



促进资源融合，共享城市未来



城市，让生活更美好  
Better City, Better Life

# 上海手册

21世纪城市可持续发展指南 · 2023年度报告

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

SHANGHAI  
MANUAL

A Guide for Sustainable Urban Development  
in the 21st Century · 2023 Annual Report

UN HABITAT  
FOR A BETTER URBAN FUTURE



UN-Habitat  
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

 上海科学技术出版社



# 序一



《上海手册：21 世纪可持续发展城市指南》（简称《上海手册》）是联合国人居署、国际展览局和上海市人民政府长期进行多边合作的成果。《上海手册：21 世纪可持续发展城市指南·2023 年度报告》（简称 2023 版《上海手册》）聚焦“促进资源融合，共享城市未来”，与 2023 年世界城市日主题“汇聚资源，共建可持续的城市未来”不谋而合，突出了全球城市在社会、经济、环境等可持续发展核心领域及国际合作方面的最佳实践，并用专门章节讨论城市可持续发展的融资问题，以及介绍 2023 年首届全球可持续发展城市奖（上海奖）获奖城市的最佳案例。本书将于 2023 年发布，为全球推进可持续城市化的诸多城市专业人士提供重要参考材料。

资源整合在充分有效挖掘城市潜力并维持城市可持续发展方面发挥着重要的作用。根据以往的经验教训，编著者在本书中对城市当前的实际情况进行反思，同时对全球城市领导者所面临的重要问题做出回应。城市如何实施多样化的融资策略，促进经济可持续增长？城市如何利用社会资本并在发展过程中做到公平公正？我们要如何建设绿色生态且有韧性的城市？如何利用城市文化遗产和文化投资

提升城市生活质量？如何建立跨区域的城市治理并向共享城市转型？全球社区如何利用国际合作推进城市的可持续发展？城市如何采用新的融资模式推动城市的可持续发展？本手册对此类问题进行了深入探讨，并对各城市和市政机构所采取的激励措施进行了评估，展示了在这些关注领域中针对重要挑战的变革性解决方案。

在这个前所未有的城市化时代，本书作为一本极佳实践城市案例的汇编极具启发性，为各大城市的发展提供了新的思路和实用解决方案，为各大城市向包容、公平、韧性和可持续发展的居住和工作地点的创新转型铺平道路。2023 版《上海手册》展示了来自多个国家的多个案例。这些案例都通过三个核心部分予以呈现，包括背景、实施过程和可以从中汲取到的经验教训。此外，该报告还列出了多条政策建议。作为市长、政府官员，以及城市发展的其他关键利益相关者的重要参考，本书可以帮助推动可持续城市化的发展。

在此，我对 2023 版《上海手册》的发布表示衷心祝贺，并鼓励我们的合作伙伴阅读和思考本报告中列出的案例。我相信，本报告将为城市领导者提供实用的指导和灵感，帮助城市释放推动可持续城市化的潜力，并提升全球城市地区的生活质量和机遇。

麦慕娜·莫哈德·谢里夫  
联合国副秘书长、人居署执行主任



## 序二



在“城市，让生活更美好”的主题下，2010年上海世博会将来自全球的数百万游客，以及他们所代表的世界各国凝聚在一起，携手探索、讨论、展望未来城市的蓝图，推动城市和谐生活方式的普及。上海世博会为国际社会打造了一个独特的平台，展示了旨在打造可持续性、包容性和创新性城市的创新型解决方案。上海世博会还展示了世界各地的创新成果和成就，并让公民直接参与到建设更美好城市的进程中来。

2010年世博会为我们留下了宝贵的无形资产，尤其是期间发起设立的世界城市日和《上海手册》。2011年，在中华人民共和国住房和城乡建设部的支持下，国际展览局、联合国人居署与上海市人民政府合作推出第一版《上海手册》，广泛收录相关领域的优秀见解和最佳实践，成了塑造更宜居的城市的案例式指南。

《上海手册》秉承上海世博会的创新精神，以打造更绿色、更公平的城市人居环境为第一要务，保持内容上的持续更新，成了探索创新发展模式的

城市规划者和管理者打造与时俱进的研究案例库。《上海手册》的每一版都收集并展示了真实生活中的经验教训，并重点介绍了行之有效的政策、技术和框架，以期为公民生活带来切实改善。

当前，受气候变化、经济冲击和日益加剧的不平等等多重危机的叠加影响，全球城市面临巨大压力。因此，必须立即采取协调一致的解决方案来满足公民当前的需求，迎接未来的挑战。城市地区的动态性是实现社会公平、创新、高韧性和高多样性的关键。必须充分利用这一点，加强有利于绿色增长、多元治理和国际合作等共同目标的举措。

为了实现让城市变得更智慧、更包容、更有活力的共同目标，2023版《上海手册》介绍了世界城市为有效利用资源、实现可持续城市化采取的具体途径。新版手册以“促进资源融合，共享城市未来”为主题，强调城市积极发展的潜力及其在实践中的应用。该版中提出的地方层面的政策、治理建议和可行措施均颇有远见，可以作为典型案例进行推广，帮助更多城市克服重大全球挑战，在实现可持续发展目标方面取得进展。

迪米特里·科肯切斯  
国际展览局秘书长



# 致谢

本年度报告的编撰得益于众多人士的贡献。

感谢联合国人居署执行主任麦慕娜·莫哈德·谢里夫女士积极促成《上海手册》及年度报告作为践行联合国《2030 可持续发展议程》和《新城市议程》的重要组成部分继续更新发布。同时，我们对联合国人居署的下列专家表示感谢：杨榕、塞缪尔·吉列特、陈思齐、乌马尔·西拉、布鲁诺·德肯、埃尔金·蒙萨尔维、萨尔玛·穆斯塔法、卡塔琳娜·卡马林尼亚斯、拉克曼·佩雷拉、伦纳特·弗莱克、斯蒂芬妮·布里格斯。

感谢国际展览局迪米特里·科肯切斯秘书长、安托万·布迪克斯先生及其团队对《上海手册》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”的上海世博会精神借由《上海手册》及年度报告的发布持续发扬。

感谢中华人民共和国住房和城乡建设部领导与同仁在本年度报告的编写与评审中给予支持并提供建议。

感谢上海市委书记陈吉宁、上海市人民政府龚正市长、张小宏副市长、王为人副秘书长对本年度报告撰写工作的大力支持和关怀。同时，向上海市建设交通工作党委书记、上海市住房和城乡建设管理委员会主任胡广杰，上海市住房和城乡建设管理委员会金晨副主任、刘千伟总工程师、综合规划处彭波处长、丁建先生、李阳先生，上海世界城市日事务协调中心成键主任、王婵雅女士、荣煜女士、毛颖娟女士、贺甜甜女士等参与人员在本年度报告编写与协调工作中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多个专家

团队参与本年度报告各章节编写工作。各团队的领衔专家分别是：华东师范大学城市发展研究院院长曾刚教授、朱贻文副教授，复旦大学社会发展与公共政策学院于海教授，上海财经大学孙哲博士，同济大学经济与管理学院诸大建教授、陈海云博士，上海图书馆（上海科学技术情报研究所）杨荣斌主任、施雯副研究员，同济大学党委副书记彭震伟教授、建筑与城市规划学院黄怡教授、陈晨副教授、钟晓华副教授、赫磊副教授、李凌月副教授、曹湛助理教授，上海国际问题研究院于宏源所长、朱云杰博士，同济大学环境科学与工程学院李光明教授，联合国环境署 - 同济大学环境与可持续发展学院王信副院长等（排名按照章节顺序）。其中，曾刚教授作为首席专家负责本报告的主题演绎和框架设计。同时，我们希望借此机会向参与本报告各章节撰写的团队成员所做出的杰出贡献表达最衷心的感谢与诚挚的敬意。

特别感谢上海市人民政府发展研究中心祁彦主任、史晓琛女士、柴慧女士，德国慕尼黑大学约翰内斯·格吕克勒教授，德国科布伦茨大学罗伯特·潘内兹教授，华东师范大学高向东教授、孔翔教授、易臻真副教授等领导 and 专家学者为此书的编审做出的重要贡献。在本书撰写过程中，以上诸位专家领导对编审工作给予了大力支持，在此一并致谢！

最后，感谢本书的出版单位上海科学技术出版社和翻译单位上海译国译民翻译服务有限公司为本书文稿所做的严格细致的工作！



# 目录

第一章 总论	1
--------	---

第二章 多元融资与经济可持续发展	13
------------------	----

引言	15
----	----

参考案例	16
------	----

智利圣地亚哥：创业加速器汇聚全球资源	16
--------------------	----

德国波恩：高科技启动基金助推初创企业发展	21
----------------------	----

荷兰阿姆斯特丹：“城市甜甜圈”模式促进循环经济	25
-------------------------	----

中国福建三明：碳汇交易制度提升森林生态价值	30
-----------------------	----

中国浙江衢州：绿色金融碳账户推动城市可持续发展	34
-------------------------	----

政策建议	40
------	----

第三章 社会资本与社区包容性发展	43
------------------	----

引言	45
----	----

参考案例	46
------	----

中国上海公益新天地园：可持续社会创新的试验田	46
------------------------	----

中国上海元宇宙社区营造：数字徽章凝聚社会资本	52
------------------------	----

美国科罗拉多州：创意社区 DIY 计划“发挥自己的创意”	53
------------------------------	----

哥伦比亚波哥大关怀系统：重塑为妇女提供的公共服务和基础设施	61
-------------------------------	----

黎巴嫩贝鲁特住房监测：关切并推动弱势社区的住房权利	67
---------------------------	----

政策建议	72
------	----

## 第四章 生态活力与绿色韧性城市····· 75

引言·····	77
参考案例·····	77
中国上海普陀万里沧桑巨变：安居乐业的生态活力社区·····	77
中国浙江杭州缤纷社区——跨社区联建一体化治理·····	83
塞内加尔达喀尔区：建设防洪基础设施，造福居民·····	84
巴西福塔雷萨城市微型公园：脆弱社区内退化土地的自然化·····	90
荷兰鹿特丹 RUGGEDISED 项目：“南部中心”智慧区·····	95
政策建议·····	102

## 第五章 创新文化与城市文脉传承····· 103

引言·····	105
参考案例·····	106
新加坡：文化捐献配比基金·····	106
美国旧金山：社区艺术稳定信托·····	110
缅甸仰光：重塑“我们的家”·····	117
中国南京：小西湖历史地段微改造·····	123
德国汉堡众筹平台：助力小微文创的起步·····	129
政策建议·····	130

## 第六章 跨域治理与多维共享城市····· 133

引言·····	135
参考案例·····	136
埃因霍温—鲁汶—亚琛技术三角——跨国、跨区域科技合作倡议·····	136

中国长三角 G60 科创走廊 .....	141
韩国首尔：智慧首尔——城市治理现代化 .....	143
墨西哥：Tianguis Digital——推动透明、高效的公共采购 .....	147
中国成都：成都社区基金会——城市更新与治理中的可持续社区 公益平台建构 .....	151
<b>政策建议</b> .....	155
<b>第七章 调聚资源与城市转型发展</b> .....	<b>157</b>
<b>引言</b> .....	159
<b>参考案例</b> .....	160
缅甸勃固省 Thanbayrakhon (TBK) 村：基于清洁能源技术应用的缅甸 森林保护项目 .....	160
德国互联城市：可持续城市发展国际实践共同体 .....	165
坦桑尼亚达累斯萨拉姆：公共交通导向策略下的城市区域交通变革 .....	173
国际合作下的巴基斯坦地方能源转型 .....	179
<b>政策建议</b> .....	180
<b>第八章 城市可持续发展融资指南</b> .....	<b>183</b>
<b>引言</b> .....	185
城市可持续发展融资的挑战与应对策略 .....	186
扩展城市可持续发展的融资渠道 .....	188
联合国人居署自有来源收入快速分析工具 .....	190
联合国人居署土地融资工具 .....	191
城市可持续发展融资的未来方向和建议 .....	198

## 第九章 首届全球可持续发展城市奖（上海奖）获奖城市最佳实践案例

.....	203
引言 .....	205
澳大利亚布里斯班 .....	205
巴西萨尔瓦多 .....	212
中国福州 .....	218
乌干达坎帕拉 .....	226
马来西亚槟城乔治市 .....	230

# 第一章 | 总论





# 引言<sup>1</sup>

当前全球多种危机交织，城市发展正面临百年未有的巨大挑战。较之以往任何时期，如今的城市都更需要具备可持续发展的能力及其必要资源。城市，意味着更多机遇和更高的生活品质。城市的可持续发展离不开持续与长久的经济发展路径、包容与多元的服务型社会、绿色与充满韧性的生态环境、创新与传承并重的城市文化，以及高效与协同的治理模式。2023版《上海手册》以“促进资源融合，共享城市未来”为主题，分析了世界各地城市城市化的现状，以及所面临的挑战和机遇，研究了有效利用资源推进城市可持续发展的具体路径。该手册详细介绍了对全球二十余项最佳实践案例研究的结果，涉及城市发展的各个关键领域，包括经济、社会、环境等。为全球范围内的城市市长、地方政府管理者、规划者和设计师，以及其他的城市行动者们提供了二十余条可借鉴、可操作的政策建议。

## 时代背景：城市发展所需 资金资源日益紧张

随着城市化复杂性的持续提高，为继续推动城市可持续发展，如何创新战略、更新解决方案成为城市面临的新挑战。在全球危机变得日益频繁、危机关联度日益提高的今天，城市居民在风险面前首当其冲。为寻找更好的机会，大批农村人口向城市转移，预计到2050年，城市将容纳全球70%的人口<sup>2</sup>，并贡献全球80%的GDP，所以城市化的良好管理对确保可持续增长至关重要<sup>2</sup>。目前，全球危机和不平等现象导致了大规模的城市移民，城市资源日益紧张，所以新兴的城市化模式迫切需要更积极的城市战略和投资。从城市融资和投资、数据和

技术到人力资本、合作伙伴关系和网络发展领域，整合确保大规模城市可持续发展所需的资源是当务之急。同时，城市化还必须以保护自然资源、社会和经济资本，以及文化资产的方式展开，这需从根本上改变城市政策和实践方式。

在全球通胀加剧、投资减少和新冠肺炎疫情滞后影响的冲击下，全球城市和地区的经济发展放缓。预计2023年和2024年的全球经济增长率分别为1.7%和2.7%，较之以前，增长率的急剧下滑预计会很普遍，95%的发达经济体和近70%的新兴市场及发展中经济体对2023年的增长预测都会下调<sup>3</sup>。未来几年，预计许多城市和地区将面临投资疲软和增长乏力的问题，这些问题会阻碍减贫、医疗保健、基本服务、基础设施和减缓气候变化等领域的发展进程。数据显示，如果继续维持现状，不对城市政策和投资进行重大变革，可持续发展目标

1 本章由联合国人居署撰稿。

2 World Bank Group. (2023) Urban Development. URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview>。

3 World Bank Group. (2023) Global Economic Prospects。

SDG 11 的大多数甚至全部具体目标都将无法实现<sup>1</sup>。随着可持续发展目标实施进度的放缓，不平等现象将继续扩大，最边缘化的群体会被抛在后面。

《新城市议程》《亚的斯亚贝巴行动议程》及自1976年以来举行的三次人居会议（以下简称为人居一、人居二、人居三）都呼吁利用更多资源来发掘城市的经济潜力。然而，在全球范围内，城市可持续发展的融资行动节节败退，城市投资的严重赤字进一步加剧了不平等、污染和环境恶化等问题，同时推高了支出，其中受影响最大的是城市中的少数群体、边缘化群体和低收入群体。另一方面，由于国际投资存在固有缺陷，现有的歧视性结构还在继续维持，阻碍了通过推动城市可持续发展实现国家发展的进程。城市行动者和决策者必须了解将城市发展的安全融资机制、海外发展援助和外国直接投资纳入国家发展框架的重要性。地方政府必须具备调动内生收入来源的能力和责任感，同时必须敦促各国政府向各级地方政府，特别是中小城市和快速增长城市的政府，提供财政转移支付，有效助力积极的发展成果。

促进城市可持续发展需要多方利益相关者在城市和地区发展方面保持合作并形成伙伴关系，但全球多边行为体和国家政府对城市危机采取针对性措施的进展缓慢。正如第十一届世界城市论坛所呼吁的那样，多边行为体需要让地方政府结合科学分析、研究成果和翔实数据，动员必要的政治意愿和资源，推动政策转变，以加速大规模的可持续城市发展的进展。在关于城市发展的国际议程中，实现与应对气候变化、公共卫生、城市食品体系和环境

保护相关的安全保障被视为重中之重。

鉴于当前世界范围内可持续城市发展所需的资金、资源日益短缺，本手册从全球视角出发，介绍了正在推动城市可持续发展的全球城市的成功实践，展示了城市和市政当局在加速全球发展议程进展方面所拥有的变革潜力。

## 手册结构与亮点

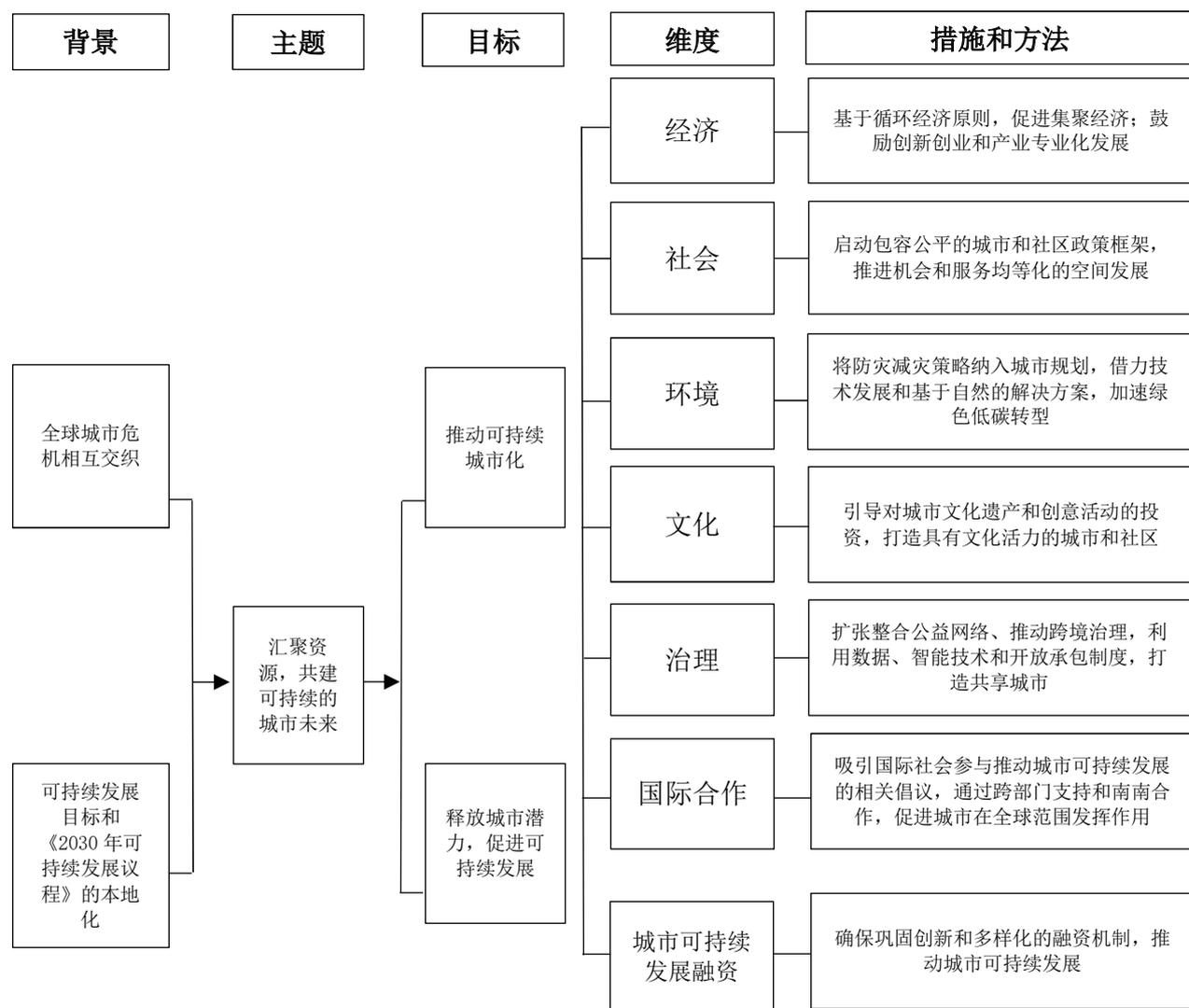
鉴于城市发展现状的不断变化，2023版《上海手册》以之前的版本为基础，以“促进资源融合，共享城市未来”为主题，展示了近年来全球各地令人振奋的城市实践。在今年的手册编写中，撰写团队多次前往案例所在地进行实地走访，获取了大量第一手调研资料，为深入掌握案例的产生背景、存在问题与实践经验奠定了坚实基础。在城市发展所需资金资源日益紧张背景下，2023版《上海手册》从经济、社会、环境等维度分析成功案例的可取之处与亮点所在，从国际合作的视野探讨城市协同效应，并最终给出城市可持续发展的融资指南。

2023版《上海手册》共九个章节，分为三个部分。在总论（第一部分）之后，用五个主题章节（第二部分）展现了可持续城市发展的不同领域，从不同的维度介绍了来自各个城市的最佳实践案例。案例研究可分为三个核心部分，包括：1. 案例背景，其中介绍了当前的背景和挑战；2. 实践过程，其中

1 UN-Habitat. (2023) SDG 11 Synthesis Report High Level Political Forum 2023. URL: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/07/sdg\\_11\\_synthesis\\_report\\_2023\\_final\\_0.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/07/sdg_11_synthesis_report_2023_final_0.pdf).

展示了实践的主要特征与具体过程；3. 经验借鉴，为城市发展相关人员提供了可借鉴、可实践的经验参考。每个主题章节还结合各自领域的案例研究，提出了一套政策建议。2023 版《上海手册》最后三

个特别章节（第三部分）分别为国际合作、城市可持续发展的融资指南、首届全球可持续发展城市奖（上海奖）获奖城市最佳实践案例，以期为不同维度的可持续发展融资提供借鉴（图 1.1）。



资料来源：由作者提供

图 1.1 本手册主题组成的结构

## 经济：多元融资与经济可持续发展

城市经济向资源效率更高的模式转型有助于经济增长、就业、创新，并为提升综合国力做出贡献，这对于实现城市可持续发展来说至关重要。城市经

济转型可以让经济发展红利在城市中得到更公平的分配，有助于促进包容性增长、减少贫困和增加社会流动性。本章探讨了城市采用新的创新方法促进经济发展的潜力，即如何最大限度地提高资源利用效率，并最大限度地减少对人类和地球的

不利影响。

经济篇的重点案例之一是智利圣地亚哥的创业加速器项目，案例展示了圣地亚哥的创新和创业支持计划，该计划正在增加当地企业家的市场机会，刺激经济创新，并通过全球合作吸引人才。该案例的亮点在于强调国际化视野与开放合作、坚持全流程持续跟进与评估，以及注重创业文化与生态环境建设。本章的第二个案例是德国波恩的高科技启动基金，该案例凸显了多元化的融资正在加速科技初创企业的发展，并孵化当地的科技创新生态系统。接着，本章介绍了阿姆斯特丹的案例，该案例正通过“甜甜圈经济”模式制定循环经济战略，推动阿姆斯特丹向资源高效、环境敏感型经济转型，并将共享、再利用和循环利用作为永久性的原则。之后，本章介绍了福建三明碳汇交易制度，展示了城市将经济发展与环境保护和谐融合的潜力，促进了向生态敏感型经济发展路径的转变。最后，本章展示了浙江衢州将绿色金融改革作为推动可持续发展的重要途径，通过差异化的靶向金融政策，激励各领域社会主体合力推动绿色低碳转型的重要举措。

## 社会：社会资本与社区包容性发展

城市社会在推动城市可持续发展方面发挥着重要作用，从社区层面影响着城市的发展轨迹。社会资本是促进城市可持续性和繁荣的不可或缺的资源，社会网络是创造有凝聚力的社区和邻里的黏合剂，可以增进集体行动、相互支持和合作以实现共同目标。本章重点介绍推动城市发展的倡议，这些倡议促进了城市和市政当局内部的社会发展，有助于建立更安全、更公平和更包容的城市社会。

社会篇的重点案例之一是中国上海的公益新天地园，该案例展示了跨部门合作在解决城市内部重大社会问题、推动社会创新和倡导公益创业方面的作用。该案例的亮点在于开放包容的政府角色转型、跨界合作的平台枢纽建设、公益文化的人才培养，以及多方合作的运营模式和创新机制。本章的第二个案例在科罗拉多州，当地创意社区自助DIY计划凸显了创意社区项目在增强社会资本和当地发展机会的同时，具有提高社区活力的潜力。此外，“波哥大照料系统”案例推出了一项创新型社会倡议，通过为女性护理人员赋权，令她们在这样一个从古至今一直排挤女性的社会中获取应得的服务、教育和谋生机会。最后，这一部分介绍了发生在贝鲁特的住房监测案例：一个致力于贝鲁特住房公正的社会组织，该组织展示了在该市向公平住房过渡过程中建立伙伴关系和社区动员的重要性。

## 环境：生态活力与绿色韧性城市

城市地区处于应对气候变化的最前沿，所以比以往任何时候都更迫切需要走一条无害于环境的发展道路。本章的重点介绍建立气候变化韧性，促进城市化进程，同时保护和保障生态资本和自然环境。本章针对推动城市以环境可持续的方式发展，提出了独到见解与相应的政策建议。

环境篇的重点案例之一是中国上海普陀区的万里社区，该案例介绍了以生态平衡式发展创造当地居民与自然和谐相处的一个社区。本案例的亮点在于以系统性前瞻性的规划、详细的技术路线图和施工图、政策和市场相结合的方式建设生态活力社区，以及全过程的公众参与。随后，本章介绍了浙江杭州缤纷社区的跨社区联建一体化治理。本章

的第三个案例来自塞内加尔达喀尔，案例展示了UrbaSEN和塞内加尔居民联合会的工作，通过社区主导的城市洪水风险管理，提升该市最脆弱的非常规住区的韧性。此外，本章还通过福塔雷萨的城市微型公园项目，阐述了城市绿化，以及被忽视的城市空间的再恢复和再利用如何在社区层面带来积极的社会变革，同时提高环境质量。最后，鹿特丹监测项目致力于利用该市南区中心区智能能源解决方案的潜力，优化能源效率，减少排放并减轻有害的环境影响。

## 文化：创新文化与城市文脉传承

作为文化大熔炉，城市内的文化和历史遗产是推动可持续城市发展的宝贵组成部分。城市和城市居住区应当更好地利用文化遗产，确保有形基础设施得到保护，同时提高其非物质文化遗产资产的多样性，带来多重社会经济效益。

文化篇的重点案例之一是新加坡，该案例突出了文化捐献配对基金的重要性，该基金通过提供匹配补贴和提高组织本身的自筹资金能力，改善了对艺术和文化组织的融资。该案例的亮点在于创新的捐赠配比基金模式、捐助人和文化组织之间的多元伙伴关系，以及公共资助配发的均衡性和使用的灵活性。本章的第二个案例来自旧金山，该项目中，我们看到了公私合营模式在艺术和文化组织行业可承受性能力危机的背景下，通过“先租后买”融资机制支持艺术和文化组织的价值。第三个案例取自仰光，展现了建筑业主、政府和社会组织之间的合作在振兴和再生受威胁遗产基础设施方面的重要性和积极影响。最后一个案例涉及小西湖历史地段微改造，在该项目中，多方合作利用可持续的共同融资解决方案，实现了以遗产保护

为中心的城市更新。

## 治理：跨域治理与多维共享城市

城市地区的管理和治理对塑造城市发展、可持续性和生活质量非常关键。为应对日益复杂的城市景观，本章深入探讨了城市治理和治理资源的新创新模式，展示了跨区域合作、创新数据、科技和数字化的成功之处。

治理篇的重点案例之一来自埃因霍温—鲁汶—亚琛技术三角区这一充满活力的科技区域，该案例展示了跨境治理合作在推动区域竞争、区域集聚和科技创新，以及帮助建立新的协作网络方面的影响。该案例的亮点在于区域规划与治理政策的灵活可变结构、保持更新跨境合作活动的各项数据，以及强化跨境科技合作的区域品牌。在本章的第二个案例中，首尔智慧城市平台展示了数字治理资源如何提高城市管理效率，增强公民获得服务的机会，建设更加公平包容的城市。随后，对Tianguis数字系统案例的分析强调了墨西哥市政府内部向公开采购的转变，从而创造出一套更透明、更负责的公共采购体系，建立一个质量更高、更繁荣的城市。最后一个案例展示了成都社区基金会如何通过创新基金运作模式，利用大规模治理和小型基金，帮助重建当地社区。

## 国际合作：调聚资源与城市转型发展

城市国际合作对可持续发展至关重要，有助于大家携手、更好解决当前普遍面临的各种困境。近年来，国际社会高度重视气候、健康、粮食等可持续发展问题，因此本章重点介绍了在综合能力和资

源方面的最佳城市实践案例，通过面对全球挑战，城市国际合作有助于落实全球议程，推动城市在全球范围内发挥作用。

国际合作篇的重点案例之一来自缅甸中部勃固省 Thanbayrakhon (TBK) 村，该项目建立了包括非政府组织、基金会，以及不同地区和国家政府在内的合作伙伴关系，调动和整合更多资源，实现了多方合作和资源共享。该案例的亮点在于体现了发展中国家的包容与公正转型、基于清洁能源外交的全球利益共享和交流协调、基于多利益攸关方合作的资源整合和项目落实。本章的第二个案例是德国互联城市，该案例展示了可持续城市发展国际实践共同体的建设，通过国际合作促进技术和创新的传播。最后，本章通过展示坦桑尼亚达累斯萨拉姆的案例，体现了公共交通导向策略下的城市区域交通变革，当地以快速公交系统导向为契机，通过融资来达到基础设施的革新。

## 特别篇：城市可持续发展融资指南

融资是实施城市政策、发展基础设施和提供服务的基础，在推动可持续城市发展方面发挥着至关重要的作用。适当且构建良好的融资架构是应对城市地区面临的复杂挑战的关键。要支持可持续城市发展，就必须推动构建无障碍和多样化的融资机制，探索多种资金来源，为城市实施变革性举措提供有效资源。作为特别篇，本章评估了这一过程中面临的挑战和机遇，说明了多层次合作对有效城市投资的作用，以及拓宽内部和外部融资渠道的方法。本章还介绍了联合国人居署支持这一进程的部分工具，包括用于自有收入、土地融资、贫民窟改造融资，以及联合国人居署城市投资基金的工具。

## 案例选取及原则

本手册介绍的二十余个案例在各自主题领域内，对城市可持续发展做出了杰出表率。为了确保选择有足够影响力的高质量案例，本手册确定了以下六个核心选择标准：1. 案例被国际社会公认为全球范围内各自主题领域的最佳实践；2. 创新的理念、技术或举措贯穿整个实施过程；3. 从政府层面为城市发展过程中的可持续性建设提供了政策支持；4. 对实现更具包容性的城市和社区做出了显著贡献；5. 在其他城市中也具备复制和推广的可能性；6. 主题与当前城市普遍面临的困境与挑战高度相关。

除了这些核心选择标准外，案例在整个实施过程中还应体现出为促进可持续城市发展的有效整合资源做出了积极贡献的行动。同时，案例的选取遵循以下几个原则：

**认可度高：**案例被国际社会公认为最佳实践，例如，获得权威组织或著名奖励计划的正式奖项提名，被官方网站推荐，或曾被国际期刊和出版物收录。同时，关于这些案例的研究也应在各自的主题领域内为可持续城市发展做出杰出贡献。

**创新性强：**案例都具有前沿性，展示了它们对可持续城市发展的创新贡献，包括但不限于规划和设计、科学、科技和数字化、社会和社区实践、城市管理和政策制定过程、融资和提供资源，以及伙伴关系建设与合作。

**包容性广：**案例关注城市和城市社区中的排斥、不平等和不公平问题，特别关注支持被发展进程忽视的个人和群体，包括妇女和女童、老人、儿童和青年、残疾人、难民和其他弱势群体。

**时效性好：**案例在时间上应是最新的，反映了当前全球城市发展面临的挑战，从而确保所提出的

案例研究和实践经验能够应用于实际，为当今面临发展挑战的全球城市提供关键参考。

**体现可持续性：**案例在各自的实践过程中都以可持续性作为基本原则和内涵，有助于建立支持推动可持续城市发展工作的国际城市最佳实践库。

**具备可复制性：**案例可以通过适当调整适用于多元的城市环境，特别是在具有不同规模和人口、环境条件、文化和发展阶段的城市中。根据案例的规模和应用于不同城市环境的能力，即可拓展性，来选择案例。

## 展望未来：挑战与机遇并存

实现城市可持续发展需要整合城市和城市行动者的关键资源。随着全球人口继续向城市地区集中，城市化的影响遍及工业和就业、住房和基础设施、环境、文化遗产，以及治理和管理等领域。本手册就将重点从经济、社会、环境等维度上分析和评估城市化给城市和城市居住区带来的挑战和机遇。

随着国际经济竞争和环境危机的加剧，城市面临着向更可持续、更具创新性和更高效的经济模式转型的压力。更严重的是，新冠肺炎疫情和全球经济危机加剧了经济不平等，阻碍了可持续经济发展的进程。城市迫切需要减轻其经济活动对环境的不利影响，但也面临着失业和就业不足、经济效率低下，以及收入不平等等问题。许多城市仍在规划和治

理不善的城市化进程中以无序的方式发展，其中空间分散不利于产业集聚，从而制约了经济的繁荣发展。通过促进可持续的地方经济发展，使加强城市资源流动和效率、刺激创新和合作、增加正规就业机会和降低长期市政运营成本成为可能。城市拥有较低的市场准入门槛、高质量基础设施和交通、专业化的产业集群和高度熟练的劳动力，有望成为充满活力的创新生态系统，推动更可持续的经济增长。相应地，城市可以利用与转向新经济模式和发展集聚经济相关的优势，加速可持续工业化、经济创新和经济繁荣。值得注意的是，随着对环境可持续型经济增长的日益关注，基于循环经济模式的共享经济应运而生。这有助于企业刺激创新，创造新的收入来源，打开进入新市场的大门，增加正规就业岗位。

城市具有复杂的社会结构，由各种各样的人、文化和活动组成。在追求公平和繁荣的城市社会的过程中，城市会遭遇无数挑战。住房负担能力、就业、社会不平等、犯罪和安全问题、基础设施、医疗和教育，以及城市基本服务壁垒等问题仍然是全球城市地区的主要障碍。城市呈现出明显的社会不平等，贫富差距不断扩大。与新冠肺炎疫情前的预测相比，2022年生活在极端贫困中的人口增加了7500万<sup>1</sup>。空间碎片化现象在各大洲持续存在，全球城市都在努力应对收入不平等、居住区隔离和就业机会分配不均等问题，所有这些都加剧了排斥现象。考虑到全球有10亿人生活在贫民区，3.18亿人无家可归，城市繁荣方面的差距尤其明显<sup>2</sup>，这

1 UN-Habitat. (2022) UN-Habitat Annual Report 2022. URL: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/06/unhabitat\\_annualreport\\_2022.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/06/unhabitat_annualreport_2022.pdf)。

2 UN-Habitat. (2023) SDG 11 Synthesis Report High Level Political Forum 2023. URL: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/07/sdg\\_11\\_synthesis\\_report\\_2023\\_final\\_0.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/07/sdg_11_synthesis_report_2023_final_0.pdf)。

种社会经济和空间碎片化对城市地区的和平与稳定构成了严重威胁。城市人力资本、经济活动和资源高度集中，其定位是促进服务的空间公平分配、人人拥有经济适用住房、进入正规就业市场的机会和高质量的社会基础设施，促进提高全民生活质量。城市地区可以通过社会公平发展的模式，确保社会凝聚力和包容性社区，减少贫困和不平等，进而建立并保障稳定、公平的社会体系。

在全球范围内，专注应对气候危机的承诺和行动仍远低于预期，连锁环境危机正对城市地区构成重大威胁。随着其负面影响变得愈发严重，极端天气和自然灾害等更剧烈、更频繁，对边缘化的城市社区造成了较大的打击。城市和城区系统复杂、人口密集，是最易受气候影响的热点地区。2022年，有33亿至36亿人生活在高度脆弱的气候环境中，同比增加了3亿人；70%的城市目前正在应对气候变化对城市人口造成的环境、社会和健康影响<sup>1</sup>。值得注意的是，预计到2050年，将有8亿人生活在地势较低的沿海城市地区，海平面上升和内陆洪涝等问题可能在2050年造成1万亿美元的全经济损失<sup>2</sup>。极端天气的频繁出现将令城市基本服务、住房和其他核心基础设施的供应付出高昂的代价。此外，世界各地城市应对气候冲击的能力存在巨大差异，欠发达国家的城市往往缺乏采取足够行动所需的资源。鉴于南亚和东亚，以及撒哈拉以南非洲等欠发达地区的人口增长预计将达到最高水平，这

一点尤其需要关注<sup>3</sup>。同样，气候引起的不平等可能会在未来加剧。随着全球城市化继续加剧环境退化和污染，不平衡的快速增长将破坏自然生态系统，更激烈的城市活动会增加温室气体排放、废物排放和水污染。面对众多环境威胁，城市必须采取有针对性的干预措施，动员必要的资源，才可以为未来的气候风险做好充分准备并尽量缓解其影响，打造有韧性的社区和可持续的城市发展道路，保证环境的可持续性和完整性。

文化仍然是城市发展中未充分利用的组成部分。在城市遗产保护与城市经济的健康和活力之间存在重要联系的地方，城市需要设法制定利用和保护文化遗产资产的战略。因此，创意产业在大城市的就业岗位中占比高达13%，成为许多城市经济不可或缺的组成部分<sup>3</sup>。值得注意的是，遗产保护在发展中国家的中小城市尤其重要，因为在这些地区，与文化遗产有关的活动大都集中在与当地就业和经济流动相关的领域。城市发展管理不善仍然会带来中产阶级化、文化同质化和文化淡化造成的流离失所等问题仍是风险所在。在许多地区，武装冲突和战争、自然灾害、过度旅游开发和无序城市化对历史遗产地构成了重大威胁。新冠肺炎疫情后，许多国家在支持文化领域方面的支出有所减少，因此加强和采用对文化敏感的可持续性城市发展战略比以往任何时候都更为重要。文化遗产在增强社区内的社会凝聚力和文化多样性、身份认同和福祉方

1 UN-Habitat. (2022) UN-Habitat Annual Report 2022. URL: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/06/unhabitat\\_annualreport\\_2022.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/06/unhabitat_annualreport_2022.pdf).

2 C40 Cities. Sea Level Rise and Coastal Flooding. URL: <https://www.c40.org/what-we-do/scaling-up-climate-action/adaptation-water/the-future-we-dont-want/sea-level-rise/>.

3 UN-Habitat. (2023) SDG 11 Synthesis Report High Level Political Forum 2023. URL: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/07/sdg\\_11\\_synthesis\\_report\\_2023\\_final\\_0.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/07/sdg_11_synthesis_report_2023_final_0.pdf).

面发挥着不可或缺的作用，文化和创意为城市提供了向以知识和创新为中心的后工业经济模式转型的机会。因此，将城市中心转变为文化和创意生态系统，以及文化和创意旅游目的地将是它们成功的关键。

管理良好的城市化是最大限度发挥城市潜力所必需的，但作为涉及多个部门和利益相关者的复杂动态系统，城市治理在优化效率和决策方面仍然存在缺陷。全球许多城市政府未能实现对所有公民负责的包容性治理模式，缺乏透明度和问责制，受到孤立治理方法的影响，缺乏纵向和横向合作。此外，尽管科技在推动城市运营和城市服务方面发挥着越来越重要的作用，但并非所有居民都能平等地获得数字资源和信息。值得注意的是，鉴于城市的数字化，日益扩大的数字鸿沟成为老年人和残疾人面临的主要障碍。城市地区目前面临的主要危机相互交织，在追求城市可持续发展的过程中，体现基于包容公平原则的新型城市治理模式至关重要。良好治理可以改变城市生活质量，推动城市发展采取更加综合的方式，促进协同增效和资源共享，从而加速实现《2030年可持续城市发展议程》和《新城市议程》目标。

## 解决方案：创新和多样化的政策组合

面对城市地区众多相互关联的挑战，世界各地的成功城市实践和倡议再次证明，在不断变化的城市环境中，城市和市政当局在制定可持续的长期解决方案方面具有巨大潜力。本手册强调的案例为

政策制定和实践提供了来自各方的宝贵观点，可以支持城市和城市行动者因地制宜地制定自己的解决方案。

城市拥有高度集中的人力资本、企业和资源，可以利用集聚经济效应来刺激经济生产率、创新、工业化和效率，形成创新型经济生态系统。以可持续性和循环性原则为基础的城市经济的日益崛起表明，城市可以转向新的创新经济模式，将专业化的产业集群与高科技产业相互整合。循环经济可以通过材料再利用和回收来增加资源节约并减少废物使用，创造新的就业机会并提高经济对外部干扰的抵御能力，从而产生更强大、强劲的经济。因此，为刺激城市经济创新，为企业家和初创企业培育有利的商业生态系统是至关重要的，因为创新中心和技术孵化器可以帮助支持新兴产业并刺激经济增长。同样，地方企业、研究机构和初创企业之间的合作将推动经济多元化，链接行业专家，促进知识共享，促进研发活动，并增加获得资金和投资、基础设施、设备和固定客户群等资源的机会。

为了建设包容公平繁荣的城市社会，城市必须以有利于所有公民的方式追求增长，不让任何人掉队。包容性城市政策框架对于解决全球城市发展议程最前沿的社会问题至关重要，例如增加获得体面住房、公共服务和基础设施的机会，创造谋生机会，实现性别平等和确保公民参与社区发展进程。建立以保护最脆弱租户和风险较大的社区为重点的住房交付机制，将保障性住房战略和租金控制措施纳入其中，并通过立法予以加强，将有助于城市在促进社会繁荣方面取得巨大进展。此外，城市通过城市结构空间规划和设计创新，可以帮助解决空间碎片化问题和不平等问题。城市可以利用灵活的基础设施解决方案来改善公共服务与被忽视群体的境况，并为那些获得服务机会较少的群体（包括

妇女、女童、残疾人、老年人、移民和难民) 提供机会, 建立社会公平。城市将社会福利组织作为一种手段, 通过孵化器、实验室和基金的整合, 帮助激励社会创新, 吸引新的多元化投资, 这一点也很重要。此外, 城市还可以通过鼓励各种创意社区项目的应用, 开拓新的社会资本, 丰富和振兴城市社会, 促进创新社区的发展。

确保环境可持续和有韧性的城市发展需要采取多方面的措施, 包括政策和立法、综合规划和设计, 以及新技术的采用和多层次的治理机制。城市可以通过利用绿色基础设施和基于自然的基础设施组件, 提高居民的城市环境质量, 增加社区凝聚力, 减少污染, 并创造更好适应气候变化影响的城市景观。此外, 与当地社区一起制定全面的灾害风险降低战略, 可以使城市政府建立基于空间公平的抗灾能力, 确保最脆弱社区能够抵御自然灾害和气候冲击。同样, 城市气候行动计划中的社区参与和参与式规划可以促进城市的协同设计, 有利于根据当地需求和条件制定弹性计划。此外, 对于主要排放源为能源消耗的城市, 可以通过在能源供应和能源系统设计中推广新兴智能技术创新, 寻找常规不可再生能源系统的可持续低碳途径替代方案。通过整合这些战略, 城市可以演变成有韧性的和谐生态系统, 以增进居民和环境的福祉为第一要务。

城市地区的文化和遗产具有促进变革和推动可持续城市发展的巨大潜力, 因此需要采取一种战略性的方法, 帮助城市将文化和遗产作为变革工具加以利用。值得注意的是, 为了构建充满文化活力的

城市生态系统, 有针对性的文化投资政策对于培育文化活动、创意产业和艺术非常关键。在文化组织仍存在安全问题的地区, 地方政府可以采取灵活的土地使用政策, 包括租赁购买物业模式, 以及贷款和补贴。相应地, 城市复兴方案必须提供必要的基础设施和便利设施, 以满足社区的创意活动。这些促进和支持文化和创意产品的保护措施将有助于城市转型为更具活力的生态系统, 帮助当地创意产业及其表现形式的扩大和成长。因此, 激发城市创造力需要消除相关障碍, 提供安全网并引入创意人才培养机制。

为实现共享城市并支持城市可持续发展的实施, 需要新的城市治理方法。为了加强对城市地区危机和冲击的应对, 改善区域和国际上在城市发展事务上的合作, 有必要过渡到促进跨境合作、在规划和政策上采用灵活多变方法的整体治理方式。建立全面的公共福利网络, 将城市服务的提供下放到当地社区, 有助于建立多机构社区治理结构, 为当地人民自身的利益服务, 保护他们的福祉, 确保社区的健康和活力。而且, 城市可以通过筑牢社区基础, 让城市拉近与社区的距离。智慧城市技术还为城市提供了基础设施, 建设高质量的综合数据库来促进决策优化, 提高数字素养, 通过数字包容计划缩小数字鸿沟, 加强城市服务提供, 并扩大公民对城市和社区层面发展的参与。公开承包机制可以有效缓解腐败、参与受限和对治理过程缺乏信任等问题, 并在透明和问责制的前提下, 将质量标准纳入采购系统。

## 第二章

# 多元融资与经济 可持续发展





## 引言<sup>1</sup>

当前全球经济下行，导致了各国政府财政普遍面临困境，降低了政府在各领域的投资能力。此时，多元融资变得至关重要，因为它可以为政府提供额外的资金来源。多元融资涵盖了不同的金融工具和机制，包括公共—私人合作、绿色债券、私募基金、风险共担机制等。通过吸引国际合作、私人部门参与、促进创新、支持可持续发展目标和分散风险，多元融资可以为政府提供所需的资金，并推动社会经济的长期繁荣。因此，政府和国际社会应积极探索多元融资机制，以解决当前和未来的经济挑战。

首先，多元融资有助于加速经济可持续发展。可持续发展不仅仅意味着经济增长，还包括环境保护、社会公平和长期繁荣。大规模的公共支出可能会导致资源浪费和环境压力，而多元融资可以更好地引导资金流向可持续项目。其次，多元融资还可以促进创新和技术发展。民营经济通常更有动力寻求创新性的项目和高回报的机会，这有助于推动新技术和商业模式的发展。政府与民营部门的合作也可以提供更多的机会，以促进科技创新，从而增加竞争力并应对全球经济下行的挑战。最后，多元融资有助于分散风险。政府依赖于传统的财政资金可能会面临财政压力，但多元融资意味着风险分散。不同类型的资金来源可以减轻政府面临的财政风险，从而更好地维护经济稳定。

国际合作是拓宽资金来源的重要方式，智利圣地亚哥的创业加速器为我们展现了全球化合作的积极影响。通过与其他国家和地区的创新生态系统进行交流合作，智利创业加速器吸引了来自不同国家和地区的创新思想和经验，为本土创业者提供了更广阔的发展机遇。全球合作不仅为创业者提供了更广阔的市场，也为外国创业者提供了在智利创业的机会，推动了智利创业生态系统的国际化发展。

在公共—私人资本合作方面，德国波恩高科技启动基金为我们展示了支持初创企业发展的成功范例。该基金通过提供资金和政策支持，助推了初创企业在高科技领域的发展，为德国科技创新生态系统注入新的活力。这个案例向我们揭示了政府、机构、企业等多元主体合作的重要性，以及通过提供资金和政策支持，帮助初创企业克服资金短缺问题的有效途径。

面对可能随时到来的外部危机，经济发展模式转型是提升城市经济发展韧性的的重要途径。荷兰阿姆斯特丹推出了一系列循环经济战略与实施方案。其目标是在尊重地球环境承受极限的同时，建设一个可再生的包容性城市。该行动计划向人们展示了如何创造一个创新和高质量发展的市场，优化本地居民、外来游客和本地企业对资源的获取和使用，减轻外来风险或冲击，从而促进传统经济模式向循环经济的过渡。

经济发展模式的转型，同样离不开创新的机制设计，中国福建三明的碳汇交易制度为我们揭示了经济可

---

1 本章由华东师范大学城市发展研究院团队和联合国人居署联合撰稿，作者包括曾刚（华东师范大学）、朱贻文（华东师范大学）、罗伯特·帕尼茨（Robert Panitz，德国科布伦茨大学）、邹琳（德国海德堡大学）。其中，阿姆斯特丹案例由联合国人居署撰稿。衢州案例由衢州城市发展“十大专项”专班与中国城市规划设计研究院提供，作者包括衢州城市发展“十大专项”专班杨晓光、汪金根、包丽雯、林凯、何慧林、胡小勇、苏承坚、桑佳奇，中国城市规划设计研究院范渊、胡晶、翟健、于凯、赵星宇、王秋杨、孟惟。

持续发展与生态环境保护的有机结合。通过推动森林资源的保护与恢复，碳汇项目实现了生态效益的最大化，并带动了地方经济的转型和发展。这个案例充分说明，经济可持续发展与生态环境保护并不矛盾，相反，它们可以相互促进、共同发展。

在绿色金融方面，中国浙江衢州的绿色金融碳账户为我们展现了科技与数字化在经济可持续发展中的重要作用。通过建立完整的数字化生态系统，绿色金融碳账户提高了绿色金融的效率和穿透性，为经济可持续发展提供了科学依据。这个案例的启示是，科技与数字化是推动经济可持续发展的重要动力，对于解决经济领域的前沿问题具有重要意义。

在当前全球可持续发展挑战日益突出的背景下，本章的议题具有重要的现实意义。本章深入探讨了经济领域中支持城市产业发展的融资模式，以及这些模式如何解决经济可持续发展目标中的问题，从而促进经济领域的可持续发展和城市未来的融资能力。通过深入剖析不同城市的实践经验，探讨融资模式在经济可持续发展中的应用，本章为推动城市经济转型升级、实现联合国可持续发展目标、促进国际合作与经验分享，以及促进城市可持续发展与繁荣提供经验借鉴。

## 参考案例

### 智利圣地亚哥：创业加速器汇聚全球资源<sup>1</sup>

#### 案例背景

智利创业加速器（智利加速器）是智利政府2010年推出的创新创业支持计划，总部位于圣地亚哥。智利创业加速器旨在吸引全球范围内的初创企业家来智利创业，并为他们提供资金和资源支持，推动当地创新和创业的发展。根据其官方网站统计，截至2023年6月，创业加速器资助的企业家们在全球创造了超过10亿美元的销售额，投资组合中的初创企业融资额超过12亿美元，总共支持了来自全球85个国家和地区的超过2000家初创企

业发展。

智利创业加速器尤其注重对全球资源的吸引，参与该项目的企业中，外国公司比智利本国公司要多约3倍（图2.1）。因此，智利创业加速器的影响力也遍及全球，并被认为是后来五十多个国家公共加速器项目的灵感来源，其中包括：阿根廷的孵化器（IncuBAté）、秘鲁的秘鲁创业加速器（Startup Peru）、墨西哥的墨西哥创业加速器（Startup Mexico）、哥伦比亚的哥伦比亚科创中心（Ruta N）、巴西的巴西创业加速器（Start-Up Brazil）、马来西亚的马来西亚全球创新与创意中心（MaGIC）、牙买加的牙买加创业加速器（Start Up Jamaica）、韩国的全球初创企业竞赛（K-Startup Grand Challenge）等。

智利作为拉丁美洲地区的发展领先国家之一，一直致力于推动创新和创业。随着全球经济的不断

1 本案例主要引用了智利创业加速器（智利加速器）官方网站作为重要参考的文献，在此感谢。



资料来源：<https://www.chile.gob.cl/chile/blog/espana/madrid/start-up-chile-abre-su-septimo-proceso-de-postulaciones-se-elegiran-a>

图 2.1 智利加速器的全球合作伙伴

断变化和科技进步的加速，智利政府意识到创新创业对于经济发展和社会进步的重要性。创新创业能够推动技术进步和产业升级、提高经济竞争力、创造就业机会、促进社会创新和改善民生。因此，智利政府急需建立一个有效的创新创业生态系统，吸引更多优秀的创业者和创新企业，推动科技研发成果的商业化和市场化，实现经济和社会的可持续发展。

在智利创新创业生态系统的发展过程中，存在一些挑战和问题。首先，创新创业文化相对欠缺，传统的企业文化和管理模式限制了创新创业的

发展。此外，创投市场相对不发达，缺乏足够的资金支持和风险投资者，使得创业者在资金筹集上面临较大的困扰。此外，智利作为一个相对较小的国家，市场规模有限，从而限制了一些项目的发展空间和市场拓展。

同时，智利的科技水平和科研成果也需要进一步转化为实际的商业项目。科研机构 and 高校在创新创业支持方面的配套措施也相对较少，使得科研成果难以转化为商业价值。因此，智利政府迫切需要采取措施，打破创新创业的瓶颈，推动创新创业生态系统的健康发展。

由于创新创业所面临的挑战，智利政府认识到国际化合作的重要性。国际化合作不仅可以吸引更多优秀的创业者和创新企业，还有助于拓展创业者的市场和资源，推动本土企业在国际市场上的竞争力提升。通过与其他国家和地区进行交流合作，智利可以学习借鉴其他地方的成功经验和创新模式，推动本土创新创业的发展。因此，智利政府决定通过国际化合作的方式，推动智利创新创业生态系统的发展，并吸引更多国际创业者和投资者参与。

在上述背景下，智利政府于 2010 年成立了智利加速器，是智利政府推动创新创业发展的重要举措。智利创业加速器的目标是打造一个创新和创业的中心，吸引有创业潜力的人才和初创企业，为他们提供资金、知识、网络和市场准入等方面的支持。通过这种方式，政府希望推动经济多样化，促进创新和创业的发展，并提高智利在全球创业生态系统中的竞争力。

### 实践过程

智利创业加速器于 2010 年由智利政府通过其发展机构 CORFO (Corporación de Fomento de la Producción de Chile) 启动。其运作模式是通过申请计划的方式吸引初创企业家来智利创业。创业者通过提交创业计划申请，经过评估和筛选后，获得 6 个月的加速器项目。创业者首先需要向智利加速器提交创业计划申请。申请过程通常需要填写一份详细的申请表格，其中包括企业的基本信息、商业模式、市场分析、团队成员介绍等内容。申请人还需要提供其他材料，如商业计划书、公司简介等，以证明其创业项目的可行性和潜力。提交申请后，智利加速器的评估团队将对申请进行仔细审查和评估。评估的重点包括项目的创新性、商业模式的可行性、团队的能力和 market 潜力等。通过严格的

评估和筛选，确保只有具有高潜力和可行性的项目才能够获得加速器项目的支持。

#### 1. 多元而丰富的创业服务为初创企业提供了有力保障

经过评估和筛选后，中标的创业者将获得 6 个月的加速器项目。在项目期间，智利加速器为创业者提供种子资金、免费办公空间和培训课程等全方位的资源支持。智利加速器为每个项目提供大约 10 万美元的种子资金。这笔资金可以帮助创业者克服初创阶段的资金困难，用于研发产品、推广市场和拓展业务等。在加速器项目期间，智利加速器为创业者提供免费的办公空间。这些办公空间通常设在创新创业生态系统中心地带，方便创业者与其他企业和导师交流合作。

除了资金和场地支持，智利加速器还为创业者提供丰富的培训课程，涵盖商业模式设计、市场营销、创新管理等多个方面。这些培训课程由行业专家和导师授课，帮助创业者提高商业意识和管理能力。在加速器项目期间，创业者还可以获得导师的辅导和指导。这些导师通常是创投领域的专业人士，他们将与创业者分享他们的经验和见解，提供有针对性的建议和指导。此外，智利加速器还为创业者提供丰富的行业网络和资源。创业者可以与其他创业者、投资者、行业专家等进行交流合作，拓展业务合作和发展机会。

#### 2. 精准时机与本地独特优势发挥了关键作用

在智利加速器的启动过程中，精准的时机和独到的策略发挥了关键作用。该加速器于 2010 年全球金融危机期间推出。整个欧洲和美国的经济体都在努力应对经济衰退，而美国的移民政策当时是寻求在该国学习和创业的移民企业家的主要障碍。智利抓住了这一机遇，开放边境并欢迎全球企业家。正如《经济学人》期刊的一篇文章所述：“许多国

家都在寻求创建自己版本的硅谷。几乎全部都失败了。然而智利的尝试很有趣，因为它利用了硅谷最初的弱点——美国糟糕的移民制度。当美国拒绝企业家时，智利却欢迎他们。”

智利之所以受到全球投资者青睐，其原因是多方面的。首先，智利位于南美洲的西海岸，与太平洋相邻，拥有地理区位优势。这个位置使得智利成为连接南美和亚洲、北美之间的重要贸易纽带。智利与多个国家签署了自由贸易协定，包括美国、中国、欧盟等，这有助于降低贸易壁垒，吸引了大量的国际投资。其次，智利的地理位置横跨南美洲的大部分纬度，因此拥有多样的气候和生态系统。这不仅有助于多种农业产品的种植，还使得智利成为生态旅游的热门目的地。投资者可以在农业、旅游和生态可持续性领域找到丰富的机会。再次，智利长期以来享有政治稳定的声誉，拥有强大的制度和法治体系。智利在拉丁美洲地区以其透明的政府管理和低腐败率而著称。这种政治稳定性降低了政治风险，增加了投资的吸引力。最后，智利拥有发达的基础设施，包括现代化的港口、道路、机场和通信网络。此外，该国的教育体系也相对发达，培养了高素质的劳动力，吸引了跨国公司和投资者在智利设立业务。

### 3. 良好声誉为实现自我造血功能注入了持续动力

通过多年的积极宣传和推广，智利加速器逐渐吸引了一批优秀的创业者来智利创业（图 2.2）。这些创业者涵盖了多个领域，如信息技术、生物科技、绿色能源等，为智利创新创业生态系统注入了新的活力和创新动力，推动了许多创业项目的落地和发展。自 2010 年进入智利以来，国外公司的典型成功案例包括来自葡萄牙的 Jumpseller 和来自美国的 Entrustet。Jumpseller 是一个云电子商务解决方案，帮助小型企业创建在线商店并在全世界范围

内进行销售。该公司在葡萄牙、西班牙、瑞士、美国、塔吉克斯坦，以及阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚和墨西哥等多个拉丁美洲国家开展业务。该团队在智利加速器项目期间成功地在拉丁美洲建立了持久的商业关系，并开启了对该地区的持续投资。Entrustet 是一种在线存储解决方案，允许人们创建和更新数字资产的加密清单（例如在线账户或计算机文件），由内森·卢斯蒂格（Nathan Lustig）于 2010 年在美国威斯康星州创立。在了解到智利加速器的信息后，Entrustet 向该项目提出了申请并于 2010 年 8 月被接受。当被问及是什么吸引这家企业参加该计划时，内森表示，Entrustet 的无股权资本投资方式和提供的良好福利是他决定申请加入

资料来源：<https://www.chile.gob.cl/chile/blog/suiza/berna/programa-start-up-chile>

图 2.2 智利加速器早期的宣传海报

的主要动机。完成加速器的既定项目后的6个月，Entrustet成功被收购。特别有趣的是，通过该项目支持，企业家后来与智利创业生态系统建立了持久联系。内森后来最终又回到智利，并与其他人共同创立了Magma Partners，这是一家智利比较少见的完全私有的风险投资公司，是许多拉丁美洲初创企业的重要投资者，还参加了一些其他来自智利加速器的投资组合。

随着时间的推移，智利加速器不断积累了大量的成功案例。许多在项目期间得到支持的创业者成功地获得了继续投资，进一步推动了智利创投市场的发展。一些创业项目也成功实现了商业化，并在国际市场上取得了成功。这些成功案例不仅为智利创新创业生态系统带来了声誉和认可，也为更多创业者和投资者参与项目提供了动力。

## 经验借鉴

### 1. 强调国际化视野与开放合作

通过吸引全球范围内的创业者来智利创业，智利创业加速器打破了传统的地域界限，为当地创新创业生态系统引入了来自不同国家和地区的创新思想和经验。在全球化的今天，各国之间的交流与合作对于推动创新创业发展至关重要。智利创业加速器通过与其他国家和地区进行交流合作，学习借鉴其他地区的成功经验和创新模式，为本土创业者提供了更广阔的发展机遇。同时，智利创业加速器也为外国创业者提供了在智利创业的机会，吸引了大量优秀创业者来到智利，为智利创业生态系统注入了新的活力和创新动力。

智利创业加速器通过国际化合作，不仅为创业者提供了更广阔的市场，还拓展了项目的国际化业务。许多获得支持的创业项目在项目期间开始进军其他国家和地区的市场，实现了跨境经营和国际化

发展。这些项目的国际化成功为智利创新创业生态系统树立了标杆，也促进了智利创业者对国际市场的了解和拓展，推动智利企业的国际竞争力提升。

### 2. 坚持全流程持续跟进与评估

在多年的运作中，智利创业加速器不断进行改进和优化，通过对项目的跟踪和评估，了解创业者的发展情况和项目的成果，发现问题和不足之处，并及时进行调整和改进。例如定期组织创业者交流会，让不同项目的创业者有机会分享他们的经验和心得。这样的交流会不仅促进了创业者之间的合作和交流，也为智利加速器提供了一个了解创业者需求和问题的平台。持续改进和优化有助于提高项目的有效性和可持续性，进一步增强了项目的吸引力和影响力。

同时，智利创业加速器还积极倾听创业者的意见和建议，鼓励创业者提出改进建议，为项目的优化和发展提供了宝贵的参考。通过持续改进与评估，智利创业加速器不断提高自身的服务质量和水平，为创业者提供更加优质的支持和服务，推动创新创业的不断发展。

### 3. 注重创业文化与生态环境建设

创业文化对于本地创新创业生态系统的发展至关重要，它能够激发创业者的创新激情和创业精神，促进创新创业活动的不断涌现。智利创业加速器通过提供丰富的培训课程、导师辅导和行业网络等资源支持，培养了创业者的创新意识和商业意识，帮助他们更好地应对市场挑战和机遇。此外，智利创业加速器还通过成功案例的宣传和推广，强调创业者的成功经验和成果，为创业文化的普及和落地起到了积极的促进作用。

创业文化的建设离不开创业生态环境的支持。智利创业加速器通过政府的政策扶持和资源投入，为创新创业提供了友好的发展环境。政府的政策支

持为创新创业项目提供了稳定的支持，政府的资金投入为创新创业提供了坚实的资金来源。此外，智利创业加速器还积极构建创业生态系统，建立起创业者、投资者、导师、专家等多方参与的创业网络，为创业者提供了更广泛的资源和合作机会。创业生态环境的不断完善为创新创业的蓬勃发展奠定了坚实的基础。

## 德国波恩：高科技启动基金助推初创企业发展<sup>1</sup>

### 案例背景

德国高科技启动基金（High-Tech Gründerfonds，简称 HTGF）是德国政府和私营部门共同支持的一项旨在促进科技创业的重要举措。该基金于 2005 年在德国波恩成立，是欧洲最大的种子阶段风险投资基金之一（图 2.3）。截至 2023 年 6 月，该基金管理的资金总额达到 14 亿欧元，已为工业技术、数字技术、生命科学和化工领域的七百多家初创企



资料来源：<https://www.htgf.de/de/neuer-seedfonds-des-high-tech-gruenderfonds-uebertrifft-erwartungen/>

图 2.3 位于波恩的德国 HTGF 总部

业提供了融资。

HTGF 的成立背景与德国科技创新生态系统和经济政策有着紧密的联系。德国一直以其创新和科技研发活动而闻名。在经历过两次世界大战后，德国的经济发展迅速恢复，并成为世界上最重要的技术创新中心之一。然而，长期以来，德国相较于一些其他国家在风险投资和科技创业方面显得较为保守。投资者对于早期科技初创企业的投资风险较高，这导致了許多潜在的创业公司在起步阶段缺乏融资支持。

2005 年，德国联邦经济和技术部、德国联邦教育与研究部，以及德国银行家协会等多个政府和私营部门合作成立了 HTGF。这个合作的核心目标是为科技创业提供早期的资金支持，并在科技创新生态系统中建立更加完善的融资和创业支持体系。成立 HTGF 的主要目标包括三个方面：1. 支持早期科技创业项目，帮助他们在商业化和市场化方面取得成功；2. 加速科技创新和研发成果转化，将优秀的科研项目转化为商业化的产品和服务；3. 增加德国科技创新生态系统的活力，吸引更多的创新人才和投资者。

在当时的时代背景下，德国面临着一系列经济和社会挑战。首先，全球化和信息技术的快速发展使得科技创新成为经济增长的重要驱动力。德国政府希望能够培育和支持本土的高科技初创企业，以在全球竞争中保持竞争力并实现经济多样化。其次，德国需要应对人口老龄化和就业机会的不足。政府认识到创业活动可以创造新的就业机会，并推动经济的发展。然而，创业过程中的风险和不确定性使得许多人望而却步。因此，政府希望通过建立

1 本案例主要引用了德国“高科技启动基金”官方网站作为重要参考的文献，在此感谢。

风险投资基金，提供早期的资金支持和专业知识，鼓励更多人投身于创业，并帮助初创企业克服起步阶段的困难。此外，德国也面临着与科技创新相关的挑战。尽管德国在科学研究和技术发展方面具有雄厚的实力，但在将科研成果转化为商业化产品和服务方面存在一定的困难。初创企业在这一转化过程中发挥着关键作用，但他们往往面临资金短缺、商业模式的验证，以及市场推广等挑战。因此，政府希望通过 HTGF 这样的风险投资基金提供支持，促进科研成果的商业化，加速技术创新的应用和推广。

建立 HTGF 的目标是解决这些问题，并推动德国创业生态系统的发展。首先，基金提供早期资金支持，弥补了初创企业在起步阶段的资金缺口。这有助于提高创业者的信心和动力，鼓励更多人投身于创业活动，并降低了创业的风险。通过为初创企业提供资金，HTGF 帮助他们进行产品开发、市场验证和商业化进程，从而加速他们的成长和商业成功。其次，HTGF 提供专业知识和指导，帮助初创企业解决商业模式、市场推广和国际化等方面的挑战。创业者往往缺乏商业经验和行业洞察力，而 HTGF 通过其合作伙伴网络和行业专家的支持，为初创企业提供战略指导、业务发展和运营管理等方面的帮助，帮助他们制定和实施有效的商业策略。此外，HTGF 还通过与政府部门和企业的合作，提供更广泛的资源支持。政府部门的参与为 HTGF 提供了政策支持和资金来源，帮助基金更好地发挥作用。与德国企业的合作伙伴关系使得 HTGF 能够获取行业内的专业知识和市场洞察力，帮助初创企业更好地适应市场需求和竞争环境。

通过解决资金、专业知识和资源方面的问题，HTGF 旨在促进德国高科技和创新领域的创业活动。它希望吸引更多创业者投身于高科技领域，推动科

技创新和技术应用的发展。通过支持初创企业的成长，HTGF 在经济增长、就业机会创造和社会繁荣方面发挥重要作用。

### 实践过程

HTGF 的主要目标是投资早期科技初创企业，帮助他们实现快速发展，并推动德国科技创新生态系统的进一步壮大。HTGF 在初创企业的早期阶段提供种子资金，帮助创业者克服资金短缺的问题，推动他们的创意和创新成果向市场转化。HTGF 的投资重点主要集中在以下几个方面：1. 信息和通信技术 (ICT)，包括互联网、软件、移动通信等领域的技术创新；2. 媒体，包括数字媒体、游戏开发、广告技术等领域的创新；3. 工程和材料科学，涵盖工程技术、材料科学和制造业的技术创新；4. 生命科学，包括生物技术、医疗器械、生物信息学等领域的创新。

#### 1. 严谨的投资前审查与成熟的投资后支持流程

HTGF 是主动型风险投资基金，其运作模式基于一系列明确定义的步骤和流程，以确保对科技初创企业的有效支持。在投资过程中，其运作过程主要包括以下几个步骤：

(1) 申请阶段：科技初创企业可以向 HTGF 提交项目申请。申请将会接受审查，筛选出最有潜力和最符合 HTGF 投资标准的项目。

(2) 尽职调查：HTGF 的投资团队将对通过初步筛选的项目进行深入的尽职调查，评估项目的商业模式、技术创新和市场前景等因素。

(3) 投资决策：在完成尽职调查后，HTGF 的投资委员会将作出投资决策，确定是否向项目提供种子资金支持。

HTGF 在投后支持方面也有一系列成熟的运作机制，一旦 HTGF 投资项目，他们将提供积极的投

后支持，帮助创业者实现公司的快速增长和市场拓展（图 2.4）。这种支持包括：

（1）战略指导：HTGF 的投资团队与创业者合作，共同制定公司发展的战略和目标，提供商业化建议。

（2）业务网络：HTGF 将创业企业与行业专家、合作伙伴和其他投资者联系起来，扩展其业务网络。

（3）融资支持：HTGF 可能在后续轮次继续参与融资，引入其他投资。



资料来源：<https://gruene-startups.de/htgf-family-day-2018/>

图 2.4 HTGF 组织的年度联谊活动

## 2. 多元的投资伙伴组合与广泛的投资带动效应

HTGF 2005 年的初始规模约为 3 亿欧元，资金主要来自德国联邦经济和技术部、德国联邦教育与研究部，以及德国银行家协会等。其中，德国联邦经济和技术部（BMW i）是负责德国经济政策和产业发展的政府部门。作为 HTGF 的重要合作伙伴，

BMW i 向 HTGF 提供资金支持，以促进科技创新在德国的发展。德国联邦教育与研究部（BMBF）负责教育和科研政策的制定与推动。该部门与 HTGF 合作，向其提供资金，以支持早期科技创业项目，并促进科技研发成果的转化。德国银行家协会（BdB）是代表德国银行业利益的行业组织。

作为 HTGF 的合作伙伴，BdB 可能提供来自私营部门的资金支持，帮助推动科技创业生态系统的发展。随着时间的推移，HTGF 的规模随着额外的投资而增加，时至今日，到 2023 年已拓展到四个子基金，总金额超过 14 亿欧元。

HTGF 主要专注于早期阶段的科技初创企业，并在多个领域进行投资，涵盖了信息和通信技术、媒体、工程和材料科学，以及生命科学等行业。如今，HTGF 已经投资了数百家科技初创企业。这些投资涵盖了各种类型的公司，包括技术创新型的初创企业和高风险、高回报潜力的新兴公司。HTGF 曾经投资过许多成功的科技初创企业，这些企业在接受 HTGF 支持后取得了显著的发展和成就。例如在信息和通信技术领域，HTGF 投资了像外卖超人（Delivery Hero，全球在线订餐服务提供商）和弗利克斯巴士（FlixBus，德国长途巴士公司）等公司，它们在国际市场上取得了巨大的成功。这些成功案例证明了 HTGF 在德国科技创业生态系统中的重要作用，为有潜力的科技初创企业提供了宝贵的支持和资金。

一个著名的 HTGF 资助的成功案例是德国生物技术公司库尔瓦克（CureVac，德国生物技术公司）。CureVac 成立于 2000 年，总部位于德国巴登-符腾堡州的图宾根，是一家专注于 RNA 技术的生物制药公司。CureVac 的早期阶段面临着典型的创业困境，需要大量资金用于研究和发展，但初创公司往往难以获得传统投资者的资金支持。在这样的情况下，CureVac 成功地获得了 HTGF 的资助。2005 年，HTGF 投资了 CureVac，为其提供了宝贵的种子资金，帮助公司推进科研项目，并实现技术创新向市场转化的目标。在 HTGF 的资助下，CureVac 取得了显著的科研成果，最引人注目的是其在疫苗研发领域的突破。CureVac 于 2020 年在

美国纳斯达克交易所上市，成为首家上市的 mRNA 技术公司。这标志着 CureVac 在全球资本市场上获得了广泛认可，并为公司的进一步发展提供了更多资金支持。

总之，HTGF 在德国科技创业生态系统中的贡献不仅体现在直接投资的企业数量和规模上，还体现在其对整个科技创新生态系统的推动作用。通过为早期科技初创企业提供资金和支持，HTGF 促进了创新的发展和商业化，推动了科技研发成果向市场转化。这不仅有助于提高德国的科技创新能力，还为经济增长和就业机会创造提供了重要动力。

### 经验借鉴

#### 1. 政府坚定支持与良好的合作机制

HTGF 是由德国联邦经济和技术部、德国联邦教育与研究部，以及德国银行家协会等多个政府和私营部门合作成立的风险投资基金。政府作为主要的资金提供者之一，为 HTGF 提供了稳定的资金来源和背书，使其得以在早期科技创业领域发挥积极的作用。政府与私营部门的合作也是 HTGF 成功的关键。政府通过提供资金和政策支持，帮助初创企业克服资金短缺的问题，推动科技创新的转化。私营部门的参与为 HTGF 引入更多专业投资者和商业合作伙伴，扩大其影响力和资源网络，加速科技初创企业的发展和成长。

#### 2. 多样化的投资领域与对创新技术的重视

HTGF 的投资重点涵盖信息和通信技术、媒体、工程和材料科学，以及生命科学等多个领域。这种多样化的投资战略使 HTGF 能够捕捉各种创新技术的机会，并为不同行业的科技初创企业提供支持。HTGF 特别注重对创新技术的投资，例如基因编辑、人工智能、生物技术等领域。这些创新技术具有巨大的潜力，能够带来颠覆性的变革和商业机会。通

过对这些技术的投资，HTGF 为德国科技创新生态系统注入了新的活力，推动了科技研发成果向市场转化。

### 3. 积极的投资后支持和全球化合作

一旦投资成功，HTGF 不仅仅提供资金，还为创业者提供积极的支持和战略指导。HTGF 的投资团队与创业者合作，共同制定公司发展的战略和目标，帮助公司解决经营和发展中的问题。HTGF 还通过全球化的合作，加速科技初创企业的国际化发展。与国际机构和合作伙伴的合作使得 HTGF 支持的企业能够获得更多的商业机会和市场拓展。HTGF 的国际合作为德国初创企业带来了更广阔的发展空间和全球影响力。

### 4. 成功案例的引领作用

HTGF 曾投资过许多成功的科技初创企业，这些企业在接受 HTGF 支持后取得了显著的发展和成就。这些成功案例证明了 HTGF 的投资战略的正确性和有效性，吸引了更多创新企业和投资者寻求与 HTGF 合作。成功案例还为 HTGF 吸引了更多资金投入，扩大了其资金规模和投资范围。HTGF 的成功案例也增强了政府和私营部门的信心，进一步加强了合作机制和资源支持。

## 荷兰阿姆斯特丹：“城市甜甜圈”模式促进循环经济<sup>1</sup>

### 案例背景

向循环经济转型是全球社会公认的重要挑战。作为经济活动、消费和生产最密集的地区，城市转型是迈向循环经济的最可能的突破点之一。城市消

耗了全球  $\frac{2}{3}$  的能源和 75% 的资源，排放了 70% 的二氧化碳，但城市面积仅占全球面积的 3%。过度消费和资源供应有限的问题要求城市在资源利用、材料流动和废物管理方面提出新的创新解决方案，并采取新的商业发展方法。作为循环经济发展的先锋，阿姆斯特丹正在努力实现这一目标。2010 年初，阿姆斯特丹推出了许多倡议，使消费者能够在本地分享未充分利用的资源或服务。Peerby（向邻居提供物品租赁服务）、SnappCar（提供汽车共享服务）和 Thuisafgehaald（为邻居提供烹饪服务）等公司是这一领域的早期参与者。这些活动受到了荷兰媒体的广泛关注，重点是此类平台和新经济模式可能带来的社会和环境效益，优步（Uber）、优步拼车（UberPop）和爱彼迎（Airbnb）等商业平台也随即跟进。继 2014 年推出“共享经济行动计划”之后，阿姆斯特丹于 2015 年被共享经济网络“ShareNL”宣布为欧洲首个“共享城市”，这是因为阿姆斯特丹拥有大量成功的共享型企业。2016 年至 2018 年，由企业、研究机构和市政当局执行的 70 个项目相继启动，随后的项目评估凸显了大规模循环经济发展的潜力。

随着新的共享型企业的到来，其活动的负面影响成为大学、政策机构和国家研究中心讨论的重要话题。阿姆斯特丹不得不应对一些相关的后果，如长期租赁的减少和非法旅馆等不规范活动的出现。不过，阿姆斯特丹也意识到了潜在的机遇，如增加商业创新、减少城市废弃物、提高商品使用效率，以及共享经济活动可能带来的社区网络增长。随着发展势头日益强劲，市政府试图找到应对这些挑战和机遇的建设性对策。在开展城市循环经济活动的

1 循环经济是一种生产和消费模式，其核心是尽可能长久地共享、租赁、再利用、维修、翻新和回收现有材料和产品，从而延长产品的生命周期。

同时，阿姆斯特丹市长学院和市政执行委员会委托经济事务和创新办公室成立一个小组，负责制定共享经济愿景和行动计划，以指导发展。

通过《2020—2025年阿姆斯特丹循环战略》，该市正在努力推进共享经济模式，以创造新的商业机会和社会效益。共享经济行动计划列出了五大核心支柱，包括：重点支持试点项目；以身作则；将共享经济扩展到所有阿姆斯特丹居民；制定规则和条例；建立共享城市。该行动计划旨在创造一个可自由创新和发展的新市场，增加居民、游客和企业对资源的获取和使用，减轻任何外来风险或冲击，从而促进向循环经济的过渡。

### 实践过程

阿姆斯特丹《2020—2025年循环经济战略》和相关的《2020—2021年循环经济创新与实施方案》(I&IP)于2020年5月获得市政府和市议会通过，其目标是在尊重地球极限的同时，建设一个可再生的包容性城市。该战略是在新冠肺炎疫情暴发的背景下推出的，初步制定了一个为期两年的行动计划，为成为一个100%的循环型城市迈出了第一步；到2050年实现气候中和，到2030年将城市的初级资源使用量减少50%。其核心目标是改进稀缺原材料管理解决方案，提高生产和消费效率，并为所有人创造新的就业机会。该计划针对的三个核心领域包括：1. 食品和有机废物流；2. 消费品；3. 建筑环境。但该战略也认识到纳入与所有三个链条相关的活动的重要性，因此采用了跨价值链的方法。

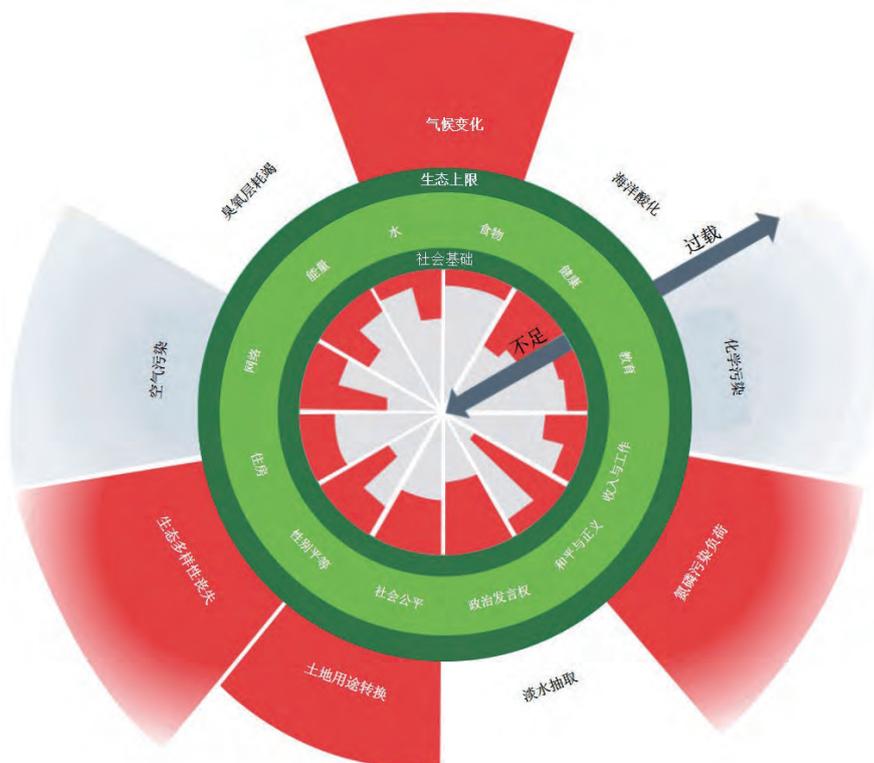
#### 1. 顺应时代需求，制定了远近结合的发展战略

阿姆斯特丹循环经济项目分为两个不同的阶段，第一阶段于2020年4月启动，包括与经济学者凯特·拉沃斯(Kate Raworth)、咨询公司环形经济(Circle Economy)和全球气候与社会行动相结合

