城市规划与生活质量

Urban Planning and Quality of Life

会议论文集

Symposium Proceedings

2012年国外城市规划学术委员会及《国际城市规划》杂志编委会年会

2012 Symposium of the Academic Committee of Foreign Studies in Urban Planning (ACoFSUP) & The Journal of Urban Planning International (UPI)

中国城市规划学会国外城市规划学术委员会

主任委员：李晓江

副主任委员：沈　磊　周　岚　俞滨洋　赵　民　黄鹭新　谭纵波

名誉主任委员：马良伟　马武定　王凤武　王兴中　陈广庭　秦凤霞

委员：

马　航　王兴平　王　郁　王　德　白志刚　任国岩　朱子瑜　祁素萍　阳作军

冷　红　刘　健　张广汉　张天新　张　兵　张　播　张险峰　张　松　李京生

李贵才　李和平　杨宇振　陈晓键　周江评　周国艳　孟晓晨　赵云伟　周　珂

金广君　洪亮平　胡天新　胡以志　夏海山　袁　媛　郭湘闽

《国际城市规划》杂志编委会

主　编：王静霞

副主编：王　凯　秦凤霞

编委会委员：（按姓氏笔画排列）：

于　立　王　德　王红扬　王缉宪　尹　稚　吕　斌　朱子瑜　朱文一　刘　健

孙　晖　孙施文　李和平　李京生　吴志强　吴唯佳　吴缚龙　沈　青　张　兵

张　勤　张京祥　张庭伟　周　俭　郑德高　孟晓晨　赵　民　赵万民　柏兰芝

贺灿飞　夏　青　顾朝林　柴彦威　徐　江　唐子来　黄鹭新　崔功豪　韩笋生

谭纵波　薛德升

论文集编辑出版：《国际城市规划》编辑部

责任编辑：王　枫　孙志涛

目次

和谐共生的城市社会

1　以可持续规划缔造公营房屋优质居住环境：香港房屋委员会的经验　/　**冯宜萱**

21　可持续发展背景下的区域合作：理念与实践　/　**汤远洲　陈晓晶**

28　城乡统筹理念下国外地区的规划经验及其主要启示——以英国、欧盟、韩国为例　/　**冷炳荣　易峥　钱紫华**

41　产权、空间正义与日常生活：对现代中国城乡规划变迁的探讨　/　**杨宇振**

57　“紧凑城市”引导下的中国城市建设辩证思维　/　**吴成鹏**

65　人本生活——城市生活质量的追求方向　/　**刘涛**

71　基于客观指标的城市生活质量评价研究——以286个地级以上城市为例　/　**袁媛　舒蓓　李珊**

81　幸福城市——中国城市发展的新价值取向　/　**何斌**

88　通过规划改善社会关系的几点尝试——以滨海新区为例　/　**翟坤**

97　国际视角下的中国城市创意指数初探　/　**郭湘闽　石蓓**

107　城市生活空间质量评价——以上海市杨浦区为例　/　**赵倩　王德　朱玮**

118　城乡一元化过程中失地农民新身份的探讨——以苏南地区两个社区的比较为例　/　**刘畅　陶力　韦千慧　杨欣圆　常莹**

137　城市规划指标与生活质量研究初探——以深圳为例　/　**荆锋**

144　生活质量评价指标与低碳生态城市指标体系的对比研究　/　**及佳　陈晓晶**

153　社区居住生活质量指标体系的构建：以重庆为例　/　**闫晓璐　马小晶**

165　生活质量导向的城市规划：意义与特征　/　**胡天新　杜澍　李壮**

促进民生的城市政策

173　半数城镇化背景下的我国城乡协调发展策略探讨　/　**单卓然**

179　全球生产网络下都市低碳治理对策与关键技术反思　/　**单卓然**

184　跨省域低碳城市群健康发展策略研究——以长江中游城市群为例　/　**单卓然**

193　城市化背景下的城市表皮设计策略与国际实践　/　**刘声　姚敏**

200　水库移民新城集中安置模式研究——以宜宾市屏山县为例　/　**余妙**

207　政策影响城市空间形态的综述分析和研究对策——基于提升城市生活质量的思考　/　**耿慧志　陶松龄**

214　从向公共自行车的转换衡量出行质量的提升——以上海闵行区为例　/　**朱玮　王德　庞宇琦**

222　关注社会性规划——英国“永续社区战略”评述及启示　/　**朱金　潘嘉虹**

229　浅谈营造延安城市文化活力的发展策略　/　**宋柳豫**

235　供给主体视角下基本公共服务政策要点与绩效考核框架研究——基于经验借鉴与空间模型的实证建构　/　**张建召　胡畔**

高效健全的公共服务

245 将中心流进行到底——分析北京三环内菜市场规模和分布的空间逻辑 / **盛强**

257 轨道交通与杭州城市空间布局联动效应探析 / **陈玮 顾怡川 应联行**

265 基于转型背景的旧城区社区公共服务中心规划思考——以《宿迁市旧城区控制性详细规划》为例 / **刘传林 唐历敏 张培刚**

273 基于日常服务设施步行者使用特征的社区可步行性评价研究 / **卢银桃 王德 朱玮**

284 从居民满意度看城市总体规划实施的空间公平性研究——以北京市为例 / **李东泉**

292 城市轨道交通建设提升城市区域竞争力之探讨 / **刘皆谊**

304 公众诉求与城市规划决策：基于城市设施使用情况调研的分析和思考 / **陈晓键**

312 带形组团城市公交规划方法研究——以枣庄市为例 / **罗宇龙 周俭**

322 中外独立型养老社区的设施配置及运营对比研究 / **高沂琛 李王鸣 许建伟**

330 加强文化设施建设 提升城市生活品质——城市文化设施建设的比较研究和规划探索 / **张萌 肖煜 边庆良**

多元包容的城市治理

338 应对城区洪水：经济角度的分析 / **埃里克·海基拉**

359 整治，更新，重构——以深圳坪山河流域规划为例 / **王泽坚 劳炳丽 田长远**

368 有效决策模型在规划公众参与中的应用研究——以杭州市控规局部调整阶段为例 / **刘吉平 陈爱华**

376 香港城市规划委员会职能演化与社会治理转型 / **方伟**

383 展现民意、促进民生：公众参与规划评估的范式转变 / **邵琳**

390 从“水困城”到“水务枢纽”——新加坡水资源利用及管理实践对我国的启示 / **林梦蝶**

395 深圳城市发展单元规划初探——以深圳光明平板显示产业园发展单元规划为例 / **刘琦 孙婷**

405 社会分层与消费空间分异——以上海市虹口区餐饮空间为例 / **陈阳**

413 关于中国多中心城市群战略的政治经济分析 / **王磊**

426 规划引导下的城市空间结构演变——以深圳市为例 / **解永庆 黄鹭新**

充分保障的就业机会

435 基于案例研究法的上海农民工的就业变迁及城市化过程考察 / **吴祖泉 王德 朱玮**

舒适宜人的居住环境

446 中国社区生活质量规划 / **约翰·弗里德曼 陈芳**

461 乘物以游心——论城市居住生活满意度 / **于一凡 李继军**

468 珠三角宜居海湾城市模式的起源、发展和演变 / **朱惠斌**

473 法国生态社区竞赛研究及其启示 / **陆超**
481 英国可持续社区城市设计策略研究——以格林威治半岛地区及千禧村为例
/ **崔翀 陈可石 王瑞瑞**
494 基于严寒气候的健康城市物质空间环境规划初探 / **冷红 蒋存妍**
502 从垃圾山到城市公园——看建成四十年的瑞典隆德市圣·汉斯贝克公园 / **韩西丽 赵文强**

完善便利的市政设施

511 试论快速公交系统在我国大城市建设的适应性问题 / **毛义立 王静文**
518 成长管理视角下的公共服务设施均衡配置——美国佛罗里达州的经验和启示 / **王郁 董黎黎**
531 杭州上泗地区污水再生利用关键问题探究 / **李孝安 冯一军 桂明 杨立慧**

精心呵护的历史遗存

537 日本历史文化名城保护与更新对我国的启示——以京都府、真壁町等历史城镇的保护更新为例
/ **李晋琦**
544 中国“合作式”旧城改造实践探索 / **潘悦 刘媛 洪亮平**
552 从设计走向人文复兴 / **冯天甲**
561 从简·雅各布斯城市规划思想谈历史遗存保护——以香港蓝屋保育为例 / **袁园**
568 文化事件引导下的历史古镇复兴——以德国魏玛为例 / **关烨**
577 历史遗存保护与旧城更新的文化整合策略研究——以荆州市（江陵）为例 / **乔杰 王莹**
586 城市·文化的融合——以马来西亚马六甲和乔治市为例 / **翁锦程 李怡婉**
593 城市保护与城市品质提升的关系思考 / **张松 镇雪锋**
600 中国语境下的渐进式城市更新 / **黎威**

丰厚多样的文化生活

607 城市文化与文化型城市 / **汪劲柏**
616 公益与非公益结合的剧场设施规划——基于北京的实证研究 / **常青 高雅**

其他

624 英国城市规划研究十年——以《城镇规划评论》期刊为例 / **袁媛 陈金城**
635 中国可持续交通领域的杰出专家——基于在线调研的报告成果 / **周江评 段心凯**

Content

Harmonious Urban Society

1 Sustainable Planning to Foster a Quality Living Environment of Public Housing – The Hong Kong Housing Authority's Experience / **Ada Y S Fung, JP**

21 Regional Cooperation Towards Sustainable Development: Theories and Practices / **Tang Yuanzhou, Chen Xiaojing**

28 Overseas Planning Experiences from Rural & Urban Integration Perspective and Implications to China: Case Studies of Great Britain, European Union, South Korea / **Leng Bingrong, Yi Zheng, Qian Zihua**

41 Property Right, Spatial Justice and Everyday Life: An Inquire into the Transformation of Modern Chinese Urban-rural Planning / **Yang Yuzhen**

57 Dialectical Thinking of Urban Construction Based on "Compact City" / **Wu Chengpeng**

65 People-oriented Life: The Pursuit for City Quality of Life / **Liu Tao**

71 Evaluation of Quality of Life Based on Objective Indicators: A Case Study of 286 Prefecture-above-level Cities / **Yuan Yuan Shu Bei Li Shan**

81 City for Happiness: The New Value of Chinese Urban Development / **He Bin**

88 Attempts to Improve the Social Relationships Through Planning: A Case Study of Binhai / **Zhai Kun**

97 The Preliminary of Creativity Index of Chinese City Under the International Perspective / **Guo Xiangmi, Shi Bei**

107 Evaluation of Quality of Living Space in City: A Case of Yangpu District in Shanghai / **Zhao Qian, Wang De, Zhu Wei**

118 Seeking New Self-identity for Landless Farmers During the Urban-rural Integration Process: A Comparative Study of Two Landless Farmers' Neighbourhoods in Southern Jiangsu Province, P.R of China / **Liu Chang, Tao Li, Wei Qianhui, Yang Xinyuan, Chang Ying**

137 Preliminary Research in Urban Planning Indicators and Quality of Life: Shenzhen Case Study / **Jing Feng**

144 The Comparative Study of Quality of Life Evaluation and Low-carbon Eco-city Index System / **Ji Jia, Chen Xiaojing**

153 Community Living Quality Index: A Case Study of Chongqing / **Yan Xiaolu, Ma Xiaojing**

165 Quality of Life Oriented Urban Planning: The Significance and Characteristics / **Hu Tianxin, Du Shu, Li Zhuang**

Livelihood-oriented Urban Policy

173 The Discussion of Chinese Urban and Rural Coordinated Development Strategy in the Context of Half Urbanization / **Shan Zhuoran**

179 Reflection of Urban Low-carbon Countermeasures Key Technologies in the Global Production Network / **Shan Zhuoran**

184 The Research on the Healthy Development Strategy of the Inter-provincial Domain of Low-carbon Urban Agglomeration: Take Urban Agglomerations of Middle Reaches of the Yangtze River as An Example / **Shan Zhuoran**

193 The Design Strategies for Urban Surface in Urbanization / **Liu Sheng, Yao Min**

200 Investigation into Centralized Arrangement Mode of New Cities for Reservoir Resettlement: A Case Study of Pingshan / **Yu Miao**

207 A Review of the Literature and A Thought of Research Countermeasure of Policy Impact on the Urban Spatial Form: Basis on the Aim of Promoting the Quality of Urban Living / **Geng Huizhi, Tao Songling**

214 Measuring Travel Quality Improvement from the Travel Mode Shift to Public Bicycles: Case Study of Minhang District, Shanghai / **Zhu Wei, Wang De, Pang Yuqi**

222 Pay Attention to Social Planning: Study on the Sustainable Community Strategy in England / **Zhu Jin, Pan Jiahong**

229 Exploring the Development Strategies on the Construction of Yan'an's City Cultural Vitality / **Song Liuyu**

235 Research on Basic Public Service's Policy Main Points and Performance Evaluation Framework Under the Perspective of Supply Subject: Based on Experience Learning and Empirical Construction of Space Model / **Zhang Jianzhao, Hu Pan**

Efficient Public Services

245 Always Flow-centred: A Spatial Study on the Distribution and Size of All Food Markets Within the Third Ring of Beijing / **Sheng Qiang**

257 The Study of the Linkage Effects of Rail Transit on Urban Spatial Patterns in Hangzhou, China / **Chen Wei, Gu Yichuan, Ying Lianxing**

265 Old City Community Public Service Center Planning Thinking Based on the Background of the Transformation: A Case Study of "the Suqian Old Town Regulatory Detailed Planning" / **Liu Chuanlin, Tang Limin, Zhang Peigang**

273 Walkability Evaluation on the Basis of Characteristics of People's Using of Facilities by Walking / **Lu Yintao, Wang De, Zhu Wei**

284 Advocate Spatial Justice Analysis in Urban Comprehensive Planning's Implementation Evaluation / **Li Dongquan**

292 Discussion on Urban Rail Transit Construction Promoting City Regional Competitive Power / **Liu Jieyi**

304 Public Appeal and Planning Decision: The Utilization Analysis of Public Facilities / **Chen Xiaojian**

312 Study on Public Transportation Planning Methods of Linear and Cluster Cities: A Case Study of Zaozhuang City / **Luo Yulong, Zhou Jian**

322 China-foreign Comparative Study of Facilities Layout and Operation of Independent Aged Community / **Gao Yichen, Li Wangming, Xu Jianwei**

330 Strengthen the Construction of Cultural Facilities, Enhance the Quality of Urban Life: Comparative Study and Exploration of Planning on the Construction of Cultural Facilities / **Zhang Meng, Xiao Yu, Bian Qingliang**

Inclusive Urban Governance

338 Adaptation to Flooding in Urban Areas: An Economic Analysis / **Eric J. Heikkila**

359 Realignment, Renew and Reconstitution: As Watershed Planning of the Pingshan River of Shenzhen for Example / **Wang Zejian, Lao Bingli, Tian Changyuan**

368 Research on Effective Decision Model of Public Involvement in Urban Planning: Taking the Partial Adjustment in Control Detailed Planning, of Hangzhou as An Example / **Liu Jipin, Chen Aihua**

376 The Transition Role of Town Planning Board in Hong Kong with Governance Transformation / **Fang Wei**

383 Showing Public Opinion, Promoting Public Living Condition: Paradigm Transformation of Public Participation in Urban Planning Evaluation / **Shao Lin**

390 From "Water Trapped City" to "Water Affair Hub": Enlightenment for China of Singapore Water Resources Utilization and Management Practice / **Lin Mengdie**

395 Study on Shenzhen Development Unit Planning: A Case of Flat Panel Display Industry Area in Guangming District / **Liu Qi, Sun Ting**

405 Social Stratification and Consumption Space Differentiation: A Case Study of the Space of Restaurant Industry in Hongkou District of Shanghai / **Chen Yang**

413 Analysis of the Political Economic Context Underlying State Initiative of Polycentric Urban Cluster in China / **Wang Lei**

426 The Plan-led Evolution of Spatial Structures: A Case Study of Shenzhen / **Xie Yongqing, Huang Luxin**

Sufficient Job Opportunities

435 Case Study on the Occupation Transition and Urbanization Process of Immigrants to Shanghai / **Wu Zuquan, Wang De, Zhu Wei**

Livable Urban Environment

446 Planning for the Quality of Life in China's Neighborhoods / **John Friedmann, Chen Fang**

461 Study on Urban Residential Satisfaction / **Yu Yifan, Li Jijun**

468 Origin, Development and Evolution of Habitable Coastal City Mode / **Zhu Huibin**

473 Studies on the French Eco-community Competition and Its Enlightenment / **Lu Chao**

481 Strategies of Urban Design on the UK Sustainable Community: A Case Study on Greenwich Peninsula Region and Millennium Villages / **Cui Chong, Chen Keshi, Wang Ruirui**

494 Preliminary Study of Healthy Urban Physical Spatial Environment Planning Based on Severe Cold Climate / **Leng Hong, Jiang Cunyan**

502 From Landfill Site to City Park: Today's Use of Sankt Hans Backar Park, A Landscape Renovation Project in 1970s in Lund, Sweden / **Han Xili, Zhao Wenqiang**

Convenient Urban Facilities

511 A Study on Suitability of Bus Rapid Transit in Big Cities / **Mao Yili, Wang Jingwen**

518 Policy Routes for Balanced Public Service Distribution in Rapid Urbanization: Case Study on Growth Management Policies in Florida, U.S.A. / **Wang Yu, Dong Lili**

531 Research on Key Issues for Wastewater Reclamation and Reuse in Shangsi District of Hangzhou City / **Li Xiao'an, Feng Yijun, Gui Ming, Yang Lihui**

Well-protected Historical Heritage

537 Enlightenment of Protection and Regeneration of Historical and Cultural City in Japan to China: Take Protection and Regeneration Cases of Kyoto City, Makabe Town, etc as Example / **Li Jinqi**

544 The Practical Exploration of China's Collaborative Urban Revitalization / **Pan Yue, Liu Yuan, Hong Liangping**

552 From Design to Humanistic Revival / **Feng Tianjia**

561 Study on the Protection of Historic Buildings from the Point of View of Jane Jacobs Ideas on Urban Planning: With the Blue House Protection of Hong Kong as An Example / **Yuan Yuan**

568 Culture Event-led Historic Town's Revitalization: Taking Weimar as Case Study / **Guan Ye**

577 A Case Study of Cultural Integration Strategy on Historical Relics Protection and Urban Renewal of Jingzhou City (Jiangling) / **Qiao Jie, Wang Ying**

586 The Syncretizing of City & Culture: Take the Melaka & George Town of Malaysia as An Example / **Weng Jincheng, Li Yiwan**

593 The Relationship of Urban Conservation and Urban Quality Promotion / **Zhang Song, Zhen Xuefeng**

600 Gradual Urban Renewal in the Context of China / **Li Wei**

Diversified Cultural Life

607 Urban Culture and Cultural City / **Wang Jinbai**

616 Theatre Facilities Planning Combining Public and Non-public Orientation: An Empirical Study Based on Beijing / **Chang Qing, Gao Ya**

Others

624 Ten Years of British Town Planning Research: A Case of the Town Planning Review / **Yuan Yuan, Chen Jincheng**

635 Mid-Career Sustainable-transportation Experts in China: Findings Based on On-line Surveys / **Zhou Jiangping, Duan Xinkai**

以可持续规划缔造公营房屋优质居住环境：香港房屋委员会的经验

Sustainable Planning to Foster A Quality Living Environment of Public Housing – The Hong Kong Housing Authority's Experience

冯宜萱
Ada Y S Fung, JP

作者：冯宜萱，香港房屋署副署长。ada.fung@housingauthority.gov.hk

Abstract: The Hong Kong Housing Authority (HKHA) is a statutory body committed to providing affordable quality housing to people who cannot afford private housing. About 30% of the 7 million population in Hong Kong is living in public rental housing, and another 15% of the population are living in subsidized sale flats provided by HKHA. Currently, we have a stock of about 720,000 flats in our public rental estates. To meeting the rising demand for public housing flats, we are building an average of 15,000 new flats every year with a rolling 5-year programme. Although we are striving hard to meet the quantitative flat production target under severe land, community and environmental constraints, we have never set aside our established qualitative goals for sustainability, which include providing homes for safe, green and healthy living in harmonious communities, developing properties that are functional and cost-effective, environment-friendly and people-oriented.

Over the past decade, we have been progressively developing and implementing a series of new initiatives and tools in the planning and design stages so as to foster a quality living environment for our residents. Such footsteps are worth recording and sharing among the planning profession so that the lessons learnt can spur further improvements. This paper makes reference to HKHA's experience of the initiatives adopted in the feasibility study stage, the conceptual layout planning stage and the scheme design stage. It covers how HKHA makes use of its sustainable planning and design approaches to keep pace with the rising public aspiration for quality living environment of public housing in Hong Kong.

In fact, even at the early site potential study stage and throughout the subsequent planning and design stages, each project will be subject to a series of technical assessments to ascertain the appropriate level of provision of facilities to serve the future residents, how the site may be affected by the environment and how it might impact on the neighboring developments when built. As many as twenty-five technical studies would be involved, some of the major assessments include micro-climate studies, air ventilation assessment, visual impact assessment, tree study, retail viability study, traffic and environmental impact assessments, etc.

The HKHA also works closely with the local community to foster the concept of harmonious society. In addition to the consultation with the local District Councils, we also conduct community

engagement workshops by involving the local residents and future occupants to articulate their concerns on and aspirations for the new development. For redevelopment projects, every effort is made to preserve its heritage and cultural elements such that the history and memory of the old estates will always be remembered.

In short, the HKHA does not only build homes for 2 million in public housing, we also foster a harmonious and environmental-friendly communities and our public housing programme has been the keystone to the stability and prosperity of Hong Kong, and an anchor of our public administration for more than half a century.

1 Introduction

Public housing initially emerged in the form of emergency housing, which was the resettlement estate following the disastrous fire at Shek Kip Mei in the Christmas Eve of 1953 when over 53,000 people were left homeless overnight. With the influx of immigrants, the demand for public housing increased throughout the 1950's and 1960's and this transit housing gradually turned into a form of permanent housing.

In 1972, the Government announced the Ten-year Housing Programme with a view to providing permanent self-contained flats in a reasonable environment by building new public housing estates. In April 1973, the Hong Kong Housing Authority (HKHA) was formally established under the Housing Ordinance of Hong Kong. HKHA develops and implements a public housing programme which seeks to achieve the government's objective to meet the housing needs of low and middle-income families. In this connection, the Housing Department (HD) was formed to act as the executive arm of HKHA.



Photo 1: Shek Kip Mei Fire in 1953

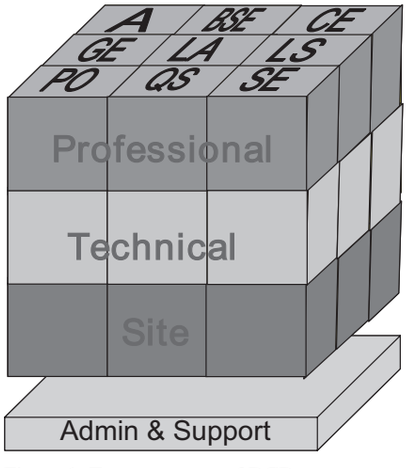


Figure 1: Team structure of DCD

The Development and Construction Division (DCD) of HD is responsible for implementing new public housing projects through the collective efforts of professional, technical and site teams. Works Professionals offer multi-disciplinary "through-train" services covers all aspects of public housing development from site search, planning, design, tender, construction to redevelopment.

With reference to our experience from the site

inception, planning to the detailed design stages in the project life cycle, we would like to share in this paper that how we make use of sustainable planning and design approaches to keep pace with the rising public aspiration for quality living environment of public housing in Hong Kong.

2 Community Need for Quality Public Housing

At present, about 2 million (30%) of the 7 million peoples in Hong Kong are living in about 720,000 public rental housing (PRH) flats. Another 1.2 million (15%) are living in about 370,000 subsidized sale flats. The demands for these two types of housing are on the increase.

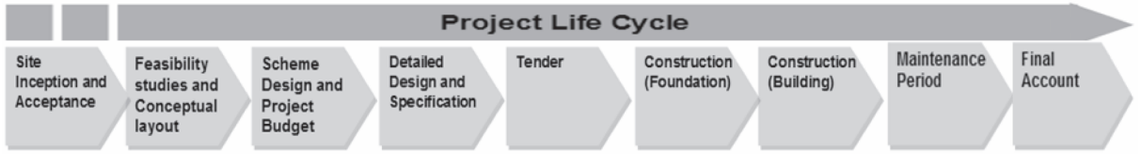


Figure 2: Project Life Cycle

Under the current housing policy, eligible low-income families who could not afford private housing may apply for PRH. The Government aims to maintain the average waiting time for general applicants at around three years. To meet this objective, our public housing programme is geared towards a delivery target of an average of about 15,000 new PRH flats every year with a rolling 5-year programme.

Last year, in response to the home ownership aspiration of the middle-income families, the Government announced to provide about 17,000 New Home Ownership Scheme (HOS) flats over four years from 2016/17 onwards. From year 2020/21, we target to build an average of 5,000 New HOS flats each year. We will take forward this additional task as well.

With these two production targets in mind, we aim to build public housing in a very sustainable and efficient manner, catering and caring for the needs of residents for a safe, green and friendly living environment. However, we have to face the challenges of securing suitable developable land, satisfying the environmental and other regulations for residential development and handling the possible objections from local community. We have to liaise with the relevant departments, district council and the local community to ensure an optimal balance between flat production and the local concerns. Most important, we need to assure our flats meet specified standards and are of good quality.

3 Qualitative Goal and Caring Culture

We strive to meet the quantitative flat production target under our well established qualitative goals and our commitment to sustainable housing.

3.1 Our Vision, Mission and Core Values

3.1.1 Vision

The vision of HKHA is to help low-income families with housing need gain access to affordable housing.

3.1.2 Mission

The mission is to:

● Provide affordable quality housing, management, maintenance and other housing related services to meet the needs of our customers in a proactive and caring manner,

● Ensure cost-effective and rational use of public resources in service delivery and allocation of housing assistance in an open and equitable manner, and

● Maintain a competent, dedicated and performance-oriented team.

3.1.3 Core Values

Our "4Cs" are:

● Caring

● Customer-focused

● Creative

● Committed



Figure 3 : HKHA's Core Values

3.2 Building a Sustainable Community

The concept of "sustainability" is now one of the major concerns to Hong Kong. We have been proactive in rising to this particular challenge and build sustainable and harmonious communities that are functional, cost-effective and environmental friendly.

Sustainable development requires the full integration of the need for economic and social development with those of conserving the environment. We have to find ways to increase prosperity and improve the quality of life, while reducing overall pollution and wastes, reducing the environmental impact of our activities and helping to preserve common

resources and in doing so, create a sound basis for a sustainable public housing programme.

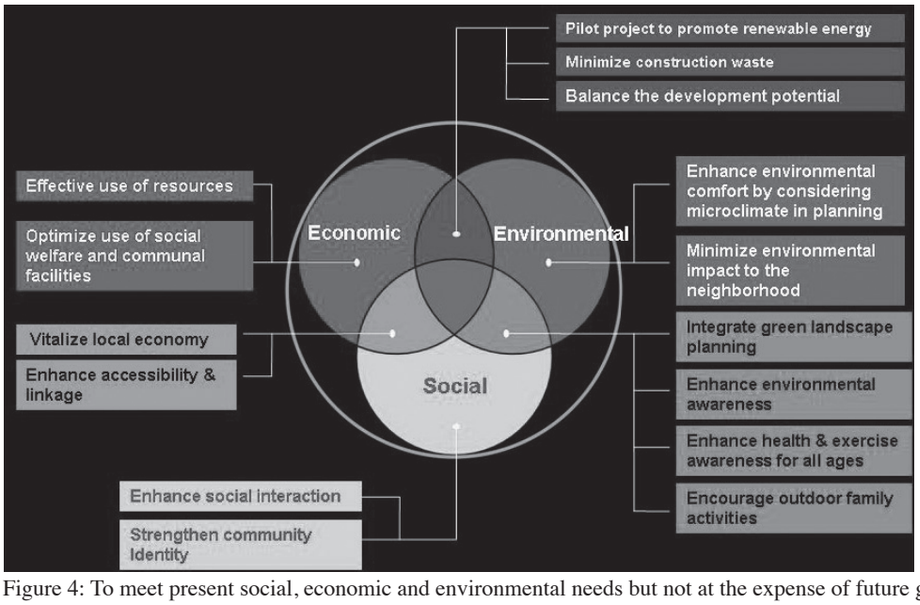


Figure 4: To meet present social, economic and environmental needs but not at the expense of future generations

4 Sustainable Planning in Harmony with the Environment

Over the past decade, we have been progressively developing and implementing a series of new initiatives and tools in the feasibility, planning and design stages so as to foster a quality living environment. The ensuring paragraphs will cover the major initiatives.

4.1 Identifying Housing Sites under the Principle of Optimal Utilization of Land Resources

Finding sufficient housing sites poses a major challenge because most parts of Hong Kong are well developed especially in the urban area. We will liaise closely with the relevant government departments to consider all sites, regardless of their size, for public housing development in different parts of the territory. We would develop all sites under the principle of optimal utilisation of land resources to achieve the most cost-effective and sustainable development.

We will prefer land that is already formed and planned for residential use. However, supply of vacant residential-zoned land is limited, we have to consider rezoning sites which are designated for other uses such as government, institution and community use, open space, obsolete industrial area, green belt, etc. Though sites identified in these built-up areas are relatively small, but we can make use of existing infrastructure and community facilities,

thereby optimising the use of resources within a shorter lead time.

Large public housing sites are normally secured through government studies. Therefore, we actively participate in government strategic and regional studies to identify suitable land for public housing in the New Development Areas. However, these studies take time to complete and the sites identified are long term housing sites.

4.2 Carrying out Technical Studies to Identify Suitable Housing Sites

From the early site potential study to the subsequent planning and design stages, each project will be subject to a series of technical assessments to ascertain how the projects would be affected by the existing built environment and how they might impact on the neighboring communities when built. As can be seen on the list below, we need to carry out many technical studies to demonstrate the potential sites are suitable for housing development. The typical studies are microclimate, air ventilation, visual impact, tree preservation, environmental impact, noise mitigation studies and traffic impact assessment, etc.

Table 1: List of 25 Technical Studies for Potential / New Housing Sites

No.	Technical Studies	Consultant			Inhouse
		Project-based	Batch	Term	
1.	Air Ventilation Assessment (AVA)		✓		
2.	Microclimate Studies (MCS)		✓		
3.	Retail Viability Study (RVS)	✓			
4.	Project Feasibility Studies (PFS)				✓
5.	Architectural Feasibility Studies (AFS)				✓
6..	Site Potential Studies (SPS)				✓
7.	Visual Impact Assessment (VIA)				✓
8.	Heritage Impact Assessment (HIA)	✓			
9.	Ecological Assessment (EA)	✓			
10.	Land Use Studies (LUS)				✓
11.	Planning and Engineering Study (PES)	✓			
12.	Environmental Assessment Study (EAS)			✓	
13.	Air Quality Objectives (AQOs) Assessment			✓	
14.	Odour Assessment (OA)			✓	
15.	Chimney Emission Impact Assessment (CEIA)			✓	
16.	Traffic Impact Assessment (TIA)			✓	
17.	Drainage Impact Assessment (DIA)			✓	
18.	Sewerage Impact Assessment (SIA)			✓	
19.	Land Decontamination Study (LDS)			✓	
20.	Ground Assessment (GA)			✓	
21.	Natural Terrain Hazardous Study (NTHS)			✓	
22.	Potentially Hazardous Installations Assessment (PHIA)	✓			
23.	Tree Survey (TS)	✓			✓
24.	Condition Survey for Existing Building				✓
25.	Land Surveying (LS)				✓

4.3 Engaging the Local Community for New Housing Developments

HKHA is a people-oriented organisation, and all our activities are connecting to people. At planning and design stage, we work closely with the local community to foster a sustainable and harmonious relationship. We carry out consultation with District Councils

on all our projects. We also hold community engagement workshops and forum to gather views, exchange ideas, resolve issues and build trust and consensus. Experienced practitioners are commissioned to act as facilitators to conduct workshops whereby stakeholders can directly voice their opinions on community and infrastructural development. We place great importance to local consultations. We have assigned Departmental Officer at Assistant Director level to be responsible for community consultations and to coordinate with government departments to address local issues.



Photo 2: Community Engagement Workshop for Anderson Road PRH Development.

4.4 Geographic Information System as a Tool for Site Searching

Geographic Information System (GIS) is one of the tools we employ to capture, synthesise and manage the massive land information to facilitate speed site search and site potential studies for small sites. Database includes data of zoning, census, aerial photos, transport, recreational, educational, welfare facilities, housing estates information, etc.

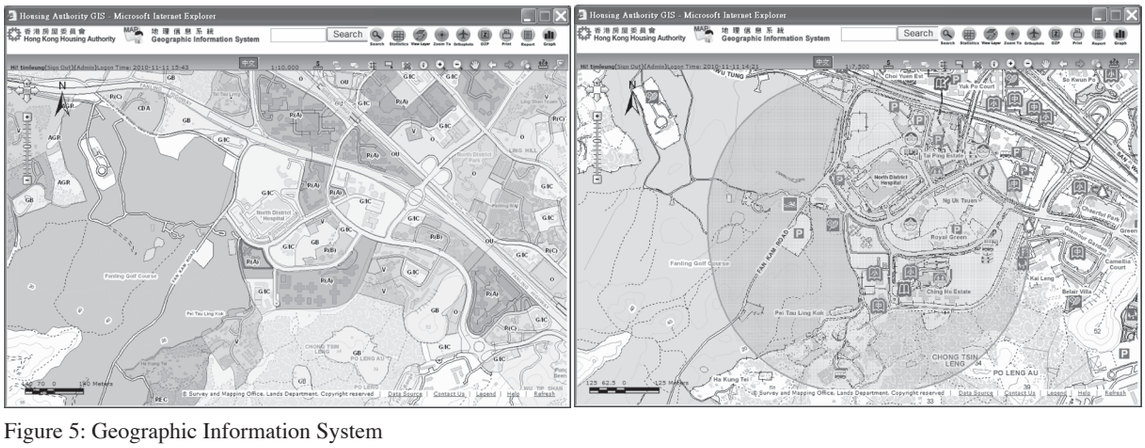


Figure 5: Geographic Information System

With the advancement of GIS technology, we envisage further improvement to the efficiency of site potential studies. We are in the process of expanding our existing GIS to include more relevant spatial data from both internal and external sources such as land lot boundaries, trees, slopes, terrain, drainage, water supply, utilities, etc. The new GIS will also provide 3D applications to perform a range of spatial analysis such as ridgeline analysis,

sightline analysis, daylight study, shadow study and visual impact study to enhance planning and design of public housing projects. It also helps to interact with the public in a more friendly and effective manner.

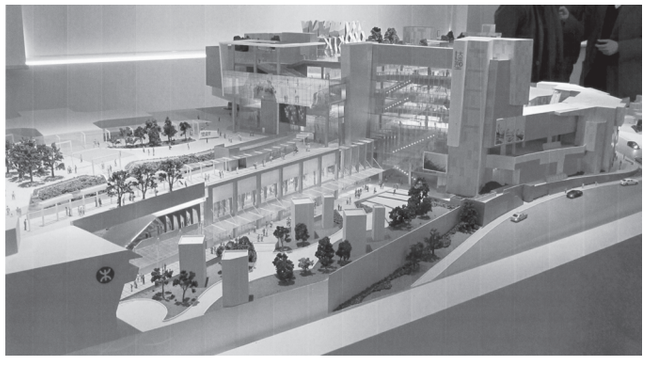


Figure 6: 3D visualization of Shui Chuen O Site

4.5 Planning the Estates with Suitable Community Facilities

In planning and design of public housing sites, we would ascertain the appropriate level of provision of community facilities to serve the assumed population. We will make reference to the Hong Kong Planning Standards and Guidelines and liaise with the concerned departments and local community to plan the facilities such as open space, carpark, public transport interchange, school and other welfare facilities, etc. We will also consider the existing facilities available nearby so as to determine the type of facilities to be provided and to balance the needs of different parties.

Adequate shopping facilities are essential to a vibrant community. We would conduct retail viability studies to determine the retail floorspace required for new public housing developments. We have two approaches for retail planning. First on conventional approach which is based on the principle of "serving the basic needs of our tenant". However, for projects at strategic locations, we may also adopt a "semi-market oriented approach" to make the best advantages of the locations. For example, we have appointed a retail consultant to carry out an assessment on the proposed retail floorspace (about GFA of 45,000 m2) in Yau Tong Phase 4 Centre "Domain" so as to fully utilise its potential to be developed as a large scale regional


Photo 3: Retail Centre at Yau Tong Phase 4 "Domain"

shopping centre in Kowloon East.

Having ascertained the requirements of different stakeholders, we will then consolidate the development parameters into a Planning Brief, which forms the guide to the developments.

4.6 Urban Design Requirements

To enhance the quality of our built environment, the Government completed a study on the "Urban Design Guidelines for Hong Kong" in 2003 and the "Feasibility Study for Establishment of Air Ventilation Assessment System" in 2005. The findings and recommendations of these two Studies formed the basis of Chapter 11 of the Hong Kong Planning Standards and Guidelines (i.e. Urban Design Guidelines) which covers both the major general urban design issues and air ventilation to shape a better physical environment in aesthetic and functional terms and at macro and micro levels.

Urban design is an art of designing places for people and is one of the important elements in urban planning, especially for a compact and dynamic city like Hong Kong. It concerns about the total visual effect of building masses, connections with people and places, creation of spaces for movements, urban amenities and public realm, and the process for improving the overall townscape.

For housing sites requiring planning applications, we carry out Visual Impact Assessment (VIA) in order to visualise the three-dimensional relationship of our proposed development with the surrounding context. Also, the assessment findings could provide a design guide for us to explore different layout options so as to mininise the visual impacts to the surrounding areas. The sitting, general location, setting, nature, building size and height, colour, scale and visual prominence of the proposed development are all primary factors for consideration. The assessment would take into account different views from various key strategic and popular local vantage points. Photomontages at various vantage points would



Photo 4: Photograph of Fo Tan PRH Site (without development)

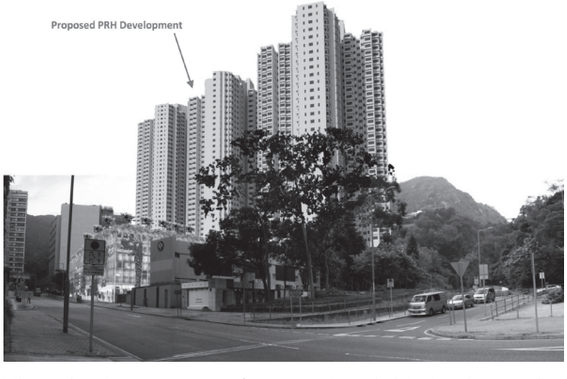


Photo 5: Photomontage of Fo Tan PRH (with development)

be prepared to serve as an aid to compare the visual differences between the scenarios of with and without development.

For large housing sites, we conduct Air Ventilation Assessment (AVA) to assess the built form's capability so as to optimise the wind environment for the housing developments. Wind velocity ratio is used as an indicator of wind performance for the AVA. It indicates how much of the wind availability of a location could be experienced and enjoyed by pedestrians on ground taking into account the surrounding buildings and topography and the proposed development. Given the general weak wind conditions in Hong Kong, the higher the wind velocity ratio, the less likely would be the impact of the proposed development on the wind availability.

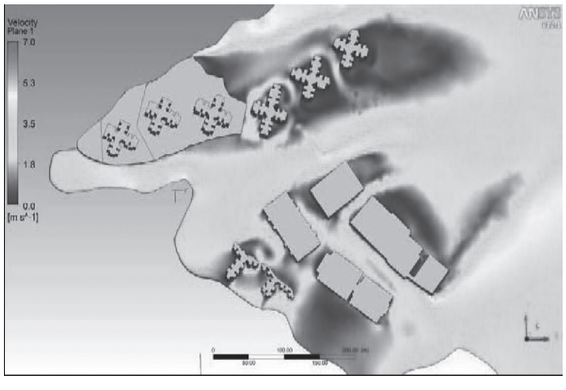


Figure 7: AVA on wind velocity of Fo Tan PRH Development

It is always useful and cost effective for the assessor to conduct an early round of Expert Evaluation. This provides a qualitative assessment to the design and/or design options and facilitates the identification of problems and issues. The Initial Study will refine and substantiate the Expert Evaluation.

The Detailed Study concludes the AVA. With the Detailed Study, the assessor could accurately and "quantitatively" compare designs so that a better one could be selected. Detailed Study is essential for more complex sites and developments, and where key air ventilation concerns have been identified in the Initial Study.

The key objective of the whole study is to provide findings and data so that we could adjust the disposition of our blocks to strive for an optimal layout on air ventilation within the local constraints.

Since 2004, we have proactively made use of microclimate studies to enable the spatial

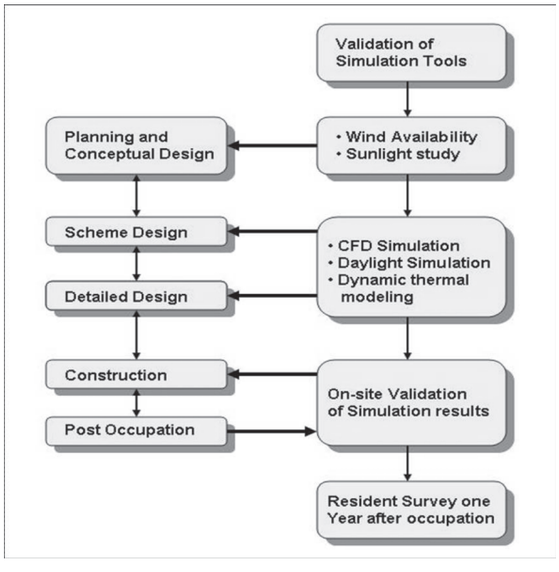


Figure 8: Microclimate Studies

planning for all projects at early stage and down to detailed design of external landscape area at implementation stage. The studies include assessments on wind environment and natural ventilation using computational fluid dynamic studies, sun shading pattern and daylight, solar heat gain and human comfort, heat island effect and greening. After the project is completed and occupied for about a year, we conduct verification check on site to ascertain if the physical results tally with the simulation studies conducted at early stage.



SUMMER 7:00a.m.
Children's play area & elderly activity area are under shade



WINTER 8:00a.m.
Warm sunlight for elderly's activity area & children's play area

WINTER 4:00p.m.
Warm sunlight for main entrance, plaza & children's play area 2

Figure 9: Microclimate studies on sun shading pattern on external area

5 People-oriented Design

In addition to the above-mentioned considerations on the natural environment, we have also put much effort on people. Our recent people-oriented design could directly foster a safe, healthy and green living environment.

5.1 Sustainable Building Design Guidelines

In 2009, the Council for Sustainable Development (SDC) launched a public engagement process in collaboration with the Government. The exercise has pointed to a need for putting in place a package of new measures to foster a quality and sustainable built environment. Subsequently, the

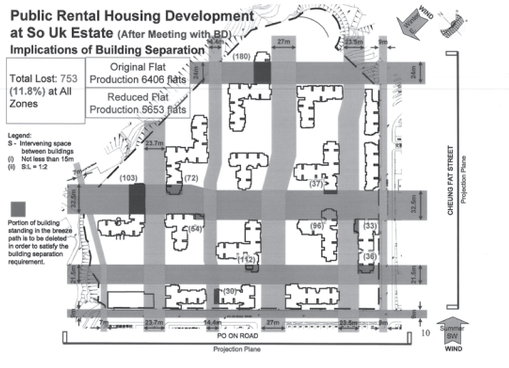


Figure 10: Building separation requirement of So Uk Estate

Government has promulgated a set of practice notes stipulate a package of measures, covering building separation, set back, site coverage of greenery, gross floor area concessions and energy efficiency of buildings. Wherever appropriate, we have applied the principles to our developments.

5.2 Adopting Site-specific Design

For many years, HKHA has been based on a high degree of standardisation and mass production of building blocks. Advantages include economies of scale, maximisation of land resources, consistent provision standards, mechanised processes and programming expediency, leading to overall efficiencies in construction.



Photo 6: Site-Specific Design at Kwai Luen Estate



Photo 7: Standard New Harmony Block at Homantin Estate

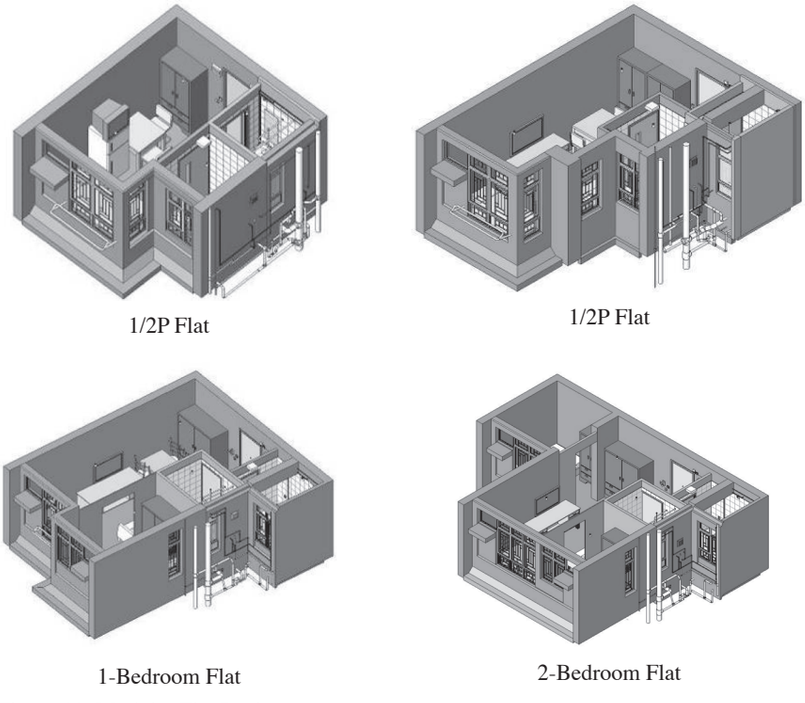
Moving into the new century, there is a higher expectation on the overall built and visual environment of Hong Kong. Since August 2000, we have implemented a site-specific design approach to optimise valuable site potential, enhance estate identity, improve diversity and lessen the impact of territory-wide standardisation. This new production strategy allows flexibility, enabling the concurrent use of site-specific (non-standard) design, and standard New Harmony Block design, or a combination of both, to address site constraints and optimise development potential. Public consultation has revealed general supports for the migration to site-specific design in public housing. Since the completion of the last estate using standard New Harmony 1 Block design in 2009, all the public housing developments are now under site-specific design approach. Kwai Luen Estate is an example of such design for a narrow linear site.

5.3 Adopting Model Client Brief

HKHA has adopted the "functional and cost effective" design approach since 2003. In recent years, we have given higher priority in the introduction of environment-

friendly initiatives for healthy living, components or systems developed from Research & Development studies as well as other improvements responding to users' feedback, aptly incorporating them into the Model Client Brief that guides and shapes the design of our new developments.

The Model Client Brief sets out major design parameters for developments. Taking one example, we developed a new design strategy by adopting a modular flat design for mass customisation in PRH. This Modular Flat Design has been developed to strike a better balance amongst various factors including valuable land resources, buildability, cost effectiveness, user-friendliness as well as taking findings from Resident Surveys.



1/2P Flat

1/2P Flat

1-Bedroom Flat

2-Bedroom Flat

Figure 11: Modular Flat Design

5.4 Adopting Universal Design Concept

To foster a community in which people with different abilities and ages can live in harmony, and to encourage "ageing in place" for the rapidly increasing elderly population, HKHA has been implementing the Universal Design (UD) concepts in all new public housing estates from 2002 onwards.

Under UD concepts, all domestic flats and common areas in housing estates are designed to provide barrier free access, and have considered safety and convenience aspects, which enable residents to enjoy greater independence. To facilitate the movement of people with

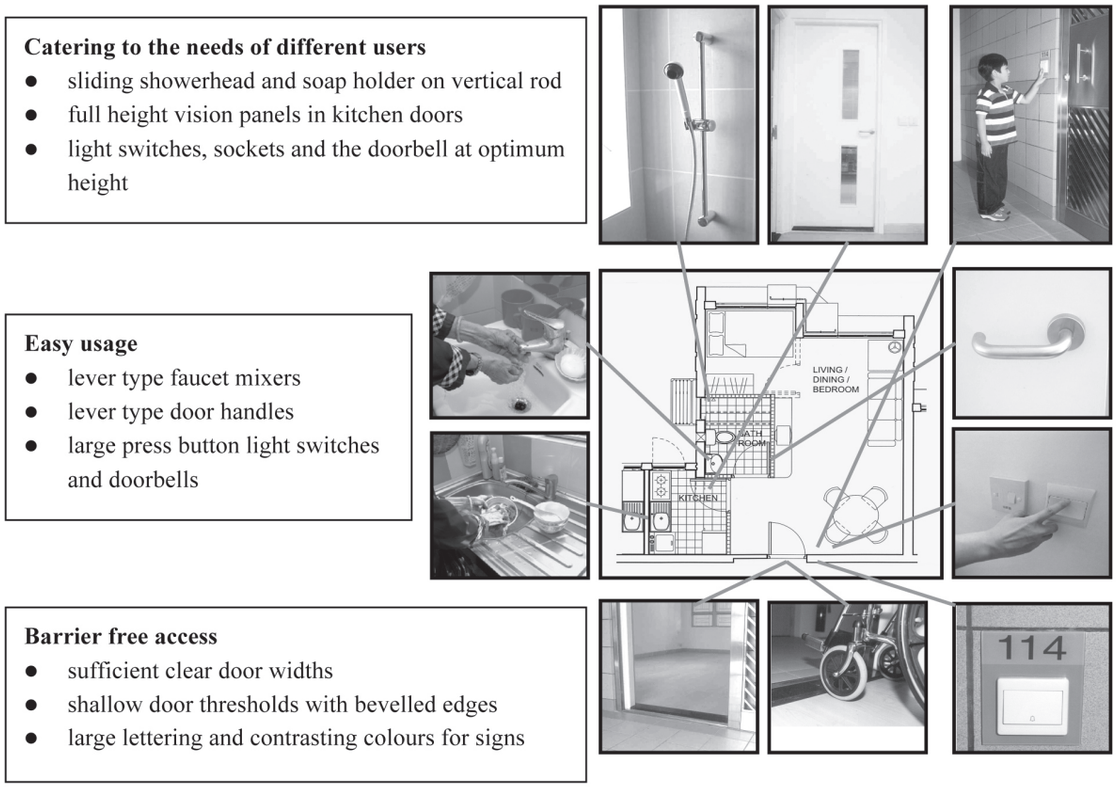


Figure 12: Various Universal Design Measures

physical disabilities, within housing estates, barrier free access routes and tactile guide paths connect domestic blocks to major estate facilities such as transportation hubs, commercial centres, welfare and community facilities.

In 2006, HKHA developed a first-of-its-kind multi-sensory map in conjunction with societies for the visually-impaired. This multi-sensory map uses a conventional map layout, which can be easily read by anyone with normal vision. Highly contrasting colours facilitate usage for people with low vision, while tactile, braille and voice messages serve people with limited or no vision. The



Photo 8: Barrier free access for wheelchair users



Photo 9: Tactile guide path for the visually impaired

elderly and children alike, are also able to find their way around more easily. The map thus serves everyone regardless of their abilities and preferences.



Photo 10: Tactile and Braille message on the multi-sensory map



Photo 11: Multi-sensory map with highly contrasting colour displays

5.5 Providing More Greening

Greening could help to foster a healthy and sustainable living environment. Our goal is to plan all new estates in such a way that there is a ratio of at least 20% of green area to the total site area, and that there is at least one tree planted for every 15 PRH flats built. Apart from the greening on the traditional landscaped garden, roof, vertical and slope greening could also be taken as supplements.

Roof greening is one of our major environmental initiatives in new public housing estates. It enhances environmental benefits by improving thermal insulation, reducing glare and heat radiation, while also counteracting the heat island effect in urban areas. It also boosts biodiversity, as well as visual and aesthetic values. We are committed to providing "green roofs" in low-rise structures, including commercial centres, carparks and refuse collection compounds in new estates wherever feasible.

We have also started retrofitting green roofs in existing estates like Fu Shan Estate. When designing the green roof at this estate, we arranged the plants, mainly sedums of different colours and textures, artistically to obtain an attractive visual effect. Since this green roof is centrally located at the estate, many of the tenants living in the surrounding blocks are able to enjoy the pleasant results.



Photo 12: Green Roof of Choi Tak Estate

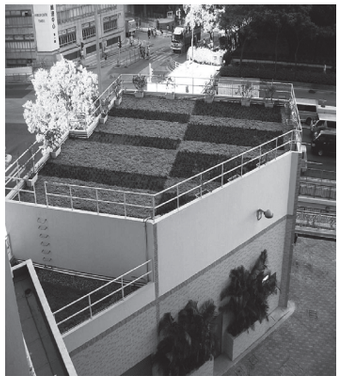


Photo 13: Refuse Collection Point of Hung Hom Phase 2

Vertical Greening, though a traditional greening method, opens up new frontiers in the greening of our public housing estates. Using this technique, we can use both traditional climbing plants and creepers on a climbing frame as well as unconventional plants on vertically placed

growth materials, such as proprietary green wall system and vertical green panels.

5.6 Customer Satisfaction Level

Despite all our efforts in planning and design, it is always important to know our residents feedback on our final products. Since 2004, as part of our integrated feedback and knowledge management system, we employ an independent consultant to conduct Resident

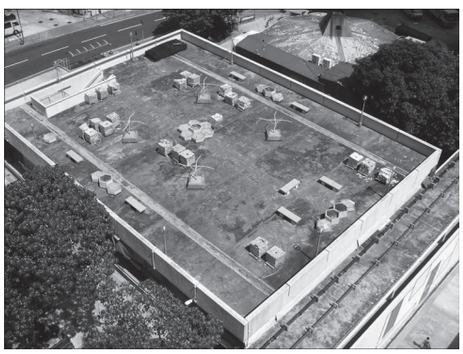


Photo 14: Fu Shan Estate Wet Market
(Before installing green roof)



Photo 15: Fu Shan Estate Wet Market
(After installing green roof)



Photo 16: Climbing Frame at Choi Wan Road Sites



Photo 17: Proprietary green wall system at Tung Tau Cottage Area West

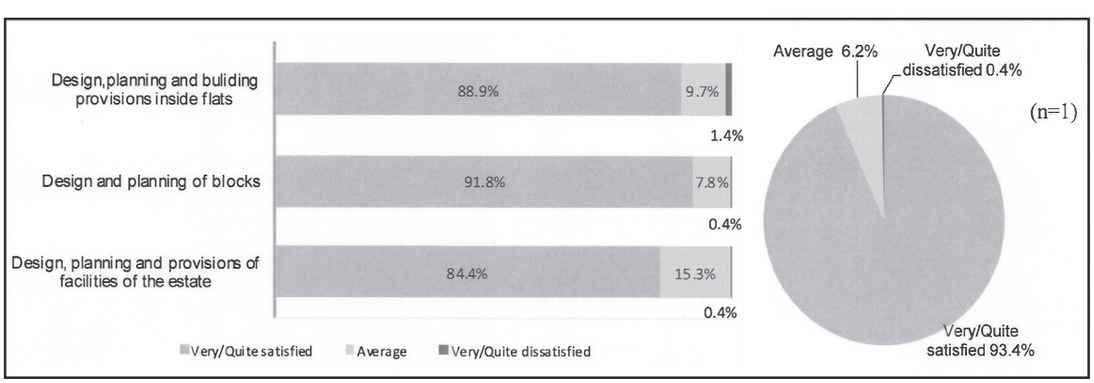


Figure 13: Overall Satisfaction Level on design and planning of Kwai Luen Estate

Surveys for all newly completed projects, about 10 months after the majority of tenants have moved in. The primary objective is to gauge residents' satisfaction levels and suggestion for improvements on the planning, design and provisions of the estates in which they live. In general, the overall results and satisfaction level of these surveys are found to be very high.

5.7 Case Study 1: Sustainable Community Upper Ngau Tau Kok Estate

In the Redevelopment of Upper Ngau Tau Kok Estate, we built new homes to reside people who had been residing in Lower Ngau Tau Kok Estate for over 40 years. Our theme was to enhance sustainability for the community of around 12,000 people.

We adopted People-oriented Approach and addressed the aspiration of the residents for better living environment right from inception of the project in 2002. We pioneer the microclimate studies covering wind environment and natural ventilation, sun shading and daylight, solar heat gain and thermal comfort, etc.

The master layout improved the environmental performance of the site and its neighbourhood based on the studies which were validated through on-site measurement after occupancy. The domestic blocks were planned in two arrays to guide the eastern prevailing wind into the central wind corridor. We also designed cross-ventilated windows at common corridors, re-entrant areas and lift lobbies at typical floors, which enhanced daylight penetration into the common areas.



Figure 14: Redevelopment of Upper Ngau Tau Kok Estate



Figure 15: Improved wind environment for the new Estate

The passive design oriented domestic flats and common areas attributed to significant savings in electricity consumption for air conditioning and lighting. The planning of open spaces took into account of the wind environment, sunlight exposure and urban heat island effect.

In the pursuit of social sustainability, we sought not only to build physical flats for the residents, but also maintain the social ties and uniqueness of the community. We engaged the stakeholders, including residents, concern groups, non-government organizations, social workers and district councilors, in the process of planning, design, construction and moving-in stages of the project from 2002 to 2009 onwards, thereby creating a happy and harmonious community. The community engagement process enhanced the sense of belonging and strengthened the social cohesion among the tenants, resulting in a harmonious and sustainable living community for the Estate.

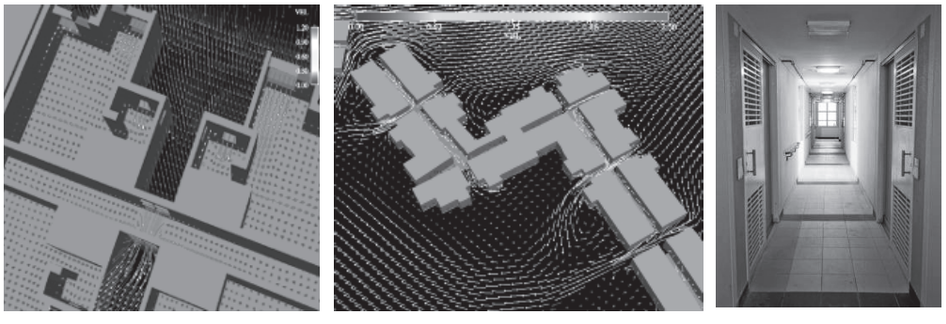


Figure 16: Application of micro-climate studies to enhance cross ventilation at en-entrants and corridors

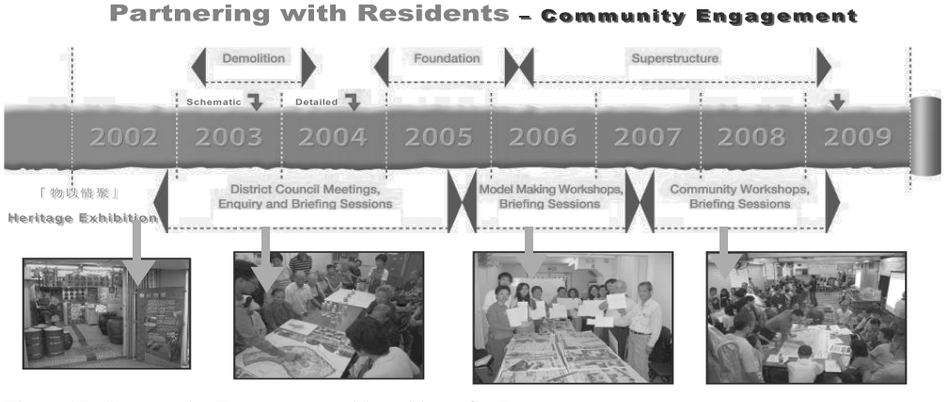


Figure 17: Community Engagement with residents for 7 years

5.8 Case Study 2: Preserving Heritage Elements in the Redevelopment of So Uk Estate

For redevelopment projects, we would also make great effort to gather local views and preserve the heritage and cultural elements to recapture the history and memory of the old



Photo 18: Ground level structures of Maple House are retained upon the demolition works for reuse as community and exhibition purposes



Photo 19: Some domestic flats are preserved for display of old furniture and utensils to present the livings of the old days in an authentic way

estates for the social benefits.

Taking So Uk Estate as an example, the old Estate was completed in the 1960s with strong social and cultural characteristics. To create a sustainable and healthy living environment, our redevelopment scheme of the estate would try to preserve the existing vegetation, revitalise historic artifacts and promote its cultural heritage. Selected aged structures of the old estate, including the little white shed, ground level structures of Maple House, existing estate office, shell pavilion structures along Lilac Street, entrance portal and associated areas will be revitalised as a heritage trail for community functions to preserve their social and cultural values, covering the theme of nostalgic stories of So Uk Estate.



Photo 20: Preserve the Pavilion with ceiling fresco of the old So Uk images for collective memory.



Photo 21: Preserve Pavilion with shell structure at Lilac street as a landscape element.

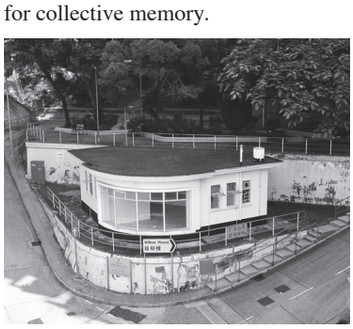


Photo 22: Revitalise the little white shed for cultural gallery and retail purpose.

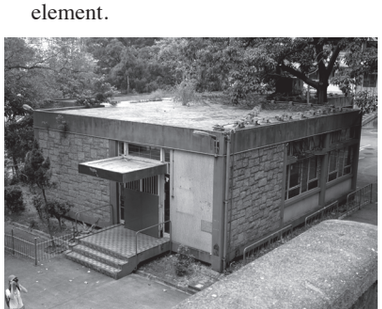


Photo 23: Preserve the existing estate office for community usage.



Photo 24: Preserve the entrance portal of So Uk Estate for collective memory of the local community.

6 Conclusion

HKHA as the main provider of affordable public housing in Hong Kong, we take great pride in meeting the housing need of the people and at the same time providing good quality, harmonies and environmental-friendly homes that people are happy to live in. Through our housing projects, we create local communities and a sense of belonging for our tenants. The paper outlined some of the initiatives and tools that we adopted throughout the development process from site search, planning, design, completion and obtaining residents' feedback. We will continue to develop and implement new initiatives so as to meet the changing needs and rising expectation. Above all, we will ensure that our public housing development programme is sustainable.

Our public housing programme has been the keystone to the stability and prosperity of Hong Kong and an anchor of our public administration for more than half a century. We will continue to provide quality communities and neighbourhood that our residents will treasure and be happy to call them "home".

Reference

[1] Planning Department. Hong Kong Planning Standards and Guidelines Chapter 11. 2006.

[2] Council for Sustainable Development. Council Report on the Building Design to Foster a Quality and Sustainable Built Environment. 2010

[3] Town Planning Board. Town Planning Board Guidelines No 41. 2010.

[4] Hong Kong Housing Authority. Hong Kong Housing Authority Annual Report 2009/10. 2010.

[5] Hong Kong Housing Authority. Planning, Design, and Delivery of Quality Public Housing in the New Millennium. 2011.

[6] Hong Kong Housing Authority. Green & Healthy Living in a Harmonious Community, Hong Kong Housing Authority's Experience: Planning, Design & Implementation. Presentation to the Chinese University of Hong Kong. 2011.

可持续发展背景下的区域合作：理念与实践

Regional Cooperation Towards Sustainable Development: Theories and Practices

汤远洲 陈晓晶
Tang Yuanzhou, Chen Xiaojing

摘要：全球化与知识经济推动21世纪成为城市化时代，人类正面临一系列问题与挑战，促使城市的可持续发展问题成为影响今后城市发展的关键。本文简介了可持续发展理念的形成过程，以及其在欧美和中国的差异化应用，并结合城镇群的出现和多中心空间体系的形成，提出区域合作是实践可持续发展理念中的重要平台。文章通过三个不同空间尺度的案例，阐述了不同区域背景下对可持续理念的各自演绎，并总结出完善的区域协调机制是推动可持续发展从理念到实践的重要保障。

Abstract: Globalization and knowledge economy drive the world into an era of urbanization, when a series of urban problems are emerging and sustainable urban growth becomes a critical issue. This article introduces formation of the thought of sustainable development and its application in different countries. It also suggests that regional cooperation serves as an important platform for practicing sustainable development, based on the phenomenon of urban agglomeration and polycentric structure. Three cases are further described to interpret how regional cooperation works towards sustainable development at different scales, followed by a highlight on the importance of the regional coordination mechanism.

关键词：可持续发展；区域合作；多中心结构
Keywords: Sustainable Development; Regional Cooperation; Polycentric Structure

作者：汤远洲，博士，中国城市规划设计研究院深圳分院城市规划师。
jonahtong@hotmail.com
陈晓晶，硕士，中国城市规划设计研究院深圳分院城市规划师，专业研究员

引言：城市化时代的挑战

21世纪是一个由全球化和知识经济主导的时代，科技进步为人类文明带来前所未有的繁荣和高速发展。全球化扩大了城市化的范围，知识经济则加快了城市化的速度；全球化让城市的效率价值观深入人心，知识经济不断巩固着这种价值观。许多学者在上世纪就已经预言，21世

纪将是城市化的世纪。根据世界银行的统计，上世纪90年代，居住在城镇里的人口已经接近全世界总人口的一半。中国社科院2011年发表的《社会蓝皮书》显示，我国城镇人口占总人口的比重将超过50%，这意味着中国城市化水平首次超过50%，显然已经迈入了城市化的时代。与此同时，日益凸显的人口拥挤、资源紧缺、交通拥堵、环境污染等一系列“城市病”，时刻影响着城市化的“健康度”。如何实现可持续的发展，使城市化成为辅助人类不断上升的阶梯，而非地球走向衰亡的陷阱，成为影响今后城市发展的关键性问题。

1　可持续发展：从观念到实践

1.1　可持续发展理念的形成

20世纪50年代以来环境问题日益加剧，联合国等世界性组织对此开展了专门的研究，并先后发表了四个重要的报告，包括1972年联合国发表的《人类环境宣言》，首次将保护和改善环境提到了与争取世界和平和社会与经济发展同等的高度；1980年国际自然资源保护联合会等发表的《世界自然保护大纲》，首次对可持续思想给予了系统阐述；1987年世界环境与发展委员会（WCED）发表的《我们共同的未来》，第一次真正科学地论述了可持续发展的概念，即“可持续发展是在满足当代人需求的同时，不损害后代人满足其自身需求的能力”；以及1992年“联合国环境与发展大会”通过的包括《21世纪议程》在内的5项文件和条约，提出了全球可持续发展框架[1]。这四个报告的陆续发布，代表了可持续发展观从萌芽到成熟，并作为一种通向未来的新的发展观，最终成为了全球城市发展的主导方向，在各个国家的发展规划中被广泛采纳和推广。

1.2　可持续发展理念的差异化应用

自可持续发展理念在国际上被正式提出以来，其概念和内涵都有了明显的发展。但是由于世界各国的历史背景不同，文化和发展水平存在差异，发展阶段和发展条件也各自不同，因此在“可持续发展”目标的具体执行、政策制定和发展侧重上各有不同，从而导致各国、各地区在应用可持续发展理念的过程中，体现了不同的地域特征。

以欧洲为例，由于城市化时间较长，城市化进程较为平稳，其人工环境与自然环境的矛盾没有特别尖锐，在处理城市与自然生态的问题上经验也比较丰富。因此，欧洲是可持续发展理念的推崇者和具体行动的实施先锋，最先将“21世纪议程”落实到城市层面，并率先开展了“地方21世纪议程”（Local Agenda 21）行动。欧洲各国在实施可持续发展的做法上各有侧重。在以高福利著称的北欧国家瑞典，基于对“生态可持续发展和未来福利社会”的共同认识，马尔默（Malmo）西部滨海地区被发展成为世界领先的可持续发展地区。欧盟更是选择在

马尔默举行1996年的欧洲建筑博览会，对地区规划、建筑、社区管理等方面进行可持续发展的超前尝试，将其打造成生态建设的优秀示范地区。而在擅长生态技术应用的英国，格林威治千禧村成为了旧区改造和绿色住宅产业化的典范。此项目是英国千禧年住宅示范项目、最佳生态型住宅、可持续发展计划最大规模的重建项目，严格按照各项生态技术指标进行建设。

与欧洲不同，美国的城市发展严重依赖于石油与汽车，可持续发展理念并不容易推行。所幸的是近些年来，许多专业机构和非政府组织一直在对美国的城市发展模式进行反省，并通过大量的实践与运动，力图改变美国的城市发展轨迹。国际生态城市运动的创始人，美国生态学家理查德·雷吉斯特（Richard Register）在美国西海岸的伯克利开展了一系列的生态城市建设活动，推崇紧凑的城市形态以及以人为本的建设思想，并主张大幅度减少对自然的“边缘破坏”，从而防止城市蔓延，使城市回归自然[2]。在其影响下美国政府开始重视发展生态农业和建设生态工业园，伯克利也因此被认为是全球“生态城市”建设的样板。在洛杉矶，由建筑师、规划师、教育工作者、政府代表、开发商、环境工程师、市民代表等于1991年共同策划与组织了市级的“生态城市研讨会”，并开展了一系列共建生态城市的协作活动[3]。在公众参与下，制定了将洛杉矶建设为“可持续城市”的建设规范、生态设计准则等指引性文件，并应用在多个城市建设项目上。

与欧美各发达国家不同，中国的城市化水平正处于高速发展的阶段，对能源的需求在未来很长一段时间内都不会减少，同时，高速的发展对环境的影响也是巨大的。因此，可持续发展在中国当前的城市化进程中显得尤其重要。在国家相关部门的推动及学术研究的促进下，国内一些大中城市相继开展了生态规划及建设，成为实践可持续发展理念的重要形式。国家环保局于1996年编制了《全国生态示范区建设规划纲要（1996－2050）》，目标是在2050年全国生态示范区总面积达到国土面积的50%左右。1998年，国务院又颁布了《全国生态环境建设规划》，提出在2010 年基本改变城乡地区生态环境恶化状况。在《全国生态示范区建设规划纲要》指导下，出现了一批生态城市规划试点，如长春、阜新、娄底、北京、上海、天津等都先后提出建设生态城市的发展目标。至今全国已有200座以上的城市在不同层次及角度提出了建设生态低碳型城市的目标。

2　区域合作：可持续发展的重要平台

2.1　城市群与多中心体系

随着城市规模的持续扩大，大型城市（Large city）和超大型城市（Megacity）正逐渐成为经济与社会活动的主要载体。与此同时，城市区域（City-region）、城市连绵区（Metropolitan Area）等突破常规城市容量的连片城市化地区不断出现，为推动经济增长与区

域发展发挥了极其重要的作用。在我国，对于这种城市密集化地区，多采用“城市群”（urban agglomeration）这一概念来表述，指在特定的地域范围内具有一定数量的不同性质、类型和等级规模的城市，依托一定的自然环境条件，以一个或两个特大城市作为经济中心，借助于综合运输网络的通达性，发生与发展着城市个体之间的内在联系，共同构成的一个相对完整的城市集合体[4]。城市群的形成既是都市蔓延的结果，也是区域意识不断提升的过程。在不断变幻的经济形势下，城市已经很难再依靠自身的力量独自生存，而是必须重视区域因素对城市的制约或促进，展开区域合作也成为了必须的选择。这其中既有来自地理上的关联，另一方面也是出于产业发展和经济增长的需要。

城市群的出现，使得传统的“核心—边缘”(core-periphery) 圈层发展模式发生了改变。在对圈层发展模式中边缘地区的一系列不利因素提出质疑后，英国学者Copus（2001）指出，在科技水平不断提升的带动下，产业空间将发生结构性变化，多中心性的空间发展将逐步取代圈层式发展，激化区域内边缘地区的活力[5]。多中心体系的出现，极大地影响了传统规划理论，并逐步成为城市与区域规划建设的重要指导思想[6]。在多中心体系的空间结构中，不同中心之间的作用力将趋于均衡，并有利于区域合力的产生，是全球化时代城市与区域发展的重要路径。

城市规模的扩大还导致了城市群内不同城市之间的边界逐渐模糊，并促使城市间的交流与互动越发频繁，区域合作成为全球性的趋势，这与大前研一倡导的区域经济崛起论[7]不谋而合，也暗示了“区域主义”命题（Regionalism）从抽象的政治经济范畴转入实质的空间操作层面。在落实可持续发展理念的过程中，区域合作成为重要实践方向的和应用平台，因为优质的城市生活和美好的城市环境，是所有城市的统一发展目标，也是城市间开展合作最容易达成共识的地方。

2.2　可持续发展的区域合作范例

2.2.1　欧盟空间发展

欧洲联盟（简称欧盟，EU: European Union），是由欧洲共同体（European Communities）发展而来的，是一个集政治实体与经济实体于一身，在世界上具有重要影响的区域一体化组织。欧盟的空间发展大纲，“欧洲空间发展展望”（ESDP: European Spatial Development Perspective），其包含三个基本方针：（1）形成多中心的均衡领土与区域开发，构筑新的城市与农村关系；（2）享有基础设施和知识的平等机会；（3）可持续发展与妥善管理自然和文化遗产 [8]；正是以实现均衡的可持续发展为目标。

欧盟将多中心体系作为其可持续发展的空间结构方式，除了有政治上的考量，也是希望

通过推动均衡式的发展，破除欧盟内部由于经济、地域等差距所造成的不均衡格局，在空间上保障欧洲一体化进程的顺利实现。欧盟通过ESDP引导空间开发和基础设施的布局，从开发战略、规划项目、政策、以及规划时限和管制等方面统筹与协调欧盟各个成员国的空间发展，是可持续发展不可缺少的公共管理工具，也是因应可持续发展理念而提出的欧盟城镇增长的空间方案[9]。在ESDP的空间发展结构和政策指导框架下，欧盟各成员国通过多个层次的区域合作，逐步发展平衡的多中心城市体系，建立多个经济一体化区域，发挥各地经济潜力，实现功能互补，均衡提高欧盟内部各地区的竞争力，避免经济和人口过度集中于欧盟核心区[10]。ESDP与欧盟经济、产业、环保、科研等其他方面的政策共同发挥作用力，围绕“均衡和可持续发展”的核心目标，处理了发展、平衡和保护三者之间的关系，有效地管理了区域内的经济增长和城镇发展，实现了可持续发展理念在欧洲的进一步推广。

2.2.2　莱茵河地区跨境治理

莱茵河发源于瑞士的阿尔卑斯山，流经法国东部，纵贯德国南北然后抵达荷兰入海。19世纪开始的工业革命给这条河流带来了延续150多年的污染。工业化的加速发展使莱茵河成为一个巨大的污染汇集地，沿岸的瑞士、法国、德国、荷兰等国家深受其害。对莱茵河的清洁工作始于二战结束后，但最初40来年的合作却举步维艰。1986年底，一家瑞士化工厂着火，化学原料注入了整个莱茵河，引发了一场环境灾难。这起事故促成了1987年5月《莱茵河行动纲领》的出台，沿岸各国开始积极开展合作，以前所未有的力度治理污染。之后，生态保护、水质提升、洪水防治等议题相继进入莱茵河流域各国共举的议事日程中，并通过莱茵河保护国际委员会这一平台开展了具体的合作。2001年《莱茵河2020计划》获得通过，围绕生态、经济和社会三个方面，通过应用可持续发展理念，确立了莱茵河生态系统可持续发展的总体目标，详细列出了生态改善、防洪保安、水质改善和地下水保护的原则与措施。

通过区域合作的跨境治理，莱茵河逐渐恢复了生机。近20年来，经济条件发生了根本性的变化。莱茵河沿岸的国家也开始寻找新的出路，在不毁坏这一具有历史意义的生存空间的条件下，经济有效地开发这一地区，从而继续保持莱茵河谷地的特色景观。区域制定政策者、环境保护专家以及经济学家通过共同商讨，制订出兼顾所有参与者利益的发展模型。经过系列的整治与发展，各国在保存莱茵河沿岸田园风光的同时，还根据目前的经济和生态条件推动了有效的持续发展[11]。尤其是中上游莱茵河河谷地区，通过合理的文化景观开发，既保存了这一地带的独特景色，同时又保证当地居民的生活，保存了人文景观，在2002年被联合国承认为世界文化遗产。

2.2.3　荷兰兰斯塔德绿心规划

在荷兰兰斯塔德地区，受益于其完善的区域协调机制与国土规划体系，不同的城市围绕统一的都市绿心，发展成为堪称典范的特大绿色都市群，实现了可持续发展理论中重要的区际公平性原则。兰斯塔德是荷兰的经济中心，也是包含了全国最大的四个城市（阿姆斯特丹、鹿特丹、海牙和乌得勒支）及其间众多小城市的松散城市群，其内部有一个面积400平方公里的农业地带，这一绿色开放空间就是“绿心”。兰斯塔德多中心的组成结构和以绿心为特征的布局形态一直是多中心发展模式的典型代表，其结构被认为是分散和缓解了对城市中心的压力，并能通过中心周围的空地和绿地保持都市区良好的生态环境[12]。

自1990年起，兰斯塔德组建了一些政府机构协调该地区的发展与管理，其中，绿心平台（Green Heart Platform）是首个由国家相关部委、省政府、环绕“绿心”的4个主要城市及其市政部门与相关团体共同组成的绿心管理职能部门，其目的是为了搞好对“绿心”的保护及国家政策的执行与监督工作。在保护“绿心”及其他开放空间这一思想的指导下，荷兰多次的国家空间规划以及其他措施相继出台，以各种手段实现了防止城市蔓延和保存空间的基本战略[13]。之后制定的一系列规划策略，则增强了保护政策的弹性，例如紧凑利用建成区的土地、提倡复合空间的利用等，鼓励在“绿心”内积极发展旅游、休闲等服务业，从严格单一的保护限制走向可持续的综合发展。

3　小结与展望

可持续发展理念从诞生之初就着眼于资源的有效利用、生活质量的改善、生态的延续性、以及环境的承载力，其内涵也随着世界各地的实践而逐步丰富。当世界进入城市化的时代，城市的发展方向成为实现可持续理念的关键，各国根据自身的发展条件和实际需要而开展的相关实践，也主要以城市的健康发展与良性运行为目标。在这样的背景下，城市群的出现以及区域空间结构向多中心体系转变的趋势，共同推动区域合作成为可持续发展的重要平台。

本文列举的三个基于区域合作平台的可持续发展的范例，体现了不同的空间尺度下，不同区域背景下对可持续理念的各自演绎以及各有侧重的发展策略，并通过完善的区域协调机制，保障了可持续发展从理念到实践的良好转换。随着区域化的逐步深化，以及跨越行政边界的交流不断增多，在区域层面开展可持续发展的研究与实践显得日益重要。通过区域合作机制，联合周边城市与地区，共同营造可持续的区域环境，不但能更好地提高资源的利用率和环境承载力，最终也将促进整个区域的综合竞争力。这些经验对于仍处于快速城市化阶段的中国而言，有着重要的借鉴意义。以坚实和系统化的区域合作制度作为支撑和保障，并坚持不懈地通过不断的实践活动，逐步完善和提高可持续发展理念在中国的推广与应用，必定能实现更优质的城

市生活和更美好的城市未来。

参考文献

[1] 王祥荣.生态与环境——城市可持续发展与生态环境调控新论[M].南京:东南大学出版社,2000.

[2] Register R. Ecocity Berkeley: Building Cities for A Healthy Future[M]. Berkeley, Calif: North Atlantic Books, 1987.

[3] Walter B, Arkin L, Crenshaw R. Sustainable Cities: Concepts and Strategies for Eco-city Development[M]. Los Angeles, CA: Eco-Home Media, 1992.

[4] 姚士谋,朱英明,陈振光.中国城市群[M].合肥:中国科学技术大学出版社,2001:3-10.

[5] Copus A K. From Core-periphery to Polycentric Development: Concepts of Spatial and Aspatial Peripherality[J]. European Planning Studies, 2001, 9(4): 539-552.

[6] 徐江.多中心城市群:POLYNET引发的思考[J].国际城市规划,2008,23(1):1-3.

[7] Ohmae K. The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies[M]. New York, N.Y.: Free Press, 1995.

[8] European Commission. ESDP: European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union[M]. Brussels: European Commission, 1999.

[9] 刘慧,樊杰,王传胜.欧盟空间规划研究进展及启示[J].地理研究,2008,27(6):1381-1389.

[10] 李艳,陈雯.欧洲空间展望的简介与借鉴[J].国外城市规划,2004,19(3):33-36.

[11] 海特,葛竟天.莱茵河中游文化景观的开发[J].中国建设信息,2004(1):59-60.

[12] 华晨.兰斯塔德的城市发展和规划[J].城市规划汇刊,1996(6):16-25.

[13] 王晓俊,王建国.兰斯塔德与“绿心”——荷兰西部城市群开放空间的保护与利用[J].规划师,2006,22(3)90-33.

城乡统筹理念下国外地区的规划经验及其主要启示——以英国、欧盟、韩国为例

Overseas Planning Experiences from Rural & Urban Integration Perspective and Implications to China: Case Studies of Great Britain, European Union, South Korea

冷炳荣 易峥 钱紫华
Leng Bingrong, Yi Zheng, Qian Zihua

摘要：选择英国、欧盟、韩国作为研究对象，从规划编制体系、政策设计、组织安排等角度，分析城乡统筹理念下国外地区规划经验借鉴及其对我国城乡统筹规划的主要启示。主要结论是：（1）采取整体的思维、整合的方法，不论是在规划编制、政策设计，还是在资金支持方面，都将城乡区域平等对待、统筹考虑；（2）重视空间规划对区域统筹的纲领作用，以空间规划为平台，整合政府政策资源，提高政策的执行力；（3）突出村庄规划的实际运用价值，成果表达应简单明了，通俗易懂，实事求是地满足村民的实际需要。

Abstract: In this paper, overseas planning experiences of UK, EU, South Korea, based on rural&urban integration perspective and implications are elaborated in terms of the planning operation system, policy making, and organizational arrangements. The experiences and enlightenments are as follows. (1) By means of overall thinking and integrated methods, rural region and urbanized region are equally important as to planning workout, policy making, monetary supporting, etc. (2) Spatial planning are played key role in regional integration, for example, as a platform for integrating policy resources in different administration departments. (3) Village planning in UK is very practical and met for villagers' actual requirements. The achievements are simple and clear, and are easily understood for villagers.

关键词：英国；欧盟；韩国；城乡统筹；空间规划

Keywords: Great Britain; European Union; South Korea; Rural&urban Integration; Spatial Planning

作者：冷炳荣，硕士，重庆市规划设计研究院工程师。lengbr@gmail.com
易峥，博士，重庆市规划设计研究院副总工程师
钱紫华，博士，重庆市规划设计研究院城乡发展战略研究所所长

引言

面对我国区域发展不平衡、城乡收入差距拉大的基本背景，2003年全国城乡收入差距为3.23:1，同年在十六届三中全会上，我国首次提出了“五个统筹”的发展要求，城乡统筹是“五个统筹”中的重要内容。近年来，国家十分重视城乡统筹的相关工作，2011年城乡收入差距降至3.13:1，取得了较大的实际成效。在城乡统筹的基本理念下，城乡规划部门如何更好地发挥规划在城乡社会经济建设中的龙头作用，认识城乡统筹规划的重要性，通过科学合理的城乡规划引导，促进城乡一体化的形成，具有十分重要的意义。

区域之间的协作和城乡协调发展也是世界各国乃至跨国发展的重要议题，以区域整体实力的提升增强其核心竞争力已成为世界范围内经济角逐的重要手段。城乡规划或空间规划如何有效促进区域和城乡发展，世界各国（或跨国）结合本国或本地区的实际条件进行了有益的探索，积累了不少经验，可为我国的城乡发展与城乡规划与管理提供重要的参考与借鉴。

本文选取英国、欧盟、韩国作为国外城乡规划统筹领域较为成功的三个国家（或地区），研究他们三者的主要发展经验，以及它们的发展思路对于我国城乡统筹领域的借鉴意义。

1　案例选择的基本背景

结合各国或地区的发展经验，选择英国、欧盟、韩国作为本次研究的主要案例，主要理由是：

（1）英国作为现代城乡规划制度法规建立最早、也是最为成熟的国家，具有较为完备的城乡规划体系[1]。从区域战略、地方空间规划到村庄规划，形成了对应各种空间层次、覆盖城乡全域、指导城乡空间建设的城乡一元化规划控制体系，促进了区域城乡统筹发展，可为我国城乡规划体系建设提供一定的参考。

（2）欧盟是由欧洲众多国家组成的联合体，成立的宗旨是“通过建立无内部边界的空间，加强经济、社会的协调发展和建立最终实行统一货币的经济货币联盟，促进成员国经济和社会的均衡发展”。为实行此宗旨，缩小欧盟国家间和地区间的发展差异，欧盟推行了区域合作政策，并持续实施了一系列促进区域协作的项目，对项目覆盖区给予政策、资金、人力、技术等支持，取得了明显效果。与此同时，欧盟高度重视空间规划，将空间规划视为引导城乡发展、整合政府各部门政策包括资金使用的重要平台与手段，如1999年发布的《欧洲空间发展愿景》，以此统揽欧盟及成员国的有关行动[2-3]。欧盟的规划与政策相结合的执行体系，可为我国区域性空间规划及其实施提供借鉴。

（3）自成立大韩民国起，韩国采取的是强国家干预政策下的经济发展之路，至1970年代，韩国的工业化进程得到快速提升，但地区之间、城乡之间也出现了严重失衡。在此背景

下，韩国政府推行了全民参与的“新村运动”，这是一项中央政府政策支持下促进农村经济发展的行动方案，通过渐进和持续的推进策略，成效显著，其经验令世人瞩目[4-7]。由于韩国和我国有着相似性，他们开展“新村运动”的做法对我国有较大的启示作用。

2　英国、欧盟、韩国对城乡统筹规划与政策设计的主要经验

2.1　规划编制中城乡区域的统一性

2.1.1　英国：规划对行政区域内城乡实施全覆盖，城乡规划一元化特征明显

自第一部城乡规划法——《1932年城乡规划法》颁布以来，英国的规划法规虽经多次修改，但法律的核心并没有改变，即把城、乡视为空间上相互关联的整体，在规划上予以同等对待，各层次的规划政策或文件中必须包括城、乡两方面的内容。以英格兰为例，在国家层面，自1988年开始，由中央政府发布了25个《规划政策导引》（PPG: Planning Policy Guidance），后来被修订为《规划政策陈述》（PPS: Planning Policy Statements）[8-10]。这些文件涵盖了城乡土地利用、开发、规划体系运作等广泛领域，以指导和影响地方政府规划政策的制定。从PPG或PPS的整个体系或单项文件的具体内容可以看出，城乡是作为整体来考虑的。如《PPS3: 住房》，不只是涉及了城镇的住房，还包含了乡村住房方面的内容。考虑到乡村的重要性，甚至还专门颁布了针对乡村规划发展的文件——《PPS7:乡村地区的可持续发展》。

在区域和地方层面，无论是以前实行的《结构规划》（Structure Plans）和《地方规划》（Local Plans），还是目前的《区域战略》和《地方空间规划》，都覆盖了所涉及行政区域全范围，并且对城乡发展进行整体和系统的规划。如2008年制定的《西北英格兰区域空间战略规划（至2021年）》（The North West of England Plan Regional Spatial Strategy to 2021），从全区域空间发展的原则、空间发展框架、就业、人居、经济、环境以及次区域的发展等方面做了全面的筹划。在战略规划文件中，没有单独的篇章讲乡村，而是将乡村作为区域整体的一个组成部分，把相关内容融入到每一章节中。

这些都体现了英国规划所具有的城乡一元化特征。在他们看来，城与乡都是由各种功能空间组成的，它们之间只是规模大小的不同，其它并没有实质性的差别。

2.1.2　欧盟：以区域统计分区代替城乡二分法作为统筹城乡的重要工具，促进欧盟国土空间的整合，缩小地区发展的差异

为使区域规划与政策更有针对性，欧盟做了一项重要的基础性工作，就是建立了统一的区域统计分区制度（NUTS）[11]。采用区域分区代替传统的城乡分割划分方法，使得分区内城乡空间地域得到统一，并以分区作为政策设计的对象和基础，在分区城乡之间实行政策共享，分

区间实施差别化政策，最终达到城乡统筹发展、缩小地区差异的目的。根据行政区划和人口等特点，将欧盟分为三个等级，即一级区域（NUTS1，人口一般在300万到700万之间）、二级区域（NUTS2，人口在80万到300万之间）、三级区域（NUTS3，人口在15万到80万之间），而且区域分级将定期调整（一般为三年）。2007年，欧盟27国共有一级区域97个、二级区域271个、三级区域1303个，以比利时为例，一级区域4个、二级区域12个、三级区域47个。欧盟结构基金主要补助那些落后地区，补助对象的评估就以二级区域为基础。

2.2 空间规划的纲领性作用

2.2.1 英国：以空间规划为平台，整合各类规划，城乡规划统揽作用强

英国政府认为，要解决城乡发展面临的问题，必须打破传统的部门和地理界限以及孤立思维的方式，进行合作。而认为空间规划是协调区域不同政策和活动、解决这些问题的重要工具和手段。在多元化的社会中存在多方利益的权衡，空间规划还被视为衔接私人部门、地方意愿和国家战略目标的桥梁。将传统的土地利用规划向空间规划转变被视为是《2004年规划与强制购置法》对英国规划体系的一项重要改革。

空间规划作为整合各类规划和政策的平台，在促进区域城乡发展中发挥重要统揽作用。如《威尔士空间规划》是威尔士政府各项决策的重要依据，也是各项行动的纲领，欧盟资金的使用、政府的各项投资安排、地方发展规划等都要服从《威尔士空间规划》[12]。空间规划要发挥好统揽作用，其中一个重要的前提就是要保证空间规划编制的公平和公正。英国的法律规定，在空间规划编制过程中必须有各利益方的充分参与和协作，通过参与和协作，使规划的政策措施达到最大程度的共识。有了这种共识，就为空间规划发挥统揽作用提供了基础。规划的这种参与和协作在英国是强制性的，如在编制《地方空间规划》等有关规划时，要求地方政府先制定《社区参与声明》，对规划编制过程中公众如何参与（含规划编制各个阶段参与的过程与方式）进行具体规定，经公众、地方政府和中央主管部门认可后，将成为各方共同遵守的准则。就各部门而言，他们也认同这种合作的必要性，认为空间规划提供了实现自己利益的平台。

2.2.2 欧盟：重视空间规划对各项政策的整合和引导，增强政策的实际效用

为实现欧盟一体化的核心目标，欧盟在经济发展、交通、农业等领域制定了很多政策，先后设立了欧洲社会基金、欧洲区域发展基金、融合基金和结构性基金等。在实施政策的过程中，欧盟和成员国认识到，这些政策往往具有影响地域空间的作用，有些政策在空间的作用上还会产生矛盾。如果缺乏有效的协调机制，将导致由于部门片面追求自身目标而加重地区发展的差异。为此，有必要为欧盟和各成员国部门政策的制定和实施，以及为各区域和地方政府机

构提供合适的政策框架和工具，以协调和整合这些政策与行动。由于空间规划具备能统筹一定地域空间内各项政策和活动的特性，成为了整合欧盟政策与行动的平台和工具。

《欧盟条约》并没有授予欧盟关于空间规划的职权，但考虑到空间规划的重要性，在各成员国政府的支持下，欧盟开展了空间发展趋势、规划体系的研究，资助了国际合作领域中空间规划的有关工作。其中最具影响力的是1999年欧盟委员会与各成员国政府共同制定的《欧洲空间发展展望》（以下简称《展望》）。

为协调各项政策，缩小地区间发展差异，《展望》提出了三项空间发展指南：①发展多中心平衡的城市体系，强化城市与乡村的合作关系，包括消除城乡二元结构等；②促进交通与通讯的统筹建设，支撑多中心的发展，逐步实现平等的基础设施共享权；③有效管理自然和文化遗产的开发与保护，在全球化时代保留并强化欧盟国家的区域特征以及自然与文化的多样性[2]。

欧盟各国发展水平有差异，空间规划体系及对经济、社会、环境等事务的作用也不尽相同，并且欧盟委员会的职权有限，这些都决定了《展望》与一般的规划文件不同。具体表现为：在内容上，要综合考虑各种发展的现状和需求；在性质上，它只是一个政策框架性质的文件，对成员国没有强制性的约束力；在实施机制上，更强调的是通过各方的合作来达到实施的目的。但《展望》对欧盟机构的政策还是具有明显的指导作用，欧盟要求欧盟各部门和机构在制定各自政策时必须遵循《展望》的原则，特别是在欧盟实施的区域合作项目中，规定这些项目的设立、经费的安排都要符合《展望》的要求。虽然《展望》对欧盟各成员国不具有法定约束力，但它的导向性强，通过空间规划引导和整合各专项政策和经济活动的思路，对欧盟各国有较强的指导意义。

2.2.3　韩国：以综合性国土规划为总纲领，指导区域发展平衡未来建设方向

韩国综合国土规划的编制经历了四次变迁[13]。始于20世纪60年代的韩国经济开发，其重点放在工业部门，引起了城市与农村之间极为显著的差异。

基于以上背景，1972年编制的第一次综合国土规划的目标为：有效利用国土，扩充国土开发基础，保护环境、改善生活环境。

为了解决扩大的区域发展不均衡、土地投机、环境污染等问题，并适应20世纪80年代国内外环境的急剧变化，1982年，韩国进行了第二次综合国土规划的编制，其目标为：诱导人口向地方定居，全面展开国土开发，提高国民福利水平和保护国土自然环境。

为了进一步缓解和消除首都圈的过度集中和区域间的不均衡发展现象，韩国1992年着手编制第三次综合国土规划，其目标是：形成地方分散型国土格局，构筑资源节约型国土利用体系，提高和保护国土环境，创造南北统一的国土基础。

针对以“京釜发展轴”和首都圈为主的人口和产业过度集中现象，适应国内外环境的变化要求，2000年韩国编制了第四次综合国土规划，并于2008年进行了修订，规划期为2020年，提出了“平衡国土、开放国土、福利国土、绿色国土、统一国土”五个目标，确定了“三轴”（π字形结构）、“1个首尔都市区+7个经济区”网络型的空间结构，旨在发展一个平衡的城市网络体系（图1），进一步缓减首尔都市区的人口、环境、生态安全等压力。在城乡空间统筹上，强调建设城乡综合聚落系统，明确职能体系的分工，在发展高端职能的大都市区的同时，强调重点扶植一批有特色的中小城镇快速发展，如文化与艺术小城、大学城、医疗与养生城镇等。

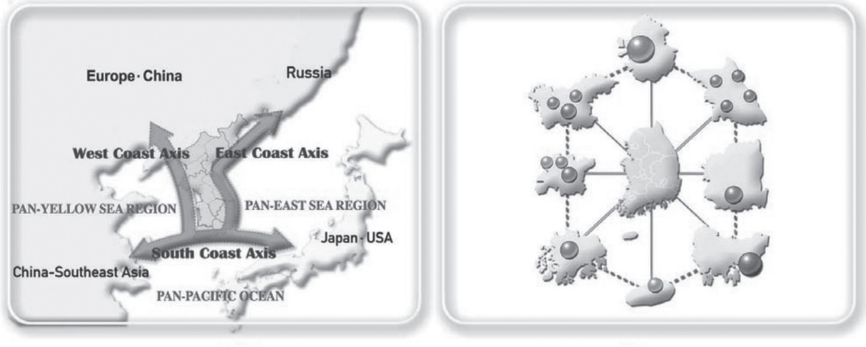


图1 韩国第四次综合国土规划网络化空间结构

2.3 强调规划与管理的机制建设

2.3.1 英国：重视区域规划，区域机制建设有特色

作为促进和协调地区社会经济发展的重要手段，区域规划一直受到英国政府和社会各界的高度关注。上个世纪40年代巴罗报告提出的通过区域规划平衡英格兰东南部等发达地区与其他落后地区发展的思想，对“二战”后英国的发展产生了深远的影响。在以往工作的基础上，2004年《规划与强制购置法》又将《区域空间战略》指定为法定规划，要求中央政府各部门制定部门政策、安排资金使用，以及各地方政府编制地方规划时必须符合《区域空间战略》，更强化了区域规划协调各行业、各地区以及引导区域可持续发展的作用。

英格兰划分了含伦敦在内的9个区域，各区域设有三个机构。（1）区域委员会（Regional Body）。除大伦敦选举产生外，其它区域的区域委员会是区域内有关郡等地方政府以及其他方面（包括高等教育、医疗服务、教区议会等相关利益方）的代表组成，构成比例为地方政府占70%，其他占30%。区域委员会的一个主要职责是牵头编制《区域空间战略》等涉及区域发展的规划和政策。（2）中央政府驻区域办公室（Government Office）。办公室的人员由来自中央政府主管规划等10个部门的官员组成。主要任务是提高区域的竞争力、促进区域可持续发展、为中央政府制定政策提供区域发展的背景。（3）区域发展局（Regional Development

Agency）。它是中央政府负责经济发展的部门（包括贸易与产业部、教育与技能部、旅游部等）的派出机构，主要职责是促进区域内城市和乡村的经济发展，每年有专项资金支持相关的项目，如2005年共有10亿英镑的资金。

英国编制《区域空间战略》的这种制度安排，能充分反映各方诉求，最大程度地保证中央政策要求与地方利益、经济发展与环境保护以及各行业发展之间的关系，有利于规划的落实和实施，最终达到协调区域城乡发展的目的。

2.3.2　欧盟：注重政策实施平台的建设，增强政策的实际成效

欧盟只是在政治上寻求经济一体化以及在外交、国防、环境保护和社会事务等领域进行合作的一个国家联盟，它的职权由成员国授予并且有限，在决策方式上，几乎所有重要政策的制定都要取得所有成员国的一致认可。为支持决策的制定与推行，欧盟成立的高级决策管理部门有欧盟理事会、欧盟委员会、经济和社会委员会、地区委员会等。

在此背景下，为发挥欧盟组织的作用，实现欧盟的目标，欧盟非常注重政策平台和机制的建设。如为监督《欧洲空间发展展望》的实施，专门建立了欧洲空间规划观察网络（ESPON），以了解欧盟空间发展模式和趋势，跟踪《展望》的实施情况，为进一步的政策制定提供基础。为支持跨国/国家、区域/地方的合作缩小地区发展差异，欧盟设立了分阶段推行的区域合作项目（INTERREG）[14]，目前已进行到第四个阶段。在欧盟的预算中，投入了相当部分资金支持区域合作，如在区域合作计划的第三阶段（INTERREG Ⅲ，2000－2006），欧盟就补助资金近百亿欧元。这种跨区域合作项目的内容涵盖基础设施建设、城乡合作、企业合作、人员培训以及空间规划的合作等广泛领域，项目的补助资金并不通过各成员国或地区政府转拨，而是将其直接划拨给负责项目实施的专门机构，再加上对项目实施的有效监督，使得各类项目能够顺利开展。正是欧盟这种持续和强力的推动，通过欧盟区域合作计划的实施和相关机制的建设，增强了项目涉及区域的自身发展能力，发展了地区经济，增加了就业，缩小了与其他地区的发展差距，成效比较明显。

2.3.3　韩国：政府支持与非政府组织积极介入，助推农村发展

“新村运动”在开展之初，得到了政府的强力推动。韩国政府成立了由内务部牵头，农林、工商、建设、文教、邮电、经济企划院等多部门参与的负责机构，地方各级政府（道、直辖市、市、郡、面、邑、村）也建立了相应负责机构，在组织建设上对“新村运动”的开展提供了保障。政府还通过资金投入和建筑材料的直接补助，建设农村地区迫切需要的基础设施和生活设施，如修筑河堤、桥梁、村级公路等基础设施，修建公共浴池、洗衣场所、改善饮水条件

与住房等生活设施，使村民感受到“新村运动”带来的实惠，并积极投入到项目实施的过程中。

在政府的引导下，非政府组织纷纷建立，为乡村地区提供所需的技术、资金、职业培训等服务和支持，有力推进了“新村运动”的蓬勃发展。乡村发展委员会（Village Development Committees）是其中最重要的一个组织机构，它对“新村运动”建设项目决策与监督发挥了至关重要的作用[15]。根据1980年12月颁布的《促进乡村运动组织机构建设条例》，成立了“乡村运动总部”，1982年设立了13个分支机构，至1998年，分支机构增至234个，涉及妇女、培训、图书馆、青年等事务和农村建设的诸多领域，为提高村民的职业技术水平、领导能力、文化素养起到了积极作用。

2.4 村民主导村庄的规划建设

2.4.1 英国：尊重民意，强调公共参与，村庄规划简洁实用

一般地，英国村庄由选举产生的自治组织——教区议会负责管理，村庄是否编制规划也由教区议会决定。教区议会决定编制规划的一个重要目的是通过规划争取上级政府和有关组织的支持，解决居民生活和村庄发展所面临的实际困难和问题[16-19]。从此角度出发，就解决了规划编制的动力问题，成为实实在在的“我要编规划”。从政府角度来看，为了回应公众要求扩大参与公共事务、特别是规划事务的诉求，也会积极鼓励村庄编制规划，在规划编制的资金、技术以及规划实施项目等方面政府（包括区、郡乃至中央政府）都给予支持。村庄规划由教区议会成立的“规划小组”负责，“规划小组”的成员都是村庄所在的居民，并没有特殊的专业背景要求，编制过程中直接面对每一位村民，村民的全面参与保证了规划能够贴近村庄和村民的实际需要。

村庄规划一般包括两部分内容。一是评估，即村庄现状发展情况、问题及需求，含住房、就业、交通、服务设施、环境等方面的评估，基础资料来自于对村民的问卷调查。二是基于评估，针对问题和需求提出行动规划，包括实施的具体事项、负责实施的主体和计划完成的时间等。规划的内容比较广泛，涉及到居民关心并需要政府解决的方方面面，甚至还包含治安、交通安全等内容。但这些问题往往是居民实际需要的，所以规划的针对性和操作性强。对于成果表达，以文字表述为主，配以实景照片，没有专业性的图纸，简单明了，通俗易懂，便于公众了解和参与规划。

2.4.2 韩国：村民自治，强调村民的公共意识，服务自身发展

军官出身的朴正熙上台初期采取的是专制统治，但自政府发起“新村运动”发放水泥用于公共建设开始，因需要全民投票议事、集体决定建设项目，村民自治意识由此逐步树立起来。

改善农村生活环境，完善农村基础设施，建设集体经济与联合农场，均为村民共同决定的结果，也充分体现了“新村运动”的精神精髓—“勤奋、自助、合作”中的合作精神。通过村民自治，极大地提高了村民参与公共事务的主人翁意识，服务本地区的发展。

从“新村运动”的决策体系看，存在着中央政府、地方政府、乡村人民三者的相互关系（图2）[4]。中央政府根据社区需求制定宏观规划指导下级部门实施，地方政府时常深入乡村会议中倾听民众声音，更好地指导地方的建设。最重要的是，在村（社区）层面，虽说是决策体系的基层部分，但村（社区）层面的决策行为对于“新村运动”的执行起着重要作用。在村（社区）层面包括两种议事形式（不分男女）：一是邻里会议和全村大会，也即所有村民参加的会议；二是村庄发展委员会，大约有15名代表参加。为了提高村民议事和参政的能力，发挥村民自治的重要作用，韩国政府投入了大量的精力进行教育与培训。如对领导能力的培训，主要方法包括：培训者之间的经验分享、通过实践倡导“新村运动”的基本精神、通过小组讨论和案例分享相互学习、对毕业人员的支持和再培训等[15]。

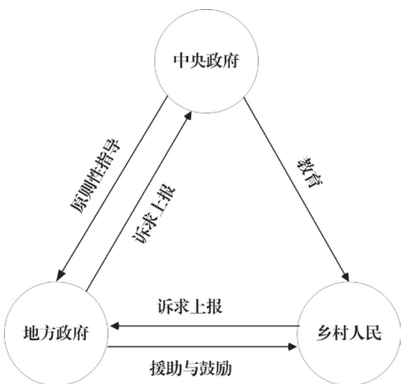


图2 韩国中央政府、地方政府、乡村人民之间的相互关系图

2.5　重视乡村地区规划与政策实施

2.5.1　英国：从规划编制的政策导向着手，有效解决乡村发展与管理中的问题

长期以来，英国政府对乡村地区的规划发展都给予高度关注和支持，制定了许多有利于乡村地区发展的政策，并且随着形势的变化，对这些政策适时进行调整。针对现阶段英国乡村存在的环境与景观的保护、公共服务设施的欠缺等问题，2000年11月，英国政府颁布了乡村政策白皮书“我们乡村的未来”；2004年，专门发布了促进乡村发展与保护的法规文件——《规划政策陈述7：乡村地区可持续发展》[8]。特别是后一个文件，对英国各类法定规划的编制发挥重要的指导作用。主要包括三方面内容：第一，明确了乡村地区可持续发展的总体原则，即保护与发展并举，不损害环境、破坏地方特色；第二，提出了乡村地区经济发展的指导思想，要求在发展较高环境标准的现代农业、促使乡村经济的多样化的同时，保持乡村地区景观和生物多样性，极小破坏自然资源；第三，强调对乡村特色资源的保护，要保护好丰富多彩的景观、遗产、动植物等极富价值的自然资源，使城乡居民都能得以享受。

乡村事务涉及到英国政府多个部门，如在苏格兰，与其有关的就包括农业、渔业、林业、矿业、娱乐与旅游业、乡村体育、乡村工业等，它们分属各个部门，往往独立运作。在实施乡村发展战略的过程中，重视整合部门资源，整合方法如机构的合并重组、部门间建立合作伙伴

关系、扩大公众参与等，而规划在整合的过程中发挥了协调和解决部门矛盾的重要作用。

2.5.2 欧盟：鼓励建立新型的城乡关系，促进城乡合作，解决乡村发展问题

以农业为依托的乡村地区构成了欧盟国家经济社会发展的重要组成部分。与空间规划不同，欧盟对各成员国的农业发展有比较大的发言权。通过“共同农业政策”（CAP: Common Agriculture Policy）的实施[20]，欧盟每年对各成员国的农产品及农户资金给予补助，通过资金补贴使得欧盟国家的农产品具有相对的竞争力，保证了大部分农民的收入来源和不低的生活水准。

欧盟政策制定者认为，许多乡村地区的问题都具有区域性质。解决这些问题的重要思路是从区域层面审视问题，提出解决方案。区域是由城市与乡村构成的整体，只有通过统筹城乡、城乡相互合作才能解决乡村和城市的问题。欧盟强调，城乡的实际合作是通过互相配合与协调实现的，要建立长期有效的合作关系，必须满足必要的前提条件，包括：合作方的平等和独立、合作的自愿参与、职责共担、利益共享等。鼓励各成员国及地方政府在不同的空间尺度和管理层面开展城乡合作，如在城市地区，要求其空间发展战略统筹考虑周边乡村，更有效地规划利用用地，注重改善和提高城市周边地区的生活质量和环境。需要强调的是，欧盟制定的解决乡村发展问题的政策，把中小城镇发展提到战略的高度来对待。将中小城镇作为联系周围乡村地区的重要节点，在乡村“问题”区域，依托城镇为乡村地区提供基础设施和服务设施，依靠城镇发展乡村工业、相关服务业、研究和技术、旅游和娱乐等，促进乡村地区经济多元化进而实现乡村地区的结构转型。

2.5.3 韩国：以法律制定为依托，支持乡村地区的发展

自2002年以来，韩国国土和城市规划的规划范围进行了地域的全覆盖，但也仅限在土地利用规划领域。为支持农村地区的快速发展，韩国制定了一系列的法律法规（共70多部），包括农业及农地、山林及畜牧、工业、生活环境观光、自然环境等领域，形成了较为完善的农业农村法律体系（图3）[21]。其中，《农业农村基本法》、《农业基本法》、《农村振兴法》、《农村现代化促进法》、《韩国奥地开发促进法》（1988）、《韩国农渔村整备法》等对韩国的农村建设和发展产生了重要的促进作用，并特别为“新村运动”的实施提供了法律支撑。

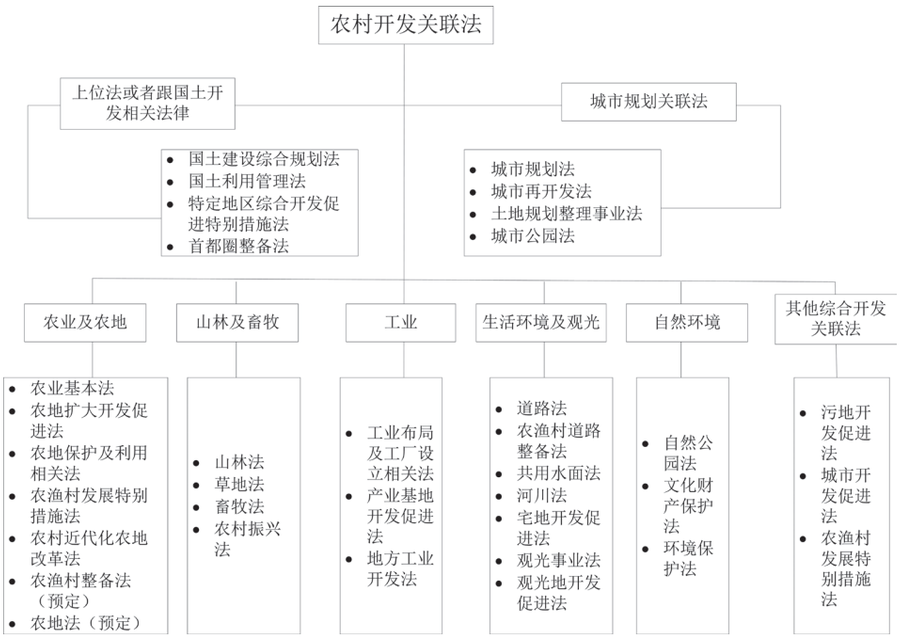


图3 韩国农村法律体系

3　对我国城乡统筹规划的主要启示

3.1　整体的思维，整合的方法

城乡的规划发展，特别是乡村的发展，涉及到广泛的空间地域，利益相关方众多，包括公共机构、私有个体和第三方组织，公共机构中又涵盖各个层级和各行各业，要有效解决乡村发展问题，必须采取城乡统筹、各相关利益方统筹和整合各公共机构各项政策的方法。无论英国的覆盖城乡的规划体系的建立、规划编制过程中利益相关方的充分参与，还是欧盟推行的空间规划和区域合作计划，以及韩国的综合国土规划，都是这一整体性思维的充分体现。在我国的城乡统筹工作中，应树立整体的观念、在制度安排上保证这种观念的落实是做好城乡统筹工作的重要前提。

3.2　重视空间规划，将其作为整合各方利益的工具和平台

空间规划发挥这种整合和协调各方的作用，是由空间规划本身所具有的特性决定的，其重要性不言而喻。在英国和欧盟，对空间规划重要性的认识及其实际的应用是高度统一的，效果显著。在我国，空间规划所能和应该发挥的作用还没有得到决策层的充分认识，空间规划统筹城乡、协调各部门政策远未成为现实。即便是城乡规划，也缺少对区域空间范围内不同政策和活动的内在关系等内容的统筹考虑，编制过程中各相关利益方的参与不充分，很难保证规划反映了各方的诉求与利益关系，而且城乡规划还没有完全覆盖城乡全域。要扭转这一局面，基本思路应

是进一步完善城乡规划，使其成为真正意义的空间规划，进而扩大空间规划的积极影响。

3.3 以区域为制定和实施政策的重要层面，促进区域内城乡经济社会发展的融合

区域能提供劳动力、土地、信息等生产要素市场，是分析研究城乡发展问题和实施有关政策的最合适层面。英国结合行政区划和经济社会的联系程度，将英格兰地区划分为9个区域；欧盟与各成员国建立了统一的区域分区制度（NUTS），根据区域的具体情况采取相应的对策，以更有针对性地解决各区域的问题；韩国在第四次综合国土规划中将全国划分为“1+7”的区域组织体系，疏解首尔都市区的发展压力。

我国在推进区域协调发展规划的过程中，中央政府及各部门在政策的制定、资金的安排等方面应突出区域的视角，同时协调各部门形成合力，发挥政策及资金支持的效用。

3.4 以满足和解决村民的实际需求为导向，促进基层民主化进程建设，科学合理开展村庄规划的编制工作

英国较为科学合理地制定城乡规划的基本体系，在村庄规划的编制过程中，村民直接参与规划的编制，大大降低了规划编制门槛，并且这种门槛的降低更能反映村民现阶段的需要，具有较强的可操作性。在表达成果上，简单明了，通俗易懂。相对于我国目前村庄规划繁杂的规划要求，“麻雀虽小五脏俱全”，却没有抓住村民急需要解决的问题。从村民实际需求着手，基层民主参与，制定“为民所用”的村庄规划。

参考文献

[1] Barry Cullingworth, Vincent Nadin. Town and Country Planning in the UK[M]. 14th ed. London: Routledge, 2006.

[2] European Commission. European Spatial Development Perspective. May, 1999.

[3] European Union. Territorial Agenda of the European Union 2020 – Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions. 2011.

[4] Chang Soo Choe, Key Factors to Successful Community Development: The Korean Experience. IDE Discussion Paper. No. 39, 2005.11

[5] 李水山. 韩国新乡村运动[J]. 小城镇建设, 2005(8): 16-18.

[6] 朴龙洙. 韩国新乡村运动述论[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2011(4): 55-59.

[7] 于恒魁, 王玉兰. 韩国的“新村运动”[J]. 党政论坛, 2006(6): 46-47.

[8] ODPM. Planning Policy Statement 7: Sustainable Development in Rural Areas. 2004.

[9] Communities and Local Government. Planning Policy Statement 12: Creating Strong Safe and Prosperous Communities through Local Spatial Planning. London: TSO. 2008.

[10] Communities and Local Government. Policy Statement on Regional Strategies. 2010.

[11] European Commission. Regions in the European Union: Nomenclature of territorial units for statistics. 2007.

[12] National Assembly for Wales. Wales Spatial Plan. 2008.

[13] The Republic of Korea. The Fourth Comprehensive National Territorial Plan(2006-2020). 2008.

[14] European Union. Ex-Post Evaluation of INTERREG Ⅲ 2000-2006. 2010.

[15] Saemaul Undong Committee. Saemaul Undong in Korea. 1999. http://www.saemaul.com/english/background.asp.

[16] Leicestershire Rural Partnership. Village Appraisal and Parish Plan Protocol. 2005.

[17] Radwinter. Village Appraisal 2005. 2006.

[18] Radwinter. Our Parish Plan 2007-2012. 2006.

[19] The Countryside Agency. The Bloxworth Parish Appraisal and Plan. 2006.

[20] Gay S H, Osterburg B, Baldock D, Zdanowicz A. Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): State of Play and Environmental Potential. 2005.

[21] 李兵弟, 主编. 部分国家和地区村镇（乡村）建设法律制度比较研究[M]. 中国建筑工业出版社, 2010.

产权、空间正义与日常生活：对现代中国城乡规划变迁的探讨

Property Right, Spatial Justice and Everyday Life: An Inquire into the Transformation of Modern Chinese Urban-rural Planning

杨宇振
Yang Yuzhen

摘要：城乡规划是参与社会生产与再生产的一种空间工具。文中首先讨论改革开放以来城乡规划与国家和社会变迁三个不同历史阶段之间的关联，进一步阐述了城乡规划与产权、社会正义和日常生活之间的关系。城乡规划是确定空间产权、生产空间稀缺性必要的基本技术工具，是市场化的过程中“空间作为商品”生产和交易过程中必不可少的一环，是推进交易发生和降低交易成本的政策与空间实践；进而通过这一过程改变空间正义和日常生活。作者认为，随着中国从资本稀缺型向市场稀缺型社会的逐渐转变，进一步讨论城乡规划与产权、空间正义和日常生活的关系，是城乡规划在转型社会时期可能的发展方向，也是未来城乡规划找到自身意义和价值的可能路径。

Abstract: Urban-rural Planning is a spatial tool of social production and reproduction. After the general discussion of the urban-rual planning with the state as well as society in the three periods after 1978, the relationships of planning, property right, spatial justice and everyday life are explored. Urban-rural Planning is the media to define spatial property right and produce spatial scarcity, is a necessary link in the chain of making “space as commodity”, also is a kind of public policy and spatial practice of accelerating trade and reducing trade cost. Through the process, urban-rural planning transforms spatial justice and everyday life. The author argues that with the Chinese social transformation from capital scarce to market scarce, property right, spatial justice and everyday life are becoming the essence elements of the research of urban-rural planning, and the focus will be the possible path to find its meaning and value.

