

World
Resources
Report

构建更加公平的城市

七项转型助力打造更平等、 更可持续的城市

执行摘要

Anjali Mahendra, Robin King, Jillian Du, Ani Dasgupta, Victoria
A.Beard, Achilles Kallergis 和 Kathleen Schalch



WORLD
RESOURCES
INSTITUTE | ROSS
CENTER





关于作者

Anjali Mahendra 是世界资源研究所罗斯城市可持续发展中心的全球研究总监。她是城市用地、交通和气候政策研究领域的权威专家。她的研究重点是发展中国家的城市如何在增长的同时，为市民提供能够公平享用的核心服务和基础设施，实现资源有效的经济和环境目标。她牵头开展世界资源研究所罗斯中心的研究项目，包括标志性的《构建更加公平的城市》系列世界资源报告。

Robin King 是世界资源研究所罗斯城市可持续发展中心的知识获取与合作总监。她是一位经济学家，她的研究重点是政治经济、城市经济、城市发展比较和以公共交通为导向的包容性发展。

Jillian Du 是气候与清洁能源平等基金 (Climate and Clean Energy Equity Fund) 的研究与参与策略师。她曾担任世界资源研究所罗斯城市可持续发展中心的包容性城市研究经理。她的研究重点是城市如何打造韧性更强且更加公平的社区，在应对气候变化的同时提供经济增长的动力。

Ani Dasgupta 是世界资源研究所的总裁兼首席执行官，他致力于带领研究所实现“改善全人类的生活并确保大自然蓬勃发展”这个全球愿景。他是城市可持续发展、城市设计和扶贫研究领域的公认带头人，拥有深厚的专业知识，曾在印度的多个非营利组织以及世界银行任职，是世界银行首项知识战略的制定者。在担任世界资源研究所总裁之前，他曾担任罗斯城市可持续发展中心的全球总监一职长达 7 年。

Victoria A. Beard 是世界资源研究所罗斯城市可持续发展中心的高级顾问，也是康奈尔大学建筑、艺术与规划学院的研究计划副院长、城市及区域规划系教授。她的研究重点是规划者和当地居民如何消除城市贫困和不平等、核心城市服务的获取，以及能够实现并维持城市转型的更广泛话题。

Achilles Kallergis 是社会研究新学院 (the New School for Social Research) 的助理教授，也是佐尔伯格移民与人口流动研究所 (Zolberg Institute on Migration and Mobility) 的“城市与移民”项目主任。他负责协调“城市、移民与成员研究平台” (Research Platform on Cities, Migration and Membership) ——这是社会研究新学院与全球 15 个研究机构合作开展的一个项目。他的研究关注是快速增长城市的城市化、移民和人口流动情况。他的研究探讨当地生成的数据如何提供有关判断人口流动模式的新证据，以及如何通过提供更好的住房和公共服务来改善低收入城市居民的生活条件。

Kathleen Schalch 是记者、作家和编辑，她曾在美国国家公共广播电台 (NPR) 报道过全球经济发展状况，曾任职于奥巴马政府，目前与世界资源研究所的研究人员合作。

贡献者: Emily Matthews、Maria Hart、Emma Pearlstone 和 Maeve Weston

版面设计与布局: Shannon Collins、Rosie Ettenheim 和 Carni Klirs

引用建议: Mahendra, A., R. King, J. Du, A. Dasgupta, V. A. Beard, A. Kallergis, and K. Schalch. 2021. “Seven Transformations for More Equitable and Sustainable Cities.” World Resources Report, *Towards a More Equal City*. Washington, DC: World Resources Institute. <https://doi.org/10.46830/wriipt.19.00124>.

在 publications.wri.org/transformations-equitable-sustainable-cities 可以在线获取。

前言

地球需要成功的城市——这样的城市是创新和生产力中心，能够使每个家庭都幸福富足，能够实现“低碳繁荣”承诺。

然而，我们尚未建设出这样的城市。当前，每两人中就有一人居住在城市，到 2050 年，城市人口将在现在的基础上增加 25 亿。城市创造了 80% 以上的 GDP，但也产生 70% 的全球温室气体排放。我们的城市在不断扩张，而同时，不平等问题却在加剧，一部分人的生活陷入困境。城市基础设施跟不上居民人口的增长速度。尽管很多城市已在想方设法满足人们的基本需求，但全球发展和气候挑战日益成为城市面临的严峻挑战。实现未来可持续发展取决于城市能否成功转型。是否可以通过转型建设更加繁荣、更加平等而且低碳的城市？

新冠疫情导致城市受到重创，让存在已久的不平等问题暴露无遗。城市穷人面对疾病更加脆弱，疾病来临时他们甚至无法获得简单的医疗救治。除了生存受到威胁，城市穷人的生计同样受到威胁。新冠疫情使数百万人成为城市穷人，这些人通常没有社会保障。全球有 20 亿非正式工作者，他们是拾荒者、建筑工人、小型公交车司机、街边小贩、家政人员，在很多地方，这些人是推动经济增长和生产力的引擎。如果非正式工作者不能充分参与经济活动，城市将无法正常运转。城市只有明确地专注于消除不平等，才能摆脱这场危机。

实现更可持续的城市发展刻不容缓。控制全球变暖并适应气候影响，这两件事变得越来越迫切。我们需要彻底改变我们使用能源、生产食物、管理土地以及在城市生活的方式，我们必须投入更多人力物力来建立应对危机的复原能力。针对新冠疫情而实施的数万亿美元的经济复苏刺激措施带来了千载难逢的机会，让我们可以重建和重塑经济——但这必须是绿色的经济复苏。我们必须建设更公平、更可持续、能够更好地应对未来危机的城市。

城市领导者必须以公平为核心，开辟新的城市发展道路。城市历来是创新和领导力的源泉。近年来，一些具有前瞻性眼光的城市取得了重大突破。然而，大多数城市的发展之路仍充满不平等、不安全和污染问题，而且经常重蹈覆辙地犯错。我们迫切需要改变全世界所有城市的建设、管理和生活方式。

本综合报告由全球 160 多位作者和审稿人历时六年编制而成。它为城市转型提供了路线图。我们致力于提供关于能够创造城市繁荣并改善民生的优先行动和投资领域的真知灼见。这些真知灼见对于全球各个城市同样适用。

在开始这项研究之初，我们提出了这样一个问题：城市是否能通过优先满足公共服务不足群体的需求来实现蓬勃发展？答案是肯定的。事实上，我们必须重视消除不平等并改善民生，才能打造出理想的城市。这件事刻不容缓。



Anil Dasgupta

世界资源研究所

总裁兼首席执行官

要点

- ▶ 发展中国家正在发生另一种城市化进程。资源不足的城市无序地快速发展，造成大量城市居民生活在非正式定居点以及从事非正式经济活动。
- ▶ 全球有超过 12 亿人（相当于三分之一的城市居民）日常得不到足够的核心城市服务（高质量的住房、交通、供水、卫生设施和能源）。消除“城市服务鸿沟”能够为整个城市带来环环相扣的效益，并实现城市转型。
- ▶ 人们通常通过分析收入差距来衡量不平等问题，但收入差距只是这个问题的其中一方面。较之于收入差距，基础设施和基本服务享用权方面的不平等可能会对人们的生活、生计和长期发展前景造成更大不利影响。
- ▶ 本综合报告是《构建更加公平的城市》系列世界资源报告的终极之作，探讨了发展中国家那些快速增长的城市如何能确保居民公平地获得城市公共服务和发展机会，从而实现城市繁荣兴旺并为所有人提供更好的环境质量。
- ▶ 我们揭示了基础设施设计和交付、服务提供、数据收集、城市就业、财政、土地管理以及治理等领域所需的七项关键城市转型。
- ▶ 这些转型需要决策者打破藩篱，建立新的联盟，并采用新的资源、技术和政策创新。世界消除贫困和对抗气候变化的成败取决于城市如何应对这一挑战。现在是时候行动起来了。

发展中国家的城市服务鸿沟

新冠疫情使得日益严重的城市贫富不平等问题暴露无遗：有钱人可以平安无事、工作无忧，穷人则为了生存而苦苦挣扎。这次疫情加剧了存在已久的城市服务鸿沟所造成的影响，带来了灾难性后果。在这个鸿沟的一边，市民可以享用重要的城市服务和基础设施；而在鸿沟的另一边，人们缺少自来水、卫生设施、电力、体面的住房、交通服务及其他便利设施。对于这些人来说，甚至连最基本的预防措施（例如，勤洗手和保持安全的社交距离）几乎都是不可能实现的事情。疾病和失业使这个群体陷入异常艰难的境地，这是大多数富裕的城市居民无法感同身受的。这个群体通常由维护城市运行的基本劳动者组成。他们面临的负担会影响整个城市的运作。

这些不平等现象在不断加剧和蔓延，尤其是在发展中国家那些快速增长的城市。大多数城市居民已饱受城市服务鸿沟之苦，随着城市人口的增长，这个群体的规模在迅速扩大。如今，有超过 12 亿人生活在城市贫民窟，属于公共服务获取不足群体——在全球范围和低收入国家，这个群体在城市居民人口中所占的比例分别为三分之一和三分之二。¹在如今充满挑战且不断变化的环境中，以往的解决方案可能不再适用，因此需要采取新的方法。

在全球，有超过 20 亿人从事非正式经济活动（非正式经济由于新冠疫情而受到重创），这些工作者不在社会保障范围内。²在肯尼亚和印度等快速城市化的国家，这个群体代表了将近 90% 的劳动力。³在很多城市，由于无法公平地获得公共服务以及就业不稳定，很多人被迫每天为了获得最基本的生活保障而疲于奔命，这剥夺了他们改善生活的机会。

无法获得足够城市公共服务的人蒙受更多的苦难，这不仅体现在疾病爆发期间，还体现在他们所面临的各种威胁，包括经济冲击、环境恶化和自然灾害。即使在正常时期，城市服务鸿沟也不仅是加剧不平等，令边缘



化群体和弱势群体陷于困苦，还可能会使城市在本世纪剩余的几十年甚至更长时间里陷入贫困、生产力低下和生活卫生条件差这样的死循环，影响每个人的生活质量。除非领导者能够果断采取措施，否则，这些趋势将不太可能停止，更别说逆转了。

学者已将普遍存在且不断加剧的社会不平等和空间不平等确定为这个时代的危机——这个危机影响着每个人；若想在 2030 年之前实现可持续发展目标，我们必须化解这个危机。⁴然而，尽管忽略这一现实所造成的后果波及范围更大、程度更严重，行动总是滞后的。

富裕城市已经率先实施了众多创新举措来改善服务并解决服务享用机会不平等⁵问题。但在全球中低收入国家的绝大多数城市，34 亿城市居民中的大多数人并未受惠于这些想法和创举。这些城市提供的工具、框架和方法往往不充分、不相关甚至是有害的。复制富裕城市的经验或跟随其步伐并不明智。在全球 4,200 多个城市中（这些城市在 2010 年的人口

超过 100,000），大多数尚未找到成功的发展道路。⁶这些城市同时面临着提高生活质量、增加就业、增强经济韧性和减少碳排放等问题。转型势在必行，一些城市已经证明这是可能实现的，尽管困难重重。

我们的研究探讨了这样一个问题：随着世界继续城市化，发展中国家快速增长的城市如何能确保居民公平地获得城市公共服务和发展机会，从而实现城市繁荣兴旺并为所有人提供更好的环境质量？这份标志性的《构建更加公平的城市》系列世界资源报告提供了答案。在过去五年里，我们找到了有关城市建设、管理和生活方式的持久彻底转型的路线图（参见方框 ES-1）。基于上述工作，本综合报告提供了识别共识和有效策略的新分析。本报告综合了我们关于城市如何实现改变的⁷行业研究、案例研究和深入调查，记录了一些城市率先实现转型的突破性创新，识别出了那些应该最优先考虑的行动方案，还介绍了如何实施这些行动。

方框 ES-1: 世界资源报告系列: 《构建更加公平的城市》

世界资源研究所分析了那些扩大了城市服务差距的经济、人口和资源挑战。然后，我们综合了大量证据来证明，公平地提供城市公共服务和发展机会（土地、住房、交通服务、能源、供水、卫生设施和稳定就业）如何有助于建设经济更繁荣、环境更可持续发展的城市（图 BES-1.1）。七篇**主题论文**探讨了在世界多个城市被证实行之有效的部门措施，重点研究了边缘城市和新兴城市。^a 这些论文融入了作者在该行业的丰富经验。我们没有在这系列报告中纳入废弃物管理和电信服务；但证据表明，与我们讨论过的其他行业一样，这两个行业面临着公共服务供给方面的众多挑战。

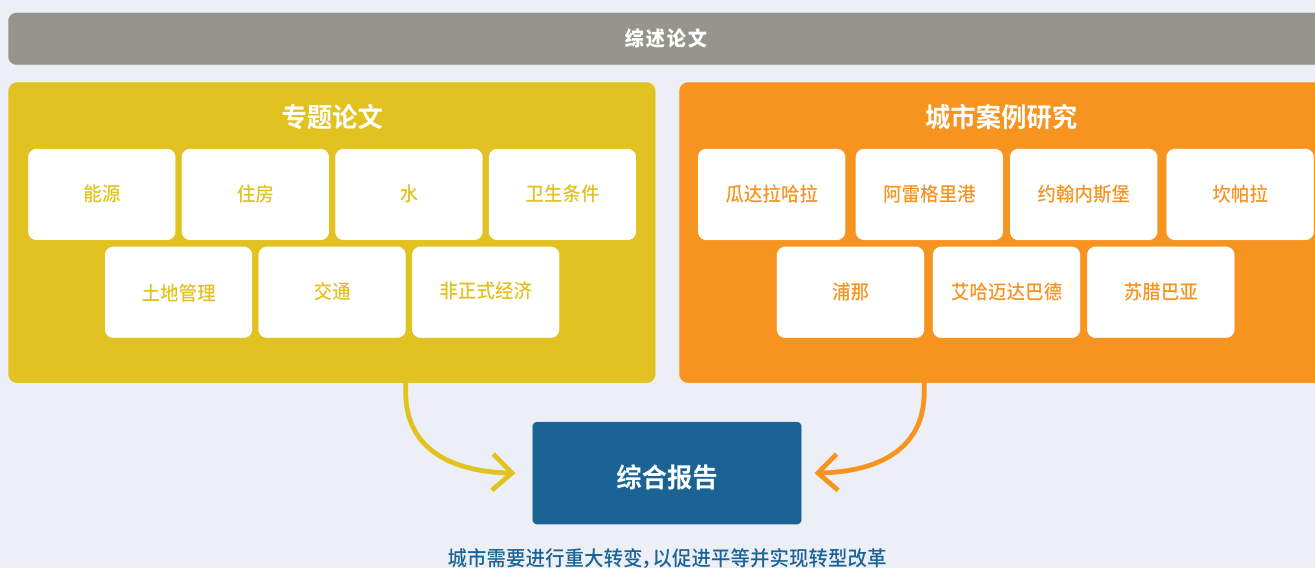
我们确定了**会引发、推动或阻碍城市改革的关键条件**。然而，消除城市服务鸿沟并非只是提供更好的基础设施，还意味着要改变城市生活的基础，形成能够带

来改变的新动力——并非断断续续的渐进式改进，而是持久的转型。

七个**案例研究**^b 提供了致力于通过有意识地消除不平等来实现转型并取得成功的城市范例。这些案例研究讲述了七个不同的城市在实现这个目标方面的经验、它们抓住的机会以及面临的制约。城市可以从彼此的成功和失败中吸取经验教训，以帮助自身实现改变。

本**综合报告**提供了此系列所有报告的研究结果，识别出思维方式和实践上所需的关键转型。解决城市的服务和发展机会供给不平等问题将会为整个城市带来环环相扣的效益，这样做有助于实现经济增长、可持续发展和共同繁荣，并提高所有城市居民的生活质量。

