



联合国住房与可持续城市发展会议
(人居三)筹备委员会

第三届会议

2016年7月25日至27日

印度尼西亚苏腊巴亚

政策文件 7：城市经济发展战略*

秘书处的说明

联合国住房与可持续城市发展会议(人居三)秘书处谨此转递由第 7 政策股成员编写的题为“城市经济发展战略”的政策文件。

人居三各政策股由两个国际组织共同领导，每一政策股的专家最多为 20 人，专家来自各不同领域，包括学术界、政府、民间社会和其他区域机构和国际机构。

第 7 政策股的组成及政策文件框架可查阅 www.habitat3.org。

* 本文件未经正式编辑印发。



政策文件 7：城市经济发展战略

提要

加强城市经济，创造就业，改进生计

2016年，全球人口半数以上居住在城市，发展中国家城市化加速。不幸的是，发展中国家多数城市的经济没有跟上人口增长的步伐。结果，从事非正规经济部门工作的人占劳动力总人数的50%或更多，工作条件差，生计不稳。在这些条件下，贫民窟是新出现的一种城市住区形式。将近9亿人在非正规住区居住和工作，这个数字每年增长10%。在发达国家，结构调整和去工业化的挑战对许多先前富足的城市造成极大的压力。另一些城市在繁荣发展，创意经济高价值就业空前集中。但这些城市的地价和住房费用大幅上升，对贫困劳动人民造成不利影响。在此背景下，城市政府和各利益攸关方必须更加有效地促进和加速包容性经济发展，发挥城市的创造性潜力，为千百万新公民创造体面工作机会。

人居三向国际社会提出挑战，请国际社会在审议这个问题时重视可持续发展目标，并重视联合国气候变化框架公约缔约方大会谈判的为减轻气候变化影响而采取行动的必要性。城市将覆盖全世界，因此城市需要成为国际社会应对可持续性和气候变化挑战的伙伴。城市经济也有为解决一些最紧迫的问题提出构想和创造财富的潜力。因此，城市的经济状况对于实现可持续发展目标十分关键。

本文件主张采取双管齐下的方针。第一，城市需要处理支撑城市发展的内在条件：高效透明的监管框架；统一的土地市场；有效的基础设施(电力、交通、运输、供水、卫生)；为城市提供可持续经费的城市财政系统；市区安排紧凑的土地使用规划。处理多数此类问题的方法在其他生境政策文件里更加详细地讨论。第二，城市必须与经济的各利益攸关方一起积极促进经济发展进程，并需要具备发挥这一作用的治理授权和能力。在这个过程中，通过与关键利益攸关方的对话，将可确定加强城市经济的地方行动优先事项。

城市及其经济极为多样。因此，要应对城市面临的经济发展挑战，没有单一的规定性方案。每一城市经济的利益攸关方都必须找到其前进的道路。国家和国际组织应支持这些利益攸关方的努力。地方政府应实行民主，接受公民问责，其作用是促进各利益攸关方之间的对话，引领投资，引领行动，并争取得到上级政府和国际社会的支持。

形成城市经济的有千百个或千万个行为体，每天都有无数经济决策和交易。城市经济惯性很大，任何一个组织改变其走势的能力都十分有限。如果没有利益攸关方的支持，地方政府就没有左右经济走势的资源。各利益攸关方的协调行动甚至也需要时间才能奏效。因此，城市就像一条集装箱船，运行路线不能瞬间改变，但若仅改变一点，一段时间后就会抵达十分不同的地点。

本政策文件第一节阐述 2036 年未来城市经济愿景，并阐述应指导城市经济发展的一套原则和城市经济发展必须赖以支撑的条件。

第二节说明世界各地的城市面临的各种经济发展挑战。发展中国家多数城市的人口增长超过就业增长。这些城市的正规经济部门小，而非正规经济部门大，多数员工工作条件恶劣艰难。基础设施不足，无法满足人口增长的需要，城市经济无法创造充分的财富，无法支撑所需的投资水平。在全世界，有少数城市在创新和创意经济中占据前沿。但大多数城市的结构调整步履维艰，甚至在发达国家也是如此。这些挑战很严峻，但世界各地许多城市的经验表明，困难并非无法克服。

第三节提出优先应对挑战的框架，提出城市经济发展政策和新的城市议程。城市必须创造更有活力、更有包容性的经济，增加生产性就业和体面工作机会。要做到这一点，城市治理必须加强，必须更有重点。必须营造有利于在包括正规和非正规部门在内的所有行业私人投资的商业环境。必须弥合战略基础设施的差距。城市要实现可持续经济发展，需要有紧凑的城市格局，需要有高效交通系统的支撑。城市战略必须注重提升旨在实现经济变革的创新和投资的能力。这一战略必须能够提升和利用正规和非正规经济部门的能力。

第四节概述所涉行为体，包括国际机构、国家、城市政府、教育机构、私营部门、民间社会和非正规社区领导人。所涉行为体多种多样，通常各自为政，互不协作。各行为体的权力分配不均。政治、相互抵触的利益和文化环境往往不利协作，妨碍有效决策。同时，城市经济继续演化，城市继续成长，经常是人口稠密、缺乏服务的贫民窟继续扩大。

第五节讨论为增加成功的城市经济发展可能性的政策制定、实施和监测问题。公共政策目标很明确。但要取得成功，所有利益攸关方必须参与应对挑战，并确定城市经济发展的机会。利益攸关方有地方政府、私营部门公司、非正规经济部门、民间社会，包括教育机构和工会。

最后，本文件提出推进这一雄心勃勃但至关重要的议程的关键建议和步骤。

一. 政策文件对新的城市议程的贡献的愿景和框架

1. 尽管城市是增长的引擎,但城市也充满矛盾,是财富和贫困极端集中之地。¹ 虽然大多数城市都面临基础设施、财政管理、体制等方面的挑战,但发展中国家城市面临的挑战最为严峻。在这些国家,城市化步伐超过了经济增长和就业创造的步伐,城市基础设施投资不足,多数市民在人的发展方面滞后。因此,以就业为引导的经济发展是城市政府和城市经济的其他利益攸关方的一个首要关切事项。

A. 我们的 2036 年愿景

2. 我们的愿景是在 20 年之内即到 2036 年城市能成功地应对其在 2016 年面临的深刻的社会挑战、经济挑战和实际挑战。工商业环境得到改善,为正规和非正规工商企业获得投资和实现发展创造了新的机会。世界各地城市的创新性能源为正规经济创造了新的机会,逐步增加员工福利,扩大法律和社会保护,并增加对非正规部门员工的公共服务。² 城市政府有能力围绕经济发展战略促进建立强有力的伙伴关系。³ 在今后 20 年里,城市为不断增加的人口提供支撑并帮助他们实现其愿望所需的有形基础设施和组织结构将得到不断改善。城市格局更加紧凑,更加方便生活,更可持续,并得到低碳交通基础设施战略投资的支持。地方收入增加,能提供更好、更为可靠的基础设施服务,并提高城市所有居民的生活水平,特别是提高穷人的生活水平。

B. 指导原则

3. 为了实现我们的愿景,我们概要提出四项主要原则和五个帮助落实这些原则的条件。这些条件对在包容性经济发展框架内加强城市经济、创造就业和改进城市生计至关重要。

(a) 原则 1: 城市经济增长和发展必须具有包容性。城市政府有责任促进城市包容性经济增长,目的是在发展城市经济时不是仅仅造福少数人,而是造福所有市民。

(b) 原则 2: 城市经济增长和发展必须在强有力的权利框架内进行。城市经济增长必须以强有力的人权原则为基础。具体而言:

¹ 联合国(2010 年),《2010/2011 年世界城市状况——弥合城市鸿沟》,联合国人类住区规划署,内罗毕。

² Glaeser, E.(2012), *Triumph of the City*, London, Penguin Books.

³ Otgaar, A., L. van den Berg, J. van der Meer and C. Speller (2012), “Urban Competitiveness and Sustainable Territorial Development: the Nedd for New Perspectives on Metropolitan Governance”, in J. Sobrino(ed.), *Urban Competitiveness. A Global and for Mexico Perspective*, Mexico City, El Colegio de México, pp. 257-286.

(一) 所有人都享有城市权，边缘化群体也有权平等利用公共资源和服务，包括公共土地；

(二) 所有人都有权获得体面工作和生产性经济机会；

(三) 所有人都有权获得适足住房、基础设施服务和城市服务。

(c) 原则 3：城市经济增长和发展必须有助于地方和国家可持续发展。城市经济要具有包容性，并取得成功，还需承认使经济增长与环境可持续性取得平衡的重要性，需要支持绿色经济创新，并需要加强城市凝聚力，减少社会不平等和地域不平等现象。

(d) 原则 4：城市经济增长和发展必须帮助而不是摧毁非正规生计。经济发展战略应旨在提供多种渠道，使非正规部门员工和企业家能扩大业务，提高生产力，在经济台阶上攀升。

4. 为了落实上述原则，城市需要有下列有利的支持条件：

(a) 地方机构、地区机构和国家机构治理良好、接受问责；

(b) 工商业环境有利于对正规和非正规部门活动的投资；

(c) 地方政府、私营部门和民间社会组织(包括非正规部门员工组织)之间开展政策对话，建立伙伴关系，为所有公民的利益，促进投资，促进创造生产性就业/体面工作，创造财富，保障安全；

(d) 建立有形基础设施和社会基础设施，加强生产性要素，帮助改善居民和工人的生活质量；

(e) 支持创新和创业，创新和创业是城市经济结构改革的必要要素，是由城市的教育、创业和文化环境所决定的。

C. 规范框架

5. 新的城市经济议程以现有全球框架的工作为基础，并扩大这些工作。人居二承认城市作为增长引擎的重要性，因此需要支持并投资发展基础设施和人力资本。人居二明确指出应支持非正规经济部门，使之提高生产力，并融入正规经济。⁴ 人居三议程重申人居二对包容性城市发展的承诺，并更进一步，列出关于更多投资创造体面工作机会和加强非正规生计的条款。

⁴ Tosics, I.(1997), “Habitat II Conference on Human Settlements, Istanbul, June 1996”, International Journal of Urban and Regional Research, vol. 21, no. 2, pp. 366-372.

6. 2015年，国际社会通过了对于城市经济议程至关重要的可持续发展目标。虽然各项可持续发展目标都与城市经济发展密切相关，⁵ 但有四项目标与本文件所述事项特别有关：关于在全世界消除一切形式的贫困的目标 1，关于促进持久、包容和可持续经济增长、促进充分的生产性就业和人人获得体面工作的目标 8，关于建造具备抵御灾害能力的基础设施、促进具有包容性的可持续工业化、推动创新的目标 9，以及关于建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续发展的城市的目标 11。这些就是我们在本文件里提议的新的城市经济议程的核心内容。与此有关的还有国际劳工组织 2015年通过的全球标准，即关于从非正规经济到正规经济逐步过渡的建议 204，其中呼吁在过渡期间维持非正规生计，并呼吁在监管之下允许非正规部门员工利用公共空间和自然资源。

二. 政策挑战

7. 各个城市面临的经济发展挑战多种多样，因收入水平不同、国情不同及城市特点不同而异。⁶ 高收入城市需应对结构调整的后果，在一些城市，某些产业迅速成长，因而也构成挑战，另一些城市则需应对产业衰落、技能陈旧、失业率高挑战。新兴经济体和发展中经济体难以创造足够多的高质量就业机会，难以提升非正规部门工资和自营职业的水平。所有城市都存在不平等现象，都有被边缘化的群体，难以满足基础设施需求，预算受限制。

8. 各个城市的经济发展阶段也各不相同。在发展中国家的一些城市，特别是在最不发达国家的城市，在非正规经济部门从事自营职业的人数很多。一些城市已发展了支撑大规模生产就业的经济。在创新驱动型高薪经济的城市，新创办的企业增加(见关于创业城市的方框 1)。⁷ 另外，移动技术的广泛传播和教育基础设施的改进确实为发展中国家推进创新驱动经济发展创造了机会(例如印度班加罗尔的信息技术行业和肯尼亚内罗毕的新办软件企业群)。

9. 本报告讨论的挑战和政策要点是经济增长和更加广泛的经济社会发展所需的生产性就业和生计。但创造就业和改善生计的问题必须在城市为住房、企业、基础设施、技能发展等方面投资提供的机会以及城市治理的框架内予以看待。因

⁵ 例如，教育投资(可持续发展目标 4)、性别平等(可持续发展目标 5)、可持续能源(可持续发展目标 7)既能加强城市经济发展，又能得到城市经济发展成功的支持。城市经济发展与可持续发展目标 13 是一致的，更加紧凑的城市格局和高能效运输系统以及绿色经济机会能支持实现目标 13。最后，和平包容的社会以及有效、接受问责、包容的体制能加强城市经济发展，而城市经济发展也能促进建设和包容的社会以及有效、接受问责、包容的体制(可持续发展目标 16)。

⁶ Kresl, P. and J. Sobrino(eds.), *Handbook of Research Methods and Applications in Urban Economies*, Cheltenham, Edward Elgar.

