

# 让市民行动起来

城市创新中的公众参与机制研究

第三期广州国际城市创新领导力研讨班成果



中山大学广州国际城市创新研究中心

2020年01月

## 目录 | CONTENTS

●	<b>第一章 城市创新的重要议题</b>	<b>01</b>
●	（一）广州奖概况	01
●	（二）研讨班概况	03
●	（三）城市创新的议题分布	04
●	<b>第二章 议题与成效：让市民行动起来</b>	<b>13</b>
●	（一）市民参与是什么	14
●	（二）市民为什么要参与	16
●	（三）城市治理创新中市民参与的渠道	19
●	（四）市民参与发展的瓶颈	21
●	<b>第三章 机制的建构：市民动员机制分析</b>	<b>23</b>
●	（一）城市创新本质是什么	23
●	（二）市民需求下的城市创新的原则	24
●	（三）城市创新中市民参与机制	26
●	<b>第四章 城市创新中的广州：老城市新活力</b>	<b>33</b>
●	（一）党建引领为核心，发展战略提升城市层次	34
●	（二）适应城市化进程，强化城市工作思维	34
●	（三）以人民为中心，开放城市公共决策过程	35
●	（四）城市治理专业化，建设学习型政府	35
●	（五）加强整体性治理，推进共建共治共享	36
●	<b>第五章 前景展望：对广州奖的未来期许</b>	<b>38</b>
●	<b>结 语</b>	<b>40</b>

## 第一章 城市创新的重要议题

在倡导城市创新的全球基本背景下，广州国际城市创新奖（简称广州奖）在 2012 年设立，至今已于 2012 年、2014 年、2016 年和 2018 年连续举办四届，为城市和地方政府在不断发展变化的经济社会背景下实现全面、和谐和可持续发展做出了重要贡献。国际城市创新领导力研讨班是与广州奖相配套的重要活动，旨在为城市创新的领导者提供交流城市创新经验的平台，实现城市创新的交流与合作。自 2015 年开始举办，至今已于 2015 年、2017 年和 2019 年连续举办三期，第一期主题为“变迁中的城市与城市创新领导力”，第二期主题为“面向未来的城市交通创新”，第三期研讨班主题为“城市更新与城市新活力”，本报告为第三期国际城市创新领导力研讨班配套研究成果。

### （一）广州奖概况

广州奖由中国广州市与世界城市和地方政府组织（United Cities and Local Governments，简称 UCLG）和世界大都市协会（World Association of the Major Metropolises，简称 Metropolis）共同创立，旨在交流城市创新发展的先进经验，表彰城市和地方政府推动创新发展的成功实践，倡导城市创新发展的科学理念，推动全球城市的全面、和谐与可持续发展。

首届广州奖于 2012 年召开，之后每两年举办一次，目前已经举办四届。四届的成功举办，广州奖吸引了来自世界各地城市的积极参与。本报告主要总结了 2016 年（第三届）和 2018 年（第四届）的实践案例，从两年的广州奖参选城市分布来看，其分布在世界各大洲，如表 1-1 所示，以亚洲和欧洲国家为主。

表 1-1 广州奖参选城市地区分布（2016 年和 2018 年）

第三届 (2016)	亚洲	非洲	欧洲	北美洲	南美洲	大洋洲
	146	15	51	30	56	3
共计 301 个有效案例						
第四届 (2018)	亚洲	非洲	欧洲	北美洲	南美洲	大洋洲
	121	16	63	29	41	3
共计 273 个有效案例						

2016 年第三届广州奖收到来自 171 个城市提交的 301 个有效项目，涵盖了世界 59 个国家和

地区。在这 171 个城市中，有 45 个城市被认定为优秀的创新城市。其中，15 个成为入围城市。15 个城市的项目将被共同提交评审委员会，并从中选出四个最终获奖城市。第三届广州奖最终获奖城市项目包括：韩国松坡（Songpa）的太阳能共享发电厂项目，埃及卡柳比亚（Aklibia）的基于社区的综合固体废物管理项目，玻利维亚拉巴斯（La Paz）的斑马人市民文化项目，丹麦哥本哈根（Copenhagen）的气候适应性社区项目。

2018 年第四届广州奖共收到来自 66 个国家与地区的 193 个城市的 273 个项目为有效项目，技术委员会肯定所有申报城市为促进各自城市与社区更具可持续性所作出的努力。在这 193 个城市中，技术委员会选出了 45 个城市被选为专家推荐城市，并从 45 个城市中选出 15 个入围城市，最后从 15 个入围城市中选出五个最终获奖城市。包括：美国纽约（New York）的全球远景、城市行动项目，土耳其梅茨特里（Mezitli）的女性生产者市场项目，墨西哥瓜达拉哈拉（Guadalajara）的市民主导型大都市协调机制项目，意大利米兰的粮食政策项目，中国武汉（Wuhan）的城市废弃垃圾场的“重生”项目。

如图 1-1 所示，从获得广州奖的案例议题分布来看，第三届和第四届共有 9 个城市获得广州奖，9 个城市创新案例中有 3 个案例属于“市民参与”这一议题，说明市民参与成为当下以及未来城市治理创新的重要议题。市民参与是城市治理创新的必经之路。不抛弃市民的城市治理，吸纳市民意见的城市创新，才是未来真正意义上的城市创新。此外，城市垃圾处理、节能城市建设、城市经济发展、城市更新与基础设施建设以及环境保护也是当下城市发展的几大热门议题。

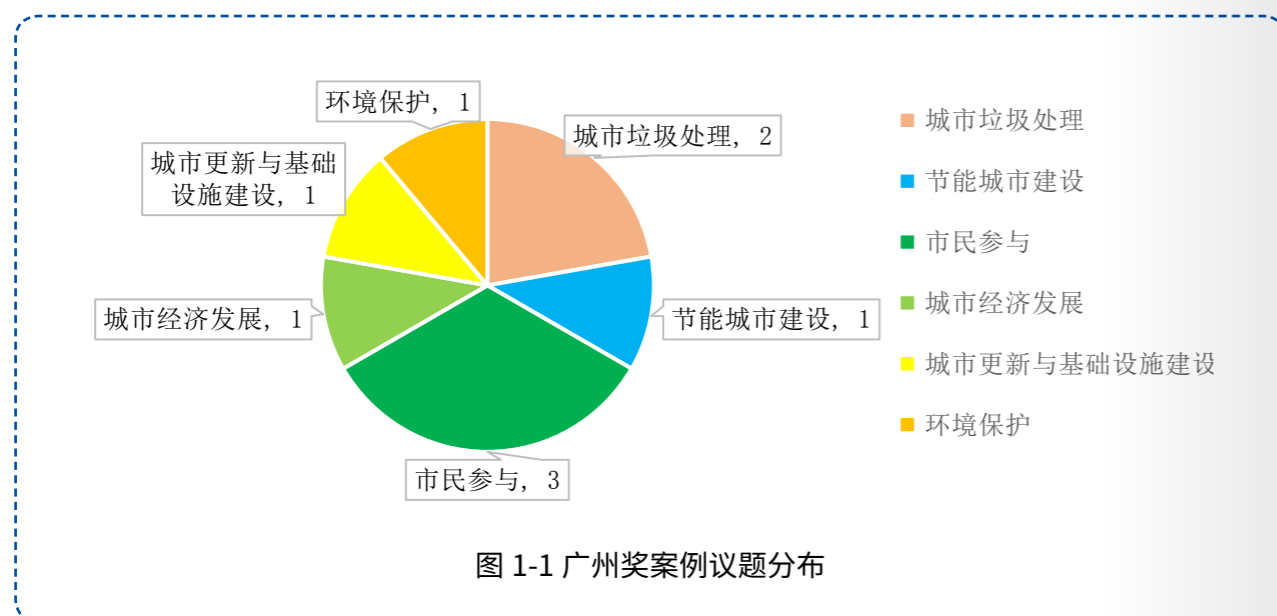


图 1-1 广州奖案例议题分布

广州奖被称为国际城市创新领域的“诺贝尔奖”，是衡量和评价城市创新领域内少有的奖项。自 2012 年，广州奖开始评选以来，其汇集到全球城市创新领域中的成功实践，旨在推动全球城市的全面、和谐与可持续发展；推进全球城市和地方政府的创新活动，为城市和地方政府实现全面、和谐与可持续发展提供创新示范和引领，为全球城市合作发展作出积极贡献。可以说，广州奖的设立和举办，是对城市创新的肯定，更是助推全球城市创新的动力，对城市创新的知识增长、实践更新以及人类城市未来发展起到了重要推动作用。

### (二) 研讨班概况

国际城市创新领导力研讨班是广州奖框架下的重要活动，旨在充分利用广州奖的合作交流平台，宣传和推广广州国际城市创新奖所取得的创新成果，进一步加强在城市治理领域的国际交流与合作，加强全球城市管理者在城市创新方面的学习分享和能力建设。自 2015 年以来，研讨班已经于 2015 年、2017 年和 2019 年举办三期。从人员参与情况来看，在参与人员数量方面，研讨班吸引到对城市创新感兴趣的官员和规划师等人员的数量越来越多，从第一期的 20 名增多至第三期的 40 多名。在参与人员级别方面，参与人员级别也越来越高，重量级嘉宾不断出现。在 2019 年第三期研讨班共有来自 19 个国家 25 个城市和有关国际组织 40 余名嘉宾参加，其中包括世界大都市协会和城地组织亚太区秘书长以及 5 位副市长级别以上代表。总之，从研讨班的参与情况来看，广州奖吸引到越来越多的重量级嘉宾参与。这源于广州奖的魅力，更来源于广州城市实力的吸引。

从对研讨班的总体满意度情况来看，就第三期研讨班问卷调查显示，研讨班参与者即全球城市创新的领导和管理者表示满意度很高，如图 1-2 所示，其中，82% 的全球城市创新的领导和管理者表示非常满意，18% 的全球城市创新的领导和管理者表示满意，没有不满意或不太满意的研讨班参与者。总体来说，城市创新的领导和管理者对研讨班的满意度很高。

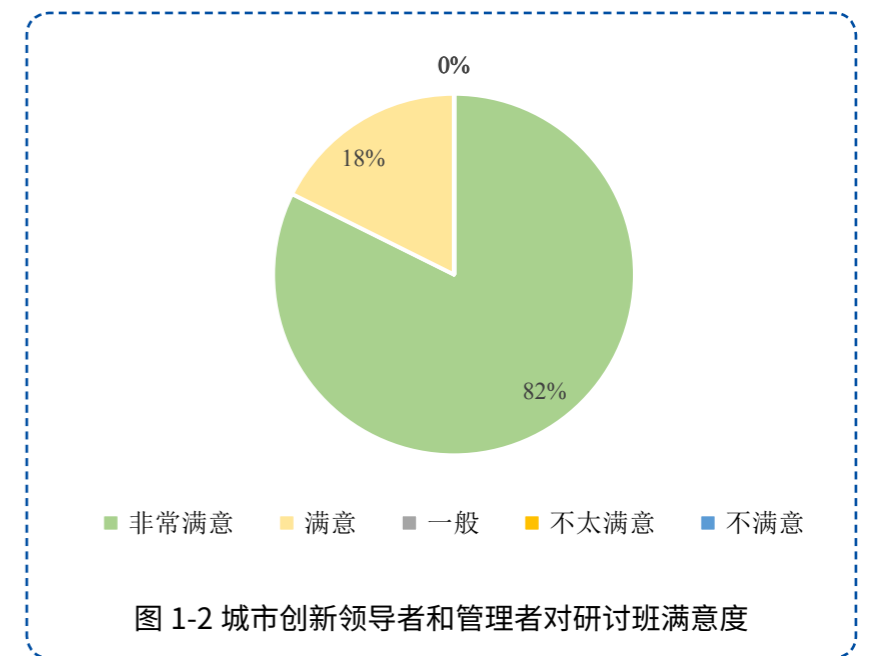
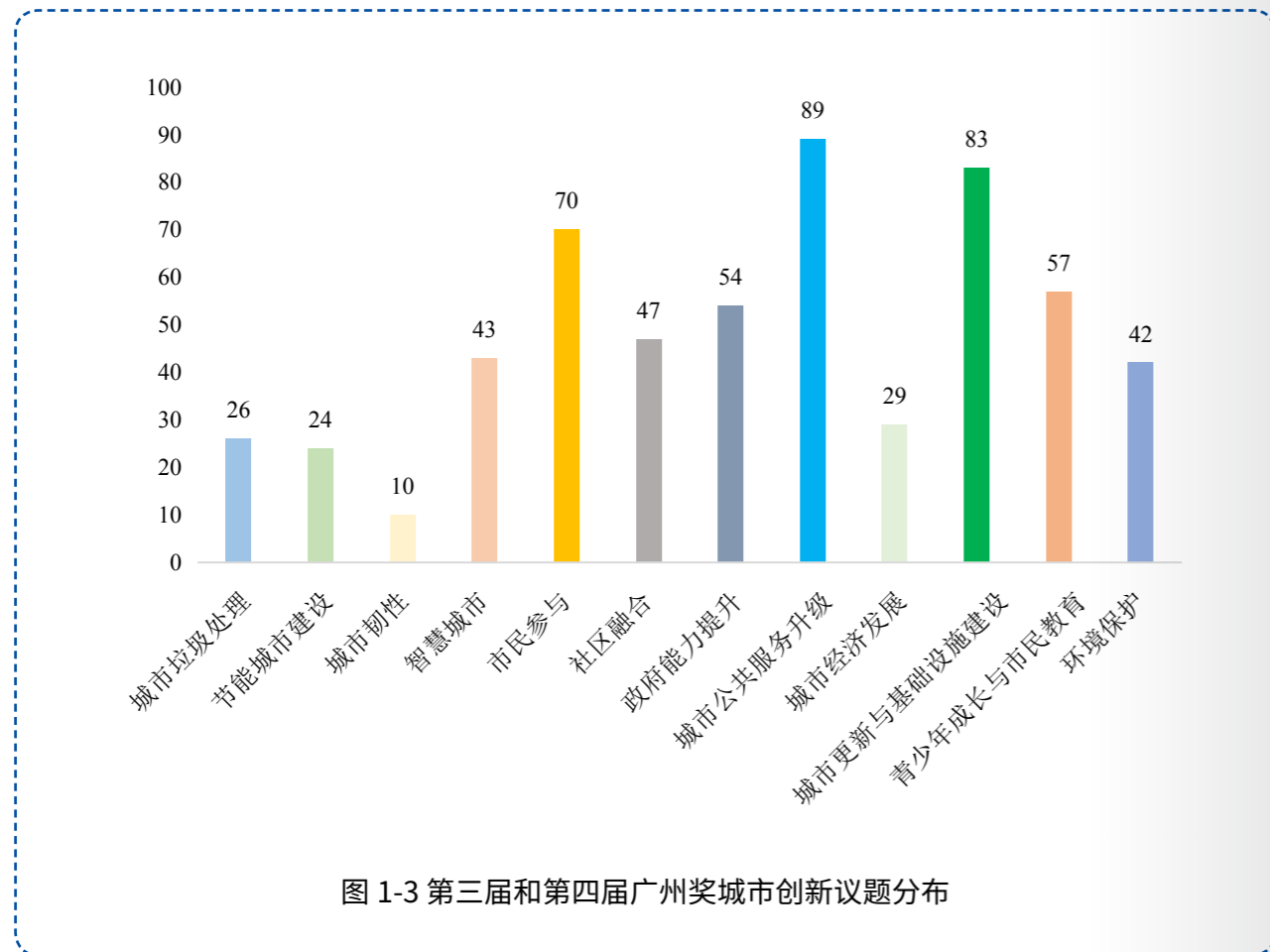


