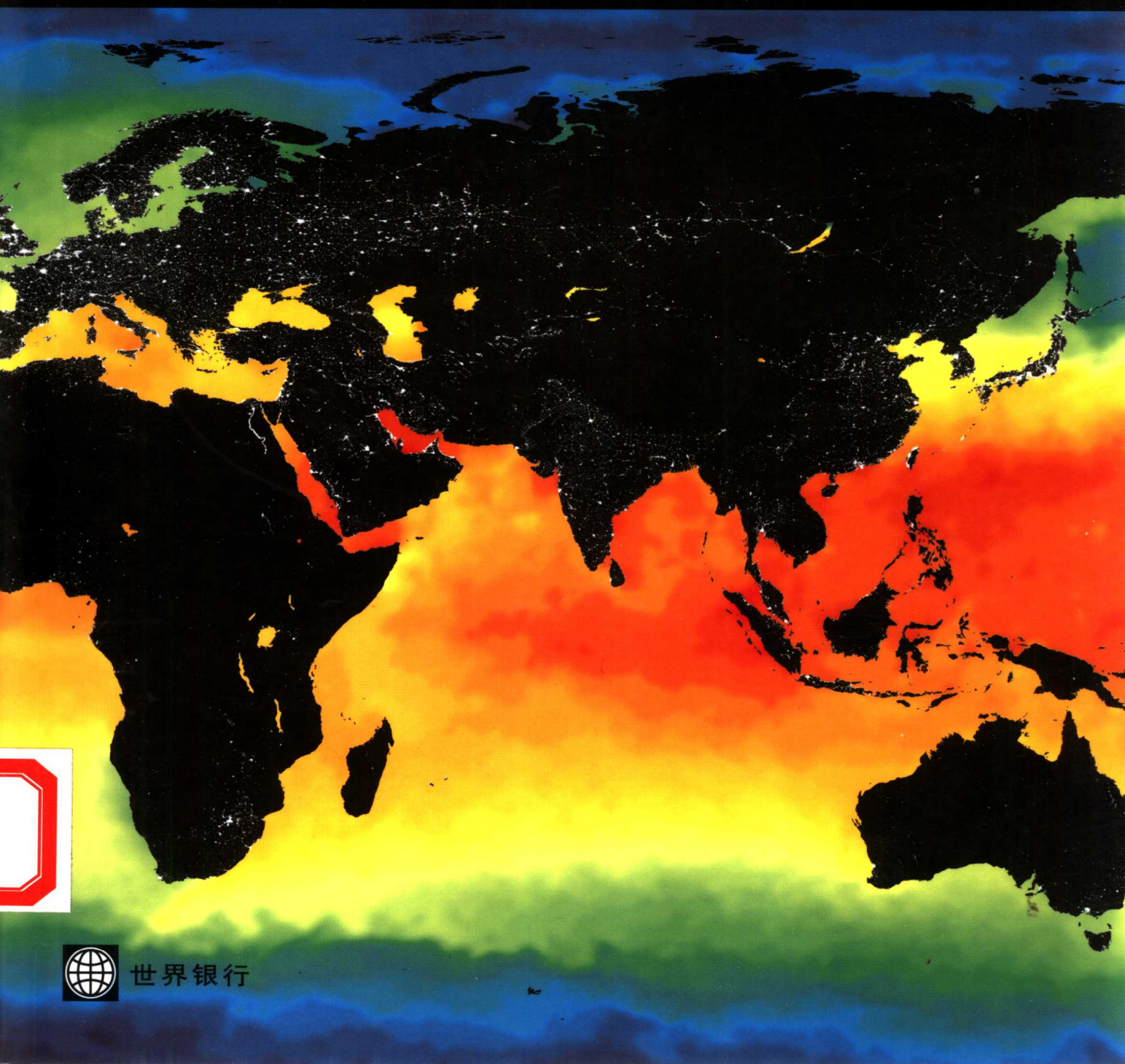


2003 年 世界 发展 报告

# 变革世界中的可持续发展

改进制度、增长模式与生活质量



世界银行

---

2003 年 世 界 发 展 报 告

# 变革世界中的可持续发展

改进制度、增长模式与生活质量



世界银行

中国财政经济出版社

#### 关于封面:

这是由两幅卫星传感照片组成的作品,该封面显示了人类居住处的光亮以及(2002年5月14日)海平面温度的变化状况。封面的这一图像体现了《2003年世界发展报告》的许多主题:增长和环境之间的联系(更高的收入与更多的能源消耗相关),不平等的持续存在和贫困的减少等社会经济方面的挑战(工业国的能源消耗与发展中国家的能源使用之间的巨大差异),人类活动的相互作用和影响(以化石燃料为基础的能源使用增加了海平面的温度),以及搜集信息(像由卫星传感器提供的信息)以预测和监控各种问题的必要性,以实现世界发展向更具有持续性的方向转变。

欲知有关本报告观点的更多信息,请访问:<http://econ.worldbank.org/wdr/wdr2003/>。

有关城市灯光的图像由美国国防部气象卫星计划数字档案馆,美国国家地理数据中心,美国国家海洋与航空管理局提供。

有关海平面温度的图像由美国国家气候数据中心提供。

## World Development Report 2003: Sustainable Development in a Dynamic World

Copyright © 2003 by

The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank

ISBN 0 - 8213 - 5150 - 8

This Work was originally published by the World Bank in English as *World Development Report 2003* in 2002.

This Chinese translation was prepared and produced by China Financial and Economic Publishing House. The World Bank does not guarantee the accuracy of the translation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

## 2003年世界发展报告:变革世界中的可持续发展

©2003, 版权所有

国际复兴开发银行/世界银行

本书原版由世界银行以英文出版,书名为《2003年世界发展报告:变革世界中的可持续发展》。中文版由中国财政经济出版社组织翻译并出版。世界银行不保证翻译的准确性,也不对本书的解释或使用引起的后果承担责任。

本书是世界银行工作人员的成果,其中的看法未必反映执行董事会或他们所代表的国家的观点。世界银行不保证本书数据准确无误,并对任何人引用其中的观点和数据引起的后果不承担任何责任。本书所附地图的疆界、颜色、名称和其他资料,并不表示世界银行的任何部门对任何地区的法律地位的看法,也不意味着对这些疆界的认可或接受。

### 图书在版编目(CIP)数据

2003年世界发展报告/《世界发展报告》编写组著.

