律和监管框架得到鼓励和促进，包括明确的、结果导向性的协议和监管机制。

城市贫困人口在固体废物处理中发挥了重要的作用，因为他们通常会对废物进行回收、修复、再利用和循环利用。此外，非正规部门参与固体废物的收集和处理为城市当局节省了大量资金。因此，地方当局和私营部门的企业应该支持非正规部门和社区团体进行创新和努力，以改善地方层面的固体废物管理。

亚洲城市已经开始意识到公共交通的重要性，并正在把发展公共交通而不是提高机动流量作为政策重点。一些城市已经发展了公交车、高架铁路和地铁网络，以满足更多公众的需求，但是他们当中仍有很多低收入群体甚至连公共交通都负担不起。这种情况说明迫切需要建立立足于经济型、环境友好型、机动和非机动交通结合的可持续发展计划。

## 1.5 城市环境与气候变化

### The Urban Environment and Climate Change

#### 1.5.1 亚洲的城市发展与环境

##### Asia's urban development and the environment

联合国亚洲与太平洋经济社会委员会最近指出：“总体而言，在亚洲和太平洋地区，以下因素同时存在：迅速的经济扩张、贫困、未来庞大的消费压力，以及比其他任何区域都更有限的人均自然资源条件。因此，以尽量最低的生态成本满足人类需求和提高福祉应成为关注的焦点，这在亚太地区比全球其他任何地区都有着更为重要的意义”。在追求经济增长的过程中，亚洲城市对环境问题和气候变化还没有足够的重视。因此，对于大多数亚洲城市居民而言，生活是困难的：谋生充满风险，而且生活质量差。

虽然亚洲城市的环境状况激发了普遍的悲观情绪，但情况并非完全没有希望。各国政府和不断扩大的城市中产阶级越来越意识到，不可持续的城市和经济发展导致了环境恶化。目前的挑战是在保持经济发展的同时，极大减少对环境的破坏。让城市在未来更具可持续性，是亚洲各国政府、民间团体和产业部门面临的最大挑战之一。目前解决方案虽然很少，但仍有很多可行的措施为整个地区提供了借鉴的机会。

#### 1.5.2 亚洲城市环境挑战的本质特征

##### The Defining features of Asia's urban environmental challenges

亚太地区面临的的城市环境挑战有以下特征：

**经济发展和城市环境问题之间的动态关系：**亚洲国家经济发展的步伐远远快于已经完成工业化的国家。与贫困、环境污染和消费相关的挑战被认为与不同的发展阶段相关联，工业化国家曾经历了很长的时间应对这些挑战，而亚洲城市却要在很短的时间内面对这些挑战。这种现象是前所未有的，而且亚太地区的城市现在才刚刚开始着手应对与此相关的复杂的城市环境问题。

**全球化对亚洲城市的环境影响：**由于大量的国外直接投资，劳动密集型、低技术型、环境危害型产业大规模迁入，亚洲已成为“世界工厂”。在许多情况下，亚洲各国政府和城市当局提供了非常有吸引力的税收和其他激励措施，以确保留住国外直接投资项目，以及随之而来的工作机会、出口和外汇储备积累。对于许多亚

洲国家，这带来了更大的经济繁荣与发展，但往往伴随着沉重的环境代价。

**对土地和自然资源的巨大需求：**工业化促进了人口的增长和城市周边地区的发展，导致了大规模的城郊扩张。平均来看，亚洲每年总体的城镇人口增长超过4500万，致使每天有十多平方公里的农业用地（大多具备生产能力）转换为城市用地。每天，为满足居住的基本需求需要新建20000多个住房单元，产生了对建筑材料的巨大需求，此外还需要增加600万升饮用水，这些水大多来自现有蓄水层，其中很多正在逐渐枯竭或被污染。

**亚洲城市的生态足迹：**今天，大多数亚洲城市的人均生态足迹已超过5公顷，这表明目前的消费模式是不可持续的。“生态足迹”衡量的是维持一个人生存所需的平均土地量。地球只能提供人均1.7公顷的人居土地来支撑人类的发展。尽管亚洲城市的足迹往往比发达国家小，但它们正呈上升趋势，必然会对全球环境产生影响。

**面对气候变化因素的高度脆弱性：**独特的地理环境（最高的山系，广阔的海岸线和大型河流冲积平原与三角洲）和气候（季风，热带气旋和台风）等因素与高人口密度结合，加之缺乏规划，使亚太地区的城市在受到气候变化的影响时十分脆弱，在自然灾害面前尤为明显。从这个角度看，位于太平洋岛屿中心的城市比在亚洲大陆的城市风险更大。

亚洲城市的增长在环境上不可持续。未来，基础设施的发展和增长方式可能将亚洲困于不可持续的消费和生产模式中。

#### 1.5.3 亚洲城市的环境状况

##### Environmental conditions in Asian cities

**空气质量。**亚洲城市的空气污染主要有两个来源：（1）固定污染源，包括发电厂、工厂以及居住和商业建筑；（2）流动污染源，主要是汽车，更深层次的原因在于缺乏维护，燃油品质差和交通管理不佳。

**亚洲的空气污染导致每年多达51.9万人过早死亡。**城市居民置身于微颗粒（10微米或以下的颗粒——“PM10”）、硫氧化物和氮氧化物的排放中。

关于空气质量的信息质量参差不齐，而且缺失了许多亚洲城市的信息。目前尚没有任何调查可以让人们全面了解整个亚洲城市空气质量的现状和变化。研究最多只是提供了几个特定城市空气质量变化的测量数据：



▲ 马尔代夫，马累。  
Malé, Maldives. ©Mohamed Shareef/Shutterstock

一些数据显示了曼谷、科伦坡、达卡、胡志明市和普纳的空气质量有所提高；另一些数据则表明雅加达、金边和乌兰巴托的空气质量正在下降，原因是机动车拥有率不断上升、城市内部地区制造业高度集中、车辆缺乏维修保养以及（乌兰巴托）在烹调/取暖中使用低品质的煤炭和木材。

一些亚洲城市成功改善了空气质量。例如，德里和达卡淘汰了二冲程发动机，引进了更清洁的燃料并采取其他减排措施以改善空气质量。胡志明市、雅加达和普纳的改进措施包括加强交通管理、发展公共交通和政策。

**水资源管理。**亚洲同时拥有世界上最干旱和水资源最丰富的生态环境，水资源管理是一个越来越重要的议题。除了干旱和洪水，水资源的威胁还来自诸多因素，包括淡水和卫生设施不足、河流污染以及地下水的过度开采。

**供水问题。**自1990年以来，亚洲在供应安全的饮用水方面已经取得了重大进展（如前所述）。但同时，水资源管理仍不容忽视。据联合国教科文组织的规定，一个国家如果用水总额大于年度水资源的40%就可以被认定为“水资源稀缺”国。亚洲开发银行对18个亚洲城市的一项调查表明，最近几年，大多数城

市的用水量超过了年度补给量的60%，成都和上海甚至超过80%。许多亚洲的城市当局面临的另一个挑战是对老化的供水系统的维修或更新，其中许多系统存在严重泄漏问题。比如在加德满都，供水系统因泄漏而流失35%~40%的洁净水；在卡拉奇，这个比例是30%，在金奈是25%~30%。此外，在亚洲城市，穷人最终的用水支出会超过比他们富有的邻居，在乌兰巴托就是如此。

**公共卫生和废水。**随着卫生设施条件的改善，废水处理成为亚太地区在水资源管理中的重大问题。这是因为只有少数亚洲城市有能力或有资源建设大型污水处理设施。高密度的住房开发和狭窄的道路，加上土地所有权和补偿问题，成为亚洲城市建设任何大型污水处理系统的主要制约因素。因此，公共化粪池、小口径污水管、地方性处理设施，以及工业区污水处理厂，似乎成为了亚洲新开发城市和周边地区改善城市卫生和减少工业污染最可行的、最符合成本效益的替代方式。

**固体废物处理。**尽管政府为了改善服务和设施水平做出了很多努力，但许多亚洲城市仍面临着固体废物处理的严重问题。在亚太地区的发展中国家，由于技术和财政的限制，固体废物处理往往不够完善，与公共卫生和工业废物处理类似。地区内的所有国家都制定了针

对固体废物收集和处置的环境立法和政策，但在欠发达国家实施效果往往不佳，或者是社区不知道或无视法律。在许多城市，污染者都不会受到处罚。

在许多亚洲城市，垃圾收集很不理想，但这种情况正在改善。在中国，60%的城市固体废物得到收集，菲律宾的情况是70%。不过，露天倾倒是大多数亚洲城市中固体废物处置的主要方法，比如，曼谷超过60%的垃圾就是这样处置的。固体废物收集和处置的不力在亚洲城市中是威胁健康、环境退化和温室气体排放的罪魁祸首。

固体废物可被作为一种资源利用，这已在几个亚洲城市中得到证明。为了应对这个问题，在许多亚洲城市，一些地方政府、民间团体和地方社区已经实施计划改善了固体废物处理。有些计划，例如由亚太经社委员会和关注废物组织联合开发的“综合资源回收中心”（IRRC）方案，证明了将固体废物管理与碳融资结合起来可以成为一项高利润的生意，由此引领了管理方式的转变。

**不良的城市环境和健康。**亚洲城市有大量人口仍处于不健康状态，主要源自营养不良、贫困、拥挤的生活条件、被污染的空气和水。许多人缺乏足够的医疗设施和其他保健服务。过去10年中出现的病毒性疾病，如非典型性肺炎（SARS）和禽流感等，对亚洲城市的人口和经济构成了严重威胁。在亚洲出现疾病大流行的风险仍然很高：高人口密度和不卫生的条件的频繁结合特别容易造成疾病的产生、突变和传播。由于当今城市已经与全球紧密相连，因此极有可能受到源自世界其他地方的传染病的威胁。

**城市生物圈。**亚洲快速的城市扩张所带来的变化对城市生物圈造成了一些严重的威胁，包括：（1）植被（植物群）的消失，并因此造成（2）生物多样性的丧失（包括植物群和动物群），（3）微气候的改变，（4）肥沃耕地的减少（中国和印度的主要问题，与未来粮食安全相关），（5）土壤退化，及与之相关的（6）地下水污染（很多低收入城市居民是靠地下水解决供水需要的）。

像联合国教科文组织这样的诸多机构正在努力建立或维护城市生物圈保护区。亚洲最好的城市生物圈恢复案例之一是胡志明市东部的坎吉奥（Can Gio）红树林，这片区域在统一战争期间几乎被脱叶剂喷雾所摧毁。如今红树林的生物多样性得到了恢复，今天这里是超过200种动物群落和52种植物群落的家园。

## 1.5.4 气候变化的挑战

### The challenge of climate change

亚太地区受气候变化的影响最大。该地区对气候变化的暴露性和敏感性必然产生不利的物质、经济和社会后果。亚洲城市最容易受到气候变化的影响：由于城市规模、地理位置或海拔的原因，使它们在面临干旱、洪水、飓风和热浪等极端天气事件时尤为脆弱。

人们对世界城市的温室气体排放总量的估计各不相同。然而，可以明确的是，城市地区——包括亚洲迅速生长的城市——的能源需求是造成温室气体的主要原因。城市地区的化石燃料使用对全球温室气体排放量的影响可能低至40%，也可能高达78%，这完全取决于如何估计。亚太地区的具体数值尚有待计算。

### 气候变化的原因和缓解变化的挑战

#### The causes of climate change and the challenge of mitigation

气候变化将会影响能源使用与成本，交通系统，以及建筑设计。

**能源、经济增长和环境。**在亚太地区，尤其是过去20年里，能源消耗伴随并助推着经济增长。此外，尽管油价不断波动，大多数亚太国家的一次性能源消耗总量仍然不断增加。2006年，该地区一次性能源供应总量的80%以上由化石燃料构成，包括煤，剩余部分由核能、水能以及木材和动物粪便等传统燃料（生物质）共同构成。不到0.25%来自地热或其他新能源和可再生能源。正如所知，在缺乏电力供应的地方，化石燃料和传统燃料占主导地位。自1990年以来，为了支撑经济的快速发展，亚洲地区依托大幅提升的发电能力，能源消耗总量显著增加。

亚洲快速城市化和经济增长的直接后果是增加了交通运输的能源需求。这一特殊部门造成的温室气体排放量大约占全球总量的1/3。虽然技术的革新和更严格的排放标准的实施已经使每辆汽车产生的温室气体排放量有所下降，但在整个区域的汽车总量不断增加的背景下，排放总量仍在持续增长。国际能源署认为，未来的20年内亚洲机动车数量将增加4倍以上。预计到2030年，亚洲占全球能源消耗量的份额将增长近3倍，从目前的6.5%升至19%。

**建筑和气候变化。**根据国际能源署的调查，全球高达40%的终端用电被建筑消耗，其温室气体排放量约占24%。在中国、日本和韩国这样的国家，建筑——

尤其是高层建筑——往往是由隐含较高能源的材料建造（即材料的生产过程是高耗能的）。更有甚者，建筑设计也极少关注当地的环境。

**亚洲城市缓解气候变化的应对措施。**亚洲国家已经开始用多种方式缓解气候变化的长期影响。这对污染比较严重的国家具有特别重要的意义，如中国、印度、日本和韩国。这些国家和其他一些国家都开始采取措施减少温室气体排放，比如改用清洁燃料，以及用替代能源发电；他们还减少了在工业生产、家庭和公共交通领域的化石燃料需求，但这些转变的速度还不够快。

在交通运输部门，一些亚洲城市的私人交通工具（汽车、机动三轮车）和公共交通工具（公共交通）已改用天然气，这使温室气体排放显著减少。例如，德里已将公共交通和辅助运输车辆的燃油从柴油或汽油转化为压缩天然气，并且采用了低硫燃料。这表明只要实行适当的政策，重大变化可以在更大范围内发生。

在建筑方面，根据国际能源署的建筑节能标准，到2030年，世界各地建筑能耗将比旧有的标准减少11%左右。中国日照市的实践已经证明，可持续的建筑设计和能源使用确实可以减少整体能源需求和温室气体排放。

## 气候变化的影响与适应变化的挑战

### The effects of climate change and the challenge of adaptation

**气候变化对城市的影响。**气候变化对亚太地区城市的影响将是显著的，不仅会影响人类，也会影响物理环境、经济环境和社会环境。

**自然灾害的增加。**在全球范围内，亚洲城市最容易受到自然灾害的威胁，有许多非正规的居住区位于海岸线和主要河流域上的环境脆弱地区。气候变化将对这些地区的很多城市产生更大的暴风雨和洪水灾害的风险。有人指出，曼谷、达卡、广州、海防、胡志明市、雅加达、加尔各答、孟买、上海和仰光——全都位于回归线内——是世界上因气候变化而最易遭受洪水威胁的城市。许多亚洲城市位于沿海平原，必将更频繁地遭受因涌潮和暴风雨所造成的洪灾。极端天气事件——热浪、热带气旋、长期干旱、强降雨、龙卷风、雷暴、山体滑坡或崩塌——在亚太地区已经很频繁了。20世纪亚洲因自然灾害造成的死亡人数占总体死亡人数的91%，因自然灾害造成的破坏占全部破坏的49%。

**正在上升的海平面。**气候变化将显著影响亚洲沿

海城市的未来发展。据估计，18%的亚洲城市人口生活在地势低洼的沿海地区，许多大城市所在的三角洲地区和低地沿海平原特别容易受灾，如孟加拉国。岛屿国家，如马尔代夫和图瓦卢，尤其面临威胁。据报道，2000年有超过2.38亿人生活在亚洲低海拔沿海地区（即海拔不足10米）的城市中，由于气候变化，这些城市有可能受到海平面上升和风暴潮的威胁。2010年这一数字估计已上升至3.04亿。遭受洪灾风险最大的十大港口城市（按照受威胁人口计算）中有6个都在亚洲。适应气候变化对亚洲较为贫穷的国家（如孟加拉国）以及太平洋和印度洋上较小的岛国都是一项挑战，因为它们的资源和选择非常有限。

**由于气候变化的影响，城市和农村地区将面临供水、粮食安全和“生态难民”的挑战。**气候变化将导致天气和降雨模式的显著改变，这将对城市造成深刻而又极具变化的直接和间接影响。许多预期会对农村地区造成的影响也会波及城镇。由于洪水和其他与气候有关的事件（如干旱）导致的农业用地的减少将会影响粮食安全，这对村庄和城市会产生同样影响。随着荒漠化在中国和印度等国家日趋严重，对粮食安全的担忧也会更加突出。降雨模式的变化也将对农村和城市地区的供水产生影响。

**在城市地区，贫困人口最容易受到气候变化的威胁。**由于缺乏正规的地块和房屋，城市贫困人口生活在环境脆弱的地方，如河流或湖泊沿岸的低洼地区、陡峭的山坡上，或在垃圾堆埋场附近。这些地区有可能因气候变化的影响而变得更为脆弱，比如加剧的降雨和洪水、更强的气旋、台风和风暴或海平面上升。此外，穷人也更容易受到水资源不足、食物短缺和传染病的影响。

**“生态难民”的挑战。**在整个亚太地区，生活在成千上万城镇中的许多居民面对着未来不断增长的不确定性，数百万人可能成为“生态难民”（也被称为“气候难民”）而遭遇生活动荡和被迫迁徙。生态难民的迁徙需要增加新的城市居住点，导致可用于粮食生产的土地进一步减少，将对城市构成重大挑战。

**气候变化融资政策。**虽然很难预测，但亚洲因无法缓和的气候变化所带来的经济代价可能非常高。亚洲与世界其他地区一样，在思考气候变化的议题时面对同一个问题：谁来承担费用？

应当变化的成本是高昂的，将需要大量的国家借贷和国际借贷，同时需要通过各种收费措施来提高财政收入。大部分费用必须由城镇居民承担，因为城市造成

的温室气体排放最严重。减少这些费用需要各种策略，有些方法将在整个亚洲地区广泛采用，比如已经在南亚许多城市实施的在公共交通中采用更清洁燃料和改装发动机的措施。然而，由于气候、地理和经济条件的差异，个别城市还需要一些因地制宜的具体策略。

就适应/缓解气候变化的融资层面而言，亚洲有些国家已经采取或正在考虑制定一系列应对措施，涉及排放权交易、碳排放税以及清洁发展机制（CDM）——《京都议定书》的贡献，目的是从发达国家转移资金和技术到发展中国家，以促进发展中国家的温室气体减排。目前，由《联合国气候变化框架公约》（UNFCCC）通过清洁发展机制签发的总碳减排信用额度（CERS）中，亚洲国家占据了75%以上，中国和印度是其中的签发大国，这两个国家加上韩国就占据了超过70%的额度。

### 1.5.5 亚洲城市与环境：结论与政策 Urban Asia and the environment: Diagnosis and policies

到目前为止，面对贫困和失业，亚洲各国政府选择优先发展工业化来实现经济增长和发展。这种发展模式必然会引起环境问题，但也有观点认为，一旦国家达到一定的发展水平就有能力着手来解决环境问题，因为人们相信到那时会有更多的公共资金用于环境管理和改善。可以预测在未来的一段时间内，许多亚洲城市的环境还会进一步恶化。如果采用更好的城市环境规划和管理措施，同时让经济增长惠及更广泛的领域，环境应该可以得到更好的改善。

亚洲城市在环境管理上仍需努力。明确地讲，城市必须改善空气质量以减少因空气污染导致的过早死亡。如果亚洲城市要避免供水的进一步污染并满足不断增长的用水需求，就必须为改善水资源管理和污水处理作出更大的努力。若要减少治水费用并降低由水传播的疾病的发病率，还必须增强公众的节水意识。同样，亚洲的城市还必须齐心协力改善固体废物处理和废水处理，包括技术、体制和财政方面的努力。

加强环境管治、严格执行各类法制规章是保护自然资源，防治空气污染、水污染、土壤退化对环境的破坏的关键。此外，亚太城市的环境改善还需要大力加强区域合作、协调和承诺。这是因为包括气候变化在内的环境问题极其复杂，其性质和范围变化多样，并涉及从地方到全球的多重尺度，这就要求环境政策、标准和实践能够实现区域内最大程度的密切协调。

与其他发达和发展中地区一样，亚太城市对气候变化的动因和结果都具有潜在影响。它们可以通过积极的国家和国际战略以预防最糟糕的气候变化影响。因此，为了自身和全国人口的利益，亚太城市应当引领和推动各种创新实践。

面对气候变化的影响和挑战，特别困难的是处理国内和跨国界难民的问题。这在孟加拉国、中国、印度和太平洋岛屿国家尤其严重。同时，政府还必须解决贫困、粮食安全和水资源安全等问题，并创造可持续的经济发展机会。大多数亚太城市和政府都面临如何平衡的难题。

亚太城市要实现可持续发展和改善宜居性，就必须更新改造其陈旧低效的物质和经济基础设施。这可能是一个循序渐进的过程，不过在某些情况下必须加快进程以解决过于严重的环境问题。亚太城市庞大的数量和规模以及维持这些城市所需的资源对致力于城市可持续发展的政府、规划师和管理者而言，就是极其巨大的挑战。很少有亚洲城市具备实现自身改造所需的巨大资源，大量资金的投入可以从根本上改变发展、生产和消费的方式，但亚洲城市缺乏这种能力。

然而，一切僵化的发展和环境管理模式已经不再适用。要避免环境进一步恶化，亚太国家未来必须改变城市发展和管理的方式。为了保持竞争力、活力、健康和宜居性，亚太城市必须走上更加可持续的发展道路。为努力实现“绿色增长”，亚太经济应在改善生态效率方面作出努力，减少对自然资源本底的压力，同时继续满足不断增长的人类需求。

毫无疑问，亚太城市面临着交通拥堵、污染、基础设施不足、治理薄弱和贫困等大量问题，但它们依旧充满动力和活力，在过去的灾难复苏中都表现出了非凡的韧性和能力（例如，在1997~1998年亚洲金融危机之后的表现）。亚太城市为改善其环境条件所做的努力已经提供了一些好的实践经验，可以被亚太其他地区所借鉴和推广。

无论如何，由于空前的城市化规模和速度，必须采取创新的路径来变革亚太城市的规划、管理和治理模式，其中必须包括提升城市环境规划和管理的制度能力及技术能力。各级政府都应立刻行动起来，以应对与气候变化相关的各项紧迫事宜——包括减缓和适应气候变化，并特别关注水资源和能源安全、废水和固废处理。这就要求区域内各个国家、公共部门、企业、民间组织和地方社区之间开展规模空前的合作。诚然，语言、政

治、文化、历史和经济发展程度上的差异会阻碍这种合作，但亚太城市要实现可持续发展和改善宜居性，就必须克服这些困难。

## 1.6 亚洲的城市治理、管理和财政

### Urban Governance, Management and Finance in Asia

城市治理、管理和财政成为亚洲的政策议题已有20多年。2008年全球经济危机爆发后，这些问题变得更为明显和尖锐。近年来，许多亚洲城市都在力求改善治理，在面对诸多严峻问题的情况下争取实现可持续的经济和社会发展——这些严峻问题包括：贫民窟和棚户区、交通瘫痪、供水不足、卫生条件恶劣、不可靠的能源系统和严重的环境污染等。富人的封闭式社区和穷人的少数人群聚居区戏剧性地呈现出“城市分化”的现象，常被形象地定义为“双城记”。随着城市逐渐向周边蔓延，形成了汽车诱发的城市扩张，市区内的情况也日益恶化。普遍存在的贪污和腐败导致许多项目难以有效实施。所有这些问题都削弱了城市作为发展枢纽的能力，并凸显出改进城市管治的迫切性。

#### 1.6.1 城市治理和运营结构

##### Urban governance and operational structures

亚洲城市政府一贯依赖于各种运营结构和流程来保障成本效益和责任，例如城市和区域规划、区划法令、制度和标准、财政计划、人事管理以及绩效评估和审计方法等。然而，经验表明，亚洲城市政府传统上采用的这些技术领导型模式自身效用有限，主要有两个原因：（1）非正规部门对当地经济作出显著贡献，（2）城市政府长期缺乏资本和运营资金。近年来，公民、企业、社区和其他民间社会团体积极参与到管治过程中，这使城市当局极大受益。因此，亚洲在过去的二十年里管治的范围大大扩展，从政府的“公事”转变成涉及多方利益相关者的管治“过程”。

最近一些亚洲国家的宪法和法律的变化反映出，随着非政府组织和基层组织要求更多地参与地方事务，民间社会参与城市治理的重要作用得到了认可。例如，印度宪法第73和第74条修正案详细规定了基层或社区组织、妇女团体、城市贫民和民间社会等在治理中应发挥的角色。在巴基斯坦，重组城市当局的法

律为公众中的非民选成员授予了一个正式角色：“公民社区理事会”，他们有权因社区需求花费1/4的预算。在泰国，1997年的宪法法案规定，组成本地人民委员会的代表不仅来自政府机构，同时也包括本地人中的“有资格人士”。

城市治理中的基本利益相关群体。有八种类型的治理利益相关群体对城市地区的经济、社会 and 环境的可持续发展至关重要：地方当局、民间机构、利益团体（包括商业部门和工会）、学术界、国家政府、非政府组织、个体公民和地方社区。这些利益相关群体参与城市管治具有以下积极意义：（1）公民个人、利益团体和社区，协同民间机构、学术界和非政府组织，他们团结在一起共同代表人民的需求，这个过程可以引导公共权力组织制定政策和计划，加强监督和健全评价机制，促进管治的公开透明和责任追究。民间社会是一个双向通道，可以就公共政策的性质和绩效提供反馈，同时也可以提出调整的需求。（2）基层的参与可以引导中央和地方政府制定、实施和评估旨在实现社会共同目标的政策和方案。（3）良好的城市管治可以加强社区和社会各界在政府事务中的直接或间接参与，有利于民主决策。（4）个人、社区、利益团体，民间机构和非政府组织在城市管治中的积极参与有利于实现公平、公正和包容的资源集中与再分配。（5）良好的城市管治有助于促使公职人员的行为和表现遵从被社会认可的、恰当的道德标准。

#### 1.6.2 城市治理的原则

##### The principles of urban governance

在大多数亚太城市，普通民众可以参与公共职能的履行，例如选举、预算过程及公共行动的评价。经验同时表明，城市管治的过程需要的不仅仅是严格遵守政府程序，治理是一个“过程”，重点就是要求包括企业和公众在内的各利益相关群体的积极参与。在亚太城市中，以下四项城市治理的原则得到了越来越多的运用：

参与和代表。在大多数亚太城市，城市居民通过投票选举出地方代表，即市政议员和市长。尽管地方选举总体上确保了公众参与的公平性，但市政当局的最低层级普遍缺乏实现公共计划的资源，这成为了一个主要障碍。伴随着空前复杂的城市状况和广泛的全球化，基层群众和特殊利益团体以及非政府组织都要求更多地参与地方事务。除了地方选举，最直接的参与形式包括全民公决、上诉和出席听证会。例如在中



国，直接参与的形式是社区协商以及与地方官员进行对话。在韩国，城市社区频繁提出审计和调查政府项目的要求。在泰国，政府成立了一个“治理法院”，公民与政府当局发生冲突时可以在这里寻求解决。一些亚太城市已经采取了参与性政策制定方式，比如前面提到的印度和巴基斯坦。一些亚太地区的政府推行了吸纳边缘化群体参与治理的“安居”政策；例如，亚洲城市为贫民提供的大多数廉价住房项目都以自助、互助和共同筹资方式建设，同时发掘城市贫民自身潜力，以所谓的“扶持”战略扩充政府有限的资源。

**参与式预算。**参与式预算能够改善基础设施、服务和责任制，但亚洲城市治理中的多种因素妨碍了参与式预算的发展。普通居民通过参与式预算来决定竞争项目中本地的资源如何分配，这种形式在亚太地区出现得较晚，但目前正在日益普及。在印度普纳，市政当局通过实行参与式预算使地区居民能够参与城市管理。由亚洲开发银行在印度尼西亚和巴基斯坦实施的参与式预算试点项目结果表明：（1）市政技术人员往往会主导预算过程；（2）社区领袖和地方政客往往是主要决策者；（3）因此，特定群体往往成为项目的主要受益者，（4）贫困人口和边缘群体的利益只有得到具有发言权的民间社团和其他非政府组织的倡导时才能得到支持。这些经验教训对于亚洲城市促进参与式预算有借鉴作用。

**责任与公开机制。**亚洲城市有两个最严重的治理问题：一是如何增强公共决策的透明度，二是如何使政府官员对自己的行为更负责任。尽管立法明确加强了透明度和责任制，但腐败仍然是许多亚洲国家的严重问题。以下措施和实践已经使亚洲城市在解决腐败问题上取得了良好进展：（1）把腐败（特别涉及贿赂、盗用、盗窃、诈骗、勒索或滥用权力）作为刑事罪惩处，如中国香港和新加坡的做法；（2）纳入道德准则来指导日常工作，如印度古吉拉特邦“城市管理者协会”的案例；（3）强大并具有言论权的媒体不但提高了透明度也遏制了腐败；（4）民间社会的积极性也可以迫使地方当局变得更加透明和负责。

**新技术和电子治理。**信息和通信技术（ICTS）在亚洲的最新进展对城市治理有着显著影响。许多地方当局目前已经在治理制度中引进了电脑和互联网技术。新技术在治理中的应用很广泛，从改善交通管理到会计制度、市政费用支付、资产评估、税款征收、警方行动、在线解答公众询问、投诉或建议、电子图书馆，以及信息收集和宣传活动（如印度和马来西亚）等。新技术也

通过摆脱手工文书工作而提高了效率，实现了相当程度的服务整合，例如，中国苏州为寻求投资项目的外国公司设立了一条龙服务中心。目前，有3个问题阻碍了信息和通信技术在电子治理中的更广泛推广：（1）公平，因为公民之间（及地区之间）在获取电子信息方面存在较大差距（“数字鸿沟”）；（2）区域内种类繁多的信息和通信系统之间的互通性；（3）在公共系统中交流的安全性（涉及电脑黑客入侵、身份盗用等问题）。

### 1.6.3 城市治理体系的类型

#### Types of urban governance systems

亚太城市治理体系涉及自治型市政机构、大都市机构和中央政府，同时还涉及规模较小的地方政府单元，比如市辖区、摄政机构、府县、军事单位和居委会等，但这些通常是根据宪法或法律规定拥有职能或附属职能的部门。市政当局通常受宪章规制，由宪章具体规定其职责目标、管辖范围、结构和职能。大都市政府可以由力图创建区域联盟的市级机构来设立，或者也可以由上级政府强制设立。中央政府通常负责国家首都所在地区的事务（例如，马来西亚的吉隆坡联邦直辖区，以及泰国的曼谷市政府）。

**乡镇和小城市的治理。**在亚太地区，几乎所有乡镇和小城市的治理体系都包括一个决策机构（比如镇议会或市议会）和一个行政主管（如镇长或市长）。为了推行分权和地方自治，大多数城市官员实际上都只被授予有限的权力，他们的作用主要是联系国家立法机构或行政机构（包括政府部门）。许多规模较小的城市住区都很难实现发展目标，原因是缺乏足够的财政、人力、制度、法律资源或框架，以及政治领导不力，但国家政府往往忽视它们的困境。

**城市集群化。**城市集群化就是将众多城市和乡镇置于一个城市区域内，战略性地综合利用城市基础设施和服务以及创新的财政计划，由此提升发展潜力。亚洲开发银行通过集聚经济和工业发展来提高一些资源密集区的竞争力，并从中汲取经验，采取措施将集群化发展作为长期战略的一个组成部分，通过“包容性发展和促进增长行动”来减少贫困。制定和执行良好的城市集群化发展计划可以带来许多益处，包括：（1）在整个城市区域中部署综合性城市基础设施和服务，而不是局限于个别乡镇和城市。（2）提供城市集群发展所需的财政和其他资源，以及在一些已经形成集群的城市和乡镇之间实行共同的征税标准和操作方

式，改进信贷等级，实现更公平的税赋。(3)为吸引私营部门参与全地区的发展项目，尤其是聚焦于城市基础设施和服务的项目，创造了更好的机会。(4)提高了应对各种城市问题的能力，如环境污染、卫生、洪水和其他超越行政边界的问题。(5)加强区域内城市和农村地区的联系，实现包容式发展。这有利于大都市区内邻近大城市的乡镇、小城市和城市当局形成集群，实现统筹发展。曼谷中心城市区域的发展体现了集群化过程如何有助于规划特大城市的扩展。

**集群化发展和规模较小的城市区域。**规模较小的城市区域普遍缺乏城市基础设施和服务。由于城市化的节点之间通常被农村地区所分隔，建设和管理综合性基础设施和服务的成本高昂。在这种情况下，集群化发展可以通过提供完善的、综合的城市基础设施和服务来促进城市和农村地区的整体发展。该方法也可以用于加强城市群之间的经济联系。中国、印度和日本已经运用城市集群化的方法来规划和城市发展城市节点及其农村腹地。

**大都市和巨型城市区域的治理。**近年来，大多数亚洲国家的政府都在集中力量发展巨型城市和巨型城市区域。这些蔓延的城市区域通常由多个机构管辖，同时也因为中央与省/州级政府部门和机构各自为政，而受到不利影响。城市当局与中央、省/州级政府机构之间缺乏合作或协调，这对大都市的规划和治理形成了重大挑战。一般情况下，亚洲各国政府目前采取三种方法实现大都市地区和城市区域的治理：

(1) 城市自治：城市区内的城市、乡镇和市政区在功能和地域上都各自独立。每个地方当局负责自身的规划、政策制定、规则和方案/项目执行。

(2) 混合型的区域治理制度：权力掌握在正式的组织结构中，如中央政府部门、区域权力部门、大都市机构、特殊目的的权力部门、城市、乡镇和村庄。其中每一个政府机构分别负责诸如政策制定、财政、规划、方案与项目实施等职能。具体的职能可以由不同级别的单独机构执行，这些职能同样也可以由一系列政府机构共同执行。

(3) 统一的大都市政府：城市区域由一个单一管理机构负责全地域范围内的规划、管理、财政、支持与维护服务。城市区域内的任何地方当局都服从于这个统一的政府。这种方法主要在中央政府的权力占据主导地位的国家首都采用（例如首尔）。

每种类型的治理体系的演变都受到历史和文化因素的影响。每种类型都具有特定的优点和缺点。

## 1.6.4 巨型城市区域的发展

### Mega urban region development

亚洲巨型城市区域的出现为城市规划和治理带来了严峻挑战。根据联合国人居署的定义，“巨型城市区域、城市走廊和都市地区反映了城市增长与新型经济活动之间正在形成新的联系。这些区域体系正在创建一个新的城市等级，所涉及的问题范围很广，性质也很复杂，需要创新的城市管理和治理的协调机制”。亚洲地区传统的规划方法主要关注物质层面，即建立和维护基础设施和公共服务。然而，对于巨型城市区域增长的管理，这种关注“硬件”的方法就显得明显不足，因为巨型城市区域的发展与全球化的经济和社会力量紧密相连。巨型城市区域的治理框架是非常分散的：各级政府的行政区划（国家、区域、大都市、城市、市辖区、居民区等），不同政府部门的职能分工（公共工程、交通和通信、环境控制等），以及地域分割（大都市区、特区城市、城市、村庄等）混杂在一起。巨型城市区域带来的一个重要挑战就是要在扩大的城市建成区内管理和治理多重行政区。

## 1.6.5 分权与政府职能

### Decentralization and government functions

亚洲各国政府为了推动分权，采取了3种政策：地方分权、行政委派和政治权力下放。

- 地方分权是将城市事务的行政责任从中央政府部门转移到区域和地方机构，通过设立地方办事处将一些决策权转移给地方工作人员。
- 行政委派包括将管理权力从中央政府转移到地方当局、半自治或半官方机构、国有企业、区域规划或地区发展机构，以及多目标或单目标的公共权力机构。
- 权力下放是另一种分权形式，是将权力从中央政府移交给地方政府，目的是使后者能够提供公共服务与基础设施、提高地方财政收入，以及制定、通过、执行政策与计划。近期在印度和菲律宾出现的分权便是一个很好的例子。

## 1.6.6 城市发展融资

### Financing urban development

亚洲城市当局如果要满足其对基础设施和体制框架的所有要求，意味着在未来十余年间要花费近10万亿美元。

在几乎所有的亚洲城市中，财力、人力和技术资源的缺乏都对良好的管治造成了严重挑战。有人说很多亚洲国家拥有“富裕的城市，但[经济上]贫穷的城市政府。”造成这一现象的其中一个可能的原因是：大多数城市政府没有充分利用自身权力、靠当地资源来提高财政收入。结果是它们高度依赖税收分配、财政补贴和其他形式的中央和省/州政府的财政援助。此外，城市政府通过国内外贷款以资助基础设施和其他资本密集型项目的权力往往在法律上也受中央政府的制约。投资机构和私营部门的投资以及境外风险投资者往往不愿意在没有国家政府（“主权”）担保的前提下为地方城市项目提供信贷。下文概括了亚太地区城市发展的各种资金来源以及相关的问题：

**政府间转移支付。**虽然近来的分权化已经赋予了城市政府更多的权力来提高财政收入和支出决定权（如泰国），但他们在传统上一直严重依赖于中央政府的资金转移。在确定中央政府与城市或地方当局之间的权力分配时，各国政府面临两个问题：纵向失衡，即大多数的资源流向中央政府，在地方一级产生了严重的“财政缺口”；横向失衡，即各个地方政府单位之间因发展资源和能力不同而产生的不平等。

**地方财政收入来源。**在亚洲，地方政府有权在其管辖范围内征收赋税，然而，地方当局可以保留的计税基数十分有限。事实上，地方财政收入中的大部分是中央政府根据个人或企业所得税、进口关税、增值税（VAT）和消费税、使用费和政府企业收入等不同形式征收的。

**财产税。**这被认为是地方财政收入最合理的来源，并且通常用于为城市发展和服务提供资金。不过仍有证据表明，在亚洲，财产税在地方政府的收入中所占比例不足20%。一些地方政府已经发现，流水线式的征收程序和财产评估系统（如印度的单位—面积方法）以及信息技术（特别是地理信息系统）的结合显著改善了财产税的征收情况。

**国内和国外借贷。**由于大型城市基础设施项目所需的资金量大、持续时间长、创收能力强，这种项目很容易获得国内或国外贷款（包括银团贷款和发行债券）。中国和印度已经为城市基础设施融资而发行债券。不过，在大多数亚洲国家，从国内或国外市场借贷仍缺少途径，有可能是因为受到限制（尤其是国外借贷），或者是因为当地的银行或金融市场不够大，也可能是因为借款人因种种原因而被认为不符合贷款条件。

这正是区域开发银行和它们的金融专业知识可以发挥重要中介作用的地方。亚洲开发银行便是其中一例，其已开始发行当地货币贷款，使得城市和其他地方政府或机构可以在支付本金和利息时规避外汇风险，从而使项目成本更可控制。

**私营部门与城市基础设施建设融资。**私营部门参与（PSP）作为财政收入和专业化管理的共同资源，在亚洲城市中发挥着日益重要的作用。私营部门参与的好处包括可以获得更多资本以资助重大基础设施项目、获得现代企业所提供的先进技术，以及从熟识PSP模式的区域性或全球性金融机构获得资金保障。中国已经在大量项目中利用这些特点和优势，因此到2005年，全国估计有超过40%的国家总产出、60%的经济增长和75%的新增就业岗位都出自于私营部门的贡献。

**城市基础设施和服务的私有化。**在许多亚洲城市，私营部门对城市基础设施进行融资、经营和管理，如交通、电力、供气、电信、固体废物收集和处置等。政府的职能只是制定私营公司需要遵循的政策和程序。赞成私有化的主要论点是：当涉及商业性运营管理（如公用事业）时，私营公司往往比公共机构更高效。亚洲城市面临的重要议题是如何确定私有化进程的优点和缺点。私有化产生的主要问题包括：（1）私有化确实比公共运营的公用事业更高效、更具成本效益吗？（2）私有化确实在政府机构与服务供应商之间的总体关系框架内发挥了私营部门的资金和专业技术优势吗？（3）私有化对城市贫民的生活产生了怎样的影响？（4）私有化会助推政治干预、破坏常规、贪污或腐败吗？

**土地作为一种发展资源。**在亚洲城市中，城市土地是一个经常被忽视的资源。将土地作为一种资源在土地公有的社会主义国家具有明显的优势，比如中国和越南。在这些国家，土地通常不直接出售，而是出租50至70年。土地使用费用用于为城市基础设施和服务提供资金，但随之而来的缺点是这样的投资往往偏向短期发展。在亚洲其他地区，土地是私有的，以土地为资源来支持发展是一项更复杂的工作。在这些国家中（例如孟加拉国、印度、菲律宾和韩国），如果政府要将土地用于公共用途，必须以公平的市场价格购买私人土地，而这个过程可能带来昂贵且漫长的法律程序。

### 1.6.7 服务交付管理的绩效

#### Performance in service delivery management

**供水和卫生设施。**通常在亚洲城市中，水资源供

应商对扩大供水网络往往要比对适当的管理更感兴趣。因此，在“千年发展目标”的实施过程中，持续的饮用水和基本公共卫生设施的供应状况在1990年至2008年之间得到了改善。然而近几年，优秀的水资源管理者更强调要将需求调控和管理作为解决水资源问题的根本方法。需求调控和管理包括根据优先序列在各类用户之间合理分配水资源，同时采取配额形式和合适的定价。在过去的几年中，一些公用事业已经在多种不同社会经济与政治背景下取得了成功，如在海防、詹谢普尔（印度）、马尼拉、金边和新加坡等地。它们的经验为其他城市提高绩效打下了基础。经验表明，社区对公共卫生事业的参与可以帮助改善此类服务的提供与获取。公用事业管理的成功经验应当被推广，从而提升亚太城市的供水和卫生服务。

**固体废物收集和处置。**亚太城市面临的主要挑战之一是固体废物的收集和处置。大多数城市政府已成立专门部门来解决这个问题，但它们的工作经常需要基于社区的替代性组织来补充完成，即自愿的基层组织填补了废物收集过程中的空白。这种方案出现在班加罗尔（垃圾回收和堆肥）、达卡（出售后院堆肥）、清奈（收集、整理、回收和堆肥）、德里和河内（废物收集和回收）。然而，多数情况下，私营的固体废物收集和处置公司与当地政府部门对此并未提供积极支持，它们看待民间社会团体时过于挑剔，有时甚至视其为对立的竞争对手。因此，这些关注环境的努力很少被整合到城市固体废物管理系统中。地方政府应当建立并促进与民间社团和基于社区的替代性组织之间的合作，从而改进固体废物收集和处置服务。

### 1.6.8 合作网络

#### Cooperation networks

良好的管治作为一个重要的发展工具得到认可，已经促成了国家、区域和全球的合作网络，使得不同类型的参与者能够交换想法、交流优秀的实践经验和经验教训，并与政府官员、管理者和研究人员分享。世界城市与地方政府联合组织（UCLG）是一个由地方政府组织的全球性协会，其历史可以追溯到1913年。UCLG亚太地区部门支持“通过促进成员之间的团结与合作，实现遍及区域/世界的强有力和有效的民主地方自治”，并促进地方政府之间的信息交流。CITYNET（亚太城市间合作网络）是一个由地方政府组成的区域网络，通过地方政府之间以及政府和非政府机构之间

的技术合作，在地方和基层层面上支持体制规划的加强和管理能力的提升。

在几乎所有的亚洲国家内，地方政府和政府官员都支持良好的城市管治。尽管他们为此付出了巨大努力，但仍有四个重要因素可能会削弱其有效性，包括：（1）地方官员通常属于不同的政党或党派团体，这往往使长期的和真正的合作变得困难；（2）当选的地方官员任期可能很短，这阻碍了政策和计划执行的连续性；（3）许多协会缺乏或根本没有实施管治所需的财务和技术能力；（4）考虑到亚洲地方管治体系的广泛多样性，一个地区的经验教训在其他地区并不总能被复制。

### 1.6.9 城市管治、管理与财政：结论与未来挑战

#### Urban governance, management and finance: Diagnosis and future challenges

亚太地区在转变为更具参与性和民主形式的管治上取得了重大跨越。这在孟加拉国、印度尼西亚、马来西亚、韩国和中国台湾尤为明显。其他国家——印度、巴基斯坦、菲律宾和泰国——已经着手进行分权（以地方分权、授权和权力下放至地方/城市政府的形式），不过由此带来的切实利益仍有待进一步认识。在许多国家，更大比例的城市居民正从自由民主中受益，如对公共事务的公众参与和民间社团管理。

然而，财政授权在很大程度上对于亚洲城市政府仍然是一项挑战，许多政府在提供基础设施和服务上仍有困难。要使城市管治更加有效和可持续，那么将权力下放至城市政府是必要的，同时需要给予足够的财政支配、财税增收和人力管理的权力。地方分权需要中央政府的支持，以避免国家内部出现过大的地区差距。“关于分权和强化地方当局国际导则”（由联合国人居署于2007年批准）高度强调了将辅助性原则作为“分权过程的基本原理”。尽管决策过程应当尽可能地贴近民众，但事关公共利益的决策仍应在能够实现效益最大化的层面得到实施；“导则”建议不仅要强化地方政府的职能，还要提升其有效履行这些职能的能力。例如，2001年印度尼西亚的“自治法”显示出如何将辅助性原则有效地纳入国家的分权框架。

在城市管理方面，权力下放到大都市区的城市政府防止了这些城市分裂成单个的自治单元。这一管理方法在像中国和越南这样的转型期国家中产生了积极效果。在这些国家，混合的或统一的大都市区管治有效地提供了城市服务。可以预期，区域机构的协调管

理重点是供水、公共交通、能源生产和配给、废水和固体废物处理等。同时，由于社区的参与，规模较小的地方政府在水电费征收和固体废物处理等方面的能力得到了提升。

同样，由于亚太地区发展最快的是小城市和乡镇，所以他们必须有权管理自身的发展。城市管治的举措应指向更小的城市住区，在其过程中刺激邻近农村地区的发展。规划好、执行好的城市集群化发展计划可以带来很多好处，包括大量的就业机会和整合性的基础设施与服务。

在亚太地区，大多数城市政府在财政上仍然依赖于上级（中央和/或州/省）政府，但上级政府控制了大部分的税收，并往往不愿意与城市政府分享。不过，在亚洲一些国家，城市政府已经能够利用潜在的或全新的财政资源。在印度、马来西亚和菲律宾，税收清单的电脑化管理已经显著增加了财产税的收入。中国、印度、印度尼西亚和越南已经开始动员私营部门参与大规模城市基础设施的建设。除此之外，亚洲开发银行还推出了创新的技术（比如以当地货币结算的贷款）为城市基础设施和服务提供融资。一些城市采取信息技术和电子化管理来提高财政收入，使民众拥有知情权和参与权，并从全球的发展机遇中获利。在这方面，如果市政当局在面对当前和未来的挑战时能够制定并实施适应性强、有前瞻性的改革措施，从而实现可持续发展，那么对于城市发展趋势的准确可靠的信息收集、分析与传播就具有至关重要的作用。当然，要筹措应对这些挑战所需的财政资源对于亚太地区的大多数城市政府来说仍然是一个严峻的问题。

亚太地区的城市和城市区域越来越多地体会到解决环境问题的重要性。但是，大多数地方官员才刚刚开始理解如何利用碳税来筹集缓减或应对气候变化所需的资源。如果地方官员想要用前瞻性的方式管理城市住区并改善城市生活条件，就需要更广泛地分享关于碳税的信息和其他创新的增收途径。

亚洲和太平洋地区与其他发展中地区一样，环境问题已成为未来城市管治面临的一项重要挑战。然而，当前的和基础的城市发展问题仍亟待解决，如消除贫困、可持续发展（经济的、社会的和环境的）、社会公平、个人的安全和生活环境的安全等，这些问题汇集在一起更需要采取综合的方法。良好的城市管治不可避免地要与民众的福利紧密相连。它要求男女老少都能够享受城市公民的权益，包括足够的住房、房屋/土地保有

权保障、安全的供水、公共卫生、清洁的环境、健康、教育、营养、就业、公共安全和人口流动等。最重要的是，良好的城市管治为公民提供了一个平台，使他们能够充分利用自己的才能来提高自身的社会和经济条件。

最后也是很重要的一点是，为使权力下放至地方当局并促进城市之间（C2C）的合作，从而为分享和交流可持续的城市发展经验和优秀实践提供支持，地方政府联盟在这方面具有重要的游说作用。在亚太地区，地方政府联盟无论在区域层面还是国家层面都必须加紧努力，以支持其成员及合作伙伴探索良好的城市管治途径。

## 1.7 本报告的结构

### The Structure of the Report

这份首次编制的《2010/2011亚洲城市状况报告》（以下简称报告）分为五部分内容。报告全文试图根据最新获取的信息探讨包容和可持续的城市发展议题，并在专栏中记载了优秀的实践案例。本报告使用的人口数据来自《2009世界城市化展望》，这是联合国的最新数据。

第二部分“城市化进程中的亚洲”综述了亚太地区及其5个次区域的城市人口发展趋势和模式：包括“青年膨胀”和人口老龄化；巨型城市、巨型城市区域和城市走廊兴起的背后因素；人口增长、中小型城市和乡镇的角色以及它们发展面临的挑战；亚太地区的城市密度和城市化进程的速度。

第三部分“亚洲城市的经济角色”关注了这些城市作为经济增长引擎的角色：5个次区域的主要发展趋势；城市经济的主要驱动力；以及与城市化和非正规经济相关的问题。本部分指出，亚洲正逐步告别“世界工厂”的角色，转而迎合全球“知识型经济”并发展国际金融中心，并关注该地区在这一过程中面临的挑战。本部分总结了亚洲城市在地方发展中的角色。

第四部分“亚洲城市的贫困与不平等”列出了亚太地区在消减极端贫困方面取得的成就，并验证了贫困和不平等的挑战。本部分称赞亚洲在过去的10年中提高了1.72亿贫民窟居民的生活水平，远远超出了“千年发展目标”的相关要求。本部分还讨论了核心的土地和住房问题，以及城市基本服务的供应问题。

第五部分“城市环境与气候变化”探寻了经济增

长和环境可持续发展的挑战，这对亚太城市而言尤为严峻。本部分讨论了环境挑战的本质特征，随后综述了当前情况。在城市和气候变化方面，报告考察了减缓和适应气候变化的问题，并重点介绍了一些优秀的实践。作为总结，本部分概述了如何通过改进城市规划与管理来应对环境问题和气候变化。

第六部分“城市管治、管理和财政”首先探讨了城市管治的运营结构，进而综述了亚太城市管治的原则以及它们的实践。接着调查了当今亚洲城市实行的管治体系类型，综述了巨型城市区域的发展与挑战，以及亚洲的地方分权化努力。并对各种城市发展融资

的体制框架进行了详细的评论，随后讨论了服务交付管理的绩效。最后，本部分强调了地方当局之间（尤其是城市之间）的区域性合作和全国性合作的意义，以及它们面临的挑战。

附件中的统计资料主要展现从联合国《世界城市化展望2009》（2010年出版）中获取的最新的城市数据。关于贫民窟及相关问题的数据均转载自《世界城市状况报告2010/2011》以及《2010供水和卫生联合监测方案更新》（2010 Update of the Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation）。

## 第二部分

# PART 02

## 城市化进程中的亚洲

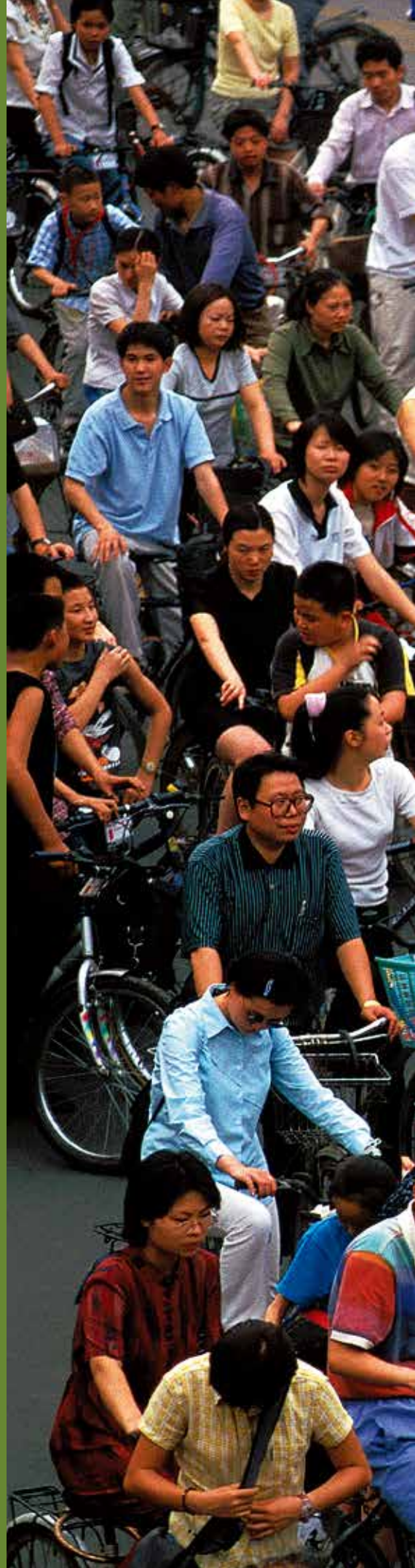
### Urbanizing Asia

#### 现状速览 Quick Facts

1. 虽然亚洲城市化发展迅速，但亚洲人口仍以农村人口为主。同时，各地区城市化速度差异巨大，2010年南亚和西南亚为33%，北亚和中亚为63%，而太平洋地区则达到70%。
2. 2008年世界步入了以城市人口为主导的时期，而亚洲将在2026年后才能达到该临界点。
3. 目前全球有近一半的人口居住在亚洲，在未来的10年中，亚洲将容纳世界人口增量的2/3。
4. 巨型城市（人口超过1000万）的数量在全球范围内持续增长，其中一半以上位于亚洲（21个中有12个）。全球人口最多的10个城市中有7个在亚洲。
5. 亚洲许多城市集群正在演变成大都市区和城市带。
6. 60%的亚洲城市人口居住在100万人口以下的城市中。
7. 中小城市是经济增长的中心，但大多缺乏完善的基础设施和公共服务设施。
8. 亚洲城市以高人口密度和逐渐下降的人口年增长率为特征，2010年年均增长率为2.2%（而1980年为3.8%）。

#### 应对政策 Policy Points

1. 政府应鼓励城市的平衡增长，引导私人资本在不同规模的城市投资。
2. 城市和地区基础设施建设应在国家发展战略中优先考虑。
3. 人口老龄化和低出生率现象将在多数亚洲国家中影响未来一两代人。教育方针和城市化政策应该协调解决这个问题。
4. 巨型城市已成为很多国家经济增长的引擎和动力，应充分利用大都市区集聚经济和规模经济的优势。
5. 由于亚太地区中小型城市将继续在未来20年内承载约50%的城市人口，决策者应集中关注城市基础设施建设和提供基本公共服务，并提高城市管理能力。
6. 城市人口增长未来将逐步放缓，当局者应利用这一机会更好地保持亚洲城市密集区的高密度和有限的生态足迹特征。







# 2.1

## 城市化趋势 Urbanization trends



▲ 印度，德里。将近半数的世界城市人口居住在亚洲城市。  
Old Dehli, India. Nearly half of the world's urban population now lives in Asian cities. ©Jeremy Richards/Shutterstock

发展中国家的城市化进程已经吸引了媒体的关注，部分原因是2008年是世界历史上的一个转折点——这一年全球有超过一半的人口居住在被称为城市的地区（联合国人居署，2008）。亚洲的发展尽管明显滞后，但它同其他经济快速发展的国家一样，正经历着一条相似的发展之路。亚洲地区预计用15年时间可以将城市人口占总人口比重从2010年的42.2%提高到2026年初的50%。

亚洲占据了全球30%的土地并拥有全球60%的人口，是全球最大的洲。2010年亚洲的城市化率为42.2%，排在世界各大洲的倒数第二位，仅高于40%的非洲。亚洲城市是17亿人的家园，容纳了近一半的世界城市人口。至2020年，这个比例还有望轻微上升，可承载世界42亿城市人口中的22亿人。从2010年至2020年，亚洲城市将会增加共计4.11亿人口，占世界城市人

口增长的60%。

亚洲城市人口占总人口的比例从1990年的31.5%增长到2010年的42.2%。由于亚洲地区具有面积大、多样性的特点，城市化模式存在地域的不均衡。尤其需要指出的是亚洲城市化的整体趋势由两个人口大国主导，即中国和印度。这两个国家共有25亿人，占世界总人口的37%以上。不仅如此，世界人口最多的国家有6个在亚洲：中国、印度、印度尼西亚、巴基斯坦、孟加拉国和日本。这些国家占据了全球人口的45%和亚洲人口的77%（Biau, 2007）。

为什么亚洲总体城市化进程比世界其他国家慢？主要有5个主要原因。第一，各国对于“城市”的定义有很大不同（见专栏2.1）。第二，大多数国家定义的“城市”建立在行政概念之上。因此实际城市化和城市人口的增长速率可能低于报道。第三，还可能存在一些

## 专栏2.1：“城市”在亚洲的定义

BOX 2.1: THE DEFINITION OF 'URBAN' IN ASIA

“城市”人口是指依照各国家或地区标准而定义的“城市”中实际居住的人口。亚洲各地对于“城市”的定义千差万别，没有统一标准。例如，联合国亚洲及太平洋经济社会委员会（ESCAP）在亚洲26个国家和地区进行的一项调查显示，有15个国家或地区采用行政标准；4个国家基于人口规模或密度；2个国家将具有一定经济功能或基础设施和公共服务的地区称为“城市”；还有5个国家则结合了行政区划、人口规模和密度多个标准来定义“城市”（ESCAP, 2008a:17）。

以下列出亚太地区一些国家划分“城市”的标准。

**柬埔寨：**“城市”是指被政府指定的城镇。

**中国：**“城市”是指经由国务院指定的城市。对设区的市，人口密度大于1500人/平方公里时，城市是指全部行政辖区；人口密度小于1500人/平方公里时，城市由市政府所在地和其行政

管辖的街道组成。对不设区的市，城市指市政府所在地和行政辖区内的其他街道。对于人口低于1500人/平方公里的城市地区和不设区的市，如果城市建设或者城市管理延伸到了相邻的县镇，则城市可以包括所管辖县镇在内的全部行政区域。

**印度：**“城市”指城镇（即有市政组织、市政地区委员会、镇委员会、镇地区会议或军队驻地管理会的地方）。同时“城市”也指总人口不少于5000人、人口密度不低于1000人/平方英里（或400人/平方公里）、具有显著城镇特征且75%以上成年男性从事非农业工作的地方。

**印度尼西亚：**“城市”是具有城市特征的地方。

**伊朗：**“城市”是指具有政府部门的地区。

**日本：**“城市”是指容纳50000以上人口，60%以上的房屋位于建成区内且

60%以上的人口（包括非劳动人口）从事制造业、贸易或其他城市性活动的地区。此外，一个具备城市功能或者满足地方政令条件的“市”可以被称为城市。

**韩国：**指定区域所居住的全部人口。

**马来西亚：**“城市”是指人口在10000人以上的官方指定区域。

**马尔代夫：**首都马累。

**蒙古国：**首都及各区首府。

**巴基斯坦：**“城市”是指有市政组织、城镇委员会或军队驻地的地方。

**斯里兰卡：**“城市”是指所有市政部门和城市议会所在地。

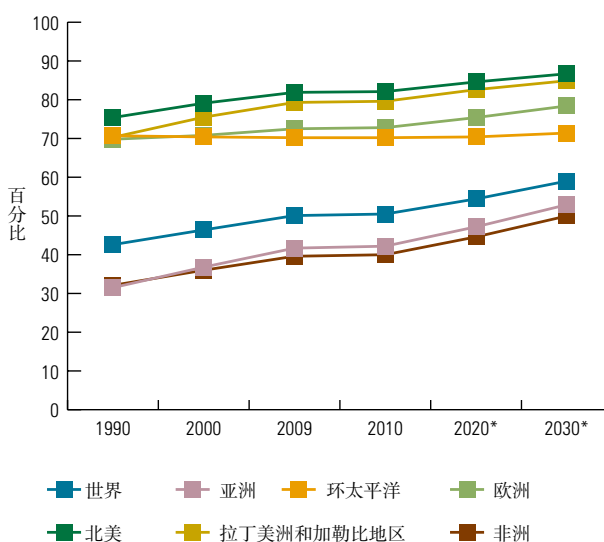
**泰国：**市域。

**越南：**“城市”是指市区或城镇。所有乡村地区下辖的基层管理单位（即公社）属于农村地区。

城市的行政范围包括了乡村的情况。第四，城市边缘区的人口增长可能超出了城市的行政或实体边界，且没有在官方的城市人口统计上表现出来。第五，很多亚洲大国如印度、巴基斯坦、孟加拉国仍以乡村人口为主，仅有约1/3的人口居住在城市地区。在中国和印度这两个最大的国家中，经济增长是最近的新现象，并对城市人口的增长产生重大影响。中国的城市化率有望在2010至2014年间达到50%，而印度要到2044年才能达到该水平。

虽然亚洲总体城市化率公认较低，但在未来的20年中将实现前所未有的增长。亚洲的城市化进程是从低产出的农业到高产出的工业和服务业的经济转型过程的典型。在许多亚洲国家中，城市已站在了经济快速增长的最前沿。这是因为它们能够吸引制造业和服务业的集聚，从而提高产量和促进经济增长。这些所谓的“集聚经济”促使亚洲城市融入地区和全球市场。某些人口增长相对低速的城市，也为国家经济总产出做了重要的贡献（第三部分将详细论述）。例如在越南，30%的城市人口（2010年）贡献了70%的国内生产总值（GDP）。在中国，120个城市贡献了全国75%的经济产值。在韩

图表2.1：1990~2030年全球城市化率  
CHART 2.1: GLOBAL URBANIZATION RATES, 1990~2030



\*为预测数据  
资料来源：联合国（2010）

表2.1：1990~2030\*年城市人口占总人口比例  
TABLE 2.1: URBAN SHARE IN TOTAL POPULATION, 1990~2030\*

地区	1990	2000	2010	2020*	2030*
世界	42.6	46.4	50.5	54.4	59.0
亚洲	31.5	36.8	42.2	47.2	52.9
环太平洋	70.7	70.4	70.2	70.4	71.4
欧洲	69.8	70.8	72.8	75.4	78.4
北美	75.4	79.1	82.1	84.6	86.7
拉丁美洲和加勒比地区	70.3	75.5	79.6	82.6	84.9
非洲	32.1	36.0	40.0	44.6	50.0

\*为预测数据  
资料来源：联合国（2010）

国，首都首尔创造了全国一半的财富。在菲律宾，马尼拉都市区及其周边地区贡献了60%的经济产值（世界银行，2007）。

许多亚洲国家的经济增长体现在城市的快速扩张上。在亚太地区，1990年至2010年间城市人口平均每年增长2.8%，比总体（农村加城市）增长率2.4%更快。不仅如此，城市人口有望在未来20年内增长2/3（2010年至2030年），这预示着全球53%的城市人口增长发生在亚洲——年均增长8400万，或日均增长115000人（联合国，2010，见表2.1）。如何处理好这种转变将给地方和国家政府带来严峻的挑战。

### 亚洲城市化模式的多样性

#### The diversity of urbanization patterns in Asia

在过去，亚洲地区作为世界贸易的主要贡献者，其城市化模式具有贸易和殖民的功能。殖民地跟随贸易活动而发展并沿着亚洲的丝绸之路和海上航线以及所有通往西方的通道分布。在这些殖民地之中有很多在之后的政治权利上占有一席之地。殖民化带来了城市的发展，使其成为原材料和农产品的专业贸易中心。此外很多殖民地也发展成为港口城镇或行政中心。

近来，以制造业和服务业扩张为支撑的经济增长加速了亚洲的城市化进程（见图表2.2）。虽然直到1960年经济增长仍然集中在少数几个高度城市化的国家，大多数地区依然是农村，但亚洲地区的人口和经济模式仍旧保持着多样性。随后，1980年至1990年间经济的加速增长改变了亚洲的人口特点<sup>1</sup>，出现了如下4个明显的模式：

(i) 发达国家综合了高城市化率（大于60%）和低城市人口增长率，如日本（参见专栏2.2）和韩国。

(ii) 其他一些国家，如马来西亚和菲律宾，城市化率（40%到60%）和城市人口增长率（2%至4%）均由中等向高水平转变。

(iii) 还有一些国家综合了低城市化率（小于40%）和高城市人口增长率，以中国和印度为典型代表。

(iv) 另一种城市化模式表现为低城市人口增长率下的低水平城市化，例如缅甸、尼泊尔（参见专栏2.3）和老挝。



▲ 缅甸仰光，缅甸的低城市增长速率。  
Yangon City, Myanmar. Myanmar features a low urban growth rate. ©UN-HABITAT/Veronica Wijaya.

## 专栏2.2：日本：亚洲城市化水平最高的国家之一

BOX 2.2: JAPAN: ONE OF ASIA'S MOST URBANIZED COUNTRIES

日本有悠久的历史并且在当下实现了低人口增长状态下的高度城市化。城市化和经济增长相继出现，给其他亚洲国家上了重要一课：如果能很好地控制城市化的进程，高速的城市化并不会必然导致经济、社会和环境资源的大量消耗。在日本的案例中，当今城市化进程更多依赖人口的自然增长而不是农村移民；虽然城镇

人口持续增长但过程并非一帆风顺，在2000年出现了一个低谷，这间接反映了当时国家经济的不景气。

一些典型的特征使得日本的城市有别于其他亚洲地区。

首先，尽管日本主要的现代性城市在控制其扩张上并不一定成功，但总体上其带来的稳定的、均衡的社区形态还是值得赞扬。这一成功很大程

度上应归功于较高的国民收入和贫富分化较低的社会结构。这一以平等为导向的均衡发展道路是日本城市的独特特点。从二战后“财阀”（家族企业集团）的解体开始，一系列以平等为导向的政策——包括地税系统和社会保障制度下的收入再分配，以及凯恩斯式的经济发展和公共部门管理——实施得非常成功。

其次，日本的城市很好地满足了日常生活需求，例如医疗保健、治安。这个国家的平均预期寿命达到81.9岁，同时，有着低至0.3%的新生婴儿死亡率——这两项指标在亚洲都属前列。由于犯罪率很低，日本被公认为世界上最安全的国家之一。

第三，日本的城市与自然和谐发展。虽然他们也面对着经济快速增长带来的问题，但他们解决了其中的大部分。例如，在国家经济腾飞时期繁荣起来的大多数城市不得不对环境问题，如制造业带来的大气污染和水污染。市政机关则相应推出了一系列精心制定的环境政策，致力于使城市运行更节能。

表2.2：日本的城市化

TABLE 2.2: URBANIZATION IN JAPAN

年	总人口 (千人)	城市人口 (千人)	城市人口比例 (%)	年均城市增长率 (%)
1990	123191	77726	63.1	0.82 (1985-1990)
1995	125442	81079	64.6	0.48 (1990-1995)
2000	126706	82633	65.2	0.18 (1995-2000)
2005	127449	84068	66.0	0.23 (2000-2005)
2010	126995	84875	66.8	0.26 (2005-2010)
2015*	125791	85527	68.0	0.34 (2010-2015)
2020*	123664	85848	69.4	0.42 (2015-2020)

\*为预测数据

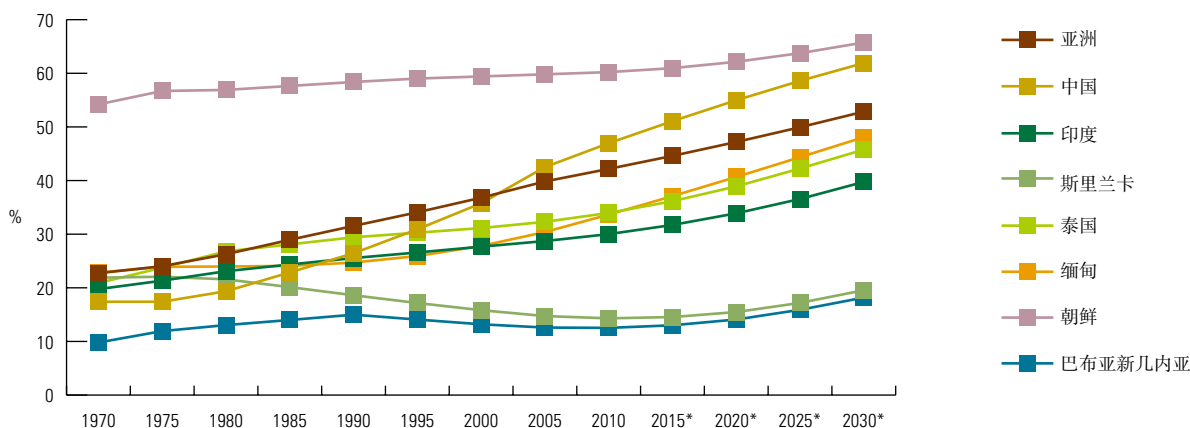
资料来源：联合国（2010年）



▲ 日本东京。

Tokyo, Japan. © Neale Cousland/Shutterstock

图表2.2: 1970~2030\*年亚洲城市化率趋势  
CHART 2.2: ASIA'S URBANIZATION TRENDS, 1970~2030\*



\*为预测数据  
资料来源: 联合国 (2010年)

### 专栏2.3: 尼泊尔: 亚洲城市化水平最低的国家之一

BOX 2.3: NEPAL: ONE OF ASIA'S LEAST URBANIZED COUNTRIES

尼泊尔是一个领土面积147000平方公里、人口2900万的小国。狭长的国土东西绵延500公里而南北纵深290公里。从地理角度讲, 尼泊尔地处肥沃的印度恒河平原与干旱的青藏高原之间的过渡山区。尼泊尔属于世界最贫困国家之列, 人均年收入仅290美元, 人类发展指数较低, 大部分的国民难以得到基本的社会服务。尼泊尔可分为3个地区: 山区, 丘陵区和特莱区 (低地平原)。这个国家的发展主要集中于首都加德满都, 其经历了快速的城市化。这里集聚了全国58个自治市中的5个和全国30%的城市人口。这些城市是国家经济轴心, 吸引了大量的流动人口。而环境变化正让加德满都谷地的可持续发展受到威胁。大气污染, 更准确的说是浮尘的浓度, 已经大大超出其国家和国际的标准。

表2.3显示了尼泊尔城市人口增长率在20世纪90年代后期达到高峰, 意味着之后为追求更好生活条件而从农村到城市的移民数量的减缓。近年来尼泊尔的民生状况有所进展。在过去的十年中贫困有所减少。在此期间, 社会和人类发展的各项指标——预期寿命、婴儿及产妇死亡率, 成人识字率和小学教育普及率——都有所提高。当然, 考虑到复杂的地形、匮乏的基础设施和薄弱的行政管理, 尼泊尔在通往强劲增长和可持续发展的道路上还面临着巨大挑战。



▲ 尼泊尔最为城市化的地区, 加德满都 ©Shutterstock  
Kathmandu Valley is the most urbanized region in Nepal. ©Shutterstock

表2.3: 尼泊尔的城市化

TABLE 2.3: URBANIZATION IN NEPAL

人口普查年份	城市人口 (百万)	城市人口比例 (%)	年均城市增长率 (%)
1990	1.7	8.9	3.63 (1985-1990)
1995	2.4	10.9	4.15 (1990-1995)
2000	3.3	13.4	4.19 (1995-2000)
2005	4.3	15.9	3.40 (2000-2005)
2010	5.6	18.6	3.14 (2005-2010)
2015*	7.0	21.6	2.95 (2010-2015)
2020*	8.7	24.8	2.76 (2015-2020)

\*为预测数据  
资料来源: 联合国 (2010)



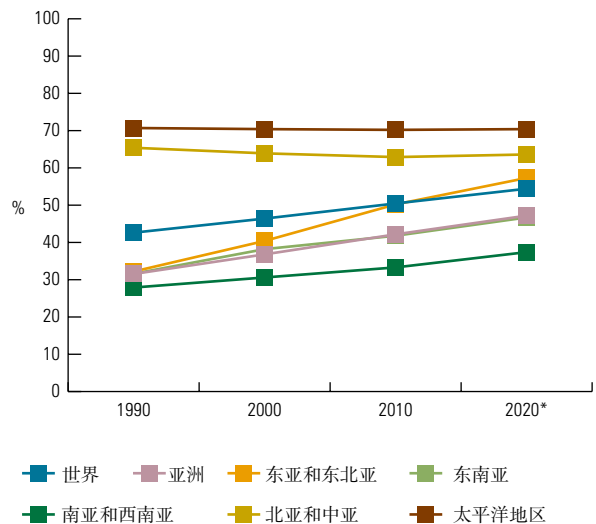
▲ 新西兰克赖斯特彻奇。亚太地区城市化率普遍不同。  
Christchurch, New Zealand. Urbanization rates vary considerably across the Asia-Pacific region. ©Tupungato/Shutterstock

## 亚洲和太平洋次区域的差异

### Sub-regional variations in Asia and the Pacific

北亚、中亚和太平洋区域是城市化率最高的地区（参见图2.3和表2.4）。在太平洋地区，这归功于澳大利亚和新西兰，在这两个国家中有超过85%（2010）的人口居住在城市。然而，在太平洋岛国中，只有极少数国家的城市人口占较大比重，多数国家的城市化水平都很低（低于25%）（亚洲及太平洋经济社会委员会 ESCAP, 2008）。北亚、中亚的大多数国家，城市化水平都超过50%，只有吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦的城市化率低于35%。这一次区域是亚太地区唯一一个在过去的20年里城市人口没有增长的地区，其发展模式更类似于欧洲。相比之下，东亚和东北亚地区在过去的20年里城市化发展飞速，并且在2010年城市化水平超过了50%。东南亚城市增长紧随亚洲整体趋势。南亚和西南亚仍然是城市化水平最低的地区，只有低于40%的人口居住在城市，这一次区域内的一些人口大国，例如印度和孟加拉国，城市化率一直保持在近30%的水平。

图表2.3：亚太地区的城市人口比例  
CHART 2.3: PERCENTAGE OF URBAN POPULATIONS IN THE ASIA-PACIFIC REGION



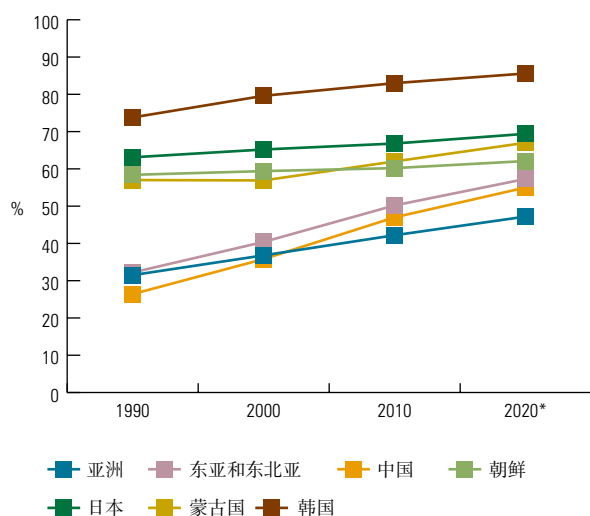
\*为预测数据  
注：东南亚和亚洲城市人口比例趋势线几乎重合  
资料来源：联合国（2010）

表2.4：1990~2020\*年亚洲和太平洋地区的城市化状况  
TABLE 2.4: URBANIZATION IN ASIA AND THE PACIFIC, 1990~2020\*

地区	城市人口 (千人)				城市人口百分比 (%)			
	1990	2000	2010	2020*	1990	2000	2010	2020*
世界	2254592	2837431	3486326	4176234	42.6	46.4	50.5	54.4
亚洲	1002731	1360900	1757314	2168798	31.5	36.8	42.2	47.2
东亚和东北亚	430533	594676	784688	940684	32.2	40.4	50.2	57.3
东南亚	138996	197360	246701	305412	31.6	38.2	41.8	46.7
南亚和西南亚	351062	467323	598207	765125	27.9	30.6	33.3	37.4
北亚和中亚	140475	139358	137184	140435	65.4	63.9	62.9	63.6
太平洋地区	18872	21899	25059	28175	70.7	70.4	70.2	70.4

\*为预测数据  
资料来源：联合国（2010）

图表2.4：东亚和东北亚地区的城市化率  
CHART 2.4: URBANIZATION IN EAST AND NORTH-EAST ASIA



\*为预测数据  
资料来源：联合国（2010）

## 2.1.1 亚太次区域的城市化模式 Urbanization patterns in Asia-Pacific subregions

### 东亚和东北亚地区

#### East and North-East Asia

东亚和东北亚正经历着快速城市化，日本、韩国、朝鲜、蒙古是城市化率最高的国家（平均约为68%）。

尽管蒙古经济发展缓慢，但其总体城市化水平出奇的高。农村到城市的移民主要有两个动因：（1）伴随着农业/农村集体和社会服务系统的解体，计划经济向

市场经济快速转型；（2）与20世纪90年代后期的酷寒夏旱相关。蒙古的城市人口规模较小，主要集中于首都乌兰巴托，有近全国1/3的人口。2010年乌兰巴托的居民达到966000人，达尔罕以80000人口位居全国第二。由于向乌兰巴托的移民，作为“盟”（国家次级行政区）的中心的一些小城镇人口正在减少。

类似的，韩国城市也具有首位度高的特点。虽然韩国其他的中心城市，尤其是东南沿海的港口城市如釜山和蔚山的人口在过去的20年内增长迅速，但首尔都市区仍占据了全国近25%的人口。

1990年中国只有26%的城市人口，但最近的趋势表明人口在飞速增长，在2010年城市人口达到了总人口的47%。中国幅员辽阔，城市化进程必然会在经度和纬度上表现出巨大差异。当广东省（深圳和广州增长迅速）和辽宁省（有沈阳和大连这样的大城市）的城市化率超过50%时，一些偏远的省份如云南省和西藏自治区，城市人口还不足20%。山东省的济南和青岛、江苏省的南京已经经历了人口的快速增长阶段，但是贵州省和青海省的城市化进程仍较为缓慢。在过去的20年里，中国的城市化进程以平均每年3.3%的速率增长，在未来的10年中，城市化率增长到50%时将有所减速。（参见表2.5）

由于中国的贡献，2010年东亚和东北亚地区的城市人口超过了乡村人口。与中国相比，该次区域的其他国家人口增长速率较为缓慢，城市化进程较为稳定。在日本的城市，净人口再生产率不足1%，也就是说，出生的女儿的数量将不足以替代其母亲这一代在总人口中的比重。在韩国，有首尔和釜山这样快速扩张的“都市

表 2.5: 1990~2020\*年东亚和东北亚的城市化状况  
TABLE 2.5: URBANIZATION IN EAST AND NORTH-EAST ASIA 1990~2020\*

国家	城市人口 (千人)				城市人口比例 (%)			
	1990	2000	2010	2020*	1990	2000	2010	2020*
亚洲	1002731	1360900	1757314	2168798	31.5	36.8	42.2	47.2
东亚和东北亚	430533	594676	784688	940684	32.2	40.4	50.2	57.3
中国	301995	453029	635839	786761	26.4	35.8	47.0	55.0
朝鲜	11760	13581	14446	15413	58.4	59.4	60.2	62.1
日本	77726	82633	84875	85848	63.1	65.2	66.8	69.4
蒙古国	1264	1358	1675	2010	57.0	56.9	62.0	67.0
韩国	31740	36967	40235	42362	73.8	79.6	83.0	85.6

\*为预测数据  
资料来源: 联合国 (2010年)



▲ 韩国在过去的20年内城市化发展迅速。  
The Republic of Korea has urbanized rapidly over the past two decades. ©JinYoung Lee/Shutterstock

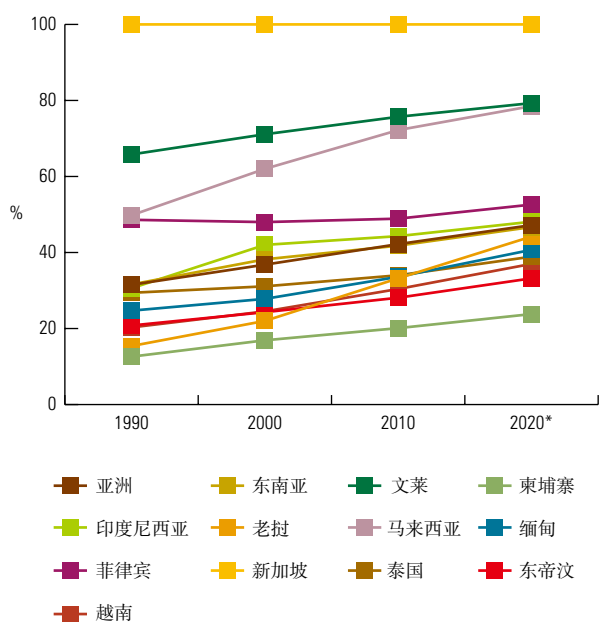


表2.6: 1990~2020\*年东南亚城市化状况  
TABLE 2.6: URBANIZATION IN SOUTH-EAST ASIA, 1990~2020\*

国家	城市人口 (千人)				城市人口比例 (%)			
	1990	2000	2010	2020*	1990	2000	2010	2020*
亚洲	1002731	1360900	1757314	2168798	31.5	36.8	42.2	47.2
东南亚	138996	197360	246701	305412	31.6	38.2	41.8	46.7
文莱	169	237	308	379	65.8	71.1	75.7	79.3
柬埔寨	1221	2157	3027	4214	12.6	16.9	20.1	23.8
印度尼西亚	54252	86219	102960	122257	30.6	42.0	44.3	48.1
老挝	649	1187	2136	3381	15.4	22.0	33.2	44.2
马来西亚	9014	14424	20146	25128	49.8	62.0	72.2	78.5
缅甸	10092	12956	16990	22570	24.7	27.8	33.6	40.7
菲律宾	30333	37283	45781	57657	48.6	48.0	48.9	52.6
新加坡	3016	4018	4837	5219	100.0	100.0	100.0	100.0
泰国	16675	19417	23142	27800	29.4	31.1	34.0	38.9
东帝汶	154	198	329	538	20.8	24.3	28.1	33.2
越南	13418	19263	27046	36269	20.3	24.5	30.4	37.0

\*为预测数据  
资料来源: 联合国 (2010年)

图表2.5: 1990~2020\*年东南亚城市化趋势  
CHART 2.5: URBANIZATION IN SOUTH-EAST ASIA-TRENDS, 1990~2020\*



\*为预测数据  
注: 东南亚和亚洲的城市化趋势线几乎重合  
资料来源: 联合国 (2010年)

区”作支撑, 城市化速率一直保持较高的水平。毫无疑问, 东亚和东北亚地区的城市化率高于亚洲其他地区, 很大程度上取决于经济发展。日本、韩国和中国是全球主要经济体, 贡献了超过全球经济产出的1/3。

### 东南亚地区 South-East Asia

东南亚是整个亚太地区中最为多样化的次区域: 印度尼西亚、马来西亚、菲律宾的城市化速率相对较高, 但在其他国家例如柬埔寨、老挝、缅甸、泰国和越南, 城市人口相对较少。

在柬埔寨和老挝, 城市人口增长较快, 但城市化速度仍较低。在这两个国家, 人口增长主要是由于大规模的农村向城市移民。1991年巴黎和平协议结束了柬埔寨30年的社会动荡和战争, 首都金边经历了快速的人口增长。同时, 一些中等规模的城市如西哈努克城 (有港口、制造业和旅游业)、马德望 (有重要的农商业部门) 和暹粒 (受益于佛寺旅游) 也正发展为经济良好的居民点。

在印度尼西亚这样较大的国家, 1995年至2000年城市人口以每年4.7%的速率稳健增长, 其速度是同期整个亚洲 (2.9%) 的近两倍。这一增长速率在2005年



▲ 曼谷大都市区占据了泰国城市总人口的一半。

The Bangkok Metropolitan Region is host to almost one half of the urban population of Thailand. ©Alistair Michael Thomas/Shutterstock

至2010年间减缓到1.7%。该国家大部分的城市人口增长发生在当前城市化率为65%的爪哇岛。在这个大岛上，城市扩张主要集中在总人口为1700万的“雅茂德丹勿”大都市地区（雅加达—茂物—德波—丹格朗—勿加西），这5个城市容纳了一百万以上的人口。值得注意的是，印度尼西亚城市化率增长的实质来源于对“农村”和“城市”的重新界定。由“农村”（desa）改为“城市”的数量在1980年至1990年间翻了一番，从约3500个增至大约6700个。城市的空间范围也有所蔓延，从主要城市地区沿着交通干道呈放射状向外延伸（Hugo，2003）。

菲律宾是高度城市化的国家，至2015年将会有超过50%的人口居住在城市。延伸市区有超过1200多万人口，占全国城市人口的1/3，其增长速度已经开始减缓，1960年至1995年以每年5%的速率高速增长，1995年后下降至3%。但从整个国家过去30年内相对较低的经济发展水平来看，其城市化的速度已经相当快了。部分是因为国家对于城市的定义有所变化。地方分权后，大部分农村地区被包括在城市范围内，这导致1990年对城市人口数量的高估。

与菲律宾不同的是，泰国经历了快速的经济增长，但与老挝、缅甸相比，其城市化速度却惊人的低。这很大程度上是因为泰国的人口增长和经济发展都集中在首都曼谷及周边地区。曼谷大都市区容纳了近一半的

城市人口；如果包括东海岸（大都市区沿岸）的话，整个区域占据了全国将近80%的城市人口。导致该趋势的原因还包括没有统计居住在乡村的城市人口，以及居住在城市中的农村在册移民。

## 南亚和西南亚地区

### South and South-West Asia

这是亚太地区城市化水平最低的次区域之一。在两个较大的国家——印度和孟加拉国——每10个人中至少有7人仍生活在农村。1950年，印度（城市化率为17%）的城市化水平高于中国（12%），但到2010年中国的城市化率达到了47%，而印度还不足30%，已落后于中国。一些国家存在着高度的城市人口集聚现象。孟加拉国的达卡、巴基斯坦的卡拉奇主导着本国的经济发展和城市人口分布——孟加拉国超出1/3的城市居民居住在达卡，巴基斯坦1/5的城市居民居住在国家的经济中心卡拉奇。在一些小国家如尼泊尔和斯里兰卡，仅有1/5的人居住在城市地区。这种城市化模式与非洲的很多国家具有一定可比性。但近年来，很多亚洲南部和西南部的国家经济正高速增长。因此，城市化进程正在加速并在未来有望持续。

印度预计在未来的20年内将增加2.26亿人口，城市化率在2030年达到39.7%。印度的马哈拉施特拉邦、古吉拉特邦、泰米尔纳德邦工业化程度更高，城市扩张更

表2.7：1990~2020\*年南亚和西南亚地区的城市化状况  
TABLE 2.7: URBANIZATION IN SOUTH AND SOUTH-WEST ASIA, 1990~2020\*

地区	城市人口 (千人)				城市人口比例 (%)			
	1990	2000	2010	2020*	1990	2000	2010	2020*
亚洲	1002731	1360900	1757314	2168798	31.5	36.8	42.2	47.2
南亚和西南亚	351062	467323	598207	765125	27.9	30.6	33.3	37.4
阿富汗	2277	4148	6581	10450	18.1	20.2	22.6	26.4
孟加拉国	22908	33208	46149	62886	19.8	23.6	28.1	33.9
不丹	90	143	246	348	16.4	25.4	34.7	42.4
印度	220260	288430	364459	463328	25.5	27.7	30.0	33.9
伊朗	31958	42952	53120	63596	56.3	64.2	70.7	75.9
马尔代夫	56	75	126	186	25.8	27.7	40.1	51.5
尼泊尔	1692	3281	5559	8739	8.8	13.4	18.6	24.8
巴基斯坦	35400	49088	66318	90199	30.6	33.1	35.9	39.9
斯里兰卡	3217	2971	2921	3360	18.6	15.8	14.3	15.5
土耳其	33204	43027	52728	62033	59.2	64.7	69.6	74

\*为预测数据  
资料来源：联合国（2010年）

加迅速。其城市人口比重有望在2025年达到50%。然而，在那些规模不大、以农业为主导的地区如北方邦、比哈尔邦、奥里萨邦和阿萨姆邦，城市人口的比例保持在20%以下。

在巴基斯坦，信德省是城市化程度最高的地区，有49%的人居住在城镇里。西北边境省（现通常称作开伯尔—普赫图赫瓦省）是城市化率最低的地区（17%）。信德省大约3/4的城市人口居住在3个城市中心：卡拉奇、海德拉巴和苏库尔（Shirazi，2006年）。

阿富汗正经历着城市人口的迅速增长，然而这种增长大部分是由于持续的政治冲突，使得农村人口大批地向较为安全的首都迁移（详见专栏2.4）。城市人口预计可以从2010年的660万增加到2020年的1040万。伊朗是另一个自1980年来城市人口迅速扩张的国家，是南亚和西南亚地区城市化水平最高的国家。有近85%的人口居住在毗邻德黑兰省和库姆省的地方，城市地区。首都德黑兰容纳了全国14%的城市人口（2010年），其他大城市和小型中心城市遍布全国。由于石油资源丰富，近年来伊朗经济迅速发展。城市人口的迅速扩张有望继续，到2020年约不到76%的人口将居住在伊朗的城市地区。

斯里兰卡的城市人口相对较少。部分是因为对于“城市”的定义——在斯里兰卡“城市”仅指城市行政边界内的地区。如果斯里兰卡像印度和其他亚洲国家一样，把“城市群”的概念运用到高密度居民点，它的城

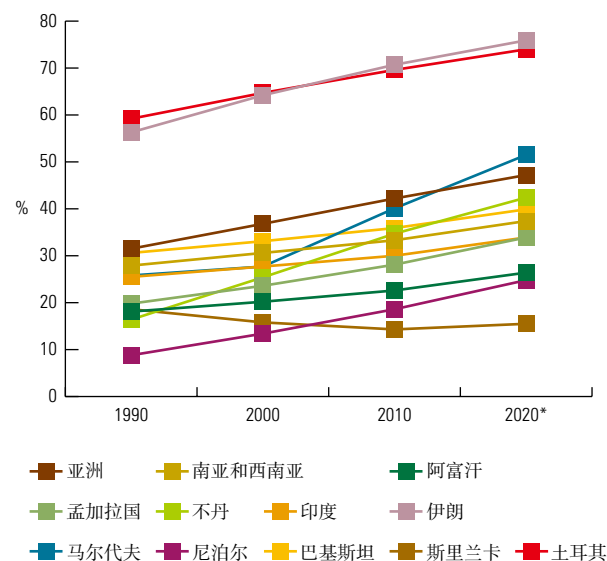
市化水平可能会达到48%（Indrasiri，2005年）。

### 太平洋次区域

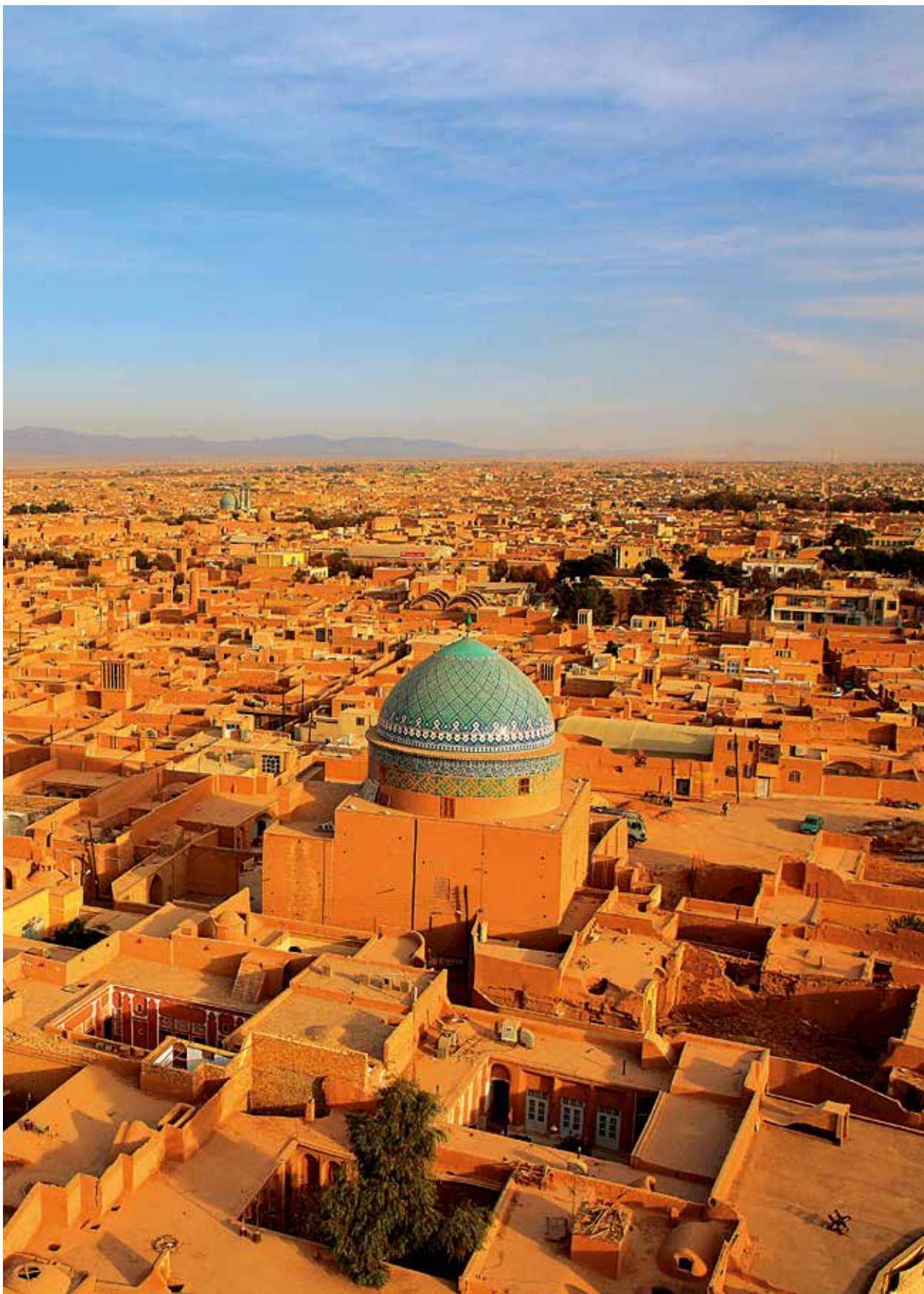
#### The Pacific subregion

太平洋次区域一般被分为3个差异明显的地理区域：美拉尼西亚、密克罗尼西亚、波利尼西亚。该地区由人口密度不同的岛屿组成，从新几内亚开始延伸至密克罗尼西亚（联邦国家）和波利尼西亚的微型岛礁。美

图表2.6：1990~2020\*年南亚和西南亚地区的城市化状况  
CHART 2.6: URBANIZATION IN SOUTH AND SOUTH-WEST ASIA, 1990~2020\*



\*为预测数据  
Source: United Nations (2010)



▲ 古老的城市——伊朗雅兹德。  
Ancient city of Yazd, Iran. ©Vladimir Melnik/Shutterstock

拉尼西亚是最大的一个地区，从印度尼西亚延伸至斐济，其中巴布亚新几内亚是人口最多的岛。近年来这些岛国的重要城镇正经历着快速的增长，总体城市化率相对较高达到35%（Cornell和Lea，2002）。

总体来说，22个太平洋国家中有8个主要由城市主导，到2020年大多数的太平洋国家中将有超过一半的人口居住在城镇。整个太平洋地区，高速人口增长将会导致人口从较小的外部岛屿向较大的岛屿迁移、从乡村地区向城镇迁移，特别是向国家的首都迁移（世界银行，2000）。Storey总结该次区域地区的总体城市化特征如下：

“整个太平洋区域的城市化进程趋势清晰，斐济的基里巴斯及其周围城市地区和维拉港（瓦努阿图首都）周边地区的增长速度很快。存在的一个问题是这种增长

通常没有被记录到“城市”的数据中。一般来说官方记录的城市人口增长速度是国家人口增长速度的两倍，而城市周边地区更高。虽然斐济的城市化速度相对适度，但由于印度—斐济土地契约的到期和2000年政变后的安全问题，从2000年起其城市化有了明显的转变。这导致了非正式居民点的快速增长，苏瓦和劳托卡地区尤其明显。”

## 北亚和中亚地区

### North and Central Asia

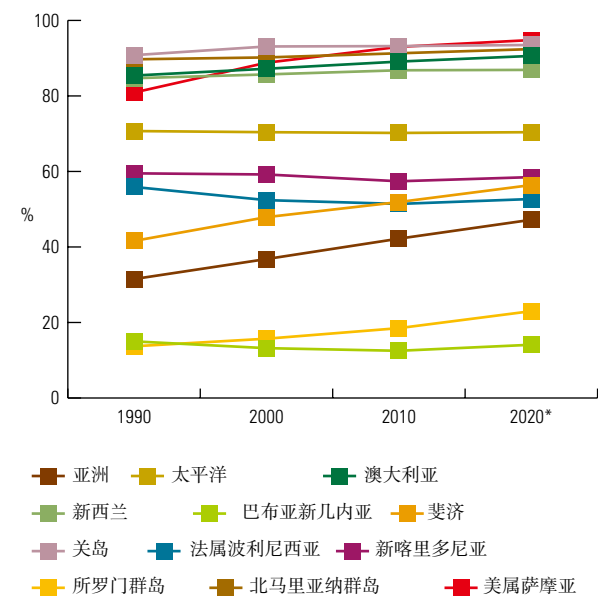
北亚和中亚地区总人口增长速率很低，其城市人口增长基本上停滞或增长率不足1%。在亚美尼亚和俄罗斯，城市人口正在衰减。城市化水平的跨度从坦吉克斯坦的26.3%到俄罗斯的73.2%，前苏维埃国家和中

表2.8：1990~2020\*年太平洋次区域的城市化状况  
TABLE 2.8: URBANIZATION IN THE PACIFIC SUBREGION, 1990-2020\*

地区	城市人口（千人）				城市人口比例（%）			
	1990	2000	2010	2020*	1990	2000	2010	2020*
亚洲	1002731	1360900	1757314	2168798	31.5	36.8	42.2	47.2
太平洋	19037	21932	25167	28406	70.7	70.4	70.2	70.4
澳大利亚	14596	16710	19169	21459	85.4	87.2	89.1	90.6
新西兰	2869	3314	3710	4058	84.7	85.7	86.8	86.9
美拉尼西亚	1093	1329	1614	2110	19.9	19.0	18.4	19.9
斐济	301	384	443	501	41.6	47.9	51.9	56.4
新喀里多尼亚	102	127	146	169	59.5	59.2	57.4	58.5
巴布亚新几内亚	619	711	863	1194	15.0	13.2	12.5	14.1
所罗门群岛	43	65	99	152	13.7	15.7	18.5	23.0
瓦努阿图	28	41	63	95	18.7	21.7	25.6	31.0
密克罗尼西亚	261	326	390	454	62.6	65.6	68.1	70.4
关岛	122	144	168	188	90.8	93.1	93.2	93.5
基里巴斯	25	36	44	54	35.0	43.0	44.0	46.5
马绍尔群岛	31	36	45	56	65.0	68.4	71.8	75.3
密克罗尼西亚（联邦国家）	25	24	25	29	25.8	22.3	22.7	25.1
瑙鲁（岛）	9	10	10	11	100.0	100.0	100.0	100.0
北马里亚纳群岛	39	62	81	96	89.7	90.2	91.3	92.4
帕劳群岛	10	13	17	20	69.6	70.0	83.4	89.6
波利尼西亚	218	253	285	325	40.1	41.2	42.4	44.7
美属萨摩亚	38	51	64	76	80.9	88.8	93.0	94.8
库克群岛	10	11	15	17	57.7	65.2	75.3	81.4
法属波利尼西亚	109	124	140	160	55.9	52.4	51.4	52.7
纽埃岛	1	1	1	1	30.9	33.1	37.5	43.0
萨摩亚	34	39	36	38	21.2	22.0	20.2	20.5
汤加	21	23	24	28	22.9	23.0	23.4	25.6
图瓦卢	4	4	5	6	40.7	46.0	50.4	55.6

\*为预测数据  
资料来源：联合国（2010年）

图表2.7: 1990~2020\*年太平洋区域的城市化趋势  
CHART 2.7: URBANIZATION IN THE PACIFIC SUBREGION, 1990~2020\*



\*为预测数据  
资料来源: 联合国 (2010)

亚国家正在积极应对因过去中央计划体制遗留问题所带来的挑战。城市人口正在从苏维埃时期的计划性城市模式中转移出来。

中亚地区仅有为数不多的大城市。塔什干 (乌兹别克斯坦) 是其中最大的一个, 有超过200万登记在户的居民。乌兹别克斯坦和哈萨克斯坦的城市人口增长率超过了该区域的平均水平。乌兹别克斯坦的城市扩张主要

出现在新镇, 像Almalyk和Navoi, 也有历史城镇的人口增长, 如撒马尔罕。同样的, 哈萨克斯坦城市地区的人口在过去的八年里增长了500%。虽然吉尔吉斯斯坦是中亚地区城市化水平最低的国家之一, 但比什凯克、奥什、托克马克等城市也正在出现一定规模的移民现象。如今农村向城市的人口迁移, 也导致了像比什凯克、崔地区 (Chui region) 和阿拉木图这样的地区越来越拥挤。

由于石油价格不断上升, 在过去的十年里北亚和中亚地区的经济增长较为稳健。持续的全球性的石油需求将使该区域在未来十年甚至更远都能继续保持高速增长。石油丰富的中亚地区城市化率也非常高。相比较而言, 像吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦这类石油短缺和经济多样化程度低的国家城市化水平较低, 更类似于南亚国家。

### 2.1.2 青年人口的膨胀

#### The demographic 'youth bulge'

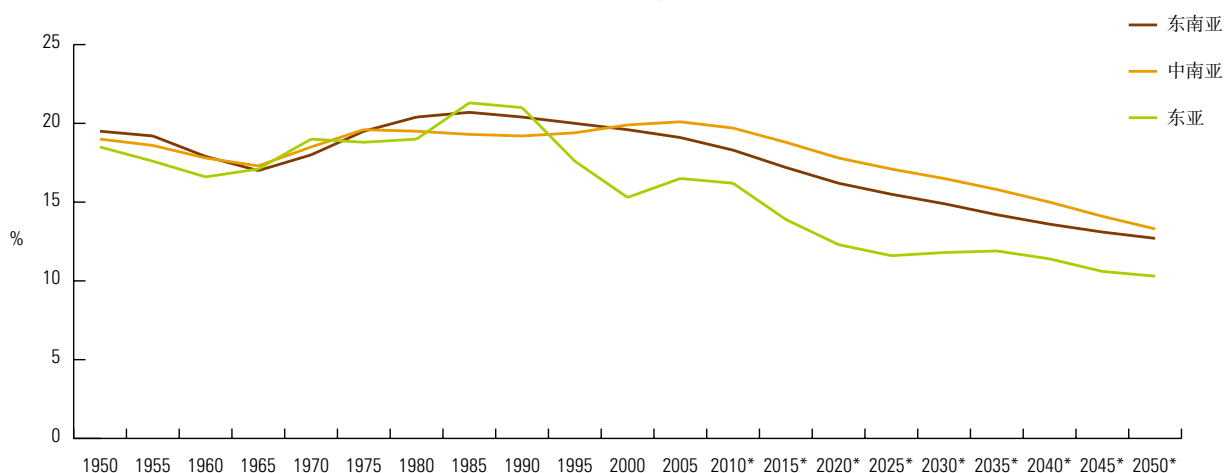
亚太地区的人口较为年轻。年轻人口 (15~24岁) 占总人口比重的短期迅速增长被称为“青年人口膨胀”现象。这个现象源于大约15年前的人口转型。“青年人口膨胀”是由于在一个短暂而集中的时期内生育率快速增长而导致了大量人口出生, 但随后生育率又急速下降导致的。其结果是大量年龄相仿的人同时涌入社会, 缔造了国家人口中的“膨胀”式结构, 并生动地体现在人口金字塔的图形上。日本青年人口的膨胀发生在20世

表2.9: 1990~2020\*年北亚和中亚地区的城市化状况  
TABLE 2.9: URBANIZATION IN NORTH AND CENTRAL ASIA, 1990~2020\*

地区	城市人口 (千人)				城市人口比例 (%)			
	1990	2000	2010	2020*	1990	2000	2010	2020*
亚洲	1002731	1360900	1757314	2168798	31.5	36.8	42.2	47.2
北亚和中亚	140475	139358	137184	140435	65.4	63.9	62.9	63.6
亚美尼亚	2390	1989	1984	2087	67.4	64.7	64.2	65.7
阿塞拜疆	3876	4158	4639	5332	53.7	51.2	51.9	54.2
格鲁吉亚	3005	2498	2225	2177	55.0	52.6	52.7	54.7
哈萨克斯坦	9301	8417	9217	10417	56.3	56.3	58.5	62.3
吉尔吉斯斯坦	1660	1744	1918	2202	37.8	35.2	34.5	35.7
俄罗斯	108670	107582	102702	100892	73.4	73.3	73.2	74.5
塔吉克斯坦	1679	1635	1862	2364	31.7	26.5	26.3	28.0
土库曼斯坦	1653	2062	2562	3175	45.1	45.8	49.5	54.6
乌兹别克斯坦	8241	9273	10075	11789	40.2	37.4	36.2	37.8

\*为预测数据  
资料来源: 联合国 (2010年)

图表2.8：1950~2050\*年亚太次区域15至24岁青年人口所占比例  
 CHART 2.8: YOUTH AGED 15-24: PROPORTION IN ASIA-PACIFIC SUBREGIONS, 1950-2050\*



\*为预测数据  
 资料来源：联合国（2009年）

纪60年代。新加坡和中国香港的青年人口膨胀现象始于20世纪70年代，在1980年时达到高峰。相比之下，尼泊尔和巴基斯坦等国家现在才开始进入总体出生率的下降阶段。由于其人口转型起步相对较晚、尚处于初期，要到2040年才能达到青年人口的高峰（East West Center, 2006）。在东南亚、南亚和中亚的一些国家，以及东亚的大多数地区，青年人口的快速膨胀阶段已经结束。

1960年，15至24岁的亚洲人有2.84亿；至2007年，达到了7.37亿。在过去的40年内，亚洲15~24岁的人口比重经历了不断增加然后开始衰退的过程——从1960年的17%到1985年的21%再降低到2007年的18%，预计在2040年将进一步衰退至14%。

亚洲国家从青年人口膨胀中有所受益（即适龄劳动人口比重上升导致了经济增长的加速）。1965年至1990年间，东亚大约1/3的GDP归因于此<sup>2</sup>。亚洲经济的未来是否能从人口趋势中持续获利将取决于其如何开发和利用青年人口的潜力。一个挑战是即使如今亚洲很多青年人在进入职场时比过去准备得更为充足，但很多人依然无法顺利就业。

在亚太地区，将近11%的15至24岁的人口处于失业和寻找工作的阶段。在东南亚和太平洋地区，年轻人的失业率是年长者的近5倍；在南亚和东亚，这一倍数关系“仅仅”为3倍。在其最近的全国人口调查中，基里巴斯、萨摩亚和瓦努阿图的青年失业率相对较低，但其中从事无偿家庭劳动的比率较高。相反的，马歇尔岛



▲ 蒙古乌兰巴托的一尊学生雕塑。  
 Statue of a student in Ulaanbaatar, Mongolia. © UN-HABITAT/Bharat Dahiya

和密克罗尼西亚（联邦国家）的青年失业率较高，分别超过60%和35%。在最大的联邦政府密克罗尼西亚，其楚克洲的青年失业率达到50%（Abott & Pollard, 2004）。青年人的失业率暴露了适龄劳动青年就业不充分和贫穷的现状。年轻女性更难找到合适的工作，更可能从事报酬低于男性的非正式经济活动，同时她们还承担着大部分无偿家务劳动。

城市化和全球化改变了亚洲年轻人的价值观和文化观。亚洲经济的开放和与国外商品、服务和信息的交流激励着青年文化向国际化发展。快速发展的通信技术使来自大小不同的国家的年轻人能够接受前所未有的信息。快速的经济增长和更高的收入使亚洲年轻人可以接受西方的消费方式和生活方式。亚洲年轻人更勇于向传统权威发起挑战，同时也经历着因传统和现代的规则、价值观之间的日常冲突所造成的迷失和混乱（Yap, 2004年）。

### 2.1.3 人口老龄化

#### An ageing population

很多亚洲城市正面临着剧烈的人口变迁。预计一些国家在2015至2020年间，适龄劳动人口将会开始衰减同时需要赡养的老年人口会开始增加。整个亚洲，年龄超过65岁的人口将显著增长。2000年，亚洲人口的平均年龄为29岁，据估算，亚洲地区65岁以上的人占据了总人口的6%，15岁以下的占据了30%，15至64的适龄劳动人口占了64%（联合国，2001年）。据预测到2050年，15岁以下的人口将要降至19%，65岁以上的人口将要升至18%。到那时，亚洲人口的平均年龄将达到40岁（联合国，2009年）。

宏观经济学理论认为，老年人口比重较高情况下的经济增长低于年轻人比重较高时的状况，主要由于前者劳动强度和产量的减少。在某种程度上这一现象可以预测，也可以通过增加劳动生产率来缓和。然而，亚洲地区的人口老龄化进程明显快于欧洲国家，并且一些亚洲国家的人口老龄化进程远远提前于经济的发展。面对史无前例的人口老龄化现象，亚洲城市必须做好准备以应对老年人口的需求，包括：（1）老年人的住房需求；（2）老年人的医疗问题（和相应的经济问题）；（3）针对老年人需求的建筑规范的变更；（4）城市规划标准的相应改变。因为劳动力的老龄化，这种大规模人口变化将对城市的经济增长产生影响（Heller, 2006年；East West Center, 2008年）。

未来的几十年内日本将继续处于人口老龄化阶段。二战后日本平均预期寿命急速上升，如今处于世界最高水平。2007年，女性的平均预期寿命达到86岁，男性达到79.2岁。日本的老年人口（65岁以上）约有2750万，占总人口的21.5%，无论是绝对数量还是所占比例都达到了历史最高纪录（日本政府，2007）。据联合国估算，2010年，日本每100个劳动人口中有34个老年人。到2050年，将要上升为每100个劳动人口中有74个退休年龄组人口。除非提高出生率，否则到2100年，日本的人口将减少为现在人口的一半。在老龄化社会，医疗保障金和退休金升高了，但是支撑这个福利保障系统的工作人员减少了。适龄劳动人口的减少将影响国家的产出、经济增长和全球竞争力。

另一个迅速老龄化的亚洲国家是中国。作为发展中国家，中国的人口老龄化进程极快，并与中国香港，以及日本、新加坡、韩国等发达国家极为类似。区别在于中国早在贫困时期就开始了老龄化进程。中国“先老后富”的现象部分是因为严格的“计划生育”政策，该政策在控制人口增长上卓有成效（该政策正在被重新审视）<sup>3</sup>。在未来的十来年内，适龄劳动人口中老龄人口的比率将呈陡峭式增长，从2005年的10%增长到2050年的40%。中国城市地区的人口老龄化进程快于乡村地区，主要由于城市地区比乡村地区生育率更低和更长寿。随着未来20年内城市人口的快速增长，中国城市必然会面临着老龄社会带来的争议性的政策问题。（联合国，2008年，英国，2005年）。



# 2.2

## 城市增长的动因

### The factors behind urban growth



▲ 印度尼西亚的雅加达地区在过去的几十年内经历了大规模的人口迁移。  
Jakarta, Indonesia. Jakarta has experienced significant migration over the past decades. ©Veronica Wijaya

农村向城市的移民通常被认为是城市人口增长的主要因素。很多经历过快速城市化的国家都曾试图减少农村人口向城市的流动。但是没有一个国家能够长期地做到这一点。但让人无法理解的是，当今亚洲大多数国家城市增长的主要动因仍是城市人口的自然增长。城市增长的另一个原因则是通过重新界定将“农村”变为“城市”，即扩大城市的边界，以包括乡村范围和/或吸纳城市边缘的居民——这个过程通常被称为“就地城市化”（联合国，2001年）。

20世纪80年代，在南亚很多城市人口较少的国家中，人口自然增长占据了城市人口增长的一半以上。例如，据估计印度1960至1980年的城乡人口净迁移量仅贡献了城市总体人口增长的18%~20%（Pathak和Mehta, 1995a, 1995b）。城市边界的扩张和城乡重新划定是印度城市增长的主要原因。尼泊尔也类似，大多数的城市增长源于自然增长和城乡界定（联合国，2001b）。

在城市化水平高于南亚地区的东亚，农村向城市的移民是城市人口持续快速增长背后的最明显的动因。在中国，尽管城乡重新界定也是另一重要因素，1980年农村向城市的移民仍然占据了城市人口增长的70%，1990年占据了80%（联合国，2001b:31）。中国城乡再界定经历了两次行政区划调整：1984年对镇建制标准的放宽和1986年鼓励撤县建区。这形成了20世纪80年代将农村划入城市的典型的“再界定”现象。

印度尼西亚的统计显示城市人口自然增长对城市化提升的贡献率在持续下降，从1960年的70%下降到1990年的32%（联合国，2008b）。而在此期间移民或城乡再界定的贡献率则在上升，从1960年的32%上升到1980年的59%（联合国，2001b）。西爪哇岛的雅加达及其边缘地区在此阶段也经历了重大的人口迁移。由于国内其他地区的动荡，1950年人口开始大量向首都雅加达迁移。即使在动荡平息之后，整个20世纪90年代人口仍继续流向城市中心，主要是由雅加达及其周边地区和其他主要城市的快速工业化造成的

表2.10: 1970~2030\*年由于移民和城乡再界定引起的东亚地区城市增长(%)  
TABLE 2.10: CONTRIBUTION OF MIGRATION/RECLASSIFICATION TO URBAN GROWTH IN EAST ASIA, 1970~2030\* (%)

地区	1970s	1980s	1990s	2000s	2010s*	2020s*
东亚	45	58	64	68	72	76
柬埔寨	33	24	40	53	57	59
中国	45	65	72	76	80	86
印度尼西亚	53	62	67	66	63	61
马来西亚	45	44	44	41	35	34
菲律宾	35	46	48	43	38	37
韩国	65	65	54	48	61	85
泰国	41	40	34	47	67	75
越南	29	28	44	57	65	72

\*为预测数据  
资料来源: 世界银行(2007a: 64)

(Sarosa, 2006年)。

一些最新的对城市人口增长因素的预估来自世界银行(2007a)。该预估基于对一些东亚国家的人口自然增长率情况进行不同的假设, 再将其余的增长归因于移民和城乡再界定。该模型的分析结果表明, 移民和城乡再界定对东亚城市人口增长的贡献率在共同上升, 从1970年的45%预计到2020年将达76%(详见表2.10)。与该模式不同的是马来西亚和菲律宾, 这两个国家的城市人口增长仅仅依靠自然增长。

## 2.2.1 国内移民 Internal migration

根据经济学理论, 个体为了增加收入而从低收入地区向高收入地区迁移。移民是农村人口为了改善生活条件和享受更好的城市服务所采取的一种措施。同时移民也能提高农村家庭抗风险的能力, 并在缺乏完善的信用市场的前提下, 寻求对农村住房和经济活动的投资。具备一定教育和技能的农村移民在城市中往往发展不错。农村—城市移民仅仅是国内移民的一种类型。其他形式还包括农村—农村、城市—城市、城市—农村的移民, 很多城市移民来自其他城镇或城市。此外, 并非所有农村—城市移民都出于贫困, 很多人来到城市是因为他们受过教育但在别处找不到合适的工作。农村到城市的迁移总体来说对移民有益, 可以获得更多的机会且可以汇款给老家的亲戚。

农村—城市移民也有益于城市, 他为一定规模的经济活动提供了稳定的劳动力来源。移民为女性创造了机会, 使她们走出家庭获得工作, 有助于她们独立自主。移民通过汇款维持农村和城市的联系, 促进了农村

家庭收入提高、地方持续发展。

在过去的20年内, 由于城市地区机会的增多, 许多快速扩大的亚洲经济体国家的国内移民速度在不断加快。在这些移民中, 往返性移民——其迁移行程从日常通勤到持续数月不等, 并且进入城市的移民仍然和农村地区保持着紧密联系——作为贫困群体的主导迁移趋势似乎正在显现。部分是由于农村移民在城市找不到固定工作。往返性移民是在农业不景气时期的一种应对机制, 农民可以在城市就业, 但依然生活在农村。

大多数亚洲国家并不限制国内的人口迁移, 而有些国家采取了一定措施控制人口向城市地区的迁移。减少甚至逆转农村向城市的人口流动成为政府共同追求的政策目标, 并致力于改变人口的空间分布。多数政府通过增加农村就业、消灭贫民窟和提高城市的进驻门槛等措施控制乡村—城市移民。一些国家近来放松了对移民的限制, 但仍有一些国家继续制定政策并采取措施以控制人们的迁移。

例如, 中国的国内移民短期内较为明显, 以农村向城市移民为主。据中国国家统计局估算, 2006年全国有1.32亿农村—城市移民。另外在中国还存在劳动力从农业地区持续流向工业化地区的现象。其主要原因即往返性移民(即“民工潮”)(ODI, 2006年)。移民与受“户口”(在册户籍)——本质上是半个世纪以来的移民监管体制(陈, 2008年)——的影响, 同时也影响了“户口”。中国的户口制度直接或间接地成为农村人口在城市定居的主要障碍。<sup>5</sup>

在越南, 人们习惯于由北向南、由农村向城市迁移。尽管如此, 移民要在城市工作仍需获得居住许



▲ 孟加拉国的达卡，往返性移民似乎成为贫困群体的主要流动方式。  
Dhaka, Bangladesh. Circular migration appears to be emerging as the dominant trend for poorer groups. © Manoocher Deghati/IRIN

可。现在允许发放暂时居住许可证，以保证劳动力的稳定供应。调查显示，20世纪80年代经济改革后，向城市和快速工业化地区的暂时性移民成为主要的空间动力形式。胡志明市每年要接受大约700000新注册的暂时性移民；其中包括临时注册达六个月以上的所谓的“KT3”移民和临时注册6个月以下的“KT4”移民（ODI，2006年）。

在柬埔寨，农村移民的出现伴随着劳动力快速增长所带来的生计压力。不断增加的移民同时也迁移到（非正式地）邻近的泰国。目前，农村移民的首选目的地为柬埔寨的金边，大约接受柬埔寨省际移民的1/3。其他目的地包括干丹省、卜迭棉芷省和戈工（共计占据了移民的30%）。金边和干丹是主要的目的地城市，而戈工和卜迭棉芷省这两个农业省有大面积的农场和低密

度的人口。因此柬埔寨人倾向于向有更多工作机会的地方迁移（Acharya，2003年）。

印度最近出台了《国家农村就业保障法》（NREGA），作为一种控制人口流出农村地区的间接手段。该政策承诺提供给志愿从事非技术工作的农村家庭的一个成年人100天的劳动工资。《国家农村就业保障法》已列入印度改变农村地区生计最有效的举措之一。这种前所未有的财政保障，与富有创新的体制相呼应，共同为农村发展提供了根治性的新生方案。《国家农村就业保障法》有效地将劳动权铭刻在了印度的法律之中。这种以发展为导向的动力高度依赖于公共投资和耐用资产投资，如果缺少这些投资，印度落后的农村地区将无法获得发展所需的动力。这些投资的方向以蓄水为重点，同时强调防洪抗旱，使得水资源安全成为农



▲ 巴基斯坦路边的居民营。  
Roadside settlements in Karachi, Pakistan. © Asianet-Pakistan/Shutterstock

村地区转型的首要任务和基础。法律不允许任何中间商或承包商干涉政策的制定，同时高度强调政策的透明度和问责制（Ambasta等，2008年）。

即使有很多如《国家农村就业保障法》等限制移民迁移和促进农村发展的方案，农村人口仍持续涌向城市。与农村地区相比，城市“似乎”能提供更好的就业机会、更好的社会服务（如医疗和教育）以及更高的社会地位。然而，很多移民长期就业于城市的非正式部门，其非正式的身份使得他们被排除在经济增长所带来的大量利益之外。在亚洲，大量的临时性移民和其他准备在城市永久居住但还没有正式地获得住房或工作的人都被视为是非法的。不过在一些国家，没有正式住房和工作的移民也可以获得合法身份甚至享有投票权。第三部分将会对非正式部门的问题进一步讨论。

## 2.2.2 国际移民<sup>6</sup>

### International migration

随着资本、信息和技术的国际性流动，国际移民成为改变世界的主要力量之一。许多移民迁向国外的城市地区。亚洲的国际移民在1960年至2005年间几乎翻了一番，大约从1960年的2800万增加到2005年的5300多万。同时期，太平洋地区的国际移民从200万增加到500万。2005年，太平洋地区的国际移民占据了总人口的15%。相较而言，亚洲的国际移民仅占了不足2%的总人口。亚太地区现今拥有全球约1.91亿国际移民的30%以上（亚洲及太平洋地区经济社会委员会，2008b）。

在亚洲，尤其是相邻国家之间，人口的跨境流动盛行已久。尽管国际移民比国内移民面临更严格的限

制，但为了寻求更好的经济机会或社会安全，人们仍然会借助国际移民政策跨国界迁移。不过，国家间的人口迁移开始变得更为简单，尤其是在东南亚国家联盟（ASEAN）和其他次区域经济体内部。亚洲的跨区域移民受各种“拉力”和“推力”的作用，包括长期以来国家间发展的巨大差距、较强的区域经济联系和分散化的人口动力。劳动力市场的变化、技术进步、经济联系相结合，创造了技术移民和非技术移民的新需求。跨国移民也受政府政策的影响，政府通过移民系统和私人机构吸纳移民。国际移民的“推力”因素包括持续的自然灾害、内战和国际争端。例如，战争和干旱导致从阿富汗到巴基斯坦和伊朗的移民，由于内战形成从缅甸到泰国的移民（亚洲及太平洋地区经济社会委员会，2008）。

亚太地区是迁向澳大利亚、加拿大、欧洲、新西兰和美国的移民的主要来源地。亚洲一些贸易顺差的国家积极促进劳动力的迁移。然而，政府对聘用过程的限制要求导致了移民流动的广泛商业化运作。在发达国家移民的前来源地中，亚洲的中国、印度和菲律宾位列其中。其他一些国家也以合同劳工的形式进行大规模人口迁出。在过去的几十年内，菲律宾的移民劳工迁出居于世界首位。

在1990至2005年间，出自孟加拉国的劳工移民翻了一倍多，从103000人增加至252000人，在2007年猛增至800000人以上，并以中东和马来西亚作为主要迁入地。1992年至2002年，从印度到中东的劳工移民每年约有355000人。2006年，有约712000印度尼西亚人出国工作。在2000年至2006年间，每年约有204000劳工离开斯里兰卡，主要迁入中东。这类移民数量庞大，由于有相当数量未纳入官方统计，实际的移民数量可能更多。

贩卖人口是一种有危害性的非法移民行为，它包括欺骗、强迫、利用、虐待和暴力等因素。受害者不仅经济上受到侵害，同时还受到生理和心理的伤害，面对着包括性传播疾病和艾滋病在内的生存危险，甚至还有可能会被当局者虐待。贩卖人口成为发案率不断上升的国际犯罪类型，是许多亚太地区的国家政府关注的主要议题。南亚区域合作联盟（SAARC）和东南亚国家联盟（ASEAN）已经开始在各自的地区开展打击人口贩卖的行动。

一些国家如泰国和马来西亚既是国际劳工的迁入地也是迁出地。例如，泰国的劳工主要迁向新加坡和中国台湾，迁入的劳工主要来自柬埔寨和缅甸。劳工输入

的主要原因是国家为保障生产和服务的发展而产生的对于廉价劳动力的持续需求，这些国家的经济发展已经达到或即将达到工业化的门槛。另一原因是迁入国家的农业和手工业劳动人员严重不足，为国外低技能劳工创造了机会。出国劳务往往发生在失业率上升而对外贸易不断扩大的地区。国际劳工的雇佣和分布所构成的复杂系统自身成为支撑地区经济增长的一个产业<sup>7</sup>。

20世纪90年代中期，有40万太平洋地区的人口居住在国外。虽然对于地区总人口（600万）而言不是非常多，但对像波利尼西亚和密克罗尼西亚（联邦国家）这样的一些小国家和地区具有重要意义。例如，移民占据了波利尼西亚总人口的75%。据估计萨摩亚和汤加有30%至40%的人口居住在国外，其中大多数居住在新西兰（170000）。1992年至1997年间，萨摩亚、斐济和汤加这3个太平洋岛国均在前10位移民来源国之列（Connel，2003年）。

国际移民一大贡献是向祖国的汇款流。2007年，亚太地区移民汇款总计达1210亿美元（世界银行，2008a），大概相当于所有在发展中国家境外投资额的2/3。在印度、中国、巴基斯坦、孟加拉国和菲律宾，移民汇款是外汇保有额的主要来源。在家庭层面，移民汇款进一步保障了用于投资、储蓄和企业活动的经济收入。由于住房和固定资产是相对安全和收益较好的投资方式，所以移民汇款刺激了城市房地产市场的发展。例如，在印度的克拉拉邦和菲律宾的很多城市，房地产市场受到来自中东的移民汇款的极大驱动。虽然每个移民的平均汇款额很小，但累积起来对土地和房价的影响是十分巨大的。

### 由战争和自然灾害引发的被迫移民

#### Forced migration due to conflicts and natural disasters

被迫移民指难民或背井离乡者（由战争、自然或环境灾难或开发项目所造成）的迁移活动。自从2000年起，全球发生了超过35起重大冲突和2500起灾害，超过20亿人受到影响，数百万人被迫迁移。很多难民迁移至城市以寻求避难所、维持基本生活。由于害怕危险，难民一般不会返回家乡。因此，迁入地城市面临着人口膨胀的问题（联合国难民署，2006年）。

很多亚洲国家的城市地区尤其是首都因为战争会面对移民的突发性增长。例如，由于被迫移民导致了阿富汗首都喀布尔的人口在过去的15年内翻了一倍多，从1995年的160万增加到2010年的370万（详见专栏2.4）。

亚洲近年来发生的自然灾害已经使相当多的人流离失所。灾害的影响不仅取决于其自身的严重程度，也取决于社会的应对能力。很多实例表明，贫困地区受灾最为严重。2004年印度尼西亚地震引发的海啸波及亚洲14个国家。此次海啸的死亡人数占2000年后所有自然灾害所造成的死亡人数的37%。2005年巴基斯坦山区的地震范围广泛，引起了媒体的广泛关注，近75000人死亡，350万人在初冬无家可归。灾难发生地的邻近城市通常是无家可归者的目的地（联合国难民署，2006）。与全球环境和气候变化有关的被迫移民（生态难民）在未来还会继续增加（详见第5部分）。

亚洲城市缺乏安置和处理被迫移民的能力。被迫移民导致了当地人口的膨胀突发性增长，给城市本就匮乏的公共服务和基础设施带来了过度的压力。不仅如此，短期内劳动力市场上大量低技能劳工的出现，使工资降低，尤其在建设部门。膨胀的大规模被迫移民也给城市带来了安全问题。例如，内战是太平洋地区很多岛国安全和稳定的主要威胁，尤其是在梅拉尼西亚。自80年代后期起，各种不同性质和程度的社会冲突发生在巴布亚新几内亚、斐济、瓦努阿图和所罗门群岛。在所罗门群岛，种族间的冲突导致了法律和秩序的恶化，国外投资从首都及旅游中心霍尼亚拉撤离。社会和经济的崩溃基本都出现在城市中心地区，而农村地区大部分人历来以土地为生，得以获得基本的食物。快速的人口增长、落后的基础设施和匮乏的劳动力导致了城市管理的危机。（Talbot和Ronnie，2007年）。