的城市网络C40城市(C40 Cities)合作开发“城市甜甜圈”(图2.5)。作为一种转型工具和运作框架，“甜甜圈经济”为阿姆斯特丹提供了实现其愿景的战略；一种促进商业创新和商业对经济发展的贡献，同时最大限度地减少对环境和社会的影响的平衡而全面的模式。以“圆环经济”为驱动力的工具为政策制定提供了整体方法的基点，并为全市循环战略的实施提供了支持。随后，在第二阶段，阿姆斯特丹与内部各部门和市场运营商合作，制定了一项为期五年的循环战略。该战略包含一系列行动方向，这些方向已在食品和有机残留物流、消费品和建筑环境价值链中的“甜甜圈”模型中进行了测试。之所以选择这三条价值链作为核心 workflow，是因为它们对城市的经济贡献、对环境的影响，以及与荷兰政府的“2050年荷兰循环经济”计划相一致。

阿姆斯特丹的“城市甜甜圈”模式也是循环经济监测的基础。“城市甜甜圈”提供了一个临时性的快照，而“监测”则提供了对阿姆斯特丹经济发展的社会基础和生态上限的持续洞察。作为一种创新的新工具，“循环扫描”可以深入了解产品和服务的循环性，以及循环收入模式的经济潜力。该工具鼓励阿姆斯特丹的制造企业提高可持续发展能力，并向中小型企业明确指出有潜力改进的领域。在这方面，它提供了有关材料使用、运输和制造过程的选择如何影响初级原材料和气候的独特信息，促进了循环型企业的发展。

作为对循环战略的补充，I&IP提供了切实可行的解释，以协助战略的实施；重点关注两百多个项目，这些项目代表了城市实现循环经济目标的第一步。作为一项重要措施，它使阿姆斯特丹能够从行动中吸取经验教训，从而在实施过程中进行调整和灵活运用。从各部门和合作伙伴处收集并提交给I&IP的两百二十多个项目、干预措施和想法，根据



资料来源：Raworth, K. (2017). A Doughnut for the Anthropocene: humanity's compass in the 21st century  
[https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196\(17\)30028-1/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanplh/article/PIIS2542-5196(17)30028-1/fulltext)

图 2.5 甜甜圈模式的概念图

注：内圈代表社会基础，外圈代表地球的生态限制。如果一个社会要素无法满足基本需求，它就会掉进中间的甜甜圈洞中，而任何过冲都会掉到外圈边缘。

每个价值链的目标和相对行动方向进行了分类。该计划产生的知识和经验为建立循环经济和推广有效措施提供了先决条件，推动了长期的系统转型。

通过在阿姆斯特丹所有经济部门促进循环型就业的共同努力，该市在过去十年中出现了循环型工作岗位。从 2010 年到 2021 年，阿姆斯特丹的循环型工作岗位数量从 3 万个增加到约 4.64 万个，循环型工作岗位占总就业岗位的比例从约 5.7% 增加到 6.5%。数字显示，虽然循环型就业增长仍然相对缓慢，但有稳步上升的趋势，特别是通过租赁和出租业务活动。该市还有的放矢地支持和加强企业，在循环创业领域释放新机遇。特别是，已采取措施减少企业的生态足迹、提高其经济效益、促进新的合

作，并交流材料和知识。鼓励企业开展跨产业链的纵向合作和跨部门的横向合作，并据此开展了一些跨部门的跨价值链项目，在这些项目中，与当地合作伙伴和公司合作开展了向循环经济的转型。

## 2. 采用跨价值链方法，聚焦核心领域实现目标

作为循环经济发展的跨价值链方法的一部分，阿姆斯特丹把重点放在“社会机构和企业”，以及“港口工业”部门。这些行业中的一些组织正在积极向循环模式转型，阿姆斯特丹支持它们扩大规模，并努力鼓励那些不太关注循环经济的组织努力实现转型。在社会机构和企业的方法中，第一支柱主要侧重于提供社会福利的部门，特别是博物馆、学校、大学和医院。这些部门非常关键，因为它们

直接影响到初级原材料的使用和居民的日常生活，因此能让当地居民更密切地参与到循环经济中来。第二个支柱侧重于企业市场，这是阿姆斯特丹经济的驱动力，由非工业企业组成，主要涉及中小型企业 and 大型企业。其中著名的企业包括酒店和餐饮业，以及零售和服务业。这些企业共同的商业目的提供了就业和商业活动，是循环经济转型的关键部门。酒店和餐饮业活动活跃，2017 年成立了“循环酒店领跑者集团”，这是一个由 22 家领先酒店组成的网络，它们与城市及其供应商合作，共同制定措施，最大限度地减少多余的材料消耗和食物浪费。

在港口工业领域，阿姆斯特丹港是本市经济、阿姆斯特丹大都会区，以及更广泛的荷兰和欧洲的重要组成部分。作为物流枢纽、工业热点和城市的主要服务提供商，它在推动当地和区域经济增长方面发挥着重要作用。该港口一直是循环转型的重点。它有可能成为一个循环生态系统，在这个生态系统中，企业可以相互利用废物流，也是一个循环创新在工业规模上大显身手的地方。港口为循环型企业提供了与水循环领域的废物提取和创新活动建立联系、促进可持续合作的机会。此外，港口还为初创企业和规模企业提供机会，通过跨界活动与其他循环和生物产业建立联系。该港口还在发展欧洲最大的生物精炼集群之一，是许多创新型专业化工厂的所在地，这些化工厂正在形成该行业的新一代。其中的工厂为初创企业和大型企业提供了共同入驻和合作的选择。凭借独特的研发（R&D）和创新基础设施，港口为超现代循环经济企业提供了发展壮大机会。利用这一生态系统，可以大规模采用以链条为导向的方法，重点关注生产和加工。因此，港口是实现这一生态系统的最佳区域，该市已在这一领域积极寻求合作。

在循环战略的核心流程中，阿姆斯特丹在食品

和有机废物领域采取了行动，努力缩短食品链，同时提供更强大、更可持续的食品系统，从而使企业能够从地方倡议中购买和销售，并更好地轮换其产品系列。此外，为了提高消费品的可持续性，阿姆斯特丹还重点制定了循环采购政策，并建立了更有效的基础设施，以促进报废产品的共享、维修、再利用和再加工；整合了以变废为宝为中心的企业、公共机构和知识机构集群。该市与零售商密切合作，致力于提高产品报废阶段的效率，签订责任协议，与知识机构合作，并开发更易于重复使用产品的改进设计——尤其注重纺织品、电子产品和家具的升级再造，并在当地销售。“阿姆斯特丹制造”是一个由全市一百五十多家制造企业组成的社区，通过企业合作，为一系列可持续发展挑战制定解决方案：支持并最大限度地减少原材料的使用，研究实现 100% 循环型工业的途径。该社区旨在促进当地制造业的增长和可持续发展，通过创造力、工艺和可持续发展的价值观，在该地区生产可持续发展的产品，让企业获得质量标志。

### 3. 结合本地产业特征，采取具有区域特色和异质性的发展策略

阿姆斯特丹大都会区是服装业企业的聚集地。这里是荷兰纺织业约 25% 的所在地，相关企业提供了约 10 000 个直接工作岗位和 10 000 个间接工作岗位。然而，该地区每年丢弃 3 600 万公斤纺织品，其中  $\frac{2}{3}$  最终成为剩余废弃物。为解决这一问题，荷兰已开始努力推动该市成为荷兰循环纺织谷的中心。通过这一举措，该市与全球其他纺织地区积极交流有关可持续和社会纺织品制造的知识，推动全球循环纺织品生态系统的发展。与此同时，该市于 2021 年达成了“牛仔裤协议”，这是一项与牛仔裤品牌、中央政府、纺织品分拣商、回收商和国际生产商的合作，参与者共同承诺生产 300 万条牛

仔裤，其纤维含量至少 20% 来自消费者丢弃的衣物。此外，参与者还致力于建立一个新的行业标准，即所有牛仔布产品中的再利用纤维含量至少达到 5%，从而提高该行业的可持续性。2023 年，由企业、政府和知识机构组成的“绿色交易循环纺织品”联盟签署了循环转型意向书，推动以创新手段关闭产业链，重点是利用循环美学来启发他人，并在 2023 年扩大高质量的回收利用。

为了促进产品和材料的再利用，阿姆斯特丹正在与回收商店和修理厂合作。阿姆斯特丹启动了为回收店回收和再利用的二手商品付款的计划，并成为维修咖啡馆基金会的正式合作伙伴。此外，还在废物收集点开展了一项试点，通过回收店对可再利用的木材进行修复。2021 年，低收入折扣卡（Stadspas，一种针对低收入人群的折扣卡）与阿姆斯特丹市和韦斯普（Weesp，阿姆斯特丹附近的独立小镇）的 35 家裁缝店开始合作，持卡人可享受 40% 的折扣，并继续取得成功。此外，为解决商业废物问题，阿姆斯特丹致力于在 2021 年从企业收集更高效、更可持续的废物。阿姆斯特丹市政府接管了购物区的邓根街（DeNegen Straatjes）垃圾收集点，减少了 8 名当地垃圾收集员。在发现垃圾收集所需车辆减少约 50% 的情况下，市政府支持两家当地企业集体建立联合垃圾收集，以促进街道更加清洁。

在建筑环境价值链方面，将循环原则和标准应用于公共空间和建筑物的开发，正在鼓励新的商业活动。反过来，这也增加了循环经济对新工作和新技能的需求。通过确立明确的方向，阿姆斯特丹为市场各方提供了必要的时间来调整和开发新的课程或方案，以保留或终身学习。与此同时，阿姆斯特丹正在创建一套标准化的金融工具，以管理初始投

资和风险，并明确现有价值。这也考虑到了市政资产、财产和土地的生命周期阶段和剩余价值。此外，该市还扩展了金融和商业工具，以促进业主、投资者和管理者的循环建设实践。

### 经验借鉴

#### 1. 充分发挥“边做边学”在向循环经济转型中的价值

作为一个渐进的新过程，在全球城市中实现循环经济是一个复杂而意义深远的目标。然而，作为一个先行城市，阿姆斯特丹正在强调实施“边做边学”方法的价值，以推进各项工作。循环经济转型凸显了更多知识和经验交流的必要性，这不仅涉及技术咨询，还涉及如何实施经济和财政激励措施。因此，在市政当局内部，以及通过外部各方，特别是通过政府、企业和科学的三重螺旋，开展合作非常重要。通过在城市和组织层面实际应用解决方案，阿姆斯特丹对那些在扩大循环经济规模方面更有效的方面，以及那些效果较差的方面有了更多的了解和认识，从而加强了边做边学的重要性。与此同时，该市的努力正在提高循环经济转型的全球知名度。创新措施，如引入从产品到服务的新商业模式，以及制定新的法律和金融工具来推动循环经济的推广，标志着地方经济发展道路的新方向，并展示了循环型城市经济模式的潜力。该倡议还强调了在共享经济实践中利用部门专业知识和问责制的关键作用，以及通过市长和外部支持提高知名度和共享经济机会的作用。随着转型取得重大进展，阿姆斯特丹的探索表明，为了扩大前进的努力，现在必须从“边做边学”的概念发展到“边分享边学”的概念，全球城市和市政当局可据此探索新的机遇，在各自的发展背景下推动进步。

## 2. 高度重视循环经济在平衡经济发展与生态环境方面的重要性

阿姆斯特丹“甜甜圈”经济模式的实施旨在以全面、平衡的方式实现经济发展，同时也致力于最大限度地减少对环境和社​​会的不利影响。这一举措的本质在于，它旨在以可持续发展原则为核心，推动地方和区域经济的发展；在社会和环境两个层面共同创造效益。值得注意的是，阿姆斯特丹引入的共享平台促进了合作消费，改善了资源获取，减少了社会不平等。循环战略在优先考虑经济增长和创造就业的同时，还通过最大限度地减少资源开采和废物产生来保护资源。该倡议强调了世界各地的城市和市政当局的价值，即确定自己的循环模式，并将其应用于自己的环境中，创建一个可自我维持的整体城市经济网络。

## 3. 采纳循环经济模式促进工商业发展创新

阿姆斯特丹展示了循环经济推动创新型工商业发展和创造就业机会的潜力。循环经济正在挑战阿姆斯特丹重新思考传统的线性模式，转而关注以耐用性、可修复性和再利用原则为中心的产品和服务设计。至关重要的是，循环经济正在推动当地企业确定材料回收和循环利用、资源共享、供应链管理、采购和物流，以及合作伙伴关系和网络发展的新方法，从而刺激企业创新。集中关注资源效率和价值保留等方面，可以帮助企业开拓新的市场和收入来源，提高经济价值。因此，通过采用循环经济原则和关注整个价值链，企业可以推动可持续创新，并在市场中崭露头角。这反过来又会促进新产业和就业机会的产生，促进可持续经济发展和更大的经济繁荣。

## 中国福建三明：碳汇交易制度提升森林生态价值<sup>1</sup>

### 案例背景

全球气候变化是当今全球面临的重要挑战之一，由于过量的温室气体排放，导致地球气候异常波动，极端天气事件增多，生态环境受到威胁。中国作为世界上人口最多的国家之一，也承受着巨大的环境压力。为应对全球气候变化，中国政府积极推动碳汇制度建设，鼓励各地积极参与气候变化减缓行动。福建省三明市作为中国东南沿海地区的一个重要城市，其林业资源丰富，林木生长快速，因此开展林业碳汇项目具有重要意义。

过去几十年来，全球气温持续上升，造成海平面上升、冰川融化、极端气候事件频发等问题。气候变化对全球生态环境和经济社会发展带来了严重影响。各国都在积极采取措施应对气候变化，其中一个关键的手段是减少温室气体的排放。中国政府高度重视气候变化问题，制定了一系列碳汇政策以应对全球气候挑战。其中，碳汇制度是重要组成部分，旨在通过增加森林面积、改善森林管理和保护措施，增加森林碳吸收量，实现减缓气候变化的目标。

三明市地处中国福建省西北部，是一个拥有丰富森林资源的地区。三明市政府意识到利用本地丰富的林业资源开展碳汇项目对于推动气候变化减缓、提升生态环境质量具有重要意义。因此，三明市于21世纪初，决定建立林业碳汇制度，通过森林生态系统的保护与恢复，增加碳汇量，贡献于全球气候治理。

1 本案例主要引用了福建省自然资源厅官方网站作为重要参考的文献来源，在此表示感谢。

福建省三明市森林资源丰富，森林覆盖率达到78.73%，是中国南方重点林区、福建省重要的林产加工基地。近20年来，三明市认真践行“绿水青山就是金山银山”理念，推进林权制度改革，探索

实践了林票、林业碳汇等制度来实现生态价值，逐步打通森林生态价值转化为经济价值的路径，实现了生态环境保护与经济发展协同发展（图2.6）。



资料来源：[https://www.ndrc.gov.cn/fggz/hjzy/stwmjjs/202303/t20230324\\_1351749.html](https://www.ndrc.gov.cn/fggz/hjzy/stwmjjs/202303/t20230324_1351749.html)

图 2.6 三明集体林权制度改革试点区域

三明市作为中国集体林权制度改革的策源地之一，持续推进生态文明建设，森林固碳总量为3.4亿吨，每年生产的固碳增量约1170万吨。从2011年在福建省内率先开展碳中和实践以来，三明市率先设立了全省首个碳汇专项基金、林业碳中和基金，成立了全省首家碳汇服务机构，完成了全省首单“福建林业碳汇抵消机制”（FFCER）碳汇交易。

三明市广大农户也直接参与碳汇造林，共享绿色收益。2021年12月，在2021国际竹博会（永安）

举行的碳中和示范林签约仪式上，由三畚村与永安国有林场按林票制合作造林的82亩山场，营造碳中和林获得碳汇款共计10.25万元，三畚村按林票比例获得碳汇款4.1万元，归村委和合作社成员共有。尤溪县建设碳汇造林示范片3.42万亩，通过海峡股权交易中心完成碳排放交易，成交额达149.67万元，所得收入分到了两千余名农户手中。碳汇交易制度为改善本地农民生活也做出了积极贡献。

## 实践过程

2018年以来，福建省三明市林业碳汇实现交易金额2534万元，林业碳汇产品交易量和交易金额均为福建省第一。从过去坐拥大量森林资源，本地农民却收入微薄，到如今“好生态带来好日子”，三明市通过推进林业改革发展试点，持续完善林业碳汇制度，从而推动生态保护与经济发展相互促进。三明市林业碳汇制度分为以下三个方面。

### 1. 推进集体林权制度改革，建立产权清晰的林权制度体系

2003年至2005年，三明市用两年多时间基本完成了集体林权承包经营，并推动林权发证及配套改革，保障了市民、农民的财产权利和合法权益。不动产统一登记以来，三明市推进了一系列林权制度改革，包括：（1）规范林权类不动产登记，组建林权权籍勘验调查小组，调整充实乡镇自然资源所力量，建立林权纠纷联合调查处理机制；（2）建立林权登记信息共享平台，强化林权登记与管理衔接，进一步明晰产权；（3）探索林权“三权分置”改革，明确林地所有权，落实农户承包权，放活林地经营权，在全国率先颁发林地经营权证书，赋予经营权人在林权抵押、享受财政补助、林木采伐等方面权益；（4）制定林权流转管理、合同管理、承包经营纠纷调处、林权收储等制度，促进林地经营权流转；（5）推动林业多元经营，发展大户经营、合作经营、股份经营等模式，培育家庭林场、股份林场、林业专业合作社等新型经营主体，逐步形成林地集体所有、家庭承包、多元经营的格局；（6）推动林业领域金融创新，创新推出林权按揭贷等普惠林业金融产品，拓宽林业多元化投融资渠道。

### 2. 推动“林票”制度改革，促进林业规模化产业化发展

2019年，为解决林权“碎片化”和林农缺乏技

术、资金导致造林成活率低、质量下降等问题，三明市制定了《林票管理办法》，探索了以“合作经营、量化权益、市场交易、保底分红”为主要内容的林票改革试点，引导国有林业企事业单位与村集体或林农开展合作，由国有林业企事业单位按村集体或个人占有的股权份额制发林票。

林票共有四种模式，对现有林采用出让经营、委托经营模式，对采伐迹地采用合资造林、林地入股模式。其中，出让经营模式是由国有林业单位出资购买村集体或林业大户现有林的部分股权（事先经过价值评估），剩余股权量化成林票；委托经营模式是由村集体或林农将现有林委托国有林业单位经营管理，双方约定分成比例，再将收益量化成林票；合资造林模式是由双方在采伐迹地共同投资造林，村集体投资部分再量化成林票；林地入股模式是由村集体以采伐迹地的经营权入股，国有林业单位负责投资，双方约定林木采伐利润的分成比例，村集体收益量化成林票。林票作为股权收益凭证，可以由村集体或个人持有到合作结束并按股权分配收益，也可以通过抵押贷款、市场交易、转让等方式变现（图2.7）。同时，省属国有林场对其发行的林票提供“兜底兑现”，如果林票持有者拟退出合作，林场将按林票投资额加上3%的年化利率予以



资料来源：<https://wenhui.whb.cn/third/zaker/202306/12/525720.html>

图 2.7 三明“林业碳票”样张

回购，以控制风险，保障林农利益。

### 3. 探索林业碳汇产品交易，推动林业碳汇经济价值实现

2010年开始，三明市按照国际通行要求，探索开展林业碳汇产品交易，主要通过人工经营提高森林固碳能力，再将经过核证签发的森林碳汇量，有序转化为林业碳汇产品，借助碳排放权市场或自愿市场进行交易。

开展国际核证碳减排（VCS）项目交易是其中的重要内容。2016年，三明市永安市完成注册VCS森林碳汇项目面积11.1万亩，实施期限20年（2010年至2029年）；2021年3月，VCS项目第一监测期21万吨碳减排量和第二至四监测期的预计减排量78.5万吨被成功交易。开展福建林业碳汇（FFCER）交易，利用全国碳排放权交易试点的契机，福建省将林业碳汇产品作为碳排放权市场的交易标的之一，试点中纳入控制碳排放范围的企业，如果其实际碳排放量超过配额，可以购买其他控排企业剩余的碳排放权配额，或者购买经过核证的森林碳汇量等自愿减排核证减排量进行抵消。探索林业“碳票”，创新林业碳汇价值实现渠道。2021年3月，三明市探索构建林业“碳票”制度，采用“森林年净固碳量”作为碳中和目标下衡量森林碳汇能力的基础，对符合条件的林业碳汇量签发林业碳票（单位为吨，以二氧化碳当量衡量），并享有交易、质押、兑现等功能，鼓励在三明市举办的赛事演出等大中型活动，优先购买林业碳票以抵消其碳排放量。开展林业碳汇质押贷款，开发以林业碳汇收益权质押的“碳汇贷”等绿色金融产品，以碳汇项目的预期收益作为信用基础进行贷款，促进林业碳汇产品的价值实现。

通过以上举措，三明市林权交易得到蓬勃发展，截至2021年，共流转林权5738起，交易额

18.3亿元；各类经营主体不断发展，全市形成林业经营组织3019家，经营面积占全市集体商品林地的62%，平均每家经营规模达3458亩。全市193个村开展了“林票”实践探索，涉及林地面积12.4万亩，惠及村民1.44万户6.06万人，所在村每年村集体收入可增加5万元以上，推动林业适度规模经营，提高森林生态产品供给能力和价值实现水平。林业碳汇经济价值逐步显现，实现交易金额1912万元，林业碳汇产品交易量和交易金额均为福建省第一。绿色金融蓬勃发展，三明全市办理林权抵押登记1.6万宗，抵押金额77.3亿元，累计发放各类林业信贷172.25亿元、贷款余额27.6亿元，占全省一半以上。2020年，全市林业总产值1213亿元，已成为三明市最大的产业集群，有效盘活了沉睡的林业资源资产，打通了森林资源生态价值向经济效益转化的通道，推动形成“保护者受益、使用者付费”的利益导向机制，实现了生态美丽、产业发达、百姓富有的有机统一。

### 经验借鉴

#### 1. 政府引导与社会参与的紧密融合

福建三明市的林业碳汇制度能够取得成功，首先得益于政府的引导和政策支持。当地政府将碳汇项目列为地方发展的重要战略，在政策层面，三明市政府制定了一系列鼓励和支持碳汇项目的政策，包括财政资金支持、税收优惠和土地使用权等方面的优惠措施。政府的政策支持为林业碳汇项目提供了有力保障，也为投资者和企业提供了明确的信号，增加了碳汇交易制度的吸引力和可行性。

同时，福建三明市注重多元合作与社会参与。在项目开展过程中，政府、企业、科研机构和公众形成了合力，共同参与碳汇项目的规划、实施和监测。政府在项目中发挥着主导和协调的作用，引导

企业和科研机构参与项目的技术支持和管理，同时充分发挥公众的监督 and 参与作用。社会参与不仅提高了项目的透明度和可信度，还促进了公众的环保意识和参与热情，形成了共建共享的局面，为项目的顺利实施提供了坚实的基础。

## 2. 生态保护与经济有机结合

传统上，环境保护和经济发展常常被视为矛盾的两个方面，但在三明市的碳汇项目中，二者得到了有效融合。

首先，林业碳汇项目促进了森林资源的保护与恢复。通过项目的实施，三明市对于生态环境的重要性有了更深刻的认识。政府加大了对森林资源的保护力度，强化了森林防火、抚育、病虫害防治等管理措施，遏制了过度采伐和环境破坏现象。同时，项目还鼓励农民参与林业经营，推广可持续的林木种植模式，提高了林木的更新率和碳吸收能力。

其次，林业碳汇项目带动了地方经济的转型和发展。通过生态旅游、绿色产业等方式，项目为三明市创造了新的经济增长点。众多游客被吸引前来观赏原生态森林、参与生态体验活动，带动了旅游业的繁荣。同时，林业产业也得到了优化升级，由简单的木材采伐向高附加值产品加工转变，增加了农民的收入。这种生态保护与经济有机结合，既实现了生态效益的最大化，又保障了地方经济的可持续发展。

## 3. 科学监测与经验共享的重要性

在林业碳汇项目中，技术创新和数据支持是取得成功的重要保障。三明市在项目实施过程中，积极采用现代科技手段，如卫星遥感、地理信息系统等，对森林资源进行监测和评估。通过这些技术手段，可以准确测算森林的面积、生长情况和碳吸收量，为项目提供科学依据。数据的准确性和实时性

保障了项目的有效实施和监测，也为项目的长期运营提供了数据支持。此外，技术创新还推动了林业碳汇项目的可持续发展，为项目带来了新的机遇和可能性。

同时，科学监测保证了碳汇量的可靠评估。通过采用先进的科技手段，可以实时获取森林面积、生长情况，以及碳储量等数据。这些数据的准确性和及时性，为政府和投资者提供了科学依据，确保了碳汇量的可靠评估。此外，数据共享促进了合作与交流。三明市将林业碳汇项目的监测数据，以及科研成果进行共享，与科研机构、其他地区进行合作交流。成果共享不仅促进了碳汇技术的推广和应用，还为其他地区开展类似项目提供了宝贵的经验借鉴。

## 中国浙江衢州：绿色金融碳账户推动城市可持续发展

### 案例背景

衢州位于浙江省西部、浙闽赣皖四省交界处，是浙江的重要生态屏障、国家级生态示范区、国家园林城市、国家森林城市，联合国认证的国际花园城市，自然环境优美，生态条件优越。同时，衢州也是浙江省唯一以化工、钢铁、造纸、水泥四大高耗能产业为主导的地级市，重化工业碳排放量占全市工业碳排放量比重超九成，城市可持续发展面临严峻挑战。在全球可持续发展目标和中国中央政府“碳达峰、碳中和”目标要求下，该市持续探索“碳家底”不清、“碳减排”动力不足、“双碳”领域实操性不够、金融资源要素配置不精准等普遍性挑战的解决方案。

作为全国绿色金融改革创新试验区，衢州将绿色金融改革作为推动可持续发展的重要路径。该市

从高碳工业领域切入，探索“碳数据赋能绿色金融”的模式，逐步建立了覆盖工业、农业、能源、建筑、交通、居民生活、林业碳汇七大领域的“绿色金融碳账户”体系，界定各个社会主体的碳排情况、低碳贡献、减碳责任和碳排放权边界，配套差异化靶向金融政策，激励各领域社会主体合力推动绿色低碳转型。特别是在全球经济疲软的背景下，通过优化资本配置，推动了城市经济复苏，实现了多元主体共同富裕，形成了一套体系完整、可推广、可复制的模式。

### 实践过程

衢州是全国最早谋划绿色金融改革的创新地区之一，早在2014年已率先启动省级改革试点，2014年至2016年初步探索并认识到金融产品不丰富、标准不清晰、政策不系统等问题。自2017年入选国家绿色金融改革创新试验区以来，深入探索绿色金融的政策激励、标准体系、产品创新、科技赋能等工具，对标“双碳”目标，于2020年建成碳账户金融体系。截至2022年底，已建立“七大领域”各类主体碳账户215.41万个，规模以上工业企业和个人覆盖率分别达100%、93%。

#### 1. 以健全体系为引领，构建碳账户金融生态系统

在碳账户金融探索和建设过程中，坚持政策和标准先行，面向“七大领域”融资、减排、绿色发展出台靶向金融政策，以四大关键举措推进碳账户金融建设：

(1) 构建涵盖实施方案、标准体系、法律条例的碳账户金融完整政策体系。以《指导意见》与《实施方案》为引领，明确组织领导、资金保障、具体任务等内容，将制度应用纳入《衢州市国际花园城市促进条例》，推动创新成果制度化。

(2) 联合权威大学、科研机构研究出台各领域

《碳排放核算与评价指南》。开发建立数字化碳核算方法、四色标签碳评价机制，将企业碳排放强度与所在行业基准值比对，进行“红、黄、浅绿、深绿”四色贴标评价。

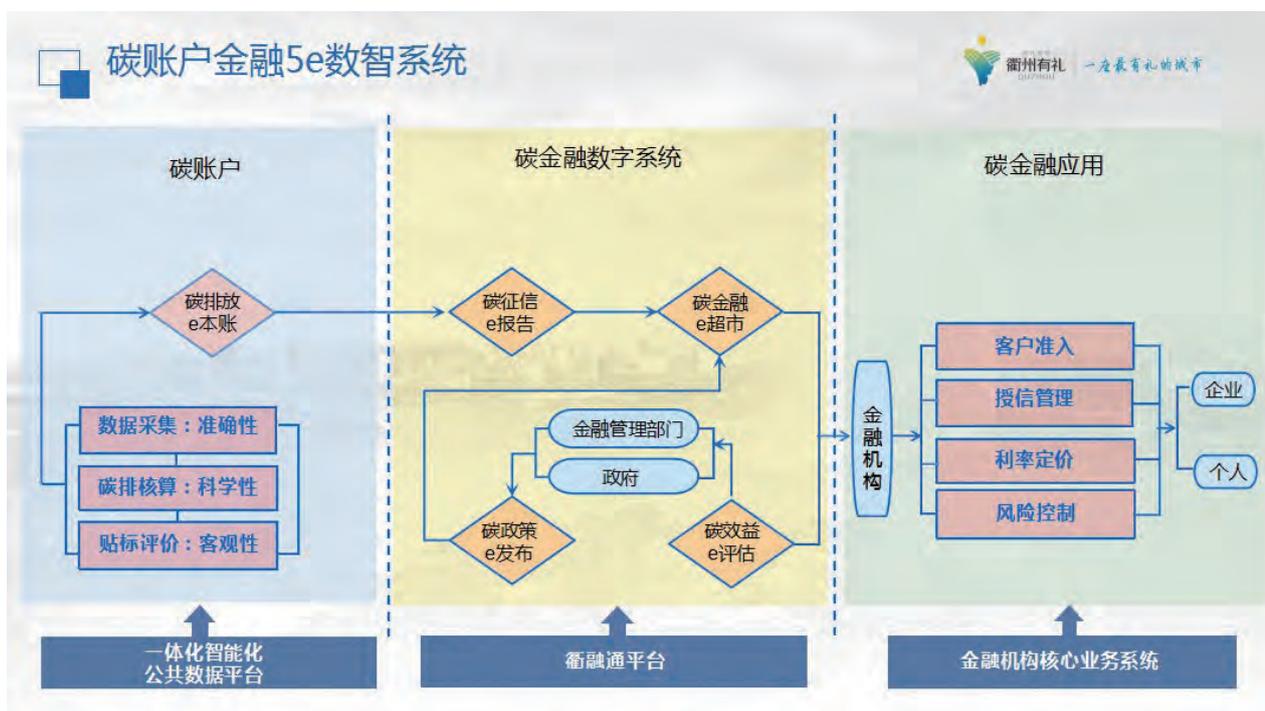
(3) 联合政府各部门、银行、智库等共同起草出台《金融支持碳账户体系建设指导意见》，建立碳征信制度。基于企业贴标提供差异化信贷，形成“企业低碳、银行低息、政府补贴”的良性循环。

(4) 建立以碳账户、流程嵌入、碳效评估为三大基石的碳账户金融“5e”数智系统，以数字化管理技术赋能碳账户金融服务，形成从碳排放记录，到绿色金融服务，再到贷款减碳效果评估的闭环(图2.8)。

#### 2. 以企业需求为导向，提供精细化服务功能

在碳账户金融体系建立前，本地企业低碳转型已逐步进入瓶颈期。该体系针对企业痛点问题提供解决方案，将碳排放数据与企业关心的原料、能耗、效益等生产指标结合起来，让企业有利可图，获得低碳效益，激发企业内生动力。

(1) 多元绿色金融产品助力企业绿色生产转型。针对企业绿色转型融资难点，开发“工业减碳贷”“碳融通”等绿色金融产品，将碳征信报告和标签评价等级作为重要依据，实现信贷政策差异化匹配，支持企业节能减碳技术改造。以衢州江山天蓬集团为例，该公司计划建设低碳智能的楼宇养殖“零碳牧场”，实现向“低碳集约养殖”转型，从低碳饲料、低碳养殖、有机堆肥、废气处置全过程实现节能减排(图2.9)。但是，由于农业企业常规融资规模有限，建设计划屡屡搁置。随着碳账户金融产品的推出，该企业依靠其“深绿”碳账户标签，获得“碳融通”授信和贷款2000万元，解决了建设资金难题。2022年项目落成运行后，相比传统模式节约90%的土地资源，养殖规模从3.5万头增加



资料来源：<https://mp.weixin.qq.com/s/1rByq4skoMvZjfmolS91UA>

图 2.8 “5e” 碳账户金融系统架构

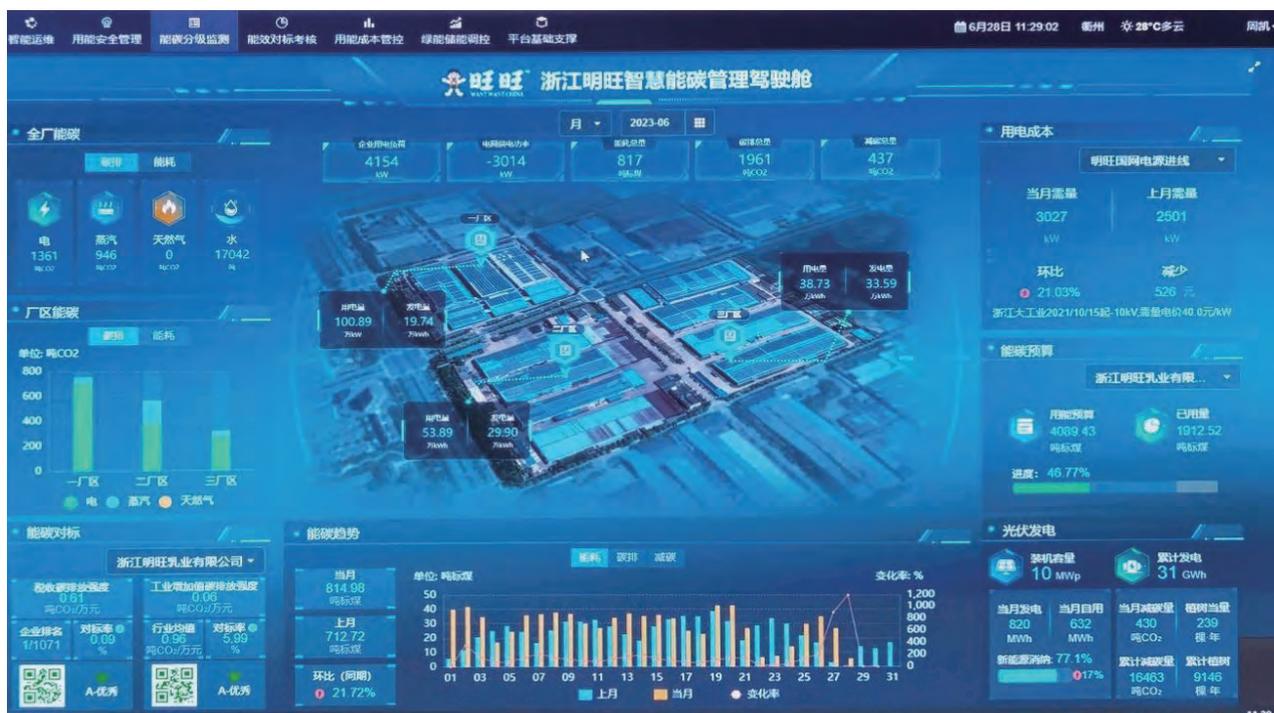


资料来源：由天蓬集团有限公司提供

图 2.9 天蓬数字化低碳牧场

至 14 万头，每年最低减碳排 4 166.4 吨，碳中和率由 6% 提升至 12%。截至 2022 年底，全市已推出 70 款碳账户金融产品，发放企业碳账户贷款 418 亿元，撬动 223 家企业投入六十余亿元开展低碳化改造。

(2) 合同能源管理 (EMC) 模式助力企业精细化用能管理。面向企业生产管理的硬需求，推进基于企业碳账户的“政府 + 企业 + 综合能源服务公司” EMC 模式，由综合能源服务公司提供一站式节能降碳服务，与企业分享节能效益。以衢州浙江明旺乳业公司为例，委托国家电网衢州综合能源分公司定制碳账户能碳管理系统 (图 2.10) 和节能降碳方案，从成本节约、绿电交易等实际减排效益中按比例支付服务费，目前年均收益分成达六百余万元，预计 7 年即可回收成本。通过在排放节点布置传感器，企业能碳管理系统即时监测、核算碳排放数据，识别高能耗点，动态优



资料来源：由浙江明旺乳业公司提供

图 2.10 企业能碳管理系统

化管理方案。通过综合利用绿电介入、错峰用电等手段，实现对生产用能精细化管理，如：调整高能耗产线设备在光伏发电时段生产，提高光伏消纳率，实现厂区整体能效提升 10% 以上。截至 2022 年底，已为企业降低用能成本 500 万元，减少碳排放 4400 吨，企业获评国家级绿色工厂，并已推广到全国其他生产基地。

(3) 碳足迹监测助力企业强化国际市场竞争韧性。随着国际贸易碳关税到来，企业面临巨大转型生产压力。面向企业需求升级碳账户碳足迹监测系统，配套“绿电交易”全流程服务系统，增强企业国际市场竞争韧性。以浙江健盛集团江山针织有限公司为例，该企业主要为阿迪达斯、彪马等国际品牌客户提供棉袜研发、设计、制造等服务。2018 年以来，国际客户明确提出产品的清洁能源占比 20% 以上的要求，由于无法满足客户要求，企业曾被动

以高成本采购清洁能源维持国际竞争，面临高额成本压力。自 2021 年开始，该企业基于“碳账户”定制“绿能+能效”综合能源服务，优化生产工艺，建设光伏电站，生产电能自发自用（图 2.11）。



资料来源：由浙江健盛集团提供

图 2.11 浙江健盛集团江山基地的厂房屋顶光伏

通过碳足迹监测系统，筛选低碳原料，从上游产业链减碳，实现每百双袜子中 15 双靠绿能生产。依托企业碳账户对技改减碳、产业链碳数据全流程核算，并作为权威依据提供给全球客户，破解国际贸易碳足迹壁垒，塑造可持续形象，拓宽了客源市场。该模式已累计帮助类似的 100 家出口型企业破除“碳壁垒”，平均降低碳足迹核算第三方认证费用 20%。

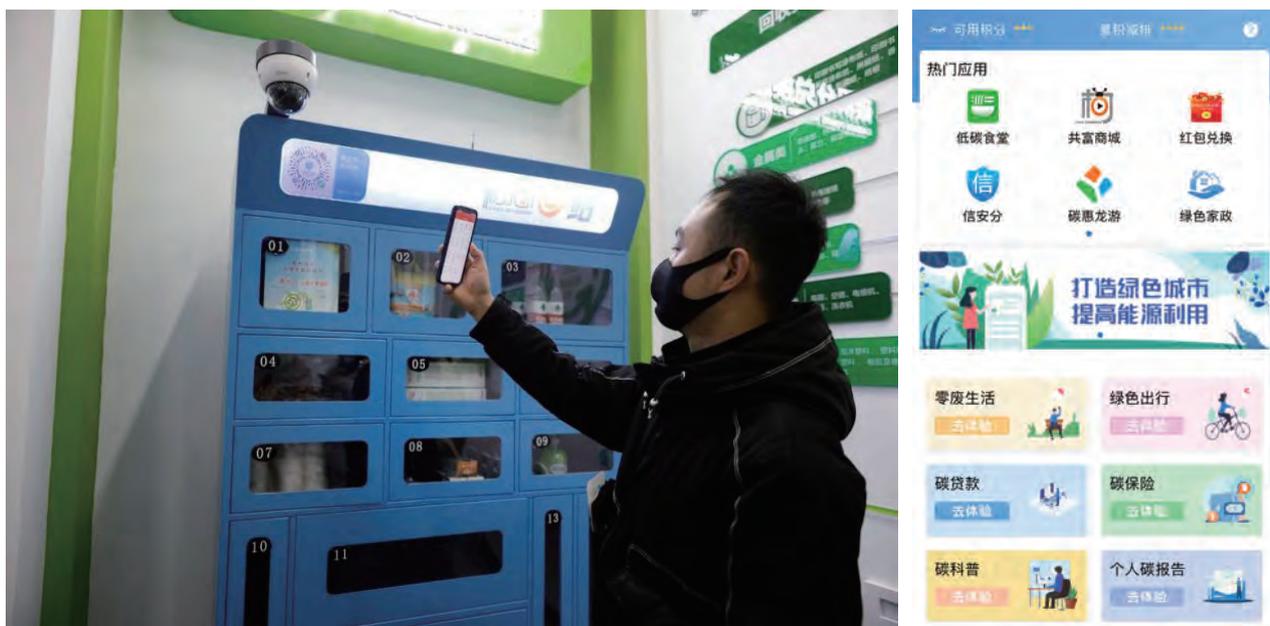
### 3. 以居民日常生活为抓手，培育全民可持续生活方式

关注“绿色金融碳账户”的全民覆盖，通过商品积分兑换和绿色信贷积分评级机制，引导全民形成绿色低碳生活习惯。截至 2022 年底，“个人碳账户”拥有活跃用户 15.2 万户，累计实现 3.97 万吨碳减排量，为居民发放 9 600 万“碳积分”，碳惠贷款 1.12 亿元。

(1) 建立绿色生活激励机制。将个人碳减排行为与碳账户额度衔接，调动群众参与节能减排的

积极性。以“个人碳账户”核算居民在低碳交通出行、节约日常用能、垃圾回收利用过程中的节碳量，兑换“碳积分”奖励。以衢州市柯城区为例，社区居民参与“零废生活”低碳行动，按要求分类回收的生活垃圾被分类称重核算并转化为个人“碳积分”。居民可以在社区“共富商城”用“碳积分”兑换公共交通券、农副产品、生活用品、家政服务 etc 日常权益（图 2.12）。同时，引入社会资本虎哥（衢州）环境有限公司为社区居民提供生活垃圾上门分类回收等便利服务，提升居民参与积极性。目前，越来越多的社区居民主动参与生活垃圾资源化回收、绿色出行等行动，逐步形成了绿色低碳生活习惯。截至 2021 年 12 月，柯城区“零废生活”场景已匹配活跃用户 13 万户，活跃用户覆盖率达 61.86%，累计回收生活垃圾 1.7 万吨，碳减排总量 2.03 万吨。

(2) 建立个人绿色信贷机制。推动居民“碳积分”与绿色信用评级挂钩，居民通过绿色生活



资料来源：由柯城区白云街道办事处提供

图 2.12 社区居民以“碳积分”兑换商品

方式获得的“碳积分”，对应绿色信用评级，享受差异化信贷优惠政策，为个人创业和改善生活拓宽融资渠道。以浙江衢江农商银行绿色信贷为例，衢江区村民从事农机经营多年，因资金周转需要，向银行申请三年期个人信用贷款30万元。原本根据授信情况，只能给予20万元贷款，资金周转仍有较大缺口。通过绿色信贷，凭借“个人碳账户”中该农户用积累的10020分“碳积分”，成功置换到额度提升50%、利率下调30个基点的30万元“点碳成金贷”信用贷款，3年同比减少利息支出2700元。

### 经验借鉴

自古以来，由于地处经济繁荣的江浙地区，衢州继承了“经世致用、义利并重”的经济文化基因，将生态、经济、社会理念有机融合，通过推进绿色金融制度机制创新，构建了政府、企业、居民合力撬动社会、经济和环境共赢的支点。

#### 1. 科学的标准体系是资源高效配置的基础

经过对“绿色金融”创新模式的长期的探索，衢州在逐步夯实法律与政策体系的基础上，认识到科学的“碳账户”标准体系构建是保障资源高效配置的基础。通过“一个科研团队负责一个标准领域”的模式，研发“七大领域”生产端到消费端统一采集、核算、评价标准，构建记录各类社会主体碳行为的智能监测和动态核算体系，为“碳排放数据不准确、减碳工作实操性不强”等全球共性问题提供了本地化解决方案，也进一步为绿色金融政策完善评估监测机制，分级施策采取相应的倒逼、激励等措施提供了科学的依据。

#### 2. 完整的数字化生态是体系高效运转的保障

衢州的绿色金融行动基于一套完整的“5e”数智系统，集成了从数据采集、报告评估、政策发

布、金融产品办理、效益评估功能，提升了绿色金融系统的整体效率。同时，通过将绿色金融系统与公共政务服务数字平台“浙里办”、政—企—银融资平台“衢融通”，以及居民社区生活治理平台“邻礼通”等融合，逐步搭建了一套全覆盖的绿色金融数字生态系统，实现了真正的“方便好用”，增强了绿色金融的政策、产品、服务的穿透性，提升了多元主体、多种场景下的使用频率和效率，真正保障绿色金融体系优化资源配置的高效性。

#### 3. 精准的需求导向是激励多元主体参与的关键

在绿色低碳领域公共政策和行动的推行过程中，居民和市场主体“碳减排”动力不足，地方政府“双碳”领域实操抓手有限是多数城市绿色发展面对的主要挑战。衢州始终以多元主体的实际需求为导向，充分调动参与的积极性，持续推进绿色金融行动。面向企业、居民、村集体提供了多样化绿色金融产品和伴随式数字化管理服务，为多元主体带来“实在的好处”：通过助力企业生产和融资成本降低，市场竞争力提升；居民便利回收废品，获取积分兑换实惠；村集体激活自然资源，实现共同富裕，实现在最大程度激励多元主体参与绿色低碳行动，融合多种资源，实现共同繁荣。

#### 4. 地方创新应紧密与国际接轨实现持续变革

衢州的创新实践为绿色金融这一全球议题提供了宝贵的经验，也为落实联合国2030可持续发展目标提供了“中国方案”。从2014年启动探索，到2023年“绿色金融碳账户”体系与政府、企业、居民的行政、生产、生活全面融合，政府部门、企业、大学与科研院所、社会组织、公众合力推动了面向全球目标、立足本地特色的创新。在这一过程中，该城市时刻保持与国际社会标准和需求的同频共

振，积极与世界城市伙伴分享创新成果，在联合国 COP27 大会分享金融机构碳排信息披露和个人碳账户工作经验。在未来，仍需持续促进这一工作在标准、模式、体系、工具方面的“国际—本地”双向链接和迭代更新。

## 政策建议

### 建议 1：加强政府与社会合作，构建多元资金支持体系

各个城市的政府在制定政策时应坚定支持与合作机制，搭建多方参与的平台，形成紧密的政府、企业、科研机构 and 公众合作体系。政府的积极参与可以通过提供资金和政策支持，帮助初创企业克服资金短缺的问题，推动科技创新的转化。比如德国的高科技创业基金（HTGF），政府作为主要的资金提供者之一，为 HTGF 提供了稳定的资金来源和背书，使其得以在早期科技创业领域发挥积极的作用。政府还可以引导私营部门参与，为绿色金融等融资项目引入更多专业投资者和商业合作伙伴，扩大其影响力和资源网络，加速科技初创企业的发展和成长。

### 建议 2：营造良好创业文化和创新生态，激励创新创业

各个城市的政府可以鼓励创新创业教育，培养创业者的创新意识和创业精神。比如通过政策扶持和资源投入，为创业者提供丰富的培训课程、导师辅导和行业网络等资源支持，帮助他们更好地应对市场挑战和机遇。此外，政府还可以积极构建创业生态系统，建立起创业者、投资者、导师、专家等多方参与的创业网络，为创业者提供更广泛的资源和合作机会。可以鼓励企业与科研

机构合作，推动科技创新和绿色技术的应用。例如，在 HTGF 中，政府与私营部门合作，通过提供资金和政策支持，帮助初创企业克服资金短缺的问题，推动科技创新的转化。同时，私营部门的参与为 HTGF 引入更多专业投资者和商业合作伙伴，扩大其影响力和资源网络，加速科技初创企业的发展和成长。而在荷兰阿姆斯特丹的循环经济实践中，企业通过可持续创新在市场中崭露头角，这反过来又促进了新产业和新就业机会的产生。

### 建议 3：建立科学评估与监测体系，保障政策效果

各个城市的政府在推动经济可持续发展时，应建立科学的评估与监测体系，确保政策效果的有效实施。政府可以制定相关指标和标准，对金融项目和政策进行定期评估，及时发现问题并加以改进。比如衢州的绿色金融行动通过“5e”数智系统，集成了从数据采集、报告评估、政策发布，到金融产品办理、效益评估等功能，提升了绿色金融系统的整体效率。政府还可以利用数字化技术，建立完善的数据采集和分析系统，实时了解绿色金融的运行情况，为决策提供科学依据。这样的监测体系可以为政府部门、企业和公众提供全面的信息，帮助他们更好地了解相关项目的运行情况，及时发现问题，加强相关政策的落地和执行力。

### 建议 4：积极推动全球合作，促进成功经验分享传播

各个城市的政府可以积极参与国际合作，与其他国家和地区分享经验，学习借鉴其他地区的成功经验和创新模式。比如智利创业加速器就通过吸引全球范围内的创业者来智利创业，为本土创业者提供了更广阔的发展机遇，为智利创业生态系统注入了新的活力和创新动力。此外，政府间的国际合作

可以帮助本地金融机构拓展国际市场，提升本地金融服务的国际竞争力。同时，国际合作可以促进一些成功金融管理机制的制定和推广，推动可持续的金融制度在全球范围内得到普及和应用，为全球可持续发展做出贡献。

## 扩展阅读

- [ 1 ] 智利创业加速器官方网站, <https://startupchile.org/>
- [ 2 ] 世界知识产权组织 (WIPO) 的智利创业加速器专栏介绍, [https://www.wipo.int/wipo\\_magazine/en/2014/05/article\\_0006.html](https://www.wipo.int/wipo_magazine/en/2014/05/article_0006.html)
- [ 3 ] 智利外交部的创业加速器专栏介绍, <https://www.chile.gob.cl/chile/blog/india/postula-al-programa-seed-de-start-up-chile>
- [ 4 ] 智利创业加速器的影响 2010-2018: 革命性初创企业加速器 详解, <https://www.forbes.com/sites/jonathanmoed/2018/11/19/start-up-chiles-impact-2010-2018-inside-the-revolutionary-startup-accelerator/?sh=a1089556dc5a>
- [ 5 ] 德国“高科技启动基金”(HTGF)官方网站, <https://www.htgf.de/de/>
- [ 6 ] 初创企业刊物 Gruender 对 HTGF 的简介: 为科技初创企业提供融资, <https://www.gruender.de/finanzen/high-tech-gruenderfonds/>
- [ 7 ] 对 HTGF 董事总经理的采访, <https://byc-news.de/finanzen/high-tech-gruenderfonds-htgf-rund-500-millionen-fuer-investitionen-in-start-ups/>
- [ 8 ] “高科技启动基金”(HTGF)的 Inventure 简介, <https://www.inventure.capital/vc-navigator/hightech-gruenderfonds-htgf>
- [ 9 ] Metabolic. Circular Buiksloterham. URL: <https://www.metabolic.nl/projects/circular-buiksloterham/>
- [ 10 ] Circle Economy. (2018). Amsterdam Circular: Evaluation and action perspectives. URL: <https://publish.circle-economy.com/amsterdam-circular-journey>
- [ 11 ] City of Amsterdam. (2021) Circular Economy Programme: Lessons and Recommendations 2020-2021. URL: <https://www.amsterdam.nl/en/policy/sustainability/circular-economy/>
- [ 12 ] City of Amsterdam. (2022). Circular employment in Amsterdam. URL: <https://onderzoek.amsterdam.nl/publicatie/circulaire-werkgelegenheid-amsterdam>
- [ 13 ] 中华人民共和国自然资源部,《关于生态产品价值实现典型案例的通知》(第三批), 2021年12月22日
- [ 14 ] 福建省自然资源厅官方网站, [https://zrzyt.fujian.gov.cn/zwgk/xwdt/zrzyyw/202112/t20211223\\_5798775.htm](https://zrzyt.fujian.gov.cn/zwgk/xwdt/zrzyyw/202112/t20211223_5798775.htm)
- [ 15 ] 国家林业和草原局, 三明蹚出一条林业碳汇之路, 2022-07-11



### 第三章

# 社会资本与社区 包容性发展





## 引言<sup>1</sup>

在城市社会语境中，“金融与资源整合”意味着撬动金融、规划与政策机制促进城市社区和社群的福祉，在社会肌理层面上与可持续发展目标保持一致。在概念层面，金融在社会领域中以社会资本的形式呈现，即基于社会网络、信任与互惠等社会关系形成的行动能力，比如符号资本、文化资本等。在应用层面，社会化金融意味着社会资本的凝聚与流动，关键是在真实社会场景中的凝聚和流动如何生成金融性资源的路径和机制。在效果层面上，可持续和包容性的金融机制对于城市社区发展至关重要。社会资本能够与社区经济相对接，实现新型的社区创新创业，以及社群整合。基于以上阐释及标准，社会篇共选择了五个案例。

第一个案例是中国上海的《中国上海公益新天地园：可持续社会创新的试验田》。上海公益创业基地位于上海公益新天地园，由上海市民政局批准设立，主管单位是上海市社会组织管理局社会组织服务处，由上海颂鼎社会公益创新发展中心主持运营。以创新、开放和共享的发展理念为指导，以探索“跨界合作”的方式解决重大社会问题为创新模式。在园区支持下开展公益领域的创新、创意与创业，包括但不限于公益项目和活动在园区的临时落地、社会组织和公益项目的孵化培育，公益机构的社会化支持服务等。上海案例还包括专栏《中国上海元宇宙社区：数字徽章凝聚社会资本》。该案例特点是通过元宇宙工具铸造非同质化通证（NFT）数字徽章，记录并激励社区社会组织的活动参与。通过易用和低成本的元宇宙工具，社区贡献能够凝结为跨平台且不可篡改的数字徽章，社会资本能够自下而上长期发挥作用。

第二个案例是美国科罗拉多州的《创意社区 DIY 计划“发挥自己的创意”》。该案例以社区发展过程中的失意群体为对象，通过系统、多元的创意社区项目激活社会资本，在社区层面创造更多发展机会。发挥自己的创意（Call Yourself Creative）是科罗拉多州创意产业部（CCI）的一个免费项目，向任何想要发展和维持创意社区和地区的人开放。项目着眼于支持科罗拉多州的创意经济，利用实用工具和资源推动现有创意区发展，促进科罗拉多州新兴新建创意社区的发展，提升民众生活品质，为社会注入勃勃生机。

第三个案例是哥伦比亚波哥大的《关怀系统：重塑为妇女提供的公共服务和基础设施》。该案例凸显了政府公共服务的转型，项目以女性照料者为对象，为其提供了专属的社会空间，用来开展提升女性照料者教育水平等赋能活动。该项目展现了波哥大是如何重新组织城市社会资本，用以为女性提供更多的机会和服务，进而促进了城市女性群体的能力提升。该项目反映了城市治理的一种创新模式，在操作层面具有灵活性、可实践性，以及长效性。

第四个案例是黎巴嫩贝鲁特的《住房监测：关切并推动弱势社区的住房权利》。该案例聚焦城市住房困难群体，通过提供信息服务，以及公共基金，解决住房困难群体的居住贫困问题，并推动制定更具包容性的住

---

1 本章由复旦大学社会发展与公共政策学院于海团队和联合国人居署联合撰写，作者包括孙哲（上海财经大学）、钟晓华（同济大学）、刘真（联合国教科文组织亚太地区世界遗产培训与研究中心）、诸映（上海映绿公益发展基金会）、邹华华（上海健康医学院）。毛键源（同济大学）提供了案例素材并参与讨论。其中，哥伦比亚波哥大案例、黎巴嫩贝鲁特案例由联合国人居署撰稿。

房政策。该案例的特点在于能够筹措公共基金用于救助住房困难者，同时在长期的实践中积累了大量的数据信息，最终能够联合其他社会组织，建立具有可持续性的城市住房政策。

## 参考案例

### 中国上海公益新天地园：可持续社会创新的试验田

#### 案例背景

进入 21 世纪，全球化、现代化进程的深化导致了各种不确定性风险增加，社会问题变得更为复杂多元。传统的政府行政、市场供给或公益慈善方式都存在信息不对称、不透明，以及资源不均衡等问题。因此，世界各国广泛重视并积极引入新的思维和方法，重构政府市场社会间的伙伴关系，从而促进社会资源的优化配置和高效利用，激发公众的积极参与和监督，进而有效解决社会问题、提高社会效益。这一点也很好地回应了《联合国 2030 可持续发展议程》中提出的通过重振全球伙伴关系，创建和平、包容的社会，共同实现可持续发展的目标。

以中国上海为代表的全球超大城市面临着人口激增和快速流动的挑战，为了弥补单一主体供给带来的均衡性不足、普惠性有限、匹配度不高等问题，中国上海公益新天地园（简称公益新天地）通过打造园区、构建平台、完善机制等方式，吸纳社会主体积极参与为老服务、环境保护、妇儿友好、社区治理等方面的公共服务创新供给，促进多元主体间的合作，以实现公益资源的优化配置和高效利用，从而有效回应社会需求，促进社会创新和社会

资源再生产，打造社会创新的试验田。

公益新天地位于市中心黄金地段，自 2010 年由上海市民政局发起筹备，于 2013 年 11 月正式开园，占地面积 23 000 平方米，是目前中国最大的公益园区（图 3.1）。园区以“创新、开放、共享”的发展理念为指导，探索“政府主导下的，多元主体共同参与”的合作运营模式，推动建立公益伙伴关系，广泛进行社会动员和资源整合，通过跨界合作助力公益项目落地和公益组织成长，寻找解决社会问题的创新方案。园区长期致力于构建“人一平台一资源”的多元公益生态，建设完善支持体系助力社会组织成长和公益事业发展。10 年来，公益新天地已经成为全国最具影响力的公益地标，通过多年的不懈坚持，初步走出了一条具有中国上海特点，符合城市普遍发展规律的公益之路，其在实践过程中形成的各种理念、方法和模式将在城市更新发展中不断发挥示范和引领的价值。

#### 实践过程

经过 10 年实践，园区逐渐摸索出了“政府主导 + 企业托底 + 社会运作”的运营模式，为社会组织的成长和公益事业发展整合了支持资金、人力资本、政策资源和社会网络。公益新天地坚持“开门办园”，向公众传播“人人公益，处处公益”的理念。目前园区有超过 50 家优质社会组织 and 公益团队入驻，落地 3 个委办局的 5 个合作基地。连续 6 年开展公益新天地品牌项目培育资助计划，连续 5 年举办上海社会组织公益创业大赛，连续 4 年举



资料来源：由上海公益新天地园提供

图 3.1 公益新天地地图

办上海社会组织联合招聘，平均每年五十余个国内外团队来访交流学习。园区为培育孵化社会组织、探索新型政社关系、发展公益事业、完善社会治理体系提供了丰富的实验场景和创新经验，成为全

国有影响力的公益资源配置集散地、公益文化引领地、公益创新策源地及发展成就展示地。

1. 探索“政府+企业+社会”合作运营模式  
公益新天地采取的“政府+企业+社会”合作

运营模式通过政府提供空间和政策支持，企业提供托底服务保障，社会组织主导园区社会化运营，实现了政社企之间的优势互补和资源共享。具体来说，2010年上海市民政局利用民政局属单位上海社会福利发展有限公司下的物业开展市级园区的建设，并通过政府购买服务方式委托社会组织提供具体的运营管理服务。园区的运营模式由社会企业提供托底服务保障、政府购买服务和资助项目、社会组织社会化运作品牌活动并链接各方资源，入驻的社会组织缴纳部分园区建设和管理费用，多方共同成立园区共建委员会，共同参与园区的治理和运营。

这种政府主导、企业托底、社会组织运营、入驻机构共建的创新机制既能发挥社会主体的内生动力和社会影响力，又能更好地维持园区可持续运营和发展。除此之外，园区充分运用机制优势开展跨委办局合作，先后和市人民政府外事办公室、市人力资源和社会保障局、市教育委员会对接落地了上海市社会组织对外交流示范基地、上海市创业孵化示范基地、上海市就业见习（综合类）基地、上海公益创业育人实践基地和上海市学生社会实践基地，具体交由社会组织进行落地和拓展，更好推动公共政策落地和融合创新，为园区资源拓展和平台发展提供良好的支撑。

## 2. 机构牵头倡导公益文化

公益新天地原址为20世纪二三十年代远东最大的留养类慈善机构“新普育堂”，曾举办“第一届中华国货展览会”和“第一次全国美术展览会”，新中国成立后作为上海市儿童福利院所在地直至2001年。园区有着百年公益慈善文化传承，拥有全国第一家省级民政博物馆、社会组织展示馆和福彩文化展示馆，建有市级公益创业基地，见证了中国上海公益事业与城市社会同频发展的历程。作为

公益事业发展的展示窗口，园区定期面向公众举办各类公益活动，如公益体验、公益市集和公益大舞台等，展示各类社会组织最新成果、搭建各类公益项目对接平台。活动覆盖面也从园区延伸到“市一区一街镇”的全市多级空间，并拓展了园区、商区、校区和社区等多元公益场景，构建了政府组织、企业、社会组织、公众和媒体跨界合作生态。引领公众了解公益、践行公益，倡导“公益是一种生活方式”的理念。

此外，公益新天地还充分发挥媒体联系众多、辐射面广、资源丰富的优势，组建中国上海公益新媒体中心，联合沪上多家权威媒体共同发起“公益之申”评选，广泛接受公益机构和个人报名，通过媒体专业投票和公众网络点赞的方式评选出年度十佳公益机构、十佳公益项目、十佳公益基地、十佳公益故事、十佳公益伙伴企业、十佳校园公益等公益榜单，依托政府、企业、媒体和公众等主体形成有效的公益传播，从而促进更公开透明的公益参与，提升社会影响力。

## 3. 孵化培育社会组织

公益新天地通过社会招募、专家评审和正式签约的流程，已吸引了专业支持、特定人群、社区服务、扶贫济困、应急防灾及创业孵化六个类别共五十多家社会组织和公益团队入驻。园区集聚了众多头部支持型社会组织，例如开展联合劝募支持民间公益的上海联劝公益基金会、提供专业法律研究和服务的上海复恩社会组织法律研究与服务中心、以评促建推动社会组织高质量发展的上海社会组织评估院、帮助青年白领自组织成长的上海市黄浦海燕博客公益发展中心、深耕公益倡导和传播的上海公益新媒体中心，以及细分领域的头部专业社会组织和属地社区的枢纽型社会组织。园区多家社会组织获得全国先进社会组织、中华慈善奖上海市推荐对

象、上海慈善奖、上海市品牌社会组织、上海市社会组织品牌项目等荣誉称号。

例如，以中国上海联劝公益基金会（简称“联劝”）为代表的专业支持性社会组织在政社企伙伴建构中发挥了积极作用。联劝是2009年成立的中国上海首家民间发起的公募基金会，2013年入驻园区。联劝致力于用联合劝募的方式“让更多人，更快乐、更自主地参与公益，成为美好社会+1的力量”。截至2022年底，联劝累计捐赠收入11.07亿元，公益支出8.93亿元，资助全国32个省市的公益项目6338个，合作公益组织超过1000家。联劝入驻公益新天地后与园区机构共建社会组织创新创业专项基金，已筹集超过75万元资金，定向支持本土初创公益组织发展。

#### 4. 构建全生命周期公益支持体系

公益新天地的培育支持体系可以覆盖公益组织的全生命周期，针对公益团队、初创期社会组织、成长期社会组织和成熟期社会组织提供基础性公共服务和针对性培育扶持，为组织发展提速。

公共服务方面，一是提供价格优惠的固定项目展示和办公场所或自由工位，打造园区室内外公共空间环境支持公益项目和活动开展；二是提供一站式园区运管服务，设立统一窗口和流程为入驻组织提供事务受理、空间活动、物业服务、便民服务等菜单式服务；三是建立公益智库专家团队，邀请公益慈善领域前沿和资深从业者及高校导师，为入驻组织发展提供必要的专业咨询和个性化指导；四是整合品牌传播和培树资源，通过园区官微和合作媒介协助入驻组织进行活动宣发、成果展示，支持优秀机构申报各类评估和奖项；五是开展多元主体资源对接，打通供需两端的渠道，推进政社企之间的跨界合作。

培育扶持方面，从2016年起实施公益新天地

品牌项目资助计划，按照“民办官助”的社会化运作模式，以申请机构自筹资金为主，政府专项资助金配比支持为辅的定位，重点发现和培育潜力型、创新型、专业型的公益项目，并持续探索园区品牌项目培育支持和评价体系。截至2022年底已投入资金超过500万元，资助扶持30家社会组织的五十多个公益项目，培育出如“中国上海社会组织公益创业大赛”“公益养成营”等一批模式较为成熟、具有行业影响力的公益项目。

如中国上海社会组织公益创业大赛由园区运管机构中国上海市浦江社会组织促进中心联合中国上海颂鼎社会公益创新发展中心等共同主办，聚焦热点社会需求、引入社会资本、搭建供需对接平台，以赛促建、以赛促育、以赛促联，开展全方位的赋能培训和全链条系统支持，助力公益项目落地社区等社会生活场景，为社区可持续发展提供解决方案，推动社会组织参与社会治理创新。自2019年以来大赛已连续举办4届，吸引近千个社会组织、企业公益团队和高校队伍报名参加，领域涉及未保关爱、为老服务、残障群体关怀、女性发展、社区营造、乡村振兴、文化传承、就业创业等。参加首届大赛并获得银奖的中国上海杨浦区美丽乡村文化促进中心，最初以高校公益团队身份参赛，在大赛中经过专家点评、培训赋能后，于2019年12月正式注册成立社会组织，以“培育青年与青少年家园文化传承种子”为使命愿景，扎根乡土文化教育和家园振兴。其发起的“美丽乡村古村传承人培养计划——诺邓实践（中国）”项目于2021年成功入选联合国教科文组织遗产教育优秀案例，其负责人也入选福布斯U30青年精英榜单。

#### 5. 多方合作培育储备公益人才

近年来，上海市民政局持续开展了一系列助力大学生就业工作，公益新天地借此在公益人才的招

聘服务、梯队培养和沟通交流方面也做出了大量的探索尝试。园区连续4年承办筑梦公益中国上海社会组织联合招聘活动，为社会组织招贤纳士（图3.2）。2020年至2022年共有320家社会组织参与，累计为高校毕业生提供了1823个岗位，收到简历超过5000份，联动相关合作伙伴举办各类专场招聘、直播带岗、主题分享会、研讨沙龙等活动超过25场，为社会组织发展注入新鲜血液，并扩大了社会影响力。联合招聘活动已较好地链接了民政、人社和教委资源，建设了以中国上海公

益新天地官微、中国上海公共招聘新平台、中国上海学生就业创业服务网为核心的整合服务平台，在岗位征集、社会招聘、送岗到校方面形成了流程闭环，并通过社会组织就业见习工作，在园区落地了首个市级就业见习（综合类）基地。通过逐步迭代社会组织人才招聘、就业见习、实习实训和专业志愿者等多维度人才服务功能，为社会组织人才储备和用人留人“蓄水”，推动紧缺人才培养和职业素养提升。



资料来源：由上海公益新天地园提供

图 3.2 公益筑梦

园区于2019年落地“中国上海公益创业育人实践基地”，旨在激发在校学生的公益创业热情，促进公益领域创新创意与创业。目前已与上海交通大学、同济大学、上海财经大学等多所高校学院达

成了战略关系，通过工作站建设、系列课程开发、社会公益实践等开展公益创业和创业带动就业等方面合作（图3.3）。例如2022年3月和同济经济与管理学院联合启动了同济大学MBA及EMBA“社



资料来源：由上海公益新天地园提供

图 3.3 园区伙伴月

会创新与创业”行动学习计划，以公益为链接媒介，将市场理念引入慈善事业，进行项目结对和共创。基地运营方作为唯一的公益创业、公益育人单位入选 2022 年教育部供需对接就业育人项目清单，已先后收到了四十余所高校的合作申请。

### 经验借鉴

中国上海公益新天地园通过跨界合作、资源整合的方式，致力于打造公益文化传播窗口、公益主体成长平台和公益事业发展实验室，探索创新性地解决社会问题，从而助力社会的可持续发展。案例在政府作为、伙伴关系构建、公益融资和人才培养等方面为其他地区提供借鉴和启示。

#### 1. 基于开放包容的政府角色转型

在公益新天地的实践中，政府（民政职能部门）作为园区所有方、项目发起方和协同治理方很好体现了其开放包容，寻求合作共赢的姿态，开展基层务实调研，积极促进多方融合。在试验和推广社会创新理念和实践的过程中，政府起到了协调多元主体间利益、提供政策支持和容错机制的重要作用，从而为可持续社会创新生态的建构提供了制度保障。

#### 2. 基于跨界合作的平台枢纽建设

公益新天地作为市级平台，并非仅从宏观层面出发指明政策导向，而是更注重将宏观政策引领同具体实践相结合，在始终秉承公益慈善初心，强调让公益成为一种生活方式的理念引导下，通过联动园区物理空间、社交空间、网络空间，倡导和推动跨界合作，持续鼓励企业、基金会及社会公众在公益事业中广泛参与，从而形成良性发展的公益生态，打造更具可持续性的公益成长共同体。不仅在横向上的平台拓展，园区在纵向上也积极联动区级和街区、社区，包括日常走访调研、园区邀请参访、媒体宣发合作、项目活动合作等事项，进而强化在微观层面上的实践经验积累和项目优化，打造广度和深度并存的公益伙伴关系网络。

#### 3. 基于生态场景的公益融资和再分配

公益新天地关注社会创新领域，鼓励和支持各类社会创新实践者及公益项目，通过设立合作基地、加速器和资金池，为初创型、创新型的公益组织和公益创业者提供有针对性的支持和帮助。通过政府种子资金和靶向政策支持，撬动社会资本加入，选择那些能够产生积极社会影响的项目和团队进行资助，实现社会价值和财务可持续的双重目标。这种“公益融资”亦可以帮助公益更好地融入社会不同领域和行业，推动社会发展和经济增长。以园区作为一个浓缩的场景，见微知著，公益生态也能够以空间性平台或场景搭建为抓手，联合多元主体共同营造公益氛围，构建基于“人—平台—资源”多点协同、网络联结的公益生态系统，更好的开发和匹配公共资源。

#### 4. 基于公益文化的人才培养和公民教育

公益新天地注重在打造筑梦公益、育人实践等活动的过程中，串联社会公益及社会组织成长的实践场景，同高校等主体共同完善公益人才培育、输

送机制，以人为本实现公益事业的可持续，并通过多领域、多类型、多层次的项目培育与品牌建设，结合喜闻乐见的活动形式、多样化宣传推广，让公益文化和人才资源真正能够下沉基层，关注特殊群体和现实社会问题，树立正确的公益价值观，倡导并营造全社会公益氛围，打造人人公益、处处公益的良好社会环境。

#### 5. 基于多方合作的运营模式和创新机制

公益新天地采取了“政社企”合作运营模式，由上海市民政局牵头建立园区管理委员会，下设管委会办公室（社会组织服务处），负责规划拟定、

品牌预算编制、运管统筹协调等园区事务决策和指导。局属企业中国上海社会福利发展有限公司担任业主方，负责资产管理、硬件运维、安保后勤等园区基础运行保障。通过政府购买服务委托中国上海市浦江社会组织促进中心担任运管方，负责入驻机构管理服务、园区活动策划、品牌项目培育等园区建设发展运营。园区入驻社会组织需要承担部分园区运管费，用于反哺园区可持续发展。园区代表机构和管理方共同成立共建委员会开展事务协商和共治理。

## 中国上海元宇宙社区营造：数字徽章凝聚社会资本

元宇宙（Metaverse）在2021年产生大规模社会影响，其特质是基于区块链技术叠加虚拟现实所形成的互联网3.0（WEB 3.0）。上海于2021年提出大力发展元宇宙产业，强调要使技术创新产生在社会生活中的应用场景，并提及使用NFT（Non Fungible Token）促进相关的金融服务。

元宇宙社区营造（Meta-place-making）是指借助元宇宙形式，通过数字化转型促进社区自治。上海元宇宙社区营造的主要代表是浦西的新华路社区和浦东的东明路社区，两个社区通过开源（Open-source）的元宇宙工具“社区派”（Comupage），由社区自组织发放元宇宙徽章（NFT Medals）激发自下而上的社区参与。

在上海的抗疫过程中，城市生活已经高度数字化。但在普及数字化工具的同时，市民们因为不清楚自己的信息权利，而对数字化工具心存芥蒂。更重要的是，在抗疫等公共危机中形成的公共参与并没有被有效地记录，在抗疫结束后社区志愿者无法

被看见。在这一背景下，元宇宙工具“社区派”通过铸造NFT元宇宙徽章，记录志愿者的社区贡献。这些元宇宙徽章不再依附于平台网站，而是关联在社区成员的区块链地址。元宇宙徽章具有不可篡改属性，持有者对于徽章具有完全透明的信息权利，能够有效增加徽章的激励作用。

在中国上海的浦西和浦东已经各有一个社区发布了自己的元宇宙徽章。浦西的新华路社区发布了240枚“抗疫英雄”徽章（City Hero NFT）（图3.4），发给在抗疫期间做出过贡献的社区志愿者。徽章进一步与社区的生态关联，持有者在特定门店可以获得免费咖啡，并有参加特定社区活动的权益。浦东的东明路街道发布了200枚“萌力”徽章（Cute Power NFT）（图3.5），赠予街道更新项目的参与者。该徽章有效推动了街区发展中心、儿童友好社区等项目，同时区块链的跨平台功能可以使得徽章持有者进一步与社区捐款、社区商业等项目相关联。

“社区派”的元宇宙徽章基于中国上海树图区



资料来源：由作者提供

图 3.4 浦西新华路社区“抗疫英雄”徽章



资料来源：由作者提供

图 3.5 浦东东明路社区“萌力”徽章

区块链（Conflux）公益项目免费制作，体现了科技服务于社会的宗旨，减轻了政府数字化治理的成本。数字资产（Digital Asset）正在成为社区产生的重要资源，志愿者行动、“碳积分”等可持续发展目标，都可以通过元宇宙徽章凝结为社区数字资产。在中

国上海兴起的元宇宙社区营造，能够以社区为单元将数字化转型经验推广到浙江等数字经济较为领先的区域，进而推向全国。通过元宇宙社区的生活体验，居民能感受到社会资本被有效地记录与激活，社区自治通过内生力量可持续发展。

## 美国科罗拉多州：创意社区 DIY 计划“发挥自己的创意”

### 案例背景

因旅游开发、气候变化带来的潜在影响，与社区士绅化（Gentrification）进程相伴的流离失所的

恐惧（低收入创意者的常见困境），以及随着时间变化的未来社区需求，都需要有一个应对策略。此外，如何在保护某一地区艺术和文化的同时把人和居民留住，如何在社区当前的艺术和文化基础上继续发展，同时又确保此社区仍然可负担和可到达，是全球许多城市都在经历的过程和亟待探寻解决之

道的议题。

2008年的一份报告《科罗拉多州创意经济》(The State of Colorado's Creative Economy)将创意企业确定为科罗拉多州第五大经济集群，将创意区视为更大社区、地区和州的经济发​​展工具。随后2010年，科罗拉多州艺术委员会(Colorado Council on the Arts)更名为科罗拉多州创意产业部(Colorado Creative Industries, 简称CCI)，且并入经济发展和国际贸易办公室(Colorado Office of Economic Development and International Trade, 简称OEDIT)，致力于为创意经济提供支持，以促进人与人的联结、激发社会变革并推动经济活力。这一决策也体现了人们对艺术和文化是主要经济驱动力的新认识。

无论出于更高的社会责任，还是出于经济发展的目标，又或是出于吸引资源并创造创意社区，且保证其随着时间发展并持续下去的切实愿望，社区参与都是确保创意社区健康发展的关键。于是，CCI推出了一项DIY计划——“发挥自己的创意”(Call Yourself Creative, 简称CYC)，它与另一项计划——“科罗拉多州创意区”(Colorado Creative Districts, 简称CCD)互为补益。

CCD计划是对那些通过创意、文化和艺术为全州经济做出贡献的创意社区进行认证，以帮助这些社区增加在创意场所中的就业、收入和投资。CYC则是一项免费的、可自定进度并向任何想要创建和维持创意社区和地区的人开放的计划，它的目标是支持全州范围内可促进科罗拉多州创意经济的举

措、促进新兴创意社区的发展、借助实用工具和资源推进现有创意区(Creative Districts)的发展，以及为其他寻求利用科罗拉多州“CCI”模式来支持其创意社区的州提供国家资源。对于一些尚不满足认证资格或不希望成为正式认证的科罗拉多州创意区的社区而言，CYC是一个更加灵活和更容易实现的选择。

CYC计划通过特定的治理策略和DIY流程设置(图3.6)，包括密切关注社区中可用的资产和资源、确定是否有足够广泛和深入的支持来开始这段旅程，以及平衡保护传统与遗产的责任和对变革与增长的欲望。

经由这些过程，社会以一种以人为中心、对所有人负责的方式重新思考治理并进行组织，让创意社区拥有适应性、活力并得以蓬勃发展，培育了具有包容性且充满活力的社区，塑造了促进创意、协作、创新和艺术探索的地方精神，同时放大了社区的独特性，增强了社区的经济和公民资本，提升了居民的归属感和主体意识。而这些正是一个社区健康发展的重要根基。

CYC的最终也是首要目标是建立一个以创意产业为核心的多元化社区经济，让每个人尤其是那些缺乏经济机会的人都拥有参与其中的机会，人们能够从中获得力量，可以聚集在一起，共同创造一个未来的愿景，这也是该计划最有价值的地方。

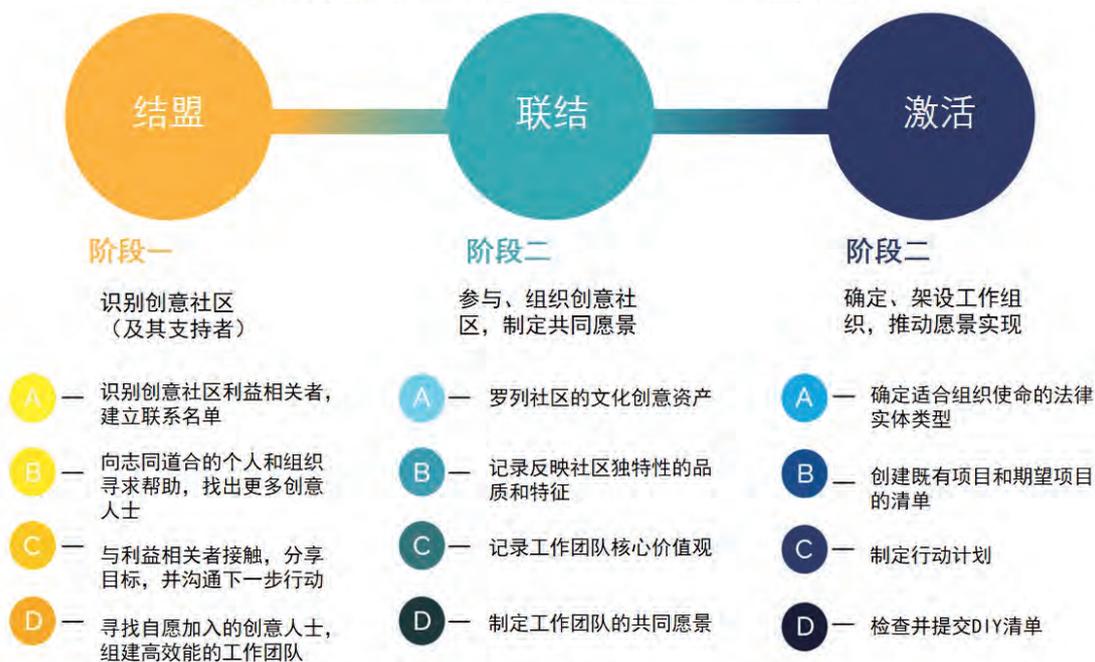
围绕这一核心目标和价值，CCI联合科罗拉多州创意实验室<sup>1</sup>(The Creativity LAB of Colorado)

1 科罗拉多州创意实验室是科罗拉多州经济发展和国际贸易办公室(OEDIT)的积极合作伙伴，是一个以创意、创新和创业精神为中心的协作能力集合。实验室是一家公私合营的501(c)(3)非营利组织，于2015年在西艺术区40号(40 West Arts District, 位于科罗拉多州莱克伍德)成立，并得到科罗拉多州创意产业部和其他社区合作伙伴的支持。它通过三个重点领域为学生、初创企业、新兴企业家、现有企业、创意人员和社区领袖提供服务：创意企业孵化器、社区设计工作室和创意社区领导力研究所。每一项都旨在增强创业艺术活力。该实验室还致力于实现其开展基础研究的目标，为不断增长的创业、人类创造力和创意过程知识领域做出贡献。

基于全州创意区的集体经验，联手开发了DIY流程（结盟—联结—激活），以及相应的配套工具和资源。这些工具和资源也促使越来越多的人凝聚

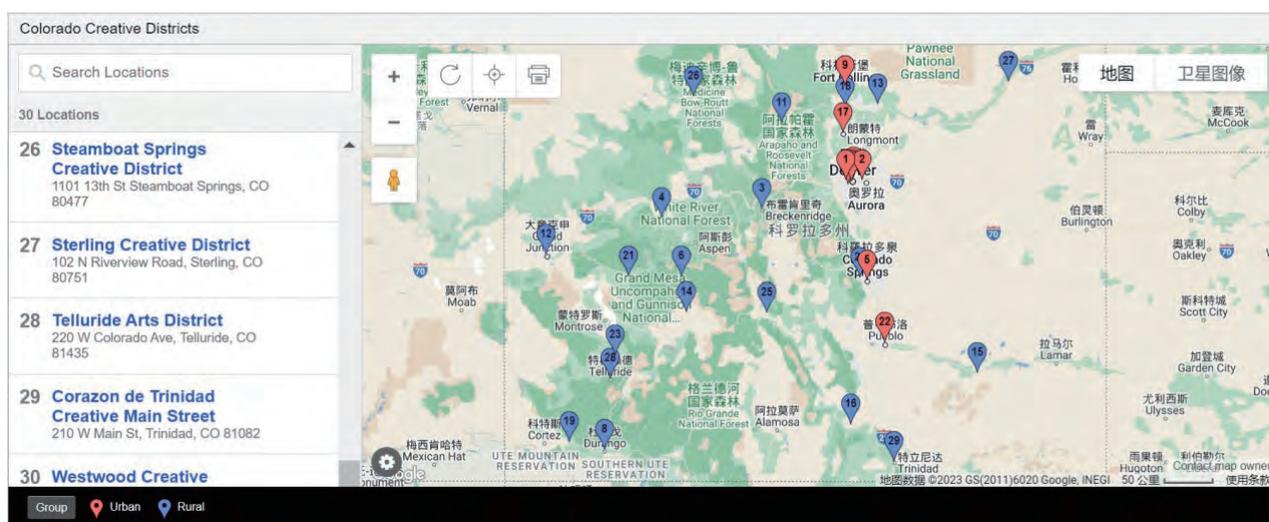
在一起为共同愿景而行动。这自然地带来了认证和更多的机会。目前，科罗拉多州已有30个认证创意区（图3.7）。

## “发挥自己的创意”DIY流程



资料来源：<https://callyourselfcreative.org/>

图 3.6 “发挥自己的创意” ( Call Yourself Creative ) 计划 DIY 流程



资料来源：<https://oedit.colorado.gov/colorado-creative-districts>

图 3.7 “科罗拉多州创意区”计划认证的30个创意区

## 实践过程

### 1. 结盟：识别和找出与计划创建的创意社区有关的利益相关者，并与之建立关系

“结盟”（Align）这一步的关键在于识别和找出利益相关者，并与他们建立关系。

首先要明确谁是利益相关者。这里利益相关者指的是那些将从创意社区中受益、做出贡献或以某种方式受到影响的个人和组织，包括：当地艺术家和工匠；当地学校的艺术教师和学生；本地创意企业主；当地主流企业主；当地艺术爱好者 / 赞助人；当地艺术和文化团体、理事会、公会、联盟、组织的成员；公共机构和非营利组织（公共和私人）；当地公民 / 服务团体的成员；当地房主协会成员；商会的领导和工作人员；来自当地辖区的工作人员，包括城市经理、公共信息官员、规划主管、经济开发 / 旅游、公共工程、社区资源负责人，公园和游憩、公共安全、警局等机构部门人员，所有部门都应该知晓你的社区所付出的努力；当选官员，包括市长、理事会成员等；报道艺术、文化和相关社区活动的当地媒体 / 记者。

这一步骤的主要工作包括：找到并记录艺术家、创意者、艺术支持者和社区其他利益相关者的联系信息；从志同道合的个人和组织中寻求帮助，找到更多的创意者；寻找自愿（选择）加入的创意者，组建一个富有成效的工作团队；与利益相关者接触，分享目标，并沟通下一步行动；同时重视在整个 DIY 过程中不断扩增利益相关者名单。

其次要了解建立关系需要时间。并不是每个人都会像创意社区的领导团队那样立刻充满热情。建立关系的一部分是建立信任，当人们开始信任社区领导者，并感到他们的声音被听到，项目响应了他们的需求时，他们对项目的看法和想法也会转变。当然，“尽早并经常”都应当作为建立良好关系的

沟通原则。相信随着项目的发展及其对社区的承诺的逐渐兑现，那些似乎从来没有参加过任何会议和活动的人也可能变得更容易参加。更重要的是，建立关系的过程，也能帮助创意社区的组织者更了解社区真正需要什么。

实施本步骤时，需要了解：公共进程（Public Process）和社区参与是成功的关键；重视赋权，以确保人们在参与过程中拥有发言权和关键决策权；推动项目前进的一个好方法，是创建一个由社区成员组成的利益相关者小组来领导项目；在活动开始前，清楚阐明每个合作伙伴的角色，并在执行过程中发挥创造性；从社区内聘请人员，既是以不同方式体现对社区的投资，也常能得到更好的结果。

### 2. 联结：建立协作文化，阐明社区的真实故事，并制定推动组织前进的共同愿景

“联结”（Connect）这一步的关键目标是识别和阐明社区的真实个性——即社区的真实性（Authenticity）。真实性至关重要，它意味着是什么让你的社区与众不同。“真实的故事”为工作团队和想要了解更多的人提供了背景和共同点。你们的“故事”就是“你（社区）是谁”。这一阶段的最终目标是协调并拥抱社区的真实“自我”，明确未来发展的理想结果，并最终将其提炼为你所在社区令人信服的共同愿景（图 3.8）。

这一步骤由一系列与利益相关者有关的聚会和协作活动组成，包括：安排并召集利益相关者，促进一个开放且包容的讨论，包括讨论创意社区或地区的广泛目标和目标，以及推进这一进程的大致时间表；开展活动，以识别和列出你所在城镇 / 城市的艺术和文化资产及其反映集体历史、遗产和独特性（社区的真实性）的品质和特征；讨论并记录工作团队的理念，即将创意社区凝聚在一起的核心信念；遵循协作流程，为工作团队制定并分享



资料来源: Engaging Your Community in the Creative District Planning Process: The World Cafe, Susan Fries

图 3.8 通过分享和倾听打造的高凝聚力社区

“理想”愿景。

本步骤的重点和难点在于怎样邀请广大利益相关者参与。对此，创意社区的领导者们要坚信，社区邻里并非袖手旁观的观众，而是在此地生活、在此地工作、在此地拥有产业的人。他们每个人都应有机会塑造这个地方。这是社区发展的当务之急，也是一种社会责任（图 3.9）。

需要了解，在创意社区的建设进程中，并不是每个人都能得到他们想要的东西（包括领导者），但每个人都有发言权并且应该被听到。因此采取包容性、协作性的方法，促使更多利益相关者参与，并尽可能听取全面的声​​音并达成共识，这一点无比重要。

另一个不可忽视的关键因素是“领导力”——不是典型的“企业式”领导力，而是以服务为导向的领导力。该领导力不仅仅是一种愿意为实现预期成果而服务和协作的意愿，还是始终将组织、其可持续性及其实现共同愿景的动力放在首位。正是基于这样的理念和框架，创意社区很可能成为建设民

主社会的重要力量。

**3. 激活：让计划变得可操作，特别是在法律框架、治理结构、合作伙伴协同作用、规划和计划制定方面**

“激活”（Activate）这一步的关键在于计划的可操作性。它包括：确定最适合于组织使命的法律实体类型；汇总和组织社区的艺术和文化项目计划；与现有和潜在的合作伙伴（比如艺术和文化组织、画廊、工作室、剧院、舞蹈剧团等）一起集思广益，讨论社区未来的艺术和文化活动；制定一份涵盖当前年度且跨度至少一年的行动计划；最后，填写并提交 DIY 清单。

项目计划虽只是社区总体规划的一部分，但却是创意社区的运作核心，也是创意社区最擅长的事情。探索现有的和未来期望的项目计划，也是帮助社区组织者开始像创意社区一样思考的练习。尽管总体规划更全面和更具有战略性，也有助于创建组织的行动计划；但当前和未来的项目规划对于制定行动计划更具有操作层面的指导作用。



资料来源：<http://www.carbondalecreativedistrict.com/mural-blog/2021/12/7/community-mural-on-4th-st>

图 3.9 卡朋戴尔艺术（Carbondale Arts）创意社区的墙绘艺术

无论是战略规划还是行动计划，两者本质上服务于相同的目的，故为表述方便，在此将两者统称为计划。计划是一个非常宝贵的工具，它应当由组织的理事会与其关键运营人员（即使他们是志愿者）一起制定，是确保组织有机会实现来年目标的坚实第一步。

重要的不仅是制定计划，更在于计划实施的过程。计划也有多种形式和规模，可以是对项目运营各方面的详细叙述，也可以是呈现来年重要目标的一页大纲。科罗拉多州基于实践经验总结出了简单

有效的“五步计划法”。

第一，反思过去一年的成功和不足。如果是新创建的组织，可以列明未来一两年的期望结果，每个组织都可以从对自己的优势、劣势、机会和威胁（即 SWOT 分析）的如实评估中受益。从错误中吸取教训，从成功中汲取经验，是制定计划的重要一步。

第二，列明计划在来年实现的三到五个目标，并探问“哪里有改进空间”或“需要改变什么”。进行这一步时，需要牢记组织的使命愿景，并从财

务和运营两方面考虑，比如收入、支出、人力资源、项目规划、客户体验、成长足迹和总体能力，并按优先顺序写下这些目标。

第三，制定有助于实现目标的计划和活动。所列举措应是具体和可衡量的，每个计划和活动都应责任到人。同时，项目必须考虑实现一系列目标所需的资源水平，尽量实事求是，但也勇于拓展资源。

第四，选择一组相关的指标，尤其是可量化的指标来衡量项目的关键方面。衡量指标可能是逐年改进的百分比或数量的增加。设定可实现的指标，但如果未能达成，也不必气馁。量化指标也是衡量进步与成功的一种方式。

第五，每季度重新审视一次计划。检查计划和相关指标，评估项目实施进程，根据不断变化的情况进行修正。因此，计划其实是一个持续的渐进的有机过程。

需要提醒的是：不要独自制定计划，应从组织内部征求意见和反馈，让计划成为一个富有包容性

的过程；计划也不仅是一年一次的活动，而是一年中每个季度都要开展的活动；制定一个有助于朝向目标努力的计划，可以让下一年成为有史以来的最好的一年。

### 经验借鉴

#### 1. 设计一个合乎逻辑的流程是成功创建创意区的要诀

CCI专业咨询网络顾问弗洛·莱塔诺博士曾言，“生活中有一种节奏，反映在艺术中。同样的节奏应该体现在建设创意区的所有努力中。若不遵循逻辑步骤顺序来完成形成这样一个实体的过程，可能会导致不和谐的失败<sup>1</sup>！”对于任何考虑成为认证创意区的实体，都应考虑一个合乎逻辑的活动顺序或流程设置，除前文详述的三个DIY步骤外，还可评估以下五个要素：谁<sup>2</sup>？什么<sup>3</sup>？何时<sup>4</sup>？何地<sup>5</sup>？以及，为何<sup>6</sup>？

CCI也为创意区认证确定了标准。其中包括：阐明使社区独一无二的要素；与当地政府合作；与

1 “There is a rhythm in life that is reflected in Art. That same rhythm should be reflected in any endeavor to establish a Creative District. To go through the process of forming such an entity without following a logical sequence of steps may result in a cacophonous failure!”, Dr. Flo Raitano, CCI Professional Advisory Network Advisor.