⁷ (Zoltan J. Acs, Sameeksha Desai, Jolanda Hessels *Entrepreneurship, economic development and institutions*, *Small Bus Econ* (2008) 31: 219-234)。

此，本政策文件涉及范围很广。我们认为这些问题对所有城市都很重要，尽管我们的重点主要在发展中国家的城市。我们承认，各个城市情况很不相同，了解地方情况和需求十分重要，提出一刀切的建议的做法是危险的。

A. 生产性就业的挑战

10. 过去的一种普遍看法是，人们迁移到城市是因为城市有就业机会。⁸ 但如今，创造足够多的体面的生产性工作机会是城市的一大挑战。在以往 20 年里，世界各地许多城市出现去工业化，而一些其他城市(特别是中国)则十分迅速地实现工业化(见关于中国城市宏观经济改革和经济发展的方框 2)。最近许多城市的经济增长是靠服务业而不是制造业驱动的：包括低端个人服务(劳动力密集型)和高端信息技术服务(非劳动力密集型)。净结果是世界各地许多城市的失业率很高，非正规就业率也很高。

11. 对城市来说，一个重大挑战是失业问题，特别是青年失业问题。劳工组织最近估计，2011 年全世界的失业率为 6% 左右，预计每年都会增长约 0.6%。中东和北非的失业率最高(11-12%)，发达国家的失业率增幅预计最快(每年超过 2%)(附件一表 1)。然而，失业人数和失业率不能与发展中国家的工作穷人人数和百分比相比：2011 年估计有工作穷人(每日收入不到 2 美元)8.39 亿，占全球劳动力的 28.7%(附件一表 2)。这表明，尤其在发展中国家，就业挑战的核心问题是缺乏生产性就业，更甚于公开失业现象。

12. 在发展中区域，虽然青年失业是一大挑战，但失业率总的相对较低(4-7%)，而且增幅不高，只有中东和北非除外。在除中东北非外的发展中区域，非正规部门就业包括一半以上非农业就业：拉丁美洲略超过一半，非洲为三分之二，东南亚超过 80%(附件一表 3)。这是因为在这些区域劳动力队伍中多数人传统上都在非正规经济部门谋生，许多新参加工作的人和失去正规有薪工作的人也在非正规经济部门寻找工作，失去正规工作的人需要糊口，不能保持失业状态。

13. 参加非正规经济部门工作的多数人是穷人。在多数发展中国家，城市非正规劳动力主要是建筑工人、家政工人、在家生产商、街头贩子、运输工人和废物收集工。许多人是领取工资的，不一定都为非正规公司工作，也有为正规公司和家庭工作的，另一些人则是自营职业的。非正规就业人员中只有一个群体——即雇主——的平均收入在国家贫困线以上。但雇主在非正规就业人员中仅占很少比例，在撒哈拉以南非洲和南亚占 2%，在东亚和东南亚(不包括中国)占 9%。⁹ 根据就业状况划分，非正规劳动力的其他群体按平均收入排列(从高到低)如下：雇员、自

⁸ Boyle, P., K. Halfacree and V. Robinson(1998), *Exploring Contemporary Migration*, Harlow, Pearson.

⁹ Chen, Martha, Joann Vanek and James Heintz.(2006), *Informality, Gender and Poverty: A Global Picture*.

营职业者、有薪临时工、厂外工人、无薪家政工。其中，妇女在雇员中的比例很低，而在收入最低的群体(如厂外工人和无薪家政工)里所占比例很高。¹⁰

14. 总之，尤其在发展中国家，如今城市面临的就业挑战是创造更多的体面正规有薪工作，创造更多的生产性自营职业机会，并改善非正规经济部门现有的生计。

B. 就业投资

15. 就业挑战的根本在于投资。城市经济要顺利发展，就需要四个主要投资进程能运行。第一是住房投资，主要用于建造住房，也用于建造小型和非正规企业的工作坊。第二是基础设施投资，用于公用事业(可以是公营或私营)、其他基础设施服务(供水、卫生)和公共运输及公共服务。第三是工商业投资，用于正规和非正规企业，既用于服务业，也用于制造业。第四是人力资本投资，提高城市居民的技能。这些投资进程极为重要，因为通过投资和建筑过程能直接创造就业，而且能创造财富，使城市宜居，具有生产性。

住房投资

16. 在发展中国家的许多城市，到处有贫民窟，在许多较为富裕的国家，也有不够标准的住房，这清楚表明许多城市未能在费用合理、出入方便的地点进行足够的正规住房投资。非洲城市人口的 60%以上居住在贫民窟或棚户区，¹¹ 仅撒哈拉以南非洲就有约 2 亿人居住在贫民窟或棚户区，¹² 全球贫民窟居民人数增加率每年估计约 10%。造成这一现象的原因有多种。一个基本问题是费用无法承担的问题。与其他区域相比，非洲实行城市化时的人均收入较低，而要建造按此低收入水平能负担得起、服务到位的住房单元在技术上很困难。第二个问题是土地权不明确。如果土地权不明确，且会涉及代价高昂、经常无定论的争端，建造住房和作坊的投资就会受到阻碍(见关于塞内加尔政府使非正规住区合法化的附件二方框 3)。然而，在没有合法土地权的情况下改善贫民窟和棚户区住房是可行的，也是可取的。

17. 第三个因素是监管不当。许多经济活动和互动需要监管，在封闭、拥挤的城区尤其如此。但现行的规则经常不适合于实际情况。这会限制经济活动，有时还会不当地有利于一些群体，而有害于另一些群体。正规企业、非正规企业和政府自己也经常在许多情况下无视规则。这会影响到其他方面，其代价往往极高。就住房投资而言，建筑规则和其他规则规定的标准过高，无法满足或无法持续。在许多城市，大多数建筑物都违反了这些规则。住房投资失败事关重大，原因有几个。第一，这会削弱今世及后代的福祉，产生可能过分拥挤、不健康、有危险的环境，

¹⁰ Ibid.

¹¹ <http://unhabitat.org/wp-content/uploads/2014/07/WHI-2014-Background-Paper.pdf>.

¹² <http://unhabitat.org/urban-themes/housing-slum-upgrading/>.

使家务和面向市场的工作更加困难。此外，这会降低城市的生产力。贫民窟庞大，缺乏服务，交通差，会降低非正规部门工人的生产力，因为家务和往返就业和商业地点所需时间会增加。这一点之所以重要，也因为住房通常也是工作场所，对于从事非正规经济部门工作的人来说特别如此。不少非正规住区有小型工业企业。如果难以为繁荣这些活动进行投资，城市经济发展就会受到阻碍。

基础设施投资

18. 基础设施不足的情况十分普遍。要达到可持续发展目标，在 2015 年至 2030 年，仅发展中国家每年所需基础设施投资估计数为 1.6 至 2.5 万亿美元¹³ (附件一表 4)。非洲所需基础设施投资估计为每年 900 亿美元，相当于非洲每年 15% 的国内生产总值，比目前耗资水平高出 50% 以上。缺口如此之大，部分原因是政府(中央政府，特别是地方政府)面临财政限制，税收不足以筹集所需金额，或不足以举债筹资提供足够的担保。在许多情况下，另一个原因是监管和政策环境不利。虽然在许多高收入国家有可能调集私人资金投资于电力、电信和供水项目，但许多发展中经济体的监管和商业环境不利，不可能进行这样的集资。投资额低的后果显而易见。经常被列举的主要商业障碍之一是缺乏可靠、价格可以承受的电力。¹⁴ 缺乏运输投资导致城市阻塞，并进一步损害联通性(如果住区分布很广，这一情况就会特别严重)。网络发展正在使发展中国家的商业活动发生变革，使从事非正规经济部门工作的人能够提高生产率。¹⁵ 然而，这种发展不能被视为理所当然的。人们仍然难以找到工作，企业对企业的沟通受到阻碍。运输基础设施对城市关系重大，在协调私人投资地点安排方面起作用。但运输系统的设计需要考虑到非正规活动地点以及非正规活动的市场。如果不考虑到所有经济行为体及其活动，城市的生产力就会降低，通勤者的时间和健康就会受到不利影响。基本的基础设施服务不足，会使穷人为获得这些服务而花费更多时间和资金，同时会增加传染病扩散的风险。

工商业投资

19. 许多发展中城市未能创造足够多的正规部门就业机会。吸引国际投资，无论是高收入国家吸引先进技术投资还是低收入国家吸引服装业和纺织品投资，对于创造就业都很重要，对整体经济发展也很重要。这些行业能生产可用于国际贸易

¹³ UNCTAD 2014, World Investment Report 2014: Investing in the SDGs: An Action Plan pp.140.

¹⁴ Thomas B.A., C. J. Dalgaard "Power outages and economic growth in Africa", Energy Economics, volume 38, July 2013 pp 19-23.

¹⁵ Sife A.S., Kiondo E., Lyimo-Macha J. Contribution of Mobile Phones to Rural Livelihoods and Poverty Reduction Morogoro Region, Tanzania, Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries, V 42, 2010 and Rashid A.T., Elder L., Mobile Phones and Development: An Analysis of IDRC-Supported Projects, Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries, V. 36 2009.

的货物，以此赚取各国都需要的外汇。这对于非洲尤其关键，因为非洲极少有这些行业的企业，而依靠出口商品和矿物获得收入。但劳动力密集型的外包工作，如服装业和纺织品生产的工作，不一定是体面的工作，甚至对工厂工人来说也是如此，对厂外工人来说尤其如此。

20. 缺少工商业投资是一个根深蒂固的问题，事关经济和政治环境里的多种因素。但一些问题是城市本身的问题。许多城市难以征集正规工商业投资所需的大片土地。同时，非正规工商企业地点，无论在贫民窟还是在公共空间，均在地方经济发展中受到忽略并/或受到损害。企业生产力低下，部分原因是上面所述的基础设施问题及资本费用高昂的问题。所有这些构成城市环境，使企业能为当地市场供应物品，但在全球市场上缺乏竞争力。后果是许多城市丧失了就业的一个重要来源。

人力资本和技能

21. 第四个投资挑战是打造具备知识和技能的健康的劳动力队伍，以帮助建设创新性、具有竞争力的城市经济。拥有知识密集型劳动力的城市在全球创意经济中能超越其城市，能增加价值，提高生产力，从而吸引投资和就业。增加投资刺激就业增长和内向迁徙，这是一种良性循环。在已经形成这种良性循环的一流城市，情况尤其如此。宽容、多样的都市环境能增强城市吸引知识工作者和企业家的能力。¹⁶ 高度成功的城市经济与优秀的大学协同发展，一些大学成了千百个新办技术企业的来源，这些新办企业使城市和地区经济发生了变革。¹⁷ 这种情况并不仅仅局限于发达国家，诸如印度班加罗尔等城市目前也是世界发展最快的技术中心之一。¹⁸

22. 城区的技能水平通常超过乡村。尽管如此，城市里劳动力的很大一部分缺乏基本技能。工商技能也很弱，这已被视为薄弱环节。¹⁹ 缺乏足够的工商技能，是因为缺乏教育设施和培训计划，或教育设施和培训计划的质量差，并缺乏在职培训的机会。全面加强教育能力有许多内在理由。但最为重要的理由无疑是，要

¹⁶ <http://martinprosperity.org/insight-creative-and-diverse-ranking-global-cities/>。

¹⁷ Florida R., Gates G. Knudsen B., Stolarick K., *The University and the Creative Economy*, December 2006
http://creativeclass.typepad.com/thecreativityexchange/files/university_and_the_creative_economy.pdf. *The Innovative and Entrepreneurial University: Higher Education, Innovation & Entrepreneurship in Focus*, U.S.Department of Commerce, October 2013 https://www.eda.gov/pdf/The_Innovative_and_Entrepreneurial_University_Report.pdf. Dasher R., “The Role of Universities in Startup Ecosystem Development: What are the Real Lessons from Stanford University in Silicon Valley?” Manila, 2015 <http://asia.stanford.edu/us-atmc/wordpress/wp-content/uploads/2014/06/150707-Dasher-SlshotMNL.pdf>。