北京:中国财政经济出版社,2003.8

书名原文:World Development Report 2003

ISBN 7 - 5005 - 6654 - 9

I. 2... II. 世... III. ①发展中国家 - 经济发展 - 研究报告 - 2003 ②发展中国家 - 社会发展 - 研究报告 - 2003 IV. F112.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 059033 号

### 〔世界银行〕2003年世界发展报告

本报告翻译组 译

\*\*\*

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: [cfeph@dre.gov.cn](mailto:cfeph@dre.gov.cn)

社址:北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码:100036

发行处电话:88190406

外文印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 16 开 17.5 印张 454 000 字

2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月北京第 1 次印刷

定价:50.00 元

版权登记号:图字 01 - 2003 - 6696

ISBN 7 - 5005 - 6654 - 9/C · 0053

(图书出现印装问题,本社负责调换)

## 致 谢

本报告由 Zmarak Shalizi 领导的写作组编写的，写作组的成员有 Kenneth Chomitz、Christian Eigen-Zucchi、Gunnar Eskeland、Swati Ghosh、Christine Kessides、Linda Likar、以及 Robert Schneider。Leena Datwani、Claudio E. Montenegro、B. Bulent Ozbilgin 向本写作组提供了帮助。Matthew Stilwell 和 Paul Steinberg 提供了有价值的稿件。Bruce Ross-Larson 是首席编辑。Nicholas H. Stern 对本报告的工作给予了总体上的指导。

由 Nicholas Stern、Ian Johnson 以及 Vinod Thomas 组成的三人指导委员会和由 Michele DeN-  
evers、Ian Goldin、Kristalina Georgieva、Steen Jor-  
gensen、Odin Knudsen 以及 John Shilling 组成的六  
人内部顾问组给本报告提供了有益的建议。

世界银行内部与外部的许多人士向本报告写  
作组提供了有价值的评论，撰写了背景文献，提  
供了其他稿件，并且还参加了咨询讨论会。这些  
供稿人和参与者列在“背景文献说明”中。

从本报告的最初构思到最终定稿，写作组组  
织了大范围的咨询讨论会。这些咨询讨论会包括

在柏林、奥斯陆、巴黎、华盛顿以及圣何塞  
(San Jose, 哥斯达黎加) 的研讨班和在东亚、非  
洲和欧洲举行的一系列可视会议。这些研讨班和  
可视会议的参与者包括政策制定者、学者和非政  
府组织。写作组在纽约还参与了联合国可持续发  
展世界首脑会议 (WSSD) 的预备会议。另外，  
在世界银行学院的协助下，写作组组织了电子会  
议。“发展数据组”提供了数据附录，并负责  
“部分世界发展指标”部分。大部分的背景研究  
和外部咨询讨论得到了挪威政府的慷慨援助。

该写作组的执行助理是 Rebecca Sugui，项目  
助理兼技术支持是 Leila Search。写作组助理人员  
有 Endy Shri Djonokusomo、Shannon Hendrickson、  
Joanna Kata-Blackman、Olivia Kurtz 以及 Ofelia  
Valladolid。资源管理助理是 Evangeline Santo  
Domingo。该书的装帧设计、编辑以及出版由世  
界银行出版局生产服务处来协调完成，Susan  
Graham, Melissa Edeburn, and Ilma Kramer 负责监  
督管理工作。



# 前言

**本**期报告，是该年度系列报告的第 25 辑，探讨的是关于发展中国家消除贫困所必需的收入和生产率的~~增长~~，而贫困的消除将以环境和社会可持续的方式进行。发展的核心挑战是确保工作有效率，并使将近 30 亿的每天收入不足两美元的贫困人口和今后 30—50 年内世界上新增的 20 亿—30 亿人口过上更有质量的生活。为了在保护我们的环境和社会资产的同时，达到这一目标，我们需要一个比过去沿用的发展进程效果更好的全球发展进程。

尽管过去 30 年里世界人口增加了 20 亿，如果用平均人类发展指标来测算，发展中国家的社会福利还是出现了显著增长。但发展过程却遗留了不断积聚下来的环境和社会问题，而我们不能再重蹈覆辙。目前有许多推动当今社会经济和文化变革的力量。一些力量正在发挥作用并将持续发挥作用（诸如技术创新和收入增长）。其他一些力量则是一次性的和渐进的，像人口和城市的转变。这些转变应该能够在本世纪内完成，大部分地将会在今后 50 年内完成。这些历史性的转变规定了实现可持续发展所处时间和空间环境。如何实现可持续发展将是至关重要的。

环境资产和社会资产对社会福利和生产率来说极为重要，但它们却经常被忽视。这就是我们为什么需要考虑管理一个范围更大的资产组合。《1992 年世界发展报告》分析解决了环境问题的许多政策，但该报告低估了将要实施的制度的能力，甚至忽视了从表面上看起来就是双赢选择的政策。由于与各团体和各代人内部以及各团体和各代人之间分配成本效益相关的社会和政治问题，进而无法实施

这些制度和政策。

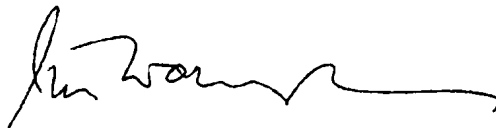
本报告将过去几辑《世界发展报告》的研究发现融合到一个范围更广、时间更长的框架中，来分析在发展进程中可以做得更好的一些要素：

- **经济的、社会的和环境方面的问题的相互作用和机遇在空间上——在人们居住的地方——得到体现。**鉴于这个原因，本报告在脆弱的土地、更受欢迎的农业用地以及城市地区的社会转变、增长的机遇以及削减贫困方面采取了一个空间的视角。当地的一些问题可以在当地得到解决，但其他一些问题则必须在全国范围或全球范围内进行解决。
- **那些需要长期解决方案的问题通常不容易快速地处理。**如果问题的解决方案能达成一致并实施的话，我们每个人可能都会富裕起来。但通常，协调人们行为的规则和组织并不存在，不健全、有缺陷或者很脆弱，特别是对于那些需要较高的交易成本和较长时间的问题来说更是如此：
  - 搜集有关需要和问题的信号，特别是来自边缘的信号；
  - 平衡竞争各方的利益；
  - 确保可信的承诺和在执行达成共识的决定中的可信度。
- **制度需要从许多层面——从当地层面到全球层面——加以改进，以保护环境资产和社会资产的方式来推动增长。**管理和保护环境资产和社会资产的制度并没有充分而迅速地出现，以解决规模不断增长的人类活动及其相互关系。现

在需要采取行动,对于那些从更长期来看还没有显现的问题来说也是如此。各种团体需要一种有利于创造力、倡议和学习出现的环境。这些倡议可以来自公共部门,也可以来自私营部门或市民社会。一国国内或各国之间需要这些不同行动者之间的合作。许多创新性的制度正在逐渐出现,并有待加强。问题的关键是发现促进这些倡议产生的途径。