关键词：城乡规划；产权；空间正义；日常生活

Keywords: Urban-rural Planning; Property Right; Spatial Justice; Everyday Life

作者：杨宇振，重庆大学建筑城规学院教授。yuzhenyang73@gmail.com

1　资本积累危机与城乡规划

某天看到一张图表，示意性表达了上个世纪70年代以来上海、苏锡常和苏北地区产业及其类型的空间位移和变化。这种变化呈现出一定空间范围内产业的地理扩散：落后的苏北承接了来自苏锡常地区的产业转移，从农业（70—80年代）向重化工（90年代）向电子、机械（21世纪初）的转移；苏锡常又一定程度承接相应的产业扩散（图1）。

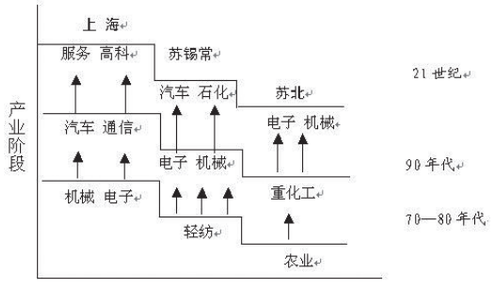


图1 长三角产业空间布局、分工与变迁[1]

虽然示意的是长三角地区的事情，这个图表映射了过去三十年中国产业空间布局及其变迁的基本状态。这一状态不仅发生在长三角、珠三角和京津塘地区（相应的结构和路径有所不同，形成所谓的各种“模式”），也发生在更小范围的省域、市域，以及更大范围地区，比如从东部到西部——过去30年中国快速城市化的重要动力和表征之一是产业空间的地理变化，地理劳动分工的激烈变化。这个图表隐藏着有价值的问题：第一，为什么会发生和是什么推进着产业的空间转移？第二，对于落后的苏北地区，仍然还有很大的发展空间，可以从现在的电子、机械向着汽车、石化、通信、高科等转型，但是对于处在产业链顶端的上海，未来的发展空间在哪里？这一问题可以放大到全国的层面来思考。

产业空间转移是复杂问题，是社会变迁的组成部分[2]；产业变化、社会变迁和全球范围的资本积累及其危机处理紧密联系在一起。

在《资本的城市化过程》一文中，大卫·哈维发展了卡尔·马克思和亨利·列 伏尔关于资本积累危机的理论，提出了资本的三个回路。哈维谈到，因为过度生产、利润率降低、剩余价值找不到有利可图的投资以及剩余劳动力等原因造成了资本主义的“过度积累”。资本为了自身的生存必须找到解决“过度积累”的办法。在理论分析框架中，哈维提出了资本的三个回路：第一个主要回路是资本向一般生产资料和消费资料的生产性投入[3]。在这个回路中，“过度积累”的出现导致了资本转向第二个回路，即向以城市（建成环境）的投入，包括生产性和消费性物质环境的投入。第三个回路是资本向社会性花费（教育、卫生、福利等方面）的投入，为提高劳动力素质进而提高劳动生产率获取剩余价值（Harvey, 1985）。

恩格斯曾经指出，资本主义总是把问题（危机）移来移去；哈维进一步阐释三种不同资本积累危机的类型和空间移动：（1）局部的（Partial）危机，指特定的部门，某一地理区域，或者调节机构（如金融或政府）的某一部分；（2）转移的（Switching）危机，指资本流或者调节机构重要的重组或者重新结构化，为了给更有产能的投资提供渠道和空间；其中又分为两种类型，一种是部门间（Sectoral switching）的转移危机，一种是地理空间上（Geographical

switching）的转移危机；（3）全球的危机（Global），影响着资本主义生产体系中所有的部门、领域和地区（Harvey, 1985）。

长三角产业空间布局、分工与变迁可不可以看成是哈维指出的资本积累危机的空间转移？能不能看成是“一般生产资料和消费资料的生产性投入”的阶段？借用哈维这一受到广泛认可的理论，资本积累危机及其应对和处理还将向更广的空间范围转移（就如从上海到苏锡常到苏北）；还将在部门内部和不同的部门之间转移；也将更进一步向第二回路（城市的建成环境）和第三回路（社会管理等）转移。

如果这一过程构成了过去30多年中国社会变迁的历史，而且还将继续成为未来的历史，那么，十分值得探讨的问题是，城乡规划在这一过程中，在过去、现在和将来中，与社会变迁是什么关系？起到了什么样的作用，以及还将起到什么样的作用？表1简要概括过去30年间世界、中国城乡社会以及城乡规划的主要内容或者政策。很明显，三者之间有着什么关联、互动需要进一步深入研究，但是，今天在中国发生的任何改革、制度变革、政策制定和空间实践等已经完全不能仅放在中国空间内部分析和研究。空间依靠相互关系存在，随着经济全球化和信息的日趋全球互联，这种相互关系——作为一种日益增强的结构与过程——在巨大程度上影响甚至左右空间的发展状态。

过去的30多年间存在着两个重要的历史阶段（表1）。第一个阶段是1989年以后，特别是在1992年邓小平南巡以后、在朱镕基主持下推进的全面改革，包括汇率制度、金融、中央与地方政府的财税制度以及国有企业改革等。这次的改革从两个方面巨大推进了中国的快速发展：第一，通过汇率和金融制度改革，促进中国加速全球化，“中国制造”的商品（出口）开始遍布全球，FDI加速进入中国；地区和社会的劳动分工加速形成，地理不均衡加速形成；日常生活的结构性改变开始出现。第二，通过中央与地方政府之间的财税制度改革，形成了一个所谓的“经济联邦制”结构。这种结构今天受到了严厉批评，比如地方政府过于依赖土地财政、形成了市场的分割，降低了交易自由度和提高了交易成本等，但是毫无疑问的是，通过财政分权和政治集权的结构，中国快速推进了城市化。财政分权在某种意义上，是明晰了地方政府的“产权”边界，是一种激励机制。以上两者的力量形成了“资本的空间化（主要是哈维指出的第一回路）+地方高度行政化”的强大联盟，接驳上了国际范围的新自由主义泛滥和后现代的“时空压缩”。

表1 1978—2011年世界、国家与城乡社会、规划大事表

<table>
<tr><th></th><th>世界范围</th><th colspan="2">中国国家与城乡社会</th><th>主要相关规划或政策</th></tr>
<tr><td>1978
—1989</td><td>· 新自由主义兴起
· “世界社会史和经济史的革命性转折点”[4]</td><td colspan="2">· 乡村：家庭联产承包责任制
· 中央–地方政府财政承包制
· 城市企业“利改税”、股份制改革</td><td rowspan="3">· 设立特区
· 城市经济开发区
· 高新技术产业开发区
· 《城镇国有土地出让和转让暂行条例》（1990）
· 《城市规划法》（1990）</td></tr>
<tr><td>1989</td><td>· 《历史的终结？》[5]
· 《华盛顿共识》</td><td colspan="2" rowspan="2">· “历史性的界标”[6]
· 邓小平南巡</td></tr>
<tr><td>1991
—1993</td><td>· 苏联解体，社会主义阵营解体</td></tr>
<tr><td>1994—
1996</td><td>· 北美自由贸易区协定
· 世界贸易组织成立（1995）
世界环发大会（1992）</td><td colspan="2">· 汇率制度改革
· 金融制度改革
· 分税制财政制度改革
· 国有企业改革</td><td>· 城市土地利用规划修编
· 城市总体规划修编
· 《城市规划编制办法实施细则》（1995）</td></tr>
<tr><td>1997</td><td>· 亚洲金融风暴</td><td colspan="2"></td><td></td></tr>
<tr><td>1998
—1999</td><td rowspan="2">· 网络经济泡沫出现
· 全球出现新的地区经济合作</td><td>· 单位制逐渐解体
· 公共福利与服务的局部退出
· 《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》（1998）</td><td>· 住房制度改革
· 医疗制度改革
· 教育产业化与高等教育扩招</td><td rowspan="5">· 地方政府土地财政收益与房地产开发
· 竞争中的城市与城市空间发展战略规划
· 城镇体系规划
· 大学城规划与建设
· 概念性城市设计与控规调整
· 分期建设规划
· 各种专项规划
· 新农村建设
· 《城乡规划法》（2007）</td></tr>
<tr><td>2000</td><td colspan="2" rowspan="2">· 实施西部大开发相关政策
· 提出关于农村与小城镇的发展的相关意见</td></tr>
<tr><td>2001</td><td>· 美国9.11恐怖袭击</td></tr>
<tr><td>2002</td><td>· 欧元正式流通</td><td colspan="2">· 中国加入世界贸易组织（2001.12）</td></tr>
<tr><td>2003
—2007</td><td>《北京共识》（2005）</td><td colspan="2">· 启动新农村建设，全面取消农业税
· 提出促进中部崛起的相关意见
· “振兴东北老工业基地”
· 通过《物权法》（2007）</td></tr>
</table>

2008—2011	· 世界金融危机 · 国际贸易保护主义抬头 · 哥本哈根世界气候大会	· “扩大内需”“提高竞争力” · “城乡统筹” · 产业“腾笼换鸟” · 加强“社会管理” · “改善民生”	· 区域规划 · 主体功能区规划 · “新区”规划 · 城乡土地流转与新农村规划 · 保障房规划与建设 · 乡村规划 · 城乡风貌整治 《国有土地上房屋征收与补偿条例》（2011）

第二个阶段是2008年美国金融危机以后的全球变化和中国内部可能的结构性调整。2008年美国的“次贷危机”引发了全球金融危机和经济萧条，进而导致全球贸易保护主义抬头。北美和欧盟等经济发达国家与地区的经济不景气直接影响到中国商品的出口，在“出口、投资和消费”的三驾马车中，长期依赖的“出口”遇到了萎缩。这一基本国际格局迫使中国加速转向“提高竞争力和创新能力”（对于外部）和“扩大内需”（对于内部），或者说，必须使得资本找到投资的空间，减少发生资本积累危机和社会不稳定的高度可能。体现在政策层面主要包括加快科技创新、“腾笼换鸟”（产业升级）、促进城乡统筹、加强社会管理和改善民生等。一方面外部性需求的萎缩，一方面内部诸多错综复杂矛盾的出现；过去30年间持续积累的社会公平、正义等诸多尖锐问题已经无法用传统的方式方法解决和处理，特别在信息网络化社会。

城乡规划是参与社会生产与再生产的一种空间工具。表1中概要归纳了30多年来城乡规划与国家和社会变迁之间的关系。可以将改革开放以来的历史时期归纳为三个阶段：第一，1978—1994年全面改革之前；第二，1994—2008年间；第三，2008年全球金融危机以后。

第一个阶段，城市规划在旧有城市空间中没有大的用武之地，也没有在彼时重要和典型的空间生产——乡镇企业建设中起到应有的作用——一方面是因为这个时期资本的大规模出现和“资本城市化”过程没有显著发生；空间分配方式基本是“行政划拨”；另一方面城市规划被设定的主要应用对象在城市，难以灵活处理和应对新的空间现象；但是在特区、特别是城市新的经济开发区和高新技术开发区得到应用——规划与经济发展开始关联在一起。城市规划初始成为改革试验的空间技术工具。这一阶段出台了两个重要的文献，一个是《城镇国有土地出让和转让暂行条例》（1990）和《城市规划法》（1990），为城镇土地的市场化和交易的规范化提供了一定的法律支持，进而为1994年以后的快速城市化提供了支撑平台（详细的讨论参看“产权”一节）。

1994—2008年间的第二个阶段是城市规划非常典型的、同时令全球瞩目的增量规划过程。这一过程既存在应对空间对象及其尺度的不断变化——总体上是从城市内部走向城市边缘和农村地区；从单个城市走向城市群和区域的变化（空间密度的增加、空间范围的拓展，资本积累的必须、危机的空间扩散过程）；同时也存在着这个专业、学科和知识与技术门类本身在应对日趋复杂社会与空间问题的演变——总体上是从传统的规划内容[7]向更加细分的、解决多种实际和彼时空间意图的演变（如地产项目规划、城市战略发展规划、概念性城市设计、分期建设规划以及其他各种专项规划等）；还包括了自身内部技术性问题的推进（如法定图则，GIS的应用等，作为工具的精深）。这个阶段的城市规划在巨大程度上成为地方政府的空间工具[8]，也是地产资本集团拓展市场的工具（两者都是城市规划的雇主）。特别是，1997年亚洲经济危机以后，城市的建成环境成为应对危机的重要选择；资本流向城市生产性和消费性的物质环境建设（配合着住房制度改革）——哈维指出的“资本的第二回路”，城市规划成为处理危机的重要技术手段。赵燕菁曾经著文谈到，1997年经济危机之后，建设部（历史时期的“工部”）才逐渐进入权力核心，这和它配合处理经济危机有重大关系（赵燕菁, 2002）。也大概从这一时期起，城市规划作为一种“公共政策”的声音逐渐浮现。这一时期还颁布了新的《城乡规划法》（2007），拓展了规划的地理空间范畴，为下一阶段城乡统筹（危机的空间扩散和转移）中的城乡规划提供了法律基础。

2008年全球金融危机以后，出现了一些全新的状况。2008年至今时间不长，但城乡规划出现了许多新的内涵。围绕了“提高创新能力”、“扩大内需”和“加强社会管理”的基本命题，执政者开始从更大和更高层面来处理空间竞争力和维护秩序等问题，一方面试图通过“空间福特主义”（区域分工与合作、主体功能区等）来调整空间结构；通过“高铁”等的规划与建设来紧密空间之间的关联（通过“巨额投资”拉动国民经济的表现）；通过划定“新特区”来生产更高的空间绩效（和二三十年前划定新经济开发区等如出一辙）；试图通过城乡土地流转来解决城市建设用地日趋稀缺的急迫问题和盘活农村建设用地（将空间资产转变为空间资本）；通过“城乡一体化”来应对城市空间中的资本积累危机和转换小农社会；通过提供和改善公共服务，当下特别是保障房的规划与建设来处理尖锐的城市住房问题等。

这些政策和措施能够起到什么样的经济效用，会产生什么样的社会结果仍然有待时间的观察。但是，相对明确的是，空间量的调整日趋逼向边界；空间关系的调整（比如，前面提到的“空间福特主义”）遇到了“经济联邦制”形成的坚硬结构（分税制的结构不仅在中央与省之间存在，也在其他各种上下层级的权力结构中存在）；城乡关系的调整是“有中国特色社会主义市场经济”社会和“小农经济”社会之间关系的艰难调整；社会公平、公正、正义的基本问题无法通过仅仅扩大提供公共品来解决。“扩大内需”的根本是扩大市场，扩大市场的激励机

制、减少交易成本和提高交易效率。

在过去的30多年间，城乡规划本身的定义也不断变化。城乡规划从一种“空间实践”迈向“公共政策”、“公共行政管理”；从处理城市物质空间的基本结构和形态转向提高国家和城市经济竞争力的空间战略和实践；更进一步成为处理社会矛盾和问题的一个组成部分。透过历史时期城乡规划可见的“用”的属性，是否有可能更深探讨城乡规划的本质及其和社会的关联？下文将从产权、空间正义和日常生活三个方面展开论述。

需要解释一下为什么讨论这三个方面。在一个日趋全球化的世界中，任何一种空间单元（从个人、公司、地方政府、国家、地区到全球）发展的基本问题和动向存在于资本、权力与社会三者构成的复杂矩阵之中——产权、社会正义和日常生活是这一空间矩阵中的核心构成：产权明晰是交易的基础，是资本积累的必须；社会正义是社会持续发展和稳定的基础和权力合法性的来源——空间正义是社会正义重要的组成；日常生活则是社会和个体生产和再生产的根本。我曾经讨论到：“一种判断是，物质空间的状态最终存在于资本、权力与社会的博弈之中。也就是说，空间将具有以下三种属性：空间作为商品；空间作为权力表征；空间作为日常生活的场所。在日趋剧烈的高度竞争中，空间最终的状态都将不可避免地处在商品、权力的表征与日常生活场所构成矩阵中的某一位置，在经济效率、社会公平和环境变化构成矩阵的某一位置；特别是要依循资本生产与再生产的基本逻辑与规律。”（杨宇振, 2011: 7）

城乡规划必须回应和处理产权、空间正义和日常生活的基本问题。过去的30多年中，不可否认的是，城乡规划在界定空间产权、改变社会正义以及影响日常生活产生了巨大的作用。但是，产权、空间正义与日常生活（及其关系）即便在经济学、社会学和哲学中也存在着各种立场极为不同，观点差异鲜明的见解和“流派”，特别在20世纪六、七十年代以后——是一个充满矛盾冲突的议题。

但是，马克思曾经说过，如果事情就如表象那样，那就不需要科学了。城乡规划研究的首要任务，是理解和批判性认知城乡规划在社会发展中的作用、过程和结果，在此基础上寻找可能的、进步的路径，而不是其他——必须从感性的、具体的空间现象认知走向抽象的科学研究；从片段化的、封闭的局部讨论走向更具有关联性和结构性的研究；从普遍性的形态和表象的重视走向更加关注结构和过程的研究；从应对当下的各种急需（往往与资本积累和社会正义有关）的现实措施走向更加长期的思考和实践。在其中，技术的精深固然是重要内容之一，但技术为谁所雇用、谁遭损谁受益、应用的社会与环境后果等更应先前考虑。对于城乡规划与产权、空间正义和日常生活之间关系的初步讨论就是试图重新认识学科与社会之间的关联，批判性认知城乡规划介入社会的过程，探讨可能的前景。

2 产权

产权是交易发生的必要。“确立产权——激励机制（比如，自利或者道德的；为获得政绩的或者利润的）——某种形式的交易——达到目的——促发新的交易”是基本的交易过程。在经济日趋紧密互联的世界里，交易过程处在残酷竞争中。由此，必须减少生产和交易成本、降低交易周期（加快周转时间，加速资本循环），提高交易效率，提高竞争力，以获得更高利润。其中又以劳动力素质与价格（比如，低价、忠诚、听话、一定的创新性、数量）、生产资料低价、高质、高售价（比如，地方的自然资源、气候、历史与地理、社会的内生性特点+量的扩张）以及市场化的成本（比如，区位关系、交通距离与时间、市场规模、地方社会偏好）等有具体关系。交易过程各元素的变化和生产与技术、管理以及制度创新有关[9]。竞争中胜出的交易往往能够感知社会的动态变化，进而对先前的生产与交易过程的进行各种优化（包括内部本身的优化以及推进外部的变革）。一定空间领域中持续的交易导致资本空间分布变化，进一步改变了地方社会的结构。

空间产权是空间交易发生的必要。城乡规划是确定空间产权、生产空间稀缺性必要的基本技术工具。图2提供了1978年以来不同空间范围与主体产权变迁的分析框架，包括有乡村（农民）、地方政府、城市（企业）、土地和城乡规划5个方面。

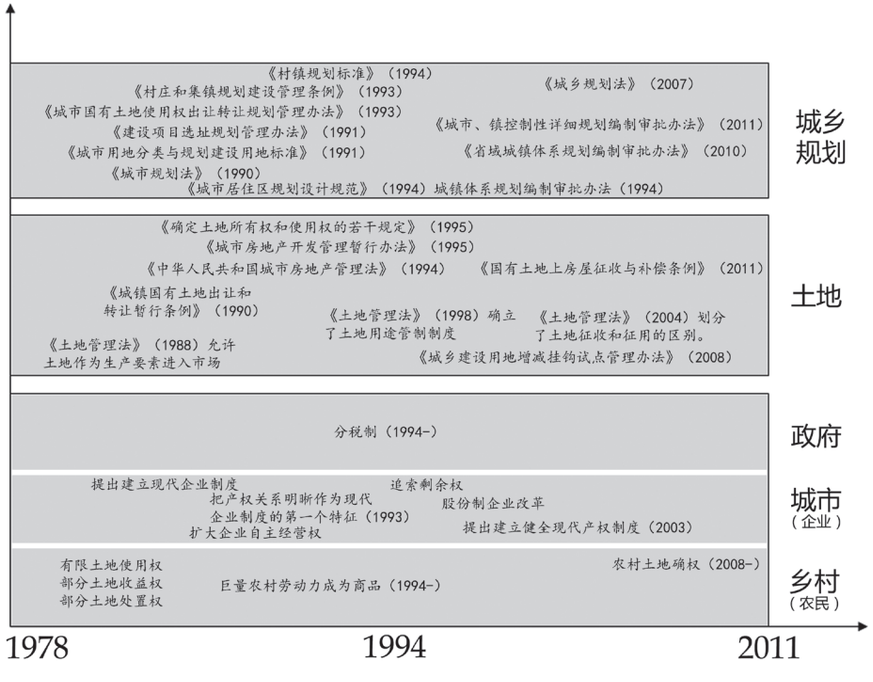


图2 1978—2011不同空间范围与主体的产权变迁相关分析

过去一百年多年里，中国农村虽然有变化，特别是计划经济阶段集体化的变化，但仍然是典型的小农生产社会。1978年以来的“家庭联产承包责任制”改革，改变了产权结构，使农民

获得了一定的土地使用、收益以及处置权[10]。然而，对于中国农村社会而言，真正“两千多年以来未有的大变”大概在1994年前后开始，是整个现代中国城乡关系转变的开始。这一关系的转变，体现在轰轰烈烈的无数“农村劳动力成为商品”的过程中——无数的农村青壮年有相当大自由在市场上销售劳动力、获得出售劳动力的收益权。也是从这个时期起，农村耕地大量撂荒（“劳动力-生产资料”关系变化的结果），至今不少地区依然如此。

2008年左右时间开始，出现了“城乡土地流转”的新情况[11]，农村土地确权成为中国农村目前的工作重心之一——日渐兴起的乡村规划的本质之一就是确定农村各种土地的所有人、属性、面积等，减少土地交易的成本和促进交易发生。十分明确的判断是，随着农村土地确权、整治和流转，两千多年来的小农景观（作为中国人深厚的、眷念的集体记忆）将不以人意志为转移的快速消失[12]，如果地方政府以土地财政作为最主要收入的方式不发生根本变革。从劳动力与生产生活资料关系的松绑，到劳动力本身成为商品，到生活的土地成为（或者即将成为）商品，是产权日趋明晰化的过程。

农村产权关系变化的根本原因存在于城乡关系的变动；城乡关系变化的根本原因存在于国家与全球资本积累的关系；而国家与资本积累关系的主要发生空间在城市。城市中的两个主体——政府和企业——转型背后的最重要变革原因是产权关系的变化。从早年的财政包干制到1994年以后的分税制（作为一种激励机制），是进一步明确地方政府处置权和收益权的过程。企业则从原来的计划性向承包制，更进一步向股份制转变[13]（图2）。

土地管理和城乡规划在1990年到1995年左右的这一段时间里颁布了大量的相关法令法规（图2），尽管看起来有点纷纷繁杂，但其核心是明确土地的处置和权益，进一步促进交易的发生和减少交易成本[14]。在这一过程中，土地从原先的计划性和行政性划拨的物品成为商品（尽管不完全）——一个史无前例的巨大变化，张五常曾经将之作为中国经济发展最为重要的原因之一（张五常, 2009）。

城乡规划本身无法独立确立“土地”或者“空间”的产权，这个专业、行业与学科的内在属性与发展必须在很大程度上基于与他者关系及其变化，比如，近者土地管理，远者宪法。当然，必须说明的是，任何一个相对独立的领域或者行业均不能完全界定产权，并在现实中实践。产权关系的变化，是从宏观政策到微观实践的一系列社会实践过程。产权的界定，必须经历从立法到司法到实践到社会反应和反馈，进而产生进一步调整的过程。同时，这一过程又必须在不同社会层面和领域，比如在土地和城市规划领域中，实践和反馈，并逐渐产生社会结果及其和相关领域间关系。这是一个多层级的、复杂、动态的变化过程。从这一框架上看，城乡规划更倾向于是一种界定空间产权、推进交易发生和降低交易成本的政策与空间实践（如果我们把城乡规划看成是对空间私有财产和公共财产的公共管理，城乡规划必须使得这些空间财产

保值、增值）。过去30年是中国高度重视快速增量生产的30年，社会运作的基本逻辑均以此为中心，城乡规划也不例外。虽然本身不能独立界定产权，但城乡规划却是整个“空间作为商品”生产链条和交易过程中极为重要的一环。空间作为商品意味着确立空间的所有权、支配权和收益权。

“空间作为商品”是一个深刻的议题，对于过去30年中国的空间生产有重大价值，值得进一步深入研究[15]。空间作为商品，既遵循一般商品的生产规律，又有自身的独特性：一方面是生产过程——内部的物质上不可以移动的空间量、空间技术、空间属性[16]以及空间关系等；另一方面是空间生产内部与外部的激励机制。空间作为商品，必须制造空间的稀缺性、空间的差异性、必须摧毁原本空间（物质与社会）并创造新空间、新景观（生产市场的过程，生产社会差异的过程）；空间作为商品，还将创造出商品世界的奇观（德波, 2007）。

过去30年的基本状况是空间的粗放型生产，是空间原始生产资料的快速和巨量投入。但随着中国从资本稀缺型社会向市场稀缺型社会的转变，空间商品的生产状况将发生改变[17]，城乡规划将发生内在质变。技术深化是必然趋势；空间作为一种不可再生的，有限的人类资源，量的扩张有边界。相对地，空间属性和位置关系的调整潜藏着巨大可能[18]，也使得城乡规划有可能从原本的工程技术类学科转向社会科学中的一种。关于“空间作为商品”的激励机制，必须要回答的问题是“谁从空间商品的交易中获利？”。这就涉及到城乡规划与社会正义、空间正义之间的讨论。

3 空间正义

空间正义是社会正义的重要组成。社会正义必须通过空间和时间表现出来。社会（不）正义内嵌和物化在空间中，成为日常生活感知的经验，进而影响未来的发展路径。

没有统一、普遍和不变的社会正义。社会正义是不同空间层级中资本积累、国家与地方政策、集体运动等各种动态流相互作用的、在一定时间和空间范围内的结晶。社会正义可能可以栖身、存在于某一空间的内部，但越来越受制于空间之间的诸种关系。社会正义如其词，必然诞生于一定的社会空间之内，不同空间尺度和社会（社群）之间的正义有不同的阐释。对于一种空间而言的正义，对另外一种空间（无论是“界邻”还是“包含”关系）可能就是不正义；某一个时期的正义，另外一个时期可能是不正义。恩格斯说过：“希腊人和罗马人的公平认为奴隶制是公平的；1879年资产者的公平要求废除封建制度，因为据说它不公平。在普鲁士的容克看来，甚至可怜的行政区划条例也是对永恒公平的破坏。所以，关于永恒公平的观念不仅因时因地而变，甚至也因人而异”[19]。在对约翰·罗尔斯的分配正义进行分析后，哈维在《社会正义与城市》中谈到，他：“从认为社会正义是一种永恒的正义和美德转向认为它是社会整体中

基于社会过程的、因情况而不同的结果”（哈维, 1973: 15）。

在当下，正义往往被简单表述为向社会弱势群体提供某种物品（比如，暂时的补贴、提供低租金住房等），而不是对社会不正义的生产与再生产机制提出质疑和挑战。哈维在《自然、差异与社会正义》一书中有专章深入讨论“环境正义”。他指出：“对付环境问题的一般方法就是仅仅在‘事后’干预……对环境正义的关注（如果它们真的存在）严格地服从于对经济效益、持续增长和资本积累的关注……一连串强大且有说服力的话语被嵌入（有时都不知道）这种标准观点及其相关事件、制度、信仰和权力中。环境经济学、环境工程学、环境法、规划和政策分析、以及其他广泛的科学努力，都从不同角度广泛地支持它。正是因为它们之中并没有暗含着对于资本积累霸权的任何挑战。”（哈维, 2010: 430-432）

空间依靠相互关系存在；全球范围内存在无数种空间，这些空间不同强度关联、交织、坎嵌在一起；空间正义是空间之间的关系，是空间之间博弈的结果。从根本上改变空间关系（比如，资本积累的机制），即是改变空间的结构，改变“流”的动力机制，往往引起重大的变化（比如革命）。

然而，从根本上改变空间关系往往需要较长时间，结构性的变化存在于渐进性的变革中。也就是说，变化存在于空间之间的依存关系——既是一种整体性变化的局部体现，也是局部实践对于整体变化的推进。当代的空间实践中，空间依存关系的主要表现为资本生产与再生产的诸多矛盾，比如资本积累危机、劳资关系、各种类型资本之间的关系（农业资本、工业资本和金融资本之间的关系；地方性资本与国际资本之间的关系等）、资本与权力之间等。

在一个相对封闭的空间中（大到民族国家、某一省区、某一市，小到某一单位、个人），改变亚空间之间的依存关系存在着两难的悖论：是推进亚空间进一步的持续增殖（异质性的增加、空间生产链条的建立、地理不均衡发展的持续深化），还是减少亚空间与其他的关联和流动性。推进空间的劳动分工，一方面意味着亚空间可能的渗漏和溢出，接驳入了全球资本的生产与再生产，也往往意味着可能的社会不公平、不正义的生产与再生产；控制亚空间与其他空间的关联与流动性，可能获得一定时间内的秩序，却潜藏着降低创新性、减少可能性，意味着降低经济的效率等。

前面所述，空间正义具有一定的范围。在当前，随着全球生态环境问题的日趋尖锐化，能否寻求一种全球空间范围内的正义，这一重要命题值得更进一步广泛的讨论。全球空间正义看似遥远，但全球范围内的资本积累、技术创新、劳动力流动、权力结构、生态与环境问题等正作为中国空间发展的外部条件——就如前面所言，空间之间的关联巨大程度上左右着空间的发展。

能不能从空间的另外一个极端——人的尺寸，来探讨空间正义？或者说，某一种局部正义？由于人在物质活动、社会化以及认知的有限性，一定空间范围的空间正义更具有现实意义

（这就涉及到下一节关于日常生活的讨论）——尽管必须马上说，局部空间正义与全球的空间正义联系在一起。关注局部正义不意味着只转向内部，忽视关联。

城乡规划如何实践空间正义？或者，目前这一阶段更应该问询的是“什么是城乡规划中的空间正义”？加大地区间或者是某一空间内部的不平衡发展——比如，特区的设计、开发区建设、主体功能区规划、城市空间内部的重新结构化、城乡建设用地增减挂钩、地票制度等，对于改变空间正义起到了什么样的作用都值得进一步的深入讨论。可能的答案也许并非非此即彼、黑白两分的结果——局部与整体的关系、谁的空间正义等都将是这一问题中的核心。

但是，作为界定空间产权、推进交易发生和降低交易成本的政策与空间实践，城乡规划的确改变着日常生活的空间。它不仅改变着日常生活中的物质空间，也通过物质空间改变着人们的社会关系和精神状态。很显然，城乡规划尽管无法从根本上改变空间生产的机制，却可以在微观尺度上增进日常空间宜居性、舒适性——比如，增设街角公共空间、规划自行车、步行的专用道、恢复街道的活动（同时要警惕消费主义的渗透）、改善空间的环境美感等。城乡规划通过加速空间生产与消费的速度，改变着人们与地方之间的关系与情感。地方是人们建立与世界之间关系的场所，是意义建构与生存之处，其表述方式的一种是“空间加上时间（人的历时经验）”，然而随着全球范围的“时空压缩”，流动性的增加，地方正在发生剧烈变化，旧有意义之间的关联断裂（由此导致价值判断迷茫和精神错乱），进而改变着人们的日常生活。

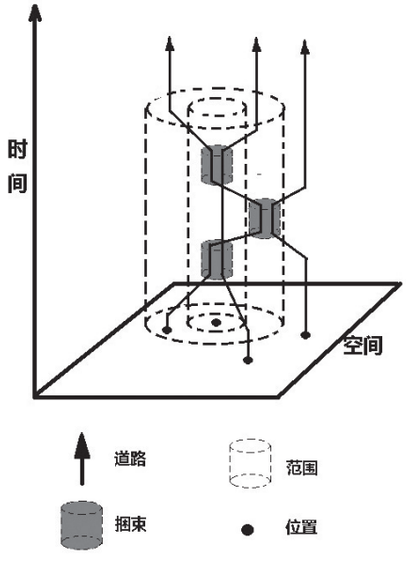


图3 日常时间-空间之路的图式表达

资料来源：据哈格斯特兰德（1970），转引自戴维·哈维.后现代的状况.商务印书馆,266页

4 日常生活

日常生活不是琐碎、片段，无足轻重。对于个体而言，日常生活就是个人与世界之间的介质；或者说，对于个体而言，日常生活就是其感知、想象和实践的基本来源，是建构意义的过程。亨利·列斐伏尔指出，“人类世界不仅仅由历史、文化、总体或作为整体的社会，或由意识形态的和政治的上层建筑所界定。它是由这个居间的和中介的层次：日常生活所界定的。在其中可以看到最具体的辩证运动：需要和欲望，快乐和快乐的缺失，满足和欠缺（或挫折），实现和空的空间，工作和非工作。”（Lefebvre, 2002: 45）。

现代日常生活空间是一种局部空间。这里的局部空间有两层意义：第一，因人生命周期中的物质、社会活动范围以及认知的有限性，日常生活活动发生在相对

稳定的、有一定边界的范围内[20]（图3）；第二，“局部空间”意味存在着局部与整体之间的关系：局部可能被整体穿透，局部也可能与整体间存在着张力，保留有整体不可消除的“残余”。

现代日常生活是被异化的生活，人在资本生产与再生产的过程中成为了工具。现代日常生活空间作为一种局部空间，日趋为资本积累所穿透，空间在全球化的生产与消费过程中被异化。关于日常生活异化的相关理论研究，从早年关注生产的异化（比如，马克思的巨著）转移到后期关注消费的异化（比如，福柯、列斐伏尔和鲍德里亚的论著）。在这一过程中，在日常生活相关理论的研究中，批判和抵抗异化，寻找可能的总体性成为关注重点。

从这一角度上看，城乡规划不仅仅是确立空间产权，促进空间作为商品的交易，也不仅仅是改变某种空间尺度内的社会正义，城乡规划有着更人本的目标和责任：在一个技术理性横行和消费主义盛行的世界中，寻找“工具人”还原为“总体人”的希望和可能。这涉及到基本物质的满足、社会关系的和谐以及思想观念的自由等诸多方面；涉及到人与自然、人与社会、人与人本身、与宇宙的关系的反思与实践；涉及到一系列两两关系的辩证思考：交换价值与使用价值、空间与地方、短暂与永恒、历史与现实、流动性与固定性、快速与缓慢、人工与自然、全球化与地方化、生产与消费、整体与局部、抽象与具体、联系与隔离、效率与平等、繁荣与秩序等。

总体而言，当代中国城乡规划是各种大小政府手中的经济发展工具[21]，也是各种资本集团雇佣的工具；是一种空间政策性工具（技术社会化加深的表现），也是一种与空间实践相关的技术工具（劳动分工中最初的使用价值）。各种不同意图、欲望主体利用这一空间工具对城乡空间进行切割、划分、定义、占用、充满以及最后的重新再结构化和重新表述。在过去30年中，这一过程往往是指向更高等级的空间（外部），在资本稀缺的社会状态下吸引外来资本；这一过程往往并不在乎对旧有地方的摧毁，包括物质、社会和意象空间的摧毁——事实上解构了人与地方之间的关系，剧烈改变着人们的日常生活。宏伟、崇高、豪华、奢侈、“高尚”、精品、激动人心、跨越、他者的或者历史的或者自然的想象等等成为空间生产的流行词语或者内容。这一过程使得日常生活快速参与资本的生产与再生产，使得日常生活日渐深度异化，人成为从“工厂（办公室等）到商场（或者淘宝网等）”的移动物。

一切稳定的基础存在关系之中，关系解构意味着旧有稳定的解体和进入新的重建过程。尽管在资本日趋全球积累基本格局中，地方维持相对稳态受到巨大挑战，日常生活仍然是极为重要的领域，可以保留有整体不可消除的“残余”。日常生活最终转化为与人的幸福感相关，城乡规划理应致力于生产幸福感[22]。当中国城乡规划指向这一目的并持续实践，将意味着新的学科转向、新的学科“范式”出现的可能。

5 结语：可能的路径

过去30年里，城乡规划是快速资本积累过程中的重要空间工具，它不仅创造了巨大的剩余价值，它也剧烈地改变而且仍然持续改变着中国城乡的地景、社会关系和观念空间。与其他一些相关学科、专业或者知识类型比较，城乡规划的不可替代性（前面提及的学科在社会分工中最初的使用价值）仍然体现在物质空间的配置与处理，只是这些物质空间深深卷入了资本积累、权力合法性与社会正义、以及每一个人的日常生活当中，物质空间不再仅仅是物质空间自身。物质空间成为一种表征，一种结果，一种各种力量关联、博弈之后的显现；与此同时，物质空间也是个人认知世界的开始，浸透在物质空间中的观念、意识形态、社会关系、审美意识以及历史感等潜移默化地引导着人的社会化。

但是，应当辩证看待城乡规划与物质空间之间的关系。一方面，随着中国从资本稀缺型向市场稀缺型社会的逐渐转变——一个重要的历史时期，城乡规划将出现从过往的“增量型”规划向“存量型”规划的转变，而这意味着城乡规划必须在处理资本与权力的新的危机中寻找到自身的发展路径。城乡规划处理的对象——物质空间中再也不可能和过去一样的“简单”，物质空间中弥漫着更为复杂的各种社会关系和利益冲突。这种转变要求城乡规划不仅处理经济发展问题，也要应对社会问题，更应具有人文关怀的意识和情怀；这种转变要求城乡规划不仅应对短期的现实要求，解决各种现实问题，更需要城乡规划从更深层次来理解与社会、与物质空间之间的关系——对于产权、空间正义和日常生活的讨论就是一种尝试和开始。

另一方面，应思考城乡规划的不能和不该。比如，城乡规划应该、可能、可以占据所有的物质空间吗？这一命题十分值得深入讨论。前面谈到，日常生活空间作为一种局部空间，具有整体性的“残余”特质。城乡规划应该保留这种“残余”，还是挤压、试图消灭这一“残余”？又比如，在轰轰烈烈的“土地流转”运动中，村规划该不该推行，或者说，在什么条件下推行等等的问题都有讨论的价值。

最后，城乡规划与产权、空间正义和日常生活的关系，是城乡规划在转型社会时期可能的发展方向，也是未来城乡规划找到自身意义和价值的可能路径。

注释

1 http://www.zjt.gov.cn/art/2004/5/13/art_71_36436.html

2 解释它不是本文能够承担的，也不是本文目的。关于产业空间转移，一本值得参考的著作是多琳·马西（Doreen Masscy）基于英国产业空间转移实证研究和相关理论解释出版的《劳动的空间分工：社会结构与生产地理学》。

3 哈维在另外一处解释道：“消除全部空间障碍的冲动支配着资本主义，但只能通过固定空间的生产来实现。因此，资本主义就生产出适应某一特殊历史时刻积累动态的地理景观（空间关系、领土组织以及同‘全

球’劳动和功能分工联系在一起的地方系统），其结果是，为适应其后的积累，又不得不破坏和重建那种地理景观。”见哈维，正义，自然和差异地理学，472

4 大卫·哈维在《新自由主义简史》的开篇语和判断。

5 弗朗西斯科·福山在1989年出版的一本很有影响和引起争议的书，提出了资本主义在全球的胜利。但他后来又出版了《国家的建构》一书，重新修正这一提法。

6 引用汪晖的话语：“1989年，一个历史性的界标。将近一个世纪的社会主义实践告一段落”。见汪晖：当代中国的思想状况与现代性问题。此文刊、转载于多处。网络见中国学术论坛http://www.frchina.net/data/personArticle.php?id=120

7 如城市总体规划、土地利用规划等，但这些内容也在社会变化过程中发生着巨大变化，比如，规划的基本原则从原本的空间行政划拨方式向着地方政府企业主义的基本构架转变。

8 这一工具不同于计划经济时期的工具。地方政府（作为雇主）从原来的中央政府在地方的代理人，作为执行分配的管理者转变为具有强烈企业主义意图的管理者。在这一时期，城市规划作为一种工具，和政府扩大地方资产（或者财政）有直接关联。

9 张维迎在《思考中国改革》一文中曾经谈到，西方发达国家的商人主要着眼于市场不确定性和技术创新，而中国企业家主要着眼于政策不确定性与制度创新，投向市场不确定性与技术创新的注意力相对较少。张维迎，市场的逻辑，上海：世纪出版集团，2010，190页

10 杨小凯，王建国，威尔士(1992)详细记载了中国农村1980年代的制度变化。他们用12个指数描述对四种财产 (产品，劳动，土地，金融资产) 界定三类权利 (使用权，转让权，收益权) 的交易效率。中国1980年代的制度变化分为三个阶段。第一阶段为界定产品的使用权，收益权和界定劳力和土地的使用权的交易效率大大提高；第二阶段为界定产品和劳力的转让权，以及界定劳力的收益权的交易效率大大提高，界定土地转让权的交易效率也有提高。第三阶段，界定金融财产权的交易效率大大提高，界定土地转让权的交易效率更提高。但总体而言，土地产权制度变化相对於产品，劳力的交易效率的提高较小，而影响财产转让权的制度变化又小於影响财产使用和收益权的制度变化。

11 在此没有进一步讨论的是农村户籍制度改革的内容。从长远来看，要把小农经济为主的社会转变为“有中国特色的市场经济社会”，就必须铲除两种社会间资本流动的障碍，特别包括劳动力和土地。取消户籍制度就是破除了劳动力流动的行政障碍（虽然仍然还有诸多问题值得讨论）；农村土地的“户籍制度”迟早会取消——取决于资本积累危机的深度和处理方式。

12 或许会有部分作为标本，或者资本利用其稀缺性牟利而存在。

13 详尽的讨论可参见张维迎在《市场的逻辑》一书中的《产权、企业家兴起与中国经济发展》一节。

14 具有现代意义的、最早的土地管理与规划的法规可以回溯到近代时期上海租界的《土地章程》。

15 我曾经在一篇文章中讨论到：“在一个高度竞争的世界中，如何维持与改进某一空间的持续生产与再生产是最根本的问题。为了维持与增强中国的竞争力、中国商品的竞争力，中国的城乡空间、城市群空间、城市的内部空间必须优化资源的空间配置、中国的城市必须持续扩张与加速，必须加大中国城乡空间之间商品的流动（生产与再生产中各种要素的城乡流动，把小农社会转变为有中国特色社会主义市场经济的社会，亦即所谓的“城乡一体化”），必须加入新一轮的“时空压缩”，以应对越来越严峻的市场稀缺的高度危险和挑战。”见：杨宇振，时空压缩与中国城市空间极限生产，时代建筑，2011（3）

16 比如，城乡土地增减挂钩就是一种在现有制度架构下空间属性的调整。

17 关于西方发达资本主义社会的相关情况，大卫·哈维在《后现代状况》中有深刻洞见和精彩论述。

18 比如，城乡规划是否有可能积极参与“土地户籍制度”的改革过程中来？城乡规划是否有可能在目前越来越激烈的小产权房合法化的博弈中起到作用？又比如，空间属性的调整是政府行为还是市场行为？城乡规划又能够在其中起到什么样作用等都有值得进一步研究的重大价值。

19《马克思恩格斯选集》第3卷，人民出版社，212页。“正义”概念在马克思恩格斯的德文原著中是用Gerechtigkeit表示，这一概念在中文中被翻译为公平、公正、正义。

20 从这个角度而言，追求局部空间中各种公共服务（集体消费）的正义存在着可能性，尽管这一局部空间如何来定义仍然值得深入研究。类似的问题是，什么是空间社会研究的基本单位？

21 2008年以来发生了新的变化，增添了一些新的内容。这和中国从资本稀缺性社会向市场稀缺型社会的转变有关。但城乡规划作为经济发展工具的基本属性没有发生大的变化。

22 我曾经写过《幸福与城乡空间生产》小文一篇，探讨这一议题。见http://blog.sina.com.cn/s/blog_4eccae650100o21p.html

参考文献

[1] Harvey D. The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization[M]. Baltimore, Md.: John Hopkins University Press, 1985.

[2] Lefebvre H. Critique of Everyday Life (Vol. 2): Foundations for Sociology of the Everyday[M]. Trans. by John Moore. London & New York: Verso, 2002.

[3] 居依·德波，著. 景观社会[M]. 王昭风，译. 南京: 南京大学出版社，2007.

[4] 戴维·哈维，著.正义、自然和差异地理学[M]. 胡大平，译. 上海: 上海人民出版社，2010.

[5] 戴维·哈维，著. 后现代的状况——对文化变迁之缘起的探究[M]. 阎嘉，译. 北京: 商务印书馆，2003.

[6] 杨宇振. 权力，资本与空间:中国城市化1908-2008年——写在《城镇乡地方自治章程》颁布百年[J]. 城市规划学刊，2009(1).

[7] 杨宇振. 时空压缩与中国城市空间极限生产[J]. 时代建筑，2011(3).

[8] 张五常. 中国的经济制度——中国经济改革三十年[M]. 北京: 中信出版社，2009.

[9] 张维迎. 市场的逻辑[M]. 上海: 世纪出版集团，2010.

[10] 赵燕菁. 当前我国城市发展的形势与判断[J]. 城市规划，2002(3).

“紧凑城市”引导下的中国城市建设辩证思维
Dialectical Thinking of Urban Construction Based on “Compact City”

吴成鹏
Wu Chengpeng

摘要：中国高速城市化过程中的粗放建设与脆弱的发展环境让人担忧，紧凑城市理念本为解决这一问题而引入，但却存在诸多争议。文章认为“紧凑”固然有紧密且区别于“松散”的意思，但同时还有“节凑”、“协同”的意思，故“紧凑城市”在空间形态上不是松散蔓延的，在内在机制上是协同有效的，绝不仅仅是多种功能简单叠加后的混沌状态。同时提出紧凑城市引导下的城市建设有机秩序、理性住宅供给、平稳接纳汽车时代、中国城市化阶段与空间紧凑间的“悖论”说四点辩证思考。

Abstract: The extensive construction and fragile environment in the process of China's rapid urbanization make people worried, the concept of compact city was originally introduced to solve this problem, but it faces many disputes. This paper indicates that the word of "compact" of course has the meaning of “inseparable” and distinguishes from "loose", but it also means a state which is rhythmic and coordinate, so the “compact city” does not spread loosely in space form, but it is collaborative and effective in internal mechanism, and much more than just a chaotic state formed by simply stacking a variety of function elements; then, the paper proposes four aspects of understanding based on the compact city: building the city's organic order, ensuring rational housing supply, comprehensively accepting automobile era and abandoning the reason of growth stage for urban land expansion in post-five zero era.

关键词：紧凑城市；粗放扩张；集约发展

Keywords: Compact City; Extensive Expansion; Intensive Development

作者：吴成鹏，华中科技大学建筑与城市规划学院，硕士研究生。715734596@qq.com

引言

斯蒂格利茨预言，影响未来世界发展的两件大事件是美国的高科技发展和中国的城市化；2012年社会蓝皮书公布：2011年中国历史上第一次城市人口超过乡村人口，城市化水平超过50%，中国的城市化正式迈入后五零时代……。在绚烂的事例面前，中国的城市化承受着怎样

的胆颤心惊？有研究指出，从1978年城市化率19.7%提高到2009年的46.6%，中国已有135个城市出现虚胖现象，平均建成区扩展了4倍多，明显快于城镇人口的增长速度，许多城市蔓延特征表现出规模扩展系数突破“合理界线”（城市用地增长率和人口增长率之比达到了2.27:1，严重超出了国际上比较合理的1.12:1的比例）、资源存量加速逼近“生存红线”，地方政府违法逾越“和谐底线”的失衡态势（李效顺等，2011）[1]。如此城市化方式如果不加以控制，中国将面临更加严峻的耕地危机、生态危机和社会危机。

出于城市粗放发展的忧患意识，国内引入并尝试着西方“紧凑城市”理论，然而人们对“紧凑”的理解往往偏向于“紧”而背离于“凑”，本文试图在前人研究和理解的基础上澄清“紧凑”概念，比较已有措施，寻找争论解释，探讨基于紧凑城市的城市建设辩证思维。

1　争论中的选择皈依

1.1　“紧凑”概念解读

“紧凑”一词英文为“Compact”，其核心意思是指“紧密的，与同类型其它形式相比较占用空间小的”。国内学者李琳对“紧凑”的概念做了精辟解释：“‘紧凑’通常用来表达城市空间的整体状态，其结构与形态虽也由各种城市有形要素所构成，受无形要素的影响，但‘紧凑’强调城市整体的协同作用，单个要素较少用它形容……只要能在整个城市范围，或更大区域内通过结构的完善和形态的整理，减少城市扩张对土地的需求，并满足质量要求，那么较之城市以前的发展状况，现在的扩展模式便可以被称作是“紧凑”的。”（李琳，2008）[2]。这里“紧凑”的概念更加注重了“凑”字的深意，“紧凑”固然有紧密且区别于“松散”的意思，但同时还有“节凑”、“协同”的意思，故而“紧凑城市”在城市形态上不是松散蔓延的，在内在机制上是协同有效的，绝不仅仅是多种功能简单叠加后的混沌状态。

1.2　紧凑城市的国内争论

虽然紧凑城市在国内已然受到很多人的认同，但争议也从未间断，总体表现在如下几个方面：

（1）过高的密度对城市内部环境产生巨大压力，表现为：随着居住密度的增加，城市垃圾处理、水源供应、空气质量、噪音环境、犯罪行为等城市社会生态要素将为难以平衡；高密度建设会使城市人工建设痕迹增加，由此导致城市公园绿地减少、雨水渗透困难、热岛效应加剧等一系列城市自然生态环境的恶化。

（2）在市场利益驱动下，紧凑城市密集而混合的用地布局会产生高昂的竞价地租，从而进一步排挤中低收入人群的生活空间。

（3）公交导向的节点地区集中优先开发并不一定能有效较少小汽车的使用率。的确，有迹象表明，大多数居民都不愿意放弃私家车，相反有越来越多的人打算购买小汽车，中国的私人汽车消费时代已然来临。

（4）紧凑城市理论产生的背景与中国大不相同，西方发达国家城市化水平处于高度发达阶段，整体城市进程处于收缩稳定时期，而中国当前城市化进程正处于加速发展阶段，尚需要更多的城市用地来承接新产业的建立和农村人口的转化，并且目前很多城市已经呈现高密集甚至近乎饱和的状态，再提倡经凑城市建设势必加剧城市拥挤现象。

2　紧凑措施的横向比较

2.1　英国式的紧凑城市

（1）设置绿带，控制城市蔓延：制定绿带法，对经过合理规划后的城市建成区外围一定范围的土地进行政府补偿收购和限制利用，用以建设绿带，控制城市向外蔓延。绿带的设置可以最大程度的抑制城市向郊区扩展，同时可以向市民提供绿地空间。

（2）高密度、高质量、价格负担得起的住宅开发：在住宅区的开发位置上，优先开发褐色地区（城市建成区内和工厂旧址等的低利用、未利用用地，或者需翻新的原有住宅用地），竭力抑制郊外新区开发；对过去很低密度的开发模式做适当提高；强调公共服务设施的可达性，自行车和步行交通的优先设计，配套一定的就业功能，通过精心的环境设计降低建筑物的热损失；保留一定比例的适合价格住宅，降低紧凑社区的进入门槛。

（3）抑制汽车交通：城市公共服务设施紧凑化布局；通过换乘系统的顺畅化、改善收费系统等措施，提高公共交通的便利性和经济性；在城市中心区征收交通拥挤附加费，适当抑制中心区停车场建设，征收更高的城市中心区停车费，减少汽车交通向城市中心区集中；通过设置自行车专用车道，缩窄车行道、拓宽步行道等措施，增加步行道和自行车道的使用空间；车站周边高密度复合功能开发（TOD模式）。

（4）城市中心区的复兴建设与适度新建：采用“序惯法”的城市商业设施的选址建设，即按照首先为城市中心区、接下来依次为城市中心区边缘区、城市建成区、最后为郊外的顺序，进行项目选址的诱导；在满足城市健康成长的前提下，进行必要的新中心的设定，维持城市中心区的网络结构。注重利用地方文脉，促进公共空间和开放空间质量的改善提高；对小城镇，采用小而精的发展战略，引导外界财富的进入；成立城市中心区管理协会，从事环卫清扫、文化娱乐、地区遗产保护等诸多保护改善工作，且在市政府设办公室，同政府各部门保持密切信息交换。

2.2 美国式的紧凑城市

（1）精明增长：基于广域的地方自治体共同合作，制定地区未来构想；对城市圈设置成长边界；高密度、复合功能的土地开发。精明增长源自对城市无序蔓延模式的挽救，两者具体的开发模式如表1。

表1 城市无序蔓延和精明增长比较表

项目	城市无序蔓延	精明增长
密度	低密度，分散发展	高密度，集中有序
成长模式	城市边缘区（绿地）开发	填充型（现有开发用地）开发
土地利用	分离和单一的功能	混合用途
规模	更大规模的建筑街区，宽阔的道路。	符合人体尺度。更明智的建筑、街区、道路。
公共服务设施（学校、公园等）	广域、远离、更大规模。借助汽车交通	地区、配置、更小规模。在步行圈内满足日常生活需求
交通	汽车交通	步行、自行车、公共交通利用
连通性	多条环线，等级式的道路服务，没有连通的步行及自行车设施	更具连通性的道路及非汽车设施的交通网络(步行道、通道、人行横道、近道)
道路设计	力求实现汽车交通的交通量和车速最大化设计	促进多种活动开展的道路设计。交通稳静化、步行交通与汽车交通共存
规划过程	非规划的，行政机构与权力者间缺乏协作	行政机构与权力者间精心策划协作
公共空间	看重私人领域（商店街、封闭社区、私人俱乐部）	看重公共领域（街道、步行环境、公共绿地、公共设施）

资料来源：紧凑型城市的规划与设计—欧盟、美国、日本的最新动向与事例.2011: 150

（2）TOD模式：紧凑的有公交支持的开发；将商业、住宅、办公楼、公园和公共建筑设置在步行可达的公交站点的范围内；建造适宜步行的街道网络；混合多种类型、密度和价格的住房；保护生态环境和河岸带，留出高质量的公共空间，并使其成为建筑导向和邻里生活的焦点；鼓励沿着现有邻里交通走廊沿线实施填充式开发或者再开发。TOD开发模式可直观的参见图1。



图1 美国某城市傍晚鸟瞰

资料来源：陈秉钊.城市，紧凑而生态.2008年城市发展与规划国际论坛论文集，p288.

（3）TND模式：以5分钟步行距离范围为单位构建基本邻里单元，由邻里单元构成社区组织；注重邻里传统脉络的保留；重视住宅的多样性和拓展性，通过总价过滤效应，让低收入的家庭也能购买得起；重视作为邻里中心的公共空间的设计；重视土地和基础设施的利用效率，提高社区的紧凑度；较密的网状道路，狭窄适宜的机动车道宽度，优越的人行和自行车道环境。

2.3 日本式的紧凑城市

（1）城市形态有机秩序：优先开发城市建成区，珍惜和延续传统街道景观、建构筑物及空间等城市符号，通过多种方式重新焕发传统空间的生机和活力，强调城市空间的多元化，形成具备有机秩序的城市形态。

（2）用地限制：更加严格的城市建设用地转化限制。对郊外的无序化分散选址，尤其是大规模商业设施的选址进行限制。

（3）回归市内居住：划定市内居住区域，在住宅的建设、转用、取得以及房租支付等方面给予支持，建设与地区环境相融的非片面的高层公寓住宅，促进市内居住发展。

（4）鼓励公共交通和步行交通：主要依托新型轨道交通的TOD据点复合功能开发；通过收费制度、政策宣传等方式鼓励使用公共交通；在可步行的范围内配套日常生活需求设施；压缩车行道宽度，提供安全舒适的步行路及广场空间。

（5）自我评价与终止工程：对扩张型的城市基础设施进行重新评估，及时终止或改造粗放、宏大、会造成空间冷漠的工程设施。

（6）循环生态系统再生：对建成区内部及近郊特有的农田进行农业性质的开发或收购保全，保护城市的山林和自然环境，对这些要素进行综合性空间规划，力图实现循环生态系统的再生。

3 审视下的辩证思考

3.1 有机秩序下的城市形态

前文阐述了“紧凑”并非城市要素的无序密集，而是城市秩序的有机协调。有机秩序下的城市形态是物质空间秩序和非物质空间秩序的完美结合。城市的结构特征决定着物质空间秩序的好坏，城市（尤其是现代城市）始终在分散力和集中力两种力量的交织过程中不断发展[3]。纵观城市发展历程，任何一个城市都是以集中发展为伊始，在和各种外界因素发生作用的过程中，有的城市形成了自己稳定的单中心结构，有的城市则由于自身张力的异常强大，城市形态逐渐分散溢出，最终在聚纳力适宜的位置形成新的城市中心。紧凑城市的土地开发虽然有

“紧凑”二字，但仍然需要在分散力和集中力之间寻得平衡。当前，在中小城市（地方县市层级），规划新区、拓展用地似乎成为地方发展的本能反应，城区普遍呈现尺度摊开巨大，人口密度低下，土地单位产出效率不高，分散力过于盛行；在大城市、特大城市（直辖市、省会城市、地级市层级），郊区用地依赖城区引力，贴近转化为城市建设用地，总体集中程度很高。按照前文所述，有效的分散扩展也是紧凑城市的表现，对于大城市、特大城市应该科学的紧凑集中，合理的紧凑分散，并借鉴日本恢复城区自然用地的生态循环系统之经验，最终形成多中心有机簇群状的土地开发结构（图2）。对于中小城市，应遵循城市发展自身张力，适度借助外力（带有政治力的新区和产业园区），培育地方特色，形成单中心或少中心的紧凑集约用地模式（图3）。

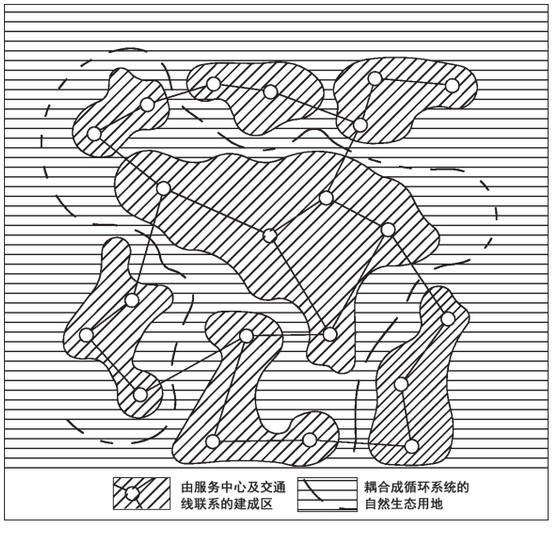


图2 多中心有机簇群的用地模式

资料来源：作者自绘

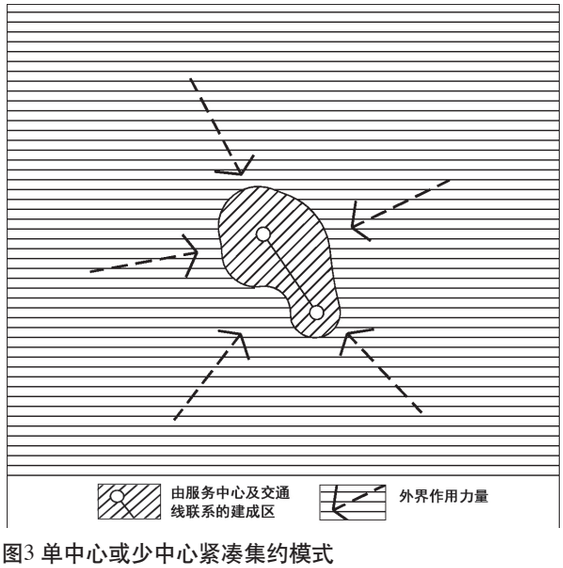


图3 单中心或少中心紧凑集约模式

资料来源：作者自绘

某种程度上可以说在现代功能理性主义的影响下，中国的城市物质空间秩序要胜过很多西方传统发达国家，但为什么西方城市的魅力却远胜中国呢？本文认为原因可在城市的非物质空间秩序中找到。通过前文各国紧凑模式比较，可以发现它们有两个共同的城市建设理念，即多元价值并存和文脉主义情感。人们为了更好的生活发明了城市，所以城市一定是一个充满活力、适合生活的地方，而多样性正好能够让城市充满活力。正如日本学者海道清信所说，“城市空间是通过历史的积累而形成的”。英国注重英伦风味，日本正在努力发掘和继承江户时代以来城市传统的优秀部分，美国在日益强化现代派文化，然而拥有数千年悠久文化的中国却在经济建设的洪流中迷失了文化方向。所以恢复和发掘城市文化符号，营造一个多元价值并存的容纳环境，是实现城市的有机秩序同样重要的内容。

3.2 理性的住宅供给

“在市场利益驱动下，紧凑城市密集而混合的用地布局会产生高昂的竞价地租，从而进一步排挤中低收入人群的生活空间”，市场经济更加健全的欧美、日本同样面临这种争论，但是在它们的紧凑城市发展模式中，总能看到提供多样化的、较高质量的、负担得起的住房供给。其实某种意义上说，住房供给带有一定的公共政策性质，要解决高密度与高地租的住房矛盾，单纯依靠市场是不够的。当前中国的住房价格非理性高涨，户均住房面积远超过发达国家标准，保障性住房偏远选址更加助长了城市蔓延和社会分异，房屋普遍为高层式公寓楼，与片区环境融和不够。一方面需要制度机制的搭建，保证多样化的、负担得起的住房供给，另一方面居民要改变房屋阔大的生活观念，同时学习日本经验，建设与片区环境融和的公寓式住宅。

3.3 积极面对中国的汽车时代

中国不可避免的在迈向汽车时代，TOD、TND开发模式固然可以在一定程度上减少对小汽车的使用，但不能从根本上解决问题，还需要多方面的措施补充。日本和英国已经开始缩小机动车道宽度，腾出更多的空间给自行车和行人，然而国内很多城市还在实行超大尺度的道路红线宽度，然道路网密度却不高。尽可能的围绕公共交通据点，在步行或者自行车距离范围内实现职住消费平衡；增加道路网密度，缩窄机动车道，营造专门的步行和自行车空间；建设覆盖全域的系统的轨道交通；制定一定的机动车停驶收费制度；倡导居民绿色出行习惯。只有这样才不会使中国的汽车时代出现泛滥局面。

3.4 中国城市化阶段与空间紧凑间的“悖论”说

荷兰学者拉森、帕林克将城市发展阶段变换为市区和郊外的成长、衰退的过程（图4）。在①至②阶段，人口集中在中心城区，城市处于成长阶段；在③阶段，郊外得到充分发展；到了④阶段，郊外继续成长扩大的同时，中心区人口开始减少；在⑤阶段，中心区人口继续减少，郊外发展呈停滞状态；至⑦阶段，郊外和中心区都呈现持续衰退状态，城市即为缩小城市；至⑧阶段，郊外的衰退状况依旧，城市中心区人口开始恢复，整体城市圈恢复到发展状态，城市进入再生时期；如果郊外也呈现人口稳定、恢复的状态，则城市进入成熟阶段。当前我国处于②、③发展阶段，在紧凑城市争论四中，中国的城市化成长阶段需要大量建设用地的事实与空间紧凑集约理念之间似乎呈现一种悖论说。中国总是有自身特点的，城市化成长阶段固然有其存在的事实，但长期以来，可以说在“发展经济学”与“政府主导”合作范式下的城市扩张模式让人担忧，难道“后发优势”和“弯道超车”仅仅是一种口号？中国的城市化进程依然要步西方城市发展轨迹之后尘？本文认为，紧凑城市是一个提高城市化质量的综合战略，

后五零时代的城市化是以“城市化处于加速发展阶段”为口号继续粗放扩张？还是转而追求城市的紧凑有效？恐怕后者当属明智之举。

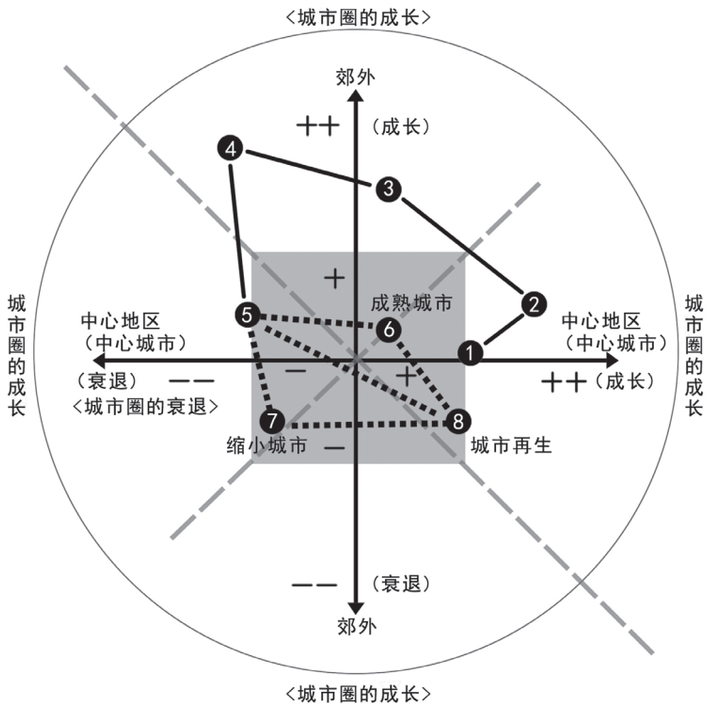


图4 城市发展阶段图示

资料来源：紧凑型城市的规划与设计——欧盟、美国、日本的最新动向与事例. 2011: 26.

参考文献

[1] 李效顺, 曲福田, 张绍良, 汪应宏. 基于国际比较与策略选择的中国城市蔓延治理[J]. 农业工程学报, 2011, 10(27): 1-7.

[2] 李琳. 紧凑城市中“紧凑”概念释义[J]. 城市规划学刊, 2008(3): 42.

[3] 孙施文. 现代城市规划理论[M]. 中国建筑工业出版社, 2007.3.

[4] 汪思彤, 杨东峰. 紧凑城市的系统检讨[J]. 城市规划学刊, 2011(6).

[5] 海道清信, 著. 紧凑型城市的规划与设计——欧盟•美国•日本的最新动向与事例[M]. 苏利英, 译. 中国建筑工业出版社, 2011.3.

人本生活——城市生活质量的追求方向
People-oriented Life: The Pursuit for City Quality of Life

刘涛
Liu Tao

摘要：城市化进程的本质动力，源于人们对美好生活质量的追求，然而生活质量在不同时期和不同地域的评价标准都不同。本文梳理了不同时期（以德国为例）和不同地域（以斯堪的纳维亚半岛和美国为代表）西方国家对生活质量的研究历程，总结出以人为本是西方国家生活质量追求的共同目标。同时结合城市发展的实质和目标，提出了应把追求安全、富裕、公平、方便、舒适优美、健康文明、丰富多彩、可持续的人本生活作为城市生活质量的追求方向。

Abstract: The essence of the urbanization power results from a pursue for a better quality of life, but the quality of life on the evaluation standards are different in different periods and different regions. This paper examines different period s(taking Germany as an example) and different regions (taking Scandinavia and the United States as a representative)on the research history of quality of life in western countries, and summarizes that the people-oriented is the common goal of the western country's pursue for quality of life. Combining the essence and target of the city development, we put forward that taking the pursuit for secure, rich, fair, convenient, comfortable and graceful, healthy and civilized, life rich and colorful, sustainable people-oriented life as the pursuit of city quality of life.

关键词：生活质量；城市生活质量；以人为本；人本生活
Keywords: Quality of Life; City Quality of Life; People-oriented; People-oriented Life

作者：刘涛，北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院，硕士研究生。maxlrs@sina.com

引言

工业革命的号角，吹响了农民进城的历程。城市化的春风先是从欧洲大地继而向全世界其他地区铺天满地的袭来。两百多年的光阴，在整个人类发展史上不算太长，却是人类创造的财富空前富足起来，物质生活提高到一个前所未有的高度，在这两百多年里创造的财富，比过去一切世代创造的全部财富还要多，还要大[1]。当我们正在为所取得的物质成就而欢欣鼓舞时，“发展”这把双刃剑的另一面也开始逐渐显露出它的锋芒。

1962年由美国海洋生物学家蕾切尔·卡逊（Rachel Carson）出版的《寂静的春天》一书以杀虫剂为例，展示了这个工业革命以来人类发明创造的杀灭害虫的伟大产品，“杀害也杀益”。带由于它的存在，所有的昆虫、鸟类从此永远消失，带来了“寂静的春天”，破坏了从浮游生物到鱼类到鸟类直至人类的生物链，使人患上慢性白血球增多症和各种癌症，引发了人类第一次对环境保护问题进行关注[2]。1972年由罗马俱乐部提交了一份研究报告《增长的极限》，该书表达了产业革命以来所倡导的“人类征服自然”的经济增长模式，造成了人与自然处于尖锐的矛盾之中，前者不断受到后者的报复，这条传统工业化道路，已经导致全球性的人口激增、资源短缺、环境污染和生态破坏，使人类社会面临严重的生存困境，实际上引导人类走上了一条不能持续发展的道路[3]。

如今，环境问题早已成为全球性问题，严重影响人类追求幸福生活，提高生活质量。城市发展到今天，到底要追求什么样的生活质量，不得不成为学术界反思的问题。本文追溯了生活质量的概念内涵发展史，结合城市发展的实质和目标，提出了城市应该追求以人为本，安全、富裕、公平、方便、舒适优美、健康文明、丰富多彩、可持续的人本生活。

1　生活质量的概念内涵

“生活质量”一词最早是由美国经济学家加尔布雷思（John. Kenneth. Galbraith）于1958年在他的著作《丰裕社会》里提出来的。加尔布雷思给生活质量的定义就是，人们生活得舒适便利的程度以及精神上所得到的享受和乐趣[4]。所谓生活质量，就是个人在享受市场商品、闲暇、公共服务及评价他所处环境的自然社会特征时的满意水平[5]。

目前为止针对生活质量并没有权威的评价标准，不同国家和地区不同时期的评价标准不同。从时间上看，各种评价标准都处在不断的修改和完善中，以德国为例，即50-60 年代对生活质量的评价标准主要关注经济的增长与物质财富的积累；兴起于70 年代的福利范式关注政府的行为与环境的影响；80 年代以来一直占据统治地位的生活方式范式，关注生活方式的多元化与宏观社会结构的变迁。近些年，随着“重新现代化”与“重新整合”概念的出现，生活方式范式将可能被新的范式取代[6]（表1）。

从地域上看，西方国家在界定生活质量概念的各种研究中，存在两种截然相反的方法[7]：一是侧重于客观生活条件的斯堪的纳维亚半岛的生活水平研究，它是建立在福利被定义为“个人对资源的支配，以控制和有意识地管理其生活条件”这一基础上的。这里的“资源”包括收入、资产、教育、知识、社会关系和社会网络等。甚至包括决定了个人对资源的利用和个人活动的范围的外部环境。显然，这种以资源为中心的福利观关注的是人们满足需求的能力，因此，这种概念框架下的指标体系会围绕着客观的生活条件来选择（表2）[8]；二是强调人们主

表1 1998年德国生活质量指标体系

主要成分	典型指标
人口	居住人口、总生育率、15岁以下人口比率、65岁以上人口百分比、外国人百分比、净移民、总初婚率、总离婚率、单亲家庭百分比
社会经济地位与主观阶级认同	不同职业群体私人住房率、就业为主要收入来源的人口百分比、按主观阶级认同的人口分类
劳动力市场和工作条件	调整后的劳动人口参与率、兼职就业率、有酬就业职业资格人数、第三产业有酬就业者、失业率、长期失业率、缴纳社会保险的雇员比、雇员对劳动市场机会的评价、平均工作周、实际工资指数、一般工作满意度
收入和收入分配	不变价格计算的人均纯收入（欧元）、新旧联邦州家庭收入比率、净收入、个人家庭收入满意度、贫困率
消费和供应	福利费用支出、不变价格下人均消费价格、私人家庭储蓄率、个人生活标准满意度
交通	个体运输模式距离比、家到工作地的时间、家庭拥有汽车比率、公共交通系统使用机会、每千户运输风险率
住房	人均居住空间、无标准设施房屋比、住房条件满意率、平均租金负担、家庭拥有住房率
健康	平均预期寿命、每千名婴儿产期死亡率、每十万居民医师人数、保健支出占国内生产总值比、早期癌症测试有用率、永久或因病残疾人数百分比、日饮酒消费、吸烟人口百分比、超重者百分比、个人健康主观评价
教育	公共教育支出、幼儿园儿童百分比、3岁以下儿童保育地点与儿童的关系、13岁儿童就学率、未完成中学基础教育的青年百分比、取得高级学位的青年百分比、大学生百分比、参与教育培训和继续教育的人员比例、缺乏数学素养的15岁学生比例
参与	联邦大选投票、政党成员比例(根据福利调查)、对政治有强烈兴趣的人群比例、工会参与率、俱乐部/协会成员百分比、义工百分比、民主制度满意度
环境	环境保护支出占本地GDP百分比、居住和交通用地、人均二氧化碳排放量、环境保护关注度、家庭废物产出
公共安全和犯罪	一般犯罪率、暴力犯罪率、对犯罪的担忧、等方密度率、犯罪案件解决率
休闲和媒体消费	自由时间t、日均看电视时间、休闲娱乐文化占可支配收入比、休闲主观满意度
全球福利措施	人均国内生产总值（欧元）、人类发展指数、社会福利保障占国内生产总值百分比、孤独感、一般生活满意度、自杀率

资料来源：参考文献[6]

观福利的美国生活质量研究，它从需求满足的角度界定福利，亦即福利最终要靠个人自己来评价。因此，社会发展的主要目标不是生活质量的客观特征而是以“满意度”、“幸福感”等人的主观感受来衡量的人们的主观福利，于是生活质量的概念框架就靠主观的社会指标来体现，如Day完全从满意度的角度对美国生活中的14个领域进行主观测量，即：对生活总的看法；家庭生活；社会生活；与工作有关的生活领域；个人健康；娱乐；精神生活；自我；健康；物品与服务的购买以及消费；物质拥有；联邦政府的工作表现；当地政府的工作表现[9]。

表2 瑞典生活质量指标体系（1968，1974，1981年）

主要成分	典型指标
健康与健康服务	步行100 米的能力，各种各样的病症，与医生和护士的联系
就业和工作条件	失业的经历，工作的体力要求，工作时离开工作地点的可能性
经济资源	收入、财产、一星期内对达到1 000 美元未可预见花费的支付能力
教育和技能	受教育年份，达到的教育水平
家庭和社会整合度	婚姻状况，与亲戚朋友的交往
住房	每个房间居住人数
生命和财产安全	遭遇到的暴力和偷窃
娱乐与文化	休闲时间的消遣，假期旅行
政治资源	竞选中的投票，参与团体和政党，反映不满的能力

注：1968 年的第一次调查中，主要成分中没有涉及生命和财产安全，而是居民食品和营养。
资料来源：参考文献[8]

实际上，不管是早期的生活质量研究，还是近期的生活质量评价，都彰显了一个共同的特点，即以人为本；无论是注重客观生活条件的北欧调查，还是注重主观感受的美国式生活质量研究，其本质是一切服从人的需求，建设更加人本化的城市。

2 以人为本，提高生活质量

2.1 城市发展的实质和目标

城市的实质是一种特殊的聚落，是人类建立起区别于农村的一种新型聚落。由于城市具有集聚规模效应，可以获得比农村更多的物质财富创造和生活水平提高，才促成了城市化的过程，成为人类文明和物质成就集中的体现。城市的功能分为非基本功能和基本功能，非基本功能是为生活在这个聚落的人服务的，而基本功能是为生活在其他聚落的人服务的，归根到底，城市是为人服务的。是人创造了城市，创造了今日的城市财富和都市文明，有了人才会有城市，人才是城市的主体，因此城市的终极目标必然是以人为本，为人服务的。人的生活质量提

高了，城市才是好的聚落。这就是城市发展的原则，一切为了人的发展而发展。

2.2 人本生活——城市追求的生活质量

人类的城市发展历史表明，城市产生于农业文明，发展在工业社会，需要在随之而来的生态文明中完善，这是目前对城市发展的规律、必然性的普遍认识和概况总结[10]。既然城市发展的终极目标和原则是以人为本，那么，追求安全、富裕、公平、方便、舒适优美、健康文明、丰富多彩、可持续的人本生活成为城市追求的生活质量。正如联合国千年报告所说的那样，“我们的一切工作必须以人为本。让世界各地城镇乡村的男女老少都有能力改善自己的生活，没有任何号召比这更崇高,没有任何责任比这更重大。只有这样……能让每个人都分享它带来的机遇”[11]。

2.3 人本生活的具体释义

安全、富裕、公平、方便、舒适优美、健康文明、丰富多彩、可持续的人本生活基本涵盖了人类对生活质量的需求的方方面面，是城市生活质量追求的终极方向。

安全是城市生活质量的起码要求。城市产生的早期安全即为主要功能，这里的安全不仅包括人身安全，还包括财产安全和其他衣食住行等多方面的安全，如食品安全、交通安全、药品安全等。只有充分保障居住在城市里的每一个市民对生活中所接触到的各类事物都有完全的安全感，才能开始建立起城市质量的基础。

富裕是城市生活质量的重要物质基础。物质财富充裕是追求生活质量的必要保障，指望贫穷的城市提供更好的生活质量简直是天方夜谭。

公平主要指城市各种人群享受到的社会保障和社会福利，不会受到年龄、肤色、民族（种族）、性别、家庭背景、健康状况等方面的歧视，人人生而平等。

方便是城市居民生活、工作、交通和游憩过程中使用各种市政设施、公共资源和公共服务的便宜程度，是城市生活质量的重要表征。只有生活设施方便、公共交通四通八达、社会服务便利的城市，才是好的生活质量的城市。

舒适优美是指城市的环境优美，干净卫生，各项公共服务设施的设计充分考虑人的需求，优美的公园、广场、绿地，舒适的座椅、游憩空间等是城市生活质量的重要体现。

健康文明主要指城市的社会风气、文化氛围等精神道德层面的东西，是体现城市居民综合素质的重要标度，好的城市生活质量必定得有健康文明的城市生活环境。

丰富多彩主要指人文艺术如博物馆、音乐厅等城市文化体育活动方面，丰富多彩的文体艺术类活动有助于提高城市的品位，提升城市的生活质量。

可持续主要指人的生活方式是否环保，低碳，要知道好的城市生活质量一定是可持续的。

以上这八个方面不一定全部囊括了城市生活质量追求的方向，但以人为本的生活却是城市

生活质量追求的终极目的，只要牢牢把握这个终极目的，就一定不会偏离城市生活质量的追求方向。

3 结语

“城市，让生活更美好”（Better City, Better Life）是2010年上海世博会的主题，也一语道出了城市生活质量追求的终极目标。城市归根到底都是为人而服务的，建立更美好的城市一直都是人类的理想和目标。中国改革开放30多年后，社会经济正处在重要的转型时期，城市生活质量的提高客观上要求我们坚持以人为本，追求安全、富裕、公平、方便、舒适优美、健康文明、丰富多彩、可持续的人本生活。实际上这也是西方国家在进入后工业化时期对城市生活质量的追求方向[6-9]，中国作为后来者，借鉴他们在探索城市生活质量应该追求的方向方面的经验是很有必要的。

参考文献

[1] 马克思, 恩格斯. 共产党宣言[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局, 译.北京: 人民出版社, 1997.

[2] Rachel Carson. 寂静的春天[M]. 吕瑞兰, 李长生, 译. 上海: 上海译文出版社, 2007.

[3] 德内拉·梅多斯.增长的极限[M]. 李涛, 译. 北京: 机械工业出版社, 2006.

[4] 郑宗生, 吴述尧, 何传启. 世界120个国家的生活质量比较[J]. 理论与现代化, 2006(4): 15-20.

[5] R Gillingham and W S Reece. Analytical Problems in the Measurement of the Quality of Life[J]. Social Indicator Research, 1980.

[6] 李莎. 德国生活质量指标体系研究及启示[J]. 调研世界, 2011(1): 60-64.

[7] 李静. 西方国家的社会福利与生活质量[J]. 江西社会科学, 2005: 170-173.

[8] 《人民生活质量指标体系研究》课题组. 德国和瑞典的生活质量指标体系研究[J]. 江苏社会科学, 2002(1): 187-192.

[9] DAY R. Relationship between Life Satisfaction and Consumer Satisfaction[C] // Coskun Samli A. Marketing and the Quality of Life Interface. New York: Quorum Books, 1987.

[10] 胡宝哲. 营建宜居城市理论与实践[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2009.

[11] United Nations. We the People: Millennium Report of the Secretary-General of the United Nations [EB/OL]. http://www.un.org/chinese/millenniumgoals/fact1.htm.

基于客观指标的城市生活质量评价研究——以286个地级以上城市为例

Evaluation of Quality of Life Based on Objective Indicators: A Case Study of 286 Prefecture-above-level Cities

袁媛 舒蓓 李珊
Yuan Yuan, Shu Bei, Li Shan

摘要：论文首先综述了生活质量概念、国内外研究进展；再结合中国城市人口的生活特征和数据的可获得性，选取了17项客观评价指标，利用因子分析法，对2005年和2010年全国286个地级以上城市的生活质量得分进行综合排序，并对五年来的排序变化进行评价。研究表明，城市生活质量排序省内差异较大的是广东省；虽然五年间大多数城市的位序都发生了变化，但变化都控制在一定的范围内；五年间城市生活质量排序可以分为不变区、下降区和提升区，所占比重最大的分别是中部地区、东部地区和西部地区。

Abstract: The paper firstly summarizes the concept of quality of life (QoL) and research progress both at home and abroad. Consideration with the life characteristics of China's urban population and data availability, the paper selects 17 objective indicators. Using factor analysis, the QoL scores of 286 prefecture-above-level cities at national level in 2005 and 2010 are calculated comprehensively, and then the order's change during 5 years are evaluated.

The research shows there is an obvious difference of city QoL in Guangdong province. Although most of the cities' sequences have changed in five years, the changes are controlled in a certain range. The changing of QoL scores can be divided into three types: the same area, dropping area and improving area, and the largest proportion respectively is the central region, the eastern region and the western region of China.

关键词：生活质量；指标体系；因子分析；综合评价

Keywords: Quality of Life; the Indicators System; Factor Analysis; Comprehensive Evaluation

基金项目：国家自然科学基金（项目编号：41071106），中央高校基本科研业务费中山大学青年教师培育项目（项目批准号：11lgpy101），2011年广东省科技厅软科学项目（项目编号：2011B070300106）联合资助

作者：袁媛，博士，中山大学城市与区域规划系副教授、硕士生导师，注册规划师。
yyuanah@163.com
舒蓓，中山大学城市与区域规划系，硕士研究生
李珊，中山大学城市与区域规划系，硕士研究生

导言

改革开放以来，我国进入了一个持续、高速的发展时期，这种举世瞩目的发展带来了经济财富的迅速增长和社会形态的巨大变化。在中国社会面临经济社会双向转型的关键时期，生活质量的问题备受政府和学术界的关注。政府将不断提高人民的生活质量列为工作的重要目标和社会发展所追求的最高原则。城市作为人口和经济的聚集中心，提高城市生活质量是关系到个人、社会和国家的系统工程，也是全面建设小康社会的出发点和最终落脚点。

国内不少学者开展过城市生活质量研究，存在一些不足：一是研究的方向趋同，主要集中在生活质量评价指标体系的构建或是对有限城市的综合评价研究，由于所选取的指标往往雷同，导致得出的结论趋于一致、提出的对策流于表面；二是，即使有比较完整的研究构架，却因地级市统计数据获取的困难、口径的不一，研究局限于省级、直辖市层面而无法实现实质性的突破；三是，现行对生活质量研究的综合评价方法（主要指相等权重法和专家咨询法）存在着严重缺陷，相等权重法忽视了指标之间的相关关系导致计算结果的可靠性减弱，而专家咨询法受选取的专家范围和专家知识背景、认知的历史局限性的制约，会对最后确定的权重产生影响[1]；四是，研究尚停留在静态的截面数据上，缺乏时间纵深和动态变化。针对上述问题，本文运用因子分析的方法，结合2005年和2010年286个（拉萨缺数据）地级以上城市（包括直辖市、副省级城市、省会/首府地级城市、非省会地级市）生活质量客观指标，从时间和空间两个层面对比分析城市生活质量的水平和变化的空间分异特征。

1　生活质量研究综述

1.1　生活质量的概念

生活质量是一个多学科的概念，对它的定义多达百余种。但是，综合来说，国内外学者们都是从三个角度来理解生活质量的[2]（表1）。

福利地理学对生活质量定义是：以明确指标显示的个人或团体的社会福利状况。斯特拉斯克莱德大学（University of Strathclyde）的Michael Pacione是这一领域的代表人物，他探讨了城市地理学中生活质量的研究。他认为，生活质量的含义在不同的使用条件下是不同的，一般情

表1 对生活质量概念的三种理解

定义	代表国家或代表人物	评价
社会中人们客观生活条件的综合反映	中国学者大多数是从客观物质生活条件方面来研究生活质量的。代表学者：厉以宁、冯立天。	最大的优点是能客观地反映和测量，主要研究客观的资源分配，因此在很大程度上受社会经济条件的影响和制约。
人们对于生活总体水平和各种客观生活条件的主观评价，看作人们对生活的总体及其各方面的满意度	策源地是美国，美籍华裔社会学家林南和世界卫生组织都是从主观角度给出定义的。	这种评价、总结或满意度受个体所处时代及其价值观的影响，具有一定的文化依赖性。
两种理解结合起来进行考虑，由反映人们生活状况的客观条件和人们对生活状况的主观感受两部分组成的	现在的学者都比较推崇这种定义方法。	较为全面和完善的一种定义方式，将反映人们生活状况的客观条件和人们对生活状况的主观感受结合起来，克服了主观感受型生活质量和客观条件性生活质量只强调两者之一的片面性。

况下，它是指任何环境条件（例如空气和水污染，贫穷的居住环境）下人们的生活状态，或是指这些人自身的某些属性（例如，健康或教育水平）。目前，人们对生活质量的研究兴趣在不断增长，其中最热门的就是对人和日常生活的城市环境之间相互关系的研究。寻求理解人与环境关系的实质是典型的地理问题，而这正是社会地理学分支的核心。在特定的地理背景下，这可以解释为对城市居民和城市生活环境之间关系和谐与否的关注[3]。

1.2 国内外研究的形成与发展

1.2.1 国外生活质量研究过程

英国剑桥学派福利经济学家庇古（Pigou A. C.）于 1920年在《福利经济学》（The Economics of Welfare）中首次明确使用了“生活质量”的概念以描述福利的非经济方面。不过，庇古的提法在当时并没有引起广泛关注。直到1958年，美国经济学家加尔布雷斯（J.K.Galbraith）在《富裕社会》一书中首先提出了生活质量的概念，他因而被看做是生活质量概念及其研究的开创者。他认为，生活质量的本质是一种主观体验，主要包括个人对其人生际遇的满意程度、以及在社会中实现自我价值的体验等[4]。1960年，美国发表的“总统委员会国民计划报告”和美国哈佛大学商学院鲍尔（Bauer）等人发表的《社会指标》一书中正式提出生活质量这个专门术语[5]。

50—60年代是生活质量研究的成熟期，生活质量的研究在美国各地蓬勃展开，其特点是偏重于理论方面的研究。

60—70年代，美国学者对生活质量的测定方法及指标体系做了大量研究。70年代，坎贝尔（Angus Campbell）等做了一个关于美国社会生活质量的全国抽样调查，将重点放在对生活整体的满意度及对13个生活具体方面满意度的研究上。并且，他将生活质量定义为生活幸福的总体感觉[6]。

80年代至今，在应用研究的基础上，开始侧重于对城市人口生活质量的预测。

到了90年代，生活质量和与其密切相关的人类发展概念已成为许多国际会议的中心议题，这表明人们对生活质量的关注已经呈现出国际化的趋势。此外，生活质量指标体系的研究还呈现出跨学科的趋势[7]。

1.2.2　国内生活质量研究的发展历程

我国对生活质量的研究主要经历了以下三个阶段[8]（图1）。

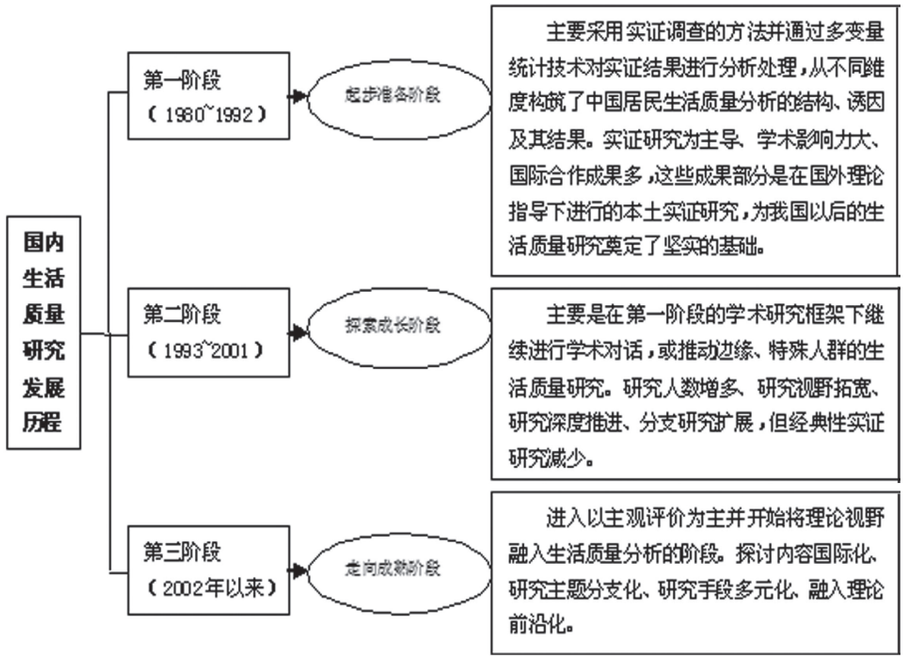


图1 国内生活质量研究的发展历程

薛兴华，王运泉等根据我国30个省会、直辖市的实证研究，采用客观评价法建立了城市居民生活质量评价指标体系，然后评价结果将城市居民的生活质量状态分为五种类型，并其中存在明显的区域分异特征[9]。孙峰华、魏晓等（2005）在借鉴西方发达国家对城市人口生活质量研究的基础上，依据中国的实际，创建生活质量评价指标体系，并对中国31个省会城市人口生

活质量进行综合评价排序和等级划分[10]。中国城市生活质量研究中心（2011）在《中国30个城市生活质量调查报告》中，指出了中国经济高速发展过程中存在的“两大反差”：一是高速的经济增长与居民生活质量的提高存在反差；二是居民实际生活质量与居民主观感受存在反差[11]。

2 构建生活质量评价体系

2.1 评价指标

本文指标的选取主要是基于全面性与指标内涵明确性相结合的原则、合理性与可操作性相结合的原则[12]和符合中国国情与国际标准接轨相结合的原则[13]。

为了指标的名称、涵义、计算口径和统计方法在最大程度上与国际标准接轨，笔者参考了国际上关于生活质量的评价指数（表2）。

表2 国际上关于生活质量方面的评价指数比较

指数	提出机构	评价对象	指数构成
物质生活质量指数	美国海外开发委员会	衡量一个国家人民的营养、卫生、保健、国民教育等方面的水平	识字率（15岁以上的成人）、婴儿死亡率、平均寿命
人文发展指数	联合国开发计划署	衡量包括生活质量在内的社会发展核心指标	健康水平（以出生时的人均寿命为衡量指标）、教育程度（以人均受教育年限为衡量指标）和生活水平（以人均国内生产总值为衡量指标）
生活质量衡量标准	世界卫生组织	衡量生活质量	身体机能、心理状况、独立能力、社会关系、生活环境、宗教信仰和精神寄托
ASHA（美国社会健康协会）	美国社会卫生组织	衡量社会健康水平	由就业率、识字率、平均预期寿命、人均国民生产总值增长率、人口出生率、婴儿死亡率六项组成
城市生活质量评价标准	英国默瑟人力资源咨询公司	衡量城市生活质量	包括经济环境、教育水平、交通系统的效率、社会治安状况以及医疗和休闲娱乐设施的水平等
中国城市生活质量指数	北京国际城市发展研究院	衡量城市生活质量	包括居民收入、消费结构、居住质量、交通状况、教育投入、社会保障、医疗卫生、生命健康、公共安全、人居环境、文化休闲、就业率等

资料来源：北京国际城市发展研究院数据中心

由于目前我国现在仍属于发展中国家之列，社会经济发展的程度还没有达到对居民的精神生活进行社会统计的必要和可能[14]，因此构建客观指标评价体系来对全国286个地级城市居民生活

质量进行研究。本文选取了10个客观评价因子、17项评价指标，构建起评价指标体系（表3）。

表3 生活质量评价指标体系

评价因子	评价指标	变量标志	单位
居住	人均住房使用面积	V1	平方米/人
交通	人均城市道路面积	V3	平方米
	每万人拥有的公共汽（电）营运车辆数	V4	辆
收入	人均国民生产总值	V5	元
	城镇居民人均可支配收入	V6	元
消费	城镇居民人均消费性支出	V7	元
	人均居民生活用电量（市辖区）	V8	千瓦时/人
就业	城镇登记失业率	V9	%
文化	每百人公共图书馆藏书	V10	册、件
教育	每万人拥有高等学校在校学生数	V11	人
健康	每千人拥有医生数	V12	人
	每十万人拥有床位数	V13	张
环境	人均绿地面积	V14	平方米
	工业废水排放达标率	V15	万吨
社会服务	第三产业占GDP的比重	V16	%
	人均社会消费品零售总额	V17	元/人

2.2　数据来源与预处理

本文在实证分析中所采用的数据，人均住房使用面积、每万人拥有的公共汽（电）营运车辆数来自《中国城市年鉴》，城镇居民人均可支配收入和消费性支出来自《中国区域经济统计年鉴》，其他的数据均引自《中国城市统计年鉴》（缺拉萨的资料）。

对评价指标的原始数据运用公式$y_i = \frac{x_i - \bar{x}}{s}$、$s = x = \sqrt{\frac{\sum_i^n (x-\bar{x})^2}{n}}$进行标准化处理，以消除量纲的影响。式中，$y_i$代表某指标的标准分值，$x_i$则为该指标的原始数值，$\bar{x}$ 为该指标的平均值，s为该指标的标准差，n为样本数（287个地级以上城市）。由于城镇登记失业率是大于零的指标，所以用其相反数代替其本身的数值，使逆指标转化为正指标。

2.3　数据分析

利用SPSS.16.0统计软件，采用KMO检验法和Bartlett球度检验法进行对因子分析的可行性

进行检验。根据KMO样本适合度测试可以看出,指标之间偏相关系数的 KMO统计量>0.8,说明选取的指标之间共同的因素比较多；同时, Bartlett球形检验结果显著<0.01,拒绝原假设,说明各指标间取值相关,数据适合进行全局主成分分析。使用指标的相关矩阵提取主因子，为简化对主因子和指标的解释，采用具有 Kaiser 标准化的正交旋转，前4个特征值贡献率已达到71.162%，说明前10个评价因子基本代表了全部指标所具有的信息，故选取前4个因子为主因子，分别记作：f_1,f_2,f_3,f_4，记城市居民生活质量综合指数为Fi：

Fi=$\sum V_i * f_{ij}$（V_i:第j个主因子的贡献率（j=1,2,3,4）,f_{ij}:第i个城市在第j个主因子上的得分）。

计算出2005年和2010年286个城市生活质量的综合得分。然后，按照得分进行排序（表4）。

3 城市生活质量综合评价

3.1 排行榜前、后十位城市的分析

分省区而言，排名前十位的城市，广东省最多，2005年有5个，2010年有6个。而排名后十位的城市，2005年也是广东省最多，有3个，其次是甘肃省、陕西省和云南省，各有2个；2010年后十位城市，甘肃省最多，达到3个，陕西省和黑龙江省次之，各有2个，广东省没有。这说明，2005年广东省内生活质量的差异巨大，这与省内经济、社会发展不平衡密切相关。2010年广东省内部的生活质量差异略有改善，但甘肃省和黑龙江省的生活质量相对下降。

表4 286个城市生活质量综合评价及排序

排名	城市	2005	城市	2010
1	深圳	3.379	深圳	3.359
2	广州	1.439	东莞	1.115
3	上海	1.407	上海	1.219
4	北京	1.246	北京	1.168
5	珠海	1.141	广州	0.754
6	厦门	0.932	厦门	0.944
7	南京	0.930	鄂尔多斯	0.671
8	杭州	0.822	佛山	0.723
9	佛山	0.815	珠海	0.754
10	无锡	0.749	中山	0.538
．．．．．．				
277	定西	−0.403	武威	−0.331
278	渭南	−0.403	渭南	−0.352
279	广安	−0.405	黑河	−0.355
280	昭通	−0.408	固原	−0.381
281	临沧	−0.428	昭通	−0.389
282	陇南	−0.443	定西	−0.393
283	汉中	−0.453	陇南	−0.397
284	河源	−0.550	平凉	−0.400
285	云浮	−0.552	商洛	−0.456
286	阳江	−0.588	绥化	−0.568

鄂尔多斯作为西部地区唯一一个挤进2010年城市生活质量排行榜前十的中小城市，其除了拥有丰富的自然资源外，五年来生产总值飞速增长，产业结构不断调整，第三产业逐渐取代第二产业的核心地位。政府同样致力于生态保护，植被覆盖率已经达到70%以上[15]。

东莞2010年的序位直升至第二位，超过上海、北京、广州，其优势

主要得益于其强大的经济实力和产业优势，区位方面的也有较为明显加分。

3.2　五年间城市生活质量变化的城市分异研究

将2005年和2010年分别作为坐标的纵轴和横轴，以286个城市五年来的生活质量的排序绘制散点图（不同颜色的圆圈代表不同的地级市的序位，以X=20，Y=20，Y=X+10，Y=X-10和X=Y五条参照线将图划分为五个区域）。划定的五个区域分别为：上升区，下降区，不变区，大幅度上升或下降区。

上升区：排名上升的城市有76位，上升的平均位序值是52，2005年有42个城市的排序都在200名之后，仅仅只有2个城市（东莞和昆明）的排名在50名之前。

下降区：排名下降的城市有121位，可见统计中接近半数的城市位序都是下降的。下降的平均序位值是38，2005年有27个城市位列200名之后，仅12位城市位列50名之前，2010年位列200名之后的城市达到了51个。可见，2005年排名靠后的城市生活质量位序的波动会比较大。

不变区：我们将排名在十名以内变动的城市均位于不变区。从城市分布看，排名靠前的城市，波动越小，比如说深圳、上海、北京、和广州等，反映出经济发展水平越高的城市生活质量的波动也越趋于稳定。

大幅度上升或下降区：上升或下降的位序往往很难界定，这里暂定为百名的变化。上升位数超过200名的城市有2个（北海和河源），都拥有丰富的旅游资源，除此之外上升位数超过100名的城市还有7 个，而下降位数超过百名的城市有3个。相对而言，大幅度上升或下降的城市个数比较少，反映出五年间虽然大多数城市的位序都发生了变化，但是大部分排名的变化都控制在一定的范围内，并没出现太大幅的波动。

3.3　五年间城市生活质量变化的区域分异研究

城市生活质量排序的变化中（表5），下降区所占的比重（43%），远远超过提升区和不变区。相较于2005年，2010年城市生活质量的水平在原有的基础上没有提高或是提高的程度微乎其微。可见，经济的发展并一定能够带动生活质量的提高。

下降区所占比重最大的是中部地区（36%）。中部排名下降的44个城市中，安徽省最多有9个，其次是湖南省和山西省，各有8个（图2）。以安徽省为例，究其排名下降的原因，一是因为省内发展分化明显，造成落后地区居民的生活质量难以提高或是提高缓慢；二是由于资源约束明显，淮北、淮南、马鞍山和铜陵4个资源型城市的发展严重地依托煤、电、钢、铜等基础产业支撑，受国内外市场和宏观调控政策影响较大，从而影响了居民生活质量的提高。

表5 五年间区域的城市生活质量排序变化统计

	东部		中部		西部		东北部		总计	
	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例	数量	比例
提升区	20	26%	24	32%	30	39 %	2	3 %	76	27%
不变区	41	47%	13	15 %	23	26 %	10	11%	87	31%
下降区	26	21%	44	36%	30	25 %	21	17%	121	43%

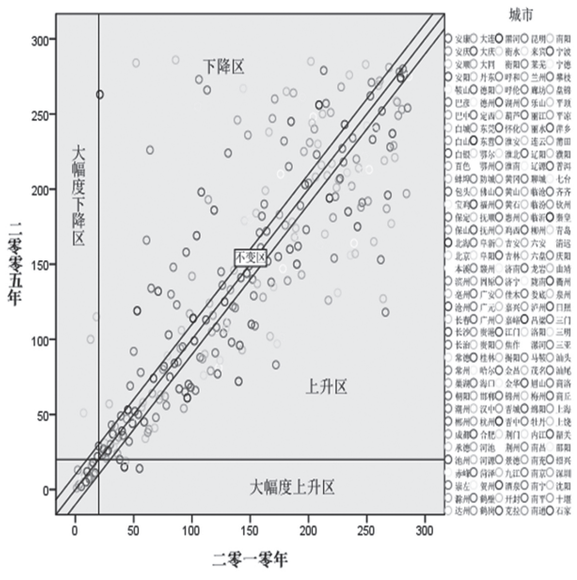


图2 2005—2010年城市人口生活质量排序的比较

不变区中排名完全没有变化的有10个，所占比重最高的高数东部地区，比重高达41%，主要分布在广东省、江苏省、浙江省。排名靠前的城市有深圳、上海和北京，排名靠后的有渭南。这说明生活质量的变化具有相对稳定性，像北上广深这样一线的大城市，经济、社会发展的水平较高，城市总体的综合实力较强，因而生活质量维持在一个比较高的水平上，波动就比较小；与之情况恰好相反的渭南，由于社会经济基础薄弱，生活质量稳定在一个比较低的水平上。可见，生活质量的稳定度受经济发展水平的制约。

提升区变化最为明显的是西部地区，有30个城市的人口生活质量的排名均有提高，约占总数的30%。其中，广西本省14个城市就占了10个名额，可见该省整体的城市生活质量提高了。过去五年，广西省经济发展较快，产业结构发上重大变化，以“四个非常”保障和改善民生，人民的生活质量有了全面的大幅度的提高。四川省生活质量排名上升的城市数也有8个。总体说来，西部地区城市生活质量排名上升，追究其原因：一方面，在建设小康社会的政治背景下，西部的地方政府将以改善民生为重点的社会事业放在重中之重；另一方面，国家“西部大开发”的政策给西部的快速发展予以了很大的优惠。

4　结语

本文选取相隔五年的两个年份做286个地级市生活质量的综合评价分析，有利于从时间、空间两个角度全面掌握我国地级以上城市生活质量动态变化的情况，这也正是本文的贡献之处。

通过对全国286个城市人口生活质量进行综合评价和排序，我们发现2005年排名前、后十位的城市数目，广东省都是最多的，这说明广东省内部城市生活质量差异悬殊；2010年广东省的这一情况有了改善。五年间大部分城市的生活质量都有很大的变化，但是这种变化都控制在一定的范围内，即城市生活质量具有相对的稳定性。这在发展最快和最慢两个类别的城市中反映得最为明显。

最后对城市生活质量排名做地域分异的研究，发现：城市生活质量排名的下降区、不变区和提升区所占比重最大的依次是中部、东部和西部地区。整体来看，大部分城市的生活质量的排名是下降的。这与各个城市自身经济社会的基础状况以及国家的产业政策密切相关。

城市生活质量的变化与经济社会的发展状况是密切相关的，但是并不能将其视为生活质量变化的决定性因素，两者之间也不存在直接的线性关系。

参考文献

[1] 彭念一, 李丽. 我国居民生活质量评价指标与综合评价研究[J]. 湖南大学学报, 2003(9): 21-25.

[2] 风笑天. 生活质量研究：生活质量研究进展综述[J]. 社会科学研究, 2007(06): 1-8.

[3] Michael Pacione. Urban Environmental Quality and Human Wellbeing—A Social Geographical Perspective[J]. Landscape and Urban Planning, 2003, 65: 19-30.

[4] 周长城, 刘红霞. 生活质量指标建构及其前沿述评[J]. 山东社会科学, 2011(01) : 26-29.

[5] 刘晶. 城市居家老人生活质量评价指标体系研究[D]. 华东师范大学, 2005: 1-191.

[6] 易松国. 生活质量研究进展综述[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 1998(01): 105-112.

[7] 上海市城市社会经济调查队课题组. 城市居民生活质量评价指标体系的构建[J]. 上海统计, 2002(12): 16-19.

[8] 王培刚. 论中国生活质量研究的发展历程和未来取向[J]. 学习与实践, 2011(11): 81-97.

[9] 薛兴华, 王运泉. 中国30个省会城市居民生活质量评价与分类[J]. 洛阳师范学院学报, 2004(05): 113-117.

[10] 孙峰华, 魏晓, 王兴中, 邵举平. 中国省会城市人口生活质量评价研究[J]. 中国人口科学, 2005(01): 67-73.

[11] 中国城市生活质量研究中心. 中国经济发展中的两个反差——中国30个城市生活质量调查报告[J]. 经济学动态, 2011(07): 3-14.

[12] 李丽. 我国居民生活质量的统计分析[D]. 湖南大学, 2003: 1-48.

[13] 杨雪, 刘迪. 中国城市人口生活质量区域性量化研究[J]. 人口学刊, 2009(04): 16-22.

[14] 高弘, 高伶弘, 高俐弘. 各地区居民生活质量评价初探[J]. 生产力研究, 2006(09): 119-120.

[15] 中国城市竞争力研究会. 中国城市竞争力年鉴2011[M]. 中国城市竞争力研究会出版社, 2011.

幸福城市——中国城市发展的新价值取向
City for Happiness: The New Value of Chinese Urban Development

何斌
He Bin

摘要：本文从中国人普遍不幸福的现实提出对中国城市发展价值取向的质疑。借鉴多伦多大学理查德·佛罗里达教授的研究思路，分析了国内外幸福感和居住地的关系、民众幸福感和经济发展的关系，提出当前我国应以幸福城市作为城市发展的新价值取向，借鉴国民幸福指数（GNH）来考评我国东部城镇的发展水平。

Abstract: The value of Chinese urban development was questioned from the reality that Chinese people are generally unhappy. The relationship between economic development in domestic and abroad, as well as residence and happiness was analyzed according to the theory of professor Richard Florida, from University of Toronto. We propose the City for happiness as the new value Orientation of urban development in China, Gross National Happiness (GNH) should be a factor in evaluating development of Chinese eastern cities and towns.

关键词：幸福城市；城市发展；价值取向

Keywords: City for Happiness; Urban Development; the Value

作者：何斌，中国城市规划设计研究院深圳分院，城市规划师。mbinhe@126.com

1　当前城市发展价值取向的质疑

1.1　中国人普遍不幸福

尽管中国经济飞速发展，成为全球经济增长最快的经济体，人们生活水平大幅提高，在新浪网进行的“你的城市生活质量如何”网络调查[1]中，有71%的人不满意当前的城市生活质量，只有14.5%的人表示满意。涵盖全球124个国家的盖洛普福祉调查（Gallup Wellbeing Survey）[2]表明，大多数中国人都认为生活并不幸福。被访者中认为感觉生活“蒸蒸日上”的只有12%，这与阿富汗和也门相同；“勉强糊口”的占71%，与海地和尼泊尔差不多；“非常痛苦”的为17%，这一比例比苏丹、巴勒斯坦地区和伊拉克还高。

人们情绪低落，感觉不幸福的部分原因在于：现代生活的严酷、贫富差距、竞争激烈、偿

贷压力和日益增长的物质主义。在英国金融时报中文网关于“中国城市宜居吗”[3]的讨论回帖中，大部分人质疑中国的城市的宜居性，认为中国城市不宜居的主要因素依次是社会公平、生态环境、生活方式、公共设施便利性与舒适性、公共安全、城市文化与精神、城市形象与尺度等方面的问题。

1.2 当前城市发展的价值取向

改革开放以来，GDP成为我过衡量城市发展、政府政绩的主要指标，这一标准有效的推动了我国经济的快速发展，同时也带来许许多多环境和社会的问题。在GDP高速增长的推动下，有别于传统有机生长的城市，大多数城市是通过自上而下规划，短时间爆炸式发展而成的。在东部一、二线城市中几乎都可以看到正在建设中的巨型基础设施和高楼大厦。新兴城区常常是巨型尺度、高效运转但却缺乏生气的现代街区，他们以展现地方的自信和经济建设成就为宗旨。这些新兴的地区传达了城市发展的价值取向：经济与效率。

2 幸福的地理分布

2.1 日益极化的世界，日益不平衡的中国

多伦多大学理查德·佛罗里达教授指出[4]：全球化浪潮下的世界不是像作家汤马斯·佛里得曼（Thomas Friedman）所宣称的“世界是平的”，而是更加的崎岖不平，其真正的面貌像是大峡谷的地形，他称之为“尖峰世界”。全球的经济活动集中在为数不多的优势地区，属于峡谷的峰顶，而世界上其他多数的地方则是属于经济活动的弱势地区，位于峡谷的谷底。全球经济共有40个峰顶地区，主要是由大城市所构成的经济超级区域（mega region）。因为集聚效应的加剧，并不是每一个城市都能在竞争中处于优势，更多的城市处于发展劣势。城市在“尖峰世界”中所处的位置，不仅仅关系到城市的兴衰强弱，更影响到其居民生活幸福和未来前途。

参考佛罗里达与帝莫西·古尔登（Timothy Gulden）等人的研究思路[5]，运用美国国家海洋与大气管理局（NOAA）的国防气象卫星计划的数据，通过夜间灯光照明的情况来估算当地的经济活动，从而估测“以灯光为基础的区域生产总值”。从美国国家海洋与大气管理局（NOAA）发布的1992年—2009年之间卫星拍摄的全球夜间灯光变化图（图1），我们不难看出国内经济产出同样惊人的集中，珠三角、长三角、京津冀、成—渝四大城市群是最耀眼的区域，第二梯队的有哈尔滨—长春—沈阳—大连城市群、山东半岛城市群、海峡西岸城市群等。

根据国家统计局数据，2011年江三角洲城市群GDP为3.77万亿，约占全国的8%；长江三角洲城市群约占全国GDP为8.08万亿，约占全国的17%，京津冀城市群GDP为3.62亿，约占全国的的8%，成渝城市群GDP为2.23万亿，约占全国总量的5%，四大城市群GDP共占全国GDP总

量的38%。从这些数据中可以看出我国的经济发展集中于这四大城市群，他们是我国经济发展和增长的主要引擎。

随着技术的革新和交通条件的改善，各种经济要素都越来越具有流动性。从1992年—2009年这18年的灯光变化来看中西部和东北地区城市群正在兴起。在市场经济和全球化的推动下，在中国可以同时观察到两种明显的趋势——集聚和分散。一方面，一般性的经济活动，如一般性的制造业和服务业在全国各地扩展开来，呈现出从沿海向内地梯队转移的趋势；而另一方面，更高层次的经济活动，如设计、金融和传媒等经济活动日益集中在少数的地点，高端人才正在北京、上海、广州、深圳等一线城市加速集聚。

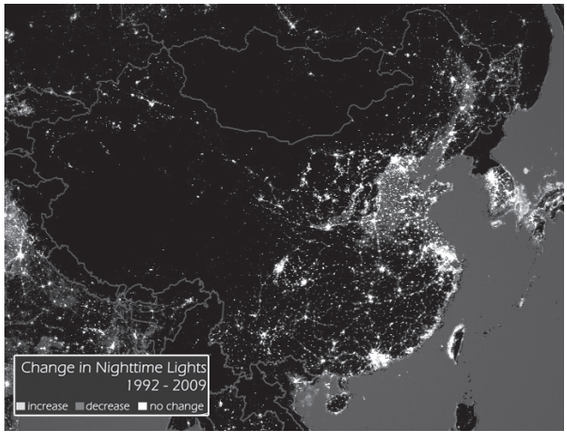


图1 1992—2009年中国夜间灯光变化图

资料来源：NOAA

根据古尔登的灯光照明数据，中国65%的经济产出是有25%的人口所在的区域创造的。对比美国，尽管美国的人口和生产力分布不平衡，但是分布在相对而言比较多的几个区域。我国的工业化开始的较晚，受区位、自然条件、经济社会发展水平等多方面因素的影响，资源和生产力更加集中，呈现出一幅经济发展更加不平衡的图景。发达的城镇群飞速发展，而其他地方的增长非常缓慢，因此大量的农村人口涌入这些城镇群，形成了我国东中西区域严重不平衡现象。不仅如此，这种不平衡也体现在省域层面内部。

2.2 全球居民幸福感地理分布

从全球范围来看，最幸福的地点也并不在那些经济最发达的地区。2010年盖洛普世界民意调查（Gallup World Poll）[2]在对全球132个国家进行调查后，评选出了“世界最幸福国家”，前十名分别为丹麦、芬兰、挪威、荷兰、哥斯达黎加、加拿大、瑞士、新西兰 、瑞典、奥地利。美国虽然是世界上最富有的国家，但却连前十名都没有进入。这些前十名的国家人民生活富足、社会平等和谐，虽然不是最富裕的国家，但也不是贫穷的国家。



图2 世界最宜居城市前十名城市分布

资料来源：《The rise of the mega-region》,《Cambridge Journal of Regions, Economy and society》

每年两大权威媒体和咨询机构——《经济学人》（The Economist）的“经济学人信息部”（EIU: Economist Intelligence Unit）、美世公司（Mercer）都会发起关于

全球宜居城市的评选。以EIU[6]和美世公司[7]2011年全球最宜居城市前十名的地理分布来看（图2），主要集中在欧洲、澳洲和北美。把这些城市地点标注在古尔登绘制的世界经济活动图上同样可以发现这些城市并不分布在经济活动最活跃的区域，也不分布在经济不发达的地区，而是在第二、第三梯队的经济发达城市中。

2.3 中国居民幸福感地理分布

国内关于城市居民幸福感的调查尚未有成熟的、得到广泛认同的评价体系和权威机构。目前有多个组织机构参与主办和评选中国最具幸福感城市，其中比较具有影响力的有新华社《瞭望东方周刊》主办的《中国最具幸福感城市大调查》，从它评出的中国最具幸福感城市的排名结果来看，2009年至2011年最具幸福感的城市（地级市以上）前十名的排名中，有成都、杭州、宁波、长沙、昆明、南京、无锡、天津、重庆、珠海、广州、长春、西安、南昌、银川、通化十六个城市。这些上榜城市几乎都不是一线城市，他们分布在最闪耀区域的边缘或者是相对不那么闪耀的区域（图3）。



图3 中国最具幸福感城市前十名城市分布

资料来源：NOAA

2.4 幸福感与居住地的关系

幸福是一个复杂的主观概念，它以人为主体，受社会、经济、文化、政治、自然环境、生理条件等多因素的影响。居住地对幸福感的影响是一个综合了诸多影响因素的一个综合性因素。

在佛罗里达和盖洛普咨询公司合作的“居住地点与幸福感调查”调查中，覆盖了2.7万人，大量的数据证实了幸福和居住地点的关联。居住地在是生活的核心因素，影响人们工作、教育、爱情的发展。人身安全及经济安全、基本服务、公共治理、开放程度、美学等因素影响着居住地的幸福感。

居住地是实现幸福的平台，它提供人们赖于生活的有形和无形空间环境，并为人们所用；居住地是兴奋和创意的主要来源，它提供的视觉和文化刺激，能够“激活”一个人的精神状态；居住地是精神的物化载体，让人们产生自豪感和归属感。

零点集团调查发现[8]，虽然都市生活依然是人们心之所向，但生活在都市的人们普遍有向更小城市甚至农村流动的意愿。超大城市的惊人房价、昂贵物价及巨额时间成本足以抵消普通人来之不易的幸福感。高达48.4%和55.9%的北京及广州居民认为生活在中小城市甚至是小城镇和农村更加幸福。

不同的地方有不同的生活体验，呈现出不同的群体性格特征，人们总是在寻找适合居住的地方。有些人可能会在小镇平静的生活中找到安宁，有些人可能会在都市的喧嚣中找到乐趣，也有些人可能在农村的田园生活中找到归属。从这个角度来看，不同的人会有不同的选择，在任何地方都可以找到幸福。不同类型的地方所提供的各种“硬件”和“软件”环境，影响着当地居民的幸福感。

3 幸福与经济发展

经济发展是指由于科技、社会进步而推动的国家经济质的改变和结构的调整，主要的衡量指标是人均GNP或GDP的增长状况，他们反映的是国家经济生产力的提升情况以及国民享受的物质福利。经济发展水平是影响物质福利水平的关键因素。

规模庞大的社会科学性质的“世界价值观调查”（World Values Survey）综合了从1981年到2007年的各国调查，结果发现，在研究涉及的52个国家中，有45个国家的民众的幸福感上升。利用该调查的数据，国际研究幸福问题的著名学者Ronald Inglehart把生存和福祉 （survival and well-being）与人均GDP的关系划分为两个阶段[10]：经济收益阶段（Economic Gains）和生活方式多样化阶段（life style）。在前一阶段，幸福提高对经济增长比较敏感，幸福随着经济增长明显提高；而到了生活方式多样化阶段，经济增长对幸福提高的作用变得非常微小。根据Inglehart研究结论，5000美元（以1995年美元的购买力作为计量标准）是经济收益阶段和生活多样化阶段的分界点。根据IMF的发布的数据，2011年中国人均GDP达到5 414美元，按购买力平价PPP计算，2011年中国人均GDP达到8 382美元（换算为1995年美元的购买力计算为5 207美元），超过了5000美元的分界点。从国际比较的视角，即便考虑到中国区域经济不平衡发展的国情，至少可以肯定当前中国东部地区的人均GDP水平已经进入Inglehart所定义的生活方式多样化阶段。虽然国内仍有许多欠地区仍未进入生活方式多样化阶段，经济发展是当地的居民幸福感提升的最有效方式，但是，东部地区过分强调经济发展的发展模式已经暴露出许多的问题，盖洛普福祉调查中中国人情绪低落就是最好的例证。

4 建设幸福城市，引领未来城市发展方向

4.1 转变城市发展价值取向

如今全球正陷入经济衰退的困境之中。中国正面临着快速发展带来的不平衡和负面影响，面临着经济、社会的双转型。中国城市亟需反思城市发展的目的，城市增长需要从粗放式扩张向集约化发展过度，如何客观、科学的评价城镇发展水平成为一个重要而迫切的任务。

一直以来，我们以物质的富足程度来衡量人类的进步。财富意味着成功，国家的的发达程

度以国内生产总值为标准。在市场经济的推动下，当前中国城市的发展几乎都是物质经济主导GDP挂帅的发展模式。

对一个国家而言，民众幸福才是经济发展的终极目的。因此，我们非常有必要深入反思经济发展与民众幸福之间的差距。经济发展是衡量民众幸福的一个重要的维度，但并非全部，旨在促进国民幸福的发展政策将不应该单单以GDP增长为中心。

2010年中国世博会的主题 “城市，让生活更美好”，城市发展的目标理应让居民生活更美好。随着国人生活水平从温饱走向小康，乃至富裕，城市给人们带来更多幸福感的，不再是物质的充裕，人文精神和创造力才是真正的关键条件。只有经济发展，大兴土木的城市无法在激烈的全球竞争中脱颖而出，健康、生态、文化与创意缺失的城市将丧失长远的竞争力。

4.2 城市发展的新测度

对于人类发展的哲学思考由来已久，人类从来没有停止对理想生活与发展模式的积极探索与追求。90年代以来国际组织开始利用复合指数衡量人类的发展。诺贝尔经济学奖得主阿玛帝亚·森提出，自由的扩展是发展的首要目的和主要手段，他所发明的人类发展指数（HDI）成为重要的衡量发展的指数，涵盖健康水平、教育成就和实际人均GDP三个方面，体现了经济发展与人类发展的结合。

对于发展的测度随着人们对发展认识的深入而不断完善。当前，国民幸福指数（GNH: Gross National Happiness）逐步成为国际上衡量发展的新探索并得到国际认同。该指数最早于1970年由不丹国王提出的，他认为政府施政应该以实现幸福为目标，注重物质和精神的平衡发展。2008年，法国总统萨科齐组建了一个专家组，成员包括以诺贝尔经济学奖获得者约瑟夫·斯蒂格里茨和阿马蒂亚•森等在内的20多名世界知名专家，进行了一项名为“幸福与测度经济进步”（Happiness and Measuring Economic Progress）[11]的研究。该项研究认为应当用新指标体系来衡量国家的发展。

城市发展的核心在于“人”对城市生活的满意度，城市发展应聚焦于居民福祉的提升。因此城市的发展的测度应更多的关注于人的需求的满足程度，更多的生活质量和生活感受的指标，而非物质资源的数量或者质量。

参考文献

[1] 新浪调查. 调查：你的城市生活质量如何[EB/OL]. (2010-05-15) [2012-8-10]. http://survey.news.sina.com.cn/result/45610.html.

[2] David A Wise. Research Findings in the Economics of Aging[M]. The University of Chicago Press, 2010.

[3] 薛莉. 中国城市宜居吗[EB/OL]. (2010-04-09)[2012-8-10]. http://www.ftchinese.com/story/001032256.

[4] 理查德·佛罗里达. 你属哪座城？[M]. 侯鲲, 译. 北京: 北京大学出版社, 2009.

[5] Richard Florida, Tim Gulden, Charlotta Mellander. The Rise of the Mega-region[J]. Cambridge Journal of Regions, Economy and Society, 2008(1).

[6] EIU. World’s Most Liveable Cities: 2011 Economist Intelligence Unit Report[R/OL]. (2011-02-21)[2012-8-10]. http://www.huffingtonpost.com/2011/02/21/worlds-most-liveable-cities_n_825964.html#s243568&title=10__Auckland.

[7] Mercer. Mercer’s 2011 Quality of Living Ranking Highlights - Global[R/OL]. (2011-07-11)[2012-8-10]. http://www.mercer.com/articles/quality-of-living-survey-report-2011.

[8] 中国零点研究咨询集团. 大城市未必是幸福的归属 [EB/OL]. (2010-09-29)[2012-8-10]. http://www.ftchinese.com/story/001040914.

[9] Ronald Inglehart. Modernization and Postmodernization[M] // Survival and Well Being as Related to Per Capita GNP. Princeton University Press, 1997.

[10] Joseph E Stiglitz, Amartya Sen, Jean-Paul Fitoussi. Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress[R/OL]. (2009-09-16)[2012-8-10]. http://www.scribd.com/doc/19784660/Happiness-and-Measuring-Economic-Progress-by-Joseph-Stiglitz.

[11] 周长城, 等. 生活质量的指标构建及其现状评价[M]. 北京: 经济科学出版社, 2009.

通过规划改善社会关系的几点尝试——以滨海新区为例

Attempts to Improve the Social Relationships Through Planning: A Case Study of Binhai

翟坤
Zhai Kun

摘要：建成环境由社会外力与建成环境的内生力共同塑成，而城市形态与社会因素则息息相关。通过物质规划改善空间关系，进而改善差距日益扩大的社会关系，是重视形态的物质规划走向人本位的空间关系规划的重要途径。本文以滨海新区为例，从人口特点与居住分异为切入，通过对香港天水围的分析，对规划理念、住房、公共服务设施方面提出从物质空间改善社会关系的建议。

Abstract: The built environment is produced and transformed by the exterior forces and the inner mechanism of the built environment. A cross–examining the morphogenesis of the urban landscape and the social determinants of the morphogenesis is applied to emphasize the planning of the spatial relations rather than the planning of the physical form. This article zooming into Tianjin Binhai provides suggestions to improve the social relations though the new defined planning value and physical methods such as housing planning and public facilities planning.

