

Learnings
from Field Studies for the 1st Guangzhou
International Award for Urban Innovation
首届广州国际城市创新奖
参评案例分析与经验借鉴

Learnings
from Field Studies for the 1st Guangzhou
International Award for Urban Innovation

首届广州国际城市创新奖
参评案例分析与经验借鉴

序

广州国际城市创新研究会

名誉会长：陈建华

会 长：梁桂全

副 会 长：王永平 李江涛 顾润清

秘 书 长：刘保春

首届广州国际城市创新奖(简称广州奖)评选于2012年11月在穗完美拉下帷幕。在六大洲56个国家和地区153个城市的255项参评案例中，土耳其的科喀艾里、马拉维的利隆圭、韩国的首尔、加拿大的温哥华、奥地利的维也纳这5个城市，摘得首届广州奖的桂冠。广州市与世界城市和地方政府组织(UCLG)、世界大都市协会设立广州奖的愿景得到了充分展现，该活动是全球城市和地方政府创新发展智慧的大碰撞和大升华，在全球城市交流合作发展里程中谱写了浓重的一笔。

智慧在于应用，经验值得推广。在广州奖这个富含智慧的宝藏中，广州国际城市创新研究会成员及相关专家学者、媒体人士历时一年的实地走访和认真研究，发掘、采撷了12个案例，形成了《首届广州国际城市创新奖参评案例分析与经验借鉴》。本书通过对12个城市创新项目深入剖析，展示了全球城市处于前沿的发展理念和创新实践，归纳了城市创新的经验和方法，探讨了城市创新的趋势和规律，对于开启城市创新实践者和研究者的新视角，推动全球城市实现绿色环保和谐公平发展，有着重要的理论指导和实践借鉴价值。

每个城市各有不同，但在探索自身可持续发展历程中，都充满着智慧的光辉和人性的光芒。在这些案例中，韩国的首尔深含了对下一代的坚定责任，加拿大的温哥华体现了推动可持续发展的高瞻远瞩，土耳其的科喀艾里展示着人类抗灾的不屈不挠，马拉维的利隆圭印证了城市互助的巨大价值，奥地利的维也纳表达了对移民融入的包容尊重，等等。我相信，这些案例定能激发全球城市创新思维，引领世界城



市革新理念，让城市发展闪耀智慧之光。

创新成就未来，合作谱就伟业。创新是城市发展的不竭动力，祈盼全球城市携起手来，共同扬起创新发展的智慧之帆，开创全球城市的美好明天。

广州市委副书记

广州市市长

陈建华

世界城市和地方政府组织（UCLG）联合主席

广州国际城市创新研究会名誉会长

2014 年 11 月

目录

001 | 首届广州国际城市创新奖的全球启示

——首届广州国际城市创新奖参评案例分析与经验借鉴

016 | 灾害应对的社会协同防范机制

——土耳其科喀艾里城市创新项目的启示

034 | 城市管理与可持续发展

——马拉维利隆圭城市创新项目的启示

048 | 网瘾干预与政府责任

——韩国首尔城市创新项目的启示

060 | 宜居可持续城市与公共责任

——加拿大温哥华城市创新项目的启示

080 | 融入新移民项目

——奥地利维也纳城市创新项目的启示

092 | 改善城市交通 促进节能减排

——德国不莱梅城市创新项目的启示

104 | 都市发展与环境保护

——泰国清莱城市创新项目的启示

112 | 架起政府与市民之间的桥梁

——台湾地区高雄城市创新项目的启示



首届广州国际城市创新奖的全球启示 ——首届广州国际城市创新奖参评案例分析与经验借鉴

122 | 人文理念倡导城市创新发展

——哥伦比亚麦德林城市创新项目的启示

130 | 可持续能源项目

——意大利萨勒诺城市创新项目的启示

142 | 环境保护与多元化教育相融合

——以色列萨克宁城市创新项目的启示

154 | 非政府组织与灾难治理

——孟加拉锡尔赫特城市创新项目的启示

2012年，广州国际城市创新奖（简称广州奖）举办首届评选活动。首届广州奖共有来自全球六大洲56个国家和地区153个城市的255个项目报名参评。最终，土耳其的科喀艾里、马拉维的利隆圭、韩国的首尔、加拿大的温哥华、奥地利的维也纳5个城市夺得首届广州奖。此外，评审团还评出了10个提名城市和30个专家推荐城市。

这些代表世界城市创新最前沿理念和做法的项目，对世界有怎样的示范意义？项目背后的思维模式和运行机制，又揭示了当今世界城市发展怎样的潮流和趋势？带着这个疑问，广州国际城市创新研究会首届广州奖参评案例进行了深入的研究和思考，并形成文字，供全球城市管理者和专家学者参考。

本文以全球化和城市化为大背景，以首届广州奖参评案例为基础，以45个优秀参评城市（5个获奖城市、10个提名城市和30个专家推荐城市）为重点，通过实地走访、文献研究、数据统计、比较分析、逻辑推演等多种方式开展工作，力求能为世界各地城市创新发展提供更为清晰的启示和借鉴。

一、世界城市发展的新挑战及新趋势

城市化和城市自身的发展过程，是人类活动的地理空间格局和社会结构的深刻变化过程。按照联合国经济和社会事务部2012年发布的《世界城市展望》显示，截止2011年全球70亿人口中有一半生活在城市，其中生活在大城市和特大城市的人口增长速度最为迅速。在2011年至2050年的40年间，全球人口将增



长23亿，而城市居民将增加26亿。

全球农村地区人口数量及其占总人口的比例都将在2020年前后开始绝对降低。这就意味着人类经济社会活动空间分布格局，已经进入以城市为主的时代。可以说，未来城市化和城市发展的特征和状况，在很大程度上决定着人类发展的特征和状况。

（一）世界城市化发展的新挑战

第一，全球化的不均衡性和不对称性。全球化的本质是全球范围内资源和生产要素的优化配置。虽然从一般意义上讲，全球化背景下各类要素都可以在全球范围内流动和重新配置，但就目前的情况而言，要素流动格局呈现出一定程度的不均衡性和不对称性：高端人才的流动性远远高于中低端人才；资本的流动性远远高于劳动力的流动性；发达国家对发展中国家消费模式、生产模式、产业结构、治理模式等方面的影响，总体而言大于发展中国家在这些方面对发达国家的影响。

第二，科技进步与城市发展的深度结合。20世纪80年代以来，信息通信技术的突破和广泛应用，带动了上一轮全球范围内的经济高速增长。该轮增长随着2008年底发达国家爆发的金融危机波及全球而陷入停滞。但展望未来，能够启动新一轮经济增长，特别是发达国家经济增长的根本力量，仍然是新的重大技术突破。信息通信技术的深度普及和应用、清洁能源的发展、新材料的出现、生物技术的发展等，都有可能成为启动第三次工业革命的科技突破点。能否结合自身城市的转型需要，充分利用先进科技所带来的重大发展机遇，成为世界各大城市未来发展所面临的又一挑战。

第三，全球治理模式和治理议题的变化。随着全球化的深入，许多重大议题越来越超出主权国家的治理范围，需要在全全球范围内进行协调，才可能有效解决。诸如应对气候变化，维护全球政治、经济和金融稳定，控制传染病等全球性公共产品，成为摆在人类及城市面前的重大议题。全球治理结构的变化也孕育着的全球政治格局等方面的深刻变化。

第四，各国民众权利和平等意识普遍增强。美国战略思想家布热津斯基把这种现象称为“全球政治觉醒”（The massive global political awakening）。这

种趋势对于一国国内政治、经济和社会制度的变化，具有难以预计、难以把控的重大影响，对国际关系也有重要影响。2013年新兴市场城市频繁发生社会骚乱，国际货币基金组织指出：由于新兴市场城市的社会分配不公不断加剧，城市的社会分化与矛盾使其不稳定性风险持续凸显，80%的新兴经济体国家增长步伐已经开始放慢。

这些因素相互之间并不独立，它们之间复杂的反馈和互动，将对城市化和城市发展产生影响。如全球化将催生越来越多的世界性城市以及城市网络；科技进步将影响生产活动在全球布局的重新调整，进而影响城市的产业分工格局；应对气候变化等全球治理议题将促进城市向资源节约和环境友好的方向发展；各国民众权利和平等意识的增强要求城市实施包容性的经济和社会政策等等。

（二）世界城市发展的新趋势

在众多因素的综合作用之下，世界城市发展呈现出若干新趋势：

第一，大都市区的重要作用日益凸显。大都市区集中了很大比例的人口和经济活动。在以发达国家为主的经济合作与发展组织（Organization for Economic Co-operation and Development，简称OECD）成员国，其总人口中超过70%生活在大都市地区，这些区域中单个城市的人口规模往往超过150万。不仅如此，这些城市的人口年均增长率为0.8%，远高于中等城市和小城市的增长率。在一些OECD国家，一个大都市区几乎占据所在国总人口的一半。OECD国家大都市地区的人均生产总值高于全国平均水平，其生产总值占全国的比重也远远高于其他地区。有些大都市区域创造的生产总值占到全国GDP的1/3，有些地区甚至占到1/2。

不过，发展中国家的情况可能会有很大不同。世界银行编写的2009年世界发展报告《重塑世界经济地理》显示，发展中国家人口和经济活动在地理空间上的集聚，基本与先行国家的历史轨迹相类似。所以可以预期，发展中国家将会随着经济发展而出现一批新的大都市群。

第二，科技创新将成为世界主要城市的竞争力源泉。与第三次工业革命相关的尖端制造业将成为这些国家一些重要城市在较长时间内新的竞争力源泉，带动全球产业分工链条的重新调整。发达国家中为数不少以制造业为主而在全



球化过程中衰落的城市，以及目前以服务业为主的城市，有可能因为尖端科技的发展而焕发新的生机，重新获得相当长时期的竞争力。当然，即使在发达国家内部，能够在新科技突破和再制造业化中受益的城市数量也并不多。

对于发展中国家而言，能否从新科技突破中受益，取决于产业水平和技术能力与最前沿国家的差距有多大。差距较小的国家有可能受到前沿国家技术突破的辐射和带动，而差距大的国家很难指望从发达国家少数城市中高端制造业的兴起中直接获得大而持久的带动作用。

第三，城市合作以及城市网络对竞争力的影响更加凸显。随着全球化的发展，单个城市追求自身最优规模、最高效益的做法越来越不合时宜。城市竞争力日益取决于多主体的合作质量以及自身在城市网络中所形成的独特优势。

根据OECD国家的经验，由于各产业部门中聚集经济的重要性具有很大差异，而且不同城市的产业构成也不尽相同，所以不存在唯一的最佳城市规模。更重要的原因是，全球经济网络正日益演变成为一个将全世界各大枢纽与节点连接在一起的横向网络。未来的产品和服务需求将呈现更加多样化的格局，产品设计的时效和差异化要求都日益提高，生产流程也更加柔性化。这样，单体城市的竞争力将日益取决于价值链上的各个参与方、企业及其内部各部门、供应商和客户之间的沟通、合作的效率和质量，取决于单体城市在城市网络中所处的地位和核心优势。

第四，包容性发展逐渐成为城市发展的关键因素之一。长期以来，城市主要被视为经济活动的载体，社会功能往往扮演辅助角色。而近年来，社会群体性事件大范围、激烈地在一些发达国家的国际城市中发生，从侧面体现出包容性问题（公正、公平）正在成为城市社会运行成功与否的关键性因素。

包容性城市建设的关键在于建设高水平的社会服务体系。其中，社会服务的均等化，是完善社会服务体系的核心。高水平医疗、教育等社会服务资源的广泛覆盖与均衡配置将成为城市社会平稳发展的基础性保证，这对新兴经济体迅速崛起中的大都市尤为重要。而在更高层面上，人的因素仍然是城市包容性发展的主要视角。移民，特别是国际移民的进入与流动，是国际大都市正在面临的重大考验。移民融合成为与城市内部族群融合同等重要的问题；而推动“第二代移民”的社会融入等措施，是消除歧视、防止移民成为不稳定群体的

重要推进方向。

第五，绿色低碳运行成为未来城市的发展方向。为应对经济危机，世界主要国家均将低碳环保作为未来着力发展的重要领域。国际主要城市的转型战略也借助了这一“绿色东风”，将低碳、环保作为未来发展的主攻方向，以促进城市的可持续发展。另一方面，国际城市发展中普遍出现的人口激增、无序扩张、环境污染、资源浪费加剧以及社会分配不平衡等问题，变得更为尖锐和凸显，带来城市低碳发展的需求。低碳运行成为国际主要城市发展的重要方向。

在总体规划方面，“绿色城市”概念得到普遍认同。联合国环境规划署发布的《迈向绿色经济：通往可持续发展和消除贫困的各种途径》中提出，绿色城市是绿色经济在城市范畴内的延续。该报告特别指出，城市中的各组成部分，包括交通、建筑、能源、水、废物、科技等都必须采取措施促进绿色发展，同时提出政治体制改革、政策创新、市场激励与消费者参与等驱动力共同作用，才能使传统城市向绿色城市转变。在微观层面，从生活方式与微观个体行为方式入手，改变城市运行模式进而达成低碳的目标，是城市生态领域的新视角。

二、首届广州奖优秀参评城市项目的特征分析

（一）主题类型主要集中在社会服务和生态环境，表明民生及社会的可持续发展受到普遍重视

据统计，5个获奖城市中社会服务类项目占了3个。在所有优秀参评城市中，社会服务类项目占24.6%，生态环境类项目占26.3%。从数据上看，社会服务类项目和生态环境类项目所占比重远远超过其他五大主题。这说明民生及社会的可持续发展受到全球城市及地方政府的普遍重视。

社会服务类项目旨在提高政府服务水平和市民生活质量，这类项目的大量出现说明政府越来越关心市民作为城市主体的地位，并注重由管理型政府向服务型政府的转型。另一方面，随着现代人类社会对地球资源的过度开发，生态环境已成为当今世界的焦点问题和热点话题，在本届优秀参评城市项目中比例偏大，表明当前的城市建设与发展日益关注生态环境问题，以保证城市的可持续发展。



（二）发达国家以社会服务和生态环境的创新占比例较大，发展中国家以公共管理和住房交通的创新占比例较大

由于城市所在国家发展阶段不同，对于创新项目的需求也不同。城市整体发展在发展中国家城市与发达国家城市中所占比例接近，分别为13.5%和10%。在优秀参评城市项目的公共管理和住房交通两大主题中，发展中国家城市所占的比例都远远高于发达国家城市，这说明发展中国家城市更重视这两大主题项目的建设，这与它们处于发展中国家的发展阶段是直接相关的。公共管理旨在提高政府的管理水平，住房交通则直接关系民生，这些都是发展阶段较低的发展中国家需要解决的问题。发达国家的发展程度较高，公共管理和住房交通的可改善空间较小，也不是它们急需解决的问题。发达国家需要解决的是更具前瞻性或科技含量更高的问题——建设智慧城市、保护生态环境，以及如何提高城市的社会服务。因而在以上三大主题中，发达国家城市占有比较明显的优势——社会服务类项目中，发达国家城市比发展中国家城市多出8.4%；生态环境类项目中，发达国家城市比发展中国家城市多出5.3%；最具科技含量的智慧城市项目中，发达国家城市则比发展中国家城市多出9.6%。

（三）地方政府和公共部门既是城市创新资源的主要提供者，也是主要的创新主体

从统计数据看来，地方政府和公共部门既是城市创新资源的主要提供者，也是主要的创新主体。在45个优秀参评城市中，以地方政府作为主要资助方的项目多达有41个。

（四）城市创新的主要障碍分布比较均衡，发达国家城市与发展中国家城市所面临的创新障碍基本类似

在优秀参评城市所遭遇的主要障碍中，除工作对象或实施方带来障碍所占比重略高（22.8%）外，其余各项指标所占比重都比较接近，基本没有发生单一障碍垄断的情况。在获奖城市中，则是官僚体系障碍的比重较大。另一方面，统计数据显示：城市创新项目所面临的主要障碍与城市所在国家的发展程度缺乏相关性。由此可以推断：城市创新的主要障碍分布比较均衡，发达国家

城市与发展中国家城市所面临的障碍基本类似。

（五）长期项目数量最多，反映了地方政府作为最大创新主体的公益性

在45个优秀参评城市中，实施时间为长期的城市项目有24个，其中5个获奖城市中有3个都是长期项目。究其原因，这与地方政府作为主要资助方和创新主体的构成直接相关。除地方政府和公共部门外，主要资助方和创新主体中的中央政府、非政府组织、国际组织、教育机构都与地方政府和公共部门都有着共同的特点，即着眼于地方社会的发展，不以盈利为目的。这就在一定程度上保证了大多数创新项目可以摆脱短时利益或既得的束缚，能够着眼于城市的可持续发展。

三、国际城市创新的经验概括

（一）以领先理念带动城市创新

在当今世界，理念领先是最重要的领先，观念滞后是最致命的滞后。理念是现代城市获取竞争优势的核心要素，理念创新是城市创新能力的重要体现，也是新型城镇化与传统城镇化最显著的区别。城市不再被动地跟着资本、市场等要素走，而是要强化科学理念的先导作用，克服城市发展的盲目性和非理性，通过对形式、质量、内涵的强化控制，使城市的创新发展更人性、更和谐、更协调、更健康。因而在大多数情况下，理念创新成为城市突破瓶颈、实现创新性发展的前提条件。首届广州奖案例中主要有以下三项理念启示：

一是城市创新须理念先行。无论是提出崭新理念，还是借鉴已有经验，成功的城市创新往往具有明确、领先的理念，以此引领项目的规划和实施，避免在运行过程中偏离初衷。

二是城市创新要有前瞻性。优秀的城市创新项目，必须符合时代的发展趋势、国家的发展趋势、具体城市的发展趋势，并且要适度超前。而项目的前瞻性，很大程度上来自理念的前瞻性，亦即来自对城市现状及问题的深切把握、对未来发展趋势的高度凝练。

三是城市创新需蕴含人文关怀。人文关怀本身就是一种随着时代发展而演



化扩散、逐渐被社会各界所广泛接受的理念。城市创新的人文关怀，主要体现在对所有个体的尊重。让市民幸福、为市民服务就是项目的根本目标，而不是为了达到其他目标的手段。

（二）科学技术是城市创新的根本动力

从首届广州奖的参评项目来看，科技创新是城市创新领域的一个重要元素——正是由于网络、节能、环保等先进科技的出现及运用，城市创新的主题、形式和内容才变得前所未有地丰富多样。因此可以毫不夸张地说：城市创新的根本动力在于科学技术创新。综观首届广州奖参评项目，以下三项经验值得重视：

一是新科技应具备广阔的应用前景。新科技的应用前景，固然包括它在获得经济收益方面的市场前景。但就城市治理而言，其前景更主要是指新科技在改善人民生活、增进人民幸福方面的有效性，以及受惠群体的潜在规模等。参评项目中的科学技术创新，也主要是用于改善城市环境、对市民开展教育和培训、提升公共服务效率等，能够显著地提升城市公共利益，因而具有广阔的应用前景。

二是以创新项目提升城市科研水平，引导城市转型升级。某些与科技有关的城市创新项目，不仅能够改善市民的生活质量，实现城市的可持续发展，还能提升城市整体的科研水平和创新能力，引导城市转型升级，使城市在知识经济时代占据发展先机。

三是利用互联网技术，拓展服务范围。互联网技术的不断更新和迅速普及，极大地拓展了城市创新的形式和内容。参评项目中，电脑及手机网络的应用是常见元素。不少项目借助互联网的普及化，实现了数据及公共服务的电子化，使更多市民得以享受城市创新所带来的好处，直接提升了项目的效益和效率。

（三）以体制机制创新作为城市创新的抓手

不管对企业、公共部门还是城市，体制机制创新都是其活力的重要源泉。首届广州奖的优秀参评项目都或多或少地包含了体制机制创新的因素。事实上，体制机制创新不仅为城市创新提供了具体途径和基本保障，它还是创新理

念向创新实践转化的的核心环节。首届广州奖参评项目中共有以下4项与体制机制创新有关的经验值得重视：

一是体制机制创新要符合城市特点，因时、因地制宜。成功的体制机制创新，往往具有显著的针对性。这意味着其内容必须与具体城市的发展阶段和需要相一致，不能仅仅为创新而创新。与此相对应，其他城市的成功经验也不可能放之四海而皆准，城市管理者不应罔顾自身实际条件和情况、盲目照搬。总的原则是必须因时、因地制宜。

二是以行政程序标准化提升服务品质，降低工作成本。20世纪80年代伊始，西方国家借鉴企业业务流程再造来推动政府流程再造，成为了政府制度改革的重要举措。其中，通过将行政程序标准化来规范政府行为、保证政府持续稳定地提供高品质服务，既是行政改革的趋势，也是公共部门体制机制创新的重要方面。

三是以战略管理实现公共资源的高效利用。战略是直接左右政府或企业等组织能否持续发展的核心决策参照系。战略管理以促使组织目标顺利达成为目标，包括两个方面：战略的制定和形成，以及依据规划对战略实施过程加以监督、分析与控制。政府通过体制机制创新，对公共资源实施有效的战略管理，能够提高资源利用的针对性和效率，花更少的钱办更多的事。

四是建立公众参与公共事务的常规机制。现代化的城市管理模式，提倡公众对包括决策、实施、监督在内的城市管理全过程的参与，即自下而上的公众参与和政府自上而下的行政管理形成合力。公众参与既为城市建设与发展提供坚实的基础，也有利于城市管理水平的提高。

四、可供借鉴的具体经验及案例

首届广州奖汇聚了全球不同类型城市的众多创新项目，每个城市都可以从中挖掘于己有益的先进经验。按照理念、定位、制度、组织、科技五个方面，对参评项目进行了分析和归类，可从众多参评项目中总结五个可供一些特别典型的具体经验。



（一）以市民的幸福和市民的发展为本，提升城市的人文关怀

优秀的城市创新项目往往在理念中蕴含着对每一个市民的尊重，从前期的构思到中后期的规划、实施、评估、调整等各个阶段，都凸显了“人”的特殊地位，体现出浓厚的人文关怀。

——随着越来越多移民的流入，加拿大温哥华市面临的住房和环境压力在持续增加。为了善用现有资源，抓住机遇，继续走在创新规划的前沿，温哥华市提出“满足每个人的需求”的理念，实施了“理想温哥华：打造面向全民的宜居可持续空间”项目。针对可持续发展问题，早在1988年，温哥华就成立了世界上首个特别小组，评估大气变化对城市规划和活动的影响，为2008年启动的生态密集项目奠定了科学基础，以引导温哥华成为“更能可持续发展，更加宜居的城市社区”。针对住房问题，2011年温哥华实施了市长房屋购买能力特别小组项目，以保证所有居民都能获得住房，消除差别对待。随着项目的成功开展，温哥华成功打造了宜居、可持续发展的环境，被公认为北美地区充分利用城市密集性和用途多样性的领先城市。

——为提高政府服务质量，建造一个友好、无阻碍的网络化城市，台湾高雄市实施了“1999呼叫中心项目”。它以“公众的小事就是我们的重大事”为理念，提出了“不收取任何呼叫费用，提供更好服务”的宗旨。项目的人文关怀体现在方方面面：（1）将企业水平的顾客服务引入政府服务体系，整合电脑和电话系统；成立专门的呼叫中心和1999快速拨号通道，方便人们记忆。

（2）采用标准化和自动化的工作流程，避免漏接任何一个电话；实施后台电话分析和满意度调查，提高服务质量。（3）率先把1999公众服务热线设置为免费电话。（4）把所有公共服务部门和机构联合起来，提供包括市政维修、清扫街道垃圾、医院急救等52种服务，问题解决后会以电话告知，而与安全相关的事件都会优先得到紧急处理。从2008年初开始运营时全年接听1.6万人次来电，至2013年发展到每年79万多人次，1999呼叫中心已经成为高雄市民最离不开的资讯和服务热线。

——在韩国，每年有20万青少年离家出走，其中有四分之一甚至去从事色情行业。政府提供的“保护”和“指导意见”并不符合青少年的愿望和需要，受助的失学女童大多重返街头。为此，首尔市政府实施了“全民参与通过地区

互联网预防青少年卖淫项目”，核心理念是以失学女童的真正需要为出发点，引导她们走向“自我独立”。在这一先进理念的引领下，市政府制订了两大战略：一是创立以教育和就业为核心的自强系统，包括建立自强学校、自强培训店等，帮助青年在获得学位之后能相对顺利地找到工作。二是提供一系列量身定制的自强服务，包括针对不同教育程度者提供一对一辅导，帮助她们获得学位；进行性别认知性教育，加强她们的意志。从自强学校毕业的青年得以开展新的人生，基本没有再次做出卖淫的极端选择，成功避免了她们进入成年的卖淫业。该项目也成为城市社会服务创新的典范。

（二）找准城市目标定位，为发展和创新指明方向

当前，国家与国家、地区与地区之间的竞争，越来越多地表现为城市与城市之间的竞争。在全球化时代，城市能否在激烈的竞争中突围而出，其中一个关键因素是对自身的目标定位是否准确、明确。只有找准城市目标定位，才可能确定城市的工作重点和阶段任务，为发展和创新指明方向。

——彼尔姆市历来是俄罗斯军工、重工战略物资生产基地，商业落后，轻工民用产品也依赖外部供给。为了表明自己是一个对各种新思想都持开明态度的现代化城市，扭转人们对它的刻板形象，彼尔姆将自身定位成“区域性的文化与知识中心”，并为此实施了“战略总体规划”项目。总体规划作为城市定位的实施手段之一，以3年为一个阶段，规定了与未来12年的市政预算案相协调的措施和项目，制订了新的城市规划指南以及法定分区制的修正案，按照人口规模规范并确保物理环境的改善。项目的核心是停止城市的无计划扩张，将注意力集中在已开发的空間上，建设紧凑型城市，创造一个综合的、高利用度的多元化城市结构。项目还提高了城市发展进程和政策讨论中的公众参与度，公众承担起的活跃角色帮助了政府平衡来自开发商的压力。随着项目的实施，俄罗斯的其他大城市已经发现了彼尔姆的经验，并将其视为后工业化城市在自由经济时代的城市政策发展典范。

——哥伦比亚麦德林市的发展目标是成为“国内教育水平最高的城市”，为此实施了“数码城市麦德林”项目，旨在为所有麦德林市民提供新型的学习和交流工具，为市民参与创新、接受教育创造新的可能。通过这一项目，麦德



林不仅在全市多个地点提供免费网络，还在各个学校设立“开放型教室”，学生可以通过虚拟课堂学习使用技术性的应用程序；学校教师也需接受培训，并将有关信息通讯技术的应用知识付诸教学实践。放学之后，开放型教室便成为社区学习场所，居民被邀请到学校使用电脑或参与各类学习活动。这些学校中的一部分还设立了“云学校”补充项目，用于支持能够连接服务器的屏幕设备，此举不仅降低了学习成本，还使项目具备了更大的可拓展性。根据2012年的调查统计，有150万市民受益于数码城市项目，有50%的麦德林市民能定期使用互联网，比全国平均水平高出15%。

（三）以行政制度改革为突破口，提升服务质量并降低成本

改革行政制度，是广州奖参评项目中的一项常见内容。一些城市通过行政制度改革，为项目实施提供保障；一些城市更是直接把行政制度改革作为项目的主要目标，以解决政府内部的一系列问题。不管项目属于哪个主题，以提高公众参与为代表的行政制度改革，都在不增加行政成本的前提下，提升了城市的公共服务质量。

——为了减少民众的行政负担，节约成本并确保公共服务品质，西班牙阿维莱斯市议会开展了涉及全部机构、全部职员、全部民选官员的行政程序根本变革——“市议会行政程序标准化设计项目”。该项目将市议会的所有工作流程、任务、职责分派标准化和电子化，简化审计工作。市民提出的申请、投诉、建议等等，都被整合进这一新型的工作系统。所有文件在没有人工干预的情况下被自动识别并分类，文件在管理者之间的传递则通过一个提醒和通知系统来实现，并使用电子签名以节省文件等待签署的时间。所有提醒、通知、最终的处理结果，都被整合到标准表格中。各项工作从启动到结束，包括与其他行政管理机构间的信息和文件互换，全是以电子文件的形式来处理，摒弃了纸张的使用。该项目确保了行政工作最大程度的透明化、缴费的简易化、沟通的有效化、信息获取的便利化，满足了西方社会对公共服务越来越挑剔的需求，展现了阿维莱斯的新形象，是一项极为成功的行政制度创新。

——受始于2008年的世界金融危机影响，西班牙全国面临严重的经济危机，各地的公共赤字和贷款不断增加，毕尔巴鄂市实施了“基于经济紧缩和战

略预算的公共管理”项目以应对危机。市政府制定战略重点和战略预算控制表来推动项目的实施：对内通过市政府各部门之间的合作，多渠道、多方面地收集信息；对外通过问卷调查、目标群体研究等手段，找出市民最迫切的需求。随后根据战略点、战略目标和行动计划来制定预算，目的是明确项目的重点领域以及后期的财务控制。市政府还制订了严格的控制指标，从实施、资源使用、效率、项目质量四个方面进行分析检测，所有的数据都通过官方网站公布，赢得了市民的高度信赖。项目将公共服务的发展和城市改造完美结合，具有高度创新性而且效果显著。2011年毕尔巴鄂市历史性地实现了零债务、零赤字，同时还保持了良好的运行、服务和投资，成为欧洲乃至全世界在后金融危机时代的标杆式代表。

——巴西卡诺阿斯市长期采取集权的管理模式，市民的合理需求未能得到满足，公众对公共事业的信心日渐下降。为了使公众关注并维护公共政策，市政府实施了“市民和广泛参与系统”项目。该系统记录了每一位参与者的详细资料，包括基本信息、参与记录、需求和服务等，并每月更新，作为年度总结的基础信息。每周六早上，市长、副市长和市政秘书都会参与“街道市政厅活动”，旨在接待市民，倾听意见；设立了面向公众的电子平台——“虚拟集会”，市长和市政秘书在指定时间内与市民就公共问题进行沟通。此外还有市民参与资金预算、服务领域全体会议、经济和社会发展委员会、公众听证会、议会和城市代表大会等子系统。公众参与在卡诺阿斯市被广泛应用于所有政府领域，不仅重塑了市民对市政公共管理的信心，更催生了新一代的自信市民，民间团体已经成为市政府最主要的合作伙伴。

（四）成立新机构，为创新提供组织支撑

为解决城市在发展过程中面临的突出问题，城市或地方政府往往需要履行新的职能，提供新的资源，而原有的组织框架可能无法满足城市发展的新要求。在这种情况下，城市需要创立新机构，为创新提供组织支撑。

——土耳其科喀艾里市处于地震带内，是1999年造成大量人命伤亡的马尔马拉地震的震中。从那时起，科喀艾里下定决心不能再和以前一样与风险共存，应该未雨绸缪，尽可能降低地震威胁。为此，科喀艾里政府、土耳其



灾害与应变管理中心、科喀艾里工商会合作实施了“地震监测和地震教育中心”项目。项目把两个特色分明又相互补充的部分结合在一起——一是负责收集数据和分析地震风险的地震综合监测系统，二是推行市民教育。以往，土耳其的灾害与应变管理只是出于科学研究的考虑，而教育和传播部分只是隐在幕后。随着项目的启动，培训和传播部分开始被放在议事日程的首位，使州政府与社会的关系更加亲密。在教育部门的帮助下，民众抵御地震的意识得到加强，获得了有关地震、地震预防、急救等知识和技术。大批来自科喀艾里市境内其他兄弟城市、高等院校和国外的代表，项目还吸引到中心参观学习并分享技术信息。

——英国伯明翰市近年来遭遇了高失业率、教育水平差异大和健康状况不均衡等严峻挑战。为此，市政府和伯明翰大学共同实施了一种革新性的合作方式——“公共服务研究院项目”，在共同的战略框架下分享和讨论最好的公共服务措施和政策。该项目利用大学的学术资源，对伯明翰及伯明翰以外地区的公共部门提供政策制定和研究方面的支持，通过学生实习等一系列机制来进行学术研究、数据分析并提供服务。研究院是一个供不同主体聚集在一起寻找办法、解决问题的中立平台，也是政策讨论和思考的公共论坛。通过与政府的合作，大学在课程设置中加入了分析并解决当前城市问题的内容，也搭建起学生进入就业市场的桥梁。研究院使得更佳的公共决策结果得以形成，改善了市民的生活品质，伯明翰也得以向英国公共政策创新中心的方向迈进。

（五）以科技创新为动力，促进城市可持续发展

科技创新不仅包括原创性的科技发明，也包括对现有科技的创造性运用。纵观第一届广州奖，既有以科学技术为主要创新点的项目，也有不少项目对现有的互联网、节能环保等技术做出了创造性运用，有力地促进了城市环境、经济、社会和地方政府的可持续发展。

——韩国首尔市作为一个常住人口超过1000万的特大型城市，每天产生的巨量垃圾不仅带来分类和清理的困难，运输和处理过程所产生的废水、臭味也降低了市民的生活品质。为此，首尔市政府实施了“可持续发展城市——在市中心建设和管理环境友好的资源循环设施”项目。通过使用先进技术，创造

性地将垃圾处理设施全部建在市区的地下，地上则建设开放性的演出场所及公园，供市民娱乐、休憩。项目将处理废水有机物时使用的厌氧消化法，利用在食物垃圾及其产生的废水处理上，极大地增加有机物收集量，提高了生物气的产能；将以往在垃圾处理时没能用到的蓄热式燃烧氧化装置用在垃圾除臭。地下设施每天可以处理98吨食物垃圾，每年还可以生产2500户家庭所需的电力。项目使城市街道更加干净，彻底摆脱了处理垃圾时产生的臭味，从根源上彻底阻断了生活垃圾及废水排向海洋的机会。

——奥地利维也纳市一直在生态和生活品质方面积极地探索解决方案，已经成为环境质量和生活品质方面的国际先驱。为了将丰富的经验进一步提升，实现向智慧型城市转型，维也纳市实施了“智慧城市维也纳”项目。该项目基于欧洲SET计划的核心主题，其目标任务包括：城市能源系统的整体管理，高效生产和供应技术，智能网络和热能供应，低能源需求的“活性”建筑，环保、高能效、低二氧化碳交通系统的发展。这些目标在三个领域体现：城市规划、建设、生产、交通运输和技术架构，包括需求、供给的城市能源网络系统，能源系统、地理结构、物流结构的演变以及市民的整合。其突出优点是将项目进程、能源与气候保护的目标、智慧城市发展的示范项目、城市发展计划等密切联系起来，确保城市的空间、社会和经济结构得到充分考虑，以科技创新项目引导城市整体性地转型升级。

