

城市，让生活更美好
Better City, Better Life

上海手册

SHANGHAI MANUAL

21 世纪城市可持续发展指南 · 2017 年度报告
*A Guide For Sustainable Urban Development
In The 21st Century · 2017 Annual Report*

联合国
国际展览局 主编
上海市人民政府
中华人民共和国住房和城乡建设部 支持



United Nations
Bureau International des Expositions
Shanghai Municipal People's Government
Supported by Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the People's Republic of China

 商务印书馆
The Commercial Press

序

《上海手册》(2011年版)于2010年上海世博会问世。近两年间,该手册经过了数次修编。同时,全世界在可持续发展方面也达成了若干重要协议。2015年9月,联合国通过了《2030年可持续发展议程》及可持续发展目标,决心消除贫困、保护地球,并确保人人过上繁荣的生活。其中,目标11呼吁“建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市”。

2016年10月20日,在厄瓜多尔首都基多召开的联合国第三次住房和城市可持续发展大会(简称“人居三”)上一致通过了《新城市议程》,标志着推动全球可持续城市化进程的重要里程碑。随后,在2016年12月召开的联合国大会第71届会议第68次全体会议上,全体联合国成员国签署通过了《新城市议程》,承诺携手合作,共同推进城市规划、建设和管理范式的转变。

当下,《新城市议程》的实施对于实现可持续发展目标和其他全球发展协议及框架具有关键作用。新一版的《上海手册》侧重于深入分析和总结城市治理问题。我们相信,该手册将进一步推动《新城市议程》的实施。如何利用良好的城市治理设计和共享城市空间,将最终影响如何应对全球挑战。且就这一点,城市、乡镇和村庄必须率先行动起来,重点落实相关举措。

作为推进《新城市议程》和《2030年可持续发展议程》的实施手段,《上海手册》将每年修编一次。新一版的《上海手册》将于2017年世界城市日,即10月31日发布,以纪念《新城市议程》于基多通过一周年。

在此,我希望就《上海手册》(2017年版)的发布向编纂团队表示衷心的祝贺。就共同创造城市可持续发展未来而言,该手册收录了汲取自全球各

地的相关案例、经验和专业知识。我相信该手册对于其他城市实现可持续城市化目标具有很好的借鉴意义。

谨上

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Juan Carlos', with a long horizontal stroke extending to the right.

华安·克洛斯 博士
联合国人居署执行主任
2017年10月

致谢

本年度报告的编撰得益于众多人士的贡献。

联合国副秘书长、人居署执行主任华安·克劳斯博士、联合国“人居三”大会秘书处协调员、联合国人居署世界城市日事务主管官员安娜·莫雷诺女士积极促成《上海手册》以及年度报告作为践行《新城市议程》的重要组成部分继续更新发布。他们也对2017年度报告的编写方向和内容框架给予了指导和建议。同时，我们对联合国人居署的其他专家表示感谢：德巴西师·巴塔查尔吉先生、布鲁诺·德肯先生、阿兰·格里马尔先生、星野幸代先生、川崎亘先生、金成浩先生、李菊女士、费尔南达·罗娜尔多尼博士、法毕安娜·帕鲁卡女士、雷米·西特希平博士、拉尔斯·斯托达尔先生、鲁莎·乌女士和杨榕先生。他们对《上海手册》也做出了贡献。

感谢国际展览局秘书长文森特·洛塞泰斯先生和副秘书长迪米特里·科肯塞斯先生对《上海手册》以及年度报告的修编工作给予的一贯支持与帮助，使“城市，让生活更美好”的上海世博会主题精神借由《上海手册》以及年度报告的发布持续发扬。

中华人民共和国住房和城乡建设部以及外交部同仁在2017年度报告的编写与评审过程中给予支持并提供建议。

我们感谢上海市政府应勇市长、时光辉副市长、黄融副秘书长、顾金山副秘书长对年度报告撰写工作的大力支持和关怀。同时，向上海市住房和城乡建设管理委员会黄永平主任、刘千伟总工程师、研究室徐存福先生、综合规划处毕桂平先生、成键先生、上海世界城市日事务协调中心杨志鸣先生、杨卓敏女士等参与人员在年度报告编写与协调工作中所付出的艰苦努力深表谢意。

上海世界城市日事务协调中心组织了专家团队参与2017《上海手册》年

度报告各章节的编写和修改工作，团队的首席专家是同济大学彭震伟教授和上海市城市规划设计研究院夏丽萍总规划师。同时，报告的编写获得了复旦大学于海教授、上海图书馆馆长陈超先生、同济大学诸大建教授、上海国际问题研究院于宏源研究员等的大力支持。我们希望借此机会向在年度报告编撰工作中做出杰出贡献的专家和团队表达最真挚的感谢与诚挚的敬意。

特此鸣谢上海市人民政府发展研究中心钱智研究员、上海国际问题研究院季路德研究员、上海社会科学院屠启宇研究员为此书的编审和上海社会科学院陶希东研究员、苏宁副研究员、盛垒副研究员、杨传开助理研究员、实习生秦宁以及上海世界城市日事务协调中心实习生周博文、黄天妍、沈馨怡为此书的统稿做出的重要贡献。

最后，感谢本书的出版单位商务印书馆和翻译单位语言桥（上海）信息技术有限公司对本书文稿所做的严格细致的工作！

目录

1 前言

第一章

城市治理的概念与发展

3 城市治理的概念

4 城市治理的内涵演绎

6 城市治理的一般范式

10 城市治理的发展趋势

第二章

城市治理的问题与挑战

19 城市治理实践

26 城市治理的问题

29 城市治理面临的主要挑战

32 各地区城市治理面临的问题与挑战



第三章 城市治理的案例与经验

- 45 案例遴选原则
- 46 城市治理案例
- 46 中国上海：高密度中心城区社区花园实践探索
- 60 法国巴黎：塞纳河更新的弹性思维
- 65 韩国釜山：山腹道半城镇化地区复兴计划
- 71 肯尼亚内罗毕：基于社区的贫民窟改造
- 79 哥伦比亚：安蒂奥基亚教育公园
- 87 美国迪比克：智慧可持续型城市
- 92 日本：城市公共空间的无障碍设计
- 97 案例经验总结

第四章 城市治理的目标与策略

- 104 《2030 议程》和《新城市议程》的愿景目标
- 111 城市治理的不同愿景
- 115 城市治理的针对性策略
- 120 城市治理策略的决策建议
- 124 后记



前言*

已经出版的《上海手册》(2011年版、2016年版)是2010上海世博会的重要遗产,其中汲取了世界各地城市可持续发展的典型案例,在为世界各地的市长和城市管理者在努力促进城市可持续发展方面,正在发挥着越来越重要的作用。尤其在2016年版的《上海手册》中,融入了《2030年可持续发展议程》《新城市议程》的理念和精神,聚焦于“包容性城市”“创新城市”“创意城市”“低碳与韧性城市”“宜居城市”等领域,提炼和总结了这些领域的城市可持续发展优秀案例。同时,随着世界范围内城市化进程的不断加快,城市问题也不断加剧,如城市人口增长过快、城市迅速扩张、住房短缺、空气污染、交通拥堵以及城市公平性的缺失等,困扰着城市的可持续发展,也使得实现上述城市发展目标的路径越来越复杂,实施的主体也越来越多样化和复杂化,迫切需要通过提高城市治理的水平。2016年,在联合国第三次住房和城市可持续发展大会(简称“人居三”)上通过的《新城市议程》,为今后20年世界城市的发展确立了新的目标和方向。在《新城市议程》的“基多宣言”中明确了人人享有城市和人类住区的共同愿景,并将此上升到“城市的权利”的高度。在《新城市议程》的“基多行动纲要”中明确提出要致力于城市范式的转变,要“加强城市治理,建立健全的机构和机制,增强各类城市利益攸关方的权能,使其参与其中,并建立适当的制衡机制,使城市发展计划具有可预测性和协调一致性,以实现社会包容,促进持久、包容和可持续的经济增长,并促进环境保护”。因此,《上海手册》作为对现实世界的城市可持续发展提供实际解决问题的建议,聚焦城市治理与城市可持续发展,对落实《2030年可持续发展议程》和《新城市议程》具有特殊的意义。这也是《上海手册:21世纪城市可持续发展指南·2017年度报告》选定“城市治理”主题的重要思考。

自20世纪80年代末,国际学术界已提出城市治理的概念并开展相关研究,认

* 前言由同济大学建筑与城市规划学院彭震伟撰稿。

为城市治理是城市政府、机构、社会组织、个人在城市发展和管理中共同决策的过程，对城市治理的研究分别来自城市规划、城市管理、城市社会学等学科，大多涉及城市空间治理以及城市规划建设管理各个方面存在的种种问题，如怎样优化城市空间结构、改善城市公共服务、提高城市活力、增强城市竞争力等。在城市治理的实践领域，近年来城市治理趋向于追求城市社会经济和环境保护的可持续发展范式，强调城市的包容性发展，城市治理的结构也越来越表现为多元化和多中心化，治理的主体呈现越来越多元化的趋势，由传统的以权力为中心的自上而下的城市管理方式转变为越来越多的市民参与城市管理、私人机构参与城市公共服务提供以及多个不同的利益主体之间的协调与合作等。同时，新技术的发展也促进了城市治理能力的提升。2016年《新城市议程》正式发布以来，世界各国通过各种方式积极投入对《新城市议程》各项内容的落实，以实现《新城市议程》所提出的各类愿景。

基于以上考虑，本年度报告聚焦城市治理，在阐述城市治理的概念内涵、城市治理发展的不同范式以及城市治理发展趋势的基础上，从全球城市治理的实践角度分析其存在的问题和面临的主要挑战，并针对《2030年可持续发展议程》和《新城市议程》的各类不同愿景，提出城市治理的总体战略选择、具体策略和决策建议，以期为联合国这两份重要文件的落实提供必要的指导。在城市治理全球解决方案的遴选上，更是聚焦了如何通过城市治理来促进和实践城市可持续发展的相关内容，包含城市公共空间、公共服务、住房、基础设施、城市更新、智慧城市等方面。

总体而言，本年度报告是从全球层面考察城市治理方面存在的共性问题与特殊问题，分析其面临的挑战，提出相应的愿景目标，并通过全球优秀案例分析，归纳出合理可行的策略与举措，为全球城市市长和城市管理者在城市可持续发展方面提供支持，为全球城市化进程中的不同城市提供有益的借鉴，也是落实《2030年可持续发展议程》和《新城市议程》的重要举措。

第一章

城市治理的概念与发展





城市治理的概念*

1995年，全球治理委员会（Commission on Global Governance）发表的题为《我们的全球伙伴关系》研究报告中，将“治理”界定为“是各种公共的或私有的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以符合其利益的非正式的制度安排”。可见，治理代表了一种新的管理模式，是指对一个有机组织的管理不再是单一的从上而下的模式，而是成为了上下层间可以相互沟通，并对管理的方式达成共识^①。20世纪80年代末以来，治理理论成为西方公共管理领域的最新研究范式和广泛使用的研究分析工具，理论内涵与研究边界不断拓展，研究成果大量涌现^②。正是在这一时期，发达国家为了有效解决城市化进程中出现的诸多新旧问题，将治理理论的理论思想应用到城市营运与管理的政策过程中，率先提出了城市治理的概念和理论体系，不断扩展到全世界，成为一个重要的全球性研究领域。

因此，城市治理概念的核心来源于治理理论，是将治理理念运用到城市公共事务管理的过程^③。有的学者认为城市治理是各级政府、机构、社会组织、个人管理城市共同事务的诸多方式的总和^④，有的认为城市治理是在现代市场的经济架构中，城市政府和市民社会在城市发展和管理中共同决策的过程^⑤。也有的认为，从广义的角度来看，城市治理是指一种城市地域空间治理的概念，为了谋求城市中经济、社会、生态等方面的可持续发展，对城市中的资本、土地、劳动力、技术、信息、知识等生产要素进行整合，实现整体地域的协调发展^⑥。狭义的城市治理是指城市范围内政

* 本章由同济大学建筑与城市规划学院撰稿，作者：彭震伟、侯丽、程遥、邱翔、唐伟成。

① Rhodes R.A.W. 'The New Governance: Governing without Government'. *Political Studies*, 1996(44):652-667.

② 盛广耀：《城市治理研究评述》，《城市问题》，2012年第10期，第81—86页。

③ 袁政：《城市治理理论及其在中国的实践》，《学术研究》，2007年第7期，第63—68页。

④ 顾朝林：《发展中国家的城市治理研究及其对我国的启发》，《城市规划》，2001年第9期，第13—20页。

⑤ 周诚君、洪银兴：《城市经营中的市场，政府与现代城市治理：经验回顾和理论反思》，《改革》，2003年第4期，第15—22页。

⑥ 王佃利：《城市管理转型与城市治理分析框架》，《中国行政管理》，2007年第12期，第97—101页。

府、私营部门、非营利组织作为三种主要的组织形态组成相互依赖的多主体治理网络，在平等的基础上按照参与、沟通、协商、合作的治理机制，在解决城市公共问题、提供城市公共服务、增进城市公共利益的过程中相互合作的利益整合过程。

尽管城市治理的概念不尽相同，侧重点也各异，但其具有一些基本的共同内涵：（1）政府决策权力的调整与下放，重构政府与市场、政府与社会、政府与政府之间的关系；（2）突出治理的复杂关系与过程性，注重多元主体之间的协商、谈判、互动、合作等；（3）旨在形成良性、自主的多中心治理系统，追求城市居民生活质量的改善和城市环境的可持续发展。因此，城市发展实践中城市治理的核心内涵是城市解决公共事务的方式、过程、方法和机制，其本质是城市发展的多元化的主体共同解决城市发展中的各种问题。

城市治理的内涵演绎

从单一集权型管理到多元参与的民主型治理

政治民主化、社会阶层分化以及信息技术发展等因素，导致集中决策机制的负面作用开始显著。这不仅推动了中央政府与地方政府之间的分权，也进一步要求在城市政府层面进行必要的决策权下放与社会管理职能的分担。在城市治理概念下，城市政府并不是城市公共事务唯一的决策者，参与城市决策与治理的主体还包括市民、社会组织、企业。

城市治理的概念打破了以往仅仅以政府作为权力中心的局限性^①，有效黏合城市政府与非政府社会两个层面。城市治理扩大了不同社会群体与组织在城市公共管理领域的作用，进一步分担了城市政府的部分公共管理责任。城市公共管理职能由城市政府、市民、企业、社会组织共同承担，城市治理重构不同主体之间的相互关系。城市治理领域的关系重构也促进城市政府体制机制以及相应行政管理的变革创新。城市政府从部分社会领域退出，将更多的精力与资金投入重要公共服务领域，政府的社会管理与内部运转更为高效。

^① Stocker G. 'Governance as Theory: Five Propositions'. *International Social Science Journal*, 1999 (3): 17-28.

从城市政策制度管理向城市治理 主体间复杂关系的协调管理

城市治理不是一整套的规则或制度，而是一个互动与协商的过程。这个持续过程首先体现在城市治理各个参与主体内部，包括科层的城市政府、不同领域的私营部门以及不同阶层的市民内部。其次，城市治理的持续过程还体现在不同的参与主体之间，从而形成不同层面的复杂互动关系。比如科层的城市政府依然是城市治理的主角，政府的组织能力对城市治理的开展具有重要影响力。在城市政府内部，政府的治理能力体现在对各权力部门的垂直调控、制衡与行政约束。在城市政府外部，政府的治理能力则表现为促进组织、企业、市民的建设性协作。城市政府协同不同利益群体与组织，力求实现共同的、集体的目标。城市治理的过程本身是复杂的，需要理解其中的层次关系。在不同的领域展开合作，需要各种形式的协商平台。城市治理就是赋予了具备多样利益诉求的不同参与主体进行公平协商的机会。通过协商谈判与持续互动，各参与主体加深认识相互间的依赖性，不自觉地复杂的互动关系纳入到一个自主的治理网络建设中。

从内部自主性响应向外部适应性治理网络合作系统

城市治理不仅需要应对城市内部不同利益诉求与互动过程，还需要积极应对来自外部的影响。全球化进程、国家战略调整和重新定位、区域尺度重构以及城市政府激烈竞争等因素，都要求当前城市亟需形成一个内部响应与自我调整的治理网络系统。城市治理网络系统包含正式与非正式组织机构、不同公私部门以及各社会群体成员。系统的自主性体现在城市治理可以在经济、社会、环境、政治等各个领域进行拓展、深化，自主形成在特定领域的合作意向与行动准则，成为一个更为弹性的合作网络。

城市治理网络系统服务于城市的最终目标，即积极应对外部变化趋势，实现城市的可持续发展。2015年联合国大会通过的《2030年可持续发展议程》，提出了今后15年的17项可持续发展目标。2016年在基多召开的“人居三”大会是对《2030年可持续发展议程》的落实与支撑。大会颁布的《新城市议程》提到，良好的社会治理结构对城市应对挑战具有重要作用。在新的背景下，城市治理网络系统中的社会各部门能够更加看重彼此的共同目标与利益基础，通过局部的合作，最终促成城



图片来源：联合国人居署。

图 1.1 《2030 年可持续发展议程》提出的 17 项可持续发展目标

市的可持续发展。构建一个灵活、公平、具有竞争力的城市治理系统，并不断将新的技术、理念、方法引入其中，对于城市的可持续发展具有非常重要的意义。

城市治理的一般范式

今天，全球一半以上的人口居住在城市，城市化一方面让人们享受了现代文明的成果，另一方面也伴随着人口膨胀、交通拥挤、贫困化、文化的冲突、金融危机等前所未有的挑战。应对发展中所出现的问题，城市政府纷纷尝试从治理的角度探索突破路径。而由于宏观背景、发展阶段、应对挑战等的不同，所采用的城市治理范式也不尽相同。《上海手册》从城市治理理念、主要目标、参与者等角度出发，借鉴政治学家皮埃尔（Pierre）^①、安塞尔（Ansell）和加什（Gash）^② 等学者的研究成果，将城市治理的一般范式归纳如下。

管理型城市治理

管理型城市治理（Managerial Governance）为了应对日益扩张的城市公共服务领域、松散的政府组织、不断增长的财政预算和公共支出，以及由此产生的政府信任危机，开始借鉴企业管理思想，关注城市治理中的效率和产出。

① Pierre J. ‘Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics’. *Urban Affairs Review*, 1999, 34(3):372–396.

② Ansell C., Gash A. ‘Collaborative Governance in Theory and Practice’. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18(4):543–571.

管理型城市治理建立在这样一个理念之上，即城市公共服务的供给可借鉴市场管理模式，并通过供（城市政府）需（市民）双方的“交易”方式完成。该范式关注城市治理的成本与效率，为了实现城市管理的“专业化”，在城市治理过程中，各领域（尤其是企业管理领域）的专家参与到决策过程，与精英政治相融合。在管理型范式基础上，继而演绎为“新公共管理理论”及其实践。主要的理念和措施包括，城市政府的职能应为“掌舵手”而非“划桨者”；借鉴和采纳私营部门成功的管理手段和经验；引入竞争机制；以顾客（市民）为导向等^①。

从实践效果来看，管理型城市治理模式的确有助于提高政府部门的效率，提升城市决策的权威性和科学性。但同时，也不可避免地存在缺陷。其一，城市服务的供需异于市场交易。尤其是在公共物品的供给上，由于其存在特殊的外部性，并不能单凭市场交易即实现合理的资源配置。其二，该范式强调效率与产出，却往往忽视了城市治理中的社会公平、程序正义等对于城市治理同样重要的方面。

社团型城市治理

社团型城市治理范式（Corporatist Governance）发源于参与式民主政治理念，其特征为庞大的公共部门、复杂的资源再分配和高度的政治参与，以及强大的社会团体。

社团型城市治理旨在通过各利益团体参与城市治理过程，表达和实现其利益诉求，即城市治理和决策是不同团体为了争取其相关利益，进行协商（bargaining）并最终达成共识（consensus）的过程。由于在这一治理模式下，主要的利益相关团体都参与了城市的决策过程，因此市民社会对地方治理政策有着高度的认同感，并往往在城市治理中与地方政府保持协同行动。

然而，复杂的参与过程也使得该治理模式的决策和实施推进较其他治理范式更加缓慢。此外，由于过分依赖各利益团体的参与和共同决策——而这些团体首先考虑的往往是局部利益，其次才是全社会利益——城市政府处于弱势地位，并成为利益团体参与治理过程、维护自身利益的工具，往往导致在实践中利益集团对公共利益的“瓜分”^②。

^① 姚迈新、谭海波：《新公共管理理论视阈下的中国城市治理模式转型——制度、治理主体与文化视角》，《探索》2010年第2期，第46—51页。

^② Pierre J. 'Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics'. *Urban Affairs Review*, 1999, 34(3):372-396.

支持增长型城市治理

经济全球化背景下，为了在激烈的资源竞争中获得优势，一些城市政府将刺激经济增长、提高城市竞争力和吸引外来投资放在首要的位置。在这样一种转变中，城市政府与商界精英结成所谓的“增长联盟”(growth coalition)来共同进行城市治理，即支持增长型城市治理范式(Progrowth Governance)。

支持增长型治理建立在密切且制度化的公私合作与利益分享机制之上，是典型的精英治理模式，参与者包括致力于推动地方经济的商界精英和高级官员。其共同目标是实现长期和可持续的经济增长。为了实现这一目标，包括城市规划、争取区域或国家资源、建设基础设施、提升城市形象以吸引投资等多种手段被广泛运用。

究其实践效果，支持增长型城市治理对地方经济增长的确有所帮助。因而，尤其在发展中国家，这种城市治理范式被广泛地追捧，以刺激城市短时期内实现经济腾飞。然而，该模式也引起了广泛的争议，主要的争论集中在政治决策能够在多大程度上干预城市经济，城市的利益是否可以简单等同于经济发展等问题上。尤其是该模式的参与程度较低，难以保障城市经济发展所带来的收益的公平分配，不可避免地造成经济增长的同时，贫富差距的增大以及伴随的社会矛盾的产生。

福利型城市治理

福利型城市治理(Welfare Governance)旨在通过国家福利体系和转移支付机制，实现社会发展的相对公平。尤其是在一些面临发展困境的传统工业城市，这一治理模式被广泛地采纳。

这种治理模式中城市治理者往往寄希望于中央政府财政的帮助，以帮助地方经济恢复活力。然而，在实践过程中，该模式往往会导致对政府干预的过分依赖，反过来加剧了本地市场经济的衰退。虽然在城市面临发展困境时，接受政府干预和财政刺激，可能有助于地方经济短时期内的发展，缓解由于经济衰退带来的社会问题，并避免地区发展的不平衡；但这种外部“输血”对于城市形成自身“造血”功能并没有实质性的帮助。城市必须利用公共福利资源，寻求经济发展的新动力，尽快完成产业结构转型，从而实现长期的可持续发展。

协作型城市治理

协作型治理（Collaborative Governance）旨在鼓励所有利益相关主体（包括组织、个体）共同参与到集体决策的制定过程中，通过正式的、共识导向的、综合权衡的政治协商过程，最终实现公共政策的决策与实施。比较其他治理范式，协作型治理将尽可能多的利益相关方（包括利益相关个体、弱势群体等）直接纳入决策过程，而城市政府的角色则从决策者转变为协商平台的发起方和组织者，决策过程的引导者。

在具体实践中，协作导向的城市治理也确实取得了良好的效果。然而，也有一些案例表明，协作治理是一个缓慢的决策过程，尤其是在达成共识阶段，为了让不同利益相关者构建对彼此的信任关系，需要相对较长的时间。因此，协作治理很难应对需短时间内决策或实施的应急性情况。此外，由于城市政府角色的转变，对其也提出了更高的要求，即在整个参与过程中，引导协商过程的顺利开展，保障其向达成共识的方向发展，避免过程中一些群体的利益被忽视。

总结各种城市治理范式，其产生的背景、应对问题、追求的目标以及相匹配的政体语境不尽相同（表 1.1）。在《上海手册》所介绍的城市治理案例中，应对不断出现的新的实践议题，城市政府往往综合运用多种范式，并因地制宜地做出创新，为其他城市提供了可借鉴的治理经验。

表 1.1 城市治理的范式比较

治理特征	管理型	社团型	支持增长型	福利型	协作型
核心价值观	效率	代表参与	经济增长	公平	广泛参与
参与者	职业管理者	利益组织代表	商界精英、 高层官员	地方与国家政府	尽可能广泛的利益 相关个体与组织
目标	提高公共服务的生 产和供应效率	保证利益相关 组织成员的利益	持续的经济增长	国家支持衰退地区 经济，实现区域 平衡发展	多元主体在公共 领域达成共识
手段	与私营部门建立互 动，增设管理或专 业领域的公共岗位	鼓励社会主要利益 团体的代表参与 治理过程	改善基础设施， 改善投资环境	建立中央-地方政 府的政治资源网络	引导公众和非政府 利益相关者直接参 与治理过程

- 资料来源：1. Pierre J. 'Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics'. *Urban Affairs Review*, 1999, 34 (3): 372-396.
2. 顾朝林等：《城市管理——概念·理论·方法·实践》，东南大学出版社 2003 年版。
3. 张衍春、单卓然、许顺才、洪世键：《内涵·模式·价值：中西方城市治理研究回顾、对比与展望》，《城市发展研究》，2016 年第 2 期，第 84—90、104 页。

城市治理的发展趋势

实现城市的永续发展成为新时期城市治理的终极性目标

永续城市发展是当今世界城市发展的永恒主题。自《里约环境与发展宣言》，以及永续发展问题世界首脑会议、社会发展问题世界首脑会议、《国际人口与发展大会行动纲领》《北京行动纲要》、联合国永续发展会议等后继会议，人类一直为世界可持续发展而努力。特别是联合国《2030年可持续发展议程》的17项可持续发展目标，涉及社会、经济、环境，以及和平、正义和高效机构等各个方面，为今后15年描绘了人类可持续发展的蓝图，是世界各国领导和各国人民之间达成的社会契约，是一份造福人类和地球的行动清单。2016年“人居三”《新城市议程》重申了我们的全球永续城市发展承诺，这是在全球、区域、国家、省市和地方各级层面，各方携手、团结合作、共同实现永续发展的又进一步。

社会、经济和环境等多方面城市发展范式的转变，有利于实现《新城市议程》的转型承诺，让城市和人类住区变得更包容、安全、韧性和永续。因此，努力推进城市发展方式的转型，实现经济、社会、环境三个方面的可持续发展，构筑开放、共享、包容的永续型发展城市，是未来城市治理的一项重要任务，更是不断追求的终极性目标。

经济可持续方面，世界各国致力于可持续和包容的城市经济，以满足现在和未来经济增长的挑战，利用城市化实现结构转型、高生产率、高附加值活动，提高资源使用效率，治理地方经济。同时通过利用精心规划的城市化的集聚效益、高生产力、竞争力和创新，并重视非正规经济的作用，促进为所有人设置的完整的和有意义的工作，确保创造体面的就业岗位，消除贫困。

社会可持续方面，促进社会包容和消除贫困仍是今后面临的主要任务，即为“人人享有可持续和包容城市的繁荣和机会”，世界各国仍将关注当今社会经济转型的深刻影响，关注城市中所有人获得知识、技能和教育的机会，关注在城市中封闭社区和贫民窟造成的空间分割，包括其土地保有权、公共空间、自然和文化遗产等。

环境可持续方面，目前世界各国达成一致，通过采取实际行动控制城市碳排放，

推广可持续消费和生产模式，推广清洁能源，构建韧性城市，减少灾害风险，减轻和应对气候变化。同时也积极倡导健康的、与自然和谐的生活方式，致力于可持续地利用土地和资源，维护城市生态系统和生物多样性。



图 1.2 环境可持续发展

从追求效率和秩序转变到追求公平、包容发展

包容性发展是当今以及未来城市发展的重要理念和趋势，它关注包括弱势群体在内的所有公民的实际需求、可行能力、发展环境与机会以及利益分配，追求经济、社会和政治的全面协调发展。在包容性发展的趋势下，“以人为本”是城市治理工作的出发点和落脚点，要求城市政府在城市管理过程中以人为主体的，充分考虑所有人的需求，满足人的需要，理解人、尊重人、关心人、依靠人并服务人。《新城市议程》开宗明义地强调“以人为本”的居住，体现在对于所有弱势群体的生活改善的反复呼吁——妇女与儿童、青少年、残障人士、艾滋病毒携带者、老年人、土著及地方社群、贫民区居住者、无家可归者、工人、个体农民与渔民、难民、重返家园者、流离失所人员和各种形式的移民，都能够不再被暴力伤害、被歧视、被排斥、被忽略。

“人人享有”是当今国际社会公认的发展理念。“人人享有”的概念，其实质就

是包容的理念，是针对人的个体需求而言，而这些“人”不局限于现在的或当代的人，也包括未来的、新增加的人。《新城市议程》第 11 条提出了“我们的共同愿景是人人共享城市（Cities for All）”，并对此作了进一步补充和阐述：“人人平等使用和享有城市和人类住区，我们力求促进包容性，并确保后世后代的所有居民不受任何歧视，都能居住和建设公正、安全、健康、便利、负担得起、有韧性和可持续的城市和人类住区，以促进繁荣，改善所有人的生活质量。”因此，未来的城市将是一个更具包容性的城市 and 人类住区，“人人享有”城市权，每个人都可以从城市化中受益，包括那些处于弱势地位的人也将得到关注。

强调“人人享有”，追求公平的包容性发展开始成为全球城市治理遵循的基本价值。过去的发展更多的是强调“发展权”，尤其是在发展中国家，政府的决策强调更多的是经济效率和社会秩序，虽然在一些国家经济领域取得了巨大的成就，然而在更大范围的极端贫穷、贫富不均、弱势群体被忽略等问题仍制约着全球社会的公平发展。今后，良好的城市治理必将坚持包容性发展理念，重视社会公平发展，政府的职责应该更多地参与到利益调整、对底线进行把控上，而不一定是直接对资源进行配置，应更多地关注社会问题，从追求效率和秩序，转变到对公平的追求，使所有人在共建共享中有更多获得感^①。

