

# 世界银行城市和地方政府战略

概念和问题注释

金融、经济和城市发展部门  
可持续发展网络

2009年4月15日

## 世界银行城市和地方政府战略

### 概念和问题注释

#### 目录

A、背景及原理阐述.....	3
B、世界银行城市发展战略和基金业绩评估.....	5
C、目标和指导原则.....	7
D、战略的实施.....	9
E、结果框架.....	10
F、合作伙伴关系.....	11
G、协商和反馈过程.....	12
H、风险.....	12
I、准备情况和时间框架.....	13
J、内部过程和团队.....	13
附录 1：世界银行城市和地方政府战略：草案纲要.....	15
附录 2：城市发展部门基金份额表.....	16
附录 3：世界银行内部城市发展战略团队成员和焦点领域.....	21

## 世界银行城市和地方政府战略

### 概念和问题注释

#### A、背景及原理阐述

1、**城市化是本世纪的一种必然现象，发展中国家是这种世界人口构成转变的发生地。**在世界银行的上一个城市发展战略编制以来的十年间，世界城市人口覆盖率首次过半。世界城市人口已达 33 亿，到 2030 年该数字有望增至约 50 亿<sup>1</sup>。这种世界人口构成的大规模转变的发生地已经转移至发展中国家，目前全世界 90%的城市人口增长发生在发展中国家<sup>2</sup>。预计发展中国家的城市人口在未来二十年间将增长约 20 亿，相当于每年增长约七千万，同期非洲和亚洲城市的人口将翻番。到 2030 年，发展中国家将拥有全世界城市人口的 80%。

2、**作为城市人口增长的推动力的二级城市的出现以及它们在发展中发挥的作用，要求进行变革并采用多种方法来推动城市发展。**虽然媒体大多关注大都市、关注高速的城市扩展，但是实际上许多大城市的城市扩展速度正在放缓。事实上，大约一半左右的城市扩展发生在人口约 50 万及 50 万以下的中小城市，这些城市如今居住着全世界约 52%的城市人口。<sup>3</sup>正如世界银行刚刚发布的《2009 年世界发展报告：重塑世界经济地理<sup>4</sup>》所描述的那样，城市决策者面临的主要挑战是了解管理一个国家中这个城市体系即“区域组合”（有不同的规模和性质）的重要性，从而使聚集经济效益最大化，同时保证顺利的城市转型。

3、**聚集经济所带来的利益正在吸引国家层面的注意。**由于超过一半的 GDP 来自于城市，因此大多数发展中国家未来的经济发展将取决于这些急速增长的城市人口的生产力。《2009 年世界发展报告》中指出，城市化是发展的必要条件，但并非保证发展的充分条件。宏观经济效益和城市福利之间的这种相互依存关系在阿根廷、巴西、东亚和俄罗斯发生的宏观经济危机的余波中就得到了体现，在这些国家，贫民阶级的收入进一步落后于其中产阶级的收入。<sup>5</sup>在全球范围内，大约有 75%的经济生产发生在城市里。发展中国家正在快速提升其 GDP 中城市生产所占的份额，其中大多数国家的这一份额已经超过了 60%。在发展的同时，许多国家的生产和消费构成也随之发生了变化，从而使得在各国及各大洲之间出现了新的贸易模式。城市集中化模式已成为这一进程中的重要部分，各国从聚集经济中获益，从而不断提高生产力水平。在东亚，聚集经济所带来的利益已经得到了充分的证明，在中国、日本、朝鲜或马来西亚<sup>6</sup>，城市已成为了经济快速增长的重要支

---

<sup>1</sup> 《2007 年世界人口状况报告：释放城市增长的潜能》，(纽约：联合国人口基金，2007 年)，第一页

<sup>2</sup> 《2006/7 年世界城市状况报告》，联合国人居署，(London and Sterling, Virginia : Earthscan, 2006 年)

<sup>3</sup> 同上，第九页

<sup>4</sup> 《2009 年世界发展报告：重塑世界经济地理》，世界银行，2009 年

<sup>5</sup> Samuel Morley, “城市贫困和宏观经济效益”，联合国拉丁美洲经济委员会，1998 年；Alberto Minujin and Eduardo Anguita, La Clase Media : : Seducida y Abandonada, (Buenos Aires : Edhasa, 2004 年)

<sup>6</sup> Shahid Yusuf and Kaoru Nabeshima, 《后工业化的东亚城市：以创新促增长》，(华盛顿和斯坦福福：世界银行和斯坦福大学出版社，2006 年)

撑。在中国，这种情形尤为明显，面积只占全国总面积的 20% 的沿海地区，贡献了 50% 的 GDP。世行的许多客户国家的城市都希望仿效中国的经验，并且迫切希望了解发展地方经济的方法。

**4、越来越多的人认识到，从总体而言城市化有利于减少贫困。**联合国人口基金在 25 个国家对城市化在减少贫困方面的效应进行了调查并得出结论：城市化在减少贫困方面可产生重大影响。比如，在玻利维亚，1999 年到 2005 期间，贫困减少的 28.3% 来自于城市化；同样在巴西，1999 年到 2004 年期间<sup>7</sup>，贫困减少了 17%。在中国，农村极端贫困人口比例在过去的 30 年中从 36% 降至 5%，这都得益于同时期内呈爆炸式增长的城市化进程。

**5、然而，随着时间的推移，贫困正在日益城市化。**在世界银行所涉足的所有地区（除了东欧和中亚地区<sup>8</sup>外），城市贫困的份额正在增长。目前，在发展中国家有超过 10 亿人群居住在城市贫民窟中，这主要是由于农村地区人口的迁入而造成的。在诸如开罗、巴西和非洲一些发展中城市的周边地区持续出现非正式定居的现象，使得迁移人口的身份不明，从而带来了特别的挑战。城市贫民窟的扩张通常滋生诸多问题，例如土地使用权的安全问题、居住面积不足、社会服务薄弱或有限，除此之外，还有缺少或缺乏基础设施服务等问题，比如供水、环境卫生、供电以及固体垃圾处理等。城市内的贫民窟被认为是城市地区薄弱环节的集合，其特征包括收入低，住房条件差，基础设施和服务不足，犯罪和暴力，迫迁，目前还有日益增加的人为灾害和自然灾害<sup>9</sup>。在 2000 年《千年发展宣言》既定目标中，指出了城市贫民窟增多的问题。由于预计到会有更多农村人口流入城市，并且城市本身也会出现自然人口增长，因而城市需要准备好吸纳预期的人口增长并避免非正式居住和城市贫民窟的进一步扩大。

**6、不合常规的土地市场是目前城市发展的主要束缚。**在城市和城区获取商业发展用地和住宅发展用地的途径是大多数发展中国家政府所面临的最关键的制约因素，对于增长和减少贫困都有许多负面的影响。在获取住宅用地方面，城市土地和住房市场的不正规程度和违法开发的与时俱增，都是获取土地出现了危机的强有力证明。根据 2003 年联合国人居署关于贫民窟挑战的报告中所述，2001 年发展中地区总的城市人口中有 43% 生活在贫民窟中，而在非洲撒哈拉沙漠以南地区，贫民窟居住人数在其总的城市人口中所占份额达到了 72% 的最高水平。联合国人居署预计，如果这种情况不加以解决，到 2030 年贫民窟人数将会达到 20 亿之多。这些数字表明在获取土地（和住房）方面主要是经济承受能力的问题，同时也反映了许多影响城市土地市场的严重扭曲现象。