- **为更好的制度夯实基础需要克服资产获取方面的不平等性和对包容性的严重阻碍。**当一些利益被移走,或当社会中的一些群体很穷或以其他方式被剥夺了权利,所需要的制度(和对棘手问题的解决方案)并不会出现。这影响了制度的演变和质量,以及在更长时间内解决问题的能力。制度的质量和资产的分配之间相为消长的关系,这将会使各国陷入恶性循环。而打破这一恶性循环,需要采取特别的措施。

一国国内和各国之间存在包容性的社会,将确保所有团体都将关注正在出现的经济、社会或环境方面问题的信号,确保这些团体能够通力合作来解决这些棘手的问题。换句话说,为实现更长时期的可持续发展,赋予贫困人口以及那些被剥夺者——“处在边缘”的人群——并给予他们社会中真正的相关利益,是造就更强有力的制度所需要的关键所在。



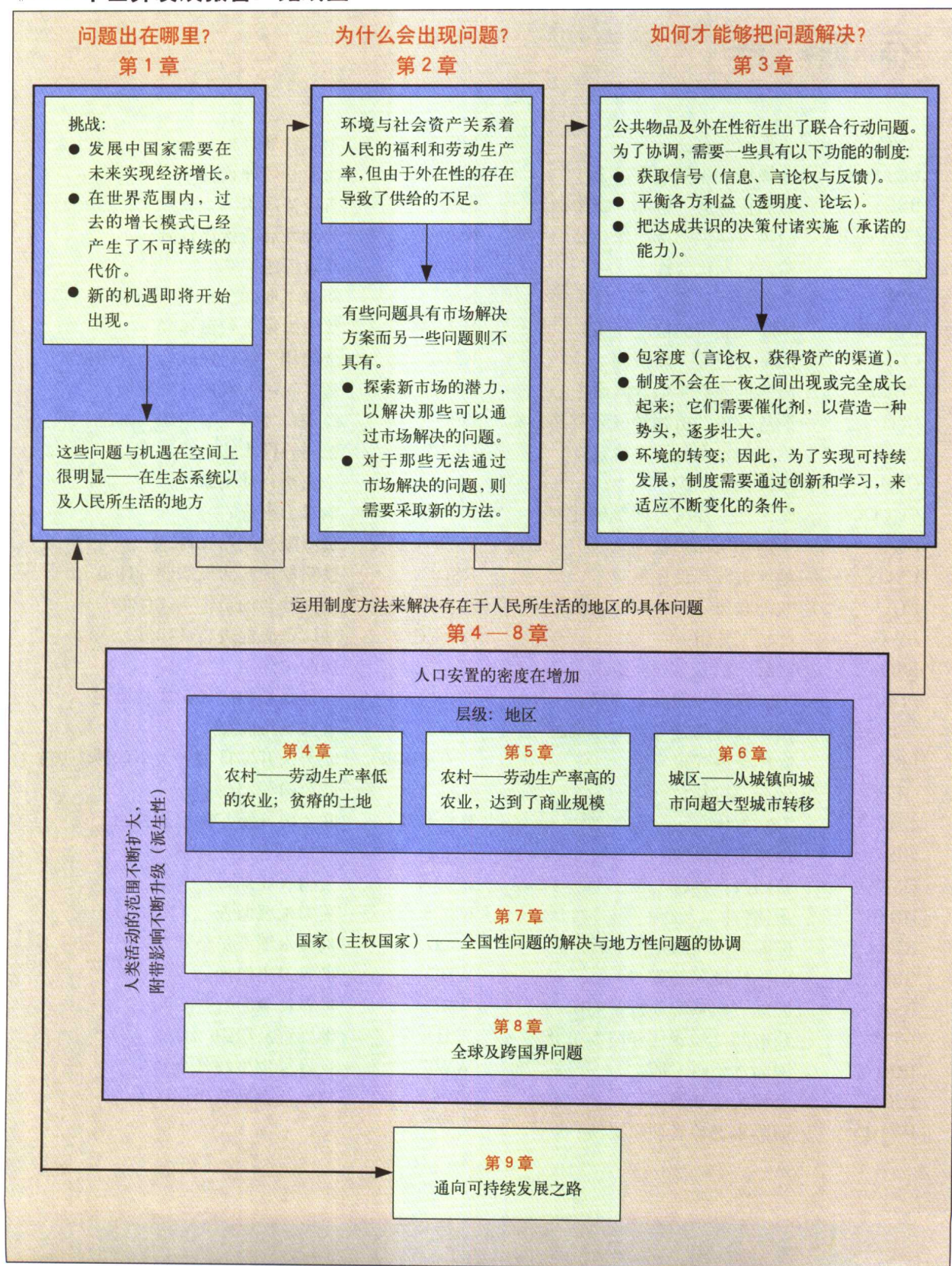
世界银行行长  
詹姆斯·D·沃尔芬森

# 缩 略 语

|          |                |          |                   |
|----------|----------------|----------|-------------------|
| ANC      | 非洲国民大会         | MDG      | 千年发展目标            |
| BRAC     | 孟加拉农业促进委员会     | MSG      | 海洋管理评议会           |
| BSE      | 海绵状脑病（俗称“疯牛病”） | NEP      | 新经济政策             |
| CCAMLR   | 南极海洋生物资源保护公约   | NEPAD    | 非洲发展新伙伴计划         |
| CCD      | 防治荒漠化公约        | NGOs     | 非政府组织             |
| CDF      | 全面发展框架         | NIC      | 新兴工业国             |
| CGIAR    | 国际农业研究磋商小组     | NOAA     | 美国国家大气海洋局         |
| CIDA     | 加拿大国际开发机构      | NSDF     | 全国棚户区居民联合会（印度）    |
| CIESIN   | 国际地球科学信息网络中心   | ODESYANO | 森林牧场开发局（突尼斯）      |
| CITES    | 濒危野生动植物种国际贸易公约 | OECD     | 经济合作与发展组织         |
| CLRTAP   | 远程跨界空气污染协议     | ORNL     | 橡树岭国家实验室          |
| CSOs     | 市民社会组织         | PAN      | 杀虫剂行动网络           |
| EDUCO    | 萨尔瓦多社区管理学校计划   | PPP      | 购买力平价             |
| EPA      | 美国环境保护机构       | PRSP     | 贫困削减战略文件          |
| EROS     | 地球资源观测体系       | RSDF     | 铁路棚户区居民联盟（印度）     |
| EU       | 欧洲联盟           | SINAMOS  | 全国社会动员体系（秘鲁）      |
| EWG      | 环境工作组          | SPARC    | 地区资源促进会（印度）       |
| FAO      | 联合国粮食与农业组织     | TI       | 透明国际              |
| FDA      | 美国食品与药品管理局     | TRIPs    | 与贸易相关的知识产权协定      |
| FONAFIFO | 国家森林基金（哥斯达黎加）  | UCCI     | 首都城市联盟            |
| FRA      | 森林资源评议         | UNDP/GEF | 联合国开发计划署 / 全球环境基金 |
| GEF      | 全球环境基金         | UNEP     | 联合国环境规划署          |
| GHG      | 温室气体           | UNFCCC   | 联合国气候变化框架公约       |
| GIS      | 地理信息系统         | UNSO     | 联合国统计办公室          |
| GMO      | 基因改良物种         | USDA     | 美国农业部             |
| HIPC     | 重债穷国           | USGS     | 美国地理调查            |
| ICRG     | 国际国别风险指南       | WCD      | 世界水坝委员会           |
| IIED     | 国际环境规划署        | WHO      | 世界卫生组织            |
| IISA     | 国际应用系统分析研究所    | WRI      | 世界资源学院            |
| IPCC     | 政府间气候变化专门委员会   | WTO      | 世界贸易组织            |
| IRRI     | 国际水稻研究所        | WWF      | 世界野生生物基金会         |
| IUCN     | 全球传统联盟         | ZIES     | 特殊社会利益居住区         |
| IWMI     | 国际水资源管理研究所     |          |                   |