城市治理结构趋向分权化、多元化和多中心化发展

城市治理结构的变革一直在持续，并将在未来更趋分权化、多元化和多中心化。由于中央权力过分集中以及对地方事务的管理效率过低造成的“治理失效”是分权的主要原因，世界上许多国家政府都进行了以强化地方自治为原则的分权改革。同时，基于地方各类管理事务，如城市发展战略、经济发展、交通、环境、水治理等方面的政府内部管理体系的改革也一直在世界各国政府中进行着，各种根据事权划分的新政府机构和私人机构不断涌现出来。另外，一些地方政府机构的内部改革也将边缘和弱势群体的声音纳入，旨在增强政府决策的公平性，加强社会包容性。

城市治理结构近年来的一个主要发展特征是治理的主体呈现出越来越多元化的发展趋势。传统上以权力为中心的自上而下的管理方式已不适应当前日益复杂的城

^① 石楠：《“人居三”，〈新城市议程〉及其对我国的启示》，《城市规划》，2017 年第 1 期，第 9—21 页。

市治理实践，市场经济下市民参与城市管理诉求以及私人机构参与城市公共服务的需求与日俱增，各级政府之间多种形式的合作，多种利益和行动主体的协调，以及私营部门的介入和公民的直接参与，使得城市治理的主体呈现多元化的发展趋势。因为政府的管理不当或市场失灵等因素，来自公众参与的公共管理的需求越来越强烈，特别是一些事关公共事务的重要决策如城市规划、政府预算、环境治理等，同时便利的信息社会也让公共参与变得更加容易。比如，快速城市化造成了城市发展中的社会排斥，如通过收入、性别、户籍、就业、政治等造成的富人对穷人的排斥，精英对平民的排斥，本地人对外来移民的排斥，主流人群对弱势人群的排斥，并最终成为双向排斥的社会鸿沟。社区参与虽然不是创建包容性社会的万灵丹，却在缓解社会排斥、松动社会隔离的开端上，具有普适性。社区参与创造“破冰”与“对话”，通过对话重建多元社会的包容性，最终达到社会能力（empowerment）建设。目前，在全球范围内出现了各种新的城市治理形式，如跨国的经济合作组织、区域规划组织、地方自治机构（邻里组织、公众参与平台、社区规划师）等，这些治理形式的涌现，或多或少反映着公共利益诉求、最小成本原则、社会公平与效率、绿色化等趋势，在未来会有更大的发展潜力。

多元主体治理也直接反映了当前城市治理决策模式从“单中心”的服从模式向“多中心”的合作模式转变的趋势。多中心治理模式引入了政府组织、公民组织、企业组织等多个利益主体，实现了主体多元化、权力非垄断化和决策民主化。多中心治理模式打破了单中心治理模式的集权和垄断，由多个权力中心组成的治理网络体系能



图 1.3 非洲国家面临快速城市化浪潮

够更好地调配社会资源、承担公共产品与服务的供给职责。多中心的城市治理需要由各主体讨论、协商共同进行决策，这就需要通过合理的新程序和机制的建设来支撑。同时，地方政府作为多层级管理的核心仍在城市治理中扮演重要的关键性作用。

从封闭的城市行政区治理走向更加开放的跨区域、 跨国界合作治理

随着全球化的深入，世界各国城市政府的交流与合作不断加强，城市治理逐步从狭隘的行政区治理走向跨边界的大都市区治理和城市国际合作治理。国际间城市合作更有利于相对落后的城市建立新的治理体制和改善居民生活，城市合作关系在城市制度层面和公民社会层面对城市治理起干预和利益回馈的双层作用。在国际间城市合作中做到“善治”，要求地方政府、机构、市民都应一起来参与决策，要求各方信息对称，促进政府能力的提高，催生“城市治理”的方法改进与创新。

目前世界上越来越多城市建立了国际伙伴关系，催生了城市合作关系，据估计世界上 70% 的城市有合作关系，仅中国就与世界上 131 个国家建立了 2022 对友好城市关系^①。发展中国家正在学习和加速城市化，加强国际间城市合作可以提升地方机构的能力，包括城市政府解决城市管理和 Service 方面的问题。其次，国际城市合作的目标通常是社区提供服务，诸如学校教育合作、体育设施合作，更主要是为社区穷人提供服务，有助于这些国家地区城市治理的善治。此外，国际组织在国际城市区域合作与交流中起着重要的作用，如联合国等组织一直致力于促进地方政府能力建设和多层级多方的合作，并促进城市各层级以及各利益相关方在城市解决方案和相互学习上的交流。

借助互联网信息技术谋求城市治理实现智能化、 一体化和精细化

20 世纪末的信息革命对世界产生了深远影响，当前大数据、云计算、物联网、移动社交媒体等新型互联网技术的发展，给城市政治、经济、社会、文化、生活、建设、管理等方方面面带来了巨大而深刻的变革，如共享单车、Airbnb、电子政务、智慧医

^① 蒋显荣、洪源渤：《国际间城市合作治理的理论、案例与启示》，《城市发展研究》，2015 年第 8 期，第 21—26 页。

疗、智慧交通等。新技术发展在方便都市人生活，为城市治理积累数据信息的同时，也促发了各种新的城市治理问题，如网络主权、部门信息割据、公众隐私保护、城市网络安全等。因此，如何适应信息社会、网络社会、技术社会的发展趋势和要求，依靠大数据等现代信息技术，以满足市民多元化服务需求和提升城市安全运行的需要，重塑城市治理结构新体系，加快建设开放政府、信息数据库等进程，实现城市治理的智能化（智能化交通、智能化医疗等）、一体化（政府部门间信息数据联通共享、建立一站式服务机构）和精细化，越来越成为全球城市治理创新的重要趋势之一。

世界各国在城市治理信息化管理方面发展程度不一，一些国家仍然存在硬件建设不足、技术运用不成熟、发展水平与城市治理需求不匹配等问题。未来城市管理信息化发展重点将从建设基础网络、应用系统、公共平台等转向深化整合应用、强化公共服务，发展方向包括以电子政务提升城市公共服务能力；以城市管理信息化为手段，促进城市管理模式创新；以信息资源开发利用为导向，加强公共数据整合；以安全技术自主创新为突破口，完善城市信息安全保障体系；以改善民生为重点，加快城市社区信息化建设^①。

未来信息化的城市治理创新将围绕以公民为中心的治理工具的发展，如利用科技创新，包括能力发展计划，以使信息和通信技术对公众开放；加强电子政务与公众参与，包括妇女、儿童和年轻人、残疾人、老年人和其他弱势群体，使他们能够发挥和行使公民责任，扩大参与和促进负责任的治理，并提高效率；使用数字平台和工具，包括地理空间信息系统，将鼓励从长期角度出发，改善对综合城市和区域的规划及设计，土地管理和运营，并获得城市和大都市服务。

参考文献

- 陈文、孔德勇：《我国城市治理改革趋向》，《开放导报》，2015年第6期，第7—12页。
冯云廷：《城市公共服务体制：理论探索与实践》，中国财政经济出版社2004年版。
顾朝林：《发展中国家的城市治理研究及其对我国的启发》，《城市规划》，2001年第9期，第13—20页。
顾朝林等：《城市管理——概念·理论·方法·实践》，东南大学出版社2003年版。

^① 李秉仁：《城市信息化建设 城市发展的新动力》，中国城市发展网，2011，<http://www.chinacity.org.cn/cstj/zjwz/72453.html>。

- 蒋显荣、洪源渤:《国际间城市合作治理的理论、案例与启示》,《城市发展研究》,2015年第8期,第21—26页。
- 李秉仁:《城市信息化建设 城市发展的新动力》,《中国城市发展网》,2011, <http://www.chinacity.org.cn/cstj/zjwz/72453.html>。
- 毛其智:《可持续城市面临的新挑战——“人居二”大会以来的进展》,《城市与区域规划研究》,2016年第1期,第163—171页。
- 全球治理委员会:《我们的全球伙伴关系》,牛津大学出版社1995年版。
- 盛广耀:《城市治理研究评述》,《城市问题》,2012年第10期,第81—86页。
- 石楠:《“人居三”,〈新城市议程〉及其对我国的启示》,《城市规划》,2017年第1期,第9—21页。
- 宋天伟:《城市经济转型的国际趋势与治理经验》,《经济观察》,2016年第12期,第12—15页。
- 王佃利:《城市管理转型与城市治理分析框架》,《中国行政管理》,2007年第12期,第97—101页。
- 袁政:《城市治理理论及其在中国的实践》,《学术研究》,2007年第7期,第63—68页。
- 张诗雨:《发达国家城市化发展特征及面临的重大问题》,《中国发展观察》,2015年第3期,第86—88页。
- 张衔春、单卓然、许顺才、洪世键:《内涵·模式·价值:中西方城市治理研究回顾、对比与展望》,《城市发展研究》,2016年第2期,第84—90、104页。
- 周诚君、洪银兴:《城市经营中的市场,政府与现代城市治理:经验回顾和理论反思》,《改革》,2003年第4期,第15—22页。
- 朱相宇、宋希博:《包容性发展视角下的我国城市治理发展趋势探析》,《商业时代》,2013年第17期,第118—120页。
- Ansell C., Gash A. 'Collaborative Governance in Theory and Practice'. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 2008, 18(4): 543-571(29).
- Macleod G., Studies U. 'Urban Politics Reconsidered: Growth Machine to Post-Democratic City?'. *Urban Studies*, 2011, 48(12): 2629-2660.
- New Urban Agenda [Z/OL]. 2016. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-New-Urban-Agenda-10-September-2016.pdf>.
- Pierre J. 'Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics'. *Urban Affairs Review*, 1999, 34(3): 372-396.
- Rhodes R.A.W. 'The New Governance: Governing without Government'. *Political Studies*, 1996(44): 652-667.
- Stoker, G. 'Governance as Theory: Five Propositions'. *International Social Science Journal*, 1998, 50: 17-28.
- Transforming Our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development [Z/OL]. 2015. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/>.
- UN-Habitat. *The Global Campaign on Urban Governance Concept Paper*. 2002.

第二章

城市治理的问题与挑战





城市治理实践的主要阶段

城市治理的实践早于城市治理概念的提出。城市治理实践的发展，经历了从市场主导，转向政府主导，最终转为政府和市场共同主导的过程。从发展趋势上看，城市治理实践经历了如下四个阶段：

(1) 20世纪30年代初期之前，城市政府管理的基本特征是自由放任，其主导思想是“管得最少的政府就是最好的政府”。

(2) 从20世纪30年代中期至60年代，以罗斯福“新政”和凯恩斯主义政策为标志，城市政府的经济社会管理职能开始扩张，主要表现为对市场和社会生活的大规模干预。

(3) 从20世纪60年代至70年代，以社会保障制度建设为主要标志，城市政府管理职能的扩张以及政府规模的不断扩大经历了一个新的高峰，包括政府机构数量、政府雇员数量、政府开支占国民收入的比重急剧膨胀。新的公共管理领域和政策不断出现，例如环境保护、科技发展等，要求政府增加管理职能。这种情况持续到20世纪70年代，政府职能扩张的弊端和矛盾日益突出。此外，信息化和经济全球化的迅猛发展，也迫切要求对政府进行改革。

(4) 20世纪80年代以来，全球各地出现的政府治理改革趋势，其广泛性、全面性和深刻性前所未有，行政体制和管理方式的所有方面几乎都被重新审视。这次改革浪潮的重要特征，是向“小政府”和关注市场作用回归。各国在改革方向上进一步趋同，解决的核心问题是提高政府治理和服务效能。

当前，城市治理实践的主要方向是协作型治理与治理价值体系的建立。协作型治理旨在“充分调动并发挥各方主体的能动性，以实用化的操作流程、多元化的目标制定促使其在全球众多城市及区域中得以应用”。治理价值体系一方面建立了针对治理模式的评价机制，另一方面可以推动治理研究的动态化。^①

* 本章由同济大学建筑与城市规划学院撰稿，作者：黄怡、杨帆、李思漫。

① 袁政：《城市治理理论及其在中国的实践》，《学术研究》，2007年第7期，第63—68页。

城市治理实践的主要领域

全球城市治理的主要领域集中在三方面：第一，城市发展的经济与人口领域；第二，城市规划和空间建设的土地、房屋与基础设施领域；第三，城市生活质量的卫生、绿化与环境领域。狭义的城市治理主要指后两方面内容。

城市经济与财政

城市治理涉及的城市经济管理领域是城市财政与价格管理。城市财政具有资源配置、分配与稳定经济的职能，价格管理具有稳定市场物价总体水平、保护消费者和经营者合法权益、促进市场经济健康发展的作用。

城市在脱离了均质发展的时期之后，城市中心与城市边缘、城市与城市之间的竞争增强，城市治理针对资本有限情况下的经济增长做出了回应，强调非政府主体的参与，有效地保证了经济发展。然而，经济发展的结果是有吸引资本能力的城市更加集中吸引了高附加值的经济活动，加剧了空间不平等。^①

城市人口治理

人是城市的主体，人口管理是城市治理的一项基本制度，其内容涉及人口的出生、死亡、流动和迁移以及健康、教育等方面情况的登记、变更和管理。对于人口的管理，在确保公民迁移权的前提下，需要综合运用法律、行政、规划、税收、市场、福利、科技、信息等手段，夯实人口管理系统的基础，吸引人口主动接受管理，合理引导人口流量和流向，从而有效调控城市的人口规模，保障区域内的社会融合进程。

人口治理在人口迁移和流动人口管理中起着重要作用，在实践中有以下两种重要特征。其一，在管理基础上建立“双核心”人口管理信息系统，其中一套信息系统反映个人的生命事件信息，体现人口登记的职能；另一套信息系统与日常生活相关，着重反映迁移和流动信息，体现公共福利供给的职能。其二，在管理手段上，建立居住证制度，实现渐进式福利供给。人口信息登记系统与各种公共福利包括教

^① Brenner, N. 'Urban Governance and the Production of New State Spaces in Western Europe, 1960-2000'. *Review of International Political Economy*, 2004, 11(3), 447-488.



图 2.1 城市人口治理

育、医疗、养老等剥离，运用居住证的形式，将这些福利分阶段、渐进式地给予流动人口。人口合理流迁、有效管理的根源在于地区间公共福利相对无差异供给，而在其背后是以有效的财政税收体制作支撑。

城市规划和土地管理

城市规划和土地管理是城市治理的关键领域。城市土地供给是城市政府调节城市空间经济发展和市政建设速度的有效手段和工具。近几十年来，土地利用和社会住房政策的弱化削弱了贫困人群获得体面住房的途径。非正式的定居点、不安全的占有和阶层排斥仍是影响全球近 10 亿人居住问题的关键因素。

不同的土地所有制度也给城市土地供给和城市建设方式带来巨大的影响。在大多数实行土地私有制的国家，城市建设受到更为严格的市场制约，所涉及的相关利益主体复杂，大型市政建设项目或城市更新项目往往需要经过更繁复的协商和更漫长的周期。在土地国有制的国家，城市政府在土地供给方面具有相对的灵活性，使得大规模的城市新建、城市更新以及大型市政设施项目更易获得推进与实施。发展中国家城市还常常存在着城市土地扩张过快、土地功能结构不合理、土地使用效率低下的问题。

城市住房保障

住房保障是各国城市治理中的一个重要方面。城市住房保障政策受国家经济政

治制度、经济发展水平等因素的制约，不同的住房保障制度安排导致实施效果的差异。大多数国家的住房保障对象主要是低收入者和无力解决自身住房问题的贫困阶层。国家通过立法手段，界定各级政府在低收入群体住房保障中的底线责任，它主要体现在：开发和建设廉租住房，保障“居者有其屋”，保障无家可归者拥有适当的住所；提供房租补贴和租赁保障；为针对低收入群体的住宅开发提供土地保障和地价优惠；实行减免税和政府担保等。

在住房市场化前提下，为解决中低收入家庭的住房问题，城市政府会依法界定所属各级政府的住房保障责任以及城市住房的开发和交易行为。城市政府通常会制定特殊的优惠政策和保障措施，例如，针对中低收入者的最低利率贷款，或是政府直接对最低收入家庭提供租房补贴。城市各级政府还直接为中低收入人群提供公共住宅，政府负责公共住宅的规划、施工建设、房屋出售和出租。城市政府还会采取住房公积金制度，或全面强制储蓄制度。

城市基础设施建设运营

按照“谁投资、谁受益、谁承担风险”的原则，城市政府可利用优势项目，支持、鼓励和吸引私人资本、民间资本参与基础设施建设和运营。

城市基础设施的运营方式主要有三种类型：（1）公办公营。对公益性强的基础设



图 2.2 城市住房保障

施，由城市政府直接投资和经营城市基础设施，通常按照现代企业制度，组建专业化公司进行运营，公司具有准官方性质，通常享有特许经营权；（2）公私合作。政府以参股入股、财政补助、优惠政策等方式，与私人部门建立合作关系，联合提供城市基础设施及其服务；（3）私人经营。政府以公开招标、特许经营或开放竞争等方式，吸引私人部门直接投资基础设施建设领域，由民营企业负责基础设施项目的投资、生产和运营。私人企业可通过使用者付费机制实现投资回报。在私人经营模式下，基础设施项目和服务的收费标准，由市场供求关系调节。

城市市容环境

城市的市容是城市经济水平、社会风气、文化氛围、规划景观等的综合体现，也是城市治理的重要组成部分。城市的道路、街巷、集贸市场、建筑物、构筑物、施工场地、户外广告、交通运输工具、公共场所、公共设施、河道及其他水面、公共绿地等风貌的管理，以及城市建筑废弃物、生活废弃物及环境卫生设施的管理，都是城市公共空间治理的重要内容。



图 2.3 城市市容环境治理

城市市容环境的治理主体包括政府、企业、社会组织、城市建设者、城市居民等各类群体，治理的客体涵盖广泛，既包括各种硬件内容，如各种建筑、设施等，也包含软件内容，如环境卫生、市容秩序等，具有物质和精神的双重性。市容环境

的治理实践根植于基层，直接面对普通居民，完善的法律保障与沟通机制使居民能够参与到治理的决策和执行当中。

城市治理实践的创新

近年来，城市治理的创新实践主要体现在以技术为支撑的各类地方治理机制的建构，突出体现在智慧城市建设以及大数据诊断城市等实践领域。

智慧城市

随着信息时代的到来，互联网、物联网、云技术、大数据等技术的迅速更新与发展让人们看到了解决城市发展问题的新希望。智慧城市是 21 世纪初以来在全球展开的城市可持续发展的创新理念与创新实践，是创新城市治理方式、改革城市管理体制、完善城市治理机制的新理念和新路径。智慧城市理念的提出，主要解决城市化发展进程中所面临的各类挑战，包括人口膨胀、环境污染、交通堵塞、资源短缺、公共安全等；同时也是将数字化、网络化、智能化和互联化的新一代信息技术应用于城市治理的积极尝试^①。



图 2.4 智慧城市

智慧城市在城市治理实践中起到了促进体制和机制创新的作用。其关键环节集中在“顶层设计、建设执行、评价、创新”几个环节。如北京在智慧城市建设过程中，通过电子政务和公共服务平台推广网上办公，实现“零距离”办事和“零跑路”

^① 王世伟：《智慧城市——城市治理方式的新理念与新设计》，《文汇报》2016-04-01（W04）。

表 2.1 “智慧城市”建设的关键环节与参与主体作用^①

	政 府	科研机构	企 业	非营利组织	市 民
顶层设计	整体规划、明确建设重点、搭建平台、吸引参与	前期调研、论证、提供理论及技术支持	参与意见、协助具体建设方案制定	参与意见、关注弱势群体、社会影响及公共福利	关注、意见反馈、积极参与决策
建设执行	协调各主体关系、引导整体走向、参与具体建设、进行市民教育及能教育及宣传	提供咨询、进行预测、客观分析、培养输出专业人才	参与项目建设、将技术转化为价值、发挥市场作用	监督执行、宣传智慧“理念辅助市场	及时反馈效果及服务质量，表达诉求，主动接纳感受新事物
评 价	保证评价实现，整体效果评价、关注社会整体效益及福利、依据评价及时调整	对评价具体执行进行理论支持	配合促进评价、关注经济效益实现	督促评价进行、补充评价内容	积极参与评价，反映诉求
创 新	机制、体制创新，鼓励创新	理论、技术创新	技术、应用、管理模式创新	推广、宣传创新	生活方式创新

服务；上海则通过建立网上行政服务中心，实现了行政审批数据共享，审批事项网上覆盖率达到 100%，在方便百姓的同时也创新了治理机制。

大数据城市诊断

城市人口无序集聚、能源资源紧张、生态环境恶化、交通拥堵严重、房价居高不下、安全形势严峻等六类城市病是大城市发展必须要面对和解决的问题。大数据以及量化描述，能够改变囿于数据和运算条件的原有分析方法，对城市问题能够精准化诊断，为城市治理提供有力的支撑。

1. 在土地资源管理方面，大数据能够建立全面的数据库，通过卫星监测，结合地理信息系统，能够对城市建设的规模、性质进行监控，及早发现违规行为。

2. 在交通管理方面，通过对道路交通信息的实时挖掘，能有效缓解交通拥堵，并快速响应突发状况，为城市交通的良性运转提供科学的决策依据。

3. 在公共舆情分析方面，通过网络关键词搜索及语义智能分析，能提高舆情分析的及时性和全面性，全面掌握社情民意，提高公共服务能力，及时应对突发的公共事件。

4. 在安防与防灾领域，通过大数据的挖掘，可以及时发现人为或自然的灾害、恐怖事件，提高应急处理能力和安全防范能力。

^① 张昱：《城市治理与中国“智慧城市”建设》，载中国环境科学学会：《2016 中国环境科学学会学术年会论文集（第一卷）》，中国环境科学学会 2016 年 6 月。

5. 在城市规划方面，通过对城市地理、气象等自然信息和经济、社会、文化等人文社会信息的集成、处理与挖掘，可以为城市规划提供强大的决策信息，强化城市管理服务的科学性和前瞻性。

城市治理的问题

城市治理的问题包括两个层面，一个层面是城市治理面临的对象问题，也是治理实践要具体解决的问题；另一个层面是城市治理存在的机制问题，属于城市治理过程、机制自身的问题。

城市治理面临的对象问题

无论是发达世界的城市，还是发展中世界的城市，正经受着社会、经济、文化领域前所未有的剧烈而深刻的变化。人口与资源的矛盾、人口老龄化和移民流动、财富集聚与贫困蔓延、经济危机与技术风险等成为当今城市治理的主要对象。城市人口、环境、政治、安全和贫困问题是城市治理需要重点关注的领域。

城市人口问题

人口问题是全球的城市共同面临的一个日益严重的问题，不仅关系到环境和资源问题，也带来严重的社会问题，对世界可持续安全与可持续发展均产生巨大影响。首先，世界城市人口总数量继续快速上升。人口的绝对增长数量主要来自处于快速城镇化阶段的发展中世界的城市，其中的大都市、特大城市在规模上持续扩张，因其资源与服务优势吸引来自乡村的流动人口。人口的高速增长与高度集聚，可能引发城市、区域的生态破坏、环境污染和资源短缺等严重问题。发达世界的城市之间与城市内部也面临着人口的流动与再分布问题。其次，许多城市都正经历着前所未有的人口老龄化和移民流动，给城市的经济发展、就业提供、医疗与社会服务设施水平造成极大的压力。

城市环境问题

城市环境问题包括城市环境污染和生态环境破坏。全球层面的环境问题，例如

气候变化、极端灾害天气增加、生物多样性减少、海洋污染、危险性废物越境污染等，对所有城市都会产生日益频繁的影响，对城市经济和市民的健康与生命财产造成不同程度的损失。处于城镇化进程中的发展中世界的城市面临着更为严重的环境问题，这是由于人口增长与资源消耗之间的结构性矛盾引发的。

城市社会问题

在过去的几年中，部分地区城市民众对行政体制和公共机构的不满情绪不断上升。许多城市社会事件频发，反映了公民对更多的公平和民主的需求不断增长。发达国家城市中，社会问题与经济、就业以及移民相关。如2011年美国纽约爆发的“占领华尔街运动”抗议活动，迅速扩展到120多个城市，成为席卷全美的社会运动。在欧洲的许多城市，则面临着市民对政府移民与难民政策日益不满的问题。在发展中区域的城市，由于城市扩张带来的动迁问题某种程度上也容易成为引发和激化社会矛盾的棘手社会问题。

城市安全问题

城市安全涉及领域较多，不同类型城市面临的安全问题各有不同。对于全球城市网络重要节点城市而言，防范恐怖主义是其面临的主要安全考验。对于欧洲城市



图 2.5 2017 年，多个欧洲城市遭遇恐袭

而言，与难民潮相关的种族冲突和城市治安是其需要应对的主要安全问题。对于地区性冲突不断、政局不稳定地区的城市来说，武装冲突与战争是其长期面对的主要安全问题。

城市贫困和贫富悬殊问题

贫困问题是欠发达世界的城市共同面临的一个问题，而贫富悬殊正成为发达世界和发展中世界城市，特别是大都市面临的问题。农村衰退与农村人口涌入城市、制造业衰退与就业岗位减少、非正式居住与无家可归，使得城市面临着由贫困带来的空前的社会与空间问题。而在城市内部，由于全球经济发展形式的深刻变化，造成了财富日益集中流入少数阶层，城市大众经济条件整体趋于下降。

城市治理的机制问题

城市治理除了面临着上述一系列突出的城市问题，在城市治理的过程、主体关系等层面也还存在着一些机制性的问题，这些问题的解决与否在很大程度上决定了对前述城市面临的突出问题的解决。

城市政府的治理理念有待进一步强化

城市政府管理模式往往花费巨额财政费用，占用过多资源，使用于满足社会其他活动的资源捉襟见肘，在满足公共需求方面有所欠缺。城市治理涉及相关利益主体较多，需要大量的协调，单靠政府管理难以奏效。但许多国家的城市实践中，城市政府的简单化管理方式与日益差异化的公共诉求之间的矛盾有增大趋势，政府管理思维与城市治理理念之间的协调尚待时日。

城市治理主体的多元性有待提升

城市治理的实质是一种合作性治理，治理主体呈现多元化趋势，城市政府与各种非政府组织、企业以及个人结成伙伴关系共同进行合作性治理。城市治理网络是市场和等级制政府机构的重要补充。城市治理自组织网络的核心环节是自治性质和自我管理。然而，在许多的国家中，城市社会组织仍发展缓慢，已经产生的社会组织自身能力有限，同时种类不多，更多是居民组织和一些环保类志愿者组织，较难

形成有城市自治的参与主体；相关组织获得资金的渠道也比较狭窄。

城市治理的渠道和平台仍显不足

在城市治理体制的完善过程中，城市治理的多渠道和多平台建设是很重要的内容。目前城市居民参与城市治理活动的渠道和平台仍然较为有限，影响他们行使权利的广度和深度。在市民社会根基薄弱的城市，城市居民的市民意识不强，参与城市治理的热情不高。这也在很大程度上使一些城市问题长期难以解决，如交通拥堵、环境污染、废弃物处置、贫民窟/城中村发展等。在发展中世界，部分城市政府无法为底层市民和外来人口提供有效就业机会，也未能有效地建立城市治理的思维与价值理念。

城市治理的主体协同机制有待加强

由于城市政治、经济、社会和技术发展领域高度而复杂的关联性，城市治理中的环境、卫生、安全等诸多问题，需要依靠部门、地方、城市、国家、区域乃至全球多层面的协同，才有可能有效应对。城市层面的治理协同是其中最为有效的层级之一，可以减少制度上的碎片化，增强聚集经济的协同效应，促进城市内部和地区之间的凝聚力和协调性。但是当前无论在城市内部，还是在城市之间，往往缺乏有效的治理协同机制，更多是单城发展、单边治理的治理模式。公共领域内碎片化的、缺乏协调的风险管理体制，难以应对日益复杂的城市状况，建构协同的城市治理才能有效地防范应对。

城市治理面临的主要挑战

自1996年人居二会议至2016年人居三会议的二十年里，城市发展的背景已经发生了巨大的变化，城市面临的挑战变得更加显著和明显。经济和价值体系的全球化、人口增长和快速城市化、气候变化和环境恶化的威胁、不平等的加剧、全球移民、全球卫生风险以及新技术的影响，都成为城市和社会治理面临的突出挑战。大多数国家的城市治理框架和机构都需要改进以面对严峻的挑战，需要进行关键性的改革，以实现可持续城市发展的目标。

城市体系复杂性提升的挑战

由于城市社会的复杂性日益增加，城市治理正越来越受到多层次系统和多方利益相关者交互的影响。城市治理需要采取更融合的方法，以应对当前和未来的挑战。城市治理必须把不同层级政府和广泛的参与行动者（正式或非正式地）整合进政策的制定和实施。大都市地区、中等城市、小城镇、快速发展的城市和萎缩的城市之间的共存，需要差异化的政策方针。在国家层面，城市政策面临的挑战是必须适应特定城市特征的政策，同时减少不同城市地区和区域之间在贫困、人口问题、基础设施等方面的差异和不平等。

权力体系分散与缺位的挑战

城市地方政府制度复杂多样。部分国家的地方政府有很大的自主权和问责制，负责提供广泛的基本服务。然而自从全球金融和经济危机以来，地方政府已面临预算限制，并努力更新基础设施，以适应结构性变化（例如人口老龄化和气候变化）。在其他国家，基本的服务供应仍然缺乏，地方政府通常只拥有有限的权力和资源，缺乏专业人员和提高收入的能力。不充分的权力下放、资源匮乏、能力不足以及与公民社会和主要利益相关者接触的不良框架削弱了城市治理。无效的权力分散过程，无效的多层次的治理系统，可能导致薄弱的多层级治理、不充分的计划过程，进而带来更高的交易成本、更广泛的经济效率低下。

法律制度框架效力不足的挑战

在许多国家，地方政府作为城市治理的关键杠杆的潜力仍未得到充分利用，这是由于当地法律和制度框架往往不能充分适应城市地区的发展情况，或是无法对快速变化的形势和城市化的动态做出反应。法律、行政和财政框架之间存在脱节，不同级别政府之间责任分配不明确，以及相互矛盾的规章制度等问题，阻碍了城市政府充分履行其职责。此外，在许多国家，法律框架和国家政策还阻碍了邻近城市之间以及城市与它们的内陆腹地之间的合作，减少了城乡联系的力量。