## 专栏2.4：喀布尔重建与发展面临的挑战 BOX 2.4: THE CHALLENGE OF RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT IN KABUL



▲ 阿富汗的喀布尔。  
Kabul, Afghanistan. © Manoocher Deghati/IRIN

由于过去的十年中内战有所缓和，自2002年起，350万逃亡周边国家的阿富汗难民陆续回国，而其中100万进入喀布尔地区。此外，许多境内无家可归者也迁往首都。这导致了喀布尔的人口在1999至2002年间以每年17%的速率高速增长，成为世界同等规模城市里增速最快的城市之一，直到近几年增速才回落到5%。现今（2010年）喀布尔的人口数已达370万，占全国城市总人口的56.7%。

作为国家首都和第一大城市，喀布尔在经济发展和消除贫困上起着至关重要的作用，同时也面临着严峻的挑战，例如，长期战争所导致的公共服务匮乏、基础设施投资不足和高速的人口增长。因此，50%的排水系统失效致使废水经常漫上道路；仅10%的家庭能享受自来水，不足5%的家庭能连通排水管网，仅有50%的固体垃圾被收集转运至垃圾填埋场。过去五年中难民和无家可归者导致人口迅速增长，造成城市基础设施的大范围破坏，这些情况都加重了中央和地方政府的负担，这座城市需要大规模的重建和发展。

资料来源：Pushpa Pathak，喀布尔政府城市高级顾问

# 2.3

## 城市带，巨型城市和巨型城市区域 Urban corridors, mega-cities and mega urban regions



▲ 日本神户。  
Kobe, Japan. ©J. Aa/Shutterstock

### 巨型城市

#### Mega-cities

发展中国家的巨型城市长期以来是人们关注的焦点。在对发展中国家和地区城市的研究中，最大的城市总是吸引了最多的关注。提到亚洲的大都市时，脑中自然而然会浮现像东京、孟买、曼谷和上海这样尺度的城市，原因显然和经济、社会发展情况有关。2005年，世界30个最具生产能力的城市创造了全球16%的产出；前40个最大的大都市区占据了世界总人口18%，产出了全球66%的商品和服务总，创造了全球86%的专利创新（人居署，2010a；世界银行，2008b；蒙哥马利（Montgomery）等人，2004年；da Silva，2008年）。

全球巨型城市的数量在不断增长，其中一半位于亚洲（21个中的12个）。1975年时东京是亚洲唯一的巨型城市，到2000年，亚洲地区拥有全球最大城市中的9个，到2020年将会增至16个（见表格2.11和图表2.9）。巨型城市的共同特征是人口规模庞大（2010年伊斯坦布尔为1000万，东京则为3600万）、地域范围广阔、在经济和社会方面主导地区甚至国家的发展（见专栏2.5）。亚洲的两个巨型城市（东京和大阪—神户）都位于科技发达的国家，在全球的地位举足轻重。东京是世界上最大的城市（见专栏2.6），并将在未来的30年内继

续保持这一地位。经济快速增长的亚洲城市——德里、孟买、上海和加尔各答——排在亚洲巨型城市的前5位（2010）。中国一些城市（如上海、北京、天津）的人口在政府几十年来对城市规模的控制下依然在增长。中国起初通过限制向城市的移民来控制人口增长，但市场开放后，中国经济现代化政策有效地向世界开放了许多城市，尤其是东部沿海城市。在南亚，向城市的移民和人口自然增长导致了德里、孟买、加尔各答、达卡和卡拉奇的人口高增长率（见专栏2.7）。南亚的两大都市区都是国家首都（伊斯坦布尔和马尼拉）和首位城市。它们是国家的政治中心，在国家城市等级中明显高于其他城市。巨型城市的管治将在第6部分中讨论。

有研究认为联合国低估了巨型城市的人口。例如，联合国估算2010年首尔城市建成区范围内的人口为980万（2010年）。然而，依据城市密集区的定义，其他估算表明首尔的人口在1700万至2300万之间。同样的，联合国确定马尼拉的人口为1163万（2010年），是基于马尼拉的行政范围加上周边16个市镇辖区，如果再包括郊区的蔓延，城市人口可达到1900万。另一方面，被列为“直辖市”的上海和北京与“省”同级，在其辖区内还包括了农村地区。在这种情况下，联合国对直辖市的人口统计高于其实际人口（Richard等，2006年）。

## 专栏2.5：亚洲的新型城市结构

BOX 2.5: ASIA'S NEW URBAN CONFIGURATIONS



▲ 马来西亚吉隆坡。  
Kuala Lumpur, Malaysia. ©Ronen/Shutterstock

世界越来越城市化，新住民将继续分布在各种不同规模的城市中，延续着当今普遍的城市化模式。然而很多现象表明，城市正以前所未见的规模集聚。这些新的结构特点表现为巨型城市区域、城市带和都市区。巨型区域是由于相邻的都市区和城市密集区增长、集聚和空间扩张所形成的自然经济体。它是多中心的都市集群，被低人口密度的腹地包围，人口增长快于其国家的总体速率。而城市带则是以交通轴线串联的线性城市空间体系为特征。其他一些有经济活力和具有战略意义的城市则会超越行政边界发展，联系整合其外围地区形成扩张式的都市区。这些形式出现在世界不同地区，且成为经济、政治、社会文化和生态系统相互联系的地域性或功能性空间单元。这些新型城市结构——城市集群、城市带和都市区正成为全球和地区经济发展的新动力。

当今巨型区域所集聚的人口大于任何巨型或超大型城市（联合国定义为人口超过2000万的城市），其经济产出也十分庞大。例如，中国香港一

深圳—广东巨型城市区域的人口约为12000万，日本东京—名古屋—大阪—京都—神户巨型城市区域有望在2015年容纳6000万人口。虽然这类情况在北美和欧洲较为普遍，但亚洲和世界其他地区的城市空间集聚也出现了大都市区区域，并伴随着大规模人口集聚、大型市场、强大的经济承载力、大量的创新活动和高科技等典型现象。最近的研究显示世界40%的巨型城市区域仅占了全球人居空间的极小部分，只有不足18%的世界人口，却贡献了全球66%的经济活动和85%的科技创新。

相比之下，城市带是特定经济和交通目标为导向的新的空间组织形式。在城市带地区，大量不同规模的城市中心沿交通线线性分布，形成一系列巨型城市的发展轴。城市边缘新区发展最快，经历着快速的城市转型。一个例子是印度孟买和德里之间的工业带，从尼赫鲁港（新孟买）到德里和腾格拉卡巴德（在德里）蔓延超过1500千米。另一个很好的案例是马来西亚吉隆坡的制造业和服务业走廊，集聚在巴生古大都市区，并延伸至所有港口地区。发展最为成熟的都市带的例子是从北京至东京、途径平壤和首尔的1500千米长的城市带，连接了不少于77个人口超过20万的城市。该城市带容纳了9700多万人，并将4个国家的4个独立的特大都市区连成一体。

城市带改变了大大小小的城市和乡镇的职能，引导商业、房地产和土地开发沿着带状地区发展，同时强化了内部联系，形成城市之间的相互依赖关系，引导区域的经济增长。然而，在有些情况下由于城市带强化了既有经济中心之间的联系而对忽视了空间发展的扩散，会导致严重的城市极化和区域发展不均衡。

都市区是出现的又一个超大规模结构，主城超越其行政边界整合了周围的小城市和小城镇。在进程中，都市区也囊括了半城市化区域和农村腹地，有时甚至兼并了其他中型城市，最终缔造出一个庞大的集群，即都市

区。许多这样的都市区在过去的20至30年间发展迅速，具有规模经济和比较优势的效应。泰国的大曼谷地区预计到2020年将从现在的中心向外蔓延200千米，人口将超越现有规模达到1700万。一些都市区的土地和人口规模甚至超过像比利时、捷克、荷兰这样的国家。

巨型区域、城市带和都市区正创造新的城市等级。这些区域城市系统面临着复杂的范围、规模等问题，需要更具创新的城市管理协调机制。世界银行提出了这些模式所面对的三个主要问题：

- 协作，“要把城市的发展和区域、次区域的发展结合起来考虑，而不是作为孤立的经济节点”，都市、区域甚至国家的规划工作要共同开展；
- 区域发展的“大规划”，“在稳定的区域内分散布局城市功能（例如，固体废弃物处理，机场，技能培训中心等），而不是全都拥挤在一个大城市中”；
- 地区之间的财政平衡，具体指“建立区域内各城市政府之间的财政转移支付机制”。

\*因德米特（Indermit）和霍米（Homi）：An East Asian Renaissance: Ideas for Economic Growth. Washington, D.C.: World Bank, 2007



表2.11：人口超过1000万的亚洲城市

TABLE 2.11: ASIAN CITIES WITH POPULATIONS OF 10 MILLION OR MORE

1975			2000			2010			2020*		
排名	城市	人口 (百万)	排名	城市	城市人口 (百万)	排名	城市	城市人口 (百万)	排名	城市	城市人口 (百万)
1	东京	26.61	1	东京	34.45	1	东京	36.67	1	东京	37.09
			2	孟买	16.09	2	德里	22.16	2	德里	26.27
			3	德里	15.73	3	孟买	20.04	3	孟买	23.72
			4	上海	13.22	4	上海	16.58	4	上海	19.09
			5	加尔各答	13.06	5	加尔各答	15.55	5	达卡	18.72
			6	大崎	11.17	6	达卡	14.65	6	加尔各答	18.45
			7	达卡	10.28	7	卡拉奇	13.12	7	卡拉奇	16.69
			8	卡拉奇	10.02	8	北京	12.38	8	北京	14.30
			9	莫斯科	10.00	9	马尼拉	11.63	9	马尼拉	13.69
						10	大崎	11.34	10	伊斯坦布尔	11.69
						11	莫斯科	10.55	11	莫斯科	11.66
						12	伊斯坦布尔	10.52	12	大崎	11.37
									13	深圳	10.59
									14	重庆	10.51
									15	广州	10.41
									16	雅加达	10.26

\*为预测数据

资料来源：联合国（2010年）

巨型城市仅占亚洲城市人口的11%（见表格2.13），但与世界上其他的巨型城市一样，它们是区域和全球经济发展的主导力量，并为各自的国家做出了巨大的贡献。它们是国家的智慧核心，集中了全国最好的教育科研机构；同时也是文化核心，多元文化在此包容并蓄、共同繁荣。

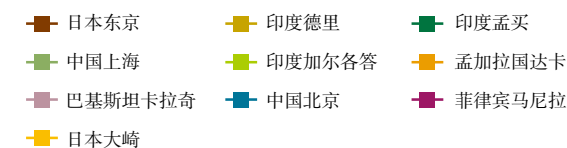
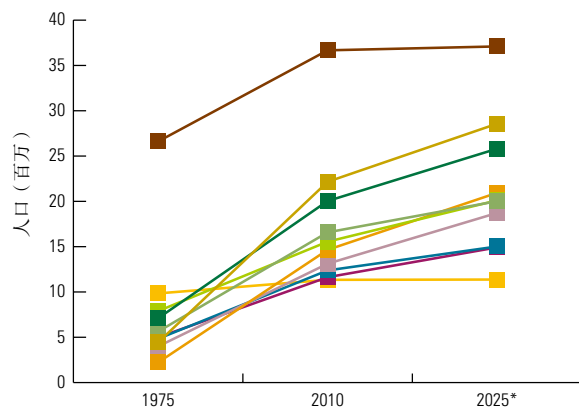
这些巨型城市中有许多是依托制造业的集聚发展起来的，受集聚效应的影响，高端服务行业也逐渐在这些城市集聚。很多巨型城市也是权力中心，是国家的首都或者主要经济金融中心。巨型城市聚集了人口、基础设施和资金，政治和社会力量不断强化，成为国家发展的动力引擎。对巨型城市的关注影响了国家和区域政策。庞大的基础设施投资进一步刺激了城市经济的集聚。服务业区位也更趋向集聚，尤其是中心城市。

巨型城市中制造业和服务业的集聚所形成的衍生品极其丰富，对人口和资本更具吸引力。其附加影响的持续扩大使商业迁出城市中心区的努力屡屡受挫。由于亚洲巨型城市的人口和用地规模不断扩大，而外围地区基础设施又较为匮乏，导致了中心区的进一步强化，人们更愿意居住在基础设施相对完善的内城。亚洲巨型城市这种紧凑的形式是由于高密度集聚引起的，并同时促进了空间的混合利用。城市的高密度化使得街道更加拥挤和混乱，但反过来说，高密度减少了居住地和工作地点之间的通勤时间，提高了城市效率。

巨型城市的经济规模通常可以与一些国家相匹敌，在亚洲，巨型城市的经济增长速度远超国家平均水平。问题在于并非所有居民都在高速的经济增长中受益。实际上，亚洲巨型城市反映出居民生活条件的严重不平等，贫富差距显著，大量的贫困人口居住在贫民窟和棚户区。第四部分将重点讨论亚洲城市的贫

图表2.9：亚洲前10巨型城市

CHART 2.9: THE TOP 10 ASIAN MEGA-CITIES



\*为预测数据

资料来源：联合国（2010年）

## 专栏2.6: 东京: 世界最大的巨型城市

BOX 2.6. TOKYO, THE WORLD'S LARGEST MEGA-CITY

大东京区, 包括千叶、神奈川和埼玉等县在内, 是世界人口最稠密的地区, 人口超过3500万。东京都由23个特别行政区、26个城市、5个町以及8个村组成, 容纳了日本总人口的26%。日本首都是除纽约和伦敦以外的3大世界金融中心之一。东京的都市区经济规模位列世界首位, 2005年国内生产总值达到11910亿美元。东京也是日本的交通枢纽以及新闻传播中心。

日本的城市发展史可以追溯到400多年前。1603年德川家康建立起幕府时代以后, 城市逐渐开始蓬勃发展, 称为江户时代。江户作为日本的政治、文化中心, 在18世纪逐渐发展成为人口超过100万的大城市。江户时代持续了约260年, 直到1868年的明治维新, 标志着德川幕府时代的终结和

帝国时代的到来。后来日本天皇迁都至江户, 改称东京。

与日本的许多城市一样, 东京也容易受到地震和洪涝灾害的威胁。1923年9月, 关东大地震中东京受损严重。在重建过程中, 郊区大力发展了轨道交通以连接城市中心区。1941年, 东京府和东京市的双重行政管理体制被取消, 建立了都区政府作为最高城市行政机构。第二次世界大战后东京急剧扩张, 到20世纪80年代, 已经发展为全球商业、金融、科技、信息和文化的主要中心。

东京都的人口具有大体相近的身份和财富特征。城市由高度密集的建筑群和紧密联系的商业区组成, 例如涉谷、新宿、银座和六本木山新区等。东京都是人口稠密的多中心都市区, 日常出行的80%由铁路、地铁、

公交组成的完善的交通系统支撑。由于其庞大的规模及复杂性, 东京成为一个高效率的城市典范, 目前正寻求最大限度地利用其资源, 包括对中心区周围更高密度的开发, 以及对未充分利用的东京湾沿岸的更新改造。

东京都的快速发展导致了一系列的城市问题, 如环境恶化、交通拥堵以及防灾设施不足等。1986年以后, 土地和股票价格开始呈螺旋式上升, 即众所周知的“泡沫经济”现象。城市发展蔓延到郊区, 但城市基础设施如供水、道路等系统明显跟不上快速增长的住房建设需求。控制外围地区人口的增长变得非常困难; 与此关联的问题, 如高度的人口集聚、铁路公路交通的拥堵、居住环境恶化等, 将仍然是未来面对的重要挑战。

资料来源: Inputs from UN-HABITAT Regional office for Asia and the Pacific; and <http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH>

困和不平等问题。

巨型城市的庞大规模也引发了一系列问题。较为普遍的问题之一是土地市场的激烈竞争, 迫使穷人和老的商业活动迁往城市边缘区, 并导致了更长的通勤距离。这种现象的解决需要高效高速的公共交通系统, 而这正是多数亚洲巨型城市所缺乏的, 其结果是通向市中心的所有道路在早晚高峰时段极度拥堵。拥堵造成了长时间的延误、带来大气污染和噪声污染。这些麻烦还会产生运输和健康成本方面的连锁反应, 更不用说对环境造成的长期生态影响了。巨型城市高度集中的活动也对基础服务和构成巨大的压力。

然而, 多元化的商业活动和与其他地区的密切联系不仅仅是巨型城市所独有的。一些中型城市通过产业专业化同样在全球贸易中扮演着重要角色。例如, 在巴基斯坦, 锡亚尔科特专业生产运动和医疗用品, 而费塞尔巴德专门生产运动服, 与印度尼西亚的万隆类似。在印度, 斋浦尔生产宝石, 泰国的北碧府也一样。这些城市中心在全球市场上竞争, 并在其专业化领域内掌握着主要的贸易份额。尽管相对于巨型城市它们的规模较小, 但其面对的问题基本相似。

## 巨型城市区域和城市带

### 'Mega' urban regions and urban corridors

有些很大的城市地区范围极其庞大, 常被称作大都市连绵区(EMR)。很多这样的巨型城市区域都出现在亚洲。例如, 由“子弹列车”线路连接的日本发展支柱——东京—横滨—名古屋—大阪—神户—京都城市带, 中国东北部的北京—天津—唐山—秦皇岛交通走廊, 都是以连续的城市建成区为特征的巨型城市区域。菲律宾以马尼拉为核心的巨型城市区几乎蔓延了整个吕宋岛。在印度尼西亚, 所谓的“雅茂德坦勿”地区(雅加达Jakarta—茂物Bogor—德波Debok坦格朗Tangerang—勿加西Bekasi)一路延伸至中型城市万隆。在中国的南部, 集聚在上海、南京、苏州、镇江、南通、扬州和无锡城市群的人口估计超过7300万, 而珠江三角洲的广州—深圳—香港—澳门—珠海城市群拥有1.5亿人口。

这些巨型城市区域对国家的经济发展至关重要。它们贡献了主要的国内产出且容纳了国家人口的大部分。例如, 东京的大都市连绵区承载了4000万人口, 几乎占日本总人口的1/3。韩国有将近一半的人口居住

表2.12: 1990~2000年东南亚巨型城市区域的人口  
TABLE 2.12: MEGA-URBAN REGIONS IN SOUTH-EAST ASIA-POPULATION, 1990-2000

巨型城市区域	1990年人口 (千人)	2000年人口 (千人)	年平均增长率 (%)
曼谷 (曼谷大都市区)	5882	6320	0.72
曼谷大都市区其他城市	2707	3760	3.30
曼谷大都市区	8590	10080	1.60
<b>泰国</b>	54549	60607	1.05
雅加达	8259	8385	0.16
'Botabek' <sup>1</sup>	8876	12749	3.70
'Jabotabek' <sup>2</sup>	17135	21134	2.10
<b>印度尼西亚</b>	179379	202000	1.20
马尼拉大都市区	7945	10491	2.90
马尼拉外围地区	6481	9458	3.90
马尼拉 EMR <sup>3</sup>	14426	19949	3.30
<b>Philippines</b>	60703	72345	1.80

<sup>1</sup> 茂物、坦格朗、勿加西城市集合的简称

<sup>2</sup> 雅加达、茂物、坦格朗、勿加西城市集合的简称

<sup>3</sup> 大都市连绵区的简称

资料来源: Jones (2001年)

在首尔。在中国的台湾, 37%的人居住在台北。一般情况下, 巨型城市区域的中心区的人口增长远低于外围区域。巨型城市地区边缘的很多农村居民点和中小城镇正在经历着快速增长 (见表格2.12)。在1990至2000年间, 曼谷都市区中心区的人口增长率不到1%, 相比之下, 边缘区的增长率则达到3.3%。同时期的雅加达情况也相似。然而在马尼拉, 这一阶段中心区和边缘区的人口增长基本相同。

巨型城市区域和城市带是全球化进程中城市地域空间重构的一部分。虽然经济活动在巨型城市区域的集聚下形成了集聚经济的正效应, 但同时庞大的规模也产生了规模不经济。例如, 巨型城市的核心地区被高房价、交通拥挤和环境质量恶劣等问题所困扰。这种消极的外部效应迫使公司和住宅搬离城市中心区迁往土地价格较低、环境质量较好的城市外围。这种发展通常发生在交通走廊沿线地区, 中小城镇沿交通走廊相连接, 促进了巨型城市区的形成。这种城市间的联系减轻了中心城市土地和服务设施的压力, 促进了乡村腹地的增长, 并促使大都市区中的中小城镇参与到经济增长的进程中。

## 专栏2.7: 达卡: 一个贫困大都市的增长管理

BOX 2.7: DHAKA: MANAGING GROWTH IN A POOR MEGA-CITY

达卡是世界上扩张最快的巨型城市之一, 人口的年均增长率达5.6%。2010年, 其人口达到1460万, 2020年预计可以达到1870万。孟加拉国的首都每年估计会接受30万到40万的新移民。据达卡大学的城市研究中心估算, 每年约有14万“生态移民”(如受洪水影响所形成的), 他们多数来自农村, 为了寻找新的生存机会而迁入这个城市。移民对达卡的经济增长作出巨大贡献, 为制造业、服务业及其他部门提供了必要的劳动力。但是, 移民也给这个本已拥挤不堪的城市增加了更大压力, 而由于达卡特殊的地形条件(坐落于恒河三角洲的下游), 宜居用地的扩张十分有限。

达卡对移民的吸引力显而易见——这是一个充满活力的城市, 吸引着持续不断的工业投资, 尤其是成衣制造业, 并带来更多的工人和服务的需求。但是, 这个城市正越来越多地表现出大量贫民窟、住房破旧、交通阻塞、水资源短缺及落后的城市管理等现象, 并造成了不断增加的法律及秩序问题。穷人居住在散布于整个城市的贫民窟中, 其中近80%位于基础设施匮乏的私人土地上。在达卡最贫困的1/5的人口, 仅有9%的家庭有排水系统、27%有自来水供应(而最富有的1/5人群有83%享受自来水供应)。空间影像图显示出的1925个可识别的贫民窟中仅有43个在100米范围

内有公共厕所。许多贫民窟分布于河流50米范围内, 经常遭受洪水的侵袭。

达卡的城市管理面临严峻挑战, 多达40个不同的机构参与其中, 却几乎没有协调或规划, 其结果是公共服务及基础设施严重不足。贫困人口尤其受到影响, 由于资源匮乏, 他们很难满足基本的生活需求。达卡已不能满足人口高速增长所带来的各种需求。环境在不断恶化, 在雨季城市经常遭遇洪水侵袭, 交通堵塞导致严重的大气污染, 大量的贫困窟和破旧房屋与水资源短缺、恶劣的卫生条件、排水系统不力等问题相关联, 在很大程度上降低了达卡的平均生活质量。

资料来源: 世界银行(2007b), 联合国环境规划署(UNEP)(2005年)

# 2.4

## 中小城市 Small and medium-sized cities



▲ 瓦努阿图维拉港。太平洋地区中小型城市独特的发展态势。  
Port Vila, Vanuatu. Small and medium-sized cities in the Pacific pose unique development challenges. ©Brian Philips

亚洲的城市化进程分布广泛而不仅仅局限在少数城市。城市人口分布在一系列不同规模的城市中。亚洲近一半的城市人口居住在人口规模小于50万的中小城市中。<sup>8</sup>许多亚洲国家的人口分布遵循“位序—规模法则”，<sup>9</sup>不同规模的城市在地理空间上均衡分布，但是也有一些例外。有些国家如阿富汗、柬埔寨、蒙古和泰国，首位城市较为突出，作为首都的喀布尔、金边、乌兰巴托和曼谷的人口分别占各自国家城市人口的50%以上。

在亚洲，人口少于50万的城市住区近十年来一直保持近50%的绝对优势比重，并有望在未来的20年内维持这一地位（见图表2.10）。许多国家的案例表明中小型城镇人口占据了城市人口的大部分比例。例如在印度，2.85亿城市居民中有50%生活在人口规模小于10万人的小城镇中，这些小城镇的人口增长速度和那些大城市并没有太大区别。在中国沿海的巨型城市区，人口

少于10万的小城镇也扩张迅速，与内陆地区小城镇人口增长率的下降形成鲜明对比。

与大城市相比，中小型城镇扮演着不同的角色、发挥不同的职能，它们是地方的“增长中心”，即农产品供应和城市服务供应的市场。在经济快速增长时期，大城市集中了主要的经济活动，而中小城市则扮演另一重要角色，通过与大城市之间的联系在农村经济和全球经济之间建立起间接的关联。尤其是分布于大都市区内的小城市，其发展远远超过位于农村地区的同等规模的城市。许多小城镇甚至成为行政区或次级行政区的管理中心。

中小型城市常常充当着乡村移民迁往其最终目的地过程中的临时“踏板”。在很多国家中，这些随后而来的城市—城市的移民潮和农村—城市的移民潮同样重要。大多数城市—城市的移民主要是中小型城市向大城市的移民。在大都市区，也可能包括从大城市中心向周

围中小城市的迁移。

尽管中小城市是农村和城市经济之间的纽带，但其基础设施建设明显落后——没有道路铺面、水资源供给紧张、环卫设施缺乏、通信和网络系统较差、能源供给不稳定。休伊特（Hewett）和蒙哥马利（Montgomery）（2001年）指出小城市的服务设施落后于大城市。但不容忽视的是，通常来讲在公共服务的分配方面，城市内部的差异并不像城市与农村之间的差异那么大。印度的小城镇，尤其是人口低于5万的小城镇，具有人均收入低和高度贫困化的典型特征。贫困情况与城市的规模等级成反比，即城市越小越贫穷。在印度，那些无法享受到饮用水、公共厕所、电力供应等基础设施服务的家庭所占的比重和城市中心区的规模也成反比（Kundu 和 Bhatia，2002年）。较小规模的城市也

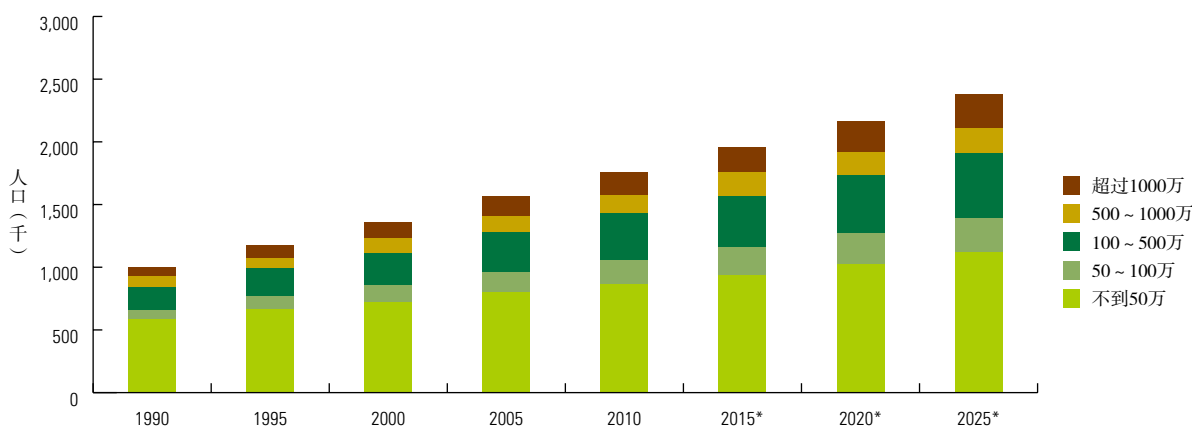
受其较少的人口、资金、技术资源的影响，这些弊端限制了小城镇的经济增长，导致其通常只能作为农村腹地的服务中心。

大多数亚洲国家已经制定政策强化中小城镇的作用和地位，但总的来说这些策略并不十分奏效。一个原因是这些方案通常是在国家层面上设计的，而没有识别每个城市的特殊因素。不仅如此，在很多国家，政府控制着农产品价格，却没有为小城镇农副产品加工提供激励措施。另一个原因是工业化政策通常不会考虑到小企业（Satterthwaite和Tacoli，2003年）。

为了帮助中小城镇的发展，亚洲国家形成了分权化的发展趋势。许多小城市已经开始从早期的行政分权政策中受益，中央政府下放了部分权力包括税收权给地方。较小的城市发现权力下放为经济发展带来更多

图表2.10：亚洲住区分布

CHART 2.10: THE DISTRIBUTION OF SETTLEMENTS IN ASIA



\*为预测数据

资料来源：联合国（2010年）

表2.13：2010年亚洲人口分布

TABLE 2.13: POPULATION DISTRIBUTION IN ASIA, 2010

城市人口规模等级	城市规模等级		
	城市群数量	总人口（千人）	城市人口比例
多于1000万	11	184642	11
500~1000万	20	145062	8
100~500万	191	372490	21
50~100万	275	190525	11
少于50万	—	864595	49
总城市地区	—	1757314	—
总乡村地区	—	2409427	—
总体区域	—	4166741	—

资料来源：联合国（2010年）

的机会，同时赋予了他们更多的权利（见专栏2.8）。小城市中拥有更好资源、更熟悉当地情况、更具有责任心的地方机构能与大城市竞争新的投资项目，并从地方生产中保留更多的价值回报，确保城市体系朝着进一步分权化的方向发展。然而由于管理能力不足，地方机构尚不能从分权所带来的机会中充分受益（Tacoli，2003年）。

许多亚洲国家正在采取措施支持中小城镇基础设施的建设。例如，印度在2005年底颁布了“中小城镇基础设施发展方案”。该方案不仅为了改善基础设施，更旨在“为城镇创造经久耐用的公共资产和高品质的服务，促进有计划的综合发展”（Gol，MoUD，2009:3）。

在中国，小城镇发展策略掀起了在全国建设小城市的浪潮，并成为吸收大量农村剩余劳动力的重要手段。这种“农村城市化”政策可以用一句口号概括为：“离土不离乡，进厂不进城。”该政策旨在引导农村劳动力进入邻近乡村的新城镇和小城市中。小集镇升级为建制镇，重点镇则发展为小城市（Gale和Dai，2002年）。

### 专栏2.8：分权化：在印度尼西亚达拉根市的完美实践

BOX 2.8: DECENTRALIZATION: BEST PRACTICE FROM TARAKAN, INDONESIA

分权化和民主化促进了印度尼西亚小城镇的发展，达拉根就是一个很好的实证。达拉塔坎是东加里曼丹的一个岛屿城市，面积251平方公里，人口16万。历史上，塔拉坎是东加里曼丹省—苏拉威西岛—沙巴州地区（马来西亚）的贸易中心和交通转运节点。在荷兰殖民时期，该城镇是石油勘探中心，吸引了很多移民。然而，现在石油产业仅仅为塔拉坎的年社会总产值（12000万美元）贡献了6%（770万美元）。2001年后，分权化管理开始奏效，在其地方政府的强力领导下，塔拉坎经历了重要的改变，尤其在高效管治、城市管理、金融、成本回收和环境可持续等领域。这些创新和改革使其走上了以平衡经济增长、环境保护、社会进步为目标的发展道路。塔拉坎革新背后的动力主要来自当地，地方政府发挥了主导作用，来自中央政府或援助机构的外部支持和帮助很少。

资料来源：Sarosa（2006年）



▲ 中国湖南的凤凰古城。  
Feng Huang Cheng (Phoenix Town), Hunan Province, China. ©Henry Tsui/Shutterstock

# 2.5

## 城市人口密度与城市化进程 Density and the pace of urbanization



▲ 孟买是亚太地区人口密度最高的城市。  
Mumbai is the densest city in the Asia-Pacific region. ©Sapsiwai/Shutterstock

### 2.5.1 亚太地区的城市人口密度 Urban densities in Asia-Pacific

与世界其他地区的情况不同，亚洲城市在人口分布上具有高密度特点。平均城市人口密度为每平方公里10000至20000人不等，大约是拉丁美洲的两倍、欧洲的三倍、美国的十倍。这种跨洲的对比清晰地表明虽然很多亚洲人没有居住在城市，但是在局部的区域却十分拥挤（世界银行，2007a）。

全球20个人口密度最高的城市中有16个在亚洲（见图表2.11），其余4个分别是波哥大、金沙萨、拉各斯和利马。测算亚洲城市人口密度的一个有效方法是与世界其他城市进行对比：伦敦、莫斯科和东京具有大体相似的密度，但孟买的密度是它们的6倍。纽约和巴黎的密度较低，是曼谷的一半。上海在7公里半径的范围内容纳了600万人口，而容纳相同的人口在首尔是10公里半径范围，在巴黎为14公里半径范围。城市范围的扩张不是影响人口密度的唯一因素，土地市场复杂的交互因子、交通系统、地方文化和政府决策都有重要影响。

目前，亚洲城市内部正经历着重要的空间转型，

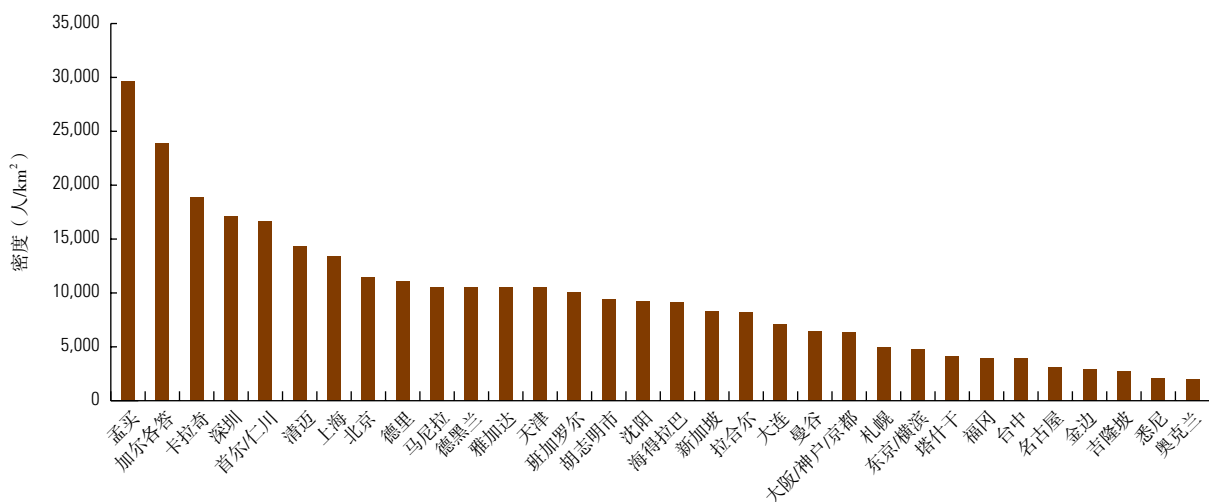
其动力来自文化自然性。

“内城核心区的全球化空间生产表现为跨国公司经营的办公和酒店空间的大规模持续建设……消费空间的生产见于城市核心区由生活空间向商业空间的巨大转变……加速转变为以现代化超市、主题餐厅、高雅的咖啡馆和零售商店为特征的消费空间……城市外围地区建设大型商业综合体”（Douglass和Huang，2007:22）。<sup>10</sup>

几个世纪以来亚洲城市人口密度一直很高。北京的胡同、越南河内的老城区（三十六老街）、德里的Katras和艾哈迈达巴德的Pols给我们展示了早在中世纪这些城市就已达到的密度。现代亚洲城市的人口密度在建成区内的分布差别很大，部分地区高度集聚。建成区内的密度分布形式是影响土地利用效益的一个重要因素（Bertaud，2007年）。一般而言，如果密度的分布模式能够减少日常通勤距离，在集中或邻近于城市中心或特定地区就业，城市的土地利用会更为集约高效。中心的高密度和外围的低密度正成为世界多数城市流行的布局模式。

城市人口密度也受到通勤交通方式的影响。在高

图表2.11：亚洲城市人口密度（人/每平方千米）  
CHART 2.11: DENSITY IN ASIAN CITIES (RESIDENTS PER SQ KM)



资料来源：<http://www.citymayors.com/statistics/largest-cities-density-125.html><sup>11</sup>

密度的城市，通勤者更偏向于采用公共交通服务而不是私人交通工具；在低密度城市情况则相反。由于人均道路资源较少，高密度城市不适合私人汽车的大量使用。此外，私人汽车在行驶和停放时都占用大量空间，因此，在高密度城市中，即使只有少数人拥有汽车也会加剧交通和停车的拥堵。仍有一些高密度城市如东京、新加坡、孟买和中国香港的公共交通系统运行良好，每天运送上百万的通勤者。但它们更像特例，大多数亚洲城市缺少完善的公共交通系统，通勤者除了私人交通方式外别无选择，这造成了严重的交通拥堵并延长了通勤时间。这样的城市必须降低中心区密度，鼓励公共交通发展（Bertaud，2007年）。一些亚洲城市近年来已经在行动：德里和曼谷已经拥有地下和高架铁路网络，马尼拉和吉隆坡也引进了轻轨换乘系统（LRT）。

步行和自行车是较为有效的私人交通方式，与亚洲城市老城区的高密度和狭窄的街道相适应。在越南，两个高密度城市形成了鲜明对比。首都河内的中心区保持着它的特性，分布着传统的老住宅和商店。一方面，自行车仍然是主要的交通工具；另一方面，摩托车和电动车正逐渐成为人们喜爱的出行方式；而汽车却没有流行。另一个城市胡志明市的典型特征则是：由宽阔的大道和数量不断增加的汽车形成的现代化风貌。和亚洲的许多城市一样，胡志明市的商业中心区十分拥挤，步行或骑车到达中心区越来越难。第四部分（亚洲城市的贫困与不平等）将深入讨论城市的交通问题。

高密度城市的土地市场状况反映了城市中心区域

对土地不断增长的需求。土地的稀缺驱动了中心区位的土地价格提升。孟买、上海、中国香港的商业区不动产价值比伦敦、纽约和东京更高。世界十大房价最高的城市中有四个来自亚洲——东京、新加坡、孟买和中国香港，孟买是十个城市中唯一一个处于发展中经济体的城市。中国香港公寓的价格范围从10490美元/平方米到14789美元/平方米，相比之下，东京为7600美元/平方米至11870美元/平方米，新加坡则高达11500美元/平方米至13340美元/平方米，孟买为8600美元/平方米至10300美元/平方米。相较而言（根据2008年的统计数据），中国城市的房价低于全球一般水平。上海的公寓价格从2870美元/平方米到3540美元/平方米，而北京为2100美元/平方米到2330美元/平方米。在东南亚，雅加达一个120平方米的公寓价格大约在1073美元/平方米，低于吉隆坡（1400美元/平方米）、马尼拉（1969美元/平方米）或曼谷（2819美元/平方米）。<sup>12</sup>

为了适应土地需求，市场采取高密度开发策略以提升空间的使用效率。这成为缓解城市蔓延的途径，使城市更加紧凑，基础设施建设更加集约高效。通过规划措施和基础设施投资，政府行为也能对密度和地价产生重要影响。密度取决于容积率（FAR），即总建筑面积与用地面积的比率，反映了土地使用的强度。例如在纽约，华尔街的容积率为15，而郊区仅有0.4。在一些亚洲城市如曼谷和上海，最大的法定容积率为10，即总建筑面积是用地面积的10倍。在市场经济中，土地容积率与地方对空间的需求紧密相关：高需求意味着高容积



表2.14：1990~2030\*年世界范围内城市增长速率（%）  
TABLE 2.14: URBAN GROWTH RATES IN WORLD'S REGIONS, 1990-2030\* (%)

地区	1990~1995	1995~2000	2000~2005	2005~2010	2010~2015*	2015~2020*	2020~2025*	2025~2030*
世界	2.4	2.2	2.2	1.9	1.8	1.8	1.7	1.5
亚洲	3.2	2.9	2.8	2.3	2.2	2.0	1.9	1.7
环太平洋地区	1.5	1.4	1.5	1.3	1.2	1.2	1.2	1.1
欧洲	0.3	0.1	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2
北美	1.7	1.7	1.4	1.3	1.2	1.1	1.0	0.9
拉丁美洲和加勒比地区	2.5	2.2	1.9	1.6	1.4	1.2	1.0	0.9
非洲	3.8	3.4	3.4	3.4	3.3	3.1	3.0	2.8

\*为预测数据  
资料来源：联合国（2007a）



▲ 中国香港的居住公寓，10490~14780美元每平方米  
Residential apartments in Hong Kong, China, range from US \$10490 to US \$14780 per sq. m. ©Oksana.perkins/Shutterstock

率。当地方性规划法规为了控制密度而限制容积率时，会导致建设用地面积供给短缺，从而抬高了房价。虽然理想的容积率指标并不存在，但亚洲的城市规划必须认识到在快速扩张的城市中对土地的需求也必然上升，规划法规应对城市建设加以合理引导而不是限制其发展。

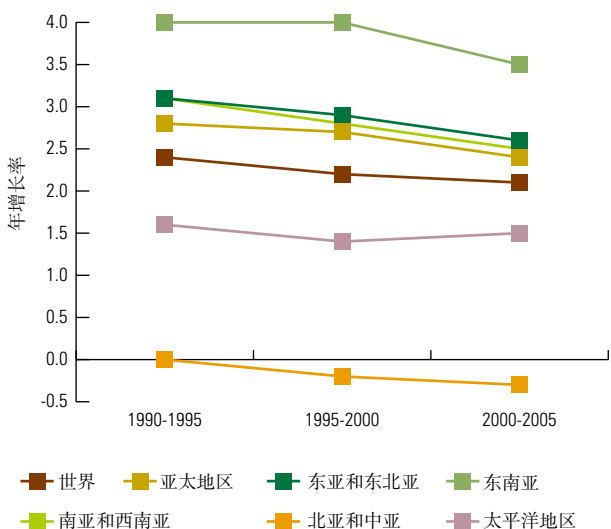
## 2.5.2 亚太地区城市化进程 Pace of urbanization in Asia-Pacific

亚洲城市的高密度通常被视为是其自身快速扩张的结果。但同时，城市边缘区公共设施土地供应的不足和基础设施缺乏也同样导致了人口在城市中心区及其周边地区的高度集聚。随着人口规模的不断扩大，城市在基础设施上的投资能力会直接影响密度分布。

虽然亚太地区的城市人口增长快于拉丁美洲和加勒比地区，同样也快于世界平均水平，但却低于非洲。据预计，亚洲的城市人口增长将会减速，从1990~1995年3.2%的年增长率减速至2010~2015年的2.2%（见表2.14）。早在20世纪90年代早期这一减速现象就开始在亚太地区显现（见图表2.12）。

城市化进程取决于很多因素，基于过去的城市化趋势所做的简单推测未必正确。例如，加尔各答、首尔和金奈（以前称为马德拉斯）在2000年的人口少于联合国1985年所预测的数量。在许多亚洲国家，由于上述城市人口增长率的下降使城市人口达到50%这一临界点的目标期限被推迟。例如，2001年印度人口普查表明城市人口数量远低于之前的预期。在全球范围，城市人口增长率预计在未来几十年内都会下降。

图表2.12: 1990~2005年亚太地区城市增长速率  
CHART 2.12: URBAN GROWTH RATES IN ASIA-PACIFIC, 1990~2005 (%)



资料来源: 亚太经社会 (2010年)

表2.15列出了亚洲20个人口增长最快的城市。2005年这些城市的总人口均超过500000, 其中多达15个在中国。表中所有城市的人口快速增长均以经济增长为支撑, 但仅有一个例外, 这一特例就是喀布尔, 它的人口增长主要来自于国内难民的迁移。表格中的很多中国城市位于快速增长的珠江三角洲地区, 其余的城市则靠近主要的巨型城市, 如加济阿巴德(靠近德里)、高阳(靠近首尔)。印度西部的苏拉特, 是国家主要的钻石抛光和纺织品生产中心。如果这些城市继续以过去10年的速度增长, 那么不用10年这些城市的人口将实现翻番。

这些预测引发了一个具有争议性的问题, 即亚洲城市如何承载这样的人口增长。中国的许多城市已经开始大量投资于基础设施建设, 为满足未来的商业和人口需求创造更好的条件。相比之下, 像喀布尔这样的城市(见专栏2.4)还在忙于应付与其经济发展不相称的人口的快速增长。

表2.15: 1995~2005年亚洲增速最快的城市  
TABLE 2.15: ASIA'S FASTEST GROWING CITIES, 1995~2005

排名	国家	城市	城市人口 1995年 (千人)	城市人口 2005年 (千人)	城市人口 增长率 (%/年)	人口翻番年数 (年)
1	中国	深圳	2304	7233	11.44	6.4
2	中国	安徽苏州	623	1849	10.88	6.7
3	中国	商丘	574	1650	10.56	6.9
4	中国	信阳	571	1450	9.32	7.8
5	中国	河南南阳	753	1830	8.88	8.1
6	中国	厦门	1124	2371	7.46	9.6
7	中国	温州	1056	2212	7.39	9.7
8	中国	泸州	706	1447	7.18	10.0
9	中国	南充	1029	2046	6.87	10.4
10	中国	阜阳	376	726	6.58	10.9
11	中国	珠海	518	963	6.20	11.5
12	阿富汗	喀布尔	1616	2994	6.17	11.6
13	中国	泉州	745	1377	6.14	11.6
14	印度	加济阿巴德	675	1237	6.06	11.8
15	马来西亚	巴生港	466	849	6.00	11.9
16	印度	苏拉特	1984	3558	5.84	12.2
17	韩国	高阳	493	859	5.55	12.8
18	中国	绍兴	426	731	5.40	13.2
19	中国	广东东莞	2559	4320	5.24	13.6
20	中国	烟台	1188	1991	5.16	13.8

资料来源: 联合国 (2007a)

# 2.6

## 亚洲城市化：结论与政策 Urbanization in Asia: Diagnosis & policies

亚洲拥有世界将近2/3的人口，拥有世界前3个人口大国。许多亚洲国家都受益于“人口红利”，确保了经济快速增长所需要的廉价劳动力和大量熟练技工。

基于前面的分析可以判断，亚洲的城市化是一个必然结果。根据联合国的最新数据，到2026年初亚洲将有一半的人口居住在城市地区。城市时代将伴随经济的发展而逐步到来，这是必然的趋势。从历史上看，城市化和经济发展之间的关系呈“S”形曲线。低水平的经济发展一般伴随着低速率的城市化增长和适中的城市人口增长。而一个国家的可持续发展则以城市人口的快速增长（大部分通过人口迁移和城乡重新界定）为特征。在经济更加成熟阶段，城市人口增长逐渐减缓，城市化稳定在较高水平上。这是世界其他地区的国家曾经经历的过程，也是亚洲和太平洋地区将要遵循的道路。

不同的亚洲国家探索着不同的经济发展路径，显示出不同的城市化模式。许多国家现在还处于“低收入、低城市化”的状态。因此总体来说，与其他地区相比亚太地区城市化水平较低，很多国家正在逐渐加快城市化步伐且有望在未来的20年内达到“50%城市人口”的临界点。

是什么使亚洲的城市化进程区别于其他洲？亚洲城市处于持续变化的状态，在人口扩张的规模上存在很大差异。在过去的20年内（1990至2010年），亚洲城市人口的扩张规模相当于美国和欧盟人口的总和。除亚洲之外的其他大洲是无法在如此短的时间内实现这样的规模增长。

亚洲城市的第二个特点是高密度——的确为世界之最，从10000人/平方公里至20000人/平方公里。这不仅缘于摩天大楼和高层住宅，也来自老城传统格局所形成的典型的大量小型、低层、高密度建筑。可以预见的是，无论对于公共空间还是居住空间，亚洲城市的高密度带来了世界上最低的人均空间占有量。

亚洲城市的第三个特点是混合的土地利用发展模

式。更为明确地说，居住区邻近商业活动、传统建筑与现代摩天大楼并立、正规与非正规活动混杂。

研究结论清晰地表明，亚洲城市人口的增长规模需要有大量增加的基础设施投资相匹配。一旦投资短缺，亚洲城市的繁荣与发展都将陷入困境。鉴于亚洲的大量人口和经济快速增长的态势，确保城市沿“绿色”和低碳方式发展则变得更为紧迫。第5部分将会就城市环境问题进行深入讨论。

过去，由于决策者没有认识到城市化过程要与经济发展协调一致，所以没有保障对于城市基础设施建设的充分投资。更有甚者，有观点认为城市化不利于经济发展，相反会使农村地区经济和生活环境下降。公共政策更倾向于城市地区，从而增加了城市对农村人口的吸引力。主导的政策模式是阻碍城市化进程，鼓励潜在移民留在农村地区。该导向在很多国家明显表现为对农村人口流向城市的限制性法令，以及对城市基础设施建设的资金供给不足。联合国的一个调查报告（2008：12）如下：

面对着城市化进程中的巨大机遇与挑战，许多政府长期关注于人口的空间分布。2007年，85%的国家政府公布了他们对其人口分布模式的考虑，该比例与1970年的记录基本相当……56%的发展中国家希望对自身的人口分布模式做出重大改革，32%的国家希望做出较小的改变。而在发达国家，37%希望做出重大变革，39%希望较小的改变。对人口分布最不满意的是非洲（74%的非洲国家希望进行大改），其次是亚洲（51%的亚洲国家希望进行大改）。在拉丁美洲和加勒比地区、大洋洲以及欧洲，大约40%的政府认为需要对人口分布进行重大调整。

例如，在巴布亚新几内亚，城市当权者和有权势的人都反对城市化。在20世纪90年代中期，莫罗贝（Morobe）省的行政长官想尽办法驱逐来自沿海首府城市莱城（Lae）的非法定居者。类似的政策在巴布亚新几内亚的其他中心城市已经持续实施了10多年。同样

在瓦努阿图，贫民窟被视为必须拆除的地方，强制贫民迁出。抵制城市化这一现象不仅仅出现在太平洋岛国国家，很多其他国家的决策者同样持此观点。

20世纪90年代，许多亚洲国家出现了转机，国家政策明显转向于关注城市化和经济增长之间的联系。人们认识到经济增长需要国家经济和全球经济间的联系，而这可以通过城市的发展实现。随后，很多亚洲国家暗地里开始促进城市化进程，虽然在政治上另有说辞。

在越南，政府在1987年推动的“Doi Moi”改革<sup>13</sup>有效地结束了长期以来对城市的忽略。“Doi Moi”所带来的政策改变使城市变得更具认同性和吸引力，成为正式及非正式商业活动和机遇的中心。随着时间的推移，官方的移民限制还在继续但逐渐松懈，迁移到城镇已经得到政治上和社会上的认可，虽然至今政府仍在寻求城乡间的发展和投资平衡。

从20世纪90年代开始，中国对人口迁移的控制就不断弱化，现在，许多农村人口都已能迁入到城市。在20世纪90年代，有将近1亿的中国农民迁入城市。中国也开始批准给予移民定居点以城市或城镇，并予以其相应地位和福利。在中国虽然迁移的自由仍然受到一定程度的限制，但如今城市化的要求已被广泛接受，为了实

现城市的快速扩张，开始了大量的城市基础设施投资。例如，20世纪80年代，上海在城市基础设施建设和改造上花费了其GDP的5%至8%。北京和天津目前仍将其GDP的10%用于道路、给排水系统、住房和交通建设（Yusuf和Saich，2008年）。

许多亚洲国家从“人口红利”中受益并且赢得了经济的快速增长。不考虑其弊端的话，人口规模如今具有绝对优势，如廉价的劳动力、大量的熟练技工以及更广泛地开发亚洲人口巨大潜力的能力。城市化所产生的积极影响还包括促进多元化和强劲的经济，同时具有缓解贫困的潜力。受益于规模经济，城市地区的人口集聚极大地降低了服务、医疗、教育和文化活动的单位建设成本（Satterthwaite，2002年）。

大多数亚洲国家还处于城市化的初期阶段，这使它们有机会为城市的扩张做准备。如果它们能做好规划，通过合适的基础设施建设为城市规模扩张铺平道路，那么他们将可以找到一种更适合于自身的方式来减轻城市化所带来的消极影响，如交通拥挤、污染和贫民窟等问题。为此，城市政策必将成为国家发展战略中不可分割的一部分。

## 本章注释

<sup>1</sup> The only exception to this region-wide pattern was the Philippines. Most of the country's urbanization occurred between 1980 and the year 2000 but real GDP per head changed little over the period. It is unlikely that a single factor can fully explain this phenomenon, but the highly concentrated nature of the country's urbanization, coupled with the haphazard fashion in which it has been occurring (and possibly a fragmented geography, too), may offer some clues, as mentioned in World Bank (2007a - East Asia and Pacific update).

<sup>2</sup> According to Bloom, Canning & Jamison (2004), declining mortality and fertility rates in Asia between 1960 and the year 2000 led to a rise in the ratio of working-age people (15-64) to the dependent population (0-14 and 65 plus), from about 1.3 to over 2, resulting in substantial increases in worker productivity and GDP per head.

<sup>3</sup> Shanghai's Municipal Population and Family Planning Commission has launched a public information campaign to highlight exemptions to the country's otherwise uniform one-child policy. For instances, those couples whose members were both only children are now allowed a second child (BBC News, 2009).

<sup>4</sup> It is not possible to split the 'migration' and 'reclassification' components of these estimates.

<sup>5</sup> *Hukou* is the household registration system in

China under which some changes of permanent residence are subject to approval from one or more authorities. Movement within urban or rural areas is free. However, permits are required for changes from rural to urban areas or from a smaller to a larger city. The "floating population" (*liudong renkou*) is a unique concept in China that is tied to the *hukou* system. Individuals who are not living at their *hukou* location are considered "floating". This concept is based on the notion that the *hukou* location is where one belongs and that migration is not considered official and permanent until the migrant's *hukou* location is also changed (Chan, 2008; Fan, 2008).

<sup>6</sup> This section is based on ESCAP (2008b and 2008c).

<sup>7</sup> The source of this information is Osaka (1996). This situation appears to have held even in recent years.

<sup>8</sup> *World Urbanization Prospects 2007* does not provide information on settlements with populations below 500,000. For the purpose of this section, the small and medium towns are referred to as towns below 500,000, although for some countries in Asia this may not be an adequate assumption.

<sup>9</sup> The rank-size rule, or Zipf's law, refers to the distribution of cities by size within a system. Cities

are listed in descending order of population and given a rank, with the city of highest population as rank one, and the next city as rank two etc. The Zipf's law states that the size of the city ranked second is roughly half of the one ranked first, and the size of the one ranked third is roughly half that of the one ranked second, etc. (see Soo, 2004).

<sup>10</sup> Waibel, M. (2006) "The production of urban space in Viet Nam's metropolis in the course of transition". *Trialog* 89(2): 43-48, as quoted in Douglass and Huang (2007).

<sup>11</sup> The boundaries of the cities in the chart may not match those in the UN *World Urbanization Prospects*, resulting in discrepancies in density figures.

<sup>12</sup> The figures are based on the average price of a 120 sq. m, good-condition, high-end apartment in the city centre, i.e., where most foreigners are likely to buy. Data were collected during 2008. The US dollar exchange rate is as at January 27, 2009 (*Global Property Guide*, 2009).

<sup>13</sup> The *Doi Moi* process was an economic reform and poverty eradication programme which the Government of Viet Nam launched in 1986. The comprehensive scheme enabled the country's transition from central planning to a market-orientated economy.

## 参考文献

- Abott, David, & Steve Pollard.** *Hardship and Poverty in the Pacific: A summary*. Manila: Asian Development Bank, 2004
- Acharya, Sarthi.** "Labour migration in the transitional economies of south-east Asia". *Working paper on migration and urbanization*. Emerging Social Issues Division, UN Economic Commission for Asia and the Pacific, December 2003
- Ambasta, Pramathesh, P S Vijay Shankar, & Mihir Shah.** "Two Years of NREGA: The Road Ahead". *Economic & Political Weekly*, Vol 43, No. 8, February 23, 2008 41-50
- Basyal, Gopi Krishna, & Narendraj Raj Khanal.** *Process and characteristics of urbanization in Nepal*. Kathmandu: Research Centre for Nepal and Asian Studies, 2001
- BBC News.** *Shanghai urges 'two-child policy'*. July 24, 2009. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/8166413.stm> (accessed 21 September 2009)
- Bertaud, Alain.** *Urbanization in China: land use efficiency issues*. 2007. [http://alain-bertaud.com/AB\\_Files/AB\\_China\\_land\\_use\\_report\\_6.pdf](http://alain-bertaud.com/AB_Files/AB_China_land_use_report_6.pdf) (accessed 18 July 2009)
- Biau, Daniel.** "Chinese Cities, Indian Cities – A Telling Contrast". *Economic and Political Weekly*, Vol 42 No. 33, August 18-24, 2007: 69-72
- Bloom, David E., David Canning, & Dean T. Jamison.** "Health, Wealth and Welfare". *Finance and Development*, March, 2004: 41, 10-15
- Chan, Kam Wing.** "Internal Labour Migration in China: Trends, Geographical Distribution And Policies". Seminar paper, *United Nations Expert Group Meeting On Population Distribution, Urbanization, Internal Migration And Development-UN/POP/EGM-URB/2008/05*. New York: UN Population Division, Department of Economic and Social Affairs, January 3, 2008
- Connel, John.** "Migration in Pacific Island countries and territories". In *Migration Patterns and Policies in the Asian and Pacific Region, Asian Population Studies Series No 160-ESCAP ST/ESCAP/2277*, by John Connel. Bangkok: ESCAP, 2003: 35-65
- Connell, John, & John P. Lea.** *Urbanization in the Island Pacific: towards sustainable development*. London: Routledge, 2002
- da Silva, Fernando Nunes.** *Urbanism and Transports*. September 2008. [https://dspace.isl.utl.pt/bitstream/2295/214538/1/FNS\\_Cidades\\_redes\\_Set08.pdf](https://dspace.isl.utl.pt/bitstream/2295/214538/1/FNS_Cidades_redes_Set08.pdf) (accessed 10 April 2009)
- Douglass, Mike, & Liling Huang.** "Globalizing The City In Southeast Asia: Utopia On The Urban Edge – The Case Of Phu My Hung, Saigon". *International Journal of Asia-Pacific Studies* 3 November 2007: 1-41
- East West Center.** "Asia's ageing population". *The Future of Population in Asia*. Honolulu, Hawaii: East West Center Research Programme-population and health, 2008
- "Asia's Changing Youth Population". 2006. <http://www.eastwestcenter.org/fileadmin/stored/misc/FuturePop06Youth.pdf> (accessed 18 July 2009)
- England, Robert Stowe.** *Ageing China: The Demographic Challenge*. Westport, CT: Praeger Publishers, 2005
- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP).** *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2010*. Bangkok: UNESCAP, 2010
- *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2008*. Bangkok: UNESCAP, 2008a
- "Key Trends and Challenges on International Migration and Development in Asia and the Pacific". *United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in Asia and the Pacific-UN/POP/EGM-MIG/2008*. Bangkok: Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, September 18, 2008b
- *Situation Report on International Migration in East and South-East Asia*. Bangkok: UNESCAP, 2008c
- Fan, C. Cindy.** "Migration, Hukou, and the City". In *China Urbanizes: Consequences, Strategies, and Policies*, edited by Shahid Yusuf and Anthony Saich, 65-90. Washington, D.C.: World Bank, 2008
- Gale, Fred, & Hongguo Dai.** "Small Town Development in China: A 21st century Challenge". *Rural America*, 17 Spring 2002: 12-19
- Global Property Guide.** *Global Property Guide*. 2009. <http://www.globalpropertyguide.com/Asia> (accessed 10 February 2009)
- Government of India, Ministry of Urban Development (Gol, MoUD).** *Urban Infrastructure Development Scheme for Small and Medium Towns: an Overview*. 2009. [http://urbanindia.nic.in/programme/ud/uidssmt\\_pdf/overview.pdf](http://urbanindia.nic.in/programme/ud/uidssmt_pdf/overview.pdf) (accessed 19 April 2010)
- Government of Japan.** *White Paper on Ageing Society-Summary 2007*. 2007. <http://www8.cao.go.jp/kourei/english/annualreport/2007/2007.pdf> (accessed 19 June 2009)
- Heller, Peter.** "Is Asia prepared for an Ageing Population?" *Working Paper, WIP/06/272*. Washington D.C.: Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund (IMF), December 2006
- Hewett, Paul C., & Mark R. Montgomery.** "Poverty and public services in developing-country cities". *Policy Research Division Working Paper no. 154*. New York: Population Council, 2001
- Hugo, Graeme.** "Urbanization in Asia: An Overview". *Conference on African Migration in Comparative Perspective, Johannesburg, South Africa*. June 4-7, 2003. <http://pum.princeton.edu/pumconference/papers/2-Hugo.pdf> (accessed 19 June 2009)
- Indrasiri, L.H.** "Urbanization and Urban Redefinition – Sri Lanka 2005". *Urban Development Authority, Sri Lanka*. 2005. <http://www.uda.lk/reports/Urbanization and Urban Redefinition 2005.pdf> (accessed 24 September 2009)
- Jones, Gavin.** "Studying Extended Metropolitan Regions in South East Asia". *The XXIV General Conference of the IUSSP*. Salvador, August 18-24, 2001
- Kano, Hiromasa.** "Urbanization in Post Revolution Iran". *The Developing Economies*, December 1996: 34 (4): 424-46
- Kundu, Amitabh, & Sutinder Bhatia.** "Industrial growth in small and medium towns and their vertical integration: the case of Gobindgarh, Punjab, India". *MOST Discussion Paper, No. 57*. Paris: UNESCO, 2002
- Montgomery, Mark, Richard Stren, Barney Cohen, & Holly E. Reed.** *Cities Transformed*. London: Earthscan, 2004
- ODI.** "Internal migration, poverty and development in Asia". *Briefing Paper 11*. London: Overseas Development Institute, 2006
- Osaka, Huriights.** "Migrant Workers and Human Rights". *Asia Pacific News-Vol.4*. June 1996. [http://www.hurights.or.jp/asia-pacific/no\\_04/02migrantwand.htm](http://www.hurights.or.jp/asia-pacific/no_04/02migrantwand.htm) (accessed 24 September 2009)

## 参考文献

- Pathak, Pushpa, & Dinesh Mehta.** "Trends, Patterns and implications of rural-to-urban migration in India". *Asia Population Studies Series No 138*. New York: United Nations, 1995a
- . "Recent Trends in Urbanization and Rural-Urban Migration in India : Some Explanations and Projections". *Urban India*, 15 1995b 1-17
- Richard.L. Forstall, Richard P. Greene, & James B. Pick.** *Which Are The Largest? Why Published Populations For Major World Urban Areas Vary So Greatly*. 2006. [http://www.eukn.org/netherlands/themes/Urban\\_Policy/Urban\\_environment/Land\\_use/Urbanisation/Why-published-populations-for-major-world-urban-areas-vary-so-greatly\\_1035.html](http://www.eukn.org/netherlands/themes/Urban_Policy/Urban_environment/Land_use/Urbanisation/Why-published-populations-for-major-world-urban-areas-vary-so-greatly_1035.html) (accessed 26 June 2009)
- Sarosa, Wicaksono.** "Indonesia". In *Urbanization and Sustainability in Asia: Case Studies of Good Practice*, by Brian Roberts and Trevor Kanaley, edited by Brian Roberts and Trevor Kanaley. Manila: Asian Development Bank, 2006: 155-187
- Satterthwaite, David.** *The Ten and a Half Myths that may Distort the Urban Policies of Governments and International Agencies*. 2002. [http://www.eukn.org/netherlands/themes/Urban\\_Policy/ten-and-a-half-myths\\_3399.html](http://www.eukn.org/netherlands/themes/Urban_Policy/ten-and-a-half-myths_3399.html) (accessed 2 June 2010)
- Satterthwaite, David, & Cecilia Tacoli.** "The urban part of rural development: the role of small and intermediate urban centres in rural and regional development and poverty reduction". *Working Paper Series on Rural-Urban Interactions and Livelihood Strategies: Working Paper 9*. London: International Institute for Environment and Development, 2003
- Shirazi, Safdar Ali.** *Patterns of Urbanization in Pakistan: A Demographic Appraisal*. 2006. <http://paa2006.princeton.edu/download.aspx?submissionId=61209> (accessed September 24, 2009)
- Soo, Kwok Tang.** "Zipf's Law for Cities: A Cross Country Investigation". *CEP Discussion Paper No 641*. London School of Economics, 2004
- Storey, Donovan.** *Urbanization in Pacific, State, Society and Governance in Melanesia Project*. 2005. [http://www.unescap.org/EPOC/documents/R3.12\\_Study\\_2.pdf](http://www.unescap.org/EPOC/documents/R3.12_Study_2.pdf) (accessed 7 January 2009)
- Tacoli, Cecilia.** "The links between urban and rural development". *Environment and Urbanization*, 15, April 2003 3-12
- Talbot, Jon, & Buddley Ronnie.** "Postcolonial town planning in Commonwealth nations: A case study of the Solomon Islands - an agenda for change". *The Round Table*, 96 2007 319 - 329
- UNEP.** *Dhaka City State of Environment Report 2005*. United Nations Environment Programme, 2005
- UN-HABITAT.** *State of the World's Cities 2010/11 - Bridging the Urban Divide*. Nairobi: UN-HABITAT, 2010a; London: Earthscan 2010
- UNHCR.** "Chapter 1: Current dynamics of displacement". In *The State of the World's Refugees 2006 - Human displacement in the new millennium*, by UNHCR. Geneva: UNHCR, 2006: 9-29
- United Nations.** *World Urbanization Prospects: The 2009 revision. CD-ROM Edition - Data in digital form (POP/DB/WUP/Rev.2009)*. New York: Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 2010
- . *World Population Prospects: The 2008 revision*. New York: Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 2009
- . "Executive Summary". *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*. New York: Population Division, Department of Economic and Social Affairs, February 26, 2008
- . *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*. New York: Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 2007a. <http://esa.un.org/unup> (accessed 20 July 2009)
- . *World Youth Report 2007-Young People's Transition to Adulthood:Progress and Challenges*. New York: Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 2007b
- . *World Population Prospects: The 2006 Revision*. New York: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, 2006
- . "Definition of Urban". *Demographic Yearbook 2005*, Table 6 New York: United Nations Statistics Division. 2005. [http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/densurb/Definition\\_of%20Urban.pdf](http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/densurb/Definition_of%20Urban.pdf) (accessed 19 July 2009)
- . *World Population Prospects*. New York: Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 2001a
- . "The Components of Urban Growth in Developing Countries". ESA/P/WP. 169. Population Division, Department of Economic and Social Affairs, September 2001b
- World Bank. *"Migration and Remittances Factbook 2008"*. Washington DC, World Bank, 2008a
- . *New Thinking Sees Cities as Key to Improving National Growth Potential, Says World Bank-News Release No. 402/2008/EAP*. June 25, 2008b. <http://go.worldbank.org/QJR4F6AYJO> (accessed 20 July 2009)
- . "East Asia and Pacific Update-10 years after the crisis". *Special focus: Sustainable development in East Asia's urban fringe*. World Bank, 2007a <http://siteresources.worldbank.org/INTEAPHALFYEARLYUPDATE/esources/550192-1175629375615/EAP-Update-April2007-fullreport.pdf> (accessed 21 July 2009)
- . "Dhaka:Improving Living Conditions of Urban Poor". *Bangladesh Development Series Paper No.17*. Dhaka: World Bank, 2007b
- . "Effects of Population Growth and Urbanization in the Pacific Islands". In *Cities, seas and storms-Managing change in Pacific Island economies-Vol 2-Managing Pacific Towns*, by World Bank, 1-15. Washington, DC: World Bank, 2000 <http://siteresources.worldbank.org/INTPACIFICISLANDS/Resources/Chapter+1.pdf> (accessed 21 July 2009)
- Yap, Kioe Sheng.** "Youth and urban conflict in Southeast Asian cities". In *Youth, Poverty, and Conflict in Southeast Asian Cities-Comparative Urban Studies Project*, by Lisa M. Hanley, Blair A. Ruble & Joseph S. Tulchin. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004: 37-54
- Yusuf, Shahid & Saich, Anthony.** eds *"China Urbanizes: Consequences, Strategies, and Policies"* pp 65-90. Washington, D.C.: World Bank, 2008

## 第三部分

# PART 03

## 亚洲城市的经济角色

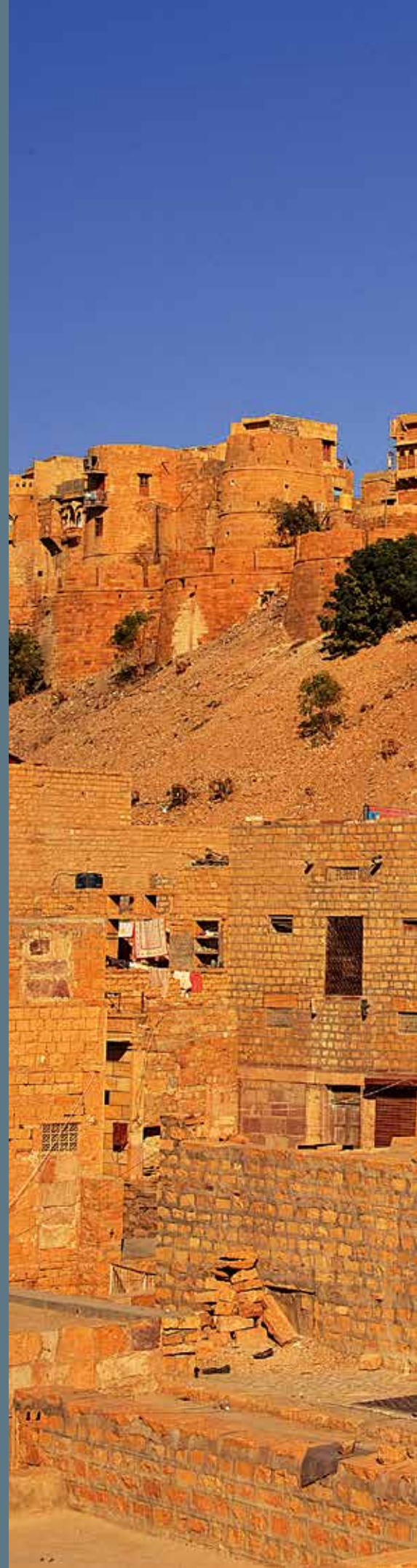
### The Economic Role of Asian Cities

#### 现状速览 Quick Facts

1. 亚洲城市有很高的生产力——城市人口仅占亚洲总人口的40%却贡献了80%的地区国民生产总值。
2. 亚洲城市具有较好的经济弹性，并从应对全球经济危机中表现出来。
3. 亚太地区的城市很善于从其自身的人口扩张和全球化动力中把握机会。
4. 正规部门与非正规部门的协同性是亚洲城市社会经济活力的动因。
5. 亚洲正从“世界工厂”演变为创新型服务的提供者。
6. 通过对农村地区进行投资和提供农产品市场，亚洲城市驱动了农村地区的发展。

#### 应对政策 Policy Points

1. 亚洲较落后的国家应不断向发达国家和新兴经济体学习，以提高其城市的生产率和竞争力。
2. 在亚洲城市中，应重新审视并推广财政和制度的激励措施以吸引更多的国内外投资。
3. 非正规经济应该被支持而不是被打压，以使它们在促进就业和房屋供应上发挥更积极的作用。
4. 亚洲城市应进行机构能力建设并培养战略性眼光，以便能以一种更融合的方式来管理经济增长。
5. 城市应重视适应于更广泛的发展战略和政治环境的基础设施建设，关注这些战略的制定以及它们所带来的切实利益。
6. 亚太地区的政治领导人和高层决策者应该采用一种立足全局的长远的视角，将空间政策与宏观经济、工业、农业、能源、环境以及劳动力政策相融合。







# 3.1

## 作为经济增长引擎的城市 Cities as engines of economic growth



▲ 中国广州。  
Guangzhou, China. ©Agophoto/Shutterstock

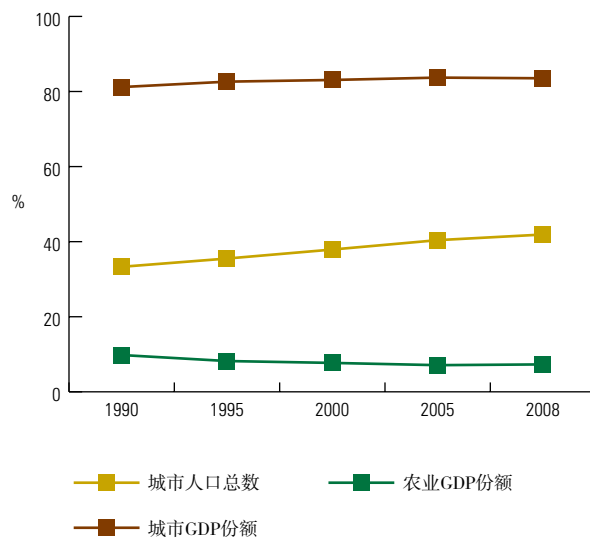
同其他地区一样，在亚太地区，城市已经成为国家经济的主要推动力。城市具有极高的生产力，对国家经济做出了突出贡献。总体来说，亚太地区的城市人口比重略多于40%，却贡献了该地区GDP的80%以上。（见图表3.1）

### 3.1.1 亚洲的经济增长由城市主导 Asian economic growth is led by cities

过去几十年，在许多亚洲国家，由于地方专业化要素促进了生产力的提高，城市经济发展迅速。集聚经济意味着城市的产业集聚带来的效率优势，被认为促进了经济的增长。城市化提高了生产力，增加了人均GDP，换言之，在亚洲，城市地区对国民财富的贡献持续增长，并逐渐成为国家经济实力的主要决定性因素。

过去的20年里，亚太地区的经济发展稳健，除了受到1997~1998年间短暂的金融波动和全球经济危机的影响，但目前这些地区经济已正在复苏。亚太地区的总产出

图表3.1：1990~2008年间亚太地区的城市GDP份额  
CHART 3.1: SHARE OF URBAN AREAS IN GDP, ASIA AND THE PACIFIC, 1990-2008



资料来源：数据来自亚太经社会（ESCAP）的计算（2010b）  
注：城市地区GDP份额的数据不是很容易获得，这些估算是来自于亚太经社会（ESCAP）2010年统计年报公布的非农部门GDP份额，它假设90%的非农产值来自于城市地区。

表3.1: 1990~2005年间世界主要地区的人均GDP增速  
TABLE 3.1: GDP PER HEAD: GROWTH RATES IN MAJOR REGIONS, 1990-2005

地区	1990-1995	1995-2000	2000-2005
亚太地区	1.4	2.6	4.4
非洲	-1.2	1.8	2.3
欧洲	0.3	2.8	1.9
拉丁美洲和加勒比地区	1.6	1.5	1.4
北美	1.1	3.0	1.4
其他地方	2.0	1.4	2.1
全球	0.7	2.2	2.3

资料来源: ESCAP (2010b:104)

在1990年到2008年之间几乎翻了一番(见图表3.2),并逐渐成为了世界经济产出的主要贡献者(2008年占30%)。

表3.1显示自1990年以来亚太地区人均GDP增量在不间断的持续增加,2000年到2005年间,该地区的人均GDP增速世界最高——年平均4.4%的增长速率几乎是世界总体平均增速的两倍。表现次之的是非洲。(见图表3.3)

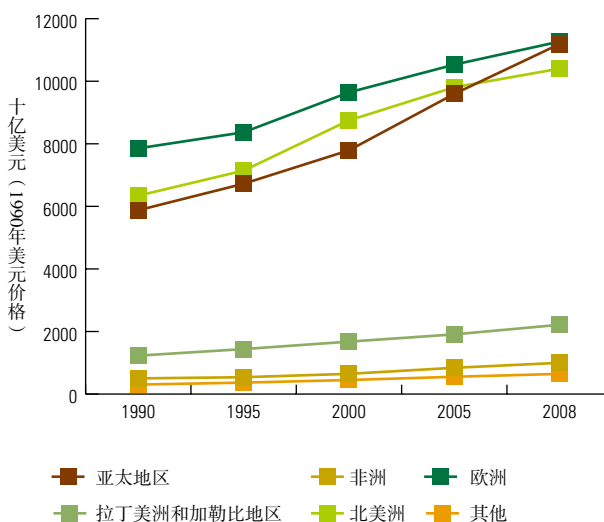
### 3.1.2 全球经济危机和亚洲经济

#### The global economic crisis and Asian economies

近期的经济危机导致世界经济增长下滑,从2007年的2.6%下降到2008年的1.0%(见图表3.3)。虽然经济危机在其爆发地——北美(尤其是在美国)影响最为显著,但也削弱了以出口导向型经济为主的亚太经济体的力量,使人均GDP增长率从2007年强劲的4.7%下滑到2008年2.7%。

全球经济危机的影响在亚太地区的次区域间呈现出不均衡的态势。然而,国内需求和及时的财政响应(例如财政刺激政策)已帮助亚太经济体维持了增长。在内需占GDP增长份额较大的地区,诸如印度、菲律宾、越南和印度尼西亚(ESCAP, 2010a),经济发展步伐相应稳健。财政刺激主要采取基础设施投资、财政转移支付和降低税率的形式。在中国、日本、马来西亚和越南,财政刺激帮助这些国家克服了危机,实现经济增长。截至2009年下半年,包括其他扩张性政策在内的财政响应政策已经帮助亚太经济体扭转了它们的经济下滑趋势。2010年度的亚太经社会调查声称“[a] 预计2010年经济将显著复苏。对于该地区的发展中国家,从前一年4.0%的GDP增长看来,有望在2010年实现7.0%的增长”(ESCAP, 2010a:41)。这份调查也预测

图表3.2: 1990~2008年间世界各地的GDP总额(以1990年美元价格作为统计口径/单位:十亿美元)  
CHART 3.2: GDP PER WORLD REGION, 1990-2008 (IN 1990 US \$ BILLION)



资料来源: 数据来自ESCAP的计算(2010b)

了2010年四月中旬东亚和东北亚4.0%的实际GDP增长率(扣除通货膨胀因素),东南亚5.1%、西亚和西南亚地区6.1%、北亚和中亚3.7%以及太平洋次区域2.3%的增长率。(ESCAP, 2010a:42~43)

### 3.1.3 境外资本流入

#### Foreign financial inflows

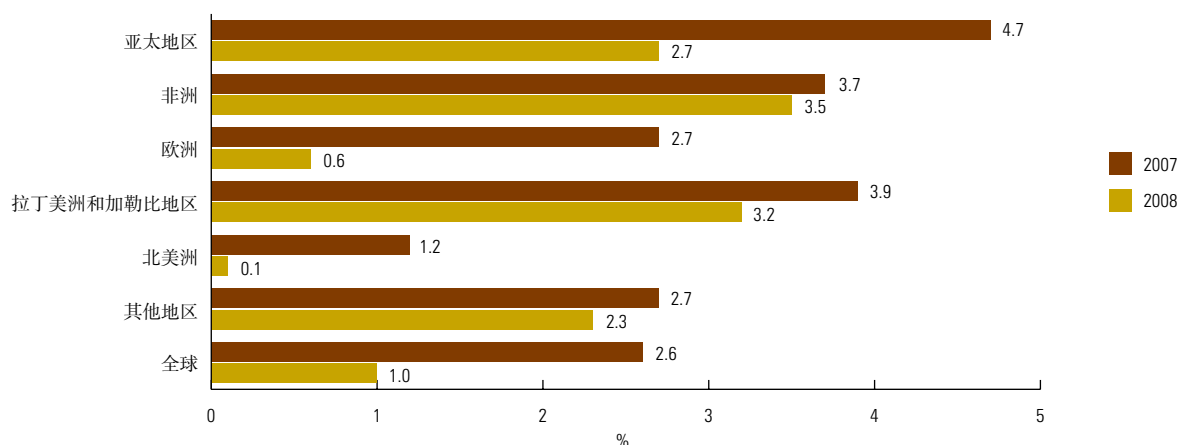
##### 境外直接投资

#### Foreign direct investment

亚洲是外商直接投资(FDI)的一个主要目的地,跨国公司以及外企资本支出为亚洲在全球生产网络中的地位上升做出了显著贡献。在2000~2007年这段时期,由于廉价的劳动力成本和巨大消费市场的吸引力,亚洲城市地区成为外商直接投资最喜爱的目的地。这段时期内,在流向发展中国家的国外直接投资中,亚洲总共获得的累计份额占到了40%。与欧洲相似,自2005年起,中亚地区的境外直接投资增长也很迅速。(见图表3.4)

那些与境外直接投资相关的企业通常坐落于中心城市及其周边地区。在一些像中国这样的国家中,此类投资主要发生在有优惠和税收减免的经济特区。对制造业的境外直接投资已经导致了主要城市内部和周边地区进一步的人口和商业集聚。在第二部分中描述的巨型城市区正是制造业部门中的境外直接投资出现的空间衍生品。

图表3.3: 2007年与2008年世界主要地区的人均GDP增速对比 (%)  
 CHART 3.3: GDP PER HEAD: CHANGES IN GROWTH RATES IN MAJOR REGIONS, 2007-2008 (%)



资料来源: 各人均GDP增速由ESCAP的数据得出 (2008, 2010b)

## 外国间接 ( 证券 ) 投资

### Foreign indirect ( portfolio ) investment

亚洲也吸引了很大份额的全球外国间接 ( 证券 ) 投资。在2007年发展中国家总计1451亿美元的股票投资中, 大约840亿美元 ( 占58% ) 流向亚太股票市场, 尤其是东亚和南亚的股票市场。通过私人资本的流入, 促进了经济的快速增长和对基础设施建设投资。( 见表3.2 )

### 3.1.4 国家及次区域的经济增长

#### National & sub-regional economic growth

总的来说, 亚洲有42%的人口居住在城市地区, 他们贡献了将近八成的地区总体商品与服务产出。如图表3.5, 只有太平洋和中北亚次区域的特征值略高于平均城市化水平, 在其他次区域, 城市人口和GDP份额的比值大体相同。

#### 东亚和东北亚

##### East and North-East Asia

亚洲经济的快速增长和亚洲东部和东北部地区的快速城市化密切相关, 在这两个区域有47%的人口居住在城市地区, 贡献的GDP份额高达86%。2007年东亚和东北亚总体上GDP平均增长5.3%, 但是在2008年下滑到3.4% ( ESCAP, 2008年, 2010b )。这个次区域包括整个亚太地区两个最大的、拥有数万亿美元的经济体——中国和日本, 并且贡献了全部商品与服务产出的63%。随着2010年GDP达到预期的4.9万亿美元, 无论是名义上, 还是以“购买力平价指数” ( PPP ) 衡量, 中国已成为全球第二大经济体 ( 世界银行, 2009a )。2007年,

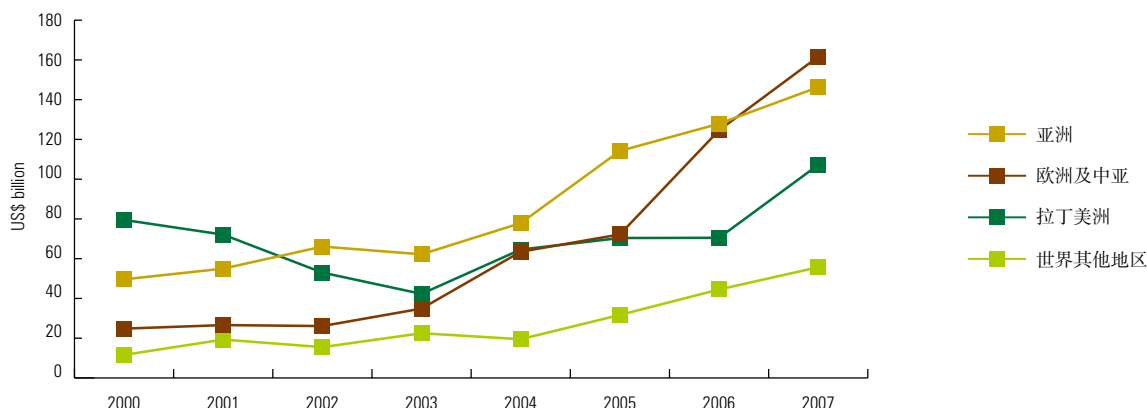
中国的经济增长速率 ( 11.4% ) 在整个亚太地区内最高 ( ESCAP, 2008年 ), 然而在2008年这一指标减缓到9.0% ( ESCAP, 2010b ), 2009年是8.5%, 而2010年上半年又重新加速到11.1% ( tradingeconomics.com, 2010 )。然而, 这些数字只是全国性的平均指标, 很多中国城市有更高的增长率。中国引进的境外直接投资是亚洲最多的, 比东亚和东北亚总体表现好得多, 后者的年平均增长速率在2008年间是3.4%, 大约比中国低60%, 这反映了日本经济的萧条。在此期间日本经济只增长了0.4%, 却依然贡献了整个次区域54%的总产量。另一个表现良好的国家是蒙古国, 2007年经济增长了9.9%, 2008年增长了8.9%, 它主要靠强大的采矿业支撑, 采矿业贡献了这个国家总产出的1/3 ( ESCAP, 2008, 2010b )。

#### 东南亚

##### South-East Asia

2007年东南亚经济增长了6.3%, 在2008年增长了4.6%。这反映了1996~2000年期间经历的2.5%的年均增长的经济反弹已进入尾声。1996~2000年间的经济萧条源于1997~1998年亚洲金融危机。在此之前, 城市地区已经对东南亚1990~1995年间7.6%的年平均增长率做出了强有力的贡献。在大多数国家, 经济复苏是跟快速城市化进程密切联系的。在东南亚次区域, 城市地区拥有总人口的46%, 贡献了全部产出的79%。2008年, 老挝人民共和国由于日用品 ( 如罐头 ) 价格的高涨, 经济增长速率达到7.5%, 居东南亚国家之首, 虽然相比于2007年 ( 8.0% ) 稍微低一些。2008年, 由于国内消费和蓬勃发展的私人投资, 柬埔寨 ( 6.0%,

图表3.4: 2000~2007年间世界各地的FDI增长走势(单位:十亿美元)  
CHART 3.4: FDI GROWTH IN THE WORLD, 2000~2007 (US \$ BILLION)



资料来源: 世界银行 (2008a:46)

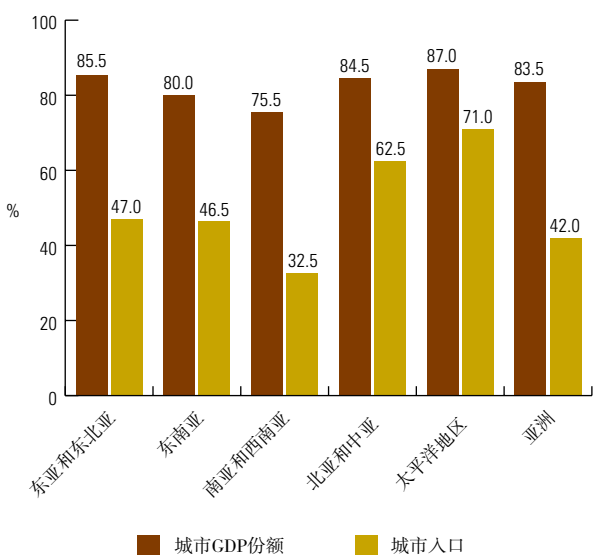
2007年为10.2%)和越南(6.2%, 2007年是8.3%)的经济增长依然较为强劲(见专栏3.1)。至于印度尼西亚,其经济增长(2008年的增长率达到6.0%)背后的主要因素是从上半年的外部需求转向下半年的投资和国内消费需求。同样地,在马来西亚,因为国内需求的增长弥补了出口的下降,2008年经济增长了4.5%。同年,菲律宾经济增长4.6%,低于2007年的7.3%,这主要因为较高的公共财政支出和私人消费(ESCAP, 2008, 2010b; 世界银行, 2008a)。

### 南亚和西南亚

#### South and South-West Asia

2007年,南亚和西南亚经济呈现了7.4%的积极增长,2008年放缓到5.3%。位于该次区域的城市目前在亚洲内城市化水平最低,因此,可以预见,提高这些城市在国内经济中的相对比重,必将带来更快的人口增长和经济扩张。总的来说,现在该区域的城市人口占总人口的33%,贡献了76%的总产出。该次区域内的巨头是印度,2008年的经济年增长率为7.3%,贡献了区域总产出的68%。在2000~2007年间,印度的境外直接投资占亚太地区总量的份额翻了一番(从2%到预计的4%)。印度的城市地区贡献了全国商品与服务产出的将近2/3。巴基斯坦2007年和2008年经济分别增长了6%。孟加拉国经济在2008年增长了6.2%,然而,落后的基础设施——尤其是不稳定的电力供应——仍然是一个制约其经济发展的重要因素,每年使全国GDP增速减少至少两个百分点(世界银行, 2008a; ESCAP, 2008)。南亚和西南亚总体上保持经济的持续增长,受1997~1998年亚洲金融危机影响并不明显。

图表3.5: 2008年亚太地区的城市GDP份额  
CHART 3.5: SHARE OF URBAN AREAS IN GDP, ASIA AND THE PACIFIC, 2008



资料来源: 数据来自ESCAP的计算 (2010b)

### 北亚和中亚

#### North and Central Asia

2008年,凭借5.7%的年平均增长率,北亚和中亚依旧是亚洲经济发展最快的次区域(低于2007年的8.4%)。1990年苏联解体引发了动荡,商品价格走高,尤其是石油、天然气、金属以及棉花和谷物的价格高涨推动了该次区域经济的发展。这些趋势与典型的以制造业和服务业为主的城市经济联系不大,这就是为什么尽管该区域城市人口的比例很高(85%),但人口增长却依旧缓慢的原因。好在该区域由于矿藏丰富,一些国家的公共和私有资本支出一路飙升,并随后带来一个快速增长的阶段。例如,阿塞拜疆的年平均增长率是该次区域最高的——2008年高

表3.2：2000～2007年间世界主要地区的股本流入（单位：十亿美元）  
TABLE 3.2: EQUITY INFLOWS BY MAJOR WORLD REGION, 2000-2007 (US \$ BILLION)

地区	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007e
东亚	6.6	1.8	3.8	12.5	19.3	26.1	54.8	48.6
欧洲	0.7	-0.4	0.1	-0.7	5.1	7.9	11.1	20.7
拉丁美洲和加勒比地区	-0.6	2.5	1.4	3.3	-0.6	12.5	11.4	28.1
中东和北非	0.2	0.0	-0.6	0.2	0.9	2.6	2.0	2.1
南亚	2.4	2.7	1.0	8.0	9.0	12.4	10.4	35.4
撒哈拉以南非洲	4.2	-0.9	-0.4	0.7	6.7	7.4	15.1	10.2
总计	13.5	5.7	5.3	24.0	40.4	68.9	104.8	145.1

2007e：2007年为预测数据  
数据来源：世界银行（2008a：46）

达10.8%（虽然低于2007年的25.1%）。

## 太平洋地区

### The Pacific

该次区域的经济表现在过去的几年里从温和到低迷。全球金融危机及其对主要贸易伙伴的影响导致了该区域经济年平均增长率从2007年的3.8%下滑到2008年的0.9%。瑙鲁受到的影响最为严重，由于较低的消费需求和私营部门资本支出的放缓，它的经济在2008年缩减了12.1%（亚太经社会，2010b）。汤加和斐济的经济在2008年分别同比增长了1.2%，这相比于2007年（各自下降了3.5%和3.9%）是一个改善，那时汤加正

忙于内乱，斐济则发生了军事政变。另一方面，受益于消费热潮，在2008年初，巴布亚新几内亚和所罗门群岛经济分别增长了7.6%和6.0%。萨摩亚群岛在2007年由于农业和工业的扩张获得了4.7%的增长，但是次年又下降了3.4%（ESCAP,2008, 2010b）。

## 3.1.5 亚洲的就业增长

### Employment growth in Asia

世界上大约有2/3的劳动人口分布在亚太地区，即使这个比例近20年来有所降低。2008年，中国（7.52亿劳动人口）、印度（4.52亿）和印度尼西亚（1.03亿）占到了世界就业人口总量的43%、亚太地区就业人口总



▲ 不丹·廷布。  
Thimphu, Bhutan. ©Oksana.perkins/Shutterstock

### 专栏3.1：胡志明市——越南的经济中心

BOX 3.1: HO CHI MINH CITY, VIET NAM'S ECONOMIC POWERHOUSE



▲ 胡志明市：一座蓬勃发展的都市。

Ho Chi Minh City: a thriving metropolis. ©Muellek Josef/Shutterstock

胡志明市在过去30年内发生了翻天覆地的变化，过去的西贡（胡志明旧称）已经变成了繁荣的大都市。现今越南的经济领跑者——胡志明市，是曾经依赖于外部援助的南部城市，而今正走在与全球经济充分融合的道路上。胡志明市是国家最大的贸易、服务、科学、技术和文化中心。在过去的30年里这座城市的经济持续增长，在1986~1990年间的增速为

5.2%。这段时期在当地称为doi moi（更新）的启动阶段。截至2005年，城市发展步伐已经加速到每年11%，比全国总体快1.5倍。

胡志明市应该把它的经济发展和其经济领跑地位归功于新型管理机制的应用，这种新型管理机制建立在专门机构的基础之上，能够将公共部门和商业部门的利益结合在一起。其中就包括成立于1997年的“胡

志明市城市发展投资基金”（Ho Chi Minh City Investment Fund for Urban Development）（HIFU）。这个独立的机构投入了相当于1284万美元的资本，截至2003年对基础设施建设的投资达到3975万美元。HIFU还筹集了1.2亿美元的市政债券，以进一步资助发展基础设施。就人均GDP而言，这个城市是该国家最富庶的——2009年的人均GDP为1800美元，是国家平均水平的3.75倍。虽然只占越南人口的7%，胡志明市贡献了20%的国家总产出，30%的制造业产出，40%的出口额，30%的国家税收和25%的全零售和服务贸易总额。

国有部门在城市经济中仍然扮演着重要角色，但民营企业已在近几年蓬勃发展，出现了超过50000家的新企业，产出占国家总量的25%。民营企业总资产达56亿，贡献了胡志明市总工业产出的30%，零售收入的78%，并且已经创造了数以万计的工作岗位。除了这些，外商共计投资了1600家企业、注入了122亿美元的资本，贡献了胡志明市商品服务生产的19%。

资料来源：Asia Times (2005)

量的68%。亚洲的就业人数正在不断增加——从2005年的18亿增加到2008年的19亿，但增长速率在不断下降——从2006年的1.5%下降到2008年的1.3%（ESCAP 2008, 2010b）。2006年，亚洲国家中就业增长率超过5%的国家包括不丹（7.2%）、马尔代夫（6.1%）、东帝汶（5.9%）和巴基斯坦（5.4%）；然而，到2008年，最高的增长率仅为4.5%（新加坡）。

这幅图片真实地反映了亚太地区就业的繁荣。就业的质量反映为正式工作岗位（通常被认为是“高品质”的）与私营（自雇）业主及家庭雇工的比例关系。在2007年，后者的就业岗位构成了亚太地区总体就业的58.8%。从各次区域的表现来看，非正规职位在总就业率中的份额最高的是东南亚（74.4%）以及南亚和西南亚（60.1%），总体来说，亚洲和太平洋地区的就业质量仍然很差（ESCAP, 2008年）。

在大多数国家，经济发展促使更高比例的就业出现在服务行业。在亚洲和太平洋地区，服务业就业比重

从20世纪90年代开始一直在持续不断地增长：从1991年占总就业人数的25.8%增长到2007年的36.4%。太平洋次区域比例最高，在2007年该区域的第三产业提供了63.3%的就业岗位，其次是北亚和中亚，这一比例为56.4%。然而，服务业就业岗位在东亚和东北亚增长速度最快：在1991年到2007年间从占总体就业率的22.9%增长到37.1%。由于与城市化的内在关联，几乎每一个地方服务业就业比重的增长都伴随着农业从业人员比重的下降。1991到2007年，亚太地区农业从业人员比重从53.7%降到41.1%。在这一方面，最显著的下降发生在东南亚，从60.2%下降到43.1%（相差17.1个百分点），这主要是由于大规模的农村人口涌入城市地区新兴的服务部门。同一时期，东亚和东北亚农业从业人员比重从52.9%下降到39.1%（相差13.8个百分点），随后是南亚和西南亚（59.2%到47.1%，相差12.1个百分点）。

亚太地区的制造业就业的变化相对较小，20世纪90年代整体有轻微的下降（从1991年的20.5%到2000



▲ 印度德里。很多纺织业的雇主避开最低工资。  
Delhi, India. Many employers in the textile industry eschew minimum wages. ©Paul Prescott/Shutterstock

年的19.7%)。然而，伴随着2007年制造业提供了22.6%的工作岗位，亚洲制造业的就业趋势总体上再一次好转（亚太经社会，2010b）。

从1990年到2007年，亚太地区的失业率一直稳定在较低水平，大约是适龄劳动力人口的4%~5%。令人意外的是，男性跟女性之间差异很小。不过，这一整体特征掩盖了跨区域之间的显著差异。例如，在北亚和中亚，失业率几乎是亚洲地区平均水平的两倍，这主要是由于北亚和中亚正处在向市场经济过渡的结构调整阶段（ESCAP，2008）。

虽然亚洲经济正在稳健增长，但就业弹性已经变得不容乐观。例如，20世纪80年代的中国，3%的总产出增长就可以带来1%的就业增长。而到90年代，同比例的就业增长则需要8%的GDP增长。这样的情形存在于亚洲大多数国家和城市。另一个显著特点是，正规经济快速增长的同时，非正规经济却没有什么变化或只是处于增长的边缘。全球化也带来了劳动力市场的激烈竞争，带动正规经济部门的工资上涨。其结果是，雇主更倾向于雇佣更少的工人并期待提高生产率。在制造行

业，自动化已经降低了劳动—资本比率。随着亚洲城市经济逐步向全球市场靠拢，许多“老”企业已经倒闭，大多数下岗工人也结束了在非正规经济的生涯。

许多亚洲政府出台了激励政策以吸引外商投资，然而，除非政策组合正确，否则资本密集型的投资可能不会创造更多的工作机会（导致“无就业增长”），甚至导致减编或裁员（即失业）。那些追求廉价而非高技能、高产出劳动力的投资者更偏好于非正规运作的形式，例如，服装行业的承包商多数情况下按件计酬支付给工人，规避了最低工资。此外，由政府提供的扶持（通过奖励或者补贴以促进出口、技术升级、免税等）主要为了提高其在全球市场的综合竞争力，通常会偏好于较大的工业企业。这些政策不仅可能成为小型企业发展壮大或进入全球市场的障碍，也可能将非正规企业主和工人统统挤出原有的市场分配格局。例如，在斯里兰卡，鼓励椰纤维产业发展的出口政策导致了椰壳生产模式的转变，由于男性比女性更容易获得信贷，男性所有的机械化生产单位逐步取代了女性的手工业生产单位（国际劳工组织，2002a）。

# 3.2

## 亚洲城市经济的主要动力 The main drivers of Asia's urban economies



▲ 中国香港港口，亚洲第三大港口。  
The port in Hong Kong, China - the third largest in Asia. ©Leungchopan/Shutterstock

在亚洲以及全世界越来越多的地区，城市已经成为经济的发动机。展望未来，亚洲城市应努力把握自身人口扩张带来的机遇，以及全球化背后的动力。

### 3.2.1 出口导向型经济增长：利用全球化优势 Export-led growth: Taking advantage of globalization

由于国家贸易壁垒的逐步消除或降低，贸易自由化成为全球经济的主要特点。一个开放的经济体系能够以更低的价格给消费者提供更多的商品选择，也能给予国内产业强有力的激励，使其在市场空间范围不断扩张的情况下仍然保持自身的竞争力。对于许多亚洲国家来说，出口已经成为促进经济增长的一个重要动力，也刺激了国内就业的发展。更普遍地，贸易提高了国家竞争力，引导劳动力进入其所擅长的或者具有国家竞争优势的产业。更大的开放性也能够激励外商投资，这反过来也促进当地就业，同时带来新型的、更有效率的生产技术（国际货币基金组织，2009）。

东亚和东南亚的城市在很长的一段时间里特别热

衷于利用全球经济的机遇。20世纪80年代末期，在保护主义政策的大环境下，亚洲许多城市都在不景气的经济中挣扎，到20世纪90年代初，亚洲仍旧是全世界贸易最封闭的地区之一。随后，许多国家开始打破国际贸易的壁垒，获得了互惠关税和其他优惠的好处，并谋求最大程度的参与全球化进程。其结果是，许多西方国家的制造业出于降低成本的需要而迁址到了这一地区。一些城市尤其是那些沿海或近海的城市，在这段时期蓬勃发展起来。

亚太地区许多国家意识到向世界其他地方的出口带来了经济发展的机遇，这种机遇是它们自身狭窄或者还尚未开发的国内市场所不能够提供和实现的。一个额外的、突出的好处是，在这个过程中，这些经济体不得不逐渐调整适应由发达国家主导的规范和标准，以获得市场份额，并根据需求的变化调整供应。随着出口导向型制造业的扩张，国内市场也随之扩大，尤其是制造业商品更容易融入日益均质化的区域和全球市场。因此，新兴亚洲经济体在世界贸易流中所占的份额在2006年上升到34%，大大高于1990年的21%。区域专业化是



一个重要因素（见下文第3.4节），反映在现实中就是，这段时期亚洲内部贸易的增长占到了全球贸易总量增长的近40%。

在1990年到2007年间，该地区出口对商品和服务总产出的贡献显著提高。在所选11个国家中，1990年出口对总产出的平均贡献率为（见图表3.6）25.1%。到2007年，这一比率已增长到47.4%。

### 3.2.2 基础设施和服务设施 Infrastructure and services

由于基础设施和服务设施集中、邻近市场、规模经济以及廉价劳动力集聚等原因，城市比乡村地区的产出效率更高、增长更为迅速。城市的本质是要维持其基本的生产，除了服务于市民，基础设施也提高了城市的效率。例如，在世界银行的最新投资环境评估调查中指出，电力短缺使得制造商每年的销售损失达12%（世界银行，2008b）。

良好的基础设施为城市带来更高的生产率和更高的回报率，从而吸引着境外直接投资。亚洲城市的基础设施在质量上存在很大的差异，在此方面，东亚和东北亚提供了最优质的基础设施，因此吸引了此区域中最多的境外直接投资。然而，值得关注的是，其基础设施的质量仍然低于“经济合作与发展组织”国家的现行标准。

要想有所进步，亚洲城市地方政府必须制定新的土地利用政策，以促进物流、基础设施和港口的合理化发展。这包括未来道路或铁路发展所需的土地资源的优先划拨，建立土地储备，以及确保进出港口、机场等所

需的配套和相关设施的土地供给。商家因互惠互利而聚集在一起，由此产生了一系列积极的外部效应，包括创新激励、信息交换、投入增长和技术分工等，即所谓的“集聚经济”。随着生产不断向高附加值链条一端移动，集聚经济变得日益重要。基础设施的发展在亚洲高速增长案例中扮演了重要的角色。

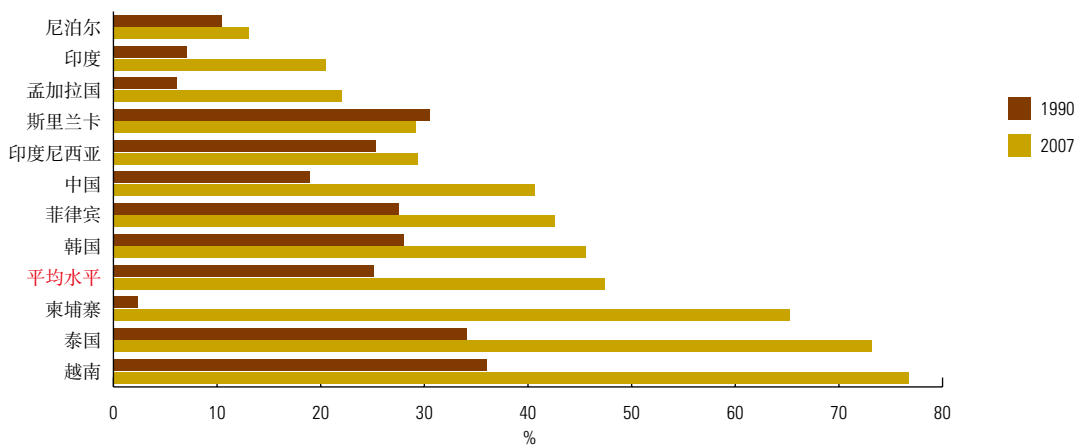
### 3.2.3 外国直接投资和城市中的竞争 FDI and competition among cities

萨森（Sassen，1991年）指出了世界城市是如何掌控广泛而复杂的专业化服务产业，使跨国公司能在世界范围内统筹其生产、支出与财务。生产的全球性地理扩散与世界城市集聚经济所带来的操控能力的不断集中息息相关，这种趋势在许多发展中国家的城市中也变得越来越明显（Sassen，2002年）。

城市和区域经济正主导着国家的经济发展。城市之间的互补性在一定程度上形成了他们在贸易上的专业化。但因每个城市都迫切想保住自身在全球经济中的地位，所以它们彼此竞争激烈。每个城市在获得新投资、拓展产品外部市场以及吸引外地游客等方面都有直接的利益。全球化的竞争优势作为外部性因素被城市企业和居民所共有（Scott，2006年）。

通过打破国内的经济政策约束同时赋予地方政府以更多权力，可以构建全球生产体系中的城市联盟，以吸引更多的国内外投资。今天，城市不得不相互竞争投资——无论是国内还是国外的投资。在向当代经济的主导动力转型的过程中，城市吸引了最大份额的世界贸

图表3.6：1990年和2007年出口对GDP的贡献率（单位：百分比）  
CHART 3.6: CONTRIBUTION OF EXPORTS TO GDP, 1990 AND 2007 (%)



资料来源：亚洲发展银行（2008a）

易、金融、通信和信息等资源，能够提供原材料的资源丰富的地区吸引了生产性投资。城市间的竞争导致了生产的地理集中和专业化发展，城市也在全球和区域市场中谋求到了自己的位置。

在亚洲，这一现象在新加坡、上海、东京和中国香港都有所体现，这四个城市主导着区域的金融和物流运输，其地位就像曼谷之于其汽车工业。而印度班加罗尔和中国台北是全球性的信息技术研发中心。城市的专业化发展形成了强大的产业集群，这通常是由相互关联的产业和供应网络组成的规模巨大的集聚形式。

无论国家之间的差异如何巨大，亚洲采取的政策措施已经非常有效地提高了城市的出口竞争力。并不存在“一刀切”的标准解决方案，相反，必须不断调整政策和战略以适应商业周期和市场需求的不断变换。泰国在东南亚国家中脱颖而出成为汽车出口中心，而不是马来西亚、印度尼西亚或菲律宾，这就是不同国家政府采取不同发展方针的结果。（见专栏3.2）

城市只有保持竞争力，才能避免长期移民、投资不景气、人均收入下降以及失业率上升等问题。这就是为什么它们需要具有灵活的战略眼光（联合国人居署，2010年），使它们持续调整以适应不断变化的环境、提升竞争力、确保相互依存的投资多元化，并将研究和生产领域联系起来。如今，优质的基础设施、环境优美的公园以及良好的居住区吸引了大量国内外的投资者、高素质的专业人才和游客，使亚洲城市获得了经济上的巨大成功。

### 3.2.4 城市与市场的连通力

#### Cities' connectivity to markets

经济的发展很大程度上依赖于生产中心和市场之间的联系。通过货运量和客运量数据的变化可以监测亚洲经济的发展。2005年到2006年间，世界港口处理的集装箱数量增加了12%，其中一半在亚太地区。2006年，港口吞吐量世界排名前25位的集装箱港口有17个在亚洲。流通量最多的国家依次是中国、新加坡、日本和韩国（亚太经社会，2008年）。中国对集装箱港口的建设进行了大量投资，其中有几个港口现在每年要处理成百万的标准箱（20英尺集装箱作为换算单位）。表3.3列出了2008年亚洲10个最繁忙的集装箱港口，其中有6个位于中国。

对于交通设施的大量投资也促进了城市、腹地与外部市场之间的联系。如韩国于20世纪60年代修建的

首尔—釜山高速公路、马来西亚于20世纪70、80年代间建造的公路网、中国的铁路网和最近发展的高速公路网，以及越南河内—胡志明市和河内—海防高速公路，所有这些交通设施（网）都有助于扩大、整合国内市场。通向全球市场的进一步投资能够促进城市规模经济的发展，并提高商品和服务的专业化生产。即使其回报会不断递减，但“基础设施网络的建设有助于经济上的创新和技术进步，因此可提高长期的经济增长率。”（Straub等，2008:4）

亚洲的政策制定者正确地将基础设施看作是经济发展的一个重要的因素。目前此区域内经济增长最快的两个经济体——中国和越南，其基础设施的投资大约占GDP的10%，即使如此，仍难以满足国内对电力、通讯以及主干交通网的需求。大湄公河区域（柬埔寨、中国、老挝人民共和国、缅甸、泰国、越南）发展规划聚焦于运输和能源市场的进一步整合。在印度，基础



▲ 新加坡金融地区，新加坡是亚洲GDP排名第一的城市。Singapore's financial district. Singapore is Asia's number one city in terms of GDP. ©Junjie/Shutterstock

设施的投资是政策制定者的首要任务。印度政府10年前出台的“黄金四边形”高速公路工程项目是一项宏大的、正在进行中的计划，未来将国内4个主要的大都市区联系起来。

客运和物流的高效运输能力对城市未来的经济发展和生存至关重要。上海有为数众多的航空公司承运商，并在国际货物运输方面表现突出。过去5年里，北京的航空客流量增加了98%，2008年达到了5590万，使得中国首都机场从世界第26位一跃成为世界排名第9位的繁忙的国际机场（当年中国举办了奥运会）。这一成功体现为服务北京的航空公司的数量上，也见证了机场的质量和效率。2007年北京航空货运量同比增长了15.8%。在这一特殊市场上，中国（包括香港地区）占全球航空货运总量的13%，仅次于美国。亚洲其他繁忙的机场包括曼谷、东京、新加坡以及中国香港，它们每年都要承担超过3000万的国际客运量（普华永道会计事务所，2008年；国际机场协会，2009年）。

随着亚洲城市不断挖掘自身潜力以成为商业中心、国际重大赛事基地或其他重大事件所在地，实现了历史遗产、引人注目的现代建筑和天际线相互融合的魅力，并由此唤醒了全球化的其他方面，如旅游。预计2020年，亚太地区将成为世界上城市旅游业增长最快的地区。在亚洲，包括柬埔寨、印度尼西亚、马尔代夫、尼泊尔、斯里兰卡以及泰国等在内的很多国家，

表3.3：亚洲最繁忙的集装箱港口  
TABLE 3.3: ASIA'S BUSIEST PORTS

全球排名	港口	年集装箱吞吐量 (百万标准箱)
1	新加坡	29.92
2	上海	27.98
3	中国香港	24.25
4	深圳	21.41
5	釜山	13.43
7	宁波	11.23
8	广州	11.00
10	青岛	10.23

资料来源：数据来自交通通信部门统计，2009年，中国台湾，《中国邮报》

旅游业已成为一个重要经济部门。因此，为了吸引更多的游客，亚洲许多城市正投巨资到各种设施的建设发展上，如博物馆、商店、剧院、主题公园、历史建筑修复、体育场馆、音乐厅等（世界旅游组织，2008年）。

### 3.2.5 城市的营商环境

#### Business practices in cities

世界银行的年度《营商环境报告》(doing business)为创业者提供了一份定量的评估系统。一系列新议题都聚焦于特定的次区域和城市地区，以中国、印度和菲律宾为例总结如下。



▲ 北京机场，现为全球第九大繁忙机场。  
Beijing airport – now the 9th busiest worldwide. ©yxm2008/Shutterstock

### 专栏3.2: 泰国作为汽车出口中心的兴起

BOX 3.2: THAILAND'S EMERGENCE AS A HUB FOR AUTO EXPORTS

泰国的汽车制造业于20世纪90年代兴起,并于90年代末期的亚洲金融危机后迅速发展,成为国家的支柱型出口产业之一。汽车产业带集中于曼谷附近,毗邻北榄府和东海岸。在1997年至2004年间,汽车产量以平均每年81.2%的速度增长。截止到2005年,泰国是东南亚最大的汽车生产基地,每年出口约54万辆汽车,创造超过50亿美元的外汇收入。泰国也是当前世界上第二大皮卡车出口制造商,提供世界上最多的订制模型生产。

泰国应该把汽车制造业发展的成功归因于20世纪80年代末期到90年代初期的蓬勃发展的经济和开明的政治环境。其发展源于在亚太地区内没有任何国家对机动车的需求高于泰国。从1989~1996年,泰国每年平均售出

405800辆汽车,占东南亚四大国销售总量的42%,其他3个依次是印度尼西亚(27%)、马来西亚(21%)和菲律宾(10%)。

泰国汽车产业成功背后的另一重要因素是政策环境,相对来说泰国比次区域内其他3个国家更加自由和稳定。泰国生产模式的首要优点在于并没有明确目标去提升国产汽车地位,这一点区别于马来西亚;同时也不将地方零配件企业国有化,而印尼和菲律宾采取了这样的行动。除此之外,在印度尼西亚和菲律宾,政策的不确定性,如政策的变化和反复,也相对泰国更高。此外,泰国是东南亚第一个走上汽车产业单边自由化的国家,这也给了它“先行者”的优势。泰国甚至通过大幅降低关税来应对进口产

品的竞争,这使得这个国家的汽车产业得到了比其他行业更好的保护。此外,1997年,曼谷为了应对出口导向部门资金重组的需要,政府放宽了《外商经营法案》(Foreign Business Act)的限制,允许外商在泰国企业拥有更多的所有权。连同本国货币贬值(使得外资支出更少,出口更具竞争力)在内的一系列政策进一步引发了对装配业和汽车零部件制造业的以外资为主的大规模的资金流入。这些不同的因素结合起来,进一步巩固了泰国的汽车“产业集群”,并增加了该国的附加值产品出口。因此,每1000辆汽车的进口零部件的价格从20世纪80年代末的810万美元(扣除物价因素)降低至2004~2005年期间的约120万美元。

资料来源: Kohpaiboon (2008) and Zsin Woon et al. (2007)

## 中国

### China

在《营商环境报告》丛中详细记录了中国城市的吸引力。其评价标准包括启动资金、注册资本、信贷以及合同履行等。研究结果表明,中国沿海城市为国内商业发展提供了最为友好的投资环境,广州在总体上评价最优,紧随其后的依次是南京、上海、杭州、济南、福州、天津和北京。相反,位于中国中西部的内地城市的商业投资环境最具挑战性。

在中国现行的国家规范中,要创办一个企业需要通过14道审批手续。一些城市——像杭州、南京、福州——已经设立了一站式服务中心来统一办理这些审批手续。最有效率的城市是广州,只需要28天就可以完成一个有限责任公司创办的全部流程。相反,在银川和太原,要注册一个企业平均需要等待55天左右的时间,甚至再多出近一个月。(世界银行,2008b)

中国的城市政府也在积极地促进投资的发展。如在地方层面上,多达53个不同的改革策略已经被引入到城市当中,以加速资产(土地所有权、建筑物所有权等)注册的过程。在这方面,重庆作为改革力度最大的城市脱颖而出,成功地将原有的程序简化到仅有4个环节,取代了在中国其他城市的12个步骤。然而,如果与世界其他地方相比,即便是国内最好的城市政府也仍

需要进一步的提升和完善。比如,开创一个企业在杭州需要12个审批步骤,耗时30天,花费人均年收入的5.7%,而在香港地区则只需要5个审批步骤、11天以及3.1%的人均年收入。(世界银行,2008b)

郑州改革之前,完成一个建设项目申请需要约5个月时间,而现在只需要1~2周。在这方面,像上海、广州和福州这些城市已经采取了“一站式”服务,申请者可在一个服务中心的不同窗口办理连续的审批程序。重庆、广州、上海、天津和厦门也已实现了土地证和建筑证两证合一,这相比于全国平均水平提高了效率,也降低了成本。(世界银行,2008b)

## 印度

### India

尽管孟买无可争议地是印度的金融中心,但这个城市的投资环境并没有位居前列。在孟买,创业过程总体比较顺利,但在一些关键指标上却落后于印度的其他城市,如合同履行所需要的时间、建筑工程施工许可证申领流程、财产所有权交接以及创业成本和商务累计税收负担等方面。另一方面,海德拉巴在印度的商业环境友好型城市中处于首位。至于那些低收入城市则采用更高的效率和现代化的技术来努力提供更加友好的经商环境,以及保持较低的运营成本,布巴内斯瓦尔和斋浦尔

### 专栏3.3: 上海——城市复兴

BOX 3.3: SHANGHAI, AN URBAN REVIVAL



▲ 中国上海。  
Shanghai, China. ©Mateo Pearson/Shutterstock

中国人口最多的城市上海（超过1600万）也是全世界人口最多的城市之一，2010年在上海举办的世博会（主题是“城市，让生活更美好”）成为上海近年来振兴的重要标志。最初上海只是一个渔业和纺织业小镇，但到了19世纪，由于其港口的区位优势（中国海岸线的中部，长江的入海口）

而迅速崛起。它也是1842年《南京条约》中作为通商口岸的几个城市之一。随后，上海继续在中国经济和社会发展中扮演了重要的角色。这个城市作为东西方的贸易中心逐渐繁荣昌盛起来。到20世纪30年代，它已经成为国际性的银行和商业中心。

20世纪90年代的经济体制改革触

发了在全市范围内的大规模基础设施建设。2005年，上海成为世界上最大的货运港口。今天，仅上海一个城市就贡献了中国工业总产出的8%、全国港口集装箱周转量的17%、总出口量的25%和总金融收入的13%。

在港口优势的基础上，上海也扩展了其作为金融、银行以及公司总部所在地的角色。这些发展又扩大了对受过高等教育的、代表未来趋势的人才的需求。

在1992~2007年间，上海的经济以每年两位数的速率增长。2007年，上海的GDP总量增长了13.3%，达到1760亿美元。截至2008年底，境外直接投资项目达到31440个，投资总额超过730亿美元。上海不断凸显其在国际投资领域中作为最佳商业中心选址的地位优势。就境外间接投资而言，上海也是在金融界崛起的一颗耀眼明星。外资银行在上海持有14%的金融资产。随着中国逐渐开放其金融部门，上海的外汇市场可能会与新加坡和中国香港相媲美。

资料来源：Abhay Kantak, CRISIL Infrastructure Advisory Services, India, based on various sources.