——台北市的一个主要努力目标，是向260万本地居民、500万经常往返本市的台湾人、年均600万的国际游客提供全天候的优质、便捷服务。“超越未来：整合台北市云计算服务”项目就是为了实现这一目标的重要措施。通过对互联网技术的创新性使用，台北市实现了公共服务方式的拓展和内容的更新：

（1）一站式服务，成功整合了16大类64个项目，并调整了相关的信息管理流程，民众可用手机、个人电脑、电视得到这些服务。（2）24小时不间断服务，大量政府信息和服务都可以通过应用程序在互联网上获取，节省了人力，实现全天候服务。（3）通过向公众提供信息，让市民更好地了解政府，政府也可以更好地传播信息；通过开发新的应用程序，让更多个人和组织参与城市公共事务，政府透明度和公众参与度都得以提高。



灾害应对的社会协同防范机制

——土耳其科喀艾里城市创新项目的启示

土耳其是一个地震多发的国家，为了加强地震预测能力，减少地震可能带来的生命和财产损失，科喀艾里市政府、中央政府机构和非政府组织三方共同协作，在2012年1月1日创立了地震监测和地震教育中心，目的是通过集合各方力量，更好地应对地震灾害。2012年11月，地震监测和教育中心正式成立还不到1年时间，科喀艾里便从全球200多个广州国际城市创新奖参评项目中脱颖而出，凭借这一项目成为首届广州奖的5个获奖城市之一。

一、创新项目的缘起：城市特点与存在的突出问题

（一）地震灾害多发，造成大量生命和财产损失

土耳其历来是地震多发的国家，它位于阿拉伯板块与亚欧板块之间。虽然



地震教育戏剧《移动的世界》

亚欧板块相对而言静止不动，但阿拉伯板块正以每年约1英寸（2.54厘米）的速度不断向北缓慢移动，并制造出两条巨大的断层。土耳其正位于两条断层之一的北安纳托利亚断层之上，其国土面积有96%属于地震带。因而，不断漂移的地壳板块在未来仍将不断雕琢修改土耳其的版图，并为该国带来包括地震在内的一系列自然灾害。

科喀艾里市位于土耳其西北部，是科喀艾里省的省会，总人口约160万（2011年），总面积3505平方公里，人均国内生产总值高达33620美元（2011年）。科喀艾里市的区位优势明显，市中心距伊斯坦布尔市仅85公里，拥有繁忙的港口以及连接欧亚大陆的关键公路与铁路，是马尔马拉地区乃至整个国家最重要的工业城市之一。

然而，科喀艾里市恰恰处于北安纳托利亚断层西段马尔马拉地区活动地震带内。1999年8月17日凌晨，土耳其中部和西部地区发生里氏7.4级强烈地震，科喀艾里恰好位处震中；11月12日晚，土耳其西部地区又发生里氏7.2级强烈地震。两次地震造成的受灾面积达15万平方公里，约占土耳其国土的1/5，其中地震烈度9度以上的面积达3600平方公里。主震后，余震活动频繁，密集分布在北安纳托利亚断裂带上，长约200公里。地震的强烈震动和大规模的地表破裂，造成极为严重的人员伤亡和财产损失——共有1.8万人丧生，4.3万多人伤残，300万人无家可归，经济损失超过200亿美元，占土耳其全国GDP的7%—9%。地震导致土耳其当年的GNP下降2%，地震区域的产值下降30%。由此可见，以地震为主的自然灾害，是科喀艾里市最大的公共安全隐患，也是阻碍城市可持续发展的最大瓶颈。

（二）地震引起的后遗症严重影响了市民的日常生活

由于缺乏科学的应对知识和震前预警，大地震不仅对科喀艾里市造成了巨大的生命和财产损失，对于幸存者的生活也带来长期且严重的影响。据心理专家研究，自从连续发生两次严重伤亡的强烈主震及多次余震以来，土耳其居民普遍出现了“灾难创伤症候群”之一的“地震灾后症候群”，症状包括终日沮丧、沉默、沉迷宗教、长期逗留屋外、夜里不敢入睡，以及其他神经过敏现象，病情严重时还会导致个人精神失常或出现自杀倾向。



1900 年至 2014 年土耳其重大地震事件

年	月 / 日	震级（里氏）	死亡人数	地点
1903	04/28	7.0	3560	马拉兹吉尔特
1912	08/09	7.8	3000	马尔马拉海
1914	10/03	7.0	4000	布尔杜尔、克伦其、凯奇博尔卢、伊斯帕尔塔
1930	05/06	7.6	不详	土耳其
1939	12/26	7.9	33000	埃尔津詹
1942	11/26	7.6	4000	哈佛扎、拉迪克
1942	12/20	7.3	3000	尼克萨尔、埃尔巴
1943	11/26	7.6	4000	安卡拉以北
1944	02/01	7.2	4000	博卢
1946	05/31	6.8	2000	土耳其东部
1953	03/18	7.5	1000	土耳其西部
1966	08/19	6.9	2396	瓦尔托
1970	03/28	7.2	1086	盖迪兹
1975	09/06	6.6	2385	利杰
1976	01/24	7.5	3840	穆拉迪耶
1983	10/30	6.9	1155	埃尔祖鲁姆、卡尔斯
1999	08/17	7.4	17118	科喀艾里（伊兹米特）
1999	11/12	7.2	321	土耳其西北部
2006	05/12	7.2	120	博卢
2011	10/23	7.2	582	土耳其东部

资料来源：中国地震台网中心、中国地震信息网



地震现场

在伊斯坦堡技术大学主办的地震灾后重建会议上，土耳其公立欧塔精神复健研究中心主任杜兰发表调查报告指出：历经多次强震袭击之后，无论是灾区之内的劫后余生者，还是灾区之外的幸运者，土耳其居民前往精神病医生或心理专家求诊者有增无减。

由于科喀艾里市紧临伊斯坦布尔市，对后者进行的调查研究为了解前者受地震影响的具体状况提供了有效参照。据土耳其公布的一项《地震与城市》调查报告指出：在居民人口超过1000万的第一大城伊斯坦布尔，有十分之一的居民因为经常担心地震来临，性生活已大受影响，夜间不敢裸睡，睡衣也改穿随时可以冲出屋外的运动服。由伊斯坦布尔市政府、国立海峡大学坎德利地震观测所以及土耳其地震研究中心合作进行，并由市政府公布的调查报告则提到：受到大地震以及专家预测伊斯坦布尔仍可能发生大地震的影响，有58%的居民已改变了原来的生活习惯，例如洗澡、上厕所从此不关门，以免地震袭击时来不及逃生。在接受问卷调查的2500名伊斯坦布尔居民当中，有49%的人表示由于担心地震半夜来袭而经常失眠，46%的人表示已经找好地震时家中最安全的



躲避位置，12%的人表示已率领全家老小演练过地震时的紧急逃生术，另有26%的人表示听从老天的安排。

（三）作为地区的工业中心，具备雄厚的经济和科研实力

凭借相对雄厚的经济实力，科喀艾里有能力为城市创新项目提供充足的资金保障。由于优越的地理位置，科喀艾里是土耳其共和国成立以来工业化发展最快的城市之一，全市69.9%的GDP来自工业生产，在全国的工业版图中具有相当突出的地位。科喀艾里的支柱产业有水泥、磷肥、石油化工、炼油、轮胎、纺织、化学药剂、造纸等等，纸产量约占全国50%，化学工业占28%，都高居全国市场占有率的榜首；其次是电脑硬件、汽车、机器制造和土石资源开采。全国将近10%的电力消耗用于科喀艾里市的工业生产。目前，全市共规划了12个工业区，其中7个已落成并投入使用。

土耳其国内100强企业中的18家来自科喀艾里，其制造业总额占全国出口总额的13%。科喀艾里汇集了100多家外资企业，其中德国投资企业最多。许多国际性的龙头企业如图尔帕斯炼油厂、现代汽车、福特汽车、本田汽车、五十铃、倍耐力轮胎公司、固特异轮胎橡胶公司、Pakmaya酵母工业、Aygaz能源公司、Milangaz财团、奥夫斯汽油、Kordsa纺织工业、elikkord、Nuh Cimento、马绍尔公司、Polisan石化公司、CBS电视网和Mannesmann Boru公司等，都在科喀艾里设有分公司。

尤其值得注意的是，近10年来科喀艾里市的人均收入水平高居全国第一，是全国平均收入的2.5倍；财税收入占全国17.41%，居全国第二。2011年科喀艾里市的人均国内生产总值高达33620美元，远高于中国大陆的主要城市——根据2013年的统计数字，深圳市以22198美元居中国副省级以上城市的首位，广州以19800美元居第二位，但仍然与科喀艾里市有较大的差距。

除了经济高度发达以外，科喀艾里市还聚集了丰富的高等教育和科研资源，为城市创新提供了相应的科技和智力支持。土耳其教育界的领军者科喀艾里大学、邻近的萨班哲大学、马尔马拉研究中心、盖布泽科技学院，以及土耳其科学与技术研究委员会科技园、盖布泽工业区科技园、科喀艾里科技园，都为该市的科技和高等教育发展提供了有力支撑。

总体而言，科喀艾里市的经济与教育科研已经形成相互促进、共同发展的良好发展态势，为城市提供了相对充足的创新资源。

（四）拥有活跃的中央政府机构和非政府组织

除了科喀艾里市政府以外，当地还拥有高效且专业的中央政府灾害应对机构——土耳其灾害与应变管理中心（AFAD），以及实力雄厚且成员众多的地区性非政府组织——科喀艾里工业商会（KCI）。三大机构的存在，为科喀艾里市通过机构间合作来应对自然灾害提供了组织基础。

1. 中央政府机构——土耳其灾害与应变管理中心

由于自然灾害多发，土耳其较为重视灾害应对方面的法律和机构建设。1939年发生了死亡人数高达3.3万的埃尔津詹地震（Erzincan Earthquake）之后，土耳其政府颁布了具有针对性的第7269条法令“对危及公众生命安全的自然灾害采取应对措施并提供协助”，由此弥补了该领域的法律空白。1988年，土耳其在灾害应对方面的立法工作有新进展，颁布了《灾害紧急援助守



地震监测和教育中心



则》(Regulation on Principles of Organizing and Planning Emergency Aid for Disasters)，以此确保所有国家机构都能以最快的速度到达受灾地区，并以最有效的方式为受灾群众提供协助。

发生在1999年8月17日的马尔马拉地震成为土耳其灾害管理和协调方面的转折点。大量的伤亡和大范围的破坏使得国家不得不重新检视原有的灾害管理体系——必须确保应对各种灾害和紧急事件的资源和能力被整合到一个机构之中。为此，内政部下属的民防总局、公共工程结算部下属的灾害管理总局、国家总理下属的土耳其应急管理总局等专门从事灾害应对的机构都被撤销，以上职权被整合到直属国家总理的土耳其灾害与应变管理中心（AFAD，英文全称为：Republic of Turkey Prime Ministry Disaster & Emergency Management Presidency），中心在2009年成立并正式运作。土耳其灾害与应变管理中心是一个灵活并以目标为导向的机构，它的任务是确保全国所有能够发挥防灾、减灾、灾后重建任务的机构和组织能够迅速有效地完成其工作。该中心推崇以跨



向当地学生派发教材

领域合作来推动各地区资源的合理利用，是一个擅长与多个社会主体共同工作的多维机构。在此框架下，一种新的灾害管理模式被引进土耳其——把风险管理置于危机管理之先。该模式如今被称为“综合灾害管理系统”，通过预先识别危机和风险、在灾害发生前采取适当措施等办法来减轻灾害和紧急事件所造成的损失，确保有效的应对和协调，并以综合方式进行灾后恢复工作。

土耳其灾害与应变管理中心通过直属各地省长办公室的灾害和紧急理事会，以及活跃于各处的民防和救援理事单位来开展工作。该中心是全国唯一的灾害和紧急情况主管机构，根据灾难和紧急事件的性质和严峻程度，它与土耳其总参谋部、外交部、卫生部、森林和水利工程部以及其他相关部委和非政府组织协同合作。自该中心成立以来，已经在发生于埃拉泽、锡马夫、凡省等地的地震中做出了最有效和最迅速的响应，成功地救助了大量伤员；在安塔利亚、萨姆松、锡诺普等地的水灾事件中，它以尽可能快的速度与相关组织进行协调，使受灾地区的生活迅速恢复了正常。

通过高素质、专业性的职员和技术设备，土耳其灾害与应变管理中心对所有需要帮助的受灾地区施以援手，其中包括海地、日本、智利、缅甸等国家。在突尼斯、埃及、叙利亚发生社会动乱时，该中心还成功地执行了人员疏散和人道主义援助任务，在世界各地赢得了声誉。

2. 地区性非政府组织——科喀艾里工业商会

科喀艾里工业商会（KCI, Kocaeli Chamber of Industry）成立于1989年，总部位于科喀艾里，另有位于盖布泽等地的3个分部，共有30名固定职员为2300个企业会员提供服务。该商会的主要任务是协助会员实现在国内外市场上的扩张。为了满足会员的国际化需求，商会经常组织商业代表团出访其他国家，在国外举办展会及各种B2B活动。

除了法律规定的服务以外，商会还提供会员所共同需要的其他服务。比如每年举办名为“Match 4 Industry”的双向商务会议活动，在2013年的活动上，汽车、机械、金属、塑料、包装、建筑、电子、软件和信息等领域的企业共举办了310场商务会议，其中有来自澳大利亚、奥地利、德国、荷兰等国的59家国际企业参加。此外，商会还会举办“国家日”活动，向会员宣传外国市场和外国的商机。以此为契机，商会与对外经济关系委员会、土耳其经济部，以及其他



国家的发展机构建立了良好的合作关系。此外，商会还持续地向来访的商务代表团、各国在土耳其的领事馆和大使馆等宣传科喀艾里的工商业发展机遇。

除了商务拓展方面的服务之外，科喀艾里工业商会还对一些研究和公益事业进行支持。比如和当地的一个培训和咨询机构合作，对倍耐力土耳其分公司（Pirelli Turkey）进行案例研究，探索适合当地中小企业的供应链可持续发展模式，协助30家供货企业制订了“倍耐力可持续发展供应链计划”，倍耐力公司定期监测这些中小型企业所取得的进展，并向项目管理方汇报相关情况。针对土耳其平均失业率高达10%的状况，科喀艾里工业商会实行了“10项基本技能计划”（UMEM Skills' 10 Project），包括加强基础设施建设、劳动力市场需求分析、组织课程实施、学员与企业的需求匹配等主要内容，共为101093名失业者提供实习机会，培训了75380名失业者，其中有42805个学员已经在实习企业实现了正式就业。

二、创新项目的实践：理念与实施过程

1999年的马尔马拉地震对当地带来了巨大的影响。地震监测和地震教育中心项目要解决的问题集中于三大方面：地震发生前的预报和相关知识传播、地震发生期间的紧急应对、地震发生后的救灾行动。

（一）未雨绸缪，让居民学会在地震威胁之下生活

鉴于自然灾害是科喀艾里市可持续发展的最大障碍，并且当地在未来仍将面临来自地震的巨大威胁，全市下定决心不能再和以前一样与充满未知数的安全风险共存。2012年1月1日正式启动了地震监测和地震教育中心项目，有针对性地开展地震研究、防震规划、防震教育等方面的工作，各个部门 and 全社会都积极投身到这一关乎生死存亡的项目之中，为今后可能发生的灾害做好充分准备。该项目提出了一个朴实、贴切的口号——“未雨绸缪，学会在地震威胁下生活”，充分表达出历经灾害者的智慧——唯有如细水长流一般，从基础做起，持续不断地把防震避震作为全社会的常规性工作，才是处于地震阴影笼罩下人们的最佳策略和头等大事。

项目的主要目标是：在地震监测和地震教育中心的协助下，通过对来自全市各处的27个“地面运动监测站”进行数据采集、评估、分析，记录归档各种地震特征，推进当地地震数据库建设、地震风险图绘制、紧急响应方案制订、防震施工方案实施及地震监测系统开发。同时，民众通过监测教育及各种活动增进防范地震的意识和能力，这些活动包括地震模拟器、戏剧、研讨会以及讲座等等。

随着项目的持续开展，科喀艾里市应对地震的各项措施取得了显著进步：第一，在房屋建造之前，必须进行地质构造分析，根据不同的地质状况建造相应抗震级别的房屋。第二，开展市民灾后心理抚慰和心理建设工作。第三，针对不同类型的重点地区，制订相应的区域应急救援方案。第四，加强相关领域的地方立法工作。

（二）在“合作与公民参与”主题下实现多方合作

地震监测和地震教育中心项目的主要创新之处在于：这是土耳其第一次在当地政府（科喀艾里市政府）、中央政府部门（土耳其灾害与应变管理中心）和非政府组织（科喀艾里工业商会）的共同领导下，进行新的公共服务领域合作。三方的具体分工如下：科喀艾里市政府提供项目所需资金的70%，并负责项目的可持续运营，包括雇用6名技术人员、分配及建设中央数据库网络；科喀艾里工业商会（KCI）提供项目所需资金的30%，承担私营领域的协调工作；土耳其灾害与应变管理中心（AFAD）在项目启动阶段提供技术和设备支持，监测土耳其境内的其他地震运动。

与此同时，还有一些机构作为辅助性的合作伙伴积极参与到项目之中，包括其他非政府组织（青年大会、残疾人联合会）、高等院校（伊斯坦布尔博斯普鲁斯大学）、研究中心（土耳其科学技术研究理事会）、私营领域的代表、科喀艾里市议会以及科喀艾里市教育局等。以上合作伙伴也发挥了重要作用：伊斯坦布尔博斯普鲁斯大学为工作人员提供技术培训；土耳其科学技术研究理事会在项目运营过程中提供技术援助；青年大会和残疾人联合会承担部分志愿服务工作，并根据科喀艾里市教育局和市政府的协议，负责在学生群体和各学校中对项目进行宣传。



学生观看地震教育戏剧《移动的世界》

尤其值得注意的是，地震监测和教育中心项目在实施之初便提出了“合作与公民参与”的主题。随着项目的不断实施，当地政府与社会大众的关系更加亲密，而且双方都从关系的改善中受益。从这一层面而言，该项目在公共治理和服务方面亦有所创新。

（三）监测和教育是项目不可分割的部分

地震监测和地震教育中心项目把两个既特色分明又相互补充的部分结合在一起：负责收集数据和分析地震风险的地震综合监测系统，以及传播地震知识、提高防震意识的市民教育系统。

1. 地震综合监测系统

地震综合监测系统既通过水位仪、地震仪、电磁波测量仪等设备，监测地震的微观前兆信息；又通过观察和检测水面、水温、动植物活动异常等手段，收集地震前宏观异常现象。27个地震监测站均位于城市的重要战略地点，如住

宅区、工厂区、水库、市政府等。各个监测站的数据都汇集到总监测中心和国家地震数据库，并与土耳其灾害与应变管理中心连接，促进了全国地震资料收集和预报网络的建设。目前，监测面积已达3600平方公里，监测准确率达90%以上，监测站还与当地的科学研究中心保持实时联系。值得一提的是，科喀艾里地震监测系统还是土耳其境内第一个由地方政府运营的网络。

受益于机构间合作，科喀艾里的地震监测和模拟能力远高于土耳其的其他地区：项目所使用的地震数据库以国家数据库为模板研制，地震模拟器则根据土耳其灾害与应变管理中心的模拟器改良而成，土耳其科学技术研究理事会举办了很多会议和技术访学，伊斯坦布尔博斯普鲁斯大学提供的培训提高了技术人员的能力和素质。

2. 市民教育系统

由于长期以来缺乏地震教育，饱受地震威胁的科喀艾里市民接受或形成了大量的错误观念和社会偏见。教育是从根本上改变这一状况的最有效手段，因此项目的地震教育部分从小学就开始着手——一部名为《移动的世界》的戏剧



以广州奖奖杯为外形的地震监测站



在科喀艾里市巡回演出，通过情景模拟和表演艺术的结合，向中小学生宣传预防地震、学习地震知识的重要性。残疾儿童的特别课程使数以百计的残疾儿童和他们的父母学到了针对性更强的实用知识。作为教育项目的最后一环，应用培训项目使用了地震模拟器（三维地震托盘），让市民亲身感受地震的情景。中心还向市民派发了地震应急包，并培训市民使用和制作应急包。

在以往，土耳其的地震监测仅仅从科学研究的层面来考虑，教育和知识传播的部分是隐而不见的。在创新项目启动之后，尤其是在戏剧巡演开始后，理论和实践方面的知识传播开始成为防震减灾工作的首位。通过以上努力并基于已有的经验和教训，科喀艾里市的地震教育取得了突破性的发展。

三、创新项目的效果：绩效评估及存在的问题

（一）构建了完善的地震监测系统，地震教育水平全国领先

受益于地震监测网络收集到的详细、真实数据，《科喀艾里市地震风险



地震模拟器

图》和《科喀艾里市工程与地面协调施工规范》才得以编制并出版。相关的数据还被即时传输到国家地震监测网络，有助于全国性地震风险图的制作。

地震监测和地震教育中心还有专人负责对实地参观和受教育的人数进行经常性测算，相关数据被视为是评估项目效果的重要指标。截至目前，接受过地震教育的学生已经超过4万名，超过1万名学生在地震模拟器中接受了培训；残疾儿童项目也使近千名儿童和他们的父母获得了地震预防、地震应对、急救等方面的知识和能力；中心已经接待了超过1万名访客。

尽管地震监测和地震教育中心正式运营的时间还不长，但已经有大批来自国内外政府、高等院校，尤其是科喀艾里省内其他兄弟城市的代表参观拜访，科喀艾里市与他们分享了技术信息和成功经验。科喀艾里市也积极利用其官方媒体（时事通讯、社会和视频媒体等）来加强项目的宣传力度。

（二）地震监测和地震教育中心项目面临的问题

1. 建筑质量低劣所造成的安全隐患并未排除

1999年发生大地震后，土耳其人谈论最多的话题之一就是建筑质量。从震后现场可以看出，许多刚建成两三年的清真寺和楼房在此次地震中轰然倒塌，与此形成鲜明对照的是一些古建筑经受住了考验，屹立不倒。很显然，地震中彻底坍塌或严重毁坏的大多为非法建筑和不符合标准的建筑。经过专家的现场勘察，并将这次大地震同十几年前美国洛杉矶的大地震做了比较，很快得出结论：房屋质量低劣是土耳其地震中死伤惨重的原因，恨不能把老百姓的辛苦钱全部装进自己腰包的建筑奸商们助“震”为虐，他们一手炮制的一项项“豆腐渣工程”成了地震的“帮凶”。然而，作为1999年大地震的主要应对措施，地震监测和地震教育中心项目虽然解决了极其重要的监测和教育问题，却并未涉及与快速城市化相伴随的建筑质量低劣问题，因此造成的公共安全隐患并未排除。一旦发生地震，科喀艾里市仍然有可能面临重大的人命和财产损失。

2. 地震监测系统的综合效益有待提升

地震监测系统主要发挥数据收集、汇总、分析的功能，这是预测和减轻地震灾害的重要措施。但该项目的创新点之一，恰恰在于把以往局限于科学研究领域的地震知识运用并加以拓展。通过多机构的合作，科喀艾里已经成功地把



地震监测与地震教育结合起来。但课题组认为，地震监测系统还能服务于教育以外的领域，发挥其更具综合性的效益，对科喀艾里乃至所在国家做出更多的贡献。

（三）以法律法规建设和共享数据作为项目的后续努力方向

为了拓展地震监测和地震教育中心项目的综合效益，科喀艾里市积极探索除教育以外的服务领域，目前主要以法律法规建设和地震数据共享作为拓展方向。

在法律法规建设方面，该中心收集到的相关数据已经被用于为《地震风险下的土地改革》的立法提供基础。此外，专门为应对灾害而制订的《紧急行动方案》，也采用了该中心所收集到的地震信息和研究成果。

在数据共享方面，地震监测和地震教育中心主要通过制定并发布《科喀艾里市地震风险图》和《科喀艾里市工程与地面协调施工规范》的方式，为社会各界提供地震数据和研究成果。该中心还与高等院校和研究机构合作，进行模型建造和地震环境模拟研究，以预测具体地区及重要设施在不同级别地震中的受损情况。



地震现场



利用地理信息系统进行地震监测

四、创新项目的启示：值得借鉴的若干经验

灾害预测与预防是每个城市都会面临的挑战。在机构间合作、加强市民教育以应对自然灾害等方面，科喀艾里的创新经验对各地城市也有较大借鉴意义。

（一）重视教育在应对自然灾害方面的作用

根据灾害经验和教训，公众防灾减灾意识和避险技能的高低，对减少自然灾害所造成的损失，以及灾后能否科学、高效地开展自救互救等方面，都有至关重要的作用。

可根据自身的气候及地理条件，针对城市所处地区的高发自然灾害类型和特点开展针对性防灾减灾教育。与此同时，还应该采取各种措施加强科学普及工作，提高全民防灾减灾意识和素质，提高公众科学、有效应对自然灾害的基本技能。

（二）建立灾害和突发事件信息网络和预警系统

地震监测和地震教育中心项目的一个核心组成部分是负责收集数据和分析地震风险的地震综合监测系统。受益于这一系统，当地的地震数据库建设、地



震风险图绘制、应急响应方案制订、防震施工方案实施及地震监测系统开发等科学合理的灾害应对措施亦得以逐步实现。

地方政府可建立一个涵盖自然灾害、事故灾难、公共卫生事件等主要公共安全事件的信息收集和预警系统。依据这一系统所提供的数据，绘制公共安全形势图，以分别标识全市各区域发生公共安全事件的风险程度，以及各区域可能发生的公共安全事件类型。此举将显著提高地方政府部门及相关机构相关部门对城市整体及具体区域的安全形势评估能力，并为城市的不同区域制订具有针对性的突发事件应急预案提供科学的数据支撑。

（三）强调机构间的协同合作与公民参与

科喀艾里市在地震监测和地震教育中心项目中所强调的“合作与公民参与”，也是值得借鉴的一项经验。通过多机构的协同合作，地方政府在增加公共服务的同时，还可以降低投资数额，获得更多的人力资源和科技力量支撑，拓展服务的覆盖范围。

城市公共部门可牵头就城市发展的具有重大影响的问题开展机构间的协同合作，在条件成熟的前提下，引进非政府组织和私营部门参与到公共决策和公共服务的实际运作中来，以降低公共部门在私营领域中的协调成本，增加服务内容，提升服务效率。

在多机构合作共同应对灾害和紧急情况方面，土耳其灾害与应变管理中心的体系也值得其他城市借鉴。如在中央层面设立统筹各方的应急联动机构，在全国城市的分支机构对中央机构负责并在其管理下开展工作，各地的非政府组织、私营部门、学校、科研机构有义务为这一应急联动机构提供服务，集全社会的力量来应对灾害和紧急事件。

（四）通过项目增加政府与市民的接触，改善政府形象

政府形象是社会公众在了解和经验的基础上，对政府行为特征和精神状况的总体印象和评价。它既是社会公众的主观评价，又是政府客观表现的反映。政府形象是一种特殊的社会资源，对政府影响力起着非常重要的作用，是决定政府的目标、意图、倾向能否为公众所接受或在多大程度上接受的一项重要因

素。科喀艾里市政府通过地震监测和地震教育中心项目，增加了与市民的接触，增进了双方的了解，改善了政府与社会的关系。

地方政府在公共决策的过程中，应充分考虑社会公众对政府行为的感受和反应，并将其纳入工作或项目效果的评价体系。在开展具体工作的过程中，亦要高度重视工作态度和方式。公共部门需要树立一种观念：把每一次与市民的直接接触都看成是增进政府与市民之间相互了解、改善政府形象的机会。这是地方政府提升自身影响力的一个有效途径。

调研手记

“震城”科喀艾里把防震做到极致

土耳其短暂行程只有两天半，记者在行色匆匆中感受一切。1999年8月17日凌晨3时02分发生的里氏7.4级强震，令土耳其入列世界“十大自然灾害纪录片”，47分钟的纪录短片再现那天凌晨发生的一切——炼油厂遭大火吞噬，港口被大水淹没，上万人身陷瓦砾堆，这是20世纪最严重的天灾之一，也是一个关于科学家预警更大天灾降临的故事。

从前拜占庭皇帝指挥十字军挥舞宝剑的地方，一时间已成为一个天灾的现场。四通八达是土耳其几座城市的本性，连接两个大陆，博斯普鲁斯海峡一边是亚洲，一边是欧洲。圣索菲亚教堂一直是土耳其的历史缩影：它曾是世界上最大的基督教堂，而后是回教清真寺，如今是一座博物馆。但在记者眼中，它更像是一架拥有1482年历史的地震仪。因为它历经多次强震屹立不倒，在大地震中宣礼塔正如地震仪舞动的指针。

飓风、龙卷风、火山、地震……尽管自古以来，自然灾害一直以无法抗拒的破坏力袭击着人类，但从灾难中吸取教训，反映人类的智慧，更是科喀艾里的使命。

勇敢的土耳其人没有被魔鬼般的“多米诺骨牌”效应吓倒，在天灾面前科喀艾里未雨绸缪，从教育和预测的每一细节入手，坚强地学会了在地震威胁下生活，这是一个来自科喀艾里的神话：只要未雨绸缪，人类不可战胜！



城市管理与可持续发展

——马拉维利隆圭城市创新项目的启示

作为千年宣言的签署国，马拉维根据宣言精神制定本国的国家发展战略来指导本国发展，完成千年发展计划的目标。然而遗憾的是，其国家增长与发展战略并未能有效解决利隆圭面临的一些具体问题。例如，城市化高速发展，从2000年一直到2010年，其城市化速度一直保持在5.22%；贫民窟不断涌现，75%的城市居民都住在贫民窟中；城市贫穷现象严重；政府工作人员玩忽职守以及城市最基本的基础设施建设缓慢等。利隆圭市传统的发展规划工具，如总体规划和结构规划等无法应对其面临的复杂社会发展问题。除此之外，全球环境问题也对其发展提出了挑战。这种严峻的现实迫切要求利隆圭重新制定适应形势变化的长期发展规划来确保城市发展的可持续性和协调性。基于此，为了提高城市的可持续发展水平和科学管理能力，改变城市发展面貌，2008年，利隆圭市政府围绕“约翰内斯堡：城市导师计划”项目制定并开始实施新的城市发展战略。2012年“约翰内斯堡：城市导师计划”项目从全球255个广州国际城市创新奖的候选项目中脱颖而出，获得首届广州奖，成为5个获奖项目之一，得到评审团的积极评价和赞誉。

一、“约翰内斯堡：城市导师计划”项目的产生背景

（一）相对有限的城市治理能力难以适应城市化的高速发展

马拉维作为非洲近年来城市发展速度较快的国家之一，其城市化速率从2000年到2010年一直保持在5.22%左右。然而，伴随着城市化程度的不断加深，其在城市建设和发展过程中出现了一系列突出问题，阻碍了城市规模的进一步扩展和发展质量的进一步提升。例如，贫民窟大量出现，据不完全统计，75%的城市居民都住在贫民窟中；社会两极分化严重，富人和穷人之间区隔较



利隆圭市民

为明显；政府运作效率不高，相当一部分政府工作人员职业态度消极倦怠；城市的基础设施建设如道路、医院、学校等建设较为缓慢等。这些在城市化进程中日益暴露的问题凸显出其传统意义上的城市发展规划与模式已经远远不能应对国家复兴与进步所面临的复杂的多元挑战，利隆圭自身对于城市问题的治理能力亟待提高，因此迫切需要以一种崭新的理念和方式来指导城市的可持续发展，促进城市治理水平的提升。

（二）推进区域和城市间交流的迫切需要

随着近年来非洲国家的整体复兴和发展，区域和城市间的交流合作日益加深。马拉维作为中南部非洲的代表之一，也作为联合国千年宣言的签署国，围绕着宣言目标，在制定本国城市发展战略的过程中积极主动向本区域周边国家和城市进行学习交流，探讨在城市建设和发展领域深入合作的可能性和方式安排。2007年，利隆圭作为世界城市和地方政府联合组织（UCLG）的一员参加了



在南非首都约翰内斯堡举办的未来城市研讨会。在会上，利隆圭提出申请，希望能够得到其他已经制定了卓有成效的城市发展战略的会员城市在城市建设和管理方面的指导。2008年，约翰内斯堡、世界城市和地方政府联合组织、非洲城市和地方政府联合组织（UCLGA）和南非地方政府联合组织（SALGA）等相关国家的城市、组织联合批准了利隆圭的申请。这就开启了利隆圭与本区域周边国家城市互助合作、共同发展的序幕。

（三）应对全球生态变化和自身资源利用的挑战

作为全球生态链条的重要一部分的马拉维，其自身拥有着一定的自然资源和尚未大规模开发的生态环境。但是，随着国家的整体发展和城市高速扩张，其面临着在城市化进程中如何对自身生态环境和自然资源进行合理有效保护及利用的严峻挑战。快速增加的城市人口、各种工业和产业的建设拓展、矿产资源的挖掘开发、生产生活垃圾的排放与处理、珍稀动植物的保护等成为摆在利隆圭市政府和市民面前需要认真应对的现实挑战。因此，积极借助城市导师计划的实施来指导自身的环境保护和资源利用成为必然的选择。



利隆圭儿童游乐园

二、“约翰内斯堡：城市导师计划”项目的实践运作

（一）项目的人员构成、职责配属和实施运作

1. 人员构成

人员构成主要是两部分：项目参与方与合作伙伴。

项目参与方包括：利隆圭市议会（LCC）（公共部门）、马拉维政府土地资源部、当地和其他部门、城市联盟（非政府组织）、约翰内斯堡市（公共部门）、国际组织【日本国际协力机构（JICA）、联合国人类居住区规划署、德国技术合作公司】、社区发展委员会和利隆圭当地的其他组织。

合作伙伴包括：约翰内斯堡市议会、城市联盟、地方政府部门。

2. 职责配属

参与方当中，利隆圭市议会（LCC）（公共部门）、马拉维政府土地资源部、当地和其他部门、城市联盟（非政府组织）、约翰内斯堡市（公共部门）等主要负责项目的具体实施，包括计划的设定，预算的安排，项目的选择，效果的评估，各类资源如资金、人力、技术等等的分配等。