图 BES-1.1 | 本综合报告以七篇主题论文和七个案例研究为基础



注: 若要获取所有这些出版物, 请访问 www.citiesforall.org。

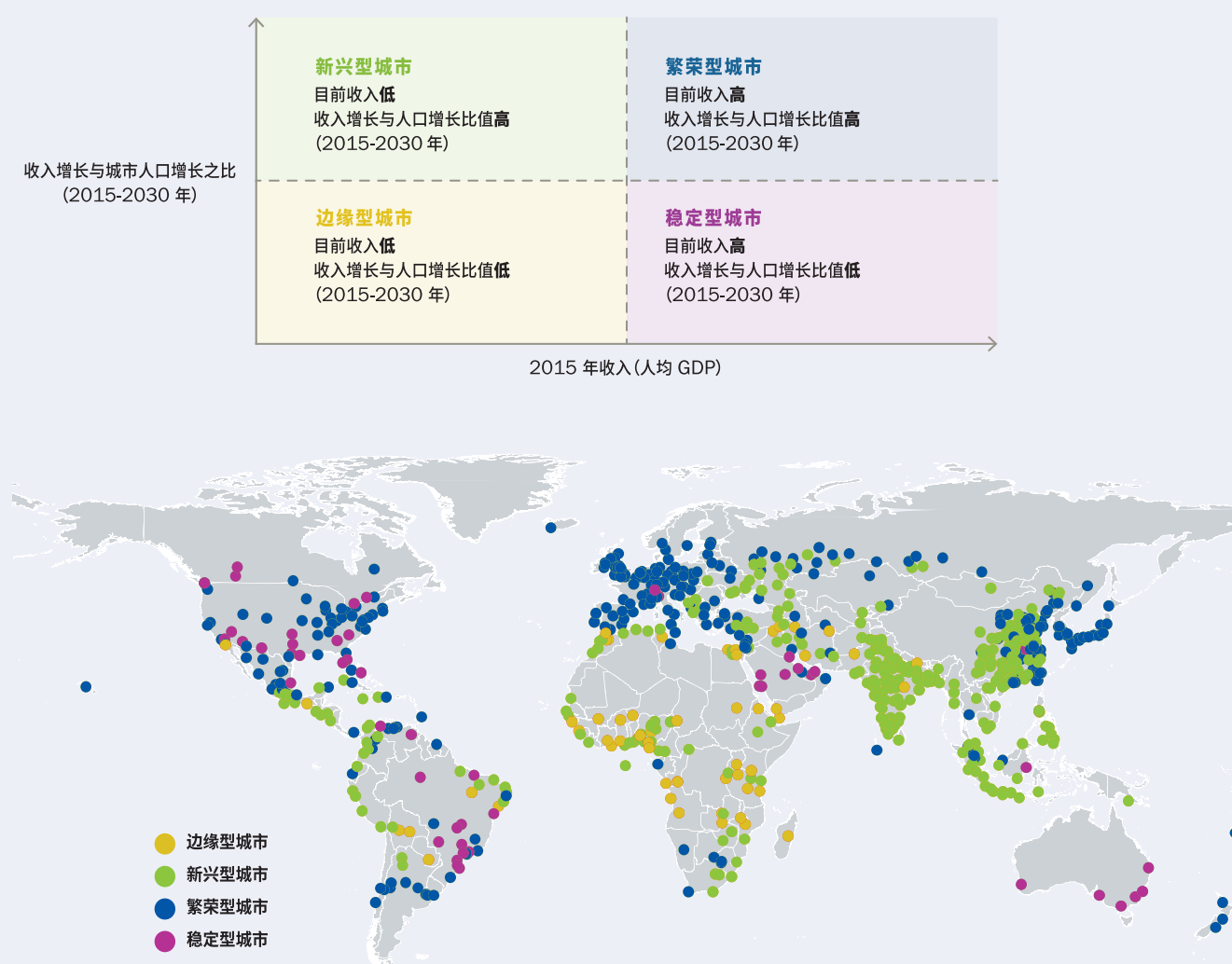
我们还制定了全球城市分类标准, 以便我们识别出那些面临最严峻挑战的城市, 并思考最适合这些城市的方法, 因为我们认识到, 并不存在一个用之四海而皆准的“万全之策”。我们根据各个城市的 2015 年收入水平以及它们在

2015 年至 2030 年期间的城市经济增长与人口增长比值, 对城市进行了分组 (图 BES-1.2)。^c

方框 ES-1: 世界资源报告系列:《构建更加公平的城市》(续)

边缘城市和新兴城市仍需要在基础设施和公共服务方面加大投资,它们也最有机会避免其他城市所犯的错误,在考虑气候变化等风险的同时改变自身的发展轨迹。

图 BES-1.2 | 各个地区的边缘城市、新兴城市、繁荣城市和稳定城市的分布情况



注: a. 这些是七篇世界资源报告主题论文: Chen 和 Beard (2018 年), King 等 (2017 年), Mahendra 和 Seto (2019 年), Mitlin 等 (2019 年), Satterthwaite 等 (2019 年), Venter 等 (2019 年), 以及 Westphal 等 (2017 年); b. 这些是七个世界资源报告案例研究: Abers 等 (2018 年), Das 和 King (2019 年), Kamath 等 (2018 年), Lwasa 和 Owens (2018 年), Mahadevia 等 (2018 年), Pieterse 和 Owens (2018 年), Sarmiento 等 (2019 年); 城市数量 = 769。竖线代表人均 GDP 的中位值, 横线代表指数为 1。

资料来源: Oxford Economics, 2016 年; Beard 等, 2016 年。

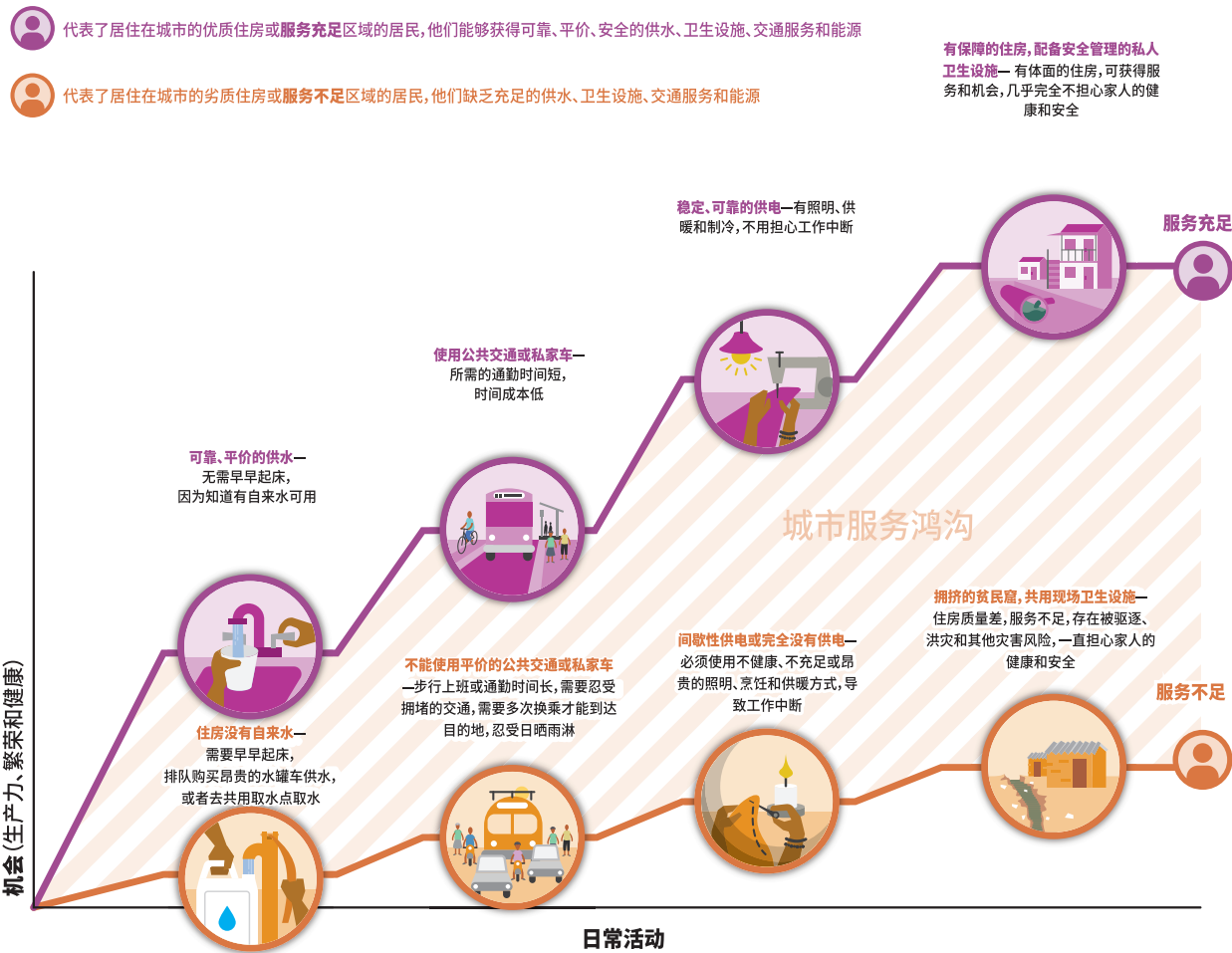
不平等城市的生活体验

大多数研究通过衡量收入差距来分析贫困和不平等问题，但收入差距只是这个问题的其中一方面。人们对城市的体验取决于他们获得公共服务和发展机会的情况——他们是否能获得安全平价的住房、干净的饮用水、足够的卫生设施、可靠的交通服务、就业机会、医疗保健服务、教育以及所需的便利设施。较之于收入差距，基础设施享用权方面的不平等可能会对人们的生活、生计和长期发展前景造成更大不利影响。⁶

因此，我们的研究采用新的方法：通过观察城市居民的日常生活以及他们在享用核心城市服务方面遇到的相对负担来研究城市不平等现象。图 ES-1 比较了服务充足群体与服务不足群体。它显示了城市服务鸿沟如何为服务获取充足的群体创造更多机会，却在时间、成本和健康方面对服务获取不足的群体造成更大负担。

图 ES-1A | 服务享用机会不平等影响着人们生活的方方面面

城市服务鸿沟表明了为什么日常生活对一些人来说很轻松，而对另一些来说却很艰难

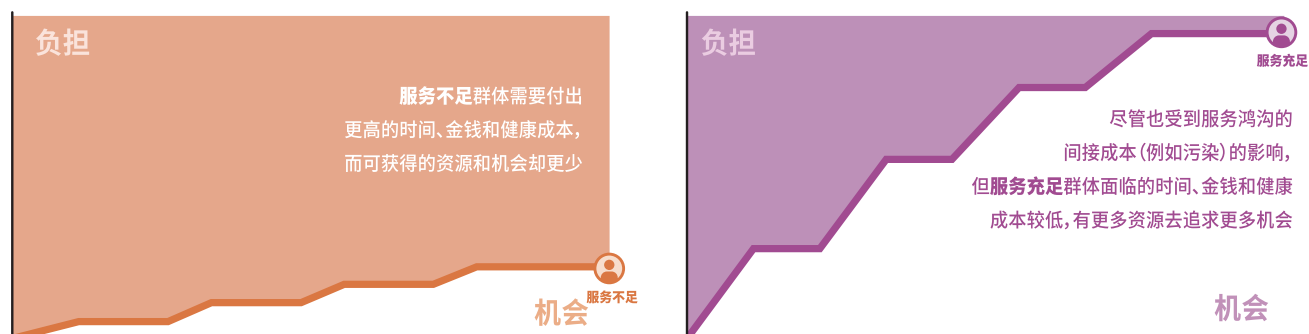


注：这是示意图。

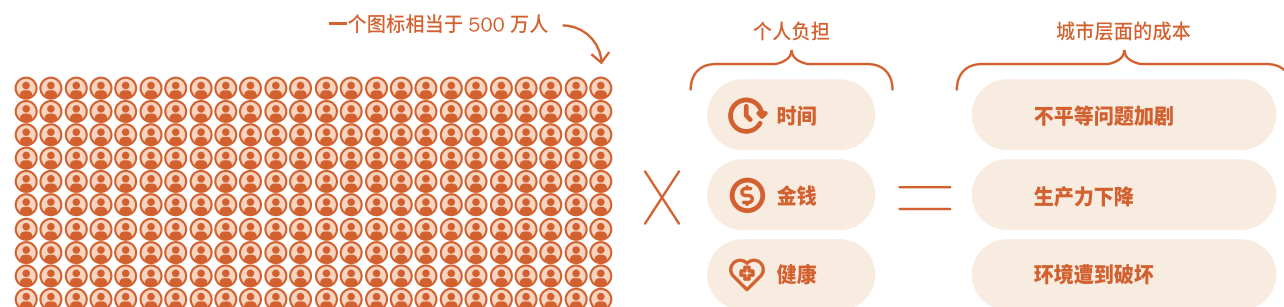
资料来源：作者

图 ES-1B | 在享用服务方面的机会不平等影响着人们生活的方方面面

城市服务鸿沟导致服务不足群体承受更大的负担,并减少了他们可获得的机会



城市服务鸿沟的累积成本影响着城市里的每个人



全球有超过 **12 亿** 城市居民未能获得充足的服务,这表示,在低收入国家, **三分之二** 的城市居民属于服务不足群体。^a

消除城市服务鸿沟对所有人都有好处。

注: a. 此图基于来自世界发展指标(2018 年 b)的数据,仅涵盖全球的城市贫民窟居民人口,因此是关于服务不足群体的最保守估计。贫民窟是指缺少以下一个或多个条件的聚居地:干净的用水、改善的卫生条件、足够的居住面积和稳定的住所。不仅城市贫民窟人口被低估,城市公共服务获取不足的群体中还有很多可能不居住在贫民窟的低收入人群。

资料来源:作者。

我们的研究结果揭示了供大多数城市居民享用的服务与仅供少数特权阶级享用的服务之间的巨大差距。在发展中国家,高达 70% (有时甚至更多) 的城市人口据称无法获取充分的城市基础设施(参见图 ES-2 了解特定行业示例)。⁷这些人必须依赖非正式或备选途径来获得住房、水、卫生设施、交通服务和能源等核心服务。

这种性质的“自助服务”⁸浪费时间、耗用资源、破坏环境、损害健康,还会加剧不平等。这迫使人们依赖平行市场或非正式市场,这些市场通常缺少监管,因此城市服务的质量和价格可能有很大差异。获取服务的备选途径可能不合法、费用高昂、不安全或具有剥削性,给环境、个人和整个社会造成沉重负担。

“自助服务”这种方式对低收入居民的伤害最大。他们每天为了满足自己的用水、卫生、能源和交通等基本需求而疲于奔命，与其他群体获得的城市服务相比，他们获得的服务往往质量更差且价格更高。⁹他们还可能付出更高的生活成本——不仅体现在收入比例上，还体现在绝对值上。这对他们造成了异常沉重的负担，限制了他们过上富足生活的机会，还可能导致他们的生活越来越困苦。

富裕阶层的应变能力可能更强。他们的家里通常有干净的供水以及可靠的供电，即使偶尔缺少干净的供水，他们也可以补充和购买家用蓄水池、水处理设备和瓶装水。如果经常停电，他们可以购买柴油发电机自己发电。他们可以置身于提供私人服务的封闭社区里，远离穷人所面临的困苦。

城市服务鸿沟具有鲜明的空间维度。公共投资极少的无规划或规划不当的城市扩建会驱使穷人居住城市的非正式定居点或周边地带——这些地方的土地便宜。这会造成长期的劣势区域，这些区域不能提供足够的基本城市服务，甚至完全没有这些服务。随意、无序的城市扩建会造成恶性循环：这会使各个社区变得更加孤立，如此一来，若要连通城市的各个部分以提供高质量的基础设施和服务，就需要付出极高的成本且困难重重。日复一日，多种服务不足所造成的累积影响将会变得越来越严重。这固然会导致家庭受苦，而我们的研究表明，当大多数市民无法获得基本公共服务时，整个社区和城市也会受创。

图 ES-2 | 很大比例的城市居民无法获得城市提供的可靠、平价、安全的核心公共服务和发展机会



注：《构建更加公平的城市》系列世界资源报告中的分析，2016 年至 2019 年。
资料来源：a. 世界银行，2018 年 b；b. 世界银行，2016 年 a；c. Venter 等，2019 年；d. 世界资源研究所，2018 年；Mitlin 等，2019 年；e. 世界资源研究所，2018 年；Satterthwaite 等，2019 年，f. 国际劳工组织，2018 年 b；g. Mahendra 和 Seto，2019 年；Seto 等，2012 年。

目前的城市化趋势加剧了不平等

如今，城市化进程正以前所未有的速度和规模进行着，城市增长的重点地区已转向中低收入国家。¹⁰到 2050 年，全世界的城市人口预计增加 25 亿，其中 90% 以上的新增人口出现在非洲和亚洲。¹¹到 2050 年，发展中国家的城市人口将增加 75% 左右，世界上大多数的边缘城市和新兴城市都在这些国家（参见方框 ES-1）。

城市化和繁荣发展之间历来存在的联系正在逐渐消失。在前几十年，城市化和收入增加是齐头并进的。蓬勃发展的经济使政府乐意投入所需的资金来解决城市问题。但如今，在很多中低收入国家，这种联系已经变弱或消失。快速增长的城市目前面临着最棘手的问题，而且往往缺少资源来应对问题。这些城市受制于经济停滞、制度不完善和产能低下等问题，它们缺少收入，无法投入资金来建设更好的基础设施并提高公共服务普及性，进而更加难以吸引投资和促进经济增长。

非正式经济的兴起意味着更多经济活动在无政府监管或监督的情况下进行。在发展中国家那些快速增长的城市，非正式经济无处不在——体现为非正式服务提供、非正式定居点和非正式就业。50%-80% 的城市就业属于非正式就业，¹²全球约有 29% 的城市居民居住在非正式定居点或贫民窟¹³——而这个比例被视为严重低估了。以不同形式出现的非正式经济是我们研究的最重要趋势之一，但外界对这方面的研究并不多。在很多城市，决策者没有条件以建设性的方式管理非正式经济，通常会忽略或阻挠这个领域的发展，影响依靠这个领域维持生计的工作者（主要是女性）。¹⁴

城市服务鸿沟对国家和全球造成的影响

世界消除贫困的成败取决于城市人口能否获得公共服务和发展机会。在很多国家，贫困逐渐从农村转移到城市，越来越多穷人生活在城市，这是一个令人担忧的趋势变化。当贫困衡量标准不仅限于收入，还包括教育以及水电和卫生设施等基本社会保障类基础设施的享用权时，这个问题尤为明显。目前的城市发展模式使得贫困成为一个日益严重的城市问题，女性和儿童受到的影响最大。