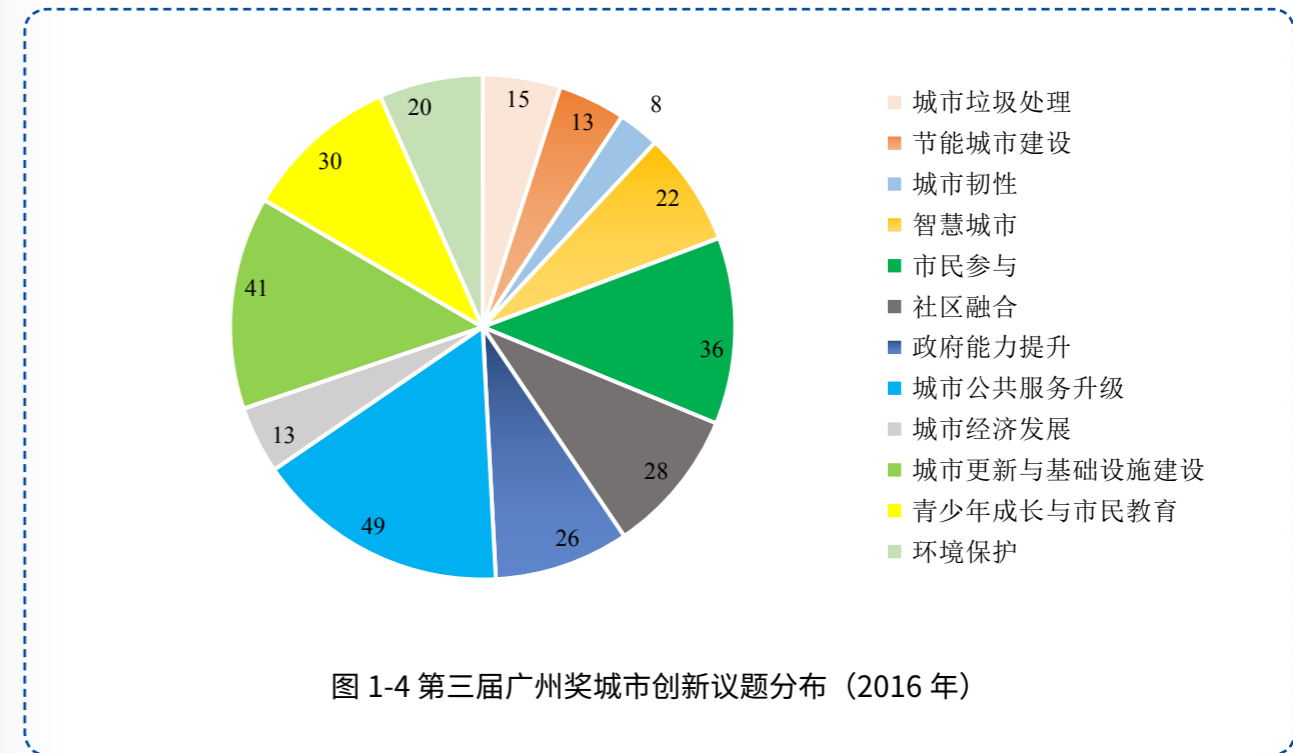
图 1-2 城市创新领导和管理者对研讨班满意度

### (三) 城市创新的议题分布

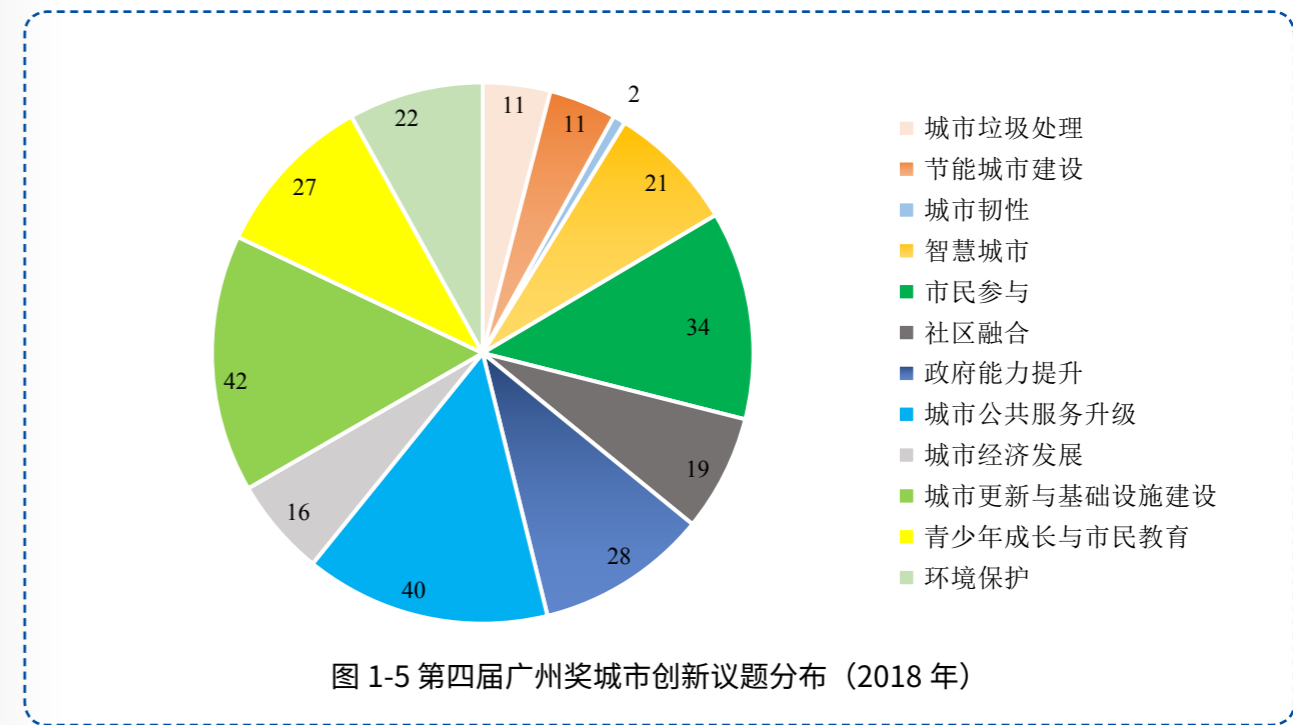
通过对 2016 年和 2018 年广州奖评选共计 574 个有效项目进行梳理发现，这两届的国际城市创新主要集中在十二大议题，分别是：城市垃圾处理、节能城市建设、城市韧性（防洪、防震、防火和应急等）、智慧城市、市民参与、社区融合、城市政府能力建设、城市公共服务升级、城市经济发展、城市更新与基础设施建设、青少年成长与市民教育、环境保护。其中，城市公共服务升级、城市更新与基础设施建设、市民参与三大议题相对更为集中（图 1-3）。



从纵向比较来看，两届广州奖议题分布在集中度方面表现出相似度较大的特点。2016 年主要集中在城市公共服务升级、城市更新与基础设施建设和市民参与，最多的议题为城市公共服务升级（图 1-4）。



2018 年同样主要集中在以上三大议题，但最多的议题变为城市更新与基础设施建设（图 1-5）。与 2012 年和 2014 年广州奖城市创新议题不同的是，2016 年和 2018 年有较多的青少年成长与市民教育议题、城市环境保护议题。这说明随着经济基础的不断提高，青少年成长与市民教育议题、城市环境保护议题成为城市发展新的重要议题。



从地区比较来看，各地区提交的案例议题分布与地方经济发展程度密切相关。亚洲地区城市创新大多集中在城市公共服务、城市更新与基础设施建设这类侧重于政府公共服务、基础设施建设的议题；而欧美发达国家则更加关注智慧城市建设、政府能力提升和节能城市建设三大议题。这说明，城市关注的议题与城市政府能力、所处的经济条件密切相关。

据联合国经济和社会事务部（UN DESA）公布的《2018 年世界城市化趋势》报告显示，2018 年世界上 55% 的人口居住在城市中，全球城市化率达到 55%。因此，城市中的问题越来越成为世界范围内各国政府主要关注的问题。针对广州奖城市创新案例中主要集中的十二大议题，以下分别介绍十二大议题的基本内涵：

### ● 城市垃圾处理 (Urban waste management)

根据《今日美国》报道，世界银行的数据显示，世界正在被垃圾淹没，而且垃圾生产率还在不断的上升。由于人口增长和城市区域的扩张，预计 2016 年至 2050 年间，垃圾生产量会增加 70%。城市垃圾处理成为城市发展必须要面对的困难和挑战。在广州奖案例中，基于垃圾处理的议题受到较多的关注。一方面，垃圾循环利用或再利用成为其中一个重要方法，如非洲坦桑尼亚首都达累斯萨拉姆（Dar Es Salaam）将废弃塑料垃圾循环利用为建筑材料的项目；芬兰坦佩雷（Tampere）以循环经济为主要原则的固体垃圾处理项目。另一方面，垃圾处理中鼓励企业、公民等多方参与，利用技术进行垃圾处理也成为垃圾处理的主要方法。例如俄罗斯罗斯托夫（Rostov）激励企业提高废物处理效率的项目；圣萨尔瓦多（San Salvador）垃圾处理中促进社会企业家精神发展的项目。其中，埃及卡柳比亚（Aklibia）的基于社区的综合固体废物管理项目、中国武汉（Wuhan）的城市废弃垃圾场的“重生”项目，都是广州奖获得者。

### ● 节能城市建设 (Energy saving and emission reduction)

节约传统能源与减少污染排放是相辅相成的，节约传统能源往往意味着减少二氧化碳、二氧化硫等污染物的排放。能源是一个国家、一个城市生存所必须的物质基础。在历史上，曾因国家利益之争、战争、国家管制失败等原因发生过几次能源危机，如 1973 年石油能源危机；1979 年伊朗革命爆发导致的能源危机；加州电力管制政策失败，供给小于需求，导致电力危机。在 21 世纪，能源危机不断浮现的状态下，各国正在积极采取措施进行应对，总结发现，开发新的可再生能源、利用高技术减排以节约利用能源、鼓励节约能源的市民行为，成为建设节能城市的三大主要途径。例如南非开普敦（Cape Town）使用替代性能源且能够减排的光伏发电公交车；土耳其科贾埃利

（Kocaeli）鼓励学生骑自行车去学校的项目；墨西哥州使用全息图测试汽车排放的自动减排和控制系统。其中，节能城市建设中的韩国松坡（Songpa）的太阳能共享发电厂项目获得广州奖。总体来说，世界各地城市都在为建设节能城市而努力。

### ● 城市韧性 (Resilient city)

随着城市人口的不断扩张，城市特有的产业、人口等的高度聚集性，导致城市在应对灾害时的脆弱性不断增加，一旦灾害风险来临，也意味着不可抗拒的损失成本非常高昂。因此，城市韧性成为城市政府必须考虑的问题。在 2010 年 3 月，联合国减灾战略署（UNISDR）发起“让城市更具韧性”的运动，并且创建了地方政府自我评价工具（LG-SAT）。在 2017 年 6 月，中国地震局提出实施《国家地震科技创新工程》包含四大计划，“韧性城乡”计划是其中之一，这是我国提出的第一个国家层面上的韧性城市建设。就城市创新案例来看，关注城市韧性的城市多分布在亚洲地区，关注的城市韧性议题则主要是应对自然灾害，如洪水、火灾、地震等自然灾害。例如土耳其伊斯坦布尔（Istanbul）基于灾害风险管理的大城市监测系统；伊朗希拉兹（Shiraz）使用防地震的后张力材料的安全建筑项目；马来西亚槟城（Penang）应用于防洪的智能水传感器项目。值得一提的是，除了物质上的重建或抵御灾害风险的能力提高以外，城市韧性还必须着眼于恢复发展当地的社会结构和公民网络。正如坎帕内拉和劳伦斯韦尔（Lawrence J.Vale）在 2005 年合著出版的《韧性城市：现代城市如何从灾害中恢复》一书中所提及的，强调城市的坚韧性，以及城市市民回忆塑造和地域社会资本建设对本地居民内部的合作努力实现成功的复兴。总体来说，城市韧性不仅需要实现技术上的韧性要求，而且要在社会层面塑造城市韧性。

### ● 智慧城市 (Smart city)

智慧城市是应新技术的发展而生，是新技术发展的产物；同时也是面临新技术带来的一系列发展问题而需要智慧城市的建设。2008 年在全球金融危机的影响下，IBM 首先提出了智慧地球新理念，并且成为一个被世界各国应对国际金融危机、振兴经济的重点领域。城市是地球未来发展的重点，智慧地球的实现离不开智慧城市的支撑。伴随着互联网、大数据和云计算等信息技术的发展，在交通、气象、治安等领域已经有着非常多的智慧城市实践案例，并且政府也越来越多采用技术手段提供更好的公共服务，采用更好更有效率的社会治理方式。就城市创新案例来看，智慧城市议题有关的案例多分布在欧洲地区的发达国家。如英国米尔顿凯恩斯（Milton Keynes）开发的具有机器学习功能的交通实时数据系统；意大利巴里（Bari）利用技术推动城市节能的 RES NOVAE 创新项目；美

国夏洛茨维尔（Charlottesville）公私高校合作促进的智慧城市建设项目。随着科学技术越来越成为城市发展的核心动力，以物联网、云计算等技术为核心的智慧城市理念将城市中各类设施有效的联系在一起，使得城市管理、生产制造以及市民生活全面实现互联互通，这不仅为未来城市发展提供了全新的智慧新理念，而且为构建和谐稳定、经济良性发展、安全、环保、宜居的城市提供了技术支持，以营造更加美好的城市生活。

● 市民参与（Citizen participation）

无论是经济发展程度较低还是较高的城市，市民参与渐渐成为城市发展和创新的主流；赋权给市民，让市民自主参与公共事务的治理，成为城市治理和城市创新的主流。市民参与的方式和途径众多，有正式的政策议程方式，也有着非正式的研讨班、工作坊等参与方式。在 2016 年和 2018 年连续两年的城市创新案例中，市民参与议题都受到了较大程度关注。例如西宁少数民族实践中让女性参与到治理中去的项目；波兰卢布林（Lublin）吸引大学、企业、非政府组织等利益相关者共同参与的愿景 2050 项目；印度尼西亚万隆（Bandung）公民在线参与评估政府绩效、交流问题等；以色列特拉维夫市（Tel Aviv）成立了市民参与俱乐部，市民可以通过专用电话卡参与公共服务的供给，通过讨论表达利益诉求。无论是正式的公共政策市民参与议程，还是非正式的通过电话、邮件表达市民意见，市民参与促进了公共决策民主化，提升了城市公共治理精准性。

● 社区融合（Inclusive community）

社区融合概念的前身是社会融合，其目标也是从社会融合引申而来的。面对社会层面的社会成员之间的疏离、社会自治的失序，需要将社会层面的问题缩小到社区层面来解决，基于此，以社区为单位的社区融合成为城市治理的新手段和新方法。社区融合在于提高社区内居民对社区的认同感和归属感，构建社区互动的关系网络，促进社区融合，进而完善社区治理的秩序和手段。总体上来说，社区融合是一种低成本的城市治理手段，是在城市社区建立熟人社会的必经之路。在社区融合的基础上，进而也能够实现社会融合。

就城市创新案例来说，社区融合和社会融合的建设是相辅相成的，例如，土耳其科尼亚（Konya）社区志愿消防，建设安全邻居的项目；以色列罗斯艾因城（Rosh Hayyin）以家庭导向的城市计划，旨在为家庭中的父母提供专业的培训，使每一个社区都成为具有良好功能的、具有弹性的社区；芬兰坦佩雷（Tampere）用信任重新发展邻里关系，建设包容型社会。总体来说，社区是最基础的城市单元，社区融合可以促进社会资本的建构，进而增强整个社会的融合性。