¹⁸ Compass, *The Global Startup Ecosystem Ranking 2015*。

¹⁹ http://siteresources.worldbank.org/SPLP/Resources/461653-1253133947335/6440424-1271427186123/6976445-1271432453795/Skills_for_the_Informal_Sector.pdf。

有能力在城市经济中竞争，从而在全球经济中竞争，从根本上需要人的创造性和能力，从而需要依靠城市劳动力的知识和技能。

C. 治理挑战

23. 城市经济发展需要地方政府有远见，有能力。要使城市能良好运作，就必须为所有公民提供公共物品和服务，城市的体制和监管框架必须能利用市场力量为所有人开拓经济机会，增进福祉。在许多城市，地方政府未能达到这些目标。原因包括：体制结构有问题，这种结构造成了政治紧张关系，资源缺乏，地方政府未能与城市各个利益攸关方商议并协作。

24. 第四政策股已更加详细地讨论了城市治理挑战。在许多城市，地方政府没有处理重要城市问题的授权或资源。生境二商定的权力下放进程在许多国家和地区陷于停滞。在过去 20 年里，权力下放的工作在有的城市取得进展，在有的城市则出现退步，情况不一。地方政府享有的自主权经常有限，地方政府工作人员征聘和纪律机制可显示地方政府的权力状况。²⁰ 从全球情况来看，地方政府仍然依赖于中央政府拨款来支付业务和资本费用。结果，地方政府并不总是有责任促进发展进程，也并不总是拥有为此进程供资的资源。此外，掌握技能的人极少把地方政府看成有吸引力的雇主，结果地方政府经常缺乏适当的人员，无法与私营部门进行公平谈判。

体制结构和政治经济

25. 许多城市的体制结构混乱，不同部门相互竞争，政府某一机构的授权环境受到限制，效力有限。责任可能在中央政府不同部委(财政、工商、住房、土地、运输)之间分配，城市政府有不同程度的自主权。在许多国家和地区，地方政府没有支持经济发展的授权。在都市地区，界限划分经常过时，城市范围跨越在若干行政区。在政府不同层面以不同方式出现部门利益的政治关系，使得权力的分工更加复杂化。

26. 地方政府与国家政府一样，也经常与富有权势阶层同流合污。这样就尤其难以确保地方体制、政策和做法公正公平。

27. 这些问题很棘手，但第一个解决方案是确立明确的权力和问责制度，所涉范围足够宽广，使领导人能够注视全市情况。这样做的适当级别将因具体情况及城市规模而异，在许多情况下，负主要责任的将是城市政府，而不是国家政府。第二个解决方案是由地方政府在城市一级建立参与性决策和规则制定进程(土耳其一个中等城市参与性决策的例子，见方框 4)。

²⁰ http://www.uclg.org/sites/default/files/_28fr29_uclgpolicypaperonlocalfinanceeng2.pdf。

Tidemand P., J. Msami, *The Impact of Local Government Reforms in Tanzania 1996-2008, Research on Poverty Alleviation*。

财政和资源

28. 城市的财政需求极大，业务支出和资本支出都是如此，在迅速发展时尤其需要资本支出。在许多城市，仅仅所需基础设施支出估计就达到城市增加值总额的10-15%。²¹

29. 各级政府提供不同服务(保健、教育、警务、卫生、交通)的责任差异很大，但在所有情况下都必须有充足的资源。如果这些责任由城市政府承担，则经费就必须与责任相称。同样，城市资本支出必须得到满足，可由中央政府拨款，或允许城市借款。

30. 目前，地方政府的财政能力与支出责任很不平衡。例如，加拿大的一些城市当局基本自主，用于业务支出和资本支出的总收入的90%以上为当地收入。²²但一些地方政府在财政上的作用的自主权非常有限，在南亚和非洲发展中国家尤其如此。²³

31. 眼前的挑战是要确保有足够的资金流向城市，并纠正责任与财政能力不平衡的现象。如果城市政府无法筹集当地收入支付其负责的地方服务，或没有能力有效管理这些资源，那么别人就没有积极性投资或与该政府结成伙伴关系。

三. 确定各项政策选择的优先次序——《新城市议程》变革行动

32. 本报告的重点是协助城市创造更多就业机会和生产性工作机会；加强现有的就业和谋生机会；确保所有公民(包括低收入、低技能、非正规工人和移民)都有赚取收入的机会。应对这些挑战的办法是加强城市经济。确定各项政策选择的优先次序依据的是第一节阐述的经济发展原则和条件。

33. 第一项原则是，释放城市的潜力，使人们能够投资于发展技能、谋生、做生意、持家(家庭往往也是工作场所或储存空间)，并从这些投资中受益。城市地区的优势是四通八达，因此，大量、各类人员之间的经济和社会互动频繁，各种技能和市场机会多，所有这些都助于产生积极的外部效应(包括聚集经济)，使城市受益。此外，城市网络使城市能够利用区域和全球层面的比较优势和专长，从而刺激创新、提高生产力、推动经济增长和更广泛的人类发展。公共政策的主要作用是支持实现这一潜力。²⁴ 这涉及建立一个支持正规和非正规私营企业的体

²¹ Foster, V. and C. Briceno-Garmendia(2010)‘Africa’s infrastructure: a time for transformation’, World Bank, Washington DC.

²² 例如见 <http://www.kitchener.ca/en/insidcityhall/BudgetsAndFinanceReports.asp>。

²³ UCLG 2010 http://www.cities-localgovernments.org/gold/gold_report.asp。

²⁴ Zhang, L.-Y. (2015), *Managing the City Economies: Challenges and Strategies in Developing Countries*. London: Routledge.

制和监管环境，同时设法弥补市场失灵情况，提供保障和社会安全网。这需要对基础设施及公共事业和服务进行大量投资，对这些公共事业进行公平分配，同时建立适当的监管环境。

34. 所有城市都不尽相同，制订政策时需考虑当地情况，认真分析每个城市在投资和创造就业机会方面面临的障碍。进行这些分析时必须纵观城市。正规和非正规部门都发挥各自不同的作用。如果居民和商业资本存量配置错误或配置的质量差，就很难创造就业机会或提高生产力。只有在人类进行包容发展和公平分配公共物品和公共服务的更广泛背景下才能实现可持续经济增长。

35. 政策制定者必须适当关注公平和社会正义；可持续性、包括环境责任和复原力；融入社会和经济生活、包括增强弱势群体权能；实行民主问责。所有这些将推动到 2030 年实现可持续发展目标。今天建造的结构将在今后几十年内长期、持续影响城市经济和社会表现以及城市的能耗和环境可持续性。

36. 依照这些标准以及上一节所概述的挑战，政策重点可分为六大类：土地使用、业务支助举措、基础设施和服务提供、非正规经济、城市财政、城市治理和政府能力(在财政和人力方面)。

A. 土地利用：建设紧凑型城市

37. 城市的结构及其构建形式将对其支持经济发展能力产生深远影响。紧凑城市大多中高密度，土地混合使用，能够以低成本、可持续方式支持高程度的连接——工人、货物、服务和想法流动(见关于紧凑型城市的方框 5)。这反过来又有助于提高生活水平，提升城市活力，而只有这样才能保持经济活力。实现这一点需要四类政策措施。

38. 首先是制订适当的土地使用条例。只有制订了条例，才能维持施工标准，保证最低标准，控制拥挤情况。但这些标准，例如有关地块面积、容积率和施工的标准等都必须与城市具体情况及国家发展水平相当。很多情况下，这些标准往往定得太高，最后又被忽视。除考虑环境和拥堵问题外，条例应满足高密度发展和土地混合使用的要求。必须调整土地利用条例，以便应对发展中世界大多数城市非正规住区急剧增长情况。

39. 第二个要素是确保土地保有权明确，这样，投资不会因围绕土地所有权或土地使用其他权利的不确定性而受阻。改革非常复杂，因为可能已经既有传统体系，又有市场体系，因为可能会有很多人声称对某块土地拥有所有权以及因为强大的既得利益设法获取土地价值升值好处。有效、公平地使用土地还需要抵押贷款和建筑部门等补充市场的有效运作。

40. 最后，市政当局需要在土地使用规划方面采取战略性观点，制订战略性政策。国家经济发展战略中必须制定城市发展长期愿景，指导私营投资决定以及公共行动。除非投资者对城市不同区域的可能发展有明确的预期，否则“协调失灵”的风险将阻碍投资。

41. 这一愿景应阐明：(a) 根据基础设施发展以及行业增长的模式制订旨在协调土地使用的中长期城市发展战略；(b) 基础设施投资引领，而不是牵制私营部门发展；(c) 积极审查施工和土地使用条例，鼓励适当混合密度的开发和土地的混合使用，使各种规模和类型的企业都能蓬勃发展，同时逐步过渡到低碳经济和低碳社会。

42. 必须采取步骤使这些战略和计划可信，包括随时间推移定期调整。城市战略和计划的作用应是扶持，而不是指示私人投资。城市战略和计划应认识到过于僵硬带来的风险，这些战略和计划应具有内在的灵活性。

B. 基础设施和服务的提供

43. 城市是一个庞大复杂的综合系统。为使城市能够有效、公平运转，必须在城市内提供基础设施。为提高生产力必须提供电力。运输基础设施对于实现连通性的惠益，避免拥挤带来的金融、环境和公共卫生费用尤其重要。城市密度和减缓气候变化的要求使得公共交通(步行/骑自行车等非机动车交通)成为优先事项。必须特别关注工作穷人的出行需求，因为交通会给非正规住区带来巨大好处。企业也需要通过交通网络、港口、机场和电信连接到区域其他地方、全国和全球市场。

44. 经济发展政策议程需要：

(a) 在严格评估需求和评价满足这些需求所需成本效益的基础上，建立制定中长期基础设施发展计划的程序；

(b) 为实施基础设施项目，筹集基础设施投资制订有效、透明政策；

(c) 公共和私人提供的资金。弥补基础设施缺口需要大量增加基础设施投资，其中，私人资本的贡献将至关重要。²⁵

C. 企业支助

45. 城市政府必须积极、有针对性地支持经济发展进程。地方政府是当地经济中的一个利益攸关方，地方政府承认，地方经济、企业界成功、当地居民的生活水平及其向社区所提供服务之间存在共生关系。地方政府表示可以引领经济发展，说明可以通过调整当地政策和公共行政支持发展进程。在许多法域中，地方政府的能力有限。但即使在这些城市，参与其中引领发展至少也起到了本来没有的宣传作用。规模更大的城市，经济发展方面领导力的影响是几乎可以为支持商业立即调整市政服务。从长远来看，这些努力加上其他利益攸关方的努力可转变城市经济。²⁶

²⁵ 贸发会议，《2014年世界投资报告：投资可持续发展目标：行动计划》。

²⁶ <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/lra-innovation-economic-growth.pdf>
Building Community Prosperity Through Local Economic Development: An Introduction to LED

46. 在最基本层面，企业发展是与各种规模的企业、各类型的投资者，包括外国直接投资者、当地已设立的企业和有抱负的创业者之间对话的结果，只有通过对话才能更好地了解他们的需要和愿望。这同样适用于正规和非正规企业，因为这两类企业都要应对一系列挑战，包括任意制订的条例、行业内沟通、物流、人力资源，业务管理、进入当地和外部市场等。地方政府官员必须了解当地工商界面临的挑战并解决出现的重大问题。

47. 这一对话还可以帮助城市政府更有效地与国家一级的国内投资机构合作。一座城市无论是在劳动力市场技能、主要群组实力、良好的基础设施或自然禀赋方面形成了内在的竞争力，就可以吸引大量的外国投资。

48. 企业发展也可以包括积极主动的方案，包括支持行业协会、商业服务中心，向非正规、中小型企业提供培训方案、辅导、同行互助方案，提供孵化和同地办公空间等扶持方式。服务可以适应包括中小型企业 and 非正规企业在内的不同类型企业的不同需要。有助于某一行业利益攸关方制订能推动整个行业发展战略的群组发展活动非常有用(见附件二方框 6 关于坦桑尼亚联合共和国莫罗戈罗地方经济发展情况)。群组发展活动应该既针对正规企业群组，又针对非正规住区的非正规企业群组。企业发展服务通过吸引与金融机构建立伙伴关系有助于弥补企业融资缺口。企业发展服务的复杂性各不相同，有些服务需要高水平的专门知识才能操作成功，一旦缺乏这方面的专门知识，将付出昂贵的失败代价。与潜在受益方和其他利益攸关方事先协商应该会改善结果。应将这一领域的能力建设列为高度优先事项。