环境恶化和气候变化也与城市问题息息相关。毫无规划地无序发展，缺乏基本的社会保障类基础设施，这样会迫使居民砍伐森林以获取燃料，不停地被交通拥堵问题困扰，将污水排放到露天坑洞。宝贵的资源被挥霍殆尽，空气污染和水污染令人患病。如果目前的趋势继续下去，到 2050 年，发展中国家城市的二氧化碳排放量将占全球城市二氧化碳排放量的一半以上。¹⁵此外，这些城市的人口将面临最严峻的环境风险以及气候变化带来的影响。低洼和沿海城市（尤其是在非洲和亚洲）需要面对海平面上升问题和更恶劣的风暴天气，而它们的应对能力却极低。在这些城市，大型的非正式定居点最容易受到这些风险的影响。这些城市尚未完成基础设施建设，因此它们有弥足珍贵的机会来实现更具气候韧性的发展。

对于经济、地球和人类共同的未来而言，此举利害攸关。今天的错误决策可能会加剧贫困，剥夺机会，并扩大城市公共服务的鸿沟，以致局面越来越难扭转；还可能会导致未来数十年存在能源消耗量大和碳排放量大等问题。但如果决策正确，就可能为人类、城市和环境带来转型。



转型案例

繁荣的城市对于国家经济发展至关重要。在人类历史的长河中，城市一直都是经济增长的可靠引擎。城市汇聚了各种人才，孵化出各种各样的想法和理念，促进了生产力，培育的创新。城市提供工作、学习和创业机会，为整个国家创造出更多财富。但如今，服务不平等可能会严重阻碍这种发展。

城市需要新的转型方法，暂时性、零散的解决方案不再适用。狭隘的部门行动不足以帮助城市中那些困于贫穷的广大居民走出不公平、不可持续、运动式的发展阶段。转型需要从根本上认同以人为本的理念。转型首先着眼于人们的生活体验，并以此作为衡量成功与否的指标，而不是仅仅关注收入或碳排放。我们从世界各地收集了关于城市如何能以更可持续、更公平的方式提供公共服务和发展机会的证据。

为了实现转型，发展中国家的城市需要在基准情景之上更进一步。本报告提供了全球多个城市实行的众多创新战略。尽管社会组织和各级政府

在尝试制定各种政策试点并不断尝试各种新方法（在某个行业、社区或城市），但囿于具体的问题和各种传统做法背后的驱动力，转型所需的途径尚未得到修正。在本报告中，我们收集了来自各行各业的经验 and 见解，探讨了一种新方法来详细了解并实现可持续的城市化。

我们对转型的定义是：持续的改变，能够让更多人获得城市公共服务和发展机会，同时改善多个行业和部门的制度实践和成效。¹⁶单纯投入更多资金进行基础设施建设和投资，而不解决服务不平等

问题，成效并不理想。

本综合报告重点讲述了城市停止恶性循环可进行的七项转型措施。我们通过案例来说明这些转型如何能改变目前的城市发展轨迹，并推动以实际行动建设更平等、更繁荣、更可持续的城市。进行这些转型，减少不平等，并让更多人可获得服务，这些举措将带来巨大回报和环环相扣的效益，让各行各业和各个机构受益，并改善人们的生活境遇（参见图 ES-3）。¹⁷例如，在供水和卫生方面每投入 1 美元，将能够通过节省时间、改善健康和提高生产力而产生 4 至 34 美元的效益。¹⁸改善公共服务获取不足群体

的交通环境可提高安全性、节省时间、减少拥堵和空气污染，并支持就业和经济发展。¹⁹不经常停电意味着减少工作中断，从而让正式企业和非正式企业（尤其是后者）获得更高收入；人均用电量与城市的人均国内生产总值（GDP）呈正相关。²⁰

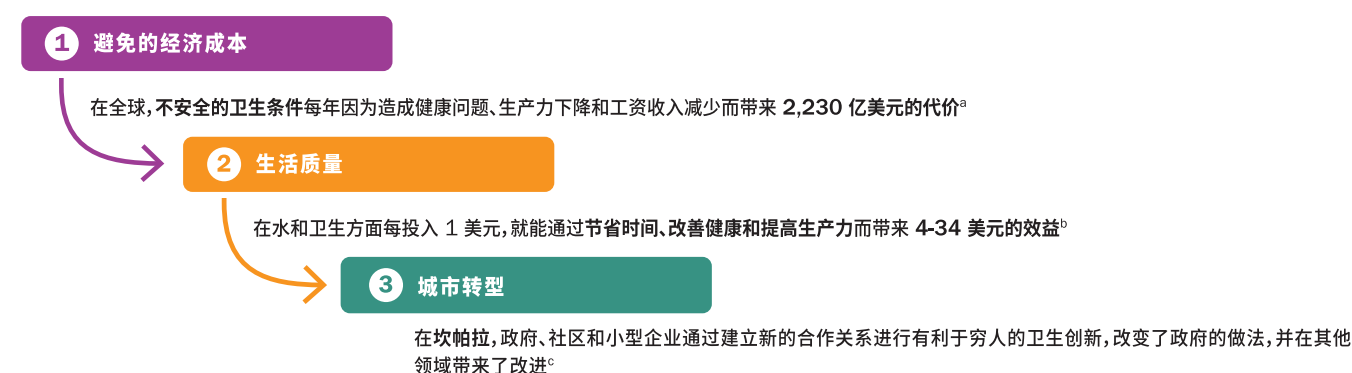
可实现更平等、更繁荣、更可持续城市的七项跨领域转型

通过五年的研究，我们确定了一些关键转型，城市可通过这些转型消除城市服务鸿沟，使社会更加平等，同时推动总体可持续发展（参见图 ES-4）。我们研究城市的转型经验提供了可借鉴的见解，这些见解可能还具有普遍适用性，尽管每个城市的转型故事都是独一无二的。思考这七项转型的价值在于，这些转型是一般性的，可根据当地的具体情况和需求进行调整。这些转型并不相互排斥（我们还发现它们之间存在某些联

系），但每项转型都代表了思维模式和实践的重大转变。无论城市的起点如何，这些转型都能够重塑服务提供模式，覆盖未被覆盖的群体，并带来改变，从而铺就让更多城市居民都能过上更好生活的康庄大道。在下一部分，我们将用案例逐一讲述这些转型。

- ▶ **转型 1：基础设施设计和交付** - 优先考虑弱势群体
- ▶ **转型 2：服务供给模式** - 与替代性服务提供者合作
- ▶ **转型 3：数据收集实践** - 通过社区参与提高当地数据的质量
- ▶ **转型 4：非正式城市就业** - 承认并支持非正式工作者的合法地位
- ▶ **转型 5：融资和补贴** - 增加投资，以创新方式投放资金
- ▶ **转型 6：城市用地管理** - 提高透明度并加强一体化的空间规划
- ▶ **转型 7：治理和制度** - 建立各种联盟，确保政策一致性

图 ES-3 | 消除城市服务鸿沟可为城市带来环环相扣的效益（这里以卫生方面为例）



注：所有数据均以美元为单位。

资料来源：a. Wee, 2018 年；b. 世界卫生组织，2012 年；c. Lwasa 和 Owens, 2018 年。

图 ES-4 | 有助于打造更平等、更繁荣、更可持续城市的七项转型

改变服务供给模式



转型 1

基础设施设计和交付

优先考虑弱势群体



转型 2

服务供给模式

与替代性服务提供者合作

覆盖未被覆盖的群体



转型 3

数据收集实践

通过社区参与提高当地数据的质量



转型 4

非正式城市就业

承认并支持非正式工作者的合法地位

促进转型



转型 5

融资和补贴

增加投资，以创新方式投放资金



转型 6

城市用地管理

提高透明度并加强一体化的空间规划



转型 7

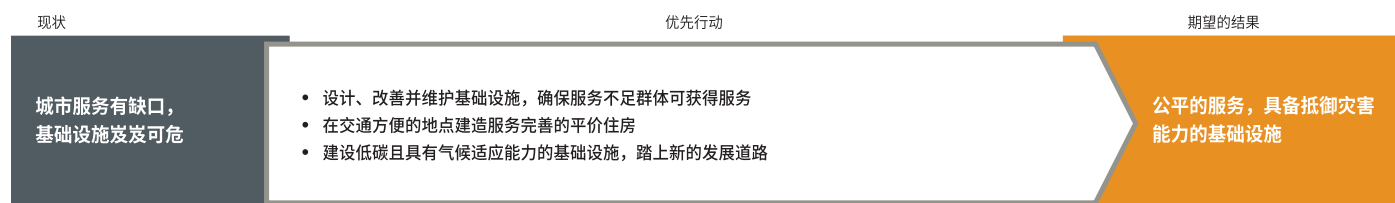
治理和制度

建立各种联盟，确保政策一致性

资料来源：作者。

转型 1: 基础设施设计和交付 - 优先考虑弱势群体

城市基础设施的设计和交付必须优先考虑被忽略的群体，能够解决遗留问题，尽量消除碳锁定效应，并能够预测未来风险。



哪些方面必须产生改变以及为什么

大多数城市居民只能有限地享用甚至享用不到能够提供水、卫生设施、交通和能源等核心服务的城市基础设施。在很多城市，关于基础设施设计和开发的决策并没有考虑新的发展和增长实际上发生在城市的哪些地方。大量人口聚居在缺乏基本公共服务的非正式定居点或服务不足的城市地带。他们的需求得不到满足，他们需要支付较多的费用，却获得质量较差的服务。基础设施设计和投资倾向于惠及富裕阶层。例如，低收入上班族的通勤方式主要是步行、骑车和乘坐公共交通，但 95% 以上的道路空间通常供私家车和卡车使用（包括路边停车）。²¹频繁停电（南亚城市每月停电多达 25 次，非洲城市更是每天都停电）对非正式公司和非正式定居点造成的负担最大。²²在某些情况下，服务短缺是现有非正式经济造成的结果。例如，埃塞俄比亚的斯亚贝巴获得了世界银行提供的一笔高额贷款用于扩建其污水管网，但受惠的人口比例仅从 10% 增加到 20%，因为相关公共事业部门只将污水管道扩建到能够提供土地所有权证明的家庭。这个城市将近一半的人没有土地，因此大多数家庭仍只能以不安全的方式处理人类排泄物。²³这表明，缺乏住房保障的法律法规会导致居民难以从希望收回成本的公共事业部门获得服务。

优先行动

1. 设计、改善并维护基础设施，确保公共服务获取不足群体可获得服务

从服务不足社区的服务质量、覆盖范围和可负担性等方面有针对性地进行改善可让人人受惠。满足这个群体的城市服务需求可使整个城市变得更干净、更安全、更宜居、更繁荣。斯里兰卡的科伦坡、乌干达的坎帕拉和肯尼亚的内罗毕证明了，将正式的自来水和污水管网扩展到低收入社区有助于保护公众健康和环境，并提高市民的生产力。²⁴哥伦比亚的波哥大和巴西的圣保罗证明了，城市可以设计以行人、骑车人和公共交通使用者为优先考虑的更安全街道，而不是优先考虑私家车。²⁵哥伦比亚的麦德林证明了，投资打造多模式公共交通服务（包括缆车）有助于缓解交通拥堵问题，能够让贫困社区、城市周边社区或山地社区的居民在市中心上班，在某些情况下，可使单程通勤时间缩短 30 分钟到 2 小时。²⁶城市可以通过扩大分布式可再生能源的规模让更多人获得清洁、平价、可靠的能源。例如，印度班加罗尔的太阳能光伏系统²⁷以及肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达的城市社区太阳能系统²⁸让更多贫困家庭能够以更低费用获得能源，还有助于控制空气污染和碳排放。



2. 在交通方便的地点建造服务完善的平价住房

地点必须是社会住房政策的一个关键考虑因素，平衡可负担性与居住密度，提供足够的服务和开放空间。城市应优先考虑建造更多租赁住宅，将未充分利用的城市用地转化为平价住房，²⁹ 并投资打造公共交通网络以连通居住区与商业区。城市可以通过与当地的社区合作，对安全地点的非正式定居点进行升级改造。纳米比亚的温得和克和内罗毕等城市正在进行这项工作，具体措施包括：改变土地利用法规，改善基础设施，允许逐渐增加住房建造。³⁰ 泰国的曼谷开展 Baan Mankong 计划，与社区团体和非政府组织 (NGO) 合作，对非正式定居点进行升级改造，为 19 个亚洲国家的逾 215 个城市树立了典范。³¹

3. 建设低碳且具有气候韧性的基础设施，踏上新的发展道路

边缘城市和新兴城市有大好机会建立新的发展模式，以缓解和适应气候变化带来的威胁。改为使用更清洁的燃料煮饭以及更节能的建筑和电器，这样既省钱又能减少温室气体排放。公共交通和主动（非机动）交通不仅能满足公共服务获取不足群体的出行需求，还有助于减少碳排放和其他类型的污染。³² 城市还需要加强供水、卫生和排水等所有核心基础设施应对气候影响的能力，包括越来越频繁的水灾、干旱和热浪。³³ 南非的德班和阿根廷的罗萨里奥正在进行这项工作，具体措施包括：对物质上和社交上处于弱势的区域（例如，水灾多发的贫民窟）的基础设施进行升级改造，以及制定应灾能力增强方案。³⁴

转型 2: 服务供给模式 - 与替代性服务提供者合作

城市必须改变城市服务提供模式，与替代性服务提供者合作，整合替代性服务，以提高服务普及性。



哪些方面必须产生改变以及为什么

在发展中国家大多数快速增长的城市，城市公共服务的缺口由非正式和半正式提供者、社区组织以及其他私营企业来填补。³⁵这些替代性服务提供者（例如货车司机或用水供应者）提供重要的服务，但他们提供的服务有时可能比较贵或质量差；造成这种现象的部分原因在于，政府部门对这类提供者的监督不足，而且很少对他们进行监管，以致消费者得不到保护。非正式服务提供者常常受到干扰或阻碍，导致他们难以经营。在发展中国家的很多城市，由于缺乏可靠的公共交通，非正式交通（也称为辅助客运）成为了大多数出行者的选择。³⁶当地政府可能会禁止这些车辆行驶某些路线，但却不采取任何措施来确保公平竞争和定价或者禁止不安全的车辆上路。同样，如果没有政府保护，依赖于私营水罐车供水的用户很容易遇到供水质量差问题，在需求高峰时期，还可能被坐地起价。³⁷

发展中国家的城市当局通常会忽略或阻碍这些非正式服务，因为它们没有能力监督和监管数量庞大的小规模独立非正式和半正式服务提供者。这些城市还缺乏技术能力，它们需要通过行政手段来设定质量标准并执行法规，以保护消费者、公众健康、安全和环境。

优先行动

1. 将替代性服务整合为折衷解决方案，以提高服务普及性

非正式和小型运营者以及社区组织有助于在短期和中期提高服务普及性，直至城市能够建造、投资和增加基础设施来填补服务缺口并满足人们的基本需求。在一些低密度的城市周边区域，相对于扩展城市服务网络，采用替代性或分散服务提供模式实际上可能是更恰当的做法。国家各有关部门和开发机构可以投资建设城市或公共事业部门的监管能力，以帮助整合替代性服务，同时保障服务的基本标准和可负担性。坎帕拉采用了基于效能的管理方法来整合非正式卫生设施提供者，印度的多个城市通过发放许可证、监管票价以及将权力下放给工会，成功整治了非正式交通行业。³⁸