● 城市政府能力建设（Government capacity building）

城市政府能力建设是城市能否进行有效治理的关键所在。城市政府对城市运行的影响是方方面面的，良好的城市治理依赖城市政府能力的不断提升。正如在第三期研讨班问卷中所体现，如图 1-6 所示，89% 的城市创新领导者认为政府在城市创新中的推动作用非常重要，11% 的领导者认为政府在城市创新中发挥着重要作用。可见，无论是“大政府、小社会”国家还是“小政府、大社会”国家，都一致认为政府在推动城市创新中发挥着重要作用。

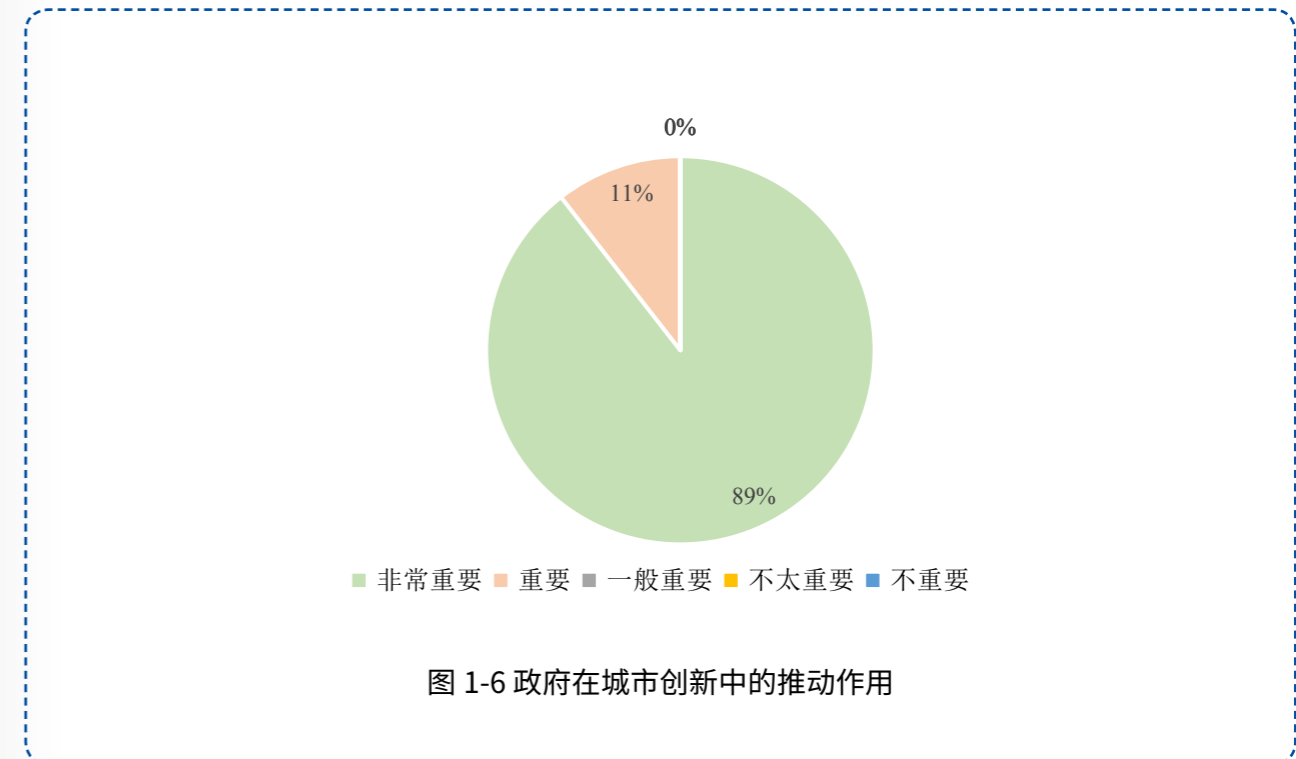


图 1-6 政府在城市创新中的推动作用

随着城市性问题变得越来越复杂和多元，城市政府能力成为城市政府发展的新的考验。城市政府能力表现在决策如何制定、如何执行以及如何解决决策执行带来的问题等各个方面。从决策制定方面看，城市政府可以借助技术性手段辅助决策，增强决策的科学性。例如，尼日利亚伊巴丹（Ibadan）设计了城市蔬菜等农产品的灌溉评估系统，用该系统来测量干旱程度，从而实现利用技术来辅助政府决策，以应对干旱导致的蔬菜短缺问题。从政府与市场和社会关系来看，城市政府能力的提升是营造良好的政社关系、政企关系的重要手段。例如，中国义务市外国人服务中心为企业良好的一站式服务，不仅为企业提供良好的营商环境，而且为企业家营造良好的居住环境。

此外，还有着利用技术来监督政府行为的城市创新，如印度尼西亚万隆（Bandung）为保证财政公开透明、防止腐败，而建立的社会补助金的监督系统。

### ● 城市公共服务升级（Urban public service improvement）

提供公共服务是政府自诞生以来的重要任务。随着城市的不断发展，公共服务从无到有，从追求有到追求高质量的公共服务，因此，城市公共服务的升级成为公共服务发展到新阶段必须追寻的目标。城市公共服务升级也是2016年和2018年两年的城市创新案例中重点关注的议题，其分布在医疗、教育、交通等各个具体的领域内。例如非洲赞比亚卢萨卡（Lusaka）为城市边缘地区提供卫生设施的公共服务，以减少排泄污染导致的疾病；中国广州（Guangzhou）为市民提供定制交通服务的如约巴士手机APP；韩国釜山（Pusan）为孕妇专门设计的粉色灯光行动项目，在公共场所的特定区域孕妇的出现会让粉色灯光亮起来。城市公共服务升级的程度与地方经济发展密切相关，公共服务的从无到有是升级，公共服务从低质量到高质量再到满足更加个性化需求也是重要的升级。面对市民对公共服务质量要求的刚性增长，只有不断追求公共服务的升级，才能满足市民对公共服务的需求。从人类发展的角度来讲，城市公共服务没有最好，只有更好。

### ● 城市更新与基础设施建设（Urban renewal and infrastructure construction）

在城市发展的不同阶段，城市对市容市貌的要求则不尽相同，一些不符合当下发展要求的城市设施则需要一定程度上对其进行改造，城市规划也会对城市不同区域设置不同的功能区。因此，城市更新与城市的基础设施建设则成为城市发展的必要。城市更新与基础设施建设也是2016年和2018年的城市创新案例重点关注的议题。城市更新有着政府主导型、市民参与主导型、社会组织参与主导型以及政府与各方进行多元合作等的主要类型。就城市创新案例来讲，有城市发展规划的特色空间，如绿色空间，如莫斯科梅里达（Merida）规划的线形公园的绿色公共空间项目；也有着强调多元参与城市更新案例，例如加拿大蒙特利尔（Montreal）政府、公民与社会组织共同参与的城市规划；还有着强调现代性与保护古典文化相结合的城市更新项目，例如俄罗斯伊尔库次克（Irkutsk）保护城市环境和保护文化遗产相结合的城市更新。

### ● 城市经济发展（Urban economic development）

城市经济发展是一个城市的基本任务，也是城市公共服务提供与升级，建设智慧城市等等的基础，为城市其他活动提供物质基础。城市经济发展经历了传统的工业带动城市增长，到现代化的金

融资本、高科技和新一代知识经济为主的的城市经济增长。由于各国经济增长所处的发展阶段不同，各国在城市经济发展方面的创新也不尽相同，有着致力于脱贫的案例创新，例如，肯尼亚首都内罗毕（Nairobi）在贫民窟设立了使用循环材料的K鞋项目，其致力于增加年轻人和年轻母亲的收入；也有着致力于在经济创造中推动性别平等、减少就业歧视等的创新，例如，墨西哥（Mexico）专门针对女性的“粉色工资”项目，旨在为家庭主妇提供工作技能培训，以减少贫困的发生；土耳其梅茨特里（Mezitli）的女性生产者市场项目；还有韩国设立的为残疾人提供就业场所的咖啡馆；还有着致力于为企业提供良好的营商环境、服务环境的政府服务，例如，比利时布鲁塞尔（Brussels）旨在促进中小企业孵化的Greenbizz项目。由此可见，城市经济发展的类型多样，但是其离不开城市当前所处的经济发展阶段。

### ● 青少年成长与市民教育（Youth development and civic education）

青少年成长与市民教育是一个城市中软实力建设的重要组成部分。青少年是引领城市发展的未来主力军，青少年的实力对城市未来发展有着重要影响，因此，青少年成长关系到城市的未来发展。市民教育则是培养市民具有公共精神，关心城市未来发展的重要途径；当然，也有着旨在增强市民公共安全、科学精神等的市民教育项目。例如，墨西哥（Mexico）通过教育儿童玩游戏——“我的世界”，以更好学会规划城市公共空间；土耳其伊斯坦布尔（Istanbul）ISMEK学习中心项目，建立一所公众大学，旨在营造一种活到老、学到老的终身学习的氛围；阿根廷科尔多瓦（Cordoba）建立进行市民再教育的教育公园项目，包括公平、人类权利、环境保护和社会、经济、文化方面的教育。总体来说，青少年成长与市民教育是旨在引导市民参与城市建设，进行城市创新的基础教育，使得市民更有能力去参与城市建设，表达自己的意见。

### ● 环境保护（Environmental protection）

伴随城市人口增多，工业规模不断庞大，人口和工业的高密度聚集性为城市环境带来新的挑战。城市环境的变化，不仅导致城市市民健康受到了重要影响，而且导致出现逆城市化的现象，即城市人口从城市搬迁到乡村居住。因此，人类不得不考虑必须改善城市环境，以创造更美好的城市生活。总体来看，城市环境保护主要通过以下几个途径：第一，促进传统工业企业的升级转型，将传统工业转型为现代化节能产业；第二，通过技术创新、技术进步来改变传统工业企业，减少污染物的排放；第三，推动城市中的基本单元如市民、家庭和社区等人人参与环境保护项目，以实现量变引起质变的环境保护。例如，莫斯科（Moscow）将传统能源的交通系统升级为使用新能源的交通系统，

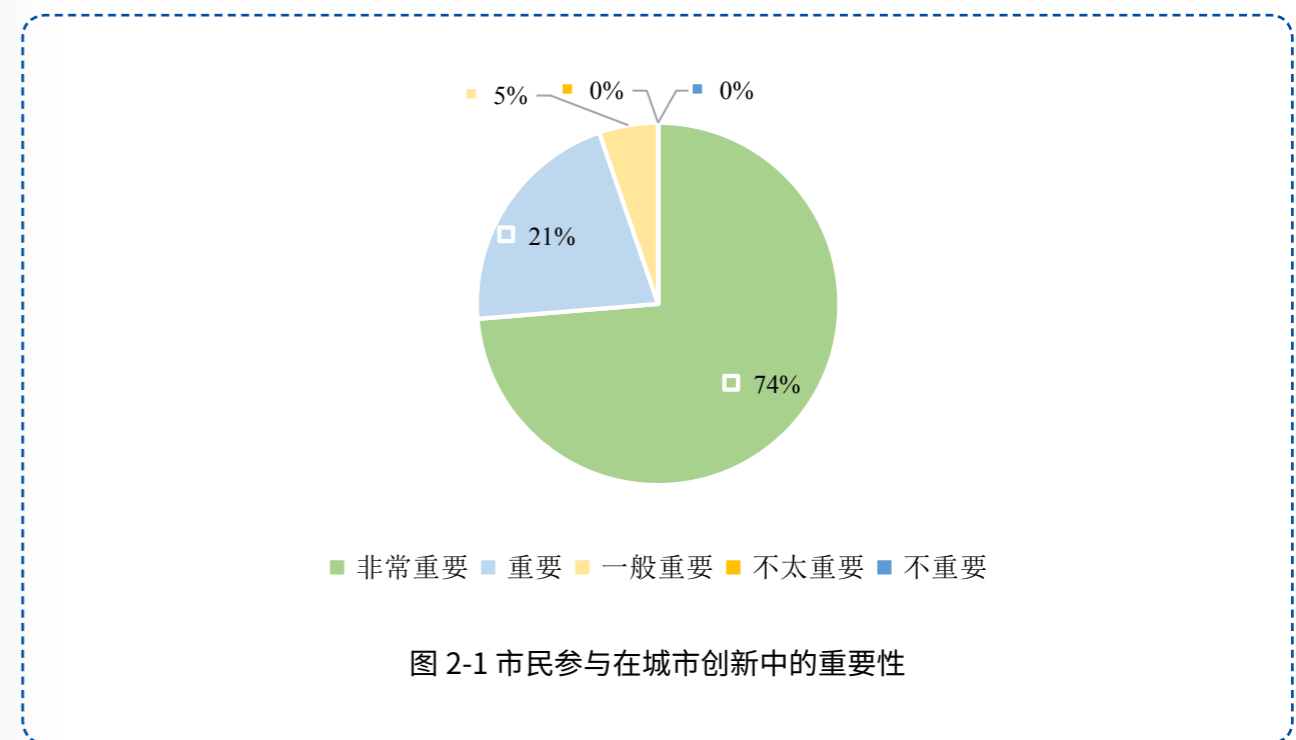


以保护环境；阿根廷罗萨里奥（Rosario）利益网络技术对市民进行环境保护教育，创造绿色家庭网络项目；印度尼西亚马朗（Malang）利用技术将不可饮用水整治为可饮用水的项目。

## 第二章 议题与成效：让市民行动起来

城市创新与城市所处发展阶段密切相关，不同经济、技术和教育水平的城市在创新方面的侧重点表现出较大的差异。但是，无论是发达国家还是发展中国家，以人民为中心的城市治理成为共识。正如习近平总书记在考察多个城市所提出的重要观点，即人民城市人民建，人民城市为人民，城市建设要坚持以人民为中心的发展理念。“人民城市人民建”的重要途径便是让人民行动起来。正如印度尼西亚占碑市（Jambi）副市长 Maulana 所言，“我们要倾听市民的声音，他们的声音很有意义，我们也会鼓励市民经常参加政府举办的各种活动，来参与城市的建设和发展。只有这样，我们的城市规划才会给人们带来更多的幸福感”。

在第三期全球城市创新领导力研讨班中，实际领导与参与城市创新的实践者们在问卷中也对市民参与城市创新做出了重要的肯定，如图 2-1 所示，74% 的官员们认为市民参与在城市创新中非常重要，21% 的官员们认为市民参与在城市创新中重要，总体来说，95% 的官员都对市民参与在城市创新中的作用给予了充分肯定。



## （一）市民参与是什么

### ● 1. 市民参与的概念

根据《中国大百科全书》的界定，政治学上的参与，是指公民通过各种合法形式参与政治生活的行为，它反映了公民在政治系统中政治活动的地位、作用和选择的范畴<sup>1</sup>。