关键词：居住空间分异；保障性住房

Keywords: Residential Space Differentiation; Affordable Housing

作者：翟坤，加拿大康考迪亚大学城市规划学士、硕士，天津城市规划设计研究院规划师。bhfy9999@126.com

1　城市形态构成与其社会性因素

城市空间政治经济学派的Henri Lefebvre将空间研究意识形态化，指出空间极其组织形式承载了各种社会关系与社会活动，空间的分化及排斥是社会关系运作的产物，在社会结构与空间结构之间存在着一定的对应关系[1]。类似的，城市形态学者认为，建成环境的塑成与转型是外在驱动力与建成环境内生机制共同作用的结果，而社会因素是影响城市形态演进内生机制的重要组成部分[2-4]。

从社会学的角度理解，城市形态是秩序重构、生存压力、文化属性、技术革新、环境制约、价值观念、权力角逐等方面互动而成的产物。城市景观，或城市的物质形态如同冰山表

层，是物质表象；而形成冰山的重要推动，则皆在冰山以下，由更加深层次的社会关系互动，或者各种利益博弈而形成。对城市而言，城市景观的形成，特别是城市社会空间的发展，则是与社会结构、人们的生活方式、社会心理、社会问题等方面息息相关。

因此，通过改善物质空间质量来提升社会关系，通过良好的社会交流进一步增强空间质量，是城市规划师们在强调物质规划的美感之余，需格外引起注意的规划理念。

2　全球居住空间与社会发展现状

普鲁塔克曾说过，“贫富不均乃所有共和政体最根深蒂固、最致命的顽症”。社会不平等（Social inequality）体现在性别、选举权、物产权、以及教育、医疗、住房和其他社会物品可达性等方面，本质是经济地位的不平等。而弱势的一方由于经济限制，被动地将教育

途径、信息途径等不平等延续给下一代，进一步固化了社会的不平等现象。

住房不平等（housing inequality）是社会不平等在空间、社会分配上失衡的具体表现，由地理空间、文化、种族、社会背景差异造成的社会、收入以及财富的不平衡直接导致 (Pryce & Sprigings, 2010)。住房不平等主要包括住房歧视（housing discrimination）以及住房隔离（housing segregation / residential segregation）等。住房歧视是指社会中由于性别、民族、年龄、婚姻状态等方面的差异，体现在住房购买、租赁、销售方面的差异化待遇。住房隔离的概念源于美国内战后产生的黑人种族隔离区现象，在我国的研究语境可以理解为由于户口政策、收入差异以及财富差距等造成的居住分异。

近年来，无论是自由市场经济、福利国家还是转型国家，富者更富、穷者更穷的马太效应不断被强化。住房商品化、城市改造等因素的驱动下，以收入、阶层、职业等为基础划分的居住空间不断分化，进而出现一系列新型社会空间，例如富人的门禁社区、绅士化后形成的社区、少数族裔聚居区、高度集聚的经济适用房为主的低档社区、简陋住房为主的城中村等（图1）。在市场化改革中，我国城市规划和住房政策的制定基本以经济导向为主，很少考察其对群体交往的影响，对空间分异问题缺乏足够重视，在空间规划上缺乏对族群构成的设计与 安排，导致城市的社会问题与空间问题相伴而生，矛盾和冲突在空间上高度聚集[5]。



图1 新型城市空间

3 新社会阶层分析与空间分布

日本社会学家三浦展于其2006年著作《下流社会：新社会阶级的出现》中所提出下流社会的概念，大意为于全球化之趋势下及社会阶级的变动中，中产阶层渐渐失去其特征及优势，并下沉为下层社会的一群，暗示了中产阶级的分崩离析。而英国则出现了IPOD Generation（IPOD一族），即“Insecure（不稳定的），Pressured（有压力的）, Over-taxed（过度缴税的），Debt-ridden（负债累累）”。在中国，蚁族、房奴这样形容年轻人的网络用语也逐渐地进入人们的生活中。

毕业后，幸运的年轻人为了稳固婚恋关系，以两代人的积蓄为代价，借由房贷支出超出家庭月收入总额30%以上（保持在30%以下被认为是健康的房贷压力）的贷款支撑着看上去很美的中产阶级梦想；而不那么“幸运”的年轻人却不得不面对着高昂的房价望洋兴叹，不仅在经济与政治地位上愈发边缘，同时，在社会空间二次分配中，或主动聚集或被动隔离在高级白领住区与别墅区形成的新贵空间与城市贫困人口与外来务工人员形成的贫困空间的边缘。社会空间的分异某种程度上加剧了社会矛盾的空间表征，阶层之间的差距也同时在空间上被不断强化。

4 滨海新区的人口与社会关系现状

天津滨海新区是移民城市，具有外来人口多、年轻人多、产业工人与新毕业大学生多等人口特点[6]。

（1）外来人口多。根据第六次人口普查统计数据，截至2010年，滨海新区常住人口总量为248.21万人，外来常住人口为124.45万人，占常住人口总量的50%。滨海新区从11年前的2000年外来人口占总常住人口不到15%，到2010年年底占总常住人口的50%，实现了跨越性的飞跃增长。

（2）人口年轻化。根据第六次人口普查滨海新区16—64岁的人口占87.95%左右，人口抚养比非常低，仅为12.05%。根据人口预测，滨海新区人口红利期，即年轻人口高比例的年龄结构在未来还将延续10~15年，为当地的产业发展提供了源源不断的人力供应。

（3）滨海新区作为产业重镇，产业工人比较多，也造成了由少量的精英人才、稳定规模的中高端人才以及大规模产业劳动者的金字塔型的人口结构（图2）。

（4）中低收入人口多

2010年，新区各区域、不同行业间的年平均劳动报酬相差较大，最高平均报酬约为最低平均报酬的6倍。从2009年滨海新区各阶层平均年劳动报酬分布情况来看，收入在4.2~5.18万及以下的的中底等收入人口约占总人口70%（图3）。

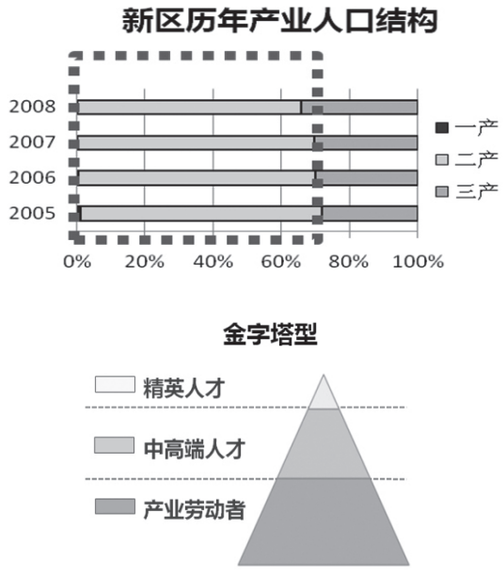


图2 滨海新区人口结构

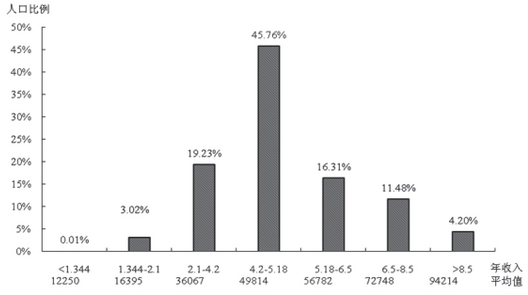


图3 2009年滨海新区各阶层平均年劳动报酬分布情况

（5）空间分布。至2010年，新区人口仍主要分布在塘沽、汉沽、大港老城区。现状人口居住较为密集的地域为：塘沽85.1万人，汉沽21.71万人，大港52.31万人，占全区人口总数的21.08%，共占全区总人口64.07%。其中较高收入的人口主要集聚在经济技术开发区及塘沽区。中低收入的流动人口（产业工人）规模最多的地区依次为临港工业区、南港工业区、中心商务区、中新生态城、滨海旅游区、开发区，人口规模在8万人以上。

滨海新区以空间需求为划分的常住人口类型包括以下几种（表1）。

表1 滨海新区常住人口类型与住房需求划分

常住人口类型	人口及住房需求特点 （按照教育程度、收入、经济基础、家庭情况、购房能力等情况划分）
外来	● **无经济基础、中低收入人群** **A. 外来务工人员（单身或家庭）** **B. 刚毕业单身大学生（城漂一族）** 类型1: 事业初期，经济基础薄弱，暂不具备购房能力，但不排除未来购房的可能。 类型2:个人不具备购房能力，但可获得亲友的财政支援。 ● **有一定经济基础的、中低收入人群。** 类型A:婚房需求，具有较为强烈的定居愿望。 类型B:住房改善人群，住房类型因人而异。 ● **经济实力较强的人群。**收入较高、经济基础较好，具备较强的购房能力。对住房品质、环境具有较高的要求。
户籍	● **无经济基础、中低收入人群** **A. 刚毕业单身大学生。** 类型1: 事业初期，经济基础薄弱，暂不具备购房能力，但不排除未来购房的可能。 类型2:个人不具备购房能力，但可获得亲友的财政支援。 **B: 经济基础薄弱，且未来不具备大规模经济积累可能的弱势群体。**包括身体残障人士（包括精神障碍）、孤寡老人、单身母亲、下岗职工、体制外退休人群、原单位破产或经济困难的退休人群等。 ● **有一定经济基础的、中低收入人群。** 类型A:婚房需求，具有较为强烈的定居愿望。 类型B:住房改善人群，住房类型因人而异。 ● **经济实力较强的人群。**收入较高、经济基础较好，具备较强的购房能力。对住房品质、环境具有较高的要求。

5 滨海新区与香港天水围

滨海新区外来人口较多，社会归属感较为单薄，尚未有浓厚的多样性城市文化为依托。目前由于外来人口以产业工人为主，且很多重点项目还在建设，因此尚未出现以贫富划分的、较为明显的空间阶层化现象。但随着建设的深入与多样化人口的集聚，空间阶层化将成为不可避免的趋势。因此，预知、借鉴、避免、提升是滨海新区保障性住房建设的主要任务，而人口构成的类似使得天水围的案例可以为滨海新区保障房建设提供宝贵的经验。天水围原为渔村，是香港颇具争议的保障性住房，社会矛盾较为突出，曾发生过几起影响较大的恶性社会案件。天水围在地理上与市区隔绝，居民多以菲佣、大陆新移民、香港本土中低收入人群为主，直接形成了社会空间上的隔离。因此本文选取香港天水围作为保障性案例的研究重点。

天水围北的发展于1998年展开，由于特区政府提出八万五房屋计划——即每年兴建85000个单位的政策，天水围北成为供应大量保障性住房的重要地段。八万五建屋计划，简称八万五，是香港行政长官董建华在1997年度施政报告提出的一项政策。董建华提出每年供应不少于85000个住宅单位，希望10年内全港七成的家庭可以自置居所，轮候租住公屋的平均时间由6.5年缩短至3年。

按照当时规划，俊宏轩、天逸 、天恒 共13000个单位，本来都规划作居屋（低于市场价格的可出售保障性住房，类似经适房）但随着究其金融风暴影响扩大，大量居屋停建，原有单位住改建成接受低收入家庭的公屋。除此之外，为应付八万五房屋计划的指标，房屋总署需要每年提供5万个公屋单位，天水围北因此额外增加7000个公屋单位的建设指标。天颂苑及天华 于1999年建成。其后的数年是天水围北屋 建成的高峰期。天水围北部的公共房屋楼宇高度和密度都比南部高，大量公屋在同一区内出现，天水围北人口集聚暴增至10万人。大批有迫切住房需求的新移民家庭、单亲家庭、社会及经济能力偏低的家庭在短期内的快速涌入、集中，加上市镇偏远的地理位置，令社区较难在短时间内形成基于文化、历史形成的凝聚力。

表2 天水围分区计划大纲图编号 S/TSW/11土地用途一览表

土地用途	公顷	百分比
商业	3.44	0.80
综合发展区	13.98	3.25
住宅(甲类)	101.60	23.61
住宅(乙类)	37.78	8.78
政府、 机构或小区	27.91	6.48
休憩用地	42.69	9.92
其它指定用途	7.32	1.70
未决定用途	1.86	0.43
郊野公园	61.52	14.29
自然保育区	3.75	0.87
排水道	26.69	6.20
主要道路	101.84	23.67
总计	430.38	100.00

尽管最初发展计划中对工业区提出明确规划，然而在实际的土地利用分布中，由于天水围东北面是极其特殊科学价值的生态保护区，天水围并没有预留土地作为工业用途，而商业用地更是只占总用地的0.8%。天水围规划区的面积为430.38hm^2，土地利用结构如表2。

由于区内工业、商业贫乏，再加上天水围很多人属于新移民家庭，教育水平不高，往往只能寻找低收入工作、区外就业。由于位置偏远，若要前往或离开天水围必须使用轻轨或公交。由于与市区有一大段距离，对外交通车费昂贵，往屯门及元朗以外地区最便宜都需要8元（276系列路线），往荃湾、美孚、尖沙咀及港岛，则分别需要支付$9.6、$13.3、$16.5及21.4。作者曾试过持八达通从九龙尖沙咀做地铁至天水围，单程费用为17.5港币，往返仅地铁费用就为35港币，单程出行时间为30分钟。收费高于其他地方的收费，这些价钱在天水围有不少低收入家庭都没有能力支付，很多人只会往元朗或留在天水围工作或读书，但元朗区能就业的机会极低，很多人仍需往市区工作，只好从日常生活中节俭，来应付昂贵的交通费用。到区外打工的交通费高昂，令不少家庭长期依赖失业救济金。

低收入的新移民为主社会关系单一，在香港没有根基，没有学历，没有朋友，没有自己一个完善的可认知空间。市镇开发时间短，在一片了无人烟的空间上纯粹按照功能划分空间，邻里之间未能形成良好的以地缘、亲缘未联系的关系纽带，再加上物质规划与社会服务的滞后与地理隔离， 这些低收入的“孤岛人群”一旦经受经济、工作、生活上的冲击，无法通过社会网络疏解，造成极端的恶性事件。

据政府统计处中期人口统计报告显示，至2006年天水围常住人口268922人，其中61.5%居住在公共房屋，16.4%居住在私人住宅。天水围家庭每月收入为13750港币，低于全港家庭收入的中位数17250港币。38.6%的天水围居民拥有初中或以上学历，全港拥有初中或以上学历的人口为48%。至2007年，天水围失业率高达9%，为全港最高。根据调查显示，自2001年以来，天水围区内虐偶、虐儿个案及青少年犯罪率均为香港第一位，失业及领取综援（综合援助）个案排行全港第三、新来港及少数族裔居民人口则为全港第五，在香港学生辅助会和城市大学在2004年8月公布的问卷调查显示，两成受访的天水围居民的家庭总收入低于6000，四成受访者表示近三个月内曾有经济困难。香港扶贫委员会2006年9月公布，全港入息低于平均综援金额有103万人，当中以天水围所属的行政区域元朗的人数最多。据社会福利署资料显示，2004年元朗区领取综援个案近30000宗，天水围约占一半。而天水围的自杀求助个案也冠绝全港，撒玛利亚防止自杀会05至06年的资料指该区个案多达70多宗[7-8]。

总的来说，天水围的规划失败有两点重要原因。

（1）土地利用结构不合理，加上特殊的人口特点，造成职住分离等就业与交通的结构性问题，因由于缺乏地区经济活动导致了地区性贫穷。

（2）公共租赁房大规模集聚，社会关系网薄弱，社会问题集中。

6 通过规划改善社会关系的几点尝试

与西方国家相比，我国政府部门在城市规划与公共住房分配方面拥有更大的权限与资源，可以制定更为有效的政策控制空间分异，为促进广泛的社会融合创造良好的空间环境。“外来人口多、年轻人多、产业工人多”构成了滨海新区特殊的地区人口特点，如何结合地区未来发展策略安置好规模庞大的产业工人及新毕业学生的空间需求，改善及预防空间分异，本文提出以下几点建议。

6.1 建立以人为本的基本规划价值观

构建“空间—人—活动”的思维模式，由强调物质规划的美感，转为强调物质载体背后的人类活动与行为规划。首先，应重视街道空间，尊重历史肌理，增加小街廓、密路网的设计手法，促进跨阶层的活动与交流。第二、重视街道摊贩，城中村不是城市的毒瘤，而是生命力的体现。城市应为小手工业者、小微商业活动者提供流动的空间载体。第三、重视公共空间，特别应尊重步行空间，建立人行优先于车行的规划价值观。第四、以空间公平作为规划的第一要义，在对公共资源的布局中，应注重均等的交通可达性，降低市场经济条件影响。

6.2 建立保障性住房流动链空间模式

保障房的分布从根本上是人口类型的分布；而和谐宽容的城市环境，从根本上说是多元化人口的混合分布。外来人口对于移民地区的认同，来自于生活环境的熟悉与空间塑成的参与。因此，无论是从避免居住空间分异的角度，还是工业区转型综合城区规划配套的角度， 都应该本着“混居”模式，将流动链在空间上延续布局，丰富空间感受、加强城市文化、实现社会和谐。在新区保障房供应链构想中，“条”与“块”无论从时间还是空间的延续，都保证了住房产品的多元化，实质上满足了人口从租赁到购买，从居住需求到改善需求的要求。

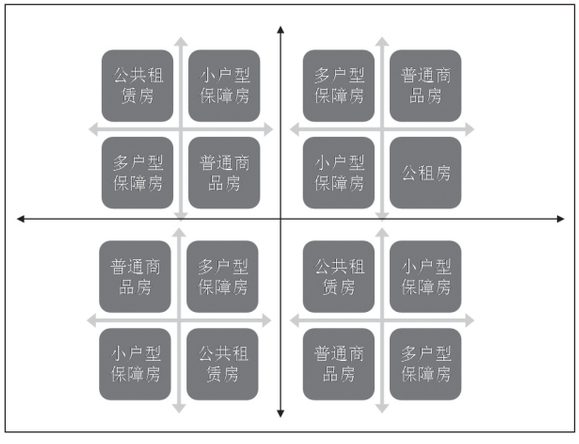


图4 滨海新区保障性住房供应链构想

以数百份的调查问卷为基础，构建以人生阶段需求主导的、动态的保障性供应流动链（图4）。例如：经济基础薄弱、流动性较强的大学毕业生及外来务工人口，提供公共租赁房；对于有定居意愿的外来人口，企业入职3~5年后具备一定经济基础，可在各种政策的保障下购买小户型保障房，完成人生首要的结婚定居阶段。经过3~5年的积累，对于已经有了一定的经济基础，已生育子女、希

望改善生活环境的外来人口来说，通过提供条件更好的保障房完成人生的第二阶段，形成动态流动、应保尽保的滨海新区保障房流动链模式（图5）。

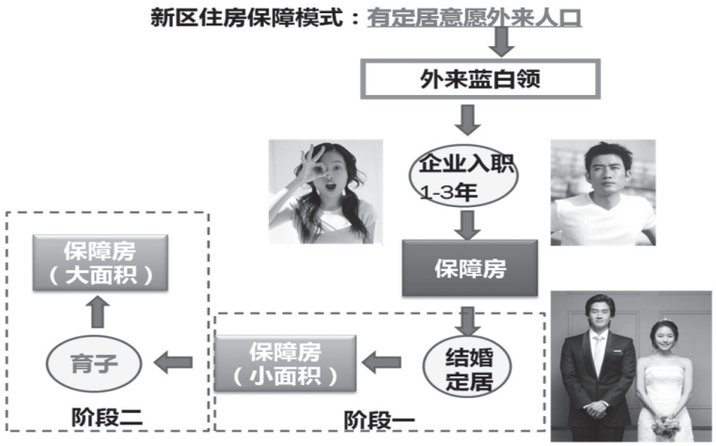


图5 人口居住流动模式分布

6.3 公平均衡的住房类型分布

住房的分布从根本上是人口类型的分布；而和谐宽容的城市环境，从根本上说是多元化人口的混合分布。外来人口对于移民地区的认同，来自于生活环境的熟悉与空间塑成的参与。因此，无论是从避免居住空间分异的角度，还是工业区转型综合城区规划配套的角度，都应该本着“混居”思维，通过住房类型的调整，对人口进行多元化布局（图6）。

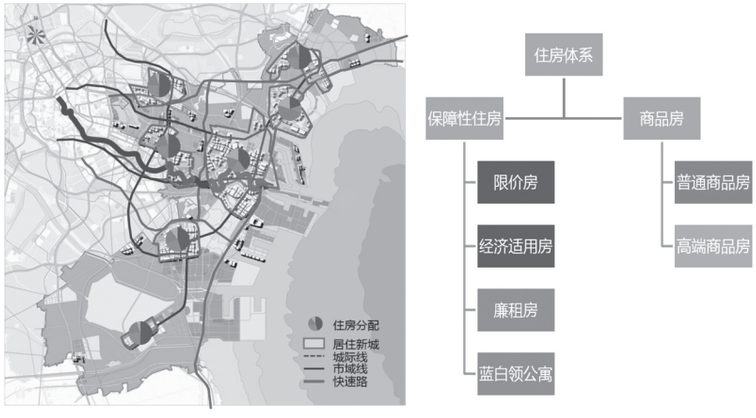


图6 防止居住分异的住房类型划分

6.4 建立均衡可达性的公共服务设施供应思路

住房提供的绝非仅是割裂孤立的住房产品，而应该是一种服务，一种以居住为基础，公共服务为补充的保障性生活服务供给，应将住房的供给看成一个完整的服务体系、一个生活服务圈层的概念来进行统一的组织、规划与建设。

参考文献

[1] Lefebvre H. The Production of Space. 1992.

[2] Gauthier P. Conceptualizing the Social Construction of Urban and Architectural Forms Through the Typological Process[J]. Urban History Review, 2005.

[3] Bliek D, P Gautheir. Understanding the Built Form of Industrialization along the Lachine Canal[J]. Urban Morpholog, 2006, 10(1): 51-66.

[4] Zhai K. The Social and Morphological Construction of a Retail Landscape in Tianjin. Montreal: Concordia University, 2010.

[5] 柳建文. 冲突与融合：城市空间与族际关系的社会学[J]. 天津社会科学, 2011(6).

[6] 翟坤, 谭春晓, 徐 . 支撑科学规划的人口研究——以天津市滨海新区为例. 2011.

[7] 黄秀兰. 孤独的边陲——谈天水围新市镇的建设[J]. 文化研究, 2007(8).

[8] 天水—围城. 荃话题, 2007.

[9] 翟坤, 谭春晓, 朱立明. 转型期下的滨海新区居住空间探索. 2011年中国规划年会入选论文, 2011.

[10] Bourdieu P. Distinction: A Social Critique of the Judgment of Taste[M]. Paris: Minuit, 1979.

[11] Bryman Alan. Social Research Methods. Oxford: Oxford University Express, 2001.

[12] 春桃, 陈桂隶. 中国农民调查. 北京: 人民文学出版社, 2004.

[13] 季雪. 背景中低收入阶层住房问题研究[M]. 北京: 清华大学出版社, 2010.

[14] 理想空间 No.26: 住房政策与住房建设规划. 上海: 同济大学出版社, 2008.

[15] 联合国人类住区规划署. 人居议程. 纽约: 联合国人居署, 2002.

[16] 孙立平. 断裂：20世纪90年代以来的中国社会[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.

[17] 天津市城市规划设计研究院, 天津南开大学. 滨海新区人口研究报告. 2010.

[18] 吴晓. 我国大城市流动人口居住空间解析——面向农民工的实证研究[M]. 南京: 东南大学出版社, 2010.

[19] 中国社会科学院. 中国住房发展报告（2010-2011）. 北京: 社会科学文献出版社, 2011.

[20] 朱启臻. 农民为什么会离开土地[M]. 北京: 人民日报出版社, 2011.

国际视角下的中国城市创意指数初探

The Preliminary of Creativity Index of Chinese City Under the International Perspective

郭湘闽 石蓓
Guo Xiangmi, Shi Bei

摘要：文化创意产业通过对城市的文化、人才以及科技能力的整合，把城市的文化资源转化成为核心的经济资源，在提升城市竞争力的同时，增添了人们文化生活的多样性与趣味性，形成了各具特色的创意城市。由于作为衡量创意城市竞争力的创意指数在国际上各有不同，因此有必要对其进行总结与分析，以期对实现我国城市创意指数指标体系的构建，进而为提升我国城市的人居生活质量提供有益的借鉴。为此本文梳理了佛罗里达的“3Ts”指数、全球创意指数、香港创意指数、上海创意指数等国内外主要的创意城市评价指数，归纳了相关指数的内容、特点与不足之处。最后，基于对国内外创意指数在指标构成方面异同的比较，发现由于缺乏城市规划专业人员对创意产业指数的研究，导致承载文化的“空间”这一基本要素流失于所有的指标体系之中。通过这一发现，本文从空间的角度对这些创意指数进行了补充完善，提出了规划建议，希望能为提升我国城市的创意生活质量提供启示。

Abstract: Through the combination of culture, talent and technology, the culture creative industry can make the city's cultural resources into the core of the economic resources, promote urban competitiveness and add the diversity of cultural life and interesting, forming unique creative cities. However, as a measure of creative cities' competitiveness, the creativity index is different all over the world. Therefore, it is necessary to carry on the summary and analysis, in order to realize the construction of creative index for our country, and then to provide useful references for enhancing living quality.This paper analyzes global competitiveness index systems of creative economy, including Florida's 3Ts Index, Global Creativity Index, Hong Kong Creativity Index, Shanghai City Creativity Index, and Beijing Cultural Creativity Index. Conclude the content, characteristics and deficiencies of related index. Finally, based on the comparison of the similarities and differences on the composition of creativity index, found that there is no “space” element in all of the index systems due to the lack of research on creative industry index by city planning professionals. Through the discovery, this paper perfect the complement of creativity index from the angle of space and put forward the planning proposal, hoping to provide enlightenment for promoting the quality of creative life.

关键词：国际；创意城市；创意指数；生活质量；空间
Keywords: International; Creative City; Creativity Index; the Quality of Life; Space

本论文受到深圳市城市规划决策与仿真重点实验室的资助

作者：郭湘闽，哈尔滨工业大学深圳研究生院副教授，意大利威尼斯建筑大学客座教授。xiangminguo@gmail.com

石蓓，哈尔滨工业大学深圳研究生院硕士研究生。shibei_2009@126.com

英国创意经济特别工作小组首次于1998年明确提出创意经济理念作为一种国家产业政策和战略，之后，创意经济在世界范围的蓬勃发展。城市创意指数是评价一个国家、地区或城市创意产业发展状况，分析产业竞争力的依据，用以综合衡量国家或地区创意经济对整个国民经济的影响。目前较成熟的创意指数研究包括3Ts指数、欧洲创意指数、全球创意指数、香港创意指数、上海城市创意指数和北京文化创意指数。本文将对以上各类指标体系进行对比总结，希望为建立我国城市创意指数提供借鉴。

1　国外创意城市评价指数介绍

1.1　理查德·佛罗里达的“3Ts”评价指数

2003年，美国卡内基•梅隆大学教授理查德•佛罗里达以传统模型为基础，对美国的一些城市进行研究，提出了构建创意城市的关键要素“3T”理论：即技术（Technology）、人才（Talent）和包容度（Tolerance），以此来评估美国城市的创意能力。“3T”模型对城市创意经济的评估是通过一套创意指数来实现的。这些指数反映了一个地区创意阶层和高科技产业的聚集度，同时也体现了该地区的多样性（表1）。

佛罗里达运用“3T”理论，运用四个同等权重的因素对美国的城市进行了评估与排名的研究。研究表明创意经济的崛起和创意阶层（Creative Class）的变化使1950年~2000 年间美国社会发生转型。并得出结论，在美国有创造力的人喜欢住在拥有技术、人才和包容度的地区，即3T 指标排名靠前的城市。

1.2　欧洲创意指数/全球创意指数

2004年，理查德•佛罗里达和艾琳•泰内格利将“3T”评价体系运用于欧洲，并从欧洲实际出发对佛罗里达在美国建立的3Ts指标体系进行修正，建立了包括欧洲人才指数、欧洲技术指数、欧洲宽容度指数的“欧洲创意指数”（ECI）。尽管Florida在对欧洲国家的“3T”研究中所运用的指标与他在《创意阶层的崛起》中的有所不同，但研究宗旨却始终不变，即一个国家

表1 Florida的创意指数

一级指标	主要内容	数据来源	指标运用
人才指数	创意阶层占劳动力人口的比例。反映一个地区的人力资本状况，具体指一个地区获得学士及以上学历的人数占总人口的百分比。	美国1990年人口普公共用途微观数据查数据样本	Florida运用该评价指标体系，就美国50万人口以上的81个大都市区和50个州进行了创意能力评价；澳大利亚地方政府协会也运用这一指标体系评价了澳洲城市经济和产业集群发展的潜力；英国“新经济基金会”也对40个城市进行了评价。
技术指数	包含创新指数和高科技指数两项，反映一个地区的创新和高科技规模和集中度情况。	创新指数来源于美国专利和商标局的人均专利数；高科技指数采用米尔肯研究所开发的科技极化指数。	
包容度指数	该复合型指标综合了同性恋指数，波西米亚指数（艺术家、音乐家和艺人的相对集中程度）和文化熔炉指数（外国移民在总人数中的比例）。	美国1990年人口普公共用途微观数据查数据样本	

的竞争力取决于其吸引、保留和发展创意人才的能力。

2005年，在Florida的3T评价体系和欧洲创意指数的研究基础上，理查德•佛罗里达和艾琳•泰内格又建立了新的评估体系——全球创意指数（GCI)综合了人才、技术和宽容度，特别是增加了对宽容度的测算（表2）。

佛罗里达的“3Ts”评价指数、欧洲创意指数（ECI）及全球创意指数（GCI）都特别注重包容在创意城市发展过程中的重要地位。佛罗里达眼中的包容可以定义为开放、宽容和多样性。包容在吸引创意人才以及支持高科技产业发展和城市经济增长方面具有关键作用。佛罗里达认为不同的民族，年龄层次、性倾向和不同外表的人们的存在是一个城市具有对外来者的宽容性与开放性的标志之一。人们在这里应该能发现与自己兴趣爱好相同的亚文化团体，而且能从与自己不同的亚文化团体那里受到启发和刺激[1]。

然而，由于“3Ts”理论来自发达国家学者对于生活现实的观察与总结，这些国家大都已经完成工业化，城市化水平都比发展中国家高。所以，即使它完全、真实地揭示了创意产业发展的规律与原理，但当它被运用到另一个在生产力发展水平、社会文化等诸多方面都存在巨大差异的社会时，都无法反映发展中国家的实际情况[2]。

例如，佛罗里达对城市生活多样性的认识就具有很大的局限性。在构成多样性指标时，佛罗里达用了同性恋人口比例，波西米亚比例，和外国移民在总人口中的比例。这其中，他特别强调了同性恋人口比例。他认为同性恋人口比例的偏高是由于城市对不同的性倾向人群给予接

表2 全球创意指数

一级指标	主要内容	数据来源	指标运用
人才指数	（1）创意阶层指数。广义上包括科学家、工程师、美术家、文化创意人、经理人、专业人员和技师；狭义则不包括技师。	采用国际劳工组织的数据	该指数体系测算了45个国家，包括大多数欧洲国家、经合组织成员国、主要的亚洲国家如中国及印度的创意指数。最后结果瑞典名列第一，日本、芬兰列第二、三位，中国居第36位。
	（2）人力资本指数：拥有学士或以上学位的人口数。	采用经合组织的数据	
	（3）科学人才指数：每百万人口中研究人员的数量。	采用联合国教科文组织的数据	
技术指数	（1）研发指数：研发支出占国内 GDP 的百分比；	采用世界银行的数据	
	（2）创新指数（专利）：即每百万人口专利的拥有量。	采用美国专利商标局的数据	
包容度指数	（1）价值观指数：一个国家对传统价值观的支持程度和对现代或世俗价值观的抵触程度。	基于密歇根大学的政治科学家罗纳德·英格哈尔特主持的《世界价值调查》的结果。	
	（2）自我表达指数：反映一个国家对个人权益和自我表达的重视程度。		

受，对外来者持宽容态度的标志，而这样的多样性指标数据来源在类似于中国这样的发展中国家难以统计。因此，我国城市在借鉴国外经验建立创意指标体系的同时，必须充分结合本国实际情况。

2　国内主要创意城市评价指数介绍

2.1　香港创意指数

2004年11月，香港大学文化政策研究中心以“3Ts”理论和欧洲创意指数为基础，建立了结合香港实际情况的“5C”创意产业评价模型，该指数所用数据以国际上通用的指数为基准，主要用于评估和督察创意时代香港的竞争力。同时，为了比较相邻区域和主要亚洲城市的创意活力，这一指标也能适用于亚洲其他主要城市（表3）。

2.2　上海创意指数

上海市创意经济中心于2006年7月编制完成了上海城市创意指数，这是我国内地第一个城市创意指数。《全球创意指数的比较与分析》上海创意指数体系结合上海地域特点，借鉴了欧美、香港等发达国家和地区的经验，综合考虑了数据的可获取性和准确性之后确定了产业规模、科技研发、文化环境、人力资源、社会环境等五方面，共35个分指标（表4）。

表3 香港创意指数

一级指标	评估内容	指标运用
创意的成果	创意产出不仅仅是以业绩指标（如 GDP 增值、贸易额等）来衡量的经济效益，还在老百姓之间产生了可以彼此分享和传达的创意成果。经济效益指的是创意经济体的增长，但其他富创造力的成果则揭示了一个地方创意的活力和重要性。	对香港地区整体创意指数进行测算，描绘了从1999年到2004年创意指数的变化趋势。
结构/制度资本	社会从事创意活动所需的基础设施和制度条件，它不仅为创意活动提供背景条件，也决定着其他资本的分配和运用情况。	
人力资本	人力资本的流动性高，将有助于社会的文化交流、技术转移、知识的流通以及新构思的产生。	
社会资本	一个城市是否拥有一个能够吸引、动员和维持创意的社会环境，是创意经济体系中不可或缺的资产，并且能够促进个人和集体创意的蓬勃发展。	
文化资本	日常生活中与文化、艺术和创意有关的特定活动和特质。	

表4 上海城市创意指数

一级指标	评估内容	数据来源	指标运用
产业规模指数	创意产业的增值占全市增加值的百分比；人均GDP。	上海市统计局公布的《上海市统计年鉴》以及2005年上海市经济委员会和上海市统计局发布的《上海创意经济发展重点指南》	按照纵向比较的方式。以2004年为基准年，计算出2005到2007年上海的城市创意指数呈快速上升趋势。
科技研发指数	研究发展经费支出占GDP比值、高技术产业拥有自主知识产权产品实现产值占GDP比值等6个分指标。		
文化环境指数	家庭文化消费占全部消费的百分比、公共图书馆每百万人拥有数、艺术表演场所每百万人拥有数、博物馆、纪念馆每百万人拥有数等9个分指标。		
人力资源指数	新增劳动力人均受教育年限、高等教育毛入学率、人均高等学校在校学生数等7个分指标。		
社会环境指数	全社会劳动生产率、社会安全指数、人均城市基础设施建设投资额等9个分指标。		

该指数体系特点表现为三个方面：一是在指数框架结构上采用了类似香港5C创意指数模型的结构，使上海创意指数具有国际比较的价值。二是在统计指标上选取了影响上海创意产业发展的因素作为评价指标。三是数据来源于政府统计部门，确保了上海创意指数的权威性和可靠性。四是该指数可以准确地动态反映上海创意产业发展的进程和不足。

2.3　北京创意指数

北京文化创意指数架构参考欧洲、香港创意指数，结合首都文化创意产业发展的内涵和北京地区产业发展方向，研究编制的北京文化创意指数由投入指数、成果指数、贡献指数、环境指数、人才指数五部分组成，共设置17个衡量指标（表5）。

表5 北京城市创意指数

一级指标	评估内容	指标运用
文化创意贡献指数	反映文化创意产业的经济社会贡献和发展规模。	使用2004—2007年的数据资料进行指数计算，结果显示北京文化创意产业实力和综合竞争力有较大幅度提高
文化创意成果指数	反映北京市取得的科技成果和文化创意成果，主要体现城市的创新能力。	
文化创意环境指数	反映产业发展的文化环境和社会环境。	
文化创意投入指数	反映企业研发投入和政府在科学、教育方面的投人情况。	
文化创意人才指数	反映从事文化创意产业的大学及以上学历、中高级技术职称人员和科研人才拥有情况以及高等教育中文化创意人才培养情况。	

由于欧洲创意指数、全球创意指数等指标体系建立在对发达国家创意经济的基础上，很多数据在中国环境下很难得到。因此，国内为数不多的对创意经济的评价方法，比如香港创意指数、上海城市创意指数、北京文化创意指数在借鉴了3Ts理论的同时，也都在一定程度上结合地域特色制定了本城市的指标体系。但是，我国现阶段的创意指标设计还只是停留在单个城市在时间序列上的纵向对比，没有涉及横向比较，一个非常主要的原因是目前国内对于创意产业的界定还存在分歧，创意产业的分类标准没法统一，统计上还是依靠文化产业的统计数据进行一定比例的折算来计量。正是由于我国没有权威的行业分类界定和相应的评估指标体系。对于创意产业的现状还无法进行客观准确的把握。并且由于国内城市如香港、上海、北京等在设计指标时都结合了本地因素，所以对其它城市的适用性不强[3]。

3　国内外创意城市评价指数比较与分析

通过表6可以看出，在结合各个地区基本情况设计出来的所有指标体系中，都非常重视人才和文化，将其列为一级指标。但它们却共同忽视了一个重要的因素，即承载文化和人才的基本载体——空间。由于城市规划学界对创意产业的研究尚处于起步阶段、成果不多，而对于创意产业评价指标体系的研究学者又多集中于经济和管理相关专业，所以导致承载文化的“空间”这一基本要素流失于所有的指标体系之外。本文将从以下几个方面深入讨论空间要素作为

城市创意指数内容之一应该关注的几个方面。

表6 国内外创意指数比较

	基于3Ts理论的创意指数（包括3Ts指数、欧洲创意指数、全球创意指数）	香港创意指数	上海城市创意指数	北京文化创意指数
指标构成	技术 人才 宽容度	人力 文化 社会 制度 创意资本	产业规模 科技研发 文化环境 人力资源 社会环境	贡献 成果 环境 投人 人才

3.1 关注产业的空间集聚度

由于文化及创意产业的发展核心在于多行业的融合与创新，因此文化创意产业对于相关行业的聚集度要求较高，并且呈现出集群化的地理空间布局。创意产业集群不仅仅是企业在地理上的聚集以获得成本的最小化，同时企业之间相互联系，有益于信息的交流、互补和激励，以及从公共部门获得投资和相关政策方面的支持[4]。文化创意产业集群是产业发展的高级模式，一旦形成将会对周边地区的经济起到强大的带动作用。

创意集群通常由相互联系和相互依存的企业、机构、场所和文化资源构成。它是指在某种程度上相互联系和相互依存的创意产业、文化教育机构、服务、设施的地理集中。他们吸引众多商人、艺术家和企业家集聚在一起，在精神和物质方面产生新的想法、产品、服务、艺术与设计。创意集群的理念表现在，鼓励知识和技能的交流，产品和资源分配的共享，通过规模经济产生集群效应，从而带动整个区域及周边地区的发展，表7是几个典型区域性大都市的创意产业集聚程度。

表7 国际性城市的创意产业集聚程度

城市	创意产业的聚集程度
伦敦	英国1/3的演艺公司，10%的唱片公司，90%的音乐活动，75%的广播与电影收入， 46%的广告从业人员，85%的服装以及其他各类设计师
纽约	拥有2 000多家非赢利文化艺术机构，出版发行4种日报、2 000多种周刊和月报，拥有《时代周刊》、《新闻周刊》、《财富》、《福布斯》、《商业周刊》等几百家著名的杂志社，聚集了全美国18%的出版业从业人员
东京	聚集了全国卡通制作公司359家中的83%

空间集聚是创意产业发展的特征，推动创意产业集群发展的根本目的就是为了促进规模经济的出现。但创意产业空间集聚是一个复杂的空间过程，因此，城市创意产业集聚的关键是要找到创意空间集聚的根本动力。

以伦敦的创意产业集聚区为例，剧院区和SOHO区都是城市文化标志性区域，历史延续和文化沉淀使其自发集聚成创意产业园区，相应的艺术组织机构对产业的持续发展发挥主要影响力，在空间上维护历史文化街区风貌与保持传统文化氛围成为主要工作。而King’s Cross机会地区以及泰晤士河南岸文化艺术区则具有明显的规划主导或介入痕迹，因为这两处在改造前均为城市废置地，两个项目均带有浓厚的城市更新色彩（表8）。

表8 伦敦主要文化创意聚集区[5]

园区	主要产业	形成机制
剧院区	戏剧创作展演	自发集聚，历史积累
Soho区	影视制作，广告音乐等媒体产业	自发集聚，历史积累
King's Cross机会地区	传媒、艺术院校机构	规划主导
泰晤士河南岸文化区	艺术品展览、旅游观光	规划主导

从目前来看，我国创意产业集聚区多数遵循着相似的模式，即政府行为下的引导和规划建设，具有明显的盲目跟风倾向，特色不明显，集聚区缺乏主打的品牌性文化符号，这对于城市优质特色产业资源的集聚十分不利。虽然我国创意产业园区发展迅猛，但是很多园区管理还只停留在做房地产和物业管理上，重形态而轻视业态，缺乏明确的定位和规划。[6]因此，城市创意指数应该将体现产业空间集聚特征的相关因素纳入指标体系当中，避免城市中功能形态类似的创意产业集聚区出现，造成集群之间的竞争加剧，削弱竞争力。

3.2　关注空间的混合式发展

文化创意产业聚集地区体现出混合发展的典型空间特征，其中包括了文化生产与文化消费的混合；空间使用的混合（工作、休闲、居住等）；不同时间段活动的混合；室内室外富有吸引力的空间的混合，如阳台、庭院、步行道、公共艺术和水景都会吸引人们驻足停留，观赏聚集。在这种结合艺术企业、零售、办公、居住等功能的复杂模式下，大量的公共活动和私密活动交织其间。纽约的SOHO地区、都柏林TB地区、加拿大葛兰湖岛文化创意园区等等无一例外的都是混合发展的典型案例[4]。

以都柏林TB（圣殿酒吧）地区（图1）为例，在上个世纪80年代末曾因工业和商业不景气而成为城市中被忽视的角落和衰败地区。90年代，圣殿酒吧信托公司负责管理与复兴该地区，

经过短短几年的重建，该地区变成了城市繁华地段和充满活力的文化创意特区。刚开始该地区只是开设了各种文化和娱乐机构，包括电影院，剧院，画廊和表演场所等，随着时间的推移，增设了时尚咖啡馆、餐厅、酒吧和俱乐部等。这种混合发展的模式直接促成了多样化的城市活动和多样化的空间环境，成功塑造了城市活力。



图1 爱尔兰都柏林TB文化创意产业聚集区更新改造后的混合发展

资料来源：文化及创意产业的空间特征研究

创意氛围浓厚、实践活动活跃并多样，使该地区充分发挥了将文化资源作为“经济推动器”的作用。2006年，为了在TB地区提供一种体验活动，圣殿酒吧信托公司管理了14家国家级的重要文化建筑和4个公共场所，为艺术家和团体使用这些建筑和公共场所提供年度折扣，委托给他们所有关于艺术的工作，举办了超过250场免费的户外文化活动。TB地区的文化创意活动不仅为该地区带来了巨大的经济效应，也对整个城市产生了非凡影响。

因此，我国一些城市在发展创意产业时应当时刻关注混合式空间地开发。通过创造多样化的城市空间和城市活动，提高城市生活质量，利用该区长久积淀的文化资源推动城市经济的发展。

3.3 关注中小型空间的创造

从既有的发展来看，城市的文化及创意产业聚集区一般规模都不大，并且呈现出文化资源的高度聚集。在办公空间的面积上，文化创意企业对于所需的经营面积和办公面积的需求并不大。如图2是北京217家文化创意企业的面积统计，基本上一半左右的各类文化创意企业经营面积在100~300平方米之间，对大面积办公和经营空间的需求并不是文化创意企业最需要解决的问题。从产业规模上看创意产业组织也表现为企业组织小型化，如伦敦580家创意企业中563家少于100人，539家少于50人，469家少于10人，保证了伦敦创意产业低成本的灵活性和低门槛的开放性。

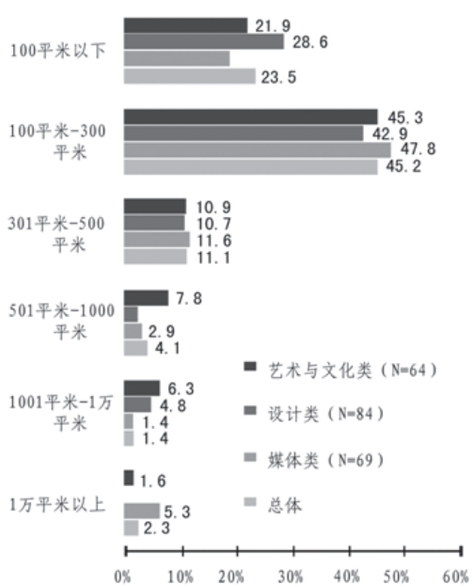


图2 北京217家文化创意企业进行的经营面积统计

资料来源：文化及创意产业的空间特征研究

因此，在创意指数指标设计过程中，应该从关注中小规模创意企业的发展着手，鼓励小规模

渐进式空间的改造，限制大规模空间的开发，努力创造适宜的空间尺度以契合创意企业的发展。

4　结语

近年来，创意产业与提高城市竞争力、改善城市生活质量紧密相连，国内很多一、二线城市更是将发展创意产业、打造创意城市列为发展重点，作为发展目标。本文在对国内外主要创意指数分析与研究之后，发现国外很多指标体系的数据获取和判断标准拿到国内来运用都很难实现，原因在于：发达国家的城市和发展中国家城市的实际情况是完全不一样的。当面对两个生产力发展水平、社会文化等诸多方面都存在巨大差异的社会时，针对具体问题的讨论，对具体背景的分析，是不应该跳过的环节。

创意指数体系是反映创意经济与社会发展的关联度，反映创意在我国城市或地区经济发展中的活力，借以综合衡量国家或地区创意经济对整个国民经济影响的依据。因此，发现创意经济发展的关键要素能够辅助国家、城市、产业和创意企业的决策。本文通过对国内外创意指数的对比发现，空间作为承载创意产业的基本载体在所有已建立的指标体系中被完全忽略。本文通过相关案例与数据分析，研究创意产业所体现出来的各项空间特征，找到了在空间要素方面评价创意产业的几个关键点，为构建我国城市的创意指数体系提供了有力的借鉴依据。

参考文献

[1] 胡斌, 易华. 创意城市评价指数述评[J]. 现代管理科学, 2010(2): 81-83.

[2] 蓝星. 欠发达地区发展创意产业的必要性与可能性[J]. 理论月刊, 2010(2): 95-97.

[3] 瞿辉. 试论城市创意产业评价指标体系的构建[J]. 东南传播, 2009(7): 44-45.

[4] 黄鹤. 文化及创意产业的空间特征研究[J]. 城市发展研究, 2008(S1): 150-154.

[5] 刘云,王德. 基于产业园区的创意城市空间构建——西方国家城市的相关经验与启示[J]. 国际城市规划, 2009(1): 72-78.

[6] 严红梅. 我国创意产业集群发展研究——基于波特集群竞争理论分析视角[J]. 湖北行政学院学报, 2009(4): 38-42.

[7] 香港大学文化政策研究中心. 香港创意指数解读[J]. 2004.

[8] 冯根尧. 城市创意指数测度指标体系设计[J]. 商业时代, 2009(10): 114-115.

[9] 范桂玉. 北京市文化创意产业集群发展机制研究[J]. 特区经济, 2009(10): 84-86.

[10] 蒋慧. 城市创意产业发展及其空间特征研究——以西安为例[D]. 西北大学城市规划与设计, 2009.

[11] Florida R, Mellander C, Stolarick K. Inside the Black Box of Regional Development: Human Capital, the Creative Class and Tolerance[J]. Journal of Economic Geography, 2008.

[12] Landry C. The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators[J]. Earthscan, 2000.

城市生活空间质量评价——以上海市杨浦区为例

Evaluation of Quality of Living Space in City: A Case of Yangpu District in Shanghai

赵倩 王德 朱玮
Zhao Qian Wang De Zhu Wei

摘要：随着我国城市化的快速推进，社会、空间、安全等方面的问题不断涌现，城市居民越来越关注反映实际生活状况的生活质量的评价。本文从生活空间的角度评价城市生活质量，以上海市杨浦区为例，构建评价体系，引入叙述性偏好法推算基于居民偏好的空间要素权重，将主客观指标综合进行空间网格化评价。研究表明，便利性和安全性相比舒适性要素对居住环境质量影响更大；舒适性中的环境负荷要素和安全性类要素条件降低时，维持居住环境质量不变需要的其他要素补偿更大；不同人群比较发现，低收入相对中高收入更加关注满足基本生活需求的空间要素；从生活空间质量评价看，高评价区域占评价区域的47.6%，低评价区域占32%；由于缺少地铁线路、居住环境质量差、交通噪音和尾气污染严重等要素的影响，北外滩板块成为杨浦区的居住环境质量低地。

Abstract: With the rapid advancement of urbanization in China, many issues are emerging in fields of the society, space, security and so on. Urban residents have been increasingly concerned about the QOL that reflects the actual living conditions. The issue evaluates the QOL in city from the point of the living space. Take Yangpu District as an example, a set of evaluation system is built. Stated preference method is used to obtain the weights based on the preference of urban residents, and then spatial grid evaluation is counted from the integration of subjective and objective indicators. The empirical studies in Yangpu District show that elements of convenience and comfort have more influence in QOL evaluation than the elements of security; to maintain certain quality of life, more improvements of other elements are needed for compensating the ambient noise and security elements decline. It is also found that people who are low income are more sensitive to the basic elements that affect their daily lives. From the spatial evaluation of QOL in Yangpu, the regions of high QOL evaluation account for 47.6% of the whole evaluation region, while the low 32%. The lack of subway lines, poor living environment, serious traffic noise and air pollution make the QOL in NorthBund the lowest in the district.

关键字：生活质量；叙述性偏好法；空间评价；上海杨浦区

Keywords: Quality of Life; Stated Preference; Spatial Evaluation; Yangpu District of Shanghai

作者：赵倩，硕士，江苏省城市规划设计研究院助理规划师。qianznancy@yahoo.cn
王德，同济大学建筑与城市规划学院教授
朱玮，同济大学建筑与城市规划学院讲师

1　引言

1.1　研究背景、目的和内容

生活质量的研究首先兴起于20世纪60年代的美国，自此掀起了各国的生活质量研究热潮。“居者有其屋”曾是我国城市居民的居住理想，随着城市的扩张，住房建设的数量和质量的提高，人们的需求已从对住房的单纯拥有提升到对更好生活质量的追求。近年来国内外对生活质量的研究热点集中于生活质量评价上，生活质量评价研究也经历了由只注重客观指标到只重视主观指标，再到客观指标和主观指标相结合的评价方式。生活质量研究20世纪70年代末在我国受到重视，研究多从人居环境评价的视角，建立客观、或主客观结合的评价指标体系，使用定量的评价方法，展开了一系列评价研究。本文旨在从空间环境的角度对城市生活质量进行评价，以了解城市空间要素对生活质量的影响程度，以及不同人群的需求差异，为城市规划和建设提供一定的支撑。

本研究以上海市杨浦区为研究对象，构建生活空间质量评价指标体系，使用叙述性偏好法调查分析获得基于居民偏好的城市空间要素权重，并将评价要素的客观水平和要素权重综合，使用均质网格进行空间的综合评价，以此来分析不同空间要素对生活空间质量的影响程度和影响差异，并通过对不同人群的评价差异分析深入探讨不同人群的生活空间需求，为城市规划和建设提出建议。

1.2　研究综述

1.2.1　评价指标综述

国内外生活空间质量评价研究起始于1970s。由于生活空间评价指标涉及生活空间的各个方面，指标数量众多，因此研究都会对指标进行一定的分类，从指标选择和分类原则上可以将这些研究划分为两类：一是直接对空间环境要素进行分类，如划分为居住条件、公共服务设施、市政设施、环境质量、景观等（朱锡金, 1981; 宁越敏, 1999; 陈浮, 2000），二是从人对空间环境的感受进行分类，如安全性、保健性、方便性、舒适性、环境亲切性、可持续性等（Kenji DOI et al., 2006; 张文忠, 2007）。而不论如何分类，最终都是根据研究的目的和区域，选择具体的设施或环境特征作为评价的指标。

1.2.2　研究方法回顾

生活空间质量评价方法分为定性和定量两种，定性分析，主要是通过访谈或参与式的观察进行评价研究；定量分析，是在指标量化的基础上，采用因子分析（Kung-Jen Tu, Li-Ting Lin, 2008）、层次分析、聚类分析（林晓珊, 2010）等方法，对影响生活空间质量的指标进行综

合，进而对生活空间质量进行评价分级。

近年来，在量化分析方面国内外学者开始引入新的方法来拓展生活空间质量的研究手段，以更加严密的逻辑来模拟现实情况，如使用hedonic价格法、叙述性偏好法、结合分析法等经济学方法来评价生活空间质量。其中叙述性偏好法是为获得人们对假定条件下的多个选择方案所表现出来的主观偏好而进行的意愿调查方法，是通过可观测的因素和选择结果来推断中间判断过程中的不可观测的因素的过程。这种方法在环境评价、住房选择、交通政策等领域有较广的应用。

综上，国内在研究方法上仍以常规的定量化分析为主，国外对评价研究的方法有所拓展，国内现在鲜有对新方法的实践应用。因此本文借鉴国外使用较多的叙述性偏好法进行调查，获得基于居民偏好的权重数据，进而将权重数据和空间数据相叠加，做出空间上的生活空间质量地图。

2　生活空间质量评价指标体系构建

2.1　研究对象

本文以上海市杨浦区作为对象研究上海市的生活空间质量。杨浦区位于上海市西北部，东临黄浦江，历史悠久，人文气息浓厚，交通便捷。从区位上看，内环线、中环线穿过杨浦区中心，区内既有传统城市中心形态，也有内中环间城市的扩张形态，又有中环以外被边缘化的工人新村以及正在建设中的大型住宅组团新江湾城，杨浦区在空间上可看做上海市中心城区的一个空间扇面。从空间环境看，杨浦区既有湿地环绕，环境优美的新江湾城大型住区也有环境破败、拥挤不堪的“上海里弄穷街”。从居民特征看，此区域既有传统的工人阶层，也有高收入阶层，同时还积聚了设计行业白领。因此从区位、空间环境和居住人群上来看，杨浦区具有了差异性和丰富性兼备的条件，对上海的城市生活空间具有代表性（图1）。



图1杨浦区行政区划

2.2　生活空间指标评价体系构建

为了获得适合研究对象的指标体系，选定上海市杨浦区四平路和江浦路两个街道进行了预调研，调查包括生活便利性、休闲便利性、居住舒适性、环境亲切性以及安全性五个一级指标下面的68个要素（三级指标），通过让城市居民选择各种生活环境要素中相对重要的要素，作为初步的权重评价。调查结果显示，生活便利性、居住舒适性、安全性在一级指标中选择概率都超过50%，而休闲便利性和环境亲切性选择比例都不足20%，存在明显的差异。同时这种差异存在二级和三级指标中。通过预调查结果进一步筛选，构建了适合上海市的生活空间质量指标评价体系（表1）。

表1　上海市生活空间质量评价指标体系

分类	属性	分类	属性	分类	属性
便利性	轨道站距离	舒适性	住房面积	安全性	交通事故概率
	市级医院距离		公园距离		空气污染（尾气）
	中小学距离		健身场距离		火灾事故概率
	商业地距离		交通噪音		犯罪率

本指标体系分为便利性、舒适性和安全性3类指标，每类中包含4个代表性指标。为了量化计算，对指标设定了一定的水平值。在便利性指标中，将到轨道站和中小学的距离分为步行5分钟、15分钟和30分钟三级，将到市级医院和商业地的距离划分为步行5分钟、公交15分钟和公交30分钟三级[1]。在舒适性指标中，将住房面积划分为40m^2、80m^2、140m^{2}三级；将公园和健身场距离设为步行5分钟、步行15分钟和步行30分钟[1]三级；将交通噪音分为嘈杂和安静[2]两级。在安全性指标中，交通事故概率分为高和低两级；空气污染主要为汽车尾气，以交通性道路的密度代替；火灾事故概率以建筑质量区分，在棚户简屋和工厂区为高发区域，反之，为低发区域；犯罪率划分为两个等级。

3　基于居民偏好的权重调查及分析

3.1　调查设计和数据来源

为了测度各种生活空间要素对居民生活的影响程度，即各要素值的权重，采用叙述性偏好法模拟不同的环境要素组合，通过居民的选择数据，进行模型拟合获得各要素的权重值。叙述性偏好法是从调查问卷设计、调查到数据分析的一系列方法。在调查设计时，将生活便利性、居住舒适性和灾害安全性的要素及要素的水平分类进行组合，形成分类选择方案，为了获得三类要素之间的关系，再从每类中各选择一个指标组合成综合选择方案。通过正交设计减少选择方案的数量，再将每类中选出的代表性方案两两放在一起，去掉有明显偏好的组合，最终得到

具有可比性的方案组合，四部分方案组合混合，形成可供调查使用的问卷。

笔者于2011年10月在杨浦区展开了面访式问卷调查，调查覆盖杨浦区五角场副中心、中原路欧尚、黄兴公园、杨浦公园、长阳路欧尚、平凉公园、控江路商业街等商业中心、公园绿地以及典型小区的公共活动中心。这些地点代表的场所等级全、人群多样，是人流活动集中地，保证了空间和人群的差异性。调查获得305个有效样本，其中男性141人（46.2%），女性164人（53.8%）；从年龄结构来看，25岁以下44人（14.4%），26~40岁135人（44.3%），41~55岁49人（16.1%），55岁以上73人（23.9%）；从职业来看，企事业负责人和技术人员84人（27.9%），办事和商业服务业78人（29.8%）。

3.2 要素权重分析

使用logit选择模型对获得的选择数据进行分析，其模型表达式如下：

$$Pj=(\exp(Vj))/(\sum j=A,B,C\exp(Vj)) \quad (1.1)$$

$$UA,B=WTXA,B+\varepsilon A,B \quad (1.2)$$

$$UC=MT\,XC+\varepsilon C \quad (1.3)$$

其中，Pj是选择某一类环境的概率；

Vj是选择某一个选项的固定效用；

UA,B 是选择某一类环境的效用；

UC是设定环境所不能满足的期望效用；

J是某一类要素个数，要素类别指便利性、舒适性和安全性；

WT，MT是模型所要拟合的系数。

使用统计软件对问卷数据进行选择模型拟合，四部分结果中，便利性和舒适性拟合结果较好，安全性结果不佳，综合部分模型结果一般。量纲相同的指标权重可以直接比较大小，而对于单位不同的要素之间，权重值不可直接比较，可通过一定水平下指标之间的相互替代关系来比较。

从分类要素来看，便利性指标中，到地铁站和中小学距离的重要程度约是到医院和商业中心距离的10倍（都换算成步行的时间）；从舒适性指标的关系来看，如果环境负荷（噪音污染）由小变成大，必须住房面积增大176m^2或者公园距离减少75分钟或者健身场距离减少46分钟才能弥补损失；从安全性指来看，重要性由高到低依次是犯罪率、尾气污染、交通事故概率和火灾概率，其中犯罪率重要性约是火灾概率的2倍。从三部分指标之间的关系来看，环境负荷（噪音污染）和交通事故的重要性相当，如果这两种的发生概率由0增大到1，需要到轨道站点时间减少40分钟或到商业中心时间减少68分钟或居住面积增大180m^2才能平衡生活质量的损

失，由此，人们对于环境负荷和安全性指标的重视程度可见一斑（表2）。

表2 模型拟合要素权重值

变量		分类要素权重	综合要素权重
便利性要素	地铁站距离	−0.037	−0.024568
	医院距离	−0.004311	−0.002863
	中小学距离	−0.0375	−0.0249
	商业中心距离	−0.003722	−0.002471
舒适性要素	住房面积	0.0106	0.0067984
	公园距离	−0.0122	−0.007825
	健身场距离	−0.008391	−0.005382
	交通噪音	−1.395	−0.8947
安全性要素	交通事故概率	−0.6946	−1.28868
	尾气污染程度	−0.7478	−1.387381
	火灾概率	−0.5728	−1.062707
	犯罪率	−1.0683	−1.982

4　生活空间质量空间评价

4.1　杨浦区空间要素网格化

空间网格法以点代面，把网格看做均质区域，对应的数据落到每个网格内，在各网格中进行数据的叠加和运算。这种方法很早就受到学者关注。高见 （日, 1984）将城市置于500米见方的方格网中，根据网格内的土地利用构成将城区类型化。陈劲松（2004）在规划的市场评价中的使用固定网格法，并说明了这种面积大小统一的格网的优劣势和灵活性。本文将杨浦区进行500*500m网格划分，并以网格作为生活空间质量评价的基本单元，将空间数据和权重数据在网格内叠加，得到生活空间质量的空间综合评价。

本研究的空间范围界定为杨浦区行政范围，用地包括工业、居住、商业、绿化、教育、行政、体育、待开发用地等多种类型，用地复合化程度高。基于研究的目的，由于高校环境特殊，新江湾城大量用地为空地或建设中（以google地图2011为准），以及军工路以东黄浦江以西地区多为工厂区，因此仅在便利性部分对全区进行了评价，而在舒适性、安全性和综合评价中排除了以上所列地区。以杨浦区区界为限，全区共划分为230个网格，参与综合评价的为157个网格（图2）。

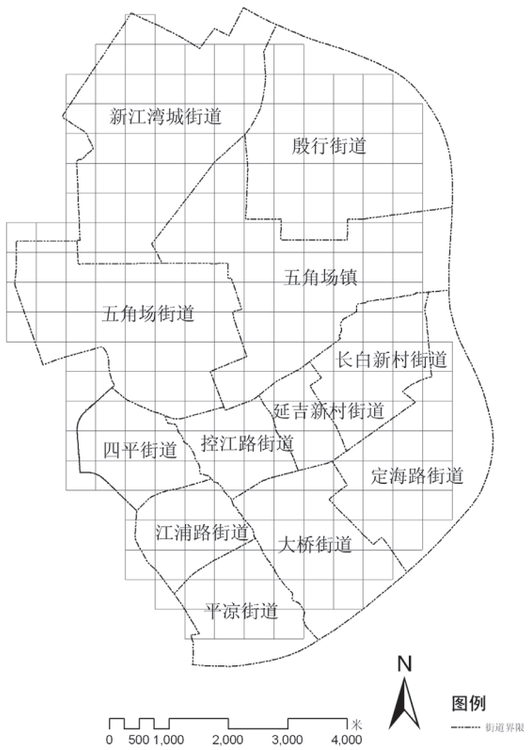
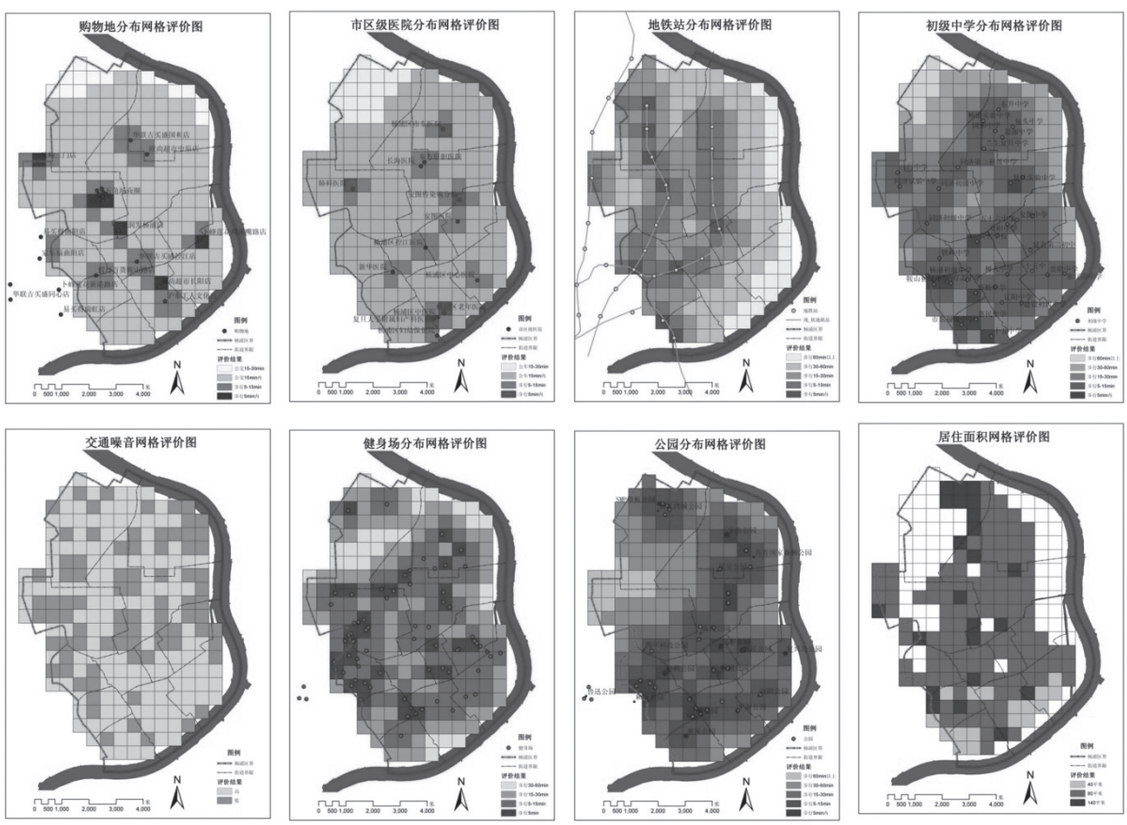

新江湾城街道
殷行街道
五角场镇
五角场街道
长白新村街道
延吉新村街道
四平街道
控江路街道
定海路街道
江浦路街道
大桥街道
平凉街道
N
图例
街道界限
0 500 1,000 2,000 3,000 4,000 米

图2 网格评价范围图


购物地分布网格评价图
市区级医院分布网格评价图
地铁站分布网格评价图
初级中学分布网格评价图
交通噪音网格评价图
健身场分布网格评价图
公园分布网格评价图
居住面积网格评价图

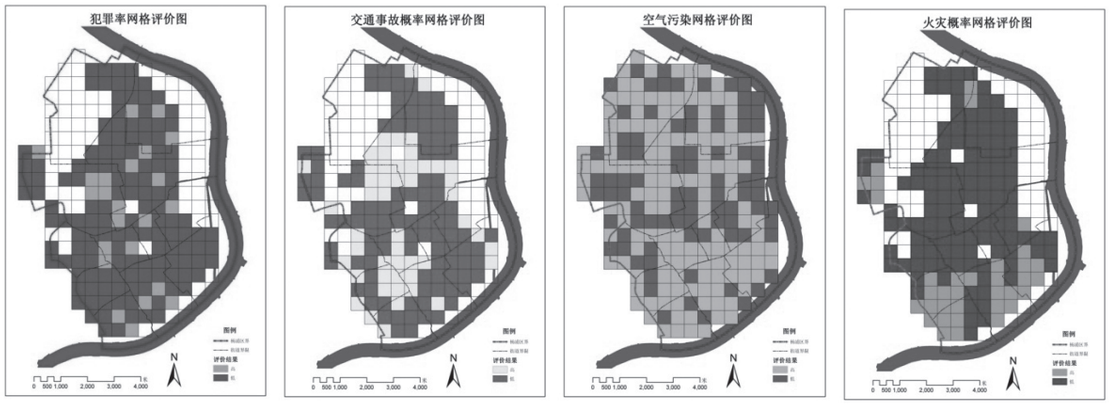


图3 12个要素的空间数据图

将12个要素的客观数据在网格中空间落位，使用ArcGIS10.0做出网格的要素条件评价图（图3）。便利性要素以地铁站、市级医院、初级中学和购物地为中心，依据各设施的指标水平值进行分级评价。舒适性要素以居住面积、公园、健身场和交通噪音分别分级。安全性要素中交通事故以网格所处区域[3]划分概率的高与低，空气污染以道路网密度数据在ArcGis分析工具中的自然间断点分级法（Jenks）划分为高和低两类；火灾事故的概率以地区的房屋建筑质量为划分依据；犯罪率以杨浦区实际发生件数[4]分析，多于2件的网格为犯罪率高发地区，否则为低发地区。

4.2　生活空间质量评价地图

将影响要素指标网格化后，使用ArcGIS10.0将叙述性偏好法得到的要素权重和各要素指标在空间上综合，得到杨浦区生活便利性、居住舒适性、灾害安全性和生活质量综合评价，以各类要素的最优和最差得分作为极大值和极小值，在ArcGIS10.0中以手动分类的方式平均分为5级，作出评价图[5]。为便于判断，将各评价图的颜色变化趋势和评价高低的方向相统一，均为颜色越深评价越高，反之，颜色越浅则评价越低。

从生活便利性评价图可见，高评价区域呈现沿地铁线路向外圈层递减的规律，参照要素空间分布发现，医院和学校较多集中分布于地铁线路沿线，也是形成这种规律的原因。

从居住舒适性评价图可见，高评价区域比较零散，较集中分布在四平路街道、五角场镇黄兴公园周围、殷行街道地铁8号线周边等区域；而评价较低的区域集中分布在环新江湾城和北外滩。参照要素空间分布发现，提高居住舒适性，降低交通噪音是前提，增加居住面积是关键。

从灾害安全性评价图可见，高评价区域具有一定的积聚性，一是殷行街道和新江湾城街道，二是五角场街道和四平路街道内环线两侧、黄兴公园和杨浦公园周边；城市副中心五角场、控江路街道、大桥街道是评价低的区域。参照要素的空间分布发现，灾害安全性评价主要受到空气污染的影响。

最后，将12个要素综合得到生活质量评价图。使用Arcgis统计，生活空间质量评价为高和较高（深色）两个等级的网格占47.6%，评价为低和较低（浅色）两个等级的网格占31.9%。从空间上看，大部分高评价区域和低评价区域之间存在中评价区域，即存在一定的圈层递减规律。便利性和安全性对生活空间质量的影响相对来看更明显（图4）。

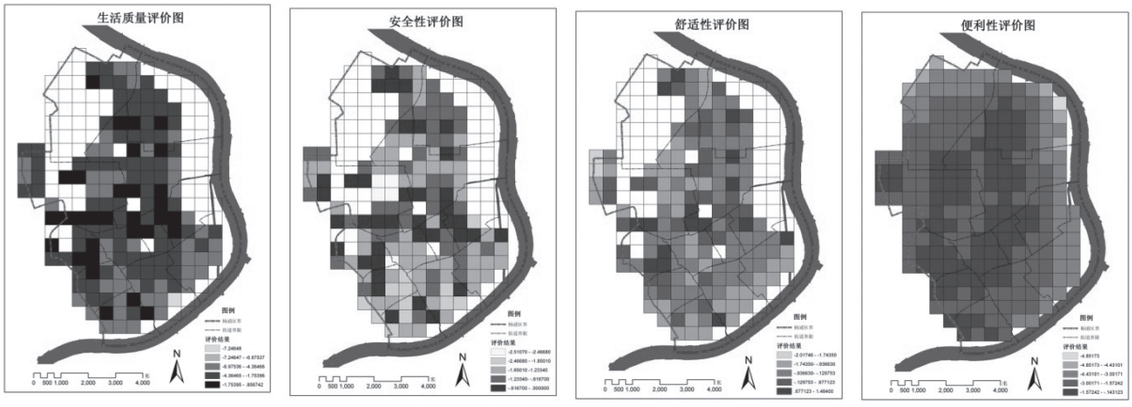


图4 生活空间质量评价地图

4.3 不同人群评价比较

前文通过问卷调查获得了不同居民对各要素重视程度的相互关系，而在杨浦区实际的空间环境中生活质量差异并不明确，在此以不同收入阶层为例，对其从生活便利性、居住舒适性、灾害安全性三类的评价来进行对比，以发现不同人群空间评价的差异规律。

在生活便利性方面，高、中收入人群的评价结果相似，而与低收入的评价结果有较大的不同，高收入和低收入人群便利性最高的区域趋势相似，都位于地铁沿线，不同在于低收入人群更加贴近地铁线路，而高收入人群更多考虑了医院和学校的影响，评价较高的区域沿地铁线路浮动较大。

在生活舒适性方面，低、高收入人群评价的总体趋势相似，高评价区域都比较分散，而低收入比高收入人群高评价范围更广，尤其在中南部。结合设施的空间布局和要素权重，低收入人群受健身地的影响较大，中收入人群更重视住房面积和噪音水平，由于健身地的分布较广，因此低收入人群总体看比中收入人群居住舒适性评价高。

在生活安全性方面，低收入人群评价高的区域明显大于高收入人群，从差异图可见，低收入人群的评价较高区域远超过较低的区域。结合设施的空间布局和要素权重，低收入人群受犯罪率影响较大，中收入人群更重视火灾概率和尾气污染，由于南部几个街道存在大量待拆迁的里弄住区，火灾隐患大，同时南部交通性道路密集，尾气污染较严重，因此中收入人群的评价受到影响而较低（图5）。

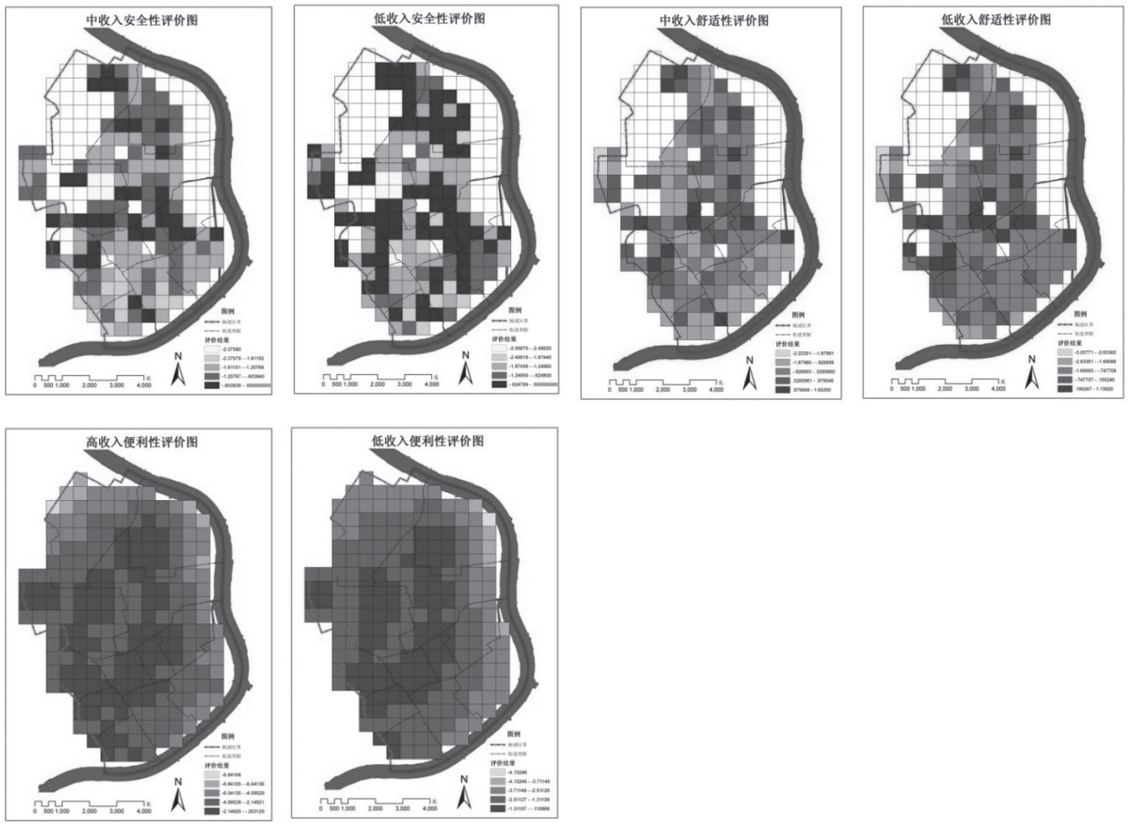


图6 不同收入阶层生活空间质量评价地图

5　结论

本研究构建了一套适合上海的城市生活空间质量评价体系，借鉴国外近年来较多使用的叙述性偏好法调查基于居民偏好的生活空间要素权重，并以上海市杨浦区为例，将空间数据和要素权重数据结合，以网格为基本单元做出杨浦区的生活空间质量评价地图。本文的结论有以下几点。

（1）不同要素的重要性存在较大差异

从叙述性偏好法和离散选择模型获得要素的权重值来看，不同类别要素比较，便利性和安全性要素相比舒适性要素对生活空间质量影响更大；若想维持一定的生活空间质量水平，舒适性中的环境负荷要素和安全性要素条件降低时，其他要素的补偿更大。

（2）空间综合评价

从杨浦区的生活空间质量评价看，便利性评价主要受到地铁站和学校距离影响，评价等级呈现沿地铁线路为中心由高到低圈层递减的规律；舒适性评价主要受居住面积和交通噪音影响，评价等级呈现总体分散，局部积聚的规律；安全性评价主要受到空气污染的影响，区域间评价差异大。生活空间质量总体评价高质量地区占评价区域的47.6%，低质量地区占31.9%，便利性和安全性对生活空间质量的贡献从影响程度和影响区域两方面都大于舒适性；由于缺少地

铁线路、生活空间质量差、交通噪音和尾气污染严重等要素的影响，北外滩板块成为杨浦区的生活空间质量低地。

（3）不同人群的空间评价差异明显

通过比较不同年龄结构和收入阶层人群的空间评价发现，低收入人群便利性评价高的区域相较高收入人群更加贴近地铁线路；不同收入人群的舒适性和安全性相比较，低收入人群的高评价范围更大。从影响要素分析，中高收入人群对居住舒适性中的居住面积、噪音水平和灾害安全性中的火灾概率和空气污染等提升空间质量的要素更加重视，而低收入人群则受满足基本生活需求的健身场所、犯罪率等要素影响更大。

注释

1 参照城市居民平均步行速度和公交车实际运行速度数据，设定步行速度为3km/h，公交车速度为15km/h。

2 交通噪音数据在城市中监测点较少，采用距离交通干道的距离代替，以交通干道200米以内作为嘈杂区域，反之为安静区域。

3 据相关研究，交通性道路交叉口、学校机关门口、商业服务等人口密集区域等为交通事故高发，否则为交通事故低发。

4 根据“汇法网”上海市杨浦区人民法院2011年已审理案例判决书内容整理。

5 这样做出的评价图能够保证在不同的权重下，相同等级是相对可比的。

参考文献

[1] Doi K, Kii M, Nakanishi H. An Integrated Evaluation Method of Accessibility, Quality of Life, and Social Interaction[J]. Environment and Planning B, 2008, 35(6): 1098-1116.

[2] Kung-Jen Tu, Li-Ting Lin. Evaluative Structure of Perceived Residential Environment Quality in High-density and Mixed-use Urban Settings: An Exploratory Study on Taipei City[J]. Landscape and Urban Planning, 2008(87): 157-171.

[3] 加知 康，加藤博和，林良嗣．用空 デ タを用いて居住 境レベルの空 分布をQOL指 で するシステムの [C/CD]. 日本都市 画学会都市 画 文集.

[4] 钱欣，王德，马力．街头公园改造的收益评价——CVM价值评估法在城市规划中的应用[J]. 城市规划学刊，2010(3): 41-50.

[5] 杨雁翔，连晓霞．联合分析研究文献综述[J]. 现代农业，2010(5): 198-199.

[6] 陈浮．城市人居环境与满意度评价研究[J]. 城市规划，2000(7): 25-27.

[7] 林晓珊．浙江城市居民生活质量的区域差异：一项基于客观指标的聚类分析[J]. 西北人口，2010, 31(3): 95-100.

[8] 罗志军．城市居住环境质量综合评价研究[J]. 高等函授学报(自然科学版)，2001, 14(2): 36-40.

[9] 宁越敏，查志强．大都市人居环境评价和优化研究——以上海市为例[J]. 城市规划，1999(6): 15-20.

[10] 浅见泰司．居住环境评价方法与理论[M]. 高晓路，张文忠，等，译．北京: 清华大学出版社，2006.

[11] 张文忠，尹卫红．中国宜居城市研究报告（北京）[M]. 北京: 社会科学文献出版社，2006.

[12] 朱锡金．居住环境的质量评价[J]. 城市规划汇刊，1981.

城乡一元化过程中失地农民新身份的探讨——以苏南地区两个社区的比较为例

Seeking New Self-identity for Landless Farmers During the Urban-rural Integration Process: A Comparative Study of Two Landless Farmers' Neighbourhoods in Southern Jiangsu Province, P.R of China

刘畅 陶力 韦千慧 杨欣圆 常莹
Liu Chang Tao Li Wei Qianhui Yang Xinyuan Chang Ying

作者：刘畅，西交利物浦大学城市规划与设计系在读学生
陶力，西交利物浦大学城市规划与设计系在读学生
韦千慧，西交利物浦大学城市规划与设计系在读学生
杨欣圆，西交利物浦大学城市规划与设计系在读学生
常莹，西交利物浦大学城市规划与设计系助理教授。Ying.Chang@xjtlu.edu.cn

摘要：大多数经历了被动城市化的失地农民难以适应城市生活，并缺乏对城市新身份的认同感。较低的城市身份的认同有可能加剧社会分裂，并成为城乡一体化过程中的障碍。本文章比较了苏南两种不同类型的失地农民居住区，深入调研了他们对城市身份认同低的原因。研究发现，福利的不完善，有限的个人能力，较低的收入首先造成了失地农民普遍‘弱势’的特征。然而，收入差距（社区内和社区外的），就业和生计的性质，对传统乡土文化及习惯的保留，有限的社会活动空间（自愿的和非自愿的），一起形成了失地农民独一无二的对自我身份的认同。他们同周围城市居民之间的差别是不太可能在短期内消除的。社区发展应采取以内生为主基于地方的发展模式。文章的最后介绍了国际成功的经验以及借鉴的方法，建议将着重点放到减少收入差距上，同时充分尊重失地农民固有的传统和习惯，以期在城乡一体化的过程中达到更可持续性和更和谐的发展目标。

Abstract: The landless farmers who have experienced 'passive' urbanisation find they are not welcomed by cities and they hardly recognise themselves as urban citizens. This paper has compared two different types of neighbourhoods of landless farmers to examine the complex reasons of their low self-identity as urban citizen, which has the potential to contribute to the social fragmentation, which could be developed into a barrier of urban-rural integration. It is found that the entitlement failures, low capabilities and low income have created a shared identity as the 'disadvantaged' group for landless farmers. However, the income disparity (both within and outside of the community), the nature of their employment and livelihoods, the shared legacy of traditional behaviours and customs, and the confined space for social network (both voluntary and involuntary), have formulated a distinguishing self-

identity of landless farmers. The difference between them and other urban citizens cannot be simply removed in a short time. An endogenous development approach and specific measures have been suggested for future community development. It is suggested that if the income disparity is reduced while their living styles as farmers are respected and encouraged, it is possible to achieve a more sustainable and 'happy' outcomes by the majority who have to undergo the significant transformation during the urban-rural integration process.
This project is fully funded by the SURF programme at Xi'an Jiaotong Liverpool University

1 Introduction

This paper has firstly introduced the overall background of massive size of acquisition of farmland and the population of landless farmers. Literatures on relevant subjects have been reviewed and it is found that entitlement failures, low capability, low income and the poverty caused by multiple deprivations and the lack of access have firstly marked the landless farmers as 'disadvantaged' group, together with other reasons that is unavoidable during the social adaptation process have formulated their low self-recognition as urban citizens. A close investigation was undertaken in two different types of neighbourhoods of landless farmers and the key findings have been summarised and compared. In the end, specific suggestions for future actions are given with the reference to the successful experiences found in both the West and China.

1.1 Background

China has undergone rapid urbanisation for decades, through the main approach of acuiquision of the rural land. By 2007, the total urban built area has dramatically increased from 5 000 square kilometers in 1980 to 1200000 square kilometres with a speedy pace [1](Yeh and Xu 2009). Owing to the uneven development in urban and rural areas, it was asserted at the seventeenth people's congress that the pressing task in the following years is the integrating urban and rural dual structure (Zhang and Lu, 2010). However, a number of regions treat this principle as the last excuse for occupying country space and grabbing farmlands for further industrialization (Zhang and Lu, 2010). About 4 million hectare of farmland has been expropriated and integrated to urban system in the last twenty years, which has caused shocks and stresses to 50 million landless peasants who are deprived of the primary source of livelihood and at the same time the social security system is not fully implemented(Li, 2011). It is predicted that by 2030, the population that will undergo 'passive' urbanisation will be 40 million, with an average of 1 to 2 million every year (Zhang and Gu, 2006). In terms of

geographical distribution, this issue is more visible in eastern coastal regions. Different from the West China's efforts to provide and improve the basic infrastructure in countryside, the metropolis at the east, where the progress of urbanization is at a relatively high level, focus more on strategic development and the integration of urban and rural (Zhang and Lu, 2010). Many cities have put great effort to attract foreign investment by designate development zones or industrial parks on cheap land (Daniel, Yang and Wang, 2008). The population of landless-farmers is considerable. Zhang and Gu (2006) has pointed out that the landless farmers who have undergone passive urbanization has different nature from the rural migrants in cities. Different measures have been adopted by municipalities to transform them into urban citizens, or in other words, to fulfil the dream of urban-rural integration, for example, to relocate them into a urban neighbourhoods with urban amenities around, to replace the village committee by community committee, to entitle them with urban hukou and other benefits. However, a research conducted in 2010 revealed that 89 % of 200 interviewed landless farmers do not consider themselves as urban citizens (Wang, Lv & Cheng, 2011). The self-identity of landless farmers make the dream of urban-rural integration more difficult to be fulfilled.

2 Literature Review

There are intensive literatures on the subject of landless farmers, mainly focus on the entitlement failures(Wu and Webster, 2010; Jin and Zhang, 2010), employment and income issues(Ye, 2007; Ye, 2007; Ye, 2008), and poverty caused by multiple deprivations(Xu, 2006; Zhang and Tong, 2006; Fang and Liu, 2007; Ye, 2007; Cheng, 2008; Ye, 2008; Han, 2009; Huang et al. 2009; Jia et al., 2009; Xu and Liu, 2009).

Although in the west, there is a significant drop in the population of peasants (for example, the percentage of farmers in the America has dropped from 25% in 1939 to 2% nowadays (Zhang and Lu, 2010), there is a fundamental fact that distinguishes the reduced number of farmers in China from the west. In the west, the main reason is the high level of technology and industrialization of agriculture that has generated surplus labour in the rural areas. But in China, the landless farmers have been deprived of their primary livelihood resource-the land and consequently, they lose their capability of farming and to be self-contained.

"A number of long-lasting disadvantages in education, skills, and information" (Wu et al., 2010: 203) has caused the limited capability of landless farmers in job seeking. A research

undertaken in 28 provinces in 2003 has shown that, at the beginning of the transition from rural to urban, 46 per cent of the landless farmers households have undergone a significant drop in income (Rural Investigation Team of the China Statistical Bureau, cited in He et al., 2009). In fact, the difficult livelihood of landless farmers have contributed greatly to the urban poverty. For example in Chongqing, the unemployment rate of the landless farmers was found to be 30.3 per cent whereas the unemployment rate for the whole Chongqing was approximately 9 per cent (Zhang, 2004 cited in He et al., 2009). In addition, unemployment also contributed to the health of landless famers. A research has shown that the employment status of landless farmers affected their psychological condition. In this research, the mental illness rate of the ones who have jobs was 34.5%, while the rate of jobless landless farmers was 47.8% (Sample size: 1 041) (Zhang et al, 2009). The mental illness rate was much higher than the urban citizens.

One distinguished feature of the citizenship in China is it is associated with hukou system. The hukou system, adopted since 1956, with an initial purpose to control rural-urban movement, has created an 'invisible wall' between the urban and rural households, which has contributed to the identity problems (Wang et al, 2010). Wu (2010) had defined the 'citizenship' as a set of rights, duties and membership in a political community of some kind.' In everyday life in cities, it is directly associated with entitlements (Wu, 2010).

Entitlements have undoubtly become crucial after the landless farmers are deprived of their livelihood resources and have multiple disadvantages in finding employment.

However, intensive literatures have reported the entitlements failures for landless farmers.

Wu et al. (2010) have summarised two main models of land acquisition in China. Those are farmland only and farmland together with residential land. In the first model, landless farmers may reserve the land ownership of their dwellings but have no entitlement of urban hukou and in the second model, the landless farmers may be entitled with urban hukou rights but will lose the land ownership of their dwellings. The entitlement failure in two different models can be demonstrated using two villages in Xi'an. Dengdian New Village experienced the former type of land requisition while Renyi Village experienced the latter one. According to the guidance for Dengdian New Village, 3 900 yuan per mu should be paid to the farmers as compensation. However in reality the farmers only got 2 550 yuan per mu (He et al. 2009). The rest were still remained unpaid without any explanation five-year after resettlement. Besides, the peasants in Dengdian New Village were required to pay a "considerable amount"

(He et al. 2009: 14) for their resettlement housing. As for the situation in Renyi Village, the compensation standard was different in 1988 and 1993. The collective authorities finally distributed the compensation to individuals according to the standards that 27 000 yuan per person (over 16 years old) and 5 000 yuan per person (under 16 years old) (He et al. 2009). Considering the livelihood of the landless farmers and further development in this area, the government allowed the peasants redevelop their houses for rental business (He et al., 2009). Hence the area gradually developed into a typical urban village which has the similar features of other chengzhongcuns in China.

However, no matter how much the compensation is, the one-off payment could hardly guarantee the security of income and livelihood of the landless farmers. There was also evidence showed that about 46 per cent (Sample size: 112) of the landless farmers have been experiencing a decline in living quality though some areas with good economic foundation have offered better compensation for the landless farmers (Zhao, 2011).

In addition to the hukou and compensation policy, other entitlements failures are also evident. According to the survey conducted by State Council Development Research Centre (2009 cited in Li, 2011), in late 2005 in Beijing, the old-age insurance only covered 44.3 % of landless farmers and the health insurance only benefited 60 per cent. In addition, Beijing turned out to be the province which was equipped with the best social security system among the four investigated provinces (the other three are Shandong, Jiangsu and Sichuan).

Many literatures are also directly related to the self-identity under the topic of social adaptation. Ye has summarized that self-identity and social adaptation are connected with the concept of acculturation(2008). According to Sam and Berry (2010), ‘Acculturation explains the process of cultural and psychological change that results following meeting between cultures. The effects of acculturation can be seen at multiple levels in both interacting cultures. At the group level, acculturation often results in changes to culture, customs, and social institutions.’ The landless farmers, who are both disadvantaged in entitlements and capabilities, have encountered the shock with the urban built environment and system and have to bear long-term stress. Therefore, they have to undergo the process of acceptation and adaptation the new environment (Ye, 2008). Because the farmers are distinguished from citizens for a long time, they cannot complete the psychological transition in a short time even they have already got the urban hukou. Zhang and Tong rose that social adaptation of landless farmers was a universal social issue(2006). Most landless farmers still identity themselves

as farmers and cannot get adapted to the city life. In their research (2006), 47.6% landless farmers did not think they were citizens, 60.6 per cent(sample size: 561) of them thought they were still rural population because they remain the rural life style.

Among the landless farmers with jobs, those who have stronger social networks are more likely to find employment (Li, 2009).

The entitlements failures, difficulties in finding employment, poverty caused by multiple reasons have together contributed to an identity of 'disadvantaged' group of landless farmer. However, are they the only reasons for the landless farmers' low self-identity as urban citizens? Or in other words, whether they will recognise themselves as citizens as long as all these differences being removed?

This research will further investigate complicated reasons that cause the low self-identity as citizens for landless farmers and to review the goal of urban-rural integration. The case study area is one city of South Jiangsu province. Compared with other districts in China, the landless farmers are better-off and it is easier for them to find new employment[2], although the unsatisfaction of compensation policy[3] is similar to other areas.

3 Study Area

Two different types of neighbourhoods are chosen for further investigation. Neighbourhood A is an existing neighourhood for landless farmers, without proper property management and social control. Neighbourhood B is a resettlement with proper property management and security control.

Both neighbourhoods are surrounded by fine urban amenities, convenient transportation. And both two types of settlement have a dual nature in combination of urban neighbourhood with rural communities. The main features are in Figure 2. All the landless farmers have obtained the non-agriculture hukou.

Neighbourhood A is located at the interface between the central city and a new Industrial Park with around 400 residents, most of which are native landless farmers. It used to be rural area, but when this area was expropriated to development the new industrial park in 1995, it transformed to urban area although the original houses were remained. Therefore, this be area is surrounded by modern and developed city area today, but the built environment of the neighourhood has remained traditional style. Almost all houses are built with one to two floors, the roads are narrow and crowded, and the living condition is poor. It has become a

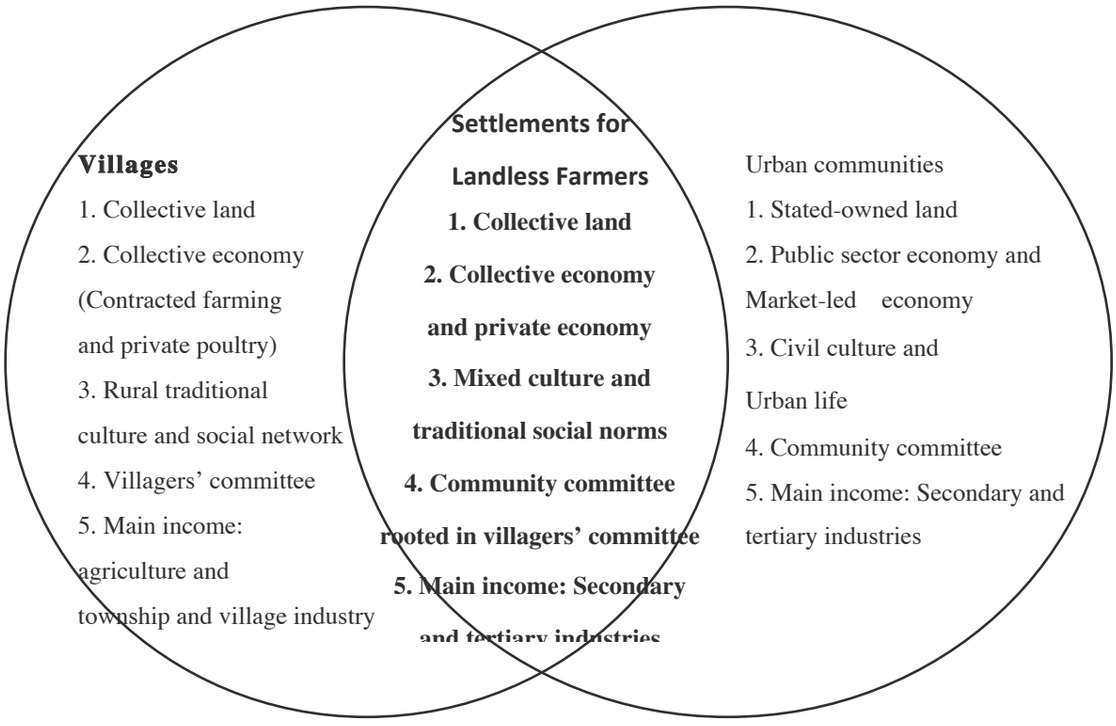


Figure 1 Common features of settlements for landless farmers (adapted from Liu et al, 2009)



Figure 2 left: Neighbourhood A, right: Neighbourhood B

primary location for rural migrants owing to its good location and cheap rent.

Neighbourhood B is one of the new-built resettlement communities in a new industrial park. It was established in 2003 to resettle the landless farmers. It is comprised of 4 communities, 9 neighborhoods, 669 buildings and 16584 flats, with a total area of 1.9 km2 (Shan, 2005). It is a well-designed neighbourhood with modern infrastructures, such as electricity, water supply, cable television and internet access. Additionally, supermarkets,

libraries, parks, health station, commercial center and some other facilities are also built in the communities. The physical infrastructure of Neighbourhood B is much better than Neighoburhood A. The existing residents are a mix of local landless farmers and migrants.

4 Methodology

The research methods are photographing, participatory observation, in-depth interviews and literature review. The physical environment, life styles and traditional customs have been observed and recorded. Nine landless farmer households from Neighbourhood A and ten households from neighbourhood B have been interviewed. Four officers from the community committee were also interviewed. Nine households from the modern high-rise commodity housing are also interviewed, as a reference group to understand the income of households in Neighbourhood A. Relevant literatures are also reviewed and the useful experiences have been borrowed to make suggestions for the case study neighbourhoods.

5 Main Factors Affecting Their Identify as Urban Citizens

Low self-identity of citizenship is found from both neighbourhoods. Most interviewees in Neighbourhood A answered that 'I cannot be counted as a citizen'. And the same answers were found from Neighbourhood B. The following sections will compare from three perspectives, and investigate the reasons of low self-identity of citizenship.

5.1 Entitlements

In Neighbourhood A, all of landless farmer households received one-off compensation of 15,000 yuan for the loss of farm land in 1995. On top of it, they have been entitled with pension of fixed amount. Different levels of pension for different age groups of landless farmers are as shown as in Table 1.

Table 1 monthly pension scheme for different age groups of dispossessed farmers (2011)

Target Group	Group 1 Under the age of 16	Group 2 **Male:** 16 to 45 years old **Female:** 16 to 35 years old	Group 3 **Male:** 46 to 59 years old **Female:** 36 to 54 years old	Group 4 **Male:** above 60 years old **Female:** above 55 years old
Endowment after one-time compensation		180 yuan/ month Duration of 2 years	180 yuan/ month Until pension age	510 yuan/ month

During the interviews, four households in ten felt unsatisfied. There are mainly three reasons. First, a pension of 510 yuan per month is not enough to cover the basic consumption in a case-based economy; secondly, it is much lower than the pension that urban retirees receive, which has reached 2,590 yuan in 2011. A substantial gap is evident between these two groups; thirdly, the level of pension is much lower than what senior farmers receive if they become landless nowadays.

Most landless farmers in Neighbouhood B were relocated in 2004. They receive compensation for housing and crops. The housing compensation package includes new apartments and compensation fee for the cost in interior decoration in the original dwellings. New apartments would be assigned based on the evaluation of the relocation office. According to a survey conducted in 2011 (Zhang), one household normally have been allocated two new apartments, one of which has the size of 100-square-meter and the other of which has 46 square meters. Some households obtain three apartments. Besides, the crops compensation fee is based on the area of the farmlands. The standard was 1,200 yuan per mu (667m2) and the pension scheme is similarly to the Neighbourhood A. A survey in 2010 (sample size: 60) (Zhang, 2011) has shown that 41% households are not satisfied with the compensation policy, 34% think it is just above right, and only 25% feel satisfied. During the in-depth interviews, the main reasons are distrust on the evaluation outcome made by officials, discontent on the low compensation standards, and injustice in compensation, for example, the households being relocated earlier have received more compensation in housing from government.

Collective economy is another form of compensation. In Neighbourhood A, the annual share per capita from the collective economy is 480 yuan, while in Neighbourhood B the annual share per capita is merely 300 yuan. Both are rather low. In Neighbourhood B, it is found that part of the revenue generated by collective economy has been invested for the improvement of the entire neighbourhood, such as landscaping etc. However, it was observed that the services has low utilization rate. The positive contribution of collective economy to the livelihood of landless farmers proved to be limited.

5.2 Income

In Neighbourhood A, the monthly income after being landless is around 2,800 yuan for the interviewees, which suggests a possible annual income of 60 000 to 70 000 yuan per household. However, according to the data of its neighbouring neighbourhood (a modern

high-rise commodity housing), the average income per household is 1.7 times higher than in Neighbourhood A. The shape contrast of income between Neighbourhood A and the close reference urban group contribute to the low self-identity of landless farmer households as urban citizens.

In Neighbourhood B, the annual income per household turned out to be about 50 000 to 60 000 yuan among the households interviewed, which is a significant lift compared to the annual income of 30 000 before relocation, with thanks given to the private rental business. Spare rooms and renovated garages on the ground floor have been let out to migrants. However, a significant drop of 20 000 yuan was also found among a few household. These households have no income from letting out rooms, and the income resources was mainly from agricultural work before relocation. An increased income disparity is evident.

The income level in both communities is low compared to the whole city, although Neighbourhood A is slightly better off than Neighbourhood B.

It was found that the landless farmers who have relatively higher income tend to have higher level of self-identity as an urban citizen. On the contrary, those who are poorer prefer the country life. Therefore, they reject to identify themselves as citizens. Also, the economic gap between them and other original citizens is another cause of the identity problem (see case 1 and 2).

Case 1: Mr. Lu is the secretary of Neighbourhood B Community committee who is responsible for the people's livelihood. He also worked in the village committee before the relocation, with a relatively high income in the community. He said his work is not busy and his life is comparatively easier than many other landless-farmers. When he was asked that 'Do you think you are still different from the original citizens?' He answered that he did not think so because he did not have worse life than them and many poor citizens had extremely hard life to live.

Case 2: Mrs. Zhang was relocated into Neighbourhood B with her husband and daughter. After being relocated, she and her husband found jobs in the factory. However, their salary was just around 1,000 RMB per month, too little to afford the daily consumption. Therefore, she had to crack melon seeds for factories at home using her spare time. The money earned from cracking melon seeds is not much either. She said that everything needed cash after moving to the city and the living cost was much higher than before. Although they move to the city, they are still different with other citizens.

5.3 Employment and Access to Employment Information

According to the interviews in Neighbourhood A, most of the interviewees have a background of relatively low educational level, like below junior high school level. In this circumstance, near half of the interviewees have jobs with low skill like cleaners, workers and drivers.

The situation is similar in Neighbourhood B. Apart from a great proportion of landless farmers with low-skilled jobs, another great percentage of landless farmers have informal jobs. Some of the entrepreneurs are running small shops of various types in the Neighbourhood, some have transportation business using tricycles, others are doing handcraft work at home, like weaving and seeds process (Figure 3) and some have opened crockery, food, and barber shops within the neighbourhood. Those interviewees who undertake informal business claimed that they gain more than low-skilled workers with formal employment.



Figure 3 Informal jobs in Neighbourhood B

In respect to community's role in providing more access to employment for landless farmers, few interviewees in Neighbourhood A have received assistance from community, such as job training. In addition, no publicity of the information of employment is found. Most respondents found their current job by themselves or through their friends.

In contrast with Neighbourhood A, there is a public board with employment information at the entrance of Neighbourhood B. Moreover, one interviewee in Neighbourhood B mentioned that he has received occupational training organized by the community and his job was indeed introduced by the community. Though most interviewees recognized the importance of local government and community in helping them find new employment, there are few residents who are indeed interested in this approach and they do not attend relevant activities organized by the community and local government. Consequently, benefits of such practices only cover a relatively small proportion of landless farmers. It is reported in a survey

(sample size: 60) in the same neighbourhood in 2010, 35% new employment were introduced by friends or relatives in the village, 22.8% were through the human resource market, 21.1% were arranged by the local government, only 8.8% were introduced by the community; none is introduced by friend in cities, and 12.2% by other means. And on 37.7% think to attend the training courses organised by the community is not important.

5.4 Other Factors

The inheritance of rural traditions, and the confined activity scope, has been found as another two important factors that contribute the distinguishing self-identity of landless farmers to the urban citizens.

5.4.1 Inheritance of Rural Traditions

A number of rural traditions have been observed in Neighbourhood B, such as having country style wedding and funeral, using coal and wood to heat water and drying cloths in the open space. Additionally, they still plant some vegetables in the public green space. Even a simple greenhouse was found in front of the building (Figure 4). These observations also indicate a general agreement and acceptance of the traditional behaviours. Or in other words, a sharing of the legacy of traditions.

On the contrary, much fewer rural customs were found in Neighbourhood A than in Neighbourhood B, the main reason might be the high density of buildings and the lack of space. However, there are some behaviours which actually are rooted in rural traditions. For example, some local households in Neighbourhood A still use coal stoves for heating, though they are equipped with kitchen stoves (Figure 5). In addition to the rural behaviours, it may have the economic reasons because it is cheaper than using gas.



Figure 4 Remaining rural traditions in Neighbourhood B

5.4.2 Activity Scope

As a result of traditional agricultural custom, landless farmers of Neighbourhood A prefer to stay in the area where they live. As it is mentioned by one respondent is that:

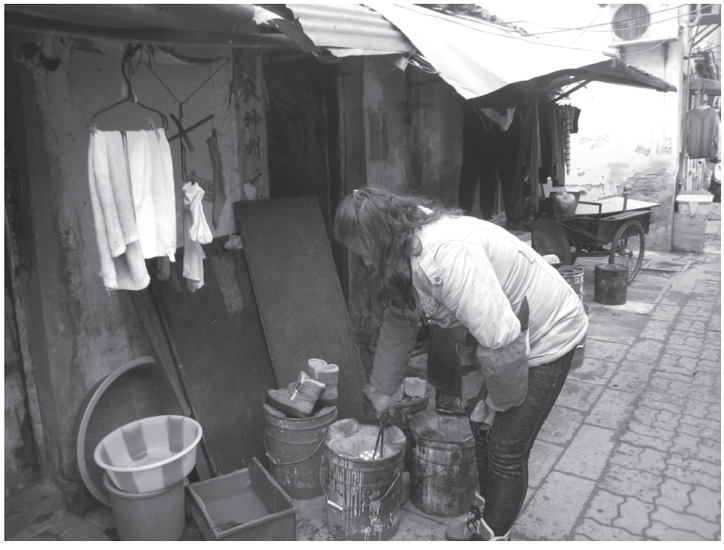


Figure 5 Coal stove in Neighbourhood A

When we were in the village, we have food produced by ourselves. We chatted in front of our house in leisure time. We are still not used to going out a lot unless to buy some food. ----- From interviews with the fourth Neighbourhood A respondent

About the question on the mobility scope, it has been found that most landless farmers chose to obtain their daily supply from the market within the neighbourhood or nearby. For the visits to friends, many landless farmers have most of their friends in or near the same neighbourhood.

Similarly, from interviews with landless farmers in Neighbourhood B, it was found that the community was segregated to some degree. As Neighbourhood A accommodate landless farmers from sixteen villages nearby, most landless farmer are still living close to their friends and relatives, thus their communication is mainly limited in the neighbourhood. Moreover, the neighbourhood committee is entirely comprised of people from the previous villages. Even more, the formulation of new families is likely to take place within the same neighbourhood.

There are 2 Cunguans (village office)are appointed by the government, but they are people from our village as well. ----- From interviews in Neighbourhood B

Bridegroom and bride are both from our village. People in our village rarely marry people outside. ----- From interviews in Neighbourhood B

In the meantime, owing to the high-level consumption around Neighbourhood B, landless farmers prefer to purchase daily supply in the market within the neighbourhood or closeby. Most interviewees who have formal employment are only 15 mins away from their working place by bike. A direct movement between work and living place also confined their

activity scope.

5.5 Summary and Suggestions

Similar to other resettlements for landless farmers, entitlements failures were equally found in the two case study neighbourhoods. Although less households were found unemployed and some households are better off than before relocation, the income disparity between the landless farmers and the close reference group, both outside and within the same neighbourhood, has caused different level of self-identity as citizen for most of the landless farmers. In addition, the low-skill, and low-paid employment does not contribute very much to their self-identity as urban citizen. Surprisingly, informal business is found more profitable than formal employment and has become popular in both neighbourhoods. It also contributes to a self-identity that distinguishes them from other urban citizens. Last but not the least, the inheritance of rural behaviours and traditions and the confined activity scope for social network has further strengthened their identity as a distinguishing community, sharing the same legacy. The Community Committee in Neighbourhood B have provided more assistance; however it approved to be inefficient. The Table 2 has summarised the key similarities and differences between two case studies

Table 2 Summary of findings between Neighbourhood A and Neighbourhood B

	Neighbourhood A	Neighbourhood B
Entitlement failures	Low level of compensation, low pension,	
Employment	Low-skilled work with low salary, Informal businesses	
Activity scope	Mainly within the neighbourhood	
Income	Income gap with surroundings	Income gap within the same community
Access to community assistance	Lack of employment assistance from authorities	Ignorance on job assistance from authorities
Access to information	Lack of job information	Provision of job information
Rural traditions	Observed	Obvious

The entitlement failures and low income has created a shared identify of ‘disadvantaged’ group for landless farmers. However, the income disparity, the nature of their employment and livelihoods, the shared legacy of traditional behaviours and customs, and the confined space for social network (both voluntary and involuntary), have contributed together to formulate a distinguishing self-identity of landless farmers. Some are negative and involuntary, such as

the income disparity. Some are positive and voluntary, such as the traditions. The following question is whether we should take further measures to 'transform' them into urban citizens or we should respect more of their distinguishing self-identity but try to remove the negative and involuntary part of their self-identity, such the income disparity and the stigma of informal business? Whether the dream of urban-rural integration must be fulfilled at the price of the loss of the positive parts in their distinguishing self-identify or it can be more 'friendly' with the respect and recognition of their self-identity? If the respect is paid to the existing assets the landless farmers' community already possess, an endogenous development approach is more appropriate for the future. Some specific measures are suggested as following:

(1) Income generation and community development

Collective economy has been proved to be an effective means to provide more employment opportunity and generate income for community of landless farmers (Du and Huang, 2009)[4]. But more inputs of land, space, finance, and technology should be provided by the government[5]. The role and contribution of informal business should be recogonised and they should be encouraged and fostered, for example, the subsidy to rent a workplace and micro loan. The existing resources of the community can be used to generate more income, for example, Neighbourhood A with unique and attractive traditional architectural style can develop tourism business, taking the successful experience from the West[6]. It can provide more employment opportunity and whole community can share the profits, which also can be used to upgrade the dilapidated neighbourhood.

(2) Individual Capability Building

The efficiency of the measures mentioned above also depends on the enhanced individual capability.

Training courses is one of the useful measures (Ji, 2007)[7], but it must meet the demand of the market and must be tailored according to the existing capabilities of landless farmers, such as age, educational level and strengths (Si, 2010). The method of survey can help identify the real demand[8], as well as other information such as the preference of the time of the training course[9]. The community should facilitate it through a strategic and regular programme, advertising the information and provide the place. For those who have less interest and trust of the training programme, the community can invite previous students to use their social network to introduce and promote it within the community[10].

In addition, the landless farmers have the demand to acquire more financial management

skills (Feng et al., 2011), to which the community needs to pay greater attention[11]. The professional suggestions can help them make wise investment of their compensation fee. Of course, the investment on the collective economy, as suggested above, will benefits more population with a more sustainable outcome.

(3) Urban agriculture-another possible measure?

Landless farmers still have deep attachment to the land, as the small greenhouse and other activities relevant to agriculture, found in Neighbourhood B. Urban agriculture is trend in western countries and can be adopted by the resettlement communities (Deelstra and Girardet, 2000). For example, a roof garden--Rooftop Haven for Urban Agriculture, was built in Chicago. Not only does it produce vegetables, but also offers the youth and elders a safe space for activities (American society of landscape architects, 2010). It also can generate some income.

All in all, if the income disparity is reduced while their living styles as farmers are respected and encouraged, it is hoped that with all the measures taken at both individual and community level, a more sustainable and 'happy' outcomes will be achieved for the majority who have to undergo the significant transformation during the urban-rural integration process.

Note

1 The annual expansion of urban built area has increased from around 800 square kilometers during the period between 1981 to 1999, to around 1 700 square kilometres since 1999 Yeh A G O and J Xu (2009). "China's Post-Reform Urbanization: Trends and Policies. Draft report at the meeting 'IIED-UNFPA Research on Population and Urbanization Issues', London, September 9&10, 2009."

2 About 85 per cent landless farmers are able to find new jobs after land acquisition (sample size: 200) (Wang, Lv & Cheng, 2011).

3 The compensation fee includes dwellings and crop. According to a survey in 2011, the dissatisfaction rates of these two sets of compensation are 44.8 % and 59.6 % respectively (Zhang, 2011). 41% households are not satisfied with the social security system. Most people who are dissatisfied are aged from 35 to 55 (Zhang, 2011).

4 In JN region in Chengdu, the collective economy of Langjia Neighbourhood has formed the entity of corporate system with development potential. Several agricultural communities there are exploring the united development in spanning districts. For example, the Langjia Neighbourhood decided to lease wide land to build a wholesale market, through which to sell agriculture products to the whole country.

5 Beijing Binhai New area aimed in achieving the job-housing balance through rational planning (Zhang and Ma, 2012). There will be service centers of living or productive forms. The latter forms are micro community Innovation Park for the convenience of commuters who can live near the job.

6 Early in 1970s, Waterloo expropriated large amount of land for urban extension. The community economy of St

Jacobs tended to decline and required new community economic growth point. Community tourism became the way of maintaining prosperity. With the increasing number of visitors, community residents realized the negative impacts to their original characteristics. They put forward the idea of encouragement, planning and guidance and emphasize that local inhabitants should be the direct beneficiary (St.Jacobs Country, 2012).

7 From the second half of 2004 to February 2012, the beginning of offering free skill training, the employment rate of people who has taken related training is 98% (Huang, 2012).

8 For example, in Sandun Town, landless farmers preferred computing operation and junior electrician according to the survey (Huang and Yu, 2007).

9 For instance, training programs in the evenings rather than in the weekends would increase landless farmers' possibilities to participate in training in the case of Sandun Town. In addition, it is necessary to avoid learners losing their interests due to the excessive time and frequency of training. The same training courses are recommended to be arranged in two evenings of working days, so that learners can choose their right time.

10 A questionnaire survey of landless peasants in Sandun town of Hangzhou on their demands for training was conducted, based on 674 individual samples meeting the requirement of research and analysis. Landless farmers who had previous skill training experience and positive attitudes toward training effects were more willing to participate in the training (Huang and Yu, 2007).

11 Zhang (2012) has suggested that the community to contact local universities for the financial management skill courses.

Reference

[1] American Society of Landscape Architects. Rooftop Haven for Urban. [EB/OL]. 2010 [2012-08-10]. HYPERLINK "https://mail.xjtlu.edu.cn/owa/redir.aspx?C=2ae8bd402a6f44f39093864dc8889843&URL=http%3a%2f%2fwww.asla.org%2f2010awards%2f377.html" \t "_blank" http://www.asla.org/2010awards/377.html.

[2] 成得礼. 对中国城中村发展问题的再思考——基于失地农民可持续生计的角度[J]. 城市发展研究, 2008, 15(3): 68-76.

[3] Deelstra T, Girardet H. Urban Agriculture and Sustainable Cities[R/OL]. [2012-08-20]. HYPERLINK "https://mail.xjtlu.edu.cn/owa/redir.aspx?C=2ae8bd402a6f44f39093864dc8889843&URL=http%3a%2f%2fciteseerx.ist.psu.edu%2fviewdoc%2fdownload%3fdoi%3d10.1.1.168.4991%26rep%3drep1%26type%3dpdf" \t "_blank" http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.168.4991&rep=rep1&type=pdf.

[4] 杜伟, 黄善明. 失地农民权益保障的经济学研究[M]. 北京: 科学出版社, 2009: 222-226.

[5] 方创琳, 刘海燕. 快速城市化进程中的区域剥夺行为与调控路径[J]. 地理学报, 2007, 62(8): 849-860.

[6] 冯薇, 杨箫, 王瑾, 于恬. 失地农民理财状况. (2011-10-26)[2012-8-21]. HYPERLINK "https://mail.xjtlu.edu.cn/owa/redir.aspx?C=2ae8bd402a6f44f39093864dc8889843&URL=http%3a%2f%2fwww.yicai.com%2fnews%2f2011%2f10%2f1161913.html" \t "_blank" http://www.yicai.com/news/2011/10/1161913.html .

[7] 韩志新. 可持续生计视角下的失地农民创业研究[D]. 天津: 天津大学, 2009: 1-139.

[8] 黄建伟, 刘典文, 喻洁. 失地农民可持续生计的理论模型研究[J]. 农村经济, 2009(10): 104-107.

[9] 黄祖辉, 俞宁. 失地农民培训意愿的影响因素分析及其对策研究[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2007,

37(3): 135-142.

[10] 黄自刚. 免费培训绘就园区创就业艳阳天[EB/OL]. (2012-2-13)[2012-8-19]. HYPERLINK "https://mail.xjtlu.edu.cn/owa/redir.aspx?C=2ae8bd402a6f44f39093864dc8889843&URL=http%3a%2f%2fnews.sipac.gov.cn%2fsipnews%2fyqzt%2f20120221jycy%2f201202%2ft20120228_140697.htm" \t "_blank" http://news.sipac.gov.cn/sipnews/yqzt/20120221jycy/201202/t20120228_140697.htm.

[11] He S, Liu Y, Webster C, and Wu F. Property Rights Redistribution, Entitlement Failure and the Impoverishment of Landless Farmers in China [J]. Urban Studies, 2009, 46(9): 1925-49.

[12] 季秋萍. 城镇化过程中失地农民的社会保障问题研究——以苏州为例[D]. 苏州: 苏州大学, 2007.

[13] HYPERLINK "http://search.cnki.com.cn/Search.aspx?q=author:%E8%B4%BE%E7%87%95" \t "_blank" 贾燕, HYPERLINK "http://search.cnki.com.cn/Search.aspx?q=author:%E6%9D%8E%E9%92%A2" \t "_blank" 李钢, HYPERLINK "http://search.cnki.com.cn/Search.aspx?q=author:%E6%9C%B1%E6%96%B0%E5%8D%8E" \t "_blank" 朱新华, HYPERLINK "http://search.cnki.com.cn/Search.aspx?q=author:%E7%8E%8B%E9%9D%99" \t "_blank" 王静, HYPERLINK "http://search.cnki.com.cn/Search.aspx?q=author:%E6%9D%8E%E5%A6%8D" \t "_blank" 李妍. 农民集中居住前后福利状况变化研究——基于森的“可行能力”视角[J]. 农业经济问题, 2009, 002: 30-36.

[14] 金晶, 张兵. 城市化进程中失地农民的安置补偿模式探析——基于江苏省 16 县 (市, 区) 320 户失地农民安置补偿模式的调查分析[J]. 城市发展研究, 2010, 005: 74-79.

[15] Li X B. Farmland Grabs by Urban Sprawl and Their Impacts on Peasants' Livelihood in China: An Overview[C]. International Conference on Global Land Grabbing, 2011.

[16] Liu Y T, He A J, Wu F L and Webster C. Urban Villages under China's Rapid Urbanization: Unregulated Assets and Transitional Neighbourhoods[J]. Habitat International, 2009, 34: 135-144.

[17] Sam D L and Berry J W. Acculturation: When Individuals and Groups of Different Cultural Backgrounds Meet[J]. Perspectives on Psychological Science, 2010, 5: 472-481.

[18] 单小辉. 莲花新村——动迁农民自己的家[EB/OL]. (2005-10-28)[2012-08-04]. HYPERLINK "http://www.sipac.gov.cn/sipnews/siptoday/jyq/lake/200511/t20051101_12697.htm" http://www.sipac.gov.cn/sipnews/siptoday/jyq/lake/200511/t20051101_12697.htm.

[19] 司琼. 城中村养老问题探析——以巢湖市居巢区X村为例[D]. 安徽：安徽大学, 2010.

[20] St. Jacobs Country. Village of St. Jacobs[EB/OL]. 2012 [2012-08-19]. HYPERLINK "http://www.stjacobs.com/village-of-st-jacobs." http://www.stjacobs.com/village-of-st-jacobs.

[21] 王李兵, 吕英, 程悦. 城市化进程中失地农民生活方式变迁调查研究：以苏州工业园区莲花社区、古娄一村为例[J]. 科技创业月刊, 2011(3): 115-116, 119.

[22] Wang P W, Wang Y L, Wu J S. Private Rental Housing in 'Urban Villages' in Shenzhen: Problems or Solutions?[M] // Wang P W, Wang Y L, Wu J S. Marginalization in Urban China: Comparative Perspectives. England: Palgrave Macmillan, 2010: 153-176.

[23] Wu F L. Property Rights, Citizenship and the Making of the New Poor in Urban China[M] // Wu F L. Marginalization in Urban China: Comparative Perspectives. England: Palgrave Macmillan, 2010: 72-89.

[24] Wu F L and Webster C. Urban Poverty in China. UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2010.

[25] 徐琴. 可行能力短缺与失地农民的困境[J]. 江苏社会科学, 2006, (4): 140-144.

[26] 徐琴, 刘国鑫. 居住安置的空间区位差异与弱势群体的社会适应：对江苏A市两个失地农民安置区的定量研究[J]. 江海学刊, 2009(6): 122-128.

[27] Yang D Y R, Wang H K. Dilemmas of Local Governance under the Development Zone Fever in China: A Case Study of the Suzhou Region[J]. Urban Studies, 2008(45): 1037.

[28] 叶继红. 南京城郊失地农民生活满意度调查与思考[J]. 江苏广播电视大学学报, 2007(2): 70-73.

[29] 叶继红. 失地农民就业的类型、路径与政府引导——以南京市为例[J]. 经济经纬, 2007(5): 115-117.

[30] 叶继红. 试论影响失地农民城市适应能力的因素[J]. 农村经济, 2007(3): 114-116.

[31] 叶继红. 生存与适应：南京城郊失地农民生活考察[M]. 北京: 中国经济出版社, 2008.

[32] 叶继红. 失地农民城市适应的困境与解决路径[J]. 中国软科学, 2008(1): 1-6.

[33] Yeh A G O, J Xu. China’s Post-Reform Urbanization: Trends and Policies[C]. London: ‘IIED-UNFPA Research on Population and Urbanization Issues’, 2009.

[34] 赵晓曼. 增权：失地农民就业的社区支持研究——基于南通市H社区的调查[D]. 武汉:中南民族大学, 2011.

[35] 张海鸥. 苏州市失地农民生计可持续研究[D]. 苏州: 苏州大学, 2011.

[36] 张虹红, 马庚申. 社区创业园便利市民就近工作[EB/OL]. (2012-03-10) [2012-08-24]. HYPERLINK "http://news.xinmin.cn/rollnews/2012/03/10/13975412.html" http://news.xinmin.cn/rollnews/2012/03/10/13975412.html.

[37] HYPERLINK "http://www.cqvip.com/Main/Search.aspx?w=%e5%bc%a0%e8%ae%ad%e4%bf%9d" 张训保, HYPERLINK "http://www.cqvip.com/Main/Search.aspx?w=%e5%8d%93%e6%9c%97" 卓朗, HYPERLINK "http://www.cqvip.com/Main/Search.aspx?w=%e9%bb%84%e6%b0%b4%e5%b9%b3" 黄水平, HYPERLINK "http://www.cqvip.com/Main/Search.aspx?w=%e5%be%90%e8%8e%89%e6%98%a5" 徐莉春, HYPERLINK "http://www.cqvip.com/Main/Search.aspx?w=%e5%90%b4%e7%a7%80%e5%a8%9f" 吴秀娟, HYPERLINK "http://www.cqvip.com/Main/Search.aspx?w=%e8%b5%b5%e5%8d%8e%e7%a1%95" 赵华硕, HYPERLINK "http://www.cqvip.com/Main/Search.aspx?w=%e9%bb%84%e8%96%87" 黄薇, HYPERLINK "http://www.cqvip.com/Main/Search.aspx?w=%e5%88%98%e6%b2%9b" 刘沛. 城市化过程中失地农民就业状况对心理健康的影响分析[J]. 中国心理卫生杂志, 2009, 23: 661-664.

[38] 张丽萍. 中心城市高校对失地农民实施新型农民教育培训的对策研究[J]. 华中农业大学学报:社会科学版, 2012(2): 122-125.

[39] 章光日, 顾朝林. 快速城市化进程中的被动城市化问题研究[J]. 城市规划, 2006, 30(005): 48-45.

[40] 张海波, 童星. 我国城市化进程中失地农民的社会适应[J]. 社会科学研究, 2006(1): 128-134.

[41] 张海波, 童星. 被动城市化群体城市适应性与现代性获得中的自我认同[J]. 社会科学研究, 2006, 2(2): 86-106.

[42] 张京祥, 陆枭麟. 协奏还是变奏: 对当前城乡统筹规划实践的检讨[J]. 国际城市规划, 2010(1): 12-15.

城市规划指标与生活质量研究初探——以深圳为例

Preliminary Research in Urban Planning Indicators and Quality of Life: Shenzhen Case study

荆锋
Jing Feng

摘要：生活质量研究由来已久，但却鲜有在规划领域展开与之相关的研究。现行的规划指标经过几次更迭，尽管在我国60余年来的城镇化过程中起到了极其重要的指导与规范依据的作用，但面临发展重心由经济建设向民生社会偏移的社会转型期，目前的规划指标越来越难以指导、规范并满足新世纪的城市生活需要。随着城镇化布局的即将完成，后现代社会核心价值理念的转化必然带来宏观规划理念的全面革新，以微观生活质量为重要权衡依据的全新的指标体系的构建势在必行。本文试图通过生活质量课题组在深圳的先期研究，就指标的沿革，发展，问题与构建的依据进行探索。

Abstract: Quality of life research has been ongoing for decades, but lacks recent research in the urban planning field. Current planning indicators have changed many times, and while they have played an important role over the six decades of urbanization in China. But when faced with society's current transition and economic development, planning indicators are increasingly struggling to guide, plan, and fulfill the needs of 21st Century cities. Following the transition to an urban landscape, the transformation of postmodern social values inherently calls for reform of macro-level planning concepts, to a micro-level approach based on a system of indicators around quality of life. This paper conducts preliminary analysis of the Quality of Life Study Team's research experience in Shenzhen, looking at the course of change and development for indicators, issues involved, and possibilities for future study.

关键词：社会指标；生活质量；经济发展；人本社会；城市规划指标

Keywords: Social Indicators; Quality of Life; Economic Development; People-centered Society; Urban Planning Indicators

作者：荆锋，中国城市规划设计研究院，国际城市规划研究室。jamienico@hotmail.com

1 前言

1.1 生活质量研究溯源

生活质量指标起源于社会指标运动（SIM），SIM是上个世纪中期-由美国社会学家奥蒂斯.达德利.邓肯（Otis dudley duncan）在1960年代率先提出的，但其前身，则可溯源到20世纪初

以威廉.奥格本为代表的芝加哥学派。社会指标运动大致可分为三个阶段（秦麟征，1983）：（1）1960—1969 理论研究阶段；（2）1969—1971应用研究阶段；（3）1970至今生活质量研究阶段[1]。

20世纪70年代中期，社会指标运动走入低谷，但由社会指标运动所激发的热情影响到了国际机构，它们开始将开发指标作为它们的使命，如联合国与世行等机构推出了年度专题社会状况报告。而生活质量指标研究也在70年代中期得以传承并发展起来。

直接提出冠以生活质量之名的是M.D.Morris于1975年的物质生活质量指数[2]。生活质量概念的产生代替了物质繁荣的概念，成为全新、多维度。更加复杂的社会发展目标。到了20世纪90年代，生活质量一词变得炙手可热。

1.2 生活质量研究类别

20世纪中期，随着经济政策的管理取得不断的成功，经济学家在指导公共政策方面影响力大增,社会指标只能属于从属地位，这激发了20世纪60年代和70年代初的社会指标运动。此后，生活质量开始摆脱单纯的经济指标，走向社会指标与经济指标的综合考量[3]。

从Dodge的幸福理论开始，在北欧半岛国家以及加拿大、美国等多采用主观指标体系测量方法，注重贫富差距与社会凝聚;而欧洲国家则普遍采用了客观指标[4]，其出发点是消解社会发展与个体发展的矛盾，解决制度世界（亦即系统、制度和组织）与生活世界（即社区、群体和家庭）的冲突，其中以文莱王国对居民幸福度的主观指标调查最为著名。

自生活质量一次出现开始，对它的定义也出现了个体—群体、物质—非物质、客观—主观等多种诠释，将主客观指标体系割裂开来各自为政的研究并为持续很久，“但无论从概念和方法上，我们都需要多方面的理论综合作用才能对现象有着全方位的认知”[5]。

1.3 城市规划与生活质量

事实上，城市生活质量与城市规划密切相关，从西方现代规划起源-城市卫生问题就可以初见端倪。但无论是经济学还是社会学领域内，甚至在医学领域内，都已经广泛开展与生活质量相关的研究，并形成相应指标，国内的研究也方兴未艾，但至今鲜有城市规划领域或视角下开展与生活质量直接相关的研究。即便现在我国已经出台了大量所谓宜居城市、低碳与生态城市的相关研究，但其中过多经济技术数据的统合与运用，缺乏与城市居民和城市生活的直接对话，此类研究大多依然高屋建瓴、隔靴挠痒，难以真正将城市规划与生活质量直接联系起来，而真正立足于此的指标体系更是空白。

2 我国城市规划指标沿革

伴随我国的经济建设与城市发展的不同阶段，城市规划及其指标随之变化并在不同发展时期，起到重要作用。我国的城市规划指标随着城市规划自1949年建国以来各时期重心不同，大致可分为以下三个阶段。

2.1 建国恢复时期—发展为主的指标体系

苏联规划模式发端于法国建构理性主义的行政控制经济体制，经过苏联计划经济改造的西方现代功能主义模式。它将城市规划作为国民经济计划的继续和具体化，重视长远规划和区域关系，按照计划经济的原则、建设项目的地域分布构成了人口、城镇和交通运输系统布局，国家制定了一套严格而又具体的规划建设指标来分配和布局土地、安排公共设施。在当时大规模物质建设及特定国际战略格局下具有一定的实际意义，对中国的工业化进程功不可没，也为我国的城市规划事业奠定了开创性的基础[6]。

2.2 经济建设时期—法制化功能型的指标体系

随着社会主义市场经济体制的建立，尤其是90年代后期，随着我国工业化、城镇化、市场化、全球化的不断深入，在社会大变革的复杂背景下，城市进入更加复杂的全面快速发展时期，城市规划理念也逐渐走向全面和完善：反思同时加强对外交流，继续吸收和借鉴西方规划理念发展的最新成果，城市规划事业得到了全方位的巩固与提高，而改革的日趋理性使规划逐步臻于法治，规划的管理、技术、科研、职业教育都基本实现制度化，并具有了一定的本土特点 。有作为核心法、宣言法的《城市规划法》的颁布与修订，以及适应各地特殊情况和要求的地方、部门法规和条例的纷纷出台和对法系的充实完善；在编制体系方面，则有在1990年代大开发热潮中大显身手的详规、深圳法定图则法制化的有力探索，以及战略规划、都市区规划、近期建设规划等，不一而足。城市规划指标以经济建设为中心，但也开始关注城市居民的基本生活需要，这个时期，大量“功能满足型”指标出现在城市规划领域内，为我国的城镇化与经济发展奠定了坚实基础。这些长足进步与良好的发展态势，被认为是我国规划事业发展的“第二个春天”。

2.3 社会重构时期—转型的指标体系

进入21世纪以来，经济财富的迅速增长和社会形态的巨大变化导致我国社会的转型与重构已属必然，生活质量成为各界关注的焦点。随着城镇化最终布局的即将完成，我国城市发展理念由以经济建设为重心转向构建和谐社会，注重民生建设，城市规划也逐渐更多的将视角转向社会，

但规划对城市生活与市民需求的关注仍然缺乏，城市中公共资源分配的空间公平问题凸显。

究其原因，是在于规划已经习惯以经济建设为重心，在社会经济转型未结束之前，现有规划指标仍难以摆脱如此巨大惯影响，绝大部分仍属于经济技术范畴。因此，由生存需要迈向提升生活质量的城市规划指标的构建仍需时日。

3 探索以生活质量为导向的城市规划指标

随着发展重心向民生与社会发展的偏移，关注城市居民生活质量将成为未来城市规划的核心问题，让城市建设从“满足生存发展的经济建设”走向“满足生活品质的完善提高”， 这就需要对现有城市指标体系具有充分认识，以便于做出外延及内涵的合理调整。

3.1 规划指标的社会内涵应当丰富

规划不应仅是追逐利益与效率的工具，更应赋予其反映并调和社会矛盾的内涵，逐步摆脱利益纠缠转向公共属性的归依，

根据国务院建设行政管理部门颁布的《城市用地分类与规划建设用地标准》，规划人口与用地指标有着对应关系，规划人口越多，用地指标越多。尽管规划指标已经逐渐臻于法制化，但在规划的实施过程中，出于对政绩及GDP的追求，地方政府仍然过于依赖土地财政，总体规划的修编很大程度上意味着又一场建设用地指标博弈，罔顾城市生活质量，做大人口规模成为地方政府修编规划时倾力而为之事，这体现在总体规划的频繁修改上。

以北京为例，《北京城市总体规划（2004-2020年）》（下称04年版总体规划）施行仅六年，就寿终正寝了。04年版北京城市总体规划所期待的“‘最优的’结构” ——多中心未能显现。相反，在实施的六年中，被总体规划认为存在严重弊端的单中心城市结构，被进一步强化。于是，只能开始新的一轮修编以换取城市发展的喘息空间[7]。

如果说，今天的规划仍然继续停留在经济与产业的视角上，那么明天的城市问题将会越来越严重，社会矛盾将会继续凸显出来。城市规划应当社会，关注生活，城市规划不应再仅是经济主导的独角戏，而是提升城市生活质量与兼顾经济健康发展的博弈!