## 《2003 年世界发展报告》路线图





# 2003 年世界发展报告

## 路线图



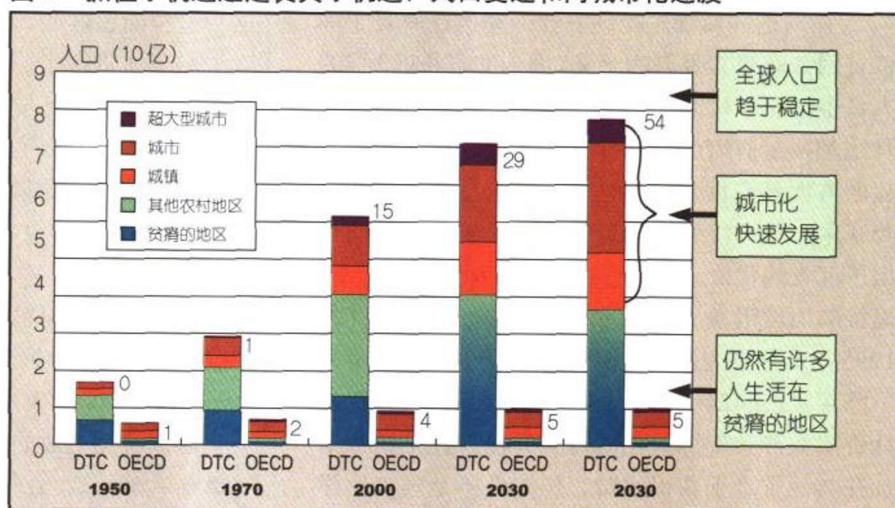
前已有 25 亿到 30 亿人每天的生活费用不足 2 美元，到 2050 年之前，在发展中国家还可能再增加 30 亿人，如何能够以环境及社会可持续的方式为他们提供生产性的工作以及高质量的生活？本报告将提出以下问题：问题与机遇将可能在哪些地方出现？问题为什么会出现？如何（在贫瘠的土地、相对适宜于农业的土地及城市地区）把它们解决以及在什么层面上解决（地区层面、国家层面及全球层面）。本报告认为，很多适当的政策是为人所知的，但由于存在分配问题及公共机构的薄弱，这些政策没有付诸实施。胜任的公共机构将能够获取信息，平衡各方利益，并把形成共识的决定付诸实施。让贫穷及没有选举权的人参与进来，让他们发表观点，给予他们获得资产的渠道，从而使得他们感受到与生活的关联关系，将有助于更多的胜任的公共机构的出现。

### 第 1 章

#### 成就与挑战

要想为发展中国家当代及后代人民提供生产性的工作以及高质量的生活，就必须在这些国家实现收入和劳动生产率的大幅度增长。与此同时，这项工作还需要妥善管理向高度城市化过渡的过程中所出现的社会、经济及环境问题与机遇（图 1）；关注那些数以亿计的生活在贫瘠的土地上的人民需求；抓住因人口增长放慢及生活依存率下

图 1 抓住了机遇还是丧失了机遇？人口变迁和向城市化过渡



注：DTC 指发展中国家及转轨国家；OECD 指高收入国家（并没有包括所有经济合作与发展组织成员国）。图中圆柱的右边的数字为超大型城市（人口超过 1000 万）的个数。城镇的划分为人口在 10 万以下，城市的划分为人口在 10 万以上、1000 万以下。

资料来源：作者；全球人口预测是根据世界银行估计数而做出的；对城市及乡村地区的人口变迁的估计是以联合国的数据为基础的。

降所带来的“人口红利”；避免为在本世纪中叶实现大约140万亿美元世界国内生产总值（GDP）目标而造成的地区及全球层面上的社会及环境压力。尽管这些问题与机遇在不同的领域以各自不同的形式出现——人们所生活的生态系统以及相互交往的社会体系；规模有大有小，从小山谷到沿海大城市到星球生态圈——但在所有领域，许多问题及解决这些问题所需要采取的机制都是一样的。

## 第2章

### 管理更广泛意义上的资产组合

社会及环境资产是极其重要的——但它们供给不足。政策解决方案是为人所知的——但并没有付诸实施。

社会需要管理广泛的资产组合——不仅要管理人力资本与实物资本，而且还要管理环境资产（例如清洁水及渔业资源）及社会资产（例如信任）。这些资产并不是完全可替代的。正如马达加斯加砍伐森林造田的经历所告诉我们的，竭泽而渔式地使用资源或者导致资源退化的行为虽然能够带来一时的收益，但远远抵不上生产力及失去选择机会所造成的代价。

在马达加斯加，提高农业劳动生产率对于降低贫困具有极其重要的意义，因为它有将近3/4的人口生活在农村地区，而其中的3/4为贫困人口。马达加斯加有着生物多样性的森林，本来在生态旅游方面具有巨大潜力，但它把这些森林改造成基本上不可持续的、低产的农田，进而为此而付出了沉重的代价。新开垦的大多数农田都退化了，腐蚀的山坡阻塞了下流的水道。该国人均GDP（按1995年美元不变价格计算）由1960年的383美元下降到目前的246美元。这种竭泽而渔式地使用森林资源或导致资源退化的行为并没有让马达加斯加在其他资产上获得收益，但它并不是唯一这样做的国家。平均来讲，低收入国家的森林枯竭导致了净储蓄额的下降，其数额达到GDP的1.5%。