公民企图通过自身的行为影响甚至推动政治决策的过程，即为公众参与<sup>2</sup>。俞可平教授被认为是最早研究公众参与治理的学者。他认为，除了政治领域，公众参与还包括其他非政治领域等范畴，所有公民企图影响公共政策的活动都称之为公众参与<sup>3</sup>。公民参与在经典意义上主要是指公民通过政治制度内的渠道，试图影响政府的活动，特别是与投票相关的一系列行为<sup>4</sup>。研究者对公众参与的定义是：在行政立法和决策过程中，政府相关主体通过允许、鼓励利害关系人和一般社会公众，就立法和决策所涉及的与利益相关或者涉及公共利益的重大问题，以提供信息、表达意见、发表评论、阐述利益诉求等方式参与立法和决策过程，并进而提升行政立法和决策公正性、正当性和合理性的一系列制度和机制<sup>5</sup>。另外的学者认为，所谓公众参与，是指政府之外的个人或社会组织通过一系列正式的和非正式的途径直接参与到权力机关立法或政府公共决策中，它包括公众在立法或公共政策形成和实施过程中直接施加影响的各种行为的总和<sup>6</sup>。公民参与是现代民主政治制度下公民所具有的一种普遍性和广泛性的行为，也是现代城市社会民主的具体表现之一。亨廷顿在研究政治发展的过程及其影响政治发展的相关因素时，把公民参与视作影响政治发展的重要变量，并把公民参与的程度和规模视作衡量一个社会政治现代化程度的重要因素<sup>7</sup>。罗伯特达尔在论述什么是“民主”时，提出了五项标准，其中第一项标准就是“有效的参与”。由此可见，公民参与和现代政治、民主制度等一系制度安排是紧密相关、不可分割的。

由以上几个概念可以总结出，公民参与的主体是公民，参与的事务是涉及公众利益的社会公共事务，参与的目的是影响城市政府的各项决策，以实现公共利益。市民参与包含在公民参与内，不仅指公民的政治参与，即由公民直接或间接选举公共权力机构及其领导人的过程，还包括所有关于

公共利益、公共事务管理等方面的参与<sup>8</sup>。对于“什么是市民参与”的回答众多，可以认为市民参与是一种表达市民权力的术语。它将使无权者拥有的权力进行权力的再分配，而目前被政治和经济过程近乎排斥在外，在未来发展中也需要被深入考虑。

通过市民参与，无权者将可以参与决定信息如何共享，目标和政策如何制定，赋税如何分配，项目如何操作，合同和资助的利益如何分配。简而言之，通过这个方法可以引发重要的社会改革，使无权者可以享有繁荣社会的福利<sup>9</sup>。由此可知，市民参与最初源于公众参与，又称为公民参与，市民参与只是公民参与中的一种形式，其参与主体限定为城市中的市民。城市市民参与是指居住在城市中的市民群体，通过各种方式参与涉及社会公共利益的社会公共事务，以影响城市政府的各项决策，使其按照城市市民的意愿进行决策，重新进行利益分配的过程。在城市治理中，如果能够吸纳一些有才华、有真知灼见的市民参与到决策制定中，则有利于城市的可持续发展，使得城市治理中的市民参与不仅仅处于满足城市市民意愿的层次上。

### ● 2. 市民参与的理论渊源

公众参与在西方国家已处于较为成熟的发展阶段，在城市公共事务中不乏市民参与的案例，市民参与的理论基础也有着较为深远的理论渊源。总体来看，市民参与的起源在于城市规划层面和城市政府的决策层面。城市规划中的市民参与是最早的市民参与，对城市规划的发展产生了重要影响。

城市是市民的城市，是人的城市。城市建设中吸纳市民参与能够对城市发展产生重要影响和作用，从理论上来看，市民参与城市治理的研究起源，可以追溯到国外学者对城市规划领域的研究。市民参与城市治理有两个非常具有典型的里程碑意义的理论：第一个是英国在1947年制定的《城市规划法》中，确立了市民对城市规划有发表意见的权利，即：市民可以对其不满意的城市规划决定提出上诉的权力。另外一个斯凯夫顿在1968年的报告对市民参与进行了深入的研究，指出了传统管理方式与现代市民参与城市治理的方式、途径和形式之间的差异所在，提出了与传统政府管理不同的方式、途径和形式。这也是市民参与到城市治理中的重要标志。安斯坦则被认为是公众参与理论的先驱。在他的理论中，市民参与被视为是市民权利的再分配过程，即使目前的市民没有掌握权利，但他们的意见和诉求可能在今后的政治、经济活动中被综合运用。20世纪60年代，鲍尔戴维多夫指出，多元化的市场体制下，不同的利益群体应该要共同商讨对策，来实现社会利益的协

<sup>8</sup> 顾丽梅：《治理与自治：城市政府比较研究》，上海：上海三联书店，2006年，第12页。

<sup>9</sup> [美]理查德·T·勒盖茨，[美]弗雷德里克·斯托特：《城市读本》张庭伟、田莉等译。北京：中国建筑工业出版社，2013年，第217页。

<sup>1</sup> 中国大百科全书[M]。北京：中国大百科全书出版社，1992年，第483页。

<sup>2</sup> 陶东明，陈明明：《当代中国政治参与》，杭州：浙江人民出版社，1998年，第40-42页。

<sup>3</sup> 俞可平：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社，2004年。

<sup>4</sup> 贾西津：《中国公民参与——案例与模式》，北京：社会科学文献出版社，2008年，第3页。

<sup>5</sup> 王锡锌：《行政过程中公众参与的制度实践》，北京：中国法制出版社，2008年，第2页。

<sup>6</sup> 王周户：《公众参与的理论与实践》，北京：法律出版社，2011年，第345页。

<sup>7</sup> 董小燕：《公共领域与城市社区自治》，北京：社会科学文献出版社，2010年，第14页。

调分配。这是早期关于城市治理的“辩护性规划理论”。20世纪60年代，保罗达维多夫在其著作《规划中的倡导与多元主义》(Advocacy and Pluralism)中提出了“倡导性规划”(Advocacy Planning)，他指出，“规划师应代表城市贫民和弱势群体，应首先解决城市贫民窟和城市衰败地区的问题，要走向民间和不同的居民组群进行沟通，为他们服务”。罗尔斯在1972年发表的著作《公正理论》(Theory of Justice)和大卫哈维的著作《社会公正与城市》(Social Justice and the City)中都指出城市规划应充分考虑社会公正问题。此时，城市规划理论与实践研究也更多地关注社会公平和公众利益，开始重视城市规划的社会经济意义，规划与设计从单纯的物质环境改造规划转向社会经济发展规划。西方主要国家同时开始出现民主多元化的社会趋势，市民参与的规划思想作为一种“准直接民主”的体现，开始广泛地被居民接受。

在公共决策方面，随着社会治理问题越来越复杂，市民对城市公共服务等的要求越来越高，城市政府的公共政策制定越来越需要具有更高的科学性和更多的民意支撑。早在1969年，安斯汀(Arnstein)发表了《市民参与的梯子》(A Ladder of Citizen Participation)一文，被视为公众参与的最佳指导文章。在该文中，她把参与梯子分为八级，归纳为三类。梯子最下的一段叫“不是参与的参与(Nonparticipation)”，有两级。最底的是“操纵(Manipulation)”：邀请活跃的市民代表人做无实权的顾问，或把同路人安排到市民代表的团体中。其上一级是“治疗(Therapy)”：不求改善导致市民不满的各种社会与经济因素，而要求改变市民对政府的反应。梯子中段是“象征性参与”，共三级。先是“通知(Information)”：向市民报告既成事实。再上是“咨询(Consultation)”：民意调查、公共聆听等。更上是“安抚(Placation)”：设市民委员会，但是只有参议的权力，没有决策的权力。梯子最上是“实权的参与”，共三级，先是“伙伴关系(Partnership)”：市民与市政府分享权力和职责。再高是“代理权(Delegated power)”：市民可代政府行使批准权。最高是“市民控制(Citizen control)”：市民直接管理、规划和批准<sup>10</sup>。

由此可知，城市治理中市民参与的渊源由来已久，无论是在城市规划中，还是在城市政府的公共政策制定中，市民参与都发挥着重要的作用，为城市政府更好的决策、更好的规划提供了重要依据。

## (二) 市民为什么要参与

2015年，中央城市工作会议提出，统筹政府、社会、市民三大主体，提高各方推动城市发展

10 Arnstein S. R., A ladder of citizen participation, Journal of the American Institute of Planner, 1969(35)

的积极性。城市发展要善于调动各方面的积极性、主动性、创造性，集聚促进城市发展正能量。要坚持协调协同，尽最大可能推动政府、社会、市民同心同向行动，使政府有形之手、市场无形之手、市民勤劳之手同向发力。政府要创新城市治理方式，特别是要注意加强城市精细化管理。要提高市民文明素质，尊重市民对城市发展决策的知情权、参与权、监督权，鼓励企业和市民通过各种方式参与城市建设、管理，真正实现城市共治共管、共建共享。

随着经济的迅速发展和社会的进步，城市化正在快速推进，城市生活中发生了越来越多的变化，同时城市中也出现了越来越复杂的公共问题，例如城中村改造、流动人口的教育、医疗和社会保障等各种问题，这些问题严重影响了城市的健康和可持续发展，因此，需要城市管理者加以重视和解决此类问题。2000年5月，联合国人类住区中心发表了关于《健全的城市管理：规范框架》的宣言草案，旨在发起一个“健全的城市管理全球运动”，以提升地方政府和城市利益相关者实行健全城市管理的能力，并提出了健全城市管理的七项标准：可持续性、权力下放、公平性、效率、透明度和责任分明、市民参与和市民作用、安全保障。盖伊彼得斯说，契约式的公共行政在表达公众对政策的期望上并不完善，因此在复杂的社会活动中仍然需要某种程度的直接民主，无论是在需求问题的确立和回应上，还是在被接受政策方法的执行上，都必须让更多的市民来参与<sup>11</sup>。由此可见，市民参与城市治理是一个城市实现良治与善治的一个重要途径，市民参与城市治理也越来越具有必要性。

### ● 1. 市民参与是城市政府公共政策制定和实施的要求

正如广州奖顾问游建华先生所言，“我们不能抛下任何一个人，是进行城市创新的一个非常重要的目标”。随着市民对公共政策接受性期望值的升高以及决策执行过程对公众接受依赖程度的增强，市民参与决策的程度与分享决策权力的程度而不断增强。现代城市管理过程中的公共政策问题，关乎每一个市民的切身利益，其执行效果在很大程度上也依赖于公众的接受，所以更需要考虑市民的可接受性。<sup>12</sup>

一方面，公共政策的制定产生于民意，民意的集中能够推动公共政策制定的民主化。一般来讲，当民意集中表达时，公共政策制定者在能够吸纳民意的前提下，使民意进入公共政策议程之中。当然，不是所有的政策都要求市民集中表达意见，在特殊情况下，必须为特殊群体设置专门的民意表达议程，诸如残疾人等弱势群体和边缘群体，现代化的城市治理需要特别关注特殊群体的民意，使得民

11 [美]B 盖伊彼得斯：《政府未来的治理模式》，吴爱明，夏宏图译，北京：中国人民大学出版社，2001年，第68页。

12 徐林：《城市管理：问题、体制及政策》，杭州：浙江大学出版社，2012年，第145页。

意对公共政策制定产生影响，从而提高决策质量，推进公共决策的科学化和民主化。但是，无论市民参与是否支持公共政策的制定以及实施，市民参与行为却在一定程度上能够影响公共决策者的决策思维，市民为公共决策者献计献策，从而影响其决策活动。

另一方面，民意也是公共政策能否得以有效贯彻落实的关键，如果一项公共政策没有有效反映民意，则极易在公共政策执行过程中受到来自市民的阻拦，甚至是市民的公开反对行动，从而影响公共政策的顺利实施，甚至使得公共政策成为朝令夕改的失败性政策。相反，如果在公共政策制定之前能够广泛吸纳民意，则能够使得公共政策有效反映民意的要求，公共政策在执行过程中便更容易获得民众的理解与支持，从而使得公共政策在执行过程中得到有效地执行。

### ● 2. 市民参与是信息公开和满足市民知情权的重要途径

市民参与的前提是政府信息公开，只有政府信息公开才能促进市民了解所参与的内容和方式等。在政府信息公开的前提下，市民能够更好的表达自己的需求，通过行使政治权利以实现市民的参与权和知情权。在满足市民知情权的同时，市民参与公共事务治理的过程中，也使得市民锻炼、提升自己的表达利益诉求和参与公共事务能力；其次，市民参与的过程中，能够增强市民的获得感，有助于增强市民在城市中的主人翁意识和市民责任感，从而使得市民对城市有更多的认同感、归属感，以有动力共同维护自己所居住的城市。总之，市民参与离不开政府的信息公开，政府的信息公开则反过来促进市民更好地行使其知情权，在需要的时候及时公开表达自己的意见和建议。

### ● 3. 市民参与是对政府进行监督和评估的重要方式

对政府来说，政府公正廉洁的运作离不开市民对政府的监督和评估。市民在公共政策制定过程中表达自己的意见和建议，能够让政府的公共决策者坚持以人民利益为中心；市民在了解政府信息公开，行使知情权的过程中，更是对政府决策和行为的重要监督。

一方面，无论是在公共政策制定和实施的过程中，还是在政府公共事务治理的过程中，市民参与是其重要的监督途径，能够让公共政策制定、实施以及政府的公共事务治理更加公开透明，从而有利于市民对政府的行为进行监督，以减少和避免政府行为的乱作为、不作为等情况。

另一方面，市民参与不仅能够监督政府行为，更是评估政府行为的重要途径。在评估过程中，民意是公共政策评估和公共事务治理评估的重要指标之一，民意的支持与反对深刻影响着政府公共事务治理的成效和民众满意度。在市民参与过程中，市民监督和评估政府行为，也为政府改善公共决策制定和实施提供了重要的依据。

### (三) 城市治理创新中市民参与的渠道

当前，城市治理中的问题正在不断走向复杂化，不仅包括传统的没有解决的问题，也包括正在出现的各种各样的新问题。随着城市治理问题的复杂性越来越强，城市治理的手段和措施也面临着转型，传统的政府一家独大的状态将面临改变，政府与企业、非政府组织以及市民的合作成为必需。就市民参与而言，无论是通过传统的方式诸如电话、写信等方式参与城市治理，还是通过新的技术手段诸如网络投票、线上留言板等新的方式参与城市治理，总体上来说，市民参与城市治理的渠道包括正式渠道和非正式渠道。

#### ● 1. 正式渠道

正式渠道主要是利益组织化的表达渠道，通过国家或城市政府设置的正式参与渠道表达自己的利益诉求，是一种正当合法的参与渠道。

一种是通过行政组织进行的官方路径，包括代议制会议、信访、听证会、议事会。在信访、听证会和议事会中，市民常常以国家主权者身份，对某些重大政策问题直接行使主权；在代议制会议中，市民通常采用间接或代议方式，选出民意代表代表公众的利益在代议制会议中表达所代表的意见或要求，以此来制定或修改公共政策。除此之外，我国有社情民意反映制度、专家咨询制度、重大事项社会公示制度、社会听证制度，市民可以通过制度来直接进行民主决策。另一种是非官方途径，主要是各类社团组织，市民通过参加社会组织或者参与社会组织的活动，形成团体的合力借助团体的力量去影响公共政策，从而实现参与公共事务的治理。

#### ● 2. 非正式渠道

非正式渠道主要包括公开地舆论表达和行动表达两种方式，行动表达在部分国家在一定程度上带有不正当性。

公开舆论表达，包括各种舆论媒介、报纸、网络、电台及各种非正式舆论媒介等。随着技术的发展，市民参与城市治理的途径和形式日益丰富多彩，不仅包括传统媒体，也包括各种新媒体形式，诸如微博、微信、Facebook等。除传统的人民来信来访、市长信箱、市长热线电话、电台专题节目交流外，还有城市政府为解决某类问题或某个问题而专门设立的听证会、咨询会、市民对话会、研讨班、工作坊等崭新的形式。

行动表达，在一定情况下，一旦民众利益在其它表达渠道不足以维护、争取自己利益时，行动表达是其所采取的一种过激举动，通常使用各种威胁方式反对某些政策。例如2007年6月1日至