2 目前有多少人参与了对话？这是一两个人的梦想，还是许多人的共同愿景？这个圈子里有艺术家吗？是否包括当地企业？地方选举和任命的领导人是否知晓这一计划，是否以任何方式参与其中，是否认为这是一项合理的战略？申请成为备选创意社区之前，是否有足够的人来持续付出18到24个月的努力？是否有一个现成的组织，持有类似目标，可帮助完成这项工作，还是需要创建一个全新的实体？

3 工作团体对以创意和艺术作为经济驱动力和社区组织原则持有共同的愿景吗？

4 团队是否把创建创意社区所需的安排、时间和精力都纳入考虑？是否愿意投身于可能需要几个月才能启动，可能需要几年才能完全实现的事业？

5 考虑到现有的创意产业和活动的密度，工作团队是否确定了有意义的边界？其范围是一个街区、一条廊道，抑或整个市中心？如果划分的区域过于宽泛松散，可能会不可行。

6 工作团队是否已经识别出社区的独特之处，且明确了创建创意社区可能带来的好处？这样的好处，不仅关乎经济和文化，而且关乎社会——邻里聚在一起，分享共同的经历，这种关系持续时间要比活动或节日更长。

其他社区系统的融合；密集的创意业务和体验；健全的管理和规划，以及持续的社区支持。这些标准和活动相互关联，进一步强化了活动顺序或流程设置的重要性。尽管每个社区的实际路径和活动顺序会各不相同。

## 2. 管理、衡量和展示“成功”对于社区健康发展极为重要

对创意社区而言，如何管理和衡量“成功”极为重要，因为创建、发展和维持一个成功的创意区，会耗费大量精力和资源，在初期尤为如此。因此，播种成功的种子很重要，衡量创意社区的生长也不可或缺。对创意区取得的各种成功加以展示和推广，有助于帮助社区获得更多的持续的支持、资金和资源，并让社区组织更有影响力和发言权。

如何衡量成功呢？首先要建立基准。即确定你将把你的时间和金钱花在哪里，并围绕能够有效证明这些领域影响的事情来建立基准。其次需要了解受众，跟踪、衡量和报告对他们有意义的指标。比如地方政府如果热衷于支持能带来更多游客的项目，那么需要确保跟踪由你的活动和项目驱动的游客情况。

科罗拉多州创意区通常将活动的出席率和参与度、参与者的增量和重复参与率、项目资金来源、社交媒体评论和分享、合作伙伴关系、参

与者反馈等作为衡量成功的关键指标。CCI 也会要求认证创意区跟踪其影响指标——即“价值报告”（Values Reporting）。

一旦建立好基准，下一个挑战是以有意义的方式进行衡量和跟踪，然后将所有的信息汇总并报告、展示给社区、利益相关者和地方政府。要明白，信息就是力量。信息是展示创意社区的影响力和价值的一种非常重要且关键的方式，同时也激发人们对确保一个健康和可持续发展的社区所需的关键要素的思考。

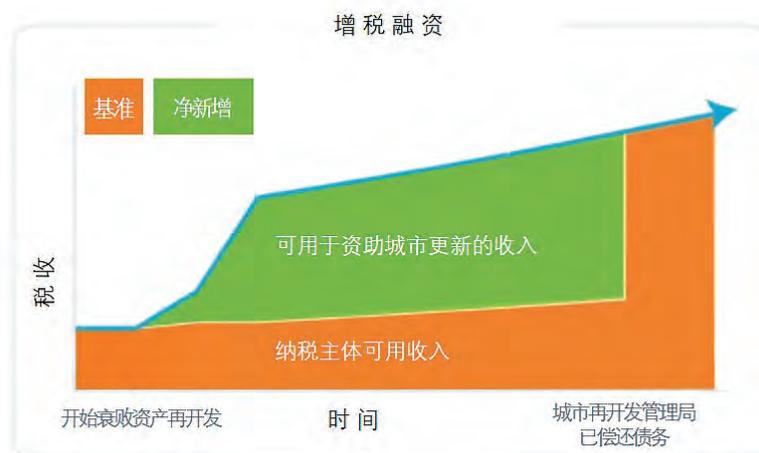
## 3. 探索并建立适合社区的多元筹资策略，并认识到筹资与有效社区参与和规划之间的密切联系

寻找并获得外部资金从来不是件容易的事。但创意区拥有独特优势——非营利性和营利性领域的最佳优势，因为它们创造了一个新鲜的、当代的地方，可以满足许多的地方需求。

每个地区都必须建立适合自己的独特“资助鸡尾酒”（Cocktail of Funding），探索为不同目的提供资源的多元筹资策略。除成立协会、收取会费，寻找赞助方，申请各级政府、基金会、艺术组织的拨款，以及众筹等熟知的资金来源方式外，科罗拉多州创意区也在积极探索商业改善区<sup>1</sup>（Business Improvement Districts，简称 BID）、增税融资<sup>2</sup>（Tax Increment Financing，简称 TIF）（图 3.10）和社区发

1 商业改善区（BID）是由一个地区的利益相关者为该地区的利益相关者创建的特殊地区。它们的资金是通过在一个确定的区域内对商业地产进行评估，每个人都必须支付。所产生的收入被用于再投资，以资助各种服务，包括营销、宣传、经济发展和公共领域改善，以及地区管理。BID 是通过一个地区的利益相关者的请愿和投票来创建的，并在很长一段时间内提供一个有保证的资金流。

2 增税融资（TIF）是利用一个地区在一段时间内增加财产和销售税进行再投资，以改善一个地区的经济情况。在科罗拉多州，TIF 有两个主要递送载体（Delivery Vehicles）——市中心发展管理局（Downtown Development Authority，简称 DDA）和城市再开发管理局（Urban Redevelopment Authority，简称 URA）。TIF 可用于资助基础设施、经济发展、房地产开发。在某些情况下，TIF 还可用于地区管理。与 BID 一样，大多数 TIF 地区也需要利益相关者的支持。



资料来源：CCI Webinar Notes 6: Finding Funding

图 3.10 增税融资 (Tax Increment Financing) 模型

展公司<sup>1</sup> (Community Development Corporations, 简称 CDCs) 等资金来源渠道。

当然，为创意社区制定筹资策略的最佳方法，仍是首先确定该地区的总体目标，以及实现这些目标所必须克服的问题。这有助于确定哪些筹资工具最适合帮助社区实现目标。而将这些都制定在社区的战略规划或计划中，是帮助社区领导者选择能够带来成功的正确路径的最佳起点。

## 扩展阅读

- [1] Call Yourself Creative DIY Process, <https://callyyourselfcreative.org>
- [2] Colorado Creative Districts, <https://oedit.colorado.gov/colorado-creative-districts>
- [3] COLORADO CREATIVE INDUSTRIES Best Practices / Toolkit
- [4] COLORADO CREATIVE DISTRICTS – AN INTRODUCTION FOR START-UP DISTRICTS, Florine Raitano & Maryo Gard Ewell

- [5] Community Engagement: A Primer, Fredrick D. Glick
- [6] Engaging Your Community in the Creative District Planning Process: The World Cafe, Susan Fries
- [7] Organizational and Funding Tools for Creative Districts, Jamie Licko
- [8] CCI Webinar Notes 6: Finding Funding
- [9] CCI Webinar Notes 7: Managing and Measuring Success
- [10] 全球城市策略 | 美国科罗拉多州: 自己动手, 打造创新艺术街区, 2013-3-12, [https://m.thepaper.cn/baijiahao\\_22253943](https://m.thepaper.cn/baijiahao_22253943)

## 哥伦比亚波哥大关怀系统：重塑为妇女提供的公共服务和基础设施

### 案例背景

目前，在拉丁美洲等很多地方，女性从事全职家庭照护的工作，在经济上是没有酬劳的，在价值

1 社区发展公司 (CDCs) 是以社区为基础的非政府非营利组织，专注于实体发展、经济发展和社区发展。CDCs 很灵活，可以利用多种基金（普通基金、赠款、费用、私人投资/捐赠等），投资一家专注于改善特定领域的公司，还能够资助不同的项目。

评价体系上是不公允的，甚至照护者群体的自我价值感也是无足轻重的，这是一群经济价值和社会价值被双重剥夺的群体。“波哥大照护系统”项目的实施，让我们看到，一座城市，通过重置照护者和照护服务在城市规划系统中的位置来重塑照护价值的努力。

和整体区域趋势一致，哥伦比亚各地从事无酬照护工作的男女比例严重失衡，女性背负着沉重的照护负担。在波哥大市，妇女事务秘书进行的一项研究表明，全市 30% 的女性从事全职无酬照护工作，平均每天投入 10 小时，在她们中，70% 没有机会接受中等教育；33% 没有空闲时间，自顾不暇；21% 已被诊断出患有疾病；90% 属于低收入群体；0% 拥有经济自主权<sup>1</sup>；这些都凸显了此类工作对全市女性造成了严重不平等和“时间贫困”等问题。因此，女性对社会的重要贡献在很大程度上被忽视，甚至不被认可。

长期以来，拉丁美洲的女权运动一直颇为活跃，这清楚地表明在无酬家庭照护工作中，男女不平等有着极其深刻的社会、经济和文化根源。哥伦比亚国会于 2010 年 11 月 11 日通过第 1413 (2010) 号法案，依法要求国家统计局 DANE 收集相关数据，监测该国照护经济的经济价值，并评估其对国家 GDP 的总体贡献<sup>2</sup>。据预测，如果此类照护工作获得报酬，整体规模将占该市 GDP 的 20%、全国 GDP 的 13%<sup>3</sup>。这种不平等的无偿照护责任只会加剧并固化性别不平等现象，削减女性参与政治活动

的机会，并减少哥伦比亚的社会经济收益。这种基于性别的角色分配也助长了家庭暴力。

新冠肺炎疫情加剧了这些系统性的不利因素和不平等现象，于是波哥大方面不得不采取彻底的行动，减轻家庭照护负担，提高妇女的生活质量并增加其就业机会。2020 年底，市政府启动了“照护街区”倡议，整合关键服务并将其投放至女性照护人员集中的空间，为构建全市照护系统添砖加瓦。这样以人为本的创新型“照护经济”战略，在拉丁美洲尚属首例（图 3.11）。



资料来源：<https://oecd-opsi.org/innovations/bogota-care-blocks/>

图 3.11 一名女性护理人员正在照看幼儿

### 实践过程

照护街区模式具有综合服务、可达性好的特点，引入照护街区需要调整城市规划布局，以便积极地为照护人员的家庭提供服务。这些街区是一种非常新颖的做法，也是应对城市严峻挑战的具体解

1 Observatory of Public Sector Innovation. (2020). Bogotá Care Blocks 网址：<https://oecd-opsi.org/innovations/bogota-care-blocks/>。

2 OECD. (2020). Overview of gender equality in Colombia. In Gender Equality in Colombia Access to Justice and Politics at the Local Level.

3 Rodriguez Franco., D. (2022). The Bogotá CARE System: How a city is reorganizing itself for women. 网址：[https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/12/City-playbook\\_Bogota.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2021/12/City-playbook_Bogota.pdf)。

决方案，成为新的波哥大城市规划标准，并在城市管理中将女性、照顾人员和照顾工作置于核心地位。重要的是，照顾经济为城市整体公共利益谋福祉，这也是该系统建立的前提，希望通过物质和文化变革确保公平分配照顾工作。通过集群化，集成服务提供模式的运行效率远高于分散服务提供模式，特别是在照顾人员出行和时间往往受限的情况下，并且它消除了以往的支持障碍。照顾系统针对不同模式设计了三种独特的服务提供机制：包括照顾街区、照顾巴士和上门照顾。

### 1. 以照顾街区打造关怀设施综合体

照顾街区是照顾系统的核心，为照顾人员及被照顾者提供关键的公共服务，包括日托、灵活的高中教育计划、专业和技能培训，以及创收活动；社会心理支持和健康促进；同伴支持、舞蹈和锻炼，以及男女照顾文化讲习班。对于大多数潜在使用者来说，这些街区位于周边 800 米以内，步行不超过 20 分钟，去一趟并不费事。为便于使用者前往照顾街区，照顾街区设置了自行车道和环形路线，并对非道路区域进行改造，以提高安全性。街区内还创建了美食广场等生产性共享空间、社区空间（包括城市花园）、公共空间（供女性进行创业和创收活动等替代经济）（图 3.12）。

2020 年 10 月至 2023 年 1 月期间，波哥大市政府在全市运营的照顾街区有 15 个，提供的服务达 30 万次，2023 年期间共建设了 20 个街区<sup>1</sup>，根据城市总体规划，到 2035 年将交付共 45 个街区。在联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会（ECLAC）的支持下，为波哥大全市范围内的照顾街区选址开发了一项优先次序指数。该指数使用了照顾需求、照

护人员密度、参与性预算和贫困程度等变量进行加权平均。此外，还考虑了照顾设备可用性、土地可用性、大型交通项目，以及城市总体规划中优先考虑的项目等附加因素。纽约大学开展了进一步研究，确保波哥大 2035 年城市总体规划中提出的 45 个照顾街区处于最佳位置；该规划历时 16 个月，征集了两万三千多人的 27 000 条意见。

### 2. 以照顾巴士拓展关怀服务辐射范围

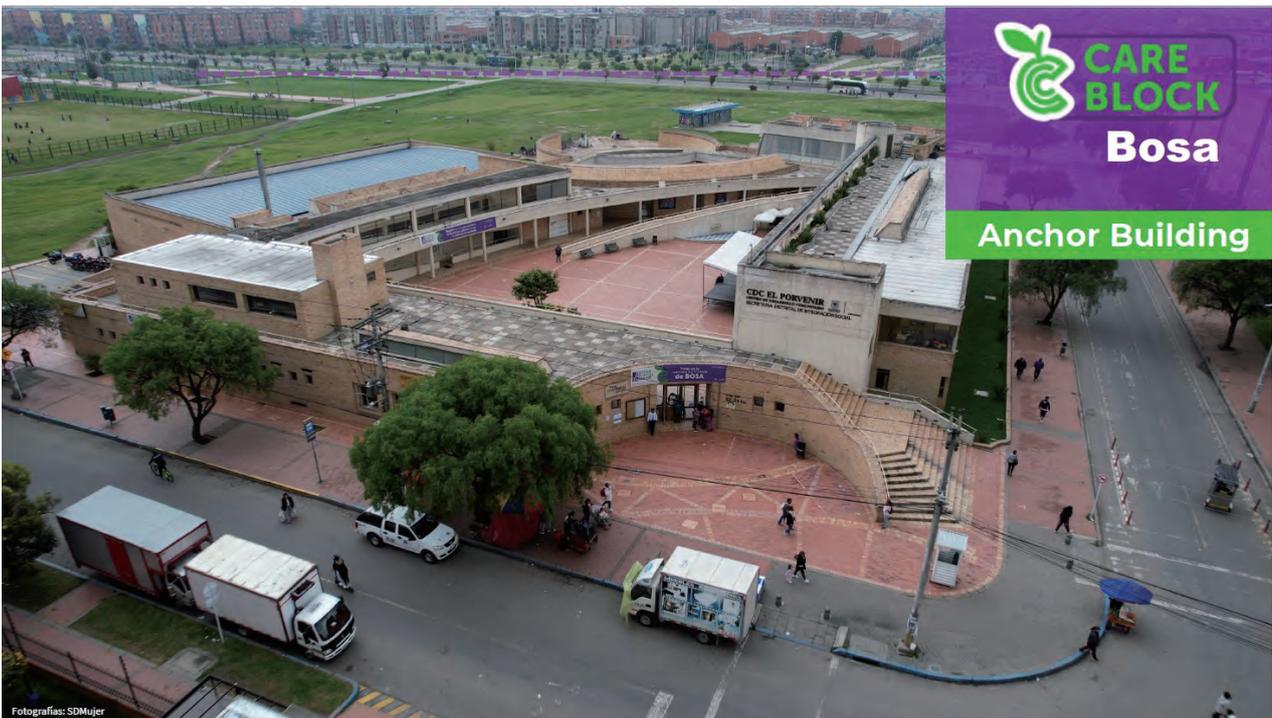
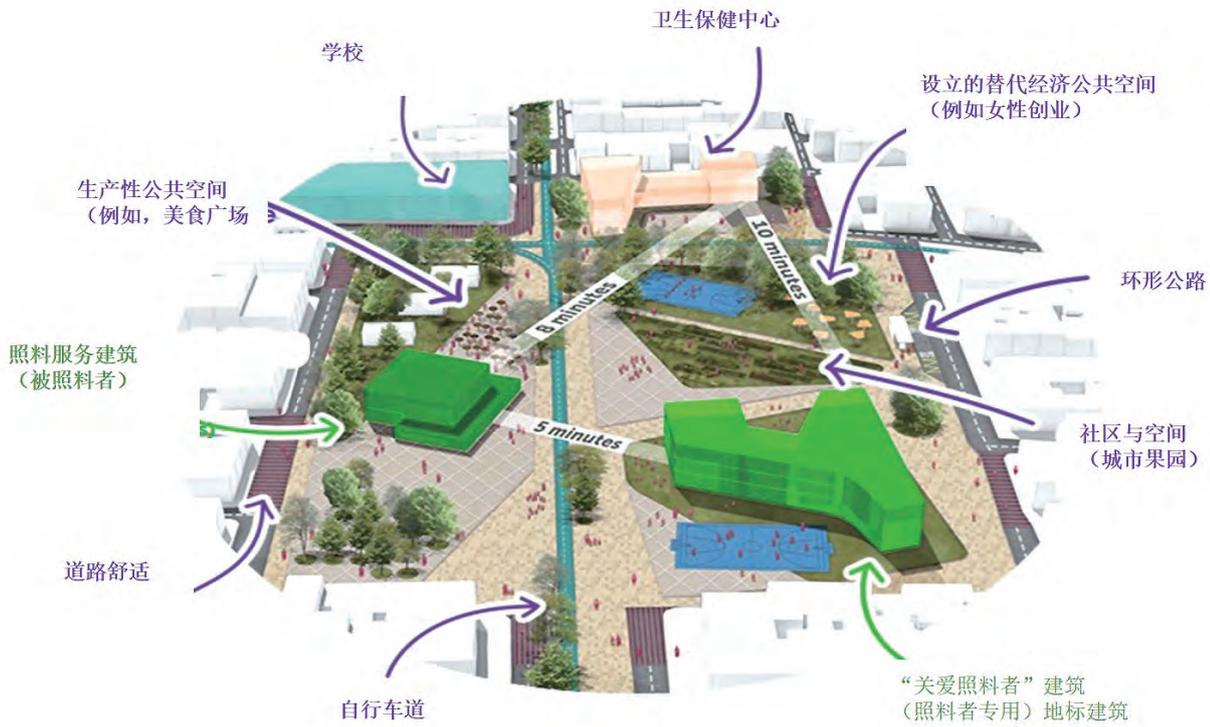
波哥大约 75% 的地区位于规划城市边界之外的农村地区，公共服务匮乏，交通不便，因此照顾巴士也可以作为照顾街区的移动版本运行。照顾人员极少去离家很远的地方提供服务，而且城市提供的服务基本上集中在几个区域。照顾巴士与照顾街区服务特性相同，专注于教育相关服务，每五个月改变一次位置，以最大限度地为所有照顾人员提供便利。目前，波哥大运营着两辆公交车，运营第一年就覆盖了 11 988 名女性及其家属<sup>1</sup>。

### 3. 以上门照顾覆盖社会保障体系最短板

由于行动不便、残疾或因年龄而缺乏独立性，大量全职女性照顾人员无法在自家以外获得公共服务，因此无法使用照顾街区或照顾巴士（图 3.13）。为了满足这部分人的需求，建立了上门照顾服务（“接力计划”），以便将服务直接送到家中。它虽然属于资本密集型服务，却是该系统不可或缺的组成部分，能惠及最需要帮助的个体，令他们免于被忽视、怠慢和排除在常规服务对象之外。

无酬照顾人员得不到认可和支持，背后的原因非常复杂，与整个社会文化和固有观念有着千丝万缕的联系。因此，解决这些问题需要制定新战略，挑战传统照顾方法，形成高效、持久、强大的社会

1 City of Bogota. (2023) The Bogotá CARE System. 网址：[https://www.manzanasdelcuidado.gov.co/conoce/lesen5minutos/english/docs/the-bogota-CARE-System\\_.pdf](https://www.manzanasdelcuidado.gov.co/conoce/lesen5minutos/english/docs/the-bogota-CARE-System_.pdf)。



资料来源：City of Bogota. (2023) The Bogotá CARE System。网址：[https://www.manzanasdelcuidado.gov.co/conocelassen5minutos/english\\_/docs\\_/the-bogota-CARE-System\\_.pdf](https://www.manzanasdelcuidado.gov.co/conocelassen5minutos/english_/docs_/the-bogota-CARE-System_.pdf)

图 3.12 照护街区模型及照片示例



资料来源：<https://www.manzanasdelcuidado.gov.co/actualidad/actualidad-nota-buses-del-cuidado-llegan-a-nuevas-localidades.html>

图 3.13 照护巴士

影响力。首先，开设男性照护学校，提供专业课程，培训他们获取与照护工作相关的新技能，并帮助他们认识到社会照护工作的意义。其次，努力改变社会中根深蒂固的性别刻板印象；照护工作任务艰巨，通过转变公众态度弥合社会中照护工作承担者的性别差距。最后，照护联盟聚集了一个由私营部门参与者、非政府组织、学术界和民间社会组织（CSO）组成的动态网络，以增加对照护问题的讨论。该联盟在多所大学和波哥大一些最大的私营公司举办了文化转型研讨会，并获得了实物支持及洗衣机和烘干机等设备，帮助该市第一个集成于照护街区的公共洗衣设施落地。该联盟还努力让人们听见这些照护人员的声音，确保他们参与决策投票，

例如参加照护系统跨部门委员会。

最初参与该计划的人员已从照护系统获益颇多。截至 2022 年 7 月，系统提供的照护服务达 16 万次。其中，全市 10 个照护街区提供的服务共 138 907 次；照护巴士提供的服务达 11 988 次；根据女性事务秘书处的记录，上门照护计划使 2 000 个家庭受益。此外，超过 6 159 名照护人员接受了培训，6 827 人接受了文化遗产讲习班培训<sup>1</sup>。受益人还报告了参与照护系统带来的积极影响。妇女们表示她们非常感激参与照护系统，因为该系统帮她们赢得了属于自己的时间，提高了她们的社会能见度，并且通过系统与其他照护人员建立了友谊。这些正面经历让她们形成了强烈的共同拥有照护系统的态度。根据已开展的新进和退出照护系统的调查，以及初步影响监测评估的结果，预计照护街区系统在 2024 年底将惠及 1 000 000 人（图 3.14）。

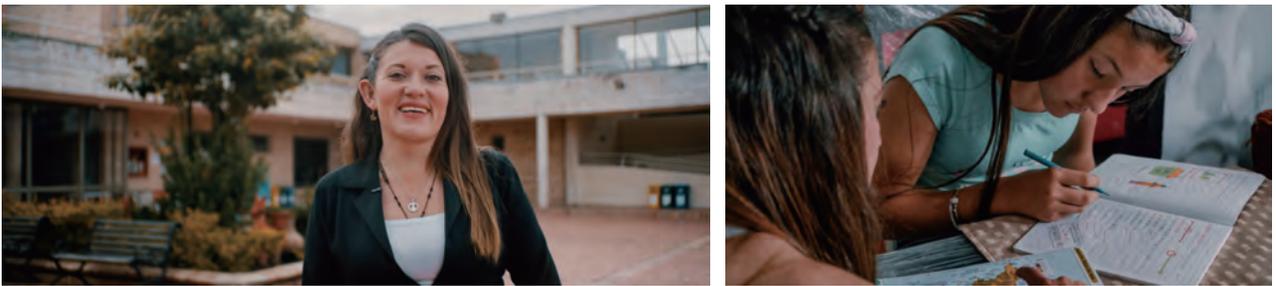
这项倡议的重要之处在于将女性置于波哥大未来 15 年规划和转型的核心地位，将照护作为核心原则融入城市总体规划中；这是该城市首次在领土规划中采用了谨慎对待性别问题的方式。因此，该系统构建了公平的环境并提高了城市安全性，推动了以女性规划为基础的女权主义城市化新模式，并采用新技术和数据方法来迭代其服务设计和实施（图 3.15）。照护街区还与波哥大创新实验室（iBO）密切合作，帮助简化和改进了照护人员的注册流程，以便他们能够顺利获得全方位的服务。通过简化数据输入和注册流程来增强市民体验，根据个人的具体需求特征，在照护街区创建更强大的数据系统，支撑决策和服务提供。作为一项灵活可推广的措施，照护系统还在墨西

1 Observatory of Public Sector Innovation. (2020). Bogotá Care Blocks. URL: <https://oecd-opsi.org/innovations/bogota-care-blocks/>.



资料来源：<https://www.bloomberg.com/news/features/2021-12-27/10-urban-innovations-in-year-two-of-a-global-pandemic>

图 3.14 设有专门儿童空间的玻利瓦尔城首个照护街区



资料来源：<https://www.manzanasdelcuidado.gov.co/actualidad/actualidad-nota-historia-cuidadora-bosa-claudia-pineda.html>

图 3.15 一名女性参与照护系统培训

哥圣佩德罗加萨加斯市实施，并且波哥大已经收到来自其他城市（包括麦德林、卡塔赫纳和卡利）、哥伦比亚国家政府，以及阿根廷、秘鲁、智利和多米尼加共和国等其他国家要求为其他照护系统实施提供技术咨询的请求。

### 经验借鉴

1. 促进服务和基础设施交付的灵活性和实验性  
城市创新是一个复杂的过程，不能一刀切。波哥大的实践说明城市采取务实的创新方法是有益的：对照护系统原型进行快速设计和测试，生成数据、

学习、改进，必要时重试。这种方法为波哥大带来了诸多益处，并使该计划能够迅速扩大规模。波哥大照护系统的创新模式可为各国城市提供借鉴，不仅在设计方面，也包括如何从个人和组织层面的合作与伙伴关系中获得支持。

## 2. 制定战略，改变城市社会对照护工作的基本看法和态度

在哥伦比亚社会中，性别规范根深蒂固，照护系统的目标不仅是为女性提供关键服务和基础设施，缓解她们在照护工作方面的结构性不平等问题，并致力于改变文化偏见。该倡议使照护工作在不同性别之间的分配更加均衡，而且照护学校为男性提供培训课程，让他们可以学习照护技能，并帮助他们理解照护工作需要投入的精力和价值。当较短的政策周期使得真正的、长期可持续的变革实现起来颇具挑战，使变革制度化并贯穿于从方案设计到实施评估的过程，有助于推动更可持续的长期转型。

## 3. 将照护人员和女性作为服务提供的核心

在现代社会中，照护工作很大程度上被忽视，但正如波哥大照护系统所强调，大胆变革有望改变这一现状。当城市公共服务供给鲜少考虑性别因素时，为确保妇女和女童在城市未来发展中享有公平待遇，很有必要在社会政策和方案中带入性别视角。照护系统强调了在城市政策的规划设计过程中，尤其在照护工作的价值和分配方面，考虑性别因素的重要性。因此，很有必要将相关的可持续发展目标纳入城市规划中。

## 黎巴嫩贝鲁特住房监测：关切并推动弱势社区的住房权利

### 案例背景

贝鲁特是黎巴嫩首都，位于亚洲、非洲、欧洲

三大洲的交会处，在1975年之前被普遍认为是中东地区国际化程度最高的城市。然而，在此后长达15年时间里，贝鲁特的大部分地区都在内战中饱受摧残。贝鲁特自1990年开始重建，如今已发展成黎巴嫩最大的城市，人口超过200万。

住房分析师指出：“黎巴嫩在内战结束之前一直实行租金管制政策。旧协议继续保持低利率，削弱了房东维护存量住房良好状态的动力，而新协议则在没有上限的自由市场经济中签署，导致大规模‘士绅化’。2017年，法律允许贝鲁特及其郊区的业主逐步提高租金，因此许多低收入家庭不得不搬离城市。”

政府针对弱势居民出台的政策少之又少，目前黎巴嫩的住房不公正问题日益严重。因保有权得不到保障，这些租户非常有可能面临非法驱逐和租金上涨等侵权行为，而且时常担心住房安全问题。缺乏足够的土地和住房政策导致了房地产投机、频繁拆除建筑物、忽视维护建筑物、空置率高和废弃建筑物等问题的出现。由于住房政策不足，以及法律法规不完善，租户负担不起房租，废弃城市结构逐渐形成，非正式居住现象不断增加，生活条件变得更糟，公共服务本就不甚完善，更是雪上加霜。然而，许多黎巴嫩公民、难民和移民除了在这些糟糕的条件下生活外几乎别无选择。

随着黎巴嫩的经济崩溃、通货膨胀、新冠肺炎疫情暴发，住房不公正问题变得更加严重；2020年8月贝鲁特港口发生爆炸，造成近30万人流离失所，大面积住房被破坏，甚至波及了20公里外的建筑物，受影响的公寓达七十余万套。爆炸发生后，受影响地区的业主需要使用非政府组织提供的重建资金对其房产进行修复和升级，成本的增加最终体现在租金的提高上，爆炸前的租户也被驱离，住房不安的威胁进一步上升。

因缺乏监测和报告，侵犯住房权的案例记录并不完善，部分房东和私人住房公司的不良行为未得到完整记录，而这些不良行为更是加重了人们的苦难。由于缺乏呼吁问责制和争取社会公平住房权利的渠道，住户只能通过街头抗议来表达诉求。

公共工程工作室（PWS）是一家成立于2012年的研究型非商业民营公司，发起人和员工团队皆为女性，秉承的理念是建筑师、设计师和城市规划者必须认识到并根据其工作的政治和社会影响采取行动。该公司总部位于贝鲁特，但在黎巴嫩境内的15个以上地区都有项目。住房监测（HM）是PWS运营的一项倡导住房权利的项目，旨在让居民能够报告和反对贝鲁特的住房不公正现象。

## 实践过程

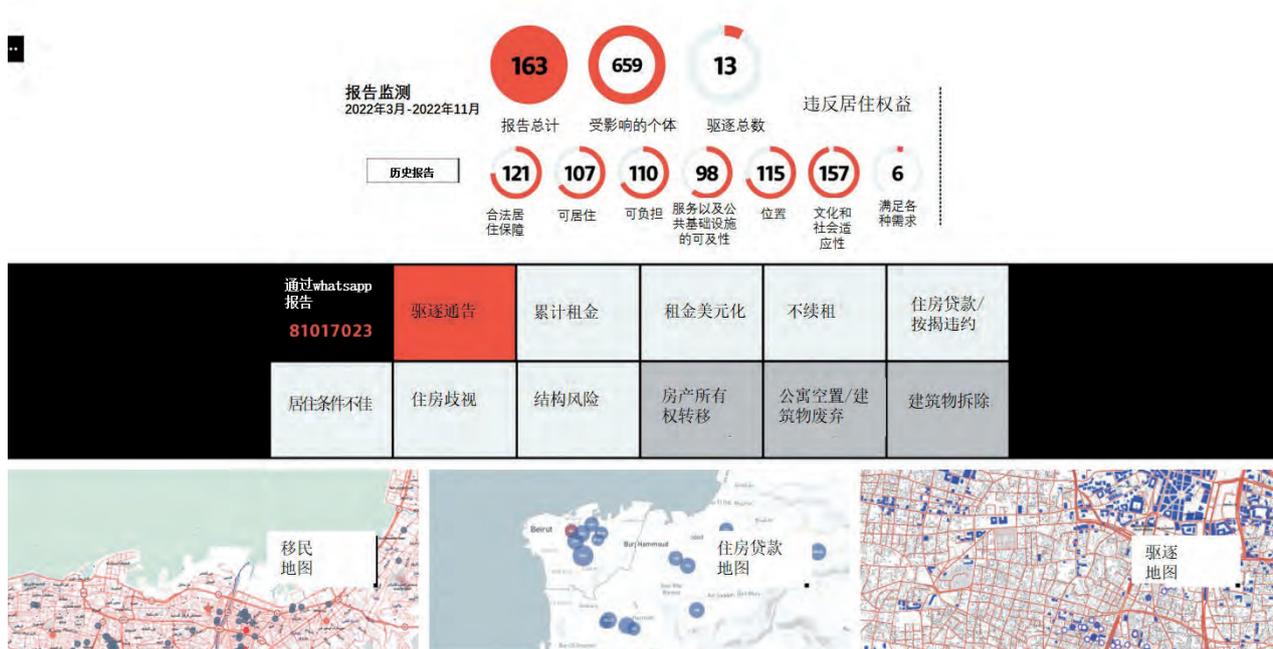
HM 首先是一个互动的在线平台，用于为推动黎巴嫩的住房权进行研究、倡导和寻找替代方案，

其次也是一个社区工具，供来自各个边缘社会群体的居民使用，通过热线和在线报告系统反映住房脆弱性和租户面临的驱逐威胁（图 3.16）。PWS 提供个性化的法律和社会服务，鼓励租户团结起来解决共同面对的负面因素，并追踪和识别住房不公正的苗头，以应对这些情况。

### 1. 以深入调研摸清住房情况底数

作为2018年PWS基于研讨会的集体研究项目“通过租户故事讲述贝鲁特”的一部分，住房监测项目推出了贝鲁特的驱逐情况地图，该地图针对七个社区进行了精确的记录和分析。

该项目研究了市场驱动的发展和政策对贝鲁特居住权利的影响，揭示了在社会和空间分配中，有哪些不公正现象导致了众多低收入和中等收入家庭流离失所。为了应对这些正在瓦解生活和社区的进程，该项目旨在研究、塑造和实施对抗这种持续流离失所和住房短缺的策略。在贝鲁特的七个社区

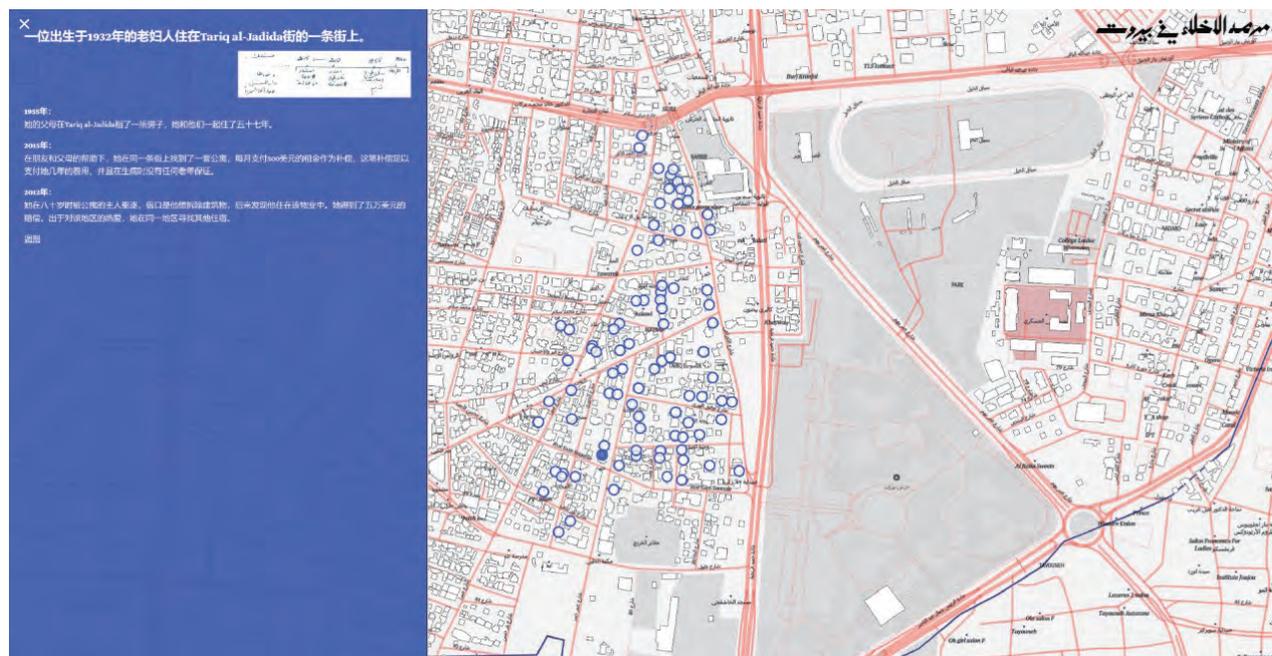


资料来源：<https://publicworksstudio.com/en/housing-monitor/>

图 3.16 项目网站上的信息

中，PWS 调查了贝鲁特居民获取住房，以及对其房屋和社区提出权利诉求的方式。该项目还通过绘制废弃建筑、空置公寓、租金管制单位、驱逐、住房安排景观和土地所有权变化的地图（图 3.17），记

录了实现经济适用房的潜在路径。该研究根植于将住房与社区关系历史化的愿景，同时回答了一个问题：那些没有任何财产权的人如何在城市中居住？



资料来源：<http://beirutevictions.org/>

图 3.17 项目网站上的地图

根据研究结果，以及贝鲁特住宅区暴露出驱逐租户的恶行，和空置公寓及建筑物的惊人数量，综合考虑租户在获得该市存量住房时的脆弱权利，HM 将这些问题公布出来，作为波及全市的住房事件予以高度重视，引起公众对个人住房问题的关注。正式和非正式居住在内城及其周边地区的黎巴嫩公民、巴勒斯坦人、难民和移民都在苦苦挣扎。

该项目的报告机制于 2019 年 10 月启动，对来自住房贷款违约者的 150 份报告进行了分析，用以揭示该国现行住房政策造成的不平等问题。最初，国际组织救济中心提供了 33 500 美元的资金，用于项目的直接开发（包括运营设置）。

## 2. 以多方资助支持项目持续运营

随着 2020 年新冠肺炎疫情的暴发和黎巴嫩经济形势的恶化，HM 对 603 起住房违规和驱逐威胁报告进行了跟进，其中 472 起得到了直接的服务干预回应。在这些工作中，项目提供了 184 次咨询和法律提示（其中 104 次针对外籍家政工人）；进行了 150 次实地考察；成功阻止了 92 起驱逐行动；并将 131 起案件转交给社会支持机构寻求进一步帮助。港口爆炸后，PWS 于 2020 年 9 月开始为开启了 HM 运营热线（图 3.18）。

根据所报道的有关贷款违约者、移民和妇女等弱势群体的故事，PWS 发表了九篇关于个体租户故



资料来源：<https://news.trust.org/item/20211216150043-fab60>，由汤森路透玛雅·格贝莉（Thomson Reuters Foundation/Maya Gebeily）拍摄

图 3.18 2021 年 12 月 16 日住房监督组织的志愿者正在贝鲁特接听来自面临驱逐威胁的租户的电话

事的文章和视频、撰写了三份法律备忘录、并发布了一些公开报告。他们发起了零驱逐运动，专注于为受贝鲁特爆炸影响的社区居民提供保护住房权的法律和策略指导。

住房监测每年需要 80 000 美元来继续进行此阶段的监测、现场和报告业务。其中，每年所需的数据管理、案例工作、实地考察、热线接线员，以及法律和项目预算费用约为 50 000 美元，而开发数据分析、法律和政策报告撰写费用为 15 000 美元，通讯工作所需的费用为 15 000 美元。

在新冠肺炎疫情和贝鲁特爆炸后，该项目的运营由福特基金会（30 000 美元）、HBS（27 750 美元）和国际医疗组织（Medico International）（25 050 美元）共同资助。这笔资金使该项目得以维持到 2021 年。PWS 制定了一项筹款策略，旨在吸引更多捐助者，

并鼓励与多个资助者合作，提供小额赠款，而不是依赖于某个捐助者。2022 年，该项目得到了国际医疗、法国基金会和位于黎巴嫩的非政府组织（Legal Agenda）的持续资助。

### 3. 以宣传推广扩大项目影响力

2023 年，PWS 计划扩大 HM 活动的范围，作为联合国民主基金资助的“监测、报告、对抗黎巴嫩住房和土地权利不公正现象”项目的一部分（2023—2025 年）。除了正在进行的业务之外，PWS 还计划将 HM 的工作扩展到其他两个城市：黎波里（2023 年）和另一个城市（2024 年）。他们将通过针对特定个人群体和社区组织的培训讲习班来扩大知识的传播范围。此外，定期报告中获得的知识将用于起草促进住房权的改革议程提案，还将用于向国际机构发布和提交关于侵犯住房权程度的年度报告。这些构成了一种创新工具，他们将利用这种工具寻求国际压力，以阐明当地问题。

### 经验借鉴

住房监测是中东和北非地区首个旨在让弱势群体发声，争取基本住房权利的项目，通过定期监测住房情况，提醒公众和媒体关注严重的住房危机。因此，该项目通过动员当地的宣传努力，呼吁住房政策改革，并致力于营造更加公平的社会环境<sup>1</sup>。

具体来说，目前住房监测开展的具体工作包括：

- 记录正在进行的住房结构转型（如与租金控制和非正式居住相关的情形，是市场无法提供公平性住房的表现）；
- 通过多种形式把研究成果传播给各种目标

1 Housing Monitor: Monitoring and Advocating the Right to Housing for Vulnerable Communities, <https://world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/housing-monitor-monitoring-and-advocating-the-right-to-housing-for-vulnerable-communities/#award-content>.

受众；

- 开展对住房权的倡导运动；
- 行动起来改善住房权相关的司法体系；
- 推动多样化的经济适用房项目和开发相关规划工具；

划工具；

- 倡导市场体制和法律改革；
- 影响住房权相关的辩论和政策。

### 1. 干预策略透明可行

收集案例数据是 HM 作为一项维护居住权的黎巴嫩邻里运动的第一步。住房监测的目的是记录报告的住房威胁和问题，以便直接影响政策变化和调控。在工作室网站的报告页面上有一份声明，称该项目“专注于解决与保护城市居民免受驱逐威胁和住房违法行为有关的紧急警报，这些警报需要通过当地关系和与政府的直接行动进行法律干预、结构评估和社区支持，旨在推进住房权利。因此，观察站的计划不包括经济援助或提供替代住房。我们的法律干预包括咨询、谈判、调解和出庭代理。该项目还包括起草法律文件和相关投诉，以保护和捍卫个人的住房权利”。

在后来 HM 项目的独立网站上，这一报告系统进阶为针对八种具体情境下的报告系统，以便为填写报告的对象提供更具体的指导。这八种具体情境包括：

- 无力支付租金，包括被强行要求以美元或者市场价来支付租金；
- 无力偿还抵押借款；
- 因租户年老而面临被驱逐风险；
- 建筑物毁坏；
- 在住房权上受到歧视；
- 居住条件不足；
- 土地或公寓所有权转让；
- 空置的公寓或者被遗弃的建筑。

因此，HM 的发展战略非常明确，即关注社区中的弱势群体，组织起来并主张他们的权利，而不是向公共当局施加压力，也不是向有被驱逐风险的弱势群体直接提供经济或者空间援助。

### 2. 构建了社会纽带和共同协作机制

除了主动报告的案例数据，住房监测项目还从以下各个方面来收集数据：1. 工作室举办的各种行动研究工作坊；2. 建筑学和城市学领域的学生；3. 各个研究者和研究中心；4. 街区范围的社会工作者，他们本身与那些为居住权艰难斗争的广泛社会群体有连接。

通过这种多渠道协同的方式，住房监测创造了一个知识交换的创新平台，学生和研究者受邀拜访工作室来分享居住权相关的研究，而平台也因为资源和研究材料的多样性和团队的专业性而受益。

作为扎根社区策略的一部分，该项目支持成立了受港口爆炸影响的社区居民协会。工作室还制作了六本社区指南（图 3.19），并培训当地居民在他们的社区内提供旅游服务，重点介绍历史上的住房斗争、士绅化和流离失所等议题（图 3.20）。



资料来源：Housing Monitor: Monitoring and Advocating the Right to Housing for Vulnerable Communities, <https://world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/housing-monitor-monitoring-and-advocating-the-right-to-housing-for-vulnerable-communities/#award-content>

图 3.19 居民指南



资料来源：<http://publicworksstudio.com/another-city-series-housing-narratives/>

图 3.20 为居民提供导游服务和指南

PWS 已发布二十多份宣传文件和公开分享的文章，已被超过 12 个组织用来组织抗议活动。PWS 与全国住房联盟的其他 14 名成员都是黎巴嫩租户权益捍卫委员会的创始成员。

PWS 联合创始人 Abir Saksouk 表示，“在该地区建立联盟网络非常重要，他们将负责第二部分。在活动团体、环境协会和其他组织的帮助下，我们能够在库拉建立这一目标。我们建立了一个网络<sup>1</sup>”。项目凭借贝鲁特邻里社区的社会工作者网络来确认本地住房权受影响的脆弱群体，并组织邻里会议来评估社区的需求，这样的网络成为社区与项目之间的连接，而同时社会工作者收集的数据也是他们组织各种活动的工具，由此项目在本地社区内形成了循环圈。

住房监测项目在社区多方协同的关系中发展壮大，并在信息收集、社区组织、专业人士（城市学家、经济学家和法律顾问等）之间建立多层次的协作关系。这些利益相关方的代表定期组织起来为项目制定年度发展计划。

### 3. 通过凝聚力让看不见的问题变得可见化

PWS 的另一位联合创始人 Nadine Bekdache 表示：“在面临驱逐威胁时，租户往往会感到孤立无援。因此，如果这些租户能够聚集在一起，分享彼此的故事，这无疑非常有凝聚力。”

项目的线上地图系统目前以多层次的信息页呈现，具体的可视化信息包括：

- 驱逐事件；
- 被遗弃的建筑；
- 被损毁的建筑；
- 新建筑（同时也就有人收到出乎意料的法令）；
- 不动产所有权；
- 邻里街区的历史和住房权的叙事。

上述信息页面还会多次呈现有关建设许可、不动产售价和租赁价格的相关信息供访客作为参照数据。

住房监测项目提供了一种尊重隐私、安全可靠、多方共建的数据库，并维护简明易懂的在线地图，供人们举报住房违法行为，并通过获取法律和社会服务来满足个人的住房需求，该项目还致力于提高弱势群体，特别是难民和移民家政工人的权利意识。此外，社会公众也可以通过 PWS 的展览和出版材料了解这些群体发生的故事。

## 政策建议

在社会语境中，金融不只具有商业价值，更是蕴含在社会过程之中。从可持续发展的角度，“金

1 Public Works Studio—Beirut Urban Initiatives. <http://www.berruturbaninitiatives.com/interviews/publicworksstudio>。

融与资源整合”来源于社会，也应服务于社会。在本章的案例中，我们看到了社会价值以“金融化”（Financialization）的形式呈现与创新。就政府治理而言，社会生活中产生的融资能力需要通过制度化的方式被承接与发扬。与开篇呼应，我们将从概念、应用和效果三个方面对于提出政策建议。

#### **建议 1：在概念层面，政府应重视社会资本概念，看见社会创新中的金融符号**

社会化融资需要透明，而其方法是通过金融符号将社会价值可视化。在科罗拉多州案例中，社群成员的交往密度、频率等都是其社会资本的体现，而通过指标化的方式其金融价值能够更加显化。在中国上海元宇宙社区专栏中，社会价值通过 NFT 技术以数字徽章的方式被凝结。在这些案例中，社会层面的指标与金融符号需要在治理政策中有其位置与功能，“被看见”是社会资本发挥效果的起点。

#### **建议 2：在应用层面，政策应鼓励跨部门联动，促进跨平台信息交流与合作**

在中国上海公益新天地案例中，社会资本在纵向和横向都实现了跨界流动。在纵向层面公益资源能够从城市级别下沉到邻里级别，打破了科层化限制。在横向层面，公益园区使得社会资本跨越物理

空间、社交空间与网络空间。在商业逻辑中的平台经济已经产生了信息阻隔，而社会逻辑当中的融资创新则能够打破平台壁垒。当社会资本能够凝结成金融符号，跨界（Crossover）治理就成为可能。

#### **建议 3：在效果层面，金融应回归到人与生态的价值，并在制度层面以实验性的态度包容创新**

在波哥大案例中，社会资本直接提升了女性地位。在贝鲁特案例中，新型数据工具改善了住房困难者的居住情况。在中国上海公益新天地案例中，绿色金融正逐渐成为社会资本的主要载体。这些案例都说明金融化不能停留在符号本身，而是要回归到真实世界的人与生态。面对社会领域的金融应用与创新，相关的社会政策应采用实验性的态度提升包容性。当人以生态作为目标，金融应用就更加真实多样，这意味着更小的创新风险，以及更丰富的创新形态。

综上，当社会领域中的金融创新能够与政府治理良性互动，我们将能够看到一个更加透明、高效并富有生命力的城市未来。金融化的视角使得城市能够打破空间的限制，在时间维度上用想象力中的创新带来可持续的社会繁荣。



第四章

# 生态活力与绿色 韧性城市





## 引言<sup>1</sup>

建设包容、安全、有抵御灾害能力、可持续的城市和人类住区是联合国 2030 可持续发展目标 11 的核心内容。就城市生态环境而言，如何营造一个绿色、安全、低碳、韧性又充满活力的生活环境是当今人类共同追求的目标。然而，如何实现这些目标成为当今全球面临的共同挑战。当前，包括可持续融资在内的多方资源有效汇集、助推城市与社区的可持续发展成为一项重要解决思路。生态环境问题的解决需要有政府、市场、社会组织及其他利益群体的共同行动。

本章选择了五个代表性案例，分别从生态活力、安全韧性、社区参与、绿色低碳等方面入手，介绍五个城市在可持续城市和社区建设与发展中的有益探索与宝贵经验。中国上海的万里社区，通过 25 年的不断探索，从一个公共服务配套极不完善的郊区村庄变成了一个生态环境清新宜人、百姓安居乐业、邻里之间友好互助的活力社区；本案例还包含中国浙江杭州缤纷社区专栏，缤纷社区通过优化治理机制、社区空间、居民体验和社区服务效能等举措对社区进行改造，改善了环境秩序、公共配套并提升生活便利度，成为居民满意的完整社区建设样板。塞内加尔的达喀尔地区，为了减轻脆弱社区的风险并实现减贫目标，达喀尔开始推广城市规划、服务优化和基础设施发展的综合方法。10 年前，当地制定了改善危险社区弱势群体生活环境计划，其目标就是致力于提高易受洪水侵袭社区的生活质量，增强其抗灾能力。在当地非政府组织 UrbaSEN 的支持下，该计划由塞内加尔居民联合会（FSH）（妇女储蓄团体）组织，由社区自己领导，收到了非常好的效果；在巴西福塔雷萨地区，当地积极推进城市微型公园建设、微型公园整合，改造了许多退化、使用率低的地块。通过在脆弱地区开辟绿色生态空间，为社区居民直接接触自然创造了条件，为应对不确定性、混乱和危机问题，提供了解决方案；在荷兰的鹿特丹地区，地方政府积极推进“鹿特丹能源方法规划”（REAP）方法，并将其列为鹿特丹市核心战略，旨在减少能源需求、再利用废弃能源并增加可再生能源的使用，最大限度地提高了城市建筑和公共空间的能源效率。

## 参考案例

### 中国上海普陀万里沧桑巨变：安居乐业的生态活力社区

#### 案例背景

中国上海作为一个拥有 2 500 万人口的国际大

都市，承载着中国国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心的重要使命，在社会基层治理方面也发挥着积极带动作用。近年来，上海持续推动社区治理的改革创新，以上海普陀万里社区为例，25 年前，社区所在地还是农民住宅、工厂仓储和农田交错的郊区村庄，水系污染严重，交通出行不方便，学校、医院、超市等公共服务配套也不足。1997 年 6 月 17 日，中国上海万里社区正式开工建设，被列

1 本章由同济大学、上海市可持续发展研究会、上海市市政工程设计研究总院和联合国人居署合作完成，其中中国上海团队核心成员包括：陈海云、钟律、孙秀丽、秦瑜、周海路、胡倩婷、赵夕瑶、王郅睿等。塞内加尔达喀尔案例、巴西福塔雷萨案例、荷兰鹿特丹案例由联合国人居署撰稿。杭州缤纷社区专栏由中国住房和城乡建设部提供。

为上海市政府当年首批四大示范居住区之一。居住区占地 216 公顷，总建筑面积 257 万平方米，规划居住户数 2 万户，规划居住人口 6 万人。这里的社区住宅与自然河流巧妙地结合起来，是中国上海少见的活水景观住宅区。经过 25 年的创新实践，社

区发生了翻天覆地的变化（图 4.1）。在创新、绿色、协调、开放和共享理念的指引下，万里社区变成了一个生态环境清新宜人，百姓安居乐业，邻里之间友好互助的活力社区，为实现联合国 2030 年可持续发展目标、为全球可持续社区建设提供了重要参考。



资料来源：由上海市普陀区万里街道办事处提供

图 4.1 万里街道美丽街景

## 实践过程

万里经历了从乡村到社区的发展历程，整个发展路径越发明晰。以下将从四个方面来重点介绍万里生态活力社区建设行动实践过程。

### 1. 设计流程明晰的技术路线

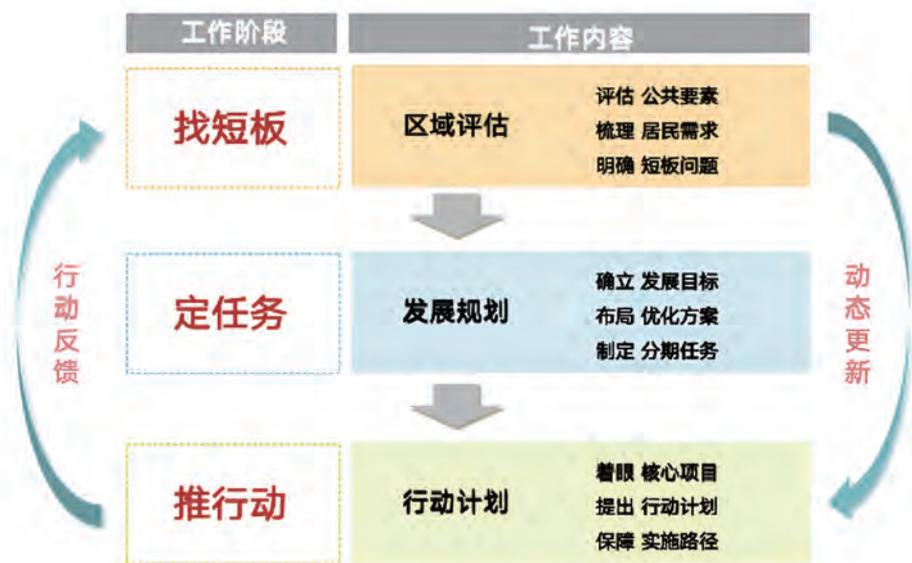
2016 年万里社区作为中国上海“共享社区”试点，编制了系统性社区规划，规划突出了“找短板、定任务、推行动”三大板块，形成了“区域评估—发展规划—行动计划”的工作框架（图 4.2）。首先，通过前期评估，基于实际诉求明确短板，聚焦公共设施、公共空间、交通环境及公共活动四大重点任务；其次，以连续、舒适的慢行网络构建为核心，串联各类公共服务设施、公共开放空间等活动吸引点，倡导健康、可持续的生活方式，建设舒适宜居、

健康活力、高效便捷的 15 分钟社区生活圈；最后，综合考虑需求紧迫度、实施主体积极性、实施难度等因素，制定了包括项目清单的“邻里之家”“绿行万里”“家园节”三大行动计划。

2019 年《中国上海市普陀区社区发展规划导则》，要求实现社区生活圈在各街道（镇）全覆盖，并确定了真如一石泉—万里板块“活力社区”的发展定位，明确了服务加能、标准提质、空间激活、管理增效的四大目标任务（图 4.3）。

### 2. 推进细致深入的区域评估

在社区调研的前期准备工作中，万里社区遵循系统性、精准性和可操作性等原则，选取需要评估的社区要素并形成调研要素清单一览表，包括人群特征、社区物质空间要素和居民需求三个方面。基



资料来源：由上海市普陀区万里街道办事处提供

图 4.2 万里系统性社区规划图



资料来源：由上海市普陀区万里街道办事处提供

图 4.3 万里社区发展指引图

于这些要素，万里社区通过实地踏勘、街道座谈、线上居民问卷三种形式进行社区调研。通过综合问卷中居民对街道现状最不满意三项的交叉分析，得出居民普遍关注的重点在于停车难、活动场地受限

与医疗设施需求无法满足等。通过座谈会的形式，社区规划师团队与街道、各居委、区规资局办进行充分沟通，得出资金扶持、存量建筑空间、闲置土地排摸等方面是目前社区 15 分钟生活圈建设、管

理中面临的主要问题。最后，综合社区规划师团队的座谈研讨结果，对目前的社区发展情况作出区域评估，并根据社区规划关注的重点系统，形成针对社区公共服务设施、公共空间等公共资源与使用需求的匹配关系等方面的评估报告。

### 3. 制定切实可行的规划策略

万里社区通过不断的实践和发展，已经成为一个充满活力、特色鲜明、浪漫宜居的社区。为推动社区进一步发展，继续构建舒适宜居、健康活力、高效便捷的15分钟社区生活圈，万里社区根据居民需求调研结果及社区现存短板，提出了“超大城市社区更新的万里新征程”规划，设立了“两幅画卷”“一张蓝图”“三套机制”的目标（图4.4）。

目标一是点亮爱尚万里的“两幅画卷”。一幅是“蓝绿交织”自然生态美景的“千里江山图”。通过提取社区蓝绿基因，形成了包括大场浦—横港—杨家桥—交通路的6.2公里“一环”水脉，以及25公顷的“六纵”绿轴。另一幅是“十全十美”美好生活场景的“清明上河图”。明确新村路和富平路这“两横”作为社区发展的重要轴线，在此基础上结合轨道交通站点600米服务半径分析，实现



资料来源：由上海市普陀区万里街道办事处提供

图 4.4 万里街道道路改造效果图

两片橙圈按需覆盖，并嵌入特色服务型和基本服务型两种“盒子”，最终构建“两横六纵、一方城、两片区、多节点”的美好画卷。“两幅画卷”为居民提供了便捷的生活服务和舒适的居住环境，加快推进了15分钟社区生活圈建设。

目标二是描绘美好生活的“一张蓝图”。万里社区以实现“宜游、宜居、宜养、宜业、宜赏”为目标，聚焦“五宜十策”，塑造美好社区。宜游方面，通过“激活绿色轴线”“贯通蓝色水脉”“构筑特色街巷”“优化出行体验”促进自然共生（图4.5）；宜居方面，通过“植入多元设施”



资料来源：由上海市普陀区万里街道办事处提供

图 4.5 万里公园

和“打造交往场所”推动服务共享；宜养方面，通过“实现全龄友好”保障老幼共护；宜业方面，通过“嵌入双创空间”加强活力共融；宜赏方面，通过“点亮艺术空间”和“营造优美景观”实现魅力共塑。万里社区在实现蓝图的过程中不断提升社区舒适度和宜居性，提高居民的生活质量和幸福感，持续完善15分钟社区生活圈建设。

目标三是建立协同治理的“三套机制”。万里社区通过“区委区政府、各部门、街道”这三个方面，实现全方位的上下联动；通过构筑“设计灯塔”为指导的专业技术平台和“一图三会”为基础的法定程序平台，实现全过程的行动推进机制；通过搭

建面向使用者的“众规众创”社区地图和面向管理者的“智联普陀”信息平台，实现高协同的智慧共治机制。“三套机制”有效加强了社区管理和运营，提高了服务质量和效率，为建设15分钟社区生活圈提供了有力支撑。

#### 4. 强调全过程的公众参与

万里社区积极听取民众心声，建立全方位的上下联动机制。为构建《万里社区发展规划》，万里街道对下属15个居委会进行需求调研，通过发放调查问卷的方式了解居民对街道环境的满意程度和街道建设的不足之处（表4.1）。

表 4.1 万里社区上下联动机制

自下而上机制	万里街道及各居委会	开展定期社区调查 委托设计单位开展社区规划 综合保障相关资金支持，落实项目的建设实施
	社区规划师	梳理短板清单，编制社区发展规划 协调规划咨询工作，推进公众参与活动 对重点项目设计团队给予全过程技术支撑
	各重点项目设计团队	编制重点项目实施方案
	社区居民	参与社区规划制定的各项流程 及时反馈，提出相应诉求和建议
	企业及社区社会组织	关注社区需求与问题，提供相应的资源支撑

在推进社区管理和更新的过程中，万里社区建立了“听证会”“协调会”“评议会”的三会制度来保障公众的全过程参与，对社区规划制定的各项流程及时反馈，提出相应诉求和建议（图4.6）。“听证会”作用于项目产生阶段，居委会和业委会通过“听证会”广泛征集民众意愿，筛选项目；“协调会”作用于项目实施阶段，居委会和业委会通过“听证会”群策群力，挑选具体的项目设计方案；“评议会”作用于项目评价阶段，居委会和业委会通过



资料来源：由上海市普陀区万里街道办事处提供

图 4.6 万里社区开展公众参与研讨会

“听证会”收集居民的满意度和感受度，对设计方案和实施效果进行评估。

### 经验借鉴

#### 1. 生态活力社区的建设需要有系统性、前瞻性的规划

社区治理工作是一个复合体，为高效推进工作进展，需要以本地实际为依据，使用科学手段与方法做好长远规划。万里社区把握自身居民年轻化程度较高的人口结构特点与社区公共设施建设情况，对短板与问题进行判读，发现本社区建设管理、市容环境、公共服务设施方面有待提升。聚焦这三大核心问题，万里社区确定三大发展目标，并相应提出五大解决策略，在绿色轴线、蓝色水脉、特色街镇、出行体验方面取得了综合提升，推动了当地社会治理再上新台阶、再创新高。

#### 2. 制定详细的技术路线图和施工图，以问题为导向，聚焦民生所需，要把工作的着力点放在解决最突出的矛盾和问题上

必须坚持问题导向，问题是时代的声音，回答并指导解决问题是理论的根本任务。社区治理中，居民的“急、难、愁、盼”就是工作的聚焦点，技术路线图和施工图越精细，工程纠纷越少，落地效果越好。经过对居民意见的调研，万里社区发现仍存在绿地、绿廊、步道无体系、开放度低，慢行步道暂未环通，以及社区内建筑外立面的风格、色调未能有机统一等一系列具体问题，因此万里社区将设计图细化到街头巷尾，以景观生活带为例，每个定点基于具体位置与设施基础，精准承担提升艺术氛围、合理导向人流等不同功能，为提高居民生活

体验提供精神支撑。

#### 3. 通过政策和市场相结合的方式建设生态活力社区，不仅要解决宜居的问题，更要解决可持续就业兴业的问题

可持续的人类住区和促进体面而充分的就业是联合国 2030 可持续发展议程的重要目标。为此，在宜居方面，万里社区以嵌入多元设施和打造交往场所为主策略，致力于补齐设施短板、挖掘空间资源和提高服务内涵，通过政府部门与民营企业合作完成了香泉路更新等工程项目；在就业方面，万里社区定期组织开展实训教学，帮助长期失业青年就业创业，同时，通过加强创业园区的联动和开放共享，拓宽园区功能，促进创业群体的互动，并服务周边就业人员。万里社区通过政府和企业合作的模式，解决宜居和就业的可持续问题，不仅提高了社区的活力，也为市民提供了更多机会。

#### 4. 保证全过程的公众参与。社区居民参加规划、实施、评估、管理等所有的环节，顺民心、听民意，才能实现社区的可持续发展

公众参与是保障居民权利的重要方式，也是实现社区可持续发展的重要途径。万里社区以过去 25 年的社区更新经历为依据，不断推动社区的全过程公众参与，在政策设计和规划制定中充分听取民意，通过发放问卷、开展座谈会等方式，加大社区居民参与社区治理的力度，形成了可复制、可推广的经验，实现了自治、共治的制度化、规范化、常态化。这为克服传统意义下政府单边主导下的低效管理模式提供了方案，同时，也为很多还在城市化进程快速发展阶段的城市或社区提供了宝贵的思路和经验。

## 中国浙江杭州缤纷社区——跨社区联建一体化治理

社区是城市居民生活的基本单元，与居民生活息息相关，社区环境的好坏直接影响着城镇居民生活的体验和品质。为满足人民群众对美好生活的需要，住房城乡建设部以建设让人民群众满意的“好社区”为目标，聚焦为民、便民、安民，以群众关切的“一老一小”设施建设为重点，会同有关部门开展完整社区<sup>1</sup>建设试点工作，打造一批完整社区建设样板。

缤纷社区位于浙江省杭州市滨江区西兴街道，

由星民社区、七甲闸社区、水电社区3个建制社区联合组成（图4.7）。作为滨江区最早的一批拆迁安置小区，社区存在环境秩序混乱、缺乏公共配套等问题，居民希望能有更舒适的生活环境、更完善的公共服务、更便捷的生活方式，对缤纷社区改造的呼声日益强烈。为此，缤纷社区启动缤纷完整社区试点建设，其核心举措包括：

1. 优机制——社区服务更完善。社区共建不仅是行政边界的接合，更是治理体系的融合。为打通



资料来源：由杭州缤纷社区提供

图 4.7 浙江杭州缤纷社区鸟瞰图

1 完整社区是指在居民适宜步行范围内有完善的基本公共服务设施、健全的便民商业服务设施、完备的市政配套基础设施、充足的公共活动空间、全覆盖的物业管理和健全的社区管理机制，且居民归属感、认同感较强的社区。

多头管理权限，社区依托党建统领，将原各党支部联建成为社区大党委，进行轮值管理。同时联合周边共建单位、运营单位和基层站所建立多跨协同的运行机制，整合人员力量，提升治理水平。

2. 优空间——生活环境更宜居。缤纷社区中的安置小区建设年代较早，相关设施破旧、电梯覆盖率较低。一方面，杭州市建委统筹协调多部门联合建设，完成给排水管道、汽车充电桩、电梯等一系列基础设施的加装与改造，实现小区提升改造“综合改一次”目标。

另一方面缤纷社区打造以“邻聚里”为核心，涵盖邻里交流、阅读学习、饮食、事务、纠纷、医疗、健身、养老、托育等生活配套需求的9大服务场景，为居民提供全生命周期生活场景服务，创建“5分钟、15分钟生活服务圈”。

3. 优体验——智能服务更便捷。缤纷社区通过数字引领、搭建数字平台的方式，连接居民生活需求端和社区管理端，方便居民与社区线上沟通和解决日常生活问题。同时积极完善物联互通网络，借助数字化设备，智能化监管和运营社区公共服务设

施，既消除日常安全隐患，也使各生活场景更加贴合居民的实际使用情况。

4. 优效能——社区治理更高效。缤纷社区依托社区服务中心，整合办事服务至“一滨办”窗口，统筹服务办理事项，提供全天候一站式社区服务。同时统一社区运营单位，以居民满意度和运营数据等数据对社区内公益性、惠民性、商业性空间进行考评，实现业态的有机更新。并通过商铺的租金、公益基金和共建单位的支撑，补贴公益性场景的运行支出，实现可持续运营。

西兴街道成立综合一体化执法队，各基层站所常态驻点办公，建立每日轮值制度和“五勤合一”等机制，打造多跨联动的“一体化”执法，全面提升社区治理效能。

本案例的可贵处在于打破了原建制社区的行政边界，设立社区联合党委实现区域共建，将三个社区原有小散空间集中统筹，按照统一规划、统一标准、统一施工、统一运营的建设标准，打造综合型场景的完整社区，为跨社区联建，一体化治理的完整社区创建模式做出深度探索。

## 塞内加尔达喀尔区：建设防洪基础设施，造福居民

### 案例背景

首都达喀尔位于塞内加尔大西洋沿岸的佛得角半岛（Cap-Vert Peninsular），由于人口快速增长，该市出现了致密化控制不力及城市外围非正规扩张等问题。而达喀尔有大约180万人居住于这些非正式的郊区，该区域内存在许多低洼住区，易遭受洪水侵袭，自1987年以来，每年雨季都会引发洪水

灾害（图4.8）。极端天气频发，强降雨频次增加，强度加大。不期而至的洪水造成巨大灾害损失，影响大达喀尔地区（Greater Dakar Region）和塞内加尔其他地区的社会经济发展，将数量庞大的人口拖入更为贫困的境地。在过去的三十多年中，某些地区的房屋每年都有数月被洪水侵袭，导致大量人口家园被毁，并面临重大健康风险。

尽管达喀尔借助国家防洪项目取得了一些成效，但达喀尔外围地区仍然面临着持续的洪灾风险，当地自建住房和公共空间仍然遭受着持续性的



资料来源：<https://www.c40cff.org/knowledge-library/the-strategic-importance-of-building-flood-resilience-in-the-greater-dakar-region>

图 4.8 达喀尔城市内涝

破坏，这一局面将一些地位最为弱势的城市居民置于不稳定的生活环境当中。近年来，随着公共当局采取一系列应急措施，洪水管理在塞内加尔的政治议题上引起了更多关注。达喀尔市已提出包括清理和 / 或灾区恢复、建设疏散网络、整合雨水盆地与水泵，以及重建非正式社区在内的干预措施，目的是增强弱势社区的灾害恢复能力，但塞内加尔的反应速度却往往比较迟缓，而且制定的应对措施并不符合达喀尔当地居民特别是女性的利益。此外，大型项目也倾向于选择结构性工程，而非将二级和三级网络纳入非正式城市景观。由此可知，在包含规划、设计、基础设施建造和加强防洪应对能力建设的综合管理方面，达喀尔仍然缺乏以该领域为重点的前瞻性协作措施。

为了降低存在于一些最弱势社区内的风险并有

效实现减贫，达喀尔最近针对城市规划、服务落地和基础设施建设推行了多种综合策略。“不稳定社区弱势群体生活环境改善计划”（Living Environment Improvement Programme for Vulnerable People in Precarious Neighbourhoods）于 2012 年启动，致力于改善这些洪灾多发社区的生活质量并增强其灾害恢复能力（图 4.9）。该计划由塞内加尔居民联合会（Senegalese Federation of Inhabitants，一个妇女储蓄团体联合会）组织，并由社区自身牵头，而当地的非政府组织 UrbaSEN 对该项目也提供了支持。此后，达喀尔借由合作开始尝试合作生产模式，在此模式下，该市在公共和私人参与者与居民之间建立起相互连接的桥梁，以此帮助许多工人阶级社区增强了灾害恢复能力。

自 2014 年塞内加尔居民联合会成立以来，其



资料来源：<https://www.c40cff.org/projects/dakar-flooding-adaptation>

图 4.9 达喀尔洪灾防控项目 (Dakar Flood Control Project) 成员

规模迅速扩大，目前已拥有 570 个储蓄团体，成员人数达 15 000 名，其中 96% 是女性<sup>1</sup>。团体成员将储蓄集中存放，并可以从循环基金获得贷款，以在社区内开展所需的改善工程。作为公共参与者的代表，该联合会与当地居民建立起了联系，指导受益人做出正确选择，管理资金流向并提高居民意识。该联合会实际运行中得到了 UrbaSEN 的支持，后者是由 22 名专业人士组成的协会，包括工程师、城市规划师、建筑师、经济学家和社会工作者，他们为该联合会提供了技术支持，手段是对施工展开监督，以及针对包括住房升级、雨水基础设施建设和废水管理在内的改善工程为居民提供培训。

为了资助项目工程，塞内加尔居民联合会的循环基金由 UrbaSEN 进行管理，对于那些被排除在传

统银行体系之外的群体而言，该循环基金是他们进行储蓄和获取贷款的主要手段。作为一个可靠的机制，该循环基金可提供小额信贷，帮助许多当地居民解决收入不稳定或极为微薄、没有土地所有权或无法提供财务担保的问题。塞内加尔居民联合会通过行政和财务管理，以及开展创收活动方面的培训来支持储蓄团体。该循环基金目前已累计吸收存款约 96 万美元，用于资助社区和住房基础设施改善工程，此外，还拥有众多资金来源，包括国际机构的赠款（占比 72.8%）、储蓄团体的每月捐款（占比 19.5%）、贷款利息（占比 5%），以及来自瑞士住房合作社和个人的团结团体贷款（占比 2.7%）。自成立以来，该循环基金已向当地居民提供了 805 笔贷款，平均每笔金额为 1 445 美元。通常而言，当地居民会于住房翻新工程完成后的 20 个月内偿

1 World Habitat Awards. UrbaSEN and the Senegalese Federation of Inhabitants. (2023) URL: [https://world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/urbasen-and-the-senegalese-federation-of-inhabitants\\_\\_trashed/#award-content](https://world-habitat.org/world-habitat-awards/winners-and-finalists/urbasen-and-the-senegalese-federation-of-inhabitants__trashed/#award-content).