为什么环境与社会资产遭受的威胁特别之大，供给为什么如此不足？这是因为外在性的存在：一个人的行为可能会把环境成本（例如污染）及社会

成本（对公共机构的信任下降）强加给其他人——这个成本并不是由肇事方自身所承担的。自由行为者并没有什么内在动力来维护那些本不可排除在外的公共物品。

这些问题的解决方案是众所周知的：通过税收、补贴、监管等政策，或者通过周密计划，创立起新的市场机制，以此把个人的内在动力与社会激励协调起来。如果类似政策不能实施——即便是它们看来能够达到“双赢”的效果，那么，最为通常的结果是分配问题的出现以及社会没有能力做出可信的长期承诺。

## 第3章

### 可持续发展所需的制度

对于有些问题，需要找到持久性的解决方案；可是在一般情况下，这些问题却没有那么容易解决。鉴于此，这些问题的解决过程需要众多参与者之间的协调。让人们发表观点，给予他们获得资产的渠道——这些把更多的人包容进来的方式对于加强协调具有积极的作用。这一进程包容的范围越广，结果越具有可持续性；而让人们发表观点，让范围更广的人感受到对资产的拥有感，将会提高这一进程的包容度。

避免通货膨胀，保护投资者，确保劳动力及服务的提供，维护环境资产以及这些资产得以使用的体系，预防犯罪，维护和平——所有这些都是需要协调的问题。如果产权之类的支持性制度存在的话，市场就能够很好地发挥作用，从而解决一些需要协调的问题——把商品、服务及实物资产的供给者与需求者搭配起来。在通常情况下，解决其他类型的协调问题的机制——尤其在社会与环境领域——是缺乏的、欠发达的、错误的或虚弱的。

协调机制失效的方式通常有三种：第一，它们不能着眼于长远。在城市发展的同时，却没有赋予充分的运输通行权。短期的政治解决方案是：为取悦选民而提供有害的补贴。第二，它们没能代表分散的利益集团。许多为污染所害的人民的声可能淹没在污染者的声音之中。第三，它们没有承诺让资产升值。浪费性地毁坏森林，过度开发渔业资

源，通过实行通货膨胀式的货币政策而掠夺人民的储蓄——所有这些均反映了社会约束机制的缺乏。

纽芬兰鳕鱼资源的枯竭，美国能源及金融、风险管理公司——安然公司的倒闭，都说明了协调上的失败。尽管它们处在不同的领域，但却有着相同的问题。对于一些潜在具有再生能力的资产——渔业资源是一个例子，信任是另一个例子——有些人为了短期的利益而把它们置于枯竭的状态，却为整个社会造成了长期的损失（见图2）。

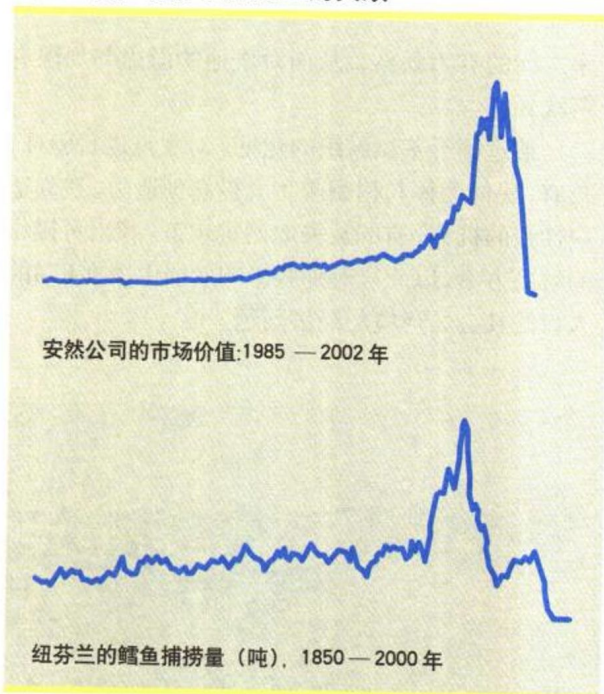
有效的协调需要建立一套能够履行以下职能的制度（正规及非正规的规则与组织）：获取信号（信息、反馈、对未来问题的预测）、平衡各方利益（透明度，发言权，谈判的论坛）以及把达成共识

的决定付诸实施（承诺与实施机制）。类似的制度通常都是缺乏的，或者是存在漏洞的——在有些时候是因为利益分散，还有些时候是因为一些社会阶层贫穷或由于某些原因而被取消的选举权。对于那些缺乏资产的阶层，它们一般不会有发言权，没有安全感，社会大局也与他们没有多大的关系，这样将会限制公共机构行使必要的协调职能的能力，结果将是恶性循环的出现：不公正的公共机构所实行政策的结果将是两极分化的加剧与不平等的资产分配（见图3）。

那些政策对制度及资产分配产生的影响是众所周知的事情，而资产分配对制度与政策的质量产生影响则不是那么为人所知的。

这个循环可以打破。在贫瘠的土地、乡村及城区，一些旨在推动透明度、反馈、问责机制、承诺、利益谈判等的机制已经被成功地付诸实施。这些机制并不能在一夜之间改变公共机构，但有助于形成一个持久变化的趋势。从长期来看，至关重要的是提高包容度。南非、马来西亚及其他国家的经历表明，当一个社会发现排除部分社会成员的参与不可持续时，它们就能够在包容度上采取坚决的行动。

图2 资产保护在制度上的失败



资料来源：Hannesson (2002)；芝加哥大学证券定价研究中心；纽约股票交易所。

图3 政策—制度—资产循环







在这座村庄的历史上，当地学校及教师第一次让女孩走进了小学。Robert Clement-Jones 提供照片。

## 第 4 章

### 改善贫瘠地区的民生状况

生活在贫瘠的土地上的人口是指在干旱地区、斜坡地与贫瘠地或者在森林生态系统中生存的居民，人数估计有 13 亿之多（见图 4 及图 5），这个数字在过去 50 年里已经翻了一番。在极度贫困的人口，这些在贫瘠土地上生存的居民占了很大的比例。由于他们生活在偏远地区，工作在非正规的行业，他们没能出现在决策者的视野里。

对于那些居住在一些最为贫瘠的偏远地区的居民来讲，他们有一些价值不大高的资产，有助于他们摆脱贫困，但这些资产很少为当地或国家机构所开发、利用。灵活地运用研究资源，并以较小成本达到较好效果的方式提供服务，将能够让这些社区赶上那些较为繁荣的、不太偏远的社区。的确，通过管理土地来改善民生状态能够强化传统技能与外部技