**7、在世界银行所涉及的所有地区，分散化目前正以不同的程度进行，但是世界银行还没有用以应对援助需求的调和方案。**最近世界银行独立评估局发布的一份报告<sup>10</sup>中，记录了世界银行在不同的银行部门间的分散化领域所从事的不同项目经验的范围，并指出差距和缺乏调和方案是存在的缺点。在许多国家，过程本身的复杂性已使得开支和收入分配和过时的法律法规框架之间脱节，并且经常会出现行政管理分散化远远走在财政分散化之

---

<sup>7</sup>联合国人口基金，同上，第 36 页

<sup>8</sup> Martin Ravallion, Shaohua Chen and Prem Sangraula, 《有关全球贫困城市化的新证据》，政策研究报告 No. 4199, 2007 年，世界银行，华盛顿，DC

<sup>9</sup>联合国人居署，《2007 年全球人口居住报告：提高城市安全与安定》，（London and Sterling, Virginia : Earthscan, 2007 年）

<sup>10</sup>独立评估局 (IEG). (2006 年)《依附国分散化：世界银行资助评估》，1990 - 2007 年。世界银行 华盛顿 DC

前的情况。今后，世界银行和捐赠合作伙伴需要更加努力，以期在具有更为和谐和协调的分析、过程和政策建议的概念方法上达成一致意见。

**8、气候变化的影响将会不均衡地落在城市贫困人群身上。**全世界已越来越清楚地意识到气候变化并了解城市地区将可能受到严重的影响<sup>11</sup>，以上所述的发展都发生在这个时刻。世界上大多数城市都位于沿海地区或河流冲积平原，尤其是诸如孟买、东京和圣保罗这样的特大城市。城市系统和部门越来越容易受到气候变化影响的侵害，这就给当地、国家和地区的决策人和利益相关方造成了许多进退两难的局面。尽管很难精确地估计出极端天气状况和海平面上升所危及的人口数量，但是最近在世界范围内进行的一项分析表明，目前大约有 6 亿人口生活在低海拔沿海地区，即海拔低于 10 米的沿海地区<sup>12</sup>。这些人群中有 3.6 亿都居住在城市地区，从而极大地增加了气候变化影响对于他们的侵害性。这些具体的气候变化风险必须在不断恶化的环境健康条件的背景下得以理解，导致恶化的原因有日益增加的空气污染、温室气体排放以及很多情况下由于分水岭管理不当而引起的极大的城市供水风险。将环境健康、能源效率和关于可居住性的担忧联系起来后，世界上领先的城市目前正在考虑如何将可持续性加入到它们规划未来的方式中。这一点有着重要的气候变化双重利益，因为大力发展公共交通，提高密度并鼓励建造具备更好设施管理的能效建筑能够有利于实现这些地方目标，同时减少城市温室气体的印迹。而且，现有的以及《联合国气候变化框架公约》谈判中所考虑的未来可能出现的资金流动，比如目前来自于“清洁发展机制”的那些资金流，都有助于所需投资的加速进行。

**9、城市议程的演变本质要求我们重新思考我们的方式和方法。**除了气候变化之外，这些问题中的大多数并不新鲜，并且一直是各国在各种政策讨论和研究中的话题，无论是贫国还是富国。从 20 世纪 60 年代的低成本住房试点，到 70 年代的住所、服务及贫民窟升级，80 年代的市政管理，90 年代的住房和土地市场政策改革以及基础设施私有化，到最近由城市联盟和其他国际计划资助的城市发展战略，国际社会的回应已随着时间的推移发生了极大的进展。到 2000 年，发展中国家中已有超过 1.1 万座城市和城镇得到了国际城市援助<sup>13</sup>。今后的一个关键问题，将是我们如何确保未来的干预手段能产生对我们在发展中国家的同行最起作用的有意义的影响。

## **B、世界银行城市发展战略和基金业绩评估**

**10、城市发展政策的演变方法。**世界银行的城市发展战略 – 《*转型中城市：世界银行城市和地方政府战略*》于 2000 年发布。该文件对于如何看待城市发展提出的挑战，反映出富有思想的远见，因而深受欢迎。普遍的共识是该战略的四大支柱 – 可居住性、良好的管理和治理、竞争力和融资性 – 仍然是未来指导城市发展所需的关键因素或属性。该战略在概括许多关键性的城市挑战的方式上仍然有效，然而，当前紧迫的发展状况，包括快速城市化、分散化、食品安全、价格和能源供应的波动、全球金融危机以及气候变化，还有人们

---

<sup>11</sup> 联合国开发署，《2007/2008 人类发展报告：抗击气候变化，在一个分裂的世界中的人类团结》，(纽约：联合国开发署，2007)，David Satterthwaite, Saleemul Huq, Hannah Reid, Mark Pelling, 和 Patrica Romero Lankao, 《城市地区适应气候变化：中等和低收入国家的可能性和限制》，人类居住讨论报告系列，气候变化和城市 1, (伦敦：国际环境与发展协会，2007 年 10 月)

<sup>12</sup> McGranahan, G., D. Balk, 和 B. Anderson. 涨潮：评估低海拔沿海地区气候变化和人类居住的风险。《环境和城市化》19(1)：17-37. 2007 年 4 月

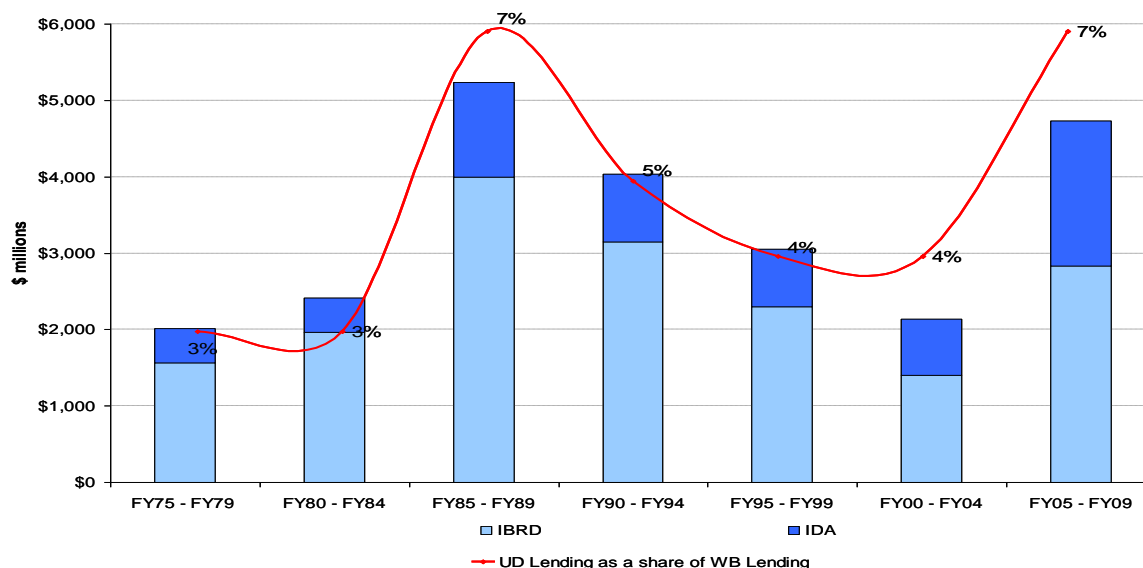
<sup>13</sup> Michael Cohen, “城市援助和物质世界：通过世界银行的实践来学习”，《环境和城市化》，第 13 卷，No.1, 2001 年 4 月，第 37-60 页