国际组织（日本国际协力机构、联合国人类居住区规划署、德国技术合作公司）、社区发展委员会和利隆圭当地的其他组织则主要负责具体项目的对接，包括资金和人力的投入、运作的指导、人员的培训以及效能的评测等。

合作伙伴当中，约翰内斯堡市议会为利隆圭城市发展计划的制订提出专业性咨询意见、技术帮助及资金支持等。城市联盟作为项目的主要资助者和资金来源方，提供一般性的技术层面的支持。利隆圭当地政府部门则负责政府具体技术政策方面的执行，确保该项目与马拉维增长和发展战略（MGDS）以及联合国千年发展目标（MDGS）相适应。

3. 实施运作

城市导师计划项目的实施运作分为三个阶段：

第一个阶段：准备阶段。这个阶段的实施对象主要是针对城市发展战略本身进行规划和设计。该阶段实施运作的关键在于落实城市发展战略的背景信息。背景信息包括城市联盟提供的孵化基金、能够提供一个机制化报告的本地顾问团体、捐赠者和利益相关者的评估以及对于可利用信息的评估等。准备阶



利隆圭市政府

段的重要性在于其凸显出利隆圭市政府当前面临的困境：缺乏稳定的政治框架，领导者和执行者缺乏行动力，团队精神匮乏，管理计划缺失，资金来源单一，设备老化以及部分人员腐败等。而解决这些困境的方法就是稳定战略。

所谓稳定战略实际上指的是UCLG团队和导师计划团队协同运用的有效工具，其目的在于减少市政府在运作过程中的失效和执行不利等状况。该战略主要包括：透明的财务管理、有效的人力资源管理、充分的设备器材维护和更新等方面。稳定战略作为UCLG和城市联盟合作的实践样板，其作用和意义在于为城市导师计划提供良好的资源支持和系统指导。

第二个阶段：城市发展战略的准备阶段。这个阶段的实施始于2010年2月，所有的利益相关方，包括国家、私人、社会团体等作为合作伙伴参与其中。这个阶段的运作是基于第一个阶段提供的各种信息，导师团队、市政府和其他资助者联合给予的各类指导和支持基础之上。该阶段的实施对象是主要针对利隆圭城市发展战略进行宏观分析。它是城市导师计划运作的重点阶段。该阶段的完成时限控制在半年之内。该阶段的实施运作主要涵盖以下几个层面：（1）利隆圭概况的分析，包括自然、人文、社会、经济等发展的基本情况和态势；（2）城市现状及面

临挑战的分析，包括城市基础设施建设情况、政府部门的组织结构、城市管理的水平以及当前凸显的社会问题与矛盾等；（3）城市愿景的提出，包括未来发展方向的确立、发展目标的确定、发展步骤的规划等；（4）目标行动和时间规划，包括战略实施的行动方案的设计规划、战略实施的时间安排等；（5）高水平的管理策略的制定，包括政府部门新的管理系统和管理的引入和运用、组织人员的学习和培训等。

第三个阶段：城市发展战略的执行阶段。这个阶段同样也是城市导师计划实施的重点阶段。该阶段的实施对象主要对城市发展战略当中的具体项目的运作进行规划和指导，减少阻力，使其能够在实践中运转顺畅，监督并评估实施效果。这个阶段的实施运作主要包括以下几个层面：（1）商业计划的准备，包括城市商业设施的规划布局、商业资源的有效配置等；（2）部门和城市的议事日程，包括政府各个部门的议事规则的制定、议事方式的运用、议事内容的安排等；（3）城市间网络提供的信用评级，包括城市间合作领域的开拓、城市间合作方式的选择及城市间合作的效能评估等；（4）10年的资本计划，主要是针对未来10年如何确定城市发展所需资本投入取向进行方案设计；

（5）对于城市治安状况的调查，包括城市犯罪情况的系统化监控、城市治安情况的联席会议机制的运用等；（6）城市废弃物的处理计划，包括城市垃圾处理方案的制订、城市废弃物的处理方式选择和民意调查等；（7）法律条款的审核计划，包括支持城市发展战略实施的各项配套法律法规的制定、相关法律法规的修正及年度法律执行情况的审查等。该阶段的执行主要由比尔·盖茨基金会来完成，该基金会主要提供资金、优先项目选择、目标策略更新、技术帮助、人员培训、信息交流等方面的支持。与此同时，利隆圭市政府也设立了专属部门来负责对具体项目的实践运作的跟进、监督和管理。

（二）项目的创新特色

1. 管理与治理方面

该创新项目确定了一条战略性指导原则，即确保到2015年，利隆圭将会有一个管理有序、公正透明、责任意识强的市议会，有明确的职权划分和功能划分，参与决策有系统性、条理性及合法性。具体而言，利隆圭市政府设置了



利隆圭“城市导师计划”执行组织人员

专业化的软硬件，它们成为能够有限度进行会计账目计算的电子财务系统。此外，市政府引入了利率换算和评估系统来帮助完善不断变动的预算制定。其结果显而易见：一方面，市政府的预算审计由2002—2003年扩展到2011—2012年度；另一方面，由于识别并消除怠工机制的有效运转，大规模渎职现象消失，履责情况明显好转。正因为大批的重要职位能够被确认，城市发展战略的第二、第三阶段得以顺利进行。比如，2012—2013财政年度，大约60%以上的职位保持稳定的状态。随之，绩效考核方案开始有条不紊地运作并带动了部门商业计划的适时推出。

与此同时，周边城市也开始向利隆圭市取经学习。布兰代尔和穆祖祖的市政府也开始借鉴利隆圭市政府的做法，相关的法律政策陆续出台。此外，旨在减少城市导师计划运作过程中违纪行为的反腐败公约的制定也被提上议事日程。

2. 居所和土地方面

借助城市发展战略，2010年，比尔·盖茨基金会提供了250万美元用以改造利隆圭市的两个非正式的居住区。除此之外，市政府还对1619个定居点给予

了专项拨款以满足城市整体规划的要求。

3. 基础设施与环境方面

道路方面，人口聚集区的道路得到有效整饬，特别是一些碎石土路被转化成砖面路。环境方面，由约翰内斯堡市支持督导的固体废弃物处理计划开始运作。

4. 社区发展方面

医疗方面，在城市发展战略刚开始的阶段，由于资金和人力资源的缺乏，许多社区诊所被关停。随着计划的深入，两家规模宏大、医疗条件完善、资金充足的医院开始运转。在实施城市发展战略的许多年之前，利隆圭市面临着霍乱大规模爆发的威胁。而导师计划执行之后，霍乱的大规模爆发现象逐渐减少。教育方面，345名教师接受了再培训，教师公寓也得以进一步修缮。除了安全保障之外，城市道路的照明系统和交通信号系统也得到了维修和升级。

5. 效果评估方面

每一个财政年度结束时，市政府的六个部门将共同制定积分卡，由CDS部门提供技术支持。CDS部门在全部审阅后，制定市议会记分卡，该记分卡与市议会的预算相配套。该记分卡中包含一个证据项目，即在检测过程中发现的，能证明已经采取某项措施的证据。CDS部门与项目监管和评估主任协调合作来监测市议会工程或活动的进展，将其与记分卡中的承诺相比较。

6. 工作方法方面

在实施城市导师计划之前，市政府每个部门都是各自为政，自己规划每年度的活动，制订预算方案，视可用资源的充足程度而实施，仅向总理事报告工作即可。该项目实施之后，工作方式发生变化。例如，有关CDS中提及的工程进展报告全部交给CDS部门，而CDS部门在提供技术性意见后，将报告提交给管理委员会会议，其后再提交总理事，总理事会将季度报告交给当地政府的相关部门。这种方法的关键在于各部门会提交简略的项目提案给CDS部门，CDS部门在此基础上提出一份详细的提案给国家政府或在考虑范围内的资助者。

此外，利隆圭市政府还挖掘出约2000块住宅及商业用地，将其分配给城市低收入人群，并且改善中低收入人群住宅区域的用水和卫生设施；同时，加强社区储蓄及贷款协会服务，消除性别歧视，鼓励更多女性参与到社会事务中来。



利隆圭妇女参与社区服务

三、“约翰内斯堡：城市导师计划”项目存在问题和发展方向

（一）存在问题

1. 资金来源单一

虽然该项目由利隆圭市议会、马拉维政府土地资源部、城市联盟、约翰内斯堡市、国际组织【日本国际协力机构（JICA）、联合国人类居住区规划署、德国技术合作公司】、社区发展委员会等参与，但是资金主要是市政府、城市联盟及一些非政府组织根据需求评估提供，额度从2008年7.2万美元增加到2012年的24.9万美元，但从整体上看仍然缺乏稳定的资金来源，特别是缺乏一些大型高端项目的支撑，而且公司、企业、私营机构等的参与意愿不强，无法支持项目计划的持续和有效运作。

2. 人力资源缺乏

城市发展战略的实施需要较多的高素质劳动力来负责执行，但是利隆圭市的整体人口数量和质量却长期处于低端水平。据有关方面统计，利隆圭市人

口规模在60多万，失业率长期徘徊在20%左右，一半以上的人口处于文盲或半文盲状态。由此不难看出，较低的人口素质及较小的人口规模难以支持城市导师计划和发展战略的有效和深度实施。

3. 公务员素质有待提高

城市导师计划在实施阶段初期遭到了来自市议会某些工作人员的反对，尤其是一些官员由于不愿意承担该项目带来的更多工作任务以及低廉的工资水平，联合抵制项目运作。为了消除这些阻碍，市政府通过组织研讨会来教育相关人员使其意识到城市发展战略对其工作和生活带来的改善和益处。最终，阻力消除，项目得以顺利实施。

（二）发展方向

鉴于利隆圭城市议会在近些年遇到的诸多难题和挑战，城市导师计划的管理进程和基础设备层面的推行和拓展同样面临着从策略谋划到实践执行的重要变化，因此，依托城市导师计划建构起来的城市发展战略同样面临调整 and 改变。从长远看，其未来发展主要着眼于：

第一，强化城市发展战略的组织结构。即稳步推进行政机构的规模化和网络化，发挥向心力和凝聚力。

第二，提升管理和收支平衡水平。即引入更为先进的行政管理会计核算系统，进一步提升工作和办事效率。

第三，确保城市发展战略的预算和部门的商业计划的可行。即实行预算的可操作和透明，便于相应的商业项目的有效投入。

第四，部门和城市记分牌系统的有效运转。即通过该系统的功能升级，确保政府部门绩效考核的顺畅和公正。

第五，确保投资者的责任承担。即制定法律制度合理规范投资者经营行为，维护其权益。

第六，强化城市建设水平并确保城市设施运转顺畅。即加大市政基础设施建设的投入，改善城市面貌。

第七，可持续的城市运输服务。即构建符合城市发展动态规律的城市运输体系，提升城市现代化水平。



四、“约翰内斯堡：城市导师计划”项目对全球城市的借鉴和启示

城市导师计划体现出广州奖的宗旨，成为城市间互助协作以提高其管理及可持续发展能力的典范，包括在提升城市治理能力，推进区域间城市管理方面的协作发展，增强政府与各类型社会组织的互动沟通以及促进城市人力资源的可持续发展等方面提供可资借鉴的启迪和示范。

（一）建立科学的评价指标体系以提升效能，强化政府履责和治理能力

科学评价指标体系的作用主要在于将政府主导参与社会管理的各项职能数量化和细化，通过指标的选取分配和完成程度的量化来评判政府各个部门在履行职能责任，推进治理方面的素质和水平，有利于从微观层面考察评估政府的行政效能。例如，利隆圭市政府引入积分卡制度来考察政府相关部门在推行城市发展项目建设方面是否存在渎职、滞后以及效率低下的情况。其他城市在这方面可以学习借鉴利隆圭市政府的做法，结合自身特点并针对各项市政建设和服务项目建立统一科学的指标责任体系。具体而言，可以从几个方面着手：首先，应将政府不同部门所负责的职责任务按照完成进度、质量水平、成本消耗、现实收益、资金投入、责任人员构成等要素予以分类管理；其次，采取先进的技术手段和第三方机构统一进行效能的对比评估；最后，在实践中成立专门的专业化机构来监测考察职责任务履行的具体效果，总结其得失并进行反馈。这样一来，一方面可以尽可能减少在项目运作和管理过程中出现的不透明、不公正、不作为、效率低下、腐败等现象，保障和维护政府的信誉；另一方面则能够进一步强化不同部门之间的协调合作和人员之间的合理流动，防止各自为政、推诿扯皮、尸位素餐等现象的发生，提升政府部门的运作效率和人员的归属感、使命感。

（二）加强区域间的协调合作，推进政府间城市管理经验方法的交流学习

城市导师计划一个重要创新就是利隆圭市先借助约翰内斯堡市的支持制定城市发展战略，然后将所实践的发展建设和管理经验传播给周边其他城市，这种以互助合作和以点带面的方式来交流分享城市建设的理念和成果做法，不仅能够增强自身的城市发展活力，而且能够带动区域内部周边城市联动发展。其

他城市可在城市发展和创新城市管理方面学习借鉴利隆圭市的这一做法，从以下几个方面入手：首先，充分利用自身对周边城市的辐射带动作用，在理念思路摒弃原来“双头争霸”“诸侯经济”的狭小视角，构建梯级递进的圈层发展格局；其次，在实践运作中以互助协作、合作共赢的方式与周边城市深入探讨政府职能转变、城市创新建设、社会管理服务、环境协同治理、文化多元融合、法律规制保障等方面的成败得失；最后，通过各种形式的合作和协商，如各城市市长牵头的城市市长高端峰会，不同城市经济、社会管理、文化、环保等部门相对接的联席会议等，以消除误解，增进互信，取长补短，实现多种资源要素的合理配置、优势特色的汲取互动和城市之间的共生发展。

（三）发挥咨询机构、基金会、私营机构等各类型社会组织的中介作用，增强政府与这些组织之间的互动与合作

在城市导师计划的实施过程中，诸如城市联盟、日本国际协力机构（JICA）、联合国人类居住区规划署、德国技术合作公司为代表的各类型组织起到了极大作用，发挥了巨大的影响力。令人印象深刻的是，比尔·盖茨基金会在城市发展战略的第三个阶段中在资金支持、目标计划制订与更新、项目优先选择实施、人力资源调配等方面给予了强有力的支持和协助。不难看出，该项目的效能和作用发挥离不开各类型社会组织的积极参与和主动对接，它们能够解决资金来源单一、执行效率低下、人力资源短缺等棘手问题。从这个意义上说，城市应积极发挥各类型社会组织的作用，以完善政府在社会治理层面的漏洞和不足。具体而言，可以从以下几方面入手：首先，放开社会组织的登记注册门槛限制，打破行政壁垒，拓展其业务活动范围以调动其积极性和创造力；其次，针对城市建设发展过程中的重大项目推行，主动接受社会组织的民主监督和严正质询，保证项目的公正、透明、合理和有序；再次，在推进社会公共服务类项目委托外包的过程中，创造社会组织以平等自由的主体身份参与招投标的客观条件和氛围，严格制止并杜绝暗箱操作和舞弊行为发生；最后，营造政府部门与社会组织之间积极互动、相互学习交流的良好环境，如定期的公众咨询公开日活动、特定项目的巡回宣讲传导、重大事件和突发情况的应急处理机制、阶段性舆情调查统计等，增强彼此信任理解，促进维护和谐大局。



（四）强化组织机构人力资源的开发、组织和培训，培育执行能力强、参与归属意识高的人才队伍

毋庸置疑，人力资源在任何一种组织架构当中都占据着举足轻重的地位。在城市导师计划的推进过程中，很重要的一点就是人力资源的开发和利用。由于历史的原因，该项目所处地区的教育水平较为落后，人口素质低下，影响到了城市发展战略的实施。因此，利隆圭市政府多方筹集资金对政府工作人员、医务工作者、教师学生、农业技术人员等进行了多种形式的培训和教育，提升其职业技能和业务水平，取得了良好的实践效果，尤其促进了政府办事效率的提高和公务员队伍归属感的增强。在这一点上，其他城市应该借鉴利隆圭市的理念和做法，在大力引入人才、培育和发挥本地化人才作用方面加大支持和投入力度。首先，制定人才发展的中长期战略，从宏观层面和战略高度谋划人才发展格局；其次，积极引入高端人才，打造人才高地，相关部门应根据当前城市发展状况和世界先进经验，主动对接人才的自由流动，构建高平台、宽范围、低门槛、多样态、吸引力强的可塑性人才引进机制；再次，联合本地高等院校、研究机构、企业事业单位等，拓宽各类型人才自由进行理念交流、生涯设计、培训提升、应用合作的渠道，为其发展成熟提供更多机会和空间；最后，加强区域之间、国别之间的人力资源互动，开展诸如参访、留学、委培、挂职等多种形式的合作，开拓延展全球性视野，塑造一批适应能力强、创新意识活跃、实践应用迅捷的人才队伍，厚实积淀必要的人才资源储备。

调研手记

不像城市的首都

抵达利隆圭之后，记者的心里就开始充满疑问：这就是传说中的利隆圭吗？这就是市中心吗？这是市政府吗？这是一个国家的首都吗？在大路的两边，完全见不到在首都级别城市最常见的高楼大厦，多少让记者一点心理准备都没有，连稍稍高一些的房子都没有见到。

我们住的酒店，是一栋10层左右的小楼，这已经是当地“最高”的建筑之一。造型朴素的市政府、银行、超市，都在树影的掩映中。而在车来车往的黑色路面两旁，还有长着绿草的泥土小径，头上顶着包裹、水桶、柴火的当地居民不时走过。也有很多人骑自行车，不过不是拜客们喜欢的潮车，而是三四十年前风靡中国城乡的那种。当司机告诉我们这里是新城区时，总算让人为自己的“常识”松了口气——开发区总是地广人稀，绿化很好。但随即知道，老城道路逼仄窄小，75%的人都住在贫民窟里，又是别有一番滋味在心头。

“城市导师”成果丰

如果能放下对大城的各种“成见”，估计你会很快喜欢上利隆圭。在南半球9月的阳光下，利隆圭新城的每一处，都给你一种疏朗、宽松的感觉。在通往市政府的大路旁，种满开着紫色花朵的大树，建筑物都离开干道一段距离。满眼望去，绿树成荫，芳草依依，看上去不够现代，但富有层次感的绿化体系，显然是精心规划的结果。

路过国会山附近时，负责向我们介绍“约翰内斯堡：城市导师计划”的吉福特（Gift）先生，特别指着两旁的路灯说，这些都是在实施城市导师计划以后安上的。记者认真翻阅过城市导师计划的有关资料，对比之前利隆圭的基础设施建设，就不难理解，从2008年实施导师计划，一直持续到2012年，4年的成果很值得肯定。



网瘾干预与政府责任

——韩国首尔城市创新项目的启示

为解决城市在数字化进程中青少年网瘾泛滥的社会问题，提升政府社会服务的质量和水平，韩国首尔市在2007年为儿童和青少年建立了“‘我能够’中心”——网瘾预防和咨询中心（以下简称“‘我能够’中心”），积极应对网瘾问题。2012年该项目从全球255个广州国际城市创新奖候选项目中脱颖而出，获首届广州奖，是5个获奖项目之一。

一、“‘我能够’中心”项目设立背景

（一）青少年网瘾问题是首尔需应对的突出社会问题之一

20世纪60年代初到80年代末，韩国迅速崛起成为一个新兴现代化国家。但



观看儿童教育话剧

在经济的快速发展过程中，也面临诸多现代化陷阱，社会问题日益突出，网瘾问题便是其中之一。

作为韩国的首都，首尔网瘾问题日益严重。韩国一年一度的全国范围网瘾中毒调查结果显示，网瘾中毒多发的年龄群为初高中学生群体，越是大都市，网瘾中毒率呈现出越高的趋势。首尔是韩国最大的城市，也是韩国乃至全世界数字化程度最高的城市。在韩国，首尔的IT产业、动漫产业和网游产业发达，个人电脑拥有率高，上网便捷，青少年群体使用电脑频率最高。与此同时，首尔市青少年网瘾中毒的情况比较严重，高达12%的青少年沉迷于网络，具有网瘾中毒的相关症状。网瘾中毒的青少年重者沉迷于网络游戏甚至色情网站不能自拔，影响学习和身心健康；轻者流连于聊天网站、视频网站等各种网络界面，干扰了学习和正常的人际交往。事实表明，网瘾问题不但给城市家庭增加痛苦，而且也为社会秩序和教育发展带来冲击，成为全社会较为关注的问题。

（二）该项目是首尔市弥补国家治疗网瘾项目不足的措施

针对网瘾问题，韩国中央政府已于2002年设立了“网瘾中毒应对中心”。目前韩国共有14个网瘾中毒应对中心，每年投入资金79亿韩元（约4763.7万人民币），提供多种多样的项目服务，包括网瘾中毒实况调查、相关政策研究、教育内容开发等信息化政策制定和技术支援，个人面谈以及预防教育等等。

网瘾中毒应对中心虽然取得了一定的预防和治疗效果，但也存在一些不足，主要是无法满足现实需要。网瘾中毒应对中心管理范围包括韩国全境，要对近5000多万人进行网瘾预防教育，以及对800多万网瘾中毒者进行治疗，责任

韩国“网瘾中毒应对中心”与首尔“‘我能够’中心”对比

机关名称	中心数	中心管辖	2013 年预算	工作人员
网瘾中毒应对中心	14 个中心	首尔、釜山、大邱、光州、大田、京畿南北部、江原、忠清南北道、全罗南北道、庆尚南道、济州	79 亿韩元	52 人
‘我能够’中心	6 个中心	首尔市	30 亿 4000 万韩元	60 人



重大，但全国只有52个工作人员，每年资金79亿韩元，远远不能满足现实需求。

由于首尔的特殊性，设于首尔的网瘾中毒应对中心更无法满足首尔的需求。目前国家设于首尔市的网瘾中毒应对中心人员已经最多，有12人，其他广域市和道平均只有3人。但首尔人口基数大，总人口2000多万，占全韩国人口近半数。学生人口相对也多，据最新数据，首尔现有学生（包括小学、初中和高中阶段）1282416人，占全国学生总数的17.7%，按2009年网瘾中毒率10%算，首尔市也有近13万人需要服务。因此，单靠国家支持，远远不能满足解决首尔市青少年网瘾问题的需要。

为了有效地解决网瘾问题，首尔市于2007年为儿童和青少年建立了“‘我能够’中心”——网瘾预防和咨询中心。

首尔与韩国全国学生人数比较

类别	全国学生数	首尔学生数	占百分比（%）
小学	3299113	566168	17.2
中学	1979656	348375	17.6
高中	1982207	367873	18.6
总计	7260976	1282416	17.7

此表根据韩国教育部网站统计信息整理

二、“‘我能够’中心”项目的理念及实施

（一）创新项目的理念和目的

“‘我能够’中心”的理念是通过引导青少年参加社会活动，帮助他们找寻生活的多种可能性和丰富性，找到除网络外的其他兴趣和爱好，自觉意识到网瘾的危害，通过自己的意志最终达到摆脱网络依赖的目的。

设置中心主要有四个目的：一是面向上网过度身陷其中的儿童、青少年，提供健康的成长支援；二是强化以青少年网瘾中毒预防、消除为目标的预防性体系化的应对方案；三是根据网瘾中毒程度级别的不同制定相应的预防、教育、面谈、康复等量身定制型综合服务支援体系；四是通过各地区合作，共享多样政策资源，提供体系化服务。

（二）“‘我能够’中心”实施过程

首家“‘我能够’中心”成立于2007年。目前，中心提供两类服务——一是针对潜在危险使用群体提供预防教育服务，二是针对高危险使用群体提供咨询和治疗服务，已形成了较系统和规范的运营程序。

1.对潜在危险使用群体提供的网瘾预防和教育服务

“‘我能够’中心”每年与首尔市教育厅配合，对全市学生进行系统的健康上网教育，以预防网瘾的发生。从2010年开始，首尔市教育厅制定了要大力加强网瘾中毒预防教育的方针，预防教育以多种多样的方式运营。根据学校需求，选择如下预防教育形式：在学校教学上，有的学校通过举行全校性的讲座，有的学校则开设专门课程，如各年级每学期开设16节课，对学生进行预防教育；在学校建制上，规定每所学校需要指定一名信息伦理老师，负责学校日常预防教育项目、个人面谈和多期集体面谈活动等。

2.针对高危险使用群体提供网瘾咨询和治疗服务

（1）报名方式。中心通过多种形式提供服务途径：既利用信息技术，又依靠传统社区帮助；既有个人申请，又有政府协助；有临时性的，也有常规性的措施。具体有：一是常规性排查。利用韩国每年的网瘾问卷调查排查出网瘾中毒高危人群。韩国每年会在小学四年级、初中一年级和高中一年级学生中进行问卷调查，评估每位学生的网瘾情况，排查出网瘾中毒学生。政府和“‘我能够’中心”通过此方法全面掌握学生网瘾情况，主动联系网瘾中毒学生加入“‘我能够’中心”。二是网络和电话报名。“‘我能够’中心”设有专业网站，网站设置报名栏目，有网瘾问题的青少年或其父母等可自行上网报名参加各种服务项目。中心还开通了1899—1822的专线电话，24小时免费接听，可以电话联系报名。三是相关职权机构引荐。警察或学校教师在街头网吧或学校发现网瘾青少年，可寻求“‘我能够’中心”帮助。四是通过宣传，现场报名。中心定期到青少年集中的场合发放宣传册，鼓励现场报名。

（2）主要措施和方式。“‘我能够’中心”采取了一些针对性措施，减轻青少年网瘾中毒的程度。一是与青少年社会组织合作，积聚力量，提高网瘾预防和咨询的效率。“‘我能够’中心”加强了与其他青少年组织的全面合作，特别是在2011年首尔市青少年组织协会把所有青少年组织联网共享，实现



“‘我能够’中心”网站首页

了业务的信息化后，合作更加紧密。中心通过联系青少年组织团体，给各个年龄阶段的青少年提供家庭集训、夏令营、社团运营、集训、认证课程、应对活动等实质性的治疗项目。在应对活动中，针对某个学生的具体情况，选择替代活动。如网瘾中毒者很喜欢足球，中心会将足球活动作为应对网瘾中毒的替代活动，提供机会让网瘾中毒者加入足球活动，使他从足球活动中体会到除网络以外的充实和愉悦，产生自觉意愿离开网络世界。二是与专业治疗机构合作，提供专业化指导。中心与首尔市内15家医院达成合作协议，获得医生们精神科学方面的专业知识经验。医院方面也通过“‘我能够’中心”，给患者提供持续的面谈和治疗性活动协助。

三、“‘我能够’中心”项目实施的绩效评估

（一）项目实施的成果

经过几年的发展，首尔市已建立了六个“‘我能够’中心”，六个中心的模式和水准基本一致，覆盖整个首尔市区，有效地避免了地区性差异的出现。

“‘我能够’中心”服务内容

项目名称	内容	备注
面谈项目	个人面谈、电话网络面谈、心理检查、集体面谈、上门面谈、家庭面谈、表现艺术治疗等	
预防教育项目	预防教育（以年级为单位）、预防讲座（大单位）、家长教育、预防讲师培养教育等	
研究项目	研究成果刊发及课程开发、举办报告大会及研讨会或workshop等	
全面调查后续措施项目	个人面谈、集体面谈、预防教育、危险群体专家治疗等	注意危险对象
宣传项目	健全网络使用的实践活动、利用网站、公共交通等媒体进行宣传	

各个中心有10名正式职员，每个中心的外围还活跃着20—30名预防教育讲师。2014年中心的预算比2013年增长了10%，达到33亿7 000万韩元（约2028.7万人民币）。

六年以来，中心面谈及预防教育人数逐年增加，从2007年刚成立时面谈及预防教育人数的5904人，增长至2013年的785634人，基本占到了全首尔小学至高中总学生数的61%。按项目的计划，到2012年要将学生中网瘾中毒率下降到5%，这一目标已经超额完成。近几年来，学生网瘾中毒率下降趋势非常显

已成立“‘我能够’中心”一览表

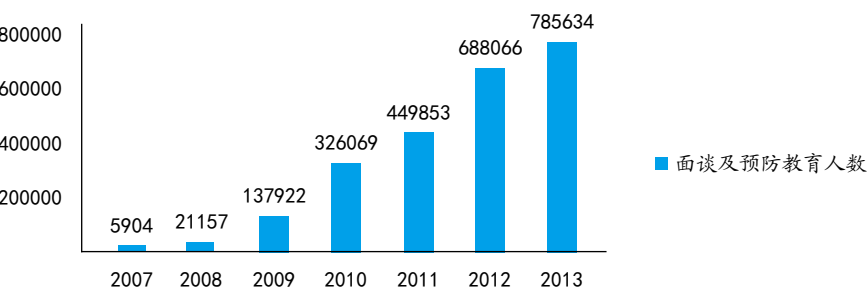
组织名称	运营法人	设立日期	面积	职员数
广津“‘我能够’中心”	兴士团	2007-09-04	234 平方米	10 人
幼鹰“‘我能够’中心”	首尔加图立青少年会	2009-04-21	203 平方米	10 人
明知“‘我能够’中心”	明知学院	2010-08-30	250 平方米	10 人
仓洞“‘我能够’中心”	光云学院	2010-07-01	278 平方米	10 人
江北“‘我能够’中心”	光云学院	2012-06-01	211 平方米	10 人
江西“‘我能够’中心”	大韩一教长老会总神大学	2013-11-01	355 平方米	10 人



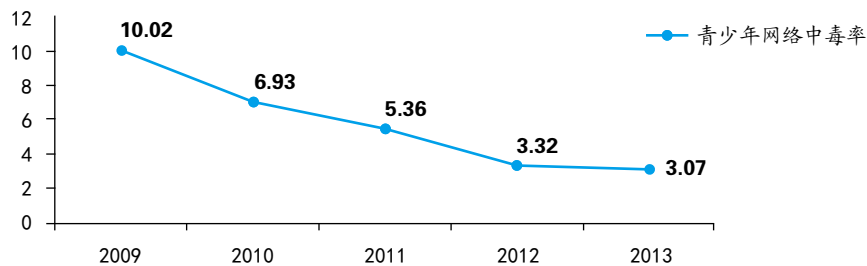
著，2009年中毒率为10.02%，2010年下降了三个百分点，2012年中毒率已下降至3.32%，2013年为3.07%，呈逐年下降的趋势，较好地遏制了网瘾中毒蔓延的趋势，改善了首尔市学生网瘾中毒的状况。

随着“‘我能够’中心”工作的有效展开，项目获得了全社会的理解和支持，产生了良好的社会影响。一方面，通过治疗与服务，人们对网瘾中毒问题有了更科学的认识，缓解了网瘾中毒学生与父母和学校之间的误会和紧张，有利于增进社会和谐。另一方面，人们对网络这一先进技术以及由此衍生的网游动漫等工业有了更理性的认识，在社会的压力下，网游动漫等网络公司增强了社会责任感，更多地介入关注网络中毒者的事务中来。

面谈及预防教育人数



2009—2013年首尔市青少年网络中毒率



（二）存在问题

据了解，“‘我能够’中心”在建设面临一些困难，主要表现在：

第一，政府财政支持仍显不足。虽然今年“‘我能够’中心”的预算总额已较去年增长了3亿多韩元，但还远远达不到项目本身所需资金的要求。中心正在设立更多的可供选择的服务项目、开发支援项目，这都需要政府资金的支持。

第二，部门合作遇到较多困难。项目实施需要包括“‘我能够’中心”、政府机关、青少年组织、非营利组织在内的各种机构的通力合作。由于各个机构职责范围不同，目标取向各异，事务处理优先顺序不一，在不同的情况下维持互惠的合作关系较为困难。

第三，项目实施面临新的挑战。项目成立时，青少年面临的网瘾问题主要是对电脑上网的过度依赖。这几年来，手机上网已越来越普遍，沉迷于智能手机的学生数量急剧增长。根据韩国行政安全部统计，2011年韩国青少年智能手机中毒（指沉溺于手机，影响日常学习和生活）的比率为11.4%，已经高于电脑中毒的比率（10.4%），数字化时代带来的网瘾问题越来越严重。

第四，网瘾问题需要更多的学术成果支持。网瘾问题在学术界存在争议。有学者认为它是一个假问题，世界上并不存在网瘾中毒的现象。而研究此问题的学者成果较少，缺少说服力，治疗手段不多。“‘我能够’中心”需要与科研人员通力合作，在实践中不断总结经验，推动理论的发展，为实践提供理论支持，提高预防和治疗的科学性。

（三）努力方向

第一，积极扩大项目的全球影响力。目前“‘我能够’中心”工作已走上了正轨，首尔市正设想将该项目打造成处理青少年网瘾中毒预防和咨询的示范项目，扩大该项目在全球范围内的影响力。如2012年积极参加广州国际城市创新奖的评选；同年广津“‘我能够’中心”、明知“‘我能够’中心”参加亚洲青少年领导workshop，向中国台湾、越南和印度尼西亚介绍了“首尔市网瘾中毒应对政策”项目；制作了“‘我能够’中心”宣传介绍片等等。

第二，应对手机网络中毒的新情况，开发新的服务项目。2013年以来，中心已设计有针对性的项目解决新出现的智能手机网络中毒问题。2013年7月，



召开了关于青少年手机网络过度使用应对及预防政策案例发表会，商讨和研究青少年手机网络过度使用的情况及对策。2014年2月，中心开始试运营家长引导青少年正确使用手机网络项目。

第三，与医院合作，增加专业性的健康服务内容。2013年9月，首尔市政府已联系十几家医院机构，与专业机构合作，为网瘾青少年提供专业的医疗服务。

四、首尔的做法和经验的启示

（一）高度重视，将网瘾预防和治疗纳入民生工程，加强部门相互协作和责任落实

首尔的“‘我能够’中心”项目建设涉及多个部门：首尔市青少年科、首尔市妇女和家庭科、首尔市教育厅、韩国中央政府等。虽然存在合作不畅的问题，但也实现了政府资源在一定程度上的集约配置，展现了较好的协同水平。如“‘我能够’中心”积极利用中央政府每年的网瘾中毒尺度表在学校展开调查，确定儿童和青少年网瘾中毒高危人群。中央政府机关与“‘我能够’中心”在研究资料以及项目课程方面相互合作，相辅相成，节省了成本，实现了协同效果的最大化。首尔市“‘我能够’中心”通过与首尔市教育厅紧密合作，既成功地在学校确立了预防教育系统，也在克服青少年治疗的消极性和私密性方面提供了帮助。



