



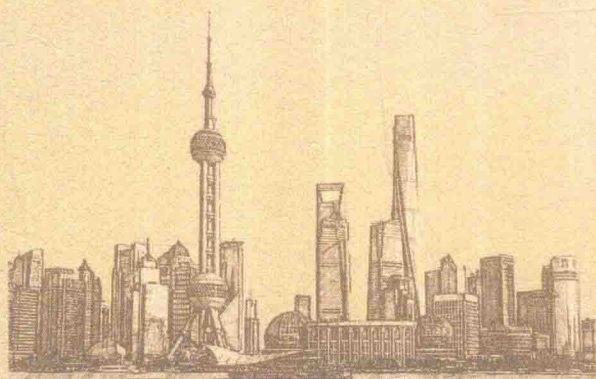
城市，让生活更美好
Better City, Better Life

United Nations

Bureau International des Expositions

Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the People's Republic of China

Shanghai Municipal People's Government



上海手册

21 世纪城市可持续发展指南 · 2016

SHANGHAI MANUAL

A Guide for Sustainable Urban Development
in the 21st Century · 2016

联合国 国际展览局 中华人民共和国住房和城乡建设部 上海市人民政府 主编



商务印书馆
The Commercial Press

非外借



城市，让生活更美好
Better City, Better Life

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



上海手册

21世纪城市可持续发展指南·2016

SHANGHAI MANUAL

A Guide for Sustainable Urban Development
in the 21st Century · 2016

联合国 国际展览局 中华人民共和国住房和城乡建设部 上海市人民政府 主编

图书在版编目 (CIP) 数据

上海手册 . 21 世纪城市可持续发展指南 : 2016 / 联合国等主编 . — 北京 : 商务印书馆 , 2016
ISBN 978-7-100-12486-7

I . ① 上… II . ① 联… III . ① 城市经济—经济发展—研究—上海市—2016 IV . ① F299.275.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 197864 号

所有权利保留。
未经许可，不得以任何方式使用。

上海手册：21 世纪城市可持续发展指南 · 2016
联合国 国际展览局 中华人民共和国住房和城乡建设部 上海市人民政府 主编

商 务 印 书 馆 出 版
(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)
商 务 印 书 馆 发 行
山东临沂新华印刷物流集团有限责任公司印刷
I S B N 9 7 8 - 7 - 1 0 0 - 1 2 4 8 6 - 7

2016 年 10 月第 1 版 开本 889×1194 1/16
2017 年 1 月第 2 次印刷 印张 16.75 字数 294 千
定价：80.00 元

自 2010 上海世博会《上海手册》(2011 年版)问世以来已经过去了五个年头。该手册的初衷旨在为市长和城市管理者在城市可持续发展方面提供支持。由于城市本身在发现和检验新的发展解决方案中扮演着重要角色,所以手册的重要性也更加不言而喻。

我们认为,在第三届联合国住房和可持续城市发展会议(“人居三”)召开之际,《上海手册》的更新工作也是一项势在必行的任务,这项任务与《上海手册》编写的最初设想,即使得《上海手册》成为一份可更新的文件,不谋而合。这项任务要求我们结合出现的新模式、新方法,在吸取和汲取世界各地经验教训和城市解决方案的基础上,持续更新并改进《上海手册》。

今年 10 月,在厄瓜多尔基多召开的“人居三”大会上将正式通过“新城市议程”,该议程将致力于范式的转变以实现为所有人建设更美好的城市这一目标。联合国、国家政府和地方政府、城市管理者与相关从业者,甚至是每一位市民都将会从“新城市议程”的实施中获益。这也将会进一步激发城市的潜能,成为可持续发展和包容性经济增长的引擎。