3.2 规划指标的合法性理应完善

城市规划制度因其“技术一行政”的内部化操作而显得僵化与滞后，来自各方的压力使得的合法性权威地位屡遭践踏。高唱理想口号却缺少制度武器的城市规划，在短期物质利益至上的社会博弈中显得苍白无力，手足无措。对一些新问题，特别是各种分利集团利用新旧体制转轨的缝隙漏洞，大肆瓜分超额土地利润的时候，要么反应不够敏感，要么就是心余力绌，无能为力。

3.2.1　刚性指标应适度柔化

我国的总体规划与控规是法定图则，对于指导城市规划建设具有决定性作用，但是在编制过程中对城市社会生活的忽略，往往在实施过程中遭遇困境。例如，深圳2008年大会战时所实施的法定图则，对深圳全域进行了全覆盖的统筹规划，在满足“功能型需求”的规划框架下，针对重大基础设施做出了布点，我们不否认其积极意义，但时至今日，由于缺乏对城市现实的深入了解，多数项目无法落地。而深圳04年所制定的规范与标准也已经无法满足城市生活的需要，不得不进行修改。

目前，深圳开始采取规划师下基层、入社区的模式，从城市居民的生活角度，收集采纳信息，在由多方共同组成的规划委员会评审下，重新调整规划决策与布局。

3.2.2　弹性指标应该加强

同样在城市规划的编制过程中，城市设计是直面城市生活的规划最后环节，但却因为缺乏刚性指标的约束，往往难以实现提升城市空间品质的美好愿景。

例如，在香港，由于城市管理与城市设计的良好结合，城市形成了连续的步行空间，为行人提供遮阳避雨的庇护。而在深圳，设计者也希望各位业主为都市公共空间作出努力，但由于缺乏刚性规定，业主纷纷将建筑退线作为公共空间，不但未能实现连续的廊道，反而占用了绿化与安全空间。

再如，在德国的城市设计图则中规定风玫瑰是1km一个，但是我们的城市仅有一个。这就难以根据适当风向对道路方向加以调整，这对南方炎热地区的城市尤为重要，恰当的通风就可以使城市内部气温降低2—3度。

3.2.3　法定指标应当贯彻

在深圳还出现了本应严格执行的规划指标并未贯彻实施，导致出现城市空间使用不便，并带来各种安全隐患。例如在深圳城中村普遍由村委会自行开发规划，城市规划部门难以干涉，因此，村内出现大量“握手楼”，可达性与安全性均存在问题，村内自主开发的小产权楼盘，未能满足如绿地率，停车位以及市政基础设施配备等基本规划技术指标，造成大量交通与社会环境问题。

3.3　规划的合理性必须加权

除了完善规划合法性外，应当注重规划的合理性，包涵三个内容：人本的规划指标，现实的规划指标，公平的规划指标。

3.3.1　人本的规划指标

城市规划应该为人服务，因此应当具备“人”本的原则。

但在现行规划中，往往会“重城轻人”。城市城市总规中容积率指标的制定，往往源于

政府力与市场力的共同作用，其结果就是我们的城市一味追逐高密度的垂直发展模式，大量人群与功能集中在城市中心，造成特大与大城市因中心城区人口密度过高出现环境污染、交通拥堵、生活服务中心化等一些列城市问题。

而绿化率、无障碍设施率这些具有统计意义的指标更是将“空间”简单地“数字化”，失去了人性的色彩。很多城市的绿化仅仅是看上去很“美”，无法为居民提供舒适的休憩空间；而无障碍设施则经常障碍重重。在我们调研过程中，绝大部分深圳居民表达了对交通，购物以公共空间绿化的不满。

3.3.2　现实的规划指标

规划的制定应该具有现实意义，不应该忽略城市发展阶段，规划过度则过犹不及，适得其反。我们的规划往往希望一步到位，规划好未来几十年每一寸土地的发展用途，在南方沿海地区，甚至一个行政村都已经实行了规划全覆盖，部分城市更提出消灭贫民窟消灭“灰”空间的口号。在这些人造的完美城市空间扼杀了太多的活力与特质，城市居民不但无法享受到便捷的服务，城市更因其不切实际的规划阻碍了健康的发展。

因此，规划应当为城市未来发展留足空间，也应当为城市的自由生长留出余地。广州的中大布匹市场就是自由生长的产物，而今已经形成了覆盖全国，甚至辐射世界的规模，这是一个在规划能够给予喘息空间的前提下，自发生长的非正规活动逐步向规模化正规化演进的绝好注脚。而同样的，深圳的城中村更是为城镇化与城市居民提供了便捷的服务，也同时为为数众多的都市新移民提供了低廉的社会服务网络。对于这些移民城市来说，消灭城中村等所谓“非正规空间”无疑是城市和绝大部分人的灾难。

3.3.3　公平的规划指标

规划合理性，也是社会公平对规划的诉求，事实上，社会公平是社会质量的体现，也是生活质量的基础。我们现有规划技术指标，尤其是千人指标的统计意义远大于现实公平意义。罔顾人群阶层对社会资本的占有能力与强度，仅仅追求空间分布与设施数量的平均化无形中加大了社会分异。在本次深圳调研过程中，大部分居民认为，社会保障型住房，基础生活服务设施以及教育、医疗以及休闲娱乐等设施的空间配置的不尽如人意。

其次，规划的公平更应该体现在城市居民的可参与性中。绝大部分居民尽管拥有强烈参与的意愿，但无法获得相应机会，以致于规划指标的产生与规划的编制无法反应城市居民的真实诉求，这也是目前的城市规划难以提升城市生活质量的重要原因之一。

4　指标体系构建的原则

建设部原部长汪光焘指出，在科学发展观和构建社会主义和谐社会的指导下，城市规划作

为实施国家发展战略的重要公共政策，必须与国家发展理念的变革以及发展重心的转变同步，应当逐步开展以民生社会的构建为导向的强制性内容和指标体系，为城市经济利益、社会利益、生态利益等的综合实现提供一个量化而科学的依据，落实资源节约、环境保护的要求和保障宏观发展目标的实现。从这个角度上看，构建与生活质量相关的城市规划指标体系尤为重要。

这个全新的指标体系不应仅仅描述“社会状况存在于何处”，相反，更应该透过这个指标体系分析“这些状况为何存在?” 从描述到分析可以让指标更具结果导向，在构建过程中，我们可以引入克利福德·科布与克雷格·里克斯福德在“国际发展重新定义组织”的专题报告中关于社会指标的经验与教训[8]。

首先，新的指标体系，应该排除掉传统高、大、全的社会经济指标的选取，因为“无所不包也许是有效性的敌人”。

其次，新的指标体系构建应具有规划的专业特视角，固然城市规划领域难以全面、直观地体现、涵盖的城市居民生活质量的全部内容；但“有效的指标需要一个清晰的概念基础”。

再次，指标应具有前瞻性，不应把指标和现实相混淆，要清晰地分辨指标给予未来城市规划的引导作用，因为“指标的象征性价值也许远超其字面价值”。

最后，注重指标的科学合理性，在本次深圳案例研究中，我们尝试以规划对城市生活可控因素作为客观指标评价体系，辅以感受性指标（perceptual indicators）用作理解并验证生活质量变化的替代性方式。主客观的结合将会为未来指标体系构建形成良好基础。

这一切诚如哈耶克所言：“在我们力图改善文明这个整体的种种努力中，我们还必须始终在这个给定的整体中进行工作，旨在点滴建设，而不是全盘的建构，并在发展的每一个阶段中都运用既有的历史材料，一步一步地改进细节，而不是力图重新建设这个整体。”目前，仍是在规划指标与生活质量的关联研究与体系构建的探索过程中，我们还有很长的路要走[9]。

参考文献

[1] 周长城. 生活质量的指标构建及其现状评价[M]. 北京: 经济科学出版社, 2009: 21-30.

[2] M D Morris. 莫里斯全球生活估价模式. 1975.

[3] 克利福德·科布, 克雷格·里克斯福德. 社会指标的历史教训. 经济社会体制比较, 2011: 6.

[4] The Social Quality of Europe. 1997.

[5] Diener E. Subjective Well-being[J]. Psychological Bulletin,1984, 95(3): 542.

[6] 建设部部长汪光焘在2006中国城市规划学会年会暨中国城市规划学会成立五十周年庆典上做重要讲话.

[7] 王军. 北京又要修规划[M]. 北京: 瞭望, 2011.

[8] Clifford W Cobb, Craig Rixford. Lessons Learned from The History Of Social Indicators. 国际发展重新定义组织专题报告, 1998.11.

[9] Hayek, The Constitution of Liberty[M]. London and Chicago: 1960: 70.

生活质量评价指标与低碳生态城市指标体系的对比研究

The Comparative Study of Quality of Life Evaluation and Low-carbon Eco-city Index System

及佳 陈晓晶
Ji Jia, Chen Xiaojing

摘要：生活质量是城市价值的核心。在经济实力急速提升的中国大城市，是否有效地提高了老百姓生活质量已成为评价城市竞争力的重要内容；同时在巨大的环境和资源压力下，低碳生态城市建设已成为保障城市可持续发展的唯一途径，然而实现低碳生态的重要前提是对消费需求进行有效节制和适度供给。因此，建设低碳生态城市与提升生活质量有一定的对立关系，但并不矛盾，客观判断两者关系并寻找统一路径可以为中国城市未来发展建立正确的方向。本文试图以生活质量评价指标与低碳生态城市指标体系的对比研究为出发点，分析低碳生态城市建设与生活质量提升的动态关系，探寻城市规划在其中的作用，以实现二者的和谐统一，在建设低碳生态城市的过程中提升生活质量。

Abstract: Citizens' "Quality of Life" is the core value of a city. Along with the high-speed economic increase of China's major cities, whether the ordinary people's quality of life has been improved effectively has become an important part of the evaluation of urban competitiveness. Meanwhile, accompany with huge environmental and resource pressures, "Low-Carbon Eco City" has become the only way to support sustainable development of cities. However, there is a crucial precondition to achieve low-carbon eco-city, which is to restraint on consumer demand effectively and to supply moderately. Therefore, an antagonistic relationship is existed between building low-carbon eco-city and enhancing the quality of life, but it is not irreconcilable. To determine the relationship between the two concepts objectively and to find a unified path could provide correct direction for the future development of China's cities. This essay compares these two concepts and their index systems, and tries to use urban planning methods to enhance people's quality of life in the process of building a low-carbon eco-city.

关键词：生活质量；低碳生态城市；指标体系；城市规划

Keywords: Quality of Life; Low-Carbon Eco City; Index System; Urban Planning

作者：及佳，硕士，中国城市规划设计研究院深圳分院，初级城市规划师。
jiacat1987@163.com

陈晓晶，硕士，中国城市规划设计研究院深圳分院，中级城市规划师

1 生活质量是检验城市价值的重要标准

1.1 “生活质量”概念解析

“生活质量”概念缘起于上世纪五十年代末，随后广泛应用于社会学、心理学、哲学、医学等领域。有关生活质量的研究有关注人们客观生活状况的社会指标研究和关注人们主观感受的生活满意度研究和幸福感研究两个不同的起源，这两种起源形成了生活质量主观和客观两方面研究领域。从目前的研究来看，尽管学术界对生活质量定义并未形成统一概念，却对生活质量是一个由主观和客观两方面构成的研究对象达成一致，这也是生活质量研究至今所沿用的重要准则之一[1]。主观感受的内涵主要体现于社会学家坎贝尔提出的“生活幸福的总体感觉”和世界卫生组织在1993年提出生活质量是“不同文化和价值体系中的个体对与他们的目标、期望、标准以及所关心的事情有关的生存状况的主观体验”。客观环境方面则将生活质量理解为生活条件的综合反映，即社会文化、教育、卫生、交通、生活服务状况的改善以及人们生活环境的美化、净化等。

1.2 “生活质量”学科研究进展情况

“生活质量”概念最早由美国经济学家加尔布雷思于1958年提出，其指标体系历经60年的发展逐渐由对物质要素、环境要素的评价转入对社会与文化要素方面的评价，城市生活质量研究所涉及到的方面已经成为形成城市吸引力，体现城市核心价值的重要因素。

我国关于生活质量的研究源起于20世纪80年代，虽然起步较晚，但相较于国外生活质量的研究，我国的生活质量研究不仅关注对现有城市发展模式所带来的问题剖析，更针对相关国家的经验教训致力于规避发展代价。西方发达国家在工业化进程中面对众多生活质量和环境破坏问题，转而研究生活质量提升方法并取得了一定成绩，但这种过程是应激性的，因此也产生了部分负面效果：如以美国为代表的“鼓励消费、片面追求生活质量”模式，大幅消耗资源；以欧洲国家为代表的“抑制消费、片面追求环境质量”模式，片面强调环境保护[2]。我国经历多年发展，传统GDP导向下的发展模式弊端逐步显现，各种城市矛盾逐渐突出，发展模式转型迫在眉睫。因此我国现阶段的生活质量研究应立足于经济发展新阶段的转型思考，着眼于重新认识城市价值，通过不同于欧美国家的发展模式提升城市生活质量。

1.3 中国城市生活质量指标体系及其评价标准

我国城市生活质量研究采用主客观相结合的研究方法，以因素分析的方法建立评估指标

体系，其主要考量因素包括：居民收入、消费结构、居住质量、交通状况、教育投入、社会保障、医疗卫生、生命健康、公共安全、人居环境、文化休闲、就业几率。每项因素下同时有若干子指标，通过对各项子指标、因素指标和总指标的主客观指数分析进行生活质量评价。

根据连玉明等人的研究，我国城市生活质量评价结果除反映出诸多利好现象外，仍然存在城市生活质量整体水平不高、分布不均匀、受主客观因素影响较大、区域内城市差异大等问题，其根源在于快速城市化导致的非自然增长，即现行发展模式引发的城乡和区域发展二元化。目前中国主要城镇依然延续着重视GDP、以粗放产业带动社会发展的模式，而GDP的增长与城市实际提供的生活质量增长之间并不匹配，要解决这一问题，必须从发展模式这一根本问题上入手。

面对中国城市发展阶段的特殊性，中国城市既不能走美国以消耗资源换取生活质量的模式，也不能走欧洲限制消费换取环境质量的模式，而是需要探索出符合中国现阶段国情的新途径。我国城市生活质量指标体系及其评价标准较为全面和完整的反映了城市生活的各个方面，得出了很多有意义的结论。但是，单纯的生活质量研究无法为提升生活质量提供切实的实施路径，不能直接指导城市规划，仍需通过寻求系统的理论和技术方法将这些结论作用于实际的城市规划和建设中。

2　低碳生态建设是城市可持续发展的唯一途径

2.1　“低碳生态城市”概念解析

“低碳生态城市”（Low-Carbon Eco-city）的概念是在“生态城市”（Eco-city）概念的基础上衍生和发展起来的。2009年，仇保兴部长创造性的将生态城市与低碳经济两个渊源深厚、息息相关的概念整合发展起来，提出了“低碳生态城市”的概念，即“以低能耗、低污染、低排放为标志的节能、环保型城市”，“是一种强调生态环境综合平衡的全新城市发展模式，是建立在人类对人与自然关系更深刻认识基础上，以降低温室气体排放为主要目的而建立其的高效、和谐、健康、可持续发展的人类聚居环境”[3]。新概念中的三种要素都赋予了新的意义，“低碳”不仅着眼于碳排放控制，更从观念上影响经济行业结构、消费习惯乃至城市的产业发展道路。“生态”也上升为方法论，成为人们认识自然和改造自然的系统指导思想。而“城市”则是意图营造一种“城—乡复合共生系统”。

低碳生态城市理论基于复合生态系统理论、复杂性科学理论等相关理论的研究，体现了“以人为本”的可持续发展理念，符合我国现阶段经济发展处于转型期，城乡二元化矛盾尖锐的国情，是我国城市规避欧美国家发展模式的风险，引领城乡走向一体统筹、提高生活质量的唯一途径。

2.2 “低碳生态城市”理论正在成为普世价值观并为指导城市规划提供系统方法论

低碳生态城市在本质上顺应了人类聚居形态向可持续发展的内在需求，从哲学、文化、经济、技术四个方面促进城市发展方式由单一经济增长模式向经济、社会、生态有机融合的复合模式转变，是人类发展过程中对人与自然关系、人与人关系的创新和突破，因此低碳生态城市概念在提出后迅速成为全国主推的发展模式，成为普世价值观。统计表明，我国自1986年起提出低碳生态城市有关建设目标的地级城市共有259个，占地级市比例的90.2%，其中提出“低碳城市”建设目标的地级市有133个，占地级市的比例为46.3%，提出“生态城市”建设目标的地级市有230个，占全部地级市的比例为80.1%[4]。

此外，“低碳生态城市”理论还对城市发展模式进行了统一，从以往的粗放型发展转为集约型发展，倡导循环经济；对城市发展建设目标进行限定和倡导；对城市规划的有关指标和系统进行控制与限定。在这一理论和实施方法的指引下，国内外不少城市和地区都已经开始了低碳生态城市的建设实践活动。

2.3 “低碳生态城市”指标体系及评价标准

我国现行低碳生态城市指标体系内容包括：资源节约、环境友好、经济持续、社会和谐四大部份，核心指标、扩展性指标、引导性指标三大类型，共30项指标。其中，核心指标是低碳生态城市的门槛条件和基础性指标，具有约束性；扩展指标是全面深入反映低碳生态城市综合特征的指标，具有一定的预期性；引领指标则是符合国家中长期发展战略的指标，具有前瞻性。

低碳生态城市指标体系覆盖范围广泛，包含城市生产生活的主要方面，且更加侧重于对城市资源和环境的评价。评价从客观出发，面向实施，要素和指标评价标准较为固定。同时，其核心指标大多与城市生活质量密切相关，有些甚至也是城市生活质量的核心指标，如社会保障覆盖率，城镇登记失业率等。这说明低碳生态城市指标体系和生活质量指标体系虽然各自的评价体系和标准不同，却在本质上存在较强的关联性。

3 “城市生活质量”与“低碳生态城市”的对比研究

3.1 理论基础和概念范畴

生活质量的概念范畴包含主客观两方面，研究的主要范畴是社会领域的各项反映生活状况的客观指标和人们的主观生活感受；低碳生态城市的概念范畴包含资源、环境、经济、社会领域，涵盖范围更为广泛，是针对城市建设的全过程思考。生活质量概念的演变历经了从单纯的关注客观物质资源分配到兼顾客观条件和主观感受的过程，关注的问题更人性化；低碳生态城市的理论基于符合生态系统理论和以人为本的科学发展观，更为关注经济增长方式转变，其理

论更为系统化，从价值观到方法论都给出了系统的解释。

3.2　研究对象和研究阶段

生活质量是城市价值的核心，也是检验城市化结果的重要因素，其研究对象是城市化过程中城市的客观资源分配和城市居民的主观感受。由于我国尚处于城市化的初级阶段，城市中普遍存在城市的客观生存资源不足，得不到合理分配，大量城市使用者尚未得到体面地生活方式等现象，因此我国现阶段的城市生活质量主要关注城市居民基本生存条件的客观水平。低碳生态城市面向的中国城市化未来的发展方向，即从以经济效益为中心的城市化转向为生活更美好的城市化、对自然干扰最小的城市化。基于这种指导思想，低碳生态城市关注的对象主体是经济增长的转变方式、实现低碳的技术手段和对人们行为的约束模式，是对城市化更高阶段和层次的思考。

简而言之，由于研究对象和研究阶段的不同，低碳生态城市着重于提高城市的可持续发展水平，进行高限控制；生活质量则着重于城市居民的基本底线保障。我们承认低碳生态城市是我国城市化发展的未来方向，但仍需要首先区别评价和约束人群，辨识主体，不能简单的说满足了低碳生态城市的各项指标要求，便有效的提高了生活质量。

3.3　指标体系和评价标准

城市生活质量的指标体系构建基于城市价值和城市居住者需求的角度，其目的是反映一个城市所能提供给市民以及外来人口所能感受和拥有的日常生活所需要的设施、环境、技术和服务等因素。其中，政府的公共服务是构成生活质量的主体，其服务质量高低是影响居住者生活质量的重要外在客观因素。

低碳生态城市指标体系构建的目标是要建立一套设计合理、操作性强的指标体系，去量化低碳生态城市这个抽象的复杂系统，为城市管理决策部门提供数据支持，以指导城市的规划和建设。基于这一目标，低碳生态城市指标体系最终形成了4大部分、3大类型，共30项指标，运用客观指标对城市进行理性的分析。

由于主观指标低碳生态城市指标体系中没有涉及，本文仅就生活质量的客观指标与低碳生态城市的指标进行比较分析。

（1）资源节约类

低碳生态城市指标

序号	指标	属性
1	再生水利用率	核心
2	单位GDP能耗	核心
3	人均建设用地面积	核心
4	绿色建筑比例	核心
5	工业用水重复利用率	扩展
6	非化石能源占一次能源比例	引领
7	单位GDP二氧化碳排放量	引领

注：生活质量没有关于资源节约类的指标。

相较于生活质量指标体系，低碳生态城市有自己的资源节约类指标，注重资源的重复利用率和使用效率。相较于以往城市发展过程中单纯追求经济效益，只注重经济发展的结果，低碳生态城市还关注单位GDP的能耗和二氧化碳排放量，关注经济发展和城市建设的动态相关性。人均建设用地面积和绿色建筑比例指标的提出，与城市规划建设密切相关，为城市规划的从业者指明了未来城市建设要关注的方向。

（2）环境友好类

低碳生态城市指标

序号	指标	属性
1	空气质量优良天数	核心
2	集中式饮用水源地下水质达标率	核心
3	公园绿地500m服务半径覆盖率	核心
4	生物多样性	核心
5	城市水环境功能区水质达标率	扩展
6	工业固体废物综合利用率	扩展
7	环境噪声达标去覆盖率	扩展
8	PM2.5日均浓度达标天数	引领
9	生活垃圾资源化利用率	引领

生活质量指标

序号	指标
1	人均绿地面积
2	建成区绿化覆盖率
3	污水处理率
4	生活垃圾无害化处理率

两类指标体系都涉及环境友好类指标，但显然，低碳生态城市的指标覆盖面更广泛，指标

所反映的社会发展阶段也更高。在对这两种指标体系的指标进行逐一比较的时候，我们发现，二者在指标的覆盖面上有重叠，但关注的角度不同。例如，生活质量中有“人均绿地面积和建成区绿化覆盖率”指标，生活质量体系用已有的客观资源的平均分配结果来作为衡量标准；在低碳生态生态城市体系中有“公园绿地500m服务半径覆盖率”指标，该指标将公园绿地的使用效率与城市空间紧密结合，用落实到空间的服务半径替代简单的人均数值，相较于生活质量的指标更为人性化。关于生活垃圾的指标，在生活质量指标中有“生活垃圾无害化处理率”指标，而在低碳生态城市体系中则被表述为“生活垃圾资源化利用率”。前者是对生活质量底线的保证，后者则是在底线保障的基础上对生产力更高层次的追求。

（3）经济持续类

低碳生态城市指标

序号	指标	属性
1	城镇登记失业率	核心
2	第三产业增加值占GDP比重	核心
3	研究与实验发展经费支出占GDP比例	核心
4	恩格尔系数	核心

生活质量指标

序号	居民收入	消费结构	就业几率
1	城镇居民人均可支配收入	城镇居民人均消费性支出	城镇登记失业率
2	城镇居民人均可支配收入年平均增长率	人均储蓄年末余额	就业人员总量
3	人均GDP	恩格尔系数	高中以上文化程度就业人员的比重
4		居民消费价格指数	

两类指标体系都有经济类的指标，其中“城镇登记失业率”、“恩格尔系数”这种保障性指标和经典指标是两类指标体系中通用的。除此之外，生活质量指标更关注民生方面，其指标多与城镇居民的个人收入和消费情况有关；而低碳生态城市指标则更侧重于研究GDP的比例构成，反应的是社会经济的组成形式和发展趋势，而这些指标并不直接与居民生活质量相关。因此，即便我们以建设低碳生态城市为目标，在追求的同时也不应忽视生活质量中这些关乎民生的重要保障性指标。

（4）社会和谐类

低碳生态城市指标

序号	指标	属性
1	住房价格收入比	核心
2	绿色交通出行分担率	核心
3	社会保障覆盖率	核心
4	保障性住房覆盖率	扩展
5	基尼系数	扩展
6	平均交通时间	扩展
7	人均社会公共服务设施用地面积	扩展
8	社会治安满意度	扩展
9	城市防灾水平	扩展
10	城乡收入比	引领

生活质量指标

序号	居住质量	交通状况	教育投入	社会保障	医疗卫生	文化休闲	生命健康	公共安全
1	人均住房使用面积	人均铺装道路面积	适龄人口平均受教育	社保覆盖率	每10万人拥有医生数	每百万人拥有公共图书馆藏书量	平均预期寿命	非正常死亡率
2	住房成套率	路网密度	人均教育事业费支出	社保投入	每10万人拥有医院床位数	每万人拥有影剧院数	婴儿死亡率	每万人口刑事案发率
3	用水普及率	百辆车停车位数	教育投资总量占GDP比例	居民最低生活保障已报人数	卫生经费占GDP百分率	城镇居民家庭人均用于教育文化娱乐服务支出	老龄化指数	犯罪率
4	用气普及率	每万人拥有公共汽电车数		社会福利院数				

社会和谐类指标是最关乎民生的指标，也是两类指标体系中都最为重要的指标类别，尤其是生活质量指标体系中包含8类涉及社会和谐的指标，这8类指标与城市规划的关系也最为密切。在新出台的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》中，明确提出“十二五”时期是加快构建基本公共服务体系的关键时期，要努力提升基本公共服务水平和均等化程度，推动经济社会协调发展[5]。本次规划把范围确定在公共教育、就业服务、社会保险、社会服务、医疗卫生、人口计生、住房保障、公共文化体育等八个领域，突出体现了“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。这八个领域与生活质量指标体系中的社会和谐方面的八个方面相吻合，集中反映了公共服务体系对生活质量的影响。“十二五”规划突出强调“把基本公共服务制度作为公共产品向全民提供”的核心理念，着力于公共服务的“城乡统筹”和“基本保障”，这是实现公共服务均等化，保障城镇居民生活质量的核心和关键。

同时，本次规划明确了“以人为本”、“可持续发展”的规划理念，这与“低碳生态城市”的发展理念十分吻合，低碳生态城市指标中特别提出了“人均社会公共服务设施用地面积”指标，这是提升基本公共服务水平中很重要的一项衡量标准。关注这一指标，不仅是对“低碳生态城市”的追求，也是通过城市规划的技术手段为提升生活质量做出有力保障。此外，“住房价格收入比”、“城乡收入比”两项指标反映了我国目前城市化所处的发展阶段，可以作为对生活质量指标的补充。

4　结论

低碳生态城市和生活质量是研究我国城市化进程的两个重要领域，二者之间存在极为密切，对立统一的关系。

从研究范围来看，“生活质量”研究的主要范畴集中在社会领域，关注与民生息息相关的各个方面；“低碳生态城市”所研究的范围更为广泛，包含资源、环境、经济和社会领域，是针对城市建设的全过程思考。“低碳生态城市”的研究范围包含“生活质量”主要方面，“生活质量”为“低碳生态城市”提供主观评价视角。

从研究对象和研究阶段来看，“生活质量”的研究着眼于广大城镇居民的基本生活底线保障，致力于为城市使用者提升转型期公共物品的提供，让大多数人得到体面的生活方式；“低碳生态城市”要求截止消费需求，约束行为模式，致力于为城市化发展的转型阶段提供适合我国国情的发展模式。生活质量研究为低碳生态城市研究提供阶段性的评价方法，是对实现低碳生态城市终极目标的底线保障监控；低碳生态城市理念为生活质量研究提供正确的价值观念，避免因片面追求生活质量而采取粗放的发展模式。

从指标体系的比较来看，“生活质量”与“低碳生态城市”的指标覆盖范围有重叠也有差异，其中社会和谐类指标是二者重叠最多，这也是二者与城市规划关系最为密切的指标类别。“十二五”规划提出“把基本公共服务制度作为公共产品向全民提供”，而向公众提供公共物品是提升居民生活质量的关键所在。“低碳生态城市”本着“以人为本”、“可持续发展”的理念，提出了一系列可以用来指导城市规划在城市化转型过程中为公众提供公共物品的理论、实施路径和具体指标，通过城市规划等手段，将生活质量研究落实到城市建设过程中。同时，“生活质量”也通过主观视角的引入和评价方法、指标的补充，使我们意识到生活质量的提升是检验建设低碳生态城市建设成功与否的关键所在。

“低碳生态城市”是我国城市化未来的发展方向，而“生活质量”是检验城市价值的核心，要实现二者的和谐统一，应当在城市化的过程中以低碳的模式增长，在增长中关注生活质量，在城市规划方面努力提升转型期公共物品的提供，让幸福与增长共为目标，共同实现。

社区居住生活质量指标体系的构建：以重庆为例
Community Living Quality Index: A Case Study of Chongqing

闫晓璐 马小晶
Yan Xiaolu, Ma Xiaojing

摘要：本文反思了评价居住生活质量指标体系中的主要指标构成，通过问题导向和明确的价值观判断，重新梳理了重庆地区评价社区居住生活质量中的指标元素，并通过对社区的调查研究和新旧社区的比较分析，在对历史、邻里关系、居民影响力、多样性、基础设施、环境与健康和其他7大类特征的识别基础上，重新构建了“成熟”社区的评价指标体系。本文试图通过这一工作过程，探索“自下而上”的指标体系构建方法，并借以揭示当前中国城市发展中存在的一些问题。

Abstract: This paper attempts to explore the community living quality index by a “bottom up” evaluated process: first reviewed the living quality indicators, second evaluated the indicators element through a problem oriented study and clear of values judgment, and then took the comparison analysis of the old and new community in Chongqing. The new community living quality index has the character of “mature” community, with 7 class features including history, neighborhood, influence of residents, mixture, infrastructure, environmental healthy and others, which may also reveal some problems in the development of current Chinese cities.

关键词：社区；生活质量；指标体系；居住；重庆
Keywords: Community; Quality of Life; Index System; Residential Quality; Chongqing

作者：闫晓璐，硕士。中国城市规划设计研究院西部分院，助理规划师。
lyniayan@gmail.com
马小晶，硕士，中国城市规划设计研究院上海分院，城市规划师。
Max_CAUPD@hotmail.com

引言

早在1980年台湾研究学者在对自身城市发展的研究中就指出：“人们将逐渐认识到，生活质量的提高并不是物质财富增长的必然结果[1]。”在当代中国，这一观点仍然有值得思辨的意义。在经济发展的同时如何有效的提升生活质量，至今仍然是困扰中国社会发展的重要问题。

本文将借助“社区居住生活质量”这个主题，为当代生活质量评价体系提供一个“自下而上”的视角。主要从两层含义展开：一是如何从社区尺度，而不是城区、市区等一般的行政统计单元对生活质量指标进行筛选；二是如何从“人”的关注点出发，发现和揭示影响生活质量的一些隐性因素，从而构建具有更明确的具有价值观取向的生活质量评价指标体系。

1　问题：不平等发展和指标体系的“不确定性”

今年年初，约翰·弗里德曼先生提出了“从简单到复杂的增长——中国城镇化进程中的生活质量（QOL）指标”研究建议，亦阐述了生活质量研究的重要意义：在当代中国“人们已经不再满足于简单的收入增长，开始寻求简而言之更好的生活质量”；以国内生产总值度量的经济增长指标在经历了四分之一世纪的发展之后，已经不再适应对国家政策导向的指引[2]。目前，随着中国城市增长从粗放式扩张向集约化发展过渡，如何客观、科学地评估城镇居民生活质量成为一个非常重要而迫切的任务。然而，目前的生活质量评价体系构建面临着两大困境。

一是共性指标难以应对社会的“不平等”发展。随着中国城市化进程的深入，收入差距的持续扩大，社会分层更加显性，不同群体对更好的生活质量的具体要求出现明显的差异性。特别是针对那些在城市中“暂时寄居”的超过一亿的农民工群体和其他数百万在城市中寻找工作机会的“流动人口”[3]，他们对生活质量的感知与城市居民既有相似点，也有更多的差异性。因此，仅从表征社会共性的数据入手对生活质量的解析就不足以反应不同阶层的状态和价值观。

二是生活质量评价体系尚未达成统一而有效的共识。国内生活质量评价体系的构建大多依靠指标体系，而指标体系本身存在多种不确定性。这些不确定性包括：指标赋权的随意性（专家打分的随意性）；指标间的相关性复杂，解析方法的多样化导致无法形成对指标分析的共识；政治敏感性等原因造成一些指标的缺失，如两性平等，民族问题等[4]。同时，国际上一些主流生活质量评估方法、指数和指标体系，如幸福感指数（Index of Well Being）、物质生活质量指数（PQLI）等（表1）在应对中国现实条件上也存在一定的“水土不服”，特别是这些评价体系揭示问题的指向性不足，无法反映中国社会发展面临的现实问题，如社会“不平等”现象等。

因此，有必要对生活质量的评价指标进行更加细化的分析，对指标体系的搭建进行更加审慎的研究。

2　指标基础：“自上而下”的评价体系的构建

近代生活质量指标评价体系发展经历了从理论研究到统计调查到指标体系建立的过程。最初的调查研究如1957年密歇根大学联合几大专业院校进行的美国全国随机调查，对美国民众的

表1 国际主流生活质量指数和评价体系

名称	指标	来源
物质生活质量指数(PQLl)	PQLI=（婴儿死亡率指数+识字率指数-一岁预期寿命指数）/3	1975年 Morris (Morris，1979；Streeten，1981）
人类发展指数(HDI)	HDI=(预期寿命指数+教育指数+GDP指数)/3	Drenowski 和 scott(Drenowski & Scott，1966)
ASHA指数	ASHA=(就业率*识字率*预期寿命指数*人均GNP增长率）/(人口出生率*婴儿死亡率)	ASHA(美国社会卫生组织，American Social Health Association)
社会进步指数ISP	社会进步指数包括10个社会经济领域的36项指标。10个领域分别为教育、健康状况、妇女地位、国防、经济、人口、地理、政治参与、’文化、福利成就	1988年 理查德·J·埃斯蒂斯
真实发展指标GPI	GPI 修正了GDP 指标体系的一些传统因素，把环境及其他的一些社会因素纳入该体系。新因素包括家庭和社会劳动经济、犯罪、收入分配、资源耗竭、生态退化和休闲损失等。	GPI(Genuine Progress Indicator)，1995年Cobb。
幸福感指数 Index of well being	五个领域分别是消费者态度、收入与就业机会、社会和物质环境、休闲、生产力和技术。	1996年，美国人口统计学杂志，Kacapyr
消费者信心指数CCI Consrmer Confidence indexes）	消费者信心指数由消费者满意指数和消费者预期指数构成。二级指标如对收入、生活质量、宏观经济、消费支出、就业状况、购买耐用消费品和储蓄的满意程度，对未来一年的预期，及未来两年在购买住房及装修、购买汽车方面的意向，对未来6 个月股市变化的预期等。	20世纪50年代，美国密歇根大学调查研究中心(Survey Research Center，SRC)， Katona。
Diener 的初级和高级的生活质量指标	Schwartz列举了45 个普遍的价值观，并把它们均匀地放在两个同心圆中，然后他把同心圆分为七个扇形区域，每个区域里放置一种价值范畴。Diener 然后把初级和高级两个变量放在每个扇形区域里，这样这些价值就和指标结合起来。	1995年，Diener。

资料来源：根据周长城[5]、余宏[6]、范柏乃[7]、胡天新等人的研究成果整理

精神健康和幸福感进行了研究。进入20世纪70年代，以坎贝尔、康维斯和罗杰为代表的满意度调查获得了较大的社会影响力。随后，主客观相结合的生活质量指标体系成为解析生活质量的主要方式，荷兰成为第一个使用生活质量指标体系的国家。中国对居民生活质量的大规模研究开始于80年代中后期，主要以指标体系为手段，如1985年美国社会学家林南教授与天津社科院社会学所联合进行的天津千户居民生活质量问卷调查等[8]。近年来一系列学者和团队对生活质量指标体系进行了研究，如周长城、余宏、范柏乃等[5-8, 10-17]。

对生活质量的评价体系可分为指数系统和综合指标体系两种类型。指数系统是国际上比较流行的研究方法，可分为简单指数和复合指数两种。简单指数通过若干个简单指标的复合运算，获得一个常量来反映生活质量水平，如物质生活质量指数（PQLI），人类发展指数（HDI），ASHA指数等。复合指数指由多级指标进行计量运算，获得的一个常量来反应生活质量水平，如真实发展指标（GPI）、幸福感指数（Index of Well Being）、加拿大生活质量指数[8]等。当指数作为研究成果得到广泛的传播和普及时，就具有了一定的权威性和推广价值，从而扩大了它所代表的价值观的影响力[9]。与之相对，综合指标体系用更加直接、更加具象的指标体系来描述生活质量水平，此类体系大多对分类二级指标有更深入的解析，从而揭示构成生活质量的分项影响要素的发展水平[10-17]。综合指标体系在我国对生活质量研究中具有广泛的应用，一方面反映出我国对生活质量的研究时间尚短，没有建立起权威性高、适用范围广的核心指数；另一方面反映出我国现阶段对生活质量的研究具有多样性，“不平等”的社会发展状态限制了社会普适性指数的应用。但目前，综合性指标体系仍然是研究居住生活质量的主要手段。

根据已有研究基础和工作组讨论，将生活质量指标体系内的社区居住指标归纳为三个大类：居住质量、公共服务和生态环境。其中，居住质量分为三类，一是住宅数量、单位、大小，租赁\购置比例；二是住宅价格和租金水平；三是房屋设备和附属设施，如供电、供水、浴室、厕所、电视、互联网等。重庆统计年鉴中对城镇房屋及居住情况选取的指标主要包括房屋状况（建筑面积、套数、成套住宅和危险房屋面积）和居住状况（居住户数、人均住宅面积、户均住宅套数）。与社区居住水平有关联的公共服务指标主要有商业金融、文化娱乐、体育、医疗卫生、教育科研、社会福利等方面。此外还有生态环境类指标，表2列出了具有代表性的指标[18-20]。

3　重庆社区里“自下而上”的指标构建探索

在获得基础性指标的基础上，需要研究更有“针对性”的指标体系的构建。在这种情况下，价值观的判断成为指标选择的重要依据。正如近年来有学者提出的，“生活质量的概念”不仅提供了“一种社会经济政策的目标”，而且还将诸如自由、公正、对当代及子孙后代自然

表2 社区居住生活质量中具有代表性的指标

指标分类		具有代表性的指标
社区居住综合指标		社区居住综合满意度
居住质量		街道人均住宅建筑面积、居住设施主观满意度、城市房价收入比
公共服务	商业金融	社区人均商业零售额
	文化娱乐	每百万人拥有公共图书馆藏书量、电影屏幕数、餐饮业人均营业额、社区文化站情况、公共娱乐设施用地面积比例
	体育	每万人拥有体育场面积、社区健身点分布情况
	医疗卫生	每万人拥有医院床位数、居民对医疗健康设施满意度
	教育科研	高等学校在校大学生数、中小学分布情况、公共教育费用/GDP、高学历人员在总人口中的比例、互联网普及率
	社会福利	社会救助站分布情况、社区服务设施分布情况（每万人社区服务设施数）
生态环境	生态设施	人均公共/公园/综合绿地面积、社区绿地分布情况、居民对生态环境满意度
	环境设施	废水、气、固体年处理量、万人拥有公共厕所数、生活垃圾无害化处理率

生存条件的保障等集体价值也纳入生活质量的研究之中[31]。本次研究的重点是在中国城市化过程中带来的“不平等”问题和这种不平等反映在低收入人口和外来人口中的生活质量问题。因此需要围绕这一类型的人群，对指标选取的原则进行界定。

从指标的研究范围、社会价值、强调特征三个方面确定指标选取的原则。具体原则有：在研究范围方面，指标要反映群体水平，并以街道尺度为研究的基本单位；在社会价值方面，指标要侧重公共政策可控、偏重社会性而非经济性的指标；在强调特征方面，指标要寻求表征中低收入阶层特点的指标，并力求发掘具有创新性的一手数据和与空间相结合的指标。同时，指标重点反映的是当前状态，和短期变动的差异性，而并非数十年的长期发展效果（表3）。

通过对已有研究基础中能够反映社区居住生活质量的指标进行评价，发现大部分指标对于反映社区层面的发展问题、城市阶层差别、和社会性认识都具有一定的局限性。因此，需要结合具体的社区实践，对指标体系的构建进行新的探索。

采取调查研究来增强对特征指标的识别和对指标体系构建的指导。从原来的“自上而下”的工作方法转变为“自下而上”的方法。对指标体系的认识从原来的完整框架型转变为问题主导型。

因此通过随机访谈和专家咨询的方式对重庆地区社区生活质量问题进行调研。调研得到了市民认为日常生活质量存在的多方面的问题。可分为普遍性问题、居住问题和低收入外来人口

表3 生活质量指标选取的原则

方面	原则
指标范围（Scope）	整体：反映群体发展水平，而不是个体感受； 尺度：覆盖市区甚至街道尺度，而不是市区尺度。
社会价值（Value）	影响：要选择在政策上可以控制、可以施加影响力的指标； 特殊：分为一般意义指标和特殊意义指标，特殊意义的指标指一些“关注周期长、意义大但隐性的指标”，如社会多样化等。 社会：指标偏重社会性，而非经济性。
强调特征（Character）	阶层：寻找反映城乡二元差别的指标，研究重点是社会的中-低阶层； 数据：寻找本次研究需要获得一手数据的指标； 空间：寻找城市规划特色的指标，将指标与空间和政策结合起来； 当前：注重反映当前发展水平，反映短期变差异更重要。

问题三个层次。普遍性问题包括交通拥堵、环境污染、娱乐休闲空间缺失、郊区归属感缺失四个方面；居住问题主要包括社区环境差、街道空间缺失、住房负担重和居住质量差四个方面；低收入外来人口反映的问题主要包括居住条件差和生活成本过高两个方面。对问题的归纳总结如表4。

基于对这些问题的认识，尝试构建社区调查问卷，对特征性指标进行进一步的识别。问卷分为人口结构、经济条件和居住水平、设施水平、生态环境、社会关系、综合指标六大类别。构建深度访谈问卷，将这六大类指标分解到三张问卷中。问卷1的访问对象是社区居民，主要询问与个人紧密关联的主客观问题，特别侧重于对各项分类的主观评价；问卷2的访问对象是社区管理人员及对社区整体情况比较了解的当事人，如居委会、社区中心、社区周边商业业主、社区工作人员、政府机构等，主要询问社区的人口结构、经济条件和居住水平、生态环境等信息；问卷3的工作内容是地理信息系统和其他资料收集，主要通过社区居民的指引，在地理空间上标注文化、医院、学校、环保等公共服务设施，对绿化率进行统计，并从第三方获得污染、公众参与等方面的信息（表5）。

选取重庆市渝中区的华一坡社区进行社区生活质量的调查。重庆市华一坡社区位于渝中区七星岗街道北部，总面积0.08平方公里。社区内总户数4 347户，总人数11 047人，流动人口1 334人。华一坡社区是20世纪90年代初期因旧城改造而规划建成的开放式住宅小区，社区内有10层楼以上的高楼35栋，86%楼栋无电梯（图1）。

对社区居民进行随机深度访谈和对社区管理人员的拜访，获得对三个层次的调查问卷中的内容进行回应，并梳理出主要反映的问题。主要有：

表4 重庆市居民生活质量存在的主要问题归纳

分类		主要问题
普遍性问题	交通拥堵	主要体现在私家车保有量上升带来的路面拥堵和城市公共交通系统建设滞后两方面
	环境污染	包括空气质量、水污染和噪音污染三方面
	缺乏娱乐休闲空间	尽管川渝地区麻将文化和重庆的火锅文化构成了市民娱乐活动的主体，傍晚的广场集体舞也深受中老年人的欢迎。城市年轻白领阶层和中产阶级对娱乐休闲空间的诉求尚未得到满足。如：休闲会友空间，地下音乐，公园可达性差，缺少图书馆等。
	郊区的城市归属感缺失	新兴的城区如沙坪坝的大学城（距离重庆传统的主城区约15公里）、茶园新区（距离主城区8公里）等难以融入主城，城市的归属感不强。
城市居住质量	社区环境欠缺	居住区开发的两极化，品质优良的社区设施完备，环境好。老旧社区和中低档社区缺乏公共绿地空间，而居住区外的公共空间缺乏，缺乏经营，导致居民对绿色公共空间的需求无法满足。
	生活街道缺失	新建居住区内生活街道缺失，导致生活服务场所业态单一，可达性差，没有形成邻里氛围。老旧社区存在经营行为混乱、品质低等问题。
	住房负担重	重庆与全国大中城市相比，房价负担相对较低，住房供应量充足。住房负担和居住质量主要对城市中低收入而言。
	居住质量差	
低收入外来人口问题	居住条件差	重庆不同于北上广等城市，外来人口与户籍人口大量混居在中低收入社区中，居住条件问题主要体现在1）群租；2）简易工棚；3）老旧社区。
	生活成本高	外来人口在子女教育、家庭医疗、养老等支出方面具有较大的经济压力

表5 重庆市社区居住生活质量调查问卷设计

分类	问卷1 社区居民	问卷2 社区管理人员	问卷3 空间信息
人口结构	外来人口/户籍人口	人口规模	
	年龄	平均年龄/性别比例	
	教育背景	配偶情况/家庭成员	
	家庭情况	老龄化水平	
经济条件与居住水平	生活压力	房屋价格（二手房单位平方售价）	
	工作及业余时间	群租现象	
设施水平	服务设施		文化设施/历史文化遗产
	媒体、信息设施		医院/社区医疗服务
	公共空间		学校（幼儿园、小学）
生态环境	社区环境（空气、水、绿化、噪音）	垃圾清洁与回收	环保设施（屋顶绿化、水循环）
		雨水收集系统	绿化率/污染指数
社会关系	邻里关系		公众参与
	社区服务		
	公众参与		
	治安		
综合指标	综合满意度 及开放性问题		

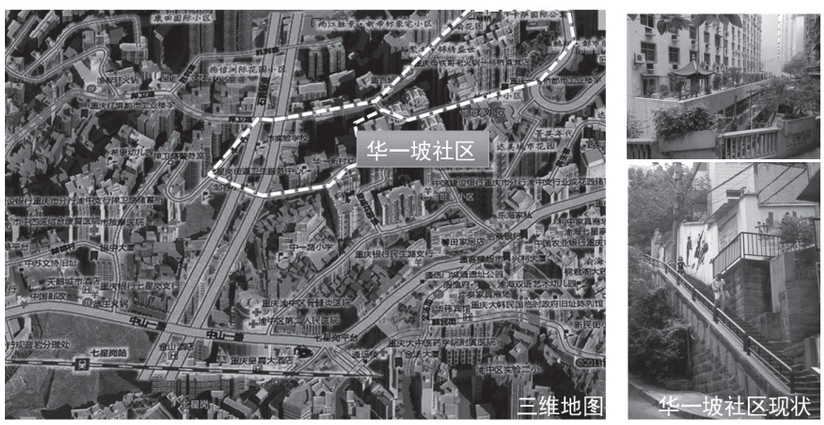


图1 重庆市华一坡社区的区位和现状照片

●社区老龄化困境：因为社区内设施陈旧，户籍居民大部分为年龄超过45岁的中老年住户。社区缺乏对年轻人的吸引力。

●基础设施改造困难大：老旧社区的污水管网和电力设施存在改造挑战。因为重庆山地城市的特点，在兴建小区的初期对排污系统规划不足，社区内化粪池陈旧，影响居住环境。电力设施也比较陈旧，布线散乱。

●收入低，物价高：部分居民认为子女的教育支出和医疗支出负担很重，大部分调查的住

户认为以自己的收入水平衡量，社会物价水平偏高，生活压力偏大。

●对社区邻里关系和公共空间满意：大部分住户认可社区的人际关系和谐，社区治安良好，社区居民有很多机会一起参加兴趣活动，相互帮助。

此外，调查获得的华一坡社区的基本情况主要有：

●社区居民的平均年龄在45~50之间；30%单身，70%结婚；男女比例均衡。

●居民收入水平大部分在1 500~2 000之间；除离退休人员外，住户主要职业有工人、装修工、保洁、超市营业员、饭店服务员、市场摊贩、棒棒（重庆地区的外来临时工）等。

●社区房价为：出售6 000元/平方米；租金价格为：一室600元/月，2室800元/月，3室1 200元/月。价格在重庆主城处于中低水平。

●通过2011年政府投资1 000万元的设施改造，社区环境获得较大的改进。

4 体系重构：基于“成熟”社区的居住生活质量评价

通过调查实践的检验，深度问卷设计可以较好的收集反映社区居民的居民生活质量的信息，并提供了一个相对开放的框架，帮助识别与社区居民居住生活质量密切相关的因素，如老龄化、基础设施、收入水平等。同时，通过对华一坡社区的调研和对重庆渝中区内的人和街、嘉西村、大井巷等多个社区改造[32-38]经验的了解与实地走访，发现新旧城区在社区生活质量方面存在明显的区别，这些不同点可以帮助识别社区表征社区生活质量的主要指标。通过对重庆渝北区和江北区的普通社区进行实地走访和调研，并通过Workshop和开放讨论的方式对问题进行归纳和总结，得到了社区生活质量的指标体系的基本共识，将具有较好生活质量的社区理解为“成熟”的社区。

把城市内社区的发展类比为个人的成长。新建的社区并不算“成熟”，因为其大多缺乏便捷的生活服务配套、公共交通的支撑，同时居民入住率低、社区居民熟悉程度低，导致社区在安全感、邻里关系等方面的缺失，这些因素都影响了社区居住质量的提升。发展中的社区演变为“成熟”社区的可能性较大，但仍有可能受到多种因素的制约，如公共服务设施空间配置不合理、绿地管理不到位、缺乏建筑特色和文化特征、卫生环境差、噪音污染等。老旧社区可能已经经过了成熟期，面临更多更新改造的问题。如市政设施陈旧、社区老龄化、卫生条件差、缺乏公共活动空间和绿地空间等。因此，综合来看“成熟”的社区在居住生活质量方面的“硬伤”较少，社区处于较好的运行状态。通过已有认知的总结，基于对成熟社区的认识，将社区居住生活质量评价指标重新划分为七个大类：历史、邻里关系、居民影响力、多样性、基础设施、环境与健康和其他。在这7大类指标下的细分指标如表6所示。

从新的分类系统可以看出，对特定低收入或外来人口群体而言，一些标志经济性的指标，如收入、房价等可作为外部已知条件而不计入指标体系中；反应公共服务均等性的指标如单位人口的图书藏量、医院床位数、体育场面积等并不是社区居民关联居住生活质量的核心因素，也暂不计入指标体系。而对于社区发展历史、邻里关系、混合性、噪音污染等因素被提升到更为重要的地位。另外，一些重要的基础设施，如电梯、人行系统、污水管线和运动设施等也需要加以重视。

表6 基于“成熟”社区的居住生活质量指标体系的初步框架



5　小结

本文通过综合性的研究方法，对居住生活质量的评价指标体系进行了探索性的研究。在文献和专家参考方面，一是追溯指标体系的研究历程，与重庆的现实条件进行比较，归纳基本认识；二是采访本地的研究学者，收集主流的观点和思路。在案例比较研究方面，选取旧城区的典型社区进行研究，并与新城区的社区进行比较，找到异同点，从而有效的归纳社区生活质量特性。在问卷调研方面，从两个层次展开，一是直接访谈社区居民，获得一手资料；二是通过访谈居委会、社区中心、社区周边商业业主、社区工作人员、政府机构等，获得对社区的整体理解和认识。通过这些方法，对重庆在快速城市化过程中普通阶层的生活质量有更深入的认识，借以揭示和反映当前中国城市发展中存在的一些问题。

本文反思了评价居住生活质量指标体系中的主要指标构成，通过问题导向和明确的价值观判断，重新梳理了对于重庆地区评价社区居住生活质量中的指标元素，并通过对社区的调查研究和新旧社区的比较分析，在对历史、邻里关系、居民影响力、多样性、基础设施、环境与健康和其他这7大类特征的识别基础上，重新构建了“成熟”社区的评价指标体系。本文试图通

过这一工作过程，探索“自下而上”的指标体系构建方法。并借以揭示和反映当前中国城市发展中存在的一些问题。

本研究主要成果来自于中规院西部分院生活质量研究课题组。

注释

1“When the costs of the by-products of the growth are greater than the gains, the potential for discontent is unavoidable and the overall quality of life is downgraded. People have come to realize that quality of life is not a necessary function of material wealth” (pg. 2).” Liu, Ben-chieh (1980) ‘Economic Growth and Quality of Life: A Comparative Indicator Analysis between China (Tiawan), USA, and Other Developed Countries’, American Journal of Economics and Sociology, 39(1), 1-21.

参考文献

[1] Liu Ben-chieh, Economic Growth and Quality of Life: A Comparative Indicator Analysis between China (Tiawan), USA, and Other Developed Countries[J]. American Journal of Economics and Sociology, 1980, 39(1): 1-21.

[2] Friedmann John. China’s Urban Transition[M]. Univ of Minnesota Press, 2005.

[3] Friedmann J. Project Proposal_Research on the Indicator of Urban Quality of Life for China in Transition. 2012.

[4] 胡天新. 转型期中国城市生活质量（QOL）指标研究(2000-2010) 项目建议书. 2012.

[5] 周长城. 生活质量的指标构建及其现状评价[M]. 经济科学出版社, 2009.

[6] 余宏. 上海城市居民生活质量研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2008.

[7] 范柏乃. 我国城市居民生活质量评价体系的构建与实际测度[J]. 浙江大学学报 (人文社会科学版) , 2006, 36(4): 122-130.

[8] Canadian Index of Wellbeing. Measuring what matters. (University of Waterloo). [June 21, 2012]. http://ciw.ca/en/.

[9] 胡天新. 生活质量相关理论和评价体系借鉴. 2012.

[10] 阿玛蒂亚•森, 玛莎•努斯鲍姆, 主编. 生活质量. 龚群, 译. 社会科学文献出版社, 2007.

[11] Eurofound: Monitoring Quality of Life in Europe, Eurofound. http://www.eurofound.europa.eu/areas/qualityoflife/eurlife/index.php.

[12] Isoqol, http://www.isoqol.org/.

[13] Lower Manhattan : Programs in Lower Manhattan | Quality of Life, Lower Manhattan Construction Command Center. http://www.lowermanhattan.info/construction/traffic_management/.

[14] Mercer’s 2011 Quality of Living ranking highlights. (Marsh&Mclennan Companies). [June 21, 2012]. http://www.mercer.com/qualityofliving.

[15] Quality of Life Index 2011. (International Living). [June 21, 2012]. http://www1.internationalliving.com/qofl2011/.

[16] Emerging Economies Struggle to Improve Standard of Living, Gallup World. http://www.gallup.com/poll/153794/Emerging-Economies-Struggle-Improve-Standard-Living.aspx.

[17] 于萍,周士义,徐晓娟.美国宏观生活质量指标体系的建构[J].学习与实践,2011(5):96-101.
[18] 李丹.新经济时代下工作生活质量的内容,影响因素及提升对策研究[J].西南财经大学,2008.
[19] 钱素萍.无锡市居民生活质量综合评价体系及实证研究[D].南京理工大学,2006.
[20] 山东大学生活质量与公共政策研究中心.[June 21,2012].http://www.pspa.sdu.edu.cn/shzlyj/.
[21] 田振敏.白领青年的社会资本现状及对主观幸福感的影响研究.西南大学,2010.
[22] 王峰.河北省居民生活质量评价的实证研究.河北大学,2008.
[23] 邢占军.公共政策导向的生活质量评价研究.山东大学出版社,2011
[24] 张绍佩.江西省居民生活质量的综合评价研究.江西财经大学,2009.
[25] 张颖.社会资本与生活质量——一项关于上海市民生活的经验研究.复旦大学,2006.
[26] 郑宗生.国民生活质量定量评估、国际比较及相关分析.中国科学技术大学,2006.
[27] 钟润涛.基于居民生活水平与质量的国民经济核算研究.天津大学,2009.
[28] 查奇芬,张奇宝.江苏省城镇居民生活质量评价分析[J].商业时代,2010(9):141-142.
[29] 陈娟.城市居民生活质量研究——以成都市为例[D].西南交大硕士学位论文,2006.
[30] 胡美玲.人类发展指数的改进与实证分析.江西财经大学,2008.
[31] 罗教讲,张聪.当前生活质量研究现状的反思——读拉普勒的《生活质量研究》[J].长江论坛,2008(1):55-57.
[32] 重庆市渝中区人和街社区更新计划记录,重庆大学褚冬竹教授团队.http://www.douban.com/note/224556726/.
[33] 李瑞,赵万民.重庆都市人居环境建设十年跟踪（1997～2007）[D].重庆大学.
[34] 吕晓田,胡纹.“宜居重庆”背景下旧居住区改造综合评价研究[D].重庆大学.
[35] 覃文丽,李和平.重庆市大型聚居区公共服务设施规划研究[D].重庆大学,2012.
[36] 万终盛,徐煜辉.重庆都市区公共服务设施指标体系研究[D].重庆大学,2009.
[37] 王玲玲,胡纹.重庆主城住区公共服务设施分级控制方法研究[D].重庆大学,2009.
[38] 张智,龙腾锐.居住区环境质量评价方法及管理系统研究[D].重庆大学,2004.

生活质量导向的城市规划：意义与特征
Quality of Life Oriented Urban Planning: The Significance and Characteristics

胡天新 杜澍 李壮
Hu Tianxin, Du Shu, Li Zhuang

摘要：按照“以人为本”的发展观，发展的目的是实现人的发展，而提升生活质量是落实以人为本发展观的关键。生活质量涉及到社会生活广泛领域，建构生活质量指标体系可反映生活质量的多维特点，对城市规划具有指导意义。生活质量导向的城市规划是以提高社会的整体幸福感和可持续性为目的，它的特征包括：面向基层的真正需求，更强调社会质量，关注差异性群体不同需求，更重视社会参与。

Abstract: In accordance with the "people-oriented" development concept, human development and enhancement of quality of life are keys to its implementation. Quality of life is related to a wide range of aspects of social life. Therefore, to construct a quality-of-life indicator system that reflects its multi-dimensional characteristics will provide significant guidance on urban planning. Quality-of life-oriented urban planning is aimed to improve the well-being and sustainability of society. It emphasizes the real needs of the grassroot class; more focus on social quality; attention to the differences in different groups, and in-depth social participation.

关键词：以人为本；发展观；生活质量；城市规划
Keywords: People Oriented; Outlook on Development; Quality of Life; Urban Planning

作者：胡天新，博士，中国城市规划设计研究院研究三室。txhu917@tom.com
杜澍，硕士，中国城市规划设计研究院研究三室。dosure@hotmail.co.uk
李壮，中国城市规划设计研究院研究三室。516716072@qq.com

1 “人本”发展的必要性

传统发展观属物本发展观，认为 “发展”，可用经济增长指标直接度量，而没必要考虑其他的经济变量。经济增长和人民收入的增加会提高社会福利，一系列社会问题也会迎刃而解。

“人本”发展观强调，应一切以人为中心，实现人的全面发展。增长只是手段，人类发展才是真正目的。不仅限于财富和GDP的增长，还要涉及与个人和社会福利有关的变量的提升。

按“人本”发展观，人民生活质量的提高是社会发展所追求的终极目标和最高原则。从“物本发展观”到“人本发展观”（表1），是城市发展的进步。

表1 物本发展观与人本发展观之比较[1,2]

	“地本发展观”或“物本发展观”	“人本发展观”
基本价值观	发展以财富的累计和物力条件来衡量，片面强调财富重要性。 将人类价值归为物类价值。 “人的发展”是手段不是目的，等同于“人力资源发展”；人的价值取向被单一化，只有成为生产力，才被尊重；人的精神状态不受重视。	发展更是追求人类价值过程，是以人民的生活福祉来衡量。 物质财富重要，但不能支配人，不能决定人享受生活的方式。 人的自由全面发展是人类社会发展的最高目标；人的多种价值取向得到尊重；人的精神状态备受重视。
发展政策	重视经济效率。 重生产轻生活，重视资本积累和财产增值。 公共福利支出所占比重低。	重视社会福利。 生活也蕴含着社会发展动力，重视人的发展、人和社会的创造力可提升。 高福利政策，包括住房、教育、医疗养老政策等。

社会科学的发展理论和普遍的社会意识形态均认可，人的生活质量的提升是发展的目的，而经济增长是手段。在发展起步阶段先追求物质繁荣，再全面实现“人的发展”，是更有效的发展路径，也是许多发达国家的发展轨迹。然而，在许多发展中国家的发展实践中，面对种种不同的发展背景，由于有了“发展手段可以不一样，但发展的最终目的都相同”等种种借口，“先增长再发展”也为“物本发展观”提供了合法化和合理化的依据。人们似乎并不很容易判断哪种发展已经背离了“人的发展”目的，沦为了物本发展。但是，面对许多发展实践中的沉重教训，如：人们现实生活的幸福状况下降，生态环境遭到破坏，贫困阶层大量存在，城乡差异大，城市失业人口居高不下，社会人际关系紧张，社会公信力沦丧，人权普遍被剥夺……，人们有理由怀疑，如此发展模式有没有以牺牲人的生活质量为代价，有没有背离“人的发展”的目的。

重视城市生活质量，建立以人为本的发展观是形势所趋。建国初，我国为克服严重的经济困难，迅速恢复国民经济，以实现“经济赶超”，曾制定“高积累，低消费”和“先生产后生活”的计划经济发展策略，提出要优先资本积累，为人民生活水平的提升先打经济基础。文革后，在认识到经济增长速度的重要性后，又提出“以经济建设为中心”的发展思路，并为此“让一部分人先富起来”，试图“先将饼做大，再分饼”。经过长期的经济高速成长，我国人均国内生产总值2011年已达5432美元，城镇居民人均可支配收入21810元，早已由短缺经济阶段发展到了过剩经济阶段。与此同时，成长中维权意识已使市民社会初现端倪，促进了公共领

域的扩张。如果继续轻视民生问题，回避社会分化、住房保障不足、交通堵塞、环境污染、居民安全感下降等种种社会问题，就会使社会面临严重危机。因此，强调“以人为本的发展观，是向“人的发展”目的的回归，也由于经济形势的需要，发展手段也需要转型。

综上而言，“人的发展”既是发展的目的，也是发展的手段。建立“以人为本 ， 全面、协调、 可持续”的发展观，这顺应了中国发展形势的需要。

2 生活质量的内涵与指标体系

不断提高生活质量是贯彻以人为本发展观的有效方式，评价生活质量也是判断社会发展是否沿着“人的发展”方向进步的最重要依据。

生活质量有着丰富且不断延伸的内涵。哲学家、神学家、政治学家从不同视角探讨和研究如何界定“好的社会”和“好的人生”。20世纪初，生活质量研究开始引进定量计量方法来衡量和比较社会文明程度。但当时对生活质量的评价还是以对个人的物质生活水平判断为主。20世纪60和70年代，生活质量成为社会科学研究的热点之一。美国开展“社会指数运动”，主要研究民众的精神健康和幸福感，并试图揭示不同类型主体之间由于认知层和情感层的差异而带来的幸福感差异性。瑞典建立以“居住水平”来衡量生活质量的方法，试图通过个体对资源（包括收入、资产、教育、知识、社会关系和社会网络等）以及自身生活条件的控制情况来体现生活质量的客观状况。生活满意度、心理如意状况、幸福、适应性、福利、精神健康等成为了主要关键词。

20世纪80年代以后，“社会质量”的概念和可持续发展理念融入对生活质量研究，生活质量概念开始涉及更为广阔的领域和角度，如社会学、经济学、人口学、心理学和环境学等，社会质量和生态环境质量成为城市生活质量的重要组成。改变了以前只重视个人层面上阐释生活质量概念的习惯。社会质量、宜居性、可持续发展、国家质量、社会凝聚、社会包容、社会安全等一些新概念将社会质量、福利分配和社会关系等新观念纳入生活质量概念的研究中。

显然，生活质量内涵丰富，其提升必然依赖经济发展和社会进步。在早期发展阶段，经济增长是提高人民生活水平的物质前提，但作为有意识的主体，人的需要是多方面的， 必须是经济、 社会、 文化、 环境的统筹与和谐。当人们的基本生理需要逐渐满足后，继续满足人们需要的可能是更多的公共环境、 教育、社会正义与公平、伦理道德和交通与人身财产安全等， 以推动社会的整体和谐发展， 这样才能更好满足人们的尊重、 交往、信任、 理性等需要。

鉴于生活质量是一个多维的概念，不仅包括生活的物质层面，还包括非物质层面[3]，建立合理的生活质量指标体系不失为一种有效评价手段，以展示社会发展的真实面貌以及存在的社

会问题。现国内外已有不少有关研究机构建立生活质量指标系统。借鉴前人的研究，我们在我院生活质量导向的城市规划研究课题中，初步设计了一套城市生活质量评价体系，将城市生活质量剖析为物质环境状况、社会服务状况、生态环境状况和社会凝聚状况等四个指标域，并在其下建立了15个指标集和25个城市生活质量的综合评价性指标（表2）。并在此基础上，为城市规划建立了一套规划指引性指标。

表2 城市生活质量评价性指标

指标域	指标集	指标
基本物质生活状况	收入	城市居民人均可支配收入
	消费	恩格尔系数
		房价/收入
	工作	可支配休闲时间
		就业率
		工作环境的满意度
	社会保障	社会保险的满意度
		对社会保障设施的满意度
基本社会服务状况	居住	住房满意度
	交通	通勤时间
		公共交通满意度
		慢行环境满意度
	商业	商业设施的满意度
	文化	文化娱乐设施的满意度
	教育、	教育设施的满意度
	健康	医疗设施满意度
		健身设施的满意度
生态环境状况	空气质量	空气污染指数(API)小于等于100的天数/年
	地表水质	地表水质达标率
	噪音水平	噪声达标区覆盖率
	社会安全	社会安全指数
社会凝聚状况	社会凝聚	人均社会捐款
		对社区认同感
	公共治理	公共参与频数
		政府的公信度

3　生活质量导向的城市规划特点

一般而言，传统城市规划多建立在物本发展观上。这种规划更习惯于站在政府自上而下角度上，而不是站在住民角度上思考如何提升生活质量的，常漠视社会意愿和社会自觉行为，对

价值理性关注较少，缺乏基层视角，缺乏公众参与。这种“物本”城市规划导致了城市发展的低生活质量：人均公益性设施用地等指标严重不足；公共资源的分配多不合理；公共服务设施中心化配置，而缺乏重视边缘群体的公共服务设施均等化配置；重视城市快速交通，轻视慢行环境；重视大规模的城市旧城改建，轻视旧城保护和小规模渐进式的自下而上改良；重视建设生产和商业服务设施、提升行政办公设施，轻视养老院这种需划拨土地但难以提升地价的民生设施；重视大型房地产项目，轻视城中村和城边村的保存；重视对大企业的项目支持，轻视中小企业成长环境的培育；重视精英阶层的权利，轻视弱势阶层的权利……。

生活质量导向的城市规划是以提高城市社会的整体幸福感和可持续性为目的，因而更多根据生活需求来编制和实施。它具有以下特点：

3.1 调研工作面向基层，从真正的基层需求来布局服务和设施

基于城市生活质量的城市规划要求了解城市人的真正需要，关心人类正常生理需要、心理需要和社会需要。因而对基层民众的社区调查是规划中不可少的重要程序和内容，以生活质量为导向的城市规划应该面向基层。根据基层需要布局各种服务和设施。力求提高市民的生活质量，改善市民的生活环境。

与此相比，传统规划较重视政府意见和精英意见，城市总规调研往往只走访政府部门，因而规划多只反映政府和精英的意图，缺乏面向基层的社区调研。而且在公共服务网点的布置上，过多强调提供服务的效率，导致许多公共服务过于中心化布点，增加了设施使用者的不便。例如，近些年来。随着我国中小学生人数降低，传统规划从服务效率出发，大幅度压缩学校数量，尤其导致城市郊区学生们的上学距离也随之增加。

3.2 强调对各种生活质量要求的梳理，尤其重视社会质量的提升，

生活质量内涵丰富，所涉及的因素多，城市规划需要从多维角度来审视和评价城市生活质量，导向的城市规划需要综合权衡生活质量的各种影响因素，并找出这种因素间关系，以便找出提升生活质量的的对策。需要指出的是，近年来，经济保障、社会凝聚、社会包容、社会参与等已严重影响了人们的生活质量，也危及社会稳定，“社会质量”越来越受到重视，。

社会质量影响因素多是隐性的，要认识社会质量，需要把握社会问题的本质和规律，了解社会问题背后的根本性制约因素，能主动地综合协调社会关系。人类社会的复杂性都远在自然界之上，这种复杂性常常导致社会表面现象比自然界要更混乱，但这种表面的无序混乱可能根植于社会更深层的有序逻辑关系。

与此相比，传统城市规划相对轻视城市人对社会质量的要求，对社会凝聚等因素也缺乏

认识。社会指标体系中除常规的人口等指标外，体现公平的指标很少。这导致了城市规划与社会学乃至伦理学等学科的严重分离，即铸就了城市规划学科的无伦理化，继而也很难有效地发挥城市规划在经世济民方面的作用。例如，社会网络关系是社会资本的基本要素之一，它是社会关系与社会资源的载体，关系网络中不仅提供了资源与信息，更能提供社会信任，社会组织等。更是城市弱势阶层少有的可依托“资本”。然而传统规划很少考虑如何维系和城市社会的网络关系。

传统城市规划方法只强调以增加设施等工程方法来治理社会，这实际上是一种治理自然界的方法，往往强调结果有形化、可视化和可控化，因而特别重视物质空间的再建设。以工程方法推动城市社会发展，存在务实的积极一面。但用工程手段来解决复杂的城市社会问题，容易将不易控制的、模糊的、多变的、复杂的、异质的、非正式的状态变成易控制的、清晰的、不变的、简单的、同质的、正式的状态，进而必然将社会问题简约化，抽象化和可控化。进而使社会事物内在秩序被颠覆。

3.3　以差异化视角看待社会，重视关注不同群体，

规划应满足人的需要，突出人的地位，实现人的尊严是人性规划的出发点和归宿。因而，城市规划倡导的关注群体需求差异，其关注度不仅面对多数群体，同时也鼓励、询问和倾听不同的声音，关怀贫困人口、少数族裔、老人、妇女、儿童、残疾人等特定群体的需要。重视群体的主观个性和差异性，也是生活质量导向的城市规划与传统城市规划之间的差别。

例如，近些年来，城市规划学界已就“宜居城市”规划等做了大量尝试。虽然“生活质量”也是宜居城市规划和研究中的重要考量方向，但大多数现有研究都不具有“生活质量”所涉及到广泛视角，多只是选取有关生活质量一些片段。另外，这类规划多把物质层面的“客观标准”视为主要指标，强调城市人不同群体的需求和价值观的同一性和一致性，对生活质量的“主观差异性”缺乏深入分析。因而其“宜居性”仅针对人群共性而言，而缺乏差异性，也不能面对随时间因素影响而导致的生活质量的差异性。这种将城市社会中有着特定背景和意义的不同类型的群体统一在社会整体需求和公共利益的口号之下，实际上抹杀了作为一个个体的人的价值和人际社会交往中所产生的社会价值，相应带来了城市社会意义空间的失落。

实际上由于群体的不同，不同群体对城市生活质量的需求也有不同侧重，甚至在每一项指标对不同人群存在不同影响。例如，2012年8月在深圳下沙，南岭等几个具有代表性的城中村进行实地调研与访谈，在这些城中村中我们遇到了大量的农民工，对于居住环境、交通情况等等方面的问题，与本地居民的反应迥异。尽管有些人在城市中生活了超过10年，但是他们对于城市如何并不关心。例如在访谈中遇到的最常见的回答就是在对于住房质量的问题上，他们

只会选择便宜的住房，如果住房改造成功对他们来讲就是房租的提升与更换新的廉价住所。因此，农民工生活质量的改善并不能依靠传统的思维，否则就如现在大城市中发生的一样，他们被城市排斥的越来越远。这种问题反映出，如果规划强调改善住房质量和提升宜居性，那么可能会对农民工造成排斥，根本就不能改善农民工的城市生活品质。所以从对农民工群体贴切关怀的视角来编制城市规划，与传统规划会有较大差异性。

另外，传统规划对社会网络的轻视，也基于对农民工特别生存环境缺乏认识。农民工群体属于城市的外来群体，在其成为城市农民工的过程中，他们完成了从农民向产业工人（包括服务业）的转变，同完成了空间上的转移。其社会网络关系发生了由乡村家庭、朋友、村组织向老乡、工作单位以及工友的剧烈转变。由于农民工群体较大的工作压力、较低的收入与较少的休闲时间，他们难以在社会网络关系的培养上付出更多，因此其社会网络关系范畴较小，较为封闭。这种关系通常建立在其工作与居住行为上，但是其工作的变化与居住地点的变化往往要高于其他群体，这也将严重影响社会资本的总量。而社会网络关系所能够给其身份制成员提供的资源与机会将会缺失。社会网络关系的缺失直接导致其生活质量中的决定性因素的缺失，他们将在寻找房屋、讨要薪酬、职位提升、经济提升等多方面付出更高的成本。同样的目标对于本地居民来讲则会通过社会网络关系所提供的资源较容易地达成。这也造成了农民工群体生活质量相对于本地居民整体偏差的原因。因此这种缺失造成了农民工无法快速的融入本地生活的网络中，难以获得普遍性的认可，难以得到较强的组织性保护，难以得到基本权利的保障，而这些恰恰是农民工生活质量的最基本要素。

3.4 重视社会参与

基于生活质量导向的城市规划关心城市人的精神需求，还应该关注价值观层面的需要，重视人的全面的真实的本质，重视人的价值和尊严在社会关系中价值实现。生活质量导向的城市规划必然要面对市民社会所崇尚的一些准则，即“公平、平等、参与、协商”和“尊重社会生活的多样性、差异性”等。同时也要将社会对话、公开讨论和公众参与纳入到规划过程中。为促进社会各阶层的交流融合，生活质量导向规划强调参与就是实现社会凝聚的过程，更注重于规划的过程，重在规划组织与程序的设计，而其对于各种利益群体的协调则需要发展沟通、谈判及妥协的技巧与艺术。

需指出，传统城市规划虽然也越来越重视参与，但参与大多以问卷和座谈会的形式进行[4]。公众参与虽然提倡居民参加政府决策的过程，允许他们发表有关意见并酌情采纳，但最终决策却可能对这些意见视而不见。这种参与属于低级参与，象征性依旧很明显。这种象征性的参与，不仅没有实现真正意义上的公众参与，相反还为政府领导实施其意图披上合法性的外衣 。

此外，目前的公众参与普遍是由规划组织编制单位、规划审批单位和规划编制单位负责组织的，以上人员控制了公民参与的过程，由他们界定或改变行政程序，再决定或允许公民参与的范围，因此是存在明显缺陷的。首先影响了公众参与操作的透明度，毕竟参与评议的公众的范围是由组织单位来决定的，其次对于公众参与的内容、方式以及意见处理等一系列问题都会由于组织单位的主观因素而产生影响。于是公众的愿望只能靠行政人员的洞察并认可才有可能得到体现，也就是说，公众参与的效果完全受制于行政人员的个体素质，公众参与也因此难以发挥出实质效果，逐渐失去了其本来意义。这样的公众参与现实意味着，只有公众权益与政府权益一致时，政府权益会借以公众权益的名义实现。而当公众权益与政府权益发生矛盾时，如果没有社会议价机制竞争和制度保障，其结果必然是公众权益对政府权益的避让。在基于城市生活质量导向的城市规划中，如此规划应予避免。

注释

1 参见：杜勋昶.物本经济发展观与人本经济发展观，财经理论与实践,2007,28:2632.

2 参加：王雅林.发展回归生活本体，学术交流，2009,9（9）：1-6.

3 康艳红，张京祥.人本主义城市规划的反思.城市规划学刊，2006（1）：56-59.

4 位于Arnstein提出公众参与梯度中第2层的第2级或第3级。即“征询意见”，这一级中，公众参与中采用最多的手段是:有关市民态度的调查、邻里会议以及公共听证会。

半数城镇化背景下的我国城乡协调发展策略探讨

The Discussion of Chinese Urban and Rural Coordinated Development Strategy in the Context of Half Urbanization

单卓然
Shan Zhuoran

摘要：从“半数城镇化”这一敏感时期入手，明确城乡协调发展策略的核心是转变半数城镇化居民的生产生活方式。主张城乡规划需要创新传统土地空间配置模式，同时加强社会空间组织的研究和探索。重点从“更新认识城乡居民与规划的关系”、“全面了解城乡居民的需求”、“重塑城乡‘思’空间”三个方面阐述了城乡协调发展策略。在“更新认识城乡规划与居民的关系”中，主张发挥其商品交换属性，建立全新公众参与视角。在“全面了解城乡居民的需求”中，文章认为存在七大需求：安全需求、交通需求、工作和居住需求、常用品需求、休闲与交往可达需求、记忆和认知共享需求、城乡空间和谐的辨证需求，从供需关系角度反思城乡协调发展措施。在“重塑城乡‘思’空间”中，文章重新定义城乡空间为“非阶级化、非货币化、非功能化”的“集体”空间。其核心是一定尺度的、基于本土文化基础和思维方式的心灵和精神家园，提出城乡协调应注重“精神”空间的重塑，以期为城乡协调发展总结有意义的思考成果。

Abstract: Begin with the period of half urbanization, the article makes clear that the core of the strategy is the transformation of the style of residents in production and daily life. The author elaborates views from three aspects, which include “update the understanding the relationship of residents and planning”,“ find out the needs of half residents comprehensively”,“remodel the think space of urban-rural”. In the view of “update the understanding the relationship of planning and residents”, the author proposes to play the commodity exchange properties of the urban and rural planning, to establish the new public participation perspective, to promote strict implementation. In the view of “ find out the needs of half residents comprehensively”, the author thinks that residents in the period of transformation have seven needs——safety and health needs, traffic demand, job and living needs, supply needs, leisure and contact needs, memory and cognitive sharing needs, harmonious dialectic needs of urban and rural space. The article reflects on the urban and rural planning and the role of and the measures to be taken from the perspective of the relationship between supply and demand. In the view of “remodel the think space of urban-rural”, the author divinities public space for the "non-class-oriented, non-monetary, non-functional" and "collective" space innovatively, believes that its core value is the mind and the spiritual home based on local cultural foundation and ways of

thinking, which has a certain scale. The author proposes that the urban and rural planning should focus on the spirit-space remodeling in the transition period, in order to summarize the meaningful thinking results.

关键词：半数城镇化；城乡协调；交换属性；供需关系；城乡“思”空间
Keywords: Half Urbanization; Urban-rural Coordination; Exchange Property; The Relationship between Supply and Demand; Urban-rural Think Space

作者：单卓然，华中科技大学建筑与城乡规划学院，硕士研究生。371760860@qq.com

引言

2011年是中国城镇化水平突破50%的特殊年份，其意味着半数国人进入城市，且数目的庞大远超过全球任何国家。基于经济学理论，任何经济增长方式和产业结构转变均与政策调整息息相关[1]。产业科学技术、经济运营模式的转变和更新当然也是我国平稳转型的关键所在，但在笔者看来，上述背景下的城乡协调策略对十二五期间乃至今后的中国城乡发展意义更为重大。

城镇化率到达临界点50%之前，我国几乎所有城镇都为“城市”而奋斗，其城市规模的日益扩大、环线的不断拓展都意味着城市财富的充盈。但也正是这些因素让我们忽略了“让生活更美好”的理想目标，忽略了城乡协调发展中的核心原则。

笔者认为，更新转变半数城镇居民的生产生活方式是转型期及半数城镇化背景下我国城乡协调发展策略的核心。基于此，城乡规划以城市空间作为核心研究对象，是协调发展转的关键技术[2]。城乡的产业结构、用地布局、道路系统控制、基础设施建设等对经济增长方式和产业结构的重要作用已被大量事实证明。但以往的城乡规划大多偏向物质空间规划，忽略了其背后的社会因素，尤其是人的因素。而当我国面临50%的居民进入城镇时，这个因素便决不能置之不理了。以下，笔者重点阐述城乡协调发展的三大策略。

1　更新认识城乡居民与规划的关系

笔者认为，城乡规划本身具有商品的个别属性——即交换。交换的根本目的是让交换双方得到各自想要的，并且提高效率。反过来审视城乡规划作为一种媒介或者蹩脚的称其为“类商品”，应关注交换方是或应该是谁。经济社会下，商品即供需，“需”的是城乡居民，“供”的是城市政府（包括其委托方）。仅规划人员和少数政府官员具有提供和所需的双重身份，即自给自足。此部分城乡居民也没有参与交换的过程，始终处于被动状态。而这种被动，即居民

的无交换存在两大原因：一是城乡居民不需要或不知道规划为何种“商品”，以致并无交换的主观能动性。二是城乡居民没有意识到其对规划的产生已付出货币或其他代价，尚无意识到其是规划的社会享有者，并有权选择不接受。

更新认识城乡居民与规划的关系是城乡协调发展及规划学科在我国转型时期的重要问题，只有适当的搭建起这座桥梁，才能加深城乡规划的公众参与程度，且有助于规划的严格实施[3]。

2 全面了解城乡居民的需求

转型及半数城镇化背景下，城乡居民进入城镇重新解读“人均”概念。从字面上理解，人均基础是人，即仅仅和生活息息相关才可能提到“人均”概念。所以，诸如人均GDP、人均绿地面积之类的指标，我国的普通百姓通常并无概念，而人均生育要求则深入人心。因此，人均的基础是每个人拥有。其次，人均的核心是“均”，即均等。从这个角度来看，人均意味着前提是人人都均等的拥有。可以解释为什么城乡空间明明规划设计了大量公园，但是人们对于人均绿地概念仍觉得有失偏颇。

基于上述论述，貌似任何规划均无可能做到人人拥有且均等。因此，更需要知道人人生活的需要为何，以便规划可以与城乡居民交换，尽量提供可能的“人均”，从而提高效率，让生活更美好。这里，笔者从七方面表述城乡居民的需求：

2.1 安全基础

第一，对于活着的居民而言，安全是必须的。与其相关的有房屋质量、医疗水平和设施、足够的药品、军队、地下防空设施、防洪堤坝、水源的清洁和饮水的无污染、没有交通事故、没有酷刑、没有犯罪的人、逃生的通道。值得提到的是，安全及其相关因素虽然具有“一票否决”的功能，但通常难以让城乡居民感到拥有特别是在和平的发展环境下[4]。相对的，城乡规划这种“类商品”通过对房屋质量进行鉴别，对破旧的房屋予以维护；保证足够的医疗设施，如医院、诊所、防疫站、急救中心等等；对防空设施、防空洞等强制要求；对防洪堤坝的建设；对水源地的保护和禁止开发；对输水管线的合理安排，避免污染；对道路交通系统限速、限量；保证城乡每栋建筑均有足够的逃生通道等等[5]。安全作为最基础性的居民需要，必须做到人均，其是现代城乡规划至高的工作。

2.2 交通突破

第二，城乡居民恐比过去任何时代都需要便捷和通畅的交通。现代城镇居民的任何移动几乎都涉及交通工具。和安全因素相反的，步行、自行车、公共交通、私家车等内部及航空、火

车、公路、水运等外部的系统、线路和相应的设施是城乡规划中最能够让居民切身感受到的。城乡交通的人均问题必然应成为规划中最为核心的问题之一，也是当下改善居民生活美好程度的最重要的突破口[6]。

2.3 工作与居住差距

第三，居民需要工作及居住，其早在雅典宪章中均以提到。广义的说，此处所提及的工作也包括学校和科研机构等。而居住则表示需要大量住房，尤其是不那么昂贵的住房，当然还需要各种家具和供应品，需要电力、需要水、需要垃圾的处理通道。这些因素的需求关系非常明确，但市场关系最为复杂，涉及的利益群体也最为多样。它们的人均程度是影响和反映城乡差距、居民间差距的核心指标。

2.4 常用品需求

第四，像食物、服装、日常用品甚至网络等等已经是居民几乎离不开的东西，它们数量庞大、种类极为丰富。但它们的核心是市场，是最简单的供求和买卖关系。市场、购物中心、超市、服装店、商场等等地方就可以买足居民此类的所有需要，人均的概念在这里甚至不需要，它们总是那么地供大于求。

2.5 休闲与交往可达需求

第五，现代城乡居民越来越主动的需要休闲的场所，其交往空间具有高度的同质性。受市场经济和休闲个性程度的影响，场所或设施具备货币层次。诸如公园、图书馆、博物馆、健身运动场等免费品与游乐园、电影院、娱乐中心、旅游景区等收费品在转型期的中国应结合文化产业大复兴的机遇，一方面加大开放程度，另一方面处理集中与分散的关系。笔者认为，免费品的人均需要较高，在规划中应在个别集中的前提上大力形成“多数量、分散化、高质量”的新处理方法。而收费品的人均可能性则较高，规划不宜形成对其的阻碍，但必须确保免费品的绝对优先可达。

2.6 记忆和认知共享需求

第六，必须指出，城乡居民需要记忆的保留和对城市的可认知。“挖掘、展示、教育、宣传和反馈”的城市历史经营链需要得到所有规划人员和政府官员的高度关注。让城乡居民站在历史的高度生活在现代城市中，是绝对具有责任感和归属意识的。历史的人均即是以共享为基

础，允许建立个人历史城市观。

2.7 城乡空间和谐的辨证需求

第七，也是最具有辩证性的，城乡居民最需要的是非城乡空间的和谐。城市的减排措施、合理的布局模式、人口的集聚和有机疏散等等可以提供的是一切希望和赏心悦目。这是城乡协调发展且得以持续发展的基石，人均都需要做出贡献。

3 重塑城乡“思”空间

如果说城乡规划的核心是土地空间的配置，那么在笔者看来，当下规划最应关心的是“非阶级化、非货币化、非功能化”的“集体”空间，其应是城乡协调发展中真正意义上的公共空间。或许它仅为一块场地，集体所有，并不属于任何附属空间（如商业街里的所谓的“公共广场”），其或许具备一个主体建筑或标志。但对任何市民而言，它都是各角度开放的。

部分学者质疑：“城市道路属于此类空间吗？”在笔者看来，“不是”。城市道路是功能化了的集体空间，不符合提到的“非功能化”的要求。试想，没有哪个城乡居民会将城市道路作为集会的最终地点，提议约在某某道路上。哪怕是作为被服务的“汽车”本身，也没有哪个车主建议“开车在某某道路上聚会”。因此此类空间终究是过渡的，而笔者认为的“非阶级化、非货币化、非功能化”的“集体”空间则应具有终点的特征。所以现在有部分城市公园和广场符合上述空间。此外，大多数教堂及其广场、纪念塔及其广场洁皆具属于这种空间，奇怪的是，甚至某些停车场貌似都符合笔者的要求，算是比较庆幸的了。但是，这种部分的城市公园和广场大多表现为“茂密与光秃”的极端。当然，当代城市里不大可能出现古代社会中的那种供人们祭祀用的、用来共同领悟生与死的问题的空间了，但是否可以提取其中的领悟的概念而用于思呢？

思以何物？笔者认为，思乃哲学层面的精神作用，是人类最高层次的感情之一。思考因人而宜，当然也无法枚举对象。城乡规划应做的是提供这样的空间，重点是这样的空间可以促使人们相对安静、无打扰，达到一种升华的状态[7]。不得不说，日本的枯山水具有“思”空间的特征，耶路撒冷的“哭墙”也具有“思”空间的某种意味。但笔者认为的尺度也许更大，所基于的文化基础和思维方式都应具有本土的特点。这种“思”空间，将是人们心灵和精神的家园。

4 结语

城乡协调发展是复杂的议题，涉及到城乡社会生活的方方面面。作为城乡规划学者，需敏

感的意识到“半数城镇化”这一敏感时期，并意识到城镇转型，特别是居民生活生产方式更新的核心作用。文章认为，更新认识城乡居民与规划的关系、全面了解城乡居民的需求、重塑城乡的“思”空间是城乡协调策略的三大关键。笔者认为，基于土地空间配置和社会组织方式的反思和调整，城乡让生活更加美好的本质意义将可达到。在这篇字数有限的文章中，笔者仅能如实的表达部分个人观点，且可能不尽成熟，以期为十二五及未来我国城乡协调发展献言。

参考文献

[1] 施建刚. 中国城市化与经济增长关系实证分析[J]. 城市问题, 2011(9).

[2] 黄亚平, 等. 析双重转型时期中国城乡规划制度[J]. 城市发展研究, 2006(2).

[3] 谭少华. 人居环境对健康的主动式干预：城乡规划学科新趋势[J]. 城乡规划学刊, 2010.

[4] 李健. 世界城市研究的转型、反思与上海建设世界城市的探讨[J]. 城乡规划学刊, 2011.

[5] 王卫城, 等. 中国特色城乡规划理论的生成路径研究[J]. 规划师, 2011.

[6] 张国华. 城市综合交通体系规划技术转型——产业·空间·交通三要素统筹协调[J]. 城乡规划, 2011.

[7] 单卓然, 等. 城镇化水平后五零时代的建设策略杂谈[J]. 规划师, 2011(11).

全球生产网络下都市低碳治理对策与关键技术反思

Reflection of Urban Low-carbon Countermeasures Key Technologies in the Global Production Network

单卓然
Shan Zhuoran

摘要：伴随生产网络的全球化和我国城镇化的快速发展，我国都市低碳治理愈发重要。本文基于对我国学者对都市低碳问题的探讨，反思其缺乏系统及共识性分析框架的问题，创新阐明新时期都市低碳治理与空间经济发展的五大核心建设系统：政治、产业、文化、科技及空间系统，并提出各系统建设的关键技术手段。

Abstract: With the globalization of production networks and the rapid development of China's urbanization, urban low-carbon governance is increasingly important.Based on the discussion on the problem of urban low-carbon by Chinese scholars to reflect the lack of system and consensus analysis framework. The article illustrates innovatively the five core construction of the new era of urban low-carbon management space economic development system: politics, industry, culture, science and technology and space systems, and propose the key technologies of the system construction means.

关键词：全球生产网络；都市低碳治理；空间经济；关键技术

Keywords: Global Production Networks; Urban Low-carbon Governance; the Space Economic; Critical Technology

作者：单卓然，武汉华中科技大学建筑与城市规划学院，硕士。371760860@qq.com

近段时间，全球生产网络迅速形成并备受关注，随之而来的高碳现象的日益突出，值得反思。全球化下的我国多数都市都面临着都市低碳治理的要求。而从区域地理学、城乡规划学等学科的角度出发，如何将低碳治理与都市空间统筹及经济发展融合起来需要多数学者积极思考。

1　我国都市低碳治理研究及反思

国内外学者对都市低碳治理的研究集中于政策管理和规划建设层面等。政策管理方面，万艳华认为低碳概念已从环境保护拓展至生态、社会与人的协调发展，其意义大于卫生都市与田园都市，是一种全新的发展模式[3]。秦波强调空间结构优化有长期、结构性的作用，认为其是低碳建设不可或缺的政策手段[4]。仇保兴将都市作是一种复杂生态自适应系统，提出低碳转型

的思路是重建微循环[5]。刘颖基于低碳生态发展政策存在价值偏离、执行功利化、结构单一、评估不足等方面的误区，提出建设资源节约型、环境友好型社会[6]。杨丽着重探索低碳都市发展的经济手段，认为应整合低碳经济与低碳社会发展两方面[7]。叶祖达强调，政府在推动低碳都市建设中具有社会成本，规划应将成本量化为资源配置数据而用于决策参考[8]。规划建设层面，唐相龙认为，低碳城镇建设强调低碳城镇规划理念，应从市域规划、城区规划、控制性详细规划、中心区都市设计导引各方面进行理论探索和实践尝试[9]。董琦指出，低碳都市规划应重点从空间规划、交通规划和产业规划三方面引导[10]。周岚提出规划学科需要从规模的环境容量、空间形态的生态边界、空间结构组织、都市增长的强度密度等做出适应性变革[11]。张京祥尝试从规划角色定位、空间规划编制体系、城乡空间组织、公众参与等方面,提出在压缩都市化的环境下的应对措施[12]。金广君强调滨水区对都市低碳的促进价值，认为其有助于维护生理心理健康，提出“视水养城、以水为媒、傍水以形”滨水空间设计做法[13]。张洪波提倡营建低碳步行环境，通过建立多层次、立体化的步行系统，增加休闲空间，改善都市环境[14]。

笔者基于以上学者研究进行反思认为：目前，我国尚无共识性的都市低碳治理与空间经济分析框架，政策管理与建设脱离，研究难以指导实践。笔者认为，只有从系统的角度出发，才能避免流于口号，并急需结合规划设计理念落实内涵，指导实际建设。

2　都市低碳治理建设的五个核心

2.1　政治治理

政治治理指为适应社会进步要求，对都市发展创造具有保障与促进功能的政治环境。其内涵体现在：拥有低碳理念的机构，树立低碳建设观，支持公众参与等。

2.2　产业治理

产业治理系统广义上包括发展对低碳水平的提升产生正面促进影响的一切产业。工业园区选址、防护绿带设置、污水排放、对外运输通道建设等是其重要内容。

2.3　文化治理

文化治理指培育对都市低碳产生积极效用的物质财富和精神财富。其通过都市历史底蕴、民俗民风、居民道德水平等来体现。都市山水格局、历史街区、文物古迹、文化遗产乃至行为语言等皆是文化治理系统的外在表象。

2.4 科技治理

笔者认为，凡是对低碳起保障与促进作用的科学技术皆属于科技治理范畴。污水处理、垃圾资源化处理、雨污资源化等是都市低碳治理专项的重要突破口。

2.5 空间治理

都市低碳治理的发展要求需通过都市的物质空间布局来被具体化，都市低碳治理空间内涵分为两大系统：

（1）低碳生态环境系统，包括空气、水、农作物、植被等基础物质要素。其为都市提供保障，维持环境无害及生态稳定，通过恰当的设计手段促进都市低碳。

（2）低碳行为空间系统。在保障都市及居民安全的基础上，通过社区营造、低碳教育、体育活动等方式释放压力，弱化孤独感，为居民步行锻炼、交往互助、娱乐休憩等行为提供空间[15]。

3 基于时序的都市低碳治理关键技术

基于时序的都市低碳治理建设的关键技术涉及政治、产业、文化、科技等非物质性层面及都市空间这一物质性层面。

3.1 都市低碳治理初级技术

稳定是保障的根本，包括构建决策机构、兑现政府承诺[16]，完善社保体系，重点解决“城中村”和贫困问题。此外，都市低碳治理通过各等形式听取需求；通过网络等媒介和展览形式增加透明度。

合理选取产业门类、落实选址是低碳产业治理的第一要义。应主动摒弃重度污染和高耗水产业，对老城区污染产业功能置换，工业园区选址远离居住区、水源区、生态敏感区和历史保护区。

挖掘、梳理都市文脉是文化治理之前提。都市低碳治理从“看得见、摸得着”的历史建筑、街区、民居村落、文物古迹中寻根问祖；按价值设立差异性保护区，严格控制开发强度，延续区域的建筑功能、风格、色彩和整体风貌。

合理的人口及城镇化水平预测是都市未来用地规模、功能布局、各项基础设施及公共服务设施配置的前提。在农业区建设喷灌、微灌、管灌、渠灌区防渗渠道、管道输水灌溉等农业节水工程，减少面源污染。

低碳空间治理是保证自然环境系统和行为空间系统的基础。

（1）生态环境系统治理。包含两重含义：生态稳定与环境无害化。生态稳定一方面要求通过区域空间管制，划定禁止、限制、适宜建设区，对生态敏感区、水源保护区和自然保护

区、基本农田保护区分级控制；另一方面通过保护当地动植物、封山育林等手段进行生态恢复，确保系统持续低碳。

（2）行为空间系统治理。一是指合理安排生命线系统、交通和医疗设施，提高防灾能力；二是指设计安全安静的行为活动空间。

都市低碳治理和空间经济发展要求建立安全高效的基础设施系统和应急体系，提高御灾与承载能力。公园绿地、广场等公共空间应与灾害避难场所建设结合，利用地下空间防灾避险。保障医院等医疗设施长期安全。

都市设计通过空间围合、监视空间设计、私密空间与公共空间过渡处理、动静分区、人车分流、住区出入口管治、道路分时段限行、街道眼[17]等手法保障安全。通过合理规划日照间距、消防通道，满足社区建设的基础要求。都市可通过划定步行街区、交通限速区等方式保障行人、非机动车辆安全。

3.2 都市低碳治理高级技术

建立多部门协调合作机制，发挥政府职能，增进社会容忍。优化低碳服务、完善都市医疗设施、重建基本卫生服务体系的方法已被先进都市所采用。

簇群化的产业治理能有效形成规模经济，促进高附加值发展。鼓励环保型、资源综合开发型企业园区式发展，优化孵化和示范增长功能。区域交通一体化能有效促进产业网络形成和产城协同发展。一方面应发挥产业链集聚效应，另一方面应持续扩大链条开放程度。

文化治理是凝聚软实力的重点。以历史文化传统为基础，结合空间格局、风貌及历史街区、重要事件，通过空间设计、政策引导，提高综合效益。

资源再生技术和循环利用技术是科技促进都市低碳的两大手段。垃圾资源化处理技术可最大化地转废为能。循环开发技术涉及雨污资源化、垃圾运输机械化、污水处理技术，对都市低碳治理起引领和提升作用。

促进性是低碳空间治理的高级要求，旨在通过规划、设计等手段，主动引领居民向高层次的低碳水平发展[18]。

（1）生态环境系统治理。心理进化模式和注意力恢复论已证实自然林带、滨水区、公共园林等对低碳有促进、恢复作用。

生态体系是低碳环境治理的高级阶段。在空间轴线、公共活动中心、繁华地区等配置成片林带，有助于提升健康水平。应将公园绿心，河流山体、绿色廊道，斑块、自然保护区，建成“点—线—面”的生态系统。

实践证明，开放空间与服务设施一体化设计为环境系统促进效能提供设计途径。香港启

德发展计划将都会公园、大型运动场馆、滨海散步道、博物馆等服务设施与滨水区改造融为一体，效果显著。

（2）行为空间系统治理。要促进低碳行为，一方面配置高覆盖率的公共空间；另一方面主动引入先进模式与设计理念，积极发挥公共空间作用，引导低碳行为产生，强化低碳意识和行为自觉程度。

4 结语

鉴于全球生产网络下我国现阶段都市低碳治理分析研究滞后这一问题，本文从全球化和城镇化的角度反思都市低碳治理研究对策。研究提出，都市低碳治理由政治治理、文化治理、产业治理、科技治理和低碳空间治理构成。通过各系统初级和高级的关键技术手段，可以积极创新都市规划和经济空间发展对策，并为规划设计及都市低碳治理建设研究注入新活力。作为都市低碳治理研究的前期初探，文章尚有问题未落实和深入，未来将不断更新研究成果，以期为我国都市低碳治理建设献言献策。

参考文献

[1] 张泉, 叶兴平, 陈国伟. 低碳城市规划——一个新的视野[J]. 城市规划, 2010(2): 13-18.

[2] 周向红. 欧洲低碳健康城市项目的发展脉络与基本规则论略[J]. 国际城市规划, 2007(4): 65-70.

[3] 万艳华. 面向21世纪的人类住区：低碳健康城市及其规划[J]. 武汉城市建设学院学报, 2000(4): 58-62.

[4] 秦波, 邵然. 低碳城市与空间结构优化：理念、实证和实践[J]. 国际城市规划, 2011(3): 72-77.

[5] 仇保兴. 复杂科学与城市转型[J]. 城市发展研究, 2012(1): 1-18.

[6] 刘颖, 惠冰. 中国低碳生态城市发展的政策评估：误区与对策[J]. 城市发展研究, 2011(7): 74-80.

[7] 吕飞, 孙澄. 建设低碳健康城市的总体实施策略研究[C]. 和谐城市规划：2007中国城市规划年会论文集. 2007.

[8] 叶祖达. 低碳城市建设的社会成本研究[J]. 现代城市研究, 2010(8): 15-21.

[9] 唐相龙. 低碳小城镇建设策略[J]. 小城镇建设, 2011(1): 37-39.

[10] 董琦, 甄峰. 低碳城市理念对城市规划的引导分析[J]. 城市发展研究, 2010(08): 11-14.

[11] 周岚. 低碳时代生态导向的城市规划变革[J]. 国际城市规划, 2011(1): 5-11.

[12] 张京祥, 陈浩. 中国的“压缩”城市化环境与规划应对[J]. 城市规划学刊, 2010(6): 10-21.

[13] 董晶晶, 金广君. 论低碳健康城市空间的双重属性[J]. 城市规划学刊, 2009(4): 32-36.

[14] 张洪波, 徐苏宁. 从低碳健康城市看我国城市步行环境营建[J]. 华中建筑, 2009(2): 149-152.

[15] 杨国安. 公众参与模式在低碳健康城市建设中的应用研究[J]. 中国低碳教育, 2010(10): 779-781.

[16] 周向红, 诸大建. 现阶段我国低碳健康城市建设的战略思考和路径设计[J]. 上海城市规划, 2006(6): 12-15.

[17] 高志强, 赵运林. 城市人文环境建设的理念创新[J]. 湖南城市学院学报, 2005(1): 31-33.

[18] 谌燕灵. 城市设计从景观到低碳[J]. 城市建设, 2011(4): 68-70.

跨省域低碳城市群健康发展策略研究——以长江中游城市群为例

The Research on the Healthy Development Strategy of the Inter-provincial Domain of Low-carbon Urban Agglomeration: Take Urban Agglomerations of Middle Reaches of the Yangtze River as An Example

单卓然
Shan Zhuoran

摘要：长江中游城市群低碳健康建设对引领中部地区崛起、协调区域发展和培育国家第四经济增长极意义重大。文章通过解读新时期跨省域和低碳城市群内涵，揭示长江中游城市群构建的时代意义。基于笔者以往研究成果，创新将健康城市理念与结构引入其中，归纳、构建长江中游低碳城市群建设的五大低碳健康系统：低碳健康政治系统，低碳健康产业系统，低碳健康科技系统，低碳健康文化和空间系统，并重点针对性提出各核心系统的策略。笔者主张，政治系统树立参与理念，建立联动机制，推行差异化策略；产业系统调整区域结构，探索区域分工和互补；科技系统实现能源高效清洁、建筑节能及技术创新；文化系统创新同源文化，促进技术集成；空间系统关注区域环境安全、调控土地利用、构建交通网络、修复碳汇化空间、倡导行为减碳。以此呼吁学者关注我国跨区域城市群低碳健康建设问题，以期为区域城市发展献言。

Abstract: The urban agglomerations of middle reaches of the Yangtze River has a big significant on leading the rise of the central China, coordinating of regional development and nurturing the nation's fourth economic growth pole. The article reveals the significance of built on urban agglomerations of middle reaches of the Yangtze River by interpreting connotation of inter-provincial domain of low-carbon urban agglomeration in the new period. Based on mine researches before, the author introduces the concept and structure of healthy cities innovatively and generalizes five low-carbon health systems of construction of the urban agglomerations of middle reaches of the Yangtze River which are low-carbon health political system, low-carbon health industrial system, low-carbon health technical system, low-carbon health cultural system and low-carbon health spatial system, and then, the author puts forward different tactics against every system. The author advocates that political system should form the concept of participation, build the linkage mechanism and pursue the strategy of differentiation. The industrial systems should adjust the regional structure and explore regional division of labor and complementary. The technical systems should achieve efficient and clean energy, building energy efficiency and technological innovation. The cultural systems should innovate homologous ones and promote technology integration. The spatial systems should pay attention to the security of regional environment, regulate the use of land, build the transportation network, repair the

space of carbon sinks and initiate the low-carbon habitat in order to call attentions to the construction of the inter-provincial domain of low-carbon urban agglomeration in China and offering words.

关键词：跨省域；低碳城市群；长江中游城市群；健康城市；低碳健康系统
Keywords: Inter-provincial Domain; Low-carbon Urban Agglomeration; the Urban Agglomerations of Middle Reaches of the Yangtze River; Healthy Cities; Low-carbon Health Systems

作者：单卓然，华中科技大学建筑与城市规划学院，硕士研究生。371760860@qq.com

前言

在我国区域经济发展格局中，长江经济带举足轻重。随着中部崛起战略的实施，长江“黄金水道”复兴和沿线产业与城镇化进程的加快，武汉都市圈、长株潭城市群和环鄱阳湖生态经济区迎来了三大城市群跨省集团式发展的历史机遇。

城市群作为区域城市通过联结和分工形成的有机体，具动态性、网络性和开放性[1]。低碳、健康是为应对由全球气候变化引发的环境及社会问题而建立的国际共识发展模式，也是武汉都市圈与长株潭城市群建设资源节约型与环境友好型社会，环鄱阳湖城市群绿色崛起的根本要求。基于此，研究长江中游城市群的低碳健康建设对推进中部地区经济社会发展和培育国家级增长极具有重大意义。

1　跨省域低碳城市群建设的背景

1.1　跨省域城市群及低碳城市群内涵

1.1.1　跨省域城市群建设的趋势与作用

近年来，世界区域经济发展的最大特色即各尺度的城市群发展，城镇化-区域化态势日趋显著。一方面，城市的功能逐步向多复合型拓展；另一方面，城市相关度日益扩大。泛地域范围内的诸多城市相互交织，形成复杂的区域城市网络[2]。我国出现中原城市群、江苏沿海城市群、辽宁沿海城市群、黄河三角洲高效生态区等若干省市域内的城市区域。

进入新世纪，我国城市网络向更大范围的区域拓展，跨省域城市群进入学术界视野，出现如长三角城市连绵区、成渝区域经济区等。跨省域城市群突破行政门槛和地理条件限制，汇集各省优势资源“流”，伊始谋求广域范围的效益调控。

1.1.2　低碳城市群的概念与内涵

新时期，建设低碳城市群具有重要战略意义。所谓低碳城市群，是在城市群发展过程中，

通过改变传统发展模式，实现能源、经济、社会、管理等层面低碳的新型城市群体[22]。低碳城市群通常人口密集、功能活动频繁，较于单一城市更能有效提升低碳水平。其在哲学层面体现跨区域的和谐共处；在经济层面体现跨区域的高效合作；在社会层面体现跨区域的文化共生与生活方式协调；在空间层面体现跨区域的功能流通和复合紧凑。

1.2 长江中游低碳城市群建设的时代意义

2011年是我国城镇化水平跨入50%的重要年份，意味着半数人口将进入城市（群）[30]。跨区域规划密集出台之下，中部地区的跨区域规划行动尚处于起步和探索阶段。

长江中游地区承东启西，连南接北，经济地理区位极为重要。在中部崛起战略中，长江、京广、京九三大经济带均位于长江中游地区，为其合作提供了极好的机遇。

长江中游城市群，又称中三角或中部金三角，即指由地理区位相近的武汉都市圈、长株潭城市群和环鄱阳湖生态经济区共同构成的经济区域。有研究分析指出，通过跨区域整体规划和集成发展形成区域经济高度一体化的城市集群，有望成为内陆率先实现一体化及低碳的区域，成为第四增长极。

长江中游城市群跨三省、斜一江（长江）、越两湖（洞庭湖和鄱阳湖），人口密集、经济总量大。有关数据显示，中三角总面积逾20万平方公里，包括武汉、长沙、南昌在内的20多个地级及以上城市[15]，是三省城镇化水平最高的地区。2011年，其总人口超过9 500万，GDP总量超过3万亿元，仅低于长三角、珠三角、京津翼和山东半岛城市群，位列我国经济区域的第五位[13]。

长江中游城市群是主体功能区规划中确定的面积最大且唯一跨三省的重点开发区。长江中游城市群想最大化中心城市联网辐射功能，须建立跨区域的城市网络[13]。利用鄂东武鄂黄黄经济带、湘东北城市群和赣北城市群地理区位相近的优势，推动三群融合，促进一体化。

低碳城市群建设是武汉城市圈、长株潭城市群“两型“社会建设和鄱阳湖生态经济区建设的要义。武汉作为中法可持续发展合作市，关注低碳经济和清洁能源[24]。南昌作为中英低碳合作的唯一试点，具备推行低碳机遇[4]。目前，长江中游城市群整体上仍处于“高能耗、高污染、高排放“状态，仅凭单个城市或城市圈已无法短期放缓碳排放速率。快速工业化和城镇化决定其必须走区域协调之路。因此，长江中游低碳城市群建设具有时代意义，既符合省市城镇发展的客观要求，也是三省跨区域联合发展的共同愿景。

2 健康城市理念下跨省域城市群核心系统建设

2.1 健康城市的系统及属性特征

笔者曾对健康城市系统理论进行研究。研究发现其具备五大系统：健康政治系统、健康产

业系统、健康文化系统、健康科技系统和健康空间系统[26]。健康城市通过灵活和多样化组织手段，提升居民健康状态[27, 29]，与低碳城市建设具有高度一致的目标。因此，健康城市理念对于中三角低碳建设至关重要，其内涵、结构应纳入低碳建设系统。

2.2 长江中游城市群的五大低碳健康系统

长江中游低碳城市群健康建设实施有赖于多维度低碳健康系统的建立。笔者基于健康城市理论分析成果，认为其应构建五大低碳健康系统：低碳健康政治系统，低碳健康产业系统，低碳健康科技系统，低碳健康文化和低碳健康空间系统。其中，政治系统是关键技术；产业系统是提升综合实力的基础，也是减排的主体；科技系统是中三角的优势和核心竞争力，是其他系统得以提升的创新来源；文化系统主张资源共享、文化共建、社会共融；空间系统是各系统顺利运行的媒介，强调区域协调一致。

五大低碳健康系统相互依赖又彼此促进，是长江中游低碳城市群健康建设的核心要点。

3 长江中游城市群低碳健康系统建设策略

3.1 政治系统的低碳健康对策

某种程度上，政府、企业和公众对低碳健康的认识程度及公众参与力度决定长江中游城市群的发展高度[9]。权利网络建设，公共事业管治，市民参与可为其贡献力量[28]。此外，应尝试树立全域“参与式”理念，建立“低碳志愿服务中心”等非政府组织，大胆赋权，尊重公众利益表达，引导民众参与低碳健康建设全过程[8]。

低碳健康城市群与单个低碳城市建设不同，需优先建立内部联动机制[22]。笔者认为，应努力创立由三大城市群、多城镇领导联席会议、咨询中心、规划机构等部分组成的组织机制。搭建高层次咨询平台，引进技术测评[9]，提供智力和决策参考。

政府在中三角低碳健康建设的宏观层面，可统筹制定《长江中游城市群低碳健康建设行动计划》，转变区域离心性合作方式和制度束缚。推行梯度差异化的低碳健康政策，如对人均GDP突破3 000美元的城镇实施深度低碳。此外，可设立区域碳交易所，发挥碳排放权的商品属性，实现利益均衡[11]。微观措施层面，将碳排放作为约束性指标纳入规划，推行“低碳健康GDP”考核制度，将新能源和节能材料运用融入审批考核[4]。对主动开展低碳健康行为的给予优惠奖励，引导低碳行为产生[8]。

3.2 产业系统的低碳健康对策

长江中游城市群是我国先进制造业和高新技术产业基地之一，区域结构调整、区域产业分

工、产业合理布局、循环产业模式尤为重要。

3.2.1 区域产业结构的低碳调整

长江中游城市群是中部产业结构升级的先导区，其产业一体化将推动经济快速稳定发展[25]。1990年以后，长江中游城市群陆续出现“重工潮流”。多城市重工业突出，低产能高耗能的粗放型发展显著。区域产业整体结构虽从“二三一”向“三二一”优化，但碳减排任务仍然艰巨[6]。新时期应大力引导区域第三产业跨越发展，尤其是高新技术产业和现代服务业，从而减缓一次能源消费增长率[12]。

3.2.2 区域产业的分工重组

中三角区域产业分工意义重大。目前中三角产业联系度不高，特别是基于承接转移的竞争现象明显，产业规划重复率大，使得区域范围缺乏集聚基础，群际资源配置效率低下[18]。应逐渐将钢铁、化工、冶金、造船、机电、食品加工、运输设备制造、有色冶金、非金属矿物制品业、黑色冶金等工业体系[6]区域特色化集聚。利用中三角产业基础，构建光伏、LED、服务外包等产业链，培育新能源汽车、绿色家电、环保设备、生态农业和旅游业等集群。

此外，应促企业跨省重组，错位互补。差异化地限制区域重工业[3]，引导核心城市发展总部经济、文化创意、传媒产业、会展旅游业、新闻出版业、光电子产业等“无烟“的战略性新兴服务业[4]。必要的重工业可梯度移至其他中小城镇，互为补充。

3.2.3 区域产业的健康布局

区域产业的合理布局有助于形成链条。从类型上说，钢铁和冶金业可适度集聚，可利用冷却钢铁释放的热量给冶金业提供热源[3]。利用冶金、船舶、建材、钢铁等相关产业的带动效应，引导钢铁、冶金、冶炼深加工的低碳经济型产业集聚[6]。

3.2.4 区域循环产业模式建立

长江中游城市群在实施低碳健康策略的过程中，应采用“资源-产品-再生资源“的循环反馈生产模式，通过区域间产品、副产品及废物的交换，能量的闭环逐级利用。此外，应积极开放区域性内贸和国际市场，保障产品的区域循环。

3.3 科技系统的低碳健康对策

3.3.1 能源领域的高效与清洁

能源资源有限性是城市群低碳健康建设的认知基础。长江中游城市群虽是重要的能源原材料基地，但各省均有结构性能源缺失，如湖北省即存在缺煤、少油、乏气[11]。此外，长江中游城市群能源利用率普遍较低。有关数据显示，湖北省与湖南省单位GDP能耗常年高于国家平均水平，能源正成为长江中游城市群内健康可持续发展的潜在瓶颈。能源技术创新的本质是提高

效率和建立清洁结构，构建能源低碳创新系统。因此，长江中游城市群必须提高能源利用率，降低单位能耗。

首先，应实施能量更新。优先利用储量丰富的水电、核能、风能、太阳能、生物质能进行能源置换，发展和培育水电技术产业，减少化石燃料消耗。

其次，应积极调整城市群燃料供应结构，扩大石油和天然气等高质量燃料比重，提高气化水平，使用纤维素乙醇和氢燃料等生产技术提升效率[9]。利用“西气东输”长距离能源输送优势，将传统能源消费结构引向现代结构，加快一次性能源技改[10]。

3.3.2　建筑技术领域的节能健康

近年来，中三角核心城市CBD等商业服务业建设普遍追求高层数的玻璃幕墙式建筑。大面积玻璃幕墙不仅产生光污染，还消耗大量电能，增加碳排放[3]。应推广节能建筑，如鼓励建设绿色屋顶和立体绿化，将建筑外遮阳改为社区整体遮阳，广泛运用太阳能光伏发电与建筑一体化技术，变消费能源为生产能源[19]。

3.3.3　技术领域的自主创新

城市群低碳健康发展的根本要义是自主创新。中三角建立低碳健康科技系统过程中，应鼓励具备自主知识产权的能源技术，提高科技对产业升级、节能降耗的支撑能力[9]。利用长株潭被确定为全国首批推广应用混合动力汽车的契机，引进电气牵引技术、风电技术、电动客车研发技术[10]。积极吸收碳捕捉和封存技术，推广“无纸网络化“办公，降低碳依赖。

3.4　文化系统的低碳健康对策

3.4.1　同源文化创新

有学者研究认为，低碳文化是在反思工业文明“人类中心主义”基础上，产生的低排放价值认知，改变享乐消费的价值取向，注重节能与可持续[20]。中三角地理相接且向各省延展形成的大面积交界区域在文化上具有同质性。如受楚文化影响深，文化、风俗习性趋同。但一直以来，“以邻为壑”导致区域文化系统尚未统筹协调[18]。

长江中游城市群建设中，基于低碳健康理念的文化系统建设是联络人心，构建共同归属感的重要手段。应发挥同源基础，在文化建设中融入减排理念，如培养碳核算文化，强化碳与自然教育，加强碳文化宣传，促使碳文化氛围的形成[24]。

3.4.2　科研技术集成

长江中游城市群科研教育基础极其雄厚。武汉科技创新能力居全国第三，长沙科技创新能力位居第六。中三角拥有各类高等院校超过200所，省级及以上科研机构超过2 000家，是我国高等院校、科研机构最密集的区域之一，也是智力资源的高浓区。应充分发挥其优势，加强学

术科研交流及低碳技术研发，促进低碳健康技术的原始和集成创新[22]。

3.5 城市空间系统的低碳健康对策

3.5.1 区域自然环境的生态安全

长江中游城市群是长江流域重要的生态保障和淡水资源集中区之一，河湖纵横密布，水能资源丰富。但生态保护，尤其是水资源保护压力巨大。鄱阳湖作为我国最大且无富营养化的淡水湖，也是著名湿地和农牧水产基地[16]。以一江两湖为纽带，以湖泊水资源为特色的长江中游城市群尤其应关注水资源的保护和利用。

笔者认为，区域水环境保护和治理应以城市群为基本单位实现环境共保，加强区域生态环境保护一体化进程，提高跨省域生态安全水平。其中，整体水网治理和水环境提升，沿流域污水统筹处理系统建设，沿江湖水质整体动态监测等应纳入低碳建设保障体系中[11]。污水处理可引入多方投资与区域共同治理模式，实现主体投资多元化[21]，还可以实施水系生态化改造，建设雨污分流管网系统以及开发低冲击模式[2]。

此外，还须意识到长江中游城市群是我国传统农业和国家粮食主产区，在国家粮食安全战略部署中担负重要使命。低碳健康建设应关注基于粮食安全战略的自然环境系统维护，严禁污染性开发对其带来的不可恢复破坏。

3.5.2 土地利用的紧凑调控

土地利用对碳排放有重要影响，城乡建设用地碳排放总量和强度最高，可达55.8吨碳/公顷。而农林用地对碳具有较强的吸纳作用，是重要的碳汇。

长江中游城市群应充分利用土地利用调控这一手段，以减少碳排放和增加碳汇两方面为导向制定土地利用政策和规划方案。如：合理确定城市群土地利用结构，提高森林覆盖率，增加农林用地比重，防止抛荒以及随意改变用地性质[22]。笔者认为，紧凑型的土地利用方式有助于形成低碳健康城市建设的理想形态。中三角人口众多、土地资源结构性稀缺的现状要求其必须选择紧凑的开发路径[24]。

3.5.3 区域及城市低碳交通网络

数据表明，交通系统的碳排放约占城市总碳排放的30%以上[3]。中三角交通优势突出，是中部最重要的跨区域综合枢纽，发展低碳健康的交通体系具天然及客观要求。

低碳化综合交通体系的显著特征是低能耗、低排放和高效率且无缝衔接[7]。宏观区域层面，长江中游城市群应加快构建以高铁、城铁、高速为先导的区域性网络，优先建立连接三大集群中心城市、若干中小城镇的立体化交通，优化长江中游三小时交通圈。建设跨区域轨道交通、城际快速公共轨道，构建快速公交系统，承担省市际、城市（群）间的内部及对外客货运

交通。尤其应强化环鄱阳湖生态经济区的区域交通运输能力，提升南昌的交通联络度。利用黄金水道复兴的契机，协三省打造内陆最具活力的跨区域港口群。总之，应以区域交通运输网络引导城镇体系和生产力布局调整，充分发挥长江中游城市群多种运输方式的综合优势[14]，构建内陆最先进的低碳交通运输体系。

城市微观层面，首先应发展多层次轨道交通走廊。其次，选择公共交通引导模式降低小汽车出行，激活外围用地，诱导形成骨架组团的开放模式。中三角尚无一座城市建立了完善的快速公交系统，应予以反思和重视。再者，应限制私家车频繁进入中心城区，保留非机动车道和步行系统，开发智能交通体系，以最小代价和资源维持运输需求。

3.5.4　生态开敞空间的修复与碳汇化

长江中游城市群区域生态绿地开敞系统相对完整，具有优越的先天优势。从保障和促进的角度出发，中三角应尽快修复和提升城市内部及周边、区域间乃至区域周边四个层面的绿色空间要素，重新建立长江中游自然环境循环系统[5]。可尝试建设跨区域的自然保护区集团与中三角绿心。将区域优势森林、草地和湿地系统作为碳汇主体，配置区域连绵的郊野森林生态系统、农林系统、公园系统和林网系统，并与江湖河水系统相融合[24]。

3.5.5　居民行为及空间的节能减碳

长江中游城市群人口密集，未来总量有望突破1亿。居民行为及消费领域的低碳健康逐步成为其节能减排的重点。基于此，呼吁主动步行，采用自行车、公共交通等绿色出行方式[3]意义重大。此外，应探索低碳工作模式，如家庭办公的可行性；探索低碳生活方式，如季节性烹饪；将碳预算纳入生活，减少含碳产品使用等均是促进行为低碳健康的手段。空间层面应鼓励低碳城市、低碳社区、低碳产业园区、低碳建筑等项目的建设，创建示范工程。

4　结语

新时期，跨省域城市群低碳健康建设对推进中部地区崛起、区域协调发展和国家第四经济增长极培育起决定作用。基于此，笔者以长江中游城市群为例展开研究。研究揭示：长江中游低碳城市群设立复合鄂湘赣三省经济社会发展要求，具有时代意义。其低碳建设过程需引入健康城市理念及其结构，关键是构建五大核心系统——低碳健康政治系统，低碳健康产业系统，低碳健康科技系统，低碳健康文化和低碳健康空间系统。研究认为，政治系统是影响长江中游城市群发展的主因，应树立“参与式”理念，建立联动机制，推行差异化策略，实现区域向心发展；低碳健康产业系统应积极调整区域产业结构，探索区域低碳产业分工重组和错位互补，通过合理布局形成链条，建立区域循环模式；科技系统应实现能源领域的高效与清洁、建筑领域的节能健康及技术领域的自主创新；低碳健康文化系统应创新三省同源文化，并利用科研优

势促进技术集成；城市空间系统的低碳健康对策包括关注区域环境的安全、调控土地利用方式、构建区域低碳交通网络、修复碳汇化的生态空间、倡导行为空间的节能减碳五方面。结合五大核心系统落实低碳健康策略，有助于实现区域和谐、经济高效、文化协同、空间流通等目标。作为前期研究，其成果有待于实践检验与修正，仅以此文，呼吁广大学者关注我国若干跨省域城市群低碳健康建设问题，以期为区域城市发展贡献智慧。

参考文献

[1] 姚士谋.中国城市群[M].合肥：中国科学技术大学出版社，1992
[2] 石楠等.转型发展与城乡规划[M].北京：中国计划出版社，2011
[3] 刘颜；王江萍；缪婷.从两型社会到低碳城市——以武汉为例[J].华中建筑，2010（11）：121-125
[4] 李秀香.大力发展低碳城市，推进鄱阳湖生态经济区建设[J].气象与减灾研究，2010（2）：12-14
[5] 丁静蕾；高翅；邓冰.低碳城市目标下武汉绿色空间管护[J].建设科技，2010（19）：22-25
[6] 杨洁；刘运材.低碳经济产业链发展模式研究：以长株潭城市群为例[J].经济体制改革，2011（5）：56-60
[7] 刘细良；秦婷婷.低碳经济视角下的长株潭城市群交通系统优化研究[J].经济地理，2010（7）：1124-1128
[8] 戴洁；李华；郭莉娜.基于参与式发展理论武汉低碳城市建设与对策[J].湖北社会科学，2011（10）：63-66
[9] 李晖.两型社会建设视野中低碳城市发展战略研究：以湖南区域为例[J].城市发展研究，2010（9）：47-54
[10] 陆小成；骆慧菊.两型社会建设中的长株潭低碳城市群发展对策研究[J].城市观察，2010（5）：156-163
[11] 冯占民.武汉低碳城市圈建设研究[J].湖北省社会主义学院学报，2011（10）：65-68
[12] 吴彼爱；高建华.中部六省低碳水平测度及发展潜力分析[J].长江流域资源与环境，2010（12）：14-19
[13] 邓扬建；熊志君.“十二五”转型背景下的中国经济第四增长极探索[J].当代经济，2011（7）：66-69
[14] 王爱和；漆昕；钟茂生.“中三角”经济圈“区域经济-交通运输”复合系统分析[J].华东交通大学学报，2010（10）：119-124
[15] 许克振.关于构建长江中游城市集群的思考[J].政策，2012（3）：52-55
[16] 王志国.关于建设环鄱阳湖生态城市群的设想[J].城市，2007（11）：8-11
[17] 麻智辉.环鄱阳湖生态经济区产业布局基本构架[J].企业经济，2008（8）：80-83
[18] 梅文智；张可云.中部崛起新思路探析——打造“中部金三角”[J].商业时代，2011（4）：136-137
[19] 黄海.长株潭城市群低碳管理体系研究[J].城市观察，2010（2）：130-136
[20] 易红联.长株潭城市群低碳文化建设的思考[J].湖南城市学院学报，2011（6）：43-45
[21] 唐娅娇；谭丹.长株潭城市群推进低碳城镇化的思考[J].经济地理，2011（5）：770-772
[22] 瞿理铜.长株潭低碳城市群发展模式研究[J].湖南行政学院学报，2011（3）：58-61
[23] 王红飞.长株潭水资源现状及对策研究[J].企业家天地，2009（4）：10
[24] 龙惟定.低碳城市的城市形态和能源愿景[J].建筑科学，2010（2）：13-23
[25] 李长安.建设中国中部经济金三角刍议[J].科技导报，2003（1）：49-51
[26] 单卓然;张衔春;黄亚平.健康城市系统双重属性：保证性与促进性[J].规划师，2012（4）：14-18
[27] 杜娟.健康城市引发的住区规划思考[A].生态文明视角下的城乡规划：2008中国城市规划年会论文集
[28] 毛宽；曾刚.基于健康城市视角的城市管治路径选择[J].现代城市研究，2008（4）：20-26
[29] 金广君；董晶晶.健康城市空间的双重属性[J].城市规划学刊，2009（4）：32-36
[30] 单卓然；黄亚平.城镇化水平后五零时代的建设策略杂谈[J].规划师，2011（11）：120-123

城市化背景下的城市表皮设计策略与国际实践
The Design Strategies for Urban Surface in Urbanization

刘声 姚敏
Liu Sheng, Yao Min

摘要：城市表皮不仅仅是可视的建筑立面，更是可接触的地表和可支持城市多样活动的场所。在全球快速城市化发展进程中，城市在不知不觉中迅速蔓延和全方位地日益改变。为更好地解决城市化问题和促进城市和谐发展，城市表皮设计的策略调整更新成为必然。本文通过对城市化背景下城市新特质的再认识和对城市表皮设计策略的再理解，总结提炼了对解决城市问题行之有效的城市表皮设计策略。并在此基础上，进一步分析比较了不同策略在国际城市实践中的应用情况，深入探讨了城市表皮设计策略的灵活性和多样性。

Abstract: Urban surface is not only the visible surfaces of the building, but also the tactile ground-plane and the dynamic field which can support activities. With the rapid global urbanization, cities are unconsciously growing and changing in every second. This situation requires the related urban surface design strategies to be adjusted correspondingly, so that we can overcome the difficulty of urbanization and achieve cities' harmonies development. Through the thinking of urbanization and the understanding of initial concepts of urban surface design strategy, this paper raised effective design strategies for the urban surface to deal with the urbanization problems. The strategies are illustrated through global design practices, with further analysis of their diversity.