49. 在发展中世界，必须向非正规工人和他们的生计活动提供支助，因为它们往往构成了工人和城市经济中企业的大多数。提供具有成本效益的业务支持有助于提高生产力，解决企业面临的重大挑战。业务支持还创造条件，鼓励企业随着不断取得成功整合业务。

50. 在一个日益知识密集的经济中，劳动力中是否有所需技能成了商业投资和就业增长的首要因素。有针对性的发展熟练劳动力可以成为城市经济重要的竞争优势。经济发展战略能够确定所需技能，支持教育机构的工作，填补空缺。有能力满足城市经济要求的教育机构在这一进程中能发挥关键作用。²⁷

D. 支持非正规经济的发展

51. 正如前面所述，发展中国家劳动大军中的大多数都在非正规行业就业。在非正规自营行业中，有些人经营非法商品和服务，有些人逃税或未注册，未报税。

Principles and Practices, George Edward Trellor, Federation of Canadian Municipalities/International Technical Assistance Project, 2014。

²⁷ Developing National Systems of Innovation: University-Industry Interactions in the Global South, Eduardo Albuquerque, Wilson Suzigan, Glenda Kruss and Keun Lee, Edward Elgar Publishing/IDRC, 2015。

但大多数是努力诚实谋生的穷人。他们对监管和税收能带来的好处表示欢迎。但对他们而言，现行法规往往与他们不相关，不合适或只是惩罚性的，许多税收或征税门槛不适用。城市需制订更适当、更具包容性的政策，向在非正规经济中工作的穷人提供支持。

52. 关于非正规经济政策辩论的核心是是否以及如何让非正规经济正规化。从历史上看，关于非正规经济正规化意味着什么或应该意味着什么主要有两个概念。一些人认为，这意味着把非正规工人转到正规领工资工作——但这需要创造足够的提供正式工资的就业机会。另一些人认为，这意味着登记非正规企业并对它们征税。但近几年来，人们越来越认识到，非正规经济不是在减少，而是在增多；非正规经济中既有自营职业者又有领工资者，其中大多数是想通过诚实劳动谋生活的穷人，其中许多人纳了税，支付了各种费用；而且政府条例和政策直接影响他们，但往往是负面影响。认识到这一点后，对实现正规化采取一种不同的办法：作为一个渐进过程，应保持和加强非正规谋生方式，同时向非正规劳动力特别是工作穷人提供法律和社会保护措施以及支助服务。

53. 为反映这一新视角和新办法，三方伙伴在国际劳工组织 2015 年的年度会议上采纳了从非正规经济逐步过渡到正规经济的 20 号建议，确认并提出下列规定：

- (a) 大多数非正规工人来自贫穷家庭，他们辛苦谋生，因此，在对他们进行监管和征税的同时需要加以保护和促进；
- (b) 大多数非正规经济单位是自营职业者一个人或家庭运作，未雇用他人；
- (c) 正规化过程不应取缔非正规谋生手段；
- (d) 管制公共空间，特别是城市里公共空间的使用对于非正规工人的生计至关重要；
- (e) 管制自然资源的使用对于非正规工人的生计也是至关重要。

54. 在城市适用这一正规化的新办法时需重新评估城市政策、城市计划和城市做法，因为它们往往对非正规工人和他们的生计不利。在非正规经济工作的穷人的工作地点通常是街道、空地、建筑工地等公共场所或往往在贫民窟和棚户区的私人住宅。为使工作穷人能够维持生计，他们的工作场所必须稳定且有基本的基础设施服务。这需要对公共空间的准入进行管理以及保证贫民窟和棚户区事实上的保有权并对它们进行改造。有关街头贩卖的城市规章通常相当过时，且只是罚款。城市政府通常不是更新规章，而是把街头小贩从中央商业区赶到城市边缘，但这些小贩最后还是回到城市中心区。城市固体废物管理条例不承认或未纳入非正规拾荒者，但他们几十年来清洁城市，最知道如何从废物中回收可回收物质，从而帮助减少了碳排放和城市废物处置费用。

55. 为保障和改善生计，城市有工作的穷人需要一个有利的商业环境和扶持性服务。他们需要的权利包括，不受警察和其他地方当局的骚扰，他们的货物和设备不会被没收，他们不会被驱逐，他们的住所和工作场所不会被拆除。他们需要家庭和工作场所的土地拥有有保障的所有权，他们的工作场所需要有基本的基础设施，在他们的住所和工作场所、供应商和买主之间需要有公共交通。这需要城市认识到，非正规住区和公共空间——城市公共空间——是非正规活动地点；将工作穷人驱逐出非正式住区和公共空间不仅使他们无处谋生，而且破坏了城市经济。换言之，这需要城市把非正规工人及其生计纳入当地的经济发展规划。

56. 在城市治理方面，在非正规经济部门工作的穷人需要组织和代表权。他们需要通过由民主成员组成的组织发出集体声音；他们需要通过此类组织发出代表性声音，能够参加有关的决策、规则制定、集体谈判，或谈判进程。为做到这一点，他们需要得到能力建设支助，使其领导层能够有效与政策制定者接触，提供确凿证据，证明他们有理(见附件二，方框 7，关于非正规工人和市政当局之间信息共享、对话以及谈判的平台)。

E. 城市财政

57. 城市政府必须拥有可预测、可靠、主要的收入来源，才能提供城市经济发展所需的服务和基础设施。

58. 资金可来自中央政府或地方来源。地方资源发挥着重要的作用，因为地方资源连接着公民和地方政府，使地方政府能够对预算分配及预算使用情况负责。²⁸ 这可以避免治理陷阱：即一方面严重依赖核心任务和分配款项，公民对地方政府所为不感兴趣，另一方面反过来又削弱了刺激地方政府竭力满足公共需求的积极性，打击了公民支付地方税费和监测地方政府业绩的积极性。

59. 地方自治需兼顾城市之间税收竞争的风险，避免将地方税率竞标降至低于最佳水平。这可能会导致中央政府设定最低地方税率。

60. 对土地价值征税的理由充分；从道义上讲，因为城市土地的价值源于其在城市中的位置以及城市整体上的公共投资，而不是某块土地过去或现在所有人的行为；从经济上讲，土地价值税对生产活动的损害比公司税或商业许可证费用的损害小；从行政上讲，因为可以根据地籍征税(必要时还作为确保澄清所有权和租赁权的凭证)。但也认识到在建立和保持地籍方面面临的行政挑战。²⁹

61. 在需要发展大型基础设施的地方，应允许符合条件的地方政府筹集更多资源。以下三个特定方法潜力巨大，即市政借款(无论是通过银行贷款还是市政债券)、

²⁸ Devarajan et al (2007) *Protecting the Vulnerable: the Tradeoff between Risk Reduction and Public Insurance*。

²⁹ <http://www.lincolnst.edu/>。

公私伙伴关系及以土地为基础的商业活动。三方伙伴关系(地方政府、私营部门、城市穷人群体)是值得探索的另一种办法。³⁰ 这一办法在贫民窟改造计划方面非常有效,城市穷人为该计划贡献了劳力。为使地方政府更好地利用这些金融工具,必须要引入审计机制,同时加强地方政府的机构能力(见附件二,方框 8 有关提高巴西圣保罗增加收入的替代方法)。

F. 城市治理

62. 善治是发展的一个必要条件。善治提供私营部门投资所必需的服务,如水、卫生、运输和交通基础设施、地方市场,在某些法域中还包括保健和教育服务。在世界许多地方,治理还规定列入地方税率和水电费以及土地使用规划条例。治理代表了发展进程中的合力,治理可以促进或阻碍发展进程。地方政府管理的大多数基础设施都属资本密集型,需要数年或数十年建设,生命周期都为几十年。因此,稳定、有效、问责、透明的地方治理,包括政策、规划、采购、投资和税收,对经济发展利益攸关方很有好处,可改善私营部门伙伴方的投资环境,降低投资风险。如麦德林案例(见附件二,方框 9)所示,治理也是解决根深蒂固的社会经济失衡,改善工作穷人状况,创造就业机会的一个途径。

63. 要想提高地方治理的效力,必须指出若干关键原则。政府应对城市人口负责,不同的利益攸关方(包括私营部门、大学、工会、非正规部门等)都应有表达意见的途径。权责应该明确,各级政府之间同样责任分工明确,赋权各级政府,使他们都能各尽其责。空间控制范围应适当,城市范围内的政策和公共事业应由市一级政府管理,当地服务应由当地提供。所有各级都需要提升能力和专门知识,包括地方政府的经济发展职能;加强政府方案的监测和评价机制;通过电子政府等措施提高透明度。经济发展是贯穿地方政府各部门的一个目标,需要上文讨论的若干职能领域的合作支助。地方政府结构必须反映这一挑战,同时协调职能,作为市政一级的最高优先事项支持经济发展战略。要想有能力与私营部门、教育机构 and 社区发展伙伴合作制订地方经济发展战略,就需要打造有利于商业和有利于伙伴关系的文化。

64. 虽然国家政策也会影响到非正规工人,但城市是城市非正规工人谋生和生活的地方。城市在落实各项往往无关联的议程过程中颁布的进程、政策和程序时刻影响着城市非正规工人的生计。城市非正规工人很容易受到市政政策的影响,这些政策往往歧视他们,导致地方官员不断侵扰他们。为促进提高非正规工人的生产力和生活水平,当地监管框架和执法官员必须认识到他们对地方经济的贡献。

³⁰ Farvacque-Vitkovic and Kopanyi (2014) *Municipal Finances: A Handbook for Local Governments*. 世界银行。

四. 能够采取行动的主要行为方——有利的机构

65. 虽然这份政策文件的重点是城市经济，但我们认识到这一主题很复杂，需要全球，区域和地方各级的不同行为方采取行动。我们将在本节中概述下列主要行为方的作用和职能：各国政府、全球多国组织和国际组织、民间社会、私营部门和非正规行业。我们根据他们的影响范围——从制定全球规范和标准到影响街头商贩可以或不可以做生意——及他们对经济的影响选择出行为方。任何城市经济政策框架都必须考虑到所有经济行为方。我们认为，一个完善的经济框架会平衡所有行为方的需求，同时又能促进经济、改善生计、创造就业机会。

A. 主要行为方和主要机构

66. 总体而言，国家政府在制订经济发展的立法和政策框架方面至关重要。国家政府的作用包括管理宏观经济、财政环境、监管框架、制订政府部门间政策和分权政策以及制定各部门、各公司和各行业的政策框架，因此，国家政府是城市中既重要又很有权力的一个行为方。精心设计且得到有效实施的宏观经济改革可急剧改变城市经济发展的路线和速度(见附件二，方框 2)。国家政府拥有全局、战略视角，不会局限在地方关切的问题和机会上。他们关心的是整个全局，而不是特定问题。

67. 地方政府是最有代表性、是负责任一级的政府。不同于国家政府，地方政府的职权范围限于地方，它们所关注的是建立一个企业能够蓬勃发展的当地环境。他们还负责管理和批准开发和土地使用情况。

- 城市政府负责企业和劳动力市场运作所需的社区一级有形基础设施；
- 地方政府也是召集商会、中小型企业、教育机构、工会和行业组织等当各利益攸关方参与当地经济的最合适机构；
- 当地是满足人民面对面建立伙伴关系，协同增效，相互支助，制订社区战略的地方；
- 地方政府对土地使用和城市形态、交通、水和卫生服务等问题作出战略决定。

68. 这些决定直接影响当地商业环境的竞争力。如果一个市镇及其利益攸关方积极参与经济发展战略，该市就能更好地确定各种备选方案对当地经济的影响。城市还能通过基础设施投资战略和土地使用条例塑造城市形式，加强经济发展。例如，投资建设比发展超前的更高级交通系统将有利于打造更紧凑、更可持续的城市，使城市能更高效地运送劳动力，提升在全球经济中的竞争力。但包括交通系统在内的大型基础设施开发项目能摧毁非正规生计的工作地点，并不一定对非正规工人的利益和他们的生计有利。为有效运作，地方政府需要通过法律明确职责、

预算权力和能力。为有效下放权力，促进经济发展，上层政府必须制订法律框架，使地方政府权责明确且有履行职责的资源。地方政府必须制订各项程序，让所有利益攸关方都能参与地方决策和规则制定过程。