大都市区扩张的挑战

目前全世界有 500 多座城市人口超过了 100 万，许多城市的发展范围已经超越了行政边界，成为大都市区。有些大都市区已扩张为超大城市、城市走廊或大都市连绵区，区域内各城市主体之间可能存在着巨大的差异和空间隔离。城市治理的薄弱将削弱大都市区域的发展潜力，也削弱了它作为国家发展基石的吸引力。大都市区治理要求从城市间的软性合作延伸到更有组织的、集成的、有时甚至是选举的治理形式。但是大多数的大都市治理改革仍然存在障碍，包括强烈的地方认同和敌对情绪、城市和居民的既得利益、更高层级政府的反对，或者与地方公共财政系统有关的约束。

城市不平等非包容性发展的挑战

部分发展中地区的城市化进程正在加剧社会的不平等与排斥性发展。基础服务、住房的缺乏、非正式与不稳定就业等问题，造成了城市的空间分裂和社会隔离。在某些情况下，甚至引发暴力和政治不稳定问题。妇女、青年、少数民族、城市贫困人口等弱势群体在城市决策过程中仍然处于弱势地位，城市和城市社会仍受到政治运行不平衡、参与性不充分、参与过程受到结构性约束的影响，缺乏有效的立法来承认公民社会组织、保证并促进它们的知情和参与。

公—私多主体合作受限的挑战

城市政府与私营部门、非政府组织、社区组织等其他行动者建立公私伙伴关系，有助于提供城市公共服务，促进城市建设。然而，部分城市与地区在相关项目招标、签订合同和监管过程中的法律框架不完善，法律法规执行力不足。透明度的缺乏阻碍了国内外企业在城市服务领域的投资。公共机构，特别是地方政府，面临着与社区和非正规部门建立伙伴关系的挑战。

城市政策监管与评估效率的挑战

目前，诸多城市政府难以获得全面的本地数据，因此无法作出有效的决策，影响地方政策的制定效率。对可持续发展目标和《新城市议程》任务推进的监管，要求参照更多的本地数据进行分析，以确保后续城市公共政策制定的效率。同时，部分地方政府和利益相关方未能明确参与城市地区政策和计划的程序、实施方式和监管策略，而城市利益相关方则缺乏监管和评估公共政策项目的渠道。

信息技术快速发展的挑战

数字时代已经极大地改变了我们的社会、生活、工作和娱乐方式，带来了前所未有的便捷性和灵活性。新的技术发展为企业、公民和公共参与者的行动提供了广阔的可能性，而这种可能性也包含了巨大的不确定性。大数据、网络化和实时化信息的收集、所有权、使用和开放，催生了新型城市治理过程和结构的建立。如何使用传感器、算法、自动化、监视和个人数据保护和隐私等问题，给未来城市治理带来了持续的挑战。信息媒体技术将促进社会阶层结构扁平化、社会关系复杂化和利益多元化，由此带来的复杂的、相互关联的城市挑战，需要城市多元主体共同应对。

各地区城市治理面临的问题与挑战

在全球层面城市治理的共同挑战之外，各区域也各自面临着独特而复杂的城市治理问题与挑战。即使在发展中国家和地区内部，也存在着发达地区与欠发达地区在城市治理上的复杂差异。

近年来，全球各个地区在城市治理方面都有所发展。在联合国发布《新城市议程》之后，各地区在城市治理结构、环境可持续、空间开发、城市繁荣、社会包容等方面都进行了大力推进，特别是非洲、亚洲的城市治理实践有了显著的发展。作为城市发展水平相对较高的区域，欧洲与北美的城市治理一直有其鲜明的特征。

然而，大多数超大城市（megacities）和大城市位于南方国家，预计未来 25 年里，大多数的城市增长（至少 90%）将发生在低收入国家。亚洲、非洲的发展中国

家也正经历着快速的城镇化，特别是在亚洲地区，在城市发展中仍存在着一些共同而集中的治理问题与挑战，包括城市更新与历史保护的矛盾、城市非正规空间的治理以及公众参与等。

美洲地区

贫富不均与社会分割

拉美是世界上经济发展最不均衡，也是快速城市化的地区，城市人口占 5.89 亿总人口的 80%。尽管过去 10 年情况已经有所改善，但拉美和加勒比地区依然有 1.24 亿人生活在贫困中，其中超过一半生活在巴西或墨西哥。这些人口又大量地分布于城市。联合国人居署公布的研究报告显示，拉丁美洲的贫富差距正日益加大，20% 最富裕人口的平均收入是 20% 最贫穷者平均收入的近 20 倍。联合国人居署专家埃里克·威特鲁普（Erik Vittrup）称：“目前拉美面临的主要挑战是如何应对城市化产生的巨大收入差距问题。”

而在北美洲，美国在经济持续增长的同时，贫富差距也在不断拉大。1989—2013 年间，美国收入前 10% 的家庭拥有财富占全国所有家庭财富比从 2/3 增加到超过 3/4，中间 40% 家庭拥有财富占比从 30% 下降到 23%，后 50% 家庭拥有财富占比从 3% 下降到 1%。同时，美国社会的绝对收入流动性也在降低。^①

贫民窟问题

拉丁美洲的贫民窟问题是美洲重要的城市空间问题。联合国人居署将“贫民窟”（slum）定义为“以低标准和贫穷为基本特征的高密度人口聚居区”。在发展中国家，贫民窟泛指非正式的居住地，城市贫困在这些地区体现得极为明显。拉美地区的贫民窟问题在世界上具有代表性。大量的贫民窟是由于低收入者或大批农村移民通过“非法入侵”的手段占用闲置土地，自己建造住房形成的。这些住宅建造简陋，起初被认为是非法。随着时间的推移，在城市治理的过程中，一些有条件的贫民窟土地合法化，

^① Chetty, R., Grusky, D., Hell, M., Hendren, N., Manduca, R., and Narang, J. ‘The Fading American Dream: Trends in Absolute Income Mobility since 1940’. *Science*, 2017, 356 (6336), 398-406.

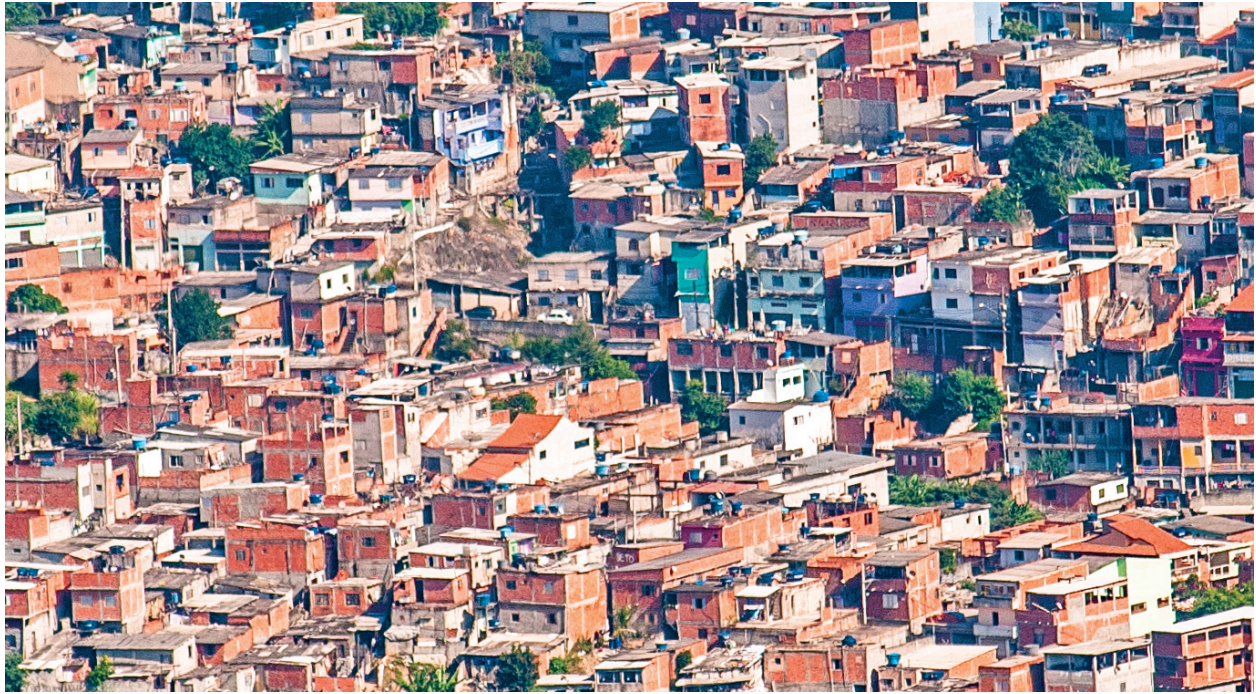


图 2.6 巴西贫民窟掠影

土地占有者的使用权与拥有权被确认。如巴西的贫民窟问题就较为典型。21 世纪初，巴西全国约有 2800 万人居住在贫民窟。近十几年来，人口贫困的趋势在加剧。巴西现有贫民窟 1.4 万个，比 20 世纪 90 年代增加近 2000 个。

拉美地区的贫民窟除了安全隐患、影响城市形象外，还带来了许多社会问题。首先，在贫民窟居住的居民大多数处于贫困线以下，社会公民很难享受社会发展带来的成功，教育、医疗、社会保障等条件极差，影响下一代发展。其次，贫富差距的巨大差异造成国民感情的隔阂，加速了社会阶层分化，影响社会安定。在拉美的部分城市，贫民窟成为犯罪分子的据点。

欧洲地区

青年失业、人口萎缩与难民流动

在过去的几年中，欧洲城市正面临严峻的危机。部分国家经济衰退，深陷债务危机，导致城市青年失业率上升。部分国家老龄化严重、出生率下降，人口数量呈萎缩趋势。此外受地缘政治与战乱的影响，大量外部难民进入欧洲地区，对欧洲城

市的经济、社会秩序造成冲击。

1. **青年失业率上升。**由于欧洲经济的整体衰退，青年失业率明显上升。在雅典和巴塞罗那，25岁以下的青年人有2/3都没有工作。在莱比锡，1989年至今，城市中80%的制造业岗位已经消失。即使是经济表现良好的城市也存在着严重的青年劳动力问题。例如，斯德哥尔摩有高达30%的青年失业率。

2. **人口规模萎缩。**大多数富裕国家都存在生育率降低而人口寿命变长的趋势，进而带来人口萎缩问题。自20世纪70年代以来，德国的死亡人数就多过出生的人数。德国的出生率比英国和法国都要低，低出生率导致人口数量整体下降，人口面临着萎缩的危险。联合国曾在2015年预测，到2050年，这个欧洲老龄化最严重国家的人口将从8200万缩减至7500万。德国许多城市正在经历着人口萎缩，在德国东部城市经历经济萧条的同时，城市出生率也急速下降，还有大批人口移民至德国西部。例如，1981—1996年间，莱比锡人口减少了18.3%，成为“收缩城市”。^①

3. **难民流动。**后冷战时期，大量来自第三世界国家和地区的合法与非法移民不断向中东欧国家流动。2015年以来，中东、北非难民开始流入欧洲。欧洲的难民



图 2.7 大量难民涌入欧洲

^① Mace, A., Gallent, N., Hall, P., Porsch, L., Braun, R., and Pfeiffer, U. ‘Shrinking to Grow: the Urban Regeneration Challenge in Leipzig and Manchester’. *Institute of Community Studies*, 2011.

和移徙人口数量的不断上升给城市治理带来了严峻的挑战。据国际移民组织报告，2015年，欧盟共有约130万人提交庇护申请，以德国为例，共有超过47万人提出庇护申请，几乎每个联邦州都承担了庇护难民的职能。2016年抵达欧洲的难民人数已达到100万人，这是2014年难民人数的将近5倍。数量迅速上升的难民潮，其重要的聚居地在城市地区或城市的周边，给欧洲各国的城市治理带来了压力。

难民安置与城市安全

欧洲城市的难民安置问题，让当地居民和难民之间的关系日益复杂。难民的到来确实会影响原有居民的生活空间，造成与当地居民的冲突。德国城市将难民安置在帐篷营地和体育馆，由于排外情绪影响，也造成袭击难民个案的增加。部分国家的安置工作未能使难民满意，安置条件也没能满足难民的基本生活要求。

1. 城市郊外的难民居住空间。以法国港口城市加莱为例，距市中心十几分钟车程的南部郊区，有一大片荒芜空地，聚集了来自北非和中东各地的难民。难民的居住地基本由木板和塑料布搭建，环境拥挤恶劣，更多人将这里称为“丛林”。加莱距英国只有48公里，这里的港口区紧挨着通往英国的欧洲隧道，吸引了大量试图从法国偷渡前往英国的难民。2015年年初，随着难民潮涌入欧洲，难民们向这里聚集的趋势逐步扩大。由于是自发形成的难民聚居区，长久以来，营中的基础设施、简单的医疗服务以及食物供给都只能靠英法两国的非政府组织和慈善机构援助。直至2015年4月，加莱政府才在营地附近开设了官方难民服务中心，为难民提供每日一餐和洗澡、充电等基础服务。

2. 城市内的难民居住空间。再以巴黎为例。涌入城市内的难民生存条件也很不理想。巴黎市政府陆续疏散聚集在城市各处的帐篷区，这些帐篷居民都是来自中东或非洲的庇护申请者，在申请期间未能获得安置，于是在桥下或车站旁扎营。类似的还有奥地利上千名难民滞留萨尔茨堡火车站，萨尔茨堡方面已将难民安置在一处地下停车场。德国政府为了解决难民居住问题，在城市内部和边缘地区设置了难民营供他们居住。德国大学城锡根还开放了大学体育馆来作为难民的临时庇护所，首都柏林征用了两个体育场馆和一个警察营房用于临时庇护所，黑森州大学城马尔堡则搭建起了临时帐篷来安置难民。除此之外，德国联邦政府正考虑立法，以授权各地方政府临时征用无人居住的房屋，以便安置越来越多的难民。这些难民聚集地已经成为城市内抢劫、强奸等暴力犯罪的高发地。

3. 城市安全。欧洲经济复苏困难、难民危机、英国“脱欧”……，欧洲正处于各种危机之中，日益凸显的恐怖袭击威胁是对欧洲更严峻的考验。根据统计，2015年以来西欧地区已发生十多起恐怖袭击，德国柏林，法国巴黎、尼斯，英国曼彻斯特，比利时布鲁塞尔等城市相继遭受恐怖袭击事件。2017年以来，恐怖主义继续在欧洲蔓延，各国安全形势依然不容乐观。法国、意大利继续维持高度警戒水平，对容易遭受恐怖袭击的目标加强安保措施，对人员密集的公共场所提供特别保护。反恐工作给欧洲城市的治理提出了严峻的挑战。

亚太地区

社会问题：人口剧增

21世纪的城市化主要地区大部分位于发展中国家，其中亚太地区城市化过程中人口集聚现象显著。2015年，全世界人口数量排名前十的城市中，亚洲地区就有6个，东京以3800万人口高居首位。中国和印度这两个世界上最大的发展中国家共有4个。城市人口的集聚所产生的城市空间、环境、基础设施等问题已经凸显。东亚地区与西亚地区城镇化发展程度最高。在城镇化发展水平相对较高的亚洲区域，随着人均收入的增加，人口出生率降低，老龄化水平上升。城市人口的迅速老龄化也对城市治理提出了新的要求。

大城市病

发展中国家大城市往往远大于发达国家的规模。罗伯逊（Robinson）描述了城市研究的二元性：全球城市（global cities）与特大城市（megacities）。亚太地区高密度的特大城市众多，需要有效的城市治理，来应对随着人口大量集聚产生的交通拥堵、基础设施供应不足、住房供应短缺等大城市病。这些特大城市的城市治理需要高效有力的政府主导，完善贯彻的空间管制政策来配合，这也是亚太城市治理不同于其他地区的方面。

1. 资源环境约束。在亚太地区特大城市的发展过程中，利用科技、经济的力量，可以解决部分自然资源供应或环境方面的问题。但是，随着亚太地区特大城市人口的不断增多和高度集聚，生活消费和生产经营活动日益频繁，对土地、水等自然资源的消耗亦相应增加。同时，受污染、不合理利用等人为因素的影响，可供开发利用

的自然资源的比重在逐渐降低，生活、生产环境也遭到进一步破坏，特别是本地资源对生活、生产的约束日益增大导致产生诸多城市问题。

2. **基础设施和公共产品不足。**随着亚太地区城市化速度的加快，人口和产业不断集聚，但城市系统建设仍较为滞后，城市系统与功能已越来越不适应城市人口和规模扩张的需要，城市基础设施及公共产品供给不足的问题凸显。其中包括住房供应不足，缺少基本的基础设施（如下水管道、排污管道和供水系统等），道路建设不足等问题。这些问题在印度的城市体现得较为明显，同时，中国城市也面临此类挑战。如近年来，多个中国城市遭受特大暴雨袭击，暴露出特大城市排水等基础设施存在多方面薄弱环节。

3. **城市非正规空间的治理需求。**21 世纪的城市开发大部分在发展中国家发生，其中城市非正规（urban informality）开发在许多地区的城市化中出现。^①在亚太城市中，包括贫民窟、自建住房等在内的城市非正规空间的发展是上述类型开发的表现形式。城市更新与城市再生是治理城市非正规空间的传统方法。而非正规空间的高度复杂性为亚太地区的城市治理提出了新的要求。

非洲地区

政局动荡、族群冲突

族群冲突与政局动荡是非洲地区城市治理面临的主要挑战。非洲是世界上人种、语言、宗教等最多元化的大陆，民族状况、民族特点纷繁复杂。由此带来的民族问题，长期影响非洲部分国家的政局稳定 and 经济发展。

非洲绝大多数国家都是由多民族构成的，一个国家中并列的大族少则几个、十几个，多则几十个、数百个。非洲居民的族体归属可以有多种组合，人种、语言、宗教及氏族、部落、部族、民族等都是非洲居民确定其族体归属的依据。因此，在确定城市治理主导权之时，往往导致族群间的特定紧张关系进一步加剧。^②

^① Roy, A. 'Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning'. *Journal of the American Planning Association*, 2005, 71(2), 147-158.

^② 张春、蔺陆洲：《输家政治：非洲选举与族群冲突研究》，《国际安全研究》，2016 年第 1 期，第 117—145、151 页。



图 2.8 非洲地区的族群冲突

族群地域空间的划分与争夺

非洲国家边界总长的 30% 是直线，这些边界通常径直冲破民族边界，割断了迁徙路线的同时，也往往将同一族群分割到不同国家，或将不同族群划定在同一国家，为各族群的地域争夺埋下了不安的种子。在非洲一些地区，几个族群并居，族群共同体往往在国家争执中有所表现。而这一特征同样反映在城市化地区。部分国家的族群问题矛盾，往往导致市民居住空间的相互隔离。同时，非洲各民族群体因宗教信仰的差异问题，容易引发族群关系紧张。不同部族对生产、生活空间的争夺，使非洲地区城市治理的重要焦点之一置于治理地域的划分上。

参考文献

常永胜：《20 年来城市化与城市治理问题研究进展》，《嘉应学院学报》，2004 年第 2 期，第 27—29 页。

杜竞强：《智慧城市——从城市问题出发优化城市治理：城乡治理与规划改革》，2014 中国城市规划年会，中国海南海口，2014 年。

- 杜悦:《巴西治理贫民窟的基本做法》,《拉丁美洲研究》,2008年第1期,第59—62、71页。
- 付海娜:《非洲国内冲突管理中的族群、国家与地区》,《科学经济社会》,2016年第2期,第67—71页。
- 复旦大学发展与政策研究中心:《城市治理与中国发展》,2009年。
- 何依、邓巍:《从管理走向治理——论城市历史街区保护与更新的政府职能》,《城市规划学刊》,2014年第6期,第109—116页。
- 黄林秀、欧阳琳:《经济增长过程中的产业结构变迁——美国经验与中国借鉴》,《经济地理》,2015年第3期,第23—27页。
- 黄文叙:《欧洲难民问题的严重性及出路》,《现代国际关系》,2017年第2期,第40—50页。
- 黄叶青、彭华民:《迁移与排斥:德国移民政策模式探析》,《欧洲研究》,2010年第5期,第113—129、161—162页。
- 蒋三庚、王稼琼、彭文英编:《特大城市治理研究》,首都经济贸易大学出版社2015年版。
- 李东燕:《欧洲难民问题的形势与应对》,《紫光阁》,2016年第5期,第88页。
- 刘骞:《德国穆斯林移民社会融入分析和启示》,《国际关系研究》,2016年第5期,第69—80、154—155页。
- 卢为民、刘君德、黄丽:《世界大都市组织与管理的新模式、新思维和新趋势》,《城市问题》,2001年第6期,第71—73页。
- 明仲、王强:《大数据助力智慧城市科学治理》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》,2013年第4期,第36—37页。
- 乔恩·皮埃尔、陈文、史滢滢:《城市政体理论、城市治理理论和比较城市政治》,《国外理论动态》,2015年第12期,第59—70页。
- 任彦、黄培昭:《反恐,欧洲国家“睁大眼睛”》,《人民日报》,2017年05月31日21版。
- 史丹、李玉婷:《北欧四国能源政策体系及借鉴意义》,《人民论坛·学术前沿》,2015年第1期,第6—21页。
- 宋丽梅:《透视非洲民族冲突》,《中国民族报》,2015.04.22(04)。
- 陶涛、周梦璐:《亚洲城市化进程对中国新型城市化的启示》,《云南师范大学学报(哲学社会科学版)》,2014年第4期,第147—156页。
- 童潇:《智慧城市与城市治理现代化——基于杭州上城区的案例分析》,《中共浙江省委党校学报》,2014年第6期,第66—73页。
- 吴标兵、林承亮:《智慧城市的开放式治理创新模式:欧盟和韩国的实践及启示》,《中国软科学》,2016年第5期,第55—66页。

- 徐善:《2011—2012年上海青年政治学者关于城市治理的研究综述》,《上海青年政治学年度报告2013》,2013年。
- 杨瑞:《专稿:德国收了这么多难民,安置在哪里?》, <http://news.sina.com.cn/w/zg/gjzt/2015-09-17/21261413.html>, 2015-9-17。
- 袁政:《城市治理理论及其在中国的实践》,《学术研究》,2007年第7期,第63—68页。
- 张春、蔺陆洲:《输家政治:非洲选举与族群冲突研究》,《国际安全研究》,2016年第1期,第117—145、151页。
- 张红樱、张诗雨:《国外城市治理变革与经验:国外城市治理变革与经验》,中国言实出版社2012年版。
- 张衔春、单卓然、许顺才、洪世键:《内涵·模式·价值:中西方城市治理研究回顾、对比与展望》,《城市发展研究》,2016年第2期,第84—90、104页。
- 张衔春、易承志:《西方城市政体理论:研究论域、演进逻辑与启示》,《国外理论动态》,2016年第6期,第112—121页。
- 中国城镇化三十年课题组:《中国城镇化三十年》,中国建筑工业出版社2016年版。
- 周建军:《美国产业政策的政治经济学:从产业技术政策到产业组织政策》,《经济社会体制比较》,2017年第1期,第80—94页。
- 朱介鸣:《西方规划理论与中国规划实践之间的隔阂——以公众参与和社区规划为例》,《城市规划学刊》,2012年第1期,第9—16页。
- Beito, D. T., Gordon, P., and Tabarrok, A. *The Voluntary City: Choice, Community, and Civil Society*. University of Michigan Press, 2002.
- Brenner, N. 'Urban Governance and the Production of New State Spaces in Western Europe, 1960–2000'. *Review of International Political Economy*, 2004, 11 (3), 447–488.
- Chetty, R., Grusky, D., Hell, M., Hendren, N., Manduca, R., and Narang, J. 'The Fading American Dream: Trends in Absolute Income Mobility since 1940'. *Science*, 2017, 356(6336), 398–406.
- Collier, P. *Wars, Guns and Votes: Democracy in Dangerous Places*. Random House, 2009.
- Commission on Global Governance. *Our Global Neighbourhood: The Report of The Commission on Global Governance*. Oxford University Press, 1995.
- Gottdiener, M., Hutchison, R. *The New Urban Sociology*, 4th edition, Westview Press, 2011.
- Le Galès, P. 'Urban Governance in Europe: What is Governed?'. *The New Blackwell Companion to the City*, 2011, 747–758.
- Mace, A., Gallent, N., Hall, P., Porsch, L., Braun, R., and Pfeiffer, U. 'Shrinking to

- Grow? the Urban Regeneration Challenge in Leipzig and Manchester' . *Institute of Community Studies*, 2011.
- Mayer, M. *Post-Fordist City Politics*. Blackwell Publishers Ltd. Cambridge, MA: Blackwell, 1994: 316–337.
- Pierre, J. 'Can Urban Regimes Travel in Time and Space? Urban Regime Theory, Urban Governance Theory, and Comparative Urban Politics' . *Urban Affairs Review*, 2014, 50(6), 864–889.
- Rhodes R.A.W. 'The New Governance: Governing without Government' . *Political Studies*, 1996, (44): 652.
- Robinson, J. 'Global and World Cities: a View from off the Map' . *International journal of urban and regional research*, 2002, 26(3), 531–554.
- Roy, A. 'Urban Informality: toward an Epistemology of Planning' . *Journal of the American Planning Association*, 2005, 71(2), 147–158.
- Veltz, P. 'European Cities in the World Economy' . *Cities in Contemporary Europe*, 2000, 33.