是这类城市的典型范例。

在印度创办企业所需时间最短的是在诺伊达和孟买（30天），最长在科钦（41天）。城市之间创业成本的差异很显著。在巴特那、加尔各答和布巴内斯瓦尔，投资者只需花费不到40%的人均收入<sup>2</sup>就能创办一个企业。而在班加罗尔和孟买，由于当地政府收费和税收差别，需要将近两倍的成本。在孟买增值税登记需12%的人均收入，但是在斋浦尔和艾哈迈达巴德是完全免费的。同样，班加罗尔的商店和企业注册需花费投资者15%的人均收入，而在金奈是完全免费的（世界银行，2009b）。

在印度城市中进行财产登记涉及资产注册，艾哈迈达巴德、班加罗尔和金奈所需的程序数量最少，仅需15步，相对而言孟买需要37道不同的程序。在海德拉巴资产注册大约需要80天，但在加尔各答多达258天。此差异主要来自于前期建设许可、分区和建筑许可以及与管理所有管理部门建立联系等步骤需要花费的时间。世界银行的调查显示，印度17个城市的资产注册所需的程序是相似的。然而，完成这些程序所需的时间及成本在城市间却有明显差异。在古尔冈，投资者需要花费26天和7.7%

的资本价值来转移注册资本，但在古瓦哈提此过程可能会持续3倍的时间，花费15.4%的资产价值。成本的差异主要跟印花税率有关，这是由邦单独设立的，平均占总成本的69%。印花税在科钦高达资本价值的12.5%，在新德里却低至3%。（世界银行，2009b）

#### 菲律宾

##### The Philippines

在菲律宾，城市间的商务规则和操作存在很大区别。虽然所有的地方政府都在同一个法律体制框架下，但当涉及解释和实施时，它们也享有一定程度的自由裁量。一些城市像塔基格（Taguig）和马利金纳市（两者都在首都马尼拉地区）运用地方主权简化程序，降低企业的管理费用。在达沃投资创业需要在23个程序中完成其中的12个，而在马利金纳那和塔基格市只需要完成15个中的4个。投资注册所花的时间从塔基格市的27天到马利金纳的52天不等。获得所有权力部门的许可所需的时间成本在城市间也有很大的不同：从塔纳万的只有五天到首都马尼拉地区的大约3个月。经济成本与时间消

表3.4: GDP总额排名前20的亚洲城市  
TABLE 3.4: ASIA'S TOP 20 CITIES FOR GROSS DOMESTIC PRODUCT

排名	城市 / 市区	国家	GDP ( 10 亿美元 )	人均 GDP ( 美元 )
1	新加坡	新加坡	161	37597
2	香港	中国	244	35159
3	东京	日本	1191	33835
4	大阪	日本	341	30177
5	首尔	韩国	218	22602
6	曼谷	泰国	89	13499
7	上海	中国	139	9586
8	北京	中国	99	9238
9	胡志明市	越南	40	7935
10	雅加达	印度尼西亚	98	7424
11	班加罗尔	印度	48	7080
12	河内	越南	30	7073
13	孟买	印度	126	6923
14	普纳	印度	32	6829
15	万隆	印度尼西亚	28	6685
16	加尔各答	印度	94	6573
17	武汉	中国	40	6542
18	艾哈迈达巴德	印度	34	6364
19	海德拉巴	印度	40	6359
20	成都	中国	22	6342

资料来源: www.citymayors.com/statistics, and for Singapore data: www.singstat.gov.sg/stats/themes/economy

耗的差异反映了不同城市间行政效率的差异。资产注册在曼达卢永只需21天,但在曼达维市却多达6个星期。

### 3.2.6 生产力和竞争力

#### Productivity and competitiveness

高生产率对任何城市的竞争力而言都是至关重要的。亚洲的一些城市相比于较小的国家为整个区域提供了更多的商品和服务。它们的人均总产出可能比全国平均水平高得多。例如,胡志明市的人均产出近乎整个越南平均水平的8倍;班加罗尔则将近印度全国的7倍。在曼谷、雅加达、上海等城市,其人均产出是全国平均水平的3倍。

那些人均GDP水平最高的城市同样也是基础设施——作为生产力的一个重要因素——最发达的城市(见表3.4)。有些亚洲城市如新加坡、上海、中国香港,已经拥有世界级的城市基础设施,使得它们能够与其他世界级中心城市竞争。新加坡将自己定位为整个亚太地区的商务中心。亚洲其他城市,如孟买,则希望将自己发展为国际金融中心,但是高质量基础设施的缺乏成为其主要瓶颈,这也显示出作为金融市场的城市的复杂性。如果孟买能够完善其长期缺乏合理建设的基础设

施,则可能从已建成的世界金融中心吸收更多的资金(Gol, 财政部, 2007年)。

新加坡和中国香港,都是全球金融中心和重要的转运港口。两者都在力争使自己成为亚洲的“首选商务中心地”。万事达卡世界中心商务指数(MWCCI)显示,中国香港排名第一,新加坡排第三(万事达卡国际组织, 2008)。虽然它们已经建立起雄厚的经济实力,但是这两个中心城市并不是没有区域性的竞争对手。上海的扩张对香港就造成了直接威胁。香港大部分国民经济产出与全球贸易和金融市场的变动有关,而这两者皆易受到商业周期波动的影响。新加坡也有类似的经济结构,因此面临着相同的挑战。

上海,以及北京和雅加达,都正在成为新兴的金融巨头。上海的市场资本总额仅次于东京排第二,且正以极快的速度增长。然而,根据万事达公司的报告,东京因其强有力的金融调节系统依然吸引着更多投资者。至于北京,它是世界拥有“全球500强”企业总部数量最多的第二大城市。在印度尼西亚,雅加达开始显示出地区内不断强化的金融影响,其市场资本总额目前已超过曼谷,快速扩张的潜力凸显(普华永道国际会计公司, 2008年)。



▲ 土耳其伊斯坦布尔。  
Istanbul, Turkey. ©Sailorr/Shutterstock

### 3.2.7 竞争力评估

#### Measuring competitiveness

全球城市竞争力项目（GUCP）对单个城市进行评估，并以此来验证城市政策影响的程度<sup>3</sup>。城市竞争力被该项目定义为某个城市比其他城市能够更快更好地创造更多财富的能力。项目基于以下九个参数定期评估世界上500个城市的竞争力：（1）地区生产总值；（2）人均地区生产总值；（3）单位面积GDP（也称为“GDP密度”）；（4）劳动生产率；（5）城市内跨国公司的数量；（6）专利申请的数量；（7）价格优势；（8）经济增长速度；（9）就业率。项目排出了跻身世界前20位最有竞争力的3个亚洲城市——依次是东京、新加坡和首尔。在中国，香港、上海、深圳和北京分别排名26位、41位、64位和66位。而榜上大多数城市都位于北美和欧洲。不过，报告承认亚洲城市的竞争力正不断上升，很多城市尤其是中国的城市，已跻身世界经济增长最快城市的前10名。（全球城市竞争力项目，2008年）

普华永道会计事务所也公布了类似的调查结果。根据他们的预测，到2020年，一些亚洲城市将全面提高它们的全球排名。例如，上海将从2005年的第32位上升到2020年的第16位，其他亚洲城市排名预计也将攀升，包括孟买（从37位到24位）、伊斯坦布尔（从34位到27位）、北京（从44位到29位）、马尼拉（从42位到30位）。其他一些增速稍慢的典型的“上升者”还包括雅加达（从46位到33位）、德里（从51位到34位）、广州（从60位到36位）、加尔各答（从49位到38位）和曼谷（从55位到46位）（普华永道国际会计公司，2007年）。

### 3.2.8 制约经济增长的瓶颈

#### The bottlenecks constraining growth

亚太地区许多城市的经济增长受到来自体制框架、人力资源和基础设施等方面的瓶颈限制。监管的烦琐、高赋税和腐败共同遏制了潜在商机，甚至很大程度抵消了城市可能拥有的其他优势。新加坡和中国香港向我们展示了如何调整政策以通过降低公司税率和构建灵活弹性的就业环境来鼓励投资，同时在腐败问题上保持强硬立场。

中国香港通过一系列广泛的措施构造商务友好的环境。2006年，为改善审批程序，政府与私人部门合作建立了一个专门的跨部门咨询团队。他们最终缩减了多余的程序并建立起增进沟通和协调的渠道，他们认为政策“简单易行”才能更有助于提高效率。新加坡在2007~2008年间极大地缩短了办理施工许可证申请的时间，办事机构将其内部处理时限缩减了一半。为了节省更多的时间，住房与建设部门的新数据管理系统变得更加智能和更加友好。如今在新加坡，建设方可以通过电子邮件和文本信息系统定期接收其许可证申领状态的更新数据。

2007年8月，孟加拉国达卡市的地方当局建立了建筑许可证申领的一站式服务中心。但近一年后，与之不协调的消防安全法规还在强制建设方前往负责批准的每一个机构。依据法律，只有超过10层的建筑需要消防安全许可证。消防部门坚持认为按照以前的规定应该是六层。结果建设方可能需要花费多达6个月的时间奔走于各机构，才能理清这些相互矛盾的规则（世界银行，2008c）。

# 3.3

## 亚洲的城市化和非正规经济 Urbanization and the informal economy in Asia



▲ 老挝，琅勃拉邦。  
Luang Prabang, Lao People's Democratic Republic. ©William Casey/  
Shutterstock

### 3.3.1 亚洲的正规和非正规经济

#### The formal and informal economies in Asia

**正**规经济和非正规经济之间协同作用是亚洲城市的一大特点。随着经济的快速发展，正规部门的收益也带动了非正规部门的发展。非正规部门是指那些不遵循组织化经济活动中的规则和制度的经济部门。城市化是亚洲城市非正规经济增长背后的另一因素，事实上，非正规经济是城市化进程中的一部分。非正规经济显著是几乎世界上所有经济体在城市化早期阶段的特征，因而也经常被视作从发展中经济体向更发达经济体过渡的先决条件。

一些国家，像斯里兰卡，体现为低水平城市化和较为弱小的城市非正规部门相关联；而其他一些国家像印度，同等的低水平城市化却和城市地区内大规模的非正式就业并存。这样的高比例非正规就业还存在于泰国，虽然这个国家的人均收入相对较高，与中国台湾地区差不多，但是中国台湾城市地区非正规就业比例却比泰国低。

由于内在的“非正规”特性，这些“灰色”和“地下”经济很多都逃避了正规的统计渠道，从许多途径拼凑而来的数据仍然极不完整（见图表3.7）。尽管人们已经普遍接受非正规部门是城市和国家经济不可或缺的一部分，但多数可用的信息只能反映其就业率，而无法反映其在国内商品和服务供应中所占的份额或者对城市发展所做贡献的影响。非正规经济成分是大量而混杂的，但是有一个共同特点，就是面临被排斥的窘境——排除于社会安全之外、排除于工会之外、排除于GDP和其他统计调查之外，也排除于规模企业的生产资源配置之外（国际劳工组织，2006a）。依据国际劳工组织的规定（ILO），非正规经济的就业状况被极形象地定义为“体面劳动赤字”（decent work deficits）。这些赤字包括了那些不被法律认可或保护的质量差、没有产出和没有报酬的工作，这些工作没有合法权利、缺乏社会保障、甚至没有参与权与发言权。体面劳动赤字最能代表非正规经济，尤其是最底层的妇女和青少年劳力（国际劳工组



### 专栏3.4：民间团体解决就业赤字：艾哈迈达巴德的优秀案例

BOX 3.4: WHEN CIVIL SOCIETY TACKLES EMPLOYMENT DEFICITS: GOOD PRACTICE FROM AHMEDABAD



▲ Umeed 项目走进家庭招生并推介夜场秀。  
Umeed house-visits for enrolment and publicising on-site night show. ©Saath

非正规部门对印度的经济以及劳动赤字所发挥的重大作用无法从大量的官方统计中得到体现。印度的经济增长略有放缓，但仍在持续（2008年为7.3%、2007年为9%、2006年为8.5%）。其劳动人口（总计5.164亿）每年约增长700万。印度面临的问题是，相对每年2.5%的劳动力增长速度，就业增长速度只有2.3%。例如，制造业部门增长速度过慢，每年只有7%，无法填补巨大的缺口。在失业率7.2%的官方统计数字背后，实际上正规经济只贡献了10%的就业率，而个体经营占了60%，临时工占了30%。总体而言，各类行业中70%的劳动力都是文盲或在基本教育水准之下<sup>1</sup>。由于农业部门的就业是季节性的，因此许多家庭迁移到城市，特别是大城市地区，他们居住在非正规的住处，很难获得基础设施或者健康、教育设施。正是在这种背景下，1989年在艾哈迈达巴德，一个被称为Saath的非政府组织采用了一套综合的方法来帮助贫民窟的居民摆脱贫困的怪圈。它的“综合性贫民窟发展计划”首先在微观层面上侧重于儿童和青年（根据印度政府的定义，

年龄在15~35岁）。由于基本服务的缺失、低于基本标准的教育条件以及进入正规部门所需的社会技能的不足，贫困和贫民窟剥夺了年轻人的机会。1994~1995年，该计划进入了初始阶段，Saath针对贫民窟进行了小规模创收活动，结果被证明是成功的（通过saath.org可获得更多有关信息）。从那时开始，Saath又持续设立并推广了两个民生项目，被称为Umeed和Urmila。它们为年轻人和其他贫民窟居民提供就业所需的技能培训，以适应公共和国内部门不断增长和变化的市场需求。

#### Umeed项目

在2005年，Saath与艾哈迈达巴德市政集团合作推出了面对年轻人的民生项目，被称为“Ek Mouka Udaan”（意思是“飞翔的机会”，即幼鸟首次离巢的飞行）。该计划提高了年轻人的赚钱能力，并让年轻人能够找到合适的工作。该项目包括课堂培训、客座讲座、考察访问、在职培训，并对学生的进展进行详细评估。2005年9月，第一个Umeed培训中心在艾哈迈达巴

德市的Behrampura成立，在这里有超过1200名青年进行了培训，并随后在正规部门得到了工作。

随着成功的消息不胫而走，在2007年2月，州政府决定由古吉拉特邦城市发展事务办（GUDM）对项目进行推广，并因此被称为Umeed（古吉拉特语意为“希望”“渴望”）。

作为实习性质的就业项目，其申请人必须符合以下条件：（1）18~35岁；（2）从学校或学院中辍学（所受正规教育少于14年）；（3）来自贫民窟或农村地区的贫困家庭；（4）能支付500卢比（11美元）学费。收学费是为了确保申请人对于培训的态度是严肃认真的。每名学生的总成本实际约4500卢比（US \$98），其余的4000卢比（87美元）部分来自政府，部分来自国际基金会<sup>2</sup>。少数情况下，如果受训者无法一次性缴清学费，允许分两期支付。在极特殊的情况下申请人无法负担学费，Saath会向慈善捐款网站求助或征集个人募捐。

Saath的巡回推介式创新营销模式已被证明是有效的。Umeed毕业生、教师和核心团队的成员走上街道去与

资料来源：Sharadbala Joshi, researcher and volunteer, Saath



▲ 课堂培训。  
Classroom training. ©Manoj Pillai/Creatives Against Poverty

年轻人交谈，向年轻人的父母解释项目的益处，并在这个过程中招收年轻人。巡回推介包括以下内容：

1. 由30名青年、教师和其他Saath团队成员挨家挨户进行宣传。
2. 在公共场所如寺庙、市场以及当地的Umeed（培训）中心等附近设立站点，并进行现场登记。这方面还涉及到宣传册的发放和站点指引的信息标识。
3. 移动广告：Umeed雇用了机动人力车，这种车一般都为贫民窟的居民所有，并在上面安装了扩音系统，在各居民点和公共场所播放培训信息。
4. 夜场秀可以吸引许多白天工作的贫民窟居民。在同一时间可以聚集至少150人，通过银屏了解Umeed项目以及它的好处。项目广告会整天播放，通过放映后的讨论，人们可以了解更多的信息并解开之前的困惑。

确保就业是年轻人加入该计划的主要原因。作为合作伙伴，Saath民生资源中心（一个专业机构）与Umeed一起保证了就业率。Umeed培训师

发挥了重要作用，他们熟悉毕业生，而且曾在专业部门就职。在此之上，许多雇主拥有他们自己的内部培训计划，对所有刚入门的员工在试用期内进行培训，使Umeed毕业生能够提高其专业技能，如零售、销售、市场营销、业务流程外包等。到目前为止，Saath已经与古吉拉特邦的超过100家公司签订协议，为他们提供新手职员。大多数雇主发现，与自己招聘的独立员工相比，Umeed的学生更忠诚、高效、守时，同时更尊重客户。此外，对于他们来说没有任何工作是琐碎的（来源：对雇用了Umeed毕业生的多个人力资源经理进行的采访）。

Umeed过去4年的成果如下：

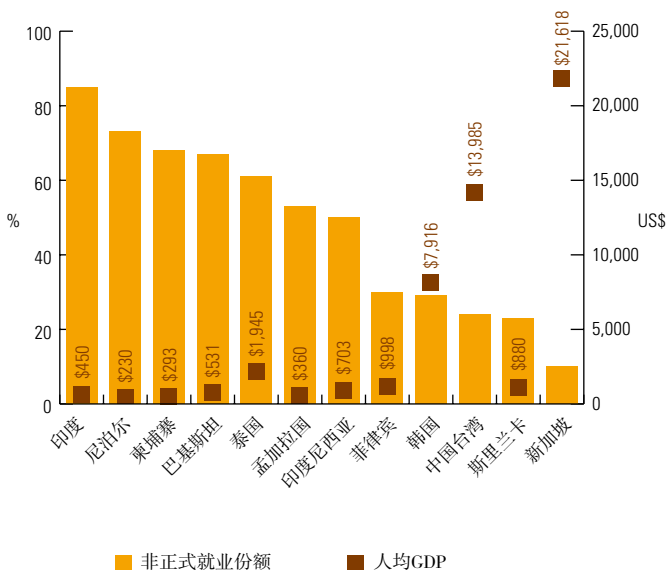
- a) 在古吉拉特邦和拉贾斯坦邦成立了53个Umeed中心；
- b) 截至2010年3月31日，共有29110名年轻人加入，其中23841（82%）名已完成培训，17273（59.3%）名已经得到工作。
- c) Umeed的学生就业后每月工资为3000~6000卢比（65~131美元），超过了国家规定的最低工资

标准。2004年2月的最低标准为每月1700卢比（37美元），2009年11月最新公布的最低标准为每月2500卢比（55美元）。

Saath对就业和创业进行的试点表现出社会进取意识扩张的巨大潜力。其理念是在大城市中发展可持续的“社会进取型”商业模式，而不是依赖捐助或政府的资助。调查显示，“市场金字塔底部”的渴望和购买力是狭隘的观念和官僚主义的补贴式福利项目远远无法满足的，而通过民间团体却可以在草根阶层中被激发起来。

注：  
1. [www.indiaonestop.com/unemployment.htm](http://www.indiaonestop.com/unemployment.htm)  
2. Saath公益信托与古吉拉特邦城市发展事务办达成的谅解备忘录

图表3.7：不同年份非正规就业在非农/城市地区的比重(%)  
 CHART 3.7: SHARE OF INFORMAL JOBS IN NON-AGRICULTURAL/URBAN EMPLOYMENT, VARIOUS YEARS (%)



资料来源：亚洲开发银行（2005）



▲ 孟加拉国达卡的船舶修理工作，非正规经济从业工人在日常工作中暴露在相当程度的危险之下。  
 Repairing ships in Dhaka, Bangladesh. Informal economy workers are exposed to significant degrees of risk on a daily basis. ©Manoocher Deghati/IRIN

织，2002a)。

安全保障的缺乏使得非正规经济从业者包括小企业主非常脆弱，他们每天都处在高度的风险之中。他们不被法律认可，因此很大程度上处于法律和社会保障体系之外。非正规从业者不能获得合同保障或者享有财产安全。他们几乎不能或者极其有限地享有公共基础设施和其他社会福利。他们只能尽其所能依赖于非正规的、但通常也是不公平的制度规则，无论是在信息、市场、信贷、培训还是社会安全保障等方面。这就是为什么民间团体的创新举措能够给予他们培训及最迫切需要的工作机会（见专栏3.4）。

非正规从业者和正规企业之间存在着直接或间接的联系。非正规经济包含了由弹性专业化所导致的各种“非标准工资”的就业形式，比如“血汗”工厂、家政工作者、合同工、临时工、兼职工以及未注册员工。从这个角度来看，非正规就业包括许多赚取“隐形”收入的工作者，这些人可能跟正规部门没有直接的联系，但是他们显然依赖于正规部门的投入、设备、分布和最终产品的销售。

二元论——现代与传统并存、正规与非正规部门并存——已经成为许多亚洲城市劳动力市场更鲜明的特征，并且在很大程度上已成为制造业的全球市场竞争力要素。它们的正规制造业和服务业部门十分发达，已经达到了工业化国家的水平，而庞大的非正规经济支撑了正规经济的成功。在大多数亚洲城市，非正规经济正蓬勃发展，不断给大量工作者和小企业提供繁重的、加班加点的、没有安全保障的工作。在此，重要的政策问题不是非正规从业者或者非正规生产单位跟正规经济是否有直接联系——很明显确实存在——而是这些联系是良性的、恶性的还是互利的。政策关注的应该是如何加强正面的联系以及确保所有工作都是“体面劳动”（国际劳工组织，2006b；亚洲开发银行，2005）。

城市非正规企业的扩张通常来自于管理上的3类问题：（1）政府和地方的过度管制；（2）冗繁的许可证和资质申请程序；（3）商务投资中的效率低下和小额贪污。此外，亚洲城市的全球经济联系已经催生了新颖灵活的生产关系形式，尤其在服务业，比如呼叫中心。一些新型企业的就业通常被归为非正规类型，因为它们还不在于任何制度框架的范围内。因此，规章制度的调整有助于非正规向正规就业的转化。对印度的大城市零售业的研究发现，劳动法规始终是个障碍，而更加灵活的法律可以显著增加这个部门的就业率。这对于一个零售业

### 专栏3.5: 城市如何帮助街头摊贩

BOX 3.5: HOW CITIES CAN SUPPORT STREET VENDORS

#### 菲律宾, 奎松市

##### Quezon City, the Philippines

为促进非正规部门的合法化, 奎松市通过“小贩综合管理计划”向商贩提供摊点摊位。商贩在得到所谓的“市长许可证”以及缴纳了象征性费用之后, 在人行道或开阔空间可以分配到一个人位置, 且商贩公会成员拥有优先权。商贩还可以通过马尼拉社区服务公司的自就业计划得到贷款 (Amin, 2002年)。

#### 马来西亚, 吉隆坡

##### Kuala Lumpur, Malaysia

马来西亚是正式承认街头摊贩的少数亚洲国家之一。1990年发布的针对商贩的国家政策包括提供信贷基金以及提供培训方案, 使街头摊贩可以改善他们的生意和设施。该政策也是

将首都吉隆坡转变为“面向当地群众和游客的干净、健康、美丽的城市”的一部分。该计划包括将商贩迁至室内食品中心或迁至中心位置, 同时也帮助流动商贩设计移动摊点。和其他东南亚城市一样, 吉隆坡街头摊贩的数量自1997~1998年金融危机之后急剧上升, 那些失去了正式工作的人只能以此替代生计。到2000年, 持证街头商贩的数量已接近35000, 更不用说还有超过12000个无照经营的商贩了 (Bhowmik, 2005年)。

#### 泰国, 曼谷

##### Bangkok, Thailand

街头商贩是泰国首都曼谷最引人注目的特征。在几乎每一条街道上, 都可以看到他们叫卖的身影, 兜售的商品五花八门——衣服、古董、

电子产品以及各种生熟食。对于当地居民来说, 大排档是生活中不可或缺的一部分, 特别是临时搭建的餐馆。数以百计的人依靠价格低廉的饭菜维生。曼谷城市管理局 (BMA) 已经划定287处可以进行街头贩卖的站点, 这还不包括另外14处私有土地 (Bhowmik, 2005年)。

曼谷的街头商贩计划也纳入了已经被排挤为非正规行业的跳蚤市场。BMA从泰国国家铁路公司手中买下了11.2公顷的黄金地块, 将其转变为一个公园和“周末市场”, 同时, 皇家田广场 (皇家海滨大道) 上和附近的非正规周末街市也被迁移到这里。BMA收取的摊位费取决于摊位位置。该项目成功背后的主要因素是为商贩提供理想的区位以及来自BMA的全面介入与支持 (Amin, 2002年)。

资料来源: Kohpaiboon (2008) and Zsin Woon et al. (2007)

作为第二大就业部门、提供了9.4%工作岗位的国家而言是不容忽视的 (世界银行, 2008d)。

公共当局应对非正规部门给予或多或少的正式认可, 并将其公共或经济影响最大化。这在小范围或者稍大一点范围里都可以做到 (见专栏3.5)。在中国, 上海市政府自1996年以来采取了特殊的政策和监管措施系统地推动了非正规经济的发展, 被视为国家的创新模式。在这个项目中, 个人或小企业被称为“非正规劳动组织”。“非正规劳动组织”重点在于自谋就业, 由下岗职工或失业人员自筹资金、自我管理以及自负盈亏。这类“劳动组织”成为公共事务中的一项专门工作, 由地方当局提供资金扶持、减免税收和免费培训。在此基础上, 街道办事处、市、区、县各级行政单位以中介人甚至是以责任人的身份, 给“非正规劳动组织”提供支持和指导 (国际劳工组织, 2002b)。

### 3.3.2 性别和城市经济

#### Gender and the urban economy

妇女在劳动力中所占比例的增长通常被视为女性权益的提升。全亚洲女性就业的增长是不争的事实。随着经济的快速增长, 越来越多的女性参与到劳动中来。

然而在一些国家, 这种增长依然处于边缘化。

过去的20年里, 女性就业的参与度一直很高, 例如在东亚和东北亚超过65%, 而在南亚和西南亚仍然低于35%。同样在这20年里, 东亚和东北亚的女性与男性的就业比一直稳定在80%左右, 是南亚或西南亚的两倍 (亚太经社会, 2008年)。

在家庭以外就业的女性劳动力比例不断增长, 这已经成为整个亚洲城市的特征。证据有力表明, 城市女性结婚的年龄一般比农村大很多, 同时, 城市地区的生育比例比农村地区低得多。事实上, 一些亚洲城市的生育率低于更替水平<sup>①</sup> (例如雅加达和曼谷), 而有些城市更处于全球最低生育率行列内 (如上海) (Hugo, 2003年)。

然而, 劳动力中女性比例的增长仍然局限于非正规经济中, 当女性的就业发生在低回报的非正规部门, 这种参与被称为女性的贫困化现象 (BRIDGE, 2001年)。非正规部门工作缺乏保障、收入更低, 使得女工

<sup>①</sup> 生育更替水平 (replacement level) 是指同一批妇女生育女儿的数量恰好能替代她们本身。当净人口再生产率为1.00时, 恰好等于更替水平。一旦达到生育更替水平, 出生和死亡将逐渐趋于均衡, 在没有国际迁入与迁出的情况下, 人口将最终停止增长, 保持稳定状态。——译者注

更为弱势。即使在正规经济部门，女员工也往往比男性同行更容易受职业歧视。女性受剥削的可能性更大，不仅是在家庭工作中，更广泛的还是在非正规部门，或者是在不合法或半合法的工作中（性工作），也包括像工厂这样的极其正规的工作环境中。在这些情况下，社会网络能够提供一定的保护。

尽管女性有较高的经济参与度，但她们仍然集中在“看不见”的非正规工作领域，例如家务劳动、计件作业以及家庭作坊帮工，这些工作提供的是非正规的低薪报酬，几乎没有社会安全保障或工作保障。那些女性户主家庭，由于无法得到经济增长的广泛利益，因此比那些男性户主家庭更容易遭受贫困。然而，亚洲城市在这一方面的数据是混杂的，在亚洲开发银行的抽样调查

中（2001年），只有少数几个城市——科伦坡、加德满都、苏瓦（斐济）和娜迦（Naga）（菲律宾）——女性户主家庭体现为更高的贫困率。

国际劳工组织指出：“致力于改善非正规住区的方案，包括在不断扩张的城市中心区进行贫民窟改造的计划和农村地区基础设施供给，通常可以共同提升非正规经济工作者的居住状况和工作状况。”该组织进一步指出，应尽可能“创造更多的针对弱势青年群体和妇女的工作机会，鼓励劳动力密集型的生产和服务企业”。然而，因为当地政府管理能力不强以及权力与资源下放不尽人意，这些潜力并不一定能得以实现（as quoted in Chant & Pedwell, 2008:27）。



▲ 缅甸仰光的路边蔬菜摊。  
Roadside vegetable vendor in Yangon, Myanmar. ©LiteChoices/Shutterstock

# 3.4

## 亚洲：超越“世界工厂” Asia: Beyond the 'factory of the world'



▲ 中国深圳，中国最大的闭路电视监控摄像头生产线。  
Shenzhen, China. The production line of the biggest CCTV surveillance camera producer in China. ©Bartłomiej Magierowski/Shutterstock

### 3.4.1 亚洲作为世界制造中心

#### Asia as the world's manufacturing centre

一段时间以来，亚洲被称为“世界工厂”。电脑、电子产品、通信设备、其他消费产品和工业产品的主要的世界级制造商都将他们的生产中心布置在亚洲。也就是说，作为供应、生产和销售价值链综合开发的一部分，亚洲已逐步成为世界制造中心。

在世界制造业中的重要角色使得亚洲处于非常有力的竞争地位。亚洲经济体没有用多长时间就成为了最大的区域性和国际性市场。自20世纪80年代起，国际资本和亚洲廉价劳动力的结合已经在该地区催生了一大批生产基地。

然而，制造业同时在亚洲经历了一次重大重组。日本、韩国、中国台湾和中国香港的传统制造业正转移到其他地区，中国大陆成为这一进程的主要受益者。除

了国内制造基地，外国企业也带来了它们的研发团队。这些跨国集团已经选择了亚洲作为输入地，尤其是成本低、质量高的中国。广州、青岛、上海和深圳是最受青睐的投资地。中国日益发展的经济吸引了众多外国公司来到珠江三角洲（在广州、中国香港和中国澳门之间）。

中国作为一个制造业大国的崛起并没有削弱地区内其他中心的地位。例如，中国快速发展的电子部门并没有造成中国台湾或者韩国同行业中的损失。相反，电子产业的繁荣增加了中国对其他亚洲国家进口元件的需求。从这个意义上说，中国的制造业优势对自身和亚洲其他地区是一个双赢的局面。中国相对于美国的巨大的贸易顺差至少部分地被与其他亚洲国家的贸易逆差所抵消，这证实了地区内专业化分工模式的存在。

这种模式进一步反映在生产地理分布上，装配工业迁移到工资水平较低的经济体内，而较为发达的

### 专栏3.6: 班加罗尔的革命

BOX 3.6: THE BANGALORE REVOLUTION



▲ 印度，班加罗尔。  
Bangalore, India. ©Ajay Bhaskar/Shutterstock

从地理分布上看，当今的“世界城市”大多数落在海岸线上或者海岸线附近。这种地理位置加强了它们和世界各地的贸易能力。然而，在信息技术（IT）所界定的新的经济格局之下，“遥远”的定义已经被改变。现在登录全球网络，所有的城市都不再遥远，只需单击一下鼠标便触手可及。班加罗尔，一个位于南印度中部的城市，在过去的几年里以其信息技术产业的成功在全球版图上占据了一席之地。据印度软件技术园区披露，班加罗尔的信息技术出口已经从2011年的10亿美元上升到2006年的100多亿美元。信息技术产业还为此城市带来了就业的外部附加效益：据印度国家软件服务公司协会（NASSCOM），一个IT产业的就业岗位最终可以产生4个间接工作（Gokarn等，2007）。这是班加罗尔的成功，并已触发了印度城市的软件革命。

IT产业一般集聚于专业技术人员充足的地区。班加罗尔的印孚瑟斯有限公司——印度第二大IT公司，将几乎大多数职员都安置在同一地区。有趣的是，这些专业人员并不生活在班加罗尔，而是在浦那（孟买东南）北边750 km的地方。从国际化的视角来看，班加罗尔的迅速崛起使得主要的软件企业开始考虑在发达地区之外寻找替代区位。

为了吸引这些重要的软件企业，印度的城市也在相互竞争。除了浦那，像布巴内斯瓦尔，金奈，古尔冈，海得拉巴和斋浦尔都在借鉴班加罗尔在软件业方面的成功经验。

资料来源：Prepared with information from Gokarn et al. (2007年)

一些亚洲国家则致力于高附加值部件和高资本商品的生产。生产和贸易内在的垂直联系不断强化，在外资的作用下更加深入广泛，并在新兴的亚洲形成了错综复杂的生产网络；这进一步促进了发展中的亚洲国家通过技术转移不断进行相互“赶超”。印度也因专注于专业化服务（例如软件、呼叫中心）而非硬件贸易而在经济发展中崭露头角（IMF，2008年）。

亚洲在世界贸易中的份额不断增长主要来自于区域贸易一体化的发展。世界其他地区的贸易流量在1990年到2006年间大约增长了3倍，而亚洲新兴经济体之间的地区贸易增长了5倍，亚洲区域内部的贸易增长了8倍。（IMF，2008）

#### 3.4.2 下一个重要的创新来自于亚洲“知识经济” The next major innovations are to come from Asia's 'knowledge economies'

专业化是一个不断发展的过程。亚洲不再只是廉价产品和服务的来源地，全球市场、生产和创新体系的转变正给那些决心提高自身创新潜能的亚洲企业提供了新的机会。最初被设计为利用劳动工资套利的外包过程正逐步让位于以高技术作为主要动力的新一代外包。

通常认为，与价值链的其他阶段相比，创新存在一个强大的惯性：它典型地会与特定的位置相联系，这些位置就是跨国公司的母国。然而，发展中国家融入全球经济、与外商直接投资流相结合，带来了一个重大的变化，这种变化在那些早期接受全球服务外包的地方十分明显：随着服务外包逐步向其他亚洲国家扩散，早期的受益者正变得越来越多元化，并向高端的、高附加值的生产服务过程转移。此外，随着外包在全球研发（R&D）中所占份额的扩大，亚洲城市建立起了自身的创新能力。世界级公司越来越多地依赖亚洲的知识资源来管理全球生产、分配和创新网络。网络旗舰店将自己的研发部门搬迁到知识人才更便宜的国家。1997年，美国企业59%的研发机构位于美国境内，而只有8%被外包到中国或印度。到2006年，这两个国家的外包份额已经提高到18%，而美国境内的份额降到52%（Ernst, 2008a）。

目前，亚洲城市具有装备、制造和知识密集型产业的高端专业化服务网络的优势。全球性公司正在扩大和升级它们在亚洲的研发中心。英特尔目前已经在亚洲（除日本外）拥有七个研发实验室，并计划在不久的将来建立更多实验室，招收更多的人员。在印度班

表3.5: 亚洲排名前列的金融中心  
TABLE 3.5: ASIA'S TOP-RANKING FINANCIAL CENTRES

城市	排名	得分
中国香港	3	729
新加坡	4	719
深圳	5	695
东京	7	674
上海	10	655
北京	22	613
中国台北	24	609
首尔	35	576
大阪	38	565
吉隆坡	45	557
孟买	53	542
曼谷	60	532
雅加达	62	511

资料来源: 伦敦金融城 (2009年)



▲ 韩国首尔是亚洲排名前列的金融中心之一。  
Seoul, Republic of Korea, is one of Asia's top-ranking financial centres.  
©JinYoung Lee/Shutterstock

加罗尔, 英特尔在美国本土之外的最大的研发中心进行着前沿研究。在上海, 英特尔扩大了它们的研发团队以致力于开发适合中国和其他新兴市场的新应用。成立于1985年的德克萨斯州仪器的班加罗尔中心, 现在拥有大批量开发最先进芯片的全球业务 (Ernst, 2008b)。

虽然印度在成为全球制造业产品出口商方面获得的成功是有限的, 但是班加罗尔 (见专栏3.6) 和海得拉巴已经牢牢地确立了它们作为软件和信息服务出口导向型生产中心的地位。微软于1998年在北京建立了它的第一个亚洲研究中心, 目前其研发预算经费的60%投资在亚洲, 合计将近40亿美元。微软亚洲研发中心的工作业绩是在全球最好的。用比尔盖茨的话说, “...新技术的运用不仅使亚洲受益, (甚至) 亚洲还将不断成为技术进步的发源地” (PTI, 2007年)。

东亚很多城市都渴望成为整个地区的创新中心。地方的创新能力受全国性体制的影响, 城市的动力则取决于其吸引和留住人才的特定区位优势 (Wu, 2005年)。不过, 如果它们要成为知识创新中心, 亚洲城市必须在教育、研发专业机构上投入更多资金。

创新的扩散决定了谁是新兴全球知识经济的领导者。亚洲城市已经登上了竞争的舞台, 并向领导者的地位发起冲击。但是它们仍然远远落后, 如果它们想成为自身权利的领导者, 还需要做更多。

### 3.4.3 作为资本中心的亚洲城市 Asian cities as capital hubs

从前文提到的上海、新加坡和中国香港等城市的情况可见, 亚洲已然成为全球金融市场一股不可忽视的力量, 亚洲生产资本的输出不容小觑。亚洲为境内外的其他发展中国家提供了大量资金, 2007年就有1500亿美元的对外直接投资流量。越来越多的发达国家吸引了来自亚洲的直接投资, 根据英国的直接投资机构——伦敦投资局 (Think London) 2006年的统计, 2003到2007年间所有进入伦敦的新外资中, 印度占16%。同样, 中国已经超越世界银行成为非洲的第一大借贷方。

这表明资金流的方向不再是单向的。亚洲国家正在用它们的新兴经济成就为未来的发展建立资源储备。亚洲的公司也在购买全球知名品牌, 以在平等的基础上和全球同行展开竞争。一些重要的世界级企业, 如阴塞洛集团 (Arcelor, 欧洲及世界顶级的钢铁生产商之一)、英国康力斯集团 (Corus) 又或是如捷豹和路虎等钢铁、汽车企业的标杆品牌, 都被印度企业收购。中





▲ 印度孟买有志成为国际金融中心。  
Mumbai, India, is aspiring to become an international financial center. ©Mark Henley/Panos Pictures

国的企业——联想，已经收购了IBM的笔记本、电脑以及外围产品。

对于城市来说，金融服务业是一个极具吸引力的部门，原因有以下两点：（1）在过去25年里，此类企业已经证明了它作为一个高速增长的经济部门的重要价值，（2）这类服务业具有高机动性，受到政策和规划的直接影响。出于这个原因，金融中心的竞争与政府的官员和监管者有极大相关性。但是，对于已建立的金融市场而言，全球化的发展形成了新的竞争压力。空前的全球经济一体化意味着更容易被复制，“商品化”的工作岗位倾向于转移到新兴市场的最低成本区位。“全球城市景观……被一小部分城市所主导，它们具有明显的控制和协调全球经济流动的能力。这些城市处于贸易、投资、金融甚至政府交易的层级网络的中枢，在全球经济链上对上游和下游都创造着价值。” [Poon, 2003:136-137 as quoted in Jarvis (2009年)]

伦敦城市公司的《全球金融中心指数》对世界范围内46个市场区的竞争力进行评估。该指数是基于大量因素所形成的综合单一指标，其定期的数据更新能够反映出各金融中心竞争力的变化。评分越高，排名越高（伦敦金融城，2009年）。这个榜单显示，在最近的排

名中，分值上升较大的城市大部分被亚洲的金融中心夺得，如上海、北京和首尔。深圳在2009年首次出现在榜单上，并直接排到世界第5位（见表3.5）。此外，伦敦城市公司的报告还发现，很多亚洲经济体面临的经济状况比西方国家要好。

上海作为国际金融中心的兴起是强大的规划和经济雄心相结合的产物。这个城市无须参与国内竞争，政府提供其一切所需以发展基础设施。中国国家政府出台了一系列规章、制度和自由化措施以刺激国内金融中介和金融部门在这里的发展。上海作为金融中心的快速崛起应当归功于各级体制规范的转变和创新（Jarvis，2009年）。

印度的金融中心——孟买，正有志成为国际金融中心。它的竞争优势包括大量的正规和非正规的金融公司（其中一些是高品质的）以及支撑性社会基础设施（教育、医疗以及工作环境）。而在时区上，孟买恰好位于东方的东京、新加坡、中国香港和西方的法兰克福、巴黎和伦敦之间的中点。不过，孟买要提供金融中心所需的高效率、高质量的硬件和制度环境，还必须克服一些重大障碍，需对通信网络、城市土地使用政策和租赁法规等进行改善。

### 3.4.4 人力资本与经济增长

#### Human capital and economic growth

##### 基础人力资本和亚洲城市

##### Basic human capital and Asian cities

高质量的教育服务是经济增长的必要条件但不是充分条件。教育本身并不能带来经济转型。除了促进经济增长，它能为城市提供足够的支撑和公共设施。教育通过提高员工的生产力促进了经济转型。对于企业家开发或采用新技术、引进新的业务类型，它也是一种催化剂。教育也通过开发知识前沿促进了全球化进程，随着教育在亚洲社会得到高度重视，这一地区的国家建立了许多优质的教育机构。然而，随着经济的发展，对更好更高的教育的需求也在日渐增长，整个亚洲的教育体系正在努力跟上发展的步伐（Permani，2009年）。

像其他地区一样，在亚洲，城市通常比农村地区拥有更高的入学率。但是，当较为贫困的城市家庭面对基本服务费用还是孩子教育费用的两难选择时，经济需求通常会超越对教育目标的选择（联合国人居署，2010年）。在印度和尼泊尔的大城市，入学率高于90%，然而小城市却远远落后，几乎只有10%。在越南，城市和农村地区的入学率几乎一样高（见图表3.8）（联合国人居署，2008年）。

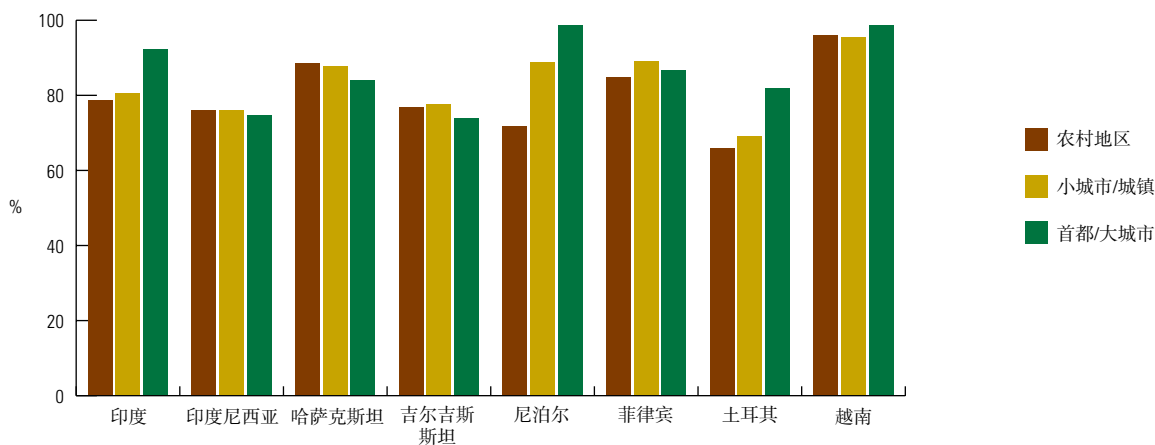
就基本人力资本的发展而言，亚洲还有一段很长的路要走。世界上2/3的文盲（51300万）在亚洲。在南亚，1/3的成年人是文盲，但是在城市地区，这个比例降至1/5。好消息是，如今，更多的亚洲人能够入学。在一些国家，如韩国、日本和缅甸，净入学率高于98%。而在其他教育滞后的国家，入学率明显较低（东

帝汶：63%；巴基斯坦：66%；尼泊尔：76%；不丹：79%）。然而，在这个区域，小学阶段有九成的适龄儿童入学，但到中学阶段这一比例下降到六成（亚太经社会，2008年）。在印度尼西亚，几乎所有的孩子都可以接受六年制教育，即使是最贫穷的家庭也有80%的孩子能读完小学，但是小学之后的教育阶段入学率大幅滑落，尤其是在贫困人口中。

在1999年到2006年间，越来越多的亚洲人被位于小城镇上的大学录取，这段时期的平均毛入学率（GER）从12%上升到20%。在亚洲各个次区域中，北亚和中亚的毛入学率最高（54%），其次是太平洋地区（52%），再次是东亚和东北亚（26%）。东南亚2006年的毛入学率是21%，而南亚和西南亚在整个区域排在最后，只有12%。10%以下的毛入学率通常存在于低增长经济体，如孟加拉国、不丹、柬埔寨、老挝人民民主共和国、巴基斯坦和乌兹别克斯坦（亚太经社会，2008年）。

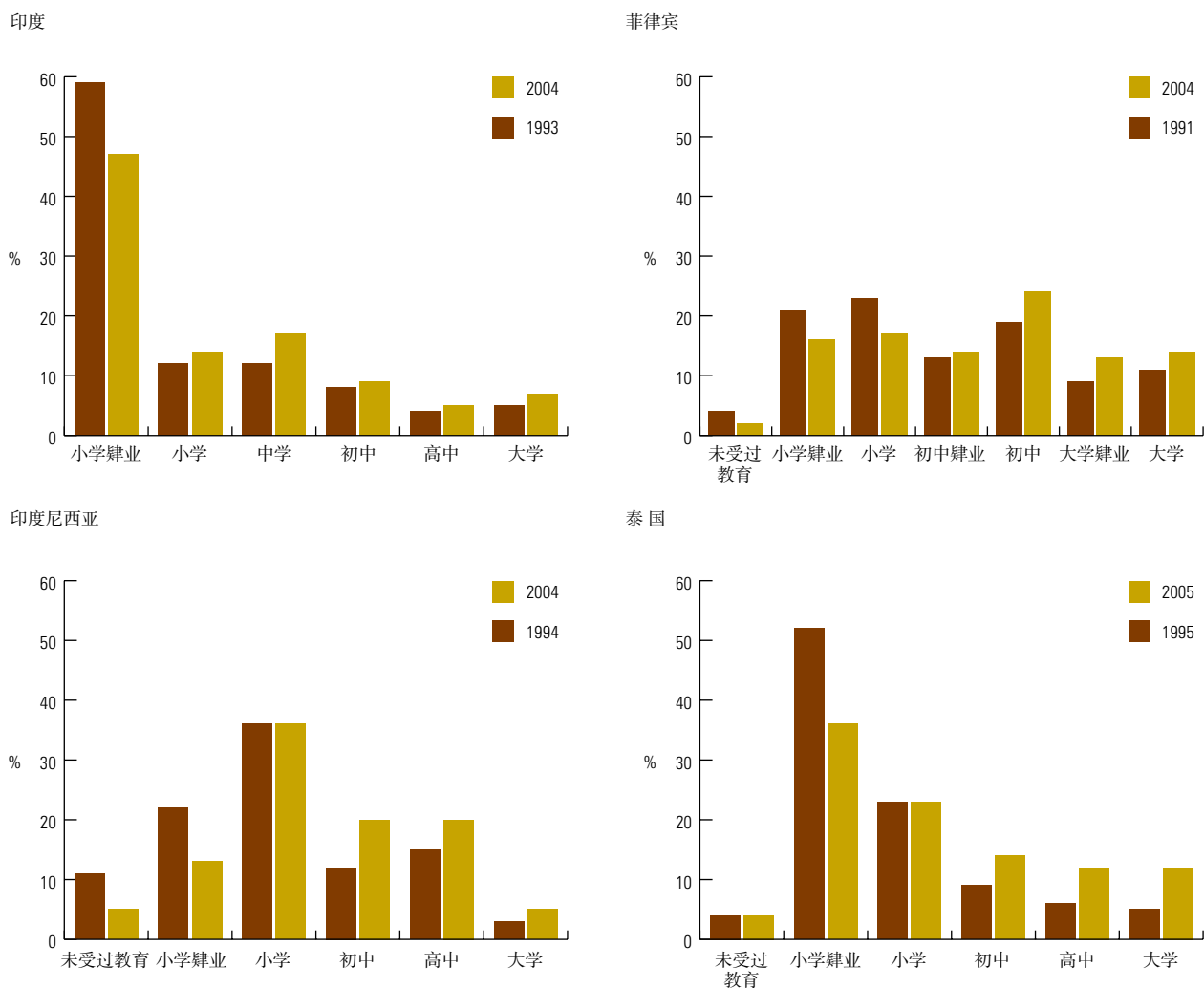
在《全球发展报告》（2007年）中，世界银行呼吁亚洲政府既要注重教育数量也要注重教育质量。到目前为止，亚洲国家的教育政策确实仅聚焦于提高小学入学率。世界银行特别强调改善基础教育服务和技能培养的质量。以尼泊尔为例，三年级后辍学的孩子中有近六成连一个简单的句子都不会读。在印度，任用当地青年女性来传授基本的识字和算术技能，对在读贫困小学生的补救方案产生了积极的效果。总体上，亚洲的贫困在下降，但同时不平等也在加剧。在这个背景下，出台针对贫困和残疾儿童的教育政策是当务之急，否则社会经济的不平等将会恶化（联合国教科文组织，2007年；联合国人居署，2010年）。

图表3.8：小学教育净入学率  
CHART 3.8: NET ENROLMENT RATIOS IN PRIMARY EDUCATION



资料来源：联合国人居署（2008）

图表3.9：20世纪90年代到2004年亚洲部分国家劳动力的教育背景  
CHART 3.9: EDUCATION PROFILE OF THE LABOUR FORCE IN SELECT ASIAN COUNTRIES, 1990S-2004



资料来源：亚洲开发银行（2007年）

## 职业教育和亚洲城市

### Vocational education and Asian cities

在亚洲的城市，更多的教育提高了人们对未来的预期，如果预期不能实现，可能导致经济和社会的不稳定。考虑到亚太地区经济增长和城市化巨大规模，绝大多数国家都将无法创造足够的就业岗位来满足受到良好教育的劳动力的增长需求。大多数新兴劳动力市场的入职者可能不得不在教育程度无关紧要的部门工作。另一方面，学校和大学的通识教育往往会使毕业生面对具有专业技能要求的工作时“缺乏工作能力”，从而需要雇佣方的在职培训。

很明显，技能和职业技术的发展对于亚太地区未来的繁荣至关重要。技能可以提高个人的生产率和收入，因此对那些在非正规经济中的从业者而言具有特殊的吸引力。除了新近的工业化经济体，实际上，亚太地

区几乎所有的国家都无法提供足够的正规就业机会以容纳劳动力市场的全部入职者。在南亚和东南亚以及太平洋地区，对于大多数刚进入劳动力市场的人而言，他们除了在非正规部门工作之外别无选择。这同样适用于中国、印度尼西亚和越南的大量新入职者。知识和技能对于非正规部门的工作者同样重要，因为更高的生产率和收入能够帮助他们摆脱贫困（亚洲开发银行，2008b；联合国教科文组织，2007年）。

中国有约14000万农民工——大多数教育水平有限、缺乏职业技能——正在涌入城市地区寻找工作和挣钱的机会。在不久的将来，缺乏技能的农民工预计将以每年至少1000万的速度持续从农村涌入城市地区。与此同时，许多中国企业却由于技术工人短缺而面临严重的生产制约。亚洲其他发展中国家也面临着职业和技术工人的短缺，尤其是一些有特殊资质要求的关键领域，



▲ 柬埔寨的毛入学率不足10%。  
Cambodia has a gross enrolment ratio of under 10%. ©Philip Date/Shutterstock

例如信息、通信技术和会计(亚洲开发银行, 2008b)。

亚洲城市的出口导向型经济部门诸如电子、纺织服饰正快速发展。这些部门需求有专业技能的工人, 而这些技能是普通高等教育不能提供的。在电子和服装行业, 许多公司不得不给那些刚进入劳动力市场的年轻女性提供在职培训。在快速发展的亚洲城市中, 电脑操作和英语运用能力成为主要的就业优势。在孟买, 学过英语口语的人比没有学过的人挣钱更多。在1980年到2000年间, “英语附加收益(English premium)”——在英语会话学校受过教育的学生的收入<sup>①</sup>——对男性来说从15%增长到24%, 对女性来说从几乎为零增长到27%(世界银行, 2007年)。

<sup>①</sup> 此处为原文意译。根据理解, “英语附加收益”应指: 个人因为接受了专业的英语会话培训而使自己在工作中增加的收入。——译者注

## 人力资本和作为知识中心的亚洲城市

### Human capital and Asian cities as knowledge hubs

如今亚洲城市的愿望不仅仅是成为世界工厂, 更是成为世界的知识中心。为达成这一目标, 充足的人力资源储备基础对于驱动和支持经济增长来说是必不可少的。知识经济需要更熟练的劳动力。这类劳动力的获取只能依靠以提高解决问题的能力 and 批判性思维能力为核心的素质教育体系。一般来说, 雇主关注的是教育时长和毕业学位, 然而最近对工人数学和语言能力测试分数的研究表明, 教育质量比受教育时间更能影响经济的增长, 这也证实了世界银行在2007年提出的建议(联合国教科文组织, 2007年)。

城市成为知识中心可以给相关经济部门带来许多好处。例如在印度, 信息技术(IT)和信息技术连带服务业(IT-ITES)的发展通过直接或间接的后向关联以及诱导消费对就业和产出形成了可观的倍增效应。附加工作职位的创造大部分源自于建造、运输、服装、零售、安全、医疗和娱乐等部门对信息服务的消费。因此, 附加的就业机会不仅局限于受过良好教育的专业技术人才才能拥有。调查显示, 主要为IT-ITES提供服务的企业(餐饮、家政、运输、安保等)所雇用的工人中, 接近3/4为中等或中等偏上教育水平(Gokarn等, 2007年)。

亚洲开发银行的研究表明, 印度、印度尼西亚、菲律宾和泰国培养高水平工人的速度比创造就业岗位的速度更快(见图表3.9)。一般说来, 经济增长会带动教育水平的全面提高, 包括在那些没有额外支付教育费用的部门和工种。在这些国家, 基础教育经济意义上的工资回报(即多上一年学对工资增长率的贡献)在几乎所有层次的中小学教育体系中都已降低。相反, 尽管大学毕业工人的市场供给在增加, 高等教育的工资回报仍然在上升。虽然“知识经济”的产出增长迅速(尤其是在印度), 但这些非传统服务业的就业比重的增加却非常缓慢, 如果有的话, 基数也很低。因此, 新近的受过良好教育的人才大部分仍然只能在传统服务业、建筑业和制造业中继续寻找就业机会, 但即使这样, 从业者还可能失业, 即便他们中越来越多人获得了高等教育学位(亚洲开发银行, 2007年)。

中国政府正采取措施为大学毕业生提供农村地区的工作, 包括激励政策, 利用他们的技能将农村与市场网络相链接, 促动整个国家经济的发展。除了支持农村地区发展, 这项战略也表明了该国严峻的就业形势, 最近的经济放缓使之更趋恶化(Lawrence, 2008年)。

# 3.5

## 亚洲城市和当地发展 Asian cities and local development



▲ 阿富汗，马扎里沙里夫市的一处非正规居民点。  
An informal settlement in Mazar-e-Sharif City, Afghanistan. ©UN-HABITAT/Wataru Kawasaki

在过去20年内，亚洲惊人的经济发展带来了人均收入的总体大幅增长，但是在国家之间甚至在国家内部这些增长是高度不平衡的。

韩国、中国台湾、新加坡和中国香港的生活水平已经与发达国家不相上下，但是南亚的大部分地区依然贫困。经济的发展也没有使所有的城市均等受益，经济增长主要集中在过去几十年里迅速成长起来的沿海城市，而其他区域特别是内陆城市仍然缺乏生气。

《世界发展报告》(世界银行，2009c:xx)认为：一些地区发展良好的原因在于他们沿着3个主要的地理维度促进了转型：(1)提高密度；(2)缩短居住地与工作地之间的距离；(3)减少空间隔离。国家充分利用规模化和专业化优势，以削减经济壁垒并融入世界市场。

落后地区之间有一共同点：它们与经济迅速发展的地区存在巨大的经济差距。除此之外，地区之间的经济地理分布也不相同。在一些国家，比如中国，落后地区人口稀少。世界银行最新的《世界发展报告》(世界银行，2009c:xxii)认为：在这些落后地区建设昂贵的基础设施或者奖励企业迁移至此没有多大意义。但是也有人不同意这一观点。比如，Maringanti等人(2009:45)认为，世界银行将不平衡发展归结为“集

聚、迁移和专业化的良性动力”的结果，而忽视了“政治进程中对贫困和边缘群体的不公平的收入再分配”。

新古典经济学宣称经济利益会自发地在收入群体以及地理分布上产生涓滴效应。就算真是如此，但这种情况并不总会发生(联合国人居署，2010年)，并且，它也不会所有的国家或所有的地区同步出现。空间不平等的不断扩大通常会带来政治上的不稳定以及暴力。要防止这一问题需要适当发展落后地区，尽管这样做在短时间内的经济支出十分昂贵——这是为更加平等的经济发展所付出的代价，在这一过程中劳动力和资本的注入是必不可少的。亚洲的很多国家已经为落后地区制定了具体的发展规划，并且为进驻在这些地区的企业提供更多的激励。迄今为止的实践表明，这些规划若要对落后地区形成重大影响，巨额的基础设施投资是不可避免的(见专栏3.7)。

当允许劳力以及资本在指定的地理区间内自由流动时，他们会自然而然地趋于集中。经济会随着时间从低收入移向高收入，生产也趋向于在特定区域聚集。商品和服务的生产者偏好一些特定区位类型胜过其他的地区——城市、沿海地区和交通发达的国家。在中国，沿海省份——主要是3个地区：渤海湾(华北)、珠江三角

### 专栏3.7：统筹城乡发展：中国重庆大都市区

BOX 3.7: BALANCING URBAN AND RURAL DEVELOPMENT: CHINA'S CHONGQING METROPOLITAN REGION



▲ 扬子江畔的重庆。  
Chongqing on the Yangtze River. ©Jing Aiping/Shutterstock

重庆市的发展规划展示了如何在城市和农村地区、大都市区和小城镇之间取得平衡。1997年重庆继北京、上海、天津之后成为中国第4个直辖市。如今，作为直辖市，重庆已成为中国最大的城市区，有超过3100万的人口、8.2万平方公里的土地面积。这个区域包括40个县级行政单位，其中，重庆大都市区的中心由9个区组

成，共550万人口，剩下的区域大部分是农村，拥有75%的人口。在2000年，重庆都市区的商品和服务产出总值为437亿美元，远低于上海的2710亿美元和广州的1820亿美元。

以发展规划为指导，力争成为通信枢纽和西部地区的门户，重庆正将自己打造成一个现代化的生产基地、商业贸易中心和知识中心。重庆的基

本模式被称为“一圈两翼”，围绕“一小时经济圈”展开。“一小时经济圈”涵盖23个县市区，指的是从城市中心区乘公交车一个小时可以达到的范围；“两翼”指的是向东北和东南延伸出去的区域。这项规划是将“经济圈”发展为城市核心区，“两翼”散播扩散效应，区域整体则成为长江上游流域的发展引擎。“一小时经济圈”的设计是为了吸引服务业和制造业。

就农村地区而言，“建设社会主义新农村”是规划的一部分，其目的是为了缩小自20世纪70年代末期改革开放以来产生的城乡差距，更具体地说，是为了增加农业生产力和提升粮食产能。这带动了基础设施、医疗和教育（九年义务教育学校）的全面改善，包括水利设施、道路建设、清洁能源使用和农村电网改造。

中国政府为重庆大都市区制定的投资达200亿美元的规划是所有旨在平衡城乡的发展规划中最具野心的一个。随之而来的大规模基础设施建设已经开始促成当地国有企业转型，并吸引了新鲜的资本进入制造业和服务部门。

资料来源：经合组织，（2007年）

洲和长江三角洲地区——虽然占国土面积少于1/5，但是在2005年却贡献了超过一半的国内生产总值（世界银行，2009年）。很多人担忧中国会沿着两个方向快速极化——城市—乡村和沿海—内陆。尽管城市—乡村的差距更大，但是自从20世纪70年代末期经济改革之后，这一差距相对保持稳定。相反的是，沿海—内陆的两极分化在急剧扩大。

坎波尔（Kanbur）和维纳布尔斯（Venables）（2005a）认为尽管自然属性和集聚经济的确会导致经济活动的空间聚集，但政府对基础设施建设的干预以及国际贸易的开放性会进一步强化这一现象。这两位作者提出一个双管齐下的办法来应对持续扩大的地区不平衡。他们提出，第一步是消除壁垒以扩散经济活动。这些壁垒可能内生于政治或制度，例如企业有靠近政治或行政中心的需求。因此，经济和社会设施的规划必须以促进扩散为目标，这一过程可以将内陆和贫困地区置于更有利的地位，以使它们在全球经济一体化进程中受

益更多。分散化战略的第二步是促进——或者至少不能妨碍——个体或者家庭迁移到更好的、发展更快的地区。根据作者的观点，这样的双边策略占领了获得最大化的聚集和开放效应的最佳机会，并且不会陷入因为空间不平等的扩大所导致的不安定的危机之中（Kanbur & Venables, 2005b）。第2部分讨论了移民与汇款的问题。

要实现人们的自由迁移，确保现有的制度机制能够为移民提供足够的就业保障也非常重要。类似的需求还有移民的正规学校、医疗设施以及充足的保障房供给。当市场力量完全自由不受控制时，它不会偏向于贫困和边缘化的人群。政府和市民组织应当确保增长的利益能够惠及所有社会成员（联合国人居署，2010年）。

# 3.6

## 结论与未来的挑战 Diagnosis and future challenges



▲ 日本东京。  
Tokyo, Japan. ©Amy Nichole Harris/Shutterstock

亚洲城市在21世纪初所面临的经济挑战是协调城市的积极与消极的外部效应，与此同时，还需要结合包容性的、国家的和区域的战略，促进城市化和经济增长的利益在地理空间上的扩散。要应对这些挑战，该地区的城市应建立更具包容性的体制和战略，以使它们实现更融合的经济增长（联合国人居署，2010年）。城市尤其应当重视适应于广泛的发展战略和政治环境的基础设施规划，包括如何制定战略以及如何让它们带来切实的利益。亚太地区的政治领导和高层决策者应该建立

起一种基于全方位举措的长远发展模式，将空间战略与宏观经济、工业、农业、能源、环境以及劳动力政策相融合。这种模式立足于包容性和对未来不可避免的经济动荡与危机的预见性，将国内需求的多样性融入到区域层面的战略之中。

随着城市深入参与全球经济一体化，城市就业模式经历了结构性的转变。在城市化的早期阶段，经济增长主要由制造业引领，制造业吸纳了大部分劳动力，并产生了巨大的、倍增的乘数效应。但随着制造业在许多

亚洲城市的经济活动中不再占据主导地位，服务业——无论正规的还是非正规的——已经成为城市经济的支柱。随之而来的是明显的城市逆工业化政策，结果是，“老”制造业企业不得不为了寻求更多的分散化的生产而进行重组，并迁出了市区。对城市贫困人口来说，这一过程的后果是正规制造业部门的谋生机会随着时间的推移逐渐减少。在20世纪50年代和60年代面向移民的许多城市“蓝领”工作如今迁移到了边缘地区（例如，曼谷的东海岸、中国珠江下游地区、吉隆坡外围以及钦奈大都市，一般距离主城区50到100公里）。

对于能够提供正规合格的就业岗位的新兴经济行业来说，中心城市是首选之地。服务行业也给生活在底层的贫困人口创造了就业机会（例如清洁、安保或餐饮服务），包括非正规工作。正规服务行业的兴起带来了基础设施、建筑、零售、金融服务以及接待服务等方面的新资本投入。这些商务活动带来高薪就业机会的同时，也催生了大量低薪且不被管控的非正规行业。

非正规经济通常被视作政策制定者的一个难题，尽管它能够创造上百万美元的收入。大城市的非正规部门为数百万的无法找到正规工作的人提供了就业机会。非正规部门的收入可能不足以使城市贫困人口摆脱经济困境，但至少提供了基本的生存。非正规市场也给城市贫困人口提供了多样的适合他们收入水平的住房选择，虽然距离理想状况还很遥远：贫民窟住房、多户合住房、或者提供给日结工资的外来打工者（通常为男性）的廉价宿舍床位。尽管如此，在这样艰苦的条件下生活的城市贫民仍然为经济作出了重大贡献，这一点应当被充分的认识（联合国人居署，2010年）。由于对合适的住房的巨大需求（见第4部分），外加贫民区面对自然灾害和气候变化更为脆弱，必须以可持续的方式配置基础设施（见第5部分），因此，挑战变得更为复杂。

## 亚洲的经济韧性

### The resilience of Asian economies

1997~1998年地区性经济危机严重冲击了亚洲城市。在印度尼西亚，1996年的贫困人口比例是11.3%，而到了1998年，已经上升到了16.7%，相当于新增了1000万到1200万的贫困人口。在马来西亚，贫困人口比例也从1997年的8.2%扩大为1998年的11.2%。在菲律宾，国内统计的失业家庭比例就高达17%，这一状况也冲击到了该地区5%的外来打工者。在泰国，贫困人口数从1996年的11.4%增长到1998

年的近13%，也就是说贫困线以下的人口新增了1100万。然而，这些国家很快就复苏了。10年后，该地区的城市非但没有停滞不前，而是成为国际经济领军者中的重要成员。从亚洲城市应对1997~1998年金融危机的过程中可以吸取很多经验，并对2008年开始的全球经济危机有所启示。

不可否认的是，与此同时，全球经济危机已经影响到了发达国家，尤其是美国，并削弱了以出口导向型经济为主的亚洲经济体的优势。然而，该地区庞大的国内市场使亚洲城市在危机面前更具经济韧性，其生产和分配模式实现了结构性转型，区域增长弱化了出口导向，而强化了国内需求导向。

除了过去几年中的针对性政策（财政刺激）以外，亚洲城市正通过创新的金融机制来刺激国内的消费。目前，大多数亚洲经济体的家庭债务不到GDP的50%，中国和印度更低于15%，还有其他一些国家的消费者信贷几乎为零。亚洲城市的许多国内外机构正在建立消费者信贷机构。这是很有前景的，更何况在经济危机之前，新兴亚洲的消费支出在全球需求增长中贡献巨大。

作为亚洲大陆最大的经济体，中国和印度一定会为未来的全球经济增长作出突出贡献。预测表明，这两个国家仍然将在全球城市领域中表现突出。世界上增长最快的66个城市经济体中，有1/3在中国和印度（霍克斯沃思（Hawksworth）等，2007年）。这一势头将迫使亚太地区的其他城市重新调整自己的经济专业化格局。总体而言，相应的辅助战略可以使亚洲城市在更有活力的世界经济中发挥更大的作用。

## 本章注释

<sup>1</sup> The subregions in this chart are as specified by the source.

<sup>2</sup> Gross national income per head in 2007 is used by the World Bank in this study and amounts to US\$ 950 at a rate of US \$1.00 = INR43.97 (Indian rupees).

<sup>3</sup> The Global Urban Competitiveness Project was founded in April 2005 by experts and scholars from around the world including the USA, the UK, Canada, Mexico, the Republic of Korea and Japan in. The Project conducts global policy research and training programmes for urban authorities.



## 参考文献

### **ADB - Asian Development**

**Bank.** *Key Indicators 2008 - Special chapter: Comparing Poverty across countries: The role of Purchasing Power Parities.* Manila: Asian Development Bank, 2008a

—. *Education and Skills - Strategies for accelerated development in Asia and the Pacific.* Manila: Asian Development Bank, 2008b

—. *Asian Development Outlook 2007.* Manila: Asian Development Bank, 2007

—. "Key Indicators 2005 - Labor markets in Asia: Promoting full, productive and decent employment." *Annual Statistical Data Book*, Manila: Asian Development Bank, 2005

—. "Urban Indicators for Managing Cities: Cities Data Book." Edited by Matthew S. Westfall and Victoria A. de Villa. Manila: Asian Development Bank, 2001. Soft Copy available at [http://www.adb.org/Documents/Books/Cities\\_Data\\_Book/default.asp](http://www.adb.org/Documents/Books/Cities_Data_Book/default.asp)

### **Airports Council International.**

*Media Release-Airport traffic: flat growth in 2008.* July 27, 2009. [http://www.airports.org/aci/aci/file/Press%20Releases/2009/PR\\_WATR2008\\_270709.pdf](http://www.airports.org/aci/aci/file/Press%20Releases/2009/PR_WATR2008_270709.pdf) (accessed 4 October 2009)

**Amin, A.T.M. Nurul.** "The Informal Sector in Asia from the Decent Work Perspective." *Employment Paper 2002-4.* Geneva: International Labour Organization, 2002

**Asia Times.** "The changing face of Ho Chi Minh City." *Asia Times.* May 13, 2005. [http://www.atimes.com/atimes/Southeast\\_Asia/GE13Ae04.html](http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/GE13Ae04.html) (accessed 13 July 2009)

**Bhowmik, Sharit.K.** "Street Vendors in Asia-A Review." *Economic and Political Weekly*, 40 May 28-June 4, 2005 56-64

**BRIDGE.** "Feminization of poverty." *Briefing paper.* Sussex: Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA), Institute of Development Studies, April 2001

### **Chant, S., and C. Pedwell.**

"Women, gender and the informal economy: An assessment of ILO research and suggested ways forward." Geneva: International Labour Office, 2008

**City of London.** *The Global Financial Centres Index-6.* September 2009. <http://www.zyen.com/PDF/GFCI6.pdf> (accessed 7 January 2009)

**Ernst, Dieter.** "The new geography of innovation and U.S. comparative competitiveness." *Western Economic Association International 83rd conference.* Honolulu: East-West Center, July 2, 2008a

—. "Innovation Off-shoring and Asia's 'Upgradation Through Innovation' Strategies." *East-West Center Working Papers: Economics Series No.95.* Honolulu: East West Center, February 2008b

**ESCAP.** — *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2010: Sustaining Recovery and Dynamism for Inclusive Development.* Bangkok: ESCAP, United Nations, 2010a

—. *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2009.* Bangkok: ESCAP, United Nations, 2010b

—. *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2008.* Bangkok: ESCAP, United Nations, 2008

**Gol** – Government of India, Ministry of Finance (Gol, Ministry of Finance). *Report of the High Powered Expert Committee on Making Mumbai an International Financial Centre.* New Delhi: Government of India, 2007

**Gokarn, Subir, Dharmakirti Joshi, Vidya Mahabare, Pooja Mirchandani, Manoj Mohta, and Kumar Subramaniam.** "The Rising Tide - Output and Employment Linkages of IT-ITES." Mumbai: NASSCOM, CRISIL, February 2007

**GUCP.** *Global Urban Competitiveness Report 2008.* Global Urban Competitiveness Project, 2008 <http://www.gucp.org/admin/WebEdit/UploadFile/Global%20Urban%20Competitiveness%20Report.doc> (accessed 1 July 2009)

### **Hawksworth, John, Thomas Hoehn, Meirion Gyles (2007).**

"Which are the largest city economies in the world and how might this change by 2020?" PriceWaterhouseCoopers UK Economic Outlook, March 2007. Available at <http://www.ukmediacentre.pwc.com/Media-Library/UK-Economic-Outlook-March-2007-35f.aspx>

**Hugo, Graeme.** "Urbanization in Asia: An Overview." Johannesburg: Conference on African Migration in Comparative Perspective, June 4-7, 2003

**ILO – International Labour Organisation.** "Informal Economy, Poverty and Employment: An Integrated Approach." *RAS/03/51M/UKM.* Hanoi: ILO sub-regional office for East Asia, 2006a

—. "Realising Decent Work in Asia." *14th Asian Regional Meeting.* Busan: International Labour Organization, August-September 2006b

—. "Decent work and the informal economy." Paper, International Labour Conference 90th Session, Report VI, Geneva: International Labour Organization, 2002a

—. *Good Practice Study in Shanghai on Employment Services for the Informal Economy.* Geneva: International Labour Office, 2002b

**IMF – International Monetary Fund.** 2009. <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2008/053008.htm> (accessed 1 July 2009)

—. *Globalization: A Brief Overview.* May 2008. <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2008/053008.htm> (accessed 1 July 2009)

**Jarvis, D. S. L.** *Race for the Money: International Financial Centers in Asia.* June 3, 2009. <http://ssrn.com/abstract=1413524> (accessed 1 July 2009)

**Kanbur, Ravi, and Anthony J. Venables.** *Spatial Inequality and development.* New York: Oxford University Press, 2005a

—. "Policy Brief No 3." *UNU-WIDER project on 'Spatial Disparities in Human Development'.* Helsinki:

World Institute for Development Economics Research (WIDER), United National University, 2005b

**Kohpaiboon, Archanun.** "Thai Automotive Industry: Multinational Enterprises and Global Integration." *Discussion Paper No. 0004.* Bangkok: Faculty of Economics, Thammasat University, February 25, 2008

**Lawrence, Dune.** "Chinese graduates recruited for rural work." *New York Times.* December 16, 2008. <http://www.nytimes.com/2008/12/16/world/asia/16iht-letter.1.18714156.html?scp=1&sq=Chinese%20graduates%20recruited%20for%20rural%20work&st=cse> (accessed 29 September 2009)

**Lee, Joanna, and Mee-kam Ng.** "Planning for the World City." *In The First Decade: The Hong Kong SAR in Retrospective and Introspective Perspectives,* by Yuesman Yeung, 297-319. Hong Kong, China: The Chinese University Press, 2007

**Lee, Joanna, and Mee-kam Ng.** "Planning for the World City." *In The First Decade: The Hong Kong SAR in Retrospective and Introspective Perspectives,* by Yuesman Yeung, 297-319. Hong Kong, China: The Chinese University Press, 2007

### **Maringanti, Anant, Eric Sheppard, and Jun Zhang.**

"Where is the Geography? World Bank's WDR 2009." *Economic and Political Weekly*, 44 July 18, 2009 45-51

### **MasterCard Worldwide.**

"Worldwide Centers of Commerce Index 2008." 2008 [http://www.mastercard.com/us/company/en/insights/pdfs/2008/MCWW\\_WCoC-Report\\_2008.pdf](http://www.mastercard.com/us/company/en/insights/pdfs/2008/MCWW_WCoC-Report_2008.pdf) (accessed 1 July 2009)

### **OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development.**

*Chongqing Municipality's Development Strategy: Some Reflections From the International Experience of The Territorial Development Policy Committee of The OECD.* 2007. <http://www.oecd.org/dataoecd/14/13/40061625.pdf> (accessed 10 May 2009)

**Permani, Risti.** "The Role of Education in Economic Growth in East Asia: A Survey." *Asian-Pacific Economic Literature*, 23 May 2009 1-20. <http://ssrn.com/>

## 参考文献

- abstract=1396897 (accessed 29 July 2009)
- Poon, Jessie PH.** "Hierarchical tendencies of capital markets among international financial centers," *Growth and Change*, 34 2003 135-36
- PTI – Press Trust of India.** *The next success will come from Asia: Gates*. New Delhi: April 23, 2007. <http://www.expressindia.com/news/fullstory.php?newsid=85312> (accessed 1 July 2009)
- PwC – Pricewaterhouse Cooper.** *Cities of Opportunity-Asia Pacific*. Sydney: Pricewaterhouse Coopers and Sydney Chamber of Commerce, 2008
- . *PricewaterhouseCoopers UK Economic Outlook*. PricewaterhouseCoopers, 2009 [http://www.pwc.co.uk/pdf/ukeo\\_nov09.pdf](http://www.pwc.co.uk/pdf/ukeo_nov09.pdf) (accessed 7 January 2009)
- Sassen, Saskia.** *Global Networks, Linked Cities*. New York: Routledge, 2002
- . *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press, 1991
- Scott, Allen J.** "Creative cities: Conceptual issues and policy questions." *Journal of Urban Affairs* 28 2006 1-17
- Straub, Stéphane, Charles Vellutini, and Michael Warters.** "Infrastructure and Economic Growth in East Asia." *Policy Research Working Paper 4589*. Washington DC: The World Bank, East Asia and Pacific Sustainable Department Policy Unit, April 2008.
- The China Post.** *Kaohsiung slips as one of world's top 10 container ports*. May 6, 2009. <http://www.chinapost.com.tw/business/asia/b-taiwan/2009/05/06/207123/Kaohsiung-slips.htm> (accessed 4 October 2009)
- Think London.** "52 billion: The Value of Foreign Direct Investment to London." *London Focus*. London: Think London, October 2006. [http://www.thinklondon.com/dynamic/downloads/Think\\_London\\_reports/London\\_Focus/secure\\_D4\\_london\\_focus\\_52billion.pdf](http://www.thinklondon.com/dynamic/downloads/Think_London_reports/London_Focus/secure_D4_london_focus_52billion.pdf) (accessed 29 July 2009)
- tradingeconomics.com. China GDP Growth Rate. 15 July 2010. [www.tradingeconomics.com/Economics/GDP-Growth.aspx](http://www.tradingeconomics.com/Economics/GDP-Growth.aspx) (accessed 9 August 2010)
- UNESCO – UN Education, Science and Culture Organisation.** "Education for all by 2015 - Will we make it?" *EFA-Global Monitoring Report Summary*. 2007. <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001548/154820e.pdf> (accessed 29 July 2009)
- UN-HABITAT.** *State of the World's Cities 2008/2009 - Harmonious Cities*. Nairobi: UN-HABITAT, 2008
- . *State of the World's Cities 2010/2011 – Bridging the Urban Divide*. Nairobi: UN-HABITAT, 2010
- World Bank. "World Development Indicators." Washington DC: World Bank, April 24, 2009a
- . *Doing Business in India 2009*. Washington DC: World Bank, 2009b
- . *World Development Report 2009 - Reshaping Economic Geography*. Washington DC: World Bank, 2009c
- . *Global development finance- The role of international banking*. Washington DC: World Bank, 2008a
- . *World Bank Supports Bangladesh to Increase Reliable Energy*. October 30, 2008b. <http://www.worldbank.org.bd/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/SOUTHASIAEXT/BANGLADESHEXTN/0,,contentMDK:21959013~menuPK:295779~pagePK:2865066~piPK:2865079~theSitePK:295760,00.html> (accessed 29 September 2009)
- . *Doing Business in the Philippines 2008*. Washington DC: World Bank, 2008d
- . *World Development Report 2007: Development and the Next Generation*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development and World Bank, 2007
- . *Promoting global environment priorities in the urban transport sector*. Washington DC: World Bank, 2006
- World Tourism Organization.** "International Conference on Metropolitan Tourism. Shanghai: November 17-18, 2006." Madrid: WTO, 2008 [http://pub.world-tourism.org:81/WebRoot/Store/Shops/Infoshop/4845/3F10/E83D/50CF/BD34/COA8/0164/88FA/080520\\_metropolitan\\_tourism\\_shanghai\\_excerpt.pdf](http://pub.world-tourism.org:81/WebRoot/Store/Shops/Infoshop/4845/3F10/E83D/50CF/BD34/COA8/0164/88FA/080520_metropolitan_tourism_shanghai_excerpt.pdf) (accessed 28 September 2009)
- Wu, Weiping.** "Dynamic cities and Creative Clusters." *World Bank Policy Research Working Paper 3509*. Washington DC: World Bank, February 2005
- Yeung, Yue-man.** "Planning Hong Kong for 1997 and Beyond." *In Globalization and Networked Societies: Urban-Regional Change in Pacific Asia*, by Yue-man Yeung, 213-30. Honolulu: University of Hawaii Press, 2000
- . *The First Decade: The Hong Kong SAR in Retrospective and Introspective Perspectives*. Hong Kong, China: The Chinese University Press, 2007
- Zsin Woon, Teoh, Santitarn Sathirathai, David Lam, Lai Chung Han, and Kriengsak Chareonwongsak.** "Thailand Automotive Cluster." *Microeconomics of Competitiveness 2007-Final Paper*. 2007 [http://www.isc.hbs.edu/pdf/Student\\_Projects/Thailand\\_AutomotiveCluster\\_2007.pdf](http://www.isc.hbs.edu/pdf/Student_Projects/Thailand_AutomotiveCluster_2007.pdf) (accessed 1 July 2009)

## 第四部分

# PART 04

## 亚洲城市的贫困与不平等

### Poverty and inequality in Asian cities

#### 现状速览 Quick Facts

1. 亚太地区引领了全球总体贫困程度的下降。
2. 亚太地区的经济增长没有平等地惠及所有城市居民。在亚洲，城市的收入贫困率相比农村下降得更慢。亚太地区城市不平等现象在加剧。
3. 自2000年以来，亚洲通过推行多种政策和方案，提高了大约1.72亿贫民窟居民的生活水平。
4. 亚太地区贫民窟人口仍然超过世界贫民窟总人口的一半，同时在次区域间存在巨大差异。
5. 大多数亚洲城市正在努力实现“千年发展目标”，以获取安全的饮用水。
6. 尽管亚洲城市在提高环境卫生条件方面取得了相当大的进步，但很多城市很有可能无法实现“千年发展目标”中的环境卫生目标。

#### 应对政策 Policy Points

1. 亚太国家必须有足够的对策来解决城市贫困问题。国家政府与地方主管部门需要为减少地区不平等而齐心协力。
2. 亚洲政府应该继续投资于贫民窟升级改造和低成本住房开发，同时将试点项目扩大升级为国家项目。
3. 政府应审视城市土地政策，以确保居住用地更多地能让中低收入家庭获得并支付得起。
4. 地方主管部门应该避免采取会破坏贫困地区社会结构的违法强拆。在必要情况下，根除贫民窟应以公平搬迁与补偿计划相结合的方式进行的。
5. 各级政府应该通过提供培训、财政激励与法律认可等方式，鼓励人们改善住房和贫民窟。
6. 在城市供水普及率不断下降的国家，政府应采取必要措施以确保所有居民能获得安全的用水。
7. 政府应对城市环境卫生状况进行评估，设定国家标准来确保所有地区的环境卫生品质的提升，并定期监测进展情况。





# 4.1

## 贫困 Poverty



▲ 斯里兰卡科伦坡，住房条件直接影响着每一个人享受城市生活益处的能力。  
Colombo, Sri Lanka. Housing conditions have a direct bearing on any individual's ability to enjoy the benefits of urban life. ©Robin Hammond/Panos Pictures

过去10年中，亚洲经济迅猛发展，一些国家的国内生产总值甚至以超过平均每年6%的速度增长。亚洲城市作为亚洲经济腾飞的引擎，正变得更加自信、更有能力且更独立自主。然而，尽管亚洲地区取得了良好的经济成效并一直在努力推动社会的发展，贫困仍然是该地区的一个重要问题。全球有超过9亿的贫困人口生活在亚洲，经济发展并没有使所有次区域的贫困程度显著下降，因为决定着减贫程度的不光是整体发展速度，也同样取决于发展模式。直到最近，正如在前面第3部分提到的那样，（亚洲）经济发展在很大程度上是由出口带动的，同时以国内外高投资率为支撑。为了实现减少贫困的目标，各类资源必须分配到贫困人口居住的地区、他们工作的部门、他们所拥有的生产要素和所消费的产品上（亚太经社会，2008a）。

收入是衡量贫困程度的最常用的指标。不同国家采用不同方法来确定国家贫困线。例如，在一些国家，“收入贫困”被界定为满足基本食品消费需求的最低收入水平。而在另一些国家，除去食品，还涵盖了基本服务消费（水、电、卫生设施及医疗保健等）。其结果便是，国家贫困标准不同，所以很难进行国际比较。这就是为什么按购买力平价（PPP，即1美元在给定时间点在美国的相同购买力）价格计算的每人“每天1美元”的国际标准，一直被用作一个衡量贫困的基准（现在基准提高至每天1.25美元）。这一基准也被联合国“千年发展目标”采纳。尽管每天1.25美元在全世界被广泛接受用作衡量贫困的标准，但它也存在一些严重的问题。一种批评观点认为，购买力平价估计值产生于平均消费水平，也就是说，产生于一篮子商品的平均值，而这



▲ 老挝人民民主共和国。贫困的经济和社会定义是相互关联的。  
Lao PDR. The economic and social dimensions of poverty are inter-related. ©Muellek Josef/Shutterstock

一平均值不一定能反映城市贫困人口的代表性消费水平。例如，考虑到食品支出占了贫困人口总支出非常大的份额（与一般人群相比通常高出15%至20%），在使用购买力平价衡量贫困基准时，就应该给予食品价格更大权重。

也有人从社会排斥性的角度来定义贫困，就是指个人或群体不能完全参与政治进程的现象。由于被排斥的群体或个人在物质上可能不会被剥夺权利，所以这一概念比“收入贫困”的含义更宽泛（亚洲开发银行，2004a）。由汤森（Townsend）（1979年）阐述的另一种关于贫困的定义是“相对贫困”，他认为贫困是因为缺乏资源而被剥夺了参与正常社会生活、享有常规社会生活水平的权利。“相对贫困”的概念已被欧盟采用。

此外，现在得到广泛认可的非货币性方法也被用来测量贫困，例如“能力”测试方法。在《以自由看待发展》

中，阿玛蒂亚·森（Amartya Sen）将贫困定义为剥夺了一个人的基本能力，使他不能自由选择自己珍视的生活。这些能力包括健康、教育、社交网络、经济资源的控制权以及影响个人生活的决策力（Sen，1999年）。

从功能角度来看，贫困实际上可以被描述为缺少收入、难以获得基本服务和缺乏权力赋予。这些经济、社会和政治层面的贫困或不平等是有内在关联的，某一层面的权利被剥夺会使穷人在其他方面也受到伤害（例如，缺乏安全饮用水对健康产生影响、女孩的受教育机会影响到下一代（联合国人居署，2010年））。除了三项基本权利（经济、社会和政治权利）的被剥夺，还会产生一些问题，诸如粮食安全、就业机会，人身、职业和保有（如土地与住房）保障等。人们普遍认为，这些方面为贫困概念的界定增添了新的理解，但对贫困的衡量带来更多问题。

# 4.2

## 亚洲贫困状况 Poverty in Asia



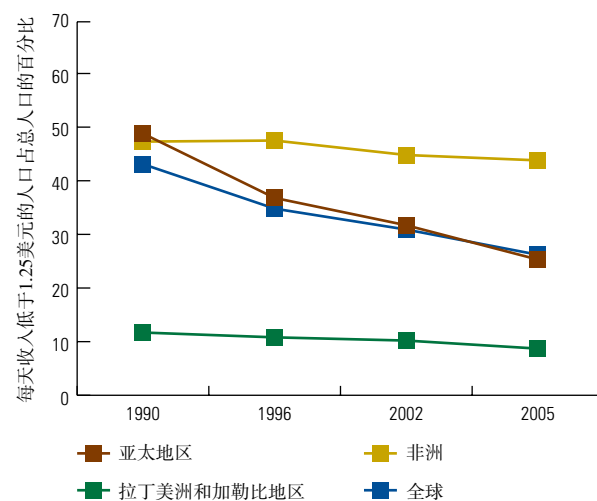
▲ 阿富汗喀布尔小男孩在一个可回收油罐的商店里学习。  
A young boy studies in a shop selling recycled oil cans in Kabul, Afghanistan. ©Manoocher Deghati/iRin

现 在国际贫困线标准已被提升为每天1.25美元。这一修改后的基准其实就是“极端贫困”标准，也是世界上15个最贫困国家的国家贫困线。另一阈值，每天2美元，可以被视为“适度贫困”标准，代表了所有发展中国家的中等贫困线（Chen和Ravallion，2008年；亚洲开发银行，2008年；Bauer等，2008年）<sup>1</sup>。

据最新估计，世界范围内极端贫困人口占总人口比例由1990年的43%下降至2005年的26%。这一成就很大程度上应归功于亚洲和太平洋地区减贫工作的显著成效，同期该地区的极端贫困人口比例由49%下降为25%（参见图表4.1）。而这一区域的减贫成效则主要体现在东亚、东北亚以及东南亚地区（参见图表4.2）。从总体上看，1990年至2005年间，亚太地区24个有相关数据的国家中，有20个国家成功地减少了生活在每天1.25美元标准线下的人口比例。除北亚与中亚之外，亚

图表4.1：发展中地区的贫困——日均收入低于或等于1.25美元

CHART 4.1: POVERTY IN THE DEVELOPING WORLD ON US \$1.25 A DAY AND UNDER



资料来源：根据亚太经社会，2010年的数据编辑

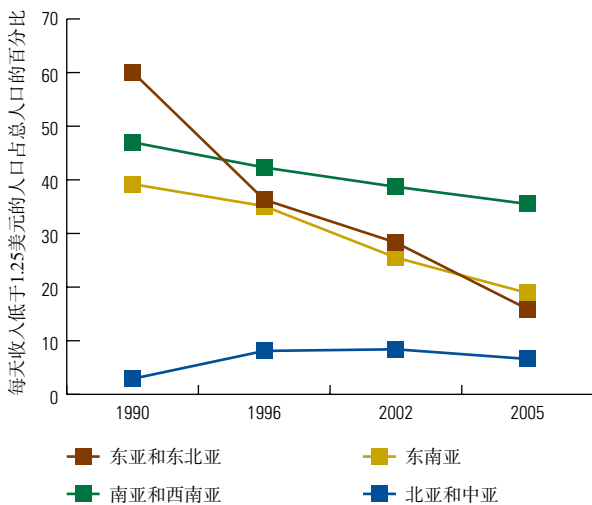
洲其他地区的贫困人口均有下降。其中，东亚贫困人口下降水平比南亚与西南亚更为明显。

在东亚及东北亚地区，中国依靠经济的快速发展，大幅降低了贫困人口比例（从1990年的60%下降至2005年的16%）（参见图表4.3）。而在蒙古（东亚次区域只有中国和蒙古有相关数据），同一时期贫困人口实际上有所增加。这是因为蒙古经济很大程度上依赖于采矿业，而这一部门所能提供的就业机会寥寥无几（亚太经社会，2008a）。

在东南亚地区，印度尼西亚的贫困人口下降幅度最大，由1990年的54%的下降到2005年的21%。在此过程中，城镇化发挥了重要作用，农村劳动力得到重新分配，由低生产率、低酬劳的工作岗位转移到城市或正规经济部门中的高薪工作岗位。1992年至2006年间，越南贫困人口比例从64%下降至21%。这一有利趋势可归因于土地的平等再分配、自由市场带来的城市经济高速发展以及不断增长的劳动力需求（亚太经社会，2008b；伊斯兰，2002年；世界银行，2008年）。

同样在过去的10年到20年间，南亚与西南亚的贫困人口也在下降。在整个次区域中，贫困人口占总人口的比例从1990年的47%下降到2005年的35%。这种良好趋势通过巴基斯坦的成功的减贫成果得到了极好体现，其贫困率由1990年的65%下降到2004年的23%，相较该次区域的其他国家而言，是一项巨大成就（亚太经社会，2008b）。

图表4.2：亚洲贫困状况  
CHART 4.2: POVERTY IN ASIA



资料来源：根据亚太经社会的数据编辑而成（2008b）

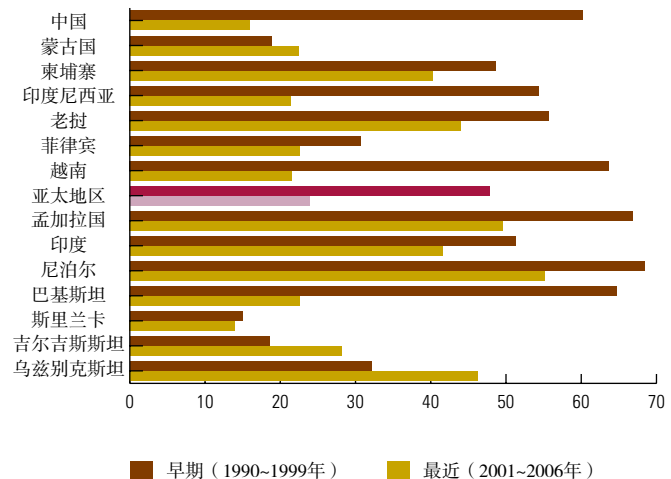
在北亚和中亚情况有所不同，贫困率整体变化不大。一些国家的贫困问题日益恶化，比如乌兹别克斯坦（贫困率从1998年的32%上升到2003年的46%）。吉尔吉斯斯坦的贫困率在20世纪90年代后期有所上升，但随后又发生了转变，至2004年已下降至22%。

#### 4.2.1 城市地区的贫困状况 Poverty in urban areas

尽管在一些国家，经济增长已经减少了处于绝对贫困的人口数量，但亚太地区的贫困人口发生了地理位置的转移：贫困人口已经被城市化。值得注意的是全球农村贫困人口的绝对数量已经下降，与此同时城市贫困人口的绝对数量却有所增加（见表4.1）。总体来说，城市贫困的下降速度比农村地区更慢。不过，在很多亚洲国家，农村贫困水平与城市贫困水平的差距一直都不大。从更宏观的角度来看，一些研究者发现目前25%的世界贫困人口生活在城市地区，这一比例随着时间的推移不断上升。具体而言，城市人口的增长总体上有助于减少绝对贫困人口，虽与经济增长紧密相关，但这对减轻城市贫困状况却几乎没有什么帮助。1993年至2002年间，按照“每天1美元”的贫困标准界定的农村贫困人口数量减少了1.5亿，但同时城市贫困人口增加了0.5亿。<sup>2</sup>“贫困人口的城市化速度甚至超过了总人口城市化进程的速度”（Ravallion等，2007:1）。

为什么亚洲国家城市贫困人口数量如此庞大并且

图表4.3：亚太地区每天收入低于1.25美元的人口  
CHART 4.3: POPULATION LIVING ON LESS THAN US \$1.25 A DAY IN ASIA AND THE PACIFIC



资料来源：根据亚太经社会数据编辑而成（2008b）





▲ 巴基斯坦卡拉奇，在Liyari 高速公路下新搭起的棚屋。  
Karachi, Pakistan. Newly-erected shacks under the Liyari Expressway. ©Asianet-Pakistan/Shutterstock

表4.1：城市和乡村贫困率—低于或等于“1美元每天”（1993年购买力平价）  
TABLE 4.1: URBAN AND RURAL POVERTY RATES - AT/UNDER "US \$1 A DAY"\* (1993 PPP)

	贫困人口数（百万）			人均指数*（%）			城市贫困人口 的比重	城市人口的 比重
	城市	乡村	总计	城市	乡村	总计	（%）	（%）
<b>1993</b>								
东亚太地区	28.71	407.17	435.88	5.55	35.47	26.17	6.59	31.09
中国	10.98	331.38	342.36	3.33	39.05	29.05	3.21	29.77
南亚	107.48	383.30	490.78	35.30	43.55	41.43	21.90	25.70
印度	94.28	324.55	418.83	40.06	48.88	46.57	22.51	26.17
统计全球	235.58	1036.41	1271.99	13.50	36.58	27.78	18.52	38.12
<b>2002</b>								
东亚太地区	16.27	223.23	239.50	2.28	19.83	13.03	6.79	38.79
中国	4.00	175.01	179.01	0.80	22.44	13.98	2.24	37.68
南亚	125.40	394.34	519.74	32.21	39.05	37.15	24.13	27.83
印度	106.64	316.42	423.06	36.20	41.96	40.34	25.21	28.09
统计全球	282.52	882.77	1165.29	12.78	29.32	22.31	24.24	42.34

\*指人均消费低于贫困线的人口比例  
资料来源：拉瓦利恩（rava llion）等，2007年

还在增长，尽管其经济相对也在持续地增长？部分原因在于亚洲城市的发展模式。城市发展很大程度上是由地方、国家以及越来越多的国外营利企业的集聚所推动的。这一过程实际上排除了贫困人群，因为在亚洲城市内基本上没有能使他们从财富创造中获益的渠道。换言之，并没有一个自动过程可以让财富集中（通过新的资本开支形式或城市高收入居民）流向贫困人群所需要的基础设施与公共服务（Satterthwaite, 2004年, 2005年）。正如联合国人居署（2010年）所指出的，财富创造几乎不可能对城市人口的贫困阶层产生任何自动的“涓滴”效应。

理论上来说，用于衡量城市贫困线的基准要不同于农村地区，但在实践中两者的衡量标准往往是一致的。举个例子，城市地区一个四口之家获取必需品所需要的收入比农村地区的四口之家相对要高。城市地区不断累加的被剥夺状况不仅因为收入不足，还受其他因素影响，如较差的住房条件和服务获取渠道的缺乏。城市贫困人口还因其法外身份需要面对很多挑战，如遭受非法入侵和自然灾害等的伤害。Satterthwaite（2002年）列举了城市贫困问题的8个方面，可能需要一系列对策来应对。这8个方面包含：（1）住房不足；（2）公共基础设施的提供不足；（3）收入不足；（4）基础资产不足；（5）社会公共服务的提供不足；（6）对权益保护的执法力度不足；（7）缺乏确保获得住房的安全网络；（8）政治制度无力。贫困线只有在为了更准确地反映国内非食品要素成本变化（比如住房、交通与服务的实际成本）的情况下才会加以调整，因此在成本特别高的地方（主要是城市），其贫困的规模与程度往往被低估。由于缺乏充足的数据，往往以不可靠的假设与“经验法则”设定贫困线，通常会导致低估了城市的贫困规模（Satterthwaite, 2004年）。

亚洲国家经济以惊人速度发展，很大程度上应归因于亚洲城市，但经济飞速增长的后果之一就是区域内城市人口的不断增长，同时城市贫困状况也不断加剧。人们搬迁到城市（即城市化过程），但是仍然很贫穷（贫困的城市化）。这似乎是对“城市优势”的否认，即否认了城市比农村能够提供更多（机会等）这一总体假设。在亚洲很多国家，考虑到农村人口占主导地位，国家政策制定者常常把贫困看做是农村问题，而不是城市问题。农村贫困人口，尤其是无地劳动者，不仅极易受到季节性自然因素对农业的影响，也缺乏多元化的就业机会和获取基础设施与服务的途径。农村贫困人口数量的下降表明亚洲国家政府解决农村贫困问题的努力产生

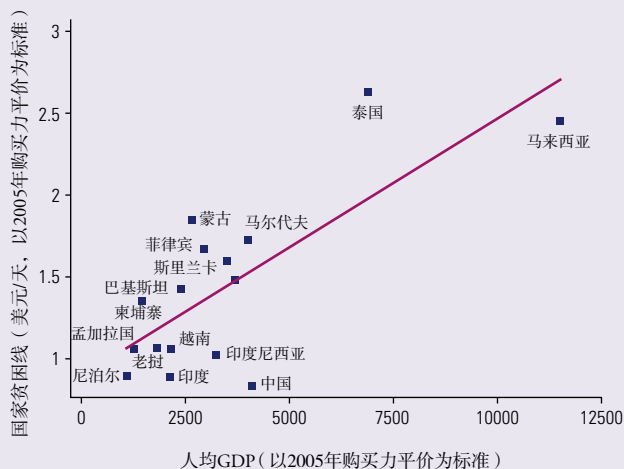
#### 专栏4.1：国家贫困线——城市与农村

BOX 4.1: NATIONAL POVERTY LINES - URBAN AND RURAL

多数国家的贫困线标准是根据“最低可接受生活标准”来制定的。各国对于最低生活标准的界定有很大的不同。在发展中国家，重点是生存，因此贫困线往往以每天所需摄入最少热量的食品项目为标准。另一方面，富裕国家设定的基准更高，其中包含一系列非食品项目。例如，中国和印度的国家贫困线标准以购买力平价计算约为0.6美元，而马来西亚与泰国的标准高于2.5美元。此外一些国家对于城市与农村并没有设定不同贫困线标准。

图表4.4：亚太地区国家贫困线：相对富裕国家通常贫困线也要高一些

CHART 4.4: NATIONAL POVERTY LINES IN ASIA-PACIFIC: RICHER COUNTRIES TEND TO HAVE HIGHER POVERTY LINES



了一定成效。但是，除中国、印度尼西亚与越南之外，亚洲地区城市贫困人口数量的下降不甚明显（参见表4.2）（亚太经社会，2007a；联合署人居署，2010年）。

根据国家贫困线测算的结果表明，东亚与东北亚城市贫困人口占总人口的比例非常低（参见表4.1）。拉瓦利恩和陈（ravallion&chen）（2004年）估算，1981年之后的20年间，中国生活在国际贫困线以下的人口比例从53%下降到了8%。截至2004年，中国只有2%的人口生活在国家贫困线水平及以下（参见表4.2）。然而，有人认为中国的城市贫困问题被低估了，原因是贫困线标准低得不切实际。另外，约1亿农民工在城市地区生活和工作，但仍被划入农村人口。尽管他们的收入高于贫困线标准，但他们丧失了受教育机会、住房保障、医疗保障和就业机会（卡塞尔大学和国际环境与发展研究所，2004年）（见专栏4.1）。

东南亚总体上成功地减少了绝对贫困人口数量（参见图表4.2）；然而，严峻的农村贫困问题仍然是尚未解决的巨大挑战。在柬埔寨、越南和菲律宾，超过30%的农村人口生活在贫困之中。

在南亚与西南亚，巴基斯坦已经实现了绝对贫困人口的大幅度减少。过去的几年中，持续的经济增长创造了就业机会，从而帮助减少了绝对贫困人口。这依赖于在建筑行业、中小型企业以及其他企业更多资本的支出，侨民汇款的增加也为更高的消费层次与更好的就业机会创造了条件。更进一步的减贫成效似乎来源于公共部门对扶贫的大力支出，特别是对教育、医疗健康与基础设施（农村电气、道路与改良灌溉系统）等方面的投入。尽管巴基斯坦取得了上述成果，但农村地区的贫困率至今还几乎是城市地区的两倍（参见表4.2）。这是因为资产（土地）和权力的获取途径被扭曲，农村贫困人群也无力应对收入波动的影响，于是对他们摆脱经济贫

困的能力形成了挑战（亚洲开发银行，2008b）。

在印度，生活在贫困线水平及以下的人口比例从1994年的36%下降到2005年的28%（参见表4.2）。考虑到印度庞大的人口总量，这意味着数百万人摆脱了贫困。2004年，印度城市贫困率是26%，而农村地区贫困率为28%。但是，根据规划委员会专家小组（印度政府，2007年）的说法，印度城市经济贫困居民的绝对数量实际上有所上涨，同时农村贫困人口数量却有所下降。尽管印度城市的经济发展似乎在一定程度上减轻了经济剥夺现象，但是贫困与城镇化水平具有负相关关系。这是因为从第一产业到第二、第三产业的就业转移使得印度贫困人口生活水平有了显著提升。另外，居民点的规模也与贫困成负相关——大城市的贫困发生率低于小城镇（Hashim，2009年；Rustagi等，2009年；亚太经社会，2008b）。

表4.2：城市和乡村地区在国家贫困线以下人口的比例

TABLE 4.2: SHARE OF POPULATION ON OR UNDER NATIONAL POVERTY LINES, RURAL AND URBAN AREAS

国家	调查年份	早期			最近			
		乡村 (%)	城市 (%)	国家 (%)	乡村 (%)	城市 (%)	国家 (%)	
<b>东亚和东北亚</b>								
中国	1998	..	..	4.6	2004	..	..	2.0
蒙古	1998	32.6	39.4	35.6	2002	43.4	30.3	36.1
<b>东南亚</b>								
柬埔寨	1994	..	..	47.0	2004	38.0	18.0	35.0
印度尼西亚	1996	19.8	13.6	17.6	2005	..	..	16.0
老挝	1997 ~ 1998	41.0	26.9	38.6	2002 ~ 2003	..	..	33.0
菲律宾	1994	45.4	18.6	32.1	1997	36.9	11.9	25.1
越南	1998	45.5	9.2	37.4	2002	35.6	6.6	28.0
<b>南亚和西南亚</b>								
阿富汗	..	..	..	..	2007	45.0	27.0	42.0
孟加拉国	1995 ~ 1996	55.2	29.4	51.0	2000	53.0	36.6	49.8
印度	1993 ~ 1994	37.3	32.4	36.0	2004 ~ 2005	28.3	25.7	27.5
尼泊尔	1995 ~ 1996	43.3	21.6	41.8	2003 ~ 2004	34.6	9.6	30.9
巴基斯坦	1993	33.4	17.2	28.6	2004 ~ 2005	28.1	14.9	23.9
斯里兰卡	1995 ~ 1996	27.0	15.0	25.0	2002	7.9	24.7	22.7
土耳其	1994	..	..	28.3	2002	34.5	22.0	27.0
<b>北亚和中亚</b>								
亚美尼亚	1998 ~ 1999	50.8	58.3	55.1	2001	48.7	51.9	50.9
阿塞拜疆	1995	..	..	68.1	2001	42.0	55.0	49.6
格鲁吉亚	2002	55.4	48.5	52.1	2003	52.7	56.2	54.5
吉尔吉斯斯坦	2003	57.5	35.7	49.9	2005	50.8	29.8	43.1
乌兹别克斯坦	2000 ~ 2001	33.6	27.8	31.5	2003	29.8	22.6	27.2

资料来源：世界银行（2008年）；Rustagi等（2009），巴基斯坦财政部（2006年）



▲ 缅甸仰光。  
Yangon, Myanmar. ©Piers Benatar/Panos Pictures

# 4.3

## 不平等 Inequality



▲ 中国香港。亚洲的经济发展已经在一些方面推动了减贫，但其成果并没有被公平分享。  
Hong Kong, China. Asia's growth has had some impact on poverty reduction, but the benefits are not shared equitably. ©Mark henley/Panos Pictures

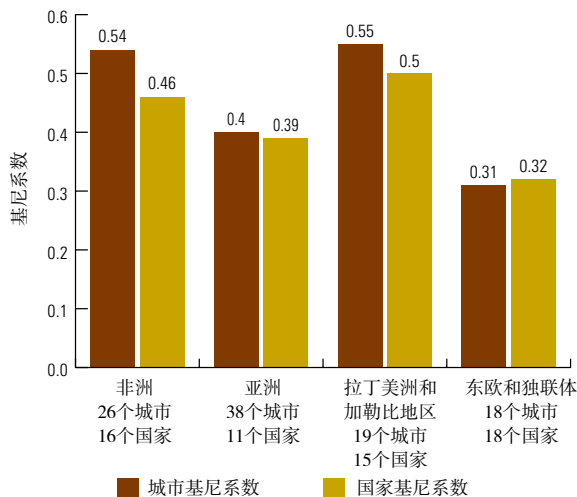
正当亚洲经济增长成为全球化的成功案例时，亚洲人民并没有公平地享有其成果。如前所述，亚洲的经济发展已经在一些方面推动了减贫，但其成果并没有被公平分享。不平等是一个重要因素，因为不平等的加深抑制了任何经济总量增长所带来的减贫效果。

贫困以不同的方式与不平等和经济增长相关联。减少贫困人口的速度取决于平均收入增长速度、初始不平等程度及其后续变化。特别是在贫困率下降最快的国家，其收入增长的同时伴随着不平等程度的下降（联合国人居署，2010年）。尽管亚洲的整体收入贫困水平可能正在下降，但有迹象表明经济增长也可能加剧不平等

问题。收入分配对减贫效果产生一定影响，除此之外，也对宏观经济产出有所影响。如果给定人均收入增长速度，那么日益严重的不平等通常意味着减贫的成效缩水。如果不平等状况加剧与经济增长有极大关系，那么贫困人口可能增多。亚洲开发银行报告显示，如果亚洲国家的不平等现象不那么严重，其减贫效果本应更明显

图表4.5：收入/支出不平衡—区域的城市平均基尼系数（抽样国家）

CHART 4.5: INCOME/CONSUMPTION INEQUALITY - AVERAGE URBAN GINI COEFFICIENTS BY REGION (SELECTED COUNTRIES)



资料来源：联合国人居署（2008a：63），联合国人居署，全球城市观测站，2008年。数据出处，联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会，亚太经社会，联合国大学等其他来源，采用了不同数据年份。  
注：基尼数据包含了收入和消费。非洲：收入；15个城市和8个国家；消费；11个城市和8个国家；亚洲：收入；36个城市和6个国家；消费；2个城市和5个国家；拉丁美洲和加勒比地区：收入；东欧和独联体：收入。

(亚洲开发银行, 2007a)。

不平等通常被认为是经济发展过程中的一个中间结果。根据“库兹涅茨假说”，不平等在经济发展早期开始加剧，中期达到峰值，然后随着经济发展不断成熟，不平等状况开始缓解，这一过程如同一个倒置的U型曲线。人们常常认为收入差距是资本积累和经济发展过程中的一个必要条件。世界银行2009年发展报告也指出，随着经济的增长，生产将更加集中，由此产生不平衡。这些缺点被认为是经济发展过程中固有的，会随着国家和城市的进一步发展而渐渐消失。

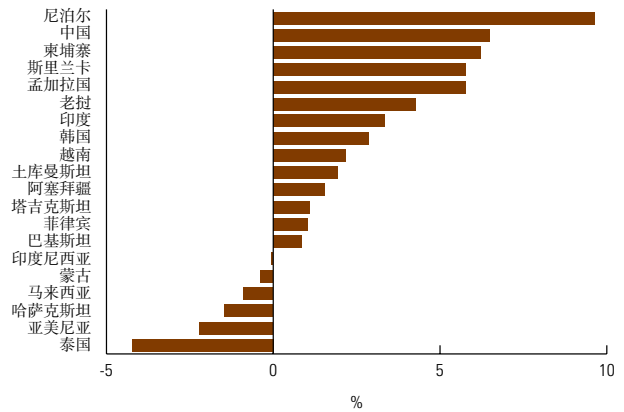
不平等与经济增长之间似乎有如下关系：不平等程度越高，经济增长对减贫的推动作用越小，而且越有可能造成经济增长的减速。科里亚（Cornia）和库尔（Cour）（2001年）称之为“有效不平等范围”。诺达（Noda）（2009年）认为亚洲国家目前正处于这一范围内。

尽管如此，亚洲城市与世界其他地区尤其是与拉丁美洲和非洲相比，不平等程度更低；事实也证明了这一点，亚洲国家作为一个整体与这两个区域相比，不平等程度更低（参见图表4.5）。然而，在关乎人民福祉的医疗与教育方面，亚洲的不平等程度较高，在基础设施和资产所有权的获取方面也是如此（亚洲开发银行，2007a）。

收入不平等传统上是通过基尼系数及随之产生的基尼指数（即基尼系数乘以100以百分比表示）来衡量。现在在很多国家都计算基尼系数，但单个城市较少计算基尼系数（人居署，2010年）。基尼系数用来衡量家庭收入

图表4.6: 支出/收入基尼系数分布变化, 1990年代至2000年代 (百分点)

CHART 4.6: CHANGES IN GINI COEFFICIENT FOR EXPENDITURE/INCOME DISTRIBUTIONS, 1990S-2000S (PERCENTAGE POINTS)

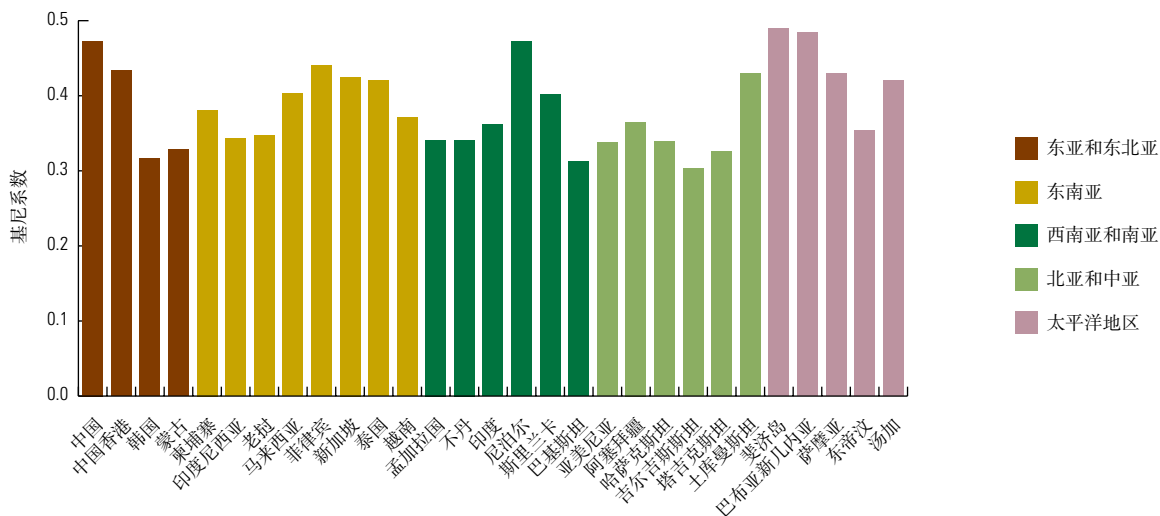


资料来源: 亚洲开发银行 (2007a)

或消费支出的分配情况，以介于0到1之间的比值表示，0表示完全平等（收入或消费等比例分配），1表示完全不平等（有的人持有所有收入而其他人完全没有收入）。居于两者之间时，系数表示的不平等程度如下：低于0.299表示不平等程度低；0.3到0.399之间表示不平等程度相对较低；0.4到0.499之间表示不平等程度相对较高；0.5到0.599之间表示的不平等程度高；0.6以上则表示不平等程度极高。需要牢记，基尼系数衡量的不平等只是相对的：贫穷的国家（例如一些撒哈拉以南的非洲国家）可以像富裕的国家（如北欧国家）一样具有很低的不平等程度，这主要取决于是否存在收入再分配制度。

图表4.7: 国家基尼系数, 个别亚太国家, 不同年份 (2002~2004年)

CHART 4.7: NATIONAL GINI COEFFICIENTS, SELECTED ASIAN-PACIFIC COUNTRIES, VARIOUS YEARS (2002-2004)



资料来源: 亚洲开发银行 (2007a)

表4.3: 基尼系数和人类发展指数, 2004年  
TABLE 4.3: GINI COEFFICIENTS AND THE HUMAN DEVELOPMENT INDEX (HDI), 2004

国家	基尼系数 (年份)	人类发展指数 (2004年)
<b>东亚和东北亚</b>		
中国	0.473 (2004)	0.768
中国香港	0.434 (1996)	0.927
韩国	0.316 (2004)	0.912
蒙古国	0.328 (2002)	0.691
<b>东南亚</b>		
柬埔寨	0.381 (2004)	0.583
印度尼西亚	0.343 (2002)	0.711
老挝	0.347 (2002)	0.553
马来西亚	0.403 (2004)	0.805
菲律宾	0.440 (2003)	0.763
新加坡	0.425 (1998)	0.916
泰国	0.420 (2002)	0.784
越南	0.371 (2004)	0.709
<b>西南亚和南亚</b>		
孟加拉国	0.341 (2005)	0.530
不丹	0.341 (2000)	0.538
印度	0.362 (2004)	0.611
尼泊尔	0.472 (2004)	0.527
斯里兰卡	0.402 (2002)	0.755
巴基斯坦	0.312 (2004)	0.539
<b>北亚和中亚</b>		
亚美尼亚	0.338 (2003)	0.768
阿塞拜疆	0.365 (2001)	0.736
哈萨克斯坦	0.339 (2003)	0.774
吉尔吉斯斯坦	0.303 (2003)	0.705
塔吉克斯坦	0.326 (2003)	0.652
土库曼斯坦	0.430 (2003)	0.724
<b>太平洋</b>		
斐济岛	0.490 (1990)	0.758
巴布亚新几内亚	0.484 (1996)	0.523
萨摩亚	0.430 (2002)	0.778
东帝汶	0.354 (2001)	0.512
汤加	0.420 (2001)	0.815

资料来源: 亚洲开发银行 (2007a)

### 4.3.1 国家层面的不平等情况 Inequality at the national level

亚洲开发银行的研究发现, 自20世纪90年代以来的十几年, 在亚洲很多国家根据基尼系数测算的不平等现象有所加剧 (见图4.6)。

图4.7显示, 中国的经济不平等情况比东亚和东北亚其他地区更为严重。在南亚和西南亚, 巴基斯坦的不平等程度比尼泊尔低。

表4.3对比了国家基尼系数与人类发展指数 (HDI)。HDI是一项更为全面的贫困衡量指标, 不仅仅

包括收入这一项衡量内容 (联合国人居署, 2010年)。该表也表明亚洲一些富裕国家的不平等程度也很高。例如, 新加坡HDI很高 (0.916), 却具有与泰国相同的基尼系数, 相较而言泰国HDI就低了很多。换句话说, 新加坡的不平等程度很高, 整体贫困水平却低很多。这表明, 在一个国家发展过程的后期, 减少贫困与减少不平等之间的关系变得不甚紧密, 而主要取决于再分配的程度 (与新加坡相比, 北欧高度再分配的社会经济制度下, 贫困极少且不平等程度很低)。在国家发展的早期阶段, 甚至在一个国家正在融入全球经济的过程中, 不平等的影响可能会根深蒂固, 一直对减贫构成挑战。然而, 正如可预期的那样, 在国家发展的后期阶段, 不平等将以一个与绝对贫困无关的更高基准来衡量 (亚洲开发银行, 2008c)。

在太平洋岛屿国家 (尤其是巴布亚新几内亚), 贫困与不平等现象比东亚和南亚国家严重得多。原因在于这些岛屿国家一直无法维持经济增长并且高度依赖仅能维持生计的农业 (亚里, 1004)。

### 4.3.2 城市的不平等情况 Urban inequality

图表4.5显示, 正如前文所述, 从整体来看, 亚太地区的城市不平等程度比拉丁美洲、非洲更低。在亚洲最大的3个国家中, 农村与城市地区的不平等程度均有增长 (见表4.4)。在印度, 贫困差距比<sup>3</sup> (即脱贫人口与贫困线的平均距离) 没有显著下降, 但城市不平等有所增加 (以基尼指数作为衡量标准)。印度尼西亚贫困差距比的显著下降随着城市与农村地区不平等的边际增长已经不复存在。在中国城市地区, 贫困差距比似乎已经被消除, 但是不平等状况有所增加——即与其说是贫困, 倒不如说是不平等, 这表明经济扩张对富裕阶层比其他社会阶层更有利。因此, 不同于印度和印度尼西亚, 如今中国城市地区与农村地区的不平等程度大致相同。

据统计, 在越南, 全国范围内不平等状况增长96%出自于城市与农村之间不平等的扩大, 还有4%源于农村地区与城市地区内部的不平等增长。事实上, 在1993年至1998年间, 农村地区的内部不平等略有下降, 而城市地区有所增加 (Huong, 2004年)。

然而, 数据显示, 亚洲城市与除东欧和独立国家联合体 (独联体) 之外的发展中地区相比, 其收入不平等程度相对较低 (见图4.5)。联合国人居署 (2010:69) 提出警告: “城市的经济分比正在加大”。另外, 即便是

表4.4: 农村和城市贫困深度指数和基尼系数—中国, 印度和印度尼西亚  
TABLE 4.4: RURAL AND URBAN POVERTY GAP RATIOS AND GINI INDICES-CHINA, INDIA AND INDONESIA

国家		城市贫困深度指数		基尼系数	
		农村	城市	农村	城市
中国	1990	27	5	31	26
	2005	6	0	36	35
印度	1993	14	11	29	34
	2004	11	10	30	38
印度尼西亚	1990	16	15	26	35
	2005	5	4	30	40

资料来源: 亚太经社会 (2010: 123)

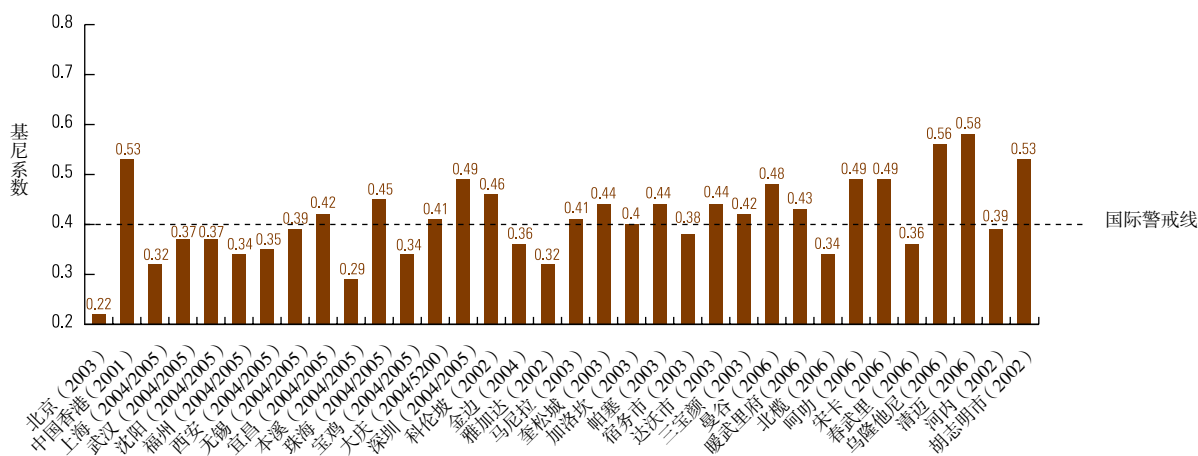
在同一个国家, 各城市之间表现出的巨大收入分配差异表明, 国家总量不能完全反映地方水平。北京可以标榜其世界范围内最低的基尼系数 (不仅是中国最低也是亚洲最低), 而中国香港与胡志明市的基尼系数却是亚洲地区内最高的 (参见图表4.8)。在中国一些城市, 从20世纪80年代城市经济改革以来, 不平等程度一直在增长。另一方面, 斯里兰卡的不平等程度到20世纪90年代达到顶峰后开始下降 (联合国人居署, 2008a)。

最近有证据表明, 正如人们的直觉判断, 在那些深受不平等与贫困影响的城市, 经济增长没能对社会所有阶层都产生积极影响, 实际上却增加了贫困。此外, 特别高的不平等程度可能阻碍未来经济增长与发展前景。有几种假说试图解释不平等、贫困和经济增长之间的关系。一种观点认为信贷市场的不完善决定了这

些元素的交互方式: 在完善的信贷市场中, 会实现由资本充裕的企业或个人向资本匮乏的企业或信贷受限的个体的资本再分配, 从而提高经济效率、促进投资和经济增长。第二种观点认为, 再分配民主中存在太多的不平等因素, 导致更多的再分配与更少的资本积累。换言之, 太多的不平等可能导致社会局势的紧张, 继而通过集体组织或个别人领导的暴力形式实现“再分配” (Bourguignon, 2004年)。

由于经济增长与贫困减少之间没有自动联系, 亚洲日益严重的不平等现状也可能源于相关政策。事实上, 亚洲政策多聚焦于经济增长, 其主要举措都针对市场自由化、稳定宏观经济、促进民间投资、发展基础设施与科技技能, 但与此同时, 明显地缺少对减少城市不平等现象的严肃关注。

图表4.8: 城市内部不平等 (基尼系数)  
CHART 4.8: INTRA-URBAN INEQUALITIES (GINI COEFFICIENTS)



资料来源: 联合国人居署 (2008a: 75)



# 4.4

## 获取土地与住房 Access to land and housing



▲ 印度尼西亚，雅加达。亚洲仍然有50550万人居住在贫民窟。  
Jakarta, Indonesia. 505.5 million slum-dwellers still live in Asia. ©Mark Henley/Panos Pictures

城市贫困问题的一个重要表现就是难以获得住房与土地。对于那些试图为数以百万计的城市贫困人口提供合适居住条件的规划者来说，亚太地区贫困的高发生率是一个严峻的挑战。亚洲开发银行主张采用“每天2美元”的贫困衡量标准，把与住房相关的支出入贫困线标准。<sup>4</sup>但由于有18亿人（相当于2005年亚洲总人口的54%）生活在“每天2美元”的贫困线下，市场能为这一群体提供的保障性住房非常有限。

### 4.4.1 亚洲城市的住房问题与贫困人群 Housing and the poor in Asian cities

根据联合国人权理事会（2007年）的定义，“适足住房权是每一名男女、青年和儿童应该获得和保留的能够和平尊严地生活的安全房屋和社区的权力”。适足住房权由7个部分组成，其中之一就是土地保有权，因而也与土地获得权相关。

住房条件对个人享有城市生活便利的能力有直接影响。对于因贫困而无法获得城市福利的贫民窟居民来说尤其如此，因为住房条件的不足（即住在贫民窟）导致各项个人能力的丧失（此外还缺乏基础设施）：缺少代表权、丧失经济自由、缺少安全保护、缺乏透明度和社交机会（Sen，1999年；联合国人居署，2010年）。

尽管城市贫民窟居民对当地的经济增长做出了显著贡献，但是他们并没有融入城市的主流社会经济环境中。亚洲城市的贫民窟反映出更深层次的结构性的贫困现象：它们集中反映了在城市经济持续增长的重压下社会、政治和体制等方面的差距与缺失情况。贫民窟在事实上将城市地区分成了两部分——“富人”的城市与“穷人”的城市——这种“城市分化”产生于城市经济、社会、政治与文化上的排斥（联合国人居署，2010年）。贫民窟居民无法从“城市优势”中获得预期的收益，相反还要为城市生活付出代价，因为他们在城市中

## 专栏4.2: 从排斥的城市到包容的城市

BOX 4.2: FROM AN EXCLUSIVE TO AN INCLUSIVE CITY

“世界级城市”“投资友好型基础设施”“外商直接投资”等新的术语已经增加到了新的发展语汇中。随着亚洲城市中越来越多的政治家和官方规划者使用这些术语,规划的整体方法发生了变化。除了“城市美化”,现在地方主管部门还热衷于使城市更“全球化”,以此来吸引游客和投资者。其手段包括:(1)建设天桥和高架的高速公路,而不是开展急需的交通管理与规划;(2)建筑高层公寓,而非改造非正规住区;(3)建设大型商场而不是传统集市(传统集市正在逐渐消失);(4)将贫困人口从市中心向外围转移以提升城市形象、吸引国外直接投资,而不是彻底消除贫困;(5)大力发展旅游业而不是支持当地商业发展。

目前许多亚洲城市所做投资的性质,以及这种投资背后的思路,都加剧了现存的“城市分化”现象,主要表现在5个方面:(1)刺激了土地囤积;

(2)驱逐了小商贩和非正规企业;(3)使非正规住区远离城市中心,也因而远离各种社交设施;(4)(通过城市绅士化)将贫困社区排除在公共空间和休闲娱乐区域之外;(5)城市不断蚕食具有生态敏感性或生产力的农业用地。从20世纪80年代开始,大多数亚洲城市采用的总体或战略规划都发生了转变,都忽视了上述五种趋势所引发的社会经济问题。

这些政策只会扩大城市的贫富差距,而且还会放大贫困人群遭受的外部冲击:在通货膨胀和公共事业费用日益上涨的背景下,结构性调整限制了社会部门补贴作用的发挥。如果当前趋势继续发展下去,那么城市贫富差距将越来越大,贫困居民将受到更多的强迫迁离,非正规住区增加,贫困人群受到更多排斥,生活在贫民窟的贫困居民将被设有武装警卫和保安系统的“富人区”包围。因此,管

理问题将越来越多地关系到法律和秩序,而不是正义或公平。这些政策只会使贫富分化现象恶化。唯一可以使城市保持凝聚力的是一个积极向上层移动的中产阶级。

要营造一个具有包容性、环境友好型的城市,可以参照以下一些原则:

(1)城市规划应该注意保护城市中心所在地的生态环境;(2)土地利用应该建立在综合考虑社会与环境因素的基础上,而不是只考虑有效的或潜在的土地价值;(3)规划应该优先考虑大多数人口的需求,就亚洲而言这部分人正是低收入与中低收入群体,包括街头小贩、非正规企业、行人和旅客等;(4)城市规划必须保护和促进城市社区的物质与非物质文化遗产。城市规划条例应遵照上述原则制定,以实现行人和街道友好型的规划,并且有利于混合型(即住宅与商业用地混合)的土地利用。

资料来源:选自哈桑(Hasan, 2007)

没有合法身份,被剥夺了享有各种城市服务的机会。贫民窟居民不断遭受迫迁的威胁、缺少话语权、同时也缺乏足够的保护。大多数贫民窟居民被排除在城市生活的主要属性之外——政治发言权、体面的住房、安全与法治、教育和健康——这些主要属性仍然被享有特权的少数人所垄断。于是,城市贫民窟居民的生活往往比农村贫困人口的生活更糟糕。

在亚洲或者世界其他地方,贫民窟是“城市分化”最残酷的表现形式。它们是这样一种矛盾的最明显的物质表现:亚洲城市对劳动力的巨大需求与住房保障和基础设施供应不足之间的矛盾,无法为这些人口提供预期的安全、体面的生活条件。

贫民窟住房通常由非正规住房市场提供。非正规经济部门中的交易处于合法性的边缘,使贫民窟居民更容易受到伤害。由于缺乏选择,贫困者只能在那些不断遭受强迫迁离威胁的地区定居,而贫民窟住房提供者与城市主管部门在这种情况下会使贫困者被进一步边缘化。他们的非正规地位迫使他们不得不在“被剥夺地区”长久居住。城市美化或清理项目往往导致对贫困者的强制驱逐和随后产生的危旧住房拆除(联合国人居

署,2010年;Kothari和Chaudhry,2010年)。这种做法忽视了一点,与其把贫民窟当成一个问题,不如把贫民窟视为贫困者自救的途径(见专栏4.2)。

### 4.4.2 亚洲的贫民窟 Slums in Asia

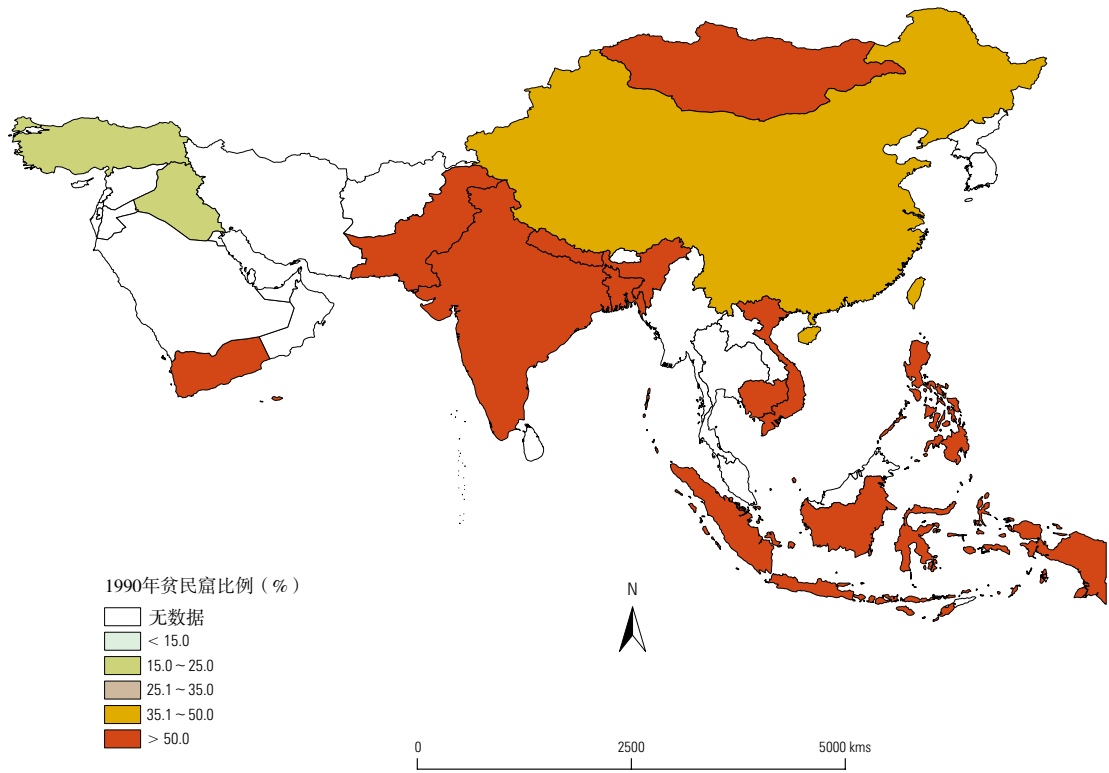
为了衡量“千年发展目标”中贫民窟问题方面取得的进展,联合国人居署把家庭作为分析的基本单位,并选取5个可测量的住房匮乏指标对贫民窟进行了功能性定义:

“一个贫民窟家庭由一个或多个个体组成,生活在一个城市地区的同一屋檐下,缺少以下一样或多样设施或服务:(1)持久耐用的住房(能抵御极端气候条件的永久建筑物);(2)足够的居住面积(不超过三个人共用一个房间);(3)可获得改善供水的机会(水源充足、居民负担得起并不需要特殊努力即可获得);(4)可获得改善卫生设施的机会(私人厕所或合理人数共享一间公厕);(5)有保障的保有权(事实上或法律上有保障的保有权、有免受强迫拆迁的保护)。然而,对于人居署数据库中包括的大多数国家来说,由于缺乏关于保有

图4.1: 1990至2010年亚洲个别国家贫民窟比例的百分比变化 (基于估算)

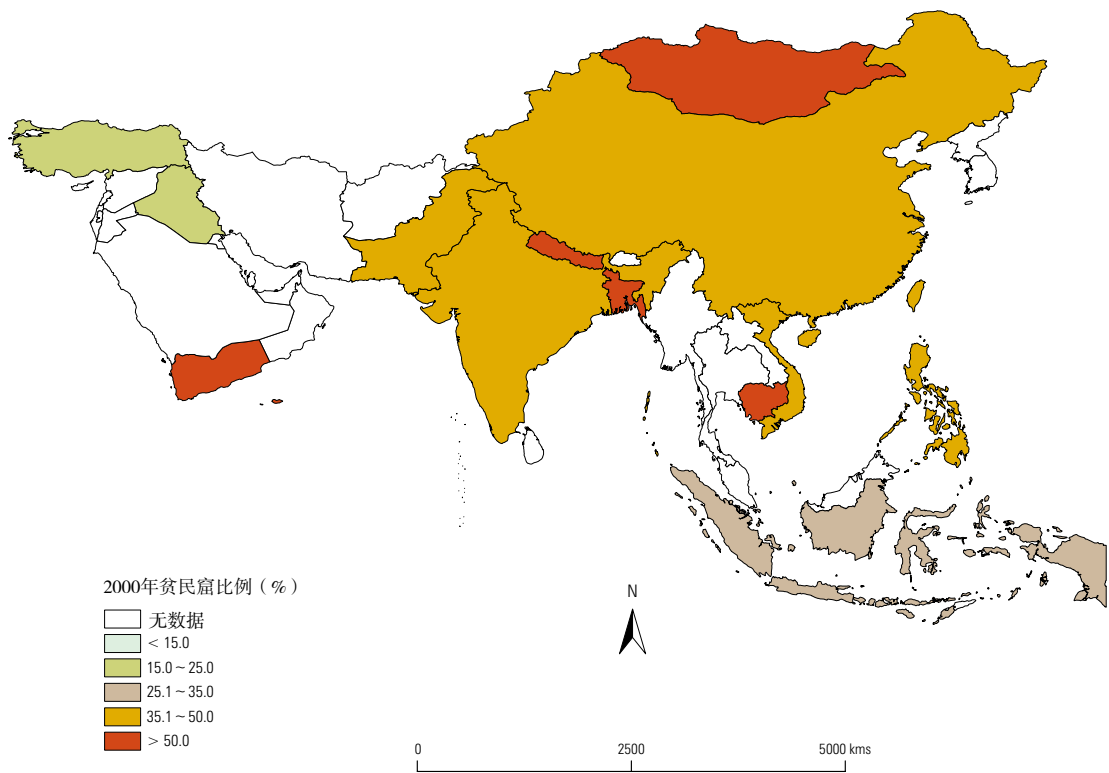
FIGURE 4.1: PERCENTAGE CHANGE IN SLUM PROPORTIONS IN SELECTED COUNTRIES IN ASIA BETWEEN 1990 AND 2010 (ESTIMATE)