**非正式服务提供者常常受到干扰或阻碍，
导致他们难以经营。在发展中国家的
很多城市，由于缺乏可靠的公共交通，
非正式交通（也称为辅助客运）
成为了大多数出行者的选择。**

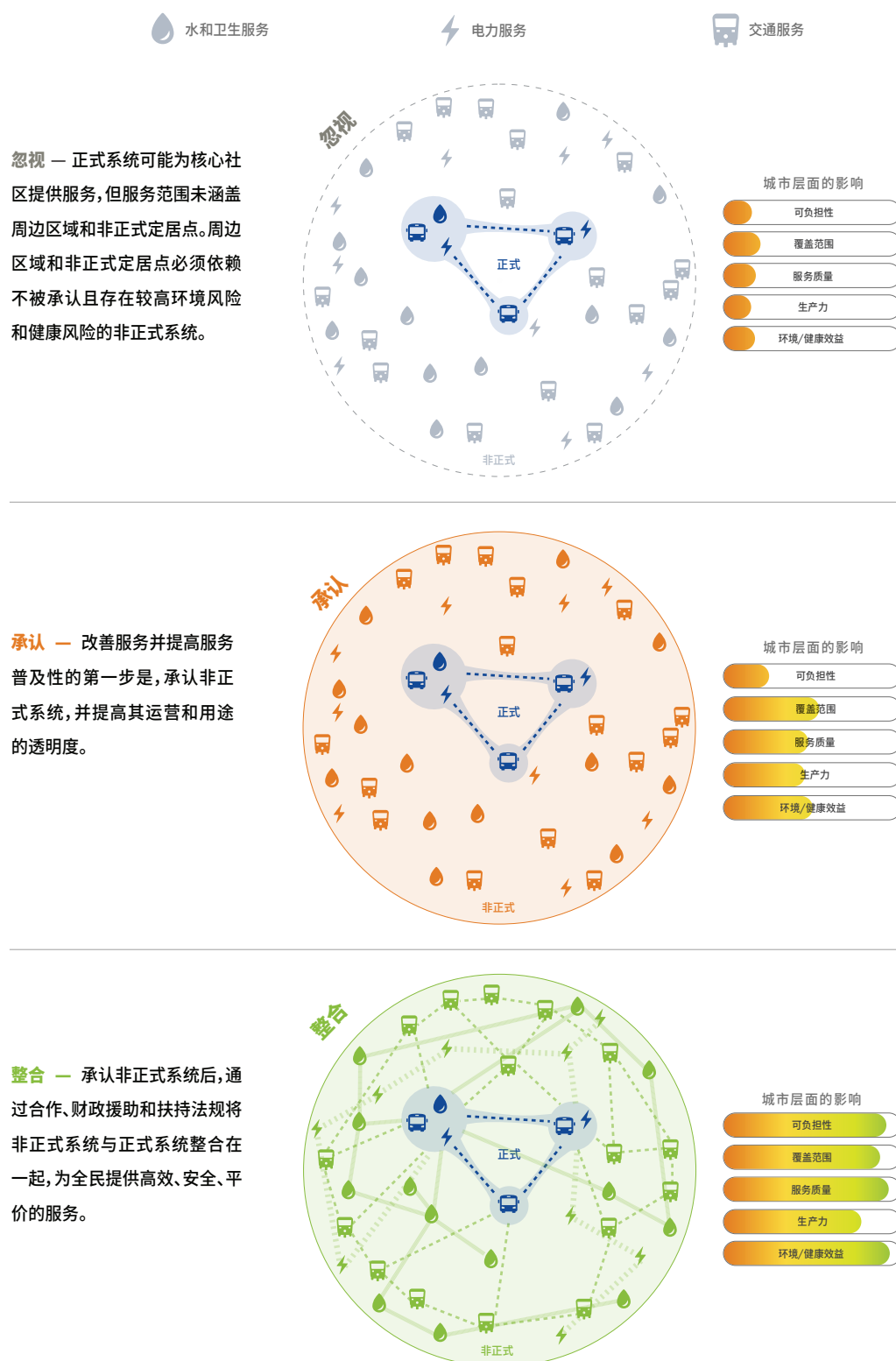
2. 建立并支持新型合作伙伴关系来联手提供服务

很多城市已经证明，与社区和私营企业合作能够扩大服务普及范围，最大程度地满足当地需求。当城市进行规划和扩大主要基础设施的覆盖范围时，社区还可帮助管理当地业务。例如，**马拉维的利隆圭和内罗毕**的公共事业部门与社区组织和水用户协会联手监督非正式定居点的预付费售水机。这样的安排使社区可以针对服务提供方式和设施建造地点发表意见，还可创造当地就业机会。³⁹

图 ES-5 显示了从忽略替代性解决方案转变为承认并整合这些服务对于改善城市服务的帮助。在城市交通方面，有些城市禁止替代性运营者，有些城市（例如**南非的开普敦、尼日利亚的拉各斯和印度的印多尔**）则将替代性运营者整合到新的交通系统中，并提供财政支持来进行车辆升级和新技能培训。⁴⁰



图 ES-5 | 现有替代性服务可与公共服务整合，以使服务惠及全民

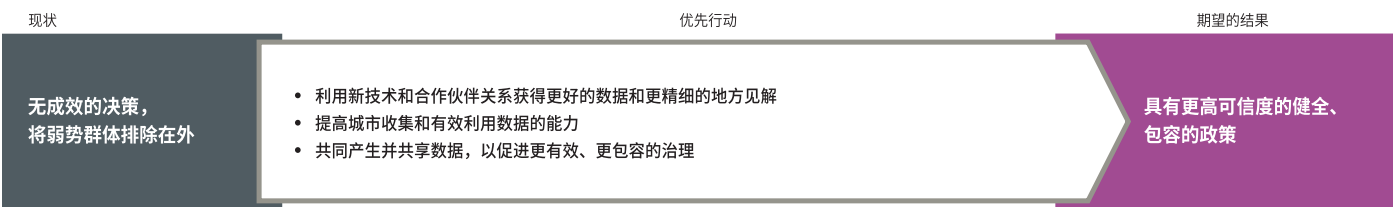


注：城市层面的影响以简图表示。

资料来源：作者。

转型 3: 数据收集实践 - 通过社区参与提高当地数据的质量

可信、公开的地方数据有助于确保正确的政策和投资, 有助于相关部门了解政策和投资对弱势社区的影响, 还有助于改进城市的治理水平。



哪些方面必须产生改变以及为什么

城市无法解决所知甚少的问题, 而很多城市对于居民需求的了解相当有限。如此大的信息缺口会导致不明智、无成效或不完善的政策应对措施, 或者会导致决策者无法在互为竞争的优先行动中做出抉择。即使有数据, 城市也往往缺乏管理、共享和使用数据的技术能力, 因此无法将数据用于指导决策。缺乏数据也是实现政府问责制的障碍。

在边缘城市和新兴城市, 由于可用于数据收集的资源有限, 因此很少甚至完全不进行全市调查。这些城市缺少必要的精细数据, 因此无法有意义地推断弱势群体或者无法获得水和卫生设施等基本服务的群体的生活状况。城市依旧常常遗忘大量的非正式劳动力或者非正式定居点居民所面临的困境, 因为正式调查和人口普查依旧没有将这些群体计算在内。

优先行动

1. 利用新技术和合作伙伴关系获得更好的数据和更精细化的地方信息

新技术的井喷彻底改变了数据收集方式。如今, 可通过成本有效的方式常规性地收集关于服务覆盖范围和普及性的数据, 而且收集到的数据具有高分辨率的空间细节, 来源于社会的各个经济阶层。用于进行快速社区调查和收集众包信息的工具、匿名化手机记录、电子交易和卫星图像都会产生空前大量的信息。中国、印度、卢旺达、坦桑尼亚的城市以及一些

拉丁美洲国家利用卫星图像和其他技术来绘制土地利用和土地开发模式图。⁴⁴新兴的“大数据”来源可能会遗漏低收入人群, 因为他们没有手机或银行账户。尽管如此, 城市可以与社区、大学和私营企业合作, 通过其他来源补充这些数据 (参见图 ES-6)。

2. 提高城市收集和有效利用数据的能力

中央政府、地方政府和发展机构可以投入资金在城市层面建设这种能力, 可以提供收集、分析和共享数据以及将数据用于指导政策制定所需的工具和培训。这样可以增强城市解决地区性挑战的能力, 例如, 控制空气污染, 管理水资源, 缓解气候风险, 以及保护生物多样性和绿色空间。这样还有助于城市衡量和了解公共政策的影响, 尤其是对弱势群体的影响。

3. 共同产生并共享数据, 以促进更有效、更包容的治理

投入资金改善数据质量有助于做出更明智的决策, 假以时日, 还可获得很多回报: 提高资源利用效率, 有助于制定风险应对计划并避免未来风险, 支持市民参与政策制定过程, 推动更公平地提供服务。通过融合社区知识来实现数据产生和访问的去中心化可弥补政府行动的不足, 还有助于社区发现问题并倡导改革。例如, 在 Slum/Shack Dwellers

International 的“Know Your City”计划中, 社区从大约 500 个城市的数千个非正式定居点收集的数据被用于升级核心服务和支持规划。

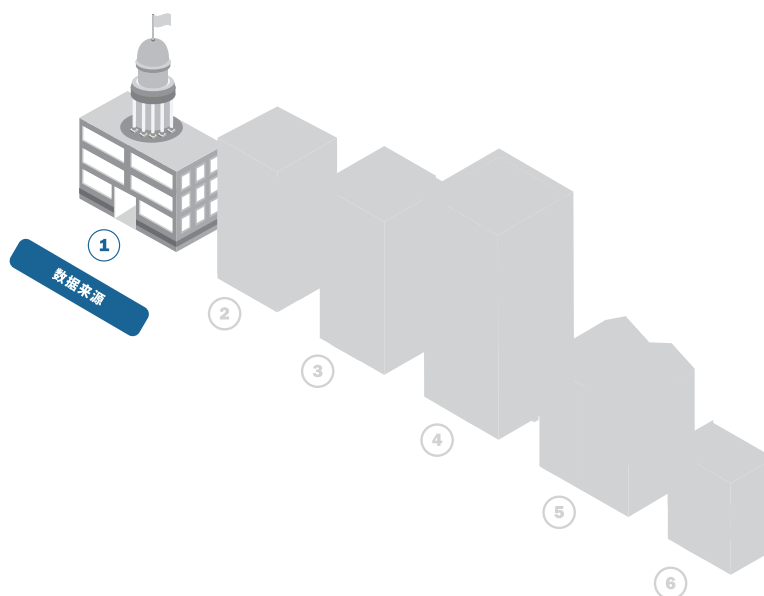
在**内罗毕**, 社区团体调查了该市的 50,000 多个家庭, 确定优先事项, 并成功说服该市的水务公司提供更便利的水源。⁴²

图 ES-6 | 来自多个参与方的数据助力更有效、更包容的决策

当缺乏适当的数据和能力时.....

无成效的排斥性政策

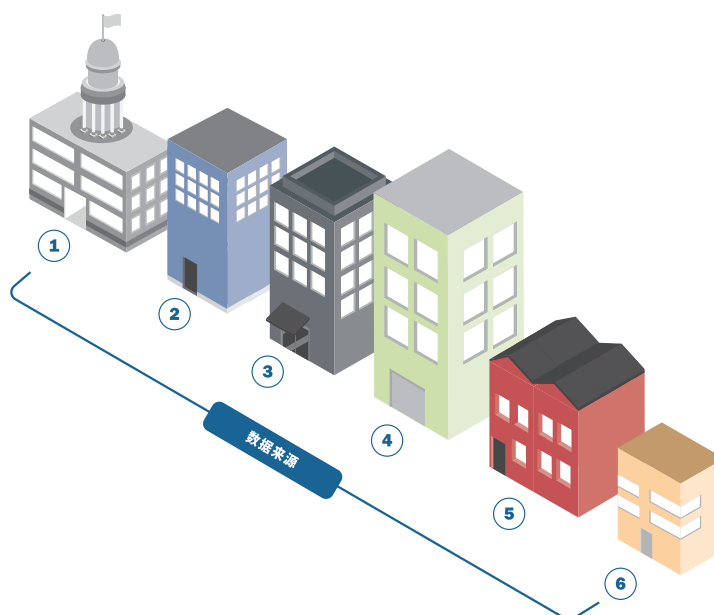
- 1 政府机构
 - 过时的数据, 仅仅限于正规领域
 - 分门别类的数据不足
- 2 私营企业
- 3 全球性/全国性组织
- 4 研究机构
- 5 大学
- 6 社区组织



当能够利用各种数据和能力时.....

有成效的包容性政策, 并设立了理据充分的目标和指标

- 1 政府机构
 - 最新的服务普及性相关数据
 - 分门别类的城市地方数据
- 2 私营企业
 - 服务提供情况相关数据
 - 财政数据
- 3 全球性/全国性组织
 - 地理空间数据和区域数据
 - 可持续发展目标监测数据
- 4 研究机构
 - 气候风险数据
 - 可持续发展目标监测数据
- 5 大学
 - 人口统计数据
 - 自然环境
- 6 社区组织
 - 关于非正式定居点的数据

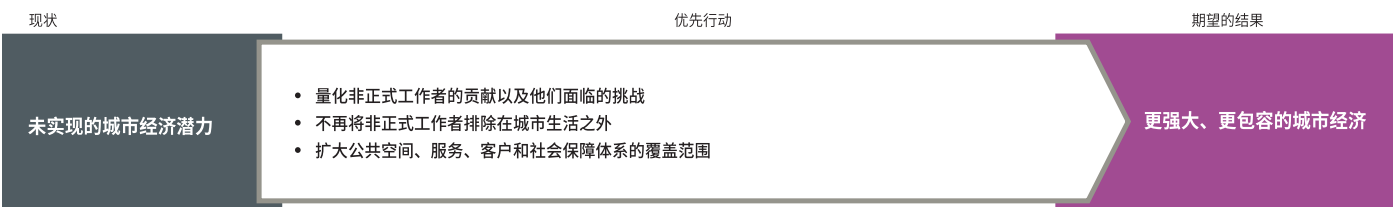


注: SDG = 可持续发展目标。

资料来源: 作者。

转型 4: 非正式城市就业 - 承认并支持非正式工作者的合法地位

城市必须支持非正式经济活动, 因为这些活动不仅为穷苦的工薪阶层提供生计, 还提供商品和服务, 使得城市的正式经济可以保持运行。



哪些方面必须产生改变以及为什么

非正式经济就像一个隐形的巨人, 往往被忽略、钳制, 并且被剥夺高效运作所需的资源。全球有 20 亿工作者参与非正式经济活动。在发展中国家, 非正式工作者占了城市就业人口的 50% 以上, 有时甚至高达 80% 至 90%。⁴³穆库鲁是内罗毕最大的非正式定居点之一, 其非正式经济每年创造将近 6,400 万美元的收入, 占肯尼亚国家预算的 4%、内罗毕全市收入的五分之一。⁴⁴然而, 非正式工作者面临着严重的城市服务不平等问题, 这个问题可能会降低生产力并威胁到生计。我们的研究发现, 公共空间、公共服务和发展机会享有不平等对非正式小型企业的伤害最大。提高这个方面的平等性, 并为非正式工作者提供更多贷款来发展业务, 这些举措是实现包容性经济增长和繁荣的强大杠杆。⁴⁵

为什么这个巨人仍不见天日: 关于城市就业和生产力的信息侧重于正式行业, 并且忽略非正式工作。着眼于传统就业衡量指标的城市官员往往没有认识到非正式定居点的非正式劳动力和居家工作者的重要性。学术研究、捐助者和多边机构也是主要关注正式行业。⁴⁶然而, 将非正式行业排除在外不可能有效地支持城市穷人。穷人和女性在非正式劳动力中占了相当大的比例。⁴⁷例如, 在加纳、南非和肯尼亚, 女性占摊贩人数的比例分别为 88%、68% 和 63%。⁴⁸

优先行动

1. 量化非正式工作者的贡献以及他们面临的挑战

城市必须尽力评估非正式定居点的非正式工作者和企业创造的价值。**印度孟买的达拉维** (通常被视为亚洲最大的贫民窟) 拥有活跃的非正式经济, 其中约有 20,000 家小规模企业, 这些企业生产的皮革、纺织和陶瓷产品出口到世界各地, 年营业额超过 10 亿美元。⁴⁹报告显示, 达拉维居住着将近 30,000 个废弃物收集者, 孟买 60% 的分类废弃物是在这里处理的。⁵⁰对 50 个印度城市进行的一项研究发现, 城市非正式定居点的居民总共贡献了 7.5% 的国家 GDP。⁵¹这些居民中有三分之一的人缺乏一种或多种城市服务, 在低收入的印度城邦, 这个比例更是高达 80%。这个问题影响着非正式工作者的生产力和生活质量, 在经济体系中产生较高的影子成本, 对民生福祉和经济韧性造成负面影响——这在新冠疫情期间尤为明显。

2. 不再将非正式工作者排除在城市生活之外

承认非正式工作者和居家工作者的合法性, 并赋予他们与其他阶层相同的权利 (图 ES-7), 这样可提高城市的经济韧性。城市可以通过以下举措提高这些工作者的生产力并改善他们的福祉: 确保他们获得体面的住房、可靠的能源和供水, 并提供交通服务将他们与服务供给和市场连接起来。在**苏拉特**和**艾哈迈达巴德**等印度城市, 马哈拉住房信托基金在

这方面的做法是，代表非正式工作者与城市的相关机构谈判，并利用城市财政资金为这个群体谋福祉。这些资金用于改善住房条件，以及为居家就业者提供太阳能技术来运行冰箱、熨烫机和缝纫机。此举提高了收入，节省了开支，并减少了能源消耗。⁵²在 2020 年新冠疫情期间，鉴于防疫措施导致非正式交通运营者不能营业，**尼日利亚**拨出了将近 2 亿美元建立生存基金，用于救济非正式工作者。⁵³

3. 扩大公共空间、服务、客户和社会保障体系的覆盖范围

城市可以向非正式工作者购买商品和服务，降低其经营的成本和不稳定性，并确保他们获得贷款，以便他们能够拓展业务或购买住房。面临着诸多限制和费用，非正式工作者可能需要付出高昂代价才能获得经营权。

减轻成本负担和减少繁琐程序可改善他们的就业保障和生计，同时为城市带来更广泛的效益。例如，一些城市设立了供摊贩使用的专用区域和条件较好的市场。⁵⁴**印度的班加罗尔和浦那**以及**巴西、哥伦比亚和阿根廷**的一些城市与原本非正式就业的废弃物收集者合作社签订了合同，实行上门收集废弃物。此举不仅有助于保障一部分人的生计，还有助于整个城市的回收和废弃物管理，保护了环境并减少了温室气体排放。⁵⁵在班加罗尔，废弃物收集者会收集固体废弃物，避免了这些废弃物堆积在街道、公共空间、城市水道，或者被弃置到垃圾填埋场或被焚烧。他们保护了环境，减少了温室气体排放。⁵⁶

