

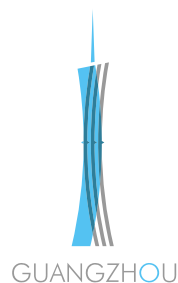


广州国际城市创新研究会

全球城市创新趋势报告

——前四届广州国际城市创新奖案例回顾

世界城市和地方政府组织
世界大都市协会
中国广州市





全球城市创新 趋势报告

Urban Innovation Trends : A Global Report

鸣 谢

广州市人民政府及广州国际城市创新研究会感谢以下专家
为撰写本报告作出的贡献（按姓氏英文首字母排序）：

包雅钧

北京大学城市治理研究院副院长，联合
作者

迪迪埃·范特森

（Didier Vancutsem）
德国慕尼黑国际城市与区域规划师学会
研究院主任、城市规划师，联合作者

图帕奥姆库莫·伊安博

（Tupa-omukumo Iyambo）
纳米比亚温得和克纳米比亚理工大学城
市和地区规划师，量化研究员

拉斯纳·瓦拉

（Rasna Warah）
肯尼亚内罗毕马林迪编辑及作家，联合
作者

盖西·卡路丽·塞比娜

（Geci Karuri-Sebina）
南非城市网络副研究员，南非开普敦大
学非洲城市中心兼职教授，联合作者

游建华

（Nicholas You）
广州国际城市创新研究会执行主任，项
目主任，联合作者

恩里克·R·席尔瓦

（Enrique R. Silva）
美国波士顿林肯土地政策研究院国际项
目主任，联合作者

袁桂萍

（Belinda Yuen）
新加坡科技设计大学李光耀创新城市中
心教授兼研究总监，联合作者



CONTENTS 目录

序言

前言

01

第一部分

全球视野

摘要 / 002

1. 城市创新：全球概览 / 011
2. 亚太地区 / 025
3. 中东和非洲地区 / 040
4. 拉丁美洲和加勒比地区 / 054
5. 北美地区 / 063
6. 欧洲地区 / 071
7. 结论和建议 / 092

02

第二部分

中国与世界

摘要 / 100

8. 历届广州奖参评城市项目分析 / 102
9. 历届广州奖中国参评项目的特征分析 / 107
10. 历届获奖城市项目在实施中面临的挑战
与优化对策 / 112
11. 历届获奖城市项目与对中国城市发展创
新的作用 / 116
12. 广州奖及其系列活动的价值及前景 / 121



序言 PREFACE

为广州奖喝彩

在即将完成对四届广州奖的研究之际，我们谨向广州市所做的扎实工作致以祝贺和感谢，这些工作已经融入世界城地组织和世界大都市协会的工作中。

自2012年广州奖创办以来近十年的时间，我们证明了创新不仅能改善城市的社会、环境和经济可持续性，而且还能促进城市和地区的繁荣、提高居民生活质量。广州奖一方面保持了其根本，另一方面在不断演变，适应不断变化的城市发展条件。

广州奖的发展离不开广州市的有力领导。城地组织和世界大都市协会支持了四届广州奖的举办，我们的会员和合作伙伴也持续参与，这让我们深感骄傲和自豪。

我们正面临着过去五十年来最困难的危机。作为一个共同体，我们通过广州奖汇聚的知识、实践和案例表明，为了减少社会不平等、保护最弱势的群体，抓住重点至关重要。广州奖认为人是创新的中心，而可持续发展目标仍然是变革和创新的有效框架。

广州奖展示了地方层面面临的严

峻挑战，并提供了一个令人振奋的例子，说明地方和区域政府如何在各自的领域内通过创新发挥领导作用。在新冠肺炎疫情期间提供服务，地方的知识和决心至关重要，在全球范围内作出决定时，地方的观点不容忽视。但我们需要的最大变革是改变决策方式和治理结构。

当前的情况表明，一切都可以改变，没有保护最弱势群体的模式需要受到质疑。广州奖始终关注创新，这是地方领导人在地方一级尤其擅长的工作。

随着我们从新冠肺炎疫情中恢复，我们将进入一个城市创新的新时代。我们需要重新审视城市居住区的形态，从一个不同的角度来看待问题，让时间和技术基础设施发挥比目前更大的作用。出行将在后疫情时代获得新的内涵。受新冠肺炎疫情影响，公共空间及人们使用公共空间的方式也需要改变。

居民社区将成为生活中更重要的中心，多元中心主义将成为大小城市治理架构中不可或缺的一部分。让社区发出声音，吸引不同的利益攸关者

的参与，交流不同背景下的经验，这些会激励我们打开思路，为未来创造机会。广州奖一直以来特别强调与利益攸关者和社区的共同创造。

这就是广州奖的精神，我们相信，未来也是如此。

在这一新阶段，必须要确保各级政府都具有技术和财政能力，来满足疫情发生后出现的需求。必须在最接近问题的层面做出决策，进行纵向和横向整合，摒弃各部门自行其是的做法。

我们面临的问题错综复杂、相互依存，在提供公共服务时，应克服准入限制，对公共资源进行可持续地利用。我们应该让低技术解决方案、社区知识和循环经济在社会中发挥更大

的作用。这并不意味着切断与世界的连接，回到旧模式，而是通过连接创造附加价值。全球问题的解决方案需要以地方知识为基础，回应社区的需求。

在第五届广州奖的框架设定中，让我们大胆地提出应对全球挑战的建议。我们需要具有全球视野的地方行动。我们迫不及待地想看到广州奖的申请案例，期待这些案例发挥重要作用，推动建设不让任何一个人掉队的世界。

我们相信新一届广州奖将比前四届更令人难忘，它将直面我们所处的历史时刻，引领我们走向《未来公约》，重新定义人、地球和政府之间的关系。



世界城市和地方政府组织秘书长
艾米莉亚·塞兹



世界大都市协会秘书长
奥塔维·德拉瓦尔加

前言 POREWORD



作为实际服务管理人口超过2 200万的国际大都市，广州始终坚持开放包容、创新进取，积极参与全球城市间交流与合作。2012年广州市与世界城市和地方组织（简称“世界城地组织”）、世界大都市协会共同创设广州国际城市创新奖（简称“广州奖”），致力于激励和推动全球城市治理创新与可持续发展，获得联合国人居署等国际组织的高度认可与支持。广州奖已成功举办四届，从一个奖项评审活动，成为了全球地方层面推动实现联合国可持续发展目标、落实《新城市议程》的重要平台。

2020年以来，在新冠肺炎疫情全球大流行冲击下，国际政治、经济格局正在发生深刻调整。城市作为人们集中生活的地方，是现代化的重要载体。这次新冠肺炎疫情防控，是对全球城市的一次大考。疫情让我们重新

思考城市治理，通过改革创新推动城市治理能力和治理体系现代化，实现以人为本、全面协调可持续发展的科学。同时，疫情也让我们重新审视人与自然的关系，实现绿色复苏需要我们积极落实2030年可持续发展议程，共同构建“人与自然生命共同体”，统筹推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设“五位一体”总体布局。

《全球城市创新趋势报告》在疫情背景下完成。通过对往届广州奖近1 000个参评案例系统性地研究，报告深入发掘广州奖优秀案例的价值，描绘各地区城市所共同面临的机遇与挑战，提炼优秀城市创新案例所体现的经验与启示，勾勒城市创新的全球趋势。报告的完成离不开来自世界各地区专家作者的通力合作，也离不开城市和地方政府为实现全球目标的创新



智慧。这一系列的努力在疫情中显得
格外有意义，因为不论是经验交流，
还是治理合作，不论是地方民生，还
是全球议程，战胜疫情、实现宏伟目
标需要大家携手共进、大胆实践。这
正是广州奖推动城市经验交流和知识
分享的价值所在，也是广州奖所体现
的“人类命运共同体”理念所在。

秉承广州奖设立的初心，疫情
下，广州在推进第五届广州奖各项工
作的同时，不断深化与联合国及有关
国际组织的交流合作，加入了联合国
可持续发展目标地方自愿陈述行动，
参与联合国粮农组织“绿色城市倡
议”，与世界银行合作开展“中国可
持续发展城市降温”试点。2020年
11月，广州成功举办了世界城地组织
2020年广州世界理事会线上会议和
2020年世界大都市协会广州特别全
体大会，并首次当选世界大都市协会主

席城市。

未来广州也将会加强与世界城地
组织和世界大都市协会的联动合作，
改善城市治理，推动开放创新，增强
危机应变力，全面贯彻“创新、协
调、绿色、开放、共享”的新发展理
念，落实联合国《2030议程》，制
定实施碳排放达峰行动方案，共同探
索城市绿色和包容发展的有效路径，
努力探索具有中国特色、广州特点的
超大城市可持续发展之路，也为实现
联合国可持续发展目标、创造更加美
好的世界作出广州贡献。



广州市人民政府外事办公室
主任詹德村

国家地理区域划分列表

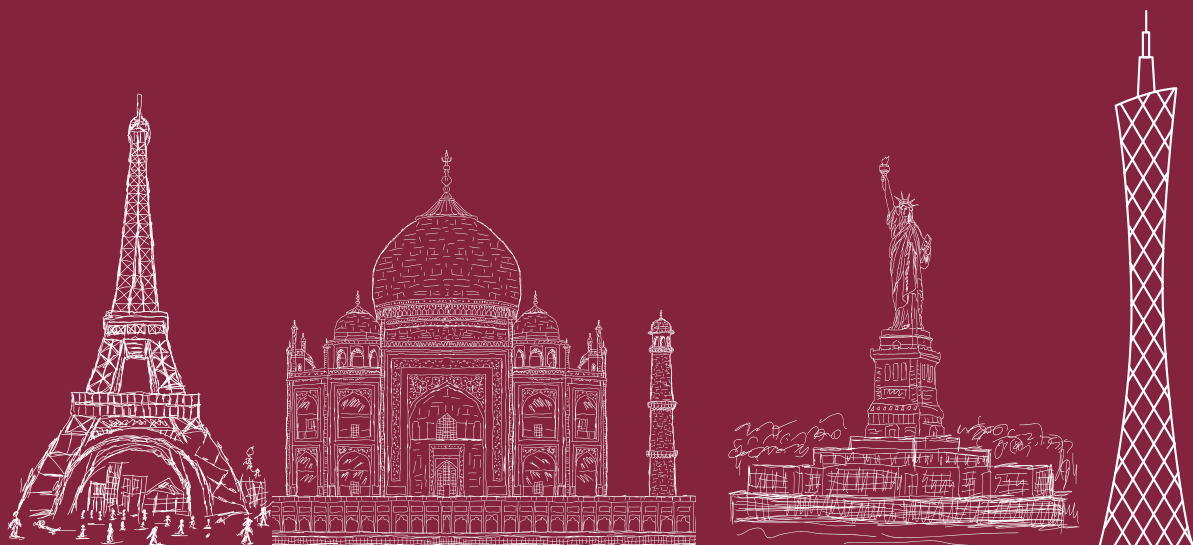
为了更好地总结值得借鉴的经验，报告中的分析以分组的方式进行。前四届广州奖的案例划分为以下五个区域：

亚太地区	中东和非洲地区	欧洲地区	拉丁美洲及加勒比地区	北美地区
澳大利亚	阿尔及利亚	奥地利	阿根廷	加拿大
孟加拉国	贝宁	比利时	玻利维亚	美国
柬埔寨	布隆迪	捷克	巴西	
中国	喀麦隆	丹麦	智利	
印度	刚果（金）	爱沙尼亚	哥伦比亚	
印度尼西亚	埃及	芬兰	哥斯达黎加	
马来西亚	埃塞俄比亚	法国	厄瓜多尔	
尼泊尔	加纳	格鲁吉亚	萨尔瓦多	
新西兰	伊朗	德国	危地马拉	
巴基斯坦	以色列	希腊	洪都拉斯	
菲律宾	约旦	匈牙利	墨西哥	
韩国	肯尼亚	爱尔兰	巴拿马	
新加坡	科威特	意大利	巴拉圭	
斯里兰卡	黎巴嫩	哈萨克斯坦	秘鲁	
泰国	利比里亚	吉尔吉斯斯坦	乌拉圭	
越南	马拉维	立陶宛	委内瑞拉	
	尼日利亚	荷兰		
	沙特阿拉伯	挪威		
	塞内加尔	波兰		
	南非	葡萄牙		
	巴勒斯坦	罗马尼亚		
	苏丹	俄罗斯		
	坦桑尼亚	斯洛文尼亚		
	土耳其	西班牙		
	乌干达	瑞典		
	阿联酋	乌克兰		
	赞比亚	英国		

01

第一部分

全球视野



摘要 Summary

背景

广州国际城市创新奖（简称“广州奖”）由世界城市和地方政府组织（简称“世界城地组织”）、世界大都市协会和广州市共同创立。首届广州奖于2012年成功举行，后来在2014年、2016年及2018年各举办一届。

在2012至2018年期间，约1 000个项目参加了独立评选，产生了180个专家推荐项目，其中60个项目经过评选成功入围，20个项目最终获奖。

广州奖表彰城市 and 地区在社会、经济、治理、环境及技术领域的实践。其根本目的是推进世界范围内城市 and 地区之间知识、专业技能及经验的交流，推广吸取的经验和教训。广州奖自2012年设立之初至今，形成了独特的知识库。本报告是对过去四届广州奖案例的总结，通过专家的分析展示知识库所带来的成果。对这四届广州奖（2012年、2014年、2016年及2018年）的分析结果显示，不同的城市及地区为了应对城市发展的挑战采取了各种方法，这些方法既存在高度的相似性，也有显著的差异。但在面对如气候变化、环境污染及城市不平衡扩大等世界范围的城市共性问题时，采用创新的方式来解决问题是这些案例的共同特点。

地区分析

亚太地区

亚太地区人口众多，差异巨大（有43亿人口，占世界人口总量的60%）。该地区既有小岛屿发展中国家、内陆发展中国家，也有发达国家，发展程度各异。超过一半的人口生活在城市，城市的老龄人口不断扩大，60岁以上的人口数量预计将在2050年达13亿，是2010年的三倍。

亚太地区面临着独有的环境威胁，世界上最脆弱的城市和大都会地区有一半集中在此。即使减贫工作取得了显著进展，亚太地区仍然面临许多挑战，例如：缺乏足够的可负担的住房；基础设施不足；空气和水污染等环境问题；城市扩张；犯罪和暴力以及不平等加剧。而财政、技术和制度能力的不足进一步加剧了这些问题。

过去四届广州奖，亚太地区一共提交了280个案例。对案例的关键词进行分析，可以看出主要关注的领域是：垃圾处理（20个案例）、能力建设（18个案例）、参与式规划（17个案例）、城市规划（15个案例）以及城市更新、社区赋权、气候变化和可持续性城市（各有12个案例）。

这些案例体现了亚太地区的

机会和创新。面对紧迫的挑战，城市乃至社区早已开展行动，而非坐等国家采取措施。从“政府主导，企业运作”到公共部门、私营部门和社会群体三方开展合作，不同的商业模式共同发展。有一个案例采用参与式预算规划，赋能本地社区参与制定发展规划。还有一些案例中，政府没有采取行动，社区先行一步，主动展开行动，将发展范式从无所作为转变为“内部创造，吸引参与”。

城市更新是亚太地区较发达国家的一种发展趋势，尤其是那些重视生态系统保护、支持气候友好投资的国家。例如，使用绿色环保设施来建立气候韧性，以及改造棕地和基础设施。其中最具创新性的一项举措，是将“生态环境优先”及“让生态系统成为总设计师”这两个概念转变为现实，应用到垃圾填埋场再生项目中。

越来越多的城市正在借助创新型技术打造可持续发展的未来，提高城市生活水平，实行智能化城市管理。这些城市实施的许多解决方案都展现了综合全面、多部门和多伙伴行动的特点，以及力图采取以人为本的视角、全面解决当地关注的问题和挑战的努力。

中东和非洲地区

中东和非洲地区人口数量接近全球总人口的五分之一，其特征是高增长、年轻化和城市化。该地区也是世界上自然资源（特别是矿产、水和森林）最集中的地区。尽管如此，这里仍面临许多严峻挑战，包括贫穷、不平等和环境风险。该地区时常发生暴力、社会动荡和冲突。这些因素叠加在一起，会损害治理体系、发展投资、问责机制和监管的质量。加强治理是该区域多边机构的关注重点之一，支持改善治理的呼声和倡议不绝于耳。

许多国家在创新浪潮中只扮演了边缘的角色，而有关补救的议题（重建和稳定）仍然是关注的焦点，这可能与看似更现代的创新领域相矛盾。在四届广州奖中，共有66份非洲提交的案例，分别来自非洲大陆54个国家中的18个国家。一半以上（55%）的案例来自尼日利亚、南非、埃塞俄比亚、肯尼亚和塞内加尔5个国家。中东17个国家中的9个国家共提交了201份案例，而其中近90%的案例仅来自土耳其、伊朗和以色列3个国家。

对申报案例的关键词分析表明，大多数非洲国家提交的案例都侧重于卫生基础设施 / 环境卫生的可持续发展、垃圾处理、城市更新、社区赋权和参与以及社会经济活动等问题。中东提交的案例则主

要侧重于能力建设、赋权问题、妇女和儿童发展以及城市规划 / 智慧城市。非洲和中东两个区域在能力建设、赋权和城市规划问题上可以相互协作。

中东和非洲地区的国家在应对社区面临的各种挑战时，地方政府一直是创新的源泉，包括提供基础设施这样的根本性问题。地方政府通过事实证明，创新解决方案不仅可以应对紧迫的挑战，而且能够激励低收入环境下的经济活动，埃及卡柳比亚（Qalyubeya）的固体垃圾综合管理系统就是个很好的例子。

还有一些举措关注经济增长和包容性，例如南非的德班采用创新模式改造非正式居住区，将改善城市贫困人口生活条件与增加经济机会、提升尊严相结合。

也有案例通过借鉴和调整其他地方的解决方案来解决本地问题，为长期挑战创造可持续发展的解决方案，如达喀尔通过市政债券来为市政建设融资。其他社会创新主要集中在如何解决弱势群体（如妇女、儿童、残疾人和老龄化人口）面临的各种问题。同样也采用了综合解决方案，例如在土耳其的梅茨特里女性生产者市场，性别不平等等问题可通过经济包容性来解决。

拉丁美洲和加勒比地区

在20世纪的大部分时间里，

拉丁美洲地区农村移民不断涌入城市，由此产生的问题给政府管理能力带来了挑战，包括提供大量土地和住房、社会保障和就业。在拉丁美洲和加勒比地区，城市人口不断增加，大部分人无法享受负担得起的住房、教育和充足而稳定的就业条件，这导致城市居民的收入高度不平衡。因此，在21世纪头20年，该地区城市所面临的挑战转变为包容性、公平性、民主治理、生态可持续性和气候韧性等问题。

自2012年以来，拉丁美洲和加勒比地区共向广州奖提交了196份申请（约占所有申请的22%）。通过四届广州奖中前20的关键词，可以看出人们越来越关注包容性（社区赋权、市民伙伴关系）、民主治理（市民参与）、可持续性（替代性交通、气候变化、生态保护）以及政府绩效（能力建设、政府效率）等问题。

拉丁美洲案例排名前5的关键词表明，该地区非常注重地方政府规划能力、管理体制和工作效率。这反映了地方政府在城市发展问题上历来扮演的弱势角色。该地区的一系列案例都高度关注政府绩效，这也是该地区案例如此具有创新性的原因之一。这些案例表明，创新不仅在于新主题或新技术，还包括新制度和新实践，以确保地方政府有能力应对问题、兑现承诺。

20世纪末，地方政府不断创新，成为推动人类、经济以及环境可持续发展的核心力量。这早已不是布宜诺斯艾利斯、里约热内卢、墨西哥城甚至阿雷格里港等一批具有代表性的大城市所独有的现象。回顾前四届广州奖，尤其在2016年和2018年两届的入围名单中，小城市的创新案例也备受瞩目。

在2014年广州奖的7个入围项目中，至少从3个项目（布宜诺斯艾利斯、里约热内卢和阿雷格里港）中能明显地感受到，他们希望提高政府工作效率和能力，实现更高的目标，如提高社会包容度或环境保护。此外，2014年的入围项目体现了地方政府对传统技术手段的青睐，如圆桌会议，但同时也采用新方法，如信息技术和大数据来提高透明度，加强政府部门和公用事业部门之间以及内部的协调。

该地区大多数入围项目对五个可持续发展领域（经济、社会、治理、环境和技术）中平等和韧性问题的关注和创新值得肯定。全面分析这些案例，所得到的主要经验是，地方政府规划和执行政策及方案的能力十分重要。

北美地区

北美洲80%以上的人口生活在城市，与拉丁美洲和欧洲一样，是世界上城市化程度最高的地区之

一。21世纪头20年的多数时间里，北美城市在很大程度上实现了复兴。20世纪，人口郊区化、城市衰落、犯罪猖獗和贫穷落后的景象已被新面貌所取代，城市中心重新焕发活力，房地产行业蓬勃发展，公园和绿道也恢复生机。城市作为文化发展和创新的关键场所，在应对气候变化和不平等方面已基本成为主力。

然而，北美城市复兴带来的兴奋感正在减弱。原因包括2008年爆发的金融危机、新冠肺炎疫情尚不明确的后果、人口老龄化，以及迫切的经济增长和适应气候变化之间尚未解决的矛盾。

与其他地区相比，北美地区的参评案例数量相对较少，但关键词分析反映出这些城市在21世纪前20年遇到的一系列问题。关键词包括环境保护和文化保护，以及市民参与与城市进程的多种表现形式。在过去的四届广州奖中，环境和城市可持续发展也是北美地区案例中的主要关注点。

通过对拉丁美洲地区的关键词进行分析，可以发现一个或几个问题的优先顺序，而北美地区的关键词分析则提供了其他信息。“包容性社区”“文化交流”“市民参与”等关键词反复同时出现，反映出北美城市以多种复杂的方式看待市民在城市发展和管理过程中的地

位和作用，可以称之为北美地方政府的“文化转向”。

北美地区案例所体现的最重要的经验是，城市的繁荣与财富的积累不一定能改善或带来社会公平和环境可持续发展。尽管如此，有充分的证据表明，城市具备政治意愿和制度能力，就能制定和执行不让任何人掉队的市政项目和计划。地方政府用行动证明，市民参与可以并且应该包括青年、女性和老年人。城市也很有可能实现更具环境可持续性的未来。城市可以将复杂的自然科学、经济发展目标和新兴技术转化为可实现、可操作的计划。

欧洲地区

欧洲，尤其是西欧，是世界上城市化程度仅次于北美和拉丁美洲的第三大地区。有关欧洲城市化趋势的详细信息可见于欧盟27个成员国的数据中。数据显示，2016年，城市人口占欧盟总人口的59%，占欧盟国内生产总值（GDP）的68%，提供了欧盟62%的就业机会。这意味着欧盟41%的人口是非城市人口，需要制定具体政策来解决地域失衡问题。

尽管2008年至2009年全球金融危机后，欧洲经济开始复苏，但一些地区仍在奋力追赶。此外，在次国家一级，地方和区域政府仍难以恢复到金融危机前的投资水平，这

也削弱了它们应对新挑战的能力。这些新挑战包括减缓气候变化、新技术的冲击、住房危机等社会需求的增加以及适应人口老龄化。欧洲地区的真正挑战将是在维护平衡的条件下保持社会凝聚力。

过去几年，随着可持续发展目标以及《巴黎协定》等国际目标的出台，欧洲做出了应对气候变化这一世界上最根本性挑战的承诺。为了能在实现《巴黎协定》的基础上更进一步，在欧盟拥有共同法律效力的领域，欧盟立法机构在法律和政策制定方面不断树立新的标杆。根据2019年通过的《欧洲绿色协议》，欧洲将在2050年以前成为世界上第一个实现气候中立的地区，欧盟公民将以更加环保的方式生产、活动、消费和生活，不让任何人和地区掉队。这项政策包含一个重要行动，即欧盟颁布了禁止使用某些一次性塑料制品的新规定。上述政策将对欧盟成员国的城市生活产生巨大影响。许多欧洲城市树立了政治目标，要利用各自的行政和法定权力实现去碳化和环保化。欧洲城市离实现100%使用可再生能源的目标越来越近。

本报告对欧洲的案例分析包括欧亚和欧洲（“欧洲地区”）2012年至2018年间参评城市所提交的案例，包括24个国家提交的266个案例。其中，43个符合要求的候选城市被评为专家推荐城市，并由此产

生8个入围城市和4个获奖城市。

本报告在进行定性分析之前，采用定量分析确定了43个申请案例中的主要关键词。欧亚地区案例的关键词如下：信息系统、儿童发展和政府效率。在欧洲，以下是最重要的5个关键词：城市规划、智慧城市、包容性社区、城市更新以及能源效率。

“城市规划”“智慧城市”“包容性社区”“城市更新”和“能源效率”这些关键词的主导地位，相当准确地反映了欧洲城市目前面临的挑战和问题。在过去几年里，许多参评城市一直在努力进行城市规划和均衡发展，市民广泛参与很好地体现了这一点。在过去十年中，社会包容性日益成为欧洲地区城市发展的关键。在一个有着巨大经济和社会危机的时代，市民的参与已经成为城市成功转型和发展的工具。

城市领域内共同设计和共同创造，例如从开始到结束都有市民参与的产品或服务设计过程，是该地区核心的发展趋势，也将是全球未来趋势。基于现有政策且具有明显潜力的创新，无论是自上而下还是自下而上，都可能在未来的城市化进程中发挥核心作用。

尽管过去20年经济环境不稳定，但欧洲城市一直在创新，特别是欧盟和各国联邦政府通过共同出

资，支持多样化的城市发展产品。最近的成功案例表明，利用综合、多层次的行动体系是城市创新的新趋势。

未来趋势

广州奖是全球范围内知识共享的平台。在过去八年里，国际社会积极参与，城市领导人密切沟通，成绩斐然。项目的实施令所有的参评城市和城市社区受益。自2018年以来，广州奖一直与全球议程的步调保持一致，为地方执行可持续发展目标（SDGs）和《新城市议程》提供证据基础成为广州奖的又一目标。

创新意味着变革，而变革需要跳出制度的舒适区。为了提高主人翁意识、争取广泛的变革认同，动员居民和利益攸关方似乎是常用的策略工具。这四届广州奖提供了一个关键经验，即城市创新往往意味着超越常规意义上的“公众或社区参与”。它通常采用新的参与方式，比如让公众和社区切实参与决策。参与式预算尤其如此，城市居民需要遵守若干“游戏规则”，以确保参与式决策的成功实施，作为回报，市民可以决定如何使用部分预算。由此看来，社会和经济包容将仍然是21世纪城市关注的主要问题。城市创新将在解决这些问题上起决定性的作用。

未来几年，各国和各地区将努

力应对迫在眉睫的气候危机、由新冠肺炎疫情引发的公共卫生和经济危机。在这种情况下，城市和地区之间以及内部开展合作愈发重要。此外，随着新冠肺炎疫情的发生，不平等现象和失业率将会扩大，城市社区亟须建立韧性，实施促进弱势群体（特别是妇女和年轻人）公平和包容的政策。新冠肺炎疫情导致政府机构信任度下降，加上紧迫的气候危机，这些问题将促进城市开发创新项目，改善公共卫生、交通出行、气候韧性、贫困问题和社会正义。

未来十年，城市将面临越发剧烈的气候挑战，给市民和基础设施带来风险。城市和社区必须应对这些挑战，巨大的变革势在必行，环境领域将有望产生更多的城市创新。

可参与性地方治理机制和市民的参与至关重要，有助于推动项目的可持续性，提高民众的生活水平。广州奖的许多获奖案例和入围案例都证明了这一点。利用信息和通信技术解决城市问题（“智慧城市”）也成为城市创新的一个主要特点，特别是在提供服务和经济发展领域。城市领域和创新过程中出现了基于现有政策基础且具有明显潜力的共同设计和共同创造的趋势，无论是自上而下还是自下而上，都可能在未来的城市化进程中发挥核心作用。地方政府将越来越

多地利用网络平台将市民纳入城市治理的过程中来，这是一种必然趋势。这种电子参与方式可以增加市民的参与感，改善公共服务的透明度和问责制度。预计在未来十年，智慧城市的概念也将进一步发展，更多与数据管理相关的创新和人工智能的崛起将主导城市创新。

随着城市化挑战的演变，越来越多的城市将采用创新来应对新旧挑战。广州奖的评选程序也将不断完善，包括：实施更严格的监测和评估；在城市和地区之间以及内部建立可持续和更紧密的伙伴关系；全球范围内的复制和大规模推广；城市层面的能力建设和领导力发展。



第四届广州奖获奖城市案例：市民主导型大都市协调机制（墨西哥瓜达拉哈拉）





城市创新： 全球概览

1

Urban Innovation:
A Global Overview

1.1 背景

广州奖由世界城市和地方政府组织、世界大都市协会共同创立。首届广州奖于2012年成功举行。在2012年至2018年期间，约1 000个案例参加了独立评选，其中，180个案例获得专家推荐，包括60个入围案例、20个获奖案例。本报告编制期间，正值第五届广州奖面向全球征集城市创新案例，共有来自全球60个国家和地区175个城市的273个项目申报。

广州奖表彰城市和地区在社会、经济、治理、环境及技术领域的实践，其根本目的是推进世界范

围内城市和地区之间知识、专业技能及经验的交流，学习分享经验和教训。

广州奖的联合主办方和共同支持方一致认为，需要加快相互学习的进程，使各城市和地区能够迎接现在和未来的挑战。完成最佳实践的事后评估报告所需时间较长。因此，广州奖创设的初衷，就是作为一个学习和交流的平台，不仅对创新进行表彰，同时也是对分享、学习新方式和去中心化合作新形式的肯定。后者包括采用新方法组织会议、研讨会、国际城市创新领导力



第四届广州奖获奖城市案例：全球愿景 | 城市行动（美国纽约）

研讨班、实地调研、展览和搭建数字平台。

本报告通过分析四届广州奖案例来审视这一独特知识库的成果，提出了一系列非常简单的问题：

（1）在四届广州奖评选中，城

市和地区解决了哪些问题和挑战？

（2）针对长期存在的问题，原创性的解决方案能否促进全球议程被采纳和落实？

（3）如何提高制度的有效性？

（4）未来可以做些什么？

1.2 方法

本报告不是对案例的事后评估，而是分为回顾和前瞻两部分。回顾部分旨在研究城市创新案例的重点和内容在多大程度上响应了全球和区域的趋势、问题和可持续发展议程。前瞻部分研究如何将从广州奖和其他类似案例所收获的丰富知识和专业经验本地化，并在全球范围内应用。