还贷款，还款率为92%，但如果出现偿债困难的情况，该循环基金会将根据居民面临的新情况对分期还款进行调整。自2011年起，urbaMonde开始对UrbaSEN提供支持，前者是一个法国与瑞士联合成立的协会，宗旨是支持战略发展、推动国际筹款、出具调查报告，以及加强与其他全球合作伙伴的联系。

### 实践过程

2019年4月，UrbaSEN启动了一项新计划“盖迪亚瓦耶省 Pikine Irregular North——洪水风险综合管理（Pikine Irregular North, Guédiawaye: Integrated Management of Flood Risks, 简称PING-GIRI）”，该计划为期四年，目标是增强达喀尔周边社区的洪灾恢复能力。该洪水风险综合管理项目旨在将用于住房上的干预逻辑（在住房翻新/修复计划框架内进行），扩展到由居民、社区、地方当局，以及国家技术服务联合设计的社区工程当中。PING-GIRI计划由研究与技术交流团体（Group For Research and Technology Exchanges, 简称GRET）领导，由UrbaSEN开展协调工作，urbaMonde在其中负责确定城市更新基金的运转方式、在信息通信技术（ICT）领域进行创新（针对建立居民数据库和绘制人口分布图），并为创新和资本化流程提供支持。该计划由法国开发署出资（French Agency for Development），预算为90万欧元，目标对象是当地五个易受洪灾影响的社区，分别是1. Djiddah Thiaroye Kao; 2. Yeumbeul Sud; 3. Wakhinane Nimzatt; 4. Medina Gounass 和 5. Ndiarème Limamoulaye。PING-GIRI计划依靠当地发展动力，并在城市灾害风险管理行动中向当地社区赋权，以此来增强洪灾恢复能力。该计划每个阶段的设计方案，都努力确保当地社区居民有充分的能力就事项进行商讨并作

出决定，以及参与项目活动和决策过程。该计划主要由五个阶段构成，包括：1. 在现有计划中持续地进行规划和确定优先开展的行动；2. 确定需完成的工作；3. 为工程项目提供支持和资助；4. 开工建设；5. 开展工程管理，明确角色和职责，确立管理方法并保证其落地，每个阶段都由居民、市政当局和公共机构共同实施。此外，达喀尔市通过与UrbaSEN和GRET展开合作，于2019年推出了洪水风险管理开放数据库 Inondations-Dakar.org，该开放数据平台被用于收集、提供并推广该市洪水风险管理各参与者拥有的知识与经验。

#### 1. 利益相关者加入土地诊断及参与式规划

PING-GIRI计划在上述五个目标社区内推行了参与式规划，目的是判定当地所面临的挑战并优先采取适当的干预措施，这是非常关键的第一步。参与式规划分两轮执行，第一轮是涉及地图分析的理论研讨会，而第二轮研讨会则是通过现场分析找出已识别的挑战。公共地图于参与式规划研讨会启动之前已经制作完成，可为这些初期诊断会议提供信息并支持解决方案的制定。这些地图是根据无人机拍摄的航空照片和借助开放街道地图（Open Street Map）进行的土地调查绘制而成，帮助对低洼区域、洪灾泛滥区域，以及现有的卫生设施和经洪水破坏的住房进行地理定位。此外，该计划还建立了数字地形模型并绘制分水岭地图，从而使无人机能够进行测高工作。值得注意的是，研究工作还能实现对待处理水量与建筑物和供水网络结构尺寸进行验证。

后续的规划研讨会邀请了多个利益相关方，包括社区协会、塞内加尔居民联合会的成员团体、社区代表、宗教和习俗当局，以及市政局高级官员。将当地社区居民放在洪灾预判和洪水治理过程的中心地位，有助于集体动员，使他们有能力发现问题

并提出解决方案，以此改善当地社区的生活条件。在全体会议期间，PING-GIRI 计划的执行人员在上述五个目标社区内，对易受洪水影响的结构和区域进行了实地考察，目的是确认了它们于地图上的标注位置与实际地理位置相符，并找出它们之间的关联，在此期间，城市外围按区域进行了划分，每个区域将由挑选出的小组进行评估。GPS 设备记录的关键区域信息可被用于开展空间分析和可视化项目，而地理参考数据库则有助于创建保护信息的存储库。值得一提的是，UrbaSEN 的工作重心放在了为当地年轻居民和公务员就数据收集方面提供培训（图 4.10）。随后该计划展开了详细的洪水治理研究，使所需的雨水管理基础设施组成部分符合当地城市环境条件，且研究的重点是如何根据达喀尔的排水计划采取导引子流域水流的最佳办法。



资料来源：[https://urbasen.org/user/pages/05.archives/dossier-de-presentation/urbaSEN\\_FR.pdf](https://urbasen.org/user/pages/05.archives/dossier-de-presentation/urbaSEN_FR.pdf)

图 4.10 研讨会期间当地社区居民正在进行地图分析

## 2. 开发技术性的洪水治理解决方案

在确定目标社区内需采取干预措施的领域后，当地社区居民和技术团队提出了解决方案。PING-GIRI 计划测试了许多基于渗透、重建和上游保护或社区的创新洪水治理解决方案，并将确定的解决方案制作成 3D 渲染图，以推动受益人和市政当局的

重建和验证工作。得益于专门从事替代性雨水管理的国际设计办公室提供的支持，来自各专业背景的专业人士一致认可了提出的解决方案。如此便可确保目标社区在基础设施的建造过程中，遵循由参与式研讨会提出的设计到实施全过程演变逻辑。

在明确所需的技术干预措施后，当地妇女接受了工程监督方面的培训，而当地工匠则被征调用来支持洪水治理基础设施的建造工作。通过雇用当地工人，提高了他们的技能，从而增加了复制工程并最大限度降低建造成本的可能性。措施包括建造综合防水结构，将雨水从被洪水淹没的城市地区引向排水沟和排水站点等排水口，并建造过滤池以限制废水排放。同时，当地还铺设了透水路面以增加表面渗透，与成型混凝土通道相结合对于提高排水效率至关重要，同时通过防止侵蚀来保护周围房屋的地基。PING-GIRI 计划于 2023 年 3 月签订，现已产生了诸多效益，帮助当地相关街区提升了适应能力和复原力。建设数量充足的排水系统和调节地表水流有助于降低洪灾风险，而教育项目有助于减少危害环境的行为，例如地下水污染、湿地侵蚀和废物倾倒。管理公共绿化空间、整合卫生设施，以及改进废物管理也改善了当地居民的卫生条件，提升了健康水平。

### 3. 借助半集体策略为公共工程共同融资

针对城市更新的循环基金使当地居民能够在 PING-GIRI 计划下，共同为住房和社区项目筹措资金。因此，共同融资制度反映了共同设计的原则，即当地居民和市政府财政为平等关系。循环资金的动态将被记录，并通过数据库对其进行监控，每笔贷款都会留下记录，且每个项目从启动直至完成的每个阶段都会保存记录。该项目于 2019 年向循环基金捐赠了 90 000 欧元，三年后，为社区和个人工程发放的贷款金额超过了 211 000 欧元。由此，当地社区的面貌得以改善，比如整合了针对住房采取的

洪水适应措施，建造了包括排水沟、硬化路面、游乐空间缓冲带和透水性绿地在内的小型公共设施。循环贷款基金制度还有助于调动当地居民的积极性，让他们更多地参与到项目之中，并激发受益人群更为强烈的主人翁意识，以上成果表明，在调动财政资源建设个人和公共设施方面，循环基金具备较大的潜力。

#### 4. 通过成功试点进行推广和发展

大达喀尔地区的几个地区已经通过其他项目成功转型。在“不稳定社区弱势群体生活环境改善计划”的实施期间，至今已完成了 800 个住房改造或重建项目，而塞内加尔居民联合会的循环基金为此已发放高达 1 600 美元的贷款，由此降低了洪灾脆弱性并提高了居民的生活质量。迄今，共有 2 万多居民直接从各类项目中获益，8 000 名居民的住房得到了升级，六百多名工匠接受了培训。通过与国家民航和气象局（National Agency for Civil Aviation and Meteorology）进行合作，该计划在当地还建立了洪水预警系统，其可在暴雨来临前向居民发送预警短信。

在区域层面，UrbaSEN 和塞内加尔居民联合会已建议其合作伙伴对达喀尔的发展模式进行试验，其中包括几内亚比绍的 GRDR 和布基纳法索的 Yaam Solidarité 等。其他地区也采用了无人机测绘、参与式数据收集和循环金融融资等战略工具。为了进一步推行和发展这些举措，西非经济和货币联盟（West African Economic and Monetary Union）成员国正在努力构建一个区域性的居民委员会网络，此举意在于 2023 年加强各国间的合作和交流。相应的，在 UrbaSEN 的支持下，塞内加尔居民联合会将成为城市发展中不可或缺的参与者，并将随着更多成员加入储蓄团体而继续壮大，而各成员抱有的共同目标是提高塞内加尔城市郊区对气候变化的抵御能力并改善当地生活质量。值得注意的是，自 2019 年以来，Cité-FSH 绿地项目一直与未来的居民，以

及塞内加尔居民联合会、UrbaSEN 和 urbaMonde 的技术团队开展合作开发工作。作为城市和建筑领域的旗舰项目，它将在达喀尔郊区的 Diender 公社建造一个可容纳 140 栋住房的生态区，公社内的设施均采用生态材料建造，促进了该区域发展成为适应气候变化的综合城市区域。

#### 经验借鉴

##### 1. 认识到城市弹性建筑的开发是一个共同设计和建设的合作过程

UrbaSEN 和塞内加尔居民联合会的工作凸显出通过合作和对话方式建设抗灾能力的重要性。防洪协作模式表明，在有效建设当地社区能力方面，于项目各个实施阶段内调动当地居民的参与积极性有着重要作用。同时，鼓励包容性的对话向当地社区居民传授教育、知识和关键技能。以研讨会和诊断阶段为例，技术专家和当地居民共同参与设计过程，提高了解决方案开发和决策过程的包容性和多样性，从而在当地环境下，起到了刺激创新并提高项目产出质量的作用。此外，通过当地利益相关者直接参与防洪救灾措施的制定和实施，这种共建过程使当地男性社区居民掌握了实际的施工技能，使当地妇女掌握了项目管理技能，因而帮助了当地社区实现更为自给自足的发展过程。至关重要的是，共同开发的过程可以增进利益相关者之间的关系，增强他们参与当地发展的积极性，以及推动长期可持续发展。因此，通过在项目实施中优先考虑边缘化社区，城市可以在建造弹性建筑的过程中，推广更具包容性且以公平为中心的措施。

##### 2. 综合性的洪水治理方针对非正式住区至关重要

在非正式住区实施综合洪水治理方案，需要采用到能结合这些地区独特特点的综合措施。日益交织的复杂条件加剧了当地的灾害脆弱性，在达喀

非正式社区开展风险评估对于制定明智且有效的洪水治理解决方案至关重要。将城市规划与雨水管理相结合，以及考虑城市景观、建筑、街道、开放空间和现有排水基础设施等要素的综合战略，是提高弱势城市区域弹性和可持续性的关键。非正式住区的典型特点是排水不良、住房不足和服务获取渠道有限，而综合性与整体性措施可以帮助这些社区同时应对多重挑战。对于城市而言，重要的是需要认识到这些地区存在较高的洪灾风险，并及时制定相应的应对措施，并知晓基础设施和服务落地、教育和增强意识方面的细微要求，以此提高城市环境质量和气候适应能力。

## 巴西福塔雷萨城市微型公园：脆弱社区内退化土地的自然化

### 案例背景

福塔雷萨位于巴西东北部，随着城市发展速度加快，社会不平等现象也随之凸显。该市有超过 143 000 个家庭生活在极端贫困之中，其中儿童是最为弱势的群体。受新冠肺炎疫情影响，加剧的社会经济和城市不平等相互交织，凸显出该市空间公平的缺乏，特别是处于极端弱势地位的低收入家庭少有渠道获得服务和公共空间。值得注意的是，2004 年至 2014 年，福塔雷萨的自然区域面积从 35.6% 下降至 21%，相当于人均绿地面积 6.42 平方米，是世界卫生组织（WHO）建议标准的一半<sup>1</sup>。然而，市辖区内存在 389 块未经城市化开发的土地，但这些土地常年处于被忽视和闲置状态。随着可供儿童接触自然的区域日益减少，健康问题日益严

重，并导致公共空间的退化和污染，为垃圾处理、暴力和违规占用等问题提供了温床。缺乏接触自然的空间对儿童的影响尤其明显，会增加肥胖、多动症、注意力不足和活动能力下降的患病概率。

在进入城市公共娱乐场所受到严格限制的背景下，城市微型公园提供了低成本、易于实施的替代方案，将发展成果辐射至人口稠密的弱势地区。对微型公园进行整合使福塔雷萨能够改造许多已经退化、未充分利用的土地，并通过在弱势地区开辟空间以为社区生活提供便利，以及促进社区与自然的直接接触，为不确定性、破坏风险和危机问题提供了解决方案。福塔雷萨市内的许多退化区域存在使用不当的情况，通常被用作垃圾倾倒点，城市微型公园项目将这些区域改造成可以低成本运行的归化公园。该项目的目标是在城市内创造更多的绿地，为社区提供另一个生活空间，而儿童的福祉则是该项目的重中之重。

### 实践过程

2020 年，福塔雷萨市通过科学技术创新基金会创新实验室（Innovation Lab of the Foundation of Science, Technology and Innovation）、市政城市规划与环境局（Municipal Department of Urbanism and the Environment）、城市规划和园林绿化局（Urban Planning and Landscaping Authority），与城市 95 网络（Urban 95 Network）合作启动了城市微型公园项目，这是一项将儿童和看护者的意见和建议纳入城市规划和计划的项目。作为一项意在解决多个问题的公共政策，该项目结合了两个宏伟目标：恢复退化的土地，以及建造新的公共空间，让居民可以近

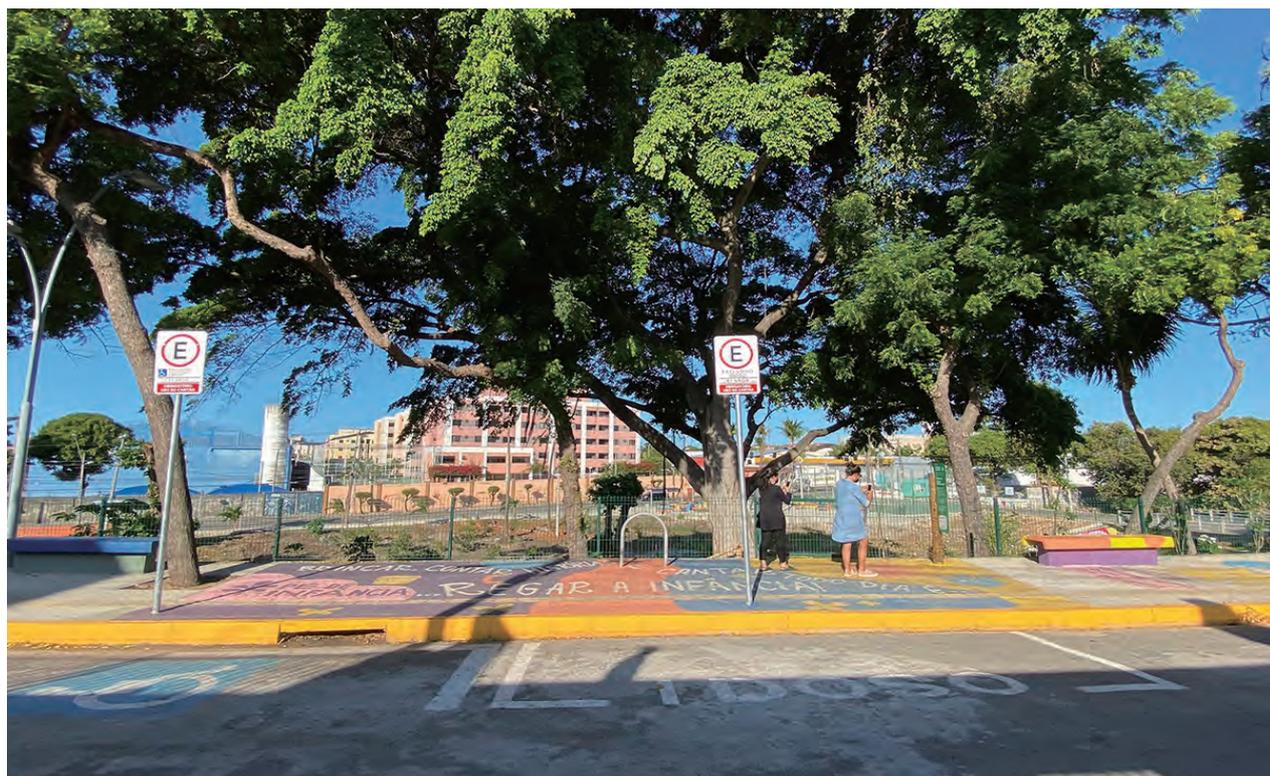
1 AIPH. (2022) Addressing the urban challenge. URL: <https://aiph.org/green-city/guidelines/case-studies/fortaleza-urban-challenge/>.

距离接触自然。阿拉纳研究所 (Alana Institute) 通过城市 95 网络成为福塔雷萨市政府的合作伙伴, 它提议的城市微型公园概念涉及公园的归化, 利用地形、木材和植被等特征来创造有吸引力和高质量的社交娱乐空间。这些公园扩大了整个城市的绿色网络, 还为当地社区成员, 特别是儿童提供了重要的空间, 同时提高了当地环境的可持续性和弹性。

### 1. 扩展市域绿色网络

通过建设微型公园 (图 4.11), 扩展市域绿色网络。José Leon 和 Seu Zequinha 公园, 以及分别位于 Cidade dos Funcionários 和 Barra do Ceará 的微型公园被选为试点地点, 也是首批接受改造的地区, 改造工作分别于 2020 年 11 月和 2021 年 10 月进行

(图 4.12、图 4.13)。Cidade dos Funcionários 和 Barra do Ceará 区域之前都因危险建筑垃圾的倾倒而退化, Seu Zequinha 微型公园面积更大, 蕴藏着天然水源, 而该公园此前也面临着与 Cidade dos Funcionários 和 Barra do Ceará 同样的问题。通过融合包括水资源、游乐区、户外健身房、透水区、树木和经修剪的林地在内的自然和传统元素, Cidade dos Funcionários 和 Barra do Ceará 区域被改造成休闲和聚会的新型优质绿色空间, 并在当地人与自然之间建立起更为紧密的联系。据估计, 迄今为止, 已有多达 18 500 名低收入居民 (其中 60% 是非白人) 从这两个公园项目的实施中受益<sup>1</sup>。与这两处公园此前的状况形成对比的是, 它们现在扮演着改善微气候的角



资料来源: <https://aiph.org/green-city/guidelines/case-studies/fortaleza-brazil/>

图 4.11 城市微型公园

1 AIPH. (2022) Fortaleza, Brazil: Transforming degraded land into Urban Micro Parks. URL: <https://aiph.org/green-city-case-studies/fortaleza-brazil/#Implementation,%20Impact%20and%20Replicability>.



资料来源：Urban Micro Parks-Fortaleza.<https://www.dropbox.com/s/6zt00s5s40l6ffi/Urban%20Micro%20Parks%20-%20Fortaleza.pdf?dl=0>

图 4.12 José Leon 微型公园改造前和改造后的面貌（福塔雷萨市政厅摄）



资料来源：AIPH. (2022) Fortaleza, Brazil: Transforming degraded land into Urban Micro Parks. URL: <https://aiph.org/green-city-case-studies/fortaleza-brazil/#Implementation,%20Impact%20and%20Replicability>

图 4.13 José Leon 微型公园整合了功能单元和绿色基础设施

色，并在地理位置相距最近的居民之间促进和平共处。至关重要的是，前两处公园在不同的背景下验证了城市微型公园这个概念，对实施方法进行了解释，并确定可推广性和经济可行性的替代方案。随着这些微型公园试点项目成功转型，福塔雷萨力求在 2024 年于战略区域内，在被认定适宜的 400 公顷土地上建造 40 个公园。在两个初步地点成功转型后，该市又选择了另外三个地点进行转型，分别位于 Siqueira 区的 Jaspe 街、Luis Montenegro 街，以及 Jangurussu 社区，目前重建工作正在进行中。

微型公园的设计方案考虑到了规划问题，在这方面，福塔雷萨将长凳、垃圾桶、人行道和公共照明等居民所需的传统广场元素整合至绿色基础设施

之中。在市政预算有限的情况下，该项目因不涉及重大施工内容，具有成本低廉且建造迅速的优势，而这一点是确保该项目经济可行性的重要因素。值得注意的是，与传统模式相比，该项目下修建公园的费用降低了60%<sup>1</sup>。微型公园能让居民，尤其是儿童，更加亲近自然，不仅改善了环境条件，而且还促进了儿童的认知发展。作为城市的重要组成部分，微型公园为当地儿童开展想象力和自主游戏提供了更多机会，例如探索和创造。有越来越多的证据表明，增加与大自然接触的时间与改善心理健康和提高幸福感之间存在相关性。

为了在巴西各地开展最大规模的微型公园扩建项目，融资是该项目按预期规模推进所面临的首要问题，但福塔雷萨市通过外部融资项目获得了世界银行的资金支持。这确保了在拟定的40个公园建造计划中，至少30个能够如愿启动。为了进一步确保这些公园能如期交付，福塔雷萨市将公园的建造计划视为优先行动，并将其纳入了市幼儿计划的修订版本，以及城市可步行性计划的详细说明中。该市的微型公园建造项目确保了公园分布于整个城市范围内（步行距离500米内就有一处公园），以此保障居民平等使用绿色空间的权利。目前，城市规划和环境局的秘书处负责该项目的扩展工作，30个公园中有10个正在开发，且新增地点，比如 Rachel de Queiroz 公园、Passaré 公园和 Cidade da Criança 地区的改造工作已经启动。所有微型公园都靠近公共设施，因而地理位置优越，该市的微型公园建造项目已与公共服务融为一体。值得注意的是，微型公园试点项目毗邻最新落成的生态点设施，这些设施可安全处置可回收垃圾和建

筑垃圾。福塔雷萨还在当地社区开展了环保意识宣传活动，鼓励人们将垃圾倾倒在正确的地点。为了配合此活动，一个巨大的灰色气泡被放置在 Seu Zequinha 微型公园内以示警告，目的是告知当地居民降低污染水平和尽量减少对儿童健康的影响的迫切性（图 4.14）。此举标志着福塔雷萨市与健康城市合作伙伴项目（Partnership for Healthy Cities），在建立空气质量监测的监管框架方面正式开启合作。综上所述，这些干预措施有助于纠正人们对废物处理、乱扔垃圾、犯罪行为和违规占用问题的不当态度，而公园的归化则改善了空气质量，并为当地低收入社区提供了重要的绿色公共空间。此外，微型公园的位置还靠近幼儿教育学校，以最大限度地方便儿童，从而促进他们的发展。与此同时，这也鼓励了当地学校开展户外学习活动，以增强儿童与自然之间的联系。

## 2. 推进市域公园重建式改造

优化参与过程，实现市域公园重建式改造。通过与政府官员和社区进行对话完成土地识别的第一步之后，福塔雷萨市开展了数据调查工作，并与当地参与者一道进行了技术考察来评估场地条件，以此对选定的场地环境进行诊断。作为一个参与式过程，其保证了与包括儿童在内的当地社区成员进行顺畅的沟通，借此了解他们的愿望和需求，并确保所有社区成员能参与转型进程（图 4.15）。随后，初步的重建建议被提交给当地社区，以获取反馈并在进行强硬干预之前做出必要的调整。因此，让当地参与者参与实施过程一直是整个项目的一个优先事项。虽然微型公园所在位置属于市政管辖范围，但成立负责微型公园维护的社区管理委员会可代替

1 AIPH. (2022). Initiative: Transforming degraded land into Urban Micro Parks. URL: <https://aiph.org/green-city/guidelines/case-studies/fortaleza-brazil/>。



资料来源：Fortaleza City Hall. (2021). Fortaleza City Hall delivers Seu Zequinha Micro Park in Barra do Ceará. URL: [https://www.fortaleza-ce.gov.br.translate.google.com/noticias/prefeitura-de-fortaleza-entrega-micro-parque-seu-zequinha-na-barra-do-ceara?\\_x\\_tr\\_sl=pt&\\_x\\_tr\\_tl=en&\\_x\\_tr\\_hl=en&\\_x\\_tr\\_pto=sc](https://www.fortaleza-ce.gov.br.translate.google.com/noticias/prefeitura-de-fortaleza-entrega-micro-parque-seu-zequinha-na-barra-do-ceara?_x_tr_sl=pt&_x_tr_tl=en&_x_tr_hl=en&_x_tr_pto=sc)

图 4.14 Seu Zequinha 微型公园内的一处装置，帮助当地居民提高对空气污染危害的认知  
[柯可·塞尔维娅 (Kiko Silva) 摄]

市政府履行管理职责，同时也在当地居民中形成了更强烈的归属感和安全感，并鼓励他们进行休闲活动。社区管理委员会由管理微型公园的当地居民组成，该委员会的设立也为当地居民进入城市提供了更大的便利，同时也让他们与城市建立起更紧密的联系，特别值得注意的是，该委员会的存在建立了当地居民与市政府进行直接沟通的渠道，使他们的意见能够得到重视。

### 经验借鉴

#### 1. 重视自然空间在促进城市儿童发展、健康与福祉的重要作用

自然区域和绿地在城市儿童的发展中发挥着



资料来源：Urban Micro Parks-Fortaleza. <https://www.dropbox.com/s/6zt00s5s40l6fft/Urban%20Micro%20Parks%20-%20Fortaleza.pdf?dl=0>

图 4.15 当地儿童参与的一项社区互动活动（福塔雷萨市政厅摄）

重要作用，微型公园的扩建是福塔雷萨市确保当地儿童健康和福祉的重要组成部分。作为安全的空间，微型公园提供了进行体育活动和锻炼的机会，而户外游戏可以帮助儿童发展大肌肉群动作技能、增强力量和协调性。同样地，通过鼓励更规律的体育活动，微型公园也有助于减少肥胖和心血管疾病等普遍的健康问题。微型公园提供了更为平静与放松的场所，还被认为可以借助增强的感官体验来改善心理健康和提升认知发展。与 Seu Zequinha 微型公园内的装置欲达成的目的一样，该市的微型公园建造项目利用微型公园来帮助包括儿童在内的当地居民提高环境与管理意识，教导他们生物多样性、环境保护和可持续发展的重要性，在年轻人中培养责任感，鼓励他们今后成为城市绿化项目的倡导者。从这个意义上说，福塔雷萨的微型公园正在进一步充实文化和教育，充当着生活实验室，为儿童提供有关环境问题的教育机会并支持全面发展。对于城市和市政当局来说，认识到建造公园和开发绿地为儿童和青年带来的诸多益处，以及在提高城市人口健康水平方面起到的作用是非常重要的。

## 2. 利用微型公园作为城市重建的工具和扩展绿色网络的节点

在绿地面积有限和多处土地出现退化的局面下，福塔雷萨市展示了微型公园在促进社区和城市层面转型的潜力。微型公园建造项目优先在处于弱势的低收入社区实施，努力创建一个活跃的微型公园网络，并作为连接巴西最大的城市绿色网络节点。与此同时，该项目为最有需要的群体提供了无障碍的绿色空间，并通过公共空间的关键区域连接了更广泛的城市区域。此外，该项目还显示出重建未充分利用空间的价值，即将此前不美观和危险的公园区域重新建造成有价值的社

区资产。同时，微型公园的建造凸显出城市需要认识到这样一种重要性，即微型公园是转型的催化剂，而这一点在弱势社区内实现繁荣上尤为突出。作为微型公园发展的先驱，福塔雷萨市向世界证明了，微型公园在为居民创造更具包容性、可持续性和宜居性的城市环境方面，具有作为高性价比解决方案的潜力。

## 3. 将微型公园设计成多功能且灵活的自然资产和教育设施

将微型公园设计为可灵活使用的空间可以带来一系列益处，包括土地更高效地利用和更强的适应性，以及社会和环境效益，例如增强社会凝聚力、提高社区生活水平，以及提升环境可持续性和弹性。福塔雷萨微型公园的多功能性，加上其与学校的战略共处，说明了将各种元素融入微型公园设计的重要性，这里的元素包括以休闲为目的的座位、游乐区和户外健身房，和以改善当地微气候并建立当地气候弹性为目的的城市农业空间、树木、植被与透水区域。在学校附近建立微型公园可以让儿童与自然区域有更密切的接触，并使公园成为教育资产，以提高人们对环境问题的意识和认知。

## 荷兰鹿特丹 RUGGEDISED 项目：“南部中心”智慧区

### 案例背景

联合国 2030 年可持续发展目标 7 强调了可持续能源的重要性，以及需大幅增加可再生能源在全球能源结构中的占比。2016 年，荷兰政府公布了国家能源日程，计划到 2050 年实现碳中和经济，帮助实现欧盟制定的气候和能源目标。截至 2017 年，荷兰全国能源消耗的 38% 用于供暖，其中一半用

于住宅建筑，约占全国二氧化碳排放量的 10%<sup>1</sup>。鹿特丹是公认的创新和可持续发展中心，被视为开展能源转型的关键试验场。该市的二氧化碳排放量占全国二氧化碳排放量的 20%<sup>2</sup>。

欧盟委员会宣布挑选 112 个城市加入“欧盟使命：气候中和和智慧城市（EU Mission on climate neutral and smart cities）”计划之后，鹿特丹被认为是最雄心勃勃的城市之一，其向外界展示了引领可持续城市发展的决心（图 4.16）。2016 年，该市获得资金支持，成为“灯塔城市”计划的主要合作伙伴，该计划是“RUGGEDISED”项目的一部分，而后者是“地平线 2020 欧盟研究和创新计划”（EU

Horizon 2020 research and innovation programme）出资成立的智慧城市项目。该项目旨在提高市民生活质量，减少城市活动对环境的影响，并创造一个鼓励可持续经济发展的环境。“Hart van Zuid”是鹿特丹市的南部中心区，一个可容纳 200 000 居民的多元化城市区域，其被选为“RUGGEDISED”项目的改造地点<sup>3</sup>。在以汽车作为主要交通工具的哈特范南区，容易出现交通拥堵、高能耗、环境污染和基础设施老化，因而面临着一系列社会经济和气候相关的挑战。然而，由于该区域存在住宅、商业和工业区的多样化组合，是检验以创新性城市解决方案实现气候中和的理想试验场地。该项目的侧重点是



资料来源：D2.16\_-\_Final\_Implementation\_Report\_Rotterdam.pdf( ruggedised.eu )

图 4.16 鹿特丹市

- 1 鹿特丹管理大学。(2022)。鹿特丹的能源转型：智能热网项目。(访问日期：2023年6月15日)。
- 2 鹿特丹气候联盟。鹿特丹气候协定。URL: [https://cdn.locomotive.works/sites/5ab410c8a2f42204838f797e/content\\_entry5ab410faa2f42204838f7990/5be174d6337f770010c1b69f/files/1.2.2\\_Rotterdam\\_Climate\\_Agreement\\_ENG.pdf?1601637912](https://cdn.locomotive.works/sites/5ab410c8a2f42204838f797e/content_entry5ab410faa2f42204838f7990/5be174d6337f770010c1b69f/files/1.2.2_Rotterdam_Climate_Agreement_ENG.pdf?1601637912) (访问日期：2023年6月15日)。
- 3 RUGGEDISED。(2022)鹿特丹实施报告。URL: [https://ruggedised.eu/fileadmin/repository/Publications/D2.16\\_-\\_Final\\_Implementation\\_Report\\_Rotterdam.pdf](https://ruggedised.eu/fileadmin/repository/Publications/D2.16_-_Final_Implementation_Report_Rotterdam.pdf) (访问日期：2023年6月16日)。

最大限度地提高能源效率和减少二氧化碳排放，推动从主要基于化石燃料的经济模式向基于使用可持续能源的经济模式进行转变。与此同时，该地区已开始实施创新性解决方案，以此确保城市的未来具有可持续性和弹性。

在 RUGGEDISED 项目启动之前，南部中心区就已启动了密集的重建计划，总投资多达 3.3 亿欧元，其中包括翻修老旧的购物中心与阿侯伊会展中心（Ahoy Exhibition Halls），整合文化艺术建筑、重新开发多个大型多功能建筑、公交车站和地铁站<sup>1</sup>。在此基础上，该区于 2016 年启动了改造工作，RUGGEDISED 项目为该地区制定了一系列可持续发展目标，以确保该地区走向可持续的发展道路，即在当地生产大部分可消耗能源，提高可再生能源的比例并对可再生能源于该地区进行供暖和制冷的使用模式进行优化，扩大热废物流的利用规模，减少二氧化碳的排放和空气污染，通过大力推广电动汽车来改善当地的空气质量，提升规划的效益以优化电动公交车车队的充电和使用模式，并开发能够实现电力、供暖和制冷能源本地化生产和销售的商业模式。该项目帮助推动了以气候中和为目标的城市发展，并明确了具体的行动措施，例如支持在城市需求与可用资金之间建立联系。

### 实践过程

鹿特丹一直在探索提高能源效率和更好地整合基础设施的措施，而鹿特丹之所以对成为智慧城市有着强烈的期望，很大程度上源于“鹿特丹能源方法和计划”（Rotterdam Energy Approach Planning，

简称 REAP）方法论，先前的工作已成为最大限度地提高全市建筑物和公共空间能源效率的核心战略。借助 RUGGEDISED 项目，鹿特丹市采取的干预措施力求减少能源需求、实现废弃能源的再利用，以及增加可再生能源的使用频率。作为示范区，南部中心区 Hart van Zuid 通过实施 RUGGEDISED 项目中提出的 13 项解决方案（表 4.2），于 2016 年至 2023 年实现了上述目标。因此，RUGGEDISED 项目旨在借助全局性策略，通过结合智能能源系统、智能出行解决方案和可持续发展规划以解决这些问题（图 4.17）。

表 4.2 RUGGEDISED 项目针对南部中心区提出的 13 项解决方案

RUGGEDISED 项目下的解决方案
R1: 地热冷热能存储与热泵
R2: 从废物流中提取热能
R3: 地表水冷热能采集
R4: 路面冷热能采集器
R5: DC 电网，光伏发电，以及电动出行的电力存储
R6: 智能充电停车场
R7: 优化电动公交车队
R8: 能源管理
R9: 城市运行 3D 模型
R10: LoRa 网络
R11: 智能高效的道路照明
R12: 家庭高性能服务器
R13: 智能废物管理

资料来源：RUGGEDISED. Deliverable 1.2, Overarching Innovation and Implementation Framework: URL: [https://ruggedised.eu/fileadmin/repository/Publications/Overarching\\_innovation\\_and\\_implementation\\_framework.pdf](https://ruggedised.eu/fileadmin/repository/Publications/Overarching_innovation_and_implementation_framework.pdf)

1 RUGGEDISED. Deliverable 1.2, Overarching Innovation and Implementation Framework: URL: [https://ruggedised.eu/fileadmin/repository/Publications/Overarching\\_innovation\\_and\\_implementation\\_framework.pdf](https://ruggedised.eu/fileadmin/repository/Publications/Overarching_innovation_and_implementation_framework.pdf)。



资料来源：<https://ruggedised.eu/cities/rotterdam/>

图 4.17 RUGGEDISED 项目下各解决方案在南部中心区的实施地点

在 RUGGEDISED 项目启动之前，鹿特丹市在推进可持续和智慧城市概念方面，与公共和私人合作伙伴进行了长期合作。2016 年 RUGGEDISED 项目的资金下拨到位，该项目的目的是通过在选定的南部中心区示范一系列可持续和智能城市解决方案以加强现有的工作关系。总的来说，RUGGEDISED 项目意在依靠学术机构、城市当局和私营部门参与者之间错综复杂的合作网络，力求加速实施上述 13 项智慧城市解决方案。

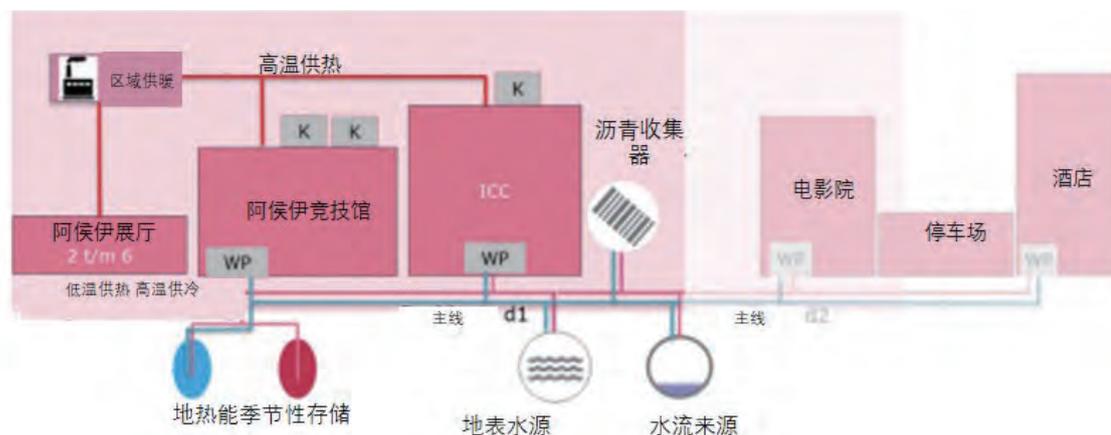
### 1. 整合热能解决方案以优化能源效率

鹿特丹于 2022 年 10 月部署了南部中心区智能热能电网，该举是提高能源效率和减少二氧化碳

碳排放的核心措施之一。该电网已连接至该地区的大型建筑，以及鹿特丹阿侯伊展览中心的新建部分、会议中心、电影院和酒店建筑，并会继续将其他建筑纳入该电网之中，以此将整个区域转化为单一的供电网格。该人为干预措施旨在促进建筑物之间高效的冷热交换，减少了能源消耗和能源使用成本，优化了单元之间的冷热分配。与此同时，该电网正最大限度地减少化石燃料能源的使用，并防止峰值负荷的出现，即热能和冷能会于当地建筑物内部产生，并在无需求的情况下被储存在地下。该解决方案整合了多项创新，例如将热网与含水层储存相结合，并利用热泵进行废水加热和冷却，以及开展沥青热回收。至关重要的是，该解决方案改变了阿侯伊综合体内部的能源使用模式，其现在已成为一处高度可持续，无气体排放，以及不依赖于化石燃料能源的综合体，大部分的热能、冷能和电能均由建筑本身产生，分为现场或地下提取两种方式。

除了蓄热设施和热泵之外，2022 年 8 月，阿侯伊综合大楼旁的泵站池中还安装了集热器面板。这些面板被连接至热网，从而能够利用废物流来产生热能（图 4.18）。在该地区范围内，从当地家庭生活污水中所提取的冷能与热能将被用来供电网使用。该解决方案在市政府和智能热网运营商 Eneco 之间起到了协调作用，预计通过降低能源消耗每年可减少 28 吨的二氧化碳排放量<sup>1</sup>。该地区还在阿侯伊展览中心综合体背后的路面上安装了冷热能采集器，这是因为其靠近热网热泵并且重新铺设了沥青。值得注意的是，路面冷热能采集器的安装预计每年可减少能源消耗 108 000 千瓦时，相当于 52 吨

1 RUGGEDISED. (2022) Implementation report Rotterdam. URL: [https://ruggedised.eu/fileadmin/repository/Publications/D2.16\\_-\\_Final\\_Implementation\\_Report\\_Rotterdam.pdf](https://ruggedised.eu/fileadmin/repository/Publications/D2.16_-_Final_Implementation_Report_Rotterdam.pdf) (Accessed: 16/06/2023).



资料来源：Towards an Energy Transition in the City of Rotterdam: Smart Thermal Grid initiatives. [https://repub.eur.nl/pub/137108/Download%20Case%20Study%20\(PDF\)](https://repub.eur.nl/pub/137108/Download%20Case%20Study%20(PDF))

图 4.18 智能热网示意图

的二氧化碳<sup>1</sup>。

智能热网把利用废物流产生热能和路面冷热能采集器两种方法相结合，并在整个实施过程中取得了巨大的成功。该热网现在可确保该地区能够自主生产大量热能，在不使用化石燃料的情况，每年预计仅通过热网便可实现 $1.2\text{kW}\cdot\text{h}$ 的发电量<sup>2</sup>。此外，该热网还确保余热得到有价值的再利用，并通过各个建筑物之间的智能开关实现用户的用电灵活性。该系统的使用寿命延长了5至10年，以较低的电能消耗为20%的额外建筑提供了可持续的热能与冷能，同时每年还能节省50%的能源和减少50吨的二氧化碳排放量<sup>3</sup>。作为一种可复制的人为干预措施，该热网在提高能源效率和减少二氧化碳排放量方面，已经展现出巨大的功效，更为重要的是，其还能被整合至其他已安装或未安装区域供热系统

的城市。

## 2. 开发智能电网解决方案，实时监测并优化

除了智能热网之外，鹿特丹市还建立起了智能电网系统，方法是在南部中心区 Hart van Zuid 安装大型太阳能设备，以及引入电动汽车和建造充电站。鹿特丹市针对安装光伏（PV）面板和建造电动巴士充电站的计划，进行了商业模式的开发和科学研究。为了扩大可再生能源的利用规模以扩容电网并满足日益壮大的电动巴士车队的能源需求，鹿特丹市政府与能源公用事业公司 Eneco 开展了合作，借助双方的协作，该地区已安装了超过15500平方米的光伏太阳能电池板，并在阿侯伊中心与新建的鹿特丹阿侯伊会议中心（Rotterdam Ahoy Convention Centre，简称 RACC）的屋面上安装了大约12000平方米的光伏太阳能电池板<sup>4</sup>（图4.19）。值得注意的是，

1 RUGGEDISED. (2022) Implementation report Rotterdam. URL: [https://ruggedised.eu/fileadmin/repository/Publications/D2.16\\_-\\_Final\\_Implementation\\_Report\\_Rotterdam.pdf](https://ruggedised.eu/fileadmin/repository/Publications/D2.16_-_Final_Implementation_Report_Rotterdam.pdf) (Accessed: 16/06/2023)。

2 ROGGEDISED. (2022) 鹿特丹实施报告 .URL: [http://ruggedised.eu/fileadmin/repository/Publications/D2.16-Final\\_Implementation\\_Report\\_Rotterdam.pdf](http://ruggedised.eu/fileadmin/repository/Publications/D2.16-Final_Implementation_Report_Rotterdam.pdf) (访问日期: 2023年6月16日)。

3 鹿特丹管理大学. (2022). 鹿特丹的能源转型: 智能热网项目. (访问日期: 2023年6月15日)。

4 Cowan. S. (2021) Rotterdam realises smart city solutions through collaborative approach. URL: <https://www.sustaineurope.com/rotterdam-realises-smart-city-solutions-through-collaborative-approach-20210629.html>。



资料来源：<https://news.eneco.com/roof-of-rotterdam-ahoy-is-source-of-sustainable-energy/>

图 4.19 安装于阿侯伊中心屋顶的太阳能电池板

阿侯伊中心目前使用的全部电能中约有 25% 由光伏电池板产生。鹿特丹市政府还在新建的 Zuidplein 剧院内安装了 1 630 块太阳能电池板，在 Zuidplein 地铁站内安装了 518 块太阳能电池板，以及在 Zuiderparkweg 沿线的泵站安装了 30 块太阳能电池板<sup>1</sup>。鹿特丹市还安装了用于监控当地能源消耗的软件，阿侯伊综合体正在使用的软件是 Simaxx，其可优化能源管理，通过实时数据检测不同展览厅和会议厅的能源消耗情况。

为推进传统柴油公交车向电动公交车的过渡，鹿特丹市于 2019 年 12 月签订了 55 辆电动公交车的采购合同，标志着该市向零排放公交运输转型迈出了第一步（图 4.20）。2022 年中，该市新购了 50 辆电动公交车，并预计在 2025 年至 2030 年完成最后 150 辆电动公交车的采购，这些新购的电动公交车将取代原有的内燃机公交车。直流网络将太阳能电池板与电池和公交车充电点连接起来，由太阳能电池板产生的电能可以立即被存储并供电动公交车使用。该措施再次凸显出太阳能作为车辆和建筑物



资料来源：<https://www.sustainable-bus.com/electric-bus/55-electric-buses-rotterdam-ret-vdl-bus-coach/>

图 4.20 电动公交车

互联能源解决方案的潜力。

### 3. 建立 3D 城市运转平台，试点智慧城市功能

为了推进以能源和环境为重点的可持续城市规划和管理，鹿特丹还通过 RUGGEDISED 项目在该南部中心区创建了 3D 城市运转平台试点。作为学习工具，该运转模型旨在成为南部中心区的“数字双胞胎”，支持对一系列智能解决方案开展“概念验证”测试，以此推动环境的可持续性和提高效率（图 4.21）。此外，RUGGEDISED 项目的合作伙伴还为南部中心区所有的垃圾容器配备了智能传感器（装满度计），目的是测量垃圾容器的容量。这些传感器借助数据，提升了垃圾容器的清空效率，此外，该地区还为垃圾车驾驶员配备了集成导航系统，该系统通过动态路线规划帮助驾驶员优化运输路线。

通过大胆创新的解决方案，RUGGEDISED 项目帮助南部中心区走上了可持续发展道路，使鹿特丹更加接近气候中和这个目标，气候中和是欧盟到 2030 年发展 100 个气候中和和智慧城市使命的一部

<sup>1</sup> Eneco. (2021) Roof of Rotterdam Ahoy is source of sustainable energy. URL: <https://news.eneco.com/roof-of-rotterdam-ahoy-is-source-of-sustainable-energy/>.



资料来源：<https://www.3drotterdam.nl/#/pdfexport>

图 4.21 鹿特丹市 3D 模型

分。然而，需要关注的是，该项目在实施阶段遭遇了一些挑战。值得注意的是，立法障碍、采购难题、合同义务，以及一些中小企业的破产阻碍了多种解决方案的整合，包括地表水冷热能采集、智能充电停车场，以及允许 3D 运转网络在无网条件下运行的 LoRa 网络。

### 经验借鉴

#### 1. 提升城市合作网络的互连性

RUGGEDISED 项目对有关能源、电动出行和商业模式的智能解决方案进行了整合，并帮助南方中心区成功实施了这些经整合的解决方案。项目实施结果凸显出在智能能源系统集成中引入反馈循环的重要性。光伏电池板生产的能源为建筑和电动出行提供能源支持，以及废物管理和灯杆传感器被纳入 3D 城市运转模型，这种元素间的相互连接创建了一系列反馈循环，提高了能源使用效率并扩大了可再生能源的使用规模。值得注意的是，互操作性和开放数据原则在实现与城市

模型的信息交换方面发挥了至关重要的作用。将系统和技术进行集成在打造无缝交互的智能城市能源体系，以及电动出行的基础设施方面至关重要，因而得到了鹿特丹市的重视。此外，该市还注重提高互连性，不仅是解决方案之间的连接，还包括实施合作伙伴和城市网络之间的连接。鹿特丹市作为项目协调员，加强了与其他城市的联系，支持欧洲在智慧城市方面的努力，并积极寻求当地合作伙伴以增加市民参与的机会。

#### 2. 以小规模试点推动能源体系内的创新

南部中心区就像一个“生活实验室”，是一个小规模试验平台，用于验证和完善能源技术和创新，然后再于全市范围内进行更大规模的推广。以较小的规模开展能源创新，鹿特丹就能够开展试验、对解决方案进行微调、评估可行性并降低大规模开发引发的相关的风险。总之，该项目显示出，在进行更大规模的推广之前，对经整合的能源解决方案进行测试以评估其效果是很有必要的。此外，借由小规模的能源解决方案测试，使得能源措施落

地过程中的技术创新、迭代开发和增量交付成为可能，从而在部署和可扩展性方面提供了灵活性。

## 政策建议

### 建议 1: 城市及社区可持续发展需要全过程进行公众参与

要让社区居民在规划、实施、评估、管理等所有的环节积极地参与进来，顺民心，听民意，从而才能够实现社区的可持续发展。公众参与是保障居民权利的重要方式，也是实现社区可持续发展的重要途径。不断推动社区的全过程公众参与，在政策设计和规划制定中充分听取民意，通过发放问卷、开展座谈会等方式，加大社区居民参与社区治理的力度，形成了可复制、可推广的经验，实现了自治、共治的制度化、规范化、常态化。这为克服传统意义下政府单边主导下的低效管理模式提供了方案，同时，也为很多还在城市化进程快速发展阶段的城市或社区提供了宝贵的思路和经验。

### 建议 2: 城市安全与韧性能力建设是一个共同设计和共同建设的协作过程

达喀尔的经验说明，通过合作和对话的方式建设抗灾能力的重要性。洪灾减灾方面的合作努力凸显了在项目实施的各个阶段积极动员当地居民参与，以有效建设当地社区能力的益处。同时，鼓励包容性对话有助于向当地社区成员传授教育、知识和关键技能。以研讨会和诊断阶段为例，技术专家和当地居民之间的共同设计过程有助于将各种不同的观点纳入解决方案的制定和决策中，从而在当地

环境下激励创新并提高项目产出的质量。重要的是，共同发展的过程有助于加强利益相关方之间的关系，提高当地发展的参与度，并促进长期的可持续性。

### 建议 3: 利用微型公园作为城市更新的工具和绿色网络扩展的节点

许多城市由于绿地面积有限且存在多处退化土地，巴西福塔莱萨正在展示微型公园在社区和城市层面促进转型的潜力。优先在弱势低收入社区实施，致力于创建一个活跃的微型公园网络，作为连接巴西最大城市绿化网络的节点。同时，这也为那些最需要帮助的人释放了可利用的绿色空间，并通过关键的公共空间区域将更广泛的城市连接起来。此外，未充分利用空间再生的价值也在不断显现；公园将以前不美观和危险的区域重新改造成有价值的社区资产。因此，这一发展凸显了城市将微型公园视为促进弱势社区繁荣的变革催化剂的重要性。

### 建议 4: 智能能源系统集成是城市实现能源安全保障的重要思路

荷兰鹿特丹的实践经验说明，在智能能源系统集成中引入反馈回路的重要性。建筑物光伏电池板产生的能源与电动交通方案之间的相互联系，以及将废物管理和照明杆传感器纳入 3D 城市运营模式，创造了一系列促进能源效率和可再生能源利用的反馈回路。值得注意的是，双向互动和开放数据原则在实现与城市模型的信息交换方面发挥了至关重要的作用。鹿特丹强调了整合系统和技术以创建无缝互联的智慧城市能源和电动交通基础设施的价值。此外，鹿特丹还强调了改善连接性的必要性，这不仅包括解决方案之间的连接性，还包括实施合作伙伴和城市网络之间的连接性。

第五章

# 创新文化与城市 文脉传承





## 引言<sup>1</sup>

“为文化和创意部门提供资金是一种投资，而非成本<sup>2</sup>。”这种投资，直接地表现为通过文化和创意产业的发展，创造一定的就业岗位和经济收益。但这个领域为社会带来的种种间接收益，常常被人们所忽略。遗产的传承、文化的参与和艺术的传播，往往能够以一种为大多数人所感知、接受的方式，低门槛、无障碍地触及所有人，由此成为生活中较能体现社会包容与公平的部分。有研究<sup>3</sup>表明，文化和创意活动对个体和集体的健康与福祉都具有重要的推动作用，从而提升整体的韧性。

尽管文化的力量被大部分治理者所认识到，但是政府对文化的总体投入仍处于低位。2019年，经合组织成员平均将政府总支出的1.2%用于文化服务；相比之下，地方政府的投入相对高些，平均约为3%，但仍然是不够充沛的<sup>2</sup>。

仅凭公共投入显然无法滋养整个文化和创意部门。除政府部门的资助与税收优惠外，大部分文化和创意领域的组织与企业大致通过以下四种方式获取发展资金：一是通过自主运维获得的资金，包括创始人的投入、文化经营的收入等；二是债务融资，即通过有担保或无担保的贷款方式获取资金；三是股权融资，即让渡组织的部分所有权以换取资金；最后一种方式是向其他企业、慈善机构、社会组织乃至公众筹募捐赠款和赞助。这些借鉴自各行各业的融资方式，随着不断契合文化和创意领域的特有需求而发生变化与创新，正在帮扶越来越多的艺术和文化组织成长。

这也使地方政府意识到，鼓励多元的文化创意融资方式的重要性。政府不能成为力挽狂澜、包办一切的资助者，而应该成为公共文化服务的保障者。本章旨在通过四个城市案例展示如何构建一种公私共建、多元相促的文化创意融资生态。

在这种生态中，治理者需要思考的是如何将政府有限的文化预算投入到最脆弱的领域与环节，如何强化艺术和文化组织自身的生存能力，如新加坡政府为了鼓励这些非营利的组织提高自行筹资和财务管理的能力，为那些通过募集等活动筹措到资金的组织提供1:1配套的公共资助。

治理者也需要思考如何引入各种具有创新性的资助方式，并让这些方式适应文化与创意领域的发展特性。例如美国旧金山案例构建了一种“先租后买”的资助模式，展示了在城市化进程过快的情况下，如何通过公私伙伴关系，帮助艺术和文化组织获得租金可负担且长期稳定的工作与排演空间，并在长租约期满后享有购买该房产的优先权。该模式正在向同样面临文化空间遭遇“挤出”危机的城市扩散与输出。

1 本章由上海图书馆（上海科学技术情报研究所）团队撰稿，主笔人为施雯、盛阳、欧阳琛、汤颖颖和杨荣斌。其中，南京小西湖案例由中国住房和城乡建设部建筑节能与科技司推荐，感谢南京历史城区保护建设集团有限责任公司提供素材支持。

2 OECD (2022), *The Culture Fix: Creative People, Places and Industries, Local Economic and Employment Development (LEED)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/991bb520-en>。

3 Zbranca, R., Dâmaso, M., Blaga, O., Kiss, K., Dascl, M. D., Yakobson, D., & Pop, O. (2022). *CultureForHealth Report. Culture's contribution to health and well-being. A report on evidence and policy recommendations for Europe*. CultureForHealth. Culture Action Europe。

城市治理者也不妨探索如何用恰当的方式，鼓励市民更深层次地参与文化，使他们成为文化的享有者，同时也是文化的助力者。缅甸仰光和中国南京案例都展示了如何引导遗产建筑的屋主与政府、社会组织合作，形成共同筹措资金翻新遗产的机制，并且还有部分房屋翻新出租或经营收入被用于反哺公共空间。两个案例不同的是，仰光实践由社会企业发起，南京案例由地方政府主导，但都充分尊重了公民意愿，确保了遗产街区与居民生活的和谐共融。

## 参考案例

### 新加坡：文化捐献配比基金

#### 案例背景

新加坡是个典型的移民国家，具有国小、人多、种族多的鲜明特征，尤其华裔、马来族、印度族成为当地占比最高的三大族群。在这样一个多元文化并存的社会背景下，艺术提供了自我表达和探索的渠道，加强国民的共有文化和身份认同感，并让大家团结一心，在促进人与人之间的信任、避免种族间的误解和冲突、提升社群彼此之间的尊重等方面发挥着积极的作用，是新加坡在建设“和谐而多元的社会”过程中越来越重要的一部分。

相应地，新加坡政府也希望逐渐构建多元的文化投入系统，协调公私领域，合力支持艺术与文化的蓬勃发展。2005年至2011年，新加坡政府对艺术和文化的投入从2005年的2.3亿新币增长至2011年的4.37亿新币。然而，私人领域对艺术和文化的捐助却没有跟上步伐。2013年之前，每年来自私人领域的现金捐赠徘徊在3000万至4000万

新币之间；仅3%的慈善捐款用于艺术和遗产事业；对文化部门的捐赠约为人均7新币，而澳大利亚、英国和美国的人均捐赠分别为13新币、14新币和35新币<sup>1</sup>。显然，新加坡政府仍需要引导并鼓励来自私人领域对文化部门进行更多的资助，撬动它们产生更大的能量。

在与捐赠者和文化团体进行广泛磋商之后，2013年11月，新加坡文化社区青年部秉持灵活、可持续和负责任的理念，设立了文化捐献配比基金（曾用名Cultural Donation Matching Fund，现改为Cultural Matching Fund，简称CMF），为艺术和文化遗产组织、公益机构筹得的私人现金捐赠提供1:1的配比补助，旨在鼓励所有人在本地艺术和文化遗产中扮演更重要的角色；同时提升艺术和文化组织的资金自筹能力，让艺术和文化事业实现可持续的内生增长（endogenous growth）。

#### 实践过程

CMF本身不接受捐款，其资金来源于新加坡政府的财政拨款。新加坡文化社区青年部2013年首先为基金注入2亿新币<sup>1</sup>，启动该基金的首个生命周期——一个生命周期指从政府向基金注入一笔公共资金，到这笔资金全部分配完毕，约为三年；

<sup>1</sup> CULTURAL DONATION MATCHING FUND [EB/OL] [2023-06-18]. <https://www.mccy.gov.sg/-/media/MCCY-corp/Sectors/CDMPublicConsultation.pdf>.

2017年再次注入1.5亿新币<sup>1</sup>，启动第二个生命周期。新加坡2022财年预算显示，政府第三次的注资金额仍是1.5亿新币<sup>2</sup>。

只有登记在册的文化、艺术和遗产慈善机构及公益机构可以申请这一基金。CMF秘书处也会根据具体情况，考虑其他开展重要艺术和遗产活动、为艺术和遗产领域带来福祉的特殊慈善和公益机构，向其开放CMF的申请资格。这些机构通过自己的能力筹募到多少金额的私人现金捐款，即可向CMF申请等额的补助。需要注意的是，只有纯现金捐款才有资格获得配比补助，任何实物捐赠，如文物、广告置换、场地、无偿服务等形式的捐助都不符合资格。现金捐款必须已经存入受捐赠组织的银行账户才有资格申请，任何尚未兑现的认捐都不符合。为鼓励文化慈善事业的蓬勃发展，申请本身并未设置最低额度，但出于行政效率的考量，CMF鼓励每个组织至少为5000新币的自筹款进行配比补助申请。配套补助金必须在3个财政年度内全部使用完毕，使用细目需向社会公开<sup>3</sup>。

新加坡国家艺术委员会2021—2022财年报告<sup>4</sup>显示，自CMF成立以来，受资助的艺术和遗产慈善机构已超过110家，CMF发放的配套补助金已超过3.2亿新币。包括艺术团体、遗产和视觉艺术博物馆、

艺术场所经营者和艺术教育机构在内的不同类型、不同规模的文化组织和团队，已从该基金中受益。

### 1. 资金使用兼顾灵活和可持续性

政府对待艺术和文化团体应一视同仁，才能促进整体的艺术文化氛围。但是，对不同的艺术和文化遗产团体来说，政府的支持不可避免需要设置优先、轻重之序。就CMF而言，其分配资金的首要考量是兼顾大型和中小型艺术文化机构的需求，因为一个国家的艺术文化氛围，不仅需要专业 and 大型团体作为艺术和文化领域的中流砥柱，也需要来自小型、民间和草根的文艺团体的参与。甚至，政府更需要为后者创造成长的机会与条件，才能形成具有活力的新加坡文化。

基金也注重平衡对新兴团体和成熟团体的资助。考虑到新兴团体需要日常运维资金，而成熟的团体更愿意建立长期的可持续性，两者对政府资助的需求是不同的。基金会根据受资助方的规模和背景，设置可获得的配套资助上限，以保证基金的公平分配和负责任的支出。

最后，为了防止基金被任一团体垄断，并确保新兴团体也能从中受益，基金规定：在基金的生命周期内，对每个团体的配套资助上限为1000万新币。2015年9月之后，宣布提高至1500万新币<sup>5</sup>。

1 Welcome Address by Trust Secretary of the Cultural Matching Fund [EB/OL] [2023-06-18]. [https://www.mccy.gov.sg/-/media/CMF/CMF-Presentation\\_upload.pdf](https://www.mccy.gov.sg/-/media/CMF/CMF-Presentation_upload.pdf).

2 Charting our new way forward together [EB/OL] [2023-06-18]. [https://www.mof.gov.sg/docs/librariesprovider3/budget2022/download/pdf/fy2022\\_budget\\_booklet\\_english.pdf](https://www.mof.gov.sg/docs/librariesprovider3/budget2022/download/pdf/fy2022_budget_booklet_english.pdf).

3 FAQs to the Cultural Matching Fund [EB/OL] [2023-06-18]. <https://www.mccy.gov.sg/-/media/CMF/FAQs-on-CMF-2022.pdf>.

4 FORGING CREATIVE CONNECTIONS WITH THE ARTS [EB/OL] [2023-06-18]. [https://www.nac.gov.sg/flipbooks/flipbookview.aspx?pdf=https://www.nac.gov.sg/docs/default-source/about-us-files/annual-report/nac-ar-21\\_22-final-10oct-r2-\(lores-pdf-a-with-links\).pdf?sfvrsn=f75656d3\\_0](https://www.nac.gov.sg/flipbooks/flipbookview.aspx?pdf=https://www.nac.gov.sg/docs/default-source/about-us-files/annual-report/nac-ar-21_22-final-10oct-r2-(lores-pdf-a-with-links).pdf?sfvrsn=f75656d3_0).

5 MCCY [EB/OL] [2023-06-18]. <https://www.facebook.com/MCCYsg/posts/there-has-been-a-growing-interest-in-the-arts-by-singaporeans-in-the-past-few-ye/998383776886424/>.

在基金的使用方面，新加坡政府给予了艺术和文化组织更多的灵活性。在基金的一个生命周期内，一个组织获得的首笔不超过 30 万新币的配套补助金，在不引发种族或宗教冲突或误解、无损新加坡声誉、不从事游说等活动的前提下，可由该受资助组织自行安排、灵活使用，甚至可用于覆盖运营成本，如发放工资、员工培训和租赁等。新加坡文化社区青年部收集到的网上咨询意见也显示，多数受访者希望减少对 CMF 的使用限制，允许艺术团体和艺术家发挥更大的创造力，更好地满足不同群体的差异化需求。与此同时，新加坡政府希望配套资助的使用方式能够帮助艺术和文化团体培育长期可持续发展的能力，避免资金的配套使用无意中造成“盛极而衰”的局面。因此，超过 30 万新币的配套补助金（包括在基金的一个生命周期内，同一组织多次申请配套补助金累计超过 30 万新币），必须用于与文化发展直接相关的用途，如能够振兴或改变新加坡文化景观、填补艺术和文化生态系统的关键性空白的项目；或是通过艺术和遗产促进不同群体融入新加坡社会，以及推动艺术和遗产领域的可持续发展等。

## 2. 营造全民参与的艺术慈善捐赠氛围

2015 年新加坡全国艺术人口调查显示，每 10 个新加坡人中就有 8 个参加过艺术活动，几乎每 10 个新加坡人中就有 9 个认为艺术有助于人们更好地了解不同背景的人<sup>1</sup>。艺术和文化为新加坡带来了许多直接利益，如创造就业机会、产生税收、吸引投资，以及通过消费者购买和旅游刺激当地经济。

除了经济利益，艺术和文化还增强了国民的民族认同感。为了强调这一点，新加坡政府也希望通过基金，来向公众传递一种重要的理念，即除了艺术参与外，艺术赞助也对艺术的可持续发展至关重要，由此让国民更深地融入艺术和文化领域。两亿新币的 CMF 在很大程度上鼓励了更多的私人捐献，培养了一批艺术捐赠者，使他们对艺术部门的发展产生强烈的认同感和主人翁意识。同时，通过营造全社会对艺术和文化的共同关注、积极参与捐赠的氛围，打造了公共、私营和民众共同承担的合作伙伴关系。从《新加坡文化统计年鉴》的数据来看，自 2013 年底 CMF 成立以来，在 2014 年至 2021 年，收到的私人现金捐款已超过 3 亿新币<sup>2</sup>。从配比基金的实施影响来看，私人捐款为艺术团体带来的效益，在政府配比基金的帮助下扩大了一倍，极大地鼓舞着捐款者的信心，促使捐款上升。

为了让捐赠资金的供需方——艺术和文化机构、捐赠者们更好地加入这种合作伙伴关系，新加坡政府采用多样化的方式推广 CMF 的相关信息。例如，2018 年 3 月，基金会就“如何筹集和维持财政支持制定最优战略”召开技术研讨会（图 5.1），为艺术公司和艺术家个人提供自筹资金的资源和必要技能培训，提高大家对申请 CMF 的兴趣和信心。2019 年 4 月，CMF 和新加坡慈善理事会联合办会，就如何解决利益冲突、提高董事会的运营技能和竞争力，以及通过良好治理建立可持续增长等重要议题进行了讨论。来自五十多个艺术和文化遗产组织的七十多名代表参会。新加坡政府正在通过连接社

1 Story of the Arts [EB/OL] [2023-06-18]. [https://www.nac.gov.sg/docs/default-source/about-us-files/annual-report/story-of-the-arts.pdf?sfvrsn=16a65829\\_2](https://www.nac.gov.sg/docs/default-source/about-us-files/annual-report/story-of-the-arts.pdf?sfvrsn=16a65829_2)。

2 Singapore Cultural Statistics 2022 [EB/OL] [2023-06-18]. [https://www.nac.gov.sg/docs/default-source/resources-files/research/others/scs-2022-report.pdf?sfvrsn=18e9aeb2\\_2](https://www.nac.gov.sg/docs/default-source/resources-files/research/others/scs-2022-report.pdf?sfvrsn=18e9aeb2_2)。



资料来源：新加坡国家艺术委员会 2017/2018 财年年度报告

图 5.1 CMF 技术研讨会

区、促进跨文化理解，以及将来自各行各业的新加坡人聚集在一起参与艺术和文化遗产的相关活动，为建设一个更具关怀和凝聚力的社会作出贡献。

### 3. 助力小型团体和小众艺术爱好人群

小型艺术慈善团体、边缘社区和财力匮乏的小众艺术爱好人群均陆续得到了 CMF 的支持和照拂：（1）因 CMF 强调对小型机构的支持，许多小规模的艺术组织都从中受益，如新加坡爱乐管弦乐团、新加坡戏剧教育家协会和爵士乐协会等。配比基金使这些受助者能够策划有影响力的艺术项目，如狮城青年爵士乐节，旨在欢迎新的音乐家加入新加坡的爵士乐界；（2）基金通过艺术和文化遗产吸引新加坡的不同社会阶层，包括未受惠及的边缘社区，努力发展长期热爱艺术的新观众群体。为了打造有温情和包容性的社会，新加坡财政部在 2022—2024 财年预算中，为 CMF 再次注入 1.5 亿新币<sup>1</sup>，以鼓励更多私人和企业对艺术和文化慈善团体的捐赠。

### 4. 顺应时代变化推动文艺团体的数字化转型

新冠肺炎疫情暴发前，新加坡的艺术一直处于健康和积极的发展轨道，新的多元化人才辈出。然而，疫情使得艺术的创作和消费方式发生了巨大变化，而且这种情况不太可能发生逆转。疫情隔离管控期间，新加坡人开始坐在自家舒适的客厅里，在线参观巴黎的卢浮宫博物馆藏品，观看国家剧院的表演。各个艺术团体也迅速适应，在网上接触和吸引新粉丝——通过社交媒体“脸书”观看南华中国歌剧、观看滨海艺术中心节目的直播，并在 Spotify 上聆听新加坡交响乐团的音乐。为更好地顺应艺术平台数字化的发展态势，让艺术家以多样化的方式分享和发展他们的作品，新加坡文化社区青年部及贸工部政务部长刘燕玲表示，政府将制定艺术和文化数字路线图<sup>2</sup>，以指导艺术和文化组织开启他们的数字化之旅，而 CMF 将提供如下支持：（1）为数字解决方案提供资金支持；（2）为数字化的发展和建设提供资金支持；（3）为数字化的呈现提供资金支持，旨在通过艺术家、合作伙伴和社区之间更具协作性和包容性的共同创作，呈现超越物理艺术空间的新形式。

### 经验借鉴

#### 1. 推动捐赠配比基金模式，有助于提升文化组织的资金自筹能力

CMF 强调政府资助的前提是艺术和文化组织具备自行筹资的能力，在获得自筹资金的基础上，才能得到配套的公共资助。这有助于同时实现两大目

1 ANNEX E-4: MEASURES TO SUPPORT CHARITIES AND ENCOURAGE PHILANTHROPY [EB/OL] [2023-06-18]. <https://www.mof.gov.sg/docs/librariesprovider3/budget2022/download/pdf/annexe4.pdf>.

2 ARTS AND CULTURE DIGITAL ROADMAP [EB/OL] [2023-06-18]. <https://www.mccy.gov.sg/-/media/ACDR/ACDR-Abridged.pdf>.

标，一是强化文化组织不断提升自我生存的能力，这也是这些文化组织在未来实现可持续发展的先决条件；二是间接营造了民间的文化捐助氛围，吸引了更多私人领域的捐赠者和捐赠机构，使私域资金成为促进艺术和文化领域发展的重要支柱。这种氛围的构建，尤其增强了公民与私营机构对“文化参与”理念的认知，即不仅在于观赏、参与、体验艺术与文化作品和文化创作，也在于为文化的可持续发展贡献一己之绵力。

### 2. 探索捐助人和文化组织之间的多元伙伴关系，有助于增强文化组织的运维能力

为了维持私人对艺术和遗产团体的捐赠势头，促进文化慈善事业的发展，新加坡文化社区青年部在2017年为CMF额外注入1.5亿新币<sup>1</sup>的资金，希冀通过该基金促进文化部门和私营部门之间建立更深层次的共建关系，为文化部门的发展做出更多的贡献。在这种理念的倡导下，新加坡的艺术和文化组织获得的不仅仅是资金的支持，还有来自各行各业的专业知识、专家建议，以及企业的多样化资源与帮助。除了现金捐赠外，捐助还被鼓励为艺术和文化组织提供金融、营销、法律和治理等领域的业务经验和专业辅导，所有这些不仅支持了艺术相关的发展，同时也活跃了新加坡的艺术经济，有助于增强所有这些组织的运维能力和市场技能。

### 3. 重视公共资助配发的均衡性和使用的灵活性，有助于实现文化生态的健康发展

在创建类似配比基金的过程中，政府应该重点关注公共资助配发的均衡性，即确保不同类型、不同细分领域、不同规模的艺术和文化团体得到相对均衡的帮扶，杜绝垄断、不公正、歧视等问题。为

此，政府可能需要先行根据本地文化领域的发展状况，构建一套资金配发的原则与排序规则。

政府也应当关注公共资助使用的灵活性。例如，在本实践中新加坡政府设置了自由使用的资助金额——低于30万新币的配套补助金可由受资助机构自行分配用途。这种灵活性能给予中小型艺术团体更充沛的自我发展空间。当然，政府也应当相应地设置一套资金用度汇报与监察机制，以确保公共投入得到恰当且高效的使用。

政府同样需要关注整个艺术和文化领域的发展态势，在面临如疫情等突如其来的挑战时，通过公共资助确保文化生态的韧性。在本案例中，新加坡政府在后疫情时代及时地调整了CMF的资助方向，强调促进艺术和文化组织的数字化转型，是重要的救市之举。

除此之外，CMF模式的政策目标是强化文化组织的筹资能力，政府也可以通过改变此类基金的配比条件来改变政策目标。比如可以把小型艺术团体的演出收入作为配比条件，激励那些暂时性经费不足的艺术团体通过“低成本作品多卖票”来获得适应高质量水准的制作经费，从而达到高投入制作的发展阶段。

## 美国旧金山：社区艺术稳定信托

### 案例背景

与许多大城市一样，美国旧金山的房地产市场过热。2008年至2009年的经济大衰退之后，旧金山的经济触底反弹，创造了大量就业岗位，约7.5万新居民涌入该城市。然而，房市同期只新建了1.7万

1 Story of the Arts [EB/OL] [2023-06-18]. [https://www.nac.gov.sg/docs/default-source/about-us-files/annual-report/story-of-the-arts.pdf?sfvrsn=16a65829\\_2](https://www.nac.gov.sg/docs/default-source/about-us-files/annual-report/story-of-the-arts.pdf?sfvrsn=16a65829_2).

个住房单位<sup>1</sup>，市场供应远不及需求的增长。与此同时，硅谷带动旧金山成为科技行业、创新文化的世界中心，极快地拉高了商业地产的价格。自2010年以来，旧金山商业地产的租金在短短4至5年内翻了一番<sup>2</sup>，成为美国最昂贵的房地产市场之一。

面对持续上涨的租金和房价，大量的艺术与文化组织深陷搬迁和关停的困境，因为难以找到符合要求的、长期可负担的排演场地。旧金山富有的艺术爱好者确实为当地重要的交响乐、歌剧、芭蕾舞等艺术团体提供了可观的捐赠，却无法顾及更多中小型的艺术与文化组织。而恰恰是这些中小型、非营利的艺术组织为旧金山的多元化和创新性贡献了重要的力量。但在整个艺术生态系统中，也正是这些组织，在生存方面表现出最大的脆弱性和不确定性。

在这样的背景下，旧金山出现了为这类组织寻求经济上可负担的排演空间和办公场所的民间专门机构，以地产服务、金融咨询、文化策划相融合的方式，摸索出了一种创新性的“先租后买”帮扶模式，旨在解决艺术与文化行业的可负担能力危机。

### 实践过程

社区艺术稳定信托（Community Arts Stabilization Trust，简称CAST）是一家非营利性质的房地产服务组织，其理念源于北加州社区贷款基金

（Northern California Community Loan Fund，2018年更名为Community Vision Capital and Consulting，简称NCCLF），希望为艺术和文化组织创造稳定的物理空间。2013年，NCCLF在得到肯尼斯·雷宁基金会（Kenneth Rainin Foundation）的助力之后，CAST正式成立了，业务范围涉及融资、慈善艺术收藏、房地产管理、社区发展、技术援助、社会投资、文化参与和政策等方面（图5.2）。成立迄今，CAST已从2名员工发展为12人的团队，在旧金山、奥克兰和圣何塞拥有6个项目，为艺术家和文化工作者提供总面积超过80 000平方英尺的可负担场地<sup>3</sup>。



资料来源：CAST. 447 Minna [EB/OL] //447 Minna. [2023-06-17]. <https://www.447minna.com>

图5.2 CAST总部所在地447 Minna Street (CAST)

为应对旧金山的高房价，CAST专为艺术与文化组织创建了一种名为“先租后买”的可持续租购模式。经过十年的实践和试验，CAST凭借着这种

1 WORLD CITIES CULTURE FORUM. Community Arts Stabilization Trust [EB/OL]. [2023-06-12]. [http://www.worldcitiescultureforum.com/case\\_studies/community-arts-stabilization-trust](http://www.worldcitiescultureforum.com/case_studies/community-arts-stabilization-trust).

2 Z. BRIAN M. COME TOGETHER: Changing Models of Arts Organizations in San Francisco [D/OL]. Middletown, CT: Wesleyan University, 2016 [2023-06-18]. <https://digitalcollections.wesleyan.edu/object/ir-2396>. DOI:10.14418/wes01.2.220.