1990年亚洲抽样国家贫民窟比例



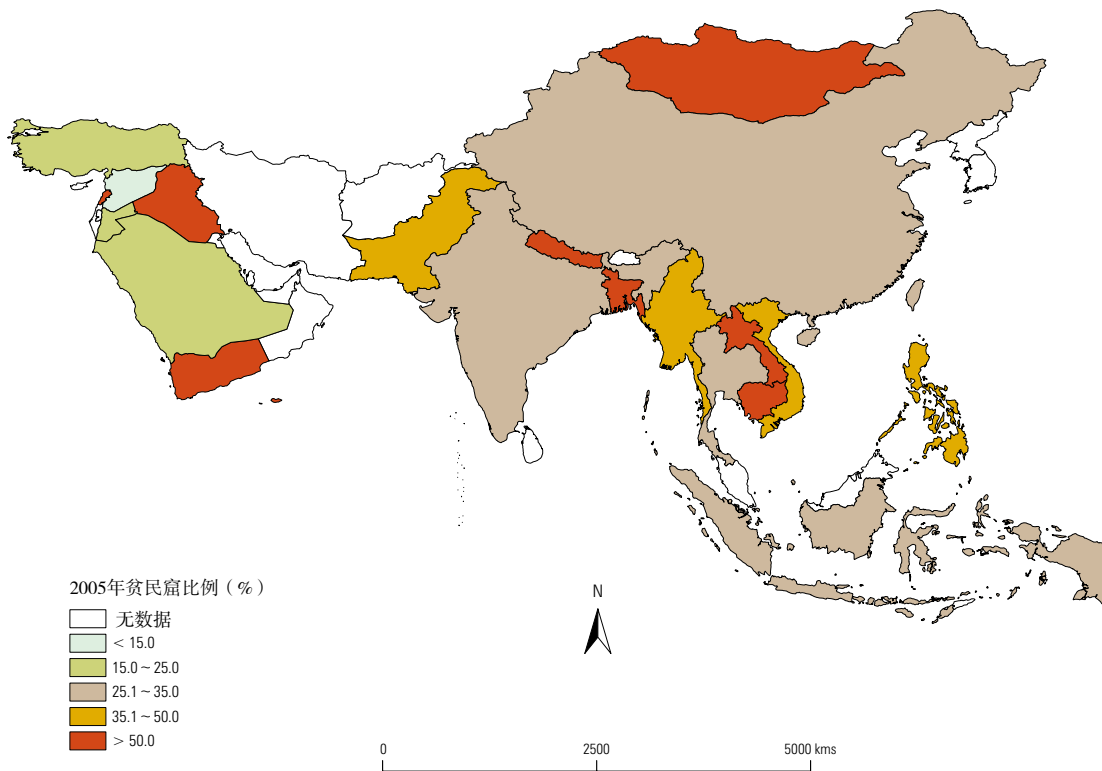
资料来源: 联合国人居署, 全球城市观测站, 2009年

2000年亚洲抽样国家贫民窟比例



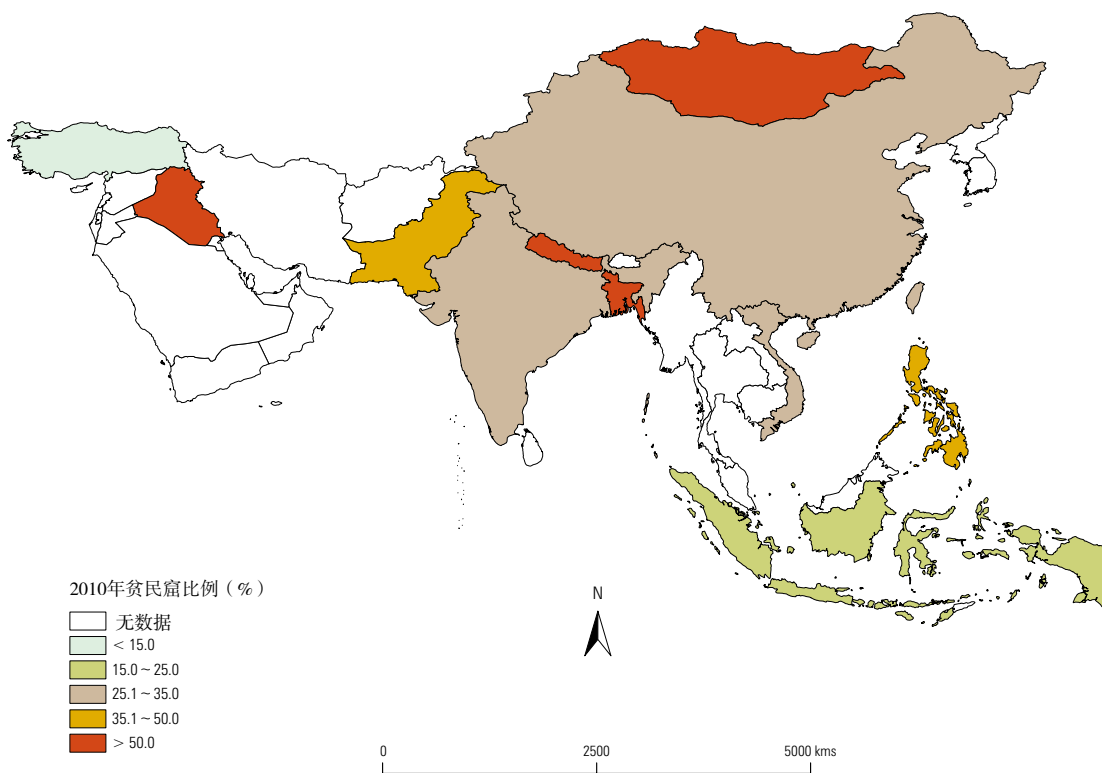
资料来源: 联合国人居署, 全球城市观测站, 2009年

2005年亚洲抽样国家贫民窟比例



资料来源：联合国人居署，全球城市观测站，2009年

2010年亚洲抽样国家贫民窟比例



资料来源：联合国人居署，全球城市观测站，2009年



▲ 尼泊尔加德满都的一处贫民窟。  
A slum house in Kathmandu, Nepal. ©De Visu/Shutterstock

表4.5: 2010年亚太地区次区域的贫民窟人口 (预测)  
TABLE 4.5: SLUM POPULATION IN ASIA AND THE PACIFIC SUBREGIONS, 2010 (PROJECTIONS)

区域	城市人口 (千人)	贫民窟人口 (千人)	居住在贫民窟的城市人口 (%)
东亚	671795	189621	28.2
南亚	545766	190748	35.0
东南亚	286579	88912	31.0
西亚	145164	35713	24.6
太平洋	2306	556	24.1
亚太地区总和	1651610	505550	30.6

资料来源: 联合国人居署 (2010: 179)

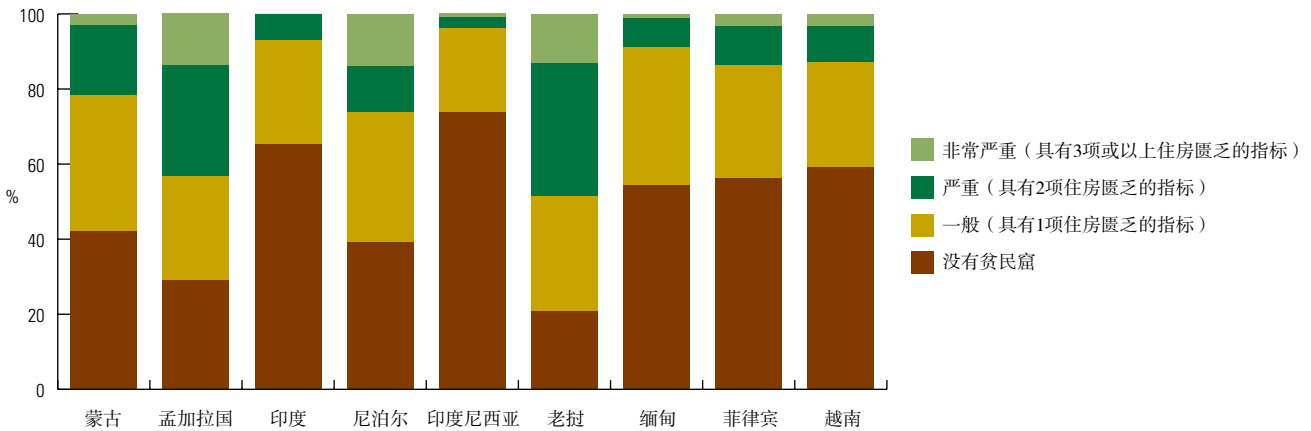
权保障的信息, 只有前四个指标适用于定义贫民窟家庭, 并可用来估计居住在贫民窟的城市人口比例” (联合国人居署, 2010:33)。

上述指标与亚洲各国使用的标准有很大不同。这就解释了为什么联合国人居署的贫民窟数据与各国估计值有显著差异, 并且经常远远高出各国的估计值。

亚洲各城市的贫民窟也并不完全相同。可以这样描述一个典型的贫民窟住房: 一家人生活在只有一个房间、用泥巴和锡板搭建起来的房子里, 没有任何供水或卫生设施。在整个亚洲地区, 贫民窟被冠以各种名称, 比如说: chawls (分间出租的宿舍)、shanties (棚屋)、adugbo atiyo (旧区) 和katchi abadis (临时窝棚)。贫民窟的分级现象也很普遍, 每一等级有不同的名字。比如, 印度的chawl (许多密集排列在一起的一室公寓, 共用厕所与浴室) 就非常不同于巴基斯坦的

图表4.9：2005年根据住房匮乏程度划分的城市人口分布

CHART 4.9: DISTRIBUTION OF URBAN POPULATION BY DEGREE OF SHELTER DEPRIVATION, 2005



资料来源：联合国人居署（2010：180）

katchi abadis（以非耐用材料建成的简陋棚屋，通常位于城内或城郊拥挤的居住区）。

联合国人居署数据显示，5.055亿贫民窟居民即超过全世界一半的贫民窟人口生活在亚太地区。其中东亚（主要是中国）和南亚（主要是印度）人数很多。各个次区域中，住在贫民窟内的城市居民所占比例各不相同，从24%到35%不等（见表4.5）。

图表4.9显示，在亚洲很多国家，非正规住区居民之所以在城市人口中占有很高比例，是因为这些住区具有公认的5个定义贫民窟的住房匮乏特征中的任何一个或多个特征。因此，根据联合国人居署对于贫民窟过度

拥挤这一定义，许多位于城市中心的分租公寓或由公共机构新建的廉租房被认定为贫民窟，尽管这些房屋按照国家标准并不算贫民窟。

只有在极少数国家（如孟加拉国、老挝人民民主共和国以及尼泊尔），贫民窟才同时具有3个或3个以上的住房匮乏特征，即属于“极端”匮乏类别。多数贫民窟只是缺乏5个指标中的一个，因此只要改变其中一项（如保有权、供水、卫生设施），就能使住区脱离“贫民窟”范畴（联合国人居署，2010年）。这一现象可能说明了1990年至2005年亚洲一些国家是如何大幅削减贫民窟比例的。

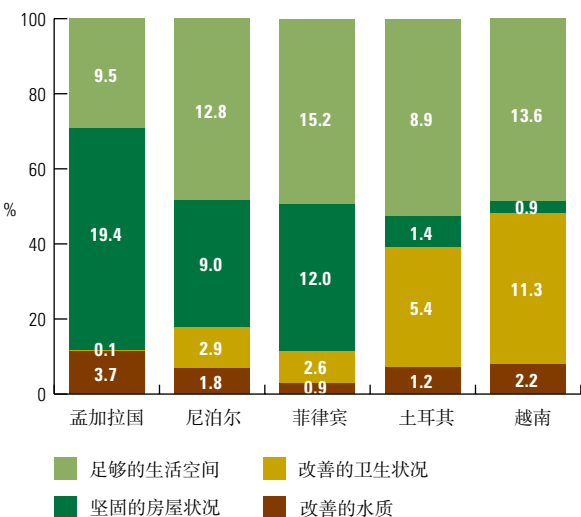
对亚洲一些国家的相关情况的估计表明，大多数贫民窟居民缺乏足够的生活空间。其中，孟加拉国和菲律宾缺少耐用房屋的贫民窟居民占有相当大的比例（参见图表4.10）。

据表4.6中的估计数字，在亚洲很多国家，生活在贫民窟的城市人口比例较高。在这些国家中，有4个国家的贫民窟人口占总人口的2/3以上：孟加拉国（2007年达到71%）、柬埔寨（2005年达到79%）、老挝（2005年达到79%）。其他一些国家，如蒙古、尼泊尔等，也都有超过50%的城市居民住在贫民窟<sup>5</sup>（见图4.1）。

对亚洲一些国家1990年、2000年、2001年、2005年和2007年<sup>6</sup>的贫民窟人口进行估算（见表4.6），2001年到2005年，唯一发生重大定义改变的是对卫生设施获取情况的测度，现在坑式厕所也被算作可获得的卫生设施。但是，这种定义的改变只影响到那些普遍使用坑式厕所的国家。在亚洲城市中住区密度高，使用坑式厕所的人口较少，因此这种定义的改变基本对贫民窟估测没有太大影响。

图表4.10：2005年根据贫困类型划分的中度贫困的贫民窟居住者（一度贫困）分布

CHART 4.10: DISTRIBUTION OF MODERATELY DEPRIVED SLUMDWELLERS (ONE DEPRIVATION) BY TYPE OF DEPRIVATION, 2005



资料来源：联合国人居署（2008a：101）

表4.6: 亚洲的贫民窟人口: 1990~2007年  
TABLE 4.6: ASIA'S SLUM POPULATIONS: 1990-2007

国家	贫民窟人口 (千人) <sup>a</sup>					城市人口居住在贫民窟的比例% <sup>a</sup>				
	1990	1995	2000	2005	2007	1990	1995	2000	2005	2007
<b>东亚和东北亚</b>										
中国	137272	153985	169600	174587	173988	43.6	40.5	37.3	32.9	31.0
韩国	11728 <sup>b</sup>	-	14385 <sup>c</sup>	-	-	37.0 <sup>b</sup>	-	37.0 <sup>c</sup>	-	-
蒙古	866	905	907	847	867	68.5	66.7	64.9	57.9	57.9
<b>东南亚</b>										
文莱	3 <sup>b</sup>	-	5 <sup>c</sup>	-	-	2.0 <sup>b</sup>	-	2.0 <sup>c</sup>	-	-
柬埔寨	964	1273	1705	2172	2385	-	-	-	78.9	-
印度尼西亚	28407	29912	30620	28574	26852	50.8	42.6	34.4	26.3	23.0
老挝	422 <sup>b</sup>	-	705 <sup>c</sup>	1230	-	66.0 <sup>b</sup>	-	66.0 <sup>c</sup>	79.3	-
马来西亚	177 <sup>b</sup>	-	262 <sup>c</sup>	-	-	2.0 <sup>b</sup>	-	2.0 <sup>c</sup>	-	-
缅甸	3105 <sup>b</sup>	-	3596 <sup>c</sup>	6703	-	31.1 <sup>b</sup>	-	26.4 <sup>c</sup>	45.6	-
菲律宾	16224	18817	21080	23175	23891	54.3	50.8	47.2	43.7	42.3
东帝汶	1 <sup>b</sup>	-	7 <sup>c</sup>	-	-	2.0 <sup>b</sup>	-	12.0 <sup>c</sup>	-	-
泰国	-	-	-	5291	-	-	-	-	26.0	-
越南	8109	8897	9366	9274	9137	60.5	54.6	48.8	41.3	38.3
<b>南亚、西南亚和西亚</b>										
阿富汗	2458 <sup>b</sup>	-	4945 <sup>c</sup>	4629 <sup>d</sup>	-	98.5 <sup>b</sup>	-	98.5 <sup>c</sup>	88.6 <sup>c</sup>	-
孟加拉国	19552	23206	25574	27860	29871	87.3	84.7	77.8	70.8	70.8
不丹	61 <sup>b</sup>	-	70 <sup>c</sup>	-	-	70.0 <sup>b</sup>	-	44.1 <sup>c</sup>	-	-
印度	120746	122376	120117	113223	109501	54.9	48.2	41.5	34.8	32.1
伊朗 (伊斯兰共和国)	17094 <sup>b</sup>	-	20406 <sup>c</sup>	14581 <sup>d</sup>	-	51.9 <sup>b</sup>	-	44.2 <sup>c</sup>	30.5 <sup>c</sup>	-
尼泊尔	1194	1589	2099	2591	2798	70.6	67.3	64.0	60.7	59.4
巴基斯坦	17620	20271	23304	26189	27508	51.0	49.8	48.7	47.5	47.0
斯里兰卡	899 <sup>b</sup>	-	597 <sup>c</sup>	345 <sup>d</sup>	-	24.8 <sup>b</sup>	-	13.6 <sup>c</sup>	12.0 <sup>c</sup>	-
土耳其	7947	8055	7911	7610	7202	23.4	20.7	17.9	15.5	14.1

a: 除了bcd和e (如下所释), 其余是根据四个贫民窟标准 (水, 卫生, 坚固的房屋和足够的生活空间面积) 进行的国家家庭住房调查数据计算  
b: 数据来源于人居署 (2006: 189)  
c: 2001年数据来源于人居署 (2006: 189)  
d: 数据来源于人居署 (2008a: 248)  
e: 根据上述d和联合国 (2010) 计算  
资料来源: 联合国人居署 (2010:178) <sup>7</sup>

## “千年发展目标” 中关于贫民窟的目标:

### 亚洲走在前列

#### The Millennium slum target: Asia at the forefront

联合国人居署 (2010:33) 强调: “亚洲通过努力成功地走在了实现千年计划2000年到2010年有关贫民窟目标的前列, 该地区政府提高了大约1.72亿贫民窟居民的生活水平, 这意味着全世界75%的城市居民不再受住房不足的困扰。整个区域取得最大进步的地区是南亚和东亚, 共有约1.45亿人口摆脱了“贫民窟居民”之列 (南亚7300万人, 东亚7200万人); 这表示在这两个次区域内, 贫民窟居民占整个城镇人口的比例下降了24%。同时东南亚国家也取得了显著成果, 3300万贫民窟居民的生活条件得到改善, 即贫民窟居民总体比例

下降了22%。”

上述成绩源于亚洲一些国家政府为改善贫民窟居民生活条件所做的坚决的一致性努力 (见专栏4.3)。在城市层面, 为提升贫民窟住区条件采取的措施主要有两种形式: (1) 政策与决策——比如东帝汶帝力和蒙古乌兰巴托的案例 (见专栏4.4) (联合国人居署, 2007b); (2) 实质性改善——如印度尼西亚和菲律宾的案例 (见专栏4.9)。然而, 表4.6为我们提供了更细致的描述, 说明亚洲和其他发展中地区一样, 贫民窟人口减少的趋势中也存在相反的情况。

表4.6显示, 在南亚和西南亚, 1990年到2007年期间只有3到4个国家的贫民窟人口有所下降, 印度和土耳其位居前列。另一方面, 孟加拉国、巴基斯坦和中国在

### 专栏4.3: 亚洲国家如何实现千年计划中关于贫民窟的目标

BOX 4.3: HOW SOME ASIAN COUNTRIES BEAT THE MILLENNIUM SLUM TARGET

根据最新文献和联合国人居署的调查,在最近的10多年里,有将近1/3的发展中国家设法减少了本国人口中贫民窟居民的绝对和相对数量。在此过程中,针对《千年宣言》中设定的目标,他们预计到2010年(比之前商定的最后期限提前了10年)能够改善2.27亿贫民窟居民的生活条件(之前设定的减贫人口数是1亿)。

那么他们该怎么做呢?联合国人居署的政策分析显示,主管部门负责减少贫民窟,实施了大胆的政策改革以支持其承诺目标,并通过实施公平合理的政策规划和经济计划,防止未来贫民窟数量的再次增加。具体而言,他们能否成功,取决于以下5个具体的补充性方法:(1)提高认识和宣传;(2)长期的政治承诺;(3)政策改革和制度强化;(4)适当的实施和

监测工作;(5)对当地成功项目进行扩大。

在提高认识和宣传方面,印度尼西亚和越南的案例表明了用合适的监控系统和指标来收集信息、分析趋势的重要性。就像印度一些城市的案例一样,宣传还包括向贫民窟居民传播关于改善其生活条件的信息。印度、中国和土耳其在关于减少贫民窟数量方面所做的政治承诺也非常突出。印度和印度尼西亚在政策改革和制度强化的方面跻身这些国家之列。这包含广泛的互相协调的政策,包括土地、房屋和基础设施的政策,以便将更多的城市贫困人口纳入城市的法律体系和社会结构中。和伊朗、菲律宾、土耳其一样,印度尼西亚不仅关注住房改造,还把消除贫民窟纳入更广泛的脱贫政策中,实现政策由授权向共同

参与的转变。

印度尼西亚和韩国的例子证明,有利于贫困人口的透明的政策必须要有充足的人力和技术资源作为支撑。最重要的是,中国、越南和斯里兰卡的经验表明,实施贫民窟政策必须协调好中央、地方、市政主管部门和私营部门之间的紧密关系。柬埔寨和泰国则针对自身制定了明确的目标和基准,而印度尼西亚则借助于以结果为导向的监测。

对地方成功的一次性或试点贫民窟改造项目的复制和推广,也让一些国家取得了成功,例如斯里兰卡和印度尼西亚。土耳其政府对成功项目的推广则吸引了私营部门和民间团体的参与。中国政府则向最贫困人口投入了巨额的住房补助。

资料来源:联合国,2010年

同一时期贫民窟人口却有所上升。印度尼西亚是1990年到2007年间东南亚地区内唯一一个贫民窟人口(绝对数量)有所下降的国家。

然而,相对数量的变化趋势看起来更鼓舞人心。如表4.6所示,在亚洲所有次区域和国家中,城市人口中居住在贫民窟比例都有所下降。1990年到2007年间,下降幅度介于4.0%(巴基斯坦)和27.8%(印度尼西亚)之间。亚洲贫民窟居民相对数量下降的有利趋势可以归因为两个要素:(1)如第2部分(表2.1)所示,2000年到2010年(2010年数据为预测数据)间,亚洲城市化(根据城镇人口占总人口比重衡量)整体速度明显减缓;(2)一些国家(包括中国、印度、土耳其和越南)(联合国人居署,2010年)正面挑战贫民窟问题并似乎早在2007年就已经取得了明显成效(见专栏4.3)。

总而言之,这些不同的相对和绝对数据显示出,亚洲的趋势与世界其他发展中地区贫民窟人口结构非常一致。正如联合国人居署(2010:30)总结的全球情况:“贫困人口比例在下降但人口数量在不断上涨”——亚洲更是被预测在2010年到2030年间城市化进程将再次加速(见第二部分表2.1)。实际上,这意味着虽然最近的数据十分有利,但是亚洲在解决贫民窟问题上不能有丝毫松懈。如果有什么不同的话,一些国家的成功案例

证明,明确的和精心制定的政策能够取得切实的成效(见专栏4.5),且应在相关地区进行广泛宣传。

必须强调的一点是,如果2000年至2010年间有1.72亿贫民窟居民的生活条件得到了改善,那么还应该归功于其他两个因素。一是“城市贫困人口催生了相关组织的出现,扩大了其对城市政府的影响,在政治环境允许的情况下,与当地政府形成有力而有效的伙伴关系以增加房屋和基础设施供应并降低成本,提供更实惠的合法住房”(Satterthwaite, 2005:13)。另一个因素早已显现,与联合国人居署对贫民窟的定义标准有关,要使贫民窟变成非贫民窟,和世界上很多居住区一样,其本质在于对所有薄弱的条件作出改善,例如,提供安全用水、改善卫生条件。正如前文提到的,联合国人居署对贫民窟的定义比各国政府使用的更为严苛,远远超过单纯的名义上的定义,而是反映具体实际,这使各国决策者和城市规划者不再忽视而是聚焦到贫民窟问题上(联合国人居署,2010:46)。

贫民窟与贫穷密切相关、相辅相成,但两者关系也并不总是那么简单。贫民窟居民不都是贫困的,并不贫困的人住在贫民窟只因为缺少合适的住房。按照每天1.25美元的贫困标准线测算,亚太地区超过2亿人在1990年到2005年相继摆脱了极端贫困的状态。这意味



表4.7: 印度城市贫困的主要指数

TABLE 4.7: KEY INDICATORS OF URBAN POVERTY IN INDIA

	城市贫困 nfh5*2	城市贫困	城市非贫困	全城市	全农村	全印度
环境条件	2000	2005-2006				
有自来水管道的家庭 (%)	13.2	18.5	62.2	50.7	11.8	24.5
有公共自来水或手摇泵获取自来水的家庭 (%)	72.4	72.4	30.7	41.6	69.3	42.0
有厕所卫生设施的家庭 (抽水马桶或旱厕) (%)	40.5	47.2	95.9	83.2	26.0	44.7
每个卧室的家庭人口中位数	3.5	4.0	3.0	3.3	4.0	3.5
传染病						
医疗治疗肺结核的普遍率 (每10万人)	535	461	258	307	469	418
成人中患艾滋病的普遍率 (15至49岁) (%)	..	0.47	0.31	0.35	0.25	0.28

\*国家家庭健康调查

资料来源: 城市卫生资源中心 (2008年)

尽管贫民窟居民比例在下降,但其下降速度却远低于贫困本身的下降速度,这要归因于亚洲城市大部分住房存量仍然价格昂贵以致居民支付不起。

从总体上看,城市生活条件比农村地区更好。这是因为,在城市地区,无论是国有部门还是私营部门,都能提供更高的服务水平和更完善的医疗保健设施。但是数据并不能反映城市贫困人口所面对的日常现实。例如,城市内部健康指标的数据差异表明城市贫困人口的健康状况日益恶化。

印度现有的国家和城市内部统计资料 (见表4.7) 显示,在很多与健康有关的指标上,城市贫困人口健康水平低于城市居民平均水平,包括肺结核和艾滋病的患病率、可获得的卫生保健服务等。印度城市贫困人口似乎比农村地区贫困人口可以获得稍好的水资源和卫生条件,但无论是城市还是农村,贫困人口的生活条件均低于整个城市地区平均水平。

孟加拉国类似研究的结果也表明,拥有良好配套设施的现代住房的城市非贫困人口,其婴儿与儿童死亡率大大低于农村地区,而城市贫困人口婴儿和五岁以下幼儿死亡率则高于农村家庭。城市地区贫困人口与非贫困人口儿童死亡率的差别远大于农村地区。在城市贫困地区,儿童存活率低于移民 (尤其是最近) 的平均水平。孟加拉国的这一结果支持了以往很多研究的发现: 在发展中国家,住房条件如建筑材料、可获得的安全用水和清洁的厕所设施等是城市地区儿童存活率最重要的决定性因素 (Islam和Azad, 2008年)。

住房的质量和位置会使贫民窟居民更易受到影响。贫民窟住房通常由到处搜罗的脆弱的材料建筑而成,如塑料片材、纸板或是废金属、最廉价的建筑材料

等。这些结构极易被风暴、洪水等摧毁,因为这些非正规住区通常建在灾害频发的位置 (如河岸等)。通过对马尼拉棚户区家庭的调查发现,房屋由废弃木材和临时材料建筑,多个家庭共用一个房间。大部分居民在河边或露天矿坑排便。马尼拉市的住在河边的居民年年要遭遇洪水,有些住区整年被洪水淹没。被调查的多数房屋建在政府所有的土地上,并被标记为拆除房屋 (Fry等, 2002年)。

至于越南地区,萨特思韦特 (Satterthwaite) 对河内的房屋质量问题做了如下描述 (2005:16):

“在河内,大量质量欠佳的住房是在中央计划下政府出资建造的,分配给工人、工厂雇工、企业职工或政府机构工作人员。这些住房一般仍由这些居民受雇的工厂或机构负责管理,缺乏维护和维修,部分原因在于低收入家庭可支付的租金低……这些住房的维修责任正在被转移给市区房屋管理机构,但这一过程还不完善。此外,很多家庭已经多年没有支付租金了。”

#### 4.4.3 土地的可获得性和可负担性

##### Land accessibility and affordability

在城市地区,土地受到人口增长和经济发展的双重压力。需求的增长提高了市场价格,这一过程由全球经济一体化进程进一步推动。随着亚洲城市规模扩大、人口增长和经济的繁荣,对土地的需求给本已十分稀缺的土地资源带来了不可预见的压力。而无法获得便利、安全、可负担得起的土地是亚洲贫民窟广布的主要因素,同时这也是造成城市贫困的原因 (亚太经社会与联合国人居署, 2008a; 全球土地工具网络, 2008年)。

在很多亚洲城市,有很多人没有任何形式有保障

#### 专栏4.4：非正规居住区的政策制定：以乌兰巴托为例

BOX 4.4: WHEN POLICYMAKING REACHES OUT TO INFORMAL SETTLEMENTS: THE CASE OF ULAANBAATAR



▲ 蒙古乌兰巴托的蒙古包。

Ger area in Ulaanbaatar, Mongolia. ©UN-HABITAT/Bharat Dahiya

近年来蒙古首都乌兰巴托的人口迅速膨胀，其背后的原因是大规模的农村移民。迁移是由3个不同的因素共同导致的：农村的收入低、1999年至2001年的“杜兹”（dzuds）灾害（冬天极端寒冷引起的灾害）、最高法院于2003年决定在全国支持“自由运动”。

因此，截至2008年年底，蒙古首都人口已上升至110万，而且2009年至2010年的杜兹灾害更是引发了进一步的农村移民。移民落户在城市传统建成区以外的蒙古包住区，享受不到城市基础设施和服务。乌兰巴托多达2/3的人口生活在“蒙古包”里，即传统的毡帐篷，这些人中45%是贫困人群。根据统计，在首都都有10%的家庭的户主是女性（按平均每户4.5口人计算）。由于没有基础设施和相应公共服务，这些蒙古包住区带来了独特的发展挑战。这些低密度、无规划的住区中的基础服务比正规建成区的成本更高。居民从水井取水，使用坑式厕所，用以煤炭和木材为燃料的炉子做饭、取暖（这也是空气污染的主要来源）；有些人（擅自）连接到邻近的电力线路。这些区域缺乏适当的用于通行的道路，固体废物的收集能力也是最小的。

然而，尽管存在诸多不足之处，房屋土地保有权和非正式住宅还是受

到承认的，尤其是针对那些从当局和居民手中获得个人土地私有化证书的居民。每家每户最多可拥有700平方米的土地，都用木制围栏围着。这些蒙古包住区需要的是在任意扩张的背景下，在规划、改造和发展方面得到政策制定层面的认可。

这就是为什么城市联盟和联合国人居署根据全市蒙古包住区扶贫改造战略和投资计划为乌兰巴托市政府提供财政和技术支持。经过详细的评估，包括对社区组织的盘点，该项目已确定了3类面临城市发展不同挑战的蒙古包住区（Dahiya和Shagdarsuren，2007年）：

（1）第一类地区：中心蒙古包住区，这里的居民有能够便捷地获得水、道路和废物收集服务的潜力，同时更多的现代建筑正在逐步取代传统的蒙古包。

（2）第二类地区：中部蒙古包住区，这里的居民依赖水井取水，缺乏道路和排水系统，一些地方容易发生洪水灾害。

（3）第三类地区：市郊外围蒙古包住区，这里管理杂乱无章、人口扩张无度，并且距离城市基础设施和公共服务最远。

在上述这三种区域中，居民都使用坑式厕所，由于乌兰巴托超过90%

的供水来自地下水，所以这严重地威胁到乌兰巴托的供水。

现在，这3种非正式的居住区都已被乌兰巴托市政府和区域市政局正式承认，列入其城市发展项目中。通过结构化的磋商进程开展了一项评估，这3种特定蒙古包住区工作小组包括乌兰巴托市政当局、建设部、城市发展部门、私营部门、民间社会组织、“区域”和“次区域主管部门”、蒙古包住区社区和蒙古城市中心协会。在战略发展的未来阶段，城市联盟和联合国人居署将帮助乌兰巴托市政当局为这3种类型的住区制定发展规划。

全市扶贫住区改造战略要通过4个步骤：（1）信息清查与共享；（2）信息收集、审查和分析；（3）制定战略的范围和框架；（4）协商准备。其中，2007年6月组织了一次全市范围的协商，同年7月乌兰巴托市民代表大会通过了这项改造战略，并同时通过多项发展项目落实了战略提出的建议。

\*乌兰巴托统计局，数据只包括注册人口，因此没有考虑到（最近的）尚未注意的农村移民。

资料来源：Bharat Dahiya，联合国人居署

## 专栏4.5: 联合国人居署弥合缩小城市分化的决定

BOX 4.5: BRIDGING THE URBAN DIVIDE-UN-HABITAT'S RECOMMENDATIONS

为了弥合城市分化,并在城市包容性方面取得进展,联合国人居署建议采用以权利为基础的方法,承认并促进经济、社会、政治和文化方面的包容性。要想让公认的权利更有效,城市必须采取如下行动:

- (1) 评估过去和衡量进展情况:对城市具体发展路径和缺点实施一次实际的、参与性评估,为接下来的4个步骤提供必要的基础参考。
- (2) 建立更加有效、有力的机构:同时解决四个外部问题是一项复杂的工作,需要协调的政策和适当的制度框架来实现。可以采取建立新的机构或在机构间建立新渠道的形式进行。
- (3) 在三级政府(国家、地区和城市)之间建立新的联系和联盟:这将确保适当的资源筹措、协调和部署,包括营造公共与私营部门之间的伙伴关系。
- (4) 为了促进城市的包容性,需要形成一个具有可参与性、持续性的远景。这一远景的形成应从总体战略性规划开始,并广泛征求所有利益相关者和群众的意见,同时在他们中间进行后续宣传。
- (5) 确保更公平的机会分配。在这一点上,联合国人居署建议使用五个“包容性杠杆”,具体如下:
  - ①提高生活质量,特别是城市贫困人口的生活质量;
  - ②促进人力资本的形成;
  - ③培养可持续的经济机会;
  - ④加强政治包容;
  - ⑤提升文化包容。

资料来源:联合国人居署(2010年)

的土地保有权,这样的人要比拥有正式土地所有权的人多得多。穷人因高昂的土地价格被排除在土地市场之外,他们可以使用未利用公共土地的机会也在一直减少。随着经济的快速增长,很多私人土地所有者和政府机构继续开发城市闲置土地、为发展商业和基础设施项目迫使贫民窟居民搬迁。驱逐贫民窟住户可能是为土地作其他用途的一种有效的清理方式,但是几乎所有的驱逐行为都导致了贫苦的加剧(亚太经社会与联合国人居署,2008a;联合国人居署,2010年)。

低收入家庭需要住在靠近有赚钱机会的商业或工业中心以减少花在工作通勤上的费用和时间。然而,人们对位于中心位置的合适的土地通常有较高需求,因此其价格也昂贵。所以低收入家庭若需要搬到离城市中心更近的地方,就只能被迫利用一些没有需求的住地,而这些地点通常不适合居住或易遭受危险(如易发生洪水、泥石流的土地、铁路沿线、运河河岸或公路旁等),以及城市中心外围地区——这意味着这些地区根本不能提供相应的城市服务。这些贫困人群居住的地点

不仅远离城市中心,而且它们的物理特性使得搬到那里的居民尽可能地占用更少的空间,最终导致极高的居住密度和不健康的过度拥挤(亚太经社会与联合国人居署,2008b)。

例如,在北京,低收入家庭居住地距离工作场所需两小时路程是很常见的。由于缺少使低收入家庭拥有更多选择机会的更好的土地使用管理,这些家庭将被迫(至少在短期内)向中高收入群体不愿居住的城市周边扩展。然而,随着城市的发展,那些城市外围地区可能成为对经济状况较好的居民或商业开发者更具吸引力的地域,届时,低收入的非正规住区将再次被迫向城市更加边缘的地方迁移(Satterthwaite,2005年;联合国人居署,2010年)。

在柬埔寨金边,土地利用规划的缺失与自由市场经济的低迷相结合加剧了穷人和中低阶层的住房短缺。因此,棚户区 and 低收入住区遍布柬埔寨首都的七个地区。在20世纪60年代、70年代早期和90年代,该国的住房政策和项目都忽视了低收入阶层的期望。随着国内外企业、旅游和高收入住房需求而扩张的土地/房地产市场,穷人被进一步驱赶出城市边缘。黄金地段被私营部门购买,用于开发或者为了投机而囤积保留。大多数地块虽为政府所有,但却因受到政治家、官僚、国内外开发商的巨大压力而售出。这使得几乎没有任何中心位置的住区可供低收入人群选择,尤其是不断增值的地块更倾向于驱逐穷人。

在亚洲很多其他城市中,开发者、政治家和官僚之间类似的、强大的联系也在发挥着影响。诚然,这些人在土地开发中会受益无穷,并且他们会反对任何可能会有利于低收入群体的土地政策。这就是为什么大部分土地是公有的城市与那些土地私营占主导的城市没有任何差别。比如在卡拉奇,这种联系不仅能使各利益相关者获得闲置土地,甚至可以获得那些已经被正式用作休闲娱乐的用地。当他们不断扩张时,贫民窟随之只能侵占那些原本专门用作基础设施建设的土地。此外,通过政治庇护的方式。政府的土地和房地产常以远低于市场价值的价格向公私合营项目出售(Satterthwaite,2005)。

在河内,详尽却无效的用地管制增加了住房项目的成本,且涉及的程序非常耗时。当然,政府鼓励私人开发商根据规定的比例或土地法规为低收入群体提供住房。然而,低收入住房利润低,这使很多私人开发商不愿履行他们的法定义务(Lam,2005)。

从更积极的角度来说,菲律宾的土地公告为非法

占有公有土地的人提供了保证：他们将不会被驱逐，当地社会服务也会得到改善。在2000年至2002年间，33个非正规住区的超过64.5万个家庭从政府豁免中受益。但这一政策并不适用于那些私有土地的侵占者，而这些人只是非正式居民的主体；然而，这种积极、务实的做法至少提供了少量有保证的房屋/土地保有权利，反过来也鼓励了很多贫困的菲律宾家庭去改善他们的家园和社区（联合国人居署，2004年）。

亚洲一些城市已经尝试用创新的方法帮助城市贫民获得能享有公共服务的土地，这些土地与能使他们赚钱的工作地点距离合理。在金边，城市贫民组织参与了全民调查，确定了低收入社区的规模和位置以及贫民可能居住的闲置土地。在卡拉奇，因为有非正式居民点的详细测绘，现有基础设施的位置和质量都已确定，尤其在强调对基础设施的社会投资规模的同时提供基础维护（包括将为社区设计并投入使用的排水排污系统与服务于整个城市的主干基础设施相联接）（Satterwaite，2005）。

#### 4.4.4 土地保有权利

##### Land tenure

加强土地权利是确保住房和获取服务的基础。土地保有权利也可以作为保障金融安全的一个来源，把土地转变成一种可转让、出售、租赁、抵押、借贷或遗赠的资产。保障土地保有权利能够激励土地使用者投入劳动力或其他资源，以提高房屋质量或提升土地和房地产价值（全球土地工具网，2008年）。

在大多数亚洲城市，土地保有权利和财产权可能是正式的（永久业权、租赁权、公共或私人租赁）、习俗性的或宗教性的，也可能包括多种未经授权的或非正式的所有权或居住权形式。所有权根据相关立法体系拥有不同程度的合法性。一些所有权会受时间限制和土地使用、销售、转让或继承等形式的制约。很多国家的政府维护其土地征用权，使其在出于公共目的而征用地块时，能合法地剥夺个人或社区保留的权利。此外，很多城市存在不止一个有效的法律制度，法定的、习俗的与宗教的所有权系统共存、互相重叠（亚太经社会与联合国人居署，2008年；全球土地工具网，2008年）。

对于穷人来说，保障他们居住地点的房屋/土地保有权利是最好的选择。这使他们能够待在同一地方，使他们的生活和社会支持系统不会产生混乱、也不会受到干扰。另一种选择是通过长期的非个人租赁或将土地所

有权授给社区合作社未实现土地保有权利的集体化。集体土地保有权利只有在社区具有良好组织的情况下才可以实现。集体土地保有权利是对市场力量有力的缓冲，使社区结合在一起并给予他们充分的理由继续下去。集体的社区结构可以作为一个重要的生存机制。加德满都的克提布住房项目（Kirtipur Housing Project）展示了集体土地保有权利如何使棚户区成为社区住房项目（见专栏4.6）（亚太经社会与联合国人居署，2008年a）。

穷人一旦对其占据的土地具有合法权利，他们便可以行使以下权利：（1）获得公共服务；（2）获得银行贷款；（3）创办小型家庭企业；（4）城市身份合法化。但是，只要通过正规化、正式化的使用者权利或居民土地所有权，使贫民窟的房屋/土地保有权利变得更有保障，这些以往不安全、没有吸引力的小地块便几乎会在一夜之间进入城市土地市场，成为可销售的商品。房地产开发商竞相用巨额购买穷人出售的土地，在孟买就已发现这种情况，得到安置的贫民窟居民卖掉了他们的地块又重新回到了贫民窟（亚太经社会与联合国人居署，2008c）。

#### 4.4.5 强制驱逐

##### Forced evictions

由人权与反迫迁中心（COHRE）定义的所有权保障是免于担心被强迫迁离（COHRE，2009）。由联合国人居署强制驱逐问题咨询小组2007年的报告指出，数百万人生活在被强迁的恐惧中，成千上万的人被非法强制驱逐，他们无家可归并陷入更严重的贫困中，同时受到歧视和社会排斥（联合国人居署，2007a）。

强制驱逐被定义为，对个人、家庭和（或）社区住房从房屋和（或）占有的土地上进行违背其意愿的长期或临时迁离，不提供或不能获得适当的法律或其他保护形式。这种拆迁一般可以归因于具体决策、立法或政府政策，或未能制止第三方强迫迁离的政府失职（联合国人居署，2007a；亚太经社会和联合国人居署，2008c；联合国人居署，2010年）。根据联合国人居署专项咨询小组，世界上有近一半的强制驱逐行为发生在亚洲4个人口最多的国家（见表4.8）。

拆迁的主要原因包括快速城市化、大型基础设施建设或“美化”工程，以及可能根本无益于穷人的“全球大型活动”（体育、展览、大型国际会议等）对土地产生的不断加剧的压力（联合国人居署，2010年；Kothari和Chaudhry，2010年）。拆迁引发而不是减缓了

## 专栏4.6：如何恢复被非法占用的土地：尼泊尔吉尔蒂布尔的住房项目

BOX 4.6: HOW TO REHABILITATE A SQUAT: NEPAL'S KIRTIPUR HOUSING PROJECT



▲ 吉尔蒂布尔的连排式住宅。  
Row housing in Kirtipur. ©Vishal Shrestha/Lumanti

在尼泊尔首都加德满都，维施努马蒂河（vishnumati river）连接道路项目涉及一段跨越维施努马蒂河的道路建设，而一些社区已经在这片区域的非正式住区住了50多年。相关的通知已经贴出，警示5个会受到影响的小区进行搬离，他们的住房将被拆除，让位给新建的道路。经过当地居民、一个名为“Lumanti”（“记忆”，当地尼瓦里方言）的非政府组织、捐助者和政府的多次会议，道路建设被暂时延缓。加德满都市政府正式同意为所有受影响的家庭提供保障性住房，同时提供住房租金补贴直到他们入住新房为止。

2003年，加德满都市政府、Lumanti和一些捐助组织（如亚洲住房权力联盟）、贫民窟居民国际组织和尼泊尔行动援助组织共同成立了城市

社区支持基金。这个基金在能力范围之内向一些组织提供贷款，然后把这些款项转借给城市贫民家庭，使他们能够改善社会经济条件、住房和硬件设施。该基金的第一个项目是帮助受到维施努马蒂河连道项目影响的棚户区家庭重新安置到吉尔蒂布尔的一个新地址。根据“亚洲城市穷人住房”计划，联合国亚洲及太平洋经济社会委员会与亚洲住房权力联盟、贫民窟居民国际和尼泊尔行动援助等组织，已帮助Lumanti为其移民安置计划开发了一种低成本、低维护的污水处理系统。同样地，联合国人居署亚洲城市水项目则为尼泊尔的雨水收集提供了技术支持，同时尼泊尔城市建设与发展部帮助在空旷场地铺平道路。

在与相关家庭就其对新社区的需求和展望进行了漫长的讨论后，确定

了新的住房项目的选址。市民的可承受能力是一个主要因素，因为每个家庭必须每月向支持基金还款。房屋设计是社区从几个备选方案中选出的。在整个规划过程中，低收入家庭证明其有能力制定可行的解决办法，并争取到了住房权和房屋/土地保有权的保障。这要把他们组织起来、存钱、设计住房、培养管理技能同时坚定不移地致力于建立更好的生活和社会。

城市社区支持基金可以保证拆迁户家庭以低息贷款（15年期利息5%）购买新住房。在项目运作中，吉尔蒂布尔房屋管理委员会负责监测基金的偿还情况。因为住房项目是一项长期投资，委员会需要确保它随着时间的推移继续为社区服务。未经委员会批准，拆迁户家庭不允许卖掉他们的房屋，从而能够保证新的购房者都是来自贫困社区。项目的各个方面都具有集体性质——包括土地保有权、房屋建设、节约管理——从而产生了一种强烈的社区意识。

该项目是加德满都恢复被非法占用的土地过程中最先关注的问题。除了为受影响的家庭提供可供选择的住房，它也被作为建设环境友好型社区的先例。另外，该项目的一个重要目标是消除棚户区居民心理上的耻辱感。这个项目不仅旨在重新安置这些居民，更是为受益人提供了完全自由的权利，使其能在生命、财产和就业方面做出重大决定。

资料来源：www.lumanti.org/kirtipur-housing-project

表4.8：亚洲主要国家报道的强制驱逐，2001~2005年（拆迁数）

TABLE 4.8: REPORTED FORCED EVICTIONS IN MAJOR ASIAN COUNTRIES, 2001-2005 (NUMBERS OF VICTIMS)

年份	印度尼西亚	中国	孟加拉国	印度	总共报道的驱逐—全球
2001	49205	341754	63750	450	498883
2002	3000	439754	..	950	756747
2003	5184	686779	..	150850	993121
2004	39184	467058	21552	20715	617872
2005	4425	187064	9355	363795	2090772

资料来源：联合国人居署（2007a）

## 专栏4.7：一座反驱逐的全球城市：孟买，有居民参与管理的安置计划

BOX 4.7: BEATING EVICTION IN A GLOBAL CITY: PEOPLE-MANAGED RESETTLEMENT IN MUMBAI

政府致力于改善城市的基础设施和向居民、企业提供服务，但任何城市都无法避免地产生一些人群居无定所的问题。在拥挤的市中心地区，改善包括日常用水供应、环境卫生、排水、道路、铁路、港口、机场和商业设施等等在内的任何问题，都需要占用土地，而这些土地正被人们占据着作为自己的家园。在竞争力不断加强的全球经济体中，一个成功的城市需要吸引新的企业，这同样需要重新开发土地和改变土地用途（Patel等，2002:159）。从1990年到2000年，孟买未通过强制措施就让60000名居民得到重新安置，从而为通勤铁路系统改善计划的发展提供了基础。重新安置项目的实施得益于社区组织的大力

支持。这项计划有3点不同寻常之处：

（1）与通常建设基础设施不同，这次的移民不会因为重新安置而变得更加贫困；（2）这次移民都是自愿行为，即不需要警察或者市政人员强制执行；（3）被安置的居民不仅参与了安置方案的设计、规划和执行，还参与管理他们新的居住地。社区组织也参与了整个过程，包括对拆迁户们的基线调查、设计新的住处、管理搬迁过程和分配居住单元。

安置工作得到了由国家贫民窟居民联盟、名为“Mahila Milan”（妇女团结组织）的妇女组织和区域资源中心推广协会（SPARC）组成的联盟提供的支持。整个项目的实施过程并不容易。铁路公司在铁路沿线推倒了

2000多个临时住房，使联盟需要随时处理这些难以预料的拆迁。铁路公司的行为不仅违背了地方政府公开宣布的政策，也违背了世界银行提供贷款给孟买用于改造其交通项目时的宣言。该民间社会联盟动员了数以千计的人去切断城市的铁路系统，从而使这个紧急安置项目得以实施。

这个安置项目中的主要经验是制定安置和搬迁计划中社区组织的重要性和社区参与的有效性。另外一个需要铭记的要素是关键国家、地方政府机构和官员的灵活性。第4个要素是要有一个关于安置和恢复的明确政策。从总体上看，世界银行的政策、富有同情心的政府机构和来自贫民窟的压力共同促使安置计划的有效进行。

资料来源：选自Patel等（2002年）

## 专栏4.8：亚洲城市贫民窟改造的先锋

BOX 4.8: SLUM UPGRADING PIONEERS IN ASIAN CITIES

1969年在印尼启动的创新性甘榜改造项目，是发展中国家的第一个城市贫民窟改造项目。这个项目的原理是提供基础的城市服务，例如道路、人行道、供排水系统、卫生医疗设施以及健康和教育设施。该项目很快就成为了一个将贫民窟由非法居住点改造成一个正规住区的模范项目。这个项目不仅将甘榜河改造成为官方认可的正式定居点，也给市政府带来了有效的安全保障，同时改善了1969年至1974年间居住在雅加达的120万贫民窟居民的生活。

1974年，世界银行决定提供软贷款以加快该方案的实施和推广。1979年，印尼政府将KIP项目批准为国家政策。截至1982年底世界银行的资助结束时，该项目已经改善了将近500万城市贫困人口的生活条件。长期的监测和评估、反复尝试以及从社区内清算，是项目成功背后的主要因素。在过去的30年里，KIP项目经历了多个发展阶段，从最开始的单纯物理增长逐步改善到以社区发展为目的。在最初几年里，该计划得到了来自政府、国际机构和百姓的充分支持。最近，虽

然快速的城市扩展对KIP项目来说仍然是一个重大的机遇，但是政府和社会各界的支持已经在逐步减少，同时缺少国际机构的资金来维持它最初的步伐。最终，这一发展中国家第一个贫民窟改造计划的步伐已无法跟上印度尼西亚城市贫民窟数量的增长速度。

### 马尼拉敦洛区的城市发展项目

#### Manila's Tondo Urban Development Project

敦洛区前滩是马尼拉最大的贫民窟，也是亚洲另一个最大的贫民窟，有超过18万的居民，敦洛区的改造项目是该地区贫民窟改造工作中的一个早期案例。20世纪70年代后期，在尝试了几个小规模移民安置计划后，马尼拉市在世界银行的支持下，启动了基础设施和服务改造计划，作为低破坏性和低成本的方案来解决问题。在接下来的10年中，这个贫民窟社区转变成一个不断进步的现代社区。在一定意义上来说，敦洛区的项目证实了一个假设，即如果提供一定的保障住房权和基本的城市服务，家庭将能够建造自己的住房，而且建造的住房

的质量甚至还超过了最乐观的预测。事实上，敦洛区居民非常积极地参与改造计划，也慢慢变成了稳定的资产业主。

广泛的社区参与是这个项目最积极的特色之一。相比于安置工作来说，它对社会确实是有较少的破坏性，但是它也导致了巨大的复杂性和延迟性。该项目最初预计持续4年，但它实际上花了9年才完成。该项目预期比重新安置的成本要低，但是由于计划的巨大规模、复杂性和实验性，以及项目延迟，使得成本大幅增加。该项目最薄弱的环节就是成本控制，截至去年底，它的成本已经上涨了3倍。此外，预期通过土地销售获得交叉补贴，从而用于商业或者工业用途的计划基本上也没有得到实现。

和“甘榜改造计划”不同，马尼拉的敦洛区项目中社区在参与设计和实施方面受到了限制。然而，这些关于什么有用和什么没用的经验并没有为亚洲各地贫民窟改造主要方案铺平道路。

资料来源：<http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/case-examples/ce-IO-jak.html>, <http://web.mit.edu/urbanupgrading/upgrading/case-examples/ce-PH-ton.html>

## 专栏4.9：公共住房供应和所有权：以新加坡为例

BOX 4.9: PUBLIC HOUSING DELIVERY AND OWNERSHIP: SINGAPORE SHOWS THE WAY



▲ 新加坡的公屋。  
Public housing in Singapore. ©Mike Tan C. T./Shutterstock

许多发展中国家都受到贫民窟和住房紧缺问题的困扰，与这种普遍的萧条局面相比，新加坡的公共住房则是一派繁荣景象。在公共房屋计划下，这个城市国家为80%的人提供了住房，其中大部分人（90%）现在都拥有自己的房屋。即使与西方国家大规模的保障性住房经验相比，这也是一个显著的成就。该计划的成功体

现在居住于公共房屋的居民满意率达80%。

20世纪60年代初，新加坡面临着两个根本性挑战：（1）人口快速增长，住房供应不足，（2）低收入家庭无法负担由私营部门提供的住房。住房调查结果显示，那些无法负担私有房屋的市民对公共住房的需求是每年11000套。1965年凭借就业和住房承

诺赢得竞选的新一届政府承担了应对这些挑战的重任。

新加坡的经验之所以独具特色，是因为政府认为经济的增长和社会发展具有同等且相互依存的重要意义。1960年成立的两个法定机构——经济发展局和建屋发展局，被赋予了财政、法律和制度权力，分别负责促进就业和住房供给。这种就业和住房之间的互补关系（政治合法性分析得出的观点）对新加坡政治的持久稳定发挥了关键作用。

建屋发展局的两个基本功能是“为低收入群体提供租金可承受、建筑质量高、设计良好的住房”（建屋发展局，1962：3）；并“鼓励新加坡房产拥有民主化，使中低收入的新加坡公民能够拥有自己的家”（建屋发展局，1964：2）。政府通过新建大量专门为出售而设计的公共房屋来加强“居者有其屋”的住房制度，并借由建屋发展局有效地承担了推动者和社会工程师的角色。

公共房屋计划是在纯租赁基础上开始的，但1964年推出了针对低收入人群的房屋所有权的新的创新政策——99年租约（建屋发展局，1964：9）。在延续至今的公众资格和分配框架下，设置了收入上限的分界点，以使低收入家庭能享受这一政策；而那些总收入超过资格上限的家庭则不能申请公共房屋。

对于公共住房的所有受益者，通过政府支持首付款和抵押贷款利率，住房信贷变得更加可承受。其中最突出的政策是让买家从中央公积金（一种工资扣缴社会保障计划）中支取部分积蓄来支付首付（购买价的20%）和与抵押贷款相关的款项。其余的80%可以通过建屋发展局支持的按揭贷款以比优惠利率更低的利率来分期偿还。多亏了中央公积金，在每月不减少可支配收入的情况下，拥有一套可租赁99年的公寓成为可能。

资料来源：由Belinda Yuen提供



▲ 2009年7月，孟加拉国戈也尔甘杰小镇的一户贫困家庭被驱逐出贫民窟。  
A poor family is evicted from a slum in Gopalganj Town, Bangladesh, July 2009. ©UPPR/UNDP/UN-HABITAT

贫困，因此被认为会对人类的发展产生相反作用。贫困社区——亚洲城市拆迁的主要目标——也最缺乏对拆迁后果的抵御能力，这将使他们陷入比先前更加贫困的状态（亚太经社会与联合国人居署，2008c）。

除了开发项目，修建道路也可能导致城市贫困居民的搬迁，例如，在1988年到1993年间，中国共有超过12万人因世界银行资助的道路建设项目而被迫重新安置。在“雅茂唐勿”（Jabotabek）地区的（雅加达大都市区，见第二部分）银行城市发展项目使5万人被迫重新安置。在孟买，5条新道路的建设也导致6000个家庭被强迫迁离。在这些案例中，被强迫迁离的大多数是低收入贫民窟居民（霍克，2006年；蒂瓦里，1999年）。

世界银行在雅茂唐勿地区（大雅加达大都市地区，见第二部分）的城市发展计划导致大约5万人被强制搬迁。在孟买，新建5条公路使6000个家庭被强制搬迁。在每一个案例中，被强制驱逐的大多数都是贫民窟的低收入人群。（胡克，2006年；蒂瓦里，1999年）

《世界人权宣言》（第25条）规定：“人人有权享受为维持其本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着和住房。”（联合国，未注明日期）可见，强制驱逐应被视为违反人权（联合国人居署，2010年；kothari和chaudhry；2010）。

根据1996年的《人居议程》，各国政府认识到以下

举措的重要性：“保护所有人不被违法地强制性搬迁，并为他们提供法律保护，对违法的强制性搬迁要予以纠正，同时要考虑到人权问题；如果不能避免搬迁，则应根据实情提供其他适当的解决办法”（《人居议程》，para40(n)）（联合国人居署，2003a）。根据这项规定，现在许多政府都为被强制搬迁的人提供其他居所或选择方案。然而，这一过程通常需要非政府组织提供协助以确保顺利实施。例如在孟买，促进地区资源中心协会（SPARC）这个当地的非政府组织就曾经协助安排因交通建设工程而被迫迁居的贫民窟居民的搬迁活动（见专栏4.8）。

居民搬迁计划也很有可能引发冲突。2003年1月，曼谷大都市区管理委员会通知市中心Pom Mahakan区的300多名住户搬离该区，以便建设新的城市公园。尽管民众举行了大规模的抗议，但行政法庭依然于2003年8月裁定搬迁是合法的并可以继续。在数次尝试拆迁无果后，2005年12月曼谷大都市区管理委员会同意保留这个社区，并依照社区提议将其发展成为历史遗址（联合国人居署，2007a）。

一些亚洲国家已经通过了反驱逐法，其中包括菲律宾和印度。例如，在孟买，所有在1995年之前就居住在贫民窟的居民都可以享有实际土地使用权。这样的反驱逐法令意在调节土地所有者和使用者之间的关系，并保护二





▲ 韩国，首尔。  
Seoul, Korea. ©JinYoung Lee/Shutterstock

者的权利。但是法令时常无法达到规定的保护力度，因为穷人可能无法争取到昂贵而又难以获得的法律服务来保护他们的权益。尽管反驱逐法令朝着制定更有保障力度的房屋/土地保有权前进了一步，但是要明确谁对哪些土地拥有占有权仍是一大困难（联合国人居署，2004b）。

几乎所有的驱逐都是可防止的，提供有保障的房屋/土地保有权和原地改造是最佳防止办法之一。20世纪60年代末至70年代初，一些国际机构试图在亚洲带头完成贫民窟的改造。1969年在印度尼西亚实行的雅加达甘榜改良计划可能是亚洲首个贫民窟改造项目，在菲律宾马尼拉进行的敦洛区城市发展项目次之（见专栏4.8）。这些案例都证明，在为城市贫民创建优质住房和居住环境时，提供有保障的房屋/土地保有权是有极大潜力的（亚太经社会、联合国人居署，2008c）。

#### 4.4.6 住房供应制度 Housing delivery systems

在许多亚洲国家，住房问题确实在国家政策中处于重要位置，但分配至住房领域的公共资源明显供不应求。在一些更贫穷的亚洲国家，太多的家庭需要住房，而政府提供的资源太少，甚至都无法满足一小部分家庭的需求。

##### 公共住房 Public housing

一些亚洲国家的政府已经开始正面应对住房问题并取得了显著的成果。在韩国、新加坡和中国香港，公共项目是政府住房政策的一大特点，这也是它们孜孜不倦追求无贫民窟城市的体现。

韩国政府从20世纪70年代中期以来不仅积极推动

新的住房政策而且还提供新住房，目的是抑制因供应不足而造成的价格日益上升的势头。这就推动了租赁区公寓的开发，租赁区占韩国全国住宅存量的53%（首尔占51%）。自此，韩国国家住房公司不断通过新建住房和城市改造来提高居住条件。至2005年，该公司已建成165万套住房，主要提供给无家可归者和低收入家庭。该计划由政府和国家住房基金赞助（英国皇家特许测量师学会，2008）。

新加坡的私有住房与公共住房的比例是20:80。由建屋发展局修建的大部分公共住房都通过99年租约的形式以补贴价出售给了当地市民和常住居民（见专栏4.9）。中国香港的住房机构通过在1991~2001年间建造的18000套住房增加了住房供给（Yu，2004年；联合国人居署，2005年）。

许多国家对公共住房政策进行了试验，但因为财政资源有限只进行了小规模实施。公租房政策并没有落实到穷人，而且就算落实了，穷人也不一定能租得起。在一些地方，这样的公共资源最终因政府追求更市场化的政策而被私有化（联合国人居署，2005年）。

住房增量发展机制采用与棚户区相同的原理，这一机制认识到人们只要有办法，就完全能够自己修建住房。这一机制通过“土地与服务”项目实施，项目提供的配套设施的土地均以廉价售给穷人。在得到了房屋/土地保有权利后，每户都可以根据自己的需求和实际能力来建房，基于的假设是只要资源允许，住户就会不断改善住房。这一方法在海德拉巴（巴基斯坦信德省）被广泛采用，在当地被称作库达吉巴斯蒂（乌尔都语意为“上帝自己的住所”），并在海德拉巴开发局的落实下取得了不错的成效（PADECO，2007年）。

## 住房领域的公私合作伙伴关系

### Public-private partnerships in housing

近几年来，某些亚洲城市已经和私营开发商建立了合作关系，激励他们为穷人建造经济适用房。大多数情况是，私营部门的企业如要获得地块的商业开发权，就必须按规定比例将部分开发用地用于建造经济适用房。

2000年，印度中央邦州通过了名为Ashraya Nidhi（“住房基金”）的创新项目，以便向低收入群体提供住宅用地或房屋。在居民住房方面，私营开发商被要求将15%的总开发面积用于修建低收入住宅。或者，开发商可以在开发面积的25%内修建住房。如果开发商不想选择上述两种方式，就必须为所有住房面积按规定

费率向住房基金支付“住房费”（ASCI centre for good governance，2006年）。

在中国四川省成都市，府南河的综合整治工程要求拆除河两岸的贫民窟并在原地重新安置那些居民。地块被清理出来后，市政机构在660公顷的土地上为原来的贫民窟居民建造了体面廉价的住宅，另外开放了860公顷的土地供商业地产投标。这一计划的招标使市政机关为府南河整治计划多筹集了2亿美元的资金。所有住户的重新安置问题在18个月内完成，没有出现一宗强拆案件（Wang，2001年）。

印尼从20世纪70年代起的住房政策就通过“1:3:6”的强制性原则来重点为低收入家庭提供廉价住房。所谓的“1:3:6”原则就是每建造一所高价房，就至少要建造3所中产阶级住房和6所基本或极基本住房。此外，国有贷款银行还为低收入住房提供补贴贷款。中等住房和高价住房仅占总量的10%，但在市场售价方面占据主要地位。私营银行（包括一些国有银行和一家大型外资银行）积极参与高端房地产的投资，这让它们能与两家国有贷款银行一起参与初级抵押市场（Zhu，2006年）。

在许多亚洲城市，由地方当局协调的土地共享已成功替代强制收购。在土地共享的合作关系中，土地所有者（公共或私人）及使用者（擅自占用者）达成协议，土地所有者保留更具经济效益的地块，而居住者被允许在其他地块上建造房屋，且通常拥有完整的房屋/土地保有权利。这种土地的共享方式在社区组织有力的情况下是特别有效的。这为贫民窟居民带来的好处包括有保障的房屋/土地保有权利，并且拥有合适的住房。对于私人土地拥有者的吸引力是其可以免受开发管制，可以大力开发商用部分的土地（联合国人居署，2003b）。

在孟买，土地收购可以采取“转让开发权”的形式。对于因公共目的被收购土地的所有者，转让开发权是一种替代金钱补偿的方式。该方案具有灵活性，让土地所有者有三个选择：（1）使用拥有的剩余土地（如有）的开发权，（2）使用他们拥有的任何其他土地的开发权或（3）把开发权转让（出售）给他人，这些人可以将开发权用于其他地块。在孟买，专门用于建造道路、公共空间和公共设施的土地区域可获得转让开发权，这适用于大孟买任何区域，但仅能在指定区域（不包括敏感和拥挤的区域）使用开发权。关于如何使用能够产生转让开发权的土地和哪些土地可以实施转让开发权，详见孟买开发管制条例（PADECO，2007年）。

对于住房而言，公共和私营部门的合作关系也可

以涉及各种形式的土地重新分配，如联合经营、调整或合并。这些形式使公共部门能够合并私有土地以完成更有效的划分和开发。一旦地块合并，土地就会被划分成带有配备设施的地块。部分地块的销售所得用于投资公用服务设施。有些土地被指定为公共用途，包括低收入人群的住房，其余的土地则在原来的所有者中分配。在印度的古吉拉特邦，这种土地联营安排被称为城镇规划方案，并使得市政主管部门可以开发城市周边地区，同时多达10%的土地被划为低收入人群住房用地。各类土地调整方案已在印度尼西亚、日本、韩国和泰国实施（联合国人居署，2003b；PADECO，2007年）。

### 私营部门住房供应

#### Private sector housing delivery

20世纪80年代由联合国人居署牵头的全球住房战略倡导政府发挥“扶持”作用，目的是使私营部门处于一个更有利的位置来为低收入人群提供住房（Pugh，1994年，2001年）。许多亚洲政府已经这样做了。尽管亚洲城市的穷人（无力支付者）比富人更多，但正规的私营部门的住房供应却遵循相反的模式——倾向于供给富人而忽视穷人的需求。由于城市配备公用设施的土地资源相对有限，因此造成其供给“无弹性”，房地产开发商发现自己很难再满足公众需求，因此导致整体楼价上升。不过，孟买马哈拉施特拉邦政府正在寻求让私营部门参与到为贫民窟居民提供住房的工作中（Patel和Arputham，2008年）。

亚洲的一个问题是，住房市场都存在着高昂的交易成本。在许多国家，房产价值的10%以上都花在交易成本上，由此产生了许多非正式交易并常用现金结算，这一过程减少了政府的税收收入。市场透明度不够、登记程序更为烦琐的国家，其地产代理费用也更高，特别是菲律宾和印度尼西亚。许多国家（如泰国）正在尝试简化产权交易过程或减少交易费用（例如印度印花税改革下的全国市区重建计划）（Cruz，2008年）。

从总体上看，除少数几个国家外，亚洲没有发达的房地产市场。虽然每个人都渴望拥有自己的房子，但亚洲城市的房屋保有模式多种多样——从达卡的30%的住房拥有率到金边的85%以上不等。虽然大多数亚洲国家政府鼓励自置居所，并为住房抵押贷款提供融资机制，但房屋所有权对于那些处于收入金字塔底部的人来说也是极难获得的。因此，亚洲各城市的房屋所有权数量远低于欧洲或北美。在亚洲，许多城市居民缺乏参与正规购房市场所需

的收入和住房融资途径。德索托（De Soto）在2001年提出，穷人不是真正地“拥有”他们居住的房产，因为他们没有被授予任何法律地位。因此，城市贫民不能把这些房产转化为资本，这对他们的财富积累造成损害，而财富积累本可以帮助他们摆脱经济贫困。

### 租赁房屋

#### Rental housing

虽然相当一部分的城市居民是租户，但有效支持租赁房屋开发项目的政府还是少数。大部分私人拥有的租赁住房通过非正规途径出租给低收入家庭，一般靠近市中心，近年来还靠近工业区。越来越多的出租房出现在贫民窟和非正规规定居点。至于公共部门出租房，它的最典型特点是，供应从来没能跟上需求的增长。通常情况下，穷人被排除在外，因为即使公共机构能经常提供慷慨的补贴，穷人往往不是目标群体之一。即使在租金有丰厚补贴的地方，政府也能找到方法排除那些需求最迫切的群体（联合国人居署，2003c）。

在亚洲，约有20%的城市居民住在出租房内，其中约45%受益于某种形式的保有权。这个比例仍然是不精确的，因为难以计算贫民窟的租房者。库马尔（Kumar）在2001年指出，亚洲城市的租赁份额约占住房市场的30%。房屋/土地保有权状况的市级数据表明，出租房的比例高低不等，从达卡、墨尔本和乌兰巴托的65%，到首尔的30%，甚至河内的20%（亚洲开发银行，2001年）。

非正规租赁住房所需的租金较低、租约安排更为灵活，其缺点是房屋保有权保障性较弱、周围的公共设施质量可能较低。违章建筑涉及非法占用土地，在执法人员看来该罪行似乎比逃税或不服监管更严重。此外，在许多发展中国家，大部分家庭买不起正规住房。与穷人的工作多为非正规工作一样，在很大程度上，穷人居住的是非正规住房。因此，贫困问题在有关非正规住房的政策讨论中要比在有关非正规劳动力市场和产品市场的讨论中显得更突出。对于正规住房的过度管制使得穷人负担不起，并且对于大部分中产阶级来说也是一大困难（Arnott，2008年）。

面对这样的问题，自20世纪50年代以来，一些亚洲国家已经实行租金管制，以避免当地的租赁费用上升到令人望而却步的程度。许多发展中国家，在快速城市化、实际收入不断下降和住房供应普遍缺乏弹性（即数量有限）的背景下，这一举措导致需求增加。有些人认为，租金管制阻碍了新住房的建设，导致放弃施工，延



▲ 成都（四川省，中国中部），府南河的综合整治工程需全部拆除原河岸贫民住宅并原地安置原居民。  
In Chengdu (Sichuan, central China), comprehensive revitalization of the rivers Fu and Nan has entailed the removal and subsequent on-the-spot relocation of those living in the riverside slums. ©Fenghui/Shutterstock

误维修和降低流动性（Alston等，1992年）。许多亚洲国家已废除租金管制或对其加以修订以保证新建住房不在管制范围内，并且使租金维持在某一规定的价格之上，以促进住房租赁市场良性发展。

曼谷实施了一些创新性租赁住房项目，低收入社区与土地所有者达成切实可行的方案，使他们可以入住能够维持生计的地区。根据这项计划，穷人寻找闲置土地的所有者，这些人将土地闲置并等待土地在开发之前能够升值。穷人提出用可承担的费用短期至中期租用土地。土地所有者则发现这样的方案可防御第三方侵犯他们的财产，因而非常适用于他们。近年来，社区和主管部门一直在探索为城市临时安置点提供基本服务。长期租约为获得更高的服务标准创造了条件，但居民必须在

需要时自愿迁出该区域。这样的安排使大量贫困家庭能够生活在超出他们（经济）承受范围之外的地区。城市扩张能为其他地区创造谋生机会，穷人可以随城市的扩张方向迁移并与其他土地所有者就相似的安排展开谈判（全球土地工具网，2008年）。

#### 4.4.7 “人民主导”的住房项目和贫民窟改善 The ‘People’s Process’ of housing and slum improvement

在参与性的贫民窟改善或改造方面，亚洲可以提供很多好例子。政府往往在项目中起促进作用，同时完善财务问责制并遵守质量规范。在亚洲城市，参与性的贫民窟改善成为一个重要的本土开发方法（Lankatilleke和Todoroki，2009年；联合国人居署，2007b）。

亚洲已率先推行以群众为主的住房和贫民窟改造项目——通常被称为人民主导——并由专门的民间社会团体带头。由于贫民窟居民国际和亚洲居住权益联盟等组织的努力，这种模式在亚洲地区发展势头强劲，并在许多城市扎稳了脚跟。它们还在柬埔寨、印度、印度尼西亚、蒙古、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡和泰国促进了以社区为主导的住房开发。

亚洲也见证了这样一个事实，即私营部门能够满足富人的住房需求，而“人民部门”能够专门满足穷人的需求。通过社会政策来满足穷人的需求是至关重要的，这在亚洲较发达的国家——马来西亚、韩国和新加坡已经证实。当政府和民间社会协同合作，就像在泰国，很多人都可以改善自己的生活条件。随着越来越多的亚洲城市运用这些方法并改善大部分人口的住房条件，这就为提高城市生产力和包容性创造了一个很好的机会。加德满都的Kirtipur住房项目（见专栏4.6）、孟买的贫民窟居民安置项目（见专栏4.7）、泰国的Baan Mankong计划（见专栏4.12）和斯里兰卡的社区合同项目（见专栏4.10）都是社区有效参与贫民窟改善的范例（见专栏4.8）。

这些不同方案显示，全市范围内的贫民窟改造要比零碎地、逐个项目地对个别贫民窟进行改善更为有效。印度的艾哈迈达巴德贫民窟网络计划涵盖了该城市所有贫民窟。它被视为一个试点项目，4个主要利益相关者——贫民窟社区、一个私人组织、一个非政府组织，以及艾哈迈达巴德市政公司——联手成为合作伙伴。民间组织负责社区动员和开发，市政机构发挥推动作用。在泰国，Baan Mankong方案目前已发展为一个全国性的项目。

## 专栏4.10：社区合约：斯里兰卡的良好实践

BOX 4.10: COMMUNITY CONTRACTS: GOOD PRACTICE FROM SRI LANKA



▲ 科伦坡的Bosevana居住区是1993年Sevanatha用妇女银行的资助主持的一个非常成功的社区提升项目——社区居民第一次全面参与了所有的社区升级。The settlement of Bosevana in Colombo is where Sevanatha undertook a very successful upgrading project with the Women's Bank in 1993 - one of the first times the resident community was involved in all aspects of settlement upgrading. ©Homeless International

斯里兰卡国家住房发展局（NHDA）于1987年实行了社区合约机制，此举获得了贫民窟社区的好评。由于传统的竞争性招标合同制度失效，于是在提供基础设施和服务方面采取了这一新的制度。这是政府使用的以社区为基础的贫民窟改造的最佳方法，是政府名为“百万房屋计划”的一部分（1984~1994年）。在过去的20年左右，社区合约已经成为一种促进社区参与提供基础设施的流行方式。斯里兰卡的许多机构以及亚洲和非洲的其他地区的政府机构也采取了这一机制。

社会合同是让居民参与为自己的生活环境规划和建设基础设施的采购机制。在这种合作方案中，社区除服务的最终用户这一角色外，还扮演了其他3种角色——促进者、工程师和承包商——这些角色存在于传统的招标制度中。社区合同除了是一个为贫民窟提供基础设施的采购机制，还赋予

人们掌控本地开发过程的权力。

在实施该方法之前，政府往往只提供设施（如公共厕所）给棚户区，但没有社区的参与。其结果是设施被放在错误的位置，得不到社区维护而很快塌毁。此外，社区认为私人承包商往往施工质量差。一个遭遇过这些挫折的城市贫困社区对该机构说，他们可以用国家住房发展局的资金做更好的设计和建造工作。为了证明其实力，社区借助国家住房发展局的财政和技术支持设计和建造了一口井。

基于这一经验，市政委员会和非政府组织（特别是Sevanatha，它参与了解决城市低收入群体住房和环境问题的工作）用社区建设合同来为贫民窟提供基础设施。这一机制对各种问题都作出了规定，如合同形式、法律地位、分担费用、责任、风险、不履约处罚和执行监测。在2010年初，科伦坡市政委员会就试图把这个程序纳入到市政府采购系统中。联合国人居

署亚洲及太平洋区域办事处在多个国家积极推进社区合同作为人民主导住房项目和贫民窟改善计划的一部分，这些国家包括阿富汗、孟加拉国、柬埔寨、印度尼西亚、马尔代夫、蒙古、斯里兰卡和东帝汶（联合国人居署，2007b），国际劳工组织也将该机制引进非洲（坦桑尼亚）。

社区承包产生的管理费用比私营建筑公司更低，因此更为经济实惠。社区建设合同处理起来也更为便捷。社区将通过这种合同获得的储蓄存放在一个社区基金里，这使得当地居民可以减少对公共管理机构的财政依赖。此外，透明的程序和交易使该系统更可靠。最重要的是，这种形式授予社区自身发展和管理这些设施的权力，社区居民因此感到自己拥有了这些设施，对此产生了归属感，这就使他们能自觉确保对这些设施进行长期维护并保证其可持续性。

资料来源：<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/Best%20practice/Contracts%20System.pdf>

涉及城市整体综合升级改造的方案不是把城市贫民窟看做“孤岛”，而是正好相反——把这些贫民窟结合成某种形式的城市网络。贫民窟遍布整个城市，且贫民窟之间相互邻近，这为城市加强基础设施网络提供了契机。上述项目表明，贫民窟可用于有效地将项目从社区扩展到全市范围。这还表明复杂的、大规模的城市改造项目可以有条不紊地执行。成功的关键正是贫民窟居民社区，尽管经济状况很差，但这些社区愿意调动资源，它们已经与政府机构、地方当局、民间团体（包括妇女团体）和当地专业人士建立合作关系。建立贫民窟网络是以社区控制为主的一种自下而上的解决方法（联合国人居署，2003b）。

#### 4.4.8 面向穷人的住房融资

##### Housing finance for the poor

住房融资是经济增长的关键要素之一，因为它与许多经济部门相关——包括土地、建筑和劳动力市场（提拜裘卡，2009）。该部门在亚洲的不发达反映出国内资本市场的结构性缺陷、法律和监管框架扭曲，以及人们对住房融资和抵押贷款的不熟悉（Bestani和Klein，2005年）。

时至今日，亚洲的抵押贷款部门仍是世界上发展最不完善。在许多亚洲国家，抵押贷款融资金额不到每年国内生产总值的2%，在英国则为88%。然而，近年来发生了重大变化。例如，在正规住房市场，韩国在新住房及相关金融业的融资方面处于领先地位；中国是亚洲最大的抵押贷款市场；新加坡和中国香港抵押贷款市场发展良好（Ong，2005年）。在印度，近年来住房按揭贷款的年平均增长率为45%，其中商业银行融资占有领先优势。印度尼西亚、巴基斯坦和斯里兰卡的住房融资也经历了强劲增长（Cruz，2007年）。

虽然近期发展势头良好，但正规住房融资增长在很大程度上仍未能惠及低收入家庭。这些家庭事实上被排除在外，因为非正规居所并不能提供抵押贷款人通常要求的任何保荐证明或担保书。就像索托（De Soto）在2001年所说的，如果低收入家庭的非正式财产协议纳入有效的正式法律，这种情况是可以改变的。索托表明这是可能的，因为现有的非正式协议依据的是一些可以纳入法律的准法律先例。亚洲的城市贫困家庭缺乏许多抵押贷款机构所要求的固定收入。住房融资机构也因操作费用的问题而不愿发放小额贷款。同时，我们必须认识到许多正规住房信贷机构确实试图以小

额信贷机构或非政府组织为中介寻求“低端市场”。然而，由于高昂的操作费用，这些项目实际产生的效果非常有限。例如，在蒙古，虽已实施了急需的改革，但现有的住房融资方案仍然不足。该国的住房市场因人们不熟悉按揭贷款、银行体系不发达和土地所有权法律混乱而受到限制（Bestani和Klein，2005年）。

合作筹资行为和储蓄文化在亚洲非常盛行。穷人借助非政府组织建立起了许多自助和储蓄团体。小额信贷机构也在设法满足穷人的信贷需求，但因为这些机构在城市的覆盖范围依然有限，所以规模不大。亚洲许多国家的政府都支持社区储蓄计划和住房合作社。柬埔寨、印度、印度尼西亚、菲律宾、斯里兰卡和泰国都建立了相应的体制和财政框架，帮助自助团体及其他组织，以促进扶贫发展。这是许多亚洲国家的重要资产，柬埔寨的城市贫民发展基金和泰国Baan Mankong计划即为证明（见专栏4.11和4.12）。

亚洲值得称道的成绩是，正规市场无法满足穷人的需求，因此催生了许多为低收入人群服务的住房、基础设施和社区发展的创新型金融替代品。此外，通过将储蓄贷款和补贴相组合，这些创新成果产生了广泛的效益，包括协商的土地保有权保障、住房建设与改善，以及水资源和卫生设施。作为公共部门“扶持”作用的一部分，同时也正如国际机构在住房问题上所倡导的，许多公共机构将业务内容从住房转向金融（见专栏4.9）。因此，住房已经成为许多机构在小额信贷投资组合上的重要组成部分，尽管借款是用于房屋改善和扩建，而非新建住房。

随着金融管制的放松，亚洲更多的机构对住房抵押贷款融资产生了兴趣，并向更广泛的不同收入人群提供这种贷款。快速扩张的自助团体也对住房融资的发展产生了显著影响。这些影响包括使用储蓄和贷款来改变低收入社区（Mitlin，2008年）。众所周知，孟加拉国的乡村银行（Grameen Bank）在过去的30年率先为穷人提供新型金融产品，这方面的经验已经推广到其他亚洲国家。

菲律宾的社区房屋抵押贷款计划为住在公共或私人土地上、没有土地保有权保障的棚户区居民提供负担得起的住房。该计划为因土地收购和房屋开发而面临迫迁的社区提供补贴贷款。至于房屋方面，非政府组织和其他专业团体，包括地方政府，被给予不同的角色，并有权作为计划“发起人”，例如，为受益于该计划的社区提供技术支持。社区房屋抵押贷款计划使14万户家庭通过购买土地或住房开发贷款得到有保障的土地保有权（联合国人居署和城市联盟，2006年）。

#### 专栏4.11: 柬埔寨的良好实践: 城市贫民发展基金

BOX 4.11: GOOD PRACTICE FROM CAMBODIA: THE URBAN POOR DEVELOPMENT FUND

从1993年柬埔寨第一次民主选举以来, 金边已经历了极大的发展, 但在对城市贫民的特定需求方面, 商业利益和公共利益始终冲突不断。结果是, 贫困人口生活得更糟, 只能在来势汹汹的土地市场商业化进程中奋力争取容身之地。

1998年, 棚户区居民和城市贫民联合会与其他非政府组织、金边市政机构一道建立了城市贫民发展基金, 为特定的社区提供住房贷款, 以支持他们为即将开始的市中心开发项目搬迁到别处。自那时起, 为满足其他社区的需要, 该项基金的活动范围也趋

资料来源: 亚洲住房权力联盟 (2005年)

于多样化。

特别是, 该基金已支持制定了一项新型城市发展战略, 其基本原则是迫切需要各利益相关者之间达成城市发展愿景的共识。预备工作达成了一项共识, 即备选方案应包括原地改造, 并在该基金成立五周年活动上正式推广 (2003年5月)。接下来的 (2004年) 全国大选也是政府推出这个有利于穷人的改造举措的另一个激励因素。

城市贫民发展基金为那些积极参与社区储蓄计划的城市贫民社区的住房、改善型住区和创收方案提供低利

率贷款。贷款不提供给个人, 只有社区通过其储蓄及其他公共团体才能获得。除了提供急需的可负担得起的信贷, 基金还通过多种方式为贫困人口提供支持: 为社区储蓄增加资本以帮助人们克服财政拮据, 支持社区在住房、住区改善和协商房屋使用模式等方面进行创新, 这些创新展示了全新的解决方案, 并对新型机构设置进行了试验。

#### 专栏 4.12: 泰国的美好实践: BAAN MANKONG融资计划

BOX 4.12: GOOD PRACTICE FROM THAILAND: THE BAAN MANKONG FINANCING PROGRAMME

2003年1月泰国政府发起了Baan Mankong计划 (在泰语中意为“安居”) 以解决该国最贫穷的城市居民的住房问题。该项目通过基础设施的补贴和“软” (即按优惠条件) 住房贷款形式将政府资金直接划拨给贫困社区, 受益社区自行规划和实施住房、环境和基本城市服务改善, 并自行管理预算。那些受到严重强拆威胁的社区得到优先考虑。Baan Mankong计划并不向贫困家庭直接提供住房, 而是将泰国的现有贫民窟社区及其网络置于土地和住房问题的长期综合解决方案的核心。该计划由社区组织发展研究所 (CODI, 社会发展与人类安全部下属的一个公共机构) 实施, 与传统不同, 它可以使贫困社区与当地政府、专业人员、大学和非政府组织密切合作。该计划始于一项改造最贫困城市社区住房的需求调查。基于调查

结果制定了全市改造计划, 只要若干计划被选择实施, 研究所就会把基础设施补贴和住房贷款直接提供给社区。

泰国政府已经批准了一项为期4年的支持Baan Mankong社区改造项目的预算, 改造项目将于2005年至2008年在全国各地的200多个城市展开。目标是提升2000个贫困社区30万个家庭的住房和生活环境。政府将给发展研究所提供约4.7亿美元的总预算以补贴基础设施和住房贷款利息。然后就要由发展研究所用自己的周转基金为社区住房和土地购买提供贷款, 并联系商业银行, 洽谈下一阶段如何提供更多社区住房贷款。政府的全部补贴能保证每户得到约1650美元, 其中包括基础设施、社会和经济设施、本地管理和行政成本, 还包括2%的住房贷款利率补贴, 以及能力建设、学习、会议、研讨会和考察团所涉及的所有开

支。这种补贴约占25%的改造计划支出总额, 社区提供65% (主要是以住房贷款和劳动力的形式), 地方当局提供余下的10%。

自从第一批10个试点改造项目于2003年获得批准, Baan Mankong计划已发展到69个省 (全国总数为76个) 的226个城市和地区。到目前为止, 512个项目已获批准, 1010个不同地区的53976个家庭受益。

资料来源: Community Organization Development Institute (CODI), prepared from material on website:  
资料整理自网址: <http://www.codi.or.th/downloads/english/Paper/CODI%20Update%205%20High%20Res.pdf>

# 4.5

## 获取基本城市服务 Access to basic urban services



▲ 阿富汗，喀布尔。  
Kabul city, Afghanistan. ©UN-HABITAT/Wataru Kawasaki

包容、和谐的城市的一个重要特点是人们能够获取基本城市服务（联合国人居署，2008a；2010）。随着城市人口密度增加，获取安全可靠的供水和卫生服务对于健康、商业、社会地位、个人尊严，以及妇女和儿童的基本安全保障是至关重要的。这些惠益若要可持续、有效且经济上可行，公共设施是必不可少的。要让缺乏城市服务的城市贫民享受到这些惠益，还需要采取特殊措施。在这方面，联合国人居署与联合国训练研究所（UNITAR）已经制定了一套“为所有人提供基本服务的国际准则”，由联合国人居署理事会在2009年4月批准（联合国人居署理事会，2009年）。这预示着各国政府明确承诺将更好地提供基本服务。

### 4.5.1 供水<sup>8</sup> Water supply

获得可持续的饮用水是“千年发展目标”之一。亚洲次区域的供水情况优于非洲撒哈拉沙漠以南地区，但落后于拉丁美洲和北非（见图表4.11）（世界卫生组织

和联合国儿童基金会，2010年）。东亚取得进展，实现98%的饮用水覆盖率，这主要是由于中国的不懈努力，如表4.9中所示。

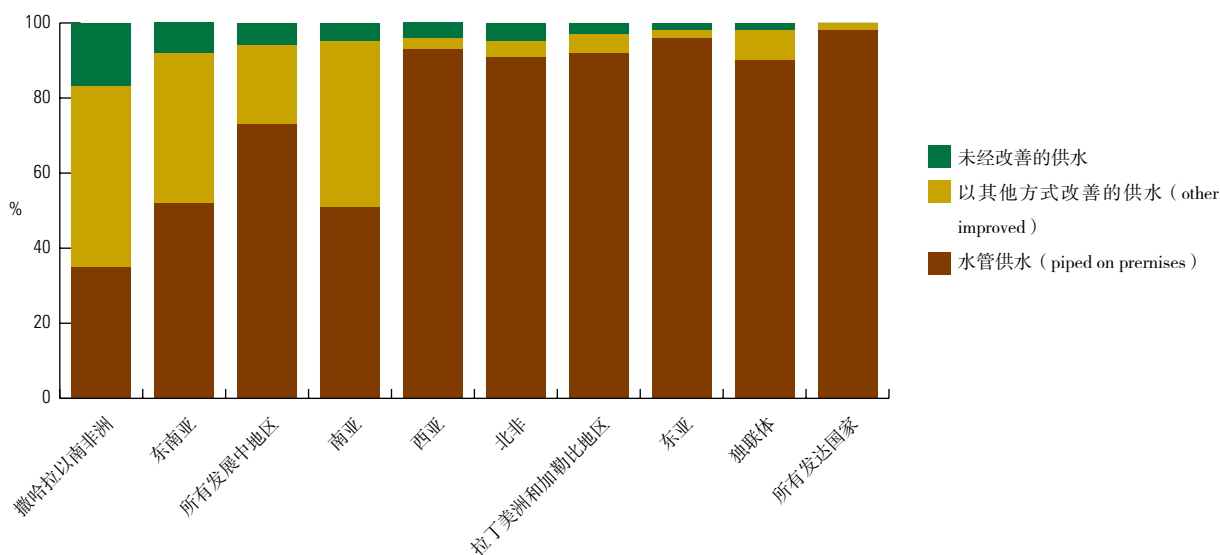
从1990年到2008年，在东南亚、马来西亚和新加坡都实现了全民供水。泰国和越南的供水服务范围近年来显著扩大。印尼、柬埔寨、缅甸和老挝人民民主共和国仍然有很长的路要走。必须指出的是，东南亚的供水设施为改善供水做出了重大贡献。不过，图表4.12显示在实现全民基本水覆盖方面存在着虽小却持久的差距。

从1990年到2008年，在南亚，伊朗、不丹、马尔代夫和斯里兰卡实现了几乎全民覆盖的城市供水服务（见表4.9）。印度实现全民服务的最后几步是缓慢的，而巴基斯坦似乎已停止不前，目标可望而不可即。孟加拉国和尼泊尔相对滞后，分别有15%和7%的城镇人口没有任何基本的供水服务。

从1990年到2008年，在孟加拉国、印度尼西亚、缅甸和尼泊尔，可获得安全饮用水的城市人口下降了



图4.11: 2008年千年发展目标地区的城市供水情况  
CHART 4.11: STATUS OF URBAN WATER SUPPLY BY MDG REGION, 2008



注: 千年发展目标地区 (MDG regions) 依据联合国定义划分  
资料来源: 世界卫生组织和联合国儿童基金会 (2010: 52)

3%到12% (见表4.9)。在这种令人担忧的背景下, 亚洲城市的一些举措可能展示了前进的道路 (见专栏4.13)。如果要更有效地普及基本饮用水供应, 则需要政策制定者的更多关注。

亚洲城市的现实突出了水资源分配工作的两个主要模式。在这方面, 南亚与其他次区域形成鲜明对比。在大多数的亚洲城市, 通过增加单独管道连接使水资源分配得到了改善, 而在南亚, 使用这种连接方式获得水

源的人口比例一直在下降 (见图表4.13)。

在印度这个南亚最大的国家, 使用这种通过单独管道连接到水网来获得水资源的人口数量的下降尤为显著。详细分析表明, 尽管印度基本城市服务现在更加广泛, 但上述人口占城市总人口的比例却有所下降。这可能与贫困人口和大部分人口都居住在非正规住区有关 (见图表4.13), 这些住区的居民由于没有房屋的合法保有权而往往无法在家中安装自来水。

表4.9: 城市人口: 供水情况, 1990~2008年  
TABLE 4.9: URBAN POPULATIONS: ACCESS TO WATER SUPPLY, 1990-2008

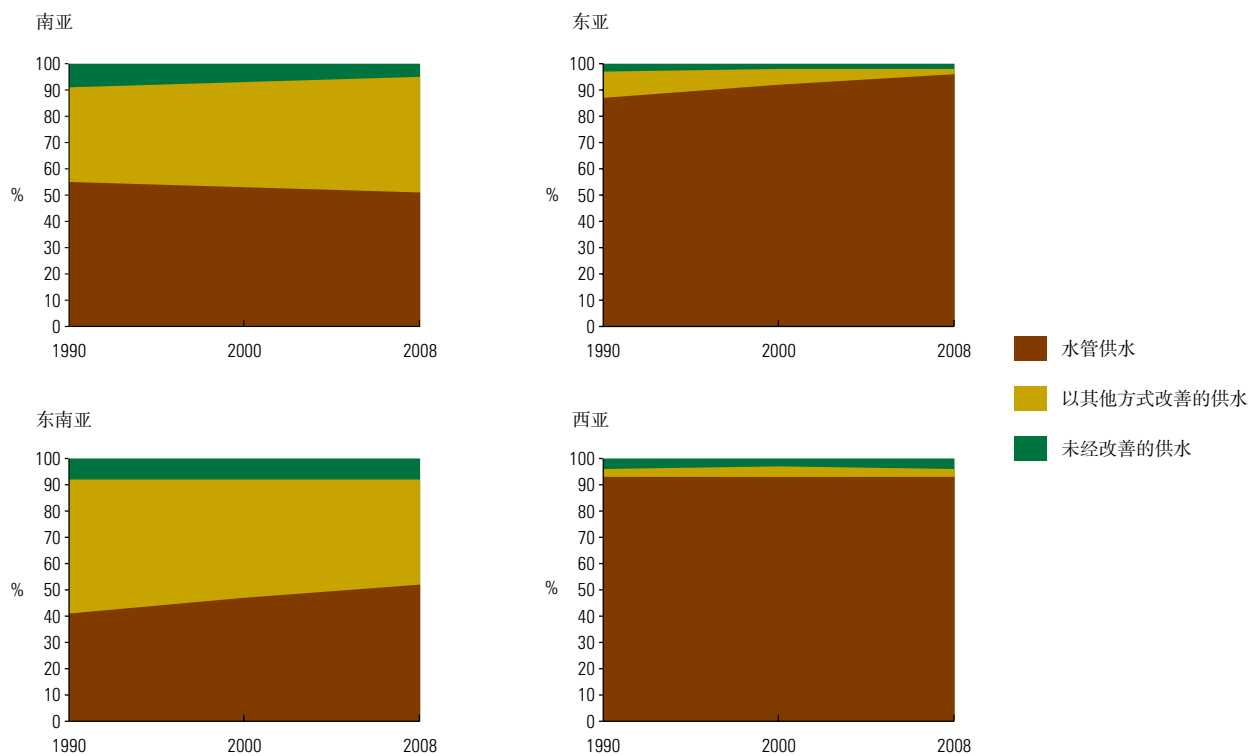
国家	1990	2000	2008	国家	1990	2000	2008
东亚				东亚			
韩国	97	98	100	朝鲜	100	100	100
中国	97	98	98	蒙古	81	88	97
南亚				东南亚			
不丹	N/A	99	99	马来西亚	94	99	100
马尔代夫	100	100	99	新加坡	100	100	100
伊朗	98	98	98	泰国	97	98	99
斯里兰卡	91	95	98	越南	88	94	99
印度	90	93	96	菲律宾	93	93	93
巴基斯坦	96	95	95	印度尼西亚	92	90	89
孟加拉国	88	86	85	柬埔寨	52	64	81
尼泊尔	96	94	93	缅甸	87	80	75
阿富汗	N/A	36	78	老挝	N/A	77	72

超过98%      超过95%      低于95%

资料来源: 世界卫生组织和联合国儿童基金会 (2010: 38-51)

图表4.12：亚洲次区域城市用水保障趋势

CHART 4.12: TRENDS IN ACCESS TO URBAN WATER IN ASIAN SUBREGIONS

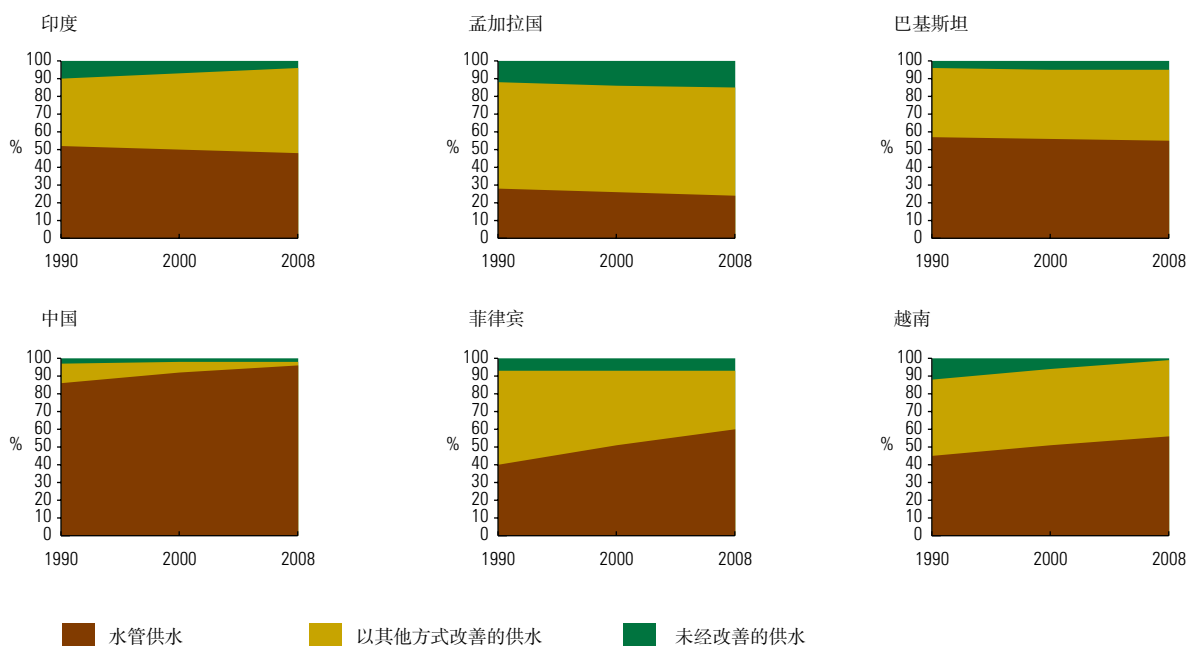


注：改善的饮用水源包括（a）“水管进入住所，菜地或院落”，即水管连入每家的住所，菜地或院落，（b）“其他方式改善的引用水源”包括公共水龙头或储水管、管井或水井、受保护的挖掘井、受保护的泉眼及雨水收集，（c）没有改善的饮用水源包括没有保护的挖掘井，没有保护的泉眼，小车采集水，地表水（河流，堤坝，湖，池塘，小溪，运河，灌溉水渠）和瓶装水（世界卫生组织和联合国儿童基金会，2010：13）

资料来源：世界卫生组织和联合国儿童基金会（2010：52）v

图表4.13：1990–2008年国家层面用水保障趋势

CHART 4.13: TRENDS IN NATIONAL LEVEL ACCESS TO WATER, 1990-2008



资料来源：世界卫生组织和联合国儿童基金会（2010：38–51）

#### 专栏4.13: 孟加拉国城市贫民窟的社区管理供水点

BOX 4.13: COMMUNITY-MANAGED WATER POINTS IN URBAN SLUMS, BANGLADESH

自1996年以来,孟加拉国一个非政府组织Dushtha Shasthya Kendra (DSK——在孟加拉语中意为“通过改善卫生状况来帮助无助者的中心”)一直在达卡帮助贫民窟居民获得供水和卫生设施。DSK是达卡供水和污水管理局(DWASA)和贫民窟社区之间的中介。DSK说服管理局克服缺乏合法房屋/土地保有权利的障碍,并在居民区授权建立集体供水点<sup>9</sup>。DSK帮助贫民窟居民培养管理和维护供水点的能力;包括向用户收取水费,费用还要用于偿还DSK的初始资本支出。到2002年,DSK已建成近100个供水点,约6000个贫民窟家庭受益。供水和污水管理局也很快以增加收入和减少非法连接损失的形式切实受益。因此,该管理局已使用捐款资金推出了自己的“达卡城市贫困人口供水和环境卫生项目”,同时降低供水点的存款要求。根据这一倡议,把供水点计划复制推广到其他的110个社区管理系统,以改善多达6万贫民窟居民的生活条件,在此基础上进一步扩展到其他大型贫民窟已不在话下。鉴于计划的成功,供水和污水管理局已决定,如当地政府同意,它要把供水点的所有权转让给那些有良好维护和付款记录的社区。在水援助组织和其他民间组织伙伴的帮助下,目前,社区管理供水点模式已在全国第二大城市吉大港的贫民窟得到推广。

资料来源:阿罕默德(2003年);真纳(2007年)

虽然亚洲大多数次区域(和国家)有希望实现“千年发展目标”的供水指标,但它们中的大多数必须面对这样的事实——除了东亚,其他地区4%至8%人口的用水需求仍然长期得不到满足(见图表4.12)。这表明,即使全面改善服务覆盖范围,仍需要做出“最后一公里”的努力,以确保人人都能获得基本城市服务。

许多国家的“最后一公里”的障碍被证明是很难克服的<sup>10</sup>。原因可能包括:公共资源匮乏且针对性不强,以及对贫民窟(非正规)住区的认识和/或授予合法房屋/土地保有权利有关的问题,在亚洲许多城市,此类问题阻碍了基本城市服务的提供。还有一个非常值得关注的问题是,亚洲的一些国家中城镇居民获得基本供水的比例在下降,这可能是导致一些国家贫民窟居民人数增加的一个原因(见表4.6)。这些研究结果似乎在某些方面与联合国人居署近期的一项研究(2010年)观点一致,即发展中国家数量庞大的非正规住区距离摆脱贫民窟的称号仅有一步之遥。

所有这一切都表明,任何致力于改善南亚水资源

分配情况的努力都必须解决两个问题:负担能力和合法使用权。在负担能力方面,东南亚国家的良好做法是,公共事业服务显著改善了家庭的自来水获取情况。在印度尼西亚、越南和菲律宾,在地方公共事业和有针对性补贴的共同作用下也实现了改善(见专栏4.14)。在这些国家,补贴更多来自于产出导向型援助全球合作机制(GPOBA)而不再由传统的(中央或地方)政府资金提供。这些例子还突出表明,要有效改善水资源的分配情况,就需要提供针对性的补贴。更具体地说,补贴必须针对适当的人口群体,同时还要维持公共事业的绩效激励机制。对于南亚城市存在的其他阻碍改善供水资源分配(卫生)的问题,需要制定城市政策以解决土地权属和供水网络优先使用权问题。一些印度城市已经开始解决这些问题。例如,在艾哈迈达巴德,市政公司已经在土地权属状态和服务提供之间建立了联系。具体来说,市政机构开始颁发“无异议证书”,使那些住在25平方米以下房屋的居民能连接到供水网络,该证书只需支付一小笔申请费即可获得。在海得拉巴,安得拉邦政府已向所有贫民窟居民赋予部分土地保有权,使他们有权继续居住在原来的土地上,但没有赋予他们出售土地的权利(供水与卫生计划,2009年)。该计划的结果是有目共睹的,每天有越来越多的贫民窟居民能够通过自己家中的水龙头使用饮用水。

在亚洲城市,除政府和非政府组织以外,公共事业单位也制定了一些创新的方法来回避土地权属问题,并帮助贫民。在一个由联合国亚洲及太平洋经济社会委员会赞助的项目下,科伦坡甚至采取了意想不到的私有化形式。斯里兰卡首都的一个小建筑公司克服了土地权属的障碍,它获得的特许权可以为556户愿意付款获取更佳服务的贫民窟家庭独立进行供水(从公共事业单位大批量购买),而不是原来各户家庭共享8个站点(即一个站点为70户家庭供水,每户家庭平均6个人)。公司在整个贫民窟铺设了水管,为每个家庭安装一个水表,并每月收取水费。社区、私营公司和供水公司之间已经形成合作关系来运行这个系统(亚太经社会,2005年)。这往往表明,在很多时候,私营企业比政府机构或公共事业单位愿意承担更多的风险,虽然在这个案例中只是小规模的风险。

上述及其他方面的经验充分表明,要使贫民窟居民从基本服务的获取中受益,就必须提供有针对性的补贴和/或克服没有土地保有权利的问题。经验也表明,提高供水服务标准,改善单个管道的连接状况,需要良

## 专栏 4.14: 为城市贫民改善供水状况: 三城记

BOX 4.14: IMPROVING ACCESS TO WATER FOR THE URBAN POOR: A TALE OF THREE CITIES

### 印度尼西亚, 苏腊巴亚

#### Surabaya, Indonesia

东爪哇的苏腊巴亚是印度尼西亚的第二大城市, 其供水和污水处理服务是由一个名为PDAM的公共事业单位提供的。该机构的服务范围涵盖270多万人口, 其中只有67%能够通过房屋的管道连接水网。通过优化污水处理厂的产能后, 苏腊巴亚的PDAM已开始扩大分配网络并建立新的连接, 从而更好地为城市贫民服务。居民发现他们现在可以通过两种替代方式来获取自来水。若要单独连接水网, 住户可从印尼最大的小额信贷机构——印尼人民银行申请标准的2年期贷款。第二种办法是通过一项有补贴的产出导向型援助计划, 该计划可以将自来水的供应连接扩展至15500户符合条件的居民(或总计77500的终端用户)。补贴计划包括3种不同的服务:(1)连接到现有的总管道;(2)将连接延伸到以前无服务区域;(3)批量供应或通过设置“总水表”连接至贫困、人口密集或非正

规社区内不符合条件的独立连接点。采用总水表的方法, 不需要拥有土地所有权, 这对贫困社区特别有利。由于可获得补贴, 住户只需支付40%的连接费用(在扩展计划中这一比例为12%)。

### 越南, 胡志明市

#### Ho Chi Minh City, Viet Nam

作为世界银行的一个项目, 胡志明市的供水单位一直在尝试改善服务质量、减少水的流失。减少不必要的水流失量可以增加给客户的供水量、削减运营成本、增加收入并提高资本性支出的整体效率。这些改进有助于将服务扩展到新的(通常是贫穷的)区域, 并最终通过规模经济减少消费者开支。该供水单位现计划在产出导向型援助全球伙伴关系的支持下扩大对贫民的服务。一旦证实泄漏有所减少, 新的贫困家庭连接水网就可以得到补贴。有超过15万人从近3万个新的连接中受益。

### 菲律宾, 马尼拉

#### Manila, the Philippines

马尼拉供水公司(MWC)被授予25年的特许经营权, 为城市东部530万人提供服务。1998年, 供水公司推出了一项旗舰计划, 被称为Tubig Para sa Barangay(“为社区供水”), 以加强为贫民的供水服务。从那时起, 超过100万贫困人口得到了正常供应的干净、安全和廉价的饮用水。这里(如前面提到的斯里兰卡科伦坡的例子, 见专栏4.10)在缺乏合法土地所有权的情况下(更不用提往往因为地形而难以输水), 单个用户连接水网的问题通过大批量输水工程解决, 随后通过管道和站点连接到每家每户。2007年, 产出导向型援助全球伙伴关系援助了2万户家庭的个体连接(共12万最终用户)。菲律宾政府已同意一旦MWC计划提供了3个月的可接受服务就对其进行补贴。补贴减轻了单个用户连接水网的费用, 考虑到项目的可持续性, 这些家庭还将通过支付水费来承担一部分的连接费用。

资料来源: 越南: GPOBA (2008b); 菲律宾: IFC讲义教程2007, GPOBA (2008a, 2008c)

## 专栏 4.15: 公用卫生设施的社区管理

BOX 4.15: COMMUNITY MANAGEMENT OF SHARED SANITATION FACILITIES

公用卫生设施或社区厕所广泛存在于南亚许多大城市, 如孟买、金奈、达卡或德里。过去, 对公用卫生设施的维护不善会导致使用率降低, 但由于过去几年对其进行了大幅维修, 现在情况有所好转。从那时起, 新计划涵盖了社区公共设施的设计、布局和管理。

在过去的15年里, 公共厕所的设计和管理的充分重视, 这往往认为是提供给贫民窟“最适当的卫生设施, 因为无保障的土地保有和空间不足导致家庭厕所成为问题”(伊尔斯, 2008:6)。这些尝试率先由社区组织之间的联盟发起(如全国贫民窟居民联合会和Mahila Milan妇女团体),

它们与印度地区资源中心促进协会(见专栏4.7)有合作关系, 并密切与地方当局协调开展工作。正如所预期的那样, 更广泛地说, 这些联盟或民间社会更关注由社区主导的进程; 但与地方当局的合作带来了另一个有利且互补的方面, 即提高了扩大服务的能力, 并使行政程序更好地响应的需要。在孟买和浦那这两个印度西部的大都市地区, 超过500个厕所已建成, 服务于千家万户, 类似的举措正在印度其他近10个城市开展。该项目依赖于公共资金, 但地区资源中心促进协会还调集了以社区为主导的基础设施融资机制(CLIFF), 以使建设贷款流程顺利进行。这一举措产生的结

果是, 在孟买、浦那、坎浦尔和班加罗尔, 有26万个家庭获得了150万美元的过渡性贷款。在达卡和吉大港, 许多非政府组织也参与了类似的项目, 并从英国慈善组织“水援助”获取资金。虽然当地居民可以有许多选择, 但他们都选择了社区管理的厕所。

总的来说, 社区管理带来的直接好处是显而易见的, 量身定做的设计、成本降低、维护状况改善, 所有这些都促进了可持续发展。间接效益也是不可忽略的, 公用卫生设施更好地发挥作用, 改善了公共事业和低收入社区之间的关系。

资料来源: Burra et al. (2003); Satterthwaite (2006); Moulik & Sen (2006); Eales (2008)

好运作和公共事业单位持续提供服务以及适当的激励机制。

## 4.5.2 卫生服务

### Sanitation

可持续地获得基本卫生服务是“千年发展目标”之一。亚洲城市在这一点上有长足的进步，但也有许多地方很可能达不到千年发展目标，同样，亚洲次区域的整体情况比撒哈拉以南的非洲地区好，但落后于拉丁美洲和北非。最新（2008年）数据展示了亚洲卫生设施的状况（见图表4.14）。亚洲城市的大部分人口缺乏安全的家庭卫生设施，必须依靠公用设施。随地大小便不仅危害人们的健康，也涉及人的尊严问题，但在南亚、东亚和东南亚的城市这一状况仍然较为普遍。

亚洲的西部次区域是唯一基本实现卫生设施普遍覆盖的区域（见图表4.15），只有6%的城市人口使用公用卫生设施。尽管城市发展速度很快，东亚仍在通过增加个人和公用的设施覆盖率来提高卫生服务水平。然而，南亚和东南亚地区的覆盖率的提高都较为缓慢。南亚的情况最差：24%的人口仍然缺乏安全的卫生设施，另有19%的人依赖于公用设施，该区域似乎势必要在实现城市环境卫生的千年目标上功亏一篑——除非当局在各方面都做出努力。

目前来看，与一些国家的供水问题一样，一些亚洲城市缺乏安全卫生设施的问题也往往更多地依赖于公用设施而不是家庭设施来解决。然而，实际上这一新趋势导致的结果与共享水资源不同。即使公用设施被认为是“安全卫生的”，但其数量有限，可能会影响所有住户的正常使用，这就是为什么千年目标认为公用设施不是解决方案。事实上，联合监测供水和卫生项目<sup>12</sup>（JMP）（联合国儿童基金会和世界卫生组织，2008年）对两个方面都有所顾虑，即设施的全天可用性和用户安全、尤其是夜间安全问题。

然而，在大多数亚洲国家，公用卫生设施似乎仅供每单元的五户家庭使用<sup>13</sup>。这表明合理的设计和社区参与公用设施管理可以确保公用设施的安全使用。虽然没有详细的信息，但南亚的经验表明，只要社区参与公用卫生设施的设计和管理，一般的使用和维护就足够了。但对于贫民贫困人口来说，获得卫生设施的情况更糟。例如，在2006年，印度只有47%的城市贫民能享受到安全的卫生设施，而非贫困家庭的这一比例

则是95%。<sup>14</sup>越南和柬埔寨也发现类似的情况：“在越南，社会底层60%的贫民中能够享受到卫生设施的不到10%，而社会上层40%的人中平均49%能享受到卫生设施；而在柬埔寨，2004年，最贫困人口中只有不到5%可以获得改善的卫生设施，而对于最富有的群体这一比例为63%”（罗宾逊，2007:20）。

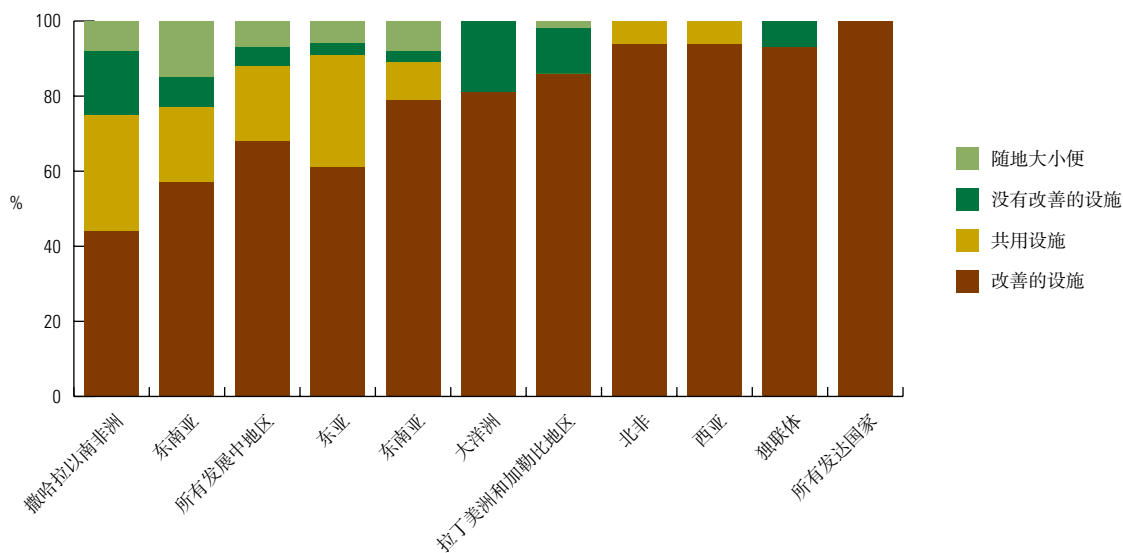
在印度这个南亚最大的国家，一个名为Sulabh International的专业非政府组织积极推广公用设施以改善安全卫生设施的获取情况。仅在2006年，该组织就安装了140万个公用厕所，还维护了6500个公共的按次付费使用的厕所，估计有1000万人在全国各地使用其设施（联合国开发计划署，2006年）。

虽然公用设施可能并不是一个理想的解决方案，但在人口密集的贫民窟的房屋/土地保有权问题得到解决之前，这可能是唯一负担得起的可行方案。如果综合统计使用公共和家庭设施的人口，则亚洲城市居民获得安全的卫生设施的比例可从68%上升至84%。<sup>15</sup>如果将公用设施计算在内，南亚都有可能实现千年目标。这种统计方法可以激励采取任何可以促进提供公用设施的举措，特别是在城市的贫民窟。诚然，使用权和空间的限制使贫民窟的家庭很难拥有独立厕所。贫民窟改造方案必须以创新的方式加以解决，其中有些举措将为未来指明方向（见专栏4.15）。

在这方面，信息共享明显能发挥关键作用，但目前不能过多地强调这一方面，因为尚无法轻易实现。许多关键的实际问题由于缺乏详细数据而无法解决，如连接到污水管网和关于污水处理的各种方法。这些不足导致目前难以评估公用事业和市政当局提供服务的范围。少数几个国家已经可以获得以家庭调查为基础的信息。<sup>16</sup>1990年至2004年，只有中国在家庭接入污水管网方面取得了显著进步，接入比例从1990年的9%扩大到2004年的22%。印度和巴基斯坦的数据显示，连接下水道系统的实际数字的增加跟不上人口增长速度。整体来看，南亚的污水管网系统的覆盖范围仍然非常有限。

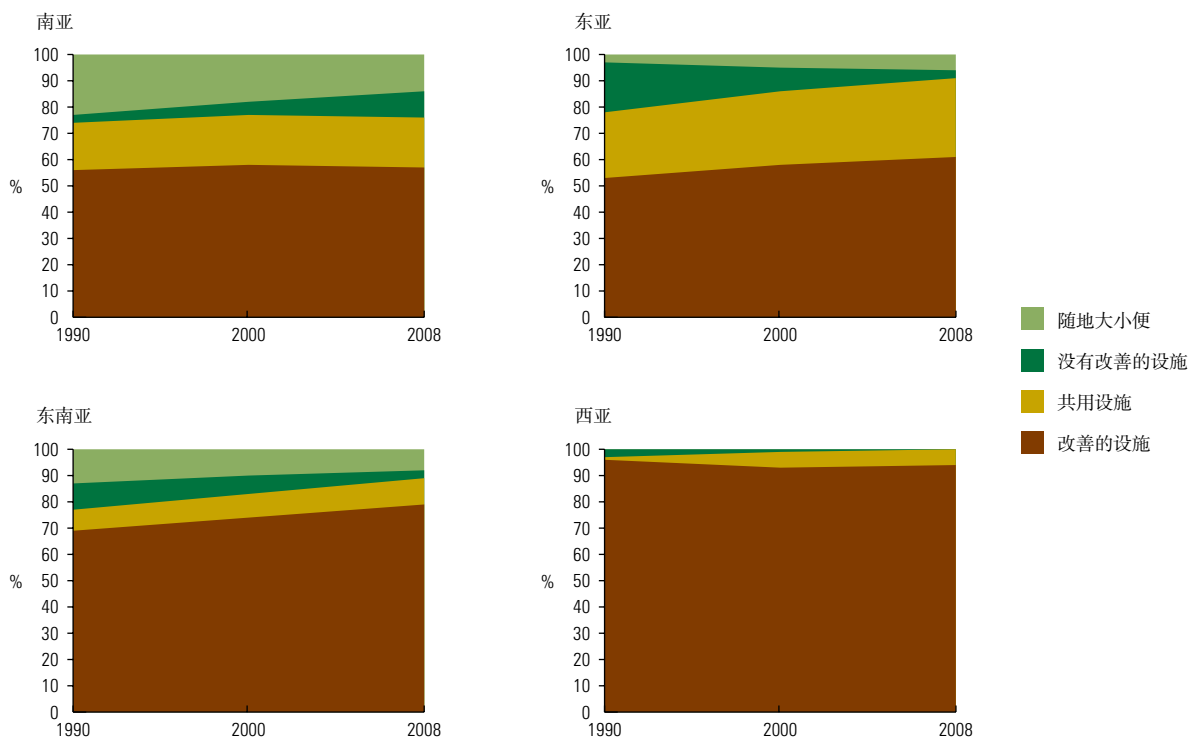
随着城市居民收入的增加，城市基础服务的改善变得更为重要。更好的卫生设施影响到居民健康和经济利益，而这些方面虽然可能是难以量化的，却可能远远超过改进卫生设施的成本。<sup>17</sup>这就是为什么精心设计卫生设施和污水处理工程是必不可少的，而且还要结合创新融资并注重信息、教育和宣传工作。

图表4.14：2008年千年发展目标地区的城市卫生状况  
 CHART 4.14: STATUS OF URBAN SANITATION BY MDG SUBREGION, 2008



注：千年发展目标地区（MDG regions）依据联合国定义划分  
 资料来源：世界卫生组织和联合国儿童基金会（2010：52）

图表4.15：亚洲千年发展目标地区的城市卫生保障趋势  
 CHART 4.15: TRENDS IN ACCESS TO URBAN SANITATION BY MDG SUBREGION IN ASIA



资料来源：世界卫生组织和联合国儿童基金会（2010：38-51）



▲ 图瓦卢，富那富提。在这座环珊瑚岛国家，固体垃圾处理正成为一项受到日益关注的事情。  
Funafuti, Tuvalu. Solid Waste Management is of growing concern in this atoll nation. ©UN-HABITAT/Sarah Mecartney

### 4.5.3 固体垃圾处理

#### Solid waste management

一般来说，由于消费和分类/包装模式不同，亚洲的城市贫民比高收入国家的城市贫民产生的垃圾更少（包括固体垃圾）。除了因为消费的非食品类产品更少以外，还因为他们往往会收集、二次使用、回收和再利用材料，而其产生的20%至30%的垃圾都是可回收的。城市生活垃圾收集和处理系统往往忽视了贫民的需求，对于这种现象拉奎因在2004年给出的原因如下：

“首先，很多城市贫困家庭生活拥挤不堪的贫民窟和棚户区，垃圾车很难进入。其次，要城市贫民社区的居民收集他们的垃圾，按可生物降解或不可生物降解加以分类，并把它们放在社区外的地点等待垃圾车来收集是很困难的。第三，私营企业或非正规部门的垃圾回收商一并认为收集城市贫民的垃圾无利可图。第四，城市贫民的垃圾往往潮湿、发臭和腐烂，垃圾分拣商觉得这是一项繁重而又危险的工作。由于非有机性垃圾已经收集，而城市贫民的大部分垃圾都是有机垃圾，如果不每天收集就会迅速分解。最后，城市贫民往往不愿或无法支付垃圾收集服务的费用。由于这些因素，城市贫民的垃圾往往无法回收，而只是倾倒在空地、街道的角落、溪流、运河和河流中”（拉奎因，

2004:21）。

城市贫民在固体废物处理方面发挥了重要的作用，因为他们经常收集、回收、修复和再利用垃圾。在亚太地区的许多城市中，大量的流动、经济贫困的家庭通过手推车从垃圾箱回收有用的物品（纸张、塑料、铝罐、瓶、金属等）来谋生。一些捡垃圾的家庭就居住在城市生活垃圾转运站附近，以方便拾捡可利用的物品。一些基层和民间的社会团体纷纷推出垃圾回收计划，已证明这是有益于城市贫困家庭的。例如，马尼拉大都市区的Linis Ganda（“清洁和美丽”）项目是私人推出的资源回收及循环再造计划，它建立了由17个合作社和572个垃圾站组成的网络。1999年，该项目回收和出售了约95000吨固体废物，为1000个“生态助手”和他们的家庭提供生计（本纳根等，2002年）。

有研究表明，非正规部门参与固体废物收集和处置可以为市政当局节约大量资金。每年大约有12%至15%的固体废物回收者帮新德里节约了400~500万美元（按2010年的汇率计算）。在河内，拾荒者收集和出售了18%至22%的固体废物，估计一年可节省250~310万美元（Maclaren等，2007年）。

一个固体废物收集和处理的可行方法是“关注废物模式”，这是由孟加拉国达卡的一个非政府组织提出

#### 专栏4.16: 艾哈迈达巴德为贫民供电的良好做法

BOX 4.16: ELECTRICITY FOR THE POOR: GOOD PRACTICE FROM AHMEDABAD

从2001年到2008年,艾哈迈达巴德电力公司(AEC)与当地企业和民间组织合作,为印度城市的800户居民实施贫民窟电气化试点改造工程。此前推出的一项调查发现,如果公司收费比正常收费高50%,用户支付连接电网的意愿就会显著下降。由美国国际开发署(USAID)和电力系统提供了部分资助,这一问题才得以解决。该项目基于一个正在进行的贫民窟改造方案(称为Parivartan),有市政公司参与其中。正如前面提到的,市政当局借此机会斩断了所有权状态和服务提供之间的传统联系。其采取的措施是,市政公司出具书面证明,宣布其“不反对”连接到电网。该项目的成功还因为在向潜在客户通报整个过程方面做出了大量努力。

该计划为利益相关者带来的福利与供水带来的福利相似(参见第4.5.1节)。贫民以补贴价格获得服务,在此过程中,还获得了市政证书授予的更有保障的使用权,更不用说更好、更安全的照明对健康带来的好处。从公共事业的角度来看,大量的非法连接已有所下降,收入也随之增加。与供水相同,这种成功促使电力公司扩大供电联网:2006年贫民窟地区又新增115000个家庭获得供电。做到这一点不是因为外部补贴,而是用户之间的交叉补助降低了联网费用。电网覆盖的扩展也产生了间接的有利影响,如该公司不主要是通过特殊技术,还对贫民窟新客户采取了更好的沟通和收费方法。艾哈迈达巴德的成功实例清楚地表明,补贴也可以互惠互利——贫民获取了基本的服务和更好的生活条件,市场也有利可图,公用事业也找到了解决问题的方法。

在菲律宾,马尼拉电力公司也进行了类似的项目,超过30万个家庭第一次正式接入电网。

资料来源:基于与地方股东和先锋工程国际集团(AEAI)的谈话(2004)

的。该模式促进了固体废物的循环利用,把所有的城市垃圾作为资源,吸引积极拾荒者的参与,改善收集服务及降低运输成本。该模式在联合国亚太经社会和其他合作伙伴制定的两个项目下,将这种模式引入了斯里兰卡一个拥有4万人口的小镇马特莱和越南拥有20万人口的城市归仁,这两个项目将拾荒者组织起来并向其提供手推车。固体垃圾被回收到中央处理站,从中分拣出可回收材料,然后再卖给经销商。适合堆肥的有机材料被分离后,剩余的废物弃置在垃圾填埋场。在归仁,该系统每天可以处理2~3吨垃圾。通过适当的融资、培训更多的拾荒者和妥善的管理,该模式可根据更大规模的城市情况设计并加以推广(亚太经社会,2007b)。

#### 4.5.4 健康

##### Health

生活在城市贫困地区的、非正规住区或贫民窟的城市贫民是亚洲城市弱势群体中最大的一个群体。质量低劣的住房给城市贫民窟里居民(即该区域超过5亿人口)的健康构成了重大威胁。有明确的证据表明,各种传染病和非传染性疾病、伤痛和心理疾病的风险因素与固有的不健康的生活条件密切相关,如未完工的建筑物、有缺陷的水源供应、不合格的卫生状况、燃油品质不佳及缺乏通风系统、缺乏垃圾回收系统或不当的食物存储,以及较差/不安全的地理位置,如靠近交通枢纽、垃圾场或受污染的工业用地(Mercado等,2007年,联合国人居署,2010年)。

其后果是,例如在艾哈迈达巴德,贫民窟婴儿的死亡率比全国农村的平均水平还要高一倍。5岁以下的贫民窟儿童死于腹泻或急性呼吸道感染的人数比农村地区要高。平均而言,艾哈迈达巴德贫民窟儿童的营养不良状况比整个古吉拉特邦的平均状况还要差。在首都马尼拉,虽然没有研究直接证明,但棚户区孩子的整体健康水平是令人担忧的,马尼拉贫民窟的婴儿死亡率是非贫民区的3倍。也有证据表明贫民窟儿童的结核病、腹泻病、寄生虫感染、登革热和重度营养不良的发病率也居高不下(Fry等,2002年)。

伊斯兰(Islam)等人(2006年)的发现表明,菲律宾马尼拉和印度印多尔的城市卫生机构清楚地意识到货币化对城市贫民保健的影响,特别是贫民很可能停止处方药治疗,或不买处方药以节省成本。医务人员对贫民的不复查和不配合治疗进程的行为并不感到惊讶(Montgomery,2008年)。一个更为自相矛盾的发现是,贫民觉得浪费时间就是减少收入,所以有些人宁愿去昂贵的私人诊所得到立即治疗和帮助,也不会去免费的公共医疗服务点等待数小时、甚至数天。

健康欠佳与贫困落后和失业有联系,但菲律宾的案例证明扭转这种恶性循环是有可能的。马里基纳的市政当局已经推出了同时针对医疗和失业问题的创新义工计划。计划招收本地(主要是贫民)志愿者,让他们得到初级卫生保健和预防医学的培训。志愿者在3~6个月的时间内每天工作4小时可拿到100比索(2美元)。他们要尽可能做任何有需求的工作,从文书工作到与医疗有关的工作,包括向家庭传授基本卫生知识和好处。在志愿者工作结束之后,他们的工作细节和资格证书将被记入就业名册,供私营和公共企业在招聘时按员工需求



表4.10: 亚洲城市的交通——模式细分  
TABLE 4.10: TRANSPORTATION IN ASIAN CITIES – MODAL BREAKDOWN

城市	步行	自行车	公共交通	两轮交通工具	小汽车	辅助交通系统	
						三轮电动车	人力车
新德里	14	24	33	13	11	1	..
孟买	..	..	88	..	7	5 (taxi)	..
艾哈迈达巴德	40	14	16	24	0	5	0
北京	14	54	24	3	5	..	..
上海	31	33	25	6	5	..	..
马尼拉	..	..	29	..	30	41	..
雅加达	13	..	..	..	..	..	12
达卡	62	1	10	4	4	6	13
曼谷	16	8	30	..	46	..	..