第三章

城市治理的案例与经验





案例遴选原则*

通过对典型城市治理案例的深入考察和解析，展示如何通过城市治理来促进和实践城市发展的相关内容，并为推动和提升其他城市的治理水平提供广泛和深入的信息链接和索引。本报告在典型城市案例的选取上，主要遵循以下六个方面的原则。

(1) 创新性：所选案例在城市治理方面必须具有较强的独创性，而不是一味模仿或简单重复其他已经或正在进行的城市治理实践；尤其注重选择那些将信息和知识应用于制定新政策，开发新项目，或是采用了新方法的案例。

(2) 成效性：案例必须成功实施或完成某个重要阶段，能够被事实充分证明已经达到或正在达到预期目标。

(3) 应用性：案例必须具有显著的示范效应和推广意义，可以为其他城市提供有益的做法与想法，能够激励其他城市采纳新思路、新政策或新举措，供所在城市、区域及国家进行复制学习，并具有可持续性。

(4) 影响性：案例必须紧扣城市治理的主线，对城市创新与发展、解决公众关注问题等具有广泛和深远的影响力。

(5) 时效性：根据全球城市治理发展趋势，尽量选取具有新意的案例，特别是一些发生在近期的新案例，以及在近五年内出现了发展新动向的旧案例，例如把最新的知识、信息和技术融入城市治理中等。

(6) 平衡性：案例的选择既考虑区域平衡性，包含亚洲、欧洲、非洲、美洲等不同地区的城市；同时，兼顾发达国家与发展中国家，既要收录急速扩张的发展中国家城市中的成功案例，也要推广发达国家的成熟案例。

秉持以上原则，本年度报告最终选择的案例名单包含：“上海：高密度中心城区社区花园的实践”“法国巴黎：塞纳河更新的弹性思维”“韩国釜山：山腹道半城镇化地区复兴计划”等7个案例，这些都是当今世界在城市治理方面最鲜活、最典型、最具影响力的项目。案例皆来源于项目团队的亲身实践或由编写人员根据项目团队

* 本章由上海市城市规划设计研究院撰稿，作者：夏丽萍、卢柯、杜凤姣、宗敏丽、林鸿帽、陈洋。具体案例编写人员详见案例。

给予的一手资料整理，内容翔实，分析深入。由于城市治理所涉及的内容非常广泛，本报告的案例分析重点聚焦城市建设管理中的多主体参与，特别是在公共空间、公共服务、住房、基础设施、城市更新、智慧可持续发展等方面的创新实践。

案件部分的编纂体例同2011年版和2016年版保持一致，主要由“案例概况”“问题与措施”“实施效果”和“经验借鉴”等内容组成，着重体现实用性和可操作性。其中，“案例概况”主要简要介绍相关城市的社会和历史环境、影响和制约发展的主要因素及其应对的解决方法。“问题与措施”着重阐述已经被运用于应对挑战的政策选择和措施，特别关注在项目启动和实施过程中，如何调动城市中利益相关主体积极参与项目，并明确城市利益相关主体如何从项目中获益。“实施效果”重在分析项目的成效、成功的原因以及对城市可持续发展造成的影响。“经验借鉴”则旨在总结经验并提出启示。

城市治理案例

中国上海：高密度中心城区社区花园实践探索^①

案例概况

中国正经历集聚型城市发展过程，高密度城市由于人口密度高、城市建设用地扩张速度快，通常伴随着土地、能源、交通、环境等一系列问题^②。上海作为中国高密度城市的重要代表，正着力探索在资源环境紧约束以及中心城区开放绿地空间增量骤减的情况下，如何实现城市的可持续生长。《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》(以下简称《规划》)提出，“十三五”期末建设用地总规模不突破3185平方公里，而2015年上海全市建设用地总规模达到3145平方公里，意味着建设用地增量只有40平方公里。《规划》表示，新增建设用地中着力保障基础设施用地和民生、公益类项目用地。新常态下的城市空间规划，存量土地更新优化成为城市更新的主要方式，如何提升公共空间品质、加强土地复合使用、调动社区民众的积极性，共同参与

① 编写团队：同济大学景观学系，上海四叶草堂青少年自然体验服务中心刘悦来、尹科委、魏闯、范浩阳、严建雯、丁诗意。

② 李敏、叶昌东：《高密度城市的门槛标准及全球分布特征》，《世界地理研究》，2015年第1期，第38—45页。

便，却与各种性质的绿地空间相互结合，形成活力和个性化的营建方式。上海近年来出现了相关社会组织，这些社会组织一方面通过努力游说城市决策机构，争取在城市空间开展结合自然教育活动的农园建设中获得政策许可和行动上的支持；另一方面发挥其自主性，借助自由多元化的景观特性，不提倡以商业为目的的景观模式化批量化生产，而是更多地从市民的需求着手，结合每个地块的具体特征来营造社区花园，并整合多方资源组织市民参与农园的建设和维护。

根据上海食物森林地图，目前，上海有近二十处已建成或者在建的社区花园，分布在各个街区、社区、学校和园区内。基于为期两年的实践探索，选择上海市杨浦区由企业支持的“公共街区型”花园即创智农园和政府支持的“住区自治型”花园即百草园作为典型案例，对比分析在“公”与“私”的城市空间中社区花园的参与主体、参与情况以及适用条件等方面的不同特征，并探讨在当下中国高密度中心城区中的社区花园营造策略，为促进社区花园的多元参与和可持续发展提供参考。

措施与效果

1. 百草园：居民自治

位于上海市杨浦区鞍山四村第三小区中心广场的“百草园”项目，是上海社区花园在整合了景观学、生态学、社会学等多学科力量基础上，深入居民社区开展的老旧社区参与式的景观模式营造探索。该项目旨在通过将老旧小区中单调的中心绿地转化为居民的公共客厅，促进以植物为纽带的社会交往，并由此进一步增进了邻里关系。同时，通过社区花园提升居民的综合管理能力，提高社区主人翁意识，实现居民自治。选择该小区主要基于如下考虑：

其一，公共活动空间缺乏。该小区位于20世纪70年代建设的密集型居住片区内，2014年上海市人均公共绿地为13.38平方米，2011年杨浦区为4.26平方米，而该小区仅2.23平方米，远低于市区平均水平。而且，其空间品质较低，无法满足居民公共活动与社交需求。此外，居民尚未形成自觉的公共管理意识，社区花园以最低成本托管给物业，“集体所有”也就成了“集体没有”。^①随着生活品质的提高，居民的生活方式发生改变，中心绿地的空间功能亟待优化升级。

其二，老龄人口比例高。小区总人口6800人，其中60岁以上老年人占比

^① 刘悦来：《社区园艺——城市空间微更新的有效途径》，《公共艺术》，2016年第4期，第10—15页。



图 3.2 百草园鸟瞰

23.5%。虽然有不少租房居民，但小区人口关系较为稳定，邻里关系比较和谐，生活节奏相对缓慢，传统农业文化和家庭园艺在小区的阳台、入户绿地中能看到不少痕迹，这给设计团队在此营建百草园提供了信心。在走访调查中发现，该小区已形成了初级的自治社团组织——芳邻花友会，这是由一群爱好园艺的社区居民组成的团体，相互分享交流自己的园艺养护种植经验。

2016年，同济大学与四平街道联合将百草园作为社区营造的示范点，并引入社会组织——四叶草堂参与社区赋能活动。该案例作为上海老旧小区空间改善的实践探索，为人口高密度、居民老龄化和景观提升难度较高的同类型社区提供了新的解决思路和管理模式。

(1) 推动居民共议，改善景观空间

了解到社区缺少民主沟通平台后，设计单位与居委会共同着手准备建立内部议事平台，组织召开了从街道、居民到儿童的各层会议，打通了居民之间、居民与决策者之间的沟通屏障，并进行了现场访谈，听取了大量居民的声音。设计团队在设



图 3.3 儿童会议

设计改造方案过程中开展了“小小景观设计师”的现场创作，这既是一次儿童艺术活动，更是给予儿童表达诉求的权利，小朋友们对在百草园中能有一块属于自己的小天地给予了很高的期望。设计团队基于广泛的调研基础和专业技能，不断深入社区同居委干部以及社区积极分子加强沟通并进行方案调整，最后将其定位于满足居民休闲活动、亲子互动、自然教育的社区花园。

完成方案初稿后，设计团队走进社区征询居民意见并加以改进。首先，设计拟采用木地板的方案遭到居民反对，因为楼间距小，木地板产生的噪音将对周边居民生活产生大的影响；其次，螺旋花园旁的生态水缸会带来安全隐患也被要求调整。经过反复沟通，设计团队逐渐理解花园走进社区的基础是不给居民的生活增加压力，高密度的人居环境给居民心理上带来高负荷，景观改造应从小处着手，空间改造应注重人性化、生活化，留给居民更多的自主空间和未来更多的变化空间。高密度老旧小区的内部结构网络复杂，公共空间中居民的权利得以真实、强烈地呈现。在如此局促的空间里形成的现状是各方矛盾相互妥协的结果，而空间改造伴随着社区矛盾的凸显，需要有信心和耐心地站在居民角度加以考量，尤其要加强同居民的沟通，选择一个尽可能让各方满意的最优方案。

设计团队最终选择占地 200 平米的中心绿地作为突破点，将原本荒芜的草坪改造成由儿童活动区、香草区、大众花园区组成的百草园。取名百草园，意为取百家之花，造千人之园。

(2) 发挥多方力量，引导公众参与

设计团队将景观施工的流程拆解为若干可以独立完成的步骤，如做地形、厚土栽培、铺草坪、栽植、撒种、铺路、覆盖等，并按顺序将每个内容设置成居民可参与的课程公开招募学员，边教学边施工。在这当中花友会起到了积极作用，会长梳理了花友会名单，统计每个人的空闲时间，结合其各自特长以及各施工阶段所需要的主要能力，制作出施工排班表，组成了浇水施肥组、捡拾垃圾组、整理花园组等。中心花园的动工，以及花友会成员的号召，也带动了更多小朋友和成年人的共同参与。基本没有施工经验的居民，不到一星期就完成了百草园的改造。

(3) 培育兴趣小组，加强社区赋能

公共空间是培养公共生活方式的空间载体，在公共空间的维护过程中可结合社区居民的兴趣爱好，组织关于自然教育或者社区营造的主题活动，对社区居民进行再组织和再培训，挖掘社区能人，建立社区内部的人才库，鼓励居民指导居民。^①同时，社区空间营造的过程也是社区凝聚力营造的过程。在多次有组织有内容的主题活动中，百草园形成了小小志愿者团队，成立了公共微信群讨论花园值班以及社区养狗、广场舞空间矛盾等与社区生活相关的问题。这些超越花园的讨论，更是加深



图 3.4 百草园景观

^① 刘佳燕、谈小燕、程情仪：《转型背景下参与式社区规划的实践和思考——以北京市清河街道 Y 社区为例》，《上海城市规划》，2017 年第 2 期，第 23—28 页。

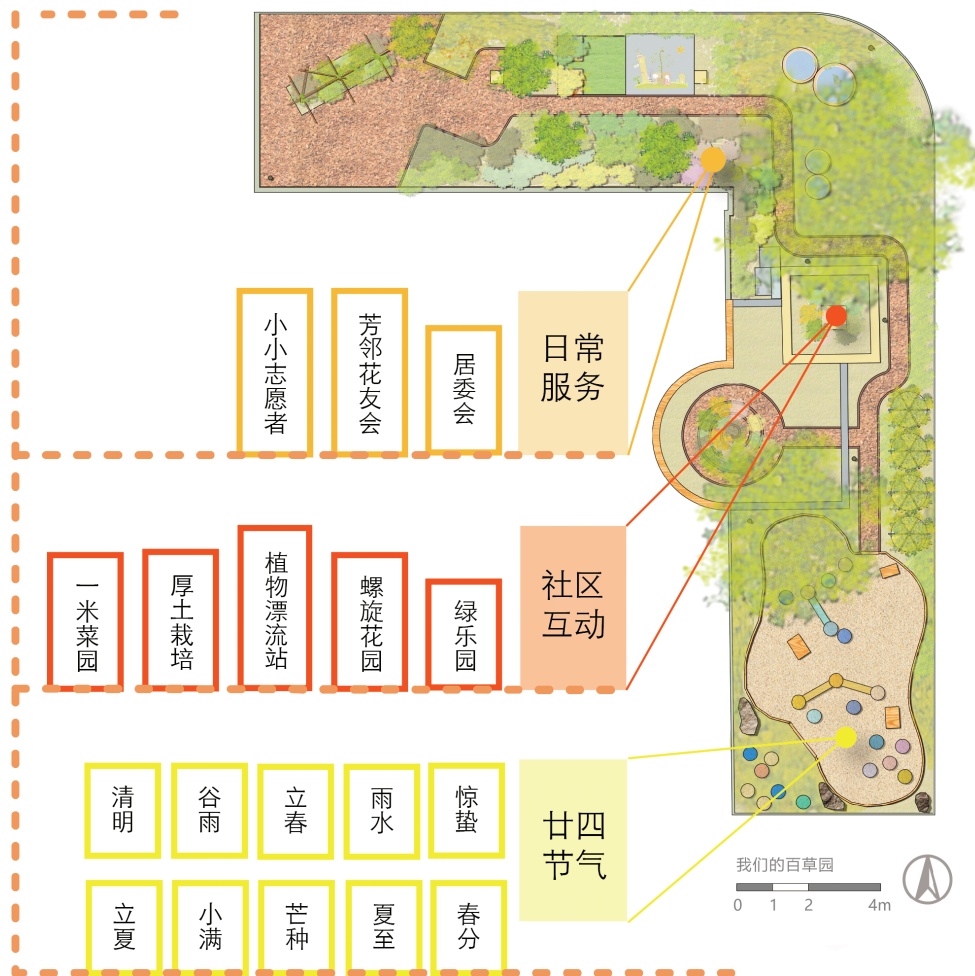


图 3.5 百草园活动分布图



图 3.6 自然笔记

了孩子们对社区以及社会的责任。目前小小志愿者团队有 40 余位成员，能独立完成给蔬菜搭架子、浇水、施肥等，组织过中秋灯谜会等社区活动，成为社区营造和花园管理的活跃力量。此外，百草园还同打虎山路小学合作，成为了该校的自然教育基地，并与鞍山 363 弄的芳草园实现了活动资源共享，拉近了邻里的互动关系。

在活动组织过程中，小志愿者们获得了基本的园艺技能，逐渐形成了小志愿者和家長主动发起并积极参与的空间管理机制。社区花园建设的初衷正是建立这种相互学习的机制，使花园变成学习园地，真正让社区居民从小开始，由单纯的消费者逐渐变成积极的参与者、生产者。

(4) 发展社群组织，注重制度规范

自治型社区花园的成熟标准是能否形成有自治能力的群众社团组织，社团数量越多、活动内容越丰富、管理制度越规范，包容性就越大，居民的参与度就越高。百草园目前的两个自治组织正在逐渐形成规范化的制度体系，在建立社区居民协商议事机制、监督执行制度和制定评价效果的标准等方面还需要更长时间的摸索。

2. 创智农园：多方协调

创智农园（Knowledge and Innovation Community Garden，以下简称“农园”）占地 2200 平方米，位于上海市杨浦区五角场街道创智天地园区内，邻近上海城市副中



图 3.7 创智农园区位

心之一的五角场商圈。创智天地由杨浦区政府联合香港瑞安房地产集团建设，投资规模 100 亿元，建成后总建筑面积 100 万平方米，将是以信息产业为主的高新技术产业集群。在“双创”背景下，2015 年杨浦区政府提出将创智天地园区延伸扩大成为“大创智地区”，以更好地带动周边区域的共同发展，创智农园所在地块由此被纳入到重点“绿轴”中。创智农园东侧为江湾翰林住宅小区，西侧是与上海财大老旧小区相隔的围墙边界，南侧紧邻时尚的大学路和办公居住一体化的 SOHO 社区创智坊，北侧为正在建设的复旦管理学院，所在区域提供了浓郁的商业氛围以及多样的人口类型。该地块原属江湾翰林的配建绿地，因地下有重要市政管线通过，未能得到充分利用，成为工地临时用房和闲置空地。2016 年，杨浦科创集团和瑞安集团借助“大创智”的开发机会将其再利用，并将其定位于“社区互动空间”，通过招投标方式选择与其理念相吻合的四叶草堂团队进行景观改造和社区营造，最终使创智农园成为了上海市首个位于开放街区中的社区花园^①。



图 3.8 创智农园鸟瞰

(1) 搭建交流平台，解决社区痛点

设计团队通过对创智地区进行基础调研，整理社区文化、人口、设施等方面现

^① 刘悦来、尹科雯、魏闻、王莹：《高密度城市社区花园实施机制探索——以上海创智农园为例》，《上海城市规划》，2017 年第 2 期，第 29—33 页。

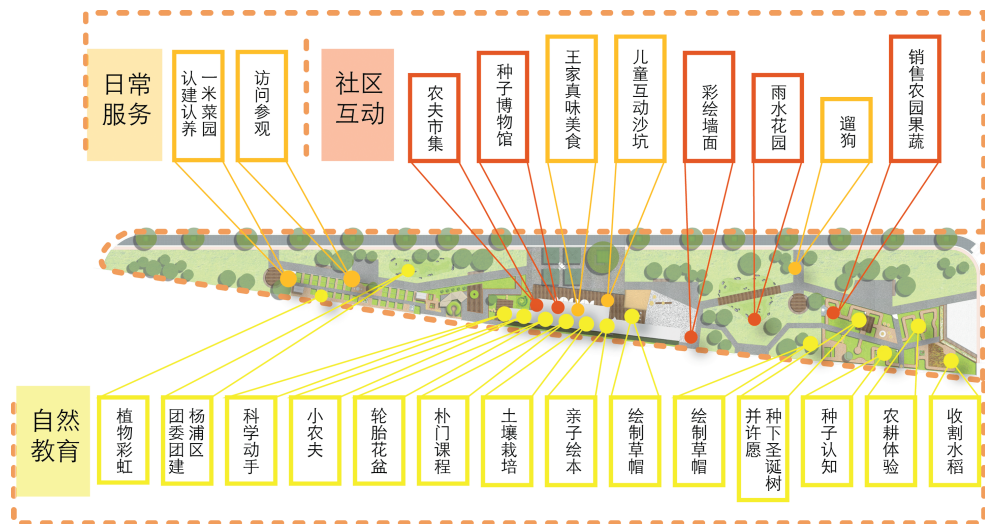


图 3.9 创智活动分布

状资料，为花园设计提供依据。同时，以设计团队为核心，最大限度地提高社区的参与程度。对于环境比较复杂的街区，根据其用地性质将人群进行分类，从中挑选较为积极的对象，搭建设计团队与居民的交流平台，实现专业知识与在地化生活经验互为辅助。

创智社区属于高新技术复合型社区，公共空间和自然教育空间比较稀缺。为此，设计团队将创智农园分成了设施服务区、公共活动区、朴门花园区、一米菜园区、互动园艺区等。为满足社区公共交流活动需要，还设置了室内室外的社区客厅、社区广场以及儿童沙坑；并将可持续理念和能量循环利用方面的实践和科普也融入到花园的各个细节中，如垃圾分类箱、雨水收集等；园艺农事区则为从基础认知和种植要点着手的自然教育提供场地，鼓励都市人多去土地里观察思考和动手实践；一



图 3.10 创智农园儿童沙坑



图 3.11 创智农园葎草园



图 3.12 创智上房园艺迷你花园——小小梦花园

米菜园则是为了满足都市居民对种植的热情，通过金钱、时间和劳动力的转换来探索新的公共空间管理模式。

（2）完善运维服务，激活多方参与

创智农园的运营和维护服务主要分为三类。一是日常管理服务，包括社区认建认养管理、参访接待交流等。农园每天对外开放，有园区管理方法、活动组织管理办法等制度，在开业的仅半年时间里，接待成团的重要访客 20 批次，每天都有社区居民来访座谈和交流互动。二是科普教育课程，农园特别聘请自然课程教师，确保每周至少开展一次主题活动，内容涉及农园农事活动、儿童自然教育，以及餐饮、艺术等多方面。三是社区营造活动，借助公众关系的议题，在高校、企业、政府和居民之间搭建互动平台，共享信息与资源。园区内部大型企业的社会责任部门与街道推进社会建设和社区治理的自治办在运营初期给予了很大帮助，在空间共享、资源互补上加强了交流合作。农园定期举办的跨学科讲座沙龙、以有机食品为纽带促进城乡互助的农夫市集、政企合作公益项目^①和党建团建活动等都离不开政府和企业

^① 上海市绿化委办公室和绿色专项基金组织的“关爱星星的孩子”活动，参与的主题是自闭症孩子和父母，在农园工作人员的带领下，进行香草辨认和水培实验等活动。活动组织者从他们的视角出发去理解世界，留出自我思考和探索的空间，激发内在的潜能。

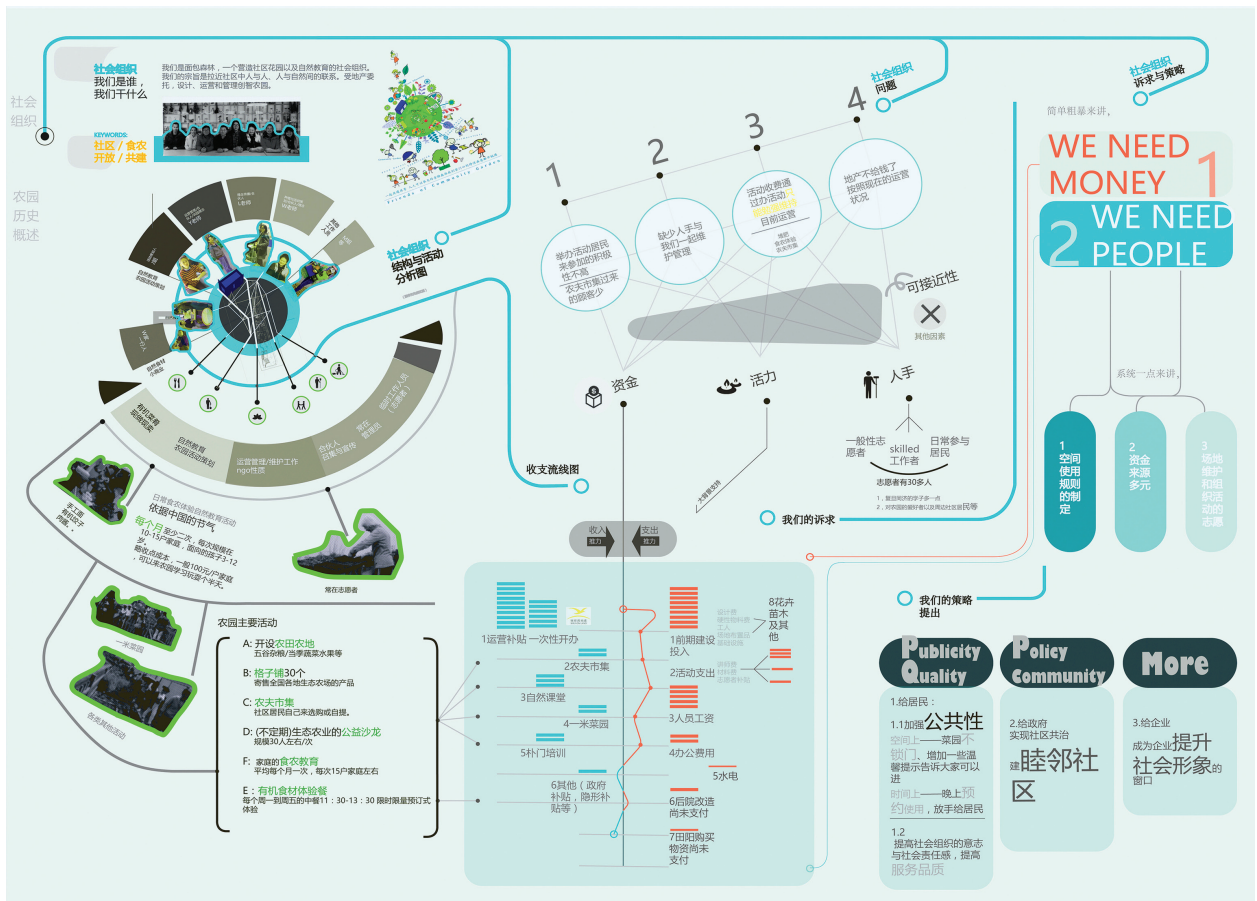


图 3.13 同济 mapping 工作坊：共治的景观

的支持。

(3) 促进多方对话，加强社区自治

创智农园在参与式景观营建中已经开始了第一步尝试，但在深入周边社区服务、调动公众参与积极性、规范化管理制度方面还需要更深入的探索。创智农园面积较大，管理内容较为复杂，目前还未形成社区自治组织，需要依靠良好的运行机制长期实践来培养参与者的自治意识。针对这类社区花园的主要策略是促进多方对话，搭建政府、企业、高校、社会组织和居民多方参与的平台，为合作打下基础。同济大学举办的“共治的景观”工作坊，以农园作为议题核心探讨社会公共空间的可持续性机制，通过学生的角色扮演辩论以及现实中四方代表参与讨论的形式，为农园的未来发展注入了更多思想和力量。



图 3.14 创智农园与百草园对比

经验借鉴

社区花园对于高密度城市发展过程中需要解决的众多问题，包括资源环境紧约束、可持续发展、社区营造、自然教育等议题有着积极的作用。在中国，社区花园的发展存在一定片面性，多依托郊区的观光农业园，将社区花园作为郊区旅游新的热点，但市民实际参与度较低^①。社区花园除了建立生产者和消费者的关系外，更应渗透到市民的生活中，培育他们拥有生产自治的能力，并在公共绿地中培养公共交往习惯以促进社区邻里之间的交往，提升街区活力。同时社区花园为各年龄、各阶层尤其是少年儿童提供自然环境教育机会，培养市民可持续发展及生态意识，对维持城市生物多样性等具有积极意义^②。

基于项目团队近年完成的两个具有代表性的项目即百草园和创智农园，案例分别从“公”与“私”的两个类别阐述了社区花园营建过程中的主要特征，以及对应的策略。实践表明，社区边界越模糊、人口构成越复杂、社区花园内容越丰富，营建之初的参与度越低，反之亦然。已经拥有熟人环境的社区居民在专业的设计团队指导下全过程地参与到社区花园的营建中，而缺少熟人环境的社区则需要设计团队主导建设一个花园空间，通过运营团队长时间的社区交流、社区活动来帮助建立彼此之间的信任与关系，在之后的管理维护甚至空间更新中逐渐提高居民的参与性。两种模式殊途同归，在建造运营初期的策略需要结合各个社区的特性，同时不同的阶段采取不同的处理方式。但两种类型的社区花园目标都是让更多的居民关注身边的环境，有意愿、有能力、有规则地参与到公众事务中，在公众参与的过程中形成自组织，实现共建空间的可持续发展机制。

中国大城市的快速发展带来了诸多挑战，需要通过多学科交融共同探讨应对城市问题的策略。上海的社区花园作为社区民众以共建共享的方式进行园艺活动的场地，基于景观设计学，连接了社会学、教育学等多学科研究成果来处理人与环境的关系。社区花园是为了实现在上海这样一个高密度人口的城市中生态可持续、社区睦邻友好、自然教育而开展的一次科学尝试。去除学术的外壳，空间本质上的核心就是人，不仅仅是儿童和老年人，还有年轻人。站在使用人群的角度，关

^① 王晓洁、严国泰：“城镇化背景下社区花园管理初探”，载中国风景园林学会：《中国风景园林学会2014年会论文集（下册）》，中国建筑工业出版社2014年版。

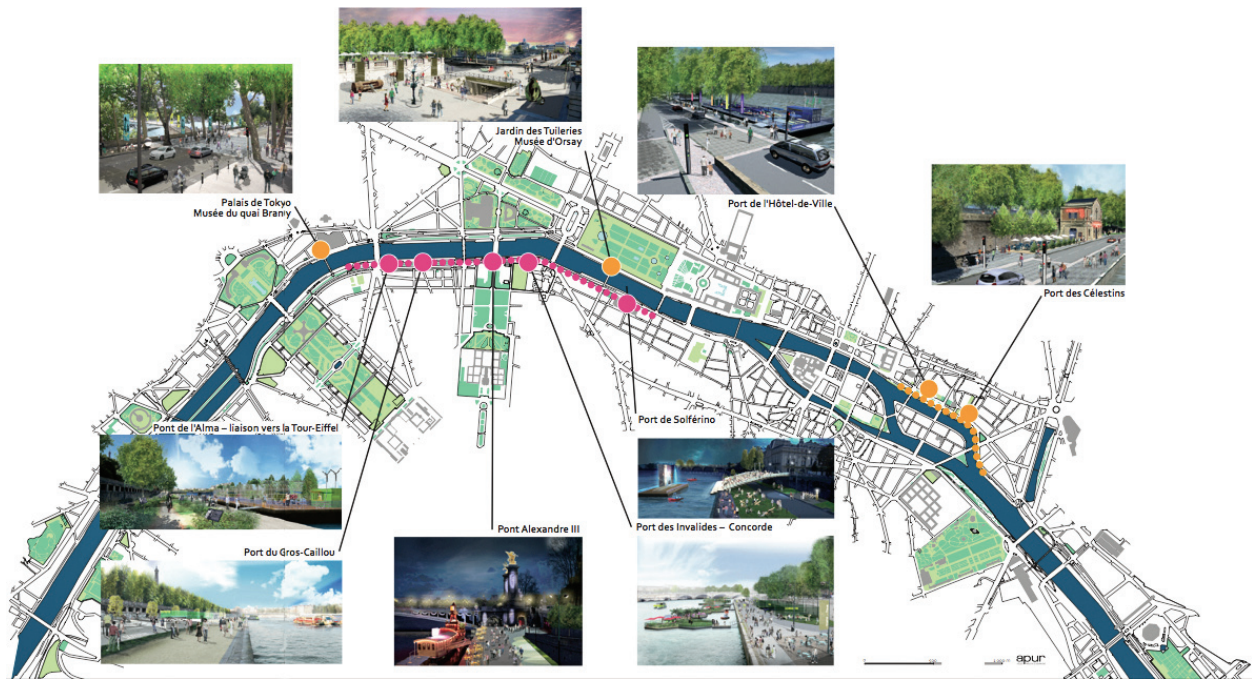
^② Clark W.L., Jenerette G.D. ‘Biodiversity and Direct Ecosystem Service Regulation in the Community Gardens of Los Angeles, CA’. *Landscape Ecology*. 2015, 30(1):367-653.

注他们所关心的话题，通过开展能体现其价值的活动来实现人与人之间的相互连接，协调各方矛盾，使人们对空间产生情感，这才是社区花园生命力背后的关键所在。

法国巴黎：塞纳河更新的弹性思维^①

案例概况

2012年，巴黎塞纳河岸更新项目（Berges de Seine）正式开始实施，在“将河岸归还于巴黎人、大都市区居民、到访者和所有热爱巴黎的人”以及“保证每一个人都能在此找寻到属于自己的场所”^②的目标指引下，该项目建设的具体措施包



图片来源：APUR, 2011。

图 3.15 塞纳河更新项目主要实施点

① 案例来源：Cyprien Butin, Jean Claude Yawili, Marion Waller, Margot Delafoulhouze, Yang Chen. *Overcoming Functional and Ideological Fragmentation and Power Relations in Waterfront Renewal Projects: A Case Study of the Policy Formulation, Design and Implementation of the Berges de Seine Project*. Sciences Po Paris, 2012; 编写人员：上海市城市规划设计研究院陈洋。

② Atelier Parisiend' Urbanisme (APUR)(2011), *Paris, Rives de la Seine. Le projet des Berges de Seine 2012*.