术之间的有力联系，从而对土地的潜力与局限有所认知。

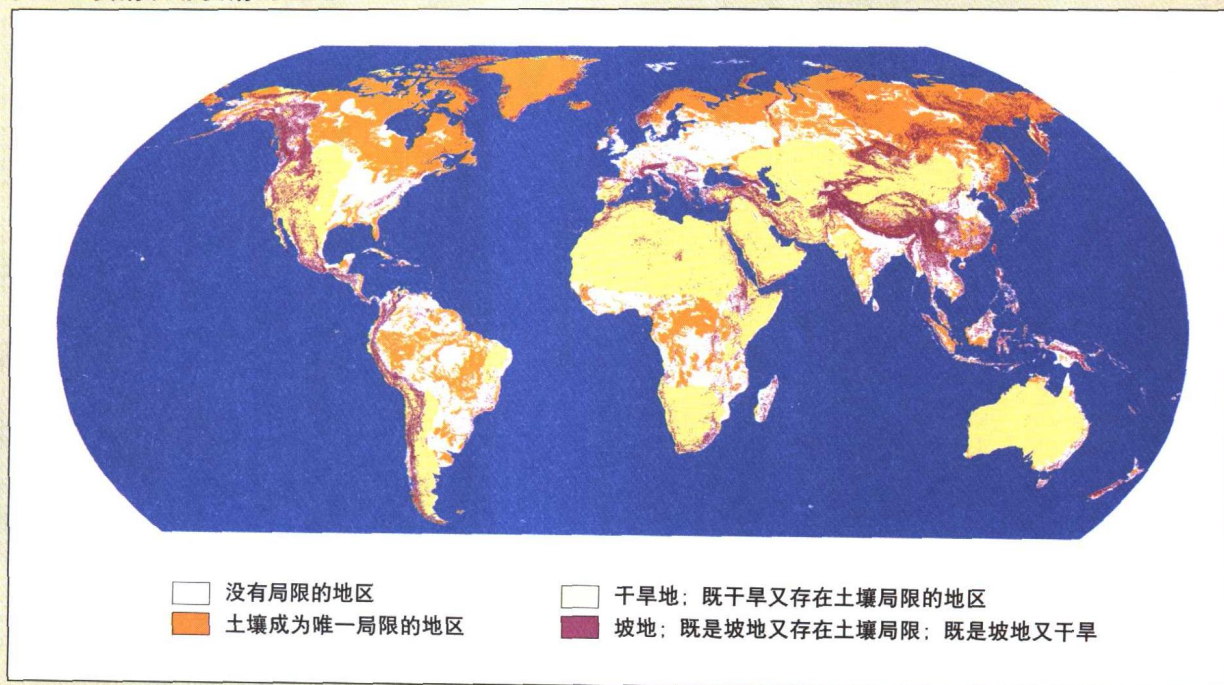
通过倾听基层组织的意见，对观点进行验证，政府、民间团体与捐赠者将会提高创造力，建立适应性强的机构，有的放矢地制定政策，找出可操作的解决方案，以此应对那些影响发展中国家 1/4 的人口社会、环境与经济问题。



一个蒙古家庭为过冬而搬迁营地。游牧减轻了过度放牧的压力，推动了草原的可持续管理，为可接受的民生状态提供了保证。Robin Mearns 提供照片。



图4 贫瘠及非贫瘠的土地



非贫瘠土地只占地球表面很小的比例，但却居住着世界上大多数的人口，几乎吸引了全部的开发注意力。但是，尽管生活在贫瘠土地上的人占很小的比例，但从绝对数上讲还是很大的，尤其是那些穷人和没有发言权的人，这是没能做到平衡各方利益的典型例证。

图5 在贫瘠及非贫瘠土地上生活的农村人口

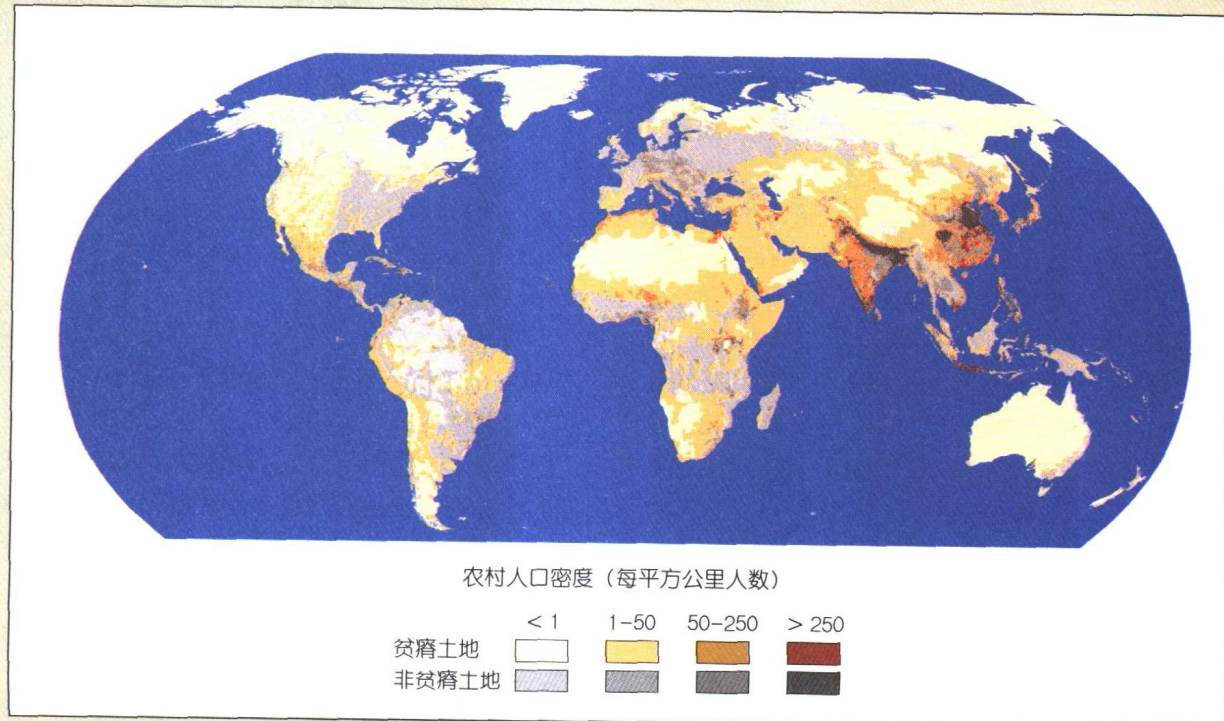
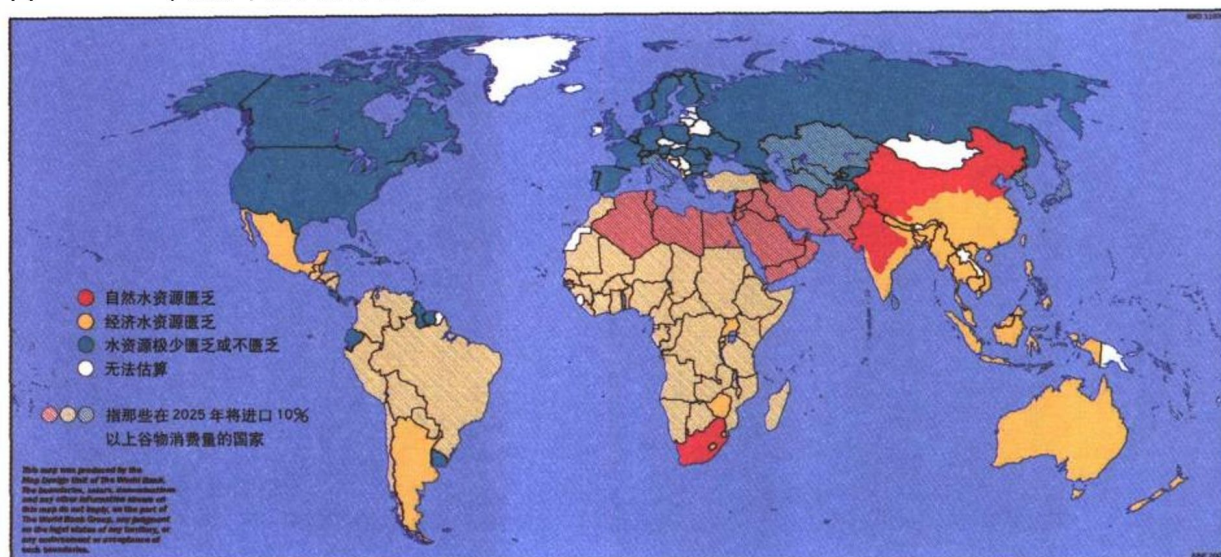