对于典型案例的批判性分析与概括是这版《上海手册》修编工作的重要内容。该手册特别聚焦了包容性城市、创新与低碳解决方案、创意与宜居城市等,也囊括了城市治理的方方面面。相比 2011 年版的上海手册,它提供了更多、更好的机会来审视复杂的问题,因为它不仅继承了之前文件的优点,更是囊括了许多新的项目和案例。由于一些案例遵循了新城市议程的原则和价值,因此与“人居三”也有着内在的联系。

我希望借此机会来赞扬编纂团队在手册内容的选定、描述和分析方面所做出的努力,并对《上海手册》修编委员会在修编过程中的辛勤付出和一丝不苟表示诚挚的感谢。

《上海手册》2016年版是中华人民共和国住房和城乡建设部、上海市人民政府、国际展览局以及联合国人居署四方共同努力的成果。

作为2010上海世博会的遗产，联合国将每年10月31日常设为“世界城市日”，借此平台《上海手册》2016年版也将问世。一方面我很高兴看到事关当前和未来城市发展的国际间合作日益增多，日趋深入。另一方面，当我看到联合国决定将每年10月31日定为“世界城市日”时，也由衷感到高兴，世界城市日承载着两方面的任务：传承世博精神以及促进我们未来城市的发展。

我就《上海手册》2016年版的发布向所有合作伙伴表示衷心的祝贺。诚然，我们知道，对于城市问题而言，并不存在一个通用的解决方案，然而这份手册能够帮助我们探讨各种现实问题和面临的共同挑战，并付诸实践。这无疑是一个多赢的创举，也是我们各方扩大合作、共享和改善的催化剂。我们也希望能够进一步深化伙伴关系，让我们来年共同努力将《上海手册》这一项目带至联合国，走向全世界。



华安·克洛斯 博士
联合国人居署执行主任
“人居三”大会秘书长
2016年10月

2010 年上海世博会闭幕至今已有六年，但世博精神的传承却仍在继续。世博会改变了上海这座城市整体面貌与基础设施，与此同时，《上海宣言》中所宣扬的理念与实践也成为了一笔精神财富得以发扬存续。

2010 年上海世博会催生出“合作、团结、开放”的思维模式，吸引各方共襄盛举，让广大市民成为积极的参与者、让不同城市与主要国际组织共同加入到这场盛事中来，创造出真正具有启发性的实践经验。通过各种展览和主题论坛，世博会以一种友好、务实，兼具建设性和普适性的方式为世人提供了交流、协商和试验的舞台。

《上海手册》体现出《上海宣言》的原则和精神，也包含了来自 2010 年世博会及其他各领域的经验和成果。借助“世界城市日”（由联合国规定，定于每年 10 月 31 日）活动，《上海手册》介绍了 2010 年上海世博会丰富遗产传承的具体成果，以此推动城市可持续发展，提高市民生活质量。

本次《上海手册》的续编工作进一步实现联合国、中华人民共和国住房和城乡建设部、上海市人民政府及国际展览局的共同愿景，在全球城市间展开知识共享和能力建设、提高城市化合作与交流、促进城市可持续发展的意识培养，从而产生积极的乘数效应。

《上海手册》一直以来都是，以后也继续是来自世界各地的过往经验与专业知识的集合，旨在向人们展示如何齐心协力为城市创造出一个可持续性的未来。我相信，对世界范围内的城市管理者和研究者来说，在他们探索城市发展、经济效益、生态友好、社会公正与和谐的创新模式方面，《上海手册》会成为他们的指南。



文森特·冈萨雷斯·洛塞泰斯
国际展览局秘书长

、 2016 年 10 月

自从第一版《上海手册》于 2011 年问世以来，悄然已经过去了五年的时间。这期间，世界范围内，城市发展步入新的历史时期。

仅以中国为例，自改革开放以来，中国城镇化率由 1978 年的 17.9% 提高到了 2015 年的 56.1%，目前有 7.7 亿人生活在城市。城市的基础设施不断完善，城市管理和公共服务水平持续提升，居民居住条件明显提高，城市历史文脉得以传承，人居环境明显改善，城市发展取得的成就举世瞩目。