日益清晰地意识到城市在国内经济发展中发挥的作用，都有力地表明有理由重新回顾城市议程，并确保世界银行及其发展合作伙伴义不容辞地以明智的方式履行其领导地位。

11、**城市基金业绩**。世界银行发展援助基金，正如其成员国一样，也随着时间的推移而不断城市化。自从 1972 年其第一个城市贷款项目 – 塞内加尔场地和服务项目得到批准以来，世界银行已经在 130 多个国家的超过 7000 座城市和城镇提供了资金投资和技术援助<sup>14</sup>。城市基金的投资内容包括避难所、基础设施、贫民窟升级、市政发展、环境改善和社会服务。目前进行中的基金项目包括在 60 多个国家实施的 155 个项目，贷款额度达 103 亿美元。

12、**城市贷款日益高涨**。在过去五年内，城市基金<sup>15</sup>出现了明显的反弹，在贷款额度上接近于 1985-89 年期间的巅峰水平。而且，同时期投资项目的数量已接近以前所有五年期内项目总和的两倍<sup>16</sup>。这一显著的增长是出现在 15 年干预阶段的持续下滑时期之后，如下图所示。虽然在增长下滑的同时，海外发展援助也出现了整体减少的情况，并且世界银行也从基础设施的贷款上转移，然而可能导致随后贷款增长的因素有 (i) 客户需求增长，(ii) 《世界银行基础设施行动计划(2004-7 财政年度)》的影响，以及(iii) 城市分析工作的显著增加。

图表：国际开发协会/国际复兴开发银行城市发展部门贷款份额以及在世界银行贷款总额中所占的比例



\$ millions	百万美元
FY	财政年度
IBRD	国际复兴开发银行
IDA	国际开发协会

<sup>14</sup> Cohen, 同上

<sup>15</sup> 出于此回顾的目的，投资组合数据是指旨在解决摘录于世界银行商业仓库的四个城市发展专题区之一全部项目或子项目的综合。这些数字没有包括城市空间资助或实施的所有活动。

<sup>16</sup> 有关城市贷款和 AAA 投资组合更为详细的分析，见附件 2。

13、**世界银行城市发展战略和贷款基金评估表明结果呈现多样化。**自从世界银行上一个城市发展战略发布以来，世界银行质量保证组和项目运作评估部<sup>17</sup>已进行了两次城市发展部门回顾。这两次回顾都审视了城市发展战略本身，并得出了大致相同的结论。整体上讲，它们的发现结果都肯定了城市发展部门拥有一个“坚实的部门分析战略，提供了城市工作人员能够理解和支持的总体框架，且框架的外部评价良好”。然而，这些回顾进一步指出城市发展战略的影响有限。具体而言就是要加大倡导力度，即“将发展中世界面临的城市化挑战纳入世界银行总议程中更为核心的位置”。另外，两次回顾中都指出有必要为城市发展部门指出更明确的方向，制定更清晰的产品路线。质量保证组的回顾中总结到：“为了提高总体效率，不惜暂时减少一些直接用于运作服务的资源，以确保在分析和倡导力度之间取得更好的平衡。”

14、**整体上看，世界银行城市基金业绩良好。**城市基金中有超过 80% 的部分被评定为满意或更高级别，高出世界银行的整体平均水平。这反映出历史趋势，即根据大多数标准，城市项目运作的业绩都高出世界银行的平均水平。然而，城市项目运作的准备时间往往长于世界银行平均准备时间，并且准备成本也要高些。另外，平均项目规模相对于银行整体贷款而言较小，并且在使用集中于政策改革（部门发展政策贷款）的批发文书上和计划方法（可调整规划贷款）上，均落后于世界银行的平均水平。在思考世界银行城市团队将如何使用更新颖的方法和更少的时间来应对越来越多的二级城市对城市项目日益增加的需求时，有必要进一步考虑上述意见。总体来看，与帮助建立持续的地方财政和技术能力相比，人们认为世界银行资助的城市项目在实施有形基础设施上更为成功。而前者则需要在新战略中得以更多的关注。

15、**通过回顾 2000 年城市发展战略的具体指标得出，许多目标的实现没有对城市发展产生明确的影响。**2000 年城市发展战略中完成了一些基础事项，包括：(i) 支持国家城市发展战略；(ii) 通过城市联盟推出城市发展战略；(iii) 扩大对贫困人群的服务规模；和(iv) 加强能力建设。总的来说，这些目标已经基本实现，但是国家城市发展战略通常把重点放在一个或几个关键城市问题上，而不是考虑把整个国家的城市化进程做一个通盘考虑。这个因素加上其他因素，可能导致国家援助战略对城市问题有所忽略。城市联盟目前已进入其项目运作的第十个年头，在过去十年中已经资助了 48 个国家中的超过 100 个城市发展战略，其中有 11 个是跨区域项目。一些城市发展战略被认为是非常优秀的，虽然对于如何与后续投资联系仍然有着些许担忧。世界银行研究所已推出了一项贫民窟升级培训项目，并且城市联盟在 2008 年期间已资助实施了多达 91 个升级项目，其中有 83 个是针对具体国家的，而有 8 个是跨区域进行的。

### C、目标和指导原则

16、**有必要认识到不能再孤立地去看城市居住问题，而应当明白城市居住是一个国家城市体系的一部分。**随着经济的发展，以及各国逐步从分散型农业生产活动向制造和服务活动的转型，经济活动发生场所的构成特征可以表述为三个明显不同的城市化区域。如最近发布的《2009 年世界发展报告》中所述，这种城市或场所集合的系统具有以下特征：小城镇更适应于农村市场和活动（但是由于土地租金价值较低，通常最合适利用内部规模的经

<sup>17</sup> 《城市发展部门董事会评估》，世界银行质量保证组 (QAG)，2003 年 6 月 29 日，以及《通过城市投资改善贫困人口的生活：世界银行城市投资业绩更新》，业务评估部 (OED)，Roy Gilbert，世界银行，2003 年。

济），中等规模城市（这些城市从本地化经济中获益）和大城市（能够提供公司和企业家所需的城市化经济）。尽管这种分类对于理解城市体系和城市化现象有帮助，但是它要求各国政府和世界银行更多地了解并解决这种日益增大的复杂性。这种现实给世界银行和其他发展机构描绘出了在未来十年内城市发展中的一个新的焦点区域，尤其是考虑到有必要扩大发展援助的范围和覆盖面，并确保城市议程直接在国家层面上得以公正解决。

**17、新的城市发展战略将集中在六个目标上，体现了世界银行迎接城市化挑战的新方法。**这些目标通过利用世界银行内各种不同领域的专长投入，建立于世界银行的比较优势之上，为能更好地与合作伙伴共事提供了可行且有意义的基石，并且使得城市发展方案能更好地与世界银行抗击贫困的总使命保持一致。具体来看，目标将指向：(a) 理解并适应于在过去十年内对城市发展和城市问题起过作用的关键发展成果；(b) 将城市议程提升至国家层面，认识到有必要制定一套理解并应对城市化挑战的整体方案，而且各国政府需要发挥关键的作用；(c) 制定并创建能够提高零售层面效率的方案（更加标准化和经过更好测试的产品和方法），这些方案能够缩短应对时间，增大援助规模并预测是否有必要制定更加综合性的方法；(d) 开发并优化分析工具，这是我们的干预手段在极大程度上所依赖的全球知识库和数据集；(e) 使得城市发展战略更好地与《千年发展目标》和世界银行总议程保持一致；以及(f) 探索应当如何最好在捐资方和发展合作伙伴间协调并平衡世界银行的工作。