关键词：城市化；城市表皮；设计策略；加厚；连接；留空
Keywords: Urbanization; Surface; Strategy; Thicken; Link; Empty

作者：刘声，硕士，浙江大学城市学院创意学院。sheng88912@gmail.com
姚敏，浙江大学建筑设计研究院。zj_yaomin@hotmail.com

引言

建筑的表皮一直是国内外学者研究的热门对象。然而，近年来国际学术界对于表皮的研究已经逐渐地从建筑表皮延伸至城市表皮领域。美国的艾力克斯 沃尔（Alex Wall）在1994年《城市表皮设计》（Programming the Urban Surface）一文中首先提出了城市表皮的概念和六条城市表皮的设计策略：加厚地面，折叠地表，引入新材质，增加流动性，避免先入为主地划

分地域功能，根据人们的活动确定及改变场地属性[1]。这六项设计策略是在总结全球众多城市表皮设计的基础上提炼而来，对于中国城市化极度迅猛的发展阶段来说，其针对性和适用性是薄弱的。鉴于国内文献对城市表皮相关研究少有涉及，本文在诠释艾力克斯 沃尔的表皮设计策略理论基础上，针对快速城市化背景下城市三大新特质——立体网络性、经过性、不可预知性，提炼出适应中国现阶段的城市表皮设计策略，并通过国际实践案例对表皮设计策略进行进一步地探讨。

1　城市表皮概念与设计策略的起源

1.1　城市表皮概念与设计作用

建筑表皮一直是学术界关注的热点，当城市表皮研究初次提出之时，人们往往很容易地联想到城市中可视的建筑立面。随着近些年景观都市主义（Landscape Urbanism）的兴起，在研究城市表皮的时候，很多学者率先把注意力转向人们行走可触及的、组织大地上各种存在物体和穿越其间的动态城市生活和过程的大地景观。亚力克斯 沃尔（Alex Wall）在他的文章《城市表皮设计》（Programming the Urban Surface）中提到：

“城市表皮应该是有延展性和包罗万象的城市接地平面，是一种有生命的能够容纳建筑，道路，基础设施，开放空间，邻里社区和自然栖息地的场域。它是一种地表结构，能组织和支持城市中大范围的、固定或可改变的活动。所以城市表皮是动态的，对城市变化有响应的，如同一种有催化作用的乳胶，及时地反映社会事件”。[1]

正如沃尔定义的那样，城市的表皮是城市的催化剂，它的作用也不仅仅停留在形式上的美观，更多的是去及时支持和丰富社会活动，解决城市的问题。面对迅速的城市化效应，城市表皮设计应该去缓解城市面临的严峻问题——拥挤堵塞、景观单调雷同、破碎空间与废弃空间出现等等，并且引导城市在稳健发展的同时避免相关问题的再出现。

1.2　城市表皮设计策略的提出和局限性

在过去的城市设计案例中，不乏有许多优秀的城市表皮设计方法，同时注重美观和城市潜在问题，使城市表皮上升到社会和生态问题的代理人[2] 。所以早已有学者开始从中提炼总结城市表皮设计策略。亚力克斯 沃尔在1994年就首先总结了六条城市表皮设计的法则和策略：加厚地面，折叠地表，引入新材质，增加流动性，避免先入为主地划分地域功能，根据人们的活动确定及改变场地属性[1]。这些城市表皮设计策略是以大量欧美国家已建成的景观和建筑设计案例为基础的，针对社会物质、社会文化的转型而提出的，在当时是较为全面和完整性的概括。

亚力克斯 沃尔总结的城市表皮设计系列策略无疑对欧美等发达国家的城市表皮设计有一定指导作用。然而，我国正处于高速的城市化发展阶段，针对发达国家社会物质和文化转型而提炼的城市表皮设计策略，是很难直接利用以解决我国特有的城市设计问题。因此，考虑到国情的特殊化和前人所提策略应用的局限性，我们需要有更强针对性的设计策略，来解决和缓解快速城市化带来的一系列城市问题。在更为适用的设计策略提出之前，对城市化影响下的城市新特质进行解读是必要的，因为及时地诊脉，才能对症下药。

2 城市化背景下的城市新特质解读

从上世纪末开始，全球都在受到快速城市化的影响。如今的城市已经不再是过去的单一核心被郊区和乡村依次层层环状包围的圈层模式。城市在迅速扩张中转变为更为复杂的多核心、立体网状的蔓延物。城市的形态，流动性，甚至城市的概念也都在这一系列复杂的城市化中发生了转变，形成新的特点和问题。

2.1 城市是立体的网络

城市化给城市带来的最明显的视觉变化就是城市的形态改变。在全球发展中国家，平均每年大约有6千万人口转为城市人口[3]。人口的急剧膨胀使得城市出现用地紧张，交通堵塞，生存空间拥挤等一系列问题。城市开始从单一核心向多核心发展，但是城市的形态并没有就此停止改变。在二维空间扩张到一定阶段后，城市开始向三维方向生长，形成“根茎状”的立体网络，并基于已建城区展开多维地扩张。

2.2 城市是经过性的

城市流动性的大大增加无疑是城市机动化的重要表现。随着汽车，铁路，地铁等等通勤工具的发展，城市对于人们而言已经不是终点或者起点，而是经过性的，人们每天有大量的时间是处于运动状态下。城市中大量的线性城市基础设施也伴随着一起出现，如高速公路，铁路，高架桥等等。这些城市基础设施在增大城市流动性的同时，又将城市进行了切割，造成了人们活动的屏障和大量剩余废弃空间的出现。

2.3 城市是不可预知的

城市化也使人们对城市的概念产生了重新定义。 雷姆•库哈斯在他的《城市主义怎么了》一文写道：“城市将是“不确定性”的登台。它将不再是涉及那些永久物件的置放，而是用“可能性”灌溉的领域。它将不再意图建立稳定的图像，而是提供一种可能的领域，这些领域

可以容纳那些拒绝被具体化成为不变物的过程。”[4] 正如库哈斯所说的城市的快速复杂使城市变成不可预知和不可被设计。这样变化莫测而又复杂的城市是要求设计师将设计的重心从空间塑造转移到对城市事件发生的感知和创建场所的灵活性。

3　城市表皮设计策略的再提炼和实践解析

3.1　策略一：加厚——多层地表空间的开发利用

从城市立体网络的视角看，城市表皮是需要加厚的，城市表皮加厚能开拓足够的空间用于城市基础设施布局，并支持不断向多维发展的城市。在人口高度密集的城市中，地面层的加厚和利用开发已经被推崇已久，审视东京、纽约、香港这些土地资源稀缺的城市，不难发现不仅是地上建筑的层数在日益增加，城市地表的层数和多样性也在上升。加厚地表空间，是城市迅速向多维空间生长的必要策略，它不仅可以有效地聚集或疏散市民，释放更多的生活空间，还可以带动临近的城市空间多样发展。巴萨罗纳的哥伦布大道（Passeig de Colom-Moll de a Fusta）建成案例很好地阐释了如何运用加厚城市表皮这一设计策略，改造传统城市街道以适应现代新需求。

哥伦布大道是巴萨罗纳旧港区（Port Vell）的一条排列棕榈树的沿海宽阔大道，于1878年拆除海堤时建造。当时的旧港是一片破败地区，布满空仓库、铁路堆场和工厂。1992年巴萨罗纳奥运会前，整个港口区进行了重建，使得整条大道成为城市的新窗口。改造的主要内容是将原本地面单一的车行道系统变成一个多层次的立体人车分流的多功能系统。改造后的大道由城市道路、抬高于地面的林荫大道、地下停车空间和半地下城市快速道路构成[5]。设计师进行了很好的剖面推敲和竖向设计，使得地面层的立体交通能够流畅并且相对互不影响（图1）。原本位于地面的快速道路被改成半埋于地下，不仅释放了地面空间用来创造上层林荫大道给行人休闲运动和俯瞰海滨美景，还依然能保证行车人员可以透过通透的拱券结构欣赏到地面海滨风光（图2）。

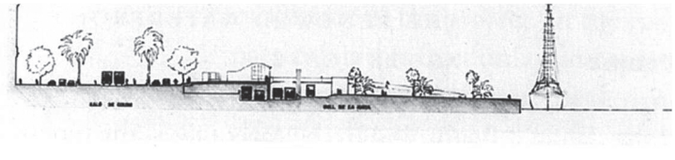


图1 哥伦布大道剖面图

资料来源：参考文献[6]

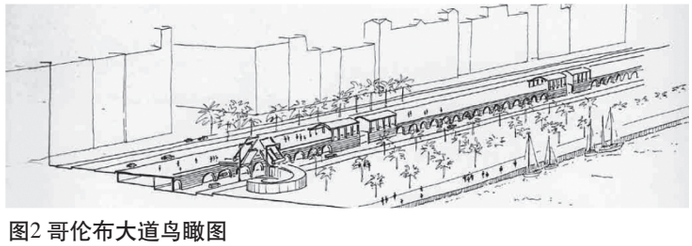


图2 哥伦布大道鸟瞰图

资料来源：参考文献[6]

这是非常典型的加厚城市表皮来解决城市问题的例子。一个看似简单的策略，解决了滨海区用地紧张的困境，使得行人可以进入和穿越原本全是车道的哥伦布大道，各种车辆交通与此同时也在滨海道路

上继续保持顺畅。不仅如此，整个旧港区甚至整个海滨区也相应被激活，这个抬起的林荫大道起到了城市的公共阳台、海滨门户走廊的作用。

巴萨罗纳哥伦布大道改造前的问题在许多地区城市发展所面临的困惑，复杂的交通体系，如地下隧道，地上各种等级的通勤路线都在挑战着传统城市的地表。“加厚”这个策略的基础就是认为地表是一堆脱开的平面，可以向上和向下自由地拓展。它的目标应该是使各个层面更加连贯同时有效区分不同的流线和活动，使得城市的公共空间更加多样有趣。

3.2 策略二：连接——城市文脉的修复

从经过性的视角看城市，城市流动的表皮是要连接各个剩余空间，打破各种公路铁路的屏障，促进步行的流畅。俯瞰现代城市可以发现城市像一幅各种空间的拼接画。在城市化的影响下，铁路，高速公路等市政基础设施是城市流动的表皮，给人们新的集体生活。可是这些城市交通体系，因其自身特殊和复杂的功能，常被认为是城市公共空间的禁区和连绵不绝的城市表皮的屏障，它的流动性是孤立于城市其他表皮的。它们不断地打破城市有机的文脉，使得城市的空间变得支离破碎，生硬地并存着。然而，通过城市表皮的连接策略来串联这些被孤立的“片段”空间，可以使得城市功能的组织更流畅有效，城市活动的延展更平滑连续。在很多城市设计的案例中已经开始运用这一设计策略来复原被城市基础设施切断的城市文脉，营造不同活动空间之间的连续性和流动性。西雅图新建成的奥林匹克中心很好地运用这个策略，克服了各种基础设施穿越场地的障碍，成功地连接了场地和周边城市空间。

西雅图奥林匹克公园于1996年选址在一个8.5公顷的工业遗址上。该场地被一条繁忙的铁路线和一条城市的主要公路分割成三份，基地从山到水有40英尺（约12.2米）的高差[7]（图3）。为了修复工业废墟的污染，将场地连接成一个整体，并且开辟延伸至已荒废的城市水岸中的人行通廊，设计师（Weiss/Manfredi Architecture）建立了一个生态系统来重新连接城市、场地与水（图4）。它的形式是一系列复杂的折叠人工地形，将艺术，景观，基础设施与自然修复系统、雨水收集和现有的交通路径进行空间结合。人们可以跨过铁路和公路的屏障，往返于博物馆和水岸之间，体验丰富的地形变化，感受沿途的艺术展示。与此同时，这个策略也用种植有修复性植物的自然系统积极地回应了场地60年工业污染的问题，用地形起伏的连接串联了被割断的城市、山体和水岸，用全新的门户感激活

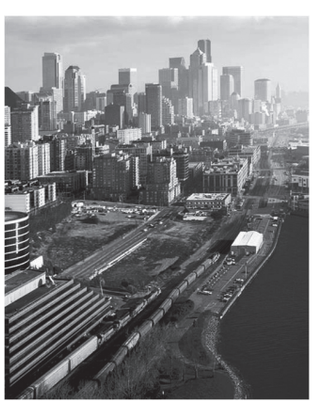


图3 西雅图奥林匹克公园建造前

资料来源：参考文献[7]

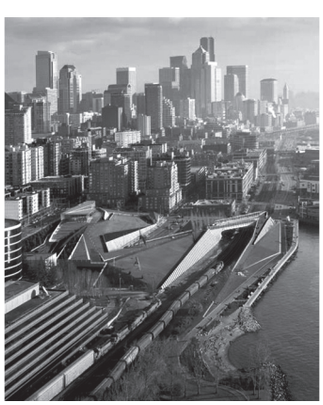


图4 西雅图奥林匹克公园建成后

资料来源：参考文献[7]

了废弃已久的城市水岸活动。

这种城市表皮的连接，是修复性的，治愈性的，也是体验性的，导向性的。对于大量被切割的城市形态而言，这种串联促进了城市跨越市政基础设施的流动性和连接性，强化了城市剩余空间的互动性，刺激了城市的生长和延续。对于迅速的城市化而言，这种策略是在保留现有城市流动性的基础上，有效地解决过多的城市分散的零碎空间的产生，积极地引导城市生活地转移。

3.3　策略三：留空——城市功能的预留

从不可预知性的角度来看城市，它的表皮是要有意识地留空，以适应城市的多变和不确定性，更加可持续地支持城市现在和未来的事件和活动。快速城市化影响下的城市居民，每天都在面临和适应不断变化的城市生活，基础设施，社会关系和经济文化。不确定性是许多城市人的生活特征。在设计城市表皮这一市民公共活动“舞台”的时候，设计师应该尊重使用者不确定的这一生活特征。因此，许多设计师在实践中更愿意选择预留城市的功能，而不是过多的设置城市功能。荷兰著名景观师Adriaan Geuze认为城市本身是可以自主掌控和互通信息的，甚至可以自己营造新的场地。他的作品，舒乌伯格广场（Schouwburgplein）就像城市中的一个变异基因，暗示着城市未来的可能却不直接使其发生。

1996年建成的舒乌伯格广场，位于充满生机的港口城市鹿特丹中心，1.5 hm^2的广场下面是两层的车库，这意味着广场上不能种树。Geuze的设计，强调了广场中虚空的重要，通过抬高广场的地面，使广场保持一个平坦、空旷的空间，可以灵活使用，不仅提供了一个欣赏城市天际线的地方，而且创造了一个“城市舞台”的形象[8]。设计师没有给广场赋予特定的功能，而是通过灯光，材质，电子和温控等技术手段来引导各类互动活动的发生。在灯光选用上，从地面的金属板下可以射出白色、绿色和紫色的荧光，为广场的夜晚跳舞、音乐会等等活动营造不同氛围而准备。在材质运用上，设计者用不同材料和不同图案的地表铺装来暗示广场上可能发生的各种活动。人们可以根据不同的铺装材质来选择活动区域，或是溜冰、踢球，或是散步、演奏等等。在电子设备方面，广场上也为给种音响，灯光效果预留了插口和可以投射效果的背景。设计师还设计了温控的喷泉，供气温高时的使用者戏水纳凉而用。

留空这一策略在此并不是指场地的空间或者形式审美，而是一种对地表策略性的安排。它的作用更是激发未来的各种活动，而不仅仅是营造一个场所。表象是虚空的广场实际却蕴藏着为各种活动在不同时间、季节和天气条件下所积极准备的服务和设备。广场的活动可以由民众自发而无阻碍的进行，可以应对城市生活的改变而被长久和多样的使用。看似消极的设计策略确实对可持续发展的未来积极有效的预留和服务。在我们拥挤的城市公共空间中需要用留空的

策略来创造表皮给与市民高度的活动自主权和应对城市的瞬息万变。

4 小结

城市化是这个时代非常明确的趋势。这种快速的增长模式还将继续在我国和世界许多发展中国家发生。讨论城市表皮设计策略的目的就是希望探寻更适合我国目前发展阶段的设计策略，使得设计所产生的城市空间是可以在中国都市快速多变的背景下不断自我修复进化的。这些设计策略提出的前提应是对城市化影响下城市的特征和问题的深刻理解。如果我们的城市是多维的，破碎的和不确定的，那么对于作为城市的地表结构、城市活动的组织者和催化剂的城市表皮，是应该去回应和治愈这些城市的问题。加厚是对城市在形式上多维生长的回应，连接是对城市在流动性的增加时变得支离分散的对策，留空则是对城市未来的不确定性的积极响应。加厚，连接，留空，意在更加适时和高效地回应城市化的问题和指导具体实践。

参考文献

[1] Wall Alex. Programming the Urban Surface[M] // Corner James. Recovering Landscape, Essays in Contemporary Landscape Architecture. New York: Princeton Architecture Press, 1999: 233-249.

[2] Corner James. Ecology and Landscape as Agents of Creativity[M] // George F Thompseon and Federick R Steiner. Ecological Design and Planning. New York: John Wiley & Sons, 1997: 70-108.

[3] Aliye P Celik, Roxana Zyman and Rafat Mahdi. Sustainable Urbanization in the Information Age[M]. New York: United Nations Publication, 2009.

[4] Koolhaas Rem. Whatever Happened to Urbanism[M] // S M L XL OMA. New York: Monacelli Press, 1995.

[5] Zhan Guo, Alex-Ricardo Jimernez, Thomas J Piper. Barcelona: Porta Vell[R/OL]. New York Times Company. 2002. [2012-08-14]. http://www.boston.com/beyond_bigdig/cases/barcelona/Port_Vell.html.

[6] Meyer Han. City and Port, Urban Planning as A Cultural Venture in London, Barcelona, New York, and Rotterdam: Changing Relations between Public Urban Space and Large-scale Infrastructure[M]. Utrecht: International Books, 1999: 130-160.

[7] Huber Nicole. Olympic Sculpture Park – Seattle, WA by Weiss/ Manfredi Architecture/ Landscape/Urbanism [EDRA / Places Awards 2008- Desgin][J]. Place, 2008, 20(3):6-11.

[8] 黄灿. 从平庸中寻找诗意——荷兰景观事务所West 8设计风格解读[J]. 城市建设理论研究, 2010(4).

[9] Dehais Mary. Schouwburgplein[R/OL]. Department of Landscape Architecture and Regional Planning at the University of Massachusetts, Amherst. 2010. [2012-08-14]. http://courses.umass.edu/latour/2010/schouwburgplien/index.html.

水库移民新城集中安置模式研究——以宜宾市屏山县为例

Investigation into Centralized Arrangement Mode of New Cities for Reservoir Resettlement: A Case Study of Pingshan

余妙
Yu Miao

摘要：本文基于宜宾市屏山县个案调查，探讨大型水库移民搬迁中采用的新城集中安置模式。分析这种模式形成的基础、动力，以及利弊关系，指出其核心价值在于高速促进城镇化发展，加速提高移民生活生产方式水平，以及减弱对原社会关系网络的冲击。目前这种模式在屏山面临的最主要问题在于就业岗位远远达不到移民的需求，从国际移民案例的分析中得到一些解决这一问题的启示。

Abstract: Based on the survey of Pingshan Yibin, centralized arrangement mode of new cities used by the moving of reservoir resettlement was studied. Analyzed the forming foundation, motivation and the pros and cons of this mode; the core values of this mode were summarized: promote the rapid development of urbanization, improve the live and production level of immigrants and weaken the impact on the old social relationship networks. The main problem confronted by Pingshan was that the employment opportunities were far from the need of immigrants. Some inspirations for solving this problem were concluded from the cases of international immigrants.

关键词：水库移民；集中安置；新城

Keywords: Reservoir Resettlement; Centralized Arrangement Mode; New City

作者：余妙，硕士。中国城市规划设计研究院西部分院助理规划师。
miao.2010@foxmail.com

水库移民规划作为移民规划中的一种，其最终目的是为了实现水利水电工程的建设。由于面临搬迁地方往往存在环境资源有限、交通不便等问题，大多属于相对贫困地区，因而水利工程的建设往往成为地区发展的契机，移民搬迁则成为脱贫的机会，承担着扶贫的任务。然而，大规模的移民搬迁必然带来原有经济格局及社会关系的重组，如果处理不当，将会带来各种经济和社会问题。

由于向家坝水电站的建设，四川省宜宾市屏山县县城由金沙江沿岸迁往岷江沿岸，采用

新城集中安置模式在新发乡选址建设新县城，迄今为止，这一安置模式已成功安置本县移民约3.1万人，主要来源于老县城及新市镇。新城集中安置模式是移民无土集中安置模式中的一种，它是指政府通过选址规划，集中新建新城的方式解决移民安置问题，无论是城镇居民还是农村居民，搬迁后不需要生产用地，自愿在政府规划安排的移民小区或移民点的自建房或以成本价购买政府建房。那么，这一安置模式形成的基础是什么？核心价值是什么？有哪些利弊？面临的问题有哪些？本文针对宜宾市屏山县，着重探讨以上问题。

1　迁移动力分析

探讨人口迁移现象的原因，进而提出有效的对策，必须首先对人口迁移的动力进行分析。用于解释移民迁移最典型的理论是著名的推—拉理论，这一理论最初由巴格内（D. J. Bagna）提出，经过之后西方学者的完善和修正，最终在10世纪60年代，由E·S·李提出“李氏迁移理论”后完成了人口迁移的一般理论框架。该理论认为，人口迁移是由迁出地、迁入地和介于两者之间的一系列介中障碍综合作用的结果，迁出地表现为推力，迁入地表现为拉力，而介中障碍则包括距离远近、交通成本、语言文化差异等（图1）。按照上述理论，对水库移民新城集中安置模式来说，迁移动力主要表现为：

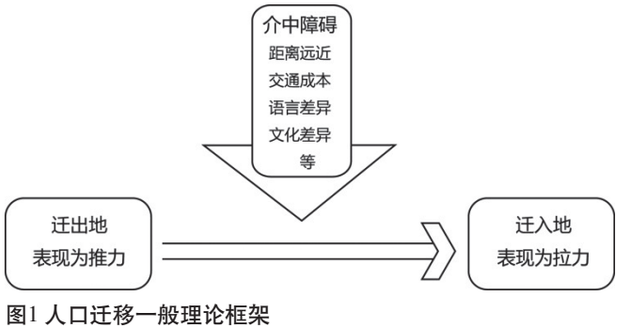


图1 人口迁移一般理论框架

1.1　迁出地的推力

对水库移民来说，最为主要的推动力在于重大水利工程建设的需要，这也是导致水库移民的根本性原因。建设水利水电工程具有抗御洪水、减少灾害、充分开发利用水能资源的巨大作用，因而长期以来，我国政策对水利水电事业的发展都保持着大力支持态度。由于水利水电工程的建设对沿江沿河两岸的影响范围较大，往往会涉及到移民的搬迁。

其余推力还包括5个。一是经济动因，落后且单一的生产方式使得人们生活水平不高，为改变这一现状，人们更愿意迁移至发达的城镇以寻求更好的就业机会和增加生活来源。二是环境动因，这些地方往往生存环境恶劣，常常会有自然和地质灾害发生，如滑坡和泥石流，加之所形成的城镇未经选址规划，且房屋结构简陋，居民的安全受到威胁，为了避开其恶劣的生存环境而选择搬迁。三是交通动因，这些居民往往大多生活在沿江沿河两岸的偏远山区，地理条件使得交通非常不便，与外界联系很少。四是就学动因，由于村落偏远分散，小学的规模小且

师资力量不足，为了让孩子有更好的就学条件，家长往往更愿意搬至有教学条件更好的大镇。四是就医动因。

对于屏山新县城的移民来说，迁出地主要包括老县城所在地锦屏镇以及新市镇，由于向加坝水电站2012年8月投入使用，它们即将被淹没于水位线以下，因而不得不搬迁。向家坝水利工程建设的需要是搬迁的核心推力。

1.2 迁入地的拉力

采用新城集中安置模式，水库移民与其它移民方式相同，拉力即吸引力主要来源于新城，包括四个。一是移民搬迁的各项优惠政策。这是水库移民的主要动力之一，各地的补偿政策不尽相同，屏山的移民优惠政策包括移民获得经济补偿及以成本价购买政府建房等。二是新城高质量的生活环境和生活水平。相对搬迁前的村镇来说，新城空间更舒适，环境更卫生，公共服务设施更为完善，如学校、医院、政府事业机关、超市、商场、娱乐设施等。三是交通更便捷，重新选址规划的新城必然更多的考虑了与周边城区的交通联系，且城内新建的道路也必然更为便捷，方便居民出行。四是信息获取更为便捷，在城市居住使得居民的视野更为开扩，更方便地获取有利信息。

1.3 介中障碍

对移民来说，介中障碍主要包括距离远近、交通成本、物质障碍、语言文化差异、就业等因素。一般来说搬迁的距离越远，介中障碍也就越大，如跨越省市和文化区的远距离迁移不仅会有交通成本的问题，还可能遇到语言交流的障碍以及因文化差异带来的不融合。

屏山水库移民属于县内移民，距离不远，不会形成大的阻碍。由于大量移民搬迁，新城无法在短时间为失地农民及部分原城镇居民提供足够的就业机会，依靠搬迁的经济补助也只能短时间维持移民的生活，在整个移民过程的初期，大规模的新城建设会增加许多就业机会及经济收入，在一定时间内掩盖移民就业的问题，但随着新城建设项目的逐步完成，这一问题才会逐步的暴露出来。如果就业问题解决不及时，将会引发一系列的城市及社会问题，成为水库移民搬迁最大的障碍。

2 新城集中安置模式的核心价值及利弊分析

新城集中安置模式主要包括两方面特征，一方面是相对于农村安置的城镇安置，另一方面是相对于分散安置的集中安置，因而包含了这两方面具有的价值及优点。相对家村安置，其核心价值在于高速促进城镇化发展，加速提高移民生活生产方式水平，相对分散安置，其核心价

值在于减弱对原社会关系网络的冲击。

2.1 与农村安置相对比，新城集中安置模式加快推动城镇化进程

人口迁移涉及相对永久性居住地的空间移动，按照居住地所属，即农村或是城镇，可将人口迁移分为三种类型：从农村迁移至农村，从城镇迁移至城镇，从农村迁移至城镇。第一种为农村安置，后两种为城镇安置。一般来说，城镇迁移农村的情况非常少或是不存在。新城集中安置模式中包括后两种类型，其中农村迁移至城镇这种类型使得大量农民脱离土地，进入城镇，极大地促进了城镇化的快速发展。

从屏山新县城移民安置情况来看，安置移民总人数为3.1万人，其中来自于锦屏及新市的城镇人口占2.4万人，其余0.7万人来自于农村，占移民总人数的22.6%。

2.2 与农村安置相对比，新城集中安置模式加速生活生产水平的提高

从以前的水库移民农村安置的情况来看，由于我国人多地少，农村安置的移民往往不能拥有安置地居民平均拥有的耕地和农业生产资料，再加上他们离开故土，在完全陌生的环境里或多或少会经历一段适应期，心理上也会受到一定的振动，因而很难短时间内提高自身的生活水平，甚至可能长期处于贫困线以下。贫困继而会引发恶性连锁反应，造成移民生产资料的更加缺乏，居住条件更加恶劣，教育更落后，就医更困难，若这种情况长期得不到改善，将会带来大量的社会不安定因素，引发严重社会问题。

因此，改善移民的生活水平十分重要，在这方面，新城集中安置模式更利于提高移民的生活生产水平，这也正是新城以移民的拉力所在。首先，新城拥有更舒适的居住条件和更完善的公共服务设施，如学校、医院、政府事业机关、超市、商场、娱乐设施等。其次，便捷的交通不但方便出行，更为就业生产提供了潜在的机会。再次，四是信息的获取以及教育培训等使得居民的视野更为开扩，思维更灵活。

尽管迁往新城的移民仍需时间从生活、工作、心理上不断适应新的环境，可能在短时间内会出现不适或是影响生活生产，但从长期来看，移民的后代将快速适应城市环境，在具有更好的卫生医疗环境，教育环境，生活环境里快速成长起来，实现生活生产方式的跨越式发展。

2.3 与分散安置相对比，新城集中安置模式减弱对原社会关系网络的冲击

人口迁移必然带来社会结构的重组和社会关系的重构。与分散安置相比，集中安置对原社会结构及社会关系网络的破坏相对较小，这种模式使得移民搬迁后左临右舍都是以前熟悉的人脉，生活习惯和语言也都和以前相同，因此心理上容易产生归属感和亲切感，社区较易重构。

对于分散安置的移民来说，他们完全脱离原来熟悉的人际关系和环境，在心理上容易感到自己被外界所孤立，并且，对于安置区原有的居民来说，不得不被动接受来自异地的群体进入他们的生活区域，分享他们的资源及环境，在一定程度上需要较强的包容及接受度。

2.4 新城集中安置模式的缺点

新城集中安置模式也存在其缺点，最主要集中在移民前期，很大程度上会加大搬迁安置的难度。因为集中安置本身涉及大量的迁移人口，需要大量集中供生产生活的土地、资源及雄厚的财力支撑，短时间内突然为上万人提供这么多成片的土地资源，难度可想而知。并且，作为一个新城，其所在的区位、地质情况、水源条件、交通条件等需要较高的要求和限制，这些条件都极大的增加了集中安置的难度。

另一方面，集中安置容易形成小团体主义，与外界的融合需要一定的时间，严重时会对外界产生排斥而不进行交流，带来一定的不稳定因素。

3 影响新城集中安置模式成功的条件及措施

3.1 国际上移民集中安置和城市安置的成败及启示

美国是西方发达国家移民安置模式的典型，采用的安置模式是支付一定补偿费后，由其自由选择去向。这种模式适用于受过高等教育，并且有较强的生活能力的家庭或个人。这种模式对于大多数发展中国家来说，可操作性不强。

发展中国家采用的安置模式种类多样，具有一定的借鉴意义。从其中选取一些典型，包括泰国、埃及、土耳其。

泰国在20世纪70年代制定的移民扶贫计划中采用了集中安置，由政府及银行投资建立果园、滩涂养殖场、蔬菜种植园和农产品加工厂，建设时选择准迁户接受培训，建成后签订承贷合同，这种模式取得了较大的成功。埃及在1970年建成的阿斯旺水电站涉及移民约10万人，采用的是集中远迁安置，其中五万多人迁移至阿斯旺城以北的柯孟巴村，由于搬迁后，土地、工厂等生产条件都未准备好，规划实施受到极大的阻碍。土耳其在移民安置中既有农村安置也有城市安置，注重对移民权益进行保护，政府对此专门制定有移民法，明确相关各方的责任和权力，对移民工作的开展明确了法律依据。

从各国案例可以看出，移民集中安置的成功主要与几个条件有关：（1）移民安置必须有基本的生产生活设施作前提，否则即使完成了“搬”，也会因移民缺少必要的生产生活条件而产生各种问题。安置区的建设应让移民参与，各种产业应与移民自身的能力相契合，并积极组织就业培训，保障后期的持续发展。（2）政府职能与政策保障在移民安置中十分重要，保证

迁移的顺利进行。（3）规划师的参与使得安置地的发展更具有科学合理性。

3.2 新城集中安置的核心问题

在保障移民集中安置成功的条件中，屏山新县城的规划建设已具有其中的后两项，即政府和政策的支持，以及规划的保障。目前，屏山新县城安置的核心主要还是存在于第一项中，集中体现在产业培育不足，提供的就业岗位远远达不到移民的需求。

这一问题并不是一直存在，它的暴露具有阶段性。分三个阶段，新城建设前期、中期、后期。在新城建设前期，由于移民有一定的搬迁补偿，并且有大量的新城建设项目提供就业，移民的收入情况相对较好。到新城建成和产业培育这段时期，大量建设项目完成，新城功能还不完善，新的产业发展不足，新城总体可提供就业岗位量下降，问题的严重性上升。到后期新城整体功能结构走向成熟，就业的问题将会逐步得到解决。

因此，集中安置使得就业问题凸显，主要暴露在新城建设中期，这一问题有新城集中安置中具有典型性。由于屏山新城集中安置使得22.6%的失地农民直接进入城市，城镇化加快的同时带大量的待就业人口，这部分人群受教育程度不高，无专业技术能力，环境变化后生存生活能力有限。同时，由于新城初建成，各种商业、娱乐等服务类产业还处于起步阶段，原从事此类工作的城镇人口成将会在一段时期内面临无收入或收入大幅度降低的状况，需要有新的就业进行补充。目前，就屏山新县城来说，并不能提供足量的就业岗位，越来越多移民失去正常的经济来源这一问题将会随着新建建设项目的逐步完成而越来越凸现。

3.3 解决问题的措施探讨

要解决这一问题，可以从国际案例的启示是寻找答案：（1）积极地在新城发展各种与移民自身能力相适应的产业，主要是劳动密集型产业如劳产业加工贸易等。（2）组织移民的就业及技能培训。（3）让移民持续参与新城的建设和管理。

除此之外，应当对移民原有的就业谋生方式进行调查分析，鼓励发展原有的经济来源方式。一方面对政府来说，鼓励发展原有的就业方式比创造新的就业方式要容易得多； 另一方面，对移民来说，延续原有的谋生方式，在个人技能及心理上都更为适应。

就屏山来说，除在本地务农以外，原有的谋生方式主要包括两大类：外出务工及本地经商，据调查，外出务工所得的年总收入已经占到许多集镇年总收入的很大份额，与农业收入基本相当，成为当地农民收入的重要组成部分，随着外出务工人员的逐年增长，它将会在农民总收入中的份额越来越大。从图2可以看屏山逐年外出务工的情况。

这两个方式在搬迁后都有延续的条件。新城建设的前期对建材类需求量极大，经商是一个

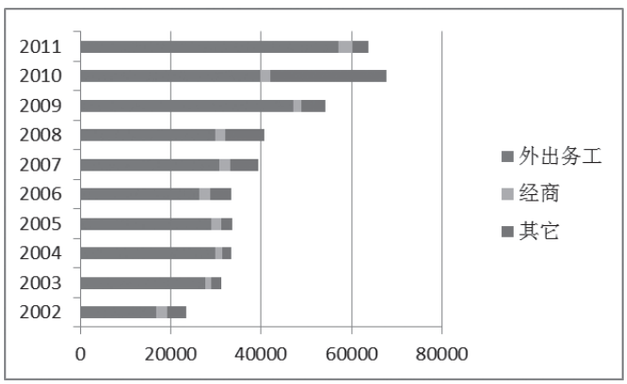


图2 屏山县历年外出务工人口分析

不错的选择；到了中期，新城基本建成，各类需求均不高，经济可能收益不高，因而选择外出务工作为这个阶段的主要经济来源方式，将会大量缓解新城就业的压力。鼓励这种就业方式可以采取多种策略，如由政府牵头向外地就业单位或地方输送劳动力，针对稀缺型职业进行移民的专业技能培训，再向外输出，由民间组织自己带动外出务工等。政府有意识地对移民进行职业培训，引导其外出务工，不管是对建设中期的就业压力的缓解还是后期城市发展对专业技能人才的需要都是有利的。

4 小结

新城集中安置模式作为水库移民搬迁中一种典型的安置模式，在用地及资源条件满足的情况下，无疑是一种较好的安置方式。但它的成功需要综合考虑诸多方面的要素，并进行周密的规划，特别是需要充分考虑当地的实情并认真分析移民自身的特点；以屏山为例，在新城建设的中期阶段，解决居民的就业问题显得犹为重要。

参考文献

[1] 马德峰. 中国水库外迁移民置换安置模式研究——来自大丰市三峡移民安置点的考察[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2006(1): 12-15.

[2] 王茂福, 史铮. 制度变迁背景下的水库移民返迁——人口迁移动因的推拉理论的完善[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2004(03): 34-38.

[3] 周隶峨, 阮征宇. 当代国际移民理论研究的现状与趋势[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2003(02): 05.

[4] 魏津生. 人口迁移理论与水库移民研究[J]. 中国水利, 2012(02): 7-10.

[5] 李永霞. 下山移民规划的理论、方法与实践——以洞头县为例[D]. 浙江师范大学, 2010.

政策影响城市空间形态的综述分析和研究对策——基于提升城市生活质量的思考

A Review of the Literature and A Thought of Research Countermeasure of Policy Impact on the Urban Spatial Form: Basis on the Aim of Promoting the Quality of Urban Living

耿慧志 陶松龄
Geng Huizhi, Tao Songling

摘要：政策对城市空间形态具有十分深刻的影响，首先回顾政策影响城市空间形态的研究源起，然后对相关研究成果进行综述分析，最后提出城市空间层面和政策部类关联分析的研究对策，旨在优化城市空间形态和促进城市生活质量的提高。

Abstract: There always be a profound effect that policy impact on the urban spatial form. This paper firstly reviews the origins of the policy impact on the urban spatial form, secondly analyzes the relevant research literature, thirdly explores the research path that basis on the connection between multi-layer urban space and different policy categories, and finally concludes that the aim of the research is promoting the quality of urban living.

关键词：政策；城市空间形态；影响；城市生活质量

Keywords: Policy; Urban Spatial Form; Impact; Quality of Urban Living

作者：耿慧志，博士，同济大学城市规划系博导、教授。genghuizhi@163.com
陶松龄，同济大学资深教授、博导

城市空间形态的有序性一直是城市规划学科的追求目标，近些年来，“可持续发展”、“以人为本”、“设计结合自然”、“尊重保护历史”等诸多理念的倡导极大地丰富了城市空间形态有序性的内涵。“城市，让生活更美好”是上海世博会的主题，“城市生活质量”得到社会越来越多的关注，提升和改进“城市生活质量”成为城市空间形态有序性的应义之举。

城市空间形态是城市政治、经济、社会、文化等各个方面相互作用的空间投影和物质表现，政策积极或消极、直接或间接地影响着城市空间形态的各个方面。缺乏对政策影响城市空间形态的理论认知，无助于城市空间形态的有序和优化，并将有碍于“城市生活质量”的提高。

1　“政策影响城市空间形态”的研究源起和发展态势

自20世纪70年代末，西方国家就开始了“政策影响城市空间形态”的研究，“政策影响分析”（Police Impact Analysis）起源于西方的现代“公共政策分析”（Public Policy Analysis）。20世纪30年代世界经济危机之前，西方经济活动主要遵循古典自由经济理论，依靠“看不见的手”进行自我调节，政府仅扮演“守夜人”的角色。经济危机的爆发使西方学者认识到自由市场经济的缺陷，以凯恩斯为代表的学者，更加强调政府对于市场的干预，公共政策成为政府解决“市场失灵”的重要手段[1]。

“政策”是一系列的决定和行动以达到特定的目的，“政策”包括目标（Objectives）、手段（Strategies）和结果（Outcomes）（梁鹤年, 2009）。“政策”与“法规”、“制度”联系紧密，有时很难严格且清晰地界定三者之间的界线。“法规”在狭义上可以理解为较为固化的正式规则，“制度”可以理解为系统化、常态性的正式规则，是通过一系列法规文件建构而成的，“政策”则相对灵活，其系统化和约束力弱于“制度”和“法规”，但其时效性更强。政策影响分析是独立于政策过程的组成部分，主要包括四个方面的分析维度：①直接影响和间接影响（direct/indirect impact）；②短期影响和长期影响（short-term/long-term impact）；③可预见影响和不可预见影响（expected/unexpected impact）；④部类影响和空间影响（sector/spatial impact）[2]。

西方国家研究政策对城市空间形态的影响，与其大多采取市场经济体制的背景有着深刻的联系。市场经济主导的体制下，“市场力”是塑造城市空间形态的主要力量，政府对于城市空间形态的调控很少采用直接介入的方式，而常常采用政策引导的手段，以期通过市场“这双看不见的手”达到政策预期目的。例如，美国二战后联邦政府鼓励贷款买房的相关政策，促进了郊区化的发展，加速形成了城市郊区低密度蔓延的空间形态；而90年代以来芝加哥市政府采取了工业税收增量融资区划（Tax International Financing Zone）的政策，通过税收减免的方式返还给TIF区内的工业企业，成功避免了土地价格上涨对工业企业的驱赶，保证了城市产业空间的稳定和适时扩展。

当代中国影响城市空间形态的决定力量，“政策”始终扮演关键的角色。张庭伟将城市空间结构演变的动力机制，概括为三个力：“政府力”主要指当时当地政府的组成成分及其采用的发展战略；“市场力”主要包括控制资源的各种经济部类及与国际资本的关系；“社会力”主要包括社区组织、非政府机构及全体市民[3]。陶松龄、甄富春则认为当前中国的“社会力”发育尚显不足，因此在计划经济向市场经济转轨的过程中，城市发展以及城市空间结构演变主要表现为“政府力”和“市场力”此消彼长的结构优化过程，“市场力”是微观上推动城镇空间演化的内在动力，“政府力”是宏观上促成这种演化的外部动力[4]。因此，政策通过市场机

制对城市空间形态产生的影响越来越广泛，对于这一领域的研究方兴未艾。许多学者对诸如城市空间政策、制度变迁影响、政策实施影响等进行了多视角的研究，也得出了许多有益的启示和结论[5-8]。但对于政策是如何作用于城市空间形态的，还有待提供全面系统的理论解释。

2 “政策影响城市空间形态”的综述分析

2.1 财税政策、规划管理政策导致城市加速蔓延

美国兰德公司（1977）所做的《联邦政策的城市影响报告（Urban Impact of Federal Police）》中对政府的公共采购政策、联邦鼓励贷款购房政策等对城市的影响进行了分析，指出这些政策的实施极大的推动了美国的城市郊区化[9]。Robert W. Wassmer通过自然演化的城市空间与受地方税收依赖地区的城市空间的实证比较分析，指出地方税收依赖对于美国城市蔓延造成的重大影响[10]。Erik Lichtenberg, Chengri Ding指出中国地方政府作为城市土地的开发者以及依赖土地财政，对于城市空间的快速扩张产生了很大的影响作用[11]。

Kala Seetharam Sridhar对印度一些城市的土地利用条例（Land Use Regulations）（其作用相当于中国城市的规划管理技术规定）对于城市增长和城市贫困地区的影响，指出《条例》中关于容积率（Floor Area Ratio）和天空可见度（Urban Land Ceiling）的严格规定间接导致了城市蔓延的加剧，并讨论了孟买郊区人口的加剧与条例中容积率规定的相关性和廉租房（Affordable Housing）政策对郊区居民就业带来的不利影响[12]。

2.2 产业政策诱发飞地式工业区遍地开花

张丽君指出产业园区用地规模大而用地效益低。而园区开发却受到政策和开发周期等因素的影响，只能分阶段进行，使得大量土地征而不用，造成了土地资源的闲置和浪费[13]。任赵旦分别以东莞、梅州和惠州为例，分析比较不同阶段的政策对产业转出地、转入地和珠三角边缘地区的空间绩效，广东省产业转移政策主要以产业转移工业园为空间载体，促进“飞地式”产业转移，这对产业转出地和转入地的城市形态都产生了深远影响[14]。熊国平等认为我国进入快速城市化时期，外延跳跃成为城市增长的主要形式，主要表现在开发区的建设上。指出开发区的土地收益未纳入财政，可以自收自支、滚动开发等形式在财政体外循环，极大地调动了地方政府兴办开发区的“积极性”，成为新城市空间的主体[15]。张艳指出经济技术开发区和高新技术开发区的设立分别来自于两种不同的政策原型——出口加工区和科技园区。出口加工区的存在逻辑在于国际分工，而科技园区的存在逻辑在于创新，两者对城市空间形态的影响是有差异的，表现在选址上，首批经济技术开发区作为经济改革的“试验场”，大都与母城相距数10km以上，而高新技术开发区则一般选址于城市建成区边缘或者内部[16]。

2.3　土地政策、拆迁政策带来城市空间非理性扩张

张京祥，吴缚龙，马润潮指出土地使用制度由无偿向有偿的转型，为城市土地利用的社会经济效益注入了活力，极大地推动了城市土地利用结构的调整和地域扩展。不均衡的渐进式土地使用制度改革，客观上形成了独特的双重“二元化”的土地市场结构，即“二元化”的城乡土地市场和“双轨制”的城市土地市场。这种双重“二元化”的土地制度不仅滋生了各发展主体“寻租”的现象，也直接催生了城市空间的无序扩张[17]。Minghong Tan, Xiubin Li, Hui Xie, Changhe Lu对1990—2000年间北京-天津-河北区域进行实证研究，揭示了处在一个区域之中的不同等级城市的扩张特征。主要反映在其扩张范围、扩张速度、人均扩张速度等指标上，而造成这些不同特征的因素主要有严格的城市户籍制度、城市发展纲要、国家土地利用政策等[18]。潘鑫分析了转型期我国城市土地使用制度变迁对于上海市城市空间演化的影响，指出我国现行的政绩考核制度和土地使用制度本身的缺陷，也诱发了诸多问题，如城市边缘区土地空置，区、县政府博弈所导致的土地兼并等，使得城市空间非理性扩张；在城市内部，高额的土地开发成本使得城市部分区域更新动力不足，功能提升陷入困境[19]。吕晓东对杭州市政府土地立法进行了历时态的描述，指出杭州市土地法规设计决定了城市新区的蔓延，背后的利益驱使是政府选择新区进行城市开发的主要动因[20]。

2.4　缺乏支撑机制的保障性住房政策引起大城市保障性住房布局失衡

2012年8月在中国发展研究基金会主办的保障性住房政策国际研讨会上专家们认为，保障性住房的相关政策客观上对经济增长起到了一定的拉动作用，但最大的问题就是还没有真正找到一个支持保障性住房建设的可持续资金来源。专家们提出要搞清楚土地与地方财政的关系，加强顶层设计，力求常态化，勿与打压商品房价格挂钩，不要让政府来包办等主张。张永波的研究表明北京等大城市的保障性住房均呈现出远离中低收入人群就业密集区、远离经济型公共交通设施、远离公益型服务设施的特征[21]。张祚等指出地方政策驱动了武汉市1994—2007年经济适用房的大规模建设，其空间分布呈现出如下特点：第一，逐渐向城市内环以外区域转移；第二，多分布在“城中村”地区；第三，远离规划中的快速交通线路[22]。郑思齐、张英杰指出了目前我国城市中保障性住房空间选址背后的逻辑：地方政府的利益驱动，同时这种效应又被市场力量放大，“土地财政”下地方政府难以放弃高额的土地出让收益，因此会想方设法减小保障性住房用地的机会成本，将这些项目安排在地价便宜的偏远地块[23]。马晓亚研究广州自1986 年以来建设的保障性住房的空间布局，认为孤立的空间选址模式导致整体空间布局呈现远离城市中心的特征；动态过程的布点呈圈层向外分布，且各阶段的项目始终远离城市中心及发展成熟的局部区域[24]。

3 城市空间层面和政策部类关联分析的研究对策

城市空间形态可分为两个层面：宏观层面和微观层面。宏观层面城市空间形态的构成因素包括：城镇体系空间结构，中心城区建设用地形态、城市功能构成与布局、城市空间发展轴线、城市竖向空间轮廓、城市天际线、城市特定地区空间形态（如工业区、居住区）等。微观层面城市空间形态的构成因素包括：街区肌理、街区轮廓、街道尺度、街道界面、建筑物体量、建筑物群体空间关系等。

按照政策影响城市空间形态的关联程度，可以将其分为两大部类：直接影响类政策和间接影响类政策。直接影响类政策以城市规划管理政策为代表，包括法定规划文本和规划管理法规文件；间接影响类政策主要归属于其他职能管理部门，包括财政政策、投资政策、产业政策、土地政策、住房政策、交通政策、农业政策、人口政策、民族政策、环境政策等。

基于上述两个空间层面和两大部类政策，可以分类剖析政策对城市空间形态的影响。研究城市空间形态演化与政策之间的内在联系存在两条技术路径。一条技术路径是从空间形态出发，其遵循的基本逻辑为：城市空间形态→政策。另一条技术路径则正好相反：政策→城市空间形态；

从城市空间形态出发的技术路径的分析步骤如下：①收集城市空间形态数据，总结归纳分阶段、分区域的演变特征和趋势；②根据城市空间形态演变趋势，对其背后土地开发取向的趋势进行理论推演；③找出导致这样的趋势演变的政策因素。例如，某一时间段，城市土地出让增量明显，则意味土地市场火爆，根据经济学原理以及土地市场的理论模型，推演诸如降低地价和地租、降低土地开发和再开发的费用等因素，再寻找影响这些因素的相关政策，如工业开发区和创意产业园区的免税和零地价政策等。

从政策出发的技术路径的分析步骤如下：①政策梳理及其实施的阶段划分；②根据政策的预期导向推演土地开发取向的趋势，进而得出城市空间形态受其影响产生变化的分阶段假设或推论；③收集城市空间形态演变数据，对分阶段的假说或推论进行证明或证伪。例如，2004年9月至2006年12月国家层面的土地政策，所有经营性土地一律都要公开竞价出让，协议出让经营性土地的做法被叫停，短期内城市存量土地的供应量和交易量有较大幅度的下降。由此推断，此期间旧城区空间形态演变进程应该是受到抑制的，同时旧城区土地更多转向与高地价和高产出相适应的商业办公、高档居住等功能。这种旧城区空间形态变化的推演结论需要通过城市空间形态的数据分析进行验证，可能是基本吻合的，则证明了理论推演的正确性。但也可能是有较大偏差的，如果有较大偏差，再继续寻找其他线索，直到得到符合逻辑的解释。

研究进程中需要对两条技术路径的分析结果进行多轮的比对，两条技术路径的分析推演结果可以相互借鉴和彼此修正，有利于更加清晰地发现其中的内在逻辑，而且多轮的比对实际上

是研究逐渐深化提升的过程，以达到越来越接近真相的研究目的。

4　结语

“实践出真知”，我们欣慰地看到中国城市规划界和一些主要城市在坚持疏解城市人口和功能，谋求更加合理城市空间形态的同时，不断完善、追求更高层次的社会、经济与环境的协调和可持续发展，努力贯彻公共政策的规划原则和社会责任感。在新闻界关于城市蜕变·新生的系列报道中知悉：一些矿竭城衰的城市依靠有力的政策，着力新的发展路子，在转型同时改善民生，改造废弃工业基地，塑造优美宜居的城市环境以提升百姓的幸福指数。

城市规划对城市生活质量产生怎样的影响，如何科学解析两者之间的联系，需要寻找两者相互联接的诸多“支点”，而“政策影响城市空间形态”是其中之一。研究政策影响城市空间形态的内在规律，最重要的方面是减少政策对城市空间形态的不良影响。力求避免政策失当带来的城市无序蔓延、片区功能单一、配套资源匮乏、以及街道设计非人性化和街区缺乏充分的公共活动空间等。出于提高“城市生活质量”的根本目标，揭示政策影响城市空间形态的内在逻辑和本质规律，关注和梳理政策对大城市空间形态的正负两方面影响是当下亟待解决的重要课题。

感谢博士生王琦在本文写作中所做的资料收集整理工作

参考文献

[1] 刘玉, 冯健, 编著. 区域公共政策[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.

[2] 梁鹤年. 政策规划与评估方法[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009.

[3] 张庭伟. 1990年代中国城市空间结构的变化及其动力机制[J]. 城市规划, 2001(7): 7-14.

[4] 陶松龄, 甄富春. 长江三角洲城镇空间演化与上海大都市增长[J]. 城市规划, 2002(2): 43-48.

[5] 耿慧志. 论我国城市中心区更新的动力机制[J]. 城市规划汇刊, 1999(3): 27-31.

[6] 周新年. 城镇空间演化的制度影响机制及调控研究——以顺德为例[D]. 中山大学, 2004.

[7] 房国坤,王咏,姚士谋. 快速城市化时期城市形态及其动力机制研究[J]. 人文地理, 2009(2): 40-43.

[8] 潘鑫. 上海市城市空间结构演化的用地制度分析[J]. 现代城市研究, 2008(1): 34-40.

[9] Roger J Vaughan, Stephen M Barro, Mary M Vogel. The Urban Impacts of Federal Policies[R]. Vol. 1, Overview, RAND Corporation. 1977.

[10] Robert W Wassmer. Causes of Urban Sprawl in the United States: Auto Reliance as Compared to Natural Evolution, Flight from Blight, and Local Revenue Reliance[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 2008, 27(3): 536-555.

[11] Erik Lichtenberg, Chengri Ding. Local Officials as Land Developers: Urban Spatial Expansion in China[J]. Journal of Urban Economics, 2009, 66(1): 57-64.

[12] Kala Seetharam Sridhar. Impact of Land Use Regulations: Evidence from India's Cities[J]. Urban Studies, 2010, 47(7): 1541-1569 .

[13] 张丽君. 产业园区土地利用政策模式的比较分析及改革建议[J]. 广东土地科学, 2005(4): 18-23.

[14] 任赵旦. 广东省内产业转移的政策供给及其空间绩效研究[D]. 中山大学, 2009.

[15] 熊国平, 于建勋. 城市合理形态的探讨[J]. 华中建筑, 2010(2): 176-178.

[16] 张艳. 国家经开区与高新区的政策渊源探究及反思[J]. 城市规划学刊, 2011(3): 51-57.

[17] 张京祥, 吴缚龙, 马润潮. 体制转型与中国城市空间重构——建立一种空间演化的制度性分析框架[J]. 城市规划, 2008(6): 55-60.

[18] Minghong Tan, Xiubin Li, Hui Xie, Changhe Lu. Urban Land Expansion and Arable Land Loss in China—A Case Study of Beijing–Tianjin–Hebei region[J]. Land Use Policy, 2005, 22(3): 187-196.

[19] 潘鑫. 上海市城市空间结构演化的用地制度分析[J]. 现代城市研究, 2008(1): 34-40.

[20] 吕晓东. 城市开发权力——秩序解析——以杭州钱江新城为例[D]. 同济大学, 2011.

[21] 张永波. 市中低收入阶层居住空间布局研究[D]. 中国城市规划设计研究院, 2006.

[22] 张祚, 江风, 刘艳中, 黄琳. 经济适用房空间分布对居住空间分异的影响——以武汉市为例[J]. 城市问题, 2008(7): 97-100.

[23] 郑思齐，张英杰．保障性住房的空间选址：理论基础、国际经验与中国现实[J]．现代城市研究，2010(9)：18-22.

[24] 马晓亚,袁奇峰.基于城市发展理念的城市规划与房地产开发关系探讨[J]．规划师，2009(5)：57-62.

从向公共自行车的转换衡量出行质量的提升——以上海闵行区为例

Measuring Travel Quality Improvement from the Travel Mode Shift to Public Bicycles: Case Study of Minhang District, Shanghai

朱玮 王德 庞宇琦
Zhu Wei, Wang De, Pang Yuqi

摘要：在我国城市推广公共自行车的背景下，衡量公共自行车方式引起的出行质量变化对于评价和改进公共自行车系统服务和建设具有较强的现实意义。本研究以上海闵行区公共自行车系统为例，调查获得人们在公共自行车系统实施之后出行方式的转换，并用离散选择模型解释这种转换下的决策机制。发现公共自行车特征要素、出行时耗以及服务点可达性是重要的影响要素。应用模型发现公共自行车使用者的出行质量显著提升，相当于节省出行时耗33min；而出行总质量提升最多的出行目的集中在通勤、购物、办事这些较为功利性的目的上。转换自公交方式的出行获得质量提升最多，转换自小汽车的出行质量提升最少，这也在公共自行车相对于不同交通方式的竞争力分析中得以反映。比较服务站点密度增加和公共电动自行车两种服务方式改进后的竞争力发现，公共电动自行车对出行质量提升的效果明显高于站点加密。

Abstract: In the context of promoting public bicycles in China cities, measuring travel quality improvement brought by public bicycles has strong implications for evaluating and better constructing public bicycle services and systems. This study takes the public bicycle system of Minhang District, Shanghai as a case, carried out a questionnaire survey recording the travel mode shift behavior after the introduction of the system, and uses discrete choice model to explain the decision mechanism underlying the modal shift. It is found that the characteristics of public bicycle, travel time and the accessibility of the bicycle service stations are important factors for the decision making. The application of the model reveals significant travel quality improvement, equivalent to saving travel time for 33min, while the most aggregate quality improvement occurs for relatively utilitarian travel purposes such as commute, shopping and business. The modal shift from public transits has the largest travel quality improvement, while the modal shift from private cars has the least improvement, which is further confirmed by generalizing the competitiveness of public bicycle against other transport modes. It is estimated that the travel quality improvement by using electric bikes is stronger than by setting up denser service stations.

关键词：公共自行车；出行方式转换；出行质量；离散选择模型；上海闵行区

Keywords: Public Bicycle; Travel Mode Shift; Quality of Travel; Discrete Choice Model; Shanghai Minhang District

基金项目：国家自然科学基金青年基金项目，“城市居民使用公共自行车的决策研究”，批准号：51108323

作者：朱玮，博士，同济大学城市规划系，讲师、硕导。weizhu@tongji.edu.cn
王德，同济大学城市规划系，教授、博导
庞宇琦，硕士，广东省城市发展研究中心规划师

概述

在全球倡导低碳可持续发展以及我国城镇化从总量增加进入量质共进阶段的背景下，对生活质量（Quality of Life）的关注正逐渐升温。出行作为生活中不可或缺的一部分，其质量（Quality of Travel）对生活质量的影响不言而喻。我国很多城市正在反思私人机动化急速增长对生活质量的负面影响，其中推出城市公共自行车服务就是一个“时尚”的措施，已经先后在武汉、杭州、烟台、广州、北京、上海等地建立了公共自行车系统。公共自行车作为新的出行方式受到公众和政府的普遍认同，可以认为是出行质量提升的一种表现。衡量公共自行车对人们出行质量的影响对于评价和改进公共自行车系统的服务和建设是非常必要的，这是本研究的目的。

我国学者对公共自行车系统实施效果的研究已有初步的开展。刘璐等[2]对武汉公共自行车使用满意度进行了调查，列举了租车可得性、服务网点数、车辆情况等15项要素让被调查者评分，采用因子分析法归纳要素类型，发现整体上居民对公共自行车服务满意度较低。而崔梦蕾[3]用类似的方法却得到人们对武汉公共自行车系统满意度总体较高的相反结论。其它类似的研究还有王丽莉等[4]对杭州公共自行车系统的满意度调查，和韩慧敏等[5]介绍法国里昂的公共自行车系统的满意度研究。

但是，类似以上的满意度研究不足以全面有效地衡量公共自行车出行质量提升，因为缺乏与以往出行方式的比较；对公共自行车系统服务要素的满意度也不足以反映人们对出行过程的评价，比如出行时间、出行环境以及出行和出行方式本身[6]对公共自行车出行质量都有影响；要素打分获得满意度的方法也存在一些问题，首先人们把对现实的（往往是无意识）体验经过有意识的思考再用语言表达出来的时候存在一定的偏差，其次确定各要素的真实权重关系不容易保证，即便是采用层次分析法和专家法[1, 7-8]，也难以避免真实行为与主观表达之间的不一

致。笔者认为采用出行效用变化来衡量出行质量的提升更加科学合理。这在国外的研究中也被较多地使用，效用有时也被作为福利（welfare）的度量[9-12]，这与质量就更接近了。但是这种方法还没有被应用到对公共自行车的研究上。

出行效用的变化可以从人们出行方式向公共自行车的转换中来推断，本文采用离散选择模型方法来估算人们的出行效用。本文第一部分介绍对闵行公共自行车使用行为的调查作为数据来源；第二部分总结人们出行方式的转换，然后对这种转换行为建立选择模型，来解释相关要素对出行方式决策的影响；第三部分应用模型来估计公共自行车带来的出行质量提升以及相对其它交通方式的竞争力，并预测两种公共自行车服务改变情景下的竞争力变化；第四章总结本文并作展望。

1　数据收集

问卷调查的主要意图是收集闵行居民在公共自行车系统影响下出行行为的变化。问卷的第一部分记录被调查者在公共自行车系统实施前后的出行链。例如，被调查者当前的出行链可能如此：从家里出发，步行5分钟到公共自行车服务点A，租用自行车骑行公共自行车15分钟到达公共自行车服务点B，归还自行车，步行2分钟到地铁站乘坐地铁20分钟到达目的地地铁站，步行10分钟到单位。在公共自行车系统实施前的出行链可能是用公共汽车来接驳地铁。调查也收集了非公共自行车使用者的出行情况，对于他们，仅记录当前的出行链。在这之后，被调查者回答是哪些原因促使或者限制他们使用公共自行车。

调查由同济大学城市规划系的学生于2011年夏季的10天内完成。他们在地铁站、购物中心、市场、小区入口以及工业区公共自行车站点周边设调查点，随机邀请被调查者参与。每份问卷耗时15~20分钟，最终收集有效样本451份，其中232份为公共自行车使用者，219份为非公共自行车使用者。

2　出行方式选择模型

2.1　居民出行方式转化及原因

公共自行车使用者的出行方式转换可以通过比较系统实施前后的出行链变化得到，结果如下：47.3%的出行转换自步行，25.9%来自公交，18.3%来自私人自行车，4.4%来自小汽车，2%来自助动车/摩托车，1.4%来自班车，0.7%来自黑摩的。

按照被调查者对每项原因的赞同比例将各项原因排序。总体上“方便”是公共自行车使用者最为认同的原因，比例达到80.1%，远高于其它原因。方便的涵义比较丰富，包括存取便利、不用担心维护与保存、灵活性高、可达性好等。节省时间（32.5%）位居第二；锻炼身体

位居第三，28.1%的使用者认为骑车有益健康。对于非公共自行车使用者，他们同样选择方便为最重要的原因（34.1%），尽管意见不如使用者那样集中，小汽车拥有者选择该项的比例尤为突出（57.4%）。位居第二的原因是申请不到诚信卡（24.8%），可见公共自行车的潜在用户不少。位居第三的原因是附近缺少服务点（15%）。

2.2 模型设置

将出行方式的转换看作人们在从前的出行方式和新引入的公共自行车之间进行选择，从而应用双项逻辑特模型（Binary Logit Model）来解释这一转换的机制并估计相关要素对决策的影响。

将包含或者不包含公共自行车的出行链一并作为出行选择对象，定义人们选择包含公共自行车的出行链的概率为：　　(1)

其中V_B是包含公共自行车的出行链的可见效用，V_N是不包含公共自行车的出行链的可见效用。效用函数采用常用的线性函数，其中的要素包括出行时耗、步行到服务站点的时耗占总出行时耗的比例、交通方式的特征变量等。

2.3 模型结果

模型所拟合的数据有640条选择记录，包括公共自行车使用者的选择（含当前的以及愿意使用公共自行车的人，481条）和非公共自行车使用者的选择（159条）。结果保留了显著度在0.1以下的要素（表 1）。模型的总体拟合优度（McFadden's ）为0.34，对应于平均的预测准确率为70%，说明模型对数据的解释程度较好。模型对于公共自行车使用者的选择行为的平均预测准确率为80%，对非公共自行车使用者的平均预测准确率为40.4%。

模型参数的符号符合预期。出行时间延长会增加负效用，而当使用自行车时，将根据骑行时间增加额外的负效用。但是如果骑的是公共自行车而非私有自行车，则该负效用可以一定程度上被公共自行车的特征效用补偿，说明公共自行车的特点受使用者欢迎，方便应该包括其中。两个步行时间占比要素呈现负值，说明人们偏好更短的步行至公共自行车服务点或者公交站点的距离。

3 公共自行车出行质量估计

3.1 出行质量的提升

在此模型的基础上估计公共自行车带来的出行效用变化，来作为该新交通方式的出行质

量表征（表 2）。对于公共自行车使用者，平均出行效用增加了1.69，相当于节省出行时耗33min，应该说是非常显著的出行质量改善（以无变化作t检验：t=-34.05, p<0.01）。而对于非公共自行车使用者，如果使用公共自行车可以平均增加效用0.43，相当于节省出行时耗9min，这就解释了这些人为何对公共自行车相较冷淡。

从不同的出行目的来看，办事出行的质量提升最多（平均出行时耗节省35.6min），锻炼出行其次（35.3min），购物出行第三（34.5min）。但综合每种目的的人群数量后，通勤出行的总出行质量提升最多（总时耗节省占总量的44.1%），购物出行其次（31.5%），办事出行第三（13.8%）。可见公共自行车对出行质量改善效果最大的还是在较功利性的出行上。

从被公共自行车所替代的出行方式来看，从公共汽车转换而来的公共自行车出行所得到的出行质量提升最多（时耗节省47.1min），比私人自行车（37.6min）和步行（33.3min）多出10多分钟，而转换自小汽车的出行质量提升最少（16.5min），也在料想之中。在总出行质量提

表 1　模型拟合结果

要素	估计值	T值
出行时耗	−0.0499	−4.1171
自行车时耗	−0.0457	−3.9340
步行时耗占比自行车时耗	−3.7563	−6.2562
步行时耗占比公交时耗	−3.1102	−3.3229
公共自行车特征要素	3.4042	9.2410
对数似然数(Log−likelihood)	−294.11	
McFadden’s	0.34	
平均预测准确率	70%	

表 2　以出行时耗为度量的公共自行车使用者的出行质量提升

		平均（min）	标准差（min）	总合（min）	占比（%）
总体		33.8	22.1	16 109	100
出行目的	通勤	33.2	23.2	7 109	44.1
	购物	34.6	18.8	5 091	31.6
	办事	36.4	21.4	2 260	14.0
	休闲	30.4	28.3	1 399	8.7
	锻炼	35.7	21.5	250	1.6
以往方式	步行	33.3	17.4	6 856	42.9
	公交	47.1	21.7	5 039	31.5
	私人自行车	37.6	19.4	2 860	17.9
	小汽车	16.5	15.7	461	2.9

升中，各以往交通方式所占的比重类似于出行结构的转换结构，转换自步行的出行质量增加最多（42.9%），其次为公交（31.5%）和私人自行车（17.9%）。

3.2 公共自行车竞争力分析

以出行质量为测度，来推算公共自行车相较其它出行方式的竞争力。针对步行、私人自行车、助动车、公交、小汽车这五种交通方式，首先设定使用该交通方式出行的时耗，然后推算出行距离以及使用该方式的出行质量，接着计算以公共自行车替代该方式的出行质量并作比较。

图1显示了公共自行车相对于其它出行方式在不同出行时耗下的相对竞争力，得自公共自行车出行质量与其它方式出行质量的差，以与效用等价的出行时耗为表征，因此值越小说明公共自行车竞争力越强。如果以0为分界点，即公共自行车的出行质量与其它方式的等价，还可以得到公共自行车“有效”竞争范围，即从出行方式的选择上看，人们选择公共自行车与其它出行方式的可能性相当。

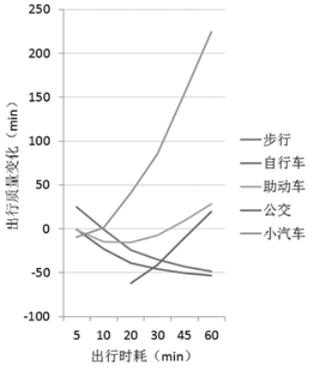


图1 公共自行车的相对竞争力

在步行时耗少于10min的范围内，公共自行车的竞争力低于步行，超过10min后，公共自行车的竞争力逐渐增强，但增加的趋势逐步减缓。而相对于私人自行车，公共自行车在任何出行时耗下都有较强的竞争力，但随着出行时耗的增加，其竞争力将稳定于50min左右。相对于助动车，公共自行车竞争力的变化先增后减，有效竞争范围在40min以内，竞争力相对较小，最大在15min左右。对于公交而言，没有出行时耗20min以前的数据，因为出行时耗中包含了步行到公交站以及等候的时耗，而按照实际平均数据，这两项时耗加和已经超过20min。在公交出行时耗20min的情况下，公共自行车的竞争力最强，达到60min左右，随后较快减少，有效竞争范围在50min左右。公共自行车对于小汽车的竞争力最低，仅在出行时耗10min以内，之后小汽车的竞争力快速增长。

应用得到的模型，改变相关要素的值，可以预测不同情景下的公共自行车的竞争力变化，从而为公共自行车系统建设以及相关政策措施的制定提供参考。这里假设两种情景，一是将目前步行至公共自行车服务点的平均时间（6.85min）减少一半，相当于服务网点密度增加一倍，从而提高服务点的可达性；二是采用公共电动自行车，这样可以提高出行速度并减少骑车的不适，设定其速度与助动车相同。

图2显示了公共自行车相对于其它出行方式在两种情景下的竞争力变化。增加服务点密度

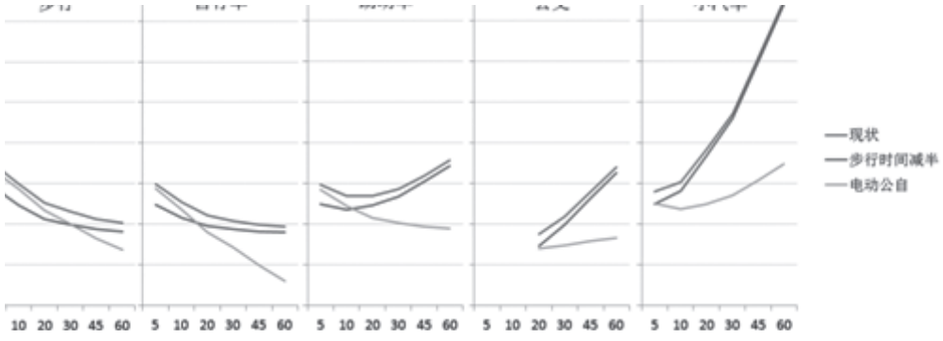


图2 两种服务下的公共自行车相对竞争力

使得公共自行车的竞争力略有增长，最多在15min左右，随着出行时耗的增加，竞争力的增加逐渐减弱。相反，电动自行车带来的公共自行车竞争力提升开始较弱，随着出行时耗增加逐渐加强。对于步行，电动自行车的竞争力提升效果在30min中以内都要小于服务点加密；而对于私人自行车是15min以内；对于助动车是10min以内。就有效竞争范围而言，电动公共自行车相对于助动车、公交和小汽车发生了质的变化。现状公共自行车相对于助动车的40min竞争范围被电动自行车远远突破，而服务点加密仅延伸了约5min。公交的情况类似，即便在60min的公交车程时耗下，公共电动自行车仍具有65min的出行质量优势。对于小汽车，电动公共自行车将其竞争范围扩展到45min，相对于其它出行方式，其竞争力变化最为显著。总体上电动公共自行车所带来竞争力提升明显高于增加公共自行车服务点密度，因此是更为有效地推广公共自行车出行的措施。

4　结论

本研究在用选择模型解释人们出行方式向公共自行车转换的基础上，发现闵行公共自行车使用者的出行质量显著提升，相当于节省出行时耗33min；而出行总质量提升最多的出行目的集中工作通勤、购物、办事这些较为功利性的目的上。转换自公交方式的出行获得质量提升最多，转换自小汽车的出行质量提升最少。比较服务站点密度增加和公共电动自行车两种服务方式改进后的竞争力发现，公共电动自行车对出行质量提升的效果明显高于站点加密，且对于机动交通的替代效果较为明显，可能成为遏制小汽车使用、提高城市出行环境和生活质量的有效手段。

研究所考虑的出行影响要素还有待充实细化。除了出行时间和服务站点可达性以外，其它反映公共自行车服务质量的要素影响都被集成到公共自行车特征变量中。今后的研究应分别对不同细化要素的影响效果作出估计，这也有赖于公共自行车服务的多样化，可以从人们不同的使用行为和反馈度量各服务要素改变引起的出行质量提升。公共自行车竞争力分析也为预测公

共自行车使用需求量提供了一个快速判断方法。

参考文献

[1] 姜煜华,甄峰.城市居民交通出行质量评价——以广东清远为例[J].城市发展研究,2010(2): 47-55.

[2] 刘璐,李杨,徐国虎.武汉市公共自行车服务满意度实证研究[J].物流工程与管理,2011(5): 116-117.

[3] 崔梦蕾.基于顾客满意度的城市居民对公共自行车出行分析——以武汉市为例[J].现代商贸工业,2011(9): 125-126.

[4] 王丽莉,宇泉锟,黄彬.杭州公共自行车系统发展现状及其优化[J].现代城市,2010,5(4): 39-42.

[5] 韩慧敏,张宇,乔伟.里昂公共自行车系统[J].城市交通,2009,7(4): 13-20.

[6] Diana M. Making the "Primary Utility of Travel" Concept Operational: A Measurement Model for the Assessment of the Intrinsic Utility of Reported Trips[J]. Transportation Research Part A, 2008, 42(3): 455-474.

[7] 欧阳陈海,吴海燕,张宇.北京公共交通通勤出行者满意度研究[J].道路交通与安全,2007,7(5): 37-43.

[8] 陆建,王炜.面向可持续发展的城市交通系统综合评价方法研究[J].土木工程学报,2004,37(3): 99-104.

[9] Adamowicz W, Swait J, Boxall P, et al.. Perceptions versus Objective Measures of Environmental Quality in Combined Revealed and Stated Preference Models of Environmental Valuation [J]. Journal of Environmental Economics and Management, 1997, 32(1): 65-84.

[10] Englin J, Mendelsohn R. A Hedonic Travel Cost Analysis for Valuation of Multiple Components of Site Quality: The recreation Value of Forest Management[J]. Journal of Environmental Economics and Management, 1991, 21(3): 275-290.

[11] Pendleton L, Mendelsohn R. Estimating Recreation Preferences Using Hedonic Travel Cost and Random Utility Models[J]. Environmental and Resource Economics, 2000,17(1): 89-108.

[12] Larson D M, Lew D K. Measuring the Utility of Ancillary Travel: Revealed Preferences in Recreation Site Demand and Trips Taken[J]. Transportation Research Part A, 2005, 39(2): 237-255.

关注社会性规划——英国“永续社区战略”评述及启示

Pay Attention to Social Planning: Study on the Sustainable Community Strategy in England

朱金 潘嘉虹
Zhu Jin, Pan Jiahong

摘要：英国永续社区战略（Sustainable Community Strategy）已成为英国规划层级中具有先导性与核心地位的指引文件，它突破了“社区”的空间范围，通过有效的公众参与，确定地方未来的发展愿景及主要规划议题，实质上是一种社会性规划。本文介绍了永续社区战略的政策意图及其在规划层级中的定位，并以盖茨黑德市为例，介绍了该市永续社区发展战略的主要内容、公众参与和实施保障制度。最后提出其在重视社会性规划、凝聚公民社会意识、注重规划过程与不同规划间的协作等方面对我国的启示。

Abstract: Sustainable Community Strategy has become the core guidelines of the planning system in England. It has surpassed the space of community and become a kind of social planning in essence. The vision and main issues are determined by effective and deep public participation. This paper firstly introduces the intention and orientation of Sustainable Community Strategy. Then, Gateshead is taken as an example to illustrate the main content, process of public participation and ways of implementing of Sustainable Community Strategy. At last, we present some ideas combined with China’s reality, including valuing social planning and civil society consciousness, paying attention to the planning process and the collaboration of different kinds of planning.

关键词：英国永续社区战略；公众参与；社会性规划；启示与思考
Keywords: Sustainable Community Strategy; Public Participation; Social Planning; Enlightenment

作者：朱金，同济大学建筑与城市规划学院城市规划系硕士研究生。zhujinup@126.com
潘嘉虹，东南大学建筑学院城市规划系硕士研究生。panjiahongathome@126.com

引言

英国的城乡规划较早突破了单纯物质空间规划的局限，关注到了规划的社会属性，为城市发展带来一种新的思维方式和研究视角。英国的社区规划在20世纪60年代就初显雏形，在90

年代得到全面发展。社区规划试图通过各部门、组织、社区和居民的协同工作，将所在地区建设为最好的生活和发展场所[1]。布莱尔工党政府上台后明确指出推进社区规划的重要性，提出了社区发展计划（Community Program），1998年17个合作伙伴组织[1]开始进入社区更新实践，1999年11月另22个合作伙伴也开始了社区更新的实践历程。2001年《社区新政计划》（New Deal for Communities Program）正式出台，其旨在缩小衰落社区与全国的差距，提高就业水平、教育水平与健康水平，减少犯罪率和犯罪恐惧。卡梅伦政府上台后推出“大社会计划”，内容包括中央政府的权利向地方政府、社区及志愿者组织转移，住房、规划和教育等政策制定权利的下移，一些公共服务也由慈善机构或非盈利团体来经营等。此计划希望使经济复苏，恢复社会信心，体现了保守党政府“小政府、大社会”的执政理念[2]。

2007年，为了适应经济全球化与经济衰退的背景，永续社区战略（Sustainable Community Strategy）成为了英国社区规划的新形式，以引导和促进城市的发展。它包罗万象、内容十分综合，已超出社区规划与发展的范畴，与地方发展框架（Local Development Framework）[2]的结合使之成为英国地方规划层级中核心内容。

在全球一体化的时代，英国城市所面临的诸如全球竞争、气候变化、永续发展等问题也是今日中国城市所需应对的。在我国，尽管城市规划的社会性已得到广泛的认同，但由于我国城乡规划从业人员受“物质规划”烙印过深，且规划部门的权责范围有限，因此城市规划的从业人员对社会性规划，从“认识”到“实践”的转变还很滞后[3]。中国当前的社区建设、社会组织发育很不健全、有关城市发展的社会冲突也时有发生，永续社区战略的经验对中国具有借鉴意义。

1　永续社区战略概述及其与相关规划的关系

1.1　永续社区战略概述

永续发展是当今世界的主流思潮，但现实中人们往往将永续发展的概念仅与环境保护相联系，而忽视了诸如社会公正、治理手段等内涵。英国政府制定了实现永续发展的5个指导原则：（1）在环境容量允许范围内生活；（2）拥有一个健全与公正的社会；（3）实现经济的永续发展；（4）推动好的治理政策；（5）谨慎使用可靠的科学技术[5]。这些原则较综合的体现永续发展的内涵。

永续社区战略旨在为当地今后10年或20年设立宏观综合发展导向，动员市民为当地的经济、社会、环境发展与自己的幸福生活寻找长期愿景。它提供了一种新途径以解决如地区经济发展导向、培育地区凝聚力、减少社会排斥、应对气候变化等复杂议题。

永续社区战略包含两大块内容：（1）设立基于地方需求的发展愿景，这主要通过社区成员的广泛参与确定；（2）确定当地应优先发展的事项，这是根据发展愿景和地方实际相结合

产生的，并对战略实施协议——地方发展协议（LAA: Local Area Agreement[3]）——产生重要影响[5]。2007年颁布的《永续社区法（Sustainable Communities Act 2007）》[4]是永续社区战略施行的重要法律基础，它规定了永续社区战略制定的相关责任主体、战略制定、修改的流程及必要的公共参与过程。

1.2　与空间规划及相关专项规划的关系

永续社区战略并不是孤立的，它与区域发展战略、地方发展框架与地方发展协议均有很强的联系，并对各类专项规划的编制和实施产生重要影响（图1）。

永续社区战略与地方发展框架是地方发展的核心指导文件。两者在编制时拥有共同的分析要素，包括全国、区域的发展战略，地方统计数据与空间分析，以及经过社区深度参与后所确定的地方发展的优先事项。共同的分析平台使两者之间的协作也更为紧密与便捷。

为期三年的地方发展协议保证永续社区战略的实施。协议主要通过地方战略合作伙伴组织（Local Strategy Partnership）[5]及其行动、规划决策、地方行动规划（Action Plan）、对内投资和基础设施建设等实施（图2）。

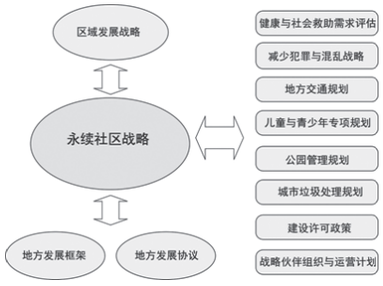


图1 永续社区战略与其他规划的关系
资料来源：参考文献[6]

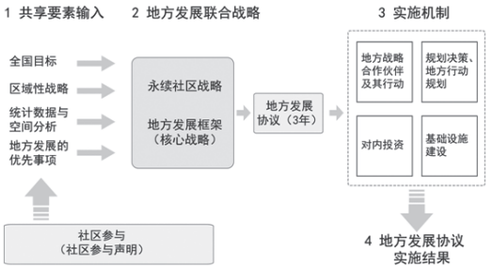


图2 永续社区战略与地方发展框架的实施过程
资料来源：参考文献[6]

综合看来，永续社区战略特征如下：第一，战略明确提出使地方更宜居、永续发展的策略，指导理念清晰，在实施层面亦有制度保障；第二，整合并直接影响地区内所有的规划；第三，战略集思广益，居民全程参与，具有良好的社会参与基础。

2　案例分析——英国盖茨黑德市永续社区战略解读

2.1　战略目标与主要内容

2010年5月，盖茨黑德市[6]（Gateshead）发布了新一版永续社区战略文本《2030的愿景：盖茨黑德市永续社区战略》（Vision 2030: Sustainable Community Strategy for Gateshead），经过上一版战略规划3年的实施[7]，部分既定目标已完成。本次战略的核心目标是“当地居民可以最大程度实现自身的潜能，在健康、公平、安全、繁荣与永续的盖茨黑德市享受高品质的生活”[7]。

从战略内容上仍沿用了2007年所提出的6个核心主题，分别是“城市发展（City of Gateshead）”、“走向全球化（Gateshead goes Global）”、“创造性（Creative

Gateshead）”、“永续发展（Sustainable Gateshead）”、“活力与健康（Active and Healthy Gateshead）”以及“志愿者（Gateshead Volunteers）”。各个主题之下设立若干个发展目标（图3），目标基本属于议题范畴，影响宏观的发展导向，并通过下一层次行动规划来具体实施。本次战略对6个主题的深度及所对应的若干标志性事件均作了较大程度修改，分别就主题回顾了已完成的任务、总体目标以及今后三年需实施的优先事项，并按照时间轴和具体事件详细制定了2030年愿景的实施路径。

城市发展 City of Gateshead	走向全球化 Gateshead goes Global	创造性 Creative Gateshead
在市中心建立有活力的新购物区	吸引大学毕业生留在本市并增加创业机会	增加市民学习的机会
增加住房供给的数量	修建国际性体育场馆并举办国际赛事	共同推动本市高等教育的发展
为农村地区提供更多发展经济的机会	为市民提供参与国际合作项目的机会	为社区居民创造长期的就业机会
吸引投资以提供更多就业机会	努力吸引国际投资	发展旅游景点及相关业务
增加城市人口、提高城市经济活力	成为应对气候变化的国际模范城市	增加数字化基础设施及其可达性
与纽卡斯尔市开展进一步合作	通过欧洲城市组织网络参与欧洲事务、扩大影响	使市民接触更多样的文化
永续发展 **Sustainable Gateshead**	**活力与健康** **Active and Healthy Gateshead**	**志愿者** **Gateshead Volunteers**
促进永续交通工具的使用	保护少年儿童与弱者的安全	为志愿者创造更多机会
强调步行优先、促进无障碍设施的建设	促进市民健康向上的生活方式	推动社区志愿者工作
增加物品的回收率、减少资源浪费	增加当地休闲健身设施的数量与可达性	建立一个有效志愿者工作组织
降低城市的犯罪率	为市民提供更多的配额菜地以种植食物	提高志愿者服务的质量、扩大服务范围
实施气候应对策略、提高生物多样性	为老年人的健康生活提供更多的服务	为志愿者工作提供必要的空间与设施配备
发展绿色产业、知识密集产业和先进制造业		

图3 盖茨黑德市永续社区战略制定的发展目标

资料来源：参考文献[7]

2.2 公众参与过程与实施制度保障

早在2007年，盖茨黑德市战略合作伙伴组织（Gateshead Strategic Partnership，以下简称GSP）花了将近一年时间咨询了超过5300名当地居民，了解他们对城市愿景的构想。 2009年，又有超过1万当地居民接受了咨询。考虑到盖茨黑德市2010年的人口为20万，可见战略制定过程中公众参与程度较高，公众参与的覆盖面涉及全市500多个组织，边缘群体亦可通过各自的组织表达自己的利益诉求。GSP发放了1万份咨询文件，举行了58次咨询讨论会（其中21次是针对社区团体），并通过政府网站与官方出版物等各种渠道征集意见[7]。市民被问及2007版战略中制定的目标是否仍然重要，以及他们对未来三年优先发展事项的考虑。

为实现永续社区战略的既定目标，空间规划充分落实了永续社区战略的发展目标。如当地发展框架中的主要战略目标[7]“城市核心区实现更新改造并配备高品质的生活设施”、“保持农村地区的永续性”、“治理拥堵、打造完备的城市慢行系统”、“促进经济与房地产业的发展”、“适应气候变化”等均与永续社区战略的发展目标相一致。从具体的空间战略（图4）来看，根据发展目标划定了若干个战略变化区，如城市核心区、片区核心、混合社区、文化走廊等，以承载前述目标的实现。更为具体、微观的空间层面则通过LAA以及下一层次的行动规划来实现。

LAA与永续社区战略的3年目标相配套，是战略实施的主要依托，LAA每年进行一次评估以实时应对外部环境的变化，进而影响具体的城市建设与管理。在LAA文件中，就永续社区战略所指定的具体目标下的每一项优先发展的事项确定了相关责任部门，目标底线以及三年各自的目标。以“鼓励市民减少产生家庭垃圾并积极予以回收”这一事项为例，对于“家庭垃圾的堆肥与回收率”这一客观指标，LAA所确定的底线目标是22%，而作为相关责任部门的市议会及环保组织08至10年间的年度目标分别是26%、30%、31%[7]。

3　启示与思考

英国永续社区战略使社会力量极大参与到城市发展的决策之中，与“大社会”的执政理念相一致。从全球范围看，在过去的城市发展过程中，市场力与政府力是主导力量，社会力一直被排斥在外。2008年金融危机之后，社会力影响逐渐上升[8]。在中国，长期的中央集权统治和市场经济的快速发展背景之下，社会组织的力量很不成熟，社会力量不及市场力，更不及政府力，但这不应该成为其被排斥在城市发展决策之外的理由。近年来，自下而上的社会力量逐渐崭露头角并进一步挑战空间霸权，其中引发出的诸多社会性事件已引起多方关注[9]。永续社区战略的政策初衷和具体的操作过程值得借鉴。

3.1　注重社会性规划在城市发展体系中的地位

何为社会性规划？从广义上来看，“社会性规划”可以认为是为满足城市居民的需求而制定的一系列的政策，是“将社会精神融入规划”的行动[3]。社会性规划往往事关社会各界的利益，广泛和深度的社会参与是必要的，内容上更是包罗万象。永续社区战略是一种自下而上、体现地方特色的城市发展议题制定过程，在战略制定伊始就有广泛的公众参与，这些利益诉求进而会影响其他空间规划与各专项规划的制定，因而本质上这是一种社会性规划，所确定的战略议题亦十分综合。



图4 盖茨黑德市发展框架的战略简图

资料来源：参考文献[7]

社会性规划的过程可以视为利益博弈与契约达成的过程。中国的城市发展一直以来缺乏社会力量参与决策，没有真正意义上的社会性规划。大型产业项目的上马完全是政府力与市场力主导，具有空间正义本质的城市规划在其中能起的作用微乎其微，但从什邡事件、启东事件中可以看到复杂的利益博弈期已经到来，一向被压抑的社会力量正通过群体性事件来发出自己的声音。应该认识到的空间是承载社会、经济活动的，社会性规划理应在城市发展体系中具有重要地位。社区作为基本的社会单元，也是社会性规划编制的基本单元，应当在今后的城市发展体系中被给予更大的关注。

3.2　凝聚公民社会的意识

公民社会的概念是外来的，尽管公民社会并不是一个理想的模型，但其内涵是任何一个现代社会所不可或缺的，是现代化过程中必然要出现的一个现实的社会。公民社会的主要内容包括：公民意识[8]的觉醒、公民社会组织的发展、公民社会与政府的互动、公民的利益表达和

权利维护、公民对公共事务的参与、公民社会的自治等[10]。其中，公民社会组织是公民之间沟通、参与社会事务的平台，亦是公民社会的基础。

永续社区战略充分演绎了公民社会的内涵，通过规划的制定又进一步凝聚公民社会意识。居民通过地方战略合作伙伴及各类民间组织表达自己的利益诉求，进而影响政府决策与城市发展。永续社区战略编制的过程亦是达成各界共识的过程，可以看到的是永续社区战略所追求的发展目标并不十分宏大，但充分体现了市民的需求，因此战略文本被命名为“愿景”，体现了自下而上的呼声。我国的城乡规划编制仍由政治精英、技术精英主导，依旧被视作一种技术过程，而忽视将规划作为一个民主政治过程，因此未能在规划编制过程中凝聚公民社会意识。此外，我国公民社会的建设十分滞后，民间社会组织缺乏发展的空间，政府对公民社会放权极为有限，限制了社会组织的发育成长，而政府的管治成本也因没有依托社会组织而居高不下[11]。因此，公民社会的建设缺乏基础与发展平台。

3.3 重视规划编制的过程与各类“规划”部门间的协作

永续社区战略所提出的优先发展事项是一种目标意向，通过与其他规划的协作和具体行动予以落实，编制过程是战略最重要的环节。政府机构、公共部门、商业部门、社区及各类社会团体共同行动参与编制过程。可以说永续社区战略并不是一个针对“社区”的发展战略，它更为看重社区与社区居民在整个战略的编制过程中的深度参与，从而保证城市所制定的各类规划都能符合居民期望的城市发展方向。我国的城乡规划编制往往过程先天不足，不少规划的编制具有很强的短期目的并注重“可批性”，既不能很好体现市民的需求，也增加了今后实施的难度。

永续社区战略在诞生伊始就明确了其与当地的空间规划及各类专项规划之间的关系、分工。不同的规划之间享有共同的数据、共同的公众参与结果。而我国归口不同部门的各个规划缺乏有效的协作，均建立在各自部门的基础数据和调研成果之上[9]，这不仅造成极大的人力、财力浪费，也会造成规划成果不衔接，更难谈及“两规合一”了。因此，我国亟需建立各类规划（如城乡规划、土地规划、经济社会发展规划等）共享的“基础数据库”。

4 结语

“程序合法”的规划未必能受到市民的拥戴，因为规划的参与主体被“选择性遗忘”，而沦为了被动的“规划对象”。就一座城市而言，只有市民拥有了城市发展的选择权和话语权，方能使城市的发展更体现地方特色，否则城市总是被政治精英与技术精英所左右。永续社区战略采用非专业化、平民化的协商手段，给予了广大市民对城市发展的话语权。深度而有效的公众参与改善政府与市民间的信任关系，有利于市民社会的成长，也有利于行政部门的高效管理

与规划顺利实施。

永续社区战略激发了我们关于如何利用社会性规划来改善民生，促进生活质量的提升的灵感。社会性规划的编制过程，保障了市民掌握对城市发展导向的话语权，使城市发展体现市民的诉求，进而提升市民的生活质量，在新时期提供了一种综合性的规划思路。

注释

1 合作伙伴组织，是地方政府与私营部门、公共部门、非政府组织、社区与市民间组成的协作关系网络。

2 英国规划体系中的结构规划、地方规划和单一发展规划已逐渐被取消，由地方发展框架所取代，该框架包括一个对战略和长期规划目标的简短陈述、更为详细的具体场址、行动规划[4]。

3 地方发展协议是地方政权与高一级政权之间所订立的合同文件，主要声明了地方优先发展的事项是如何在社区内予以实施的。

4 该法于2007年10月23日被批准，并于2008年8月开始生效执行。见http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2007/23/contents

5 地方战略合作伙伴是是推动公众参与的主要机构，由政府代表、社区代表、规划师、商务人士、民间组织代表等构成。其中，规划师的参与非常重要，他们既能为地方战略合作伙伴分析当地空间发展问题，同时地方战略合作伙伴对社会问题的认识亦会影响规划师，在编制空间规划时确保空间规划的目标与永续社区战略所设定的发展目标和优先事项相一致，反映永续发展的诉求。

6 英国中北部港市，位于英格兰东北部、泰恩河下游南岸。

7 3年的周期与地方发展协议（LAA）的周期相一致。

8 公民意识包括如利益意识、权利意识、责任意识、公共意识、平等意识、爱心、同情心、宽容心、志愿精神、礼貌待人等

9 不少地区规划部门和土地部门的测绘工作也是相互独立，成果互不借用。

参考文献

[1] 刘玉亭，何深静，魏立华. 英国的社区规划及其对中国的启示[J]. 规划师，2009(3): 85-89.

[2] 刘铎. 英国“大社会运动”对我国社会建设的启示[N]. 中国社会报，2010年8月9日.

[3] 赵蔚，赵民. 从居住区规划到社区规划[J]. 城市规划汇刊，2002(6): 68-71.

[4] 孙施文. 英国城市规划近年来的发展动态[J]. 国外城市规划，2005(6): 11-15.

[5] Department for Communities and Local Government. Creating Strong, Safe and Prosperous Communities[R]. 2008.

[6] Department for Communities and Local Government. Planning Together: Updated Practical Guide for Local Strategic Partnerships and Planners[R]. 2009.

[7] Gateshead Strategic Partnership. Vision 2030: Sustainable Community Strategy for Gateshead[R]. 2010.

[8] 张庭伟. 全球化2.0时代的城市发展——2008年后西方城市的转型及对中国城市的影响[J]. 城市规划学刊，2012(4): 5-11.

[9] 黄晓星.“上下分合轨迹”：社区空间的生产——关于南苑肿瘤医院的抗争故事[J]. 社会学研究，2012(1): 209-220.

[10] 李景鹏. 中国公民社会成长中的若干问题[J]. 社会科学，2012(1): 13-22.

[11] 张丹丹，沈关宝. 公民社会的发育与形成——民间社会组织的培育与公民的有序参与[J]. 学术界，2011(6): 216-222.

浅谈营造延安城市文化活力的发展策略

Exploring the Development Strategies on the Construction of Yan'an's City Cultural Vitality

宋柳豫
Song Liuyu

摘要：借鉴国内外城市开发对激发城市文化活力的案例，在对延安城市发展机遇、历史文化、地域特色等研究的基础上，从塑造城市独特文化形象、搭建多元文化交流平台、拓展主导文化创意产业等三个维度提出了该市活力与创新氛围营造的措施与方法，展示了城市文化活力的发展战略和营建策略。

Abstract: The paper references the cases that the urban development have inspired the urben cultural vitality and proposes the strategies on the construction of Yan'an's urban cultural vitality from three dimensions which are shaping city cultural image, building a cultural exchange platform and Expansion of the dominant culture industry, furthermore, the proposals are also based on the research of Yan'an's urban development opportunities, history and culture, Geographical feature.

关键词：延安；文化活力；文化形象；文化交流；文化产业
Keywords: Yan'an; Urben Cultural Vitality; Cultural Image; Cultural Exchange; Culture Industry

作者：宋柳豫，西安建筑科技大学建筑学院硕士研究生。songliuyua@126.com

引言

延安经历过抗日战争、解放战争等改变中国历史进程的重大事件，其地位早已从陕北地区政治、经济、文化和军事中心，转变为中华民族团结一致进行社会主义现代化建设的重要精神支柱。在经历了近年来全球化经济建设的浪潮的影响下，为了保护延安革命圣地和历史文化名城，适应城市空间拓展需要，延安市委市政府提出了“中疏外扩” 的城市发展战略，围绕中心城市，开辟城市新区，建设城市外围组团。因此，延安城市新一轮的发展战略形势，对城市文化活力营造提出了新的要求。

城市文化活力既是城市文化传承的动力，也是城市创造性发展的条件。在活力城市理论和实践方面极具代表性和影响力的英国社会学家查尔斯·兰蒂指出“对于21世纪的国际城市来说，它们最需要的是一种有创造力的文化，也就是一种保持灵活性的文化，即要营造城市文化

活力。”1996年9 月在北京召开的“展望21世纪论坛”上，新加坡李光耀先生指出：“当今时代，软功夫即文化影响力，在国际事务中变得与硬功夫同等重要。”因此，深入挖掘城市文化演变的动力机制，重新认识城市社会属性和文化价值，探寻城市文化活力的驱动力，不可避免的成为城市化进程中的重大理论问题。

1　国内外城市文化活力的激发

城市是文化的容器，其功能就在于文化积累和文化创新，因此城市化的过程也是文化产生、集聚、延承、传播及创造的过程。城市营造文化活力的途径概括起来有：（1）塑造城市独特文化形象；（2）搭建多元文化交流平台；（3）拓展主导文化创意产业。

1.1　塑造城市独特文化形象

1985年，“苏格兰发展机构”成立了一个以经济发展为主要任务的半政府机构。通过文化引导使格拉斯哥旧城得以改造更新，提升城市形象使其吸引人们来居住、工作、游乐，同时，倡导市民的精神追求、培养其自豪感、并通过格拉斯哥这个城市传播给全世界。诚然，格拉斯哥通过城市文化活力的营造，成功地塑造了城市新形象。格拉斯哥王家剧院（Theatre Royal,Glasgow）、麦金托什（Mackintosh）、英国第二大艺术收藏展览馆布勒收藏（Burrell Collection）、皇家音乐戏剧学院（The Royal Scottish Academy of Music and Drama）等等已成为其提升城市形象的重要元素。特别是布勒收藏在1983年开放后，举办艺术节日活动，其文化吸引力大大增强，迅速变成苏格兰最吸引游客的地方。这些措施使格拉斯哥成为欧洲的文化艺术中心和旅游者心仪目的地，也为外来投资和商业活动提供一个良好的平台。格拉斯哥能够从衰退的前工业城市成功向后工业时代的“欧洲文化之都”转型的重要原因就是塑造了良好的城市文化形象。

1.2　搭建多元文化交流平台

搭建多元文化交流平台包括引进国际文化活动组织入驻或举办大型国际文化活动等。如在每年五月中旬在法国南部城市戛纳举办的国际上最具影响力的影展之一戛纳国际电影节（Festival De Cannes）。还有总部设在法国的旨在促进教育、科学及文化交流合作的联合国教科文组织（UNESCO）。此类国际文化机构不断加强了城市的国际影响力，使城市的文化意蕴积极发扬并且延续下去，而文化活力正是蕴含在城市中用来激发其内在动力机制的文化生命力。

1.3　拓展主导文化创意产业

文化创意产业是一个由市场化的行为主体实施的，以创意为核心，以满足人们的精神文化

消费需求为目标，为社会提供文化产品或文化服务的大规模产业集群。从全球范围来看，文化创意产业已经成为众多国家的支柱产业之一。如位于美国洛杉矶的世界电影生产中心好莱坞的电影业，控制了世界各国电影市场百分之六十到九十的份额。百老汇（Broadway）是纽约曼哈顿区一条大街的名称，大道两旁分布著为数众多的剧院，是美国戏剧和音乐剧的重要发扬地，现在已经成为了及音乐剧的代名词。相对于传统制造业而言，文化创意产业是一种无污染、低消耗、潜力大、附加值高的产业，如今已成城市经济增长的突破口。

正如米切尔·沃尔夫所言：“文化、娱乐——而不是那些看上去更实在的汽车制造、钢铁、金融服务业——正在迅速成为新的全球经济增长的驱动轮”。总结世界城市营造文化活力的经验后，笔者认为延安可以通过塑造城市独特文化形象、搭建多元文化交流平台、拓展主导创意文化产业来营造其城市文化活力。

2　延安营造城市文化活力的发展策略

2.1　建设独特文化地标

标志性文化设施是一个城市的名片，有积聚文化资源、弘扬文化内涵的功能。延安目前有延安市文化艺术中心、王家坪革命纪念馆以及延安文化的化身——宝塔等标志性文化设施等等，但在内容上还缺乏博物馆、剧院等必备的文化设施，在能级上还缺乏在国家甚至国际上有影响力的标志性文化设施。延安文化设施建设应充实和完善其标志性文化设施，不断提升城市文化影响力，集聚以红加绿为核心的新文化地标，同时借其革命圣地的的品牌效应，吸引更多的国内外文化机构投资于延安，建设属于延安的独特文化设施，展示延安在现代化建设中散发的新魅力（表1—表3）。

表1　加绿——绿核强化、绿廊搭台、绿点提神、山水共舞

山体重点绿化	三山山体公园改造：宝塔山、清凉山、凤凰山 老城区内山体公园的改造与建设：西北川山体公园、东川新区陈梁山山体公园、四八烈士陵园山体公园、枣园山体公园、小砭沟山体公园、杜甫川马家湾山体公园、七里铺虎头峁山体公园、延安大学山体公园、大砭沟山体公园
滨河景观绿化	河道内生态湿地的保护 河道两侧的绿化带和河堤的垂直绿化建设 城市出入口门户空间的绿地 广场的绿化建设
市内公共绿地	南桥桥头绿化广场、延师桥头广场 杜甫祠绿化广场、杨家岭旧址入口绿化广场
绿色生态廊道	各城市片区与中心城区之间建设卫生防护林带 在市区内各组团间营造绿色隔离带 沿公路、铁路两侧建设卫生防护林带

表2 加红——红色老城、红色长廊、街景提升、红色活化石

建设红色标识长廊	市域高速路两侧 门户空间的红色主题标识 老城内旅游点串联、红色旅游博物馆
主要景观线路的提升打造	临城山水自然面貌的保护
	滨河景观整治及沿山景观提升
	新区建设地域文化景观植入

表3 加点——标识点建设、展示再现、发扬光大、西部建造

标识点建设	高速路出入口以及城市门户景点的营造
	自然神韵标识点
	旧址入口标识性节点建造
	历史性标识点
	街头绿地
	其它配合旧城改造、均衡分布众多小型开放空间
展示与再现	高速公路出入口景观设计
	广场上延安情雕塑
发扬光大	技术手段展示“延安岁月”
	“唱读讲传”红色活动、多渠道传播延安精神
细部建造	环卫设施与环境小品设计
	大单位门前雕塑小品系列设计
	广告牌匾规划
	街道家具系列设计

2.2 打造延安文化交流平台

延安在继承原有革命精神的同时，也要借助外来的力量来实现城市文化的丰富与发展。通过引入文化机构重大事件是带动城市发展的有力措施，如上海在2010年举办的世博会，西安在2011年举办的世园会，就是通过重大事件的方法增强其城市的“文气”和“人气”。延安也应该争取一定数量的区域性、全国性甚至世界性的的文化重大事件，拉动当地的文化活力。同时吸引文化机构进驻延安，使其成为多元文化交流平台，这样一方面可以取得高档次、多层次、多形式的研究成果；另一方面充分可以发挥文其化资源优势，加强多元化的文化交流，使城市社会结构在经济、社会与文化价值观念上不断协调、整合互动（表4）。

2.3 拓展主导文化创意产业

文化产业是创造性的产业，不但可吸收较多的就业者，还能培养区域内公民的文化消费习惯，甚至提高公民的艺术修养和文化认同。目前延安的文化创意产业主要以原生态的文化资源开发

表4 延安市2012年度重大文化事件一览表

时间	重大事件
2012年2月	延安市文广局举办戏曲公演、文艺演出
2012年5月	中国文联、中国音协、陕西省政府、陕西省文联、延安市政府共同举办“我要去延安”大型演出活动
2012年5月	大型民歌交响音画《信天游》在延安市文化艺术中心首映
2012年6月	2012中国延安首届红色文化旅游季启动仪式在延安革命纪念馆广场隆重举行
2012年7月	大型红色历史歌舞剧《延安保育院》落地延安

为主，开发形式主要为文化旅游，这相对而言所需投资规模较小，产出效益不高。延安大多数文化创意资源开发仅仅停留在低附加价值的文化旅游阶段，没有相关衍生产品的开发。而现在城市拥有良好的资源和产业发展环境，积极建设文化创意产业基地，形成上游创意、中游生产、下游延伸的文化产业链，促进包括多媒体、创意设计、文化旅游业等在内的都市创意文化产业发展，与其他地区实现错位经营，尽快实现文化创意产业的产业化进程，提升文化创意产业各个环节的附加价值，培育延安城市自主文化品牌，通过衍生品和授权等手段延伸产品的价值链。

虽然延安社会经济发展相对落后，交通不便、基础设施简陋，但是其得天独厚的环境优势、逸通的山岳风光、陕北农民的朴实勤勇、农耕手工的生活情态是大自然赋予的宝贵财富。笔者认为应针对其现状把生态、野趣、土趣、农趣融入红色旅游，发展当地“吃一顿红米饭、唱一首红军歌、走一趟红军路、读一本红军书、听一堂传统课、扫一次烈士墓”的特色旅游产品，以其弥补场馆建设的空缺，服务设施等方面的劣势，突破过去单纯的参观游览方式。

同时，延安应借鉴其他城市在推动文化建设时的先进做法，强调政府宏观引导调控、非营利的社会组织推动、开发商投资建设三方面的密切合作。

3 结论与启示

笔者认为，城市文化活力的营造，是一项综合性的多学科、多角度共同作用下进行的一项系统工程。本文试图从规划角度提出了城市文化活力营造的的方法，探索城市规划学科在该领域塑针对文化形象、交流平台、文化创意产业等角度给出规划响应。同时，通过物质层面较深层次的探讨城市文化活力营造与构建的重点所在。

参考文献

[1] 蒋涤非. 城市形态活力论[M]. 南京: 东南大学出版社, 2007.

[2] 张凡. 城市发展中的历史文化保护对策[M]. 东南大学出版社, 2006, 3.

[3] 邹德慈. 资源型(矿业)城市的可持续发展问题[J]. 规划师, 2007, 4: 22-27.

[4] 吕名扬. 城市活力指标体系的构建与评价—以内蒙古12个地级市为例的研究[D]. 大连:东北财经大学, 2011.

[5] 孙施文. 中国城市规划的理性思维的困境[J]. 城市规划学刊, 2007(2).

[6] 李娜. 现代城市新区规划建设的分析与探讨[J]. 中外建筑, 2009(6): 105-106.

[7] 丁健. 现代城市经济[M]. 上海: 同济大学出版社, 2003.

[8] Charles Landry. The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators[M]. London: Earthscan Publications Ltd, 2000.

供给主体视角下基本公共服务政策要点与绩效考核框架研究——基于经验借鉴与空间模型的实证建构

Research on Basic Public Service's Policy Main Points and Performance Evaluation Framework Under the Perspective of Supply Subject: Based on Experience Learning and Empirical Construction of Space Model

张建召 胡畔
Zhang Jianzhao, Hu Pan

摘要：随着新型城镇化阶段我国各级政府的工作重心由经济建设逐步转向社会关怀，公共服务供给的优劣程度成为影响城市生活质量的重要因素。鉴于“政策引导”与“考核约束”在中国社会管理体系中的重要地位，从立法、财政保障、人群统筹、政社合作、层级体系五个方面对先进国家或地区政策内容的进行梳理，阐述其对我国基本公共服务政策制定的启示；针对政策体系中空间思维及方法的缺失，构建了空间公平与效率的评价模式，依托ArcGIS运算平台，运用时间成本可达性与空间自相关运算方法，结合南京实证区的公共服务设施布点的空间公平与效率进行分析与评价，初步提出了促进“政策落地、争先作为”的政府绩效考核框架，强调了规划师在这个领域中有待凸显的重要作用。

Abstract: Along with the new stage of urbanization in our country, the work centrality of government with all levels gradually turned from economic construction to social care, the bad or good degree of public service supply become the important factor which affect the quality of city life. In view of the important position of "policy guidance" and "assessment constraint" in China's social management system, by combing five aspects of policy content from advanced countries or regions in the world, including legislation, financial supply, population as a whole, government and society cooperation, hierarchy system, this paper illustrates the enlightenment of basic public service to our country's policy making. According to the lack of spatial thinking and method in the policy system, this paper constructs the evaluation model of space fairness and efficiency. Based on ArcGIS operation platform, using time cost accessibility and spatial autocorrelation arithmetic method, it analyses and evaluates the space fairness and efficiency of public service facilities in Nanjing Empirical area, puts forward government performance evaluation model to promote "policy spatialization, racing to act" and emphasizes the important role of planner in this field remains to highlight.

关键词：供给主体；公共服务政策；空间模型；绩效考核

Keywords: Main Body of Supply; Public Service Policy; Space Model; Performance Evaluation

作者：张建召，硕士，江苏省城市规划设计研究院。tk_zhang@163.com
胡畔，东南大学建筑学院城市规划系，硕士。ig-007@163.com

引言

2006年党的十六届六中全会明确提出“完善公共财政制度,逐步实现基本公共服务均等化”的政策，自此“基本公共服务”开始进入人们的视野。所谓基本公共服务，指建立在一定社会共识基础上，由政府主导提供的，与经济社会发展和阶段相适应，旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务[1]。目前，基本公共服务体系建设已经成为城市功能转型与提升的关键要素、统筹城乡发展以及促进社会公平与正义的重要动力。

按照传统哲学的主客体思维，基本公共服务主要涉及三类主体：供给主体、使用主体和规划主体（胡畔, 2012）。在我国分别对应政府、公民和规划师，其中：提供高效健全基本公共服务是政府的责任所在也是政府存在的法理基石，享有完善优质的基本公共服务是公民的权利，落实政府空间政策和维护公共利益及维持基本公共服务供需关系平衡是规划师的义务。由于基本公共服务体系的复杂性和当前社会经济全方位转型的耦合形成的放大效应，造成了设施短缺、住房紧张、服务滞后等涉及基本公共服务各方面的诸多问题，在公平优先、兼顾效率的时代，政府须妥善研究和制定促进民生的政策，加强引导与控制，明确职责主体，严格进行绩效考核，尤其要重视在政策制定中借鉴先进国家或地区的政策经验和在绩效考核中引入空间思维，避免关起国门自说自话的自我吹嘘和脱离空间的“隔靴捎痒”式的人文关怀。

1　政策经验与要点启示

1.1　先进国家或地区的政策经验

1.1.1　立法

英国在实现教育服务均等化方面是值得学习的典范。1870年，英国立法决定成立免费学校并以法律形式要求凡6~13岁的儿童必须入校，10年之后，全国学龄儿童入学率就达到90%[2]。医疗保险体制名列世界前茅的日本，早在1905年就制定了覆盖政府部门所有职员以及公司雇员的《雇员医疗保险法案》，并于1961年在《保险法案》中规定“所有日本居民必须参加一种社会医疗保险制度”[3]，这就以法律的形式保障了全覆盖医疗保险制度的推行（表1）。

1.1.2　财政

早在1833年，英国就通过了《教育补助金法案》，让6~12岁的儿童接受正常的教育，但由于缺乏财政保障，直到50年后才初步完全实现最初的目标。非常重视教育投入的日本则出台了

一系列的法律，不仅规定了中央政府和地方政府在教育财政投资中应当承担的责任，保障了教育的资金投入，而且想方设法保证公共教育费与国民收入同步增长或优先增长[4]（表2）。

1.1.3　人群统筹

1998年以后，由于亚洲金融危机的冲击，香港出现了严重的失业问题，为了帮助市民就业与再就业，香港政府制定了一系列劳动计划，面向不同的人群实施不同的就业扶助计划，扩大就业援助覆盖面，针对具体的问题为受助人提供包括心理辅导、技能培训、现金资助多个方面援助[5]。一方面为求职者和失业者提供了帮助，另一方面也提高劳动就业援助机构的工作效率。另外在社会保障方面，新加坡政府也制定了覆盖不同人群的社会保障政策。值得一提的是，香港与新加坡不仅关注不同人群的需求，而且还按照不同的标准划分成小类，有针对性的制定一系列标准，保障了各层次人群基本权利的实现（表3）。

表1 立法方面的政策经验

地点	法律政策	政策重点
英国	《初等教育法》（1870）	法律的形式实施强制性的义务教育
日本	《保险法案》（1961）	以法制作为健全医疗保险制度的保障，建立全覆盖的医疗保险制度。

表2 财政方面的政策经验

地点	政策	细则
英国	《教育法》（1944）	提高中央教育拨款在教育经费中的比例
	“新工党、新英国”（1997）	规定地方学校预算额的增长不能低于国家教育公示支出额的增长
日本	《义务教育费国库负担法》（1952）	规定各义务教育学校的教职员工资的1/2由国库负担，教材费由国库负担

表3 人群统筹方面的政策经验

地点	政策计划	针对人群
香港	就业展能计划、展翅.青见计划、工作试验计划、中年就业计划、就业选配计划、大学毕业生实习计划、输入内地人才计划	残疾人、15－19岁离校青年、在寻找工作方面有困难的求职人士、中年失业求职人士、本地求职人士、大学毕业生、外来求职人士
新加坡	老人和残疾人保障计划、儿童津贴、医疗保健基金、教育储蓄基金、公共援助津贴、工业灾害保障计划、医疗储蓄、中央公积金、	老人和残疾人、子女较多的家庭、无法支付医疗费用的贫困户、贫困学生、贫困家庭、因工伤失去工作能力的工人、全体市民

1.1.4　政社合作

新加坡的公共服务模式是以政府为主导的“政社合作”的公共服务模式，表现为政府在公共服务的生产、提供和监管中都是强势支配力量，依照政府的计划性和权威性严格遏制公共服务市场化所带来的分散性和私立性。同时政府和市场建立一种政府主导下的政府与市场的共生关系，一种特殊的上下分离、两手并用的公共管理方式，宏观管理体现出一种权威性，依法对经济政策、公众社会生活等进行强干预，但微观的具体服务体现出较强的民主化，亲商、亲民的服务精神浸透在公共部门[6]。类似还有日本通过税收的杠杆作用引导社会力量推动公益事业（表4）。

表4 政社合作方面的政策经验

地点	政策或组织	政社合作方式
新加坡	老人和残疾人保障计划、儿童津贴政策等	由政府出资
	工业灾害保障计划、医疗储蓄政策等	政府立法设立和进行管理、享受者自己出资
	各类慈善机构	各种社会团体和民间组织出资设立和管理
日本	《终生学习振兴法》	就民间事业者为终生学习事业提供资金援助在税制上给予优待做出规定

1.1.5　层级体系

目前我国的住房问题、老龄化、少子化趋势，已成为基本公共服务层级体系中较为严重问题。世界公认住房问题解决的比较好的香港，通过分层级的一揽子政策计划，推动住房发展，并且在申请、入住、租赁、购买等方面形成严格的层级化和序列化，以保证公共住房分配的公平性[7]。老龄化非常严重的日本，专门制定了详细人性化医疗保险政策。与其他少子化国家一样关注儿童教育的英国，旗帜鲜明的制定了充满灵性启发、孕育希望的儿童成长法案（表5）。

表5 层级体系方面的政策经验

地点	不同层级	政策计划
香港	住房发展计划	徙置区计划、廉租屋计划、临时居屋区计划、十年建屋计划、长远房屋策略
日本	应对老龄化	老年人医疗保险系统，覆盖75岁及以上的老人或是65岁及以上的卧床老人
		长期照护医疗保险，覆盖65岁及以上、45～65岁需要照护的人群
英国	关注处境不利儿童	《每个孩子都重要》绿皮书、《儿童计划：创造更美好的未来》

1.2　政策要点启示

1.2.1　立法优先，以强制手段保障均等化的实现

通过相关法律的制定，依靠强制性手段保障均等化的实现，是基本公共服务发展的关键要素。除了国家、地方的综合性法律之外，各地区均针对每一类基本公共服务制定相关的法律法规，这些政策不仅涉及到基本公共服务的资金投入、社会管理也包括配置标准、享受人群等各个方面。

1.2.2　稳定支出，以财政保障为均等化创造条件

资金的落实到位是基本公共服务能够实现的基础，从发达国家的经验来看，基本公共服务财政支出占地方财政一般预算财政支出的比例都保持在相对稳定或稳步上升的状态。在20世纪70年代以后，福利国家色彩的加强和政府职能的拓展，使得很多国家对社会性公共服务的投入日益增加。但在稳定支出的同时，也要关注政府与地方之间不同的管理体制，合理配置支出比例，提高财政投入的使用效率。

1.2.3　全面统筹，保障各层次人群基本权利的实现

保障各层次人群基本权利的实现是基本公共服务均等化的核心目标，从国内外的经验可以看出，目前外来人口与本地人口、城乡人口之间在基本公共服务享有方面的矛盾以及大量老龄人口、残疾人等对于基本公共服务的特殊需求使得均等化目标的实现面临着艰巨的任务。

1.2.4　政社合作，建立多元高效的基本公共服务体系

在市场经济条件下，中国政府需要与社会建立一种以政府主导，社会多元力量的参与的公共服务运行模式。通过明确的分工提高公共服务工作的效率、保证公共服务的质量。同时，在信息化社会，通过互联网来实现公共服务，不仅扩大了服务可覆盖的范围，增加了服务的便利性，也为公共服务部门的工作带来了便利。

1.2.5　层级清晰，打造内容丰富的基本公共服务体系

基本公共服务的种类与内涵具有可变性的特征，应根据社会经济发展的不同阶段，并结合本地社会发展的特点，针对主要矛盾，建立层级清晰的基本公共服务网络，依靠近远期相结合的行动策略，通过打造内容丰富的基本公共服务体系加强基本公共服务均等化的实现力度。

2　聚焦空间：设施布点的公平与效率评价

国务院近日颁布实施的《国家基本公共服务体系“十二五”规划》，其逻辑框架与上述政策要点保持了较高的一致性，构建了以人为本的层级体系，并做出了深入全面的政策规定。但其中也存在一定的不足之处，其中最核心的问题是空间政策重视程度较低。因此，文章聚焦空间公平与效率，作进一步的分析与阐述。

2.1　空间模型阐释

2.1.1　空间模式构建

为提高可理解性和可阐述性，简化相关因素与情境，假设某级政府的完整辖区范围内仅有1处基本公共服务设施A和2处居住用地（如图1-1所示），现有规范要求居民使用某种交通方式在某段时间内到达（如自行车5分钟范围内）。依托一定的技术手段（如ArcGIS运算平台）计

算得出以A为中心点的可达性范围$C_{总}$。那么可以得出：

$$R_{盲}=R_{总}-R_{内}$$

$$C_{盲}=C_{总}-R_{内}$$

其中：

$R_{总}$ =“该行政单元内的居住用地总面积”（图1-1）

$C_{总}$ =“该行政单元内的基本公共服务覆盖范围”（图1-1, 1-2）

$R_{内}$ =“该行政单元内的基本公共服务有效覆盖到的居住用地”（图1-1, 1-3）

$R_{盲}$ =“该行政单元内的基本公共服务未覆盖到的居住用地”（图1-1, 1-4）

$C_{盲}$ =“该行政单元内的基本公共服务范围内未覆盖到居住用地的区域”（图1-1, 1-5）

2.1.2　设施布点的空间公平程度

关于该行政单元的基本公共服务供给的空间公平程度，本文界定两种表达方式：公平程度用E代表各区不同时间段可达性范围所覆盖的居住用地比例。服务供给的空间不公程度用E^*来表示。

空间公平程度：$E=\frac{R_{内}}{R_{总}}$，空间不公程度：$E^*=\frac{R_{盲}}{R_{总}}$。

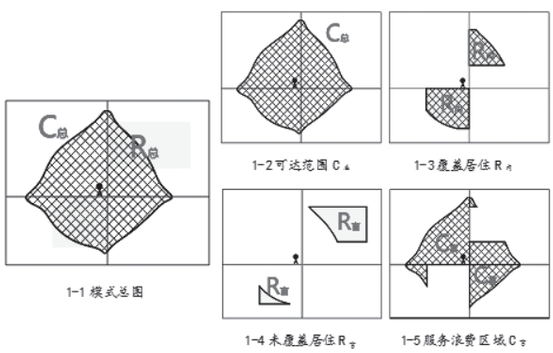


图1 空间公平与效率评价模式简化图

2.1.3　设施区位的空间效率程度

关于该行政单元的基本公共服务供给的空间效率程度方面，也界定两种表达方式：空间效率程度用 D来表示，代表研究片区内部可达性边界内居住用地占可达性范围面积的比例，空间浪费程度用D^*来表示。

空间效率程度：$D=\frac{R_{内}}{C_{总}}$，空间浪费程度：$D^*=\frac{C_{盲}}{C_{总}}$

2.2　相关方法

2.2.1　时间可达性

可达性方法已在规划与地理领域得到广泛应用，尤其是“时间成本加权距离算法”[8] [1]改变了传统的画圆圈的服务半径模式，成功模拟了居民出行方式的多样性和时间成本的唯一性，更符

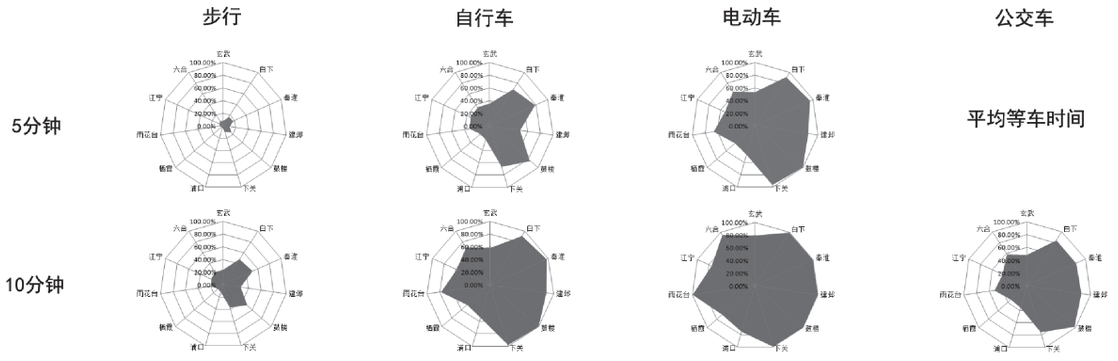


图2 不同交通工具的出行覆盖范围对比

合生活中的实际情况。如图2所示，同样5分钟或10分钟的出行时间，居民选择不同出行工具的带来出行范围的巨大差异性。

2.2.2 空间自相关

空间自相关已在地理科学统计领域得到广泛运用，是指空间位置上越靠近事物或现象就越相似，即事物或现象具有空间位置的依赖关系，现已有多种指数可以使用，最主要的指数为局部Moran’s I，用来度量区域i和它邻域之间的关联程度，结合分析数据并配以权重，可表现各片区之间公共服务设施水平的公平与效率排名关系[2]。

2.3 基于医疗设施的评价结果

由于基本公共服务体系涉及多个方面，为便于表述，选择南京都市区内医疗设施的研究结果做进一步的说明。

2.3.1 设施布点的空间公平评价结果

社区卫生服务站作为居民日常医疗服务的最小单元，要求步行3~4分钟即可到达，经测算实际情况步行5分钟内各区平均所覆盖的居住用地不超过总居住用地的20%，其中白下、秦淮情况稍好一些，接近40%。

社区卫生服务中心为居民日常医疗服务的次级单元，要求居民在步行7~8分钟、自行车3~4分钟以内可达。经测算实际情况步行10分钟范围内各区平均所覆盖的居住用地不超过总居住用地的30%，其中白下、秦淮分别为47%和51%。自行车5分钟范围内各区平均所覆盖的居住用地不超过总居住用地的50%，白下、秦淮分别为68%和79%。

三甲医院为市级设施，满足城市居民较高层面的公共服务需求、发挥区域辐射职能为目标提供服务功能的设施，按照15分钟健康圈评价标准，南京都市区的空间公平程度不足30%（表6）。

表6 南京都市区医疗设施布点的空间公平数据

设施名称	时间标准	空间公平程度评价		
		步行	自行	公交车
社区卫生服务站	步行3−4分钟	<20%	—	—
社区卫生服务中心	步行7−8分钟、自行车3−4分钟以内	<30%	<50%	—
三甲医院	15分钟健康圈	<10%	<20%	<30%

2.3.2　空间效率评价结果

从南京都市区整体情况来看，社区卫生服务站的空间效率为38%，其中秦淮与鼓楼的效率超过50%，栖霞与江宁两区低于20%；社区卫生服务中心的空间效率分别为30%左右，其中秦淮与下关的评价最高，超过35%；按照15分钟健康圈的标准，三甲医院的空间效率介于30～40%之间（表7）。

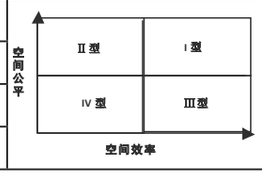
表7南京都市区医疗设施布点的空间效率数据

设施名称	时间标准	空间效率程度评价			
		步行	自行车	电动车	公交车
社区卫生服务站	步行3−4分钟	38%	—	—	—
社区卫生服务中心	步行7−8分钟、自行车3−4分钟	35%	23%	—	—
三甲医院	15分钟健康圈	37%	38%	32%	34%

2.3.3　象限划分及考核等级

从评价的实际情况来看，空间公平与效率的绝对数值差异较大，虽然100%的空间公平与效率是最理想的状况，但这并不符合现实情况。因此文章通过两者的相对关系来评价政府作为的优与劣，引入标准化的概念，根据空间自相关的分析[3]，在公平优先、兼顾效率的背景下，分析得出了南京都市区下辖各区政府的公共服务设施服务的类型、特点与评定等级（表8），既解决了目前尚无绝对评价标准的问题，又进一步深入推动了各区政府之间绩效互比。

表8 社区卫生服务中心的分区特点与等级考核

象限类型	象限图式	特点	行政单元	等级
Ⅰ型		空间公平与空间效率双高	鼓楼、秦淮、下关、白下、建邺	优秀
Ⅱ型		空间公平较高，空间效率较低	雨花、六合	良好
Ⅲ型		空间公平较低，空间效率较高	玄武	及格
Ⅳ型		空间公平与空间效率双低	江宁、浦口、栖霞	不合格

3 考核模式的初步构思

3.1 空间公平与效率评价的再阐释

严格来讲，上文的空间公平与效率评价仅涉及设施区位的外部性情况，即根据该设施与周边居民（居住用地）的空间关系，分析与评价设施覆盖成效与设施覆盖盲区，解决的是设施布点是否合理的问题。由于篇幅关系和研究资料占有情况不足，上述评价模型并没有涉及设施自身配置的内部问题，即该设施的规模大小是否满足居民的需要，或者是否规模配置过大，存在资源闲置浪费情况。因此需要引入设施匹配程度和浪费程度来作为修正补充。

设施自身配置涉及两个方面的因素，一是数量规模方面，通过各项设施覆盖范围内的居住用地面积与开发强度可以推算出具体的服务人口，而相关规范中均有明确各项设施的人均指标推荐值，由此可计算出设施规模的合理值；二是质量水平方面，数量规模上满足要求不代表该项设施的服务质量就能满足要求，如教育设施的师生比、医疗设施的专家医师数量均决定了居民能否享受到优质的教育与医疗服务。

3.2 考核框架的初步设想

中国政府的执行模式是自上而下的逐级下放事权，而公共服务体系的建设是自下而上的逐级向上建构。上级政府制定政策、掌控大局、考核绩效，下级政府执行政策、熟悉详情、创造绩效，如何对接与协调两者的施力与受力关系，成为制度设计的关键所在。因此结合前述实际案例与理论思考提出表9所示的空间公平与效率的考核框架表。

表9 空间公平与效率考核框架

考核对象	空间公平		空间效率		考核评价
	空间覆盖成效	设施匹配程度	空间覆盖盲区	设施浪费程度	
地方政府A	□	△	△	□	优秀
地方政府B	◇	□	△	△	良好
地方政府C	△	◇	◇	○	合格
地方政府D	◇	○	○	○	不合格
……					

注：“□”表示该项评分“优秀”、“△”表示该项评分“良好”，“◇”表示该项评分“及格”，“○”表示该项评分“不及格”。

其中，权重分配应向空间公平倾斜，强调政府工作重心首先是满足基本公共服务供给的公平性与全覆盖，其次是优化空间布局，避免设施浪费，提高基本公共服务的空间效率。

另外，考核结果还有潜在双层的含义，一是绝对的考核结果，即是否满足国家规定的硬性基本要求，以此确定考核成绩；二是相对的考核评价，其辖区范围内的下级政府主体之间相互

评比，有利于后发地区跨越追赶，也有利于先进地区更上一层楼，不断增加和优化供给，提供更加优质高效的基本公共服务。

4　结论与讨论

改革开放以来，中国政府通过政策制定、实施与考核释放出了巨大的制度性生产力，在城乡经济社会建设方面以极高的速度与极高的效率取得了辉煌的成绩，被国际社会誉为“中国模式”。鉴于此，文章选择供给主体（政府）作为突破口，按照“一大一小、一头一尾”的思路紧紧围绕政策制定与政策落实予以分析与阐述，宏观层面借鉴先进国家与地区的经验，梳理并得出顶层政策设计的原则性要点，微观层面引入空间思维，初步构建促进“政策落地与争先作为”的基本公共服务供给绩效考核框架。希望城乡规划学科和城市规划的从业者们重视这个领域并有所作为：一方面运用空间思维、方法与技术手段对基本公共服务体系进行调查、研究、分析和建构，落实政府的基本公共服务供给政策，为政府政策制定与绩效考核提供详实的数据支撑，另一方面通过公众参与的方式，了解与听取居民需求和建议，改善与优化现有服务设施的空间布局与规模配置[9]，合理规划配置新建设施，保证基本公共服务设施配置的空间公平与效率。

注释

1 由于篇幅关系，省略包括原理、使用步骤或权重赋值等过程性内容，具体详情可参考引文[10]。

2 同上。

3 同上。

参考文献

[1] 国务院. 国家基本公共服务体系“十二五”规划[Z]. 国发(2012)29号.