然而，中国和许多发展中国家一样，面临着相似的处境。当我们乐于见到城市为我们带来物质生活的极大丰富、生活设施的极大便利、文化娱乐生活的极大满足等益处的同时，我们也发现在城镇化过程中还面临着人口、资源、环境等多方面的挑战。如何把握城市发展机遇，如何应对高速城市化带来的风险，这势必将成为未来城市化发展过程中，政府管理者、专家学者、企业管理者与市民所要思考的问题。

在这样的历史背景下，我们肩负着历史的使命，借“世界城市日”的平台发布《上海手册——21 世纪城市可持续发展指南·2016》，打造《上海手册》的品牌。在未来我们也会加强与联合国、国际展览局等国际组织的合作，与世界各国、各城市加强交流，互相取长补短，共同谱写人类城市发展史的新篇章，共同建设和谐宜居的幸福家园，共同创造城市的美好未来！

陈 政 高

中华人民共和国住房和城乡建设部部长

2016 年 10 月

2010年，首个以城市为主题的综合性世界博览会在上海成功举办。为传承和发扬上海世博会“城市，让生活更美好”的主题，联合国、国际展览局和上海世博会执委会合作编写了首版《上海手册》，提炼和传播优秀的城市可持续发展案例，为全球城市发展提供了新经验。新一版《上海手册》聚焦近几年全球城市可持续发展的新实践，遴选了一批具有代表性、前瞻性的案例，进一步为各国城市吸收可持续发展先进成果、创新城市发展模式助力。

今年，我们迎来又一个全球性城市发展盛会——第三届联合国住房和可持续城市发展会议。欣闻新一版《上海手册》在联合国、国际展览局、中华人民共和国住房和城乡建设部与上海市人民政府的共同努力下付梓，并将在会议上正式发布，这既是对大会倡导的“新城市议程”的一个重要响应，也代表着上海人民对大会成功举办的一份美好祝愿。

面向2020年，上海经济社会发展的目标是，形成具有全球影响力的科技创新中心基本框架，基本建成国际经济、金融、贸易、航运中心和社会主义现代化国际大都市。在发展过程中，上海将牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持走可持续发展道路，与各国城市携手共创更加美好的未来！

上海市市长



2016年10月

致谢

本手册的编撰得益于众多人士的贡献。

联合国副秘书长、人居署执行主任华安·克洛斯博士、“人居三”秘书处总协调安娜·莫雷诺女士和人居署区域合作司前顾问沈建国先生为手册编写方向和内容框架给予了指导和建议，并促成在第三届联合国住房和可持续城市发展会议的平台发布该手册。

国际展览局秘书长文森特·冈萨雷斯·洛塞泰斯先生和副秘书长迪米特里·科肯塞斯先生对手册编写提供了支持和帮助。“城市，让生活更美好”的上海世博会主题借《上海手册》的载体得以传承与发扬，我们相信这也是国际展览局同仁们的共同心愿。

中华人民共和国住房和城乡建设部陈政高部长、易军副部长、张兴野司长、李礼平副司长和赵文花女士以及外交部同仁在手册编写与评审过程中给予了支持和指导，并提供了宝贵的修改意见和建议。

我们感谢上海市人民政府杨雄市长、蒋卓庆副市长、黄融副秘书长对手册编写工作的大力支持和关怀，同时也对上海市住房和城乡建设管理委员会顾金山主任、刘千伟总工程师及综合规划处毕桂平先生、成键先生、上海世界城市日事务协调中心杨志鸣先生、杨卓敏女士等参与人员在手册编写与协调工作中所付出的艰苦努力深表谢意。

上海世界城市日事务协调中心组织了多个专家团队参与手册各章节的编写和修改工作，各团队的首席专家分别是：上海市城市规划设计研究院夏丽萍总工程师、复旦大学于海教授、上海财经大学张学良教授、同济大学诸大建教授、上海图书馆馆长吴建中先生、上海国际问题研究院于宏源研究员等（排名按照章节顺序）。同时，我们希望借此机会向在手册编纂过程中参与各章节撰写的团队成员所做出的杰出贡献，表达最真挚的感谢与诚挚的敬意。