网络文化监管俱乐部培训项目



针对父亲的教育培训

网瘾预防和治疗问题复杂，须多部门和机构协同应对，如教育部门、社会组织、社区、学校等，既要落实应对网瘾问题各部门的责任，如应对教育部门在中小学、大学里开展有关网瘾的排查、预防教育、心理咨询等活动做出要求，将网瘾预防教育作为学校教育的重要内容；又要考虑建立相关的协调机制，提高政府各部门之间的协同治理能力。

（二）提供专项财政拨款，支持网瘾预防和治疗项目的开展

根据首尔的经验，项目推进来自政府的全额财政支持，虽然支持力度仍然有限，但也保障了该项目的不断推进和壮大。儿童与青少年是一个城市的未来，政府需以足够数额的政府财政拨款作为支持解决青少年网瘾问题可持续发展的启动资金和基础资金来源，确保这一事业能得到持续的执行。此外，在聚集专项资金时可考虑社会化运作方式，广泛发动社会力量，凝聚社会资源，以争取更充分的资金资源。

（三）通过政府购买服务，鼓励非政府组织积极参与

首尔项目的实施不但得益于政府的推动，也得益于非政府组织的积极参与。六个“‘我能够’中心”由政府出资，政府委托非政府组织成立和负责运营，项目实施充分地体现了社会治理主体的多元化特性。这一治理特性是当前全球社会治理发展的大趋势，即社会治理主体已从“单中心”（政府）模式转变为“多中心”模式。“多中心”治理模式能有效地发挥政府和非政府组织的优点，克服政府失灵等缺陷，提高社会治理的效率。

对于一些社会问题的解决，专业的非政府组织拥有比政府更加丰富的经验和强大的能力，运作方式也更容易得到民众的接受。政府可通过购买的形式委托非政府组织提供相关服务，提升服务的效率和专业化水平。

（四）成立相关科研机构，为网瘾预防和治疗提供理论支持

网瘾问题既是一个社会问题，也是一个理论问题。网瘾预防和治疗一定要有专业人士的支持和参与，才能避免治疗悲剧的发生，包括心理学、神经学、脑科学等领域的专业人才。因此，网瘾预防和治疗组织应密切联系专门研究机构。项



目可以与本地科研院校合作，这既可为学者提供实证素材，提高学术水平，也能
为网瘾预防和治疗组织提供理论支持，提高服务效率。首尔“‘我能够’中心”
与多家科研院所建立联系，联合举办学术论坛，是非常值得借鉴的好做法。

（五）主流媒体发挥正面作用，与各方共同打造良好的社会环境

主流媒体应加大对网瘾、手机依赖症等危害性的宣传，学校可将预防网瘾
相关内容纳入课堂教学，家长也应予以积极配合、引导，使青少年正确认识网
络、手机的工具性本质，社会、学校、家庭建立联动机制，营造良好的社会氛
围，共同解决网瘾问题。

校生，最容易染上网瘾。

据项目负责人Min Sun Hee介绍，虽然这是一个针对青少年的服务项目，但逐
渐也有年轻人找上门来，有些爸爸妈妈想和子女一起来。“他们有时觉得一家人都
染上了网瘾，令家庭关系变得冷淡、糟糕。”基于这个状况，这个协助青少年戒除
网瘾的项目，可能将开发出面向成年人，甚至整个家庭的服务。

调研手记

助青少年戒网瘾：政府设“‘我能够’中心”

你认为自己患有网瘾吗？如果你的回答是“是”或者“或许”，在韩国首尔，
将有戒网瘾专家约你谈谈心。

据韩国一项官方调查显示，9—39岁的韩国人中，有12%的人出现网瘾特征。而
首都首尔教育部门的评估结果显示问题更严峻——首尔约有两成青少年患有网瘾。

因此，在2009年，首尔市政府着手建设首个解决青少年网瘾问题的“‘我能
够’中心”。过去5年，已经陆续建起了5个类似的中心。

“‘我能够’中心”采用线上和线下互动的模式。线上有网瘾评估量表，如果
你怀疑自己已经染上网瘾，不妨上网做个评估。“‘我能够’中心”还有一支预防
和戒断网瘾团队，由180名预防专家和30多位专业讲师组成。他们主要深入学校和
社区，提供咨询和辅导。

经过5年的发展，借助“‘我能够’中心”，首尔已经建立起一个家、校、社
区网瘾戒断网络。

如今，在校生每年将接受一次网瘾测评，如果有染瘾倾向，将由学校转介到
“‘我能够’中心”接受调适。据调研，本地四年级、初一、高一三个年龄段的在



宜居可持续城市与公共责任

——加拿大温哥华城市创新项目的启示

作为一个备受欢迎的移民城市，加拿大温哥华市所面临的住房和环境压力在持续加大。为了在未来成为一座能够满足每个人需求的城市，温哥华从2009年开始实施“最绿城市2020行动计划”，2011年开始实施“市长辖下可负担房屋工作小组”项目。在2012年参评第一届广州国际城市创新奖时，温哥华将两个项目合并为“理想温哥华：打造面向全民的宜居可持续空间”项目，从全球200多个参评项目中脱颖而出，获得了首届广州奖，是5个获奖城市之一。

一、创新项目的缘起：城市特点与存在的突出问题

（一）生态环境优越，被公认为世界上最宜居的城市之一

温哥华为加拿大西部沿岸城市，虽然纬度较高，但因有暖流经过，东北部有纵贯北美大陆的落基山脉做屏障，所以冬季一般不降雪，不冻海，全年气候温和湿润，四季花草茂盛，风景如画，是世界著名的旅游城市。几乎所有初到这座城市的人都会感慨当地清新的空气和优美的环境，很难想象50年前，温哥华还是一个被严重污染所困扰的城市。在环境治理的问题上，与多数城市单纯限制污染、搬迁重化工产业的“减法”思路不同，温哥华将工作重点放在树立宜居的价值观以及倡导绿色产业发展的“加法”上。多年来温哥华政府一直支持包括绿色建筑、清洁能源、数字媒体、信息技术等绿色产业的发展，有效缩短了环境治理的时间。

2014年8月，经济学人集团旗下经济分析智囊机构“经济学人智库”（Economist Intelligence Unit）发布了最新的《宜居性调查》，依据五大指标——稳定性、医疗保健、文化和环境、教育、基础设施——对全球140个城市的生活条件优劣进行横向对比。曾经连续5年高居榜首的温哥华排名第三，



温哥华城市全景

不仅是加拿大排名第一的城市，而且还是全美洲排名第一的城市，仅次于澳大利亚墨尔本和奥地利首都维也纳。

2014年2月，美世咨询公司发布了“2014年全球城市生活质量排名”，依据10大指标——政治和社会环境、经济环境、社会文化环境、医疗和卫生情况、学校和教育、公共服务和交通、娱乐、消费品、住房、自然环境——对全球460多个城市进行排名。温哥华位居全球第五，同样位居美洲第一，仅次于奥地利维也纳、瑞士苏黎世、新西兰奥克兰、德国慕尼黑。

（二）作为加拿大西部最大的城市，经济和科研实力雄厚

凭借雄厚的经济实力，温哥华有能力为城市创新项目提供充足的资金保障。温哥华市是加拿大不列颠哥伦比亚省低陆平原地区的沿岸城市，面积114平方公里。2011年人口普查时，温哥华市内有60万人口，人均国内生产总值高达37600美元（2006年），是仅次于多伦多、蒙特利尔的加拿大第三大城市，



加拿大西部第一大城市，也是加拿大西海岸最大的工商、金融、科技和文化中心。作为一个发达国家的发达城市，温哥华的经济发展水平远高于中国大陆的主要城市。

温哥华市是加拿大西部的航空和铁路运输枢纽、北美洲通往东方的重要门户，拥有加拿大最大和最繁忙的港口，以货物总吨数计排名北美第四，每年与全球90个国家的贸易额高达430亿加元。作为加拿大西部农、林、矿产品的主要集散中心，温哥华自然也成为国内工业重镇之一。

温哥华是多家林木业和采矿业公司的总部所在，其木材加工业历史悠久，是首要工业部门；其他传统部门有水产加工、罐头食品、造纸、纺织、印刷等。第二次世界大战后发展了炼油、石化、炼铝、造船、飞机制造等部门，工业趋于多样化。其软件开发、生物科技等行业的发展也相当蓬勃，尤其是电影制片业高度发达，是北美洲继洛杉矶、纽约之后的第三大制片中心，素有“北方好莱坞”之称。此外，温哥华的自然环境深受游客欢迎，令旅游业成为市内



格兰维兰岛

继林木业后第二大经济支柱，亦曾于2010年与125公里以外的威士拿联手举办冬季奥运会和冬季残奥会。

除了经济高度发达以外，温哥华还聚集了丰富的高等教育资源，为城市创新提供了相应的智力和科技支持。大温哥华地区内有五所公立大学，当中最大的两所分别为不列颠哥伦比亚大学（UBC）和西门菲沙大学（SFU），两校学生总数超过8万人。2006年，UBC在《新闻周刊》的全球最佳大学排名中名列第27位，而SFU则于2009年被《麦其连杂志》评为全加拿大最佳综合大学。大温哥华另外三所公立大学则为卡皮拉诺大学、艾蜜莉卡艺术及设计大学和昆特伦理工大学。此外，大温哥华其他大专院校还包括温哥华社区学院（VCC）、兰加拉学院、不列颠哥伦比亚理工学院（BCIT）等。除此之外，温哥华市的公立图书馆藏书丰富，下设20个分馆，是加拿大最大的图书馆之一。

（三）作为一座移民城市，在住房和环境方面存在压力

温哥华凭借其良好的区位和经济条件，以及优越的生态环境，成为一座极具吸引力的移民城市，当地同时面临着显著的住房和环境压力。这是温哥华实施“打造面向全民的宜居可持续空间”项目的根本原因。

在加拿大人口密度最高的10个主要城市中，不列颠哥伦比亚省占了5个，其中4个在大温哥华地区，温哥华更成为全国人口密度最高的城市。大温哥华地区的人口，在短短30年内已增加了一倍。过去5年大温哥华地区的人口增长率高达9.3%，而温哥华市中心的人口增长速度更是超过17.7%。加拿大统计局认为当地人口迅速增长的主要原因是大量国外移民选择到此定居，加上其他省份的国民移居当地所致。大温哥华的人口中，有43%的人具亚裔血统，这一比例较世界上任何亚洲以外的其他主要城市高出很多。

由于人口迅速增加，温哥华早已成为全国房地产价格最高的城市之一，住房负担成为制约城市发展的重要因素。城市公共卫生也受到了人口增加的影响：与20年前相比，哮喘、糖尿病、抑郁症、心脏病等疾病的比例增加了2—3倍。

（四）早期的规划和发展政策为可持续发展打下坚实基础

事实上，“最绿城市2020行动计划”虽然在2009年才正式实施，但它是20



世纪70年代确定的城市规划和发展政策（目前仍在实施）的重要组成部分，这些政策为温哥华当前的宜居性、包容性、城市密度和可持续发展等重要原则奠定了基础。

早在1988年，温哥华已经成立了世界上首个气候特别小组，专门评估大气变化对城市规划和活动的影响，并在1990年发表了云层变化报告，温哥华为此制定了针对大气变化的工作目标。2003年，温哥华成立了城市减排特别小组，制定了两个“2005年行动规划”：一个是减少各个市政府项目的废气排放，另一个是减少全市的废气排放。2008年温哥华通过了“生态密集项目”，以引导城市成为“更能可持续发展，更加宜居的城市社区”，获得通过的生态密集章程承诺要以“确立战略性的密集土地使用模式，利用碳足迹和环保效果最优，同时具备宜居特点的地点和设计”的方式，建设更加环保、更加密集的城市模型。以上工作为“理想温哥华：打造面向全民的宜居可持续空间”项目的实施打下了坚实的基础。

二、创新项目的实践：理念与实施过程

（一）打造满足每个市民需求的城市

人是城市的主体，也是城市发展的目的。城市发展的重要目的就是满足人的需要，不仅要保证人的衣食住行，而且要实现人的全面发展。一个城市宜居与否的标志之一，就是看城市发展，是否促进了人的全面发展；城市经济的发展，是否促进了城市资源可持续的发展。这样的发展才是共生发展，否则就背离了宜居的要义。

“打造面向全民的宜居可持续空间”项目包含两个主要分支项目：“最绿城市2020行动计划”和“市长辖下可负担房屋工作小组”。前者的目标是使温哥华在2020年能够成为世界上最环保的城市，后者的目标是保证温哥华所有市民都能获得住房。两个目标共同构成一个伟大的愿景：让温哥华成为一个充满活力、可持续发展、多元化的宜居城市，也就是一座能满足每个市民需求的城市，成为一个和谐、包容的整体。

为了保证以上目标得以切实实施，温哥华为公民参与各项涉及公共利益



伊丽莎白女王公园

的工程提供了广阔的空间，在政策方针制定、政府发展计划出台、土地规划指引、发展项目申请等环节，公民都可充分地提出自己的意见。相关公共部门还可以主动参加社区公共会议，增加接触市民、了解民意的机会。

温哥华凭借“打造面向全民的宜居可持续空间”获得了首届广州国际城市创新奖，这向世人证明了“一个城市可以发展、繁荣，同时也可以成为绿色城市”。

（二）以“最绿城市2020行动计划”实现可持续发展

“最绿城市2020行动计划”的目标是使温哥华在2020年能够成为世界上最环保的城市。为了达到这一目标，温哥华制定了一套两级行动框架，包括3个重点领域和10个具体目标：

第一个重点领域：二氧化碳零排放。（1）在处理气候变化问题上展现领导能力。（2）绿色交通，让步行、骑自行车和使用公共交通工具成为市民最优先的交通选择项目。（3）绿色建筑，引领世界环保建筑与设计潮流。

第二个重点领域：零废弃物。（4）将温哥华建成无废弃物城市，在全市建立完善的废弃物再循环利用系统。通过二氧化碳零排放和零废弃物，共同达



成两个目标：（5）绿色经济，建立最环保的经济结构，鼓励绿色、环保企业的设立；（6）减少碳足迹，使温哥华成为温室气体排放量最小的城市。

第三个重点领域：健康生态系统。（7）亲近自然，使市民在日常生活中很容易就能接触到绿化区。（8）洁净水源，为温哥华居民提供世界上最洁净的饮用水。（9）本地食物，致力于食品的当地化，包括改善食品工作人员的工作环境，使温哥华成为世界上城市食品领域的领头羊。（10）洁净空气，使温哥华的市民呼吸到世界大城市中最洁净的空气。

以上10个具体目标对城市环境的要求很高，迫使温哥华反思“宜居”与“宜业”的关系问题：绿色并不意味着不利于创业，反而应该是有利于创业。人们往往以为为了环保必须遵守很多规矩，花很多钱，但是如果城市更环保、更宜居的话，就会吸引更多的人、更多的企业前来投资。事实上，在打造最绿城市的过程中，温哥华新增了几万个绿色环保工作，为解决城市就业做出了贡献。同样，宜业也不必然意味着对环境有所破坏。温哥华是北美第一个将建筑环保标准以及可持续发展标准写入法律条文的城市。所以说，宜居和宜业是相互促进、相辅相成的。



温哥华天际线



温哥华街景

目前，温哥华主要通过绿色交通、绿色城市规划、绿色经济来推动计划的实施，并且这三方面是环环相扣、互相促进的。

绿色交通。引导市民出行选择依循步行、自行车、公共交通、水上交通、私家汽车的先后顺序。为此温哥华采取了许多措施：（1）在市区设计高密度的步行与自行车专用道路，设置明显标识，并进行绿化和美化，注重使用者安全、快捷、舒适的体验；专用道路适当加宽，以便于市民在步行或骑车时能够并排聊天。（2）增加地铁、轻轨等高效的公共交通设施；鼓励以电动汽车替代燃油汽车。（3）创新管理机制，政府与教育、警察部门及研究机构共同合作。如政府向外招标多种关于交通安全、环保、健康的研究课题项目；政府与警察部门每月举行定期例会，并通过邮件、电话沟通以保证安全执法；交通运输部门每月向政府提交安全报告。

绿色城市规划。从1990年开始，温哥华就以规划与城市发展相配合为原则，力求成为可持续、有弹性、宜居且生气勃勃的城市：（1）社区规划充分考虑居民步行、骑车、工作、购物的需要，提高社区的居住、工作、购物一体性。（2）创建优质的城市空间，根据居民的安全与舒适性来规划建筑的高度、间距，以露天咖啡馆、公共绿地等减少建筑物阴影对阳光的遮挡。（3）为不同



骑车的市民

年龄和收入的群体规划不同的住房和配套设施。（4）清晰的公共决策过程，方案从酝酿到实施的全过程都有公众参与，规划必须通过议会的审定；如要改变土地用途，开发商必须获得社区的同意。（5）与私营部门充分合作，政府每周与土地所有者、建筑商开会讨论各项工作；开发商必须缴纳一笔用于公共福利的费用作为社区改革发展基金；工程必须有城市建筑协会的参与。

绿色经济。温哥华市区的2.5万个企业大约提供了40万个工作职位，技术型企业是其中的主要支柱。目前，绿色经济已经为温哥华提供了2万个就业岗位，并以6.3%的速度增长，是其他类型企业增速的3倍。其中绿色建筑行业的就业率最高，达到5000个岗位，其次为绿色食品行业。当地正在发展的绿色工业区项目，是清洁能源企业技术的创新示范区和催化器，主要开发提升能源利用效率的技术，目前已有数十个企业进驻，其中包括许多跨国公司。另一方面，温哥华还通过绿色公共采购政策的落实，支持当地食物在市营组织（包括社区中心、饭店、特许经营店）中的销售；支持举办绿色社区活动，由市政府

负责审批并赞助。

温哥华针对绿色经济大力招商引资的同时，也在实施走出去战略，在广州市也有绿色技术、电子媒介、电子游戏等方面的投资。

（三）“市长辖下可负担房屋工作小组”保证市民获得住房

“市长辖下可负担房屋工作小组”的目标是保证温哥华所有市民都能获得住房。工作小组查阅了全球各地解决住房问题的措施之后，提出了创新性的房屋政策，试图解决城市里贫困家庭的住房问题：通过收取转换费，合理利用城市资源（如资金和财产）并与政府各级部门合作，取缔了老年人单间住房。2012年，温哥华完成了超过1400座专供困难家庭的新住房的建造。该建筑项目与政府部门签订了特殊的协议，在住房不售卖的情况下，不征收住房的财产税。

土地使用是实现城市战略的有力工具，温哥华致力于建设各种类型的住房，满足社会不同群体的需要。在这个过程中，既有私营房地产开发商参与，



加拿大广场



也有公众机构参与。早在2001年政府就进行了一个研究课题，结论是城市需要建设的住房分为三类：第一类是以盈利为目的的高档住宅；第二类是经济适用；第三类就是满足低收入人群的保障房。

保障房工程对于宜居温哥华来说是非常关键的领域，政府鼓励来自不同背景、不同收入的居民共同居住在同一个社区甚至在同一栋住宅楼里，即混合型住宅方案。通常一个居住小区中有1/3的单位房价非常昂贵，专供高收入人群入住；剩下2/3提供给中低收入的人群。这种模式的原则是让高收入的人可以用他们所支付的高房价补贴低收入者的住房，这样来自不同背景的人都可居住在同一个小区并享受相同的公共服务。

在政策实施之初，贫富混合型住宅这样一个大胆的想法遇到了不少困难：很多高收入者认为低收入者问题很多，总觉得他们酗酒、肮脏，害怕给孩子带来负面影响。在富裕地区建造安置房往往会遭到周围业主的反对。为此，市长、副市长亲自参与公共会议进行说服工作：这些流浪汉已经存在于你们的社区，他们在公园里溜达，睡在你们的门廊下，若为他们建造一个小小的安置房，他们就会待在里面，不出来骚扰你们——温哥华不光是富人的城市，也是穷人的城市。市政府还让富裕的孩子和贫困的孩子一起玩耍、学习，他们的父母开始慢慢理解并接受贫困家庭。混合型住宅的方法也奏效了。

当高收入者和低收入者开始相互了解时，当地社会的问题会越来越少：单一性的住宅区居民经常因为治安、酗酒、家庭暴力等问题打911；但是在混合型住宅，打911的次数减少了许多。人们开始尝试着去帮助对方并相互学习——低收入者学习更好地换位思考，高收入者学习更多地怜悯。

虽然政府是安置房工程的积极倡导者，但是建造容易，入住难。最大的问题是如何让流浪汉从大街上搬到安置房居住。很多安置房都有禁止携带脏衣物和宠物入住等规定，流浪汉懒散自由惯了，不愿意被束缚，他们宁愿流落街头也不愿去安置房享受温暖舒适的生活。为了吸引这些无家可归的人，温哥华降低了入住标准，允准他们携带“家私”和宠物，并提供专门的衣柜用于盛放私人物品。

温哥华副市长郑文宇说：“只要他们愿意进去，我们就有办法让他们脱离流浪汉队伍。”一旦流浪汉入住，社工就会给他们提供基本需求——食物、衣物和医疗保障等，这样他们就会和社工、医护人员、财政人员打交道，慢慢习



东南福溪滨水社区

惯于定居生活，就不愿再出去流浪。等情况稳定了，当地社工就会尝试帮助他们找工作以及申请保障房。

对于“市长辖下可负担房屋工作小组”的工作，公众可以通过在线论坛（如住房谈话会）和点子竞赛活动参与到项目中来。市政府将收集到的关于住房问题的意见，整理分类后再公布到网络上，让公众围绕“如何将新建筑与现有的城市格局融合在一起”等主题发表各自观点。

由此可见，在全面打造“全球最绿城市”的同时，温哥华在少数群体关爱方面也有值得借鉴之处，他们用实际行动说明：“温哥华是全体市民的温哥华，我们不放弃任何一个生命！”甚至对流浪汉和吸毒人员等少数群体，温哥华也表现出理解、尊重和人性化。

（四）为主体项目服务的其他项目

为促进主体项目的实施，并为城市带来新的理念，温哥华还实施了一系列



相关项目，包括：

(1) 不列颠哥伦比亚大学的创新夏季实习项目。该项目赞助10名不列颠哥伦比亚大学毕业生参与温哥华的城市可持续发展项目。毕业生们可与城市团队和一名导师合作，从“最绿城市2020行动计划”的10个具体目标中选择一个进行调查或实施改进。

(2) 温哥华基金会与温哥华市政府合作，向每个申请者提供不超过50000美元的资金援助，帮助温哥华实现2020年的系列目标。

(3) 针对在本地定居的家庭制定了“家庭能源借贷”项目，促进并协助家庭能源结构及设施的升级。

(4) 与六间大专院校联合推行“城市工作室”项目，让学生直接参与支援“最绿城市2020行动计划”。

三、创新项目的效果：绩效评估及后续计划

(一) 利用城市密集性成功打造宜居、可持续发展的环境

近20多年来，温哥华被认为是北美地区建设密集的多用途社区方面的领先城市，世界上几乎没有一座城市能像温哥华那样，成功利用城市的密集性打造宜居的、可持续发展的环境。

在土地使用方面，温哥华基本实现了在一个街区之内兼具住宅、专业办公室和社区服务中心，以及银行、报摊、邮局、杂货店、餐厅、药店等生活配套设施。城市遍布各种高品质的绿色开放空间，尽量减少建筑阴影对公共空间的影响。通过道路规划和建设工程，优先增加自行车道和人行道，以鼓励市民减少使用汽车。通过实践，温哥华证明了密集型的社区更有利于减排，废弃物和能源的循环再利用也更加高效。

温哥华市议会采用了“最绿城市2020行动计划”，使它成为所有市政政策的基础。市议会和政府工作人员坚持完善交通运输系统，减少垃圾污染，保护水资源，并支持社区的可持续发展。温哥华市政府对宣传工作非常重视，争取通过各种方式让每位市民都参与到项目中。在“最绿城市2020行动计划”的启动仪式上，共有2000名市民自发参加。透过互联网和社会媒体宣传，超过一半

的市民以不同程度参与了这一计划。

在此基础上，“最绿城市2020行动计划”取得了显著的成绩：

(1) 在展示气候变化问题的领导能力方面：通过填埋截获的二氧化碳，相当于在道路上减少了104000辆汽车；进行沿海水灾风险评估，这是加拿大首次在城市层面开展此类活动；升级地区能源系统，部署了具有成本效益且大规模的可再生能源设施。

(2) 在绿色建筑方面：在2008年的基础上，达到LEED标准的建筑增长率为48%；以法律条文规定在建筑翻新过程中，必须提升其能源使用效率，这在加拿大尚属首例。

(3) 在绿色交通方面：拓展了265公里的单车道；投资地区性交通基础设施，增设快速公交系统；城市内的私家车行驶量持续下降，而公共运输系统的使用量则以每年9%的速度增长，这是在北美城市中增长速度最快的。另外，城市里采用自行车和步行的比例也达到历史新高。

(4) 在零废弃物方面：厨余收集箱的收集量增加了60%，增加了39000吨有机肥；温哥华地铁系统收集的垃圾减少了22%；在2008年的基础上，以填埋和焚烧处理的垃圾减少了12%。

节能型建筑





| 电动车充电站

(5) 在亲近自然方面：实行了城市森林计划，包括以法律形式禁止移除健康的树木；2013年种植了11000棵树，相当于前两年种树数量的总和；鲑鱼重新在城市溪流中出现。目前已经有93%的市民仅需步行5分钟，就能到达周边的公园、绿地和海边。

(6) 在洁净空气方面：从2011年开始，已经建设了超过93个电动车充电站供市民使用；2013年的空气质量指数超标次数为0。

(7) 在洁净水源方面：达到或超过了国内外最严格的饮用水质量标准；在2006年的基础上，人均用水量减少了33%。

除此之外，在2013年和2014年，温哥华还获得众多国内外荣誉，包括被世界野生动物基金会认定为2013年“地球一小时”活动的全球冠军城市。

(二) 成功打造了3个具有高显示度的城市案例

温哥华在建设面向全民的宜居可持续空间过程中，成功打造了3个具有高显示度的案例，既改善了城市环境，也为全市其他地区以及其他城市树立了先进标杆。

1. 规划了拱顶型的城市天际线

温哥华重视对当地优美景观的保护，从未因为追逐经济利益胡乱开发山区和海岸线，而是在市内有选择性地建造高密度房屋，充分利用城市的密集性以节约用地，既满足了城市发展的需要又尽量保存宝贵的山海景观。早在1989年，温哥华就划定了27处需要保护的公众景观。1997年开展市中心天际线研究，采纳了一个拱顶型的城市天际线方案。对于公众景观保护区之外的地块，温哥华鼓励开发商建设高楼，但新楼仍需符合城市的天际线要求。此举既为城市提供了地标性建筑，高密度建筑的增加也减少了城市空间的无序蔓延，缩短了交通、生活设施、公共空间之间的距离，所取得的税款和费用则用来建造市民可负担的房屋和其他设施。

2. 在市中心附近有意识地增加住宅密度

在市中心市民主要工作地点的附近（北福溪湾以及市中心南区），市政府有意识地提高住宅密度，引导周边小土地私有者进行住宅设计和开发，确保新住宅区的宜居性以及有足够的配套设施。在具体设计中，采用了较矮而宽的大楼和较高而窄的大楼相配套的方式，增加了建筑面积的弹性和美感。按照适当的比例和距离，将地块有意识地规划为住宅区、商业休闲区和公园。

3. 改造环境恶劣的废弃重工业区

东南福溪湾原本是环境恶劣的废弃重工业区，温哥华将之重新规划为容纳12500名居民的完善水旁社区，主要建设住房、办公室、零售商店和休闲娱乐设施。东南福溪湾成功实现绿色技术和环境战略的结合，采用了邻里能源系统、下水道热量回收系统、绿色环保建筑技术、雨水收集和利用系统、太阳能设施等，还设置了大量的公共交通设施自行车道，因而成为当地首个整体通过LEED白金标准的社区，使社区建筑整体实现了零能源消耗及零碳排放。在布局上使用主体建筑物、连接建筑物、特色建筑物相结合的方式，有意识地使高低建筑相搭配。突出了“水”元素的重要性，建设了若干城市湿地和栖息小岛，既能发挥排洪作用又能实现废水和雨水的再利用。通过以上措施，东南福溪湾成为温哥华环境最优美的社区之一，在2010年还被作为冬季奥运会运动员的接待区。

(三) 细化落实“最绿城市2020行动计划”的各项目标

温哥华还对“最绿城市2020行动计划”的各项目标进行了具体量化，以便



社区能源转换站

于每年检测总体目标的落实情况。

第一，在展示气候变化问题的领导能力方面：以消除温哥华对化石燃料的依赖为目标，2020年比2007年的社区温室气体排放减少33%。

第二，在绿色建筑方面：让温哥华在绿色建筑设计以及工程技术方面领导全球。到2020年要求所有建筑在实际使用中达到碳中和；与2007年相比，所有建筑的能源使用和温室气体排放减少20%。

第三，在绿色交通方面：以步行、自行车、公共交通作为温哥华市民出行的主要工具为目标。到2020年要使市民采用私家车出行的比例降低到50%以下；与2007年相比，每个市民长途驾车出行的比例降低20%。

第四，在零废弃物方面：以2008年为标准，到2020年将运送到堆填区处理的固体废弃物数量减半，全部废弃物的利用率达到80%。远期总目标是将废弃物利用率提升到100%。

第五，在亲近自然方面：到2020年，确保所有市民在5分钟内就可从住所步行到公园、海滩、绿色通道或其他自然空间；在2010年至2020年期间种植150000棵树。

第六，在洁净空气方面：以让市民呼吸到全球主要城市中最洁净的空气为目标。在2020年达到或超过全省、全国以及国际上最严格的空气质量标准。

第七，在洁净水源方面：为温哥华居民提供世界上最洁净的直接饮用水。

第八，在减少碳足迹方面：以达到“一个地球”的生态足迹为目标。以2006年为标准，到2020年全市的人均碳足迹将降低33%。

四、创新项目的启示：值得借鉴的若干经验

城市的可持续发展是21世纪人类所面临的共同课题，温哥华在打造面向全民的宜居可持续空间方面积累了丰富的成功经验。温哥华对于城市可持续发展和宜居性的重视，及其公共部门具有长远的战略眼光并勇于承担责任等特点，都是值得各地城市借鉴学习的。

（一）以先进理念引领城市的发展和建设

温哥华在实施“最绿城市2020行动计划”和“市长辖下可负担房屋工作小组”两大项目之前，便早已设立了一个以人为本的先进理念——“打造满足每个市民需求的城市”。在这一理念的引领之下，温哥华取得了令人瞩目的成就，成为举世闻名的宜居城市。由此可见先进理念对推动城市发展的重要价值。

一些城市会错把发展目标看成发展理念。所谓理念，应该具有显著的理想性、深刻性和相对的稳定性。以目标代替理念的失当之处在于：城市发展目标是很容易被调整的，尤其是新的政府上台后，往往要提出新的发展目标，过往所制定的目标也就无法继续执行。而理念则可以统摄城市发展的各项目标、计划。换言之，目标和计划是为了实现理念而存在的。由此可见，制定一个先进的、适合城市实际情况的理念非常必要。

建议每个城市根据城市自身的发展条件和特点，在慎重考虑、广泛咨询的基础之上，尽快重新制定一个包含宜居与可持续发展内涵的先进理念，作为政府施政的灵魂，并以此引领城市未来的建设和发展。

（二）为城市的可持续发展制定长期规划

在城市的可持续发展问题上，温哥华的公共部门具有长远的战略眼光，早在1988年已经成立了世界上首个特别气候小组，专门评估大气变化对城市规划



和活动的影 响；并且为城市的可持续发展制定了以2020年为界的中期目标，及以2050年为界的长期目标。

一些城市，尤其是发展中国家的城市，对城市可持续发展问题不够重视，缺乏长远的规划和政策，导致可持续发展在实际工作中不能把有关意识贯彻其中，导致更加严重的环境生态、产业发展、社会服务等方面的复杂问题。

课题组建议世界城市借鉴温哥华的成功经验，制定具有指导性和强制性的专门政策和法规，并为可持续发展分别设定短期、中期、长期的工作目标。

（三）倡导绿色产业发展，有效缩短环境治理的时间

在环境治理的问题上，与多数城市单纯限制污染、搬迁重化工产业的“减法”思路不同，温哥华将工作重点放在树立宜居的价值观以及倡导绿色产业发展的“加法”上，有效缩短环境治理的时间。

在传统的做法里，当一个城市遭遇环境问题困扰时，便希望改善污染状况，但是这种阶段性的改善往往不能延续太长时间。建议学习温哥华的成功经验，将可持续发展作为推动科技创新的切入点，集中发展或引进废弃物处理和节能环保方面的科学技术和产业，以此助力城市的环境治理。

（四）以高标准的成功案例为全市树立绿色标杆

温哥华通过规划拱顶型的城市天际线、北福溪湾以及市中心南区的高密度住宅区、东南福溪湾的完善水旁社区3个高标准的成功案例，既改善了城市环境，也为全市其他地区以及其他城市树立了先进标杆。

各地城市也可借鉴温哥华的成功经验，通过打造高标准的成功案例，为全市的生态文明建设树立标杆。尤其可以选取若干生态环境较恶劣的区域作为试点，从社区规划、现有建筑的节能改造、绿色房屋的设计及建造、废水废物循环利用、降低社区整体能耗等各领域进行全面改造，待其取得一定实际效果之后，再总结经验，加以改良，并向其他社区推广，以此推动宜居城市建设。

调研手记

垃圾分类坚定迈向“零废弃”

在温哥华，记者注意到一个细节：当地食物垃圾和一般垃圾被严格分开。

根据温哥华垃圾收集规定，垃圾需分别放置到厨余垃圾的绿色垃圾箱和其余垃圾箱中。绿色垃圾箱收集次数为每周1次，其余垃圾箱收集次数为每两周1次。过去，垃圾收集时间都是每周1次，但是从去年5月开始，特别将其余垃圾箱收集次数改为每两周1次。这样做，是为强制市民将食物垃圾和一般垃圾严格分开，因为如果哪家不分开的话，放久的食物垃圾就会腐臭。易腐变质的食品垃圾放置时间长特别容易发臭，而普通垃圾则不会发生这个问题。这无形中强制市民必须将两种垃圾严格分开。

原来，去年5月新修改的垃圾收集办法是市长罗品信（Gregor Robertson）下的“狠招”。他在当时的发布会上解释：“这对有些人而言是一次思维转换。他们存在‘把所有东西一股脑扔进普通垃圾箱’的想法，而现在我们不允许他们再这么做。”