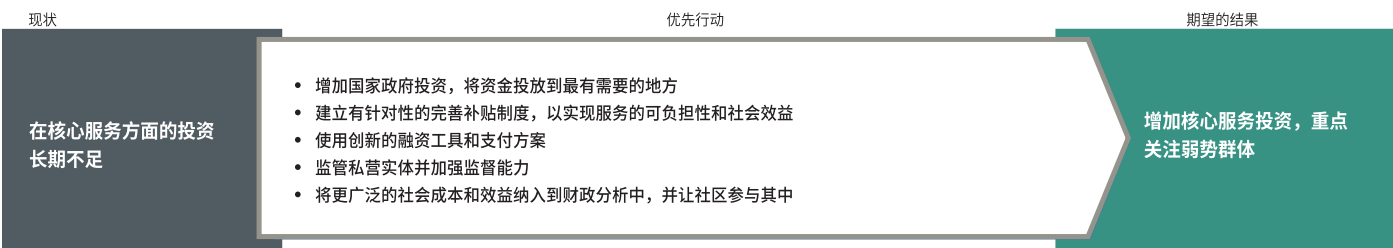
图 ES-7 | 城市可以通过各种方式支持非正式工作者，打造更包容的经济



资料来源：Chen 和 Beard, 2018 年。

转型 5: 融资和补贴 - 增加投资, 以创新方式投放资金

城市、国家和投资者需要大幅增加投资, 并以创新方式投放资金, 以填补平价城市服务的缺口。



哪些方面必须产生改变以及为什么

城市未能进行必要的投资来填补核心服务的缺口, 而显然, 在这方面的投资符合公众利益, 而且会获得回报。消除城市服务鸿沟所需的成本往往超出中低收入城市自身可承受的范围。它们的税收不足以支持大型基础设施项目, 但不建设基础设施可能需要付出更沉重的代价。⁵⁷根据世界卫生组织的数据, 在五年期间为所有城市居民提供干净饮用水的成本为 1,410 亿美元, ⁵⁸但目前, 饮用水不安全和卫生设施不足造成的成本是这个数字的 10 倍之多, 主要是时间成本和健康成本。⁵⁹

城市需要中央政府为主要基础设施投资提供财政支持。各国的中央政府掌管着将近四分之三的国家财政收入, ⁶⁰但却没有为城市提供成功规划并实施城市基础设施项目所需的可靠财政支持。很多城市基础设施项目依赖于国际援助机构的资助, 但城市不能直接贷款, 而是需要中央政府给出贷款或提供贷款担保。

事实证明, 私有化无法解决所有问题。在 20 世纪 90 年代, 政府为了扩大服务范围而走向了私有化。此举的原意是为了利用更多的资金、技术和管理资源。然而, 在没有政府补贴的情况下, 对众多城市服务实行私有化并不可行, 尤其对于贫困群体来说更是这样。⁶¹企业必须收取较高的

费用以收回成本并实现盈利, 但穷人无法获得价格超出他们承受能力范围的服务。这场私有化探索也表明, 公共部门需要对私营企业进行监管, 以确保良好的表现和平等的服务享用机会。

现状反映了城市共同体的悲剧, 那就是, 它们忽略了不进行基础设施投资将会造成的社会成本和经济成本。用于分析城市基础设施投资的方法通常仅计算短期成本, 而不考虑实际的长期经济成本以及对整个城市的收益。

优先行动

1. 增加中央政府投资, 将投资用于急需之处

高昂且持久的前期资金成本和连结成本往往需要低成本、长期的中央政府融资, 有时还会结合其他来源的资金。政府财政资金应当被视为投资, 因为城市服务对于生产力至关重要。这方面的例子包括: 墨西哥的联邦公共交通支持计划 (Programa Federal de Apoyo al Transporte Urbano Masivo, 简称 PROTRAM), 该计划为市、州和地方政府机构提供高达 50% 的城市公共交通项目基础设施成本支持; 肯尼亚的水利行业信托基金, 该基金给肯尼亚的各个郡拨款, 用于支持服务不足地区

的水和卫生服务；以及印度的中央政府基础设施融资计划——“阿塔尔复兴和城市转型计划” (Atal Mission for Rejuvenation and Urban Transformation)。⁶² 2003 年，孟加拉国推动补贴、小微金融和优惠贷款联合运行，鼓励房屋业主进行光伏装机，截至 2014 年，该国安装了 300 万套太阳能系统。⁶³

2. 建立有针对性且结构完善的补贴制度，实现服务的可负担性，并产生社会效益⁶⁴

事实证明，为最贫困的居民提供有针对性的电力和供水补贴是富有成效且经济实惠的做法，长远来看，居民可以自行承担前期成本。智利、哥伦比亚和南非的很多城市利用现有的社会经济分类，为低于某个收入水平的家庭提供水费补贴。⁶⁵但是，此类计划必须精心设计，以确保服务不足群体得到预期福利。例如，在南非，免费基本饮用水仅提供给正式的房屋业主，将非正式租户以及没有正式住宅地契的人排除在外。⁶⁶这导致双重困境：穷人花更多钱却获得低劣的服务，原本用于救济低收入人群的政府补贴却成为高收入人群的囊中之物。

3. 使用创新性融资工具和支付方案

将中央政府财政与传统和创新的当地融资工具相结合，有助于为重要投资提供支持。房产税和补贴可与创新举措相结合，例如，土地价值捕获技术（详见转型 6）或绿色债券。布基纳法索的瓦加杜古利用向高收入家庭收取的排污费设立基金，再将基金用于为低收入家庭提供安全的现场卫生设施，开展关于厕所安全排空做法的培训计划，以及建造学校厕所。⁶⁷墨西哥的墨西哥城在 2016 年首次发行绿色债券，债券收益用于打造节能照明，改善快速公交系统，以及实现水利基础设施现代化。⁶⁸这些创新机制对于从公共投资获取价值、开辟潜在的收入来源以及促进与私营企业的合作至关重要。智利的 ABC 计划通过创新的方案为居民提供购房贷款。该计划将居民的存款作为依据来提供贷款和补贴，以使更多人有能力购置住房。⁶⁹ M-KOPA 等公司提供廉价、即付即用的太阳能服务，自 2012 年以来，成功帮助了肯尼亚、坦桑尼亚和乌干达的 280,000 多个家庭用上电。⁷⁰

4. 监管私营实体并加强监督能力

如果没有公共部门监管，私营企业难以符合公众利益。虽然公共部门负责提供核心城市服务，但政府也可以选择与私营实体签订合同，由后者负责建设基础设施和提供服务。大多数监管机构隶属于国家机关，但当地官员可以监管其辖区的服务供给情况。当地官员可以主动与社区和民间团体组织互动，以了解服务不足群体面临的服务可用性和负担能力方面的挑战。监管机构需要进行自我培训和能力建设，以便更好地与公共事业经理和金融家打交道，与对方协商如何提高成效；还需要运用自身的权力和政治意愿来执行决策。

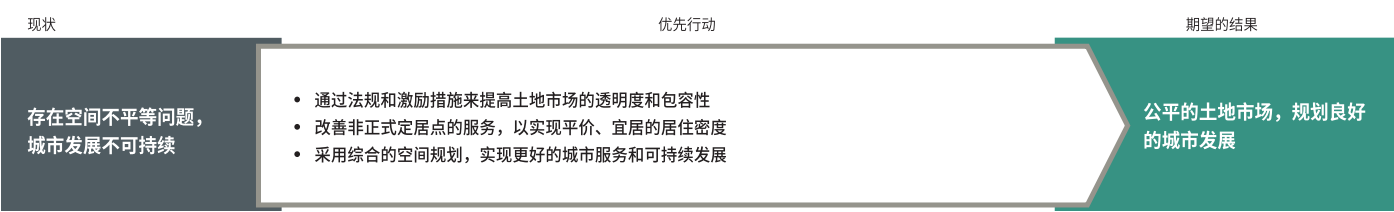
5. 将更广泛的社会成本和效益纳入到财政分析中，并让社区参与其中

基础设施投资决策应基于长期的环境效益和社会效益（例如，对生产力和健康的影响），而不应仅仅基于短期的财政考虑。例如，如果考虑到对居民生计和健康的影响、经济收益和避免的损失，在基础设施气候韧性方面的投资的效益是成本的四倍。⁷¹要有效地投放和分配公共资金并规划基础设施投资，最佳方法是让当地社区参与其中。巴西阿雷格里港的经验表明，完善的参与式预算可提高市民参与度，并推动相关机构将这些公共资金用于满足社区需求。⁷²

事实证明，为最贫困的居民提供有针对性的电力和供水补贴是富有成效且经济实惠的做法，长远来看，居民可以自行承担前期成本。

转型 6：城市用地管理 - 提高透明度并加强一体化的空间规划

要公平地提供服务并保障城市的长远未来，透明、规范的土地市场以及有效的综合空间规划绝对是关键。



哪些方面必须产生改变以及为什么

在发展中国家，很多土地市场未能反映自身对于城市的价值。这是因为地籍和产权缺乏透明度，监督不足，以及监管无效。这可能会让私人开发商以过低的价格购买土地并获得暴利，从基础设施公共投资产生的土地价值中获取收益。政客和私人开发商之间的勾结也被认为是造成这种现象的原因之一。土地市场不透明导致发展中国家的当地政府难以将城市用地作为重要税源和城市财政来源。⁷³

当城市政府缺乏权力、资源或技术能力进行规划时，发展的动力将是土地所有者对利润的追求，而不是公众的最大利益。在 2018 年至 2030 年期间，全球的城市面积预计将增加 80%，⁷⁴但在快速增长的城市，政府几乎不能控制这种增长如何在何处发生。发展计划缺失或执行不力，私人投资者可以在缺少服务和就业机会的偏远地点建造楼房。政府政策鼓励投资于周边区域的住房和经济特区，中心区域实行密度限制政策，这些也是影响因素。

对于城市来说，通过公共服务改造毫无规划地建成的偏远社区所需的成本可能高得令人却步。⁷⁵与事先投资或规划建设基础设施相比，改造所需的成本更高。从长期的社会成本和环境成本来看，城市将会为碎片化发展付出沉重代价。无规划的扩张可体现为正式或非正式定居点。在发

展中国家的城市，非正式或自建定居点不断崛起。这些定居点缺乏基本的公共服务，住房质量差，生活空间拥挤，即使居民可能世代都生活在那里，也很可能没有土地所有权或保有。

优先行动

1. 通过法规和激励措施来提高土地市场的透明度和包容性

城市可以利用一系列政策、法规和财政手段，使土地市场变得更包容、更高效、更能满足公众的需求。⁷⁶城市可以建立激励机制，指导发展项目走向城市内的特地点；对土地持有实行闲置时间限制，并对闲置土地和建筑物征税；以及实施土地价值捕获政策，让私人土地开发商和城市都受益。为此，城市需要准确、完整的地籍登记，而新技术有助于了解土地使用情况。**中国、印度和坦桑尼亚**的城市以及一些拉丁美洲国家开始结合使用低成本的卫星图像与无人机勘测来监控正式和非正式发展，完成地籍册编制或土地登记，以及进行税收征管工作。⁷⁷**波哥大**和**圣保罗**⁷⁸等城市的房产税和土地价值捕获方案使得城市基础设施能够跟上发展步伐。**圣保罗、墨西哥城和南非约翰内斯堡**等城市向开发商提供激励措施和国家住房补贴，要求这些开发商根据核心服务和就业的可达性，在指定区域建造平价住房。⁷⁹

2. 改善非正式定居点的服务, 以实现平价、宜居的居住密度

平价、宜居的居住密度意味着城市密度让所有人都能够获得良好的生活质量和福祉, 尤其是弱势群体, 意味着生活空间不会过度拥挤, 居民可获得核心服务, 并从人性化尺度实现中高层建筑、开放公共空间与街道连通性这三者之间的平衡。对于非正式定居点, 城市必须优先考虑对现有基础设施进行升级改造, 而不是将居民安置到城市周边的住房, 但前提是, 所选的地点不存在气候风险及相关风险, 适合建造住房, 且规划标准足够灵活, 可确保住房平价。如转型 1 的“平价住房”部分中所述, **温得和克**和**内罗毕**这两个非洲城市与社区团体合作, 对非正式定居点进行升级改造, 并通过修订规划标准来确保住房平价。⁸⁰社区组织发展研究所 (Community Organizations Development Institute) 在**曼谷**开展的 **Baan Mankong** 计划也是非正式定居点大规模升级改造的成功范例, 该计划通过与社区合作, 对超过 215 个城市的非正式定居点进行了升级改造。⁸¹鉴于很大比例的居民的土地所有权无保障或土地保有权不明确, 一些城市开始尝试接受社区承认的现有所有权和保有权系统, 从而加强弱势居民的保有权保障。⁸²**博茨瓦纳**、**纳米比亚**、**卢旺达**和**赞比亚**承认部落和传统的土地所有权属于正式土地保有权系统和升级计划的一部分。⁸³

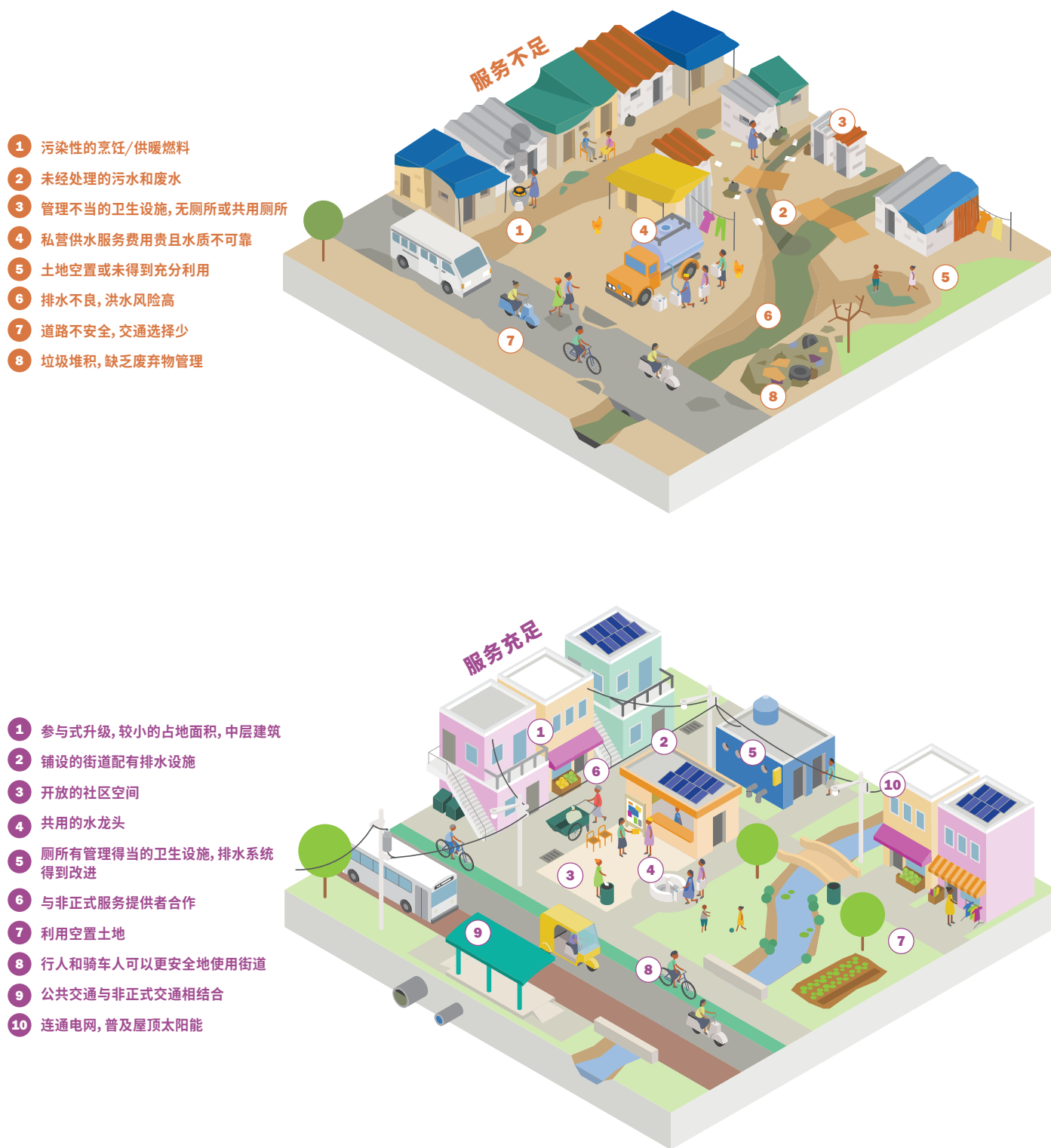
3. 采用综合的空间规划, 实现更好的城市服务和可持续发展

城市必须根据大都市、区域和地方的空间尺度制定密度和用地政策, 用以指导城市发展和社区发展。⁸⁴《构建更加公平的城市》系列报告中关于约 500 个城市的发展模式的新数据强调了, 当考虑在哪里增加用地供应时, 需要采取双管齐下的方法。在交通方便但未充分利用的空置区域或者人烟稀少的区域, 建造高密度的高层建筑是最高效的土地利用方式 (参见图 ES-8)。但是, 要为不断增长的人口建造更平价的住房, 城市需要扩大基础设施建设, 并在城市周边增加用地。在**印度**, **艾哈迈达巴德**