2日，“PX风波”不期而至。为抵制PX项目落户厦门海沧区，部分厦门市民以“散步”的形式，集体在厦门市政府门前表达反对意见。类似的行动表达在世界各国都有发生，尤其是西方国家，行动表达更是时常发生。但是，行动表达往往是市民选择不正当表达方式。对中国城市政府而言，在城市治理中需要避免市民的行动表达，安排合理合法的表达渠道让市民有效表达自己的意见和利益诉求。

● 3. 城市创新案例中的市民参与渠道

通过对城市创新案例进行梳理，发现各国市民参与渠道是具有较大差异性的，有常态设置的市民参与渠道，也有着为解决某些问题而临时设置的暂时性的参与渠道；有专门为市民参与设置的对话会等项目，也有着市民自主参与治理的项目。为此，按照市民参与渠道是否为常态化的以及市民参与中的参与主体包括哪些主体，整理出城市创新案例中的市民参与渠道的主要类型（见表2-1）。需要说明的是，随着城市发展到新的阶段，城市政府也越来越关注市民的多元需求，尤其是女性、残疾人等的弱势群体的需求，这是城市治理的重要进步，也是未来城市治理需要迈向的方向。

表 2-1 城市创新案例中的市民参与渠道

市民参与渠道	案例
临时设置的市民参与渠道	南京设立公众委员会，以促进市民参与城市治理的共治共享项目；印度尼西亚 Banyuwangi 通过传统节日吸引公民参与到政策议程中；以色列 Tel Aviv 市民参与俱乐部通过专用电话卡参与公共服务的讨论表达公共利益等
常态设置的市民参与渠道	印度尼西亚 Bandung 公民在线参与评估政府绩效、交流问题等功能的项目；美国 Boston 青年引导变革：青年参与预算项目；中国台湾通过授权民众转型：追求绿色生活的项目；委内瑞拉让市民参与塑造城市治理的一键点击 caracas 在线 APP
市民自主参与城市治理	墨西哥 Guadalajara 市民主导的大都市协调项目，致力于解决公共问题，包括市民市政官的参与规划过程，通过圆桌讨论、研讨班和教育课程；广州老旧小区加装电梯项目，以社区自治为主导，政府引导市民参与
多方主体共同参与城市治理	Mymensingh 为建立清洁城市志愿者、NGO 共同参与的基于社区的垃圾处理项目；昆明海东湿地政府主导、公司运营和当地居民获益共同参与湿地环境治理项目；葡萄牙 Agueda 容纳市民、组织和企业等主体参与决策制定，并使其成为主要角色；波兰 Lublin 与大学、NGO、企业等利益相关者合作的愿景 2050 项目

女性、残疾人参与的城市治理

伊朗 Mashhad 女性参与领导的环境保护项目；印度尼西亚提高女性参与城市规划和发展决策的 MUSERNA 论坛项目；土耳其 Ankara 残疾人参与的现代问题治理模型项目；西宁让女性参与到治理中去一少数民族社区实践

(四) 市民参与发展的瓶颈

随着城市化进程的深入推进，越来越多的乡村人口涌向城市，城市的集聚度呈现出越来越高的趋势，城市中的公共服务也更加难以满足多元化人口的不同需求。同时，在城市发展过程中，由于早期规划没有长远或长期意识，城市治理中的问题更是层出不穷，诸如交通拥堵、住房拥挤、教育和医疗资源短缺等等。在“人民城市人民管，管好城市为人民”理念的指引下，我国的城市管理部门纷纷引入公众参与机制，如开通 12319 城建城管热线、聘请义务监督员、进行城市管理满意度调查以及设立社区城管工作联络站等等，使城市管理工作逐步从封闭走向开放。虽然市民在一定程度上参与了城市的综合治理，然而总体而言，还处于谢尔阿斯汀所描述的象征性参与阶段，而且“被动式参与多、主动式参与少；非制度化参与多，制度化参与少”<sup>13</sup>。因此，一方面，城市治理的创新越来越需要市民参与。但是，另一方面，城市治理中的市民参与也遇到了重重困难，主要困难在于市民参与的积极性不高、市民参与的效果有限。

● 1. 难以调动市民参与积极性

难以调动市民参与的积极性主要在于：一是多数市民不具有市民意识，或者市民意识较为薄弱；二是市民参与城市治理的成本较高。

一方面，很多市民不具有市民意识，或者市民意识较为薄弱。在众多社区中，市民参与意识薄弱也是普遍存在的。由于其市民意识较为薄弱，他们会认为自己的力量难以改变城市治理的现状，甚至会认为自身没有必要参与到城市治理中去，也更没有通过正当的市民参与渠道表达观点而去改变城市治理现状的参与意识。在广州某外来人口为主的社区表现的非常明显，外来人口主要在本地务工为主，由于外来人口过多，社区呈现出脏乱差的状态，但是在社区环境治理过程中设置外来人口参与政策议程时，外来人口却表现出几乎没有积极性的状态，选择不参与城市治理，这与外来人口对社区的归属感不强有着较大的关系。

另一方面，市民参与的成本仍然较高。无论是听证会还是议事会，通过这种有组织化的现场表达市民利益诉求，让政府部门承担了一定的时间、精力和金钱成本，使得政府部门出于成本的考虑

13 徐林：《城市管理：问题、体制及政策》，杭州：浙江大学出版社，2012年，第145页。

则选择“能不听证的则不进行听证会”。除此之外，听证会或者议事会也让市民承担了一定的时间成本，没有强烈市民意识的市民也会选择去工作、休闲或者娱乐，而不选择进行市民参与。因此，在未来，如何通过互联网技术降低市民参与的成本，吸引更多的市民参与是未来城市治理创新的必经之路。

## ● 2. 市民参与的效果有限

市民参与的效果有限主要表现在以下两个方面：一是受到市民自身的知识和能力水平所限，导致的市民参与效果有限；二是由于市民参与难以就公共问题达成共识，也导致市民参与的效果有限。

一方面，由于市民自身的知识水平有限或者知识水平参差不齐，影响市民参与的效果，难以就公共事务治理表达出高质量的共识性观点，也就难以对公共决策献计献策。反而会使市民参与流于形式且造成资源浪费，达不到预期的市民参与效果。另一方面，城市治理中的问题具有多样性，而城市生活中的市民也具有多元性，他们可能来自不同的阶层、地区，有着不同的知识水平，然而共同居住和生活在同一个社区，对城市治理的认识、对公共服务的需求也就很难达成共识。此外，即使知识水平和参与积极性双重具备，市民的表达能力、号召能力又受到自身的影响，能够提升社会福祉的市民观点不一定最终能够进入政府的政策议程。因此，市民参与难以避免的出现市民参与效果有限的瓶颈。

## 第三章 机制的建构：市民动员机制分析

城市创新越来越关注城市里的鲜活个体，市民参与成为城市治理的重要内容。正如游建华先生所指出：“第一届广州奖，我们看到了很多硬性的项目，关注城市规划、技术等方面。而到了第四届广州奖评选，我们发现越来越多的项目把人放在第一位，这一点刚好跟联合国可持续发展目标以及《新城市议程》的重点相吻合，也就是不让一个人落下。”市民作为城市更新和建设的重要参与者，也是城市权力的重要践行者，如何发挥市民的能动性，让市民参与城市创新，实现城市建设为人民、城市发展靠人民、美好城市靠人民的可持续的城市格局成为城市治理重要议题。

本报告并非从众多的城市案例中归纳出几种动员市民参与的具体举措。城市发展处在不同阶段，各个城市资源、发展要素各异，在某些城市行之有效的举措在另外一些城市不一定行之有效，甚至产生资源浪费或者政策水土不服的情况。真正能够从繁复各异的案例中凝练总结的是市民动员体制机制，也即，从方法论上深度剖析真正行之有效的治理机制有哪些？如何使市民行动起来，共同建设美好城市。

### （一）城市创新本质是什么

城市动员机制的讨论必须回到对城市本质的讨论。当前城市发展模式已经发生重大的变化，环境要素（包括城市规模、城市环境和基础设施）、经济要素（包括经济实力、国际化程度、产业结构、

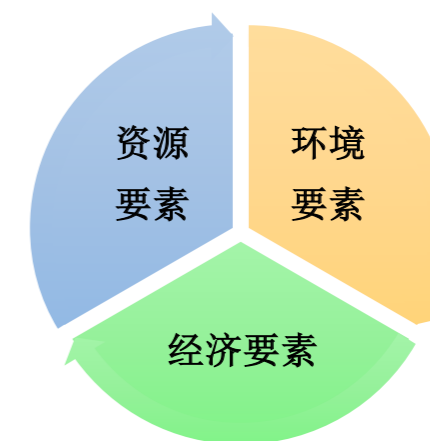


图 3-1 城市竞争力三大要素

创新成本)以及体制要素(包括市场化程度和政府服务与管理水平)已经成为决定城市竞争力的三大要素(如图3-1)。涵盖政务服务、城市管理、民生服务等各个领域的智能化城市系统构成了城市2.0版本的核心。在城市2.0时代,城市政府的角色和职责也发生了重大转变,从原来的政策制定者和执行者,变成了参与城市建设的支持者、合作者、协调者,组织社会力量、市场力量让城市变得更美好,鼓励各方力量参与社会治理,这是提高城市竞争力的关键所在。市民权的重视和使用日益成为城市发展的重要资源。

城市核心是“以人为本”,用“城市思维”治理城市空间必须尊重城市发展规律。一方面,城市是复杂的,应按照人的需求、感受、尺度以及社会关系来组织、建设和治理,注重邻里交往和场所感。另一方面,城市是文化、学习和商业等功能的综合,“城市思维”要求注重城市的空间特点,对空间事物迅速高效地分析判断后,再做出调整处置,应用“城市思维”治理城市的核心就是要保证空间的人本导向。因此城市创新要以人为本,实现生产生活生态相融合的城市品质。

### (二) 市民需求下的城市创新的原则

“以人为本”的城市思维要求城市创新必须回应市民需求。首先,市民的需求分轻重缓急的,这也意味着政府在公共服务供给也存在先后主次。其次,市民的需求是分层分级的,是从物质需求向精神需求逐步提高的。最后,市民需求分公私领域,政府必须改变一味的“市民开单、政府买单”的模式,引领市民主动投身于社区公共事务中。市民需求的多层次、分阶段、多领域需要通过公共利益的构建、公共价值观念的形成共同推进(如图3-2)。

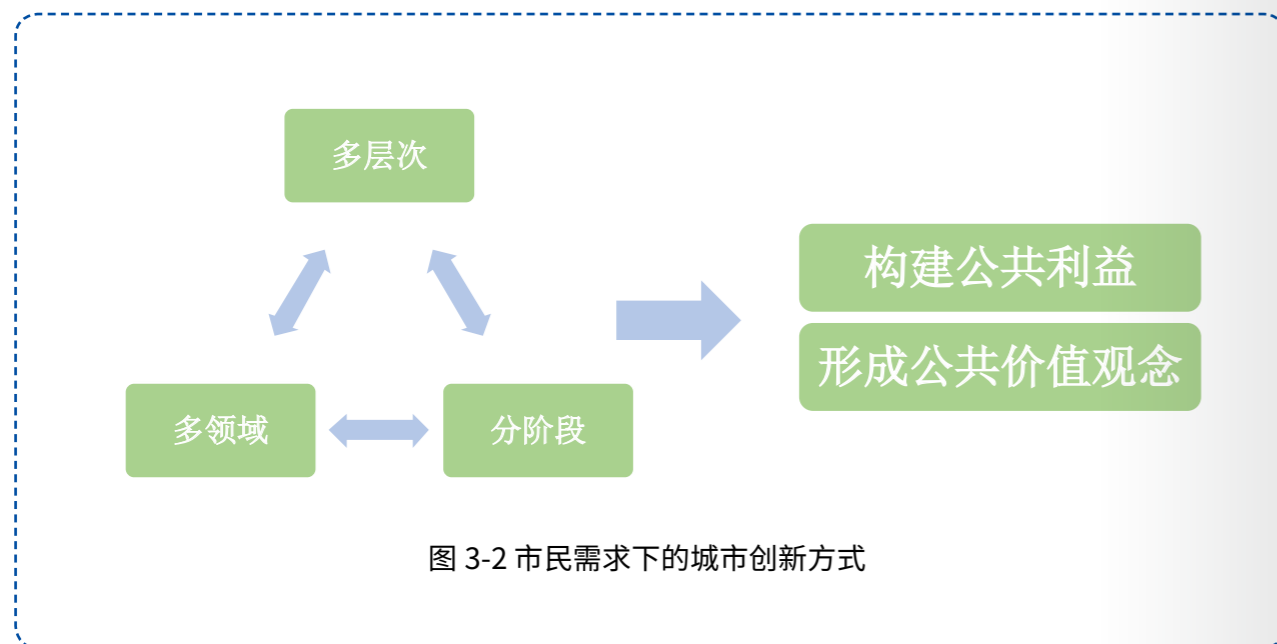


图 3-2 市民需求下的城市创新方式

一方面,社会动员机制核心是通过公共利益把市民团结起来。公共利益需要共同责任,实现公共利益的最佳选择不是某个群体单独做出方案,而是广泛的公众参与。政府的作用是能够把不同的人群和不同的利益集团聚集起来,创造一个无拘无束、真诚相待的对话交流环境,社会主体共商关系自己切身利益的话题。除此之外,政府还需要通过规制使公共利益的解决方案公平规范,并确保公共利益最大化。也就是说,政府需要引导公民在形成解决公共利益方案的基础上,和社会成员一道去共同实现公共利益。公共利益不是由个人的自我利益聚集而成的,而是产生于一种基于共同价值观的对话。

另一方面,社会动员要从价值层面展开。在价值相当多元的当今社会,如何找到一种不同立场、不同阶层、不同信仰的人们都能接受的一套规范或正义原则,罗尔斯认为,只有把自己放到别人的立场上,通过理性的协商,才会有希望,此即罗尔斯所谓“公共理性”(public reason)的意涵所在。与康德(Immanuel Kant)的方法类似,协商民主的理论家基本都强调政治平等的原则,要求将政治生活中的个人看作目的而非工具。激发社会活力,实现社会动员,就是要引导人民勇于承担起对于国家事业、经济社会发展事务和自身事务的责任,建立起与之相适应的价值观。

因此,发动市民参与的前提是不断降低市民参与门槛,提供多样化的渠道为所有市民提供建言议事的机会,具体包括市民主体原则、过程导向原则、权责一致原则和可持续化原则(如图3-3)。