69. 若没有私营部门和机构伙伴的参与，任何政府都没有能力实现经济发展目标。私营部门伙伴利用创造力和创新、资本和劳动力创造财富；并在这一过程中分配财富。制订共同愿景，提供基础设施和受过教育的劳动力能够使私营部门做出能带来就业机会的投资决定。若不动调私人资本和创新，战略能产生的潜在影响有限。

- 房地产行业还必须建造城市，并将明确阐述的城市愿景变成现实，创造就业，为各种营生提供开放空间。
- 私营部门将投资于他们认为有投资回报潜力且监管环境合理的领域。其必然结果是，由道德贸易、劳工和环境可持续性原则和规章监管的私营部门活动能创造体面的就业机会，促进公平的经济的发展。

70. 在许多国家，非正规经济在私营部门中占很大份额，往往比私营公司所占的份额大，因此，对经济发展利益攸关方而言既是重要机会，又是重大挑战。非正规经营者和工人的工作和生活环境往往都很恶劣，艰难度日。但如果随着时间的推移将他们组织起来，向他们提供支持，他们有可能提高生产力，并极大地提高自身的生活水平。虽然一些非正规工人加入了正规的工会，但更多的非正规工人正在组建自己的工会、合作社和协会。这些非正规工人组成的组织也是关键的利益攸关方。在城市经济发展中支持并考虑到非正规劳动力及他们的生计至关重要，因为他们是商品和服务的重要生产者和提供者，而且他们在全球和当地政治中的话语权增强。

71. 许多国家的工会在改善工作条件，提高许多产业薪酬方面发挥重大作用。但其影响力仅限于一半或更多工作人员队伍属非正规的发展中世界。尽管如此，但他们是经济发展的重要利益攸关方，可为战略发展作出贡献。

72. 教育和培训机构：经济发展有赖于是否有熟练和非熟练的劳动力。但通过创新和技术提高生产力能力需要技术工人。大学教育机构可培养人才及开展研究，支持成熟公司和新公司的不断创新进程。侧重支持学生创业愿望的研究型大学可支持高度创新的城市经济的发展。³¹ 但青年人若未接受过小学和中学教育，就无法利用高等教育的机会。

- 教育能力应成为城市经济发展战略的基石；
- 教育机构应把自己看作可促进地方经济发展进程，又可从中受益的一个利益攸关方。

³¹ University of Waterloo Economic Impact Study, 2013, https://uwaterloo.ca/about/sites/ca.about/files/uploads/files/c003711_economic_impact_report_lr_v2.0_final-s.pdf.

73. 发展中世界和发达世界都有很多非政府组织。他们往往具有一定专长，可为制订经济发展战略献计献策，也可成为城市就业、扶贫、环境和人权等领域资本投资和创新的一个来源。

- 面临的挑战包括缺乏协调或未融入当地经济发展战略；丧失利用资产和投资或支持战略执行的机会；
- 建议：非政府组织应支持地方战略和当地经济发展工作。

74. 国际组织在发展中世界的作用比在全球北方大得多，它们的关注点主要是监测和管制性质(例如贸易协议、气候变化)。在全球南方，国际组织在国家政策和财政、经济发展方案拟订和项目投资决定(例如千年发展目标和可持续发展目标、人居三、国际劳工组织标准)等方面发挥重要作用。

- 试图协商一致应对全球挑战的国际进程的成功与失败，或国际承诺的实质内容都会影响到当地经济；
- 国际方案对当地的影响是会扰乱或促进经济发展、投资、就业、收入和生活质量；
- 建议：应考虑国际进程可能会对当地产生的影响以及需要帮助推动落实国际准则，同时也需减轻潜在的不利结果。

75. 大型跨国企业是许多法域的主导型企业，在资源丰富的经济体尤其如此。它们因为是正规就业、基础设施及较小城市和农村社区收入的主要来源，因此对地方经济的影响很大。通过提高发展能力管理与大型跨国公司商业关系的各国政府更能减轻它们对社区的影响，利用它们带来的好处。

- 大公司有责任最大限度地提高它们活动对当地经济的发展惠益。
- 在公平条件下支持地方供应链发展有助于壮大公司、与公司有关联的单位和工人及地方经济；
- 通过提供全球视角和先进的市场情报，大公司可支持地方经济战略，为城市经济捕捉到更多机会。

B. 城市经济行为方

76. 表 5(见附件一)列出了主要的城市经济行为方和机构以及他们在经济进程不同层面所发挥的作用。我们发现了六个关键领域——立法框架、商业环境、贸易物流、基础设施和服务、获得资金和人力资本——其中包括城市运作的广泛的经济环境。该表显示，国家和地方政府在经济进程的所有层面都很重要。多边和双边机构在城市经济中也发挥重要作用，因为它们制订监管国际贸易的贸易和政策协定。例如，自由贸易协定很重要，因为它们使城市比供应商更有竞争优势。国

际行为方也是整个经济中从商业环境到人力资本发展技能和服务的重要提供方。虽然制订经济立法框架时私营部门不是一个关键行为方，但因其在经济其他方面的作用，因此仍有很强的话语权。尽管非正规经济在政治上力量薄弱，但其在向城市经济和城市社区提供宝贵的商品和服务方面发挥重要作用。

C. 有利的体制进程

77. 地方政府的一项关键任务或面临的一项挑战是平衡不同行动方和机构间相互冲突的利益，促进长期的参与式发展进程。不同行为方竞争公共空间、公共服务、公共合同和其他公共资源，这是城市生活的日常现实。现实生活中，一些行为方和机构比另一些行为方和机构强大，一些地方政府与主要利益集团勾结。当地政府面临的政策分歧或困境就反映了这些现实情况，其中包括：是促进私人利益还是公共利益；是应刺激还是监管不同行为方的行为；是应全面补贴贫穷社区还是追求成本竞争力；是应促进普遍支助方案还是采用有选择、有针对性的方案；是应把重点放在有需要的地区或还是有潜力的地区。必须要认识到这些政策分歧以及确定每项政策决定谁是赢家，谁是输家。

78. 因此，必须倡导公平、包容的城市治理制度。这需要所有利益攸关方的参与，促进所有相关利益攸关方都参与的包容性的决策和规则制定过程。为改善工作穷人的生计，工作穷人组织必须有效参与政策进程的所有阶段：从确定和呼吁改革到起草具体法律、附则/条例和政策，到监测法律附则/条例和政策的执行。然而，城市穷人在表达他们的需要和需求，以及让地方政府听到他们的声音方面往往处于不利地位。阿克拉、曼谷和利马等城市建立了特别平台，使城市工作穷人组织和相关地方政府当局之间能够进行接触和谈判(见附件二，方框 7)。另一些城市的非正规工人和城市之间建立了长期、持续的契约，包括南非德班市和街头小贩之间的契约以及哥伦比亚波哥大市和拾荒者之间的契约(见附件二，方框 10 和 11)。

五. 政策制定、执行和监测

79. 政策文件针对以就业为主导的城市经济发展制定了综合全面的议程，包括愿景声明和一整套规范性原则(第一节)；一系列城市经济发展挑战(第二节)；确定如何应对这些挑战优先次序的框架(第三节)；以及应参与的主要行为体和机构进程(第四节)。

80. 政策目标和政策挑战都十分明确。本节列出了城市及其利益攸关方为支持城市经济发展必须应对的挑战和优先事项而需要制定的政策。虽然挑战规模巨大，仍有很多例子展示了成功的潜力(见附件二方框)。城市类型极为多样化，它们的经济状况和面临的挑战公然蔑视各种规范性解决办法。这份文件其实表明，应该为城市利益攸关方，特别是民主问责的地方政府规定明确的城市经济发展任务。以下各节概述了切实有效战略的制定、执行和监测程序要求。

A. 政策制定进程

81. 城市经济发展要取得成功，就必须具备两套条件。首要条件是具有支持城市经济发展的实际能力。这些问题包括经济发展所必需的基础设施，为基础设施融资的手段，空间和土地利用规划能力，进而确定其结构和发展顺序。我们的愿望是建立一个契约型、支持转变的城市，这样的城市具有高效可靠的电力、水服务、环境卫生和电信服务，高效透明的监管环境和市场机制，包括对各方有效运转的土地市场。政策文件 5、6 和 9 对这些基本条件进行了深入讨论，此处不需进一步阐述。当然了，它们对城市经济发展的重要性无论怎么强调都不为过。

82. 第二是推动发展进程的基本条件。促进经济发展能起到推动地方政府的关键作用，因为它具有动员各方支持可持续经济发展战略的潜力。它要求市长、理事会和工作人员具有政府领导力，让他们与利益攸关方(正规和非正规企业、民间社会，包括高等教育机构，工会和非政府组织)开展对话，为城市的未来和经济打造共同愿景。对话为制定战略提供了宝贵的资讯。经过大量深入细致的经济研究，地方规划者和决策者逐步了解了他们在区域和国际市场中可交易的部门，并确定能提高竞争力的具体行动(大学研究、技术、先进技能、当地企业之间建立联系(公司和外部联系)，并抓住全球经济新机遇。它可以确定所需的特定业务支持和地方举措，帮助使社区更具竞争力，以更有效地争取当地和外部投资及就业机会。

83. 早些时候曾指出，我们不赞成对以就业为主导的城市经济发展采取“一刀切”的做法。我们也不赞成技术官僚自上而下的政策设计和规划进程。应根据各具体城市的经济、社会和机构特点制定政策解决办法；以与所有相关利益攸关方的磋商为动力；获知并了解当地实情。我们建议的是这样一种政策拟定进程，包括(a) 与关键的利益攸关方进行有目的的对话，以确定经济机遇，包括有增长潜力的工业或分部门和(或)工作穷人集中的工业，谈判找到联合应对挑战的办法，包括处理相互竞争的利益；(b) 标识出城市中关键行业或分部门，以确定不同规模的企业(特别是中小型企业或非正规行业或(行业或分部门内)面临的机遇和制约因素。

84. 为制定城市政策而与关键利益攸关方进行有目的的对话，要求把大范围选区中各相关利益攸关方包括在内：政府、公司私营部门、非正规经济及民间社会。对话应该是持续的，应包括谈话分享信息，并侧重经济机遇和创新；进行协商以理解不同利益攸关方面临的不同制约因素和机会；开展谈判就适当的政策解决办法达成协议，包括分配和使用公共空间、资源和服务。

85. 另一种类型的对话是向其他方面提供信息，标识出关键行业或分部门，以确定机遇和瓶颈(见附件二，方框 13，分部门标识)。开展有目的对话和对关键行业或分部门的标识，目的是确定城市经济发展的机遇和制约因素；对不同的城市经济行为体会会有不同的理解和共识，在此过程中，应确定最为恰当和可接受的政策解决办法和行动。

B. 执行框架

86. 城市经济发展主要是一个社会进程，在这个进程中，经济体中的利益攸关方根据优先事项对当前的经济形势和可实现愿景有共同的了解，争取人力、财政和有形资本逐渐增加，逐渐提高生产力，改善生活。毫无疑问，某些情况下的经济发展有很高的技术和资本密集要求。但确定需要哪些技术和要求以及如何调动必要资源并不是技术问题。不论行为者是否是在创新经济的顶峰还是注重改善大型非正规企业工人的生活水平，确定地方经济演变的下一个步骤以及执行对话和合作领导成果的战略。

87. 鉴于城市类型众多、情况千差万别，对具有广泛适用性的地方经济发展框架应该如何评论呢？从刊物³²和有意义的案例中可以发现多个关键特点(见附件二中的方框)。

与城市经济发展利益攸关方合作共同制定战略

88. 经济利益攸关方，包括私营部门、教育机构、社区组织、智囊团和工会有意义的参与，协助市政当局收集情报、主张和意愿，为制定战略提供信息。更重要的是，利益攸关方的参与有助于制定明确一致的战略，可以动员合作伙伴，将他们的时间和资源用于支持社区目标。经济发展战略是各利益攸关方对话和合作的成果。城市经济发展战略也应有助于城市抓住新的机遇，与外部合作伙伴和投资者建立关系，鼓励企业开拓外部市场。

开展研究和分析

89. 城市存在于特定的历史、地理、环境和经济背景中。重要的是要了解城市，其背景和发展进程的影响。数据分析和外部研究可以为长远和可信的战略提供信息。但必须承认，信息总是不完美的，与整个社区和经济体中利益攸关方的对话可以帮助填补空白和证实结论。上文讨论了部门规划进程，这可以帮助利益攸关方找出差距和机会，并排出潜在行动的优先次序。