[2] 蒋丹. 英国基础教育财政投入政策折射出的教育公平理念及启示[J]. 教育与经济, 2009(2): 58-63.

[3] 左延莉, 等. 日本医疗保险体系的发展历程[J]. 中国卫生资源, 2009(9): 245-247.

[4] 日本教育财政投入法制保障的经验及其启示[J]. 湘潭师范学院学报（社会科学版）, 2006(9): 32-34.

[5] 陈成文,石洋. 就业援助:香港经验及其启示[J]. 理论月刊, 2008(12): 117-119.

[6] 顾丽梅. 英、美、新加坡公共服务模式比较研究——理论、模式及其变迁[J]. 浙江学刊, 2008(05): 107-112.

[7] 夏素莲. 香港住房保障制度研究及其对大陆的启示[D]. 武汉科技大学, 2009.

[8] 祁毅, 徐建刚. 基于空间可达性栅格建模的公共设施布局规划分析方法[C]. 创新与发展-2006高校GIS论坛论文集. 北京, 2006.

[9] 胡畔, 王兴平, 张建召. 居民需求视角下公共服务设施配套问题解读及优化策略探讨——基于南京市边缘区的个案分析[J]. 城市规划(录用).

[10] 胡畔, 王兴平, 张建召. 基本公共卫生服务设施空间布局公平与效率评价研究——以南京市都市区为例[C]. 2012中欧环境与健康国际学术研讨会.

将中心流进行到底——分析北京三环内菜市场规模和分布的空间逻辑

Always Flow-centred: A Spatial Study on the Distribution and Size of All Food Markets Within the Third Ring of Beijing

盛强
Sheng Qiang

摘要：本文以2005至2009年北京三环路以内所有菜市场的调研为基础，从城市空间形态的角度，总结这些与普通市民生活休戚相关的服务性功能分布的空间逻辑。通过对这些市场分布的间距，以及它们在城市空间层级结构中连接关系的深入分析，本文认为后者是决定这些菜市场规模的主要因素，而非以距离为基础的传统空间模型。把握这类自组织功能分布的空间逻辑将有助于我们在城市更新项目中主动的利用道路设计等手段，来为商业活力的恢复提供支持。另外，从对菜市场规模等级中蕴含的“幂次率”的再思考出发，本文将试图证明城市空间结构中存在的“幂次率”关系是造成菜市场规模满足“幂次率”背后的机制，而不能作为支持中心地市场等级结构的论据。

Abstract: Based on detailed mapping of all markets inside the 3rd ring of Beijing from 2005 to 2009, this paper presents a research on the spatial logic of this local service function. The configurational structure of these markets in a layered movement networks is demonstrated to be the main factor for the distribution of these markets rather than the distance in-between them. This research could provide us empirical studies and methods to actively locate markets in urban redeveloping projects using the road network planning, and it could help to revitalize these areas. Furthermore, this paper demonstrates that the scaling law embeded in the rank-size of these market can not be used as a support for a hierarchical structure described by Central Place Theory, it is rather the scaling law embeded in the road network system contribute to this statistical result.

关键词：菜市场；层级运动网络；中心流；中心地；幂次率
Keywords: Market; Layered Movement Network; Central Flow; Central Place; Scaling Law

作者：盛强，博士，天津大学建筑学院讲师。shengqiang1234@hotmail.com

1　从“农改超”谈日常生活活力的自组织空间逻辑（现实背景）

当代快速的城市发展改变的不仅是物理空间形态，更是城市经济和社会发展的反映。然

而，目前城市建设中普遍存在着对大型项目的重视，而忽略了对小尺度日常生活空间品质的关切和营造[1]。在单纯追求经济利益和形象工程的前提下，众多的城市更新和改造工程日趋“贵族化”和“场景化”。全球化的视野似乎进一步强化了我们意识中先进—落后、高级—低级的差异，而旧城中小摊贩的聚集和喧嚣杂乱的市场则无疑属于后者，需要被改造和升级。2003年在全国范围内展开的“农改超”工作便是这个背景下的一个实例。城市更新的社会学意义本应在于为不同群体提供生存和发展的空间，而“农改超”目标的提出则忽视了各阶层生存发展状况的差异和与市民的多样化需求。该项目自施行之日起在国际学术界就不乏质疑的声音[2-3]，而实际效果的不理想也恰恰说明它在理论上的问题。本文以菜市场为切入点，目的并不在于对当年“农改超”工作的评价，而是试图从菜市场规模与分布的空间关系出发，作为一种自组织的经济行为发掘其背后的空间逻辑。

选择菜市场作为研究对象，主要是出于下述原因。

（1）菜市场作为一种最普通且基本的日常生活商业功能，在相当一段时间内仍然会是日常购物活动的一部分。从西方发达国家的情况来看，规律性的集市仍然长期存在，几乎是城市各个阶层都会光顾的购物场所。

（2）从日常生活活力的角度来看，根据已有的研究[4]，街区中最有活力，最集中的聚集了各类商店、摊贩及社会行为的区段往往是在菜市场出入口附近。菜市场是街区活力重要的标志及催化剂。

（3）作为一种基本功能，菜市场体现出较大的临时性和自组织特征，它的出现和发展很少是规划的结果，却往往是规划整饬的对象。整饬的结果也往往难以预期：一些被治理的街市迅速在周围复苏，而一些被升级为超市的市场则难以为继。四年的研究周期（2005—2009）应该已经可以体现出一定的规律性。

2　中心地模型与规模–等级关系中蕴含的“幂次率”（理论背景）

谈及菜市场分布的空间逻辑，上世纪30年代德国城市学者Christaller提出的中心地理论及其模型的影响就几乎无法回避[5]。该理论和模型在中外经济地理和城市历史研究领域都发生了很大的影响，其中作为研究传统农业社会的典范，Skinner（中译名“施坚雅”）针对晚清时期中国城市经济特别是集市的研究也为该理论的发展和传播提供了重要的实例支持[6]。

当然，作为一种基于静态经济学背景的过时理论，中心地理论及其等级化的城市空间模型来也受到诸多质疑[7]：该模型可以在一定程度上解释传统的农业社会经济状况下的城市中心地理分布，但对新兴的工业和高级服务业中心分布则比较困难。特别是当现代的交通工具已经在很大程度上克服了“距离”这一自然的地理局限性之后，大都市、城镇和村落间的关系已经

不再能用简单的中心-外围模式所涵盖了。事实上，施坚雅本人很早便提出了交通技术的发展对不同层级间中心地的分布有很大的影响。现代交通工具的出现导致了邻近大城市的村镇中标准市场（Standard market）的消失[6]。即便如此，他对晚清时期中国九个相对分离的经济巨区（mega-region）的划分（图1）对中国经济地理历史研究至今仍有很大的启发意义并获得了广泛的赞誉[8]。

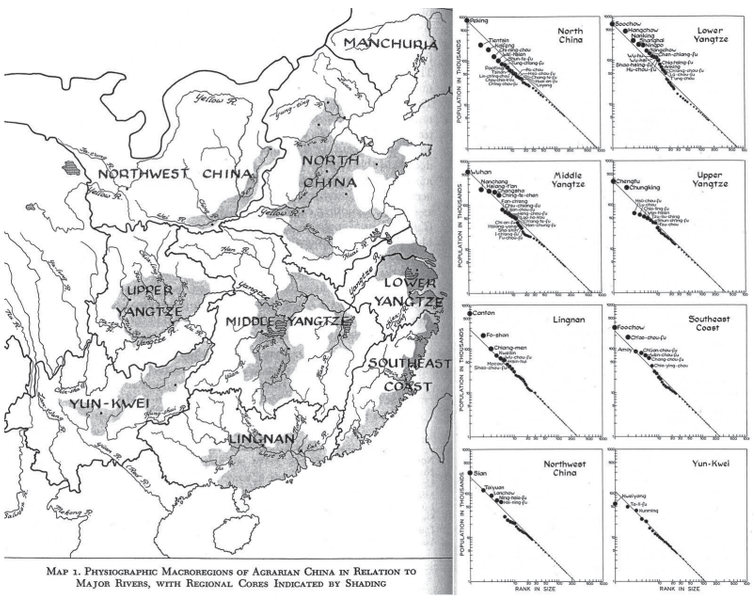


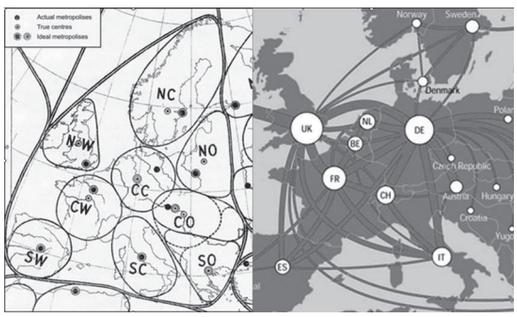
图1 八个经济巨区与其各自内部的城市人口等级（满洲里大区未列入）

资料来源：《帝国晚期的城市》中“19世纪中国的区域化城市”一文，Skinner, 1964.

图1显示的是施坚雅研究中晚清中国的八个大区及各区域内城镇的人口等级排序。对每个区域内城镇的人口与序数各取对数后，各个区域内的座标点接近一条直线。这种统计学上的规律性称之为“幂次率”（power law 或scaling law），广泛的见于各个领域的自然现象之中：如水灾的强度与发生的频率、网站的点击率与排序、语言中特定词被使用的频率，等等。事实上，对施坚雅及很多中心地学者来说，“幂次率”的存在恰恰证实了中心地模型中各级中心分布的数量关系[9]。在那著名的六边形模式中，各级中心地的数量始终是六倍的关系。本文针对北京中心城区菜市场规模和分布的研究同样试图发现这种统计学规律是否存在，但更重要的是，这种统计学上的规律是否可以作为中心地层级化空间模型存在的佐证。

近年来“网络系统”（network system）这一新的认知范式在很大程度上取代了“层级系统”（hierarchy system）, Taylor 的“中心流理论”正是在全球化的大背景下基于对城市间人流、货流、资金流和信息流的分析来体现其功能上相互依存的网络关系和在这种网络关系中连接性的差异（图2）。Taylor并未对传统的中心地理论全盘否定，而是指出这种基于距离的中心-外围模式在很多场合仍然适用，“看看当代大多数超市和购物中心的消费者行为模式我们就可以发现中心地模型仍存在其合理性”[7]。但这种传统而简单的中心-外围模式被Taylor定义为描述城市内部简单空间关系的“村镇性机制”（town-ness process）。与之相对的，中心流理论所描述的是一种城市之间的复杂的动态关系，被称之为“城市性机制”（city-ness process）。被这种关系联结在一起的城市不能用环环相套的层级关系来理解，而是一种相互纠

结的功能互补网络关系，而后者正是城市得以不断的创新产生出更高端服务业的必要条件。对于中心流模型而言，位于中心的是“流”（Flow）本身，而非具体的“场所”（Place）。



注：左侧为中心地模型，缩写含义为CC-核心区、CO-东中心区、CW-西中心区、NC-北中心区、NO-东北区、NW-西北区、SC-中南区、SO-东南区、西南区；右侧为中心流模型，缩写含义为LN-伦敦、PA-巴黎、BR-布鲁塞尔、AM-阿姆斯特丹、ST-斯多葛尔摩、FR-法兰克福、MA-马德里

图2 欧洲的中心地和中心流模型对比分析

资料来源：GaWC research bulletin 261.

本研究在理论层面上的意义旨在审视这种低端传统服务业中的“村镇性机制”，检验以距离为基础的中心地模型在这个尺度范围的适用性。同时，在城市尺度上“中心流”模型本身也有深化发展的空间，有可能以之为基础建立一种在城市尺度适用的新空间模型。毕竟与中心地相比，现有的中心流研究更多的关注全球尺度城市间的联系，但在城市尺度，仍然面临着如何把不同属性层级的“流”在地理层面上空间化的问题。

当然，首先我们需要面对的是一个可比性的问题。如果如Taylor所言，二者是同时存在，在不同尺度范围发生作用的两种机制，则很难将二者比较。另外，中心地作为一种过时的模型以其静态和僵化早已以饱受诟病，这种比较似乎不具太大的挑战性。因此，“公平”起见，本文在选例上有意的偏向了中心地：首先，本文仅比较二者在城市尺度内的影响，研究的对象更是选取了菜市场和早市这种传统的结构清晰简单的农业型功能。另外，本文并不执着于各市场分布的状态是否严格满足中心地模型中的基于距离和层级的空间关系（即那套经典的六边形体系），而仅仅以观察消费者的行为模式是否仍然满足距离这一限制性因素为目的。本文也不计较各个市场间是否存在严格的层级关系，而只观察给予各个市场的规模（摊贩数目）是否满足中心地研究中的“幂次率”。事实上，施坚雅在1999年对当代中国城市各项数据的系统研究表明当年他提出的九大经济巨区的差异性仍然存在[10]。如果中心地的模型已经不符合当代城市经济网络的状态，类似“幂次率”的统计结果何以保持这魔术般的稳定性？本文试图在微观层面对这个问题进行一定的探索。

3 市场的层级还是空间的层级？以各级菜市场分布为例比较中心地和中心流

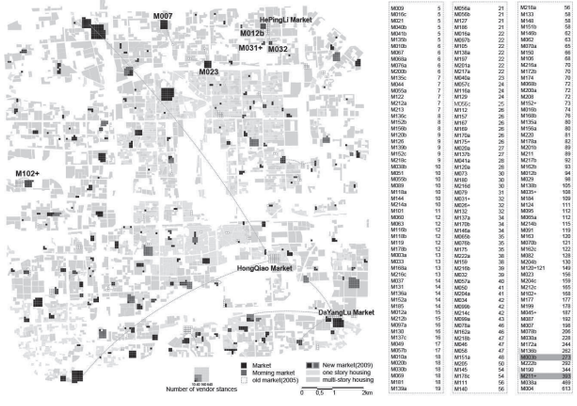
3.1 北京中心区菜市场情况简介

本文选取的研究对象为北京三环路以内所有的固定菜市场、临时性早市和食品店或摊贩的聚集地（图3）。其数据来源为笔者在2005年到2009年间对该地区进行的地毯式调研，调研的内容包括标注它们的类型、在地图上的位置和具体的摊位数，并以访谈的形式记录了小贩的上货渠道。另外，笔者还选取了其中的九个市场，实地观测了峰值顾客流强，并以跟踪的方式详细记录了顾客的购物路径，



图3 不同种类的菜市场（左：固定的菜市场；中：尽在特定时段开放的早市；右：小食品店或小商贩的聚集）

比较2005年和2009年的状况，尽管在这期间超市的数量有所增加，但菜市场和单体小菜店的数量同样有增无减。首先需在此说明的是，本文将大于等于5个经营个体（不论是菜店还是摊位）的实体定义为菜市场。按这种算法，2005年三环路内全部179个菜市场中有43个消失了，但其中只有3个被成功升级为超市。大部分（23个）消失的原因是在城市开发项目被拆除了，而其他的则转为它用。但在这四年间新开业的菜市场也有46个，在图4中我们可以看到各个菜市场的规模（摊位数）和四年来的变化。



注：图中仅列入了大于等于5个经营个体的市场或小店、摊位聚集。橙色线表示新开的市场，虚线表示消失的市场，橙色虚线表示小贩的主要转向。

图4 2005年到2009年北京三环路内菜市场规模和位置的变化

资料来源：右表为2009年调研的数据，每个市场的识别码（如M009）根据他所处的街区代码（如CB009）制定

从这个变化中我们可以看出以下几个趋势：首先，在最高级别的菜市场中，批发型的中心市场逐渐的从城市中心区外移。如天坛东门附近的红桥水产品市场在2006年被关闭，摊贩转向邻近三环路的四道口和玉泉营地区。相似的，左安门外的大洋路市场也由于轻轨的修建而大部被拆除，摊贩转向周围几公里内的新市场，原址只留下部分批发副食品的区域。中级别的菜市场（大于150小于250摊位）的变迁则体现了一种动态的稳定性。如和平里集贸市场在过去的40余年始终是该区域最重要的市场，而随着5号线建设的道路拓宽工程，原有的沿街市场已被几个相对集中的大型超市和菜市场取代。与之相似，四路通市场的拆除导致了周边几个已有菜市场的增容。小市场的变化趋势则比较复杂。一方面，随着中心城区商业的总体增加趋势，新的市场也不断涌现。其中大部分（28个中的20个）直接位于城市级别的交通网络上，5个位于更高级的大都市级道路，而仅有3家在街区内部开业。显然，即便菜市场的功能主要面向附近的居民，但对高层级的交通可见性仍是重要的因素。另一方面，除了前面提到过的由于城市开发而拆除的23个市场外，剩下的20个市场中的13个均为邻近中级市场的小市场。它们由于商品的趋同而缺乏与中级市场的竞争的能力而被自然淘汰。

总体来说，中小型菜市场尽管四年间在数量上变化并不小，但在位置上仍然保持着很大的稳定性。而大型市场特别是批发型市场的变迁空间规律明显表现出随城市扩张而外移且趋向于高层级的交通网络。分析对比菜市场本身的层级和城市空间中交通网络的层级之间的关联是这部分研究的重点。

3.2 菜市场的规模与等级间的逆幂次律：在统计学意义定义的层级关系

从图5针对北京三环路以内菜市场的分析中，我们也可以发现菜市场的规模（摊位数）大体上也遵从”幂次率”。尽管在右面的双对数分析中，由于忽略大量小于5个摊位或小店聚集的存在而导致曲线的走向下行，但在大于70个摊位的菜市场中规律性还是比较明显的。然而，正如Pumain指出的，“幂次率”可能过于泛滥了（over-identified），但它们的产生机制可能截然不同[11]。为“幂次率”提供一个新的实例并非本文的主要目的，而为了比较中心地和中心流

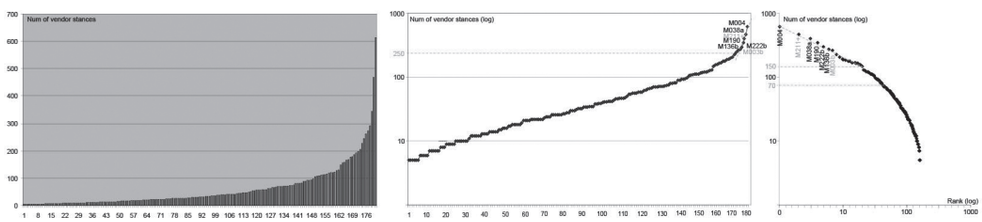
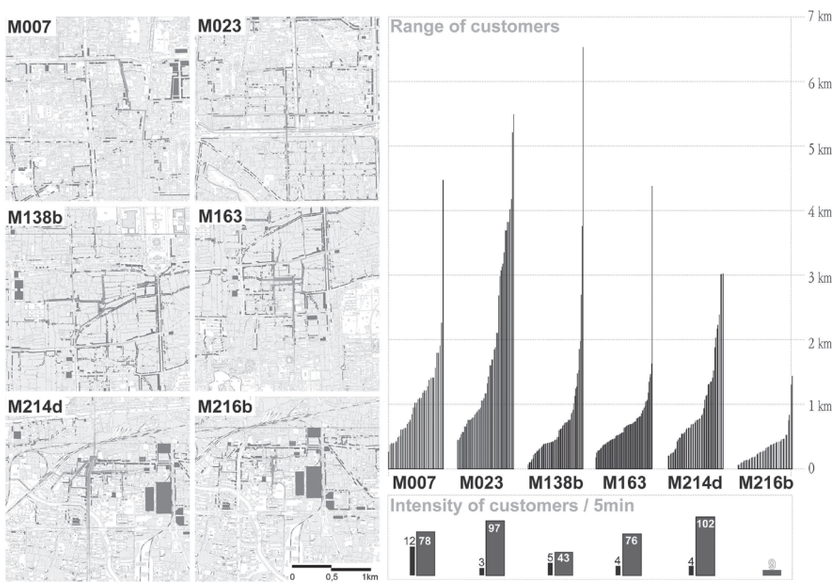


图5 北京三环路内菜市场的规模（摊位数）所体现出的“幂次率”（左图：摊位数按小到大排序；中图：摊位数的对数排序；右图：对摊位数和序数同时取对数）

的差别，有必要探讨在菜市场中造成这种规律的机制。

首先，本文基于前面菜市场的摊位数分析，结合曲线的几个拐点将菜市场划分为如下几个等级：大型市场（大于250摊位）、中型市场（150至250摊位）、小型市场（70至150摊位）和微型市场（5至70摊位）。需要说明的是，菜市场的分级方式对中心地研究来说本身是个复杂的课题，为了使数据较好离散的方法也很多[12-13]。本文采取的方式比较简单，目的在于在城市这个研究尺度上更客观的反映单体菜市场服务区的尺度。为了达成这个目的，笔者在2006年对随机选取的九个市场详细调研了客流强度、范围和摊贩的补给方式。图6中选取的6个例子中每个例子跟踪的顾客均达到60人[1]。从结果来看市场的摊位数在一定程度上可以比较好的反映顾客来源的尺度范围和使用强度。另外，该研究同样说明想获取严格的分级方式是不可能的。即便是完全按照补给关系来分级，即批发型、批零型和零售性也不可能做到边界清晰。如M007和M138都有相当数量的“顾客”使用三轮车，他们多为市场的摊贩在给周边的餐馆旅馆和其他固定客户送菜。这种行为本身就无法严格的归类，而客观上它也通过货物在餐馆或旅馆的“倒手”增大了这些市场实际的终端顾客服务范围。当然，类似M003b，M222b和M211+这类批发型市场尽管比M190和M038a等成功的零售型市场拥有的摊位较少，但在研究范围中他们数量较少因而可以简单的区别处理。因此，使用摊位数可以近似的反映规模和服务范围这两组渐变关系中的联系。

基于各个规模级别的菜市场在北京三环路内的分布和间距，本文尝试从中心地模型的角度来分析各层级市场间的空间关系（图7）。由于中型市场的服务范围大都超越了街区尺度，为了表述方便在底图中采用了根据大都市级交通网络划分的31个超级街区（Mega-block，编号MB01到MB31）。



注：M214d四路通市场于2008年拆除。

图6 六个菜市场的顾客运动轨迹和5分钟峰值流强

从结果上看，即便考虑到居住区的分布，无论是大、中型菜市场还是小型菜市场的分布的规律性都不太明显。MB10和MB13等人口密集的区域很少有大于70摊贩

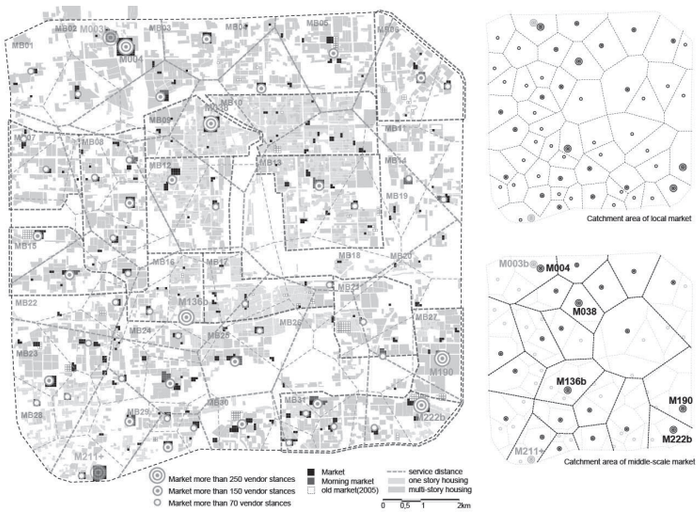
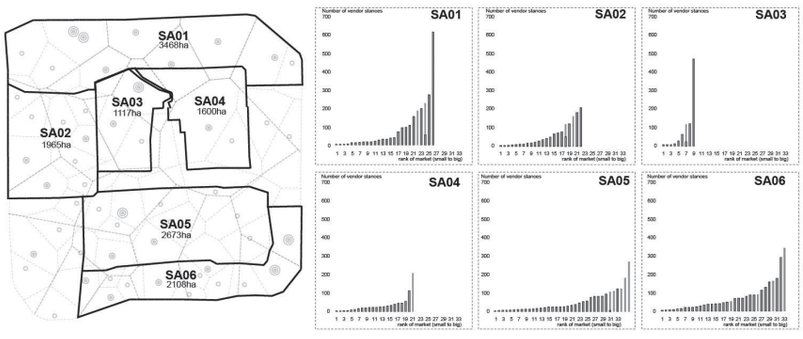


图7 对北京三环路内菜市场的中心地空间结构分析（右上：小型菜市场；右下：大、中型菜市场）

的市场，而类似MB31等区域则明显的拥有更多的各级市场。当考虑中型市场的服务半径（平均1.4~2km），北面的区域中中型市场的分布比较均匀，而中部和南部都比较混乱。因此，尽管大多数消费者会自觉的把距离作为考虑的因素，但即便是菜市场这种传统的功能分布也很难用简单的距离关系来把握。需要说明的是，图中所示的各个市场的服务范围是根据它和同级别其他市场的距离估算的（即Voronoi的分析方式）。另外的一种近似方法是根据前面对九个市场顾客分布的数据，预估每个级别市场的服务范围直接在底图上表现出来。但同样的，各个级别市场不均匀的分布则会以互相叠加或离散的方式显现出来。

很明显，菜市场规模在统计学意义上表现出的“幂次率”并不意味着它在空间上遵从大区套小区的层级关系。随之而来的有两个问题：首先，如果那种大市场环绕小市场的空间关系不存在，各级市场又是按照什么空间规律分布呢？其次，如果各级市场并非按中心地所描述的等级关系来运作（至少在三环路以内这个尺度范围内），到底是什么机制导致了它们的规模在遵从“幂次率”呢？我将从一个简单的实验开始来探讨这些问题：如果在三环路范围内的市场大抵遵从“幂次率”，类似的统计规律还能在更小的区域范围再现么？

图8中笔者尝试性的将研究区域划分为八个大区（分别命名为SA01到SA08）。位于西南角的SA07和东部的SA08分别因正在进行的城市更新和居住功能缺乏的原因没有列入分析的范围。从剩下的六个区域中，SA03所含的各级市场总数很少而失去了研究价值，SA05和SA06的结果非常相近，SA01和SA04的差异较大，比较适合做对比研究。SA01主要为解放后兴建的居住区，街区面积大而内部道路少，多属单位大院型空间结构，而位于内城中的SA04主要内部道路密集的胡同空间结构。大院空



注：右面统计图中的早市被表现为没有黑框的灰色条带。

图8 三环路内六个分区域的内的菜市场规模等级研究

间结构的道路稀疏，对人流限制比较大，故少数大中型的市场和位于出入口的菜点即能满足需要。反之，由于胡同路网的选择性大，大量小型的市场比少量集中的市场更方便本地居民的使用。当然，大中型的菜市场货品选择多样且价格较低，如M078b（著名的隆福寺街早市6：00—8：00）便是在本区域中一个为迎合这种需求的产物。

从这个简单的实验中，我们可以看出在城市尺度上不同规模的市场与其说是一种层级结构的产物，不如说是基于不同的空间结构对居民需求的不同解决方案。在下面的研究中我将具体分析市场的规模与城市空间中不同层级的运动网络的联系。

3.3 菜市场的分布与城市空间：空间化的层级关系

基于前面研究划分的运动网络层级，首先本文将按从低到高的顺序逐层分析各级市场对该层级运动网络的依赖程度。然后将这些层级整合起来分析各级市场与不同层级运动网络组合的空间关系。对区域内路网层级的划分可以参见笔者的对街区级活力中心空间逻辑研究的相关文章[4]。另外，本文采取的是一种城市空间层级网络与空间句法计算结合的分析方式，空间句法被用于计算具体某个层级内部各个街道空间的整合度差异，而针对空间句法算法的介绍这里也不再赘述。

在街区级尺度中，如图9所示，全部182个市场中的89个在街区中局域整合度高（在该街区内整合度最高的10%的街道段）的道路上设有入口。33个市场位于几条内部街道与街区外部空间连接的必经之路上。这样算来，超过2/3的市场均有街区内主要道路的支持。另外59个缺乏街区级空间支持的市场代码在右面的列表中以浅灰色为背景标出，它们中大部分均直接面向城市或大都市级道路开口。如M190、M127a和M222b等较大的市场位于由大都市级道路限定的超级街区的中心。从这个意义上讲，相对与这些超级街区的空间结构而言，这些城市级的街道本身也可以算作“局域”整合度较好的街道了。另外一些比较小而直接面向城市或大都市级道路开口的市场（如M218c、M144、M063等）则发挥着类似超市的功能，并不完全依赖来自附近街区的客源。另外，M089和M130为仅有的两个完全深藏于街区内部比较隐蔽的街道（整合度低）中的特例，它们所处的街区都正在或刚刚完成城市更新而展现出明显的临时性特征。

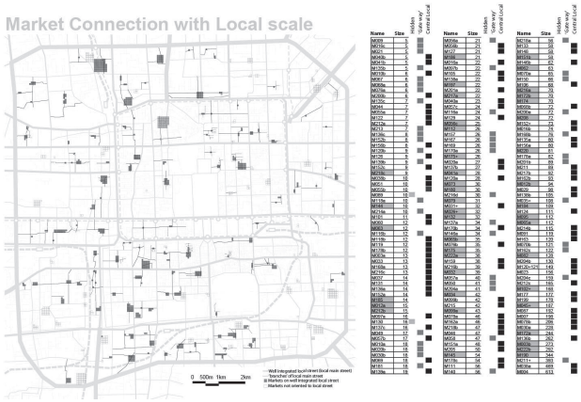


图9 三环路内菜市场与街区级空间的关系

在城市级尺度（中尺度）中，如图10所示，全部182个市场中的58个在城市级道路上有入口。其中的12个在整合度好的城市级街道上，在右表中他们被单列出来，大部分为大、中型的市场。另外，89个市场位于距离城市级道路一个拓扑步数的街道上，18个

市场直接位于区域级道路或与之距离一个拓扑学步数。由于区域级道路本身并不阻碍它被用作城市级别的交通，这些市场也可以被理解为与城市级运动网络有直接的空间联系。因此，总体算来共有165个市场与城市级空间相连，达到了三环路内市场总数的90.1%，仅有18个市场没有城市或区域级别的空间支持。右表中这些市场的代码以浅灰色为背景标出，它们大都为小型或微型的市场，除M138b外均少于50个摊位。

在区域级尺度中，如图11所示，仅有7个市场直接面向区域级交通网络开口。毕竟菜市场是一种低端的城市功能，而区域级交通沿线的土地价值较高，往往为更高端的功能占据。69个市场与区域级空间相距一个拓扑步数，他们中的大部分为大型菜市场。由于区域级空间多为高速路和环路，对步行交通多有阻断作用，这样的结果比较合理。另外，当考虑到这些市场与更高级的交通网络的关系时，M004，M003b和M211+这些批发型的高级菜市场都在铁路沿线。究其原因大概是一方面是便利的运输（但其实很多货运依赖公路），另一方面是铁路沿线相对较低廉的工业和仓储用地。

当综合考虑菜市场与各个层级的交通网络关系时，如图12所示，25个市场同时与三个层级的交通网络相连。在右表中它们的代码以深灰色为背景，其中多数为大、中型菜市场：9个超过150摊位，8个超过70摊位。作为该区域中最大的菜市场的M004明光寺水果批发市场甚至与四个层级的交通网络相连。129个市场至少与两个层级的交通网络相连，在右表中它们的代码以中灰色为背景，其中24个缺乏街区级空间的支持。仅有26个市场只与一个层级相连，在右表中它们的代码以浅灰色为背景，他们大多为微型的市场，其中仅有两个超过50摊位。总体来说，街区级空间的支持（局域整合度高）为菜市场提供了一个基本的条件，而与城市或更高级空间的联系则为大多数较大市场的必要条件，这与笔者针对街区级活力中心的研究结论相合[4]。

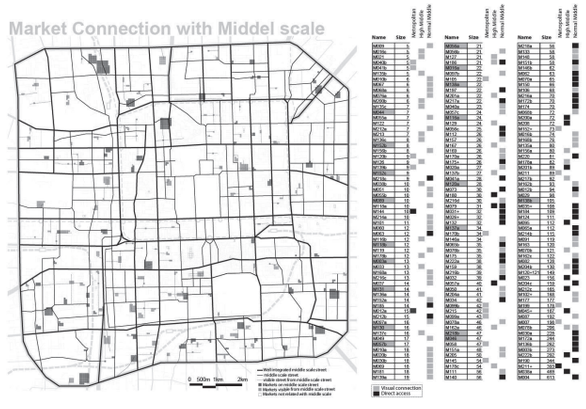


图10 三环路内菜市场与城市级空间的关系

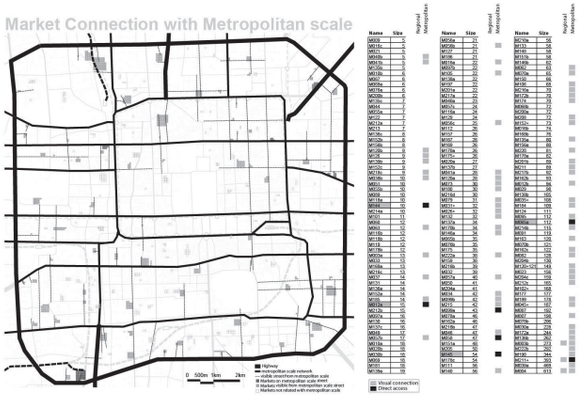


图11 三环路内菜市场与大都市级空间的关系。

接下来的问题便是：为什么三环内的菜市场在空间上并非按层级关系来运作，而统计意义上却存在着“幂次率”呢？在缺乏进一步的资料支持下，本文仅能基于

现有的研究做出如下的推测：正如前文提到过的，“幂次率”可以基于不同的机制在众多的社会和经济现象中产生，而本文则证明了城市空间形态会直接影响到菜市场的规模和分布。因此，我们可以猜测运动网络的层级结构本身应该也存在着类似“幂次率”的统计关系：从经验上说，当研究的区域足够大，如涵盖了城市和周边的乡村时，连接不同城市、城市和周边村庄的道路和城市或村庄的内部道路无论在数量上或总长度上[2]都应该有很大的差异。当然，对于特定的研究区域，其比例可能会有所不同。如城市中心区，特别是类似胡同区域或大院区这种人为规划痕迹较明显的空间结构， 城市级的道路比例应该会相应的高些，而SA05 和 SA06这类区域的道路结构则比较接近“自然”的状况，故在这些区域中菜市场规模所表现出的“幂次率”也与三环内整体表现出的结果较接近。同理，在前文提到的施坚雅对上当代中国的城市区域与清代晚期比较分析中九个大区所体现出来的稳定性大概也出于相似的原因。100年的时间，交通工具和技术已经发生了翻天覆地的变化，但道路系统中所存在的层级结构特征则有相当的稳定性：汽车取代了马车，沥青铺装代替了夯土，但新的技术网络很少会不考虑已有的现状凭空而降。高速路往往是在原有重要城市间道路的升级，地铁也总是在交通需求量大的地方最先建设，它们拉近了同一个运动网络中各元素的距离，却使位于不同层级中的元素更加异质化，强化了系统中原有的层级关系。

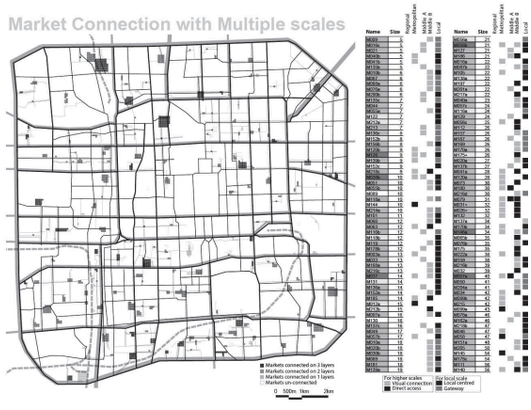


图12 三环路内菜市场与各层级空间的关系

4 结论与讨论：将中心流进行到底

本文从对“农改超”工作的反思出发，根据北京三环路内2005-2009年菜市场规模和位置的详细数据。

从实践的角度，深入了解菜市场规模与分布的关系有助于使我们把握自组织经济行为的空间规律。本研究证实了路网形态对特定街区尺度功能分布的影响，这将有助于我们在城市改造和规划设计中主动的利用路网形态设计手段来促进商业活力的生成，创造在经济、社会和文化上更为健康的城市空间环境。

另外，在理论上，本研究对我们重新审视“中心流”理论有以下几点意义：首先，如前所述，“中心流”是建立在对全球化背景下针对传统“中心地”的批判继承，但其研究方式本身并不关心“流”在地理空间上的分布，且其研究课题多为在全球或大区域尺度关注城市之间的联系。从这个层面上讲，本文的坚持的是中心流的理念：强调的是以城市空间承载的运动网络

为研究对象，把“流”本身作为“空间”和生产中心性的机制。更进一步的，本文证明即便在街区级尺度或传统低端的经济体系中功能聚集的空间逻辑同样不以“地”为中心，而取决于当地的层级网络空间形态及它们支持的运动模式。因此，本文试图再理论上将“中心流”的视角进行到底。

注释

1 为了提高抽样的代表性，这60人的选择是基于市场不同入口流强差和每个样本使用的不同交通方式（步行、自行车或三轮车），根据该信息进行两层分级抽样。

2 在针对某个城市的空间句法研究中，出现大量整合度或选择度低和少量整合度或选择度高的街道是很常见的结果。

参考文献

[1] 张杰, 吕杰. 从大尺度城市设计到“日常生活空间”[J]. 城市设计, 2003, 27(9): 40-44.

[2] 朱李明. 演化与变迁：我国城市中的“农改超”问题[J]. 商业经济与管理, 2004, 148(2): 13-16.

[3] 皇甫梅风, 郑光财, 张琼, 吴军. 居民消费习惯与“农改超”模式的思考[J]. 商业经济与管理, 2004, 155(9): 17-20.

[4] 盛强. 街区级活力中心分布的空间逻辑——以北京三环内222个街区内小商业聚集为例[J]. 国际城市规划, 预计2012年发表.

[5] Christaller W. Central Places in Southern Germany[M]. trans. by C W Baskin, Englewood Cliffs. NJ: Prentice-Hall, 1933/1966.

[6] Skinner G W. Marketing and Social Structure in Rural China, Part I’[J], Journal of Asian Studies, (1964/1965), 24(1) 3-44; 24(2): 195-228; 24(3): 363-399.

[7] Taylor P J, Hoyler M and Verbruggen R. External Urban Relational Process: Introducing Central Flow Theory to Complement Central Place Theory. GaWC Research Bulletin, 261. [accessed 19 May 2009]. http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb261.html.

[8] 任放. 施坚雅模式与中国近代史研究[J]. 近代史研究, 2004, 04.

[9] Pumain D. Moriconi-Ebrard F. City Size Distributions and Metropolisation[J]. Geojournal, 1997, 43: 4, 307-14.

[10] Skinner G W and Henderson M. A Hierarchical Regional Space Model for Contemporary China: Analyzing the Urban Hierarchy. Paper for the Geoinformatics ‘99 Conference,1999.

[11] Pumain D. Scaling laws and urban Systems. Santa Fe Working Paper 04-02-002. 2004. www.santafe.edu.

[12] 黄世祝. 台南市蔬菜集散的空间结构[D]. 国立台湾师范大学地理研究所硕士论文, 1982.

[13] 樊铧. 民国年间北京城庙市与城市市场结构[J]. 经济地理, 2001, 21(1): 90-94.

轨道交通与杭州城市空间布局联动效应探析

The Study of the Linkage Effects of Rail Transit on Urban Spatial Patterns in Hangzhou, China

陈玮 顾怡川 应联行
Chen Wei, Gu Yichuan, Ying Lianxing

摘要：在欧美诸多城市，轨道交通的规划建设及运营已有许多可资借鉴的成功经验，随着杭州轨道交通的正式投入运营，步入“地铁时代”的杭州社会经济及城市规划建设将会出现诸多新变化、新特征。本文结合海内外城市轨道交通规划建设的比较分析，就轨道交通对杭州城市空间布局进行前瞻性分析与探究。

Abstract: In a lot of cities in Europe and the United States, there are many valuable experiences on planning, construction and operation of rail transit that we can learn from. With the constructing of rail transit, Hangzhou entered “The Subway Time”. The socioeconomic city planning and construction of Hangzhou will result plenty of new changes, new features. Based on the comparative analysis of rail transit planning and construction in both in Chinese and abroad city, the paper mainly focuses on the prospective analysis and research of rail transit on urban spatial patterns in Hangzhou.

关键词：轨道交通；城市空间布局；杭州市
Keywords: Rail Transit; Urban Spatial Pattern; Hangzhou

作者：陈玮，硕士，杭州地铁集团有限公司党委书记。cw_ghj@163.com
顾怡川，浙江工业大学建工学院本科学生
应联行，杭州市城市规划编制中心副总规划师。ying-lianxing@163.com

引言

目前，杭州轨道交通一期工程项目正在火热推进之中，轨道交通1号线将于2012年10月投入运营。纵观海内外诸多城市的轨道交通规划建设历程与经验，轨道交通在完善城市空间布局、引导人口合理分布、优化出行结构等方面发挥了重要功能与作用，发展轨道交通成为引导和实现城市可持续发展的重要手段与实现路径。可以预计，随着杭州轨道交通的出现及其快速延展，轨道交通将对杭州的社会经济及城市发展产生巨大的联动影响。

1　海外及香港城市轨道发展的梳理分析

从1863年世界上第一条地铁在英国伦敦建成通车，到目前全世界已有43个国家118座城市建有地铁[1]。综合分析与考察，欧美许多城市已经积累了上百年的城市轨道系统规划、建设和运营的经验（表1）。

表1 海外相关城市及香港轨道发展情况

城市	纽约	华盛顿	哥本哈根[1]	东京都市圈	香港
城市面积	790 km^2	14 400 km^2	2 800 km^2	2 187.08 km^2	1 099 km^2
城市人口	840万	540多万	185万	1 900万	706万
轨道建设	1904年10月开通	1976年开通	2002年	1927年12月底开通	1979年开通
	现有24条线，390公里，468座车站	现有5条线，171公里，86座车站	现有2条线路，184公里，22座车站	现有13条线，328.8公里，282座车站	目前有9条线，211公里，82座车站
轨道特点	●所有的轨道交通线路基本上都是在纽约市界限范围内运营，除了两条短途穿梭线路，所有的轨道交通线路都经过曼哈顿。 ●由于非常高的城市化环境，轨道站间距都很短，平均站间距只有大约1公里，在曼哈顿的闹市区更是小到400米。	●在商业中心核心区域，车站之间的间距非常小，在路线间提供多重换乘点。 ●在郊区车站提供了足够且便利的停车设施以吸引驾车者乘坐轨道交通，有些远程停车设施提供穿梭巴士运送乘客从停车场至轨道交通站。	●“指形规划”引导大哥本哈根地区沿着轨道交通线路清晰界定的走廊进行新城开发，通过轨道交通与城市发展的整合，将沿线开发集中在轨道车站周边1公里左右。 ●围绕轨道站点土地实施综合集约开发，并提供良好的非机动方式接驳设施，保证区域内较大比例的居民通勤出行使用轨道交通。	●JR山手环线包围着市中心高密度开发地区，东京都心、副都心几乎全部集中在JR山手环线和中央线的车站附近，商业及办公设施集中在轨道站点周边1公里范围内，轨道交通出行成为进出市中心的主要方式。 ●在中心城以外，推动轨道交通与城郊土地联合开发的模式，新市镇围绕着轨道的郊区车站四周发展。	●初期主要服务发展成熟的港岛、九龙沿海中心区域；然后随着外围新市镇的发展逐渐向外辐射。 ●追寻的是一种结合土地利用发展模式。线网方案与预期的城市规模是紧密配套的，当新市镇的人口达到一定量时，才开始兴建轨道交通，从而为轨道交通提供了能够顺利运营的人流，同时便捷的交通也使新市镇更具吸引力。

资料来源：《杭州市轨道交通线网规划（修编）》

1.1　注重城市中心地区轨道建设，轨道线网一般选择放射状形态。

由于城市中心区的集聚功能，就业岗位与就业人口最密集，因此为解决城市中心区大量人员的出行需求，轨道交通的优势显而易见。从上表中国外和香港的城市轨道发展特点来看，在

建设初期都是最先建城市中心区的轨道干线，而轨道线网都选择放射状的形态，着眼于加强外围组团与中心区的联系。如香港最早建设的15.6公里轨道交通线路，就是连接香港岛中环和九龙主要住宅及工业区。在城市的外围有一定发展以后，轨道线路再择机向外延伸，外围的土地开发和轨道交通系统建设同步进行。

1.2 注重轨道交通与区域发展的整合，引导城市有序扩张演进。

国外和香港的城市非常重视轨道交通和区域开发的结合。如丹麦首都哥本哈根，早在1947年就提出了著名的“ 指形规划”，并严格按规划进行建设。该规划要求城市开发沿着几条放射形走廊集中进行，走廊间被森林、农田和开放休闲空间组成的绿楔分割，发达的轨道交通系统沿着这些走廊从中心城区向外辐射，沿线的土地开发与轨道交通的建设整合在一起，公共建筑和高密度的住宅区集中在轨道交通车站周围，使得新城的居民能够方便地利用轨道交通出行。在国外，许多类似“指形规划”将轨道交通网络及公共交通作为城市交通的骨干，实现了交通与土地利用的有效结合，放射形的轨道交通线网对引导城市有序扩张起到了决定性作用。

1.3 注重以轨道交通为核心构建多层次的公交系统，方便市民出行。

由于轨道系统具有高运量、高可靠性的优点，但也有投资大、线路固定的缺陷，在灵活性方面就不如巴士和出租车。因此在一些发展比较成熟的城市，除了城市轨道，很多都建有多形式、多层次的公共交通服务系统。如香港拥有包括港铁、电车、专营巴士、公共小型巴士、的士、非专营公共巴士、缆车及渡轮等，服务范围几乎遍及全港。据统计，香港城市人口为706万，但注册机动车数仅为60万辆，在香港超过90%的市民出行时都会选择公共交通系统，每天大约有1 100万人次使用公交系统[3]。

1.4 注重通过多种措施引导个体机动交通向轨道转移。

在欧洲和北美的一些城市，郊区的人口密度相对较大，道路交通条件也相对较好，为了减少市民驾车进入城市中心区而加剧城市内部的交通压力，往往都会在轨道线路的郊区终点站配套建设大量的停车换乘设施。如在华盛顿红线终点站谢迪格格罗韦站，为驱车换乘的乘客提供了大约10 000个停车位，还提供穿梭巴士运送驱车换乘的乘客从停车场至轨道交通站。同时，除了提供轨道交通便利换乘以外，还往往伴有相关限制小汽车进入城市中心区的政策措施，如较高的停车费用等[3]。

2　轨道交通对于杭州社会经济及城市发展的联动效应解析

2.1　现有杭州轨道交通线网规划特征

根据杭州城市空间结构、道路网架、客流走廊分布的具体情形，杭州轨道交通线网以“枢纽型放射状”为基本网架格局，以“换乘枢纽为中心，交通走廊为主体，以城市的发展方向为视野”，形成“一轴”+“双C”+“三射”的轨道干线网布局（图1）。至2050年，将形成由13条线，279座站点，51座换乘站，线网总规模达522公里的轨道交通网络。支持和引导城市主导发展方向上用地的开发与建设，实现组团、副城与主城联系的“半小时时空圈”，以及市区内任意两点的“一小时半时空圈”。



图1 “一轴”+“双C”+“三射”轨道干线示意图

“一轴”：即轨道交通2号线。2号线自西北良渚组团向东南斜贯杭州主城区和江南副城，串连了杭州城市总体规划中提出的“一主一副，双心一轴”，为杭州城市重要的发展轴、交通活动轴和交通走廊。轴线沿线分布着浙江大学、城西大型生活区、西湖风景名胜区、省市行政中心、武林商圈、中央商务区（钱江新城和钱江世纪城）、萧山区市心路发展轴等重要城市节点。

“双C”：为C型的1号线和反C型的4号线构成，双C反向相交也构成形态上的“一环”。1号线贯穿了下沙副城、主城中心区、江南副城，4号线贯穿良渚组团、主城CBD和江南副城，并连接了城东新城、武林商圈、湖滨商圈、火车城站、钱江新城等重要的城市客流中心和对外交通枢纽。

“三射”：为3号线、6号线和9号线，其中3号线连接主城中心区、临平副城和余杭组团，并考虑与临安城际轨道的衔接；6号线连接主城重要交通枢纽、主城CBD地区和江南副城，并考虑与富阳城际轨道的衔接；9号线为主城和主城CBD地区与临平副城联系。

2.2　轨道交通与杭州城市空间布局的联动效应

现代化的城市轨道交通作为快速、便捷、安全、舒适、大运量的交通工具，其规划建设将对杭州城市未来发展带来重大的影响。具体说，可以从下列诸方面评判：

2.2.1　轨道交通将支撑杭州城市空间结构的进一步优化

《杭州市城市总体规划（2001—2020年）》强调以组团方式促进城市均衡发展，提出杭州

城市空间结构从单中心向多中心转变，即从以旧城为核心的团块状布局，转向以钱塘江为轴线的跨江、沿江，网络化组团式布局，采用点轴结合的拓展方式，组团之间保留必要的绿色生态开敞空间，形成“一主三副、双心双轴、六大组团、六条生态带”的开放式空间结构。这个城市空间结构是根据杭州城市形态、特点提出的，但由于目前居民出行主要以步行、自行车、常规公交为主，个体机动车为辅，现有的出行方式难以将主城、副城与组团之间形成一个整体，既限制了城市空间的有机疏解，也无法增强副城与组团的活力。

丹麦首都哥本哈根的“指形规划”被认为是“世界上最成功的城市规划之一”。它将轨道交通网络及公共交通作为城市交通的骨干，实现了交通与土地利用的有效结合，充分发挥了轨道交通在引导城市空间结构方面的作用。结合杭州实际，随着以轨道交通为主而构筑的城市交通骨架的逐步建成，将形成城市之间的大容量快速交通走廊，大大缩短城市的时空距离。如连接主城核心区与江南、临平、下沙副城的轨道交通1号线建成后，临平、下沙副城中心区到主城核心区的时间将缩短至20分钟，而江南副城中心区到主城核心区的时间将缩短至10分钟左右。由于轨道交通的快速、准时，方便了主城与副城、主城与组团之间的联系，加强了城市在时空上的整体性，实现了“同城效应”。这样做，一方面，有利于促进主城中心区人口、就业岗位和城市功能的疏解；另一方面，轨道交通将带来大量人流，为副城与组团中心区注入活力，进而促进中心区商业与公共活动的开展，增强城市副城与组团中心区功能，引导副城和组团的发展，引导城市空间由单中心向网络化组团式布局转型。

2.2.2　轨道交通将促进杭州城市中心区功能进一步强化

海外及香港的轨道交通线网规划十分强调对城市中心区、重点地区的高强度支撑，如美国纽约的轨道交通线路基本上都是在纽约市界限范围内运营，轨道站间距都很短，平均站间距只有大约1公里，在曼哈顿的闹市区更是小到400米，且所有的轨道交通线路都经过曼哈顿。美国华盛顿商业中心核心区域，车站之间间距小，且在路线间提供了多重换乘点。日本东京都市圈JR山手环线包围着市中心高密度开发地区，东京都心、副都心几乎全部集中在JR山手环线和中央线的车站附近。在香港轨道交通建设初期也是主要服务发展成熟的港岛、九龙沿海中心区域。这是因为有了大容量、快速、便捷、准时的轨道交通，弥补了城市中心区道路拥堵的不足，既能有效引导城市中心区人口、就业岗位的疏解，也能使大量城市外围客流方便进出市中心的商圈，防止城市中心商业区功能的衰退。

杭州的“一轴”+“双C”+“三射”轨道交通干线网络中。由于多条轨道交通干线在城市中心区编织线网，在杭州主城核心区远期线网密度将达到0.95千米/平方千米，以600米为半径的站点覆盖率达到55%，以800米为半径的站点覆盖率达到75%。凭借轨道交通巨大的辐射效

应，使站点附近的原有商业中心将得到深度开发，实现城市中心区商业的功能的完善和整体升级，使城市中心区形成更加强大的商圈（图2）。如武林商圈是目前杭州最重要的商业中心，集中了杭州三分之二的大型百货商场，这里有银泰百货、杭州大厦和杭州百货大楼等，也是杭州人流量最密集的区域。但是，现状道路交通拥堵和停车难等问题一直困扰着该地区商业的进一步升级。轨道交通的建成通车，将为该地区带来更多的客流量，据最新预测，武林广场站将成为轨道交通1号线上客流量最大的四个车站之一，日均客流量超过3万人次，与武林广场站相邻的西湖文化广场站和凤起站日均客流量也将超过2万人次。因此，自杭州轨道交通线网规划出台及轨道交通1号线开建后，武林商圈各大型百货商场也纷纷制定规划，进行新建、改建和扩建，促使整个商圈的提升挖潜，真正实现城市商业中心做强、做大、做精的目标。

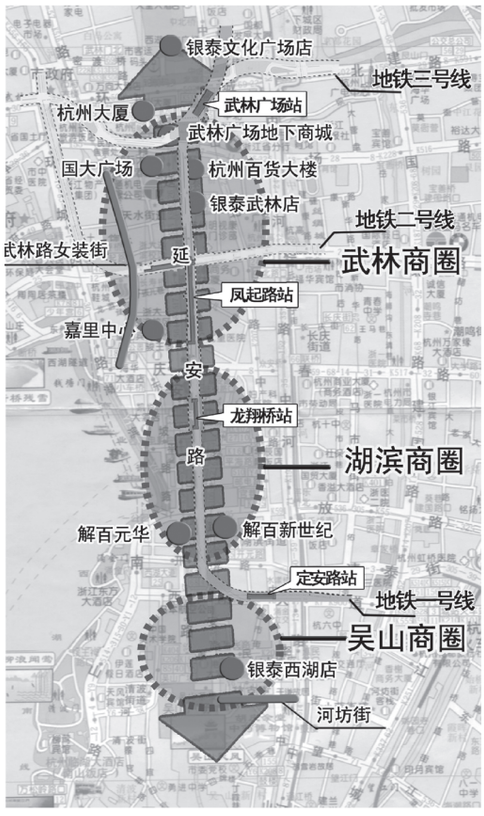


图2 “一线三圈”市级商业中心与轨道交通站点关系图

2.2.3　轨道交通将推进杭州城市人口布局更趋合理

在杭州城市发展过程中，“一主三副六组团”的布局结构提出至今已有十年时间。由于就业岗位和居住人口主要集中在主城区，从表2的人口数据中可见，主城人口仍在持续增长，尚未形成人口疏解的态势，而副城的吸引力仍比较弱，尤其是临平副城，并没有从根本上改变杭州城市人口在空间上的分布现状。

表2　十年间“一主三副”常住人口变化统计表　　单位：万人

城区名称	2000年五普人口数（万人）	2010年六普人口数（万人）	十年间人口增长数（万人）
主城	223.92	274.69	50.77
江南副城	60.12	96.85	36.73
临平副城	17.03	35.07	18.04
下沙副城	13.63	59.86	46.23

资料来源：《杭州市城市总体规划评估报告》

快速、便捷的轨道交通将缩短地理空间和居民的心理空间，对城市人口再分布起到引导与促进作用。一方面，将引导城市中心区人口疏散。由于轨道交通提高了沿线区域的可达性，

并且路途花费时间也大大减少，使得居住在郊区，工作、娱乐在市区成为可能；另一方面，将引导人口向副城和组团集聚。副城和组团是杭州需重点建设区域，随着轨道交通的建设，将促进沿线地域的开发，有效增强沿线地域的经济活力，提升沿线地域的土利用价值，使轨道交通沿线逐渐成为城市的新增长轴；同时，便捷的交通将吸引产业和人口的集聚，最终将使副城和组团成为城市人口的导入区。如上海市在城市轨道交通1号线建成通车10年后，专家对上海市轨道交通1号线沿线区域的人口变动进行分析，结果显示：轨道交通线路通达的上海市中心城核心区是主要的人口迁出地区。如黄浦区人口从1993年始逐年减少：1993年户籍人口数为81.9万，密度为65 995人/平方公里；而2002年为63.22万人，密度为50 943人/平方公里，降幅达到23.9%[4]。轨道交通线路的辐射范围内人口数量由1990 年的42.15 万增长到2000 年的72.03 万，人口密度由1.02 万人/平方公里增至1.74 万人/平方公里，增幅高达70.6 %[5]。因此杭州轨道交通线的建成通车，也将进一步引导人口向“三副六组团” 集聚。

2.2.4 轨道交通将引导沿线站点周边土地利用优化

由于轨道交通具有良好的可达性，其结果是大量人流、各种功能设施聚集在车站范围，因此站点既是城市交通的重要节点，也是城市就业岗位集中区域，更是城市的居住生活中心。因此对车站周边地区，尤其在轨道交通车站周边约200米、500米范围内的土地开发与城市更新将产生很大影响，对城市公共空间的整合也带来重要的发展机遇，从而促进站点周边土地使用格局的调整、城市商圈布局重构，促进土地集约化使用，从而提高土地利用效率。

轨道交通站点周边约200 米、500 米范围内是商业、办公、住宅等用地集中布置，并强调土地混合使用的区域，这些区域往往会成为城市地区级的中心（图3）。因此，无论该站点位于城市中心区，还是城市未来发展区，站点周边的土地利用功能将围绕站点的定位进行优化、调整。针对综合枢纽站、大型接驳站、一般换乘站等不同的车站类型，杭州借鉴香港轨道交通建设的成功经验，结合本地实际，践行“地铁+上盖物业”理念，强调土地的集约利用、混合使用，用地使用性质往往为混合用地，以提高站点地区土地集约化利用土地。同时对以轨道交通站点为核心的交通枢纽站点，还十分强调轨道交通站点与地面公交首末站（中心站）、综合停车场所的结合，强化交通枢纽站点公共交通的便捷换乘。如以香港为例，全香港约45%的人口居住在离地铁站仅500 米的范围内，九龙、新九龙及香港岛的居民据统计比例高达65%；在新界约78%的办公用房集中在8 个位于

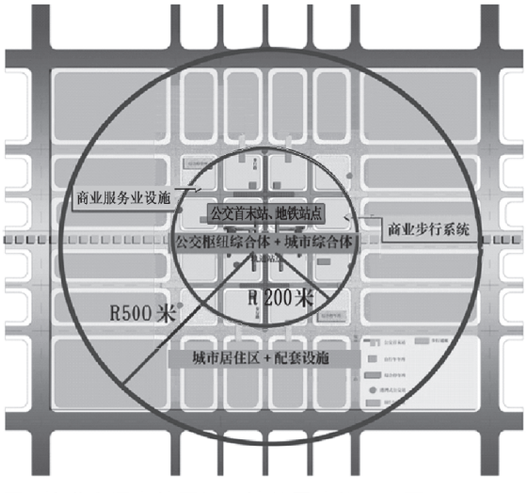


图3 轨道交通车站周边土地使用功能示意图

铁路站附近的中心区域内[6]。由此可见，轨道交通建设引导了站点周边土地利用功能的优化，是推动城市更新与再发展的助推器。

3　结语

现代化的轨道交通是杭州城市实现可持续发展与社会经济新一轮增长繁荣的根本保证。随着杭州轨道交通1号线的投入运营，可以预见，它将对杭州的城市空间结构形态、人口合理布局、城市中心区的有机更新和新区的土地开发、城市商圈布局重构和城市交通的组织等产生重大而深远的影响。笔者认为，应借鉴国内外其他城市的经验与教训，及时编制或修编相关城市规划，扬长避短，切合杭州实际，凸显杭州特色，发挥后发优势，以迎接“地铁时代”杭州城市规划建设与经济社会的新一轮健康快速发展。

注释

1 资料来源：百度百科

参考文献

[1] 《杭州市城市总体规划（2001—2020）》

[2] 《杭州市城市总体规划评估报告》

[3] 《杭州市轨道交通线网规划（修编）》

[4] 曾智超，林逢春. 城市轨道交通对城市人口迁移的作用[J]. 城市轨道交通研究，2005(02).

[5] 孟庆艳，徐浩澜. 上海轨道交通1 号线对人口再分布的作用[J]. 城市轨道交通研究，2008(03).

[6] 边经卫. 城市轨道交通与城市空间形态模式选择[J]. 城市交通，2009(05).

[7] 林坚等. 旧城区轨道交通站周边土地利用调控及动因[J]. 城市规划，2011(08).

[8] 张晓明，等. 广州新一轮城市空间布局下的交通发展战略思考[J]. 城市规划学刊，2006(04).

[9] 于晓萍，程建润. 哥本哈根的“指形规划”的启示[J]. 城市，2011(09).

[10] 张昊，张忠国. 美国阿灵顿城市轨道交通发展模式的分析与借鉴[J]. 国际城市规划2011(02).

基于转型背景的旧城区社区公共服务中心规划思考——以《宿迁市旧城区控制性详细规划》为例

Old City Community Public Service Center Planning Thinking Based on the Background of the Transformation: A Case Study of "the Suqian Old Town Regulatory Detailed Planning"

刘传林 唐历敏 张培刚
Liu Chuanlin, Tang Limin, Zhang Peigang

摘要：文章从社区重组、用地选址、功能提升、保障策略四个方面，探讨在控制性详细规划中如何构建旧城区社区公共服务中心体系。着重从现状分析入手找问题；从案例研究中找理念；从理念研究中定目标；以目标定策略；以策略选用地；同时对规划实施保障策略等方面进行研究，以促进社区公共服务中心的功能提升和旧城居民生活品质的提高。

Abstract: This article from the community restructuring, the location, function ascension, security strategy of four aspects, to discuss the regulatory detailed planning how to construct old town community public service center system. Mainly analyses proceed with from the current situation to find the problem; From case study to find ideas; From concept study targets; With goals strategy; Choose to strategy ; At the same time to the plan implement security strategies are analyzed, in order to promote the community public service center function ascension and improve the old city residents quality of life.

关键词：旧城；社区中心；规划思考
Keywords: Old City; Community Center; Planning Thinking

作者：刘传林，江苏省城市规划设计研究院宿迁分院，规划所长、高级规划师。
360538795@qq.com
唐历敏，硕士，江苏省城市规划设计研究院，副总规划师、教授级高级规划师。
tlm_ssq@yahoo.com.cn
张培刚，硕士，江苏省城市规划设计研究院宿迁分院副总规划师，注册规划师；江苏省城市规划设计研究院，主任规划师

目前，我国大多数城市的空间格局和基本框架已经基本定型，已从着眼于宏大尺度建筑物转变为关注具体的生活环境品质的提高。社会成员固定地从属于一定社会组织的管理体制已被

打破，人们的生活、工作、养老问题的解决，都在走向社区。作为转型时期城市管理体系中的重要组成部分—社区组织、社区公共服务中心（以下简称社区中心）及其体系，在很多地方并未加以空间落实。社会各个层面对社区的概念内涵缺乏统一认知，尚未形成一套相对成熟的规划目标体系、标准与方法，需要在城市规划中加以明确控制和引导。

控制性详细规划的主要内容是确定土地使用性质和开发强度，体现公众意愿、合理配套公共设施功能。社区中心作为提供市民多样化公共服务、多元文化的交往空间，是守望互助、伤健共融、体现社会公平的重要载体，对城市活力的提升、市民幸福感、归属感的营造具有至关重要的作用。对现有社区实施重组、布局、提升社区中心功能，应在控制性详细规划中体现和落实。

1　社区重组的现实问题

宿迁市是江苏省的新兴城市，经过15年的大规模开发建设，中心城区面积达到91平方公里，人口达到66万人，2011年城市化率45%。旧城区位于古黄河和大运河两河之间，是宿迁城市的发源地。有千年建城史，积淀了深厚而又独特的地方文化，在古黄河和大运河之间形成了以幸福路、洪泽湖路为中心，沿幸福路南北向发展的滨水带状空间格局。



图1 旧城区区位及其用地现状图

1.1　人口及基层组织现状

现有三个街道办事处，16个居委会，总人口16万人，约3.7万户。大多从事工业、商业服务业等工作。该地区居住人口构成较为复杂，文化层次、职业类型、经济收入、社会交往与精神需求各不相同（图1）。

1.2　问题综述

旧城社区层次公共服务设施的功能作用未得到应有重视，缺乏与其规模相匹配的社区服务设施，具体体现在：一是社区中心数量少，服务半径过大。近年来，旧城区改造的居住地块平均容积率由1.0调整为2.0及以上，住宅类型从多层为主调整为以中、高层为主，人口迅速增加，但社区中心建设相对滞后。二是公益性设施使用率低，由于管理体制、服务半径偏大、设施更新缓慢等原因，公益性设施使用者寥寥无几。部分体育活动设施规模只能容纳少量健身设施和1张～2张球台，医疗卫生服务站仅100多平方米。三是现有街道办、居委会的职能仍以行

政管理为主，社区内不少居民住户并不关心社区中心情况，对社区中心事务知之甚少。四是投入不足，社区中心建设及公益性设施的养护经费严重不足，现有居委会办公场所大多为临时租用或在某个多层小区内的顶层，而且使用面积不足100平方米。社区居委会为基层居民自治组织，不具备稳定的收入来源，只有依靠经营性设施收入补贴公益性设施，而经营性设施规模偏小，资金来源严重不足。

1.3 社区重组的可能性研究

通过对存在问题的查找，结合旧城区位条件、居民意愿、政府目标、土地财政以及开发商利益追求等方面研究。旧城区的开发强度将比现状有较大幅度提升，人口规模将会有较大幅度的增长，规划方案估算将达到29万人。现有社区中心的分布、设施配套远不能满足需求，及时进行社区重组及社区中心体系重建是必然趋势。

2 以先进理念引领规划目标

2.1 理念汲取

目前国内外较为成熟的社区规划建设的理念和方法主要有以下几个方面：

2.1.1 新城市主义认为现代的社区应当满足三个方面的要求

一是紧凑的、功能混合、适宜步行的邻里社区；二是位置和特征适宜的分区；三是社区与自然环境有机融合，使生活在城市中的居民可以与大自然密切接触。三者的有机结合有助于形成具有归属感和安全感的充满人情味的社区，进而促使居民产生共同维护社区秩序与环境的责任感。如香港的社区中心：由政府主办的社区中心和由志愿机构经营的社区中心在数量上大体接近，这些志愿者组织与政府部门及区议会保持密切的合作关系。向社区居民提供多元化服务的中心，培育居民的社区精神和社会资本，鼓励个人参与社区事务和通过自助解决社区问题谋求改善社区生活的素质。工人和低收入雇员是主要的服务对象。每8至12万人之间的社区成立一个社区中心。如新加坡邻里中心和组团中心：根据所在居住区的人口数量，设购物、银行、诊所及公园广场；在每个组团中心设有小型商业、儿童游乐场所；社区中心兼有就业、交通、休闲、居住等功能，居民就近就业、就近消费，尽可能减少对城市中心的压力，缓解上下班交通拥挤窘境。

2.1.2 “多样性”的社区中心模式

社区中心的多样性包括以下三个方面：一是人的多样性。从社会公平和公正的角度，在社

区中心的规划设计中应考虑不同收入、不同年龄结构、不同身体条件等方面，进行合理配置，以满足种族和各阶层的需求，实现公正公平、伤健共荣。二是功能的多样性。社区是一个有机的整体，社区中心设置应考虑使用功能的混合布置，使文化、教育、娱乐、健康、福利、科普、商服、雇佣等功能等融入到社区中心的生活中。三是活动场所的多样性。社区中心作为美国城市管理的有机组成部分，创造了学校作为社区中心、公园和娱乐场所联合体等许多社区中心模式。学校作为社区中心，可兼作成人教育、培训新技术、学习新知识、开展娱乐活动等。政府的一些公共服务如健康、福利、公共图书馆、雇佣等都可以作为社区中心在学校活动的组成部分。一些得到精心设计的公园作为社区中心，包括有俱乐部、会议室、团体组织的集会场所；还有些公园想方设法扩大对居民开放的空间，划出不少娱乐活动空间进行多种多样活动，如健步区、野餐区、网球场、钓鱼池塘、游泳池、室外音乐台等，使公园成为社区居民的休闲场所和社区中心。

2.1.3　“由政府主导建设”的社区中心模式

新加坡社区基础设施建设费用的90%由政府负责，日常运作费用50%由政府负责。根据服务标准，评估各自组织的业绩，下拨活动经费。政府行政部门、社区管理机构、基层自治组织及社会团体之间职责分明，上下贯通，形成以政府为主导，科学、合理、灵活的社区建设模式。

2.2　目标确定

在进行社区中心及其规划体系的目标制定过程中，应充分汲取先进理念，重点考虑如下三方面，一是要体现政府引导，并在供地及市政配套方面给予必要的投入，在此基础上，通过民间组织筹措活动经费实行民主自治，进而形成级配清晰的社区中心组织体系；二是要强调因地制宜，功能混合、用地混合，保存传统，构建社区中心多样化；三是讲究公平公正，形成守望互助、和谐均衡的社会目标。

3　以规划策略统筹社区中心功能布局

3.1 社区重组及社区中心体系构建，兼顾现有行政区划

依托现有行政区划、人口规模、各片区不同改造方式，因地制宜，合理确定社区中心用地指标，既可使居民有强烈的空间认同感和归属感，也能保证规划的可操作性（图2—图3）。

3.2　社区中心体系构建

宿迁旧城区规划总人口约为29万人，结合宿迁市情，按 “居住社区—基层社区”（与街

道办—居委会相对应）两级社区组织体系。基层社区为城市最小社区单元，基层社区中心服务半径200—300米，步行出行5分钟～8分钟，服务人口0．3万人～1万人；以城市主次干路及自然地形为边界，设置居住社区，居住社区由3—6个基层社区组成，社区中心服务人口3万人～5万人，服务半径为500—800米，步行出行10分钟～15分钟。最终形成5个居住社区、18个基层社区。设5个社区中心，占地13.13公顷，服务人口为29万人；18个基层社区中心，占地5.68公顷，服务人口为15.8万人。

3.3 社区中心功能布局规划策略

社区中心的规划设计要综合考虑区位条件、行政区划、人口规模、现有条件、交通环境、景观环境、安全保障、发展目标、功能定位、低碳节能以及开发强度等方面的因素，合理配置，催生活力。宿迁旧城区的社区中心规划策略及规划布局呈以下几方面特点。

3.3.1 以公交设施支撑开发建设

结合旧城区规划的路网级配、各类主要的公交站点，引导社区中心布局，方便社区服务。建立与公交体系相匹配的人口容量与开发强度体系，沿快速公交走廊实施高密度、高强度开发。旧城区控规布局三条快速公交线路，按1 000米服务半径计算，三条快速公交线站点直接辐射面积约计537公顷，占旧城区总面积的34.2%，容纳人口约14.8万人，占旧城区总人口的52.9%。干、支线公交站点覆盖面积总计1 416公顷，占旧城区总面积的90.2%，容纳人口约28.3万人，占旧城区总人口的97.5%（图4）。

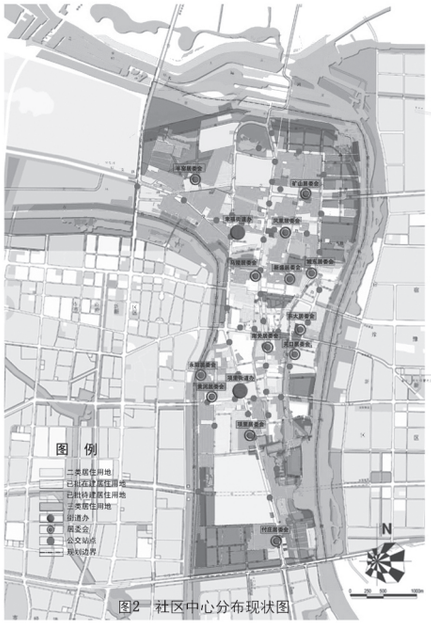


图2 社区中心分布现状图

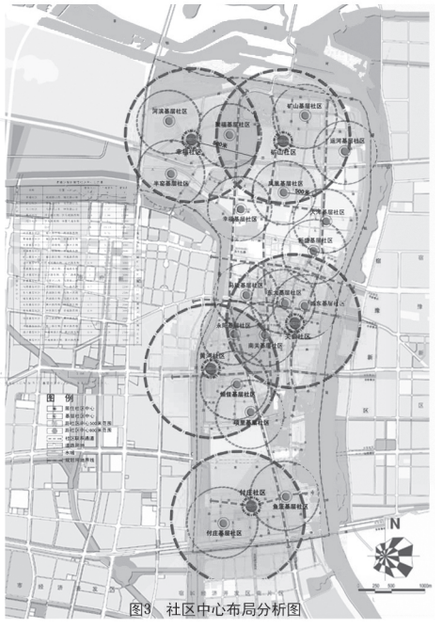


图3 社区中心布局分析图

图2 社区中心分布现状图　　图3 社区中心布局分析图

3.3.2 混合布局、弹性供地

结合旧城各片区的功能定位，根据服务人口规模、不同的居民结构、历史背景、文化特征和社区需求，充分尊重群众的意愿，进行多样化混合的社区建设。结合文化广场、公共

图书馆、休闲娱乐设施、福利设施、体育公园等项目建设，混合配置社区服务设施用地，实现社区中心功能最大程度多样化的布局。按北、中、南三个不同区位特征、交通条件、功能定位、开发的模式、强度等方面条件，采取不同的规划布局手法。其中，北南部区域以大规模开发重建为主，按新区规划建设模式设置社区及配建社区中心；中部区域是城市商贸综合服务核心，对现有的居委会等社区服务用房以保留、改扩建为主（图4）。

3.3.3　串联景观要素

将社区服务中心与旧城慢行体系、公交站点、特色步行街、景观节点滨水空间等展现城市空间特色的自然景观与人文景观要素相串联，满足居民休闲需求；协调公共景观、私人空间和游憩项目的关系，以景观、文化广场（绿道、水体、植被等）为纽带，将居民的个人生活游憩和社区生活游憩紧密联系起来，使公共景观资源价值最大化的同时，让宿迁厚重的历史文化内涵和精神气质得以弘扬、传承（图5）。

3.3.4　低碳节能型规划

运用低碳理念优化城市交通与用地布局结构，构建以绿色出行为主导的综合交通与用地布局体系，实现“三短三便”目标：即短路径出行、短路径服务、短路径就业和方便出行、方便服务、方便就业。通过公交引导人口分布与土地开发，结合公交枢纽、站点布局社区中心、基层社区中心，以此构建低碳生态特色与以人为本的活力城区。

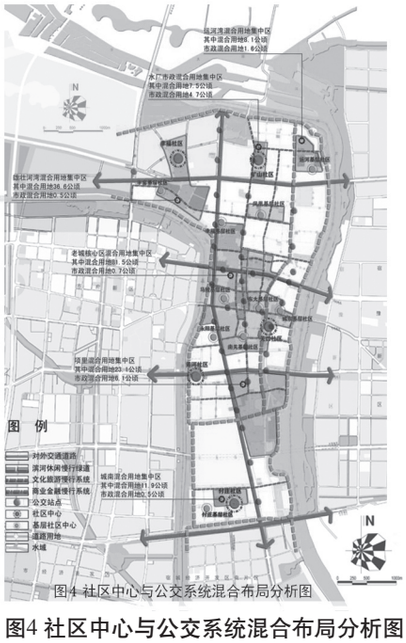


图4 社区中心与公交系统混合布局分析图

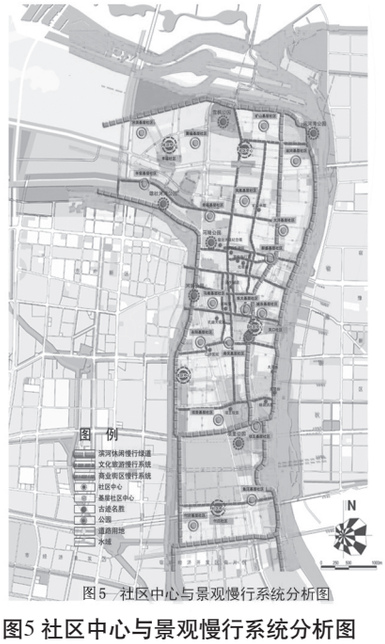


图5　社区中心与景观慢行系统分析图

图4 社区中心与公交系统混合布局分析图　图5 社区中心与景观慢行系统分析图

3.3.5　关注弱势群体

完善各级社区中心建设指标体系，明确每个社区中心建设内容，配建时注重对老人、智障、残疾等弱势群体的保护、维护社会公平。

3.3.6　整合现有公共用房

对现有需要进行功能

置换的城管、公安分局，运管局、供电公司等行政办公、教育、医疗服务和文化娱乐等公共设施用房进行综合利用，功能提升后作为社区服务中心（图6）。

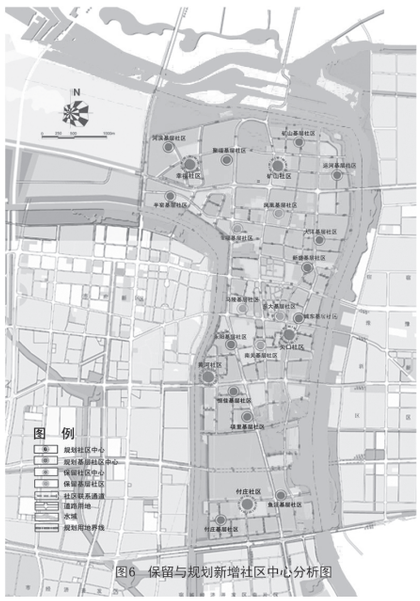


图6 保留与规划新增社区中心分析图

图6 保留与规划新增社区中心分析图

4 以支撑策略保障规划实施

4.1通则管控

为规范和加强规划管理，保障各级社区中心规划成果的有效实施，规划管理部门应结合当地实际，制定相应的规划实施通则进行控制和引导。通则的制定应以《城市居住区规划设计规范（2002）》GB 50180-93和《江苏省控制性详细规划编制导则（2006）》为编制依据。明确社区中心规划的等级、边界、服务半径以及服务人口等建设指标体系，对不同等级的社区中心设置的文化、体育、办公、娱乐、卫生保健、社会福利、商业服务、邮政电信等内容及建设规模进行合理控制和引导。

4.2 规划协调

主要是通过规划图则落实社区中心建设意图，对地块的容积率、建筑密度、绿地率、建筑退让、出入口位置、景观风貌环境、城市家具、市政环卫设施配套以及对现有设施的有效利用等方面进行有效地控制和引导，通过图则确保规划的社区规划的实用性、针对性、时效性。

4.3 公众参与

社区中心的规划建设最终是为社区居民提供服务，市民是利益主体，社区中心的规划建设一定要从市民最关心的角度出发，从市民最关注的问题入手。首先要真正让市民说了算，要规定更严格的程序让公众在社区规划建设过程中有质询权，要让公众利益的实现程度成为考核政绩的一个主要判断标准。第二，要有足够的时间进行充分的群众参与。这样才能使得问题提前暴露，使问题的解决落到实处。第三，公示的规划方案要真实，不能欺上瞒下，公示的是一套，批复实施的却又是一套，包括社区中心内的功能配套，尤其是地块的绿地率、容积率、建筑密度等控制指标方面。

4.4 分步实施

结合现状实情，建设难易程度，投资规模大小，通过经济测算，合理制定开发建设计划，

做到成熟一个建设一个，不搞形象工程、不刮风，实实在在便民、惠民。

5　结语

在越来越关注生活品质、宜居乐居以及可持续发展的社会转型时期，先进的社区中心规划建设理念、思路、策略，必将广泛地被应用于城市规划之中，更加有效提高社区中心的服务功能；在提升城市活力、增强市民幸福感、归属感的同时，也可为现行社会体制起到补充、完善作用。

参考文献

[1] 朱名宏. 美国社区中心的类型和管理考察及其启示, 政治与行政. 探求, 2003(2)(新78期).

[2] 邢幼田. 美国城市规划与社区发展. 西部城市社区建设理念研讨会上的演讲, 2005-12-06.

[3] 韦昌明. 借鉴新加坡做法 探索社区建设管理新路子. 2009-03-05. http://www.njjx.gov.cn/www/njjx/2009/qyncjj-mb_a3909030543338.htm.

[4] 陈定洋. 新加坡的社区管理[J]. 刊授党校, 2011(09).

[5] 闵学勤. 转型时期居委会的社区权力及声望研究[J]. 社会, 2009(06).

[6] 刘丽. 政府支持、居民参与、义工发展共同推进社区服务. 赴香港参观学习心得, http://www.szswa.org/index/socialworkers.

[7] 肖林. “‘社区’研究”与“社区研究”近年来我国城市社区研究述评[J]. 社会学研究, 2011(4).

[8] 香港学习社会管理体制改革考察报告. http://bbs.sinabz.com.

[9] 《宿迁市旧城区控制性详细规划》, 2011(2).

[10] 王铭铭. 小地方与大社会——中国社会的社区观察. http://wangmmbk.blog.163.com/blog/static.

基于日常服务设施步行者使用特征的社区可步行性评价研究

Walkability Evaluation on the Basis of Characteristics of People's Using of Facilities by Walking

卢银桃 王德 朱玮
Lu Yintao, Wang De, Zhu Wei

摘要：步行作为一种绿色无污染的出行方式，其在机动化时代的地位逐渐回归并且在社区尺度意义凸显。在此背景下，本文以步行目的地对步行出行可能性的影响为研究问题，在把握市民以步行方式使用日常服务设施的特征的基础上，构建了基于步行出行需求满足度的社区可步行性评价方法，并以杨浦区江浦路街道为例对该方法进行应用并提出其设施布局改善建议。

Abstract: In pace with the motorization, walking, which is regarded as a green and pollution-free way of travelling, is becoming a fashion especially in community life. This research focuses on the question that how walking destinations reflect travel on foot, proposes walkability as the evaluation method for such reflection in the basis of characteristics of people's using of facilities by walking, and take Jiangpu Street as an example for evaluation.

关键词：步行；设施使用特征；可步行性评价
Keywords: Walking; Use of Daily Service Facilities; Walkability Evaluation

国家自然科学基金：我国商业步行街消费者行为研究的部分成果，批准号：40871080

作者：卢银桃，同济大学建筑与城市规划学院，硕士研究生。mukezhouzi@163.com
王德，同济大学建筑与城市规划学院，教授、博导
朱玮，博士后，同济大学建筑与城市规划学院，讲师

步行作为一种绿色无污染的出行方式，其在机动化时代的地位逐渐回归。1977年L.Krier 在《城中城》一书中就指出居民可以在步行距离之内进行日常生活、工作和休闲，这就是城市的本质[1]。然而，机动化发展对城市尺度、规模、空间布局的影响决定了机动化时代的步行已不同于传统的步行时代，而应该是机动化交通支持下的步行，其在社区尺度下的意义尤其凸显[2]，可以说步行是每位市民的日常生活[3]。研究社区尺度的步行显得十分必要。

步行和其他出行方式一样，其过程包含了起点、讫点以及路径，起讫点作为步行出行的主要目的地，其种类和空间分布决定了步行出行的可能性，而步行路径中的道路环境等相关因素则决定了出行的便捷性和舒适性[4]。对于后者的研究国内外已有相当丰富的成果[5-13]，而目的地的重要性近年来也被越来越多的学者所认识，国外已经开展了相关研究[14-16]，但国内在该研究领域还较为薄弱。

日常服务设施是步行出行的主要目的地，其种类和空间布局会直接影响人们是否选择步行出行，只有满足某种出行目的的设施在步行范围内，人们才有可能选择步行出行。合理的设施布局能有效增加步行出行的可能性，从而使日常生活更低碳。那么，在日常生活中，人们以步行的方式经常使用的设施有哪些？可以接受的设施的步行距离是多少？只有把握了需求特征，才能使供给更加合理有效。本研究以居民步行使用日常服务设施的特征，探讨了目的地对步行出行的影响规律，并进一步构建基于设施布局的可步行性评价方法。

1　研究设计和数据来源

1.1　研究设计

本研究遵循自下而上的需求导向思路，以调查问卷获得的一手数据为基础，从设施使用频率、使用多样性、步行容忍时间三个方面分析了日常服务设施的步行使用特征，并总结出各类设施的需求特征和距离衰减规律，从而把握设施布局对步行出行的影响规律，进一步构建基于设施布局的可步行性评价方法。最后以杨浦区江浦路街道为例应用该方法对其可步行性进行评价，并提出设施布局优化建议（图1）。

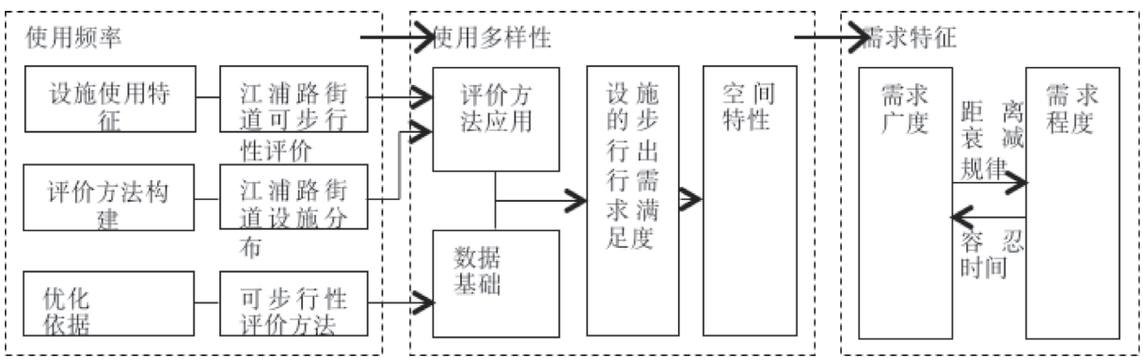


图1 技术路线

1.2　数据来源

采用问卷调查的方法获得基础数据，调查时间为2012年3月中旬到月底，采用了实地调查、社区委托调查和网络调查[1]相结合的方式，分别获得样本量162、226、178份，有效样本总

数466，有效率82.33%。调查区域为上海市中环以内地区，该地区设施配套较齐全，能较好地满足居民日常生活需求，调查人群覆盖青年、中年、老年等。调查内容主要包括设施使用类型、使用频率、使用多样性、容忍时间等。

调查样本中，男女性别比例为41.6:58.4，以上班族和离退休人群为主，青年、中年、老年分别占38.8%、34.5%和26.6%。

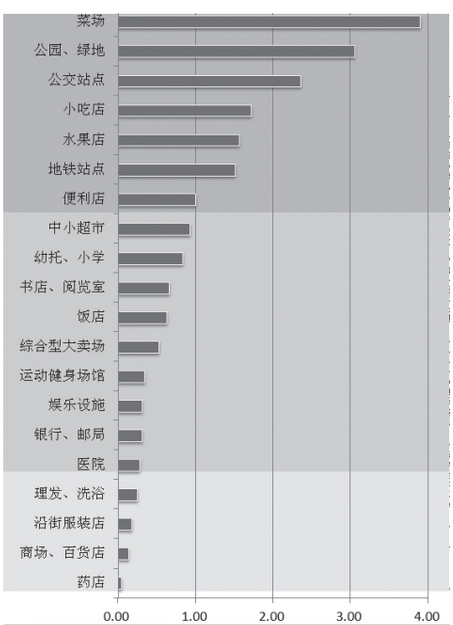
2　设施的步行使用特征

2.1　设施使用频率

日常服务设施种类繁多，本研究根据实际使用频率和需求意愿确定了20类设施为研究对象，包括：公交站、地铁站、菜场、水果店、便利店、中小超市、小吃店（点心、饮料等）、饭店、幼小、书报阅览所（书店、阅览室、书报亭等）、娱乐设施、公园绿地、运动健身场馆、综合型大卖场、商场百货店、沿街服装店、银行邮局、个人护理店（理发、洗浴、按摩、美容店等）、医院（大型医院、社区诊所等）和药店。

根据使用频率将设施分为三类：高频使用设施（一周大于1次），中频使用设施（一个月大于1次）和低频使用设施（不足一个月1次）（图2）。

对于不同种类的设施，人们在日常生活中的需求度不一，有的设施一个星期要使用多次，如菜场（3.89）、公园绿地（3.06）、公交站（2.35）等，有的设施一个月使用都不到一次，如商场百货店、药店等。高频使用设施需求度大，需优先布局；低频使用设施需求相对较低，布局的优先度较低。



高频使用设施>1　中频使用设施>0.25
低频使用设施<0.25　频次 次/周

图2 设施使用频率

2.2　设施使用多样性

使用多样性是由设施多样性引起的，设施多样性是指同类设施的不同设施个体之间提供的服务所具有的差异性，从而引起人们对某类设施选择的多样化。如不同便利店提供的商品差异性较小，而不同饭店提供的服务差异较大。使用多样性反映了人们对设施的需求广度，即基本满足需求的该类设施的数量，设施多样性越好，满足该类需求所需的设施数量越多，人们的选择就越多样化。

使用多样性受到设施多样性和人的主观因素的共同

影响，由于主观因素随机性较大，本次研究重点关注客观因素的影响。研究制定三个假设：1）人们以满足需求为目标对设施作出选择；2）在需求满足度相同的情况下偏向于选择较近的设施；3）经常使用的多个设施被选择的机会均等。基于以上假设，统计分析多个同类设施对该类需求的承担比例，距离近的设施承担比例最高，距离增加，承担比例递减。承担90%以上该类需求的由近及远的设施数量即为该类设施的使用多样性取值。

分析20类设施的使用多样性，得到各类设施多样性取值（表1）。

表1 距离由近及远的若干个设施需求承担比例（%）

设施分类	距离由近及远的若干个设施编号										多样性取值
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
公交站点	65.93	26.21	4.90	2.12	0.54	0.20	0.11				2
地铁站	71.86	21.07	3.69	1.21	0.99	0.59	0.59				2
菜场	70.79	22.66	5.30	0.85	0.40						2
水果店	68.20	23.32	5.57	2.20	0.56	0.15					2
便利店	69.05	22.89	5.76	1.16	0.76	0.17	0.11	0.11			2
中小超市	76.71	18.74	3.89	0.51	0.14						2
小吃店	61.41	23.86	8.28	3.43	1.39	0.58	0.46	0.25	0.19	0.15	3
饭店	53.03	25.38	12.33	4.15	2.72	0.86	0.82	0.45	0.13	0.13	3
幼小	98.77	0.92	0.15	0.15							1
书报	79.70	14.31	3.82	0.56	0.56	0.35	0.35	0.35			2
娱乐	80.41	13.97	4.88	0.45	0.28						2
公园	85.01	13.08	1.63	0.27							2
运动健身	92.02	5.35	1.72	0.91	0.62	0.54	0.31	0.31			1
大卖场	72.05	23.08	3.47	0.83	0.20	0.18	0.10	0.10			2
商场	66.22	24.26	6.59	1.55	0.60	0.60	0.18				2
沿街服装	55.24	26.13	10.15	4.45	3.58	0.23	0.23				3
银行邮局	74.74	19.96	3.96	0.89	0.45						2
理发洗浴	87.76	9.29	1.52	1.12	0.28	0.04					2
医院	81.05	17.84	0.61	0.44	0.05						2
药店	90.52	5.56	2.02	0.84	0.40	0.22	0.22	0.22			1

注：灰色底纹表示由近及远满足 90%以上需求的某类设施数量。

不同设施的使用多样性存在明显差异，小吃店、饭店、沿街服装店等设施多样性较好，需要至少3个设施才能满足大多数需求，其空间配置除了考虑有无还需考虑配置的数量；公交站、地铁站、菜场等设施多样性取值为2，需要至少2个设施才能基本满足需求；而幼小、运动健身场馆、药店等设施只需配置1个即可满足需求。

2.3 设施步行容忍时间

人们能够接受的某类设施的最远步行时间。一般情况下，需求度大的设施容忍时间较短，而不常使用的设施容忍时间相对较长，反映对设施需求程度的空间差异。

容忍时间分为5min、10min、15min、20min、30min、45min、60min七个水平。调查发现，平均容忍时间集中在10-20min的区间；不同设施容忍时间差异显著，便利店、小吃店、水果店等设施的容忍时间较低，而商场、公园、大卖场、医院等设施的平均容忍时间则相对较长，接近20min。

容忍时间反映了设施需求的空间特征，容忍时间短的设施宜就近布置，容忍时间较长的设施则可适当向外布局，从而形成设施在空间上的有序集聚。

3 可步行性评价方法构建

可步行性是表征设施对步行出行需求的满足度。构建可步行性评价方法必须以设施的需求特征为基础。以设施的步行使用特征为依据，从分类需求和多样性需求两方面分析设施的需求特征。

3.1 设施需求特征

3.1.1 分类需求特征

分类需求特征反映了人们对各类设施的需求程度，根据设施使用频率得到。以所有设施的使用总频率作为步行出行需求总量，得到各类设施对需求的满足度（分类需求满足度）。

3.1.2 多样性需求特征

多样性需求特征反映了人们对各类设施的需求广度，将分类需求满足度按照需求承担比例分配到满足多样性要求的若干设施中，得到设施分类需求满足度的多样性需求分配（表2）。以公交站为例，满足多样性要求的较近的2个公交站，其对步行出行需求总量的满足度分别为8.23%和3.27%；而配置一个公交站和一个菜场则最多可以满足22.64%的步行出行需求。

3.2 距离衰减规律

距离衰减正是反映了设施对步行出行需求的满足度随其距离增加而减小的规律，即可步行性受出行距离的影响规律。一般来说，使用频率高的设施就近布置的要求越迫切。设施距离越近，可步行性越好，随着距离的增加，可步行性将减小，若距离达到一定程度，可步行性接近于零，几乎没有人愿意选择步行到达该设施。以步行距离为横轴，可步行性系数（距离衰减系

表 2 设施多样性需求分配表

设施类型	分类需求满足度	多样性取值	多样性需求分配			设施类型	分类权重	多样性个数	多样性权重		
公交站点	11.51	2	8.23	3.27		娱乐设施	1.52	2	1.30	0.23	
地铁站	7.39	2	5.71	1.68		公园	14.94	2	12.95	1.99	
菜场	19.02	2	14.41	4.61		运动健身	1.67	1	1.67		
水果店	7.62	2	5.68	1.94		大卖场	2.54	2	1.92	0.62	
便利店	4.88	2	3.66	1.21		商场	0.65	2	0.47	0.17	
中小超市	4.50	2	3.61	0.88		沿街服装	0.85	3	0.51	0.24	0.09
小吃店	8.39	3	5.51	2.14	0.74	银行邮局	1.49	2	1.18	0.31	
饭店	3.06	3	1.79	0.85	0.42	理发洗浴	1.18	2	1.07	0.11	
幼小	4.05	1	4.05			医院	1.32	2	1.09	0.24	
书报	3.23	2	2.74	0.49		药店	0.21	1	0.21		
						总计	100		100		

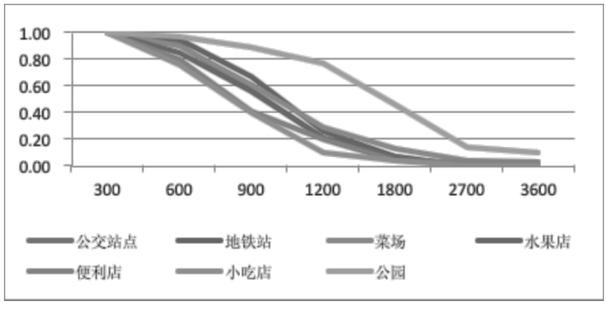
数）为众轴，得到反映可步行性随步行距离增加而减少的规律的距离衰减曲线（图3，可根据各类设施的容忍时间分析得到，当距离小于300m时，可步行性系数1）。可步行性系数越大，表明可步行性受距离增加的影响越小，不同设施的距离衰减规律存在差异性。高频使用设施普遍衰减速度较快，当距离达到1 800m时可步行性系数小于0.1，其中公园绿地是特例，3 600m之后才衰减到0.1以下，这主要是受老年群体对公园绿地的偏爱以及充足自由的时间的影响；中频使用上述的距离衰减规律较一致，且相比于高频使用设施，变化稍缓，普遍在2 700m处衰减至0.1以下；低频使用设施可步行性受距离影响相对较小，由于使用频率低从而人们对其距离敏感度降低。

将设施的需求特征和距离衰减规律相结合，就可以得到各类设施的可步行性在空间上的变化规律，即设施的空间布局对可步行性的影响规律。

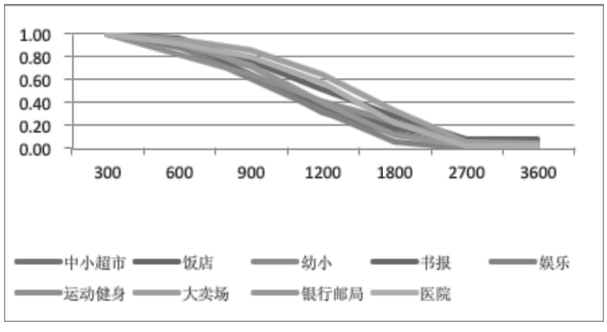
3.3　可步行性评价方法

可步行性评价是对地区现状设施布局对步行出行需求满足度的评价，可以反映该地区可步行性的整体水平，同时也能揭示可步行性较差的设施，从而提出设施优化布局的建议，以提高地区的可步行性。根据评价对象的空间尺度，可以分为点和面两个评价层面。

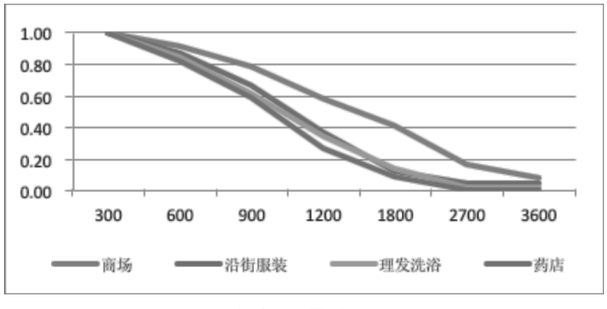
3.3.1　点的评价



高频使用设施



中频使用设施



低频使用设施

图3 设施距离衰减曲线

点的评价是对单个小区可步行性的评价，将小区主入口作为评价点，不考虑小区内部的设施影响，评价过程如下：

1）以评价点为中心，根据设施多样性要求找到相应数量的各类设施；

2）计算评价点到各个设施的距离（这里采用经过道路折减的直线距离）；

3）根据距离衰减曲线得到可步行性系数，对相应的初始可步行性得分进行衰减，得到各类设施的最终可步行性得分；

4）将各类设施的最终可步行性得分累加得到该小区的可步行性得分w（图4）。

$$w = f(p,d) = \sum_{n=1}^{n\in[1,40]} (p_n d_n)$$

Pn：设施n的需求满足度，n是考虑了设施种类和数量的设施个数；

Dn：可步行性系数，即距离衰减系数。

点评价的结果可以直观反映出某个小区周边设施对步行出行需求的满足情况，可用于多个小区设施服务水平的比较分析；但由于设施配置具有区域统筹的特点，其对设施布局优化的指导意义较局限。

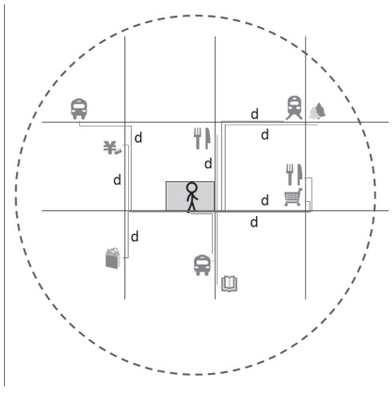


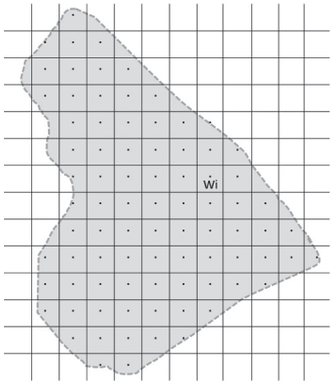
图4 点评价方法

3.3.2 面的评价

面的评价主要是对区域可步行性的评价，如街道、区县、城市等。具体评价过程为：

1）用一定间距的格网划分区域（根据不同的空间尺度选取合适的间距）；

2）每个格网视为一个点并计算每个格网点的可步行性得分wi；



3）将区域内n个格网点的得分取均值，得到区域的可步行性得分Ws（图5）。

$$Ws = 1/n \sum_{i=1}^{n} wi$$

面评价的结果反映了一个区域的可步行性情况，有效表征区内设施对区域各点步行出行需求满足度的情况，可用于指导设施在区域范围内的优化布局，以提高区域的可步行性。

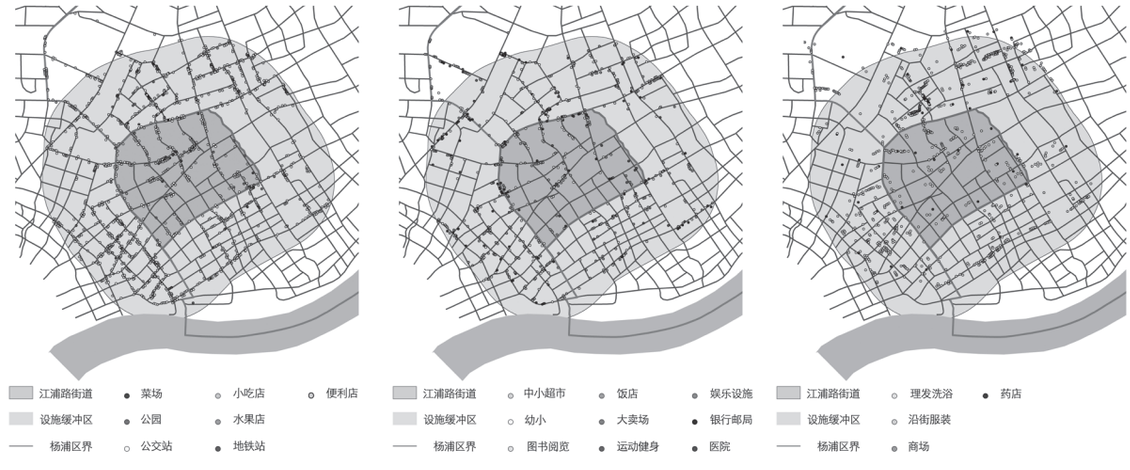
图5 面评价方法

5　可步行性评价方法应用

本研究选取杨浦区江浦路街道为应用案例，对其可步行性进行评价。江浦路街道位于上海市杨浦区西南侧，属内环以内地区，街道居民16 442户，53 756人，总面积1.05km^2。

5.1　设施分布概况

采用实地调研的方法得到江浦路街道及其1 000m缓冲区内20类设施的空间分布情况。高频使用设施在街道北部分布较密，北部和西南侧缓冲区内也形成了集聚区块；中频使用设施空间分布较均衡，集聚特征不明显；低频使用设施数量较多，分布松散，基本覆盖了整个街道（图6）。江浦路街道整体的设施种类配置和空间分布水平较高，属于日常服务设施配置较为完善的地区。



高频使用设施分布　　中频使用设施分布　　低频使用设施分布

图6 江浦路街道设施分布现状

5.2 评价结果

5.2.1 点的评价

选取江浦路街道的耀浦苑、宝地东花园和合生高尔夫公寓三个小区进行点的可步行性评价，耀浦苑可步行性得分最高（91.5分），宝地东花园次之（81.9分），合生高尔夫公寓相对较低（74.1）。说明三个小区中，耀浦苑周边的设施能较好地满足居民步行出行需求，居民日常生活较低碳；宝地东花园周边菜场和水果店可步行性得分较低，不能很好地满足这两类步行出行需求；合生高尔夫公寓周边地铁站和公园绿地缺失，可能对该小区内老年人的日常生活带来不便（图7）。

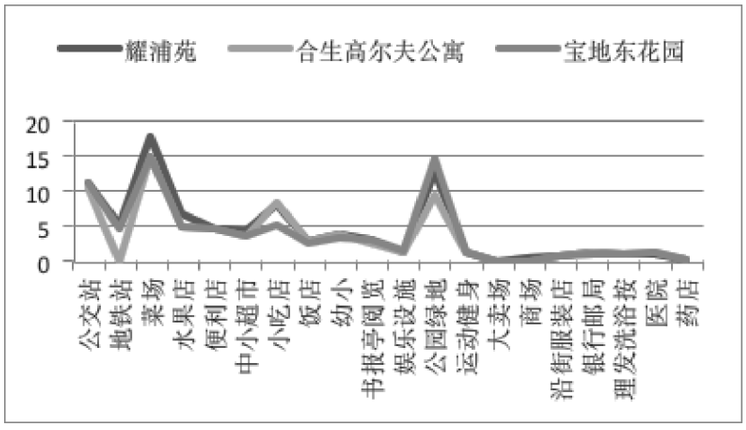


图7 点的评价结果

5.2.2 面的评价

将江浦路街道划分成100 × 100的网格，计算得到江浦路街道的可步行性得分为83.2分，可步行性良好（图8）。

从江浦路街道整体可步行性水平看，街道北部的可步行性优于南部。区内存在三个高可步行性地区和一个较低可步行性地区：一是8号线鞍山新村站附近，因为地铁站吸引各类设施的集中，分类设施的可步行性均较好，从而整体可步行性较好；二是新华医院南侧，虽没有可步行性特别好的设施，但也不存在可步行性差的设施，各类设施可步行性水平相对均衡，因此综合可步行性也较好；三是江浦公园昆明路地区，公园和兰州路滨河绿地提供了舒适的健身场所，沿昆明路两侧的菜场、小吃店、小型零售商店的集合极大地方便了日常生活，因此可步行性较好；四是上海市烟草公司附近，该地区周边有建筑体量较大的烟草公司和烟草专卖局，各类设施比较缺乏，因此可步行性较低。

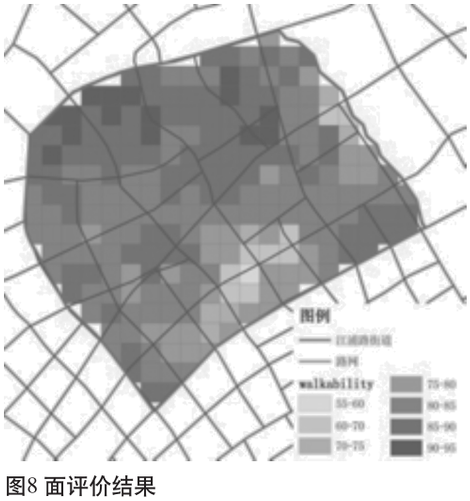


图8 面评价结果

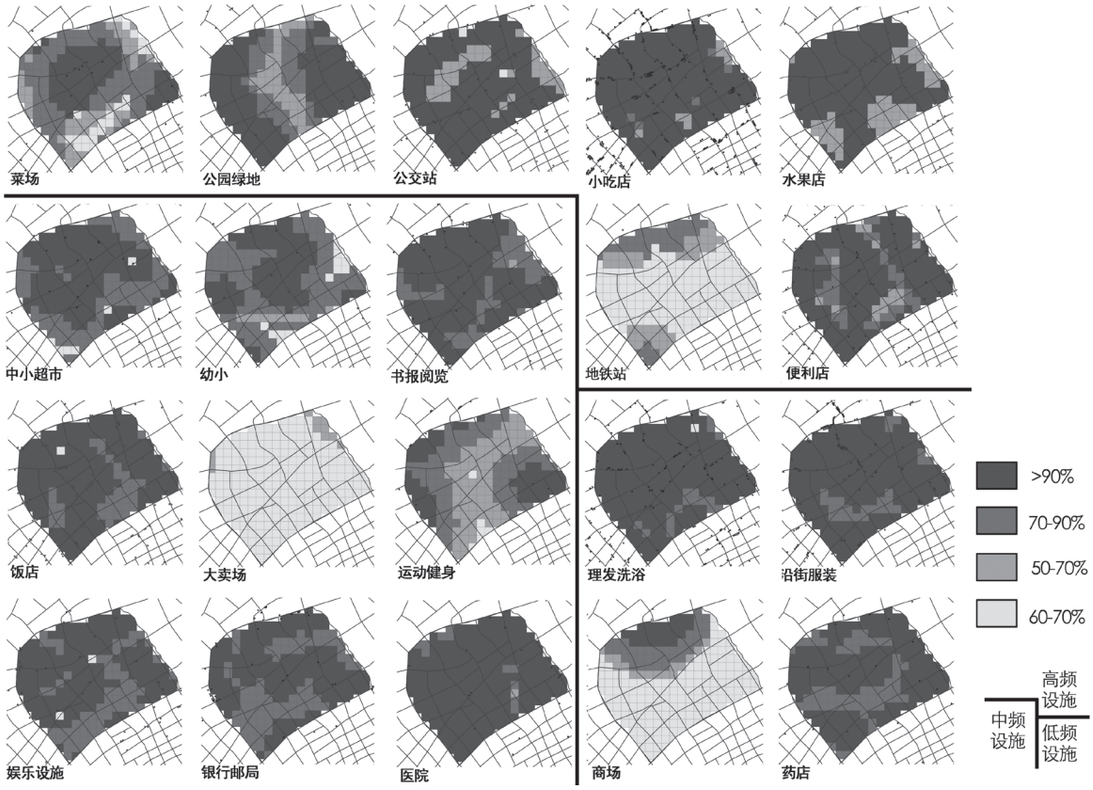


图9 江浦路街道分类设施可步行性分级图

根据分类设施对该类需求的满足率将分类设施可步行性水平分为四个等级：>90%，70-90%，50-70%，<50%（图9）。基本满足江浦路居民日常步行出行需求的设施有公交站、水果店、便利店、中小超市、小吃店、饭店、幼小、书报阅览、娱乐设施、沿街服装店、银行邮局、理发洗浴店、医院、药店等；部分满足的设施有菜场、公园绿地、运动健身场馆等；基本不能满足的设施有地铁站、大卖场、商场等。分析结果与直观感受相一致，可步行性一定程度上反映了各类设施的服务水平。

因此，对江浦路街道而言，存在可步行性提高空间的设施主要是菜场、公园绿地、运动健身场馆、地铁站、大卖场、商场六类，同时结合各类设施需求权重，可以得到设施优化配置的优先顺序为菜场、公园绿地、地铁站、大卖场、运动健身、商场[2]。

6　结论与讨论

论文从日常服务设施的步行使用特征入手，分析了设施的需求特征和距离衰减规律，提出了可步行性概念用以表征设施布局对步行出行需求的满足度，进一步构建了可步行性的评价方法，并以杨浦区江浦路街道为例对该方法进行了初步的应用，得到以下结论：

1）可步行性评价方法一定程度上反映了设施的服务水平；

2）可步行性的评价可以为设施的优化布局提供依据。

论文的研究成果具有一定的实践意义，在研究过程中也存在一些不足。在构建可步行性评价方法时用容忍时间推导距离，用道路折减系数简单反映道路宽度、过街信号灯等因素的复杂影响，一定程度上影响了评价的准确性；在面评价过程中，采取格网化取均值的方法得到面的可步行性，忽略了不同地块用地性质、人口密度等因素的影响，从而使评价结果可能与人的真实感受存在一定偏差；此外，论文从步行目的地的角度对步行进行研究，而步行除了起讫点还包括移动的路径，因此，如何全面地对步行问题进行研究，指导步行化建设实践是进一步研究的方向。

注释

1 网络问卷地址：http://www.sojump.com/jq/1333750.aspx。

2 由于江浦路街道以居住用地为主，因此评价过程未考虑用地性质的影响，在较大尺度用地多样化的区域，应对用地性质尤其是工业用地等有所考虑。

参考文献

[1] L Krier. The City Within The City, A+U[J]. Tokyo: Special Issue, 1997(11): 69-152.

[2] Jonathan Barnott. An Introduction to Urban Dosign[J]. Harper&Row, NY, 1982.

[3] 孙靓. 机动化时代的城市步行化——基于城市设计视角的研究[D]. 同济大学, 2008.

[4] 任春洋. 高密度方格路网与街道的演变、价值、形式和适用性分析[J]. 城市规划学刊, 2008(2): 53-61.

[5] Petritsch Landis, et al.. Level-of-service Model for Pedestrians at Signalized Intersections[J]. Transportation Research Record, No.1939, Journal of Transportation Research Board, Washington, DC., 2005: 55-62.

[6] Muraleetharan T, Hagiwara T. A Study on Evaluation of Pedestrian Level of Service along Sidewalks and at Intersections using Conjoint Analysis[EB/OL]. [2010-5-2]. http://www.civil.hokudai.ac.jp//egpsee.alumni/abstracts/Muralee. pdf.

[7] 聂伟, 陈晓明. 混合交通信号交叉口服务水平确定方法回顾[J].科技信息科学教研, 2008: 307-308.

[8] 边扬, 高海龙, 王炜. 基于道路环境的人行道行人服务水平评价方法[J]. 公路交通科技, 2007, 24(9): 696-698.

[9] 戴彤宇, 杜仁兵, 裴玉龙. 城市道路平面交叉口行人过街延误仿真[J]. 交通与计算机, 2008, 26(4): 75-77.

[10] 张敏敏. 基于定性推理的信号交叉口行人服务水平研究[D]. 北京: 北京交通大学硕士学位论文, 2011.

[11] 赵晋纬. 人行空间综合评估指标建立之研究[D]. 台北: 国立台湾大学硕士学位论文, 2004.

[12] 王啸啸. 混合交通条件下信号交叉口行人服务水平研究[D]. 北京: 北京交通大学硕士论文, 2010.

[13] 杨露萍. 混合交通条件下信号交叉口服务水平研究[D]. 北京: 北京交通大学硕士论文, 2007.

[14] Transportation Research Board. Highway Capacity Manual[R]. Special Report 209. Washington, DC. National Research Council, 2000: Chaper16-19.

[15] Walk Score Methodology. 2010. http://blog.walkscore.com/research/.

[16] Dr. Lawrence D Frank, Andrew Devlin, Shana Johnstone, Josh van Loon. Neighbourhood Design, Travel, and Health in Metro Vancouver: Using a Walkability Index. 2010.

从居民满意度看城市总体规划实施的空间公平性研究——以北京市为例

Advocate Spatial Justice Analysis in Urban Comprehensive Planning's Implementation Evaluation

李东泉
Li Dongquan

摘要：中国快速城市化进程为城市发展带来诸多挑战，城市规划如何维护社会公平和公共利益，是当前的重要研究问题。本文用2009年北京城市总体规划实施评估居民满意度调查研究所获得的数据（北京13个区县的36个社区、共1 326份居民问卷调查数据），对北京市城市总体规划实施的空间公平性进行了初步评价，发现不同的公共服务设施获得的公平性评价不同，对定点服务设施的满意度低于网络服务设施，对社区层面和城市层面公共服务设施的满意度也存在差异。这些结果说明城市总体规划在保障空间公平性方面应该得到重视，进一步的研究将帮助决策者认识到，居民满意度在多大程度上与城市物质环境条件及其改善相关，以及如何在今后的规划编制和实施策略上进行有针对性的改革。

Abstract: Fast Urbanization in China has brought about many challenges, maintaining social equity being one of them. This paper uses the data from a citizen satisfaction survey study of Beijing citizens in 2009 (1326 observations from 36 communities in the 13 districts and counties in Beijing) to evaluate the implementation of Beijing's Master Plan in terms of its spatial justice. It finds that different public service facilities received different spatial justice evaluation results. Networked service facilities received better evaluation than fixed service facilities. These results show that physical environment improvements do make a different in citizen perception on environmental justice, and future urban planning should take this into consideration and make changes accordingly.