**18、《2009年世界发展报告》中详述的概念框架将为进行中的城市化提供重要方法。**新的城市发展战略为运用《2009年世界发展报告》中传达的信息并使之可操作化提供了独特的机遇，报告探讨了规模经济和城市化之间的关系。将政策和机构联系起来以整合农村和城市空间是一个关键的焦点领域。相应地，城市发展战略的一个部分特别关注《2009年世界发展报告》的信息中提到的城市化的空间尺度，同时尤其强调要把信息传达给负责土地、住房和基础设施服务工作的国家决策人，虽然这些服务不在城市规定的职能范围内，但是关系着城市层面上的发展结果。

**19、城市部门战略中运用的方法将会从总结最近的发展项目开始。**此处战略将会回顾新的趋势，尤其要重点考虑全球公共商品和气候变化议程，全球金融危机对地方政府的影响，人口变化及其对城市的影响，再次集中地从增长的角度来看待城市化。通过提供充足的、负担得起的住房和服务来吸纳新的移民，以期在城市内吸引投资并创造工作机会，如何在两种需求之间进行权衡也是此次战略的重点内容。

**20、六大战略支柱将通过三类分析加以详细的阐述。**战略支柱将会包括以下内容：(i) 城市和经济增长；(ii) 城市管理和治理；(iii) 城市贫困和贫民窟升级；(iv) 城市规划、土地和住房；(v) 政府间财政关系和市政资金；以及(vi) 城市环境和气候变化（包括自然灾害治理和降低风险）。每个主题的分析结构均相同。每一部分将会先总结每个主题的新的事实、趋势、分析以及观点。评估中将问到：这些新的发展项目如何从心理上改变我们思考这些问题的方式，如何改变我们一直传递给客户的传统智慧或信息，需要哪些产品来有效地解决问题或利用新机遇。这项由三个部分组成的分析为每个主题编制的背景文件中均有阐述。由于每个支柱都对应着世界银行正在运行的一条或几条业务路线，因而目前就掌握着可观的知识和信息。

**21、把重点放在与城市发展业务路线有关的战略支柱上，将有利于澄清并突出这些业务路线。**这六大战略支柱联合构成了大多数城市决策者和领导所面临的问题。这些支柱本身就

是与城市化相关的明确目标，但是此外还用于组织世界银行目前的业务路线。这使得该报告能将世界银行具体类型的建议和项目与我们的客户所面临的特殊问题联系起来。

#### **D、战略的实施**

**22、将城市发展战略的编制工作与上游的对话和信息交流联系起来。**除了六份背景报告外，在城市发展战略论坛系列中还组织了一些学习活动，用以讨论每个主题领域内所针对的关键问题，这些加在一起便构成了重要的中间输出成果。这些论坛在世界银行内部将用于与关键利益相关方交流意见，研究并分享信息，而在外部，一般是在属于该战略的服务对象的主要客户群体之间。同时还成立了一个顾问专家组，用以提供有关早期产出草案的看法，并确保关键的问题和利益得到了关注，从而进入最终战略文件的编制阶段。

**23、致力于将世界银行的战略和区域城市发展战略联系起来。**该战略将会回顾每个地区出现的具体挑战和趋势，并尝试将建议的解决方案、干预战略和全球知识产品与回顾过程中出现的区域性需求联系起来。为了确保世界银行的战略和区域城市发展战略之间的一致性，将会在世界银行六大运作地区的城市发展战略不断更新的同时编制该战略。在城市周（3月9日到12日）期间进行了特别会议，其中世界银行内部战略团队和地区城市发展战略团队陈述了出现的信息、想法和当前的现实，以期确保地区和世界银行的战略之间有良好的匹配性。这种措施旨在使城市发展的地区性方案与银行整体战略保持一致，反映出地区的优先考虑和总议程，并将帮助避免在实施《2000年战略》和取得与其相关的成果时明显存在的脱节现象。另外，除了城市发展部门之外，我们正在努力协调与其他部门的关系，如编制能源、环境和其他领域的新战略的部门，同时我们也要努力使得信息与最近有关交通、卫生和其他方面的战略保持一致。

**24、一种建议使用的新工具—城市化回顾—将首次提供一个使用综合性和跨部门的方法回顾城市化趋势的机会。**城市化回顾的目标，是为国家和地方层面的决策人提供一种工具，用以理解城市化如何在某一国家或地区进行，它所面临的挑战和如何改善机会以有效地进行城市转型。这种工具和方法将在战略实施的第一年得以完全开发，并会以多个模块展开，且围绕与城市化有关的多个部门进行设计，包括人口统计、劳动力迁移、城市交通和其他基础设施服务、土地市场以及政府间财政系统，这些都必须在这一框架内给予评估。就其本身而论，这需要世界银行网络，包括可持续发展网络，减少贫困和经济管理网络，以及国际金融公司/外国投资顾问服务各自内部和它们之间加强合作和协调。目标是为各国领导人和决策人提供一种用于全球范围内发生的不同类型的城市化模式，从而得出不同的并能适用于各种情况的政策应对方案的比较分析框架。理想情形下，该框架将用作国家援助战略的输入。

**25、开发新一代的知识产品。**制定新的城市发展战略的过程，同样使得我们有机会回顾城市家庭知识产品的相关性、及时性和实用性。特别要注重开发将创新与模块式方法相结合的全球知识产品，旨在减少编制的时间和成本。战略中的这一点是为了应对城市官员政治任期短暂，在快速城市化背景下的银行城市项目的预期需求，集中支持聚集经济需求增长的情况。早期迹象表明，除了提供理解城市化的实际和完善的分析方法外，还有必要应对不断出现的需求，包括以下领域：气候变化、良好实践经验的文件化，及其在各分部门间的宣传，以及在总体层面上强化有关城市和城市居住的数据。除了以上所述的城市化回顾外，目前正在考虑开发一些新的分析和资源工具，包括城市一级的温室气体指数（GGI）、编制准备城市信息和通信技术工具包、开展新的城市治理项目并推进世界银行对全球城市指标计划的资助。我们将会和合作伙伴联合实施所有这些工作，从而分享各自的专长，并尽可能地在统一标准和方法上达成协议。

26、**新战略还将探索使用或扩大使用不同的混合银行金融投资工具。**最近对世界银行城市基础设施基金，尤其是对使用金融中介贷款工具的回顾表明，过去几年内这些基金的使用上有所减少，但强调了它们在整合用以资助地方政府<sup>18</sup>的方案时具有实用性。对于有些国家而言，这种方法将变得越来越重要，因为那里二级城市的发展使得有必要扩大世界银行融资的规模和范围。城市发展部门也没有充分利用部门发展政策方案。部门发展政策方案本来可以更有效地用于重点进行所需的政策改革（城市发展部门中落后的领域），作为基础设施投资的补充。最后，专用投资贷款（SIL）越来越多地用于整合和利用全球基金资源，包括有关产出援助的全球合作伙伴关系，公共-私营基础设施咨询基金，碳金融信贷等等，但未能充分整合和利用。战略将会进一步探索这一点以及计划性 SIL 这种新方案 - 目前特定投资贷款正处于发展阶段，使得机构改革能与基于特定协商结果的投资捆绑在一起。所有这些方案都将在新战略中予以考虑，并作为次国家金融项目（SNFP）的补充。次国家金融项目直接向地方政府提供一系列金融产品和服务，而不需要任何主权担保。