资料来源: 蒂瓦里 (Tiwari) (未标明日期)

考察志愿者的个人技能。正如人们所期望的, 该计划对城市的卫生系统产生了立竿见影的效果, 而就业率的提升则是一个额外的好处 (Mercado等, 2007年)。

#### 4.5.5 能源 Energy

如果贫民要分享城市的繁荣并提高生活水平, 现代化和可持续的能源供应是关键因素。据国际能源署估计, 全世界仍有16亿人没有用上电, 其中10亿是在亚太地区。该地区各国在电网覆盖方面存在较大差距——柬埔寨20%的人口、印度的56%人口和中国99%的人口能用上电。针对这种情况, 发展中国家在过去的几十年里推出了多种科技项目和能源改革计划, 包括雄心勃勃的政府主导计划, 以及有私营部门和金融机构参与的小规模的以社区为主导的项目 (亚洲开发银行, 2008d)。

多种原因——非法的土地保有权、公用空间、缴费责任不明确和低消费——都能造成城市贫困社区能源设施方面的不足, 这些往往也会导致煤油照明和劣质厨房生物燃料的使用。贫民窟居民经常因农村人口获得的支持而被忽视, 全然不顾他们对城市经济做出的不可忽视的贡献 (Modi等, 2006年)。

从艾哈迈达巴德的案例可以看出, 电力公司可以克服居民的支付能力和土地保有权问题, 这是目前阻碍他们为城市贫民提供服务的障碍 (见专栏4.16)。电力部门得到的一个教训是, 需要在服务全体市民的基础上

规范服务提供者 (当地公共事业或主管机构), 并把城市贫困人口视作潜在客户。

#### 4.5.6 城市交通 Urban transport

贫民需要便捷廉价的交通工具来上班。因为他们买不起工作地点附近的土地或房屋, 所以需要乘坐廉价的公共交通。现在, 亚洲是公认的城市交通系统繁忙的地区, 但这个系统却没有考虑贫民的具体需求, 结果使得贫民更难参与城市经济的发展。因为他们中的许多人甚至支付不起公共交通, 所以他们转而采用自行车或步行等非机动交通模式。此外, 贫民还面临着极高的“外部交通风险”: 即路面不佳或主干道缺乏自行车车道、危险的十字路口和不严格执法等风险。亚洲城市的公共交通特点包括用户支付能力差、短距离通勤、行人众多和非机动模式, 这反映出了城市混合土地利用和人口密度高的特点 (亚洲开发银行, 2006年)。

在发展中国家, 城市贫民通常很少出门 (因为工作不固定), 但在交通上往往要花费更多的时间和更多的可支配收入。对于工作的贫民, 上下班相对会花费大量的时间和金钱。那些买不起机动车并且路况对于走路或骑自行车来说过于危险的人要把家庭收入的相当一部分都花在公交和小巴上。贫民不会直接受益于城市道路上的资本支出, 因为这些投资多半是为有车族提供的; 同时, 贫民反而时常是这种道路投资不利影响的受害者 (Hook, 2006年; 世界卫生组织, 2009年)。

表4.10显示，城市贫民采用步行方式的人越多，非机动车人群的比例就越大，<sup>18</sup>在达卡和德里这一现象尤其显著。德里、加尔各答的三轮车和马尼拉大都会的吉普尼<sup>19</sup>等辅助客运车辆是城市贫民的主要交通工具。有趣的是，在曼谷、雅加达和马尼拉大都会等城市，私家车的出行比例往往较高，虽然当地的收入低于东京或首尔。不过，开汽车被赋予了社会地位和高声望，并且在菲律宾、印尼和泰国的首都，汽油的价格相对便宜，这种现象表明各种政策都有利于精英群体，而不是贫民，如税收、进口关税、许可证、汽车行驶收费等。

## 非机动车交通方式

### Non-motorised transport

步行和非机动车交通方式都曾是亚洲主要的交通运输方式。但是，在许多城市这两种方式变得更加困难，不为社会所接受。在中国和越南，建于20世纪60年代和70年代的自行车道现在往往由汽车道所代替或自动取消。在大多数亚洲城市，步行者沿着窄窄的、不平坦的路面穿行，走过摊贩、城市公共设施和停放的车辆，在一片嘈杂、脏乱的环境中很难以稳定的步伐前进。

目前，亚洲的新兴经济体呈现出私人汽车拥有率较低的特点。无论机动或非机动车辆，都是家庭摆脱贫困的重要资产。自行车可以减少每天上下班的巴士费用和时间：方便开展小型非正规的生意且不用通过中间商。在大多数亚洲城市，自行车是许多贫困家庭触手可及的交通方式而且已被广泛使用了几十年。与大多数非洲和拉丁美洲的城市不同，在亚洲城市，自行车的购买和维护对那些觉得公共交通太昂贵的人来说都是负担得起的。一些自行车和摩托车车主已经成为出租自行车运营商，如印度尼西亚的ojeks。在孟加拉国、印度、印度尼西亚，驾驶人力车或三轮车往往是新移民的第一个工作机会；在城市地区，拥有车辆本身就是摆脱贫困的重要一步（见专栏4.17）（Hook，2006年）。不过，尽管有这些好处，前期投资成本、缺乏信贷额度、盗窃等仍是贫民拥有自行车的最大障碍，这使得他们除步行以外别无他选。

适当的步行和骑自行车是最安全的短途旅行方式，并且基本上是免费的。而由于缺乏这些设施，城市贫民被迫求助于更昂贵的机动车交通方式，这提高了他们的生活成本和雇主的劳动成本。在印度尼西亚苏腊巴亚的研究表明，以3公里内的旅途为例（即大约是城



▲ 印度德里。在南亚的城市中，孩子们经常乘坐人力脚踏车去上学。  
Delhi, India. School-going children often use cycle-rickshaws in South Asian cities. ©Jakub Cejpek/Shutterstock

#### 专栏4.17: 人力三轮车: 政策盲点

BOX4.17: CYCLE RICKSHAWS: A POLICY BLIND SPOT

对于短距离行程(1~5公里)来说,人力三轮车是一种可持续的城市交通方式,它也可以有效地补充和整合低成本的公共交通系统,提供点对点的服务(例如从家里到公交车站)。据估计,超过700万客运/货运人力三轮车在印度各城市(包括首都区约有60万人力三轮车)运行,占据较高的“出行模式比”(即使用一种特定类型交通工具的出行次数或出行者百分比)。人力车不仅符合城市中低收入居民、也符合游客的出行需求。它也经常用来搬运家居用品以及商业和建筑材料。

不过,尽管有这么好处,这种非污染型的交通方式在很大程度上被政策制定者和交通规划者所忽略。最近在德里,禁止人力车造成了另外的交通问题,因为人们转而使用电人力车。这一禁令遭到了公众的强烈抗议和许多民间社会团体的反对,根据2010年2月出台的一项具有里程碑意义的决定,即德里高等法院裁定,市政公司禁止人力三轮车的决定违反了宪法。

资料来源: sinha (2008年); 德里高等法院 (2010年)

#### 专栏4.18: 中国推广电动自行车和摩托车

BOX4.18: CHINA PROMOTES ELECTRIC BIKES AND SCOOTERS

中国推广的电动自行车是有踏板的、辅以蓄电池电力的两轮自行车,以及低速电动摩托车(表面有踏板以符合法律规定)。这些两轮摩托车在中国很流行,因为它提供了一个廉价、轻松的替代公共运输或传统的两轮车的方式。在中国拥挤的城市地区,低能耗和零尾气是理想的特点,这就是为什么国家政府和许多地方当局正在推广两轮电动车。

因此,全国各地的电动自行车在两轮车中占据了越来越大的份额,在一些城市,如成都和苏州,电动自行车的数量甚至超越了传统的自行车。事实上,中国电动自行车市场不断扩大的速度比其他任何模式都要快,其生产量从1998年的近4万飙升到2005年超过1000万。

3个主要的原因促使电动自行车在中国的市场份额不断扩大:(1)技术进步(电池和电机技术的改善),(2)经济因素,即收入增加,大规模生产导致生产成本降低,及汽油成本上升,及(3)政策因素的影响,如道路交通安全法把电动自行车划分为非机动车。

资料来源: weinert等 (2007年)

市里出行距离的一半),超过60%的人口使用机动车辆(即使是低收入群体)。这是由于印度尼西亚60%的人行道不适合行走。如果印度尼西亚贫民能够使用非机动车做短途出行,他们每天会节省大约0.30美元,这相当于他们平均每天收入的20%(Hook, 2006年)。

#### 小型个人车辆

##### Small individual vehicles

亚洲城市的交通工具里包含了大量的两轮车,因此每英里的燃料消耗量相对较低。以中国为例,平均每1000人中有45人(其中四轮车低于10量),日本每1000人中就有530人是有车族(其中430量是四轮车)。然而,中国和印度这样的庞大的新兴经济大国,在短期内车辆的绝对数量就能赶上美国(亚洲开发银行,2007b)。

世界上75%的两轮车都在亚洲,其中中国和印度各占50%和20%。在印度,机动两轮摩托车很便宜,因此随着收入的增长,更多的人可以负担得起,它推动了印度机动化的过程。在德里(人均收入800美元)每1000人中就有120人有两轮车,而上海这一数字是60人(人均收入4000美元)。最近的一个现象是电动自行车

在中国越来越普及(见专栏4.18)。

#### 公共交通系统

##### Public transport systems

虽然大多数亚洲城市比美国或欧洲更需要公共交通,但其运行状况却较差。东京、中国香港都拥有良好的公共交通运输能力。与此相反,雅加达、马尼拉和德里等许多城市的公共交通相对于欧洲表现欠佳,虽然(就像东京和中国香港)更加依赖于公共交通,其他亚洲城市,如吉隆坡和曼谷,由于缺乏完善的公共交通网络,因而非常依赖于私人交通工具。

在亚洲的大多数城市,收入的增加和快速城市化共同导致了个人机动化的快速增长,并造成公共交通运输的相对比例下降。除了几个突出的城市,亚洲大多数城市的公共交通质量较差,公交系统尚未充分开发,资本开支也受到了限制。占主导地位的巴士和辅助客运服务往往由私营部门独家经营(如科伦坡、达卡及加德满都)。私营巴士监管不善,特别是对路线和班次管理不力,导致了过度竞争的现象;财务绩效和服务质量的负面影响会抵消消费在道路建设上的公共开支的期望收益。此外,安保和安全问题仍然严重,更不用说



▲ 中国台北市的捷运系统。  
The Mass Rapid Transit system (MRT) in Taipei, Taiwan, Province of China. ©Machkazu/Shutterstock

污染排放高居不下的问题了（亚洲开发银行，2006年；Lohani，2007年）。

就亚洲城市的低收入阶层而言，目前的情况可总结如下：城市贫民无法享受市政当局所青睐的运输模式（即面向汽车和其他车辆的公路交通系统，以及地铁和其他快速轨道交通系统），但他们常使用的交通模式（如步行、自行车，辅助运输系统）反而常常被忽略，或不被市政当局或交通规划部门重视。缺乏对路面安全问题的重视、没有正确标记和控制的行人通道，以及住处远离工作场所，以上种种问题都不利于贫困人口（Peñalosa，2010年）。

城市经济增长取决于交通基础设施。许多亚洲城市在地铁、快速公交系统（BRT）、高速公路、分层交叉点以及精心设计的交通控制机制上都有投资。这些政策促进了城市中人口的快速移动，也有助于房地产行业。然而在城市交通中，“供给创造需求”，即更宽的道路和高速公路导致了更多的流量，在此过程中的交通堵塞便转移到了十字路口、立交桥和较小的街道。交通设施的使用也与城市贫困和不平等相关，以机动方式为主的交通系统无益于城市贫民（Peñalosa，2010年），因为道路对行人和非机动运输方式来说不可获得也不安全。至于如今在一些亚洲城市推行的昂贵的大众运输系统（包括地下铁路），贫民仍然负担不起。

### 城市贫民是交通模式的主要受害者

#### The urban poor are the main victims of transport modes

城市贫民往往会过度受到不同交通模式的不利影响（“外部成本”），包括（1）空气、水、土壤污染和噪音污染，（2）交通事故和死亡人数，（3）交通拥堵所造成的延迟，（4）因运输困难导致产品和服务的成本较高，（5）高昂的交通费。以空气污染为例，贫民，即大部分的城市人口，经常暴露在受污染的空气中，因为他们（包括婴幼儿、老年人和残疾人）经常在路边居住和工作——那里的空气污染高于其他地方。由于缺乏足够的营养和保健，贫民就显得更加弱势。私家车的增加排挤了非机动车化交通，使贫民可以使用的公共交通方式减少。

亚洲城市的交通事故率表明，贫民往往受到严重影响（世界卫生组织，2010年）。以道路交通事故为例，事故的受害者多数是行人和骑自行车的人。在德里，2000年道路交通事故死亡人数中2%是汽车和出租车驾驶人，但行人、骑自行车和电动两轮车的死亡率分别是42%、14%和27%（Badami等，2004年）。带有讽刺意味的是，贫民是他们平时最少使用的交通方式的最大受害者。此外，道路交通事故对贫民的影响可能是毁灭性的——除了对贫民的身心造成影响，其遭受的经济损失也会毁了整个家庭。

# 4.6

## 结论与未来的挑战 Diagnosis and future challenges



▲ 中国，深圳。  
Shenzhen, China. ©Mark Henley/Panos Pictures

亚太地区前所未有的经济增长速度导致了快速的城市化进程。这对地方当局和各国政府在应对人们有保障的房屋/土地保有权、合适的城市住房和服务日益增加的需求上提出了严峻挑战。亚太地区的经济增长无疑带动了数百万人摆脱赤贫，但中等贫困人口的比例仍然很高。原因很简单，也正如联合国人居署多年来一直警

告的那样，快速的城市化与贫困的城市化同步发生。与其他发展中地区一样，联合国人居署一直在担心亚太地区城市快速的经济增长并没有让所有人都平等的受益，而是让贫民承担了房屋/土地保有权、住房、就业、卫生、教育和环境方面的缺陷和不足的主要后果。换句话说，城市经济增长的收益分配与人口增长不匹配。从

这个意义上说，亚洲典型地体现了联合国人居署（2010年）所强调的城市贫富差距，以及经济、社会、政治和文化方面造成排挤的相互关联的因素。

在亚太城市和世界上其他发展中国家，贫民窟是贫困和社会排斥的最残酷形式。提高5.055亿贫民窟居民的生活条件是亚洲城市面临的一个重大挑战。

一个普遍的看法是，政府缺乏提供给贫民窟居民适当住房所需的资源，因此，政府应该发挥推动作用，鼓励私营部门提供“低端市场”的住房来迎合贫民的需求。然而，在许多贫穷的发展中国家，市场机制在住房领域中并不能解决这个问题。越来越多的贫民梦想获得更好的生活条件，然而却成为市场力量的受害者，因为他们无法形成有效的住房市场需求。以市场为导向的政策没有为贫民解决住房问题，相反却导致市场或政府无法满足多数城市人口的住房需求（联合国人居署，2008b）。

作者阿诺特（Arnott）（2008年）等认为，在发展中国家，大规模非正规部门与较高比例的非正规住房，两者共同阻碍了需求方的干预措施，而这些措施一直是发达国家住房政策的中流砥柱。由于政府不愿意资助未经授权的住房，并且其住房项目（公共住房和贫民窟改造项目除外）偏向正式（授权）的住房，因此，这反而无益于最需要帮助的家庭。此外，无法准确衡量家庭收入，也阻碍了针对收入情况设计的广泛住房援助方案的开展。

亚洲城市的经验表明，小型方案更加有利于贫民参与设计和实施，从而改善了所有权状况并提高了方案的可持续性。许多国家的政府尝试了公共住房这一方案，这在市政当局有足够的资源和政治承诺时是合适的。对于亚洲低收入国家，仅有公共方案是不够的，因为所需的资源无法满足巨大的需求。那些城市贫民能够自行开展住房建造和贫民窟改造项目的亚洲城市实现了更大的成功，这些人民主导的行动都是小规模，但往往在改善贫民的生活条件时更为有效。事实上，从任何已实施的国家级项目取得的经验教训来看，不能对贫民窟改造和廉租住房采取“一刀切”的处理方式。任何项目都必须进行调整，以适应当地的条件和要求。另一个经验是，在亚太城市住房项目中，当地利益相关者对规划、设计和实施等环节的参与都对住房项目起到了很大的作用（亚太经社会，2005年；联合国人居署，2007b）。

虽然远远低于需求，但亚洲城市敢于承诺改善贫

民的生活条件。2008年的经济衰退和随后的房地产市场萎缩为住房部门激进的政策改革提供了机会。这些政策改革应该吸取那些已设法实现城市无贫民窟的国家的成功经验。除人居署的更宽泛的建议（2010年）外，这些经验还强调需要：（1）政府在各个层面开展适当的体制加强工作以发挥主导作用；（2）赋予贫民有保障的房屋/土地保有权；（3）制定适合贫民的住房融资机制，通过该机制可以调动住房储蓄并提供有针对性的补贴。将住房贷款与储蓄相联系、为家庭和开发商提供有针对性的激励措施、鼓励房屋租赁和自置居所，以及投资所有类型的环境基础设施，这些都可以成为一个雄心勃勃的复兴战略的基本内容，这样的复兴战略在20世纪50年代和60年代的西欧及近年来的中国都曾取得成功（Biau，2009年）。

在城市的基本服务方面，亚洲城市对饮用水问题的处理相当不错，然而，在卫生方面则做得较差。大部分的城市居民依赖公用设施或根本没有任何卫生设施，南亚城市的贫民面临的这一问题最为严重。除非尽快实施具体的项目，否则该次区域在水和卫生设施方面不可能实现千年目标。

除供水和卫生设施外，亚洲城市贫困人口面临多重健康和教育问题，其中最主要是无力支付医疗费用和教育费用。这不仅包括正常费用还有收入成本和时间成本。有些贫困人口还面临基本法律服务的障碍，因为他们没有出生证明、户籍或居留许可，更不用提房屋/土地保有权保障。在非正规部门生活和工作的人往往被排除在各种权益以外。

贫民参与创收和就业的能力取决于其能否享受到基本服务，如教育、卫生和清洁的生活环境。这类服务的缺乏严重影响了教育和就业（尤其是年轻女性——联合国人居署，2010年），对于拥有报酬丰厚工作的人来说也是如此。由于各国政府、地方当局、公共或私人服务提供者和民间社会组织在为所有人提供基本城市服务方面承担着共同责任，所以他们必须谈判并正式确定合作关系，明确各自的责任和权益。这种合作关系应该通过适当的法律和监管框架、包括明确的以结果为导向的合同和监测机制来鼓励和促进（联合国人居署管理理事会，2009年）。

亚洲城市已经开始认识到公共交通的重要性，并将政策重点从提高车流量转移到公共交通上来。一些城市已经部署了公交车、轻轨、地下交通网络，以满足更广大公众的需求，但许多低收入者还是负担不起公共交

通的费用。现在迫切需要建立一个基于廉价且环保的机动和非机动交通方式的可持续交通系统。

减少城市贫困和不平等——“城市分化”——是亚太地区面临的一个严峻挑战。迄今为止仅有少数几个国家能够有效解决城市贫困问题。这一任务对于亚洲城市来说绝非易事，因为除贫困问题以外，还有若干重大的新挑战，如人口迁移、老龄化、气候变化、住房和基

本服务等，并且全球经济危机还没有结束。亚洲城市预计将在2008年的全球信贷紧缩中重整旗鼓，就像从1997~1998年的金融危机中恢复一样，并以比其他地区更快的速度增长。复兴的关键是确保城市的经济增长可持续并因而具有包容性。这次危机是纠正城市经济结构性失衡和减少城市贫困和剥削的一个契机。

## 本章注释

<sup>1</sup> By adjusting Purchasing Power Parity to 2005 values, the international poverty line is estimated at US \$1.25, resulting in an increase of nearly 400 million poor globally (Chen and Ravallion, 2008).

<sup>2</sup> As urban rural breakup of poverty for the revised poverty line of \$ 1.25 is not available, the analysis of urban poverty is based on 'dollar a day' benchmark.

<sup>3</sup> The poverty gap ratio is defined under MDG Target 2 as the mean distance separating the population from the poverty line (with the non-poor being given a distance of zero), expressed as a percentage of the poverty line. It measures the depth of poverty. ESCAP (2008b), Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2008, section 17, Poverty and inequality.

<sup>4</sup> In its recent study on implications of the new US \$1.25 international poverty benchmark, the Asian Development Bank states, "(this) does not properly reflect the living situations of the majority of Asian's poor. In addition to using the US \$2.00 poverty line, the Bank may come up with a set of key indicators for social and environmental poverty that secure a decent living for all. If it were to include such indicators in its reporting system, the Bank would go beyond the narrow, food-focused definition of income poverty (equivalent to 2000–2400 kcal per person per day – plus basic expenditures for housing and clothing) (Bauer et al., 2008).

<sup>5</sup> The UN-HABITAT estimates given in Table 4.6 are different from national estimates of slums in many Asian countries. For example, the slum population of India was estimated to be 62 million in the year 2001 during its population census, whereas UN-HABITAT estimated that there were 120 million slum-dwellers in India in the year 2000.

<sup>6</sup> Chronic lack of reliable data or up-to-date information on the Pacific Islands makes it difficult to assess slum prevalence in this least populated and most remote subregion (UN-HABITAT, 2003b).

<sup>7</sup> Data availability for slum populations runs into various problems. Even in UN publications, figures in the main text do not necessarily match those in statistical tables. For this analysis, figures have been taken from the

statistical annexes of the mentioned sources.

<sup>8</sup> As definitions of "access" can vary widely within and among countries and regions, and as the WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation is mandated to report at global level and across time, it has created a set of categories for "improved" and "unimproved" facilities that are used to analyze the national data on which its trends and estimates are based. An improved drinking-water source is defined as one that, by nature of its construction or through active intervention, is protected from outside contamination, in particular from contamination with faecal matter. To make estimates comparable across countries, the Programme uses the following classification to differentiate between "improved" and "unimproved" drinking-water sources: (i) Improved drinking water sources include (a) "piped water into dwelling, plot or yard", which include piped household water connection located inside the user's dwelling, plot or yard, (b) "Other improved", which includes public taps or standpipes, tube wells or boreholes, protected dug wells, protected springs or rainwater collection; (ii) Unimproved drinking water sources include unprotected dug well, unprotected spring, cart with small tank/drum, surface water (river, dam, lake, pond, stream, canal, irrigation channels), and bottled water (World Health Organization and UNICEF, 2010:13).

<sup>9</sup> A water point involves a hand pump head on top of an under/overground reservoir connected to the mains, with a platform above or around for water collection, washing and bathing. With a water stand post, a tap or hand pump is directly connected to the mains. Both techniques are applicable in urban areas with centrally managed water supply systems, like Dhaka, Chittagong and Khulna in Bangladesh.

<sup>10</sup> This may be even more pronounced as a recent countrywide Health Survey in India suggested that 95 per cent had access to basic services, as compared with the 96 per cent projection from the Joint Monitoring Programme. The 2005-06 National Family Health Survey (NFHS) provided country and state-wide estimates for urban areas.

<sup>11</sup> The Community-Led Infrastructure Finance Facility (CLIFF) provides venture capital and other financial

support directly to urban poor groups, rather than to government, to support community-led slum upgrading schemes designed in partnership with city authorities.

<sup>12</sup> The Joint Monitoring Programme (JMP) is the official United Nations mechanism monitoring progress towards the Millennium Development Goal (MDG) relating to drinking-water and sanitation (MDG 7, Target 7c: "Halve, by 2015, the proportion of people without sustainable access to safe drinking-water and basic sanitation").

<sup>13</sup> As reported in Joint Monitoring Programme 2008 (UNICEF & World Health Organization, 2008) based on Multiple Indicators Cluster Surveys (MICS) in several countries.

<sup>14</sup> Based on analysis from the 2006 National Family and Health Survey (NFHS) as reported in Urban Health Resource Centre (2008).

<sup>15</sup> The definition used by the Joint Monitoring Programme currently excludes shared sanitation facilities as 'safe sanitation' for the purposes of MDG targets.

<sup>16</sup> The information displayed on Joint Monitoring Programme 2004 Website pages provides details of household sewerage connections for 1990 and 2004 in several countries. However, this information is not available in more recent Joint Monitoring Programme reports.

<sup>17</sup> See for example Water and Sanitation Programme (2008)

<sup>18</sup> Paratransit (also known as 'dial-a-ride') is an alternative mode of flexible passenger transportation that does not follow fixed routes or schedules. It includes mini-buses, shared taxis, cabs, vans, rickshaws, tongas, etc.

<sup>19</sup> Jeepneys are the most popular public transport in the Philippines and were originally made from US military jeeps left over from World War II.

## 参考文献

- ACHR.** "Cambodia." *Asian Coalition for Housing Rights*. December 2005. [http://www.achr.net/supf\\_update.htm](http://www.achr.net/supf_update.htm) (accessed 8 January 2009)
- Advanced Engineering Associates International.** *Innovative Approaches to Slum Electrification*. Washington DC: Bureau for Economic Growth, USAID, 2004
- Ahmed, Rokeya. DSK.** *A Model for securing access to water for the urban poor*. Kyoto: Water poverty dialogue initiative, World Water Forum, 2003
- Alston, R., J. Kearl & M. Vaughan.** "Is there a consensus among economists in the 1990s?" *American Economic Review* 82 May 1992:203-209
- Apte, Prakash M.** "Dharavi: India's Model Slum" [www.planetizen.com/node/35269](http://www.planetizen.com/node/35269) (accessed 6 June 2010)
- Arnott, Richard.** "Housing Policy in Developing Countries: The Importance of the Informal Economy." In *Working Paper No 13*, by Commission on Growth and Development. Washington DC: World Bank, 2008
- ASCI (Administrative Staff College of India) - Centre for Good Governance.** *JNNURM Rapid Training Programme- Governance and Reforms*. Hyderabad: Administrative Staff College of India, 2006
- Asian Development Bank.** "Special chapter: Comparing Poverty across countries: The role of Purchasing Power Parities." In *Key Indicators 2008*. Manila: Asian Development Bank, 2008a
- . "Pakistan - Poverty Assessment Update." December 2008b <http://www.adb.org/Documents/Assessments/Gender/PAK/Poverty-Assessment-Update.pdf> (accessed 16 June 2009)
- . *Managing Asian cities*. Manila: Asian Development Bank, 2008c
- . *Energy for all Initiative-ADB Technical Assistance Report*. Manila: Asian Development Bank, 2008d
- . "Special chapter: Inequality." In *Key Indicators 2007*. Manila: Asian Development Bank, 2007a
- . *Energy efficiency and climate change: considerations for on-road transport in Asia*. Manila: ADB and DFD, 2007b
- . *ADB Technical Assistance Report-Sustainable Urban Transport*. Manila: Asian Development Bank, 2006
- . "Special Chapter: Poverty in Asia: Measurements, Estimates and Prospects." In *Key Indicators 2004*. Manila: Asian Development Bank, 2004a
- . *Urban Indicators for Managing Cities: Cities Data Book*. Manila: Asian Development Bank, 2001
- Badami, Madhav.G., Geetam Tiwari, & Dinesh Mohan.** "Access and Mobility for the Urban Poor in India: Bridging the gap between policy and needs." *Paper presented at the Forum on Urban Infrastructure and Public Service Delivery for the Urban Poor*. New Delhi: Organized by the Woodrow Wilson International Centre for Scholars, Washington DC and the National Institute of Urban Affairs, New Delhi, June 24-25 2004
- Bauer, Armin, Rana Hasan, Rhoda Magsombol, & Guanghua Wan.** "The World Bank's New Poverty Data: Implications for the Asian Development Bank." In *ADB Sustainable Development Working Paper Series-No 2*, by Asian Development Bank. Manila: Asian Development Bank, 2008
- Bennagen, Ma. Eugenia C, Georgina Nepomuceno, & Ramil Covar.** "Solid Waste Segregation and Recycling in Metro Manila: Household Attitudes and Behaviour." Quezon City: Resources, Environment and Economics Center for Studies, Inc. (REECS), 2002
- Bestani, Robert, & Johanna Klein.** *Housing Finance in Asia*. Manila: Asian Development Bank, 2005
- Biau, Daniel.** "Where will the money come from now?" *Urban World*, Vol 1-No 2: March 2009 36-39
- Bourguignon, François.** *The Poverty-Growth-Inequality Triangle*. New Delhi: Indian Council for Research on International Economic Relations, 2004
- Burra, S., S. Patel, & T. Kerr.** "Community-designed, built and managed toilet blocks in Indian cities." *Environment and Urbanization*, February 15, 2003 11-32
- Chen, Shaohua, & Martin Ravallion.** "The Developing World Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight against Poverty." *Policy Research Working Paper No. 4703*, Washington DC: World Bank, 2008
- Choe, K. & Laquian, A.** *City Cluster Development: Toward and urban led development strategy for Asia*. Manila: Asian Development Bank, 2008
- Centre on Housing Rights and Evictions (COHRE),** "What are Housing Rights", definition given on the web page [http://www.cohre.org/view\\_page.php?page\\_id=2](http://www.cohre.org/view_page.php?page_id=2) (accessed on 15 July 2010)
- Cornia, Giovanni Andrea & Julius Court,** "Inequality, Growth and Poverty in the Era of Liberalization and Globalization," *UNU/WIDER Policy Brief No. 4*. Helsinki: UNU/WIDER, 2001. [http://www.wider.unu.edu/publications/policy-briefs/en\\_GB/pb4/\\_files/78807311723331954/default/pb4.pdf](http://www.wider.unu.edu/publications/policy-briefs/en_GB/pb4/_files/78807311723331954/default/pb4.pdf) (accessed 15 July 2010)
- Crosby, David.** *Understanding Asian Cities - Phnom Penh, Cambodia*. Bangkok: Asian Coalition for Housing Rights, 2004
- Cruz, Prince Christian.** *Housing Sales and Rental Markets in Asia*. January 3, 2007. <http://www.globalpropertyguide.com/investment-analysis/Housing-Sales-and-Rental-Markets-in-Asia> (accessed 17 October 2008)
- Dahiya, Bharat & Enkhtsetseg Shagdarsuren.** *Mongolia: Improving Lives, Upgrading Ger Areas*. Mongolia Project Note No. 1. Fukuoka: UN-HABITAT Regional Office for Asia and the Pacific. 2007
- De Soto, Hernando.** *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books, 2001
- Delhi High Court** 2010; available at <http://delhicourts.nic.in/Feb10/Manushi%20Sangthan%20Vs..pdf>
- Dong, Suocheng, Xue Li, & Xiaojun Zhang.** *Policy Responses to Slum Improvement in China*. Beijing: Institute of Geographical Sciences and Natural Resources Research, 2009
- Eales, K.** "Partnerships for sanitation of the urban poor: Is it time to shift paradigm?" *Sanitation for the Urban Poor: Partnerships and Governance*. IRC Symposium, 2008
- ESCAP.** *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2009*. Bangkok: ESCAP, United Nations, 2010
- . *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2008: Sustaining Growth and Sharing Prosperity*, ST/ESCAP/2476. New York: United Nations, 2008a
- . *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2008*. Bangkok: United Nations, 2008b
- . *Facing the challenges of urbanization and urban poverty in Asia and the Pacific - A note by the Secretariat*. Bangkok: ESCAP, 2007a
- . "An Innovative Approach to Municipal Solid Waste Management in Least Developed and Low-income Developing Countries." *Regional Seminar and Study Visit on Community-based Solid Waste Management*. Quy Nhon City, December 15-16 2007b
- . "Improving the lives of the urban poor - Case studies on the provision of basic services through partnerships." United Nations, 2005 <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/Best%20practice/Improving%20ubp%20lives.pdf> (accessed 9 July 2009)
- ESCAP & UN-HABITAT.** "Land: A Crucial Element in Housing the Urban Poor." In *Housing the poor in Asian cities: Quick Guides for Policymakers*, by ESCAP & UN-HABITAT. Bangkok: ESCAP; Nairobi: UN-HABITAT, 2008a
- . "Low-income Housing: Approaches to help the urban poor find adequate accommodation." In *Housing the poor in Asian cities: Quick Guides for Policy Makers*, by ESCAP & UN-HABITAT. Bangkok: ESCAP; Nairobi: UN-HABITAT, 2008b
- . "Eviction: Alternatives to the whole-scale destruction of urban poor communities." In *Housing the poor in Asian cities: Quick Guides for Policymakers*, by ESCAP & UN-HABITAT. Bangkok: ESCAP; Nairobi: UN-HABITAT, 2008c
- Fry, Sarah, Bill Cousins, & Ken Olivola.** *Health of Children Living in Urban Slums in Asia and the Near East: Review of Existing Literature and Data*. Washington DC: Environmental Health Project, 2002
- GHK & IIED.** *China Urban Poverty Study*. Hong Kong, China: GHK, 2004



## 参考文献

- Global Land Tool Network.** *Secure Land Rights for All*. Nairobi: UN-HABITAT, 2008
- Government of India** *Poverty Estimates for 2004-05*. New Delhi: Government of India, Press Information Bureau, 2007
- GPOBA.** *Expanding Piped Water Supply to Surabaya's Urban Poor: Activity profile*. 2008a. <http://www.gpoba.org/gpoba/> (accessed 15 July 2010)
- . *Viet Nam Service Expansion and Water Loss Reduction: Activity profile*. 2008b. <http://www.gpoba.org/gpoba/> (accessed 15 July 2010)
- . *Manila Water Company: Activity profile*. 2008c. <http://www.gpoba.org/gpoba/> (accessed 15 July 2010)
- Grant, Ursula.** "Urban Economic Growth and Chronic Poverty." *Background Paper for the Chronic Poverty Report 2008-09*. Manchester: Chronic Poverty Research Centre, 2006
- . "Economic Growth, Urban Poverty and City Governance", chapter 3 in Nick Devas (ed.) *Urban Governance, Voice and Poverty in the Developing World*. London: Earthscan, 2004 37-52
- Hasan, Arif.** "The New Urban Development Paradigm and the Changing Landscape of Asian Cities." *International Society of City and Regional Planners (ISoCaRP) Review* 3, June 2007: 28-41
- Hashim, S. R.** "Economic development and urban poverty." In *India Urban Poverty Report 2009*, by Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation and Government of India. New Delhi: Oxford University Press, 2009
- Hook, Walter.** "Urban Transportation and the Millennium Development Goals." *Global Urban Development*, 2 2006 <http://www.globalurban.org/GUDMag06Vol2Iss1/Hook%20PDF.pdf> (accessed 15 July 2010)
- Housing and Development Board.** *HDB Annual Report*. Singapore: Housing and Development Board, 1962.
- . *HDB Annual Report*. Singapore: Housing and Development Board, 1964
- Huong, Pham Lan.** *Income Distribution in Viet Nam*. March 2004. <http://www.eadn.org/reports/iwebfiles/110.pdf> (accessed 15 July 2010)
- Islam, Iyanatul.** "Poverty, Employment and Wages: An Indonesian Perspective." *International Labour Organization*. 2002. <http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/poverty/download/indonesia.pdf> (accessed 17 June 2009)
- Islam, M. Mazharul, & Kazi Md Abul Kalam Azad.** "Rural-urban migration and child survival in urban Bangladesh: are the urban migrants and poor disadvantaged?" *Journal of Biosocial Science*, 40 2008 83-96
- Islam, Mursaleena, Mark R. Montgomery, & Shivani Taneja.** *Urban Health and Care-Seeking Behaviour: A Case Study of Slums in India and the Philippines*. Bethesda, MD: PHRPlus Program, Abt Associates, 2006
- Jinnah, S.** *Rights of Water Connections for Urban Slum-Dwellers in Bangladesh: A study on DSK's experience in three slums of Mirpur*. Dhaka: WaterAid, Bangladesh, 2007
- Kothari, Miloon & Shivani Chaudhry.** "Unequal Cities: The need for a Human Rights Approach." *Urban World*, No. 5, 2010:12-17. Nairobi: UN-HABITAT
- Kumar, S.** *Social relations, rental housing markets and the poor in urban India - Final Report*. London: DFID, 2001
- Lam, Nguyen Tung.** "Reform of Urban Housing Policy and Low-income groups in Hanoi city, Viet Nam." *8th International Conference of the Asian Planning Schools Association*. Penang, 2005
- Lankatilleke, Lalith & Todoroki, Yuki.** Supporting the People's Process in Human Settlements Development – Re-asserting Responsibility through Support. *Journal of Habitat Engineering*, 2009, Vol. 1, No 1, pp. 111-123
- Laquian, Aprodicio A.** "Who are the Poor and How Are They Being Served in Asian Cities." *PublicTransport in Asia*, 2004: 14-22
- Lohani, Bindu N.** Clouds over Asia's future. March 2007. [http://www.inwent.org/E+Z/content/archive-eng/03-2007/foc\\_art3.html](http://www.inwent.org/E+Z/content/archive-eng/03-2007/foc_art3.html) (accessed 15 July 2010)
- Maclaren, Virginia, Nazrul Islam & Salma A. Shafi.** "Solid Waste Management in Asian Cities: Implications for the Urban Poor." In *The Inclusive City: Infrastructure and Public Services for the Urban Poor in Asia*, by A. Laquian, V. Tewari & L. Hanley, pp197-223. Washington, DC and Baltimore, MD: Woodrow Wilson Center Press & Johns Hopkins University Press, 2007
- Mehta, S.S.** *Poverty in Urban Slums of Gujarat*. Working Paper prepared for CEPT University, Ahmedabad: 2007
- Mercado, Susan, Kirsten Havemann, Keiko Nakamura, Andrew Kiyu, Moigan Sami, Roby Alampay, Ira Pedrasa, Divine Salvador, Jeerawat Na Thalung, & Tran Le Thuv.** "Responding to the Health Vulnerabilities of the Urban Poor in the "New Urban Settings" of Asia." *Improving Urban Population Health Systems-Center for Sustainable Urban Development*, July 15-20, 2007. [http://csud.ei.columbia.edu/sitefiles/file/Final%20Papers/Week%203/Week3\\_Health\\_Asia\\_Mercado.pdf](http://csud.ei.columbia.edu/sitefiles/file/Final%20Papers/Week%203/Week3_Health_Asia_Mercado.pdf) (accessed 9 July 2009)
- Mitlin, Diana.** "Finance for low-income housing and community development." *Environment and Urbanization, Brief no. 16*, 2008: 1-5 <http://www.iied.org/pubs/pdfs/10557IIED.pdf> (accessed 9 January 2010)
- Modi, V., S. McDade, D. Lallement, & J. Saghir.** *Energy Services for the Millennium Development Goals*. New York: Energy Sector Management Assistance Programme, United Nations Development Programme, UN Millennium Project & World Bank, 2006
- Montgomery, Mark R.** *The Health of Urban Populations in Developing Countries*. New York: United Nations, 2008
- Moulik, S, & S.Sen.** "The Mumbai Slum Improvement programme." *Waterlines*, 25-2: October 2006:19-21
- Noda, Toshiyasu.** "A study on relationship between inequality and economic growth in Asian cities" (Original in Japanese). In *Annual Report of the Economic Association (Japan)*. Tokyo: Economic Association, Vol. 47 2009 141-146
- Ong, Eng Seow.** *Mortgage Markets in Asia*. Singapore: Department of Real Estate, National University of Singapore, 2005
- PADECO.** *The Evolving Role of World Bank Urban Shelter Projects: Addressing Land Market and Economy-Wide Constraints*. Tokyo: The World Bank, 2007
- Pakistan Ministry of Finance.** "Yearbook for financial year 2005-06" *Ministry of Finance, Government of Pakistan*. 2006. [http://www.finance.gov.pk/publications/YearBook2005\\_06.pdf](http://www.finance.gov.pk/publications/YearBook2005_06.pdf) (accessed 15 July 2010)
- Patel, Sheela & Arputham, Jockin.** "Plans for Dharavi: negotiating a reconciliation between a state-driven market redevelopment and residents' aspirations." *Environment and Urbanization* 20 2008:243-253
- Patel, Sheela, Celine d'Cruz, & Sundar Burra.** "Beyond evictions in a global city: people-managed resettlement in Mumbai." *Environment and Urbanization* 14 2002:159-172
- Peñalosa, Enrique.** 2010. "Why cities must build equality", *Urban World*, No. 5, 2010:8-11. Nairobi: UN-HABITAT.
- Pugh, Cedric.** "The idea of enablement in housing sector development: The political economy of housing for developing countries." *Cities* 11-6 1994:357-371
- . "The theory and practice of housing sector development for developing countries, 1950-99." *Housing Studies* 16-4 2001:399-423
- Ravallion, Martin, & Shaohua Chen.** "China's (Uneven) Progress Against Poverty." *World Bank Policy Research Working Paper 3408*, by Development Research Group. Washington DC: World Bank, September 2004
- Ravallion, Martin, Shaohua Chen, & Prem Sangraula.** "New Evidence on the Urbanization of Global Poverty." *World Bank Policy Research Working Paper 4199*, by Development Research Group. Washington DC: World Bank, 2007
- RICS.** *The RICS Asian Housing Review* 2008. August 2008. <http://www.rics.org/NR/rdonlyres/4CF4D6D8-914A-472A-B000-3D484759A304/0/AsianHousingReviewSouthKorea.pdf> (accessed 30 June 2009)
- Robinson, Andy.** *Universal Sanitation in East Asia: Mission Possible? Water and Sanitation Programme (WHO and UNICEF)*, in preparation of the EASAN

## 参考文献

- Conference. Beppu City, 2007  
[http://www.unicef.org/eapro/EASAN\\_Joint\\_Publication\\_low\\_res.pdf](http://www.unicef.org/eapro/EASAN_Joint_Publication_low_res.pdf) (accessed 9 January 2010)
- Rustagi, Preet, Sandip Sarkar, & Pinaki Joddar.** "Gender Dimensions of Urban Poverty." In *India Urban Poverty Report 2009*, by Ministry of Housing and Urban Poverty Alleviation. New Delhi: Oxford University Press, 2009 pp28-49
- Satterthwaite, David.** "Appropriate Sanitation Technologies for Addressing Deficiencies in Provision in Low- and Middle-Income Nations." In *Human Development Report Office Occasional Paper*. UNDP, 2006 <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006/papers/Satterthwaite%20David.pdf> (accessed 9 January 2010)
- . *Understanding Asian Cities: A synthesis of the findings from the city case studies*. Bangkok: Asian Coalition for Housing Rights, October, 2005
- . "The under-estimation of urban poverty in low and middle-income nations." In *Working Paper on Poverty Reduction in Urban Areas No. 14*. London: International Institute of Environment and Development, 2004
- . "Reducing Urban Poverty; Some Lessons from Experience." In *Working Paper on Poverty Reduction in Urban Areas No. 2*. London: International Institute of Environment and Development, 2002
- Sen, Amartya.** *Development as Freedom*. New York: Oxford University Press
- Sinha, Nalin.** "Cycle rickshaw and cycling advocacy in Delhi". *ITDP Strategic Planning Meeting*. Mexico: ITDP India, October, 2008. <http://www.itdp.org/documents/Cycle%20Rickshaw%20and%20Cycling%20Advocacy%20in%20Delhi.pdf> (accessed 15 July 2010)
- Tibajuka, Anna Kajumolo.** *Building Prosperity – Housing and Economic Development*. London: Earthscan 2009.
- Tiwari, Geetam.** "Towards a Sustainable Urban Transport System: Planning for Non-Motorized Vehicles in Cities." *ESCAP- Transport and Communications Bulletin for Asia and the Pacific - No. 68-Urban Transport in the Asia and Pacific Region*. New York: United Nations, 1999: 49-66
- . "Urban Mobility and Informal Transport", n.d. [http://www.downtoearth.org.in/aagc/Urban\\_Mobility\\_and\\_Informal\\_Transport.doc](http://www.downtoearth.org.in/aagc/Urban_Mobility_and_Informal_Transport.doc) (accessed 10 January 2010)
- Townsend, Peter.** *Poverty in the United Kingdom*. London: Penguin, 1979
- UNDP.** *Case Study: India-Sulabh International: A movement to liberate scavengers by a low-cost safe sanitation system*. 2006. [http://www.sulabhinternational.org/downloads/Summary\\_Case\\_Study\\_Sulabh\\_by\\_UNDP.pdf](http://www.sulabhinternational.org/downloads/Summary_Case_Study_Sulabh_by_UNDP.pdf) (accessed 15 July 2010)
- UN Human Rights Council.** *Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*. 2007. <http://www2.ohchr.org/english/issues/housing/index.htm> (accessed 15 July 2010)
- UN-HABITAT & Cities Alliance.** *Analytical Perspective of Pro-poor Slum Upgrading Frameworks*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, 2006
- UN-HABITAT.** *State of the World's Cities 2010/2011 – Bridging the Urban Divide*. Nairobi: UN-HABITAT, 2010; London: Earthscan
- . *State of the World's Cities 2008/2009 – Harmonious Cities*. Nairobi: UN-HABITAT, 2008a; London: Earthscan
- . *The Role of Government in the Housing Market: The Experiences from Asia*. Nairobi: UN-HABITAT, 2008b
- . "Forced Evictions - Towards Solutions?" Nairobi: Second Report of the Advisory Group on Forced Evictions to the Executive Director of UN-HABITAT, 2007a
- . *Accommodating People in the Asia-Pacific Region*. Fukuoka: UN-HABITAT Regional Office for Asia and the Pacific. 2007b
- . *State of the World's Cities 2006/07 – The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda*. Nairobi: UN-HABITAT, 2006
- . *Financing Urban Shelter-Global Report on Human Settlements 2005*. Nairobi: United Nations Human Settlement Programme, 2005; London: Earthscan
- . *Urban Land for All*. Nairobi: UN-HABITAT, 2004a
- . *Pro Poor Land Management- Integrating Slums into City Planning Approaches*. Nairobi: United Nations Human Settlement Programme, 2004b
- . "The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action." UN-HABITAT. November 13, 2003a. [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176\\_6455\\_The\\_Habitat\\_Agenda.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/1176_6455_The_Habitat_Agenda.pdf) (accessed 15 July 2010).
- . *Handbook on best practices, security of tenure and access to land*. Nairobi: UN-HABITAT, 2003b
- . *Rental Housing: An essential option for the urban poor in developing countries*. Nairobi: UN-HABITAT, 2003c
- UN-HABITAT Governing Council.** *International Guidelines on Access to Basic Services for all*. 22nd session of the Governing Council of the Human Settlements Programme (2009). Agenda item 6, HSP/GC/22/2/Add.6/Corr.1/Rev.1
- UNICEF & World Health Organization.** *Progress on Drinking Water and Sanitation: Special Focus on Sanitation*. WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation. New York and Geneva: UNICEF & World Health Organization, 2008
- United Nations.** *World Urbanization Prospects - The 2009 Revision*. New York: Department of Economic and Social Affairs, United Nations. 2010
- . *World Urbanization Prospects - The 2007 Revision*. New York: Department of Economic and Social Affairs, United Nations, 2007. <http://esa.un.org/unup> (accessed 16 June 2009)
- . "The Universal Declaration of Human Rights" *United Nations*. n.d <http://www.un.org/en/documents/udhr/> (accessed 28 June 2009)
- Urban Health Resource Centre (UHRC).** *Key Indicators for Urban poor in India from NFHS-3 and NFHS-2*. 2008 <http://uhrc.in/downloads/Factsheet-India.pdf> (accessed 16 June 2009)
- Wang Shaoxiong (2001),** "Comprehensive Urban Environmental Renovation--The Fu & Nan Rivers Project", report to the thematic committee of Istanbul+5 by Vice-Mayor of Chengdu (available at <http://www2.unhabitat.org/Istanbul+5/8-China.PDF> (accessed on 3 May 2010)
- Water and Sanitation Programme.** *Global experience on expanding services to the poor*. New Delhi: Water and Sanitation Programme, South Asia, 2009
- . "Economic Impacts of Sanitation in Southeast Asia: A four country study conducted in Cambodia, Indonesia, the Philippines and Viet Nam", under the Economics of Sanitation Initiative, Research report, WSP-East Asia Pacific, 2008
- Weinert, Jonathan, Ma, Chaktan & Cherry, Christopher.** "The transition to electric bikes in China: history and key reasons for rapid growth." *Springer Transportation* 34-3 May 2007:301-318
- World Bank.** "Viet Nam - Country Overview." June 2008. <http://siteresources.worldbank.org/INTVIETNAM/Resources/VietNamCountryOverview.pdf> (accessed 16 June 2009)
- World Health Organisation.** *Global Status Report on Road Safety – Time for Action*. Geneva: WHO, 2009
- World Health Organization & UNICEF.** *Progress on Sanitation and Drinking-Water: 2010 Update*. WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation. Geneva and New York: World Health Organization & UNICEF. 2010
- Yari, Marin.** *Beyond "Subsistence Affluence": Poverty in Pacific Island Countries*. 2004. [http://www.unescap.org/pdd/publications/bulletin03-04/bulletin03-04\\_ch3.pdf](http://www.unescap.org/pdd/publications/bulletin03-04/bulletin03-04_ch3.pdf) (accessed 21 June 2009)
- Yu, Shi-Ming.** "Housing Market in Singapore under Changing Economic Conditions." *International Housing Conference*. Hong Kong, China: Hong Kong Housing Authority, 2004
- Zhu, Haibin.** "The structure of housing finance markets and house prices in Asia." *BIS Quarterly Review*, December 2006:55-69

## 第五部分

# PART 05

## 城市环境与气候变化

### The Urban Environment and Climate Change

#### 现状速览 Quick Facts

1. 亚洲城市在追求经济增长的过程中，对城市环境和气候变化问题并没有给予足够的重视。
2. 在当今大多数亚洲城市中，人均生态足迹超过每人5公顷，虽然低于世界某些其他地区，但已经暗示现有的消费模式不可持续。
3. 亚洲城市的增长在环境方面同样不可持续。现有的基础设施开发和增长模式可能在未来把亚洲城市锁定在不可持续的生产和消费模式中。
4. 亚洲的空气污染问题每年导致多达519,000人过早死亡。
5. 在很多城市地区，供水和食品安全正在变成一个严峻的挑战。
6. 亚太地区作为最易受到全球气候变化影响的区域，需要改变其能源使用与消耗方式、交通系统以及建筑设计的模式。
7. 亚洲城市处于在自然灾害面前最为脆弱的城市行列中，许多非正规住区分布在海岸带和主要江河盆地等环境脆弱地区。
8. 气候变化将对亚洲沿海城市的未来发展产生重大影响。
9. 由于资源和选择余地十分有限，对于亚洲的贫穷国家而言，如孟加拉国以及太平洋和印度洋上的较小岛国，如何适应气候变化将会是一个严峻挑战。
10. 由于气候变化的影响，城市和农村地区将同样面临供水、食品安全和生态难民等方面的挑战。
11. 在所有城市居民中，城市贫民面对气候变化时最为脆弱。

#### 应对政策 Policy Points

1. 为提高亚洲城市的可持续发展能力，需要在基础设施服务方面进行大量投资。
2. 亚洲城市必须提高空气质量以减少由于空气污染引起的过早死亡，进而保持自身竞争力。
3. 由于亚洲未来的人口增长主要发生在城市，所以如何适应气候变化的问题对于城市地区最为迫切。
4. 在促进运输系统机动性的同时，应该对其能源效率进行评估和监测，从而减少化石能源的使用。推广节能建筑的设计，以减少温室气体的排放。
5. 固体废物可以被用来作为一种资源，这已在几个亚洲城市得到展示。
6. 为应对气候变化，亚洲城市刚刚开始采取适应措施。大多数国家需要投入更多资本来进行城市基础设施建设。组织和管理大规模气候变化难民的迁移需要从现在开始仔细规划，而不是拖到未来灾情严重时才行动。
7. 亚洲城市的发展要变得更加可持续，政府和社区必须优先重视更好的城市规划、更优的城市发展管理、更出色的环境管理以及区域范围内更好的环境治理。





大同第二发电厂

中国国电

中国国电

CHINA NATIONAL POWER GENERATION CORPORATION

# 5.1

## 导言 Introduction



▲ 尼泊尔加德满都，倾倒在道路的固体垃圾。  
Solid waste dumped on a road in Kathmandu, Nepal. ©UN-HABITAT/Bharat Dahiya

“总”的来说，亚洲和太平洋地区存在这样一个巧  
合：经济、贫穷与实质性的未来消费的压力  
均在快速膨胀，而该地区的自然资源基础在人均意义上  
则是最有限的。因此，专注于以尽可能低的生态成本来  
满足人们的需求和改善福利，在亚太地区比全球任何其他  
地区更显必要”（亚太经社会，2008a:8）。但是，亚  
洲城市在追求经济发展的时候，还没有对环境和气候变  
化问题给予足够重视。

亚太地区的城市环境状况在很大程度上是一个“双  
城记”：澳大利亚、文莱、日本、新西兰、韩国和新加  
坡等较发达国家的大都市是洁净、管理良好、繁荣安全  
的宜居地；相反，新兴工业化和快速发展国家中，扩张  
中的城市总体上集中了亚洲大部分的城市人口，却正在  
面临着环境、城市管理、贫穷和发展等方面的严重问  
题。因此，对于大部分亚洲城市人口而言，日常生活是  
一种挣扎：谋生充满了风险，生活质量奇差。

从地形的角度看，许多亚洲城市——发达国家和  
发展中国家的城市——都坐落在沿海地带和河流冲积平

原，这使得它们在面对气候变化和其他自然灾害的剧烈  
影响时显得格外脆弱，而太平洋岛屿上的城市中心相比  
于亚洲大陆的城市中心区还要承受更大的风险。

现代化进程使城市正变得更加富有：收入和消费  
提高，贫困趋于减少。然而，这常常伴随着重大的代  
价：管理缺失的城市开发和不良的环境管治导致日益严  
重的污染、交通拥堵、收入差距增大和社会不平等加  
剧。大多数亚洲城市缺乏足够的准备来有效应对自然灾  
害、气候变化、污染或不稳定的土地以及流行疾病。如  
果要提高大多数城市居民的基本安全、健康、保障及整  
体生活环境，许多城市在基础设施、公共服务、教育容  
量和环境工程方面将需要大笔投资。

面对贫穷和失业问题，亚洲的国家政府高度重视通  
过工业化促进经济增长和发展。许多国家已经认同，环  
境问题是与这种思路相关联的，但同时认为当发展达到  
一定水平时这些问题就会迎刃而解，因为人们相信到那  
时国家就可以有更多的公共财政用于环境管理和改善。

这一发展思路首先由库兹涅兹（kuznets）（1955



▲ 澳大利亚悉尼。  
Sydney, Australia. ©Walter Quirtmair/Shutterstock

年)建立了一个整合了环境恶化与财富增长的“倒U”函数模型。根据这位俄罗斯裔的诺贝尔奖获得者的理论,当一个国家发展时,经济上的不平等会随着时间的推移而上升,直至人均收入达到某一特定水平时开始下降。把这一概念应用在环境方面就意味着,致力于减少贫困、提升生活水平的国家,发展的起步是以环境作代价,当一个国家的人均收入达到一定水平时,环境一定会趋于改善。诚然,亚洲城市发展中的许多问题与现今的发达经济体在一个多世纪以前快速城市化阶段经历的问题具有相似性,但是,对于当今的亚洲城市,城市化的规模、背景和速度在人类历史上都是前所未有的。此外,气候变化还可能会对亚洲城市产生深远影响,并使已有问题极大地复杂化。这就是说,库兹涅兹模式对于亚洲城市而言是不可行的,必须要有新的创造性的办法解决城市发展和环境管理问题。

在发展中的亚洲,城市所面临的环境挑战的规模在人类发展史上前所未有的。城市环境问题被普遍认为是“棕色议程”(即环境健康问题),与“绿色议程”(即生态可持续性问题)相对应。巴托尼(Bartone)等人(1994年)将“棕色议程”描述为与贫困紧密相关的一系列问题,如与供水不足、卫生、排水和固体废弃物服务、城市和工业废弃物管理缺失和空气污染相关的问题。鉴于日益显著的自然灾害的挑战和气候变化对城市的影响,百吉奥(Bigio)和达西亚(Dahiya)(2004: xiv)发展

了“扩展棕色议程”概念,其中包括针对城市地区的4个环境目标:一是保护和加强环境健康;二是保护水体、土地和空气质量免受污染;三是在区域和全球范围内减少城市地区对自然资源的冲击;四是预防和减轻自然灾害和气候变化对城市地区的影响。亚洲城市解决棕色议程的需要已经被许多学者所强调(Bartone等,1994年;Bigio和Dahiya,2004年;Roberts和Kanaley,2006年)。

虽然亚洲城市的环境状况引发了普遍悲观情绪,但情况也并不是完全没有光明的前景。各国政府和不断扩大的城市中产阶级越来越意识到,环境恶化正是不可持续的城市与经济发展观所导致的恶果。亚洲城市的挑战恰恰是如何在保持经济发展的同时,实质性地减少对环境的破坏(见专栏5.1),这对于亚洲各国政府、民间团体和商界尤为紧迫。到目前为止发现的解决办法不多,但是已经有不少前景光明的思路和想法为亚洲地区提供了可借鉴的机会。

本部分借鉴了一系列报告和数据资源,从总体角度描述了亚洲城市环境的目前状况,概括了一些可能的途径来改善城市发展和环境管理。

亚洲城市需要新的方法来解决气候变化的减缓和适应问题,特别是考虑到城市发展、物流管理、开拓新能源的技术和“更清洁”的生产体系。本部分包括一系列样本和案例研究,展示了一些成功实践并告诉人们部分亚洲城市已经解决了一些复杂的环境问题。

# 5.2

## 亚洲城市环境问题的决定性因素 The defining features of Asia's urban environmental challenges



▲ 菲律宾马尼拉河畔的非正规居所。  
Informal settlements on the bank of a canal in Manila, Philippines. ©Shadow216/Shutterstock

### 5.2.1 经济发展的动态过程与城市环境问题 The dynamics of economic development and urban environmental issues

亚洲城市面临的环境风险主要与3个主要问题相关：(1) 贫困（见第四部分）；(2) 工业生产模式（空气和水的污染）；及(3) 日益增长的消费（更高的二氧化碳排放量、水体污染和土地退化）。白（Bai）和井村（Imura）（2000年）将这些风险置于城市环境演化模型的视角下，提出一个城市环境问题随着经济增长而不断发展的包含4个阶段的过程（图5.1）。

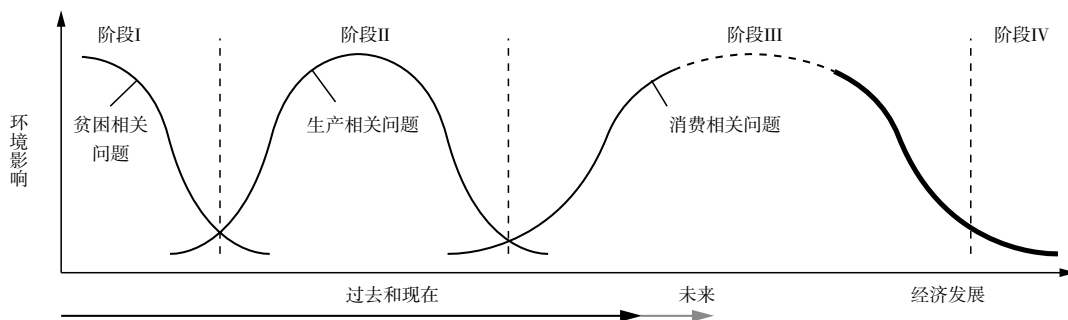
该发展过程的第一阶段，核心特征是贫困，涉及问题包括人口增长、移民涌入城市、较高的非正规部门就业、缺少安全的饮用水以及卫生设施不足。第二阶段，工业污染相关问题伴随城市颗粒物和二氧化硫浓度的增加而加剧。第三阶段由消费相关问题主导，例如城市垃圾和日益增长的二氧化碳排放。基于中国和日本的经验，白和井村（2000年）提出了每个阶段的时

间跨度。第四阶段则包括了向现在被称为“生态城市”（Roseland，1997年）的转化，其重点在于可持续发展。换句话说，在这个最后阶段，各个城市减少了不可再生资源的使用，同时适应了气候变化（图5.1中的“积极经济成果”）。

过去的城市化模式和如今亚洲城市正在发生的城市化的主要差异，在于各个阶段的时间跨度以及问题的复杂性（Bai，2003年）。亚洲城市的发展阶段是历史上最短的，因而很多问题挤压在一起出现在相对紧张的时间段内，尤其是在印度和中国这样的城市。例如，在日本北九州市，第一阶段持续了约15年，第二阶段跨越了10到12年——在约一代人之内完成了从贫困到全面的工业发展。此外，随亚洲城市扩张而来的环境问题产生的速度远远超过了现在发达世界所经历过的（Marcotullio等，2005年）。此外，许多亚洲城市同时在面临三种类型的问题（Marcotullio，2008年）。例如，中国的香港，如今仍然在面临贫困、工业发展和废

图5.1: 城市环境问题及积极的经济成果

FIGURE 5.1: URBAN ENVIRONMENTAL PROBLEMS AND POSITIVE ECONOMIC OUTCOMES



资料来源: Bai和Imura (2000年)

弃物问题。事实上, 还没有亚洲城市能有效地克服第三阶段的问题, 没有城市达到了“生态城市”阶段从而走上真正可持续发展的道路 (Ooi, 2007年), 虽然这一转型的一些早期迹象已在新加坡、中国香港和一些日本城市出现。这是一个最令人欣喜的发展, 因为它对亚洲城市的可持续发展至关重要。

### 5.2.2 全球化推动城市发展

#### Globalization drives urban development

全球化在亚洲城市的扩张中扮演了至关重要的角色 (见第3部分)。这些发展大部分是由外国和跨国公司的直接投资推动的, 因为他们把那些劳动力密集、技术依赖性低、对环境有害的工业迁往劳动力便宜、工作环境差、环境标准界定或执行得不那么严格的亚洲发展中国家城市。最近, 中国和印度等国家的大型全国性公司已经扩大并分化, 引领着众多城市的工业化进程。

伴随着亚洲的经济进程, 外商直接投资令发达国家得以将其环境成本具体化从而提升自身的城市环境质量, 同时降低许多商品和服务的成本。很多情况下, 亚洲国家的政府和城市当局提供了非常优惠的税收和其他奖励政策以确保吸引外商直接投资项目以及相伴而来的就业、出口和外汇储备。对于许多亚洲国家, 这带来了更大的经济繁荣和发展, 但往往付出了沉重的环境代价 (见专栏5.1)。

全球化在亚洲的另一个不被乐见的后果, 是宽松的劳动和环境法律的盛行, 特别是有关工厂废气排放和废物处理的执法不严。工厂中的健康和标准行业较低, 导致了工人患有严重的环境健康问题, 特别是在服装纺织、化工和金属加工业中 (Locke, 2003年)。虽

然低廉的劳动力成本在出口竞争力中是一个重要的因素 (例如, 德里和达卡的服装生产业), 但劳动生产率仍然很低, 而员工们也因为害怕失去工作而不敢挑战令人反感的工作场所和规程。

### 5.2.3 对土地和自然资源的巨大需求

#### Mega-demand for land and natural resources

亚洲城市的快速扩张带来了自然资源 and 土地的巨大需求, 以用于工商业、居住以及能源基础设施。平均而言, 亚洲城镇人口的总体增长每年超过4500万, 造成每天有超过10平方公里 (大部分高产) 的农村土地转换为城市用地。仅为满足基本住房需求, 每天就需要超过20000个新住宅单位, 这创造了对建筑材料以及额外的600万升饮用水的巨大需求 (Roberts & Kanaley, 2006年), 这些水的绝大部分都来自于现存的含水层, 其中有许多正在枯竭或已经被污染。

亚洲城市处于世界上人口最稠密城市之列。这样一种非常高的密度已经存在了很长一段时间, 当前又因为政府和市场未能提供足够的土地、基础设施和住房以容纳希冀获得就业和更好的服务从而大规模涌入城市的人口而激化, 由此产生的严重的过度拥挤和环境问题影响着公众的健康和生活质量。但是一方面, 更高的密度可能会导致高浓度的环境污染及相关问题, 另一方面, 它们也有土地和其他自然资源的人均消费较低的好处, 以及在提供公共交通和其他城市服务方面的规模经济。因为这些特点 (包括所有这些不足), 亚洲城市往往拥有与世界其他地区城市相比小得多的生态足迹<sup>2</sup> (见下一节), 但这是由低生活质量换来的。

亚洲城市的人口密度虽然比较高, 但自20世纪90



## 专栏5.1：深圳环境展望：平衡环境和发展的挑战

BOX 5.1: THE SHENZHEN ENVIRONMENT OUTLOOK: BALANCING ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT CHALLENGES

近年来，深圳从一个人口仅有几千、面积几平方公里的边陲小镇，发展成为中国最大的城市之一，拥有700万平方公里面积和超过1000万的居民。这使得深圳成为中国快速工业化和城市化的一个典型案例，包括城市在试图平衡社会经济发展和环境保护的竞争要求时所面临的挑战。

应对这一挑战必须对现状条件与未来的需求和约束进行系统评估。联合国环境计划署（UNEP）在这方面以其专业能力帮助完成了一个“综合环境评估”计划。这一工作包括了各种利益相关者，包括科学家、学者、政府官员和民间组织的代表，《深圳环境展望2007》报告是这一共同努力的成果。该报告评估了深圳在20年内的快速发展，并确定了主要的环境挑战（最

主要是空气质量、土地和水资源）以及社会经济驱动力。基于未来4个不同情景和系统动力学模型，该计划参与者提出了一些政策选项，以提升环境质量和可持续性。

参与者一致认为，如果要维持深圳经济的可持续性增长，必须要改变目前的模式，政策选项如下：

- 继续现状模式或许可以在短期内保持相对活跃的增长率，但是从长远来看，城市将因为高耗能和随之而来的重污染面临越来越多的限制。
- 一个环境友好的情境会在严格的环境标准下对经济发展施加制约。
- 这些基于资源安全和高端产业促进发展的情境，将在经济增长和环境保护之间取得一个合理的平衡。

水资源供需之间的不平衡是深圳面临的主要挑战之一。虽然这4种情况都考虑了节约用水和使用再生水和污水，只有“资源安全”的情境将之列为首要任务，因为它设想利用各种形式的水资源（包括海水和雨水）以始终匹配水资源的供应和需求。

政策采取了分区域综合战略形式。该战略自2007年出版以来，已体现到珠江三角洲处理产业结构调整和转型、自然资源高效利用和再利用、跨市环保系统部署以及城市可持续发展监测框架的发展政策和方案中。

《深圳环境展望2007》已被证明非常有用，因此目前正在编制第二份报告。这背后的参与过程将环境问题展现给各种利益相关者和一般公众，促进了广泛的响应和行动。

来源：北京大学与联合国环境规划署（UNEP）（2007年）

年代以来还是一直在下降。基于对区域内一批城市的研究，安吉尔等（2005年）预计人口的年均增长率平均为2.6%，而城市表面积的增长率为5.5%，这使总体城市密度平均每年下降3.4%。

城市密度下降的反面则是运营和维护成本的急剧上升，尤其是能源和公用事业。如果对土地的需求以目前的速度持续增长，到2030年将有超过73000平方公里的农地（绝大部分是沃土）转化为城市发展用地，这在一些国家，如孟加拉国和菲律宾，可能会严重影响食品安全。

人口密度的下降在一定程度上与一种新现象相关：制造业迁往大型城市边缘的大工业区，这些工业区的面积有的超过3000公顷，它们结合了更好的交通、服务、相比于中心城区更低廉的土地价格以及扩张空间等众多好处。然而，缺乏足够的废物处理设施，使这些工业区成为主要的污染源。同时，产业转移对低收入工人产生了“拉力”，使他们离开相对中心城区前往大都市区外围的边缘村庄或城镇居住（Tacoli，1998年）。增长的中产阶级也正在寻找更宽敞的居住环境，从而迁移到密度较低的郊区

和整体规划的新城镇。这种新兴的发展模式是对能源、家用电器（如空调）以及交通和建筑材料贪得无厌的需求背后的重要因素（Ziegler，2006年）。

### 5.2.4 亚洲城市的生态足迹

#### The ecological footprints of Asian cities

“生态足迹”是指维持一个人生存所需要的土地量的平均度量（Rees和Wackernagel，1994年）。我们的星球能够提供每人1.7全球公顷（ghp）可居住土地来支持人类的需求。目前，在大多数亚洲城市，平均生态足迹已超过每人5公顷，这表明目前的消费模式不可持续。尽管一般来说亚洲城市的生态足迹比发达国家的要小一些，但它们处于上升趋势——一个对全球环境并非无足轻重的现象。

生态足迹评估的不同方法，使得很难对评估的结果进行对比。尽管如此，生态足迹仍然提供了一种度量城市或国家资源消费模式的现状和演变的实用方法，正在成为一种测度城市可持续发展的通用方法。许多发达国家的政府用它来引导发展，监测和评价国家、城市、甚至家庭层面的资源节约政策。

有证据表明，在相对更发达的北亚国家如韩国、日本和中国，生态足迹的增长要比东南亚和南亚国家快得多。科尔（Cole，1999年）估算，印度的人均生态足迹从1971年的0.97公顷扩张到1995年的1.3公顷，24年间增长了34%。与此相比，新加坡的生态足迹为7.1、中国香港6.08、中国台北4.75、东京4.25、首尔4.20（Ng，2008年）。对中国八个城市（Xiao-dong等，2005年）的研究发现，它们的生态足迹从上海的3.4ghph到重庆的1.31ghph不等，北京则估计达到3.06 ghph。

### 5.2.5 在气候变化影响方面的高脆弱性 High vulnerability to climate change impacts

亚洲城市很可能受到严重的气候变化的影响。从地形学的角度看，热带和亚热带气候区的大多数大城市，均地势低洼，容易遭受严重的洪水和风暴灾害。温度是另外一个影响因素：在热带地区，垃圾和有机废物分解速度快，加速了污染物的集聚和疾病在城市地区的传播。季风模式与许多城市的地理位置的结合往往容易

引起专家们所称的“逆温陷阱”，在那里，高浓度的颗粒物与缓慢的空气流动并存，高湿度为有害细菌和疾病的繁殖提供了有利的气候条件，同时缩短了新鲜食品和其他有机产品的保质期。如果再加上规划的缺乏和较高的人口密度，热带和亚热带沿海地区或泛滥平原（这在亚洲很常见）的城市要远比世界其他地区的城市更容易遭受自然灾害和潜在瘟疫的打击。

气候因素加剧了城市贫困，影响着供水和污水处理系统，对于环境脆弱地区的低收入家庭更有着直接影响。正在加剧的气候变化对城市的影响，进一步暴露了需要持续获得安全饮用水和足够卫生设施的民众的脆弱性，甚至还有可能导致人民流离失所。气候变化背后的因素，则使疾病增加了城市的脆弱性：在空气污染背后，同样的因素也在威胁着粮食和水安全、生存条件的退化、更多的自然灾害和更严重的生态系统退化，其中的一部分因素在第5.4节的“亚洲城市气候变化的挑战”中进行了讨论。



▲ 印度西姆拉城市边缘的蔓延。  
Peri-urban expansion of Shimla, India. ©Jason Gutierrez/IRIN

# 5.3

## 亚洲城市的环境状况

### Environmental conditions in Asian cities



▲ 越南胡志明市。总体来说，机动车是亚洲城市空气污染的主要来源之一。  
Ho Chi Minh City, Viet Nam. Collectively, motor vehicles are one of the main sources of urban air pollution in Asian cities. ©Alvin Ganesh/Shutterstock

不同国家和城市由于经济发展水平、城市形态<sup>3</sup>、区位、气候和人口密度的不同，环境问题也有着明显差异。一般来说，较为发达的亚洲经济体中的环境问题相对不那么严重，尽管他们的消费模式也是不可持续的。这些国家通过从发展滞后的国家进口消费品，把真正的环境成本外部化了。其结果是，正如在世界其他地区一样，亚洲的发达和发展中城市都继续推迟支付经济发展和生产带来的全部环境成本。

本节将讨论一些由亚洲城市的快速扩张所引发的更重要的环境问题，但也包括一些成功的实践案例。

#### 5.3.1 空气质量

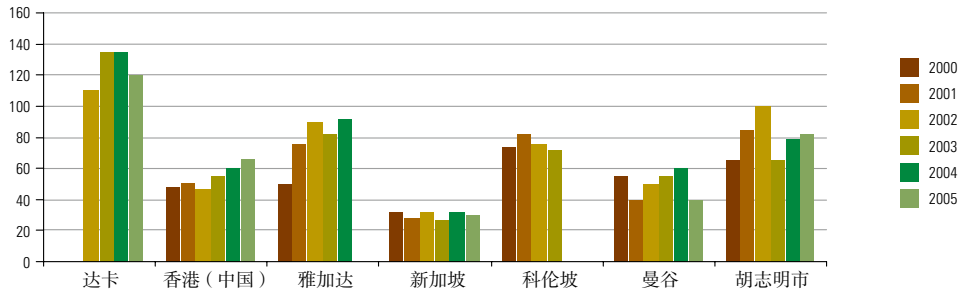
##### Air quality

亚洲的空气污染主要产生于两类来源（世界银行，2009年）：

- 固定来源：包括发电厂和工业生产，也包括住宅、商业建筑和垃圾焚烧。以煤炭和石油为动力的发电厂通常是城市最大的二氧化硫排放来源，因为他们消耗大量的燃料（世界银行，2009年）。露天焚烧垃圾（Mahar等，2007年）、小型工业的排放，也为空气污染贡献了显著份额。做饭和取暖的烟雾和油烟，可以产生大量的室内空气污染。
- 移动来源：总体来说，汽车是亚洲城市空气污染

图表5.1：部分亚洲城市的微粒子含量（微克/每立方米）

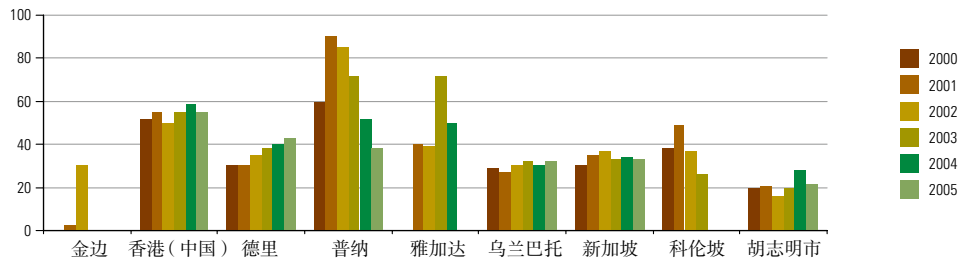
CHART 5.1: MICRO-PARTICULATE MATTER IN SELECTED ASIAN CITIES (MICROGRAMS PER CUBIC METRE)



资料来源：亚洲开发银行（2006b）

图表5.2：部分亚洲城市的二氧化氮含量（微克/每立方米）

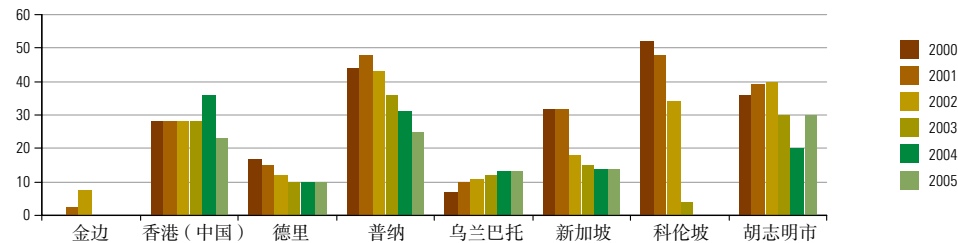
CHART 5.2: NITROUS DIOXIDE IN SELECTED ASIAN CITIES (MICROGRAMS PER CUBIC METRE)



资料来源：亚洲开发银行（2006b）

图表5.3：部分亚洲城市的二氧化硫含量（微克/每立方米）

CHART 5.3: SULPHUR DIOXIDE IN SELECTED ASIAN CITIES (MICROGRAMS PER CUBIC METRE)



资料来源：亚洲开发银行（2006b）

的主要来源之一（Schwela等，2006年），虽然在不同国家和城市具体情况很不一样。

相对来说，很大一部分汽车排放的主要原因，可以归因于车辆维护不善、燃油品质不佳和交通管理不足（世界银行，2009年）。快速且无序的车辆数目的增长进一步加剧了问题，很多空气质量和相关健康问题也就随之而来。

世界卫生组织（WHO）将室外空气污染列为全球范围疾病和死亡的第13大杀手（Potera，2004年）。同一来源的另一份报告估计亚洲的空气污染导致了每年多达519000人过早死亡，死亡人口绝大部分在城市，并且严重影响了心肺和其他呼吸系统疾病的大幅上升（HEI，2004:41；WHO，2005）。

亚洲城市的许多居民暴露在极高地直接吸入微颗粒物（即10微米或更小的粒子——“PM10”）以及硫和

二氧化氮的有害影响之下（Schwela等，2006年；世界卫生组织，2005年）。然而，关于空气质量的信息在不同的城市很不一样，或者总体来说，对于很多城市根本就是缺失的。没有一个综合的调查可以提供全面了解目前亚洲城市空气质量的状态和变化的图景。至多，有一批研究提供了一些城市空气质量变化的测度。

图表5.1至5.3描绘了部分亚洲城市空气样本中两种污染成分的大气浓度（PM10和二氧化氮）。在曼谷、达卡和胡志明市，空气质量虽然略有提高但仍然较差（亚洲开发银行，2006b；Schwela等，2006年）。在科伦坡和浦那，空气质量也在不断提高。与此相对，越来越高的汽车拥有率、城区工业生产的高度集中、车辆发动机维护不良、依靠低品质煤炭和木材做饭兼取暖（例如乌兰巴托），导致雅加达、金边和乌兰巴托空气质量正在下降。

尽管许多国家为减少机动车尾气污染作出了很大努力，但成功仍然很有限，主要是因为对于空气污染的控制失效（世界银行，2009年）。在一些城市，新车辆和大量老旧、缺乏保养的车辆（特别是公共汽车）的快速增加，使空气质量有所下降（Baldasano等，2003年）。在许多城市，两冲程发动机的摩的和三轮车是城市污染的主要来源。普特拉（Potera）（2004年）估计，东南亚有将近100万辆两冲程机动车仍在使用中，每台这种车辆产生的污染大约是一辆普通四冲程汽车的50倍。一些城市，如德里（见专栏5.7）和达卡，已采取措施逐步淘汰二冲程发动机，并引入更清洁的燃料和其他减排措施，以改善空气质量。在胡志明市、雅加达和浦那，这些努力还包含改善交通管理、公共交通和治安。

在大城市如北京、新德里、首尔和上海，煤炭仍然运用于重工业和电力生产中（Mage等，1996年），成为空气污染的一个主要因素。亚洲许多城市家庭的取暖和做饭正在转向以天然气和电力替代煤炭。总体上，以柴油为燃料的车辆所占的比例仍然很大，总起来，就成为城市碳排放的另一主要来源，例如曼谷和首尔（Panther等，1999年）。在马尼拉，对柴油公交车排放

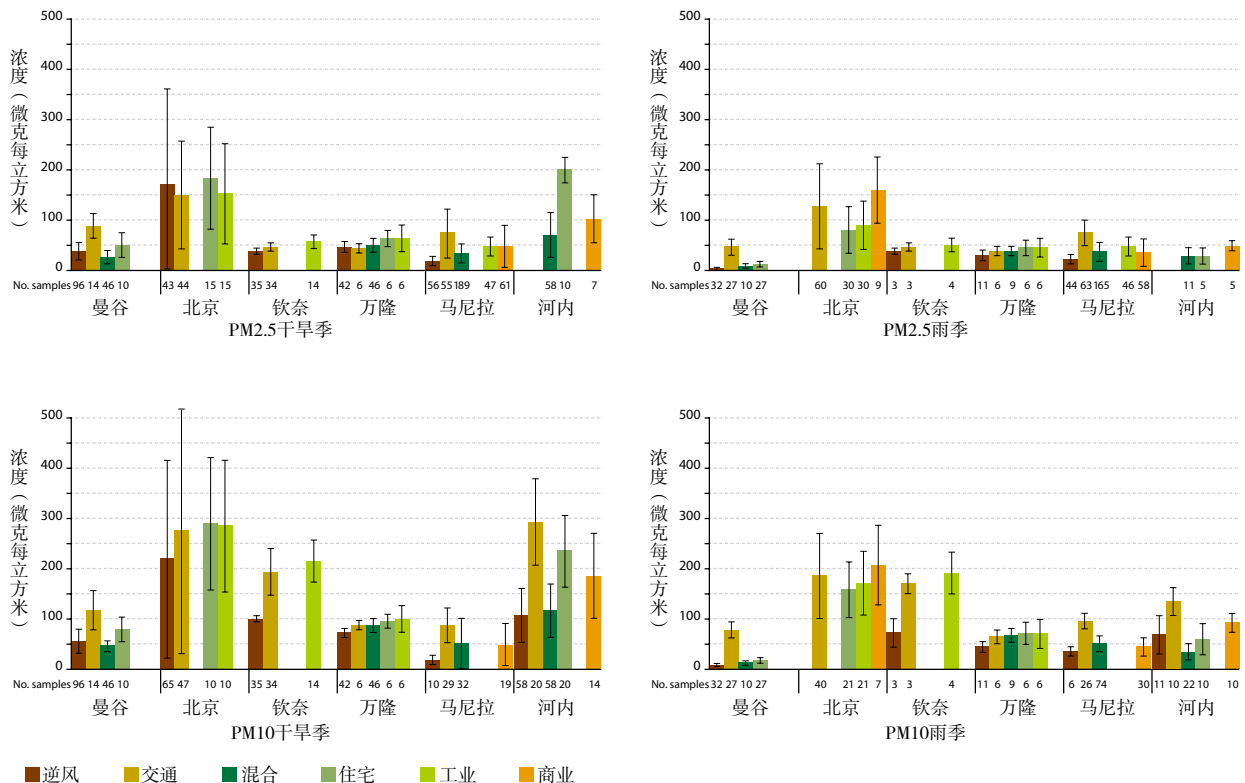
控制的管理不善，大大增加了空气污染。家庭和工业废物的露天焚烧仍然是一些城市的常见做法，包括雅加达，进一步加剧了空气污染。

在东南亚，森林火灾是一些城市空气污染的又一重要来源。造成的污染不仅危害了公众健康，也影响了当地经济业绩。

根据联合国环境计划和其他来源（Cotton，1999年；联合国开发计划署，2007年；联合国环境规划署，2007年），1997年印度尼西亚森林大火产生的阴霾给整个东南亚造成了相当于14亿美元的损失，大多体现在城市中的短期医疗费用中。森林火灾也对该地区城市的生活质量和旅游业产生重大影响（Hall，2000年）。

亚洲城市，尤其是在中国，空气污染导致了雨水酸度的显著增加（Foell等，1995年；Schwela et al，2006年）。经常会发生一个区域的空气污染导致其他地区酸雨的事件，如世界银行（2007a）发现，中国的6个省份（山西、河南、安徽、湖北、湖南、江西）引发了整个国家50%的酸雨。还是在中国，估计超过一半的与酸雨相关的建筑物损坏发生在3个省份：广东（24%）、江苏（16%）和浙江（16%）。跨境污染已成为中国南部珠江三角洲的

图表5.4：平均干、湿季微粒浓度：六大亚洲城市的PM2.5（A）和PM10（B）  
CHART 5.4: AVERAGE DRY- AND WET-SEASON PARTICULATE CONCENTRATIONS: PM2.5 (A) AND PM10 (B) IN SIX ASIAN CITIES



资料来源：Kim Oanh等（2006:3372）

一大问题 (Lee, 2002年), 部分是由于污染工业从较发达的沿海城市进一步向内陆转移 (Bai, 2002年)。

### 排放的不同来源

#### Emissions by source

在同一个地域, 导致空气污染的因素也有显著的变化。关于6个亚洲城市颗粒物排放的研究 (Kim Oanh等, 2006年) 发现, 万隆、曼谷、北京、金奈、河内和马尼拉PM10和PM2.5 (即颗粒直径小于2.5微米) 的浓度在旱季明显高于雨季。研究人员发现在当地微粒排放量在旱季持续增加 (参见图表5.4), 这表明为了供暖而烧煤 (在中国)、开放式生物质燃烧、道路上的灰尘/悬浮污垢以及停滞的气象条件都为排放量的增长做出了贡献。

在调查的6个城市中, 北京拥有最高的颗粒物排放量, 尤其在干燥的季节, 灰尘、交通、住宅和工业污染源都对大气造成污染。所有这些来源所产生的复合颗粒排放物 (PM10) 超过140 mg/m<sup>3</sup>, 远高于世界卫生组织标准。在河内, 污染的主要来源是交通和住宅做饭取暖等对化石燃料的使用。在调查的其他4个城市 (万隆、曼谷、钦奈和马尼拉), 干季曾记录过约100mg/m<sup>3</sup>的污染率, 主要由于交通和工业排放。在这些城市, 住宅区的排放量在雨季呈现下降趋势。除了北京, 调查的城市均位于很少出现逆温效应的沿海地区。内陆都市的污染往往更为糟糕, 特别是在中国和印度以及这些地区的干旱季节。如果在未来要提高空气质量, 那么对交通和工业排放施加更严格的条件限制是这些城市的应有责任。

### 5.3.2 水管理

#### Water management

世界最干旱和最湿润的生物群落在亚洲均有分布。旱地的特征是土壤湿度低、降雨量少和蒸发率高, 它们进一步分为超干旱和干旱 (沙漠)、半干旱 (草原) 以及半干旱半湿润地区 (森林)。东亚 (中国和蒙古)、中亚 (哈萨克斯坦) 和南亚 (印度和巴基斯坦) 均分布有旱地 (Safriel等, 2005年)。事实上, 11个主要沙漠都在亚洲, 包括戈壁 (横跨蒙古和中国)、Betpak-Dala (哈萨克斯坦) 和Cholitan和Tar沙漠 (印度, 巴基斯坦)。在亚洲干旱地区, 有38%的人口居住在城市。

相比之下, 东南亚雨量充沛, 有丰富的水资源。这里大多数次区域每年每单位土地面积可再生水资源从2200到14000 m<sup>3</sup>/ha, 东南亚也因此成为几大主要河流系统的所在地, 其中印度尼西亚河流多达200条, 泰国

有20条。穿越多国的湄公河长度4600公里, 汇水面积80万平方公里。该地区最大的湖泊包括Tonle Sap (柬埔寨)、Lake Toba (印度尼西亚)、Laguna de Bay (菲律宾) 和Lake Songkhla (泰国) (亚太经社会, 2005年)。

然而, 即使在水资源丰富的地区水资源的可持续性和持续供应的质量都已成为突出的城市问题 (联合国环境规划署, 2002年; Marcotullio, 2007年)。中国 (黄河、长江) 和南亚 (恒河、布拉马普特拉河) 的主要河流系统正在过度用水并被严重污染, 这两大河流系统都源于亚洲的高原区域, 但气候变化正导致那里的冰盖和冰川消融, 因此未来这些河流水位下降或不均的供水将进一步影响城市和农业用水。这就要求需大大加强节水力度, 涉及到许多国家之间的复杂谈判。

威胁水资源安全的因素很多, 包括淡水和卫生设施不足、河流污染、过度使用地下水、洪水和干旱。本节分析这些因素给亚洲城市带来的制约, 聚焦其对人类健康和环境质量的影响, 同时展示该地区一些成功的相关实践。

### 供水

#### Water supply

在大多数亚洲城市, 安全饮用水的供应自1990年以来已经普遍得到改善, 超过90%的人口能够获得安全饮用水。但从1990至2008年, 也有部分国家能获得改善供水的城市人口比重下降, 如孟加拉国、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、缅甸、尼泊尔和巴基斯坦, 而菲律宾则维持在93%。总体来看, 虽然亚洲城市的供水已经取得了显著的进步, 安全性和可靠性仍然是主要的挑战, 特别在那些因气候变化而使可用水源减少的地区 (Chilton和Kinniburgh, 2003年)。

如今, 在大多数亚洲城市中, 供水的最大问题已经不是可获得性而是质量。例如, 在金奈和孟买, Dasgupta (2000年) 和Guttikunda等 (2003年) 发现, 两地供水覆盖率分别为100%和97%, 但每天只有四五个小时可以供水 (Imura等, 2005b)。这些发现指出了一个严重的问题: 目前亚洲城市可用的水资源正在日益枯竭。

根据一项联合国指标, 如果一国总汲取量大于年度水资源量的40%, 就可被认为“水稀缺” (联合国教科文组织, 2003b)。亚洲开发银行对18个城市的调查结果表明, 大多数的汲取量超过每年补充量的60%, 在中国的成都和上海这一比例超过80% (亚洲开发银行, 2004年, 2005年)。因此, 地方政府所面临的挑战就是要找出最适当的手段来回收和处理当地的“灰”水 (淤

泥或洗涤水)和“黑”水(污水)。

亚洲许多城市政府未来的另一个挑战是维修和/或更换老旧的供水系统,其中许多被严重的渗漏所困扰。比如,在加德满都,35%至40%的洁净水由于供水系统的渗漏而损失,在卡拉奇这一比例是30%,金奈的这一比例是25%~30%。德里水委员会承认,虽然城市每天需要36亿公升水,但由于受到渗漏和其他低效率的限制,可用供水被限制在29亿升(Chatterjee,2002年)。渗漏导致了可能会造成严重危害健康的地下测井,因为当水管的水压下降时,受污染的地下水会被回抽到系统中。渗漏同时减少了供水事业的收入,更重要的是,提高了穷人的用水成本(Agrawal,2008:2)。水的损失与成本和低收入阶层居民恶劣的环境状况之间的关系早已被认识到(Muiga和Reid,1979年)。

所有的亚洲城市都需要作出更大的努力来改善供水管理——如果他们要避免进一步供水污染并满足不断增长的需求,包括对改善卫生设施的需求。如果要减少疾病治疗费用、减少与水有关的疾病的发病率和感染率,增强公众的节水意识也必不可少。各国政府必须在提高公众对卫生设施和安全饮用水好处的认识中发挥更直接的作用,这需要各阶层城市人口有效沟通才能产生预期的行动效果。为避免穷人付出的水费多倍于富人(例如从街头小贩购买)的情况,更加公平的水定价也很必要。

## 卫生和废水

### Sanitation and wastewater

自从1990年以来,为改善卫生设施,大多数亚洲国家已成功提高城市人口的卫生设施可达性,除了几个国家的该比例有轻微下降。卫生设施可达性的问题在第4部分进行了讨论。

亚洲城市很少有能力和资源来部署大型污水处理设施。这是因为房屋密集、道路狭窄结合土地所有权和补偿问题,对部署任何大型处理系统施加了关键性的制约。因此,在亚洲新兴城市和城郊地区,化粪池、小口径污水排水管和局部处理设施,成为最有效而投入产出比又最佳的替代方式,用以改善城市卫生并减少工业用水污染。城市规划者们必须牢记,这些替代方法需要有中长期的战略眼光,因为市政当局必须首先在建设这些设施之前购买或以其他方式取得合适的土地;否则,在今后的某个时间点,在土地价格更高,还需要补偿的时候,他们可能会面临收购合适土地的艰巨任务。旷日持久的理赔程序和纠纷是包括供水和卫生在内的许多大型

环境改善工程延误的主要原因。

政府必须向城市人口保证,会在公平的基础上对安全饮用水和卫生设施相关的问题采取行动。人们能够承受的服务价格对于提高该地区城市的总体环境质量至关重要。缅甸(Bajracharya,2003:148)和老挝(Lahiri和Chanthaphone,2003年)的研究发现,城市贫民的收入用来养家糊口都已经十分艰难,以至于大多数家庭都用不起公共厕所。

这些研究结果表明,如果要改善较贫困家庭的饮水和卫生设施条件,政府补贴至关重要(欧洲在一个多世纪之前曾采取过这种措施)。因此,在城市中心区,必须清楚地界定饮水和卫生设施这两项基本服务的责任,并且对政府补贴进行更明确的分配,公共市政部门一般作为水和卫生服务的最大供应商,需要其有力地介入水和卫生设施的建设(联合国人居署,2006年)。另一方面,一系列私人 and 以社区为基础的服务供应商在改进和扩展饮用水和卫生设施服务方面的当前及未来角色也应得到提升。总之,有效和广泛参与的供水和卫生系统必须很好地适应地方的具体条件。

## 干旱

### Drought

亚洲的部分地区已经历了严重的干旱时期,包括那些通常雨量充沛的热带地区(爪哇和苏门答腊)。干旱被刘(Liu)(2007:3)划分为互有关联的4类:

“气象干旱,指气候变化(降水、湿度等)及干旱时期的持续;水文干旱,与地表水或地下水供应(如径流、水库、湖泊水位和地下水)的影响有关;农业性干旱,与气象干旱对农业的影响有关,重点是降水的短缺,实际和潜在蒸发的不同,土壤水分不足与作物歉收;社会经济干旱,发生于当一种经济作物的需水量由于与天气有关的供水不足造成需求超过了供给。”

随着人口迅速增长,这四种类型的干旱已成为亚洲的严重问题,尤其是在中国和南亚次区域,许多城市都在竭尽全力以满足用水需求的增长。由于太平洋的厄尔尼诺效应造成的干旱也导致了城市过度开采地下水(Carter等,2001年),这在巴基斯坦和印度的案例中尤为突出。

干旱可能对城市的粮食供应产生严重影响,如2006年发生在重庆(中国西部)的干旱,总损失估计达到10.4亿美元(Liu,2007年)。此前,在2004年,在一个短暂的雨季之后,干旱在中国中部地区到泰国南部再到菲律宾吕宋岛的广阔地域迅速蔓延,导致了严重的粮食短缺和随之而来的价格上涨,特别是在小城市和城镇。

## 洪水和汇水管理

### Flooding and catchment management

洪水是亚洲城市所面临的日益严重的问题。由于城市地区减少了透水面，底土排水减少，洪水的可能性增高。在该地区的许多地方，洪水也因较高的降雨强度而加剧。据估计每年有46亿在亚洲城市生活的人受到与风暴有关的洪水的威胁（世界银行，2008年）。随着人口的增长和洪水风险的上涨（这是气候变化的后果，案例见5.4节），受灾人口数字只会增加。尼科尔斯（Nicholls）等（2007年）发现，全球的每百年遭受一次沿海洪灾的136个港口城市中，有38%在亚洲；10个洪涝灾害危险最高的主要港口城市中的6个，分别是胡志明市、广州、加尔各答、孟买、大阪-神户和上海。

不仅亚洲的沿海城市日益受到洪水威胁，达卡、河内、金边、武汉等内陆城市也经历着日益严重的季节性洪水（世界银行，2007b），糟糕的汇水管理是一个重要因素。雅加达，一个被13条河流和许多荷兰人建造的运河纵横交错的城市，几乎每年都遭到由热带降雨引发的大规模洪水的严重侵害。其中，2009年的情况尤为严重，当洪水到达城市的混凝土排水渠、水文效率升高，由此导致的加速流量使近海地区地势低洼、低收入人群的居住地区受灾严重。一些城市，如首尔，开始建设重大项目以改善汇水管理（见专栏5.2）。

在许多亚洲城市，防洪不仅为城郊地区不良的汇水管理所影响，而且垃圾堆积倾倒也阻塞了排水系统。与此相关，大多数亚洲城市的周边地区和城市腹地持续无限制的植被损失，导致了雨水排水系统被侵蚀和淤积。由于降雨和径流变得更加剧烈，冲沟扩大，危害沿城市河流和雨水泄洪通道的建筑物，尤其在山地城市如加德满都和喜马拉雅。

农地转变为城市用地过程中造成的土地纠纷和土地价值的预期增长，也使得城市地区若重新植树造林变得困难（Long和Nair，1999年）。尽管如此，还是有一些城市取得了进展。中国香港、新加坡和吉隆坡都在汇水区推出了保护环境、提升环境管理的城市森林项目，以改善水质、减少洪水（Corlett，1999年；Kuchelmeister，1998年；Webb，1999年）。

地面沉降是导致一部分城市（如达卡、雅加达、上海、天津）洪水增加的另一个因素。例如，一份中国地质调查发现，全国46个城市由于过度抽取地下水和高层建筑的重量出现地面下沉（《中国日报》，2003年）。在印度尼西亚，万隆理工学院的报告估计雅加达低洼沿海地区的沉降速率为8.7毫米每年（Suciu，2008年）。

### 专栏5.2：溪流重现：首尔的成功实践

BOX 5.2: WATER STREAM REGENERATION: GOOD PRACTICE FROM SEOUL

首尔当局修复了一条流淌于城市最繁华区域中心的河流，在这里环境意识和经济效益紧密相依。在20世纪50年代中期，清溪川河象征着从殖民主义和第二次世界大战继承的贫困，此时它已经变成首都心脏地带的开放式下水道，河流被一条繁忙的高速公路所“覆盖”。半个世纪过去了，这成为了城市中最吵闹、最拥挤的地区。解决问题的唯一方法是对高速公路做一些根本性改变。

2001年6月，新当选的市长李明博履行了其竞选承诺，拆除了高速公路，揭开了公众强力支持的更新过程的序幕。目标包括两个方面：增强该地区对商业、外资金融机构和旅游的吸引力以振兴经济；通过修复历史地标来恢复民族自豪感和传统文化的价值，比如Gwangtonggyo大桥（1545年）。河流的恢复于2005年完成。



▲ 首尔，清溪川河。  
Cheonggyecheon Stream, Seoul. ©Ken McCown

如图所示，河流的恢复在一个主要商业中心内展示了一种环境意识：现代生活与自然和谐共存。这一成功可能促进首尔一些更“绿色”的项目，将历史特征的保护与恰当的交通管理、步行区、生态友好区和具有竞争力的商务区整合起来。该项目还给其他亚洲城市——例如中国——带来灵感以寻求在建立繁荣经济的同时突出深厚的文化底蕴。

资料来源：参照里纳尔迪（Rinaldi）（2007年）



一个与此相关的世界银行资助的研究预测，如果不采取措施来检查城市自流含水层的泵水，到2025年，印度尼西亚的首都将比现在低40到60厘米（Colbran, 2009年）。在亚洲，雅加达和其他沿海城市面临着类似问题的影响可能很严重。数以百万计的人民需要搬迁，或者必须建造昂贵的堤坝系统以防止低洼的沿海聚落被淹没。对于许多城市，防止进一步的地面沉降可能为时已晚。在这些城市，洪涝将更加频繁发生。

### 5.3.3 固体废弃物管理 Solid waste management

许多城市面临着严重的固体废弃物管理问题，尽管政府已经做出很大努力以改善服务和设施。在整个世界，固体废物倾倒贡献了全球温室气体排放量的3%（Stern, 2007年）；另一方面，在厌氧条件下发生的超过72%的温室气体排放量，是可以通过改变环境好氧/氧化条件来避免的（Ritzkowski和Stegmann, 2007年）。在许多发展中国家，由于技术和财力限制，固体废弃物管理以及卫生、工业废弃物处理往往是不足的。该地区的所有国家都有管理固体废物收集和处理的环法政策与政策，但在欠发达国家，执行往往不力，或者地方社区不知道或不重视相关法规。在许多城市，污染者逍遥法外，人们在空地公然丢弃或焚烧垃圾是十分常见的，工厂则不加管理和非正规地倾倒处理有毒的或其他类型的固体废物（Visvanathan和Norbu, 2006）。

每个亚洲城市的固体废物的数量和性质有很大的不同（Idris等, 2004年），但在大多数情况下，混合废弃物流占据了可生物降解物质的绝大多数（Chiemchaisri等, 2007年），从而降低了回收再利用的机会。即使在非生物降解废弃物比例最高的更发达的国家，回收率也要低于那些欧洲国家。东京回收超过50%的固体废物，新加坡44%，香港35%（Visvanathan和Norbu, 2006年）。相比之下，荷兰和丹麦的回收利用率都超过了90%（EEA, 2007年）。非正规垃圾回收为亚洲城市中的穷人提供了一个重要的收入来源，他们回收各种材料和产品。例如在马尼拉，巴雅塔斯垃圾场为超过4000个家庭提供了就业机会，并且回收弃置在垃圾场的总废弃物的6%（Vincentian Missionaries, 1998年）。

表5.1详细描述了1995年亚洲国家城市地区产生的固体废物的数量以及2025年的预测量。固体废物的数量和性质主要取决于人口规模、富裕程度以及废弃物减少、再利用和回收过程的效率。例如，胡志明市人口为

530万，每年增长2.5%，或者是将近越南整个国家的两倍快（1.3%）（世界银行, 2002年）。胡志明市的固体废物产生率为每人每天1.3公斤，而全国城市速度为0.7公斤，农村地区为0.3公斤（Klundert, 1995年）。在北京，固体废物的性质和热值在最近几年发生了巨大的变化：固体废物处理产生的总二氧化碳排放量在1990年到2003年之间增加了2.8倍（Xiao等, 2007年）。然而，在许多亚洲城市，废弃物管理的特点是回收低效率以及处理条件不卫生（Imura等, 2005年；Inanc等, 2004年）。

许多亚洲城市的废弃物收集服务非常缺乏，但也正在改善。在中国，60%的城市固体废物会被收集，菲律宾则有70%（Idris等, 2004年）。没有废弃物回收服务的那些社区定期向水体、土地、海洋倾倒废弃物（Inanc等, 2004年）。在许多亚洲城市，部分地方政府、民间团体和地方社区已经找到了改善固废管理的新的解决方法。由亚太经社会（ESCAP）和“关注废弃物”组织（Waste Concern）一起推动的综合资源回收中心（IRRC）通过模式转变取得了进一步进展，证明了当废弃物管理与碳融资联系起来时，可以成为一个相当有利可图的行业（见专栏5.3）。

在印度，“Exnora International”，是一个1989年在金奈成立的非政府组织，而与组织名称齐名的宗旨则是由以下一句文字而来：“制定和实践卓越（EXcellent）、新颖（NOvel）和革命性（RAdical）的方案以整合本身就是问题来源或责任者的人们来解决社会问题”（Exnora International, 2010年）。对于固体废物管理，Exnora概念已经催生了名为“Civic Exnoras”的基层社区组织，专注于地方社区的自助式固体废物管理。自1989年以来，全印度已经成立了约5000个公民Exnora组织。

公开倾倒是大多数亚洲城市占主导地位的固体废物处理方式。

例如，在曼谷，超过60%的废弃物就是采取这种处理方式（Chiemchaisri等, 2007年）。在亚洲城市中，固体废物收集和处理的不足是危害健康和环境退化的一大源头（联合国人居署, 2010b）。因此，如果要解决很多亚洲城市面临的固体废物问题，将公众意识、政治意愿和公众参与整合起来的综合管理必不可少。

最重要的问题之一是有有机废物的降解。有机废物的降解不仅产生难闻的气味，还会污染当地的地表和地下水。分解可以导致水体富营养化<sup>4</sup>以及溪流和池塘的腐败，导致水和病媒传播疾病的局部爆发。易腐烂废物的问题在热带城市是最严重的。确保妥善处置易腐烂废

表5.1: 城市固体废弃物—产生率 (部分亚洲国家)  
TABLE 5.1: URBAN SOLID WASTE – GENERATION RATE (SELECTED ASIAN COUNTRIES)

国家	1995		2025*	
	城市人口 (千人)	城市固体废弃物产生率 (千克/人/天)	城市人口 (千人)	城市固体废弃物产生率 (千克/人/天)
孟加拉国	27786	0.49	72844	0.60
中国	374257	0.79	851430	0.90
印度	253473	0.46	523202	0.70
日本	81079	1.47	85877	1.30
韩国	34935	1.59	42910	1.40
老挝	836	0.69	4050	0.80
马来西亚	11468	0.81	27188	1.40
蒙古	1289	0.60	2172	0.90
缅甸	11372	0.45	25539	0.60
尼泊尔	2356	0.50	10717	0.60
菲律宾	33786	0.52	64951	0.80
新加坡	3480	1.10	5362	1.10
斯里兰卡	3131	0.89	3788	1.00
泰国	18208	1.10	30679	1.50
越南	16202	0.55	41371	0.70

\*为预测数据  
资料来源: 世界银行 (1999年); 联合国 (2010年)

弃物的城市规划和执法不力, 使得人们原来越容易得病, 尤其在城市周边地区。

### 5.3.4 城市生物圈 The urban biosphere

城市生物圈包括自然地理特征、土壤、水文、植被以及可以在城市内发现的野生动物。联合国教科文组织 (2003a) 推动营造或保护城市生物圈。许多城市边缘区和腹地地区被纳入到这样的保护区。设立城市生物圈保护区是“1995年塞维利亚战略”(1995 Seville Strategy) (联合国教科文组织, 2006年) 的一部分。已经采用或正在考虑城市生物圈计划的城市包括: 英国的布莱顿和霍夫 (Hove)、堪培拉、墨尔本的莫宁顿半岛 (ACT, 2006年)、开普敦、纽约市、圣保罗和首尔。在斯里兰卡, 目前正在考虑把康提, 一个重要的宗教和生态地标, 转变为一个城市生物圈。

当前城市生物圈正在发生的变化——即, 清除自然植被以用于城市发展——对亚洲城市栖息地的微气候、植被系统、土壤、径流和生物多样性有直接、显著的影响 (Dick和Rimmer, 1998年; Hara等, 2008年; McGee, 2008年)。然而, 需要对城市生物圈的益处进行更多的研究。城市土地转换的详细研究受到生物数据的质量不高或数量太少的限制, 尤其在规模较小的城市。在中国和印度, 农业用地转化为城市用地的现象最为普遍 (Fazal, 2000年; Zhao等, 2006a,

2006b), 已经引起了人们对未来粮食安全的忧虑。

哪些城市地区可以被作为城市生物圈来描述和测度, 在不同国家间带来了定义和方法的问题。但是, 有一件事是清楚的, 在城市人口每年增长4500万的同时, 亚洲地区的自然土地、农业用地和滩涂地区正在以非常快的速度被转变 (Roberts和Kanaley, 2006年)。在这样一个背景下, 城市生物圈概念有潜力帮助亚洲城市制定出以更可持续的方式来认识和管理环境与文化遗产的政策和实践。

### 生物多样性的丧失 Loss of biodiversity

城市化对植被和野生动物有着毁灭性的影响, 导致生物多样性丧失。例如, 在上海, 佘山地区和大金山岛的原生植物物种数量在过去20年中减少了近一半, 相反非本土物种的数量却大幅增加 (Zhao等, 2006b)。如果要保持或恢复生物多样性, 对于亚洲城市而言重要的是要关注那些分布在具有专业化管理的城市和城市边缘动植物栖息地中的本地物种 (McKinney, 2002年)。为恢复生物多样性并缓解“热岛”效应<sup>5</sup>, 首尔等城市利用城市生物圈以使市区“更加绿色”, 例如在屋顶上种植树木和花园, 重新绿化植被退化的城市开放空间 (Kwi-Gon Kim, 2004年)。在其他城市, 如布城、吉隆坡南部, 正沿城市排水系统部署人工湿地和湖泊 (Yuen等, 2006年)。城市生物圈恢复的最好案例之一, 是胡志明市东部的Can Gio红树林, 该区域在统一战争期间几乎被脱叶喷雾剂和清理剂所

### 专栏5.3：一种适合亚洲城市的富于生命力的综合废弃物处理模式

BOX 5.3: A VIABLE, INTEGRATED WASTE MANAGEMENT SYSTEM FOR URBAN ASIA

目前亚洲的固体废弃物处理模式非常不友好，垃圾填埋空间正迅速变得稀缺。地方政府面临越来越高的处理成本——公众健康和环境正遭受未经处理的固体废弃物的影响。在亚洲的发展中国家，城市固体废弃物的60%到80%由有机物组成。目前这种废物被送到填埋场和垃圾场，在那里它增加了温室气体排放量。

要迎接这一挑战，城市需要高效率、低成本的解决方案以提高废弃物的收集，为拾荒者提供更好的工作条件，并充分利用高有机质含量的废物。亚太经社会（ESCAP）确定，由“关注废弃物(Waste Concern, 孟加拉国的一个非政府组织)”开发的分散式堆肥厂是一个符合上述标准的方案。

自2005年以来，亚太经社会与“关注废弃物”组织还有当地的合作伙伴一起，在斯里兰卡的马特莱(Matale)和越南的归仁(Quy Nhon)进行了测试并进一步完善了方案。自2007年以来，这两个工厂都基于公私合作、自负盈亏进行经营。作为一个新发起的区域项目的一部分，亚太经社会已经在几个较小的亚洲城市推出了改良的方案，被称为“综合资源回收中心”(IRRCs)。

该中心结合各地条件，运用分散的设施可每天处理2至20吨废弃物，包括堆肥厂、可回收废物处理、沼气池，以及需要时，可用到的生物柴油工厂。该中心允许地方当局将高达80%至90%的废物转变为市政边界内的资源，只将5%~10%弃置在填埋区。

把废弃物在源头进行分类划分是确保良好的堆肥质量的关键。该中心与当地社区和家庭紧密合作来分类废弃物，分离可再生的材料和可堆肥的有机物。工作人员从家庭、市场和企业收集事先分类好的废弃物，再把它们送入中心进行处理。然后将废物进行二次分类，任何可循环的材料，例如瓶子、罐子，都被排出和出售。有机废物，包括植物、蔬菜、水果和其他天然材料，都被堆肥并运行销售。在某些情况下，还要补充关键的营养，将原始堆肥变成“设计师”有机肥。

该中心已证明，它们可以以自我维持、有盈利的公私伙伴关系（PPPs）来运行。凭着其简单的技术，它们可以较低的成本来建立和运行。这意味着，早期资本投资可以很快收回，并且在整个运营过程中利润都可以持续。由于中心减少了甲烷的一种，一种强烈的温室气体，并使用经批准的方法，所以它们有资格被纳入清洁发展机制（CDM），从而能够出售碳排放额度以回收资本投入。

在大多数发展中国家的城镇和城市，任何多达20%~30%的废弃物被非正式的拾荒者和垃圾经销商收集、分拣和回收。该中心聘请拾荒者，并为他们提供更好、更稳定的收入和更安全的工作条件。它们还以公平、透明的价格向其他流动拾荒者购买可循环利用的废物。

资料来源：亚太经社会（ESCAP）

摧毁。高度的生物多样性在该区域得到了恢复，如今已经成为超过200种动物和另外52个本地植物的栖息地。

## 城市土壤

### Urban soils

亚洲城市的土壤已经被人类活动结构性和功能性地改变，正越来越被工业废料中所含的重金属和化学物质所污染。

人们还不清楚亚洲城市土壤退化的彻底情况，但在许多较老的城市，可发现大面积表层土壤被污染的土地。据报道，在曼谷（Wilcke等，1998年）、岷港-会安（Danang-Hoian）、越南（Thuy等，2000年）和孟买的部分地区（Krishna和Govil，2005年），被污染的土壤有显著增加，特别是受镉、铜、铅、锌的污染。马尼拉、中国香港的城市土壤也越来越多的被重金属所污染（Xue Song Wang等，2005年）。被毒素和重金属污染的城市土壤增加了地下水污染的风险，这可能对人体健康有直接的影响，尤其是在主要或完全依赖于这种类型的水的低收入社区。在许多亚洲发展中国家的城市，如德里、达卡、雅加达、胡志明市，地下水供应正面临严重毒性的威胁（Chilton和Kinniburgh，2003年；Mukherjee等，2006年）。

这些例子表明，土壤污染引发了一个特殊又危险的环境问题。此外，开发商可能会谨慎实施前工业用地上的重建项目，这些地块通常具有高浓度的重金属污染状况。由于带有潜在的未来诉讼问题，这只是清理污染土壤和消除危险化学品（如二噁英）所需要的未知成本中最顶端的一项。

授权和未经授权的城市废弃物处理场是污染的另一个来源。已经有报道称，在达卡、河内和胡志明市工业用地附近的这类场地（Chilton和Kinniburgh，2003年）以及上海城市道路沿线的这类场地周围，土壤的毒性和污染程度加大。

## 5.3.5 不良的城市环境和健康状况

### Poor urban environment and health

亚洲城市存在大量健康状况不良人群，主要由于营养不良、贫穷、拥挤的生活条件、污染的空气和水。许多人缺乏足够的医疗设施和其他卫生保健服务。不良的工作场所和安全条件也导致了疾病和健康事故频发，特别是在建筑工地和工厂。

即使在较发达的城市，许多上述问题已经得到解决，但其他环境健康问题又不断出现，包括与石棉使用

相关的间皮瘤发病率增加 (Takahashi等, 1999年)。即使空气污染状况已得到改善, 但肺部疾病和支气管哮喘的发病率也在增加 (Guo等, 2008年)。在亚洲城市, 随着人们更广泛地使用机动车交通, 体育锻炼减少, 此外饮食习惯也发生了改变, 肥胖也正在成为一个重大的健康问题 (Tee, 2002年)。

病毒性疾病的出现, 如严重急性呼吸综合征 (SARS) 和禽流感在过去10年中对亚洲城市的人口和经济构成了严重威胁。亚洲的主要流行病的风险仍然非常高 (Bloom等, 2005年): 高人口密度和不卫生条件的频繁结合特别有利于疾病的繁殖、变异与扩散。最近一份关于全球风险的世界经济论坛报告指出, 在许多亚洲城市, 流行性疾病引起了日益严重的威胁 (世界经济论坛, 2006年)。

虽然我们很难把空气污染对人体健康的不利影响同吸烟等其他不良生活方式因素分离开, 但许多学者都认为在亚洲, 暴露在污染空气中对健康有影响 (Baldasano等, 2003年; Parekh等, 2001年; Resosudarmo和Napitupulu, 2004年; Wong等, 2001年), 从而导致巨大的医疗和经济成本。例如, 世界银行 (2007a) 发现, 在中国由大气污染和水污染导致的医疗费用占国内生产总值 (GDP) 达4.3%。如果加上污染导致的除健康问题外其他的影响, 如生产力损失, 大气污染和水污染, 在中国的总成本估计占总产出的5.8%。

在大多数亚洲城市, 人口迅速增长已经伴随着由工业、农业和城市污染导致的含水层日益污染 (Bai和Shi, 2006年; Karn和Harada, 2001年), 而且在沿海城市, 还有海水渗入到供水系统中 (Marcotullio, 2001年)。由于使用湖泊、河流和浅层井中受污染水而导致的腹泻、肠道寄生虫、病毒肝炎、伤寒和其他感染疾病的情况在整个亚洲都有发生, 特别是热带国家 (世界卫生组织, 2003年)。儿童和妇女, 尤其是城市贫民中的儿童和妇女, 通常负责取水——往往取自于受污染的水源。如果要提高亚洲城市的公共健康, 就必须阻止不良卫生条件与排水继续污染水源地的状况发生。

### 5.3.6 城市宜居性 Urban liveability

“宜居”指标是一套有用的度量城市环境下的生活质量的方法。这一概念不仅指经济和社会品质, 也指环境质量, 以及尤其是, 环境服务。如, 福冈被认为是亚太地区乃至世界上最适宜居住的城市之一 (见专栏5.4)。精心设计的宜居性指标, 已为包括亚洲城市在内

世界各地城市所编测。经济学人智库 (EIU) 每年进行一次全球215个城市的调查, 根据39项标准提供了一个“最适宜居住城市”的全球排名, 衡量标准的范围从人身安全到公共交通的质量。

表5.2显示了部分亚洲城市的宜居指数和排名。新加坡、日本的九个城市、吉隆坡、中国台北、上海和中国香港居于前列, 虽然它们没有一个排名于世界前30位。所有城市都提供了良好的生活标准。由于公共设施上大规模的资本开支和加入世界贸易组织后消费品的供应量增加, 中国城市也在最近几年来变得更“适宜居住”。新兴的商业中心, 如曼谷、中国台北、吉隆坡也自1997~1998年亚洲金融危机以来变得更“适宜居住”。欠发达的城市, 尤其是那些动乱或恐怖主义威胁仍是问题的城市, 如万象、卡拉奇和达卡, 在宜居排名区中处于最末 (Mercer, 2007年)。

表5.2: 2007年37个亚洲城市的宜居指数  
TABLE 5.2: LIVEABILITY INDEX FOR 37 ASIAN CITIES (2007)

排名	城市	国家	指数
34	新加坡	新加坡	102.5
35	东京	日本	102.3
38	横滨	日本	101.7
40	神户	日本	101.0
42	大阪	日本	100.5
54	名古屋	日本	99.5
55	筑波	日本	98.3
63	四日市	日本	96.2
69	大牟田市	日本	94.9
70	中国香港	中国	94.3
73	胜山市	日本	91.4
75	吉隆坡	马来西亚	88.9
83	中国台北	中国台湾、中国	86.5
100	上海	中国	81.6
101	新山	马来西亚	81.2
103	高雄	中国台湾、中国	80.7
109	曼谷	泰国	76.8
110	丽水	韩国	76.3
113	蔚山	韩国	75.0
131	广州	中国	70.3
132	罗永府	泰国	69.3
136	科伦坡	斯里兰卡	66.3
142	雅加达	印度尼西亚	63.7
145	沈阳	中国	63.0
148	新德里	印度	62.4
150	胡志明市	越南	62.0
151	孟买	印度	61.7
153	班加罗尔	印度	61.3
157	河内	越南	60.1
158	伊斯兰堡	巴基斯坦	59.8
159	钦奈	印度	59.3
161	吉林	中国	57.9
163	拉合尔	巴基斯坦	56.5
169	万象	老挝	55.0
175	卡拉奇	巴基斯坦	52.9
184	阿拉木图	哈萨克斯坦	49.4
185	仰光	缅甸	49.3

资料来源: EIU (2007)

NB: 国际“宜居性”调查不需要包括同样系列的城市

## 专栏5.4：一个紧凑、有活力、宜居的城市：日本福岡

BOX 5.4: A COMPACT, DYNAMIC AND LIVEABLE CITY: FUKUOKA, JAPAN



▲ 福岡市。  
Fukuoka City. ©Fumio Hashimoto/Fukuoka City

福岡位于日本九州南部的岛屿上，距离东京大约有1000公里。作为拥有150万人口的日本第八大城市，福岡享有独特的地理环境，北部被海洋包围，南部环绕着一望无际的绿色郊区和绵延的山脉。它拥有现代化的城市中心的所有功能，但没有拥挤的特大城市的繁忙。地理环境和市民相互影响，形成了开放友好的性格。福岡被许多外国出版物认为是“日本最适宜居住的城市”。纽约时报曾经把福岡视为“现代设计的时间胶囊”和“世界上观赏世界级当代建筑师作品的最好的地方之一。”<sup>①</sup>

即使在当地工商界人士和他们的家庭中，当与日本其他城市的生活条件相比较时，福岡也被认为是最适宜居住的城市<sup>②</sup>。在最近进行的一项调查显示，超过90%的受访者表示，他们对自己的城市感到满意和自豪<sup>③</sup>。

福岡提供了高品质的生活，使发展和环境、城市和郊区、现代与传统之间取得了良好平衡。通勤几乎无压力。高效的公共交通网络连接地上和地下铁路和巴士路线，使近50%人口的通勤时间减少至半小时以内。从市中心到机场和海滩均不超过15分钟的地铁。由于大部分人口居住的城市地区地形平坦，在环境成为主流问题很久以前，大约25万人骑车上班或上学就已成为例行公事。

福岡具备为人所称道的生活品质的另一因素则是创新的基础设施和基础服务出色结合。福岡是“福岡方法”的故乡，这是一种已在很多发展中国

家被复制的半氧垃圾填埋管理流程。在过去几十年中经历了几次严重的供水短缺，福岡是日本唯一一个自己拥有大型海水脱盐工厂的城市，每天可提供高达50000立方米（或约250000人用水的体积）的高质量水。这一设施为河流、水库水源提供补充，相关信息每天公开，以提高公众节约用水的意识。福岡也在测试把氢作为一种新的“清洁”、可持续能源<sup>④</sup>。到目前为止，一个试验项目（世界上同类中最大的）已有近150户完全依赖氢气发电。

城市坐落在、并很大程度上得益于福岡县周边具有丰富自然、农业和工业资源的地区。在过去的几年中，总部设在伦敦的生活杂志《Monocle》一直把福岡排名为日本“第二”宜居城市（在东京之后），并且在世界25强中排名14<sup>⑤</sup>。在此之前，福岡已被香港杂志3次认定为“亚洲最佳城市”<sup>⑥</sup>。同样值得注意的是，福岡自1997年以来一直是联合国人居署亚洲及太平洋区域办事处的所在地。

由于一些直飞航班的主要目的地都在该地区，福岡也被认为是日本的“亚洲门户城市”。福岡自历史上就通过与该地区的商业、贸易和文化的交流而发展，而这种传统，结合如今亚洲的双向影响，在今天还是很明显的。福岡还设有日本唯一的亚洲现代艺术博物馆。

全市每年的电影节在日本是独特的，因为它具有各个国家的电影。多元文化的城市结构和国际视野，使得福岡吸收了来自亚洲和其他地区的人

们带来的新鲜各异的想法。福岡拥有12所大学，劳动力相对年轻；而且创意产业，如电脑游戏、动画、时尚、设计和前沿技术，如氢气能源、机器人技术和纳米技术被证明是对外界的年轻专业人士非常有吸引力的。基于这方面经验，“福岡模式”可能成为这样一个城市模式：一个地方当局和民众合作建立一个组织良好的交通运输系统以及创新和可持续发展的基本服务的城市，一个对建筑、传统、艺术和文化给予了细心关注的城市，一个规划用来维持当地或附近的农业和新鲜食物来源的城市，一个区位优势——在福岡案例中，其区位优势是其邻近海洋和其他亚洲主要城市——得到了充分利用的城市。

① *The New York Times*, September 24, 2006

② Government of Japan, 2003 *Housing and Land Survey*

③ 2006 Fukuoka Citizen Attitude Survey (over 90% of respondents said Fukuoka was either 'liveable' (60.8%) or 'somewhat liveable' (33.2%))

④ 'Fukuoka Strategy Conference for Hydrogen Energy', a joint research and practice initiative by Kyushu University, Fukuoka Prefecture, Fukuoka City, other public and private partners, and 600 private companies participating. Also: John Arlidge, 'Hy-life: Welcome to the world's first hydrogen town'. London: *Sunday Times*, 4 July 2010.

⑤ *Monocle* magazine No. 35, vol. 04 July/August 2010:37: 'Fukuoka: Japan's 8th largest city punches above its weight in every way'. The city ranked 16th in 2009 and 17th in 2008 in the *Monocle* survey.