图6 2025年预计中的水资源匮乏



对于那些自然水资源匮乏的国家，它们无法通过水资源的重新分配或建设供水设施来满足全部的用水需求。这些国家必须把农业用水转向其他部门，从国外进口粮食，或者投资于高成本的海水淡化工程。对于那些经济水资源匮乏的国家，它们必须通过增加贮存及运输设施，把基本供水量提高25%以上。

资料来源：“国际水资源管理机构”为“世界水资源前景”准备的材料，海牙，2000年3月。

## 第5章 转变农业土地制度

在未来30到50年里，为实现农村转轨而面临的主要挑战是：消除农村贫困，加强农村与城市的联系；提高农业产量，对土地及水资源进行持续性管理，以满足人口的不断增长；控制浪费性的土地用途转变；创造非农业经济机遇。对于存在商业性农业发展潜力的乡村地区，赶在水及土地资源匮乏极限到来之前是十分重要的。在2025年之前，许多地区将会遭遇自然水与经济水资源的匮乏问题（见图6）。政府必须建立制度，以便公平分配用水权，确保适当的水系流动，藉此维持水生生态系统。

与此相类似，政府必须在经济性稀缺出现之前采取干预行动，以此保护土地的环境价值。但要想为土地管理领域的改革举措寻求支持，并把它们付诸实施，将会遇到很多的制度性挑战。从巴西

马托格罗索州所实施的非常有前景的、新的控制森林砍伐计划中，我们看到了应对这些挑战的希望。在马托格罗索州，政府实施了环境许可证制度，运用卫星图片与地面检查的方式，对五百万公顷土地上的大土地所有者使用土地的状况进行监管。这一制度是必要的政治意志以及技术与制度创新的产物；通过它，马托格罗索州改进了土地使用法律的执法力度，遏制了把亚马逊森林转变为农田这种浪费性的行为。

就水管理与土地管理而言，有两个原则需要遵循。第一，政府必须在资源管理问题演化成严重的环境退化局面之前，就对这些问题有所预测，并试图采取措施，防止这些问题的发生。第二，在可能的情况下，土地使用权及用水权的分配应该向穷人倾斜。这些原则将确保在经济不断进步的情况下非市场的环境价值能够获得保护，经济资产掌握在穷人的手中，能够确保对环境有利、对当地、区域及全国机构的发展有利。





印度尼西亚。开展了一场全国性的旨在改善城市贫民聚居地的行动，它提供了基本的基础设施投资（供水及卫生设备、下水道、连结道路及人行道、照明及其他社区服务设施）以及租地使用权的保障，由此极大地改善了贫民区居民的生活水平，促进了他们与城市居民的融合。在这张图片中，Kalimantan 省 Banjarmasin 市的一处贫民区因建立了暴雨排泄系统而解决了长期的涝灾。由世界银行 James Fitz Ford 供图。

## 第 6 章 争取城市的最佳功效

在未来 30 年，城市地区预计将出现大幅度的增长。在发展中国家及经济转轨国家，由于农村人口向城市转移，城市人口的自然增长以及把邻近城市的农村地区人口重新归类为城市人口，它们的城市人口数量将会差不多增加一倍。城市地区的增长将必然带来城区圈的地理扩张，同时也需要城市内部的重新发展，人口密度将会加大。

在城市地区（城市与城镇）生活的人在全国人口中的比例会不断上升，这将成为推动社会与经济转变的主要力量之一。为适应在 2030 年之前城市人口翻一番的形势，城市将需要在基础设施上进行巨大的新投资，这对环境状况将具有极端重要的意义。城市用地的模式、通行权的安排以及建筑标准将对能源及用水都会产生影响。

在城市增长的前景之下，一些关键的城市发

展挑战摆在了大家的面前——需要指导新的移民活动，防止在未来出现贫民区；让穷人和受排挤的人武装起来；为此，要向他们提供获得资产的渠道（租用权的保障），刺激城市投资与创造就业，建立能够获取充分信息的选民区，以此解决环境及社会问题与防范风险。旨在建立城市治理结构的制度安排需要把社会资本的非正规网络与正规结构连接起来，它们合在一起，将能够处理城市中不断扩大并且越来越复杂的环境与社会资产，同时促进了劳动力市场更好地融合在一起，改善了投资环境。

城市穷人通常被置于自我谋生的境地，其结果是大量非正规迁徙的普遍存在以及缺乏必要的服务（指贫民区），居民面临着严重的环境灾难。这种漠不关心的态度带来了巨大的个人与社会成本。这些成本可以通过提高投资的效果等纠正性措施而得以减缓，即在可能的情况下，让贫民区的居民参与到安排自己的迁徙计划之中，以此改善他们

的安全状况,保护环境脆弱的地区。一个更为有效的提高投资效果的方法是:确认与职业及土地使用有关的权利与责任,实现所有权的正规化,藉此消除造成居民及社区的经济与政治不安全感的主要来源。所有权的确认将会降低那些不利于居民投资房屋与店铺的风险,同时让居民与城市社会更加紧密地联系起来,他们也有内在动力与当地官员一同工作,来获得必要的服务。