27、**由于地区间和特定类型的国家间的多样性，有必要制定一种交叉方案，来解决与局部利益相关的问题。**在整个战略中，我们将试图找出在哪些地方应当体现出各地区、中等收入国家、低收入国家和脆弱国家之间的差异，从而说明战略并不会是一种“一体适用”的方案。

28、**利用世界银行网络和设施所体现出的各部门所擅长的优势。**城市发展部门已做好准备在管理有关城市事务的国家及地方政府层面的对话中发挥“集成者”的作用，但是其有效性将取决于如何构建和利用内部合作伙伴关系。新战略的编制和执行将提供关键的机遇，以期将这种知识和专长的范围和影响最大化，包括向客户提出有关能源部门“能效城市”项目的建议，为公共-私营基础设施咨询基金进行资金管理和信贷等级评估调动技术支持，从城市联盟调动资源，利用国际金融公司/外国投资顾问服务驻各国国际合作社联盟协调干预项目，对大量能够为支持城市发展的城市和各国政府提供支持的其他资源和项目中进行商业评估。

29、**文件将会反映出新战略对人力和金融资源影响的评估。**该项评估将包括与涉及人力资源规划的地区城市发展部门单位的密切协调，评估现有的和所需的技能组合，并确定培训和招聘的需求。金融资源的要求将部分取决于其他捐资方的回应，这些捐资方中有一些已经表示有兴趣在特定领域中提供支持，并且有可能是通过信托基金提供支持。此前与全球基金的讨论同样指出了调动资源的某些范围。在所有情况下，战略报告将认识到当今资源受限的环境，并将更注重在发展新项目时做到有选择和有重点。

30、**需要增强城市主管部门和各地区的交流和宣传战略。**由于在过去十年内世界银行的职员更大程度地分散在世界各个地区，城市主管部门的知识分享和宣传职能将显得越来越重要。城市主管部门在制定新战略的同时，已聘请了一位交流专家来协助评估该部门目前的方法和宣传战略。已经采取的一项措施是推出了新的《城市发展方向》问题注释系列。此双月刊的作用，是对在城市发展中对于城市、城镇、各国政府和合作伙伴出现的趋势和利益相关的主题给出及时集中的回应。发布新战略之后，我们将会努力利用问题注释系列和其他交流工具，向关键客户国传达新战略的信息。

## E、结果框架

31、**制定一项基于结果的框架将成为新城市发展战略的一个关键的关注领域。**此结果框架将为度量特定时间段内的投入、产出、结果和进步指标规定关键的里程碑。重点将放在此

---

<sup>18</sup> Patricia Annez, Gwenaëlle Huet 和 George Peterson, 《城市世纪的经验：世界银行分散化基础设施融资，发展系列中的方向》，世界银行，2008年。

项战略与知识提高有直接影响的领域、开发新的融资和技术支持工具，以及评估该战略的关键目标的实现情况方面。在为世界银行提出的项目和行动（世界银行将需要负责其交付和质量控制）以及该战略所影响到的而世界银行将不能或是只能在有限范围内控制的领域之间，需要进行仔细但很重要的区分。在后一种情况中，对于城市发展战略执行的评估将基于其在改变客户国和发展合作伙伴应对此战略及其信息的方式上所产生的影响和效果。

**32、我们将为城市发展战略制定监控和评估计划，确保在执行阶段存在有效的后续计划。**这一点将与六大地区城市单元中的每一个相吻合，从而保证所有六个实施单元之间的买进和所有权。作为一种补充，城市主管部门还通过在所有主题小组间做工作以确定具体的业绩指标，从而支持世界银行加强结果监控的努力，这些指标将成为六大城市业务路线之间项目设计和监督中不可缺少的因素。目标是改善我们对于结果的理解和报告，同时也帮助在计划和监督阶段统一并提高项目业绩。中期循环报告程序和时间表将在新的业务政策和国家服务部指导方针中得以商定，目前该指导方针仍处在与发展效力委员会的讨论阶段。

**33、更新世界银行城市专题码。**在回顾世界银行城市基金的过程中，我们意识到当务之急是要改造现有的城市专题码。目前的编码系统使用庞大的总体类别，这样不能从质量控制、贷款数量和影响/结果的角度来评估世界银行城市业务路线的业绩。业务政策和国家服务部目前正在改造部门/专题码系统，并欢迎城市团队提出修改意见。重新编制这些代码将能更有效地监控结果，同时有利于突出城市业务路线。

## **F、合作伙伴关系**

**34、知识管理和合作伙伴关系：**对城市化和城市发展复燃的兴趣使得在实施和研究层面的兴趣和知识生产有了大幅度的增长。新老合作伙伴都有了新想法、新方案和新的关注问题，向城市领域的多部门方案提供资金并做出贡献。在双边层面上，可持续性以及城市形态和包容性目前再次成为所有城市双边议程的主题。所设想的合作关系的关键因素在于协调方案并调动资源，同时牢记世界银行和其他双边捐资方的资源限制，以及有必要特别注重在发展新项目时做到有选择和有重点。

**35、城市联盟及联合城市和地方政府（UCLG）将依然是战略准备过程期间和整个执行期间的关键合作伙伴。**比如，最近与城市联盟的讨论为有关基于政策的贫民窟升级方案的合作提供了新的可能性，城市联盟最近从盖茨基金会获得了 1500 万美元的基金，用于资助这个方案。城市主管部门还正在与联合城市和地方政府开展建设性对话，从而使其协调工作制度化并加强与其合作关系。

36、随着世界银行的实施工作分散到各国办事处，越来越多的知识生产转移到了当地。另外，大部分知识和学习都是通过外部合作伙伴产生的。这使得知识产品出现了分离和本地化，然而我们的客户国依然通过世界银行获取全球知识。城市主管部门与世界银行研究院将在发展合作伙伴，世界银行外地办事处和总部之间重新建立知识间的联系以及整合知识上发挥重要的作用，以在全球范围分享并宣传知识。

**37、我们将探索开发合作伙伴关系平台，从而接触并联系各种不同的有关城市发展知识和有益实践的来源，同时建立起相关网络。**城市主管部门已准备好重新建立其知识领导者的作用和职能。这将通过以大学及科研机构中心和在客户国的合作关系来实现。例如，我们即将在世界城市峰会（2009 年 6 月）上与新加坡建立合作伙伴关系，并将其作为东南亚及中东（与东亚地区和世界银行研究院合作）的能力建设中心。一项世界银行部门/世界银行研究院联合方案将得以商定，内容为通过整体方案促进其他地区培训中心和能力建设中心的发展的方式，这些整体方案使得世界银行能有效地致力于并授权于地区城市中心，以期获得优异的成效。城市主管部门还建议通过常驻学者项目与城市发展地区的大学建立更

强的合作伙伴关系。常驻学者项目将为处于休假期的学者提供 6-9 个月的资助。在适当的时候，此项目还有望扩展至从业人员，比如城市官员和决策人。这样做的目的是通过知识分享和伙伴关系丰富世界银行的工作。