⑥ *Asiaweek*, 'Asia's Best Cities' survey. Fukuoka ranked first in 1997, 1999, 2000, and second in 1998

资料来源：Sachiyo Hoshino，联合国人居署

# 5.4

## 亚洲城市气候变化的挑战

### The challenge of climate change in Asian cities



▲ 孟加拉国的达卡，海平面上升导致了許多住在船上的“生态难民”。  
Dhaka, Bangladesh. Rising sea levels have led many 'eco-refugees' to live on boats. ©Manoocher Deghati/IRIN

#### 5.4.1 亚洲城市在何种程度上助长了气候变化？

##### To what extent do Asian cities contribute to climate change?

亚太地区对气候变化的无奈和脆弱意味着自然、经济和社会将会遇到非常不利的后果。亚洲城市可能在那些受气候变化影响最大的城市之中：由于规模、地理位置和海拔，他们特别容易受到频繁的极端天气事件的影响，如干旱、洪水、飓风和热浪（McGranahan等，2007年）。很多城市都位于沿海岸线，勒贝尔（Lebel）（2002年）指出，例如，海平面上升一米可能会导致印度尼西亚损失3.4万平方公里土地，马来西亚损失7000平方公里；在越南，危险地区包括北部5000平方公里（红河三角洲）和南部（湄公河三角洲）15000~20000平方公里。此外，很明显，城市地区——包括亚洲迅速发展的城市——的能源需求是产生温室气体的一个主要促进因素（Gimm等，2008年；Stern，2007年；世界银行，2008年）。例

如，达喀尔（Dhaka）和井村（Imura）（2004年）报告称，在1998年，东京的二氧化碳排放量为每人4.84吨，北京为6.9吨，上海达8.12吨。

世界城市对温室气体排放量的总贡献有着不同的估算数据。根据萨特思韦特（Satterthwaite）（2008年），这可能低至40%。其他人则表明，高达78%的来自化石燃料的全球温室气体排放可以归因于城市地区（Grimm等，2008年）。亚太地区的数值还需计算，更准确的估算方法被用来对能源的使用情况进行测算，其中66%可以归因于世界城市地区（IEA，2008年）。

#### 能量、交通和气候变化

##### Energy, transportation and climate change

在亚洲和太平洋地区，能源消耗随着经济的增长而迅速扩大，尤其是在过去的20年。此外，尽管油价有所波动，大多数国家的一次能源总消费量仍不断增加。2006年，区域内一次能源供应总量的80%以上来自于

包括煤在内的化石燃料，其余部分来自于核电、水电和传统燃料（生物质）如木材和动物粪便等，不到0.25%是来自地热或其他新的可再生能源。正如人们所预料的，化石燃料和传统燃料占据了缺电地区能源供应的大部分。自1990年以来，区域的能源消费总量在发电能力大幅增加的前提下显著增加，以支持经济的快速发展（亚太经社会，2008b）。

高能耗给该地区脆弱的自然环境带来了巨大负担。在许多亚洲国家，煤炭仍然是生产部门的主要能源来源，占2004年总量的44%和商业能源消耗的57%，比较之下世界平均水平分别为25%和28%。预测显示，在2005年到2030年间，快速发展的中国和印度合计占世界煤炭消费量的预期增幅的79%（Raufer，2009年）。

亚洲的城市化和经济增长的直接后果是交通运输对能源的需求增加。在城市的大都市区，交通运输估计占导致气候变化的主要温室气体的总排放量1/3或更多：（包括）二氧化碳、甲烷和一氧化氮（世界银行，2006年）。虽然技术变革和更严格的排放标准的实施使得每辆汽车的温室气体排放量下降，但总体上由于整个亚洲及太平洋地区的车辆数不断增加，温室气体排放总量仍然持续增长。

据估计，在未来20年，亚洲的汽车数量将增加4倍以上。预计到2030年，亚洲占全球能源消费量将从目前的6.5%上升到19%，增加近3倍（见表5.3）。

## 建筑和气候变化

### Buildings and climate change

建筑可以是资源密集型的：它们在全世界各地贡献了温室气体排放量的8%（Stern，2007年），大部分来自于建筑物的使用和维护，其余来自建筑材料，其生产涉及到大量能源。然而，根据国际能源机构统计，全世界建筑物合计占总能源最终使用的40%和温室气体排放量的24%左右（Laustsen，2008年）。这两个数字之间的差异在于如何计算或分配最终用户需求。在像中国、韩国和日本这样的国家，建筑物——尤其是高层——往往是由含有高能量的材料建造（即，材料生产时密集消耗能源）。此外，建筑设计很少考虑当地的环境（亚太经社会，2009年）。例如，在高温地区，有着大量窗户的建筑在一天中最热的时候对着太阳，大幅提高了对空调制冷冷的要求，从而能源消耗和运营成本增加。现在许多城市规划者认识到建筑设计中被动式节能设计的重要性——更何况，建筑物能源效率改善的投资回收期也可以相对较短。

尽管目前还难以评估亚洲城市对气候变化的具体贡

表5.3：2006~2030年交通能源消耗的变化预测  
TABLE 5.3: PROJECTED CHANGES IN ENERGY USE FOR TRANSPORTATION, 2006-2030

国家	机动车保有量 (百万)		能源消费(百万吨油 当量)	
	2006	2030**	2006	2030**
澳大利亚	14	18	38	49
新西兰	2	4	6	11
日本	78	87	213	239
韩国	16	31	43	85
马来西亚	7	24	20	66
泰国	10	45	28	123
印度尼西亚	8	46	22	126
印度	23	156	64	428
中国	32	390	88	1069
巴基斯坦	2	8	7	22
总量	192	809	527	2218
世界总量	928	2080	8084	11664
比例			6.5%	19%

\* 百万吨油当量（‘megatone’）

\*\* 为预测数据

资料来源：国际能源署，能源展望 2007年

献，但温室气体排放量上升的总趋势得到了广泛的记录（Chilton和Kinniburgh，2003年；DFID，2004年；Parry等，2007年；Preston和Suppiah，2006年；Rockefeller Foundation，2004年；UNCCD，2009年）。这些趋势包括：人口的快速增长、不断增长的个人财富和消费、增加的车辆数量、更高的能源需求以及缺乏对温室气体排放量的赋税或控制，这可能会鼓励更多高效节能技术的发展。据联合国人口基金会表示，人口膨胀是气候变化的主要驱动力之一，也可能是难以解决的困难之一（联合国人口基金会，2009年）。现有的数据难以确定亚洲的气候变化在何种程度上受人为的或者自然现象所驱动，但唯一肯定的是人类在推动气候变化向更加危险的方面发展（Schneider和Lane，2006年）。

## 5.4.2 气候变化对亚洲城市的影响

### The effects of climate change on Asian cities

气候变化对亚洲城市的影响将是显著的。受影响的不仅是人类，也包括自然、经济和社会环境。世界野生生物基金会的一份报告（世界野生生物基金会，2009年）将重点集中于亚洲11个最有可能受到气候变化显著影响的主要城市：达卡、雅加达、马尼拉、加尔各答、金边、胡志明市、上海、曼谷、吉隆坡、新加坡和中国香港。报告将达卡列为在气候变化影响下最脆弱的城市。在孟加拉，

一个关于气候变化的圆桌会议估计，在未来的一二十年里这个国家将有超过2000万的沿海地区居民将不得不由于不断上升的海平面而寻求庇护（Muniruzzaman, 2010年）。很多生活在这些地区以及该国数千其他城镇的人们正在面临越来越不确定的未来，其中数百万居民可能面临动荡并作为“生态难民”重新安置。管理大规模的迁移将极具挑战性，需要从现在就开始仔细规划，而不是当气候变化所带来的自然灾害更加剧烈之后。

## 生产、盈利能力和消费

### Production, profitability and consumption

从经济学的角度来看，亚洲城市发现自身面临着气候变化及其影响的双重威胁。一个威胁是很直接的：除了因海平面的上升而大规模迁移（Satterthwaite等，2007年），气候变化还把城市暴露在风暴和洪水更大的风险之中，也使清洁水的供应和生产性（农业）土壤面积减少。降雨模式的变化将影响农村地区向城市提供食品的能力。气候变化对粮食安全的影响将是显著的，特别是荒漠化现象在如中国和印度这样的国家进一步扩张（Douglas, 2009年）。

最重要的是，许多制造中心都位于沿海或其他易受洪水影响的地区。作为占世界总产出20%的亚洲的一部分，一些城市和国家成为许多行业的主导，从而威胁到地区和全球经济。

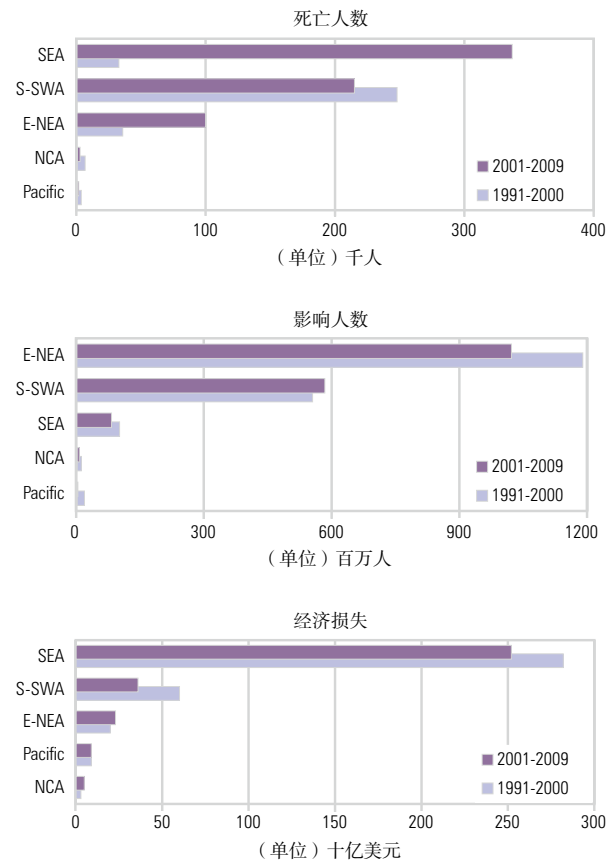
气候变化对亚洲经济体的另一威胁相对更为间接。尽管各国在2009年12月的哥本哈根气候变化会议上对减少全球温室气体排放未能达成协议，但发达国家有可能在未来引入碳排放权交易计划或碳税。这可能会增加生产成本，抑制制造业和组装业的商品需求，并削弱本地区本部门的盈利能力。一个新的国际气候变化安排可能会对其他国家提出类似要求，尤其是亚洲工业化国家。碳排放权交易计划或碳税可能导致消费减少，减缓亚洲城市经济的增长速度。然而，根据斯特恩（Stem）的报告（2007年），如果该地区的国家现在就对气候变化采取行动，而不是拖延十年或更长时间，气候变化的影响还是比较小的。

## 更多自然灾害

### More natural disasters

气候变化将增加亚洲地区很多城市遭受暴雨和洪水破坏的风险。尼科尔斯（Nicholls）等人（2007）发现，曼谷、达卡、广州、海防、胡志明市、雅加达、加尔各答、孟买、上海和仰光——都位于热带地区——是世界上由于气候变化受洪水频发影响最大的城市。许多

图表5.5：1991~2009年亚洲次区域自然灾害的累积影响  
CHART 5.5: THE CUMULATIVE IMPACT OF NATURAL DISASTERS BY ASIAN SUBREGION, 1991-2009



图解：SEA: 东南亚；S-SWA: 南亚和西南亚；E-NEA: 东亚和东北亚；NCA: 北亚和中亚  
来源：亚太经社会(2010: 220)

亚洲城市都位于沿海平原，这必将遭受更频繁的洪水和风暴破坏（Kreimer等，2003年）。

极端天气事件——热浪、热带气旋、长期干旱、强降雨、龙卷风、雷暴、山体滑坡或崩塌——在亚太地区已经十分频繁了。由干旱造成的问题可能会随气候变化和中国西部和南亚的荒漠化而增加，对水和食品供应以及城市经济造成破坏性影响。由城市扩张首先造成的、由于洪水和其他气候相关的事件导致的农业土地损失将会影响城市的食品安全。生态难民的迁移将构成重大挑战，他们需要新的城市居住区，这将进一步减少用于粮食生产的土地的数量。在一些太平洋岛屿国家，所有人——农村人口和城市人口都一样——将需要搬迁和安置到距离自己的国家数百或数千英里的地方。

在20世纪，亚洲占有所有因自然灾害而死亡人数的91%和所有损失的49%（“联合国防治荒漠化公约”，2009年）。20世纪70年代以来的主要气候事件的直接结果已使超过50





▲ 2010年8月巴基斯坦西北部的洪水。  
Floods in Northwestern Pakistan, August 2010. ©Abdul Majeed Goraya/IRIN

万人失去了生命（英国国际发展署，2004年）。这些灾害已经影响了该地区的城市。这种情况指明了应对气候变化的迫切需要，特别是通过适应来应对气候变化。

亚太经社会总结了在该地区最近的经验如下：“在亚洲和太平洋地区最大的损害是由风暴和地震造成的——2009年是另一个灾难性的年份。从2009年1~9月开始，发生了42起灾难，其中16次是洪水，其次是热带风暴（……）。截至2009年11月，这些灾害已经影响了超过6.8亿人，造成了155850人无家可归以及超过2.27亿美元的经济损失。然而，死亡人数远小于[上一年]去年，那年中两个重大灾害，四川地震和热带风暴“纳尔吉斯”袭击了该地区，造成232255人死亡”（亚太经社会，2010:219）。

### 不断上升的海平面

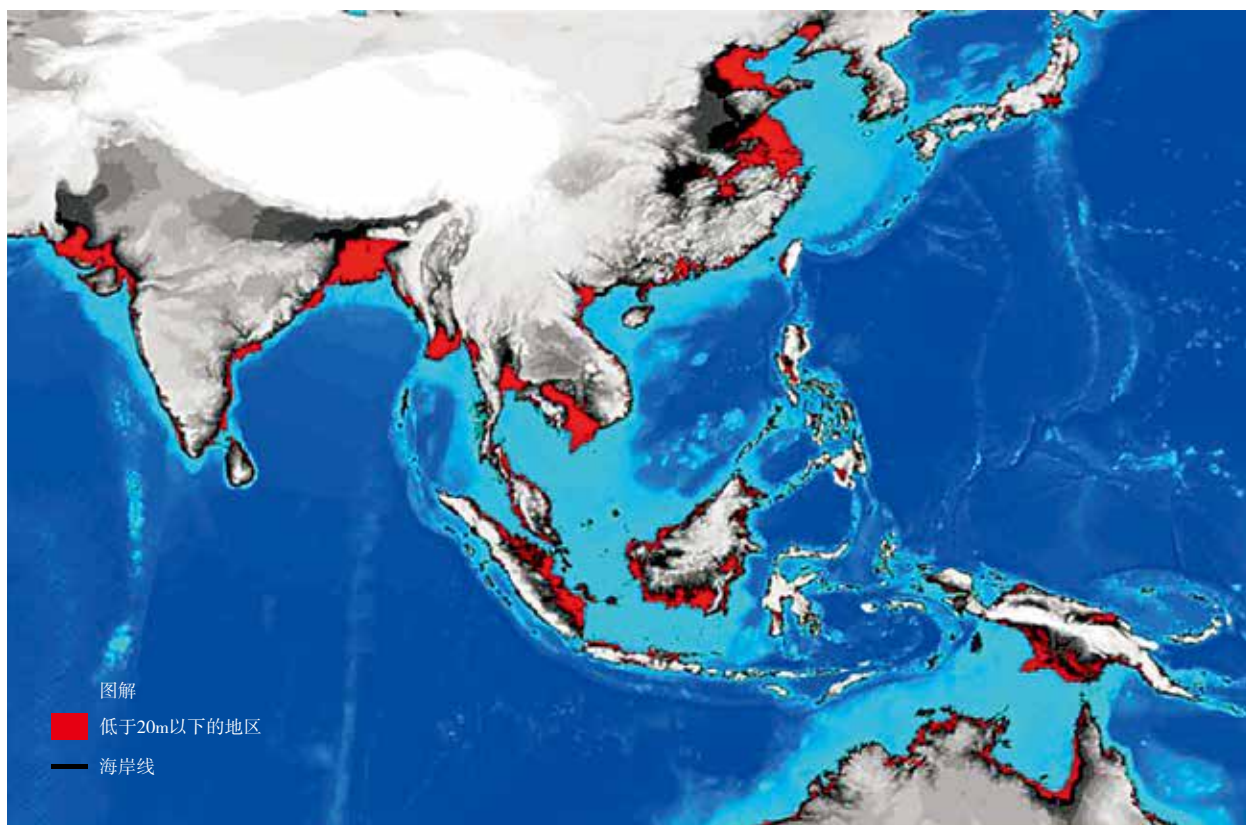
#### Rising sea levels

气候变化会引起海平面的显著上升（见图5.2）。估计有54%的亚洲城市人口居住在低洼的沿海区域（联合国人居署，2008年）。在三角洲和低洼的沿海平原地区的城市特别脆弱——如胡志明市、达卡、曼谷、雅加达、加尔

各答和马尼拉，即使是很小的海平面上升也会淹没他们中的大部分（Woodfoffe，2005年）。岛屿国家，如马尔代夫和图瓦卢，处境会特别危险（Farbotko,2005年）。

麦格拉纳汉（McGranahan）等人（2007年）估计，在2000年会有2.38亿人居住在位于亚洲低海拔沿海区域的都市内（即，低于海平面上10米），由于气候变化，这些人将可能暴露在不断上升的海平面和潮汐风暴的影响当中（农村地区，受威胁人口的总数会达到4.66亿）。这一数字在2010年上升至3.04亿<sup>6</sup>。预计亚洲城市人口的18%居住在低洼的沿海区域。麦格拉纳汉等人还表示，居住在易受海平面上升影响的区域内全部人口中的75%都在亚洲，其中更贫穷的国家所遭受的威胁更大。个别城市，如达卡、雅加达、孟买和上海——这些城市都有着超过千万的人口——会特别危险。如果海平面上升1米，孟加拉国预计要损失国土面积17.5%的土地（政府间气候变化专门委员会，2008年）。数千万人将被迫从国家首都达卡迁移出去，全国大部分农业和交通网络将会瘫痪。在上海，海平面同样上升1米，将有1/3的城市被淹没，需要异地安置多达600万人（Hinrichsen,2000年）。

图5.2：亚洲低于海平面上20米的土地面积  
FIGURE 5.2: LAND AREA LESS THAN 20M ABOVE SEA LEVEL IN ASIA



资料来源：Brooks等（2006:11）

虽然气候变化会对不同地区产生不同影响，由于高密度的人口，建筑物的高热质量（即热能的储存能力以平滑外部气温的日常波动），和相对较低的植被覆盖（Whitford等，2001年），使城市地区在面对气候变化时总是更为脆弱的（Kelkar和Bhadwal，2007年；Lindley等，2006年）。除此之外，马尔代夫和斯里兰卡这两个小岛屿国家，面临着能源短缺和不同的适应需求（Halsnaes和Shukla，2008年）。其他远离沿海地区的大城市将面临更为频繁和严重的干旱，这将引起清洁饮用水短缺、卫生风险、高温和严重的空气污染。

## 热岛

### Heat islands

与气候变化有关的最重要的一个因素就是城市“热岛”效应的加强。根据全球变暖的强度，在21世纪气温预计升高1到6摄氏度，但是在城市中，由于气温反转的热截留以及铺地或其他覆盖的土地表面吸收的太阳辐射，气温上升更为明显（Shimoda，2003年）。在中国香港，空调已经占据了全部居住用电量的约1/3（Lam，

2000年），更高的气温只会让这一比例不断上升。根据王（Wang）等（2008年），中国室内空调年生产量在2003年为3135万，每年平均增长25%左右。在中国的城市地区，大多数房屋单元都有自己的空调。毫无疑问，坐落着香港地区、广州市和珠三角地区所处的中国东南部，平均地表温度在城市化影响下每十年上升0.05摄氏度（zhou等，2004年）。因此，改善住宅和商用空调以补偿需电量的预期增加变得尤为重要，尤其是那些由不可再生能源供电的地区。此外，东亚的8个超大城市的人口规模（曼谷、北京、胡志明市、马尼拉、平壤、上海、首尔和东京）与城市热岛效应程度的大幅提高密切相关（Hung等，2006年）。除了城市及周边地区的外界空气与地表温度的增加，“热岛”刺激了臭氧的形成并造成了城市污染，过多的热量降低了人类生产力。总之，城市化给亚洲的城市自然环境带来沉重负担。

气候变化还会影响身体健康以及建筑设计和能源消耗。由于未来亚洲的大部分人口增长发生在城市，所以解决城市气候变化的问题就尤为迫切。

## 专栏5.5: 亚洲是联合国人居署气候变化新倡议的优先关注对象

BOX 5.5: ASIA SPEARHEADS UN-HABITAT'S NEW CLIMATE CHANGE INITIATIVE

“城市无法控制全球气候变化造成的影响，它们只能预见会产生何种影响、计算风险并决定响应的等级”（联合国人居署，n.d.a）。正是这一前所未有的复杂挑战，促使了《城市与气候变化倡议》（Cities and Climate Change Initiative, CCCI）的出台——联合国人居署“全球城市可持续发展网络（Global Sustainable Urban Development Network, SUD-Net）”（见专栏5.8）的一部分。亚太地区格外暴露于气候变化及其影响带来的风险，从而该地区城市能力的构建得到了该倡议的特别关注，其能力建设范围广泛，从脆弱性评估能力的建设到体制建设再到政策制定和实施。

气候变化及其影响不仅对城市本身构成威胁，而且对这些城市具有的整个国家的“经济引擎”和减少贫困的越发重要的地位形成了威胁。在此背景下，联合国人居署《倡议》追求以下4个目标：

- 促进当地政府和相关组织在气候变化方面积极合作；
- 加强政策对话，以确保气候变化成为议程中的优先项；
- 支持地方政府制定应对气候变化的行动计划；
- 培育支持气候变化战略实施的意

识、教育和能力建设策略。

对于亚洲和太平洋地区而言，气候变化及其影响会进一步强化该地区的脆弱性，因为该地区人口最稠密、最为暴露（洪水、干旱）、最具灾害倾向（台风、地震、海啸），并且是世界上排第二的贫穷地区。

早在《倡议》于2009年3月正式推出之前，一个试验项目已在菲律宾索索贡——一个受到台风和海平面上升双重威胁的城市推出。自那时以来，该倡议已被运用于南美洲和非洲，但亚太地区城市占该《倡议》参与城市名单的大部分（有9个国家，其中4个是太平洋岛国），并且该《倡议》正在认真考虑在中国和越南推行试验项目（见表5.4）。

作为CCCI亚太特别战略的一部分，预计到2015年，该地区内将有300个城市加强其气候变化的恢复力，并已开始减少温室气体排放。这种双重目标是要通过亚洲开发银行、世界银行、洛克菲勒基金会、双边发展合作伙伴、其他联合国机构、非政府组织和学术机构的合作伙伴关系来达到。亚太战略采取了三管齐下的方法：（1）支持城市层面的气候变化适应与减缓措施，包括修订城市规划。（2）支持国家层面的气候变化与城市政策检讨，以提升国家对城市层

面气候变化的重视。

（3）支持亚太范围的倡导和知识管理，以及建设广泛提升的能力。

在2010年3月8个亚太城市加入该倡议的时候，索索贡（人口：151000）的试验计划证明了应如何实施才能取得最好效果，包括全国范围内（联合国人居署，2009年；n.d.b）。一个全面参与式的脆弱性和适应力评估确定了脆弱的地区、人口和部门。在一系列参与性会议中，其中包括几个城市范围的磋商，气候变化适应和减缓方案在更广泛需求的基础上达成了统一并获得优先重视。避难所计划正在制定中，同时土地利用和部门发展计划也在修订。作为一个持续战略的一部分，这其中也包括提高弱势群体生计并改善住房条件。除此之外，索索贡推出了一个“双赢”的节能计划，并完善了备灾计划。对于备灾而言，索索贡的经验教训已经被纳入到“菲律宾气候变化法案”（2009年），该法令具有示范性，试图清晰回答应对气候变化的体制安排：强调多部门协调和地方当局在实施中的作用。试验项目的另一个成果是“脆弱性评估工具”，这使整个菲律宾群岛可以共享索索贡的经验教训。该工具现在已经被列入该国地方政府学院的课程中。

表5.4: 城市与气候变化倡议（CCCI）亚太战略

TABLE 5.4: THE CITIES AND CLIMATE CHANGE INITIATIVE (CCCI) ASIAN-PACIFIC STRATEGY

城市/国家	进展
索索贡，菲律宾	全面的脆弱性评估和温室气体审核。识别关键的适应行动和实施。修改土地利用总体规划与发展计划。强大的国家利益相关者的参与。在其他城市复制。
拜蒂克洛和尼甘布，斯里兰卡	在这两个城市进行脆弱性和温室气体评估。城市和气候变化的全国研究。国家气候变化政策，包括城市问题。
莫尔兹比港，巴布亚新几内亚	脆弱性评估正在进行中，温室气体评估以及城市和气候变化的全国研究。
维拉港，瓦努阿图	脆弱性和温室气体评估以及城市和气候变化的国家研究
阿皮亚，西萨摩亚	脆弱性和温室气体评估以及城市和气候变化的国家研究
拉米，斐济	脆弱性和温室气体评估以及城市和气候变化的国家研究
北加浪岸，印度尼西亚	脆弱性评估完成后，行动规划。
乌兰巴托，蒙古	脆弱性和温室气体评估以及城市和气候变化的国家研究
中国	脆弱性和温室气体的评估工具的翻译以及通过选择试点城市实行
越南	由城市级的脆弱性评估的比较分析所支持的城市和气候变化的国家研究，以加强Sorsogon开发的工具。

资料来源：联合国人居署亚太地区办事处

## 专栏5.6: 适应气候变化: 曼谷的“液态”替代方案

BOX 5.6: CLIMATE CHANGE ADAPTATION: A 'FLUID' ALTERNATIVE FOR BANGKOK



▲ “固态”与“液态”建设的对比\*。

'Solid' vs. 'fluid' construction\*. ©Danai Thaitakoo

在亚洲所有主要城市中，曼谷代表了受气候变化及其副作用影响最危险的城市。随着现代技术的发展和令人叹服的基础设施建设，气候变化预防和减缓工程可能耗资数10亿美元——除非，泰国政府选择将当地世俗智慧和国家最先进的研究相结合的办法，正如一些科学家所主张的那样。

泰国首都曼谷位于一个低洼平原的中部，它的西部是果园，东部是稻田，沿海地带是养虾场，中间遍布着鱼塘。在湄南河三角洲的长边和宽边上的居民一直支撑了由自然和人工水体构成的精巧的集镇网络，这使得曼谷成为了主要的商业中心。事实上，如今人们努力追求的气候变化适应与经济结合早已是几个世纪以来泰国这一中心地区实际生活的一部分。在曼谷“液态”元素无处不在，以至于曼谷被称为“三水之城”，包括暹罗湾、河流和热带季风。在整个湄南河三角洲，尽管一些城市有防洪墙和抽水站，但大雨混合着高潮水位与河流之间的常年冲突，导致了季节性洪水。问题是，在未来，气候变化（包括海平面上升）可能以更加破坏性的方式改变长期的水文模式。由于该区已完全被水文和气候因素控制，人们有意靠坚固的防洪设施来控制灾

害。然而，这将会抑制水的自然流动；水下的自然生物将变得静止，并会因水流及养分分流受到阻碍而慢慢死去。由于他们可以抵抗整个区域的水位或水量的改变，这些阻碍将会破坏土地和液态元素之间由来已久的协调。从这个角度来看，水将不再被视为几个世纪以来这片土地上的生命线，而是成为了必须加以解决或完全消除的危险。引起的土地、水和人口之间的分离将会对土地利用和水文结构造成比二战后建成区快速发展所带来的破坏更大。

韧性并不意味着刚性。我们更应该根据水位来调整当地实践，而非代之以“固态”、中央控制的系统。这种“液态”理念并不代表回归原始的、地方管控的人类生态系统流域模型，我们需要的是基于科学监测和网络技术，来恢复运河网络和水文矩阵。这种替代方法的特点是动态流量管理系统，它可以在本地通过船闸和可调整的防砂坝、堰、水闸来互动。子流域管理是基于小圩田的系统，它连通运河网络，可以根据不同的季节容纳当地水的盈余或干旱。

这种“液态”替代方法背后的原理，是允许水自然流动的灵活开放的传统结构。由于曼谷地区的文化、社

会和经济生活都与水流联系在一起，能够随着季节性水流一直变化的恢复力和适应力更加重要。这样一来，土地、水和当地居民的协调性就被修复了。水虽然是脆弱性的一方，但它仍然是可控制的。

在治理方面，“液态”方案要求自下而上以提高参与性和可持续发展。在城市与农业地区的相互交错中，当地空气、水和食品质量管理可以沿着运河和果园变成可见的并能公开访问的。这些物理联系可以作为农民、消费者和政策制定者之间的“反馈回路”，开辟了一个新的生态文化景观。

这种解决城市设计（包括住房，见下文）中生态系统问题的综合方法结合了流动性概念、湄南河三角洲的内生实践以及城市生态系统研究的科学理论。

\* “固态”建设相对于“液态”建设——图中左侧的住房代表了为了解决气候变化的“固态”方法。在瓦砾和土壤之上，房屋阻碍了水的自然流动，也限制了对更高水量的容纳和保留。右侧的房屋奉行了传统的“液态”建造：房屋通过支撑柱建在水面之上，它将不会影响自然水流，同时允许更高水位的出现。“固态”方法钳制了水量增加，而“液态”替代方案却准备好了去容纳它。

资料来源：Thaitakoo和McGrath (2010年)

### 5.4.3 应对气候变化：适应和减缓

#### Responding to climate change: Adaptation and mitigation

面对气候变化，城市必须提升规划、构建适应（应对气候变化的影响）和/或减缓（减少导致气候变化的诱因）的能力。排放温室气体较多的国家和城市需要优先重视减缓，并为此减少个人对能源的需求；相对贫穷、低排放的国家必须集中精力于适应。虽然2009年底在哥本哈根未能就《京都议定书》的详细后续协议达成一致意见，但不应该排除发达国家就一项新的计划达成协议，以抵消发展中国家减缓和适应气候变化的成本。

#### 适应

##### Adaptation

由于亚洲城市特别容易受到气候变化的影响，因此需要大力加强适应的能力（Adger 等，2003年）。许多亚洲城市也发现自己已经面临“是否准备就绪”的问题：更紧急紧迫的环境问题正在要求它们拿出全部的注意力，但鉴于其特定的经济发展阶段、财力和人力资源，以及公民意识水平，它们今天还没准备好解决气候变化的适应力问题（Bai, 2007b）。联合国人居署新的城市和气候变化倡议（CCCI）通过制定一个区域性战略，使亚太地区可较好地适应特定威胁和需要，这正是其有所帮助的地方（见专栏5.5）。

适应气候变化的出发点是评估气候变化的影响、脆弱性和适应能力。这些评估应包括财政需求、经济、社会和环境适应选项的评估。一个比较简单的起步工作是，借鉴国家和次国家级层面气候变化数据评估全市，城市地图提供了与天气相关的受影响的脆弱部门、场所和人员的概览。对气候变化的可能影响一旦达成普遍共识，深入评估就可以按部门进行。

虽然将气候变化因素纳入到整个城市规划中（如土地利用或综合性的规划）的做法值得推荐，但也可能需要更为具体的适应计划。这涉及可以建立有效的替代方案，例如，防止洪泛区被开发。总的来说，“无遗憾”或“双赢”的适应选项应该是首选。这样的选项有着巨大的共同利益，使得它们即使在任何气候变化威胁的情况下都可行；它们可能会解决环境优先区域（例如，海岸侵蚀）或对良好的社会政策（如贫民窟改造）提供支持。

依据对气候变化的预期来更新城市基础设施，只会在特殊情况下成为城市的优先选项。但是，如果基础设施需要升级，特别是水和卫生设施、桥梁、堤坝，所

有的长期气候变化情况都必须成为财政计划的一部分。收集雨水和恢复地下水是目前被广泛接受的减少洪水和预防干旱的方法。

世界银行（2009年）强调指出，“基于生态系统的适应（ecosystem-based adaptation）”（特别是重新造林以减少地表径流；恢复洪泛区和城市湿地以减少洪水；进行海滨管理如恢复红树林和珊瑚礁）是对“硬态”基础设施的一种更具活力的替代，尤其是考虑到更广泛的生态系统的贡献时。

从总体上提高屋顶和城市的“绿化”，包括城市农业，也可以进一步减少洪水灾害以及降低热岛效应。

同时建议加强卫生设施建设，如根据疾病传播模式的变化，监控和早期应对传染性疾病（世界卫生组织，2009年）。“坚固”卫生基础设施也很重要（同上），要确保一旦发生灾害时，第一线卫生服务遭受的破坏程度要降到最低。

虽然对住房进行大规模改造将是非常昂贵的，但修订和更好地执行建筑标准对于大多数地方当局来说将不会太费力气。

提高防灾准备应该是暴露于热带气旋威胁下的沿海城市（以及其他灾害易发区）最重要的气候变化适应措施，包括以邻里为基础的早期预警和反应系统，以及更好的协调和专业服务反应能力。

亚洲城市也应该注意提高所有利益相关者之间的适应能力，如城市贫民社区、地方与国家政府以及非政府组织（洛克菲勒基金会，2009年）。对气候变化的适应力也需要降低居住区在未来的脆弱性和风险。例如，改良低收入住房的建造方法和材料，可以显著降低贫困社区在灾难性风暴中遭受的伤害。

关于气候变化的适应，不能低估传统知识的作用和地方性解决方案。长期以来，不同城市和国家的地方社区为适应气候变化付出了很大努力，这些根据当地条件对人类聚落的修改，通常建立在传统知识和本地实践基础之上。在曼谷，当地社区已经用一种“液体”住区理念适应了不断上涨的水位，很好地保护了自己（见专栏5.6）。

联合国人居署从全球化视野出发促进信息共享，亚洲城市气候变化应对网络（the Asian Cities Climate Change Resilience Network）（洛克菲勒基金会，2009年）则专注于特定区域。基于这样一种有效互补的角色，亚洲网络也可以成为信息共享、资金、行动以及城市、机构、金融和智库之间建立其他伙伴关系的催化

专栏5.7：印度最高法院同意清洁空气法案  
BOX 5.7: WHEN INDIA'S SUPREME COURT ENDORSES THE  
CASE FOR CLEAN AIR



▲ 印度德里，压缩天然汽油动力三轮车。  
Compressed Natural Gas-powered auto-rickshaw in Delhi,  
India. ©Paul Prescott/Shutterstock

印度首都曾名列世界上10个污染最严重城市之一，污染程度是国际标准的5倍。公共交通占污染的70%，公交车被确定为主要元凶之一。

这种情况使得科学与环境非政府中心开展了一场旷日持久的控制公交车排放的运动，最终导致了提交印度最高法院的多个公共利益诉讼。1998年，最高法院判决德里政府将所有公共交通和辅助交通车辆从柴油或汽油发动机转为压缩天然气（CNG）。在这个过程中，法院也为更严格的环保规范铺平了道路，并命令逐步淘汰旧的高污染的商用车辆。

随后向天然气的转化和低硫燃料的引进表明，只要部署和执行适当的政策（虽然，在德里的案例中，司法机关介入并告诉公众当局应当做什么），重大转变就可能发生。

天然气使得德里更清洁、更环保（Narain和Krupnick，2007年），低硫柴油的使用也使得二氧化硫和悬浮颗粒物显著减少。然而，引进压缩天然气所带来的好处由于依靠汽油的私家车数量迅速增加而减少。最近（2008年10月），“环境友好型”混合动力车已经在印度首都德里推出。这些车辆被称为“solekshaws”，都使用了太阳能发电为动力，电力的生产和分配都是通过一个位于中德里的专门设施（印度政府，2008年）。

剂，共同致力于提高经济贫困、能力脆弱的民众应对气候变化的能力，其目标是通过不同城市的活跃参与，创造评估、处理各种危机的模型和方法。印度、印度尼西亚、泰国和越南4个国家的机构成为了该网络发展的主要资源中心。印度的3个城市以及越南的另外3个城市目前正在通过网络的协助共同探索城市层面的气候变化适应战略（洛克菲勒基金会，2009年）。新的模型基于“集体协作”概念（Tapscott和Williams，2006年），采取全面协作的方法来解决复杂的商业、社会和环境问题。

必须承认，对于区域中的大多数发展中城市，将如气候变化之类的全球性问题整合到城市管理中仍然是一个挑战（Bai，2007年；世界银行，2008年）。在许多情况下，所要求的行动都代价昂贵——不论是搬迁数百万人还是部署防护工程以防止或减少淹没（McGranahan等，2007年）。

## 减缓

### Mitigation

亚洲国家已经可以通过多种方式减缓气候变化的长期影响。这对于污染较重的国家是特别重要的，如中国、印度、日本和韩国。这些国家和其他国家都开始改用清洁燃料和替代能源来发电，以减少温室气体的排放量；它们还减少了工业、民用和公共交通对化石燃料的需求，但变革的步伐还不够快。

在交通运输领域，一些亚洲城市的私人（汽车、电动三轮车）及公共车辆转为使用天然气，明显减少了温室气体排放量（见专栏5.7）。在许多亚洲城市，其他措施都在调查或引进的过程中，包括太阳能电池板、改良的住房条件和建筑保温、沼气、生态工业以及在固体废物倾倒点收集甲烷。

研究表明，大量温室气体的减少将通过由大量的小型私家车转变为少量的、容量较大的车辆来实现（世界银行，2006年）。表5.5显示了各种运输方式的温室气体排放量。依据成本效益的公共交通选择，看起来柴油动力铰接式公交车（即，通过拖车形成两倍长度）产生的每位乘客每公里温室气体排放量最少（由于特殊能力）。<sup>7</sup>

关于建筑物，根据上述提到的国际能源机构报告（Laustsen，2008年，也被亚太经社会引用，2009年），相比于一切照旧的情况，世界各地的建筑能效标准到2030年将减少能源使用的约11%。在中国，日照市的实践（见专栏5.9）表明，总体能源需求和温室气体排放量

表5.5：不同交通系统的温室气体排放

TABLE 5.5: GREENHOUSE GAS EMISSIONS, SELECTED TRANSPORT SYSTEMS

交通模式	最大容量(乘客/机动车)	平均容量(乘客/机动车)	温室气体排放(克)/车/公里	温室气体排放(克)/乘客/公里
摩托车(两冲程)	2	1.2	118	98
摩托车(四冲程)	2	1.2	70	64
汽油汽车	5	1.2	293	244
柴油汽车	5	1.5	172	143
柴油小型公共汽车	20	15	750	50
柴油公共汽车	80	65	963	15
压缩天然气公共汽车	80	65	1000	16
柴油机铰接式客车	80	65	1000	7

资料来源：Hook和Lloyd（2002年）；世界银行（2006:5）

可以通过可持续发展的建筑设计和能源使用来减少。

在亚洲，可持续的建筑可以通过各种不同的方式来支持，特别是通过改进完善和良好执行的建筑和规划法规。各地自行采用不同的方法，如能源评级方法和标准、标签法等都是有效的（亚太经社会2009年）。然而，这些还需补充以其他措施，才能获得最佳效果，如通过创新的施工方法（以延长寿命并降低建筑物的能源需求），可以减少自然资源的使用，从而降低建筑物的生态足迹，在此过程中为更广泛地减缓气候变化做出贡献。

在亚洲，环境问题和气候变化的联系也日益明显，但减缓和适应战略仅在少数城市出现（世界银行，2008年）。将气候变化纳入城市管理仍面临着挑战（Bai，2007b）。亚洲国家共同处在广阔的亚洲地域中，并且在人口、面积、海拔高度、气候和经济发展水平等方面呈现高度多元化。因此，气候变化的影响及其应对——无论是在城市还是国家——将有很大的不同。减缓和适应气候变化将需要更多的社区、企业和政府之间的协作与合作。至目前为止，在批准“联合国气候变化框架公约”（UNFCCC）的过程中大多数亚洲国家都集中起来了，现在是时候采取实际行动了。

然而，必须承认，现有的模型并不能精确预测气候变化将对任何一个特定的都市区域所造成的影响程度。在这种情况下，发展中国家所能做的最好的就是解决那些把各自环境置于压力下的因素。这些因素包括城市贫困（食品安全、水供应）、防治土地退化、以及对抗生物多样性与生态系统容量可能的退化。<sup>8</sup>在亚洲，许多城市当局的一个主要关注点是全球变暖，起

因是诸如交通运输、发电、固体废弃物处理和粮食生产领域的城市服务及设施增加了温室气体排放量。一些城市当局发现，减缓全球变暖的最有效方式是推出综合的、多管齐下的策略，包括基础设施和服务（见专栏5.10）。

当涉及到减缓气候变化，学者如白（Bai）（2007b）和宝克利（Bulkely）（2003年）发现了亚洲城市的巨大能力和潜力，因为能源使用的减少（包括供应和需求）成为一个恰当的出发点。通过改造基础设施，尤其是交通运输和能源生产系统，以及改变人们的行为和消费模式，可以减少城市能源消耗。一些较大的经济体，如中国和印度，很可能会由于最近的经济、管理、技术和基础设施的改善从而发现自己在适应气候变化方面有了更好的条件。较贫穷的国家，如孟加拉国和太平洋、印度

### 专栏5.8：联合国人居署的创新城市网络

#### BOX 5.8: UN-HABITAT'S INNOVATIVE URBAN NETWORK

气候变化是一个庞大而复杂的现象，如果城市要变得更加可持续，各级政府必须受益于广泛的知识 and 经验。这是可持续城市发展网络（SUD-Net）——一个由联合国人居署支持的跨专业全球网络——的理念。

SUD-Net以各种方式来帮助城市：支持合作伙伴和网络的流动、建立伙伴关系、实施创新和帮助穷人的项目、促进知识的获取和共享以及良好实践的传播。该网络提供最新信息（工具和指导方针、资源包、文件），正在进行的辩论的反馈，全球、地区、国家和地方各级的倡议和活动。SUD-Net同时也通过改善治理和领导力，来支持体制性能力建设，以改变分散的政府机构。在过去一年中，网络已经在地方城市知识网络、城市政府与大学以及世界银行之间建立起来。

资料来源：联合国人居署（2010a:14）

## 专栏5.9: 可再生能源利用: 中国日照的良好实践

BOX 5.9: RENEWABLE ENERGY USE: GOOD PRACTICE FROM RIZHAO, CHINA



▲ 中国日照。  
Rizhao, China. ©CSIRO

在中国的大部分城市,出于工业和市政的目的,煤炭的使用是空气污染的主要来源之一。因此,提高能源效率、增加可再生能源占整体能源供应的比例已成为中国政府的战略目标。日照市(2010年人口估计为81.6万)位于山东半岛,是中国使用可再生能源和改善空气质量的先行者之一。在20世纪90年代,全市开始推广

太阳能供电的路灯、热水、烹饪和温室种植。经过10年的努力,现在日照市中心城区高达99%的家庭都配有太阳能热水器,而且6000多台太阳能烹饪设备已在郊区得到使用。通过市、省和国家机关的财政和其他奖励,制造商已成功地使太阳能热水器的成本与其他标准电气设备相同。然而,由于太阳能热水器寿命更长和零营运成

资料来源: Bai (2007c)

本,在15年内他们总共为用户节约了相当于2050美元,这对于当地普通家庭是一个巨大的金额(Bai, 2007b, 2007c)。

日照市把这些技术创新与环境友好型的政策、法规,鼓励措施和公众意识计划相结合(Bai, 2007c)。太阳能热水器已成为所有新的住房单元的强制性要求,是由公务员带头、当地电视台宣传和教育活动计划的一部分。

日照市把对可再生能源的偏爱延伸到其他领域,包括发电(目前正利用废水处理、牲畜粪便和秸秆产生的沼气发电)。这一计划每年替代了超过39000吨的煤炭(WCEA, 2007年)。2007年,日照市因其创新的政策获得了第一个世界清洁能源奖。这一成功可能在中国其他地方引发城市能源和环境政策的改变。山东的省会城市济南,已经决定在所有新的住房强制使用太阳能热水器。据中国国家发展和改革委员会的一位高级官员所说,中国政府已经决定在全国其他城市宣传日照的创新政策。

洋上的较小的岛国,将由于非常有限的资源和选择余地很难适应气候变化。

重要的是要明白,减缓亚洲城市温室气体排放必须整合整个社会的各个部分,从大规模污染的制造方到每个个体。同样重要的是学习借鉴不同城市在减缓和适应气候变化影响方面的有效策略中学习到经验教训,这需要该区域的国家和城市之间构建网络和伙伴关系(见专栏5.8和专栏5.11)。

### 5.4.4 支持气候变化政策的资金问题

#### Financing climate change policies

虽然很难预测,但如果对亚洲的气候变化不加控制,其经济代价很可能极其昂贵。根据乐施会(Oxfam)(2008年)的研究,2010年气候变化减少了印度国内生产总值(GDP)的9%到13%。与此对比,根据经济合作与发展组织(OECD)的报告(经济合作与发展组织,2008),限制气候变化的成本是可以控制

的(尽管在中国和印度的成本要高于OECD国家)。

2007年,在印度尼西亚巴厘岛举行的联合国气候变化大会的讲话上,经济合作与发展组织秘书长安赫尔·古里亚(Angel Gurría)说,如果温室气体排放量要削减到当时讨论中的更加雄心勃勃的2050年国际目标,直到世纪中叶世界商品和服务产出每年将会减少0.1%,而就经济合作与发展组织中的国家来说,他补充道,一个统一的全球碳排放税会使全球商品及服务产出在2030年减少0.2%,到2050年减少1.1%。不过,在经济合作与发展组织以外,国内生产总值将在中国和印度出现更加明显的下降:分别为到2030年,5.5%;2050年,1.4%(Gurría, 2007年)。

在亚洲和世界其他地方,在应对气候变化时,一个重要的问题是由谁来承担费用?适应过程将是昂贵的,需要大量国内外借贷以及通过各种用户支付手段提高收入。大部分费用将由城镇居民承担,因为城市贡献了最大的温室气体排放量。减少这些排放则需要各种策



## 专栏5.10: 曼谷的减缓气候变化倡议

BOX 5.10: THE CLIMATE CHANGE MITIGATION INITIATIVE IN BANGKOK



▲ “BTS架空列车”已经改变了泰国曼谷的公共交通。

‘BTS SkyTrain’ has transformed public transportation in Bangkok, Thailand. ©1000 Words/Shutterstock

曼谷都市管理局凭借其减缓全球变暖的行动计划，旨在2007年至2012年间减少温室气体排放量的15%。如表5.6所示，“行动计划”确定了会导致全球气候变暖的城市功能，并采取了一系列的措施，以减少温室气体排放。

在交通运输领域，都市管理局提出了通过增加公交线路把曼谷的捷运系统扩大到偏远地区，成为更经济实惠的基于铁路的运输方式。都市管理局亦鼓励步行和非机动车交通模式，同时规划增加公交车的数量，以作为快速公交系统的接驳巴士。都市管理局也发起了一项运动，呼吁人们在停车时关闭车辆。

曼谷的发电厂每年产生不到1500万吨的温室气体。为了减少排放，都

市管理局发起了一项运动，鼓励人们用压缩型荧光灯灯泡取代普通灯泡。

2007年5月，曼谷还要求所有居民每天关灯15分钟，以帮助减少温室气体的排放。作为“行动计划”的一部分，都市管理局呼吁人们采取回收、重新使用和再循环的方法来减少固体废物，同时抛弃塑料袋，采用可重复使用的布制包。不能主要依靠填埋场和露天堆放，相反，大城市政府提出从废物中收集甲烷气体，并用它作为能量来源。最后，管理局也推动了300万棵树木的种植，以及在整个曼谷大都市的公园和开放空间的扩展。

2009年，联合国环境规划署（UNEP）向曼谷都市管理局提供了评估曼谷及

周边气候变化影响和脆弱性的技术支持。曼谷气候变化评估报告（BARCC）将“能源效率和减排”确定作为其长期计划，以减轻气候变化的影响。评估确定了两个优先减缓对策：（1）采纳并鼓励人们提高能源效率和节约能源；（2）在被动设计和发电、个人住宅、其他建筑物和当地电网方面增加可再生能源的使用（曼谷大都市行政部门等，2009年）。

都市管理局为与能源部门和各种非政府组织相互协作，以支持当地业务，使用审计来建立能效标准和建筑规范，并鼓励行动计划的利益相关者建立强大的社区支持。

表5.6: 2007~2012\*年曼谷都市区的温室气体排放

TABLE 5.6: GHG EMISSIONS IN BANGKOK METROPOLITAN AREA (2007~2012\*)

部门	10亿吨CO <sub>2</sub> (等量)		
	2007年排放量	2012年排放量 正常情况	2012年排放量 在BMA行动计划下
交通	21.18	25.30	19.77
发电	14.86	16.00	13.75
废弃物	1.13	1.13	0.95
其他，水稻种植产生的甲烷等	5.58	6.36	6.36
由生物能源减少的温室气体			(0.61)
由改善废弃物处置而减少的温室气体			(0.28)
由扩大的公园和绿地减少的温室气体			(1.00)
合计	42.65	48.69	38.94

\*为预测数据

资料来源：曼谷大都市行政部门（2008年）

资料来源：曼谷大都市行政部门等（2009年）；曼谷大都市行政部门（2008年）



▲ 中国北京。中国国际节能环保展览会。  
Beijing, China . The China International Energy Saving and Environmental Protection Exhibition (EnerChina 2010). ©Testing/Shutterstock

略。这些策略——如引进更清洁能源、更换公共交通的发动机，这已经在许多南亚城市发生——将在该地区广泛传播。然而，由于气候、地理和经济条件的多样性，个别城市还需要具体的策略以适应自己的情况。

就气候变化适应与减缓的财务层面而言，亚洲一些国家已经或正在考虑采取基于碳排放权交易、碳税和清洁发展机制（CDM，一个尤其受到发展中国家青睐的“京都议定书”遗产）的各种方案。“联合国气候变化框架公约”的运行机制为发达国家的投资者提供了在发展中国家推出能源效率项目的基础，在这个过程中以“核准减排量”（CERs）形式赚取污染贷款。“清洁发展”项目<sup>9</sup>有3种类型：独立型、捆绑型和程序型（Hinostroza等，2007年）。

清洁发展机制尤其有效率，因为可以用最少的资金达到减排，而且也激励发展中国家解决它们自己的环境问题。目前，亚洲国家占据了由“联合国气候变化框架公约”通过这一机制发出的总核准减排量贷款的75%，中国和印度是其中最大的贷受方，与韩国一起占总核准减排贷款70%以上。

在该机制下，绝大部分（90%以上）正式贷款发

放给了供应方面的节能减排项目，涉及清洁和大型发电厂，这一部类占据了化石能源总使用量的35%以上。需求方面的减排项目包括公共交通系统、制造业、农业以及家庭取暖和做饭等方面的能源增效。由于城市中大多数不可再生能源消费是由需求驱动的，在亚洲城市中有大量附加机会可以使用清洁发展机制来减少温室气体排放。

经济合作与发展组织的几篇论文（Ellis，2006年；Ellis和Kamel，2007年；Ellis和Levina，2005年）认为，目前对“程序型”清洁发展机制项目的解释和重点可能限制了这一方法的潜力。Ellis（2006年）建议，应考虑扩大“清洁发展”项目的认定与范畴，以覆盖公共交通系统投资以及注重减少需求端能源要求和温室气体排放的城市发展与基础设施项目。这种扩展可以为亚洲城市提供巨大的机会。有证据显示，建筑和城市形态、密度和基础设施、交通和城市物流系统的改善，可以降低温室气体排放（Droege，2008年）。学者如西诺斯特罗萨（Hinostroza）等（2007年）建议，应该把“程序化”项目的范围扩大到这一领域。

# 5.5

## 迈向更好环境规划和管理的亚洲城市 Towards improved environmental planning and management in Asian cities



▲ 柬埔寨金边。  
Phnom Penh, Cambodia. ©Wdeon/Shutterstock

亚洲城市正面临着严重的环境问题，如果得不到解决，那么会对当地、区域乃至全球产生重大影响。很清楚，如果亚太地区的城市发展要变得更加可持续，政府和社区必须重视3个主要方面的行动：（1）更好的城市规划和开发管理；（2）优化的环境管理；以及（3）有效的环境治理与执行。下面详述这几点。

### 5.5.1 更好的城市规划和开发管理 Better urban planning and management of development

亚洲城市的可持续城市发展，会通过更好的空间发展规划和优化的设施系统，以及更注重对气候变化影响的减缓和适应，来更有效地利用城市资源。

#### 优化的城市规划和开发实践

##### Improved urban planning and development practices

亚洲城市的城市发展动力越来越多地来自于消费，这导致城市高度依赖于不可再生资源的使用。这种模式不

可持续，因为不可再生资源的供应在未来势必萎缩。在城市周边地区，相对低密度住宅开发总是伴随着大面积的工业区（亚洲开发银行，2008年）。在城市中心，由高层商业、零售和住宅组成的空间结构正取代旧城的空间肌理，导致文物建筑的消失和较低收入家庭和社区的边缘化。租金上涨而产生的就业分散化，穷人被迫迁到城市的边缘。这种城市发展模式将增加人均运输成本，增加基础设施及社区和其他公共服务的投入，最终增加了能源需求。

为了解决这样的问题，地方和国家政府应给予更多的关注，以稳定城市的人口密度，确保混合使用开发与本地化就业的平衡，发展综合交通运输系统，并执行那些支持可持续发展的环境规划和法律法规。

#### 城市环境规划和管理机构能力

##### Institutional capacity for urban environmental planning and management

对于亚太地区所有城市，为了改善城市环境、减缓和适应气候变化，更好的规划和能力建设将是至关重要的。对各级政府及其决策而言，提高发展中国家城市可持续发展能力将是一个技术、经济和政治的艰巨挑战。如果要达到城市可持续发展的目标，那么地方当局和各利益相关者就需要提高城市环境规划和管理的机构能力。联合国人居署和环境规划署联合发布的“可持续城市项目”，为亚太地区的60多个城市提供了技术支持（见专栏5.11）。通过有效的技术转移，发展中国家可以利用发达国家已取得的科学进步。一旦资金捐助者的支持终止，经济繁荣也可使亚洲城市能更好地资助可持续发展（Staniskis，2005年）。除了技术和资金，为了调动公众以及各级政府，这一努力中另一个至关重要的因素是政治意愿。总之，向可持续发展转型需要所有利益相关者的技术、经济和政治支持。

#### 分散的城市化

##### Decentralized urbanization

对于亚洲的特大城市，除非有更好的管理，否则

城市的高增长率将继续以破坏环境为代价。因此，通过发展二级和三级城市以实现分散式城市扩张是政府的一项重要任务。这样的战略并不能解决与城市化有关的环境问题，但会将一部分活动从特大城市剥离，从而纾缓这些城市的压力，为他们改善规划过程、提升城市服务提供“喘息机会”。位于德里国家首都特区的古尔冈 (Gurgaon)，和吉隆坡以南的赛特拉再也 (Cyber Jaya)，都是大都市区域分散化发展的成功案例。用地广阔而规划不善的城市会产生巨大的生态足迹，造成大量浪费和污染，并对农村腹地和沿海地区产生显著影响。分散化要求改进城市管理，特别是与空间规划有关的管理。

### 拥堵和物流管理

#### Congestion and logistics management

亚洲城市是世界上最拥挤的城市，这削弱了其商业竞争力并导致包括温室气体排放在内的环境问题。

充足的公共交通设施对亚洲城市的运营效率至关重要。这大多需要大型运输系统，但个人财富的增长结合高效城市公共交通的缺乏，导致使用私家车的人口比例不断上升。然而，像北京、上海、新加坡、东京、中国香港这样的城市，已经开始大力发展公共交通和物流系统，这将在未来为这些城市提供更好的服务。许多亚洲国家正试图劝阻市民使用私家车，转而鼓励公私合作开发大型公共交通。在该地区可以发现许多成功案例，包括雅加达的大容量快速公交车项目和新加坡收取交通拥堵费。

### 改善环境健康

#### Improvements to environmental health

亚太城市必须结合技术、政治和经济措施，以控制空气污染和管理灾害和脆弱性。大气污染是城市最容易解决的污染类型之一，因为可以通过对化石燃料收取碳税和其他税费从源头上将成本在人口和企业中分散掉。但这种情况并不适用于水或固体废弃物污染，因为税收和监管更为困难。当然可以通过技术手段帮助控制汽车二氧化碳排放量，但必须辅以政府行为，例如需要更好的公共交通和激励政策。为确保城市贫民不受影响，公共政策的详细评估必不可少。城市管理者和规划者必须充分了解当地的空气质量，并积极与当地居民一起共同解决问题。有效的空气监测和建模系统应落实到位。各级政府和社区之间的相互合作才能解决问题。

鉴于上述个别城市缺乏准确的数据，故迫切需要更多关于亚太城市室内和室外空气污染对健康的影响的研究

和信息。环境污染物浓度、城市空气污染的主要来源和组成，以及微粒排放量的大小和分布，都是可以评估的。

落实城市空气污染控制计划（例如，淘汰二冲程发动机，引入更清洁的民用烹饪和取暖、公众和货物运输以及工业燃料）所需的资金仍然是该城市区域的一个重大挑战。亚太城市重要的是利用经济增长以提供控制城市空气污染所需的资源。

### 生态效率型基础设施和工业生产

#### Eco-efficient infrastructure and industrial production

在亚太城市，生态效率是城市更可持续发展和更好生活质量的主要先决条件，因此，建筑物、基础设施和工业生产系统必须强调生态效率。在亚太地区很少有城市或工业企业积极回收水或废料，它们的发电、配电和使用方式也不高效。日照（专栏5.9）和北九州（专栏5.12）的案例研究表明了两个亚洲城市是如何采用更环保高效的基础设施和工业生产系统的。工业生态学提供了一种把废物和能量损失转为商业用途的方法，换句话说，这为亚洲提供了实现更可持续的工业生产体系的巨大机会（Chiu和Yong，2004年）。

### 5.5.2 改进环境管理

#### Improvements to environmental management

环境管理关注自然资源的有效利用和任何相关废物的处理。

### 采用集成‘3R’废物管理方式

#### Adopting an integrated ‘3R’ approach to waste management

顾名思义，“减少（reduce）、再利用（re-use）和再循环（recycle）”（3R）是指用综合的方法处理城市固体废物。固体废物可被认为是一种资源——对一些人来说可能是废物，但对其他人却是一种宝贵的资源，城市中产生的废物相当一部分可以被用于其他目的。由于3R法在节约能源的同时降低了（1）弃置于垃圾填埋区的废物量，（2）对原始材料的依赖性，以及（3）污染，因此它提供了巨大的经济和环境效益（Visvanathan和Norbu，2006年）。受自身固体废弃物管理方面问题的启发，日本政府正积极在亚洲实施3R（日本政府，2005年）。中国政府已采纳了“循环经济”的概念，并将3R作为其重要组成部分之一（Guomei，2006年）。

一般来说，3R法有许多必须克服的问题。首先，回收在实际中是以市场为导向的，低估了环境外部性。

## 专栏5.11：20多年来的“可持续城市项目”

BOX 5.11: THE 'SUSTAINABLE CITIES PROGRAMME', 20-PLUS YEARS ON



▲ 印度钦奈。  
Chennai, India. ©Jaimaa/Shutterstock

即使在具有里程碑意义的1992年里约热内卢“地球峰会”之前，联合国人居署（前身为联合国人居中心“UNCHS”）和联合国环境规划署（UNEP）就承诺要帮助世界各地的城市当局协调经济发展和联合国主办的世界环境与发展委员会所倡导的环境保护。1988年的共同努力采取了“可持续城市项目（SCP）”的形式，而今已在66个亚洲城市进入第4阶段。

它的基本理念是，可持续发展的城市是更有力的增长引擎，因此城市环境退化就必须通过积极的方法来克服，解决发展和环境之间复杂的相互作用（人居中心和环境规划署，1998年）。更具体地说，城市（包括公共、个人和社区部门）必须提高管理能力并加强部署平衡良好的环境规划和管理方法所需的机构，在满足当地发展挑战的同时实施全球环境协定和公约。印度的金奈被指定为亚太地区的试点城市。

该项目有助于利益相关者通过一个渐进的、跨部门的、参与性高的环境规划和管理（EPM）过程，在城市发展决策之前考虑环境问题。利益相关者为了更好地理解城市发展和环境之间复杂的相互作用、商讨对策、寻求解决共同关心的优先问题的方法而聚在一起，并在此过程中，提高城市的

管理方法、伙伴关系和能力。为了支持这些努力，该项目试图在国家层面建立一个利益相关者联盟，将环境问题纳入城市发展政策和相关法规。同时，基于网络和区域会议的区域信息共享和城市间技术合作提供了进一步的支持。在最佳实践、提高认识、能力建设、政策制定和当地—国家—区域复制方面，该项目受益于来自两个联合国机构的世界性专业知识。

最终的结果是一个成熟的跨部门、参与式的环境规划与管理流程，其以“行动”和结果为重点，来解决城市中的优先环境问题。能力建设旨在加强4个核心领域：（1）环境信息和专业技术；（2）基础广泛的利益相关者的参与；（3）环境规划和决策，及（4）跨部门和机构间的协调（联合国人居中心和环境规划署，1998年）。

计划的初始阶段（1988~1995年）将重点放在把环境问题纳入城市决策。参与城市学习了如何描述自己的环境概况，如何通过协商和针对具体问题的工作组以促进广泛的利益相关方参与，最终制定战略并通过试验项目检验战略，并记录下结果以影响国家政策。

在确定了当地需求和实施试点项目之后，参与城市（当时在亚太地区超过15个）在1995年到2000年间，在

更广泛的、城市级尺度上部署了“可持续发展”战略（第2阶段）。例如，印度、菲律宾和斯里兰卡的城市引入了家庭堆肥和邻里回收中心以及市场废物生成沼气等方法，以降低成本和污染。在中国，沈阳和武汉解决了迫切的环境问题，如空气污染、河流水质和固体废弃物管理。

该计划人员通过3种新的“全球化”工具为城市级升级提供了支持：一个是空气质量管理，一个是“环境管理信息系统”，最后一个是以“在环境规划和管理中整合两性响应”为目的。

到2000年，可持续城市项目已经成熟，是时候建立一个固定的机构了，特别是到那时“千年发展目标”已经成为“21世纪议程”和“人居议程”的核心原则和目标。SCP的区域机构与联合国人居署一起，通过其在福冈的区域办事处，成立了“亚太地区环境支持项目”，日本向10个国家的约66个示范城市及其合作伙伴提供了能力建设和机构加强支持。第3阶段的特点是通过广泛的努力，建立全区域的能力建设支持结构，通过与区域和国家大学以及当地政府培训机构合作，利用他们的专业知识，并将SCP的经验教训纳入课程结构。进一步的工作集中在通过专业网络、专家小组会议、网站和出版物，改善国家到区域的规模扩大和复制能力。

自2008年以来，可持续城市项目一直支持参与者本地化“全球议程”的努力，如，对环境实施一系列国际协定和公约（全球气候变暖、土地污染、城市生物多样性和生态管理），这使得城市当局更容易评估并优先考虑本地环境问题，并在国家和全球环境谈判中有自己的话语权。

该计划的亚太机构已修改了其自身的国家支持行动，列出了超过10年的“成功因素”经验。其目标是通过联合国人居署全球可持续城市发展网络（SUD-Net）和“城市中的气候变化倡议”的支持，把该地区的城市置于一个应对气候变化的更好的位置上（见专栏5.5和5.8）。

资料来源：Chris Radford和Angela Pinzon，联合国人居署。

举例来说，塑料购物袋一般是不回收的，因为他们用原始材料生产十分便宜——但是他们的环境成本往往要高于其市场价格（并非可生物降解的）。

3R法还包括其他实际问题。一方面，环境外部性应在可能的情况下内部化，转化为市场价格，以降低消耗，鼓励替代产品。另一方面，3R的实现有时依赖于政府强有力的干预。例如，在2008年，中国政府为了减少“白色污染”，禁止由供应商向客户提供免费塑料购物袋（中国日报，2008年；国家地理，2008年）。在3R政策的支持下，通过补贴或奖励促进环境友好型产品。

第二，总的来说，公众对于当地再循环计划和废物问题的意识仍然偏低（Scott，1999年）。如果要改变这一情况，环境教育是必需的。此外，还应加强回收义务的执行和遵守。

第三，3R法的另一个明显的约束是缺乏财政资源。与发达国家不同的是，在亚太地区，大多数3R活动或多或少涉及由拾荒者组成的非正规部门——雇员或拾荒者自身——其工作方法是劳动密集型和不安全的。这支非正规劳动大军对于实现亚太城市可能达到30%的废物再利用起到了至关重要的作用（Visvanathan和Norbu，2006年）。

## 水资源管理

### Water management

亚太城市面临着水资源的3大挑战：（1）阻止可利用水资源的枯竭；（2）扭转水质恶化；及（3）废水的网络化回收和处理。亚太地区的城市很快要耗尽供养日益增多的人口的饮用水。对于坐落在河流沿岸的许多城市，一个城市的废水将成为其他城市的供水问题。重金属及其他工业污染，以及由城市污水排放引发的水传播的疾病，仍然是城市主要的健康问题。日益污染的地表水和地下水系统导致许多亚太城市都面临水危机。此外，关于供水问题的纠纷已在国家内部和国家之间蔓延。改善水资源管理，特别是回收，必须成为亚太城市当局的首要问题。

## 改善空气质量

### Improving air quality

空气污染，主要来自化石燃料的燃烧，已对亚太城市人群的健康产生重大影响。这不仅影响公众健康和福祉，同时也通过疾病和虚弱降低了生产力和性能，更不用提癌症和呼吸系统疾病所带来的社会问题。减少对化石燃料为基础的能源的需求，是所有亚太城市都面临的挑战。达卡和新德里（见专栏5.7）展示了城市可

以如何发展无污染、高效率的公共运输系统，并使用更清洁的机动车燃料（Singh和Pannu，2005年；Narain和Krupnick，2007年）。

## 固体废弃物管理

### Solid waste management

亚太地区的大多数水道与河流系统都被城市生活及工业固体废物的倾倒严重污染。低洼城市的地下水含水层也日益受到家庭和工业废弃物、重金属及其他工业污染物污染。

亚太城市大多数固体废弃物都被当地处理，导致拥挤不堪的城市地区的土壤污染和疾病传播。政府所面临的挑战之一就是提高固体废弃物和危险废物的管理，并寻找机会促进废弃物的回收和再处理，使其成为商品和其他可用产品。

## 5.5.3 更好的环境治理与更好的执行

### Better environmental governance and compliance

#### 良好管理

#### Good governance

如果亚洲城市要解决它们所面临的逐渐增加的环境问题，必须进行持续的城市治理改革。地方当局缺少环境管理计划和计划实施所需的一些资源和权力。对分散化的环境管理的立法显然未能将权力和责任明确分配给国家和国家下面的各级政府，导致环境管治低效。

在许多亚太城市中，城市管治最具挑战性的方面在于工业部门是否认真执行了行业标准和政策指引。对于许多国家政府来说，为了经济发展和脱贫，经济增长必须作为第一优先，遵守环保法规和规范常常被忽视或被腐败行为侵蚀。

一个有关亚洲环境法律的会议（曼谷2008年1月）发现，只有少数几个国家和城市在执行国家环境法规（Casey，2008年）。结果是，普遍存在的对污染问题的被动合作态度几乎得不到任何激励去改变。执行环保法规最有效的方法之一是将责任和权力下放给地方政府，特别是他们的环保机构。提高环境制度执行力的战略还必须考虑它们的具体情况，并考虑到政府的强制执行能力。

#### 环境教育

#### Environmental education

由于缺少良好的环境管理，许多城市居民的生活质量不断下降（Richman，1994年）。建立环保意识是任何城市气候变化减缓战略需要优先考虑的（Gokhale，2001年）。

## 专栏5.12: 从重工业到生态城——日本北九州市的良好实践

BOX 5.12: FROM HEAVY INDUSTRY TO ECO-TOWN: GOOD PRACTICE FROM KITAKYUSHU, JAPAN

北九州市是日本九州岛的一个城市，人口约100万。这个城市以其在20世纪60年代中期开拓性地引入空气污染标准，以及最近建立的城市环境模型而闻名，这一经验已被全球60个国家所分享。作为20世纪60年代燃煤重工业的所在地，如钢铁、水泥、化工和焦炭，北九州饱受了大量空气传播的煤烟和灰尘的困扰。比如1965年，北九州市的一个地区经历了日本前所未有的恶劣浮尘天气（Bai, 2003年）。当地工业燃料从煤炭转为使用重油时，这一情况有所缓解，但相反导致了大气层二氧化硫含量的激增。直到70年代中期工业燃料由高含量硫转为低硫再转为天然气，这一情况才逐步缓解。如今，北九州市的空气质量非常之高，获得了全球个人和组织的环境成就

的联合国“全球城市500佳”荣誉。

北九州市的成功不仅仅是依靠工业燃料的转换。这一转型由于是被“还我蓝天！”口号下的草根行动所触发的，因而更有影响力。

这些团体自己进行调查，并向地方当局和行业展示调查结果。公共当局回应了一系列措施，其中包括当地关于工业排放的自愿协议、更严格的温室气体排放规定以及增强监测能力，使所有利益相关者一起进行参与式空气污染控制会议来补充。当地行业早在国家政府颁布大气污染防治法之前就开始遵守协议。

北九州市是日本率先采用“生态城市”概念的城市之一。在20世纪90年代初，全市海湾新建地区成为全面的生态城项目的所在地，主要有3个功能目标：

(1) 鼓励环境友好型产业的增长；(2) 促进无害环境技术的研究和发展；(3) 成为未来环境信息中心、培训中心和教育中心。生态城项目预计将通过“共生产业”帮助城市实现“零排放”目标。

北九州市克服空气污染和努力创建一个可持续发展城市的做法为许多遇到类似环境问题的其他城市树立了榜样，并提供了借鉴经验。2000年，联合国亚洲及太平洋经济社会委员会通过了“北九州清洁环境倡议”，包括交流成功实践、经验、教训和示范项目信息，创新政策、行动的发展模式，以及各城市间的协作机制。如今，这一网络汇集了亚洲18个国家的60个城市，使它们能够讨论各种主题，包括水处理、水的利用效率、废弃物管理和办公建筑的能源审计。

资料来源：Van Berkel等（2009年）

对当地环境及其存在问题的自觉必须成为环境和发展议程的主要内容之一，理由有3个方面：(1) 增加对生物物理环境及其存在问题的认知；(2) 提高对处理这些问题的各类战略的自觉；及(3) 确保有利于问题解决的实际合作（Stapp等，1969年；引自Fisman，2005:39）。

在亚太地区，环境教育已经植入各种形式的教学中（包括在较高教育水平的社会和物理科学中），而且可以发现许多环保创新和环保企业的例子（Bhandari和Abe，2000年）。然而，这些努力似乎并没有导致社会环境行为的显著改变。在这方面，必须解决如下4个主要问题：

1. 为了更有效的可持续发展，环境教育应当被认定为政策优先事项。在与非政府组织的协调中，政府机构应推动环保教育，并将有关的问题和解决方案添加到正规和非正规的课程体系和具体讲课内容中。

2. 贫穷和人口因素影响着环境教育项目的效果，即使是以不易察觉的方式。因此，任何教育计划都应该承认社会的不同经济社会阶层的利益和动机。

3. 性别更为平等对于管理环境资产十分重要。妇女在改善相关卫生、能源消耗和废物处置等方面的家庭行为中发挥着主体作用（Schaefer-Preuss，2008年）。对更平等的性别关系的需要特别体现在土地使用权和所有权方面，因为这在传统的制度体系（包括继承）中常常是不对女性

开放的。因此，任何环境教育项目都应该对妇女开放。

4. 由于要面向观点、背景、政治和文化多样的受众，环境教育项目应该是参与性的、实用的并且能够对付各种复杂问题。如果要取得成功，“环境教育需要因地制宜，并以不同的方式实施”（Barraza等，2003:349）。

### 5.5.4 环境问题需要更多的区域响应

#### Environmental issues call for more regional responses

由于不同的性质和范围，包括气候变化在内的环境问题复杂多样，涉及从地方到全球各种空间尺度（联合国人居署，2010b）。这就是为什么如果各国或城市政府仅仅单独行动，前述的目标是不可能实现的。单个城市当然可以开始改善自己的环境；然而，诸如气候变化、跨境污染（空气、水和产业迁移）以及疾病和流行病的遏制等问题，需要新的更广泛的治理形式、管理机制以及众多利益相关者的技术和财力的响应。

显然，亚太城市的环境改善需要极大地加强区域合作、协同与承诺，这要求环境政策、标准和实践以该地区史无前例的程度紧密配合，一些绵延数百年的习俗、传统和治理模式也需要改变。在亚太地区城市中改变对待环境优化的态度和实践，可能会是对各国政府和人民的最大挑战，在这方面，环境教育、更加开放和建立信任是成功的基石。

# 5.6

## 亚洲城市与环境：结论和政策 Urban Asia and the environment: Diagnosis and policies

就亚洲而言，许多城市的环境条件被认为还将继续恶化下去。然而，一旦更好的城市环境规划和管理政策被采纳以及增长带来的经济受益惠及更广泛的地区，环境的改善仍然可以预期。

城市有潜力影响气候变化的原因及其结果，对于那些防止不可接受的气候变化影响的国内国际战略，城市也可以发挥重要作用。在为城市居民和国家所有人口谋求福利的过程中，城市应该提供领导和指引，并实践那些可行的措施（联合国人居署，n.d.a）。

一个特别困难的问题将是如何安置境内和跨境的气候变化难民。在孟加拉国、中国、印度和太平洋岛屿国家，这将是一个非常重要的问题。同时，政府还必须解决贫困、粮食和水安全问题，并创造经济可持续发展的机会。大多数亚洲城市和政府在这方面面临非常困难的权衡。

那些支撑了亚太城市快速扩张的陈旧、低效的物质和经济基础设施，很可能在未来的50年到100年间继续服务城市。相比于一夜间推翻它们，优先选项应是对其进行调整，以使交通运输、工业和能源生产系统更可持续。这可能是一个渐进的过程，虽然在某些情况下有必要快速改变以解决特别严重的环境问题。庞大数量和规模的亚太城市的发展所需要的资源，对于旨在实现可持续发展的政府和城市管理者而言无疑是巨大挑战。在亚洲，很少城市有足够的资源来彻底改造自己，它们没有能力注入能从根本上改变开发、生产和消费模式所需的巨额资金。

然而，决不能延续以往的发展和环境管理模式。如果要避免环境进一步恶化，未来亚太地区国家处理城市发展和管理的模式必须改变。为了保持竞争力、活力、健康和宜居，亚太城市必须走上更可持续的发展之路。为走向“绿色增长”而努力，亚太经济体应努力提高经济增长的生态效率，这将有助于应对“该地区可持续发展面临的巨大挑战：在降低自然资源基础压力的同时，继续满足人类需求”（亚太经社会，2008a：8）。

但是，对于未来的亚太城市，我们不应该抱着世界末日或过于悲观的态度。毫无疑问，它们面临着大规模的交通拥堵、污染、基础设施不足、治理薄弱和贫困问题，但它们同时也是生机勃勃、充满活力的地方，并已经证明自身具有令人钦佩的韧性，能够从发生的灾难中恢复。就像在第3部分看到的，1997~1998年亚洲金融危机后亚太城市的表现尤其说明了这一点。

然而，由于前所未有的城市化规模和速度，毫无疑问必须用新思维改造亚太城市的规划、管理和治理模式。为解决与气候变化相关的紧迫问题——既包括减缓也包括适应，特别需要聚焦水安全、废水和固体废弃物问题——各级政府都需要紧急行动起来。这里所要求的，是国家、公共机构、市场和社区之间要以本地区过去从未有过的强度和规模展开合作。诚然，语言、政治、文化、历史和经济发展程度的差异，将是合作之路上的挑战，但是如果亚太城市要成为更加可持续和更宜居的地方，就必须克服这些挑战。



## 本章注释

- <sup>1</sup> The prefix 'eco' designates a fully sustainable town or city, i.e., one that can feed itself with minimal reliance on the surrounding countryside, and power itself with renewable sources of energy. An eco-city/town has the smallest possible ecological footprint and produces the lowest possible amounts of pollution, thanks to efficient land use, composting/recycling/conversion of used materials, etc.
- <sup>2</sup> The ecological footprint is a measure of human demand on the Earth's ecosystems. It compares human demand with planet Earth's ecological capacity to regenerate. The 'footprint' represents the amount of biologically productive land and sea area that are needed (i) to regenerate the resources a human population consumes and (ii) to absorb and render harmless the corresponding waste. This measurement makes it possible to estimate how much of the Earth (or how many planets Earth) it would take to support humankind if everyone lived the same lifestyle.
- <sup>3</sup> Urban form or 'morphology' refers to the physical fabric and street-patterns of a city, and the people and processes that shape these patterns.
- <sup>4</sup> Eutrophication is a process where water bodies receive overabundant amounts of nutrients (e.g., phosphorus, nitrogen) that stimulate excessive plant growth and cause water degradation.
- <sup>5</sup> An urban heat island is a conurbation with significantly higher temperatures than surrounding rural areas. The phenomenon is caused by the changes brought to the land surface by urban development which uses materials that effectively retain heat. Spatial urban expansion increases the effect.
- <sup>6</sup> Gordon McGranahan 2010 (November), personal communication.
- <sup>7</sup> Articulated buses have been operating in some major Western cities for some time. Recent experience led London's mayor in late 2008 to pronounce the phasing-out of 'bendy' buses after only five years. According to figures from *Transport for London*, articulated buses (18m in length) cause 5.6 pedestrian injuries per million miles operated, compared with 0.97 per million for all other buses, are involved in 2.62 collisions with cyclists per million miles, compared with 0.97 for other buses, and have 153 accidents per million miles, compared with 87 per million on routes operated by standard buses. 'Bendy' buses are also more prone to fare evasion. (Source: 'Johnson ditches London's bendy buses', *The Independent*, London, 6 December 2008). <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/johnson-ditches-londons-bendy-buses-1054433.html> (accessed 22 August 2010)
- <sup>8</sup> 'Ecosystem' is a term formalised and popularised by the United Nations 2004 Millennium Ecosystem Assessment, which refers to the wide variety of resources and processes that are supplied by natural ecosystems and notionally benefit all humankind (e.g., clean drinking water or waste decomposition). According to the UN, ecosystems fall into four broad categories: *provisioning*, such as the production of food and water; *regulating*, such as the control of climate and disease; *supporting*, such as nutrient cycles and crop pollination; and *cultural*, such as spiritual and recreational benefits.
- <sup>9</sup> See *Glossary of CDM Terms*, UNFCCC website: [http://cdm.unfccc.int/Reference/Guidclarif/glos\\_CDM.pdf](http://cdm.unfccc.int/Reference/Guidclarif/glos_CDM.pdf)

## 参考文献

- ACT.** Issues Paper - Biosphere Reserve. Canberra: Australian Capital Territory Government, 2006
- Asian Development Bank. *Managing Asian Cities*. 2 vols. Manila: Asian Development Bank, 2008
- . "Asia Water Watch 2015: Are countries in Asia on Track to meet Target 10 of the Millennium Development Goals?" Asian Development Bank, United Nations Development Programme, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific and World Health Organization. Manila: Asian Development Bank, 2006a
- . Urban Air Quality Management: Summary of Country/City Synthesis Reports across Asia. In *Asian Development Bank Clean Air Initiative for Asian Cities Centre*, Manila: Asian Development Bank, 2006b
- . Asia Water Watch 2015: Are countries in Asia on Track to meet Target 10 of the Millennium Development Goals? Manila: Asian Development Bank, 2005
- . Water in Asian cities: Utilities' performance and civil society views, Manila: Asian Development Bank, 2004
- Adger, W. Neil, Saleemul Huq, Katrina Brown, Declan Conway, & Mike Hulme.** "Adaptation to climate change in the developing world", *Progress in Development Studies* 3 3 2003:179-195.
- Agrawal, Pronita Chakrabarti.** "Designing an Effective Leakage Reduction and Management Programme" in A. S. Gupta (ed.) *Water and Sanitation Programme - South Asia*. New Delhi: World Bank, 2008.
- Angel, S., S. C. Shepherd, & D. L. Civco.** The Dynamics of Global Urban Expansion, Washington, DC: World Bank, 2005.
- Bai, Xuemei M, & P Shi.** "Pollution Control: In China's Huai River Basin: What Lessons for Sustainability? Environment: Science and Policy for Sustainable Development", *Environment Science and Innovation for Sustainable Development* 48 7 2006:22-38
- Bai, Xuemei M.** "Industrial Relocation in Asia: A Sound Environmental Management Strategy?" *Environment* 44 2002:8-12
- . "Integrating Global Concerns into Urban Management: The Scale Argument and Readiness Arguments", *Journal of Industrial Ecology* 11 2007a:15-29
- . "Rizhao, China: Solar-Powered City" in *State of the World 2007: Our Urban Future*, Washington D.C: World Watch Institute, 2007b:198
- . *Integrating Global Environmental Concerns into Urban Management: The Scale and the readiness Arguments*. Journal of Industrial Ecology 11(2):15. 2007c
- . "The process and mechanism of urban environmental change: an evolutionary view", *International Journal of Environment and Pollution* 19 2003:528-541
- Bai, Xuemei M., & Hidefumi Imura.** "A Comparative Study of Urban Environment in East Asia: Stage Model of Urban Environmental Evolution", *International Review for Environmental Strategies* 1 1 2000:135-158
- Bajracharya, D.** "Myanmar experiences in sanitation and hygiene promotion: lessons learned and future direction", *International Journal of Environmental Health Research* 13 1 2003:S141 - S152
- Baldasano, J. E. Valera, & P. Jimenez.** "Air quality data from large cities", *The Science of the Total Environment* 307, 2003:141-165
- Bangkok Metropolitan Administration,** Green Leaf Foundation and United Nations Environment Programme. *Bangkok Assessment Report on Climate Change*. 2009. Bangkok: BMA, GLF and UNEP. Available at: [http://www.roap.unep.org/pub/BKK\\_assessment\\_report\\_CC\\_2009.pdf](http://www.roap.unep.org/pub/BKK_assessment_report_CC_2009.pdf)
- Bangkok Metropolitan Administration.** *Action Plan on Global Warming Mitigation 2007-2012*, Bangkok: BMA, 2008
- Barraza, Laura, Ana M. Duque-Aristizabal, & Geisha Rebollo.

## 参考文献

- "Environmental education: from policy to practice"**, *Environmental Education Research* 9 2003:347-357
- Bartone, C, J. Bernstein, J. Leitmann & J. Eigen.** 1994. Towards environmental strategies for cities, Washington, D.C.: World Bank, 1994
- Bhandari, Bishnu B., & Osamu Abe.** "Environmental education in the Asia-pacific region: Some problems and prospects", *International Review for Environmental Strategies* 1 2000:57-77
- Bigio, Anthony, & Bharat Dahiya.** Urban Environment and Infrastructure: Toward Liveable Cities, Washington, D.C.: World Bank, 2004
- Bloom, Erik, Vincent de Wit, & Mary Jane Carangal-San Jose.** "Potential Economic Impact of an Avian Flu Pandemic on Asia", *ERD Policy Brief No 42*, Manila: Asian Development Bank, 2005
- Brooks, N., R. Nicholls, & J. Hall.** 'Sea-Level Rise: Coastal Impacts and Responses', Wissenschaftler **Beirat der Bundesregierung** 2006. [http://www.wbgu.de/wbgu\\_sn2006\\_ex03.pdf](http://www.wbgu.de/wbgu_sn2006_ex03.pdf) (accessed 20 March 2010)
- Bulkeley, H., & M. Betsill.** *Cities and Climate Change*, London: Routledge, 2003
- Carter, Lynne M., Eileen Shea, Mike Hamnett, Cheryl Anderson, Glenn Dolcemascolo, Charles Guard, Melissa Taylor, Tony Barnston, Yuxiang He, Matthew Larsen, Lloyd Loope, LaShaunda Malone & Gerald Meehl.** "US-Affiliated Islands of the Pacific and Caribbean", in *US National Assessment of the Potential Consequences of Climate Variability and Change*, Cambridge: Cambridge University Press. 2001:158
- Casey, Michael.** "Asia's courts failing to enforce environmental laws", *International Herald Tribune*, 14 January, 2008
- CEE.** *Centre for Environmental Education*, Ahmedabad. <http://www.cceindia.org/cee/index.htm> (accessed 11 July 2010)
- Chatterjee, Patralekha.** "South Asia's thirsty cities search for solutions", *The Lancet* 359 2002: 2010
- Chiemchaisri, C, J P Juanga, & C Visvanathan.** "Municipal solid waste management in Thailand and disposal emission inventory", *Environmental Monitoring Assessment* 135 8 2007:13-20
- Chilton, J. & Kinniburgh, D.** (2003) Soil and Groundwater Protection in the Southeast Asia Region, *ESCAP Water Resources Journal*, 87-94.
- China Daily.** 'Cities Sinking Due to Excessive Pumping of Groundwater', In *China Daily* HK Edition. Hong Kong. 2003. [http://english.people.com.cn/200312/11/eng20031211\\_130178.shtml](http://english.people.com.cn/200312/11/eng20031211_130178.shtml) (accessed 11 July 2010)
- . *China Daily.* 'From June, shops can't give free plastic bags'. 2008. [http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-01/09/content\\_6379872.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2008-01/09/content_6379872.htm) (accessed 10 March 2010)
- Chiu, Anthony S.F. & Geng Yong.** "On the industrial ecology potential in Asian Developing Countries", *Journal of Cleaner Production* 12 2004:1037-1045
- Colbran, Nicola.** "Will Jakarta Be The Next Atlantis? Excessive Groundwater Use Resulting From A Failing Piped Water Network", *Law and Environmental Development Journal* 5 2009:24
- Cole, Victoria.** *The Growing Ecological Footprint of a Himalayan Tourist Centre*, Winnipeg: Natural Resources Institute University of Manitoba, 1999
- Corlett, Richard. T.** "Environmental Forestry in Hong Kong: 1871-1997", *Forest Ecology and Management* 116 1999:93-105
- Cotton, James.** "'Haze' over Southeast Asia: Challenging the ASEAN Mode of Regional Engagement", *Pacific Affairs* 72 1999:331-351
- Dasgupta, N.** "Environmental enforcement and small industries in India: Reworking the problem in the poverty context", *World Development* 28 2000:945-967
- DFID.** 'Climate Change in Asia' Key Sheets, <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/documents/publications/climatechange/6disasterproof.pdf> (accessed 14 July 2010)
- Dhakal, Shobhakar & H. Imura.** *Urban Energy Use and Greenhouse Gas Emissions in Asian Mega-Cities, Policies for a Sustainable Future.* Kitakyushu: IGES. 2004
- Dick, H. W., & P. J. Rimmer.** "Beyond the Third World City: The New Urban Geography of South-East Asia", *Urban Studies* 35 1998:2303-2321
- Douglas, Ian.** "Climate change, flooding and food security in South Asia", *Food Security* 1 2009:127-136
- Droege, Peter (ed.)** *Urban Energy Transition*, New York: Elsevier, 2008:665
- EEA** Use of land filling, incineration and material recovery as treatment options in 2004. Copenhagen: European Environment Agency, 2007
- EIU.** 'Table of the 50 best cities in the world.' Economist Intelligence Unit, April 2007. [http://www.citymayors.com/environment/eiu\\_bestcities.html](http://www.citymayors.com/environment/eiu_bestcities.html) (accessed 11 July 2010)
- Ellis, Jane.** "Issues related to implementing "programmatic CDM", in Expert Group on the UNFCCC. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 2006
- Ellis, Jane & Sami Kamel.** *Overcoming Barriers to the Clean development Mechanism.* Paris: Organization for Economic Co-operation and Development, 2007
- Ellis, Jane & Ellina Levina.** *Developing the CDM Market.* Paris: Organization for Economic Co-operation and Development. 2005:15
- ESCAP.** *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2009.* Bangkok: UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2010
- . *Turning Crisis into Opportunity: Greening Economic Recovery Strategies.* Bangkok: UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2009
- . *Greening Growth in Asia and the Pacific – Follow-up to the World Summit on Sustainable Development: Taking Action on the Regional Implementation Plan for Sustainable Development in Asia and the Pacific, 2006-2010.* Bangkok: UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2008a
- . *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2008.* Bangkok: UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2008b
- . *State of the Environment in Asia and the Pacific 2005.* Bangkok: UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2005
- Exnora International.** *About Exnora.* 2010. [http://www.exnora.org/about\\_exnora.shtml](http://www.exnora.org/about_exnora.shtml) (accessed 9 August 2010)
- Farbotko, Carol.** "Tuvalu and Climate Change: Constructions of Environmental Displacement in the *Sydney Morning Herald*", *Geografiska Annaler: Geografiska Series B, Human Geography* 87 2005:279-293
- Fazal, Shahab.** Urban expansion and loss of agricultural land – a GIS based study of Saharanpur City, India, *Environment & Urbanization* 12 2000:133-150
- Fisman, L.** "The effects of local learning on environmental awareness in children: An empirical investigation", *The Journal of Environmental Education* 3 2005:39-43
- Foell, W., C. Green, M. Amann, S. Bhattacharya, G. Carmichael, M. Chadwick, S. Cinderby, T. Haugland, J. P. Hettelingh, L. Hordijk, J. Kuylenstierna, J. Shah, R. Shrestha, D. Streets, & D Zhao.** "Energy use, emissions, and air pollution reduction strategies in Asia", *Water, Air, & Soil Pollution* 85 1995:2277-2282
- Gokhale, A.** "Environmental Initiative Prioritization with Delphi approach: A case study", *Environmental Management* 28 2001:187-193

## 参考文献

- GoI** – Government of India, 2008. “Solekshaw’ Eco-Friendly Dual-Powered Rickshaw Launched” [http://www.dst.gov.in/whats\\_new/press-release08/solekshwa-launched.htm](http://www.dst.gov.in/whats_new/press-release08/solekshwa-launched.htm) (accessed 30 June 2010)
- GoJ – Government of Japan, Ministry of the Environment (MoE)**, Japan’s Experience in Promotion of 3Rs. Tokyo: MoE, 2005
- Grimm, Nancy B., Stanley H. Faeth, Nancy E. Golubiewski, Charles L. Redman, Jianguo Wu, Xuemei Bai & John M. Briggs.** “Global Change and the Ecology of Cities”, *Science* 319 2008:756-760
- Guo, P., Yokoyama, K., Suenaga, M. & Kida, H. (2008)** Mortality and life expectancy of Yokkaichi Asthma patients, Japan: Late effects of air pollution in 1960-70s. *Environmental Health*, 7, pp1-8.
- Guomei, Z. Promoting 3R strategy: e-wastes management in China.** *Asia 3R conference*. Tokyo: Japan State Environmental Protection Administration of China, 2006
- Gurría, Angel.** “The Economics of Climate Change: The Fierce Urgency of Now” in United Nations Climate Conference, Bali: OECD, 2007
- Guttikunda, Sarath K., Gregory R. Carmichael, Giuseppe Calori, Christina Eck, & Jung-Hun Woo.** “The contribution of mega-cities to regional sulphur pollution in Asia”, *Atmospheric Environment* 37 2003:11-22
- Hall, Colin Michael.** Tourism and the Environmental Problems, Institutional Arrangements and Approaches in C. M. Hall & S. Page (eds.) *Tourism in South and Southeast Asia: Issues and Cases*, New York: Butterworth-Heinemann Elsevier, 2000:320
- Halsnaes, K, & P Shukla.** “Sustainable development as a framework for developing country participation in international climate change policies”, *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 13 2008:105-130
- Hara, Yuji, Danai Thaitakoo, & Kazuhiko Takeuchi.** “Landform transformation on the urban fringe of Bangkok: The need to review land-use planning processes with consideration of the flow of fill materials to developing areas”, *Landscape and Urban Planning* 84 2008:74-91
- HEI.** Health effects of outdoor air pollution in developing countries of Asia: a literature review. Special Report No. 15, Boston, MA: Health Effects Institute, 2004:129
- Hinostroza, Miriam, Chia-Chia Cheng, Xainli Zhu, Jorgen Fenham, Christian Figueres & Francisco Avendano.** “Potentials and barriers for end-use energy efficiency under programmatic CDM”, in CD4CDM Working Paper Nairobi: Riso Centre, United Nations Environment Programme, 2007
- Hinrichsen, D. The Oceans Are Coming Ashore.** *World Watch* November/December, 2000:26-35.
- Hook, Walter, & Wright Lloyd. 2002.** “Reducing GHG Emission by Shifting Passenger Trips to Less Polluting Modes”, Background paper for the Brainstorming Session on Non-Technology Options for Stimulating Modal Shifts in City Transport Systems, Nairobi, March 25-26, 2002
- Hosaka, Mitsuhiro, & Peter M. Shimokawa.** *The State of the Urban Poor in Japan*, Asian Coalition for Housing Rights 1999. [http://www.achr.net/sup\\_japan.htm](http://www.achr.net/sup_japan.htm) (accessed 11 July 2010)
- Hung, Tran, Daisuke Uchihama, Shiro Ochi, & Yoshifumi Yasuoka.** “Assessment with satellite data of the urban heat island effects in Asian mega cities”, *International Journal of Applied Earth Observation and Geoinformation* 8 2006:15
- Idris, Arzni, Bulent Inanc, & Mohd Nassir Hassan.** “Overview of waste disposal and landfills/dumps in Asian countries”, *Journal of Materials Cycles Waste Management* 6 2004:104-110
- Imura, H., Yedla, S., Shirakawa, H. & Memon, M. A. (2005)** Urban Environmental Issues and Trends in Asia—an Overview. *International Review for Environmental Strategies*, 5, pp357-382.
- Inanc, Bulent, Azni Idris, Atsushi Terazono, & Shin-ichi Sakai.** “Development of a database of landfills and dump sites in Asian countries”, *Journal of Material Cycles and Waste Management* 6 2004:97-103
- International Energy Agency (IEA).** *World Energy Outlook*. Paris: OECD/IEA 2008
- International Energy Agency.** *World Energy Outlook 2007*. Paris: IEA, 2007
- IPCC.** Climate Change and Water. In B. Bates, Z. W. Kundzewicz, S. Wu & J. Palutikof (eds.) *IPCC Technical Paper V*, Nairobi: UNEP & WMO, 2008
- Karn, Sunil Kumar, & Hideki Harada.** “Surface water pollution in three urban territories of Nepal, India, and Bangladesh”, *Environmental Management* 28 2001:483-496
- Kelkar, U, & S Bhadwal.** “South Asian Regional Study on Climate Change Impacts and Adaptation: Implications for Human Development”, *Occasional Paper*. New York: United Nations Development Programme, Human Development Report Office, 2007
- Kim Hee-sung.** ‘President Lee announces establishment of Global Green Growth Institute’ 16 June 2010 [www.korea.net/news.do?mode=detail&guid=47660](http://www.korea.net/news.do?mode=detail&guid=47660) (accessed 7 July 2010)
- Kim Oanh, N.T., N. Upadhyay, Y.H. Zhuang, Z.P. Hao, D.V.S. Murthy, P. Lestari, J.T. Villarin, K. Chengchua, H. X. Co, N.T. Dung, & E.S. Lindgren.** “Particulate air pollution in six Asian cities: Spatial and temporal distributions, and associated sources”, *Atmospheric Environment* 40 2006:3367-3380
- Klundert, Arnold van de, & Inge Lardinois.** *Community and private (formal and informal) sector involvement in municipal solid waste management in developing countries*. Urban Management Programme, 10-12 April 1995. <http://www.gdrc.org/uem/waste/swm-finge1.htm> (accessed 10 August 2009)
- Kojima, Masami, Carter Brandon, & Jitendra Shah.** “Improving Urban Air Quality in South Asia by Reducing Emissions from Two-Stroke Engine Vehicles”, Washington DC: World Bank, 2000
- Government of Korea (GoK), Ministry of Environment.** “Trilateral action plan for environmental cooperation adopted’ press release, 25 May 2010. <http://www.korea.net/news.do?mode=detail&guid=46914> (accessed 7 July 2010)
- Kreimer, A, M Arnold, & A Carlin.** *Building Safer Cities: The Future of Disaster Risk, Series 3*, Washington, D.C.: World Bank, 2003
- Krishna, A. K., & P. K. Govil.** Heavy metal distribution and contamination in soils of Thane-Belapur industrial development area, Mumbai, Western India. *Environmental Geology* 47 2005:1054-1061
- Kuchelmeister, G.** “Asia-Pacific Forestry Sector Outlook Study: Urban Forestry in the Asia-Pacific Region - Situation and Prospects” *Outlook Study Working Paper Series*. Rome: FAO, 1998
- Kuznets, Simon.** “Toward a theory of economic growth”, in R. Lekachman (ed.) *National Policy for Economic Welfare at Home and Abroad*, Garden City, New York: Doubleday, 1955, Paperback edition, London: W. W. Norton & Company, 1968:12-85
- Kwi-Gon Kim.** “The Application of the Biosphere Reserve Concept to Urban Areas: The Case of Green Rooftops for Habitat Network in Seoul” *Annals of the New York Academy of Sciences* 1023 2004:187-214
- Lahiri, S, & S Chanthaphone.** “Water, sanitation and hygiene: A situation analysis paper for Lao PDR”, *International Journal of Environmental Health Research* 13 2003 pp107-114
- Lam, Joseph C.** “Residential sector air conditioning loads and electricity use in Hong Kong”, *Energy Conversion and Management* 41 2000:1757-1768

## 参考文献

- Laustsen, Jens.** *Energy Efficiency Requirements in Building Codes, Energy Efficiency Policies for New Buildings*. Paris: International Energy Agency, 2008
- Lebel, Louis.** "Global change and development: a synthesis for Southeast Asia", in P. Tyson, R. Fuchs, C. Fu, L. Level, A.P. Mitra, E. Odada, J. Perry, W. Steffen and H. Virji (eds.) *Global-regional linkages in the earth system*, Berlin: Springer, 2002:151-184
- Lee, Y.F.** "Tackling Cross-border Environmental Problems in Hong Kong: Initial Responses and Institutional Constraints", *The China Quarterly* 172 2002:986-1009
- Lindley, S. J., Handley, N. Theuray, E. Peet, & D. Mcevoy.** "Adaptation strategies for climate change in the urban environment: Assessing climate change related risk in UK urban areas", *Journal of Risk Research* 9 2006:543-568
- Liu, Lianyou.** *Background Paper on Drought - An Assessment of Asian and Pacific Progress*, Bangkok: UN Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2007
- Locke, Richard M.** *The Promise and Perils of Globalization: The Case of Nike*, Cambridge, MA: MIT, 2003
- Long, Alan J., & P. K. Ramachandran Nair.** "Trees outside forests: agro-, community, and urban forestry", *New Forests* 17 1999:145-174
- Mage, D. G Ozonlins, P Peterson, A Webster, R Orthofer, V Vandeweerd, & M Gwynne.** "Urban air pollution in mega-cities of the world", *Atmospheric Environment* 31, 1996:681-686
- Mahar, Aman, Tahira Ahmed, Zahiruddin Khan, Mauzam, & Ali Khan.** "Review and Analysis of Current Solid Waste Management Situation in Urban Areas of Pakistan", in *Proceedings of the International Conference on Sustainable Solid Waste Management*. Chennai, India, 2007
- Marcotullio, Peter, J.** "Socio-ecological and urban environmental conditions in the Asia Pacific region", in *United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution, Urbanization, Internal Migration and Development*, 21-23 January, New York: United Nations, 2008:249-286
- . "Urban water-related environmental transitions in Southeast Asia", *Sustainability Science* 2 2007:2 7-54
- . "Asian urban sustainability in the era of globalization", *Habitat International* 25 2001:577-598
- Marcotullio, Peter, J. Eric Williams & Julian D. Marshall.** "Faster, sooner, and more simultaneously: How recent road and aviation transportation CO<sub>2</sub> emission trends in developing countries differ from historic trends in the United States of America," *Journal of Environment and Development*, 14 2005:125-148
- McGee, Terrance.** "Managing the rural-urban transformation in East Asia in the 21st century", *Sustainability Science* 3 2008:155-167
- McGranahan, Gordon, Deborah Balk, & Bridget Anderson.** "The rising tide: assessing the risks of climate change and human settlements in low elevation coastal zones" *Environment & Urbanization* 19 2007:1:7-37
- Mckinney, M. L. Urbanisation, Biodiversity and Conservation.** *BioScience*, 52, 2002:883-890
- Mercer.** *Highlights from the 2007 Quality of Living Survey*, Mercer Human Resource Consulting 2007. <http://www.mercer.com/summary.jhtml?idContent=1128060> (accessed 2 April 2009)
- Muiga, Michael I., & George W. Reid.** "Cost analysis of water and waste water treatment processes in developing countries", *Journal of the American Water Resources Association* 15 1979:838-852
- Mukherjee, Amitava, Mrinal Kumar Sengupta, M. Amir Hossain, Sad Ahamed, Bhaskar Das, Bishwajit Nayak, Dilip Lodh, Mohammad Mahmudur Rahman & Dipankar Chakraborti.** "Arsenic Contamination in Groundwater: A Global Perspective with Emphasis on the Asian Scenario", *Journal of Health population Nutrition* 24 2006:142-163
- Narain, U. & Krupnick, A.** The impact of Delhi's CNG program on Air Quality *Discussion Papers*. Washington, D.C: Resources for the Future, 2007:1-54
- National Geographic.** China Bans Free Plastic Bags. 2008. <http://news.nationalgeographic.com/news/2008/01/080110-AP-bags.html> (accessed 10 March 2010)
- Ng, Mee Kam.** "Asian World City Contest: Global Competitiveness and Local Sustainability", in *International Symposium on Growth Management of the Metropolitan Region* Seoul: Centre of Urban Planning and Environmental Management, University of Hong Kong, 2008
- Nicholls, R.J., S. Hanson, C. Herweijer, N. Patmore, S. Hallegatte, J. Corfee-Morlot, J.Chateau, & R. Muir-Wood.** Ranking Port Cities with High Exposure and Vulnerability to Climate Extremes Exposure Estimates. Paris: OECD, 2007
- OECD.** OECD Environmental Outlook: How much will it cost to address today's key environmental problems? Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 2008
- Ooi, G. L.** Urbanization in Southeast Asia: Assessing Policy Process and Progress toward Sustainability. *Journal of Industrial Ecology* 11, 2, 2007:31-42
- Oxfam.** Rethinking Disasters: Why Death and Destruction is Not Nature's Fault but Human Failure New Delhi: Oxfam International, 2008
- Panther, B.C., M.A. Hooper, & N.J. Tapper.** "A comparison of air particulate matter and associated polycyclic aromatic hydrocarbons in some tropical and temperate urban environments", *Atmospheric Environment* 33 1999:4087-4099
- Parekh, P, H Khwaja, A Khan, R Naqvi, A Malik, S Shah, K Khan, & G Hussain.** "Ambient air quality of two metropolitan cities of Pakistan and its health implications", *Atmospheric Environment* 35 2001:5971-5978
- Parry, M. L., Canziani, O. F., Linden, P. J. V. D. & Hanson, C. E. (Eds.)** *Climate Change 2007: Impacts, Adaptation and Vulnerability - Contribution of the Working Group II to the Fourth Assessment Report of the IPCC*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007
- Peking University & UNEP. SZE0 2007: Shenzhen Environment Outlook.** Shenzhen: Peking University & UNEP. 2007. Available at: <http://www.rrcap.unep.org/pub/EO/SZE0/index.cfm>
- Potera, C. Air Pollution: Asia's Two-Stroke Engine Dilemma.** *Environmental Health Perspectives* 112, 2004:613-614
- Preston, Benjamin L., Ramasamy Suppiah, Ian Macadam, and Janice Bathols.** Climate Change in the Asia/Pacific Region: A Consultancy Report Prepared for the Climate Change and Development Roundtable. Melbourne: Commonwealth Scientific and Industrial Research Organization, 2006
- Rees, William E., & Mathis Wackernagel,** *Ecological footprints and appropriated carrying capacity: measuring the natural capital requirements of the human economy*. Edited by A. M. Jansson, M. Hammer, C. Folke & R. Costanza, *Investing in Natural Capital: The Ecological Economics Approach to Sustainability*. Washington, D.C: Island Press, 1994:362-390
- Resosudarmo, B, & J Napitupulu.** "Health and Economic Impact of Air Pollution in Jakarta", *The Economic Record (special issue)* 80 2004:65-75
- Raufer, Roger.** *Energy System Integration in Asian Cities-Promoting change for development and sustainability*. Asia-Pacific Forum on Low Carbon Economy - China, 2009: Beijing, June, 2009
- Richman, Barbara.T.** "Air pollution in the world's mega-cities", *Environment* 36 1994:25-37
- Rijsberman, Frank R.** "Water scarcity: Fact or fiction?" *Agricultural Water Management* 80 2006:5-22

## 参考文献

- Ritzkowski, M., & R. Stegmann.** "Controlling greenhouse gas emissions through landfill in situ aeration", *International Journal of Greenhouse Gas Control* 1 2007:281-288
- Roberts, Brian, & Trevor Kanaley. (eds.)** *Overview in Urbanization and Sustainability in Asia: Case Studies of Good Practice*, Manila: Asian Development Bank & Cities Alliance 2006:1-11
- Rockefeller Foundation.** *Asian Cities Climate Change Resilience Network*, Rockefeller Foundation 2009 <http://www.rockfound.org/initiatives/climate/accrn.shtml> (accessed 10 August 2009)
- Roseland, Mark.** "Dimensions of the eco-city", *Cities* 14 1997:197-202
- Safriel, Uriel, Zafar, Adeel, Niemeijer, David, Puigdefabregas, Juan, White, Robin, Lal, Rattan, Winslow, Mark, Ziedler, Juliane, Prince, Stephen, Archer, Emma, King, Caroline** "Dryland systems," in Rasan Hassan, Robert Scholes & Neville Ash (eds.) *Ecosystems and Human Well-Being: Current State and Trends, Volume 1, Millennium Ecosystem Assessment*, Washington DC: Island Press, 2005:623-662
- Satterthwaite, David.** "Cities' contribution to global warming: notes on the allocation of greenhouse gas emissions", *Environment & Urbanization* 20 2008:539-549
- Satterthwaite, David, Saleemul Huq, Mark Pelling, Hannah Reid, & Patricia Romero.** "Adapting to climate change in urban areas: the possibilities and constraints in low and middle-income nations" *International Institute for Environment Working Paper*. London: International Institute for Environment and Development, 2007
- Schaefer-Preuss, Ursula.** "Climate Change and Disaster Risk Management: Legislating Gender-Responsive Mitigation, Adaptation, and Women's Participation", in Third Global Congress of Women in Politics and Governance Gender in Climate Change Adaptation and Disaster Risk Reduction. Manila: The CAPWIP Institute for Gender, Governance and Leadership, 2008
- Schneider, Stephen H. & Janica Lane.** "An Overview of 'Dangerous' Climate Change", in Hans Joachim Schellnhuber, Wolfgang Cramer, Nebojsa Nakicenovic, Tom Wigley and Gary Yohe (eds.) *Avoiding Dangerous Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press. 2006:7-24
- Schwela, Dieter, Gary Haq, Cornie Huizenga, Wha-Jin Han, Herbert Fabian & May Ajero.** *Urban Air Pollution in Asia Cities*. Stockholm: Stockholm Environment Institute, the Clean Air Initiative for Asian Cities, the Korean Environment Institute and UNEP, 2006
- Schwela, Dieter, Gary Haq, Cornie Huizenga, Wha-Jin Han, Herbert Fabian, & May Ajero.** *Urban Air Pollution in Asian Cities Status, Challenges and Management*. London: Earthscan, 2006
- Scott, D.** "Equal opportunity, unequal results: Determinants of household recycling intensity", *Environment and Behaviour* 31 1999 pp267-290
- Shi, Guitao, Zhenlou Chen, Shiyuan Xu, Ju Zhang, Li Wang, Chunjuan Bi, & Jiyan Teng.** "Potentially toxic metal contamination of urban soils and roadside dust in Shanghai, China," *Environmental Pollution* 156 2008:251-260
- Shimoda, Y.** "Adaptation measures for climate change and the urban heat island in Japan's built environment", *Building Research & Information* 31 2003:222-213
- Siemens.** *NEWater Singapore: A sustainable use of water for the Future*, Siemens 2008 <http://wvwp.siemens.de/en/megatrends/water-solutions-newwater.html> (accessed 2 August 2009)
- Singh, J. P. & Pannu, V.** Economics of CNG Vehicle Program in Dhaka City. *Research Papers*. New Delhi: VisionRI Research Links, 2005:1-8
- Staniskis, Jurgis.** "Cleaner production in the developing world", *Clean Technologies and Environmental Policy* 7 2005:145-147
- Stapp, W.B. et al.** "The Concept of Environmental Education", *Journal of Environmental Education* 1 1969:30-31
- Stern, Nicholas.** *The Economics of Climate Change: the Stern Review*, Cambridge: Cambridge University Press. 2007:692
- Suciu, Peter.** "Jakarta sinking Jakarta Sinking and We Don't Mean Just Its Stock Market", *AsiaOne News*, Singapore, 7 October edition, 2008, Reuters. <http://www.brighthub.com/environment/science-environmental/articles/10180.aspx#ixzz0tcUDsQP4> (accessed 12 July 2010)
- Tacoli, Cecilia.** "Rural-urban interactions: a guide to the literature", *Environment & Urbanization* 10 1998:147-167
- Takahashi, Ken, Matti S Huuskonen, Antti Tossavainen, Toshiaki Higashi, Toshiteru Okubo & Jorma Rantanen.** "Ecological Relationship between Mesothelioma Incidence/Mortality and Asbestos Consumption in Ten Western Countries and Japan", *Journal of Occupational Health* 41 1999:8-11
- Tapscott, Don, & Anthony D. Williams.** *Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything*, New York: Portfolio, 2006
- Tee, E. Siong.** "Obesity in Asia: prevalence and issues in assessment methodologies", *Asia Pacific Journal of Clinical Nutrition* 11 2002:S694-S701
- Thaitakoo, Danai, & Brian McGrath.** Bangkok Liquid Perception: Waterscape Urbanism in the Chao Phraya River Delta and Implications for Climate Change Adaptation, in Shaw, Rajib, and Danai Thaitakoo (eds.), *Water Communities: Community, Environment and Disaster Risk Management*, Vol. 2. Bingley, UK: Emerald Group Publishing, 2010:35-50
- Thuy, H.T.T., H.J. Tobschall, & P.V. An.** "Distribution of heavy metals in urban soils – a case study of Danang-Hoian Area (Vietnam)", *Environmental Geology* 39 2000:603-610
- Umali, Claire M.** "East Asian trilateral cooperation focuses on green issues" (dated 27 May 2010). <http://www.ecoseed.org/en/general-green-news/green-topics/green-policies/climate-change/7265> (accessed 7 July 2010)
- UNCCD.** Climate Change Impacts in the Asia/Pacific Region. United Nations Convention to Combat Desertification, 2009
- UNCHS & UNEP.** *SCP Process Activities: A snapshot of what they are and how they are implemented*, SCP Sourcebook Series. Nairobi: UNCHS & UNEP, 1998a
- . *Programme Approach and Implementation*, SCP Sourcebook Series. Nairobi: UNCHS & UNEP, 1998b
- UNDP.** *Human Development Report 2007/2008: Fighting climate change: Human solidarity in a divided world*, United Nations Development Programme 2007. <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/> (accessed 16 July 2010)
- UNEP.** *Global Environmental Outlook 3, Past, Present and Future Perspectives*. London: Earthscan, London, 2002
- UNEP.** *Geo4 Report UN*, Nairobi, Kenya: United Nations Environment Programme, 2007
- UNESCO.** *Urban Biosphere Reserves in the context of the Statutory Framework and the Seville Strategy for the World Network of Biosphere Reserves*, 2003. Geneva: United Nations Education, Scientific and Cultural Organization, 2003a
- . *Water for People: Water for Life*, Paris: United Nations Education, Scientific and Cultural Organization. 2003b
- . *The Seville Strategy for Biosphere Reserves*, Geneva: UNESCO, 2006
- UNESCWA.** *Population and Development Report Water Scarcity in the Arab World*, New York: UN Economic and Social Commission for Western Asia, 2003

## 参考文献

- United Nations.** *World Urbanization Prospects: the 2007 Revision*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2007
- . *World Urbanization Prospects: the 2005 Revision*. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2006
- UNFPA.** *State of world population 2009 – Facing a changing world: women, population and climate*, New York: United Nations Population Fund. 2009
- UN-HABITAT.** *Climate Change Strategy 2010-2013*. Nairobi: UN-HABITAT, n.d.a
- . *Cities and Climate Change – Initial Lessons from UN-HABITAT*. Nairobi: UN-HABITAT, n.d.b
- . *Annual Report 2009*. Nairobi: UN HABITAT, 2010a
- . *State of the World's Cities 2010/2011 – Bridging the Urban Divide*, Nairobi: UN HABITAT, 2010b
- . *Cities and Climate Change Initiative: Sorsogon City*, UN-HABITAT 2009. [http://www.unhabitat.org/downloads/docs/6007\\_66066\\_Sorsogon\\_Philippines.pdf](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/6007_66066_Sorsogon_Philippines.pdf) (accessed 11 July 2010)
- . *State of the World's Cities 2008/09 – Harmonious Cities*, Nairobi: UN-HABITAT. 2008
- . *Meeting development goals in small urban centres: Water and sanitation in the world's cities 2006*, Nairobi: UN-HABITAT; London, Sterling, VA: Earthscan, 2006
- Van Berkel, René, Tsuyoshi Fujita, Shizuka Hashimoto & Yong Geng.** "Industrial and urban symbiosis in Japan: Analysis of the Eco-Town programme 1997-2006", *Journal of Environmental Management* 90 2009:1544-1556
- Vincentian Missionaries,** "The Payatas Environmental Development Programme: microenterprise promotion and involvement in solid waste management in Quezon City", *Environment & Urbanization* 10 1998:55-68
- Visvanathan, C. & T. Norbu.** "Promoting the 3R in South Asia: Issues and possible solutions" Promoting Reduce, reuse and recycle in Southeast Asia, 30 August – 1 September 2006, Kathmandu, Nepal, 2006
- Wang, Lin, Aihua Ma, Xiwen Zhou, Yingying Tan, Xiaona Yan, & Yu Wang.** Environment and Energy Challenge of Air Conditioner in China. In *Bioinformatics and Biomedical Engineering, 2008 ICBBE. The 2nd International Conference*. Shanghai: Bioinformatics and Biomedical Engineering, 2008
- Wang, Xue Song, Yong Qin, & Shu Xun Sang.** "Accumulation and sources of heavy metals in urban topsoils: a case study from the city of Xuzhou, China", *Environmental Geology* 48 1 2005:101-107
- WCEA.** *Popularization of Clean Energy in Rizhao*. World Clean Energy Awards 2007 <http://www.cleanenergyawards.com/top-navigation/awards/winners-2007/> (accessed 2 August 2009)
- Webb, Richard.** Urban and Peri-Urban Forestry: Case Studies in Developing Countries. Rome: Food and Agriculture Organization, 1999
- WEF.** *Global Risks*. Geneva: World Economic Forum MMC (Marsh & McLennan Companies, Inc.) Merrill Lynch and Swiss Re, 2006
- Whitford, V. A. Ennos, & J Handley.** "City Form and natural process – indicators for the ecological performance of urban areas and their application to Merseyside, UK", *Landscape and Urban Planning* 57 2001:91-103
- World Health Organization (WHO).** *Emerging Issues in Water and Infectious Disease*. Geneva: World Health Organization, 2003
- . WHO Air quality guidelines for particulate matter, ozone, nitrogen dioxide and sulphur dioxide. Geneva: World Health Organization, 2005
- . *Protecting health from climate change, 2009* <http://www.who.int/globalchange/publications/en/index.html>. Accessed 23 November 2010
- Wilcke, Wolfgang, Silke Muller, Nualsi Kanchanakool, & Wolfgang Zech.** "Urban soil contamination in Bangkok: heavy metal and aluminium partitioning in topsoils", *Geoderma* 86 3-4 1998:211-228
- Wong, C., S. Ma, A. Hedley, & T Lam.** "Effect of Air Pollution on Daily Mortality in Hong Kong", *Environmental Health Perspectives* 109 2001:335-340
- Woodroffe, C.** "Southeast Asian Deltas", in A. Gupta (ed.) *The Physical Geography of Southeast Asia*. Oxford: Oxford University Press, 2005:219-36
- World Bank.** Statistical Yearbook 2002. In 2002: World Bank General Statistical Office, Viet Nam, 2002 <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTLSMS/0,,print:Y~isCURL:Y~contentMDK:21709831~menuPK:4196952~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:3358997~isCURL:Y~isCURL:Y,00.html> (accessed 16 July 2010)
- . Promoting Global Environmental Priorities in the Urban Transport Sector: Experience from World Bank Group - Global Environment Facility Projects. Washington, D.C.: Global Environment Operations Environment Department, World Bank, 2006
- . Climate Resilient Cities. Washington, D.C.: World Bank, 2008
- . *Environment in East Asia and the Pacific*, World Bank, 2009 <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/EXTEAPREGT/OPENENVIRONMENT/0,,contentMDK:20282861~menuPK:502915~pagePK:34004173~piPK:34003707~theSitePK:502886,00.html> (accessed 2 August 2009)
- . Cost of Pollution in China: Economic Estimates of Physical Damages. Beijing: World Bank, 2007a
- . "East Asian Environment Monitor: Adapting to Climate Change", *The Environmental Monitor Series*. Washington D.C.: World Bank, 2007b
- . What a waste: Solid Waste Management in Asia. Washington, D.C.: World Bank, 1999
- . *Convenient Solutions to an Inconvenient Truth, 2009* ([http://siteresources.worldbank.org/ENVIRONMENT/Resources/ESW\\_EcosystemBasedApp.pdf](http://siteresources.worldbank.org/ENVIRONMENT/Resources/ESW_EcosystemBasedApp.pdf)) Accessed 23 November 2010
- World Wildlife Fund.** *Mega-Stress for Mega Cities*. Gland, Switzerland: World Wildlife Fund. 2009
- Xiao-dong, Kou, Li Guang-jun, Wang Qing, Yang Lin, & Xue Hui-feng.** "Application Research of Ecological Footprint: Time Sequence and Comparative Analysis of Selected Chinese Cities", Institute of Resources and Environmental Information Engineering, North-Western Polytechnical University, 2005
- Xiao, Yi, Xuemei Bai, Zhiyun Ouyang, Hua Zheng, & Fangfang Xing.** "The composition, trend and impact of urban solid waste in Beijing", *Environmental Monitoring and Assessment* 135 2007:21-30
- Yuen, Belinda, Supian Ahmad, & Chin Siong Ho.** "Urbanization and Sustainability in Asia: Malaysia", in B. Roberts & T. Kanaley (eds.) *Urbanization and Sustainability in Asia: Good Practice Approaches in Urban Region Development*. Manila: Asian Development Bank and Cities Alliance, 2006:223-243
- Zhao, Shuqing, Liangjun Da, Zhiyao Tang, Hejun Fang, Kun Song, & Jingyun Fang.** "Ecological consequences of rapid urban expansion: Shanghai, China", *Frontiers in Ecology and the Environment* 4 2006a:341-346
- Zhao, Shuqing, Changhui Peng, Hong Jiang, Dalun Tian, Xiangdong Lei, & Xiaolu Zhou.** "Land use change in Asia and the ecological consequences", *Ecological Research* 21 2006b:890-896
- Zhou, Liming, Robert E. Dickinson, Yuhong Tian, Jingyun Fang, Qingxiang Li, Robert K. Kaufmann, Compton J. Tucker, & Ranga B. Myneni.** "Evidence for a significant urbanization effect on climate in China", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 101 2004:9540-9544

# PART 06

## 城市治理、管理和财政

### Urban governance, management and finance

#### 现状速览 Quick Facts

1. 经验表明，亚洲城市政府传统上走的技术路径成效有限。
2. 在过去的20多年间，亚洲的城市管治从一个仅仅与政府相关的“事务”，转变成为涉及诸多利益相关方的管治“过程”，其范畴已经变得越来越宽广。
3. 鉴于非政府组织及草根组织要求更多地参与到地方事务当中，一些亚洲国家近来的宪法和法律修订，体现出对于市民社会这一重要角色参与城市管治的认可。
4. 尽管参与型预算促使了基础设施、公共服务及问责制度的完善，但亚洲城市管治的道路上仍然障碍重重。
5. 许多小城市因为财力、人力、资源匮乏，制度、法律框架缺失，以及政治领导薄弱，所以很难实现自身的发展目标，但中央政府常常忽视他们所处的困境。
6. 亚洲巨型城市区的出现对城市规划及管治提出了严峻的挑战。
7. 亚洲城市政府若想要实现基础设施建设以及组织机构完善的目标，需要在未来10多年的时间内投入接近10万亿美元的资金。

#### 应对政策 Policy Points

1. 有效且基础广泛的管治可以提高城市对于国家经济、社会、环境发展的贡献。
2. 在亚洲，最高的城市增长率出现在小城市及城镇，因此应当赋予这些地方主宰自身发展的权利。城市管治在促进毗邻的乡村地区发展的过程中，应将视角转向小城市及小城镇。
3. 经过很好设计并付诸很好实施的城市群发展计划会带来一系列好处，包括急需的就业，一体化的城市基础设施与服务。
4. 在亚洲，混合的管治系统占主导地位，其有利于制定更加综合的规划，调动必要的财政资源，提高管理效率，促使私有部门参与。
5. 亚太地区的巨型城市区需要新的城市规划和城市管治结构。
6. 要实现城市管治的有效和可持续，必须向城市地方政府下放职权和权力，伴以充足的财政能力、提高税收和人事权力。而权力分化需要中央政府的保障，以避免国家内部过度的地区性失衡。
7. 地方政府间协会应致力于城市与城市的合作（即City to City，“C2C”），以促进经验教训的共享与交流，从而实现地区内部有关城市可持续发展与良好的城市管治的学习。







# 6.1

## 导言 Introduction



▲ 中国重庆。  
Chongqing, China. ©JingAiping/Shutterstock

城市管治、管理和财政在亚太地区被纳入政策议程已有20多年，而2008年起席卷全球的金融危机使得这些议题显得更加突出而又紧迫。政府采用财政刺激方案以推动当前疲软的经济（参见第3部分），最主要的受益者无疑是可产生大量乘数效应的城市。显然，认同城市在国家经济繁荣过程中的主要作用，这种认知并非不好；但这也突出了亚洲城市在制度上存在着很多缺陷和不足，以致它们在面对当前和未来的挑战时措手不及。

鉴于美国金融危机的连锁反应开始在世界各地蔓延，亚洲开发银行（ADB）和国际货币基金组织（IMF）预测，总的来说，如果亚洲地区要完善其物质性和制度性基础设施以应对相关挑战，需要在未来10多年内投入4.7万亿美元用于新建城市基础设施，以及投入1.6万亿美元以置换老旧基础设施，此外，还需花费3.1万亿美元以加强机构建设和管理能力（亚洲开发银行，2008a，国际货币基金组织，2008a，2008b，2009），资金投入总计接近10万亿美元。

近年来，许多亚洲城市都试图改善管治方法，从而实现经济和社会的可持续发展。然而，最近的金融危机使得一些已深陷管治困境的城市情况更加恶化，这些困境包括贫民窟和棚户区、交通瘫痪、供水不足、卫生

条件差、能源系统不可靠、环境污染严重。富人的门禁社区和穷人的贫民窟并存，出现了“城市分化”现象（联合国人居署，2010a），即被典型化为“双城记”的鲜明例证。随着城市向外围地区发展及汽车导向的城市蔓延，内城出现恶化。贪污腐败成风，阻碍若干项目实施。所有这些问题，削弱了城市作为发展核心的能力，由此迫切需要改进城市管治。

管治的基本理念不断演进。1992年，世界银行将管治定义为“为了促进发展将权力运用到国家的经济和社会资源管理中去的行为”（世界银行，1992:3）。然而，这一定义对管理的强调被认为过于政府导向。几年后在1995年，经济合作与发展组织（OECD）将管治定义为“个人和机构、公众或私人管理各种共同事务的若干方式的总和”（经济合作与发展组织，1995年）。

奇马（Cheema）和朗迪勒里（Rondinelli）认为（2005:1），“事实上，人们的生活显然同时被来自多方面的决策所影响，既包括个体企业家、家族企业、私营企业；也包括跨国公司、国际金融机构；还包括各类活跃在国内外的民间社会组织。”鉴于此认识，城市政府意识到必须拓展对管治的理解，即超越正规制度领域的政府行为。与此相偕的是，联合国开发计划署（UNDP）将管治定义为“在各个层面上，行使经济、

## 专栏6.1：实现可持续城市化的分权化政治“空间”

BOX 6.1: A DECENTRALISED POLITICAL 'SPACE' FOR SUSTAINABLE URBANISATION

参与式地方管治是实现可持续发展的重要原则，为此需要一个良好的政治“空间”，唯有分权化才能提供。亚洲各国的国家组织形式差异甚大，难以形成一个通行的框架。然而，经过联合国人居署1996年以来的不懈努力，最终还是促成了一系列得到很好认同的重要方针的颁布。这些方针促进了公共权力机构的合作，从而为实现更加可持续的、包容性的城市 and 实现新千年发展目标铺平道路（联合国人居署，2010a）。

作为1996年在伊斯坦布尔召开的第二次世界人居大会的后续工作，联合国人居署参照《欧洲地方自治章程》，起草了一份名为《世界地方自治章程》的草案。该草案赋予地方政府相应的权利和义务，并给予地方更强的角色，以促进在伊斯坦布尔通过的《人居议程》更加有效地实施。

尽管第二次世界人居大会呼吁更加分权和参与性的管治，但是该草案还是受到了诸多的异议。有些国家认为该草案过于激进和缺乏弹性，忽视了多样化的国家制度、社会经济和历史背景。因而在2001年，有会员国要求联合国人居署提出一个折中的方案。一些赞成该草案的国家认为这样一个国际协议将有利于《人居议程》的有效实施，但同时也认为该草案应

更好的适应不同类型的宪法制度。而一些反对国则要求提出一些不像章程约束力那么强的原则，更愿意赞成后来名为“伊斯坦布尔+5”的进程。

与此同时，世界上很多国家一直在寻找可行的分权化方案以提高地方民主和提供城市基本服务。有经验表明，分权化的成功需要的不仅仅是政治意愿，必须要在各地区采取一系列的行动，其中包括改善公共问责制度和通过促进民主参与政治决策改善政治管理，以及通过法律、财政改革及能力建设增强国家以下层级政府的合法性和有效性。

于2002年举行的第一届世界城市论坛讨论了联合国人居署的一份关于目前出现的分权化趋势的报告。而《人居议程》的协议国也重新确认了分权化的潜在作用（包括建设更强大的地方政府、在发展中国家和转型国家中坚持民主等），他们也认为实现有效分权的一个决定性因素是中央政府在其中的参与。随着地方在国家 and 区域民主中的重要地位日益显现，分权化也成为了决定民主管治、经济增长以及地方、国家和国际可持续发展的一个主要因素。

随后，联合国人居署理事会于2003年批准了一项提议，同意建立一个分权化顾问专家组（AGRED），并

赋予其以下职权：1）回顾检查现有政策及分权化的相关法律；2）丰富分权化的有关原则和建议；3）记录基于国际惯例和建议来实现分权化和增强地方权力的好的实践案例。

经过2004年世界城市论坛的又一轮讨论，另外一个专门工作组于次年成立。此时，管治委员会也请联合国人居署确定所有人实现基本服务可达性要求的基本原则，从而引导人类住区实现可持续发展并提高人的尊严和生活质量。现在两个小组并行工作，各自根据现有关于分权化和基本服务的政策、法规和框架制订了一套可以共通的准则。

2007年通过的《分权化与加强地方政府的国际准则》（the International Guidelines on Decentralisation and Strengthening of Local Authorities）（参见专栏6.8）以及2009年通过的《基本服务可达的国际准则》（the International Guidelines on Access to Basic Services），标志着联合国人居署长期不懈努力的成果。这两套准则在国家层面上协助各国政策和法律的相关改革。因此，他们是联合国人居署动员成员国为了实现基本城市服务和更加可持续的人类住区而采取分权化的政治空间的一个里程碑。

资料来源：[http://www.unhabitat.org/pmss/pmss/electronic\\_books/2613\\_alt.pdf](http://www.unhabitat.org/pmss/pmss/electronic_books/2613_alt.pdf)

政治和行政的职权来管理国家事务”（联合国开发计划署，2003:170）。

而联合国人居署则将城市管治定义为“个人和机构、公众和私人规划及管理城市的公共事务的诸多方式的总和。这是一个持续不断的过程。在这个过程中，冲突矛盾的各方利益将会被调和，促进相互合作。它包括正式机构、非正式协议，以及市民社会的社会资本”（联合国人居署，2005:20）。

随着全球化对城市社会的压倒性影响，地方自治无疑在任何有效的民主政治中均扮演着至关重要的角色。联合国人居署于1999年发起的全球城市管治运动主要关注参与性和包容性管治。其中的城市管治指

数提供了一套评估城市管治实践的方法。联合国人居署管理委员会在通过一套关于分权化和加强地方政府权力的国际准则（参见专栏6.1和6.8）的同时，其成员国也制定了关于地方管治在民主、宪法、法律和行政等各方面的主要原则（联合国人居署理事会，2007年）。世界城市与地方政府联合组织（UCLG）也强调城市管治在民主制度中的重要性，该组织一份名为《2008全球瞭望：地方民主与分权化》（GOLD）的报告指出：“地方自治就是指地方当局在法律允许的范围内，规范和管理涉及其职责所在的以及符合民众切身利益的诸多公共事务的权力及能力”（世界城市和地方政府联盟，2008:19）。

# 6.2

## 城市治理与运行结构

### Urban governance and operational structures



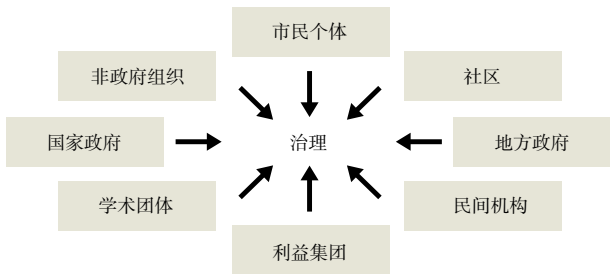
▲ 中国北京。  
Beijing, China. ©Sunxuejun/Shutterstock

经济和社会条件的不断改善、迁徙和移民潮持续不断以及全球化的广泛影响都改变着亚太地区城市性质。人口膨胀导致城市社区多元化的同时，加剧了社会分化与冲突。与此同时，由于生产要素（劳动力、资本和物质）的空间集聚，以及对于商品和服务需求市场的扩大，也即“社会多样化的生产力（productivity of social diversity）”，这种膨胀也增强了经济的规模与集聚效应。进一步地，社会多样化及其对于生产力的不可

或缺，推动了城市管治的理念及政策方面对于包容性的提升（Stren, 2001年；Stren和Polese, 2000年；联合国人居署, 2010a）。

亚太地区的城市政府以往采取诸如编制城市与区域规划、区划法、法规标准、财政措施、相关人事管理以及绩效评估与审计来实现成本效益控制与责任落实。然而，经验表明，这些由政府所采取的技术至上的手段在城市领域的作用极为有限。究其原因，主要有以下两点：

图6.1: 城市治理中的基本利益相关方  
FIGURE 6.1: BASIC STAKEHOLDERS IN URBAN GOVERNANCE



资料来源: Laquian (2005:109)

(1) 非正规经济对地方经济贡献很大; (2) 城市政府通常缺乏资本和运作资金。近年来, 市民、企业、社区以及其他各种社会团体日益活跃于城市治理当中, 使得城市政府受益巨大 (世界银行, 2009年; 亚洲开发银行, 2008b)。

### 6.2.1 城市治理中的利益相关方

#### The stakeholders in urban governance

“当今亚洲, 人类住区的治理纳入了多元角色与多方利益, 公共与私人、正式与非正式、国家和社会之间存在着相互依赖的资源、行动, 有共享的目标并且边界日益模糊。治理中的这些积极的多方主体也进一步要求加强合作、协商并达成共识。”(联合国人居署, 2011年)

随着治理参与方的多元化, 对治理的认识也由主要集中于正式机构运作的政府事务转变为一个更加宽泛的概念。近来, 城市治理的定义被逐渐扩大为“市民社会中社会组织在正式机构不能充分和不能提供基本服务的方面所发挥的重要作用”(McCarney等, 1995年; Laquian, 2005年)这一概念。正如(McCarney)等人所指出的(1995:95), “城市治理涉及到市民社会与国家之间、统治者与被统治者之间、政府和人民之间的关系。”

一些亚洲国家近来对宪法和法律的修订, 反映出了国家对于市民社会参与城市治理的重要作用的认可。在印度, 第73和74宪法修正案不仅仅将权力下放至地方政府部门, 还明确了基层组织、社区组织、妇女团体、城市贫民以及市民社会环境下产生的其他各种团体组织在城市治理中所承担的角色。在菲律宾, 1987年修订的宪法维护社区组织、非政府组织、行业组织直接参与城市治理的权利, 使人们在现存的民主框架内, 能通过和平守法的方式保护自身的合法权益并努力实现共

同的愿望(第13章, 第15条)。在巴基斯坦, 有关重组城市政府的法律授予非选举产生的公共民众一个正式的角色——“市民社区委员会”, 并赋予其可支配1/4社区预算的权力。在泰国, 1997年宪法法案中规定设立地方人事委员会, 该委员会的代表不仅来自于政府机构, 也有来自于当地群众的“合格人士”。泰国宪法(第286及287条)同时还赋予公民在选举中提请罢免遭受质疑的被选举官员的权力(Amornvivat, 2004年)。在印度, 贾瓦哈拉尔·尼赫鲁城市重建计划(JNNURM)中的基础设施建设资金计划也要求州政府在立法过程中将公民参与写入法律(印度政府, 2009年)。

联合国人居署城市管理计划的培训材料中所使用的图表列出了城市管治中8个主要利益相关方(图6.1)。他们彼此之间的相互作用使城市社会达成了共识, 通过制定并执行法律法规, 有序地管理城市事务以实现社会正义、福利保障及环境保护的目的。

- 地方政府: 作为政府的立法、执法和司法职能, 地方政府在颁布执行政策计划的同时, 还对其进行评估并提供资金。与此同时, 地方政府还有赖于公众在政策决策中的参与以及对政策实施效果的反馈。
- 民间机构: 民间机构协助保障特殊诉求与一般的、公共利益之间的协调, 并进行监控与评估。同时, 他们还通过对公共项目支持中的自身努力以及资源调动, 来增加政府资源。
- 利益集团: 利益集团包括诉求相对更加具体和实际、但也致力于公共福利的商业组织/工会。私有资本参与到城市基础设施建设及服务的融资、运营、管理中去, 已成为了城市治理的关键一环。而至于工会, 他们追求在公共政策方案中对于利益分配的社会公平与正义。
- 学术团体: 是一个优秀的以研究为基础的政策分析资源, 能够对具体公共行动的效果和影响进行系统地评估。学术研究还有利于改善城市管理及治理, 例如公共计划推广前有关试点项目的研究评估。
- 国家政府: 在维护公共秩序和外交事务之上, 一个最重要的特权是可以与地方政府一样, 享有征税权。有效的、战略性的分权对于城市管理及治理至关重要。
- 非政府组织: 非政府组织是指那些代表着基于特定问题、集团、地域以及其他方面的利益, 而自发形成的组织。他们作为倡导者催生或影响公共

政策的制定、采纳及实施，进而使得城市地区更加可持续。

- 市民个体：他们通过参加选举、投票、公决等方式，在城市的管理和治理中发挥作用。他们还通过评估公共计划给他们的生活带来积极或是消极的影响，并利用媒体或市民运动发出他们的声音，从而对城市治理产生影响。尽管市民作为个体时势单力薄，但是当他们因某种诉求而被组织动员起来时，却可以对政府产生直接的影响。
- 社区组织：社区及草根组织起来的市民的积极参与，特别是通过社区组织（CBOs）再组织起来的，是人民主动权的基础。社区层面最容易形成一致的公共利益，社区组织为了共同的目标来调动人力物力，从而使市民更加了解地方的各项情况，地方领导人也会更愿意倾听他们的诉求。此外，社区组织还能通过监控和评估管治过程，确保管治的效率和公平。