政府的措施确实收到了切实有效的作用。垃圾收集时间的小小调整，展示了温哥华推进环保的坚定决心。如此一来，食品垃圾就被悉数回收作为肥料。将废品100%利用是温哥华的终极目标，从2008年至今，温哥华的废品再利用率增加50%。2008年，废品再利用率是55%，到2020年将达到80%。



融入新移民项目

——奥地利维也纳城市创新项目的启示

为帮助新移民顺利地融入当地社会，维也纳市从2008年开始实施了“融入新移民项目”，该项目能提高新移民的社会融入能力，帮助新移民更快地适应维也纳的生活。2012年，此项目从全球255个广州国际城市创新奖候选项目中脱颖而出，获得了首届广州奖，是5个获奖项目之一，得到了评审团的积极评价和赞誉。

一、城市的历史和现状

维也纳是奥地利的首都，也是奥地利最大的城市和政治、经济、文化中心。维也纳面积415平方公里，人口176.67万。维也纳是一个城市，也是一个州，这



维也纳全景



维也纳

个州的面积仅是全国领土的0.5%，但是人口占到全国的1/5。

在欧盟范围内，维也纳是生活质量很高、犯罪率很低的城市。根据经济学人智库2012年关于全球宜居城市的排名，维也纳在全球140个被评估城市中排名第二，仅次于澳大利亚的墨尔本。而根据美世咨询公司关于生活质量指数的排名，维也纳在2009年至2012年连续四年排名全球第一，并于2014年再度问鼎。

维也纳是联合国四个官方驻地之一，也是石油输出国组织、欧洲安全与合作组织、国际原子能机构的总部以及其他国际机构的所在地。同时，维也纳作为世界音乐之都，也是极具吸引力的旅游目的地。2013年，维也纳录下接近1272万名住宿游客的记录，其中超过1039万游客来自外国，在欧盟范围内仅次于伦敦、巴黎、柏林、罗马、马德里和布拉格。

奥地利号称“欧洲的心脏”，维也纳则是“心脏的心脏”。自古以来，维也纳就是连接东西欧的交通枢纽和来往于波罗的海和亚得里亚海之间的重要通道。由于和中东欧有良好的关系，维也纳被称为“到东欧的跳板”，许多外国大企业以维也纳为据点，开拓中东欧市场。



维也纳是一座移民城市。在维也纳的常居人口中，有一半以上的人是外国人或者具有移民背景。人口多元化是维也纳城市发展的特色之一，这也强化了维也纳作为一座欧洲大都会和国际大城市的形象。同时，维也纳也面临着移民问题带来的压力。移民增长意味着城市在基础设施、教育、住房和医疗保健等多个方面需要更多的投入，移民人口的多元化也给城市治理带来新的挑战。

二、创新项目的缘起

移民的大量涌入，既为维也纳带来了活力，也给其社会治理带来了压力。

维也纳主要的移民来源国

国家或地区	人数（万）	占比（%）
其他欧盟国家	13.7	7.9
塞尔维亚	7.3	4.2
土耳其	4.4	2.4
德国	3.4	2
波兰	2.95	1.7
波西尼亚	1.8	1.1
罗马尼亚	1.7	1
克罗地亚	1.6	1

对于维也纳政府而言，如何妥善解决好移民问题，促进移民的社会融入，显得非常关键。以下这些因素正是维也纳实施新移民融入项目的重要原因：

（一）移民增长迅速，移民来源地和社会背景呈现多元化

近些年来，维也纳正面临人口老龄化困扰，需要引进移民以填补国内劳动力短缺；同时，由于欧盟的不断扩大，以及维也纳良好的社会福利，吸引了越来越多的移民来到维也纳工作生活。根据最新数据显示，在维也纳176.67万常居人口中，持有外国国籍或具有移民背景的人口共计105.77万，占总常居人口比例超过50%。并且，维也纳移民的来源国数量众多，移民的

社会背景非常多元。

外来移民的持续增长对于维也纳而言，既是机遇又是挑战：一方面，移民增长带来了经济活力和社会的多元化；另一方面，移民增长也给城市治理带来了巨大的压力。

（二）移民给当地社会治安带来负面影响，犯罪率上升

奥地利政府公布的《2010融入报告》显示，2009年奥地利警方抓获的犯罪嫌疑人中29%是外国移民，被判刑的罪犯中31%是外国移民，外国移民带来的社会治安问题日益突出。

奥地利的外国移民主要集中在维也纳，移民带来的社会治安问题在维也纳就显得更加严重。维也纳存在着严重的贫富差距和一定的种族歧视，大量外来移民及其后代，虽然很多已经成为奥地利公民，但并没有得到平等的机会，处于一种被“边缘化”的境地，很多移民有一种被社会“抛弃”的感觉，对国家和法律充满怀疑和不信任，对社会高度不满，容易走上违法犯罪道路，给当地社会治安带来严重的负面影响。

（三）移民受教育程度偏低，失业问题严重

在奥地利，移民的平均受教育程度明显低于奥裔居民。由于受教育程度偏低，加之语言等劣势，移民在奥地利劳动市场上的处境也差于奥裔居民。虽然奥地利的整体失业率明显低于大部分欧洲国家，但在奥地利，有移民背景人口的失业率仍然很高。

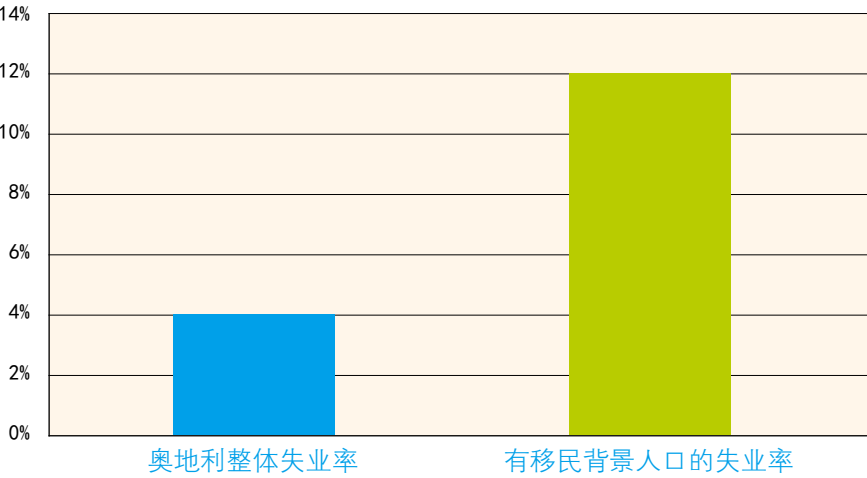
维也纳移民的受教育状况及就业状况跟奥地利的整体情况基本一致，也存在移民受教育程度偏低、失业率高等问题。

奥裔居民、移民只接受过义务教育的所占比例对比

类型	只接受过义务教育的所占比例
奥裔居民	13%
移民	33%



2011 年 8 月奥地利、移民人口失业率对比



（四）移民收入偏低，生活质量不高

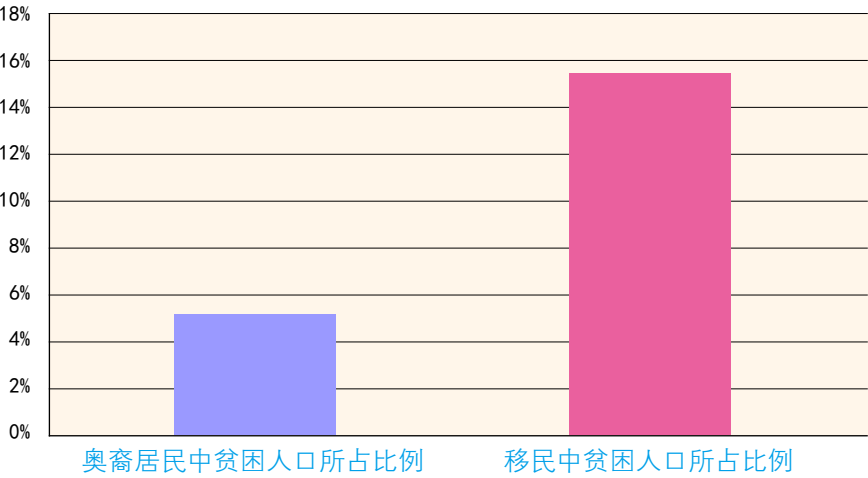
奥地利外来移民，包括有移民背景的非奥裔居民，依然是社会中的弱势群体。移民中贫困人口比例高，收入普遍偏低，居住环境差。外来移民找工作困难，即使找到了工作，就业质量也明显低于奥地利本地人，他们从事的大多都是本地人不愿意做的、又脏又累的、不体面的工作，工作强度大，而工资待遇却很低。

维也纳聚集了奥地利的主要移民，维也纳外来移民的收入状况和生活质量状况与奥地利整体情况一致，也存在移民收入水平偏低、生活质量不高等问题。

2009 年奥地利人、移民人均居住面积对比表

类型	人均居住面积（平方米）
奥地利人	43
移民	31
旅奥土耳其人	21

奥裔居民、移民贫困人口所占比例对比



（五）外来移民与本地居民差异明显，存在矛盾冲突

移民的大量涌入，给维也纳的社会福利、社会治安、生态环境带来了强烈的冲击，容易引起本地居民的不满。大多数移民无法很快融入维也纳当地社会，仍保留着来源国的文化宗教传统，而且外来移民大多就职于较低层次的行业与职业，就业稳定性差，收入水平较低，也容易受到本地居民的排斥和歧视。外来移民与本地居民之间各方面差异大，容易出现矛盾和冲突。

三、创新项目的理念及实施过程

（一）创新项目的理念和目标

新移民融入项目的理念是希望广泛而充分地调动和整合各种社会资源，帮助初来乍到的新移民提高社会融入能力，顺利地融入当地社会，让新移民在维也纳获得归属感和认同感，开始崭新的生活。

创新项目主要有以下三个目标：

第一，让新移民掌握当地语言，了解维也纳的社会结构和制度，知道自己能享有何种权利以及应尽何种义务。



第二，尽早地向新移民提供关于维也纳生活的各种信息，从而帮助他们适应维也纳的生活。

第三，减少新移民与维也纳本地居民的差异和冲突，帮助新移民与本地居民建立良好的关系，促进新移民与本地居民的融合。

（二）创新项目实施措施和办法

为了推进新移民融入项目，维也纳成立了专门的管理机构，建立了新移民服务平台。通过对新移民进行培训，提高新移民的社会融入能力。创新项目采取的措施和方法主要有以下这些：

1. 成立专门的管理机构

第17局是专门负责新移民融入的政府部门。维也纳市政府按照行政功能的不同，划分为60个部门，其中第17局正是专门负责新移民融入的部门。第17局和主管移民、国籍和民政的第35局合作，一旦新移民获得他们的第一份居住证，项目工作人员就会立即向他们发出邀约。两个政府部门之间的联合数据库能迅速地传送新移民的相关资料，并向他们发放《维也纳教育手册》。这本手册将指引新移民参与有关健康、教育、住房、就业与创业等诸多方面的培训，并予以记录和建议。而且，手册里还附送语言培训课程的代金券。

2. 建立平台，促进政府部门、组织和机构之间的信息沟通

维也纳建立了一个为新移民服务的平台。此平台是为了方便参与项目的各政府部门、组织和机构实现信息沟通。除了第17局和第35局，该项目的参与方和整合的资源还包括：维也纳促进就业基金、移民信息中心、维也纳就业公共服务中心、维也纳劳动局、维也纳经济局、维也纳公共学习中心、信息热线呼叫中心、语言课程提供方和教育机构、来自咨询中心和教育机构的学者、移民团体代表以及相关话题领域的专家等。这些政府部门、组织和机构负责在新移民到达维也纳后的第一年里为他们提供服务。《维也纳教育手册》正是由这些政府部门、机构和组织联合撰写与运营的。项目平台整合了数十个组织和机构的资源，保证项目中各个环节的衔接和配合顺畅而高效。

3. 多管齐下，推动新移民社会融入

（1）利用新移民的母语向他们介绍维也纳的社会结构和制度。具体的做



新移民正在参加德语及新生活课程培训

法是：有效地用新移民的母语向他们提供相关信息。例如：儿童上学的注册问题、儿童保育机构、进入人才市场、居住证延长的法律手续问题、医疗保健、支持孕妇、日常生活中的跨文化交流、垃圾分类等。这使得接收了充分信息的新移民，在需要就具体问题进行咨询时，知道该找哪一个部门，这减轻了政府部门的接待负担，也提高了新移民在维也纳的适应能力。

（2）对新移民进行德语培训和其他有关新生活的课程培训。通过培训，新移民会更快地融入维也纳当地的生活，从而过得更加快乐和更加有归属感，这对于整个城市的和谐稳定以及社会治安起到了润滑剂的作用。

（3）新移民融入项目包括新移民的学历认可和促进劳动就业的环节。这对于降低城市的失业率，以及充分调动移民的创造力来发展维也纳经济，起到了积极作用。

四、创新项目的绩效评估及存在问题

（一）创新项目取得的成果

第一，新移民参与度高，接受培训人数众多。自项目2008年启动以来，至



2012年申请广州奖时，超过1.2万人参与了该项目，并收到了《维也纳教育手册》；超过2.5万人参加了信息模块；大约4800位新移民已经进入该项目第二阶段的培训。

第二，提高了新移民的社会融入能力。该项目帮助新移民尽早接受有用的信息和学习当地语言，让新移民知道碰到具体情况该怎么办，知道向谁咨询和寻求帮助，提高了新移民在当地的适应能力。

第三，提高了新移民的归属感和认同感。该项目让新移民感觉到在维也纳受欢迎，能促进新移民与本地居民之间的沟通和交流，有助于发展良好的邻里关系和创建和谐的城市氛围，使新移民在维也纳获得归属感和认同感。

（二）存在问题

第一，移民政策变更频繁，增加了项目实施难度。奥地利关于移民定居的政策会不断发生变化，为适应政策的变化，该项目的相关内容和邀约也要不断更新，项目组需要不断向移民提供新政策的相关信息。这给项目的实施增加了难度，带来了压力。

第二，工作人员专业水平有待于进一步提高。在新移民融入项目中，《维也纳教育手册》（以下简称《手册》）是一个支撑性培训资料，它会分发给每一个参加项目的新移民。《手册》涉及的领域非常广泛，内容非常多，就业公共服务中心的部分工作人员由于专业以及工作经历等的限制，还不能高效地利用好《手册》里提供的所有信息。这需要工作人员不断提高自身的专业水平，更加全面地掌握好《手册》的内容，以便更好地为新移民提供培训和咨询服务。

五、项目的创新经验的启示与借鉴

维也纳新移民融入项目有效地整合了社会各种资源，为新移民迅速融入该城市提供了全方位的优质服务，体现了维也纳对外来人口的人文关怀，对于全球城市，尤其是开放程度较高的城市来说，如何让城市外来人口（包括外国人和流动人口）更好地融入本地，将他们纳入城市的有效治理范围，维也纳的经验值得借鉴。

（一）坚持以人为本的管理理念，加快推进基本公共服务均等化

维也纳是一座移民城市，50%以上的人口具有移民背景，而且每天都有新的移民加入这座城市。新移民融入项目充分体现了维也纳市政府对移民的重视，服务新移民的工作被当作一项重要的市政工作来进行。维也纳新移民融入项目充满人文关怀，换句话说，它践行了以人为本的管理理念。

如何让外来人口更好地融入本地，将他们纳入城市的有效治理和福利覆盖范围，维也纳的管理理念值得学习。为促进外来人口的融入，城市应坚持以人为本的管理理念，充分尊重和保障外来人口的合法权益，将本地人享有的就业培训、卫生服务、子女教育、权益维护等基本公共服务，逐步向外来人口延伸并覆盖，实现基本公共服务均等化，这样才能从根本上解决外来人口的后顾之忧，加速他们的社会融入。

（二）坚持“一视同仁”的原则，采用“区别对待”的方法

维也纳的新移民来自许多不同的国家，除了塞尔维亚、土耳其、波西尼亚、罗马尼亚、克罗地亚这些临近的国家外，还有亚洲、美洲和大洋洲的国家。对于来自这些国家的新移民，维也纳市政府坚持“一视同仁”的原则，提供一整套融入服务。与此同时，维也纳新移民融入项目的最大特色又是针对不同来源国的新移民，用其母语对其提供帮助。该项目总共有24种语言版本，对不同来源国的移民，维也纳采用了“区别对待”的方法。

在管理和服务外籍人口时，如何做到尊重其国籍和母语，并尽可能通过其母语提供相应的帮助，我们可以从维也纳新移民融入项目中汲取经验。在对外籍人员提供融入帮助时，应尽量考虑外籍人员的国别、语言、文化等差异，有针对性地提供个性化的服务，以帮助他们更好地融入本地社会。

（三）成立专门的管理机构，建立统筹协调的管理机制

维也纳成立了专门负责新移民融入的政府部门，即第17局。除了第17局，以及专门负责移民、国籍和民政的第35局外，在新移民融入项目中，还有维也纳促进就业基金、移民信息中心、维也纳就业公共服务中心、维也纳劳动局、维也纳经济局等十几个政府和非政府机构参与进来，并且职责分明。维也纳职



责分明的管理机构和有机的统筹工作，可以给我们提供一些借鉴。

对于一些外来人口较多、人口流动频率高的大城市，可考虑建立一个独立于各部门之外、专门负责外籍人口管理的常设机构，并建立一套可以协调各相关部门工作的统筹机制。

（四）加强培训辅导，提高外来人口的社会融入能力

在维也纳的新移民融入项目中，每位参与项目的新移民都会获得一本《维也纳教育手册》，这本手册将指引新移民参与有关健康、教育、住房、就业与创业等诸多方面的培训，手册里还附送语言培训课程的代金券。对新移民进行全方位培训是维也纳创新项目的核心内容，通过培训，能有效提高新移民的社会融入能力。

为了促进外来人口的社会融入，加强对外来人口的培训辅导非常必要。一是辅导他们关于本城市的一些法律法规、城市生活方式、城市文化和城市价值观念等；二是培训他们一些工作技能，帮助他们设计职业发展规划，以促进他们在本城市的就业；三是举行一些语言培训班、风俗培训班等，使他们能够更顺利地与本地居民进行交流；四是加强对外来人口的心理辅导，定期开展心理咨询服务，切实提高他们的心理承受能力和情绪调节能力，拓展他们在困难和挫折面前的应对方式。

（五）发挥社区社会组织的作用，推进外来人口的社区融入

在新移民融入项目中，维也纳有效整合各种社会资源，充分发挥社区社会组织的积极作用，通过社区社会组织举办一些公共活动，来促进新移民与维也纳本地居民之间的沟通与交流，致力于创建一种良好的邻里关系及和谐的社区氛围。

各地城市在促进外来人口的社会融入时也可考虑充分发挥社区社会组织的作用。可以通过政府购买服务等方式，让社区社会组织积极开展各种喜闻乐见的文体活动，并吸纳外来人口参与到活动当中，以此促进外来人口与本地居民之间的沟通与交流，营造积极和谐的社区氛围，增强外来人口的社区归属感和认同感。

调研手记

服务到位 融入快速

维也纳市政府按照行政功能的不同，划分为60个部门，其中的第17局正是专门负责新移民融入的部门。从专门划出这个行政部门可以看出维也纳当局对新移民工作的重视程度。

第17局负责接待我们的是定居维也纳已20多年的中国移民周女士。周女士一直在第17局从事华人新移民融入工作，虽已退休，但还是常回部门帮忙。另外，年过六旬的中国移民陈博士也常到第17局为华人新移民提供咨询服务。陈博士以前是当地一所大学信息技术讲师，业余时间钻研当地法律，热心于服务新移民，退休后依旧如此。周女士说，前来维也纳的华人移民很少，所以他们每个月只回办公室一次，每次接待几位华人移民。

维也纳新移民融入项目提供数十种语言的服务，从接待人员到资料手册——满足不同母语者的需求。

在维也纳第17局，每天都有来自不同国家的新移民从这里迈出新生活的第一步。维也纳之所以被称为移民城市，不仅是因为移民人数多，更因为该市对移民的重视。



改善城市交通 促进节能减排

——德国不莱梅城市创新项目的启示

24年前，“汽车共享”作为一个小众环保概念在不莱梅萌芽。如今，“汽车共享”已经成为不莱梅市民极为寻常的出行方式，极大地改善了城市环境、交通状况并优化利用了城市公共空间。2012年，不莱梅市凭借“汽车共享”运营项目成为第一届广州奖的专家推荐城市。

不莱梅“汽车共享”项目由市政府牵头，对运输进行了全方位思考。该项目把汽车共享和公共交通紧密结合起来，产生了名为“不莱梅交通卡+汽车卡”的季票，就是公共交通和汽车分享的通票，于1998年实施。其他措施包括：在街道上提供汽车分享停车位和停车站；把汽车分享整合融进新的城市开发；智能车队管理，包括不同类别的汽车对应不同的应用和需求。到今天为止，项目的效果令人激动。汽车分享系统用户中汽车的拥有率下降了30%，代

表在55万人口的城市中路上行驶的车辆减少了1500辆。这预示着到2020年可以实现汽车拥有量下降6000辆的目标，给汽车文化带来变革。

一、“汽车共享”项目设立背景

（一）车辆过多引发的环境问题需要创新交通模式

不莱梅市现有人口约55万，但机动车的数量达到25万辆，差不多每两个人一辆。由于德国是欧洲人口密度最大的国家，土地资源紧张，因而城市道路不能无限扩展。由车辆过多引发的环境问题也成为不莱梅市面临的主要社会问题之一，如何缓解交通拥堵，成为城市管理者重点考虑的问题。同时，机动车不断增长也给城市带来了空气质量的下降和噪声的增加。在绿色城市理念日益被市民接受的情况下，控制机动车过快增长就成为人们的普遍共识。

为了解决机动车辆过多带来如汽油资源稀缺、空气质量下降、城市噪声严重、停车空间不足导致道路空间被挤占等诸多问题，不莱梅市政府试图利用创新的理念开发新型交通方式，作为对公共交通的补充，同时提供更多可以替代私家车的出行方式。

（二）“汽车共享”项目是改善环境的有效商业模式

1990年，一些环保热心人士在不莱梅启动“汽车共享”的创新项目。经过20多年的发展，该项目已经为一个成为城市环保做出贡献，并且形成了独立运营的企业模式。

不莱梅环境交通建设与欧洲事务部的官员迈克尔指出，“汽车共享”项目的先驱Cambio目前在不莱梅市提供约150辆共享汽车，使用这一服务的消费者超过5600人，拥有42个投入使用的共享汽车专门停靠站，部分是从原有的公共停车位划拨的，部分是在公共用地上新建的，大大降低了新建地下车库带来的成本。此外，许多共享汽车停靠站被直接设在了轨道交通站台或公交车站旁，换乘公共交通的人数增加，人均在交通方面的能耗减少了50%。

不莱梅汽车共享的有关数据表明：一辆供共享的汽车能平均取代大约四到八辆私家车。这将缓解停车位置的紧张情况，并减少车流量，而节省出来的面

不莱梅的主要交通工具——有轨电车





积可以用于公共设施的建设。而且，共享汽车遵循现行的最低的排放标准，还能帮助用户选取最适宜的汽车类型。

二、“汽车共享”项目的理念和实施

（一）创新项目的理念和亮点

汽车共享指的是一种更为便捷的租车方式。人们通过网络或电话选择自己需要的车型，在城市里任意共享点都能取到自己希望使用的车辆，只要按照使用时间和路程支付相应的费用，就可以根据个人的需求驾车出行。这种方式除了可以为出行者提供便捷外，更直接的是可以缓解城市的交通压力，减少私家车数量，为城市节约大量的停车位。

1. 汽车共享是不莱梅市城市交通创新的一大亮点

不莱梅是德国汽车制造和使用的中心城市，在空气污染、能源消耗、二氧化碳减排等问题上都承担着巨大的压力。正是在此背景下，其城市管理者构思出了汽车共享的方案。



狭窄街道处的小型共享汽车站点



“汽车共享”项目顾客取车的流程

所谓汽车共享，是指许多人合用一辆车，对车辆只有使用权，而没有所有权的一种方式。实际上指的是一种更为便捷的租车方式，类似于在汽车租赁行业的短时间租车，但是租车的手续非常简便。人们只要通过电话、电脑或手机网络就可以选择车辆并预约，然后在城市里的任意共享点方便地自助使用车辆。车辆保养检修、保险和停放等问题都是由相关提供服务的组织来解决，人们只要按照使用时间和路程支付相应的费用，就可以根据需求驾车行出了。

汽车共享与传统租车的区别在于收费方式不同：传统租车是以天数结算，较适合长时间长距离的用车需求；而汽车共享依靠物联网等新技术，是以小时



综合公里数作为结算标准。

在不莱梅市，只要参加了不莱梅当地的一个俱乐部，成为会员后，就有资格使用俱乐部的汽车，加比奥公司则专门提供汽车共享服务。顾客向公司缴纳少量费用并得到一张密码卡。想用车的时候，只需事先通过网络或电话预订，就可到就近的停车点通过密码卡取得车钥匙，用车完毕后将车停靠到就近的停车点，并把钥匙放到停车场边的密码箱即可。顾客的费用通常按照实际用车时间和里程计算，公司月底会将账单寄给顾客。

2. 观念更新是不莱梅市交通方式转换的基础

显然，作为出行方式，汽车是当前最便利的交通工具。特别是私人小轿车，不受时间和运行线路的限制。但城市道路的承载量是有限的，机动车不可能无限发展。如果想让城市机动车保持在合理的水平，就必须有交通工具的置换和替代。那么，让人们选择其他方式而非私家车出行，必须解决内在动力问题。不莱梅市政府在全社会广泛开展了观念更新运动。

首先，政府大力宣扬绿色城市概念。近年来随着机动车数量的不断增长，城市空气质量也随之下降，人们从切身感受中形成了必须改变现状的共识。政府编写了“卡片书”，图文并茂地讲述绿色城市的理念，以及机动车增加带来的环境问题。这种书很小，卡通格式，小孩子也看得懂。随之，各种讨论、宣传经由社会团体、民间组织广泛开展起来，形成强大的社会舆论。可以说，环境保护已成为不莱梅一种“政治正确”的社会意识，其正当性毋庸置疑。

其次，节约能源也是不莱梅极力推行的理念。从经济结构上来说，工业只占总量的28.9%，不到1/3，耗能产业主要是汽车、钢铁和造船，且量级都不大。但政府强调能源危机概念，结合不莱梅能源不能自给的现实，鼓励人们更多地使用公交出行、自行车出行，以及推进“汽车共享”项目。

再次，把交通方式与生活方式结合起来，宣扬健康、理性和充满活力的出行方式。不莱梅市民之所以越来越喜欢自行车代步，就是因为它与运动联系在一起，带来的是健康。目前，不包括以自行车为体育、休闲锻炼在内，以其作为交通工具的已占26.5%，而且呈上升趋势。

最后，理性经济意识也是政府引导的一种理念。“开车不买车”的口号在年轻人当中很有吸引力。不莱梅的“汽车共享”项目就是在这个口号下推广的。

从2009年起，政府推出了“汽车共享”项目，目的是减少家庭用汽车拥有量。这个项目不仅符合节约理念，而且也符合集约原则，因而效果明显。据测算，一辆共享汽车可以减少四到八辆私家车。目前，该项目正稳步推进，新的交通模式正逐渐形成。在不莱梅，43%的用户在参与该项目前都拥有私家车，一年后下降至12%，下降幅度十分惊人。

由此可见，观念更新是城市创新的先导。不莱梅政府正是通过一系列宣传措施，吸引民众参与讨论，进而形成广泛共识。这种社会思潮一定会影响城市创新的进程，改变人们的行为选择。

（二）创新项目具体的实施措施

要使创新成为现实，光有观念还不行。不莱梅政府采取了以下措施：

1. 修建自行车专用道

不莱梅现在是德国自行车使用率最高的大城市。在不莱梅的所有大小街道的人行道上，都为自行车开辟了专门车道，目前已修建了560公里与机动车平行的自行车道路。在公园、绿地和堤岸也有专门的自行车道。此外，还修建了从汉诺威明登市经过不莱梅一直通往北海近500公里长的威悉河自行车道，以



交通基础设施



“汽车共享”停车站点

及约150公里长的从不莱梅通往汉堡市的自行车道。

2. 为“汽车共享”项目停车设施提供空间

在城市建成区推行“汽车共享”项目，必须调整部分规划。根据实际，政府为该项目的车站划出专门用地。这个项目类似汽车租赁便利点，由散布在城市各处的停车站点构成，通过智能系统随时随地取车、还车。停车站点规模不限，有的地方只停三部车，也不须专人看管。目前，不莱梅的“汽车共享”项目已建有50个停车点。

3. 提供多元化交通工具共享空间

不莱梅市多元化的交通工具可以共用道路空间，极大地提高了城市空间的利用效率。在不莱梅的主要道路上，电车、普通公交车、出租汽车和私家车有条不紊地在相同的道路上移动着。当然，无论是并行还是交叉路线，红绿灯都是自动让有轨电车优先行驶。

4. 实行公交优先、自行车优先的政策

在交通规划上，汽车要给自行车让路，而且自行车可以逆向行驶。设有专

门的公交车道，此外，还为所有的自行车道专门竖立了路标和方向指示牌，智能信号灯也为公交车辆提供优先和便利，另外还专门将15条道路的主体路面设置为自行车优先于汽车行驶。自2005年起，乘公交出行的人数持续上升。

5. 建设自行车存放点，方便自行车使用者

不莱梅市民随时可在路边租用自行车，一般社区都能提供方便。通过智能化管理，自行车的租赁、付费、还车、损坏保险等流程都可自动完成，十分方便。甚至来不莱梅旅游的外地人，也可租赁，这些措施都大大激励了市民使用自行车的热情。

6. 各项措施鼓励绿色交通

一是将公交系统升级。引入18米长的无轨电车，公交车辆先行采用欧5标准，并且进行车辆更新。二是奖励自行车出行，为骑车者提供保险，并用各种方式奖励。三是设立城市清洁区，只允许排放达标车辆以及公交车进入，自行车不限区域。



自行车存放点



三、“汽车共享”项目实施的成果

不莱梅市通过“汽车共享”项目，提高了汽车的利用率，有效减少了个人私家车拥有量及车流量，从而缓解了交通拥堵、停车位紧缺等问题，并减少了约2000吨二氧化碳的排放。汽车共享显示了多方面的优越性，体现在以下几个方面：

（一）用车成本降低，需求选择多样化

在不莱梅，60%的租车族都是商务人士，租车用于上班和商务活动相当普遍。花1.9欧元就可租到一辆小轿车使用1小时，连续租一周，价格也不过130欧元。加入该项目的每位城市居民既降低了用车成本，还可以根据需求随时选择一款合适的车型出行。例如，要去买家具，可选择一辆大车；一家人外出郊游，可选择一辆宽敞轿车；为给女朋友留下好印象，一位谈恋爱的年轻男子可以选择漂亮的跑车。每位参与者不再需要购买自己的私车，只需通过一张智能卡就能享受这套完整的服务体系。

（二）车辆的使用效率大幅提高

在不莱梅，私家车每天用不到1小时，而一辆共享汽车可以取代四到八辆私家车。一辆车同时拥有多个主人，市民在手机芯片内预设密码，通过简单呼叫，可让“拼车志愿者”驾车到就近的上车站点停靠，等候其他市民拼车；或者预约汽车上下班，其余时间再由别的预约者使用。具体而言，一辆共享车辆可为10至15名成员使用，用户所购买和共享的是汽车使用权，这种共享模式大大提高了车辆的使用效率。

（三）车辆共享减少空间占用

对于政府来说，设立汽车共享专用停车位比新建地下车库更为经济。在不莱梅城市中心区域，建一个地下停车库的费用高达每平方米15000到40000欧元，远远高于私家车本身的购置费用。根据德国家庭拥有私家车的现状，共享服务为不莱梅减少了1000多辆私家车，如果将这些车一字排开，需要5公里长

的停车场地，大大节约了城市机动车辆的使用空间。

（四）公路堵塞问题得到缓解

当地政府的研究结果显示，这座城市每增加一辆共享汽车，私家车就会相应减少11辆。数据还显示，50%的人在加入汽车共享之前就拥有一辆车，但是加入汽车共享之后，约有37.1%的人放弃了私家车。路上行驶的私家车比例大幅下降，缓解了拥堵的城市道路交通。

（五）节能减排，环境质量提升

据瑞士一家调研机构测算，每一位汽车共享用户每年可减少排放290公斤二氧化碳，不莱梅市依托于“汽车共享”项目每年减少近2000吨二氧化碳排放，汽车尾气造成的污染下降，空气质量随之提高。

四、不莱梅“汽车共享”项目的启示

通过借鉴不莱梅的模式，以下几点可供全球城市参考：

（一）普及汽车共享的意识

汽车共享不仅需要政府推动，也需要企业的进入，才能成功实施。在普及汽车共享的意识时，不仅要吸引广大消费者采用汽车共享，还要引导企业进入汽车共享行业。实施汽车共享时，普及消费者关于汽车共享的意识万分重要，意识普及率高低对于汽车共享的实施成功与否有很大影响。

（二）允许汽车共享企业享受节能减排优惠政策

汽车共享有助于节能减排和环保，具有很强的公益性。汽车共享项目能减少私家车拥有量，减少城市交通拥堵和温室气体排放，以及为居民提供高效、方便、可选择的出行方式，其所属汽车也是低排放和高燃油经济性的。应支持汽车共享的发展，允许汽车共享公司或组织享受节能减排的税收优惠，尤其对应用电动汽车的汽车共享公司更应给予相应的税收减免。



（三）支持互联网技术进入汽车产业

要发展汽车共享，首先必须把互联网技术同汽车产业结合起来。地方政府应优先支持互联网技术进入汽车产业的研发项目。

（四）在新城区试点推行汽车共享项目

大部分城市的老城区空间有限，格局已成，推行成本相对较大，而新城区正在建设和规划中，城市空间格局未定，居民活动半径小，适宜发展汽车共享项目。地方政府可以在新城区的发展规划中，将汽车共享纳入交通规划范围，并为汽车共享产业的发展提供配套的基础设施。通过在新城区试点推行，积累了一定经验后，再在全市进行全面推广。