和**海德拉巴**实施了城镇规划方案, 以可控方式管理发展, 正如**韩国首尔**等城市昔日采用土地调整政策一样。这些政策要求土地所有者放弃一部分土地以作为城市发展项目的用地, 城市则提供基础设施和服务。

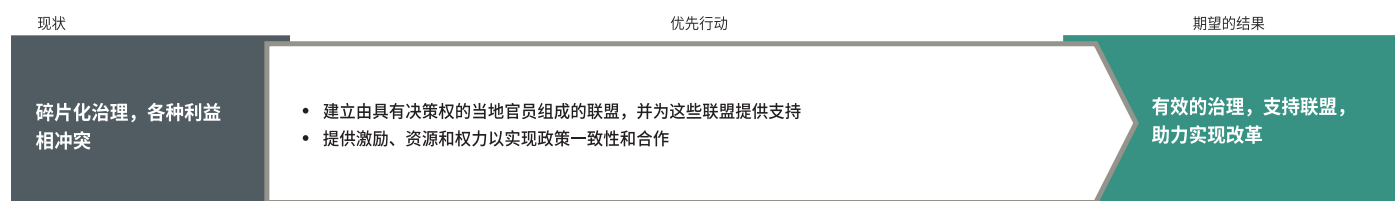
图 ES-8 | 有效地利用土地，并确保用地与就业和服务之间良好配合，这样可为城市带来巨大价值



资料来源：作者。

转型 7: 治理和制度 - 建立各种联盟, 确保政策一致性

城市需要改变治理方式, 才能为人民服务、与人民共谋发展、依靠人民取得发展的实效。有着共同愿景的公共部门、私营企业、基层团体和民间团体组织的各种联盟可以凝聚政治共识, 在连贯一致的政策指导下实现持久的转型。



哪些方面必须产生改变以及为什么

城市和城区并非孤立存在, 它们可能缺乏独立实现必要改革所需的权力、管辖权或资源。交通、能源、水和卫生设施的提供往往依赖于规划这些服务网络的城市机构或区域机构。城市机构之间需要建立共同愿景或达成共识, 以利用不同城市投资的协同效应, 并防止浪费、低效、缺口和重复工作。城市需要与中央政府和州政府合作, 需要吸引民间团体参与其中, 以获得长久的转型支持。

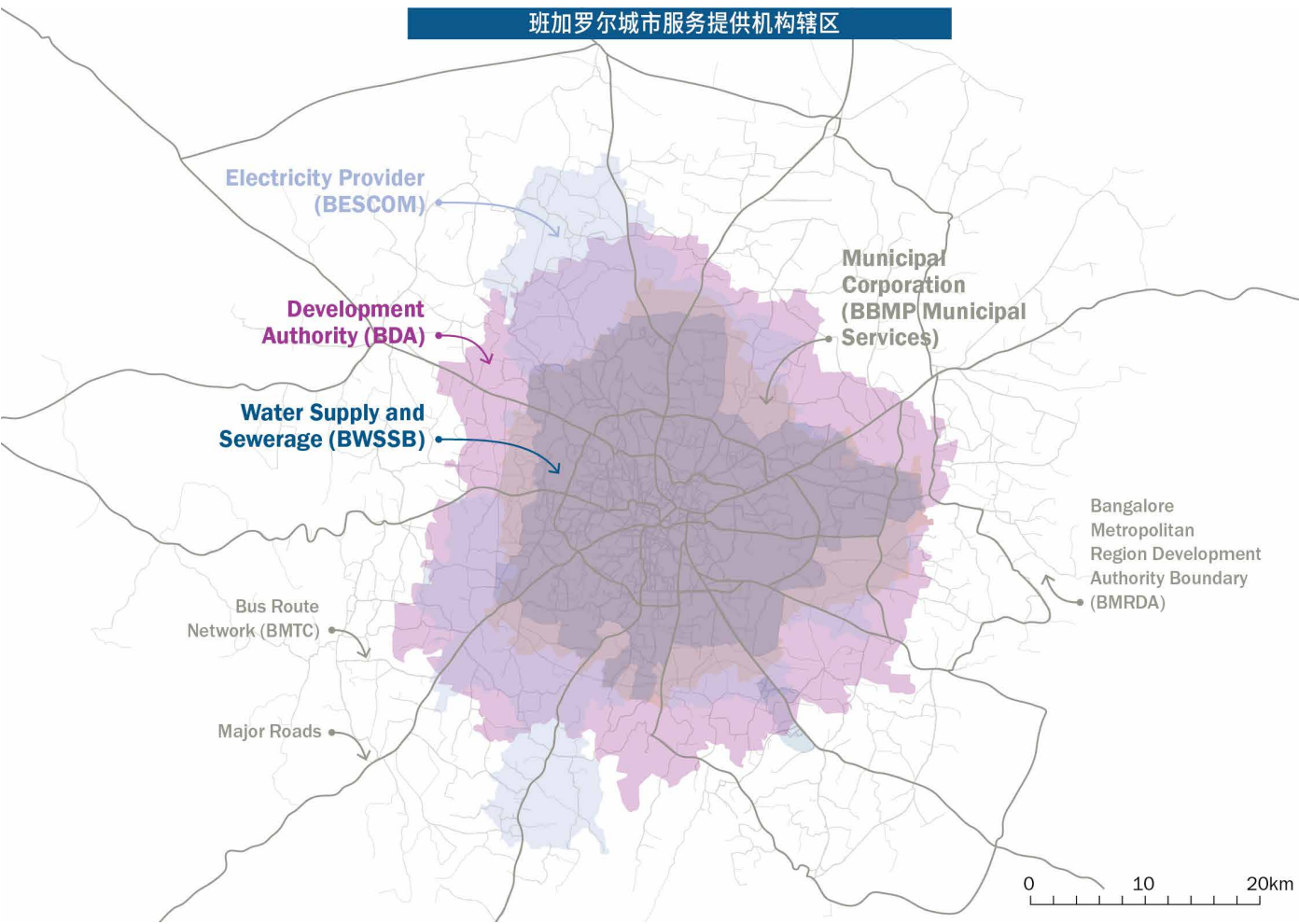
缺乏一致性的部分原因在于, 体制结构和流程是在城市规模尚不大时建立的, 而随着城市发展扩大, 原有的结构和流程变得过时和不完善。

行政辖区与实地情况不再对应, 而负责提供服务的政府机构对于自然资源或建筑环境可能缺乏认识或控制能力。可能没有机制或激励措施促使各自为政的官员协调规划或投资, 还可能最终导致他们的工作产生矛盾。

例如, 在**内罗毕**, 负责供水和卫生设施的公共事业部门在某个人口密集的非正式定居点安装了水龙头, 但仅仅过了五年, 道路管理部门就为了修建新道路而将这些水龙头拆除。⁸⁵在城市的各个区域, 由不同机构提供的服务甚至可能彼此不配套, 如图 ES-9 中的**班加罗尔**地图所示。此外, 以下因素也阻碍了合作和一致性的实现: 刻板、等级森严的官僚体制; 混乱、不一致的正式和非正式流程; 缺乏信任; 政治斗争; 以及缺乏沟通。



图 ES-9 | 在印度的班加罗尔, 关键服务提供机构的辖区不一致



注: 班加罗尔这个印度城市现在的英文名称为 Bengaluru, 以前称为 Bangalore。
资料来源: Mahendra 和 Seto, 2019 年 (世界资源研究所印度办事处提供了帮助)。

优先行动

1. 建立由具有决策权的当地官员组成的联盟, 并为这些联盟提供支持

民间团体参与政策的制定和实施可提供宝贵的观点, 并推动有利于转型的政治支持。转型需要不同的当地利益相关方群体 (包括在当地设有业务的国际或多边机构的代表) 建立持久的共同愿景。如果城市官员欣然接受这些群体并赋予他们权力, 就能避免重要政策或计划因为政治领导人离任、承诺未能实现或资源减少而被搁置或推翻。我们关于墨西哥瓜

达拉哈拉、坎帕拉和浦那的案例研究显示了, 民间团体和小型商业组织结成联盟并与关键政府官员合作如何改善了瓜达拉哈拉的公共空间, 让坎帕拉的卫生服务惠及更多人, 以及改善了浦那的交通和固体废弃物管理。⁸⁶我们发现, 当优秀的领导者能够将民众和各种组织联盟团结起来朝着共同愿景而努力时, 转型最有可能取得成功 (参见图 ES-10)。

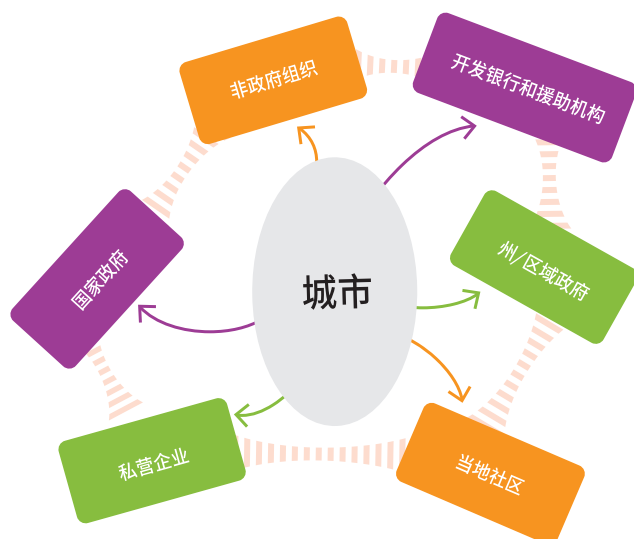
2. 提供激励、资源和权力以实现政策一致性和合作

横向的政策一致性（即，跨越部门机构和城市辖区的政策一致性）有助于进行综合的规划以及解决地区性挑战，例如，防止污染和洪水灾害，或者保护生物多样性、湿地和森林。纵向的政策一致性（即，地方政府、区域政府和中央政府之间的政策一致性）可避免国家政策消减或忽视城市的需求和优先事项。更高级别的政府可以为城市当局提供执行发展计

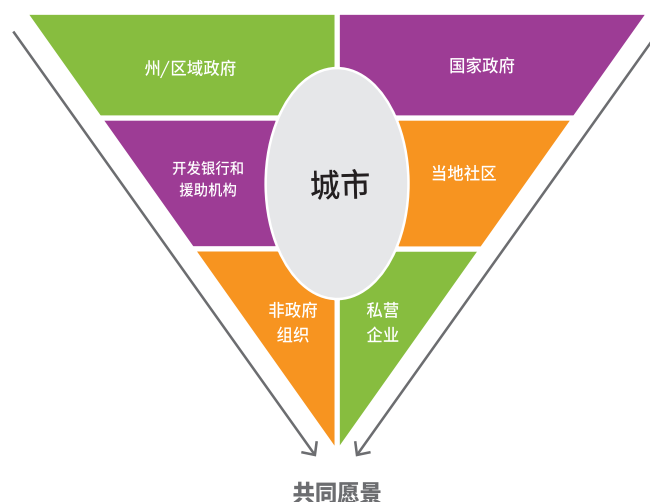
划所需的权力和资源，以及进行合作所需的激励。例如，巴西在 2012 年通过的“城市出行国家法”要求 3,000 多个直辖市在 2015 年之前采取城市出行计划。该举措针对城市出行基础设施的国家融资计划作为支持，以鼓励城市协调用地管理机构和交通服务机构，并协助其他辖区制定这些计划。⁸⁷实现政策的一致性并建立地方联盟，这有助于推动自上而下和自下而上的合作和进展。

图 ES-10 | 政策一致性和共同愿景可推动合作

当参与者的目标不一致时，将会导致政策冲突、投资不协调、效率低下和改革不能长期持续等问题，城市也会因此受创。



当参与者朝着共同愿景而努力时，就能够利用协同效应，减少权衡取舍，并加强参与者在实施方面的合作，城市也会因此受益。



注：这里列举的会影响城市发展的各类参与者是象征性的。

资料来源：作者。

紧急行动倡议和转型路线图

在本综合报告编写期间，全世界的城市正遭受新冠疫情的重创，受害最深的是低收入人群。城市处于这场危机的前线，我们亲眼目睹本报告中所描述的危害在现实中一一重现，使得报告中建议的优先行动更加迫切。

《构建更加公平的城市》系列报告探讨了为什么更公平地提供核心城市服务不仅能改善大多数人的生活，还能为整个城市创造经济效益和环境效益。这个重要启示不仅来自文献，还来自我们从多个城市、部门和政策措施的案例中收集到的新证据。通过致力于在 2015 年至 2016 年期间实现可持续发展目标（具体来说，是针对城市的可持续发展目标11）并满足“新城市议程”的要求，⁸⁸各国设定了雄心勃勃的目标：为全民提供更安全、更平价、更普及的住房和交通；进行包容、综合的规划；以及改善空气质量、卫生条件和其他基本服务。各国承诺，会打造更平等、更可持续、更能够应对气候变化风险的城市。《构建更加公平的城市》系列报告探讨了拥有这个愿景的国家和城市必须采取哪些行动来实现愿景。除了指导疫情后经济复苏和减少疫情造成的不平等问题这两项工作，这个知识体系还有助于实现城市的气候正义和公正转型目标⁸⁹（参见图 ES-11）。

解决这些问题的过程可能步履维艰，但创新的方法以及目的明确、持续的行动可以带来突破。资源稀缺、能力有限、各种需求相互竞争、不平等

问题根深蒂固、着眼于短期既得利益，这些只是城市面临的部分障碍。如果现在不行动起来，久而久之，这些挑战将会变得更严峻、更难以解决。实施本综合报告中所述的转型是一个重要的开始，但并非所有城市都是从零开始；在转型的道路上，各个城市处于不同的阶段。在大多数发展中国家，城市化导致环境恶化，在经济上仅惠及权势阶层，大多数人则生活在贫困中；如果不改变这一现状，将会衍生出更大风险，例如，令人绝望、根深蒂固的不平等问题可能引发动乱和暴力。

城市还是全球经济机器的关键齿轮，城市对收入增长和竞争力的追求促使城市注重创造高技能工作岗位。发展经济固然重要，但必须同样重视为所有居民提供城市基础设施和服务，以促进包容的经济增长。因此，本报告中所述的七项转型旨在补充并纳入到城市和中央政府可能实施的更广泛的经济发展、疫情后经济复苏和气候战略中。

包含七项转型的路线图为每项转型提供了一系列优先行动，并强调了特定参与者如何能实施这些行动。这个路线图列举了一些城市在困难重重中成功实现这些改变的很多例子。并非所有城市都会走上同一条道路或找到相同的切入点，但无论起点在哪里，进行这些转型都将有助于城市迈向更光明、更具韧性的未来。

过致力于在 2015 年至 2016 年期间实现可持续发展目标并满足“新城市议程”的要求，国设定了雄心勃勃的目标：为全民提供更安全、更平价、更普及的住房和交通；进行包容、综合的规划；以及改善空气质量、卫生条件和其他基本服务。