上文列出的城市管治中的8个主要利益相关方，对于实现城市经济、社会、环境的可持续发展至关重要，他们的主要作用如下：

- 个体市民、利益集团、社区组织、民间机构、学术界以及非政府组织，通过利益的汇总和表达，使得人民的需要和需求能够得到准确确认，从而引导公共机构对政策方案的制定，进行监督与评价，推进透明度与问责。市民社会作为一个双向通道，一方面反馈公共政策的本质与结果，另一方面表明对政策调整的需求。
- 中央及地方政府在草根的参与指引下制定、实施、评估以期实现共同社会目标的政策计划。
- 良好的城市治理推动了社区和社会各界直接或间接地参与政府事务，促进了民主决策。
- 市民个体、社区组织、利益集团、民间机构以及非政府组织对于城市治理的积极参与，有助于以公平、公正、包容的方式对资源进行集中与分配。
- 良好的城市治理与公职人员一致、合适的道德行为标准密不可分。

正如本部分6.2.1至6.2.4节中所写，亚洲的许多城市政府已经着手开始对城市管理及治理进行改革。尽管城市政府做出若干努力，但是仍然面临很多重要问题。高效的治理结构与体系有助于促进公众参与，但是并非总是能支撑全面的治理原则。城市服务的管理面临缺乏协调的问题，因为功能导向的中央垂直机构与地域分块的地方政府之间的矛盾（即条块分割）。因为行政与法律改革没有有效顾及草根群体的实际，所以正式的官方项目常常与生活在非正规住区群体的利益相冲突。中央与地方之间的关系也需要重新审视，以促进公众更广泛地参与城市管治。

城市治理的另一个问题是经常忽视一些非正规利益主体，尽管这些利益主体在社区生活中扮演十分重要的角色。居住在贫民窟和棚户区的贫困群体，以及更特别的街头小贩、拾荒者以及其他非正规就业者，已经逐渐组织起来并能够形成一定程度的政治影响；参考联合国人居署有关“城市分化”的研究，非正规商业协会能够促进政治包容。然而，这一现象的另一面却也不可忽视：在一些低收入地区，有组织的犯罪集团发挥着实际上的政府的职能，特别是当犯罪集团受到腐败官员或公务员庇护的时候（Aliani等，1996年）。

热衷于城市治理改革的人们，通常会忽视城市社会基于阶层的本质。城市居民大致可分为少数的精英阶层、中产阶层和贫困阶层。统治阶层常常掌控着最大的权力，因为相对其他阶级，他们具有更好的组织性，控制着更多的经济资源，并拥有更好的交流渠道。正如联合国人居署的报告《世界城市状况报告2010/2011弥合城市分化》（2010:90）中阐述的：“土地、基本服务和劳动力市场正向有利于私人利益的方向倾斜，使其获得超额利益并产生大规模流动……损害穷人的住所和生计。”尽管近些年来城市贫困阶层的组织性有所提高，并在某些情况下能够影响选举和抗拒政府的强制拆迁工作，但他们所能掌握的权力依然最少。中产阶层作为最有条件参与政治活动的阶层，在一些亚洲城市中已经成为了继非政府组织、社区组织之后，极力提倡城市治理改革的中坚力量（亚太经社会，2002年）。

# 6.3

## 城市治理的原则

### The principles of urban governance



▲ 缅甸仰光市政厅。  
Yangon Town Hall, Myanmar. ©Bumihills/Shutterstock

城市治理的基本原则不仅在于对决策者的问责，也在于对公众需要和需求的响应。响应的原则与公众参与原则、透明原则以及努力达成共识密不可分，而问责与法律、效率、效益及公平相关（UNDP—TUGI，2003年）。在大部分亚太地区城市中，民众能够参加诸如选举、财政预算以及公共行为评估等具体的公共职能活动。联合国人居署提出的城市治理公众参与的细化指标为：（1）民间团体的建立情况；（2）市民论坛的数量；（3）地方选举中的市民投票率；（4）市长的直接选举情况；（5）市议会的直接选举情况。这些指标促进了对城市治理评估的发展，被许多亚洲国家采纳，包括蒙古和斯里兰卡。（联合国人居署，2005年）。

迄今为止的实践表明，城市治理所需要的远远不止于对政府程序的规范性的依附。正如联合国人居署全球城市治理运动的议程所述：“治理非政府管理。”事实上，上文已经提到，治理是一个复杂的过程，需要多元主体的积极参与，包括行业和公众。

#### 6.3.1 参与及代表

##### Participation and representation

从历史的角度，亚太地区的中央政府主导着地方议程。然而，随着不断复杂的城市环境以及日益深入的全球化进程，草根、特定利益集团以及非政府组织对于参与地方事务的诉求日益强烈。他们以各种缘由进行社会运动，如社会正义、环境保护、性别平等、消除贫困等社会问题。在20世纪七八十年代，印度尼西亚、菲律宾、韩国以及巴基斯坦等国家的政府曾经试图限制公众参与。然而这些政权并未存续，即便如印度尼西亚的苏哈托以及菲律宾的马科斯这样的强权政权也垮台了（Douglass，2005年）。

通过对亚太地区15个国家的比较研究，可辨识的参与性城市治理技术手段大约有十多种（亚太经社会，1999年）。最直接的参与方式即是通过地方选举、公投、请愿以及参加议会会议等。在印度，有着特定意图的非政府组织主要致力于倡议和修缮议案。此外，为了



▲ 2010年5月，菲律宾大选。  
Elections in the Philippines, May 2010. ©Tony Magdaraog/Shutterstock

实现特定改革目的，他们还利用大众媒体进行活动。印度尼西亚的市民已经可以直接参与到备受地方关注的“自下而上”的城市规划过程。在中国，直接的公众参与包括社区协商和与地方官员对话。在韩国，市民频繁地对政府的计划提出调查与审计要求。在泰国，政府设立了一个“治理法庭”，以便市民解决与公共机构之间的矛盾冲突。

在亚太地区的一些城市中，民众将大规模的抗议示威活动作为参与公共事务的手段。菲律宾的“人民力量”革命发生后，得到了其他国家的响应，类似的抗议浪潮迅速在印度尼西亚、韩国、泰国以及其他亚洲国家中掀起。不仅如此，这些主张改革的运动还通过大众媒体揭发了许多贪污腐败案件。激发公众（抗议的）的问题还包括可承受的住房、就业、社会福利以及更大的关于城市贫困的社会公正问题。市民社会团体开展针对性别平等与环境保护问题的运动。几乎在所有的亚洲城市中，无数社区组织与其他市民社会团体已经成立并对当权者施加政治压力。

参与式决策最近被许多亚洲城市采纳。在印度，1992年宪法修正案规定，邦政府必须确保地方议会为妇女保留至少1/3的席位。在巴基斯坦，最近卡拉奇的重组中引入了包括市民社区委员会在内的三级大都市治理结构，以鼓励更多的公众参与城市管治（参见上文

6.2.1和专栏6.2）。

一些亚洲国家政府实行了“通融性”政策，使得城市治理能够纳入边缘群体。在吉隆坡和奎松市，城市政府不再逮捕街头小贩或罚没他们的商品，转而为他们合法区域内建造售货亭并完善供水及卫生设施。在万隆、曼谷以及马尼拉，社区改造计划为棚户区居民在原地提供住房及基本服务，而不再强行驱逐他们（处于危险及灾害易发地区除外）。亚洲城市的大部分针对城市贫民的低收入住房计划现在都明确允许自助、互助和集资，以开发利用城市贫民自身的资源，通过这样所谓的“自力更生”策略以增加有限的政府资源。菲律宾的一项法令规定禁止驱逐棚户区或非法居住区居民，除非他们被重新安置到新的可承受的住房或福利住房中（参见第四部分有关强迫迁离一节）。

然而，不可避免的是，政治领袖及社会活动家有时甚至会为了他们自身利益操纵管治中的公众参与。比如，一些政府机构指派若干非政府组织作为政党机器的附庸，将其变成“政府控制的非政府组织”（GONGOs）而不是从头做起去创建它们。在加尔各答，一个名为“左翼阵线”的政党被指控因通过所谓“阳光行动”支持非正规街头摊贩，旨在驱逐居住在人行道上的流浪者。一位研究人员称，“左翼阵线”实际上是为中产阶级腾出用地（Roy，2002年）。

## 专栏6.2：参与式城市治理：卡拉奇的优秀实践

BOX 6.2: PARTICIPATORY URBAN GOVERNANCE: GOOD PRACTICE FROM KARACHI

拥有1400万人口的卡拉奇是巴基斯坦最大的城市。《卡拉奇市政法案》(1933)建立包括了市长、副市长和57个议员在内的办公室。2000年,一份权力下放计划废除了第二层行政级别,并将卡拉奇市内的五区合并为一个“城市区域”。在接下来的几年里,卡拉奇建立了一个包括城市区域议会、18个“市镇”委员会和178个“联合会”或社区委员会的联合管治系统。值得关注的是这个3层次的联合系统建立的目的是为了鼓励更好的参与式管治。

卡拉奇市系统的顶端是城市区域政府,其下是市镇政管理单元和联合会管理单元。市镇由民选政府负责基

础设施建设、空间规划、发展促进和市政服务。联合会委员会则由直接选举产生的13名成员组成,包括一名“nazim”(乌尔都语为市长)和一名“naibnazim”(副市长)。“nazim”领导联合会行政管理,负责与城市区域政府的沟通,包括向上级政府反映最新民意。

参与式系统的核心是在社区居民中选举产生联合会委员会。城市区域、市镇和联合会委员会中保留有一定席位给市民社会团体,如城市贫困者、妇女和弱势群体等。这些代表从公民社区委员会(CCBs)中产生。它由当地社区建立,通过志愿行动、主动及自助方案为需要帮助的群体增加

和完善服务。委员会通过接受捐款、礼赠、基金资助等方式筹集资金,这些资金一般供日常活动所需。

一些委员会通过与城市政府的签订成本分担协议的方式进行项目开发。作为非营利组织,委员会只能将他们的资产和收入用于指定用途。这也是其获得城市政府拨付相应资金的必要程序(可达到一个项目预算金额的80%),因为这些项目涉及的公共资金是要被政府审计的。卡拉奇市政府始终坚持推行透明化和问责制度,该市市长甚至还特别邀请国际透明组织这一非政府组织进行专门研究,怎样自下而上建立一个更加透明和可问责的体系。

资料来源: Fahim (2005年)

### 6.3.2 参与型预算

#### Participatory budgeting

对于亚太地区来说,参与型预算可谓姗姗来迟,但日益普及。通过参与型预算,普通民众可以在相互竞争的项目中决定当地资源的分配。这种方式起源于1989年的巴西阿雷格里港,为了使城市管治过程纳入低收入群体及民间社会团体,城市政府授权社区、区以及市域层面上的各种协会和团体选举出预算代表,由代表们确定开支的优先次序,并决定哪些项目应得到实施和资助。通过设置参与型预算的周期,以使各个具体步骤能够在一年周期内的指定时间实施。评价结果发现,参与型预算增加了期望产出,提高了公共服务质量,并改善了地方政府的透明度及问责制度。

一些印度城市的民间社会机构参与国家预算分析,准备预算简报并促使立法者将资源分配向造福于贫困群体和服务水平低下的社区项目倾斜。在浦那,城市政府同时接受政府官员与市民所提交的项目申请。2006年与2007年,通过对低收入社区中的自助团体进行专门培训,使得这个过程进一步得到完善。2008年与2009年,参与型预算的工作延伸到了选区层面的居民。比如,在一个以收集、分类及销售固体废物作为主要经济来源的选区,一个拾荒者专业组织就帮助政府编制了一项固体废物分类工棚建设的预算。在其他的一

些选区,市民则参与了公交站台、市场建设的预算编制,以及街头小贩指定经营区域的选址等(Janwani, 2010年)。

2005~2006年,亚洲开发银行为印度尼西亚及巴基斯坦的一些地区提供了参与型预算的培训工作,明确要求在预算编制及投票时要进行社区协商。由于参与型预算在当时还是一个全新的概念,因而试点计划还包括有关培训教学资料准备和专家技术意见提供。在巴基斯坦的试点项目中,政府要求至少要有25%的发展资金用于市民社区委员会所提议的项目(Ahmad和Weiser, 2006年)。

在印度尼西亚,政府建立起了一套复杂的系统——从乡村到地区层面的公众协商会议,其目标是为了“提高市民社会对于资源分配、预算过程,以及实际参与预算决策过程的意识”(Ahmad和Weiser, 2006年)。对于参与型预算的大力倡导,希望通过知情的和建设性的参与,公共服务的供给将更加符合穷人的需求。

拉美的经验表明,参与型预算直接促使了城市基础设施及服务的改善,比如供水管线、诊所及学校的建设等,进而改善贫困者和边缘群体的生活条件。大量的公众参与还具有累积效应,能够鼓励更多的公众参与。实际上,浦那,这样一个拾荒者协会直接参与到预算编



制中的城市的经验表明，直接的公众参与有能力扭转政府政策和计划，否则将会对城市贫困者生活产生不利影响（联合国人居署，2006年）。

亚洲开发银行在印度尼西亚和巴基斯坦的试点计划表明，虽然参与型预算得到与拉美大体相近的结果，但是由于亚洲政府的一些特殊因素，参与型预算仍需要改进。例如，在印度尼西亚和巴基斯坦，市政技术人员往往在预算过程中占据主导地位。尽管地方协商名义上是向全体公众开放，但是社区领导和地方政客往往却成为了主要的参与者。结果就是预算项目导向某些特殊群体利益。只有那些发出声音的市民社会团体和其他非政府组织主张其利益时，城市贫困者和边缘群体的权益才不至于被忽视（Ahmad和Weiser，2006年）。

### 6.3.3 问责制与透明化机制

#### The mechanisms for accountability and transparency

在亚太地区城市中，城市管治的两个最严重问题是如何增强公共决策的透明度，以及如何促使政府官员对他们的行为更加负责任。尽管立法在形式上增强了透明度和问责制，但是在很多亚洲国家，腐败仍然是一个十分严重的问题。正如联合国人居署2004年出版的《城市管治工具箱》所述：“存在多种形式的腐败，包括贪污、受贿、盗窃、诈骗、敲诈勒索、滥用自由裁量权、徇私舞弊、任人唯亲以及权钱勾结等”（联合国人居署与国际透明组织，2004年）。而且，腐败还有损于更为贫困阶层的利益（联合国人居署，2010a）。

腐败问题在亚洲屡见不鲜的原因有很多。主要原因如下：（1）地方官员收入偏低；（2）就如一些较发达国家一样，高成本的竞选活动诱使政客们通过腐败来填补巨额开支；（3）不完善的管理手段（特别是在采购过程中）易被利用，以谋取私利；（4）家庭、裙带关系及其他某些关系的强烈影响；（5）法律法规的模糊或过于复杂，赋予了地方官员太多的自由裁量权（Kidd和Richter，2003年）。

面对这些问题，亚洲的中央及地方政府已设法提高政府透明度，以遏制贪污腐败现象。研究表明，在中国香港地区，腐败的一个主要原因就是公共采购的程序过于复杂和烦琐。招标步骤中每一个步骤都具有自主操作空间的机会，也就意味着可能产生腐败。因而，简化采购程序对于腐败现象有着很好地制约作用。中国香港还成立了一个权力强大的独立的反腐委员会，以惩罚那

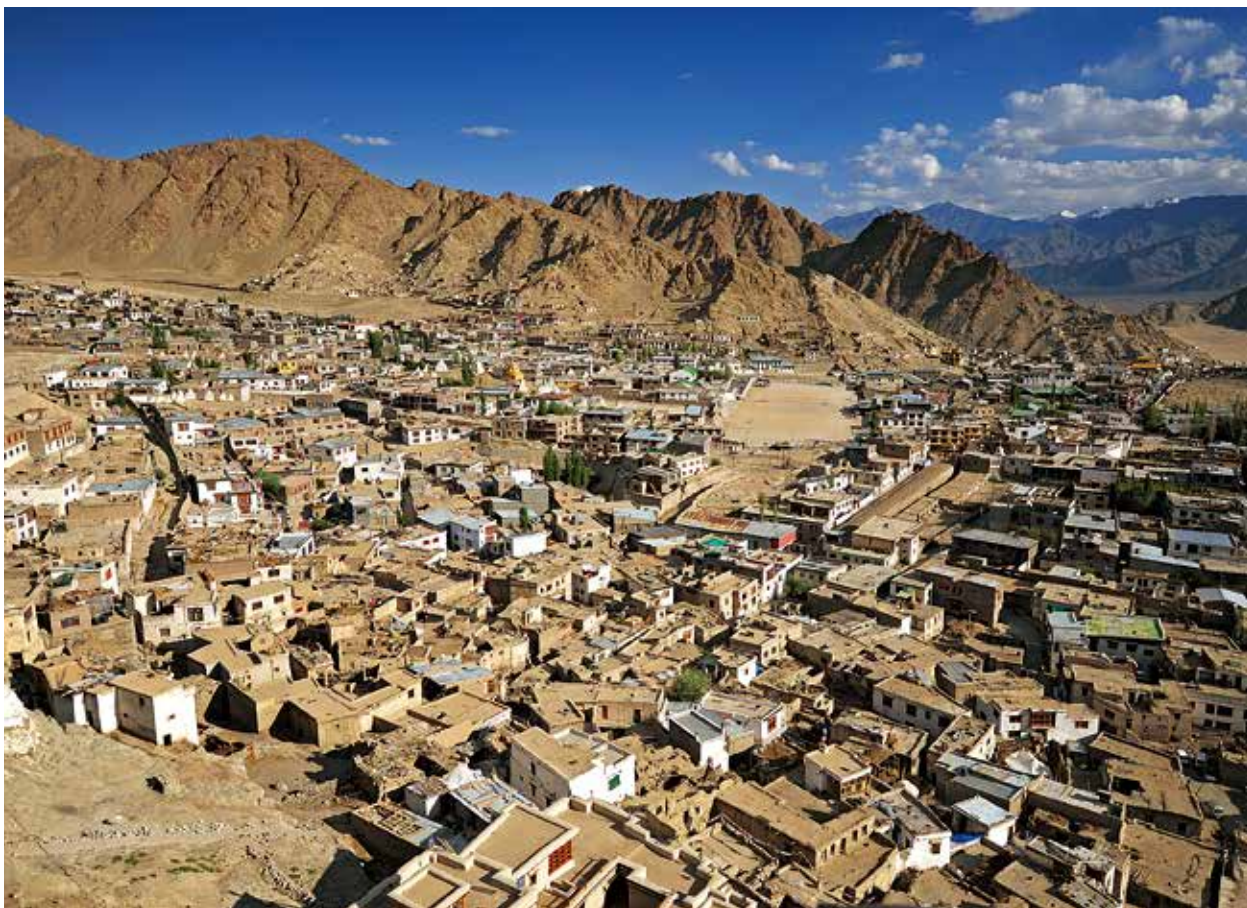
些贪腐官员（Wong，2003年）。在新加坡，腐败行为一经发现，将会立即受到严厉处罚，也一直对腐败起到了很大的遏制作用（Ali，2000年）。一般经验表明，最常用的反腐策略（更具体地说是反贪污、贿赂、盗窃、诈骗、勒索或滥用职权等）就是将其转为刑事犯罪。

除了打击腐败外，一些亚洲城市政府也使用了各种方法，以提高透明度及问责制。比如，“古吉拉特邦城市管理者协会”就通过了一个道德准则以指导成员的日常工作。准则中的一个主要条款就是肯定了保持社区了解城市事务的重要性。专家组成员也鼓励全体政府官员与市民之间积极沟通交流。该准则中另一个重要条款是确保政府官员不会借职务之便献媚拍马，或利用内部消息及其他职务之便谋求个人升迁和利益（联合国人居署及国际透明组织，2004年）。

作为其全球城市管治运动的一部分，联合国人居署推出了一个更广泛的倡议，即采取“城市治理指数”（UGI）的形式，在城市管治中主张参与、公平、效率及问责制。在技术层面，该指数可以作为一个倡议和能力建设的工具，由此，公众可以监督城市管治质量。亚洲的蒙古和斯里兰卡在城市管治中已经运用了该指数。城市政府真正力图增强问责制的程度可以通过是否采取相关具体行动来进行衡量：（1）成立反腐委员会；（2）建立受理公众投诉的相关机构；（3）要求公职人员公开收入及财产；（4）建立公职人员行为准则；（5）建立公共交易的独立审计系统；（6）合同、招标、预算及决算等相关文件公开（联合国人居署，2005年）。

在巴基斯坦，卡拉奇供排水委员会通过了一套“公共采购程序透明化廉政协议”，其中包含了一个由所有投标方做出的该委员会各项工程中杜绝行贿的正式承诺。一旦有行贿现象被查实，委员会立即对涉案投标方或官员予以制裁，并将相关企业或个人列入黑名单。

与此相似，在卡拉奇的圭山·厄·伊克巴尔镇（Guishan-e-Iqbal Town,），该镇镇长与非政府组织“国际透明组织”签订的谅解备忘录，首次引入了一套被称为“OPEN”（“市民申请在线进程优化”）系统，该系统使得民众可以通过网络监督申请及公共采购的过程。在该系统中，官员需要输入每一笔申请提交的日期和他们处理申请的时间，并可以通过网络实时查看。这一透明化的手段消除了市民与政府官员个人接触的必要性，并杜绝了所谓“快递费”的支付，从而简化了申请手续。同时，该系统有助于防止项目在执行时的延误（联合国人居署及国际透明组织，2004年）。



▲ 印度莱城。因信息技术未普及，有些偏远地区的城市甚至无法实现内部通信。  
Leh, India. Information and Communication Technologies have enabled even remote cities to inter—connect. ©Think4photop/Shutterstock

在许多亚洲国家，一个强大而又敢于发出声音的舆论界不但可以提高政府透明度，还能抑制腐败。不过，部分媒体界的寻租行为会使结果适得其反，尽管其他媒体站出来捍卫事实真相。印度、印度尼西亚以及菲律宾，通过一些腐败案件的曝光，许多涉案官员被起诉及监禁，其中调查记者起到了很大的作用。

市民社会的行动也促使了地方政府变得更加透明和负责任。如今，市民社会在发展过程中所起到的作用很显然已不仅仅表现在地方层面，同时也上升到了国家层面（Sen，1999年）。在2009年3月于曼谷举行的东南亚国家联盟（ASEAN）第14次峰会上，10个成员国元首签署了一项同意建立地区共同体的区域章程，到2015年将会形成一个类似欧盟的地区共同体。而在该联盟中，已有3个成员国（印度尼西亚、菲律宾和泰国）充分认识到了城市管治中，特别是在管治过程的开放和市民社会对于政府决策的积极参与中，市民社会所起的作用（Macan—Markar，2009年）。

### 6.3.4 新技术与e管治

#### New technologies and e-governance

近来，信息通信技术（ICT）在亚太地区的发展对城市管治也产生了重大的影响。而这在印度这个国度更为明显，印度有这样一种说法：“随处可见的鼠标正如排除障碍之神——迦内什的坐骑一样，变得备受崇拜”（2009年数据探索CIO手册，2009:12）。在20世纪70年代的印度，电子（“e”）管治主要以政府部门内部的计算机应用为主，用于经济社会发展规划、财政监督、人口普查、选举活动以及税收管理等。20世纪80年代，其国家信息中心通过一个国家内部信息网络将所有地区的重要机构连接起来。20世纪90年代初期，新技术的使用使得城市管治覆盖到了私营经济部门、非政府组织和市民社会团体。印度的e管治工作已得到了诸如联合国、世界银行等国际机构以及致力于新技术开发的私营公司的支持和帮助。

目前，印度许多的地方政府已经在城市管治系统

中引入了计算机和因特网技术。例如，德里市政府通过车辆自动电子跟踪系统，提高了交通管理水平。而在孟买，城市政府运行了一套在线投诉管理系统，以及时受理各种民意反馈。班加罗尔则推出了一套基于资金的会计系统，以使城市季度的财务报告可以通过网络获取。这种直接监督回答了纳税人对自己的钱被用到哪里去的疑问（2009年数据探索CIO手册，2009:12）。

计算机和因特网在城市治理中其他微观层面的应用还包括市政费用收取、资产评估、税收征管、警务工作、在线公众咨询、电子图书馆、处理公众投诉、信息的收集与传播等。新技术还转变了原来的手工文书工作，提高了工作效率，极大地实现了服务的整合。这一进步最明显的例子就是“窗口服务”或“一站式服务”的建立（就如联合国人居署（2010b）有关城市青年参与的提议）（参见第3部分）。

2002年，马来西亚住房与地方政府部要求各地方政府全面使用计算机与互联网，从而实现公开交易。同年，该国政府推出了马来西亚政府多用途智能卡（通常称“大马卡”），以方便民众与政府部门之间的各项事务。这种智能卡最初使用是在“多媒体超级走廊”——一个政府于1997年在吉隆坡以南新规划建设的赛柏再也镇为核心的15km×50km范围的高科技孵化中心。从那时起，该镇与马来西亚未来的新首都布城融为一体，布城是一座经过全面规划设计的城市，被称为“未来之城”。到目前为止，马来西亚的e管治基本上已经应用到了大多数的政府职能上。例如，政府的采购工作通过一个网上投标供应商——“ePerolahan”进行。纳税人也可以通过网络递交他们的纳税申报单并可以通过使用大马卡实现文件签章。信息通信技术甚至也被运用到了马来西亚的司法系统，借助于自动化的庭审记录、判决、规则和先例（马来西亚政府，2009年）。

尽管这些新技术在亚洲的应用正变得愈发广泛，但在应用到e管治上时，却出现了一些背离初衷的问题。其中的第一个问题就是公平问题，主要表现在国民（以及区域）之间在现代电子通讯方式普及程度的巨大差距（即“数字鸿沟”）。大多数低收入的城市居民并没有电脑，甚至很少有机会接触到电脑，更不用说电话、收音机或其他通信设备。例如，在印度，各邦、各

城市之间在电话普及率上差距巨大：2003年，德里的每百人拥有电话接近27部，而哈尔邦每百人电话拥有率仅为1.32。在互联网连接方面，根据国际电信联盟估算，2001年，印度的带宽有效性为1475兆比特每秒，而新加坡为2639兆比特每秒，韩国为5432兆比特每秒，中国香港为6308兆比特每秒，中国大陆则为7598兆比特每秒（GoM，2009年）。

第二个制约e管治有效性的主要障碍是多种信息通信技术之间的互操作性。2007年，联合国开发计划署（UNDP）的亚太发展信息计划发布了3篇报告，其中推荐了一个带有政府互操作性框架（GIF）的路线图，基于致力于良好管治的灵活性而又在总体上可比较的技术。正如报告中所述：“在很多情况下，当前e管治的部署可以类比成一个由互不兼容的信息通信技术解决方案所组成的手工编织物，而不是可以为公众提供基本服务的灵活且可重复利用的模块”（联合国开发计划署亚太发展信息计划，2007:18）。在14国政府合作的基础上，该报告回顾了现有e管治系统，并建议采用新的准则，从而实现基于国际开放源代码的互联互通。

第三个有关e管治的问题则是安全问题，因为相关应用涉及到公共机构。和世界其他地区一样，亚洲地区的人们往往对于依赖信息通信技术的税务、票据等商业机密怀有戒心。随着人们对于电脑的黑客入侵、身份盗用以及运用新技术进行各种形式的诈骗等现象的广泛担忧，保护相关系统的安全性成为了亚洲城市政府及市民首要考虑的问题。

尽管许多亚洲国家仍处于e管治的早期阶段，但是信息通信技术在公共过程中的应用前景却还是十分美好的。这种双向的过程不但有利于公众参与政府决策，还有利于公共部门积极地对市民社会需求进行回应。人们通过网络发布民意在一定程度上可以遏制小规模贪污腐败。在征税、购买商品和服务、支付地方款项以及其他一些常规业务上，信息通信技术的利用都收到了良好的效果，且被广泛认可。然而，若要新技术在电子管制中的作用进一步增强，亚洲城市必须通过恰当的人员培训和精选技术平台与系统，建立充分的能力。e管治的倡导者也强调，在建立系统时，应强调管治的应用水平（软件），而不是电子产品部件性能（硬件）。

# 6.4

## 城市治理体系类型

### Types of urban governance systems



▲ 菲律宾马卡蒂市。  
Makati City, Philippines. ©Jonas San Luis/Shutterstock

在亚洲，某些国家政府采取联邦制，但几乎大部分国家都采取高度的中央集权制。其原因可以归结为帝国史的影响（日本和泰国）、西方殖民史的影响（印度尼西亚、马来西亚、菲律宾）、帝国史和西方殖民史的双重影响（孟加拉国、印度、巴基斯坦），以及社会主义意识形态的影响（朝鲜、老挝、越南）。在高度中

央集权的亚洲国家，城市政府很大程度上依赖于国家政府的资源。

在一些亚洲国家成为独立的民族国家之前，他们由自治区和地方政权统治；独立后，他们服从于中央政府，权力极为有限。甚至地方官员的选举都被中央政府中的党派和重要人物所主导。在社会主义国家，共产党

强化对国家行政机构的控制。最基层的政府官员由居民选取产生，但中级地方官员则由中央及省政府进行任命。

亚洲的城市治理体系一般包含自治市法人、大都市区联合体以及中央政府。同时也包含较小的地方政府单元，比如区、摄政统治区、都道府县、兵站和居委会等，这些单元通常在宪法及法律上仅处于功能性或其他的从属地位。城市政府往往被一些设定的城市发展目标、领土范围、结构与功能等纲领所约束。大都市区联合体则由城市主体构成，目的是建立区域性的联合体，或者由更高层级政府强加进来。中央政府则通常控制着国家首都的所在地区（例如，马来西亚的吉隆坡联邦制直辖区以及泰国的曼谷城市当局）。

### 6.4.1 城镇及小城市的治理

#### The governance of towns & smaller cities

亚洲巨型城市的出现，尤其是像曼谷、达卡、大雅加达、大马尼拉等这样的国家首都的出现，使决策者们的视线渐渐转向了巨型城市问题（Douglass, 2005年）。然而，这种对大城市的关注却损害了城镇及小城市的发展。事实上，这是一个严重的忽视，因为根据人口学家们的持续记录，亚洲小城市正以快于巨型城市的速度快速发展（联合国，2008年）。

总体上，亚太地区的小城市面临许多问题，诸如在处理地方事务时缺乏职权和权力、基础设施和服务落后、训练有素的人员不足、税收基数有限以及严重依赖上级政府财政支持。在分权化和地方自治的各种努力下，大多数城市官员也仅拥有有限的职权和权力，他们所起到的作用仅是联系包括政府部门在内的国家立法及行政机构。在几乎所有的亚太地区城市中，治理结构包括了一个诸如镇或城市议会的决策机构，以及一个例如市长的行政部门。然而，由于中央政府具有强大的主导力和影响力，这些决策或行政功能的执行者往往只是国家层面的团体或个人的附庸。

城镇及小城市治理的一个关键问题是财政能力的局限，无法通过税收、借款、收取公共服务费用以及罚款等方式提高财政收入。尽管在纸面上，一些分权化计划强制要求将资金分配至城市政府。例如，菲律宾1991年的《地方政府法案》规定地方政府有权支配地方税收的40%；泰国1999年颁布的《分权法》则规定，到2006年，地方税收至少应承担35%的地方财政收入。然而，在实际操作中，中央政府的资金转移是受国家官员的意志决定的。那些不属于执政党或现任政府

的地方官员，往往很难获得下拨资金的应有份额。中央政府的官员则会以资金未到位为借口，或者对地方上所提交的文件吹毛求疵，从而推迟资金的下拨。这样就使得中央政府资金的下拨不可靠，再加上地方财政收入有限，使得地方政府在制定财政方案时倍受制约。

另外一个严重的问题是城镇及小城市无法吸引及留住专业管理人员和技术人员，他们往往将在地方政府的任职经历作为将来在大城市或中央政府任职并获得更好发展、更高报酬的垫脚石。而民选官员通常拥有更大职权和权力这一事实也诱使着管理者们参与政治竞选。

种种因素致使许多小城市实现其发展目标更加困难：财政资源不足、专业技术人员的技术和能力局限、政治领导方式传统、治理结构陈旧僵化、法律框架过时（通常是殖民时期的）。国家政府官员往往很少关注小城市所处的困境，似乎只有在选举时为赢得地方选票才考虑到小城市。尽管国际金融机构有协助小城市政府发展的意向，也会因中央政府拒绝提供主权担保而难以向小城市下拨贷款。由于上述及诸多其他原因，大多数的亚洲城镇及小城市无法发挥他们的发展潜力。而这严重影响了它们作为周边农村地区发展核心而发挥积极溢出效应的能力。

### 6.4.2 城市集群发展

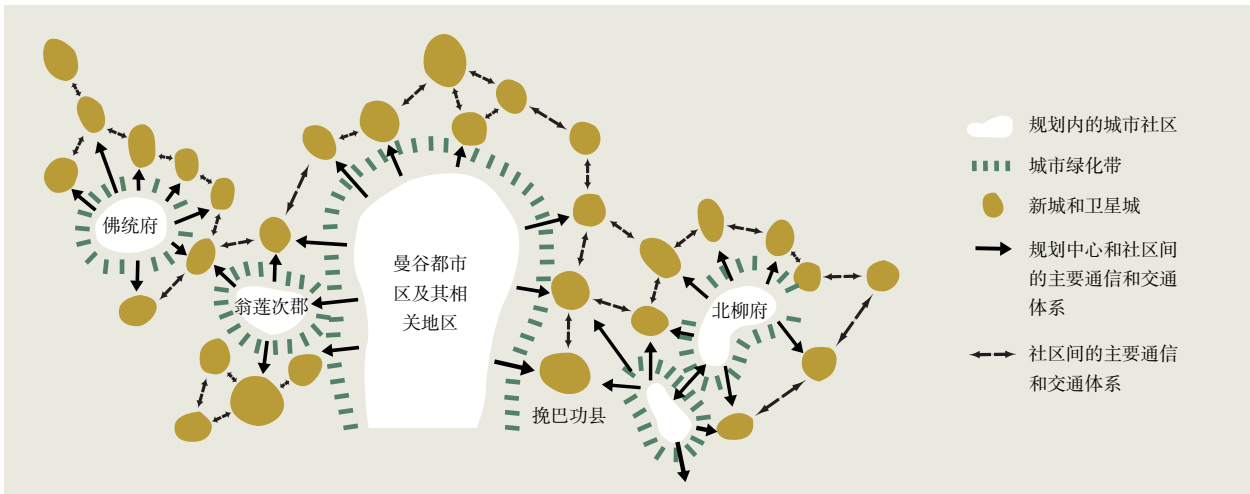
#### City cluster development

“尽管在亚洲，巨型城市区受到绝大多数决策者和发展问题专家的关注，但是实际上，该区域最高城市化率是发生在中小城市，而这些地区的城市规划和治理问题恰恰更加突出。因此，亚洲开发银行将城市集群的发展作为加快小城市发展的一个合适手段。”——亚洲开发银行（2008d）

城市集群发展（CCD）可以通过城市区域的基础设施、服务设施以及创新金融计划等的一体化战略，提升区域内若干城镇发展潜力。学习在经济和产业发展中通过集群化，提升集中资源地区的竞争力的道路，亚洲开发银行将城市集群路径作为旨在通过“包容性发展和促进增长运动”而减少贫困的长期战略的一个重要部分。该行认为，一个精心设计并很好实施的城市集群发展计划可以带来诸多好处，包括：

- 在城市区域内部署一体化的城市基础设施和服务设施，而非局限在每一个城镇自身（的设施部局）。
- 可靠的财政及其他资源以支持城市集群发展，基

图6.2：大曼谷都市区城市集群节点  
 FIGURE 6.2: THE CLUSTERING OF URBAN NODES IN THE BANGKOK METROPOLITAN REGION



资料来源：Laquian (2005:171)



▲ 泰国曼谷。  
 Bangkok, Thailand. ©Vichie81/Shutterstock

于共同的税率标准和操作方式，使得任何城市群内部各城镇的信用评级得到提高，税收负担更加均等。

- 为吸纳私有资本参与到区域范围内的开发项目提供更好的机会，特别是在城市基础设施和服务设施方面。
- 提升解决城市问题的能力，特别是一些跨行政边界的环境污染、卫生、洪水等问题。
- 区域城乡统筹的包容性的发展（亚洲开发银行，2008d:15）。

集群策略基于波特（porter）（1990:26）的开创性工作，他从产业的视角，将集群看作是“在特定的地理区域上集聚起来，由于相互提供产品和服务而紧密联系在一起的公司和机构群体。”此后，一大批发展问题专家将这一概念扩展为一种集中于产业集群的经济发展战略。

这种方法促进了城镇和小城市的集群发展，或是大都市区内大城市周边的城市集群的规划发展。以曼谷为中心的区域发展就展现了集群过程是如何帮助巨型城市的扩张的。从1855年开始，由于农业食品业和制造业的支撑，曼谷——这个泰国的首都就开始快速发展。20世纪60年代，曼谷市政当局推出了《2000年大曼谷规划》，规划展望了一个绵延820平方公里，拥有650万人口的大都市。1970年，曼谷通过合并吞武里（Thonburi）组成了大曼谷市，两年后，邻近曼谷的那空拍依府（Phra Nakorn）和吞武里府的部分地区也被划入曼谷，形成了大曼谷都市区。直至20世纪80年代，曼谷持续不断的扩张促进了大曼谷都市区发展，其周边还包含着5个邻近府的部分地区，即巴吞他尼府（Pathun Thani）、暖武里府（Nontaburi）、北榄府（Samut Prakan）、龙仔厝府（Samut Sakhorn）和佛统府（Nakhon Pathom）（参见图6.2）。

20世纪80年代末，鉴于这个经过规划的大曼谷都市区的发展，泰国国家经济和社会发展委员会（NESDB）制定了包含集群发展的特定区域规划（泰国国家经济和社会发展委员会，1990年）。其中更具体的是，地区中的各开发节点由基础设施和通信网络紧密联系。发展委员会还指出，将会出现一个包含另外5个府（大城府Ayuthaya、北标府Saraburi、北柳府Chachongsao、春武里府Chon Buri和罗勇府Rayong）的“扩展大曼谷都市区”，预计到2010年，该大都市区的总人口将会达到1700万。然而，泰国政府并没有采

纳这个规划。这很可惜，因为该规划突出了一开始就要采取更加综合的集群发展道路，从而避免在大都市区规划部署时单个零碎的方法。

### 6.4.3 集群发展与小城市地区

#### Clustered development and smaller city regions

小城市地区往往缺乏城市基础设施和服务设施。由于（小的）城市化节点通常被农村地区分隔开来，建设和运行一体化的基础设施和服务设施花费昂贵。在这种情况下，集群发展可以通过规划良好并综合考虑的城市基础设施和服务设施体系建设来促进城乡一体化发展。这种方法也可以用于增强城市群之间的经济联系。例如，欧洲的巨型城市区域规划有效地联系了发展集群，并促进集群间的发展互补。日本在进行各类城市节点的发展规划时，采取了多种城市集群发展形式。中国则通过实施一系列城市群发展战略，尤其针对偏远欠发达的内陆地区，加快农村地区的发展。亚洲开发银行目前正在结合一些开发计划项目探索集群发展在孟加拉国、印度、斯里兰卡等国的应用（亚洲开发银行，2008e）。

印度政府也将城市群作为促进大约20个城市发展的主要途径，包括艾哈迈德巴德、米尔扎布尔和蒂鲁普等（参见专栏6.3）。其原理是通过政府在基础设施建设上的投资，为成千上万的纺织厂、黄铜铸造厂、珠宝首饰工场以及其他中小企业的下岗职工提供工作岗位。而这一计划的其他目标城市还包括贝兰布尔、哥印拜陀、豪拉等这些同样拥有众多失业人口的城市。作为就业计划的一部分，失业人口将被保证在城市公共工程项目中获得每年100天的有偿工作机会（Chowdhury，2009年）。

尽管相对巨型城市而言，小城市有着更快的增长速度，但是亚洲的政策决策者们仍然倾向于在不久的将来将关注重点放在巨型城市的发展上，究其原因，主要有以下4点：

- 掌握城市发展资源支配大权的中央政府官员主要关注那些首都城市和其他大城市地区，因为这些地区才是他们的政治权力基础所在。
- 中央政府和巨型城市政府官员们迫切希望取得“全球城市地位”，故而将注意力集中到更大的集合城市。
- 将基础设施和服务设施建设从现有的巨型城市，

### 专栏6.3: 城市群发展: 印度的潜力

BOX 6.3: CITY CLUSTER DEVELOPMENT: THE POTENTIAL IN INDIA

亚洲开发银行的一份研究认同印度以下4个城市区域的集群发展(通过基础设施和服务设施)比较好:

卡纳塔克邦(印度中南部)的班加罗尔—杜姆古尔—迈索尔集群:该城市区域是印度发展最快的地区之一。班加罗尔(人口:650万)已成为一个举世闻名的信息技术中心;迈索尔是教育文化中心和热门旅游城市;而卡纳塔克邦也以行政改革和高效的城市管理而出名。

马哈拉施特拉邦(印度西部)的浦那—宾布里—金杰沃德集群:该城市区域与孟买相邻,拥有得天独厚的发展区位。浦那是一个著名的工业中心和汽车制造之乡,云集着巴贾杰、塔塔汽车、戴姆勒—克莱斯勒等众多汽车巨头。此外,这个城市拥有众多的软件设计师、制造公司和著名学术机构。

泰米尔纳德邦(印度中南部)的哥印拜陀—蒂鲁普集群:哥印拜陀是一个纺织业、工程工业和汽车零部件制造为支柱的工业中心。距离哥印拜陀50公里远的蒂鲁普则是另一个主要的纺织中心。泰米尔纳德邦的人类发展指数(HDI)在印度排名第3。

北阿坎德邦(与中国、尼泊尔接壤)的德拉敦—哈里瓦—瑞诗凯诗集群。该城市群是著名的宗教圣地,极其适合以旅游为核心的集群发展。印度神话中,哈里瓦是天国之鸟迦楼罗永生药水(仙露)意外滴落的4个地方之一。瑞诗凯诗则通常被称为瑜伽世界之都,也是朝圣者前往北阿坎德邦的四个“dhams”(圣殿)路线的起点。由于该城市集群的宗教地位十分崇高,最有可能通过基础设施和服务的完善来加速当地的发展。

资料来源:亚洲开发银行(2008d:79—98)

向周边较偏远的小型聚落以及快速城镇化的农村地区扩展,这相对比较容易,并有利于规模经济和集聚经济的实现。

- 小型的城市聚落通常比较分散,因而很难组织动员这些不同聚落的官员们致力于共同的发展目标。

当前,正试图通过将中央的职权和权力下放到诸如城市分区和村庄这些最低层级政府,以实现城市分散化。然而,不幸的是,这些小城市聚落因为财政资源、专业和管理技能、技术能力以及政治领袖的缺乏,无法实现城市全面发展。权力自主原则,是将任务分配“给了那些当地公共服务和商品可以最大限度实现的最低级别的政府”(世界城市和地方政府联合组织,2008年),是实现民主生活方式的一个绝佳手段。但是,如果中央

政府无法同时划拨所需资源到相应级别的政府,那么经济、社会以及环境的可持续发展将会非常难以实现(参见6.6节)。

## 6.4.4 大都市区与巨型城市区的治理

### The governance of metropolitan and mega urban regions

近年来,大多数亚洲国家政府主要关注巨型城市和巨型城市区域。这些蔓延中的城市区域通常是由数个机构所治理的,而在此之上,它们还接受着来自中央政府、省(州)政府的部门及机构的垂直分割治理。城市政府与中央政府、省州政府之间缺乏协调合作,为大都市的规划与治理带来了极大的挑战(Bigio和Dahiya,2004年;Dahiya和Pugh,2000年)。

通常情况下,亚洲各国政府目前针对大都市区所使用的治理手段主要有以下3种:(1)城市政府自治;(2)区域混合管治系统;(3)大都市区的统一管治。每种治理系统的形成都有其历史和文化原因,且各系统都有着各自的优缺点。

#### 城市政府自治

##### Autonomous urban authorities

在城市政府自治系统下,城市区域中的自治市、普通城市及城镇之间,彼此在功能和地域上都相互独立。各个地方政府都掌握着各自的规划、决策、立法以及计划执行的权力。城市宪章及法规明确规定了地方行政单元的边界。在一些国家,比如菲律宾,《行政法修订案》及其他一些法规规定了城市划定所必须的要求,比如人口规模、年收入等。

城市区域内地方政府的自治有许多问题。因为这些城市政府拥有不同的税收增加能力,也就无法提供相同规模和质量的公共服务及设施——特别是当较为富裕的城市不愿意将资源与相对较落后的城市共享时。企业也会利用城市政府间的相互竞争,在选址布局时要求政府减税或给予其他优惠政策。导致这种分裂进一步加深的原因是,如果地方官员分属不同政党或者派别时,相互之间很难合作与协调。

达卡和卡拉奇曾经尝试建立大都市区政府,以协调区域范围内的各项活动,但是却受到了地方官员的强烈抵制,因为他们担心这会削弱他们手中的权力。同时,中央政府掌握着公共工程、交通与通讯、环境控制及其他各类公共服务的部门的权力,也对建立这样的大



表6.1：区域治理的复杂体系中城市职能责任的分配

TABLE 6.1: ALLOCATION OF RESPONSIBILITIES FOR URBAN FUNCTIONS IN A MIXED SYSTEM OF REGIONAL GOVERNANCE

职能	中央政府	大都市区政府	地区与地方政府	城市地方政府	私有资本
电力供应	政策制定	财政支持及管理	管理	计量并收缴使用费	财政支持及管理
供水及污水处理	政策与财政支持	财政支持及管理	管理	计量并收缴	财政支持及管理
交通	政策与财政支持	财政支持及管理	管理	管理及控制	财政支持及管理
住房及相关服务	政策与财政支持	财政支持及管理	管理	保障及制定住房法规以及建筑标准	建设、财政支持及管理公众住房
固体废物收集	政策制定		环境标准制定	管理及监督非政府组织	财政支持及管理 市民社会工作
固体废物处理	政策	财政支持及管理	财政	分类及处理	财政支持及管理
教育	政策	管理	管理	管理及监督处理场所	财政支持及管理 商业投资
健康	政策与财政支持	大都市区层次的医院	管理、财政支持	地方诊所	服务补充
治安保障	政策	大都市区警署	管理及财政支持	地方警局	额外的私人保护
消防	制定标准	财政支持及管理	管理	地方消防部门及志愿消防队	设备供应
环境保护	政策与标准	财政支持及管理	管理	管理	市民社会工作

资料来源：Laquian（2005:121）

都市政府持反对意见，拒绝放弃他们的权力。马尼拉大都会的案例也说明了城市政府自治所带来的问题（参见专栏6.4）。

## 区域混合治理系统

### Mixed systems of regional governance

在城市区域混合治理系统中，权力都掌握在中央政府部门、区域机构、大都市政府、具有特定意图的机构、城市、城镇及乡村等正规组织结构中。每一个治理实体都负责一定的功能，比如：政策制定、资金筹集、项目规划及工程实施等。在一些城市当中，某个专门的治理构架可能只负责一种功能。而在另外城市当中，可能多个治理构架共同承担特定的服务责任。

在区域混合系统治理中，具体的功能可能是由在不同层次运作的不同机构执行的。而这些功能也可能由多个政府机构共同运作。一项针对亚洲14个大都市区的调查重点关注了在区域混合系统治理下不同治理实体在关键城市功能的责任上的分配，调查结果如表6.1所示。

在一些亚洲城市区域中，如德里、达卡、雅加

达、卡拉奇和吉隆坡等，多个治理实体共同负责一些特定事务。比如，就供水而言，一个中央政府部门（通常是“环境和自然资源部”）通过负责保护整个流域来保障原水的供应；由某个特定机构负责水库蓄水及管理水库系统；由政府所有或控股的公司，或者特许的私有企业负责对饮用水进行净化和分配，同时还负责统计家庭和工厂的水资源消耗情况。在一些城市中，水费是按照邻里层面进行收取。因此，在混合系统中，某些特定的职能可能会被分配至某个政府机构，也可能由一些治理实体共同承担（包括私有企业）。

在亚洲，区域混合系统治理占据着主导地位。通常来说，由中央政府或高层政府作为最高级别的机构，以克服地方政府分散和缺乏协调的问题。近年来，因为对于诸如区域交通、供水系统、能源及废物管理等区域范围的服务需求不断增加，运用混合治理系统的必要性也不断增强。因为该系统可以带来更全面的规划，动员适当的财政资源并提高管理效率。区域混合系统治理的一个显著特征是那些私营的城市服务供应商的积极参与，这也反映了他们对城市事务所坚持的更加“企业

## 专栏6.4：城市地区治理：马尼拉大都市区

BOX 6.4: CITY—REGION GOVERNANCE: METROPOLITAN MANILA

20世纪60年代，马尼拉都市区由马尼拉、加洛坎、帕塞、奎松等城市以及拉宾斯、马卡蒂、马拉翁、曼达卢永等城镇组成。由于城市政府各自为政，治理工作很难开展，因而马科斯政府于1975年创立了马尼拉都市区委员会（MMC）来管理首都地区。该委员会编制了区域土地利用规划并通过了分区法规和土地使用条例，设立了一个规划、计划和预算编制系统，提出了贫民窟改造和社区升级项目以及公共住房项目，建立了一套快速交通系统。所有的成功都是因为当时的权力全部集中在州长一人手中（前第一夫人伊梅尔达·马科斯），并聘请了专业的规划、管理人员来运作委员会的各项工作。

然而，在马科斯政权结束时，总统科拉松·阿基诺恢复了马尼拉都市区市长和议会的职权和权力。1987年修订的菲律宾《宪法》规定：“根据法律，国会可以在公民投票许可的情况下，创建的特殊的都市分部。”宪法中还提到：“被合并的城市有权保留其基本自治权，并拥有自主决策权和立法程序。新成立的大都市政府的管辖权力应仅限于那些需要协调基本服务”（菲律宾共和国宪法，1987年）。

1990年，马尼拉都市区委员会（MMA）替代了先前的委员会，该委员会的所有决策都由17个地方政府的市长组成的委员会联合做出。委员会主席每6个月改选一次，可以有效地削弱他们的行政权力。该委员会于1995年因效率低下而被撤销，取而代之的是马尼拉都市区发展委员会（MMDA），菲律宾总统亲自任命了该委员会的主席。然而，发展委员会的所有决策也必须得到马尼拉都市区市长委员会的审查和批准。

资料来源：Laquian（2002b）

型”的方式。吉隆坡的案例研究（参见专栏6.5）就说明了区域混合治理系统如何引入并操作私有化。

## 大都市区的统一治理

### Unified metropolitan government

在对大都市区进行统一治理的城市区域中，由某个单一治理实体对区域范围内的各项服务进行规划、管理、融资、支持和维护，城市区域内的任何地方政府都要服从统一治理的管理。这种方法主要用于国家首都的治理，因为中央政府的影响在首都占主导地位（如首尔）。此外，在经济转型国家中——比如中国（如北京、上海及深圳）（参见专栏6.6）和越南，以及诸如喀布尔那样的饱受战乱的城市中，这种方法也常被使用。

联合大都市区政府的支持者认为，这种方法使得区域范围内的服务管理更有效率。环境污染、流行病、洪水和有组织犯罪这样一些城市问题并不局限在正式的行政边界内。大尺度的政府系统得益于规模经济、集聚经济和区位优势。区域税收结构合理化有利于获取更多的财政资源，同样有利于集中地方政府资产获得更高的信用评级。更高的收入则有助于联合大都市区政府吸引高素质的城市管理人才。

而另一方面，大都市区联合政府则因机构过于庞大、过于官僚、脱离市民需求而被批评。地方政府自治的支持者认为介于中央政府或省、州政府与地方政府之间的区域政府机构完全是多余的。一些市民社会运动者也对地区级政府机构的官僚作风深恶痛绝。因为联合大都市区政府的官员通常是由中央政府任命的，民选的地方官员们也认为这是一种不民主的方式，对选民们的诉求漠不关心。

## 专栏6.5：区域混合治理体系：吉隆坡

BOX 6.5: A MIXED SYSTEM OF REGIONAL GOVERNANCE: KUALA LUMPUR



▲ 吉隆坡市政厅。

Kuala Lumpur City Hall. ©Two hundred percent/GNU Free Documentation License

吉隆坡于1963年成为马来西亚的首都，并于1972年正式设“市”，1974年成为了一个占地243平方公里的联邦直辖区。然而，该地区的影响范围早已超越其行政边界，涵盖相邻的八打灵再也、安邦、士拉央等卫星城镇，以及巴生谷区域内的其他城市地区。2006年，吉隆坡的市区人口达到160万，而大吉隆坡地区则达到了720万。而马来西亚国家规划将吉隆坡城市地区定义为吉隆坡—巴生谷—芙蓉城市区域，预计这一城市地区2020年的总人口将达到860万。

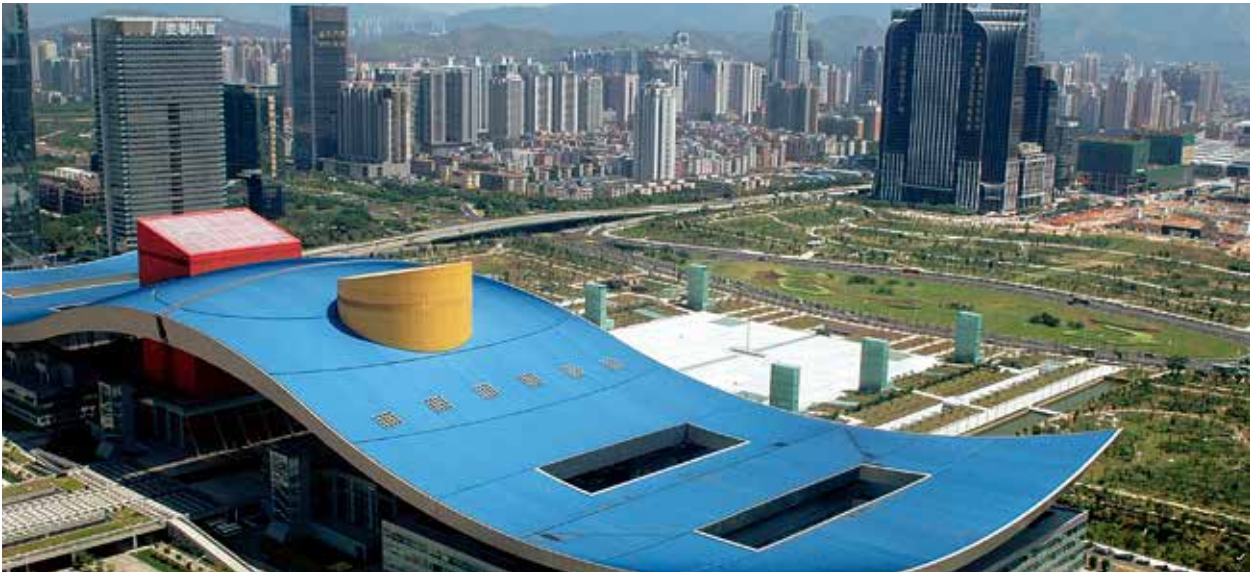
市政厅作为地方政府的行政中心，负责着一定的城市职能，如公共卫生、环境卫生、垃圾管理、城市规划、环境保护、建筑控制、经济和社会发展以及维护城市基础设施等。市长任期为3年，由马来西亚联邦直辖区部部长直接任命。大吉隆坡地区的其他地方政府则由雪兰莪州管辖。国家政府的主要职能由相关部门负责。大吉隆坡地区的居民的政治权利由11名马来西亚众议院的议会成员代表。

随着2001年布特拉再也联邦直辖区的建立以及行政部门的逐渐转移，吉隆坡发展开始向商业、贸易和技术创新转型。根据被称为“马来西亚大宝号”的策略，城市政府在区域内的作用已从简单的城市服务转变到与私人企业的合作和实现经济、社会和环境发展的可持续。2007年，马来西亚首相创建了一个“商业推动特别小组”，希望凭借包容的方法协调发展。例如，政府尝试通过合作管理，以协调区域内的运输系统。同样，马来西亚政府也指示地方政府在向由首相负责的经济委员会汇报前，先要与居民协商并获得相应反馈。政府也使用电子政务协调地方政府和政府部门间的运作。企业家和众多的公众可以通过一个简单的窗口——一个名叫“我的政府”（myGOVERNMENT）的门户——与公共机构沟通。机构间的对话、沟通以及决定都应当遵守政府“每次服务，每次传递，畅通无阻”的口号。

资料来源：Jusoh等。（2009年）；Muhamad（1997年）

# 6.5

## 巨型城市区发展 Mega urban region development



▲ 中国深圳的公共建筑。  
Shenzhen government building, China. ©Bartłomiej Magierowski/Shutterstock

亚洲巨型城市区的出现给当前的城市规划和管治事业带来了重大挑战。传统的区域规划方法主要关注的是物质层面，即对基础设施及服务设施的建设维护。然而，这种对于“硬件”的关注在遇到管理与全球化的经济和社会力量紧密联系巨型城市区域的发展时，就显得远远不够了。

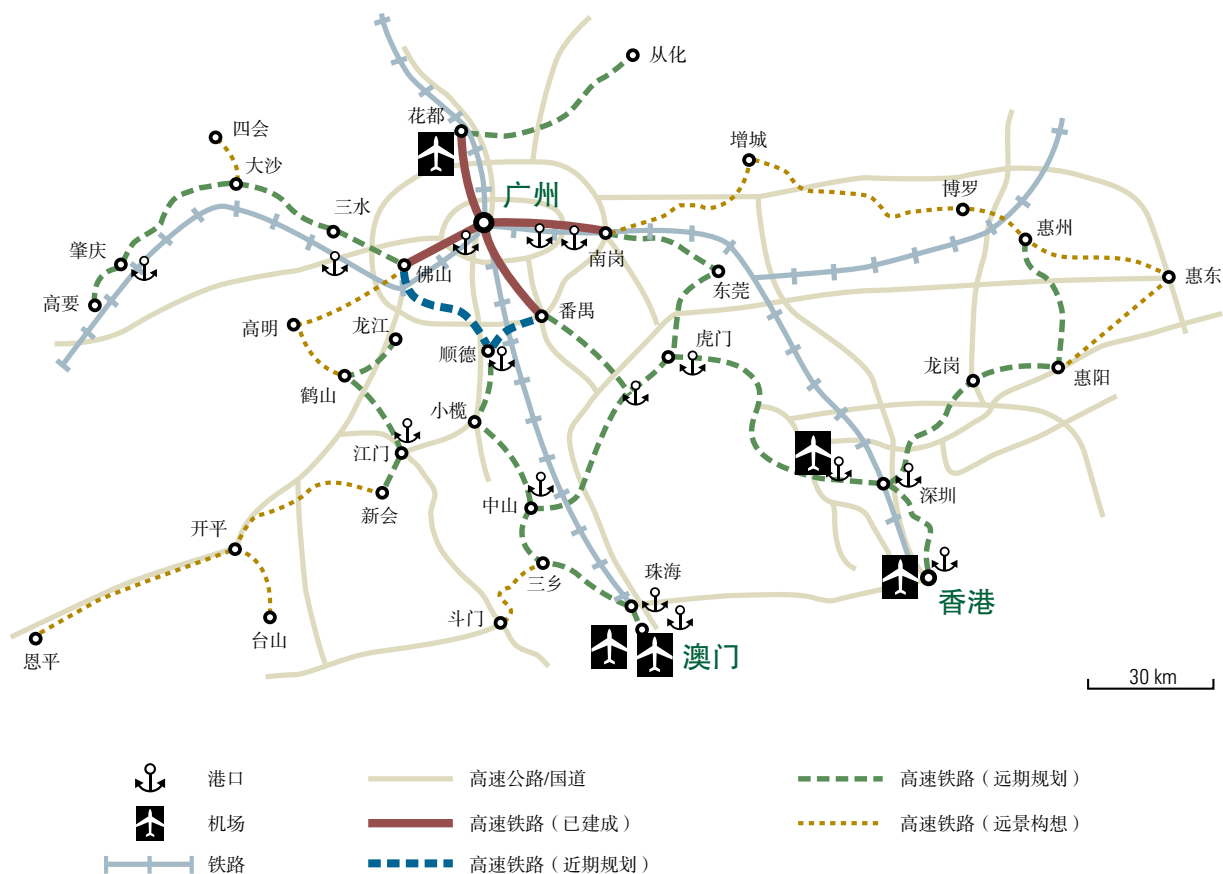
巨型城市区域的另一个同样重要的挑战是，在工作中需要管理与管治不断扩张的建成区范围内的多元政治辖区。巨型城市区域的管治框架极其破碎：不同层级的政府部门（国家、地区、大都市区、城市、区以及邻里），政府部门的功能分化（公共工程、交通与通讯、环境控制等），以及辖区分割（大都市区、特别市、直辖市、村庄等）。

巨型城市区域内碎片化所引起的诸多问题在中国的珠江三角洲地区很明显。历史上，该地区的发展重心一直是广州、澳门、香港等这些老牌城市。其中，后两个城市（澳门、香港），是有过西方殖民史的“特别行政区”（SAR），对中国公民并不完全开放。类似的限制同样也出现在两个经济特区——深圳和珠海。总体上，珠江三角洲地区包含着3种城市类型——首先广州、深圳和香港3个

大城市；其次是珠海、佛山、江门、中山、东莞、惠州、肇庆、澳门8个中等规模城市；最后是22个小县级市以及300个左右的城镇。此外，该区域还拥有众多的城市地方政府，比如地区、区和“建制”镇与乡村。

尽管上文中所提到的那些城市聚落都地处珠江三角洲范围内，但是各政府之间的相互协调与合作却仍然十分困难。这种困境在由城市间的竞争所带来的基础设施及服务的扩张中表现的尤为明显。如图6.3所示，整个珠江三角洲地区内竟然拥有8个以上的国际机场。而除了香港地区，在该地区漫长的海岸线上还分布着3个主要海港和70多个小型海港。除了京九铁路外，若干条高速公路和极其现代化的通信网络在这里纵横交错。为了应对这种基础设施工程的无序扩张，并实现区域内的协调，香港和大陆地区的一些规划师们提议建设一个“华南大都市连绵区”，到2022年，这个连绵区将会拥有5100万人口，国内生产总值将会达到1.1万亿美元。同时，该大都市连绵区也将需要一个（尚未确定的）高效的管治框架（Yeung等人，2009年；Enright等人，2003年；Wong和Shen，2002年）。

图6.3：华南珠江三角洲地区  
FIGURE 6.3: SOUTH CHINA'S PEARL RIVER DELTA REGION



资料来源：Xu和Xu，2002：131

### 专栏6.6：统一的大都市政府和城市治理：中国深圳

BOX 6.6: UNIFIED METROPOLITAN GOVERNMENT AND GOVERNANCE: SHENZHEN, CHINA

深圳是在中国成立的第一个经济特区（以下简称特区），1979年前只有约30000人口。在特区建立以后，这一数字翻了一番，达到70000人。1988年，深圳已经升级为省级城市，1992年，全国人民代表大会更赋予其自主立法权和编制分区法规条例的权利。到2007年，深圳的总人口已达到了860万，国内生产总值达到了约合900亿美元，是中国第四大城市。深圳市由广东省政府管辖，而其副省级城市的地位却又意味着其实际上处于中国中央政府的直接管辖。深圳市人民政府管

理着市内七区。而深圳市人民代表大会是城市的决策部门，深圳政治协商会议委员会为城市咨询机构。市政府由市长领导，市长由一个副市长和一定数量的负责专门职责的助理市长辅助。

统一的政府有利于政府的及时决策。在城市的早期发展阶段，由国有企业负责城市基础设施和服务。不过，市政府不久后就通过与外国公司展开公私合作的方式，对城市基础设施进行投资和管理，以适应基础设施的庞大规模和飞快的发展速度。

通过2008年对深圳统一都市政府系统的总结，亚洲开发银行印度和中国专家组认为深圳政府的创业精神是城市不断发展的关键。统一的系统能使区域规划得以实现，还能有效处理地方政府各自为政所带来的问题，从而明确中央、省、市和其他城市或地方政府的角色。此外，深圳市还制定了有咨询委员会和各级组织公众参与有效管治方法，公民也能利用高效的信息技术系统进行投诉和建议，从而实现城市服务的完善。

资料来源：亚洲开发银行（2008c：19~27）

# 6.6

## 分权化与政府职能 Decentralization and government functions



▲ 钦奈，里彭大厦。金奈（又称马德拉斯）市政府始建于1688年，是印度最古老的城市政府。  
Ripon Building, Chennai. Established in 1688 Chennai (Madras) is the oldest municipal government in India.

在第二次世界大战结束后的10年间，亚洲的分权化工作主要涉及官僚体系从中央政府到外派机构的权力分散。后来，政府开始将职权及权力下放给某些特定机构，尽管这些机构在某些方面享有自治权，但是它们仍然受命于中央政府。到了20世纪80年代中期，中央政府开始将职权和权力下放至城市政府，这就涉及了职能和权力的有效转移。

奇马（Cheema）和朗迪勒里（Rondinelli）（2005年）的研究指出，这种权力的下放与市场自由化以及承认私有部门在公共项目中的替补作用有着巨大联系。自20世纪90年代以来，权力下放增强了城市地区的地方

民主，同时也促使公民社会（包括非政府组织及社区组织）和商业企业在地方管治事务上重要作用的增强。

在分权化的驱动下，亚洲各国政府也借助于以下3种策略：职权和权力的分化、行政委派与下放。

### 6.6.1 分权化 Deconcentration

通过分权化实现的权力分散使得有关城市事务的行政责任从中央各部委转移到了地区和地方政府，一般是通过建立外派机构并授予其决策权。严格讲来，在权力分散下，中央委派官员所拥有职权和权力的地方化程

度仅仅是他们在特定的地区范围内的一种运用而已。尽管他们在地方层面上办事，但这些“分权的”官员却起着中央政府代理人的角色。

在一些国家，所谓的“分权化”方案已经开始实施，以强化地方政府权力，和推行自治。然而实际上，只要中央政府机器维持不变，这些方案的既定目标就无法实现。比如，在泰国，一些“分权化”方案仅仅是使得地方选举职位对于国家政客更具吸引力，而非实现地方的自治，原因就是中央政府实际上并没有下放其任何职能（参见专栏6.7）。

## 6.6.2 行政委派 Delegation

行政委派是指中央政府将管理权转移到地方政府、半自治或半官方机构、国有企业、区域规划和发展机构以及多重或单一目标的公共机构（Wongpreedee，2007年）。然而，在实践中，行政委派并没有真正加强地方自治，因为该过程中所委派的权力和所产生单位仍然属于中央政府，凌驾于地方政府之上。委派单位的职权和权力由相关的法规和执行条例进行规定。

中国中央政府将权力下放到四大城市（北京、上海、天津、重庆），而这四大城市仍然接受中央的直接管辖，市长和其他高级官员均由中央委派。在实际操作中，这些城市的政府官员在行使其管理职能时拥有一些自主权（比如，市长有权在未得到上级政府批准的情况下，批准一定预算规模以下的项目）。然而，由于这些官员只有委派的权力，中央政府可以处分他们甚至解除他们的职位。

中国的一些副省级市或者地级市，也同样处在中央政府的直接管辖之下。比如，虽然深圳市名义上是由广东省政府管辖，但是实际上深圳是一个由中央直管的地级市，享有相关的财政及其他自主管辖权。尽管这些城市的最高行政官员有着企业家式的领导风格，不断推进各项计划和项目，但他们同时也还是中央政府或省级政府的组成成员。

正如世界其他地区一样，亚太地区的国家普遍根据职能组织中央政府部门，比如公共工程、交通与通讯、工商业、教育与卫生等，而这种职能的垂直分割往往对部门间的协调产生阻碍。实际上，这个问题往往可以通过对应于明确行政区范围的进行特定意图机构的职能委派来解决。比如，新加坡港务局于1997年转制成

### 专栏6.7：泰国的分权化和权力分散制度

BOX 6.7: DECONCENTRATION AND DECENTRALIZATION IN THAILAND

泰国是一个“统一而不可分割的国家”（参见2007年《宪法》第一章），其政府可分为3个层级：中央，省和地方（‘tambon’即郡，‘mooban’即次郡）。内政部通过其下辖的地方行政部，在整个政府体系中起着核心作用。相对管理着国家首都的曼谷都市管理局，该部拥有着更大的职权。

泰国各省负责协调府直属各有关部门——同时也是中央政府的地方部门。省级地方行政部管理直辖市以及芭堤雅市。各地区行政长官由地方行政部门任命，并管理下属各郡（tambon）和次郡。

作为20世纪90年代的分权化运动的驱动力之一，泰国于1994年通过了《郡议会和行政组织法案》，并推动改革其分散的政府体系。1997年《宪法》和1999年的《分权法》也承诺要强化地方管治。第284和285条授予地方当局执行政策制定、管理、财务、人事管理的自主权力。该法案第289和290条赋予城市政府额外的职能，从而保障市民拥有良好的生活条件。

尽管城市政府已经拥有了一些下放的权力，然而，根据1997年的一项法案，各省省长由中央政府直接任命，而这些省长同时还主持“省级行政组织”（PAO）的各项工作。6年后该组织的职位变为了选任制，并于2004年在泰国全部75个省举行了第一次PAO选举。然而，选举的结果是，所有的主席都来自于国家历任政府官员或当地知名政客，其他身份的参选人无一入选。

通过对2004年泰国PAO民意调查的结果进行分析，人们可以发现，尽管《分权法》赋予了地方政府更多的权力，但实际上并没有强化地方的自主权。该法案反而促使了那些历来认为中央政府权力至上的政客们进入了地方政府中去。尽管新修订的《宪法》（2007年）赋予了地方当局（第14节）一定的自治权，但事实上泰国早已成功建立了一套中央政府主导的政府系统。

资料来源：Wongpreedee（2007:454—470）

了一家国有企业，以便更好地运作管理这个亚洲最繁忙海港的各项业务。该机构最早成立于1964年，其接管了当时新加坡港口管理处的相关职能、资产及负债。随着1965年裕廊工业区的开发，原英国海军基地迁至三巴旺码头，1972年丹戎巴葛集装箱码头和1974年巴西班让码头的开放，使新加坡港务局的业务也不断扩展。此外，该机构还于1972年开设了世界贸易中心，并于1991年开设了新加坡邮轮中心。而1997年的时局变化还使得港务局保留了其核心业务（集装箱码头），而其



▲ 老挝万象市政厅。  
Vientiane City Hall, Lao PDR. ©Juha Sompinmäki/Shutterstock

所获得的授权却不断扩大，开始有权进行相关的海滨开发、仓储和物流，还包括对位于樟宜的新加坡国际会展中心的管理权（新加坡国家图书馆，2005年）。

### 6.6.3 权力下放 Devolution

权力下放是分权化的一种形式，涉及权力从中央向地方政府的转移，从而使得后者有能力提供基础设施和服务，提高地方财政收入，并制定、采纳和执行政策方案。近来在印度和菲律宾实行的分权化就是一个很好的范例。政治分权的一个关键因素是财政分权，通过财政分权，地方政府有权筹集财政资源并进行合理使用，同时还有获取中央财政划拨的特定资金的权力。

对于自由民主的坚持不懈一直是推动中央向城市政府分权的主要力量。在20世纪初的菲律宾，美国殖民

政府通过武力平息该国内乱后，随即引入了市政法人和城市宪章。20世纪60年代，菲律宾独立政府通过了赋予农村地区地方自治的《巴里奥议会法案》。而1991年《地方政府法规》则将有关公共健康、基础设施建设、社会福利以及和平稳定等有关职能的权力和责任下放到了省、市、区以及乡村，原先行使这些职权的中央政府官员也调任到地方政府。法律赋予城市政府广泛的权力，包括税费征收、合同借贷、参与经济企业、事业收费、服务收费以及处罚罚款等，然而由于许多地方政府缺乏资源因而无力行使这些权力（Laquian，2002a）。

对亚洲的权力下放方案进行的评估认为，急速和大规模的将职责和职权转移到城市政府导致了很多问题。以泰国为例，1999年的分权法案最初对于GDP的地方公共支出份额从2001年的1%提高到2002年的2%有一定的正面作用。地方政府在公共部门预算支出在同期也从5%增加到了7.3%。然而，研究发现，地方政府支出的主体（大约占40%）用来支付行政费用，这主要是因为中央政府机构将人事重新分配到了地方。实际上，不到1/3的用于转移项目本身的支出由地方支付，其余的由中央政府转移支付（Amornvivat，2004年）。

印度尼西亚早在1999年就通过法律批准了分权计划，然而直到2001年才开始进行落实，将职权和权力转交给了县（kabupaten）、市镇（kota）、区（kecamatan）及乡村（kampung）各级城市政府。原属于中央政府的实质性领域的职责转移给了城市政府。该计划实施3年后的一项评估发现了若干问题。首先，城市政府获得的资源与所被指派的职责不匹配；其次，对于自然资源（石油、矿产、林业）开发的依赖导致了城市政府之间的严重失衡，资源富集地区城镇得益巨大；再次，各县、市、区及其他较低层级政府官员开始通过选举产生，而这一民主化的进步却滋生了“金钱政治”等贪污腐败现象的出现；最后，省级政府事实上仍然是中央政府的正式分支（省长不但是自治区的领导，同时还是中央政府的代表），而这其实也严重限制了权力的有效下放，因为大部分的财政资源和正式职权仍然主要为中央及省级政府掌控（印度尼西亚的分权化工作，2009年）。

菲律宾1991年的《地方政府法规》要求向较低层级政府转移职能。然而，和印度尼西亚一样，菲律宾中央政府并没有将相应的资源下放至城市政府。同时，该权力下放计划也并没有认识到地方自治权的强化将会引



起行政分割。实际上，这才是一个十分严重的问题，因为大都市区才是拥有足够经济能力和领导水平的行政单元，足以自主行使重要的城市职能。而1987年《菲律宾宪法》致使大都市区政府的建立极其困难，因为要求其建立必须要得到地方领导和人民的一致同意。如果各城市的政府都各自为政，那么毫无疑问，短期内菲律宾国内将不会出现任何的大都市区政府。

20世纪90年代中期，类似这样将权力下放至最低级别的地方政府，同时不受上级单位控制的政策在中国台湾地区得以实施。宪政改革将权力下放到了乡村和镇政府。然而，法律还同时规定省长的人选（当时还是民

选）开始由中央政府任命，从而有效强化中央对于地方事务的掌控（Cheng和Hsia，1998年）。

过去的10多年中，分权化已经成为了整个亚太地区城市管治的主要议题。尽管各地分权化形式及模式各异，但是地方民主还是得到了强化，同时也折射出了不同的国家背景。显然，这些方案还存在着很多缺陷，无疑还需要进一步的改革（世界城市与地方政府联合组织，2008年）。最近联合国人居署出台的一系列指导方针，目的就是为能在这任重道远的事业中给各级政府提供一些帮助（参见专栏6.8）。

### 专栏6.8：联合国人居署针对分权制度的指导思想：综述

BOX 6.8: UN-HABITAT'S GUIDELINES ON DECENTRALISATION: AN OVERVIEW

分权化是民主治理的一个重要组成部分，其中要求各级政府最终实现可持续发展。加强地方当局和其他中间层的关联是非常重要的，因为他们被视作是各国政府“最亲密的伙伴”，以实现1996年公认的“人居议程”的目的。

2007年《分权化和加强地方当局建设的国际指导思想》被分成四个主要部分：（1）“在地方一级的治理和民主”，（2）“地方当局的权力和责任”，（3）“地方当局和政府其他部门的行政关系”，（4）“财政资源和地方当局的能力”。他们设置了一系列基本规则，包括代表性和参与性民主，使公民有权参与决策和提高地方政府完成自己的任务的能力。“指导思想”还提醒政治家和当地政府官员应“充满责任感地履行自己的任务，任何时候都应该保持高度的透明度”。

指导思想强调将下级自治优先法则作为“分权过程中的基本原理”。下级自治优先法则促进权力划分，是与“比例”原则密切相关的原则。公民可以尽可能地参与，从而针对公共利益

进行最优决策。指导思想要求不只增加地方当局的职能，而且需增加有效行使该职能所需要的能力。例如，印度尼西亚2001年的《自治法》显示下级自治优先法则可以有效地被纳入一个国家的分权框架。

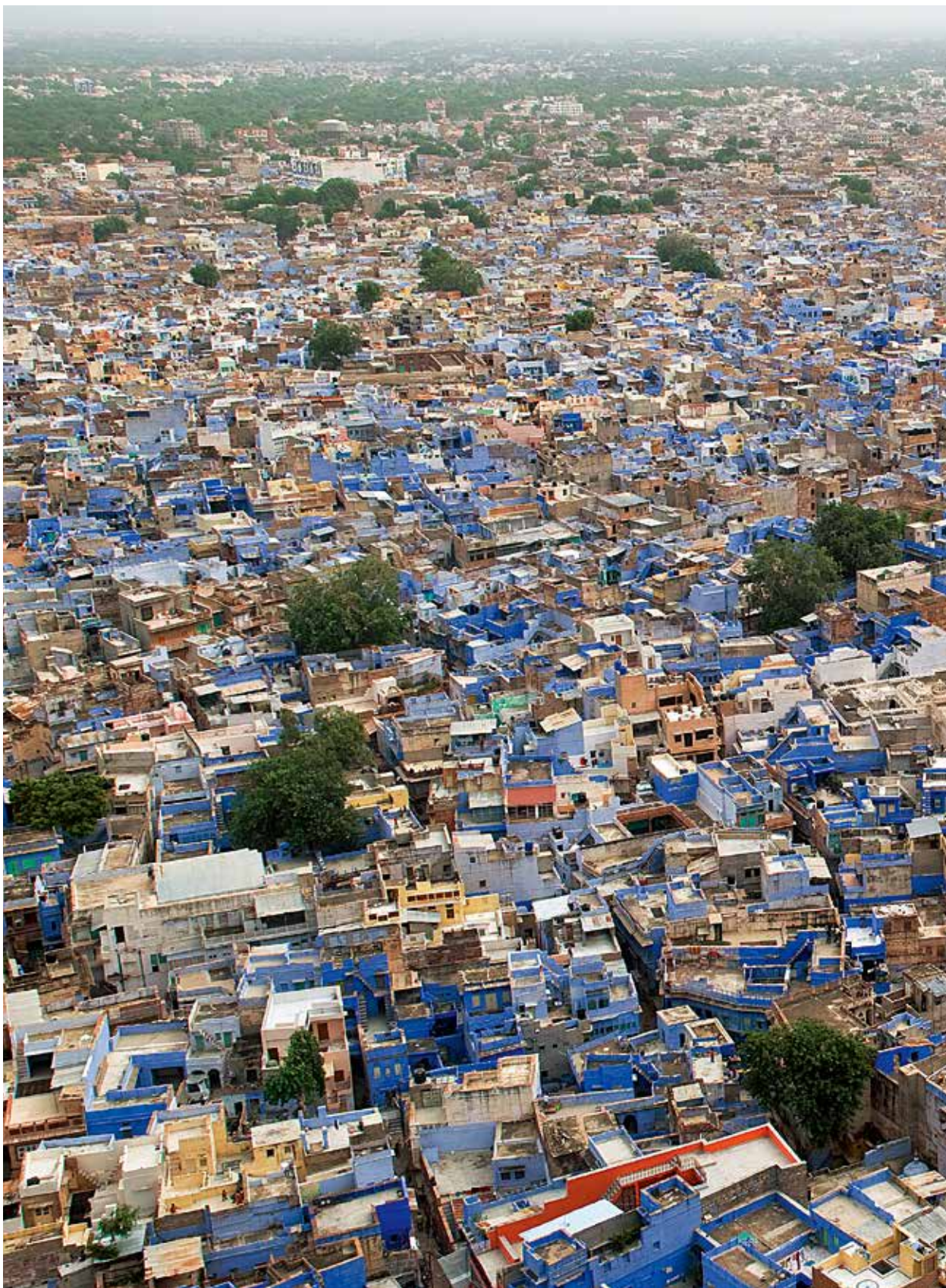
地方当局远不是独立工作，而是处于多层级的治理系统，他们在与其他各级政府合作时需要拥有足够程度的自制权。分权治理系统必须认识到地方当局在国家次级系统中发挥的显著作用。这就是指导思想要求正式的法律（尽可能是宪法）承认地方当局作为自治国家的子实体有着为国家规划和发展作出贡献的潜力的原因。他们还建议正式、明确和公平地分配权力和责任，从而赋予国家次级政府的权力与其相应预期服务的财政资源是相一致的，这样可以促进预期的服务供给。在某些情况下，可以执行《议会法》以加强或细化现有的宪制安排。例如，在澳大利亚，英联邦（即联邦）宪法没有提到地方当局，另一方面所有独立联邦州（北领地）的宪法中却有相关阐述，其中有一个全面

的《地方政府法》记载有他们的权力、角色和职责。

联合国人居署的指导思想强调地方自治的重要性，其中包括下放当局从中央政府拨款和转移中汲取他们的大部分金融资源的重要性。在印度印多尔，市政当局已经证明，实行简单但坚定的措施的政治承诺，可以增加大量的、尚未开发的税收收入，从而满足地方当局的大量服务需求。这样的自治代表了地方民主的重大提升，因为它提供了制度框架，有利于国家均衡发展。在分权管理系统中，公共财政的管理必须基于公开性和问责制的原则，包括公众对财务事务的参与以及国家税收和提高税收的权力的公平分配。

指导思想已被联合国会员国批准，他们现在必须融入并适应国家体制框架，以提高城市政策和城市基本服务的供给。为此，联合国人居署集中于快速执行3个部分：（1）国家级的宣传和伙伴关系，（2）能力发展，（3）监测和报告进展情况。

资料来源：Alain Kanyinda，联合国人居署



▲ 印度焦特布尔，又称“蓝城”。  
Jodhpur, 'the Blue City', India. ©Luisa Puccini/Shutterstock

# 6.7

## 城市发展的财政支持 Financing urban development



▲ 中国广州。  
Guangzhou, China. ©Hung Chung Chih/Shutterstock

在几乎所有的亚太地区城市中，由于缺乏财政资源、人力资源以及技术资源，对良好的城市管治构成了严峻的挑战。曾有这样一个说法，许多亚洲国家“城市很富有，但是城市政府却很穷。”导致这一现象的一个可能原因是这一地区的大部分城市政府没有充分利用它们的权力从地方资源中获得财政收入的提高。结果，它们只能强烈依赖于税收分配、财政补贴以及其他来自中央和省州政府的财政援助。此外，地方政府借助国内外有关资源，为基础设施以及其他资本密集型项目提供资金的权力常常受到中央政府的限制。而那些组织机构、私有资本投资者，以及外国风投资本家们一般也不愿意为那些没有国家政府（“主权”）担保的当地城市工程提供信贷。

### 6.7.1 政府间转移支付

#### Intergovernmental transfers

政府间财政联系的几个关键问题主要包括适当提高财政收入，以及在不同层级的政府间的分配。传统上来说，中央政府负责在全国范围内筹集满足政府基本职能及国家社会经济发展所需的税收。在确定中央政府和城市或地方政府间职权分配时，政府面临两个问题：纵向的不平衡——中央政府占用了大量的财政资源，造成了地方政府严重的“财政缺口”；横向的不平衡——拥有不同发展资源及发展能力的众多地方政府之间，出现了发展的不平衡。

由于大多数亚洲国家的财政体制的高度集中性，城市政府历来严重依赖于中央政府的财政拨款。近年来，分权化法律赋予了城市政府更多的权力，从而有权

提高地方财政收入与决定财政支出。例如，泰国颁布的《1999年分权法》规定，到2006年，地方财政收入在全部地方财政资金中所占的比例不应少于35%。而在1999年以前，地方财政资金的80%以上都来自于中央政府的财政拨款（Amornvivat，2004年）。

泰国中央政府的财政拨款主要采取四种不同的形式。第一种形式是一般拨款，根据的是地方政府的一些具体指标，比如人口规模、地方财政收入、村庄数量、学生人数以及老年人口数量等；第二种是专项拨款，是专门为某些具体项目而拨付的，如基础设施建设等；第三种是职能转移补贴，是拨付给地方政府用以管理从中央政府转移而来的各项服务职能；最后一种是部门专项补贴，是拨付给明确的用途的（如教育、卫生和公共工程等）。泰国在2003财年正式使用了这四种财政拨款形式，附带的限制条款是一旦享受财政拨款的地方政府的地方财政收入份额达到了35%的目标，中央的拨款将立即终止。随着分权化法案中各执行步骤的详细制定，开始于2000年执行的一般拨款及专项拨款将继续执行至2006年。职能转移补贴政策于2001年开始执行，部门专项补贴政策则于2003年开始执行。通过这种财政拨款的分阶段实施，泰国政府希望财政分配进一步合理化。然而，这个体系似乎并没有杜绝财政拨款管理过程中时常产生的任意专断和被施加的政治影响力（Amornvivat，2004年）。

亚洲的各城市政府之间的地方增税能力差别巨大，辖区较大和较为富裕的城市处境较好，能够满足自身需求。有鉴于此，印度的贾瓦哈拉尔·尼赫鲁国家城市重建计划（JNNURM）制定了一套层次分明的资金分配模式，以实现城市基础设施建设和城市管治项目资金的合理分配。根据该计划，各项目中由中央政府、邦政府、城市政府及半官方机构、当地金融机构所拨付的资金比例，取决于城市人口规模和项目的性质（印度政府，城市发展部，2009年）。

## 6.7.2 地方税收来源

### Local revenue sources

在亚洲，地方政府可以在其管辖范围内征收财产基准税种或不动产税、营业税、车辆税、个人所得税附加费、消费税、使用费以及罚款等，此外还有向一些诸如公共市场、屠宰场等地方配套设施所征收的费用。在印度、尼泊尔以及其他一些南亚国家，货物入市税（法语：octroi，指由城市政府向进入其辖区的各种商品所征

收的一种传统税种）曾是地方财政收入的主要来源。而现在，印度只有马哈拉施特拉邦还在征收货物入市税，即使在那里，也有很多企业正在积极争取废除该税种（Indiainfo，2009年；Pradhan，2008年）。尼泊尔1999年的《地方政府法案》允许地方政府提高财产方面的税收，然而这一规定却没有得到广泛落实，“由于选民对于入市税无法直接感知，因而政府当局更愿意通过比较容易征收的入市税来增加财政收入”（Khadka，2002:11）。不过，尼泊尔还是于2000年废除了货物入市税。

在亚洲，大量的地方税收被中央政府以个人或企业所得税、进口关税、增值税（VAT）、营业税、使用费以及政府企业收入的形式而征收。按照惯例，中央政府通过内部税收分配（IRAs）、拨款以及各种不同形式的补贴将这部分的财政收入与城市及其他地方政府共用。比如在菲律宾，《地方政府法案》规定，城市政府有权根据人口、土地面积和“平等共用”原则（即按比例共用资金，从而使得较贫困的城市政府可以获得更多的份额）等，进行财政分配。据估计，2008年菲律宾通过内部财政分配政策分配给地方政府的资金总额达到约40亿美元，这其中，23%分配给了省级政府，23%分配给了市，34%分配给了自治市，还有20%分配给了‘barangays’（村或城市社区）（Llanto，2007年）。

对于内部财税分配制度的批评则质疑财政转移的计算标准。虽然可以将人口作为一个公平的测度标准，但是由于城市政府的边界设定是比较武断的，土地面积不应考虑在内。一些官员认为，就社会经济发展方面而言，城市政府的表现也应作为分配的附加标准，这将会更好地促进城市政府机构的进步。另外的官员则针对倾向于国家预算的内部财政分配自行调节的法律提出异议。他们称，在实际操作中，与执政党同一党派治理下的城市政府将会迅速从中央获得财政拨款，而那些反对党治理下的城市政府却不那么顺利。

尽管菲律宾1991年的《地方政府法案》看上去强化了地方自治，但是有评价表明其中的财政政策还远远不能促进城市政府增加税收。根据Tapales（1993年）的研究，造成这个问题主要有6大因素，其中有两个涉及了对较低级别政府的税收进行限制。首先，允许地方政府进行征税的项目都是法规中明确列出或指明的（不动产税、行业许可及收费）。凡是在法规中没有明确列出的项目，都被视为中央政府的征税范围（如个人所得税和进口关税等）。第二，一些地方政府有权征税的项目或许可费等，通常无法带来较高的收入（如对斗鸡征税和养狗许可费）。

在菲律宾，有效提高税收也会受到地方层面的限制，因为无论是地方官员，还是纳税人，都无法忍受过于复杂的税收程序，而只有政治关系可以回避这些程序。而且许多城市政府缺乏训练有素的人员，因而无法进行全面的评估、征收和审核工作（在《地方政府法案》颁布以后，许多被调到地方政府的财政部官员因为地方政府的待遇太低而跳槽）。最主要的是，提高税收收入的行政手段往往过于陈旧、过于复杂和烦琐（不动产税的评估、申报和征收条款往往过于复杂，以致纳税人一般会通过贿赂征税人员来“方便”缴税过程）。这个制度也会被人以其他形式钻空子：国内的政客们惯于利用他们手中的权力，使得政府资金向他们选民所在的区域流动，通过“乡村发展基金”及其他的政治分肥形式，来增加他们的政治影响力。因而，这样的中央政府财政分配方式对于提高地方财政收入也起到了巨大的阻碍作用（Tapales，1993年）。

最后，菲律宾的地方政府发现也很难利用国内外资本市场中的担保贷款，因为国外银行或财政贷款通常需要得到中央政府的批准。

马卡蒂，这一菲律宾首都马尼拉的商业区的案例，显示了拥有丰富税收来源的地方政府通常可以比较容易地在没有中央财政拨款的情况下提高地方财政收入。马卡蒂区拥有约4.2亿美元的资产总额，其收入位列菲律宾城市第3位。由于这里汇集着各大银行、企业、办公机构以及教育机构等，每天天一亮，这里的人口就会从50万常住人口（2007年估计）突增到370万。借助于其繁盛，马卡蒂并不倚重于国家的财政拨款或补贴。为了进一步加快自身的发展，马卡蒂区要求中央政府给予其更多的权力，从而可以为基础设施建设借贷资金，并可以从事具有较高收益的产业（Seva，2007年）。

### 6.7.3 财产基准税种

#### Property-based taxes

在亚洲，大多数城市的财政收入基础都很薄弱，因为财产基准税种——技术先进的国家的地方财政收入的传统来源——在这些城市中因为陈旧的税收评估技术、不完整的税务登记、不完善的土地所有制、非电脑化的税单以及各种微小的贪污腐败而无法得到全面推广。根据亚洲开发银行的研究，在亚洲，大多数应当征税的财产都未被统计，而只有不到5%的不动产税是真正根据其市值征收的（Robert和Kanaley，2006年）。

理论上，财产基准税种是地方财政收入最合理的

来源。该税种能够满足地方自治的要求，因为城市政府有权根据地方实际情况制定合理税率。财产基准税种同时还能强化问责制，因为居民对这样的税收负担有着直接的感受，因而当他们认为政府财政管理不善或财政开支方案与居民意愿不符时，他们就会提出质询。此外，相对而言财产基准税种更加本地化，且其使用情况也比较容易监督。因为税收收入与在各项工程（基础设施、娱乐设施、安全设施建设等）中的资金支出关系能够得到直接的监督，从而提高纳税人积极性。此外，财产基准税种也是一种十分公平的税种，因为征税的多少取决于不同个体所拥有财产的价值。

有证据表明，在亚洲，地方政府中财产基准税种的总收入占地方财政收入的比例不足20%。也有一些城市政府发现，简化税收评估和征收制度，将会大大地增加财政收入。印度的一些城市开始以单位面积为标准进行财产基准税种评估。特别是信息技术和地理信息系统（GIS）的使用，极大地改进了税务征收。马尼拉大都市区的奎松市将所有税单电脑化，使得财政收入大幅增加（2005年至2008年间，不动产税增长了3倍），同时还消除了一些小型的腐败现象，如征税人员签发假发票等（Echeminada，2008年）。

在印度卡纳塔克邦，政府建立了“班加罗尔议程任务促进会”来领导改革工作，其中有一项就包括以地理信息系统（GIS）为基础的财政收入增长模型。为改进不动产税的征收工作，该组织还制作了分区，上面标注了纳税人不动产的具体位置。财产的属性通过实地计算和实体统计进行校核。财产基准税种记录将会整合到数据库，并直接与地图链接。在班加罗尔76区进行的一次地理信息系统试验也给GIS的应用带来了一些优化，并改善了不动产税的征收工作，结果增加了一系列促进物业税征收的多样化的演示和报告选项（Kalra，2009年）。

### 6.7.4 国内外借贷

#### Domestic and foreign borrowings

城市大型基础设施建设项目所需资金量巨大、持续时间长且具有良好的创收能力，故经常通过抵押而获得国内外的贷款（包括银团贷款及发行债券）。自2000年以来，由中国城市政府管理的国有或国有控股企业通过发行债券的手段来为基础设施建设融资。截至2005年，中国企业发行的良好债券价值已经达到了599亿美元，这其中包括（长期的）证券、（中长期的）债券和（短期的）商业票据。这一切都得益于中国国家发展改



▲ 巴基斯坦穆扎法拉巴德。  
Muzaffarabad, Pakistan. ©UN-HABITAT/ Veronica Wijaya

革委员会批准的固定资产投资债券融资计划。债券发行方必须依法获得特定专业机构的信用评级，而债券的发行还必须得到类似中国建设银行等官方金融机构的担保。一般来说，债券的偿还期有10年到20年不等，利率在4%到5.8%之间（亚洲开发银行，2008c）。

不过，大多数亚洲城市仍然面临着无法向国内外市场借贷的难题：可能是由于国家有明确限制（特别是对于国外借贷的限制），也有可能是由于当地的金融市场还不够巨大，还可能是由于借款人因为种种问题而不符合借贷条件。在这种情况下，区域内的开发银行以及他们在金融方面的经验就能起到十分重要的中介作用。

2003年前，亚洲开发银行仅以美元、日元及欧元的形式发放贷款。为了应对其成员国不断变化的需求，该行于2003年开始以若干地方货币的形式发放贷款。这些贷款最初仅限于从事私营经济的借贷人，但在2005年将范围渐渐扩大至公共部门。地方货币贷款可以使得城市及其他地方政府机构规避本息支付时的汇率风险，从而使得项目成本更可预测。在进行地方货币贷款时，该行提供两种形式：连续资金（*back-to-back funding*），仅适用于特定的项目；以及储备资金（*pool funding*），银行拥有着某种地方货币——比如印度卢比和人民币形式的流动资金储备，从而可供各种项目使用（亚洲开发银行，2008e）。无论是哪种形式，地

方货币贷款都需要货币所在国有着发展良好的银行和金融市场，其优质的信用评级可以使得该国在最合理的利率范围内从银行贷到大量资金；地方公司（因为某些原因，包括缺少正式的信用评级）即使能够，但也不那么容易或只能以较低利率获得借贷。

印度是最早使用地方货币贷款来满足基础设施建设项目资金需求的国家之一。在2003年初，亚洲开发银行以卢比形式向Powerlinks电力传输有限公司提供了固定利率的贷款，用以建设一条从西孟加拉邦的西里古里通往德里附近的曼道拉，长达1150千米的电力传输线路。这些来自于在不丹实施的塔拉水力发电项目中的电力将会支持印度北部城市区域的工业发展。总的目的是为了通过更加强劲的经济增长、更全面的人力资源开发、更小的性别差距以及更好的城市管治来减少贫困。亚洲开发银行提供了多达约合7000万美元的卢比；这也反映了这一事实，所有的项目资金使用的都是地方货币，同时有关公司需要用卢比计价的资产来偿还其债务（亚洲开发银行，2003年）。

2004年2月，亚洲开发银行首次以印度卢比形式发行了金额总计约合1亿美元的证券，偿还期为10年，利率为5.4%。这次证券发行的利率高于印度政府利率17个基点，还创造了其他3个“第一次”：这是有史以来第一次由境外实体在印度资本市场发行债券，第一次由超国家机构发行的债券，还是第一次以卢比形式发行并被惠誉、标

普和穆迪三大评级机构评定为“3A”级的债券。亚洲开发银行通过将原先借贷给Powerlinks的资金以15年固定利率的形式进行转贷，从而能够再次为那些地处北印度城市地区急需资金的基础设施建设项目以当地货币的形式提供长期固定利率的贷款（亚洲开发银行，2008年）。

而在中国，由于深圳港开发项目所需资金十分庞大，从而采取了多种国内外融资形式，其中包括：（1）外国政府贷款；（2）股票发行；（3）债券发行。例如，建设盐田港的资金就来自于日本政府的1.16亿美元的借款。此外，深圳市还通过负责港口开发的三家公司发行股票的方式募集资金，当股票第一次在证券交易所上市时，就募得总计约1.556亿美元的资金（亚洲开发银行，2008c）。

印度和中国的经验表明，国内外借贷可以很好地为城市基础设施建设提供所需资金。其他亚洲国家也对这些方法进行了尝试，但是却或多或少地面临着一些限制。一方面，来自境外银行或市场的贷款通常需要中央政府的主权担保，然而中央政府往往因为担心外汇风险及其对于预算支出的潜在影响而不愿意提供担保。此外，在一些亚洲国家，诸如投资银行、证券市场和债券评级机构这样的体制机制尚未完善，因而借贷的难度十分巨大。

### 6.7.5 私有资本及城市基础设施建设融资

#### The private sector and urban infrastructure finance

在亚洲，私人资本参与（PSP）作为城市开发项目中专业管理和项目收益的重要来源，在城市中所起的作用显得愈发巨大。“私人资本参与”是指私有和公共资本以各种类型的合作企业形式共同行使政府职能，而政府方面不承担任何金融风险。而这后半部分的特征，正是私人资本参与和传统的公私合作（PPPs）最大区别所在，在公私合作中，公共资本同样承担着金融风险。大多数的城市基础设施和服务建设项目需要大量资金和先进的技术，通常还需要长时间的设计、融资、建设和维护过程。这也就是为什么大多数亚洲国家城市政府会在建设中纷纷采用私人资本参与的形式，其中包括了“设计—建设—运营”“建设—运营—转让”“购买—建设—运营”以及“建设—拥有一运营—管理”等各种模式。

私人资本参与拥有众多益处，其可以为大规模的基础设施建设项目提供资金，还可以在项目中运用现代企业所提供的先进技术，同时还能促使那些了解PSP模式的区域级或世界级金融机构为项目提供资金。在大量项目的实施中，中国都受益于此，截至2005年，中国估计有超过40%的总产出、60%的经济增长和75%的

新增就业都是为私有部门所贡献。专栏6.9中提供了一份有关中国私人资本参与的案例研究。

### 6.7.6 城市基础设施与服务设施的私有化

#### Privatization of urban infrastructure and services

在亚洲的许多城市中，私人资本目前在众多城市基础设施建设的融资、运营和管理中均有所涉足，比如交通、电力、燃气供应、电信和固体废物的收集及处理等。政府所做的仅仅是为这些私有企业制定相关政策和措施。赞成私有化的主要观点是，在管理类似公共设施这类企业化运作事务中，私有企业普遍要比公共机构更有效率。其盈利原理据说主要来自于效率提高，城市服务的私有化管理相对公有制而言成本效益更好，而在发达国家的政府机构则容易出现政治干预、政治庇护、裙带关系和贪污腐败等现象。

亚洲的城市政府当前所面临的一个关键问题是，如何确定私有化计划的优缺点。目前对于私有化的一些主要问题包括：

- （1）私有化是否真正比公营更有效率且成本效益更高？
- （2）私有化是否真正可以充分运用私有资本及其相关运营经验？
- （3）私有化对城市贫困人口的生活将带来怎样的影响？
- （4）私有化是否会有助于滋生政治干预、黑幕，及贪污腐败等现象？

一项对于大雅加达地区（‘Jakarta Raya’）的供水情况的案例研究提出了对私有化相关影响的一些深入看法（参见专栏6.10）。他们认为这种体制转换极大地提高了效率，主要因为其对供水机构的人员进行了精简。这一计划还带来了国际资本的投入，但是地方私人资本的投资量尚不清楚，因为这个私人资本投资商（苏哈托总统的儿子）主要所依靠的是其政治关系，而不是地方资本。对于该计划的一个主要批评是，这一项目提供给富裕社区的用水量要远高于低收入地区。直到1999年，苏哈托总统被推翻时，该计划中的政治黑幕才被曝光。这一切都表明，如同其他一些表现出实际潜力的经济模式一样，私有化也同样面临贪污腐败和管理不善的风险。

### 6.7.7 土地作为发展资源

#### Land as a resource for development

在一些亚洲城市中，城市土地作为一种资源往往会

## 专栏6.9：城市发展中的私有资本的参与：中国苏州

BOX 6.9: PRIVATE SECTOR PARTICIPATION IN URBAN DEVELOPMENT: SUZHOU, CHINA



▲ 中国苏州。  
Suzhou, China. ©Mikhail Nekrasov/Shutterstock

私营部门各种形式的参与是使建于公元前514年的苏州市成为中国的发展强市的一大动力。国内外资本与本地资源的结合促使5大经济开发区的发展，其中最大的是苏州工业园，是中国和新加坡政府合资创办的。

该市成立了苏州城市建设投资发展有限公司（SCCIDC），在2001年8月进行规划，融资和建设城市公用事业以及关注工业投资和资产。因此，5家子公司的建立是为了管理天然气供应、港口的发展和其他企业。公司还设立了7个控股子公司和11个参股公司。在2007年，该公司的联合资产价值为33.7亿美元。

为了资助基础设施项目，苏州依

靠资本分配由市政当局、国内银行贷款和外国直接投资。2007年，苏州市财政局拨出了6.89亿美元来支持苏州市建设与投资发展有限公司的各种项目。此外，城市当局增加贷款给该公司的子公司达5.51亿美元。公司本次发行股票进行道路建设和天然气工程融资。中国国家开发银行贷款建设苏州火车站，国内商业银行贷款支持其他项目。该项目的要点是分配超过170公顷的公共土地给苏州实业有限公司，以强化公司的资产。

为了吸引外国直接投资，苏州提供了优惠和特权。允许其中一些苏州工业园区的投资者在“交钥匙”策略的基础上租赁土地和工厂。公园保证

投资者足够和可靠的能源、饮用水、高效的污水和固体废物管理、通信设施、外籍员工、训练有素的劳动力和舒适的住房。该市还实施外国投资者免税的措施，在特定条件下可免除15%的公司税。

苏州的成功背后的另一个因素是，中央政府的权力使得政府可以有效地管理其事务。地方政府保证外国投资者项目中符合国家政策的任何项目可以在3天内获得批准。中国外交部协助发放签证给外国投资者。苏州工业园区经营自己的海关和保税物流中心，大大减少延误货物装运和交货。苏州的成功归于外国投资者的有效管理改革和特权的组合。

资料来源：亚洲开发银行（2008c）



## 专栏6.10: 供水服务私有化: 雅加达

BOX 6.10: PRIVATIZATION OF WATER SERVICES: GREATER JAKARTA

在1997年,印度尼西亚政府在雅加达私有化了供水和污水处理系统。英国泰晤士水务公司和法国的苏伊士利安水务集团接管了该项目并与印度尼西亚的PT KekarPolaAirindo和PT Garuda DeptaSemesta 合伙接手潘查亚(PamJaya)城市供水和污水处理系

统。国际金融公司、世界银行和亚洲开发银行资助了大部分的私有化方案。

经营权从印度尼西亚转移到外企,潘查亚3000多名的员工中有2800人被下调到特许公司。问题是由于当地工作人员的薪水比直接聘请的外国顾问少2.5~5倍。此外,1997~1998

年亚洲金融危机带来了以外币计值的项目成本问题。随后,总统苏哈托于1999年倒台,这同样产生了问题,因为印度尼西亚的主要合作伙伴是由他的儿子领率。

前两年的项目相当不错的。外国财团声称,饮用水连接度增加了50%。然而,更深入的评估发现,虽然产量同比最初增长,供水率也提高了40%,继而再次增长了至少6次。然而私有化并没有惠及低收入居民,因为经营者把多数水管都引入了富裕地区。在内部,本地员工反对外国顾问竞选回到水公司市政管理。饮用水供应几乎完全专注在有害的污水和废水处理操作,因为在城市中,洪水是雨季最普遍的不利影响。最后,不利的汇率造成的水务公司的债务急剧增加(印度尼西亚盾兑美元汇率下降超过300个百分点),该公司通过持续的高收费也不能完全弥补损失。

### 供水私有化主要的特点如下:

1. 服务区域总人口:	1100万
2. 项目启动前每日产水量:	1320325立方米
3. 公共设施连接度:	567398
4. 私有化前服务人口:	38-42%
5. 私有化后预计服务人口:	43-61%
6. 水费/每十立方米(美元):	1.00
7. 私有化前无盈利供水量:	53-57%
8. 私有化后预计无盈利供水量:	47-49%
9. 贫穷地区预计供水连接度:	55%

资料来源: Hasibuan (2007年); Argo和Laquian (2007:224—248)

被忽视。而在中国和越南这样的社会主义国家,由于土地归国家所有,因而在将城市土地作为一种资源进行开发时,拥有着得天独厚的优势。在这些国家,土地通常并不直接出售,而是以50~70年为期限进行租赁。在中国,《城市房地产管理法》(1994年)第18条规定,土地使用权出让金应当全部上缴财政。这些资金只能指定用于城市基础设施建设和土地开发。该法律于2004年进行了修订,其中规定土地使用权出让金的30%上缴中央财政,70%上缴地方财政。此外,法律还规定,所有土地有偿使用费必须在地块获准开发后全额支付,这将有利于城市政府统筹来自这方面的财政预算。

尽管中国有许多城市政府将土地有偿使用费用于城市基础设施和服务的建设,但是有一些城市却遇到了许多问题。经验表明,将土地作为一种投资资源可能带来短期开发行为。这是因为政府只能在很有限的一段时间内通过对土地资源开发而获利(通常只是在项目开始的时候)。除非城市政府还有其他的资金来源,否则其必须依靠与其他合作伙伴(比如私人投资者)的合作来进行长期项目的开发。

亚洲其他土地私有的国家,将土地作为一种资源来进行开发则更加复杂。在这些国家,如果某块土地要改为

公用,政府必须要以正常的市场价格购买这块私有土地。在孟加拉国、印度、菲律宾和韩国,政府可以使用其“征用权”(也可称为强制收购或征收)来将私有土地改为公用,但是这一行为也许会导致旷日持久的诉讼。而印度和孟加拉国的一些有远见的城市政府则建立了“土地银行”,可以在地价仍然相对便宜的时候购买一些土地,为将来的公共建设做好准备。然而,很多案例中,私人土地拥有者一旦知道政府意图时就开始抬高地价。

在认识到土地作为一种资源的重要意义后,印度政府已经建议废除《城市土地最高限额法案》并通过《印花税法案》,从而使得邦政府能够为城市发展获取更多可用土地。例如,《印花税法案》的修订就将土地交易的税率从13%~14%减少到了5%,从而刺激土地的交易。印度尼西亚、泰国和菲律宾的土地投机现象十分普遍,城市政府通过对闲置土地征收惩罚性税收,不但达到了惩罚土地投机现象的目的,还增加了额外的财政收入。一些城市政府行使其职权来清理闲置土地,对这些土地的所有者征收相关费用。在韩国,政府部门可以通过对私有土地开发来换取一部分地块的所有权。而新加坡和中国香港的政府部门也通过土地置换获得了一些地段较好的地块,以进行基础设施建设及其他开发计划。

# 6.8

## 服务供给管理水平

### Performance in service delivery management



▲ 人民会议大厦，越南胡志明市。  
People's committee building, Ho Chi Minh City, Viet Nam. ©Magicinfoto/Shutterstock

在过去，大多数亚洲城市政府都仅仅将城市服务可用性视为服务供给问题。随着城市生活的日益复杂，城市服务成本越来越高、规模和范围不断扩大，于是一些新的举措，如分权化和地方财政改革等成为必然。联合国人居署理事会于2009年4月进行的第22届会议上认为，分权化和使用城市基本服务两者之间的机构准则应能够彼此互补（联合国人居署理事会，2007年，2009年）。理事会还呼吁应强化地方政府权力来实现这一目标，并强调城市公共服务不但要有透明且负责任的管理，还需要有私有资本和非政府组织之间的良好配合。

#### 6.8.1 供水和卫生设施

##### Water supply and sanitation

根据联合国的千年发展目标（MDGs），到2015年无法获得有保障的安全饮用水和基本卫生设施的人口比例要降低一半。截至2008年，在东亚地区的一些城市，特别是在中国，已经实现了安全饮用水和基本卫生设施98%的覆盖率，而有些国家（马来西亚、韩国和新加坡）甚至已经实现了全覆盖（世界卫生组织和联合国儿童基金会，2010年）。然而，还有一些亚洲城市的自来水入户率尚未达到96%（巴基斯坦：95%；尼泊尔：93%；蒙古：97%；印度尼西亚：89%；孟加拉国：85%）。更令人震惊的是供水及卫生设施据联合国联合监测计划（United Nations Joint Monitoring Programme）（JMP）的监测结果：1990年至2008年间，能够获得充足安全饮用水的亚洲城市居民的人口比例在下降，巴基斯坦从96%降至95%，尼泊尔从96%降至93%，印度尼西亚从92%降至89%，而孟加拉国从88%降至85%（世界卫生组织和联合国儿童基金会，2010年）（参见第4部分）。

如果说这种城市居民安全饮用水供应情况的退化已经足以令人担忧，那么地方官员对于供水和卫生设施建设的漠不关心就更令人担忧了。亚洲开发银行一份针对中国、印度、马来西亚、菲律宾和斯里兰卡供水和卫生设施的影响评价发现，凡是地方政府对卫生设施未能给予足够

重视的地方，评价结果就是喜忧参半或很有限的（亚洲开发银行，2010年）。该行认为，与政府投资的项目相比，那些由非政府组织（NGOs）运营的卫生设施及服务通过动员社区，取得了更好的效果。正如该行报告所述：“仅仅简单供应充足的优质水是远远不够的。印度的由非政府组织实施卫生设施建设子项目的模式，说明了还需要通过卫生设施、卫生保健和健康的提高加以补充，这是成功的一个重要因素。”（亚洲开发银行，2010:2）

由非政府组织组织下的社区居民同样起着举足轻重的作用，1980年在卡拉奇实施的奥兰吉试点计划就说明了这一点。该计划包括了两级卫生设施建设：初级设施的建设包括室内厕所、下水道以及污水收集管道；二级设施是指初级卫生设施能连接到污水干渠、自然排水渠以及污水处理厂，而这应是城市政府的职权所在。奥兰吉计划的成功之处正是将这两部分卫生设施的建设完美结合。因而这一计划在巴基斯坦全国18个城市中的388个居民点以及信德省和旁遮普省的47个村庄中得到了普及（Anzorena，2009年）。

很多亚洲城市的自来水供应商，无论是公有还是私人所有，都会使用积极的管理手段向城市贫困人口推广安全饮用水。在印度尼西亚、印度、越南和菲律宾，借助于产出导向型援助全球合作机制（GPOBA）对自来水公司进行补助，保障了低收入社区的自来水供应。一些城市政府则回顾了土地使用权的相关政策，同意破例向棚户区供水。而第4部分也已经提到（参见专栏4.15），在达卡的一些贫民窟，一个名为“社会福利组织”（Dushtha Shasthya Kendra, DSK）的非政府组织在敦促政府完善这些地区的供水和卫生设施服务等公共事业方面有着巨大贡献。而在前文所提到过的全球合作伙伴计划的帮助下，马尼拉都市区的私人供水公司实施了“旗舰计划”，该计划将供水服务的范围大大拓展，能使超过20000个家庭的120000人受益。而马尼拉都市区西部的另一个名为迈尼拉德自来水供应商则与低收入地区的领导人签署了有关协议，供应商负责向该区域居民供水，但条件是将整个社区的用水量用一个水表进行计量，并由地区领导人负责各用户水费的收缴。

亚洲城市地区的自来水供应商向来愿意扩大供水网络甚于完善供水管理。近年来，优秀的供水管理商认为解决供水问题的最佳途径是需求管理。需求管理是指基于优先级系统，在竞价用户中合理配置水资源，按照配额进行水资源分配并合理定价。供水系统按照相应的城市区域规模进行了运作方式调整，其中也包括应有效

控制供水面积的公共空间：他们在农业生产者、家庭居民、商业单位、生产企业、政府机构以及各种其他机构中进行水资源的分配。在中国的许多城市地区，该系统通过改善农业用水的使用和保存方法，节约了大量的水资源（建设灌溉渠，使用滴灌技术等）。

实行合理的水价，已被证明是减少水资源浪费的最有效的手段之一。在马尼拉都市区，供水商迈尼拉德发现按照用水量进行分级收费的方案有利于减少水资源浪费。该公司分级式的收费方式在降低了家庭用户的费用（尤其是城市低收入地区）的同时，却又能从商业用户和工业用户处收取巨额水费（Singson，2008年）。金边水资源的有效管理也是一个极好的范例（参见专栏6.11）。

过去的几年中，亚洲开发银行对亚洲各城市供水事业的现状进行了比较，并在《公共事业数据蓝皮书》一书中详细记载了具体的数据。该行还对一个次级区域（东南亚的供水设施网络）和两个主要国家（印度和菲律宾）撰写了这样类似的文件。此外，由于各国的水务协会和世界银行国际供水与公共卫生行业绩效管理网络（IBNET）的积极努力，印度尼西亚和越南也拥有了这样的公共事业现状比较数据。而在数据收集过程中，要想获得拥有大量依据的可靠信息，必须要付出大量的努力并拥有强有力的支持。

而南亚的公用事业则处于一个低水平“均衡陷阱”中，低水平服务导致低水费，同时又因资金缺乏而难以提高服务水平。更重要的是，城市供水部门体制结构不健全，难以实现自主运营。在大多数情况下，供水和卫生部门仍旧是城市政府的下属机构。尽管一些南亚城市的供水设施已经实施独立经营，但当涉及到员工招聘及薪酬政策等一些问题时，依然没有真正实现经营的独立自主。

与此同时，在不同地区也出现了很多成效良好的供水案例。在不同的社会经济和政治背景下，一些公用设施取得了成功。表6.2列出了从这些好的案例中总结出的一些经验，这些经验能有助于其他国家公共事业的改善。

- 从其法律地位来说，公用事业在日常运营中享有自主权十分重要。运营良好的公共事业一般都依法享有自主权，无论其是一个法定实体还是作为公司实体。南亚公共事业运营不善大概主要源于缺乏自主权，因为大多数公用事业是由政府部门运营。
- 公共设施管治很重要，无论是在涉及到董事会构成和自主权问题（包括外部专家），还是在招聘政策自主权中，特别有关所含市场化的薪酬制度方面（例如在新加坡，胡志明市）。有能力提供市场

## 专栏6.11：有效的水资源管理：金边

BOX 6.10: EFFECTIVE WATER MANAGEMENT: PHNOM PENH



▲ 金边。1380万的居民现在得到安全的饮用水，包括生活在贫民窟和棚户区的居民。

Phnom Penh. 13.8 million residents now have access to safe water, including those living in slum and squatter areas ©Komar/Shutterstock

1975~1993年的柬埔寨战争所造成的伤亡使首都金边的供水系统几乎完全崩溃。1993年，仅有20%的城市人口能获取饮用水，而低收入居民的问题更加严重。该供水系统每天只能能够提供10个小时的用水，而水资源流失（即泄漏、非法连接和其他损失）却占到总量的72%，收益只达到经营成本的50%。1994年，柬埔寨政府金边水务局（PPWSA）对这一管理结构进行了改革。与此同时，亚洲开发银行、世界银行、联合国开发计划署及日本、法国政府也提供了总计高达1.3亿美元的资金援助。

水务监督管理局迅速运作，提高了饮用水的生产计划；减少了水资源

流失，全力收缴水费，并修订了收费方案以符合饮用水的运输成本。在减少水资源流失方面，公用事业公司更新了管道系统，安装了准确的水表，还建立了一个全天值班的泄漏紧急抢修队；与此同时，重新分配电网区域划分并确定问题区域，还取消了与供水商的合同。水费征收系统实现了计算机化，并对抄表员进行了培训，并在奖励按期缴纳水费的客户的同时，对欠缴水费的客户进行惩罚。在合理水费定价方面，用水量较少的客户，收费也相对较低。

水务局还精简了机构人员，人员数量从每1000个配件由20人负责减少到了只有4人负责。更重要的是，

水务局还制定了一个高效的客户服务计划，使得客户支付账单更为简易方便，并能对客户的投诉作出迅速回应。2009年，该机构出现在了由亚洲开发银行和世界银行评选出的“亚洲最有效的水公用事业”的名单当中。目前，在金边150万的居民中，大约90%的居民可以获得安全的饮用水，而生活在贫民窟和棚户区的居民也包括在内。水资源流失在2009年也减少到了6.1%。另外，按时缴纳水费的客户比例更是增加了一倍多，从1994的45%上升至2009年的99%。

资料来源：Chan（2009）

化的薪酬可以招到优秀的员工并将其留下，这是公共设施成功运营的关键因素。

- 适当的激励机制，包括与绩效挂钩的薪酬并获得政府资助、捐赠以及优惠贷款。为了使得这些激励更加有效，信息系统需要有严格的报告反馈。大多数效益良好的公共事业都有明确的工作目标，以及与绩效挂钩的促进计划，而这些都需要

进行全程监控。

- 强大的顾客导向原则作为成功的另一个主要因素，主要涉及到理解并响应客户的需求，同时还应及时终止向违约者提供服务。使用本地员工（例如马尼拉供水公司）也有助于这一原则的执行。还应广泛利用各种沟通渠道对顾客进行宣传。
- 内部运营管理的不断创新也是保持企业活力和财

表6.2: 运营良好的亚洲水资源公用事业的主要特点

TABLE 6.2: MAIN CHARACTERISTICS OF WELL-PERFORMING WATER UTILITIES IN ASIA

	金边水务局, 柬埔寨	公用事业委员会 ( PUB ), 新加坡	詹谢普尔公用事业和服务公司, 印度	马尼拉自来水公司, 菲律宾	海防市自来水公司, 越南
自制与管理					
法律结构	市政府拥有	“公用事业法”下的法定机构	塔塔钢铁拥有的私人公司	25年特许经营权的私营公司,	省人民委员会所拥有的法定机构
董事会结构	包括总经理 ( GD ), 以及地方和国家政府代表	包括有关部长任命的广泛的利益相关者	包括业主和有关专家	包括私人股东, 利益相关者参与为了经营的透明度	在海防市人民委员会, 受交通, 城市及工务部管理
员工招聘和工资	总经理聘请员工和火灾人员, 培训和工资作为关键诱因, 注重团队精神和培训	受雇和促销上的决定取决于委员会, 市场设立工资	完全控制式的管理, 市场设立工资	董事总经理 ( MD ) 控制, 80%的机构雇员, 以市场为基础的工资, 员工股票期权计划, “最佳员工”奖	按照国有民营科技企业法自治, 施压配备高级人员。薪级表由海防市自来水公司 ( HPWSC ) 决定并以培训作为基础
价格的设置和审批, 监管	建议7年内价格增加分3个步骤; 第三步中冗余收入作为届时支付费用	公共事业委员会 ( PUB ) 建议价格; 最后由内阁批准财政部的建议	完全控制价格, 业主 (塔塔钢铁公司) 自负盈亏	城市供水和污水处理系统 ( MWSS ) 提出渐进式的监管框架	海防市自来水公司 ( HPWSC ) 建议价格, 最终经TUPWS和财务部检查后由海防中央委员会 ( HPCC ) 批准
激励与监督					
绩效合同/目标	工作人员绩效评价在可衡量的结果的基础上	必须符合业主所设定的绩效目标	每6个月审查一次绩效目标,	21个重点表现经营效率的指标	有, 但目标设定在较低水平
商业计划和资金	—	资助在公共事业委员会 ( PUB ) 准备的一个商业计划的基础上批准	提供资金支持的业主进行严格的财务可行性分析	商业计划 ( BP ) 每隔5年更新; 来自 MFIs*和私人公平的资助; 2005年开始公共资助	贷款人制定的财务契约 (任何)
运营和创新					
顾客导向	开发一个基于长期社区建设的公用事业—客户的关系, 举办提高意识的活动以赢取增加调价的支持	在支付账单创新, 定期征求客户的反馈, 良好的投诉处理记录	全天客户投诉中心, 保证服务标准	高度重视在可持续发展的框架下, 权力下放和增强当地工作人员能力; 显著改善客户服务	通过大众传播媒介定期报告; 客户调查; 专注于一次提供一个分区 ( phuong ) **以提供更好的服务
标杆管理	参与区域标杆	完成内部基准	广泛用于内部流程	广泛用于内部流程	参与国家基准
“未计量用水率 ( UFW )”或“未收费用水率” ( NRW ) 指标管理***	12年发生巨大的改善; NRW从72%降低到6%, 每1000个连接处员工从22名降至4名	良好的管理下在2002年UFW下降到4.8%	NRW减少到11.5%; 关注总生产维护和设立水表测量区	NRW由1997年的63%减少至2007年的25%	—
成本回收	征收比例从1993年的48%提高到2006年的99.9%	非常好, 2002年回收比为0.58	非常好, 回收比率为0.62	较好, 全部成本回收, 并对于马尼拉自来水公司 ( MWC ) 产生市场回报	—
为穷人服务	总体覆盖率提高到90%。家庭中贫困社区资助/分期付款; 使用周转基金以惠及穷人	100%覆盖率, 对低收入用户有针对性的补贴,	通过企业社会责任改善穷人服务	对穷人降低利率, 在最近几年实行特别津贴 (新的连接和基本卫生设施的补贴)	—

\*MFIs: 多边金融机构

\*\*Phuong是行政分区

\*\*\*NRW: 未收费用水; UFW: 未计量用水

资料来源: 亚洲开发银行 ( 2004年 ); baietti等人。 ( 2006年 ); 东南亚水务联盟和亚洲开发银行 ( 2007年 );

http://www.adb.org/water/actions/CAM/Internal-Reforms-Fuel-Performance.asp, http://www.adb.org/Water/Champions/chan.asp, andhttp://www.adb.org/water/actions/CAM/PPWSA.asp



▲ 孟加拉国达卡。人力车在所有季节包括雨季均载客。  
Dhaka, Bangladesh. Cycle rickshaws carry passengers in all seasons including monsoon. ©Manoocher Deghati/IRIN

政可持续发展的关键。这种创新可以通过掌握自主权实现，并会受到绩效的激励。表6.2中的几乎所有的公用事业通过各种开源节流的创新方式来提高运营效率。

- 不需提高预付额，实行公共采购规则。在具有广泛影响力的公用事业中，通常是由政治家制定水费的具体价格，并严格控制涨价行为。结果是，企业转向增加效率降低成本而不是提高价格。价格一般在地方层面被政治性地决定，再由国家或国家政府批准；然而，这个过程本身似乎并不是限制公共事业发展的主要障碍。这使得水费收缴效率的高低成为企业能否成功的必要条件。事实上，公共部门的采购规则并没有阻碍公共事业的发展。

## 6.8.2 城市交通、能源和空气污染

### Urban transport, energy and air pollution

2001年，雅加达、马尼拉、首尔和新加坡大约有1/3的居民使用公共交通工具，而中国香港地区的这一比率则为50%。与此同时，居民的步行出行比例达卡为40%、上海为31%、大阪为24%、雅加达为23%、新德里为20%。尽管这样，亚洲国家小汽车的使用人数近年来在不断增加，雅加达汽车使用率已达到了34%、曼谷为32%和马尼拉为30%。这与全球趋势相符，即当城市的人均收入介于3000美元和10000美元（按购买力平价计算）之间时，汽车保有量将迅速增加（威立雅环境服务公司，2009年）。

亚洲城市的另一大趋势是轨道交通运输系统的普及，

比如上海的磁悬浮列车。虽然这些先进的交通运输方式使得一些城市的地位大为提高，但是大多数人认为其费用太高。亚洲城市政府通常会忽视城市贫困人口的出行需求。例如，许多低收入居民都通过步行上下班，但实际上人行道原本有限的空间却往往被街头小贩挤占，而只有少数几个城市提供了自行车道。当城市贫民挤在缓慢行驶的巴士中时，富裕的私家车主又造成了交通拥堵。此外，大多数的交通事故都涉及到行人和自行车。而最严重的是，机动车造成了大量的环境污染，严重影响了无法使用机动交通工具的行人的健康，甚至对开车人的健康也有影响。关于居民利用城市交通和能源机会的不平等问题参见第4部分。

在亚洲的大城市中，交通至少产生温室气体（GHG）排放总量的1/3。研究表明，从小汽车向节能的公共交通（如柴油动力铰接式客车）方式转变，可以大幅减少温室气体的排放（威立雅环境服务公司，2009年）。与相同运量的轨道交通相比，公共汽车快速运输系统（BRTs）更廉价且建设周期更短。而那些以小型车辆运输为主的城市，可以通过将燃料从柴油机转变为压缩天然气（CNG），以进一步减少温室气体排放，例如新德里（见第5部分专栏5.7）。

然而，尽管上述的各种替代方案有着诸多优点，

但亚洲城市政府仍旧鼓励私家车的普及与昂贵的快速轨道交通系统建设。

### 6.8.3 固体废物的收集处理

#### Solid waste collection and disposal

当前，固体废物的收集处理是亚洲城市所面临的主要挑战之一。大多数城市当局也专门成立了相关部门来处理这个问题，但他们的工作往往需要社区草根组织的辅助。这种方案在诸多城市中得到实施，如班加罗尔（垃圾回收和堆肥）、达卡（由后院堆肥生产的堆肥营销）、金奈（收集、分类、回收和堆肥），以及德里和河内（垃圾收集和回收）。

在印度南部城市金奈的郊区，一个由妇女领导的草根组织证明了市民社会可以在改善生活质量和地方管治中发挥十分重要的作用（见专栏6.12）。

许多这样的计划都得到了致力于环境可持续发展的组织的支持，且收效显著。然而，在许多情况下，私人固体废物收集处理公司和地方政府部门对此并不支持，他们认为市民社会团体通常过于挑剔，而有时，甚至将他们视为竞争对手。因此，这些与环保有关的努力很少被纳入到城市固体废弃物处理系统中去（Laquian，2004年）。

#### 专栏6.12：草根团体改善基础市政服务

BOX 6.12: WHEN GRASSROOTS GROUPS IMPROVE BASIC MUNICIPAL SERVICES

20世纪90年代中期，印度金奈附近，一个当地妇女组织填补了被城市暂停了的废物回收服务的空缺，并最终说服官员支持他们的改革计划，这一系列过程也显示出了基层团体如何对城市管治产生积极的影响。

当时的巴玛小城镇每天产生17吨的固体废物，这其中10吨由市政环卫服务解决。和其他政府评议会（当地政府机构）一样，印度巴玛市议会缺乏足够的（包括金融）的能力，同时邦政府烦琐的审批程序也使得他们无法雇用新员工。由于缺乏固体废物处置设施，评议会将垃圾堆放在位于镇边界的一个干涸的湖床上。因而，在巴玛附近的一个中等收入的村庄，居民们也将垃圾堆放在空地上，因为评议会连官方的垃圾回收点都无法处理。1994年，10名妇女站了出来，决心清洁街道，她们成立了“Mahalir

Manram”（泰米尔语“妇女协会”），并花费了很长时间，才说服邻居为她们计划的上门垃圾收集服务进行交费。

1996年，一个反对委员会迫使评议会停止了垃圾收集活动，妇女协会使用三轮车联合收集点组织了一个上门收集服务，却导致住在垃圾堆旁的居民产生了愤怒。面对这种情况，妇女们下决心把废物变成肥料，她们四处考察以了解更多有关蚯蚓堆肥的知识。在向那些持怀疑态度的居民保证该技术不会造成任何影响（如臭味、昆虫等）后，她们得到了一块土地来建设可持续发展的设施。从那时起，该计划已将80%以上的固体废物进行堆肥处理。通过堆肥处理和对纸、塑料、金属、玻璃和橡胶进行回收销售，她们得到了定期的收入回报。而原住区垃圾倾倒处的垃圾量也减少到垃圾总量的10%。更重要的是，该计

划创造了一个更清洁的环境，向居民证明了社区垃圾管理的巨大利益和可持续发展性。

堆肥处理成功的新闻故事广为流传。金奈市长也成为了蚯蚓堆肥处理技术的追随者，评议会和妇女协会之间的关系也已大大改善，固体废物现在已经得到了当地的政客和政府官员们的重视。