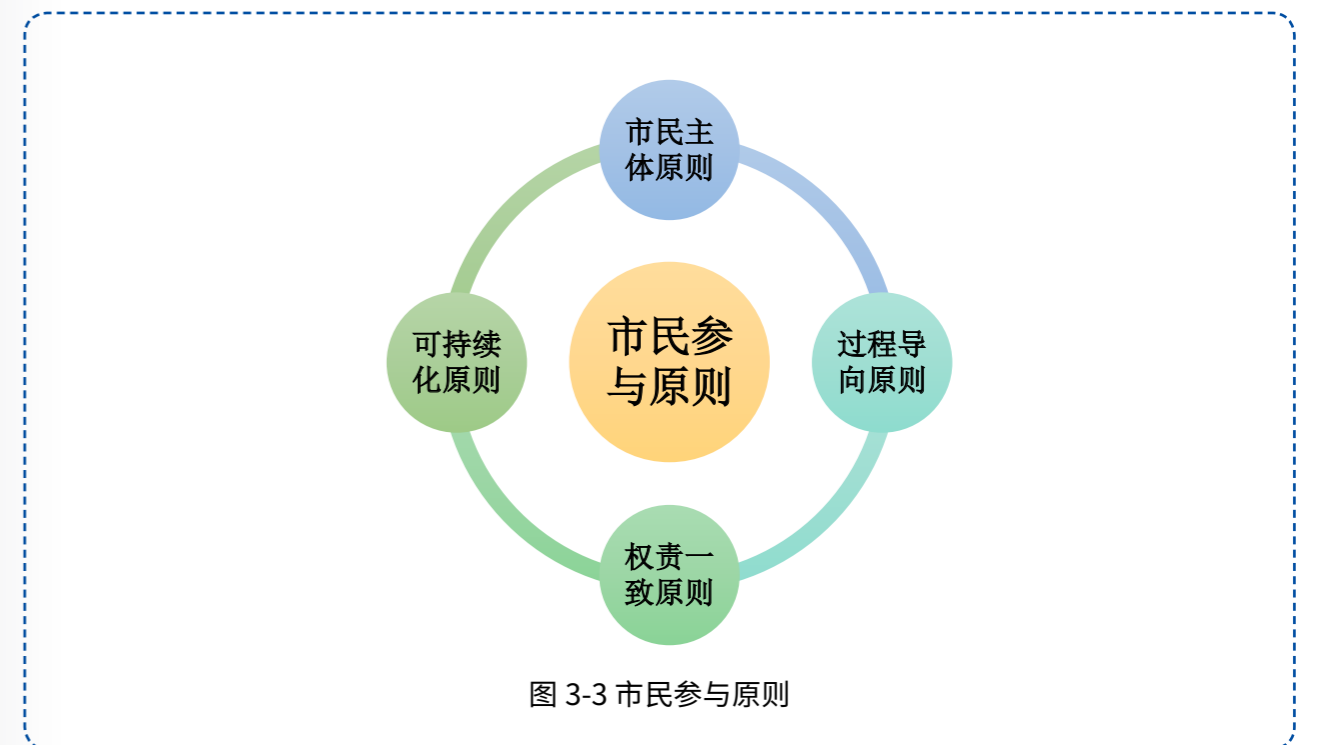


图 3-3 市民参与原则

——**市民主体原则**。坚持市民既是公共服务的获得者，更是公共事务的参与者、建设者的理念，管理公共事务，建立健全事由民议、策由民定、财由民理、责由民担、效果民评的长效机制，保障城市不同群体参与公共事务的议事决策权利。行政组织和支持型专业社会组织作为联合协助者，积极推动市民主动自发解决公共议题、协调矛盾纠纷。市民主体是城市创新的首要原则。

——**过程导向原则**。通过利益相关者对城市公共问题的有序协商，达成共识，并形成有效共同行动，对市民公共精神和社区意识的培养贯穿城市创新的全过程。过程导向是城市创新的价值原则。

——**权责一致原则**。坚持“谁主张、谁受益、谁负责”的动力机制和行动逻辑，按照权责一致原则区分治理主体的权责边界，厘清市民在城市中的权利和义务。在公共事务领域通过集体行动引导市民主动承担营造美好生活的责任。权责一致是城市创新的基础原则。

——**可持续化原则**。把握外力促内生、内生与外力互补互动的行动模式，通过专业社会组织的参与式陪伴，催生自组织持续服务本地市民，提升城市创新项目获取本地资源进行持续运转的能力，实现城市创新“人”和“钱”可持续。可持续化是城市创新的关键原则。

### （三）城市创新中市民参与机制

现代国家的城市应当是人类的城市，人类的城市应当是和平的城市、自治的城市、和谐的城市、勤劳的城市、环保的城市、福利的城市、文化的城市、综合的城市，进而应当是具有个性的城市，是市民、居民汇集其睿智，交流其情感，实现其理想的城市，还应当是与其周边城乡友好相处、协力发展的城市。总而言之，“一个好的城市，应当是一个能够让人面对完整人生的场所。”通过对城市创新案例的挖掘，本报告总结出城市创新中的市民参与机制包括：城市创新源于市民智慧；城市共同体塑造市民共同体；尊重差异共筑城市人文；智慧城市助力市民参与（如图 3-4）。

#### ● 1. 城市创新源于市民智慧

当前，全球呈现两种城市创新模式：一种是以欧洲为代表的更加注重从人的角度出发，让市民如何参与到街巷生活中去，运用公共空间激发市民与城市的互动的城市创新模式；二是以北美为代表的运用最先进的大数据互联网技术，让市民的出行生活更加方便，通过技术创新实现城市创新的模式。不论是何种城市创新模式，都必须具备**活跃的市民参与、真实生活场景的融入、多方参与合作、方法路径以及协作创新方式**这五大特色。

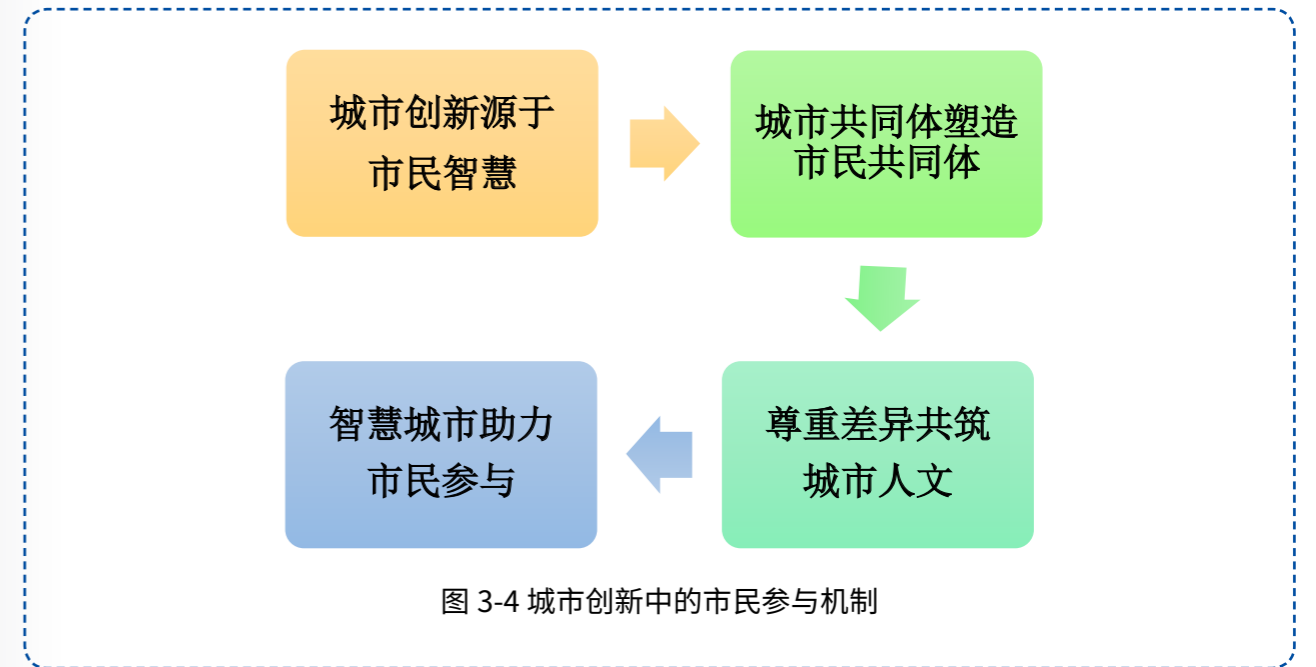


图 3-4 城市创新中的市民参与机制

为了实现城市创新，许多城市决策者寄望于打造工业园区以及赋予优惠政策。这样的战略构想对资本与劳动密集型的产业集群也许有效，但却不足以充分培育创新能力。一个大企业的到来，并不意味着城市创新能力的可持续增长。“城市”本身的重要性，在互联网时代得以显著提升。具有高度包容力的城市最可能凝聚创新阶层。城市是为人类发展服务的综合栖息地，城市创新的本质是城市人的创新。因此在城市发展中，要明确人本导向，立足“创新人”的需求，创新规划理念和行动，营造城市创新生态。

城市创新源于城市人的创新，让市民行动起来意味着创新体制机制，为城市中的青年、妇女、普通市民等社会主体提供参与城市规划、城市更新等城市公共议题参与渠道，聆听不同城市主体对城市议题的声音。即从居民的需要出发，服务居民的发展，共筑创新和谐美好城市。例如 2015 年《同一个纽约：建设一个富强而公正的纽约》纽约城市规划。该规划坚持人本导向，注重城市创新能力与“创新人”发展高度统一。规划强调城市整体创新产出的提升，关注城市“创新人”其自身及后代知识水平、技术水平、财富水平、能力水平和观念水平的培养和提升，注重就业、教育、医疗、住房和社会服务等方面福利待遇的公平与分享，更强调“创新人”创新和发展权利保障。同时，纽约城市规划在未来愿景设计的过程中，还注重从程序上保障个体的参与权利。在整体规划的编制过程中，城市政府部门或城市规划机构并不是单一的决策主体，私营部门、非政府组织、社区团体、纽约市民等多方力量共同参与。纽约的案例告诉我们城市创新的核心是实现合理利用和发挥“创新



人”的创新能力，真正实现城市的人、产、城的和谐发展。获得第三届广州奖的“美国波士顿青年参与预算”项目为如何赋权给青年人，集聚青年人的才智提供了崭新思路。该项目赋予青年人参与决策的权利，让青年人通过分配的资源（每年100万美元）直接参与到预算、决策以及全市范围的合作当中。其目标是提高青年人在公民事务方面的参与度，从而将其变成一个终生的承诺。

为此，波士顿政府与青年服务机构、大学和学校创建了一个广泛的合作伙伴网络。年轻人集思广益，将不同的观点想法提炼成建议书，投票确定给哪些项目提供资金。青年引领变革，作为一种预算参与进程，不仅对城市部分预算进行配置，同时将青年人最为关注的事项纳入战略规划之中。即在政府决策的过程中，通过畅通渠道，提供单项资金等方式为城市青年参与城市公共事务提供渠道，提高青年人对城市的参与感、满足感和归属感。该项目是一个提高青年人在当地政府决策过程中的话语权的模范项目。

此外还有“土耳其吕莱布尔加兹的女性参与地方事务”项目。通过建立一个提供市交通服务的团队，并要求团队一半的成员为女性。作为一个设计师和用户的团队，他们计划并实施旨在满足用户（包括妇女）需求的交通政策。以前公共管理是以男性为中心，这也纵容了公共部门的性别歧视。而相比之下，这个项目实现了一个重大的变革，女性开始担任重要的管理职位，有助于增强妇女在公共交通使用上的话语权，同时也反映了女性是公共交通的重要使用者，女性在公共交通的花费比社会的其他群体更高。政策制定的结构性变化，在分配公共资源时如何做到更平等尤其是性别平等方面具有深刻意义，土耳其吕莱布尔加兹女性参与地方事务项目为其他城市如何关注妇女权力，畅通妇女参与公共事务渠道提供了参考。

不论是《同一个纽约：建设一个富强而公正的纽约》纽约城市规划，还是美国波士顿青年参与预算项目，抑或是土耳其吕莱布尔加兹的女性参与地方事务项目，都重视发挥市民的创造性和积极性，尤其是在政策制定过程中处于弱势的社会群体，通过创新多元参与合作渠道，提供新的政策支持、资金支持、途径支持等，基于真实生活场景，调动市民参与热情，让市民成为城市规划、城市治理决策者、践行者。

## ● 2. 城市共同体塑造市民共同体

一个好的城市治理体系，一定是包括政府部门和市民等社会力量在内，多元共治的协商、对话、妥协的互动系统。市民参与城市治理，这是城市治理变革的必然趋势。这既是城市发展的新目标，也是城市治理的新模式。市民参与城市治理，不是简单地作为独立个体的人的诉求表达和参与，“人

民城市”的核心体现，必然是“我们的城市”。要实现高质量的城市治理，需要从“我的城市”到“我们的城市”转变。未来公众参与的发展趋势应该是从个体的参与发展为群体的参与，从被动式的参与发展为主动式的参与。而市民共同体要成为一个真正的社会共同体，或者说是有机共同体，需要有三个构成部分：**共同利益（内生的机理和力量）**，**共同网络（连接的共同平台和渠道）**和**共同领域（共同实践的领域和场所）**，这样才能保证参与的主体地位和共同意志的形成。

美国城市规划理论家刘易斯·芒福德认为，城市是一个专门用来进行有意义的谈话的最广泛的场所。城市共同体的本质是**合作式治理**，将包括政府在内的多个主体集合在一起，就公共事务的管理进行协商，通过协商达成共识、形成公共政策，进而执行公共政策、解决公共问题、提供公共服务等。于城市而言，合作式治理意味着城市居民拥有共同的议题，共同议题引导共同利益，形成共同网络和共同领域。共同议题比如：城市的历史、城市印象、城市记忆等能够引起城市居民共鸣的事物。

第三届广州奖入围城市案例巴拉圭亚松森历史中心城区总体规划项目提供了一个如何通过城市更新项目吸引城市居民的关注，让城市居民参与公共事务的案例。拉圭亚松森拥有五十万人口，该城市以低层建筑为主，以其历史中心城区为核心向外扩展。由于建筑质量差，许多居民都搬离了历史中心城区。对此，该市通过多种途径重新充实城市结构，提供必要的设施，市中心现有空置的历史建筑将重新投入使用并进行加强改造，吸引所有人重回市中心。同时对公共空间进行改进，开发聚会场所，促进新的城市体验。项目通过一系列的公园和自然保护区以及洪水管理办法，将该市与河流重新连接在一起，在两者之间建立了一条新通道。这个改造的过程也为老中心城区的非正式定居点带来了好处。这个项目展示了当历史中心城区的人口过稀时，可以通过提高密度、提供公共空间以及全民参与来扭转趋势。

这一方法显然不仅仅只是转变，而是更新。新建筑和公共空间的平衡，其中包括“沿海积极绿色空间”和其他的环境项目，将为该城市带来更加蓬勃的旅游发展。其他许多需要更新老中心城区的城镇可以从这个范例中学习如何让全民都参与塑造城市的新愿景。此外还有埃斯基谢希尔城市记忆博物馆项目，城市建立了一个城市记忆博物馆，通过文化的桥梁把过去和现在联系在一起，将博物馆学的精髓和现代科技的结合。该项目着重于让市民自己通过各种口述历史的记录搭建和培养文化纽带。口述历史的记录包括对一些专家和学者的访谈，对埃斯基谢希尔历史和文化遗产研究，其中的内容涉及艺术、民族文化、教育、体育、经济、遗传基因和个人经历。博物馆有很多活动可以让游客通过比赛竞争、图书馆藏和针对小孩子的活动参与其中。并且城市博物馆还是一个内容生

动并能不断自我更新的博物馆，随着居民参与程度的提高，城市议题的改变，城市记忆、城市形象不断在变迁。至今超过一半的当地居民参观过这座博物馆，充分显示了当地居民对该项目的关注程度。

通过对巴拉圭亚松森历史中心城区总体规划项目和埃斯基谢希尔城市记忆博物馆项目的考察发现：城市治理需要更多地将城市从物理空间上升到社会空间才有可能实现从建筑城市到治理城市的转变；更多地将城市从物质空间上升到文化空间，才有可能从使用空间到场所精神的转变。将公共空间、公共领域和公共治理融为一体进行综合考虑，才能回归城市之真实本源和完整的城市生活，才能深度地理解城市治理的真谛。