本报告采用了两种方法。第一种方法是对四届广州奖的案例进行定量分析，研究全球和各地区案例的关键词和领域。

第二种方法是对特定案例进行定性分析，包括每届（2012年、2014年、2016年及2018年）入围的15个案例。独立技术委员会经全面评估，认为这些案例具有相对优势。这份入围案例名单被递交给独立评审委员会，然后从中选出每届广州奖五个获奖案例。

定性分析由四位来自城市实践领域的专家负责，他们学识渊博、善于传授技能和知识。四位专家也曾担任广州奖的各种职务，非常熟悉评选流程。他们分区域对入围案例进行了研究。



第四届广州奖获奖城市：加拿大雷明堤尼

1.3 城市创新：在瞬息万变的世界中不断发展的概念

世界城地组织、世界大都市协会和广州市联合创立了广州奖，以促进来自成功城市与地区的知识、专业技能和经验的共享与交流，打造宜居的可持续发展的城市和地区。广州奖从创立之初就着眼于可持续的城市化，这一主题在《人居议程》（1996年）、《千年发展目标》（2000年）和其他全球重要会议成果中都进行了阐述。广州奖关注的领域始终对标联合国所定义的可持续发展三大支柱，即社会、经济和环境，以及技术和管理这两个领域。

广州奖设立近十年以来，城市创新这一概念经历了飞速发展。2010年末，当世界城地组织、世界大都市协会和广州市首次提出广州奖的想法时，大多数文献将城市创新的概念与当时迅速发展且非常流行的“智慧城市”概念等同起来。不同时期的文献对智慧城市的定义如下：

- “创新城市就是运用技术提高城市的宜居性、公正性和可持续性。”（2010年）
- “创新城市通过技术将社区、活动、服务、系统和人连接起来，以提高生活质量和保护地球资

源。”（2020年）

这两个定义都对智慧城市构成要素进行了“定义”，时间相距仅十年，从许多方面反映了城市创新概念的演变以及国际社会正在应对的挑战。

1.3.1 什么是城市创新？

迄今为止，城市创新还没有公认的定义。大多数文献都将其定义为应用于工商业、管理科学和公共行政，以及社会、文化和知识领域的创新。思想领袖最常用以描述创新的关键词包括：迭代和实验；创意和灵活；利用新思想；推陈出新；跳出固有的思维模式。

在工商业领域，常用于描述创新的关键词包括：新型及改进的产品、生产方法和实践；利用闲置产能；平衡供求的高峰和低谷；为新市场中的新客户提供新产品的颠覆性价值主张；提高客户满意度。

在管理科学和公共行政领域，创新通常等同于相互连结、系统方法、优先化以及横向和跨部门解决问题，关键在于打破部门之间的界限。

在社会、文化和知识领域，最常用于描述创新的词语有：响应核心价值；循证的政策制定；发展以

人为本的地方和组织；持续的评估和反馈循环（学习）；参与性和预期性的行为。

上述对创新的不同理解有几个共同点。创新要以人为本，包括“客户”“利益攸关方”和“市民”；创新要具有前瞻性，要事先发现问题，而不只是事后做出反应；创新要有效地利用人力、技术和财政资源。

城市和地区越来越复杂，不断城市化的世界面临众多社会、经济和环境挑战，全面的城市创新方法势在必行。

受上述思想启发，广州奖规定城市创新须包括以下一项或多项：

- （1）新政策
- （2）新实施策略
- （3）新商业模式，包括融资方案
- （4）新形式的伙伴关系、参与和协作

- （5）新治理方法
- （6）技术运用

1.3.2 规模重要吗？

广州奖表明，在不同社会、经济和政治背景下，各种规模的城市、地区和社区都孕育着城市创新。历时近十年的四届广州奖显示，城市创新首先是对地方层面需求的回应。回应既可以来自本地负责决策、制定政策的高层，也可以来自社区和基层，往往两者兼而有之，因为长期存在的问题已开始影响公众意识并考验公众的耐心和对不作为的容忍度。

媒体和市民社会的倡议往往起着关键作用。他们不仅关注气候变化等全球挑战，还重视本地的日常问题，包括空气与水质、交通拥挤及其造成的生产力损失、治安状况，影响健康和福祉的不利因素等。几乎每个城市居民都面临着这

表 1.1 入围城市和地区规模及发达国家 / 发展中国家分布

入围城市和地区规模	
特大城市 / 地区（500 万人以上）	8
大都市（150 万 ~ 500 万人）	14
大型城市（50 万 ~ 100 万人）	17
中型城市（25 万 ~ 50 万人）	9
小型城市（25 万人以内）	9
发达国家 / 发展中国家分布	
发展中国家：	34
发达国家：	23

注：理论上有 60 个城市入围，但有 3 个城市分别入围两次。



来源: C40

些日常挑战，迫使许多地方政府当机立断，进行影响深远的变革。改革内容包括决策方式、资源分配、打破部门壁垒、寻求协同合作、改善公共行政等，以大力加强公共行政、公共事务管理和发展治理。本报告中介绍的一些案例已成功调整了治理结构以满足变革的迫切要求。

城市创新的一个关键是调动广泛的人力、技术和财政资源。在一些案例中，城市和地区充分利用资源，动员广大社会行动者和利益攸关方参与，推动重大变革，以令大多数人信服的愿景或使命为推动力。广州奖的主办城市广州市就是一个很好的例子，广州在一年内实

现了11 000辆公交车的全部电动化。还有一些城市和地区勇于创新，却想采取低成本、低投入的方法来大幅度改变社会态度和人类行为，而它们通常是造成任何特定社区面临问题和挑战的根本原因。

创新意味着变革，而变革意味着跳出制度的舒适区。常用的策略是动员居民和利益攸关方，以此培养主人翁意识、赢得对变革的广泛支持。参与式预算尤其如此，城市居民需要遵守若干“游戏规则”，以确保参与式决策的成功实施，作为回报，市民可以决定如何使用部分预算。

1.4 广州奖的主要领域

对2012年以来所有案例进行的定量分析表明，社会、治理和环境问题总是最受关注的领域。总体来看，社会问题排在首位，治理和环境问题紧

随其后，不相上下。经济问题排在第四位，技术问题排在第五位。每一届都是这种排序（图1.1）。

这种排序在很大程度上与地方

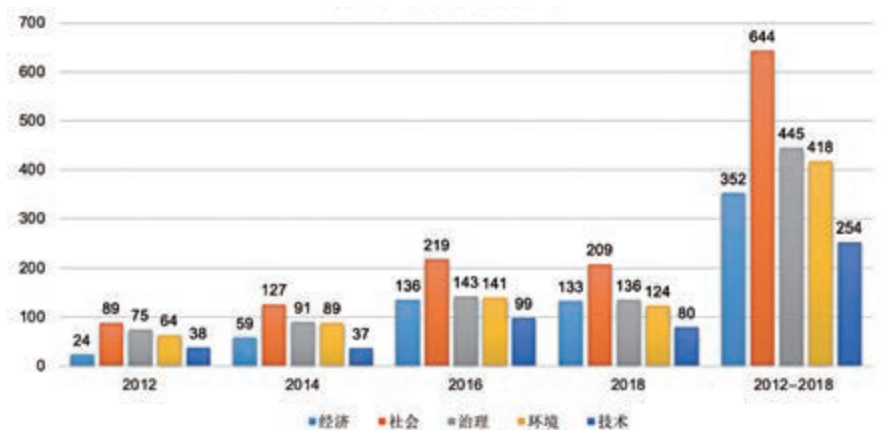


图1.1 四届广州奖所涉领域（2012—2018年，含合计）

政府的责任相一致。在世界许多地方，地方政府的责任仅限于提供基本的社会和环境服务，如垃圾处理，很少包括明确的经济发展任务。

这一顺序也符合当时的全球议程。2012年和2014年，全球正处于实现2015千年发展目标的高潮。八

个千年发展目标^①中有六个明显属于社会领域，另外两个是环境目标和治理目标（伙伴关系）。此外，2016年对应的是2015年底通过的《巴黎协定》，而2018年则恰逢千年发展目标到可持续发展目标的过渡。

1.5 关键词分析

对四届广州奖案例的关键词进行分析非常具有启发性，它们在很大程度上反映了关键领域。如图1.2所示，总体而言，在城市和地区采

取的行动中，排在首位的是能力建设和城市规划，其次是废物处理、智慧城市、社区赋权和包容性社区。治理问题排在首位，然后是社

^① 八个千年发展目标是：1. 消灭极端贫困和饥饿；2. 普及小学教育；3. 促进两性平等并赋予妇女权力；4. 降低儿童死亡率；5. 改善产妇保健；6. 与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争；7. 确保环境的可持续能力；8. 制定促进发展的全球伙伴关系。

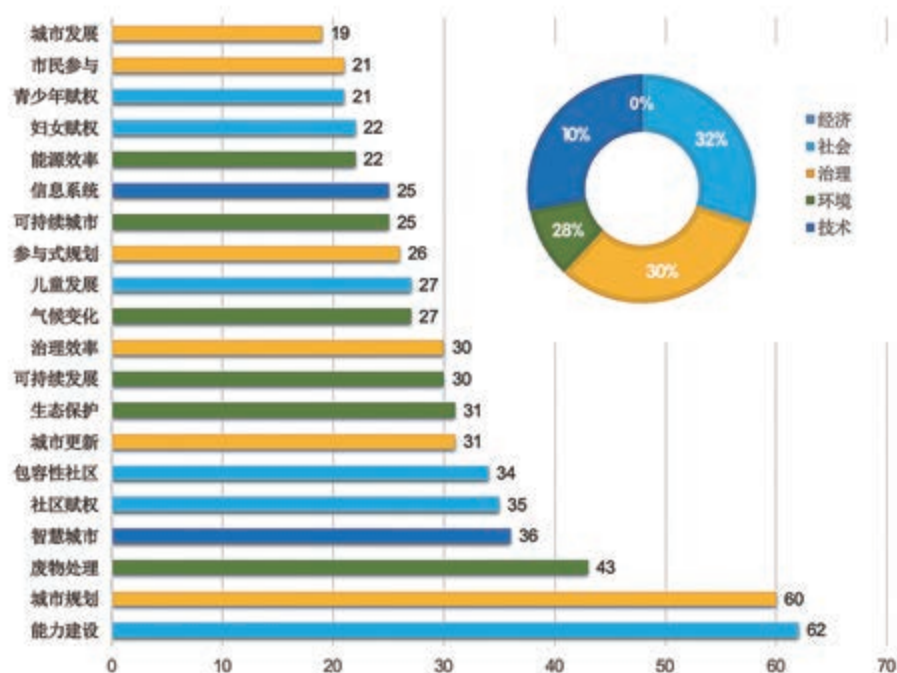


图1.2 四届广州奖20个主要关键词

布里斯托尔智慧城市

布里斯托尔建设智慧城市的创新方法是基于人而非技术，即一种“政府-企业-公众”三合一的方法。该方法有两个主要目标：（1）到2020年，布里斯托尔市的二氧化碳排放量在2005年的基础上减少40%；（2）通过项目确保社区对可持续发展的重点关注，让可持续发展成为改善个人生活不可或缺的方式。迄今为止的智慧城市项目包括智能电表、开放数据、智能电网和电动汽车，项目所在城市都在微电子和数字企业方面具有优势。通过实际生活中的试验和广泛的媒体数字宣传，强化了市民参与。未来的项目包括“布里斯托尔新清洁技术奖”和“基层催化剂基金”，以孵化和开发可持续的城市生活项目，并在国内外城市推广。

来源：《2014年广州国际城市创新奖技术委员会报告》



来源：Bahn

布里斯托尔是英国目前正在测试无人驾驶的四个城市之一

会和经济问题。以下是对每届广州奖的关键词分析。

1.5.1 2012年广州奖

2012年，排名第一的关键词是“智慧城市”，紧随其后的是“城市规划”“市民参与”“能力建设”和“市民合作”。如上所述，这反映出城市创新的趋势和大家对城市创新的理解，其背后的原因是科技公司进行了积极的营销，推出了大量智慧城市的应用。大部分应用都提出使用大数据分析，帮助城市用新方法解决老问题。这些智慧城市的商业模式要求优化基础设施和资源，最初关注的问题是大规模、高成本的公共服务，如交通、

废物处理和能源（图1.3）。

英国的布里斯托尔市是受到2012年广州奖认可的首批“智慧城市”案例之一。在当时，其独特性在于以人和社区为中心，而不是以技术为主导。

1.5.2 2014年广州奖

2012年大热的智慧城市案例在2014年有所降温，而包容性社区和社区赋权等社会问题和环境问题则成为焦点。在2014年占据首位的是环境问题，包括废物管理、气候韧性和交通运输（交通运输系统、交通运输效率、快速公交和替代交通方式）。与

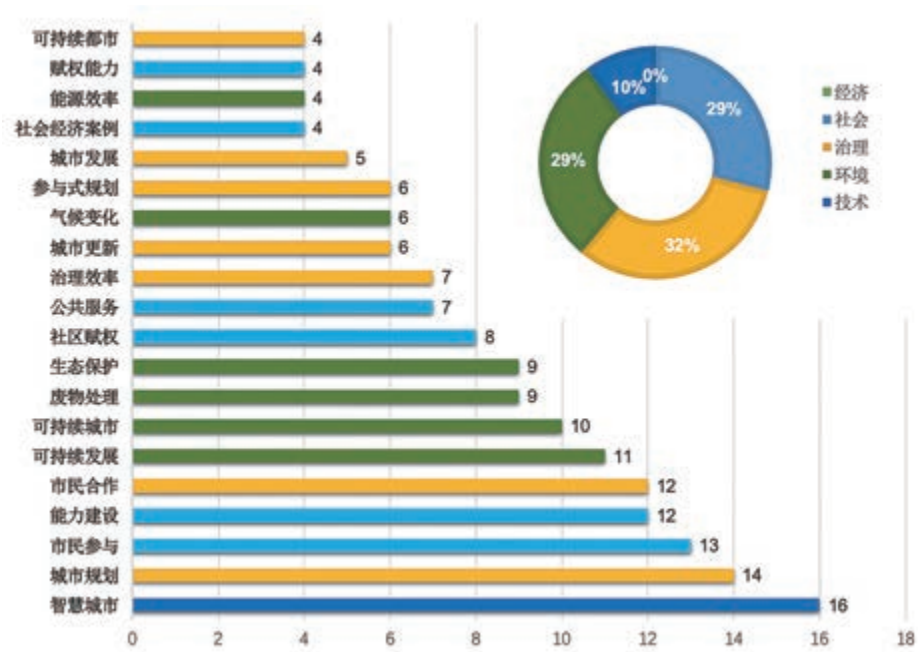


图1.3 五大领域的主要关键词（2012）

治理有关的问题，比如规划和能力建设，仍颇受重视（图1.4）。

2014年汉堡市提交的案例具有

代表性，体现了治理和环境跨领域问题。

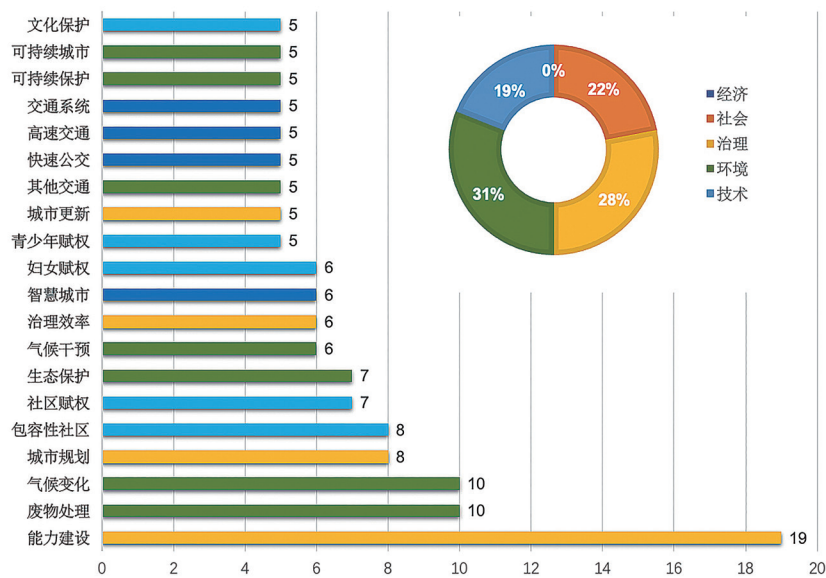


图1.4 五大领域的主要关键词（2014）

汉堡市：具有社会包容性的零碳社区转型

2005年，德国汉堡市决定通过主办国际建筑展（IBA）来支持该市威廉堡社区的重建。“IBA伙伴关系”从此成立，汇集了150个私营企业和当地社区，围绕城市和气候变化等三个主题开展了70多个项目。

威廉堡有5.5万居民居住在易北河的一个小岛上，那里很容易受到洪水的侵袭。它也是一个多民族的低收入社区，环境受到工业和交通基础设施的影响。项目通过节能和提高能效实现本地能源利用最大化，从而加强本地经济。项目目标是到2025年实现100%的本地可再生能源供应，到2050年实现100%的可再生热能供应，最终在易北河岛屿实现碳中和。

IBA项目为进一步推进该计划提供了机会和框架。到2015年底，可再生能源占热能产量的54%、能源总需求的14%。IBA汉堡模式和气候保护可再生的威廉堡策略已被应用到该市的其他区域。此外，IBA还将与其他合作城市分享知识。

来源：《2014年广州国际城市创新奖技术委员会报告》

1.5.3 2016年广州奖

到2016年，社会问题重新占据了主导地位，紧随其后的是治理（包括规划）和环境问题。社会问题范围广泛，包括文化保护、社区发展、社区赋权、妇女赋权和儿童

发展（图1.5）。

2016年，玻利维亚拉巴斯市“斑马人”项目因其创造性脱颖而出，该项目将问题青少年改造成推动人们改变态度和行为的使者。

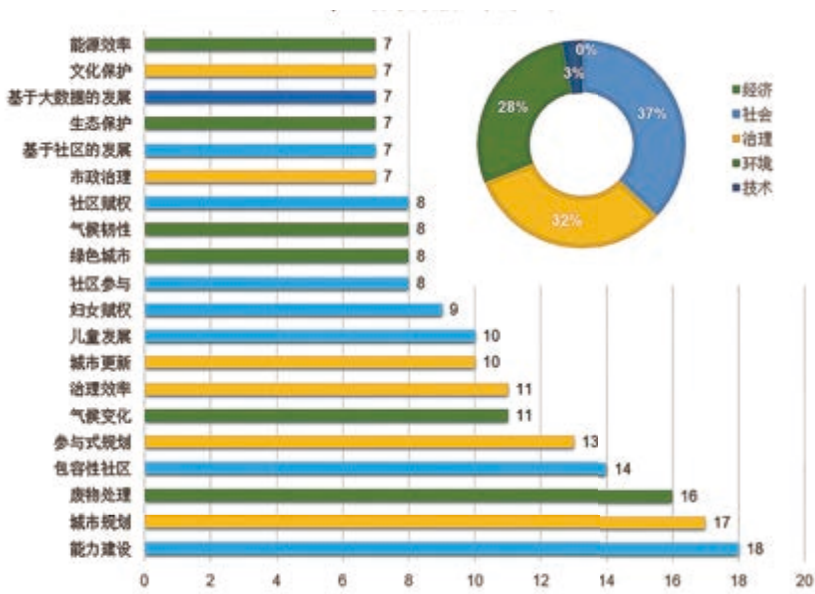


图1.5 五大领域的主要关键词（2016）



第三届广州奖获奖城市案例：斑马人：市民文化项目（玻利维亚拉巴斯）

拉巴斯“斑马人”

拉巴斯“斑马人”项目积极推动年轻弱势群体参与市民教育行动，获得了很大的成功。项目给边缘青年支付法定最低工资，将其培训成“城市教育工作者”，扮演斑马（暗示斑马线）。此举旨在改变司机和行人的行为，鼓励他们注意交通标志、遵守交通规则。项目有效改善了人们的行为，减少了交通拥堵和事故，巧妙地为边缘青年提供了成为积极负责的市民的机会。该项目不仅对当地产生了影响，还被推广到玻利维亚的其他城市和拉丁美洲的其他国家。该项目独树一帜，采用了友好、诙谐的形式和创新的方法将边缘青年吸引和融入社会工作中。青年在社会中担任有意义的角色，从而获得了力量、尊重和尊严。许多参与过该项目的青年继续接受教育并找到了体面的工作，有些还接受了高等教育。今天，拉巴斯“斑马人”项目正在帮助学校减少欺凌现象，给住院患者送去欢乐和慰藉。

来源：《2016年广州国际城市创新奖技术委员会报告》

1.5.4 2018年广州奖

2018年广州奖对标可持续发展目标和《新城市议程》。所有入围

的项目都表明了对全球议程目标和原则的明确理解，同时涉及若干可持续发展目标，强调了目标之间的

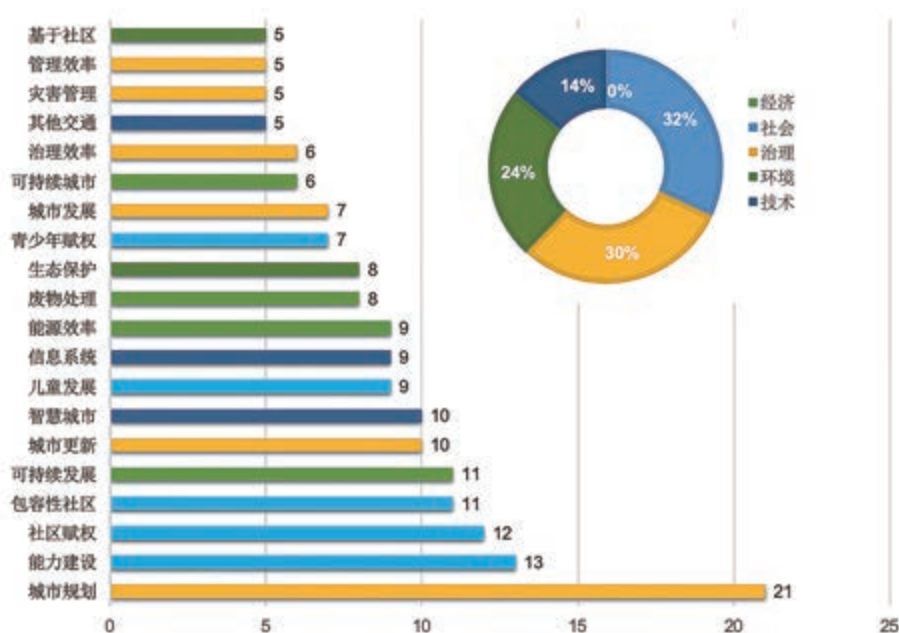


图1.6 五大领域的主要关键词（2018）

相互联系。

“城市规划”和“能力建设”仍然是城市创新案例的主要关键词。社会和治理问题仍然是最受重

视的问题，其次是环境问题。无论是发达国家还是发展中国家，提交的案例中都首次出现了能源效率问题（图1.6）。

1.6 小结

回顾广州奖的全球案例，可以发现全球议程与城市和地区的关注焦点高度重合。如前所述，在2012年第一届广州奖参评项目中，许多案例涉及智慧城市的方法和技术。这两个关键词后来逐渐淡化，在2016年和2018年分别被社会和环境领域的关键词所取代。

在所有广州奖参评项目中，另外两个非常突出的关键词变得越来

越重要，即能力建设和规划。能力建设被视为创新的必要条件，而城市规划则是实施的第一步。

本报告中较少提及的一个领域是经济发展。地方政府确实很少承担发展经济的明确任务，特别是市政府。但是，仔细研究入围的案例就会发现，许多案例都与经济机会间接挂钩，最显著的是为人民特别是妇女创造必要的条件或基础设

喀山游泳世锦赛开幕式



施，以便有机会接触市场、工作挣钱。在土耳其梅茨特里的妇女生产者市场的案例中，这一点体现得尤为明显，因为那里的妇女很少有机会获得经济独立。

广州奖带来的一个重要启示是，城市创新往往意味着超越常规意义上的“公众或社区参与”。城市创新需要采用新的方式，让市民和社区切实参与决策来提高其参与度。



能力建设与可持续发展目标

能力建设被定义为“发展、加强组织和社区在快速变化的世界中生存、适应和发展所需的技能、本能、能力、过程和资源的过程”。能力建设的要素之一是从内部产生并长期持续地变革，这种变革不止于完成任务，还要改变思维和态度。

<https://academicimpact.un.org/content/capacity-building>

亚太地区

ASIA-PACIFIC REGION



亚太地区由4个次区域和38个国家组成：南亚及西南亚（7个国家）、东南亚（13个国家）、东亚及东北亚（4个国家）和太平洋（14个国家）。亚太地区人口众多（43亿人，占世界人口60%），其地理范围从小岛屿发展中国家、内陆发展中国家到发达国家不等。亚太地区许多国家

正在经历快速城市化（50%的人口居住在城市，城市化的速度超过了世界其他发展中地区）、人口老龄化（60岁及以上的人口预计在2010年到2050年之间增加两倍至13亿）和环境威胁（包含50%的世界上最脆弱的城市和大都市地区）。

2.1 趋势

联合国指出了影响亚太地区发展和实现可持续发展目标进程的五大大趋势：

- **城市化**——从城市及国土规划、非正规住房、工作到提供可持续的城市基础设施。考虑到亚太地区城市化的速度和范围，这里聚集了世界最多的城市贫困人口（约为2.5亿），亚太城市和大都市地区促进可持续发展的能力将影响世界可持续发展前景；
- **人口变化**——从城市边缘化、城市人口分化到促进社会经济平等、建

设包容性城市；

- **气候变化**——从不均衡的气候变化影响到实施气候敏感行动和跨领域伙伴关系，以实现气候中立、提高城市地区的韧性和生活质量；
- **持续危机**——从冲突和灾害（例如洪水、干旱、生物多样性丧失）到将冲突和灾害预防纳入其中，包括针对最弱势群体的危机管理，冲突解决和减少灾害风险战略；
- **前沿技术**——从维持现状到通过新兴技术和创新打造智慧城市。



第四届广州奖入围城市项目：绿色广场（澳大利亚悉尼）

2.2 挑战

尽管减贫工作取得了进展，但亚太地区仍然面临许多挑战，包括：

- 缺乏充足的可负担的住房，包括居住权和获得住房的法律保障；
- 基础设施不足；
- 不良环境（如空气和垃圾污染）、城市扩张、犯罪和暴力（特别是对妇女）；
- 不平等现象加剧，尤其是低收入

者、妇女、青年、老年人和残疾人等弱势群体；

- 财政、技术和人力资源不足，无法实现城市可持续发展；
- 缺乏制度能力，应对相互关联的城市挑战，无法有效促进土地开发、管理环境和不断发展的大都市地区、特大城市和特大地区。

对四届广州奖提交的280个案例进行关键词分析，可以看出来自亚太

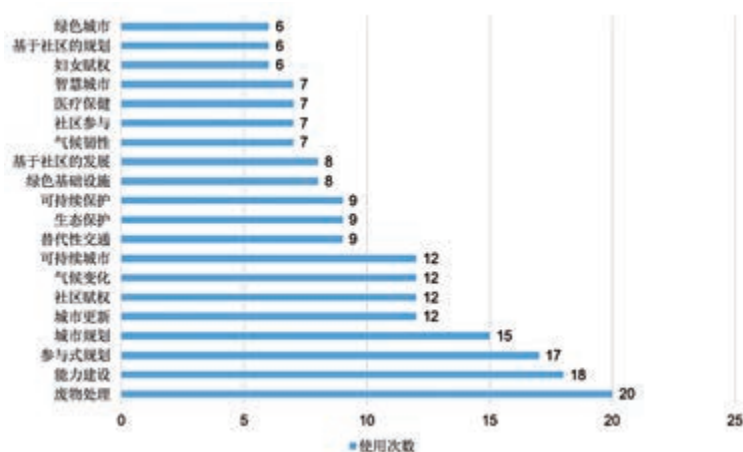


图2.1 亚太地区案例中的问题

地区的大多数案例都涉及以下方面：

- 废物处理（20个）
- 能力建设（18个）
- 参与式规划（17个）
- 城市规划（15个）
- 城市更新、社区赋权、气候变化、可持续城市（各12个）

这些关键词反映了亚太地区的快速城市化以及由此产生的人口和条件的变化。城市规划和城市更新等关键词表明，许多案例认识到并试图应对城市快速增长带来的挑战。许多案例涉及垃圾处理和能力建设，反映出该地区许多发展中国家由于快速城市化带来的基础设施缺口和机构能力不足。参与性规划和社区赋权等关键词则体现了亚太地区人口结构的变化，人们日益认识到要加强社会经济平等和包容性。案例的20个主要关键词进一步反映了社区赋权、以社区为基础的规划发展和妇女赋权等突出问题。

图2.1中出现了气候变化和可持续城市等关键词（绿色基础设施、生态保护和绿色城市等问题出现在最常用的20个关键词中），这表明亚太地区的许多城市也在关注快速城市化过程中气候变化的影响以及对气候敏感行动和环境改善的需求。智慧城市是亚太地区排名前20的关键词之一，由此可以看出亚太地区扩大了新兴技术的采纳和应用。

将所提交的案例按照五个可持续发展领域（经济、社会、治理、环境和技术）分类并进行分析，结果表明，大部分都可以归为社会领域，其次是治理和环境领域（图2.2）。在第一届广州奖之后，经济领域的案例明显增加。而社会领域的案例多是关注于如何解决城市化和人口结构变化导致的不平等和边缘化等社会问题。

社会、治理和环境领域案例的数量众多，这与前面的关键词分

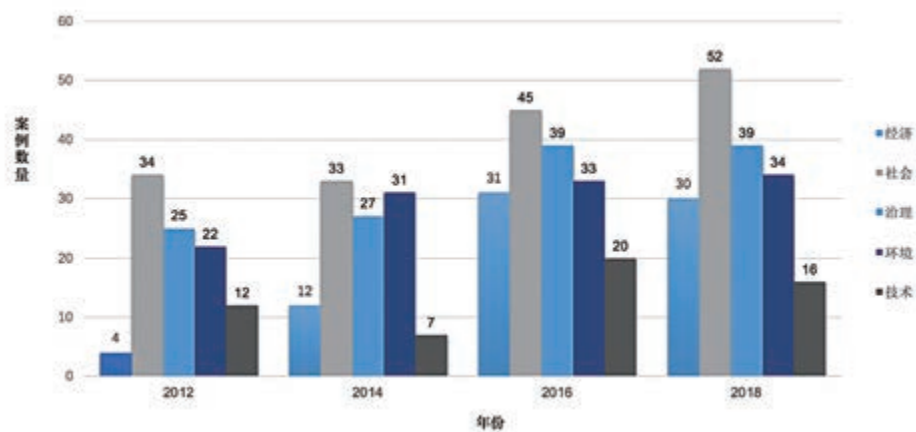


图2.2 各届广州奖（2012—2018）领域分布

析结果一致。这种分类显示了城市化和人口变化对该区域实现可持续发展目标的影响，并表明该区域仍然面临一系列重大发展挑战，如缺乏充足的可负担的住房和基础设施、不健康或被污染的环境以及日益加剧的不平等和边缘化现象（表 2.1）。