## 第7章 加强国内协调

由于许多外在性的影响会波及到许多大城市与地区,因此,对各方利益的平衡通常需要在国家层面上展开——采取直接介入的方式或者以推动当地机构之间谈判的方式。国家层面的行动者有助于创造一个框架,解决地方层面上所无法解决的问题;当受益者分散在很多省(州)级地区时,它们比当地行动者处于更好的位置,能更好地组织全局性公共物品的供给,发挥规模经济的优势。

国家大事需要在不同层面上进行协调,其中包括:提高包容度(包括逐步建立获取资产的渠道,赋予发言权);创立一个稳健的投资环境(专注于宏观经济的基本面,强化治理结构,提供基本的基础设施);对环境加以管理(例如,对污染加强监管,培育森林、渔业资源);有效地使用援助及自然资源(避免自然资源出现枯竭与退化);避免冲突;等等。

在很多情况下,如果公共收入过度依赖于自然资源(无论是森林之类的再生资源还是矿藏之类的不可再生资源),那么将会阻碍强有力的公共机构的出现(而这些机构对于经济表现与可持续发展均是重要的),这是因为这种依赖将会削弱政府承担责任的意识。在最近旨在改善发展援助有效性的努力中,确保发展援助不出现类似结果是一个主要的关注焦点。

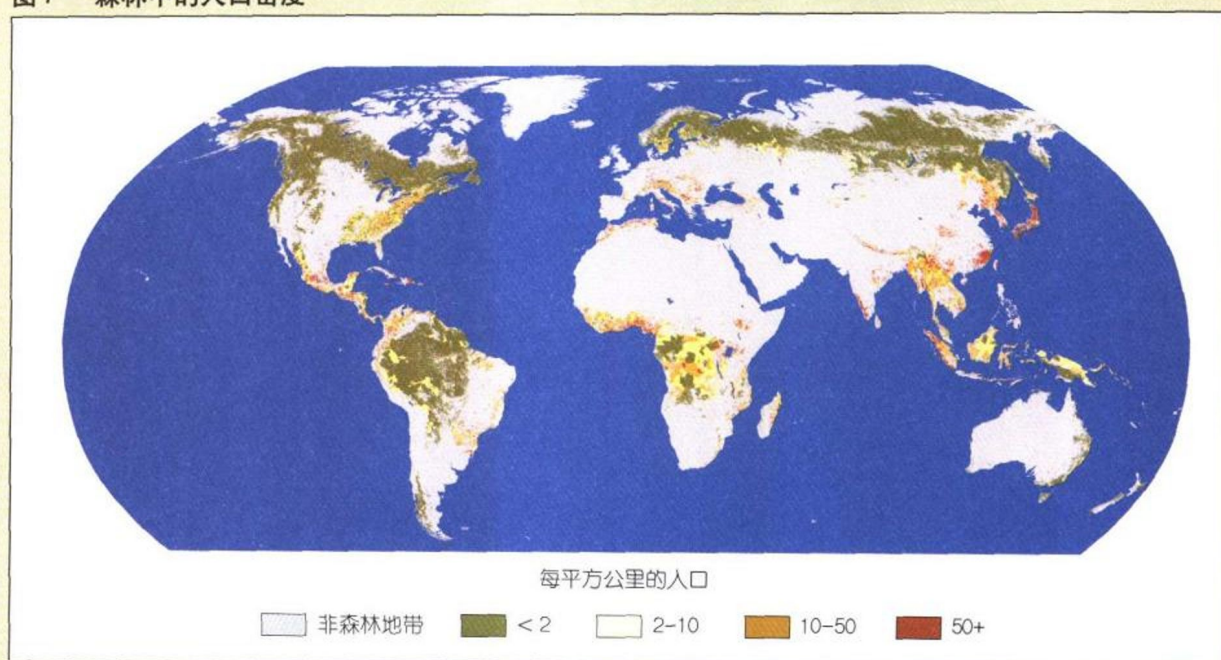
对于那些掠夺性利用资源的国家以及存在极端贫困的国家,暴力冲突的悲剧更有可能光顾它们;而对于那些不存在这些问题的国家,发生类似悲剧的可能性要小得多。降低贫困以及采取其他避免冲突的措施也是极其重要的,这是因为冲突的风险将伴随着贫困、经济停滞与历史上的政治不稳定而增加。要想提供公共物品,降低负面的外在性,避免冲突的发生,就必须改进国家层面上的协调,其手段是提高包容度,扩大参与范围(让人民有发言权,向他们提供获得资产的渠道),并建立这么一个框架,以便推动政府、民间社团与私人部门等利益相关者之间伙伴关系的建立。

## 第8章 全球性问题与地区关注事项

许多当地环境和社会问题,其影响会波及到国外。在不存在一个全球性管理机构的情况下,如何能够解决空气污染、水污染、武装冲突、传染性疾病以及其他问题?有些机构正在寻找途径,以



图7 森林中的人口密度



资料来源：本图由作者绘制，其依据是哥伦比亚大学国际地球科学信息网络中心的“世界人口座标分布”数据库（第2版）及“全球土地覆盖分类”。在地图上标出的森林包括落叶阔叶林、落叶针叶林、常青阔叶林、常青针叶林及混合林。没有在地图上标出的是热带及亚热带草原、灌木地、树木茂盛的湿地及苔原。

便在内部及不同国家中间把利益协调一致，藉此解决平流层臭氧层变薄与跨越边界的酸雨问题。其他旨在推动国际合作的机构也在出现，包括更加广泛地运用标准与认证、更多地发挥“连接机构”的作用，即把决策者与科学家联络起来，逐步找到创造性的解决问题的方案。

有两个重要的全球性可持续发展问题与当地的土地、水及能源使用存在着深层次的联系，而且事实证明难于加以解决：一个是保护生物多样性和生态系统维持问题，另一个是减缓和适应气候变化问题。保护生物多样性的战略必须在整个生态系统的层面上付诸实施。例如，就可持续森林管理所涉及的生态和社会问题而言，一个大面积的、没有人口居住的森林与一个高度分割、人口密集的森林之间存在着极大的不同之处（见图7）。

如果不对气候变化加以控制的话，将可能产生严重的后果。为了能够让经济系统与全球气候系统

发生变化，在措施设计和付诸实施之间保障较长的时间，并以适当的规模采取联合行动则是必要的。

## 第9章 通向可持续发展之路

如果很大比例的人没有资产，也不具备有效的言论权，那么，胜任的公共机构——它们能够及时地获取信息，平衡各方利益，负责任地实施决议——就难于形成。其结果是，那些能够避免浪费资产尤其是环境及社会资产的政策就不会被采纳和实施。人民知道得越多，资产被浪费的就越少。这些就是2003年世界发展报告所传达的信息；它提出了大量的建议，并认为有必要对有些问题进行进一步的研究和对话，包括在可持续发展问题上形成一个全球性的远景规划与协定。