### ● 3. 尊重差异共筑城市人文

维持城市长久繁荣最终在于城市人文。**城市现代公共文化体系的构建必须深刻理解城市具有差异性和大众参与性双重原则。**一方面要立足于城市的现实，从空间和时间两个维度来考虑城市差异性，从而展开对城市的品牌塑造；另一方面，以人为本是城市发展的目标，城市规划、建设、管理当中要尊重人，重视人，关爱人，要把以人为本落实在方方面面。

同时，城市人文具有三重内涵：一是城市人文之美有利于引领城市方向，没有人文，城市就会迷失方向。二是城市人文之美有助于增强内生动力，没有人文，城市就会停滞不前。三是城市人文之美有益于促进社会规范，没有人文，城市就会畸形发展。因此，要树立以人为本的理念，把人的存在和价值作为城市发展的核心理念；把文化创意作为重要引擎来构建人文艺术，使其渗透到人们的创作精神，凝聚成一座城市的向心力、影响力、创造力。要用习惯法和不成文法替代成文法，充分构建柔性的法律体系。

城市人文不仅是在漫长的城市发展历程中自然而然形成的具有城市特质的城市历史传统，是城市精神之魂，更重要的源于对城市主体，尤其是对鲜活的社会群体的关注、重视和赋权，在求同存异中呈现丰富多彩的城市人文精神。玻利维亚拉巴斯的斑马市民文化项目，让弱势青年接受培训，成为“市民教育者”，同时按最低薪酬标准给他们支付薪酬，让他们打扮成“斑马”，代指斑马线。目的在于改变驾驶者和行人的行为，并鼓励这两个群体遵守交通规则。这一项目既改变了人们的行为，从而减少了交通堵塞和交通意外，又为弱势青年提供独特的机会，成为积极和负责的公民。这一项目的变革性在于它友好风趣的一面以及其为吸引弱势青年参与公民生活的创新方式。青年被赋予有意义的社会角色，这个角色既给他们赋予了自主权，也给予他们尊重和尊严。

2015年7月24日，鉴于拉巴斯市斑马人项目为打造强大市民文化所做的巨大贡献，且该项目被玻利维亚和拉美地区许多城市效仿，被联合国教科文组织授予世界“文化遗产”称号，维亚拉巴斯的斑马市民文化项目成为一大城市文化实践典范。而以色列梅纳什的教育促进以色列犹太人和阿拉伯人在区域政府与周边政府的共存项目则改变了原先在梅纳什瓦迪地区的犹太人和阿拉伯人社区是完全隔离、没有来往的状况，使得原本相互独立，乃至存在争议、冲突的两大社会群体因为共同的发展目标实现了合作共赢。为了促进社区之间的了解，该项目聚集了9对学校班级，每对班级中一方来自犹太人社区，另一方来自阿拉伯人社区。这些班级开展了为期6个月密集的联谊活动，相互了解，发展互信关系，分享共同点，并一起完成不同的项目，这一项目将600名学生，几十名老师和逾千名父母聚在一起。基于同样的教育目的，使来自不同信仰，不同情况的居民凝聚在一起，这种创新方法能帮助解决城市中社区之间的疏离、猜疑和仇恨。

城市是“我们的城市”，而非“我的城市”。这意味着城市是一个**公共空间**，是来自不同需求层次的群体的共同愿景。对城市人文的塑造不仅体现为推动品质导向的城市创新，结合城市的历史传承、区域文化和时代要求，打造富有特色的城市精神，在城市规划、空间组织和设施布局上，突出城市特色，强化城市风格。更重要的是重视城市共同文化意识的塑造，增强城市社会接受度，为不同民族、文化和信仰的人们提供和谐共处的空间，体现不同地域、不同性别和不同群体的机会公平和权利公平，促进城市居民在多样化发展中相互尊重、彼此借鉴与和谐共存，保持城市持久活力和生命力。玻利维亚拉巴斯的斑马市民文化项目和以色列梅纳什的教育促进以色列犹太人和阿拉伯人在区域政府与周边政府的共存项目告诉我们，面对城市居民的多层次差异化需求，必须畅通对话机制，搭建对话平台，创新共商渠道，尊重不同群体的诉求，民主协商地共筑共治共享城市人文。

### ● 4. 智慧城市助力市民参与

使用新型传感和分析技术来改进城市运作系统的方法一直受到极高的关注，采取这种方法的都市被一些人称作“智慧城市”。技术可以让我们了解飓风灾害何时形成，影响多大。**不管技术发展得多么巧妙，甚至无处不在，都无法脱离政治和文化系统而独立存在。**基于不同的文化、不同发展阶段，每个城市呈现出各异的发展阶段和城市形态。城市间的共性在于，需要在“自上而下”的官方权威和“自下而上”的社区交流之间找到平衡。智慧城市运用传感器收集数据信息，并对之进行计算处理。一定程度上，数据收集可以促进“自下而上”的信息传达，公众参与可以影响“自上而下”的决策制定。智慧城市可以与政治民主平行推进，在“自下而上”与“从上至下”之间更快地找到平衡，

鼓励更多人参与其中，并使城市及其市民能及时应对时代的变化。此外，智能技术能够破除信息壁垒，提高城市政府决策的效率和准确率，扩大公众参与度。

智慧城市的关键在于通过技术创新畅通居民参与渠道，通过精准大数据分析、非面对面的及时性沟通畅通民意，挑战政府的政策，实现迅速有效的治理反馈。如里约操作中心项目，用智能系统整合数据、监控公共设施。为防止遭受大西洋风暴的连番攻击，里约热内卢决定修建一个全天候的工作中心，并从 30 个城市部门调拨官员。该中心从城市间的合作、联盟和数据共享中受益匪浅，所有设施都是联网操作，使用了最先进的信息通信技术和天气预测系统，再也没有人因为滑坡而丧命。这个模式对城市每日的管理也有众多裨益。市民对交通拥堵和交通事故十分警觉，遇到这种情况会重新寻找最佳路线，因此交通应急响应时间大大减少。此外，中心收集到的数据也能帮助找到登革热感染率较高的区域。通过智慧城市的建设，使得城市的应急响应更加迅速精准，避免了大规模的因为突发事件导致的人员伤亡和财产损失，为城市居民构建了一个稳定、安全的城市氛围。

此外还有布里斯托尔的智慧城市转型项目。布里斯托尔转型为智慧城市的方案并非依靠技术，而是以人为主导。该方案有两个主要目标：其一，以布里斯托尔 2005 年碳排放量为基准，到 2020 年把布里斯托尔的碳排放量减少 40%；其二，把可持续性作为社区发展的首要原则，确保可持续性成为改善人们生活质量的必经之路。该战略性方案的运作以气候变化及能源安全框架（此框架为各个城市提供气候变化解决方案，涵盖 19 个战略性活动）为指导。该方案还推动了布里斯托尔签署“市长盟约”（“市长盟约”是欧洲官方主流活动，承诺减少能源使用和排放）。布里斯托尔因此荣获欧洲 2015 年“绿色首都”的称号。

智慧城市技术最强大的作用就是能让普通公民有机会在一定程度上影响他们所在的城市。他们之前可能从未想过可以成为参与者和利益相关者，而现在他们可以参与政治、经济议题的讨论，为将城市改造得更美好做出决策。智慧城市语境下的城市居民成为城市公共议题的**提供者、参与者和决策者**。正如简·雅各布斯曾说：“只有当城市中的每一个人都参与到它的建构进程中时，城市才有能力为每一个公民提供些什么。”实际上，只有让城市进程更加透明化、参与度更高，美好城市才能最终将之践行。

## 第四章 城市创新中的广州：老城市新活力

广州是一座拥有两千年历史的老城市。老城市从来不意味着僵化和守旧，老城市有着更深厚的文化积淀和发展基础，这为城市更好的发展打下坚实的基础。2018 年 10 月，习近平总书记视察广东时作出重要指示：广州要实现老城市新活力，在综合城市功能、城市文化综合实力、现代服务业、现代化国际化营商环境方面出新出彩。总体来说，广州城市发展面临三大时代使命：一是从世界层面，基于全球复杂性治理时代，广州需要建设具有中国特色社会主义特质的国际化大都市；二是从国家层面，作为新型城镇化改革试点的国家中心城市，广州需要破解超大型城市治理难题；三是从区域层面，作为粤港澳大湾区中心城市之一，广州需要实现区域增长极和示范区的功能。

当前，广州正深入学习总书记对广东的重要讲话精神，坚持人民城市人民建，人民城市为人民的理念，积极探索城市治理体系和治理能力现代化，着力建设国际大都市，加快向美丽宜居花城、活力全球城市的目标迈进。新活力，也从并不意味着对传统的全盘否定，广州实现老城市新活力主要通过建立良性城市治理体制以塑造城市新活力，具体来讲，如图 4-1 所示，其一，党建引领为核心，发展战略提升城市层次；其二，适应城市化进程，强化城市工作思维；其三，以人民为中心，开放城市公共决策过程；其四，城市治理专业化，建设学习型政府；最后，加强整体性治理，推进共建共治共享。

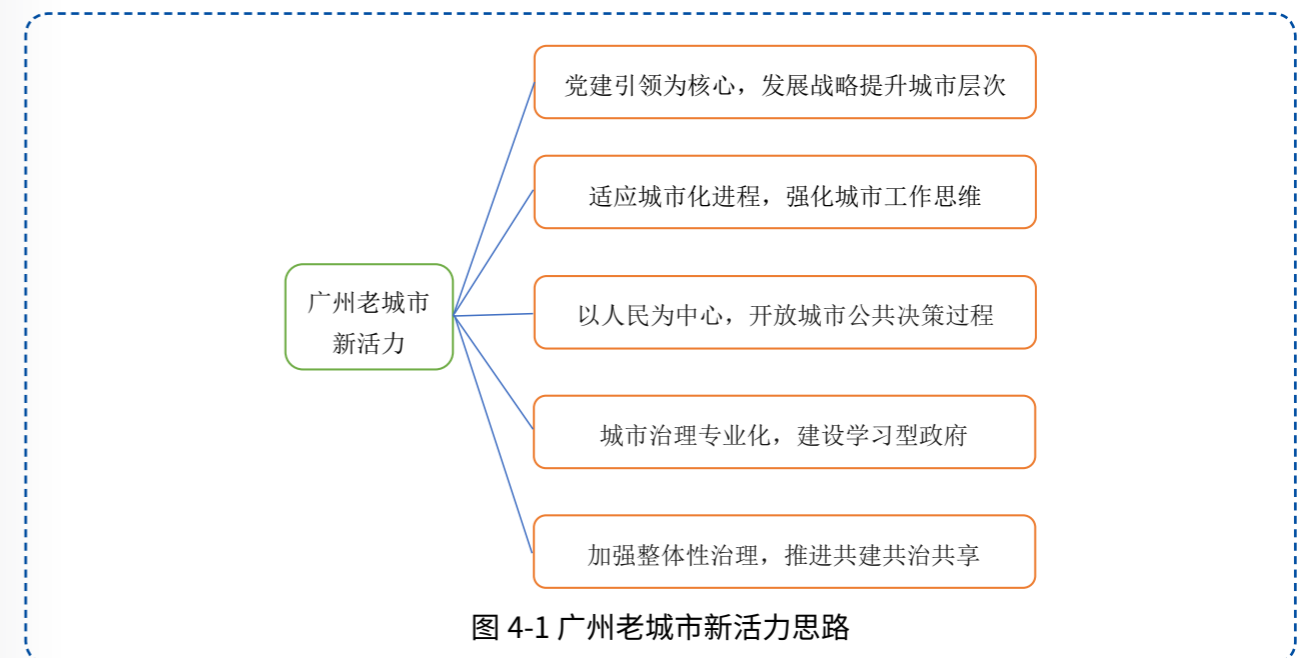


图 4-1 广州老城市新活力思路

### （一）党建引领为核心，发展战略提升城市层次

党组织从下到上贯穿于每一组织层级中，党建引领在城市治理中发挥着十分重要的作用。党建引领为核心，根本上是要解决引领什么、如何引领的问题。为了回应人民对美好生活的向往，现代化城市治理必须直面发展的痛点和难点，从社会最敏感的党建基层组织出发，重塑党组织的能力和素质，以回应和回答城市治理问题。

一方面，对广州来说，广州要担负起全球城市、国家中心城市和粤港澳大湾区中心城市三大时代使命，必须高瞻远瞩，精准定位，勇担时代改革新使命，以党建引领为核心，以有担当有作为的党组织推动城市治理，以战略性、精准性和协同性提升广州城市活力。另一方面，广州需要建立健全以基层党组织为核心的党建引领治理机制，让基层党组织成为城市发展治理体系的重要基本抓手，以形成党建引领为核心、政府参与为主导、市民协同参与的城市治理体系，进一步巩固基层党组织的群众基础，强化基层党组织的服务功能，以建设美丽宜居花城、活力全球城市。

总之，在整个城市创新和城市治理体系中，必须将党建引领贯穿于治理的全过程，发挥党员的先锋模范作用，发挥党组织的战斗堡垒作用，使得党员和党组织成为城市创新中的“领头羊”，切实提高城市党组织引领改革创新发展和现代化城市创新的能力。

### （二）适应城市化进程，强化城市工作思维

总书记指出，做好城市工作，首先要认识、尊重和顺应城市发展规律。城市化遵循城市发展过程中的规律，城市领导者必须了解和适应城市化进程，在城市创新过程中强化城市工作思维。一方面，城市是增长、治理的基本单元，既要全球和国家治理理念落地，又要为实现广大市民福祉而努力。另一方面，城市是复杂的，在功能上是文化、学习和商业等功能的综合，在空间上除了要实现城市基本功能，还要处理好人与空间的和谐。“城市工作思维”要求城市领导者注重城市的空间特点，应用“城市工作思维”治理城市空间的核心就是要保证城市空间的人本导向。

为此，广州要适应城市化发展的进程需要，尊重城市发展规律，坚持人本导向的城市空间治理。广州作为粤港澳大湾区中心城市之一，城市领导者要充分认识到广州不仅承载着经济内涵，还承载着城市发展的丰富社会内涵。一方面，在经济内涵层面，广州要聚焦产城融合、资源整合，加快破解制约空间组织优化和先进要素聚集的行政壁垒，为实现城市经济功能提供良好的政务环境和营商环境，促进产业、人口、资源向重点优势区域集聚流动，推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局。另一方面，在社会内涵层面，广州要妥善处理保护和发展的关系，要保住城市文化记忆，

让人们记住历史，记住乡愁。广州作为千年商都，作为历史文化名城，在商业功能飞速发展的当下，也要处理好文化与商业的关系，提升历史文化名城的品质。在城市更新和城市改造过程中，更好注意文化创意产业的培养，推动城市修补，提升城市的空间品质，营造良好的人居环境。

广州正式迈入存量时代，存量时代的广州更应该遵循城市发展规律，承担国家责任，落实城市发展战略，缔造美好的人居环境。

### （三）以人民为中心，开放城市公共决策过程

人民城市人民治，以人民为中心的城市治理已经成为全球共识，城市更新和城市规划离不开人民的支持，精密型和精细型的城市治理也更需要每一个市民的支持。广州的城市化进程已经进入提倡精细化治理的阶段，城市公共决策过程必须了解民意，吸纳民意，想人民之所想，无论是城市规划，还是城市街区的微改造，人民的需求成为城市政府进行公共决策必须去认真倾听的意见。

为此，广州要以更加包容和更加精准的城市战略和规划引导城市变革，了解人民群众的不同需求，创新城市工作的方式方法，真正把以人民为中心的理念通过制度、体制、机制纳入公共决策过程中，通过技术和行动将民意落实到城市治理的具体工作中。一方面，人口是城市中最活跃、最关键的要素，城市治理必须对人口数量和人口质量给予重要关注。对人口数量的关注要求城市政府提供与人口总量相适应的公共服务，对人口质量的关注要求城市政府制定合理的人才政策，强调人才国际化以及与人类发展相匹配的产业结构。另一方面，开放公共决策过程，要求政府开放公共决策过程，吸纳民意，在政策制定和实施过程中，设立专门的市民参与渠道，实现市民参与的协同治理，让城市治理更好的反映民意。