亚太地区大多数入围城市

都提及快速城市化对当地的影响（例如，住房不足、污染和环境恶化），这些问题往往与气候变化和经济发展等其他更广泛的问题交织在一起。要解决这些问题，从城市到街区到具体项目，所需的发展空间和规模各不相同。接下来将分析这些城市在应对问题和挑战方面的解决方案和创新举措。

表 2.1 各地区五大主题问题

	非洲	亚太地区	欧亚地区	中东 / 西亚	拉丁美洲及加勒比地区	北美地区
城市规划	0	15	3	10	11	4
智慧城市	0	7	0	11	0	2
包容性社区	0	0	0	9	7	3
城市更新	6	12	0	0	5	0
能源效率	0	0	0	7	0	3

2.3 机遇和创新

从2012年开始的四届广州奖，其中的案例展示了地区面临的众多机遇和创新。城市乃至社区主动采取行动应对紧迫挑战，充分利用城市化改善城市生活，而非等待国家采取措施。例如，雅加达的普鲁伊特水库复兴项目显示随着城市化的快速发展，水道和生态系统受到严重污染，洪水泛滥。由于缺乏足够的住房，河岸上的棚户区

拥挤不堪。该市迎难而上，转危为机，不仅为棚户区居民提供了新的住房和服务，同时也将受污染的水域活化为蓝色和绿色资源。这次转型的关键在于强有力的领导和切实的投入，尤其是在水库综合振兴项目中，政府与私营组织和社区组织通力合作，解决了环境（水资源管理和水涝）、社会（住房和生活质量）和经济（就业机会）等问题。



雅加达重新启用普鲁伊特水库

印度尼西亚的首都雅加达位于一个有13条河流的三角洲，40%的土地处于海平面以下，面临着洪水、藻类和水污染的巨大危机。普鲁伊特水库复兴项目体现了该市在提高蓄水能力、减少城市洪水和改善主要水源水质方面的努力。该项目要求提高蓄水容量，搬迁水库沿岸的3 000名棚户区居民，并将该地区改造成公园和高质量的公共空间。该市的水资源管理计划预计将在2030年实施，其应对气候变化的方法被视为具有社会意识。政府将与企业和社区机构合作开发新土地项目，减少对环境的影响。

来源：《2014年第二届广州奖技术委员会报告》

转变不仅发生在大城市或首都。泰国清莱等小型城市也在应对快速城市化带来的挑战，不断创新以改善城市生态系统和保护生物多样性，打造可持续发展的城市，提高应对气候变化的能力。该项目采用了全面综合的方法，而非单向或

分层级的方法，将生物多样性保护与当地经济发展（为当地居民提供就业和收入）和防灾（应对气候变化和其他危机）相结合。该项目证明建设宜居、可持续发展的城市需要所有部门的共同参与，以增进人类、社会和环境福祉。

清莱：保护生物多样性，实现城市可持续发展、提高应对气候变化的能力

泰国清莱市于2008年启动该计划，标志着其应对快速城市化和气候变化所带来的挑战的方式发生了重大转变。过去的政策片面强调把清莱打造成湄公河经济门户，却导致城市过快增长和环境恶化。该项目采取了截然不同的方法，市长的新愿景是打造一个“环境优美、抑恶扬善、造福人民的宜居城市”。

为实现这一愿景，清莱市制定了七项发展战略，采取原创、综合性的手段减缓和适应气候变化，推进生物多样性保护、地方经济和防灾协调发展。



来源：Natthawut Utsawachaichot

另一个重大突破在于城市的角色也发生了变化，从“实干家”变成了“推动者”，鼓励市民和当地利益攸关方积极参与，培养他们在项目实施过程中形成强烈的主人翁意识，推动可持续性发展。

迄今，该项目已将森林、湖泊和河流划分为保护区，获得了关于当地生物多样性的新知识，改善和扩大了绿地，使生活质量有了全面提高。这些举措提高了旅游业和旅游收入，为在校儿童和青年提供了新的教育方案，加强了社区关系，大大减少了冲突和社会紧张局势。许多市长已经前往清莱考察取经。

来源：《2012年首届广州奖技术委员会报告》



来源：Daniel Ferryanto

第四届广州奖入围城市：印度尼西亚泗水

绿色基础设施，包括开放空间、城市森林和对水敏感的城市设计，对减缓气候变化至关重要，并为社会和城市创造多重效益。绿色

区域不仅可以充当“碳汇”，保护生物多样性，还可以提供休闲娱乐的机会。各地因地制宜，采用了不同的方法。通过参考和借鉴全球实

践，产生了许多想法和战略，经调整后应用于当地问题。亚太地区提交的许多案例都是本地创新，包括战略、伙伴关系、商业模式和政策的单独或综合利用。

韩国推出了一项基于碳银行系统（碳积分）的激励计划，鼓励参与家庭自愿减少能源、天然气和水

的消耗，为减少温室气体排放做出贡献。印度尼西亚泗水支持以环保方式处理垃圾，继而实现简单实用的循环经济。例如，允许居民使用空塑料瓶支付公共汽车费用，或将垃圾出售给废品库用作制造产品和手工艺品的原材料，以此增加就业机会，变废为宝。



韩国光州温室气体减排

由政府发起的激发市民自愿减排的计划，真的能产生可观的回报吗？光州的碳银行系统给出了肯定的答复。该项目始于2009年，已有来自约33万个家庭的150万光州市民参加，占该市人口的62%。市政府承担推广和运营费用，绿色之星网络则负责实施宣传推广活动。光州温室气体排放量逐年下降，最近一年减少了13.5万吨。

来源：《2014年第二届广州奖技术委员会报告》

下面这个创新项目规模宏大，提出了“生态环境优先”和“让生态系统成为首席设计师”的理念，用于垃圾填埋场的再生。中国武汉将污染源（垃圾填埋场和水道）连接起来，并利用技术（好氧技术在垃圾填埋场修复方面进行了最大规模的应用）将中国和亚洲最大的垃圾填埋场之一改造成一个休闲公

园、湿地和生态花园（总面积170千米²），以改善当地的环境和生活质量。该案例基于合作治理框架，吸引了来自中国82个城市和全球多个政府部门、社区和专家的参与。武汉垃圾填埋场修复项目的创新为中国和亚洲其他城市提供了启示和借鉴。



武汉：城市废弃垃圾场的“重生”

中国武汉拥有1 089万人口，占地面积8 569千米²，密度为78 787人/千米²。武汉金口垃圾填埋场是亚洲最大的垃圾填埋场之一，这一创新将其改造成了最具魅力的休闲公园和生态园。金口垃圾填埋场和被污染的张公堤的修复解决了困扰武汉几十年的生态和城市问题。它创造了一个长达50.5千米的生态带，覆盖面积超过170千米²。此举减少了污染，并将曾经被污染的张公堤连接起来，为行人和骑自行车的人打造了一个城市森林公园。部分场地用于2015—2016年中国国际园林博览会。

该项目使毗邻的14个社区、40万居民的生活更加宜居。来自中国82个城市和其他12个国家的政府部门和专家都参与其中。这是好氧生物技术在垃圾填埋场修复中最大规模的应用，也是中国最大的生态桥梁。

除了传统方式，该项目还采用了创新的众筹方式来筹集资金。生活环境的大幅度改善减少了不平等，增强了社会凝聚力。人们纷纷受到动员参与这项活动。其他城市可以从这个案例中学习如何将受污染的垃圾填埋场和水道变成公园、人行道和自行车道，将“灰色地带”变成“绿带”，以提高城市的生活质量。

来源：《2018年第四届广州奖技术委员会报告》

在发达国家中，城市更新也是一种趋势，尤其是那些着眼于生态系统保护和气候友好型投资的国家。例如，利用绿色基础设施增强气候韧性，以及重新开发棕地和基础设施。在澳大利亚悉尼，旧工业区的废弃建筑和未充分利用的基础设施得到了重新规划和再利用，以实现经济环保的以交通为导向的高

密度生活方式。该市实施了一系列创新融资机制，与私人开发商合作交付基础设施。通过价值捕获机制和征税，私营部门承担基础设施总成本的79%。剩下的21%由市政府（三分之二）以及联邦和州政府（三分之一）分摊。快速城市化和气候变化共同凸显了在亚太城市和地区实现健康和可持续环境的重要性。

绿色广场：从老工业园区转型为充满活力与互通性的可持续发展社区

悉尼是澳大利亚最大的城市，人口约500万。“绿色广场”预计将成为澳大利亚迄今为止最大规模的城市更新项目，获得了公共和私人利益攸关方支持，目标是成为该市最宜居、



最具韧性、最活跃、最适合步行、最多无障碍设施、最可持续和最独特的区域，惠及约6.1万名居民。该项目包括繁荣的市中心、市场、节日庆典、世界级的体育和社区设施。

该项目基于可持续的交通基础设施，以交通为导向进行高密度开发，以最大限度地减少环境足迹。政府承诺出台公共政策，为项目提供资金，私营部门负责制定良好的金融、法律、技术和物流基础设施战略。项目采用先进的监测和评估方法，根据一系列社会、经济、城市和环境指标来评估，指标显示高密度生活可以与居民的良好健康和福祉共存。价值获取计划和公私合营为其经济可持续性提供了良好的保障。项目将改造一个未经使用的洪水频发的沼泽地和其他废弃的土地，同时与更广泛的经济区紧密联系。该项目旨在创造2.1万个就业机会，成为澳大利亚最大的雨水收集和处理工程。

来源：《2018年第四届广州奖技术委员会报告》

自然灾害促使人们进一步采取行动，提高抗灾韧性，特别是灾后城市重建、恢复规划和城市改造机会。灾后恢复可能需要一些时间，但在这段时间内，可以采取双管齐下的创新方法，将早期（短期）恢复和长期恢复结合起来，新西兰基督城就是一例。基督城利用灾后恢复过程重建城市社会结构，提高韧

性，鼓励学习和分享，实现持续性改善。该市还制定了一个涵盖所有部门和多个利益攸关方的过渡性城市计划。该计划包括对恢复的支持（康复治疗 and 福祉、归属感和商业）以及长期恢复的要素，如测试新的想法、增强社区韧性和构建新的城市认同。



来源：Travellight

第二届广州奖获奖城市：新西兰基督城

基督城：一个永远前进的城市

从2010年开始，一系列地震和余震给新西兰基督城造成了巨大的生命和财产损失。1 200栋商业建筑被毁，90%的住宅财产受损。该市正在利用恢复阶段重建社会结构，提升韧性，通过“分享一个想法”的活动，与市民进行了广泛接触。从收到的数以千计的回复来看，居民重建一个宜居、充满活力和繁荣的城市的愿景开始形成。过渡城市方案在三个关键领域推动恢复：康复治疗 and 福祉、归属感和商业。与此同时，过渡方案包含了长期恢复的要素，例如检验新的想法、增强社区韧性和构建新的城市认同。迄今为止，已经组织了数百次社区活动，在城市的空地上开展创造性的项目。私营部门提供了大量资金和实物支持，社区志愿工作长达1万小时。基督城再次被列为值得推荐的旅游目的地，这是其稳步复苏的明证。

来源：《2014年第二届广州奖技术委员会报告》

城市的发展不仅要解决物质和环境问题，还有快速城市化的社会影响，例如，生活方式的改变导致青少年发展出现问题，包括青少年卖淫和网瘾。韩国首尔创建了名

为“自强学校”和“‘我能够’中心”的青少年发展项目，展示了如何动员当地社区和利益攸关方解决快速发展城市中的青少年问题。

首尔：处理青少年问题

韩国首尔通过两项极具原创性的举措帮助面临严重问题的年轻人。第一个是预防青少年卖淫项目，第二个是解决日益严重的网络成瘾问题，这在韩国和许多其他国家都具有重要意义。在过去15年里，青少年卖淫问题日益恶化，每年约有20万年轻人离家出走。许多离家出走的年轻女孩面临着沦为妓女的严重风险，即使她们并没有这样定义自己。事实证明，即使找到她们，将她们送回家庭或临时庇护所也是毫无用处的，因为她们的家庭往往已经瓦解或者充斥着暴力。在新的社会干预哲学的指导下，首尔建立了“失足青少年自强学校”，由多学科团队进行管理。

第一所学校成立于2009年，紧接着是第二所。学校的成功让中央政府提供了一部分经费。首尔还开办了一家餐馆/咖啡馆为女孩提供工作培训和经验。学校成功的一个关键因素是关注于自我赋权，让女孩自己参与建设更光明的未来。该项目还积极利用网络，找到实用的职业/工作培训机会，这才是重中之重。这所学校最初遭到了当地居民的反对，但市政府一直在努力改变他们的看法，赢得他们的支持。

第二个网瘾的问题很重要，据估计，在9岁至39岁之间的韩国市民中，有超过12%的人有网瘾症状。网瘾对年轻人影响尤甚。自2009年以来，市政府设立了“‘我能够’中心”的项目；到2012年底，共建立了五个这样的中心。目的是通过一系列的咨询和治疗，结合学校和家长的预防工作，帮助年轻人改变自己的生活。这些中心已经引起了国际上的极大关注。

来源：《2012年首届广州奖技术委员会报告》



来源：Travellight

许多城市的经验证明，无论是影响青少年的问题、抗灾能力、气候变化还是环境管理，提高公众对城市面临的挑战和发展可持续城市必要性的认识都极其重要。公众意识是社区参与的关键，而社区参与和赋权是许多项目成功的关键因素，当然政府和公共部门也是十分重要的发展伙伴。有效利用包括非政府组织和公私合营在内的当地伙伴关系至关重要。

城市采用了多种商业模式，从

“政府主导，企业运作”到公共、私人和社区团体之间相互合作，其中政府是促进者，社区主导参与。在灾害事件期间被动员起来的社区以技能投入和社区主导的活动来减少社区风险。另一个案例是采用参与性预算规划，让当地社区参与发展规划并赋予其权力。还有一些案例显示，在政府没有采取行动的情况下，社区主动采取行动，将发展范式从无所作为转变为“内部创造，吸引参与”。



来源：Rinandar Tasva

河流筑堤行动：格林顿采取绿色措施降低洪水风险

印度尼西亚玛琅市约5.5%的地方是贫民窟，占地608公顷。贫民窟的居民主要是一些非正规部门的工人，贫民窟往往容易受到洪水和疾病的影响。在玛琅市政府的支持下，格林顿社区通过集体行动展示了应对气候变化挑战的环境可持续性方法。社区领导人发起了一场有计划的社会环境运动，通过集体参与的方法将格林顿从气候风险高发地变得具有气候风险韧性。玛琅市政府将这一社会运动与河流筑堤运动试点项目结合在一起。社区活动包括在社区植树、每家每户建造集水区域、建造垂直空中花园、生产有机产品和整合当地文化遗产。技术解决方案由布拉维爪哇大学工程学院提供，而当地企业为有机食品提供了专门的市场。

来源：《2016年第三届广州奖技术委员会报告》

随着全球化的发展，不仅要考虑当地人口的需求，还要考虑不断增加的外来人口数量。在这方面，中国义乌提供了一种新方法，与生活在当地社区的外国人接触并赋权，以促进文化宽容、社会包容和归属感。作为一个国际贸易城市，义乌实施了中国首个“以外调外”的涉外商事纠纷调解项目，解决成

功率达到96%，为企业挽回了巨大的潜在经济损失，这对中国其他城市有着很大的启发。参与式规划和赋权是包容性城市化和可持续发展的重要特征。加强社区关系可以大大减少冲突、不平等现象和社会紧张局势，有利于培养强烈的主人翁意识和可持续性发展的意识，支持经济发展。

创新举措打造和谐义乌

中国义乌市有220万人口，密度为2 024人/千米²，是全国和世界级主要的消费品批发市场和电子商务中心。义乌是世界上最大的消费品批发市场，商品出口到200多个国家。每年约有50万世界各地的商人来到义乌，其中超过13 000人居住在义乌。为了应对越来越多的外国人涌入义乌，自2016年以来，义乌实施了一系列包容性和创新性措施，以促进包括海外商人在内的居民归属感。

这些措施范围广泛，覆盖商业文化等多个领域，还包括中国首个“以外调外”的涉外商事纠纷调解项目，为所有国际贸易审批交易提供一站式服务，通过国际大家庭项目加强当地居民与外国居民的沟通和社区建设，发放外国商业卡，让外国人共享公共服务等。其愿景是为当地居民和外国居民创造良好的商业和生活环境，促进相互理解和融合。义乌还大胆地以改善外国人生活环境为标准，衡量全市居民生活环境的改善程度。

来源：《2018年第四届广州奖技术委员会报告》



第三届广州奖获奖城市：韩国松坡



越来越多的城市利用技术创新实现可持续性未来，改善城市生活，实现智能城市管理。有些案例通过开发手机应用程序改善自行车租赁管理，支持绿色出行，而中国

一些城市正在利用信息技术使更多居民获得城市服务。高雄为市民提供一周七天24小时不间断响应服务，提供“一站式”服务和渠道，便于市民前往市政厅就如何改善城市提供建议。性能指标和评估对于确保高效服务至关重要。一部分人开始监测和评估城市发展，特别是在市民满意度和服务提供方面。其他人则利用基于地理信息系统的最新工具和技术推进绿色基础设施的规划和发展。韩国松坡区展示了一种全新的商业和技术模式，推广可再生能源，将能源重新分配给能源贫乏者和国际社会，同时将环境可持续性

韩国松坡区太阳能共享发电厂

该项目提出了一种促进可再生能源的创造性商业和技术模式。这个公共太阳能发电厂力图实现环境可持续性和能源福利的协调发展，其经验对能源匮乏的城市和国家尤为重要。它采取了有别于常规的发放能源补贴的做法。尽管面临诸多挑战（例如，初始成本高），松坡太阳能共享发电厂表明了贫困和弱势群体（如老年人和残疾人）如何能够并已经从利润再分配中受益：净利润的25%（或2亿韩元）用于资助那些缺乏能源的人。这种支持十分全面，从补贴能源成本到更换家庭照明和设备（例如，洗衣机和冰箱），再到提高能效。部分利润也用于工厂再投资和改进，以及支持其他发展中国家（例如，向蒙古和越南捐赠风力太阳能一体化发电机）。

另一个值得称赞的特点是社区参与，当地居民的参与和努力推动了项目的发展。从一开始，社区就被纳入项目的设想和开发中。当地居民不仅是能源的使用者，也是共同生产者。该项目资金来源于城市预算、当地居民捐款和环境/金融投资公司，采用“建设-经营-转让（BOT）”的公私合营模式。

来源：《2016年第三届广州奖技术委员会报告》

2.4 经验

亚太区域涵盖了众多大小不一的国家，气候、土地面积、人口、政治和经济发展情况各不相同。有些国家的城市化进程加快，为应对当地挑战，加速了创新步伐。从广州奖案例的前20个关键词来看，很多挑战并不是亚太地区所独有的，而是许多国家共同关注的，以寻求和实现可持续发展、智慧发展和社会包容性发展。亚太国家实施的案例虽然规模不同，但都强调以下方面：

- 善治——强有力的领导和愿景有助于应对快速发展的城市化，化挑战为机遇；
- 综合规划——采取全面、综合的方法应对城市挑战；
- 伙伴关系和多部门协作——开展跨部门和各部门内部协作、调动资源、制定并实施有效的城市解决方案；
- 能力建设和社区赋权——加强地方能力建设和社区参与，实现变革，在地方产生实际影响；
- 事实调查——开展向同行学习，搜集可靠的研究证据，制定基于证据、更有效的政策和社会技术解决方案；
- 新商业模式和投资战略——激励并整合城市解决方案中的创新技术。

城市实施的解决方案包含综合的、跨部门的和多伙伴的行动，

以人为本，全面解决当地的城镇问题和挑战。这些方法、战略和成果往往涉及可持续发展的多个方面，包括经济、社会、环境、治理和技术。城地组织建议为应对相互关联、多层面的城市挑战，必须采取具有以下特点的可持续性行动：

- 全面统筹、综合施策。综合性方法是指在以人为本的基础上，促进创新，因地制宜地制定政策：
 - 实施多层次、多利益攸关方的合作治理框架；
 - 采取“全政府”和“全社会”的方式进行发展；
 - 让所有地方利益攸关方参与全球发展议程本地化进程，共同拥有、共同负责。
- 以证据为基础：
 - 建立有关城市如何迈向可持续发展的重要知识体系，包括采取了哪些措施，面临着哪些障碍，解决了哪些困难；
 - 与大学等知识伙伴合作收集数据，促进实验室进行创新实验，衡量实现可持续发展目标的总体进展（制定合适的指标）。
- 针对具体情况：
 - 了解多层面问题；
 - 以当地条件、需求和发展进程为基础，最大限度地发挥潜力，建设可持续性、包容性城市（在经济、社会和空间方面）。

3

中东和非洲地区

THE MIDDLE EAST AND AFRICA

从人口上看，中东和非洲地区幅员辽阔、民族众多，跨越了非洲、中亚和西亚以及东南欧三大洲，包括54个非洲国家和17个中东国家。该区域可以被划分为不同的部分，如撒哈拉以南的非洲、中东和北非，具有复杂的历史和地缘政治。总体而言，中东

和非洲的人口占全球人口的近五分之一，呈现出高增长、年轻化和城市化的特点。该区域还是世界上自然资源（尤其是矿物、水和森林）最集中的区域。尽管如此，该区域仍面临着许多严峻挑战，包括贫困、不平等、冲突和环境风险。

3.1 区域发展趋势和挑战

2015年通过的联合国可持续发展目标，呼吁各国共同行动，到2030年消除贫困、保护地球并确保人类享有和平与繁荣，这些目标都与中东和非洲地区的优先问题高度一致。就这些目标而言，该区域面临着一些独特的挑战，这些挑战也可能为亟须的社会经济转型提供机会。

该区域经历了城市化的挑战（城乡迁徙、难民流离失所），人

口激增、外来人口涌入，导致非正规性、贫困、基本服务缺乏、不平等、城市暴力和冲突等日益加剧。鉴于上述原因，联合国强调该区域的城市和地区发展迫切需要进行规划、管理、融资、监测和报告。不过近几十年来城市化也加速了中东地区的发展和全球化进程，所以城市化在非洲也有潜力发挥同样的推动作用。

而另一个重要的动因在于流离

失所的人口。据联合国难民事务高级专员公署称，由于冲突和不安全因素，全世界有7 080万人被迫流离失所，其中很大一部分难民来自中东和非洲地区。叙利亚、阿富汗、南苏丹、索马里、刚果民主共和国、中非共和国等国是全球难民的主要输出国，而土耳其则是世界上收容难民人数最多的国家。人口流离失所给社会稳定、服务规划和服务提供带来了许多挑战，并导致人口的非正规性和不稳定性增加。

除了人口自然增长率相对较高外，该地区的特点是青年人口相对较多，是世界上青年人口比例最高的地区（即所谓的“青年人口膨胀”）。这既为经济活动和创新提供了潜在的重大机遇，也为年轻人日益增长的就业需求带来风险。在这种情况下，年轻人的挫败感可能导致社会激进化和国内的不稳定。

该地区的经济增长越来越受到重视。非洲有若干新兴经济体，显示了前沿市场的吸引力。一些中东经济体能够在现代发展计划和经济多样化方面取得进展。尽管如此，中东和非洲地区总体上的经济增长和社会经济包容性相对有限，这意味着这些国家面临着人口非正规性和贫困的挑战，以及由于财政能力有限而造成的基础设施建设滞后。然而，中东和非洲地区资源丰富，继续吸引着全球资本的关注。



来源：John Wreford

流离失所的叙利亚儿童

该区域日益严重的不平等现象构成了重大风险。虽然中东和非洲地区拥有世界上最富裕的国家（如卡塔尔、科威特和阿联酋等石油资源丰富的国家，以及尼日利亚、埃及和南非等中等收入的大型经济体），但也有最贫穷的国家（如许多撒哈拉以南的非洲国家、也门、巴勒斯坦和阿富汗）。乐施会（Oxfam）报告称，该区域的国家内部存在极端不平等现象且日益加剧，新冠肺炎疫情的影响可能会进一步加剧这种不平等。

另一个影响该地区的主要全球风险是气候变化。虽然中东和非洲地区资源丰富，具有实现碳中和的巨大潜力，但仍面临着严重的环境脆弱性，以及严重威胁可持续性和韧性的压力。在中东大部分地区，持续的水资源消耗和供应以及废水的管理是一个很大的威胁，而在萨赫勒地带和非洲南部的大部分地区，气温的上升幅度预计将高于全球平均气温升幅。这对健康、生

计、粮食生产、水资源供应以及人类和生物圈的安全带来了风险。

技术是该地区的一个重要特征，技术和社交媒体在该区域广泛渗透。世界银行和非洲开发银行的报告显示，非洲的移动互联网用户数量超过了美国和欧洲。数字平台经济正在迅速创造新的谋生机会，还为该地区数百万人提供了发声的渠道。然而，数字排斥也是区域社会经济不平等的一个特征。

最后，在该地区的发展和前景方面，存在一系列治理问题，包括以下方面：

- 遗留的中央集权政府
- 相对薄弱的民主国家
- 法治
- 尊重人权
- 活跃的、起伏不定的市民社会
- 技术监管不力、部署缓慢
- 在国家和区域层面持续的稳定、透

明、包容的领导阶层

该地区时常发生周期性的暴力、社会动荡和冲突。这些因素叠加在一起，会损害治理体系、发展投资、问责机制和监管的质量。加强治理是该区域多边机构关注的重点问题之一，支持改善治理的呼声和倡议不绝于耳。

新冠肺炎疫情的应对措施和后果将对该区域产生何种影响，这一问题引发广泛关注，但仍存在不确定性。虽然该地区的感染率和死亡率或低于北半球，但此次疫情仍对当地社会和经济造成影响。疫情期间，数百万人失业从而失去生活来源，暴露了在保护最脆弱群体方面工作的不足。疫情期间，地方和全球投资重点的变化可能会对该区域产生重大影响，石油和旅游收入的下降会再次重创该区域本已脆弱的经济。

3.2 城市创新的趋势和挑战

20世纪的非洲并未被视作创新的主要来源地。整个非洲大陆的研究产出不到世界研究产出的1%。非洲创新生态系统薄弱、经济基础设施（有形基础设施和数字基础设施）有限、体制羸弱、能力有限、

资金来源不足、缺乏健全的政策框架和有效的治理体系。然而，有证据表明，非洲一直致力于创新，包括前沿领域的关键创新。非洲是一个充满活力的初创企业聚集地，是一个拥有众多关键发明和创新的中

心，例如移动技术、绿色和社会创新空间。值得一提的是，肯尼亚开发了具有开创性意义的手机银行应用M-Pesa，激励了移动货币市场的多样化，具有全球性的规模和影响力。

最近的数据分析也显示，2012年至2016年期间，非洲的科学生产增长强劲，增速高达38.6%。大部分科学生产来自阿尔及利亚、埃及、肯尼亚、摩洛哥、尼日利亚、南非和突尼斯。此外，塞内加尔、莫桑比克、卢旺达和赞比亚的科学生产也有明显增长。

然而，非洲在创新方面仍然面临着严重的体制挑战。即使建立了国家创新体系，也往往与地方发展和治理部门及现实问题脱节。可持续的公共投资规模有限，对地方政策、规划和制度进行更多创新的呼声也越来越高。

新冠肺炎疫情带来的快速转变可以证实上述问题的相对影响。世界卫生组织的报告称，到2020年10月，非洲占针对新冠肺炎的全球技术创新总量的12.8%，与之前报告的1%的科学产出相比有了巨大飞跃。这一飞跃可归因于国内和国际上突然调动了大量专项规划、资金和扶持行动，以鼓励非洲创新者在危机时期制定解决方案。非洲以往应对流行病的经验也得到了美国疾病控制中心等机构的充分肯定。

中东的情况稍有不同，此区域的相对表现存在差异。据报道，中东地区对产业创新的投入仅次于中国，排名第二。在《阿联酋愿景2021国家议程》《沙特阿拉伯2030愿景》《卡塔尔2030年国家愿景》等国家大型框架规划的指导下，

“中东正在成为跨国公司和全球领先学术机构的大熔炉，中东各国政府和私营机构建立了为创新议程服务的全球伙伴关系”。

就地方政府而言，报告还称，“中东和西亚地区的地方政府坚持创新，以提高区域和社区的韧性和可持续性。”例如，约旦首都安曼、黎巴嫩的比布鲁斯和巴勒斯坦首都拉马拉都加入了“100韧性城市”网络。该网络帮助各会员城市评估其韧性，制定最先进的战略规划，以充分满足韧性标准。

过去几十年来，土耳其、以色列、伊朗和阿联酋都有明确的公共部门创新制度和投资，以此来促进或支持创业活动、创新型初创企业和服务业的增长。

然而，如上所述，该区域社会政治、经济和环境都非常脆弱。许多国家在创新浪潮中只扮演了边缘的角色，而有关补救措施的议题（重建和稳定）仍然是许多国家关注的焦点，这可能与看似更现代的创新领域有所不同。

3.3 广州奖的地区概况

在四届广州奖中，共有66份非洲提交的案例，分别来自非洲大陆54个国家中的18个国家。一半以上（55%）的案例来自尼日利亚、南非、埃塞俄比亚、肯尼亚和塞内加尔5个国家。中东17个国家中的9个国家共提交了201份案例，而其中近90%的案例仅来自土耳其、伊朗和以色列3个国家。值得注意的是，按区域来划分，非洲参与国家的数量最多（尽管案例数量相对较少），而中东地区提交的案例数量较多。两个地区提交案例的强度与国家经济实力、人口规模和增长趋势、科技能力以及社会政治相对稳定性之间存在一定的相关性。