### G、协商和反馈过程

38、**协商将涉及到多路径方案。**从定义上看，城市发展涉及到一种空间方案，在体制上位于政府最低层，但是它关系到一系列公共和私营部门的参与者，还有国家、中级和地方层面的民间社团。因而，协商过程需要有细致的管理，既有广泛的包容，又有重点。为此，我们已经建立了一个互动网站([www.wburbanstrategy.org](http://www.wburbanstrategy.org))，其材料包括最近世界银行的城市研究和出版物、城市发展战略论坛系列的视频介绍、参考资料库和论坛，以便于对出现的感兴趣的话题展开辩论和讨论。随着战略准备过程的进行和之后发展效力委员会的批准，概念注释将发布在网站上和背景报告中，旨在让人们关注不断出现的问题以及世界银行的方案。目前正在与各地区和 EXT 编制一项协商矩阵和计划，从而确保(i) 覆盖需求和城市化压力最大的地方；(ii) 取得各种类型的国家之间的平衡（比如中等收入国家，低收入国家和脆弱国家）；和(iii) 尽可能地融合关键的利益相关群体，包括民间社团组织以及国家和地方政府。已商定了成本高效的方案，利用基于地区的城市团队，一旦概念注释得到了发展效力委员会的回顾和批准，这些团队将为在地区级的协商提供方便。同时正在考虑参与相应官员和城市从业人员都出席的地区性会议和活动。在适当情况下，还会利用世界银行全球远程教育网络设施进行视频会议。

39、有许多发展合作伙伴和客户国参与的上游讨论和信息收集已经开始，同时决策人和城市从业人员也出席了开展的活动，比如世界城市论坛（2008 年 11 月，南京），城市联盟协商小组会议（2009 年 1 月，巴塞罗那），和由瑞典国际开发署主办的斯德哥尔摩发展合作伙伴会议（2009 年 1 月）。高层协商也计划在南亚和马赛与《2009 年世界发展报告》的宣传和讨论会联合进行（2009 年 4 月）。

### H、风险

40、在实施新战略时，应特别注意从上一个城市发展战略中吸取教训。另外，如概念注释中规定，我们应做出更大的努力发挥城市家庭的集成者的作用，而且多部门合作将会十分关键。战略团队将考虑到下表列出的风险和其它风险：

风险	缓解措施
外部：国家政府和城市拒绝采取新措施来评估并报告结果。	所提议的新结果框架和指标将与巴黎和阿克拉报告的全球发展援助工作保持一致。关于所建议指标的上游协商将为客户国政府和城市提供机会，使其参与到该过程中来。
外部：管理期待：不能产生实质性的新融资；不愿使用世界银行集团（国际复兴开发银行/国际开发协会）资源。	城市发展战略不可提出与更好的整体援助和其他基金的调动的做法背道而驰的实质性新融资。这方面一个具体的倡议就是规划项目（特定投资贷款），从全球基金（比如有关产出援助的全球合作伙伴关系、公共-私营基础设施咨询基金、碳金融信贷）中获得优惠融资。次国家金融项目也会为信誉良好的地方政府提供次主权融资。
外部：由于能力限制，通过信息通讯技术提高自动化支持的方法，可能在小城市没有广泛的适用性。	自动化系统决不能采用“一个模式全体适用”的方案。在承诺为自动化提供基金之前，要对需求做出十分仔细的评估。战略只会概略地提出信息通讯技术的目标和方法，而工具包（由城市发展部门和政府信息技术承包联合开发）将指导各个城市采纳这种系统。
内部：部门间在城市化回顾上的合作需要世界银行集团做出更大努力，展	同有关世界银行部门的初步协商表明，各方愿意进行跨部门合作。以城市化回顾的形式来开发世界银行集团分析诊

开跨部门的工作。	断工具，这是一种检测并确定这种方法的方法，方法还包括在世界银行各部门间进行深度协商。
内部：城市职员现有的技能也许不能满足执行新城市发展战略所需的要求。	在制定新战略的同时，我们也正在回顾现有城市职员的能力。将根据评估结果来评估和确定招聘要求。
内部：银行系统没有与城市发展战略中详述的新业务路线保持一致。	我们已经对目前世界银行商业仓库进行了详细的回顾，这个过程将要求对城市发展部门现在使用的一些专题码进行重新编排。来自业务政策和国家服务部的初步迹象表明，所提议的改变与世界银行更新城市/专题码的总进程是一致的。

## I、准备情况和时间框架

41、目前已经完成了意义重大的上游工作，包括有：(i) 城市发展战略网站的开发和推出；(ii) 城市发展战略论坛系列的推出；(iii) 投资回顾的完成；(iv) 与发展合作伙伴、地区和选定的客户国之间完成了上游讨论；(v) 组稿编辑并将近完成所有背景报告；(vi) 每个地区建立了城市发展战略焦点；(vii) 在有关大多数世界银行集团部门对城市发展战略的投入上确定了初步协商和承诺。

42、建议在城市发展战略的处理上安排紧凑的时间表，目的是使得文件能在十月召开的世界银行年会上使用。以下所制定的时间表参照了现有的指导方针以及业务政策和国家服务部提议给董事会的方案，这样做是为了更新并简化世界银行整体的战略准备过程。

事项安排	拟定日期
• 分发概念注释，由业务副行长审查	2009年3月6日
• 副行长完成业务审查，发行拟定变化备忘录	2009年3月20日
• 向发展效力委员会分发概念注释	2009年3月27日
• 发展效力委员会概念注释审查会议	2009年4月15日
• 与利益相关方协商，包括利用互动网站协商	2009年4月-5月
• 向业务副行长分发城市发展战略报告草案	2009年5月18日
• 副行长下游审查城市发展战略报告草案业务	2009年5月28日
• 副行长/执行董事批准	2009年6月5日
• 提交战略报告草案给发展效力委员会	2009年6月11日
• 发展效力委员会下游审查会议	2009年7月8日
• 向董事会提交战略草案以求批准，在没有反对的情况下批准发行	2009年7月底/9月
• 对外出版 – 在年会上推出	2009年10月

## J、内部过程和团队

43、目前项目正在城市发展部门经理（金融、经济和城市发展部门）Abha Joshi-Ghani 的总指导下进行，其核心团队有 Stephen Karam（资深城市经济学家和工作组组长），Mila Freire（城市化回顾），Judy Baker（首席经济学家），Dan Hoornweg（首席城市专家），Robin Rajack（资深城市专家）和 Barbara Lipman（资深住房专家）。一些子部门和专题背景报告中已经做出了以下委任：Somik Lall（2009年世界发展报告城市化信息），Alain Bertaud 和 Richard Green（城市规划，土地使用和住房问题），David Satterthwaite（城市环境和气候变化），Shahid Yusuf（城市和经济增长），Tim Campbell（城市管理和