3 CAST. Community Arts Stabilization Trust [EB/OL]. [2023-06-17]. <https://cast-sf.org/>.

方法，帮助了二十余个艺术组织获得了专门的工作空间，还在此过程中促使这些组织提升了他们的融资与财务运维能力。

### 1. 中介组织构建“先租后买”帮扶模式

为帮助那些没有长期稳定物理场所的艺术组织，CAST 先行通过多元化的融资渠道购置房产，再以低于市场的价格租赁给艺术组织，并与其签订长期租赁合同。在约定期（7 至 10 年）后，该艺术组织具有优先以成本价从 CAST 购置该房产的权利。而 CAST 也会将回收的资金继续用于帮助其他艺术组织。若约定期满，艺术组织仍无力购买房产，CAST 会延长租期，继续为该组织提供低于市

场价格的租金。CAST 将这种模式总结为“租户回购”（tenant buyback），而世界城市文化论坛将这种创新称为“先租后买”（lease to own）<sup>1</sup>。

CAST 的具体帮扶过程可以举一例说明。CounterPulse 是在旧金山从事实验性表演和舞蹈艺术的非营利组织。21 世纪初，CounterPulse 以每平方英尺 1 美元的月租金租用了旧金山 SoMa 区的一处排演空间。2015 年 2 月，CounterPulse 的 10 年租约期满时，房东要求租金翻一倍。CounterPulse 决定不续租，并在 CAST 的支持下从 SoMa 区迁至 Tenderloin 区的特克街 80 号（80 Turk Street），建筑面积是原来排演空间的 3 倍（图 5.3）。该物业的



资料来源：BROWN A New funding model gives arts groups firmer footing in downtown S.f. [ EB/OL ] //San Francisco Chronicle (2023-03-10) [ 2023-06-19 ] <http://sfchronicle.com/sf/art-funding-do-wntown-counter-pulse-17769318.php>

图 5.3 CounterPulse 位于特克街 80 号的建筑物 ( Photo by Scott Fin )

1 World City Culture Forum. Making space for culture [ EB/OL ] (2017-08-08) [ 2023-06-29 ] . [http://www.worldcitiescultureforum.com/assets/others/171020\\_MSFC\\_Report\\_DIGITAL.pdf](http://www.worldcitiescultureforum.com/assets/others/171020_MSFC_Report_DIGITAL.pdf)。

业主在与 CAST 的沟通过程中，发现自身与 CAST、CounterPulse 拥有共同的艺术理念和愿景，因此拒绝了同期竞争的其他买家，将房产出售给了 CAST。

为更好地维护该栋建筑，CAST 成立了专门的公司并作为管理者持有 90% 的股份，CounterPulse 则成为持有 10% 股份的租户。从 2016 年起，CounterPulse 开始向 CAST 支付每平方英尺 51 美分的月租。至 2022 年，月租上升到每平方英尺 59 美分，但仍远低于市场价格。租约约定 7 年后，若 CounterPulse 仍不能买断 CAST 的股份，还可享有两次租赁延期，共计 8 年。届时如果 CounterPulse 选择搬出该建筑物，CAST 将协助他们搬迁，并为未来有可能入驻的艺术组织保留这个可负担的空间。

## 2. 提升艺术文化组织财务发展能力

CounterPulse 执行董事 Julie Phelps 曾在采访中表示：“CounterPulse 的成功证明了这一新模式是可行的，就是在适当的条件下，如果能同时为艺术家和社区团体提供资金、技术援助和能力建设，那这些艺术家和社会团体就可以真正拥有他们负担得起的房产<sup>1</sup>。”CAST 创造的“先租后买”模式，不仅为非营利的艺术与文化组织提供可暂时安身立命之所，更注重全程为这些组织提供社会融资、财务管理、房产管理等方面的专业知识和服务，并为其提供来自公共和私营部门的资源，从而提升这些组织的可持续发展能力并帮助他们最终拥有购入房产的潜力。以 CounterPulse 为例，CAST 指导了这位执行董事如何更有效地举办一场筹款活动，以及如何

在筹到款项后更好地运用资金。

CAST 也将这些艺术与文化组织与私人领域的艺术慈善资源关联到了一起。CounterPulse 在 CAST 的引荐下，陆陆续续获得了来自肯尼思·雷宁基金会、休利特基金会（Hewlett Foundation）、泽勒巴赫家族基金会（Zellerbach Family Foundation）等多个慈善机构的资助。泽勒巴赫家族基金会不仅直接捐赠 7.5 万美元，还为 CounterPulse 设计了一个 50 万美元的零息贷款合作模式，借此为该组织提供了完成房产回购的最后一笔资金<sup>1</sup>。

2023 年，CounterPulse 通过公共资助、捐赠和补贴等方式筹集了 700 万美元，成为特克街 80 号建筑物 99% 的所有者，证明了 CAST 模式的有效性。为确保这些建筑物项目长期支持艺术与文化行业，CAST 在建筑物的运营协议中保持 1% 的资产管理权益，用于制衡业主，使该建筑不能转售给非营利艺术组织以外的任何人。

## 3. 跨界团队撬动公私各方资源

CAST 认为，帮扶艺术和文化组织的前提，是要确保自身发展与资金来源的可持续性。正如 CAST 的首席执行官 Moy Eng 所指出的，给艺术组织的租金应该在保证其可负担性的基础上提高一些，以便能够更充分地支付 CAST 自身的运营成本<sup>2</sup>。

为了提高自身运维的韧性，CAST 的人员构成与传统房地产公司不同，具有鲜明的跨学科性和多样性。CAST 创始团队的 CEO 是一名专业的爵士歌手，合作者包括舞者、电影制作人、歌剧演唱家等，

1 BROWN A New funding model gives arts groups firmer footing in downtown S.f. [EB/OL] //San Francisco Chronicle (2023-03-10) [2023-06-19] <http://sfchronicle.com/sf/art-funding-do-wntown-counter-pulse-17769318.php>.

2 SCRUGGS G. For Years, Philanthropy Has Been Trying To Buy Buildings For The Arts. Now We Know It Works. [EB/OL]. (2023-05-16) [2023-06-18]. <https://nextcity.org/features/for-years-philanthropy-has-been-trying-to-buy-buildings-for-the-arts.-now-w>.

但这些艺术人才恰巧还都拥有一些房地产相关的从业经验或兴趣<sup>1</sup>。多元化的团队成就了 CAST，让它能巧妙地将房地产的商业模式服务于艺术和文化领域。

为了获得优质的办公空间，CAST 一方面需要竭力确保自身资金的充沛性，为此，有必要寻求来自公共和私营的多个部门的资助与支持，包括肯尼斯·雷宁基金会、旧金山艺术委员会（San Francisco Arts Commission，简称 SFAC）和旧金山经济和劳动力发展办公室（Office of Economic and Workforce Development，简称 OEWD）等。特别的，在肯尼斯·雷宁基金会 500 万美元的初始资助和 NCCLF 的专业帮助下，CAST 获得了它最初的两栋建筑——位于 Tenderloin 区的 CounterPulse 和位于 SoMa 区的 Luggage Store Gallery。CAST 也需要不断建立和更新潜在资助者名单，以实现自身运营的可持续性。另一方面，作为一家非营利性质的机构，CAST 确实很难在公开的房地产市场竞争中拿下合适的建筑。因此，CAST 还尝试了多种灵活的方式：例如更关注非公开上市出售的房产；或是寻找“志同道合”的私人开发商、业主合作；抑或盯牢市场机会，“捡漏”优质地产等。

CAST 也得到了联邦政策的支持。联邦政府提出的“新市场税收抵免”（New Markets Tax Credit，简称 NMTCT）计划，鼓励社会投资者在符合条件的低收入社区进行投资，可因此享有相应的税收抵免。这正与 CAST 的初衷相契合——通过特殊的地产服务引导优质的艺术和文化组织进入低收入社区，振兴当地的活力、服务当地的居民。以前文所

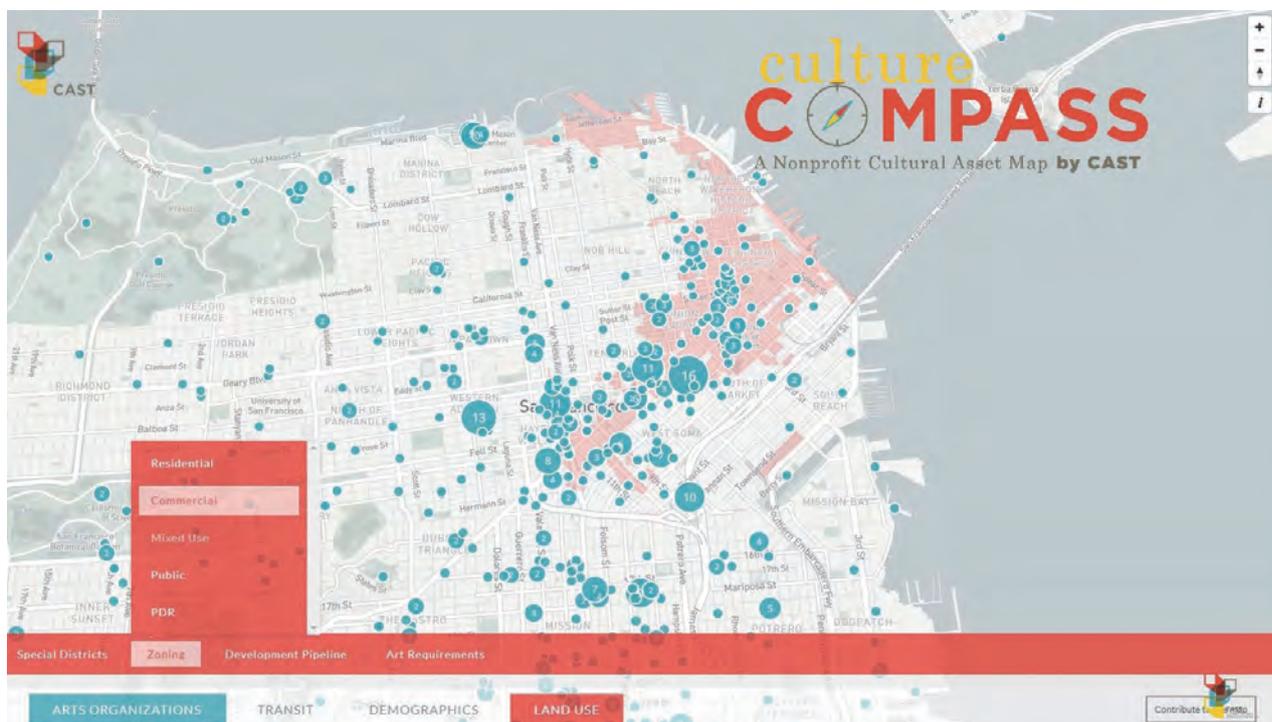
述及的 CounterPulse 为例，搬入低收入的 Tenderloin 区后不久，CounterPulse 首先确定了将老建筑改造成理想表演空间的修缮方案，同时举办快闪类艺术活动迅速拉近与社区的联系。CounterPulse 后续还启动了 TenderArts 项目，为该社区绘制了壁画、组织当地的打击乐爱好者开展活动、创建了一座借阅图书馆，并且每月举办两次艺术和手工艺研讨会。2022 年，CounterPulse 吸引了 4 543 人到该社区参加活动，促进了社区的活力和经济发展<sup>2</sup>。

#### 4. 在线地图厘清艺术空间分布

为了更好地将旧金山的地产资源与文化组织联系起来，2017 年，CAST 启动了一个展现旧金山文化资产的数字化地图项目——文化罗盘（Culture Compass）（图 5.4）。该项目由 CAST 与数据可视化设计工作室 Stamen Design、旧金山艺术委员会、旧金山经济和劳动力发展办公室、旧金山规划局合作推出，于 2019 年正式上线。该项目以互动地图的形式，首先展示了旧金山 450 家非营利艺术和文化组织所分布的位置，以及每个非营利组织的官方网址、成立日期、资金情况、办公与展演场地的所有权关系或租赁关系、建筑已使用面积或可使用面积等信息；其次，互动地图还将艺术空间的信息与城市人口信息、分区信息、交通信息、房地产开发信息等相结合，让城市规划者、政策制定者、投资者、艺术家等迅速掌握全城艺术空间与文化资源的分布情况，帮助他们更有效地作出与文化相关的空间规划、地产购置、功能开发等决策。通过这张在线地图，城市治理者还可以迅速了解旧金山的文化资源分布是否均衡，从而进一步构建更美好的城市人文景观。

1 Cast Community Arts Stabilization Trust [EB/OL]. [2023-06-17]. <https://cast-sf.org/>.

2 BROWN A. New funding model gives arts groups firmer footing in downtown S.F. [EB/OL] //San Francisco Chronicle. (2023-03-10) [2023-06-19]. <https://www.sfchronicle.com/sf/article/art-funding-downtown-counterpulse-17769318.php>.



资料来源: CAST. CAST Announces Culture Compass Map [EB/OL]. (2019-01-17) [2023-06-20]. <https://cast-sf.org/cast-announces-culture-compass-map/>

图 5.4 文化罗盘 (Photo by CAST)

### 经验借鉴

本案例表明, 迅速发展的大都市中, 脆弱的艺术与文化组织迫切需要获得地产 + 融资 + 文化的多重服务, 才能获得稳定可负担的展演与办公场所, 同时确保艺术在社区发展中得到公平的资源分配。

#### 1. “先租后买”模式有助于纾解房产过热城市的艺术生存压力

CAST 的项目已延伸至美国加州的奥克兰和圣何塞, 且受到更多房产过热城市的关注。面对类似

的艺术与文化组织空间负担能力的压力, 西雅图、温哥华、悉尼、奥斯汀、伦敦等世界各地的十几个城市, 已经向 CAST 寻求启动具有类似功能的实体机构的建议<sup>1</sup>。英国伦敦基于 CAST 的模式, 于 2019 年成立了创意土地信托 (Creative Land Trust)<sup>2</sup>; 美国西雅图于 2021 年成立了具有公共性质的文化空间署 (Cultural Space Agency), 都旨在保护城市的文化空间、建设社区财富并且投资多元文化社区<sup>3</sup>。

CAST 推动的“先租后买”模式本质上是

1 Cast Community Arts Stabilization Trust [EB/OL]. [2023-06-17]. <https://cast-sf.org/>.

2 LONDON CITY HALL. Mayor launches groundbreaking Creative Land Trust [EB/OL]. (2019-02-06) [2023-06-19]. <https://www.london.gov.uk/press-releases/mayoral/mayor-launches-groundbreaking-creative-land-trust>.

3 ABELLO O P. Seattle's New Arts and Culture Development Entity Is About Power, Not Just Money [EB/OL]. (2021-01-07) [2023-06-21]. <https://nextcity.org/urbanist-news/seattles-new-arts-culture-development-entity-is-about-power-not-just-money>.

资本的方式解决资本挤出艺术空间的难题。正如 CounterPulse 执行董事 Julie Phelps 所指出的，财富既是造成艺术家流离失所困境的原因，也是解决之道。这首先是城市化发展进程过快、房地产市场投资过热的明星城市可资借鉴的方式，也是一切具有长足潜力的发展中城市可预先纳作参照的模式。

但也有一个问题值得所有城市治理者注意，即该模式建立在房地产价值会增加的前提之下，否则受益机构将被迫偿还已贬值的原始资产<sup>1</sup>。当下正在发生的情况已经把这个问题抛在了城市治理者的面前，即疫情暴发凸显了城市艺术生态系统的脆弱性，旧金山几乎所有的艺术组织和从业人员都面临巨大的经济损失和流离失所的风险<sup>1</sup>。根据多伦多大学的研究，在 62 个北美城市中，旧金山的市中心在疫情暴发后恢复情况排名垫底<sup>2</sup>。可是经济波动也影响了房地产市场，尤其导致部分写字楼空置，这就需要对“先租后买”模式进行新的探讨。不过，基于 CAST 模式成立的西雅图文化空间署的临时负责人 Matthew Richter 指出<sup>2</sup>，艺术组织购回他们的建筑是一份惊喜的收获，回收的资本可以进行再投资，但这并不是他们开展这项事业所必然要达成的目标。西雅图有充足的慈善资金资源，该模式的盈利与否并不是关键。

## 2. 可持续的艺术资助需要广泛的本地化网络和坚定的多元化伙伴

CAST 的成功并不仅仅依赖于创新的资本运作模式，还依赖于一个多元化、本地化的资助网络，

涉及来自各个层面和界别的伙伴，包括但不限于当地政府、企业、非营利组织、社区团体，以及个人捐赠者。这种多元化的资助策略不仅提供了资金安全网，还带来了不同视角和资源，使得艺术与文化组织能更全面地满足社区需求。例如，旧金山公共部门因为看到了 CAST 项目在提振社区面貌与经济方面的潜力，愿意为之提供政府拨款、土地使用许可等便利政策。在 CounterPulse 的案例中，旧金山有关部门本就有意以文化为推手，促进 Tenderloin 区的城市更新，因此，他们为进驻该社区的 CounterPulse 提供了有力的支持。与此同时，企业赞助也扮演着不可或缺的角色，像 Jensen Architects 建筑事务所这样的公司，愿意无偿为 CounterPulse 设计大楼更新方案，不仅赢得了社会声誉，还可以获得政府设定的税收抵免政策，这无疑是多方合作形成的共赢局面<sup>1</sup>。换言之，这种多元资助模式也有助于形成更强大和更具影响力的社会网络。当不同类型的组织和个体都投身于一个共同的目标——即促进社区的文化与艺术发展——时，形成的综合力量是巨大的。这不仅增强了各个资助方之间的合作和信任，也更容易激发出新的创意和解决方案，以应对复杂多变的社会现实。

## 3. 可持续的文化发展需要艺术与文化组织与社区之间的强韧互联

真正实现文化的可持续发展，需要一个极富韧性的艺术与文化生态系统。CAST 的实践可以被视作是这样一套系统的微小缩影：CAST 作为服务者、

1 Z.BRIAN M.COME TOGETHER: Changing Models of Arts Organizations in San Francisco[D/OL]. Middletown, CT:Wesleyan University,2016[2023-06-18]. <https://digitalcollections.wesleyan.edu/object/ir-2396>. DOI:10.14418/wes01.2.220.

2 CAST. Artist and Arts Groups COVID-19 Impact Survey [R/OL]. 2020: 1 [2023-06-17]. [http://cast-sf.org/wp-content/uploads/2020/07/CAST\\_COVID-19-Impact-Survey\\_Results\\_9.3.20.pdf](http://cast-sf.org/wp-content/uploads/2020/07/CAST_COVID-19-Impact-Survey_Results_9.3.20.pdf).

3 CHAPPLE K, MOORE H, LEONG M, et al. The death of downtown? – Pandemic Recovery Trajectories across 62 North American Cities [J]. 2022.

引导者和资源配置方，一直强调其本身运维的可持续性，表现为不断向外寻求合作伙伴、将可负担租金设置在合理区间内而不影响其自身的存续等，这样才能长期提供更优质的服务。对于系统中面临生存压力的艺术与文化组织，CAST 不仅提供可负担且稳定的工作和排演场所，还为他们提供技术援助，锻造他们的“自生存能力”。绝大多数艺术与文化组织对房地产行业不熟悉，CAST 帮助这些组织提升自主融资、财务管理、物业管理的专业能力，这更有助于文化组织的长期发展。得益于广泛的专业伙伴网络，CAST 可以帮助艺术组织联系到专业人才以培养能力。最后，CAST 及其所帮扶的艺术与文化组织共同享有一致的发展愿景，即让艺术进入低收入社区，一方面吸引更多人来到此处并在附近消费，提振社区经济；另一方面以艺术重塑社区形象，让文化体验优化生活品质。入驻的艺术和文化组织因为签订了长期的租约并最终可能掌握地产所有权，这向周边居民传递着一个信息：文化和艺术是社区的一部分，而且会一直存在下去。社区与艺术组织之间形成强情感连接，有利于彼此之间的帮扶与共同发展。

## 缅甸仰光：重塑“我们的家”

### 案例背景

仰光地处缅甸中南部，是缅甸最大的城市和经济中心。2005 年缅甸将首都迁往内比都之前，仰光曾长期作为首都存在。作为曾经的英属殖民地，仰光留存了数百栋殖民时代的建筑，数量之多堪称东南亚之冠。这些建筑连同历史上古吉拉特印度人、

巴格达迪犹太人、阿拉伯穆斯林、亚美尼亚人和中国人建造的住宅、仓库、公共办公室与宗教建筑，共同构成了仰光丰富多样且密集存在的城市文化遗产。然而，自 1948 年缅甸正式脱离英国殖民统治以来，这些建筑遗产几乎都未得到妥善保护与修缮。直至 2011 年，缅甸加大了对外开放，越来越多的企业、投资者与国际组织进入仰光，带动外部资金投入当地城市建设。在这场城市更新的浪潮中，新的高端基建与经济开发项目直接导致了部分历史建筑的毁坏和拆除。在政府层面，建筑遗产的保护工作因资金不足、法规有待完善、建筑所有权杂乱不清而裹足不前。目前，仰光市内现存的六千多座历史建筑中，约 70% 为私人住宅<sup>1</sup>。这些房屋居住条件普遍较差，亟待修缮。近年来，非政府组织仰光遗产信托（Yangon Heritage Trust）划定了仰光市中心遗产区，并在其遗产战略中阐明了城市文化遗产保护对持久、包容性的经济增长和可持续的城市发展的重要推动作用。在该组织的大力宣传与成功的实践案例影响下，居民逐渐意识到历史建筑的价值，相较于拆除重建，更期待能够将自有的房产进行改造翻新。然而，由于缺乏相关专业知识和资金不足和资源匮乏等原因，业主们难以做到对房产的有效维护和修缮。因此，基金会主张通过公私合作的方式，在维持地区原有特色的前提下，引入私人投资者修复遗产建筑、用于商业用途，形成可持续的保护与修缮模式。由此，专门从事“修复与场所营造”的社会企业 Doh Eain（缅甸语意为“我们的家”）开始与当地政府和仰光遗产信托展开密切合作，致力于在仰光市民世代居住的街区里修缮和塑新城市建筑遗产，为人们的家园带来崭新的生机。

1 Beverley Salmon. Saving energy through retrofits of heritage properties in Myanmar [EB/OL]. (2021-09). <https://www.cibsejournal.com/case-studies/saving-energy-through-retrofits-of-heritage-properties-in-myanmar/>.

## 实践过程

Doh Eain 是一家活跃在仰光历史城区中心的社会企业。它成立于 2017 年，致力于通过提供城市遗产项目修复与保护、公共空间开发、社区居民文化教育与技能培训等多项服务，提升社会大众对城市文化遗产的关注与保护意愿，推进仰光建筑遗产的活化利用<sup>1</sup>。

### 1. 打通融资渠道，全面主导建筑遗产的一站式修复与活化利用

Doh Eain 采用了一种新模式，即通过贷款、接受股权转让与赠款的形式吸收多元化的社会投资，用以支持对社区和城市可持续发展有益的城市文化遗产修复项目。基于这些社会投入，由 Doh Eain 的专业团队为业主提供建筑遗产一站式翻新、代出租与物业管理服务，在为业主带来更高经济回报的同时，Doh Eain 获得一定比例的租金收益。

(1) 综合运用股权和贷款融资方式，吸引外来资金

Doh Eain 出面与天使投资人、专业风险投资家、基金会理事和政府官员，以及家族办公室代表等签订合同，从上述投资机构获取贷款和股权，用以投入城市建筑遗产修复。在 2007 年至 2021 年，Doh Eain 共获得来自亚洲、欧洲等地共计 23 家机构 53 万美元的股权和 50 万美元的贷款<sup>2</sup>。贷款期限为 3.5 年，投资者可获得的年化收益为 5%。待本息结清后，投资者还可以选择继续将所得收益投资于 Doh Eain 后续的项目。截至目前，Doh Eain 与各大投资机构合作顺畅，从未出现过违约的情况。

Doh Eain 会将获得的款项用于老宅修复，从房屋状况评估、设计改造到重新出租和物业管理全部由 Doh Eain 一手包办，但它不会占有房屋产权。

(2) 专业团队与旧宅业主共同修复建筑，注重绿色可持续

Doh Eain 派出专业的建筑师和工程团队实地探访待修缮翻新的历史建筑，掌握其建造年代、建筑风格等基本信息，了解其特有价值，同时，从技术层面对房屋展开全面评估，对建筑存在的安全性、荷载能力、漏水、朽烂及采光保温性能较差等问题进行全方位勘查。此外，团队特别注重对老宅业主的访谈，邀请他们介绍建筑特色，了解他们的居住体验和改造需求，并向他们普及建筑遗产保护的重要社会意义及巨大经济潜力。团队会根据“一房一测”和“一户一访”的结果出具调查报告，并依据报告内容制定具体改造方案。修复过程强调以保护为主的前提下合理激活房屋功能，保留了如柚木结构、拱形砖、木雕花饰等在内的建筑遗产原有特色，同时巧妙增设空调、卫浴、消防等设施以提升建筑的安全性和舒适度。此外，在改建过程中，设计与施工团队尤其关注历史建筑的能耗问题，通过将原单层普通玻璃更换为双层隔热玻璃，提升房屋保温隔热性能；还通过设置导风板与增加送风口、增设导光管与采光隔板等手段，改善通风与采光，降低照明能耗。另外，成本与环保问题也是团队考虑的重点：通过优先选择当地的天然材料，如竹子、木材、茅草等。同时，尽可能实现对原有拆除建筑材料和绿色材料的回收循环利用，降

1 联合国人居署新城市议程平台。Doh Eain: Renewing Yangon [EB/OL]。https://www.urbanagendaplatform.org/best-practice/doh-eain-renewing-yangon。

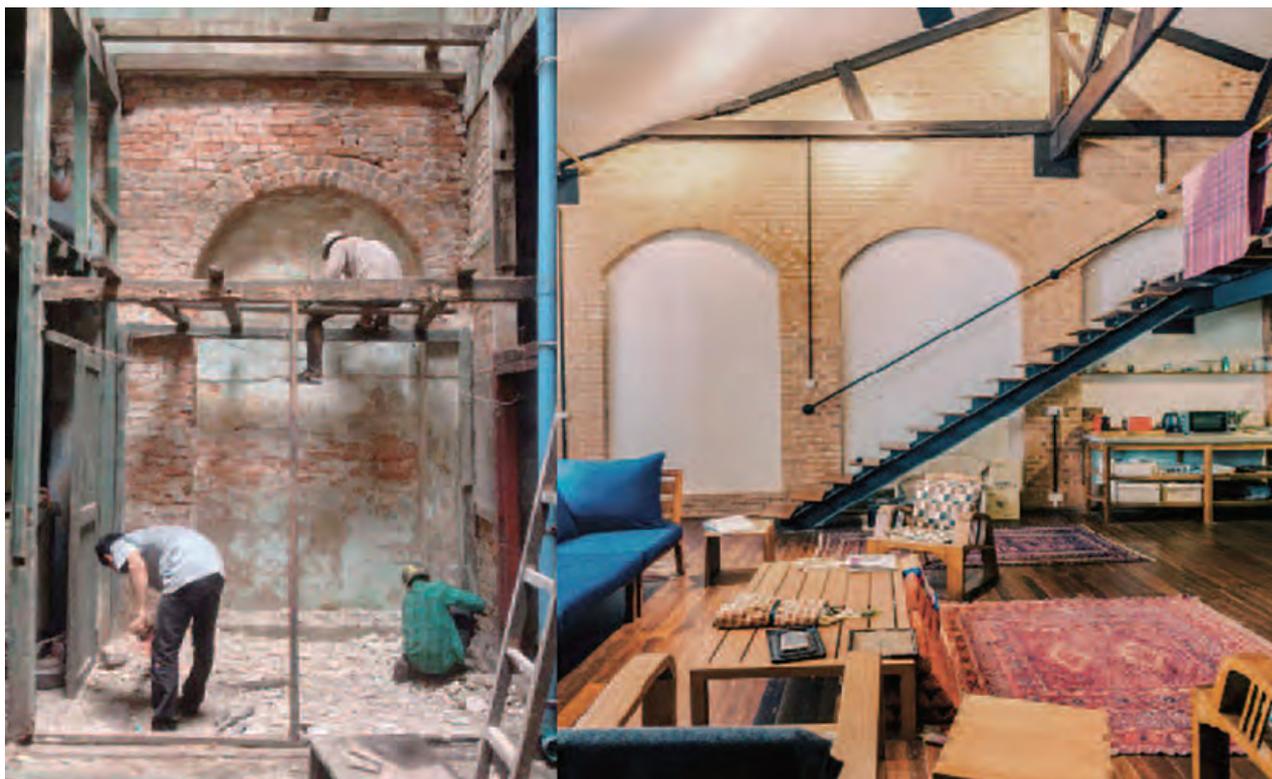
2 文化遗产金融联盟。CASE STUDIES IN THE REGENERATION OF HISTORIC URBAN CENTERS: Doh Eain, Yangon, Myanmar [EB/OL]。(2021-04)。https://issuu.com/bonnieburnham/docs/case\_studies\_in\_heritage\_regeneration。

低了在材料生产和运输过程中产生的成本和对能源的消耗（图 5.5）。

（3）以良好经济收益回馈业主，形成多方共赢的合作模式

修复工作完成后，Doh Eain 会在其租房网站上详细呈现房屋相关信息，并将有求租意向的申请者列入等候名单。潜在租客多为对当地城市文化遗产感兴趣的外籍人士、背包客等。待完成综合评估后，Doh Eain 会安排租户与房主签署租赁协议，同时与 Doh Eain 签署服务协议。Doh Eain 将代表房主收取租金，同时负责合同期内的房产维护。作为回

报，旧房改造完毕后，Doh Eain 将提供 5 至 10 年的物业管理服务，由业主支付物业管理费与企业社会责任费，共计为租金收入的 25%。此外，翻新过程中产生的人工与材料费也由业主分期支付<sup>1</sup>。合同期满后，房主可自行选择收回物业或交由 Doh Eain 继续出租。翻新后的房屋月租金普遍能达到原来的 3 至 5 倍。以位于 25 号街的一间旧公寓为例，Doh Eain 历时 4 个月、花费 1.3 万美元对其进行修缮改造，此后，该公寓的月租金由原来的 235 美元上涨至 950 美元。扣除所有费用后，业主每月仍能得到 350 美元的收入<sup>2</sup>。截至目前，Doh Eain 已完



资料来源：由 Doh Eain 官方网站提供

图 5.5 建筑遗产修缮改造前（左）后（右）对比

- 1 Doh Eain. Doh Eain's Restoration Strategy: Responsible, Market-Driven Preservation and Urban Regeneration [EB/OL]. [https://www.britishchambermyanmar.com/sites/britishchambermyanmar.com/files/publication\\_docs/doh\\_eain\\_introduction\\_-\\_restoration\\_approach\\_20181011.pdf](https://www.britishchambermyanmar.com/sites/britishchambermyanmar.com/files/publication_docs/doh_eain_introduction_-_restoration_approach_20181011.pdf).
- 2 Doh Eain. Heritage Homes [EB/OL]. <https://www.doheain.com/en/heritage-homes>.

成对 25 栋历史建筑住宅的改造。相较于任凭城市建筑遗产日渐荒废或被拆除，Doh Eain 为业主提供了一种更具吸引力的选择：与该企业合作意味着可以在保有产权的前提下获得一份稳定的收入，同时，还能使房产得到专业的修复和维护；对租户来说，通过 Doh Eain 租赁房屋不仅能够享受到专业的物业管理服务，还可以为促进城市文化遗产保护作出贡献。

## 2. 关注城市文化遗产“背面”，以全民参与式的艺术活动修复公共空间

除了对古老而又充满人文情怀的城市建筑遗产进行外观修复与内部改造，Doh Eain 还致力于利用公共艺术激活荒废的城市公共空间：通过将平台管理老住宅所获得的资金收益投入“后巷花园”项目，

反哺城市的公共空间建设，完成对城市文化遗产“正面”与“背面”的全面升级（图 5.6）。

承载着百年历史的建筑遗产风姿绰约，其背后的小巷中却隐藏着危害居民健康与城市风貌的“痼疾”。由于楼上的住户习惯性地从窗口抛出且无人清理，致使垃圾在建筑物的背面堆积成山，狭窄的小巷虫鼠横行，成为疾病的温床。针对这一顽疾，Doh Eain 早在 2016 年公司尚未正式成立之时，就曾以社会组织的身分，将一条垃圾小巷改建成为小花园，让周围居民第一次体会到变废为宝的魔力。2017 年初，小花园甫一亮相就在社交媒体上迅速走红，成为新的网红地标。2018 年，Doh Eain 得到丹麦驻缅甸大使馆的资金赞助，启动了对唐人街 41 条后巷的涂鸦设计和空



资料来源：<https://www.lonelyplanet.com/news/yanmar-organisation-cleaning-up-city>

图 5.6 小女孩在改造后的后巷花园里荡秋千

间改造。经过垃圾清运与全面消杀，整个巷子被打扫一新，此后，Doh Eain邀请了来自世界各地的艺术家与当地居民携手在小巷墙壁上涂鸦作画。居民拿起画笔，用线条和色彩表达自我，讲述社区故事，寄托对城市未来的憧憬与期盼。经过进一步规划改造，小巷最终被打造成为兼具儿童游乐设施、露天咖啡厅、城市农业、街头艺术空间等多种功能的新型社区。原本垃圾遍地、蚊虫孳生的小巷成了可供居民休憩、交流互动、健身娱乐的公共空间。后巷改造项目得到了当地市民的热情参与及认可，他们承担了20%的费用，并担负起后续的维护和管理工作。改造后的小巷不仅周边环境得到大幅改善，还吸引了大量游客前来打卡，部分居民将一楼的房屋打造成美食业态和纪念品销售店，获得了可观的经济收益。

### 3. 以深度体验活动为载体，寻求对文化遗产保护的广泛关注与公众参与

为了展示改造成果，增强民众对文化遗产保护活动的参与意识，培养建筑遗产修复传承人，Doh Eain推出了一系列针对大众的参观体验活动与技能培训课程。

#### (1) 推出文化遗产建筑群徒步参观路线

博格莱扎伊街区（Bogalay Zay Street）是仰光少有的殖民时代建筑聚集区，现如今它已成为众多家庭商店、时尚餐厅与居民社区的所在地。徒步活动以参观Doh Eain位于该街区的办公室作为第一站，工作人员向游客讲述文化遗产的重要价值、展示改造成果、邀请游客就如何更有效地发挥好城市文化遗产的作用展开讨论（图5.7）。此后，在专业导游的带领下，游客将参观殖民时代建筑群，包括秘书处等地标性建筑，感受城市文化遗产与当代市井生活交汇共生的独特魅力，以及老旧建筑经过修缮翻新后的新风采。游客参与徒步活动的报名费将全部



资料来源：由Doh Eain官方网站提供

图 5.7 游客参观仰光建筑遗产街区

用于城市文化遗产保护项目。

#### (2) 组织“影响日”活动

由Doh Eain引导来自企业、非政府组织、大使馆与学校的团队深入城市文化遗产建筑群与后街小巷，带领他们在特定地点进行街头艺术创作、街道设施艺术化改造与绿植栽种等活动。在生动有趣的实践中，促发参与者对历史街区保护与改造项目的兴趣和思考。活动结束后，众多参与者选择成为志愿者，投入历史街区保护性修缮工作，或以捐助资金的形式支持社区改造。

#### (3) 实施“青年城市塑造者”计划

为了促进当地建筑遗产修复技能的传承，号召更多青年人投身文化遗产保护事业，Doh Eain在专业人士和政府部门的协助下设置了一系列课程，传授青年在历史城区规划、建筑遗产修缮、公共空间设计和文化遗产活化再利用等方面的专业知识与技能。课程结束后，企业还会为青年提供实践机会。学有所成的青年又将反哺古城，助力文化遗产保护的可持续发展。

### 经验借鉴

仰光案例是一场由社会企业主导遗产建筑更新

的重要实践，其可贵处在于专业团队与旧宅业主之间的有效协作。由于前者提供了资金和设计解决方案，旧宅业主在一定程度上让渡了遗产建筑的临时使用权，并因此获得直接的经济收益，故而双方均深度参与其中，推动了遗产焕新的高效进程。

### 1. 多元融资、专业高效的社会企业有助于纾解政府资金之困

2021年缅甸自上而下的文化遗产保护体系受困于政权更替、政策制定延迟、经费与技术人才匮乏等难题而无法持续。在这种困境之下，社会企业的作用进一步凸显。本案例中，Doh Eain通过打通多元融资渠道、出售物业服务、打造旅游路线等，构建了多样化的收入来源，从而能够将经济收益作为激励机制，引导居民意识到城市文化遗产不是“包袱”，而是具备经济与社会价值的重要事业，进而在草根层面达成对保护价值和意义的共识。此后，引入专业的设计师与建筑团队，以绿色、可持续的方式更新建筑遗产，实现节能降耗与成本优化。整个模式值得文化遗产数量众多、保护成本与管理费用给政府带来巨大公共财政压力的城市学习借鉴。

### 2. 参与式保护有助于唤起全民文化遗产保护意识

广大原住民是居住性历史文化街区保护与更新的核心力量，广泛而深入的公众参与不仅可以保障城市文化遗产修缮与升级的顺利完成，而且可以在后续的维护与管理中起到重要的协助作用。Doh Eain秉持“以人为本”的理念，为人设计，与人合作，培养人的能力。在文化遗产翻新与街区后巷

改造的过程中，积极推动社区成员参与到项目的设计、实施和管理中来，居民的意见得到倾听，需求得到重视，意愿得到尊重，期望得到满足。此外，包容性也是Doh Eain关注的关键原则，在组织项目、活动与培训课程时，努力促成女童、妇女、残疾人、老年人、少数族裔与宗教群体的平等参与。秉持包容与平等的原则，社会企业才能够与城市居民形成互信互赖的伙伴关系，从而激发全民参与文化遗产保护的热情，促进城市文化遗产价值挖掘与活化利用的顺利推进。

### 3. 建筑遗产复兴收益反哺公共空间有助于重塑城市形象

高质量的公共空间是提升城市生活水平、促进全体公民身心健康的重要工具，而仰光却是东南亚人均公共空间最少的城市之一。目前，仰光居民平均拥有的公共空间仅为0.37平方米，与之形成鲜明对比的是曼谷的人均8.5平方米和巴黎的人均30平方米<sup>1</sup>。针对这一困境，Doh Eain借助艺术弥合人际关系、缓和城市矛盾：引入多种艺术元素改造脏乱破败的历史文化街区，打造了多个贴近生活、功能复合、人文与自然相宜的高品质公共空间。在这个过程中，Doh Eain不仅将从翻新老建筑和房屋管理中获得的部分收益反哺街区的公共空间，也积极引导居民共同塑造社区共同记忆、打造社区新形象，从而增强居民对社区事务的参与感和归属感。短短几年间，Doh Eain携手社区居民清理和装扮了12条小巷、修复了2个历史街区、打造了3个游乐区和市民公园，将超过1.5万平方米的废弃或被忽视的空间重新投入公共使用<sup>2</sup>。如今的缅甸正在经

1 Beverley Salmon. Saving energy through retrofits of heritage properties in Myanmar [EB/OL].(2021-09).<https://www.cibsejournal.com/case-studies/saving-energy-through-retrofits-of-heritage-properties-in-myanmar/>。

2 文化遗产金融联盟。CASE STUDIES IN THE REGENERATION OF HISTORIC URBAN CENTERS: Doh Eain, Yangon, Myanmar [EB/OL].(2021-04).[https://issuu.com/bonnieburnham/docs/case\\_studies\\_in\\_heritage\\_regeneration](https://issuu.com/bonnieburnham/docs/case_studies_in_heritage_regeneration)。

历一场变革，从事小本生意的外来人口因为没有稳定的收入而常常流落仰光街头。后巷花园等公共艺术空间的存在无疑给他们提供了一个相对理想的精神庇护所。此外，重塑升级后的历史街区也带动了人文艺术生活品质和旅游经济收益的双重提升，极大地改善了当地居民的身心健康与收入水平。

## 中国南京：小西湖历史地段微改造

### 案例背景

南京，被誉为中国的“六朝古都”，拥有丰富的历史遗产和深厚的文化底蕴。也正因为如此，这座城市需要调动更多的力量，致力于实现传统历史风貌与现代居住需求的平衡与共生。

小西湖片区（以下简称“小西湖”），东起箍桶巷，南临马道街，西至大油坊巷，北接小西湖路，占地面积4.69万平方米，属于南京大油坊巷历史风貌区。历史记载中，该片区内曾有私家开凿的湖，后被填平，而今已不见踪影，但区域内仍留存历史街巷7条、文保单位2处、历史建筑7处，是《南京历史文化名城保护规划（2010—2020）》确定的22片历史风貌区之一，也是南京为数不多、相对完整保留明清风貌特征的居住型街区之一。

2013年，与小西湖一街之隔的老城南·门东历史文化街区正式对外开放，因经过整体改造后新增大量文旅商结合的业态，引来大量国内外游客。这些游客自然也会逛到小西湖，惊讶地发现与繁华相邻的居住地，竟是一片棚户区。区域内巷身狭窄，环境恶劣，有不少危房和违章搭建，大量住房无独立煤卫设施，却同时承载着810户居民和25家工企单位、约3000人的日常生活。小西湖的居民向城市治理者表达了改造居住环境的迫切愿望，他们不希望海外游客拍下的照片会影响南京的城市形

象，让人们误以为传统老城必须被贴上“守旧”和“逼仄”的标签。而最大的矛盾在于，他们并不想断然离开这片熟悉的土地，但也无法安然生活在一个历史记忆被完整保存、却不适合居住的家园里。

对一个充满了历史遗迹、同时需要保留大量原住民的街区，微改造可能是最恰当的城市更新方式。这种方式有别于耗资巨大的整体性改建，着重小尺度干预、循序渐进地增强城市环境品质。2015年，小西湖微改造项目正式启动，至2021年成效初显，且获得了2022年度联合国教科文组织亚太遗产保护奖。这项城市实践既没有丢掉南京深厚的历史记忆与文化要素，也未曾忽视每一位原住民对美好生活的向往。最重要的是，该案例展现了城市更新项目的推进，需要强调以人为本、深度调研、多方合作的理念。政府、企业和居民在以人为本、充分沟通的基础上，不仅探索出了小尺度、渐进式改造历史街区的方式，也得到了共同出资、自主更新的可持续融资方案。

### 实践过程

2015年，南京历史城区保护建设集团有限责任公司（简称“南京历保集团”）开始负责小西湖片区的改造，东南大学建筑设计研究院承担研究和设计工作。他们面临的是风貌区保护与棚户区改造的双重任务。

改造之前，南京市规划局、秦淮区政府联合牵头邀请南京大学、东南大学和南京工业大学3所高校组织了一场志愿者活动，由当地学生进入小西湖开展入户调研。调研显示，当地居民中仍有相当数量的人，尤其是年迈的居民并不想离开生活多年的街区，但他们的居住环境也确实欠佳。经过数轮讨论，小西湖确定了以尊重原住民意愿为首要目标，逐步推进自我更新、持续更新和有机更新的微

改造方案。

### 1. 循序渐进的更新方式

每一户居民都对“什么是理想的街区”持有不同的理解，但无疑所有人都向往公共配套完善、街道整洁、巷弄明亮的生活环境。小西湖项目首先要优化的是当地的基础设施建设，提升居民们的居住品质。为了在狭窄的街巷里合理排布各种生活管网，东南大学为小西湖引入了具有创新性的“微型综合管廊”布线方式，将给水、污水、电信等管线归置在一起，还给施工人员留出了检修空间，无需反复开挖地面。管廊铺设后，施工方还给小西湖的每一户家庭预留了接口，居民可根据自己的需求将排污水的管接进自己家里。在居民看来，“这个管廊就好像是地铁站修到了家门口一样，让我们方便了<sup>1</sup>”。改建后，雨污水分流的问题得到了改善，公

共环境得到了优化。

在此基础上，小西湖项目推进团队开始与居民进一步沟通，试图了解每一户居民对街区更新的切实需求。东南大学将类型图（typological map）与土地和房屋产权信息、居民信息叠加，清晰呈现小西湖片区内的每一个院落、每一栋建筑、每一个房间的基本情况，这成为设计者与居民沟通的工作底图。他们对着这张图，一户户地了解居民的更新需求。

### 2. 多方共筹的资金来源

小西湖居民可以遵循一定的流程，申请对自己的老房进行自主更新，由政府、企业和房主共同完成翻新与改造（图 5.8）。

根据南京市规划和自然资源局等多部门联合印发的《老城南小西湖历史地段微更新规划方案实施



资料来源：由南京历史城区保护建设集团有限责任公司提供

图 5.8 改造后的小西湖街区入口处

1 刘畅. 南京夫子庙边上的老社区改造, 凭什么能获联合国创新设计大奖? [EB/OL]. (2022-12-14) [2023-06-08]. <https://www.shobserver.com/wx/detail.do?id=558068>.

管理指导意见》，小西湖微改造项目为私房主构建了一套自愿启动房屋更新的流程，既以便捷的方式将居民引入了遗产更新的全过程，也对改造资金进行了公平有序的安排。

首先，有意愿进行自主更新的私房产权人应该向社区规划师提交书面更新申请，由社区规划师签字确认后对外公布。“社区规划师”是基于小西湖项目孵化的新专业岗位，指由南京市规划和自然资源局联合面向社会聘任的具有古建、建筑、规划、文物等相关专业背景、热爱社区营造工作的人。一旦更新申请通过后，产权人还要向南京市规划与自然资源局提出更新规划条件申请。经过批准，私房产权人就可以委托社区规划师或自行选择设计单位，编制设计方案。

对于私房的翻新费用，总体上由产权人承担，但首先需要请具备资质的专业机构鉴定房屋破损程度。如房屋属于C、D级危房，为修缮房屋可能会增加建筑面积。增加5%以内（含）的建筑面积部分，翻建费用由南京市、区财政予以补助，C级危房翻建费用按照市、区财政和产权人2:2:6比例分摊；D级危房翻建费用按照市、区财政和产权人3:3:4比例分摊。

### 3. “一院一策”的改造方案

选择自主更新的居民，可以根据各家意愿和房屋特色，由社区规划师入户商榷“一院一策”的设计方案。正如南京历保集团办公室主任李颖所说，“这个过程就像纪实节目《梦想改造家》，每位设计师都会拿着图纸与居民聊，根据需求不断提方案、改方案，往往要改上十几稿，直到居民满意”。由此形成了一些有特色的改造案例：

(1) 共享院。堆草巷33号刘家后院因为院墙坐落在小西湖的主街巷上，且围墙年久失修存在安全隐患，屋主刘老先生首先向社区规划师提出了修补围墙的需求。在沟通的过程中，双方逐渐达成共识，将这一临街的后院改造为小西湖里的共享区域，一是改用精心设计的镂空墙，让过往的行人都能隐约看见刘先生栽种的花卉绿植；二是常年打开后院的门，把原本封闭的院子转变为公共交流的空间，使邻里有休憩处，游客有深入感受本地文化与生活的机会。对于这个促进了街区流动性的院落，刘先生说，“我想要和人交流的时候就坐在后院里，我想要休息就回到自己的房里，完全不受打扰”。这恰巧点出了共享的意义（图5.9）。

(2) 共生院。堆草巷31号是一处坐落于小西



资料来源：由南京历史城区保护建设集团有限责任公司提供

图5.9 共享院改造前（左）后（右）

湖主街巷上的院落。设计师在充分尊重居民意愿的前提下，一方面改造了院内的公共空间，给居民新设计了阁楼、增加了储物空间，同时修建了厨房、卫生间等功能性设施；另一方面把部分空置的房屋作为社区规划师办公室，室内挂着自主更新的申请流程、小西湖改造图纸，让设计师和居民更充分地



商讨小西湖未来的改造方案（图 5.10）。

（3）平移安置房。片区内有一栋老旧的三层公房，南京历保集团完整保持了其外墙结构，将原有的 19 套 45m<sup>2</sup> 的老旧住房，改造成了 24 套拥有完整独立的卫生间、厨房等配套设施、25 到 60m<sup>2</sup> 面积不等的新公寓。



资料来源：由南京历史城区保护建设集团有限责任公司提供

图 5.10 共生院改造前（左）后（右）

#### 4. 适配生活的文化业态

南京历保集团的第二阶段工作是为小西湖引入合适的新业态、增添新活力。对此，他们的考量是致力于寻找“具有活力、又与生活相适宜”的业态，以不影响原住居民的日常生活为大前提。基于此，小西湖引入了精品民宿、秦淮灯彩博物馆（非遗工作室）、转角咖啡馆、“我是迷”推理馆、举办小型演出的欢乐茶馆等。

与此同时，考虑到片区内有一所百年历史的小西湖小学，其中一扇校门朝着小西湖内的街巷，但这扇门几十年未曾打开过。设计团队特意与学校商量，重新打开校门，让孩子们的身影穿梭于巷弄之间，增添片区的活力。为了吸引孩子，小西湖片区内开设了虫文馆，一家占地不足 200m<sup>2</sup> 的微型自

然博物馆，因为内部空间的设计很像一个“虫洞”，且策展人以深入浅出的方式展示了虫子的文化与知识，吸引了许多少儿观众与亲子游客，拉近了孩子与自然之间的距离，也向孩子们展示了自然科学的人文魅力（图 5.11）。

2021 年小西湖微改造项目的第一阶段宣告完成，但小西湖的改造并未停止，南京历保集团仍然接受居民的自主更新申请。而这片历史街区的文化底蕴也在进一步挖掘中。例如，片区内的箍桶巷 31 号是万氏兄弟故居，他们深受南京夫子庙剪纸、皮影、捏糖人等传统文化样式的影响，于 20 世纪 60 年代创作了《大闹天宫》等中国动画片史上里程碑式的佳作。南京历保集团未来将与中国上海美术电影制片厂合作，共同探索在对遗产建筑进行保护更



资料来源：由上海图书馆撰稿团队拍摄

图 5.11 虫文馆外观（左上）、洞穴般的展示空间（右上）和内院（下）（撰写团队摄）

新的基础上，引入动画 IP 场景体验，让游客感受到复合型的文化旅游体验。

### 经验借鉴

小西湖微改造的可贵之处在于采取了“自主更新”的老房改造模式，使原住居民的个人意愿得到了充分的尊重，同时也使个体与历史街区产生了强大的情感连接。也正是在此基础上，地方的规划管理部门、负责推进改造的地方企业，以及原住居民之间形成了彼此信任的合作关系，共同提高城市更新的效率，也因此形成了老房改造升级的新融资模式。

#### 1. 受益者付费的融资模式有助于稳定政府居民企业共建机制

小西湖模式如需加以复制，首先需要考虑的是资金问题。从这个解决方案来看，可借鉴的核心理念是“谁获益、谁付钱”。对城市治理者而言，可以根据“公共利益—居民利益—企业利益”的逻辑顺序，对资金的来源进行引导。首先，就公共利益而言，如小西湖建设微型公共管廊和配套设施，是政府理所当然应该解决的民生问题。改造工程既提升了居住环境，也优化了城市形象，这部分的预算由政府承担较为合理。其次，就居民利益而言，如选择留在小西湖街区内的居民，可以申请自主更新、翻建私房。经过改造的私房更具安全性、美观性和宜居性，无论自住、还是出租都令屋主获得了收益，因此居民承担翻新资金是合情合理的。但考虑到部分年久失修的历史建筑存在安全隐患，且影响街区整体形象，整修成本又较高，由政府承担部分更新费用以实现历史街区的整体性保值增值也是合理的。最后，参与更新的企业可以通过回收商业体的租金产生收益，平衡用于改造的投入。

#### 2. 遗产和人并重的保护方式有助于城市文脉的延续

城市更新本质上是为了提高居民的福祉，应当以人为中心，让改造不会与原本居住在此的居民相割裂。本案例通过构建一种居民全过程参与的机制，展示了在改造过程中，把居民留住、让居民与遗产共生的可能性。

居民全过程参与的具体举措依序包括三个方面：改造前，规划方对居民进行深入的需求调研；改造中，规划方与居民共同研究设计方案；改造后，居民与游客共享新引入的文化业态。因为全过程参与，历史遗产街区内的居民有可能更充分地理解更新与改造的目的与益处，更信任公共规划、设计与施工方，更有效地将日常的生活与遗产的更新相结合，真正融入街区的过去与未来。这种深度融入的过程，就是一座城市地方文化最具有吸引力和归属感的部分。

#### 3. 小尺度推进的振兴方式有助于实现历史街区的可持续再生

为了不影响历史街区中的原住居民，小西湖更新项目选择了小尺度推进、可持续再生的模式。小尺度推进是指把历史街区划分为更小的单位，居民意愿统一和改造条件满足的小单位（比如一座院落或一栋房屋）可以率先进行改造。这种做法的优势首先是不影响整个街区原住居民的生活；其次是允许在小尺度内试错，改造技术与生活方式的发展都会为城市更新带来更多的解题思路，小尺度推进也有利于在更大范围内适应时间的变化；最后，与大规模更新比较，小尺度需要较少的初期投资，这对预算有限的地方政府或私人开发商来说，是一个更可行的选择。等更新项目成功完成，这些区域可能会变得更吸引人，从而带来经济效益与新的投资。

小尺度推进也就意味着这整片街区是可持续再

生的。小西湖项目虽然完成了部分老房的更新与新业态的引入，但并不意味着项目的终结。留下的原住居民仍然可以根据流程，随时启动私房的更新；

一旦有新的空间腾挪出来，多样化的经营者又会为这片街区带来新的商旅文服务。这是一个动态化的过程，构建的是一片能够可持续生长的街区。

## 德国汉堡众筹平台：助力小微文创的起步

小微文化创意项目大都面临难以从传统的市场融资渠道获得资金的困境，主要原因在于文创团队往往缺乏可用于抵押的有形资产，且大多存在资本运作意识不足、融资工具不熟悉等问题。近年来，众筹逐渐成为文化创意项目筹集启动资金的一种有效方式。

2011年，受到市政府资助的汉堡创意协会（Hamburg Kreativ Gesellschaft）与众筹机构 Startnext 合作推出了网络众筹平台 Nordstarter。Startnext 本身是一个拥有丰富运维经验、不限项目领域的德国众筹平台，它的众筹经验与汉堡创意协会的专业优势相结合，共同推动了 Nordstarter 这个专注服务小微文化创意项目的众筹社区的发展。

众筹采取“全额或全无”（All or Nothing）模式，即影视剧、游戏、设计品、应用程序、广播剧、出版物、展览、文化节事等项目的创作者或持有人均可登录 Nordstarter，为自己的项目设定需要众筹的最低金额。在限定时间内，一旦公众提供的资助达到最低金额，则众筹项目宣告成功，项目持有人得到这笔资助；若无法达到目标，则众筹项目宣告失败，已筹得的资助返还支持者。成功众筹的项目持有人需要向银行支付总筹得金额的4%，作为服务费。对

于 Nordstarter 平台，项目持有人可根据自己的能力选择支付“自愿佣金”，一般从0欧元到3%不等<sup>1</sup>。迄今，Nordstarter 共为617个项目众筹到357.7万欧元<sup>2</sup>。

与一般综合性众筹网站不同，Nordstarter 基于汉堡创意协会的资源，还会为项目持有者提供一系列文创产业的孵化、培训等专业支持服务。项目持有者能通过参与“众筹俱乐部”得到有关如何提升众筹技巧的辅导，也能因平台原因触及广泛的业内合作机会，得到其他来源的资金。总之，该平台提供了“众筹+孵化”的服务，帮助文创从业者从小微项目起步，稳步过渡到组建公司，加速进入文创市场。该模式在汉堡取得成功，逐渐扩散至包括德累斯顿、不来梅、柏林等在内的其他德国城市。

对文创领域而言，众筹已成为一种有效且成熟的融资模式。从可持续发展的角度而言，众筹模式的优势在于不仅能够为文创创业者筹集小额的启动资金，还能增加利益相关者的参与度。更重要的是，成功的众筹项目能够向传统投资者和金融行业释放信号，让他们了解特定文创产品和项目的市场潜力，促进传统投资更多地流向文化领域。

1 The partnership of Hamburg Kreativ Gesellschaft and StartNext: Nordstarter [EB/OL].(2023-06-20). <https://www.crowdfunding4culture.eu/sites/default/files/Nordstarter.pdf>。

2 Nordstarter-Dein kreatives Projekt aus Hamburg [EB/OL].(2023-06-23).<https://www.startnext.com/pages/nordstarter>。

## 政策建议

### 1. 多方共建文化融资生态系统

该生态系统不仅包含多元的出资主体，如政府、企业和居民，而且要形成多样化的融资模式和资金提供方式：第一，混合投融资策略：发展政府拨款、企业赞助、众筹、慈善捐款等多种融资途径。政府应设置种子资金，并提供税收优惠或其他激励，以鼓励私营企业和个人参与文化项目的资助。第二，创新融资工具：引入文化债券、社会影响债券等创新融资工具，允许通过资本市场筹集资金来支持文化项目。这些债券可以为投资者提供经济回报，同时为文化发展提供必要的资金。第三，加强能力建设和知识共享：建立一个平台，让文化组织和艺术家能够分享资源、知识和最佳实践。这可以包括提供培训、工作坊和研讨会，以帮助文化从业者提高他们的能力和获得新的融资渠道。第四，促进社区参与和公民出资：鼓励居民通过小额捐款或时间贡献参与文化项目的融资。可以设立特定的社区基金，让居民为他们关心的本地文化项目提供支持。通过这样一个综合性的文化融资生态系统，城市能够为文化发展提供更加稳定和多样化的资金来源，同时加强社区的参与和对文化价值的认同。

### 2. 善用政府配套基金引导资金流向

政府应当在文化融资生态系统中扮演引导和平衡的作用，尤其应当在文化投入的政策制定中，划拨公共资助并撬动社会资金流向欠发达的社区、领域和群体。为此，政府可以参照新加坡案例中的CMF模式，构建功能相似的政府配套基金。这类基金可以通过设置申报条件——如特定领域、特定绩效、特定地区等，明确地帮扶文化领域中的脆弱群体和薄弱环节，确保那些最需要支持的领域——如

少数民族的文化项目、欠发达社区的艺术教育、新兴艺术家和团体等得到足够的关注与充沛的资源。除了公平分配公共资金之外，政府配套基金也可以引导更多的社会资金流向目标领域。值得注意的是，新加坡CMF在划拨公共资金的同时，向社会释放出积极捐助艺术与文化领域的强信号，同时有效促进了非营利艺术和文化组织的自筹资金能力。这种一策多效的解决方案值得借鉴。

### 3. 灵活化解文化空间的可负担危机

政府需采纳多元化的策略来保障艺术家和文化组织获得长期、稳定且经济可负担的工作与排演空间。在众多可能的策略中，美国旧金山CAST案例采用的“先租后买”模式显示出巨大应用潜力。政府可以积极与私人部门合作，成立非营利的专业机构，为文化组织提供跨房产与文化的综合性咨询服务，包括物色合适的建筑，为处于弱势的艺术家和文化组织提供长期可负担的租赁协议，甚至在限定期内鼓励租赁者以合适的价格购买物业。这种方法的优势在于，通过降低初期的进入成本，文化组织能够有足够的时间和资源来稳定和发展自己的业务。这为他们提供了一个渐进式的路径，通过租赁获得稳定空间，最终达到拥有自己的物业。然而，“先租后买”只是解决文化空间可负担危机的一个方面。为了确保这个策略的成功，政府还需要考虑以下额外措施：如为符合条件的文化组织提供贷款或补贴，以帮助他们应对租赁或购买空间的成本；制定灵活的土地使用和规划政策，创造更多适合文化组织的空间，如将闲置的工业区改造为艺术工作室；通过税收优惠、开发权或其他激励措施吸引私人部门为文化空间提供支持等。

### 4. 重新定义居民与社区的文化参与

传统上，文化参与是指个人或社区以虚拟或现实的方式观看、体验艺术和文化活动，或是积极参

与文化创作和表演活动。但越来越多的城市实践案例表明，随着市民与社区对美好生活的向往和可持续发展的诉求越来越高，文化参与的实质性内涵已逐渐发生了变化。无论是城市文化遗产的修缮与塑新，还是重要文艺团体的生存与发展，都离不开作为受众的城市居民及其社区的支持与助力。中国南京小西湖地段的微改造和缅甸仰光的老房活化再利用案例，尽管都经由政府和企业主导，却在实施过程中充分遵从了屋主和居民的意愿，也充分发挥了他们的主观能动性，甚至让他们成为城市文脉的捐助者。换言之，文化捐助也是一种重要的文化参与

方式，包括个体与社区对文化遗产的资助、对文化活动的赞助、对艺术品的捐赠、对各类文化机构和艺术项目的直接捐助等，都应该得到鼓励与倡导。这种文化捐助的形式不仅提供了重要的经济支持，还表达了个人和社区对文化价值的认同。通过文化捐助，市民和社区可以积极参与塑造城市的文化景观，为城市的繁荣和可持续发展作出贡献。政府和相关机构应鼓励文化捐助，为市民和社区提供支持和指导，包括加强对文化捐助的宣传和教育，建立透明和有效的捐赠渠道，以及提供相应的激励措施和优惠政策。



第六章

# 跨域治理与多维 共享城市





# 引言<sup>1</sup>

当前，全球发展形势表现出前所未有的复杂性和严峻性。面对疫情、严重自然灾害、国际冲突等各种不确定性因素，以及区域发展不平等、资源的低效利用等问题，以往传统单一的治理模式已经无法适应复杂多变的社会环境，可持续发展进程面临着诸多挑战。美好的城市生活不应该建立在空间封闭、资源垄断、社群隔离的基础上<sup>2</sup>。如何提升治理效能，优化城市资源配置，为城市各项发展目标的实现提供更有力的支持，是当下重要的命题。

目前，全国80%以上的经济总量产生于城市，50%以上的人口生活在城市，城市治理很大程度上直接关系着国家的发展进程<sup>3</sup>。而城市里人口、资金、技术、数据、空间等各类资源终究是有限的，为了更好地促进资源融合，在此背景下本章节提出“多维共享城市，跨域治理创新”的主题理念。2016年联合国发布的《新城市议程》中的中心词就是“共享城市”，不让一个人掉队。2019年，中国也提出“人民城市”的概念，强调“人民城市人民建，人民城市为人民”。

然而，随着区域经济一体化程度的加深及公共问题日益突出，传统的治理模式已不适应复杂的区域性的公共问题。受限于行政区划和管理体制设置等因素<sup>4</sup>，区域间的资源合作与共享仍面临重重困境，亟须跨域治理机制。跨域治理需要在多元主体、多种要素参与城市治理的情况下，通过有效整合各类主体和各类资源，实现区域的整体发展，有利于优势互补，减少区域之间的不平等<sup>5</sup>。

城市跨域治理中的“城市”主体应是一个相对广义的概念，可以包含区域、城市、社区等多种尺度。那么当今时代，跨域治理应从哪些方面来提升城市治理水平，促进资源共享呢？一方面，需要建立全球层面跨区域相互联系的治理体系。各地已纷纷开始在建立健全区域合作机制、区域互助机制、区际利益补偿机制等方面进行积极探索并取得了一定成效。另一方面，要求我们坚持共建共治共享，形成城市治理新格局。让多元主体参与治理，以多种方式推进治理，让人民群众更多更公平分享治理成果。比如为治理资源整合提供内在有效激励，促进不同层级之间的有效衔接，引导治理资源有序流动，更好的化解社会矛盾。

如何采取具体行动以促进城市治理？本章基于全球实践依次从区域—城市—社区尺度选取了四个相关案例，并详细介绍每个案例的实践背景、实践过程和实践经验，希望为政府和相关政策制定提供参考。四个相关案例分别是：1. 顶级技术区域埃因霍温—鲁汶—亚琛三角（Top Technology Region/Eindhoven-Leuven-Aachen triangle, TTR-ELAt）合作涉及荷兰、比利时和德国三个国家，其通过跨国的互补性专业

1 本章作者为同济大学彭震伟、陈晨、黄怡、钟晓华、曹湛、陈诗芸、刘乐欣，联合国人居署。其中，韩国首尔案例、墨西哥城案例由联合国人居署撰稿。

2 吴庆华. 共享街区：城市空间治理的实践原则与路径[J]. 理论导刊, 2017(07): 9-12.

3 <https://mp.weixin.qq.com/s/ZCz1Br8j31kNYjXw-avM0g>.【实践新论】智理·制理·知理：城市治理现代化应有之义。

4 <https://mp.weixin.qq.com/s/f0uZGksTdSCrmi9nzXEtaQ>. 跨区域治理与政府合作：经验、挑战与对策。

5 <https://mp.weixin.qq.com/s/b03jTozFN8EIdgNoCn7f5Q>. 增强内生动力 发挥整体优势——加强市域社会治理资源整合（治理之道）。

知识的共享和溢出发挥区域集聚外部性，积极推动和提升区域的高端人才吸引力、合作共享凝聚力和科技创新竞争力<sup>1</sup>；本案例还包括一个专栏：长三角 G60 科创走廊，以科创资源的空间集聚、推动区域创新发展的治理逻辑，探索跨行政区划的区域一体化治理机制，并采用综合性的策略提升区域产业经济方面的综合治理水平；2. 韩国首尔的智慧城市平台（S-Platform）整合了各种城市数据集和服务，作为以智慧城市为基础的核心基础设施组件，可管理多种城市状况，为社会弱势群体提供量身定制的数字服务，让公共服务数字化促进了城市的包容性和公平性；3. 墨西哥的天玑数字系统（Tianguis Digital）作为一个公共采购系统，通过开放数据和开放合同系统发布公共采购信息，通过公开、透明和问责的原则来记录、执行和监督公共采购流程，以确保为所有人提供更好的商品和服务，提高公民参与度；4. 成都社区基金会则是对城市更新与治理中的可持续社区公益平台建构进行了有效探索，其创新社区基金会资金运作模式，从小微活动空间改造实在的着眼点入手，盘活社区闲置空间，以“微基金”撬动“大治理”，实现了社区公共服务资源利用效率的最大化。

总体而言，这些案例从不同空间尺度，不同治理维度揭示了如何构建促进资源优势互补、有机融合的城市治理体系。地方政府如何应对社会治安、城市规划、公共交通、社区服务等公共管理职能的转变和挑战是在实践中需要不断总结并解决的现实课题。我们进一步呼吁完善创新跨域治理机制，鼓励多元主体共同参与共享城市治理，并使全体市民能够平等地共享发展成果，实现更加包容、绿色、高效的可持续发展。

## 参考案例

### 埃因霍温—鲁汶—亚琛技术三角——跨国、跨区域科技合作倡议

#### 案例背景

顶级技术区域 / 埃因霍温—鲁汶—亚琛三角  
(Top Technology Region/Eindhoven–Leuven–Aachen

triangle, TTR-ELAt) 是一项跨国、跨区域科技合作倡议。该合作涉及荷兰、比利时和德国三个国家的四个科技政策体系和六个次级区域。其科技合作领域主要聚焦于精益化工、先进材料、高端制造和健康科学<sup>2</sup>。在近 20 年的合作发展基础上，TTR-ELAt 持续不断地致力于改善其多主体、多层次、多维度的治理模式，通过互补性专业知识的共享和溢出发挥区域集聚外部性，积极推动和提升区域的高端人才吸引力、合作共享凝聚力和科技

1 Nauwelaers, C., K. Maguire and G. Ajmone Marsan (2013), “The Case of the Top Technology Region/Eindhoven–LeuvenAachen Triangle (TTR-ELAt)–Regions and Innovation: Collaborating Across Borders”, OECD Regional Development Working Papers, 2013/22, OECD Publishing.<http://dx.doi.org/10.1787/5k3xv01g3hf5-en>.

2 Alda Avdic Alagic, Luuk Boelens & Marc Glaudemans (2017): Emergence of a region. Exploring the role of spatial planning in the emergence of high-tech region ELAt using assemblage and actor-network theory, European Planning Studies, DOI:10.1080/09654313.2017.1317720.

创新竞争力<sup>1</sup>。

TTR-ELAt 成员以荷兰埃因霍温、比利时鲁汶，以及德国亚琛为支点，涉及多个中小城市（图 6.1）。大多数成员地区已经成功地实现了从传统资源型产业迈向知识经济产业的新旧动能转换。如今，其中一些地区已经跻身欧洲“创新领袖”（innovation leaders）之列。TTR-ELAt 地区不仅拥有数量众多的大学、科研机构和创新公司，也拥有充足的高技术人才。例如，埃因霍温的飞利浦公司、鲁汶的IMEC 研究中心、亚琛的生命科学实验室等都是支

持 TTR-ELAt 地区高科技导向和开放式创新实践的主要参与者。数量众多的科技园区和产业园区促进了企业、研究中心、大学和公共部门之间的产学研互动，成为地区创新驱动增长的强大动能。TTR-ELAt 区域内城市的规模虽然有限，但在高科技产业方面已经形成了较为显著的相关多样化和专业互补性，产生了  $1+1 > 2$  的规模效应。

TTR-ELAt 地区在跨境合作政策方面有着悠久历史。早在 1970 年代，在欧洲莱茵河沿岸地区（Euregio Meuse-Rhine）和欧洲莱茵河沿岸北部地区



资料来源：Alda Avdic Alagic, Luuk Boelens & Marc Glaudemans (2017): Emergence of a region. Exploring the role of spatial planning in the emergence of high-tech region ELAt using assemblage and actor-network theory, European Planning Studies, DOI: 10.1080/09654313.2017.1317720

图 6.1 顶级技术区域 / 埃因霍温—鲁汶—亚琛三角的空间范围

1 Nauwelaers, C., K. Maguire and G. Ajmone Marsan (2013), “The Case of the Top Technology Region/Eindhoven–LeuvenAachen Triangle (TTR-ELAt) – Regions and Innovation: Collaborating Across Borders”, OECD Regional Development Working Papers, 2013/22, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k3xv01g3hf5-en>.

(Euregio Rhine–Meuse–North) 的跨境地区之间开展了基于项目的创新合作。这些活动为更大规模、更多维度的跨界合作提供了一个试验场。TTR–ELAt 于 2009 年启动，是 TTR 和 ELAt 两项倡议的合并。TTR (Top Technology Region) 最初成立于 2004 年，旨在进一步推动荷兰东南部地区在支撑荷兰国家创新体系构建过程中所发挥的作用，随后通过与邻近地区的合作扩大了 TTR 的规模。ELAt (Eindhoven–Leuven–Aachen triangle) 是埃因霍温—鲁汶—亚琛三座城市的市长们于 2004 年发起的一项科技合作倡议，很快就得到了周边几个城镇和区域创新主体的加入，特别是位于“三角”地区的大学。大量的跨境合作项目为 TTR–ELAt 的形成、演进和繁荣奠定了良好的基础。

当然，TTR–ELAt 地区在充分发挥其创新潜力方面也存在一些障碍。其一，该地区在品牌经营方面的有限投入制约了其作为跨境合作创新高地辨识度与认可度的提升。该地区需要进一步提升其品牌效应，以吸引和留住高水平人才。其二，语言和文化的差异对各类创新要素的跨界流动仍旧有不小的阻碍作用，不同地方创新主体仍然缺乏更深层次的身份认同与价值认同，限制了多样化地方资本的交互融合。其三，由于 TTR–ELAt 地区涉及不同尺度、不同维度的创新主体，高度复杂的治理问题也制约了跨境要素流动的潜力。

## 实践过程

### 1. 多种创新主体进行跨境创新合作

首先，实现规模经济是 TTR–ELAt 区域形成、发展和壮大的重要驱动力之一。TTR–ELAt 区域中大多是规模较小的城镇，缺少一个具有显著规模优势的大都市。但是，地理邻近、便利通达的交通网络使得该区域的中小规模城镇形成了网络化、多中

心的空间—功能组织模式，它们相互之间通过规模借用能够实现  $1+1>2$  的规模效应，进而为吸引高技术人员和企业提供了经济基础。其次，创新资源和产业技术方面的差异互补也是 TTR–ELAt 区域的跨界合作维持较高活力和竞争力的重要驱动力之一。在该区域中，不同的城镇拥有高度相关但又差异显著的专门化知识技术、科研基础设施和研发资金等多样化资源，这些差异性资源能通过不同方式形成组合再构，进而促进新技术、新产品和新服务的形成。最后，超越边缘区位优势、获得国家政治认同也是 TTR–ELAt 区域持续发展的主要驱动力。该区域中的主要城镇均位于各自国家的边缘地区，通过推动科技创新活动和跨界合作能够一定程度上获得中央政府在区域政策上的关注和认同。

在 TTR–ELAt 区域中，不论是公共部门还是私营部门的创新主体，都在其各自领域为跨境创新合作做出了积极的贡献。在公共部门中，大学和公共研究中心是最为主要的跨境创新合作参与者。在私营部门中，跨国公司则是关键的跨境创新合作参与者，如飞利浦公司、帝斯曼公司和沙特工业基础等，它作为开放式创新的先驱，在该区域不同城镇都有其设立的研究所，以充分利用不同国家的高技术人才。

但是 TTR–ELAt 区域的跨境合作仍旧存在一些障碍。其一，信息的跨界流动当前仍旧是 TTR–ELAt 区域进一步推动跨境合作的主要挑战。对于许多中小型企业而言，全面地获取其他国家的相关市场信息、技术趋势，以及合作机会仍存在不小的难度。相比之下，一些实力较强的大型跨国公司则利用在不同国家设立分支机构的方式减小边界所带来的信息阻碍。其二，在 TTR–ELAt 区域，对于跨境技术合作而言，获取充足的公共资金支持也是不

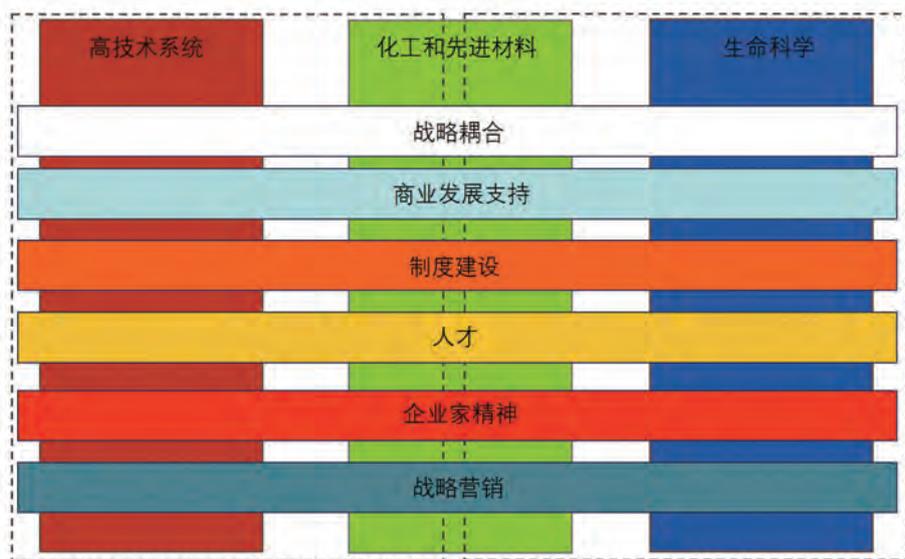
小的挑战。在地区，专门用于支持跨境技术合作研发的公共资金或专项基金相比于各国国内资金而言仍旧非常有限，目前较为成熟的项目是由 Interreg 项目所提供的 TTC/GCS 基金。跨国技术合作的公共支持资金仍需要基于区域内各国政府的共识和共同努力。最后，文化和行为习惯的差异也是制约该区域跨境合作的主要阻碍之一。

## 2. 自下而上的实践与治理模式

TTR-ELAt 区域一直以来并没有一个自上而下的、官方的发展规划，而是主要以一种自下而上的方式，以多元主体共同利益最大化为目标，在实践探索中不断寻求共识的集体行动。这样一种通过自下而上的集体行动，在创新资源丰厚的功能区域中建立一个具有全球影响力的“技术热点”成为该区域未来发展的共同愿景，并被纳入了 2008 年的《列日公约》并细化成三项具体的发展目标：（1）TTR-ELAt 的首要发展目标是建立一个具有国际竞争力的高科技区域；（2）尤其关注在技术创新和商业价值

上有巨大潜力的特定领域：化学品与先进材料、先进制造和健康科学；（3）企业和公共研究机构将在共同制定与执行 TTR-ELAt 行动计划方面发挥关键作用。这一共同愿景包括以三个优先科技领域为基础的多个维度行动计划。包括战略耦合、商业发展与支持、制度发展、人才、企业家精神，以及战略营销，其中部分行动计划已经充分实现。此外，弗兰德斯、瓦隆、荷兰东南部和亚琛地区都制定了相应的创新战略，或都至少制定了包含跨境创新合作维度的区域发展政策（图 6.2）。例如，德国方面的“Euregio meuse-rhine 2020”包含了制定一个创新型跨境区域的具体目标；荷兰东南部的“Brainport 2020 战略”也着重强调了需要主动对接 TTR-ELAt 区域研究机构，形成紧密合作的跨境科技共同体。

TTR-ELAt 区域的治理存在天然的复杂性，它包含 3 个国家的 6 个伙伴区域，制度、文化、惯例的差异使得充分协调不同参与伙伴的利益和诉求是相当困难的。例如，比利时方面的主要参与者（鲁



资料来源：Alda Avdic Alagic, Luuk Boelens & Marc Glaudemans (2017): Emergence of a region. Exploring the role of spatial planning in the emergence of high-tech region ELAt using assemblage and actor-network theory, *European Planning Studies*, DOI: 10.1080/09654313.2017.1317720

图 6.2 TTR-ELAt 区域研究机构架构图示

汶等城市)具有较高的自治水平,在创新政策方面具有较强的制定和执行能力,但其更高层级的省级政府(弗兰德斯)在部署创新资金和政策实施方面的影响力则小得多。而在荷兰方面,不论是省政府还是城市政府在跨境科技合作治理过程中均有较高的参与度,政府、大学和企业共同参与构成区域发展委员会,负责与区域内各个利益相关方进行协调。区域发展委员会具有较高的政治话语权,在向中央政府争取资金和政策支持方面有相当大的优势。在德国方面,亚琛的政治话语权在区域和国家体系中都不强,因此相对来说在跨境活动中能够动员的资源仍旧有限。总体上来讲,跨境合作的三方在政治承诺上存在明显的不平衡:荷兰在许多方面表现出 TTR-ELAt 区域领导者的特点,尤其在公共资金投入和创新政策制定方面都有更大的贡献,而比利时和德国在政府层面显得相对被动。当前, TTR-ELAt 区域缺乏一个积极且长期的公共协调机构,以及与之相匹配的资源,这也是该区域进一步推进跨境合作深度和广度的关键阻碍。

在融资方面, TTR-ELAt 区域跨境创新没有专门的公共资金来源。目前 TTR-ELAt 区域获取资金支持主要来自欧洲默兹—莱茵河区域(Euregio Meuse-Rhine)项目的区域合作基金(Interreg),但这项基金主要还是直接面向德国的创新主体,荷兰和比利时的创新主体目前只能作为合作伙伴间接获得该基金的支持。Interreg 基金在促进该地区跨境创新合作方面发挥了关键作用,但也面临关键难题,具体包括:(1) Interreg 资金资助结束后,资金的可持续性上存在问题;(2) Interreg 资助项目筛选程序过长,且该选择是基于地方利益而不是项目质量及对该地区的影响;(3) Interreg 所覆盖的地区缺乏确保与其他区域、国家或欧盟政策相一致的战略方针。

此外,该地区的品牌经营和辨识度方面也面临较大的挑战。TTR-ELAt 对于许多创新主体来讲是隐形的,而且在它的治理机制上也很难从其内部或外部进行品牌推广。它不仅仅是一个关于政治利益的营销问题,更是一项战略政策的组成部分,非常需要得到广大选民的支持。品牌树立与营销是刺激跨境创新潜力开发的必要因素,尤其对于中小企业而言,这能够吸引并留住该地区的人才和企业。只有该地区的广大选民对跨境科技合作有了充分的认同之后,才能使得该地区的各级政府对支持 TTR-ELAt 感兴趣。

## 经验借鉴

### 1. 维持区域规划与治理政策的灵活可变结构

由于统一治理困难,因此该区域需要保持灵活可变的治理结构。TTR-ELAt 地区涵盖了 3 个国家、4 种科技政策体制和 6 个合作伙伴区域,以及多个城市,这些都使得其治理系统相当复杂。灵活的治理方式应该确保合作伙伴之间尽量不产生冲突,并且尽量使得相关政府部门在行动上保持基本一致。但是,倘若让 TTR-ELAt 区域内所有合作伙伴在行动上达成一致可能难度较大,难以实现。

### 2. 保持更新跨境合作活动的各项数据

持续收集各项数据、更新跨境合作实况和趋势有助于各个参与区域证明联合行动的重要性,评估相关政策的实施效率。巴塞尔经济学研究智库(BAK Basel Economics)的针对 TTR-ELAt 的持续研究和数据跟踪充分揭示了跨境科技合作的优势,并为进一步优化跨境科技合作提供了较好的依据和基础。然而,该研究的主要关注经济与科技的产出总量(上市公司市值和专利和科技论文总量等),而对跨境合作的相互作用和互动影响缺乏研究,这些数据未来需要进一步加强研究和跟踪。

### 3. 强化跨境科技合作的区域品牌

TTR-ELAt 区域品牌模糊、辨识度不够清晰、身份认同不够广泛，反映出该区域存在的治理问题。可以通过多种不同的方式、在不同的领域发力，充分提升该区域的品牌价值和身份认同。为提

升该区域内部的身份认同与品牌效应，可以通过试点项目，以及广泛的公众参与来增强已有参与者与潜在参与者对该项合作计划的了解。比如，举办关于区域品牌名称和商标的设计竞赛，或者以区域合作品牌的名义举办跨区域的招聘会等。

## 中国长三角 G60 科创走廊<sup>1</sup>

长三角 G60 科创走廊是探索实践区域一体化高质量发展新路径。

随着新一轮科技革命和产业变革深入发展，学科交叉创新、全链条变革、大跨度协同的区域发展特征日益突出。依托交通大通道连接多个节点城市的科创走廊，以科创资源的空间集聚、加速链接，推动区域创新发展的治理逻辑，已成为引领区域创新、推动协调发展的重要空间组织形式。诸如美国加州 101 公路创新走廊、波士顿 128 公路、英国 M4 创新走廊都是享誉全球的科创走廊<sup>2</sup>。

长三角 G60 科创走廊位于中国东南沿海位于长江三角洲核心区域，自 2016 年 5 月 24 日启动建设以来，依托 G60 高速公路和沪苏湖高铁、商合杭高铁交通大通道，充分利用制造业基础和大学城等创新资源，历经了 1.0 版 G60 中国上海松江科创走廊、2.0 版沪嘉杭 G60 科创走廊，发展为贯穿沪苏浙皖三省一市，覆盖松江、嘉兴、杭州、金华、苏州、湖州、宣城、芜湖、合肥九座城市的 3.0 版长三角 G60 科创走廊，并由地方发展规划上升为国家战

略<sup>3</sup>（图 6.3）。

首先，九城市共同建立健全跨区域统筹协调机制，不断深化“央地联动、区域协同”联动工作机制。在央地联动层面，建立由科技部牵头的推进 G60 科创走廊建设专责小组，在长三角区域合作办公室指导下，实体化运作由九城市共派干部组成的长三角 G60 科创走廊联席办公室，通过联席会议、专题会议等方式推动解决跨地区、跨部门协同治理的重点难点问题。在区域协同层面，成员城市分别成立专项领导小组并专设项目推进办，策源地松江先后成立区科创发展办、区 G60 创新研究中心，联动九城开展工作交流、要素对接、成果发布、干部交流等专项活动。

其次，以头部企业为引领，构建“联盟+基地+园区+基金+平台”跨域合作体系，建立“1+7+N”产业联盟体系、跨区域产业协同创新中心、“G60 科创云”要素对接平台、科技成果转化基金、科技成果转化示范基地、科创路演中心联合体、产融结合高质量发展示范园区、高校协

1 本案例由同济大学钟晓华副教授撰写，中国上海市松江区科创发展办公室提供资料支持，在此表示感谢。

2 Lawrence, S., Hogan, M. Q., VanLear, S., & Rieth, K. T. (2020). A blueprint for building an innovation corridor. RTI International.