（五）鼓励电动汽车采取汽车共享模式推广使用

“汽车共享”项目所使用的汽车是集中管理的，这种集中管理的模式可以方便电动汽车充电桩的建设和充电，也方便电池更换和回收；并且，共享汽车一般行走半径小，对电动汽车电池蓄电量的要求相对也较低。这些都为电动汽车与“汽车共享”项目的结合提供了良好的条件和基础。所以，应鼓励汽车共享公司与汽车制造商直接沟通，由汽车制造商按照汽车共享发展的要求研制电

池和充电设备；也应支持汽车制造商直接进入汽车共享领域，研制和商业化同时进行。

调研手记

低碳出行深入人心

抵达不莱梅的第二天，当地环境、建设和交通局的高级项目经理迈克尔负责向我们介绍不莱梅的整体交通方式。出人意料的是，作为采访和调研团体的我们，居然引起了当地多家报纸和电视媒体的关注。他们的出发点是：汽车共享是他们这里再寻常不过的事情了，我们为什么会为这个远道而来。

如果仅仅是汽车租赁，倒没什么新奇，事实上，德国也有一般形式的汽车租赁。但是，汽车共享能够在一座城市顺利运营24年，并且取得良好成效，这本身就是一件了不起的事情，当地的媒体对此似乎看得过于理所当然了。

笔者在汽车共享车站遇到了正在还车的德里森老夫妇。他们告诉笔者，他们大概每周会使用共享汽车一次，家里离这个车站也只需步行300米。老德里森先生还说，他们家里没有私家车，自己的两个儿子也没有买车。他说：“现在许多年轻人都觉得买车一点都不酷，甚至开名车出去都觉得羞耻。”

老德里森先生的话和迈克尔说的不谋而合。在不莱梅甚至德国，汽车作为身份和地位象征的功能正在逐渐淡化，环保低碳的出行方式越来越深入人心。数据也证明了这一点：按照出行的次数算，不莱梅居民选择的交通方式有20%是步行、25%是自行车，15%是公共交通，剩余的40%才是汽车。



新能源——风电利用



都市发展与环境保护

——泰国清莱城市创新项目的启示

自 2008 年泰国清莱市实施“改善城市生态环境、增加生物多样性”项目以来，已在提高居民环保意识、增加生物多样性和保护生态环境上取得了一定的成绩，为各城市处理城市化进程中的环境破坏问题提供了思路和示范。2012 年，该项目从全球 255 个广州国际城市创新奖候选项目中脱颖而出，成为 10 个提名城市之一。

一、创新项目的缘起

城市快速发展，生态环境保护压力加大。根据泰国政府对发展与周边国家商贸和旅游业的指示，泰国北部成为连接大湄公河次区域（GMS）和南亚（孟加拉湾多方技术经济合作区）的经济中心。清莱与缅甸、中国的商贸得到快速发展，清莱市城市化发展步伐加快。经济的发展，势必带来更多企业的进驻、人口的增多以及城市化进程的加快。在进行大量的设施开发和基础设施建设中，许多农业用地变成了居住区，森林、水、自然栖息地和动物等自然资源持续减少，环境问题越来越严重。清莱市面临着耕地面积减少、垃圾处理压力以及环境改变等生态问题的考验。

由于当地政府意识到以上问题，2008 年至今，清莱市实施了“改善城市生态环境、增加生物多样性”项目。政府机关、学术团体、各类组织、商业机构及研究小组一起参与了该项目。

二、创新项目的理念与实施过程

该项目于 2008 年启动，是清莱在应对快速城市化和气候变化道路上的一次

关键转变。在政策方面，旧政策注重把清莱打造成湄公河流域的经济门户，注重经济发展，而忽视了生态环境的保护。该项目的启动表明政府已脱离旧政策的束缚，不仅将城市发展的目标定位于经济增长，更定位于城市的可持续发展上。

（一）项目理念和目标

该项目的理念是“建设良好环境，遵循佛教思想，关注市民福祉，打造宜居城市”。清莱制定了发展措施，以实现新理念所对应的目标：通过原有的治理方法减缓和适应气候变化，将保护生物多样性和地方经济发展紧密联系起来。同时，政府在项目中的角色也从“实施者”变成“协助者”，鼓励市民和当地利益相关者积极参与该项目，帮助他们建立强烈的主人翁意识和责任感。

“改善城市生态环境、增加生物多样性”项目致力于恢复和保护城市的生态系统多样性，以实现城市发展的生态平衡，同时也保持经济、社会和环境的协调。目标具体包括：

第一，项目把清莱建设成一个绿色的宜居城市，传承佛教，关注民生，为 2015 年东盟经济共同体（AEC）建成做准备。

第二，建设低碳城市，关注二氧化碳减排，通过保护城市生态系统、增加生物多样性以增强应对气候变化的能力，以及为应对自然灾害做好准备并制订应急方案。

（二）项目实施过程

“改善城市生态环境、增加生物多样性”项目主要分别对森林生态资源、城市生态、农业生态和湿地生态进行保护。

1. 将生态知识融入课堂教学，为青少年传递生态知识

该项目依托清莱市第五中学，通过教学等措施具体实施。清莱市第五中学是清莱市较大的中学之一，共有 1000 多名在校学生，该校拥有一家学校植物园，是由诗琳通公主赞助兴建的，植物园为生态教育提供了场所。

该校各年级学生共开设八门课程：数学、语文、英语、科学、音乐与艺术学习、健康和身体教育、社会学习、生涯和技能学习。学校将生态知识融入这八门课程的教学活动中，教师将相关生态知识融入学科要求，与课程相结合，



自然生态知识融入教学设计中

传授植物等相关生态知识。如在音乐与艺术学习课程上，教授学生画植物；在健康和身体教育课题教学中，带领学生到学校植物园里寻找草药；而在社会学习课程里，则教授学生如何画出清莱市植物分布图；英语学习时，教会学生植物的英文名称等。课堂教学加上课后练习，通过研习，学生们非常快地掌握了生物的多种知识，了解了生态的基础知识。

2. 开展户外活动，了解生态环境

学校还带领学生到城市的湿地，教授生态观测知识，水资源、森林资源利用知识等。如带领学生观察记录地衣的生长情况，检测空气环境的保护状况；举办发现大树竞赛活动，鼓励学生了解和认识大树的生长情况，统计大树的数量，提高保护生态的意识。



丰富户外活动，了解生态环境

3. 联合社区和大学，开展农业生态的保护

通过社区志愿者，依托当地的大学研究力量，向农民宣传生态相关知识，提高绿色农业的质量。如处理稻草的知识、种植有机蔬菜和稻谷的知识等，提高农民的生态保护意识和技能。

三、创新项目实施的绩效评估

（一）项目取得的成绩

至目前为止，该项目取得的成绩包括：划分森林、湖泊和河流保护区；学习当地生物多样性方面的知识；扩大绿化面积，提高市民总体生活水平等。项目还有助于旅游业发展，增加了旅游收入，促进了学校新教育项目的开展，并且改善、巩固了社区关系，减少了矛盾和冲突，舒缓了社会压力。看到项目的成效后，政府决定把该项目纳入该市的三年发展计划中，并为项目拨款。

该项目革新了城市及环境发展的模式。过去，市政府得独自完成规划和实施，有时并不能满足人们的需求；因为没真正参与到实施过程中，人们也缺乏主人翁精神。但该项目关注参与过程，自实施以来提高了人们的参与度，例如参加者学会如何计划，定期跟进进度，利用合适的技术进行调查，收集样本，鉴别动植物样本，最重要的是学会把收集的数据（初期数据）与当地情况结合并用于保护环境，学会制定短、中、长期发展规划，考虑环境保护，能出色利用现有资源和生物多样性，将两者视为学习的场地和活的博物馆。市政府拥有主要资源并能协助上述活动的实施。

项目实施过程中，充分发挥了清莱市民与教育机构等力量，市民和社会组织参与项目实施，既提高了他们保护生态的能力，而且在组织和参与活动过程中，培养了公民的责任感和关注公共事务的热情，有利于清莱市公民社会的形成和发展。

该项目的实施获得了一定的世界影响力，如该项目受邀参加2010年10月在日本召开的“2010城市生物多样性峰会”，并进行了大会展示。2011年10月，该项目在莫斯科获得“世界人居日城市生物多样性保护示范奖”。该项目吸引了许多城市政府前来参观考察，学习项目经验。



中学校长展示清莱项目学术成果

（二）存在问题

第一，项目实施面窄，普及度不高。目前该项目只在一所学校全面铺开实施，而该校只是清莱市 8 所中学之一，也就是说，城市学生中，只有 12% 的学生接受了项目的信息。因此，实施的面过于窄小，不利于项目效果的凸现。

第二，清莱城市化过程不很明显，仍以农业为主，城市发展影响生态的事例较少，影响项目实施的效果。清莱市无现代工业，商业不发达，几乎没有高楼，虽然聚集居住，也会带来生态保护问题，但城市化不很明显；因此，针对“在城市化过程中解决生态问题”这一主题，案例不典型，影响到项目实施的效果。

第三，清莱市经济欠发达，人们的环保意识淡漠，也不利于项目的推进。清莱市民环保意识的淡漠，主要是由其经济发展水平决定的。俗话说：“衣食足，知荣辱。”只有经济水平提高了，市民才会考虑衣食以外的事物。许多国家走的都是先发展后治理的道路，深层原因即在此。

清莱经济发展水平差强人意，导致了市民对生态环保论题的淡漠。清莱位于泰国北部，属于传统农业生产基地，而农业目前对泰国国民生产总值的贡献

率只有 12%，远远落后于制造业（38%）和服务业（50%）。另据 2013 年 8 月的统计数据显示，清莱所在地北部的生产总值，只占全国生产总值的 8%，远远落后于泰国东部（18.1%）和曼谷及邻府（43.8%），比重仅高于西部（3.6%）和中部地区（5.6%）。因此，对于清莱市市民来说，经济增长和生活改善是他们的第一诉求。加之清莱市工业化程度不高，环境破坏的程度还没有深度影响居民生活，因此，环境保护在市民的政策需求表中，已排至经济发展、生活改善之后。

四、项目创新经验

生态文明建设是城市可持续发展的重要条件。如何在城市化过程中，实现保护生态环境的目标，是城市发展过程中的重要问题。借鉴清莱项目的经验，保护城市生态环境，需要从以下方面入手：

（一）进行科学合理的顶层设计，将生态环境保护置于城市建设的首位

政府作为生态环境保护的第一责任人，应该完善法律法规，健全规章制度，合理制度设计，为生态保护建立制度基础。如组织专门力量勘查、了解城市水流、森林、山岭、湿地等的基本情况，把握详细信息，完成统一资料库的建设，编制自然资源负债表。可以完善城市生态空间规划，推进各类规划的科学合理衔接，切实落实工程和产业项目的环境保护评估机制；提高和完善环保审批水平和效率；在政府公务员的绩效考核和离任审计中，加入生态审计的内容；探索科学合理的垃圾处理方法，出台垃圾处理收费的管理办法等。尽量避免走先发展后治理的老路，为城市生态环境的保护提供有力保障。

（二）将生态文明教育纳入小学教学内容，对青少年实施生态教育

生态环境保护问题是处理人与自然的的关系的问题，它反映了人类处理自身活动与自然界关系的进步程度。人类的生态知识和对生态的价值观，将直接影响生态环境保护的成效。因此，加强对人的生态文明教育非常重要，而青少年的生态文明教育尤为关键。



清莱市在中小学生中普及生态文明教育，这一思路值得借鉴。其他城市可以在中小学生中建立生态文明教育体系，具体可采取如下做法：一是要求学校利用正规的课堂，将生态文明教育纳入教学计划，成为学生考查内容；二是要求学校在课程中加入一定课时的生态文明知识，由教师专题讲授；三是以教育部门牵头，编制城市生态文明发展和现状的小册子，让学生了解城市生态环境的状况，激发其主人翁精神，培养“环境保护，人人有责”的责任感；四是开展全市范围内的经常性的生态文明教育活动，形成生态文明的氛围。

（三）借助志愿者力量，鼓励非政府组织参与生态环境的保护

政府在监管生态环境、处理破坏生态环境的违法行为等方面责无旁贷，但是也应该让非政府组织等参与到生态环境的保护工作中来，使社会治理的主体从单一中心（政府）向多中心（政府、非政府组织、个人等）转变，发挥政府与非政府组织等的优点，集中力量，共同促进生态文明的发展。

除了法律和规章制度等层次的工作必须由政府承担以外，其他的环境保护

工作都可由非政府组织参与甚至主导。如让非政府组织发挥监督作用，及时发现破坏环境的不良行为人或企业单位；通过政府购买服务，由非政府组织主导某一区域的生态测评或承担生态文明教育活动的开展、生态文明意识的测评等；尊重非政府组织的意见和建议，吸纳其参与规章制度的建立与完善。



项目成果展示



架起政府与市民之间的桥梁

——台湾地区高雄城市创新项目的启示

为提升政府服务质量和水平，台湾高雄市将企业顾客服务引入市民服务系统，2007年开始运营免费服务专线“1999高雄万事通”，以“公众的小事就是我们的大事”作为服务理念，解决民需，收集民意、疏通民怨，提升政府社会管理服务水平。该项目于2012年报名参评首届广州国际城市创新奖（简称广州奖），并从全球255个项目中脱颖而出，获选提名案例，得到评审团的高度评价。

一、“1999 高雄万事通”的项目概况

1999专线是台湾地区部分市、县目前广泛使用的市民服务专线，包括台北、高雄、台中、台南等大部分市县均已开通，其中高雄市该项目的实施效果较为突出，在运营理念上有新的突破。“1999高雄万事通”项目引入了企业客户服务概念，将市民作为政府的顾客，提升政府的服务质量和服务满意度。同时，践行政府由公共部门和私营部门共同管理的理念，通过政府购买服务，将

企业纳入项目运营过程中来。

“1999高雄万事通”项目于2007年开始建设，2008年正式运营，2010年原高雄市与高雄县合并为新的高雄市后，该项目将高雄县也纳入服务范围，并于2011年3月1日实现全面覆盖。目前1999话务中心配备了8名主管、36名话务员（含16名残障人士）、29个接听席位。2013年话务量超过80万次，平均每天2000余次。

二、“1999 高雄万事通”项目的产生背景

（一）市民对政府服务要求日益提高

随着政府服务意识和市民权利意识的同步提升，市民到政府办事的内容和频率都在迅速增加，市民向政府提出诉求的情况也日渐普遍。此前，市民必须直接联系相关事务的对口政府部门办事，导致种种问题的发生。一是由于政府部门繁多，经常出现市民办事无法准确找到对应部门、办事流程冗长、办事部门相互推诿的情况。二是政府公务人员每天忙于接待办事市民，导致正常公务计划无法有序开展。三是政府部门基本上只在工作日白天开门办事，与市民上班时间重叠，造成市民诸多不便。鉴此，市民期待一个全天候的综合市民服务平台。

（二）政府贯彻社会共治理念的实际需要

高雄市政府十分重视推广社会共治理念，即城市的治理应该是政府和每一位市民的共同责任。他们认为“不仅要有一流的政府，还要有一流的市民”，鼓励市民主动为城市发展建言献策，监督城市治理过程中的不良现象，从而培养市民参与城市治理的能力和热情，激发市民对所处城市的关注和爱护，树立市民的主人翁意识，共同创造一个更安全幸福的城市。因此，政府需要一个完善的机制，疏通市民的意见，反映社会的呼声。

（三）城市产业对外开放的现实诉求

高雄是台湾地区重要的港口、航空和旅游城市，每天都有来自世界各地的



“1999 高雄万事通”宣传画



“1999 高雄万事通”中心现场

人士前来观光和经商，频繁举办重大节庆和国际交流活动更是大规模吸引外来游客，如何服务好这些客人，营造一个良好的商贸、旅游和居住环境，事关高雄产业的长远发展和国际形象的树立。因此，一个为外来人员提供各种便利和答疑的渠道显得十分必要。

三、“1999 高雄万事通”的主要做法

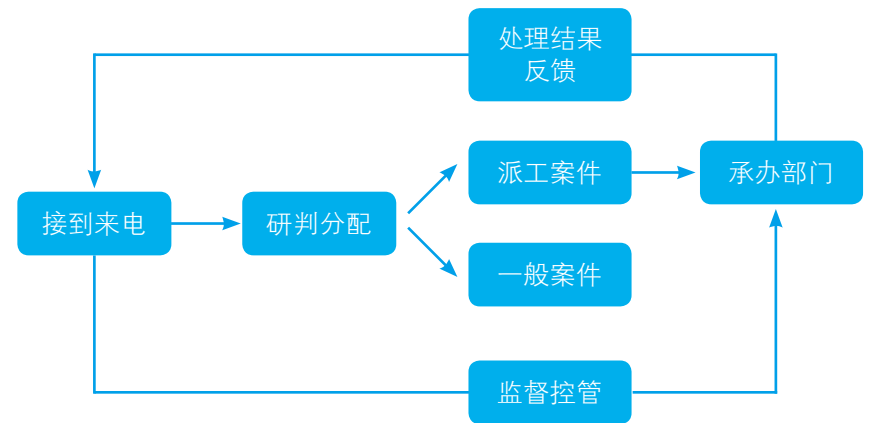
（一）设置标准化即时应答机制

“1999高雄万事通”（以下简称“1999”）为免费电话，24小时全年无休受理市民咨询、申诉及建议等。该项目将计算机电话系统、顾客服务系统、自动电话分配系统、电子录音系统、自动传真等合并，建立了一个一体化的系统和数据库。同时，整合政府31个部门的咨询电话，建立综合知识库，通过即时答疑、记录转送（记录市民对政府工作的意见和建议，及时反馈处理意见）和直接派工（根据职责分工，将市民所提事项分派到相应部门和机构）三种方式，统一应对市民咨询与投诉；采用标准化和自动化工作流程、后台电话分析和满意度调查以提供优质服务。“1999”可提供52种服务，涉及工程建设、基础设施维修、水利、交通、环保等城市建设关键领域，也包含警务、消防等突

发事件处理。只要是与市民生活和城市发展相关的问题，都可以拨打热线获得即时的解决或答复，并承诺基本问题咨询在15秒内完成答疑，基础设施故障在4小时内排除完毕。

（二）建立全面型服务督导系统

“1999”隶属高雄市研究发展考核委员会，该委员会职能涵盖高雄市发展和改革的综合计划制订、政策研究、政府部门督查考核、纪检监察、收集分析民众诉求等。“1999”接获市民来电后，会根据紧急程度和责任部门进行研判和派工并开始全程控管，责任部门必须在规定时间内抵达现场并即时向“1999”报告进度，再通过“1999”反馈来电人直至解除监督控管，形成回报制度。对市民投诉和已结案的项目进行现场勘察和评估，定期向由市长主持、市内各职能部门参加的市政会议报告督查情况并进行问责，真正做到“事事有回音，件件有落实”。以2013年12月为例，“1999”在该月的受理案件数量达到72186件，案件办结率达97.18%。



“1999”市民来电处理流程

（三）强调数据式决策参考功能

“1999”开通的目的不仅在于解决市民反映的具体问题，更在于倡导市民对城市治理提出宝贵意见和建议。“1999”每处理一个市民来电，都把所涉及



的信息纳入统计，形成完善的数据库。通过对大量数据的归类整理，制作了群众咨询热点问题、部门涉及事件数量、反映项目类别等几个排行榜，分别以月度、季度、年度为单位提交高雄市政府，相当于在解决市民问题的同时做了客观而全面的民意调查。市政府可根据这些排行数据，梳理出近期民意所关注的内容，以此作为近期工作侧重点、方针和策略的参考。这一做法还充分鼓励市民共同参与城市管理的热情，建立政府和市民融洽的关系。

2012—2013 年部分月份市民咨询排行榜

12 月		1 月		2 月		3 月	
1	社会救助	1	市政问题	1	灯会活动	1	海啸问题
2	捷运优惠票及转乘资讯标示	2	观光景点	2	市政问题	2	查询机构电话
3	大型活动举办	3	社会救助	3	交通路线	3	市政问题
4	交通路线	4	消费争议	4	观光景点	4	法律咨询
5	市政问题	5	假期与上班	5	查询机构电话	5	社会救助

（四）注重人文化主动关爱理念

“1999”共有工作人员44名，其中包括16名中重度伤残人士（包括2名失明者）。在办公地点设置无障碍通道和轮班制度，充分照顾伤残工作人员的工作和生活特殊需要，实践了该市管理者所倡导的“关爱残障人士，残障优先”的理念。“1999”还建立了向外呼叫传递关爱系统，不限于被动地接收市民来电，还主动致电市民，给予必要的指导关怀并提供救助，如联合社会事务部门和卫生部门致电适时关注新生婴儿的护理状况，及时提醒新生婴儿的社会福利，定期了解孤寡老人生活状况等，把社会关爱和社会福利紧密地联系起来。

（五）坚持前沿式贴心服务精神

“1999”成立伊始便坚持通过前沿的科技手段以提供更周到的服务。考虑到智能手机等移动终端得到广泛应用的实际，“1999”适时推出了名为“1999 高雄一指通”的手机APP软件，在“1999”原有来电服务功能的基础上，拓展



“1999 高雄万事通”的残障话务人员在工作

到通过APP软件网上登录获得相应服务。APP软件的界面设计温馨，传递友善的服务态度，倡导幸福城市的生活理念，收录了市长信箱、保修派工、市政新闻、交通资讯、防灾救灾等功能，市民只要动一下手指进行手机操作即可获得与电话服务同样便捷、双向、贴心的服务。

四、“1999 高雄万事通”的服务满意程度

“1999”从启动之初便高度重视市民对自身服务的满意程度。在“1999”中心的墙上安装实时满意度电子告示牌，实时显示当前“1999”的服务满意度，敦促全体工作人员认真对待每一个来电。“1999”还将来电人的满意度与个人考核挂钩，如话务员当天服务的平均满意度低于85%，将对其该月绩效进



“1999 高雄万事通”话务服务水平实时监测

行扣分。此外，“1999”还长期委托第三方调研公司就市民的满意程度进行民意调查，及时了解市民的服务诉求和批评意见。

经过多年努力，“1999”已得到高雄市民的广泛认可，拨打“1999”求助和陈情已经融入市民的日常生活，“1999”的年度总话务量已从成立初年的16万次跃升至2013年的80万次，历年的调查数据显示群众满意度均高于95%。“1999”相关的好人好事时常见诸报端，侧面提升了政府的威望。

五、“1999 高雄万事通”对市政府服务专线建设的启示

开设政府服务专线，服务本地民众，已是城市社会服务发展的大趋势，也是公民社会逐渐成熟的一个具体表现。“1999”的运行实现了地方政府服务理念、服务形式的创新突破，提升了政府的行政效率，加强了对政府工作的监督。其他城市可充分借鉴学习高雄市的理念和做法，关注高雄市在政民互动探索过程中所遇到的问题和解决方式，立足长远发展，合理规划，循序渐进，开设政府服务专线，使之成为政府与市民之间的桥梁，共同推动城市管理及服务水平的提升。

（一）树立政府服务专线的民本服务理念

首先，在运营方式方面实现服务智能化，可在提供话务服务的基础上，对接实体政务服务中心，完善网上政务服务大厅，开发手机电脑智能软件等政务服务新媒体平台，实现各类服务渠道的科学联动和信息互通，为市民提供更便捷的情况反映渠道，节约服务成本。其次，在服务内容方面，逐渐完善服务领域，除了政府事务咨询和办理，还要增加生活用水、供电、燃气、通信、出行等关系市民日常生活基本需要的事项。最后，在服务对象方面，除市民外，还要考虑将外来人员、游客等也纳入服务范围，提升城市的吸引力，逐步实现服务对象全覆盖。

（二）强化政府服务专线的研判监督功能

“1999”获得国际的广泛认可，关键点在于其强大的落实执行能力，督促有关部门主动办事、负责任办事，我市政府服务专线可强化类似功能。一是建立科学的标准化服务体系，在处理来电的每一个环节都设置服务标准，并严格执行；二是加强专线话务人员的业务培训，对接电内容进行科学合理的研



高雄全景



判，确保市民反映的问题能得到准确及时解决；三是完善反映问题的跟踪监督机制，联合新闻媒体，对受理的问题进行全面跟进调查，建立专门督察队伍，对重点问题进行专项督办和现场检查，确保承办部门认真履行职责；四是强化政府问责机制，由政府服务专线定期对各部门受理案件的办结率和办结质量进行公开通报，并对没有按要求履行有关职责的部门进行问责。

（三）发挥政府服务专线的决策参考作用

“1999”与传统政府服务专线的显著区别之处在于不仅“急市民所急”，还“谋城市所谋”，为城市的长远发展提供决策咨询。任何一个城市，当政府服务专线进入常态化运行后，市民通过此渠道反映问题的需求必然大量增加，使民意样本量进一步扩大，可以考虑把政府服务专线打造成地方政府广泛了解民意的重要平台。建议政府服务专线建立科学的统计系统和数据库，对市民每一条合理意见和问题反映都无一遗漏地进行系统录入，在重大政策的制定和执行过程中准确把握民众的想法，使得政府决策更符合公民的需求和期待。

调研手记

丢井盖解数学题 他们全能搞定

在台湾地区高雄，小学生做寒假作业算不出 2×14 ，观光客订不到合心意的酒店，市民发现家门前的沙井盖丢失，他们会做同一个举动，拿起电话，拨通1999。

1999是高雄万事通的热线号码，该热线创建于2008年，从最初每年接听16万人次来电，如今已发展到每年80万人次拨打。“1999高雄万事通”，已经成为市民最离不开的资讯热线。这一条普普通通的24小时的免费热线如何逐步深入民心？

“事事有回音，件件有落实”是热线的办事宗旨。而最受市民赞赏的也正是24小时回复机制。“为了达成市民的心愿，我们是戴着钢盔往前冲！”负责运营“1999高雄万事通”的相关机构主任谢汀嵩介绍称，接线中心在开办之初就编写好一本集纳各部门办事攻略的“万事通”。所有接线员在上岗2个月内必须熟记“万

事通”上的问题。如市民来电提问，换领身份证需要带备什么材料，接线员要立即给予回答。

对于市政投诉类来电，例如，有市民来电称某地有一处地面塌陷，可能对市民出行安全造成威胁。接线员将立即反映到相关部门，督请其尽快修缮。“这种情况，我们必须做到24小时内派工，并且给市民一个回复。”谢汀嵩说，“如果修缮工作在24小时内难以完成，相关部门要给出准确的完工时间，接线中心将告知投诉者并进行现场查核。”

谢汀嵩坦承，初始时诸多艰难，“有些部门答应了却迟迟不行动，我们就要失信于民了，只好一而再再而三去请‘尚方宝剑’”。而他所谓的尚方宝剑就是分管各部门的官员，即使是小到一根电线一个沙井盖的事情都可直接向官员报告，因而逐渐在各部门之间形成强有力的监督机制。



人文理念倡导城市创新发展

——哥伦比亚麦德林城市创新项目的启示

以提升城市教育水平为初衷，麦德林把握时代脉搏和城市发展的趋势，2007年起通过信息通信技术的综合运用开展数码城市建设。电子计算机的引入与对互联网的有效利用相互结合，将知识源源不断地引入社区，旨在改善人民生活水平，增强社会凝聚力，并为实现麦德林的科技现代化建立良好开端。该项目于2012年报名参评首届广州国际城市创新奖并获选10个提名案例之一，从中体现的民本思想和人文关怀理念引人深思。

一、“数码城市麦德林”的项目概况

“数码城市麦德林”是一个以信息通信技术为载体，为市民提供便民服务的大型数字化综合项目，涵盖城市公共服务的多个领域。该项目由麦德林市政



麦德林城市概貌

府发起，当地公共电信公司资助并提供技术支持，经市议会审批通过并得以实施。“数码城市麦德林”始建于2007年，计划于2020年完成，分为两个阶段：2007年至2012年着重于教育、文化、创业和管理4个应用领域；2013年开始向城市可持续发展、医疗卫生和城市创新等领域延伸，逐步深入城市公共服务和发展的各个层面。

该项目已覆盖麦德林市内的921所公立学校、8个商业中心、5个图书馆、45个政府区域，21个公共场所以及48个社区服务中心，为市民提供免费互联网服务和电子导航设施、学习和娱乐设备，已有超过150万人因此受惠。截至2013年，麦德林市网络覆盖率已从2011年的约55%上升至约71%。

二、“数码城市麦德林”的项目背景

（一）改善城市形象和与国际接轨的根本需要

20世纪八九十年代，麦德林曾是国际贩毒集团的巢穴，毒品交易活动猖獗，犯罪率居高不下，一度曾是世界知名的“暴力城市”。随着麦德林贩毒集团以及其他恶性犯罪团伙的覆灭，麦德林市的社会治安得到了明显改观，逐步走出“毒品之都”的阴霾。将近20年的改革和发展，麦德林充分认识到知识和先进科学技术的力量，希望通过互联网和电子计算机的普及应用为端口，促进知识与信息的互联互通，倡导市民通过自身努力自我增值，为提高生活质量，为打造哥伦比亚国内教育顶尖名城，对外宣传、改善城市形象，早日实现与国际接轨的最终目标夯实基础。

（二）地理位置和社会突出问题带来的双重挑战

麦德林坐落于中科迪勒拉山脉西麓的阿布拉山谷，城市以网状趋势从山谷中心地带沿着山坡向上延伸。受山地地形影响，纬度落差明显，城市建筑密度大，地理位置制约了城市规划发展，杂乱交错且陡峭狭窄的街道与泾渭分明的城、郊区域划分严重阻碍了传统意义上的信息交流与互通。此外，由贩毒集团割据时期遗留下来的社会等级严重分化、贫富悬殊、种族歧视等历史问题仍未得到根本解决。随着城市的发展与社会治安的日益改善，因暴力犯罪和毒品交



易被迫迁移与慕名到国内第二大城市寻找就业机会的外来移民为麦德林带来人口与就业的严峻考验。电子通信技术与社交网络的应用提升了城市公共服务质量，为人民沟通交流提供了便利，从而改善了人与人的关系，提升了社会的包容性与凝聚力。

（三）社会结构升级与现代化转型的现实诉求

麦德林有悠久的历史，以制造业和农业为主要经济支柱。自1930年起，已成为哥伦比亚国内的皮革和纺织工业中心，集中了全国80%以上的纺织品生产和几乎全部的钢铁冶炼及蔗糖生产，且城市周边农业发达，是国内传统咖啡产地和最大的咖啡市场。受全球化和城镇化大潮的影响，麦德林与世界其他城市一样面临着社会结构升级与现代化转型的压力。在发挥传统的制造业和农业优势的基础上，拓展旅游、贸易等第三产业将成为麦德林提升城市竞争力，促进城市可持续发展的关键。信息通信技术在整合社会资源、优化资源配置上体现出明显的优势。

三、“数码城市麦德林”的主要做法

（一）人性化社区便民服务

“数码城市麦德林”深入基层，为全市市民提供便捷的城市公共服务。通过该项目，市内48个社区服务中心已实现网络覆盖，超过71个社区服务中心提供一站式社区便民服务，并设有4个长者信息服务站。社区服务中心公共区域设有客户终端，并在不同高度摆放成人与儿童使用的电子计算机，供社区居民免费使用。每个社区服务中心均有“数码城市麦德林”项目专职工作人员驻点，登记电子设备使用情况，收集使用者意见反馈并协助有需要的人群使用电子计算机设备。市民可到就近的社区服务中心使用联网的客户终端或电子计算机设备办理缴纳税款、身份证申领等日常事务，无须到办事窗口排队。就业信息查询、网上实时交流以及在线教育、娱乐等功能均通过社区服务中心的公共电子设备实现。此外，长者信息服务站还专门为老年人开设不同程度的信息技术培训课程。



“开放型教室”

（二）开放式电脑学习教室

“数码城市麦德林”项目的创新举措集中体现在“开放型教室”的创设。项目通过与市内学校开展合作，支持学生组建信息通信技术社团并由老师带领定期开展社团活动，学习使用现代信息技术，如视频录制、编辑、电脑编程等。课余时间，学校电子计算机设备免费开放供附近居民使用，并定期组织“开放型教室”活动，鼓励学生以“小手拉大手”的形式向社区居民普及信息技术知识。“开放型教室”活动内容与场地由校方根据实际情况统一安排、管理，“数码城市麦德林”项目技术设备运营商负责设备维护与检修。目前，麦德林全市已有921所学校开设“开放型教室”，北部城郊贫民区约有2000人因此获益。

（三）合作型持续发展模式

“数码城市麦德林”项目由市政府决策主导与当地公共电信运营商共同筹措运营基金。政府与企业结成合作同盟，充分利用行政与市场运营优势，双



管齐下，相辅相成，给予项目政策与技术设备的支持。为确保项目的实施效果，麦德林市议会还从不同政府部门抽调专家组建发展战略委员会，对项目进行综合评估，运营商亦对项目发展计划进行审核。“数码城市麦德林”项目实施至今7年，已基本实现第一阶段发展目标，本年内将逐步实现从“引进来”到“走出去”工作重心转移，即从做好城市基础公共设施建设，被动提供信息通信和互联网服务，到主动走到市民中去，了解、满足市民的需求，特别是长者、残障人士和因暴力犯罪、强占土地被迫转移到麦德林的难民等弱势群体。项目计划在2年内增加200台公共电子计算机并新建3个互联网站，使信息通信技术成为促进人们沟通交流和社会融合的工具。此外，项目将争取更多政府相关部门合作，扩大服务覆盖范围，并引入非政府机构咨询新型发展战略，以建设公开透明的政府，促进社会可持续发展和公共参与，同时希望通过先进的信息通信技术与设备作为有力支撑，将麦德林打造成为拉美地区的信息中心，并把智慧城市建设作为长远发展目标。

四、“数码城市麦德林”遇到的困难和解决办法

（一）项目资金的暂时性周转困难

2013年是“数码城市麦德林”项目从第一阶段向第二阶段过渡的关键时期，却面临了暂时性的资金困难。早在运营之初，项目就以年度为周期制订发展计划，其中包括经费预算。2013年上半年，项目资金充沛，根据既定发展计划开发、拓展新的服务领域；自7月起，项目进入新的运营资金周期，开始出现紧缩现象。为实现阶段性的平稳过渡，项目运营团队启动“节流均摊”的财务应急措施，从上半年的运营经费中，节省部分开支，用于缓解下半年因新资金未能及时到位所造成的暂时性周转困难。

（二）技术革新和设备更新的考验

“数码城市麦德林”项目利用信息通信技术，以提高市民的生活水平与生活质量为根本目的，而优质的城市公共服务有赖于硬件和软件的共同支持。科技的迅猛发展和有限的运营资金使项目面临技术设备亟待更新和扩宽项目覆盖