对申请的关键词分析表明，大多数非洲国家提交的案例都侧重于卫生



来源：Riccardo Mayer

马里巴马科正在取水的女孩

基础设施 / 可持续卫生、垃圾处理、城市更新、社区赋权和社区参与以及社会经济活动等问题。中东提交的案例则主要侧重于能力建设、赋权问题、妇女和儿童发展以及城市规划 / 智慧城市。非洲和中东两个区域在能力建设、赋权和城市规划问题上产生了协同效应（图3.1）。

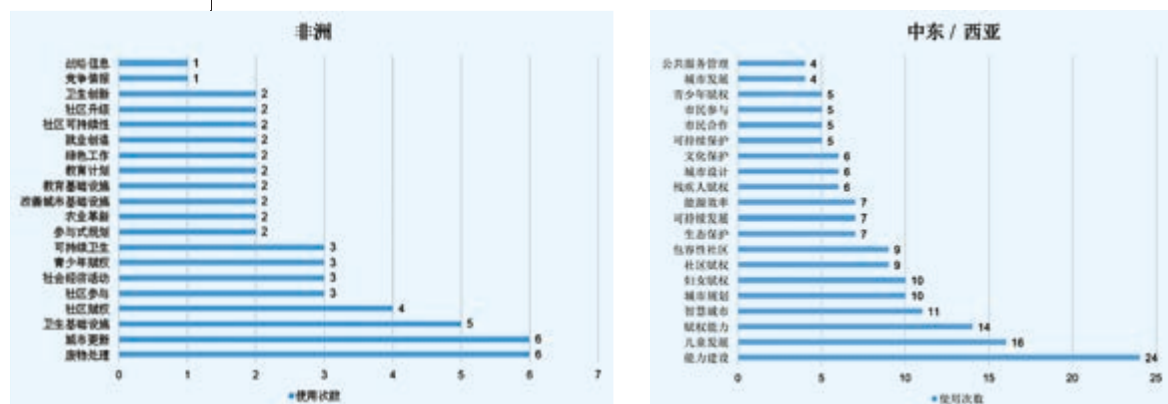


图3.1 非洲和中东 / 西亚案例前20关键词（2012—2018）

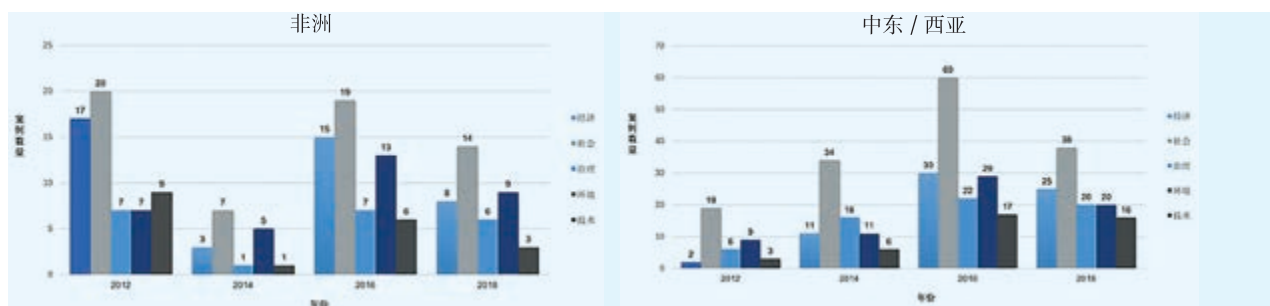


图3.2 非洲和中东/西亚案例五个可持续发展领域分布 (2012—2018年)

研究表明该区域的关注主题与若干关键的可持续发展目标高度一致，包括性别平等（5）、清洁饮用水和环境卫生（6）、创新和基础设施

（9）、可持续城市及社区（11）目标。该区域地方政府的关键创新领域似乎是硬件基础设施、能力建设和为推动发展提供支持（图3.2）。

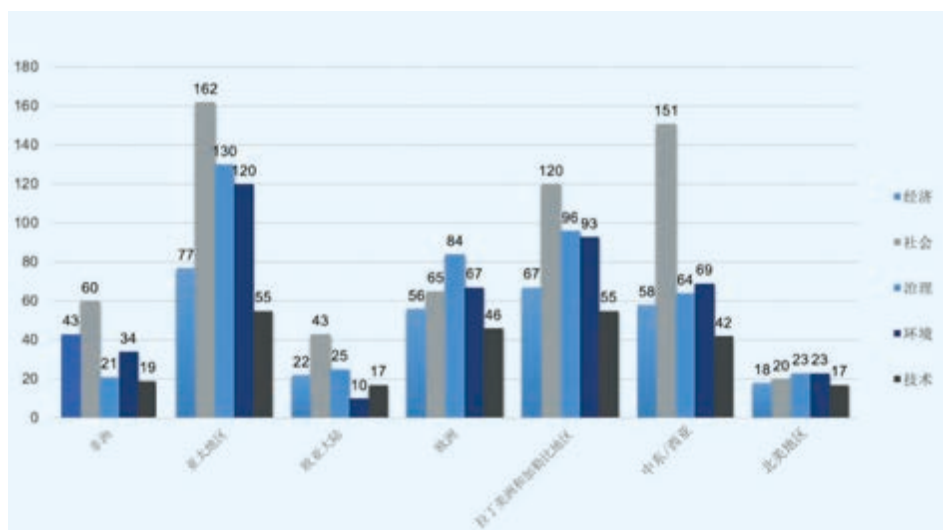


图3.3 五个可持续发展领域的跨区域分析

根据经济、社会、治理、环境和技术5个可持续发展领域对提交的案例进行分析，再次印证上述关注的领域。无论是在非洲还是在中东地区，社会问题始终是最突出的问题，而治理问题受到的关注不断增长（图3.3、图3.4）。

尽管该区域面临脆弱性的挑

战，但是经济和环境问题仍然被忽视。不过数据显示，区域内各国对经济和环境问题的关注正在稳步增加，尤其是中东地区。对这些领域关注较少的原因之一可能是经济和环境主要是国家或区域层面的问题。

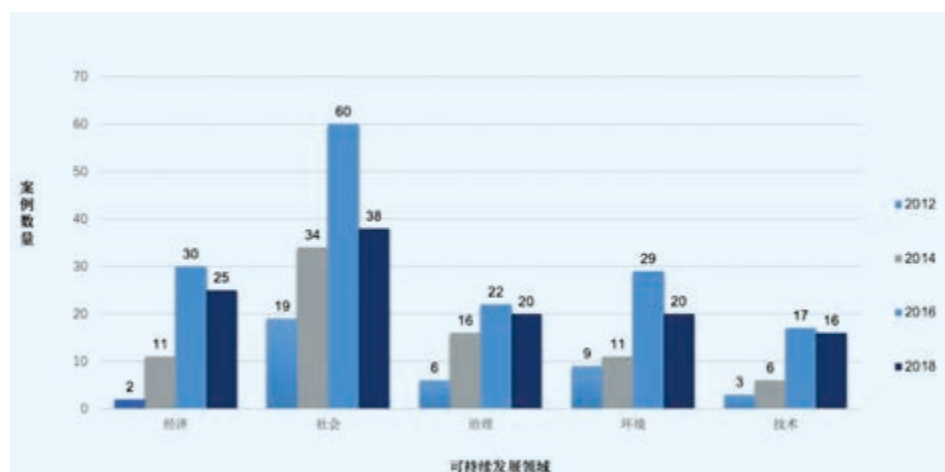


图3.4 各届广州奖可持续发展领域分布

3.4 新机遇和创新

对中东和非洲地区的国家而言，在应对社区面临的挑战时，地方政府一直是创新的源泉，包括提供基础设施这样的根本性问题，这也体现了对卫生和市政体系的关注。地方政府通过创新表明，创新解决方案不仅可以应对紧迫的挑战，而且能够刺激低收入环境下的经济活动，埃及卡柳比亚的综合固体垃圾管理系统就是个很好的例子。

还有一些侧重于经济增长和包容性的干预措施，例如南非德班的案例，该项目为非正式居住区开发了一个创新的升级模式，将改善城市贫民的生活条件与提高经济机会和尊严整合起来。

一些创新方法在经济发展的迫切需要和环境挑战之间取得平衡，例如阿布扎比的“可持续发展”项目。

卡柳比亚基于社区的综合固体垃圾管理系统

卡柳比亚省是大开罗地区的一部分，是非洲最大的城市地区之一，由2 000多万人居住的次级城市组成。该地区每年产生的垃圾超过2 100万吨。拾荒者（非正式的垃圾收集者和回收者）在收集垃圾方面发挥了关键作用。

卡柳比亚固体垃圾综合管理项目以社区为基础，采取综合办法，重点放在

垃圾回收、资源回收、提高认识和能力建设方面，采用无害环境的垃圾处理方法，提供医疗服务、开展创收活动、改善垃圾收集者的生活条件。来自卡柳比亚省的



来源：Jean Marie Takoule (www.afrik21.africa)

小组与当地拾荒者合作推动相关项目的发展，改善他们在科和索和坎卡市的生计，优化整体环境条件。项目包括鼓励拾荒者组建公司，代表该区收集垃圾，将垃圾转化为燃料，并为经常面临职业危害的垃圾收集者提供应急场所。这些项目改善了约2万名垃圾收集者的生活及75万多居民的居住环境。

来源：《2016年第三届广州奖技术委员会报告》



南非德班：与私营部门的参与性伙伴关系

南非德班市政府的非正式住宅区改造项目是第四届广州奖入围优秀案例之一。该项目不仅体现了渐进性、参与性、程序性的特点，还具有公私合作的特



点。这些特点直接影响着城市治理的精神，这也是其入围广州奖的重要原因。但是，我们也应该注意政府如此重视非正规住宅区的原因。非正规住宅区往往是穷人工作或生活的地方，生活环境通常较差。对这些地方进行升级改造，是一个城市城市化战略的体现，也是城市精神和城市道德的体现。值得一提的是，这个项目还体现了包容性。与其他项目一样，该项目也需要调动妇女、儿童、贫困人口参与城市治理的积极性，共享城市便利同样体现了内在包容性精神。理查德·弗罗里达认为，当代城市危机迫在眉睫。城市的阶层分化可能导致民粹主义。未来城市不仅要鼓励创新创富，更要改善全民的生活质量和生活方式。上述建议虽然是出于对发达国家或大都市城市发展过程的反思，但也适用于发展中国家城市化进程的起步阶段。

来源：《第四届广州奖15个入围城市调研报告》

阿布扎比的“可持续发展”项目

阿布扎比“可持续发展”（“estidama”，阿拉伯语意为“可持续”）项目是一个政府授权的新项目，诞生于世界上发展最快的城市之一，旨在提高阿联酋所有新建筑的环保性和可持续性。该方案的目标是将能源使用量减少31%，用水量减少37%，并从填埋场转移65%的建筑垃圾。每个项目都遵守强制性的审计程序。

这些规定起初遭到了行业团体的抵制，他们担心成本会增加，项目审批会更加困难。但独立分析证实，成本的增加可以忽略不计。阿布扎比的可持续发展项目为如何平衡经济增长与生态保护，促进绿色可持续发展提供了重要思路。

该方案的一个重要组成部分是2010年推出的可持续发展评级体系——珍珠评级体系。该体系通过设计、实施和管理来指导项目。虽然其他地方也有可持续性评级系统，但可持续发展项目是中东唯一在不同利益攸关方的参与下设计

和实施的此类方案，也是唯一专门为干旱地区设计的此类方案。

来源：2014年第二届广州奖《向城市学习》



上述案例都显示了跨领域合作的创新方式，打造综合解决方案，应对多个可持续发展目标，其创新灵感都源于本地的特有需求。还有一些案例关注地方政府能力建设，以便更好地提供服务和实现机构职能现代化。另外一些案例则采用了

创新和低成本的方法，比如利用技术手段加强政府管理能力（例如使用移动平台快速培训政府管理人员），或者提出新颖的方法向其他地方学习，如马拉维利隆圭和南非德班之间。

利隆圭-约翰内斯堡城市导师计划

该项目体现了约翰内斯堡市、利隆圭市议会和城市联盟以及捐助者和国际组织之间的三方创新伙伴关系。约翰内斯堡协助利隆圭制定以实现千年发展目标为重点的城市发展战略。自2008年项目开始以来，利隆圭在制定和采用经济管理、住房、土地和基础设施战略方面的能力得到大幅提高。市议会还将大部分会计和计费系统计算机化，加大了透明度、改善了问责制、提高了效率。新制度还令收入大幅度增加，市议会实行了绩效管理辦法，为员工涨薪。

来源：《2012年首届广州国际城市创新奖参评案例分析与经验借鉴》



来源：Adele Hosken/Cities Alliance

在受到关注的社会领域，非洲和中东的若干项目都围绕着加强社区和社会价值展开。一个很好的例子是以色列梅纳什（Menashe）的

方案，该方案致力于在宗教和文化极为多样化的背景下改善对话、协商、合作和共同行动的机制。

梅纳什：教育促进以色列犹太人和阿拉伯人共存

“教育促进以色列犹太人和阿拉伯人共存”是以色列梅纳什的一个项目，该项目正在改变梅纳什瓦迪地区的状况，那里的犹太人和阿拉伯人社区完全隔离，互不往来。项目通过共同的发展目标，让两个曾经相互独立，甚至有纠纷和冲突的社区走到一起，合作共赢。为了增进社区之间的相互了解，该项目汇集了9对学校班级，每对分别来自犹太社区和阿拉伯社区。经过半年的密切往来、共同举办活动，这些班级的学生建立起相互信任的关系，活动区域共享，共同完成不同项目。该项目汇聚了600名学生、几十名老师和千余名家长。基于共同的教育目标，将不同信仰、不同背景的居民聚集在一起，这种创新方法有助于解决城市社区中的疏远、不信任和仇恨问题。

来源：《让市民行动起来：第三期国际城市创新领导力研讨班成果（2020年）》



来源：Emil Salman

耶路撒冷的犹太人和穆斯林

其他社会创新的重点是解决妇女、儿童、残疾人和老龄人口等弱势群体面临的各种问题。运用的也

是综合解决方案，例如土耳其的梅茨特里女性生产者市场就利用经济包容性来解决性别不平等问题。

土耳其梅茨特里的女性生产者市场

2014年，土耳其梅茨特里实施了一项为妇女赋权的项目，即建设女性生产者市场。只有居住在梅茨特里及其周边地区的女性，包括来自叙利亚的移民和难民，才能在市场上出售产品。政府为进入市场的女性提供培训、基础设施、资金支持和管理服务。经过几年的发展，女性生产者市场已从一个扩展到了九个。在这些市场的帮助下，女性在经济上变得更加独立，建立起更广泛的社会网络。农产品、手工艺品等地方商品有了更广阔的消费市场，整体消费水平也因此有所提高。土耳其国内外的媒体也日益关注这一项目。梅茨特里女性生产者市场荣获2018年广州奖和2019年米兰公约奖。

来源：《2018年第四届广州国际城市创新奖入围城市案例汇编》

中东和非洲地区环境脆弱，用于解决此问题的创新似乎比预期的要少，但也有一些非常令人振奋的案例，例如科喀艾里“建立地震预

警系统，提高市民意识”的计划，旨在采取干预措施在脆弱地区加强当地韧性。



科喀艾里：未雨绸缪，学会在地震下生存

土耳其的科喀艾里地处地震带，在1999年，处于震中的许多当地百姓在马尔马拉地震中受重

伤甚至死亡。自那时起，科喀艾里决心摆脱地震威胁的阴影。为减少可能造成的损失，该地开始采取各种防震措施。科喀艾里政府、土耳其灾害及应变管理中心以及科喀艾里工商会联合开展了“未雨绸缪，学会在地震下生存”项目。这个项目将两个截然不同但却相互补充的组织联系在一起，这两个组织分别是用于收集数据和分析风险的地震综合监测系统以及市民地震教育课程。过去，土耳其的灾害应急管理只注重科学研究，而将灾害教育和公众意识抛诸脑后。随着项目的启动，灾害教育和公众意识被排在议程首位，这也使政府和社会之间建立起更密切的联系。在教育部门的帮助下，市民提高了防震意识，学到了很多地震、防震知识和急救技能。由科喀艾里省其他城市、高等院校以及外国的代表组成的大型代表团到科喀艾里考察，学习和分享了相关的技术信息。

来源：《2012年首届广州国际城市创新奖参评案例分析与经验借鉴》



第二届广州奖获奖城市：塞内加尔达喀尔

也有案例通过借鉴和调整其他地方的解决方案，解决本地问题，为应对长期挑战创造了可持续发展

的解决方案，如达喀尔通过发放债券来为市政建设融资。

达喀尔市财政计划：利用资本市场改善城市贫困人口的生活质量

塞内加尔首都达喀尔很大一部分人口都在非正规部门就职，为街道小贩专设一个中心市场成为迫切的需求，以提高他们的经济地位，为顾客创造便捷、卫生的购物条件。为了给这个项目提供资金支持，达喀尔决定进入主流资本市场来筹资。这种做法不仅在非洲撒哈拉以南（南非以外）的城市中是首创，作为发展中国家，达喀尔也是为数不多的几个在缺乏中央政府充分保障的情况下做到这一点的城市。

达喀尔获得了来自许多组织的经济和技术支持，包括比尔和梅琳达·盖茨基金会、世界银行、美国国际开发署以及城市联盟。这个项目总共筹集到 400 万美元。值得一提的是，现在达喀尔为取得更大的发展目标，采用了一个新的经济机制。这个突破为非洲的其他国家提供了先例，当他们在为各自的投资项目向主流机构筹资时，可以享受更低的交易成本和信贷条件，还能减少投资者的顾虑。

来源：《2014年第二届广州国际城市奖入围城市案例汇编》

3.5 经验教训

中东和非洲地区的经验表明，即使在面临许多复杂的挑战时，也可以进行创新。该地区申请案例的主要经验包括：

- 考虑到该地区的具体情况，有必要采取创新型干预措施，跨领域实现多个目标。这样可以强有力地证明，综合发展能在解决专项问题的同时系统地促进消除贫困（可持续发展目标1）、实现性别平等（可持续发展目标5）、减少收入不平等（可持续发展目标10）和使城市可持续发展（可持续发展目标11）。

- 节约型创新是有必要的，也是可行的，包括从低技术解决方案到可在现

代智能平台上实现的简单创意。

- 在伙伴关系的基础上，公共部门可以采取行动，促进非政府组织（非政府组织或私营部门）解决社会问题。

- 在创新的推动下加强社会凝聚力和韧性。

- 以人为本的创新非常关键，为确保取得成功，这些创新通过探索各类问题，为社会问题提供适当的技术解决方案和支持。

- 本土解决方案或借鉴、调整现有国际解决方案仍有进步的空间，这些方案在新的环境和条件下同样是具有创新性的。



第四届广州奖放围城市案例：非正式居住区的渐进性、参与性、程序性、程序性升级工程（南非德班）

4 拉丁美洲和加勒比地区

LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN

4.1 因地制宜的区域性创新（2012—2018 年）

在20世纪的大部分时间里，拉丁美洲地区的农村移民不断涌入城市，由此产生的问题给政府管理能力带来了挑战，包括提供大量土地和住房、社会保障和就业。在拉丁美洲和加勒比地区，城市人口不断增加，其中很大一部分人无法享受负担得起的住房、教育和充足而稳定的就业条件，导致城市居民的收入水平不均衡。

21世纪头20年，该地区城市所面临的挑战转变为包容、公平、民主治理、生态可持续性和生态韧性等问题。虽然这个转变证明了该地区在规划、公共投资以及人口趋势的稳定上有重大进步，但这并不意味着20世纪的挑战已经解决。收入差距日益扩大，非正式住房普遍存在，服务和基础设施无法满足需求。今天的挑战往往与20世纪未解



来源：Celso Diniz

俯瞰巴西里约热内卢

决的难题密切相关。要求在未来获得更多包容和利益的人，往往是那些没有得到政府充分帮助和投资来满足其住房、就业、社会保障和环境需要的人。

然而，对包容、公平和韧性的关注体现了20世纪80年代和90年代发生的重大政治和文化转变，该转变主要是指民主政权的广泛回归，财政、政治权力下放到地方或市政府，以及环

保运动的兴起。到了2000年，民主不仅意味着国家领导人的自由选举，还意味着地方政府代表由直接选举产生以及公众参与市政规划和财政决策。环境保护逐渐成为主流话题，关注点也扩大到环境正义，这反过来又促进了基层需求，希望使通常位于城市环境敏感地区的非正式住宅区升级和正规化。

4.2 趋势和挑战

在政策层面，旧挑战仍未解决，却出现了很多新的政治主张，对造成不平等的原因有多种新看法，这意味着解决城市问题的传统方法或许无法继续适用。土地政策、环境保护、公众参与、基础设施规划、住房和劳动力市场综合问题的出现表明，需要协调地方层面的人力和自然资源政策，加强机构内部和跨部门合作。这些转变不仅将城市看作人类发展的关键领域，同时使地方政府与机构成为负责城市发展以及提高生活质量的行为主体。

要了解拉丁美洲和加勒比地区的背景，就必须认识到地方政府所面临的创新压力，以及为应对城

市新旧问题，各城市已寻找到的创造性解决方案。因此在2012年，当时的联合国副秘书长兼人居署执行主任华安·克洛斯博士在其发表的《拉丁美洲和加勒比城市状况报告》中指出：“拉丁美洲和加勒比地区是世界上公认的城市化程度最高的地区，同时也是在应对城市管理各种挑战中，付出巨大努力寻找创新型解决方案的地区之一。”

自2012年以来，广州奖已吸引了来自拉丁美洲和加勒比地区的196项申请（约占总申请数22%），该地区用创造性手段应对城市管理挑战，并为此付出“巨大努力”，申请数据有力地佐证了克洛斯博士的研究中有关“巨大努力”的说法。

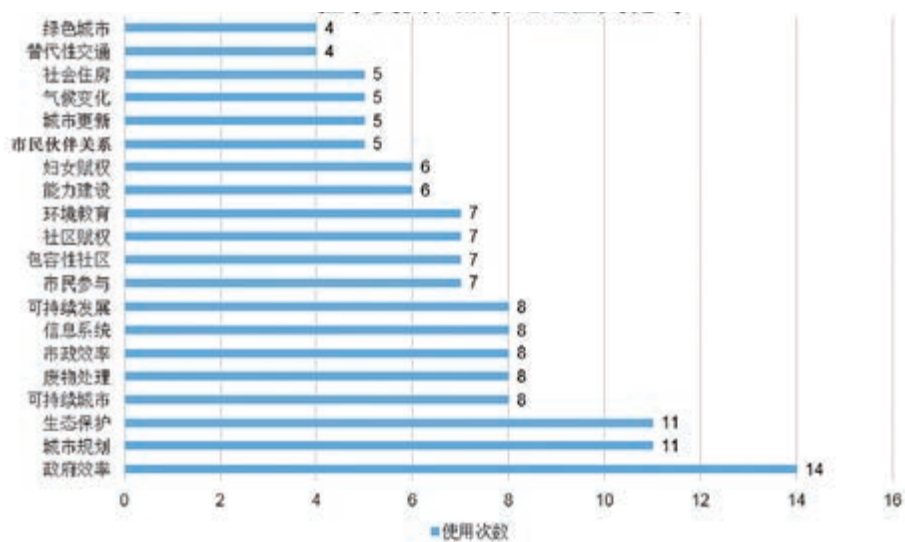


图4.1 拉丁美洲和加勒比地区2012—2018年提案排名前20关键词

对关键词的分析则表明它们是通过何种方式解决更大型的区域问题，例如不平等、可持续发展以及民主治理等（图4.1）。

四届广州奖中排名前20的关键词，表明人们越来越关注包容性（社区赋权、市民伙伴关系）、民主治理（市民参与）、可持续性（替代性交通、气候变化、生态保护）以及政府绩效（能力建设、政府效率）等问题。事实上，拉丁美洲提交的案例中，排名前5的关键词表明，该地区非常注重地方政府规划能力、管理体制和工作效率。这可以说是对地方政府在城市发展问题上历来扮演的弱势角色的回应。从该地区的一系列提案中，我们可以明显感受到政府作为的重要性，

这充分说明为何该地区的案例如此具有创新性。这些案例表明，创新不仅体现在新主题或新技术，还包括新制度和新实践，这样才能确保地方政府在问题出现时及时做出应对，兑现其承诺。

机构能力在其他地区不一定是热门话题。与其他地区的关键词相比，拉丁美洲和加勒比地区对政府效率、管理能力和规划能力尤为关心（表4.1和图4.2）。

关键词分析指出了拉丁美洲和加勒比地区各城市关注的一个重点，即需要提高地方政府的制度能力和工作效率。申请案例在各领域的分布展示了该地区对社会、治理和经济问题的总体关注程度（图4.3）。

表 4.1 拉丁美洲和加勒比地区排名前 5 的关键词与其他地区比较

	非洲	亚太地区	欧亚地区	欧洲	中东 / 西亚	北美地区
政府效率	0	0	6	0	0	3
城市规划	0	15	3	17	10	4
生态保护	0	9	2	0	7	0
可持续城市	0	12	0	5	0	0
垃圾处理	6	20	0	0	0	2

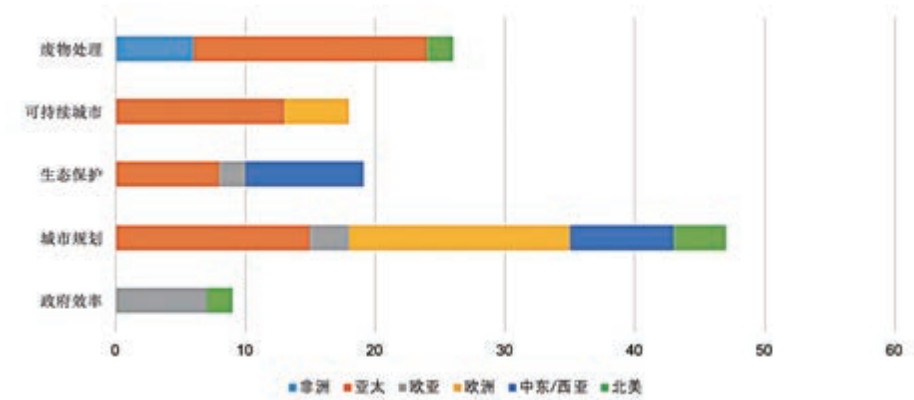


图4.2 拉丁美洲和加勒比地区排名前5关键词跨区域分析

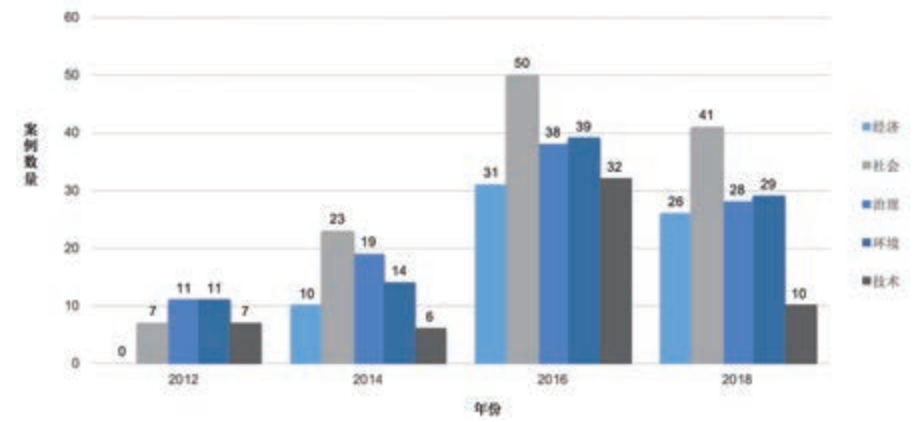


图4.3 拉丁美洲和加勒比地区各领域案例

4.3 机会和创新

如果上述领域就是目的，那么每个案例的关键词就为如何实现这些目的提供了思路。也就是说，如果一个案例的重心是将创新融入城市规划的实践，那么这个案例就不仅是为了实现这项规划，更是为了达成该地区的环境目标。这在入围的案例中是很常见的，例如2012年巴西库里提巴市的案例“环境保护与城市发展结合：库里提巴绿化地带”。这个案例在2012年得到了技术委员会的肯定，因为其“在为业主和开发商创造价值机会和改善全体市民的优质生活的同时，推动保护生物多样性，改善和扩大绿化范围，规划城市实现快速发展”。

同样，巴西萨尔瓦多市于2018年提交的“大西洋森林之都”和“卡纳布拉瓦公园环境恢复计划”

体现了萨尔瓦多市有能力采用可行且高效的方式实现其环境目标（本土物种景观恢复）。污染土地的修复和本土植物的重栽不是简单的技术活动。正如技术委员会在2018年指出的那样，这些申报案例代表了“整体和全面的环境保护项目，该项目旨在让年轻人、过去未被重视的目标以及受毁林影响最大的高风险社区参与进来……该提案有其价值，因为它与不同的伙伴合作，包括大学和小学……该项目显示了其协作和灵活应变的能力。”可以说，该项目的成功依赖于一系列体制创新，包括设立了专项负责的机构——“可持续发展城市和创新秘书处（SECIS）”，以及它在筹集资金和实施一系列复杂项目时所拥有的筛选并发展公私伙伴关系的自主权。



第四届广州奖入围城市案例：大西洋森林之都（巴西萨尔瓦多）

卡纳布拉瓦公园环境恢复

有300万人口的巴西萨尔瓦多市提交了两个关联项目，涉及环境保护、修复、再造林和教育。公园所在地是世界上最敏感的生物多样性地区，面临着日益增长的城市化威胁，秘书处提出这两项措施来改善其脆弱状况。

为了扭转这种情况，该地区创建了“大西洋森林之都”移动课堂项目，目的是鼓励人们更深刻地认识到保护绿地和环境的重要性。这是一个全面的环境保护项目，旨在让年轻人、过去未被重视的人群以及受毁林影响最大的高风险社区参与进来。“可持续发展城市和创新秘书处”专门指派了一个团队与社区一起开发和实施项目，如开展植树活动。该项目还包括在再造林过程中将污泥用作肥料，以及将填埋场改建为公园。该案例之所以脱颖而出，是因为它动员了不同组织参与合作，包括大学和小学。该项目显示了其协作和灵活的能力，便于实现项目的更高目标。它通过全面的再造林和促进公共空间发展行动，证明了其引导城市正确发展的能力。

来源：《2018年第四届广州奖技术委员会报告》

在2014年广州奖的7个拉美地区入围项目中，至少从3个项目（布宜诺斯艾利斯、里约热内卢和阿雷格里港）中能明显地感受到，他们希望提高政府工作效率和能力，实现更高的目标（如提高社会包容度或环境保护）。此外，2014年的入围案例体现了地方政府对传统技术手段的青睐，如圆桌会议，但同时也采用新的方法，如信息技术和大数据，来提高透明度、加强城市部门和公用事业部门之间以及内部的协调。阿根廷布宜诺斯艾利斯市提交了“创新及创造力合作委员会”的案例，雄心勃勃，值得关