3 中共中央、国务院《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》（2019）。



资料来源：由上海市松江区科创发展办公室提供

图 6.3 长三角 G60 科创走廊产业联盟体系构成

同创新联盟、专家咨询委员会等一批跨区域合作载体，常态化举办 G60 科技成果拍卖会，聚焦创新链产业链资金链人才链深度融合，加速科技成果向现实生产力转化<sup>1</sup>。

最后，通过制度创新有效破除制约技术、成果、人才、资金等创新要素自由流动的体制机制障碍。G60 九城市实现 178 个事项“一网通办”；设立全国首个跨区域知识产权行政保护协作中心；联合长三角三省一市金融监管部门先后推出 28 条金融支持政策，推出并完善 G60 科创贷、园区贷、质量贷、标准贷、人才贷等金融产品矩阵；成立 G60 国家移民政策实践基地，印发实施 G60 外籍高层次人

才永居推荐认定管理办法，试点海外人才引进政策和便利化举措；制定实施协同创新持续优化营商环境和水平人才高地建设三年行动方案<sup>2</sup>。

本案例的可贵之处在于展示了跨域规划、资源整合的力量。七年来，G60 科创走廊通过跨域规划、平台建设、制度创新、政策供给等方式打破区域内的行政壁垒，推动项目、技术、资金、人才等创新要素的有效聚集和流动，着重促进产学研结合、产融结合、城市群联动，逐渐形成开放共享、共建共生的科创生态，成为具有国际影响力的区域创新集群。

1 科技部、国家发展改革委等部门《长三角 G60 科创走廊建设方案》(2020)。

2 长三角三省一市人民银行、银保监会、地方金融监管等部门《金融支持长三角 G60 科创走廊先进制造业高质量发展综合服务方案》(2022)。

## 韩国首尔：智慧首尔——城市治理现代化

### 案例背景

首尔一直被认为是创新城市管理和智慧城市发展的先驱。由于数据整合和机构协调能力的缺乏，该市行政效率严重低下，阻碍了公共服务的规划和提供。值得注意的是，信息往往无法快速地传达至领导层和市政府决策层，导致错失不少良机，无法充分分析和使用利于预防城市问题的数据。此外，随着数字鸿沟的扩大，城市中某些群体获取技术的机会也越来越少，从而加剧了社会经济不平等。

首尔市政府（SMG）从2015年开始，通过政府研发和地方政府的分担执行，成功开发了一个整合各种城市数据集和服务的智慧城市平台，以改善城市居民和游客的生活条件。该平台植根于智慧城市的核心基础设施组件，管理着多种城市条件并促进以人为本的包容性，为建设更加智慧的城市做出贡献。利用该平台的便捷访问性，首尔正在积极推动数字包容性政策，保障五项基本数字权利，即通信、移动、教育、安全和技术的应用，并为社会弱势群体提供量身定制的数字服务。

智慧首尔平台通过在地市政府各部门之间建立明确的制度安排，推动以统一数据策略实现智慧治理，展示了一种新颖的创新型地方治理模式。该举措通过调整和协调城市数据运营，为统一的战略方向奠定了基础，为未来信息和数据举措实现更加标准化的发展、城市政策制定中更加稳健的循证方法铺平了道路。作为供市长使用的最新系统，该平台还致力于提高城市管理的透明度和效率。

### 实践过程

为应对数字化转型加速和城市生活即将面临的

变化，首尔市政府未雨绸缪，制定了“智慧城市和数字化总体规划（2021—2025）”，该举意在提升市民生活质量，提升城市全球竞争力。该总体规划将首尔视为在未来向全球智慧城市数字化转型进程中的领导者，旨在建造新的创新型智慧城市基础设施，将首尔定位为转型的先锋，并为公共利益提供城市服务。

#### 1. 创新的大数据平台开发

作为未来智慧首尔的核心基础设施，智慧首尔平台（S-Platform）于2017年问世，目的是加强灾害情况下的现场协调和调动能力，加快调取行政信息。2019年，该平台强化了现有功能的同时还加入了新功能，扩大了应用范围，以此来应对城市面临各种挑战，并基于高度先进的ICT基础设施和技术，更好地将人与城市连接起来。该平台包含了许多智能基础设施组件，可充当用户访问服务和解决城市挑战的数字套件。

作为智慧城市的电信基础设施，首尔智能网络（S.Net）提供包括市政宽带网络（LAN+无线）在内的多种智慧城市服务。该网络是建设首尔成为未来智慧城市的基础，目的是确保所有公民都可使用宽带。新冠肺炎疫情期间，媒介技术得到了更为广泛的应用，通信成为重要的公共资源，而由于宽带权属于公民的信息权利，政府在法律上有义务解决数字鸿沟。与此同时，交通、环境、安全和福利等行政部门对新ICT技术的需求激增。该网络通过为各个机构单独的宽带网络进行集成连接和运营来提高行政效率，并通过积极利用宽带网络来降低租赁网络的通信成本。此外，该网络正在缩小数据差距和数字鸿沟，并提高首尔的全球城市竞争力和城市知名度。

随着城市复杂性和多样性的增加，精确的数据收集和系统分析对于评估新出现的城市现象愈发重

要。智能首尔物联网数据 (S.Dot) 致力于将城市现象和居民行为转化为数据, 并向居民提供详尽解释。物联网 (IoT) 传感器和智能闭路电视覆盖首尔全域, 用于分析 17 种不同城市现象的数据集。这些传感器数据可为城市政策提供信息、提升城市治安, 并通过公私合作提供更多人性化的服务。截至 2022 年 5 月, 物联网传感器已在 1 100 个地点完成安装, 对人口、颗粒物、紫外线、风速和风向、天气、湿度、光线、噪声、振动、风速、风向、臭氧层、气味、空气污染和黑球温度计 (用于测量城市辐射热) 进行监测。

首尔智能数据 (S.Data) 作为大数据服务平台项目, 通过支持多边贸易和多个机构积极利用城市大数据并提供大数据分析能力来促进数据驱动型经济。作为一个综合服务平台, 它能够对数据进行分析、组合和交易, 并通过集成管理能力帮助实现内部和外部数据的收集、存储和使用。作为一个集成的大数据存储设施, 它拥有可存储大量原始大数据的物理空间。值得注意的是, 批量采集接口可以在保护行政系统数据和城市数据的同时做到人工干预最小化。存储大数据的设施特别注重安全性, 敏感数据存储在安全区, 非隐私数据则保存在源数据存储区, 而经处理后用于开发各类服务的数据则会被保存至服务数据集存储区。作为一个使用方便且操作简单的平台, 其借助元宇宙提供差异化的体验, 而通过逐步构建长期目标的服务可轻松地解读和利用元宇宙。首尔智能数据将分为三个阶段进行 (人工智能分析平台、元宇宙平台、集成大数据存储); 第一和第二阶段专为公职人员设计, 第三个阶段针对政务服务设计。人工智能平台可以利用自然语言和语音得出所需的分析结果, 首尔旨在支持基于数据的管理可视化, 并通过在公职人员队伍中推广人工智能分析平台, 以及支持公共访问, 培育基于大

数据的人工智能 (AI) 集成生态系统。统一行政数据的收集和存储, 借助数据治理管理政策以加强个性化数据的检测和去标识化、加强数据本地化和标准化与加强数据和元数据管理, 这些都是保障数据分析管理体系安全的手段。总而言之, 公共数据收集和集成管理系统将把分散的数据收集路径并入至连接的存储空间之中。

首尔智能大脑 (S.Brain) 旨在通过基于人工智能的智慧治理来提供定制服务, 支持人工智能通过对数据的有机分析, 在推出新服务项目的决策中起到主导作用。通过“对话首尔” (Seoul Talk), 人工智能代表将会回答与城市管理相关的问题, 并接受有关城市问题的现场投诉。公共服务热线涵盖交通、行政、福利、环境、文化、经济、安全、住房等服务领域, 同时还涵盖公共服务登记、图书馆导览、在线学习等内容。此外, 作为智慧城市的数字孪生, 智能首尔地图 (S.Map) 是最先进的系统, 可在同一个 3D 虚拟网络空间中“重建”首尔, 通过提前预测城市规划、城市治安和城市环境的转变来帮助制定科学的政策。执行 3D 分析的能力对地方政策制定具有重大影响, 可以实现行政信息和城市感知信息的融合和集成。随着对每个使用的模型和诊断进行分析成为可能, 模拟也可以被用来支持决策。该地图还实现了 3D 空间信息的可视化, 为与各种行政服务的整合奠定了基础, 同时还能通过居民参与决策过程、在线提交意见和共享信息, 将其打造成居民沟通的渠道。

首尔智能安全 (S.Security) 可为公共行政服务的安全做出贡献, 且整合了防止智能网络入侵事故和保证个人信息安全的解决方案。该系统于 2021 年开始试点, 包含四个子系统, 例如针对风险收集和分析子系统, 针对违规事故预测和机器学习子系统, 以及针对违规事故响应和风险情报的子系统。

为了应对日益加剧的大规模威胁，该系统通过加强控制塔功能和隐私保护活动，针对安全风险实现持续响应，帮助首尔在网络安全方面走在世界前列。随着普通杆件向智能杆件转变的趋势在全球日益流行，首尔智能杆（S.Pole）作为智慧城市的核心基础设施，将不断提升首尔的全球竞争力并为当地居民带来更多的便捷。作为便民设施，首尔智能杆集合城市各处安装的交通灯杆、路灯杆、闭路电视杆和安全灯杆等杆件于一体，拥有包括未来道路照明与智能集成闭路电视监控在内的各种智慧城市信息通信技术，且实现了向下一代智能交通系统、充电基础设施、公共无线网（Wi-Fi）、S.Dot 物联网传感器、S.Net 和智能人行横道的过渡。采用可升级为智慧城市核心基础设施的实用标准模型，在全市战略位置总共建立了 300 个智能杆<sup>1</sup>。

在此平台基础上，提出打造元宇宙首尔的计划。“元宇宙首尔总体规划（2022—2026）”是由首尔市政府制定，旨在打造基于新技术的“元宇宙首尔”管理平台的首个综合性规划。该管理平台营造出一个虚拟市政环境，创建了一个充满创造力与相互交流的超现实社区空间，所有用户都可以在其中

获得增强的体验感。作为一个高性能平台，其能对城市不断变化的行政环境做出响应，并在跨部门条件下提供新的公共服务（见表 1）。公测期间，共有 3 000 名首尔居民参加了该平台的测试<sup>2</sup>。测试圆满成功后，首尔市政府于 2023 年 1 月正式推出该平台的第一阶段服务。首尔是第一个加入虚拟宇宙的城市（这个当前已经可实现）。该项目第一阶段的运行时间为 2022 年至 2026 年，用户可使用虚拟人物探索首尔、使用公共服务、就某些事宜提出问题并获得建议。该平台基于自由、包容和连接三个关键价值观。自由价值重点在于创建一个社区空间，让用户可以创造性地表达自己，同他人畅所欲言，且全年无时间限制地享受公共服务。第二个价值“包容”则侧重可及性，即用户可在一个超现实的空间内，以虚拟人物身份在没有任何障碍或歧视的情况进行互动，并能访问首尔金融科技实验室（Seoul Fintech Lab）和首尔产业支持中心（Seoul Business Support Center），以及顶级旅游景点等地点。最后，连接价值旨在构建一个虚拟世界，让用户享受公共服务的同时，提供身临其境的现实体验（表 6.1）。作为全球首个此类平台，元宇宙首

表 6.1 元宇宙首尔公共服务愿景

经济	教育	文化旅游	交流	城市	行政
首尔投资中心 (Invest Seoul)	首尔学习 (Seoul Learn) 元类	元宇宙首尔之旅	元宇宙 120 中心	XR (扩展现实) 城市	会议服务
首尔金融科技实验室	首尔学习 造梦中心	参与式节日平台	元宇宙首尔市民 平台	城市智能 管理	智慧工作
数字内容 游乐场	首尔市民大学元宇宙 校区	展会服务	虚拟市长 办公室		大数据服务

资料来源：作者自绘

1 Smart Seoul. URL: <https://digital.seoul.go.kr/eng2025/smart-seoul/s-platform?article=4920>。

2 Tomorrow City. Seoul is the first city to join the metaverse (and this is what can already be done) (2023) URL: <https://tomorrow.city/a/seoul-metaverse>。

尔率先构建了该平台作为原型，并将其推广为虚拟市政管理的原型。

## 2. 具有包容性的治理模式

数字化转型加速导致数字鸿沟不断扩大，为了应对这一局面，首尔市政府制定了《2022年数字能力提升推进计划》(2022 Digital Competence Strengthening Plan)，该计划意在通过推行定制化的数字教育，以及打造连接教育与就业的生态系统以提升数字包容性。该计划以便利性、包容性和独立性作为价值观，并运用名为“紧贴式”“个性化”“基于社区”及“无缝衔接”的四大战略，每个战略都能为计划做出贡献，“紧贴式”旨在通过基于需求的面对面教育服务来提高教育的有效性，包括由拥有数字资格的教师为老年人提供个人辅导。从这个意义上说，接受辅导的个人可以获得增强自身数字工具知识所需的支持和教育。其次，“个性化”战略通过开办细分课程，根据学习者的个人水平制定个性化的学习方案。该战略下，老年人也能以线上或线下的方式进行独立的重复学习。再次，“基于社区”是指长期运行在家即可便捷使用的公共数字教育设施，并打造可随时提供参观、体验与教育服务的老年数字中心。最后，“无缝衔接”促进了毕业即就业这种循环生态体系的发展，其中教育参与者将被聘为讲师。上述四个战略都能为层面更广的措施提供支持，还促进老年人的社会贡献型工作，将他们培养成数字护理专家。

## 经验借鉴

### 1. 应用互联数字基础设施提高城市治理效率

城市面貌日新月异，在此情况下，首尔市政府重视开发综合智慧城市基础设施带来的关键效益。随着城市规模和复杂性不断增长，管理城市生活的各个方面变得愈发具有挑战性。基于数据、技术和

创新的强大工具，智慧首尔平台实现了高效、可持续的治理。通过无缝衔接交通运输、人口统计、公共安全等重要体系，城市决策者可掌握实时动态，并由此做出旨在提高市民福祉与优化资源配置的明智决策。这样的平台促进了不同政府部门、私营部门和市民之间的合作，形成更具参与性和响应性的治理模式。最终，投资综合智慧城市平台使城市能够应对所面临的紧迫挑战，增强服务落地效果，并培育有弹性且面向未来的城市面貌。

### 2. 利用智能电子政务机制的潜力来消除数字鸿沟

通过智慧首尔计划，首尔正在制定具有开创性的战略，目的是拓宽市民获取数字技术的渠道，以及增加市民对数字技术的了解，从而为更加公平、包容和繁荣的城市发展做出贡献。随着技术日益成为现代社会的支柱，弥合城市内存在的数字鸿沟变得至关重要。若无法妥善消除数字鸿沟，可能会加剧现有的社会经济不平等，使本已边缘化的社区进一步边缘化。通过弥合数字鸿沟，能够在公共服务方面释放城市的巨大潜力，个人也可通过互联网和数字工具获取信息、寻找教育资源和就业机会。如此他们便可参与数字经济，实现与经济和社会层面的进一步融合。此外，由数字化实现互联的人口可以促进创新并激发创造力，为繁荣、包容的城市环境做出贡献。通过优先确保公平享有数字基础设施和技能发展机会，城市能在达成为所有市民创造一个具有社会凝聚力，实现经济繁荣和可持续发展的目标上向前迈进一步。

### 3. 重视公共服务的数字访问促进城市的包容性和公平

城市治理中可供数字访问的公共服务能带来诸多益处，其可简化行政流程、增强市民参与度，并促进高效的城市管理。通过利用技术提供在线服务，城市可以显著减少繁文缛节带来的阻碍，并帮

助市民与政府官员节省时间。数字平台使市民能够在家中舒适地享有基本服务，从而促进便利性和包容性。此外，数字交互实现了具有重要意义的数据可视化，使政策制定者能够做出数据驱动决策并判定走势以改善服务落地效果。通过在线平台和应用程序，首尔市政府正在积极增加与市民的互动，寻求反馈，并邀请他们参与决策过程。最终，可供数字访问的公共服务会将城市治理转变成一个更加透明、更负责任和响应更为迅速的系統，以此提升市民满意度并打造更加繁荣的城市社区。

## 墨西哥：Tianguis Digital——推动透明、高效的公共采购

### 案例背景

在墨西哥城，官僚主义的公共采购和承包方式在一定程度上主导着市政府的流程。由于存在着个人责任意识薄弱、内部职权和行政僵化等问题，政府内部的许多利益相关者继续在传统逻辑下工作，不愿意共享信息，也不愿意对采购流程加以控制，这加剧了效率低下的情况。由于在政府内部也缺乏沟通与合作，进一步降低了政府流程的透明度，助长了腐败。这反过来又导致社会普遍缺乏对政府的信任，民众不愿参与公共治理。但值得注意的是，公民并不会放弃对改善公共采购的诉求，这也成为选举活动中各方关注的重点，在此期间许多大型合同会受到审查。

通过公共创新数字机构（简称 ADIP），墨西哥城政府和市政当局已着手通过提高信息管理质量，提高行政透明度，以及加快或消除导致流程放缓的低效内部程序来优化公共采购流程。同时，ADIP 推出了一款名为 Tianguis Digital（简称 TD）的战略和数字工具，帮助改善整个城市的公共采购流程。

作为数字创新的产物，该平台力求通过开放数据和开放合同系统发布公共采购信息，覆盖墨西哥城所有市政府，提高公民参与度并促进区域发展。从规划阶段到合同执行，该平台确保与市政府合同相关的数据和信息逐步公布，符合法规规定的最大透明度原则。作为一个公共采购系统，它提供工具和模块，通过公开、透明和问责制的原则记录、执行和监测公共采购过程，确保为所有人提供更好的商品和服务。

TD 专注于三个核心轴，其目标是 1. 服务于该市的公共采购流程规划；2. 配合并推动数字工具在采购流程中的应用；3. 监测采购流程并根据实时信息优化决策。TD 也代表着一种具有独特性的转型战略，它首先是模块化且完整的，作为其组分的多个模块分别向用户提供各种工具，在公共采购周期的各个阶段持续提供合规性保障服务；其次，它是交易性的，通过技术增进公民、供应商与政府官员的直接交互，降低参与成本和壁垒，推动全民参与；再次，它具有互操作性，允许平台模块之间进行直接交互，而这有助于简化流程并防止平台内信息和任务的重复；此外，它还还为与国家数字平台、税务和银行系统等其他联邦系统的交流提供了便利。TD 遵循公开和透明的原则，在整个采购周期中保持对所有信息和数据库的访问，并接受公众参与和社会控制流程的监督。它作为一个开放的系统运作，从数据库使用到协作机制，减少了违背公共利益的行为风险。TD 的开放数据格式的信息基于国际标准，并且保持了系统模块的开源性，确保创建的所有计算机组件都可以为第三方所获取、修改和使用。

### 实践过程

TD 是一项史无前例的创新，它为墨西哥城的

公共行政部门提供了一套工具，以公开和高效的方式规划、执行并监督公共采购流程，促进资源的公平分配。它已不仅仅是一个由信息与通信技术（ICT）驱动模块化技术解决方案，而是在改革城市公共采购体系、推动制度重新设计，以及系统内激励、规则、权重和制衡的变革方面发挥着重要作用。它为城市购买商品和服务提供了一种革命性的方式，让更多的个人和组织参与公共采购阶段，并促成多部门合作计划，保证采购流程的诚信参与。

### 1. 创新的开发模块和工具

自建立以来，TD 已逐步为供应商、市政部门和居民开发了一套采购模块。这些模块为供应商提供在线登记和投标的有效捷径，帮助供应商、居民和市政部门遵守公共采购周期的整体原则。数字化运营确保每一项行动都可以被监测，所有支出和合同都以数字方式产生并立即传输到公共信息系统。

继 2018 年新的政府团队组建后，政府首脑于 2019 年 2 月 11 日正式推出 TD，并启动了两个初始模块：1. 供应商登记；2. 商业机会。“供应商登记”为供应商们开辟了一处交流的空间，通过邀请他们报价来实施市场调研；“商业机会”使用户及时了解当前的业务需求，并不受限制地访问基础数据，通过搜索引擎和过滤设置来筛选最适合自己的商业机会。公共合同通知，以及招标条款和条件等内容也在这里被整合在一起，为严格遵守国际标准、满足公开透明所需最低限度的信息公开奠定了基础。

面对供应商的需求，TD 还集成了其他相关模块。例如在供应商注册方面，希望参与签约过程的供应商被强制要求通过墨西哥城供应商注册中心（CDMX）免费实现简单注册。此外，TD 还开发了

数字竞标模块，为供应商提供线上平台，让他们在线参与公开招标限制性的邀请招标，为现实中有实体和投标人参与的签约过程提供便利。Prebase 讨论模块于 2022 年 2 月启动，为市民、公司和组织提供了公共参与的机会，向他们开放与该市息息相关的承包项目进度，邀请他们共同创建和设计项目方案。此外，TD 还包含了城市规划中的公共采购项目并开放给公众讨论的空间，它支持采购单位对项目的技术、法律和行政要素进行阐述和概念化，并开放给公众，供广大用户对招标项目提出修改或意见，帮助各项目根据市场的实际标准和公民的需求进行调整。

同样作为创新产物的还有一系列公共工具。合同查看工具（Contracting Viewer）为用户提供数据和可视化的访问权限，便于分析公共采购流程不同阶段的公共合同支出，以及在规划、竞标、中标和合同拟定等各阶段进行同步的数据分析。EDCA 开放数据工具允许用户根据开放数据租用标准查阅有关 CDMX 合同流程的信息，Summons 开放数据工具则在 CDMX 开放数据门户网站上发布公开招标和限制性招标公告。这些公共工具各自作为组分结合在一起，就形成了增强整个政府采购流程透明度的不可或缺的手段。

墨西哥城充分利用 TD 工具，根据核心原则改进招标流程，为参与者在价格、质量、融资和商机方面提供最佳条件。值得一提的是，通过规范性工具可以查询当地与公共采购相关的现行法律框架，获取有关法律、法规和指南的信息。公共采购战略伴随模块还为最复杂的合同流程提供建议和支持，确保遵守既定标准、预算透明度，以及与质量价格机会相关的最佳市场条件。此外，TD 还集成了专门的培训模块，指导用户如何在 Prebase 中上传商机和供公共讨论的项目。

## 2. 多方利益主体参与，提升重点项目透明度

为打造更具可持续性的城市，TD 已经在墨西哥城各地成功支持了多个项目的落实。Ecobici 是拉丁美洲规模最大的共享单车计划，它于 2010 年 2 月启动，已成为墨西哥城的先驱系统（图 6.4）。该计划在发起十年后依旧成功运营，于是在 2019 年，我们得以再次审查和重新设计该系统的承包模式，采用 TD 来简化续约和扩展计划的签约程序。Ecobici 计划推出时只有两家公司投标，十年后，有更多公司参与进来，提供了一系列解决方案、技术支持和商业模式。这种采购方式鼓励多方利益相关者进行对话，构建相互联系沟通的桥梁，在不同参与者之间建立更牢固的信任关系，并促进信息共享。TD 战略承包支持模块在初始规划阶段开放，



资料来源：<https://mexicocitystreets.com/2021/09/16/renting-bike-mexico-city-2/>

图 6.4 Ecobici 计划

并举办了一场公开活动，为感兴趣的公司提供了参与并展示其产品的机会。为此，市场参与者首先被邀请进行了一项公开调查，回答关于他们提供的产品、产品的耐久性和提议的商业模式的问题。该项目随后于 2019 年 10 月由市政府向公众展示，鼓励潜在的供应商在 2019 年 12 月参与为期 30 天的电话会议，相关的研究结果都以报告形式向公众公开，从而提高流程的透明度，杜绝违反竞标条件的现象。此次活动中，共有九家公司提出申请，提出了七份完整的方案，其中包括有关其服务可持续性（例如基础设施和技术自行车设备）的关键信息。该流程得到了公众的积极反馈和广泛关注，体现了对公开、透明和问责的承诺的价值，并展示了 TD 在激发更大的采购兴趣和良性竞争方面的优秀潜力。

经过两年的规划，Ecobici 的承包签约流程于 2021 年底成功完成。通过在国际公开招标中使用 TD Prebase 模块，在此后六年的系统更新和扩展中为政府节约了 54% 的预算（120 万比索）<sup>1</sup>。在整个过程中，TD 的应用带来了 26 轮改善，组织了两次演练，并开发了一个专门的微型站点，以便对实施阶段和参与过程进行监测和跟进<sup>2</sup>。如今，Ecobici 经过更新和扩建，已将 2 500 辆新自行车（总计 9 300 辆）整合到服务中，并在全市建立了 207 个新自行车站（总计 687 个），为城市激活了更多与交通设施和运输服务相关的新项目<sup>3</sup>。

TD 还率先开展了多个后续项目，特别是它支持为针对国内和国际供应商的城市无轨电车供应商

1 墨西哥城政府，Tianguis Digital：高效透明的公共采购。网址：<https://www.tianguisdigital.cdmx.gob.mx/noticias.php?id=tianguis-digital-compras-publicas-eficientes-y-transparentes-jgd395>。

2 墨西哥城政府，URL：<https://herramientas.tianguis.cdmx.gob.mx/>。

3 墨西哥城政府，Renewal and expansion of the ECOBICI System。URL：<https://www.tianguisdigital.cdmx.gob.mx/ecobici/>。

开展市场调查。调查期间，共获得了七份问卷，并通过潜在购买单位与市场之间的对话了解了可能购买的规模。通过这次调研，共确定了五家有意向的公司，它们在收购专业运输设备方面拥有二十多年的经验。在新兴业务方面，该平台还为公众购买病毒检测试剂提供了战略支持。在2022年收购RTP单位期间，平台还就为CDMX的公民签名功能购置生物识别登记设备的前期基础进行了协商和讨论，收集了对招标基础的意见，用以改进公共采购过程。2022年，市政府就地铁巴士相关的采购项目进行了咨询和讨论，特别是提供收费服务、地铁公共客运走廊的出入管制，以及地铁巴士运营支持系统的租用。

### 经验借鉴

#### 1. 利用数字平台的整合提高地方政府公共采购透明度和效率

TD的使用改变了墨西哥城的公共采购流程。它记录了所有交易、投标和合同授予并让公众轻松获取这些数据，让墨西哥城有能力能够提供整个采购过程的透明且可审计的记录，这反过来又有助于减少腐败的可能性，并加强了私营公司和公共机构在整个采购过程中的问责制建设。通过实践，TD的采购流程自动化已被证明能有效节约成本，方便更为轻松地管理请求、评估和批准流程，从而减少行政负担和处理时间。采购官员、供应商和利益相关者通过实时协作和沟通改善了相互间的协调性；更大的数据集保证了在整个采购周期内做出更高效、更明智的决策。综上，基于开放、透明和问责基本原则的数字采购为城市提供了前所未有的机会，不仅能提高自身采购机制的质量和效率，还可重新在公共领域赢得对政府决策的信任。

#### 2. 认识 Prebase 在加强合同流程规划方面的价值

通过推动采购的现代化，TD Prebase 代表了一项创新举措，鼓励公民参与墨西哥城战略性、高影响力采购流程的规划。Prebase 为展示和审查备受瞩目的公共采购项目开辟了空间，公民和组织可以在其中发表意见，并对拟议的公共招标程序基础提出修改建议。除了增加公民、民间社会组织和供应商的参与外，Prebase 还有助于拉近公务人员与市场的距离，增进他们对商品和服务供应的了解，提高对技术支持和投标基础的要求，增加招投标过程中的竞争性，提高采购流程的成本效益。TD 是拉丁美洲第一个便利公民参与的工具，它实现了采购流程的现代化，并凸显了其加强公民与政府间合作的能力，助力更优秀的采购计划的制定和流程的推进。更为重要的是，该战略还有助于采购的民主化发展，从而促进向开放政府的过渡，与可持续的城市发展目标相符合。

#### 3. 增强采购过程中的竞争性并提升质量

通过采用开放式承包原则，TD 在公共采购项目中吸引了更广泛、更多元的供应商，进而引发投标阶段更激烈的竞争。这样的良性竞争有助于降低成本并刺激各投标方在解决方案上的创新，使政府和公民都能受益。当供应商能够公开获取信息时，他们可以更清楚地认识到采购实体的要求和需求，进而制定更切实有效的投标计划和更高质量的解决方案。此外，这种开放式的合同机制还增强了供应商之间的问责制，使他们更有可能遵守公平竞争原则，最大限度地减少腐败和共谋的风险。TD 彻底改变了墨西哥城的采购流程，强调了实施开放式合同战略所必需的工具的重要性，凸显了它们在推动更包容和更公平的治理进程中的重要意义。

## 中国成都：成都社区基金会——城市更新与治理中的可持续社区公益平台建构

### 案例背景

深圳于2008年成立了全国首家社区非公募基金会，上海于2013年成立了全国首家社区公募型基金会，虽然相较于这些社区基金会成立更早和运行更成熟的城市，成都的社区基金会成立较晚，集中于2018年至2021年成立。但是成都的社区基金会也因此具有了某些后发优势。

在较长时期里，成都也曾经历了城市社区更新和社区治理在资金方面面临的一些关键而普遍的问题，例如：社区的空间更新工作往往受制于财政资金，程序上缺少灵活自主性，无法按照社区规划有效推进<sup>1</sup>；社区自治的资源载体缺乏，在居委会社区中，社区自治缺乏人、财、物的保障，缺乏足够的专业组织和社会工作专业人员提供技术服务，缺少基金会组织提供资助，很难行使全体居民代表的职责；社区的善款主要用于扶贫救困的普惠式慈善服务，资金来源和运作模式都较为单一，运行效果欠佳，缺少更加广义、创新的公益理念。

随着《慈善法》自2016年9月1日起施行，以及《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》于2017年6月正式印发，慈善捐赠、设立社区基金会等方式都被鼓励采用，以引导社会资金投向城乡社区治理领域。社区基金会以培育社区组织和社区资本为使命，促进社区更快地积累公益资产，培育社区公益组织参与社区建设。当积累一些社区资本后，由社区基金会管资本、公益中心管社区资产、社团与民间非政府组织（NGO）提供

社区服务、服务与福利循环的公益生态服务链将可以逐步形成。由此，社区基金会可以起到社区资源平台和支持平台的功能，在一定程度上它也是社区私立基金会的培训基地和孵化器。

2017年成都市连续发布了一系列政策文件，推动成立社区基金会，还成立了中共成都市委城乡社区发展治理委员会，成都社区治理改革的进程由此开启。与此同时，成都市的社区营造热潮，也为社区基金会的设立奠定了良好的社会基础。此外，2020年四川省民政厅下调了社区基金会成立的原始基金要求，社区基金会成立的门槛进一步降低。这也使得成都的社区基金会在2024年底前可能覆盖全市城乡社区。

成都社区基金会的成立时间虽短，但是吸取了其他城市社区基金会在探索过程中的经验和教训，因而成效显著，形成了一定的地域代表性。

### 实践过程

成都市社区基金会承担起了社区治理中支持性平台的责任，并成功扩宽社区资金筹集渠道，有效管理社区资源，培育社区组织，优化社区服务，实现社区多方共同参与，有效推动了多元主体共建共治共享社区的实现。

#### 1. “政企社”三位一体的联合治理模式

成都的社区基金会均为区级机构，这增强了基金会的资源统筹能力。按照资金来源，目前国内的社区资金会有两大模式：

（1）社区非公募基金会，其原始资金来源于民营企业，常由开发商出资，社区居民、政府共建。例如深圳桃源居公益事业发展基金会、成都市麓湖社区发展基金会（Chengdu Luxelakes Community

1 黄怡. 社区规划 [M], 中国建筑工业出版社, 2021.

Development Foundation) 属于此类。

(2) 社区公募型基金委会模式，由政府（包括国企、街道等）出资，公益支持机构指导，政府支持，居民参与，社会化运转。例如中国上海洋泾公益基金会。成都市大多数社区基金会属于此类，其原始资金来源于各区的国有企业。典型案例如成都市武侯社区发展基金会（Chengdu Wuhou Community Development Foundation）。

两类社区基金会的内在运行逻辑基本一致。成都市各社区基金会采取了政府、社会组织、市场三位一体的“政企社”联合治理模式。各社区基金会在接受政府相关机构领导、监督、支持的同时，享有工作的自主性和积极性，并且降低了社会公众参与公益慈善、社区治理的门槛。

## 2. “政府引导 + 社会化运作”的成熟运营模式

成都市各社区基金会在创新社区发展治理中发挥着越来越重要的作用，主要承担着3个功能角色：公益事业的“资金池”、社区公共服务的催化剂和供给方、公益资源交流平台。社区基金会的特色运

营模式可概括为三部分：

(1) 社区资源动员及配置，基金会积极拓展各类慈善资源以打造捐赠圈，并进行统筹配置。

(2) 社区公共服务供给及培育，基金会提供资金以保证社区服务供给，并成立专项基金，支持社会组织、培育志愿者群体，营造社区共建氛围。建设“603”社区基金会论坛及知识型社区，营造社区共识，培育专业人员。

(3) 社区媒介平台的搭建，依托基金会链接各类资源的特性，发挥整合优势，主动挖掘社区需求，市场化运作慈善资源，推动社区可持续发展。以下以武侯社区基金会和麓湖社区基金会具体说明。

武侯社区基金会是四川省首家社区基金会，目前已形成“政府引导 + 社会化运作”的成熟工作模式。在社区共治共享的过程中，通过下列三方面的举措有效服务于社区建设。

(1) 公益项目运作（图 6.5）。武侯社区基金会所聚焦和推动的公共议题包括三类：①空间更新。“春耕计划”项目针对老旧院落治理展开，目前已



资料来源：<https://www.cwcdf.net/>

图 6.5 武侯社区发展基金会各项公益项目

支持6个社区进行空间改造；“‘为爱上色’ART+”城市公益项目则是艺术家和居民共同参与社区“墙绘”行动，美化街区环境。②社区培力。“武侯仲夏邻里节”联合了社区、高校、企业等进行邻里交流活动，以社区音乐会、邻里集市、全民运动会等形式营造社区和谐邻里氛围；“益义非凡”大学生公益骨干培育项目为社区治理引入大学生力量，成立公益培力营，以系列社区议题调研及实践等赋能课程，将大学生自我成长和社区需求挖掘解决有机地结合起来。③公共服务。信托物业服务模式是武侯基金会的特色亮点，理顺“业主大会、全体居民、武侯社区基金会、信托公司、物业公司”的利益关系，破解老旧小区无人管难题；慈善信托也是武侯基金会的创新探索，该模式既能实现资金财产的风险隔离和保值增值，又引入了美学、体育、医疗等方面的特殊公益资源，提高了慈善项目运行效率。

(2) 专项资金筹措。武侯社区基金会探索形成专项/微基金和“武侯十二时辰”月捐计划两大模式。武侯社区基金会截至目前共设立11支专项基

金和70支微基金，总额超200万元，并定向开展体育、阅读、社造、街巷更新等多类型公益项目，其中有些社区发展治理专项基金已探索成功股权投资反哺社区基金的新模式。

(3) 交流平台搭建。针对公众社群，武侯基金会通过“扎根计划”，支持关注可持续理念公众的生活实践，并以工作坊、陪伴赋能、提供小额资助等方式，进一步将可持续生活实践者集合形成社群网络。

麓湖社区基金会成立于2019年，是四川省首家由民营企业筹建的社区发展基金会，位于成都市天府新区麓湖生态城。麓湖基金会的发起更多依靠开发商和居民的力量，其成立初衷在于应对开发商退出后的管理问题，因此其职责主要为推动社区自治、构建公益生态链、创造社区共同体，其中主要介绍以下两方面。

(1) 公益计划(图6.6)。麓湖基金会更侧重于社会资本的培育，围绕绿色环保、活力营造、创新孵化、包容韧性、儿童友好等议题，开展五大核心



资料来源：<http://www.cdldcf.org.cn/>

图6.6 麓湖社区发展基金会各项公益项目

公益计划：①“绿动计划”以保护绿色生态为资助重点，目前共支出82万元，资助10个议题项目，包括生态湿地营造及教育、观鸟小组和社区自然教育基地建设等。②“群岛计划”致力于激发社区活力，已打造出麓湖渔获节、麓湖龙舟赛、麓客共创之夜和麓客廊社区文献展四个品牌活动，累计参与人数超10万人次，增进邻里关系的同时也成为基金会筹款渠道拓宽的多元探索。③“微灯计划”则强调为个体赋能，孵化创新社群，已资助形成寻麓书馆、麓湖史计划和社区创新支持平台几大专项，通过公益图书馆、分享会、纪录片等方式促进形成学习成长共同体。④“暖心计划”主要面向防疫一线的工作人员，共收到百万余元的定向捐赠，累计向49个社区的防疫人员发放物资。⑤“儿童友好社区计划”注重于引导孩子们走进社区，发现、解决问题，目前已成功落地9项公共议案，开展四十余场活动，并形成社区嘉年华、儿童议事会、儿童运动会、成长教育主题工作坊等几大核心活动。上述各项核心公益计划的开展既回应了社区的多元化需求，也在活动过程中培养了社区居民的主人翁精神，营造了良序格局。

(2) 机制建设。麓湖基金会形成了和麓湖共益会、麓客社群联合会的合作机制。①主要通过建立公开的议事协商平台，为各利益主体的沟通对话提供载体，推动居民进行自我管理、自我服务、自我发展。麓湖共益会所讨论和审议的议案囊括关乎社区公共利益各个维度，例如社群发展、社区活力建设、文化建设、为老服务、行为公约等。以2022年为例，麓湖共益会推动成立居民参与式水质监测小组、关注人宠和谐公共议题等公益实践。②麓客社群联合会也在各项活动的培育和基金会的资

助下形成，共培育出亲子教育类、学习分享类、活力运动类等不同特色的社群151个，社群在基金会的项目化、组织化和空间运营管理三方面的支持下，由小范围内向链接逐步转向外向扩展影响。

### 3. 以成功案例不断拓展合作网络

截至2022年10月，成都9家社区基金会（武侯、邛崃、青白江、新都、成华、双流、金堂、金牛、麓湖等）累计筹集款物价值4704万元人民币，设立专项基金239支，其中设立社区基金210支。实施项目超过500个，联动社区超过300个，支持机构（执行类社会组织和社会企业）超过200个，服务群众超过500万人次<sup>1</sup>。成都市9家社区基金会还共同发起并成立了四川社区基金会发展网络，积极促进资源共享、行动协同。

## 经验借鉴

成都市的社区基金会在功能定位、制度模式、资金募集、提供服务方面形成了一些富有成效的做法。

### 1. 明确功能定位，整合多种角色

成都市的社区基金会集多种角色于一身，它们是支持社区公益事业的“造血者”、培育社区社会资本的“动员者”、促进社区公共服务的“推动者”和协调社区利益冲突的“协调者”，这些功能相互促进，有效探索了可持续、多主体的社区治理新模式。成都市社区基金会并不局限于把自身定位为社区金融机构或执行机构，而是一个社区支持型组织、中介型平台。成都市锦江区唯一设立的社会组织发展基金会，更是显示了对于培育和发展社会组织的重视程度。

### 2. 区级机构统筹，构建社区整体公益网络

成都市社区发展基金会由中共成都市委城乡社

1 金牛社区基金会·江维：社区基金会是激发在地活力必不可少的引擎，微信公众平台“公益大爆炸”，2022-11-30。

区发展治理委员会推动建立，由区级机构统筹，充分发挥了政府优势，有利于社区整体公益网络的构建、社区基金会扩大社会影响力，以及社区基金会做大做强社区基金。但政府只是发挥引导而不是支配作用，反过来，政府在探索依托数百只社区基金基础，发挥社区基金会枢纽平台作用，助推基层社会治理创新，以“小基金”撬动“大资源”，激发社区治理活力。

### 3. 创新社区基金会资金运作模式，增强社区经济韧性

成都市社区基金会的初始资金大都来自国企，个别来自私企，作为社区的“公益蓄水池”，社区基金会做到内外动员，多元筹资。在运作过程中逐渐形成独特的筹资机制，创新融资模式。通过创新信托模式和具有公募资格的平台合作、非定向的公众捐赠、专项基金、微基金等方式，积极拓宽资金渠道，减少对政府投入的依赖性。慈善信托的成立简单，运作灵活，适用性强。物业信托、慈善信托的创新探索，既保障了委托人资金使用的透明和高效，也利用金融机构实现资金增值，再增值部分则可重新投入到慈善项目中，从而强化了社区基金会的自主性和灵活性，并打造品牌，从而为发展提供更多资源，也增强了社区经济的韧性。

### 4. 关注社区在地需求，满足多元需求

成都市社区基金会围绕地方实际情况探索社区基金会的发展模式，以需求为导向，以项目为依托，以协同为支撑，建立起根植于当地的社区基金会特色模式。各社区基金会针对社区问题和社区需求做出精确回应，通过本地化的途径，在地解决社区问题，通过丰富服务项目，满足多元需求。成都市社区基金会的工作重点之一为关怀弱势群体生活权益，开展社区弱势群体帮扶。通过设立专项基金，用于孵化并支持帮助社区残障儿童成长的项目

和社会组织。从小微活动空间改造、老年人助餐、婴幼儿托育等微小但实在的着眼点入手，盘活社区闲置空间，以“微基金”撬动“大治理”，公共服务从项目设计到最终实施都更贴近社区现实需求，最大程度上实现了公共服务资源利用效率的最大化。

## 政策建议

### 建议 1：维持区域规划与治理政策的灵活可变结构

当代科学研究表现出愈来愈显著的系统复杂性、越来越广泛的学科交叉性，以及前所未有的高风险性和高投入性。一个城市的科学知识本底和创新资源是有限的，在越来越激烈的全球科学竞争中，不断地更新城市自身既有知识是实现持续增长的必然选择。嵌入跨界科技合作网络、占据网络核心位置是城市摆脱锁定陷阱的有效途径。但是，跨界合作涉及多方利益主体，各主体之间在技术本底、认知基础、制度框架和文化习俗等方面存在不同程度的差异，这些差异往往深刻地影响着跨界合作成效。因此，有必要构建跨界科技合作治理的灵活可变结构，在协调各方诉求差异和发展基础差距的基础上，确定能获得各方支持认可商务总体目标愿景，并在此基础上给予各方参与主体在具体行动落实层面的灵活度和宽容度，以包容并蓄的发展格局制定相应的合作框架与区域协调政策。

### 建议 2：政府提供政策激励，引导和培育社区基金会的发展

针对社区资源缺乏、社区资金短缺、社区利益冲突和社区行动无序等问题局面，城市政府可考

虑出台支持政策和激励措施，引导设立社区基金会，搭建枢纽型社区公益协同平台，用以培育社会组织，资助社区更新，引导多元主体共同参与社区治理。具体操作中，宜因地制宜，下调社区基金会成立的初始资金（注册资本）要求。针对社区基金会存在的普遍问题和特殊问题，一方面培育“政府引导+去行政化”的发展路径，另一方面加强对社区基金会的绩效评估，健全社区基金会指导监督体系，促其完善制度建设，协助构建社区治理格局，培育社区公益生态，为社区的可持续发展提供长期稳定的资金、资源支持。

### **建议3：政策以发展网络治理为中心，构建公共价值**

在城市和治理组织数字化背景下，智慧城市平台作为一种电子政务工具，功能不断扩展，能够实现信息共享，促进行政高效、透明、可问责，让市民参与城市治理工作。在一些地方，智慧城市建设方兴未艾，数字功能为网络治理提供了新的解决方案。城市和行为主体可以从积极制定支持数字治理实施的政策框架，对技术采用、数据管理、服务提供和公民参与等方法进行战略整合的过程中受益。建立法律和监管框架也很关键，特别是解决数据隐

私、网络安全，以及在线交易和电子签名等问题，确保数字基础设施安全可信。在包容原则的基础上，政策要促进对边缘群体的数字包容、缩小数字鸿沟，这一点很重要。同时，推进开放数据利用也将提高政府工作透明度和数据资源共享水平，增加公众对治理的信任，辅助决策进而在城市中建立公共价值。

### **建议4：制定包容的公共采购政策，确保合同流程透明、利益相关方参与其中**

在地方政府内部，开放的公共承包方式促进了公共采购过程中的协作、透明和创新。政府利用数字革命带来的诸多好处制定城市政策，激发含市民在内的多利益相关方参与公共采购，可以打造更可靠更包容的采购生态，从而使供应商资源池多样化，促进供应商之间的竞争，从而使更具竞争力的投标降低成本并提高市层面的节约。此外，侧重于公开公共采购的政策可以通过参与式决策增强公民对城市治理的信任和参与，并加强政府问责制。考虑到城市政府面临的财政和投资赤字，采取变革性政策可以有效降低成本，减少官僚主义，改进长期预算编制工作，从而更有效地分配现有资源。

第七章

# 调聚资源与城市 转型发展





## 引言<sup>1</sup>

当前全球城市化背景下，城市人口增长、贫困和社会隔离、巨大的流动性和环境问题、气候变化和有效提供市政服务是各个城市面临的紧迫挑战。尤其在全球经济下行的特殊时刻，城市国际合作对可持续发展至关重要，它促进了资源共享与技术转让，推动城市在资源利用和创新方面取得突破，有助于大家携手、更好解决当前普遍面临的各种困境。面对全球挑战，城市国际合作还有助于落实全球议程，推动城市在全球范围内发挥作用。

近年来，国际社会在可持续发展方面对由气候问题引出的气候适应和能源转型问题高度重视。联合国政府间气候变化专门委员会（The Intergovernmental Panel on Climate Change，简称 IPCC）第六次评估报告表示，气候适应措施可以有效增强气候韧性，但推行解决方案需更多资金支持。由于资金限制，目前的适应水平与理想状态间仍有很大差距<sup>2</sup>。实现 2030 年可持续发展目标需要广大私营部门和社会力量的参与，推动南南合作也需要加强与国际组织和私营部门的绿色技术交流。在此基础上，如何处理好生态保护与减贫之间的关系，走绿色低碳高质量发展之路是亟待解决的问题，“加速”且“公平”的行动对可持续发展至关重要<sup>3</sup>。可持续发展同样需要平衡人的生产、生活与生态系统保护两方面的需求。要使南南合作不仅能够落实“共同但有区别的责任”原则，也能够通过加强绿色能源投资、环境技术援助和合作，将成效渗透进居民生活中，促进“以人为本”，建设气候包容和适应性社区，共同走绿色低碳发展之路。

在本章中，缅甸勃固省 Thanbayrakhon（TBK）村“基于清洁能源技术应用的缅甸森林保护”示范项目建立了包括非政府组织、基金会，以及不同地区和国家政府在内的合作伙伴关系，调动和整合更多资源，实现了多方合作和资源共享，有效缓解自然环境保护和社会生计需求之间的矛盾，改善社区生活条件，助力自然环境保护，推广清洁能源使用。

德国互联城市项目通过建立城市专家网络，其在撒哈拉以南非洲风险知情的城市发展的具体实践展示了在结构化学学习过程的框架内，地方一级交流可持续城市发展的国际经验，包括促进城市专业知识的全球交流，支持德国和国际城市从业者之间的共享学习和同行协商，以及联合项目的开发。

基础设施建设与联通是提升城市可持续发展能力的重要前提，坦桑尼亚达累斯萨拉姆采取了公共交通导向策略下的城市区域交通变革，通过基础设施的革新带动当地的经济。快速公交网络的建设显著减少了中低收入者从郊区往返市中心的通勤时间，为其创造了更多了就业机会和可能，为城市弱势群体带来希望。

1 本章由中国上海国际问题研究院团队和中国上海市政工程设计研究总院团队联合撰写。作者包括中国上海国际问题研究院朱云杰、于宏源、刘璐莹、李铭泽、任康华、赵涵音、仇家畅，同济大学环境科学与工程学院李光明、许君清、邓皓元、俞超杰，以及上海西南位育中学国际部于云涵。其中，坦桑尼亚达累斯萨拉姆案例由上海市政工程设计研究总院团队撰写，作者包括刘钊、熊长学、方振炜、张毅骏、华锋、黄虹。

2 [https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_SYR\\_SPM.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/downloads/report/IPCC_AR6_SYR_SPM.pdf)。

3 UN: Accelerating towards a fairer future. <https://news.un.org/en/story/2019/12/1054411>。

## 参考案例

### 缅甸勃固省 Thanbayrakhon (TBK) 村：基于清洁能源技术应用的缅甸森林保护项目

#### 案例背景

更加包容、绿色、有韧性的可持续发展实践已经成为当今国际社会合作的重要组成部分。其中，打造各利益相关方共同参与的，具有开放性和包容性的南南气候合作平台是重要一环。缅甸是传统的发展中国家，农村贫困问题突出，面临社会、经济和环境的多重压力，消除贫困、消除饥饿等问题都需付出长久努力。

缅甸勃固省 Thanbayrakhon (TBK) 村是传统意义上的“贫困村”，坐落于距缅甸仰光一小时车程的高速公路旁。长期以来，全村村民一直过着没有自来水、没有电，依靠木柴生火做饭的贫困生活，基础设施薄弱，当地居民的生计和社会发展遭受了很大的挑战。村民夜晚照明主要使用蜡烛，村内也缺少清洁的饮用水源，日常用水则主要采用蓄积的雨水，劣质水源严重影响了村民身体健康<sup>1</sup>。该村共有 357 户村民，在当地被划归自然保护区后，社会生计与资源保护矛盾凸显。2014 年，在中国绿色碳汇基金会、美国布莱盟基金会联合资助下，全球环境研究所与缅甸春天基金会 (Spring Foundation) 在缅甸勃固省 TBK 村共同启动了“基于清洁能源技术应用的缅甸森林保护”示范项目 (图 7.1)。



资料来源：[http://www.thji.org/sf\\_39C54FFB00BD492DBC7E1C0A41F27535\\_227\\_D3521F8F997.html](http://www.thji.org/sf_39C54FFB00BD492DBC7E1C0A41F27535_227_D3521F8F997.html)

图 7.1 资助团队向村民赠送物资

该项目建立了包括非政府组织、基金会，以及不同地区和国家政府在内的合作伙伴关系，调动和整合更多资源，实现了多方合作和资源共享。项目资助方中国绿色碳汇基金会是以增汇抵排、应对气候变化为主要目标的全国性公募基金会。美国布莱蒙基金会 (Brimont Foundation) 是一家总部位于美国加利福尼亚州的慈善机构。项目的实施方之一是永续全球环境研究所 (Global Environmental Institute, 简称 GEI)，致力于利用市场机制和政策建议解决环境问题，共同推动中国、东南亚，以及非洲的环境保护和经济发展<sup>2</sup>。项目的另一实施方来自缅甸当地的缅甸春天基金会，该基金会致力于支持缅甸社区和青年的教育、文化、环境保护等方面的发展。

TBK 村存在的问题主要表现在：

第一，如何改善村民生活现状，获取清洁用水和廉价清洁能源。联合国 2030 年可持续发展目标把“在全世界消除一切形式的贫困”确定为首要目标。第六项和第七项也分别强调清洁饮水和卫生设

1 [http://www.geichina.org/annual-report/pdf/cdd\\_TBK\\_ch.pdf](http://www.geichina.org/annual-report/pdf/cdd_TBK_ch.pdf)。

2 <http://www.geichina.org/about-us/introduction-to-gei/>。

施，以及廉价和清洁能源。因此，首先着重于“人”的基本生活需求，在考虑成本和发展水平的客观条件下，改善水资源缺乏、水质差和卫生设施不足等问题。

第二，如何保护森林资源，减少碳排放。一旦环境退化超过一定的生态阈值，环境退化就不可逆转。TBK 地区被划为自然保护区后，首先即是要避免走“先污染、后治理”的老路。森林保护与可持续的能源危机已成为 TBK 村民生存发展的最大挑战。

第三，如何在发展过程中推进可持续发展融资，吸引多利益攸关方参与。根据世界银行数据，在实现 2030 可持续发展目标和国家气候自主贡献方面，国家公共部门仅能提供前期不到两成的拉动性资金，而八成努力需要带动广大私营部门和社会力量的参与。因此，如何拉动多方共同推动当地环境保护和经济发展的对话与创新解决方案，推动清洁能源与气候变化、投资贸易与环境能力建设等方面的民间合作，配合当地社区促进技术和创新能力建设，成为 TBK 村项目实施的重要问题。

### 实践过程

在中国绿色碳汇基金会、美国布莱盟基金会联合资助下，2014 年，全球环境研究所与缅甸春天基金会（Spring Foundation）在缅甸勃固省 TBK 村共同启动了“基于清洁能源技术应用的缅甸森林保护”示范项目，旨在帮助 TBK 村的居民使用节柴炉灶、太阳能电灯、太阳能水泵等清洁能源设备，采取清洁、高效的用能方式，保护森林资源减少碳排放，降低污染，保护妇女儿童身体健康，提高村民生活质量<sup>1</sup>（图 7.2）。

### 1. 深入村庄调研走访，寻求导向性帮扶

在项目实施前期，全球环境研究所带领的团队深入村庄调研走访，确定了当地村民最迫切的需求是清洁炉灶、清洁水源，以及夜晚照明，物资赠送是最直接的改善举措。措施涉及相关产品采购、产品使用教学、产品后续维护等多个环节。根据当地实际情况和设备性价比，项目组筛选了相关产品，最终确定了由中国生产的“富达”小型节柴炉灶、太阳能照明灯，以及太阳能直流水泵三种设备。在炉灶选择时，一方面要兼具卫生、便携等优势，另一方面也要考虑污染和烟力。太阳能照明灯则符合缅甸地区日照充足、太阳能资源充沛的特点，太阳能水泵也能在满足日常需求的同时，达到节能的要求。结合当地村民需求，共捐赠 180 台太阳能照明灯、193 台清洁炉灶、1 台太阳能水泵（图 7.3）。其中，太阳能水泵需要村民支付少量的服务费，来



资料来源：[http://www.thjj.org/sf\\_39C54FFB00BD492DBC7E1C0A41F27535\\_227\\_D3521F8F997.html](http://www.thjj.org/sf_39C54FFB00BD492DBC7E1C0A41F27535_227_D3521F8F997.html)

图 7.2 耗柴多烟尘大的原始炉灶（左）与节柴清洁炉灶（右）

1 [http://www.thjj.org/sf\\_39C54FFB00BD492DBC7E1C0A41F27535\\_227\\_D3521F8F997.html](http://www.thjj.org/sf_39C54FFB00BD492DBC7E1C0A41F27535_227_D3521F8F997.html)。



资料来源：[http://www.thjj.org/sf\\_D9E898361039444084252F9018084391\\_227\\_D3521F8F997.html %E3%80%82](http://www.thjj.org/sf_D9E898361039444084252F9018084391_227_D3521F8F997.html%E3%80%82)

图 7.3 资助村民的太阳能灯和清洁炉灶

进行水泵维护等工作。与其他合作形式相比，物资赠送项目周期短、可操作性强、作用效果直接，能够直接满足村民的需求，且能够为相关国家和地区追求可持续发展与应对气候变化的平衡兼顾提供更加灵活的支持<sup>1</sup>。

### 2. 广泛接洽当地机构，保障项目成效

该项目资助方分别来自中国和美国的两个基金会，而实施方也分别由中国和缅甸的两个组织承担。这一示范项目成功建立了可持续的、社区主导型示范模式。基于非政府组织和私营部门的透明性、代表性和专业性，援助活动与政府、企业等社会各界合作，相得益彰。尤其是缅甸春天基金会作为本土社会组织，有助于分析调研当地需求，全面考虑各方因素并推进“最后一公里”的精细化治理<sup>2</sup>。能够更多聚焦民生项目，贴近受援助国家民众的日常生活，尽力得到受援助国家、项目落

地政府，以及当地民众的支持配合，并根据形势的变化，适时调整对外援助的范围，强化项目的科学性<sup>3</sup>。当地机构缅甸春天基金会培训村民并将设备分发到各户使用，联合社区居民共同成立社区指导委员会，帮助村民正确使用和维护到户的设备，发挥了重要作用<sup>4</sup>（图 7.4）。

### 3. “扶贫、扶智”紧密结合，强化后续跟踪

治贫先治愚，扶贫先扶智。结合缅甸 TBK 村的客观条件及人文特色，在捐助相关节能物资的基础上，项目方还帮助村民成立育苗中心，种植热带水果和其他经济林，进一步提高村民的创收能力。同时，还帮助 TBK 村民建立了社区发展基金，在开展扶贫工作的同时，提高人们的环保意识和参与积极性<sup>5</sup>。这种举措有助于在较为落后的地区宣传环保理念，更加关注弱势群体，实现资源的合理分配，有效跟进后续项目。

1 [http://www.thjj.org/sf\\_D9E898361039444084252F9018084391\\_227\\_D3521F8F997.html](http://www.thjj.org/sf_D9E898361039444084252F9018084391_227_D3521F8F997.html)。

2 李昕蕾. 德国, 美国, 日本, 印度的清洁能源外交比较研究: 兼论对中国绿色“一带一路”建设的启示 [J]. 中国软科学, 2020 (7): 15。

3 董史烈. 国际援助中的环境非政府组织: 运行机制与经验启示 [J]. 国外社会科学, 2021, No.343(01):76-84。

4 <https://srcic.org/upload/articles/1566/se1f/5d8cbcd5ee9e3.pdf>。

5 [http://www.geichina.org/annual-report/pdf/cdd\\_TBK\\_ch.pdf](http://www.geichina.org/annual-report/pdf/cdd_TBK_ch.pdf)。



资料来源：[http://www.thjj.org/sf\\_39C54FFB00BD492DBC7E1C0A41F27535\\_227\\_D3521F8F997.html](http://www.thjj.org/sf_39C54FFB00BD492DBC7E1C0A41F27535_227_D3521F8F997.html)

图 7.4 村民领取节柴灶等物资

该项目取得了显著的发展成果，其成功经验值得借鉴和总结。据统计，相对于原始的炉灶，这种新式炉灶十分适合缅甸较为落后的农村地区，节柴炉灶可以节省 $\frac{1}{3}$ 的薪柴，且每个炉子每年可减少排放 1 吨二氧化碳，家庭炊事使用薪柴数量减半，室内空气质量提升，解决了室内污染和烟雾严重的问题。一方面减少了村民去山上砍柴的行为，保护了森林资源；另一方面也可使缅甸村民更多参与村委会的速生林种植活动，提高森林覆盖率的同时源源不断地为村民提供薪柴。这种炉灶的引入很大程度上解决了妇女炊事的健康隐患问题，不但改善了室内炊事空气也提高了做饭的效率，也节省了妇女的炊事时间<sup>1</sup>。太阳能灯使学生平均每晚多看两个小时书，孩子们的学习成绩明显上升。太阳能水泵让

居民取水的距离缩短了一英里，解决了当地亟须的清洁生活用水问题<sup>2</sup>。太阳能水泵与照明灯等物资援助，解决了村民最为迫切的清洁用水，以及日常照明的需求。对农村适应气候变化、改善农村生态环境、提高村民生活质量具有重要的示范意义<sup>3</sup>。

2015 年 10 月，“基于清洁能源技术应用的缅甸森林保护”示范项目完成并顺利验收。验收会上，项目组还给村民们发放了后续物资。资助方表达了对项目实施和执行效果的赞许，认为可在缅甸同类地区起到很好的示范作用。同时，希望将此项目成功的经验复制到其他地区，让更多的村民在提高生活质量的同时保护森林资源，改善生态环境，为应对气候变化做贡献。

项目的良好示范效果，还撬动了中国气候变化

1 <http://www.geichina.org/china-and-myanmar-sign-south-south-cooperation-donation-on-clean-energy/>。

2 [http://www.thjj.org/sf\\_D9E898361039444084252F9018084391\\_227\\_D3521F8F997.html](http://www.thjj.org/sf_D9E898361039444084252F9018084391_227_D3521F8F997.html)。

3 <https://srcic.org/upload/articles/1566/self/5d8cbcd5ee9e3.pdf>。

南南合作基金对缅甸的物资捐赠。2015年11月，中缅共同签署了应对气候变化南南合作物资赠送谅解备忘录补充协议，确定中国将向缅甸捐赠5000套100瓦太阳能户用发电系统，以及10000台清洁生物质炉灶，以帮助缅甸农村地区改善生活条件、增加能源供给、减少毁林和碳排放，促进中缅两国在应对气候变化领域的合作。协议的顺利签订是多年研究和在TBK村实地考察、监控示范项目实施的成果<sup>1</sup>。这些也带动了2016年至今的“中缅友谊林”项目。2017年，“中缅友谊林”第一个项目“中缅生态友好示范林”在缅甸马圭省竣工，曾经的荒地如今已郁郁葱葱。2019年，中缅友谊林由驻缅甸使馆和内比都市政委员会共同规划建设，计划4年内分批种植紫檀木、柚木、桃花心木等树种三千余株<sup>2</sup>。这是中国气候变化南南合作的又一重要成果，也是中缅两国携手应对气候变化挑战的成功探索。通过南南合作基金的物资援助和项目提供的能力建设，该项目的核心理念被传递到其他非政府组织。

### 经验借鉴

#### 1. 包容与公正转型是发展中国家实现可持续发展的基础

该项目中，缅甸勃固省社区居民生活生产主要依赖森林资源，居民生计和森林资源保护之间的矛盾凸显。类似TBK村庄的地区由于不具备实现自主大规模转型的能力，因而需要依靠政策或

外部帮助走出困境并寻求新的发展机遇。更需要资金、技术和能力建设方面的援助，在实施过程中，强调了“人人都能负担得起”、公平公正，以及可持续发展，优先考虑平等、气候公正、社会公正、包容和公正转型。另外，一项成功的项目需要在全球、区域、国家和地方各级建立包容性的伙伴关系。这种伙伴关系必须基于原则和价值观，建立在以人与地球为中心的共同愿景和目标之上。该项目在发展中国家示范推广了清洁能源技术，减少毁林和森林退化造成的碳排放，起到减缓与适应气候变化的作用，为缅甸同类地区起到了很好的示范作用。

#### 2. 清洁能源外交是全球利益共享和交流协调的关键一环

该项目充分利用了南南合作的平台，分享了该项目围绕南南合作的探索和实践，尤其是为在南南合作框架内的清洁能源外交提供了有力借鉴，撬动了南南气候变化合作的气候援助。面对全球气候能源格局变迁过程中碳约束日益迫近的局势，一国应对或突破碳约束的能力将在很大程度上决定其在国际秩序转型中的地位。在推进绿色“一带一路”建设进程中，清洁能源外交不仅有助于缓解地区严峻的能源地缘安全局势，还可以在推进绿色能源利益共享的同时增进与周边国家的亲密度与信任感<sup>3</sup>。可以依托诸如联合国南南合作的相关平台，优化外交路径，深化清洁能源合作，建设开放、包容的清洁能源外交。在发展清洁能

1 <http://www.geichina.org/china-and-myanmar-sign-south-south-cooperation-donation-on-clean-energy/>.

2 [https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/yz\\_676205/1206\\_676788/1206x2\\_676808/201908/t20190830\\_9300885.shtm1](https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676788/1206x2_676808/201908/t20190830_9300885.shtm1).

3 李昕蕾. 德国, 美国, 日本, 印度的清洁能源外交比较研究: 兼论对中国绿色“一带一路”建设的启示[J]. 中国软科学, 2020(7): 15.

源外交及提供绿色公共产品的过程中<sup>1</sup>，不仅要发挥国内各级政府部门的能动性，同时还要调动私营部门资源与社会资本力量，通过“四两拨千斤”的政策导向为清洁能源项目的海外发展提供更多的投融资空间。

### 3. 多利益攸关方合作是资源整合和项目落实的有效举措

多方合作的模式有助于整合各方资源。TBK 村项目的成功是多利益攸关方合作的结果，其中非政府组织和私营部门发挥了重要作用。一方面，非政府组织所拥有的知识权威、专业性能力和社会网络资源有助于国家政策制定的科学化和国家治理能力的提升。在许多发展中国家，他们是气候治理和清洁能源发展项目的关键实现者。另一方面，这些组织机构往往拥有强大的社会动员能力和社会舆情影响力<sup>2</sup>。尤其是环境非政府组织在国际援助活动中投入的人力、物力和财力不断增加，在环境治理、生态教育、农业和农村发展、医疗卫生，以及人道主义救援等领域成果丰硕，加深发展中国家民众对环境非政府组织的认同或赞誉，提升了国际影响力和号召力。“抱团取暖”可以分散合作风险，通过审慎选择合作策略来避免无序和恶性竞争<sup>3</sup>。通过多元参与式的清洁能源地区项目，社区援助治理创新等方式来直接服务于民众，推动绿色命运共同体的建设。绿色公共外交可以形成与政府及商业模式互补模式，更加关注弱势和易受影响群体，实现基于能源正义的绿色资源分配。

## 德国互联城市：可持续城市发展国际实践共同体

### 案例背景

互联城市是德国城市协会（Deutscher Städtetag）、德国国际合作组织（GIZ）和 Engagement Global 及其服务机构“同一世界的社区”之间的合作项目，由联邦经济合作与发展部（BMZ）资助。其推出的可持续城市发展国际实践共同体项目则是由德国联邦经济合作与发展部牵头，以实施为重点，交流城市可持续发展方面的经验和良好做法，共同学习并发展城市项目的想法<sup>4</sup>。

该项目呼吁采取有效和创新的解决方案，以确保城市可持续发展。面对全球发展，具有包容性、生产力、效率和韧性的城市必须应对变革。这些转变可以通过联合学习过程得到有效支持。最终希望通过不同主体的共同努力，为城市的可持续发展提供长期稳定的支持，并使全体市民能够平等地共享发展成果<sup>5</sup>。

实践共同体利用对话和学习形式调动德国和国际知识，提供了一个用于传播具有实际意义的经验的门户网站，代表世界各地的政治和行政、工业、科学和民间社会的城市利益相关者在专家层面上相互联系。他们以实施为重点，交流城市可持续发展方面的经验和良好做法，共同学习城市项目。同时他们确定并联系发展中国家、新兴国家和工业化国家的相关行为者，促进和协调专题和区域工作组，

1 马骏. 论构建中国绿色金融体系 [J]. 金融论坛, 2015 (5): 18-27.

2 李昕蕾, 王彬彬. 国际非政府组织与全球气候治理 [J]. 国际展望, 2018, 10 (05): 136-156.

3 SABEL F. CHARLES, VICTOR G. DAVID. Governing global problems under uncertainty: Making bottom-up climate policy work [J]. Climatic Change, 2017(144):15-27.

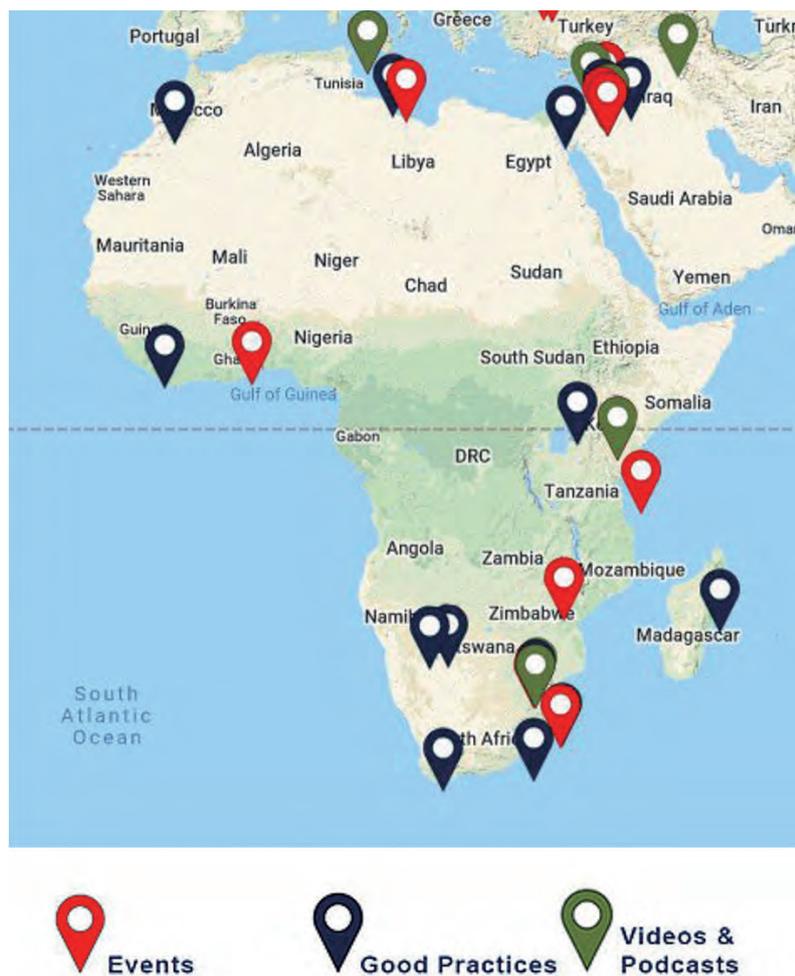
4 <https://www.giz.de/en/worldwide/29306.html>.

5 <https://www.giz.de/en/worldwide/29306.html>.