将人力、财务和实物资源重点用于城市经济发展战略

90. 经济发展贯穿于各个领域，要求各组织以一个整体参与，将政策和组织文化统一在一起。组织结构和文化必须能反映出城市迫切需要经济发展的紧迫感。相互矛盾、不合理或恶意的监管环境有可能破坏雄心勃勃的经济发展战略。这并不是说不需要合理的标准。审慎、一致、公平、可预测和高效率地运用政策和法规，支持环境可持续性，健康、安全和其他能反映社区期望的公共政策目标，将支持执行健全的经济发展战略。地方政府培养专业敬业、精明能干的公务员有助于促

³² 具有就业和增长竞争力的城市：什么、谁以及如何。2015年，世界银行集团，<http://www.worldbank.org/en/topic/trade/publication/competitive-cities-a-local-solution-to-a-global-lack-of-growth-and-jobs>。

进经济发展。在市政府内设立一个正规的经济发展办公室，直接向首席行政官员或市政府主任报告，有助于帮助将组织资源用于相关的城市经济发展目标。

支持和庆祝正规和非正规经济部门的企业家精神

91. 企业家既敢于冒风险也是创新者，他们帮助设计未来的经济模式。当然，从其定义也可以看出，失败的机会也很大。企业创办人往往没有这方面的知识或技能，在开办阶段后难以发展自己的企业。获得指导、咨询服务、同侪团体和支持网络可以大大提高成功率，并协助它们增长。为正规和非正规经济部门的企业家提供明确的政府支持可以强化社区，帮助创造就业机会。

从政府高层和国际组织获得支持

92. 政府高层和国际组织可获得更多的资源和网络，支持城市经济发展。它们负责对连接城市经济与网络城市和市场至关重要的战略区域的基础设施。同样重要的是，应该让这些国家政府参与，这样地方战略就能为国家提供信息以做出投资决策。

在社区内建设人力和社会资本

93. 经济发展取决于许多方面，但它首先是人类智慧和决心的产物。社区支持公民教育和发展的能力是发展进程的先决条件。经济发展战略必须调动各级全方位的教育、创新和创业能力。

C. 成功执行、监测和评价的指标

94. 战略执行影响城市中社会、经济和物质的很多方面。首先，这是一个政治和社会进程。围绕着资源分配和预算的决定花费了大量时间，经历了多个阶段，组织和调动了团队，并有利益攸关方的参与。在起步阶段，很少有实物或统计证据能够展示出战略执行工作正在进行之中。项目将通过规划进程推进，最终决定发起各种复杂艰巨的主动行动。就大规模基础设施项目而言，规划阶段需要 5 到 10 年。在以城市发展为特点的资本项目中，规划进程需要 12 到 36 个月并非少见。重大城市项目的建设可能需要 24 至 48 个月。这样看来，战略实施的实际和统计证据可能会有五年或五年以上的滞后。

95. 一直以来，重要的是要监测这三类指标：程序、结构和社会经济。程序性指标包括活动，如制定和公布城市经济发展战略或空间发展计划，市政部门重组以支持经济发展，公布立法或法规，或启动方案以支助战略的某个具体方面。结构性指标能够衡量行业和职业的逐步变化。社会经济成果是以全体公民的福祉为衡量标准的。具体指标可包括教育、个人收入、住房状况、家庭稳定措施以及其他定性指标，例如对个人和社区福祉的看法以及对未来的态度。³³

³³ <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/02/14/monitoring-and-evaluation-for-better-development-results>.

六. 结论

96. 最后，第7政策股希望大力倡导四项主要建议：

(a) 首先，城市经济发展应视为是国家和地方政府的固有责任。我们在报告中指出，在实现持久和可持续城市增长过程中，各级政府发挥不同但互补的作用。因此，各国政府和国际机构与地方政府协作并努力为加强地方经济为地方政府提供支持；

(b) 第二，我们希望强调，必须承认并支持在非正规经济部门工作的穷人，承认他们是经济发展进程中的合法行为者；

(c) 第三，必须帮助城市解决城市经济发展的基本条件。这些问题包括经济发展所必需的基础设施、为基础设施融资的手段，以及空间和土地使用规划能力，以确定其结构和发展顺序。理想是建设一个密集、支持转变的城市，能提供可靠的电力、供水、环境卫生和通信服务，高效透明的监管环境和市场体制，包括能够有效运作的土地市场。我们希望承认必须实现一个紧密牢固支持转变的城市形态，以支持经济发展，可持续性和社会凝聚力。不能提供基本条件来支持经济发展的城市是很难取得成功的；

(d) 第四，国际社会还必须支持有利于促进就业带动城市经济发展的各种条件。我们强调需要支持地方政府的能力，以执行适当的以土地价值为基础的税收制度和其他筹资战略，以便为当地基础设施和服务筹资，支持经济发展；

(e) 最后，关于今后的道路，我们希望强调，第五节概述的政策制定和执行进程如下：

- (一) 与关键的城市经济发展利益攸关方——政府、私营公司、非正规经济部门、教育机构和民间社会在信息共享、协商和谈判平台方面互动，以制定能够动员利益攸关方行动的经济发展战略；
- (二) 进行研究和分析，以指导政策制定过程，包括对分部门和工业进行标识，以确定机遇和瓶颈；
- (三) 支持和赞赏正规和非正规经济部门的企业家精神；
- (四) 将人力、财务和实物资源重点用于城市经济发展战略；
- (五) 从政府高层和国际组织获得支持；
- (六) 在社区内建设人力和社会资本。

附件一

表格

表 1
2007-2018 年失业率

区域	比例(百分比)											
	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年	2016 年	2017 年	2018 年
世界	5.5	5.6	6.2	6.1	6.0	6.0	6.0	6.1	6.1	6.1	6.1	6.0
发达经济体和欧洲联盟	5.8	6.1	8.4	8.8	8.4	8.6	8.6	8.6	8.4	8.2	8.0	7.9
中欧和东南欧(非欧洲联盟)和独立国家联合体	8.2	8.1	9.9	9.2	8.5	8.0	8.2	8.3	8.2	8.2	8.2	8.1
东亚	3.8	4.3	4.4	4.2	4.3	4.4	4.5	4.7	4.8	4.9	4.9	5.0
东南亚和太平洋	5.5	5.2	5.1	4.7	4.4	4.1	4.2	4.3	4.3	4.3	4.3	4.4
南亚	4.1	4.1	4.2	3.8	3.8	3.9	4.0	4.0	4.1	4.1	4.1	4.1
拉丁美洲和加勒比	6.9	6.5	7.5	7.3	6.7	6.6	6.5	6.5	6.5	6.5	6.4	6.4
中东	10.2	10.1	10.3	11.1	10.8	10.9	10.9	11	10.9	10.8	10.8	10.7
北非	11.1	10.5	10.6	10.4	11.8	12.1	12.2	12.2	12.1	12.1	12.1	12.0
撒哈拉以南非洲	7.5	7.7	7.7	7.6	7.6	7.6	7.6	7.6	7.5	7.5	7.5	7.5

注：2013 年初步估计数；2014-2018 年是预测数字；附件 3 中的数字位于置信区间范围的上限和下限。劳工组织，趋势计量经济学模型，2013 年 10 月；另见表 A.2 和附件 5 的资料来源。

资料来源：2014 年劳工组织《全球就业趋势报告》(表 p.1)。

表 2
有工作的穷人(每天 2 美元)，发展中世界和区域(2000-2018 年)

男女	人数(百万)						占总就业人数的比例(百分比)					
	2000 年	2007 年	2011 年	2012 年	2013 年	2018 年	2000 年	2007 年	2011 年	2012 年	2013 年	2018 年
世界	1 199.2	989.5	878.1	851.0	839.0	736.2	45.9	33.7	28.7	27.4	26.7	22.0
中欧和东南欧(非欧洲联盟)和独立国家联合体	17.9	8.1	6.7	6.4	6.0	4.7	12.3	5.1	4.1	3.9	3.6	2.8
东亚	412.9	224.1	144.6	123.5	111.6	52.4	55.1	28.0	17.7	15.0	13.5	6.2
东南亚和太平洋	150.9	114.8	98.9	94.8	93.9	75.9	62.3	41.9	33.3	31.3	30.5	23.0
南亚	399.4	414.6	392.8	389.0	387.8	359.8	78.5	69.9	64.1	62.9	61.5	52.2
拉丁美洲和加勒比	33.4	22.6	19.1	18.9	18.5	15.9	16.0	9.1	7.2	6.9	6.7	5.3
中东	3.8	4.9	4.9	5.0	5.0	4.9	9.3	8.7	7.6	7.5	7.4	6.4
北非	10.6	9.2	8.9	8.8	8.8	8.6	23.8	16.7	14.9	14.6	14.2	12.6
撒哈拉以南非洲	170.3	191.1	202.2	204.6	207.4	214.0	75.4	68.9	65.0	63.8	62.8	55.6

注：2012-2018 年是预测数字。因四舍五入，总数可能有差异。劳工组织，《趋势经济模型》(2013 年 10 月)；另见表 A2.的资料来源。

资料来源：2014 年国际劳工组织《全球就业趋势报告》(表 A14b)。

表 3
非正规就业占非农业就业的百分比(2004-2010 年)

南亚：82%	差别范围：斯里兰卡 62%，印度 84%
撒哈拉以南非洲：66%	差别范围：南非 33%，津巴布韦 52%，马里 82%
东亚和东南亚：65%	差别范围：泰国 42%，印度尼西亚 73%
拉丁美洲：51%	差别范围：乌拉圭 40%，玻利维亚 75%
中东和北非：45%	差别范围：土耳其 31%，西岸和加沙 57%

资料来源：Vanek et al. 2014， 另可查阅 <http://wiego.org/informal-economy/statistical-picture>。

表 4
发展中国家关键可持续发展目标相关行业目前的投资、投资需求和差距以及私营部门参与情况(2015-2030 年)

行业	说明	目前投资估计 数已有数据的 最近年份 (10 亿美元) (a)	所需投资总额		投资差距 (c) = (b)-(a)	私营部门参与目前投资的 平均情况(百分数)	
			年平均数，以 10 亿美元 为单位(不变价格) (b)			发展中国家	发达国家
电力	发电及输配电投资	~260	630-950	370-690	40-50	80-100	
运输	公路、机场、港口和铁路投资	~300	350-770	50-470	30-40	60-80	
电信	基础设施投资(固定线路、移动和因特网)	~160	230-400	70-240	40-80	60-100	
供水和卫生	工业及住家供水和卫生	~150	~410	~260	0-20	20-80	
粮食保障和农业	农业、研究、农村发展、安全网等投资	~220	~480	~260	~75	~90	
减轻气候变化的影响	相关基础设施、可再生能源、气候友好型技术研发等投资	170	550-850	380-680	~40	~90	
适应气候变化	为应对气候变化对农业、基础设施、水资源管理、沿海地区等的影响的投资	~20	80-120	60-100	0-20	0-20	
生态系统/生物多样性	养护和保护生态系统、海洋资源管理、可持续森林等的投资		70-210				
保健	新建医院等基础设施投资	~70	~210	~140	~20	~40	
教育	新建学校等基础设施投资	~80	~330	~250	~15	0-20	

资料来源：贸发组织表 IV.2。

表 5
城市经济行为体名单

职能	立法框架	商业环境	贸易物流	基础设施和服务	融资机会	人力资本发展
国家政府	财政部 贸易和工业部(贸易和工业政策) 土地部(土地政策) 环保部(环境政策) 地方政府部(政府间关系和融资机制)	司法部(执行权利和调解冲突) 土地部(土地和财产登记)	交通部(交通政策) 国家港口、机场、铁路和公路管理局 规划部 国税局(港口费、进出口费等)	基础设施和规划部(政策框架) 财政部(基础设施融资框架)	贸易和工业部(企业贷款/中小企业)	教育、培训和人力资源部 卫生部
城市政府	规划和发展局(城市贸易条例和土地使用章程)	发展和规划/管理局(许可证), 经济发展(服务、激励措施、商业区、创业园等)	交通局——地方道路网、港口管理局	市政水电和基础设施公司	经济发展局(与放款机构的伙伴关系)	教育、培训和人力资源部 卫生局(地方初级保健诊所、医院)
国际/全球行为体	多边和双边机构(国际和区域贸易协定) 联合国(环境政策和宣言) 贸发会议、工发组织、世贸组织、劳工组织等			世界银行 区域金融机构 多边和双边捐助者	从事生计援助的多边和双边组织	保健和生计领域的多边和双边捐助者
私营部门		企业协会 单一公司和行业	公司和服务提供商(结关和转运公司等) 进出口公司 供应商/生产商	私营化市政服务公司	银行——(传统) 合作社	医院 培训和教育机构
民间社会		非营利企业协会 游说团体		提供城市服务的非政府组织	从事生计和商业发展活动的非政府组织	从事保健和教育活动的非政府组织 工会