括：将塞纳河左岸 2.3 公里长的机动车道改造成非机动车道，将右岸的相应路段限速并进行慢行友好化改造，同时在左岸营造新的公共空间供市民体育、文化和自然体验活动。如今，塞纳河中心段两岸几乎已经成为巴黎最具活力和场所魅力的地方。

该项目充分体现了当城市发展从基于“计划”向基于“项目”的转变过程中，一座发展成熟的城市在城市更新中所必须面临的复杂利益结构和多方利益协调的城市治理途径。城市规划真正成了利益协调的过程。规划方案和实施方式的实验性、可逆性特征，推动了不同利益主体间的平衡，也为城市更新带来弹性实施的新思路。

问题与措施

从 2010 年项目议题正式启动，到 2012 年最终签订协议并开始实施，期间经历了多方利益斗争和妥协的过程。项目的利益直接相关方结构极为复杂，包括巴黎市政府及其下属 4 个相关部门、巴黎规划院（APUR）、法国中央政府及其直属 3 个部门（港口局、警察局、住房建筑局）、6 个私人规划设计公司、法国右翼党派人民运动联盟（UMP），以及 4 个主要地方非政府组织。其中，巴黎规划院代表巴黎市政府负责项目统筹，人民运动联盟、港口局、地方非政府组织则持鲜明反对态度。

阻碍项目进行的，除了复杂的利益相关方结构，还面临两个现实问题的挑战：



图 3.16 塞纳河左岸的可拆除活动设施

一是两岸的慢行化改造将直接损害一大批机动车使用者的利益，特别是将增加巴黎郊区向市中心的通勤时间，加剧交通拥堵，从而可能影响经济发展，因此受到非政府组织“4000万汽车司机”(40 Millions d'Automobilistes)及其他民间非政府组织的强烈反对；二是河岸的洪水威胁因素导致港口局及中央政府迟迟不予支持。相较于后者，前者是主要矛盾，其背后更深层次的是关于城市可持续发展的价值观矛盾。

在两个阵营的相持之下，整个项目一度停滞了五个月时间。期间，除了项目说明会、公开辩论会、法庭申诉、议会投票等民主议程以外，真正促使双方和解的是弹性、渐进性方案的制定以及项目影响评估报告的发布。

在公开辩论会中，警察局率先提出，为防止方案落地后对交通带来的不可逆后果，希望可以采取弹性的、可逆的实施方案。同时，住房建筑局考虑到对塞纳河两岸世界文化遗产和风貌的保护，也希望不要采用大体量的、与周边不协调的设施。

为此，巴黎规划院统筹协调几家规划设计公司以及各政府部门着手修改项目方案。一方面，一系列弹性设计手法应运而生，如漂浮花园、集装箱、帐篷等可拆卸、可移动的非永久性设施成为两岸主要活动设施，开敞空间成为主要活动场所，从而保证两岸所有设施可在24小时内全部拆除。另一方面，方案最终保留协和广场—香榭丽舍大街交通轴线的南北通道，以尽可能减少交通影响。

此外，为保证对项目实施效果的理性把控，巴黎市政府邀请专家对更新方案的交通影响进行了科学评估，从而从客观上打消了反对方的担忧。政府方也承诺，项目实施将采取渐进的方式，并根据实施效果和相关方意见，动态调整具体方案。实验性、可逆性的方案设计和项目实施方式，最终将项目带出了搁置期，改造一新的塞纳河两岸最终于2014年向公众全面开放。

实施效果

如今，塞纳河中心段两岸几乎已经成为巴黎市中心最具活力和空间魅力的地方，不仅游人如织，也是当地市民茶余饭后野餐、休闲、运动、会友的绝佳场所。

后期运营方面，巴黎市政府与私人活动策划公司联合组建项目公司，负责河岸

设施和管理与运营。除了为市民提供活动空间，还联合民间团体、志愿者、艺术家等组织各类免费运动培训项目、教育类活动、音乐会、儿童庆生活动、大型事件等。此外，传统的游船观光、游艇餐厅、公共自行车项目，也被整合到了项目之中。为增强吸引力并方便市民，项目公司还专门开发了官方网站和手机应用 APP，使用者可在线查阅活动项目和预定场所。

塞纳河更新项目实施后，不仅对周边交通产生的负面影响较小，也让市民切实感受到，更慢行友好的城市环境和更多的滨水公共空间，对于提高城市环境品质具有重要意义。对政府而言，这个项目也以较低的成本出色地平衡了各种利益诉求，吸收了民间资本的力量，同时保留了在未来不断完善的无限可能。



图 3.17 项目实施现状

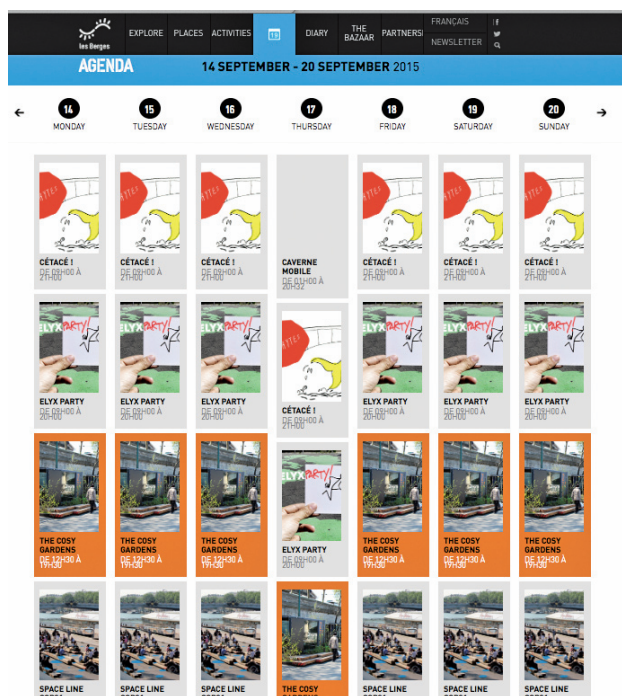


图 3.18 手机应用 APP 和官方网站

经验借鉴

当一些大城市纷纷进入存量发展时代，不得不把城市发展的注意力从空白转向存量土地，我们在感叹终于可以慢下脚步，认真打磨、精心营造城市的同时，也要清醒地意识到，这种将注意力主要放在已建成土地的发展方式，无论是政府、规划师，还是开发商、市民，都是一次新的尝试，还需要不断学习和摸索。塞纳河更新项目中，便有许多值得借鉴的有益经验。

一是如何通过项目思维提升城市服务功能。按蓝图建设的“计划时代”已一去不复返，今天的城市需要更多地以市场的思维考虑如何让一个有利于市民福祉的项目，既满足开发商和权利所属人的直接利益诉求，又得到普通市民的支持，还能吸引民间的资本，从而真正在空间上得以落实。

二是如何应对一块已建成土地上的复杂利益关系。政府要学会如何制定规则，土地、房屋和经营权所属人应学会如何保护自己的权益，市民要学会发出自己的声音，而规划师则要学会如何扮演好项目“引导者”和“助产士”的角色。

三是如何赋予城市空间更多实验机会以及更多弹性思维。在现实中，一块已开发土地意味着该土地上附着错综复杂的利益关系，因而决策总是格外的困难。事实

证明，弹性、渐进的思维，往往更容易消解矛盾，带来利益主体之间的美妙平衡，从而满足各类城市权利人的利益需求。

城市的未来或许无须再执著于坚硬的永久性设施和孤注一掷的政府投入，实验性和可逆性将为人性和空间带来更多活力与希望。

韩国釜山：山腹道半城镇化地区复兴计划^①

案例概况

半城市化（peri-urbanization）是乡村向城镇过渡的动态过程，是城镇化过程中的一种特殊产物。半城市化地区往往是一个充满机遇与挑战，同时又缺乏有效管理机制、问题频生的地区。在这些地区，大多数居民和从业者属于比较贫穷、少有机会获取资源，被主流城市化叙事排除在外的边缘弱势群体。他们通常居住在非正规住房中，难以享受城市正式的公共服务，环境卫生条件欠佳。对这类地区的城市治理，成为世界各国尤其是发展中国家需要面对的重要挑战。

韩国山腹道地区（Sanbokdoro）原本是位于釜山山地的一个村庄。在日本殖民时期，该地区集聚了大量劳工，而后朝鲜战争期间又涌入了大批难民。到了韩国经济高速发展时期，山腹道地区则成为了工人阶级非正式住房的聚集地。由于复杂的历史因素，该地区远远滞后于釜山城市的整体发展，亟待更新成为更具吸引力、更宜居的地区。从1964年起，釜山围绕市中心的山脉建设了环行道，称之为山腹道路。依托这些山路，2009年政府开始实施“山腹道文艺复兴计划”（Sanbokdoro Renaissance Project），旨在复兴和活化这些沿线村落，修复当地文化和历史，以推动道路和社区的可持续性。不同于拆除旧有建筑、建造巨大公寓和综合体的城市更新，山腹道地区的更新项目强调通过居民的参与，改善地区小巷、楼梯等步行空间及其周围环境，改善现有建筑、住房、公共设施等。项目致力于调动当地居民积极性，利用本地资源，发挥历史文化和传统住区景观优势，实现半城镇化地区的全面振兴。该项目预计在未来十年可持续获得来自釜山市政府1500亿韩元的资金支持，从而使

^① 案例来源：釜山市城市振兴中心（Urban Regeneration Center Busan, URCB）、国际城市创新数据库 [http://www.urban-innovations.org/index.php?title=Sanbokdoro_Renaissance_Project_\(Hillside_Town_Regeneration_Project_in_Busan\)&setlang=en](http://www.urban-innovations.org/index.php?title=Sanbokdoro_Renaissance_Project_(Hillside_Town_Regeneration_Project_in_Busan)&setlang=en)；编写人员：同济大学建筑与城市规划学院程遥、韩国釜山大学建筑系李仁熙教授。

54 平方公里上的 63.4 万人获益。

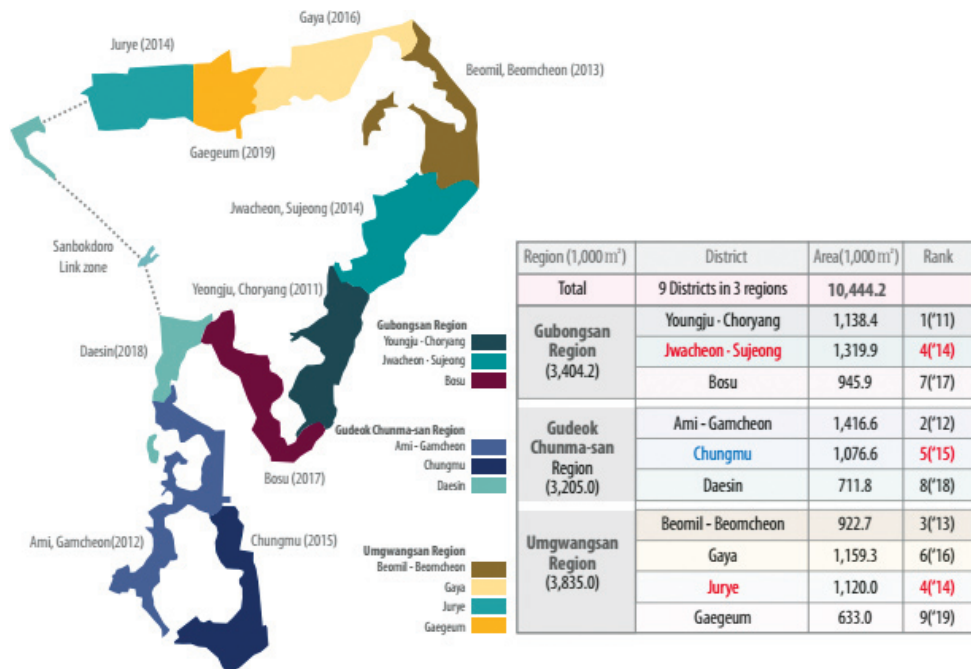


图 3.19 山腹道复兴第一阶段计划 (2011—2020)

问题与措施

该项目愿景是共同创建一个充满活力的交流创意空间，主要采取的更新策略有三类：（1）空间再生（生态、交通、景观、生活环境）；（2）生活再生（通过社区企业恢复社区意识和振兴当地经济）；（3）文化再生（发现历史文化遗产，可以作为旅游资源，创造更多文化项目的机会，扩大相关基础设施）。具体来看，山腹道地区的复兴主要有七大举措。

1. 基础设施建设。一是完善该地区的步行体系，修缮已有的道路和台阶铺装，



图 3.20 中央区永康洞莽阳路改造规划前、后（效果图）比较

尤其加强山腹道地区公共汽车站与地区内各地块联通的步行体系。二是采用新型交通体系，例如在中央区永康洞莽阳路，规划通过单轨列车和楼梯改造，方便居民通行。三是建造主题小径。朝鲜战争期间，大量涌入的难民在该地区建造了棚屋和蜿蜒盘旋在山腰的狭窄道路。分布在整个社区的蛛网式巷道代表了该地区的历史文化，也构成了其物质遗产的一部分，成为韩国近现代史的象征符号之一。依托这些小路，釜山市政府开辟了一条釜山旅游公交车线路，不仅可以欣赏山腹道地区独特的风景和故事，还能从中窥见釜山过去和现在共存的另一面，被称为“驾车在釜山屋顶游览”。

2. 地区景观修复。山腹道地区的甘川文化村是该地区景观修复的重点，因其独特的风景和文化被选为亚洲最美丽村庄之一，并作为以民间合作推动地方发展的典范，被授予2012年度亚洲城市景观奖大奖。其他景观建设项目还包括 Gamnae 社区中心（从公共浴室改造为居民社区中心）、Gamcheon Haneulmaru（旧建筑改造为景观平台和游客信息中心）、山腹道1期项目（在城市中的小径）、大清洞（Daechong-dong）彩色村庄项目、东区（Dong-gu）彩虹村项目、“历史全貌”项目（居民和游客可在“历史全貌”平台欣赏釜山港全貌）等。



图 3.21 釜山甘川文化村

3. 营造地区“故事”。重点是结合山腹道地区独有的历史人物和“故事”，开发建设文化设施，重拾地区记忆，营造文化氛围。例如，文化中心 / 金素铉音乐沙龙（Jung-gu, Cultural Center/ Geum Su-hyun’s Music Salon），Mildawon 年代咖啡馆、山腹道档案中心和 Ibagu 工作坊、长吉瑞纪念中心（Jang Gi-ryeo’ The Nanum Center）、余志湾邮箱（Yoo Chihwan’s Post Box）等项目。

4. 再造社区意识。整个山腹道振兴计划强调社区意识的培养和居民的广泛参与。通过开展各种活动，鼓励居民参与到地区振兴计划中，确保项目长期有效实施。

5. 振兴巷弄经济。鼓励依托地方资源和本地居民以村庄为单元开发商业设施，由此带动社区经济，创造就业，促进地方发展。例如发展沿街商店、民宿、甘川文化村咖啡店、花村文化艺术画廊等。



图 3.22 山腹道地区新建的文化设施



图 3.23 甘川文化村巷弄节

6. 吸引外来人口。通过改善半城镇化地区的交通、商业设施和基础设施，培养居民强烈的社区意识，减缓本地居民的外迁，吸引外地居民流入。

7. 举办村庄活动。通过组织并举办山腹道村庄节、儿童交响乐演出、志愿者活动、山腹道村庄合唱团、联合国人居署国际工作营、甘川文化村巷弄节等活动，不断提升地区知名度，吸引游客，激活地方发展。

项目推进期间，城市政府负责制定愿景、行动计划和资金筹措，同时委托私人组织开展文化艺术活动。釜山大都会派出策划人员和协调员，协助这些居民驱动城市规划工作，并建立社区建设支援中心，为各社区提供商业咨询服务和支援服务平台。

项目共设立了 33 个居民委员会，并通过改建废弃房屋或闲置空间开设了社区中心，为居民提供会议场地。任何居民都可以参加会议，居民委员会可参与从计划到完成和运营阶段的整个过程。为了能够在会议中面对面呈现他们的想法，该项目引入了居民在线参与系统。居民可以通过每个社区已经安装的媒体板、项目网站或手机应用程序查看各种相关信息。项目使用基于网络的地理信息系统应用程序开发城市更新地图服务，定期向在线居民提供项目更新信息。对于老年人或不熟悉智能设备的人员，发放 RFID 卡以帮助用户在屏幕上扫描获取信息。

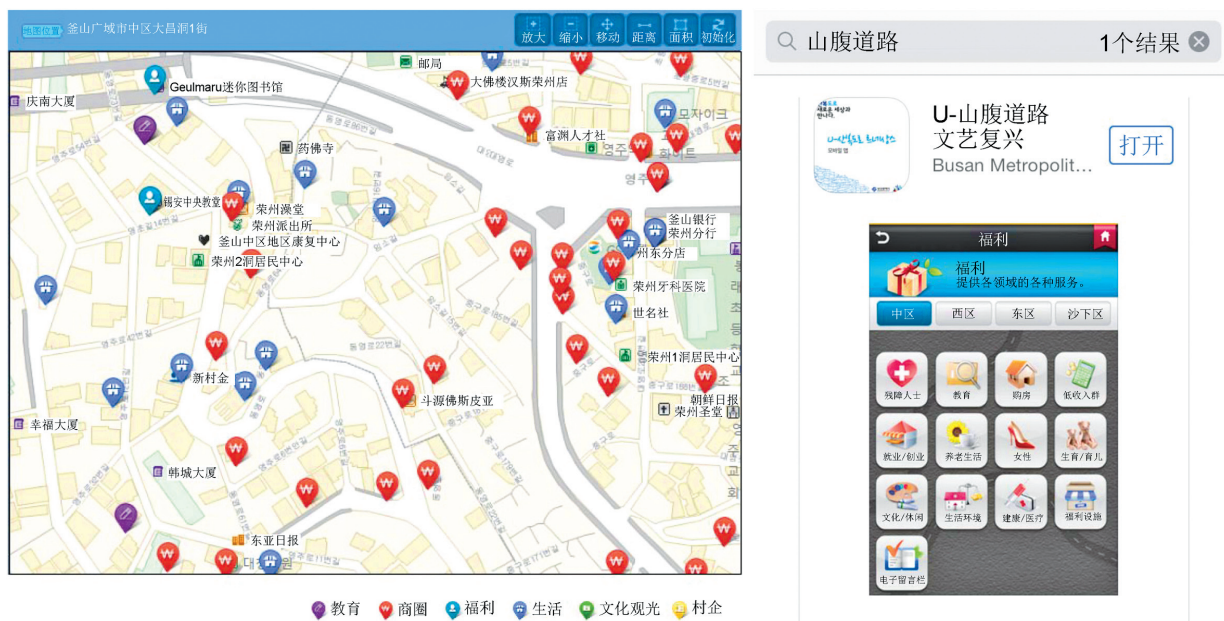


图 3.24 手机应用程序和城市更新地图

实施效果

在韩国首都首尔，曾经有很多类似于山腹道地区的社区，在房地产繁荣时不得不拆迁，为高层公寓铺平道路，迫使居民只能在较贫困的社区居住，内城的社区被摧毁。而山腹道地区振兴取得了较好的成绩：一是建立了更安全的交通系统，将行人放在第一位；二是恢复了环境退化地区的生态，通过利用废弃的房屋形成额外的绿地，同时保留了城镇景观；三是扩大了城镇公共空间，增加了居民的互动积极性；四是帮助居民实现经济自给自足；五是满足了居民的教育需要，提供了课外活动和娱乐文化活动。

经过一系列重建活动，该地区已经成了釜山旅游业比较活跃的地方。游客在其中选择不同的街道小巷，都能获得不一样的体验，游览丰富而特殊的景观。这种探险式的旅游，给了游客和环境之间强烈的互动感，感受到村落的有机结构与空间之间的关系。同时，由于强调社区参与振兴项目，基本维系了地区原生的生活状态。该地区约有 70% 的人口是老一辈的原住民，仍保持着传统的生活方式，使得村庄保留了独特的文化景观。因此，釜山成为了创意城市更新的典范，并写入韩国高中地理教科书中。

经验借鉴

大多数新兴国家正面临着过度城市化的挑战，城市人口在短时间内急剧增加，超过了公共服务承载能力。这不仅导致空间变化，还带来了老龄化、地方经济低迷等一系列社会问题。然而，新兴经济体往往主要关注物质空间和硬件开发，这种做法并不能帮助改善贫困地区居民的生活质量和生活条件，甚至破坏了老城区的历史文化遗产。

山腹道地区复兴计划的实施及其卓越成效同政府搭建平台、本地居民全面参与的协作治理模式息息相关。整个计划的理念是通过振兴乡村社区，实现由居民主导、居民委员会提议开发计划，最终实现社区独立、长期运作和管理所在地区项目的目的。回顾该计划的居民参与和治理过程，主要有以下经验值得借鉴：

1. **积极动员本地居民。**2011 年 4 月，山腹道地区开始招募居民委员会成员，但居民参与度相对较低。在政府和专家的不断支持与帮助下，居民的态度开始变化，

对委员会以及复兴计划的热情逐渐高涨。

2. 引导居民共建共享。以东区楚龙洞 6 号（Choryang 6-dong, Dong-gu）改造为例。居民在得到土地所有者许可的情况下，将房屋拆除。在该空地上放置了 50 个可移动花园，以及一个可以随时举行迷你音乐会的平台。此外，居民还在专业设计团队的帮助下，利用剩余材料装饰了周边地区。

3. 发挥居民主观作用。通过教育课程，居民们明确了解了山腹道振兴项目的内容，并在项目实施过程中积极反映意见，实现了政府、专家、居民的多向交流。

在甘川文化村，居民还通过出版乡村报纸进行宣传。该报纸的编辑由当地 25 名居民组成，年龄从 15 岁的高中女生到 74 岁的老人不等。自 2012 年 8 月起至今，报纸由甘川文化村促进会（Promotion Council of GamcheonMunhwa Village）每月发行，东海大学教授李明熙担任总编辑，25 位居民则负责采集新闻、文章和照片。

4. 帮助居民建设村庄。在居民自建村庄的过程中，设计师、社会活动者与当地居民纷纷参与其中，共同建设村庄核心设施和休闲区，并定期举办居民委员会会议、现场调研，共同维护村庄设施和巷弄空间，从而帮助村民振兴社区，并使其能够独立承担村庄发展建设。

肯尼亚内罗毕：基于社区的贫民窟改造^①

案例概况

肯尼亚的内罗毕集成了当代最典型的“贫民窟”研究样本。尽管内罗毕的贫民窟总土地面积较小，却容纳了超过 60% 的城市人口。数据显示^②，基贝拉贫民窟 2.5 平方公里的土地上，生活着大约 80 万人口。这里内部空间紊乱而集中，缺乏明确的道路系统和空间序列，市政设施明显不足。进一步研究可以发现，贫民窟内部并不只有“贫民”的居住场所，而是由大量的服务性空间和社区公共空间构成。贫民窟作为一个社区（而非住宅区）属性凸显出来，其社会和文化功能也因此变得更加复杂而系统。

^① 编写人员：同济大学黄正骊。

^② 基贝拉的人口总量，不同机构有着不同的说法。编者的数据是根据内罗毕市政府人口统计、联合国以及其他国际机构估算数据估算而来。

2006年以来，国际非政府组织 KDI 基于贫民窟中“自组织”式的建造方式，运用比较娴熟的空间组织和运营技巧，投放大量社会资源，在基贝拉建立起一系列有影响的社区项目，极大地改善了贫民窟的经济状况和生活环境。

问题与措施

根据最新的世界银行数据，2007—2009年，肯尼亚城市人口增加了76.7万人，其中有36.6万人居住在贫民窟。传统“清除贫民窟”的城市更新方法，在这里并不奏效。其首要原因在于贫民窟人口规模太大，当地政府缺乏有效的干预资源和方法。但从另一角度看，“贫民窟”（或非正规聚落）本质上并非一个建成环境的问题，而是根植于城市社会经济环境，单纯通过提供“住房空间”的方法试图解决贫困聚居的问题，显然治标不治本。

但这并不代表空间的介入就没有意义。相反，贫民窟的空间确实有待改进，非正规聚落中也有可能发展出多样化的建造模型以及积极的空间。尽管贫民窟中的建造缺乏正规土地开发的审批程序，但贫民窟内部却拥有缜密的“非正规开发系统”。在这样有序的“非正规房地产开发流程”之中诞生了多样化的建造方法。



图片来源：黄正骊。

图 3.25 内罗毕基贝拉贫民窟拥挤的一隅



图片来源：黄正骊。

图 3.26 由于空间过于拥挤，基贝拉贫民窟中房屋与铁路靠得很近



图片来源：黄正骊。

图 3.27 空间有限，儿童缺乏嬉戏场地



图片来源：KDI。

图 3.28 KDI 员工正与居民讨论场地处理方式

出于不同的原因，内罗毕已经有一些不同方式的介入式建造，这些案例在不同程度上使用了外部资源，也确实改善了贫民窟中部分人口的生活环境。其中时间最长、累积效果较好的一个案例来自一家国际非政府组织即 KDI。KDI 全称 Kounkuey Design Initiative，是一个非营利性质的设计和开发机构，长期在基贝拉从事建造项目。他们的开发程序中除设计外，另一很重要的内容是策划公共区域的自我运行能力，以及争取社区一致的开发目标。

该组织的章程中写道：“在 KDI，我们知道贫穷的复杂性——它具有经济、社会和物理的特质。为了应对这些互相交织的贫穷挑战，我们致力于建造低成本、高影响力的项目，同时实现社区的自我表达。我们常常建设所谓的‘生产性公共空间（Productive Public Spaces）’，这些空间过去缺乏设施，比如空白地块或垃圾堆，然后把他们转变为积极的、有吸引力的社区中心——改善人、场所和环境。”^① 这些生产性公共空间往往提供基础设施，包括水、卫生和休憩场所，并提供一定的

^① 本项目资料来源于编者 2014 年、2015 年间对 KDI 负责人查尔斯（Charles Newman）、乔（Joe Mulligan）和其他当地成员的采访、通信；部分资料来源于 KDI 出版物以及网站（<http://www.kounkuey.org/>）。



图片来源：KDI。

图 3.29 KDI 在基贝拉建成的公共卫生间项目



图片来源：KDI。

图 3.30 河边的垃圾场被改造成多功能的社区中心，包括卫生间和教室



图片来源：KDI。

图 3.31 KDI 另一个成功的改造，将垃圾场改造成幼托中心、教育中心和盥洗室

社会运营方案，通过小微贷款和小生意来维持，保持这个空间具有经济持续发展的机会。

KDI 最初在基贝拉开展项目，主要是围绕污染河道进行。这些河道系统是基贝拉的原生自然水系，但因为居住密度太大受到长期污染，给居民造成了很大影响，如传染病的传播等。据估计，基贝拉有 50 万人生活在相当于纽约中央公园 2/3 大小的区域中，没有正规排水渠道，同时缺乏安全便宜的供水。从卫生状况来看，平均 250 个居民才拥有一个合适的厕所（联合国人居署估计的数值是 140 人一个厕所，但是他们的估计包括那些不宜在城市中使用的旱厕）。公共空间更是稀有，而好不容易出现的所谓公共空间往往被用来倾倒垃圾，因为缺少垃圾处理渠道。KDI 采用了干湿分离厕所来解决这一问题。这样的厕所不存在排水问题，所有的排泄物通过厕所底层的收集装置收集，再运到附近的处理中心进行处理，从中提取肥料，用于种植竹子（用于建筑立面的材料）和其他经济作物。

1. **利益相关者。**KDI 的每个项目都由一个愿景开始，这个愿景由当地居民根据其社区资源提出，KDI 的设计师继而与社区一起开发这个计划，帮助他们获得资

源来发展并实现这一愿景。因此，KDI 的工作旨在帮助这些居民改造环境，开发其经济增长技能，建立社会凝聚力。

作为设计师和项目的策划人，KDI 直接参与当地社区建设。除空间设计之外，更重要的是参与经济生产的组织。与其他项目相比，这种组织方式显得更加单纯，但实际上 KDI 的人员需要直接面对贫民窟内复杂的政治关系。由于每个项目都涉及土地权利和空间管理问题，这在贫民窟中属于非常敏感的“资产”，因此冲突和协调不可避免。

为了便于参与当地事务，KDI 长期雇佣来自基贝拉的居民作为社区工作正式职员，他们对社区内部的谈判工作最为熟悉。同时，拥有较多地权的业主（他们常常也是地方官如 MP、MCA——民选区代表）也会参与项目的谈判和决策。此外，居民通过成立独立的地方组织，并与 KDI 建立项目关系，力图在地方管制的经济利益中分一杯羹，而 KDI 也时常面临这些组织带来的复杂变化。经过长期努力，KDI 已经成为许多基金会在基贝拉慈善工作的代言人。

2. 时间进度和资金分配。KDI 的所有项目都始于长时间的土地功能谈判，他们邀请当地居民参与设计和开发的过程。一般这一过程会持续 1—2 年。因此，实际用于建造的资金较少，大部分资金用于雇用员工。KDI 的雇员大约有 4—5 人，同时还有 1—2 名来自美国的建筑师作为肯尼亚分支的负责人，人员开支每年 8 万美金左右，每年同时处理 2—3 个项目。

建造支出很低，约 1—2 万美金。但开始建造之前，KDI 往往会花费一定的人力进行场地清理工作。如在建设干湿分离厕所之前，KDI 组织了河道清理、竹子种植等工作，这些工作在 2013 年 5 月和 6 月之间完成。基础建造从 2013 年 10 月开始，所有的厕所设施在 2014 年 2 月完工。

3. 建造过程和组织方式。KDI 的项目建设主要由当地的非专业施工团队完成，社区居民参与了部分清理和收尾的工作。不论是在设计还是建造过程中，KDI 都定期组织社区会议，鼓励居民随时参与建设进程，并对后期建造提出改进意见。这有利于增强社区参与感，使项目在社区中获得更多认同。

实施效果

自成立以来，KDI 在基贝拉已经运营了 7 个项目，在当地建立了比较高的声望。

比如，KDI 给自己员工和相关人员制作的印有 KDI 字符的夹克衫，当穿着这些夹克衫行走在人口密度极大、外来人口很容易被当做袭击目标的基贝拉时，会得到较高的社会认同，也不会遭到袭击。同时，KDI 的工作在国际上也得到了认同，他们收到了来自洛克菲勒基金会、加州基金会、阿育王改变计划、美国运通、安南伯格方术、史密森学会和绿色回声基金会的资金支持。

经验借鉴

1. 空间的维护和使用。对于 KDI 来说，建造的最终目的在于培育社区中的生产性空间。因此，在操作中，空间的维护和使用比建造更加重要。一般来说，项目需要由 KDI 组织运营将近一年左右，直至培训出合格的当地管理人员，再将空间完全交由社区运营。例如，干湿分离厕所已经完成一年的培育期，但现阶段它的运营仍由 KDI 在监督。尽管这一技术非常简单，但因为涉及肥料的收集处理和对外销售的问题，KDI 认为有必要花费更长的时间加以观察。

2. 土地资产的维护。KDI 在肯尼亚的第一个项目——社区中心建设之后，在室外场地利用旧轮胎、旧铁板等废弃材料建设了一个简单的儿童游戏场。但由于贫民窟内部的土地权属问题在历史上从未得到明确解决，在 2013 年地方政府认为该土地使用权不归 KDI 所有，因此强拆了儿童游戏场，并在原址上建立了一座警察办公室。此遗憾事件的一个重要教训就在于，非政府组织的社区工作中需要重视同地方政府的沟通与协同，而非简单扮演对抗角色。唯有如此才能保证大量的工作成果具有可持续性。

3. 组织生产空间和社区网络。KDI 工作的另一个重要价值在于，在基贝拉多处社区组织了具有生产能力的空间，并形成了一个富有凝聚力的社区网络，这是所有其他短期完成的介入性改造项目难以企及的。更难能可贵的是，基贝拉原本被分割成 12 个不同的村落，各个村落社会之间相对封闭，本村村民进入隔壁村落都十分困难。在这样一个庞大而拥挤的小社会中，这种隔阂成为社会矛盾的“蓄水池”。KDI 的实践得以突破这层隔阂，在不同村落中推行自己的实践。尽管这种网络尚未颠覆基贝拉小社会内部的隔离与冲突，但在介入性改造项目中开创了一种新的类型，具有时代意义。

哥伦比亚：安蒂奥基亚教育公园^①

案例概况

安蒂奥基亚省位于哥伦比亚西北部，总人口 630 万，其 GDP 位列哥伦比亚第二位，但城市地区和非城市地区之间差距非常大。为缩小地区间在教育方面存在的不平衡，带动落后地区社会经济发展，2012 年安蒂奥基亚教育公园项目被提出，主要是支持在建的 80 个教育主题公园网络。在广泛宣传后，地方政府和社区争相签订计