关键词：居民满意度；空间公平；规划实施；社区；北京

Keywords: Residential Satisfaction; Spatial Justice; Planning Implementation; Community; Beijing

作者：李东泉，博士，中国人民大学公共管理学院城市规划与管理系副教授。
lidongquan@mparuc.edu.cn

引言

20世纪90年代以来的快速城镇化进程，给中国的城乡发展带来前所未有的机遇（仇保兴, 2003）。在社会经济转型过程中，城市社会阶层分化加剧，社会差距加大，社会公平、社会安全等社会发展基本目标受到严重威胁，而城市规划与城市建设系统自身并没有建立适应社会发展目标要求的匡正机制（黄亚平, 2009）。基于这一现实，近年强调的城市规划的公共政策属性，目的是希望可以使城市规划有效应对利益主体的多元化，体现城市规划的民主化和法制化，实现城市规划的社会化，并可以保障城市空间实现利益的最大化（冯健, 刘玉, 2008）。这一认识是城市规划对中国城市发展阶段的正确应对，广大规划工作者也为实现新的规划目标从理论到实践正做着不懈的努力。

自2006年新版《城市规划编制办法》实施以来，对城市规划作为政府重要的公共政策的认识不断加强，但如何让城市规划在维护社会公平中真正发挥作用，相关研究还多停留在公平规划观的理念探讨上（陈锋, 2009; 冯雨峰, 2010），缺乏社会公平观指导下的规划实践以及对于规划方案的公平性评价（江海燕等, 2011）。因此，要了解规划在多大程度上实现了作为公共政策的基本目标，需要从实证研究出发，特别是规划实施评估的角度进行验证。本文用2009年北京城市总体规划实施评估居民满意度调查研究所获得的数据（北京13个区县的36个社区、共1 326份居民问卷调查数据），从居民满意度角度对北京市城市总体规划实施的空间公平性进行初步评价，目的在于从规划实施的空间公平性结果入手，反推当前规划存在的问题，呼吁重视规划的空间公平性研究。

1　空间公平性与城市规划的关系

对空间公平的重视是城市规划与时俱进的表现。城市规划作为政府重要的公共政策的认识已有多年，并已经得到业内的广泛认可（彭海东, 2007），城市规划与其他公共政策不同之处是具有空间属性，是一种空间政策（郑国, 2009）。而公共政策的核心价值观是“公”字为先（李东泉等, 2011），体现在城市规划的概念中表现为“政府调控城市空间资源，指导城乡发展与建设、维护社会公平、保障公共安全和公众利益的重要公共政策之一”（住建部, 2006）。正如环境公正已经成为西方环境政策议程的头等大事（Liu, 2000），新时期空间公正也应该是城市规划作为公共政策的核心内容。同理，从空间公平性角度对规划实施进行评估，不仅是对城市规划在新时期的核心目标在实践中的检验，也将促进城市规划向公共政策转型的理论建设。

规划的空间公平性问题，首先是规划中对于公共设施的配置。因为公共设施自身的独特性质、普遍的“市场失灵”、政府行政的干预和社会群体的分层等原因，存在配置的公平性问

题（张建中等, 2003），而公共设施配置是城市规划实践中的主要内容之一。西方自1970年代起，由于对弱势群体的关注不断加强，使得城市公共设施的可达性与公平性研究逐渐成为公共设施空间研究中的重要领域（顾鸣东, 尹海伟, 2010）。研究经历了1970年代以前的地域均等、1970—1990年代的空间公平和20世纪末至21世纪初以来的社会公平三个主要阶段（江海燕等, 2011）。与空间公平性有密切关系的一个概念是可达性。国外近几年的研究成果认为（Witten et al., 2003; Howden-Chapman, 2000）：购物与商业服务设施、医疗卫生设施、体育与娱乐设施、公共交通与通讯设施、教育设施、社会与文化服务设施等六个类型的要素是构成社区（或邻里区）生活空间质量的基础设施主体，它们构成了健康（生活） 空间的社区资源，这些资源的可达性是空间公正的实质（刘晓霞, 王兴中, 2008）。

国内自1995年地理学界引入可达性概念之后，借助地理信息系统这一技术平台，在商业服务、医疗卫生、城市绿地等领域都有实证研究（顾鸣东, 尹海伟, 2010; 刘少丽等, 2012; 尹海伟等, 2008）。但目前国内对公平性的影响因素的探讨，多从国家政策、社会保障体制、社会经济状况等宏观角度进行论述（顾鸣东, 尹海伟, 2010），而缺乏从社区尺度、居民感受角度的分析。与国外的相关研究相比，国内迫切有必要进行小尺度、多类型、多案例的实证研究积累，丰富和深化相关研究成果，不断推进相关理论和方法的发展（江海燕等, 2011）。

总的说来，国内城市公共服务设施空间分布的公平性分析仍处起步阶段，极少数研究将公平性与可达性结合起来，但对公平性的测量主要通过客观的公平指数、区位商等概念（高军波等, 2011; 张建中等, 2012），没有居民的主观感受和评价。

规划是否实现了公平与公正？准确获得居民的评价才能全面推进空间公平性在规划中的体现。由于中国的城市规划长期采取自上而下的模式，规划往往是政府单方意愿的表达，公众需求与社会公共效益则在实际操作中被忽视或无视（刘宏燕等, 2005）。但城市规划和城市建设归根到底都是为市民服务，因此，加强公众参与城市规划，既表达自身的利益诉求、也监督规划实施过程，成为很多人的共同认识（杨宏山, 2009; 曹恒德, 2009; 孙施文等, 2008; 刘国新等, 2006）。因样，空间公平性的评价不能由政府或专家单方面认定，在提倡民主、体现市民意愿的现代社会，公众参与评估并对公众参与的情况进行评估已经被认为是规划评估中的重要内容（宋彦, 陈燕萍, 2012），同时也反映了城市规划实施的效果（住建部, 2009）。

2　北京市总体规划实施空间公平性的初步评价

为评价北京市城市总体规划2004—2020的实施情况，2009年北京市开展了对总体规划实施的评估工作，其中一个课题是居民满意度评价研究。

北京城市总体规划实施评估居民满意度调查研究以问卷调查为数据收集的主要方式。问卷

设计依据北京城市总体规划2004—2020的主要内容，包括10大类99个问题，从对总体规划的认知与实施情况的总体评价，到总体规划中主要关注的城市发展的重大问题如交通、住房、社会事业、公共服务、政府管理等几个方面。初期设想只在城八区发放问卷，后来考虑到兼顾新城建设、新农村建设等方面的评价，将问卷发放范围扩大到北京13个区县（东城，西城，崇文，宣武，朝阳，丰台，石景山，海淀，延庆，昌平，通州，门头沟，大兴）的36个社区。在居委会的配合下，每个社区保证30份以上有效问卷，发放对象为18岁以上、并且在北京居住5年以上的常住人口。最后在各社区中获取了1 145份有效问卷。其在各城区的分布基本与各城区常住人口数量的分布差异不大（图1）。因此在空间分布上，问卷的分析结果对北京市总体规划实施满意度具可信度。另外，为了保障样本的多样性，除社区之外，还分别选择了公务员、大学生、高收入者等特殊群体，作为补充调查样本，完成有效问卷181份，合计有效问卷共1 326份。问卷获得了大量数据，本文仅就总体规划中的社会事业与公共服务设施实施的空间公平性问题进行讨论。

2.1 对公共设施的公平性评价存在差异

作为公共政策的城市规划特别注重维护社会公平，北京总体规划文本《第九章社会事业发展及公共服务设施》的第73条也明确指出，“社会事业的发展要面向广大群众，体现公平与效率原则，满足‘人人享有基本公共服务’的要求。”（北京市人民政府, 2005）为此，特意在问卷中加入了这方面的调查。

我们让居民对幼儿园、中小学、公园、影剧院、医院、图书馆、体育场馆、养老院等9项公共服务设施是否得到公平使用的主观感受进行评价。具体分析方法是，对居民的主观评价结果进行评分，选择“很公平”的为100分，“比较公平”的为80分，“一般”为60分，“不公平”为40分，“很不公平”为20分。总的来说结果还是令人满意的，绝大部分居民认为这些公共设施的使用是相对公平的。按分项比较来看，从图2中可以看出，公园的公平性最高，而北

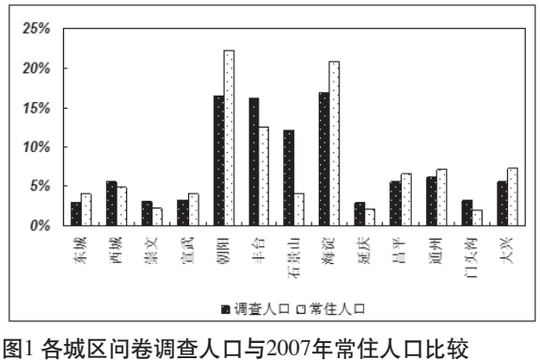


图1 各城区问卷调查人口与2007年常住人口比较

资料来源：1 145份问卷数据，北京统计年鉴2008

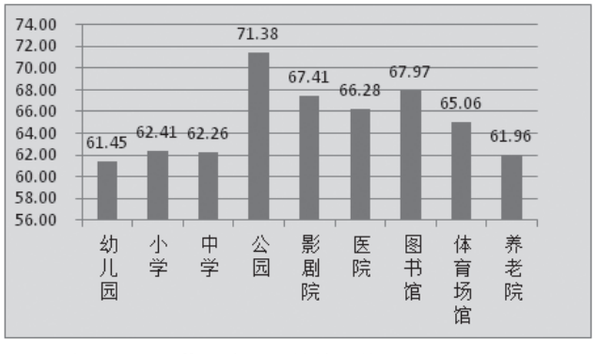


图2 北京居民对公共设施公平性的评价

京居民对幼儿园，小学、中学和养老院公平性的评价较低，这与我们平时获得的信息，如北京的入学难、学费高和教育资源非配不平均，养老设施建设不足等因素有很大关系。

2.2 对定点服务设施的评价低于网络服务设施

西方国家将公共设施基于空间分布差异性特征分为三类：（1）非定点设施服务，如警局、消防局、街道环卫站等，城市居民获得此类服务不一定要到达设施所在处才能得到；（2）定点设施服务，如学校、图书馆、医院、公园、体育场馆、公交和地铁站点等，这类服务需要居民到达设施才能得到；（3）网络设施服务，如供水、污水、电力、街道等，此类服务呈网状覆盖城市建成区（Ottsmann, 1994）。其中，定点设施服务具有效益随距离增加而衰减的特点，其非均质空间分布导致服务的差异性和不公平性，是西方学界相关研究的主体设施类型（江海燕等,, 2011）。在本次总规评估的调查结果显示，北京居民对市政基础设施的满意度较高，超过总规中的其他各项内容，对社会事业和社区层面的公共服务满意度则较低，参见表1。问卷采取李克特量表（Likert Scaling）的方式，将对各类城市建设项目的评价分为5级，从高到低分别是“非常满意”、“比较满意”、“一般”、“不太满意”和“非常不满意”。同时，将“非常满意”的得分设为“1”，“非常不满意”的得分设为“5”，以便计算满意度均值，故均值分数低的项目代表满意度高（以下内容中涉及到均值的地方都是依照这个标准计算出来的）。

表1 北京市总体规划实施评估的居民满意度综合评价

序号	评价项目	满意度均值（有效问卷数）	总排名
1	城市交通	2.63	6
2	住房政策	2.74	7
3	历史文化名城保护	2.61（1 323）	4
4	市政基础设施	2.48	2
5	社会事业发展	2.87	10
6	公共服务（社区）	2.85	9
7	公共服务（城市）	2.61	4
8	城市空气质量（环保）	2.77（1 313）	8
9	政府工作	2.59（1 324）	3
10	城市规划	2.36（1 298）	1
11	规划实施的总体满意度	2.65	

2.3 对社区层面和全市层面各项公共服务设施的评价存在差异

用相同的指标，将社区建设的有关内容与城市建设的有关内容进行对比，问卷调查结果发现，居民对社区层面的各项公共服务设施的评价低于全市层面的相关评价。如表2、表3所示，

对比之后可以发现，除了医疗服务设施之外，居民对社区建设内容的满意度普遍低于城市层面的相关内容（评价同样采取量表形式，1=很满意，2=比较满意，3=一般，4=不太满意，5=不满意，得分越高，说明对某项越不满意）。这个结果有可能存在评价不真实的情况，比如因为居民更关心自己身边的环境质量改善，因此使得满意度评价在社区层面更真实，而在城市层面，由于相对不太关心而导致打分不太真实，以至于使得两者比较存在差别。但不可否认，由于总体规划的全局性与战略性，的确存在更多关注城市层面的重大建设项目，比如轨道交通、奥运会场馆、大型公共服务设施等，而对更微观的社区层面的规划建设不能顾及。这是总体规划的特点，而且不可能改变，那么接下来的问题就是，是否较低层次的规划存在问题，以至于居民对社区建设的满意度评价不如城市宏观层面建设的满意度评价。

表2 公共服务设施的满意度评价（社区层面）

项目	医疗服务	文化娱乐	绿地公园	商业服务	垃圾清理	雨污水排放	体育设施	社会治安	绿化美化
有效问卷数	1 298	1 294	1 291	1 291	1 298	1 296	1 291	1 297	1 292
满意度	2.61	2.96	2.88	2.77	2.79	2.92	3.08	2.77	2.89
排名	1	8	5	2	4	7	9	2	6

表3 公共服务设施的满意度评价（城市层面）

项目	医疗服务	文化娱乐	绿地公园	日常购物	环境卫生	雨污水排放	运动设施	社会治安	大型商业服务
有效问卷	1 314	1 301	1 306	1 311	1 322	1 314	1 309	1 317	1 295
满意度	2.76	2.76	2.33	2.34	2.55	2.88	2.67	2.64	2.53
排名	7	7	1	2	4	9	6	5	3

3 研究展望

西方早在1960年代就开始对技术至上的理性规划进行反思，诺顿·郎（1959）作为第二轮规划范式转变的先行者之一，鲜明地指出不是规划是否会反映政治，而是它将反映谁的政治，规划人员试图实施的是何种价值观、以及何人的价值观（Long, 1959）。1960年代，保罗·达维多夫和托马斯·赖纳开始重视规划的价值属性以及政治属性。他们强调规划的目的或目标必须依托对规划期望达到的状态所作的价值判断（Davidoff and Reiner, 1962）。这一指导思想的转变反映到规划评估中，表现为否定结果决定一切的评价方式，而转向强调价值判断层面的评价，认为规划实施评价不应当只是真实的，更应当是正义的（Alexander & Faludi, 1989）。反观中国当前，一方面规划的地位不断提高（全国人大, 城乡规划法, 2008），另一方面，规划面临利益多元、未来的难预测等多种问题的挑战（何明俊, 2005），以至于近年来社会上不断有针对重大规划决策的群体事件或个体极端事件发生。究其原因，不能否认是当前许多规划内容被技术化、规范化，规划技术（工具）理性突出，价值理性缺失，漠视规划中最为核心的价

值——公平的价值，忽视物质环境背后的社会意义（黄亚平, 2009）。城市规划实践的侧重点虽然是城市空间，但空间并非没有意义的客观物质载体，而是一个塑造人、同时也被人塑造的社会维度（Harvey, 1988）。因此，规划实施的空间公平性问题值得规划工作者进行深入思考。

规划要实现维护社会公平、保障公众利益的目的，首先要从空间布局上研究城市规划在多大程度上实现了对居民生活影响的均衡性。实际上，由于规划目标和规划内容的安排，特别是大型公共服务设施和公共交通设施在空间布局上的非均衡性，导致规划实施存在空间分布上的差异性，这些差异，将对不同区域的居民生活环境造成不同影响。本文只是根据居民满意度问卷调查的统计结果，简单分析了公共服务设施存在的空间差异。至于这些差异在多大程度上受到规划实施的影响，还需要结合GIS技术、环境质量评价等方法，做进一步的研究。比如结合可达性进行公平性研究，运用比较成熟的GIS方法，分析不同社区对各类公共设施的可达程度，进而与其满意度进行相关分析，以确定可达性对公平性的影响。与国外相比，国内借助地理信息系统分析手段将可达性与公平性结合起来进行定量分析的研究成果极少（顾鸣东, 尹海伟, 2010），这一领域还大有可为。此外，通过问卷调查获得的大量居民和社区属性数据，结合相关、回归分析等方法，可以进一步从微观层面甄别影响公平性的相关因素。

总之，居民满意度从公众参与的角度反映了居民的感受，但也可能是主观与片面的，对规划实施的空间公平性研究需要将主观与客观结合起来进行，才能在今后的规划编制和实施策略上进行有针对性的改革。本文希望抛砖引玉，从规划实施的空间公平性分析入手，引发对该研究的重视，以便有更多的研究成果可以反馈到规划制订中，使得城市规划作为公共政策的认识有实质性推进。

参考文献

[1] Alexander E R, Faludi A. Planning and Plan Implementation: Notes on evaluation criteria[J]. Environment and Planning B: Planning and Design, 1989, 16: 127-140.

[2] Harvey D. Social Justice and the City[M]. Ira Katznelson, 1988.

[3] Liu Feng. Environmental Justice Analysis: Theories, Methods, and Practice[M]. CRC Press, 2000.

[4] Long N E. Planning and Politics in Urban Development[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1959, 25(6): 167-9.

[5] Davidoff P and Reiner T A. A Choice Theory of Planning[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1962, 28, may.

[6] Kareu Witten, Daniel Eneter, Adrian Field. The Quality of Urban Environments: Mapping Variation in Access to Community Resources[J]. Urban Studies, 2003(1): 161-177.

[7] Howden-Chapman P, Tobias M. Social Inequalities in Health: New Zealand 1999[M]. Wellington: Ministry of

Health, 2000.

[8] John R Ottsmann. Evaluating Equity in Service Delivery in Library Branches[J]. Journal of Urban Affairs, 1994, 16(2): 109-123.

[9] 北京市人民政府. 北京城市总体规划（2004年－2020年）. 2005年1月.

[10] 仇保兴. 19世纪以来西方城市规划理论演变的六次转折[J]. 规划师, 2003(11): 5-10.

[11] 黄亚平. 城市规划与城市社会发展[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2009.

[12] 冯建, 刘玉. 中国城市规划公共政策展望[J]. 城市规划, 20008, 32(4): 33-41.

[13] 郑国. 公共政策的空间性与城市空间政策体系[J]. 城市规划, 2009, 33(1): 18-21.

[14] 刘宏燕, 等. 西方规划理论新思潮与社会公平[J]. 城市问题, 2005(6): 90-94.

[15] 彭海东. 城市规划的公共政策特征[J]. 规划师, 2007, 23(8): 47-51.

[16] 何明俊. 作为公共行政管理的城市规划[J]. 城市规划, 2005, 29(12): 40-44.

[17] 杨宏山. 多元利益视角下的城市规划管理[J]. 中国行政管理, 2009(4): 8-10.

[18] 曹恒德. 论城乡规划管理体制变革的逻辑起点[J]. 规划师, 2009, 25(7): 82-85.

[19] 孙施文, 殷悦. 基于《城乡规划法》的公众参与制度[J]. 规划师, 2007, 24(5): 11-14.

[20] 李东泉, 等. 从政策过程视角论新时期我国城乡规划管理体系的构成[J]. 城市发展研究, 2011(2): 1-5.

[21] 宋彦, 陈燕萍. 城市规划评估指引[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2002.

[22] 住房和城乡建设部. 《城市总体规划实施评估办法（试行）》（建规[2009]59号）. 2009.

[23] 顾鸣东, 尹海伟. 公共设施空间可达性与公平性研究概述[J]. 城市问题, 2010(5): 25-29.

[24] 江海燕, 周春山, 高军波. 西方城市公共服务空间分布的公平性研究进展[J]. 城市规划, 2011(7): 72-77.

[25] 高军波, 周春山, 王义民, 江海燕. 转型时期广州城市公共服务设施空间分析[J]. 地理研究, 2011(3): 424-434.

[26] 陈锋. 在自由与平等之间——社会公正理论与转型中国城市规划公正框架的构建[J]. 城市规划, 2009(1): 9-17.

[27] 冯雨峰. 程序公平兼顾结果公平——城市规划师社会公平观[J]. 规划师, 2010, 26(5): 76-79.

[28] 张建中, 华晨, 钱伟. 公共设施分布公平性问题初探[J]. 规划师, 2003(9): 78-79.

[29] 张建中, 尉彤华, 华晨. 基于区位商数模型的公共设施空间分布公平性研究[J]. 华中建筑, 2012(2): 38-40.

[30] 刘晓霞, 王兴中. 城市社区的社区资源公正配置研究[J]. 人文地理, 2008(2): 39-43.

[31] 刘少丽, 顾小平, 裴友法, 刘涛, 乔鹏, 陆玉麒. 徐州市避震疏散场所的可达性与公平性[J]. 经济地理, 2012(3): 69-74.

[32] 尹海伟, 孔繁花, 宗跃光. 城市绿地可达性与公平性评价[J]. 生态学报, 2008(7): 3375-3383.

城市轨道交通建设提升城市区域竞争力之探讨

Discussion on Urban Rail Transit Construction Promoting City Regional Competitive Power

刘皆谊
Liu Jieyi

摘要：运用城市轨道交通系统的建设，来提升城市区域竞争力，已经是先进国家在城市发展策略的一个重要趋势。本文系统的分析轨道交通建设与城市区域竞争力提升之间的关系，找出轨道交通影响城市区域竞争力提升的因子，并从宏观、中观与微观角度提出策略，探讨城市发展如何以协调发展的方式，结合轨道交通的建设形成一体化开发，以达到城市区域竞争力的目标，进一步提高城市环境质量与运作机能。

Abstract: Use urban rail transit construction system, to enhance the city regional competitiveness is already in advanced countries in an important trend of urban development strategies. This paper systematically analysis the relationship between construction of rail transit and urban regional competitiveness, find mass transit factors affecting competitiveness in urban areas, and raised from the perspective of macro-, meso-and micro-policy development explore how urban development in a coordinated manner, combined with rail traffic-building for integration development in order to achieve the goal of competitiveness in urban areas to further improve the quality of the urban environment and operation functions.

关键词：城市轨道交通；城市区域竞争力；城市发展策略；协调发展

Keywords: Urban Rail Transit; City Regional Competitive Power; Strategy for Urban Development; Coordinated Development

作者：刘皆谊，博士，苏州科技学院建筑与城规学院副教授。cheyi913@126.com

导言

在许多发展轨道交通具有一定经验的先进国家，例如美国与日本，藉由轨道站与周边土地多模式的密切结合，使轨道站周边逐渐成为新的城市发展核心，已经是常见的一种城市开发手法[1]。而经由多样性交通换乘整合，让城市居民的出行模式重新调整，进一步使城市交通与城市空间产生重组，进一步改变原有城市所建构的组织系统与脉络发展，则是成熟发展轨道交通

的城市下一阶段的目标[2]。此种趋势的出现，代表城市区域对轨道交通建设的认知，不再只是着眼于交通问题的解决，而是希望城市能藉轨道交通建设，再度有机会调整原本城市发展与空间机能的不合理发展，进一步提高城市区域的竞争力。

本研究即是针对上述的问题，从轨道交通对区域发展的影响切入进行深入研究，并以此基础提出轨道交通建设提升城市区域竞争力的策略，进一步提供给城市管理层，作为在区域将进行轨道交通建设的状况下，修正城市区域发展策略的参考。

1　轨道交通建设对城市区域的影响层面

大部分人对轨道交通建设最直接的认知，是轨道交通建设本身具有的交通改善优势，但这只是轨道交通开发的一个面相。除此之外，轨道交通对城市区域的影响远不止在交通的改变，同时也延伸在下列两方面。

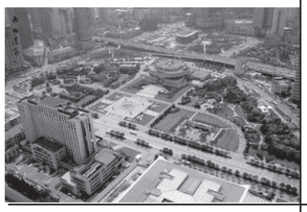
首先，轨道交通系统随着线网的扩大，将会使市民对轨道交通系统的依赖性增加。这种趋势基本能保证轨道交通建设地区每日将有固定的人流进入，而人潮在轨道站周边的聚集，代表着此区域中将出现新一轮的人流高度聚集空间节点，也会产生新的公共空间活动关系与活动聚散模式。作为城市管理者，若是藉此影响，在这些高度聚集的节点上进行控制，并同步考虑轨道站与周边的商业、交通换乘形成不同的结合模式，将有机会以轨道站作为触媒带动城市发展，为区域范围内城市土地创造出更高的价值。

其次，虽然轨道交通建设引导了城市区域发展局势的变化，使得区域获得了扭转发展的机会，但另一方面也会带来提高冲突的可能性。因此城市区域需要合理调和轨道交通对城市的影响，将轨道交通各类的影响合理转化至区域特性，降低轨道交通与城市之间冲突问题，同时要结合城市发展战略布局，才能让城市区域本身产生明显的改变；反之，若是忽略轨道交通建设对区域的影响，区域就只能单向接受轨道交通中交通功能的便利性，无法真正的对城市区域发展产生正面带动的效果，甚至是对区域发展造成更大阻碍。因此，作为城市管理者更应该理解轨道交通有哪些影响因子将影响到区域发展，这些影响因子又是如何转化至区域发展，并产生竞争力的提升，才能够创造轨道交通建设与区域双赢的局面。

2　对应轨道交通建设而改变的城市区域竞争力

藉由轨道交通建设所获得城市区域竞争力的改变，基本上可以视为一种战略发展的目标与结果。因此，我们透过对国内外具备区域开发特点，同时开发轨道交通较为成功的5个样本进行观察（表1），先梳理出城市区域因轨道交通建设所提升的竞争力，再藉此与轨道交通建设对城市区域的直接影响进行对比，分析出轨道交通影响城市区域竞争力影响因子。

表1　本研究所选取样本一览表

样本名	轨道交通建设时间	区域特点
上海市人民广场周边区域 	1993 年-至今，19 年	◎上海重要地标。 ◎上海传统至今的经济政治文化中心、交通枢纽、旅游中心。 ◎周边为高密度开发区域。
台北车站周边区域 	1996 年-至今，16 年	◎台北市重要地标。 ◎周边聚集高密度百货商业。 ◎发展过程中已出现衰败现象。 ◎捷运线的总枢纽，也为台北市三铁共构的交通枢纽。
台北捷运淡水站周边区域 	1996 年-至今，16 年	◎周边有淡水老街、八里等观光景点。 ◎地铁兴建前虽已衰败，但现又重新成为北部重要景点。 ◎为台北捷运淡水线终点。
日本东京都汐留地区 	2002 年-至今，10 年	◎为新建的东京都城市更新开发区域。 ◎区域内有地下与高架共三个轨道站，同时建有高架与地下步行系统。 ◎目前区域已发展为 CBD，成为东京都的心城市核心之一。
日本名古屋市荣地区 	1969 年-至今，43 年	◎属于日本发展轨道交通与地下空间较早区域。 ◎区域内有地下两个轨道站，同时建有连通的三个地下街与 Oasis21。 ◎区域内随着地下空间发展持续进行修正与调整。

资料来源：作者整理

2.1　城市区域环境具备吸引力

城市区域能具有稳定的发展机会，是所有想藉由建设轨道交通提高城市竞争力的一个重要目标。首先，结合轨道交通建设因为城市区域的可及与便利性显着的提高，就已经是让居民对于城市重新获得关注与兴趣，但除此之外，城市区域对于轨道交通所延伸与辐射的影响要是能

够再予以进行交通与城市活动系统的整合，则有机会重塑城市区域环境，并让城市区域产生改变。其次，在以高度发展城市区域便利性的概念之下，所引导出的地上地下一体化发展、城市的紧凑型发展，以及因而于整体运作上形成的城市机能提升，也都是让城市区域具备高度吸引力的一个竞争力的支撑。

在此项竞争力的提升上，主要包括下列4个子项目的竞争力：

（1）成为便利与令人喜爱的城市区域环境；

（2）城市区域紧凑型发展；

（3）地上地下一体化发展；

（4）城市区域整体机能运作的提高。

2.2 城市区域的可持续成长

从样本观察中，可以发现所有的城市区域样本，都能藉由城市区域与轨道交通的一体化建设，将区域原有的不利条件与劣势发展进行扭转，让区域发展更趋于合理，因而从中获得城市区域的竞争力，让城市区域能够形成可持续的成长。而为了达到促使城市区域朝向正面的可持续成长，吸引外来的各类人口是能否支撑城市区域可持续成长的必要关键，这也同时成为判断城市区域具不具竞争力的一个关键要素。例如，在日本东京都汐留地区[3]，这类轨道交通结合新市镇开发的城市区域，此竞争力的取得就特别明显；同时，因为让引入的各类人口形成支撑使得城市区域开发产生需求，以及支撑后所带动的开发优势，区域的均衡发展与土地开发的价值则是支撑城市区域的可持续成长的两个重要观察城市竞争力要素，样本中的日本名古屋荣地区[4-6]、上海人民广场周边区域、台北车站周边区域[7]等3个在轨道交通建设前就已具商圈发展的城市区域，在此两项竞争力的提升则是特别明显。在本项城市区域的可持续成长的竞争力提升上，包括下列3个子项目的竞争力：

（1）城市区域消费/工作/教育/居住的人口增加；

（2）土地开发价值提升；

（3）区域形成均衡发展。

2.3 产业链的创造与复苏

利用轨道交通的优势影响及制度的引导，城市区域能够形成新一轮产业链的重要支撑，这也是轨道交通建设对于许多城市管理者一个重要的吸引力，但此类竞争力需要透过城市区域的其它策略进行引导才能形成，包括各产业的聚集与轨道交通建设之间形成关联性，同时要创造出一定的就业岗位吸引区域外的大量人才，来刺激产业链的创新与复苏。再由新产业链带动相关的产业，例如服务业、旅游业与商业..等聚集性高的产业。在样本中的日本名古屋荣地区、台北车

站周边区域与台北捷运淡水站周边区域就很明显的是藉此达到产业的正向循环，藉此大幅提高了城市区域的竞争力。在产业链复苏的竞争力提升上，同时包括下列3个子项目的竞争力：

（1）带动旅游产业；

（2）产业聚集/商业竞争获得优势；

（3）人才聚集与就业岗位的增加。

2.4 城市区域自身条件的改变

在所选取的样本城市区域中，自身条件改变是所有样本都达到的一个状况，这些改变使得城市居民对城市区域重新燃起兴趣，因而改变了城市区域的衰败趋势。这些城市区域自身条件的改变，主要体现在发展上的潜力明显增加，大幅使土地开发的价值提升。

另一个主要因素，是因为城市区域的可及性增加，使得城市区域本身以及到达周边区域的交通条件都获得了改变，进而促使了更多的人愿意在轨道站周边影响区域逗留与活动，样本中的台北捷运淡水站周边区域即是因为交通条件的改变，使得原本逐渐没落的淡水老街重新成为台北的旅游重心[8]；而城市区域本身因为由小汽车主导的城市发展转变为由公共交通为主导的城市发展模式，在交通拥堵的现象上获得了改善，这在老旧城区的样本中特别明显，例如样本中的台北车站周边地区，就是因为轨道交通建设加上综合立体化的交通改造发展，使得原本长期拥堵的交通状况消失[9]。在城市区域自身条件的改变的竞争力提升上，同时包括下列4个子项目的竞争力：

（1）城市区域具备高速发展的潜力；

（2）城市环境的提升与改善；

（3）土地开发价值提升；

（4）交通问题获得缓解。

上述四类轨道交通建设所影响的城市区域竞争力提升的类型与其子项，代表着是轨道交通建设对于城市区域改变的每一种可能性，但要将轨道交通建设的影响，有效按照城市管理者的意图将其引导至城市区域使其产生变化，我们还需要找出轨道交通建设影响城市区域竞争力的因子，才能找出两者控制的关键策略。

3 轨道交通建设影响城市区域竞争力的因子

轨道交通对城市区域竞争力提升的影响因子，是存在于轨道交通对城市区域的直接影响与所提升的区域竞争力之间的一个过度媒介，透过城市区域在制度上将影响因子进行渗入与组织，城市区域才能够逐渐的将轨道交通影响转变为城市区域的竞争力。

3.1 轨道交通的直接影响

轨道交通的直接影响主要包括下列3点：

（1）强大引力的公共交通系统

轨道交通建设后，使得城市区域内出现了一个具备强大吸引力的公共交通系统，这个吸引力强大到足以形成城市区域改造的动力，并引导城市区域布局开始转变为以轨道交通为核心主体的建设发展趋势。

（2）城市区域之间便捷的移动

便捷的移动特性，更是对轨道交通运营的重要支撑，也让城市区域有稳定的工作、居住、消费、娱乐与就学的人口，并能够从关键点－轨道站对城市区域产生辐射性的影响扩散。

（3）带来大量与稳定的人流

提供持续与稳定的人流，是轨道交通建设对城市区域最直接也是最明显的影响，基本上所有的城市区域在修正本身的发展策略上，都是为了服务这些稳定人流进行考虑与布局。

上述所列的轨道交通直接影响，等于轨道交通建设在城市区域内形成了促使城市区域依此发展的动力，也使轨道交通建设成为了一个强大，能带动城市区域发展的“城市触媒”。

3.2 城市区域竞争力的影响因子

图1是本研究藉由5个样本分析所归纳出，关于轨道交通直接影响、影响因子与城市区域竞争力提升之间的关系图。从中可看出城市区域竞争力的影响因子彼此是一种相互交织的影响，并且是从多方面来支撑城市竞争力的提升。

3.3 影响因子的转化

要达到城市竞争力提升的目的，藉单一影响因子是无法达成的。需要透过多因子的结合与配套制度的实施，这些影响因子的介入又散布在城市区域的各种执行制度、轨道交通线网规划、城市规划、城市设计与景观设计之间，可以说是跨部门、各级计划与跨阶段执行才能有效让城市区域达到预设的竞争力提升。

同时，城市管理者需要在宏、中、微观的阶段依不同视角去审查，是否影响因子的转化有无按想法执行，并按发展战略、总体调整、细部调整..等阶段安排涉入的影响因子。同时，还需要评估建设这些影响因子的直接成本与间接成本，以及需要配套执行的策略，再取舍影响因子，控制投入的成本，才能够得到一个可执行的提升策略（表2）。

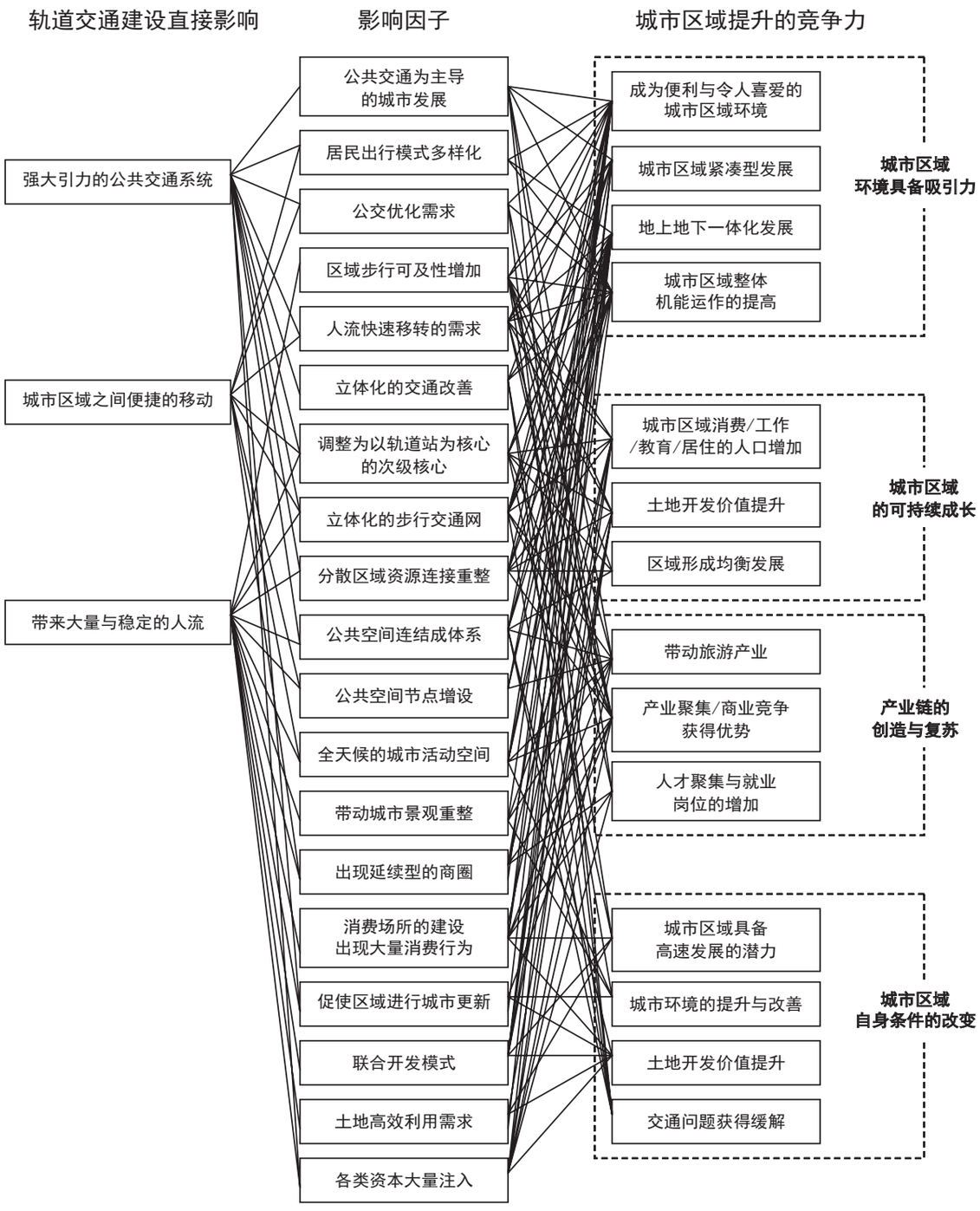


图1 轨道交通直接影响、影响因子与城市区域竞争力提升关系图

资料来源：作者整理

4 策略建议

表2 轨道交通建设提升城市区域竞争力影响因子涉入阶段与转化影响计划一览表

影响因子	涉入阶段			因子转化所影响的计划
	发展战略	总体调整	细部调整	
公共交通为主导的城市发展	●	◎		交通规划、总体规划、控制性详细规划
调整为以轨道站为核心的次级核心	▲	●	◎	总体规划、控制性详细规划、城市设计
立体化的交通改善	▲	●		交通规划、城市设计
人流快速移转的需求	▲	●	◎	交通规划、城市设计
公交优化需求	▲	●		交通规划
促使区域进行城市更新	▲	●	◎	总体规划、控制性详细规划、城市设计
各类资本大量注入	▲	●	◎	总体规划、控制性详细规划、城市设计
联合开发模式		▲	●	总体规划、控制性详细规划、城市设计
土地高效利用需求	●	◎		城市设计
分散区域资源连接重整		●	◎	城市设计
区域步行可及性增加		▲	●	城市设计、街道景观设计
居民出行模式多样化		●		总体规划、控制性详细规划、交通规划
立体化的步行交通网		●	◎	交通规划、城市设计
公共空间连结成体系	▲	●	◎	总体规划、城市设计
公共空间节点增设		●		总体规划、城市设计
全天候的城市活动空间		▲	●	城市设计、街道景观设计
出现延续型的商圈		▲	●	城市设计、街道景观设计、城市商业策划
带动城市景观重整	▲		●	街道景观设计
消费场所的建设出现大量消费行为	▲	●	◎	城市设计、街道景观设计、城市商业策划

资料来源：作者整理

为有效提高城市区域的竞争力，城市区域可从宏观、中观与微观的角度，以不同层次，分阶段的方式，相对应制定出正确的发展策略，让轨道交通建设的策略与城市区域的发展策略彼此间形成紧密相扣，使城市区域获得竞争力提升的效果。

4.1 宏观角度：城市区域如何在城市的轨道网中获得竞争力提升的策略

主要思考如何藉由轨道交通建设来引导城市区域的发展方向，并使其让城市整体获得竞争力的提升。

（1）策略1：巩固各区域的竞争优势

除了引导原本定位模糊的城市各区域发展定位趋于明确之外，还需要调整城市间区域与区域之间形成平衡发展[10]，包括在轨道沿线各区均衡设置居住、商业、娱乐、就学与工业的各类产业聚集组团链与片区，并以紧凑的城市型态来降低整体城市居民的交通出行距离，巩固城市各区域的居住与工作人口，使城市每个区域能保有竞争优势；

（2）策略2：明确区域在城市轨道交通网的定位

轨道交通建设在规划之初，首要目的应该与城市总体战略相契合，并重点的强调区域发展的特色，同时要确保轨道交通建设的影响力能够在区域与区域之间获得和谐发展，避免出现与相邻区域发展定位重叠的现象，造成城市区域之间无谓的竞合，让城市中经过轨道交通的每个区域能够出现最大的效益。

（3）策略3：控制各区域形成平衡发展

城市轨道网在规划时应依据各区现有与未来预测的人口数、人口密度、工作岗位数、产业发展策略来定位及布置城市内不同区域的轨道交通停留点，并依此推定区域中轨道沿线各轨道站的等级、规模与站距[11]。同时，还需要从轨道全线交通网与通过区域轨道线的两个角度，评估城市区域在建设轨道交通之后，对各区域的发展将会产生何种引力，以及预先在对应的城市总体规划中进行修正，确保城市区域不会因为轨道交通建设而出现发展失衡的现象。

4.2 中观角度：如何提升城市区域中各站点周边区域的竞争力策略

中观角度主要将视角定位在区域内的轨道交通影响范围，藉由建构围绕轨道站为核心并互相支持的各类城市系统，同步进行交通系统优化、紧凑发展的城市空间、扩大与轨道沿续的公共空间…等配合优化政策，使轨道交通与区域内的城市机能可以共同高效运作，并藉此调整各站周边区域内形成发展平衡。

（1）策略1：建构以轨道站为核心的体系与“核心圈+扩展圈”的开发模式

为了要将轨道交通的效益有效的从轨道站引导至周边区域扩散发展，建立以轨道站为核心

的空间层圈布局体系是一个主要关键。传统轨道站周边区域是以单一同心圆的模式来达成TOD的布局理念，但此种模式只能对于轨道站周边半径650米左右产生明显的影响，超过此范围的影响则会与轨道站的距离增加后递减[12]。

因此，建议在TOD开发模式的基础之上，以“核心圈+扩展圈”的结合模式（图2），在核心圈－轨道站周边影响范围内（轨道站周边半径500米）透过三向度的立体化的空间联系方式，建构网络状、无缝连接的延续步行带，将轨道交通的影响由轨道站直接引入周边地区，同时也强化轨道站与周边土地的联系与延续性。在扩展圈——超过轨道站影响范围的中、远距地区（轨道站周边半径500米~1 000米，及1 000米以上），则采用增设重要公共空间节点的方式，再以此为次核心形成与轨道站相连的次级网络，尽可能以渗入的形态增加轨道交通的影响范围。

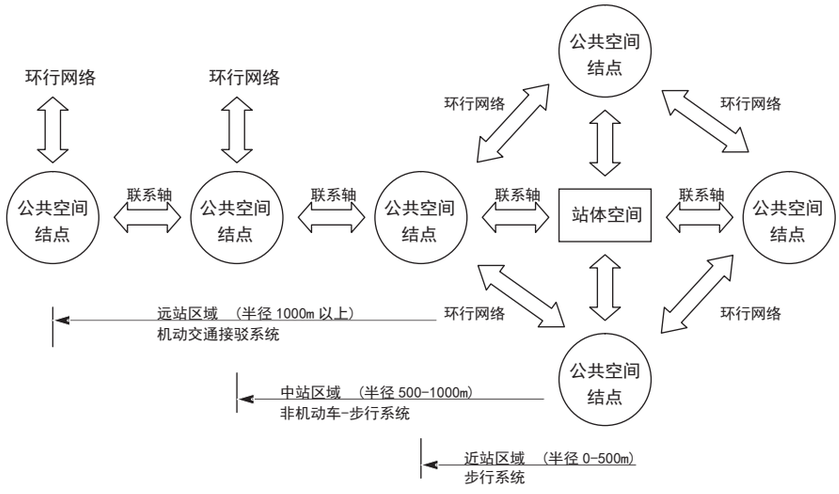


图2 以轨道站为核心的“核心圈+扩展圈”空间概念模型

资料来源：作者整理

（2）策略2：引导轨道交通与周边区域产业出现优势性组合

在进行围绕轨道站为核心的区域开发时，能够藉由分析城市区域内各轨道站所在地区范围的各类影响，结合轨道交通型态的消费行为、土地政策与产业分化等特性，对应所在区域的优劣势与发展需求，以多样性、整合的处理策略，创造出轨道交通与产业组合的优势性。例如，藉由地下连通以一体化的开发方式将轨道站周边旧的商圈，进行整合形成新的城市商圈；或是结合城市更新与轨道站进行同步开发，在轨道交通建设的同时，一并改变城市区域原有的劣势发展；又或是利用建设轨道交通同步建立步行网络，直接整合区域重要古迹与步行街，带动周边区域的观光产业，上述的这些策略都需要结合城市设计与城市区域的控制性详细规划，才能

得以有效实行。

（3）策略3：进行区域内的资源重整布局

轨道交通所引导的区域资源重整主要在两个方面：首先，藉由轨道交通外延的各种立体化通道，形成各种城市空间的通联，由于地上或是高架的连结方式可以打破地面建筑与交通的限制，因此可以让原本没有机会连接的城市资源，能够藉由联合开发或是土地共享策略等方式，使这些城市资源能形成在空间上的完整系统，并以此提高城市的运作能力。这些资源除了利用步行系统进行整合之外，也可以对车辆的系统进行资源整合，包括利用利用立体化的车行交通，结合立体化的交通枢纽，或是将周边地下空间的停车位利用轨道交通开发地下空间的方式重新进行连结。

其次，是最大化利用轨道交通的优势，创造出原本不具备条件的产业聚集模式。例如，可以将想发展的产业聚集布置在轨道站周边区域的地块，藉由土地联合开发的方式将轨道交通运输的优势来巩固聚集产业的运作；或是建立与轨道站直接相连的城市综合体与商业综合体，将各类产业在综合体进行结合；又或是利用“轨道交通+公共交通”的模式，将原本分散的各个旅游产业整合串连，进而创造出一个依托于轨道交通运输的旅游产业链。

4.3 微观角度：如何藉强化轨道交通影响与联系，提升整体竞争力的策略

微观角度的对应策略是建构在“人的活动”基础之上，也就是重新梳理与强化由轨道站至轨道影响区域内之间的各种人的活动组织，巩固TOD的开发模式来支撑围绕轨道站为核心的各类城市系统，最终保持轨道交通为区域所带来的竞争力。

（1）策略1：强化轨道站与周边地区空间与活动的延续性

在轨道站开发的同时，应该优先考虑强化的是空间与活动的延续性。在延续性的建立上关键在于需要打破地上与地下空间开发的局限性，在整体上形成一种新型态的区域步行网络。这些延续性的重新强化包括轨道站到住宅区、商业与交通枢纽的各类连接，并且以此同步调整地下、地面的街道景观，使活动的过程中出现多样性的城市风貌变化，让搭乘轨道交通的城市居民能够由轨道站至周边区域在各类城市的活动能够不中断，这可藉由地上地下一体化的城市设计与街道景观优化等进行区域微观的调整来达成目标。

（2）策略2：扩大周边区域与轨道站的步行可及性

除了强化空间与活动的延续性之外，还需要在连接轨道站周边的地块范围内，利用地上地下之间的结合点的布局，增设停留与转换的各类公共空间节点[13]，同步调整区域内包括各类人流的聚集与分流、原有地面与新开发的居住、商业、娱乐与增设交通换乘模式等各类城市居民自轨道站能够直接步行可及的活动面节点，在增加轨道站至公共空间节点的步行可及性概念之

下，改变轨道站周边区域的布局及强化运作机能效率，藉由扩大连结轨道交通与周边区域活动关系，强化轨道交通对周边区域的影响力。

5 思考与启示

要有效的提升区域竞争力，光只想利用轨道交通所带来的交通优势是不够的，需要藉由城市战略、城市区域定位、轨道站体周边城市空间整合等方式，配合城市发展战略、总体布局调整、细部设计调整，从上至下，并由宏观至微观的角度进行审视与调整，并建立一个沟通与整合的平台[14]，才能让城市发展与轨道交通在城市系统整合面上的扩大，以一体化的开发模式，将轨道交通的优势发挥出来，并让城市区域的质量真正获得提升。

此外，轨道交通建设提升城市区域竞争力的影响因子与城市竞争力之间，是一种具备连动、复杂的因果关系。在经过对影响因子的分析研究之后，我们认为城市区域在想利用轨道交通建设来提升城市竞争力时，应该优先考虑这些影响因子的执行可行性与成本，且应视城市区域的现状与财政状况，来选择影响因子与制定提升城市区域竞争力的发展策略，而且需要有辅助审查的机制稳定策略的执行，避免盲目的订定城市区域竞争力目标，影响到正常的轨道交通建设为城市区域所能带来的正面影响效应。

参考文献

[1] Christian Norberg-Schulz. Genius LociTowards A Phenomenology of Architecture[M]. New York: Rizzoli International Publications, Inc., 1979.

[2] Brian Richards, 著. 未来的城市交通[M]. 潘海啸, 译. 上海: 同济大学出版社, 2006.

[3] 何芳子, 丁致成. 2006日本都市再生密码:都市更新的案例与制度[M]. 台北: 财团法人都市更新研究发展基金会, 2006.

[4] 国土交通省都市地域整备局. 平成14年度名古屋大都市圏のリノベ·ション·プログラムの·现化推进调查报告书[R]. 2003: 32-38.

[5] 国土交通省都市地域整备局. 民间都市开发投资促进のための紧急措置（H13年8月决定）. 2001.

[6] 方韧. 日本名古屋市“荣”综合交通枢纽站的简介与启示[J]. 交通与运输, 2003(4): 29-32.

[7] 台北市政府捷运工程局. 台北车站地区与中华路地下街环境影响评估报告书——台北都会区大众捷运系统后续发展路网环境影响评估[R]. 台北: 台北市政府捷运工程局, 1993.

[8] 毛正羽.以人为本的都市－台湾实施都市设计之课题[J]. 建筑师（台湾）, 1993(226): 64-65.

[9] 刘皆谊. 台北车站地上地下一体化整合开发探讨[J]. 铁道运输与经济, 2009, 31(3): 35-38.

[10] 张昌硕, 金广君. 论紧凑城市概念下城市设计的作为[J]. 国际城市规划, 2009, 24(6): 108-117.

[11] 叶红. 轨道交通与土地利用互动发展模式研究[J]. 苏州科技学院学报（工程技术版）, 2010, 23(3): 68-71.

[12] 刘皆谊. 城市立体化发展与轨道交通[M]. 东南大学出版社, 2012.

[13] 潘海啸, 任春洋.《美国TOD的经验、挑战与展望》评介[J]. 国外城市规划, 2004, 19(6): 61-65.

[14] 刘皆谊. 上海结合地铁建设的城市再兴之路[J]. 建筑师（台湾）, 2010, 36(6): 90-94.

公众诉求与城市规划决策：基于城市设施使用情况调研的分析和思考

Public Appeal and Planning Decision: The Utilization Analysis of Public Facilities

陈晓键
Chen Xiaojian

摘要：城市基础设施和公共服务设施规划布局都关乎民生，对提高或改善人民的生活质量有直接的关系。它们的合理规划布局和科学决策一直是规划师和决策者追求的目标，但实际中却不期产生规划决策预期与使用、公众诉求的阶段性与供给、规划规范要求满足与现实需求满足等各种错位。论文从西安地铁二号线开通试运营前后地面交通情况变化、西安两大图书馆使用情况、西安基础教育设施分布和使用情况等调研入手，对城市基础设施和公共服务设施供给及使用中产生的种种错位予以分析，对公众诉求与城市规划决策的内在逻辑进行探讨，并从观念转变和公众参与两方面提出反映公众诉求的城市规划决策思路。

Abstract: The Infrastructure and public service facilities are related to living standards, and they have direct relationship with the enhancement and improvement of living qualities. So the reasonable layout and decision are the pursuit target of planners and decision-makers. However, in fact, there are inconsistent of planning decision expectation and utilization results. In this paper, the author addresses the relationship of public appeal and planning decision based on the survey of public facilities. Firstly, the author demonstrates the results of three case study. There are the traffic situation before and after the No. 2 subway operation, the utilization of Xi'an municipal libraries as well as the layout and utilization of primary and middle schools. Then the author analyses the inconsistent. There are planning decision expectation and utilization, the phases of public appeal and supply, and the planning code and realities. Thirdly, the author explores the logic of public appeal and city planning decision. Finally, the ways of city planning decision based on public appeal are put forward.

关键词：公众诉求；城市设施；城市规划决策；调研

Keywords: Public Appeal; Public Facilities; City Planning Decision; Survey

作者：陈晓键，博士，西安建筑科技大学建筑学院教授、博导。chenfq1008@yahoo.com.cn

引言

城市发展的目的是为了不断提高或改善人民的生活质量。城市规划作为市场力的反向牵引与约束力，它以平衡各种具体的社会需求、引导资源的合理平等配置、促进居民生活质量的提升为目标，在城市经济发展中促进社会公平的实现[1]。城市规划不仅是技术行为，也是行政行为。Healey等人通过对英国城市规划制度的回顾，指出到20世纪80年代，发展规划已经不再是提供确切的蓝图，而是成为规划政策原则的集成[2]。城市规划既通过规划方案的编制及借助有关法规的制定来控制城市物质环境发展，又通过正式或非正式的，制度化或非制度化的途径影响其他有关的公共政策的制定来迂回地达到规划干预的目的（张兵，1994）。因此，规划方案编制、城市政府和规划管理部门决策水平的高低及管理的实际效果都直接影响着城市经济、社会和环境效益的有效发挥[3]。应对从单一“经济增长”到促进生活质量和全面“社会发展” 的时代进步与发展要求的变革，西方城市规划已逐步从“为公众规划”转变到“与公众一起规划”。但由于城市居民在城市生活质量、公共设施使用和制度秩序等方面的感知上存在不同程度的差异，导致城市发展导向的多元混乱性[4]。国外发达国家郊区购物中心运营导致内城商业的衰退，以及广州“免费地铁”被挤爆导致政府取消实施仅5天的亚运公共交通全民免费措施，无不反映出公众诉求及城市发展的多元性。本文拟从城市基础教育、图书馆、地铁等与居民生活息息相关的城市设施供给及实际使用情况调研入手，探讨公众诉求与城市规划决策的内在逻辑，以期寻求充分反映公众诉求的城市规划决策途径。

1　城市设施供给及使用情况调研

1.1　关于西安地铁二号线开通试运营前后地面交通情况变化的调研

2011年9月16日西安第一条地铁线——地铁二号线开通试运营。地铁改变城市并带来居民生活的一系列改变已是不争的事实，地铁也是解决城市交通拥堵顽疾的公认“良方”。在开通前夕，人们寄希望于地铁在很大程度上缓解西安南北中轴线由来以久的地面交通拥堵问题。从试运行情况看，地铁也很好地起到了疏解人流的作用。地铁运行前四天，总乘坐人数超过50万人次。据有关统计：16日中午12时开始的正式试运营到当晚9时30分，西安地铁进闸客流为14.5万人次，17日、18日分别是17.9万人次和16.8万人次。

但地铁对西安南北中轴线地面车流的疏解作用并不明显。笔者组织学生分别于2011年9月14日和21日中午时段对西安南北中轴线小寨地铁口和龙首村地铁口附近交通量进行实地调研，结果表明：地铁运营前后，货车、出租车、公交车数量基本上没有发生大的变化。小轿车除了21日12；30~12：45数量有所减少外，其余时间段也均未有显著变化（图1—图2）。此后的跟踪调研和访谈也显示，地面交通拥堵问题并没有改观，特别是北稍门至北门段、西华门十子、

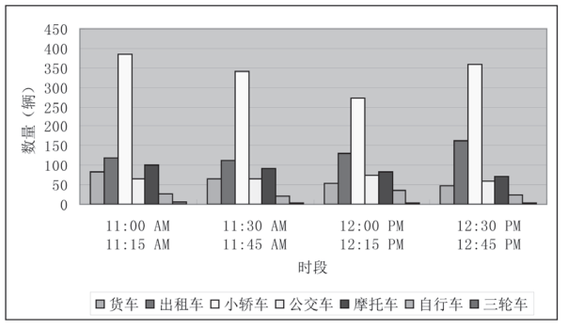


图1 2011年9月14日小寨地铁口车流量（星期三）

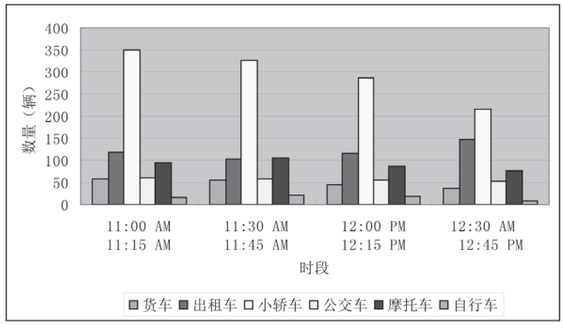


图2 2011年9月21日小寨地铁口车流量（星期三）

西稍门十子等长期拥堵地段在综合治理之前拥堵问题依然严重。2012年夏，西安开展多部门参与的交通拥堵治理，以缓解城市日益紧张的交通拥堵，上述地段也成为治理的重点。

1.2 关于西安两大图书馆使用情况调研

西安市图书馆于2000年10月26日正式开馆，主要有图书借阅、在馆阅览与读者自修三大主要功能。西安市图书馆共设置19个阅览室，2个自修室，共设有座位1000多个。各个分馆相对独立。有关报道和平日的调查均显示：阅览室使用率长期不高。同时调研也显示：自修者现已成为图书馆的主要服务对象。使用高峰期主要集中在假期期间，座位出现供不应求的情况，满座率达到100%，以中学生居多，其居住范围大都在距图书馆公交十站之内。另外准备参加考研、英语考试、专业资格考试和公务员考试等的学习者也比较多。自修室非假期期间满座率基本达到90%以上。

陕西省图书馆设借阅区六个，其中一到四区为开敞空间，实行开放式管理。除报纸阅览区外，各区不设专门阅览区，因借阅与自修空间开放性高、互通性好，座位利用率也相应较高。自带书阅读的读者所占比例较大。

调研显示：陕西省和西安市图书馆目前已突破了传统意义上的图书借阅和阅读功能，读者自修空间的需求日益增强，功能的复合性成为发展的主要趋势。

1.3 西安基础教育设施分布和使用情况调研

服务半径、班级数，每班学生数一直是基础教育设施规划有关规范重点关注的内容。理论上讲，若城市基础教育设施布局和决策完全遵循规范要求，则城市基础教育设施应呈基本均匀的分布。但从西安市中小学基础教育设施的分布来看，由于受人口密度，开发早晚、发展是否成熟等因素影响，内城所拥有的设施数量要远远大于开发相对较晚，或新近由城市边缘区变为建成区的外围城区，形成了明显的“中学教育设施集聚区” 和省级重点中学分布集中地。

内城区学区范围较小且交错叠置。外围城区及新区基础教育设施布局明显不足，服务半径多大于规范所规定的范围，最远的能达到2 000米。另外基础教育设施的利用上也存在空间分异现象。内城区大班化和外围区麻雀学校现象并存。从学生构成情况来看，外围城区，特别是城市边缘区学生主要是以农村居民和外来务工人员子女为主。

2　城市设施供给及使用情况分析

地铁建设运营、图书馆及基础教育设施规划布局都关乎民生，对提高或改善人民的生活质量有直接的关系。它们的合理规划布局和科学决策一直是规划师和决策者追求的目标。但实际中却不期产生规划决策预期与使用的错位，公众诉求的阶段性与供给的错位，规划规范要求满足与现实需求满足的错位等问题。

2.1　规划决策预期与使用的错位

修建地铁是特大城市缓解地面交通拥堵问题的常用措施之一。从西安案例来说，居民的出行方式，特别是乘坐公共交通还是驾驶小汽车出行有着明显的路径依赖：地铁的开通运营的确给原本乘坐公共交通工具出行的居民带来了极大的便利性，大大缩减了交通出行的时间成本。但地铁的运营并没有带来小汽车出行量的减少，地面交通拥堵问题依然存在。这一方面与西安目前仅有一条运营的地铁线路，没有形成网状，吸纳的出行居民有限有关，但另一方面，特别是从长远来看，地铁沿线，特别是内城区外围地铁沿线缺少用于交通换乘的公共停车场，也是导致地面小汽车数量无法减少的主要原因。

有些针对公共诉求度高的领域形成的规划决策，即使在国内外一些城市实施中已取得良好的效果，但在有的城市却产生了与预期不相一致，或暂时不相一致的结果。除地铁外，广州水上巴士、西安双层旅游观光巴士低乘坐率，西安经济技术开发区公共自行车低使用率等都是规划决策预期与使用错位的结果。这一方面表明不同城市规划政策实施环境存在差异，另一方面也揭示出支持某一决策的一揽子政策相比于单一政策而言效果明显。

2.2　公众诉求的阶段性与供给的错位

三个调研案例所反映的供给，均是针对某一公共领域的公众诉求而产生的决策结果。但随着经济社会的进步和发展，人们对城市基础设施和公共服务设施的诉求，因收入水平、受教育程度的提高而产生阶段性差异和诉求升级，而供给却因变动困难导致应对“惰性”和时滞性。以西安基础教育设施为例，供给的“惰性”和时滞性，一方面导致城市外围地区居民在设施选择上存在空间障碍。另一方面交通条件的改善和家庭收入水平的提高提升了人们向优质资源集

中区域流动的能力，使得从内城区扩散出去的居民不惜耗用更长的通勤时间继续在原来就读的质量较高的学校就学。设施诉求与供给的空间和时间不匹配也导致了交通量的增加，从而产生多种错位的叠加。

2.3 规划规范要求满足与现实需求满足的错位

西安经开区中心区文化设施人均用地指标为0.94 m^2/人，达到城市公共设施规划规范中文化娱乐设施规划用地人均0.8 m^2/人~ 1.0 m^2/人的指标要求，因此从指标上讲完全满足经开区中心区区级文化设施使用需求，然而现实中作为重要的文化设施的图书馆却存在平日座位利用率低与假日利用率增高，阅读室利用率低与自修室利用率高的显著差异。这反映出居民对单一设施内在功能使用诉求也呈现出阶段性差异。居民对图书馆使用的诉求已从单纯的查询、借阅向多元化发展，与此同时，图书馆的功能也从单一的外借，到外借与阅览，再到面向社会开放提供自修空间，从基本的“藏、借、阅”向“藏、借、阅、习、扬”综合发展。决策中仅考虑满足规划规范相关指标的要求已无法充分满足居民的现实需求，还要求在图书馆位置的选择及与周边设施关系的处理，具体的建筑设计，管理等方面应对这种发展趋势。

3 公众诉求与城市规划决策的内在逻辑

城市规划政策是城市公共政策的重要组成部分，城市规划的开展始终是在城市政策的支持下才能进行。（孙施文，王富海）规划编制产生失误，政府决策存在漏洞，就会导致公众利益受损。城市规划领域公共决策的基本结构和程序是大致相同的，即在西蒙决策理论的基础上包含“发现问题—确定目标—拟订方案—采纳方案—实施方案—检验决策”几个步骤[5]。从发现问题到检验决策都与公众诉求紧密相关，因此说对决策起到关键影响作用的不仅是决策过程的拟订，而且还包括决策的科学性和民主性[6]。当前规划职能的强化也对规划工作的科学决策、民主决策和依法决策提出了新的更高的要求。

近年来，有关市民生活和城市发展的各种公共治理中，政府决策受公众诉求的影响显而易见。笔者在城市规划领域公共决策的基本结构和程序基础上，尝试对公众诉求与城市规划决策的内在逻辑进行分析。理论上讲，公众诉求与城市公共政策和城市规划政策之间形成内外嵌套的两个循环：公众诉求通过公众参与平台（目前官方建立或许可的公众参与正式途径主要体现为7种形式：议（提）案式参与、公示及听证参与、咨询调研式参与、窗口式参与、信访式参与、活动式参与、媒体式参与）形成主流民意。大众传媒对某些命题的着重强调和这些命题在受重中受重视的程度构成强烈的正比关系。政府回应公众舆论，以民众参与为主的开放式决策模式和引入多元决策机制，形成城市公共政策，公共政策又会反馈和影响到公共领域。这一过

程形成外循环。城市规划政策是城市公共政策的重要组成部分，城市规划编制过程是城市公共政策决策循环过程中的内循环。规划的现状调研应充分反映社会各界的需求，规划编制成果是规划政策制定的依据（图3）。

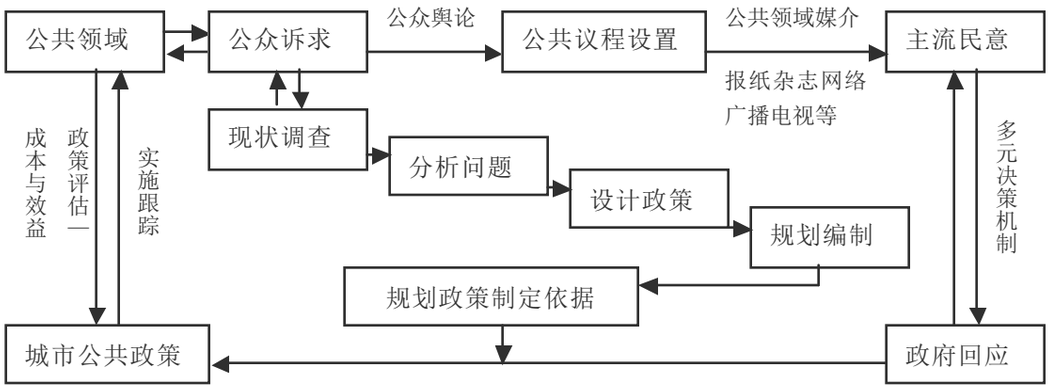


图3 公众诉求与城市规划决策的内在逻辑

在公众诉求与城市公共政策和城市规划政策所形成的循环中，公众诉求所产生的主流民意以及公众对政策的反馈都对政策的实施起着很重要的作用。在城市规划编制实施过程中，由于从业人员认识的局限和拥有信息的不完全性，不可避免地存在编制的局限性，依此制定的城市公共政策便会造成低水平决策力、高成本执行力，从而引起社会公众高度不满的后果。城市规划政策应体现城市不同团体对于城市建设的需求。规划政策不应只是政策制定和分析者的偏好，而应更多体现民众的政策意想。为了提高规划决策的科学性，我国一些城市在进行规划时，进行了大量的民意调查。如北京市2004年-2005年配合总体规划修编，开展了《北京城市总体规划民意调查》、《北京城市生活方式变革调查研究》、《北京城市居民生活质量提高意向调查》，这三项调查组成了规划部门的民意数据库，以校核规划决策的内容[7]。

由于现实中规划决策预期与使用，公众诉求的阶段性与供给，规划规范要求满足与现实需求满足等种种错位的存在，使得规划政策随经济发展和社会进步，以及人们诉求的变化，也发生相应的改变。如英国规划政策应对公众诉求的变化，在政策实施效果和效益评估的基础上进行了多次转变（表1）。这也是循环中所反应的规划师和决策者对政策实效性的不懈追求。

4　充分反映公众诉求的城市规划决策思考

4.1　观念转变：从做正确的事情到把事情做正确

由于规划存在的三种不确定性：一是关于规划相关环境的不确定性，如决策制定系统外围的任何事；二是在相关决策领域决策的不确定性，包括在决策制定系统内但与超越当下的问题决断

表1 英国20世纪90年代规划政策转变

	交通	住房	就业	废弃物管理
旧的范式	预测和供给——公共交通的市场供给和日益增加的道路建设投资（20世纪80年代中后期至90年代早期）	为新住房寻找空间（20世纪80年代至90年代）	优先为创造就业岗位的企业提供场地（20世纪80年代早期）	特定场地方法（20世纪90年代中期以前）
新的现实主义方法	强调管理道路交通需求	规划导向系统潜在地许可地方政府对住宅场地的位置有更多的控制；吸收增长：旧城更新	多层级商议，使得战略政策与实际场地安排更加一致；提升地方经济整体竞争力；保护景观及减少基于道路的旅行	废弃物长期战略规划；废弃物混合管理方法；清洁生产；废弃物最小化；废弃物的回收、再利用和循环利用

资料来源：据参考文献[2]整理

领域有关的决策；三是关于价值判断的不确定性，包括信息已经得到搜集但最终的决策回到价值回答的所有问题[8]，因而在复杂的决策环境中，人们很难对每一个行为所产生的结果有完全的了解和正确预测，不可能完全理性地做出决策，也无法获得全面的备选方案，因此，决策的正确性只是相对意义上的。相比较而言，在正确的决策下，通过不断的评估检验，不断地反馈，对决策加以修订完善，显得尤为必要。这也要求城市规划本身的内容、程序等进行相应的改革，以保证城市规划实施的实效性。

城市规划对于城市建设和居民生活的影响是长期的，而且空间影响范围巨大。城市规划政策的实施年限较长，许多要经历十年至二十年甚至更长的规划实施阶段。在此过程中，必然面临各种各样的环境变化：经济增长、收入水平提高，人们生活方式的改变等，这要求城市规划政策应拥有较强的灵敏性，能在环境变化时灵敏、有序地应变[9]。城市规划的效用不仅局限于规划对于当地居民等群体所带来的主观感受，还应该包括规划政策对地方决策环境条件的回应性上。

4.2 公众参与：全过程、深层次参与

城市规划作为一种政策工具，它的社会与政治意义已经发生了某种深刻的变化。很大程度上，作为公众诉求主要反映途径的公众参与已经成为影响城市规划技术与制度今后发展走向的一个重要的社会政治影响因素。国外一些发达国家，公众参与的方式、内容、范围的设置已

经成为规划制度安排的重要内容。公众参与的范围逐渐覆盖到规划的编制、决策、许可等各阶段，公众参与的程度也从形式化的听取意见逐渐深化为直接参与法案与政策的设计与调整以及具体的规划管理活动[10]。

“凡是生活中受到某些决策影响的人就应该参与到那些决策的制定过程。”（John Naisibitt）。城市规划决策贯穿着规划过程的始末，它在一定程度上决定着规划活动最终的成败。正确判断在公众参与条件下公众诉求作为规划内容的技术合理性与合法性的问题，以及解决将这一诉求体现在宏观性规划之中需要解决的种种技术性和制度性的问题，并通过规划的技术革新，不断提高规划编制的科学性和合理性，为政府决策者提供充分、全面、可靠的信息，可以大大降低政府的无意创租。

特别感谢李兰、肖智峰、马菊、黄楠、孙茹、宋柳豫、高华舆同学在调研过程中的辛勤工作！

参考文献

[1 钮心毅. 规划支持系统：一种运用计算机辅助规划的新方法[J]. 城市规划学刊, 2006(2): 96-100.

[2] Geoff Vigar, Patsy Healey, Angela Hull and Simin Davoudi. Planning, Governance and Spatial Strategy in Britain. An Institutionalist Analysis[M]. Macmillan Press Ltd, 2000.

[3] 胡娟, 方可, 亢德芝, 等. 城市规划视野下公共决策研究[J]. 城市规划, 2012, 36(5): 51-56.

[4] 范林根. 城市居民生活质量满意度调查研究——以上海市为例[J]. 山东社会科学, 2011(4): 148-150.

[5] 郑金. 城市规划决策中的寻租分析及其防[J]. 华中建筑, 2006, 24(10): 112-113.

[6] 王金水. 网络舆论与政府决策的内在逻辑[J]. 中国人民大学学报, 2012(3): 127-133.

[7] 刘欣葵. 规划决策研究方式的探索[J]. 城市规划, 2006, 30(5): 73-75.

[8] Peter Hall. Great Planning Disasters[M]. Weidenfeld and Nicolson, 1980.

[9] 杨卡. 基于公共政策视阈的城市规划决策方法探析[J]. 东北大学学报（社会科学版）, 2012，14(2): 142-146.

[10] 王郁. 公众参与及美国城市规划制度的发展[J]. 城市发展研究, 2009, 16(6): 59-64.

带形组团城市公交规划方法研究——以枣庄市为例

Study on Public Transportation Planning Methods of Linear and Cluster Cities: A Case Study of Zaozhuang City

罗宇龙　周俭
Luo Yulong, Zhou Jian

摘要：本文主要针对国内外城市规划过程中较常见的带形组团结构城市类型，分析带形组团城市特点，根据TOD理论，分析其在带形组团结构城市运用及实践。总结带形组团城市公交规划方法：剖析此类城市公交规划思路及程序，并研究如何正确选择适合此类城市的大容量公共交通模式。最后，通过枣庄城市公交规划案例，总结TOD思想在中国的城市的应用以及带形组团城市公交规划方法。

Abstract: This paper aims to study the cities of linear and cluster form which are common in the domestic and abroad. The paper studies the characteristics of this type of the cities. Based on the TOD theory, the paper analyzes the application of TOD idea, summarizes the public transportation planning of the linear and cluster form cities: the general planning procedures of urban public transportation and study the appropriate high-capacity public transport modes of this type of cities. Finally, the case of the public transportation planning of Zaozhuang city is listed in order to generalize the practice method of the public transportation planning of the cities of linear and cluster form and the application of TOD thinking in this type of cities.

关键词：TOD；带形组团城市；公交规划方法；枣庄BRT

Keywords: TOD; Cities of Linear and Cluster Form; Method of Public Transportation Planning; BRT of Zaozhuang City

作者：罗宇龙，同济大学建筑与城市规划学院博士研究生。luoyulong@gmail.com
周俭，同济大学建筑与城市规划学院副院长。yjq_tjplan@126.com

1　TOD概述

TOD（Transit Oriented Development）是指“公共交通引导发展”。20世纪90年代初美国著名建筑师、规划师Peter Calthorpe[1]给出TOD的定义为：TOD是指平均半径为0.25英里[1]，以公交站点和核心商业区为核心的土地混合利用社区。

TOD实质是在不排斥小汽车使用的情况下，以主要公交线路为走廊，以轨道交通站点或者主要的公共交通站点为中心，以适宜于步行和自行车的出行距离为半径，进行土地的高密度开

发，并采取居住、办公、商业、等用地的混合使用设计，以提高公共交通的使用率，并阻止城市的无序蔓延。TOD构成要素如图1所示。国外TOD实践案例比较成功的有库里提巴TOD发展走廊，如图2所示。

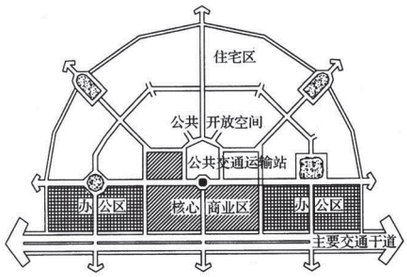


图1 TOD构成要素图

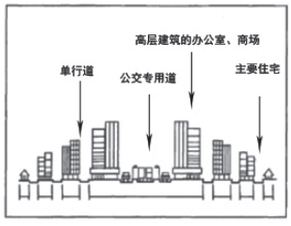


图2 库里提巴BRT沿线土地开发示意图

TOD提倡节约用地、紧凑发展、精明增长模式，通常具有以下六大特征，如图3所示。

TOD思想在规划领域已经有一段历史，马强（2003）针对近年来北美TOD的发展，介绍了北美TOD理念及精明增长理念[2]。至于TOD思想在中国的适应性的讨论也有很多相关的学者提出了不同的见解，也提出不同的规划方法及思考。比如：；赵红坡（2007）提出TOD策略适合我国城市发展的土地利用策略和交通体系[3]；蔡超（2011）提出了交通引导昆山城市发展[4]。此外，还有TOD理念模式在广州[5]、济南[6]]、晋阳[7]]、钦州[8]、深圳[9]、哈尔滨[10]、蓬莱[11]、南京[12]等城市的探索及应用。

本文重点针对国内外城市规划过程中较常见的带形组团结构城市类型，根据TOD理论，分析带形组团结构城市TOD思想的运用及实践，总结带形组团城市公交规划方法。

2 带形组团城市特点

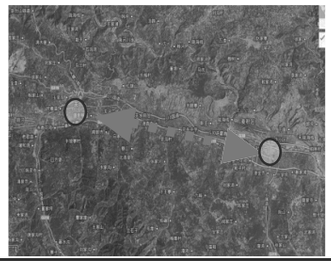
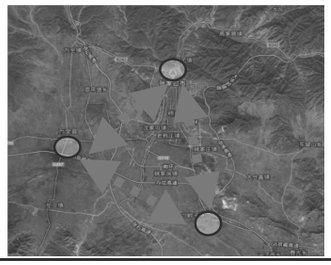
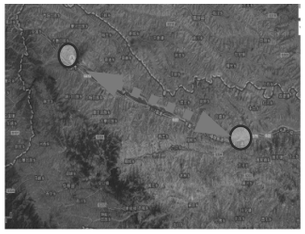
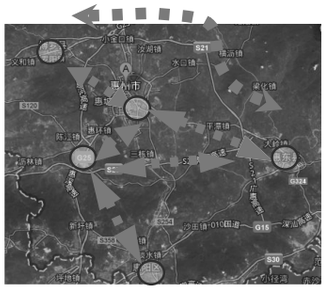
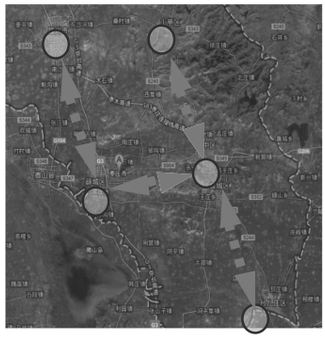
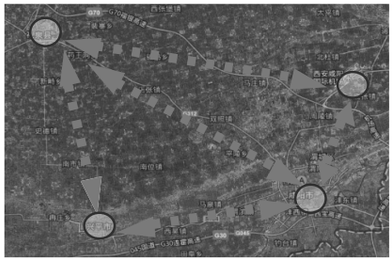
带形组团城市的形成通常是由于自然条件（如山脉、滨河等）等的影响，城市呈现带状分布，外围组团与之连片向两侧伸展。其功能结构具有良好的均衡感。如：青岛、兰州、深圳等。

带形组团城市在我国占有一定的比例，大城市包括：深圳、兰州、济南、宝鸡等，中等城市如：平凉、咸阳、张家口、天水、枣庄等。在全国范围内，带形城市数量为35个，其中中等带形城市约16个，如表1所示。



图3 TOD的六大特点

表1 国内部分带形组团城市示意图

	城市形态示意图	城市名字	城市形态示意图
天水		张家口	
平凉		惠州	
枣庄		咸阳	

带形组团城市普遍存在以下几个特点：

（1）组团间各自为独立个体，组团之间通道联系少。由于地理区位、行政划分或历史原因等原因，组团城市之间联系通道较少。或是组团间的联系通道等级较低，影响组团之间的有效联系沟通。

（2）组团间距离较长，且部分组团城市之间城市功能存在一定依附关系。由于规划原因，如新城建设初期，新的城市组团的城市功能未完善，其大多数城市功能需要旧的城市组团来完成，且由于两个组团间间距离较长，可能会出现“钟摆型”交通情况。

（3）组团间用地零星布置，缺乏有效规划。限于资金、人口等原因，组团间的带状通道周边的土地开发通常为“自然型”，即：缺乏有效规划的原始状态，用地零星布置，市政配套

设施严重不足。

（4）结构不完善，不成系统（图4）。组团A与组团B1，B3之间缺乏有效通道联系。且组团B1与组团C1之间也缺乏有效通道联系。

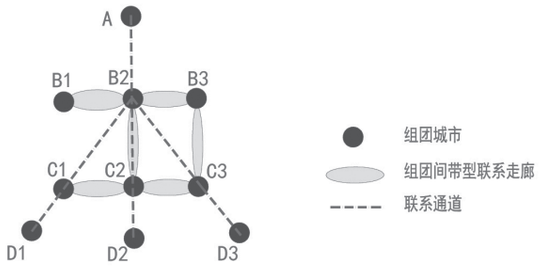


图4 带形组团城市示意图

交通联系不畅通，公共交通发展滞后。除了结构系统不完善外。公共交通发展滞后也是一个普遍问题。通常情况下，组团之间交通出行成本很高，影响组团之间的有效联系。

3 带形组团城市公交规划方法

3.1 规划程序

TOD策略的城市空间发展模式，应依据交通与土地利用关系，以可持续发展为最终目标，结合现状城市空间布局、规划城市空间布局，优化公共交通用户的空间分布，整合居住、商业和办公等用地与公共交通设施的用地布局，形成良好的公共交通运营环境，保证充足客源。其整个规划过程是一个不断反馈的循环过程[13]（图5）。

规划程序上，从整个城市空间战略规划角度出发，再到公共交通战略规划，充分考虑城市空间布局结构与公交系统之间的联动性，充分考虑公交系统与其他市政设施系统、公共设施系统等相关系统之间耦合性，以是否可持续发展为考量规划方案合格的标准，反复推敲规划方案，从而确定最终的规划方案。

对于客源保证，这里存在一个长远培育的过程，因为规划具有超前性及引导性，公交规划的线路需要引导城市土地的开发，所以在战略初期及规划实施末期需要统筹考虑远期潜在客流的大小。

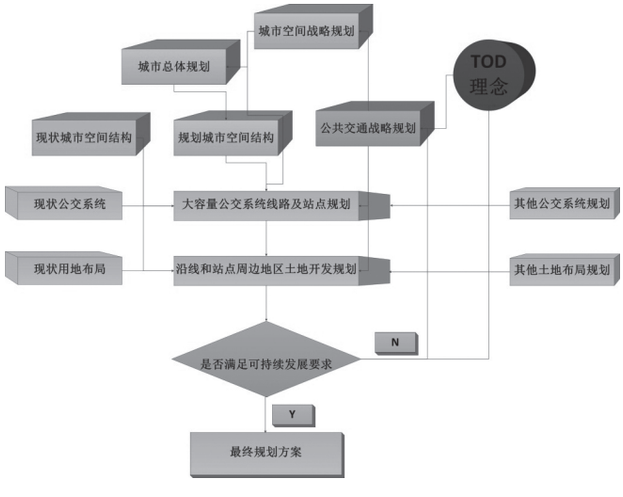


图5 TOD理念应用方法示意图

3.2 大容量交通模式选择

城市空间结构的塑造与人口、土地、资本等空间要素有很大关系，如何最有效的按照资源空间配置逻辑组织及分配资源，建构最优的城市形态？上节已讨论了如何应用TOD思想，选择组团式和带形发展城市的模式作为城市的发展战略。

在规划方案形成过程中，其中一项很重要内容就是选择大容量交通模式。大容量交通模式有很多种类型，比如：地铁交通、轻轨交通、BRT、普通公交等。如何选择适合带形组团城市的大容量交通模式是规划方案的一个关键的内容，对该城市未来的公共交通系统的模式有至关重要的作用，不但影响该城市未来空间结构的塑造，也将会影响未来整个城市居民出行模式。

本节重点讨论带形组团城市到底适合轨道交通还是BRT。

首先，对于轨道交通及BRT的建设条件，建设部有相关规定。据建设部规定，当城市每年的GDP 达到500 亿元以上时，被认为有条件建设地铁；城市每年的GDP 达到300 亿元以上时，则被认为有条件建设轻轨交通[14]。而BRT的建设成本、周期都能被经济总量一般的城市所接受。

其次，从客流条件分析，建设部有关文件规定，轨道交通线路近期高峰小时单向客流量达到1万人次时，可建设轻轨交通；当近期高峰小时单向客流量达到4万人次时，才可建设地铁系统。根据我国城市情况分析，通常认为人口在100万-200万人的大城市，高峰小时形成2万-3万人次的客流现象较普遍，配备中等客运量的轻轨交通系统已能满足公交客运的要求。而人口在200万人以上的特大城市，高峰小时常形成4万人次以上的高强度客流现象，这就需要采用大运量的地铁系统来承担[15]。

再次，从BRT、轻轨交通和地铁交通的经济特性来比较分析，表2从造价、建设周期、运营成本、运能等方面进行比较，。

表2　BRT、轻轨交通和地铁交通的经济特性比较

指标	BRT	轻轨交通	地铁交通
平均每公里造价（亿元）	0.2—0.7	2—3	6—8
建设周期	短	长	长
运营成本	低	较低	高
环境污染（相对）	高	低	低
对乘客吸引力（相对）	低	高	高
占用道路资源及对社会车辆的影响	大	较小	小
对沿线经济及城市发展格局的影响	弱	强	强
站距（m）	350—1 000	350—1 400	500—2 300
车厢座位容量（人）	40—120	110—250	140—310
正常行驶速度（km/h）	25—40	30—50	40—70
单向客运能力（万人/h）	1.5—2.5	1.5—3	3—6
安全性能	高	高	极高

从表2指标可以看出，采用BRT有平均每公里造价仅为地铁交通1/30，单向客运能力却是地铁的1/2以上。

在城市的发展过程中，在城市发展初期，地方政府的市政设施投资资金有限，没有足够的财力来建造地铁交通或者是轻轨交通，在这种情况下，可以采用BRT这种大容量的交通模式，来解决资金瓶颈。从投入产出角度来看，投资BRT是一个性价比高的选择。

随着城市的发展，城市人口进一步聚集，地方财政收入也将随之提高，BRT运能可能存在到达极限而无法满足逐步增长的客流需求。此时，可以将BRT线路改造成为运能较大的轻轨交通或者是轨道交通。

综上所述，在地方财力有限、城市土地开发初期及城市化进程较低的情况下，选择故BRT公共交通模式是很好的一种模式。

3.3 国内外BRT比较分析

3.3.1 BRT技术基本参数

国内外不少城市都开通了BRT，图6是亚洲不同城市BRT的信息（部分数据参考文献[16]）。

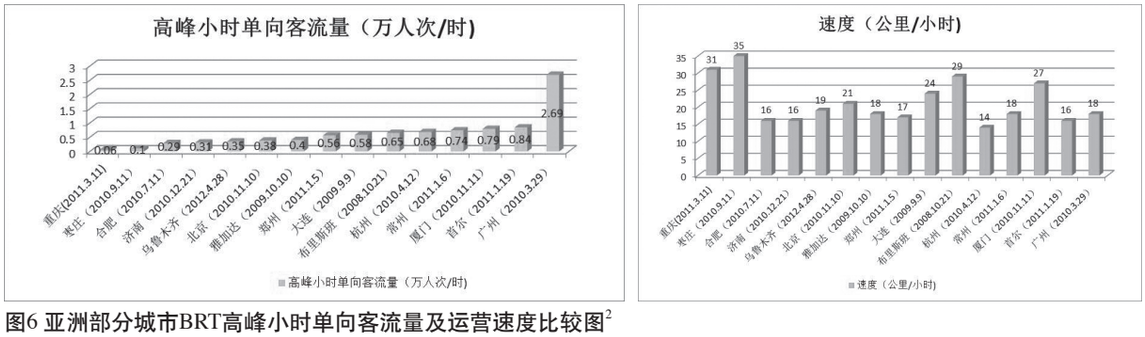


图6 亚洲部分城市BRT高峰小时单向客流量及运营速度比较图[2]

从图中可以看出，高峰小时单向客流量最大的城市为广州市。广州本身是一个大城市，其人口密集，出行量大。其次是广州BRT站点设计与地铁站点设计进行了物理融合设计，换乘方便，即广州BRT线路承担有地铁功能。总体上来看，亚洲BRT线路高峰小时客流量均小于1万人次/小时。

其次，运营速度最快为枣庄市及重庆市，这个与其道路条件良好、客流较少、上下客延误较少有很大关系。

3.3.2 投资金额比较

在投资金额方面，不同城市投资情况相差很大，如图7所示。

在国内，厦门BRT采用高架形式进行建造，其造价最高，达4.5千万元/公里。昆明及枣庄BRT造价均比较低，分别是0.60千万元/公里及0.61千万元/公里。

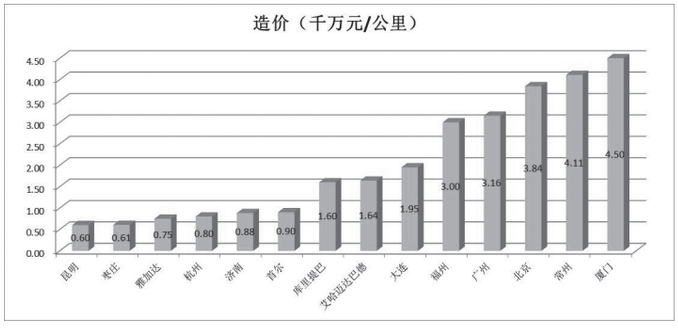


图7 国内外BRT单位里程造价图

3.4　小结

综上所述，带形组团城市的公交规划方法在选择大容量公共交通模式中，选择BRT为该城市公共交通系统是一个不错的选择。BRT造价低廉，其运营技术参数如高峰小时客流量、运营速度却有很大的优势。

4　案例分析：枣庄BRT

枣庄市于2007年编制完成枣庄市中心城区总体规划，确定枣庄市中心城区为“双中心双组团结构”[18]。

2008年始，上海同济城市规划设计院参与编制《枣庄市公共交通战略规划》。2009—2010年间，上海同济城市规划设计研究院编制《枣庄市综合交通规划》、《枣庄市BRT可行性研究》及《枣庄市公共交通规划》。其中，在《枣庄市公共交通战略规划》指导思想下，公共交通规划为重要的编制内容，而快速公交（BRT）则是公共交通规划专题中的核心内容。整个编制过程如图8所示。

其中，2010年8月，枣庄市BRT一号线开通；为了加强同城效应，2011年8月，开通了BRT二号线（枣台线）。

4.1　前期分析

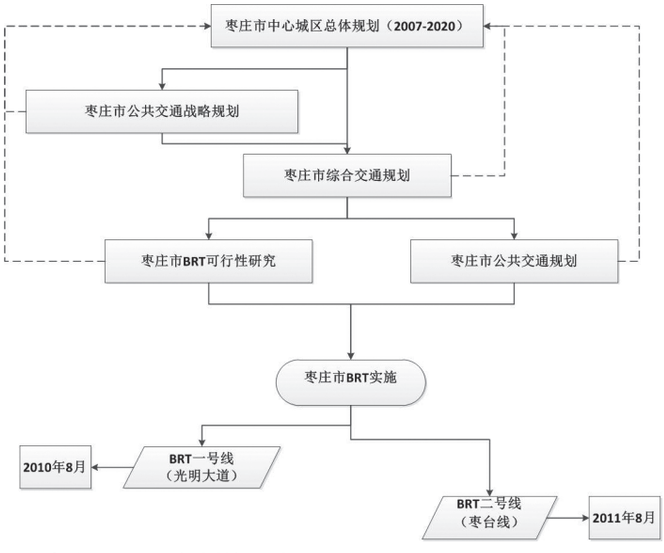


图8 枣庄BRT项目规划编制过程

枣庄市目前正处在高速发展阶段，对比中心城区土地利用现状图（图9）与规划图（图10）可以看到，从城市空间结构来看，枣庄市现状城市空间比较分散，市中区与西部高新区、薛城区之间距离超过20公里。

从城市结构上看，枣庄是典型的组团型城市，中心城区的三个组成部分市中区、薛城区、峄城区空间距离相对较远，交通联系不便成为枣庄同城化发展

战略的最大约束之一。根据《枣庄市城市总体规划（2010—2020）》，未来中心城区将形成“双城拥山”的整体格局。东西城区之间的快速交通联系是城市公交需要解决的关键问题。

要想打破自然条件造成的发展瓶颈，就必须通过技术手段提升出行速度，减少城市组团间的时间距离，使枣庄这个组团型城市能充分发挥城市结构上的优势，做到“分而不散”。

因此，提出了交通引导城市发展的理念，加强东西城区之间的交流，而根据枣庄实际情况（经济、人口[3]等），引入TOD理念，并选择BRT为主要的交通出行方式，联系东西两个重要的组团城市，引导城市的发展。

4.2 规划方案

根据枣庄市中心城区城市布局特点（图11—图12），结合远期规划空间用地布局及TOD的理念，对未来枣庄市公共交通系统发展进行规划，发展大容量公共交通，组团间空间发展推荐带形发展。

根据枣庄市的实际情况，在战略规划阶段，共规划三条BRT线路，如图13所示。在最终规划推荐方案中，如图14所示，规划光明大道BRT线路为“一主两支”的结构，B1线为主线，由东盛路至薛城火车站，Z1、Z2线为支线，分别由三角花园、文化东路至薛城火车站。三条线路在市中区的走向不尽相同，但其余部分呈高度一致，是典型的单一直达结构。

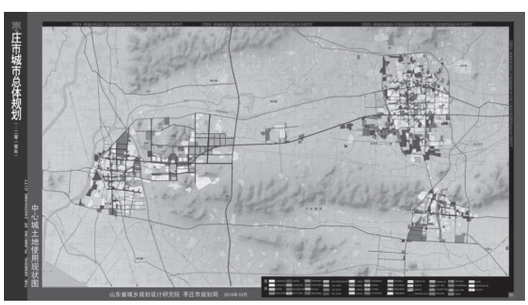


图9 枣庄中心城区土地利用现状图（2007）

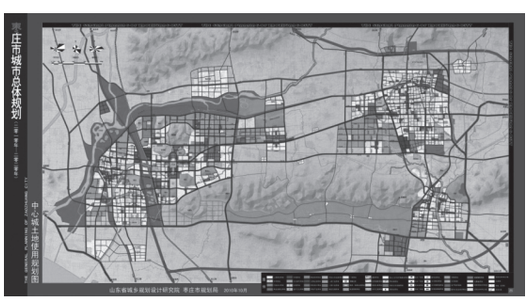


图10 枣庄中心城区远期土地利用布局图（2020）

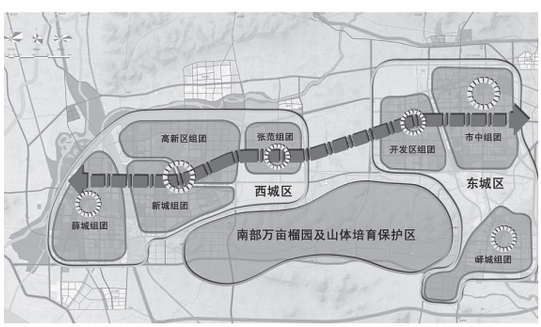


图11 枣庄市中心城区规划结构图

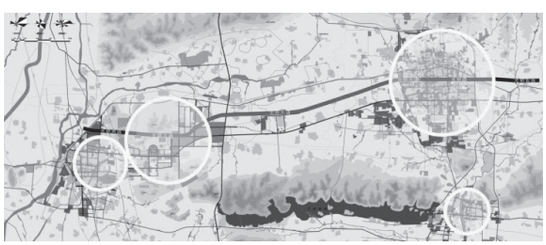


图12 近期规划理念分析图

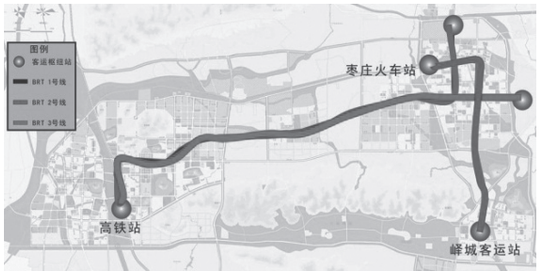


图13 战略规划方案示意图（2008年）



图14 最终推荐BRT运营示意图（2010年）

4.3　枣庄BRT评价

枣庄市中心城区2020年规划人口为180万，其市域城市形态显现为带形组团结构。从整个规划程序来看，枣庄BRT对其他类似的中等城市有很好的借鉴作用。

另一方面，从投资金额看来，枣庄BRT每公里造价为所有开通BRT城市中造价最为低廉的城市之一。

从城市品牌效应方面来看，BRT的开通对整个城市的形象有很大的提高，特别是BRT二号线，对发展台儿庄文化古城旅游有很大的促进作用。

枣庄市BRT系统从2010年8月开始搭建，BRT开通后，从运行数据来看，BRT运行速度良好，而BRT客流量分布、BRT满载率情况存在一定的问题。这些问题都应通过优化公交线路、调整发车间隔等措施予以改善。

BRT系统在开通初期，由于系统不成网络，其大容量、快速、便捷、低碳等特点都不能最大效能发挥出来，但随着BRT网络不断完善，BRT的优势必将逐渐发挥显现出来。

5　结论及展望

本文重点研究TOD思想在带形组团城市的公交规划中的应用，重点讲述了带形组团城市的特点以及带形组团城市公交规划的方法，文章最后通过枣庄公交规划案例，阐释了带形组团城市公交规划过程中TOD思想的作用。

TOD理念是可持续发展的重要思想。2011年，我国城市化率已经超过50%，我国的城市化已经进入一个关键的时刻。在这一时期城市机动化水平迅速提高，城市不断扩张，由于老城区土地及交通的限制，城市郊区化现象明显，应该采取适当的措施，如TOD策略，从而保持城市化健康快速可持续发展。

中国人口众多，目前全国400万以上人口城市是13个, 200万以上人口的城市有26个,100万到200万人口的城市有75个,但是50万以上人口的城市有229个[20]。

另一方面，中国土地资源稀少，为了保证有限的土地资源更高效的利用，可将TOD思想指导我国城市土地利用发展，提高土地资源利用率，加强城市规划和交通规划一体化整合，集约用

地。

只要这样，不仅能协同人口、交通、经济、环境、生态等各系统之间关系，还可以更好的协同基础设施和产业分布的空间布局。进而使城市整体效益的最大化。

致谢：在论文撰写过程中，得到枣庄市规划局吕凤仪副局长及上海同济城市规划设计研究院原工作伙伴大力支持，在此表示感谢。

注释

1 0.25英里=402.33600米

2 图中括号内数字为调研日期。

3 截至2006年底，中心城区人口64.6万，截止至2011年底，中心城区人口为80.5万，年增长率保持在6‰左右。此外，根据枣庄市总体规划，远期2020年中心城城区人口为120万人。

参考文献

[1] Calthorpe P. 未来美国大都市：生态•社区•美国梦[M]. 中国建筑工业出版社, 2009.

[2] 马强. 近年来北美关于"TOD"的研究进展[J]. 国外城市规划, 2003, 18(5): 45-50.

[3] 赵红坡, 彭西川. 公交导向发展策略研究及其在中国的应用[J]. 城市道桥与防洪, 2006(6): 22-25.

[4] 蔡超, 王树盛. 交通引导发展理念在昆山市城市总体规划中的实践[J]. 上海城市规划, 2011(2): 26-32.

[5] 张宝贤. TOD模式在广州轨道交通中的发展——以轨道三号线和四号线为例[J]. 建设科技, 2006(13): 122-123.

[6] 韩永军. TOD战略下的济南市公共交通发展研究. 山东大学, 2010.

[7] 宋敏, 范东旭. TOD模式在晋阳湖新城交通规划中的运用[J]. 科学技术与工程, 2011, 11(23): 5588-5593.

[8] 韦全有. TOD模式在钦州市的应用探析[J]. 广西城镇建设, 2008(9): 106-107.

[9] 林群, 宗传苓. 深圳公交导向发展规划实践[J]. 城市交通, 2006, 4(3): 5-10.

[10] 侯典建, 陈永胜, 张壮. 基于TOD的哈尔滨市交通规划研究[J]. 交通标准化, 2009(9): 146-149.

[11] 曹鸿雁. 基于TOD模式的蓬莱市旅游交通规划[J]. 山东建筑大学学报, 2011, 26(3): 215-218, 227.

[12] 顾志兵. 过秀成, 相伟. 南京地铁1号线开通初期TOD发展策略研究. 中国城市交通规划学术委员会2005年年会暨第二十一次学术研讨会. 北京, 2005.

[13] 莫一魁. "BRT主导型"TOD与城市空间有序发展[J]. 交通科技与经济, 2008, 10(5): 78-80.

[14] 李先逵. 我国城市轨道交通发展战略的思考[J]. 城市轨道交通研究, 1998, 1(4): 5-7.

[15] http://21mishu.com/Article/zhongjibaogao/kxxbg/201003/671484.html.

[16] Karl Fjellstrom. 中国快速公交系统发展简评[J]. 城市交通, 2011, 09(4): 30-39.

[17] http://www.chinabrt.org/cn/cities/param-quan.aspx?param=26.

[18] 山东省城乡规划设计研究院. 枣庄市总体规划（2007—2020）. 2007.

[19] 上海同济城市规划设计研究院. 枣庄市综合交通规划（2010—2020）. 2010.

[20] http://fjzn.net/newslist.asp?id=380.

中外独立型养老社区的设施配置及运营对比研究

China-foreign Comparative Study of Facilities Layout and Operation of Independent Aged Community

高沂琛 李王鸣 许建伟
Gao Yichen, Li Wangming, Xu Jianwei

摘要：随着人口老龄化程度的加深，养老问题成为未来发展亟需解决的问题之一。独立型养老社区是一种与市场结合的养老形式之一，我国还处于起步阶段，而发达国家已积累了较为丰富的经验。本文从独立型养老社区的设施配置和运营入手，选取美国、英国、日本的优秀案例进行分析，总结国外独立型养老社区设施配置的特点；并与我国的实际案例进行对比，揭示我国独立型养老社区设施配置和运营方面的不足，以期为我国独立型养老社区的建设提供参考和借鉴。

Abstract: With the rapid growth of aged population, the pension issues become one of the burning problems that need to be solved in the future. The independent aged community is one of the pension forms which combining with the market. The construction of independent aged community in China is still in its infancy, while the developed countries have accumulated rich experience. Starting with the facilities layout of independent aged community, this article selects three cases in United States, UK and Japan to analyze their features of the facilities layout and operation. By comparing with one of China's cases, this article tries to reveal the deficiencies on facilities layout and operation of China's independent aged community, and expects to provide lessons for the construction of China's independent aged community.

关键词：独立型养老社区；设施配置；设施运营；中外对比

Keywords: Independent Aged Community; Facilities Layout; Facilities Operation; China-foreign Comparative Study

作者：高沂琛，浙江大学建筑工程学院区域与城市规划系，博士研究生。
cherry_g0814@hotmail.com
李王鸣，浙江大学建筑工程学院区域与城市规划系，教授、博导。
liwangming@hzcnc.com
许建伟，浙江大学城乡规划设计研究院有限公司，高级工程师、副总规划师。
318309945@qq.com

引言

进入21世纪，老龄化将是我们发展所面临的长久且严峻的问题。我国第六次人口普查结果表明，全国60岁以上的老年人口比例已达到13.26%，较第五次人口普查上升2.93个百分点[1]，我国人口年龄结构已转变为老年型，已进入老龄化社会。快速增长的老年人口和相对落后的经济水平使我国的养老压力相对于发达国家更大；但从另一个角度来看，庞大的老年人口形成了巨大的银发市场，也带来了银发产业的发展机遇，催生了老年地产、老年金融、老年教育、老年旅游、医养产业等面向老年人的新型产业，也发展出了多样化的养老形式。

养老社区就是在这样的背景下发展形成的一种养老形式。养老社区发展历史较短，出现至今不过50余年，以美国太阳城为其最典型的代表。继美国之后，其他发达国家也不断尝试着养老社区的建设，同时融入自己国家的特色，创造了形式多样的发展模式。养老社区中的设施部分是其中最重要的硬件组成。由于我国养老社区的建设规划刚刚起步，还缺少针对养老社区建设的规范，导致国内部分养老社区存个重问题。因此，研究国外养老社区的设施配置，并与我国养老社区的建设现状进行对比，能够反映出我国养老社区建设中存在的问题，并为我国的养老社区的设施配置的完善提供借鉴。

1　养老社区概念及类型

1.1　养老社区概念界定

目前养老社区并没有一个明确的定义，相近的概念有美国的退休社区及丹麦的老年集合住宅社区。相对来说国内学者刘立峰对其的定义较为准确和全面，即养老社区为“在一个较大的地域范围内，以成套老年住宅为主，拥有适合老年人需要的公共服务设施，以及较为完整的社会服务体系，能为老年人提供生活照料和精神文化享受的康居社区，是一个特别适合老年人居住的小型社会。”[2]但从各种国内外实际案例来看，养老社区中并不一定必需要有老年住宅，也可以是居住型的养老设施，如养老院、老年公寓等。因此，养老社区的组成可分为硬件和软件两个部分，硬件包括老年住宅或居住型养老设施以及配套服务设施，软件则是社区提供的养老服务。其中，配套服务设施是养老社区中的一个重要的硬件组成，也是本次研究的重点。

1.2　养老社区类型

清华大学周珉燕指出，目前市场上已有的养老社区可以归纳为三种主要类型：一类是配建于普通居住区中的养老社区或养老住宅，一类是专门建设的综合性养老社区，还有一类是结合旅游、养生地产开发建设的度假型养老社区[3]，即混合型、独立型以及度假型。

独立型养老社区即为老年人专门建设的养老社区，入住者均为老年人，且一般规模较大，

设施较齐全，能够基本满足老年人的日常生活需求；混合型养老社区则是在普通住宅小区内加入老年人居住组团、楼栋或套型，规模较小，且与外界联系强；度假型养老社区是结合旅游业形成以季节性养生度假为目的养老社区，往往临近风景区或位于风景秀丽的农村地区。度假型社区一般为季节性短期居住社区，独立型和混合型的社区基本为养护型的社区，一般为久居性的社区。三类社区各有特色，内部设施的配置也不尽相同，其中独立型养老社区相对其他两类来说情况更为复杂，是本次研究的重点。

2　国外独立型养老社区的设施配置

国外独立型养老社区优秀案例很多，且各具特色，尤其是美国、英国、日本等发达国家的养老社区。因此，本文选取其中发展较为成熟的美国佛罗里达太阳城中心、英国Westbury Fields退休村以及日本奈良Nissay伊甸园进行研究，并从中总结这些养老社区设施配置的特点（表1, 图1）。

表1 案例基本情况

国家	社区名称	区位	概况
美国	佛罗里达太阳城中心	美国佛罗里达西海岸	始建于1961年，目前有超过17 000人居住； 居民必须是55岁以上的老人，18岁以下的陪同人士一年居住时间不能超过30天； 社区建有适应不同老人需要的多种住宅类型，以独栋别墅和双拼别墅为主，也包括多层公寓、独立居住中心、生活救助中心、生活照料社区、复合公寓住宅等
英国	Westbury Fields退休社区	英国布里斯托尔的西北部郊区	建于2003年，是英国第一家真正意义上为老年人提供各种居住服务选择的退休社区； 目前安养着大约230名55到102岁之间的老人，大多为移居者
日本	奈良Nissay伊甸园	日本奈良县河合町	于1992年开始营业，是日本第一个WAC（由厚生劳动省提出的养老社区建设事业）认定的养老社区； 占地37 231.53m^2，主要由9幢5层的带护理服务的收费老人之家组成，共397户（一般居室362户、护理居室35户）



图1 案例平面图（佛罗里达太阳城中心 奈良Nissay伊甸园 Westbury Fields退休社区）

2.1 配套设施配置特点

国外独立型养老社区的配套服务设施内容各有不同，但也具有一定的共性。

第一，设施类型都相对齐全，基本可以概括为基本可以概括为生活照料、医疗护理、文体娱乐及教育培训四个类别。其中生活照料设施还可细分为日常生活设施和居家养老设施服务设施；医疗护理设施包括医疗设施和护理设施，护理设施中还包括专门针对老年痴呆症患者和需要短期康复治疗人群的护理机构。文体娱乐设施包括运动健身设施、交流中心、图书馆、俱乐部等为老年人提供休闲娱乐活动的场所。教育培训设施包括老年大学和为老年人开设讲座、培训班等活动的场所。

表2 国外养老社区配套服务设施类型及案例的设施内容

设施类型		设施内容		
		佛罗里达太阳城中心	Westbury Fields退社区	奈良Nissay伊甸园
生活照料设施	日常生活设施	酒店、邮局、餐厅、教堂等	美发沙龙、酒吧以及餐厅等	/
	居家养老服务设施	老人照顾中心	24小时值班服务站	居家照料中心
医疗护理设施	医疗设施	综合性医院、多家专科医院和诊所	护理院内设医务室	19床的诊所
	护理设施	疗养院、护理院等	60张床位的护理院，包含痴呆老人特殊护理单元和短期看护服务	116床的短期入住及日间照料护理院；护理方案咨询中心
文体娱乐设施		娱乐中心、图书馆、保龄球馆、高尔夫球场、乡村俱乐部、美术馆、交流中心、交响乐演奏厅等	板球场、健身房、温泉浴场、槌球草坪、图书馆、保龄球场、居民休息厅、电脑房等	老年活动中心
教育培训设施		老年大学、培训班、兴趣小组等	培训班和老年大学，以及针对老年人心理及宗教信仰所开展的活动场所	老年活动中心提供场所开设各种讲座及培训班

第二，规模较小的养老社区综合性医疗设施一般不独立设置。作为案例的三个养老社区中除太阳城外，总体规模均不大，入住人数也有限。综合性医疗设施往往投资成本较大，同时其运作需要有一定数量的服务人口基础，而仅几百人的养老社区无法支撑一个综合医疗设施的运作。因此，多数小规模的养老社区均采取医护分离的方式，不独立设置综合性医疗机构，而是依托所在地方的医疗设施，或与地方医疗设施合作，采用上门看诊的方式，社区仅提供一些

日常必须以及紧急救助的医疗服务。如奈良Nissay伊甸园，社区中仅建设了一个19床的小型诊所，提供一些常见疾病的治疗、身体检查、紧急救助等医疗服务，其他疾病的治疗主要依靠地方的综合医疗机构，地方的医疗机构也会定期进行上门医疗服务，这在很大程度上减轻了社区的运营负担。

2.2　配套设施服务及运营特点

国外独立型养老社区的配套设施在服务和运营方面有着以下几个相同的特点。

第一，设施服务覆盖全年龄段、所有能力范围。国外独立型养老社区的建设均有一个鲜明的理念在背后指导，而“持续照顾”则是其中最重要的一点。“持续照顾”理念的核心是关照老年人生命历程中不同方面的需求，尽可能使需要不同程度护理照顾的老年人能长期居住在熟悉的环境中获得良好的照顾，注重连续性和综合化服务[10]。在这一理念的指导下，国外独立型养老社区内既有服务于健康老人的设施，又有针对失能、半失能老人，尤其是老年痴呆者患者的专用设施，真正意义上实现全程照顾。

第二，设施与地方共享共建。目前，如同太阳城那样几乎所有设施都独立且完备的养老社区越来越少，多数诸如商业、娱乐等设施和服务也与医疗设施一样是与地方共享。如Westbury Fields退休社区的居民会经常往来布里斯托尔市区，享用市里的设施，尤其是不同种类的商店。奈良Nissay伊甸园内部没有建设任何商业设施，但其中的居民可以方便地到达社区周边的商场、影院、车站以及大型医院；社区还提供了免费的班车服务，方便居民出行。同时，共享是双方面的，不仅社区居民可以享受所在地区的设施，内部设施对外开放也可对外开放。如Westbury Fields退休社区内的部分护理设施是与市议会合作的项目，除本村居民外也提供给外部老人，其内部的文体娱乐设施和活动也会对外开放，槌球草坪在夏季还会成为地方球队的训练场地；又如奈良Nissay伊甸园，其内部所有医疗、护理以及文体娱乐设施尽管和养老社区同为一运营商经营，但均对外开放，当地居民也可享用这些设施。设施的共享和开放让社区内的居民与当地居民得以融合互动，使得其中的老年人能够充分融入社会，不至于与外界隔离。同时高质量设施的开放可以吸引较多的人到附近居住，能反过来促进地方的发展。

3　我国独立型养老社区的设施配置——以杭州金色年华退休社区为例

老龄化程度的不断加深使得我国掀起了养老社区建设的热潮。各地方政府都在加强养老社区或养老服务机构的建设。同时，一些社会力量如房地产企业、社会团体等都看到了养老产业的商机，积极涉足养老社区的开发建设。目前，全国各地已有多处已建成或正在建设中的养老社区，其中也不乏一些较为成功的案例，杭州金色年华退休社区就是其中之一。

3.1 社区概况

金色年华退休社区位于杭州市转塘镇金家岭，北临午潮山国家森林公园，是浙江首家严格参照“国家老年住宅建设标准”，具有国际化老年社区标准的养老社区，于2008年正式投入运营，占地250多亩，总建筑面积10万余平方米。功能齐全，集居住、养生、医疗康复、旅游度假于一体；距离杭州主城区30km左右，距转塘镇中心约7km（图2）。



图2 金色年华退休社区规划平面图及实景

3.2 配套设施内容

金色年华退休社区由4个功能片区组成：居家服务区、中心功能区、配套服务区以及山体公园区，其主要配套服务设施基本集中在中心功能区和配套服务区表3。

表3 金色年华退休社区配套设施内容

设施类型		设施和服务内容	区位
生活照料设施	日常生活设施	食堂、小超市、酒店	中心功能区
	居家养老服务设施	24小时值班服务站，提供日常生活服务	居家服务区
医疗护理设施	医疗设施	与浙江省人民医院合作，设有社区医务室和康复病房	配套服务区
	护理设施	共280床位的护理公寓和养生公寓（不接收患有老年痴呆症及精神异常的老年人）	配套服务区
文体娱乐设施		老年活动室、休闲娱乐中心：内有阅览室、电脑教室、健身房、音乐室、练功房、乒乓球室、台球室、棋牌室、各类手工艺房等	中心功能区
		门球场、户外健身设施	居家服务区
教育培训设施		老年大学	中心功能区

4 中外对比分析

4.1 设施配置比较

首先，在设施的类型上，中外的独立型养老社区都包含了生活照料、医疗护理、文体娱乐及教育培训这些大类，且目前国内养老社区的设施建设质量和服务质量也与国外相差无几。但

细分到小类就可发现，国内的独立型养老社区缺少针对诸如老年痴呆症患者等失能老年人的专用设施。我国的独立型养老社区目前大多定位为面向中高端收入且生活能够自理的老年人，即使是需要护理的老年人也要求不能有老年痴呆等精神异常的疾患，导致设施类型在年龄、能力方面的断档。建设理念的缺乏，尤其是对全程照顾的理解不足，是造成这一问题产生的根本原因。

第二，中外独立型养老社区均采用医护分离的方式。如太阳城那样的大规模养老社区由于土地资源紧张、投资运营成本过高等原因已较少建设，近年来建设的独立型养老社区规模均不大。因此，这些养老社区都没有独立设置综合性医疗设施，而是选择与地方医疗机构合作或者利用地方的医疗设施。这也是未来养老社区发展的一个趋势。

4.2　设施运营比较

国外独立型养老社区十分注重与地方的融合，社区对地方设施的共享程度以及社区内设施和活动的开放率很高。这使的居民与当地居民得以融合互动，使得其中的老年人能够充分融入社会，不至于与外界隔离，有利于老年人的身心健康。同时也能吸引更多人到附近居住、工作，能够反过来带动地方的发展。而我国的独立型养老社区的设施完全靠自我完善，除医疗设施外不与地方共享，增加了养老社区的投资成本和运营负担。

但国外养老社是能够与地方进行充分的设施共享得益于国外的完善的地方公共设施配套。独立型养老社区由于环境、地价的原因一般位于郊区、小城镇或者村庄，国外即使是小镇、村庄也拥有较为便捷和完善的公共服务设施，社区内不需要再进行重复建设。而在我国，大多数城市郊区、小城镇或者村庄的公共服务设施都不完善。如金色年华退休社区周边步行范围内没有任何商店、银行、菜场等必要的生活设施，老年人日常出行需要靠公交或社区班车，较为不便。周边设施的匮乏也导致社区也必须在其内部建设本来可由地方建设的设施，使得建设和运营成本增加，带来了较大的资金缺口问题，给社区运营带来不利影响。实际上，金色年华退休社区至今仍处于亏损状态。

因此，我国的独立型养老社区可以走设施共建的路线，加强和地方政府、企业的合作，共同建设和完善地方所缺少的公共服务设施。建成后的设施可对外开放，同时服务于老年人和当地居民，并收取相关费用，既能减轻运营负担，也能促进地方公共服务设施的完善，还能促进老年人与当地居民的交流。

5　结语

我国独立型养老社区的规划建设还处于起步阶段，还存在很多问题。从目前的实践来看，我国独立型养老社区在设施建设方面已能与国际接轨，但还缺乏建设理念，对持续照顾的理解

不足，使得设施类型有所缺失，未能实现全程化养老。同时，由于地方公共服务设施的不完善等原因，导致设施共享程度不高。因此，国外独立型养老社区持续照顾的建设理念及设施共建共享的经验值得我们参考和借鉴。同时，也必须认识到，加强对城市郊区、小城镇、村庄的公共设施建设的重视才是提升养老社区品质，改善社区老年人生活环境的根本途径。

参考文献

[1] 国家统计局. 2010年第六次全国人口普查主要数据公报（第1号）[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/t20110428_402722232.htm，2011.

[2] 刘立峰. 养老社区发展中的问题及对策[J]. 宏观经济研究，2012，1：29-66.

[3] 周珉燕. 林婧怡. 我国养老社区的发展现状与规划原则探析[J]. 城市规划，2012，36（1）：46-51.

[4] John Bowker. A History of Sun City Center [EB/OL]. http://home.roadrunner.com/~sccinfo/scchistx.htm.

[5] ROGERS.R. Planning and delivering continuing care Retirement communities [R]. Bristol: Tetlow King Planning Ltd, 2011.

[6] EVANS. S, MEANS.R. Balanced retirement Communities? A case study of Westbury Fields[R]. University of the West England, 2007.

[7] The Health and Social Care Change Agent Team (CAT). Village people: A mixed tenure retirement community [EB/OL]. www.changeagentteam.org.uk/housing, 2004.

[8] CROUCHER. K. Making the case for retirement villages [R]. University of York, 2006.

[9] ニッセイ･健康福祉･.奈良/松･ニッセイエデンの･の施･概要[EB/OL]. http://nissay-seirei.org/profile/outline/index.html, 2011.

[10] 杨建军，汤婧婕，汤燕. 基于“持续照顾”理念的养老模式和养老设施规划[J]. 城市规划，2012，36（5）：20-26

加强文化设施建设　提升城市生活品质——城市文化设施建设的比较研究和规划探索

Strengthen the Construction of Cultural Facilities, Enhance the Quality of Urban Life: Comparative Study and Exploration of Planning on the Construction of Cultural Facilities

张萌 肖煜 边庆良
Zhang Meng, Xiao Yu, Bian Qingliang

摘要：21世纪城市竞争的重要一环是城市文化的竞争，越来越多的城市把“文化强市”作为增强城市竞争力、提升城市生活品质的重要战略。本文以天津市文化设施规划建设为例，首先明确了文化设施的概念及分类，对天津的城市文化总体特征与发展目标进行了解读；在此基础上，以国际比较研究的视角，重点分析了天津城市文化发展和设施建设与国外文化大都市的现实差距与不足；最后，从文化设施规划建设总体思路、文化发展目标的规划实施策略与途径、文化设施服务体系与相应指标确立、文化设施空间布局结构以及实施保障措施等多个方面探讨“文化强市”目标下文化设施的空间实现途径。

Abstract: In 21st century, an important part of the inter-city competition is urban culture, more and more cities take Culture City as an important strategy to strengthen the construction of cultural facilities and enhance the quality of urban life. With cultural facilities planning and construction of Tianjin as an example, the paper clears the concept and classification of cultural facilities and interprets the overall features and development goals of the urban culture of Tianjin. On this basis, in the perspective of the international comparative study, the paper focuses on realistic gaps and shortage with foreign cultural metropolis in cultural development and facility construction of Tianjin. Finally, the paper explores space realization of cultural facilities in the target of Culture City from several aspects, such as general idea of culture facilities planning and construction, planning implementation strategy and approach of cultural development goals, establishment of cultural facilities service system and the corresponding indicators, spatial layout structure of cultural facilities and the implementation safeguards.