为了回应人民对美好生活的向往，城市治理要把让人民生活更舒适等理念融入到城市规划建设的血脉里、体现在每一个细节中。广州要开放城市公共决策过程，在决策中了解民意，在政策制定中回应民意，让人民成为城市建设和创新升级的重要力量。

### （四）城市治理专业化，建设学习型政府

城市是有温度的。要实现有温度、有关怀的城市治理必须提升城市治理能力，强化学习型政府建设，让城市治理更加专业化。城市治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，一流城市要有一流治理，要注重在专业化、精细化和智能化上下功夫。

党的十九大报告强调，要提高社会治理社会化、法治化、智能化和专业化水平。广州作为中国一线城市，更要在一流治理方面实现专业化，城市治理的专业化要求建设学习型政府，具体来讲，

学习型政府建设包括两个方面：一方面，广州需要在政府内部建设学习型政府，尤其是城市治理和城市规划部门，需要城市治理和城市规划的专家来担任主要决策者；此外，城市治理也需要向国际国内的城市学习一流的城市治理经验，提高城市治理的专业化水平。另一方面，广州需要从政府外部提高城市治理的专业化，建立城市创新的专家智库，包括城市政府治理体制专家、城市规划师、街区设计师等领域的专家学者，实现各领域专家共同讨论，进行头脑风暴，以集众人之智慧，提升城市治理和城市创新的专业化水平，打造最专业的城市治理团队。

总之，城市治理的专业化，要求城市政府从内部加强自身治理能力建设，同时要求政府在外建立城市治理专家学者的智库。

### （五）加强整体性治理，推进共建共治共享

城市是一个整体性系统，不仅是一个整体性的生态系统，还是一个整体性的功能协调系统，如果一个部分的功能失调，会牵一发而动全身，甚至导致整体的功能崩溃。对于城市政府来说，加强整体性治理和共建共治共享是城市治理的两翼，城市的整体性治理和共建共治共享是互为补充的，一方面，城市的整体性治理需要共建共治共享；另一方面，城市的共建共治共享有利于推动实现整体性治理。

因此，对广州来说，城市治理必须强调其整体性，实现城市空间、城市规划的整体性治理。在治理体制方面，城市政府首先需要实现各个部门之间的整合与治理协调，具体表现为在推动大型政策、项目落地时，需要成立专门的城市治理领导工作小组、召开专门的工作协调推动会议。在推动城市重大事项时，尤其需要城市政府各个部门实现联动，以整合资源，调动各个部门的人力物力财力，各个部门的分工和配合是实现整体性治理的有效途径。

习近平总书记嘱托广东在实现四个走在前列中，要在营造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列。对广州来说，需要形成以政府为核心，通过多元主体协同机制，实现公共需求，建构人群连接，并因此而维护社会秩序、促进社会整合。共建共治共享指的是治理主体的多元性、治理方式的多样性和治理成果的共享性（如图 4-2 所示）。治理主体多样是指参与城市治理的主体不仅包括政府，还有市场主体、社会组织以及市民群体的参与；治理方式多样性是指治理手段和形式呈现出多种多样，实现新技术与传统治理方式的嵌入治理；治理成果共享性指的是城市治理成果由市民共享，增强市民的获得感和满足感。

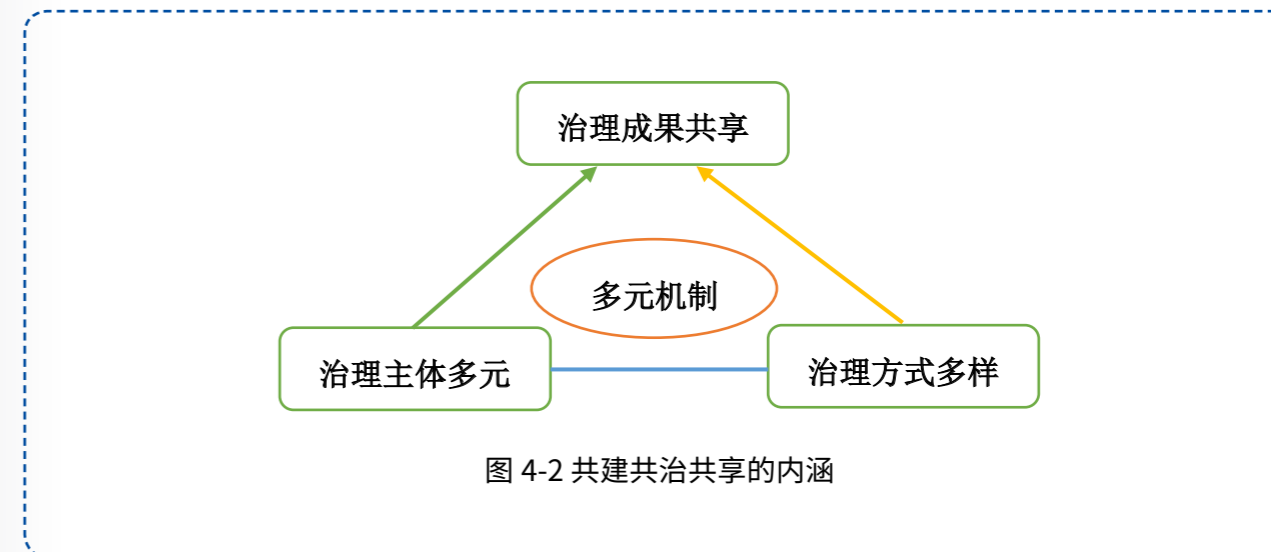


图 4-2 共建共治共享的内涵

## 第五章 前景展望：对广州奖的未来期许

前景展望更多是对前期四届广州奖和三期研讨班所作的总结，也包含未来期待。主要包括两方面的内容：一方面，从广州奖案例收录数量、案例分布情况对广州奖做总结，并展望未来广州奖的预期；另一方面，从研讨班参与人员、授课形式以及讨论议题方面做出总结，并展望了未来研讨班的探讨议题等各个方面的内容。

自2012年以来，广州奖已连续举办了四届。2012年共收集到201个有效案例，2014年共收集到206个有效案例，2016年共收集到301个有效案例，2018年共收集到273个有效案例。截止2018年，广州奖共收录了全球城市创新的近1000个城市创新案例。总体来看，在全球参与情况方面，近两年吸引到的全球城市创新案例大幅增加。从广州奖收集案例数量上来看，广州奖的知名度正在不断提高，全球城市创新的热度正在不断高涨。从广州奖参选城市的地区分布来看，亚洲、欧洲和北美洲参选城市明显增多，但是大洋洲的参选城市仍然停留在不足5个的数量<sup>1</sup>。这说明，虽然广州奖收集到的案例数量不断增多，但是，在城市创新地区分布上有所不均衡。广州奖仍然需要从宣传、启动等方面反思如何均衡参与城市的地区分布情况，吸引到来自全球各地更多优秀的城市创新实践，尤其是发达国家的城市创新实践。

国际城市创新领导力研讨班是广州奖框架下的重要活动之一。从三期国际城市创新领导力研讨班的参与情况来看，研讨班不仅参与人数呈现出增多的趋势，而且研讨班越来越能够吸引到重量级嘉宾的参与。首期研讨班共有来自12个国家14个城市的22名市长、副市长、地方政府及国际机构的官员参加，其中有包括英国布里斯托尔、波兰罗兹、马里巴马科、印度海德拉巴、斯里兰卡科伦坡、巴西圣保罗等城市；第二期本期研讨班共有来自9个国家和地区11个城市的20名代表参加，包括布鲁塞尔、拉巴斯、卢布林、唐格朗、梭罗等城市。第三期研讨班共有来自19个国家25个城市和有关国际组织40余名嘉宾参加，其中包括世界大都市协会和城地组织亚太区秘书长以及5位副市长级别以上代表。

从研讨班的授课形式来看，前三期研讨班均有采用主题演讲、案例分享、圆桌讨论、专家对话、实地考察、文化体验等，并创新性运用实景授课促进互动交流。其中，据问卷显示，大多数研讨班

参与者更加偏好案例分享、专家对话和实地考察的授课形式，案例分享促进了城市之间创新的互相学习和经验借鉴，专家对话为城市创新的领导者和管理者提供了理论思路的指导，实地考察则给予了城市创新的领导者和管理者体验广州城市创新的机会。对研讨班的未来设计来说，可以就案例分享、专家对话和实地考察给予更多的重视。

在研讨班探讨议题方面，前三期研讨班议题各不相同，2015年第一期研讨班围绕“变迁中的城市与城市创新领导力”的主题，以“聚焦城市议题，促成创新对话；共享全球知识，深化中国实践”为宗旨，展开一系列的城市管理者的对话和讨论。2017年第二期研讨班围绕“面向未来的城市交通创新”的主题，开展城市管理者之间的头脑风暴，从交通入手，探讨城市创新治理问题，共同参与对话，共同分享城市交通创新经验。2019年第三期研讨班围绕主题为“城市更新与城市活力”，涵盖大都市圈协同治理与大湾区发展、老城市新活力以及新技术和新产业与城市更新展开专家对话、城市管理者对话。从第一期发展到第三期研讨班，研讨班主题不断在回应城市创新中的热点，成为关注和讨论城市治理难题的重要平台。

在第三期研讨班问卷调查中，城市领导和管理者对未来希望关注议题做了回答，如图5-1所示，总体来说，关注议题较为分散，但是在城市政府能力建设方面出现了集中，占比20%。这为第四期国际城市创新领导力研讨班提供了未来主题，即城市政府能力建设会成为未来的热点话题。如果说城市各个主体的参与决定着城市创新能否走得更快，那么，城市政府能力则决定着城市创新能否走得更远，在未来，城市政府能力建设是使城市创新获得可持续发展的不竭动力。

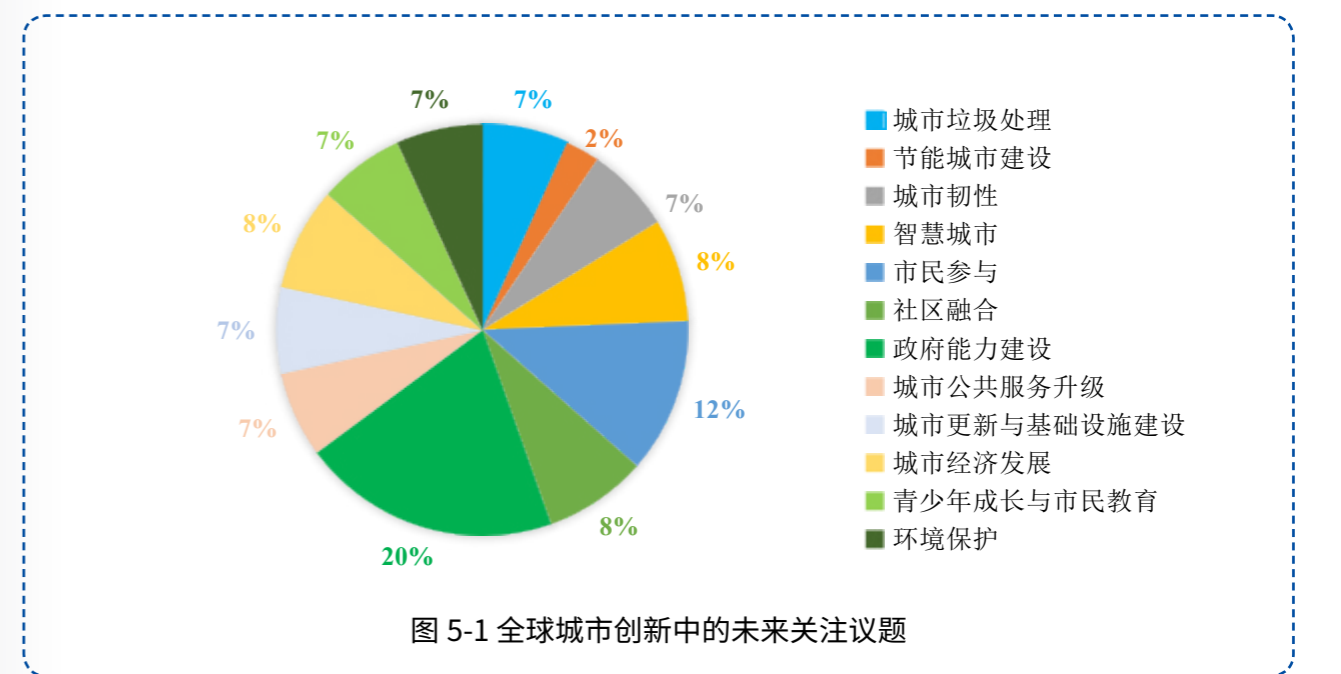


图 5-1 全球城市创新中的未来关注议题

1 参考《合作治理：国际城市创新实践与启示》。

## 结语

一个真正强大的国家，公民生命体验能够影响国家制度设计；一个真正繁荣的城市，市民生命体验能够影响城市制度设计。城市创新是一个庞大的系统工程，离不开全体市民的积极参与。城市管理者要科学地处理个人利益和公众利益的关系，把政府管理和市民参与有机结合起来，在政府主导的基础上，充分发挥非营利组织、民间社团和全体市民的积极作用，使之成为城市管理中的重要力量。

正如托克维尔所说：“当人民参与政治生活时，就能激发出造福的责任感。”幸福并不在于享有，而是在于争取与追求。也即，城市活力在全体市民对美好城市的喋喋不休和孜孜以求的辩论过程中产生。城市创新中的核心是人，只有以人为本，加强市民参与，才能推动全球城市创新具有可持续性，我们也才能拥有更美好的城市生活！

广州奖顾问游建华先生认为，“广州奖的意义在于让城市之间可以交换经验，彼此学习，它不是一个‘奖’，而是一个学习的平台。广州奖是广州设立的，也希望广州通过这个平台讲好广州故事”。这给予广州奖更多的期待和更高要求，广州奖是一个分享和学习城市创新经验的平台，建设更高质量的广州奖需要思考以下几个方面的问题：

第一，从创新经验的可推广性来看，通过广州奖这一分享、交流和学习城市创新经验的平台，城市治理中的创新试点经验能够被推广吗？又如何让城市治理中的创新项目和创新经验得到推广呢？城市创新项目如果仅仅在当地能够成功，他者无法借鉴经验更无法推广的创新案例，这样的创新是真正的创新吗？

第二，从创新的可持续性发展来看，广州奖中的城市创新项目是阶段性的还是长期存在的，城市创新是否具有可持续性呢？创新的可持续发展是城市拥有持久生命力创新的必要条件，如何让城市创新更具有可持续性，成为未来广州国际城市创新奖必须要思考的问题。

第三，从技术治理带来城市风险的层面来看，在新的互联网、云计算和云平台等新技术飞速发展支撑智慧城市建设的背景下，利用技术进行城市创新是让城市治理更加智慧化还是为城市带来更多治理风险呢？城市创新中的技术治理存在着一定的潜在风险，如何规避未来智慧城市中技术治理潜在的风险成为未来城市创新领导者和管理者必须面临的重要难题。

最后，广州作为广州奖的创始者和主办者，广州城市治理需要借鉴广州奖收录的 1000 多个案例中的成功经验，以推动广州城市治理创新走向新的高度。无论是在全球还是在全国，城市竞争愈演愈烈，广州需要将总结自身治理经验和借鉴他者经验两个方面相结合，以在未来的城市竞争中胜出！