职能	立法框架	商业环境	贸易物流	基础设施和服务	融资机会	人力资本发展
非正规部门和工人		国际和区域协会 地方商贸协会、工会、合作社和企业		地方服务提供者(供水、垃圾收集、下水道)	轮转信贷和储蓄协会	

附件二

方框

方框 1

创业城市

20 世纪末和 21 世纪初，像波士顿、硅谷那样的一些领先城市和城市地区迅速崛起，专长于创办新企业，打乱传统市场，创造新市场。^a 在过去 20 年里，这些城市的成功使得创新、财富和高价值就业高度集中。^b 但如今世界各地都出现技术创业热潮。大多数创业市区是诸如伦敦、柏林、特拉维夫那样的大型组合城市内的社区。但诸如奥斯汀、加拿大沃特卢地区等中等城市也很成功。重要的是，这不仅仅是发达国家的现象。像班加罗尔、圣保罗、圣地亚哥、内罗毕^c 等城市的经验表明，只要环境合适，创业城市可出现在发展中国家。

那么，需要有哪些条件？关键因素包括：集中有创造性、充满干劲、有创业精神的知识工作者(工程、设计和商业才能)，有经验丰富的企业家的辅导，能获得风险资本。但推动创业的引擎是打造新公司的创新意识。创业者希望生活在充满活力的紧凑的城市，因此风险资本和新办技术企业纷纷转而进入交通便利、多样的市中心。^d 结果，创业城市也有助于加强国际可持续发展目标。

创业城市并非没有挑战。作为高生产力的高薪城市，创业城市的住房市场价格高，工作穷人无法入住。但创业城市的创新在全国、全世界意义重大，生产力高，因此在发展具有竞争力的国家经济方面发挥重要作用。

^a Compass, The Global Startup Ecosystem Ranking 2015.

^b Florida R., King K. Rise of the Global Startup City: The Geography of Venture Capital Investment in Cities and Metros across the Globe, Martin Prosperity Institute, 2016.

^c Greg Scruggs, How Nairobi built a thriving tech community, Citiscope April 2015.

^d Florida R., Startup City: The Urban Shift in Venture Capital and High Technology. Martin Prosperity Institute, 2014.

方框 2

中国城市宏观经济改革和经济发展

中国是当代减贫史上最大的成功故事。以极端贫困率衡量，1981 年中国是世界上第五个最贫穷的国家(Ravalion, 2009)。但在 1981 年至 2011 年间，中国使 7.5375 亿人摆脱极端贫困状态，占同一期间全球减贫的 79.6% (<http://iresearch.worldbank.org/PovcalNetPPP2005>)。这是持续生产力增长的结果。在 1981 年至 2005 年，中国人均国内生产总值每年递增 8.8%，贫困比例

指数由 84% 降至 17% (Ravalion, 2009)。中国的人类发展指数由 1990 年的 0.501 升至 2014 年的 0.724。

那么，取得这一巨大成功的原因何在？虽然答案仍有争议，但相对的共识是，中国在 1978 年后实行宏观经济改革(包括开放政策)受益于两个重大结构调整：劳动力由农业转向非农业，由国有企业转向非国有企业。在 1978 年至 2004 年，务农人数占就业总人数的比例由 69% 降至 32%，国有企业人数占非农业就业人数的比例由 52% 降至 13%。结果，非国有企业就业人数增长 9 倍，从 1978 年的 4 890 万人增加到 2004 年的 4.46 亿人，非农业就业增长 3.6 倍，从 1.44 亿人增加到 5.13 亿人 (Brand et al, 2008)。导致劳工生产力总体增长的有四个因素，即农业生产力增长、劳动力由生产力低的农业转向生产力较高的非农业、劳动力流动障碍减少、非国有企业总要素生产力增长，其中第四个因素的作用最大(40%)(同上)。事实上，这四个因素相辅相成。农业生产力增长得益于两项体制改革(特别是 1970 年代末实行家庭承包制)、化肥使用的增加以及乡镇企业对劳动力的吸收。乡镇企业如雨后春笋般地出现，以满足国内及国际上对劳动力密集型工业产品的需求。农村工业的发展又导致对资本货物需求的增加，从而推动中国的工业化和城市化 (Zhang, 2015)。

开放起很重要的作用，使中国的制造业企业能参与以制成品出口为导向的增长模式。根据贸发会议的数据，在中国的外国直接投资从 1990 年的 207 亿美元增至 2012 年的 8 329 亿美元，中国的出口额从 1980 年的 180 亿美元增至 2013 年的 22 090 亿美元。根据中国的官方统计，制成品出口额从 1980 年的 90 亿美元增至 2013 年的 21 020 亿美元，占中国同期出口增长总额的 95.5%。此外，制造业的成功推动建筑业繁荣：从 2003 年至 2013 年，城市制造业企业雇用的人数由 2 980 万增至 5 260 万，建筑业雇用的人数由 830 万增至 2 920 万。

中国最近的成功显示了通过宏观经济改革创造生产性就业、减少贫困及大范围增进福祉的潜力。

参考文献：

Brandt, L., Hsieh, C.-T. and Zhu, X., 2008. Growth and Structural Transformation in China, in L. Brandt and I. G. Rawski, eds. 2008. *China's Great Economic Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press. pp. 683-728.

Ravalion, M., 2009. *A Comparative Perspective on Poverty Reduction in Brazil, China and India*. Policy Research Working Paper 5080. Washington, D.C.: World Bank.

Zhang, L.-Y., 2015. *Managing the City Economies: Challenges and Strategies in Developing Countries*. London: Routledge.

方框 3

塞内加尔对非正规住区的支持

问题

塞内加尔位于非洲西部，面积 196 722 平方公里，人口为 13 508 715，人口增长率 2.7%。1976 年，人口的 34% 居住在城市，2013 年这个比例增加到 45.2%。由于城市化，大型非正规住区得以发展，有时占城市的总城区面积的 30% 至 45%。这些住区一般都没有诸如道路、供水、电力、下水道系统等基础设施，也没有或没有足够的社会设施，如学校、运动场等，没有任何社区基础设施。一些住区位于洪泛平原，经常洪水泛滥，造成严重的环境问题。这些住区的居民在其住房地地点没有合法土地权，他们经常四处迁移，住在远离就业和学校的地点。

解决方案

自 1989-1990 年以来，政府改变了对非正规住区及其居民的政策。政府决定不将非正规住区居民迁出这些住区，而是让他们留在那里，改善这些住区，建立各种设施和基础设施，使当地居民对土地的使用合法化。土地免费使用。人们只需参与资助基础设施建设。这一方案是根据 1991 年 7 月 29 日第 91-784 号法令推行的法律框架实施的。

行动

一个公共机构于 2000 年 12 月 11 日设立，名为“城市权基金会”。官方承认该机构为公众利益服务，负责领导住房改善方案。根据 1995 年 5 月 15 日第 96-386 号法令，为住房改善方案设立了支持基金，同时对场地细节进行重新规划，确定布局和住房用地大小，建设各种设施和基础设施，使土地使用合法化。受益者为此提供小额资金。如果非正规住区的土地是私人拥有的，政府可予以购买，使居民能获得明确的土地权。

该方案内容包括对妇女的经济支持，公民参与了整个过程(他们决定土地的划分，需要建什么设施和基础设施)。城市权基金会为当地机构开展工作，有时为政府开展工作。

利益攸关方

城市规划部、负责城市规划和建筑的部门、城市权基金会、财政部、地方机构、受益者、民间社会、塞内加尔住房银行以及发展伙伴，如德国国际合作开发署、欧洲联盟、联合国人居署和私营部门。

成果

非正规住区居民现在有合法土地权。3 031 名受益者获得了自己的私人财产(土地)，他们可用其地契做抵押，向塞内加尔住房银行或其他金融机构借款。住区配备有社会设施和充足的基础设施。环境得到了改善，卫生条件大为改观。实施该方案后，新的土地所有人可获得建筑许可证建房。设施和基础设施的建设在非正规部门创造了一些就业机会。

方框 4

参与式决策：土耳其中等城市查纳卡莱

查纳卡莱是土耳其的一个中等城市，位于土耳其西北部、达达尼尔海峡亚洲海岸一边。城市人口约为 160 000 人。这个城市属于社会经济发展指数(SEGE 2011)所列 6 个群组的第二个类别。当地居民的教育水平高于全国平均水平。居民包括退休人员、公务员和学生。

继人居二之后，查纳卡莱被选为执行《地方 21 世纪议程》的试点城市之一。当地发起公民行动反对建造达达尼尔海峡桥梁，支持自下而上的城市决策模式。查纳卡莱市委员会成立于 2004 年。2006-2008 年期间，在市民的广泛参与下制定了城市行动计划。此外，查纳卡莱市政府还启动了参与式预算编制方案。Fevzipaşa 居民区被确定为试点地区。该居民区位于历史文化中心，当地的罗姆人生活极为贫困。市议会在 2011 年开展研究，成立了社区理事会，讨论有可能促进弱势群体罗姆人参与地方经济的手段。这种做法帮助无组织的罗姆人居民参与涉及其社区的决策进程。当地民众参与预算的优先事项是改善 Zafer 的公共空间，发展社会和文化活动。后来在查纳卡莱其他居民区也开展了类似活动，但 Fevzipaşa 居民区始终是参与人数最多的。

这些努力的直接结果是在查纳卡莱市政府的财政支持下设立了社区社会中心。社区理事会和市议会都参与了协调工作。妇女和儿童属于目标群体。儿童音乐、舞蹈和摄影课程，妇女缝纫课都是在志愿人员和艺术家帮助下开设的。即将开展项目的目标是为在城市服务业工作的穷人进行培训和能力建设。

参考文献：

Aksakoğlu, E., Participatory Policies in Local Development: Çanakkale Case Study, Unpublished MS Thesis, 伊斯坦布尔技术大学, 2007 年。

Başaran Uysal, A., Determination of Improvement Strategy for Historical Centre by Participatory Scenario Techniques, METU JFA 2013/2, (30:2), pp.137-162。

SEGE 2011 年城市和区域社会经济发展排名，发展部，安卡拉，2013 年。

方框 5

小型城市

一般情况下，处于不同发展阶段的城市，其基础设施、居民居住点和就业机会方面的条件也会有千差万别。这些条件会随着时间发生变化，它们对城市经济发展的影响巨大。因此，城市经济战略应根植于城市规划长期战略并与其挂钩，同时参考和考虑基础设施升级以及居民就近获得就业机会可能带来的城市效益的益处。

在这方面，“小型城市”概念在反对城市无计划地扩展过程中产生。一般来说，小型城市指的是人口密度高，市区面积有限的城市。土地市场的运作有助于促进小型城市发展，因为土地价值高能激励促进有效利用土地，例如建造高楼。

小型城市的好处很多，例如能源效益高，距离更近，人们之间的互动交往更为频繁，民众更热衷参与运动，社区充满活力也更为安全，经济活动更为活跃，就业机会增多。小型城市在市政管理方面也有很多优势，比如可以更多地利用基础设施和公共设施，更易于管理城市，除其他外，垃圾收集也很方便。人口密度促使建立并需要有与之相匹配的公共运输系统，混合使用和混合收入能建造充满活力、更健康、更安全和更多样化的社区，人们更多步行或使用非机动车出行。质量和绿色公共空间也是这些稠密居民区的重要因素，规划基础设施应与高人口密度相匹配。

方框 6

坦桑尼亚联合共和国蒙罗戈罗的地方经济发展

2011 年，坦桑尼亚联合共和国蒙罗戈罗市议会，在坦桑尼亚地方当局协会、加拿大城市联合会和 Kitchener 市的支持下，启动了地方经济发展方案。蒙罗戈罗是一个区域服务中心，是国家高速公路网交叉路口上的一个二级城市。这里有大片农用土地，是非洲最大的保护区之一。这座城市也是教育中心，有多所重要的国家高等学府。主要出口农产品为剑麻，尽管许多农产品由这个地区出口。旅游业正在发展之中。

蒙罗戈罗项目始于战略规划进程，参与者来自地方经济的各个部门。利益攸关方认定集群发展机遇是未来投资的重点。蒙罗戈罗市议会有来自经济发展所有相关领域的专业人员，包括贸易、社区发展、农业发展、土地使用规划和发展以及管理一个充满活力的中央市场。但市政结构并没有中央经济发展功能。