注。顾名思义，合作委员会扩展和重塑了决策体制，在项目开发上打破方式上的壁垒。2014年技术委员会认可了布宜诺斯艾利斯的做法，合作委员会打造了一个既可以是现实的也可以是虚拟的空间，使城市各部门能够进行坦率的对话并产生创新的想法，为城市的年轻人和过去未享有特定权利的人民服务。合作委员会取得的部分成果包括专注于机器人和3D打印的“未来学校”，发挥企业家潜力的“企业家学院”，旨在缩小贫困人口技术差距的“全民Wi-Fi计划”以及发挥国外市场和企业潜力的平台。

创新及创造力合作圆桌会议

阿根廷的首都布宜诺斯艾利斯和很多地方政府一样，深受官僚主义的困扰，比如许多无用的会议、模糊的计划和问责的缺失。市政府决定对治理系统进行改革，开展名为“创新及创造力合作委员会”的管理行动。其

主要内容是促成市政府和市民之间进行坦诚的对话，激发高级官员采取有想象力和创造力的行动。会议取得了丰硕的成果，包括专注于机器人和3D打印的“未来学校”，发挥企业家潜力的“企业家学院”，旨在缩小贫困人口技术差距的“全民Wi-Fi计划”以及发挥国外市场和企业潜力的平台。

来源：《2014年第二届广州奖技术委员会报告》



在同一届广州奖（2014），巴西的里约热内卢和阿雷格里港因对信息技术平台的投资和支持而受到肯定，这些平台有助于城市部门之间的协调，以加强城市预测和管理自然灾害的能力（里约热内卢），集中各市数据以促进市民参与当地政策制定、教育和就业培训计划（阿雷格里港）。阿雷格里港开创性地采用了“参与式预算”，让居民能够集体确定优先项目和制订预算。受此启发，还开发了另一个项目来促进和保持决策过程市民的高度参与。

20世纪末，在拉丁美洲和加勒比地区，地方政府不断创新，成为推动人类、经济以及环境可持续发展的核心力量。这早已不是布宜诺斯艾利斯、里约热内卢、墨西哥城甚至阿雷格里港等一批具有代表性

的大城市所独有的现象。回顾前四届广州奖，尤其在2016年和2018年两届的入围名单中，小城市的创新案例也备受瞩目。哥斯达黎加圣何塞大都市区内的两个小城市因其应对环境保护和交通管理的创新性方法而获得提名。2016年，库里达巴特推出了“甜蜜城市”计划，以推广养蜂场为重点，推动自然回归城市，拓展绿色空间，突出良好规划和土地使用政策的意义，向居民宣传人类与自然生态系统关系的重要性。2018年，圣安娜市因其开创性的案例入围，该案例提倡妇女骑自行车以改善当地交通。在资源有限的情况下，这一举措不仅减少了辖区内的交通事故，还以低成本的方式为妇女提供了更多的就业机会和其他资源。



圣安娜：活力交通与女性赋权

哥斯达黎加圣何塞郊区圣安娜有5.7万人口，其项目“活力交通与女性赋权”被列入候选名单。该项目教女性骑自行车，用自行车作交通工具，以此来给当地人民赋权。该项目被誉为朝着圣安娜市“积极和可持续的交通”方案发展迈出了一步。该交通方案结合了三个具体领域：女性赋权、可持续交通和加强社区建设，其总体目标是改造圣安娜市的交通和道路文化。该项目的第一阶段侧重于如何鼓励女性（特别是弱势社区的女性）将骑自行车看作是个人和经济发展的一种手段。该项目还力求改善城市环境质量、市民福祉、健康指标、公共空间的恢复以及城市权利。

来源：《2018年第四届广州奖技术委员会报告》

库里达巴特和圣安娜这两个案例十分重要，它们一方面具有创意和趣味性，另一方面提醒大家注意许多城市或地方问题所具有的地区属性或大都市区属性。“甜蜜城市”计划为吸引蜜蜂不仅关注必要的当地条件（各种植物和花卉的空间），还要求对邻近和周边区域进行良好的管理和保护。与此类似，圣安娜交通改善项目重点关注自身的街道和居民，但同时也意识到交通安全和妇女有酬就业是整个城市、甚至整个地区的问题。

上述案例一方面表明即使问题的涉及面很广，地方政府也可以有所作为；另一方面也显示在拉丁美洲和加勒比地区，面对重大经济和环境问题时，大都市区或区域层面的办法和制度相对较少。但2018年广州奖的获奖案例之一墨西哥瓜达拉哈拉大都市区是一个例外。瓜达拉哈拉大都市规划发展管理研究所由州政府和地方政府联合成立，在规模和实质上实现了体制创新，建立了少有的在大都市区层面具有相关规划权力的政府结构。该研究



第四届广州奖获奖城市：墨西哥瓜达拉哈拉

所不仅可以管理瓜达拉哈拉大都会区内各市政府的规划和土地使用决策，还具有实现这一目标的技术和政治能力，通过实施一系列的参与性流程让整个地区的市民都参与其中。

瓜达拉哈拉市民主导型大都市协调机制

墨西哥哈利斯科州的瓜达拉哈拉大都市区人口450万，包含9个自治区。该项目用综合都市规划来取代各市规划和治理割裂的传统局面。为推行规划改革，正式成立了一个名为大都市规划发展管理研究所的机构，这在墨西哥尚属首次，在整个拉丁美洲也很罕见。项目的核心理念是通过合作举行圆桌会议、研讨会、教育培训等方式，让市民、专家及市政机构参与到这一规划过程中，鼓励所有参与者在大都市的层面进行创新和规划。其重点是减少缺乏计划性的城市发展带来的负面影响。该案例的优点在于克服了破坏大都会治理的传统政治势力。大都市规划发展管理研究所体现了合作的方式，吸引了9个城市的参与，通过立法的方式获得批准。

来源：2019年《第四届广州国际城市创新奖15座入围城市调研报告》

4.4 经验教训

拉丁美洲和加勒比地区的大多数案例都非常优秀，它们在五个可持续发展领域中颇具创造力，对这些领域中的平等和韧性问题给予关注。全面分析这些案例所得到的

主要经验是，地方政府的规划和执行政策方案的能力十分重要。要获得成效、进行创新，项目的目标和设计固然重要，而实施方式也同样重要。

5.1 区域性城市创新（2012—2018 年）

北美地区（美国和加拿大）80%以上的人口生活在城市，与拉丁美洲和欧洲一样，是世界上城市化程度最高的地区之一。21世纪头20年里，北美城市在很大程度上实现了复兴。20世纪，人口郊区化、城市衰落、犯罪猖獗和贫穷落后的景象已被新面貌所取代，城市中心重新焕发活力，房地产行业蓬勃发展，公园和绿道也恢复生机。城市作为文化发展和创新的关键场所，在应对气候变化和不平等方面已基本占据主要地位。2011年，由西门子赞助的经济学人智库在其报告《美国和加拿大绿色城市指数评估：美国和加拿大27个主要城市的环境绩效》中写道：

毫不奇怪，美国和加拿大的城市在国民生活中扮演着重要的角色，永久地重新定义了美国人或加

拿大人。城市是文化和知识的中心，推动着经济活动，也是移民新思想的主要接受者……城市提供了理想的实验室，运用创新性方法，以解决环境问题和面临的其他挑战。众所周知，城市生活会加剧诸如有害的温室气体排放或城市扩张等问题，但是越来越多的城市也通过有效的地方政策为这些挑战提供了独特的解决方案。

到2018年，美国和加拿大城市显示出强劲的前景和经济活力，引人注目。经济合作与发展组织指出，2018年，加拿大大都市区的GDP占全国的60%以上，而美国大都市区的GDP占全国的三分之二。

然而，北美城市复兴带来的兴奋感正在减弱。原因包括2008年爆发的金融危机，新冠肺炎疫情尚不明确的后果，人口老龄化，以及迫

切的经济增长和适应气候变化之间无法解决的矛盾。甚至在2020年疫情之前，麦肯锡就指出了北美（尤其是美国）城市同时面临的兴奋点和忧虑点：

未来15年，美国大城市的GDP增长预计超过全球GDP增长的10%，超过其他发达国家所有大城市的贡献总和。尽管亚洲新兴城市吸引了公众的眼球，在未来几十年里，美国城市仍将是美国 and 全球增长进程的

重要组成部分……但随着美国经济从大萧条中复苏，城市将可能面临动荡期。未来几年，公共部门和个人需偿还高水平债务、失业率居高不下，许多城市需要应对去杠杆化给经济带来的不利影响。城市还面临着包括人口老龄化在内的长期发展阻力，必须提高生产率、创新和技能。政策制定者和企业需要找到方法克服困难，以推动美国经济增长和复苏。

5.2 趋势与挑战

近年来，经济增长，财富累积，对于气候变化给城市景观造成影响的教育宣传，促使绿色基础设施投资增加，创新方法不断涌现，以减少公共部门和私营部门温室气体排放。然而，美国和加拿大的城市在进入21世纪的第二个十年时，仍面临着一系列结构和财政挑战，这不利于在气候适应方面取得更大进展。

挑战之一是城市的财政状况对投资的影响。如果一个城市面临财政压力，有可能中止对适应气候变化的投资。在政治方面，经济增长和缓解气候变化的政策之间存在着

实际的或想象中的矛盾。城市领导人需要解释并妥善处理两者之间的关系。第二个挑战是州政府与市政府各自为政，这种分裂的结构对亟须的社会支持、技术支持、生态综合性政策和措施造成了阻碍。为应对气候变化，美国和加拿大对中心城市进行了改造和调整，但效果往往被城市人口向外扩张所抵消。虽然两国大部分人口都生活在城市，但这些城市大多属于低密度、不断扩张的都市圈。

最后，北美地区（尤其是美国）城市的发展加剧了社会经济不平等。一系列因素扩大了最低收入



第三届广州获奖城市：美国波士顿

家庭和最高收入家庭间的差距，包括土地价格上涨、可负担的住房供应缓慢、对卫生和教育服务的投资不均衡，以及存在大量不稳定的、低薪服务工作。不平等带来的影响受到了关注和持续的监测，特别是在2020年，疫情带来的经济影响导致低收入工薪阶层的失业率急剧上升。早在2016年，霍姆斯和伯鲁比就指出了不平等带来的恶性循环：

（不平等）可能导致学校减少招收来自不同收入阶层家庭的孩子，这对低薪阶层家庭的学生不利。此外，还可能降低税基，影响市政当局提供基本公共服务的收入来源，削弱进行公共服务投资的集体政治意愿。而且，地方不平等可能会提高私营部门为贫困家庭提供的商品和服务的价格，他们收入有限、难以维持生计。

5.3 机会与创新

在前四届广州奖中，来自美国和加拿大规模不等的城市提交了40个参评案例。虽然参评的数量比亚

太地区（280个）、拉丁美洲（196个）和欧洲（152个）少得多，但其质量和能力值得肯定，推动了北美

地区各城市的行动。

尽管与其他地区相比，美国和加拿大的参评案例数量相对较少，但通过关键词分析，可以发现这些城市在21世纪前20年遇到的一系列问题。如图5.1所示，关键词包括环境和文化保护，市民参与城市进程的多种表现形式。通过对拉丁美洲地区的关键词分析，可以发现一个或几个问题的优先顺序，而北美地区的分析报告则提供了其他信息。“包容性社区”“文化交流”“市

民参与”等关键词反复同时出现，反映出北美城市以多种复杂的方式看待市民在城市发展和管理过程中的地位和作用，可以称之为两国地方政府的“文化转向”。而在世界其他地方，只有中东/西亚地区加强了对市民参与系列问题的关注。（表5.1和图5.2）

在前四届广州奖中，环境和可持续城市发展在美国和加拿大的申请中占主导地位（图5.3）。

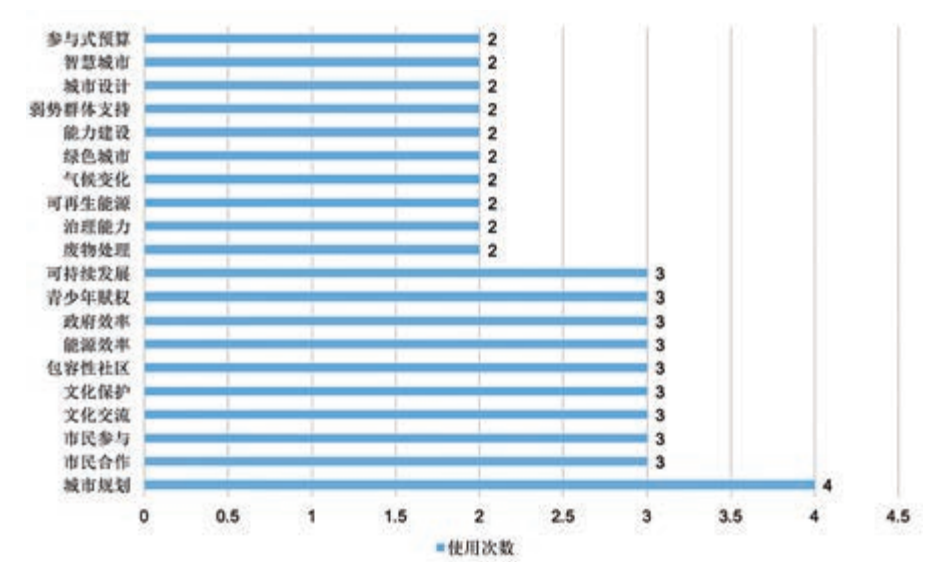


图5.1 北美地区案例前20关键词

表 5.1 北美地区前 5 关键词的跨地区统计

	非洲	亚太地区	欧亚地区	欧洲	中东 / 西亚	拉丁美洲和加勒比地区
城市规划	0	15	3	17	10	11
市民伙伴关系	0	0	0	0	5	5
市民参与	0	0	0	0	5	7
文化交流	0	0	0	0	0	0
文化保护	0	0	2	0	6	0

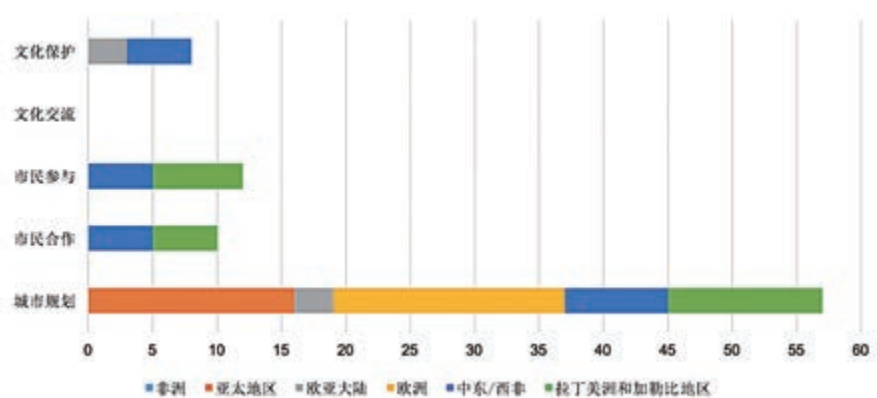


图 5.2 北美地区前 5 关键词的跨地区分析

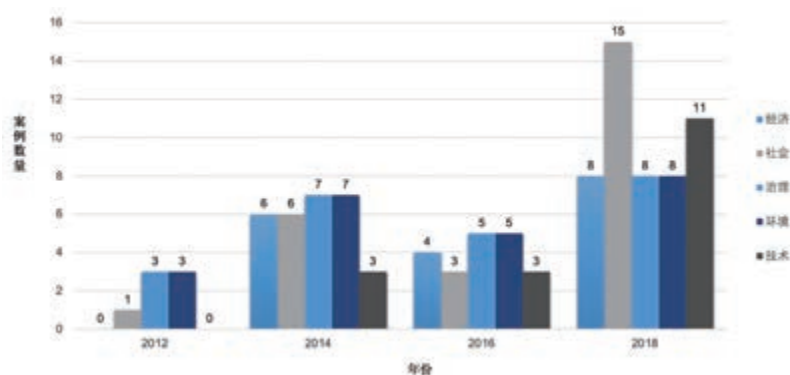


图 5.3 每届广州奖所涉领域



来源：Metropolis

波士顿：青年引领变化

美国马萨诸塞州波士顿是北美地区“文化转向”的例子之一。项目名称叫作“青年引领变化：青年参与预算”，是2016年广州奖5个获奖案例之一。表面上看起来该项目试图解决五个可持续性领域中的三个领域（治理、社会、经济）

的问题。实际上，通过鼓励青年参与城市预算与规划的过程来促进市民积极参与城市事务。这不仅体现了波士顿对青年的重视，更凸显了青年在政策对话和决策中的合法作用。这不仅是一项市民活动，还是一项赋权和基层规划的工作。

2016年评审委员会指出，“委员会认为该项目有利于新城市议程的实施，推动青年参与政策对话和市民事务。最重要的是，如今许多年轻人感到没有人倾听他们，而这个项目引导青年对当地公共事务的终身投入。”波士顿市在2014年也提交过同样的项目，但并未进入入围名单。评审委员会赞扬了该市重新提交的案例，两届广州奖之间有两年的间隔期，城市有时间来证明项目成功的效果。

来源：《2012年第一届和2014年第二届广州奖技术委员会报告》



雷朋堤尼的文化转向

北美的“文化转向”还体现在加拿大蒙特利尔雷朋堤尼郊区的案例中。雷朋堤尼采取分层和跨代际的方法，推动市民参与社会服务，培养身心健康的市民，因此入围2018年广州奖。雷朋堤尼案例的前提是，一个强大的社区是一个健康的社区，信息传播通畅、民众参与程度高。获奖的“人人共享的城市”项目开展了三个相互关联的项目：（1）市民和家庭项目，通过有效和快速的信息传播，将市民和市政工作人员联系起来；（2）青年行动，以城市图书馆的多媒体实验室为依托，提供专注于创造力和表达的数字技术；（3）弱势群体项目，通过电话或网络向市民提供各种社会及社区服务的援助。

来源：2019年《第四届广州国际城市创新奖15座入围城市调研报告》

理想温哥华

不列颠哥伦比亚省的温哥华是2012年第一届广州奖五个获奖城市之一。

“理想温哥华：打造全民宜居的可持续空间”是该市“绿色城市2020”计划的一部分，后者将过去的政策、可持续发展原则和投资与当前的城市需求和未来愿景结合起来。温哥华的规划不仅有意借鉴过去大型项目的规划经验，如2010年举办的冬季奥运会，而且致力于将绿色建筑和规划推广到整个城市。

温哥华在规划中按照LEED铂金级标准改造既有建筑，建设新建筑，以实现零碳和零垃圾的目标。这不仅关乎技术，也关乎与当地机构和社区的关键合作伙伴关系。与加拿大的其他案例一样，温哥华因其规划机制和实践具有包容性而受到称赞。对温哥华而言，包容性意味着要优先考虑公共行动和投资，确保现在和未来的居民都能买得起住房。评审委员会指出，“温哥华寻求实现新的环境目标、成为最环保的城市，它充分意识到不能让任何人掉队，同时出台了可负担的住房政策和策略。”

来源：《2012年第一届广州奖技术委员会报告》



来源：BNF Work

纽约市《可持续发展目标自愿地方审查报告》

2018年，美国纽约市当选为5个最终入围城市之一，其提交的计划名为“全球愿景，城市行动：纽约市《可持续发展目标自愿地方审查报告》显示地方进步促进全球行动”。纽约市脱颖而出的原因是，它采取了强烈的、一致的、积极的方式对待刚通过不久的可持续发展目标。一方面，纽约为实现可持续发展目标，在各个行业制定了一系列政策，该项目提高了绩效监测和报告的可操作性。另一方面，该项目表明了纽约的立场，指出地方政府在促进和实现可持续发展目标中发挥的关键作用。后者的意义尤为重大。这不仅肯定了全球

可持续发展指标是由地方行动（或不行动）所支撑和制约的，而且也强调了城市在全球气候变化辩论中的地位，以及全球、国家和地方各级所需的政策干预。通过自愿地方审查，纽约精简政府部门、理顺各部门之间的关系、改善工作和沟通方式，广受称赞。

来源：《2018年第四届广州奖技术委员会报告》

5.4 经验教训

从美国和加拿大的案例所体现的最重要的经验是，城市的繁荣与财富的积累不一定能改善或带来社会公平化与环境可持续发展。尽管如此，有充分的证据表明，城市具备政治意愿和制度能力，能制定和执行不让任何人掉队的市政项目

和计划。地方政府用行动证明，市民参与可以且应该包括青年和老年人。城市将复杂的自然科学、经济发展目标和新兴技术转化为可实现、可操作的计划，未来城市环境的可持续性有望变强。



第二届广州奖获奖城市案例：教育园区（哥伦比亚安蒂奥基亚）



来源：Alexandra Lande

布鲁塞尔欧洲议会办公室

欧洲地区

EUROPE

6

6.1 欧洲地区背景

本报告分析的广州奖欧洲地区案例来自欧亚地区和西欧（欧亚地区的俄罗斯联邦和14个欧洲国家，即奥地利、比利时、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、德国、匈牙利、意大利、荷兰、波兰、葡萄牙、西班牙、瑞典和英国）。

俄罗斯联邦是一个非对称联邦，而欧盟是27个欧洲国家之间特有的经济和政治联盟，覆盖了欧洲

大部分地区。欧盟是一个覆盖3.4亿人口的单一市场，各国间的商品、服务和货币可以自由流通。欧盟公民可以在欧盟的任何国家学习、生活、购物、工作，直到退休，还可以享受来自欧洲各地的商品。欧盟拥有自己的立法机关、行政机关、独立的司法机关和中央银行，其权力源于条约。

6.1.1 辅助性原则和欧盟资助原则及计划

欧盟行使权力的核心原则是辅助性和相称性。在不具有专属权限的领域（例如，关税同盟、单一货币欧元的货币政策等），欧盟需要共享权限或者行使辅助权限。辅助性原则规定了何时更适合欧盟采取行动，而非成员国的中央、区域或地方政府，反之亦然。

辅助性原则的实施直接关系到城市发展，也关系到欧盟及其成员国城市应对重大挑战的能力。影响城市的非专属权限（即“共享权力”）的例子有交通、经济及社会凝聚力、能源和环境，因此欧盟能够发起涵盖整个欧盟的立法和政策。

“共享权限”使欧盟能将其多年度预算的一部分投入到这些关键问题上，从而衍生了一些欧盟最著名的资助计划，例如欧盟结构和投资基金，有关空气质量、水、建筑物能效和垃圾填埋处理的法规。

欧盟27个成员国制定了一套独特且严苛的标准，针对各自的共享权限领域专门制定了支持性资金预算，旨在帮助所有成员国一起提高经济、社会和环境目标。这也有利于完善欧盟单一市场的运作，提高欧盟公民的生活水平和增强社会凝聚力。

6.1.2 欧洲城市与气候变化

过去几年，可持续发展目标和2018年《巴黎协定》等国际目标促使欧洲承诺应对气候变化这一全球最根本的挑战。在欧盟拥有共享法律权限的领域，欧洲立法设定了新的法律及政策基准，以实现《巴黎协定》走得更远。为使欧洲到2050年成为世界上第一个气候中立的大陆，欧盟在2019年通过了《欧洲绿色协议》，帮助欧盟公民改用更环保的方式生产、出行、消费和生活。这项政策的关键行动之一在于欧盟设立了新规定，禁止使用某些一次性塑料。诸如此类的政策将对欧盟27个成员国的城市生活产生巨大影响。

许多欧洲城市利用各自的行政和法定权力，制定了减排和绿化的政治使命。因此，欧洲城市正越来越接近实现100%可再生能源使用的目标。

2020年10月，欧盟委员会提出了到2030年欧盟温室气体排放量在1990年水平上至少减少55%的计划。欧盟接下来十年的宏伟计划将帮助它走上一条平衡的道路，达到2050年实现气候中立的目标。为履行其有关气候变化和生物多样性的承诺，欧洲需要加快执行速度。

然而，欧盟的许多目标正受到公共卫生问题的阻碍。2020年是历史性的一年，这是21世纪以来全球

首次遭遇全球性流行病——新型冠状病毒肺炎。在这一年里，地区、全城和全国封锁，使欧盟和世界各地的城市居民个人自由和行动受到

极大限制。此外，疫情对经济和社会的影响也使城市陷于瘫痪，这无疑将影响国家和城市应对未来社会、经济和环境问题的方式。

6.2 区域趋势和挑战

欧洲，尤其是西欧，是仅次于北美和拉丁美洲的世界上第三大城市化地区。欧盟统计局提供的有关27个成员国的信息概括了欧洲城市化趋势的详细信息。欧盟统计局的数据显示，2016年，城市人口占欧盟总人口的59%，GDP占欧盟的68%，就业人数占欧盟的62%。这也意味着欧盟41%的人口是非城市人口，需要制定具体政策来解决地域不平衡问题。

尽管在2008—2009年的全球金融危机之后，欧洲经济已经开始复苏，但一些地区仍在努力追赶。此外，在次国家一级，地方和区域政府仍难以恢复到金融危机前的投资水平，这也削弱了其应对新挑战的能力。这些新挑战包括减缓气候变化、新技术的冲击、住房危机等社会需求的增加以及适应人口老龄化。

一些国家还需要应对来自叙利亚和其他地方的移民和难民的涌入，这限制了它们提供社会服务的

能力。还有些国家正在采取民族主义的反移民政策，这对该地区社会凝聚力和社会融合产生了负面影响。2021年的英国脱欧也可能带来新的挑战，其影响尚待观察。

6.2.1 未来城市趋势

欧洲各机构和研究机构定期监测欧洲的城市发展。欧洲联合研究中心（JRC）发布的2019年报告指出了欧洲城市面临的未来趋势和挑战。

尽管全球大部分地区的城市人口将继续增长，但欧盟的快速人口增长（到2050年将在25%~50%之间）将主要发生在中等规模的首都，例如维也纳、布达佩斯、布拉格，也包括法国的大型区域城市，以及慕尼黑和博洛尼亚。布鲁塞尔、卢森堡和斯德哥尔摩等一些城市有望实现更高的增长。

在整个欧盟范围内，欧洲城市都在学习应对与人口减少和老龄化有关的新挑战。德国东部、西班牙

牙、拉脱维亚、立陶宛和保加利亚等人口较少的小城市将出现超过25%的人口流失，预计大多数欧盟城市将出现大量老龄化人口。

还有一些趋势值得注意：

- 大部分欧洲城市都在扩展空间，需逐渐认识到优化公共空间设计和使用方式的重要性。
- 欧洲老龄化人口要求进一步调整基础设施和服务。
- 从交通运输、出行到市民参与，城市将越来越多地在各行各业应用新技术和创新。为了使所有市民受益，这些技术将需要无缝协作并具有包容性。
- 应大幅削弱私人汽车的主导地位，

大力发展更高效、环保的公共交通和共享、灵活的通勤方式。也可以通过居家办公的新工作模式减少交通需求。

- 城市需要解决现有的问题，例如为日益多样化的人口提供可负担的住房、确保社区之间的包容性和融合，以及减少对环境的影响。
- 尽管城市在应对气候变化方面处于领先地位，但在城市中，能源和水资源短缺问题尤为明显。
- 市民参与政策制定日益普遍，新的城市治理模式在许多城市已经得到了试验，城市网络的重要性日益凸显。

6.3 挑战与机遇

欧洲城市具备应对各种挑战的能力，包括：

- **教育与文化多样性：**劳动力受教育程度高、人口数量庞大而多样化、拥有一定程度的自主权和财政手段、对技术进步和创新持开放态度等，都能为缓解城市压力提供方法。
- **城市绿化：**欧洲城市绿化在过去25年里增长了38%，44%的欧洲城市人

口目前居住在离公园300米以内的地方。精心设计的公共和绿色空间可以带来诸多好处，包括改善空气质量，提供微气候调节，加强治安，促进社会融合，以及提升公众健康水平。

- **共同创造的过程：**通过共同创造来应对城市挑战这一策略对其成功至关重要。市民在共同创造中起决定性作用，往往能提供新的视角和解

决方案。新技术可以显著提高市民参与度，但需要更好地理解当前和新兴的实践并使之系统化。

- **创新：**城市在创新的动态发展中发挥着核心作用，利益攸关方地理上相互靠近并且跨领域互动能促进创新。各种各样的创新方法有利于保持城市的特征、传统和文化遗产。虽然首都和大都市区仍然是创造和革新的主要动力，但小型城市也有有利的条件。
- **韧性：**具有韧性的城市会主动进行评估、制订计划并采取行动，以准备应对各种灾害，无论是紧急问题还是顽固问题，常规的还是突发的，还包括不受控制的城市化、气

候变化和政治不稳定等。

- **社会和经济脆弱性：**了解这些因素对于满足当地需求至关重要，当地社区起着核心作用。城市则在推动社会变革中发挥着重要作用。
- **新技术：**城市正日益推动创新和新技术，由于人口、思想和资源的集中，城市正在引领探索，以解决超越国界的全球挑战。
- 其他挑战包括**应对排外、气候变化和移民融合**的问题，这些都是欧洲城市和大都市区必须解决的问题。
- **疫情防控：**自2020年初以来，随着新挑战的出现，城市和地区的疫情防控工作对未来全球社会公平变得至关重要。

6.4 区域定性分析

本报告对欧洲的案例分析包括欧亚和欧洲（“欧洲地区”）2012年至2018年间参评城市所提交的案例，包括24个国家提交的266个案例。其中，43个符合要求的候选城市被评为专家推荐城市，并由此产生8个入围城市和4个获奖城市。