图 ES-11 | 这个包含七项转型的路线图有助于打造更平等、更繁荣、更可持续的城市



资料来源：作者。

尾注

1. 关于贫民窟居住人口的数据（占城市人口的比例）来自世界银行（2018b）。这是保守估计，因为还有很多城市居民不居住在贫民窟，而居住在交通不便的周边区域，他们也面临着类似的问题。
2. ILO, 2018b.
3. Mehrotra, 2019; Racaud et al., 2018.
4. Florida, 2017; McGranahan et al., 2016; Nijman and Wei, 2020.
5. Worldwide, 4,245 cities had populations greater than 100,000 in 2010 (Angel et al., 2016).
6. World Bank, 2020b.
7. Beard et al., 2016; Watson, 2009a
8. 基于 Mizrahi (2011 年)：“在这里，‘自给自足’机制是指个人和群体用于满足切身利益和服务需求的方法和策略。通过采用‘自给自足’策略，个人和群体无需使用社会既有的制度环境（即，正式的规则和法律），无论这些环境由公共部门、私营企业还是第三部门主宰。这些个人和群体会设法通过法外或非法策略增加自己的收入。‘自给自足’策略可能属于以下两个类别之一：通过非正式（或暗中）付款购买服务；自主提供服务。向公共服务提供者进行非正式付款会改变激励方案，这意味着付款人实际上在社会既有的法律机制之外创造了其他生产渠道。这两个类别需要自筹资金，因此可能会造成民生福祉缩减并加剧社会不平等。”
9. Mitlin et al., 2019; Satterthwaite et al., 2019.
10. Beard et al., 2016.
11. UN DESA, 2019; World Bank, 2020b.
12. ILO, 2018b.
13. Data on the population living in slums (percentage of urban population) are from World Bank (2018b).
14. Chen and Beard, 2018.
15. Westphal et al. (2017), using data from Erickson and Tempest (2014).
16. Beard et al., 2016.
17. UN-Habitat, 2020b.
18. Hutton and Haller, 2004; WHO, 2012; WWP, 2016.
19. Venter et al., 2019.
20. Westphal et al., 2017: 9–10.
21. Kazis, 2011.
22. Westphal et al., 2017; World Bank, 2016a.
23. AAWSA, 2015; Damania et al., 2017.
24. McLoughlin and Harris, 2013; Mitlin et al., 2019.
25. CET, 2017; Venter et al., 2019.
26. Brand and Dávila, 2011.
27. Government of Karnataka, 2014.
28. 请访问 M-KOPA 网站 <http://www.m-kopa.com/>.
29. Lines and Makau, 2018; King et al., 2017.
30. Mitlin and Muller, 2004; King et al., 2017.
31. 有关 Baan Mankong 计划的更多信息，请访问 Community Organizations Development Institute 网站 <https://en.codi.or.th/>.
32. Colenbrander et al., 2019; Venter et al., 2019.
33. Global Commission on Adaptation, 2019.
34. Sutherland et al., 2019; Almans, 2009.
35. Mitlin et al., 2019; Venter et al., 2019.
36. Venter et al., 2019.
37. Bhaskar, 2019; Safe Water Network, 2016.
38. Cervero and Golub, 2007; De la Pena and Albright, 2013; Kumar et al., 2016.
39. WSUP, 2019.
40. Venter et al., 2019.
41. Wihbey, 2017; Chandran, 2018.
42. Lines and Makau, 2018.
43. ILO, 2020; Racaud et al., 2018.
44. Corburn et al., 2020.
45. World Bank Group, 2015.
46. World Bank Group, 2015: 26.
47. Chen and Beard, 2018.
48. ILO and WIEGO 2013.
49. Assainar, 2014; Mahawar, 2018.
50. Assainar, 2014; Mahawar, 2018.
51. PRIA, 2013.
52. MHT, 2018, 2019a, 2019b.
53. HVT, 2020.
54. Roevers, 2014.
55. ILO and WIEGO, 2013; Kamath et al., 2018.
56. Scheinberg et al., 2010; UN-Habitat, 2010.
57. Colenbrander et al., 2019.
58. WHO, 2012.
59. WHO, 2012.
60. Colenbrander 等 (2019 年)，基于经合组织的数据。
61. Angel and Loftus, 2019; Bakker, 2007; Karunanathan, 2019; Langford and Russell, 2017; Pestova, 2016.
62. Ahluwalia, 2019; Habtemariam et al., 2021; World Bank, 2017.
63. Khandker et al., 2014.
64. Feltenstein and Dalta, 2020; le Blanc, 2007.
65. Mitlin et al., 2019.
66. Heymans et al., 2016.
67. Trémolet et al., 2007.
68. Swope, 2017.
69. Bredenoord et al., 2014.
70. M-KOPA Solar, 2016.
71. Global Commission on Adaptation, 2019.
72. Abers et al., 2018.
73. Mahendra et al., 2020.
74. Seto et al., 2012.
75. Brueckner and Sridhar, 2012; Carruthers and Ulfarsson, 2003; Hortas-Rico and Solé-Ollé, 2010; Libertun de Duren and Guerrero Compeán, 2015.
76. Smolka and De Cesare, 2006.
77. Wihbey, 2017.
78. Turok, 2018: 100.

79. CoJ, 2004; National Treasury, 2004; Ochoa et al., 2017; OECD, 2015.
 80. King et al., 2017; Mitlin and Muller, 2004.
 81. 有关 Baan Mankong 计划的更多信息, 请访问 Community Organizations Development Institute 网站 <https://en.codi.or.th/>.
 82. Bakker et al., 2008; Ngoga, 2019.
 83. Lall et al., 2017: 29.
 84. Mahendra and Seto, 2019.
 85. Habtemariam et al., 2021.
 86. Kamath et al., 2018; Lwasa and Owens, 2018; Sarmiento et al., 2019.
 87. AFD and MEDDE, 2014.
 88. 可持续发展目标 11: “建设包容、安全、有韧性和可持续的城市”。可持续发展目标 11 是要确保人人享有充足、安全、平价的住房和交通服务, 并开辟公共空间。它还提供贫民窟升级改造以及参与式和综合的人类住区规划和管理。若想了解更多信息, 请查阅可持续发展目标 11 (<https://sustainabledevelopment.un.org/sdg11>) 和 “新城市议程”(<http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>)。
 89. Gulati et al., 2020; ILO, 2015; Just Transition Research Collaborative, 2019; Mahendra et al., 2019.
- ## 参考文献
- AAWSA (Addis Ababa Water and Sewerage Authority). 2015. “AAWSA Annual Report.” Addis Ababa: AAWSA.
- Abers, R., I. Brandão, R. King, and D. Votto. 2018. Porto Alegre: Participatory Budgeting and the Challenge of Sustaining Transformative Change. World Resources Report Case Study. Washington, DC: World Resources Institute.
- AFD (Agence Française de Développement) and MEDDE (Ministry of Ecology, Sustainable Development and Energy). 2014. Who Pays What for Urban Transport? Handbook of Good Practices. Lyon, France: Cooperation for Urban Mobility in the Developing World.
- Ahluwalia, I.J. 2019. “Urban Governance in India.” *Journal of Urban Affairs* 41 (1): 83–102.
- Almansi, F. 2009. “Regularizing Land Tenure within Upgrading Programmes in Argentina; the Cases of Promeba and Rosario Hábitat.” *Environment and Urbanization* 21 (2): 389–413.
- Angel, J., and A. Loftus. 2019. “With-against-and-beyond the Human Right to Water.” *Geoforum* 98 (January): 206–13.
- Angel, S., A.M. Blei, J. Parent, P. Lamson-Hall, and N.G. Sanchez. 2016. Areas and Densities. Vol. 1 of *Atlas of Urban Expansion*. New York: New York University; Nairobi: United Nations Human Settlements Programme; Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Assainar, R. 2014. “At the Heart of Dharavi Are 20,000 Mini-Factories.” *The Guardian*, November 25. <https://www.theguardian.com/cities/2014/nov/25/dharavi-mumbai-mini-factories-slum>. Accessed March 10, 2021.
- Bakker, K. 2007. “The ‘Commons’ versus the ‘Commodity’: Alter-globalization, Anti-privatization and the Human Right to Water in the Global South.” *Antipode* 39 (3): 430–55.
- Bakker, K., M. Kooy, N.E. Shofiani, and E.-J. Martijn. 2008. “Governance Failure: Rethinking the Institutional Dimensions of Urban Water Supply to Poor Households.” *World Development* 36 (10): 1891–915.
- Beard, V.A., A. Mahendra, and M.I. Westphal. 2016. “Towards a More Equal City: Framing the Challenges and Opportunities.” Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute.
- Blaskar, R. 2019. “Tanker Mafia Earning Rs 8,000–10,000 Crore Annually from Water Biz in Mumbai.” *Money Control*, June 5. <https://www.moneycontrol.com/news/eye-on-india/videos/tanker-mafia-earning-rs-8000-10000-crore-annually-from-water-biz-in-mumbai-4057001.html>. Accessed January 20, 2021.
- Brand, P., and J.D. Dávila. 2011. “Mobility Innovation at the Urban Margins: Medellín’s Metrocables.” *City* 15 (6): 647–61.
- Bredenoord, J., P. Van Lindert, and P. Smets, eds. 2014. *Affordable Housing in the Urban Global South: Seeking Sustainable Solutions*. 1st ed. New York: Routledge.
- Brueckner, J.K., and K.S. Sridhar. 2012. “Measuring Welfare Gains from Relaxation of Land-Use Restrictions: The Case of India’s Building-Height Limits.” *Regional Science and Urban Economics* 42 (6): 1061–67.
- Carruthers, J.I., and G.F. Ulfarsson. 2003. “Urban Sprawl and the Cost of Public Services.” *Environment & Planning B: Planning and Design* 30 (4): 503–22.
- Cervero, R., and A. Golub. 2007. “Informal Transport: A Global Perspective.” *Transport Policy* 14 (6): 445–57.
- CET (Companhia de Engenharia de Tráfego). 2017. *Acidentes de trânsito: Relatório anual 2017*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo.
- Chandran, R. 2018. “With Drones and Satellites, India Gets to Know Its Slums.” *Reuters*, July 24. <https://www.reuters.com/article/us-india-landrights-tech/with-drones-and-satellites-india-gets-to-know-its-slums-idUSKBN1KE1DN>. Accessed May 10, 2021.
- Chen, M., and V. Beard. 2018. “Including the Excluded: Supporting Informal Workers for More Equal and Productive Cities in the Global South.” Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute.
- Chen, M.A., and G. Raveendran. 2014. “Urban Employment in India: Recent Trends and Patterns.” Working Paper 7 (Statistics). Cambridge, MA: Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing.
- Chu, E., A. Brown, K. Michael, J. Du, S. Lwasa, and A. Mahendra. 2019. “Unlocking the Potential for Transformative Climate Adaptation in Cities.” Background paper. Rotterdam, Netherlands: Global Commission on Adaptation; Washington, DC: World Resources Institute.
- CODI (Community Organizations Development Institute). 2008. *50 Community Upgrading Projects: CODI Update*. Bangkok: CODI.
- CoJ (City of Johannesburg). 2004. *Guide to the Urban Development Zone Tax Incentive for the Johannesburg Inner City*. Johannesburg: CoJ Finance and Economic Development Department.
- Colenbrander, S., L. Lazer, C. Haddaoui, N. Godfrey, A. Lobo, H. Clarkson, R. Huxley, et al. 2019. *Climate Emergency, Urban Opportunity: How National Governments Can Secure Economic Prosperity and Avert Climate Catastrophe by Transforming Cities*. Washington, DC: Coalition for Urban Transitions, World Resources Institute.
- Corburn, J., D. Vlahov, B. Mberu, L. Riley, W.T. Caiiffa, S.F. Rashid, and A. Ko. 2020. “Slum Health: Arresting COVID-19 and Improving Well-Being in Urban Informal Settlements.” *Journal of Urban Health* 97 (3): 348–57.
- Damania, R., S. Desbureaux, M. Hyland, A. Islam, S. Moore, A.-S. Rodella, J. Russ, and E. Zaveri. 2017. *Uncharted Waters: The New Economics of Water Scarcity and Variability*. Washington, DC: World Bank.
- Das, A.K., and R. King. 2019. *Surabaya: The Legacy of Participatory Upgrading of Informal Settlements*. World Resources Report Case Study. Washington, DC: World Resources Institute.
- de la Pena, B., and R. Albright. 2013. *Catalyzing the New Mobility in Cities: A Primer on Innovative Business and Service Models*. New York: Rockefeller Foundation.
- Erickson, P., and K. Tempest. 2014. “Advancing Climate Ambition: How CityScale Actions Can Contribute to Global Climate Goals.” Working Paper 2014-06. Stockholm: Stockholm Environment Institute.
- Feltenstein, A., and B.K. Dalta. 2020. “Broad-Based Subsidies or Targeted Transfers? Distributional Equity vs Macroeconomic Costs.” *Journal of Economic Policy Reform*: 1–18.
- Florida, R. 2017. *The New Urban Crisis: How Our Cities Are Increasing Inequality, Deepening Segregation, and Failing the Middle Class—and What We Can Do About It*. New York: Basic Books.
- Ghani, E., and R. Kanbur. 2013. “Urbanization and (in)Formalization.” Policy Research Working Paper 6374. Washington, DC: World Bank.

- Glaeser, E., and A. Joshi-Ghani. 2015. *The Urban Imperative: Towards Competitive Cities*. New Delhi: Oxford University Press.
- Global Commission on Adaptation. 2019. *Adapt Now: A Global Call for Leadership on Climate Resilience*. Rotterdam, Netherlands: Global Center on Adaptation; Washington, DC: World Resources Institute.
- Government of Karnataka. 2014. "Solar Policy 2014–2021." Bengaluru: Karnataka Gazette.
- Gulati, M., R. Becqué, N. Godfrey, A. Akhmouch, A. Cartwright, J. Eis, S. Huq, M. Jacobs, R. King, and P. Rode. 2020. *The Economic Case for Greening the Global Recovery through Cities: 7 Priorities for National Governments*. Washington, DC: Coalition for Urban Transitions, World Resources Institute.
- Habtemariam, L.W., F. Gelaye, J. Du, and A. Mahendra. 2021. *Water Resilience in a Changing Urban Context: Africa's Challenge and Pathways for Action*. Washington, DC: World Resources Institute.
- Heymans, C., R. Eberhard, D. Ehrhardt, and S. Riley. 2016. *Providing Water to Poor People in African Cities Effectively: Lessons from Utility Reforms*. Washington: World Bank.
- Hortas-Rico, M., and A. Solé-Ollé. 2010. "Does Urban Sprawl Increase the Costs of Providing Local Public Services? Evidence from Spanish Municipalities." *Urban Studies* 47 (7): 1513–40.
- Hutton, G., and L. Haller. 2004. *Evaluation of the Costs and Benefits of Water and Sanitation Improvements at the Global Level*. Geneva: World Health Organization.
- HVT (High Volume Transport). 2020. "Nigeria Paves the Way to Transport Recovery, but Sustainable Development Needs to Go Faster Say Experts." October 15. <http://transport-links.com/news/nigeria-paves-the-way-to-transport-recovery-but-sustainable-development-needs-to-go-faster-say-experts/>. Accessed August 9, 2021.
- ILO. 2015. *Guidelines for a Just Transition towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*. Geneva: ILO.
- ILO. 2018b. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. 3rd Ed. Geneva: ILO.
- ILO. 2020. *World Employment and Social Outlook: Trends 2020*. Geneva: ILO.
- ILO and WIEGO (Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing). 2013. *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*. 2nd ed. Geneva: ILO.
- Just Transition Research Collaborative. 2019. *Climate Justice from Below: Local Struggles for Just Transition(s)*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Kamath, L., H. Burte, A. Madhale, and R. King. 2018. *Pune: Civil Society Coalitions, Policy Contradictions, and Unsteady Transformation*. World Resources Report Case Study. Washington, DC: World Resources Institute.
- Karunanathan, M. 2019. "Can the Human Right to Water Disrupt Neoliberal Water Policies in the Era of Corporate Policy-Making?" *Geoforum* 98 (January): 244–53.
- Kazis, N. 2011. "What Percent of Your City's Street Space Is Allocated to Non-car Uses." *World Streets*, March 4. <https://worldstreets.wordpress.com/2011/03/04/what-percent-of-your-citys-street-space-is-allocated-to-non-car-uses/>. Accessed May 30, 2018.
- Khandker, S.R., H.A. Samad, Z.K.M. Sadeque, M. Asaduzzaman, M. Yunus, and A.K. Enamul Haque. 2014. *Surge in Solar-Powered Homes: Experience in Off-Grid Rural Bangladesh*. Washington, DC: World Bank.
- King, R., M. Orloff, T. Virsilas, and T. Pande. 2017. "Confronting the Urban Housing Crisis in the Global South: Adequate, Secure, and Affordable Housing." Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute.
- Kumar, M., S. Singh, A.T. Ghatge, S. Pal, and S.A. Wilson. 2016. "Informal Public Transport Modes in India: A Case Study of Five City Regions." *IATSS Research* 39 (2): 102–9.
- Lall, S.V., J.V. Henderson, and A.J. Venables. 2017. *Africa's Cities Opening Doors to the World*. Washington, DC: World Bank.
- Langford, M., and A.F. Russell, eds. 2017. *The Human Right to Water: Theory, Practice and Prospects*. Cambridge: Cambridge University Press.
- le Blanc, D. 2007. "A Framework for Analyzing Tariffs and Subsidies in Water Provision to Urban Households in Developing Countries." Working Paper 63. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- Libertun de Duren, N., and R. Guerrero Compeán. 2015. "Growing Resources for Growing Cities: Density and the Cost of Municipal Public Services in Latin America." *Urban Studies* 53 (14): 3082–107.
- Lines, K., and J. Makau. 2018. "Taking the Long View: 20 Years of Muungano Wa Wanavijiji, the Kenyan Federation of Slum Dwellers." *Environment and Urbanization* 30 (2): 407–24.
- Lwasa, S., and K. Owens. 2018. *Kampala: Rebuilding Public Sector Legitimacy with a New Approach to Sanitation Services*. World Resources Report Case Study. Washington, DC: World Resources Institute.
- Mahadevia, D., M. Pai, and A. Mahendra. 2018. *Ahmedabad: Town Planning Schemes for Equitable Development—Glass Half Full or Half Empty?* World Resources Report Case Study. Washington, DC: World Resources Institute.
- Mahawar, H. 2018. "Dharavi Is Not Just a Slum, It's a Thriving Hub of Industry." Medium, May 23. <https://medium.com/@hiteshmahawar93/dharavi-is-not-just-a-slum-its-a-thriving-hub-of-industry-27a87f6df3e6>. Accessed March 10, 2021.
- Mahendra, A., R. King, E. Gray, M. Hart, L. Azeredo, L.P. Betti, S. Prakash, et al. 2020. "Urban Land Value Capture in São Paulo, Addis Ababa, and Hyderabad: Differing Interpretations, Equity Impacts, and Enabling Conditions." Working Paper. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Mahendra, A., and K.C. Seto. 2019. "Upward and Outward Growth: Managing Urban Expansion for More Equitable Cities in the Global South." Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute.
- McGranahan, G., D. Schensul, and G. Singh. 2016. "Inclusive Urbanization: Can the 2030 Agenda Be Delivered without It?" *Environment and Urbanization* 28 (1): 13–34.
- McLoughlin, C., and D. Harris. 2013. *The Politics of Progress on Water and Sanitation in Colombo, Sri Lanka*. London: Overseas Development Institute.
- Mehrotra, S. 2019. "Informal Employment Trends in the Indian Economy: Persistent Informality, but Growing Positive Development." Working Paper 254. Geneva: International Labour Organization.
- MHT (Mahila Housing Trust). 2018. *Promoting Energy Efficient Livelihoods: A Case Study in Home Based Embroidery Work*. Ahmedabad: MHT; Bengaluru: Selco Foundation.
- MHT. 2019a. *Promoting Energy Efficient Livelihoods: A Case of Soldering Iron*, Surat. Ahmedabad: MHT; Bengaluru: Selco Foundation.
- MHT. 2019b. *Promoting Energy Efficient Livelihoods: A Case Study in Home Based Grocery Stores*. Ahmedabad: MHT; Bengaluru: Selco Foundation.
- Mitlin, D., V.A. Beard, D. Satterthwaite, and J. Du. 2019. "Unaffordable and Undrinkable: Rethinking Urban Water Access in the Global South." Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute.
- Mitlin, D., and A. Muller. 2004. "Windhoek, Namibia: Towards Progressive Urban Land Policies in Southern Africa." *International Development Planning Review* 26 (2): 167–86.
- Mizrahi, S. 2011. "Self-Provision of Public Services: Its Evolution and Impact." *Public Administration Review* 72 (2): 285–90.
- M-KOPA Solar. 2016. "M-KOPA Solar." <http://www.m-kopa.com/>. Accessed April 19, 2016.
- National Treasury. 2004. "Urban Renewal Tax Incentive Launched in Johannesburg and Cape Town." Press Release. Pretoria: Republic of South Africa.
- Ngoga, T.H. 2019. *A Quick, Cost-Effective Approach to Land Tenure Regularisation: The Case of Rwanda*. London: International Growth Centre.
- Nijman, J., and Y.D. Wei. 2020. "Urban Inequalities in the 21st Century Economy." *Applied Geography* 117 (April): 102188.
- Ochoa, R., T. Guerrero, and G. Velasco. 2017. "Housing Manufacturing in Mexico: Building Efficient Houses in Inefficient Locations?" *Procedia Manufacturing* 8: 89–95.