图 3.32 安蒂奥基亚教育公园项目

^① 案例来源：广州国际城市创新奖办公室、第二届广州国际城市创新奖获奖城市；编写人员：上海市城市规划设计研究院杜凤姣。

划书，建设自己的公园。该项目是“重视教育，安蒂奥基亚”发展规划的重要战略之一，已经成为安蒂奥基亚教育转型的主要项目，为区域发展创造了机遇。市政当局也签订了地方议会协议和市民协议，以保证项目的可持续发展。

问题与措施

在安蒂奥基亚，省会麦德林和其他城市之间在社会和经济发展上的差异非常明显，周边9个地区通常被认为是落后、偏僻、劳动力输出的地区。教育是造成发展不均的重要因素，周边9个地区在数学、科学和文学三方面的测试成绩低于全国平均水平。其中，约一半年轻人中途辍学，只有1/10的学生能够接受高等教育。教育不平等导致了地区发展不平衡，从农村迁移到城市似乎是唯一的解决方法。

安蒂奥基亚逐步意识到教育是社会转型的发动机，在提升城市实力、创造机会、促进社会公平和可持续发展等方面发挥着重要作用。而公共教育是一个广泛的概念，涵盖了从儿童到企业培训的各个阶段，是文化、科学和创新的结合体。基于上述理念，安蒂奥基亚开展了80个教育主题公园的建设，在项目启动、建设运营和具体实施中都体现了地方当局、学者、教育家、商人、社区、市民等各方的协作治理。

1. 项目启动。在项目启动初期，109个自治市纷纷争取建设自己的教育主题公园，不同地区围绕教育展开了广泛的宣传，各地市长与教育家、青年团队、市民代表一起，讨论如何通过教育主题公园提高本地教育质量。由权威学者、教育家和商人组成的独立小组负责选出80个优胜城市，建设教育主题公园。

教育主题公园项目提出时只是4年发展计划中的一部分，但目前该项目已被纳入一个新的政策框架中，成为一个长期的项目，由公共、私人和社区共同合作完成。有的政治团体反对该项目，认为应该将资金投入传统系统中。为此，项目团队进行了积极推广，表明地方政府和社区均支持项目发展，并且传统学校系统的投入资金没有因此而中断，从而成功说服了反对团体。教育主题公园的定位是不取代正式的教育机构，只是实施公共和私人的、正式和非正式的教育项目，促进教育系统的创新和改变。这些公园的目标不仅仅是完善正统的教育，而且为社区居民提供多种形式的教育机会，成为推动社区居民关系发展的中心。特别是那些充斥着暴力和社会混乱现象的地区，更是需要此类公园。

另外，人们还担心项目无法持续发展下去。为此，项目制定了公共—私人组织



图 3.33 安蒂奥基亚教育公园之一

框架，保证公共资金的投入，建立长期联盟，并坚持进行社会推广宣传。私人领域为项目的部分建筑和教育设备提供资金援助，地方当局为项目提供现金和人力资源援助，项目大部分资金来源于政府，通过政策框架保证项目实施。

2. 建设运营。教育主题公园不仅仅是建筑大楼，还是为市民建造的公共空间，一个通过教育提高能力、创造机遇的典范。该项目和其他形式的教育项目一起共同促进科学、技术、研究、创新、沟通、企业、文化、艺术的发展，提升市民素质，使城市更加多样化。每个公园占地 500—600 平方米，由国内著名建筑师设计和社区共同参与设计，既突出本地特色，又呈现多样化特点。建筑师和社区共同发起了“想象你的公园”活动，根据当地的喜好、特色和愿望，共同考虑公园的设计方案。

项目采用了创新性的运营模式。80 个主题公园同属一个网络，通过公共、私人和社会三方面合作共同运营。除各市在社会、经济、民族、地域间的差异外，该网络在许多方面树立了统一标准，包括教育项目、运营和财政机制、决策制定过程等。但是，在这些统一的标准之间又实现了一种新的平衡，使得每个公园都能突出各自特色，反映出其特定的背景。其中，一些公园将用于组织社会团体活动，一些则专注于经济发展，如精品咖啡、生态旅游等。

3. 具体实施。教育公园的主要目的是提高教育质量，实施地方性教育和文化



图 3.34 富有特色的建筑



图 3.35 教育公园运营

项目，刺激本地社会 and 经济发展，吸引并培养人才，创造机遇，营造和谐氛围。由各组织和大学共同制定的 7 条方针包括：（1）开展职业培训，提高教师在数学、科学和文学方面的知识和教学理论；（2）在基础地区普及小学及初中教育；（3）鼓励学生接受高等教育；（4）把信息通信技术作为教育工具以及与世界接轨的方法；（5）创造本地企业文化氛围；（6）使教育融合到市民文化建设的各个方面，包括环境、文化、艺术、体育等；（7）以有趣易行的方式学习外语。

每条方针都制定了相应战略并具体到项目，每个公园的详细项目由各地方委员

教育课程：参与人群、课程内容和学习空间

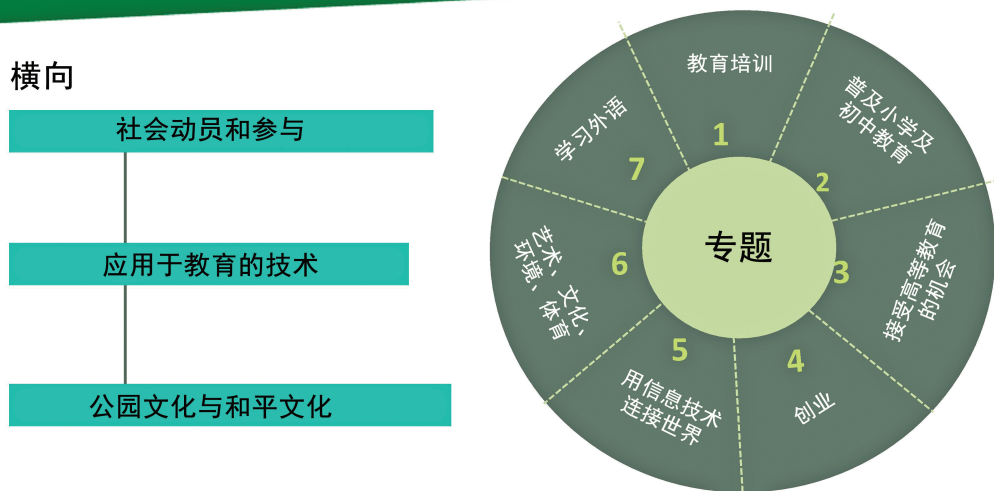


图 3.36 教育课程

会根据本地实际情况制定。作为一个公共领域的创新项目，地方政府和社区内常常自上而下进行创新实践。在此过程中，社区的参与及能力的提升是一个重要环节，也是纲领性原则。

实施效果

虽然大部分公园仍然处于建造和设计阶段，但项目已在许多方面显示出初步成效，如推动社区参与，引起民众对教育的关注，提高本地教育的水平及能力等。如图所示，黄色为第一批申请教育公园项目的地区，绿色为第二批，蓝色为即将加入项目、已有相关基础的地区。项目最初的目标是建设 40 个教育公园，由于受到了地方欢迎，政府寻求私人 and 公共部门资助，将这一项目进一步扩大为 80 个。

这 80 个地方教育主题公园的委员会，来自不同社区的约 2000 名代表，每月召开一次会议讨论并规划公园发展。平均每个市举办约 40 次社会宣传活动，主要宣传“公园文化”，让市民理解城市价值，并明白公园是“公共的善举”。此外，项目与非政府组织建立合作关系，建立公园日后发展的模式。

第一个开放的教育主题公园位于 Vigia del Fuerte，这是安蒂奥基亚发展较为滞后的地区，管治缺位，社会秩序较为混乱。因此，在此地开放首个教育主题公园具有

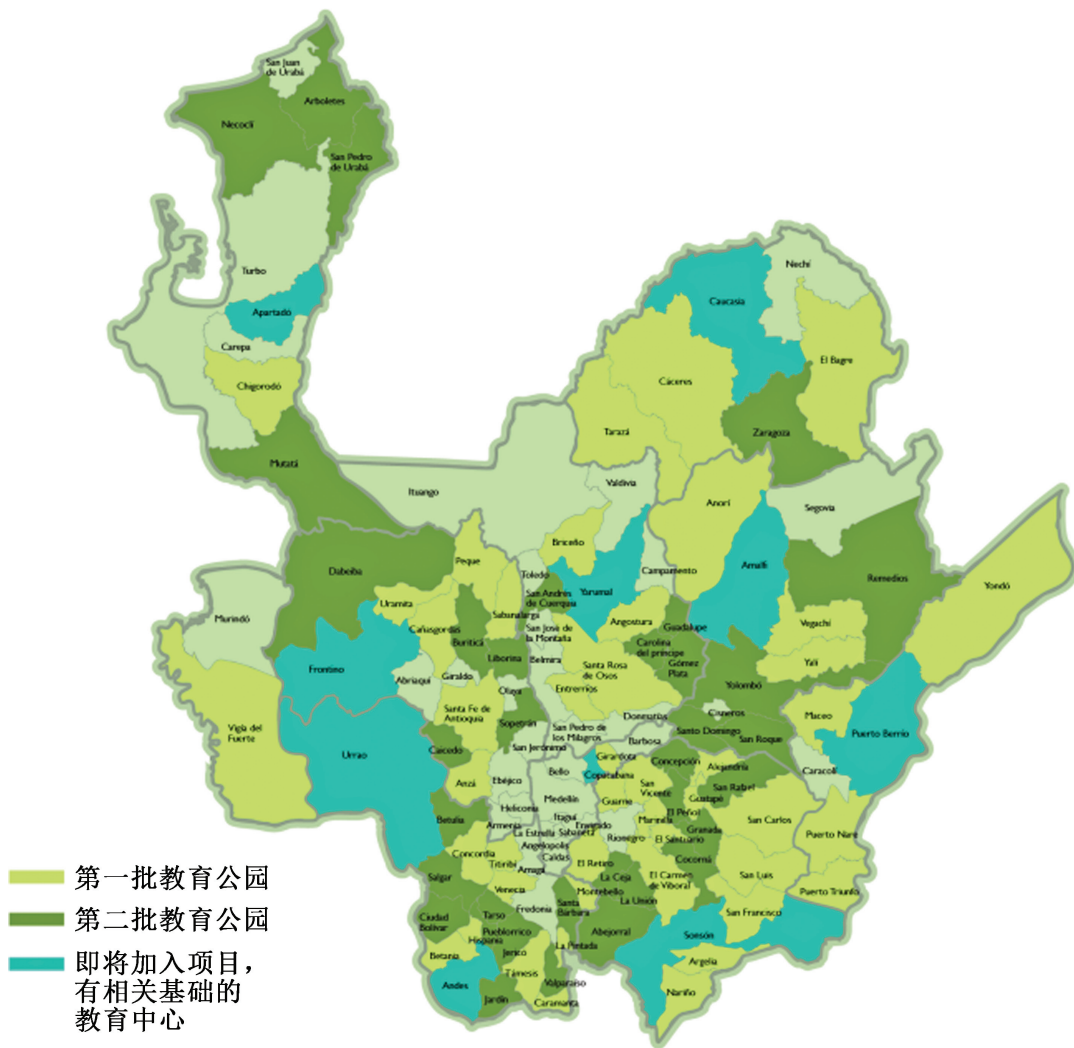


图 3.37 教育公园分布地图

深刻意义。公园每周都会公布基础信息，如公园的人流数量，每天的活动安排，活动对教师、学生及普通民众的影响，市民意见及满意度等。而历经两年的推广宣传最终起到了良好的效果。

经验借鉴

安蒂奥基亚教育公园项目给世界上长期缺乏教育设施，教育水平不高的地区治理带来三点值得借鉴的经验。

1. 弥补传统教育系统的不足，彰显年轻人的天赋，发扬主人翁精神。项目不以取代正规的学校教育系统为目标，而是吸引当地富有才华、技能突出的青年



图 3.38 在教育公园学习的学生

人，同时发扬和平理念和公民价值观。教育公园在最穷困的社区也建造了图书馆，反映了政府对贫困社区居民的关注。教育公园是公共的、综合性的、有趣的，并且具有象征意义的城市空间。市民能在公园内获得创新、教育、艺术、文化、企业管理、科学、技术、公民权利义务等方面的发展。对很多城市来说，这是相对普通的功能，但对于安蒂奥基亚来说，教育主题公园是最重要的基础设施之一，也是城市最新的代表性建筑。

2. 教育公园项目由政府发起，但发挥重要作用的是公共、私人和社区三方面合作框架。从公共和私人领域的资源投入、建筑师和社区共同参与建筑设计、地方和社区组织教育培训项目，到解决政治团体的反对问题、消除市民对项目长期发展的忧虑，这种三方合作框架通过建立良好的多方互动关系保障了项目的顺利实施。

3. 广泛的社会宣传是重要的组成部分。地方性沟通网络和社会媒体成为了推广公园项目的重要工具，也吸引了市内的社会投资，提高了非城市地区的社会关注度。项目各方面都以麦德林的经验为基础，促进了一系列社会变革。创新的建筑



图 3.39 阅读的儿童



图 3.40 教育公园在补充现有教育和文化设施中扮演的角色

设计还能激发周边地区的发展潜力，打造新的地区形象。现在，哥伦比亚和拉丁美洲的一些城市提出要借鉴安蒂奥基亚的经验。

美国迪比克：智慧可持续型城市^①

案例概况

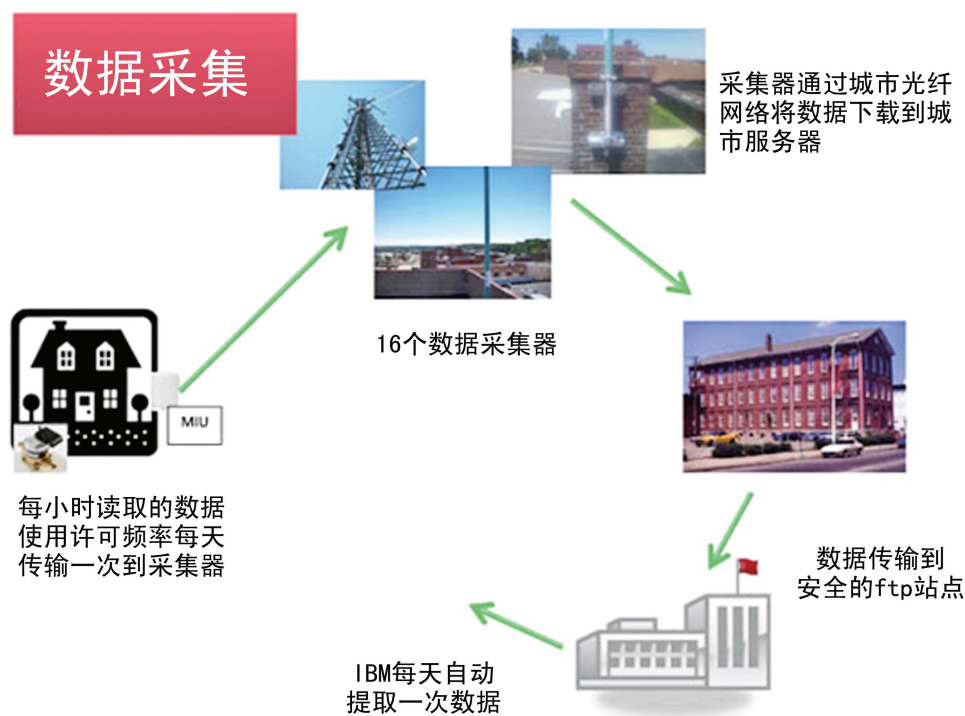
迪比克市位于美国中西部爱荷华州，密西西比河贯穿城区，是美国最为宜居的城市之一，也是美国智慧城市建设先驱者。

2009年，随着“智慧地球”概念的提出，迪比克市政府与IBM合作建立“智慧可持续型城市（SSD）”项目，主要通过利用互联网、计算机、传感器、软件等一套智能系统将该城市所有的水、电、油、气、交通、公共服务等资源全部连接起来，利用电脑控制、侦测、分析和整合各种数据，并做出智慧响应。SSD项目旨在为市民提供所需的用水、用电、交通、垃圾和健康等个人数据的访问权限信息，进而智能化地响应市民的需求并降低城市能耗和成本，使迪比克市更适合居住和商业发展。



图 3.41 迪比克风光

^① 案例来源：广州国际城市创新奖办公室、第二届广州国际城市创新奖专家推荐城市；编写人员：上海市城市规划设计研究院宗敏丽。



资料来源：广州国际城市创新奖。

图 3.42 数据采集系统

问题与措施

1. 广泛的项目参与方。在项目中，迪比克政府负责与 IBM 研究所共同设计试点工程、招募志愿者、设立志愿者咨询台、将试点用户的数据传送给 IBM 研究所进行分析，并根据数据分析结果制定政策并提出实施建议。IBM 研究所则负责提供试点计划各阶段的分析和技术支持，评估所得数据，并为城市提供绩效衡量和政策实施依据。

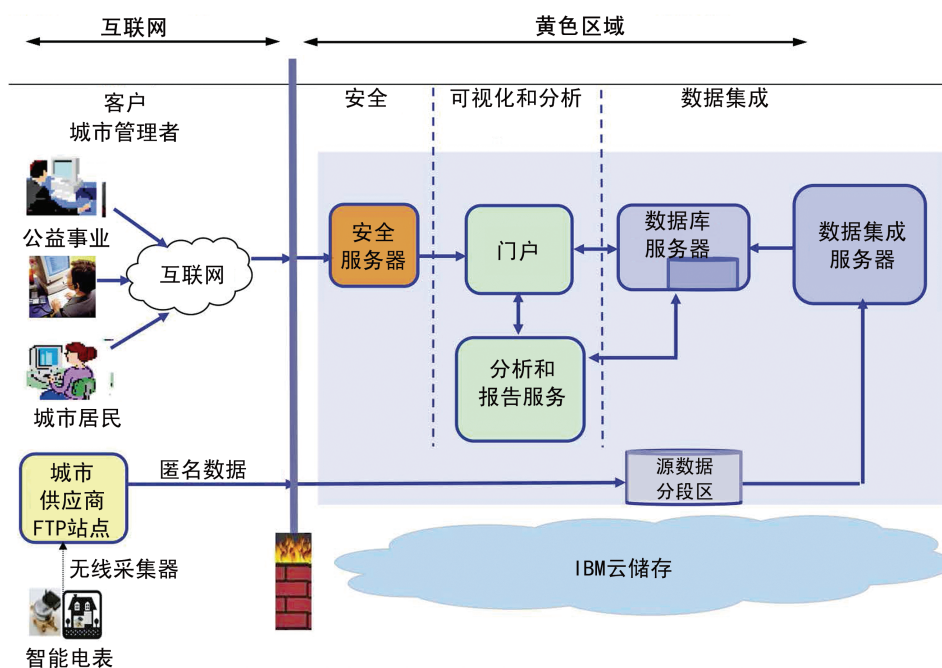
项目其他主要合作方包括联合能源公司（负责智能电表系统）、东中央政府间协会（ECIA）、公共交通系统管理员（负责智能交通系统）、海王星科技公司（提供水表和数据收集系统）、Racom 公司（提供无线回程传输技术）、弗格森集团（提供一体化的水表系统，与 IBM 研究所共同研究数据和仪表读数技术）、卡米洛特公司（提供无线射频识别技术）、美国商会、迪比克社区基金会（CFGD）和绿色迪比克发展机构（GDDC）（负责提高社区参与度，包括招募志愿者并安排志愿者参与试点工程）等。

此外，迪比克还与爱荷华大学研究生课程合作推动 SSD 项目的发展。双方开展

了许多里程碑式的项目，共同探究新能源系统，研究可持续性的社会公平元素，并为可持续发展原则制定绩效衡量标准等。

2. 多方协作下的试点工程推行。SDD 项目是一次创新的实践，能源、水务和交通系统建设是其中优先发展的领域，在政企民等多方协作下，共同推进多个试点工程。

在安装数控水电计量器到户、到店基础上，迪比克市通过密切协调与当地电力企业 Alliant 能源的合作，提供更加智能化的基础设施，深入了解用户使用模式，实现电力消费决策。能源试点项目（部署于 1000 个迪比克家庭）通过智能电表收集信息，并把它用于云计算，市民可以通过互动门户网站即时查看，以尽量减少在高峰时段的用电。同时，搭建实时可持续发展综合监督平台，及时对数据进行分析、整合和展示，为市民提供一种通过识别日常水使用模式，来检测水泄漏的方法，智能管理水资源。



资料来源：迪比克市官方网站。

图 3.43 迪比克智慧水务门户网站展示

此外，试点工程还包括安装智能行程仪为超过 1500 名乘客提供实时路况和公交政策，并重组了部分交通路线以满足乘客需求，达到道路利用率的最大化。智能垃圾处理系统（物资处理）试点工程包括两个，其中综合试点工程涵盖 800 户居民，监测居民的废物排放和回收处理情况，并评估居民参与这两方面的活动对社区的影响；个人试点工程面向 300 名志愿者，主要监测垃圾排放、废物回收、庭院垃圾和

厨余垃圾，并追踪对比每个志愿者的情况。另外，智能保健系统试点计划也在设计中。

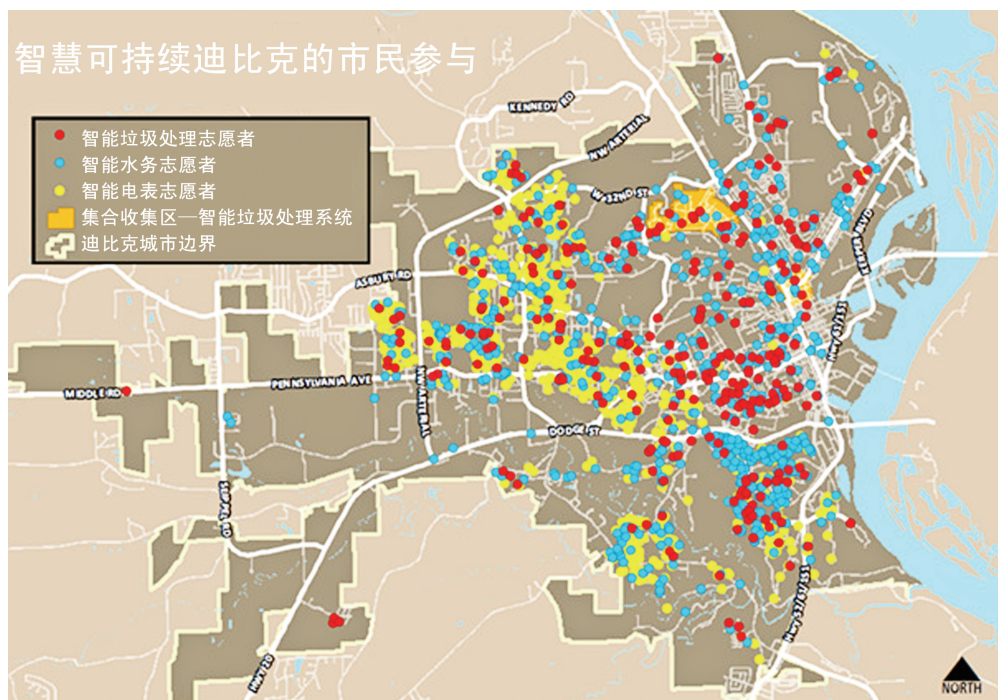
3. 推动公众参与，改变市民行为模式。 SSD 项目开发了独特的“智能”技术，与社区扩展服务和项目实施战略相结合。这种模式推动了公众参与，市民通过合理使用能源提高了生活质量。除鼓励市民参与到试点项目中，让市民的行为模式得到长期的改变也是 SSD 项目面临的挑战之一。为解决这些问题，SSD 项目把市民参与程度分为三个等级：一是“参与度较高”：经常检查仪表数据，希望能够拥有更多数据访问权限，以做出行为改变和精明的决定；二是“参与度一般”：刚开始经常检查仪表数据，在习惯了固定的模式后仅会在有变化发生时检查仪表，希望在变化发生时得到及时通知，如水电发生泄漏或其他变化；三是“参与度较低”：不会经常或定期检查仪表数据，希望仪表的综合数据被公共部门用于制定政策和指导投资。总体来说，60% 的试点用户属于参与度较高和中等的用户。

实施效果

1. 节约能源效果显著。 通过智能数字化调控后，市民积极配合参与，资源用量得到了更合理分配。在改变水使用模式中，大幅节省水资源，一般家庭的用水量下降了 6.6%，漏水检测率也显著增加；77% 的智能水表用户通过水表的数据更清楚自己或家庭的用水情况，61% 的用户利用智能水表成功减少了用水量。通过深入了解用电消费决策，市民配合查看减少高峰使用时的用电，用电量根据季节不同减少 3% 至 11%，意味着每年全市家庭电费共减少约 156.4 万美元。

2. 公共服务水平提升。 SSD 项目试点工程的成功促使 IBM 公司的首创项目 (FOAK) 为 SSD 项目投资 100 万美元，以获得与迪比克共同研究和实施智能公交试点计划的许可。这项创新的研究旨在追踪市民在城市内的交通情况并研究市民的交通选择是否与其他交通模式和实时路况有所关联。为了实现这一目标，全市开始与 IBM 研究公司合作分析数据，并决定采用 RFID 技术追踪现有公交线路中的载客量。数百名乘客作为志愿者，将标签带到公交车上，读取乘客上下车的地点、时间等数据。这些数据有助于更好地规划交通路线，对于公共交通系统的管理者们，通过分析数据可以有效地提高公交系统的服务水平。

3. 智慧政策影响增温。 在不可再生资源日益匮乏但信息技术不断发展的今天，智慧可持续型城市正在不断扩展，SSD 项目的可持续发展实践和政策对当地、爱



资料来源：广州国际城市创新奖。

图 3.44 迪比克市民志愿者分布图

荷华州、全国乃至世界的影响不断增加。政策的影响体现在“智能交通”已经由迪比克的交通系统扩展到爱荷华州和美国运输部的交通系统，IBM 为 SSD 项目所做的研究对世界各国都有巨大的参考价值。2013 年，迪比克的智能水表试点工程成功落户澳大利亚昆士兰汤斯维尔。为了表彰该试点工程对澳大利亚干旱地区水资源节约的贡献，2013 年，澳大利亚“国家基础设施奖”为其颁发了著名的“智能基础设施项目”奖项。

经验借鉴

当今全球进入信息时代，大数据、云计算等各种新兴技术逐渐渗透到城市建设的方方面面。数字化城市管理利用现代技术开启了城市治理新模式，在解决城市建设、管理、运行以及支撑城市科学发展等方面发挥了巨大的作用。美国迪比克市在将新技术应用到城市治理方面开拓了一条可行之路。

信息是赋予居民选择权的最佳途径。SSD 项目设立之初，其中一个目标就是给予市民修改和改进项目的权利，增加项目对市民日常生活的帮助。项目的实施为居民创建了个人数据库以测量并监控用水量、交通信息和能源使用等。个人数据库为

居民提供资源使用的实时数据，每一项能源使用的具体信息和产生的碳足迹，帮助居民和城市做出更明智、更有利于城市可持续发展的选择。

多方参与是解决城市发展问题最有效的方法。SSD 项目的合作伙伴包括 IBM 研究所、当地公共事业单位和迪比克居民。项目的发展模式涵盖了社区居民的参与、减少排放物、增加就业机会、增加财政储备以及提高全市人民的生活质量。这是解决城市发展问题最有效的方法。如果仅有经济发展优势，而没有完善的系统来促进优秀项目的实施，这样的城市就无法成为可持续发展的城市。迪比克将所有的个人资源和能源信息汇集到“综合可持续系统”中，市民第一次有权运用实时用水数据来降低电费，第一次运用交通信息提高自身的健康状况。项目的最独特之处在于市民可以了解并运用个人能源使用数据库来获得切实的效益。

日本：城市公共空间的无障碍设计^①

案例概况

当城市各方面发展到较高水平，为所有人营造舒适的生活环境便成为城市发展的新目标。尤其考虑到老年人、残障人士和妇女儿童等弱势群体对于城市建设的特殊需求，需通过人性化的细节设计为其提供便利。无障碍设计（Barrier Free Design）即是为满足具有不同程度生理伤残缺陷者的需求，营造一个充满爱与关怀、切实保障安全、方便的现代生活环境。无障碍建设是社会道德的体现，更是一个国家、一个城市精神文明的标志。

自 20 世纪 60 年代末以来，日本城市日益关注公共空间的无障碍设计，经过几十年的努力，从最初的民间自发组织到后来的政府共同参与，日本无障碍设计已形成了一个完整的系统。日本无障碍运动是自下而上的一次城市公共设施改革运动，民间举措提供了实在的建议和方案，政府完善成熟的法规和激励政策为无障碍设计提供了牢固的根基，日本公共空间的无障碍设计为世界城市建设提供了很好的借鉴。

^① 案例来源：互联网信息；编写人员：法国萨克雷大学（University of Paris-Saclay）林鸿帽。

问题与措施

20世纪60年代末至70年代初，日本残障人士发起了无障碍运动，表示他们也希望能像欧美的残障人士一样自由上街出行以及正常工作。轮椅使用者在不同城市检查无障碍情况，绘制无障碍地图，始于仙台市的“轮椅市民全国集会”逐渐扩大到京都、名古屋、东京等城市。

1981年是联合国倡导的“国际残障人年”，随后1982年通过了《世界残障者行动方案》，从1983年到1992年是联合国推行实施的“残障者十年计划”。日本的无障碍运动也逐渐从地方团体层面提升至国家层面，但考虑到成本收益和残障人的价值问题，当时整个日本社会并非全都愿意为了达到联合国的目标而立刻推动无障碍，即使推行无障碍，也是因为慈悲，此时的无障碍环境建设只是停留在硬件方面。

直到1990年，日本社会结构发生改变，进入老龄社会后，无障碍不仅只属于少数残障群体，其对象扩展到老年人、孕妇、幼儿等，无障碍成了未来发展的重要问题。同时，推行无障碍不再只是负担少数群体，成本收益更加合算，因而被广泛接受和支持。