本报告进行了定量和定性分析，主要目标是从其他城市、大都市区、区域及全球范围内的案例中



第四届广州奖获奖城市案例：女性生产者市场（土耳其梅茨特里）

得出经验教训，创造价值。除了城市可持续性的5个领域，即社会、经济、环境、治理和技术，本报告还分析了可持续发展目标与《新城市议程》的联系。

定性研究阐述了城市可持续发展5个领域的经验教训，对主要关键词进行了分析。研究还指出了新兴趋势，描述了问题和挑战，讨论了这些创新的贡献及其与可持续发展目标的联系。

报告的结论为广州奖今后的发展提出了建议。

通过对2012年以来4届广州奖参评案例的关键词分析（图6.1），本报告总结出了欧洲跨区域的前5个关键词。

在进行定性分析之前，先进行

定量分析，然后从43个专家推荐案例中识别出一系列主要关键词。欧亚大陆的关键词如下：

- 信息系统
- 儿童发展
- 政府效率

在欧洲，以下5个关键词最为重要：

- 城市规划
- 智慧城市
- 包容性社区
- 城市更新
- 能源效率

高频关键词包括“城市规划”“智慧城市”“包容性社区”“城市更新”“能源效率”等，准确地反映了当前欧洲城市面临的挑战和问题。过去几年里，许

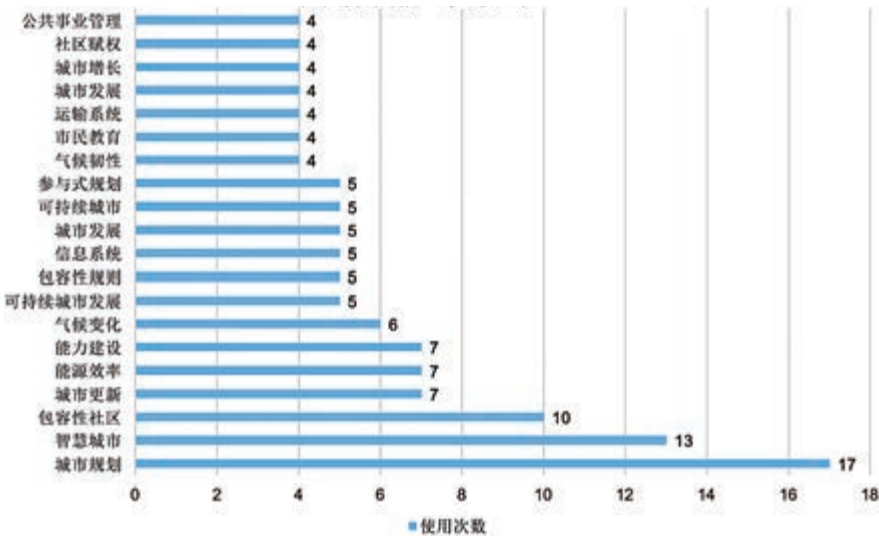


图6.1 欧洲地区案例前20关键词（2012—2018）

多城市在推行城市规划和平衡城市发展时困难重重。很多项目的经验反映了这点，而市民参与问题，即所谓的包容性社区也体现了这一困境（图6.2，表6.1）。

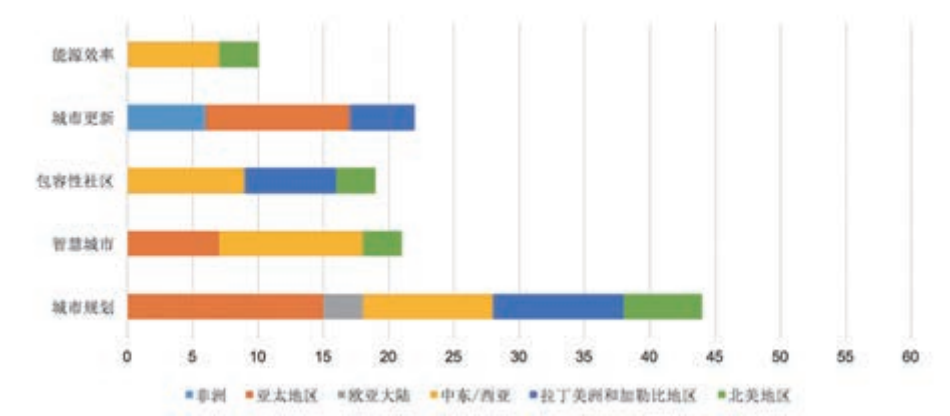


图6.2 欧洲地区5个主要关键词的跨区域分析

表 6.1 欧洲地区 5 个主要关键词与其他地区的比较

	非洲	亚太地区	欧亚地区	中东 / 西亚	拉丁美洲和加勒比地区	北美地区
城市规划	0	15	3	10	11	4
智慧城市	0	7	0	11	0	2
包容性社区	0	0	0	9	7	3
城市更新	6	12	0	0	5	0
能源效率	0	0	0	7	0	3

6.4.1 四届广州奖的主要领域（定量分析）

图6.3和图6.4显示了四届广州奖中欧洲申请案例集中在哪些领域。

图6.3列出了五大领域每年分布的数量，图6.4列出了每届广州奖的五大领域分布情况。

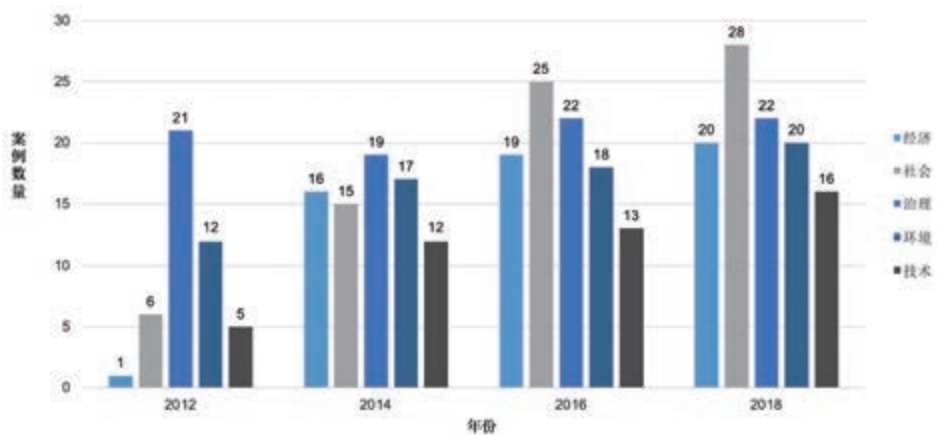


图6.3 各届广州奖欧洲地区案例领域分布

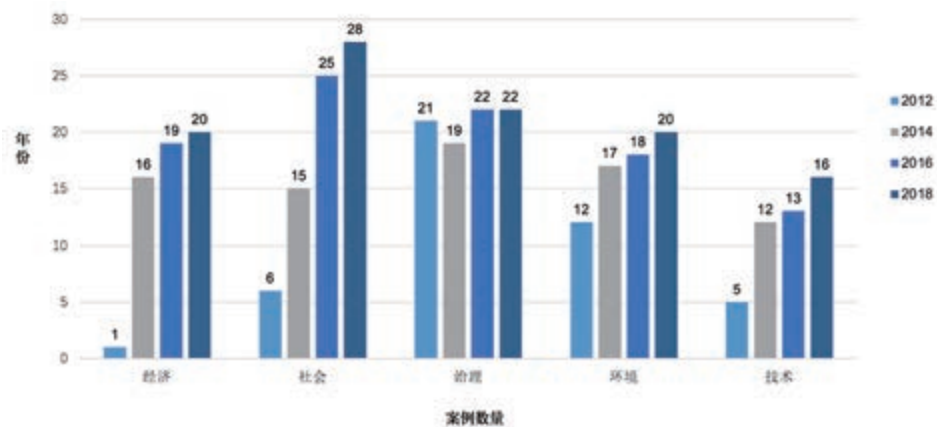


图6.4 各领域欧洲地区案例的年份分布

6.5 2012年以来广州奖的经验

本报告使用模板进行定量分析，模板包括经验、关键词和对创新的贡献。

从欧洲地区43个广州奖专家推荐城市中，我们能学到什么？

6.5.1 社会包容正成为城市发展的新趋势

首先，在欧洲地区，特别是2012年之前，社会层面的城市创新是一个非常重要的话题。2009年底以来，欧盟持续数年的欧债危机深

刻影响了城市的社会层面。这场颠覆性的金融危机导致欧洲政府、城市和社会环境普遍面临危机。

直到2014年7月中旬，经济才恢复增长，结构性赤字才有所改善。然而，金融危机对经济和劳动力市场产生了重大不利影响，包括高失业率。欧洲危机最初是一场金融危机，但后来由于人们对民选政治家和政府失去信心，金融危机演变成成为信任危机。普遍的不信

任促使市政当局转变结构，促进多方参与城市发展进程。这一点在部分创新案例中得到了明显体现，例如在萨瓦德尔，“开放的市议会”项目大力提高公共透明度，实施“市政行动计划”以赢得市民和企业的信任和参与。2012年有一个类似项目叫作“欧洲市民实验室”（CitilabCornellà），这是一个开放的创新实验室，致力于文化变革，实现市民身份的创新。

萨瓦德尔智慧城市

西班牙萨瓦德尔案例采用了一种综合方法，目标包括：向市民提供更多更好的信息，特别是通过智能手机应用；削减公共服务的经济开支，同时提高或至少保持公共服务质量；通过新型通信技术，提高公共服务的效率和质量；通过实施若干重点措施，支持以创新为基础的高附加值“新经济”；促进环境的可持续发展，特别是能源系统发展，引领萨瓦德尔朝低碳排放的未来迈进，实现“欧洲2020战略”提出的智慧和包容性发展设想；并将萨瓦德尔打造为智慧城市的典范。新的城市管理体系基于3E模型，即公共管理的有效性（effectiveness in public management）、能源效率（energy efficiency）和经济效率（economic efficiency）。

来源：《2012年首届广州奖技术委员会报告》

其次，2007年至2011年期间，大量来自中东和非洲的移民在土耳其和希腊之间过境，希腊和欧洲边境保护机构“欧洲边境管理局（Frontex）”因此加强了边境管制。为应对众所周知的欧洲移民危机（2016年达到顶峰），各城市制

定了融合计划，如2012年“获奖城市”维也纳的提案。维也纳采用了创新的综合性手段，如编写宣传手册和教材、举办专家工作坊，帮助新移民更好地、可持续地融入维也纳的社会、文化和政治生活。



“从维也纳开始”（StartWien）：新移民融入项目

“从维也纳开始”是一个帮助移民定居并融入维也纳的计划，该计划采取一系列措施，帮助移民在维也纳找到自己的方向，能够独立生活，并尽快参与社会及城市的经济、文化和政治生活。该方案分四步走：首先，在目标群体抵达维也纳后立即向其提供服务（该项目与维也纳移民局保持密切合作）。第二，与培训机构合作，考虑每个移民的个性化需求和目标群体的多样性。根据移民的需求，不断调整德语课程。第三，引入简便交换信息的机制，让移民在抵达维也纳后的头几年，能与负责移民事务的当局、组织和机构之间沟通。第四，用新移民的母语快速有效地向他们提供相关信息，减少与当局的不必要接触以及与咨询中心的预约。

来源：《2012年首届广州奖技术委员会报告》

欧亚地区的社会关注点是不同的：各城市正在为低收入、退休年龄的残疾人制定创新计划。例如，2014年专家推荐城市罗斯托夫引进了适合老年人的大型技术基础设施。2018年入围的喀山案例证明，有效利用跨文化资产对欧亚城市来说至关重要。乌法、克拉斯诺亚尔斯克等其他专家推荐城市开展自上而下的项目，包括为处于危险之中的人设立信息中心（紧急中心）或由学生支持的“市长劳动单位”

（Mayors Labour Unit）项目。

第三，信任的缺乏加上迫在眉睫的气候危机促使各城市制定有关交通、气候韧性、城市或贫民窟改造和社会公正的创新计划。

例如，2012年至2014年，候选城市新兴绿色之都塔林出台了免费公共交通政策，让所有人都能搭乘公共交通，以增强社会凝聚力。该政策的成功施行增强了城市交通的通畅度，减少了空气污染，提高了塔林的知名度。

塔林市民享受免费公共交通

爱沙尼亚首都在2012年3月举办了一次非强制性的地方公投，75%的居民支持实行免费市内公共交通。根据这一公投结果，塔林市议会于2012年9月20日



来源：Oma Photo

决定，塔林居民免费搭乘市内所有公共交通。决定实行该举措的原因很简单：尽管塔林的公共交通补贴水平已经达到了70%，但票价仍然是乘客最关心的问题。政府每年要多花1 200万欧元为居民提供免费公共交通服务，政府资金来自纳税人数增加后收到的电子资金（有盈余），以及2014年起提高的停车费。

来源：《2012年首届广州奖技术委员会报告》

喀山市创新型社会经济发展

喀山是俄罗斯最具文化多样性的城市之一。从历史上看，喀山的种族多样性、文化多样性和宗教多样性有利于市民建立睦邻友好、宗教宽容、种族和谐、友好合作的积极社会关系。每五年



来源：Daan Kloeg

通过一次加强市民和谐的市政方案，以创造有利的氛围，维持喀山基督教和伊斯兰教居民的种族间和宗教间和谐。该计划的目的是在喀山实施平衡的民族政策，保护国家语言和包括鞑靼语在内的其他语言，形成宽容的社会氛围，促进市民团结。

实施该计划的社会效果在于维护社会稳定、维持民族间和宗教间的和平与和谐、塑造文化认同以及满足喀山市民的社会和文化需求。具体表现为：充分挖掘民族文化潜力；避免民族和宗教冲突；为维护宗教间和谐和市民团结提供必要的条件；在社会中形成宽容的氛围，防止仇外心理；为保护和发展市民的语言和文化提供必要条件；着力促进移民的社会适应和文化融合。

来源：2019年《第四届广州国际城市创新奖15座入围城市调研报告》

由欧盟国家共同资助的社会融合计划也参与到广州奖的评选中来。计划强调采取积极的参与方

法、支持地方项目、鼓励合作、促进地方基础网络，最重要的是要协调决策者与市民之间不同的想法和

愿景。里斯本在2014年提出了一个优秀的地方社区发展战略案例。此外，巴塞罗那在2016年提出了垂直贫民窟改造案例，该案例涉及多个利益攸关方和出资方，如市民、专家、大学、地方政府和多边组织。

第四，各城市日益重视与实现可持续发展目标相关的社会公正问题。这符合《新城市议程》的核心信息“不让任何一个人掉队”。社会公正是有关个人和社会之间公平公正关系的概念，以财富分配、个性化生活机会和社会特权为衡量标准。通过多方参与的伙伴

关系，社会公正能与可持续发展目标的本地化进程相结合，2018年荷兰乌得勒支市入围的案例就能很好地证明这一点。随着地方基金会“乌得勒支支持可持续发展目标（Utrecht4GlobalGoals）”的成立，乌得勒支得以制定地方可持续发展目标指标，以衡量和跟踪本市可持续发展目标的表现、实施的具体行动和成果，并建立“人人享有健康城市生活”的模式：在城市中，健康是一切工作的重心，健康的市民生活在健康的环境中，并在健康的经济环境中工作。



乌得勒支：通过多方参与的伙伴关系在地方实现可持续发展目标

可持续发展目标启动之际，乌得勒支市议会宣布乌得勒支为“全球目标城市”，重申实现该目标的郑重承诺。面对日益增长的城市化和可持续发展的挑战，乌得勒支市政府将可持续发展目标视为契机，以此为指导打造健康城市生活。地方落实可持续发展目标的办法主要有两个：动员利益攸关方开展合作；将地方努力、专业知识与国际发展相结合。

为了促进地方实现可持续发展目标，并扩大影响面，乌得勒支市政府与当地基金会“乌得勒支支持可持续发展目标”展开合作。为了促进负责任的行为和投资，加快实现可持续发展目标，市政府与当地企业建立伙伴关系。公私合作的共同目标是为乌得勒支的35万名市民提供帮助，并激励和促进他们为可持续发展目标采取地方性和全球性行动。此外，乌得勒支正在制定地方可持

续发展目标指标，以衡量和跟踪其自身的可持续发展目标表现。

虽然乌得勒支市实现可持续发展目标的方法与其“全球化思维，本地化行动”的口号相吻合，但“本地化思维，全球化行动”也至关重要。乌得勒支认为自己和其他城市一样，都可以发挥桥梁的作用，促进双向交流，推动地方和全球的可持续发展目标行动。只有支持其他城市和地区，特别是那些资源较少的城市和地区，努力实现这些目标，可持续发展目标才能在全球范围内实现。

来源：2019年《第四届广州国际城市创新奖15座入围城市调研报告》

对创新的贡献

过去十年，社会包容日益成为欧洲地区城市发展的一个关键问题。在经济和社会危机深重的时代，市民的介入和参与已经成为实现城市转型和发展的重要工具。最新案例包括面向市民的“生活实验室”，旨在制定更加综合、平衡的城市政策。

目前城市领域兴起了共同设计和共同创造的新趋势，例如市民全程参与的产品或服务设计过程，这种趋势在全球范围内都非常明显。在现有政策的基础上具有明显潜力的创新过程，无论是自上而下还是自下而上，在未来的城市化进程中都可能发挥核心作用。

欧洲地区面临的一个真正挑战将是如何以平衡的方式保持社会凝聚力。

6.5.2 只有综合方式才能推动经济发展

自2008—2009年金融危机爆发并改变世界以来，已经过去了十

年。在短暂的复苏后，几个欧盟成员国相继陷入主权债务危机。这两场危机对许多欧盟成员国的经济增长、投资、就业和财政状况造成了灾难性后果。欧盟实行短期的挽救措施，为银行提供紧急援助，帮助面对困难的主权国家走出困境，同时改革现有框架的不足之处。在2014年出现温和复苏迹象后，欧盟经济在2017年恢复到与危机前相近的水平。

欧盟为增强韧性做出了许多努力，包括提高金融部门的稳定性，加强经济治理，为困境中的主权国家建立安全网，以及进行结构性改革，特别是在受影响最大的国家。

从专家推荐城市的案例中可以学到什么？

首先，欧洲的不稳定和割裂的经济环境不利于城市创新，导致向广州奖报送案例的城市数量有限。

经济复苏计划必须与其他行动相结合，如城市规划、城市发展、新技术智能解决方案、知识获取与提升、垃圾的回收再利用，或发展循环经济概念。

城市发展活动，即关键词中的“城市规划”，可以推动金融复苏。例如2012年的专家推荐城市华沙建立了一个新的连贯的混合用途区域，是21世纪初欧洲最大的房地产项目之一，目的是容纳相当一部分新居民以及就业中心和服务设施。

2012年，另外一个值得关注的人围城市案例是俄罗斯彼尔姆的战略总体规划。该市提出了城市转型的战略总体规划，将其作为未来12

年的行动计划，包括指导方针和分区计划。彼尔姆当时打算推出新的城市规划政策，为城市发展调控和规划提供总体思路。然而，该战略规划近年来饱受争议，无论是在公众和专业人士的定期会议上，还是在地方和联邦媒体的辩论性和教育性文章中，都进行了很多探讨。尽管如此，这一战略总体规划仍然是一次巨大努力，试图开发一种可在俄罗斯其他城市复制的新流程。

彼尔姆实现从行政规划的工业城市向充满活力与创意的社区的转变

和俄罗斯的许多城市一样，彼尔姆是一个集中规划的工业城市，采用正交网格和非描述性建筑。2012年彼尔姆制定了城市发展战略远景（总体规划），通过设计物理环境来反映城市不断变化的空间需求，以应对影响俄罗斯所有城市的社会经济转型和工业现代化。为了发展这种新的城市形态，需要更新城市政策和法规。总体规划的理念能提供一个共同基础，让所有利益攸关方参与城市转型。

彼尔姆试图将自己传统的重工业形象重塑为区域文化和知识之都的形象。城市改造的过程对实现这些目标尤为重要，以此发出明确的信号：彼尔姆是一个进步的现代城市，在文化、商业、教育、工业和治理方面对新的理念持开放态度。这能促进彼尔姆真正成为生活、创业、求学及抚育后代的好地方。

彼尔姆的居民将迎接以下挑战：阻止城市人口外流；将年轻人留在城市；提高彼尔姆的竞争力；提高彼尔姆的整体生活质量；解决流动人口增加带来的交通问题；并在合理利用空间的条件下平衡社会产出与基本生活需求。

来源：《2012年首届广州奖技术委员会报告》



来源：Maykova Galina

专家推荐城市伯明翰的案例意义重大，它将基础设施和服务相结合，利用知识创造价值。伯明翰在2012年开设了公共服务研究院，为市政府和伯明翰大学提供“统一服务入口”，旨在加强能力、检验新想法、改善当地公共服务平台。对知识的利用是一种能产生财务协同

效应的增值策略。

2016年坦佩雷市的综合项目案例获选入围，该案例面向城市、企业和市民提出了最佳区域循环经济的概念。坦佩雷固废管理有限公司由17个城市共有，由一家非营利公司进行韧性基础设施管理，是一个面向私营企业的开放平台。

坦佩雷：面向城市、企业和市民的区域循环经济最佳范例

坦佩雷市固废处理有限公司是一家非营利公司，由芬兰17个城市共有，为这些城市提供垃圾处理服务。凭借对整个固废价值链的有效管理，该公司取得了成功。区域循环经济概念为民营企业提供了一个开放平台。企业合作伙伴制定了先进、创新的解决方案，有利于发展基于循环经济的新型垃圾处理模式。区域循环经济概念确保具有成本效益的垃圾处理和循环经济解决方案顺利开展，实现持续发展，避免重复投资。



污染者付费原则是项目成功的基础。客户的垃圾费用包括整个垃圾处理过程和新的投资费用。另一个原则是垃圾分类从源头开始。清洁材料为开展回收工作创造了有利条件，垃圾分类的源头是家庭，需要不断地激励、提供信息、提供建议和进行沟通。

来源：《2016年第三届广州奖技术委员会报告》

布鲁塞尔的入围案例显示循环经济服务可以推动经济发展。在城市转型的进程中，布鲁塞尔提出将一个屠宰场改造为城市农场。虽然该项目是由欧洲区域发展基金共

同资助的，但受南欧覆盖市场的启发，目前共有超过45家贸易商在 market 里拥有摊位 [对“城市农场的直供农贸市场(Foodmet)”项目总投资额为1 800万欧元]。这一案例的特

点是采用了不同的地产开发方式，包括多层次的治理和利益攸关方的参与。普通大众在市场上可以买到很多物美价廉的产品，除了肉类和鱼类，还有水果、蔬菜、奶酪、面包、橄榄、香草以及其他各种特产。小酒馆和餐厅即将开业，人们可以在那品尝准备好的新鲜食物。除了对消费者有利之外，商家可以在清洁的环境中拥有固定摊位，免受恶劣天气的影响。该项目兼具卫生和物流优势，进料台和冷藏室允许商户按照冷链的要求储存货物。

对创新的贡献

尽管过去二十年经济环境不稳定，但欧洲的城市创新一直在进行，在欧盟和各国联邦政府联合融资工具的支持下，出现了各种形式的城市开发。

最近的成功案例表明，城市在经济领域的创新出现了新趋势，通过综合的多层次的体系来促成行动。

6.5.3 气候韧性和环境正义是城市创新的新趋势

与其他地区相比，欧洲居民普遍享有更高的生活质量。欧盟的政策和立法在过去推动了经济增长、改善了生活条件、提高了环境标准。然而，老年人、贫困人口、文化程度较低或就业前景有限的群体所享有的福利和生活水平往往较低。空气污染、噪声和极端温度会

影响欧洲居民的健康，是最严重的环境问题之一。我们正处于全球气候危机的初期阶段，城市创新是减缓气候变化、缓解环境破坏的适当手段。

从专家推荐城市的案例中可以学到什么？

在43个专家推荐城市中，共有包括1个获奖城市和3个入围城市在内的10个城市，关注环境挑战，在环境领域开展城市创新。

第一，在为当地居民提供免费公共交通服务时，低排放出行和公共交通是公认的城市创新主题，可以将经济需求和环保解决方案结合起来。2012年和2014年不来梅市的案例获得了专家推荐，该案例将汽车共享系统与交通规划及城市发展框架结合起来，还有利于利用街道空间。专家推荐城市米兰也提出了类似的城市创新理念，其“可持续交通计划”将限制措施与技术解决方案相结合。

第二，几个专家推荐城市和入围城市提出了更加深刻的城市转型与能源转型案例。例如，入围城市萨莱诺在2012年提出了“城市能源计划”，制定了“可持续能源行动计划”，重点关注可再生能源、垃圾处理与回收、能源节约与二氧化碳存储。入围城市汉堡推出了国际建筑展及“可再生威廉堡”气候保护理念，表明要重视当地能源资



第三届广州奖获奖城市：丹麦哥本哈根

源，在供应可再生能源的同时，大幅提高当地能源消费效率。该市专门成立一家有限责任公司，还建立了工作小组来监督实施，形成良好的治理结构。

专家推荐城市马尔默于2014年提出了“气候智能型的海利区”项目，目标是到2030年实现气候中立。专家推荐城市柏林则于2016年提出了气候中立和适应气候的路线图。这两个都是与环境有关的案例。

2014年，入围城市林雪平推出的项目意义重大，即林雪平2025碳中和项目，其长期气候目标是到2025年将林雪平建成碳中和社区。林雪平的大部分政策文件和完整的综合信息系统中都纳入了这个目标，后者包含了2025年所有相关方

面的政策。长期的方法、高度创新的驱动力、基础广泛的合作和政治共识等因素共同作用，使林雪平成为应对气候和环境挑战的领先城市。

第三，2016年获奖城市哥本哈根的气候韧性街区模式可以说是最好的城市创新案例。其创新气候适应模式是：在市民的参与下，对城市空间进行反思和优化，用基于自然的绿色解决方案管理地表雨水。这种气候适应模式被证明是城市创新的绝佳范例。该项目是哥本哈根地区和城市更新战略的一部分，通过城市层面的绿色气候变化适应解决方案，使城市能经受未来的考验。哥本哈根展示了一种完美的综合方法，即通过自下而上和自上而下的综合参与性进程来适应气候变化。

对创新的贡献

未来十年，城市将面临更加激烈、不断加剧的气候挑战，市民和基础设施将面临诸多风险。欧洲地区将发生重大变化，城市和社区必须应对这些挑战，在与此相关的环境领域有望产生更多的城市创新。

6.5.4 城市治理是改善城市的关键解决方案之一

由于城市政策的复杂性和相互依赖性，良好的城市治理至关重要。2007年，《莱比锡宪章》标志着欧洲城市政策进入了一个新时代，它规定了通过促进综合性、参与性方法及相关治理来推动城市可持续发展的关键原则。《莱比锡宪章》签署十年来，实施了各种形式的多层次和多利益攸关方的合作机制，包括纵向（政府各级之间）和 / 或横向（部门之间）的协议和合同。在这一方面，国家主要

是作为大都市区、地区和城市功能区的合作伙伴或推动者，提供合作框架、资金和城市发展战略。城市是强有力的行动者，参与了众多不同的治理协议和跨境合作。德国担任欧盟理事会主席国期间通过的新《2020年莱比锡宪章》将强化这一导向。

从专家推荐城市案例中可以学到什么？

第一，城市治理无处不在，几乎所有专家推荐城市的案例中都包含城市治理的各个方面，包括市民参与、促进公共服务透明度和问责制。在城市规划和地域发展方面，当城市的行政边界不符合其实际功能时，城市治理就会起作用；在面临全球性问题时，城市往往不得不涉及更多的功能区或更大的城市群。如前所述，城市治理还可以包括社会的包容性等方面。

第二，城市治理涉及所有与城



来源：Federico Fermeglia

意大利米兰市中心的农贸市场



来源：1000 Words

市规划和发展相关的方面，包括节能、住房、知识共享、可持续发展目标的实施、气候行动、性别平等和景观意识。良好的城市治理往往是一种平衡行为，是政府、企业和市民社会间的相互作用，其核心价值观需要得到认真及时的关注。

这8个专家推荐城市、2个入围城市和6个获奖城市提供了很多优秀案例。

2012年，杜塞尔多夫在建设强大地方社区共同行动的基础上，通过参与式伙伴关系，推行了一种城市发展方法（EKISO），促进可持续发展的地区升级，鼓励业主、企业、忠诚的市民和其他伙伴的参与。

2012年，萨勒诺大学、研究机构以及市政府之间开展了积极有力的合作，研究人员能够帮助政策制

定者更好地定义替代能源。布鲁塞尔实施创新性、参与式的自有住房模式（CLTB），为低收入家庭提供可持续的住房解决方案，并由使用权所有者、社区代表和公共行政部门进行民主管理。

里斯本的方法有所不同：住房和社会融合机构成立了一个协调小组来推行市议会和地方协会的共同管理模式，以便采取行动来管理辖区，并改变范式，推广自下而上的管理模式，允许市民参与地方发展项目。

维也纳则是社区推动法，“我们热爱知识”活动涉及所有级别的工作人员，协调城市管理的总体战略，包含有效的公共行政、专业知识以及以价值为导向的管理和参与。

乌得勒支深知以地方共识作为

行动框架的重要性，市政府借此促进地方和全球公私伙伴关系以实现可持续发展目标，并与当地企业、知识机构和市民合作。

于默奥的“城市巴士性别之旅”以创新的方式展示城市如何实现性别平等，体现了该市性别平等方面取得的成功，让人们认识到对性别权力结构有一致性的理解对于整体城市规划的重要性。

第三，善治是创新和成功的基础。哥本哈根和米兰这两个获奖城市是典型的例子。哥本哈根的气候恢复模式具有高度创新性，居住在附近的市民形成了一种地方伙伴关系，例如由居住在受气候变化影响城市周围的市民组成的“市民委员会”。市民对气候问题及其解决方案的密切参与是项目成功的关键。米兰是2018年的获奖城市，推出了一个创新的框架——米兰粮食政策，使城市食品系统更加可持续化。这个项目隶属市长办公室，由第一副市长直接授权。米兰现如今正在制定《米兰城市粮食政策公约》，建立大都市粮食理事会和监测框架，为打破各自为政的思维方式树立了典范。市政府的做法得到了公共机构、社会行动者和私营部门的响应。

对创新的贡献

当城市的行政边界与现实功能不符时，城市治理就变得尤为重

要。在面临全球性问题时，城市往往不得不涉及更广阔的功能区或更大的城市群，哥本哈根就是一例。该市的气候行动不止于城市的边界，米兰也是如此，《粮食政策公约》涉及大都市地区。

地方政府越来越多地利用在线平台将市民纳入城市治理过程，这已成为一种趋势。线上参与可以增加市民的参与度，促进公共服务的透明度和问责制。

6.5.5 智慧城市和地区将深刻影响未来的城市化趋势

过去十年，“智慧城市”这个概念的出现极大地改变了我们的工作和生活方式。这一概念整合了信息技术和通信技术，将各种物理设备与信息技术网络连接起来，以优化城市运营和服务的效率，也加强了和市民的联系。因此有必要将广义的技术纳入城市服务，以提高其质量、性能和互动性，降低成本和资源消耗，并增加市民与政府之间的联系。在一个疫情肆虐的时代，智慧城市可能比与市民保持简单“事务型”关系的城市更从容地应对挑战。