此外，特此鸣谢同济大学常务副校长伍江教授、上海国际问题研究院季路德研究员、上海社会科学院屠启宇研究员、胡苏云研究员、邓智团副研究员、汤伟副研究员、林兰副研究员、肖黎春副研究员、杨传开助理研究员、苏宁副研究员、李健副研究员等。他们为此书的统稿和编审也做出了重要贡献。

《上海手册》背景介绍

《上海手册》(2011年版)

在2010年中国上海世博会高峰论坛上发表的《上海宣言》中，联合国、国际展览局与世博会组委会共同倡议“将上海世博会闭幕之日（10月31日）定为世界城市日”，还建议“将上海世博会展览展示、论坛和城市最佳实践区的思想成果总结编撰成《上海手册》，并在全球范围内进行推广”。

《上海手册》将国际领先的理念与具体城市案例相结合，有望成为广大发展中国家城市管理与建设的参考和借鉴。三方还约定，将该手册作为参考书，定期对中国和相关国家的城市管理者进行培训。《上海手册》是一种介于法律文件和非正式文件之间的联合出版物，三方还同意保持手册的开放性和延续性，使其成为一份可更新文件（living document）。2011年11月7日，由三方联合编著的《上海手册——21世纪城市可持续发展指南》中英文版正式出版发行，在国际上产生了广泛的影响。

《上海手册》(2011年版)以《上海宣言》的逻辑结构为主要框架，在充分考虑应对全球城市化进程中面临的主要问题及解决方案的基础上，将内容有机划分为城市管理、经济转型、信息化、科技创新、文化传承、绿色建筑、垃圾管理、交通管理和大型活动等十个涉及城市可持续发展的重点章节。各章节均强调加强管理部门内部一体化和发挥社区居民的主观能动性，根据城市现有条件确定发展目标，并对该目标进行评估与调整。

2030年可持续发展议程

2015年8月，联合国193个会员国的代表就2015年后发展议程达成一致，标

* 前言由上海市城市规划设计研究院撰稿，作者：夏丽萍、卢柯、杜凤姣、宗敏丽。

志着人类社会第一次就发展的概念达成了共识，具有划时代的意义。9月25日，联合国峰会正式批准2030年可持续发展议程，联合国成员国迎来了一个历史性的机遇，共同通过一整套旨在消除贫困、保护地球、确保所有人共享繁荣的全球性目标。

从内容上看，2030年可持续发展议程涉及经济发展、社会进步和环境保护三个方面，三位一体、缺一不可；从适用范围来看，它适用于世界上所有国家，既包括发展中国家和不发达国家也包括发达国家；从制定过程来看，所有会员国都参与了讨论，“因此它就有了一个非常雄厚的、坚实的基础”。

2030年可持续发展议程涵盖17个可持续发展目标，以及169个子目标，其内容可以归结为五大类，即人、地球、繁荣、和平和合作伙伴，是一张旨在结束全球贫困、为所有人构建尊严生活且不让一个人被落下的路线图。这些目标包括：

- 目标 1 在全世界消除一切形式的贫困
- 目标 2 消除饥饿，实现粮食安全，改善营养状况和促进可持续农业
- 目标 3 确保健康的生活方式，促进各年龄段人群的福祉
- 目标 4 确保包容和公平的优质教育，让全民终身享有学习机会
- 目标 5 实现性别平等，增强所有妇女和女童的权能
- 目标 6 为所有人提供水 and 环境卫生并对其进行可持续管理
- 目标 7 确保人人获得负担得起的、可靠和可持续的现代能源
- 目标 8 促进持久、包容和可持续的经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作
- 目标 9 建造具备抵御灾害能力的基础设施，促进具有包容性的可持续工业化，推动创新
- 目标 10 减少国家内部和国家之间的不平等
- 目标 11 建设包容、安全、有抵御灾害能力和可持续的城市和人类住区
- 目标 12 采用可持续的消费和生产模式
- 目标 13 采取紧急行动应对气候变化及其影响 *