范围的双重考验。目前，“数码城市麦德林”项目主要使用微软（Microsoft）软件，软件更新涉及的版权收费对项目运营造成了一定的负担。然而，项目实施至今已有7年时间，部分设备已然折旧损坏，加之已进入第二阶段，服务范围的拓展需要更多的设备和更新的技术支持。项目运营团队通过加强日常维护降低设备的报废率，同时希望逐步引入和使用免费的开放式软件，以减轻财政方面的负担，未来或许对项目软件进行相关研发。

五、“数码城市麦德林”的启示

（一）城市公共服务应以人为核心

“数码城市麦德林”项目的优秀之处并不仅仅体现在科学技术上的数字化，还在于其数字化的过程充分围绕改善人的生活水平和营造人的幸福生活需求推进，关键在于其理念的革新。麦德林市政府以“数码城市麦德林”为有力抓手，让信息通信技术成为打通城市可持续发展各个关节的催化剂，整个城市



社区服务中心咨询台



不受空间的阻隔，真正地连成一体，从教育、文化和就业等市民关注的重点领域出发，真正做到满足市民精神生活需求，并为他们的日常生活提供便利。各地城市在开展有关公共服务时，也应先从市民的实际需要出发，再进行有关的投入和规划，使得公共服务支出真正用到实处。

（二）城市公共服务应注重社会包容性

从社区中心的人性化设施与服务到“小手拉大手”的创新服务理念，“数码城市麦德林”始终关爱社会弱势群体，对老年人、残疾人、山区学生和收入低人群提供针对性的数字化培训和服务，以不同的方式和渠道为市民提供更多沟通和交流的机会，因此“开放型教室”的创设真正实现了社会资源的集约使用，学校是传授知识的场所，现在不仅面向青少年，更为社区居民提供再次学习进修的机会。受到在校学生和当地居民的普遍欢迎与支持；同时减轻了城市公共设施建设的压力，并对促进社会融合、公民参与和构建和谐社区产生积极影响。各地城市在开展公共服务时也应注意包容和人文关怀，在项目设计和执行过程中也要照顾到弱势群体和少数族类的特殊情况，确保服务能尽可能全面覆盖所有服务对象。

（三）城市公共服务应引入社会化运作

在“数码城市麦德林”项目的运作过程中，麦德林注重引入社会力量予以支持，在政府主导下联合当地公共电信运营商共同筹措资金，并由运营商提供技术设备支持，政府给予一定优先政策，实现了政府和企业需求的契合，也大大减轻了当地政府在资金资源投入方面的压力。城市公共服务项目通常开支巨大，如完全由政府提供资金资源长期“供养”，会增加政府的财政压力，也不利于服务项目的可持续运作。各地政府在开展公共服务时可效仿麦德林，寻找外部社会力量与相关服务的契合点，在充分考虑各方需求和利益的基础上，撬动社会资源共同参与和支持项目推进，确保项目得以健康、长期发展。

（四）城市发展规划应具备前瞻性

麦德林是一个发展中的城市，城市建设的很多方面都在完善中，但“数码城市麦德林”项目使得该城市在智慧城市建设进程中比不少较其更发达的城市

更为超前。这是麦德林根据自身城市的特点并充分把握世界发展潮流，争取与国际接轨的体现。城市在建设规划过程中，除了满足短时间发展的需要外，还要把自身置于世界的大环境下，以10年、20年甚至更长时间的跨度进行系统的谋划。纵观世界上成功的大城市如纽约、伦敦等，莫不如是。只有从宏观长远考虑城市发展路径，才能减少发展过程中所走的弯路，最大程度地降低发展所付出的代价和成本，实现城市的飞跃式发展。

调研手记

人文发展 创新城市

在麦德林调研期间，适逢联合国人居署举办第七届世界城市论坛。走访问发现，整座城市充满浓郁的人文气息，处处透露出市民对生活的热情，创新已成为麦德林生活的一部分。一位与会嘉宾得知调研组即将实地调研“数码城市麦德林”项目时一脸自豪，“除了数码项目外，麦德林还有很多很好的城市创新型项目”，建议多看看麦德林的城市发展，多看看其它优秀的创新项目。

前往在Aures公立学校的路上，“数码城市麦德林”项目主管安娜女士给我们介绍，“因为这个项目的成功实践，我们几乎每月都会接待来自国内外的考察团。感谢广州奖这个国际平台，使我们的项目获得了更高的知名度。”学生社团Aures Group的项目主管是个十六七岁的少年，他坦言“数码城市麦德林”改变了他的生活，希望入读大学后能主修数码相关专业，继续推动项目的发展。不知不觉间，“数码城市麦德林”已在受益群体中形成一种信念的传承。人文理念与贯穿麦德林城市发展的始终，信念的必将汇流成麦德林城市创新的不竭动力。



可持续能源项目

——意大利萨勒诺城市创新项目的启示

为了提升城市的可持续发展能力，不断改善城市生活质量，意大利萨勒诺市从2009年开始实施可持续能源项目。该项目已在各方面有效降低了能源消耗，提高了能源利用效率，优化了能源结构。2012年，此项目从全球255个广州国际城市创新奖候选项目中脱颖而出，成为10个提名城市之一，得到了评审团的高度评价和赞誉。

一、城市的历史和现状

萨勒诺市位于意大利坎帕尼亚大区的西南部，是萨勒诺省省府。萨勒诺市面积58.96平方公里，居住人口约为15万，人口密度为2200人/平方公里，是欧洲人口密度最为稠密的地区之一。

萨勒诺市所在的坎帕尼亚大区人口稠密，地理位置显著。坎帕尼亚大区位于意大利西南部，属于地中海沿岸地区，包括那不勒斯、萨勒诺、阿韦利诺、贝内文托、卡塞塔等省，面积1.36万平方公里，总人口将近600万，是意大利人口最稠密的地区之一。坎帕尼亚大区地理位置优越，是连接欧洲、非洲和中东的交通枢纽。坎帕尼亚大区的首府在那不勒斯，那不勒斯都会区有大约380万人口，是意大利第三大都会区和欧洲第15大都会区。那不勒斯是坎帕尼亚大区的第一大城市，萨勒诺是坎帕尼亚大区的第二大城市，两市相隔48公里。

萨勒诺历史悠久，是意大利重要的文化中心和著名的旅游城市。萨勒诺是世界上最早成立的医学院——萨勒尼塔纳医学院的所在地，也是阿玛尔菲海岸边上最主要的市镇，整个城市基本上可以分为三个部分：中世纪旧区、19世纪规划区以及人口最为稠密的战后新区。萨勒诺旅游业发达，南部有世界文化遗产奇伦托和迪亚诺河谷国家公园，北部是阿玛尔菲海岸，西北方靠近那不勒斯



萨勒诺港口

处有庞贝古城遗迹和壮观的维苏威火山，从萨勒诺旅游港口坐船一小时可到度假胜地卡普里岛。

萨勒诺地理位置优越，交通发达。萨勒诺火车站位于意大利铁路主干线上，有铁路直达意大利各大主要城市，可以通过米兰—萨勒诺走廊，接入高速铁路网。萨勒诺港是意大利的主要港口，也是第勒尼安海沿岸最为活跃的港口之一，每年货运吞吐量大约1000万吨，其中60%属于集装箱运输。意大利的A3和A30高速公路都经过萨勒诺市，公路交通十分发达。临近的庞特卡加诺·法雅诺镇和贝利奇镇有萨勒诺机场，航空出行也非常方便。

萨勒诺在经济社会等方面也面临着威胁和挑战。萨勒诺在当代建筑、旅游、音乐和艺术等多个领域，都已经获得了卓越成绩，但是近些年来，在许多方面也面临着严重威胁和挑战。例如：全球所共同面临的化石燃料枯竭、燃油价格上涨，以及由温室效应引发的干旱、洪涝和风暴等自然灾害，给萨勒诺带来了严重威胁。作为意大利人口最为稠密的地区之一，萨勒诺所在的坎帕尼亚大区经济不景气，青年失业率居高不下，地方政府负债累累，环境问题日益严



萨勒诺垃圾堆肥厂

峻等，也给萨勒诺带来巨大压力；而邻近的那不勒斯大气污染、垃圾危机、污水排放等问题也严重威胁着萨勒诺的生态环境。

二、创新项目的缘起

萨勒诺能源非常短缺，石油、天然气等能源大量依赖进口，所处区域大气污染非常严重，环境问题日益突出，这些因素都迫使萨勒诺必须不断降低能耗，优化能源结构，走能源可持续发展之路。以下这些因素正是促使萨勒诺市实施可持续能源项目的重要原因：

（一）大气污染严重，环境问题日益突出

意大利一家名为“环境联盟”的环保组织发布的《2010版城市空气质量恶化报告》显示，2009年，意大利很多城市空气质量不佳，大气中可吸入颗粒物的浓度严重超标；在“环境联盟”监测的50个意大利城市中，大气污染最严重的是那不勒斯，其在2009年可吸入颗粒物浓度超标的天数达到了156天。

近几年来，那不勒斯曾多次爆发垃圾危机，数万吨无人收拾的生活垃圾把

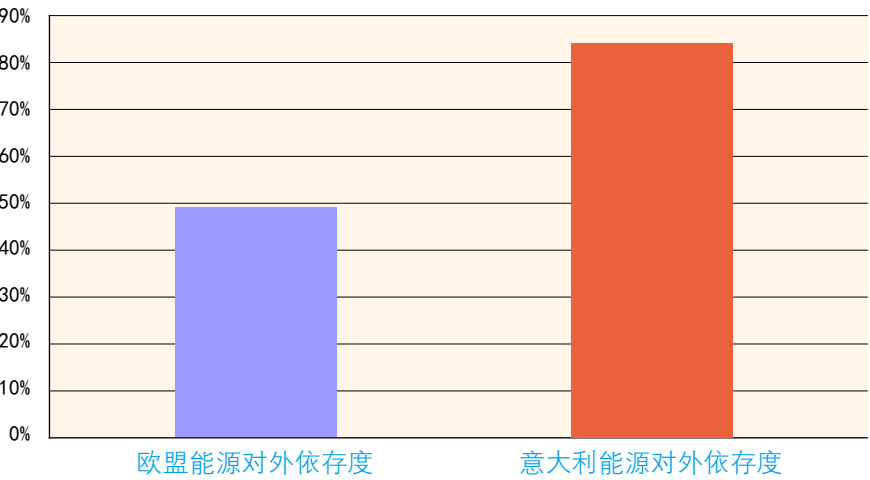
整座城市层层包围，多次引发市民抗议示威，并出现了警民冲突。十多年来，垃圾问题一直困扰着那不勒斯，也一直是那不勒斯所在的坎帕尼亚大区的一个顽疾。

萨勒诺与那不勒斯相距仅48公里，那不勒斯的大气污染及垃圾危机给萨勒诺的生态环境带来了巨大的威胁和挑战。

（二）化石能源严重短缺，能源对外依存度极高

意大利是一个能源非常短缺的国家，境内的煤炭储量和产量都很少，石油和天然气资源也严重不足，能源主要依赖进口。据欧盟统计，意大利的能源对外依存度远远超过欧盟平均水平。例如，2009年，意大利能源大量依赖进口，

欧盟、意大利能源对外依存度对比



2009年意大利进口能源所占比例一览表

能源名称	进口占总量的百分数 (%)
固体能源	94%
天然气	88.6%
石油产品	93.1%
能源总量	82.4%



各种进口能源所占比重非常高。

萨勒诺的能源状况与意大利能源的整体情况基本上一致，化石能源也非常短缺，能源对外依存度极高，特别是石油严重依赖进口，国际油价的波动会对萨勒诺的经济及社会产生剧烈冲击，能源问题一直是影响萨勒诺经济社会发展的核心问题之一。

（三）核电发展受阻，发展可再生能源成为必然选择

意大利是世界上较早建立核电站的国家之一，其对核能开发利用的研究一直处于世界前列。但是，受苏联切尔诺贝利核电站事故以及日本福岛核事故的影响，多数意大利人反感核电，认为意大利地震多发，核电不安全。两次公投迫使意大利政府全面放弃核能。核电发展受阻，对于意大利而言，发展可再生能源成为必然选择。对于萨勒诺来说，自然也不能再发展核电，发展可再生能源也势必成为必然选择。

| 意大利核电发展受阻相关事件

年份	相关事件
1987 年	受 1986 年切尔诺贝利核电站事故的影响，意大利 80 % 的民众在 1987 年的公民投票中主张关闭核电站，于是意大利政府强制关闭了所有核电站，同时也不允许建设新的核电站项目
2008 年	2008 年意大利大选之后，新一届政府试图拟定五年之内重返核能的政策，计划在意大利境内建设 10 座左右的核电站
2011 年	2011 年 3 月日本福岛核事故发生后，来自国内政治和民众的压力让意大利政府不得不重新思考核能的发展计划。2011 年 6 月，意大利政府的核能计划在全民公投中遭到否决，此次公投迫使意大利全面放弃核能

（四）自然能源非常丰富，可再生能源技术日益成熟

意大利石化资源非常短缺，但太阳能、风能、水能、地热能、海洋能等自然能源非常丰富，可再生能源开发利用潜力巨大。意大利位于欧洲南部阳光充沛的亚平宁山脉和地中海地区，素有“阳光之国”的美誉，太阳能资源非常丰富，与欧洲其他国家相比较，其利用太阳能光伏发电的成本相对较低。意大利地热资源也非常丰富，是全球人均地热资源最多的国家。

意大利政府非常重视可再生能源技术的研发。在政府的推动下，意大利可再生能源技术层出不穷，进步迅速，已经在太阳能、水能、生物质能、风能、地热能等领域获得了较大的发展，利用技术逐步成熟。

萨勒诺的自然能源状况与意大利的总体情况一致，太阳能、风能等自然能源也非常丰富，可再生能源开发和利用潜力巨大，且技术日益成熟。

（五）中央政府大力支持，政策优势非常明显

近些年来，意大利政府十分重视可再生能源的开发和利用，制定了一系列扶持政策：

第一，实行正确的目标引导。从1996年开始，欧盟多次制定及提高了可再生能源发展目标，意大利政府严格遵守欧盟制定的目标，并积极推进实施。

| 欧盟可再生能源发展目标

年份	可再生能源在一次能源消费中的比例	可再生能源发电量占总发电量的比例
1996 年	6 %	14 %
2010 年	12 %	22 %
2020 年	20 %	30 %

第二，建立健全激励措施。为了确保本国可再生能源发展目标的顺利实现，意大利政府加大政策支持力度，如：采取优惠的固定电价收购可再生能源发电量，实行可再生能源强制性市场配额政策；对可再生能源实行投资补贴和税收优惠等。

第三，加大财政资金支持力度。为了加快可再生能源的发展，意大利为可再生能源发展提供了强有力的资金支持，主要为技术研发、项目建设、产品销售和最终用户提供补贴。如：2005年的能源法令明确规定了支持可再生能源技术研发及其产业化发展的年度财政预算资金，对安装太阳能热水器的用户提供40%的补贴。意大利还采取了产品补贴和用户补助方式扩大可再生能源市场，引导社会资金投向可再生能源，有力地推动了可再生能源规模化发展。

意大利政府高度重视可再生能源发展，并出台了相应的支持政策和鼓励



措施，这为萨勒诺可持续能源项目的发展提供了良好的外部环境和重要的政策支撑。

三、创新项目的理念及实施过程

（一）创新项目的理念和目标

萨勒诺可持续能源项目的理念是希望组建一个团队，制订出城市能源计划，通过一系列措施，减少能源消耗，提高能源利用效率，优化能源结构，不断改善城市生活质量，实现城市的可持续发展。

项目的目标主要有三个：

第一，对当前能源和温室气体排放状况进行分析，同时寻求减少消费和污染物的建议和解决方案，并定期更新状况分析。

第二，制订出一个城市能源计划，旨在减少二氧化碳排放，降低能源损耗以及开发可再生能源，以达到或超额完成欧盟制订的二氧化碳减排计划。

第三，启动能源审计，建立先进完善的能源监控系统，确定具体行动计划，并制定新的法律条例、激励机制和监管框架。

（二）项目实施措施和办法

一是组建项目团队。为了推进可持续能源项目，萨勒诺建立了一个由各种机构专家组成的团队，其中包括：萨勒诺市能源办公室、萨勒诺大学的众多研究人员和各学院、那不勒斯大学“费德里科II”和私营企业等，参与持续能源项目的利益相关者人数众多。

二是制订城市能源计划。项目团队共同制订了一个城市能源计划，其主要内容可以概括为：

- （1）街道照明和电器设备：使用高效节能街灯，对使用节能环保家电的家庭进行物质奖励。
- （2）建筑节能：通过改进设计，减少由于门窗和较差的隔热装置所造成的能量损耗。
- （3）对室内空间加热、通风、空调（HVAC）等进行设计改进，降低能耗。

- （4）节约用水：更好地利用沟渠，回收和利用好雨水。
- （5）大力开发太阳能、生物质能、水能、风能等可再生能源。
- （6）可持续的移动性：使用节能的智能交通灯，对使用自行车、停用私家车而转乘公共交通、拼车等行为进行物质奖励。
- （7）提高垃圾的回收利用率。
- （8）帮助业主在自家屋顶上建起光伏凉亭，帮助业主购买和安装高度节能环保的窗户和房屋框架。

三是推行一系列具体措施。为把城市能源计划变为现实，萨勒诺实施了一系列具体措施。

萨勒诺可持续能源项目措施及进展

措施	建设数量	单位	成本 (万欧元)	CO ₂ 减排比例	进展
季节性可存储热太阳能	2000	平方米	180	0.11%	获批
市政大楼光伏发电	80	kWp	9.6	0.01%	获批
学校及办公楼光伏发电	5000	kWp	600	0.51%	获批
公共照明优化	22500	盏	240	0.19%	获批
泳池热电联产	145	kWe	21.8	0.03%	获批
LED 交通灯	800	盏	14.2	0.01%	获批
街道风能涡轮发电	400	台	400	0.03%	获批
供水设备能量回收	2200	兆瓦时/年	49	0.18%	获批
电动汽车光伏充电	50	辆	236.4	0.12%	获批
电动巴士光伏充电	30	辆	2165.8	0.99%	获批
公共建筑能源优化	9734	兆瓦时/年	869.3	0.46%	获批
蒙蒂尔伯利光伏发电厂	24000	kWp	0	2.44%	已完成
生物量热电联产	2162	kWe	1114.6	2.87%	获批
隔热门窗	3401	m ²	102	2.53%	获批
光伏发电凉亭	4320	kWp	518.4	0.44%	获批
绿色屋顶	164800	m ²	1384.3	2.45%	获批
地铁	25	流量减少比例	0	1.86%	已完成
垃圾分类和堆肥厂	44000	每年减少吨数	0	3.12%	已完成
汽车共享减少交通流量	15	流量减少比例	0	1.61%	已完成
蒙蒂尔伯利风力发电厂	20000	kW	1800	2.39%	获批
总计			9705.3	22.34%	



四是与大学合作，进行理论研究及创新实验。萨勒诺大学是项目的重要参与者，为项目提供重要的智力支持。萨勒诺大学进行了以下一些理论研究及创新实验：

- (1) 用萨勒诺大学开发并申请过专利的工具箱，将传统汽车改装成混合太阳能汽车。萨勒诺市的车队将使用这样的工具进行改装。
- (2) 开发和测试具有季节性储存功能的太阳能热电站，为学校提供中央供暖。
- (3) 鉴于现有的约束条件，使用基于数学规划的方法，对所建议行动的轻重缓急进行评估。

四、项目的绩效评估及存在问题

（一）项目取得的成果

- 一是有效提高了能源利用效率。从2009年开始，随着可持续能源项目的推进，萨勒诺已在各方面有效提高了能源利用效率。例如：在街道照明系统、城市建筑、节水排水系统管理、利用智能交通灯解决拥堵问题、鼓励拼车及骑自行车、乘坐公共交通工具等方面都进行了创新，有效减少了能耗，提高了能源利用效率。
- 二是大幅提高了废物回收利用率。现在萨勒诺的固体废物回收率达到了70%，这在意大利同类城市中是排名第一的。
- 三是建造了一个24兆瓦的光伏电站。项目最具代表性的是建立了一个名为“蒙蒂尔艾伯利” (Monti di Eboli) 的24兆瓦光伏电站，该电站也是意大利第三大光伏电站。
- 四是汇集业主订单，优化采购方案。汇集业主安装节能装置和光伏电板的订单需求，制订出更经济、更合理的采购方案。
- 五是节能环保成为其他城市学习的典范。萨勒诺制订的城市能源计划，获得了意大利政府颁发的城市规划创新质量奖。在节约能源和环保意识方面，萨勒诺已成为意大利甚至欧洲其他城市学习的典范。

（二）存在问题

- 一是所在区域经济不景气，给项目实施带来压力。萨勒诺地处坎帕尼亚大区，近些年来，坎帕尼亚大区经济非常不景气，青年失业率排在意大利前列，地方政府面临沉重的负债，这给项目的实施带来了巨大压力。
- 二是周边环境污染严重，增加了项目实施难度。萨勒诺与那不勒斯相隔仅48公里，而那不勒斯是意大利大气污染最严重的城市，曾多次爆发垃圾危机，污水排放问题也非常严重，这给萨勒诺的生态环境带来严重威胁，增加了项目的实施难度。
- 三是萨勒诺自身面临着诸多挑战。近些年来，国际油价上涨对萨勒诺经济社会影响明显；温室效应引发的干旱、洪涝和风暴等自然灾害，也给萨勒诺带来了严重的威胁，这些都给项目的实施带来了一定的阻力。

五、项目创新经验的启示与借鉴

萨勒诺的可持续能源项目从2009年开始启动，至2012年申请广州奖时，已经提出由20个具体项目组成的整体设计，许多项目已经取得了良好的经济效益和社会效益。通过对萨勒诺创新项目的分析，我们认为各地城市可以从以下几个方面加以借鉴：

（一）将节能与科学用能放在能源战略的首要位置，全方位推进节能减排

- 萨勒诺市能源非常短缺，大部分能源依赖进口，为减少能源的对外依存度，萨勒诺在实施可持续能源项目过程中，把节能与科学用能放在能源战略的首要位置。
- 能源短缺同样制约着世界上不少城市的发展，而能源在使用的过程中又存在引发环境污染的矛盾。要实现持续的增产不增污，并逐渐减少污染排放，必须改变粗放型的工业增长模式，坚持节能与科学用能，提高能源利用效率，减少能源消耗。要以较少的能源投入实现经济大增长的目标，很大程度上取决于节能潜力的挖掘。因此，我们必须全方位持之以恒地推进节能减排，实现能源的可持续发展。



（二）增强全民资源忧患意识，大力营造节约能源的良好社会氛围

萨勒诺在实施可持续能源项目过程中，非常注重对公民进行节能环保的宣传教育，强调全民参与。针对能源短缺的实际情况，应强化全体市民的能源忧患意识，大力营造节约能源的良好社会氛围。作为城市相关职能部门，应当广泛利用各种媒介，采取多种形式，大力宣传节约能源的重要意义，普及节能知识，动员社会各界广泛参与，倡导能源节约文化，建立全社会节能的长效机制，努力形成健康、文明、节约的消费模式。把节约能源纳入基础教育、职业教育、高等教育和技术培训体系，使每个企业、每个家庭和每个公民都自觉地从现在做起，从我做起，从节约一滴油、节约一度电做起，让节约能源、保护环境成为全体市民的共同价值观念和自觉行动。

（三）政府要高度重视可持续能源项目的发展，并加大资金扶持力度

政府大力支持是萨勒诺可持续能源项目进展顺利的关键因素。不论是发达国家还是发展中国家，可持续能源项目的发展都离不开政府的支持。各地城市在进行可持续发展规划时应该在建筑节能、工业节能、可再生能源、电力、交通、环境管理、可持续城市、低碳发展等领域通盘考虑，整体设计，全方位推进可持续能源项目的发展。

地方政府可设立可持续能源项目发展专项基金，还可以通过税收优惠、政府购买、财政补贴、低息贷款、加速折旧、帮助开拓市场等方式支持可持续能源项目的发展。政府除了发挥自己的能动性之外，还应该鼓励商业银行和其他金融机构参与到可持续能源项目的建设中来，并引导民间资本和国际资本参与进来，在商业化道路上促进城市可持续能源项目的发展。

（四）不断优化能源结构，大力发展可再生能源

萨勒诺化石能源短缺，但自然能源非常丰富。萨勒诺充分认识到自身的劣势并且积极发展其优势，在确保能源供应安全的前提下，大力开发和利用太阳能、风能、水能、地热能等可再生能源，尤其是大力发展太阳能。

各地城市可以充分利用本地城市特有的优势和条件，认真吸收外地发展节能技术的成功经验，使本地形成完整的集研发、设计、生产、贸易、使用为一

体的，符合地方实际的特色能源产业体系。

（五）构建“政产学研金介”创新体系

为了推进可持续能源项目，萨勒诺建立了一个高效专业的团队，聚集了政府、高校、科研机构、企业、社会组织等各方面力量，有效整合了社会各方面资源，并广泛听取各利益相关者的意见和建议，构建了“政产学研金介”体系，这一点值得我们借鉴。

各地城市应充分利用市内人才、技术、资本等优势，积极构建以企业为主体，政府主导、学研输出、金融助力、中介服务为一体的“政产学研金介”创新体系，深化产学研合作，改变产学研合作层次相对偏低状况，大力发展可持续能源项目，培育发展新能源产业，发展低碳经济，实现经济社会可持续发展。



环境保护与多元化教育相融合

——以色列萨克宁城市创新项目的启示

环境研究与教育中心（TAEQ）是建立于1993年的城市间合作组织，也是以色列第一个阿拉伯人与以色列人合作共建的环境组织，位于以色列的阿拉伯聚居区之内。TAEQ由加利利地区的6个阿拉伯市统一管理，为1500公顷土地上的8万多人进行服务。TAEQ专注于地区环保意识提升、绿色经济发展、传统文化保护与传承，通过节能减排技术的研发应用、地方特色与现代科技相融合的建筑形式以及多样态的跨文化宣传与教育等方式推进环保与可持续发展的理念和实践。经过近20年的发展壮大，该项目已经成为本地区令人瞩目的城市创新代表，对周边区域的生态与社会事业的发展产生了巨大影响。2012年，此项目从全球255个广州国际城市创新奖候选项目中脱颖而出，成为首届广州奖10个提名城市之一，得到评审团的积极评价和赞誉。



俯瞰萨克宁



TAEQ 中心外景

一、“绿色建筑：环境研究与教育中心”项目的产生背景

（一）解决以色列内部阿拉伯地区面临的环境问题的需求

以色列属于发达国家，但是萨克宁所属的阿拉伯地区仍处在发展中阶段。基于本地区经济和社会快速发展的需要，一些高污染、高耗能的产业如石油加工、造纸、精细化工和矿产开采等开始急剧扩张，这一方面确实对本地区的经济实力增强和工业化进程加速增添了充足动力，但另一方面也给本地区的河流湖泊、土壤空气、农业设施、生活环境等带来了大量污染和破坏。因此，解决本地区面临的日益严峻的生态危机和环境问题被提上议事日程。

（二）增强本地区民众的环保意识教育

本地区的群体构成主要是犹太裔和阿拉伯裔以色列人和其他少数民族。在这其中，犹太裔群体由于普遍接受过一定层次的教育，文化和科技素质较高，尤其是环保意识相对比较强，而阿拉伯裔和其他少数民族则由于经济收入和生活水平的限制致使文化水平偏低，极少数接受过高等教育，大多数只达到初等



教育程度，更是难以获得较为完备的环保理念教育，因此，迫切需要进行系统、完整的环保教育培训来增强其环保意识和可持续发展能力。

（三）在加利利地区节约能源、提高能源利用率的需求

随着加利利地区人口数量的持续增加，特别是阿拉伯裔人口的快速增长，城市和定居区域的建设规模日趋扩大，工业和产业的持续发展带来经济的稳步增长。但是这种发展和增长面临着可利用土地日渐减少、淡水资源稀缺、矿产资源开发难度大，能源大部分需要进口等一系列的严峻局面，因此，增强本地区能源资源利用率，提升城市节约环保效能成为各方迫切需要解决的热点问题。

（四）加强以色列各文化群体间，特别是犹太裔和阿拉伯裔以色列人之间合作的需求

由于历史和战争的原因，本地区的阿拉伯裔和犹太裔以色列人之间长期以来处于一种相互隔离，各自为政的状态。双方在宗教观念、风俗习惯、生活方式、价值认同、工作模式、发展需求等方面存在着较大的差异，交流与互动缺失。而面对本地区城市化和现代化进程的不断加快，尤其是本地区日益严峻的环保问题，双方迫切需要化解恩怨、消除隔阂、尊重差异、强化认同，以互信互助的态度和方式加强环境治理方面的合作，以促进整体环保意识的提升。

二、“绿色建筑：环境研究与教育中心”项目的理念与实践运作

（一）项目的理念目标

从整体上看，本项目旨在通过一个绿色建筑的真实案例来影响本地区相关公共领域各项服务的政策制定和保护各类资源的举措实施。其主要着眼于增强公众的环保和社会参与意识，基本目标包括：保护环境、经济的持续增长、有机农业、教育自主、科研发展、人与自然和谐共处、环保法规的制定、环保教育和技术培训、各类群体的教育辅导等。其愿景是倡导人与人之间、人与环境之间的和平和谐。

（二）项目的实践运作

1. 项目参与方及所需资源

领导者：萨克宁、迪尔·汉娜、阿拉贝、考卡布、额拉布恩、布恩纽格达的市长。领导者主要负责该项目目标方向的确定、整体方案的策划设计以及所需资源的提供和调配。

执行者：萨克宁市的政府工作人员，包括城市规划专家、城市工程师（公共部门）等。执行者主要负责项目具体的实施，特别是绿色建筑的设计和建造、绿色建筑的功能发挥以及相配套的其他设施的运作。

技术人员：各类建筑师（非政府工作人员）。技术人员主要负责提供建造绿色建筑所需的各项技术支持并予以监督。

资金支持：非政府组织贝拉查基金、欧盟资助的地中海地区建筑节能项目以及以色列教育和环境部提供资金支持。除此之外，在绿色建筑中进行的教育和科研活动是通过许可方式获得以色列国内或国外专项资金资助。资金支持的对象主要是绿色建筑的运作、环保教育培训、环保项目开展、污水处理技术运用等。

服务人员：各类型志愿者和实习生。服务人员主要负责处理和解决项目运作过程中可能出现的一系列问题，提供项目实施所需的人力资源保障。

2. 项目的实践运作

该项目主要开展四方面的实践运作：绿色建筑的设计建造、环保意识的提升教育、社会活动的策划和开展、污水处理和再循环技术应用。其中，绿色建筑的设计建造是该项目实施的核心重点，其他三方面是依托绿色建筑来运作的。

（1）绿色建筑的设计建造。绿色建筑的设计与建造是该项目的实施重点。该绿色建筑由本地区著名的设计师团队进行方案的设计策划，其设计理念一方面充分融合了本地区特有的阿拉伯文化风格（如棱角、穹顶）和以色列犹太文化风格（院落），使整体的建筑风格呈现出混合式特征，易于为本地区民众接受；另一方面则是将现代环保技术（风能转换装置、太阳能发电装置）运用于建筑的设计之中，保证建筑功能作用的发挥。此外，该建筑在建造过程中合理利用本地丰富的劳动力资源，特别是占大多数人口的阿拉伯人，很大程度上解决了迫切的就业需求，保证了建筑的按期施工完成。



环境研究与教育中心

(2) 环保意识提升教育。其主要致力于为不同群体如教师、儿童、专家学者、农民、长者、市政工作人员和游客等提供各类型环保设施和教育指导。其主要包括：为适龄儿童创造合适的环保教育场所，高校学生参与环保试验项目，组织以培育环保领袖为目标的夏令营，举办各类型的关注环保问题的会议及论坛，为教师进行环保课程培训等。例如，TAEQ通过专家团队来为本地区的7万多民众提供咨询建议，帮助他们保护家园和保障生活。

(3) 社会活动策划与开展。其主要致力于在犹太裔以色列人和阿拉伯裔以色列人之间搭建起建设性对话的桥梁，以促进可持续发展经验的分享和环保责任的承担，核心就是建立“环保和平”。例如，在一个欧盟资助的“为和平营造伙伴关系”的项目中，TAEQ积极引导本地区的阿拉伯人和犹太人共同协商处理污染和保护自然资源事宜。又如，2007年，TAEQ为巴勒斯坦和埃及提供污水处理方面的咨询建议，借助双边协商来宣传“环保和平”理念。

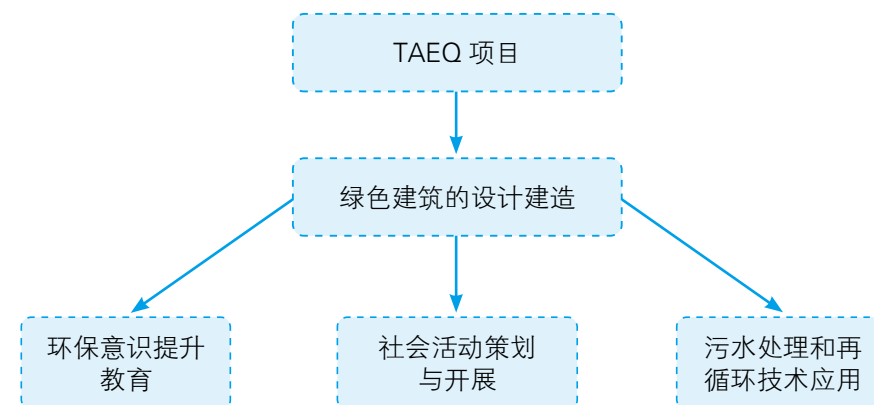
(4) 污水处理和再循环技术应用。其主要致力于发挥各类学者专家的作用来实践环保理念，特别是在运用低成本和易操作的技术手段来提升土地和水资源的合理开发利用方面。众所周知，在以色列，水资源供应是一个热点问题。据相关方面统计，阿拉伯地区大约30%的水资源供应面临着固体废弃物和污水排放的威胁。在美国的MERC基金和“生活城市”项目的支持下，TAEQ首先联合约旦、埃及、巴勒斯坦、以色列和美国等国的专家进行污水处理技术的