从专家推荐城市案例中可以学到什么？

智慧城市是欧洲地区案例的关键词。几乎所有领先的城市创新都应用了技术。大多数相关案例聚焦

于出行，如公共交通和汽车共享，能源消耗和环境管理，但也涉及市民实验室或城市实验室。

例如，专家推荐城市科尔内拉市推出了第一个欧洲市民实验室，这个机构致力于向市民推广和普及创新活动，其2012年的案例提出了走向创新的“文化变革”理念，改变了人们的生活方式。2018年西班牙的创新案例叫作“智慧加泰罗尼亚”项目，由政府牵头，在与50个城市和350个私营伙伴建立公私联盟来开发项目。该项目得到了公共预算（来自政府和相关部门）和私人投资的共同资助，为初步测试开发解决方案。加泰罗尼亚通过区域创新，成为首个为进一步整合社区经济和城市发展制订方案的地区。这一进程将促进该市创新生态系统各要素之间的联系，如市政府、工业、研究和技术中心、学术界和人才，也包括测试、研究、原型设计、部署城市解决方案和利用新技术改善城市。

2014年的获奖城市布里斯托尔的“智慧城市”项目是在市长盟约的支持下推出的一个综合解决方案，由布里斯托尔市议会领导。该项目与布里斯托尔市以外的其他组织合作，重点关注公共部门、私人部门和市民合作关系，通过部署智能通信技术和数字连接，支持创新性的解决方案。该项目由公共

部门、企业和社区三方合作，开发市级开放数据平台，促进城市利益攸关方和市民之间的协作和信息共享。个别项目在智慧城市议程下交付，“绿色之都”项目则围绕提高城市韧性的整体目标而展开，以应对大都市地区面临的挑战。

对创新的贡献

“智慧城市”这一概念预计将在未来十年里得到进一步发展。更多与数据管理相关的创新和人工智能将主导城市创新。绿色物联网（节能）显然是“欧洲地平线”研究项目（迈向新绿色协议）的研究主题之一。越来越多的城市和大都市地区推动基础设施脱碳化以减少污染，预计电动汽车基础设施的扩张仍将继续，且进展正在加速。全球各地的城市，包括罗马、巴黎、马德里和墨西哥，都宣布了禁止柴油车和汽油车进入市中心的计划，伦敦也宣布设立“超低排放区”。



第二届广州奖获奖城市案例：智慧城市（英国布里斯托）

7

结论和建议

CONCLUDING OBSERVATIONS AND RECOMMENDATIONS

7.1 规模问题

广州奖证明了可持续发展目标和其他全球议程本土化的重要性。城市问题和挑战是地方性问题，需要当地采取行动来解决这些问题，来创造一个“不让任何一个人掉队”的可持续的未来。

多年来，广州奖已经形成了完备的评审流程，包括两个阶段的评估（技术委员会和评审委员会），制定了明确的指导原则和标准。入围城市似乎都展现了世界城地组织、世界大都市协会倡导的可持续发展行动的特点，采用了全面、基于证据、因地制宜的方法。从中得出的最重要的结论是，绝大多数入围项目可以推广到不同的情境中，很多项目都可以扩大规模。这非常令人鼓舞，因为规模化的潜力对于独特的城市创新方法的有效性至关重要。

广州奖是全球范围内知识共享的重要过程。在过去的八年里，各

种各样的社区和利益攸关方参与到包括城市领导人在内的同行学习过程中，硕果累累。落地的项目都清楚地表明，广州奖令所有候选城市和社区受益，对实现可持续发展目标意义重大。

有待提高的是如何将广州奖和其他奖项所积累的知识、专长和经验，有意义地推广到世界上所有城市和地区。广州奖展示并验证了一种稳定、实用和可行的方法，即将表彰卓越与学习、分享、能力建设和领导力发展相结合。在这方面，广州奖的体系是独一无二的，在同类中名列前茅。关键问题是如何设计一个协调的体制框架，加快地方、区域乃至全球范围的学习和交流。世界城地组织、世界大都市协会和其他众多机构都投入到知识共享和城市经验交流中，但对广州奖参评城市和地区而言，能力建设仍

然是重中之重。在这种背景下，正如本报告第一章所述，能力建设被视为“发展和加强组织和社区在快速变化的世界中生存、适应和发展所需的技能、本能、能力、过程和资源的过程”。换言之，能力建设就是围绕创新。

这是一个响亮的号召，呼吁所有坚信全球议程的实现最终将取决于地方执行的人，齐心协力、加大努力，系统性地将积累的创新经验和成功做法带给城市和社区，这更是一个长期学习和能力建设的过程。

如果全球议程的实现确实取

决于地方行动，那么根本性的挑战仍然是大规模的宣传和推广。在市民、社区和邻里相信变革之前，变革仍将遭遇抵抗，无论是被动的还是主动的。教育是关键，展望未来，广州奖的联合主办方和联合支持方要探索如何与从小学到大学的教育机构合作，将城市创新的经验教训纳入各自一线课程和教材中。

创新意味着变革，而变革意味着跳出制度的舒适区。常用的策略是动员居民和利益攸关方，以此培养主人翁意识、赢得对变革的广泛支持。广州奖的重要启示是城市创



来源：P.Crucianti

游客从伦敦格林尼治公园远眺金丝雀码头

新往往意味着超越常规意义上的公共或社区参与。城市创新通常采用新的参与方式，比如让公众和社区切实参与决策。参与式预算尤其如此，城市居民需要遵守若干“游戏规则”，以确保参与式决策的成功实施，作为回报，市民可以决定如何使用部分预算。因此，社会和经济包容性以及环境可持续性将继续是21世纪城市关注的重点。城市创新将决定如何解决这些问题。

在未来几年，随着各国和各区域努力应对迫在眉睫的气候危机以及新冠肺炎疫情引发的公共卫生和经济危机，城市和区域之间以及内部的协调与合作将变得更加重要。由于新冠肺炎疫情导致不平等和失业率上升，更需要提高城市社区的韧性，执行有益于公平和包容的政

策，主要是针对弱势群体，尤其是妇女和青少年。由于新冠肺炎疫情和紧迫的气候危机，人们对政府机构信任度下降，这将促使城市制定关于公共卫生、出行、气候韧性、减贫和社会正义的创新方案。

事实证明，参与性地方治理机制和市民参与度对于确保项目的可持续性、提高城市生活质量至关重要，四届广州奖的获奖和入围案例都证明了这一点。利用信息和通信技术解决城市问题（智慧城市）也已成为城市的一个重要特征，特别是在服务提供和经济发展领域。城市领域创新的最新趋势是共同设计和共同创造，无论是自上而下还是自下而上，该过程都具有明显潜力，能在现有政策的基础上对未来的城市化进程发挥核心作用。

7.2 改进广州奖流程和方法的建议

7.2.1 不足之处

在城市的可持续发展中，有几个非常重要的领域在四届广州奖的申请案例中都没有出现，包括可负担的住房、融资和变化监测/评估。其他没有得到充分解决的问题是能力建设和因地制宜的创新。

7.2.2 找到并动员可负担住房领域的合作伙伴

除了少数被列入45项专家推荐名单的案例外，很少有城市和地区解决“不让任何一个人掉队”这一持续且关键的议题。可负担的住房或低收入群体的住房问题仍是实现全球可持续发展议程的关键。获得

体面的住房、基本的基础设施和服务是实现健康和福祉的先决条件和社会决定因素。虽然有些优秀案例通过地方经济发展和赋权来解决这一问题，具有推广价值，但只有少数案例显示城市和地区采取的住房政策发挥了作用。广州奖需要找到并动员在这一领域的合作伙伴来进行改进。

7.2.3 鼓励侧重于创新性可持续融资工具的案例

资金是政府能力的一个关键方面，但很少有申请城市能明确或充分说明其项目和/或案例的资金来源和手段。未来的申请城市应该说明这个重要方面，对此进行了充分说明的城市应得到肯定，以惠及所有城市和地区。财务可持续性才能确保项目不会因为资金来源枯竭而终止。

还有一个类似的全球共同挑战是广义的市政府财政健康和资金问题。可持续性城市发展需要稳定和充足的资金。广州奖应考虑另设一个类别或采取其他方式鼓励创新性可持续融资工具。

7.2.4 未来申请案例应包括监测、评估过程以及效果衡量

许多案例和项目力图实现社会、经济 and 环境的深刻变革。结构性变革不仅具有挑战性，而且速度

缓慢。广州奖应要求申请案例展现其对项目带来的变化进行有效的监控和记录，并对充分说明的城市给予肯定。在某个时间点，变化似乎微乎其微。发生变化的范围固然重要，但证明一个城市正在监测其自身政策的效果也很重要。今后提交的案例应包括监测、评估过程以及效果衡量的证据。

广州奖应成为申请城市的合作伙伴，共同监测创新取得的效果。这一贡献将超越目前运行良好的学习考察和同行评议考察。

7.2.5 城市需要更多关注“如何做”，而不仅是“做什么”

广州奖办公室及其智库广州国际城市创新研究会坚持关注“如何做”而不仅是“做什么”，但参选广州奖的城市和地区仍将重点放在它们已经取得的成就上，而不是这些成就是如何取得的。在正式向公众和评审委员会成员介绍各自的案例之前，每届15个入围城市都会进行一次“模拟演练”，向专家小组展示其案例，以得到现场反馈、改进方案。撰写本报告的所有作者都参与了这一过程，并认为这对同行学习和交流至关重要。

今后的挑战是如何在申请过程中加强这一方面。建议每个城市或地区的申请案例包括：

- 解决方案和可持续性行动的概要，



来源: Keep Watch

强调行动的时间表和预期成果。

- 更明确地阐述可持续性行动的特点、方法和战略，突出知识的适用、传递、地方的创新和实验。

7.2.6 促进城市间学习

“如何做”的知识对城市领导人很有帮助，特别是那些中小城市的领导人，他们必须迅速行动起来，依靠有限的资源做好规划以应对快速城市化带来的挑战。广州奖为参评城市组织研讨会和实地调研活动，发布报告和新闻简报来宣传干预措施，此举值得肯定。建设可持续发展城市需要做出投资选择，在这种情况下，同行间相互学习可以有力地推动对发展模式的新思考。

实地调研活动也能更好地促进城市领导人了解“如何做”，特别是中小城市，这些城市必须迅速行

动起来，依靠有限的资源做好规划以应对快速城市化带来的挑战。在跨城市学习中，建议广州奖考虑以下几点：

- 在创新知识库中增加评奖后的案例进展报告，例如每三年一次，以更好地考察实施的可持续性。要求每届入围城市“承诺”在三年后主办一次实地调研或同行评议考察，可以部分解决这个问题。
- 另一个后续重点是进一步了解广州奖城市间交流借鉴带动的复制和学习过程。
- 建立全国性或省/州级的框架，赋予地方政府调整和改革其官僚机构的自主权，以实现目标。
- 为政府间交流创造空间，促进关于官僚改革最佳实践和经验教训的分享，以加深机构之间和机构内部的合作。

- 鼓励为大都市层面的治理和规划做出正式和非正式的制度安排。
- 鼓励密切监测和记录合作性政策案例的影响和益处。
- 加强能力建设，例如规划设计不同伙伴和城市创新行为者的培训方案。
- 在广州奖同行经验交流的基础上培养领导力。正如广州奖所示，领导力发展可能是培训和变革管理的开始，激励领导层进行变革走出舒适区。

7.2.7 重视健康和福祉

专家编纂本研究报告的时候正值新冠肺炎疫情期间。我们举行了大量的网络研讨会和线上会议，讨论新冠肺炎疫情对城市治理和城市发展带来的改变。线上会议和相关文章的结论都十分明确，必须重新思考如何规划和管理城市和地区，应将城市化重点放在健康和福祉上，就这一点已日益达成共识。需要重新思考的关键领域包括：

- 我们如何工作，在哪里工作，以及与居住地的关系；
- 我们如何生产和消费，如何打造食品等必需品的供应链韧性，实现自给自足；
- 如何适应未来的“智慧工作”以及明白这对城市发展意味着什么，比如“智慧工作”往往会减少零售、餐饮和酒店行业的客流量；

- 如何防止与工业和农业供应链相关的重大事件和健康风险；
- 如何规划和设计更环保、更便利的公共空间，减少交通和运输的干扰，提高用户友好性和可达性。

7.2.8 防止城市创新加剧不平等

地方政府越来越多地利用在线平台鼓励市民参与城市治理过程。这种线上参与可以增加市民的参与度，促进公共服务的透明度和问责制。预计“智慧城市”这一概念将在未来十年进一步发展。更多与数据管理相关的创新和人工智能将主导城市创新。

然而，并不是每个人都能接触到数字技术，数字鸿沟可能会影响到从线上参与中受益的人。在这四届广州奖中，一些特定问题日益突出。对于本届广州奖而言，世界范围内最重要的问题是，新冠肺炎疫情危机突出了在社会、经济和空间等方面的不平等。报告还表明，妇女在就业和人身安全方面受到的影响特别大。在这段困难时期，失去工作或事业的女性比男性多。而全职妇女也经历了更多的家庭暴力，所有地区都出现了这一趋势。疫情带来的不利后果是，促进性别平等的努力可能会付之东流。因此，当务之急是在后疫情时期加强努力，使妇女参与城市规划和经济活动。

如果不采取更多措施向青年

人提供就业机会，使他们融入经济发展，非洲和中东地区青年人数的激增可能成为未来政治不稳定的原因。在欧洲和其他工业化地区，人口老龄化给基础设施和社会服务带来了挑战。城市必须应对这些挑战以满足市民的需求。

以上内容和其他观察到的结论再次证明了对城市创新、创造力、灵活性和反应能力的需要，凸显了创新在打造更公平、公正、健康、安全、有韧性的城市和地区中的重要性。

7.2.9 简化申请流程，增加非英语国家的参与

语言似乎是提交案例的障碍。非洲的参与程度相对较低，一些国家没有能力将其提交的案例（法语、阿拉伯语和葡萄牙语）翻译成英语，在评审过程中处于不利地位。鉴于非洲在全球城市增长和发展中的重要性，有必要进行有目的地干预，通过加强宣传和建立伙伴关系来提高认识，从而扩大区域影响。必须努力扩大广州奖成果在非洲的交流和传播。

来自中东和非洲的申请质量也逊色于更发达的地区，这可能导致

许多优秀的创新因为没有得到很好的展示而被忽略。原因有很多，包括语言（英语可能是一个挑战）、市政府的能力和可获得的支持。

提高申请质量的一种方法是提供简化的电子表格，该表格可以提供清晰的规格、说明和填写指南，以减少人为解释和错误。这也有助于提高申请材料的一致性。

随着在线翻译服务的普及和提高，未来有可能让申请人能够以除英语以外的常用语言来申请（例如，法语、葡萄牙语和阿拉伯语）。

中东和非洲地区的许多创新不一定是高科技产品或全新产品，有时是对运营模式（如埃塞俄比亚的快速公交系统）或制度方法的创新。评审中可能需要更加一致地考虑这一点，这也有赖于对项目背景的了解。

地理区域的划分需要与国际公认的类别保持一致。例如，许多研究将非洲和中东地区分为撒哈拉以南的非洲、北非和中东，而不包括或包括土耳其和阿富汗。更加前后一致的地理划分，能促进对趋势和动态的纵向分析或跨区域分析，提高分析的延续性和便捷性。

第二部分

中国与世界



摘要 Summary

广州国际城市创新奖自2012年创设以来已连续举办了四届评选活动，其评选体系具有科学性、全面性、多样性的特征，参评案例覆盖面广、类型多样、参与面广，搭建了全球城市交流创新发展经验的新平台，促进了世界各地城市之间的交流互鉴，激发了城市创新发展的新变革、新智慧。

在交流与吸收中形成“中国特色”的城市创新模式是广州奖联通中国和世界的重要价值体现。因此，在《全球城市创新趋势报告》的基础上，北京大学城市治理研究院牵头撰写了《历届广州国际城市创新奖参评项目分析报告：中国与世界》，进一步总结中国城市创新的显著特征与发展趋势，深入发掘广州奖案例对中国城市治理的启示，探索具有中国特色的城市创新模式，并为广州奖未来发展提出建议。

报告指出广州奖获奖项目对城市生态环境、社会包容、公共服务、可持续发展等公众关注的城市发展问题均产生了积极深远的影响。优秀获奖城市项目在城市内部以及域外城市得到复制推广，并在此基础上不断改进、不断创新，显示了获奖项目的积极示范作

用，体现了广州奖项目的吸引力、生长力。

广州奖城市创新项目也为未来中国城市发展与治理提供了借鉴与启示。广州奖获奖城市项目促进了治理技术的应用和转化，提升了社会多元化的参与，多途径探索和平衡了多元利益诉求，也为探索不同社会制度下城市融合发展提供了新的思维，为城市治理技术的革新与应用提供了成熟的平台，成为世界了解中国城市治理发展和革新的窗口。

同时报告也为城市创新项目可持续运行的困境提供解决方案。通过改良项目运营模式、进行技术的创新与应用、加大政府财税扶持力度、采用渐进性的改良方案等措施，不断优化和改进项目运行。

四届以来，广州奖树立示范意识和实践导向，提供多元视角的创新智慧，贯彻“可持续发展”的城市发展理念，体现了时代价值。全球范围内，广州奖促进全球城市的创新发展，积极推动世界各国城市深入参与全球治理，增进国家、地区之间的交流与互信，推动了城市间的国际交流合作，为城市治理实践的创新描绘了新的蓝图。未来的广州奖也将发挥更大的国际影响力，推动全球城市创新与可持续发展。

8 历届广州奖参评城市项目分析

8.1 历届城市申报项目的总体概况

广州奖自2012年创设以来已连续举办了四届评选活动，累计收到全球参评城市项目1 088个，涵盖全球90多个国家和地区的480多个城市，平均每届有150多个城市项目参评。根据评审规则每届有30个城市项目获得专家推荐，15个城市项目入围提名。其中，第四届广州奖

（2018）参评项目分布于全球193个城市，参评国家数、城市/地方项目数创下历史新高。每届新增的城市项目与案例均被录入广州奖数据库，向全球每一个城市开放共享，共同丰富全球城市创新发展与治理的案例宝库与知识体系。

表 8.1 历届广州奖申报总体概况

届别	申报国家 (地区) 数量	申报城市数量	申报项目数量	入围城市数量
第一届	56	153	255	15
第二届	57	177	259	15
第三届	59	171	301	15
第四届	66	193	273	15

8.2 评选机制与历届获奖城市项目概况

广州奖通过技术委员会和评审委员会两层递进筛选的评选机制

对申报项目进行科学评估。评奖标准由四个模块构成：①创新性：即

该实践必须是具有前瞻性的政策、独创项目、新型商业模式或具有创意的做法，以解决社会、经济、环境或治理方面的重大问题；②成效性：即该实践必须已经达到或正在达到预期目标及其他有利社会发展的成果；③应用性：即该实践必须具有显著的示范效应和推广意义；④影响性：即该实践必须对解决公众关注的问题具有广泛深远的影响力。在申报项目的技术性与创新性的整体评估层面，先由技术委员会评选出专家推荐城市45个，其中15个特别突出、具有相对优势的项目被选为入围项目。评审委员会从15个入围项目中选取5个最终的获奖城市时，更侧重评估参评城市项目的可持续发展能力、城市公共服务和城市治理创新三大方面，这三项评选标准所占比重相同。同时设置了

公众和媒体投票环节，并设置了公众推荐城市奖、媒体关注城市奖、网络人气城市奖三个单列奖项，体现出评选体系的科学性、全面性、多样性。

自第一届（2012）评选至今，广州奖共颁发国际城市创新奖20个，单列奖项4个，共22个城市获得各类奖项，60个城市的项目获得提名，100个城市入选了专家推荐城市。其中，中国获奖城市3个，占比13.6%，国外获奖城市19个，占比86.4%，这充分体现了奖项的国际性。获奖城市项目涵盖防灾减灾、青年发展、性别平等、公共交通、环境治理、气候与环保、公共政策等诸多领域，涉及全球城市治理和可持续发展的全流程、全领域。覆盖面广，类型多样，参与面广已成为广州奖的典型特征。

表 8.2 历届广州奖获奖城市概况

届别	获奖城市	获奖类别	获奖项目
第一届	土耳其科喀艾里	国际城市创新奖	科喀艾里地震监测和地震教育中心项目
	马拉维利隆圭	国际城市创新奖	约翰内斯堡指导利隆圭制定城市发展战略项目
	韩国首尔	国际城市创新奖	健康首尔：儿童和青少年网瘾预防项目
	加拿大温哥华	国际城市创新奖	智能承受决策支持系统项目
	奥地利维也纳	国际城市创新奖	维也纳融入新移民项目
第二届	哥伦比亚安蒂奥基亚省	国际城市创新奖 公众推荐城市奖	建立青年教育园
	英国布里斯托尔	国际城市创新奖 媒体关注城市奖	建设智慧城市

续表

届别	获奖城市	获奖类别	获奖项目
第二届	中国杭州市	国际城市创新奖 网络人气城市奖	公共自行车系统
	新西兰基督城	国际城市创新奖	我们的发展型城市
	塞内加尔达喀尔	国际城市创新奖	市财政计划
第三届	韩国松坡区	国际城市创新奖	太阳能共享发电厂
	埃及卡柳比亚	国际城市创新奖	基于社区的综合固体废物处理项目
	美国波士顿	国际城市创新奖	青年引领变化：青年参与预算
	丹麦哥本哈根	国际城市创新奖	气候适应性社区
	玻利维亚拉巴斯	国际城市创新奖 网络人气城市奖	斑马人：市民文化项目
	中国义乌市	特别推荐项目奖	涉外纠纷人民调解委员会开创“以外调外”新模式
第四届	意大利米兰	国际城市创新奖	米兰粮食政策
	墨西哥瓜达拉哈拉	国际城市创新奖	市民主导型大都市协调机制
	中国武汉	国际城市创新奖	城市废弃垃圾场“重生”
	土耳其梅茨特里	国际城市创新奖	女性生产者市场
	美国纽约市	国际城市创新奖	持续发展目标自愿地方审查
	印尼泗水	网络人气城市奖	公众参与废弃物管理

8.3 参评城市项目的典型特征

8.3.1 申报项目类型多样，范围广泛

主要涉及基础设施建设、城市公共服务、城市规划与交通、贫困问题、青少年教育、治理技术创新、城市文化、环境治理、韧性城市、社会包容和性别平等主题领域。申报类型的广泛多样体现了城市发展与治理创新的多样性、成长性和独特性。第二届广州奖（2014）开始专门设置了6个创新性实践主题领域给申报者加以引导，

分别为基础设施和公共服务、城市规划 and 行政管理、伙伴关系和公共参与、智慧城市、韧性城市、可持续城市，以展示现代城市发展与创新多视角、多领域、多样性的文明成果。

8.3.2 申报项目的领域相对集中

前四届参评项目涉及的主要领域相对集中在社会服务和生态环境方面，这表明民生及社会可持续发

展受到全球城市及地方政府的普遍重视。从历届获奖城市项目分析，22个获奖城市中社会服务类项目占了9个，占比为41%，生态环境类项目5个，占比23%。从所有专家推荐城市项目分析，社会服务类项目占

24.6%，生态环境类项目占26.3%。这两类项目的大量出现表明，各地城市越来越关心市民的城市主体地位、城市生态环境问题和可持续发展，这也与世界城市发展变革的趋势相统一。

表 8.3 各大洲排名前五的申报主题

申报主题	非洲	亚太地区	欧洲	拉丁美洲	北美洲
城市规划	0	17	3	11	4
智慧城市	0	7	0	0	2
包容性社区	0	0	0	7	3
城市重建	6	12	0	5	0
能源效率	0	0	0	0	3

8.3.3 发达国家和发展中国家呈现出城市发展程度上的差异性

城市整体发展类项目在发展中国家与发达国家中所占比例接近，分别为13.5%和10%，但是发达国家城市社会服务和生态环境创新的比例较大，发展中国家公共管理、社会平等和贫困治理的比例较大，这体现出发达国家和发展中国家在城市发展层次上的差异性和异质性。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%。因为发达国家经济社会发展程度较高，公共基础设施较为完

善，城市贫困、社会救助等领域已不是它们急需解决的问题，更多关注的是更具前瞻性或科技含量更高的城市发展问题。而发展中国家很多城市基础设施还不完善，还面临着女性平等就业、垃圾处理、青少年教育、城市内涝等体制性、阶段性问题。

8.3.4 长期运行项目数量相对较多

以地方政府作为最大创新主体的项目在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22个获奖城市中总共有14个都是长期项目，占比达64%，这与地方政府作为主要资助方和创新主体构成直接相关。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、公共教育机构都与地方政府和公共部门有着共同的出发点，即着眼于地方长久的社会发展，不以短期的盈利为目的。这就在一定程度上保证了大多数创新项目可以摆脱短期利益或既得利益的束缚，从而着眼于城市的可持续发展，满足了城市发展公共政策的稳定性和一贯性的内在要求。

8.3.5 政府主导项目居多

从以往四届广州奖的申报项目

总体性分析来看，无论是海外国家城市申报项目还是中国的城市申报项目，其共同的特点是以政府主导项目居多。例如，在第四届广州奖（2018）的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41个。各类项目的主导/主办方以政府部门、社会发展事务部门和社会公益组织、社会团体为主，这也表明公共部门在国内外均承担着城市发展创新的主体角色。



历届广州奖中国参评项目的特征分析

9

9.1 中国参评项目涉及的领域及类别

中国城市参评项目类别广泛，既有大城市，也有中小城市，涵盖中国大陆和港澳台地区，从图9.1分析可知，申报类型涉及城市环境治理、公共交通、社会治理、生态经

济、公共服务、城市规划等20个主要领域。一定程度上体现了中国城市发展阶段的多样性和差异化，符合我国城市发展的现实国情。

表9.1、表9.2显示，中国城市

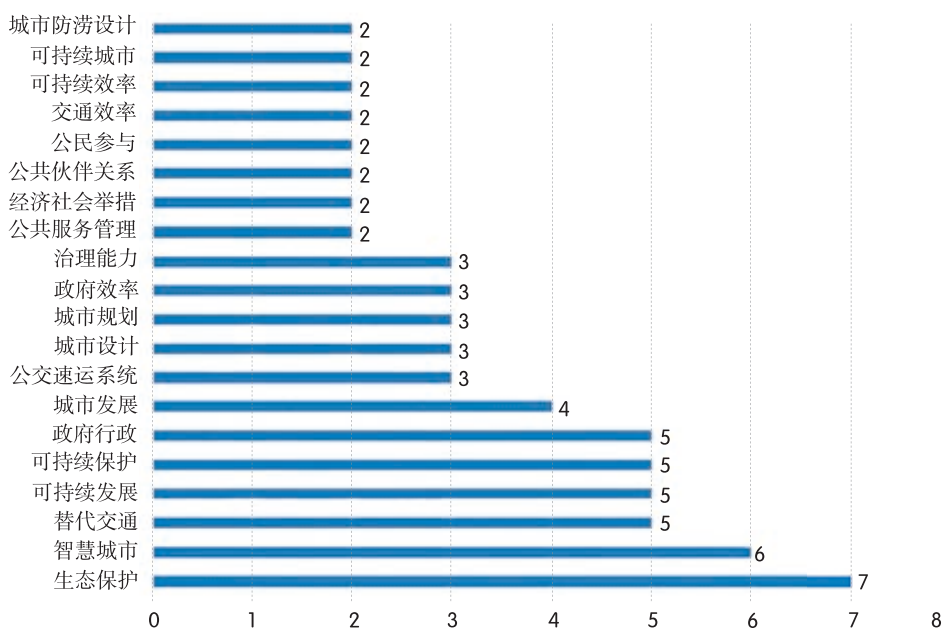


图9.1 四届广州奖中国城市申报项目关键词前20名

共获得专家推荐的有11个，入围城市4个，入选提名城市2个，获奖城市3个，涵盖了大城市和小城市，获奖领域以公共服务和可持续发展为主。获得过三届专家推荐的城市是广州，这体现了广州作为中国中心城市代表在城市治理创新中所取得的独特成效。

表 9.1 中国城市入选情况

届别	获奖城市	提名城市	入围城市	专家推荐城市
第一届	无	高雄	高雄	广州、哈尔滨、高雄
第二届	杭州	无	杭州	昆明、莱芜
第三届	义乌	无	无	广州、南宁、新北
第四届	武汉	义乌	武汉、义乌	广州、南宁、香港

表 9.2 中国城市获奖项目概况

城市	届别	提名项目	获奖情况
高雄	第一届	1999 呼叫中心项目	提名城市
杭州	第二届	公共自行车系统	获奖城市
义乌	第三届	涉外纠纷人民调解委员会开创“以外调外”新模式	特别推荐项目奖
武汉	第四届	城市废弃垃圾场的“重生”	获奖城市
义乌	第四届	创新涉外管理服务举措 建设包容性城市	提名城市

9.2 中国申报项目在城市发展创新中的效益体现

习近平总书记指出：“推进国家治理体系和治理能力现代化，必须抓好城市治理体系和治理能力现代化。”评选机制就是城市治理现代化实践发展的引导方向，评选的考评标准体现着广州奖的理念内核。广州奖的评选十分注重项目的实际生态、经济、社会效益，申报的项目实践活动必须符合三个条件：①必须是旨在促进城市和地方

政府社会、经济/环境可持续发展的独创性活动，包括新实施政策、项目、商业模式或做法；②必须已经开始实施，或者已在过去两年内完成；③必须以事实或指标证明具有明显效应，及/或充分达到实施目标。

在这一要求指引下，很多获奖项目对解决公众关注的城市发展问题产生了积极而深远的影响，体现

了项目落地和转化为实际社会经济效益的共通性。历届中国参评项目在城市发展创新中的生态、经济、社会效益主要体现在以下四个方面：

9.2.1 提升城市生态环境的发展质量

环境治理关系到城市的可持续发展 and 城市居民的生活质量，对城市的气候、生态、公共卫生和经济吸引都产生着重要的作用。第四届广州奖（2018）获得者武汉市的城市废弃垃圾场“重生”就是一个典型的生态整治项目。在项目实施以前，项目地是一个巨大的露天垃圾填埋场地，蚊蝇滋生，污水横流，给地表和生态环境均造成极大的污染与破坏。通过此项目将垃圾填埋场改造为城市森林公园，弥合了困扰周边地区已久的“环境鸿沟”问题，形成了生态修复弥合社会鸿沟的武汉“园博模式”。同时，以此修复为契机，“一园多点、一点全域”对武汉的城市生态格局、区域均衡和城市可持续发展均产生积极影响。