* 确认《联合国气候变化框架公约》是谈判确定全球气候变化对策的首要国际政府间论坛。

- 目标 14 保护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展
- 目标 15 保护、恢复和促进可持续利用陆地生态系统，可持续管理森林，防治荒漠化，制止和扭转土地退化，遏制生物多样性的丧失
- 目标 16 创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构
- 目标 17 加强执行手段，重振可持续发展全球伙伴关系

“人居三” 和《新城市议程》

在国际社会致力于制定 2030 年全球可持续发展议程之际，第三届联合国住房和可持续城市发展会议（以下简称“人居三”）将于 2016 年 10 月 17 日至 20 日在厄瓜多尔首都基多市举办，主题是探讨可持续的城市化和我们现有城市的未来。作为这个快速城市化时代联合国唯一聚焦城市和人居环境议题的全球峰会，人居大会每 20 年举办一次。联合国曾于 1976 年和 1996 年分别在加拿大温哥华和土耳其伊斯坦布尔举行了第一届和第二届人居会议，主要就全球面临的住房和住房挑战以及可持续城市发展的未来政策进行了讨论。2016 年 10 月，各国领导人及全球利益相关者将相聚“人居三”，重振对于可持续城镇化的承诺，通过《新城市议程》，为今后 20 年世界城市的发展确立目标和方向。

“人居三”的工作流程包括精心编写 22 份议题文件以及设立 10 个政策小组。“人居三”议题文件是一系列摘要文件，针对一个或多个研究领域，突出普遍现象，明确对住房和可持续城市发展相关议题研究的必要性。“人居三”政策小组汇聚高水平专业人才，探讨最新研究和分析结果，学习良好做法，汲取相关教训，针对可持续城市发展等特定议题提出独立的政策建议。政策小组的主要任务是明确《新城市议程》面临的挑战、实施的关键问题，提出以行动为导向的实施建议。政策小组由 20 位专家组成，汇集学术界、政府部门、民间社团以及其他地区机构和国际机构的各行各业专家^①。根据 2016 年 5 月发布的草案，《新城市议程》将继续关注城市可持续发展，包括消除贫困、基础服务覆盖、文化遗产保护、多元参与、包容性增长、生态环境、气候变化和灾害管理等，从国家、区域、地方政府等不同层面，提出城市规划管理、土地、交通、住房、基础设施、文化、经济、科技等方面的实施

^① UN. *The Habitat III Issue Papers*. New York, 31 May 2015.

意见^①。

《上海手册》续编工作

续编背景

“世界城市日”申设工作结束后，为了给从事相关专业研究的学者们提供一手资料，为中国乃至全球城市的市长和城市管理者们提供解决现有城市问题的鲜活案例，相关各方于 2015 年决定，广泛利用国内外城市可持续发展领域的最新思想成果，与国内外城市管理者、专家学者、联合国等国际组织和企业界深入沟通，共同对《上海手册》(2011 年版)各有关章节及案例进行续编。

手册结构

在对全球城市化和城市可持续发展的现状、问题及未来趋势进行全面分析的基础上，结合联合国 2030 年可持续发展议程和“人居三”大会的相关议题设置，同联合国和国际展览局等合作方达成共识，新一轮修编工作聚焦于“社会融合与包容性城市”“经济发展与创新城市”“绿色低碳与弹性城市”“文化遗产与创意城市”“公共服务与宜居城市”等五个领域，对全球城市化进程中的城市可持续发展优秀案例予以提炼和总结，对不同类型的城市如何发展给出具体的意见和建议，为各国城市吸收可持续发展先进成果、创新城市发展模式提供助力。与此相对应，全书除序言、前言、后记外，分为六个章节，主要内容如下：