OECD. 2015. OECD Urban Policy Reviews: Mexico 2015: Transforming Urban Policy and Housing Finance. Paris: OECD.

Pestova, N. 2016. "The Human Right to Water in the City Context: Insights from Domestic Litigation." In *Global Urban Justice*, edited by B. Oomen, M.F. Davis, and M. Grigolo, 157–76. Cambridge: Cambridge University Press.

Pieterse, E., and K. Owens. 2018. Johannesburg: Confronting Spatial Inequality. World Resources Report Case Study. Washington, DC: World Resources Institute.

PRIA (Participatory Research in Asia). 2013. Contribution of Urban Informal Settlement Dwellers to Urban Economy in India. New Delhi: PRIA.

Racaud, S., J. Kago, and S. Owuor. 2018. "Introduction: Contested Street: Informal Street Vending and Its Contradictions." *Articulo—Journal of Urban Research* 17–18.

Ravallion, M., S. Chen, and P. Sangraula. 2007a. "New Evidence on the Urbanization of Global Poverty." *Population and Development Review* 33 (4): 667–702.

Ravallion, M., S. Chen, and P. Sangraula. 2007b. "The Urbanization of Global Poverty." *World Bank Research Digest* 1 (4): 1, 8.

Roever, S. 2014. Informal Economy Monitoring Study Sector Report: Street Vendors. Cambridge, MA: Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing.

Safe Water Network. 2016. Drinking Water Supply for Urban Poor: City of Mumbai. New Delhi: Safe Water Network; Washington, DC: United States Agency for International Development.

Sarmiento, C., S. Alveano, and R. King. 2019. Guadalajara: Revisiting Public Space Interventions through the Via Recreativa. World Resources Report Case Study. Washington, DC: World Resources Institute.

Satterthwaite, D., V.A. Beard, D. Mitlin, and J. Du. 2019. "Untreated and Unsafe: Solving the Urban Sanitation Crisis in the Global South." Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute.

Scheinberg, A., M. Simpson, and Y. Gupta. 2010. Economic Aspects of the Informal Sector in Solid Waste Management. Eschborn, Germany: German Technical Cooperation and Collaborative Working Group on Solid Waste Management in Low- and Middle-income Countries.

Seto, K.C., B. Güneralp, and L.R. Hutrya. 2012. "Global Forecasts of Urban Expansion to 2030 and Direct Impacts on Biodiversity and Carbon Pools." *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 109 (40): 16083–88.

Smolka, M.O., and C.M. De Cesare. 2006. "Property Taxation and Informality: Challenges for Latin America." *Land Lines* 18 (3): 14–19.

Sutherland, C., D. Roberts, and J. Douwes. 2019. "Constructing Resilience at Three Scales: The 100 Resilient Cities Programme, Durban's Resilience Journey and Water Resilience in the Palmiet Catchment." *Human Geography* 12 (1): 33–49.

Swope, C. 2017. "Lessons Learned from Mexico City's First Green Bond." *GreenBiz*, April 3. <https://www.greenbiz.com/article/lessons-learned-mexico-citys-first-green-bond>. Accessed August 9, 2021.

Trémolet, S., R. Cardone, C. da Silva, and C. Fonseca. 2007. "Innovations in Financing Urban Water and Sanitation." Paper prepared for the Rockefeller Foundation Global Urban Summit, "Financing Shelter, Water and Sanitation." New York: Center for Sustainable Urban Development, Columbia University.

Turok, I. 2018. "Urbanisation and Development: Reinforcing the Foundations." In *Routledge Companion to Planning in the Global South*, edited by G. Bhan, S. Srinivas, and V. Watson, Chapter 7. London: Routledge.

UN DESA. 2019. World Urbanization Prospects: The 2018 Revision. New York: United Nations.

UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme). 2010. State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide. Nairobi: UN-Habitat.

UN-Habitat. 2020b. World Cities Report 2020: The Value of Sustainable Urbanization. Nairobi: UN-Habitat.

Venter, C., A. Mahendra, and D. Hidalgo. 2019. "From Mobility to Access for All: Expanding Urban Transportation Choices in the Global South." Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute.

Watson, V. 2009a. "The Planned City Sweeps the Poor Away . . .": Urban Planning and 21st Century Urbanisation." *Progress in Planning* 72 (3): 151–93.

Westphal, M.I., S. Martin, L. Zhou, and D. Satterthwaite. 2017. "Powering Cities in the Global South: How Energy Access for All Benefits the Economy and the Environment." Working Paper. Washington, DC: World Resources Institute.

WHO. 2012. Global Costs and Benefits of Drinking-Water Supply and Sanitation Interventions to Reach the MDG Target and Universal Coverage. Geneva: WHO.

Wihbey, J. 2017. "The Drone Revolution: UAV-Generated Geodata Drives Policy Innovation." *Land Lines* 18 (4): 15–21.

World Bank. 2016a. (Database.) World Development Indicators. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>. Accessed August 9, 2021.

World Bank. 2017. "Preparing Mexico's Urban Transport Sector for a Low-Carbon Transition." April 6. <https://www.worldbank.org/en/results/2017/04/06/preparing-mexico-urban-transport-sector-low-carbon-transition>. Accessed January 20, 2021.

World Bank. 2018a. Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle. Washington, DC: World Bank.

World Bank. 2018b. (Database.) World Development Indicators. <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/world-development-indicators>. Accessed January 15, 2021.

World Bank. 2020b. Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune. Washington, DC: World Bank.

World Bank Group. 2015. Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who, and How. Washington, DC: World Bank.

WSUP (Water & Sanitation for the Urban Poor). 2019. Running Dry: Tackling the Myths about Urban Water and Sanitation. London: WSUP.

WWAP (United Nations World Water Assessment Programme). 2016. The United Nations World Water Development Report 2016. Water and Jobs. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

照片提供

封面: Unequal Scenes; 第 ii 页: Ted McGrath; 第 3 页: Sarel Kromer (通过 Flickr 提供);

第 10 页: Via RecreActiva Guadalajara; 第 14 页: Adam Cohn; 第 16 页: 世界资源研究所罗斯可持续城市中心; 第 25 页: Arkady Lukashov; 第 27 页: 世界资源研究所罗斯可持续城市中心

鸣谢

需要向参与本报告编写的很多人表达感谢。感谢 Laura Malaguzzi Valeri 和 Maria Hart 为本报告的多份草稿提供意见。还要感谢众多的内部和外部审阅者，他们帮助完善了本报告。内部审阅者为 Manish Bapna、Thiago Guimarães、Anne Maassen、Prerna Mehta、Carlos Muñoz-Piña、Nirarta Samadhi 和 Rogerio Studart。外部审阅者为 Judy Baker、Robert Buckley、Billy Cobbett、Nora Libertun de Duren、Astrid Haas、Rubbina Karruna、Rory Moody、Diana Mitlin、Vidyadhar Phatak、Meenu Tewari、Sameh Wahba 和 Jorge Wolpert。

我们衷心感谢《构建更加公平的城市》系列论文的 26 位合著者：Rebecca Abers、Saúl Alveano、Igor Brandão、Himanshu Burte、Martha Chen、Ashok Das、Dario Hidalgo、Lalitha Kamath、Shuaib Lwasa、Avinash Madhale、Darshini Mahadevia、Diana Mitlin、Mariana Orloff、Kate Owens、Madhav Pai、Tejas Pande、Diego Pérez、Edgar Pieterse、Carolina Sarmiento、David Satterthwaite、Karen Seto、Christo Venter、Terra Virsilas、Daniely Votto、Michael Westphal 和 Lihuan Zhou。还要感谢早前作为此系列报告的一部分发表的 15 篇工作论文的 131 位内部和外部审阅者，他们的反馈帮助我们改进了研究并获得更有力的研究结果。

我们要感谢 2019 年 12 月在举行的“构建更加公平的城市：印度城市改革者研讨会”的参会者：O.P. Agarwal、Samrat Basak、Amit Bhatt、Bharti Bhonsale、Shahana Chattaraj、Shivani Chaudhry、Andre Aranha Correa do Lago、Vandana Chauhan、Dnyanada Deshpande、Jaya Dhindaw、Marie Duraisami、Pedro Ivo Ferraz da Silva、Chirag Gajjar、Kavneet Kaur、Manzoor Khan、Komal Khatri、Ashok Khosla、Felix Knopf、Sebastien Louvet、Rejeet Mathews、Prerna Mehta、Priyanka Mohanty Ajay Nagpure、Vaishali Nandan、Manika Negi、Zeenat Niazi、Leona Nunes、Madhav Pai、Tikender Panwar、Lubaina Rangwala、Jyoti Sharma、Shakti Sinha、Aman Srivastava、Shikha Srivastava、Kanak Tiwari、Madhu Verma 和 Kamlesh Yagnik。我们还要感谢世界资源研究所印度办事处的工作人员，他们帮助我们举行了这场成功的研讨会：O.P. Agarwal、Jaya Dhindaw Rejeet Mathews、Prerna Mehta、Leona Nunes 和 Madhav Pai。

我们还要感谢 2020 年 3 月举行的“构建更加公平的城市：非洲城市改革者研讨会”的参会者：Gashaw Abera、Iman Abubaker、Zaheer Allam、Elleni Ashebir、Chris Buckley、Bizuneh Gultu、Leo Horn-

Phathanothai、Shuaib Lwasa、Wanjira Mathai、Haileselassie Medhin、Frederick Mugisa、Mokom Njang、Gaetan Siew、Revo Twinomihongi、Rogier van den Berg、Jane Weru、Liku Workalemahu、Kofi Yeboah、Edlam Yemeru 和 Abebe Zelue。我们还要感谢世界资源研究所非洲办事处的工作人员，他们帮助我们举行了这场成功的研讨会：Iman Abubaker、Elleni Ashebir 和 Wubanchi Tesso Wakoya。

我们感谢世界资源研究所罗斯中心的高管团队，他们为我们提供指导和支持：Claudia Adriazola-Steil、Elleni Ashebir、Sergio Avelleda、Daniela Facchini、Aklilu Fikresilassie、Leo Horn-Phathanothai、Toni Lindau、Adriana Lobo、Clay Nessler、Madhav Pai、Katherine Roboff、Tini Tran、Rogier van den Berg、Sebastian Varela Contador、Ben Welle 和 Gunes Yerli。我们还要感谢世界资源研究所高管团队的现任和前任主要成员，他们多年来为我们提供宝贵的意见：Manish Bapna、Janet Ranganathan、Lawrence MacDonald 和 Andrew Steer。

我们衷心感谢 Emily Matthews、Kathleen Schalch 和 Lauri Scherer，他们协助了编辑工作；非常感谢 Graphicacy 团队，包括 Carni Klirs 和 Jeff Osborn，他们绘制了本报告的交互式图片。我们感谢 Ben Oldenburg 提供插图。我们感谢 Emma Pearlstone，她为本报告的顺利完成提供了大力帮助。还要感谢 Maeve Weston、Carolina Marques De Mesquita、Kira Austin、Rivvy Eisenberg、Maria Hart 和 Alison Yue，他们为这项工作的继续进行做出了贡献。我们感谢我们的传播团队，包括 Schuyler Null、Hillary Smith、Tini Tran 和 Becca Warner，他们协助了沟通和联系工作；感谢 Shannon Collins、Bill Dugan、Rosie Ettenheim 和 Romain Warnault，他们进行了图片修饰和版面编排工作。我们还要感谢 Craig Brownstein、Lauren Zelin 和 Michael Oko，他们协助了媒体联络工作。

我们感谢英国外交、联邦及发展事务部 (FCDO；以前称为国际发展部 (DFID)) 为世界资源报告系列和本报告提供资金支持。我们还感谢为我们的机构战略合作伙伴，它们为世界资源研究所提供重要的资金支持：荷兰外交部、丹麦外交部和瑞典国际发展合作署。

关于本世界资源报告

这是一份综合报告，纳入了构成《构建更加公平的城市》系列世界资源报告的一系列工作论文的研究成果。如果想获得本报告和其他工作论文的电子版本，或者想查阅辅助材料，请访问 www.citiesforall.org。

资助者

我们衷心感谢以下捐助者，感谢他们慷慨的资金支持：

英国外交、联邦及发展事务部 (FCDO)

Stephen M. Ross 慈善组织

丹麦外交部

爱尔兰外交与贸易部

荷兰外交部

瑞典国际发展合作署

联合国开发计划署

关于世界资源研究所罗斯可持续城市中心

世界资源研究所罗斯城市可持续发展中心致力于创造人人得以安居乐业的美好城市未来，推动实现联系更紧密、更紧凑、更协调的城市。罗斯城市可持续发展中心将世界资源研究所可持续交通中心 (EMBARQ) 的交通和城市发展专业知识延伸出去，以在其他领域促进创新解决方案，包括空气质量、水、建筑、土地利用和能源等领域。它将世界资源研究所的 370 多位专家二十年来在巴西、中国、哥伦比亚、埃塞俄比亚、印度、墨西哥、土耳其和美国的实地研究成果结合起来，帮助在全世界建设更宜居的城市。如果想了解更多信息，请访问 www.wriroscities.org。

关于世界资源研究所

世界资源研究所是一家全球性的研究机构，在环境、经济机会和人类福祉的方面将宏大的想法付诸行动。

我们的挑战

自然资源构成了经济机遇和人类福祉的基础。但如今，人类正以不可持续的速度消耗着地球的资源，对经济和人类生活构成了威胁。人类的生存离不开清洁的水、丰饶的土地、健康的森林和安全的气候。宜居的城市和清洁的能源对于建设一个可持续的地球至关重要。我们必须在未来十年中应对这些紧迫的全球挑战。

我们的愿景

我们的愿景是通过对自然资源的良好管理以建设公平和繁荣的地球。我们希望推动政府、企业和民众联合开展行动，消除贫困并为全人类维护自然环境。

我们的工作方法

量化

我们从数据入手，进行独立研究，并利用最新技术提出新的观点和建议。我们通过严谨的分析、识别风险，发现机遇，促进明智决策。我们重点研究影响力较强的经济体和新兴经济体，因为它们对可持续发展的未来具有决定意义。

变革

我们利用研究成果影响政府决策、企业战略和民间社会行动。我们在社区、企业和政府部门进行项目测试，以建立有力的证据基础。我们与合作伙伴努力促成改变，减少贫困，加强社会建设，并尽力争取卓越而长久的成果。

推广

我们志向远大。一旦方法经过测试，我们就与合作伙伴共同采纳，并在区域或全球范围进行推广。我们通过与合作者交流，实施想法并提升影响力。我们衡量成功的标准是，政府和企业的行动能否改善人们的生活，维护健康的环境。

世界资源研究所的每一份报告均及时、学术性地论述某个公众关注的主题。世界资源研究所负责选择研究主题，并保证其作者和研究人员不受到任何伤害。它还征求和回复咨询小组和评审专家的指导。除非另有说明，世界资源研究所出版物中阐述的所有解释和发现均归属作者。

本报告中的地图只是为了进行说明，并不代表世界资源研究所关于任何国家或地区的法律地位或者关于边境或边界划定的任何观点。



WORLD
RESOURCES
INSTITUTE

10 G STREET NE
SUITE 800
WASHINGTON, DC 20002, USA
+1 (202) 729-7600
WWW.WRI.ORG