9.2.2 促进城市社会的包容性发展

减少城市发展中的不平等因素，是城市包容持续发展的重要条件支撑，武汉市城市废弃垃圾场

“重生”项目也是促进社会包容性发展的典范。在实施前，由于环境持续恶化，人居环境遭到了极大的破坏，广大市民怨声载道，导致了社会矛盾激化。该项目的成功实施，修复了周边14个社区近10万人的生态、经济及社会发展利益，有效缓解了因环境污染所造成的城市内部生态、经济发展不平衡的矛盾，以及因之而来的贫富差距和公共卫生不平等局面，促进了社会的包容性发展，加强了社会凝聚力。第二届广州奖（2014）专家推荐城市昆明的为老年人提供免费的巴士服务项目，确保和加强了老年人公平的“城市居住权”。两者均体现了城市的包容性发展原则。

9.2.3 提升城市的公共服务能效

高效、为民、务实的公共服务是城市软实力的重要体现，关乎着城市发展的吸引力和竞争力。第三届广州奖（2016）特别推荐项目：义乌的涉外纠纷人民调解委员会开创“以外调外”新模式。该项目大胆尝试“以外调外”，聘请16名在义乌经商并精通多种语言的外籍人士和37名中国人为涉外纠纷人民调解员，建立涉外纠纷人民调解联席会议制度，实施“境外人员融入义乌”工程。截至2016年7月，该委员会受理案件294起，调解成功率高

达96.7%，涉案金额约4 700万元，为中外客商挽回经济损失约2 600万元。该委员会属全国首创，为化解城市社会矛盾，维护对外商贸稳定做出新的探索。

9.2.4 促进城市绿色可持续发展

城市的绿色可持续发展是联合国可持续发展目标的内在要求，如何实现世界城市可持续发展的目标成为全球特大都市十分关注的重大课题。第二届广州奖（2014）获

奖城市项目：杭州市公共自行车系统，是一个践行绿色发展理念的典型项目。据统计，系统投入运行以来，六年累计租用量突破4.1亿次，以2013年全年日均租用量28.28万人次、平均租用时间33.6分钟、平均出行距离3~5千米计算，与小汽车出行相比，可节约标准煤5.09万吨，减少二氧化碳排放量13.74万吨。这对于推进节能减排，推动城市低碳经济的发展，建设绿色、生态、低碳城市的示范，产生了良好的引导效应。

9.3 中国获奖项目在域外城市推广中的成效

9.3.1 获奖项目在城市内部的经验复制

在城市空间内部，由于生态、行政管理、社会形态的一致性，获奖项目在城市内部的经验复制可以较为迅速地推广。第四届广州奖（2018）获奖城市武汉市的城市废弃垃圾场的“重生”项目自从在（武汉市）硚口区试点成功以后，作为一种生态引领的城市治理典型成功经验，相关做法相继被运用于（武汉市）青山区戴家湖、武昌区北洋桥垃圾场等生态治理项目中，均取得了良好的推广效益，这也减

弱了项目“移植”所带来的“水土不服”的风险，促进了优秀项目的“复制”能力。

9.3.2 获奖项目在域外城市的经验借鉴

城市内部推广的成功进一步推动了域外城市对相关项目的复制引进。武汉市城市废弃垃圾场的“重生”项目，以及由此形成的武汉生态修复模式，已陆续输送到河北秦皇岛、衡水，河南郑州，湖北黄石等地的类似工程以及各类生态项目建设之中。第三届广州奖（2016）

专家推荐城市中国广州的“如约巴士”项目，在广州首先推出一年后，众多国内大中城市的公共交通运输管理部门、企业和交通规划研究代表团前来广州参观考察。目前，“如约巴士”的合作试点业务已拓展到广州周边的佛山、深圳等地区。这表明，项目通过分享与借鉴可以寻求更广的合作领域，以创新实践带动行业变革。

9.3.3 引进城市对借鉴城市项目成效的超越

优秀的获奖项目被域外城市引进、吸收之后还可以进行再创新，结合更加前沿与完善的升级创造，

形成了对引进项目的超越。第三届广州奖（2016）专家推荐项目中国南宁的餐厨废弃物资源化利用和无害化处理厂，其创新原本由欧洲的域外经验借鉴而来。但在具体的技术、管理、服务与经营上经过优化整改，更适合中国的国情，形成了餐厨垃圾处理的“南宁模式”。之后，“南宁模式”又被山东德州、贵州贵阳、江苏昆山、江苏泰州等地所引进，这些类似的“嫁接”项目在一定程度上甚至实现了对“南宁模式”的超越，让广州奖体现出了先进方案培养皿的作用。



第四届广州奖获奖城市中国武汉——武汉园博园

10 历届获奖城市项目在实施中面临的挑战与优化对策

历届获奖城市的参评城市项目在运行中都会遭遇相关的机制衔接、技术方案、资金运营、客观环境上的障碍，甚至出现多类意想不到的困境，进而导致项目推进受到阻碍，这就不断考验着城市的治理模式和应对能力。在获奖城市中，

来自官僚体系障碍的比重较大，市政部门的机制衔接、组织协调、法令更迭和配套政策均成为项目可持续运行的主要困境来源。发展中国家和发达国家均出现类同化的机制障碍掣肘，主要面临以下几类挑战。

10.1 项目运行中可能面临的共同障碍分析

10.1.1 技术支撑条件的局限

技术解决方案的成败往往关乎项目的运行成败，是整个项目的支撑性条件。第三届广州奖（2016）提名城市项目：比利时布鲁塞尔首都大区的绿色产业孵化器，其最大的挑战是平衡最优能效和符合用于工业建筑异常严苛的防火规定两方面。尽管后期工程设计公司通过出色研究，设计出一栋在两个方面都具有示范性的建筑，有效地破解了

技术难题，但前期的挑战说明，技术支撑在特定时段是有限度的，需要重视技术应用上的稳定性，加强项目的技术可行性论证。

10.1.2 配套机制上的掣肘

成熟的配套机制和完备的组织体系是项目持续运行的外部保障，对项目的长效性起到了至关重要的影响。第三届广州奖（2016）获奖城市项目：丹麦哥本哈根的气候适

应性社区，该项目的实施困难在于从法律制度、组织架构、身体结构、心理结构和经济结构等诸多方面的衔接。气候适应规划项目在诸多政府部门和地区层面面临层层挑战，在配套机制上没有做到衔接与互信，使项目一度面临“流产”风险。第三届专家推荐城市西班牙巴塞罗那的从贫民窟到可持续社区项目，在项目实施过程中，最大阻力就是在行政上采用参与性的指导方案，以及市民间的相互不信任，对项目不同利益方的管理、项目的时间跨度、不同资金的管理方法等出现了一定程度掣肘。

10.1.3 精细化管理要求的欠缺

城市治理的精细化既是技术难题也是管理难题。第二届广州奖（2014）获奖城市项目：中国杭州的公共自行车系统，在项目实施的过程中曾遭遇了“布点难”“还车难”“处置难”“维修难”和“运营难”五大难题。南宁的餐厨废弃物资源化利用和无害化处理项目运行中，一些餐饮单位因为缺乏环保意识、观念未及时转变而不愿意配合，导致“收运难”的局面。第三届广州奖（2016）专家推荐城市中国广州的“如约巴士”在运行中逐渐出现了企业经营风险加大，市民短时间内难以适应，交通主办单位管理难以适应等困扰。这些问题的出现，

客观上对项目的精细化管理提出了更高的要求。

10.1.4 政府相关法令的频繁更迭

国家法令是公共政策和项目运行的外部保障性条件，一旦出现国家法令的频繁变更就很容易造成项目政策的不稳定。就第一届广州奖（2012）获奖城市奥地利维也纳的新移民融入项目来说，奥地利关于移民定居的法律不断发生变化，这需要新移民不断适应，同时需要新移民不断更新该项目的相关内容和邀约。另外，新移民项目也需要不断向移民提供关于新法律的相关信息。公共就业服务中心的专家还不能非常有效地利用《维也纳教育手册》里提供的信息，就会造成信息失真和信息延误的风险，使得项目运行面临稳定性风险。

10.1.5 外部环境的挑战

外部客观环境的变化可能对项目产生诸多不稳定因素。第四届广州奖（2018）获奖城市土耳其梅茨特里“女性生产者市场”项目在实施中，由于东部土耳其的移民以及来自叙利亚等邻国的人口涌入，给当地社会带来一定的不稳定性。同时，将这些移民和寻求庇护者纳入女性生产者市场的框架也对政府构成挑战，项目持续开展还需要解决

销售政策和产品质量价格的监控和

平衡等问题。

10.2 项目后期运行中的优化方案与改进措施

10.2.1 改良项目的运营模式

对运营项目缺陷的改良可以促进项目的平稳运行，也可以为项目后续的优化改进提供经验的积累。例如广州的“如约巴士”项目，广州市在进行了充分的调研后开展了全面的改进工作。在运营方面，项目开展前期就成立“如约中心”，定期联合加盟企业进行阶段性的项目研讨、评估，共同制定了相关的规则和规范。推广方面，在初期选择适应性较好的迎合年轻群体的热门线路作为前期线路开通重点，而后期将逐步覆盖各个年龄群体的热门线路。对于适应性较差的年长者，还沿用了可刷羊城通付费的方式搭乘。不断丰富线路类型和业务类型，提供多样化的出行产品供用户选购，吸引更多的潜在用户。同时，行业主管部门通过制定行业指导性文件，引导“如约巴士”的良性发展。

10.2.2 不断进行技术创新与应用

技术创新是解决技术局限的唯

一方式。第四届广州奖（2018）入围城市加拿大雷朋堤尼的“我的市政服务（My Municipal Services）”，面临的一大挑战是如何对项目技术进行跟进和调整。为解决技术性问题，确保信息连贯、可靠，市政府的测绘和信息系统部门为实践者提供专业技术服务。杭州市的公共自行车系统与各类高校通力合作，研发了公共自行车智能调度系统、租赁管理系统、疑似故障车判别系统等，方便公共自行车系统的智能化管理，为缓解公共自行车“还车难”“维修难”等提供了技术支持，避免技术瓶颈的掣肘。

10.2.3 政府加大财税扶持力度

对很多项目的统计发现，项目的资金运行往往是项目成败的关键，实现项目的财税支持可以对项目起到极大的扶持作用。例如2018年，米兰通过了对参与减少粮食浪费的行动者减免浪费税的提案，对于支持该项目的行动者，政府将提供减免20%浪费税的税收优惠政策。在土耳其“女性生产者市场”



项目中，梅茨特里市政府提供市场的基础设施、财政支持和管理服务。杭州市公共自行车系统，中央财政和地方财政对公共自行车的各项节能减排项目给予数额不小的资金支持，以保证项目的可持续开展。

10.2.4 采用渐进式的改良方案

很多项目的持续运行遇到的障碍并不能一步到位地解决，而是需要一个渐进式的改良路径。例如，玻利维亚拉巴斯市的斑马人项目，启动初期仅有24人参加实践，青年参与积极性很低。后来此项目采用革新式创新模式成功将年轻弱势市

民转化为在社会上具有较大影响力的城市教育工作者，被称为“斑马线转化教育法”。迄今为止，超过3 000名年轻市民参与了项目实践。埃及卡柳比亚基于社区的综合固体废物管理项目在开始阶段，政府和垃圾处理人员互不信任，一度出现困顿局面。后期采用综合性方法，针对垃圾车的使用和垃圾中转站的运营开展培训，向垃圾收集人员提供制度支持和技术支持，支持他们与省政府就合约协议开展谈判，采取了多项配套措施，逐步唤起居民的垃圾管理意识。



第二届广州奖获奖城市案例：公共自行车系统（中国杭州）

11 历届获奖城市项目 与对中国城市发展 创新的作用

11.1 历届境外获奖城市项目推广的成效

11.1.1 促进了先进经验模式的推广

广州奖评选出来的获奖项目均是正在实施或近两年内完成的项目、举措或政策，立足于现实紧迫问题并产生了实际效果或重要影响，具有独创性和可示范推广意义。美国波士顿的青年参与预算项目，形成了可复制、可推广的经验，获得了美国政府认可与推广。加拿大、突尼斯、阿尔及利亚、黎巴嫩、格鲁吉亚、阿塞拜疆、土耳其、俄罗斯以及中国，都开始了和此项目的双向交流活动，部分城市已经进入了调研与引进阶段。玻利维亚拉巴斯市的斑马人项目被玻利维亚和拉美地区许多城市效仿，联

合国教科文组织宣布本实践为世界“文化资产”。广州奖成为了全球范围内城市发展创新交流的平台。

11.1.2 提升了广州奖的地区/国际影响力

有的获奖项目得到了地区政府组织的高度关注，并形成了区域内的倡导计划。例如，第四届广州奖（2018）获奖城市意大利米兰推出的《米兰城市粮食政策公约》（MUFPP），该公约已经得到175个国际城市（这一数字还在增加）和国际机构与基金会的响应，并尽可能推广到更多国际城市。米兰市还是欧洲城市联盟粮食工作组的主席

城市，创立了粮食工作小组，目前由51个欧洲城市组成，米兰还活跃于C40粮食网络体系。由此可以看出，米兰一系列的开创性活动，不仅在国内形成了应用与推广成效，甚至在世界区域内都产生了较大的影响力。

11.1.3 促进了国际城市间的交流与合作

获奖项目的国外推广体现了项目的生长力、吸引力。例如，第三届广州奖（2016）获奖城市项目

韩国松坡区太阳能共享发电厂项目中，发电厂不仅服务韩国本地的社区，还与蒙古国的城市进行合作，相关的经验也在蒙古社区里落地。第四届广州奖（2018）网络人气奖获奖者印度尼西亚泗水的3R垃圾处理模式，在印尼各地城镇得到广泛的采纳和实施。这些项目都体现了入选项目在申请与推广成效上的成果，不仅是在本国产生了复制和借鉴的作用，在跨国之间都产生了良好的推广成效，促进了全球城市的全面可持续发展和治理能力提升。

11.2 对未来中国城市发展与治理的经验与启示

11.2.1 促进了治理技术的应用与转化

未来城市的治理与发展将与新兴科技的应用密不可分，科技创新助力城市治理的创新是城市发展的必然选择。第四届广州奖（2018）获奖城市加拿大雷朋堤尼的“我的市政服务（My Municipal Services）”项目，在2015年发起后使用互动式地图绘制网页应用，利用科技创新构建市政与市民的共享网络，这在加拿大市级开发应用中属于首创，并获得了2016年“信息技术行动网络”颁发的OCTAS奖。

以色列特拉维夫-雅法市数字化居民俱乐部，政府将信息主动提供给客户，所有的服务通过数字传输，利用尖端技术提供高品质的个性化服务，这个数字化新系统让市民更多地参与到了政府活动和计划中去，体现了科技对于治理技术变革的独特作用。

11.2.2 提升社会多元化的参与范围

城市治理的关键在于公众参与。由单一部门颁布的条例与政策往往不能使一个城市实现全方位、

长期性的可持续发展，促进城市的整体发展离不开公众的参与。第四届广州奖（2018）获奖城市米兰的“粮食政策，促进城市粮食体系可持续性、包容性的创新架构”项目中，米兰市政府为了实现这一目标，就发动当地各机构主体参与进来，如城市的研究中心、机构、民营企业、基金会等。这说明要注重政府与企业和社会的合作，鼓励不同规模组织间的合作，鼓励不同规模大小组织的共同参与，鼓励社会各界市民参与到探索城市发展的新途径中，注重地方和国家层面双向（自上而下和自下而上）的高度合作。比如，现今《广州市生活垃圾分类管理条例》规定：“鼓励环保组织、志愿者组织开展生活垃圾减量和分类宣传动员活动，共同推动生活垃圾减量和分类工作”，它在以法规形式推动多元参与上起到了很好的示范效应。

11.2.3 多途径探索和平衡多元利益诉求

城市治理不是政府的“独角戏”，应是集聚各方的“共同体”，应注重城市政府的服务导向，将保护、促进和发展共同利益和公共利益作为决策的最高目标。在“公众参与废弃物管理，建设更好的泗水市”项目中，市政府主要发挥规划和协调职能，其他职能由学生团体、妇女团体、非政府组织、垃圾收集商和塑料垃圾回收厂完成，该举措为第三方非正规部门创造了大量就业机会，而社区方面的努力则是3R原则成功的基础。同时，政府部门、企业、居民、社会团体、少数社群等都体现不同的群体特性和利益需求，这些利益需求在城市治理中会受到多方面主客观条件的影响，因而注重城市治理变革中的包容性是极其重要的。

11.3 广州奖对促进粤港澳大湾区城市发展的作用

11.3.1 成为世界了解粤港澳大湾区城市治理创新的窗口

习近平总书记在中央城市工作会议中指出：“不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争

力，建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市，提高新型城镇化水平，走出一条中国特色城市发展道路。”在改革开放的40多年里，粤港澳大湾区作为中国创

新发展的先行地区，孕育出开放包容的时代精神，在经济飞速发展的同时，粤港澳大湾区的城市治理改革与示范效应开始显现并得到社会关注。粤港澳大湾区的建设离不开各主要城市的治理先进性建设，广州作为国家中心城市，深圳作为改革开放先行示范区，香港和澳门作为“一国两制”下的国际城市，均已经呈现出与时代共舞的治理先进性。尤其广州作为世界大都市协会主席城市和亚太区办公室所在城市、世界城地组织的创始会员和最

早担任联合主席的中国城市，已经在社区治理、空间边界管制、跨界协同发展等方面有了较多的研究和实践成果积累，在城市空间治理方面做了一些创新性的实践（表11.1）。广州奖的举办，让粤港澳大湾区的核心城市成为了世界城市近距离感受到粤港澳大湾区独特成效的风景窗口，为构建更加公正合理和均衡的全球治理体系贡献了“广州智慧”，为全球可持续发展贡献了更多的“中国方案”。

表 11.1 粤港澳大湾区核心城市的国际排名

项目	广州	深圳	香港	澳门
全球城市经济竞争力 200 强（2019—2020）	18	4	13	113
全球城市可持续竞争力 200 强（2019—2020）	67	19	7	146
全球城市竞争力（2018）	34	10	7	
全球科研城市五十强	25		26	
全球城市 500 强（2019）	50	42	9	122
GaWC 世界城市名册（2020）	34	46	3	

11.3.2 为探索不同社会制度下城市融合发展提供新的思维

粤港澳大湾区建设作为我国区域协调发展战略重要组成部分，粤港澳大湾区的城市群具有“世界唯一”的制度融合特点：粤港澳三地的城市是不同社会制度，不同法治环境下的城市融合发展。在一个国家、不同制度、不同货币区、不同关税区所构成

的复杂制度环境之中，粤港澳大湾区城市各具特色，社会经济形态多元，既存在很强的互补性，也有很大的差异性，面临如何完善协调机制的艰巨任务。城市可持续发展需要的不是城市之间的战争，而是合作共赢。党的十九大以来，以习近平同志为核心的党中央提出了关于粤港澳大湾区建设的新指示和新要求，粤港澳大湾区

的建设目标为国际一流城市群，粤港澳的合作发展已经进入了区域共治阶段。在中央的决策部署和统一协调下，如今粤港澳三地政府通过探索多元主体参与、多种治理模式并存的大湾区城市群治理机制，加强规则衔接，加快重大基础设施互联互通，提高经济运行质量、实现资源配置最优化，在互联互通、协调机制、制度衔接等方面取得了重大突破，形成了齐头并进的大湾区共建态势。

“十四五”时期将开启积极作为深入推进粤港澳大湾区建设的新时代。而广州奖正是一个推动城市之间可持续发展的国际城市交流平台，可以为加速形成大湾区城市群协同治理新格局提供方案支持，更好地服务“一国两制”大局。

11.3.3 为城市治理技术的革新与应用提供了成熟的平台

“城市创新”正在成为衡量世界各国城市综合竞争力的重要指标。习近平总书记指出“提高城市科学化、精细化、智能化管理水平”，现代化

城市精细管理离不开新兴科技手段的深入应用。例如，近年来，广州城管部门大力实施“智慧城管+”战略，充分运用人工智能、大数据等前沿技术，大力推进数字城管、智慧余泥、燃气安全、执法管理、违建治理、公厕管理、垃圾分类、视频智能分析等系统建设与应用，取得了丰硕成果。深圳以数据资源共建、共享、共用为突破口，抢抓5G、人工智能、区块链等“新基建”领域，大力推动“政府管理服务指挥中心”（即“城市大脑”）建设，为城市管理提供了“一图全面感知、一键可知全局、一体运行联动”的智慧化管理服务能力，助力城市治理从“经验治理”向“科学治理”转变。大湾区城市正在实现“政务服务一网办”“城市运行一网管”和“城市建设一张图”，不断提高城市治理效能、服务水平和运行效率。这些“智慧化”行动的深入开展，将进一步提升城市智慧化管理水平，推动着粤港澳大湾区智慧城市群的建设步伐。

广州奖及其系列活动的价值及前景

12

12.1 广州奖体现出来的时代价值

12.1.1 树立示范意识和实践导向

党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出：“提高城市治理水平”。广州奖是新的政策实施体系、新的商业模式、新的合作伙伴网络、新的发展战略和新的治理机制在内的五位一体的有机整体。它设计初衷就是希望借助这样的平台来了解什么样的创新经验能真正解决未来的城市问题，进而能促进更多城市现实发展问题的解决，具有很强的示范意识和实践导向。广州奖的案例库已成为一个涵盖基础设施和公共服务、参与式城市规划和治理、城市协作、高新技术、韧性城市、社会包容和性别平等多个领域的知识宝库。每一届广州奖都能够为世

界各地的城市提供地方执行可持续发展目标的具体案例，成为一个学习平台去输出这些优秀经验。

12.1.2 提供多元视角的创新智慧

习近平总书记指出：“推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新，让城市运转更聪明、更智慧。”全球各类城市奖项很多，但基本都是针对城市建设、规划、管理等，而广州奖关注的角度是城市的创新发展。广州奖从城市创新的角度来评奖本身就是独特的，特别关注城市的可持续发展以及合作共享、互联互通，以多元化的视角去审视与解决城市发展中出现的新问题、新变革。历届获奖项目均是 will 将信息和知识应用于制定新政策、开发新项目，或是采用了新商业模式的具体体现，让广州奖成为世界各

地用不同的方式解决城市问题的智慧结晶，丰富了全球城市治理创新的经验，助力全球城市治理的创新发展。国外的先进经验可以上门作分享与推广，促进了中国城市对于可持续发展目标和《新城市议程》（NUA）创新政策与措施的应用，让中国的城市发展创新有了国际先进模式的参照。

12.1.3 贯彻“可持续发展”的城市发展理念

可持续发展是人类社会共同的理想和追求，以新发展理念引领城市可持续发展，既是时代主题，也是全新课题，需要集聚全球智慧、凝结社会共识、汇聚各方力量。

从2016年开始，广州奖将联合国可持续发展目标融入评价中。2018年起广州奖对标联合国可持续发展目标（SDGs）与《新城市议程》（NUA）。第五届广州奖（2020）将与联合国《2030年可持续发展议程》和《新城市议程》全面接轨，成为全球地方和城市层面推进落实联合国《2030年可持续发展议程》和《新城市议程》的重要平台。世界各地的城市 and 地方政府通过“广州奖”平台分享城市创新经验与智慧，共同应对城市发展中面临的社会、经济、环境和治理方面的挑战，以进一步推动全球城市治理和可持续发展。

12.2 广州奖系列活动对全球的贡献与启示

12.2.1 促进全球城市的创新发展

推动全球城市的创新发展，离不开每个地区不同城市的自我创新。广州奖是由中国发起并主办的世界性奖项，它的系列评选活动是一种城市之间文明发展成果的交流，为世界各国城市之间交流经验建立了一个非常好的纽带，创造了不同城市公共政策的推广和营销新平台，拓宽了世界

城市之间深入交流与合作渠道。广州奖专门搭建了国际城市创新数据库，收录了全球城市创新实践案例。2020年10月，广州奖第一至第四届的入围城市案例被收录到联合国人居署（UN-HABITAT）城市最佳实践数据库（Urban Best Practices Database），为全球城市提供借鉴与经验，积极推动世界各国城市深入参与全球治理。

12.2.2 增进国家、地区之间的交流与互信

全球的城市价值趋向正在由经济发展转向更加多元、更加全面的可持续发展。在不同的自然气候、政治经济制度和宗教文化背景下，城市的公共政策是一个国家（地区）政治、经济、文化、环境等共同作用的结果。广州国际城市创新研究会于2013年在广州奖框架下成立。同时，中国人民对外友好协会与广州市政府在广州奖的基础上联合创设了全球市长论坛。一系列活动的开展，使得世界各国城市之间互相学习，分享城市治理创新案例，丰富了国家间政治、经济、文化和社会模式的沟通与交流方式。这也推动了城市间的国际交流合作，增进不同国家城市之间的互信与友谊，深化与拓宽了城市间的合作空间，为世界城市的社会、经济、环境、治理和科技等可持续发展提供了治理创新的培育环境。

12.2.3 为城市治理实践的创新描绘了新的蓝图

广州奖通过表彰全球城市在城市发展和可持续发展方面的成功实践，搭建了“实践者”和“研究者”的高水平对话平台。在交流互鉴中更好探索中国独特的城市文明，在交流与吸收中形成“中国特色”的城市创新模式。更多来自中国的优秀项目获奖登上世界舞台，有利于激励中国城市 and 地方政府进一步促进城市治理创新实践、相互学习，利用创新项目来相互启发与分享以促进可持续城市发展，不断提升中国城市的治理与创新能力。这种交流方式使世界不同城市来共同打造人类命运共同体的价值观，深化了友好城市间的交往，活跃了民间外交的热潮，让中国城市吸收更多的全球城市治理智慧，更好地融入国际社会。

12.3 进一步提升广州奖全球影响力的建议

12.3.1 加强广州奖和城市治理顶尖研究机构的合作，成立城市发展创新实验室，协助城市筹备创新项目，研究并且预测城市发展的未来趋势

例如，加强与北京大学城市治理研究院、上海交通大学中国城市治理研究院、深圳大学城市治理研究院、“中国城市治理创新奖”、杭州国际城市学研究中心等知名科

研究机构、平台的深度合作，利用其在国内的城市发展与治理研究评估方面的科研与转化优势，合作建设更加前沿与尖端的创新实践基地。

12.3.2 提升广州奖全球宣传推广力度，树立品牌推广意识，让城市创新从广州向世界传播

利用国内外融媒体平台进行品牌推广，以品牌声誉赢得社会公信力。目前已经做了很多品牌塑造的工作，比如广州奖主题曲征集活动、广州奖宣传片。下一阶段需要在国际的城市展会、发展论坛、城市科学机构加强品牌的推广活动，扩大广州奖专家团队的规模，继续提升广州奖在国际社会的知名度。

12.3.3 促进广州奖获奖城市项目的产学研转化

培养与派遣专业人才，开办城市创新发展的政府行政人员培训项目，激发城市在处理复杂问题上的

创新灵感，促进优秀项目的推广应用。根据各城市及地区对城市创新的认识，为他们提供更多的针对性指导，例如：出版刊物和视频、慕课课程，让广州奖成为政府实施可持续发展的知识库、实验室、研究中心。下一步可以强化资源对接，对优秀项目可以帮助引入资金和项目资源，既是强化沟通交流，也能更好地推动优秀项目向前发展。

12.3.4 将广州奖建设成为地方政府实施可持续发展目标的知识库

通过与其他奖项（例如：巴黎地区研究所举办的法国生物多样性奖、迪拜国际改善居住环境最佳范例奖等）和项目（例如：欧盟城市行动）建立合作网络，打造城市创新的全球数据库并开展相关知识产品的开发，让广州奖成为世界各个城市之间交流经验的知识库，打造国际一流的城市创新高端智库。

12.4 扎实推动粤港澳大湾区城市创新，展示广州奖直接效应

粤港澳大湾区作为习近平总书记亲自谋划部署的国家战略，对落实以人为核心的新型城镇化肩负着

特别重要的使命。通过广泛比较和借鉴全球城市发展创新经验，结合粤港澳三地的实际情况，充分发挥

比较优势，形成互惠互利互补的协同发展机制，加快推动粤港澳大湾区融合创新发展，最有利于展示广州奖系列活动的宝贵价值。

第一，坚持绿色发展道路，建设生态宜居城市。目前，粤港澳大湾区城市间分工已经逐步形成，资源互联互通体系也实现了初步构建，但是从城市发展角度来看，大湾区城市的绿色低碳创新能力、能源供应和消费模式仍然有待提升，要走内涵式、集约型、绿色化的高质量发展道路，建设人与自然和谐相处、共生共荣的宜居城市。建议发展立体化现代化轨道交通网络，打造绿色低碳城市空间布局，着重完善综合运输大通道、综合交通枢纽和物流网络，并改善城市能源供应体系，确保绿色低碳总体规划落实到位。与此同时，要加强节能低碳宣传推广，倡导绿色消费习惯和生活方式。

第二，加强大湾区城市风险防御系统，打造安全韧性城市。粤港澳大湾区作为人员和社会财富高度集聚区，必须转换系统风险防控思维，搭建全覆盖的防灾减灾基础设施，全方位构建安全韧性城市基础保障网络，完善维护社会政治稳定和公共安全的各项体系，构筑强大的公共卫生体系和城市基层治理体

系，将建设全球先进的韧性城市作为系统风险防控的战略目标。

第三，加快创建多功能智慧城市。粤港澳大湾区内部包含不同制度和经济体系，应当充分利用互联网、大数据、云计算等信息技术手段，一方面提高城市科学化、精细化、智能化管理水平；另一方面为传承和创新城市文化引入新的动力，打造独一无二的人文大湾区。可以通过推动人工智能、区块链等前沿信息技术服务与新型智慧城市建设相结合，通过物联网把实体城市与数字城市连在一起，实现数字城市迈向智能化。而深度融合数字技术手段，也有助于传承与创新大湾区城市群传统文化为湾区文化产业创新发展提供新动能、新增长点。

第四，完善大湾区城市社会组织网络，以积极有序的社会参与共建人民城市。首先，要充分发挥群众主体能动性，鼓励市民积极参与城市建设；其次，要整合粤港澳三方社会参与机制，推动社会服务组织合作发展，充分发挥民间组织在社会治理和提供公共服务产品方面的作用。特别是要鼓励广东深入借鉴学习港澳社会组织管理与发展的先发经验，发展能够承接部分政府和事业单位职能的社会组织，打牢政府购买服务的社团基础。