治理），George Peterson（政府间财政关系和市政融资），以及Judy Baker（城市贫困）。

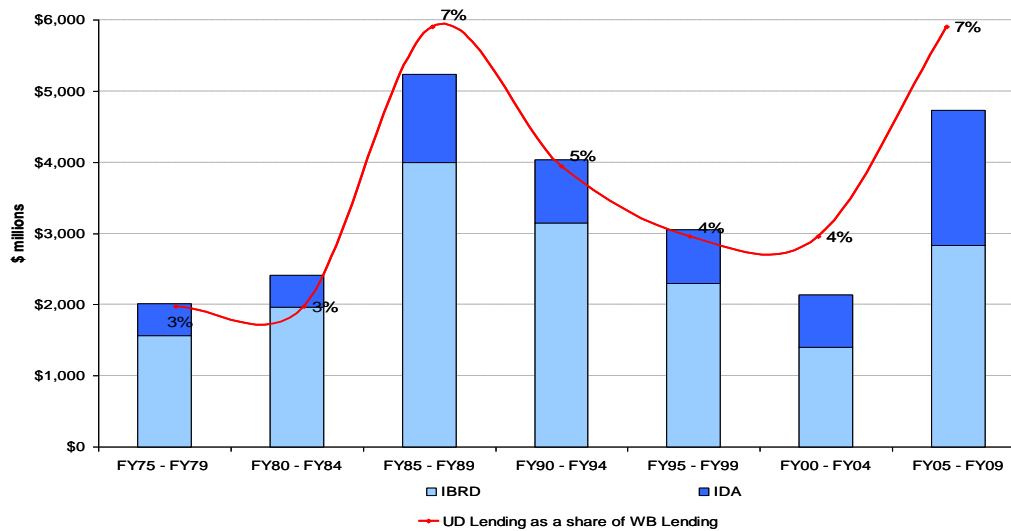
44、每个地区都委派了地区城市核心联系人，参与到战略团队中，以确保与地区城市发展战略之间的联系和协调，安排如下：**Ming Zhang**（拉丁美洲和加勒比海域国家），**Christine Kessides** 和 **Yan Zhang**（东欧和中亚地区），**Alexandra Ortiz** 和 **Madhu Raghunath**（中东与北非地区），**Catherine Farvacque-Vitkovic** 和 **Matt Glasser**（非洲），**Roland White**（南亚地区），**Hiroaki Suzuki**（东亚与太平洋）。在可持续发展网络各部门和世界银行及世界银行集团的其他网络之间同样确立了联系人。我们已经召开了一些内部和外部资料收集和更新会议，从而通知同事、合作伙伴和相应人员有关项目的进程和新出现的问题并就其进行协商。已经安排或正在安排相关部门董事会的简介会。另外，还成立了一个顾问团，其成员有发展合作伙伴、学者和地方政府代表协会。

## 附录 1：世界银行城市和地方政府战略：草案纲要

- A. 背景和介绍**
- B. 国家背景下的城市化：城市方案系统**
- C. 六大战略支柱和重点领域**
  - a. 城市和经济增长
  - b. 城市管理和治理
  - c. 城市贫困和贫民窟升级
  - d. 城市规划、土地和住房
  - e. 政府间财政关系和市政融资
  - f. 城市环境和气候变化
- D. 城市发展在地区层面所面临的挑战和机遇回顾**
- E. 世界银行遵循六大业务路线制定的城市远景和战略目标**
- F. 从上一个城市发展战略的评估中吸取的经验**
- G. 城市发展战略的实施**
  - a. 城市化回顾：框架和方法
  - b. 知识产品
  - c. 投资产品
  - d. 城市发展部门的作用
    - i. 合作伙伴关系、研究和知识的产生
    - ii. 知识宣传和通讯战略
- H. 成果框架**
- I. 新战略下的合作伙伴关系**
  - a. 合作伙伴关系平台：世界银行研究院网络，新加坡/马赛中心
  - b. 城市联盟以及联合城市和地方政府
  - c. 双边捐资国和其他发展合作伙伴
- J. 附录：数据表和案例分析**

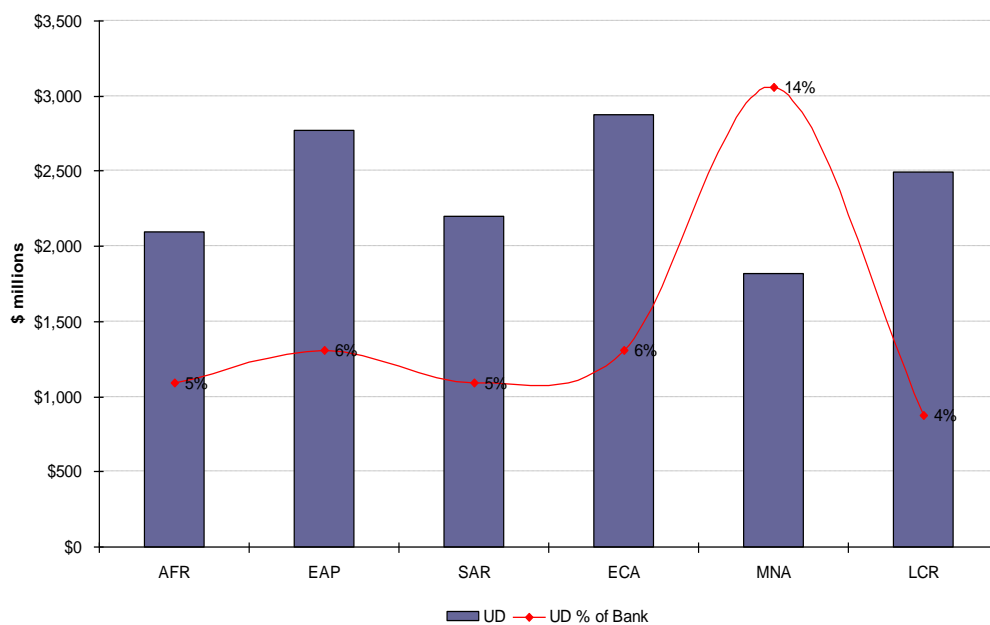
## 附录 2：城市发展部门基金份额表

图表 1：75-09 财政年度的融资量及其占世界银行集团总融资量的份额



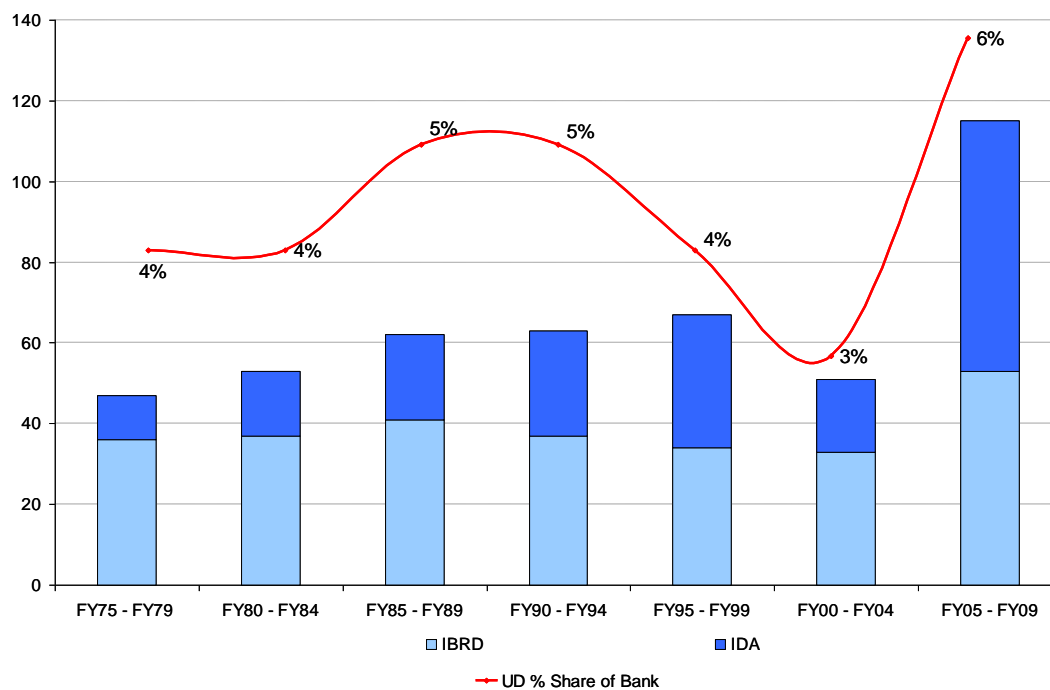
\$ millions	百万美元
FY	财政年度
IBRD	国际复兴开发银行
IDA	国际开发协会
UD Lending as a share of WB Lending	城市发展贷款占世行贷款的份额