根据这个方案，市政议会着手与当地商会合作建立小型商业中心。它已对工作人员进行当地经济发展和集群经济发展培训。城市协助在不同的微型企业和小规模企业中发起六个新的集群举措，例如加工、服装、宝石切割和抛光以及家具制造业。2015 年，共有 850 人，其中主要是企业家，参与了集群发展举措，目的是提高竞争力，扩大自己的企业。许多企业家以前确曾从事过非正规经济。

参考文献：

https://www.fcm.ca/Documents/case-studies/International/2015/PARTNERSHIP_BETWEEN_THE_MOROGORO_MUNICIPAL_COUNCIL_AND_THE_CITY_OF_KITCHENER_E.pdf

方框 7

信息、对话和谈判平台

“非正规就业妇女：全球化和组织化网络”及其伙伴在那些当选官员和行政部门积极与非正规经济中的工人积极探讨共同解决办法的城市中取得了重大进展。在这些城市里，包括阿克拉、曼谷和利马，已顺利开发出多种类型的平台，成为确保城市与非正规经济部门工人开展有成果对话的机制。具体平台类型或做法包括以下内容：

- 信息共享平台——城市非正规工人、政府部门和非政府组织/研究人员/学术界定期经常分享信息平台 and 分享信息空间。
- 对话平台——目标明确、非对抗性、促进工人和政府官员之间的对话，用于提高认识/谅解，但不一定达成协议或有具体成果。
- 谈判平台——是城市非正式工人和政府部门进行对话和谈判达成协议的空间，进而就具体问题与政府部门达成协议。

这些平台得到建设能力活动的支持，以帮助加强以成员为基础的城市非正式工人组织，他们参与平台活动，研究和记录，以提供必要信息，支持在城市一级做出知情决策。

方框 8

圣保罗城市行动法

圣保罗推出一个称为“城市行动”的城市干预机制，后来通过成为巴西城市法(城市规约)。这个文书针对那些需要结构转型、社会提升和改善环境的领域。这是一个有价值的文书，能最大限度地减少用于支付基础设施和落实社会住房等公共投资所需费用。

在某些地区，城市行动法界定周边、目标、城市总计划和需建造的新的基础设施。资金筹措问题可以通过拍卖证书(CEPACs)解决，开发商可以将其转变为法律规定在基础地面以上的建筑权利。实际上，开发商正在购买某种期权，以增加城市特定地区的人口密度。拍卖证书在证券交易所拍卖，由监管机构监督(证券委)，进而保证整个进程的可信度和透明度。该系统还促进社区参与，让民间社会参与规划到执行的整个进程。

从经济发展角度来看，这是一个强大的工具，因为除了获取价值和允许城市预算所不支持的关键投资，它还可以根据城市长期愿景对某些领域进行变革。例如，城市行动“Água Espraiada”负责为过境走廊和将危险定居点转变

为高质量和地理位置甚佳的社会住房，与此同时，它也在帮助规划城市的第三商业区。城市行动“Água Branca”应能促使将低密度的工业区转变为具有包容性的得到运输基础设施支持的混合收入、混合使用的密集居民区。

方框 9

地方政府、运输投资和公平：哥伦比亚麦德林案

关于运输基础设施的决定是许多城市政府的工作。这些决定惠及某些群体而不是其他群体，例如推动较富裕社区的土地价格上涨，或使郊区更迅速地获得车辆。他们有可能帮助指导未来城市增长，但同样重要的是，它们可以成为更公平分配经济增长所带来好处的强大工具，或者将本已处于社会边缘的群体和个人进一步边缘化。

麦德林是哥伦比亚的第二大城市，是社会渐进投资运输基础设施，实际改善低收入社区基础设施的引人注目的案例，这有助于消除日益严重的收入不平等和根深蒂固的社会暴力和混乱。市中心有三条有轨电车，把地面上的快速交通系统与迄今部分孤立的人口密集的丘陵街区联接在一起，这些街区的特点是失业率高，暴力充斥。这个项目在 2000 年代初启动，是第一次从滑雪缆车改变的快速低排放交通模式，可以用来减少拉丁美洲很多城市非常普遍的空间隔离的严重情况。在财政方面，公共投资打造或更新公共空间和小公园、道路、教育和休闲设施，帮助当地人口建设能力，减少了对有轨电车的投资。这是一个有 350 万居民的城市，这些干预措施的关键是稳定的收入基础，最新的地籍制度和不断完善税务制度。同样重要的是决定在社区所有公共工程中雇用当地居民。

可以通过协调强大、得到高度尊重的公共地方机构协调投资，包括公用事业公司 *Empresas Públicas de Medellín (EPM)*。事实上，*Empresas Públicas de Medellín* 是一个跨国公共公司，资产超过 100 亿美元，在 2010 年至 2012 年期间向市政府移交近 14 亿美元的盈余，为各种项目，特别是城市中骚乱不断的低收入社区的项目提供急需的现金。

参考文献：

Dávila, Julio D. (ed.), 2013, *Urban Mobility and Poverty: Lessons from Medellín and Soacha, Colombia*, DPU-UCL and Universidad Nacional de Colombia (可以自由下载，也有西班牙语版)。

方框 10

南非的街头小贩

在南非，从事经济活动的人有三分之一是在非正规经济中；在城市地区，近 30% 的非正规劳动者经商。尽管非正规贸易在南非和其他地方占主导地位，

但为街头小贩做的包容性城市规划则很少有成功的例子。在德班市内 Warwick 路口上，在繁忙的一天中可以有 8 000 个街头摊贩和市场摊贩在做生意。这个地方被视为是街头摊贩管理和支持的最佳做法，其特点是与街头摊贩协商程度高，向他们提供的支持也最多，包括修建庇护所，提供基础设施服务和设计设备。

2009 年 2 月，令许多人感到惊讶的是，德班/特克维尼市宣布计划给一个私营开发商 50 年的公共土地租赁，让他们在 Warwick 路口，在早市地点修建一个购物中心。在路口中心修建农贸市场是为了庆祝其成立 100 周年。这些计划牵涉重新设计整个地区，估计每天将有 4 600 人步行绕过商场而不是非正规商贩，这个计划威胁到位于路口的所有街头商贩和市场商贩的生存。

对此提案的反对声浪很大，一个主要的民间社会组织随后发起反对这个开发计划的活动。德班商贩历来就有组织，尤其是在 Warwick 路口。街头商贩组织得到南非工会大会和位于夸祖鲁-纳塔尔省的南非共产党的支持，他们公开反对这项提案。德班也是街头商贩组织国际联盟或 StreetNet 的总部。民间社会团体每周在 StreetNet' “世界级城市” 运动大旗下召开会议。城市从业者和学者也加入这一运动，他们向新闻界发信，安排公开辩论，提供技术援助。这场运动也是公共利益、非营利法律事务所法律资源中心(学习中心)的一系列法律案例之一。

案件的实质是挑战城市把合同授予私营房地产开发商，因此需要借鉴行政法。这涉及认真审查城市被迫向法律小组提供的大量议会文件。如果只提及社会经济权利，这个案子获得成功是不太可能的。一方面，关于程序问题，法律案件是主要民间社会运动的一个关键内容，另一方面，民间社会的支持和投入对法律案件的成功至关重要。Asiye eTafuleni 是当地的一个非政府组织，负责向在该地区活跃的非正规经济提供技术支持，协助学习资源中心找到适当的求偿人，负责监测市场的日常发展情况，以便提醒学习中心注意城市对商贩的日常骚扰。这些商贩得到在这个领域活跃多年的强大的商人组织网络以及在此问题上团结一致的民间社会的支持。最后，一批城市从业人员确定了这一问题并提供专业知识，例如关于环境影响评估流程、遗产法、城市设计和建筑投入，所有这些咨询意见构成法院文件的一部分。

2011 年 4 月，市议会最后撤销了 2009 年租赁市场土地用于开发商业中心的决定，同时指出，“本提议在法律上获得解决的前景不大”。这是 Warwick 路口小商贩的一个重大胜利。2014 年，法律资源中心在众多相同盟友的支持下赢得另一个法律案件。法庭的裁决是，没收街头商贩物品是非法、违宪和不道德的。

方框 11

哥伦比亚拣垃圾者

几十年、如果不是数百年以来，哥伦比亚首都波哥大的捡垃圾者都是靠回收金属、纸板、纸张、塑料和玻璃，然后向中间人出售回收物品为生的。今天，波哥大估计有 12 000 人做这个事情。捡垃圾是个辛苦活，工人会受到中间人任意定价的盘剥，遭到街头骚扰和歧视。

公共服务的私有化，包括废物收集，威胁到捡垃圾者的生计。市政府已允许把收集、运输和处置废物和可回收物质的生意专门给予私营公司。过去 10 年来，捡垃圾者一直挣扎着继续捡拾废物，并为维护他们的饭碗提出法律诉讼。Asociación de Recicladores de Bogotá(ARB)是一个庞大的合作社组织，代表了 2 500 个捡垃圾者，在汇集索赔要求和推动法律案件方面起到了关键作用。

捡垃圾者在 2003 年取得了一项具有里程碑意义的胜利。宪法法院裁定，市政府环境卫生服务的招标程序侵犯了捡垃圾者群体的基本权利。在提出其案件时，协会及其公益律师援引《宪法》规定的平等权利，认为在政府废物管理合同招标竞标过程中，应允许捡垃圾者获得优惠待遇和司法支持。

随后的案件呼吁执行宪法条款，包括体现为生命权的生存权(《宪法》第 11 条)，适用此条款是为了说明他们有权继续以捡垃圾为生计，以及经商等权利(《宪法》第 11 条)，并主张捡垃圾者合作社——不仅仅是公司——也可以参与废物循环市场上的竞争。最近在 2011 年 12 月的一项裁决，停止授予波哥大市私营公司收集和清理废物的价值 17 亿美元的合同。法院规定，捡垃圾者合作社有权参与城市的投标，同意 ARB 在 2012 年 3 月 31 日之前向该市提出一个有捡垃圾者参与的具体的固体废物管理提议。在同盟的帮助下，ARB 拟定了一项提案，并将其内容纳入负责该市公共服务地区机构提出的正式提议中。2013 年 3 月，波哥大市开始向捡拾垃圾者支付废物收集和运输服务工作的费用。但自那时以来，波哥大将捡垃圾者融入固体废物管理工作模式的政治命运波荡起伏，尚无定论；执行 2011 年有利于捡垃圾者的宪法裁决的波哥大市长被迫辞职，但一项国家法令规定，波哥大模式应推广到该国其他城市。

方框 12

分部门勘查

分部门是参与生产和销售某一产品或服务的行为者和企业的网络。一些次级部门以特定的最终产品(例如服装)为界定；其他则以具体的原材料(如回收废料)或商品(如洋葱)来界定；仍有一些按具体服务类型界定(例如，废物收集和处置)。

分部门勘查指的是确定和分析分部门的主要职能、参与者、渠道或流动情况。分部门勘查将有助于城市规划者和决策者查明当地关键经济分部门内不同类型企业，特别是中小型和非正规企业面临的瓶颈和机遇。这项工作应与各关键分部门的与会者协商，以帮助它们解决瓶颈问题和抓住机遇；进而提高他们的生产力，加强当地经济。

分部门勘查应包括以下步骤：

- (a) 应对分部门的关键职能、任务或行动做出具体说明；从投入供应到生产、组装、或加工到销售；
- (b) 应根据他们履行的职能和所在位置来确定分部门的主要参与者：投入供应商；生产商、组装者或加工者；批发、零售或非正式销售商；
- (c) 主要渠道——交易，应具体说明通过交易流动的物品或服务，以了解各参与者之间的关系，确定分部门链条中的具体瓶颈和机遇。

如果是与参与者共同协商对城市经济中主要分部门进行勘查，将有利于确定当地经济发展的机遇和制约因素；明确分部门的生产与销售群；在不同参与者之间达成相互理解和共识；在此进程中，确定最适当和可接受的政策措施，以提高分部门所有参与者的生产力。

参考文献：

Chen, Martha A.,(editor.)1996。Beyond Credit: A Subsector Approach to Promoting Women's Enterprises。加拿大渥太华：加拿大阿加汗基金会。

Haggblade, Steven and Matthew Gamser。1991。“A Field Manual for Subsector Practitioners”。Tools for Microenterprise Programs: Nonfinancial Assistance Section。Washington, D.C.: The GEMINI Project, Development Alternatives, Inc.。