研发，然后将研发出的新的污水处理净化系统引入本区域，使其应用于农田灌溉、有机农业发展、水资源循环利用等领域，为本地区民众带来了丰厚的收入回报和经济利益。

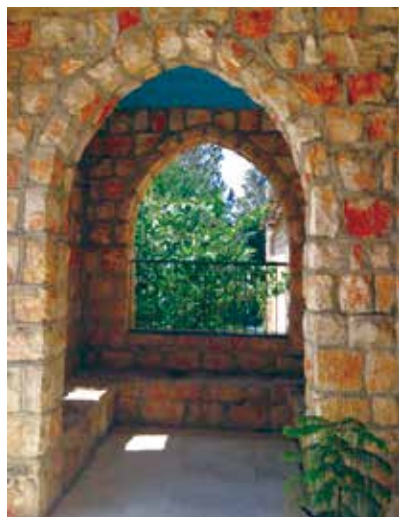
3. 项目的创新特色

(1) 技术创新。本项目技术层面的创新表现为：因为“绿色建筑”对于以色列来说特别是国内的阿拉伯地区而言，是以前从未出现的新生事物。尽管以色列建国几十年来在环保领域尤其是节水领域的创新保持优先，但是一直到2010年，政府部门才发布了关于绿色建筑的评价体系。相比起来，本项目从理念目标的提出到实践的组织运作都要比国内其他地区早得多。更为重要的是，以环保和教育中心为本项目实际应用了一系列节约能源和可替代能源的先进技术，例如太阳能光伏电板和风涡轮，前者通过将本地区丰富的光能转化为电能为建筑内各项活动所使用，后者则是根据力学原理将风能储藏并转化为制冷和供暖所用，区别于一般意义上消耗能源资源的机械设备。这些技术的运用对于本地区乃至以色列其他地区都是极其罕见的，可以称得上是“零能源消耗”建筑。

(2) 建筑风格创新。本项目的风格创新主要表现在：它不是单一孤立的建筑，而是逐步发展式的。它大量运用了传统的古拜占庭-阿拉伯建筑元素，如多棱角的窗户、穹顶的设计、小孔洞的散布等，这些特色元素既能够带来凉



TAEQ 项目运作示意图



建筑的穹顶设计



风能转化装置



太阳能供电设备

爽的空气和充足的日光，也能够为本地区文化遗产的保护、多元文化特质的融合提供建筑层面的示范，而这是本地区其他各类型现代建筑所不具备的。某种程度上说，本项目是现代节能技术和传统阿拉伯建筑风格相互搭配的创新性混合体。

(3) 工作方法创新。本项目将“绿色建筑”业已取得的成果推广至阿拉伯地区的其他城市，这些城市借鉴本项目的经验分别建立了指导委员会等执行机构，以便在各区域内推广“绿色建筑”。除此之外，本项目将以色列教育部划拨的预算中的一部分提供给本地区各个学校，包括初中、高中和大学，帮助其提高校园各类型建筑的环保和教育功能，如咨询服务、教育培训、会议论坛、参观游览接待等。

(4) 污水处理和循环利用创新。TAEQ结合本地区的实际情况，特别是水资源和可利用土地资源比较稀缺的特质，将研发的三段式新型污水回收处理和再循环系统应用于本地区的农田灌溉、生活用水、有机农业推广等方面，取得了良好的实践效果，尤其是本地区的阿拉伯裔以色列人借助新技术的应用实现了群体就业率提升和收入的显著增长。

三、“绿色建筑：环境研究与教育中心”项目存在问题及实施效果

(一) 存在问题

第一，资金来源不足。虽然本项目由以色列政府和其他相关组织机构提供资金支持，但是对于项目的持续运作而言，当前每年70万美元的经费支出仍无法满足日益增长的需求，例如，新型环保技术的开发、环保会议论坛的举办、教师学生的培训教育、人员机构的工资发放、项目的推广交流等方面需要更为充足的资金支持，引入私营组织、企业公司和商业机构的投资成为本项目持续拓展的必然选择。

第二，文化的冲突。由于历史和宗教的原因，本地区阿拉伯人和犹太人之间长期以来相互缺乏信任，隔阂较大。双方在环保理念、风俗习惯、处事准则、生活方式、工作模式、技术手段等方面存在着相当大的差异，因此本项目在实施执行过程中遇到了诸多误解和阻力，如阿拉伯人对于利用处理过的水的疑虑，认为其亵渎神灵不能使用，经过工作人员的耐心解释和悉心指导，相当一部分民众改变了原先的看法，开始使用经过处理的水并获得了良好的收益。由此不难看出，消除文化隔阂和误解是推进TAEQ进一步发展的重要步骤。

(二) 实施效果

该项目取得了以下成果：

第一，倡导理念的科学有效。本项目的理念是融传统性和现代性于一体的绿色建筑，能够节约能源资源。有关机构通过对绿色建筑的能源消耗进行监测，发现其与传统建筑相比，减少75%能源消耗，同时也减少了与能源生产、能源消耗相关的温室气体排放，降低了能源耗费成本。

第二，环保教育、社会服务、污水处理再利用三个机制在运作实践中发挥了积极的作用。例如，参与本项目的六个城市的规划者接受了专业培训和训练，提升了业务能力和职责意识；本市的所有基础教育学校、新建的项目和现存建筑开始逐步采纳本项目的做法进行改造和创新；每年大约有6000名访客，包括教师和学生参与本项目组织开展的各项环保教育和社会活动之中；阿拉伯裔和以色列裔的建筑师、工程师、城市规划者以及中下层民众开始摒弃



隔阂，以互动合作的态度共同处理和应对本地区面临的诸多问题与挑战；在政府支持下，TAEQ开始审核该地区所有的公共建设计划，为每一个新建公共建筑进行绿色功能和技术的开发。

四、“绿色建筑：环境研究与教育中心”项目对全球城市的借鉴和启示

TAEQ的成功实践具有典型的示范意义和借鉴之处。体现在：项目的通用性，该项目可以在世界许多地方推广，既减少能源消耗，又降低智力成本；项目的包容性，该项目的建筑设计体现出阿拉伯特色和现代技术的适度融合，凸显出区域寻求不同群体多元文化的共生；项目的可持续性，该项目所应用的风能和污水处理循环技术能够促进本区域内的经济增长、社会和谐和生态稳定，为可持续发展奠定基础。因此，该项目对于全球城市推进环保技术和机制革新、扩大宣传提升民众环保意识和加强区域间环保互动合作等方面能够提供可资借鉴的经验和启示。



TAEQ 执行主任侯赛因博士介绍生物净水系统

（一）结合本地现实情况，充分利用自身资源，加强环保技术和机制的革新

TAEQ项目一个突出的创新之处在于，建筑设计充分利用了当地的自然资源特质，即丰沛的太阳光能和取之不尽、用之不竭的风能，通过光伏电板以及风电机两项技术运用，保证了整座建筑的能源供给和使用，体现出自身研发的节能减排控制技术与本地自然资源利用相结合所产生的巨大效益，这在很大程度上改善了本地区能源主要依靠外部进口的状况，为推行环保绿色经济增长提供具有借鉴意义和实践可行性的示范。对于全球其他城市的启示在于，首先，政府应从政策上（制定针对性鼓励规定）、资金上（设立专项基金）、人力资源配置上（组织人才团队）、服务支持上（提供实践平台）对从事节能减排技术的各类型组织和单位予以更多的倾斜和优惠，保证其开展活动的自主性、灵活性和创造性。其次，政府应以建设有地域特色生态文明城市的高度来统领各项工作，尤其是发挥自身的集聚优势，与国内外各高等院校、科研机构与企事业单位等通力合作，加快重大节能减排技术的联合攻关研发，争取技术早日进入市场应用，造福民众。最后，政府应积极主动参与多形式和多层次的环保技术设计交流活动，在实践中摸索建立长效的跨区域、跨国界的技术展示与合作机制，如技术合作国际论坛、环保技术巡回展览、节能产品专项交易会等，提升技术创新的可持续性。

（二）提升全社会民众的环保责任意识，建立完善的生态和谐宣传教育架构

TAEQ的一个重要理念，也可以说是目标，就是通过项目的运作不断提升民众的环保责任意识，改变本地区面临的生态困境，为未来创造一个人与自然和谐共处、有序发展的环境。为此，它积极发挥项目的自有功能，开展多种形式的环保宣传活动。如定期召开环保研讨会和论坛，邀请专家学者交流共商环保发展愿景；为本地中小学教师学生提供环保知识方面的培训辅导，传播绿色理念思想；与国内外的各类型研究机构、基金会等组织开展环保专项项目的开发与研究；借助媒体网络资源，适时发表最新研究和合作成果，提升知名度等。这些举措一方面为自身所秉持的理念目标的达成开拓了思路 and 空间；另一方面则提升了本地区生态环境可持续发展的社会参与度，民众的环保意识和责任感大大增强。



TAEQ 中心门口

（三）增强周边区域城市间协调合作，分享借鉴环境保护和可持续发展领域的创新经验

TAEQ项目经过数年的持续发展和运作，对当地和周边国家地区的环保、社会文化交流、教育培训、经济可持续发展等领域产生了重要的影响。其之所以能够有如此巨大的作用，关键还在于该项目依托汇聚了多方的资源要素，既有以色列国内和本地区的多种资源，如城市联盟、以色列教育与环境部、加加利区域联盟等组织和机构在资金、人员调配、目标方案指导设计等方面提供支持和帮助，又吸引了周边和其他国家地区来积极参与包括课题研究、项目考察、人员往来交流、技术研发与利用、教育宣传和培训等方面的合作，如叙利亚、埃及、美国、欧盟、土耳其等，并取得了良好的效果。由此不难看出，TAEQ项目在推进过程中充分调动了多方面要素，特别是各类组织机构的积极性和能动作用，通过彼此开展多层次、宽领域的环保合作提升了影响力和知名度。

调研手记

环保促和——合作中促族群融合

让农户接受环保的灌溉方式难，让不同族群的农户协力合作更难。

萨克宁市市长是以色列境内阿拉伯城市联盟的主席，他说起这个项目时，带着几许调侃地说：这里过去也许会教别人杀人，但现在却要教会大家和环境和谐相处，和别人和平相处。教人杀人只是一个夸张的玩笑。但在1976年，确实有6个人在不同族群的土地冲突中丧生。贴在中心墙上的地图上，划在犹太人和阿拉伯人居住区之间的红线，也提示着不同族群之间的隔阂。侯赛因博士说，项目在推动族群合作方面，经常还会受到来自外部的干扰，比如说前段时间的巴以冲突，就让本地阿、犹农户的合作受到影响。

由于族群之间的差异，难处还不止于让他们打破隔阂、相互信任、相互合作。有时在犹太农户那里可推进的做法，在阿拉伯农户那里就不行。观念不一样，能让他们接受的做事方法也不一样。

侯赛因博士不无遗憾地说：很多农户不仅对与不同族群的人合作缺乏信心，对由相同族群的人组成的地方政府也开始不信任。反过来，地方政府的负责人也对项目的推进变得没有决心。

族群合作经历着“信任—不信任”的反反复复，环保理念的推广显然不易。

“有时我都觉得绝望了。”说起这些，侯赛因博士脸上有着几许无奈、几许无助。但很显然，随着项目给民众带来实惠，给生活水平带来提升，阿拉伯人和犹太人的农庄之间将来可能不再有红线。



非政府组织与灾难治理

——孟加拉锡尔赫特城市创新项目的启示

孟加拉锡尔赫特市社区有效减灾动员项目（以下简称减灾项目）自2007年在锡尔赫特市实施以来，已在提高居民防灾减灾意识及制度化治理上取得了较好的成绩，为预防和应对城市灾害提供了新的治理模式。2012年该项目从全球255个广州国际城市创新奖候选项目中脱颖而出，入围首届广州奖，成为10个提名城市之一。

一、社区有效减灾动员项目的缘起

（一）锡尔赫特自然灾害多发，但居民灾害意识较弱

孟加拉国是世界上最容易遭受灾害的国家。飓风、洪水是孟加拉国常见的自然灾害，常常对全国经济和人民生活造成很大影响。孟加拉国位于地震带，其中2/3有大的断层。近几十年来，孟加拉国的地震发生频率呈上升趋势，两次地震之间的间隔时间越来越密，地震发生概率增大。

因其特殊的地理位置，由27个行政区组成的锡尔赫特市位于地震带上，是孟加拉国最容易受灾害侵扰的地区之一。150年来，锡尔赫特遭遇过3次里氏规模7.5级以上的大地震，最近一次发生于1918年。

然而，锡尔赫特居民对灾害的认识非常浅显，对如何防范灾害一无所知。据调查显示，锡尔赫特市识字率不到70%，就学率更是低至60%，许多人因未受过教育不识字，无法接触到防范灾害的知识。加之重经济重商业的社会氛围影响，人们更多追求个人利益，缺少社会的合作精神和黏合度，这进一步弱化了人们同心协力共抗灾害的意识。再者，锡尔赫特居民缺乏必要的防灾演练，社区也缺乏避难设施和教育，一旦发生地震或者火灾，人们惊慌失措，后果不堪设想。由此可见，提高城区居民应对灾害威胁的意识和能力迫在眉睫。

影响孟加拉国的主要灾害一览表

灾害类型	发生时间	灾害级别	灾害损失
地震	1918-07-18	7.6	主要影响达卡以外地区，锡尔赫特也在其列
	1930-07-02	7.1	主要影响朗布尔地区
	1997-11-22	6.0	导致吉大港市较小损失
	1999-07-22	5.2	发生在海边，导致了房屋的倒塌
	2003-07-27	5.1	发生在兰加马蒂地区
	2011-02-04	6.4	国家的大部分地区有震感
飓风	1970-11-12		影响孟加拉全境，30万人遇难，财产损失超过10亿美元
	1991-04-29		孟加拉国沿海地区遭受飓风袭击，14万人遇难，财产损失超过20亿美元
洪水	1988年8-9月		洪水淹没了52个地区89900平方公里的土地，占国土总面积的3/4，1517人遇难。
	1998年7-9月		此次洪水是有历史记录以来情况最糟、历时最长的一次，淹没土地10万平方公里，毁掉近10000公里长的道路、4000公里长的堤坝和超过2000座桥梁，损坏房屋100多万栋，3100万人口直接或间接受灾，整个国家的经济几乎被摧毁

（二）城市化快速发展，但城市公共资源薄弱

近几年来，锡尔赫特经济得到了快速发展，城市人口不断增多，但城市的快速发展，并没有带来城市公共设施的同步发展，锡尔赫特的水、电、气、路、电信等各类基础设施相当薄弱。在贫民区里，这些基础设施甚至没有。比如电力供应短缺，严重依赖自备发电机；经常性停水，水质不佳；天然气供气压力不足、不纯；交通秩序混乱、拥挤；缺乏普及的消防设施等。基础设施薄弱严重影响了人们抵制灾害的能力。如锡尔赫特非常容易发生水灾，并非由于其降水量比其他地区多，而是因为城市基本无排水系统；而城市公共卫生设施缺少导致了流行病更容易发生等。

（三）政府治理能力有限，灾害应对措施缺乏

导致锡尔赫特政府治理能力有限主要有两个原因：



一是与其体制有关。孟加拉国政府实行议会共和制，各市政府由民主选举产生。虽然这一体制实行多年，但孟加拉国并没有成长为成熟的民主国家，相反，政治失败随处可见：多党制下的机会主义政治体系、缺位的治理、拖沓的决策机制以及政治动荡和社会失序。据有关机构调查，在1990—2001年的11年时间里，孟加拉国各主要政党之间发生的政治冲突多达2423起。在一个贫穷落后的国家，政府长期陷入政治斗争的困局，基本无暇顾及社会治理工作。锡尔赫特市制属于城市合作制，市政府由委员会管理，设主席1名以及委员20名，同样也面临政治冲突，游行示威罢工经常发生。在一个不成熟且贫穷的国家，单有民主的形式，照搬民主体制并不能解决人民生存问题，使人们过上有尊严和自由的生活，相反，会导致经济发展缓慢，城市公共建设举步维艰。

二是与其经济基础有关。政府因为受制于政体，调用经济资源的能力有限，加之经济基础本身不足，不可能集中资源解决社会问题。

孟加拉国政府虽然从国家到村各级都建立了紧急备灾机构，但由于其治理能力的不足，所以政府在治理预防和应对灾害问题上存在缺位和不作为问题。如全国没有制定建筑物防震标准，据非政府组织统计，在锡尔赫特市，52000栋建筑中，就有24000栋建筑不符合防震标准，被定为危险级别。

二、社区有效减灾动员项目的实施主体

社区有效减灾动员项目的实施主体是孟加拉国的非政府组织——伊斯兰国际救援组织（Islamic Relief Worldwide，简称IRW）。政府在项目推行过程中，既不提供资金，也不具体指导工作。政府与项目之间的协作，仅限于与该项目相关的政府部门应项目邀请，担任顾问，或提供活动援助（如火灾演习时，提供场地、消防器材等），或接受非政府组织提供的政策建议。项目的选择、推行、实施等完全由非政府组织主导。

非政府组织主导该项目，与当前孟加拉国对非政府组织的开放态度有关。20世纪末，孟加拉政府一改过去对非政府组织警惕和限制的态度，加大了对非政府组织的支持力度，如采取了简化非政府组织的登记手续，允许国际非政府组织在境内活动，允许非政府组织接受境外资本捐助等措施，这些政策的推行

使孟加拉国境内的非政府组织迅猛发展，从就业人口可窥见非政府组织的数量与规模。孟加拉是个农业国家，工业的从业人数只占8%，相反，非政府组织的从业人员却接近20%。而且，非政府组织从业人员素质高，大多受过良好教育，有着良好的前途，更加大了非政府组织对政府的影响力。非政府组织已成为贫困治理、灾难援助等领域の中坚力量，是社会治理的主力。

承担该项目的伊斯兰国际救援组织是享有较高国际影响力的国际救援慈善机构。它成立于英国，因与孟加拉的宗教一致，且因孟加拉与英国的特殊关系，较早就已在孟加拉设分部，已连续多年在孟加拉国推动防灾减灾工作的开展，起到协助和监管非政府组织的作用。

三、社区有效减灾动员项目的理念及实施过程

（一）项目的理念

孟加拉伊斯兰国际救援组织于2007年在锡尔赫特启动城市减灾项目，该项目的资金来自欧盟人道援助和市民保护委员会，该机构制订的《第六次欧盟委员会灾害预案人道主义援助办公室行动计划》为南亚地区减灾行动提供为期18个月的资金支持，孟加拉伊斯兰国际救援组织利用这一资金启动了锡尔赫特的减灾计划。减灾计划的目的在于通过提高城市居民的意识 and 增强他们有效应对危机的能力来减少灾害对他们的生活造成的危险。其创新理念体现在两个方面：

第一，提高居民灾害意识是减少灾害影响的关键。因为地震、洪水、火灾并非每天发生，人们很难积累这方面的经验。通过培训教育、演习等活动，可以增强民众认识和应对灾害的能力。

第二，IRW推动减灾制度化发展。为了更好地提高减灾项目的可持续性，该组织注重建立和培育长期的地方性的减灾志愿力量。

（二）项目实施过程

减灾项目由孟加拉伊斯兰国际救援组织执行，项目的推行主要分为三个步骤：

第一步，开始阶段。IRW在不同的社区组建项目启动工作室，工作室向居



学校急救训练

民宣传项目目标，向社区团体组织者讲述其在项目中的作用。这个阶段使社区团体组织者明白他们将要执行的任务，以及与任务相关的议题，并最终动员和培训他们承担减灾计划中的领导任务。

第二步，巩固阶段。孟加拉伊斯兰国际救援组织组成了以不同的共同体为基础的团体（Community-based Groups），比如在每个行政区成立了行政区灾害处理委员会（WDMC）、社区志愿者团体（CVG），在每所学校成立了学校灾害处理委员会（SDMC）。该项目通过定期会议、灾害评估、减灾开发行动计划、社区自发行动和项目干预等手段在这些社区团体中间建立协调机制。通过培训这些组织的领导者，IRW将减灾计划的相关任务分配给这些团体，这些团体指导社区制订减灾计划，评估灾害的危害和减灾的能力，准备应急计划，以及通过必要措施开发本地区的减灾行动计划等。在这个阶段，相关灾害知识和技能也将通过培训传授给共同体中的相关人员。这些培训包括减灾的基础培训、城市灾害评估、急救知识、应急搜索和援助、学校安全、用火安全、宗教领导人的培训以及安全器材的运用培训等。相关的器材如灭火器等也会分配给各共同体。

第三步，收尾阶段。通过前两个阶段对组织者和普通居民的培训，在共同体为基础的团体和社区团体的组织者等相关人员以及服务提供者之间已建立了长期稳固的联系。即使这个项目已结束，这些团体和相关人员之间的合作也会继续，这确保了减灾项目继续推广至全市。因为通过培训，共同体的人们或团体已完全掌握了项目推动的技术，并承担起了共同体安全的关系。这点不但能确保项目的成功推动，而且也保证了行动的可持续性。

（三）志愿团体的作用和关系

目前，在锡尔赫特减灾计划中形成的各类团体，功能齐全，结构完整。这些团体在减灾项目中担任了一些具体的角色和责任，但各团体间又建立了较强的合作机制。

1. 行政区灾害处理委员会（Ward Disaster Management Committee，简称WDMC）

WDMC是依照政府城市灾害处理委员会的架构成立的，城市灾害处理委员会是政府灾害处理委员会的最低层机构，而IRW则在市级以下的行政区设立类似的机构，目的是在相关政府机关间建立联系，并关注政府一级灾害处理委员



基恩桥和阿里阿穆杰特钟楼



IRW 为减灾项目制作的小册子等宣传品

会的需要。WDMC由愿意提供志愿服务，且在共同体中有较大影响，与其他共同体成员关系良好的人员组成，通常包括行政区官员、教师、不同政见者、工程师、医生、服务提供商、地方志愿者团体领导人和宗教领导人等。WDMC在减灾项目中发挥领导作用，它制定政策，在政府相关部门和其他为减灾项目服务的团体间架起沟通桥梁，它也利用自身的资源支持社区志愿者和其他团体的相关活动。

2. 社区志愿者团体 (Community Volunteer Groups, 简称CVG)

CVG协助WDMC工作，是其支持机构，其成员直接与社区人员联系。每个行政区的志愿者团体都包括一些有高度活动能力和热情的愿意参与的志愿者，他们挨家挨户，或者直接到单位宣传减灾方法，提高其防灾意识，安排例会说明减灾活动计划等，因此，CVG是整个项目执行过程中的核心和关键。他们也介绍一些志愿者或其他成员加入WDMC组织。

3. 社区团体 (Cluster/Mohallah Groups)

社区团体由直接受灾害影响的人群组成。他们开始并不具备基本的应对灾害的知识和技能，通过CVG开展的活动如演习、纪录片、展示板、家庭选购单、连环画、传单等提高了灾害意识和应对能力。通过培训，他们能将这种能

力和理论应用到实践中，真正掌握应对之策。

4. 学校灾害处理委员会 (School Disaster Management Committee, 简称SDMC)

IRW非常重视学校在减灾项目中的作用，因为学校是青少年集中地，而青少年是应急灾害事件中最脆弱的群体。同时青少年善于学习，通过他们能更有效地将防灾知识和技能传播到家庭和社区。另外通过学校教育，可以培养一批有防灾意识的新一代。SDMC主要由学校教师、学生以及监护人组成，SDMC将防灾知识和技能编入学校日常教学中，也通过举办演练、制作图片、举行比赛等形式对学生进行培训。除了这些IRW自建的团体外，IRW也与其他重要的机构如医院、市场、建筑委员会、宗教机构等合作。如IRW与政府相关部门一起开展对医生、护士的培训，提高他们对应急事件的反应能力和救护能力。

另外，IRW也与建筑工人协会、工程师等合作，培训其建造更安全的建筑。IRW也训练地方宗教领导人，因为领导人有较高的威信，在传播防灾知识



社区志愿者救援能力训练



上能起较大作用，比如通过宗教活动宣传防灾知识等。

5. 各团体之间的关系

各团体之间为完成项目形成了长期的合作关系和联系。一是人员的合作。每一个志愿团体确保有各社区志愿者的参与，表现较好的及活跃的具有领导潜质的志愿者会进入每个行政区的WDMC中，成为项目的领导者。二是事务的合作。WDMC是所有团体合作的纽带，它既指导和培训志愿团体中的领导，又将各团体的信息归纳集中，向政府城市灾难处理委员会递交信息，督促委员会采取相应措施。另外，IRW也与政府建立了较好的联系通道。这一通道的建立，既与其本身的国际影响力有关，也与非政府组织在孟加拉国整体的影响力有关。非政府组织在孟加拉国享有较高的声望，提供稳定和优渥的薪水、较好的升职空间，因此吸纳了许多优秀人才的加入，这些人才在孟加拉国有较大的影响力和话语权。此外，孟加拉国是民主体制，政府较为看重民意代表的意见，非政府组织影响大，民众基础好，其意见和建议更容易被重视。因此非政府组织与政府建立了较正式和方便的联系。IRW与政府的联系包括：一是选送其成

员参加国家防灾减灾的相关培训；二是邀请政府城市灾害处理委员会的成员担任WDMC的领导之一；三是从社区各团体汇集来的减灾计划、安全隐患等信息将由WDMC提交给政府城市灾害处理委员会；四是与其他地方政府机构建立业务合作关系。如举行消防演习与地方政府的消防局、医院等建立联系，培训工人标准化作业时请相关建设部门提供场地，请相关官员和专家举办讲座，参与培训等。IRW与政府之间、IRW内部各团体之间建立了相互联系和合作的网络机制。网络机制的建立有助于IRW提升其项目执行的影响力和能力，使减灾计划项目获得不同层级机构和不同社区居民的支持和参与。

四、项目的绩效评估及存在问题

（一）项目取得的成果

自从2007年IRW在锡尔赫特开展城市减灾项目以来，已在20个行政区（锡尔赫特共27个行政区）中推行了此项目，项目取得了良好的社会效果。

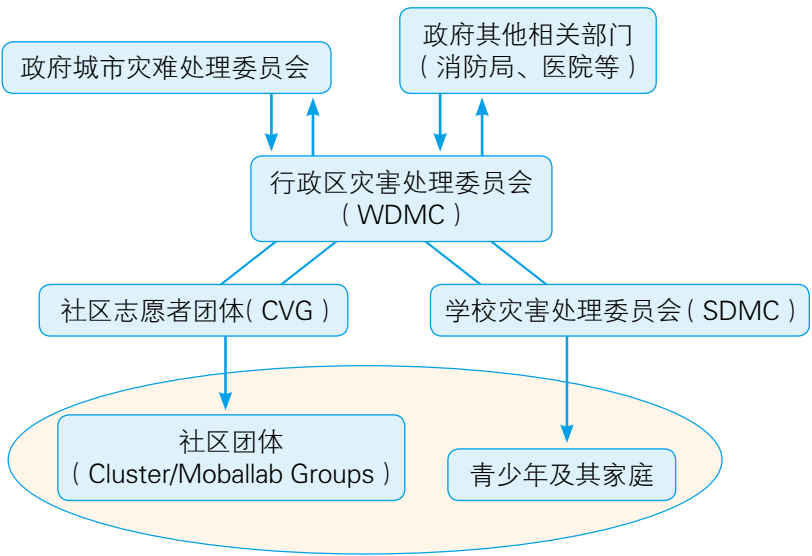
首先，通过培训，社区居民的防灾意识和应对灾害的能力都有了很大的提高。社区居民基本已认识到灾害的危害，了解了社区存在的危险隐患，掌握了防灾的知识，能较熟练运用减灾器材和掌握了应对措施。

家庭层面：人们已学会采取简单的家庭准备措施，比如取下架子上的重物，写下紧急服务提供者的号码，常备一个急救箱，标出房间里的安全区域，等等。

学校层面：孩子们现已知道首次地震发生时须采取“蹲下、掩护、抓住”等自我保护措施以及疏散到安全地带的一系列动作，并采取点对点方式将减灾知识传递于孩子们之间和孩子们的家庭之间。同时，由于培训计划的开展，学校已拥有急救和搜救的设备和能力。

社区层面：WDMC和CVG等社区团体独立性和自主性得到提高，已能独自实施减灾行动。他们通过诸如上门宣传、医疗营、研讨会和仿真演练等活动的开展，提高了公众的减灾意识和减灾能力。锡尔赫特社区居民正在逐渐转变对城市灾害听天由命的看法。目前，锡尔赫特已经被吸纳参与联合国国际减灾战略“建设有抗灾能力的城市”运动中，是孟加拉国灾害准备最充分的城市之一。

其次，项目的制度化程度提升。孟加拉伊斯兰国际救援组织自《第三次欧



IRW 项目网络机制示意图



在高中课堂讲救灾

盟委员会灾害预案人道主义援助办公室行动计划》实施以来，一直强调减灾制度化的重要性：依托当地的资源建立了以当地社区为基础的团体，以使项目具有持续性。目前IRW组建和培育的社区团体结构齐全，功能完整，保障了项目推动的可持续性。IRW在行政区一级已建立了训练有素的WDMC组织，每个组织由大约40人组成。在行政区一级也建立了城市志愿者团体，每个团体也大约40人。目前每个行政区都已完成对城市危险的评估工作。每个学校也已做出减灾教育计划，安排了每月两次的安全课，以及不定期的演练等活动。另外，这些团体活动组织制度化水平在不断提高。如坚持每6个月举行一次抗震建筑论坛，培训工人，以提高建筑物的建筑标准。社区一年举行1—2次演练，各团体和应急部门之间的联系和合作在不断加强。

由于项目产生的效果显著，地方政府已认可减灾项目的做法，锡尔赫特市政府已经承认了WDMC和CVG，正全力为他们提供政策上的支持。

该项目减灾制度化的做法也得到了其他非政府组织的认可，并在其他项目

中推广实施。比如英国施乐会遵循减灾项目的模式，采纳了减灾项目制度化的理念，也在通过当地合作者VARD来推动组织项目的开展。

（二）存在问题

然而，锡尔赫特市的减灾项目仍然存在一些困难，其中最重大的困难是：当地居民减灾意识普遍太薄弱，提高其意识的难度较大。造成这一困难主要有三个原因：

一是当地很多人没有遇到过或者很少遇到地震等灾难，对其危险性缺乏深刻的感知认识，也没有紧迫性。特别是对地震灾难的认识，更是如此。锡尔赫特已有一百多年没有发生过造成重大人员伤亡、财产损失的地震，使得人们认为地震是非常遥远的事情，不必要为此提高意识和付出代价。

二是在锡尔赫特，由于社会处于欠发达状态，人们的第一需求是解决现实的温饱问题，减灾并非最紧迫的需求。

三是当地人宗教观念强烈。在宗教信仰中，居民普遍笃信，因为锡尔赫特是一个神圣的地方，是几大教派的圣地，神会保佑这一地区，不会让其遭受大灾害。

要改变这些观念，提高其防灾抗灾的意识，任务仍非常艰巨。

五、项目的创新经验的启示与借鉴

防灾减灾是每个城市都面临的挑战。锡尔赫特的减灾项目，完全由非政府组织推动。孟加拉伊斯兰救援组织推动的锡尔赫特减灾项目取得的较大的社会影响力，与该组织的国际影响力、当地政府的支持以及项目的本土化运作有很大的关系。此项目对于城市社会治理和软实力的提升具有较大启发。

（一）减灾防灾等应急任务一改过去主要由政府承担，而主要依托非政府组织承担

该项目最创新的经验，莫过于其社会治理的主体由非政府组织独立完成这一特色。近年来，从学界到政界及民间人士都看到了非政府组织参与社会治



理的优势：在传统的政府与社会的二元结构关系中，社会与政府高度整合，政府拥有全权，对社会进步及个人发展负有全责。如果有较完善的非政府组织存在，政府与社会不再是二元结构，处于关系的对立两端，而是由非政府组织作为社会自治组织，处理部分挑战和矛盾，缓解政府压力，作为政府和公民之间的桥梁和纽带。这样，社会治理将从两个方面缓解政府压力：一是官民矛盾的压力。非政府组织是政府与公民之间的桥梁和纽带，能有效地缓解官民矛盾，有效预防官民矛盾的发生。二是降低高治理成本的压力。社会治理由政府一己承担，不但任务重，顾此失彼，而且效率低。非政府组织参与，可减轻政府责任，减少政府开支，整合社会力量，提高治理效率。

各地城市应该鼓励真正的非政府组织加入防灾减灾的活动中，提高基层群众防灾减灾的认识，调动各方面的积极性，减轻政府的负担，提升治理灾难的水平。

（二）加强政府对非政府组织的监督与服务，保障非政府组织的健康发展

孟加拉国一直在非政府组织间、非政府组织与政府间的跨国交流与合作中发挥着开创性的作用。孟加拉政府已建立起系统化的管理模式，对非政府组织进行管理评估。其管理一般来讲有三个方式：（1）政府设有专门机构按期接收非政府组织的财务报表并进行审核，如果有发现违规行为，立即予以终止；（2）开发了一系列指标，进行全面风险管理，考核非政府组织的管理水平，包括透明度、问责情况，还有社区参与的程度，衡量非政府组织的技术和技能方面是否合乎标准；（3）通过从已经建立了非常良好互信的合作伙伴数据库中间接获取材料进行监管。此外，政府还成立了一个非政府组织协调委员会，非政府组织和政府各相关部门每年开两三次会。

地方政府做好对非政府组织的监督和服务工作是重点。如何监督与服务，可借鉴孟加拉国的经验，对非政府组织实行财务监督、法律监督、技术监督，提供专业技术和顺畅的信息沟通渠道等服务。这样，非政府组织才能得到良好健康的发展。

调研手记

政府责任可以“分摊化”

探访中，孟加拉锡尔赫特市这个城市样本，给记者的最大感触是：对于公共安全来说，政府的主体责任不可淡化，但可以“分解化、分摊化、社区化”。

比如，锡尔赫特市的排查污染工作，就完全做到了“社区化”。锡尔赫特市共有27个区，每个区都建立起社区专员队伍，全部是自愿服务，不受薪。但必须得到居民支持，有些区报名就能成为专员，有些区热心人士多，要通过选举产生。各区的社区专员队伍都会与他所供职的社会组织对接，与专业社工协同工作。为了帮助社区专员更好地服务社区，他们还培训了专门的志愿者队伍。社区专员履职之初，将与社区居民一起描绘一幅社区难题地图，主要针对消防、用水、安保等问题。之后，将按照这幅难题地图，逐步寻求解决办法。

某种程度上，只有把责任主体“三化”之后，才能真正彰显政府的主导性、主体性；政府项目“接地气”，才能让政府形象“高大上”。