图表 2: 98-08 财政年度地区融资量及其占地区总融资量的份额



<b>\$ millions</b>	百万美元
<b>AFR</b>	非洲
<b>EAP</b>	东亚与太平洋
<b>SAR</b>	南亚地区
<b>ECA</b>	东欧和中亚地区
<b>MNA</b>	中东与北非地区
<b>LCR</b>	拉丁美洲地区
<b>UD</b>	城市发展
<b>UD % of Bank</b>	城市发展占世界银行份额

图表 3：75-09 财政年度城市项目数量及其占世界银行总量的份额



<b>Note: \$ adjusted using CPI 1984 = 1, 2009 data annualized</b>	备注：美元，按消费物价指数1984=1进行调整，2009年为年化数据
<b>FY</b>	财政年度
<b>IBRD</b>	国际复兴开发银行
<b>IDA</b>	国际开发协会
<b>UD% Share of Bank</b>	城市发展占世界银行份额

图表4：99-08财政年度城市项目数量（按项目类型）

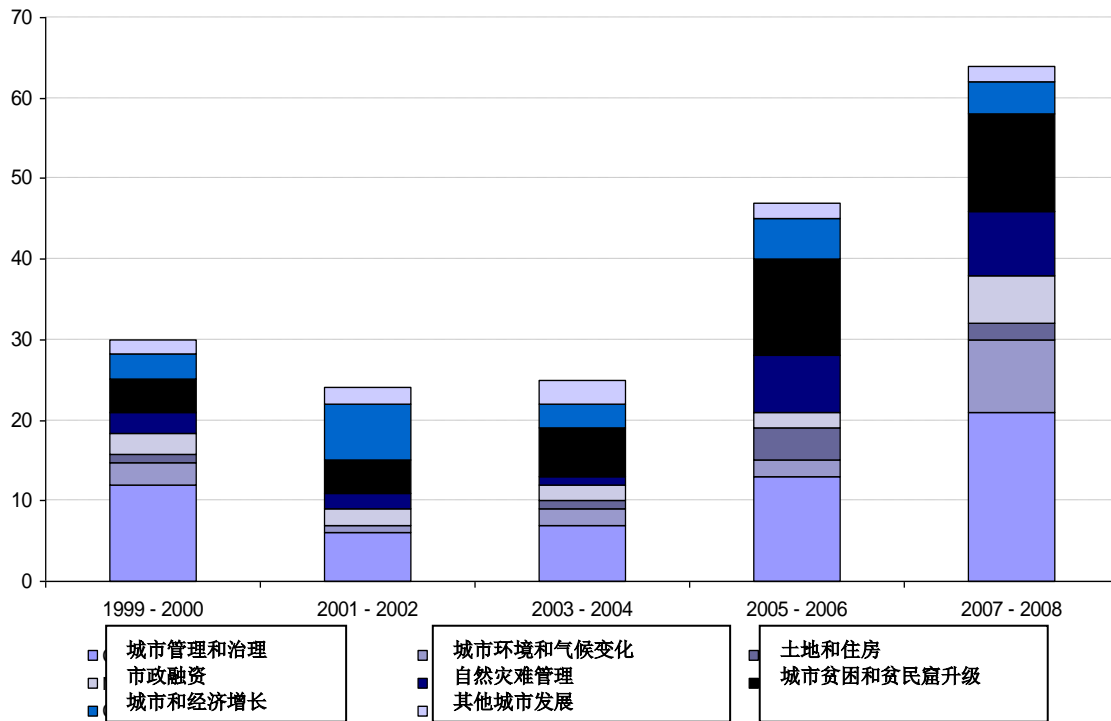


表 1: 1999-2008 城市经济工作所交付项目的总数

	非洲	东亚与太平洋	东欧和中亚地区	拉丁美洲地区	中东与北非地区	南亚地区	其他国家	总数
99 财政年度	0	4	1	0	1	4	0	10
00 财政年度	1	4	0	1	0	0	0	6
01 财政年度	1	1	3	1	3	1	0	10
02 财政年度	0	9	0	6	4	1	0	20
03 财政年度	1	6	10	1	5	1	2	26
04 财政年度	2	3	3	1	2	0	3	14
05 财政年度	4	4	2	2	1	6	2	21
06 财政年度	7	6	1	0	5	5	0	24
07 财政年度	3	2	7	2	3	3	2	22
08 财政年度	1	1	1	0	3	1	3	10
合计	20	40	28	14	27	22	12	163

备注: 2/23/2009 商业仓库中所摘录的数据

附录 3：内部银行城市发展战略团队成员和焦点领域

<b>城市发展战略核心团队</b>	
Judy Baker	金融、经济和城市发展部门首席经济学家，和城市贫困和贫民窟升级背景报告作者
Alain Bertaud	顾问，城市和土地使用规划背景报告作者
Tim Campbell	顾问，城市管理和治理背景报告作者
Kim Colopinto	初级副教授
Mila Freire	顾问，城市化回顾背景报告作者
Richard Green	顾问，住房问题背景报告作者
Dan Hoornweg	金融、经济和城市发展部门首席城市专家
Somik Lall	金融、经济和城市发展部门高级经济学家
Barbara Lipman	金融、经济和城市发展部门高级住房专家
George Peterson	顾问，市政金融问题背景报告作者
Robin Rajack	金融、经济和城市发展部门高级城市发展专家
David Satterthwaite	顾问，城市环境和气候变化背景报告作者
Shahid Yusuf	世界银行研究院减少贫困和经济改革部经济顾问
<b>地区、部门和全球基金联络点</b>	
Alexandre Marc	社会发展
Andrew Norton	社会发展
Lili Liu	减少贫困和经济管理
Kai Kaiser	减少贫困和经济管理
Victor Vergara	世界银行研究院
Andre Herzog	世界银行研究院
Klaus Lorch and Ana Goicoechea	金融、经济和城市发展部门
Angela Marcarino Paris	水资源
Erick Fernandez	农业与农村开发
Marc Juhel	交通
Andreas Kopp	交通
Masami Kojima	能源
Philippe Dongier	信息与通信技术政策项目
Deepak Bhatia	信息与通信技术政策项目
Christine Kessides	东欧和中亚地区城市
Yan Zhang	东欧和中亚地区城市
Catherine Farvacque-Vitkovic	非洲城市
Matt Glasser	非洲城市
Ming Zhang	拉丁美洲和加勒比海域国家城市
Alexandra Ortiz	中东与北非地区城市
Madhu Raghunath	中东与北非地区城市
Roland White	南亚地区城市
Hiroaki Suzuki	东亚与太平洋城市
Henrika Brecht	灾难风险和恢复全球基金
Lee Travers	地方金融项目
Isabel Chatterton	地方融项目
Robert Whyte	国际金融公司/外国投资顾问服务
John Wille	国际金融公司/外国投资顾问服务
Margaret Grosh	人类发展网络

## 城市发展战略报告概念注释

Gail Richardson	业务政策和国家服务部
William Cobbett	城市联盟
Jyoti Shukla	公共-私营基础设施咨询基金
Patricia Veevers-Carter	有关产出援助的全球合作伙伴关系