通过国际会议、培训课程、考察旅行和其他活动促进信息交流，支持向伙伴国家借调市政专家，协助起草创新项目的概念和资金申请，协助为项目想法寻找资金，并评估新的项目方法，以帮助利用经验教训。2014年至2022年互联城市项目共举办223场活动，截至2023年5月29日，全球共有104个国家参与互联城市的活动，总计达692座城市受益于互联城市的活动，项目共提出82项共同开发和支

持项目理念，目前已有167个典型案例被公布于世，从业者参与人数达到3720名<sup>1</sup>。

自2014年正式启动以来，“互联城市”已经动员了来自非洲、亚洲、欧洲和拉丁美洲约20个国家的五百多名市政工作者，采用二十多种对话和学习形式，分享经验，共同学习（图7.5）。目前已有八十多名德国市级专家在该平台的专家库中注册，互联城市门户网站为网络市政从业者提供信息和虚拟服务，已有超过10000名用户访问，同时在数据库中输入了三十多个良好做法实例以供传播借鉴。



资料来源：<https://www.connective-cities.net/en/network/network-in-sub-saharan-africa#c18689>

图 7.5 撒哈拉以南非洲网络项目分布

<sup>1</sup> <https://www.connective-cities.net/en/about-us/impact>。

自 2019 年 7 月以来，“互联城市”活动将撒哈拉以南非洲的不同利益相关者聚集在一起，其中包括来自公共和私营部门、民间社会和研究机构的代表。

此次访问的主要目标是为该地区城市的城市从业者提供一个平台，利用区域和国际专业知识，为可持续发展制定适合当地的解决方案（图 7.6）<sup>1</sup>。



资料来源：<https://www.connective-cities.net/en/news/official-launch-of-the-connective-cities-network-in-sub-saharan-africa>

图 7.6 2021 年 7 月 14 日启动活动：携手实现城市可持续发展

非洲南部大多数城市主要面临极端降雨和洪水的危险，尤其是降雨和洪水引发的次生灾害，以及灾害的系统性和连锁性，而不是简单的洪水或极端降雨事件本身（图 7.7）。针对非洲南部的具体情况，互联城市项目协助坚持关于可持续城市发展和气候变化适应的早期技术援助的项目想法，制定关于非洲南部城市自然灾害问题的可扩展、可复制的解决方案，促进德国和非洲南部城市之间的讨论和同行交流，建立一个解决洪水和极端降雨事件的专家和从业者网络，加强水和废水管理，以及适应气候脆

弱性，最终在该地区建立抵御能力和风险治理。

### 实践过程

由于在地方多部门规划和筹资过程中必须考虑风险性、模糊性和不确定性，同时需要充分发挥体制统筹能力并加强决策者的判断力和执行力，从而实现风险知情的发展。GIZ“互联城市”计划与“全球灾害风险管理倡议”（Global Initiative on Disaster Risk Management，简称 GIDRM）在“国际减少灾害风险日”（International Day for Disaster Risk

1 <https://www.connective-cities.net/en/news/official-launch-of-the-connective-cities-network-in-sub-saharan-africa>。



资料来源：<https://www.connective-cities.net/en/events/documentation/regional-project-workshops/risk-informed-urban-development-in-sub-saharan-africa>

图 7.7 由风险知情城市发展工作组（WG-RIUD）记录的关于非洲南部大多数城市受极端降雨和洪水困扰的影像记录

Reduction) 联合成立了“撒哈拉以南非洲风险知情的城市发展工作组”（Working Group of Risk Informed Urban Development in Sub-Saharan Africa, 简称风险知情城市发展工作组、WG-RIUD）(图 7.8)。

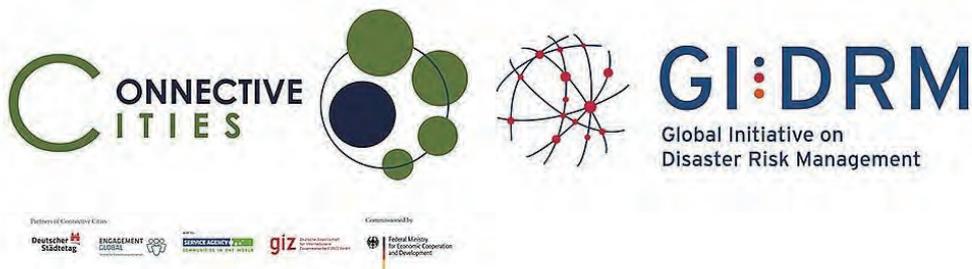
### 1. 多个国家多个行业代表共同组建工作组

风险知情城市发展工作组（WG-RIUD）的目标是：针对南部非洲的具体情况，协助制定适用于当地自然条件和经济现状的城市可持续发展方案。

通过工作组成员之间的交流，目的是制定关于风险知情城市发展的可扩展和可复制的解决方案，促进德国和南部非洲城市之间的讨论和同行交流，建立一个解决洪水和极端降雨事件的专家和从业者

网络，水和废水管理，以及适应气候脆弱性，最终在该地区建立抵御能力和风险治理。

风险知情城市发展工作组（WG-RIUD）的指导思想包括促进工作组成员之间的同行交流，并就风险知情发展的良好做法获得宝贵见解，这些想法可以在互联城市项目的成员城市中得到实现，成员城市同时将自己视作一个有价值的网络节点，接触有关风险知情发展（Risk Informed Urban Development, 简称 RID）的各种专家、机构和网络。此外，成员城市还可以创建工具、方法、指南、规范和 / 或文件库作为参考，为良好和实用的风险知情城市发展实践提供文件。通过工作组的交流，该



资料来源：<https://www.connective-cities.net/en/events/documentation/regional-project-workshops/risk-informed-urban-development-in-sub-saharan-africa>

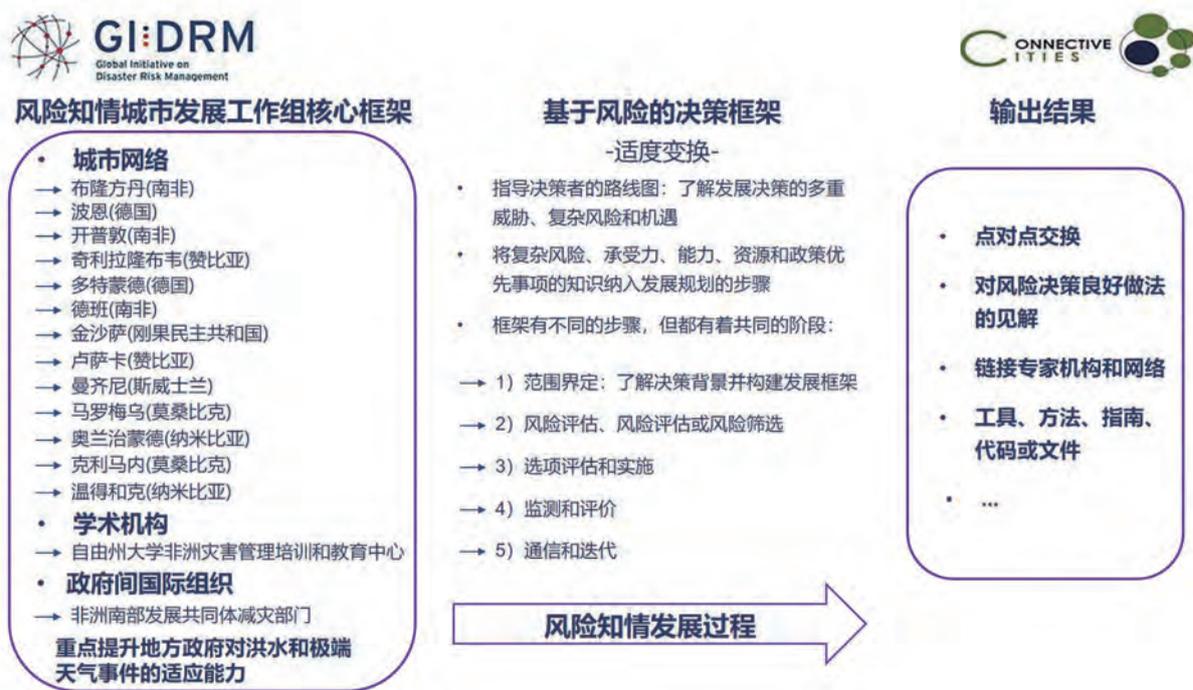
图 7.8 “撒哈拉以南非洲风险知情城市发展”工作组是互联城市和全球灾害风险管理倡议之间的一项联合倡议

项目旨在激励该项目的成员城市向城市气候融资缺口基金提交项目融资提案；基于所了解到的实际情况得出相关结论，鼓励城市的 RIUD 和灾害风险管理；与其他相关地方当局建立网络，交流与不同行政单位和级别协调的经验。

风险知情城市发展工作组 (WG-RIUD) 由来自 14 个国家的 21 个城市的多个行业代表组成，这些行业包括基础设施、空间规划、城市发展和公共工程；能源和气候变化；环境城市和农村发展；住房立法和政策制定；财政和行政；信息和通信技术；教育和培训；市政协会；灾害风险管理、民事安全、消防队和救援服务。

此外，工作组成员还包括了自由州大学在布隆

方丹的非洲灾害管理培训和教育中心 (University of Free State-Disaster Management Training and Education Centre, 简称 UFS-DiMTEC) 和南部非洲发展共同体减灾部门 (Southern African Development Community-Disaster Risk Reduction Unit, 简称 SADC-DRR Unit) (图 7.9)。前者负责提供其关于风险知情领域的专业知识，并为专门解决工作组成员城市的差距和需求的应用研究提供帮助，其任务主要是装备和培养灾害管理专业人员，这些专业人员为减少和管理灾害风险做出积极贡献，在风险知情城市发展工作组中发挥重要作用，同时 UFS-DiMTEC 还从事符合环境、社会、经济和政治变化的减少灾害风险和灾害管理咨询项目和研究<sup>1</sup>。后



资料来源：<https://www.connective-cities.net/en/events/documentation/regional-project-workshops/risk-informed-urban-development-in-sub-saharan-africa>

图 7.9 风险知情城市发展工作组架构

1 <https://www.ufs.ac.za/natagri/departments-and-divisions/disaster-management-training-and-education-centre-for-africa-home>。

者负责审议工作组沟通成果，并转达给成员国和地方一级，着重关注对全过程利益攸关方的协调工作，而为确保结果也可以从国家层面同化到地方各级，南部非洲发展共同体减灾部门影响着整个工作组工作过程中的主要利益。总的来说，南部非洲发展共同体所发挥的作用主动性较低，其减灾部门主要从宏观层面参与非洲互联城市工作组的相关工作，侧重于在市政层面提高抵御洪水和极端天气事件的适应能力。

## 2. 采用基于风险的决策框架进行协调沟通

工作组按照“基于风险的决策框架”的结构进行沟通协调，该框架以路线图的形式指导决策者了解发展决策面临的多重威胁、风险和机遇的多方面和复杂性质（图 7.10）。

“基于风险的决策框架”主要包括 5 个方面：

（1）范围界定——确定关键的利益相关者、能力，

以及现有的法律和体制框架。（2）风险评估——识别和估计风险。（3）选项评估——根据各种标准筛选各种发展选择，并评估最佳前进道路。（4）监测和评价——建立一个系统来评估将要实施的发展选择的绩效。（5）沟通和迭代——提高决策过程中多个利益相关者之间的透明度和定期沟通。典型案例如下所列：

（1）范围界定。来自 DiMTEC 的工作组成员和学术界代表对指导性问题的见解，并指出：DiMTEC 与市政当局、地方机构和私营部门合作，推动 DRR 议程向前发展。DiMTEC DRM 方法的四个行动支柱包括：教学和学习；研究；社区参与；领导和管理<sup>1</sup>。

（2）风险评估。DiMTEC 提出了其他灾害风险评估框架，如基于社区的复原力分析（Community-Based Resilience Analysis，简称 CoBRA）、向非政



资料来源：<https://www.connective-cities.net/en/events/documentation/regional-project-workshops/risk-informed-urban-development-in-sub-saharan-africa>

图 7.10 基于风险的城市发展利用了灾害风险管理和适应气候变化之间的协同作用

1 [https://www.connective-cities.net/fileStorage/Veranstaltungen/RIUD-SSA/RIUD\\_News\\_WG03\\_2022-03-30.pdf](https://www.connective-cities.net/fileStorage/Veranstaltungen/RIUD-SSA/RIUD_News_WG03_2022-03-30.pdf)。

府组织提供技术援助（Technical Assistance to Non-Governmental Organizations，简称 TANGO）和社区资本框架。DiMTEC 提供各种风险评估工具，其在德国波恩设立了灾害风险管理机构。2022 年 4 月发生在德班的洪水表明在风险知情的情况下发展的重要性和必要性日益增强<sup>1</sup>。

（3）选项评估。2022 年 6 月 15 日 WG-RIUD 第 8 次会议以“选择评估”为主题，来自马拉维松巴的工作组成员和城市代表重点介绍了以下问题：松巴经常遭受洪水影响，此外还面临地震、山体滑坡、岩石雪崩、强风等自然灾害。松巴的市议会最初没有能力识别影响城市的危害，之后松巴与机构合作于 2016 年制定了一项复原力行动计划，该计划突出并解决了风险暴露地区和低水平风险<sup>2</sup>。

（4）沟通和迭代。2022 年 7 月 12 日 WG-RIUD 第 11 次会议以“沟通和迭代”为主题，来自赞比亚的著名政治漫画家 Kiss Brian Abraham 在“积极观察气候变化”的互动演讲中强调了以下内容：气候变化是我们这个时代最重要的社会、政治和经济问题之一，而妇女、儿童等弱势群体受危机影响最大，气候变化对他们的生计构成威胁。积极的公民意识包括公民意识到他们在社区中的角色，其意味着理解集体责任，也意味着理解个人对更美好社会的贡献的重要性<sup>3</sup>。

### 3. “成立洞察时刻”计划，扩大城市交流平台协同作用

为了扩大与互联城市交流平台的协同作用、寻求城市间学习机会、提出加强决策者促进风险知情发展的全球倡议，工作组成立了“洞察时刻”

（Insight Moments）计划，专注于解决成员城市所表达的各种差距、制约因素和困难。“洞察时刻”计划的具体内容主要根据联合国减少灾害风险办公室（UNDRR）的“使城市具有韧性 2030 框架”（Making Cities Resilient 2030 framework，简称 MCR2030）构建，即参考其具有计划性、灵活性和线性迭代的方法来构建一个三阶段式的“韧性路线图”，包括了解风险知情的城市发展、提高进行风险评估的能力、在城市中实施风险知情发展（RID），来支持城市降低风险和建立韧性（图 7.11）。换言之，MCR2030 为实现互联城市和“全球灾害风险管理倡议（GIDRM）”联合倡议的主要目标之一做出了巨大贡献：将风险知情发展（RID）纳入城市规划和决策的主流。

可持续发展目标的达成，需要各方努力实现资源的高效利用和优化配置。一方面，资金是城市循环运行的血液。增加对城市可持续发展的资金支持力度，有助于人类尽快从这场严重的全球经济危局中实现复苏；另一方面，促进各种资本的有机融合，是实现长期可持续发展的关键。城市可持续发展的终极目标，是通过各方面的积极努力，创造一个“人人共享的城市未来”。互联城市项目促进了全球市政专业知识的交流，并通过其服务支持德国和国际城市从业者之间的同行学习和讨论，以及联合项目的开发。其目的是使来自行政、政治，以及商业、科学和民间社会的城市行动者以高专业水平相互联系。通过研讨会、培训班和考察等对话和学习方案，调动德国和国际知识，分享经验。良好做法的介绍使从业者能够相互学习。在讨论中，同事

1 [https://www.connective-cities.net/fileStorage/Veranstaltungen/RIUD-SSA/RIUD\\_News\\_WG04\\_2022-04-13.pdf](https://www.connective-cities.net/fileStorage/Veranstaltungen/RIUD-SSA/RIUD_News_WG04_2022-04-13.pdf)。

2 [https://www.connective-cities.net/fileStorage/Veranstaltungen/RIUD-SSA/RIUD\\_News\\_WG07\\_2022-06-15.pdf](https://www.connective-cities.net/fileStorage/Veranstaltungen/RIUD-SSA/RIUD_News_WG07_2022-06-15.pdf)。

3 [https://www.connective-cities.net/fileStorage/Veranstaltungen/RIUD-SSA/RIUD\\_News\\_WG11\\_2022-07-12.pdf](https://www.connective-cities.net/fileStorage/Veranstaltungen/RIUD-SSA/RIUD_News_WG11_2022-07-12.pdf)。



资料来源：<https://www.connective-cities.net/en/events/documentation/regional-project-workshops/risk-informed-urban-development-in-sub-saharan-africa>

图 7.11 “洞察时刻”计划根据 MCR 2030 路线图构建的三阶段架构

们就解决从业者面临的主题挑战的选择提供建议。共同的项目理念指向开发创新解决方案的方法。同时通过这种方式，非洲、拉丁美洲、亚洲和欧洲的城市行动者在可持续城市发展方面获得的经验得到传播，并为国际学习进程作出贡献。可持续城市发展国际实践共同体不断致力于通过有效和实用的解决方案分享以实践为导向的经验，这有助于不断借鉴实践并创造新的协同效应，互联城市是这些进程的促进者和调节者<sup>1</sup>。

#### 经验借鉴

全球化的发展推动全球城市网络的形成，城市

的可持续发展高度依赖全球合作。当前地方一级已经制定了许多旨在促进可持续城市发展的战略，例如在可持续流动、城市和区域经济促进、能源效率和良好城市治理等领域。然而，尽管它们具有创新性并已被证明是成功的，但它们往往还不够广为人知，还缺乏系统地获得这些注重实践的解决方案和相关联系。

#### 1. 通过城市网络促进各方之间的知识共享

全球合作提高城市发展效率，不同国家和城市面临着不同的挑战和机遇，通过合作可以促进各方之间的知识共享，从而避免重复努力和错误，更有效地推动可持续发展的实施。国际组织、政

1 <https://www.connective-cities.net/en/about-us/our-mission>。

府间合作机制、城市间交流平台等都提供了宝贵的渠道，使得各国可以相互学习、借鉴成功经验，并在城市规划、环境保护、资源管理等方面共同探索解决方案。

### 2. 通过国际合作促进技术和创新的传播

先进技术的全球传播也是国际合作的重要内容，国际合作可以促进技术和创新的传播。在城市可持续发展中，技术创新起着至关重要的作用，国际合作可以促进技术和创新的传播，帮助那些资源较为匮乏的国家和城市采用最新的可持续发展技术和实践，从而加快其可持续发展的进程。

### 3. 通过国际合作为目标城市提供资金支持和投资机会

城市可持续发展依赖长期的资金投入与投资贸易，但许多发展中国家和地区面临着资金短缺的挑战。国际合作可以通过提供资金援助、发起合作项目、吸引外国投资等方式，为城市可持续发展提供重要支持。国际金融机构、跨国公司，以及发达国家的政府和组织都可以在城市可持续发展建设中通过资金和投资的流动促进城市的绿色转型和可持续增长。

## 坦桑尼亚达累斯萨拉姆：公共交通导向策略下的城市区域交通变革

### 案例背景

达累斯萨拉姆市是坦桑尼亚最大的城市，是坦桑尼亚印度洋上主要的商业港口，进口货物并出口

矿产和农作物，同时也是国家交通系统的枢纽。由于城市的发展和人口增长，目前交通拥堵已成为达累斯萨拉姆市民面临的主要问题之一。交通拥堵是任何道路网络中随着车流量的增加都存在的一种情况，其特征是车行速度变慢、旅行时间变长和排队车辆增加。2010年左右，每天大约都有超过12万辆私家车在达累斯萨拉姆的道路上行驶，而交通拥堵正变得更加严重，甚至在周末时段也会产生大面积的交通拥堵，通过经济繁荣中心（Centre for Economic Prosperity，简称CEP）的研究表明，一辆汽车通行16km的距离要花费2个小时，如果没有交通拥堵，这一距离可能只需要15分钟。

2012年达累斯萨拉姆人口约440万人，人口年均增长率为5.6%，预计到2030年前后将迈入1000万人口俱乐部<sup>1</sup>，由于人口和私家车的快速增长及城市规划的不足，达累斯萨拉姆城市面临着持续严重的交通问题，主要有：1. 公共交通发展的滞后和管理上的混乱。整个达累斯萨拉姆市的公共交通网络由6600辆私营巴士Dala dala<sup>2</sup>在运行；这种载客量15~30人的巴士的确在某种程度上解决了城市中特定人群的出行需求，但私营化管理的无序化、参差不齐的运营质量干扰了交通的正常运行并导致了更多的交通拥堵和日益增加的道路事故。2. 路口节点的拥堵。全市重要的路口节点不仅承担着郊区和市区之间巨大的客流，也是连接内陆地区和港口的货运物流配送网络的重要节点，最严重的Ubungo路口的高峰每小时交通量超过6000辆，每辆车在路口的平均等待延迟时间约711秒<sup>3</sup>，造成了严重

1 Tanzania National Bureau of Statistic URL: <https://www.nbs.go.tz/>。

2 Transforming Urban Transport - The Role of Political Leadership TUT-POL Sub-Saharan Africa URL: [https://research.gsd.harvard.edu/tut/files/2020/07/Dar-es-Salam-Tanzania\\_Case\\_10.31.19.pdf](https://research.gsd.harvard.edu/tut/files/2020/07/Dar-es-Salam-Tanzania_Case_10.31.19.pdf)。

3 Dar es Salaam Urban Transport Improvement Project Concept Note。

的区域经济损失和生态环境污染损失（图 7.12）。  
3. 城市弱势群体在交通需求上得不到满足。随着人口急剧膨胀，城市弱势群体对公共交通的依赖

越来越强，而交通承载能力和基础设施却由于财政资源匮乏、建筑密集和城市管理能力的缺失而受到限制。



资料来源：由项目承包商——中国土木工程集团有限公司提供

图 7.12 改造前的 Ubungo 路口

作为东非重要的港口和枢纽城市，同时得益于坦桑尼亚政府在基础设施领域的开放态度，达累斯萨拉姆一直在基础设施领域寻求国际合作。在 2013 年“一带一路”倡议正式提出前，主要的国际融资渠道集中在世界银行、非洲开发行等国际多边组织金融机构。2007 年达累斯萨拉姆市正式开始寻求以快速公交为导向的城市发展战略，并规划建设总计 140.1km 并覆盖城市 90% 人口的快速公交走廊网络，分为六期依次实施。该系统的一期项目在世界银行支持下的第二中央交通走廊项目计划（CTCP2）<sup>1</sup> 下实施，预计将该走廊通道下的平均通行时间从 2 个小时缩短到 45 ~ 50 分钟。2012 年在一期建设的

奠基仪式上，坦桑尼亚总统听取了 Ubungo 枢纽的原始设计方案简报。简报后，总统支持在十字路口处建造立交的想法，并指示可以通过世界银行寻求财政支持。

Ubungo 十字路口是快速公交系统网规划中的一个关键路口，共有 3 期快速公交走廊与此交叉口相关，分别是一期、四期支线和五期，因此坦桑尼亚政府以 Ubungo 路口的立交化改造为契机与世行正式就本项目进行了接洽，并在大的项目框架下建立了几个主要的子项目：1. 继续加强建设快速公交系统第三期和第四期基础设施、智能交通系统的应用及走廊沿线以公共交通为导向的综合开发（TOD）；

<sup>1</sup> Second Central Transport Corridor Project URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/155141526651078531/pdf/Tanzania-TZ-Second-Central-Transport-Corridor.pdf>。

2. 改善 Ubungo 交叉路口和 1 期走廊沿线的道路安全设施增强；3. 机构强化和改革。

## 实施过程

### 1. 通过国际开发协会进行融资<sup>1</sup>

坦桑尼亚政府通过国际开发协会（International Development Association）以信贷形式进行了融资，并在世界银行框架下建立了达累斯萨拉姆交通改善项目（Dar es Salaam Urban Transport Improvement Project，简称 DUTP）<sup>2</sup>，采用世界银行标准采购程序执行本项目。

DUPT 项目目标在于通过引入城市快速交通系统和拥堵路口的改造，连接并到达城市的不同关键地点，如商业中心、学校、医院等，通过减少交通拥堵来促进城市的交通，并促进城市周边的商业。本项目目标与世界银行的城市交通发展战略是一致的，战略中特别强调“为了提高运输效率，必须满足每种模式的需求——道路系统、慢行系统、公共交通和大运量系统，并且特别关注私营领域的作用”；同时本项目与世界银行“加速气候适应力和低碳的非洲气候商业计划<sup>3</sup>”（The Africa Climate Business Plan for Accelerating Climate Resilient and Low Carbon Development）理念相适应，在计划中特别强调“支持开发气候友好型城市交通解决方案——例如城市快速公交系统”。

DUPT 项目前期研究和立项准备工作的资金由前述第二中央交通走廊项目计划（CTCP2）中资助，项目中所涉及的居民搬迁安置和土地征用费用

约 2 850 万美元，由坦桑尼亚政府财政预算承担，项目其余部分的资金共计约 4.25 亿美元，其中 2.25 亿美元来自 IDA 信贷，2 亿美元来自 IDA 扩大信贷。根据经济分析评估，项目 BRT 走廊建设部分按照 10 年运营期评估的内部回报率达到 22.5%，Ubungo 立交系统建设可将每辆车在路口的延迟时间从 711 秒降低到 12 ~ 45 秒，同时大大减少了燃油消耗，另外 Ubungo 立交系统的实施对完成整个城市的快速公交系统网络的成功运行至关重要，在 20 年运营周期评估的内部回报率可达到 25.7% ~ 40.7%。

### 2. 在城市基础设施设计和建设中公平分配路权

DUTP 项目中最优先和重要的子项目即为 Ubungo 节点，如何能同时保证普通的客运和货运交通的畅通和快速公交系统的优先通行，并公平为两个独立的交通系统公平分配路权是个非常棘手的难题（图 7.13）。

最原始的设计是在十字路口增加一套交通信号系统，通过信号控制满足快速公交的优先路权，社会车辆的右转车辆必须通过左转再掉头实现。这种设计方案给普通社会车辆带来了极大的不便，并仍然容易在路口造成交通拥堵。在立项后初期设计阶段设计方提出了双层立交，但立交仅供普通社会车辆使用，BRT 仍在地面通行，但第二层立交设计不甚合理，导致施工难度大、立交社会车辆交通组织不畅、公交运营风险增加。项目最终由中国承包商以总承包方式实施，通过与国内设计咨询公司共同修改和改进方案，最终的设计仍然采用双层立交，但每层立交 6 个车道中分配了 2 个车道为快速公交

1 <https://www.shihang.org/zh/news/feature/2017/03/27/time-is-money-transforming-dar-es-salaams-road-transport-to-reduce-dense-traffic>。

2 Dar es Salaam Urban Transport Improvement Project URL:<https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/project-detail/P150937>。

3 <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/4002a815-268a-53a3-9dee-fcfb880f606b/content>。



资料来源：由坦桑尼亚公路局提供

图 7.13 普通社会车辆与公共交通系统共同享有高架桥路权

专用，同时普通车辆的转向在地面层进行，路口采用大跨度桥梁并结合转向信号灯保证转向车辆的畅通。新的设计方案不仅公平分配了普通社会车辆和快速公交系统的路权，并且使得各个方向的交通影响降低到最低水平，因此很快得到了世行和业主的重新批准。

### 3. 通过快速公交系统的实施，促进公共交通导向的沿线开发

在 DUTP 项目框架下将会实施快速公交系统 3 期和 4 期，实施完毕后将会基本组建公共交通走廊网络，走廊沿线的经济活动增强、土地价值得到提升，公交网络不仅缩短了出行时间，还成为城市发展的“催化剂”。

而 Ubungu 枢纽则是十分理想的 TOD 开发地点，不仅是区域的商业和机构中心，也是区域的交通和物流枢纽。政府计划在枢纽处将引入开发商，开发一个包括办公室、零售、商住房和经济适用房的商业综合体<sup>1</sup>，开发完毕后经济适用房将免费提供给

政府，改善中低收入人群的住房条件，给沿线居民带来了大量的工作机会，有助于在走廊和站点沿线建立宜居的社区。同时沿线的开发又从一定程度上吸引了客流，提高了公共交通的财务可行性，减少了对公共交通的补贴。在 DUTP 项目框架下政府通过国际顶尖咨询公司对选定的 TOD 区域进行研究和市场调研，评估市场对沿线项目开发的兴趣，并确保这些项目能响应市场需求和成功吸引优质的投资者（图 7.14）<sup>2</sup>。

### 4. 强化公共交通发展执行机构的能力

对于达累斯萨拉姆城市来说，面临的另一重大挑战在于地方政府的架构。整个城市由五个自治市（municipality）组成，每个市均有一名市长和达累斯萨拉姆市议会（Dar es Salaam City Council）的机构领导，市政府有较高的自治权力，可以直接向总统办公室和地区政府报告，因此市议会对其政府的活动没有直接的约束力。同样交通运输部门的管理也同样分散，整个达累斯萨拉姆市有 14 个交通

1 Global Platform for Sustainable Cities GPSC African Regional Workshop URL:[https://www.thegpsc.org/sites/gpsc/files/partnerdocs/dar\\_es\\_salaam\\_brt\\_system\\_and\\_improvements\\_through\\_tod\\_final\\_abidjan.pdf](https://www.thegpsc.org/sites/gpsc/files/partnerdocs/dar_es_salaam_brt_system_and_improvements_through_tod_final_abidjan.pdf)。

2 <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/procurement-detail/OP00224330>。



资料来源：Dar es Salaam Metropolitan Development Project

图 7.14 Ubungo 地区的以公共交通为导向的区域发展计划

管理部门，每个部门在其所负责的地区和路网中承担职责。因此从 2008 年开始《达累斯萨拉姆城市交通总体规划》建议成立一个统一的达累斯萨拉姆城市交通管理机构，以达到城市交通建设的可持续发展目的。因此 DUTP 项目中有一个重要的目的在于加强建设公共交通执行导向机构的能力，对 BRT 管理部门进行机构重组，并为城市公共交通建立一个开放的数据系统。

DUTP 项目是坦桑尼亚正在实施的重大且复杂的项目之一，该项目的实施取得的成效主要有：

(1) 大幅度改善了交通服务水平，使得最拥堵的节点服务水平从 F 级提升到了 B 级，并且基于交通模拟分析即使到 2037 年也仍可满足交通需求<sup>1</sup>。(2) 促进了公共交通导向的策略，整个城市的发展从单一辐射状发展转变为了战略走廊发展的格局，提升了走廊沿线的土地利用价值，普通民众有机会和私有资本一起对走廊沿线的进行投资，实现了公共交通导向下的良性经济发展循环。(3) 提高当地的建筑业整体水平和经济活力，项目执行过程中，钢筋、水泥、PVC 和钢管均由从坦桑尼亚本地采购，坦桑尼

1 Traffic analysis report, 2018, China Civil Engineering Construction Corporation.

亚本地企业作为本地分包商从事公用设施的搬迁，以及岩土工程调查，并对当地的大学生、工程师进行了培训及技术转让<sup>1</sup>，使得坦桑尼亚本地工程师有能力在未来应对类似的工程。

## 经验借鉴

### 1. 以快速公交系统导向为契机，通过融资来达到基础设施的革新

快速公交系统相比于其他的城市交通系统的更新，如大量的城市路网升级、高架桥建设、地铁建设，在成本更低的同时兼顾了低收入人群的出行需求，同时也符合这类多边机构中“通过交通管理和使用清洁能源使居民选择更加有效和环保的公交或货运交通方式”的理念，从而更加容易获得国际多边组织（如世界银行、区域发展银行和联合国组织）和双边机构（如瑞典国际开发署和日本国际协力机构）的融资，因为快速公交系统导向的革新不会为发展中国家带来大量资金债务的风险，因此他们通常将这类变革视作可推广的选择。同时这类国际多边机构还有利于受助国家获得更多国际专家的帮助，因为这类国际多边机构与世界顶级的专家有长期的合作关系，而发展中国家的政府机构往往不知道如何寻找到合适的国际专家。

同时 Ubungo 枢纽立交的建成通车只是中国与坦桑尼亚共建项目推动当地基础设施建设实现工业化和现代化的缩影。十年来随着“一带一路”倡议从理念变为现实，从蓝图化为实景，参与各方共同创建了亚洲基础设施投资银行、金砖国家新开发银行和丝路基金等支持机制，这些资金支持机制把项目社会效益与经济效益并重对待，对“惠民生”“小而美”“可持续基础设施发展”的项目重点给予资

金上的支持，有效提高了项目的可融资性。

另外私有资本也会对公共交通的发展极为感兴趣。私人运营公交运营商会把城市公共交通系统看作是转型和提高自身盈利的途径，从非正规小巴运营（如达累斯萨拉姆的 Dala dala）转为正规运营，并且分享运营过程中的盈利。同时私人的客车生产厂家会因为公共交通系统的建设而卖出更多的新型车辆，从而更愿意承担投资和运营车辆的风险。

而城市快速公交系统建设，不仅仅是快速公交系统本身的建设，以 DUTP 为例，快速公交系统的建设，同样伴随着拥堵节点的立交化改造、道路的改造、排水设施的改造、既有给水、电力、通信、天然气改迁等工程，可以达到区域整体的基础设施更新。

### 2. 发挥基础设施更新的辐射带动作用，促进当地经济可持续发展

以 DUTP-Ubungo 立交桥的建设子项工程为例，其建设过程显著推动当地相关产业蓬勃发展，促进以达市为中心的经济一体化进程。Ubungo 立交桥项目助推坦桑尼亚达市实现内陆、腹地和沿海的互联互通，拉动当地相关产业发展，为配套产业发展注入活力。一方面，项目的建成提升地区物流效率和进出能力，降低产品运输成本，提高周转效率。另一方面，项目优先考虑本地采购，本地化采购金额占比超 60%，本地化采购金额近 2 000 万美元，极大地带动了当地建筑物料、能源销售和物流行业的蓬勃发展。项目建成后，区域道路承载力显著提升，拓宽了运输线路的经济走廊，打通了坦桑内部贸易价值链，帮助达市加快融入坦桑的贸易和供应网络。

1 Construction Of Ubungo Interchange—An Overview Of Technical Aspects Of Its Implementation, TANROADS。

### 3. 扩大基础建设的受益范围，为城市弱势群体带来希望

对于大多数通勤者而言，快速公交网络的建设显著减少了中低收入者从郊区往返市中心的通勤时间，为其创造了更多了就业机会和可能。老年人、儿童、学生和残疾人等弱势群体同样可以通过这种交通方式受益，因为与其他交通方式如私家车辆的

使用群体相比，这些弱势群体不太可能争取到其他的交通方式。

快速公交系统的建设同样为一些街头小贩带来了商机，因为快速公交车站和车辆首末站区域同时又是一个区域交通枢纽，使得建设区域附近的小贩能够找到更多的营业机会。

## 国际合作下的巴基斯坦地方能源转型

巴基斯坦面临严重能源危机，但能源转型滞后。国内化石能源匮乏，其中煤质不适宜发电，导致依赖进口油气成本偏高<sup>1</sup>和发电能力滞后。电力不足影响工业效率和城市、农村用电，引发了当地抗议。同时，当地太阳能、风能和生物质等可再生资源潜力又开发不足<sup>2</sup>，且电网建设滞后和输电损耗大问题亟须解决<sup>3</sup>。

国际合作推动基础设施建设，巴基斯坦逐渐扭转电力行业劣势。巴基斯坦的风力资源潜力巨大<sup>4</sup>，吉姆普尔（JHIMPIR）风电项目就坐落于巴基斯坦信德省，总装机容量为99MW，安装了66台1.5MW的风力发电机组，投资额2.6亿美元（图7.15）。该项目于2014年列为中巴经济走廊能源类重点项目<sup>5</sup>。项



资料来源：[http://www.china-orientgroup.com/content/details\\_25\\_1577.html](http://www.china-orientgroup.com/content/details_25_1577.html)

图 7.15 风电项目

目于当地时间6月15日12时成功完成168小时的试运行，获得商业运营日（COD）证明书，标志着项目正式并网，开始商业运营。风机设备可用率达

1 何旭，若夕子. 巴基斯坦电力市场及中巴核电合作策略分析 [J]. 中国核电, 2021, 14 (05): 716-719.

2 Siddique S, Wazir R. A review of the wind power developments in Pakistan [J]. Renewable and Sustainable Energy Reviews, 2016, 57: 351-361.

3 环球时报:《巴基斯坦现建国以来最大规模停电，巴官员：此次停电由供电传输系统故障导致》，<https://3w.huanqiu.com/a/de583b/41SxuCOhVXe>。

4 国际工程与劳务杂志:《巴基斯坦风电项目开发》，<https://mp.weixin.qq.com/s/Qp0b00kai81kXJej0tJCMg>。

5 参见：东方集团:《中巴团队合作共铸新丰碑 联合能源吉姆普尔风电项目成功进入商业运行》，[http://www.china-orientgroup.com/content/details\\_25\\_1577.html](http://www.china-orientgroup.com/content/details_25_1577.html)。

99.89%，远高于 EPA 要求的 85% 利用率，巴基斯坦国家电网对工程质量和设备性能给予高度赞扬。预计年发电量达到 27 478.2 万千瓦时，将为当地 50 万户家庭提供电力，有能力解决巴基斯坦当地的电力短缺问题。吉姆普尔风电项目为解决当地就业问题，一直坚持本土化运营，雇佣超过 800 名巴基斯坦人，提供经济收入，解决了家庭生活贫困。目前，在项目现场仍有约 150 名巴基斯坦人工作。除了风电项目，东方集团在巴基斯坦的联合能源巴基斯坦公司也实行 100% 本土化，共有 870 名员工全都来自巴基斯坦<sup>1</sup>。

充分利用国际战略合作机遇对推动地方能源转型和构建可持续电力供应链具有重要意义。第一，充分利用“中巴经济走廊”等国家间战略合作机遇。国际合作在巴基斯坦能源基础设施建设中发挥

了重要作用，推动其国内电力系统从一次能源发电逐步过渡到火电、风电、太阳能发电、核电等多能源发电。第二，促进跨国投资与坚持本土化运营相结合。在国际合作框架下，国际金融与投资机构可以为城市能源基础设施转型提供支持，推动产业发展。国际金融机构、跨国公司，以及发达国家的政府和组织都可以在城市可持续发展建设中通过资金和投资的流动促进城市的绿色转型和可持续增长。第三，构建电力供应链安全与减少碳排放相结合。电力系统作为城市运转的支撑系统，直接关系到人们的生活质量、经济繁荣和环境可持续性，面对传统火电不足且输电设施老化的困境，通过国际合作大力发展水电、太阳能、核电等基础设施建设，同时更新城市供电系统，实现清洁能源发展与民生水平的同步提升。

## 政策建议

**建议 1：建立多层次、多利益相关方的城市国际合作网络，分享和交流可持续城市发展的经验、案例和最佳实践，促进知识和技术的转移和创新**

首先，建立城市国际合作网络需要基于原则和价值观，建立在以人与地球为中心的共同愿景和目标之上，尊重各方的多样性和差异，促进互信和互利。其次，利用现有的平台和机制，更有利于城市在国际网络合作中变得更加灵活和容易创新，如在联合国南南合作、互联城市等平台下

探索新的模式和渠道，形成诸如城市专家网络、城市实践共同体等。最后，建立合作网络还需要注重实效和可持续性，通过对话和学习形式调动国际资源和国际知识，提供一个用于传播具有实际意义的经验的门户网站，支持向伙伴国家借调市政专家，协助起草创新项目的概念和资金申请，协助为项目想法寻找资金，并评估新的项目方法，以帮助利用经验教训。

**建议 2：引入市场机制和政策激励，动员私营部门和社会力量参与城市气候适应和能源转型的项目，提供多元化的融资渠道和风险分担机制**

首先，引入市场机制和政策激励，是指通过制

1 参见：中国一带一路网：《中巴经济走廊最大风电项目竣工投产》<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/25729.htm>。

定和实施有利于城市气候适应和能源转型的法规、标准、税收、补贴、价格信号等手段，激发和引导私营部门和社会力量的投资和创新意愿，提高城市项目的经济效益和社会效益。其次，动员私营部门和社会力量参与城市气候适应和能源转型的项目，是通过建立多方合作的平台和机制，吸引和利用私营部门和社会力量的资金、技术、管理等资源，支持城市项目的设计、实施、运维等各个阶段，增加城市项目的多样性和可持续性。最后，提供多元化的融资渠道和风险分担机制，即通过创新和拓展城市项目的融资模式，如公私合作、绿色债券、碳交易、气候基金等，为城市项目提供稳定和充足的资金来源，同时通过建立风险评估、保险、担保等制度，降低城市项目的风险成本，提高城市项目的吸引力和可行性。

**建议 3: 通过公共交通为导向的区域发展改变城市基础设施投资模式，促进可持续发展和公平分**

**配，推动沿线地区商业繁荣，解决交通拥堵和中低收入人群的出行需求**

一方面，通过公共交通为导向的区域发展，改变城市基础设施投资模式，实现可持续发展和财务可承受的基础设施服务。公共资金与私营资本相结合，整合沿线站点土地和商业资源，促进综合商业体的形成，推动沿线地区商业繁荣和土地增值。这将为公共基础设施建设提供更多资金。另一方面，在城市基础设施分配中，注重公平，打造兼顾各类群体的可持续城市。以快速公交系统为导向的城市发展策略可以有效解决快速崛起的发展中国家中私家车使用和人口增长带来的问题。这种策略能够公平分配城市基础设施空间，满足中低收入人群和弱势群体的出行需求，并避免进一步增加交通拥堵问题。在一些东非国家，快速公交系统已被证明是解决城市交通问题的有效方案。



第八章

# 城市可持续发展 融资指南





本章探讨了城市融资在释放城市变革潜力和推进可持续城市化方面的作用。本章的目的是在强调围绕城市发展融资的核心挑战和机遇，以及增加城市发展融资渠道的途径的同时，确定经济转型、多层次治理和发展融资等途径之间的联系，以及在城市化背景下有效掌握错综复杂融资流程的方法。作为实用指南，本章还介绍了联合国人居署提供的一系列工具，以帮助世界各地的市政当局更好地把握融资机会。

## 引言<sup>1</sup>

在过去十年中，受预算有限、技术发展、基础设施扩张和老化、气候变化加速等种种因素的影响，加上市政中越来越重视可持续和公平城市发展方法，城市融资和投资无疑经历了重大转变。此外，新冠肺炎疫情导致地方税收和收入减少，医疗和社保紧急支出攀升，预算进一步收紧。考虑到上述因素对城市的持续影响，如今迫切需要重新审视当前的城市融资政策，以便根据可持续发展目标和《新城市议程》实现城市重建。令人担忧的是投资不足的代价高昂，包括规划和管理不善的城市竞争力欠佳，就业率极低，人民生活质量不高，城市对国家 GDP 的贡献不足等。消除贫困、减少不平等和缓解气候危机等全球挑战对城市发展的成败举足轻重。认识到这一点后，我们也就会知道为何可持续城市化融资对城市的当前和未来发展而言，是一项重要的投资。为实现高质量城市化发展，市政当局需加大投资，并结合战略规划和制度支持。不仅如此，还应确保不同治理体系之间职责明确、协作有效及合作高效。为此，需要大量内外部资源；同时，加大城市融资可助力城市各个领域向积极的方面发展，并促进推出城市可持续发展倡议，具体涵盖基础设施建设、住房和服务提供、卫生、能源和供水、交通与出行，以及经济增长和提升城市韧性等方面。因此，切实提升城市财政实力的关键在于投资最具生产力的城市资产，辅以稳健的预算管理、稳定的收入来源及完善的城市规划。所以，对市政而言，核心优先事项在于巩固其财务机制和制度机制，使其更好地发挥基本职能。

## 弥补城市融资缺口的紧迫性

在全球范围内，发展中国家和发达国家之间的城市发展融资存在巨大差距，这会影响经济发展、生产力和生活水平的提高，进而阻碍可持续发展愿望的实现。预计到 2040 年，全球投资缺口将达到

15 万亿美元，弥补这一赤字迫在眉睫。只有这样，才能以可持续方式，满足地方层面城市化基础设施的需求<sup>2</sup>。因此，世界各国迫切需要扩大城市发展融资规模，提升融资效率，将城市发展融资视为一项生产性投资，进而促进和释放内生增长动力。尽管投资数额巨大，但高质量的城市化发展能够带来

1 本章由联合国人居署撰稿。

2 World Economic Forum. (2022) Rethinking City Revenue and Finance Insight Report. URL: [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_C4IR\\_GFC\\_on\\_Cities\\_Finance\\_2022.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_C4IR_GFC_on_Cities_Finance_2022.pdf)。

巨大效益。从长远来看，收益将远远超过短期投入的成本。此外，在可持续发展目标进展停滞不前甚至倒退的情况下，充足融资成为城市在地方层面加速实现可持续发展目标的核心手段。如今，城市和人类住区应接纳和推动可持续发展目标融资流程。因此，迫切需要重新思考基础金融架构，并利用新工具推动城市发展，其中新融资体系必须整合吸引投资和改善城市项目的框架。联合国秘书长安东尼奥·古特雷斯表示，“应建立长期可预测融资机制，以实施和监测《新城市议程》，包括地方政府应提升财政能力”。当下，全球各国必须共同努力，为城市发展提供高质量融资，优先考虑资源的公平分配，实现可持续城市规划和发展，并确保不让任何一个人掉队。

## 城市可持续发展融资的挑战与应对策略

城市和市政当局的发展在有效融资方面面临着许多障碍。资金缺口、预算和资金有限、机构能力不足、私营部门参与度极低、高昂的前期成本和复杂的融资机制等，这些问题持续减缓可持续城市化进程。为应对并解决这些挑战，城市中的不同行为主体需要协同一致，以创建协调统一的融资体系。各城市可通过全方位关注融资，着手利用不同资金来源，包括公共资金、私人投资、贷款和各类捐款，以及国际支持资金。相应地，市政当局可整合资

源，最大限度地发挥财政能力，将资金分配至不同的项目和倡议中，从而实现更协调、更全面的城市发展规划。整合融资系统有助于推进联合规划，鼓励城市认识到各部门之间的联系，从而积极应对重重挑战。如果可以基于市政当局的优先需求和长期目标分配资金，这反过来又可以确保资源流向能产生最大影响的城市发展项目，有助于防止资金分配的分散化。

## 促进可持续发展目标和国家战略方向的协调一致

为吸引初期投资，必须充分认识到城市可持续发展的影响和潜力。城市可持续化是释放生产力的核心驱动力及推进国家发展目标的工具，发挥其能力的关键是要将可持续发展目标与国家发展政策相结合，并使可持续发展目标与国家发展转型中的重要战略相结合。特别是，考虑到快速发展地区的城市化规模，如何在国家发展规划中，向这些地区给予更为显著的跨部门战略支持，就显得尤为重要。因此，综合国家融资框架可为发展优先事项提供资金，从而在国家层面落实《亚的斯亚贝巴议程》<sup>1</sup>。想要成功实施协调一致的跨部门综合国家发展政策，各级政府必须设有负责管理发展和发展融资的职能机构。这就需要建立透明、高效的治理和政策机构，协调区域内发展目标的和谐统一，并保障相关政策在国家、区域和地方层面的统一实施。值得注意的是，我们还必须认识到，在机构发展周期较长时，如需为城市发展投资创造有效有利环境，不应撤回或推迟关键的发展融资。尽管极少数低收入

1 Integrated National Financing Frameworks. (2019). Financing for Sustainable Development Report. URL: <https://inff.org/>.

国家拥有这种充分开发且正常运作的环境，我们仍应鼓励政府和城市发展伙伴在良好规划和设计、可靠采购和安全融资机制的支持下，投资需要优先发展的城市发展事宜。

在这一点上，制定结构合理、行之有效的监管框架对于创造有利环境，必须构建可持续且有效的城市投资机制，进而提升融资方案的可行性、吸引力和有效性；在地方发展议程中，精心设计的机制和政策改革措施可增强投资者信心、简化审批流程，并加强问责。然而，重要的是要认识到，当现有法规过于复杂、不够灵活时，可能会阻碍创新融资模式的产生并阻碍私营部门的参与。因此，迫切需要进行政策改革，使监管框架与城市可持续发展目标保持一致，简化许可程序，推动实施明确的土地使用法规，并鼓励实施绿色融资倡议。此外，有效的制度改革可以给予城市足够的财政自主权，以尝试新的融资工具，如市政债券和土地价值捕获等。此外，还可提供重组税收制度的杠杆，使其与当地经济基础的发展重心保持一致。城市和市政当局可分别创造具有前瞻性的灵活监管环境，催化有利发展环境，释放多样化融资来源，并加快推出城市可持续发展项目。

## 解决不同层级政府间的协调问题

为了在机构和政策层面对政策框架和改革提供必要支持，政府仍然必须具备足够的执行能力，并具有相应的协调机制。在全球范围内，诸多城市均面临能力有限、机构协调不足等阻碍。在国家政府普遍维持对城市发展工作的控制的情况下，由于组织混乱、缺乏资源和缺乏在市级层面领导工作的意愿，国家层面在与地方层面的博弈中往往会遭遇阻力。各种不同行为主体能力欠佳，政策之间缺乏连

贯性，这影响了新的市政项目的可行性和商业可行性，特别是在低收入发展中国家。值得注意的是，在南半球国家，技能和资源更为分散，这导致城市行为体之间往往存在相互孤立的问题，难以对城市挑战做出有效反应。这反过来又放大上述挑战的严峻性，并延长了这些挑战的持续时间，随着时间的推移，问题愈演愈烈。许多城市行为体还将放权不足视为城市发展融资的障碍，特别是在地方政府内部政治自主权极低、行政能力不足的情况下。然而，我们还必须认识到，放权确实会带来负面影响，例如削弱对宏观经济的控制能力、扩大区域层面的收入不平等。逐步建立多层级、跨部门的治理协调与合作机制，创造所需的有利政策条件，及建立相应的机构，这是实现有效城市融资和营收管理的关键。在放权程度随治理环境发生变化的情况下，协调机制可更好地组织参与不同网络行为体间开展的活动，确保在核心放权流程之间建立关键的联系，并实现更有效的融资。政府应制定有利于策略性城市发展的长期方法，促进市政融资与城市空间规划的协调发展。同样必要的是，政府还应确定关键优先事项，将长期投资需求以更有效的方式纳入市政预算计划，同时了解市政项目之间的相互依赖性。

在许多城市，由于各种优先发展事项之间存在相互竞争性，导致预算不足，这加剧了复杂项目的资金分配难度。经济衰退和通货膨胀等宏观经济因素可能会进一步缩减可用预算，限制政府为城市长期发展项目提供资金的能力，这对低收入国家的城市的打击最为严重。因此，如何解决当前需求和长期项目投资之间的平衡，这也体现了城市决策者必须取得的平衡。为了克服上述障碍，金融专家、城市规划者和决策者需发挥关键作用，通过战略方式利用现有资源，促进市政倡议的实施，进而营造有

利环境。因此，市政当局应通过制定不同战略，为自身提供支持，包括优先考虑高社会回报的项目、跨年度预算、多样化收入来源和制定创新财政政策等战略；另一方面，通过基于技术的财政管理、基于绩效的预算及透明开支，均有助于优化资源配置，并发挥财政职能。因此，为赢得投资者信心，城市还必须设法减轻与发展计划投资相关的金融风险。由于城市面临各种不确定性（如经济波动和不可预见的项目挑战等），必须制定风险管理策略，以吸引投资者，获取融资支持。风险评估和建模工具有助于市政当局识别潜在漏洞，制定风险缓解策略，而公私合伙关系（PPP）也有利于分担风险，其中，私人实体可承担某些项目风险，从而减轻公共资金负担。值得注意的是，在项目预算内设立应急基金，有助于在面临意外财务困难时提供缓冲。考虑到缓解风险的需求，确保长期财务措施的可持续性依然不可或缺；这可通过预算透明化、债务的有效管理和收入多样化等方式实现。市政当局可将财务可持续性的承诺与风险缓解策略相结合，更好地应对不确定性，助力实现成功的城市发展投资。

## 确保公平、包容的融资和投资

与城市可持续发展本身自身前提相一致的是，确保城市融资有助于促进城市公平、社会变革，以及推动转型式复苏（这点至关重要，尽管这一复杂过程通常会被忽视）。传统融资模式往往忽视边缘化城市社区的需求，使得差距长期存在，因此需要采取创新、积极策略，直接使这些社区受益。除社会影响评估外，参与式预算和社区参与流程还有助于政府倾听和了解当地社区成员的声音和需求，帮助确定投资优先事项。市政当局可以实施普惠性融资策略，将资源分配到可改善所有居民生活质量和

解决城市不平等问题的倡议中。然而，在低收入城市，这些情况往往会被夸大，因此，重要的是要认识到，如何解决贫困地区和边缘地区的长期基础设施债务问题是最根本的挑战。这些地区居民的税收贡献微乎其微，偿还债务的经济能力十分有限。在这种情况下，当发展需求与重大经济和财政限制存在冲突时，就需要重新设计金融机制，以弥补这一缺口，确保关键发展项目得以继续开展，同时避免加重本已处于弱势地位的群体的负担。因此，基础设施建设应满足所有公民（包括最弱势群体在内）的需求。在此，城市可利用新建基础设施带来的经济效益，引入生命周期成本理念支持可持续的基础设施投资，高效整合投资的目标与方向，进而缩小基础设施的资金缺口。

## 扩展城市可持续发展的融资渠道

在致力于平衡公民需求与有限资源限制的城市，获取各种融资和投资来源及引导其使用的能力，是实现财务可持续性和财务韧性的基础条件。显然，现有城市融资机制需要通过重大变革，方可确保市政倡议的成功实施。然而，开辟新的融资渠道是有效推进全球城市发展议程的必要过程，也是城市发展行为主体探索的关键领域。因此，除具备充分风险分担能力及制定健全采购流程外，只有在项目准备和项目调整上达成共识，政府才有机会在地方政府起核心作用的融资项目中进行创新。本节将重点关注独立融资机制和工具，并提出有助于帮助市政当局拓展融资渠道的措施。

## 健全内部财务机制

建立健全的内部融资机制对市政当局在城市可持续发展方面取得有效进展至关重要。内部财政往往通过政府收入、地方税收和其他国内收入来源产生，构成城市和市政当局可持续和稳定的资金来源。作为一项持续的资金来源，内部财政使地方对城市发展项目的更大所有权和控制，并使市政当局迅速应对全新挑战和需求。凭借对内部融资的可信依赖，可鼓励市级政府优化自身治理结构和财务管理实践，使坚实的内部金融体系成为城市推进本地发展议程的重要支柱。

政府间财政转移支付促进了不同层级政府间的资金流动，是不可或缺的内部融资机制，这也再次强调了在国家和地方政府间建立稳定关系的重要性。在地方政府创收手段有限的情况下，政府间转移支付通常充当着可持续城市化融资的核心基础的角色，有助于解决不同级别政府之间创收能力差异的纵向不平衡问题，使它们能够交付符合当地需求的发展项目。政府间转移支付还有助于逐步实现财政公平。将资源从较富裕地区重新分配至财政能力薄弱的地区，有助于确保城市发展，这同样还将惠及弱势社区，实现平衡增长。作为市政融资的必要组成部分，如何优化政府间转移支付管理再次凸显了在国家层面推动改革，对城市和地方政府给予适当激励的必要性。当地方政府财政能力不足时，政府间转移支付构成了地方发展项目中不可或缺的金融架构组成部分。在此，必须指出的是，发展中国家对转移支付的

依赖性远高于发达国家<sup>1</sup>。这表明不同地方政府的税收创收能力不同，对中央政府融资的依赖程度也有所不同。同样，这也凸显了政府间转移支付在平衡区域发展中的重要性，其中，需重点强调的是，将国家税收收入转移至地方政府，的确可刺激城市的经济增长。因此，中央政府还可从不同城市当局商品和服务供应产生的集聚效应和规模经济中获益。然而，尽管政府间转移支付会对解决地区差异和支持市级政府放权方面产生一定影响，但确保转移支付的公平分配及与地方优先事项的一致性也至关重要，其中，通过制定透明化的转移支付系统及开展绩效审查，可确保投资符合公共财务管理的标准要求。

考虑到地方层面收入有限，自有来源收入<sup>2</sup>的增加、多样化和优化对于培育可持续的长期增长方法和改善其财务状况也至关重要。在放权背景下，想要有力承担服务和项目交付责任，地方政府就必须具备充足的自有来源收入。为实现这一目标，提高合规性和简化税收政策十分重要。想要实现这两点，政府机构必须具备强大的领导力、强大的政治意愿，而且能够充分利用既得利益。自有来源收入不仅需要为地方政府内部当前支出提供资金，而且还需要为基础设施投资提供支持。在不依赖国家转移支付的情况下，自有来源收入还可提升运营的连续性，并使地方政府更灵活地响应公民需求。其中，对自有来源收入的依赖性越强，地方政府内部的问责制也越完善。不同国家自有来源收入产值存在巨大差异，发展中国家地方政府的人均年自有来源收入产值仅为约12美元，而在高收入国家，该

1 UN-Habitat. (2021) Financing Sustainable Urban Development.

2 Own source revenues refer to those stemming from taxes, licences, fees and charges that are controlled and levied by municipal governments.

数值为 2 944 美元<sup>1</sup>，这也说明发展中国家地方政府在利用自有来源收入作为融资工具时面临的重大挑战。值得注意的是，在低收入国家，财产税收入（自有来源收入的主要部分）占 GDP 的比例不足 0.3%，而在高收入国家则占 GDP 的 2% 左右<sup>2</sup>；问题的根源在于缺乏完善的土地所有权记录和明确的产权和执行机制。税务当局自身问题，如税收能力

不足、税收政策欠缺等问题也是导致自有来源收入使用不当和收益欠佳的重要因素<sup>3</sup>。此外，在自有来源收入机制中，地方层面的腐败和多个层级的利益博弈也是导致低收入国家自有来源收入问题的重大阻碍。这再次凸显了建立政治问责制和透明的自有来源收入体系方面的必要性，其中，数字化可发挥关键作用，比如利用数字支付进行收款。

## 联合国人居署自有来源收入快速分析工具

联合国人居署自有来源收入快速分析工具（ROSRA）可为市级政府提供支持，通过量化收入流失和解构瓶颈，优化其自有来源收入，从而明确根本原因和改革切入点。通过该工具，地方税收管理者可增进对自有来源收入系统弱点的理解和沟通，促进对资源有效的战略性干预措施的实施，有助于激发地方政府内部的改革活力。该工具通过有效整合自有来源收入方面的国际最佳实践，巩固了地方政府内部的市政基础地位，提高了信誉度，并使地方政府能够更好地获取和利用外部资源，促进当地发展。

该工具特别适用于二线城市和发展中国家的地方政府。联合国人居署利用该工具制定了更加透明和公平的自有来源收入机制，进而帮助公民更好地了解其纳税义务并相应调整其经济决策。联合国人

居署致力于提升自有来源收入快速分析工具使用的成本效益，为地方政府提供自有来源收入优化的战略性见解，并提供实施建议，使该工具长期助力合作伙伴的发展。

该工具方法包括依据收入流开展的收入差距分析和盈利能力分析，以及更精细的核心收入流解构过程，来识别依赖关系并确定有效的改革切入点。值得注意的是，这一工具的表现可通过以下指标衡量：年度人均自有来源收入、年度自有来源收入 / 年度收入预算管理或源自前五项收入来源的年度自有来源收入 / 年度自有来源收入总额，以及按收入群体分类的税负分配（可用作替代性指标的财产税 / 年度自有来源收入或财产税领域 / 年度自有来源收入）。

- 1 Bardhan, P. K. and D. Mookherjee. (Eds.). (2006). Decentralization and local governance in developing countries: a comparative perspective. MIT Press.; Shah, A. (Ed.). (2006). Local governance in developing countries. The World Bank.; Tanzi, V. (2001). Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization, WP of Economic Reform Project no. 19, GPP, Carnegie Endowment.
- 2 Kelly, R., R. White and A. Anand (2020), "Property Tax Diagnostic Manual", World Bank, Washington, DC: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34793>.
- 3 ICTD/UNU-WIDER (2020) Government Revenue Dataset 2020. (Merged); OECD/UCLG (2016), Subnational Governments around the world: Structure and finance.

此外，土地是市政当局拥有的最具价值的资产之一，作为地方政府自筹资金的组成部分，土地具有巨大的潜力。土地融资是最具前途的自有来源收入之一，作为税收基准已在许多国家已大获成功。然而，作为提升城市治理的手段，土地的作用却仍未得到充分发挥作用。技术创新使得加强土地融资机制的实施成为可能，但成功的整合还需要地方政府提高能力、鼓励试验并克服土地所有者的阻力。因此，在开始新一轮行政管理周期时，行政改革、能力建设、技术创新和政治激励是关键要素。考虑到地方政府税收收入的财产税分配在发展中国家和最不发达国家（22%）与高收入和中等收入国家（39%）<sup>1</sup>之间存在的差异，土地融资尤为重要。土地融资面临诸多挑战，包括复杂且非正式的土地保有制度、缺乏地权稳定性、低效的财产处理系统及有限的专业测量和评估能力等。鉴于上述阻碍，各城市正在研究土地登记、财产评估和方便纳税的创新方法。值得注意的是，地理信息系统（GIS）测绘为确定地理定位属性、建立最新数字化土地和财产记录提供了一个快速及低成本的方法。这些机制

的成功整合不仅可扩大创收，而且可促进城市规划和管理、土地管理，提升低收入社区地权稳定性、信贷额度，以及土地权利的稳定性。

如果管理得当，土地税和财产税均可作为公平有效的税收手段。地方政府可以通过土地价值获取，获得因公共基础设施改善、便利设施投资和城市人口增长而产生的部分土地增值。接着，这些收入可以再投资，进一步提升土地价值，形成周期性的、自筹资金的城市发展周期。因此，市政当局可通过战略性土地管理和开发，获得可持续收入流。值得注意的是，地方当局可通过租赁或出售政府拥有土地，用于商业、住宅和工业用途，除了创造就业机会、促进当地经济发展之外，还可以吸引私营部门投资。地方政府可通过精明的土地利用规划，建立混合用途区，促进各种创收活动。地方政府通过利用土地资产，不仅可以增强财政自给能力，还可以促进城市平衡发展，为关键公共服务和基础设施项目提供资金平台，最终培育出更具活力的、自给自足的社区。

## 联合国人居署土地融资工具

通过利用土地，提升当地发展资源的可用性，联合国人居署提供了一套可适应不同体制和文化背景的灵活工具。增加地方财政收入及提升地方政府提供基础设施和服务的能力，可产生广泛的社会和经济效益。与其他常规收入来源相比，土地融资往往会提高税收体制的累进性，从而促进公平。因

此，与其他收入工具相比，这一工具的负面影响较小，并有助于在政府和当地居民社区之间建立紧密相关的责任关系。

重要的是，该服务除了培养社会契约和为所有人改善治理之外，还为国家和地方政府、相关居民，以及国际和地方合作伙伴提供支持，帮助其解

1 Farvacque-Vitkovic, C. D. and Kopanyi. M. The World Bank. (2014). Municipal finances: A handbook for local governments.

决基础设施和服务方面的市政财政问题。这项服务是利用联合国人居署的创新土地融资工具和战略，在国际伙伴关系联系不断增强条件下开发的综合知识体系。该服务通过土地融资机制，由提供基础设施和服务所产生的地方收入（包括受影响最大的群体和边缘化群体的参与）来增加收入。上述服务包容性地涵盖了各种土地权的土地保有制，并

鼓励创新方法，尽可能多地承认占用者和土地所有者的权利。

该服务整合了 1. 土地利用：地方政府基于土地的融资；2. 一套有关一系列土地金融工具的九个教学视频。地方政府可通过上述工具，利用土地扩大收入基准，提供资金，从而为城市发展和向所有人提供关键服务。

## 加强多元化的外部融资

外部融资是推进可持续城市化的关键，也是弥补城市之间融资缺口、扩大城市项目影响、利用创新和专业知识及促进合作伙伴和各部门协作的必要条件。当许多城市资源限制有限，凭借内部融资产生的收入远远不够时，外部融资可为原本可能遭到推迟、缩小规模或完全不可行的城市发展项目注入资金，从而弥补内部收入无法填补的融资缺口。因此，城市可通过外部融资，在国际组织、外国政府、开发银行和私人投资者的支持下，利用私人投资，降低公共预算负担，并推进重点发展项目的实施。针对难以吸引外部资本的低收入国家，本节介绍了在发展中国家和新兴经济体促进这一进程的核心机制。

市政当局有效进入金融市场的能力，在很大程度上取决于国家层面的放权程度及市政当局借贷的法定权利。市政当局本身必须具有可持续的创收并制定可融资倡议，通过安全、持续的收入流和有效的征税，实现这些倡议。然而，对于许多地方政府而言，融资渠道阻碍了可持续城市化项目的实施。

事实上，在新兴经济体的 500 个最大的城市中，只有 4% 被评为国际融资市场投资信誉良好的城市<sup>1</sup>。此外，在这些城市，市政当局所在辖区往往具备明确的税收分成规则、政策框架，法律限制条款、透明的支付转移协议，并在地方和国家层面制定了关于市政借款的审批系统。然而，地方政府层面的借贷往往受到法律和监管限制，其目的在于防止不可持续的债务负担。值得注意的是，收入来源不足、财务管理能力有限、事先未使用外部融资工具，法律法规和治理机构不完善等，这些因素通常会阻碍许多低收入城市探索上述市场干预措施，并削弱其偿债能力。为扫除这些障碍，可能需要法律改革，授予城市借贷权力或扩大借贷范围。然而，地方政府必须保持良好的财务管理实践，控制预算和债务水平，并展示负责任的财务实践记录。为此，市政当局可采取综合措施，最大限度地提高现金效率，提升资产管理能力，使支出合理化，并促进债务规划策略的实施。在财务报告中体现透明机制和问责制文化，这有助于确保公众和其他利益相关者获取相关数据，从而建立信任关系，提升信誉。此外，制定有效的征税系统可提高收入来源的可靠性，以

1 World Bank. "City Creditworthiness Initiative: A Partnership to Deliver Municipal Finance": URL: <https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/brief/city-creditworthiness-initiative>。

满足偿债需求。同时，制定与发展目标相一致的长期财务计划，有利于促进关键市政倡议的实施。

为了在地方层级有效实施项目，确保项目的可融资性是吸引外部发展伙伴注资的另一关键因素。地方政府（尤其是发展中经济体的地方政府）往往缺乏保障项目可行性的能力，也不具有充分了解投资者需求的经验，这些都是阻碍融资的绊脚石。通常情况下，导致这种能力上的差距原因在于：这些战略规划缺乏长远眼光、未开展可行性研究，以及缺乏或者根本不具有开发财务模型和财务控制系统的经验。为解决上述问题，可通过必要项目准备，使开发过程更加顺利，其中明确界定的项目目标应得到可行性研究支持。首先，应评估项目的技术和财务可行性，然后识别风险，为降低风险策略提供信息支持。人们认识到，在很多情况下，项目准备工作可借助外部支持启动，特别是在开展可行性研究和能力建设活动方面。重要的是，应采取长期方法，与市政当局合作，获得此类支持，从而提升能力，在内部创建可融资项目并推动其发展。

显然，对于在自有来源收入、政府间财政转移支付稳定且透明，财务管理战略健全的情况下产生的可融资市政项目，市政当局可控的投资风险也会显著降低。然而，外部宏观经济风险依然存在，比如汇率波动、利率、通胀、经济周期等。在预算有限的低收入国家，投资会给这里的投资者和债务人带来特定的风险，因此需要采取创新方法。国际金融机构可通过综合利用基金融资、催化注资、技术支持和提升地方信贷水平等方式，提供支持，并在满足现有监管框架要求的同时重点关注融资项目现

金流。许多城市项目均采用了公共和私人贷款，以及国际金融机构提供的其他担保等混合融资机制，以帮助降低投资者的实际风险和潜在风险，从而降低投资成本并尽可能降低投资者的还款额。然而，为了将其作为一种工具加以实施，市政当局必须具有可靠的项目渠道，可以自信地提交投资者和金融机构，以获得资金支持。此外，在利用预算支持时，可通过强化预算框架、改善投资者环境，进而提供另一种降低投资风险的方法，并与混合方法相结合，利用协同效应创造更大收益。

考虑到实现城市可持续发展所需的资金规模，动员私营部门投资城市基础设施发展至关重要。传统做法是由公共部门提供城市基础设施和服务，但这远远不足以释放城市化的全部潜力。如果管理得当，公私合作关系策略可成为汇集资源和知识的有力策略，提供将资产和知识结合起来的机会，而这对于任何一个部门而言都是无法单独实现的。新冠肺炎疫情前，全球一级市场的私人基础设施投资停滞在每年1000亿~1500亿美元，低于10年前的水平；后来，这一投资规模在2019—2020年又进一步下降了6.5%<sup>1</sup>。人们认为，复杂的公私合作程序是造成这一规模下降的主要因素之一，尤其是与那些对项目融资能力产生较高风险的项目有关的程序。由于信誉不足、金融市场不够发达、“准备就绪”项目相关机构的能力有限，以及管理公私合作关系的监管环境不佳，发展中国家的私人融资也十分有限。值得注意的是，在与世界银行合作的发展中经济体和新兴经济体中的500大城市中，仅有18%的城市被认为信誉良好，并且仅有6%的

1 World Economic Forum. (2022) Rethinking City Revenue and Finance Insight Report. URL: [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_C4IR\\_GFC\\_on\\_Cities\\_Finance\\_2022.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_C4IR_GFC_on_Cities_Finance_2022.pdf)。

城市曾发行过市政债券<sup>1</sup>。然而，在必须采取紧急融资行动的情况下，各自为政不再是一个可行的选择。因此，必须设法执行新的制度，使私人投资者能够做出承诺并与市级政府合作，从而让市级政府逐步建立可保护私营部门投资的适当法律机制、灵活的采购制度，以及适用于国家公私合作的政策和激励措施。地方政府还必须表现出在项目准备和设计阶段与私营部门开展专业合作的政治意愿。重要的是，只要建立透明、精简监管框架，明确界定公共和私人合作伙伴之间的角色、责任和风险分担协议，公私合作关系便可在市政融资过程中分担风险，这种关系还可增进投资者的信心，并减少外部融资的不确定性。

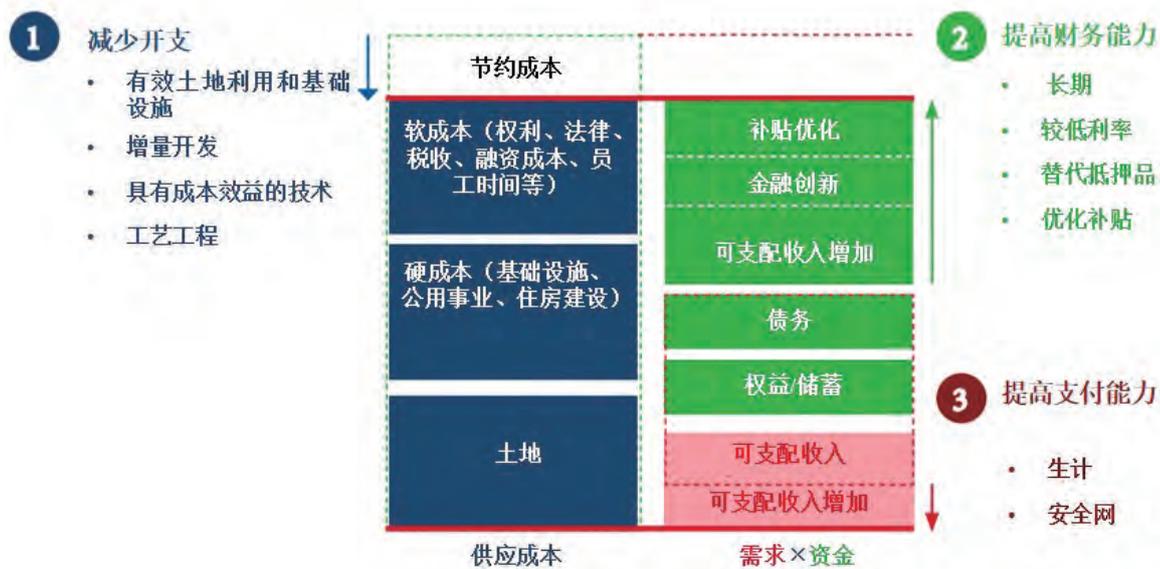
## 人居署贫民窟改造融资工具

全球范围内，有 10 亿人生活在贫民窟，解决

这些问题的解决众所周知，所需融资的规模也前所未有的。尽管如此，作为非正式市场主体，贫民窟的经济潜力仍未得到开发。作为尚未开发的途径，联合国人居署正在为贫民窟改造制定融资工具和服务，并提供支持，其中包括：1. 为融资框架提供支持的创新融资工具和公民间众合伙关系（PPPP）；2. 社区建立管理基金和公民间众合伙关系；3. 开展市场研究，用以确定贫民窟改造和预防投资的创新和机会。

制定贫民窟改造融资战略对评估所需改造规模、干预措施成本及提出适当融资和交付框架至关重要。创新融资战略将可引导资金的战略性分配，利用国家预算、私营部门和投资者及融资合作伙伴和社区的人力和财务资本，产生大规模影响（图 8.1）。

现已证明，在贫民窟改造中，公民间众合伙关系和参与机制可在实现可持续成果方面产生重大影响。联合国人居署在促进众多利益相关者间建立伙伴关系发挥着关键作用，并将企业、社区，以及国



资料来源：UN-Habitat. (2022) 2022 Catalogue of Services

图 8.1 融资框架的核心原则

1 World Bank (2015), “City Creditworthiness Initiative: A Partnership to Deliver Municipal Finance”: <http://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/brief/city-creditworthiness-initiative>.

家和国际利益相关者联系起来，以建立社区管理基金和公私民众合伙关系，进而实现普惠性金融发展。联合国人居署与各国政府合作，制定和评估政策，以推进社区主导的贫民窟改造和预防干预措施。

此外，联合国人居署还识别了私营部门的创新方法，并开展市场研究，以确定私营部门投资的重要机会和切入点，以及贫民窟改造和预防干预措施的商业案例。在了解住房、水、环境卫生和个人卫生、废物管理、能源、交通、卫生服务、教育和经济基础设施等领域后，分析投资伙伴关系的机会，并基于循证市场潜力提出建议。因此，市政当局、投资者和私营部门可通过市场研究，了解在非正式住区开展低成本创新解决方案的潜力。

许多城市发展伙伴已讨论过市政债券这种新兴融资工具，但在如何有效利用市政债券方面仍存在许多不确定性。事实表明，合作伙伴在降低债券风险，确保债券对投资者和市政当局可行方面发挥着重要作用。重要的一点是，市政债券面额必须低到民众负担得起的水平，以强化社会契约关系。值得注意的是，欧洲投资银行表示，在出现违约的情况下，贷款的灵活性远超债券，因为贷款有可能进行重新议价和重组，而债券则可与市政收入捆绑多年，或者即便违约，市政当局也不太可能重议新的偿债时间表<sup>1</sup>。从小额的活期优惠贷款，到具有较大金额的固定长期成本的商业贷款，均可成为市级政府疏通现金流和展示信誉的有效方式，进而获取额外资金。因此，仅当市政当局达到一定发展水平并通过小额贷款提升自身财务管理能力时，方可发行市政债券。债券的实施方式多种多样，包括市政当局直接执行、通过信托机构执行及在国家政府支

持下加以整合。在第一种情况下，市政当局负责市政资金供资项目的规划、管理和最终执行，包括与供应商签订合同、采购材料和监督施工，以及确保符合既定的预算和期限要求。在通过信托交付的情况下，市政基金被设为独立信托，并由董事负责项目管理和执行。在国家政府支持的情况下，在项目实施过程中，这些实体可为城市提供技术、财政和行政支持。

作为通过贷款、赠款和混合融资引导资源的国有中介机构，市政发展基金也体现了其在促进财政纪律建设，以及地方政府项目开发、偿债和信用记录能力建设方面的价值。市政基金旨在减少在财政资源获取方面的不平等，支持有助于城市可持续发展的区域性投资，通过一系列地方和区域发展支持计划和机制供资。通过赠款，市政基金可直接将资源分配给偿债能力不足的地方政府，或向未能获批银行贷款的投资项目的发展提供支持。市政基金还可通过贷款形式分配资源，为公共投资项目供资，或与私营部门合作。然而，获取这些资金的途径往往是具有足够偿债能力的地方政府实体或能够产生正现金流的可融资项目所保留。此外，在混合融资方面，市政基金可调动公共和私人资源，为城市投资项目供资，以帮助最大限度地扩大现有资源的覆盖范围和影响力，实现融资来源多元化，并降低投资风险。混合融资通常将有限公共优惠资金与私营部门商业资金相结合，为先前未通过商业渠道获得资金的项目提供投资，并作为可在国家和地方层面部署的工具，具体取决于融资需求、信誉度、风险水平和市场状况。作为后续投资的潜在催化剂，混合融资还可促进长期发展，并构建高效的地方金

1 UN-Habitat. (2021) Financing Sustainable Urban Development. URL: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/06/FSUD%20report\\_web.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/06/FSUD%20report_web.pdf).

融市场。

由于潜在投资的来源多种多样，如何组织投资对于城市和市政当局至关重要。为了协调投资、增进和管理各方关系、提升发展中国家的融资能力，金融中介机构发挥着不可或缺的作用。金融中介机构可通过简化基础设施交付程序，协助避免重复和混乱问题，并弥合城市和投资者之间的信息差距。值得注意的是，许多国家通常将地方发展基金设在国家政府内部，以协调来自不同捐助方和中央政府的投资，这些投资通常作为赠款提供给市政当局。此时，市政当局必须确保稳固的收入基础，以便从市政投资银行获得有效贷款；这一过程主要由大规模放权措施推动。在此过程中，收入基础应通过利润（营业盈余）承担委托责任成本；本质上充当着市政贷款可持续偿债资金来源的作用。在城市投资银行和其他集合信贷机构的发展过程中，健全的公司治理和风险分担必不可少。由于随着时间推移，市政贷款将与商业银行形成竞争，因此在设计时，确保这些机构在竞争市场中保持财务可持续性，这点至关重要。这些机构必须达到足够的规模，使其能够扩大并多样化自身盈利业务渠道，以便出售给私人投资者或成为私人银行贷款组合的一部分。

## 联合国人居署城市投资基金

城市投资基金（CIF，简称“城投基金”）是一项涉及不同利益相关方的创新倡议，以释放资本流动为核心，目的在于推动中低收入市场包容性和可持续城市化项目的实施。城投基金特别通过以下三大支柱实施：

1. 城市投资门户（简称“城投门户”）；2. 城市投资咨询平台（简称“城投咨询平台”）；3. 城市投资工具（简称“城投工具”）。城市投资基金通过以

下方式对项目发起人提供支持：

1. 向全球众多建筑融资提供商营销各自项目，在构思阶段与利益相关方建立良好关系。

2. 就上游项目准备过程（构思、可行性、设计和开发），以及就可融资性和可持续发展目标影响有关的财务结算提供预可行性建议。

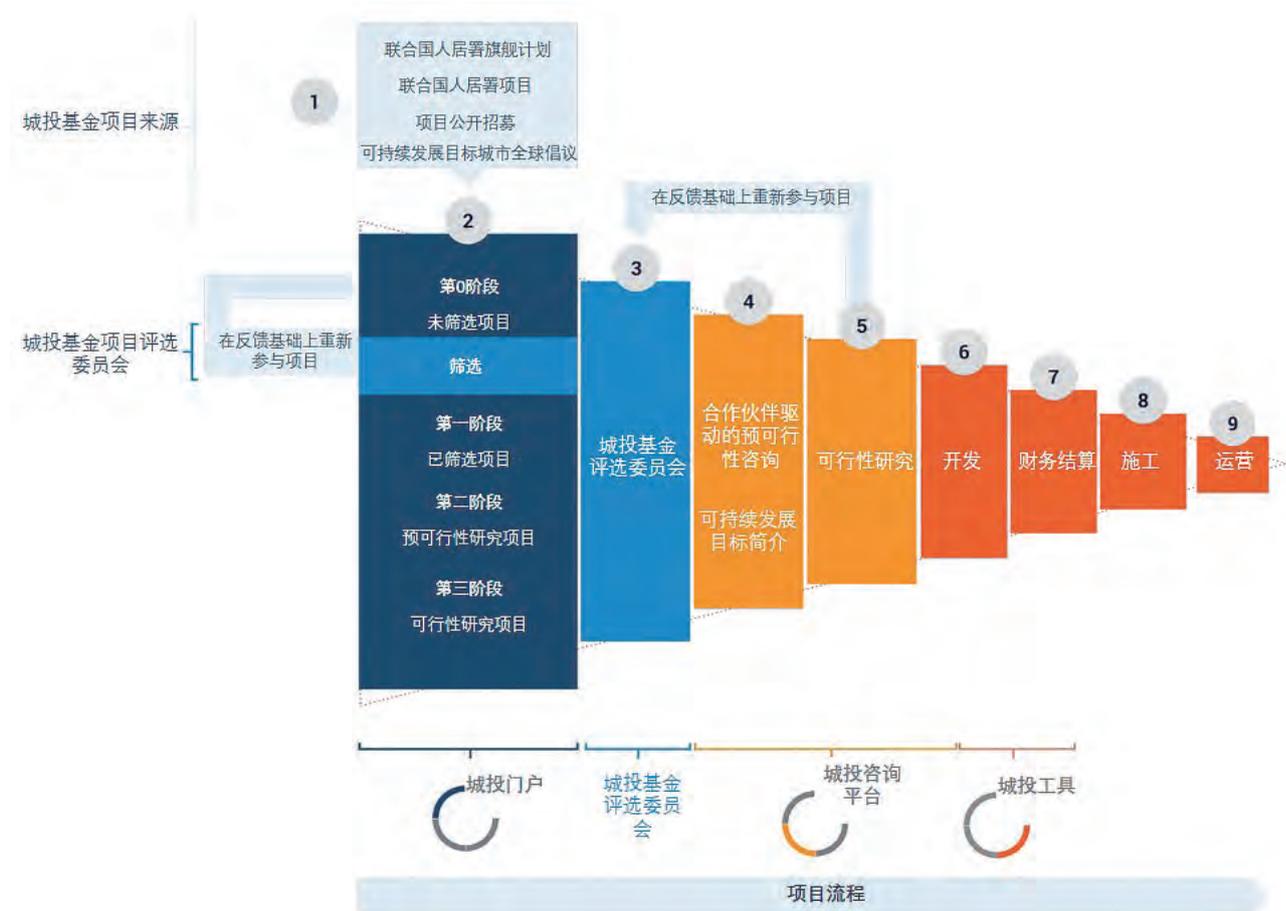
3. 针对上述流程整合多样化混合资金来源，以便从其他外部领导者和投资者获得有效的建设融资资金。

首先，作为城投基金运行的重要组成部分，城投门户是一个在线订阅平台，负责托管已提交城投基金的可持续城市基础设施项目，并监控其进展情况。重要的是，该门户为投资和城市项目提供了联系和沟通机会，将项目和投资者联系起来，使用户能够访问可融资性城市项目、国家级倡议，以及潜在投资者的交互式数据库。这些潜在投资者具有明确的感兴趣领域、投资类型，并具备符合可持续性和包容性原则的资质。因此，城投门户可将各个项目准备过程的利益相关方联系到一起。第二，城投咨询平台也是城投基金的重要组成部分，可弥合可持续城市基础设施项目与投资者需求之间的差距。很重要的一点是，实施合作伙伴需支持上游项目，以增强其与可持续发展目标的一致性并提高融资能力。在这一平台中，项目发起人可利用联合国人居署可持续发展目标项目评估工具，从而获取与项目结构、技术和财务尽职调查及可持续发展目标影响评估事项相关的意见和指导。城投工具是城投基金的第三个，也是最后一个关键组成部分，其为已步入准备中期阶段的项目提供私人资本融资和进一步的可融资性指导，从而推动项目与其他第三方、长期贷款人和投资者的财务结算。在这里，中期资产是指迄今为止已获得的一系列准备资产，通常包括技术和财务可行性研究、项目准备计划和预算，以及早期资产开发。因此，主要项目包括在该计划城

投咨询平台合作伙伴的支持下，已为步入中期做好准备和去风险的项目。然而，如今需要通过优质准备资产（如环境研究审批、土地和许可证、设计工程和法律协议等），投入可观的额外投资，以确保项目准备过程达到可融资的施工就绪状态。

通过招募和准备一系列符合可持续发展目标的可融资性基础设施项目，城投基金为实现《2030年议程》的目标做出了显著贡献，促进了可持续经济增长。2022年，城投基金与联合国资本发展基金

（UNCDF）一并获得 1.5 亿欧元的贷款融资，增加了地方城市可持续发展融资<sup>1</sup>。城投基金与城投基金实施伙伴合作，在可持续发展目标、技术和投资领域，提供咨询服务和财务支持，进而为投资做好项目准备。此外，城投基金还将项目与投资者联系起来，参与金融产品设计，并为项目提供展示自身进展的平台。选定项目积极利用城投基金的三大支柱要素，保持着密切关系，在不断完善反馈循环中运作、相互支持，并肩协作（图 8.2）。



资料来源：Cities Investment Facility. Structure & Process/ URL: <https://citiesinvestmentfacility.org/about-us/cif-structure/>

图 8.2 城投基金阶段和反馈循环

1 UN-Habitat. (2022) Annual Report. URL: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/06/unhabitat\\_annualreport\\_2022.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2023/06/unhabitat_annualreport_2022.pdf)。

城投基金包括以下多个阶段：

1. 构思 / 概念 / 预可行性阶段：初步确定项目范围。
2. 可行性阶段：确定项目技术和财务可行性的基础性研究和高层次研究。
3. 开发阶段：努力获得初步协议、审批和许可，开展顾问负责的主要研究，完成土地、工程设计，并获得政府支持，以吸引建设融资和建设融资提供方。
4. 财务结算阶段：担保和转让融资银团的建设融资。
5. 施工阶段：完成项目的最终设计、设备采购和施工。
6. 运营阶段：在预期生命周期内运营项目，收入来自政府款项和 / 或来自使用者的费用。

## 城市可持续发展融资的未来方向和建议

### 城市融资的新兴趋势

目前，世界各地的城市正面临快速变化和全新挑战，为此，城市融资也受到各种新趋势的影响，这些趋势正在重塑城市地区通过创新可持续途径为其增长和转型供资的方式。绿色金融和气候金融的

兴起正推动环保型城市的发展，而且人们越来越认识到公私合伙关系的重要性。这表明需要加强政府和私营部门实体之间的合作，以更好地应对城市挑战。影响力投资也在不断积蓄力量，吸引着想要获取显著积极影响和经济回报的投资者。然而，新兴融资来源（包括市场型解决方案、混合金融、慈善事业和政策工具等）正将投资引入全新轨道。此外，随着智慧城市创新和数据分析等技术驱动型解决方案的兴起，数字化在融资中发挥越来越重要的作用，可在城市发展项目中实现更明智的决策和更高效的资源配置。

尽管将城市气候行动战略纳入主流战略的要求日益迫切，然而目前，国家政策和市场机制却在最大限度地减少市政当局的气候资金流。至关重要的一点是，目前的气候变化投资只有 10% 投入于地方层面，这阻碍了城市地区提升适应气候变化的能力与韧性<sup>1</sup>。在处于气候行动前线的城市，大规模利用绿色金融成为投资可持续绿色城市的重大机会。如今，投资者正寻求实现可持续发展目标的机会。在将环境、社会 and 治理（ESG）标准纳入投资决策的同时，在具有环境意识和社会责任感的城市，其融资方式也呈现出日益增长的趋势。相关数据表明，在投资结构合理的情况下，私人投资者已准备就绪，投资基础设施，以实现可持续发展目标<sup>2</sup>。全球城市正在应对快速城市化和环境危机带来的挑战，绿色金融和影响力投资提供了转向更环保的城市发展融资的机会，其中，通过股权和债务获得的私人投资可缩小投资缺口，

1 UN-Habitat. (2023). Report of the Executive Director on the special theme of the second session of the United Nations Habitat Assembly.

2 A GI Hub Global Infrastructure Investor survey conducted in 2019 revealed that 97% of investors now believe ESG factors are important considerations in infrastructure investment decisions, an increase of 11% from 86% in 2016.

刺激私有部门在城市基础设施方面进行创新，加快推动市政项目的落地实施。值得注意的是，随着绿色债券的兴起，城市得以吸引专门针对环保项目的投资，例如可再生能源计划、绿色基础设施和自然型解决方案。

此外，由于缺点日益明显，传统市政融资来源正为创新融资来源让路。由于全球城市发展面临来自多方面的复杂挑战，人们越来越强调需要利用新融资机制的创新和创意，特别是在南半球国家。在全球城市正从新冠肺炎疫情中恢复的背景下，如今正是发展中国家和受到融资障碍严重影响的部门尝试全新解决方案的最佳时机。公私合伙关系等替代性创收来源正催生全新的直接投资渠道，这使得许多预算有限的市政当局能够有效交付符合国家战略愿景的高质量项目。特别是通过私募股权基金提供的私人投资，已在新兴市场中占有重要地位。此外，在解决城镇化问题方面，慈善捐赠正发挥着越来越重要的作用，现在已有 5% 的海外发展援助（ODA）来自基金会<sup>1</sup>。当慈善资金对市政官员开展培训，促进其能力建设时，大额捐款可帮助城市解决城市投资不足的公共问题。值得注意的是，洛克菲勒基金会（通过“全球 100 个韧性城市催化剂”倡议）、比尔及梅琳达·盖茨基金会、彭博慈善基金会、托马斯·路透基金会和福特基金会等将继续充当全球城市可持续发展的重要捐助方。

此外，数字革命正改变城市的财务管理方式，数字金融和金融科技解决方案正快速发展。值得注意的是，移动支付系统和区块链技术工具越来越普遍，可协助地方政府简化征税程序、减少欺诈和腐败，并提高财政透明度，其中，实时财务数据和

实时财务分析可为规划者和决策者提供支持，使其预算和资源分配方面做出更明智的决策。尤其是，在可能存在资金挪用和贪污等风险的地方，区块链技术可防止金融交易记录篡改，增进了人们对存有腐败风险的市政系统的信任。此外，金融科技创新还使城市更易获取和管理资金，提高金融流程效率。通过基础设施技术的数字化，城市可提高基础设施交付的经济效益，减少基础设施融资缺口，降低生命周期成本，同时为整合环境、社会和治理（ESG）原则提供支持。

### 城市可持续发展融资的未来出路

目前，世界各地城市正面临严峻挑战和重大机遇，对城市可持续发展融资的反思已成为当务之急。城市化正以前所未有的速度进展，目前全球半数以上人口居住在城市。人口的快速增长给城市基础设施、服务和环境带来了巨大压力，需要创新式金融解决方案满足城市生活日益增长的需求。此外，气候变化对城市构成重大威胁，因此必须优先考虑可持续发展。城市可持续发展包括减少温室气体排放、增强对气候影响的抵御能力，以及推广环保实践的努力。传统融资模式往往难以提供必要资源，向关键倡议供资，因此需要重新评估城市筹集和分配资金的方式。

包容性是推动城市世界反思融资投资的另一关键因素。许多城市正在努力解决不平等和社会排斥问题，设计融资机制时，必须确保所有居民均可获得发展红利，例如对经济适用房、教育、医疗保健和社会服务进行投资，这有助于缩小城市内部的社会经济差距。此外，新冠肺炎疫情暴露了城市系统

1 UN-Habitat. (2022). Foundations and Philanthropy Platform. URL: <https://www.urbanagendaplatform.org/resources/foundations-and-philanthropy-platform>.