1. 健全的法律法规。成熟的无障碍系统离不开法律的支撑。日本大阪府于1993年制定了《无障碍规定（蓝皮书）》，在日本首开先河。从1994年开始，日本便以法律法规的形式对建筑等其他设计进行约束。2000年，日本交通部为促进交通工具的无障碍，制定了《交通无障碍法》。2006年，日本通过了关于无障碍设计的法律法规，对建筑与交通的设计进行了硬性规定，国土交通部重新制定了《无障碍法》。2014年日本批准联合国《残疾人权利公约》。2016年，《残障反歧视法》在日本正式实施^①。日本国土交通省进一步制定了省令，地方政府则出台了条例。无障碍设计的法律依据形成了一个健全的体系，且因条文很细，实用性强，使得实际建设中建设方和审批方操作十分便利。

2. 多方参与。自1971年开始，一些高龄人士与残疾人士自发组织并参与到有关无障碍设计的研讨会等活动中。他们每月召开会议，并将来自多方的无障碍设施使用感受及意见反馈给设计者。这对设计工作者具有非常实际的作用，通过这些亲身体会，设计师可以在施工前进行调整，以减少因考虑不周全所带来的设计失误以及由此

^① 上野俊行，《轮椅向上爬——日本的无障碍发展史》，<http://www.youren.org.cn/page/4193>。

带来的资源浪费。相关研究机构与社会组织也是推动日本无障碍设计发展的重要力量。日本福祉无障碍和通用设计学会便是其中一个具有代表性的组织。它是集中考虑人居、环境、交通、生活等各方面，并且集合了法律、社会福祉、工学等多个领域，以各种各样的无障碍和通用设计研发为目标而成立的学会。

3. 激励政策。一是容积率计算。在建筑室内设计方面，为使残障人士的轮椅便于通行和回转，需要扩大卫生间及廊道的面积。法律规定如因无障碍设计而导致面积增加，允许总建筑面积的 1/10 不计入容积率。

二是税收制度。受到无障碍设计认定的特定建筑物（如设置了 2000 平方米以上升降机），可根据法律在 5 年内每年免掉全部所得税的 10%，以此作为鼓励。

三是利息融资制度。凡是通过无障碍设计评估的特定建筑物，可从日本政策投资银行和中小企业金融公库等获得低利息的融资，优惠政策力度较大。如果没有通过评估，但只要设计中有无障碍设计，也可以获得低利息的融资，但幅度相对较小。

四是补助制度。对于通往美术馆、文化厅等公益性设施及建筑物的走廊、台阶、电梯等步行系统，政府可以补偿整备费用的一部分^①。

实施效果

日本公共空间的无障碍设计主要集中在城市的公共空间建设上，包括建筑物、道路交通、公园等人流量大的场所。对于这几类空间，日本国土交通省提出了相应的设计指南。通过几十年的发展，日本的无障碍设施形成了完善系统。如东京、横浜等城市在住宅、道路交通、公用设施等方面的无障碍设计，考虑周到、建设也趋于完备。

无障碍设计最为注重的是为各类不同人群提供方便性和安全性。无论在室外还是室内都设置盲道，室内盲道主要出现在人流量大的公共类建筑，例如行政办公类建筑、公共车站、各类展览馆等。室内外盲道则尽量连通一体，而电梯间、楼梯间内也会为残疾人、老人、儿童设置相应设施。例如，在电梯内通常会设计高低按钮，部分电梯会在入口处设置专供肢体障碍者使用的与电梯分离的独立专用按键以及各楼层的盲文介绍图。另外在楼梯间也会设置残疾人专用的轮椅升降机、防滑条等。

室外除了公共场所的步行街、公园、人行横道、海边绿化等均设有盲道外，还

^① 邓凌云、张楠：《浅析日本城市公共空间无障碍设计系统的构建》，《国际城市规划》，2015 年第 1 期，第 106—110 页。



图片来源：邓凌云、张楠，2015。

图 3.45 户外公共场所盲道的设置

包括其他人性化无障碍设施。例如盲人过街人行横道，停车场按一定比例配置残疾人停车位，轨道交通、车站提供无障碍服务，公交车车门处设置专用坡道，在车内设置残障人专座，公园无障碍设计包括座椅扶手、无障碍卫生间等。

除为残疾人提供无障碍设施外，在很多商场、办公建筑等公共场所内，还没有专门的母婴室，免费提供婴儿推车、轮椅，在一些行政办公楼（如市政府）设置可手语交流的问询台等。

为迎接 2020 年东京奥运会及残奥会，日本国土交通省全面推进新一轮无障碍化



图片来源：邓凌云、张楠，2015。

图 3.46 电梯和卫生间的无障碍设计

改造，为来自世界各地的游客提供更舒适的环境。机场方面，羽田机场部分区域新设了面向残障及携婴幼儿等需要帮助人士的专用柜台，还常备树脂材质的轮椅；铁路方面，东日本铁路公司（JR 东日本）到 2020 年春季前将把山手线所有车辆换成无障碍新车型，增加列车上老年及残障人士、孕妇等的优先席；公共建筑方面，对历史建筑进行安装扶手、设置坡道等无障碍化。国交省设定的目标是到 2020 年度日客流量超过 3000 人的全国各地车站和机场完全实现无障碍化。观光设施及周边道路无障碍化改造则交由地方政府等管理方负责。



免费提供的轮椅设施

授乳室（给宝宝喂奶及换尿片）

免费提供的婴儿推车

可使用手语的问询台

方便残疾人及宝宝的卫生间

图片来源：邓凌云、张楠，2015。

图 3.47 其他无障碍服务设施

经验借鉴

日本公共空间设计的先进和完善，使残障人、老人、妇女和儿童等弱势群体更加便捷地参与到社会活动中来，保障他们行使参与社会的权力。从另一方面来看，无关贫富差距，不论老、弱、病、残，都能感受真正的平等，这样才实现了人性化设计的初衷。日本城市公共空间的无障碍设计经验可以总结为以下几点：

1. 扩大无障碍设计对象范围，提高使用对象的参与力度。使用对象包括

残障人士、老龄人、带婴儿的妇女以及儿童，残障人士还可进一步细化为视觉残疾、听觉残疾、身体残疾等。因此，就针对不同人群进行分类研究，分析其特定需求。通过个案跟踪分析，如每类人士选择一些代表作为研究对象，对其日常活动进行跟踪了解，发现其对于城市建设的客观需求。这些是无障碍设计的前提条件，加大弱势群体参与力度，并根据需求情况进行有针对性的设计。

2. 在人流密集处形成完善的无障碍设计体系，尤其在公共空间人流的集聚地，如重点考虑从建筑物、道路和交通、公园等方面着手。除考虑不同功能区无障碍设计体系的形成，还应考虑室内外的连贯性建设。其最终目标就是要做到弱势群体从出发地到目的地全程都要有无障碍设计，使其不会感到任何不便。

3. 完善法律法规，构建健全的法律体系和鼓励政策是无障碍设计的最根本保障。日本之所以能够较好的实施无障碍设计，归根结底还是制度的完善，包括健全的法律和一系列激励政策等^①。

案例经验总结

纵观以上七个来自不同国家和地区的城市治理案例，虽然其关注重点和实践领域各有侧重，但存在几点值得推广的共性经验。

体现城市治理最本质的内涵——多元主体共同参与

七个项目都是多元参与城市治理的典型案列。项目过程中，需协调不同主体之间的相互关系，应对复杂利益群体之间的博弈。但不同项目参与治理的各主体之间存在不同关系，大致分为三种模式：一是以政府为代表的公共部门为主导，企业、市民等其他团体参与部分工作或提供意见（有可能是反对意见）等，如巴黎塞纳河更新项目、韩国山腹道地区复兴计划和日本公共空间的无障碍设计；二是公私合作模式，政府与企业搭建合作平台，如迪比克市政府与 IBM 合作建立的“智慧可持续型城市（SSD）”项目、哥伦比亚安蒂奥基亚教育公园项目；三是以企业或非政府组织主导，如上海社区花园实践和肯尼亚贫民窟“生产性公共空间”建设案例。无论

^① 邓凌云、张楠：《浅析日本城市公共空间无障碍设计系统的构建》，《国际城市规划》，2015年第1期，第106—110页。

哪种模式，目的都是使政府、企业、学者、社区、居民、非政府组织等不同主体承担各自责任，发挥各自优势相互合作，提高城市运行效率。当然，这些都需健全的法律法规作为保障。

加大社区层面的参与力度

当今城市治理越来越关注社区等较小尺度空间营造与更新，强调公共参与、建设公共空间，发掘社区自我复兴的潜力。政府不直接对社区进行干涉，而是引导社区居民行动起来，改造自己的社区。这种自下而上的方式更加有助于可持续发展，通过活动、集会、教育培训、兴趣俱乐部和社会服务等多种方式，把不同团体组织到一起，实现共同利益，加强了本地归属感。上海社区花园实践、山腹道地区复兴计划等案例尤其注重发挥居民委员会的作用，使社区能够独立、长期地运作和管理自身。

追求以人为本的包容性治理

在追求经济发展和效率的时代，公平问题往往被忽略。当“人人享有”逐渐成为国际城市治理的基本理念，日本、肯尼亚、哥伦比亚等案例给予了很多启示。一座成熟的城市应关注每个人的需求，尤其是儿童、妇女、老年人、残障人士、穷困者等弱势群体，使其有尊严、舒适且便利地共同生活在这里。同时，为了使普通市民及时了解项目进展，形成广泛的公众参与，一般会进行广泛的宣传，通过各种渠道公开详细信息，如迪比克为居民创建的个人数据库，帮助居民做出更明智的选择；山腹道地区建立了居民在线参与系统等。

坚持弹性思维和因地制宜的治理原则

传统的城市管理往往存在“管得太多、太死”的问题，缺乏“应变”能力，与城市未来发展需求渐行渐远。新时期的城市治理实践积极探索用弹性、动态的手段，介入物质空间建设和协调利益矛盾等方面，渐进式地解决问题，不激化矛盾。如巴黎在塞纳河更新中采用了可拆卸、可移动的非永久性设施成为两岸主要活动设施，提升了地区活力。此外，任何措施的提出都要符合当地的发展情况和特点，采用最适合的方法，以最小的成本换取最大的收益。如内罗毕考虑到贫民窟贫困的生活状况和被污染的生存环境，建设可循环的、能维持经营的公共设施和公共空间。

参考文献

- 蔡君:《社区花园作为城市持续发展和环境教育的途径——以纽约市为例》,《风景园林》,2016年第5期。
- 陈芳、冯革群:《德国市民农园的历史发展及现代启示》,《国际城市规划》,2008年第2期,第78—82页。
- 陈焯:《公众参与在现代景观中的实践——以西雅图滨水地区景观设计为例》,《中外建筑》,2005年第4期,第78—81页。
- 邓凌云、张楠:《浅析日本城市公共空间无障碍设计系统的构建》,《国际城市规划》,2015年第1期,第106—110页。
- 高桥仪平:《日本无障碍设计》,《设计》,2010年第10期,第62—65页。
- 郭美锋:《一种有效推动我国风景园林规划设计的方法——公众参与》,《中国园林》,2004年第1期,第81—83页。
- 刘娟娟:《我国社区农园发展机遇与挑战》,《风景园林》,2013年第6期。
- 刘悦来:《社区花园的上海实践》,《同济大学景观学系科研教学成果年鉴2015—2016》,同济大学出版社2017年版。
- 刘悦来等:《高密度城市社区花园实施机制探索——以上海创智农园为例》,《上海城市规划》,2017年第2期。
- 钱静:《西欧份地花园与美国社区花园的体系比较》,《现代城市研究》,2011年第1期。
- 孙帅:《人与自然互动的参与式景观设计——社区市民农艺园设计研究》,《华中建筑》,2015年第2期,第109—112页。
- 唐军:《从功能理性到公众参与——西方现代景观规划设计的社会脚印》,《规划师》,2001年第4期,第101—104页。
- 铁军:《社区花园:城市空间中的便捷之路》,《公共艺术》,2015年第5期,第60—62页。
- 王晓洁、严国泰:《城镇化背景下社区花园管理初探》,载中国风景园林学会:《中国风景园林学会2014年会论文集(下册)》,中国风景园林学会2014年版。
- 王雅雯、张天新:《永续设计理念下的社区农园布局形态》,《规划师》,2013年第7期,第114—118页。
- Algert Susan J., Baameur Aziz, Renvall Marian J. 'Vegetable output and cost savings of community gardens in San Jose, California'. *Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics*, 2014, 114(7): 1072-1076.
- Atelier Parisiend' Urbanisme (APUR)(2011), *Paris, Rives de la Seine. Le projet des Berges de Seine 2012.*

- Atelier Parisiend' Urbanisme (APUR): <http://www.apur.org>.
- Busan Metropolitan City. Sanbokdoro Renaissance Project, 2013.
- CyprienButin, Jean Claude Yawili, Marion Waller, Margot Delafoulhouze, Yang Chen. *Overcoming Functional and Ideological Fragmentation and Power Relations in Waterfront Renewal Projects: A Case Study of the Policy Formulation, Design and Implementation of the Berges de Seine Project*. Sciences Po Paris, 2012.
- Gulyani, Sumila, DebabrataTalukdar. 'Slum Real Estate: The Low-Quality High-Price Puzzle in Nairobi's Slum Rental Market and its Implications for Theory and Practice' . *World Development*, 2008(10): 1916–1937.
- Hendriks, Bob. *Urban Livelihoods, Institutions and Inclusive Governance in Nairobi: Spaces' and Their Impacts on Quality of Life, Influence and Political Rights*. Amsterdam: VossiuspersUvA, 2010
- Hou J, Johnson J, Lawson L. *Greening Cities, Growing Communities*. Seattle: University of Washington Press, 2010.
- Liu Juanjuan, Sarah Horowitz, Zhang Weining. 'Opportunities and Challenges for the Development of China's Community Gardens' . *Journal of Landscape Research*, 2013 (Z3): 47–48.
- Jacqueline Lanier, Julie Schumacher, Kerri Calvert. 'Cultivating Community Collaboration and Community Health Through Community Gardens' . *Journal of Community Practice*, 2015, 23(3–4): 492–507.
- Joshua Birky, Elizabeth Strom. 'Urban Perennials: How Diversification has Created a Sustainable Community Garden Movement in The United States' . *Urban Geography*, 2013, 34(8) .
- Mairie de Paris, Berges de Seine: <http://www.paris.fr/politiques/paris-politiques/berges-de-laseine/p9766>.
- Myers, Garth A. *African Cities: Alternative Visions of Urban Theory and Practice*. Zed Books, 2011
- Projet de délibération, SecrétariatGénéral de la Ville de Paris, Mission Berges de Seine, SG209 'Aménagement des Berges de Seine à Paris (1er, 4., 7. et 16) ', Mairie de Paris, 2011
- United Nations Human Settlements. *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*. London; Sterling, VA: Routledge, 2003.



联合国开展了关于治理的多个地区和主题研究，并发布了相关报告，例如《揭秘可持续发展的都市治理》《城市治理调研》；在此基础上组织多个国家和地区编制发展议程，在世界范围内推进对于治理愿景和相关措施达成共识。本章分析联合国的主要相关文件，梳理治理愿景的空间范畴、具体目标和实施策略。集中分析了2015年发布的《变革我们的世界：2030年可持续发展议程》（以下简称《2030议程》）和2016年发布的《新城市议程》。^{*}

由193个成员国共同参与编制的《2030议程》于2015年9月在联合国发展峰会上正式批准，该重要议程涉及了经济发展、社会进步和环境保护三个方面。为了消除极端贫穷和不平等，实现可持续发展，该文件提出17大项、169小项全球可持续发展目标，对后续《新城市议程》的起草起到了关键作用^①。《新城市议程》是联合国应对全球快速城镇化以及气候变化等挑战所做出的一份重要政治承诺，于2016年在联合国第三次住房和城市可持续发展大会（简称“人居三”）上正式审议通过。《新城市议程》包含175条条款，在反思城市规划、建设和管理的基础上，提出了促进



图片来源：联合国人居署。

图 4.1 2016年10月20日下午，“人居三”大会圆满落下帷幕，通过了里程碑式文件——《新城市议程》

^{*} 本章由同济大学建筑与规划学院撰稿，作者：王兰、张雅兰。

^① 石楠：《“人居三”〈新城市议程〉及其对我国的启示》，《城市规划》，2017年第1期，第9—21页。

城市转型的行动纲领。本章主要分析《2030 议程》与《新城市议程》涉及的总体发展目标以及城市治理愿景，跟踪各国文件实施的动向，分析其实施策略，提出决策建议。

《2030 议程》和《新城市议程》的愿景目标 ……

《2030 议程》的各项目标，为未来十五年的国际发展与合作指明了方向，规划了蓝图，其提出的愿景目标不仅包括总体愿景目标，还包括了针对不同人群、不同主题的愿景目标。《新城市议程》则着眼于当下全球面临的气候挑战和诸多国家普遍存在的城市问题，提出通过城镇化从社会、经济和环境三个维度推动城市的包容性、可持续发展与合作，并对未来新城市提出了“社会包容”“规划合理”“永续再生”“经济繁荣”“特色鲜明”“安定安全”“卫生健康”“成本合理”和“区域统筹”的愿景。

总体愿景目标

世界愿景

《2030 议程》整体上希望创建一个摆脱贫困与饥饿、消除恐惧与暴力的世界。该文件提出要创建一个人人享有平等教育、医疗、社会保障和福利，以及食物充足、能源丰富、安全且充满活力的世界^①。

基于以上整体目标，首先应实现尊重人权和尊严、重视法治、保留文化多样性^②。其次，通过可持续的生产和消费方式，在实现持久、包容和可持续经济增长^③的同时，实现人类与自然的和谐共处。最后，应合理地管理地球自然资源，使地球能够满足当代人和后代人的需求。文件对未来世界表达了和平、公平、包容以及可持续的美好愿景目标。

① 参见《2030 议程》“愿景”部分第 7 条。

② 参见《2030 议程》“愿景”部分第 8 条。

③ 参见《2030 议程》“愿景”部分第 9 条。

城市与住区愿景

城市愿景可概括为建设平等、自由、包容、安全、健康和可持续的城市和人类住区^①。此目标基于《联合国宪章》的宗旨和原则，提出了城市和人类住区范畴内多个维度的目标愿景以及实现途径和方法，总体上反应的价值观对《新城市议程》有关键的指导意义^②。

文件提出希望通过实现可持续发展的目标^③达成以上愿景，具体目标可概括为住房、交通、安全、遗产保护、环境保护、公众参与等方面^④；并提出应结合全球层面、国家与区域层面、城市与住区层面的规划，做好后续的落实和评估工作^⑤；通过建立全球伙伴关系和国际协作，共同规划相关战略和执行行动^⑥。

针对不同人群的愿景目标

对弱势群体的愿景

《2030 议程》指出希望“增强弱势群体的权能，包括所有的儿童、青年、残疾人（80%的人生活在贫困中）、艾滋病毒/艾滋病感染者、老人、土著居民、难民和境内流离失所者以及移民”，并根据国际法对生命安全受到威胁的人民提供有效的支持^⑦。

针对以上愿景，本书案例中选取了日本城市公共空间的无障碍设计。日本对弱势群体的关注已有半个多世纪之久，在无障碍设施设计上也形成了自己完善且精细的体系。日本推行了一系列关于促进无障碍设施设计的法律，如2016年的《残障反歧视法》等；其无障碍设施设计具有相当强大的社会参与和公众反馈，体现了共同治理的精神。目前，日本的无障碍设施针对儿童、青年、残疾人、老人；渗透到室内室外各个城市空间，使弱势群体能更好地参与到社会活动中来，享受到真正的人

① 参见《2030 议程》“愿景”部分第 7—9 条。

② 石楠：《“人居三”〈新城市议程〉及其对我国的启示》，《城市规划》，2017 年第 1 期。

③ 参见《2030 议程》“可持续发展目标”部分第 1—17 条。

④ 参见《2030 议程》“具体目标”部分第 1—17 条。

⑤ 参见《2030 议程》“后续落实和评估”部分第 72—91 条。

⑥ 参见《2030 议程》“执行手段和全球伙伴关系”部分第 60—71 条。

⑦ 参见《2030 议程》“新议程”部分第 23 条。

性化设计和社会平等。日本对弱势群体的关注和所做的努力推进了联合国针对弱势群体远景目标的实现。

对贫困群体的愿景

《2030 议程》提出“消除一切形式和表现的贫困”，通过社会保障让所有人的生活达到基本标准；实现粮食安全，消除营养不良，使人们平等且有尊严地生活^①。具体目标包括：到 2030 年，在全球所有人口中消除极端贫困（目前衡量标准是每人每日生活费不足 1.25 美元）^②。

响应上述目标的优秀国际案例包括最早起源于欧美国家的“社区花园”，“社区花园”的最初目的是降低失业人口的生活成本，通过利用废弃土地自发进行果蔬种植，保障基本食物需求，一定程度上解决了当地贫困人口的生活问题。后来，“社区花园”向城郊休闲农业转型，成为城市人口获取安全、有机食物的重要方式。居民在建设社区花园过程中不仅充分挖掘了个人耕作能力，同时也是参与城市绿地系统管理的重要途径。“社区花园”的成功实践受益于欧美健全的法律和社会保障体系以及充分的社会自治，本书案例中的中国上海在密高度中心城区也进行了社区花园的实践探索。

此外，巴西政府在上一个十年中，通过提供教育、住房以及提供就业技能培训等，帮助儿童、青年和穷人脱离贫困，这是长久消除贫困的制胜之道，也是实现联合国针对贫困人群愿景目标的重要治理方式。

针对不同主题的愿景目标

教育愿景

《2030 议程》希望为所有人提供包容和平等的优质教育（包括幼儿、小学、中学和大学教育）以及必要的技术和职业培训。特别提出要提供一个有利于儿童和青年成长的环境，让他们充分享有权利和发挥能力，保障学校安全、维护社区和家庭和谐等^③。具体目标包括到 2030 年，确保所有儿童能够完成免费、公平和优质的中小

① 参见《2030 议程》“新议程”部分第 24 条。

② 参见《2030 议程》“具体目标”部分。

③ 参见《2030 议程》“新议程”部分第 25 条。

学教育，并取得有效的学习成果；确保所有青年和大部分成年人具有识字和计算能力等^①。

在本书选取的具体案例中，哥伦比亚的安蒂奥基亚教育公园建设对这一愿景的实现具有积极的示范作用。由于教育的不平等导致了地区发展不平衡是安蒂奥基亚周边 9 个地区重要的城市问题之一。意识到教育是促进社会公平和可持续发展的重要推动力后，在“重视教育，安蒂奥基亚”的规划战略下，安蒂奥基亚开展了 80 个教育主题公园的建设，为社区居民提供多种形式的教育机会。其教育项目涉及科学、技术、研究、创新、沟通、企业、文化、艺术等多个方面。在提高教育质量、培养技术人才、提供和谐氛围的同时，也刺激了本地经济的发展。教育公园项目由最初的 40 个扩张到 80 个，成为当地政府与社会组织合作的重要发展模式。公园的建设弥补了落后地区教育系统的不足，同时利于市民获得享受基础设施的平等权利，带来极大的社会福利，推动了联合国关于教育愿景的实现。

健康愿景

《2030 议程》提出实现全民健康保险，提供优质的医疗服务，促进身心健康。减少新生儿、儿童和孕产妇死亡率，到 2030 年时将所有可以预防的死亡减至零。保证所有人获得性保健和生殖保健服务，同时加快在消除疟疾、艾滋病毒 / 艾滋病、肺结核、肝炎、埃博拉和其他传染疾病和流行病方面的进展。此外，预防和治疗非传染性疾病，包括行为、发育和神经系统疾病等^②。

本书选取的案例中，美国迪比克 2009 年提出了“智慧可持续型城市（SSD）”的建设目标，SSD 项目旨在为市民提供所需的用水、用电处理、交通、垃圾和健康等数据库。这个项目第一次将健康相关的数据纳入智能系统，试图通过运用交通信息获取市民健康状况从而取得改进办法。这是信息技术带来城市治理优化的案例，是城市治理实践的创新，有利于推进联合国关于健康愿景的实现。

经济愿景

《2030 议程》提出争取为所有国家建立坚实的经济基础，实现繁荣、持久、包容和可持续的经济增长；消灭一切形式的劳动剥削，消除贫富差距。其中，首要内容

^① 参见《2030 议程》“具体目标”部分第 4 条。

^② 参见《2030 议程》“新议程”部分第 26 条。

是加强所有欠发达国家的生产动力，促进结构改革。包括提高生产力和生产性就业、实现可持续工业发展、提供现代能源服务等。

在本书选取的案例中，哥伦比亚安蒂奥基亚教育公园的建设就是通过教育发展来带动落后地区的经济发展。

就业愿景

《2030 议程》在就业方面提出“促进充分的生产性就业和人人获得体面工作”的目标，并提出要消灭一切形式的劳动剥削，努力实现生产结构改革和生产力提升，特别为低收入人群、弱势群体提供必要的资金和技术支持^①；并按照《可持续消费和生产模式方案十年框架》的内容，改变原始的社会生产和消费方式^②。

例如巴西在贫民窟改造中的“第一次就业计划”，专为生活在贫民窟 15—24 岁、第一次就业的低学历青年准备。随后 2008 年、2011 年又相继推出就业计划为贫民窟的青年和穷人提供教育，帮助就业、脱离贫困。再比如，南非约翰内斯堡的“住房改造项目”，为社区居民提供教育、培训、就业等服务，在提高社区居民就业能力上意义重大，为社会稳定做出了贡献。这些都充分体现了通过城市治理推动就业愿景的实现。

基础设施愿景

《2030 议程》提出“发展优质、可靠、可持续和有抵御灾害能力的基础设施”的目标，以支持经济发展和提升人类福祉，重点是人人可负担得起并公平利用上述基础设施。具体目标包括：到 2030 年，所有国家根据自身能力升级基础设施，提高资源利用效率，以及尽可能采用清洁环保技术和产业流程；发达国家向欠发达国家提供财政、技术和技能的支持等^③。

在本书选取的案例中，韩国山腹道半城镇化地区更新项目就是通过调动居民积极参与，更新现有的住房和公共设施，增强其山区步行道路的可达性和安全性。其中包括步行体系的交通基础设施建设效果显著；社区中心和文化设施的建设也为创建当地有特色的文化氛围、增强社区归属感、发展本地经济产生了重要影响。

① 参见《2030 议程》“新议程”部分第 27 条。

② 参见《2030 议程》“新议程”部分第 28 条。

③ 参见《2030 议程》“具体目标”部分第 9 条。



图 4.2 基础设施愿景

文化体育发展愿景

《2030 议程》在文化愿景上希望增进不同文化间的理解、包容和相互尊重，确立全球公民道德和责任共担；保护自然和文化多样性，使之成为可持续发展的重要推动力^①。同时，促进体育事业发展，助力于实现健康、教育和社会包容方面的目标^②。

在本书选取的案例中，中国上海自 2014 年以来，借鉴“社区花园”理念，建成如百草园、创智农园等不同类型的社区花园，成为城市人民获取安全食品、实现社区自治、发挥个人社会潜能的有效途径，有效推进了社区文化建设。同时，法国巴黎的塞纳河更新将左岸营造成集体育、文化和自然为一体的活动空间，为城市注入了新的活力。以上案例说明通过多种方式的都市治理，可有效推进联合国关于文化体育愿景的实现。

安全保障愿景

《2030 议程》提出建立和平、公正、包容和法制的社会；杜绝一切导致暴力、不

① 参见《2030 议程》“新议程”部分第 36 条。

② 参见《2030 议程》“新议程”部分第 37 条。

安全与不公正的因素，例如腐败、治理不善以及非法资金和武器流动等；解决或防止国家和地区冲突，对欠发达国家施以援手，发挥妇女在和平和国家建设过程中的作用。

在本书选取的案例中，肯尼亚内罗毕在贫民窟建设中，对生产性空间的基础设施包括供水设施、卫生所等进行了重大整改，为生活和生产提供了安全保障。该案例表明通过有效的城市治理，可有效推进联合国关于保障愿景的实现。

各国落实《2030 议程》和《新城市议程》概况

随着联合国《2030 议程》和《新城市议程》的发布，联合国及其成员国针对世界共同的气候挑战以及各国面临的主要问题，从推动城市转型发展入手，把联合国多年倡导的包容、可持续和合作融入到应对挑战的行动中，推动制定了立足本国国情促进城市转型的策略和实施方案。

从世界各国应对《2030 议程》和《新城市议程》的实践来看，通过政府、企业和社会的合作与互动，采用立法、体制机制以及金融杠杆，基于城市规划与设计，以包容、创新与协同的新型城市为目标，是推动健康城镇化和城市可持续发展的有效途径。中国在“十三五”规划纲要中，将可持续发展议程与中长期规划有机结合，颁布了《中国落实 2030 可持续发展议程立场文件》，并建立了工作落实的协调机制^①。中国城市规划设计研究院于 2017 年高峰论坛上与联合国人居署签署了《战略合作备忘录》，旨在将中国特色的城镇化经验与联合国《新城市议程》充分结合，共同助力“一带一路”倡议，切实改善人居环境^②。

在其他国家中，瑞典一直以来通过欧盟积极投入新城市议程的发展，并率先在城市可持续发展中强调了性别平等的重要性^③。巴西则与联合国人居署就城市可持续发展签订协议，探讨《新城市议程》在本土的实施^④。日本政府在 2017 年 7 月牵头出资在肯尼亚难民营组织基础设施工程培训项目，致力于为肯尼亚难民社区脱离贫困，自立更生提供机会^⑤。阿拉伯国家联盟在《新城市议程》和《2030 议程》的基础上，