第一章 城市化与城市可持续发展

本章回顾上海世博会以后全球城市化的发展状况，对各国城市可持续发展面临的重大挑战进行简要分析，并提出未来发展趋势与愿景。

第二章 社会融合与包容性城市

本章融合和包容的主题，透露了城市发展面临的最大社会问题是由不平等和排斥带来的。不平等与排斥问题具有人群特征和空间特征，影响了人类发展的方方面面。接着从参与、共享、融合和平等四个方面提出包容性城市发展的愿景与举措。本章的案例，对于诠释包容性城市提供了实践经验，其经验在

^① UN. *Habitat III Zero Draft of The New Urban Agenda*, 6 May 2016.

以“共享城市”(Cities for All)为城市发展可持续理念的背景下,是具有普遍意义的。

第三章 经济发展与创新城市

城市经济快速增长是一系列因素综合作用的结果,包括产业结构、技术创新、资本配置、劳动力投入、人力资本投资、自然资源利用等。对这些因素影响的机制和途径进行深入剖析,借鉴其他国家和地区城市的成功经验并与城市自身特点相结合,有助于提升经济发展的效率和质量。本章选取典型城市经济发展与创新案例,具体剖析这些城市在经济发展和创新方面的成功原因和应对问题的举措,为城市管理制度和政策设计提供可借鉴的经验。

第四章 绿色低碳与弹性城市

本章的逻辑架构是“一总四分”,其中“一总”指绿色,“四分”指低碳、循环、弹性和邻避。总体分析“后2015”城市可持续发展中面临的关键问题与挑战后,分领域讨论城市绿色创新、低碳化城市、弹性城市、邻避运动和环境治理方面的突出问题。在分析城市可持续发展的模式选择、改进路径及手段的基础上,从城市类型、系统创新、集约空间和广义服务经济四个维度探讨城市绿色转型的关键举措。本章选取六个城市案例,与主要领域相对应,提出五个方面的决策建议。

第五章 文化传承与创意城市

文化作为可持续发展的重要支柱,在经济发展、社会包容、环境保护三个议题中都包含了文化的元素。本章从文化遗产保护、文化创意产业发展、多元文化包容三个方面,选取城市案例,分别阐述城市化快速发展给城市带来的新挑战以及应对的举措。结合案例经验,提出了三个方面的决策建议,包括以可持续发展理念开展遗产保护;以综合的方式发展文化创意产业、营造文化创意氛围,构建具有较高软实力的创意城市;实施文化敏感性发展模式,推动城市文化多元化和文化多样性。

第六章 公共服务与宜居城市

本章重点围绕宜居城市的软件建设、硬件建设和人文关怀心件建设三个方面,探讨城市建设进程中,如何实现从提供基础设施、交通工具、基本住房等满足人类基本生活需求的设施建设,到提供满足生活居住的适足性、安全性、便利性的优良公共服务,以及在此过程如何始终以人为本、体现对城市居民的尊重和人文关怀,最终实现安居、乐居的和谐宜居城市。本章入选的案例在三个方面各有

侧重。

在编纂体例上，《上海手册》(2016 年版) 同 2011 年版保持相同的体例，各章节由问题与挑战、愿景与举措、参考案例和决策建议等各部分内容组成，有较强的实用性和可操作性。

目录

前言

- 1 《上海手册》背景介绍
- 4 《上海手册》续编工作

第一章

城市化与城市可持续发展

- 3 现状
- 6 问题与挑战
- 19 趋势与愿景

第二章

社会融合与包容性城市

- 33 引言
- 34 问题与挑战
- 37 愿景与举措
- 45 参考案例
- 64 决策建议

第三章

经济发展与创新城市

- 69 引言
- 70 问题与挑战
- 71 愿景与举措
- 74 参考案例
- 109 决策建议