的脆弱性，以及对有弹性和适应性的融资模式的需求。包容性还强调了为医疗基础设施、应急响应和公共卫生设施供资的重要性，并强调了确保提供财政储备和灵活融资机制，以应对严重冲击的重要性。面对以上复杂挑战，城市必须跳出传统资金来源的禁锢，探索创新性选择。可能的措施包括通过公私合伙关系（PPP）挖掘私营部门潜力、发行绿色债券为可持续项目供资，以及利用数字技术简化财务流程。因此，必须采取整体性、前瞻性方法，将融资策略与城市长期发展目标相结合，为未来培育有弹性、可持续和包容性的城市。

本章明确指出，必须采取求真务实、协调一致的行动，转变城市可持续发展的长期融资战略。如今，城市正面临着缩小融资缺口的关键历史节点，可以通过以人为本的方法重新定义融资机制，从而在后疫情时代把城市“重建得更好”。考虑到公民和金融家对环境、社会和治理（ESG）的高度关注，城市可采用新兴金融机制推动绿色未来。然而，在具有独特定位，并且在各种有利环境中运作的城市，显然需要用灵活的定制解决方案，来满足各个城市的独特需求。因此，每座城市必须设计具有针对性的个性化的解决方案。值得注意的是，我们发现，在发展中国家和新兴经济体中，城市的制度能力往往明显不足，自治水平较低，治理基础较弱，这对其获得融资的能力造成了显著影响。因此，我们需要重点关注信誉度和投资者信心是否增强，这对于城市推动可持续城市化的发展至关重要。此外，在市政当局因预算限制或法律问题导致借贷能力不足的情况下，必须要认识到政策和制度基础依然可发挥软实力的作用，这有助于引导地方层面的私人投资。将国家发展政策视为开辟全新市政融资渠道起点，在国家政府和地方政府之间建立协调一致的政策机制，这对开辟全新的融资渠道起着重要

作用；特别是在全球南方新兴经济体中。同样，如果在国家层面的整体政策实施和机构改革方面，市政当局面临重重障碍，还必须改革现行法规，消除对地方政府采取行动可能产生的不利影响。

逐步建立可持续的安全财务管理战略也不容忽视。此外，市政当局还需要尽可能从自身支出和资产中获取最大价值，确保依据编制的预算有效利用资源和资金。城市可遵循长期战略，为决策提供支持，秉持适度的开支策略，提升财政运营能力，以及在发生不可预见冲击时的恢复能力。然而，城市还必须积极寻求新的收入来源和融资渠道，以维持和增强自身财务的长期可持续性，推广可与现有传统融资机制互补的多样化创新方法。与此同时，由于城市急需通过创新方法，确保有效投资，城市还必须多元化内部融资来源，其中自有来源收入、土地融资和政府间转移支付等战略都是颇有成效的融资来源多样化机制。但是，城市还必须借助私营部门和国际融资机构的支持，并充分利用公私合伙关系、市场化工具、混合金融、市政贷款和政策性工具，以及其他新兴工具。值得注意的是，民间投资可通过债务和股权两种方式，帮助缩小融资缺口、刺激城市发展创新、加快项目实施、降低融资成本。此外，将国际金融机构和其他慈善捐助方作为城市发展的贷款人，城市可提升其在投资者中的信誉和信心，从而吸引进一步的项目投资。因此，随着城市管理者与其他政府和非政府实体间关系的发展，城市可通过建立高质量的伙伴关系，进而增强与公共、私人慈善组织的横向与纵向协作，从而开辟新的外部创收和获资渠道。如前所述，想要开辟这些途径，显然需要对政策和机构进行必要改革，以培育监管生态系统，从而建立健全财务管理实践，并提高市政信誉和项目融资能力。

此外，由于绿色融资日益受到关注，如果要在

全球范围内最大限度地减少气候变化的影响，现在就必须将投资集中于实现绿色城市未来的事业。为实现气候目标，必须将其作为优先事项纳入城市金融治理和投资决策中。城市投资中，必须避免建设高碳基础设施；新基础设施的交付也有助于建设气候适应型城市，因此需将气候方针纳入决策过程，作为多年市政资本投资计划的一部分。年度城市预算将允许追踪和改善城市气候绩效，利用制定预算的机会引入气候目标，影响预算决定。为此，城市参与者还需提高制定有效气候倡议的能力，确保具有足够资源设计和交付高质量项目，投资工作人员的财务管理培训，并与不同参与者和机构建立伙伴关系和联系，以增加获得所需知识和技能的机会，确保项目财务的健全性。加速绿色金融还凸显了市政当局需改进及多样化征税方式的需求。制定高效可靠的系统可增加获得资本的机会，并大大提高城市信誉，降低借贷成本。对高排放商品、服务和交通工具及化石燃料能源的使用，征收附加税等措施，设立地方气候税基金，以及在城市行政辖区内建立碳市场等，这些都是有效的作用机制<sup>1</sup>。值得注意的是，市政当局必须考虑其独特的社会经济和治理背景，权衡最有力的措施。动员私营部门投资是填补气候项目资金缺口的必要组成部分。在这些气候项目中，城市可利用公私伙伴关系、税收增量融资、开发费用和土地价值捕获，以及与可持续发展相关的贷款、绿色债券和碳融资等，吸引投资者。然而，绿色城市投资项目市场必须与良好投资回报和有限风险相结合，方能成功。

通过将融资与规划、经济活动和土地价值捕获

联系起来，可建立积极的投资增长周期，推动可持续的城市化发展。利用拟定财政刺激措施、有效融资和健全机构，可让城市积累财富，增加就业机会，并激发创新，进而应对阻碍可持续发展的核心挑战。反过来，城市可释放更广泛的经济活动基础，促进对城市经济的更多参与，从而自下而上推动经济繁荣。然而，必须认识到，单靠地方政府无法实现这些愿望，因此需要鼓励来自私营部门、国际金融机构、多边开发银行和慈善基金会的发展参与者和融资者之间相互合作，为所有地区的市政机构释放城市融资机会。此外，还可利用世界城市和地方政府联合组织（UCLG）、全球市长盟约和 C40 城市气候领导小组等城市领导团体帮助城市、市长及其他城市参与者建立融资机构。

作为全球经济引擎及卓越与创新中心，城市将主导全球目标在地方的实施，这使得其为城市开辟新的融资渠道，促进更知情的城市投资决策的重要性日益凸显。知情投资将改善基础设施和服务交付，带来增进繁荣的经济机会，增加城市居民的机会，并提高城市居民生活质量。在应对人口增长、气候变化和资源限制的挑战的过程中，城市必须对其投资进行精心规划。通过利用数据、全面规划和利益相关方参与，城市可确保其投资符合其长期目标，促进包容性发展，并为全球可持续发展努力做出贡献。总之，知情决策不仅涉及财务审慎，也关乎城市是否能以造福当代和子孙后代的方式塑造明天。最后，在必须依据《2030 年议程》和《新城市议程》重点关注加速转型复苏的融资项目的城市，城市还必须成为国际金融架构中的核心参与者。

1 C40 Cities. (2019). Six ways for cities to drive climate investment. URL: [https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Six-effective-ways-for-cities-to-invest-in-climate-action?language=en\\_US](https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Six-effective-ways-for-cities-to-invest-in-climate-action?language=en_US).



第九章

# 首届全球可持续发展 城市奖（上海奖）获 奖城市最佳实践案例





## 引言<sup>1</sup>

本章案例摘自首届全球可持续发展城市奖（上海奖）五个获奖城市最佳实践。2022年3月30日，联合国人居署执行主任在人居署执行局2022年第一次会议上正式宣布设立全球可持续发展城市奖（上海奖）。该奖项是由联合国人居署与上海市人民政府共同设立的国际奖项，旨在推动落实联合国2030年可持续发展议程，特别是可持续发展目标11，促进新城市议程在全球的本地化，积极响应全球发展倡议，表彰在可持续发展方面提供综合解决方案的城市，为实施联合国人居署重点领域工作和旗舰项目，以及全球城市监测框架搭建平台。

2023年首届全球可持续发展城市奖（上海奖）主题定为“共建可持续的城市未来”，奖励在经济活力与城市繁荣、生态建设与绿色发展、城市安全与韧性发展、可持续发展的能力建设的方向取得显著进展的城市。共有全球五大洲16个国家的54个城市递交了申报材料。依照评审标准及代表性、成长性、示范性等评审原则，国际专家评审团筛选出了5个获奖城市。这5个获奖城市展现了一系列由多利益攸关方的广泛参与建立城市可持续发展综合性解决方案及其卓有成效的实践案例。

澳大利亚布里斯班：创造性地将数据、技术、城市规划、健全的金融经济模式与社会制度相结合，是以为人为本和创新型城市的典范。

乌干达坎帕拉：基于创新方案，在道路安全与联通、城市健康与空气质量改善、可持续发展融资、可再生能源利用等方面取得了长足的进步。

巴西萨尔瓦多：提出了协调的、目标导向的战略方法，并特别强调对妇女权益和文化遗产的保护，形成了可复制可推广的城市发展经验。

中国福州：聚焦绿色经济和数字经济的可持续发展战略，创新实施城市水系治理工程，建设成为绿色低碳生态友好的“千园之城”。

马来西亚檳城乔治市：通过基于自然的气候适应计划、高效的融资机制、创新的技术手段和智能化的解决方案，取得了全方位的可持续发展成就。

## 澳大利亚布里斯班

### 摘要

作为澳大利亚发展最快的城市，布里斯班制定

了雄心勃勃但又现实的愿景，并将其转化为长期发展计划（图9.1）。该市创造性地将数据管理、技术发展、城市规划、健全的金融经济发展模式与社会和制度创新结合起来。为了促进已经耗尽增长空间的内城重新密集化，布里斯班采取了诸多值得称赞的解决方案，包括经济适用房方案、增强连通性的

1 本章作者为同济大学王信、陈迅、裘梦盈、黄曦、姜欣桐。文中内容主要根据各申报“上海奖”城市网上填报的材料进行补充、总结和凝练。各获奖城市的区位图均基于Google Earth软件截取底图绘制。

创新方案和可持续交通战略等。针对城市特殊海岸线状况带来的发展挑战，该城市进行了大量的规划探索和行动。这些沿海岸线举办的活动不仅增强了

公众对气候变化问题的认识，同时也为城市的可持续发展创造了有力的公众支持。



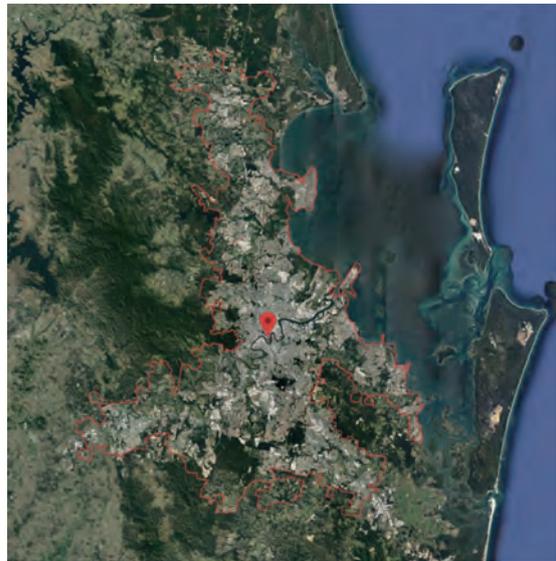
资料来源：布里斯班提交材料

图 9.1 布里斯班城市风貌

## 城市发展背景

### 城市发展的总体情况

布里斯班是澳大利亚发展最快的州首府城市之一，人口增长迅速。它位于亚热带气候区，自然栖息地覆盖率达 38.9%，当地的自然资源（如 114 公里长的布里斯班河、两千一百多个公园和自然区域）对居民和游客都具有吸引力（图 9.2）。社区中位年龄为 35 岁，多元文化在社区交融。知识走廊位于市中心，是该市知识型活动的基地。布里斯班的创新环境良好，在全球 500 个城市中名列前茅 10%。2021 年 7 月，布里斯班被确认为 2032 年奥运会和残奥会的主办城市（表 9.1）。



资料来源：以 Google Earth 地图为底图绘制

图 9.2 布里斯班地理位置

表 9.1 布里斯班城市基础数据

序号	指标	数据	备注
1	城市常住人口（2022 年）	128.4698 万人	
2	城市行政区面积	1 342.7km <sup>2</sup>	
3	城市建成区面积	-	
4	人均 GDP（2022 年）	53 052 美元	

资料来源：布里斯班提交材料

### 城市面临的主要挑战

由于布里斯班的大部分绿地都已得到充分开发，这意味着要在适应人口增长的同时让人可负担住房开支，就必须对现有的内城和郊区进行更新。由于该城市建在洪泛区上，需要良好的规划建设使城市更具韧性。随着城市的不断发展，维持和提高生活质量、为居民和游客提供更多体验也至关重要。奥运会将为布里斯班带来新的机遇，奥委会“新规范”重点将从奥林匹克公园建设转移到促进将奥运会对城市空间的融入。

## 可持续发展策略

### 总体策略

市议会提出《布里斯班城市规划 2014》方案，指导布里斯班土地的使用和开发，以在促进布里斯班城市发展的同时保持郊区特色、创建邻里友好之城。它响应了《布里斯班可持续发展战略》和《布里斯班：清洁，绿色，可持续发展 2017—2031》等关键政策，推动基础设施规划，以改善和维护人们的生活方式。

城市规划的战略框架为规划方案确定了政策方向，旨在确保城市能够广泛适应开发类型，同时维护改善布里斯班的生活方式，发展城市经济，保护和改善当地环境。

### 行动策略

昆士兰州政府的 SEQ（昆士兰州东南部区域规划）设定了地区的发展边界和各地方政府必须达到的居住目标，以满足预计人口增长率提出的要求。

由于布里斯班的绿地开发机会有限，大多数新开发项目需要在已经建成的地区进行。《布里斯班可持续发展战略》制定了管理不断增长的城市人口的方法，同时保护和改善布里斯班理想的生活方式。《布里斯班内城战略》是内城的可持续发展战略，它设定了规划方向，塑造布里斯班内城的未来，并指导议会进行内城区域规划和基础设施交付以满足 2032 年布里斯班奥运会和残奥会提出的要求，并对之进行超越。《布里斯班：我们富有生产力的城市》使该城市能够吸引更多世界一流的企业和技术，同时维持工业用地供应，并使城市的工业区不断进步、更新和发展。

## 创新行动

### 行动 1：打造“随时可用”的布里斯班地铁

布里斯班市议会正在打造“随时可用”的布里斯班地铁（图 9.3），开启互联互通的新时代。布里斯班地铁将连接城市与郊区，畅享便捷通勤。所有新地铁都将沿专用公交车道运营，从八英里平原到罗马街，从皇家布里斯班和妇女医院到昆士兰大



资料来源：布里斯班提交材料 <https://www.brisbane.qld.gov.au/traffic-and-transport/public-transport/brisbane-metro>（布里斯班市议会官网）

图 9.3 “随时可用”地布里斯班地铁

学，提供随车即走服务，周末 24 小时运营，无需时刻表。

该城市塑造项目与澳大利亚政府合作，得到了政府的全额资助，并将彻底改变城市的公共交通网络。全电动、高容量的地铁将提供更多的出行选择，方便连接巴士和火车服务，建设新的和改进的基础设施，并使用最好的技术来适应河流城市。

布里斯班地铁特色要点：

1. 连接主要目的地的快速交通系统。
2. 澳大利亚第一辆闪充电池电动“无轨电车”。
3. 主要基础设施工程正在进行中，服务将于

2024 年底开始。

4. 第一阶段车队拥有 60 辆车，具有进一步扩张的巨大机会。

### 行动 2：袋鼠角绿桥

布里斯班市议会正在布里斯班修建新的绿色桥梁，让游客更轻松地游览城市。袋鼠角绿桥将连接袋鼠角和 CBD，使袋鼠角、东郊和 CBD 之间的步行或骑行更加便捷（图 9.4）。



资料来源：布里斯班提交材料 <https://www.brisbane.qld.gov.au/traffic-and-transport/roads-infrastructure-and-bikeways/green-bridges/kangaroo-point-green-bridge>（布里斯班市议会官网）

图 9.4 袋鼠角绿色桥梁

袋鼠角绿桥不仅仅是一个桥梁项目，它还将成为这座城市的居民和游客的必游目的地，最终设计将包括几个独特的河畔餐饮场所。

### 行动 3：举办奥运会

经国际奥委会（IOC）投票，选出布里斯班为 2032 年奥运会和残奥会的主办城市（图 9.5）。



资料来源：布里斯班提交材料 Shanghai Award Supporting Information, City of Brisbane 2023

图 9.5 布里斯班被选为 2032 奥运会和残奥会主办城市

布里斯班 2032 年奥运会和残奥会提案涉及各级政府的合作，由于这种合作，理事会及其布里斯班 2032 年合作伙伴现在致力于举办世界上最大的体育赛事，这将为当地居民和企业带来巨大的经济效益。

奥运会将给昆士兰带来 81 亿澳元的收益，其中包括 46 亿澳元的旅游业和贸易经济增长，35 亿澳元用于健康、志愿服务和社区福利等社会事业的改善。

## 主要成效

### 影响力

#### 1. 城市影响力

尽管布里斯班的经济活力和城市繁荣部分受到昆士兰州和澳大利亚政府的政策影响，但理事会在创造就业机会的同时规划未来，并确保城市拥有服务和基础设施，以满足子孙后代的需求。预计到 2041 年，布里斯班的经济总值将达到 2390 亿澳元，提供优越的投资机会；布里斯班经济发展局（BEDA）推动国内和国际市场对该城市的投资需求，展示该城市并通过全面的市场准入和扩张战略为潜在投资者和企业提供支持；与此同时，布里斯班的国际业务得以加强，企业运营和发展的空间被拓展，当地购物区更加繁荣。

#### 2. 创新行动影响力

布里斯班的创新行动不仅仅是项目，还代表着向“所有人迈向可持续、包容和繁荣的城市未来”的飞跃。

布里斯班地铁是公共交通领域的开创性项目，即将开启互联交通的新时代。袋鼠角绿桥将为这座城市提供世界级的地标，连接市中心和受欢迎的内城半岛。布里斯班 2032 年奥运会和残奥会

是成为可持续奥运会典范的重要机会，并向国际展示奥运会可为该城市带来的积极和持久的效益（图 9.6）。



资料来源：布里斯班提交材料 Shanghai Award Supporting Information, City of Brisbane 2023

图 9.6 庆祝布里斯班被选为 2032 奥运会和残奥会主办城市

综上，这些行动通过增加就业、推动行业发展、优化产业结构和改善城市连通性等方式，提升了城市的经济活力；通过使用清洁可再生能源、减少温室气体排放、加强慢行交通建设和关注自然生态景观韧性等方式，促进了绿色城市发展；通过对基础设施广泛升级、从设施细节尺度上保障质量，提升城市安全性和韧性，打造更具弹性和包容性的环境。

### 可持续性

《布里斯班可持续增长战略》提供了关键优先

事项和行动，这将有助于平衡住房供应的迫切需求，同时保护自然环境。该战略的关键在于识别出适宜发展的地区。这些地区拥有丰富的基础设施、公共服务、绿地和就业机会，从而实现城市可持续发展。

《内城战略》抓住了城市内城 5 公里的共同愿景和目标，指导布里斯班展望 2032 年奥运会、残奥会及更全局的可持续发展愿景。布里斯班不断发展的内城区是实现更加可持续和充满活力的未来的关键之一。可持续的内城增长区的区域规划将为基础设施和便民设施丰富的地区增加住房和就业机会。

《布里斯班：我们的生产力城市》是一项改善和调整城市工业区的战略，使它们发展成为基于人类智慧的知识密集型企业而非传统自然资源或劳动力导向型企业。该战略为传统企业提供了发展可持续的、世界级智能业务和技术的路线图。

《布里斯班：清洁、绿色、可持续发展 2017—2031》强调了城市在可持续发展方面取得的主要成就，并概述了未来的行动和承诺，以推动建设一个更清洁、更环保和更可持续的城市。布里斯班与联合国人居署合作，利用全球城市监测框架（UMF）试点以行动为导向的自愿地方审查（VLR），将汇集其中的一些行动和建议，以获得更多机会。

《2014 年布里斯班城市规划》是市议会的规划方案，指导如何使用和开发布里斯班的土地，以在促进布里斯班发展的同时保持郊区的特色并创建邻里之城。实现可持续城市发展是一个持续的优先事项，理事会与政府、开发行业和社区合作，以确保可持续发展目标和新城市议程的实现（图 9.7）。



资料来源：布里斯班提交材料 Shanghai Award Supporting Information, City of Brisbane 2023

图 9.7 (组图) 布里斯班城市风貌

## 经验借鉴

### 创新性

#### 1. 内城战略

内城战略通过 Inner Spark 社区参与计划反映的市民愿望想法。市议会使用创新的参与技术来传达社区中的不同声音，收到的 1 960 个想法和近 30 000 份社区投票帮助塑造了内城战略的四大支柱和未来方向，并将推动布里斯班发展成为一个宜居和可持续发展的城市。

#### 2. 绿地扩张

尽管城市仍在显著和持续地发展，但市政府仍优先考虑扩大绿地空间和维护环境状况。预计 2031 年实现 40% 自然栖息地覆盖率目标，这是布里斯班保护生物多样性并增强城市韧性的独特方法。

#### 3. 碳中和

市议会的运营已实现碳中和，并保持 100% 碳中和状态，使其成为澳大利亚最大的经过认证的碳中和组织。这一承诺体现了减缓气候变化的积极主动方法，并为其他城市树立了榜样。

#### 4. 无障碍交通

正如《布里斯班战略方向交通计划》中所述，市议会的政策决定优先考虑流动性和连通性。全空调且可供轮椅通行的巴士改善了所有居民（包括残疾人）的无障碍环境。这种包容性的交通方式促进了平等的通勤机会，并提高了城市的整体宜居性。

#### 5. 河流基础设施和娱乐

通过河流通达计划加强布里斯班河的通行性并开发多功能河流基础设施，将河滨变成了休闲、旅游和活动中心。这种创新方法改善了城市的生活方式，使其对居民和游客更具吸引力。

#### 6. 智能的洪水对应策略

市议会通过提供教学材料、激励措施，以及与

行业机构合作的方式，推进水敏设计和施工。洪水智能未来战略纳入了洪水风险管理的最佳实践，包括回流设备、更新的洪水信息工具和自愿回购计划。这些战略有助于建设一个有韧性和可持续发展的城市。

### 适应性

#### 1. 洪水应急管理

议会地方灾害管理计划为社区，以及与其他各级政府的合作提供了预防、准备、响应和恢复安排的大纲。主要重点是尽可能有效地管理和减轻灾害对社区的影响，同时准备在灾害发生时做出反应。市政府为布里斯班居民和游客提供免费的恶劣天气警报。该警报服务针对恶劣天气或其他公共安全事件提供预警，并帮助做好准备并保护人员和财产。

#### 2. 碳管理和可持续性

碳中和委员会的倡议表明了设定宏伟目标和重新设计城市运营各个方面以实现碳中和的重要性。鉴于全球自然气候挑战，每个城市当局都应优先考虑碳管理和可持续性。这种方法包括建立有效的合作伙伴关系、实施新计划、采用碳核算指标、分享故事和经验，以及庆祝成功。复制这些做法与关于气候行动的 SDG 13 和关于可持续城市和社区的 SDG 11 特别相关。

#### 3. 基于事实的决策

布里斯班的经验凸显了基于准确数据做出明智决策的重要性。面临环境退化或挑战的城市应优先收集可靠的信息，以了解根本原因并制定有效的解决方案。这种方法在家园防洪行动 Floodwise Homes Package 等举措中得到了证明，其中准确的数据对于支持受洪水影响的房主至关重要。基于事实的决策有助于基于证据的决策，响应了 SDG9 关于工业、创新和基础设施方面的关注。

#### 4. 社区参与

布里斯班承诺社区参与，为其他城市提供了可复制的模式。通过让居民参与决策过程，城市可以确保更广泛的社区对关键议题的认可和理解（图 9.8）。为促进有意义的社区参与，布里斯班建立重点工作组、举行反馈会议、设立在线平台、举办专门活动，并帮助居民解决问题和优先事项。这种方法回应了 SDG16 对于和平、正义和强有力治理的要求。



资料来源：布里斯班提交材料 Shanghai Award Supporting Information, City of Brisbane 2023

图 9.8 决策的公众参与

## 巴西萨尔瓦多

### 摘要

萨尔瓦多市制定了系统化的发展规划，并对照联合国可持续发展目标 SDG11，对规划展开了具体多元的细化和深化（图 9.9）。为确保规划实施更贴近民众需求与现实情况，该城市广泛听取公众的意见和建议。另外，针对萨尔瓦多特有的地形和海岸线，该城市制定一系列气候变化应对措施，展现了一种在气候变化背景下的城市发展模式。这种综合性、前瞻性的规划策略，使萨尔瓦多在城市可持续发展方面具有了重要的示范意义。例如，萨尔瓦多太阳能计划就通过公共政策刺激光伏太阳能的使用，对环境和社会产生积极影响，包括刺激当地经济、创造新的就业机会、降低能源成本和减少能源消耗等，将可持续发展与创新联系起来。



资料来源：萨尔瓦多提交材料 Salvador 2022

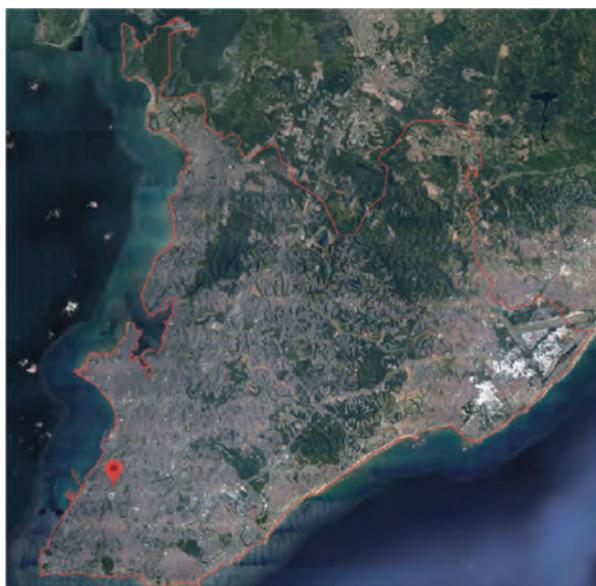
图 9.9 萨尔瓦多城市风貌

## 城市发展背景

### 城市发展的总体情况

萨尔瓦多市是巴伊亚州的首府，是巴西的第一个首都，也是人口第五大城市，超过 80% 的人口是黑人（图 9.10）。萨尔瓦多的人口在 48 年间增长了近 184%。2010 年，萨尔瓦多的基尼指数为 0.63，11.4% 的人口是贫困人口，4.0% 的人口是赤贫人口（表 9.2）。

截至 2021 年 12 月，市政厅已拨款 13.4 亿雷亚尔用于支持人口，特别是在健康方面（39.8%）。萨尔瓦多还推动引入可持续性标准，考虑将适应和减轻气候风险纳入其公共政策，特别是经济发展的战略部门。



资料来源：以 Google Earth 地图为底图绘制

图 9.10 萨尔瓦多地理位置

### 城市面临的主要挑战

萨尔瓦多位于地质断层中，因此约 45.5% 的人口生活在危险地区。由于这座城市是通过快速的城市化进程建设的，社会不平等现象不断扩大，表

现为非正常居住区和贫困社区（主要由黑人公民组成）。随着新冠肺炎疫情蔓延，许多公民失去了收入和工作，这凸显了萨尔瓦多对于绿色、公平和可持续复兴的强烈需求。

表 9.2 萨尔瓦多城市基础数据

序号	指标	数据	备注
1	城市常住人口（2021 年）	290.031 9 万人	
2	城市行政区面积（2022 年）	693.442km <sup>2</sup>	
3	城市建成区面积（2016 年）	303.5km <sup>2</sup>	
4	人均 GDP（2019 年）	4 636 美元	

资料来源：萨尔瓦多提交材料

## 可持续发展策略

### 总体策略

#### 城市发展总体规划（PDDU）

萨尔瓦多的城市发展总体规划（PDDU）于

2016 年发布，将可持续城市的义务确立为其原则之一。其目标之一是促进各个方面的可持续发展：原材料和清洁技术的使用、可再生能源的生成、基础设施中的水循环利用，以及废物管理。

## 行动策略

### 1. 韧性战略（100RC）

萨尔瓦多于2019年推出了“韧性战略”，该战略是由洛克菲勒基金会牵头的100个韧性城市（100RC）计划的一部分。萨尔瓦多韧性战略提出了一项长期规划，制定举措和公共政策，将韧性作为在多个领域产生红利的核心价值。

在萨尔瓦多韧性建设的第一阶段，通过对民间社会，以及私营和公共部门的研讨会、访谈和调查，发现了一些长期影响萨尔瓦多生活质量的压力。因此，该战略确定了五个支柱：（1）文化和多重身份；（2）健康、积极参与的社区；（3）多元化、包容性经济；（4）信息化城市和创新治理；（5）可持续城市转型。这些支柱包括60项城市韧性优先举措。

### 2. 减缓和适应气候变化计划（PMAMC）

为了加强可持续和有弹性的规划，萨尔瓦多完成了萨尔瓦多减缓和适应气候变化计划（PMAMC），并于2020年12月启动。考虑到地理、领土、历史、社会和文化特征，结合咨询和诊断分析，并根据温室气体排放清单和气候风险指数提供的信息，PMAMC定义了2049年的四个核心愿景。

（1）包容性。将气候正义纳入公共政策的核心，减少最弱势群体的风险，并将他们纳入可持续发展进程之中；

（2）Verde—Azul（“绿—蓝”计划）。指导该市必须注重环境保护，以确保公民的生活质量和可持续的经济增长；

（3）韧性。寻求确保以可持续和创新方式促进城市和经济发展的条件，减少现有的社会和空间不平等；

（4）低碳。承诺到2049年实现碳中和。PMAMC工作组确定了实现该计划目标的适当行动。超过150项行动经过了评估，最终缩减为57

项，分布在四大支柱上。最后，需要指出的是，PMAMC添加了监测指标来帮助实施这些行动。

## 创新行动

### 行动 1：萨尔瓦多太阳能计划

萨尔瓦多太阳能计划通过公共政策刺激光伏太阳能的使用，寻求产生环境和社会影响。

该计划由可持续发展和韧性秘书处创建，旨在通过鼓励城市光伏太阳能市场，刺激当地经济、创造新的就业机会、降低能源成本、减少能源消耗和减轻温室气体排放，将可持续发展与创新联系起来。它鼓励行为改变，通过对房主的税收激励、提高社会包容性的环境教育和技术准入资格，促进人们更深入地认识气候变化，了解使用可再生能源（特别是光伏太阳能）的重要性。

### 行动 2：新马内登代项目

新马内登代项目是萨尔瓦多“Subúrbio Ferroviário”（铁路区）最大的振兴项目（图9.11）。该计划旨在消除马内登代河的污染，该河穿过萨尔瓦多郊区的几个街区，通过改善城市基础设施、住房、卫生、教育、健康、环境福祉、交通流动性、文化可达性



资料来源：萨尔瓦多提交材料 Salvador 2022

图 9.11 IDB/MANÉ DENDÊ 城郊铁路更新项目

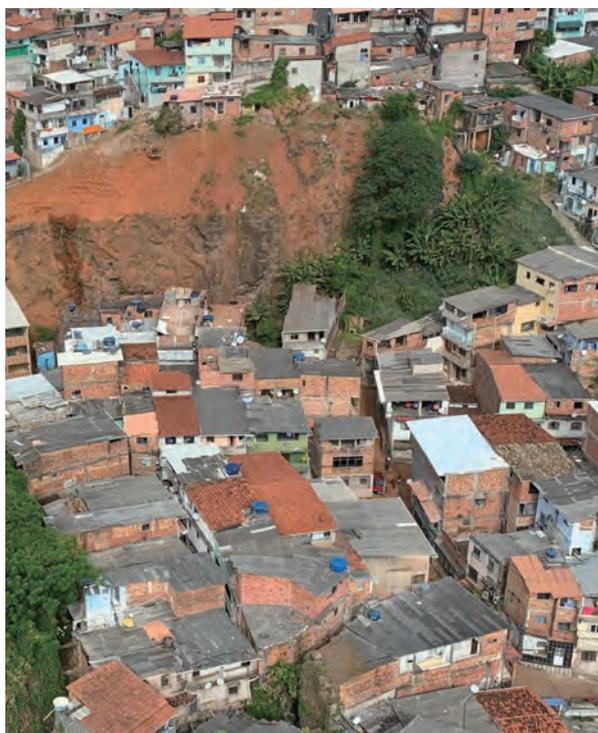
和灾害风险预防，重新提升周边社区的质量。它包括五个主要社区，之所以选择这些社区是因为其居住区目前存在洪水和山体滑坡等风险。该项目直接使 1 万居民受益，间接受益者 3.5 万人。

恢复自然景观是项目的重要举措之一，它与当地的文化宗教的表现和社区身份认同的特征密切相关，包括河流盆地、两个瀑布（Oxum 和 Nanã）和 São Bartolomeu 公园。另一项主要举措是建设公园，通过在沿河 3 公里打造线性公园、扩大绿地面积并保护大西洋森林遗迹，确保重塑该地区的城市环境质量。总体提升范围达 800 000 平方米，涉及环境极脆弱地区，旨在建立自然环境与人类活动间的和谐关系。

### 行动 3：城市风险管理政策

萨尔瓦多约 45% 的人口生活在危险地区（图 9.12），全市有 400 个风险区域和 1 000 个风险点。2015 年 4 月，该市的两个社区发生了重大事故。此后，市政厅决定对萨尔瓦多民防局（CODESAL）进行行政、预算、组织和技术重组。新的城市风险管理政策涵盖了减少和避免灾害影响的各种方法：首先通过识别和评估现有风险，了解灾害发生时影响的概率和程度；接着通过监测导致降雨的主要气象系统，评估造成风险的极端天气事件的演变，并通过萨尔瓦多民防监测和警报中心（CEMADEC）向人们发出有关这些事件的警报。该中心由多学科团队组成，每天 24 小时运作小时轮班，设有 74 个监测站（图 9.13）。

除此之外，CODESAL 致力于社区和教育行动，制作地图和业务水文气象监测系统。通过社区民防防御中心（NUPDEC）和学校民防中心（PDCE）的组建，实现持续有效的民防活动参与。与社区成员举行会议，分享社区组织、志愿服务、风险分



资料来源：萨尔瓦多提交材料 Civil Defense of Salvador

图 9.12 萨尔瓦多约 45% 人口生活在存在危险地区



资料来源：萨尔瓦多提交材料 Civil Defense of Salvador

图 9.13 为防范灾害设置的气候观测站

析、急救，以及其他民防能力建设相关的活动经验（图 9.14）。



资料来源：萨尔瓦多提交材料 Civil Defense of Salvador

图 9.14 防范自然灾害的社区响应

## 主要成效

### 影响力

#### 1. 经济活力与城市繁荣

Salvador360 大型计划的八个方向和 360 项措施加速了萨尔瓦多经济社会发展，促进了城市基础设施的现代化和历史中心的复兴，方便了公民生活、吸引企业并创造就业机会，非正规经济得到加强。名为“萨尔瓦多科技”的公共政策，通过提供在线技术生态系统的免费课程，以及基础信息课程来促进数字化和社会包容，鼓励和培育该市的创新、技术和创业文化；名为 Mulher 的综

合行动计划，保障妇女就业能力并恢复和提升收入；市政厅设立的历史中心文化区和 Comércio（相邻街区），是民间组织以协商和提议的方式参与社区管理的一个实例。

#### 2. 绿色城市发展

通过可持续城市交通计划（PlanMob Salvador）概述，研究并定义了未来交通的最佳替代方案，考虑了针对不同城市交通方式和基础设施的建议、计划和行动，旨在提高未来几年公民的生活质量。由于关键点的干预，2010 年至 2020 年，致命事故减少了 52%，这一指数高于联合国道路安全目标。

#### 3. 城市安全与韧性

萨尔瓦多的社区和岛屿实施了 MorarMelhor（更好的生活），对不稳定的住房进行干预，从而减少萨尔瓦多最贫困住房的质量缺陷，推动了 SDG6、SDG10 和 SDG11 目标的实现。萨尔瓦多还创建了复合民防项目，指导居民如何在新民防办法中提到的风险情况下采取行动，传播防灾理念，推动实现 SDG13。

### 可持续性

如上所述，萨尔瓦多制定了韧性战略，该战略提出了一项长期规划，通过制定举措和公共政策，将减少社会经济不平等和性别不平等视为建设和发展韧性城市的关键。包容性萨尔瓦多计划将气候正义作为核心目标，旨在减少最脆弱群体的风险，并将他们纳入可持续发展的积极进程中。萨尔瓦多“绿—蓝”计划捍卫了对环境保护的关注，以确保公民的生活质量和可持续的经济增长。对于韧性的萨尔瓦多，PMAMC 的韧性概念侧重于气候适应，进一步寻求确保促进可持续和创新的城市和经济发展的条件，减少现有的社会和空间不平等。最后，低碳萨尔瓦多寻求其生产部门的维护和创新，促进

低碳经济，直到实现碳中和。

## 经验借鉴

### 创新性

萨尔瓦多设有城市创新和技术秘书处（SEMIT），该部门除了制定战略、政策方针和规范之外，还制定和审批市政厅购买或租赁的设备和项目的技术规格等。该市于2020年发布了《城市创新政策》，该立法为当地生产和社会生态的创新建立了激励机制，以循证管理、包容性和可持续性的观念作为指导。

残疾人公共政策部门（UPCD）于2016年成立，除了扩大获得社会援助的机会和消除贫困之外，还促进了残疾人融入城市的公共空间。

2022年3月4日通过了第35220号法令，将“萨尔瓦多警报”计划制度化作为市政公共政策，该法令致力于消除针对妇女的暴力行为，并建立萨尔瓦多暴力侵害妇女行为的城市观察站。

### 适应性

#### 1. 气候正义与社会包容

在改善人口基础设施方面，萨尔瓦多一直在制定可复制的城市综合干预方案，重点关注气候正义、社会包容和使用基于生态系统的适应替代方案。目标是确定并实施在城市干预项目中促进社会公平和性别平等的行动，这些行动随后可以复制推广到其他地区。

例如前面提到的萨尔瓦多太阳能计划，其中包括 Treinarpara Empregar（就业培训）项目、IPTU Amarelo（黄色 IPTU）和 Prefeitura Renovável（可再生市政厅）。这些举措的主要目的是促进社会包容，促进创造绿色就业机会，并解决社会不平等和碳排

放问题（图 9.15）。

#### 2. 公民参与社区建设

萨尔瓦多经验的另一个可复制的方面是让公民参与进城市项目实施的过程中来（图 9.16）。值得再次提及的是 Ouvindo Nosso Bairro ONB（倾听我们的社区计划），这是该市最大的大众咨询计划。



资料来源：萨尔瓦多提交材料 Salvador 2022

图 9.15 广场和绿地清扫行动



资料来源：萨尔瓦多提交材料 Salvador 2022

图 9.16 公众参与改善环境

CODESAL 所做的工作与社会技术相结合，也成为值得效仿的典范。通过促进社区的积极参与，CODESAL 提高了人们的认识和赋权，分享风险信息并提供预防措施指导，增强城市面对自然灾害挑战的韧性（图 9.17）。

### 3. 针对城市和人口定制化气候举措

萨尔瓦多气候行动计划（PMAMC）的建设将最弱势群体纳入气候变化带来的负面影响的考虑之中，为城市和居民制定个性化本地化的目标和举措。这些操作之所以脱颖而出，是因为它们易于复制和可扩展。通过分析构成城市环境的基本结构，促进更可持续的城市经济转型（图 9.18）。



资料来源：萨尔瓦多提交材料 Salvador 2022

图 9.17 高效的行政系统



资料来源：萨尔瓦多提交材料 Salvador 2022

图 9.18 萨尔瓦多城市风貌

## 中国福州

### 摘要

福州是一个典型的沿海特大城市，成功地管理了复杂的河流生态系统以应对气候变化的影响（图 9.19）。长期采用低碳发展模式，发展高科技、数字经济、海洋产业、文化旅游等产业。福州以城市韧性和安全为底线，实施城市水系治理工程，优化水资源配置，减少用水和浪费。推进可持续环境战略，建设绿色低碳生态友好的“千园之城”。福州已建成 18 个可持续发展社区试点，很多地区级

组织积极参与其中，这也是其他城市可以学习的宝贵经验。福州水系综合治理的典型范例之一是流花溪项目，该项目增强了城市的用水安全和防洪能

力，改善了流花溪沿岸居民的生活条件，加速了内河航运和旅游业、遗产保护，以及社会福祉和公平的发展。



资料来源：福州提交材料 The first cycle of the Global Award for Sustainable Development in Cities (Shanghai Award) Further Supporting Material

图 9.19 福州城市风貌

## 城市发展背景

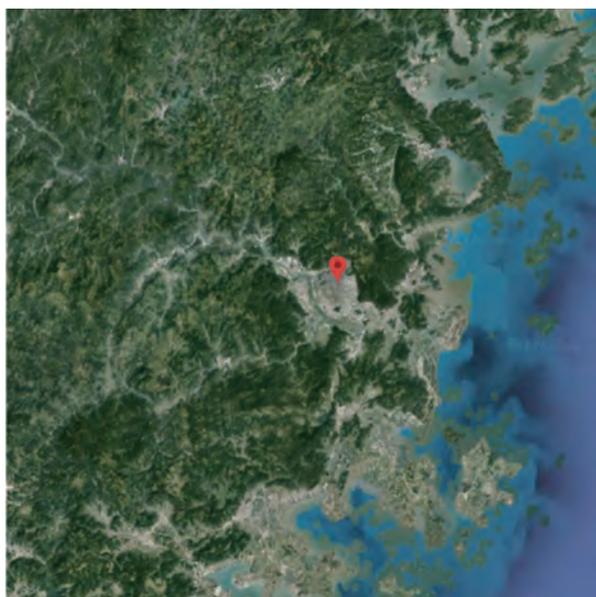
### 城市发展的总体情况

福州是福建省省会，位于中国东南沿海，面向东亚和东南亚（图 9.20）。拥有绵延 340 公里的海岸线和 3 个优良的深水良港，是中国森林覆盖率第二高的省会城市，拥有丰富的自然资源和 2 200 年的连续历史（表 9.3）。

福州市长期坚持低碳发展模式，大力发展高新技术、数字经济、海洋产业、文化旅游等产业，在可持续发展方面取得了显著成效。

#### 1. 福州经济实现持续稳定发展

全市上市公司和高新技术企业数量持续增长，地区生产总值达到 1 731 亿美元。五年来，福



资料来源：以 Google Earth 地图为底图绘制

图 9.20 福州地理位置

表 9.3 福州城市基础数据

序号	指标	数据	备注
1	城市常住人口（2022 年）	844.8 万人	
2	城市行政区面积	11 968km <sup>2</sup>	
3	城市建成区面积	410km <sup>2</sup>	
4	人均 GDP（2022 年）	20 491 美元	

资料来源：福州提交材料

州 GDP 增速位居全国前 20 位城市中最快，增长 56.2%。此外，该市还于 2020 年消除了贫困。

### 2. 福州基本实现社会小康、社会公平

全市义务教育、医疗、养老等公共服务实现全覆盖，弱势群体社会保障体系进一步完善，失业率多年来一直低于 3%。

### 3. 福州污染治理和生态环境建设取得显著成效

2022 年，福州空气质量优良天数达到 97.5%。全市消除了黑臭水体，森林质量和数量持续增加。此外，城市湿地保护、公园绿道建设也取得了巨大进展。

## 城市面临的主要挑战

福州近 40 年来持续快速的城市化进程也给自然资源和生态环境带来了巨大压力。应对全球气候变化引发的台风、洪涝等灾害，满足当地人民高质量生活的需求，成为福州面临的巨大挑战。

## 可持续发展策略

### 总体策略

福州可持续发展战略涉及社会、经济和环境发展，概括如下：

1. 坚持可持续发展战略，以经济平稳持续发展为基础，加快经济结构调整，聚焦绿色经济，助推

数字化经济发展

2. 以城市韧性和安全为底线，福州致力于推进节约用水，增强防洪排涝能力，实施城市水系治理工程，优化水资源配置，减少用水和浪费。这些水资源管理措施旨在创建一个安全、有韧性的城市，并为福州打造可持续的未来。

### 行动策略

1. 推进可持续环境战略，建设绿色低碳生态友好城市

（1）实施闽河流域山水林田湖草生态保护修复规划，推进生物多样性保护。

（2）加强海洋垃圾管控，保护海洋生态系统。

（3）实施福州 TOD 战略，推进绿色交通基础设施和公共交通建设，倡导绿色出行方式。

（4）发展清洁能源，减少碳排放，应对气候变化。

### 2. 实施社会可持续发展战略

（1）在社区推广可持续发展政策和措施。福州已建成 18 个可持续发展社区试点，“一个也不落下”。该市还消除了贫困，努力创建和谐、公平的城市社区。

（2）改善公共服务。福州采取就业帮扶引导、低收入家庭保障性住房、发展医疗设施、保障居民健康福祉、提供优质的十二年制教育等措施。

（3）鼓励公众参与。福州通过参与城市监测、

上书市长等方式，鼓励社区和居民参与城市管理和发展，构建政府和社区共同参与、包容、平等的城市管理体系。

## 创新行动

### 行动 1：综合水系统管理，建设安全韧性城市

福州常年易受洪水、暴雨、台风等自然灾害的影响。全市河流洪水已基本消除。但解决城市内涝、水体黑臭等问题刻不容缓。

2016 年，福州全面启动全市水系统综合治理。通过治理山洪、清理污泥、扩容内河、增强城市引蓄水能力、完善城市管网等措施，增强城市安全和

韧性（图 9.21）。

该工程重点治理和改善城区内的 139 条内河和湖泊、水库，其中典型的就流花溪治理工程：全长 4.4 公里，建设截污管道 7 公里、截水井 22 口、水库 1 座，清理河道垃圾、废弃物 63.8 万立方米，提高了地区防洪排涝能力和抵御台风、暴雨等自然灾害的能力和恢复能力。此外，它还还为沿江 13.3 万居民，特别是 7.8 万中低收入人群提供了安全、宜居、有韧性的城市住区。

通过对城区流花溪等一百多条内河的治理，福州建成了完整的城市防洪排涝体系，为超过 800 万居民提供了安全、有韧性的城市。



资料来源：福州提交材料 The first cycle of the Global Award for Sustainable Development in Cities (Shanghai Award) Further Supporting Material

图 9.21 新建晋安湖公园具有重要蓄水能力

### 行动 2：以“千园之城”倡议推动城市环境可持续发展

福州市区自然资源丰富，然而快速的城市化建设导致山区空间萎缩，非法排污污染水体，城市绿地和公共空间无法满足居民和游客的需求。福州通

过“千园之城”倡议推动城市环境可持续发展。

以福道等慢行绿道、福山等郊区公园、流花溪公园等串流公园为代表的“千园之城”倡议，在建设城市生态廊道、促进生态修复方面做出了积极尝试，增加绿地数量，提升绿地质量，丰富绿地功能

(图 9.22)。依托滨江绿道和城市社区更新，福州拥有 207 个串式公园和 156 个口袋公园服务市民，近年来种植树木 65 万棵，让人们在 500 米内找到公园。截至 2021 年底，福州已建成绿地 142 平方公里，其中公园面积 54 平方公里。全市建成公园绿地 1 003 处，人均绿地面积 14.8 平方米。绿地结构合理、分布均衡、全民共享。



资料来源：福州提交材料 The first cycle of the Global Award for Sustainable Development in Cities (Shanghai Award) Further Supporting Material

图 9.22 福山郊区公园的游客步道

### 行动 3：建设可持续的城市社区

2016 年以来，福州以“绿色环保发展”“不让一个人掉队”为主题，大力推进可持续社区建设。

在绿色环保发展方面，福州全力减少碳排放，打造韧性宜居社区。围绕居民需求，福州持续打造“完整社区”和“15 分钟生活圈”，让人们在步行或骑车可达的设施中满足日常生活需求；全面推广绿色建筑，减少能源消耗和垃圾产生，推动城市可持续发展。

“不让一个人掉队。”福州还关注弱势群体，开展城市更新，满足儿童、老人、残疾人的需求。创新推出“老年食堂、老年学校”项目（图 9.23）；制定儿童友好政策，启动儿童友好建设项目，涵盖

卫生、健康、教育、育幼等方面；完善各类重点场馆无障碍设施，改造提升试点（图 9.24）。



资料来源：福州提交材料 The first cycle of the Global Award for Sustainable Development in Cities (Shanghai Award) Further Supporting Material

图 9.23 晋安区象园社区的老年人在长者食堂用餐



资料来源：福州提交材料 The first cycle of the Global Award for Sustainable Development in Cities (Shanghai Award) Further Supporting Material

图 9.24 无障碍通行的福道

## 主要成效

### 影响力

#### 1. 经济活力与城市繁荣

福州近十年 GDP 增速在中国各大城市中位居第二；同期城镇居民可支配收入年均增长 7.2%。重大成效包括：

（1）积极推动绿色经济和数字经济发展，全市数字经济总规模占 GDP 的一半以上，数字经济规模和增速均居福建省第一。

（2）重视文化与旅游结合，创新利用老城区资源拉动城市消费和旅游，其中烟台山历史街区成为后疫情时代福州经济重振的主要动力。

（3）就业援助激发城市经济活力，通过加大教育投入、建立青年创业平台、加强劳动保障和权益保障等措施，保障居民就业率，2016 年来全市失业率一直保持 3% 以下。

（4）进一步加强对弱势群体的就业支持，通过税收优惠政策鼓励企业聘用残疾人，还面向城乡妇女开展职业技能培训，支持其创业就业，促进社会福祉和公平。

#### 2. 绿色城市发展

（1）促进城市宜居环境。福州不断努力减少污染和碳排放，促进宜居城市发展。2022 年福州空气质量优良天数比例达 97.5%，空气质量在全国 168 个主要城市中排名第 5 位。（2）推动城市包容发展。福州城市发展始终坚持“不让一个人掉队”，福山郊区公园、福步道等，创造了人与自然和谐共处的新模式，满足了老年人、残疾人、儿童等不同人群的游乐需求。（3）促进韧性城市发展。福州通过建设生态廊道、开展生态修复、改善耕地面积和塑造城市风廊道的方式增强城市韧性。（4）促进城市可持续发展。福州在城市绿地开发中将减碳措施落实

到从建设到运营的全过程，为减少城市热岛效应和应对全球气候变化做出贡献。

#### 3. 城市安全和韧性

近五年，福州应对台风、暴雨等自然灾害能力提升。城市排水能力可抵御 20 年一遇的内涝，将五年一遇的城市排水和防洪应急效率提高 50%，城市引蓄水效率提高 30%。近年来我市共抵御台风 12 次、短时强降雨 289 次，为城市居民的生命安全提供了坚强的庇护。

具体成效包括：（1）构筑北部山洪防线；（2）水污染源治理；（3）完善内河连通，增强调蓄能力；（4）完善应急排水系统；（5）加强城镇污水处理能力；（6）完善城市管网。

### 可持续性

2016 年以来，福州在数字治理（智慧政务系统）、公众参与、可持续投融资等方面不断提升可持续发展能力。

#### 1. 可持续数字治理（智慧政务系统）

福州搭建“e 福州”等数字化平台，为群众提供生活服务、公共服务、政务服务等社会服务，提高城市公共服务质量和效率，实现城市治理的可持续性。

#### 2. 可持续的公众参与

通过制定实施重大行政决策公众参与制度，长期开展各类等公众活动，建立透明的公众监督，形成可持续的公众参与。

#### 3. 可持续投融资

积极推广政府和社会资本合作（PPP）发展模式；主要采用建设—经营—移交（BOT）和移交—经营—移交（TOP）方式完成铁路 2 号线、水系统管理等项目。这种模式实现了民间资本与政府互利合作、风险共担，提高了建设项目的效率和质量，减轻了政府财政支出压力，强化了公众参与。从而提供投融

资的可持续性，同时为社会创造更多就业机会。

## 经验借鉴

### 创新性

#### 1. 法规创新

为支持水利工程管理，福州市修订完善《城市内河管理办法（2019年）》，制定实施《城市内河管理办法实施细则》。

#### 2. 治理创新

（1）管理综合一体化：福州完善城市管理机制，建立综合管理机构。其联合排水调水中心是国内首个此类创新实践。该中心实行“多河综合管理、厂—网—河—一体化运行”的管理机制，实现城市水库、湖泊、内河、蓄水流域、闸站的一体化调度管理（图 9.25）。

（2）智慧管理创新：福州将数字科技与可持续发展相结合。例如，建立全国首个市级水务调度系统，实现从“粗放调度”向“精准调度”的转变；打造“眼”“脑”“手”智能平台，实现远程控制调节和统一应急指挥。通过数字赋能，该市对城区数百座水库、湖泊、池塘、河流、闸站等实现了智能、高效、精准的管控（图 9.26）。

（3）创新监督机制。福州建立了公众监督机制，提供了多种公众监督和投诉渠道。以水系管理项目为例，公众除了通过投诉热线、12345 平台等传统方式进行投诉外，还可以通过微信公众号进行投诉。鼓励他们用手机举报违法行为，对举报内河违法行为的人将给予奖励。

### 适应性

#### 1. 水系管理

福州在水管理、城市排水防洪体系建设、创新



资料来源：福州提交材料 The first cycle of the Global Award for Sustainable Development in Cities (Shanghai Award) Further Supporting Material

图 9.25（组图）数字化管道检测和维修



资料来源：福州提交材料 The first cycle of the Global Award for Sustainable Development in Cities (Shanghai Award) Further Supporting Material

图 9.26 水系智慧调度平台

联合排水分流机制、智能平台研发利用等方面的经验丰富。其他城市可在自己的水系统管理中借鉴福州的防洪排水系统建设经验和智能化水治理平台，增强城市韧性和防灾减灾能力。

## 2. 千园之城建设

福州绿地体系建设，特别是郊区公园、福步道生态建设，以及福州南江滨生态园等湿地修复保护工作，等做法值得学习借鉴（图 9.27、图 9.28）。

## 3. 推动可持续社区

创新的养老设施用地模式、“老年食堂、老年学校”、智慧养老服务平台等多种举措可实时监控老年人的安全状况，福州养老服务模式已向全国推广。



资料来源：福州提交材料 The first cycle of the Global Award for Sustainable Development in Cities (Shanghai Award) Further Supporting Material

图 9.27 敖江湿地生态保护区促进生态多样化



资料来源：福州提交材料 The first cycle of the Global Award for Sustainable Development in Cities (Shanghai Award) Further Supporting Material

图 9.28 福州上下杭历史文化街区

## 乌干达坎帕拉

### 摘要

坎帕拉（Kampala）是乌干达的重要经济体之一，地区生产总值占全国 GDP 的 65% 以上

（图 9.29、图 9.30）。坎帕拉制定了 2020—2025 年五年发展计划，其中包括经济增长、治理和公民参与、生活质量和城市复原力四个关键维度。坎帕拉的既有发展实践和发展计划中，结合城市可持续发展目标的多个维度提出了前瞻性计划，并制定了实行方案。



资料来源：<https://vistapointe.net/kampala.html>

图 9.29 坎帕拉城市风貌

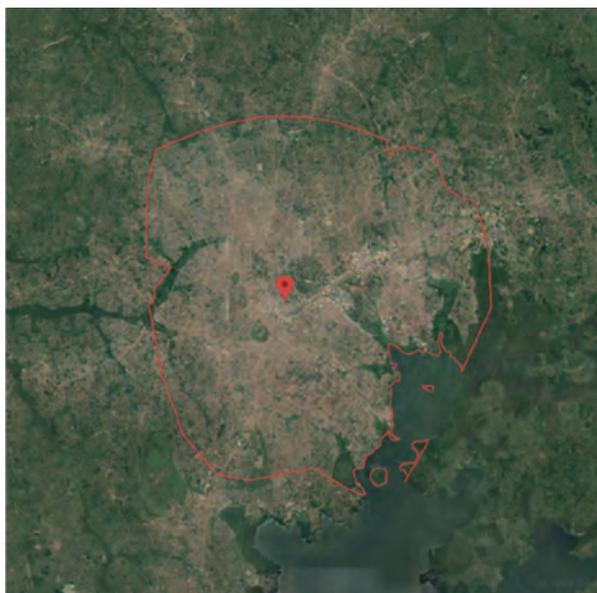
### 城市发展背景

#### 城市发展的总体情况

坎帕拉是一个商业中心，拥有超过 14 万家商业、卫生和教育机构，贡献了国内生产总值的 65%（表 9.4）。坎帕拉同时也是一个著名的文化宗教、旅游胜地，拥有五千多个宗教礼拜中心，大量风景名胜如市政厅等。

#### 城市面临的主要挑战

城市发展过程中出现了诸多挑战，包括交通运输方面出现的安全事故问题，以及城市发展过程中带来的生态问题等。



资料来源：以 Google Earth 地图为底图绘制

图 9.30 坎帕拉地理位置

表 9.4 坎帕拉城市基础数据

序号	指标	数据	备注
1	城市常住人口（2022 年）	150 万人	
2	城市行政区面积	189km <sup>2</sup>	
3	城市建成区面积	169km <sup>2</sup>	
4	人均 GDP（2022 年）	2 900 美元	

资料来源：坎帕拉提交材料

## 可持续发展策略

### 总体策略

坎帕拉制定了 2020—2025 年五年发展计划，其中包括经济增长、治理与公民参与、生活质量和城市复原力四个关键维度。坎帕拉已经启动了一系列项目和计划，包括物质发展计划、排水总体规划、运输总体规划、卫生改进和融资策略、公共医疗战略计划、智能城市战略计划、灾难风险和气候变化弹性策略等。

### 行动策略

为了回应城市发展问题，坎帕拉提出了一系列符合可持续城市发展目标的行动策略，如针对交通运输的安全问题提出城市道路修复、道路安全改善战略等，并响应气候变化的需求发动了植树造林计划。

## 创新行动

### 行动 1：城市道路修复项目

作为 2017—2021 年期间编写非洲发展银行（ADB）国家战略文件的一部分，政府与亚行任务团队进行了讨论，并确定了坎帕拉城市道路修复项

目（KCRRP）的五个组成部分。该项目旨在通过支撑坎帕拉基础设施发展带来生产力收益，并通过高效的运输网络将增长溢出效应整合到该国其他地区，来加快乌干达的整体竞争力（图 9.31）。



资料来源：<https://www.kcca.go.ug/kcrrp>

图 9.31 坎帕拉城市道路修复项目

### 行动 2：JICA/KCCA 交通改善道路安全运动

为了提升道路交通的安全性，坎帕拉首都管理局（KCCA）采用了一个交通管制系统。该系统的机制是，在道路交叉口跨越的行人或骑自行车的人必须通过按下按钮来请求绿灯，否则将不亮绿灯。即假如行人没有穿越道路的要求，交通信号灯就会继续为车辆交通分配绿灯时间。这项措施通过减少行人不必要的绿灯时间来改善交通流量（图 9.32）。



资料来源：<https://www.kcca.go.ug/news/494/kcca-in-partnership-with-japan-international-cooperation-agency-jica-launch-the-traffic-improvement-road-safety-campaign>

图 9.32 交通改善道路安全运动

### 行动 3：道路安全战略（RSS）

SDG3.6 提出将道路交通事故造成的全球死亡人数和伤害减半目标。乌干达道路安全战略提出人为因素造成了 80% 以上的交通事故，因此通过规避可能的人为因素来减少交通事故发生率。它由五个行动领域组成：道路安全管理、安全道路基础设施、车辆安全、安全道路使用和碰撞后响应。城市道路安全战略的主要目标是加强道路安全相关政策，以保护道路使用者，从而到 2030 年将坎帕拉市的道路碰撞、死亡和受伤人数减少 50%。

## 主要成效

### 影响力

1. 社会影响。坎帕拉城在非洲智能城镇网络中扮演领先城市的角色。坎帕拉非常重视服务流程自动化，例如收入管理系统（E-CITIE），SMART

许可证，交通控制中心，数字通信等，并提高服务效率。

2. 环境影响。KCCA 根据《巴黎协定》、1993 年批准的《联合国气候变化框架公约》《阿比让宣言》、可持续发展目标 11 和 13，启动了 2016 年坎帕拉气候变化行动计划，承担应对环境变化的责任。

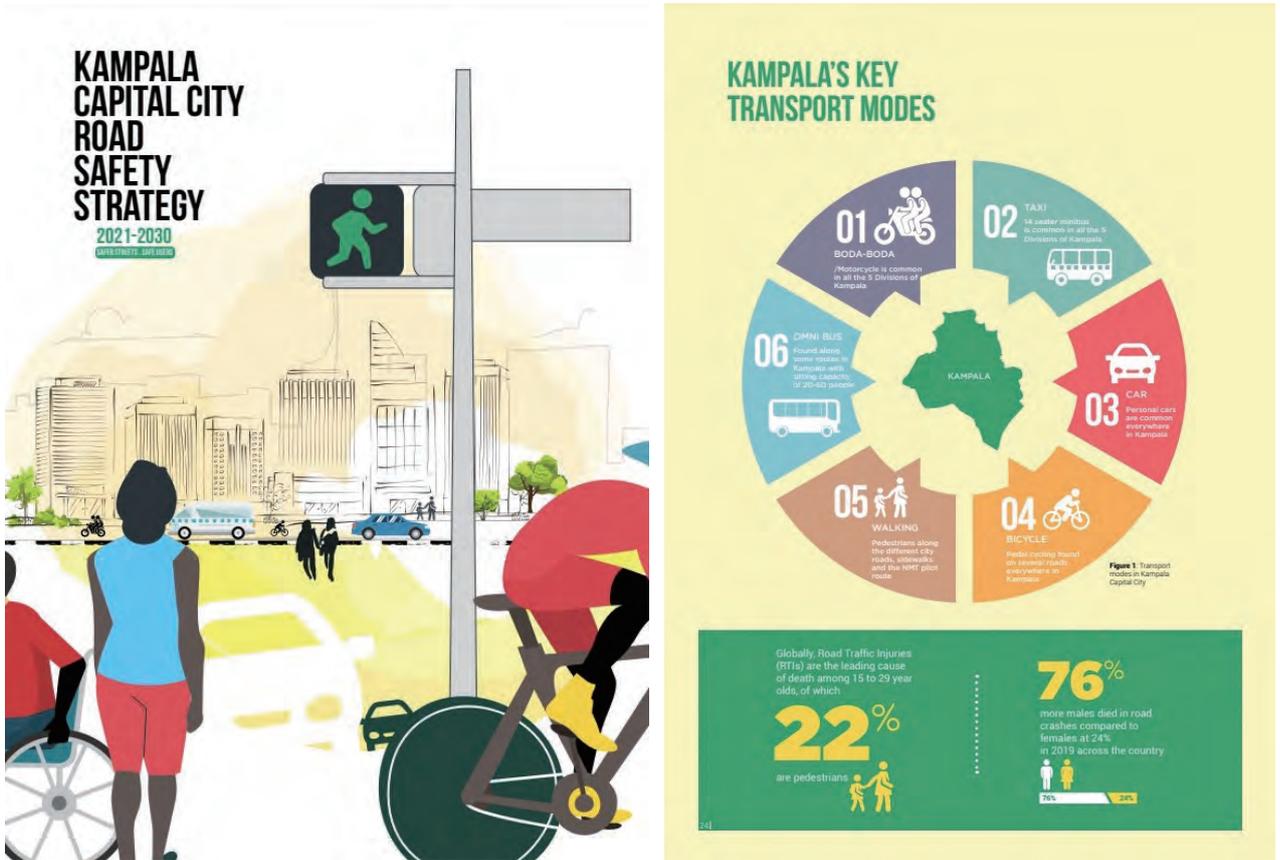
3. 城市安全和韧性。为了回应 SDG3.6 将道路交通事故造成的全球死亡人数和伤害减半的目标，乌干达启动了首个国家道路安全行动计划，通过减少导致事故发生的可能因素，以最大程度减少车祸死亡，提高城市发展安全性（图 9.33）。

### 可持续性

坎帕拉制定了 2020—2025 五年战略计划，作为该市未来五年社会经济转型的基石。基于坎帕拉实体发展总体规划、GKMA 多模型运输总体规划、坎帕拉排水总体规划、坎帕拉气候变化战略等各种研究，制定了未来五年的发展优先任务，该战略计划的实施将使坎帕拉转变为一个充满活力、宜居、有复原力、可持续和功能的城市（图 9.34 至图 9.37）。

## 经验借鉴

坎帕拉引进了非洲发展银行、世界银行等多方投资，改善了当地的财务状况。这种协作动态反映在战略思想中，以确定融资差距；升级管理工具更新融资替代方案，以加快实现在本地、大都市和国家发展计划的五年成就。



资料来源：https://www.kcca.go.ug/media/docs/Kampala%20Road%20Safety%20Strategy%202021-2030.pdf

图 9.33（组图）坎帕拉首都城市道路安全战略



资料来源：Google Earth

图 9.34 坎帕拉城市肌理



资料来源：坎帕拉首都城市道路安全战略

<https://www.kcca.go.ug/media/docs/Kampala%20Road%20Safety%20Strategy%202021-2030.pdf>

图 9.35 城市道路



资料来源：<https://prestigehotelsuites.com/visiting-kampala-uganda/2018/07/03/the-5-top-tourist-attractions-places-to-visit-in-kampala/>

图 9.36 坎帕拉城市风貌（卡扎菲国家清真寺）



资料来源：<https://www.earthattractions.com/locals-travel-guide-kampala-uganda/>

图 9.37 坎帕拉城市风貌

## 马来西亚槟城乔治市

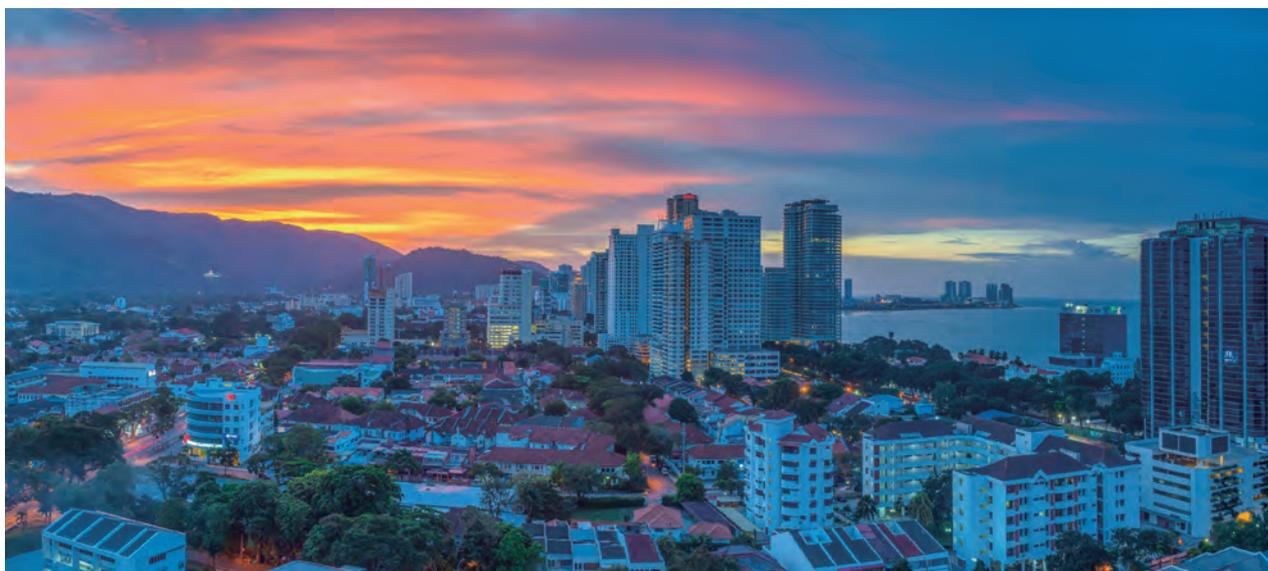
### 摘要

槟城乔治市作为马来西亚重要的贸易港口，是工业、文化旅游和创意经济的枢纽，也是世界文化遗产城市（图 9.38）。为了应对气候变化等方面的挑战，实现可持续发展，槟城提出槟城 2030 战略，以自然气候适应性和环境保护为基础，强调公众和多主体参与，开展实施了一系列全面的城市治理措施，包括：通过投资创意和文化相关基础设施以增加就业和经济机会；实施平安城市计划；制定了全面的减灾和风险管理；进行低成本住房的城市更新；应对快速的城市化和环境问题，持续推出政策和计划，启动改造能源管理计划（REMS）计划等。槟城建立了不断进步和有韧性的经济、更清洁的绿色环境、文化多样性和可持续发展能力。

### 城市发展背景

#### 城市发展的总体情况

槟城位于马来西亚槟岛东北角，于 1800 年



资料来源：槟城提交材料

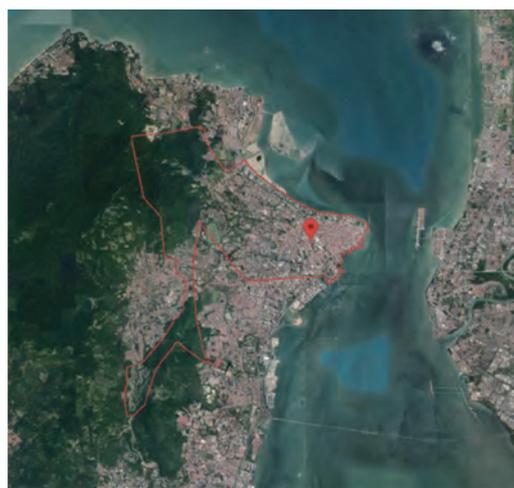
图 9.38 槟城城市风貌

成立并开始征税，1976 年它成为一个自治市并在 2015 年升格为槟城岛的首府（图 9.39、表 9.5）。

槟城有着丰富的历史背景，主要以贸易、资源型工业活动和旅游业为经济支柱，并在 1970 年代成为马来西亚的电子和电气（E&E）产业中心，为马来西亚的发展做出了贡献。由于被联合国教科文组织列入世界文化遗产名录，槟城的旅游业得到了极大的推动。

### 城市面临的主要挑战

快速的城市化和都市扩张也带来了环境问题。



资料来源：以 Google Earth 地图为底图绘制

图 9.39 槟城地理位置

表 9.5 槟城城市基础数据

序号	指标	数据	备注
1	城市常住人口（2022 年）	79.43 万人	
2	城市行政区面积	305.77km <sup>2</sup>	
3	城市建成区面积	93.49km <sup>2</sup>	
4	人均 GDP（2022 年）	12 736.9 美元	

资料来源：槟城提交材料

因此，城市采取了多项政策和计划，以应对这些挑战并减少其碳足迹。2018年引入“槟城2030愿景”（Penang 2030 Vision），重点关注可持续性、宜居性和跨领域技术驱动的智能发展，目标是通过技术来管理和实施可持续发展项目，为该地区和当地社区创造更多的绿色和蓝色空间，提高生活质量，以创建一个进步的、有韧性的、生态友好型智能数字城市。

## 可持续发展策略

### 总体策略

由槟城市长领导制定的“槟城2030愿景”（Penang 2030 Vision）重点关注宜居性、经济、人民和环境。其口号是“（打造）一个以家庭为中心的绿色智能州府并激活全国”，强调智慧、宜居性和幸福度，以建设一个进步和可持续的城市。

### 行动策略

“槟城2030愿景”涵盖所有联合国可持续发展目标，主要有：

SDG3：良好的健康和福祉——通过卫生服务、娱乐和社会参与促进形成更清洁、更绿色和更安全的城市环境，提高宜居性。

SDG7：平价和绿色能源——通过太阳能、LED灯和电动汽车等，确保所有人都能获得经济实惠、可靠、可持续和清洁的能源。

SDG9：产业、创新与基础设施——升级基础设施、最大化公共空间、支持产业4.0变革，以提高城市竞争力、增强市民的福祉并保障安全的生活。

SDG11：可持续城市和社区——规划实施诸如“移动性服务”“绿色连接器”“后巷改造”“无障碍环境”，以及“乔治城重建”等城市发展项目。

SDG13：气候行动——通过城市绿化、雨水管理等气候适应性举措来应对气候变化，鼓励可持续发展。

SDG17：千年发展目标伙伴关系——加强友好城市和姐妹城市等全球伙伴关系，并相互制定基准，采用3P概念（即公私专业合作伙伴关系）筹资并推进项目实施。

## 创新行动

### 行动1：绿色连通性和流动性（2018—2021）

槟城优先考虑绿色连接和交通项目（图9.40），例如实施后巷改造计划、推行步行友好计划、建设自行车专用道、提供免费中央区域交通（CAT）穿梭巴士服务、搭建智能停车系统、举办城市步行与骑行活动（图9.41）、实施再绿地化、沿行道植树、推行商业改进区计划（BIDS）等，减少交通堵塞、提升步行体验，以创建一个安全便利的绿色综合交通系统，提高城市可达性和整体生活质量，并且年均减少约2900吨的碳排放。



资料来源：槟城提交材料 Green, Connectivity and Mobility projects

图9.40 基于公共空间优化目标的街巷改造计划



资料来源：槟城提交材料 Green, Connectivity and Mobility projects

图 9.41 槟城骑行专用道

### 行动 2：气候适应（2016—2021）

槟城面临高温干旱、城市热岛、海平面上升等气候变化挑战，推出一系列基于自然的气候适应计划，包括三个主要方面：增加城市绿化以减少热量、利用绿色走廊管理雨水，以及强化社会韧性和机构能力。Armenian 公园、SiaBoey 公园、滨海长廊、新的行道树、沙园线性公园和普兰金运河复兴等成功项目展示了该计划的有效性（图 9.42），同时还有绿色学校项目（图 9.43）和可持续能源培训等举措，以提高社会适应能力。



资料来源：槟城提交材料 Climate Adaptation

图 9.42 槟城 Sungai Ara 河公园



资料来源：槟城提交材料 Climate Adaptation

图 9.43 槟城绿色校园项目

### 行动 3：推进可再生能源、环境保护与绿色经济

槟城推进电气化，推广电动汽车和可再生能源设备的安装，乔治市与槟城绿色理事会合作，在各地安装免费的电动摩托车充电站，布设太阳能板，鼓励新建筑与修复旧建筑向能源效率建筑转型，从而节约大量能源（图 9.44）。槟城还推出“自带容器”（BYOC）项目，鼓励不使用塑料袋等容器，保护环境并承担社会责任。环境社会治理（ESG）和循环经济原则是城市项目不可或缺的组成部分，鼓励行业从业者采用可持续的做法。这些举措在解决气候问题的同时旨在创建一个低碳、宜居、智能的城市（图 9.45）。



资料来源：槟城提交材料 Towards Renewable Energy-Environment Protection and Green Economy

图 9.44 Chowrasta 市场绿色建筑改造项目



资料来源：槟城提交材料 Green, Connectivity and Mobility projects

图 9.45 智能停车系统

## 主要成效

### 影响力

#### 1. 经济影响

**创意经济：**自 2016 年至今，槟城岛成功吸引 419 家创意内容企业和组织，如 IT 公司、市场营销和影视制作等。

**商业友好环境：**为鼓励商业，城市议会简化了许可证申请流程，提供 24 小时快速批准。

**数字经济：**城市通过多种途径推广电子商务，如“让我们线上购物”活动，为商家和消费者提供线上交易平台。

**无现金支付：**市议会自 2019 年起全面采纳无现金支付。

**PEARL 应用：**一体化应用程序“PEARL”为市民提供多渠道解决方案，支持线上支付和购物等功能。

#### 2. 社会影响

**安全城市计划：**通过增加照明、设置行人道、安装安全镜和标志等措施，提高城市安全。

**灾害风险管理计划：**通过智能运营中心和灾害应对团队，加强了城市的灾害管理能力。

**气候适应：**已投资 3 525 万美元用于实施城市绿化项目应对气候变化。

**国际能力建设计划：**已参与多个国际会议和组织，加强与国际伙伴的合作。

**工作坊和培训：**与槟城女性发展公司合作，为员工和社区成员提供各种工作坊和培训。

**学习和发展计划：**推出 Maker Space 为学生和公众提供科学、技术、工程、艺术和数学方面的教育机会。

**健康老龄化：**鉴于老年人口增长，城市投资于健康老龄化项目，如设立无家可归者的避难所和提供健康照护。

### 3. 环境影响

**移动性服务：**为鼓励绿色出行，槟城建设了 205 公里的自行车道，并推出了 Link Bike 共享自行车服务。

**反向能源管理方案：**将所有街道灯换成 LED 灯具，为城市节省大量能源和开支。

**商业改善地区方案：**升级和活化市区，为行人和骑行者提供更安全、更绿色的出行环境。

**槟城湾建设项目：**聚焦于城市再生和绿色空间，提高城市的生活质量和环境质量（图 9.46）。



资料来源：槟城提交材料 Climate Adaptation

图 9.46 亚美尼亚公园公共空间

## 可持续性

城市的长期发展策略：通过增加住房供应和改善低成本房屋来解决住房可负担性问题；改进公共安全和清洁度，增强福利和护理系统，并且支持青年发展；促进 STEM、TVET 和绿色技术的投资，提高本地制造业的竞争力；提高农业的现代化和可持续性，并创造多样化的旅游产品；提高公共参与决策的平台，并通过大数据驱动决策来加速项目的交付；长期实施应对气候变化的适应计划。

以人为本的方法：提高弱势群体的生活质量，加强青年、妇女和老人在社区生活中的参与，开发更多的公众参与决策的平台。

融资与投资：为支持城市可发展策略和活动，槟城获得了多方面资金支持，资金来源包括城市预算、补助金、公私合作伙伴关系、发展费用、企业承担公共责任的支出（CSR）等。

制度化实践：为弱势群体提供综合护理服务、推动性别平等、为妇女和青年赋权、创建老龄友好城市。

## 经验借鉴

政策与立法：槟城利用数字孪生城市平台评估新项目的可行性、基础设施需求和可持续性。这个平台集成了先进的技术、智能基础设施和数字解决方案，以提高居民的生活质量。

规划与设计：槟城规划建设了绿色交通、绿色基础设施开发、绿色建筑和可持续的废物管理等手段来促进城市的可持续发展。

城市治理：建立开放数据门户、电子采购系统、智慧城市计划、与非政府组织的合作等措施，以提高治理的效率、透明度和公民参与度。

融资机制：槟城利用公私合作、私人融资和基于绩效的合同等方法为其项目和计划提供资金。

其他：槟城还积极推进社区建设项目，如安全家庭计划、无垃圾槟城计划、槟城“绿色连接器”等，以增加城市的凝聚力（图 9.47）。



资料来源：<https://www.tripsavvy.com/top-things-to-do-in-george-town-penang-4687174>

图 9.47 槟城城市风貌



## 免责声明

本出版物中名称的使用及相关内容的表述不代表联合国人居署、国际展览局、中华人民共和国住房和城乡建设部、上海市人民政府对任何国家、城市、地区及其政府的法律地位、其边界或界线的划定，以及其经济制度或发展程度的任何观点。报告的分析、结论和建议并不代表联合国人居署及其成员国、国际展览局、中华人民共和国住房和城乡建设部、上海市人民政府的观点。人名、电影、商业产品等相关内容的提及并不代表联合国人居署、国际展览局、中华人民共和国住房和城乡建设部、上海市人民政府的认可。本出版物的内容（不包括照片）可未经授权复制，但必须注明来源。

图书在版编目 (C I P) 数据

上海手册：21世纪城市可持续发展指南·2023年度报告 / 联合国人居署，国际展览局，上海市人民政府主编；中华人民共和国住房和城乡建设部支持。—上海：上海科学技术出版社，2023.12

ISBN 978-7-5478-6360-2

I. ①上… II. ①联… ②国… ③上… ④中… III. ①城市经济—经济可持续发展—研究报告—上海—2023 IV. ①F299.275.1

中国国家版本馆CIP数据核字(2023)第198022号

权利保留，侵权必究。



责任编辑：楼玲玲 汪茜

上海手册——21世纪城市可持续发展指南·2023年度报告

联合国人居署 国际展览局 上海市人民政府 主编

中华人民共和国住房和城乡建设部 支持

上海世纪出版(集团)有限公司 出版、发行  
上海科学技术出版社

(上海市闵行区号景路159弄A座9F-10F)

邮政编码 201101 www.sstp.cn

\*\*\*\*\* 印刷有限公司印刷

开本 889×1194 1/16 印张 15.75

字数 360千字

2023年12月第1版 2023年12月第1次印刷

ISBN 978-7-5478-6360-2/F·43

定价：200.00元

本书如有缺页、错装或坏损等严重质量问题，请向工厂联系调换