① 资料来源：<http://www.shobserver.com/news/detail?id=29147>。

② 资料来源：http://www.sohu.com/a/141063308_611316。

③ 资料来源：<http://www.ycahj.com/a/guojixinwen/2017/0211/29497.html>。

④ 资料来源：<https://cn.unhabitat.org/tag/巴西/>。

⑤ 资料来源：<https://cn.unhabitat.org/tag/巴西/>。

于 2016 年筹备了《阿拉伯城市议程》，围绕本地城市化所面临的可持续发展挑战如住房、社会保障等，展开讨论并制定策略^①。韩国通过稳定住房及促进土地有效利用来促进国民经济发展，成立了国有土地和住房公司 LH；并就与发展中国家在专业知识共享、共同制定新城镇与经济适用房开发政策上与联合国签署了备忘录^②。可以看出，各个国家分别结合本国发展阶段和特点，从不同维度推进联合国愿景的实现。

从世界具有影响力的国际组织和权威会议关注的话题看，国际社会也正通过多边合作、相互促进和监督的方式推进《2030 议程》和《新城市议程》的目标愿景。2016 年 G20 峰会上，二十国承诺将自身工作与《2030 议程》进一步衔接，努力消除贫困，实现可持续发展，构建包容和可持续的未来^③。次年召开的可持续发展高级别政治论坛上，是继《2030 可持续发展议程》后讨论各国围绕消除贫困等可持续发展目标的执行进展情况，也是国际社会进一步探究如何按期实现 2030 愿景的一次高层政治会谈^④。在合作推进《新城市议程》的努力中，包括亚洲发展银行在内的八个多边开发银行发表联合宣言，提出将通过直接融资、动员项目所在国国内资源以及拓展其他资源等方式，共同致力于建设平衡、可持续、包容和富有生产力的居住地^⑤。可见国际机构通过其平台基础，努力推进各个国家城市治理的优化，提高对于发展愿景的关注，促进愿景在全球范围的实现。

城市治理的不同愿景

《新城市议程》强调包容性发展、强调优良的城市规划和治理是引领健康城镇化、应对气候变化和社会分化等重大全球挑战的重要工具。应对新的发展挑战，需从社会、经济和环境三个可持续发展的基本维度入手，通过政府、企业和社会的合作与互动，采用立法、体制机制以及金融等杠杆，从国家政策到规划设计、规划实施全过程进行创新与协同^⑥。

本节按照本书第 3 部分总结的城市治理主要领域，将联合国文件中关于城市治理的愿景整理为五个大方面，分别是经济与人口、城市规划与土地管理、城市住房

① 资料来源：<https://cn.unhabitat.org/towards-an-arab-urban-agenda/>。

② 资料来源：<https://cn.unhabitat.org/un-habitat-andrdable-housing/>。

③ 资料来源：http://www.sohu.com/a/112556334_385107。

④ 资料来源：<http://world.people.com.cn/n1/2017/0722/c1002-29421765.html>。

⑤ 资料来源：http://iefi.mof.gov.cn/pdlb/wmkzg/201610/t20161020_2439098.html。

⑥ 石楠：《“人居三”〈新城市议程〉及其对我国的启示》，《城市规划》，2017 年第 1 期。

保障、城市基础设施建设、城市环境（市容环境、垃圾处理、绿化等）。

城市治理愿景的主题性分析

经济与人口

根据《新城市议程》，该方面愿景可概括为创建具有包容性、多样性的城市和人类住区，增强社会凝聚力，调动非政府主体的参与、培育充满活力的城市经济；同时减少城市中心与城市边缘、城市与城市之间的发展不平衡。合理供给公共社会福利以保证合理的人口迁移，通过调控城市人口规模保障区域内社会融合。可借鉴美国的社会安全号制度和日本的住民票制度以及巴西的“零饥饿”计划和“第一次就业计划”。

城市规划与土地管理

《新城市议程》充分强调城市规划的战略引领作用。城市规划在城市发展中起着战略引领和刚性控制的重要作用，“做好规划，是任何一个城市发展的首要任务”^①。因此，应促进有规划的城市扩展、城市改造和城市更新；提供高质量的住房与公共空间，避免空间隔离、社会经济隔离以及绅士化；预防和遏制城市蔓延。城市及区域规划部门之间应协同合作，在国家和地区层面对规划内容和政策框架达成共识^②。在城市和人类住区中改进制度、政治、法律和财政机制，以扩大包容平台，允许全民合理参与规划决策以及后续的流程，增强公民参与和共享意识^③。同时，建立健全的土地法律和制度框架保证有序的城市建设；避免土地结构失调、无序扩张，以及效率低下的城市开发和再开发。土地的多元开发应与当地实际情况紧密结合，并考虑对环境的影响^④。

城市住房保障

《新城市议程》提倡人人平等，通过完善国家和地方的住房政策，保障社会弱势

① 石楠：《“人居三”〈新城市议程〉及其对我国的启示》，《城市规划》，2017年第1期。

② 参见《新城市议程》第51、52、69、97条。

③ 参见《新城市议程》第135、137、157条。

④ 参见《新城市议程》第13、14、35、49、51、71、88、98、104条。

群体拥有享受现代城市建成环境的权力，减少社会隔离和经济隔离^①。

建立多样性、多层次的住房供给和保障机制，满足安全、多元的住房需求，根据实际情况制订公共住房用地供应计划。杜绝一切形式的强拆强建，并关注弱势群体的住房诉求，避免因经济因素导致的边缘化社区和文化隔离^②。积极改善居民的生活条件，鼓励全面参与社会活动；同时预防、打击和消除犯罪。除此之外，促进住房政策与就业、教育、医疗和社会领域的融合，创造可达性强、公共服务完善、安全、有活力的住房环境^③。

针对这一主题，可借鉴新加坡的土地保障制度和深圳城中村改造项目。深圳政府和城市规划师关注弱势群体的住房诉求，对城中村进行了十多年的研究和改造，在政府、民众以及企业的多方合作下，推进以城中村、旧工业区为主要对象的拆除重建，完成约20个城中村住宅建造项目，满足了50万人的现代化住房需求。

城市基础设施建设

《新城市议程》在城市基础设施的愿景上希望进行公私合作的建设和运营模式，以提供更高效、更高质量、更有保障的服务体系。所有人都能享受使用或间接受利于社会基础设施的平等权利，包括服务设施配备的土地、住房、能源、卫生设施、食物、交通、医疗设施、教育设施、文体设施，以及通信设备^④。

对于世界范围内易受到气候变化以及其他自然和人为灾害等不利影响的国家和地区，应寻求行之有效的解决方案，保障区域安全^⑤。韩国山腹道半城镇化地区更新项目、美国“智慧可持续型城市（SSD）”建设项目均有借鉴之处。

城市环境

《新城市议程》希望未来能综合协调城市的经济、社会与自然环境相关的活动，通过法律保障机制充分调动企业、社会组织、城市建设者、城市居民等各类群体参与治理的决策和执行当中^⑥。倡导可持续的城市发展理念，在城市垃圾分类、绿地系统建设等方面，从德国、美国等发达国家吸取建设管理经验，并通过国际经验交

① 参见《新城市议程》第13、14、31条。

② 参见《新城市议程》第32、33条。

③ 参见《新城市议程》第34、36条。

④ 参见《新城市议程》第50、52、54、55、120条。

⑤ 参见《新城市议程》第65、77、101、119条。

⑥ 参见《新城市议程》第34、39、44、50、51、54、55、58、65、66、67、78、82、88条。

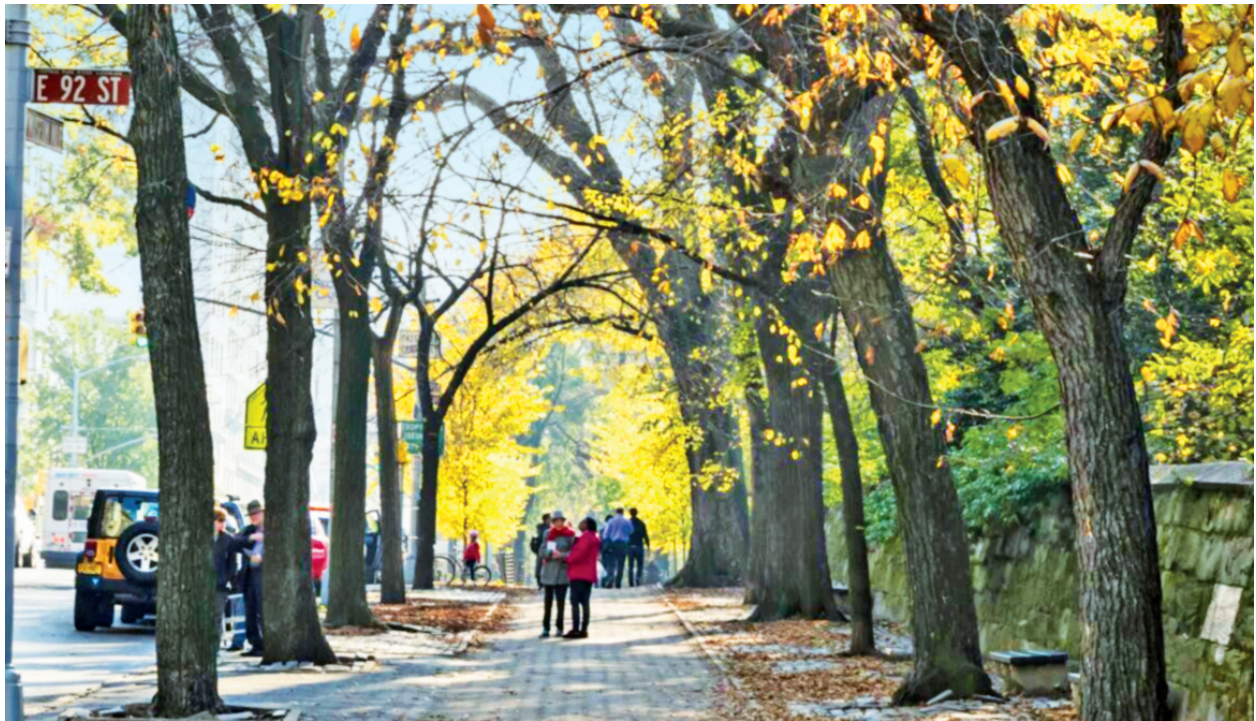


图 4.3 城市环境

流不断完善。除自然环境外，利用自然和文化遗产，通过国家和地方的政策引导和资源整合，促进文化基础设施和文化场所的建立，维护非物质文化遗产的传承^①。

在本书选取的案例中，韩国山腹道半城镇化地区更新项目、法国巴黎的塞纳河更新项目、上海社区花园实践等都值得借鉴。

城市治理愿景的区域性分析

由于大中小城市、城镇和乡村的具体情况之间存在差异性，《新城市议程》倡议发展愿景应当在全球、区域、国家、省市和地方等层面上明确重点和行动，以便各国政府和其他相关利益方都能因地制宜^②。在实施《新城市议程》时，重视各国所面临的独特的、新兴的城镇发展挑战，包括非洲国家、最不发达国家、内陆国家、小岛屿型国家等；同时关注冲突地区国家、殖民国家、战后重建国家以及遭受自然和人为灾害的国家^③。

① 参见《新城市议程》第 109、115 条。

② 参见《新城市议程》第 49、50、92、93、96、98 条。

③ 参见《新城市议程》第 19 条。

以阿富汗为例，2015年10月1日，欧盟与联合国人居署在阿富汗的柯布尔签署了总资金达1400万美元的市政治理方案，协助9个阿富汗城镇进行空间规划、城市治理以及土地管理等。该方案旨在增加可持续性市政收入，增强城市提供包容性服务的治理能力，促进地方经济的发展。该方案对包括首都喀布尔，区域中心城市赫拉特、贾拉拉巴德、坎大哈、马扎里沙里夫、昆都士、法拉、巴米扬、尼利的9个城市的所有地产进行调查登记（超过33万处地产），既加强了土地管理（例如，加强土地所有权保障，减少土地占用），还极大扩大了城市潜在的计税基础。该方案有效地利用现有资源增加了地方政府收入，刺激了地方经济发展，并培养公民责任感，增强了政府和国家机构的合法性。由日本赞助的社区市政支持方案（CBMSP）于2015年3月成功结束，MGSP方案即建立在CBMSP的基础之上。CBMSP方案在阿富汗5个主要城市中为超过3万阿富汗民众改善了服务。MGSP亦得益于第一次对全国所有34个省会城市进行基线评估的2015阿富汗城市规划方案。阿富汗在城市建设方面积极推行城市治理，目前已在30多座城市中成立了市政顾问委员会（MAB）即“临时市政委员会”；“市民服务中心”也正在建设，以方便市民同市政当局沟通。

在本书选取的案例中，发达国家和发展中国家城市的案例偏重点略有差异，从不同维度切入，对于联合国文件提出的发展愿景和城市治理愿景有所回应，体现了城市治理的多元化和多中心化，也反映了城市治理的核心从追求效率和秩序到追求公平和包容，力求实现经济、社会和环境的平衡持续发展。

城市治理的针对性策略

本手册梳理了不同历史阶段、不同地区和国家以及针对不同主题的城市治理经验，指出城市治理存在的普遍问题如政府强权管理、城市治理主体单一、城市治理渠道匮乏等，面临巨大的制度、社会、空间和技术等方面的挑战。为此，结合国际优秀实践，综合运用城市管理的五大基本范式（详见第1部分），提出相应的城市治理策略，从而推进城市治理的系统性、合法性、智能性、综合性和可持续性。

总体治理策略

可持续城镇和区域发展策略

根据《新城市议程》，可持续城镇和区域发展策略将支持整合性、多中心、重平衡的区域开发政策和规划的实施，鼓励不同规模的城市和人类住区之间的合作与互助支持，重点为中小城市在改善食品安全与营养、提供安全且多样化的住房、完善基础设施和服务中起引导作用。在城乡结合区加速有效的贸易联系，确保小规模产业与各省市、国家、地区和全球价值链及市场建立联系；通过建设地方市场与商业网络，实现可持续的生产活动和社会互动^①。

具体而言，支持包括城市—地区—大都市区的可持续发展规划的实施，鼓励不同规模的城市间，以及城市与周边乡村间的协同与互动，实现可持续的经济发展与社会公平^②。促进城乡合作，建立基于功能性区域和城市地区的市际合作机制，有效落实各级行政任务、履行公共服务、促进区域协调发展。

此外，有计划地促进城市扩张、城市填充、优先重建、再生和城市改造（包括贫民区和非正式住区的更新）^③，提供高质量的住房和公共空间。避免空间隔离、社会经济隔离以及绅士化，保留文化遗产，预防和遏制城市蔓延。

基于公平、高效和可持续的自然资源利用，以及基于紧凑、多中心、适宜密度和连通性、空间混合的土地资源利用原则，向所有人开放高质量基础服务和公共空间，提供具有普及意义的住房方案，加强安全保障，实现可持续的社会和代际互动。

城乡一体化策略

《新城市议程》提出将城乡功能融入国家和省市区域空间格局以及城市和人类住区系统，从而促进自然资源和土地资源的统筹管理和利用，确保可靠的城乡供需价值链，最终缩小二者间的社会经济差异，达到城乡一体化发展^④。

① 参见《新城市议程》第 95、98 条。

② 参见《新城市议程》第 115、116、117、144 条。

③ 参见《新城市议程》第 52、69、97、98 条。

④ 参见《新城市议程》第 49、51、88、98 条。

在促进城镇空间格局发展方面，运用城市规划设计方法来保障自然资源和土地的可持续管理利用。通过填充式发展或城市扩张的策略，来激发规模经济效应、强化食品体系规划、提高资源利用效率、加强城市适应力和环境永续性。同时，空间发展战略应考虑到对扩张型城镇改造给予适当的指导，通过规划来确保开放互通的基础设施与服务、可持续的人居密度、新旧社区的紧密融合，并预防城市无序扩张与边缘化。

多方合作的政策与制度

为促进区域协作开展城市治理，《新城市议程》邀请联合国系统内以及多国环境协议框架下的利益相关方，共同强化城乡发展战略目标和具体实施方法，确保《新城市议程》的有效实施^①。

由于每个国家针对自身经济和社会发展所面临的首要任务不同，需要采用特殊工具和必要机制来完成可持续城镇化发展。提倡关注基于城市语境的城镇化财政措施和用于加强各级政府金融管理能力的措施来制定合理的公共政策和资源的有效利用方法，是实施可持续城镇化发展的核心。同时，支持国际公共财政的使用，如政府开发援助（ODA），特别是在缺乏地方资源的贫困地区发挥作用，也为潜在的国际投资者降低风险。支持国际合作机会，增进省市和地方面、分权体系间和城市间的合作^②。

特别强调在科学、技术革新方面的合作及知识交流的重要性。在城市发展进程中提升多方关系的综合运用，制定明确和透明的政策、财政、管理框架及程序^③，促进《新城市议程》的落实，包括促进地区实体，省市和地方政府及其他利益相关方之间的合作网络。

诸如巴西的贫民窟改造计划、德国不来梅汽车共享项目、深圳城中村改造，或由联邦政府和地方政府共同合作开展，或由市政当局与企业运营方紧密合作。美国迪比克为打造美国首批“智能可持续发展”城市，其“智慧可持续型城市”（SSD）项目合作方逐渐扩大至24个企业、当地3所大学和学院、1所地方学院以及8个州立机构和联邦机构，是开展多方合作城市治理的典范。

^① 参见《新城市议程》第21、28、29条。

^② 参见《新城市议程》第29、145条。

^③ 参见《新城市议程》第86、104、116、140、151、153、158、160、172条。

针对不同主题的治理策略

持续、包容的城镇经济发展

为了发展充满活力的、可持续的、包容性的城镇经济,《新城市议程》提出需借助内源性潜力、竞争性优势、文化遗产和本地资源,以及高效灵活、韧性的基础设施,来促进持续、包容的产业发展和消费模式,创造一个良好的创业环境^①。

《新城市议程》建议的具体的措施包括:加强房地产业和金融业(其中包括经济适用房的建设)在经济发展中所发挥的作用,促进房地产领域对于其他经济领域的生产力刺激作用^②。推进高附加值产业、文化和创意产业、可持续旅游业、演艺业和遗产保护等,从而维持并支持城镇经济体不断追求更高生产力。

安全、平等、多元化的住房

根据《新城市议程》的指导建议,制定并落实各级住房政策,加强规划的公共参与性,并遵循辅助性原则,以保证国家、省市和地方总体发展战略、土地政策和住房供应之间的一致性。

具体措施包括鼓励多样性、能支付和可持续的住房方案的发展政策、工具、机制和融资形式,以及合作方案,如联合住房、社区土地信托等^③。住房方案应首先满足多样化需求,尤其为低收入群体的住房提供支援,防止任意或强制拆迁,提供适当的分配住房。支持增加住房供应和自建方案,并特别关注贫民区和非正式住区的更新项目。为了确保贫民区和非正式住区能融入城市社会、经济、文化和政治等方面,应配套提供足够、安全和能支付的住房和基本社会服务;创造安全、包容、可达、绿色、高质量的公共空间;保障和规范土地稳定拥有权,制定预防和调停冲突的措施。

安全、有效、能支付、可持续的交通基础设施

支持基于可持续城市交通和机动政策的机制与框架,帮助城市和大都市地区制

① 参见《新城市议程》第 40、58 条。

② 参见《新城市议程》第 152 条。

③ 参见《新城市议程》第 46、95、104、105、108、111 条。



图 4.4 交通基础设施

定可持续、开放、透明的采购和交通服务规范，促进交通部门和城市及区域规划部门之间的更好协作。另一方面，提升道路安全，并将相关措施整合到可持续道路交通基础设施规划与设计。具体措施包括制定公共交通以及非机动车方案（如步行和骑行），大量增加安全、有效、能支付、可持续且可达的基础设施^①，优先考虑非机动车；采用“交通导向开发”（TOD）模式；采用更好、更协同的交通—土地利用规划，从而减少通勤和交通需求，加强城市、城郊和农村地区之间的连接；提升产品质量，将城市货运和物流对环境和生活的影响最小化，而将其对长期、包容和可持续经济增长的贡献最大化。

加强防灾基础设施的韧性

根据《新城市议程》建议，应该增强城市和人类住区的韧性，发展高质量的基础设施和空间规划，加强灾害风险管理，降低漏洞和风险，尤其是危险易发居住区，

^① 参见《新城市议程》第 50、54、66、113、114、116、117、118、141 条。

如贫民区；还应在制定城市战略和倡议时给予一定的包容性措施，促成地方社区和非政府力量的参与，共同推动贫民区和非正式住区的重建和更新^①。

为了控制温室气体排放和减少灾害风险、缓解气候变化的影响，应提倡空间、建筑、服务和基础设施的设计注重韧性和气候效益，提出以自然为本的解决方案；促进跨部门的合作与协同，加强地方政府灾害应对方案建设的能力，督促制定和实施减灾措施，如根据公共设施的位置进行当前与未来的风险评估，制定充分的应急和疏散流程等。

环境保护

《新城市议程》提出加强城市和人类住区自然资源的可持续管理，采用保护和改善城市生态系统和环境服务、降低温室气体排放、减少空气污染、推进降低灾害风险和管理的方式，如制定降低灾害风险策略、定期进行风险评估（包括对各种风险分级标准）^②。

可行的措施包括采取智能城市的方法，充分利用数字化、清洁能源技术以及新兴交通技术，为居民提供更环境友好的选择，促进可持续经济发展，提高城市服务的供应水平。在这一点上，墨西哥政府推行了“学生义务交通”（PROTE）计划，通过鼓励学生步行、骑车或乘坐公交车上学，不仅有助于缓解学校附近的交通挤塞情况，而且减少了机动车出行率从而降低了空气污染物和温室气体的排放量，为学生提供了更加环保的上学方式。

城市治理策略的决策建议

世界各国目前在社会、经济和环境领域都一定程度上向《2030 议程》和《新城市议程》的目标愿景有所迈进。为了更好地促进城镇化健康发展，在城镇化进程中改良城市治理结构体系，发挥城市规划和设计的重要作用，实现包容、可持续、合作的新型城市建设，我们提出针对总体城市治理的决策建议和针对不同主题城市治理的决策建议。

① 参见《新城市议程》第 29、63、65、67、77、78、144 条。

② 参见《新城市议程》“环境可持续和有韧性的城市发展”部分。

针对总体城市治理的决策建议

战略 1：推进国家和地区间合作

世界城市、地区间的协同合作和多方融合成为决策的首要原则。借助联合国人居署等国际平台，支持整合性、多中心、重平衡的区域开发政策和规划的实施，鼓励不同规模的城市和人类住区之间的合作与互助支持，共同分享经验和最佳实践案例。

战略 2：强化多主体间合作

为了促进多方合作政策与制度的建立，必须发挥政府的引导角色；在社会组织的协助下，强化政策的制定与实施，充分发挥规划设计在城市发展中的重要作用，并保障其实施效果。加强居民对公共事物的参与，调动居民建设城乡的积极性，确保满足不同群体的利益和需求。将自上而下的整体发展设想与自下而上的能动性有机结合，从而优化城市治理的过程和结果。

战略 3：实现城乡统筹发展

为推进城乡一体化的进程，在决策上要以发挥市场机制配置资源为导向，地方政府适度引导调节和管控，推进城乡发展一体化，鼓励城乡人民踊跃创业，积极创新，因地制宜地发展传统优势产业和新兴战略产业，并且不断优化产业结构，建立土地、就业和公共设施等供给的优化机制，促进城市和乡村的共同互利发展。

针对不同主题的城市治理决策建议

战略 1：推进可持续和包容的经济发展

实现城镇经济发展的持续性、包容性需要充分利用本地的区位优势和特色产业，推动科技创新和机制优化，促进产业结构升级和价值链提升。鼓励小微企业的创新发展，优化大型企业的研发机制。提供人才交流和知识共享平台，对现有劳动力进行培训提升，不断挖掘促进经济增长的驱动力。

战略 2：优化住房和公共设施的提供

通过多种方式和主体，实现住房和公共服务设施的安全性、平等性和可支付性，制定并落实平等、有效、充足的住房与公共服务设施供给政策，保证二者在区域内的平衡关系，缩小城乡在居住和公共服务设施方面的差距。降低特大城市居民的生活成本，保障其基本生活水平。通过优化城乡住房、公共空间和设施的配置和设计，提高居民的生活品质。

战略 3：强化城市的公共安全保障

城市公共安全管理应从城市空间规划、基础设施建设以及综合性政策三方面落实。空间规划应与自然生态系统相协调，建立区域安全空间格局，严格把控空间建设范围；注重基础服务设施的韧性尤其是气候效益，对大型设施进行必要的风险评估；综合性政策包括完善政府跨部门的合作体制，加强灾害风险管理，促进地方政府的应急能力如制定充分的疏散和应急流程等。

战略 4：切实推进环境保护

环境保护是实现可持续发展的基本前提，应立足于本国的环境问题，通过科技创新实现产业的绿色转型；同时通过制度改革，加强环境治理的科学性和可持续性，优化城市规划与实施，落实低碳城市、弹性城市等先进发展模式的实践。

参考文献

- 《变革我们的世界：2030 年可持续发展议程》，https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/94632030%20Agenda_Revised%20Chinese%20translation.pdf。
- 陈小坚：《〈新城市议程〉：通向未来可持续发展的城市化行动纲领——联合国住房与可持续城市发展大会（人居三）综述》，《现代城市研究》，2017 年第 1 期，第 129—132 页。
- 联合国人居署：《城市与区域规划国际准则》，《城市规划》，2016 年第 12 期，第 9—18 页。
- 联合国人居署：《“人居三”会议通过〈新城市议程〉》，2016，<https://cn.unhabitat.org/new-urban-agenda-adopted-at-habitat-iii/>。
- 刘月、赵文武、张骁：《助推 2030 可持续发展议程环境目标落实——第二届联合国环境大会会议简述》，《生态学报》，2016 年第 12 期，第 3843—3846 页。
- 石楠：《“人居三”、〈新城市议程〉及其对我国的启示》，《城市规划》，2017 年第 1 期，第 9—21 页。
- 苏毅：《“变革我们的世界：2030 年可持续发展议程”为未来 15 年国际发展合作指明了方向》，2015。 <http://www.tanjiaoyi.com/article-11730-1.html>。
- 《新城市议程》，《城市规划》，2016 年第 12 期，第 19—32 页。
- 杨志鸣：《传承世博精神遗产致力人居环境建设——“世界城市日”的申设蓝图与“人居三”会议的承诺目标》，《上海城市管理》，2016 年第 1 期，第 4—5 页。
- 杨志鸣：《契合“世界城市日”理念发挥〈上海手册〉指南作用》，《上海城市管理》，2017 年第 1 期，第 4—5 页。
- 赵建文：《遵循〈联合国宪章〉：实现发展权的基本保障——以〈改变我们的世界：2030 年可持续发展议程〉为视角》，《人权》，2016 年第 4 期，第 19—39 页。
- 周凡、杨卓敏：《〈上海手册〉与未来城市的可持续发展》，《上海城市管理》，2016 年第 3 期，第 4—5 页。
- Bank A.D. *Achieving the Sustainable Development Goals in Asia: Effective Development Cooperation and Financing for the 2030 Agenda*.
- Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. 2015. <http://www.>

fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/dnzt_674981/xzxzt/xpjdmgjxgsfw_684149/zl/t1331382.shtml.

UN-Habitat. *Global Public Space Toolkit: From Global Principles to Local Policies and Practice*. 2015. <http://unhabitat.org/books/globalpublic-space-toolkit-from-global-principles-to-local-policies-andpractice/>.

UN-Habitat. *Background on UN-Habitat's Current Approach Related to Urban Planning*. 1st Meeting of the Expert Group for International Guidelines on Urban and Territorial Planning, Paris, 24 and 25 October 2013.

UN-Habitat. *The Future We Want, The City We Need* [Z/OL]. 2014. <http://unhabitat.org/the-future-we-want-the-city-we-need/>.

UN-Habitat Habitat III Issue Papers 6—Urban governance United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development New York 2016. https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2015/04/Habitat-III-Issue-Paper-6_Urban-Governance.pdf.

<http://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-New-Urban-Agenda-10-September-2016.pdf>.

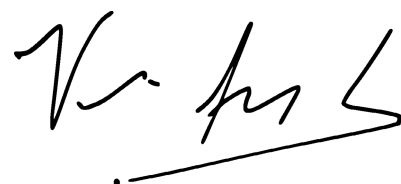
后记

《上海手册：21 世纪可持续发展指南》作为 2010 上海世博会留下的遗产，聚焦“城市，让生活更美好”的主题，在联合国、国际展览局、中华人民共和国住房和城乡建设部、上海市人民政府的大力推动下，目前已正式发布了 2011 版和 2016 版。尤其是 2010 上海世博会结束至今，各国城市尤其是发展中国家城市，经历了史无前例的快速发展，基于近年来国际社会对城市可持续发展的要求，2016 年版《上海手册》对全球城市可持续发展的优秀案例予以提炼和总结，吸收了全球城市可持续发展的先进成果和创新模式，对指导全球城市化的健康可持续发展起到了重要作用，并更具有指导的针对性。

2016 年 10 月在厄瓜多尔首都基多召开的联合国第三次住房和城市可持续发展大会（简称“人居三”）上通过了《新城市议程》，《上海手册》成为了践行《新城市议程》的重要组成部分，这也对《上海手册》提出了更高的要求。《上海手册》年度报告的出版发行，既能更加深入和细致地挖掘全球在城市各领域的可持续发展优秀案例，并能更有效地落实《新城市议程》的理念和精神。《上海手册》2017 年度报告聚焦城市治理的主题，这是与当今全球城市所面临的主要问题相联系的，也呼应了世界城市日 2017 年年度主题——“城市治理，开放创新”（Innovative Governance, Open Cities）。

《上海手册》编辑小组从年度报告的总体框架设计、理论梳理、全球优秀案例的遴选和征询，到报告的编写、反复讨论、修改完善、国内外专家评审、指导部门的审定，直至最后翻译出版，整个过程得到了相关领域众多权威专

家的无私指导。我们衷心地希望本年度报告作为践行《新城市议程》的重要手段之一，在全球的推广过程中也能得到更多有识之士的大力帮助和支持，使《上海手册》继续为全球城市的可持续发展做出重要的贡献！



文森特·冈萨雷斯·洛塞泰斯

国际展览局秘书长

2017年10月