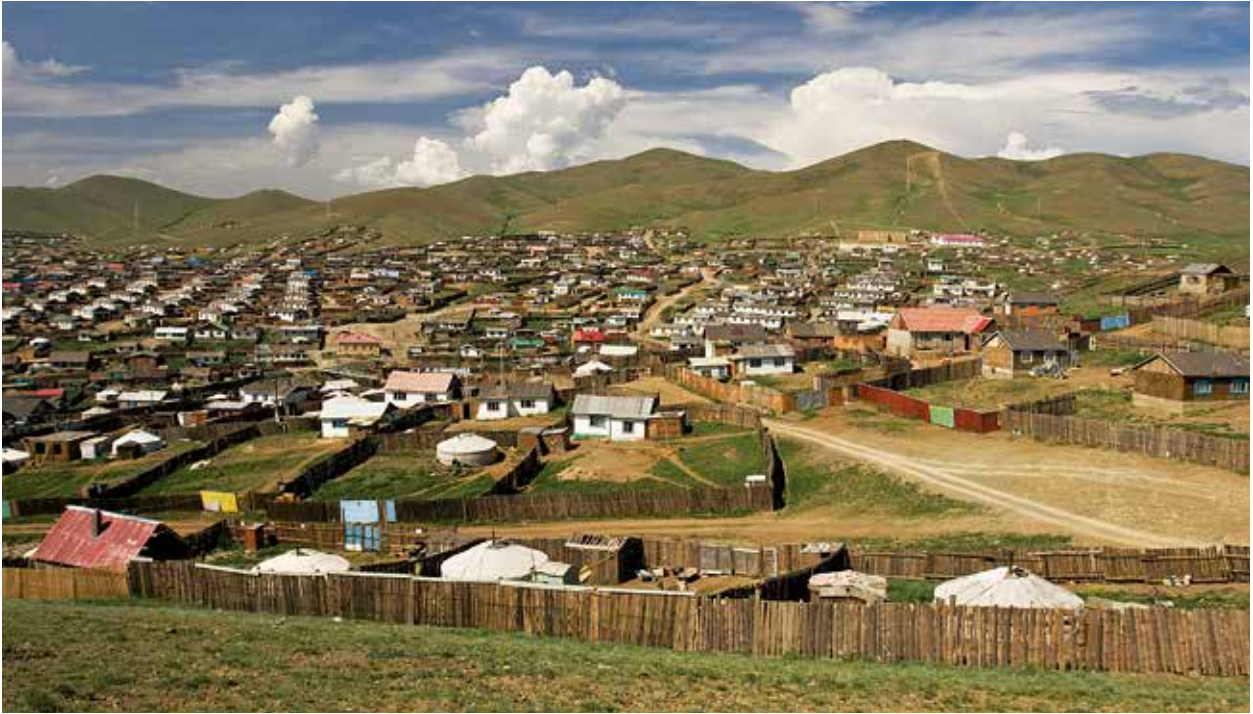
在这个过程中，这个妇女团体的努力表明，地方一级的民间社会的创新举措，可以产生显著的涟漪效应，她们不单单是改善环境，还推动了城市管治。这个经验还表明，与更高级别的政治人物建立战略性的联系对于公共行动达成共识是非常重要的，因为公民社会依靠自身的决心和自救的精神一定会与政府产生某些方面的对立。

依据：Dahiya（2003年）

资料来源：<http://www.eldis.org/assets/Docs/45646.html>

# 6.9

## 合作网络 Cooperation networks



▲ 蒙古国乌兰巴托。  
Ulaanbaatar, Mongolia. ©Sang H. Park/Shutterstock

随着良好的城市管治日渐被认识到是当前城市发展一个重要工具，国家、地区和全球的合作网络也逐渐形成，使得有兴趣的个人能够相互交换想法，学习好的实践和经验教训，并可以与城市官员、管理人员和研究人员共享。这种网络运作于个人和机构层面，例如，早在1913年，国际地方政府联合会（IULA）就鼓励成员之间就城市管治和城市管理等问题进行信息交流。

在城市规划和管理领域，东亚规划及住房组织（EAROPH）自1956年成立以来，已就各种问题召开了各种会议、研讨会和讲习班。该组织还出版了一系列有关城市规划、城市管理和城市财政的专题论文，这些论文均由城市与区域规划问题以及住房问题专家所撰写。东部地区公共行政组织（EROPA）还通过区域会议、技术研习班、培训项目、考察学习以及公开发表等各种形式，成为促进良好管治的支持机制。

在2004年，国际地方政府联合会与世界大都市区联盟合并，成立了“世界城市与地方政府联合组织”。世界城市和地方政府联合组织亚太地区分部“通过促进组织成员之间的团结与合作，从而实现整个区域，乃至整个世界范围内地方自治政府的有效民主”，并同时促进该地区地方政府之间的信息交流。亚太城市间合作网络（CITYNET）是一个由各地方政府共同组成的区域网络，通过地方政府和各种政府及非政府机构之间的技术合作，加强地方和基层的制度安排和管理能力。该网络通过专业的培训、交流及经验共享，促进了能力建设（Tjandradewi和Marcotullio，2008年）。

近10年来，亚洲的城市间合作（C2C）工作发展势头十分迅猛，因而亚太城市间合作网络（CITYNET）试图对这一工作进行评估。2005~2008年，该网络系统展开了一项针对超过20个亚洲国家的70多个城市政府的调查。要求受访者对城市间合作对于各种因素的影响程





▲ 法属波利尼西亚，胡阿希内岛。  
Huahine island, French Polynesia. ©Xavier MARCHANT/Shutterstock

度进行评级（分为一到四级）。有趣的是，调查结果显示，受访者评级主要分为了3个层次：城市间合作对环境、健康、教育和社会文化层面影响最大；而安全和防灾管理、就业和经济发展情况以及住房问题则属于第二层次；城市基础设施、财政与性别/贫困等问题则从城市间合作中的收益最少（Tjandradewi和Marcotullio，2008年）。

亚太城市间合作网络（CITYNET）的调查揭示了亚洲城市开发管理方法中的缺陷。然而，调查结果却表明，大多数的亚洲地方政府官员仍然坚持着传统的管理方法，即侧重于技术方面的城市管理，而不是进行城市管治（更不用说资金运作）。忽视妇女权益和城市贫困问题也进一步说明了这种城市管理的局限性。正如最近联合国人居署（2010a）所揭示的，所有这些盲点都意味着需要一个能够将民主决策、社会参与、社会包容、社会公平、权力平等和以人为本的发展放在首位的城市愿景。

几乎所有的亚洲国家都有由地方政府及官员组成的协会来进行良好的城市管治。例如，印度全国市长委员会就是这样一个在城市法人中选举产生的非法定机构，主要关注于增强地方管治的分权机制、立法游说和行政措施等相关问题。此外，印度的城市管理者协会也是一个鼓励城市改革的合作网络组织。而在印度北面的

尼泊尔，这一功能则由尼泊尔市政协会承担。越南城市协会积极促进不同区域内的城市在建设、管理和发展等各领域的相互合作。蒙古城市中心协会则通过加强国内城市与乡镇间的城市规划经验交流，促进城市管治的不断改善。

在菲律宾，良好的城市管治得益于若干地方组织的有力支持，如菲律宾省级联盟、城市联盟、市政联盟、副省长联盟、副市长联盟、省议会委员联盟和菲律宾政务会委员联盟等。实际上，大多数亚太地区国家都存在着这样类似的机构，敦促各国政府关注城市的发展和管治问题。

虽然大多数地方政府组织都在努力为良好的城市管治创造条件，但是它们的工作仍然受以下4个主要因素的严重阻碍：

- 由于大多数地方官员都分属不同的政党和派系，因而难以真正实现长久而又真正的协作。
- 民选地方官员的任期一般都比较短暂，这也阻碍了政策和方案的连续性。
- 许多协会由于缺乏必要的资金和技术能力，因而无法实施有效的管治计划。
- 亚洲各国的地方管治体系各异，某一地区的经验教训往往并不适用于其他国家。

# 6.10

## 结论和未来的挑战 Diagnosis and future challenges



▲ 日本东京。在这样秩序良好的城市中，城市的日常管理仍旧是一个巨大挑战。  
Tokyo, Japan. Urban management remains a day-to-day challenge even in well-managed cities. ©Aaleksander/Shutterstock

和世界其他地区一样，城市已经成为亚太地区经济增长和社会变革的引擎，但是其可持续发展很大程度上依赖于高效的管理和管治。然而，在过去的几年中，全球金融危机影响巨大。政府财政刺激方案（在中国、日本、韩国、新加坡、中国台湾）中的额外财政资源往往都被投入到了大城市的基础设施和社会投资上去，忽略了小城市和中等城市地区的需要。这一结果令人十分遗憾，如果说城市化就是为了加快农村地区的发展，那么各种政策和项目就应当对人口增长更加强劲的

小城市有所侧重。城市集群开发战略也许能改变这一趋势，人们也希望这一举措能在孟加拉国、中国、印度和斯里兰卡以外的其他国家得到落实。

一个显著的趋势是，亚洲很多国家的城市管治在鼓励公众参与和民主方面取得突出进步。这一趋势在孟加拉国、印度尼西亚、马来西亚、韩国和中国台湾表现得尤其明显。而其他的一些国家，如印度、巴基斯坦、菲律宾和泰国，也陆续开始了分权化运动（以权力分散、行政委派和权力下放的形式向地方政府分权），尽

管目前收效不甚显著。在很多国家，大多数市民都已经体会到了自由民主所带来的好处，例如草根组织的公共参与以及市民社会团体对城市公共事务的参加。然而，财政权力仍然是当前亚洲城市政府所面临的一个巨大挑战，许多城市政府仍然在提供基本的城市基础设施和服务上面临困境。

将权力下放给大都市区周围的城市政府，可以有效避免这些城市分裂为独立自治单元。这种城市管理方法在中国和越南这样的转型中国家取得了十分良好的效果，通过混合或统一的大都市管治将城市服务进行有效延伸。和之前所设想的一样，供水和排水、公共交通、供配电以及固体废弃物处理等这些城市服务，特别得益于区域范围内城市政府间的协同管理。与此同时，级别较低的地方政府通过社区组织的协助，成功解决了水费和电费的收缴，乃至固体废物的管理等问题。

一些亚洲城市通过公私合作、外国直接投资和其他更具创新的项目为发展项目提供资金。有些城市通过利用信息技术和电子管治，提高了财政收入，保证了公众参与和信息获取，并充分抓住全球发展机遇。尽管这些创新措施广受欢迎，但其事实上并不能改变亚洲城市在基本法律框架和制度结构上的重大缺陷，有些措施甚至根植于一些传统实践中。这样看来，如果城市政府要想实施因地制宜且高瞻远瞩的改革，以面对当下和未来的诸多挑战，对有关城市趋势的准确可靠的信息进行收集、分析和传播则十分关键。

提高必要的财政资源以应对相关挑仍然是大多数亚太地区城市政府所面临的严重问题。大多数城市的财政仍然依靠上级（中央或州、省）政府的拨款，而上级政府往往掌握着大量税收，却不愿意拨付给地方政府。不过，一些亚洲国家的城市政府也开发了新的财政资源。印度、马来西亚和菲律宾通过税单电子化的方式显著改善了房产税的征收。而中国、印度、印度尼西亚和越南也已经允许私有资本参与大规模城市基础设施的建设。加之，亚洲开发银行也使用了创新技术（如以当地货币形式发放的贷款）以资助城市基础设施和服务。

和其他发展中地区一样，亚洲城市和城市地区的环境问题也愈发严重。然而，大多数地方官员才刚刚开始了解如何通过碳税的征收增加财政收入，并减轻甚至解决气候变化问题。如果地方官员打算以高瞻远瞩的方

式管理城市并改善城市居住条件，就有必要进一步了解有关碳税和其他创新收入来源。

第5部分中曾强调，全球气候变暖的影响是亚太地区城市所面临的最严重威胁。一些最大的城市都位于沿海地区，海平面的上升将可能对这些城市造成严重的破坏。尽管已经有一些城市的主管部门制定了相关的应急准备机制以应对极端灾害天气，但是还有许多城市由于缺乏充足的财政资源和有效的管理资源，在面对灾害时显得无能为力。

鉴于未来所要面对的环境问题，发展研究所根据各城市的一些“良好管治”的文件对10个亚洲城市进行了快速评估，主要侧重于城市在应对复杂的气候变化时的适应力（Tanner等，2009年）。评估结果强调了有必要对城市管理系统进行整合，包括综合规划、基础设施和服务的提供、充足的资金和改进的管理能力等。

虽然环境问题会是今后一段时期内城市管理的一大难题，但是在当前的城市中，还存在其他一些基础问题，比如消除贫困、促进可持续发展（经济、社会和环境）、社会公平、个人安全以及生活环境等，所有这些问题叠加起来要求惟有强化统筹解决之路。在全球城市管治运动中，联合国人居署提出了一个正广受认可的观点：“城市管治的质量是消除城市贫困和促进城市繁荣的唯一重要因素。”据联合国人居署资料，良好的城市管治与民众的福利有着千丝万缕的联系，能够使所有人都能享有城市公民应有的利益，包括宽敞的住房、稳定的工作、安全的饮用水、良好的卫生、清洁的环境、健康、教育与营养、就业、公共安全和流动性。最重要的是，良好的城市管治还为城镇居民提供了平台，使他们能够充分展示他们的才华，进而改善他们的社会和经济条件（联合国人居署，2005年）。

联合国人居署全球城市管治运动在过去的10多年中，大大提高了亚太地区城市政府对良好管治重要性的认知。关于此，持续的监测和评价是维持地区城市可持续发展的关键。城市也可以通过城市管治指数来进一步改进管治手段。在过去的几年中，许多关于城市管治的讨论也不仅仅局限于对城市管治的概念、定义和规范的讨论。同时，越来越多的亚洲城市为了实现更好的城市管治，制定、实施了一系列的改革，并进行及时的评估。从中所学到的各种经验教训，也将会对城市管治未来的发展产生深远的影响。

## 参考文献

- Ahmad, Raza, & Erin Thebault Weiser.** *Fostering Public Participation in Budget-making*. Manila: Asian Development Bank, 2006
- Ali, Muhammed,** "Eradicating Corruption – the Singapore Experience," Paper presented at the International Seminar on International Experience on Good Governance and Fighting Corruption," Bangkok, Thailand, 17 February 2000
- Aliani, Adnan, Hasan, Arif, Shah, Kirtee & Wakely, Patrick.** "Living in Asian Cities, The Impending Crisis - Causes, Consequences and Alternatives for the Future". *Report of the Second Asia-Pacific Urban Forum*. ESCAP, 1996
- Amornvivat, Sutapa.** *Fiscal Decentralization - the Case of Thailand*. Bangkok: Ministry of Finance, 2004
- Andrade, Jeanette.** "Quezon City Village Execs to Help Collect Real Estate Tax." *Philippine Daily Inquirer*. November 7, 2007, p7.
- Anzorena, Jorge.** "Muawin and Lodhiran Pilot Sanitation Projects," In *Anzorena's Selavip Newsletter*, April 2009. <http://www.anzorenaselavip.org/article.php?id=11> (accessed 15 August 2010)
- Argo, Teti & A. Laquian.** "The Privatization of Water Services: Effects on the Urban Poor in Jakarta and Metro Manila," In *The Inclusive City: Infrastructure and Public Services for the Urban Poor in Asia*, by A. Laquian, V. Tewari and L. Hanley, eds., pp224-248. Washington DC and Baltimore, MD: Woodrow Wilson Center Press and Johns Hopkins University Press, 2007
- Asian Development Bank.** *Impact Evaluation Study on Water Supply and Sanitation Projects in Selected Developing Member Countries*, Manila: ADB Independent Evaluation, 2010. <http://www.adb.org/Documents/IES/Water/Water-Supply-Sanitation-Projects> (accessed 15 August 2010)
- . *Strategy 2020: The Long Term Strategic Framework of the Asian Development Bank 2008-2020*. Manila: Asian Development Bank, 2008a
- . *Managing Asian Cities*. Manila: ADB, 2008b
- . *Urban Development Experience and Vision-India and the People's Republic of China*. Manila: ADB Urban Development Series, 2008c
- . *City Cluster Development, Toward an Urban-Led Development Strategy for Asia*. Manila: ADB Urban Development Series, 2008d
- . Clustered Cities Development Project in South Asia, Second Roundtable (India), New Delhi: ADB 15 October, 2008e
- . *Water in Asian Cities: Utilities' Performance and Civil Society Views*. Manila: Asian Development Bank, 2004
- . "IND: Tala-Delhi Power Transmission," Project No. 36915-01, Approved by ADB Board, 16 January 2003
- Baietti, Aldo, W. Kingdom, & M. Ginneken.** "Characteristics of Well Performing Public Water Utilities." In *Water Supply and Sanitation Working Note No. 9*. Washington, DC: World Bank, 2006
- Bergsten, C. Fred, Charles Freeman, Nicholas Lardy, & Derek Mitchell.** "Democracy with Chinese Characteristics? Political Reform and the Future of the Chinese Communist Party." In *China's Rise: Challenges and Opportunities*, pp. 55-74. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2008
- Bigio, Anthony, & Bharat Dahiya.** *Urban Environment and Infrastructure: Toward Livable Cities*. Washington, D.C.: World Bank, 2004
- Chan, Ek Sonn.** "Phnom Penh Water Supply Authority (PPSWA): City Water Rebuilt from Ruins." Paper presented to the Mission of the High Powered Expert Committee on Investment Requirements for Urban Infrastructure in India. Manila: Asian Development Bank, April 28-29, 2009
- Cheema, G. Shabbir, & Dennis A. Rondinelli.** *From Government Decentralization to Decentralized Governance*. 2005. <http://www.brookings.edu/~media/Files/Press/Books> (accessed May 4, 2009)
- Cheng, Lucie, & Chu-Joe Hsia.** "Exploring Territorial Governance and Transterritorial Society: Alternative Visions of 21st Century Taiwan." In *Urban and Regional Governance in the Asia Pacific*, by John Friedmann, pp101-14. Vancouver: Institute of Asian Research, University of British Columbia, 1998
- Chowdhury, Jayanta Roy.** "Urban Job Plan on Government Table." *The Telegraph*. New Delhi, February 14, 2009 (accessed 14 March 2009)
- Constitution of the Republic of the Philippines.** Section 11, Article 10. 1987
- Dahiya, Bharat.** Hard struggle and soft gains: environmental management, civil society and governance in Pammal, South India, *Environment & Urbanization*. 15 1 2003:91-100
- Dahiya, Bharat, & Cedric Pugh.** "The Localization of Agenda 21 and the Sustainable Cities Programme." In Cedric Pugh, ed. *Sustainable Cities in Developing Countries: Theory and Practice at the Millennium*. London: Earthscan. 2000 pp152-184
- Data Quest CIO Handbook 2009.** *E-Governance: 20 Hot eGov Projects in India*. 2009. [http://www.dqindia.ciol.com/content/top\\_stories/103101501.asp](http://www.dqindia.ciol.com/content/top_stories/103101501.asp) (accessed 26 March 2009)
- Decentralization in Indonesia, An Overview.** March 22, 2009. <http://www.Indonesia-ottawa.org> (accessed 24 April 2009)
- Douglass, Mike.** "Local City, Capital City or World City? Civil Society, the (Post-) Developmental State and the Globalization of Urban Space in Pacific Asia." *Pacific Affairs*, 78 Winter 2005 pp543-558
- Echeminada, Perseus.** "Quezon City Tax Collection Target Totals P9.4 Billion." *Philippine Star*. December 6, 2008, p1
- Eckholm, Erik.** "China's Villagers Vote, But Its Party Rules." *The New York Times*. November 4, 2001, p1A20
- Economic Commission for Asia and the Pacific (ESCAP).** "An Innovative Approach to Municipal Solid Waste Management in Least Developed and Low-income Developing Countries." *Regional Seminar and Study Visit on Community-based Solid Waste Management*. Quy Nhon City, December 15-16 2007
- . "Training Module on Understanding and Operationalizing Good Governance," ESCAP/ LOGOTRI/LDTA National Workshop on the Concept and Characteristics of Good Urban Governance, 24-28 June 2002, Pokhara, Nepal
- . *Local Government in Asia and the Pacific: a Comparative Analysis of Fifteen Countries*. 1999. [www.unescap.org/huset/lgstudy/comparison1.htm](http://www.unescap.org/huset/lgstudy/comparison1.htm) (accessed 14 February 2009)
- Enright, Michael, Ka-mun Chang, Edith Scott, & Wen-hui Zhu.** *Hong Kong and the Pearl River Delta, the Economic Interaction*. Hong Kong: Hong Kong 202 Foundation, 2003
- Fahim, Mayraj.** "Karachi's Federated Structure has Led to More Responsive City Government." *City Mayor Monitor*. July 12, 2005. [http://www.citymayors.com/government/karachi\\_government.html](http://www.citymayors.com/government/karachi_government.html) (accessed 6 February 2009)
- Government of India, Ministry of Urban Development.** The Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission (JNNURM). 2009. <http://jnnurm.nic.in> (accessed 2 April 2009)
- Government of Malaysia.** *MyKad, the Malaysian Government Multipurpose Card*. 2009. <http://www.egov.vic.gov.au/index.php> (accessed 23 March 2009)
- Hasibuan, Dameria.** "Jakarta Water Privatization: Workers Campaign to Bring Back Water in Public Hands." *ADB Forum on Water Privatization*. Kyoto, April 2007

## 参考文献

- Indiainfo.** *Is Octroi Constitutional?* March 28, 2009. <http://www.indiainfo.com/reviews/octroi.html> (accessed 14 April 2009)
- International Monetary Fund (IMF).** *World Economic Outlook*. Washington DC: IMF, October 2008a
- . *World Economic Outlook*. Washington DC: IMF, November 2008b
- . *World Economic Outlook*. Washington DC: IMF, January 2009
- Janwani.** "Participatory Budgeting," Pune, 2010. [http://www.janwani.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=19&Itemid=28](http://www.janwani.org/index.php?option=com_content&task=view&id=19&Itemid=28) (accessed 13 August 2010)
- Jusoh, Hamzah, Jalaluddin Abdul Malek & Azmizam Abdul Rashid.** "The Role of Efficient Urban Governance in Managing Kuala Lumpur City-Region Development," *Asian Social Science*, 5 August 2009 14-28. [www.ccsenet.org/journal.html](http://www.ccsenet.org/journal.html) (accessed 23 March 2009)
- Kalra, Harmit.** *Property Enumeration and Mapping System for Bangalore*. March 24, 2009. <http://www.gisdevelopment.net/application/urban/overview/urbano0027pf.htm> (accessed 14 November 2009)
- Khadka, Rup.** "Municipal property taxes: theoretically sound but ineffective." *The Kathmandu Post*. March 28, 2002, p3
- Kidd, John & Frank-Jurgen Richter, eds.** *Fighting Corruption in Asia, Causes, Effects and Remedies*. Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd, 2003
- Laquian, Aprodicio.** *Beyond Metropolis, the Planning and Governance of Asia's Mega urban regions*. Washington, DC and Baltimore, MD: Woodrow Wilson Center Press & Johns Hopkins University Press, 2005
- . "Who are the Poor and How Are They Being Served in Asian Cities." *Public Transport in Asia*, 2004: 14-22
- . "Urban Governance, Some Lessons Learned." In *Democratic Governance and Urban Sustainability*, by Joseph S. Tulchin, Diana H. Varat & Blair A. Ruble, pp97-125. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2002a
- . "Metro Manila: People's Participation and Social Inclusion in a City of Villages." In *Urban Governance Around the World*, by Blair A. Ruble, Richard E. Stren, Joseph S. Tulchin & Diana H. Varat, pp. 74-110. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2002b
- Lianto, Jesus.** "IRA Formula Makes Local Governments Complacent." *Newsbreak*. September 27, 2007, p2
- Macan-Markar, Marwaan.** "South-East Asia: Civil Society Sees Influential Ally in Thai Government." *Interpress News Agency*, March 6, 2009, p1
- McCarney, Patricia, Mohamed Alfani & Alfredo Rodriguez.** "Toward an Understanding of Governance: The Emergence of an Idea and its Implications for Urban Research in Developing Countries." In *Urban Research in the Developing World, Perspectives on the City, Vol. 4*, by Richard Stren & Judith K. Bell. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 1995, pp14-24
- Muhamad, Jamilah.** "An LRT-Bus Strategy for Greater Kuala Lumpur: What Future Integration?" *Sarjana, Malaysian Journal of Arts and Social Sciences*, 14, 1997 pp57-75
- National Library of Singapore.** "Port of Singapore Authority (PSA)," *Singapore Infopedia*, [http://infopedia.nl.sg/articles/SIP\\_577\\_2005-01-27.html](http://infopedia.nl.sg/articles/SIP_577_2005-01-27.html) (accessed 27 January 2005)
- NESDB.** *National Urban Development Policy Framework-Final Report, Vol. 1*. Bangkok: National Economic and Social Development Board, 1990
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).** "Participatory Development and Good Governance," *OECD Development Cooperation Guidelines Series*, Paris: OECD, 1995.
- Porter, Michael.** *The Competitive Advantage of Nations*. New York: Macmillan, 1990
- Pradhan, Prachi Karnak.** "Octroi, tax reforms by BMC to mop up revenue." *The Financial Express*. February 11, 2008 p1
- Roberts, Brian & Kanaley, Trevor (eds.).** *Urbanization and Sustainability in Asia: Case Studies of Good Practices*, Manila: Asian Development Bank & Cities Alliance, 2006
- Roy, Ananya.** "Marketized? Feminized? Medieval? Urban Governance in an Era of Liberalization." In *Democratic Governance and Urban Sustainability*, by Joseph Tulchin, Diana Varat & Blair Ruble, 29-44. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2002
- Sen, Amartya.** *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Seva, Violeta Somera.** "Challenges in Financing Local Infrastructure in Makati City, Philippines." Paper delivered at the Committee of Local Finance Development Meeting. Barcelona: United Cities and Governments (UCLG), January 1-12, 2007
- Singson, Rogelio,** "Maynilad Water Services, a Re-privatization Case," Presentation made at the Fourth World Urban Forum, Nanjing, China, 3-6 November 2008. Accessed at: <http://www.adb.org/Documents/Events/2008/Fourth-Urban-Forum/Rogelio-Singson.pdf> (accessed 25 May 2010)
- Southeast Asian Water Utilities Network and Asian Development Bank.** *Data Book of Southeast Asian Water Utilities 2005*. ADB, 2007
- Stren, Richard.** "Thinking about Urban Inclusiveness." Paper presented at the Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington, D.C, USA, 6 August 2001
- Stren, Richard & Mario Polese.** *The Social Sustainability of Cities: Diversity and the Management of Change*. Toronto: University of Toronto Press, 2000
- Tanner, Thomas, Tom Mitchell, Emily Polack & Bruce Guenther.** "Urban Governance for Adaptation: Assessing Climate Change Resilience in Ten Asian Cities." In *IDS Working Paper 315*. Brighton: Institute of Development Studies at the University of Sussex, 2009
- Tapales, Proserpina.** *Devolution and Empowerment: the Local Government Code of 1991 and Local Autonomy in the Philippines*, Diliman, Quezon City: Center for Integrative and Development Studies & University of the Philippines Press, 1993
- The Sustainability Fund,** *Smart Energy Zones: Case Study, Dongtan, China*, 2005. [http://www.resourcesmart.vic.gov.au/documents/SEZ\\_Case\\_Study\\_Dongtan.pdf](http://www.resourcesmart.vic.gov.au/documents/SEZ_Case_Study_Dongtan.pdf) (accessed 30 April 2009)
- Tjandradewi, Bernadia, I., & Peter Marcotullio.** *City-to-city networks: Asian perspectives on key elements and areas for success*. *Habitat International*, 33 (2009), pp. 165-172
- The United Cities & Local Governments.** *Decentralization and Local Democracy in the World*. First Global Report (The UCLG Gold Report). Barcelona: UCLG; Washington DC: The World Bank, 2008
- UNDP.** "The Urban Governance Initiative (UNDP-TUGI)," *Environment and Urbanization*, 15 April 2003, pp159-170
- . Asia-Pacific Information Development Programme. *New Guidelines on e-Government Interoperability Developed by Governments for Governments*. Bangkok: UNDP Regional Centre,

## 参考文献

2007

**UN-HABITAT.** *State of the World Cities 2010-2011 – Bridging the urban divide*. Nairobi: UN-HABITAT; London: Earthscan, 2010a

—. *State of the Urban Youth 2010-2011 – Levelling the Playing Field*. Nairobi: UN-HABITAT; London: Earthscan, 2010b

—. World Training Event, “Inclusive Urban Governance: How to Walk the Talk,” Vancouver, 20 June 2006, [www.unhabitat.org/downloads/docs/wuf3/PB.ppt#257.2](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/wuf3/PB.ppt#257.2), Contents (accessed 19 July 2009)

—. *Urban Governance Index*, Nairobi: Global Campaign on Urban Governance, 2005. <http://www.unhabitat.org/content.p?typeid=19&catid=25&cid=2167> (accessed 25 May 2009)

—. *Cities in a Globalizing World, Global Report on Human Settlements*. Nairobi: UN-HABITAT, and London: Earthscan, 2001

**UN-HABITAT Governing Council.** *International Guidelines on Access to Basic Services for all*. 22nd session of the Governing Council of the Human Settlements Programme (2009), Agenda item 6, HSP/GC/22/2/Add.6/Corr.1/Rev.1

—. *International Guidelines on Decentralization and Strengthening of Local Authorities*. 21st Governing Council Decisions, Resolution 21/3. Nairobi: UN-HABITAT, April 16-20, 2007

**UN-HABITAT & Transparency International.** *Tools to Support Transparency in Local Governance-Local Governance Toolkit Series*. Nairobi: UN-HABITAT & Transparency International, 2004

**United Nations.** *World Urbanization Prospects - The 2007 Revision*. New York: Department of Economic and Social Affairs, Population Division, February 2008

**Veolia Environmental Services.** *Reducing Greenhouse Gas Emissions*, 2009, <http://veoliaes.com/Environmental%20Data?id=1839&lid=1> (accessed 11 January 2010)

**Wong, Kwan-jiu, & Jianfa Shen**

(eds.). *Resource Management, Urbanization and Governance in Hong Kong and the Zhujiang Delta*. Hong Kong: Chinese University of Hong Kong Press, 2002

**Wong, H.Y.**, “Anti-corruption Strategy of the Hong Kong Special Administrative Region of the People’s Republic of China,” Presentation at the 4th Regional Anti-corruption Conference, Kuala Lumpur, Malaysia, 3-5 December 2005.

**Wongpreedee, Achakorn.** “Decentralization and its Effects on Provincial Political Power in Thailand.” *Asian and African Area Studies*, 6 2007 pp454-470

**World Bank.** “Concentration without Congestion, Policies for Inclusive Urbanization.” *World Development Report*, Chapter 7. Washington, DC: World Bank, 2009

—. *Governance and Development*, Washington, DC: 1992

**World Health Organization & UNICEF.** *Progress on Sanitation and Drinking-Water: 2010 Update*. WHO/UNICEF Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation. Geneva and New York: World Health Organization & UNICEF, 2010

**Xu Xueqiang & Xu Yongjian,** “A Study on an Integrated Cross-Border Transport Network for the Pearl River Delta.” In *Building a Competitive Pearl River Delta Region, Cooperation, Coordination and Planning*, edited by Anthony Gar-On Yeh, Yok-shiu F. Lee, Tunney Lee & Nien Dak Sze, Hong Kong: Centre of Urban Planning and Environmental Management, University of Hong Kong, 2002 pp127-142

**Yeung, Yue-man, Joanna Lee & Gordon Kee.** *China’s Special Economic Zones at 30*. Hong Kong: Chinese University of Hong Kong Press, 2009

# 亚太地区的城乡人口数 Urban and rural population in the Asia-Pacific region

主要国家或地区	总人口 (千人)								城市人口 (千人)			
	1990	1995	2000	2005	2010	2015*	2020*	2025*	1990	1995	2000	2005
<b>世界</b>	5290452	5713073	6115367	6512276	6908688	7302186	7674833	8011533	2254592	2539470	2837431	3166711
<b>亚洲</b>	3178810	3448034	3698296	3936536	4166741	4390603	4596256	4772523	1002731	1175181	1360900	1567983
<b>东亚和东北亚</b>												
中国 (1)	1142090	1210969	1266954	1312253	1354146	1395998	1431155	1453140	301995	374257	453029	557884
中国香港特别行政区 (2)	5704	6214	6667	6883	7069	7398	7701	7969	5677	6214	6667	6883
中国澳门特别行政区 (3)	372	412	441	488	548	568	588	603	371	411	441	488
朝鲜民主主义人民共和国	20143	21717	22859	23529	23991	24399	24802	25128	11760	12817	13581	14072
日本	123191	125442	126706	127449	126995	125791	123664	120793	77726	81079	82633	84068
蒙古	2216	2270	2389	2550	2701	2855	3002	3134	1264	1289	1358	1516
韩国	42983	44651	46429	47566	48501	49153	49475	49484	31740	34935	36967	38693
<b>东南亚</b>												
文莱达鲁萨兰国	257	295	333	370	407	443	478	513	169	202	237	272
柬埔寨	9690	11380	12760	13866	15053	16357	17707	18973	1221	1611	2157	2601
印度尼西亚	177385	191501	205280	219210	232517	244191	254218	263287	54252	68087	86219	94369
老挝	4207	4809	5403	5880	6436	7028	7651	8273	649	836	1187	1610
马来西亚	18103	20594	23274	25633	27914	30041	32017	33770	9014	11468	14424	17332
缅甸	40844	43864	46610	48345	50496	53087	55497	57585	10092	11372	12956	14695
菲律宾	62427	69965	77689	85496	93617	101734	109683	117270	30333	33786	37283	41126
新加坡	3016	3480	4018	4267	4837	5059	5219	5362	3016	3480	4018	4267
泰国	56673	60140	62347	65946	68139	69939	71443	72628	16675	18208	19417	21302
东帝汶	740	849	815	992	1171	1385	1618	1869	154	191	198	259
越南	66247	72957	78663	84074	89029	93647	98011	102054	13418	16202	19263	22981
<b>南亚和西南亚</b>												
阿富汗	12580	18084	20536	24507	29117	34246	39585	44970	2277	3459	4148	5223
孟加拉国	115632	128086	140767	153122	164425	175217	185552	195012	22908	27786	33208	39310
不丹	549	509	561	650	708	770	820	865	90	104	143	201
印度	862162	953148	1042590	1130618	1214464	1294192	1367225	1431272	220260	253473	288430	324671
伊朗 (伊朗伊斯兰共和国)	56733	62205	66903	70765	75078	79454	83740	87134	31958	37470	42952	47829
马尔代夫	216	248	272	292	314	338	362	384	56	64	75	99
尼泊尔	19105	21624	24432	27222	29853	32503	35269	38031	1692	2356	3281	4333
巴基斯坦	115776	130397	148132	165816	184753	205504	226187	246286	35400	41514	49088	57175
斯里兰卡	17290	18233	18767	19531	20410	21167	21713	22033	3217	3131	2971	2877
土耳其	56086	61206	66460	71169	75705	79966	83873	87364	33204	38023	43027	47886
<b>北亚和中亚</b>												
亚美尼亚	3545	3223	3076	3065	3090	3139	3175	3181	2390	2129	1989	1965
阿塞拜疆	7212	7784	8121	8453	8934	9426	9838	10128	3876	4064	4158	4356
格鲁吉亚	5460	5069	4745	4465	4219	4084	3982	3888	3005	2729	2498	2343
哈萨克斯坦	16530	15926	14957	15194	15753	16289	16726	17025	9301	8906	8417	8676
吉尔吉斯斯坦	4395	4592	4955	5221	5550	5877	6159	6378	1660	1669	1744	1832
俄罗斯联邦	148065	148497	146670	143170	140367	137983	135406	132345	108670	108955	107582	104414
塔吉克斯坦	5303	5775	6173	6536	7075	7761	8446	9075	1679	1668	1635	1722
土库曼斯坦	3668	4187	4502	4843	5177	5509	5816	6072	1653	1875	2062	2291
乌兹别克斯坦	20515	22919	24776	26320	27794	29456	31185	32715	8241	8810	9273	9653
<b>太平洋地区</b>												
澳大利亚 (4)	17091	18118	19171	20395	21512	22607	23675	24703	14596	15601	16710	17987
新西兰	3386	3685	3868	4111	4303	4492	4669	4831	2869	3145	3314	3537
斐济	724	768	802	828	854	874	888	905	301	349	384	413
新喀里多尼亚	171	193	215	235	254	271	288	304	102	116	127	136
巴布亚新几内亚	4131	4709	5388	6118	6888	7678	8468	9265	619	663	711	770
所罗门群岛	314	362	416	474	536	599	662	725	43	53	65	80
瓦努阿图	149	172	190	216	246	276	307	338	28	35	41	51
关岛	134	146	155	169	180	191	201	211	122	134	144	157
基里巴斯	72	77	84	92	100	107	115	123	25	28	36	40
马绍尔群岛	47	51	52	57	63	70	75	79	31	34	36	40
密克罗尼西亚 (密克罗尼西亚联邦)	96	107	107	109	111	114	118	122	25	27	24	24
瑙鲁	9	10	10	10	10	11	11	11	9	10	10	10
北马里亚纳群岛	44	58	69	80	88	96	104	111	39	52	62	73
帕劳	15	17	19	20	21	21	22	23	10	12	13	16
美属萨摩亚群岛	47	53	58	63	69	74	80	86	38	45	51	57
库克群岛	18	19	18	19	20	20	21	21	10	11	11	14
法属玻利尼西亚	195	216	236	255	272	289	304	318	109	116	124	132
纽埃岛	2	2	2	2	1	1	1	1	1	1	1	1
皮特凯恩	0	0	0	0	0	0	0	0	—	—	—	—
萨摩亚群岛	161	168	177	179	179	181	184	188	34	36	39	38
托克劳群岛	2	1	2	1	1	1	1	1	—	—	—	—
汤加	95	97	99	102	104	105	108	112	21	22	23	24
图瓦卢	9	9	10	10	10	10	10	11	4	4	4	5
瓦利斯和富图纳群岛	14	14	15	15	15	16	17	17	—	—	—	—

\*为预测数据

注:

(1) 出于统计目的, 中国的数据不包括中国香港特别行政区 ( SAR ) 和澳门特别行政区 ( SAR )。

(2) 1997年7月1日, 香港成为中国特别行政区 ( SAR )。

(3) 1999年12月20日, 澳门成为中国特别行政区 ( SAR )。

(4) 包括圣诞岛、科科斯群岛、诺福克岛。

主要国家或地区	城市人口(千人)				农村人口(千人)							
	2010	2015*	2020*	2025*	1990	1995	2000	2005	2010	2015*	2020*	2025*
<b>世界</b>	3486326	3824073	4176234	4535925	3035859	3173603	3277937	3345565	3422362	3478113	3498599	3475608
<b>亚洲</b>	1757314	1958246	2168798	2383268	2176079	2272854	2337395	2368553	2409427	2432357	2427458	2389255
<b>东亚和东北亚</b>												
中国(1)	635839	713091	786761	851430	840095	836712	813925	754369	718307	682907	644394	601710
中国香港特别行政区(2)	7069	7398	7701	7969	28	—	—	—	—	—	—	—
中国澳门特别行政区(3)	548	568	588	603	1	0	—	—	—	—	—	—
朝鲜民主主义人民共和国	14446	14874	15413	16018	8383	8900	9278	9457	9545	9525	9389	9110
日本	84875	85527	85848	85877	45466	44363	44073	43381	42120	40264	37817	34917
蒙古	1675	1842	2010	2172	952	980	1031	1034	1026	1013	992	962
韩国	40235	41474	42362	42910	11243	9716	9462	8873	8265	7679	7113	6574
<b>东南亚</b>												
文莱达鲁萨兰国	308	344	379	415	88	93	96	98	99	99	99	98
柬埔寨	3027	3560	4214	4982	8469	9769	10603	11265	12026	12798	13493	13991
印度尼西亚	102960	112229	122257	133419	123133	123414	119061	124841	129557	131962	131961	129868
老挝	2136	2732	3381	4050	3557	3973	4216	4270	4300	4296	4269	4223
马来西亚	20146	22755	25128	27188	9089	9126	8849	8301	7768	7285	6889	6582
缅甸	16990	19690	22570	25539	30752	32491	33654	33650	33505	33397	32927	32046
菲律宾	45781	51265	57657	64951	32094	36179	40406	44370	47836	50469	52026	52319
新加坡	4837	5059	5219	5362	—	—	—	—	—	—	—	—
泰国	23142	25286	27800	30679	39998	41932	42930	44643	44997	44653	43643	41949
东帝汶	329	422	538	680	586	657	617	733	842	963	1080	1189
越南	27046	31474	36269	41371	52829	56755	59400	61093	61983	62173	61743	60682
<b>南亚和西南亚</b>												
阿富汗	6581	8315	10450	13047	10304	14625	16388	19284	22537	25931	29134	31923
孟加拉国	46149	53966	62886	72844	92724	100300	107559	113812	118276	121251	122667	122169
不丹	246	297	348	400	459	404	419	449	463	473	472	465
印度	364459	410490	463328	523202	641901	699675	754160	805946	850005	883702	903896	908070
伊朗(伊伊斯兰共和国)	53120	58424	63596	67983	24775	24735	23951	22935	21958	21030	20145	19151
马尔代夫	126	156	186	216	160	184	197	194	188	182	175	168
尼泊尔	5559	7015	8739	10717	17413	19268	21150	22888	24294	25488	26529	27314
巴基斯坦	66318	77420	90199	104735	80376	88884	99045	108641	118435	128083	135987	141551
斯里兰卡	2921	3080	3360	3788	14073	15102	15796	16654	17489	18087	18353	18245
土耳其	52728	57475	62033	66316	22882	23183	23433	23283	22977	22491	21840	21048
<b>北亚和中亚</b>												
亚美尼亚	1984	2032	2087	2136	1155	1094	1087	1100	1107	1107	1088	1045
阿塞拜疆	4639	4977	5332	5684	3335	3720	3964	4097	4294	4449	4506	4444
格鲁吉亚	2225	2182	2177	2194	2455	2340	2247	2122	1994	1902	1806	1694
哈萨克斯坦	9217	9820	10417	10977	7229	7020	6539	6518	6537	6469	6309	6049
吉尔吉斯斯坦	1918	2043	2202	2393	2734	2923	3211	3389	3633	3834	3957	3985
俄罗斯联邦	102702	101683	100892	100058	39395	39542	39088	38756	37665	36300	34513	32287
塔吉克斯坦	1862	2082	2364	2708	3624	4108	4538	4813	5213	5679	6083	6367
土库曼斯坦	2562	2861	3175	3487	2015	2312	2440	2552	2614	2648	2642	2584
乌兹别克斯坦	10075	10787	11789	13030	12274	14109	15502	16667	17720	18669	19396	19685
<b>太平洋地区</b>												
澳大利亚(4)	19169	20328	21459	22548	2495	2517	2461	2408	2343	2279	2216	2154
新西兰	3710	3885	4058	4225	517	541	554	573	594	607	611	606
斐济	443	472	501	534	422	419	418	415	411	402	387	372
新喀里多尼亚	146	156	169	183	69	77	88	99	108	115	120	121
巴布亚新几内亚	863	999	1194	1473	3512	4046	4676	5348	6026	6679	7275	7792
所罗门群岛	99	123	152	188	271	309	350	393	436	476	510	537
瓦努阿图	63	78	95	116	121	137	149	166	183	199	212	222
关岛	168	178	188	198	12	12	11	12	12	13	13	13
基里巴斯	44	48	54	60	47	49	48	52	56	59	62	63
马绍尔群岛	45	51	56	61	17	17	16	17	18	18	18	18
密克罗尼西亚(密克罗尼西亚联邦)	25	27	29	33	71	80	83	85	86	87	88	89
瑙鲁	10	11	11	11	—	—	—	—	—	—	—	—
北马里亚纳群岛	81	88	96	103	4	6	7	7	8	8	8	8
帕劳	17	18	20	21	5	5	6	4	3	3	2	2
美属萨摩亚群岛	64	70	76	82	9	8	6	5	5	4	4	4
库克群岛	15	16	17	18	8	8	6	6	5	4	4	4
法属玻利尼西亚	140	150	160	172	86	100	112	123	132	140	144	145
纽埃岛	1	1	1	0	2	1	1	1	1	1	1	1
皮特凯恩	—	—	—	—	0	0	0	0	0	0	0	0
萨摩亚群岛	36	36	38	41	127	132	138	141	143	145	146	147
托克劳群岛	—	—	—	—	2	1	2	1	1	1	1	1
汤加	24	25	28	31	73	75	76	78	80	79	81	81
图瓦卢	5	5	6	6	5	5	5	5	5	5	5	4
瓦利斯和富图纳群岛	—	—	—	—	14	14	15	15	15	16	17	17

\*为预测数据

注：  
0和/或0.0表示数量为零或小于所采用单位的一半。

数值前面的减号(-)表示在下降。

表中年份指示的日期为7月1日。

年份中间连接符(-)，例如，1995-2000，表示从起始年的7月1日到终止年的7月1日的整个阶段。

资料来源：联合国经济与社会事务部，人口司(2010年)，《世界城市化展望：2009修订版》CD-ROM版本，数字化数据格式(POP/DB/WUP/Rev.2009)。



## 亚太地区城市和农村地区人口的比例

### Percentage of population residing in urban and rural areas in the Asia-Pacific region

主要国家和地区	居住在城市地区的人口比例 (%)								居住在农村地区的人口比例 (%)							
	1990	1995	2000	2005	2010	2015*	2020*	2025*	1990	1995	2000	2005	2010	2015*	2020*	2025*
世界	42.6	44.5	46.4	48.6	50.5	52.4	54.4	56.6	57.4	55.5	53.6	51.4	49.5	47.6	45.6	43.4
亚洲	31.5	34.1	36.8	39.8	42.2	44.6	47.2	49.9	68.5	65.9	63.2	60.2	57.8	55.4	52.8	50.1
<b>东亚和东北亚</b>																
中国 (1)	26.4	30.9	35.8	42.5	47.0	51.1	55.0	58.6	73.6	69.1	64.2	57.5	53.0	48.9	45.0	41.4
中国香港特别行政区 (2)	99.5	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.5	—	—	—	—	—	—	—
中国澳门特别行政区 (3)	99.8	99.9	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.2	0.1	—	—	—	—	—	—
朝鲜民主主义人民共和国	58.4	59.0	59.4	59.8	60.2	61.0	62.1	63.7	41.6	41.0	40.6	40.2	39.8	39.0	37.9	36.3
日本	63.1	64.6	65.2	65.6	66.8	68.0	69.4	71.1	36.9	35.4	34.8	34.0	33.2	32.0	30.6	28.9
蒙古	57.0	56.8	56.9	59.5	62.0	64.5	67.0	69.3	43.0	43.2	43.1	40.5	38.0	35.5	33.0	30.7
韩国	73.8	78.2	79.6	81.3	83.0	84.4	85.6	86.7	26.2	21.8	20.4	18.7	17.0	15.6	14.4	13.3
<b>东南亚</b>																
文莱达鲁萨兰国	65.8	68.6	71.1	73.5	75.7	77.6	79.3	80.9	34.2	31.4	28.9	26.5	24.3	22.4	20.7	19.1
柬埔寨	12.6	14.2	16.9	18.8	20.1	21.8	23.8	26.3	87.4	85.8	83.1	81.2	79.9	78.2	76.2	73.7
印度尼西亚	30.6	35.6	42.0	43.0	44.3	46.0	48.1	50.7	69.4	64.4	58.0	57.0	55.7	54.0	51.9	49.3
老挝	15.4	17.4	22.0	27.4	33.2	38.9	44.2	48.9	84.6	82.6	78.0	72.6	66.8	61.1	58.8	51.0
马来西亚	49.8	55.7	62.0	67.6	72.2	75.7	78.5	80.5	50.2	44.3	38.0	32.4	27.8	24.3	21.5	19.5
缅甸	24.7	25.9	27.8	30.3	33.6	37.1	40.7	44.3	75.3	74.1	72.2	69.6	66.4	62.9	59.3	55.7
菲律宾	48.6	48.3	48.0	48.1	48.9	50.4	52.6	55.4	51.4	51.7	52.0	51.9	51.1	49.6	47.4	44.6
新加坡	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—
泰国	29.4	30.3	31.1	32.3	34.0	36.2	38.9	42.2	70.6	69.7	68.9	67.7	66.0	63.8	61.1	57.8
东帝汶	20.8	22.5	24.3	26.1	28.1	30.5	33.2	36.4	79.2	77.5	75.7	73.9	71.9	69.5	66.8	63.6
越南	20.3	22.2	24.5	27.3	30.4	33.6	37.0	40.5	79.7	77.8	75.5	72.7	69.6	66.4	63.0	59.5
<b>南亚和西南亚</b>																
阿富汗	18.1	19.1	20.2	21.3	22.6	24.3	26.4	29.0	81.9	80.9	79.8	78.7	77.4	75.7	73.6	71.0
孟加拉国	19.8	21.7	23.6	25.7	28.1	30.8	33.9	37.4	80.2	78.3	76.4	74.3	71.9	69.2	66.1	62.6
不丹	16.4	20.5	25.4	31.0	34.7	38.5	42.4	46.2	83.6	79.5	74.6	69.0	65.3	61.5	57.6	53.8
印度	25.5	26.6	27.7	28.7	30.0	31.7	33.9	36.6	74.5	73.4	72.3	71.3	70.0	68.3	66.1	63.4
伊朗 (伊朗伊斯兰共和国)	56.3	60.2	64.2	67.6	70.8	73.5	75.9	78.0	43.7	39.8	35.8	32.4	29.2	26.5	24.1	22.0
马尔代夫	25.8	25.6	27.7	33.7	40.1	46.1	51.5	56.2	74.2	74.4	72.3	66.3	59.9	53.9	48.5	43.8
尼泊尔	8.9	10.9	13.4	15.9	18.6	21.6	24.8	28.2	91.1	89.1	86.6	84.1	81.4	78.4	75.2	71.8
巴基斯坦	30.6	31.8	33.1	34.5	35.9	37.7	39.9	42.5	69.4	68.2	66.9	65.5	64.1	62.3	60.1	57.5
斯里兰卡	18.6	17.2	15.8	14.7	14.3	14.6	15.5	17.2	81.4	82.8	84.2	85.3	85.7	85.4	84.5	82.8
土耳其	59.2	62.1	64.7	67.3	69.6	71.9	74.0	75.9	40.8	37.9	35.3	32.7	30.4	28.1	26.0	24.1
<b>北亚和中亚</b>																
亚美尼亚	67.4	66.1	64.7	64.1	64.2	64.7	65.7	67.1	32.6	33.9	35.3	35.9	35.8	35.3	34.3	32.9
阿塞拜疆	53.7	52.2	51.2	51.5	51.9	52.8	54.2	56.1	46.3	47.8	48.8	48.5	48.1	47.2	45.8	43.9
格鲁吉亚	55.0	53.8	52.6	52.5	52.7	53.4	54.7	56.4	45.0	46.2	47.4	47.5	47.3	46.6	45.3	43.6
哈萨克斯坦	56.3	55.9	56.3	57.1	58.5	60.3	62.3	64.5	43.7	44.1	43.7	42.9	41.5	39.7	37.7	35.5
吉尔吉斯斯坦	37.8	36.3	35.2	35.1	34.5	34.8	35.7	37.5	62.2	63.7	64.8	64.9	65.5	65.2	64.3	62.5
俄罗斯联邦	73.4	73.4	73.3	72.9	73.2	73.7	74.5	75.6	26.6	26.6	26.7	27.1	26.8	26.3	25.5	24.4
塔吉克斯坦	31.7	28.9	26.5	26.4	26.3	26.8	28.0	29.8	68.3	71.1	73.5	73.6	73.7	73.2	72.0	70.2
土库曼斯坦	45.1	44.8	45.8	47.3	49.5	51.9	54.5	57.4	54.9	55.2	54.2	52.7	50.5	48.1	45.4	42.6
乌兹别克斯坦	40.2	38.4	37.4	36.7	36.2	36.6	37.8	39.8	59.8	61.6	62.6	63.3	63.8	63.4	62.2	60.2
<b>太平洋地区</b>																
澳大利亚 (4)	85.4	86.1	87.2	88.2	89.1	89.9	90.6	91.3	14.6	13.9	12.8	11.8	10.9	10.1	9.4	8.7
新西兰	84.7	85.3	85.7	86.1	86.2	86.5	86.9	87.5	15.3	14.7	14.3	13.9	13.8	13.5	13.1	12.5
斐济	41.6	45.5	47.9	49.9	51.9	54.0	56.4	59.0	58.4	54.5	52.1	50.1	48.1	46.0	43.6	41.0
新喀里多尼亚	59.5	60.1	59.2	58.0	57.4	57.5	58.5	60.3	40.5	39.9	40.8	42.0	42.6	42.5	41.5	39.7
巴布亚新几内亚	15.0	14.1	13.2	12.6	12.5	13.0	14.1	15.9	85.0	85.9	86.8	87.4	87.5	87.0	85.9	84.1
所罗门群岛	13.7	14.7	15.7	17.0	18.6	20.5	23.0	25.9	86.3	85.3	84.3	83.0	81.4	79.5	77.0	74.1
瓦努阿图	18.7	20.2	21.7	23.5	25.6	28.1	31.0	34.4	81.3	79.8	78.3	76.5	74.4	71.9	69.0	65.6
关岛	90.8	92.1	93.1	93.1	93.2	93.3	93.5	93.8	9.2	7.9	6.9	6.9	6.8	6.7	6.5	6.2
基里巴斯	35.0	36.4	43.0	43.6	43.9	44.9	46.5	48.8	65.0	63.6	57.0	56.4	56.1	55.1	53.5	51.2
马绍尔群岛	65.1	66.7	68.4	70.0	71.8	73.5	75.3	77.1	34.9	33.3	31.6	30.0	28.2	26.5	24.7	22.9
密克罗尼西亚(密克罗尼西亚联邦)	25.8	25.1	22.3	22.3	22.7	23.6	25.1	27.3	74.2	74.9	77.7	77.7	77.3	76.4	74.9	72.7
瑙鲁	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	—	—	—	—	—	—	—	—
北马里亚纳群岛	89.7	89.6	90.2	90.8	91.3	91.9	92.4	92.9	10.3	10.4	9.8	9.2	8.7	8.1	7.6	7.1
帕劳	69.6	71.4	70.0	77.7	83.4	87.2	89.6	91.1	30.4	28.6	30.0	22.3	16.6	12.8	10.4	8.9
美属萨摩亚群岛	80.9	85.3	88.8	91.3	93.0	94.1	94.8	95.3	19.1	14.7	11.2	8.7	7.0	5.9	5.2	4.7
库克群岛	57.7	58.7	65.2	71.0	75.3	78.7	81.4	83.4	42.3	41.3	34.8	29.0	24.7	21.3	18.6	16.6
法属波利尼西亚群岛	55.9	53.5	52.4	51.8	51.4	51.7	52.7	54.3	44.1	46.5	47.6	48.2	48.6	48.3	47.3	45.7
纽埃岛	30.9	31.5	33.1	35.2	37.5	40.1	43.0	46.1	69.1	68.5	66.9	64.8	62.5	59.9	57.0	53.9
皮特凯恩	—	—	—	—	—	—	—	—	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
萨摩亚群岛	21.2	21.5	22.0	21.2	20.2	20.0	20.5	21.8	78.8	78.5	78.0	78.8	79.8	80.0	79.5	78.2
托克劳群岛	—	—	—	—	—	—	—	—	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
汤加	22.7	22.9	23.0	23.2	23.4	24.2	25.6	27.6	77.3	77.1	77.0	76.8	76.6	75.8	74.4	72.4
图瓦卢	40.7	44.0	46.0	48.1	50.4	52.9	55.6	58.5	59.3	56.0	54.0	51.9	49.6	47.1	44.4	41.5
瓦利斯和富图纳群岛	—	—	—	—	—	—	—	—	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

\*为预测数据

注:

(1) 出于统计目的, 中国的数据不包括中国香港行政区(SAR)和澳门特别行政区 ( SAR )。

(2) 1997年7月1日, 香港成为中国特别行政区(SAR)。

(3) 1999年12月20日, 澳门成为中国特别行政区(SAR)。

(4) 包括圣诞岛、科科斯群岛和诺福克岛。

## 亚太地区城乡人口年均变化率

### Average annual rate of change of urban and rural population in the Asia-Pacific region

主要国家和地区	城市人口年均变化率 (%)								农村人口年均变化率 (%)							
	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015*	2015-2020*	2020-2025*	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015*	2015-2020*	2020-2025*
世界	2.63	2.38	2.22	2.20	1.92	1.85	1.76	1.65	1.12	0.89	0.65	0.41	0.45	0.32	0.12	-0.13
亚洲	3.63	3.17	2.93	2.83	2.28	2.17	2.04	1.89	1.16	0.87	0.56	0.26	0.34	0.19	-0.04	-0.32
东亚和东北亚																
中国(1)	4.52	4.29	3.82	4.16	2.62	2.29	1.97	1.58	0.67	-0.08	-0.55	-1.52	-0.98	-1.01	-1.16	-1.37
中国香港特别行政区(2)	2.26	1.81	1.41	0.64	0.54	0.91	0.80	0.68	-52.80	—	—	—	—	—	—	—
中国澳门特别行政区(3)	3.98	2.05	1.39	2.01	2.32	0.75	0.67	0.50	-15.42	-17.34	—	—	—	—	—	—
朝鲜民主主义共和国	1.72	1.72	1.16	0.71	0.53	0.58	0.71	0.77	1.11	1.20	0.83	0.38	0.18	-0.04	-0.29	-0.60
日本	1.20	0.84	0.38	0.34	0.19	0.15	0.07	0.01	-0.96	-0.49	-0.13	-0.32	-0.59	-0.90	-1.25	-1.60
蒙古	3.69	0.40	1.04	2.20	2.00	1.90	1.75	1.55	2.08	0.58	1.00	0.05	-0.15	-0.26	-0.41	-0.62
韩国	3.78	1.92	1.13	0.91	0.78	0.61	0.42	0.26	-4.71	-2.92	-0.53	-1.28	-1.42	-1.47	-1.53	-1.58
东南亚																
文莱达鲁萨兰国	3.96	3.59	3.17	2.74	2.48	2.20	1.97	1.80	0.84	1.04	0.79	0.38	0.21	0.04	-0.09	-0.16
柬埔寨	3.59	5.55	5.84	3.74	3.03	3.24	3.37	3.35	3.59	2.86	1.64	1.21	1.31	1.24	1.06	0.72
印度尼西亚	4.95	4.54	4.72	1.81	1.74	1.72	1.71	1.75	0.52	0.05	-0.72	0.95	0.74	0.37	-0.00	-0.32
老挝	5.04	5.04	7.03	6.09	5.65	4.92	4.27	3.61	2.43	2.21	1.19	0.25	0.14	-0.02	-0.12	-0.22
马来西亚	4.51	4.82	4.59	3.67	3.01	2.44	1.98	1.58	1.38	0.08	-0.61	-1.28	-1.33	-1.28	-1.12	-0.91
缅甸	2.25	2.39	2.61	2.52	2.90	2.95	2.73	2.47	1.58	1.10	0.70	-0.00	-0.09	-0.06	-0.28	-0.54
菲律宾	4.94	2.16	1.97	1.96	2.14	2.26	2.35	2.38	0.47	2.40	2.21	1.87	1.50	1.07	0.61	0.11
新加坡	2.15	2.86	2.88	1.20	2.51	0.90	0.63	0.54	—	—	—	—	—	—	—	—
泰国	2.44	1.76	1.29	1.85	1.66	1.77	1.90	1.97	1.14	0.94	0.47	0.78	0.16	-0.15	-0.46	-0.79
东帝汶	4.65	4.29	0.68	5.36	4.84	4.98	4.83	4.69	1.76	2.30	-1.25	3.43	2.77	2.68	2.30	1.93
越南	2.75	3.77	3.46	3.53	3.26	3.03	2.84	2.63	1.88	1.43	0.91	0.56	0.29	0.06	-0.14	-0.35
南亚和西南亚																
阿富汗	1.81	8.36	3.63	4.61	4.62	4.68	4.57	4.44	0.18	7.01	2.28	3.25	3.12	2.81	2.33	1.83
孟加拉国	4.80	3.86	3.56	3.37	3.21	3.13	3.06	2.94	1.75	1.57	1.40	1.13	0.77	0.50	0.23	-0.08
不丹	7.37	3.00	6.23	6.88	4.01	3.75	3.17	2.80	1.84	-2.53	0.70	1.39	0.61	0.44	-0.03	-0.31
印度	3.10	2.81	2.58	2.37	2.31	2.38	2.42	2.43	1.82	1.72	1.50	1.33	1.06	0.78	0.45	0.09
伊朗(伊朗伊斯兰共和国)	4.24	3.18	2.73	2.15	2.10	1.90	1.70	1.33	1.87	-0.03	-0.64	-0.87	-0.87	-0.86	-0.86	-1.01
马尔代夫	3.48	2.64	3.43	5.38	4.87	4.24	3.60	2.93	3.11	2.85	1.31	-0.32	-0.60	-0.66	-0.73	-0.83
尼泊尔	6.01	6.63	6.63	5.56	4.98	4.65	4.40	4.08	2.06	2.02	1.86	1.58	1.19	0.96	0.80	0.58
巴基斯坦	4.09	3.19	3.35	3.05	2.97	3.10	3.06	2.99	2.92	2.01	2.16	1.85	1.73	1.57	1.20	0.80
斯里兰卡	-0.23	-0.54	-1.05	-0.64	0.30	1.06	1.74	2.40	1.72	1.41	0.90	1.06	0.98	0.67	0.29	-0.12
土耳其	4.21	2.71	2.47	2.14	1.93	1.72	1.53	1.34	-1.28	0.26	0.21	-0.13	-0.26	-0.43	-0.59	-0.74
北亚和中亚																
亚美尼亚	1.29	-2.31	-1.36	-0.25	0.19	0.48	0.53	0.47	0.99	-1.08	-0.13	0.25	0.11	0.01	-0.34	-0.81
阿塞拜疆	1.65	0.94	0.46	0.93	1.26	1.40	1.38	1.28	1.45	2.18	1.27	0.66	0.94	0.71	0.25	-0.28
格鲁吉亚	0.95	-1.93	-1.77	-1.28	-1.03	-0.39	-0.05	0.15	0.27	-0.96	-0.81	-1.15	-1.25	-0.95	-1.04	-1.27
哈萨克斯坦	1.02	-0.87	-1.13	0.60	1.21	1.27	1.18	1.05	0.81	-0.59	-1.42	-0.07	0.06	-0.21	-0.50	-0.84
吉尔吉斯斯坦	1.50	0.11	0.87	0.99	0.91	1.27	1.49	1.67	2.01	1.33	1.88	1.08	1.39	1.08	0.63	0.14
俄罗斯联邦	1.03	0.05	-0.25	-0.60	-0.33	-0.20	-0.16	-0.17	-0.46	0.07	-0.23	-0.17	-0.57	-0.74	-1.01	-1.33
塔吉克斯坦	2.02	-0.13	-0.40	1.04	1.56	2.24	2.54	2.72	3.46	2.50	1.99	1.18	1.60	1.71	1.37	0.91
土库曼斯坦	2.15	2.52	1.90	2.11	2.24	2.20	2.08	1.88	2.88	2.75	1.08	0.90	0.48	0.26	-0.05	-0.44
乌兹别克斯坦	2.15	1.33	1.02	0.80	0.86	1.37	1.78	2.00	2.61	2.79	1.88	1.45	1.23	1.04	0.76	0.30
太平洋地区																
澳大利亚(4)	1.56	1.33	1.37	1.47	1.27	1.17	1.08	0.99	1.65	0.18	-0.46	-0.43	-0.55	-0.56	-0.56	-0.56
新西兰	0.92	1.84	1.05	1.30	0.95	0.92	0.87	0.81	-0.68	0.91	0.49	0.68	0.70	0.44	0.13	-0.19
斐济	1.96	2.98	1.89	1.45	1.40	1.28	1.17	1.28	-0.62	-0.19	-0.05	-0.12	-0.19	-0.46	-0.75	-0.81
新喀里多尼亚	2.17	2.61	1.87	1.33	1.33	1.41	1.55	1.65	1.58	2.15	2.61	2.34	1.84	1.26	0.74	0.20
巴布亚新几内亚	3.92	1.36	1.41	1.59	2.27	2.93	3.56	4.21	2.32	2.83	2.89	2.68	2.39	2.06	1.71	1.37
所罗门群岛	4.77	4.25	4.15	4.15	4.25	4.25	4.25	4.25	2.58	2.63	2.52	2.32	2.07	1.73	1.38	1.05
瓦努阿图	4.73	4.33	3.40	4.19	4.27	4.22	4.12	3.99	1.99	2.48	1.55	2.18	1.98	1.67	1.29	0.92
关岛	1.95	1.94	1.50	1.66	1.31	1.21	1.13	1.03	5.95	-1.27	-1.55	1.66	1.11	0.74	0.39	0.02
基里巴斯	3.59	2.25	4.99	2.09	1.74	1.93	2.14	2.28	2.31	1.01	-0.50	1.61	1.45	1.14	0.83	0.46
马绍尔群岛	5.18	2.02	0.92	2.17	2.71	2.35	1.94	1.55	2.50	0.53	-0.57	0.60	1.04	0.58	0.07	-0.41
密克罗尼西亚(密克罗尼西亚联邦)	2.08	1.56	-2.34	0.43	0.60	1.26	1.90	2.41	2.43	2.35	0.69	0.43	0.22	0.25	0.24	0.12
瑙鲁	2.27	1.71	0.15	0.14	0.28	0.61	0.45	0.31	—	—	—	—	—	—	—	—
北马里亚纳群岛	7.85	5.48	3.71	3.14	2.07	1.75	1.64	1.54	5.07	5.86	2.38	1.74	0.67	0.34	0.23	0.12
帕劳	2.47	3.18	2.03	2.96	1.81	1.38	1.62	1.41	0.41	1.42	3.45	-5.09	-5.49	-4.65	-3.16	-2.10
美属萨摩亚群岛	4.35	3.27	2.63	2.24	2.11	1.81	1.63	1.56	0.45	-2.94	-3.57	-3.39	-2.57	-1.92	-1.14	-0.31
库克群岛	0.76	1.14	1.06	3.37	2.04	1.42	1.18	0.91	-1.28	0.35	-4.48	-2.01	-2.33	-2.44	-2.16	-1.90
法属波利尼西亚	1.81	1.14	1.35	1.35	1.17	1.30	1.40	1.46	2.97	3.01	2.28	1.83	1.43	1.08	0.63	0.14
纽埃岛	-3.45	-1.31	-1.30	-1.50	-1.39	-1.26	-1.16	-0.28	-3.32	-1.80	-2.80	-3.39	-3.41	-3.44	-2.48	-2.83
皮特凯恩	—	—	—	—	—	—	—	—	0.95	-1.27	-1.01	-2.97	0.00	0.40	1.51	-0.37
萨摩亚群岛	0.55	1.15	1.37	-0.43	-0.96	-0.00	0.80	1.63	0.55	0.76	0.84	0.46	0.25	0.31	0.18	0.08
托克劳群岛	—	—	—	—	—	—	—	—	0.19	-1.40	0.45	-4.68	-0.12	-0.23	0.17	0.15
汤加	0.80	0.73	0.38	0.78	0.70	0.79	1.76	2.15	0.30	0.54	0.21	0.62	0.39	-0.09	0.28	0.07
图瓦卢	3.99	2.28	1.59	1.35	1.35	1.39	1.49	1.49	-1.49	-0.44	-0.06	-0.33	-0.48	-0.62	-0.70	-0.86
瓦利斯和富图纳群岛	—	—	—	—	—	—	—	—	0.04	0.67	0.49	0.32	0.70	0.71	0.63	0.43

\*为预测数据

注：0和/或0.0表示数量为零或小于所采用单位的一半。

数值前面的减号(-)表示在下降。

表中年份指示的日期为7月1日。

年份中间的连接符(-)，例如，1995-2000，表示从起始年的7月1日到终止年的7月1日的整个阶段。

资料来源：联合国经济与社会事务部，人口司(2010年)。《世界城市化展望：2009修订版》。CD-ROM版本，数字化数据格式(POP/DB/WUP/Rev.2009)。

## 亚太地区前 100 位规模最大的城市 100 largest cities in the Asia-Pacific region

城市集聚区人口 ( 1990~2025\* )

城市集聚区	国家	1990	1995	2000	2005	2010	2015*	2020*	2025*
1 东京	日本	32530	33587	34450	35622	36669	37049	37088	37088
2 德里	印度	9726	12407	15730	19493	22157	24160	26272	28568
3 孟买	印度	12308	14111	16086	18205	20041	21797	23719	25810
4 上海	中国	7823	10171	13224	15184	16575	17840	19094	20017
5 加尔各答	印度	10890	11924	13058	14284	15552	16924	18449	20112
6 达卡	孟加拉国	6621	8332	10285	12555	14648	16623	18721	20936
7 卡拉奇	巴基斯坦	7147	8467	10021	11618	13125	14818	16693	18725
8 北京	中国	6788	8138	9757	11455	12385	13335	14296	15018
9 马尼拉	菲律宾	7973	9401	9958	10761	11628	12587	13687	14916
10 大阪—神户	日本	11035	11052	11165	11258	11337	11365	11368	11368
11 莫斯科	俄罗斯	8987	9201	10005	10418	10550	10641	10662	10663
12 伊斯坦布尔	土耳其	6552	7665	8744	9710	10525	11164	11689	12108
13 首尔	韩国	10544	10256	9917	9825	9773	9767	9767	9767
14 重庆	中国	3123	4342	6039	7266	9401	9850	10514	11065
15 雅加达	印度尼西亚	8175	8322	8390	8795	9210	9709	10256	10850
16 深圳	中国	875	2304	6069	7931	9005	9827	10585	11146
17 广东广州	中国	3072	4745	7330	8165	8884	9669	10409	10961
18 天津	中国	4558	5513	6670	7278	7884	8559	9216	9713
19 武汉	中国	3417	4763	6638	7204	7681	8253	8868	9347
20 金奈	印度	5338	5836	6353	6919	7547	8253	9043	9909
21 德黑兰	伊朗	6365	6687	6880	7044	7241	7614	8059	8387
22 班加罗尔	印度	4036	4744	5567	6465	7218	7913	8674	9507
23 拉合尔	巴基斯坦	3970	4653	5449	6294	7132	8087	9150	10308
24 中国香港	中国香港	5677	6214	6667	6883	7069	7398	7701	7969
25 曼谷	泰国	5888	6106	6332	6614	6976	7399	7902	8470
26 海得拉巴	印度	4193	4825	5445	6117	6751	7396	8110	8894
27 胡志明市	越南	3411	3802	4336	5264	6167	7140	8067	8957
28 艾哈迈德巴德	印度	3255	3790	4427	5122	5717	6277	6892	7567
29 广东东莞	中国	553	1416	3631	4692	5347	5971	6483	6852
30 沈阳	中国	3651	4081	4562	4788	5166	5650	6108	6457
31 浦那	印度	2430	2978	3655	4412	5002	5505	6050	6649
32 佛山	中国	429	569	754	4033	4969	5455	5903	6242
33 吉大港	孟加拉国	2023	2578	3308	4180	4962	5680	6447	7265
34 成都	中国	2955	3403	3919	4467	4961	5441	5886	6224
35 新加坡	新加坡	3016	3480	4018	4267	4837	5059	5219	5362
36 陕西西安	中国	2157	2821	3690	4382	4747	5038	5414	5726
37 圣彼得堡	俄罗斯	4989	4836	4719	4598	4575	4561	4557	4557
38 江苏南京	中国	2497	2944	3472	3966	4519	5076	5524	5845
39 悉尼	澳大利亚	3632	3839	4078	4260	4429	4592	4733	4852
40 仰光	缅甸	2907	3213	3553	3928	4350	4873	5456	6022
41 哈尔滨	中国	2392	2860	3419	3789	4251	4473	4800	5080
42 苏拉特	印度	1468	1984	2699	3558	4168	4607	5071	5579
43 安卡拉	土耳其	2561	2842	3179	3572	3906	4174	4401	4591
44 杭州	中国	1476	1887	2411	3516	3860	4145	4470	4735
45 墨尔本	澳大利亚	3117	3257	3433	3641	3853	4022	4152	4261
46 喀布尔	阿富汗	1282	1616	1963	2994	3731	4616	5665	6888
47 汕头	中国	724	950	1247	3375	3502	3704	3983	4222
48 坎普尔	印度	2001	2294	2641	3020	3364	3706	4084	4501
49 釜山	韩国	3778	3813	3673	3533	3425	3407	3409	3409
50 青岛	中国	1332	1882	2659	3029	3323	3622	3923	4159

城市集聚区人口 (1990-2025\*)

城市集聚区	国家	1990	1995	2000	2005	2010	2015*	2020*	2025*
51 大连	中国	1884	2311	2833	3060	3306	3599	3896	4132
52 名古屋	日本	2947	3055	3122	3199	3267	3292	3295	3295
53 山东济南	中国	1923	2134	2592	2951	3237	3522	3813	4044
54 山西太原	中国	1637	2024	2503	2819	3154	3504	3812	4043
55 斋浦尔	印度	1478	1826	2259	2748	3131	3458	3813	4205
56 昆明	中国	1100	1679	2561	2857	3116	3405	3691	3915
57 郑州	中国	1134	1663	2438	2715	2966	3245	3519	3734
58 勒克瑙	印度	1614	1906	2221	2567	2873	3169	3497	3858
59 费萨尔巴德	巴基斯坦	1520	1804	2140	2496	2849	3252	3704	4200
60 平壤	朝鲜	2526	2749	2777	2805	2833	2859	2894	2941
61 福冈 - 北九州	日本	2487	2619	2716	2771	2816	2833	2834	2834
62 河内	越南	1136	1344	1631	2144	2814	3516	4056	4530
63 福建福州	中国	875	1316	1978	2368	2787	3201	3509	3727
64 伊兹密尔	土耳其	1741	1966	2216	2487	2723	2917	3083	3224
65 南昌	中国	912	1226	1648	2380	2701	2978	3236	3436
66 札幌	日本	2319	2476	2508	2601	2687	2718	2721	2721
67 江苏无锡	中国	992	1182	1409	2435	2682	2951	3206	3405
68 温州	中国	1111	1318	1565	2187	2659	3119	3436	3650
69 马什哈德	伊朗 (伊斯兰共和国)	1680	1854	2073	2348	2652	2919	3128	3277
70 台北	中国	2737	2698	2630	2627	2633	2725	2921	3102
71 那格浦尔	印度	1637	1849	2089	2351	2607	2875	3175	3505
72 仁川	韩国	1785	2271	2464	2527	2583	2621	2630	2631
73 苏腊巴亚	印度尼西亚	2467	2544	2611	2623	2509	2576	2738	2923
74 石家庄	中国	1372	1621	1914	2192	2487	2789	3044	3235
75 大邱	韩国	2215	2434	2478	2466	2458	2474	2481	2481
76 淄博	中国	777	1207	1874	2168	2456	2752	3004	3192
77 湖南长沙	中国	1089	1504	2077	2197	2415	2655	2885	3066
78 万隆	印度尼西亚	2035	2097	2138	2280	2412	2568	2739	2925
79 合肥	中国	1100	1298	1532	2065	2404	2626	2850	3029
80 乌鲁木齐	中国	1149	1399	1705	2025	2398	2767	3040	3231
81 江苏苏州	中国	689	952	1316	1992	2398	2619	2842	3021
82 仙台	日本	2021	2135	2184	2284	2376	2410	2413	2413
83 巴特那	印度	1087	1331	1658	2030	2321	2569	2839	3137
84 兰州	中国	1290	1561	1890	2085	2285	2507	2724	2896
85 宁波	中国	634	909	1303	1897	2217	2536	2782	2959
86 中山	中国	393	736	1376	1768	2211	2643	2927	3114
87 塔什干	乌兹别克斯坦	2100	2116	2135	2169	2210	2279	2420	2616
88 厦门	中国	639	952	1416	1765	2207	2641	2926	3112
89 印多尔	印度	1088	1314	1597	1914	2173	2405	2659	2939
90 贵阳	中国	1080	1417	1860	2015	2154	2325	2519	2679
91 徐州	中国	781	1033	1367	1715	2142	2559	2833	3015
92 棉兰	印度尼西亚	1718	1816	1912	2023	2131	2266	2419	2586
93 南宁	中国	759	1118	1445	1826	2096	2306	2508	2669
94 广岛	日本	1986	2040	2044	2063	2081	2088	2088	2088
95 江苏常州	中国	730	883	1068	1876	2062	2267	2466	2624
96 拉瓦尔品第	巴基斯坦	1087	1286	1520	1772	2026	2318	2646	3008
97 巴库	阿塞拜疆	1733	1766	1806	1867	1972	2082	2190	2291
98 海防	越南	1474	1585	1704	1831	1970	2164	2432	2722
99 布里斯班	澳大利亚	1329	1471	1603	1780	1970	2096	2178	2245
100 包头	中国	1044	1212	1406	1826	1932	2072	2243	2388

\*为预测数据

注:城市排序基于2010年人口数。

资料来源:联合国经济与社会事务部,人口司(2010年),《世界城市化展望:2009修订版》。CD-ROM版本,数字化数据格式(POP/DB/WUP/Rev.2009)。

## 城市人口、住在贫民窟地区的城市人口比例和数量

### Urban population, proportion of urban population living in slum area and urban slum population

国家	国家年中城市人口数量 (千人) <sup>a</sup>					住在贫民窟的城市人口比例 <sup>b</sup>					国家年中城市贫民窟人口数量 (千人)				
	1990	1995	2000	2005	2007	1990	1995	2000	2005	2007	1990	1995	2000	2005	2007
中国	314845	380553	454362	530659	561251	43.6	40.5	37.3	32.9	31.0	137272	153985	169600	174587	173988
蒙古	1264	1357	1397	1464	1497	68.5	66.7	64.9	57.9	57.9	865.8	905.3	906.8	847.5	866.7
孟加拉国	22396	27398	32893	39351	42191	87.3	84.7	77.8	70.8	70.8	19552	23206	25574	27860	29871
印度	219758	253774	289438	325563	341247	54.9	48.2	41.5	34.8	32.1	120746	122376	120117	113223	109501
尼泊尔	1692	2361	3280	4269	4712	70.6	67.3	64.0	60.7	59.4	1194	1589	2099	2591	2798
巴基斯坦	34548	40676	47884	55135	58487	51.0	49.8	48.7	47.5	47.0	17620	20271	23304	26189	27508
柬埔寨	1222	1613	2161	2753	3022				78.9		964	1273	1705	2172	2385
印度尼西亚	55922	70188	88918	108828	116832	50.8	42.6	34.4	26.3	23.0	28407	29912	30620	28574	26852
老挝	629	815	1148	1551	1740				79.3					1230	
缅甸	9986	11270	12860	14700	15575				45.6					6703	
菲律宾	29863	37053	44621	53032	56503	54.3	50.8	47.2	43.7	42.3	16224	18817	21080	23175	23891
泰国	15974	17416	18893	20352	21021				26.0					5291	
越南	13403	16284	19204	22454	23888	60.5	54.6	48.8	41.3	38.3	8109	8897	9366	9274	9137
土耳其	33949	38974	44126	49097	51101	23.4	20.7	17.9	15.5	14.1	7947	8055	7911	7610	7202

资料来源:

a. (世界城市化展望: 2007修订版)

b. 采用4个贫民窟要素(干净的水、卫生的环境、耐用的房屋和足够的居住面积)从国家的家庭统计数据中计算得出的。

## 1990~2010年间居住在贫民窟的城市人口比重

### Proportion of urban population living in slums 1990-2010

主要地区	地区年中城市人口 (千人) <sup>a</sup>						地区年中城市贫民窟人口 (千人) <sup>b</sup>					
	1990	1995	2000	2005	2007	2010	1990	1995	2000	2005	2007	2010
发展中地区	1424631	1676635	1949244	2231883	2350358	2534978	656739	718114	766762	795739	806910	827690
北非	57402	65141	72397.5	80145.8	83435	88666	19731	18417	14729	10708	11142	11836
撒哈拉以南非洲	146564	182383	222733	269246	289938	323525	102588	123210	144683	169515	181030	199540
拉丁美洲和加勒比地区	313852	353457	394099	432554	448006	471177	105740	111246	115192	110105	110554	110763
东亚	365574	436582	513919	592873	624430	671795	159754	177063	192265	195463	194020	189621
南亚	315726	368423	423518.3	479718.3	504697	545766	180449	190276	194009	192041	191735	190748
东南亚	139355	169980	206682.6	245895.5	262101	286579	69029	76079	81942	84013	83726	88912
西亚	84584	98922	113979.9	129355.1	135576	145164	19068	21402	23481	33388	34179	35713
大洋洲	1572	1748	1914.8	2095.6	2176	2306	379	421	462	505	524	556

主要地区	城市人口比例						贫民窟人口比例					
	1990	1995	2000	2005	2007	2010	1990	1995	2000	2005	2007	2010
发展中地区	34.9	37.5	40.1	42.7	43.7	45.3	46.1	42.8	39.3	35.7	34.3	32.7
北非	48.6	50.1	51.3	52.5	53.0	53.7	34.4	28.3	20.3	13.4	13.4	13.3
撒哈拉以南非洲	28.2	30.6	32.8	35.0	35.9	37.3	70.0	67.6	65.0	63.0	62.4	61.7
拉丁美洲和加勒比地区	70.6	73.0	75.3	77.5	78.3	79.4	33.7	31.5	29.2	25.5	24.7	23.5
东亚	30.0	33.9	38.1	42.5	44.3	46.8	43.7	40.6	37.4	33.0	31.1	28.2
南亚	26.5	27.7	29.0	30.2	30.8	31.8	57.2	51.6	45.8	40.0	38.0	35.0
东南亚	31.6	35.3	39.7	44.1	45.8	48.2	49.5	44.8	39.6	34.2	31.9	31.0
西亚	61.5	63.1	64.6	65.9	66.4	67.1	22.5	21.6	20.6	25.8	25.2	24.6
大洋洲 <sup>c</sup>	24.4	24.1	23.6	23.3	23.3	23.4	24.1	24.1	24.1	24.1	24.1	24.1

a. 联合国人口司,《世界城市化展望: 2007修订版》

b. 缺乏干净的水、卫生的环境、足够的居住面积(每间房不超过3人)或耐用住房的家庭户人口。

c. 大洋洲缺乏趋势性数据。数据相同并不表示没有变化。

## 2005 年各国根据住房设施匮乏程度划分的贫民区比例

### Distribution of households by shelter deprivation, country 2005

国家	各类贫民区总和	具有 1 项住房匮乏指标	具有 2 项住房匮乏指标	具有 3 项住房匮乏指标	具有 4 项住房匮乏指标
孟加拉国	70.8	27.5	29.7	13.4	0.2
柬埔寨	78.9				
中国	32.9				
印度	34.8	27.8	6.9	0.0	N/A
印度尼西亚	26.3	22.4	3.1	0.8	N/A
伊朗 (伊斯兰共和国)	30.3				
老挝	79.3	30.9	35.2	13.2	N/A
蒙古	57.9	36.1	18.8	2.9	0.0
缅甸	45.6	36.6	7.9	1.0	0.0
尼泊尔	60.7	34.4	12.3	14.0	0.0
巴基斯坦	47.5				
菲律宾	43.7	30.1	10.4	3.3	0.0
泰国	26.0				
土耳其	15.5	13.5	2.0	0.0	0.0
越南	40.5	28.0	9.8	2.6	0.9

## 2000~2005 年各国居住在不同类型居民区的家庭户分布

### Distribution of households by type of residence, country 2000-2005

国家	家庭户类型	居住在不同类型居民区的城市家庭比重			
		贫民窟占 25% 及以下的居民区	贫民窟占 26%~50% 的居民区	贫民窟占 51%~75% 的居民区	贫民窟占 75% 以上的居民区
孟加拉国	非贫民窟住户	31.5	23.8	28.2	16.4
孟加拉国	贫民窟住户	0.7	2.8	7.3	89.2
印度	非贫民窟住户	14.9	54.4	28.1	2.6
印度	贫民窟住户	3.3	36.8	43.3	16.5
印度尼西亚	非贫民窟住户	38.6	36.0	19.7	5.6
印度尼西亚	贫民窟住户	6.3	19.7	33.1	40.8
尼泊尔	非贫民窟住户	62.0	14.6	14.2	9.2
尼泊尔	贫民窟住户	7.0	8.9	17.5	66.7
巴基斯坦	非贫民窟住户	15.3	19.5	46.7	18.5
巴基斯坦	贫民窟住户	5.1	5.8	36.7	52.4
菲律宾	非贫民窟住户	63.1	30.5	5.6	0.7
菲律宾	贫民窟住户	24.9	40.7	22.0	12.4
越南	非贫民窟住户	52.2	35.5	9.3	3.0
越南	贫民窟住户	17.0	23.9	18.9	40.1
亚美尼亚	非贫民窟住户	73.5	11.7	9.1	5.7
亚美尼亚	贫民窟住户	9.8	11.4	25.6	53.3
土耳其	非贫民窟住户	49.1	34.1	14.8	2.0
土耳其	贫民窟住户	11.9	31.2	36.8	20.1
哈萨克斯坦	非贫民窟住户	43.9	30.3	18.4	7.4
哈萨克斯坦	贫民窟住户	5.0	14.5	24.4	56.1
吉尔吉斯斯坦	非贫民窟住户	68.9	14.0	10.5	6.7
吉尔吉斯斯坦	贫民窟住户	4.6	2.9	7.4	85.1
乌兹别克斯坦	非贫民窟住户	42.8	23.7	19.8	13.8
乌兹别克斯坦	贫民窟住户	1.5	2.8	6.2	89.5

## 不同家庭各类型烹饪燃料种类 Type of fuel for cooking type of household

国家	年份	烹饪所用能源种类	城市	非贫民窟住户	贫民窟住户	居所缺乏 1 类	居所缺乏 2 类
孟加拉国	2006	电力	0.5	1.0	0.1	0.3	0.1
孟加拉国	2006	液化气	3.8	7.2	0.2	0.7	0.0
孟加拉国	2006	天然气	15.5	37.6	4.2	10.3	2.1
孟加拉国	2006	沼气	0.1	0.3			
孟加拉国	2006	煤油	0.6	1.0	0.1	0.3	0.1
孟加拉国	2006	木头	55.0	42.9	49.3	56.2	46.9
孟加拉国	2006	稻草 / 灌木 / 草	2.4	1.9	1.5	1.8	1.4
孟加拉国	2006	禽畜粪便	6.0	2.4	9.2	7.0	10.0
孟加拉国	2006	农作物残留物	14.6	4.8	33.4	21.8	37.3
孟加拉国	2006	其他	1.6	0.8	1.9	1.6	2.0
孟加拉国	2006	丢失	0.0	0.1			
孟加拉国	2006	<b>固体燃料</b>	<b>77.9</b>	<b>52.0</b>	<b>93.4</b>	<b>86.8</b>	<b>95.7</b>
印度	2006	电力	0.9	1.0	0.9	1.0	0.6
印度	2006	天然气	58.7	78.0	43.7	56.7	23.2
印度	2006	沼气	0.5	0.6	0.4	0.5	0.2
印度	2006	煤油	8.2	6.3	9.7	11.2	7.4
印度	2006	煤	4.3	3.0	5.3	4.8	6.1
印度	2006	木炭	0.5	0.4	0.6	0.6	0.6
印度	2006	木头	22.0	8.1	32.8	21.1	51.4
印度	2006	稻草 / 灌木 / 草	0.5	0.1	0.9	0.3	1.8
印度	2006	农作物	0.8	0.6	0.9	0.7	1.3
印度	2006	禽畜粪便	2.8	0.8	4.3	2.5	7.1
印度	2006	其他	0.8	1.1	0.5	0.6	0.3
印度	2006	<b>固体燃料</b>	<b>30.9</b>	<b>13.0</b>	<b>44.8</b>	<b>30.0</b>	<b>68.3</b>
印度尼西亚	2002	电力	0.7	0.8	0.6	0.8	0.1
印度尼西亚	2002	天然气	18.6	25.6	7.6	9.5	1.9
印度尼西亚	2002	煤油	63.9	65.3	61.6	65.8	49.1
印度尼西亚	2002	煤	0.1	0.1			
印度尼西亚	2002	木炭	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
印度尼西亚	2002	木柴, 稻草	15.9	7.1	29.8	23.5	48.6
印度尼西亚	2002	其他	0.8	1.0	0.3	0.4	0.2
印度尼西亚	2002	<b>固体燃料</b>	<b>16.0</b>	<b>7.2</b>	<b>29.9</b>	<b>23.6</b>	<b>48.7</b>
哈萨克斯坦	2006	电力	20.5	21.1	9.7	10.5	4.5
哈萨克斯坦	2006	液化气	36.5	31.2	45.8	45.8	45.9
哈萨克斯坦	2006	天然气	36.1	41.4	17.8	18.5	13.9
哈萨克斯坦	2006	煤油			0.1	0.1	0.0
哈萨克斯坦	2006	煤	6.2	5.6	20.0	19.4	23.9
哈萨克斯坦	2006	木炭	0.1	0.0	0.3	0.3	0.7
哈萨克斯坦	2006	木头	0.6	0.4	4.3	4.0	6.5
哈萨克斯坦	2006	禽畜粪便	0.0	0.2	1.9	1.5	4.6
哈萨克斯坦	2006	其他					0.1
哈萨克斯坦	2006	<b>固体燃料</b>	<b>6.8</b>	<b>6.3</b>	<b>26.6</b>	<b>25.2</b>	<b>35.6</b>
吉尔吉斯斯坦	2006	电力	28.7	29.5	32.1	33.3	27.4
吉尔吉斯斯坦	2006	液化气	9.3	12.1	4.2	4.6	2.8
吉尔吉斯斯坦	2006	天然气	49.2	28.4	14.4	17.6	2.1
吉尔吉斯斯坦	2006	煤	6.2	12.7	16.3	17.1	12.8
吉尔吉斯斯坦	2006	木炭	2.4	3.2	4.9	3.0	12.2
吉尔吉斯斯坦	2006	木头	2.7	10.7	17.9	16.3	24.3
吉尔吉斯斯坦	2006	稻草 / 灌木 / 草			0.1	0.1	
吉尔吉斯斯坦	2006	禽畜粪便	0.4	2.4	6.7	6.2	8.8
吉尔吉斯斯坦	2006	农作物残留	0.6	0.6	3.1	1.7	8.6
吉尔吉斯斯坦	2006	其他	0.2	0.1	0.3	0.1	1.0
吉尔吉斯斯坦	2006	丢失	0.3	0.2	0.1	0.1	0.0
吉尔吉斯斯坦	2006	<b>固体燃料</b>	<b>6.2</b>	<b>16.9</b>	<b>32.6</b>	<b>27.2</b>	<b>53.9</b>
蒙古	2006	电力	38.5	80.0	18.3	28.2	11.5
蒙古	2006	液化气	0.6	0.9	0.3	0.4	0.2
蒙古	2006	煤	31.0	5.3	20.5	27.8	15.5
蒙古	2006	煤饼	0.2		0.2	0.1	0.3
蒙古	2006	木头	24.8	8.4	34.0	27.0	38.7
蒙古	2006	稻草 / 灌木 / 草	0.2	0.2	1.1	0.5	1.5
蒙古	2006	禽畜粪便	3.9	5.0	24.8	15.0	31.4
蒙古	2006	农作物残留		0.2			
蒙古	2006	锯屑	0.7		0.5	0.8	0.3
蒙古	2006	其他	0.1		0.3	0.1	0.4

国家	年份	烹饪所用能源种类	城市	非贫民窟住户	贫民窟住户	居所缺乏 1 类	居所缺乏 2 类
蒙古	2006	固体燃料	<b>60.9</b>	<b>19.1</b>	<b>81.1</b>	<b>71.3</b>	<b>87.9</b>
尼泊尔	2006	电力	0.4	0.8			
尼泊尔	2006	液化气	40.2	59.9	20.9	35.2	6.2
尼泊尔	2006	天然气	0.2		0.3	0.6	
尼泊尔	2006	沼气	3.3	3.2	3.4	4.6	2.1
尼泊尔	2006	煤油	15.8	16.0	15.6	20.2	10.7
尼泊尔	2006	木炭	0.1	0.2	0.1	0.2	
尼泊尔	2006	木头	35.6	18.2	52.4	35.5	69.9
尼泊尔	2006	稻草 / 灌木 / 草	0.6		1.2	0.2	2.2
尼泊尔	2006	农作物	0.2		0.4	0.8	
尼泊尔	2006	禽畜粪便	2.5	0.3	4.7	1.4	8.1
尼泊尔	2006	No food cooked in HH	0.5	1.0	0.1		0.1
尼泊尔	2006	其他	0.6	0.3	0.9	1.3	0.5
尼泊尔	2006	固体燃料	<b>39.1</b>	<b>18.7</b>	<b>58.9</b>	<b>38.1</b>	<b>80.3</b>
塔吉克斯坦	2006	电力	52.0	47.8	46.4	46.1	46.7
塔吉克斯坦	2006	液化气	10.5	13.4	3.6	5.0	2.3
塔吉克斯坦	2006	天然气	29.8	34.2	11.5	15.7	7.7
塔吉克斯坦	2006	煤油	0.0			0.1	
塔吉克斯坦	2006	煤	0.4	0.5	0.8	0.6	1.0
塔吉克斯坦	2006	木头	6.5	2.6	29.1	28.4	29.8
塔吉克斯坦	2006	稻草 / 灌木 / 草	0.1	0.2	2.3	0.8	3.8
塔吉克斯坦	2006	禽畜粪便	0.5	0.8	3.4	2.2	4.5
塔吉克斯坦	2006	农作物残留		0.2	2.8	1.2	4.3
塔吉克斯坦	2006	其他	0.1	0.3			
塔吉克斯坦	2006	固体燃料	<b>7.5</b>	<b>4.3</b>	<b>38.4</b>	<b>33.1</b>	<b>43.2</b>
泰国	2006	电力	6.0	3.8	2.3	2.4	2.0
泰国	2006	液化气	69.3	62.5	45.9	46.8	42.0
泰国	2006	沼气	0.2	0.3	0.3	0.3	0.3
泰国	2006	煤油					0.1
泰国	2006	煤		0.1			
泰国	2006	木炭	5.3	12.2	24.5	24.0	26.7
泰国	2006	木头	4.3	11.4	23.8	22.9	27.8
泰国	2006	稻草 / 灌木 / 草					
泰国	2006	禽畜粪便					
泰国	2006	农作物残留			0.2	0.2	0.1
泰国	2006	其他					
泰国	2006	不做饭	14.8	9.7	3.0	3.5	1.1
泰国	2006	固体燃料	<b>9.6</b>	<b>23.6</b>	<b>48.5</b>	<b>47.0</b>	<b>54.6</b>
乌兹别克斯坦	2006	电力	2.0	1.2	1.1	1.0	1.4
乌兹别克斯坦	2006	液化气	3.0	2.5	2.8	2.6	3.8
乌兹别克斯坦	2006	天然气	94.4	81.7	79.8	82.5	67.5
乌兹别克斯坦	2006	煤油					0.1
乌兹别克斯坦	2006	煤					0.1
乌兹别克斯坦	2006	木炭		0.1	0.1	0.1	0.2
乌兹别克斯坦	2006	木头	0.6	14.4	15.1	13.2	23.9
乌兹别克斯坦	2006	农作物残留			0.9	0.5	2.9
乌兹别克斯坦	2006	其他			0.1		0.2
乌兹别克斯坦	2006	固体燃料	<b>0.7</b>	<b>14.5</b>	<b>16.1</b>	<b>13.8</b>	<b>27.0</b>



## 1990年、2000年和2008年各国环境卫生和饮用水改善进程

### Progress on sanitation and drinking-water: Country estimates for 1990, 2000 and 2008

次区域 / 国家	年份	卫生设施使用 (人口比例)				饮用水源使用 (人口比例)			未改善
		已改善	未改善			已改善		未改善	
			共用的	未改善设施	露天排便	总改善	建筑物管道供水		
<b>东亚及东北亚</b>									
中国	1990	48	25	24	3	97	86	11	3
	2000	55	28	12	5	98	92	6	2
	2008	58	30	6	6	98	96	2	2
朝鲜	1990	--	--	--	--	100	--	--	0
	2000	58	--	42	--	100	81	19	0
	2008	--	--	--	--	100	--	--	0
日本	1990	100	--	0	0	100	97	3	0
	2000	100	--	0	0	100	98	2	0
	2008	100	--	0	0	100	99	1	0
蒙古	1990	--	--	--	--	81	52	29	19
	2000	66	32	2	0	88	42	46	12
	2008	64	31	2	3	97	32	65	3
韩国	1990	100	--	0	0	97	96	1	3
	2000	100	--	0	0	98	97	1	2
	2008	100	--	0	0	100	99	1	0
<b>东南亚</b>									
文莱达鲁萨兰国	1990	--	--	--	--	--	--	--	--
	2000	--	--	--	--	--	--	--	--
	2008	--	--	--	--	--	--	--	--
柬埔寨	1990	38	5	9	48	52	17	35	48
	2000	50	7	6	37	64	33	31	36
	2008	67	9	2	22	81	55	26	19
印度尼西亚	1990	58	8	16	18	92	24	68	8
	2000	63	8	12	17	90	31	59	10
	2008	67	9	8	16	89	27	52	11
老挝	1990	--	--	--	--	--	--	--	--
	2000	62	4	8	26	77	35	42	23
	2008	86	5	3	6	72	55	17	28
马来西亚	1990	88	4	7	1	94	86	8	6
	2000	94	4	1	1	99	95	4	1
	2008	96	4	0	0	100	99	1	0
缅甸	1990	--	--	--	--	87	19	68	13
	2000	81	10	8	1	80	17	63	20
	2008	86	10	4	0	75	15	60	25
菲律宾	1990	70	14	8	8	93	40	53	7
	2000	76	15	3	6	93	51	42	7
	2008	80	16	0	4	93	60	33	7
新加坡	1990	99	--	1	--	100	100	0	0
	2000	100	--	0	0	100	100	0	0
	2008	100	--	0	0	100	100	0	0
泰国	1990	93	5	0	2	97	78	19	3
	2000	94	5	0	1	98	82	16	2
	2008	95	5	0	0	99	85	14	1
东帝汶	1990	--	--	--	--	--	--	--	--
	2000	55	4	20	21	69	28	41	31
	2008	76	5	0	19	86	28	58	14
越南	1990	61	3	10	26	88	45	43	12
	2000	79	4	7	10	94	51	43	6
	2008	94	5	1	0	99	56	43	1

次区域 / 国家	年份	卫生设施使用 (人口比例)				饮用水源使用 (人口比例)			
		已改善	未改善			总改善	已改善		未改善
			共用的	未改善设施	露天排便		建筑物管道供水	其他改善	
<b>南亚及东南亚</b>									
阿富汗	1990	--	--	--	--	--	--	--	--
	2000	46	--	43	11	36	10	26	64
	2008	60	--	38	2	78	16	62	22
孟加拉国	1990	59	27	7	7	88	28	60	12
	2000	57	26	12	5	86	26	60	14
	2008	56	26	15	3	85	24	61	15
不丹	1990	--	--	--	--	--	--	--	--
	2000	87	--	9	4	99	81	18	1
	2008	87	--	9	4	99	81	18	1
印度	1990	49	19	4	28	90	52	38	70
	2000	52	20	6	22	93	50	43	7
	2008	54	21	7	18	96	48	48	4
伊朗 (伊斯兰共和国)	1990	86	--	14	--	98	96	2	2
	2000	86	--	14	--	98	96	2	2
	2008	--	--	--	--	98	96	2	2
马尔代夫	1990	100	--	0	0	100	47	53	0
	2000	100	--	0	0	100	68	32	0
	2008	100	--	0	0	99	95	4	1
尼泊尔	1990	41	24	5	30	96	43	53	4
	2000	47	27	4	22	94	48	46	6
	2008	51	30	4	15	93	52	41	7
巴基斯坦	1990	73	6	14	7	96	57	39	4
	2000	72	6	16	6	95	56	39	5
	2008	72	6	17	5	95	55	40	5
斯里兰卡	1990	85	7	4	4	91	37	54	9
	2000	87	7	3	3	95	53	42	5
	2008	88	7	3	2	98	65	33	2
土耳其	1990	96	1	3	0	94	91	3	6
	2000	96	2	2	0	97	95	2	3
	2008	97	2	1	0	100	98	2	0
<b>北亚及中亚</b>									
阿富汗	1990	95	4	1	0	99	96	3	1
	2000	95	4	1	0	99	96	3	1
	2008	95	4	1	0	98	97	1	2
孟加拉国	1990	--	--	--	--	88	67	21	12
	2000	63	8	29	0	88	72	16	12
	2008	51	6	41	2	88	78	10	12
不丹	1990	97	3	0	0	94	81	13	6
	2000	96	3	1	0	97	86	11	3
	2008	96	3	1	0	100	92	8	0
印度	1990	96	3	1	0	99	91	8	1
	2000	97	3	0	0	99	87	12	1
	2008	97	3	0	0	99	82	17	1
伊朗 (伊斯兰共和国)	1990	94	5	1	0	98	75	23	2
	2000	94	5	1	0	98	82	16	2
	2008	94	5	1	0	99	89	10	1
马尔代夫	1990	93	--	7	--	98	87	11	2
	2000	93	--	7	--	98	90	8	2
	2008	93	--	7	--	98	92	6	2
尼泊尔	1990	93	4	3	0	--	--	--	--
	2000	94	4	2	0	92	78	14	8
	2008	95	4	1	0	94	83	11	6
巴基斯坦	1990	99	--	1	--	97	--	--	3
	2000	99	--	1	--	97	81	16	3
	2008	99	--	1	--	97	--	--	3
斯里兰卡	1990	95	--	5	0	97	86	11	3
	2000	97	--	3	0	98	86	12	2
	2008	100	--	0	0	98	85	13	2

次区域 / 国家	年份	卫生设施使用 (人口比例)				饮用水源使用 (人口比例)			
		已改善	未改善			总改善	已改善		未改善
			共用的	未改善设施	露天排便		建筑物管道供水	其他改善	
<b>太平洋地区</b>									
澳大利亚	1990	48	25	24	3	97	86	11	3
	2000	55	28	12	5	98	92	6	2
	2008	58	30	6	6	98	96	2	2
新西兰	1990	--	--	--	--	100	--	--	0
	2000	58	--	42	--	100	81	19	0
	2008	--	--	--	--	100	--	--	0
<b>美拉尼西亚</b>									
斐济	1990	--	--	--	--	--	--	--	--
	2000	--	--	--	--	--	--	--	--
	2008	--	--	--	--	--	--	--	--
巴布亚新几内亚	1990	38	5	9	48	52	17	35	48
	2000	50	7	6	37	64	33	31	36
	2008	67	9	2	22	81	55	26	19
所罗门群岛	1990	58	8	16	18	92	24	68	8
	2000	63	8	12	17	90	31	59	10
	2008	67	9	8	16	89	27	52	11
瓦努阿图	1990	--	--	--	--	--	--	--	--
	2000	62	4	8	26	77	35	42	23
	2008	86	5	3	6	72	55	17	28
<b>密克罗尼西亚 (密克罗尼西亚联邦)</b>									
关岛	1990	99	--	1	--	100	--	--	0
	2000	99	--	1	--	100	--	--	0
	2008	99	--	1	--	100	--	--	0
基里巴斯	1990	36	7	16	41	76	46	30	24
	2000	47	9	3	41	77	48	29	23
	2008	--	--	--	--	--	--	--	--
马绍尔群岛	1990	77	11	--	--	94	--	--	6
	2000	80	12	--	--	93	--	--	7
	2008	83	12	1	4	92	1	91	8
密克罗尼西亚 (密克罗尼西亚联邦)	1990	55	--	45	--	93	--	--	7
	2000	59	--	41	--	94	--	--	6
	2008	--	--	--	--	95	--	--	5
瑙鲁	1990	--	--	--	--	--	--	--	--
	2000	--	--	--	--	--	--	--	--
	2008	50	23	26	1	90	--	--	10
北马里亚纳群岛	1990	85	--	15	--	98	--	--	2
	2000	92	--	8	--	98	--	--	2
	2008	--	--	--	--	98	--	--	2
帕劳群岛	1990	76	--	24	--	73	--	--	27
	2000	92	--	8	--	78	--	--	22
	2008	96	--	4	--	--	--	--	--
<b>玻里尼西亚</b>									
库克群岛	1990	100	--	0	0	99	--	--	1
	2000	100	--	0	0	99	--	--	1
	2008	100	--	0	0	98	--	--	2
法属波利尼西亚	1990	99	--	1	--	100	99	1	0
	2000	99	--	1	--	100	99	1	0
	2008	99	--	1	--	100	99	1	0
纽埃岛	1990	100	--	0	0	100	--	--	0
	2000	100	--	0	0	100	--	--	0
	2008	100	--	0	0	100	--	--	0
萨摩亚	1990	100	--	0	0	99	--	--	1
	2000	100	--	0	0	92	74	18	8
	2008	100	--	0	0	--	--	--	--
汤加	1990	98	--	2	--	--	--	--	--
	2000	98	--	2	--	100	72	28	0
	2008	98	--	2	--	100	--	--	0
图瓦卢	1990	86	--	14	--	92	--	--	8
	2000	87	--	13	--	95	--	--	5
	2008	88	--	10	2	98	97	1	2

资料来源: 世界卫生组织和联合国儿童基金会。《环境卫生和饮用水改善状况: 2010年更新》。世界卫生组织/联合国儿童基金会。环境卫生和供水联合监测项目。日内瓦和纽约; 世界卫生组织和联合国儿童基金会。2010:38-51

"NA" 指没有适用的数据, "--" 指在出版前尚未获得该数据。

\* 显示为NA 是因为人口负增长导致数值下降。

## 部分城市 / 省的基尼系数 Gini coefficients for selected cities and provinces

国家	城市	年份	基尼系数
亚美尼亚	耶烈万	2001 <sup>i</sup>	0.31
阿塞拜疆	巴库	2001 <sup>i</sup>	0.38
孟加拉国	吉大港	2000 <sup>c</sup>	0.29
孟加拉国	达卡	2000 <sup>c</sup>	0.31
孟加拉国	库尔纳	2000 <sup>c</sup>	0.35
柬埔寨	金边	2004 <sup>c</sup>	0.37
中国	北京	2003 <sup>p</sup>	0.22
中国	香港	2001 <sup>i</sup>	0.53
中国	上海	2004-05 <sup>i</sup>	0.32
中国	武汉	2004-05 <sup>i</sup>	0.37
中国	沈阳	2004-05 <sup>i</sup>	0.37
中国	福州	2004-05 <sup>i</sup>	0.34
中国	西安	2004-05 <sup>i</sup>	0.35
中国	无锡	2004-05 <sup>i</sup>	0.39
中国	宜昌	2004-05 <sup>i</sup>	0.42
中国	本溪	2004-05 <sup>i</sup>	0.29
中国	珠海	2004-05 <sup>i</sup>	0.45
中国	宝鸡	2004-05 <sup>i</sup>	0.34
中国	大庆	2004-05 <sup>i</sup>	0.41
中国	深圳	2004-05 <sup>i</sup>	0.49
格鲁吉亚	第比利斯	2001 <sup>i</sup>	0.37
印度	安得拉邦	2004 <sup>c</sup>	0.37
印度	阿萨姆邦	2004 <sup>c</sup>	0.31
印度	比哈尔	2004 <sup>c</sup>	0.33
印度	古吉拉特邦	2004 <sup>c</sup>	0.30
印度	哈里亚纳邦	2004 <sup>c</sup>	0.36
印度	卡纳塔克邦	2004 <sup>c</sup>	0.37
印度	喀拉拉邦	2004 <sup>c</sup>	0.40
印度	中央邦	2004 <sup>c</sup>	0.39
印度	马哈拉施特拉邦	2004 <sup>c</sup>	0.37
印度	奥里萨邦	2004 <sup>c</sup>	0.35
印度	旁遮普	2004 <sup>c</sup>	0.39
印度	拉贾斯坦邦	2004 <sup>c</sup>	0.37
印度	泰米尔纳德邦	2004 <sup>c</sup>	0.36
印度	北方邦	2004 <sup>c</sup>	0.37
印度	孟加拉邦	2004 <sup>c</sup>	0.38
印度尼西亚	雅加达	2005 <sup>c</sup>	0.27
约旦	安曼	1997 <sup>i</sup>	0.39
约旦	伊尔比德	1997 <sup>i</sup>	0.31
约旦	艾扎卡及马弗拉克	1997 <sup>i</sup>	0.33
约旦	拜勒加及马德巴	1997 <sup>i</sup>	0.35
约旦	杰拉什及阿杰隆	1997 <sup>i</sup>	0.31
哈萨克斯坦	阿斯塔纳	2001 <sup>i</sup>	0.26
吉尔吉斯斯坦	比什凯克	2001 <sup>i</sup>	0.27
马来西亚	吉隆坡	1999 <sup>i</sup>	0.41
马来西亚	新山市	1999 <sup>i</sup>	0.37
马来西亚	古晋	1999 <sup>i</sup>	0.38
马来西亚	怡保市	1999 <sup>i</sup>	0.37
蒙古	乌兰巴托	2006 <sup>c</sup>	0.37
菲律宾	马尼拉	2006 <sup>c</sup>	0.40

国家	城市	年份	基尼系数
菲律宾	宿雾市	2003 <sup>p</sup>	0.38
菲律宾	达沃市	2003 <sup>p</sup>	0.44
菲律宾	三宝颜	2003 <sup>p</sup>	0.42
俄罗斯	莫斯科	2001 <sup>i</sup>	0.47
斯里兰卡	科伦坡市	2002 <sup>c</sup>	0.46
塔吉克斯坦	杜尚别	1999 <sup>c</sup>	0.36
泰国	曼谷	2006	0.48
泰国	暖武里府	2006	0.43
泰国	北榄府	2006	0.34
泰国	呵叻	2006	0.49
泰国	宋卡府	2006	0.49
泰国	春武里	2006	0.36
泰国	乌隆府	2006	0.56
泰国	清迈	2006	0.58
土库曼斯坦	阿什哈巴德	1998 <sup>c</sup>	0.29
乌兹别克斯坦	塔什干	2000 <sup>c</sup>	0.28
越南	河内	2002 <sup>c</sup>	0.39
越南	胡志明市	2002 <sup>c</sup>	0.53

i. 指基于收入的基尼系数  
c. 指基于消费的基尼系数  
p. 省（城市）

## 部分国家的国家层面城市基尼系数 Gini coefficients for urban at national level, selected countries

国家	年份	基尼系数
亚美尼亚	2001 <sup>i</sup>	0.28
阿塞拜疆	2001 <sup>i</sup>	0.40
孟加拉国	2000 <sup>c</sup>	0.37
柬埔寨	2004 <sup>c</sup>	0.43
中国	2002 <sup>i</sup>	0.32
格鲁吉亚	2001 <sup>i</sup>	0.36
印度	2004 <sup>c</sup>	0.37
印度尼西亚	1999 <sup>c</sup>	0.33
哈萨克斯坦	2001 <sup>i</sup>	0.29
吉尔吉斯斯坦	2001 <sup>i</sup>	0.28
马来西亚	1999 <sup>i</sup>	0.42
蒙古	2006 <sup>c</sup>	0.39
尼泊尔	1996 <sup>i</sup>	0.43
巴基斯坦	2004 <sup>c</sup>	0.34
菲律宾	2003 <sup>i</sup>	0.45
俄罗斯	2001 <sup>i</sup>	0.44
斯里兰卡	2006-07 <sup>c</sup>	0.43
斯里兰卡	2006-07 <sup>i</sup>	0.55
塔吉克斯坦	1999 <sup>c</sup>	0.36
土库曼斯坦	1998 <sup>c</sup>	0.40
乌兹别克斯坦	2000 <sup>c</sup>	0.29
越南	2002 <sup>c</sup>	0.41

## 15~24岁失业人口中根据居所状况的男女比例

### Percentage of female and male aged 15-24 years non-employed by shelter deprivation

国家	年份	女性							男性						
		城市	乡村	非贫民窟	具有1项住房匮乏指标	具有2项住房匮乏指标	具有3项住房匮乏指标	完全贫民窟	城市	乡村	非贫民窟	具有1项住房匮乏指标	具有2项住房匮乏指标	具有3项住房匮乏指标	完全贫民窟
亚美尼亚	2005	13.9	7.9	14.5	9.9	9.1	22.1								
孟加拉国	1996	69.4	66.4	67.8	81.6	57.3	100.0	70.7	7.2	2.6	20.9				13.9
孟加拉国	1999	72.8	80.0	66.8	79.2	78.1	75.0	78.3							
孟加拉国	2004	68.7	76.1	64.6	70.4	70.2	69.7	73.5							
印度	1999	84.5	64.4	88.0	80.4	79.0		80.3							
哈萨克斯坦	1999	27.7	38.9	19.6	31.6	30.3	39.2	32.5	19.7	37.4	15.5	12.1	31.0	43.7	22.7
吉尔吉斯斯坦	1997	26.1	47.2	16.2	14.0	32.8	54.8	29.4							
尼泊尔	1996	52.7	19.4	84.8	71.3	38.0	6.1	47.8							
尼泊尔	2002	45.2	22.7	61.0	45.3	34.7	0.0	35.1							
巴基斯坦	1990	84.2	82.6	82.7	88.9	85.7	84.2	88.5							
菲律宾	1998	15.3	30.6	12.6	19.8	28.6	33.3	22.2							
菲律宾	2003	17.6	31.5	23.5	14.3	23.3	34.0	25.9							
土耳其	1993	84.5	53.3	85.6	82.5	89.7	33.3	81.4							
土耳其	1998	49.5	41.8	51.3	47.3	32.4	33.3	45.5	1.2	15.5	2.2				
乌兹别克斯坦	1996	42.7	46.8	29.5	40.4	47.2	45.7	45.2							
越南	2002	16.7	10.4	18.8	12.5	16.7		12.5							

## 15~24岁非正规就业人口中根据居所状况的男女比例

### Percentage of female and male aged 15-24 years in the informal employment by shelter deprivation

国家	年份	女性							男性						
		城市	乡村	非贫民窟	完全贫民窟	具有1项住房匮乏指标	具有2项住房匮乏指标	具有3项住房匮乏指标	城市	乡村	非贫民窟	完全贫民窟	具有1项住房匮乏指标	具有2项住房匮乏指标	具有3项住房匮乏指标
亚美尼亚	2000	10.8	18.9	14.0	1.9	2.4									
亚美尼亚	2005	9.5	19.9	8.3	21.3	26.0	5.7	70.7	89.3	81.2	68.6				68.6
孟加拉国	1996	61.7	82.6	57.7	62.9	60.0	64.0	31.3	28.0	12.5	30.1	29.2	30.2	33.3	
孟加拉国	1999	19.0	33.6	17.9	21.3	25.7	15.4	21.7	29.9	18.2	29.5	12.5	35.4		
孟加拉国	2004	27.6	46.8	25.1	28.7	27.8	33.8	9.0	37.6	58.0	25.0	53.1	49.1	51.5	55.3
印度	1998	56.9	57.5	57.8	56.1	54.2	68.3								
印度尼西亚	1994	88.1	92.0		88.1	86.3	95.3	100.0							
印度尼西亚	1997	88.6	96.7		88.6	88.4	86.5								
印度尼西亚	2002	41.1	59.9	39.3	45.1	44.6	41.0								
哈萨克斯坦	1999	11.1	19.1	12.3	10.4	10.0	12.9	13.3	4.2	14.3	11.1	5.9	2.6	7.7	12.5
吉尔吉斯斯坦	1997	19.2	31.3	11.8	21.2	17.9	23.5	16.7							
尼泊尔	1996	72.7	84.3	100.0	70.0	66.7	76.9	80.0							
尼泊尔	2001	65.4	69.7	69.0	65.2	85.7	63.6	40.0	26.7	38.9	7.1	40.9	11.1	40.8	55.0
巴基斯坦	1990	84.2	79.3	81.5	90.0	88.9	100.0								
菲律宾	1998	74.7	73.6	74.0	77.0	76.0	80.8	83.3							
菲律宾	2003	51.3	68.6	50.5	57.6	53.3	67.7	100.0	7.3	18.9	10.0	15.3	11.7	25.9	27.3
土耳其	1993	75.3	94.4	71.2	90.5	88.9	100.0	100.0							
土耳其	1998	17.5	54.7	17.0	18.7	20.1	5.6		15.3	38.1	21.4	21.1	24.1		66.7
乌兹别克斯坦	1996	14.1	8.7	19.4	13.0	18.0	11.1	7.1							
越南	2002	64.9	62.5	64.9	63.2	69.2	40.0	100.0							

## 城市和农村地区小学教育普及率（男性和女性）

### Enrolment in primary education in urban and rural areas (female and male)

国家	年份	男性注册率								女性注册率							
		城市	乡村	总和	贫民窟家庭	Slum Household	具有1项住房匮乏指标	具有2项住房匮乏指标	具有3项住房匮乏指标	城市	乡村	总和	贫民窟家庭	Slum Household	具有1项住房匮乏指标	具有2项住房匮乏指标	具有3项住房匮乏指标
亚美尼亚	2000	55.7	58.7	57.1	55.5	57.9	56.6	100.0	57.0	58.5	57.7	56.7	60.1	59.8	63.3		
亚美尼亚	2005	65.2	69.9	67.4	65.8	64.1	64.3	58.9	100.0	64.7	67.3	65.8	68.1	59.3	58.1	71.5	
阿塞拜疆	2000	89.4	87.2	88.3	88.2	89.6	90.6	88.2	89.4	90.5	86.2	88.4	93.0	90.0	89.2	91.0	93.3
阿塞拜疆	2006	72.8	71.4	72.1	80.4	71.7	73.2	73.7	61.4	69.9	69.6	69.8	51.6	72.1	74.8	67.1	74.3
孟加拉国	1996	77.7	77.7	74.4	87.0	66.2	69.3	59.0		74.9	74.9	78.6	75.8	73.7	70.4	81.0	100.0
孟加拉国	1999	78.2	76.1	76.4	84.8	74.3	73.9	75.2	57.1	75.8	78.4	78.0	77.3	74.6	76.2	72.5	69.8
孟加拉国	2004	79.0	81.5	81.0	92.5	77.7	88.1	81.4	74.4	80.9	85.3	84.4	78.4	81.1	83.9	86.7	78.8
柬埔寨	2000	73.8	64.6	65.9	85.8	71.4	88.3	71.4	62.2	70.0	62.5	63.5	82.7	67.2	74.8	69.7	61.2
柬埔寨	2005	76.1	75.2	75.3	79.8	75.7	82.9	79.9	69.4	79.0	76.7	77.0	81.3	78.7	87.2	84.8	72.9
印度	1993	73.2	57.4	61.1						71.3	43.5	50.1					
印度	1998	91.0	82.6	84.5	96.6	86.8	90.0	81.0	79.2	88.2	74.7	77.8	95.2	83.2	87.5	74.6	77.3
印度	2005	80.1	75.3	76.5	86.5	77.7	81.8	74.0	61.2	80.5	71.5	73.8	86.5	78.4	83.8	72.1	62.5
印度尼西亚	1991	77.1	70.5	72.4	80.9	75.0	76.3	74.0	71.6	76.8	71.0	72.7	78.7	75.8	76.6	77.5	68.1
印度尼西亚	1994	78.2	75.5	76.2	77.1	78.8	78.0	82.5	70.0	76.8	74.7	75.3	73.1	79.1	81.1	77.2	73.5
印度尼西亚	1997	77.0	78.1	77.8	76.2	78.2	77.9	79.6	77.4	77.0	77.1	77.1	76.8	77.4	76.3	82.3	74.2
印度尼西亚	2002	76.6	76.1	76.3	76.3	77.2	78.2	72.5	82.0	73.5	76.2	75.0	73.7	73.1	73.0	74.9	68.0
印度尼西亚	2007	75.9	76.5	76.3	74.1	79.4	78.4	82.0	82.7	72.7	74.8	74.0	71.7	74.6	74.7	76.0	68.7
哈萨克斯坦	1995	90.6	89.3	89.8	92.9	89.5	87.2	93.8	100.0	86.6	93.3	90.5	81.7	89.3	88.7	92.0	83.4
哈萨克斯坦	1999	86.5	87.3	86.9	89.6	84.7	84.2	85.4	87.8	85.4	90.1	88.3	88.9	82.7	83.3	86.5	68.2
哈萨克斯坦	1997	77.0	78.6	78.1	77.4	76.4	76.1	78.8		76.1	75.0	75.3	81.5	69.9	69.7	71.5	
蒙古	2000	65.2	57.8	61.0	67.1	64.9	70.2	63.4	61.2	63.7	59.3	61.1	68.7	62.6	66.2	61.7	57.1
缅甸	2000	84.8	75.9	77.9	87.5	84.3	85.3	83.2	73.7	84.7	75.7	77.5	84.0	84.9	86.5	83.0	72.6
尼泊尔	1996	83.8	72.6	73.5	93.5	80.7	93.9	83.0	69.8	85.5	54.2	56.3	97.4	81.5	92.9	79.9	69.2
尼泊尔	2001	92.3	78.8	80.0	97.6	87.4	88.5	88.8	71.2	87.5	64.7	66.6	94.6	81.0	90.6	71.8	83.1
尼泊尔	2006	93.5	89.1	89.7	98.5	91.6	94.3	92.8	84.8	89.4	83.3	84.0	97.7	85.8	94.4	81.3	72.6
巴基斯坦	1990	75.0	55.2	60.6	83.0	73.7	78.5	64.9	46.2	69.9	32.8	43.8	83.5	67.7	75.2	51.7	25.1
巴基斯坦	2006	78.1	66.4	69.7	83.4	76.9	82.6	73.1	54.8	76.4	56.2	62.2	87.1	73.7	81.5	65.9	51.0
菲律宾	1993	66.2	62.1	64.0	74.5	64.6	71.0	63.9	60.6	67.9	65.5	66.6	72.1	67.1	72.8	68.2	59.3
菲律宾	1998	86.5	76.3	80.8	91.9	82.9	86.2	80.0	72.5	89.9	80.3	84.5	95.6	86.3	90.3	83.6	77.6
菲律宾	2003	88.7	84.0	86.2	89.9	86.4	87.9	83.6	68.1	89.3	85.6	87.3	90.6	86.7	89.1	82.9	49.2
塔吉克斯坦	2000	71.1	74.7	73.9	88.5	69.9	70.7	71.0	65.0	73.9	76.8	76.2	75.0	73.8	81.1	73.5	59.0
土耳其	1993	75.1	71.3	73.5	80.9	65.5	67.4	64.8	53.0	72.2	67.7	70.2	75.8	65.5	67.6	66.1	41.3
土耳其	1998	77.0	67.5	73.4	81.3	68.0	70.4	54.9	70.4	73.3	64.3	69.9	83.1	57.6	57.0	59.4	64.2
土耳其	2004	69.2	65.9	68.1	72.7	61.4	60.6	69.0	70.7	69.3	63.3	67.3	73.3	60.4	61.1	51.2	71.6
乌兹别克斯坦	1996	56.1	60.1	58.7	55.8	56.6	57.6	48.1	70.8	55.9	54.1	54.7	59.1	51.8	48.5	63.9	100.0
乌兹别克斯坦	2000	78.9	75.0	76.1	78.8	79.0	81.7	76.2	78.9	73.8	75.1	74.7	74.7	73.7	75.9	72.2	68.3
越南	1997	86.6	83.1	83.5	91.8	84.5	89.8	86.2	62.0	90.0	85.0	85.6	93.0	88.4	90.9	96.0	76.1
越南	2002	96.8	96.4	96.4	98.2	95.4	98.1	90.6	96.4	96.7	95.4	95.5	98.1	95.5	98.0	88.3	100.0
越南	1991	61.3	51.8	53.3	70.1	59.5	62.7	62.5	45.3	58.5	20.4	26.8	65.8	56.6	59.6	57.7	46.9

## 5 岁以下儿童营养不良（体重过轻）比例 Proportion of malnourished (underweight) children (under five)

国家	年份	城市	乡村	总和	非贫民窟	贫民窟	具有 1 项住房匮乏指标	具有 2 项住房匮乏指标	具有 3 项住房匮乏指标	具有 4 项住房匮乏指标
亚美尼亚	2000	10.1	16.0	13.0	11.1	8.5	7.4	16.5		
亚美尼亚	2005	14.0	11.5	13.0	15.2	12.3	13.4	7.7	20.9	
孟加拉国	1996	39.4	56.2	54.6	28.5	51.1	49.3	55.9		
孟加拉国	1999	35.0	46.6	44.6	22.7	44.0	41.8	49.8	38.6	
孟加拉国	2004	37.7	44.3	43.0	23.7	47.6	44.8	51.4	66.5	
孟加拉国	2007	30.6	37.4	36.0	11.2	37.2	29.0	40.6	45.8	
印度	1992	44.5	54.0	51.8	39.0	52.6	51.1	58.6		
印度	1998	35.2	47.9	44.9	29.5	46.0	46.1	44.7		
印度	2005	34.3	45.2	42.5	21.0	39.5	33.9	42.3	53.7	48.8
哈萨克斯坦	1995	7.5	21.8	15.8	1.7	9.9	6.0	19.1	24.3	
哈萨克斯坦	1999	5.8	12.3	9.7	5.3	6.1	6.4	7.4		
吉尔吉斯斯坦	1997	14.8	27.7	24.8	10.1	16.5	13.3	19.2	47.1	
尼泊尔	1996	35.4	49.3	48.4	15.7	38.1	29.0	42.0	54.6	
尼泊尔	2001	36.3	51.5	50.5	30.1	40.7	32.5	46.3	52.2	
尼泊尔	2006	29.0	44.6	42.7	15.6	34.8	30.7	30.5	46.5	55.5
巴基斯坦	1990	40.4	54.5	49.6	37.2	50.7	51.1	45.6		

资料来源：全球城市指标数据库，2010年。

世界上有一半的城市人口都生活在亚太地区，它是世界上经济最具活力的地区，贡献了30%的全球产出。这是该地区出色融入世界经济的真实写照，而这在很大程度上依靠出口导向型的增长政策。如果忽略平均收入，城市和城镇地区已成为亚太地区经济增长的引擎，该地区目前拥有世界上的一半巨型城市。巨型城市区、城市带和都市区等新兴城市形态的出现，证实城市繁荣和空间经济活动新模式之间存在密切的联系。当前，生产力和创新能力使一些亚太城市摆脱了只能从事制造业的桎梏，并步入全球“知识经济”的行列。

同时，这些非凡的成就使得亚太地区在社会经济发展的进程中一马当先——该地区显著减少了极端贫困并改善了贫民窟状况，一些国家已经实现了“千年发展目标”。然而，城市中的不平等状况正在日益加剧，为了减少城市中的贫困，仍有很多工作要做。为了确保城市繁荣可以更加公平地惠及所有人，制订相应的政策是国家和地方政府义不容辞的责任。

此外，亚太城市正面临一个严峻的挑战。他们在追求经济增长的同时，没有对城市环境和气候变化问题给予足够的关注，人口压力也给自然资源带来了沉重的负担。世界上的任何其他地区都没有经历过如此多重的自然灾害。沿海城市对亚太地区的繁荣功不可没，但它们也最易遭受海平面上升的影响。当前，迫在眉睫的气候变化影响正在加剧这个问题，故亟需制订地方性的缓解和应对措施。

该地区的一些国家已经开始认识到城市发展过程中包容性和可持续性的必要，而这只有通过涉及面广的政策和大量的金融资源支撑才能实现，这些又需要全面的制度改革，包括权力下放和共同参与的渠道。本报告强调各国政府、城市当局、企业和公民社会组织共同参与合作的重要作用，只有这样，才能应对亚太地区繁荣所面临的现在和未来的挑战。

责任编辑：郑淮兵 王晓迪