关键词：文化设施；国际比较；规划建设；天津

Keywords: Cultural Facilities; International Comparative Study; Planning and Construction; Tianjin

作者：张萌，硕士，天津市城市规划设计研究院，规划师。34451614@qq.com

肖煜，天津市城市规划设计研究院规划一所所长，正高级规划师
边庆良，天津市城市规划设计研究院规划一所总规划师，高级规划师

引言

人类文明进步的历史充分表明，没有先进文化的积极引领，没有人民精神世界的极大丰富，没有全民族创造精神的充分发挥，一个国家、一个民族不可能屹立于世界先进民族之林。党的十七届六中全会提出“推动社会主义文化大发展大繁荣”的战略方针和促进群众文化事业和文化产业大发展大繁荣的总体要求，文化的发展已经上升为国家的发展战略。

21世纪城市竞争的重要一环是城市文化的竞争，随着经济快速增长和人民生活水平的提高，文化对于城市的重要性得到广泛认同。各个城市都在抓住这个机会努力进行文化建设，以求在城市竞争中占据有利地位，越来越多的城市把“文化强市”作为增强城市竞争力、提升城市生活品质的重要战略。

1　西方城市文化发展概况和基本趋势

1.1　西方文化规划的兴起和城市文化设施的多用途开发

20世纪中叶，由于西方国家陆续开始了经济转型和产业升级，许多城市面貌显露出了许多衰败的迹象——荒废的工业区、破败的港口区、废弃的老城区，并由此给西方城市社会带来了诸多问题。在此背景下，文化因素在规划理论中显得越来越重要。西方社会认为，要使得城市的发展在全球经济秩序中立于不败之地并能够取得突破，城市就必须塑造高品质的文化环境和优越的生活环境来吸引高层次人才，进而吸引更多的投资，让城市开始重新展现活力。正是基于西方城市的发展背景和现实问题的驱使，西方社会开始了“文化规划”，并在北美、欧洲及澳大利亚等地区掀起了热潮。

西方文化设施的多用途开发与建设最早出现于美国对文化设施的综合性布局与开发。例如纽约市的现代艺术博物馆、洛杉矶邦克山的加利福尼亚广场、达拉斯的达拉斯艺术区。这些案例的开发模式是通过将文化设施与办公室、零售、餐饮、娱乐整合，通过商业收入可以维持自身的运转，这类建筑综合体的出现可以提升城市整体的环境。同时，也可以结合房地产开发将图书馆、音乐厅、展览馆等与其他设施整合在一个屋檐下，向基层社区阐述文化艺术的重要性。

1.2　国际化城市的文化强市目标导向

进入新世纪以来，一些国家和地区特别是发达国家的一些国际化城市，愈来愈重视文化在

促进城市发展方面的特殊作用，纷纷从城市未来发展角度提出了一系列增强其文化竞争力的新要求、新目标。

在美国，纽约市当局文化事务部提出“促进和保持纽约文化的可持续发展，提高对经济活力的贡献度”；在英国，伦敦市市长于2003年2月公布了《伦敦：文化资本，市长文化战略草案》，提出文化战略要维护和增强伦敦作为“世界卓越的创意和文化中心”的声誉，成为世界级文化城市；在新加坡，2000年就制定了“文艺复兴城市”战略，提出新加坡城市的发展目标是“21世纪的文艺复兴城市，即国际文化中心城市之一”。

2　天津城市文化发展目标解读

基于天津市的文化发展基础和文化总体特征，为了深化落实天津的城市发展定位，《天津市委关于贯彻落实〈中共中央关于深化文化体制改革推动社会主义文化大发展大繁荣若干重大问题的决定〉的意见》中明确提出了天津市文化发展总体目标，即：在天津市空间发展战略规划指引下，全面提升天津的文化实力和竞争力，努力把天津建设成为“在全国具有重要影响力的区域文化中心，富有品质魅力和创造活力的文化大市、文化强市和特色文化城市”。天津要发展成为文化事业发展的领先区域、文化产业发展的集聚区域和文化产品创作生产的重要基地。

笔者认为，上述目标包含三个方面的深层含义：（1）“区域文化中心和文化强市”的目标定位强调了天津文化发展的对外职能，即成为华北乃至北方地区的区域文化中心，对周边地区产生文化辐射力，从而成为全国范围内的文化强市。（2）“文化大市”的目标定位强调了天津文化发展的内部职能，即文化设施和文化活动达到一定的数量规模，市民文化参与度达到较高水平。（3）“特色文化城市”的目标定位则强调了天津的特色化文化发展路径，即文化的发展要依托城市特有的文化底蕴，彰显“津派”文化特色。同时，“两个区域、一个基地”建设强调了文化事业和文化产业两个方面齐头并进的目标要求。

3　天津与国内外文化大都市的比较研究

天津市已经初步建立了覆盖城乡的文化设施体系，特别是“十一五”以来，公共文化设施建设成就显著，文化产业发展迅速，一大批文学艺术精品在国际国内具有广泛影响。然而同国内外城市文化发展先进城市相比，天津的文化发展和设施建设还存在一定的差距和不足。

3.1　区域文化影响力有待进一步加强和提升

目前，天津市与其“北方经济中心、国际港口城市”的城市定位相匹配，并能够表现文化强市影响力的国家级、区域级公共文化设施相对不足，距离“区域文化中心”的发展目标还存

在一定差距。这种差距的存在使得城市在举办国际性、区域性大型文化交流活动方面能力较弱，影响了区域文化影响力的提升（图1）。

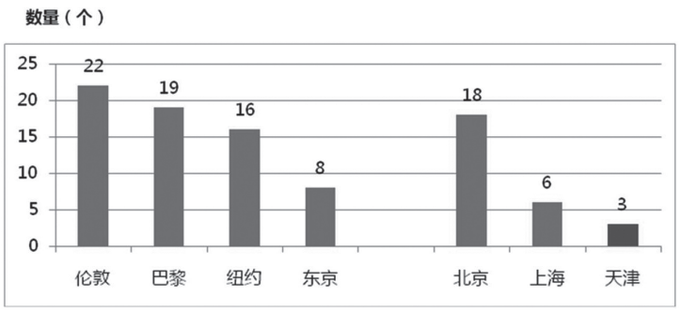


图1 2010年直辖市艺术表演从业人员比较（2010年）

3.2　公共文化设施总量略显不足

与北京、上海等文化大都市相比，天津在各级公共文化设施总量上还存在一定差距。以剧场、音乐厅和电影院数量为例，伦敦、纽约等主要国际文化大都市一般都在100座以上，而天津仅拥有数十个，天津城市公共文化设施的相对缺乏将在一定程度上影响城市公共文化服务能力。

3.3　部分公共文化设施建设标准相对较低

天津市部分区县级、社区级公共文化设施未达到国家标准确定的建设指标，公共文化设施服务水平有待提升。以图书馆和文化馆为例，各区县的区县级、社区级图书馆普遍低于国家标准[1]的低限（6 000平方米）；而区县级、社区级文化馆也仅有少数几个区县达到了国家标准[2]的低限（4 000平方米）。公共文化设施的建设标准直接影响着公共文化服务的品质，要实现“文化大市”的建设目标必须使公共文化设施达到相应的规模标准，以满足市民开展文化活动的需要。

3.4　城市文化特色有待进一步彰显

天津的漕运文化、相声曲艺、特色民俗等文化资源丰富、特色鲜明，但目前还缺乏相应的文化设施载体。“津派”文化的设施载体总量有待增加、种类结构和空间分布尚需完善，因此需要增加体现“津派”特色的文化设施，以使城市文化特色得以彰显。

3.5　文化事业投入相对不足

文化事业投入是城市公共文化服务的直接资金来源，是城市公共文化设施建设的重要保障。2010年天津市人均文化事业投入为43.55元，仅相当于北京、上海人均文化事业投入的一半左右，文化事业投入还有待增加。

4　天津城市文化设施规划建设途径探索

4.1　总体思路

城市文化设施建设是城市文化发展的硬件支撑和空间保障，也是实现“文化强市”战略的主要规划建设途径。文化设施的规划建设应当紧密围绕城市文化发展的总体目标，建立适应本地区发展实际的文化设施指标体系，并在城市空间发展战略的总体指引下实现文化设施的集中与均衡布局。文化设施的布局原则主要从以下三个方面考虑：

（1）覆盖城乡、功能完善、实用高效

形成完善健全的公共服务设施体系，统筹兼顾协调发展，充分发挥各层级、各类别文化设施的地位与作用。突出文化强市的引领功能，满足文化大市的基础需求。

（2）公益性、基本性、均等性、便利性

保障人民群众基本文化权益，整合资源，扩展功能，充分考虑与公共交通设施、城市商业设施的紧密结合。

（3）空间布局合理、结构层次分明

坚持相对集中、适度分散、合理优化、层次分明的原则进行空间布局优化，市级中心、区县级中心相对集中，乡镇、社区级文化活动站适度分散，按照人口规模、密度和服务半径进行合理布局，按照专业性、普及性需求，满足多层次文化需求。与旧城改造、城市拓展、新城建设相结合，实现文化设施建设与城市发展建设同步。

4.2　文化发展目标的规划实施策略与途径

天津的城市公共文化设施空间布局紧密围绕城市文化发展目标，从“增强区域文化辐射能力、提升城市文化影响力”“增加公共文化设施总量、提升文化设施建设标准”和“完善‘津派’文化的设施支撑体系、彰显城市文化特色”三个策略入手，通过不同类型、不同层级的公共文化设施的空间安排，形成实现规划目标的具体实现途径（图2）。

4.3　文化设施服务体系与相应指标确立

与文化设施的分类相对应，结合城市文化发展目标和公共文化设施分级，天津将构建涵盖两大系列、十大类别、四大层级构成的文化设施服务新体系。其中，两大系列是指公共文化服务系列和文化产业系列，十大类别包含图书展览、文化活动、广播影视、新闻出版、演艺娱乐、数字内容与动漫、文化创意园区和文化主题公园、文化会展和艺术品交易、文化旅游以及广告业，四大层级包括国家与区域级-天津市级-区县级-社区级（乡镇级、村级）（图3）。

文化设施指标体系涵盖文化设施千人指标、设施水平和城乡统筹三个层面的主要指标，以支撑规划目标的实现。其中，千人指标是指千人文化设施用地面积达到800平方米/千人；设施水平指标包括：市级和区县级文化设施用地面积达到200～300平方米/千人，社区级文化设施用地面积达到150～200平方米/千人；城乡统筹指标是指新城“三馆、两院、一宫、一店”、中心镇“两馆”、一般镇“一站”、村“一室”全覆盖[3]。

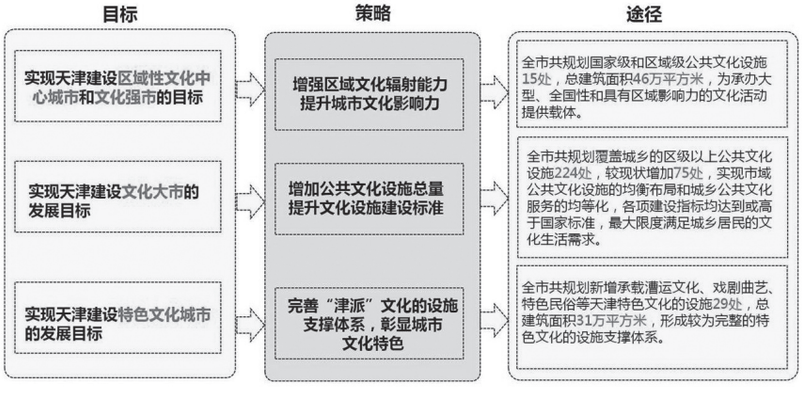


图2 城市文化发展目标的规划实施策略与途径示意图

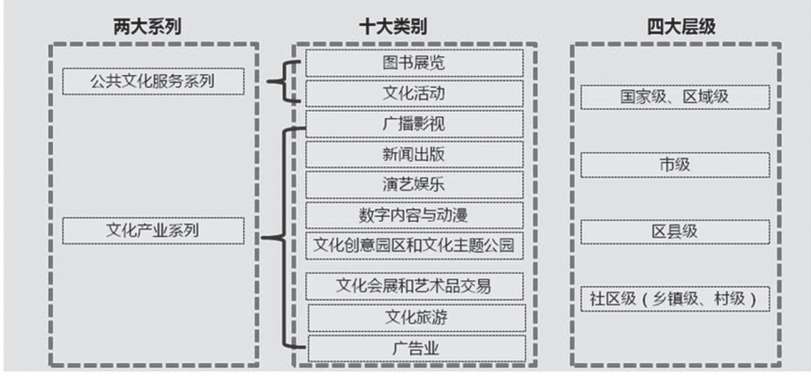


图3 天津市文化设施规划体系图

4.4　文化设施空间布局结构

天津市文化设施总体布局与城市空间发展战略确定的城市空间体系相统一，强调中心城区和滨海新区作为市域“双城”的文化辐射作用，突出海河作为城市发展主轴线的特色文化承载功能，形成“两心、一带、多点”的文化设施空间布局结构（图4—图5）。其中“两心”是指中心城区和滨海新区核心区，作为市域范围内文化发展和文化设施布局的核心地区；“一带”是指运河海河文化带，依托运河、海河地区独有的区位优势和良好的文化积淀，形成大型文化设施和特色文化设施集中布局的发展带。“多点”是指市域范围内的十一个新城，发展成为区县文化设施布局的集聚点和带动区县文化发展的重要辐射点。

（1）“两心”之一：中心城区

结合城市空间发展战略提出的中心城区空间布局结构，中心城区形成由市文化中心、西站文化副中心、柳林文化副中心和北部新区文化中心构成的文化设施布局中心体系。

（2）“两心”之二：滨海新区核心区

滨海新区核心区重点是依托滨海新区文化艺术中心，打造集群众艺术、图书展览、科技普及、文化传媒等功能于一体的大型文化综合体，成为辐射带动滨海新区乃至市域文化发展和文化服务的核心地区。

（3）“一带”：运河海河文化带

运河海河文化带根据其文化特色和未来文化功能定位划分为三大主题、六个区段。通过“文化起源-文化发展-文化未来”的主题演绎，实现运河文化、民族工业文化、近代历史文化、现代都市文化、海洋特色文化等天津特色文化的空间承载，打造运河海河特色文化带。

4.5　实施保障措施的思考

需独立占地的文化设施要划定用地控制线并纳入控制性详细规划，以法定规划控制文化设施用地。与其它设施合建的文化设施要严格按照规划确定的配置标准，在控制性详细规划中明确合建的位置、性质、规模等具体内容，形成完整的土地细分导则和建设控制导则，落实文化设施的用地指标和建设指标。

在文化设施用地的具体管理上，对于现有的基层文化设施用地，不得随意改变使用性质。对城乡建设确需征用文化设施用地的，必须做到先建后拆，或建拆同时进行，重建的文化设施规模不低于国家标准。

加大对公共文化设施建设的投入，市和各区县应设立公共文化设施建设专项基金，并列入本级财政预算，专项基金随财政收入的增长而增长，增长比例不低于当年政府支出的增长幅



图4 天津市空间发展战略示意图

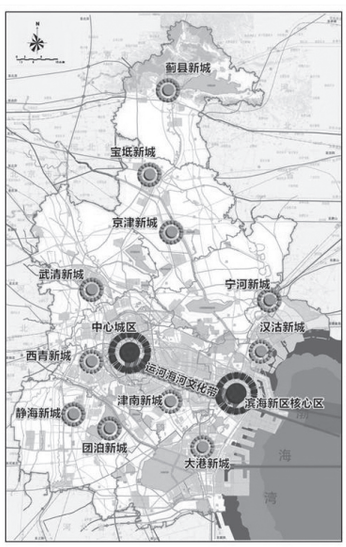


图5 天津市文化设施布局结构

度。区县级财政要进一步加大向基层和农村倾斜力度，对图书馆、文化馆、博物馆、乡镇（街道）综合文化活动中心等公共文化设施建设要给予重点支持。

5　结语

文化的发展不仅是满足城市居民精神文化生活的需要，也是加快城市经济发展方式转变，提升城市生活品质的必然要求。然而，“文化强市”的战略离不开文化设施的支撑。作为市民文化活动和文化产业发展的空间载体，文化设施在城市文化的发展中发挥着重要作用。因此，整合城市文化资源，统筹城市文化设施布局，促进城市文化设施规划建设体系的完善，提升公共文化设施建设标准和水平，是文化民生视角下“文化强市”目标的重要实现途径。

注释

1《公共图书馆建设用地指标》ZBBZH/GT-2008。
2《文化馆建设用地指标》（ZBBZH/WHG-2008）。
3 新城“三馆、两院、一官、一店”是指图书馆、文化馆、博物馆、影院、剧院、青少年宫和书店；中心镇“两馆”是指图书馆、文化馆；一般镇“一站”是指文化活动站；村“一室”是指农村文化活动室。

参考文献

[1] 邓竹松. 城市文化设施布局规划研究[D]. 长沙: 中南大学, 2011.
[2] 沈建军. 重庆市都市区文化设施空间布局和文化功能研究[D]. 重庆: 西南大学, 2010.
[3] 孙丽深. 福州公共文化设施专项规划的研究[J]. 福建建筑, 2009(11): 7-9.
[4] 谭平. 文化设施配置优化问题研究[J]. 科学学研究, 2010(2): 256-262.
[5] 田冬迪, 芮建勋, 陈能. 上海市公共文化设施数量特征与空间格局研究[J]. 规划师, 2011(11): 24-28.
[6] 李仂. 城市文化载体规划框架研究[D]. 哈尔滨: 哈尔滨工业大学, 2007.
[7] 魏宗财, 甄峰等. 深圳市文化设施时空分布格局研究[J]. 城市发展研究, 2007(2): 8-13.
[8] 王伯伟, 江浩. 作为城市触媒的公共文化设施及其设计[J]. 华中建筑, 2007(2): 102-104.

应对城区洪水：经济角度的分析
Adaptation to Flooding in Urban Areas: An Economic Analysis

埃里克·海基拉
Eric J. Heikkila

作者：埃里克·海基拉，美国南加州大学。heikkila@usc.edu

Abstract: New Orleans and Bangkok offer two vivid examples of major urban areas impacted in recent years by massive inundations of floodwaters. The advent of climate change promises to encroach upon many more cities; yet urban planners, infrastructure planners and other policy makers lack a clear and consistent framework for analyzing the costs and benefits of alternative modes of adaptation. This paper offers a primer on the economic analysis of three distinct modes of adaptation, with a view to assisting planners in determining the best course of action for their respective cities. The first mode of adaptation entails physical modifications to the environment through building of dikes, levees, canals, and installation of pumping stations and related infrastructure. The second mode of adaptation is to modify land uses, and in particular to locate or relocate vulnerable resident populations and businesses away from flood-prone areas. The third type of response is to concentrate more efforts on clean up and recovery after the fact rather than on prevention or avoidance. The cost-benefit calculus of each response mode will vary from one place to the next. Our analysis is designed to help planners determine which of these three adaptive responses to urban flooding are best suited to their own local circumstances.

Introduction

New Orleans and Bangkok offer two vivid examples of major urban areas impacted in recent years by massive inundations of floodwaters. The advent of climate change is likely to encroach upon many more cities as anthropogenic activities and the associated global warming consequences increase, placing more populations at risk (Parmesan and Yohe, 2003). The resulting impacts have and will continue to make cities more vulnerable to challenging climatic events such as intense heat waves, droughts, and/or flooding inundations caused by a rise in sea level and intensification of storm surges (IPCC, 2007; McCarthy et al, 2000).

The complex nature of climate change makes it difficult to accurately predict flooding events, which makes choosing the right response strategy more challenging. Delays in responding to climate change is preferable in some cases because it allows more time to collect necessary information to make more informed decisions (Leary, 1999), but it is not the best option for cities already dealing with the challenges caused by flood inundation. The most suitable response would be to direct adaptation to the local level which would allow cities to immediately address climate induced vulnerabilities (Naess et al, 2003).

There is a wide diversity of adaptive responses that are available so the challenge is to determine which strategy to undertake, when to do so, and where to apply them. National and local governments have long considered adaptation, but few have actually developed and implemented actionable plans (Carmin et al, 2012). The Netherlands is among the forerunners in adaptation planning having successfully applied a cost benefit analysis in selecting and implementing their flood protection strategy. The analysis was useful in determining the optimal level of protection for their proposed dike system (Jonkman et al, 2004). To further expand upon their contribution this paper offers a primer on the economic analysis of three distinct mode of adaption to assist planners in determining the best course of action for their respective cities. The first mode of adaptation entails physical modifications to the environment through building of dikes, levees, canals, and installation of pumping stations and related infrastructure. The second mode of adaptation is to restrict at-risk land uses, and in particular relocate vulnerable resident populations and businesses away from flood-prone areas. The third type of response is to concentrate more efforts on clean up and recovery than on prevention or avoidance. The cost-benefit calculus of each response mode will vary from one place to the next. Our analysis is designed to help planners determine which of these three adaptive responses to urban flooding are best suited to their own local circumstances.

Analytical Framework

An understanding of the economic fundamentals can help urban planners be more effective in responding to climate change challenges (Mechler, 2005). A cost-benefit analysis allows planners to evaluate the optimal level of benefit that can be derived from each mode of adaptation response given their circumstances and level of investments (cost). From an optimizing perspective, each potential adaptation strategy or program ought to be applied insofar as its marginal benefits exceed the corresponding marginal costs. Figure 1 illustrates

this basic point by comparing two alternative adaptation programs. Each program has a distinctive cost-benefit profile, and the optimal levels of application are determined accordingly[1]. Moreover, we may expect that these curves will vary substantially from one setting to the next. Thus, one size is unlikely to fit all, and so the appropriate adaptation strategy must be determined contextually. While this is an easy principle to articulate in the abstract, it is not realistic to expect that such detailed cost and benefit information would be generally available. The approach taken here, therefore, is to develop a practical methodology that builds on these cost-benefit principles in a systematic manner, yet is accessible and meaningful to non-expert practitioners. To do so we examine in some detail the specific nature of the alternative adaptation strategies enumerated above, with a view to identifying the underlying structure of the costs and benefits of applying those strategies in a given setting. Rather than focusing on a futile attempt to quantify these curves in detail, we consider the conditions that are most likely to favor specific adaptation programs. This approach generates "rules of thumb" that can provide a rough guide for local governments in at-risk areas. For them, acting promptly is a necessary but not sufficient response. Having a practical guide for identifying and acting upon more suitable adaptive strategies is therefore a priority.

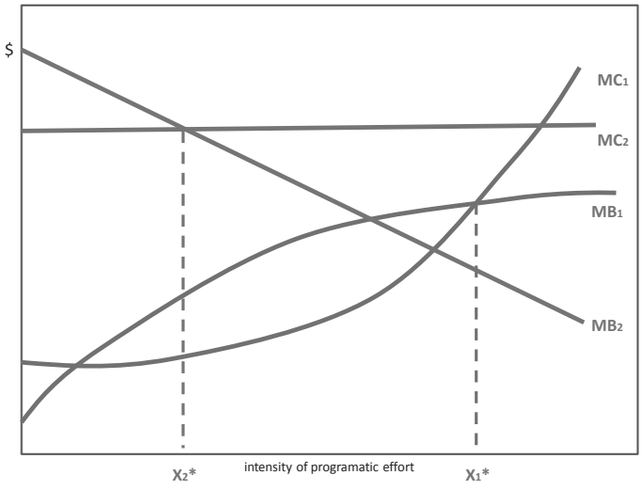


Figure 1 Optimal intensity of alternative adaptation programs

Prevention through Modification of Physical Environment

Adaptive Topography

The first strategy we consider addresses the flooding issue from a topographical perspective. Flooding arises when low lying lands become awash in water that overflows riverbanks, surges in from the sea, accumulates from excessive precipitation, or some combination of these factors. A direct response to this situation is to modify the natural landscape to reduce the potential for such flooding. Common means of doing so include construction of sills, dikes or levees as barriers against rising waters (Bedsworth and Hanak, 2010; Blanco et al., 2009; Bramley and Bowker, 2002; Smith and Lenhart, 1996). Other

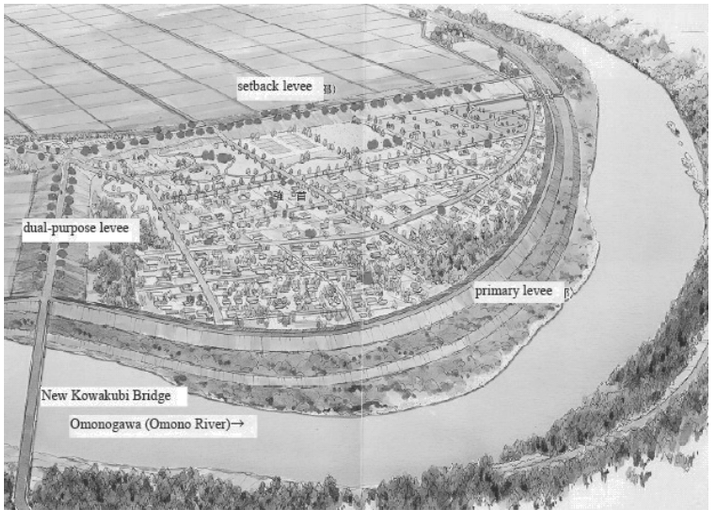


Figure y Planned Ring Dike on Omano River in Japan
Source: Yuzawa Work Office, Ministry of Construction[2]

artificial modifications to the natural topography may include dredging of river bottoms to enhance the throughput capacity of those channels (Walker et al, 1994). Measures may also be undertaken to divert the flow of river ways to areas that are less prone to cause damage. Fostering the growth of mangroves is a less artificial means of modifying the topography to mitigate the impact of seawater surges, as their complex root structures absorb the brunt of the force (Nguyen et al, 1998). Another topographical adaptation is to raise the level of flood prone areas by means of land fill.

From a cost-benefit perspective, a crucial factor regarding dike construction is the length of the exposed waterfront relative to the urban land area that is vulnerable to flooding. Regarding length of a dike, it is all or nothing, insofar as water will escape from any gap. Thus, a meandering river that snakes back and forth across a flood plain could require considerably more lineal feet of embankment enhancements for the same degree of protection, compared to an otherwise similar river with fewer bends. One must also consider the height of the embankment, and here the cost-benefit calculus is more continuous, with a higher embankment corresponding to a greater degree of protection[3]. In the Netherlands, legislation passed in 1978 mandates that river dikes be built to protect against a level of flooding expected to occur on average once every 1250 years, which provides a relatively high degree of security for nearby lowlanders. The material costs of such bulk works are predominantly earthen materials, and much of the construction can be undertaken using non-skilled labor with relatively low opportunity costs. Ongoing maintenance does require reliable institutions to ensure that prescribed standards are adhered to. In their cost-benefit analysis of dikes in the Netherlands, Walker et al (1994) found that it was generally more cost-effective to build to the highest prescribed standards (i.e., exceedence frequencies of 1250 years rather than 500 or 200 years), as the marginal savings from a higher dike generally exceeded the marginal

costs. Of course, as climate change encroaches, what was once a standard applicable to an exceedence frequency of 1/1250 years may no longer be so. It is reasonable to think that a similar calculus would apply elsewhere, including developing countries, because differences in land and labor costs are likely to apply fairly evenly on both the cost and benefit sides. In all such cases, one would generally expect the cost-benefit calculus to be more favorable for dike construction where the value of protected land is higher, which in turn corresponds to more densely populated urban areas.

Regarding the cost and benefit schedules for this option we note that there are two measures of "effort" that apply here, and these correspond to two distinct physical dimensions of the dike itself, i.e. its height and its length. We begin by addressing the height dimension assuming a given perimeter length. Figure 2 illustrates both the marginal cost and the marginal benefit of increasing the height of a dike that protects some core urban area. There is a fixed cost up front that corresponds to land acquisition, design & engineering studies and other basic startup costs. Beyond that, variable costs are likely to be more or less proportionate to the height of the structure, and so the marginal cost curve is shown in figure 2 to be basically flat. The corresponding marginal benefit curve has a distinctly different shape. Clearly, a protective barrier that was only an inch tall would yield little or no benefit. Only as it reaches a certain level do the benefits begin to kick in, as the barrier has sufficient height to avert substantial flooding damage. This is shown by the rising initial portion of the marginal benefit curve. After a certain point, however, diminishing returns set in as the structure attains heights that are sufficient to avert all but the most unlikely and extreme flooding occurrences. Under these conditions, there is some point (denoted by h*) that corresponds to the optimum height of the flooding barrier, and this is where the anticipated marginal benefit of additional height would not be sufficient to offset the marginal cost.

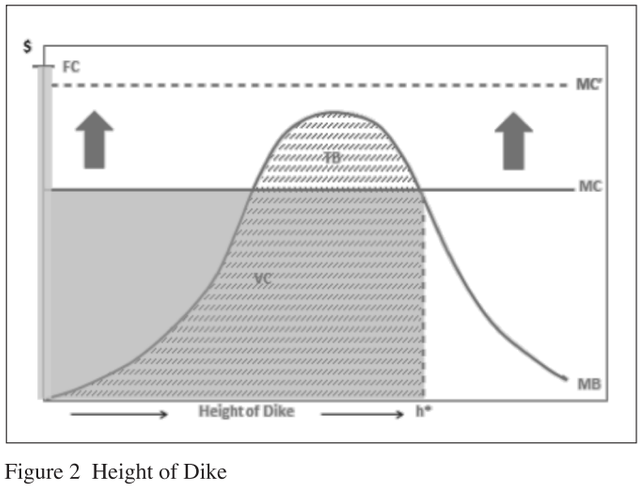


Figure 2 Height of Dike

Note that the existence and identification of h* here does not necessarily imply that a dike is worth building under these conditions. It merely tells us that if one were to build a dike, this would be the optimal height. An assessment of whether to

build or not hinges on the total costs and benefits corresponding to this would-be optimum. At h*, the total cost is given by the fixed cost FC plus the rectangular variable costs denoted by VC. Likewise, the total anticipated benefit (TB) derived from a dike of height h* is depicted by the area beneath the marginal benefit curve to the left of h*.

Whether or not TB exceeds the sum of FC and VC depends on the specific conditions of the context in question. For example, if marginal costs are relatively high (as depicted by MC') then the entire marginal benefit curve is itself submerged. Or, contrariwise, if the value of the structures within the protected area are larger, then justification of the dike may rest upon the higher ground provided by those increased benefits.

As noted above, an additional physical dimension of the barrier is its length. Accordingly, figure 3 shows the marginal costs and benefits corresponding to a dike of given height but where a decision must be made regarding the perimeter[4] or lineal length of the protective barrier. Here again, it is reasonable to assume that total costs are more or less proportionate to (in this case) the length of the perimeter and so the marginal cost curve is assumed to be relatively flat.

Note that in this case no substantial upfront fixed cost is depicted because land acquisition costs are assumed to vary with perimeter length – while they did not vary with the height of the protective structure. Total benefits will increase with length as the protected area within the perimeter expands correspondingly. Presumably, placement of the structure will be configured so as to safeguard the highest value assets first, with lesser priority zones included as the protective perimeter expands.

This is reflected in the declining marginal benefit curve in figure 3, with a corresponding optimum perimeter length of p*. Although these two physical dimensions of the protective structure have been depicted here separately, height and perimeter length are likely to be designed in tandem and so these considerations are mutually determined.

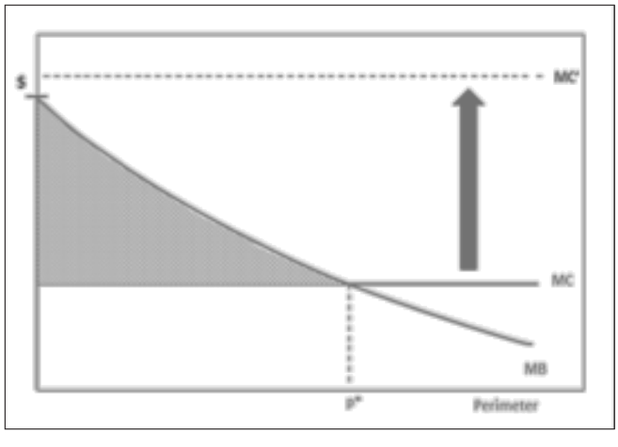


Figure 3 Perimeter of Dike

Adaptive Infrastructure

Dikes are not usually constructed

in isolation but instead comprise an important element of a more broad-based infrastructure strategy. As shown in figure 4, the new dike works ringing New Orleans work in tandem with drainage systems and with pumping stations such as the one depicted in figure 5. To a certain extent dikes and drainage systems are complementary forms of infrastructure. Dikes are designed to prevent water from entering a protected area while drainage and pumping works remove water that managed to seep in, flow in, or fall in notwithstanding any protective measures that may have been in place (ADB, 2010). Figure 6 illustrates the interactive effects of these complementary infrastructure strategies on the cost-benefit calculation. Without drainage and pumping systems, the marginal benefits and costs of adding height to the dike works are the same as depicted earlier in figure 2. Any benefits realized from a dike are postulated in terms of protection offered and disaster averted. Drainage and pumping systems help to reduce the damage that might otherwise occur in the event of flooding. If such systems are in place, therefore, the marginal benefit schedule drops from MB to MB' because less damage is averted, and total benefits are thus reduced commensurately as per the shaded area. This in turn reduces the optimal height, h*. These interactive effects work in both directions – to the extent that a protective dike is in place, there is less damage to be averted through drainage and pumping systems, adaptive architecture or other measures. Sometimes these interactive effects can be quite inadvertent. For example, in Ho Chi Minh City the old District 6 area is densely populated with many poor migrants living in shabby structures. When new streets were built to address transportation congestion these elevated roadways unwitting gly served as dikes that trapped accumulating rainwaters within the neighborhoods (Rabé, 2010).

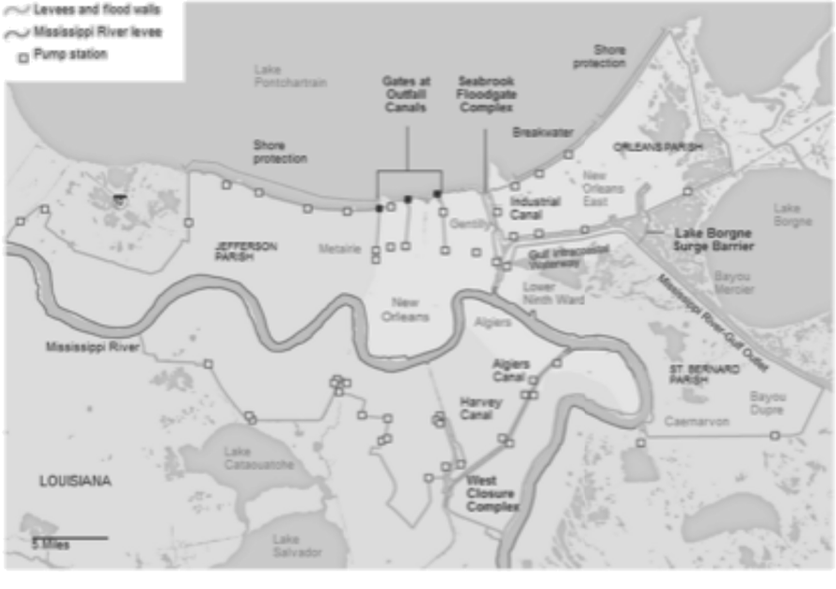


Figure 4 Protecting New Orleans
Source: Army Corp of Engineers

Adaptive Architecture

Another policy response that modifies the physical environment to

reduce risk of flooding in urban areas focuses on the buildings themselves. This may include use of water resistant materials in construction, elevated placement of living spaces ("houses on stilts") or other design features to reduce the flooding-induced damages that might otherwise arise. One distinctive feature of this policy response is that it entails myriad individual decisions by property owners, residents and others. This contrasts with the previous infrastructure scale alternatives which are intrinsically more centralized and call for a different modality of collective action. The social and institutional structures that enable the Netherlands to undertake vast public dike works, for example, may not transfer readily to other societies. The necessary scope for collective action is less onerous in the case of adaptive architecture, although public authorities may use building codes, design guidelines, fiscal incentives, public education campaigns, home improvement loans or other measures to influence individual decision makers. In any event, the costs and benefits of adaptive architecture will vary on a case by case basis from one building to the next. For example, some buildings are situated in lower lying areas or outside a protected perimeter and so the benefits of adaptation may be higher. The costs of adaptation may also vary by circumstance such as building type, location or age.

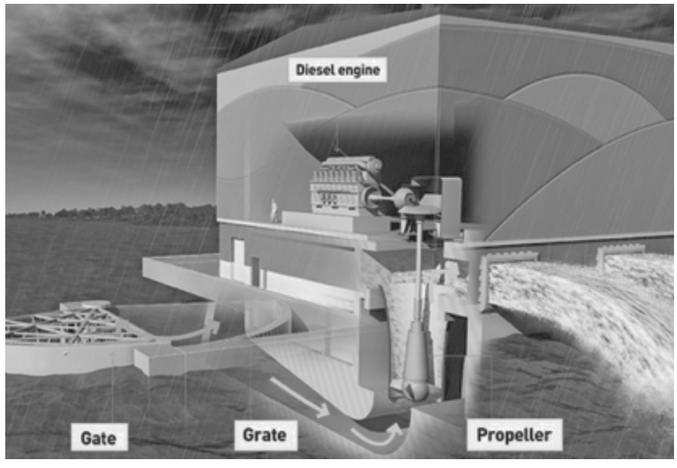


Figure 5 Bailing out

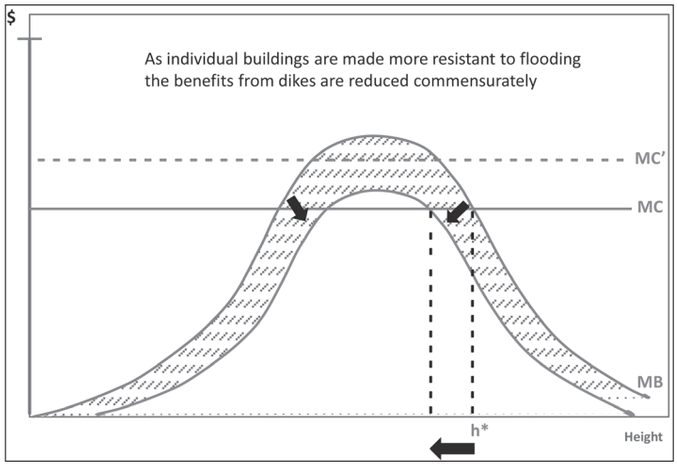


Figure 6 Interactive effects

In figure 7 all of the buildings in a city are arranged on the graph from left to right in order of the net marginal benefit (= MB – MC) to be obtained from architectural upgrading or adaptation. From this it follows immediately that any buildings located to the left of the point

b* would be worthwhile modifying, and the total net benefit of such an undertaking is given by the shaded triangle denoted by TNB.

As noted earlier, this calculus may itself depend upon what other adaptive measures are being undertaken. For example, if a dike is being built then its effectiveness will obviate some of the benefits that might otherwise be derived from adaptive architectural measures. This interactive effect is shown in figure 7 where the marginal net benefit curve has shifted downwards from MNB to MNB', with a corresponding reduction in total net benefits from TNB to TNB' and a reduction in the optimal number of buildings to be converted. By similar reasoning, the optimal extent of architectural upgrading (b*) shifts further to the right when the dangers of flooding increase due to climate change or for any other reason. In this case the marginal benefits derived from adaptive architecture are higher because the averted damage is larger, as shown in the shift from MNB to MNB''.

Avoidance through Behavioral / Locational Changes

Adaptive Land Use

Yet another mode of adaptation to the risks posed by flooding is simply to avoid locating in or to move away from flood-prone areas. These two distinct yet related adaptive land use strategies may be termed "location avoidance" and "relocation", respectively. The conceptual issues of location avoidance are nicely illustrated in the case of growing cities where urban planners are tasked with steering new development to targeted areas. This is done through the use of master plans, public infrastructure investments, development approvals and other routine planning mechanisms. But all of this begs the ultimate question of how much development should be steered to which locations. Invariably, suitable urban land is limited in terms of quantity, quality and accessibility so one is compelled to trade off degrees of risk against other characteristics of land. This

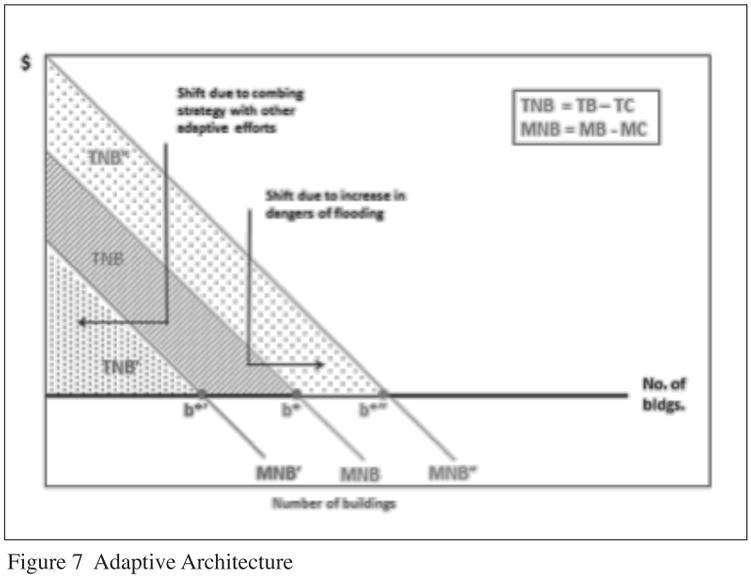


Figure 7 Adaptive Architecture

is demonstrated most vividly perhaps by marginalized populations that squat on flood prone lands in order to locate next to urban centers with informal sectors that might support their livelihoods. It is not simply a question of avoiding risk but rather of trading off and managing risks in a strategic and comprehensive manner.

In figure 8 land parcels are arranged on the graph in ascending order of risk. Let us assume in the initial instance that all locations are equally convenient and desirable in other respects, with a common locational rent value of R. For purposes of exposition we also assume initially that only one household or firm can locate on any given parcel. Clearly, the parcel on the extreme left of the graph will be the most sought after because it is relatively free of any flooding risk.

Although everyone might want to locate there only one can do so, and that right is reserved for the highest bidder, where R is logically the upper bound for any such bid. For some other land parcel such as the one denoted by L' the risk burden associated with that parcel, θ', is subtracted from R to yield the net market price R' = (R-θ'). Any parcel to the right of (i.e. riskier than) L'' becomes uninhabitable as no one would live there even for free because the location benefits are swamped by the risk of flooding, both literally and figuratively.

In effect, some people "pay into" the land market in order to avoid risk while others are "paid" by the land market to assume a greater risk burden than they might otherwise prefer. Every risk has its price, and the land market mediates this outcome. Note that this exposition is an exact parallel to the standard discussion of location rents in the standard neoclassical (Alonso) model of urban land. The only difference is that the tradeoff here is in terms of rent versus risk rather than rent versus commute. Allowing for other (i.e., non-risk related) locational advantages or varying population densities complicates the underlying calculations somewhat but

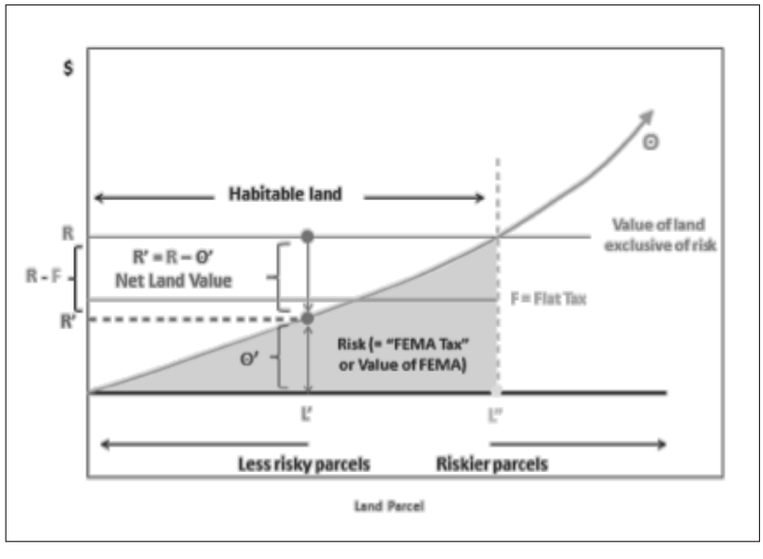


Figure 8 Land Renting and Flooding Risk

does not alter the fundamental concept of how the land market factors in elements of risk. Indeed, from a market perspective, "risklessness" is no different from any locational amenity.

The previous discussion may call into question why planners are needed at all. One possible rationale is that the public sector does have a stake in the matter. If and when a flood does arise, it is difficult to imagine FEMA just leaving flood victims to their plight. In this sense the role of FEMA is somewhat analogous to having lifeguards on hand at the beach to rescue those who may have taken inadvisable risks. One option is to fund agencies like FEMA through tax contributions that are themselves calibrated to a priori risks, so the schedule θ' in figure 8 would now correspond to a risk-calibrated "FEMA tax". The idea is that each person would be paying into a FEMA fund an amount that corresponds to their expected losses from flooding, so that FEMA in effect operates on the principles of a private self-sustaining insurance fund.

It is instructive to assess the effects of such a risk-calibrated FEMA tax compared to a hypothetical pure market solution where there is no FEMA and hence no tax required to support FEMA operations. Recall that in a world without FEMA someone who is contemplating locating at a parcel such as L' would be willing to pay land rent up to an amount R' which reflects the value of that parcel net of anticipated flood risks, i.e. R' = R-θ'. If a risk-calibrated FEMA tax is introduced, that same person would now pay an amount equal to θ' to FEMA, but in return would receive restoration services from FEMA. If FEMA were perfectly efficient, then the expected value of its restoration services would also equal θ', so that over the long run it was returning equivalent value to each taxpayer. Thus, a person locating at L' would assume a tax burden θ' but would receive locational benefits of R. Strictly speaking, this value of R actually comprises two components. One is an amount (R- θ') that is the value of locating at L' after factoring in flood risks. Added to this is a second component θ' that represents the expected value of FEMA's restorative services. So, now, is the person located at a typical parcel such as L' better off with or without FEMA? As we've just seen, in both cases the person located there receives a net benefit of R' and so R' is the upper bound to the bid rent curve at L'. This tells us that a FEMA operation that raises its taxes in a risk-calibrated manner and restores full value through its efforts should have no impact on the land market.

A question of moral hazard arises in this context. Namely, are those who locate on marginal (i.e. risky) land parcels taking advantage somehow by paying relatively little in

the way of land rent but then receiving substantial benefits from FEMA-type relief? This was clearly not the case above where the FEMA tax was calibrated to reflect the underlying locational risks. Suppose, in contrast, that those same FEMA relief efforts were funded by a flat tax applied to each household and firm. In figure 8 this flat tax, F, is set at a level that yields the same total revenue as the risk-calibrated FEMA tax discussed beforehand. In this case, again assuming that FEMA returns full value through its restoration activities, all parcels are equally desirable because any risk of flooding is offset by FEMA relief and everyone is presumed here to pay the same flat tax. The net result is that the land rent will equal (R-F) for all parcels. Thus, in contrast to the previous case where FEMA was supported by a risk-calibrated tax, the flat tax option alters land rents. It does so in a manner that shifts wealth away from owners of risk-free land in favor of those who own more risk-prone parcels. Everyone pays the same flat tax F but those on the left hand side of figure 8 receive restoration of services from FEMA that are less than F while those to the right hand side receive more value from FEMA than they pay into it. Strictly speaking this is not a moral hazard problem per se. Rather, it is an issue of horizontal equity within the general frame of public finance policy.

Thus far in the discussion above we have assumed that FEMA delivers full restorative value. It is quite possible however that there is an unavoidable efficiency loss in such an effort. Flooding may sweep away lives or precious relics that can never be recovered and myriad stories abound to suggest that real life recovery efforts can be cumbersome and ineffectual. This inherent inefficiency is represented in figure 9 where the effective restorative value of recovery efforts is less than the value of resources expended. In figure 9 a slope of one represents an idealized case corresponding to perfect efficiency in recover efforts while the reality may correspond instead to some slope $\rho < 1$, as depicted. The shaded area between these two lines represents the overall efficiency loss associated with FEMA recovery efforts. As more and more people locate in flood-prone areas FEMA expends more resources on recovery and the net aggregate burden from the efficiency loss increases commensurately. This might indeed provide a compelling rationale for prohibiting people from locating in flood-prone areas.

The repercussions of this efficiency loss are explored in figure 10 which is a modified version of figure 8. As before, R represents the location value of any land parcel prior to consideration of flooding. And as before, θ' is the anticipated loss due to flooding at some

location L'. In this case, however, the expected value of benefits from FEMA's restorative activities is only ρθ', and this inefficiency gap is even larger for more flood prone locations. This will be reflected in the land market as shown in the schedule indicating R-(1-ρ)θ as the equilibrium land rent, where (1-ρ)θ is the dissipation of land rent arising from the inherent inefficiencies of restoration activities. So, what is the public interest in this case? From one perspective it suggests that this society was better off without FEMA. Rather than trying in vain to restore what was irretrievably lost, it may be better to simply factor in those losses upfront and let people make their location decisions accordingly and bear the consequences. The reality is, however, that we are not generally prepared to sit by indifferently as our neighbors are washed away, and so some collective effort at restoration is more or less inevitable and this does provide a compelling rationale for public sector planning authorities to prohibit people from locating on flood prone land. Put simply but starkly: "If you locate in flood prone areas you are likely to be flooded; if you are flooded we will feel compelled to come to your aid even though you were warned of the dangers beforehand. If we come to your aid it will place a burden on the public purse. Therefore, by prohibiting you from locating in those areas we are not only helping you but we are also being mindful stewards of the public purse."

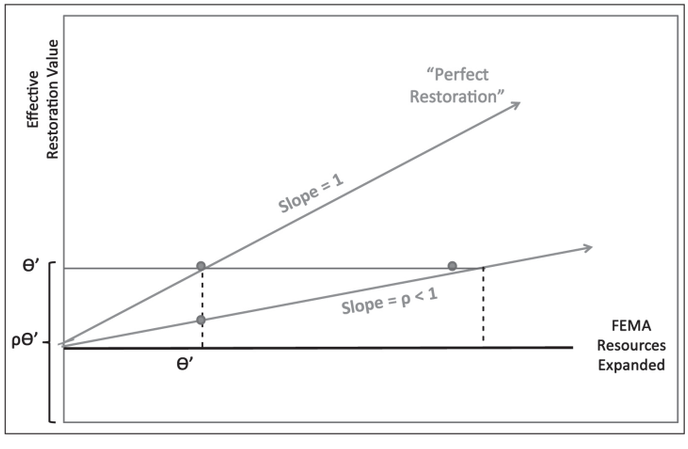


Figure 9 Imperfect Restoration

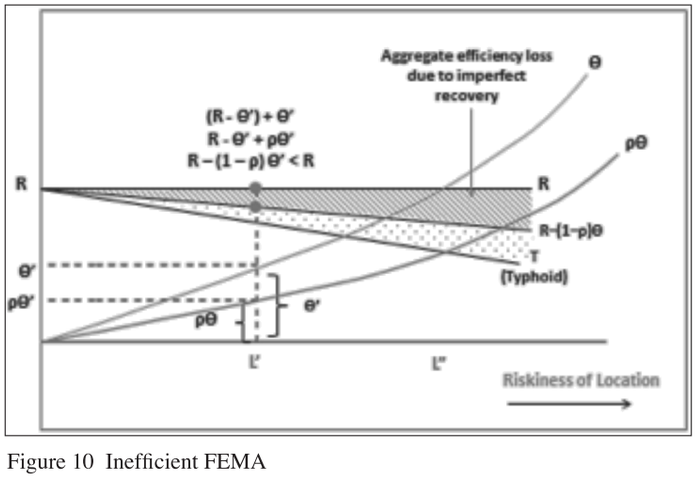


Figure 10 Inefficient FEMA

Another obvious mechanism for a land use planning authority to create social value in this context is through information provision. The preceding analysis assumed that households, firms and other decision makers are all fully or at least equally informed about the nature and extent of flooding risks. That may not be the case. However, informing someone that

certain parcels of land are subject to flooding risk is not the same as forbidding them from locating there. Providing detailed information about flood risks, however, would obviously add to the effectiveness of land markets, and there is at least a plausible case to be made for having public sector authorities engaged in this value-added activity. There may also be private sector sources of information regarding flooding risks, analogous to the role of Standard & Poor's or Moody's in evaluating the riskiness of financial assets. The point is that land use regulators need not forbid people from purchasing risky assets but could instead rely on the market to price the underlying risks in light of available information. In any case, in the context of figure 8, where might a planning authority reasonably forbid someone from locating? If the planner excludes lands that lie to the left of L'' in figure 8 she is depriving households and firms of some net land value, however marginal that might be. And excluding lands to the right of L'' is a bit of an empty gesture because no one would be inclined to locate there in any event.

As we have seen, the situation is a bit more complex when risky assets pose a threat not only to their respective owners but to the public welfare at large. In the discussion pertaining to figure 10 we saw an example of this whereby people locating on flood-prone parcels of land imposed a burden on the public purse through FEMA-related pecuniary externalities. Waterborne diseases constitute yet another case where public externalities might arise from people locating on flood-prone lands. Typhoid, for example, is a highly contagious disease that often arises in the wake of flooding inundation, and this threat of contagion is a compelling public welfare interest. In the context of figure 10, this is represented by an additional public welfare loss measured by the additional downward shift of the benefits derived from land use[5].

The discussion up to this point has been cast in terms of location avoidance. Another complication arises when entire neighborhoods or districts have already established or entrenched themselves in flood-prone areas. In this case the previous analysis still holds, but the economic and social costs of relocating may outweigh the benefits. In many ways, this issue is common to all large scale relocation efforts, whether it be to avoid or mitigate risks from natural disasters or to make way for massive public works projects or urban redevelopment initiatives. The fact that this issue arises here in the specific context of flooding induced by climate change does not ipso facto add anything new to the discussion.

To recapitulate, we have shown that the land use market will not so much steer people away from riskier areas but will instead compensate them (through lower land rents) for

carrying the extra risk burden. If all households and land parcels are otherwise identical, then horizontal equity emerges as a consequence of these tradeoffs. We have also demonstrated that the introduction of FEMA or other public insurance mechanisms need not alter this outcome, depending upon the manner in which FEMA taxes are collected.

Coping after the Fact

Looking at images of extensive flooding in New Orleans or in Bangkok after massive inundation there it is easy – too easy, in fact – to conclude that a suboptimal level of protection was provided. As with any risky proposition it is important, however, to distinguish between ex ante and ex poste probabilities. To use yet another analogy, it is easy after someone's house has burned down to advise the hapless owner that he should have spent more on fire insurance. Beforehand, however, when one does not know whether to expect a fire, the decision about how much protection to invest in depends both on the perceived likelihood and extent of a disaster as well as the cost of protection. The analytical point is conveyed in figure 11, where MC depicts the marginal cost of providing a certain level of protection and MB0 is the corresponding marginal benefit derived from that level of protection. On this basis it is clear that x0* is the optimal level of protection. The onset of climate change may alter this calculation as the anticipated costs of damage from flooding increases, and so the marginal benefits of protection shift upwards from MB0 to MB1, and so the optimal level of protection increases correspondingly from x0* to x1*.

Even so, it is possible that the magnitude of a disastrous event will exceed this optimal level of protection. The fact that such an event occurs ex poste does not in and of itself imply that the ex ante reasoning was incorrect. Nonetheless, if a natural disaster of such magnitude were to occur the devastation could be extensive, as indicated by the shaded blue area in figure 11. But as also shown, the cost of averting such an outcome might have been

even higher, as indicated by the additional area shaded yellow. In the case of Bangkok or New Orleans we know that the devastation was enormous, but it is less clear what the cost of avoidance would have been. The key point here contains an element of irony: in a world of uncertainty we can be sure that some disastrous outcomes will occur even when levels of protection are optimized with respect to those uncertainties.

Decision Framework

Each program described within the three modes of adaptation provides a unique

response to climate change. Determining which one of them to undertake requires looking at the conditions that are most likely favor (or not) each approach. This section summarizes the factors favoring each programmatic option, with reference to the following table.

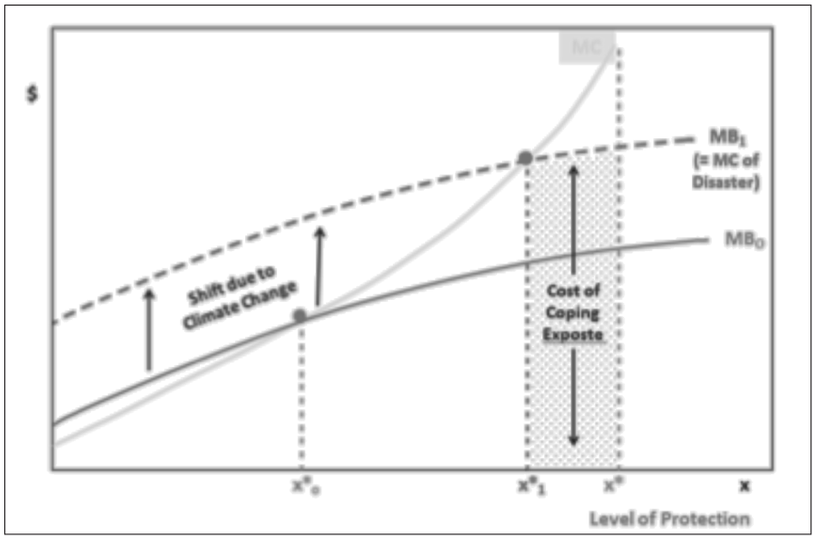


Figure 11 Optimal Level of Protection

The first mode of adaptation provides seven distinct programs that modify the physical environment: building dikes and levees, adaptive architecture, land elevation/building pads, natural barriers (e.g. mangroves), pumps, drainage, and incidental flooding infrastructure such as streets. The circumstances for selecting each one are determined by flooding intensity, land use, and land values. Building dikes and levees to protect against flooding is ideal for highly valued land uses that are closely clustered together, while the condition that is less favorable for this strategy is where few high value parcels exist and are located far apart (Walker et al, 1994). Adaptive architecture is most suitable when large scale public works projects are not feasible and the cost of relocation is prohibitive. This strategy is best employed when homes are being upgraded (Bramley and Bowker 2002; Kreibich et al, 2005). The conditions that make it least likely to be favorable are the inverse, i.e. when public works projects are cost effective and relocation is not prohibitive. Land elevation/building pads works best in areas where vulnerable parcels are relatively few and widely dispersed (Bramley and Bower, 2002; Kreibich et al, 2005). They are ill-suited in areas of high density where streets are located in close proximity. Elevated parcels create water runoffs, and runoff from elevated parcels can exacerbate the flooding problem for other nearby parcels. The ideal condition for mangroves is when inundation from coastal storm surges is high while the less favorable condition is when coast flooding is caused by rain and the surge level is low (Nguyen el al, 1998). Pumps are typically used in conjunction with dikes and levees and are most effective during heavy rains. They are less effective when there is no protective perimeter around each

Table 1 Decision framework for urban climate change adaption

Mode of adaption	Ideal conditions	Less suitable conditions	Related literature
• **Modifying the physical environment**			
Building dikes and levees	High value of existing land uses that need protection	High value parcels are relatively few and widely dispersed	(Walker et al, 1994)
Adaptive architecture	Dikes and other large scale public works are not feasible but cost of relocation is prohibitive; also where housing is being upgraded in any event	Large scale public works projects are cost effective	(Bramley and Bowker , 2002; Kreibich el at, 2005)
Land elevation / building pads	Vulnerable parcels are relatively few and widely dispersed	Many parcels and streets in close proximity, so that water runs off elevated properties thereby exacerbating the problem for others	(Bramley and Bowker, 2002; Kreibich et al, 2005)
Mangrove barriers	Where threat of inundation from storm surges is high	Flooding risk is primarily rain related	(Nguyen et al, 1998)
Pumps (bailing)	Some flooding is likely notwithstanding other measures (e.g. heavy rains)	No protective perimeter (“outside” versus “inside”)	(Bramley and Bower, 2002; Nessim el al, 2010)
Drainage	Flat lands where water would otherwise collect	Land with high water table (?)	(Nessim el al, 2010; Smith and Lenhart, 1996)
Streets as “incidental” flooding infrastructure	Urban streets same level as surrounding land uses	Urban streets as dikes or streets as canyons	(Rabé, 2010)
• **Restricting at-risk land uses**			
Private insurance	Robust financial institutions and well developed legal and institutional oversight mechanisms (accountability)	Inverse	(Adger, 2005; Webster and McElwee, 2009)
FEMA type public insurance	Tax rates calibrated to risk levels	Operations supported by flat taxes	(Adger, 2000; Smith and Lenhart, 1996).
Prohibiting at-risk uses	Presence of adverse pecuniary or health externalities; inherently	Uneven enforcement and/or other problems	(Nessim et al, 2010)

bailing station to keep pumped water from coming back into vulnerable areas (Bramley and Bower, 2002; Nessim el al, 2010). Drainage programs work best in flat lands (Nessim el al, 2010; Smith and Lenhart, 1996) where water collects but are less suitable for lands that have high water tables underneath. Streets can be used as incidental flood infrastructure under the condition that urban streets are the same level as the surrounding land uses (Rabé 2010), but they become problematic when the streets become de facto dikes or canyons.

The second model of adaptation consists of four programs that restrict at-risk land uses. They include private insurance, FEMA type public insurance, prohibiting at-risk uses, and relocating at-risk uses. Determining which strategy to select requires reviewing conditions that favor application of these strategies, such as policy incentives, institutional oversight capacity, public health threats, and location attachment. Private insurance is favorable when urban cities have robust financial institutions and high institutional oversight capacity, such as well-developed legal and accountability system (Adger, 2005; Webster and McElwee, 2009). Cities without these mechanisms in place make implementation of this program less effective. Tax rate that are calibrated to risk levels provide the ideal condition for using FEMA type public insurance while flat taxes discourages its use (Adger, 2000; Smith and Lenhart, 1996). Prohibiting at-risk uses should be undertaken when conditions for recovery and restoration are inherently difficult, such as when there are adverse financial or health externalities (Nessim et al, 2010). This option becomes less viable when enforcement is uneven and challenges exist that make public institutions less effective. This program is less feasible when existing conditions favor recovery and restoration, such as viable market alternatives for allocating risks and low presence of externalities. Relocation is an appropriate strategy when supplemental programs exist to facilitate relocation adjustments and when alternative locations are suitably selected for those requiring relocation (Blanco el at, 2009; Webster and McElwee, 2009). However, this strategy is less appropriate when residents have strong location attachments ties due to history, culture, emotions, or when distinct accessibility advantages exist.

The third mode of adaptation deals with the aftermath of flooding. It includes two strategies, ex poste recovery and adaptive lifestyle. The ideal conditions for employing ex poste recovery is when anticipated damages induced by flooding are low relative to prevention costs. Conversely, it is less appropriate to rely on ex poste recovery when anticipated losses are large and irreplaceable such as lives and property. Adaptive lifestyle refers here is a

paradigmatic change and not just a mechanism for coping in the aftermath. The condition that is most favorable for this strategy is when strong capacity for strategic planning and other non-flooding related sweeping socioeconomic changes are underway. This strategy is less suitable when residents have deep investments and attachments to prior ways of life.

Note

1 We assume here that the reader is familiar with the basic principles of optimization, whereby net benefits of a program of activities are maximized at the point where marginal costs just match marginal benefits, as shown in figure 1. Interested readers are referred to Heikkila (2000, chapter 1).

2 Accessed on 11 April 2010 from http://www.mlit.go.jp/river/pamphlet_jirei/kasen/rekishibunka/dentougijutu-eng/14ringdike.pdf

3 Variation in river throughput can be quite substantial. For example, the average discharge of the Rhine River as it enters the Netherlands from Germany is in the order of 2,200 cubic meters per second. The peak throughput during the high watermark year of 1926 was 12,000 m3/s at this same location. (Walker et al, 1994).

4 For the purposes of this analysis we assume that the protective barrier completely encircles some designated area, although there may be special cases where the natural topography in itself comprises part of the barrier.

5 In figure 10 we have depicted the typhoid loss as a uniform displacement, thereby implicitly assuming that everyone in the area is equally at risk from typhoid contagion regardless of the likelihood of flooding on their own parcel. The extent of this uniform downward displacement, however, is itself dependent on how many people live in flood prone areas, thereby providing an opportunity for typhoid to establish itself.

Reference

[1] Adger W Neil. Institutional Adaptation to Environmental Risk under the Transition in Vietnam[J]. Annals of the Association of American Geographers, 2000, 90(4): 738-758.

[2] Adger W Neil, Saleemul Huq, Katrina Brown, Declan Conway, and Mike Hulme. Adaptation to Climate Change in the Developing World[J]. Progress in Development Studies, 2003, 3: 179-195.

[3] Adger W Neil, Nigel W Arnell, and Emma L Tompkins. Successful Adaptation to Climate Change Across Scales[J]. Global Environmental Change, 2005, 15: 77-86.

[4] Bedsworth Louise W and Ellen Hanak. Adaptation to Climate Change: A Review of Challenge and Tradeoffs in Six Areas[J]. Journal of the American Planning Association, 2010, 76(4): 477-495.

[5] Blanco Hilda, Marina Alberti, Ann Forsyth, Kevin J Krizek, Daniel A Rodriguez, Emily Talen, and Cliff Ellis. Hot, Congested, Crowded and Diverse: Emerging Research Agendas in Planning[J]. Progress in Planning, 2009, 71: 153-205.

[6] Bramley Mervyn E, and Pam M Bowker. Improving Local Flood Protection to Property[J]. Journal of Civil Engineering, 2002, 150: 49-54.

[7] Callaway John M. Adaptation Benefits and Costs: Are They Important in the Global Policy Picture and How Can We Estimate Them[J]. Global Environmental Change, 2004, 14: 273-282.

[8] Carmin JoAnn, Isabelle Anguelovski, and Debra Roberts. Urban Climate Adaptation in the Global South: Planning in an Emerging Policy Domain[J]. Journal of Planning Education and Research, 2012, 32(1): 18-32.

[9] Fuchs Roland J. Cities at Risk: Asia's Coastal Cities in an Age of Climate Change[J]. Asia Pacific Issues: Analysis from the East-West Center, 2010, 96: 1-10.

[10] Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). Climate change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva, Switzerland: IPCC, 2007.

[11] Jonkman S N, Brinkhuis-Jak M, Kok M. Cost Benefit Analysis and Flood Damage Mitigation in the Netherlands. Heron, 2004, 49: 1.

[12] Kreibich H, A H Thieken, Th. Petrow M. Muller, and B Merz. Flood Loss Reduction of Private Households due to Building Precautionary Measures—Lessons Learned from the Elbe Flood in August 2002[J]. Natural Hazards and Earth System Sciences, 2005, 5: 117-126.

[13] Leary Neil A. A Framework for Benefit-Cost Analysis of Adaptation to Climate Change and Climate Variability[J]. Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change, 1999, 4: 307-318.

[14] McLeman R and B Smit. Migration as An Adaptation to Climate Change[J]. Climatic Change, 2006, 76: 31-53.

[15] Mechler Reinhard. Cost-benefit Analysis of Natural Disaster Risk Management in Developing Countries, Germany Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. Sector Project: Disaster Risk Management in Development Cooperation, 2005.

16] Naess Lars Otto, Guri Bang, Siri Eriksen and Jonas Vevatne. Institutional Adaptation to Climate Change: Flood Responses at the Municipal Level in Norway[J]. Global Environmental Change, 2004, 15: 125-138.

[17] Nessim Ahmad, Ayumi Konishi, and James Roop. Ho Chi Minh City Adaptation to Climate Change Summary Report. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank (ABD), 2010.

[18] Nguyen Hoang Tri, WN Adger and PM Kelly Natural Resource Management in Mitigating Climate Impacts: The Example of Mangrove Restoration in Vietnam[J]. Global Environmental Change, 1998, 8(1): 49-61.

[19] Palmer Margaret A, Catherine A. Reidy Liermann, Christer Nilsson, Martina Florke, Joseph Alcamo, P Sam Lake, and Nick Bond. Climate Change And the World's River Basins: Anticipating Management Options[J]. Frontiers Ecology Environment, 2008, 6(2): 81-89.

[20] Parmesan Camille and Gary Yohe. A Globally Coherent Fingerprint of Climate Change Impacts across Natural Systems[J]. Nature, 2003, 421(6918): 37-42.

[21] Smit Barry and Olga Pilifosova. Adaptation to Climate Change in the Context of Sustainable Development and Equity[J]. Sustainable Development, 2001, 8(9): 9-28.

[22] Smith Joel B and Stephanie S Lenhart. Climate Change Adaptation Policy Options[J]. Climate Research, 1996, 6: 193-201.

[23] Walker Warren E, Allan Abrahamse, Joseph Bolten, James P Kahan, Odette van de Riet, Matthijs Kok, and Marjan Den Braber. A Policy Analysis of Dutch River Dike Improvements: Trading Off Safety, Cost, and Environmental Impacts[J]. Operations Research, 1993, 42(5): 823-836.

[24] Webster Douglas and Pam McElwee. Urban Adaptation to Climate Change: Bangkok and Ho Chi Minh City as Test Bed. Fifth Urban Research Symposium, World Bank, 2009.

整治，更新，重构——以深圳坪山河流域规划为例

Realignment, Renew and Reconstitution: As Watershed Planning of the Pingshan River of ShenZhen for Example

王泽坚 劳炳丽 田长远
Wang Zejian, Lao Bingli, Tian Changyuan

摘要：本文从整体城市设计的视角，以河道流域整治为切入点，通过滨水地区价值的释放和重塑，引领城市空间有机、有序发展，探索自下而上地进行城市空间重构的可能性。并以美国圣安东尼奥河整治工程、韩国清溪川河道复原为案例，剖析两个河道整治工程的目标设定、实施策略以及实施路径，为坪山河流域规划提供有益的经验借鉴。

Abstract: The paper from the perspective of entirety urban design, in the river Watershed renew as the breakthrough point, through the waterfront value release and Reconsitution, leading the new area of city organic development. Exploration the way of city reconstruction. It takes the Sanantonio river regulation project and the Cheonggyecheon river restoration as examples, analysis of the goal setting, implementation strategy and implementation path, provide beneficial experience for the planning of Pingshan river.

关键词：圣安东尼奥河；坪山河；滨水整治；城市空间重构

Keywords: the San Antonio River; the Pingshan River; the Renew of Waterfront; the Reconstitution of City Space

作者：王泽坚，硕士，中国城市规划设计研究院深圳分院，所长。53261612@qq.com
劳炳丽，硕士，中国城市规划设计研究院深圳分院，规划师。369361315@qq.com
田长远，中国城市规划设计研究院深圳分院，规划师

经历了30年超常规发展的深圳经济特区，经济发展和基础设施建设方面取得了巨大成就的同时，城市发展面临着土地空间有限、水资源和能源短缺、环境承载力严重透支等沉重的压力，此外，受制于原特区内外的“二元”管理体制与双重标准的城市发展方式，也积累出一系列历史遗留问题，原特区外（关外）在土地利用效益、城市建设标准、公共服务水平和人居环境质量方面与原特区差距巨大。原关外地区的城市形态变化呈现为一种半失控和蔓延的状态，无序的空间安排和混乱的产权，滞后的城市公共服务供给，低标准的城镇化蔓延带来生态环境

的破坏等等。

如今，带着这些问题进入改革开放、城市转型的综合示范时代，建设可持续发展的先锋城市，深圳既需要不断彰显城市发展的先锋性，推出前海综合试验区、大空港计划这样的前沿项目，同时，也需要在城市的常规性、基础性的发展方面不断推陈出新，尤其无法回避矛盾更尖锐的原关外的龙岗、坪山等地区的发展与更新，赋予这类基础性更新予新的内涵。由此，本次研究选取原关外地区的坪山河流域作为先行示范区，通过滨水地区的整治更新，带动滨水地区价值的释放和重塑，引导城市空间进行重构与有序发展，为在城市转型背景下的深圳原关外地区的城市更新提供新的发展思路。

1　背景

坪山河是坪山原住民引以为豪的一条生存、繁衍之河，在坪山新区的范围内有完整的流域和生态体系，包括贯穿东西、总长约35公里的干流和7条源自马峦山的主要支流，沿河分布三十多处客家老围，围绕这些旧围村繁衍出碧岭、沙湖、坪环等几大社区。

随着深圳的大规模开发建设，特别是坪山区作为大工业区大规模开发建设的这20年，以土地换取发展，以环境换取效益的粗放式发展带来了一系列问题。坪山河沿线地区逐渐形成无序蔓延的典型产业型城镇，以工业用地和村民居住用地为主，建设质量较差，大量滨水岸线被低水平的开发建设占据。沿岸的住区、小加工制造企业对水体污染较严重，水环境质量每况愈下，严重影响了沿线地区以及下游地区的城市环境品质。

本次规划研究划定了坪山干流流域约20平方公里用地作为研究范围，对坪山河在坪山新区的新历史阶段下进行重新定义，重点打造能体现坪山自身特色、尊重历史、尊重自然，又富于经营城市理念的新型滨水城区，回归坪山人依山傍水的生活方式。

2　他山之石：圣安东尼奥河整治与韩国清溪川修复工程

与坪山河的发展历程相似，许多经历快速城镇化过程的滨水城市都经历了从水体治污到滨水空间再利用的过程，从国内外滨水地区整治复兴的案例来看，固然有很多成功的例子，但也有不少滨水区由于选择的整治改造路径、策略与既定的目标有偏差，导致改造之后的滨水区步入新一轮的衰落。本次研究选择两个滨水地区复兴的典型案例，试图从中汲取有益的经验和教训，为坪山河地区的发展提供有价值的借鉴。

2.1　圣安东尼奥河更新计划

圣安东尼奥河的改造可以追溯到上世纪20年代， 20世纪20年代建设的滨水步行带使其成

为美国著名的旅游胜地，但随着城市的发展及河流防洪工程的建设，河道逐渐丧失了自然属性，带来滨水地区景观单调乏味、污染严重等问题。1998年启动河道改造工程，在制定治理规划的同时，尝试创新，将河道周边用地与滨水活动进行紧密联系，以滨水整治带动周边地区及城市的复兴。

2.1.1　20世纪20年代：河道局部地区的整治

1921年9月发生了一次洪水引发了政府对流经中心区的河段进行防洪整治。整治工程在满足防洪与河道亲水休闲之间取得了很好的平衡，出于防洪需要，河岸两侧必须筑起约6米高的河堤，为了不阻隔水岸边人的活动，规划使河堤后退，临水一侧形成亲水步道，并留设不少河岸空地成为小广场、阶梯等，改造后的河道两侧商埠林立，水上游船穿梭来往，迅速成为圣安东尼奥市的第二大旅游胜地。

2.1.2　20世纪60年代：以防洪为主的工程整治

尽管流经市中心2.4公里长的河段整治取得了巨大的成功，但从整个圣安东尼奥河流域来看，流经市域其他长19公里的河段一直没有得到环境整治。1968年由美国陆军工程兵团设计和建设的防洪设施，采用水泥硬质驳岸来防御和控制洪水，尽管非常有效地控制了洪水泛滥，但景观单调乏味，缺乏视觉吸引力，硬质的驳岸更破坏了自然水系与流域土地、水文之间交换、渗透的机能，导致生物栖息地的破坏和生物迁徙廊道的丧失。

2.1.3　20世纪90年代：强调生态与人文理念的河道整治

1998年圣安东尼奥市政府、河道管理局和不同的市民组织共同成立了圣安东尼奥河改造监督委员会来领导河道的改造工程，将19平方公里的河道分为南北两段进行整治，试图使河流重新恢复往日的勃勃生机。

（1）加强滨水区域与城市背景的联系

重新建立河道与周边重要城市节点的连接，沿河建造一条长24公里的步行道路贯穿南北，将河道沿线及周边的历史文化遗迹、文化公共机构、公园等节点联系起来，使行人可以方便地到达河滨，以此来提升城市景观的整体性和可达性，极大带动了沿线城市土地价值的提升。

（2）采用生态修复技术，提高河流生态环境质量

河流栖息地环境质量改善的重要措施是确保河流的水质和生态需水量。为确保枯水季节河道的需水量，通过改善河流生态环境达到净化水质的目的，运用河流地貌学的原理，用计算机模拟天然河流的曲流模式，将河道恢复到更加接近天然河流的状态和自然的流向。此外，为了确保和加强河道的防洪能力，设计师们使用美国陆军工程兵团水文中心编制的河道水面线计算程序对现状河道和规划后的河道进行了模拟，计算出河流的洪水水位，定义各种过水断面、涵管等，使之符合防洪需要。河道的生态修复与景观整治极大地改善了河流的生态环境，创造了

丰富多样的生物栖息地环境。

（3）保护滨水地区的历史建筑和街区，充分展示城市的历史特色

滨河建筑和街区保留着多处西班牙文化遗址和浓郁的墨西哥民族特色，结合滨水的整治设计进行建筑的修复和再利用，丰富滨水地区的文化积淀与气息。其次，圣安东尼奥拥有历史悠久的手工艺术，各种不同尺度的手工艺术品成为这座城市的宝贵财富，在河道整治工程中，吸引当地的艺术家参与到设计团队中来，他们可以参与地面铺装、墙体、标示系统、照明等方面的设计，即传承了本土地域文化，同时也使河道成为公共艺术文化展示的长廊。

2.2　韩国清溪川改造工程

清溪川是流经韩国首尔市中心的一条河流，有600多年历史，为了解决长期的水患、污染、贫民窟等问题，1940年代开始对清溪川进行覆盖，并在1970年代修建了高架桥，河道的问题并未解决，更增添了道路对城市环境、景观、空间结构的严重影响。政府决定在2003年开始复兴项目的建设，拆掉高架桥、掀掉盖板道路，恢复河道，于2005年竣工。

2.2.1　引导产业结构改组，激活市中心经济

通过清溪川的复兴改造，引导迟缓老化的清溪川周边地区产业结构的完善和市中心经济的激活，改造工程结束后，良好的生态环境和滨水空间环境对所在的江北城区建设和改造产生了极大地拉动效应，其经济活力与城市竞争力得到极大地提升。

2.2.2　河道生态复原工程，改善区域环境质量

清溪川的复原工程分为拆除工程、河道复原工程和景观建设工程三部分，河道复原工程在拆除了覆盖在水体上的路面结构后，建立新的独立污水系统，对原来流入清溪川的生活污水进行隔离处理，抽取汉江水、地下水以及污水厂中水作为清溪川的水源。其次，景观规划突出河道的自然性，注重营造生物栖息空间，建设沼泽地、鸟类和鱼类栖息地，使城市与自然环境协调共生。

2.2.3　复原文化遗址，将河道建设成自然的历史教育现场

修复和复原毁损的历史资源，再现市中心的传统文化，通过对河道沿线部分历史遗迹进行恢复和重塑，如恢复了朝鲜时代具有代表性的石桥，铺地的地砖板取样韩国传统手工包袱的摸样等等，向人们传递着传统文化的信息。

整个清溪川复原工程耗资巨大，景观形象效果显著。但在使用中逐渐显现出决策、规划、施工紧迫和政治导向带来的问题，包括河岸景观硬质化、水系与周边用地结合不紧密等都遭到业内人士的质疑。

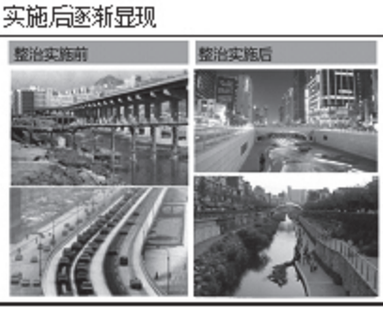
2.3 整治更新启示

圣安东尼奥河与韩国清溪川整治工程的成功，在于将可持续性、地域文化和城市公共生活贯穿于整个项目，在人类生活居住、城市发展与河流自然状态寻求平衡点，通过河流的整治改造，带动河流沿线地区乃至整个城市的复兴。

2.3.1 河流的生态修复是激活滨水地区潜力价值的关键

从工业化、城市化到现今的后工业化，滨水地区的功能与角色内涵一直在发生变化，从工业时代作为工业港口聚集区与航道，到当下强调滨水地区的游憩、景观和生态功能。其中河道的生态恢复是滨水地区活力重现的基础与关键，从圣安东尼奥河与清溪川两个案例来看，通过河床的改造、生态工程护岸建设等一系列的生态修复措施，改善了水质与生物栖息地环境，改

表1 经典案例总结

	圣安东尼奥河	韩国清溪川
区位与规模 开发历程	位于城市中心，全长19公里 1920年开始河道局部整治，1968年进行建设河道整体防洪设施，1998年对河道流域进行整治与生态恢复，预计2012年全部实施，历时20年。	位于首尔市中心，全长5.8公里 在1950年至1960年代，河道被覆盖成为暗渠，1970年在河道上建高架道路，2003年启动河道修复工程，2005年完成，修复工程历时两年。
整治策略	■ 强化滨水与周边区域的节点联系 ■ 保护沿河历史古迹与文化遗产 ■ 恢复河流自然走向，提高河流生态环境质量	■ 河道生态复原，建立多套供水系统 ■ 彰显城市传统文化与现代文明 ■ 整合与优化河道两岸用地功能，促进城市内部的均衡发展
实施方式	由市政府、河道管理局和不同的市民组织共同成立圣安东尼奥河改造监督委员会来领导改造工程，修编河道总体规划，并制定一系列设计导则与标准指导长达数十年的河道整治计划	成立专门的清溪川管理机构推进整治工程，从工程立项、决策到规划实施采用公众咨询与公众参与的方式进行
经验与教训	以河道的生态整治、人文传承来带动整个城市甚至区域的复兴	纯景观工程的作法，不利于河道生态恢复，工程的紧迫和急功近利心态带来的问题在实施后逐渐显现
实施效果		

善河道周边地区的环境质量与微气候条件，将人们重新吸引回滨水地区，激活滨水地区的活力与人气。

2.3.2　高度整合城市资源，加强河流与周边用地的功能关系

加强滨水地区的亲水性、可达性，引入多样的滨水活动与空间场所，强化河流与周边重要城市重要节点的连接，以河为发展脉络，带动沿线城市土地价值的提升。

2.3.3　依托滨水空间，展现城市历史文化

城市的滨水地区往往是城市的发源地，连接着城市生活的过去、现在与未来，滨水地区往往是城市历史街区、建筑与遗迹的聚集地，因此，对滨水地区地域文化的进行挖掘与展现，将历史文脉融合到滨水景观当中，是创造富有文化内涵与历史底蕴的滨水空间与场所的重要手段。

3　深圳坪山河流域规划：以河为脉，重构城市空间

3.1　目标与价值观

坪山河流域概念规划意图从整体城市设计的视角出发，以坪山河为坪山新区城市空间的组织脊梁与“经络”，组织与新区发展目标关联的公共服务功能场所，构筑坪山河滨水公共服务带、公共空间走廊（图1）。通过对河流及沿线空间的整治与土地优化，尝试自下而上地进行城市空间重构，对城市空间布局、社区重构以及相应的场所关系形成新的组织方法和秩序，研究重组土地更新优化，释放滨水土地价值，理性经营城市的可能性。

（1）生态观

重塑坪山河水系环境的生态和景观化，创造可感知的绿色低碳滨水新生活方式的场所，演绎和探索生态城市以及和谐社会理论的坪山实践和模式。

（2）人文观

以人文社会生态为基本，以完善的公共空间系统组织城市社区单元，形成和谐的社会交往和组织管理关系。

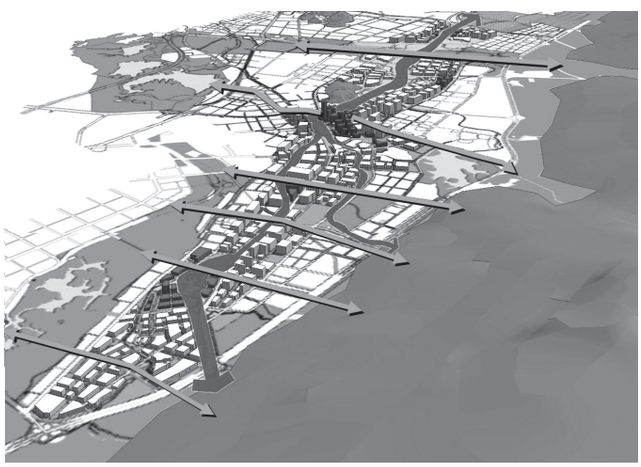


图1 以河为脉络重构城市空间

3.2　治理流域水系：低冲击开发模式的实践

针对坪山河流域的现状特点，结合低冲击开发[1]模式的技术内涵与理念，建立多层次、全过程的河流污染治理系统，提升坪山河水质。低冲击模式这是一种以生态系统为基础，从径流源头开始的水体管理方法，其原理是通过分散

的、小规模的源头控制机制，来达到对暴雨所产生的径流和污染的控制，从而使开发区域尽量接近于开发前的自然水文循环状态。

首先，充分利用自然水资源和水的自净能力，完善坪山河水体的人工循环与自然循环，对雨水进行分类、分区和分段治理；其次，结合坪山河水域特点、水体蓝线保护用地，沿线建设多个湿地滞洪区与湿地公园，分散建设区域性雨水调蓄、处理设施，从而形成水源源头雨水收集——初期处理——生化预处理——人工湿地净化——水体利用的生态水循环系统（图2）。

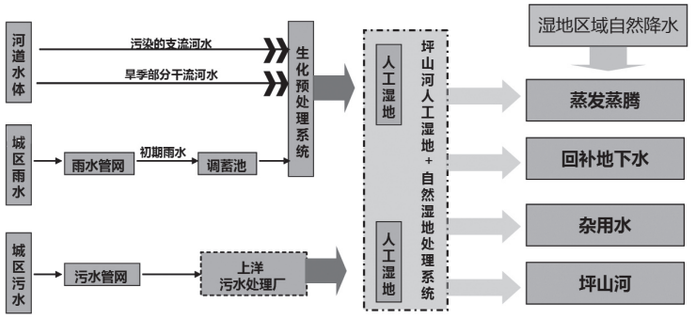


图2 生态水体循环利用示意

坪山河属于雨源型河流，水量的季节性变化较大，水面的大小及恒定的景观水位是需要考虑的重点，因此，结合坪山河两侧水域特点和用地功能，分段进行水体景观工程营造，塑造丰富多样的水体景观系统，保障河道保持一定的水位和水量。其次，对河道进行生态恢复，通过原貌恢复、驳岸软化等一系列措施将河道恢复到更加接近天然河流的状态，提升水质，构建生态、自然的滨水地区意象。

3.3 公共服务体系：构建滨水气质的公共服务体系

建立城市——地区——社区三级公共服务系统，以坪山河为轴线串联各级公共服务节点（图3）。包括城市主要公共节点、重要活动场所、客家历史建筑、城市文化场所、社区公园及服务中心、商业街区等，以此提升滨水两侧城市功能重组力度，形成以河为脉的公共服务走廊。

当前，我国大部分的居住社区呈现居住区—居住小区——组团三级结构体系，过度强调物质空间规划，缔造了大量封闭的大型住区，尤其是越来越多的住区更新，摧毁了瓦解了城市千百年来形成的社区和邻里，失去了原有的社会支持网络和社区归属感。本次规划摒弃这种过度理性和物质的住区模式，引入社区规划的理念，在空间规划上，结合社区的人口规模、居住模式、组织方式和用地规模等进行社区划分，建立社区单元，以1~2万人的人口规模，用地20~30公顷，空间相对独立完整的地域，建立社区单元，并注重社会秩序感和聚居地域空间的建设，强

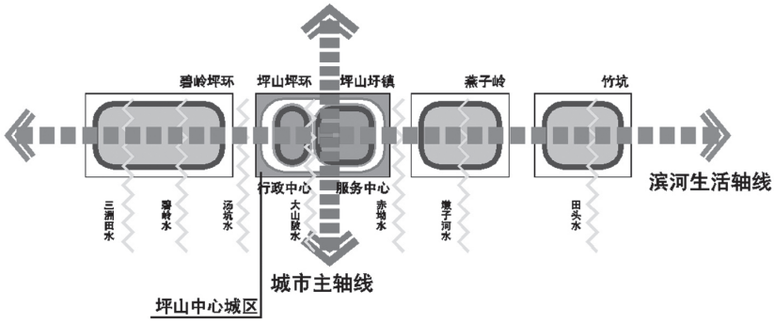


图3 以河道为脉络组织城市空间

调社区的地域性、社会性、服务、交往、认同感等特性的建立。

3.4　丰富城市文脉：沿河打造新客家历史文化廊道

坪山河周边是深圳客家建筑的聚集地区，在文化内涵和城市记忆中，坪山河也是历史文化遗产廊道。因此，在重塑坪山河流域空间结构的同时，深入挖掘客家文化内涵，结合客家建筑的保护性利用，创造有凝聚力和认同感的城市文化场所，带动城市文化发展。

通过对沿河分布的客家建筑进行质量评估，从而提出活化、更新、重建等改造措施，将客家历史建筑融入城市生活，将富有现代城市生活意义的新功能与古老的建筑形式结合起来，将其活化，赋予新的城市功能（图4）。如具有较高保护价值的大万世居改造为展示客家文化、建筑和本土风土文化的博物馆。对于规模较小呈点状分布于各个社区内的祠堂围屋如龙兴老围、何氏宗祠等，进行适当修复，结合社区开发空间和活动设施的增设，改造为社区活动中心、老年文化活动室等公共服务设施。

3.5　营造土地价值：特色化规划和经营城市

通过重塑滨水城市特色景观，对城市空间资源进行重构，根据滨水地区土地的价值评估与挖潜，提高滨水流域地区城市更新和建设的可操作性。

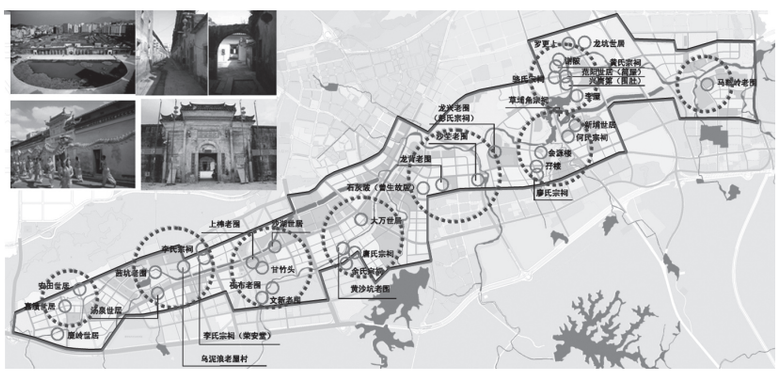


图4 沿河打造客家历史文化廊道

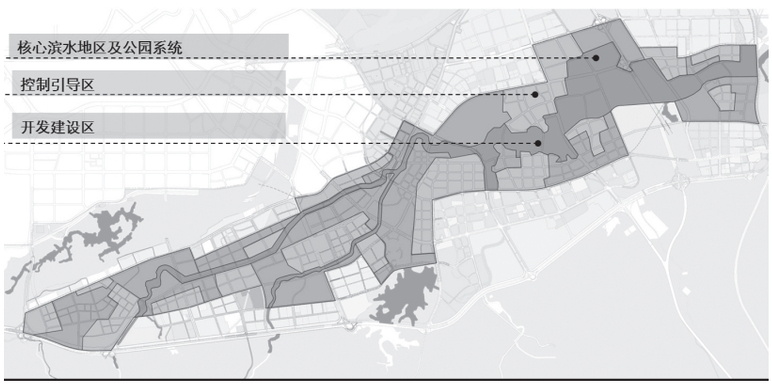


图5 滨水土地经营用地划分

将坪河流域两侧用地划分为滨水生态核心区、控制引导区和开发建设区（图5）。滨水生态核心区主要指水面和公园系统等生态高敏感度地区，严格控制其生态环境本底和开发容量；其次，控制引导区为城市建设和生态核心区之间的缓冲地带，与滨水区关系紧密或直接发生关系的区域，弹性引导城市开发规模，视实施的难易程度调整开发建设规模。优化控制引导区的开发

强度、高度等需要重点分析，考量与滨水地区的关系，将出让地块的开发与滨水景观整治统一打包，开发与景观整治同步开展。

4 小结

本研究旨在探寻坪山河所承载和创造的坪山城市理想、城市精神，尝试用规划语言表达深层次的社会思考，探讨通过空间的引导、政策制度的创新实现社会管理向社会服务的转变，设计多方协同下的坪山未来的发展路径。

首先，从技术视角上，通过整体城市设计的设计思维和逻辑，对坪山河流域及沿线的城市地区进行河道整治、公共服务系统构建、文脉梳理以及慢行系统构建等，从而带动坪山新区整体城市空间的重构；其次，制定翔实的行动计划，建立项目库及明确执行行动计划的主体，为实施部门提供分期建设和实施的路径从规划编制到实施，本次概念规划尝试整合各个系统、各类型项目、各种力量，自下而上集合力实现坪山河的蓝色梦想。

注释

1 低冲击开发（LID: Low-Impact Development）源于上个世纪90年代末期，由美国东部马里兰州的Prince George’s County和西北地区的西雅图、波特兰市共同提出的一种概念。其初始原理是通过分散的、小规模的源头控制机制和设计技术，来达到对暴雨所产生的径流和污染的控制，从而使开发区域尽量接近于开发前的自然水文循环状态。

参考文献

[1] 约翰·O·西蒙兹，著.景观设计学——场地规划与设计手册[M]. 俞孔坚，王志芳，孙鹏，译. 中国建筑工业出版社，2000，8.

[2] 杨保军，董珂. 滨水地区城市设计探讨[J]. 建筑学报，2007，7.

[3] 邢忠，陈诚. 河流水系与城市空间结构[J]. 城市发展研究，2007，1.

[4] 王建国，吕志鹏. 世界城市滨水区开发建设的历史进程及其经验[J]. 城市规划，2001，1.

[5] 邹卓君. 城市形态演变与城市水系动态关系探讨[J]. 规划师，2003，2.

有效决策模型在规划公众参与中的应用研究——以杭州市控规局部调整阶段为例

Research on Effective Decision Model of Public Involvement in Urban Planning: Taking the Partial Adjustment in Control Detailed Planning, of Hangzhou as An Example

刘吉平 陈爱华
Liu Jipin, Chen Aihua

摘要：城市规划作为政府进行空间资源配置的手段之一，起到了弥补市场缺陷，保护公共利益的作用。随着公众的自我意识和维权诉求日益强烈，公众参与的热情和意愿不断提升，而公众参与的方式仍较为单一。如何通过完善公共参与制度实现公共利益的合理表达，是目前城市规划管理中备受关注的热点问题之一。控制性详细规划是规划管理中项目审批的主要依据，随着控规的全覆盖，控规的局部调整也逐渐成为公众关注的焦点。文章从管理学的有效决策模型得到启发，以杭州市控规局部调整中的公众参与为主要研究对象，分析控规局部调整中公众参与的主要形式及存在问题，研究针对不同类型公众的合理及有效的公众参与途径，实现有效的公众参与，最终找到依法行政与高效行政的平衡点。

Abstract: Urban planning is one of the government space resource configuration means. It can remedy the market flaw and protect the public interest. As public self-awareness and appealing is increasing, public participation enthusiasm and willingness are continuously upgrade, whereas, the way of public involvement is still limited. How to improve the public involvement system to realize the public rational interest expressions is the hot issues in urban planning management currently. Control detailed planning is the main basis in project approval. With the full coverage of control detailed planning, partial adjustment has gradually become the focus of public attention. This article inspires from effective decision model. Taking the example of Hangzhou city as an example, the article studies the public involvement in control detailed planning's partial adjustment, including the main form and existence problems. And then, putting forward the reasonable and effective public involvement way for different types of public to realize the effective public involvement and found equilibrium between law and efficiency.

关键词：有效决策模型；公众参与；控制性详细规划；杭州市

Keywords: Effective Decision Model; Public Involvement; Control Detailed Planning; Hangzhou City

作者：刘吉平，硕士，杭州市规划局，拱墅规划分局副主任科员
陈爱华，硕士，杭州市规划局，拱墅规划分局规划科科长。fiorile1218@163.com

1 规划公众参与的现实困境：影响了规划“效率”？

城市规划具有公共政策属性[1]，规划在决策过程中应尽可能使资源配置效用最大化，同时保证资源配置过程中各方利益的公平，以及作为社会公平反映的公共利益的实现[2]。作为公共政策，规划如果要成功实施，必须以公民对政策的接受为基础[3]。换句话说，公众参与的目的是为了一项公共政策更好更有效的推行，而不是为了影响政策的实施效率。合理的公众参与模式不但能提高项目的科学性和可实施性，同时还能降低行政权滥用的可能。

《中华人民共和国城乡规划法》对规划的制定、修改都进行了严格的程序性规定，并提出了专家评审、公示、公告等多种公众参与形式。程序上的严谨似乎影响了项目审批的效率，制约了项目推进速度。实际上，现行公众参与制度设计中，公众的获知渠道较为单一，参与阶段滞后是造成审批效率不高的主要因素。公众往往认为公众参与的形式大过于内容。例如，现在规划中广泛采用的公示制度，往往使问题在“公示期间”集中爆发，使得公示期间成为矛盾爆发的主要节点。而公众往往认为公示期间的项目“木已成舟”，难以做出调整，处于一种“被告知”的状态，也一定程度上加深了误解和矛盾。如何丰富公众参与的形式，增加公众参与的阶段，成为规划公众参与研究和探讨的热点问题。

控制性详细规划在城乡规划体系当中处于核心地位，是效率和公平之间的矛盾集中点。目前我国大城市的控规已基本实现“全覆盖”，对现有控规的修改成为控规编制和实施过程中的主要任务。控规修改包括了控规修编和控规局部调整。由于法律条文对程序性的规定日益严谨，控规局部调整越来越频繁，而控规局部调整中的公众参与的形式、作用等问题日益也随之成为研究的焦点。

2 现行公众参与途径及存在问题

2.1 现行公众参与形式

杭州市控规局部调整按阶段划分包括了申请、评估、草案、公示、审查、报批、公告、实施等七个阶段，公众参与主要集中在草案、公示、审查、公告、实施等阶段，形式上分为必备程序和可选程序两种（表1—表2）。

2.1.1　必备程序

杭州市公众参与中的必备程序主要有评审会、公示、公告等三种形式。

评审会：评审会面向的公众是部门管理者和专家，在控规局部调整的草案和审查阶段均可开展。评审会包括部门和专家评审会。部门管理者包括规划局内部各相关业务处室、分局，城建系统的其他相关职能部门、地块所在街道、社区等。专家则是从专家库中选择。部门管理者和专家分别从各自角度提出对控规局部调整的意见建议，对方案提出修改。这类意见建议以书面形式出现在最终报批的报告中，并需逐条说明落实情况。

公示：公示面向全体公众，在控规局部调整的公示阶段开展。公示包括现场、网站、媒体三种形式。现场公示由建设单位在规划局信息中心打印公示图纸，审批处室把关公示内容，到项目所在分局进行登记，由分局相关人员与建设单位一起在项目建设地及所在社区张贴，所在社区在公示结束后盖章认定。网站公示即在杭州市规划局网站进行公示。媒体公示是涉及范围较大的控规局部调整，为便于公众知晓可在新闻媒体（杭州日报等在杭主流媒体）报纸上刊登公示消息。公示情况必须以书面形式在最终报批的报告中简要说明，一般不明确具体公示意见。

公告：公告面向全体公众，在控规局部调整的公告阶段开展。控规局部调整获得批复后，应在20天之内进行公告。公告包括规划局网站公告和规定公告地点现场公告，公告时间不少于30日。对于一些涉及范围较大的控规局部调整可适当配合媒体宣传，让更多的人了解规划、关注规划，为将来项目的实施打下基础。

2.1.2　可选程序

除必备程序外，还有很多公众参与的形式，例如政府会议、听证会、社会调查等。

政府会议：控规局部调整项目可以在各级政府联席会议、专题会议中进行讨论，征求各级政府部门及相关职能部门的意见建议。政府会议中讨论的控规局部调整的问题一般以会议纪要的形式在最终报批的报告中出现，并且政府会议的结论对于控规局部调整的最终方案有较大影响。

听证会：听证会面向全体公众。听证告知可以采取媒体、社区公告栏、规划局网站等手段，对于有相对确定的利害关系人的项目可采用书面告知。规划听证是规划许可前依照法律、法规、规章的规定，通过举行听证会的形式听取当事人意见的法定程序，是规划许可前与利害关系人沟通的一种有效方式，既有利于提高规划许可的质量，也有利于取得公众对规划许可的信任和支持，还在一定程度上可以减少与规划许可相关的诉讼、复议和信访事项。听证会的成果会在最终报批的报告中出现。

社会调查：设计院接受建设单位/做地主体的委托，编制控规局部调整报告时，可采用社

会调查的形式，对地块进行深入了解，对于相关公众通过问卷、访谈等形式进行调查。这种形式目前不是控规局部调整必备的公众参与的途径。一般在控规局部调整的报告正文中出现，作为编制控规局部调整方案的依据。

表1　控规局部调整各阶段公众参与的形式

控规修编阶段	具体事项	公众参与形式	
		必备程序	可选程序
申请阶段	建设单位提出申请	—	社会调查
评估阶段	规划局进行评估	—	社会调查
草案阶段	建设单位委托设计院编制报告	专家、部门评审会	政府会议
公示阶段	规划局组织公示	公示	听证会
审查阶段	规划局组织审查会	专家、部门评审会	政府会议
报批阶段	规划局报市政府审批	—	政府会议
公告阶段	规划局组织公告	公告	—
实施阶段	建设单位根据调整后的控规进行项目申报，规划局依法予以审批	项目批前公示	—

表2 控规局部调整阶段各种公众参与的范围及局限

类别	公众参与形式	面向对象	落实情况	是否采用
必备程序	专家、部门评审会	专家、管理者	书面评审意见	大部分
	公示	全体公众	公示文件（图文）	部分
	公告	全体公众	公告文件（图文）	仅作为告知
可选程序	政府会议	管理者	会议纪要	大部分
	听证会	全体公众或利害相关人	书面形式记录	部分
	社会调查	多种	报告的正文中体现	部分

2.2　存在问题

2.2.1　公众参与的实效性不高

杭州市控规局部调整中采用的公众参与形式已经比较多元，包括了审查会、公示、信访、听证、社会调查等，但是公众意见多大程度上能够影响控规局部调整的结果却仍然不确定。尽管各种公众参与的过程性文件都会在最终的报批稿中出现，表示公众参与的程序已经到位，但是不同利益主体的意见仍然不能及时表达，公众参与的实效性较低，往往流于形式，为了公众参与而公众参与。

2.2.2　公众广泛参与的阶段滞后

公众对于不同类型的项目关注程度和诉求表达欲望是不同的。例如，由于“邻避效应”，公众对其带来负面影响的设施关注程度较大，并希望这些设施尽量远离自身住宅。另外，绿地、河道等公共开敞空间的调整也较容易引发公众关注。而目前，公众参与阶段前期主要是专家和部门参与，直到方案基本确定后才以公示的形式广而告之，而在公示阶段项目可调整的余地已经不大。公众会下意识觉得自己只是“被告知”，调整已经是“生米煮成熟饭”。

2.2.3　公示意见搜集主体不统一

目前，公示期间搜集意见的部门并没有明确的规定。杭州市控规局部调整公示期间负责搜集意见的部门有规划局信访中心、建设单位、分局、社区等。其中，规划局信访中心是最主要的搜集意见的部门。中心将意见以信访的形式转给具体经办人，经办人则依照《信访条例》等相关规定与反映人进行沟通解释，并由管理者最终决定是否采用。其他主体搜集到的意见则无明确的程序。由于搜集意见的主体多元，其中难免有遗漏，显得管理者对公众提出的意见未能充分重视。

3　有效决策模型在规划公众参与中的应用

政府管理部门在公共政策的决策权上掌握着实质性的权威，对于如何吸纳公众进行参与具有最基本的选择权。如何通过政府的正确引导，实现合法与高效的公共决策是检验公共政策质量的标准。公众参与只有在管理者的科学引导和控制下才能有效开展。只有合适的公共参与途径，才能保证公共政策决策的高效与实施的顺利。以下对管理学中的有效的决策模型进行分析，并探讨如何在控规局部调整这一行政行为中应用模型，找到合法与高效的平衡点。

3.1　管理学的视角：有效决策模型

有效决策模型[4]是约翰·克莱顿·托马斯（John Clayton Thomas）提出的一种针对公众参与途径研究的模型，模型将公众参与的途径可分为五大类：

- 自主管理决策（A1）：管理者在没有公众参与的情况下独自解决问题或制订政策。
- 改良的自主管理决策（A11）：管理者从不同的公众群体中搜寻信息，然后独自决策，公众的要求可能会也可能不会得到反映。
- 分散式的公众协商（C1）：管理者分别与不同的公众团体探讨问题，听取观点和建议，并制定反映这些团体研究的决策。
- 整体式的公众协商（C11）：管理者与作为一个单一集合体的公众探讨问题，听取观点和建议，并制定反映这些团体研究的决策。这种途径给每一个公众参与的机会，但不明确要求

每个人都要参与。

● 公共决策（G11）：管理者与整合起来的公众探讨问题，并试图在问题解决方案上达成共识。

1 决策质量要求是什么？

2 政府有充足的信息吗？

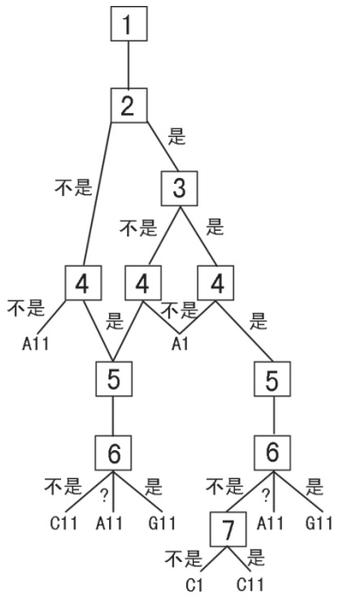
3 问题是否结构化？

4 公民接受性是决策执行必需的吗？
如果没有参与，决策执行是不可能的吗？

5 谁是相关公众？

6 相关公众与公共管理机构目标是否一致

7 在选择解决问题的方案时，相关公众存在冲突吗？



A1=自主管理决策
A11=改良的自主管理决策
C1=分散式的公众协商
C11=整体式的公众协商
G11=公共决策

图1 公众参与的有效决策模型

如何在上述五种公众参与途径中做出选择，该模型提出7个政策问题，不同类型的政策对应不同的公众参与途径（表1）。问题1-3保证最终决策方案的质量：（1）要求管理者明确某一决策的技术约束、政策约束、预算约束；（2）要求管理者分析是否已经就该决策掌握了足够的信息；（3）要求管理者明确现有决策方案是否需要替代方案。问题4-7保证最终决策方案的被接受程度：（4）要求管理者判断公众的接受性与决策执行的关系；（5）要求管理者明确决策相关公众；（6）要求管理者调查公众与管理者目标是否一致；（7）要求管理者调查公众内部意见是否一致。

3.2 有效决策模型的应用

把有效决策模型（图1）应用到控规局部调整的行政行为中，可以判断上述五种公众参与途径分别在何种情况下采用。从控规局部调整的定义来看，控规的规划目标、功能定位、结构布局等重大规划内容不属于调整范围。因此，控规局部调整项目中相应地块的项目的建设质量

要求（问题一）、地块的相关信息（问题二）、地块的用途（问题三）已经基本明确。而控规局部调整必须征得公众在一定程度上的接受，否则项目不能顺利实施（问题四）。因此，有效决策模型中的“七个问题”中的前四个问题已经有了明确的路径，剩下需要解决的关键问题是：谁是利害关系人（相关公众），利害关系人与管理者的目标是否一致，公众之间意见是否冲突。

3.2.1　明确利害关系人（相关公众）

严格来说，相关公众的定义范畴较利害关系人要广。由于控规局部调整不涉及地块的重大变更，因此通常认为相关公众与利害关系人基本一致。根据《城乡规划法》，控规的修改需要征求利害关系人的意见。百度百科中对利害关系人的定义是：“权益受到行政行为侵害的直接当事人”。利害关系人由一系列的团体组成，不同地块的控规局部调整涉及不同的利害关系人。整体上可以分为以下几类团体：

（1）建设单位/做地主体：划拨地块的建设单位，出让地块的做地主体都是控规局部调整这一行政行为的对象。

（2）地块现有建筑的所有者：现有建筑的所有者对地块具有所有权，地块的更新改造需经过所有者的同意。

（3）地块周边居民和使用者：地块建筑的开发强度、用地性质、建筑形式等问题对其产生正面或负面的影响。

3.2.2　利害关系人与调整目标的一致性判定

建设单位/做地主体：控规局部调整方案论证由其委托具有相应资质的设计院编制，地块调整基本表达了建设单位/做题主体的意见，其目标是能够尽快顺利的实施项目。

地块现有建筑的所有者：通常是指“被拆迁的对象”。该部分公众的意见一般与地块的具体建设内容无关，而是与地块控规“调与不调”直接相关。

地块周边居民和使用者：关心地块建设对其将来生活产生的影响。该部分公众意见与调整目标的一致性视情况而定。对于能满足其生活需要的学校、幼儿园、农贸市场等社会配套服务设施一般是支持的态度，与调整目标基本一致。而对于一些有负外部性的项目，如公交停保站、垃圾中转站、对其住宅日照产生影响的高层建筑等设施则会持反对的态度，与调整目标不一致。

3.2.3　利害关系人之间意见的冲突：把握合法与高效的平衡

政府管理者对于上述三个不同社会团体应采取不同的决策引导方法。

建设单位/做地主体：管理者对建设单位/做地主体提供的控规局部调整方案进行审查过程中，对于法律法规明确规定的事项应采用自主管理决策的方式。对于具有自由裁量权的部分则

可以采用分散式的公众协商，即通过社会调查、部门或专家评审会、公示等方式搜集意见，在方案报批稿中体现。

地块现有建筑的使用者：管理者应明确告知建设单位/做地主体地块内现有建筑的使用者的合法权力和诉求必须予以满足。一般情况下，只要征迁方式合法、获得足够经济补偿和生活保障，该部分公众最终会同意控规的局部调整。

地块周边居民和使用者：管理者应充分尊重该部分公众的意见，因为他们是与该地块建筑直接相关的人群。地块周边居民和使用者对于项目的接受程度直接影响项目能否顺利实施。管理者应尽量将地块周边居民和使用者的参与阶段提前，在评估和草案阶段即通过对于个别利害相关人进行正式或非正式的沟通来告知情况，尽量将可能的矛盾化解在初期。

综上所述，管理者应该重点把握的是建设单位/做地主体与地块周边居民和使用者的意见。由于最终的调整目标与建设单位/做地主体的意见基本一致，因此，对于不同类型的地块采用何种公众参与方式与周边居民和使用者沟通成为公众参与合法与高效的关键。

4 启示

控规局部调整中的公众参与应规范化、程序化、多元化。

一是坚持政府引导，转变政府角色。由政府发起决策问题，引导问题的走向，对公众参与方法途径进行设计，在时间压力形成之前，达成一致性决策。

二是鼓励从“形式”到“实质”的公众参与。采用“事先告知”制度，对可能引发问题的项目通过街道、社区等基层组织机构，组织利害相关人的通气会、征求意见会，面对面进行解释，尽可能避免矛盾激化。

三是引入社区规划等新型规划手段，对公众参与进行规划实践。

公众参与最大的意义就是建立公众诉求表达和参与的平台，体现对法治的尊重。规划必须始终贯彻公共利益导向，个别人的意志不应绑架公共利益。如何把握公众参与的平衡点，实现公众参与和高效行政的双赢是公共参与制度发展的最大挑战，本文所提供的思路希望对公共参与制度的进步有所启示。

参考文献

[1] 孙施文. 城市规划不能承受之重——城市规划的价值观之辨[J]. 城市规划学刊, 2006(l): 11-17.

[2] 赵守谅. 论城市规划中效率与公平的对立与统一[J]. 城市规划, 2008(32)11: 62-66.

[3] 约翰克莱顿托马斯, 著. 公共决策中的公民参与[M]. 孙柏英, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 48.

[4] 约翰克莱顿托马斯, 著. 公共决策中的公民参与[M]. 孙柏英, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 26.

香港城市规划委员会职能演化与社会治理转型

The Transition Role of Town Planning Board in Hong Kong with Governance Transformation

方伟
Fang Wei

摘要：本文借鉴香港城市规划委员会职能演化历程与治理方式转型经验，探讨“城市规划委员会”在规划编制与实施以及社会治理中的积极作用。认为其职能转变源于社会经济环境变化，自身力主规划方法与范式主动革新也促进治理模式由行政主导向公众协商转变，成为实现多元治理、动态调整规划的制度平台。最后结合我国内地情况展开简要讨论。

Abstract: This paper draws on the transition course and the governance transformation experience of Town Planning Board (TPB) in Hong Kong, illustrating the actual role of “Planning Board” in plan making, implementation as well as social governance. It argues that the transition derives from the change of social economic environment. Moreover, TPB advocates innovating planning approach and paradigm, which also facilitate the mode of governance to transform from executive-led to public consultation, making itself as a platform of pluralistic governance and dynamic amendment for plans. At last it discourses briefly on mainland’s planning practice and makes some suggestion.

关键词：香港；城市规划委员会；职能；治理转型
Keywords: Hong Kong; Town Planning Board; Role; Governance Transformation

作者：方伟，硕士研究生。中国城市规划设计研究院上海分院城市规划师。
f_angwei@hotmail.com

1 城市规划委员会的背景及其行政架构

为科学制定规划决策，我国内地在借鉴香港等城市经验基础上相继成立了以政府官员、相关专家为主的“城市规划委员会”负责审查规划方案，一定程度上促进了城市规划决策公正公开、科学民主、符合公众利益。但应看到，香港城市规划委员会成立时间早，且其职能随社会变革不断演化，保持着与城市规划法规、社会治理模式的互馈。系统考察其演变历程以及与社会治理互动关系，对于制度化我国内地的规划决策、促进城市规划改善民生更加重要。

香港城市规划工作主要由发展局下辖的规划署负责，城市规划委员会（Town Planning Board，简称“TPB”）是独立于政府的决策机构，规划署为其提供信息服务，TPB做出的决定经行政长官会同行政会议审议通过后，由规划署负责实施（图1）。TPB主要职能包括制定法定图则草案及审核公民针对规划草案的申述，并考虑规划许可和修订图则申请等[2]。其成员通常包括6位官方委员，30位非官方委员以及1位秘书[1]。TPB的职能随着香港社会经济发展逐步完善，在香港城市规划由增长导向精英主导向公众参与市民治理转变过程中发挥了重要作用[1]。

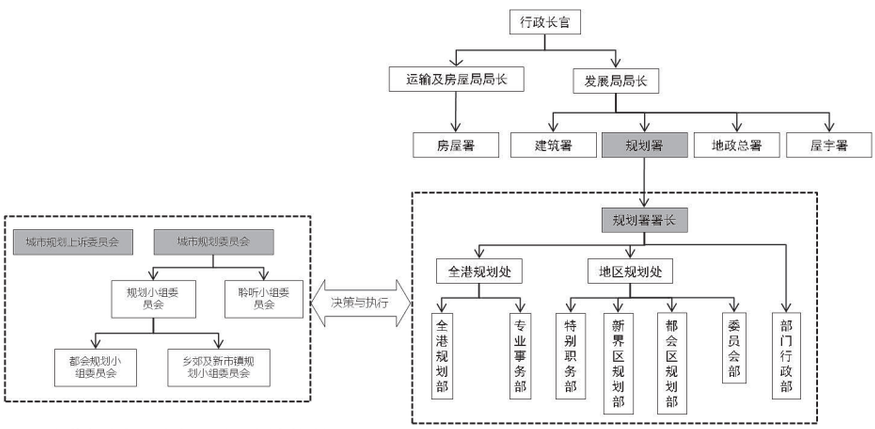


图1 香港规划职能部门行政结构简图

资料来源：根据香港相关政府网站整理

2 香港城市规划委员会的职能演化过程

2.1 二战前后：出师未捷，重组新建

TPB的雏形来源于1922年行政局授权组建的综合处理城市规划问题的委员会，当时其作用仅限于编制报告[2]。1939年政府颁布《城市规划条例》（Town Planning Ordinance 1939）规范规划工作，首次正式委任城市规划委员会，任命12位成员，开始在港督授权下编制发展规划草案及规范标准[3-4]。这是香港首次尝试通过规划委员会制度来统领规划工作及平衡公共与私人利益。但因二战影响出师未捷，战争爆发后规划工作陷入混乱导致TPB工作停滞。

二战后直到1951年，TPB才重新组建。1956年政府首次对《城市规划条例》进行修改，要求将规划方案向公众开放，委任TPB编制首版地区发展大纲（OZPs: Outline Zoning Plans），并接受公众质询，受大纲影响公民可提出申述修编规划，成果需进行公示。所有修改需报呈港督会同行政议会进行最终定夺[4]。

2.2 1960—1980年代：职权加强

1960年代后，经济复苏的香港迎来了新市镇建设高潮，规划师职权也得以加强。1974年《城

市规划条例》再次修订，首次将英国的规划申请制度引入香港规划体系。该制度将法定区划覆盖的区域用地功能划分为两栏，第一栏是无需申请可直接进行开发，第二栏是需要向城市规划委员会申请规划许可并获准后方可开发。《条例》明确了申请程序，也藉此设定了较为灵活和务实的发展管制机制。TPB在承担受理规划申请的同时，也具备了对申请进行审议并裁决的职责。

进入1980年代后，香港城市规划工作体系趋于完善，形成了全港、次区域、地区三个规划层次，TPB的工作重心聚焦于地区规划层次的法定规划（通常为OZPs）。

2.3 1990年代：加强引导，依法调控

1980年代末期，规划署针对建设开发管理等问题开展了对《城市规划条例》的全面检讨，认为《条例》缺失规划反馈和采纳民意机制，公民无法对规划申请的审核结果提出异议，从而提出建立上诉委员会、规范规划公示流程等改善措施[2]。这一议题随后得到立法会支持[4]。

1996年7月，香港政府以白皮书形式公布了《城市规划条例全面检讨草案》，规范了公众咨询的程序：规划编制的前期及过程草案都需要进行公众咨询。同时对申述流程也进行了革新，具体变化如表1。可见此次调整对于公众参与的深度和广度都有了较大改善，TPB更加注重公民参与法定规划编制的公平性，加强了对公众意见的协调，保持了其独立决策机构特性。《条例》规定最终审批图则需要特区行政长官会同行政会议审议，这也在制度层面达到相互制衡及监察的作用。

表1《城市规划条例全面检讨草案》的相关修改比较

	既有条例	修改措施
申述性质	只可做反对规划的申述	对规划草案无论赞同或反对，都可申述
申述流程	在反对规划的申述经过初步审核裁定后公民不能提出异议；反对者申述后就可进行规划修改	各类申述需要公示以供公众评议；受到规划调整影响的土地所有者有权旁听申述审议过程
申述听证	无听证环节	对反对的申述审核过程都需要进行听证
申述结果	规委会听取反对申述后并裁定后，公众就没有了继续参与决策的余地	规委会广泛听取申述并裁定之前，公众都可进行参与决策

资料来源：转译并整理自Cooray A. Recent Development in Planning Law[J]. Law Lectures for Practitioners 1997, 1997: 135-160.

2.4 2000年以来——公开透明，简化流程

进入2000年后，市民意识的觉醒和城市知识阶层话语权加强促使了规划工作在注重效率的同时更加透明公开。因此2004年修订的《城市规划条例》将“提高规划制度的透明度；简化城市规划程序；加强对新界乡郊地区违例发展的执法管制”作为主要目标[5]。

随后TPB颁布了8份规划指引（Town Planning Board Guidelines）帮助公众了解规划编制过程，通过开放会议、增加报刊公示数量等方式提高规划透明度。在简化制定图则程序方面，规定任何人均可提出修订图则的申请；TPB需在3个月内进行会议讨论，修订图则草案需予以展示，如申请者对裁决结果不满，可在21天内申请复议，若仍不满意可在60天内申请规划上诉。

可以说，此次修订中将TPB会议向公众开放成为一大变革特色。通常TPB及下属委员会每隔一周将举行一次例会，每年将举行24—28次会议[5-6]，大多涉及申请修改法定图则（条例第12A条）和申请规划许可（条例第16条）等事宜。会议进行情况在规划署会议转播室播放，公众有机会参与旁听，会议记录将上载至网站便于公众查询。

3 城市规划委员会职能转变的机制

3.1 社会政治经济环境由封闭到开放促进了规划决策民主化

香港开埠早期，“行政主导”的政府体系垄断决策权力，中央集权与独裁专断特征明显。法律系统强调政府行为和决策机制合法化。尽管作为独立法定团体的规划委员会掌管空间规划配置，但委员会中专业人士都受雇于政府，与政府形成委托——代理关系，难以进行公众咨询或对政府决策进行质询，因此在面向增长的精英主导决策模式下，土地使用规划系统极为封闭[8]，也导致公众始终处于被孤立和从属地位。

从规划体系来看，香港受到英国殖民统治影响，演变过程也颇为相似。英国《1947年城乡规划法》赋予了公众表达意见的权利，但公众参与主要被看做公众咨询，而不是公众积极地参与决策[9]。香港1974年引入规划申请制度后，公众只能在OZPs编制完成后的公示阶段才有机会发表意见，参与方式较为被动。在1990年代以前，规划委员会的工作重点主要是履行自上而下的规划编制任务，既没有采纳公众意见的主观诉求，也不存在广泛征询民意的体制环境，规划决策高度中心化[1]。

20世纪80年代全球化过程引发了政治与经济环境重构与转型，政策制定模式开始转变为网络化协作[10]，香港社会环保意识增强以及中产阶级兴起加速了这一转变过程[1]。各类市民运动削弱了官僚体制的威信，房地产市场萎靡加强了相关专家话语权[10]，市民社会和专业团地的效能逐步显现。在维多利亚港以及东南九龙地区等规划编制过程暴露出传统自上而下的封闭式规划决策模式受到冲击[3]，TPB与规划署都决定扩大公众咨询渠道，促进广泛的公众参与，促使规划编制过程更为开放透明。

正是宏观社会经济环境变化促使政府自身以及TPB认识到市民社会管治方式需要主动转型，规划决策是保障民生、保护生活环境质量的重要政策工具，公民在法定规划编制过程中具备了一定的影响权力，改变了传统的集权式的精英主导，开始显现出分权化的开放决策模式。

3.2 从崇尚效率到注重公平体现了规划方法与目标的转变

历史上香港的行政主导体制确保政府成为统领规划工作的核心，这一模式适应了香港20世纪的高速发展，简洁和高效的规划体系有助于增长导向的规划编制[11]，政策制定更多注重效率，加速开发过程。

但伴随规划理论界的思辨，规划工作者自身也意识到“效率”不等同于“快速”，效率与公众参与并不矛盾，对立和多元的规划过程能取得更好的结果[12]，相反未经过充分协商论证的行政主导式规划在实施中会面临诸多冲突，反而降低了效率[8]。因此香港《城市规划条例》最近的几次修订都促进规划决策更注重广泛咨询，确保机制更加公平。尽管规划理论界对这种变革并不乐观[8]，但在地区层面的法定规划编制过程中尝试纳入公众咨询意见对于维护规划决策机制公平公开具有重要现实意义。

总体而言，香港规划工作的方法与目标从崇尚效率到注重公平是一种渐进式的变革，公平与效率开始放置于同等地位进行考量，TPB通过规范规划编制流程和制度化决策机制进行落实，确保规划工作高效有序。

3.3 利用法定羁束与自由裁量确保规划范式灵活适用

在公共开发规划中，法定羁束体系通过明确的区划确保开发者绝对权利并避免政治投机，提供了规划确定性；而自由裁量式规划体系只赋予土地主的土地所有权，开发权需要通过规划申请进行裁定[13]，具有一定灵活性。香港规划体系在一定程度上兼容了两者特性。早期政府仅通过发放契约获得财政收入，无法管制开发活动；1939年《城市规划条例》颁布后开始编制法定区划大纲，政府得以通过自由裁量权介入开发过程。由于政府担负开发管制与谋求公众利益的多重角色，需要成立部门协调行政管理架构，起到权力制衡作用，独立的法定机构——城市规划委员会正是在这一背景下得以建立。

因此，具有一定的自由裁量权成为TPB的根本特征。应用自由裁量权的标准涉及规划评判原则（planning conditions），这是裁定规划申请的基本依据，也明确了规划许可背后的义务。这些准则大体包括两类：一是保证开发地块拥有良好的物质形态，二是开发计划符合特定专业评估要求[14]。TPB的审议过程及裁决结果要求体现自身立场、价值标准以及评判准则。

TPB的自由裁量权始于1974年香港开始采用规划申请制度，其实质是在既有规划的确定性与市场开发主体的计划相冲突时，确保政府管治体系所提供的变通途径仍然有法可依[16]。从公众角度分析，这一模式使得受市场机制作用产生的个体开发行为可以通过自下而上的形式参与到规划决策制定中，获得通过的规划申请将可以修改法定规划，表明个体的决策行为合法化后可成为立法过程的一部分。

从政府管治角度看，规划委员会所掌握的自由裁量权力其实也是对规划动态调控的表现。因为申请制度的建立改变了以往蓝图式的规划目标，意识到尤其是地区层面的规划需要一定的变通机制，来应对政府——市场二元动力对地区发展产生的作用。

4 结语及启示

香港城市规划委员会自成立至今已近一个世纪。其职能演变过程表明，在具有集权特征的社会环境，城市规划委员会可作为群体决策机构，通过代表与协商的决策机制体现民主，实现与行政执行机构分权与制衡。公众凭借制度变革参与到规划决策中，其实质是决策权力向行政体制外转移的过程。规划体系中法定羁束与自由裁量互相补充，有助于法定规划与市场机制相互协调，在制度设计中纳入公众参与，合理解决各类开发导致的负外部性问题[15]。

相比香港而言，国内城市受制于“委托——代理”的制度瓶颈，规划委员会仍是政府部门及管理者的代言组织，其成员大多为相关部门领导，职能仅停留在被动咨询阶段。在当前规划工作需关注民生、促进生活质量提升等呼声下，规划委员会可成为社会治理以及规划决策转型的重要杠杆与制度平台。

首先，应将规委会作为规划动态调整法制化的制度工具。如麦克劳林所言，“规划是对城市复杂系统的循环控制”[15]。城市规划本身不是一份终极蓝图，而是一种过程控制，动态调整是合理而必要的。但应将调整过程限定在法制允许的合理框架中。香港TPB既可以主动组织编制地区规划，也接受公众对规划的修改申请。在内地，相关职能常由规划编研中心或规划局下属设计部门负责。因此，在体制允许的范围，可尝试将规划委员会与规划编制研究中心职能适当组合，具备独立于行政体系的规划决策咨询及评审职能。这要求规划委员会不光要承担评审方案，还需具备组织公众参与决策、判定各方发展诉求等作用，成为政府、市场、公众协商与博弈的制度平台。

其次，规划委员会的职能演化需要伴以法律法规同步完善。香港TPB历次的职能调整都伴随着《城市规划条例》的修订，TPB正是凭借法律赋予的权力展开工作。内地城市应将规划委员会的职能写入地方规划法规，纳入法制框架，同步向公众公开，引导公众合理参与规划决策。应意识到规划编制过程透明是高效实施的必要保障，用制度推进公正公开，提高效率，真正做到规划决策科学民主。

最后，应认识到规划决策机制转型是完善社会治理方式、促进城市规划提升生活质量的重要方式。在部分发达城市，市民社会发展趋于成熟，更应通过制度建设鼓励公众参与到规划监督与决策中，广泛采集民众对于地方开发建设的意见，形成互动与反馈，这对于提升规划工作实效，提高生活质量、改善民生将大有裨益。

注释

1 其中主席为发展局常任秘书长，其它5位官方委员分别为规划署、地政总署、民政事务总署、环境保护署署长及运输及房屋局副秘书上担任，秘书由规划署副署长担任。

2 检讨中还包括规划管理部门在开发控制方面监管不力，土地租赁合同无法实现有效和灵活的调控，建成区范围违规建设现象严重等。

3 东南九龙开发计划（Southeast Kowloon Development Schemes）最早发起于1989年，香港政府欲在该区域重建启德机场，希望通过较低成本获得较大土地开发收益。该法定地区发展大纲在编制时就广受关注，但编制过程中规划委员会未进行充分的公众咨询与参与，导致在1998年规划委员会公布方案时，地区议会、社区公众以及开发商极力反对这个需要填海近3平方公里的开发计划，封闭式的决策模式受到极大批判。随后政府不得不调整编制模式，更多采纳公众意见，进行更频繁的公众咨询，大幅度缩减了填海面积并改变了原有规划结构，才得以得到公众的认可与支持。

参考文献

[1] Yim King Penny W, Lai Har Rebecca C. Transforming the Governance of Plan-making in Hong Kong[J]. Journal of Place Management and Development, 2008, 1(3): 256.

[2] 惠明，立天. 香港城市　　[M]. 香港: 三　店(香港)有限公司, 1998.

[3] 香港大学城市规划与设计系.《Planning Practice, Law and Ethics in Hong Kong》课程讲义, 2010.

[4] Cooray A. Recent Development in Planning Law[J]. Law Lectures for Practitioners 1997, 1997: 135-160.

[5] Department P. Town Planning Board Annual Report[R]. Hong Kong, 2005.

[6] Department P. Town Planning Board Biennal Report[R]. Hong Kong, 2006, 2007.

[7] Loh C. Efficiency vs. Public Participation in our Planning System[J]. Planning and Development, 1997, 13(1): 9-11.

[8] Ernest W T Chui NMK. From Colony to SAR: Advocacy Planning in the Executive-led Polity of Hong Kong[J]. Asian Journal of Public Administration, 1998, 20(2): 173-202.

[9] 泰勒. 1945年后西方城市规划理论的流变[M]. 北京: 中国建筑工业出版社; 2006.

[10] Ng MK. From Government to Governance? Politics of Planning in the First Decade of the Hong Kong Special Administrative Region[J]. Planning Theory & Practice, 2008, 9(2): 165-185.

[11] Wam MY. Planning System in Hong Kong: Efficiency vs. Public Participation[J]. Planning and Development, 1997, 13(1): 12-14.

[12] 列维. 现代城市规划[M]. 第5版. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.

[13] Booth P. Zoning or Discretionary Action: Certainty and Responsiveness in Implementing Planning Policy[J]. Journal of Planning Education and Research, January 1995, 14(2): 103-112.

[14] Lai LW-C, Ho DC-W, Leung H-F. Planning conditions in Hong Kong, An empirical study and a discussion of major issues[J]. Property Management. 2005, 23(No.3): 176-193.

[15] Lai LW-C. A Model of Planning by Contract: Integrating Comprehensive State Planning, Freedom of Contract, Public Participation and Fidelity[J]. Town Planning Review, 2010, 81(6): 647-673.

[16] J B 麦克劳林. 系统方法在城市和区域规划中的应用[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 1988.

展现民意、促进民生：公众参与规划评估的范式转变

Showing Public Opinion, Promoting Public Living Condition: Paradigm Transformation of Public Participation in Urban Planning Evaluation

邵琳
Shao Lin

摘要：城市规划的动力源于对美好生活的追求，公众参与规划评估有利于改变过于专注“经济增长”的发展定式，转而更加重视生活质量和社会的全面发展。本文分析了西方公众参与城市规划评估的理论基础与评估实践，以及我国相关的程序规定、实践探索与不足。基于展现民意、促进民生的根本目标，本文提出当前我国公众参与城市规划评估需要实现从形式到实质的范式转变；结合对安徽蚌埠市城市规划评估中公众参与实践，本文探索了如何基于现实条件，通过实践公众参与规划评估的范式转变，使评估结果更好的体现公众利益，为促进民生的城市公共政策制定奠定基础。

Abstract: The driving force of urban planning is pursuit of a better life, public participation in planning evaluation is benefit to change the development model oriented from economic growth to the quality of life and overall social development. This paper analyzes the theoretical basis and practices of the western public participation in urban planning evaluation, as well as the related procedural regulations and practice in China. Based on the aim of showing public opinion and promoting public living condition, the paper proposes that public participation in urban planning evaluation should be changed from form to essence. In the case study of public participation in urban planning evaluation in Bengbu City, the paper explores how to realize the paradigm transformation of public participation in urban planning evaluation based on the realistic conditions. So that the evaluation result can better reflect the public interest and lay the foundation of the urban public policy for a better life.

关键词：规划评估；公众参与；范式转变

Keywords: Planning Evaluation; Public Participation; Paradigm Transformation

作者：邵琳，同济大学建筑与城市规划学院博士研究生，上海师范大学讲师。
kanni7@163.com

城市规划的动力源于对美好生活的追求，随着一系列新的规划理念：倡导式规划（Advocacy Planning）（Paul Davidoff 1965）、沟通式规划（Communicative Planning）（Judith

Inners 1998）、行动性规划（Action Planning）（J Fridmann）等等的出现，城市规划正经历着从超越价值观念的纯技术手段向成熟的公共行政职能和公共政策的转变。规划应体现公众的价值观，保障公众的权利诉求，才能更好的促进公众生活品质的提升。公众参与规划评估有利于改变过于专注“经济增长”的发展定式，转而更加重视生活质量和社会的全面发展。

公众参与城市规划评估在我国法律层面已有相关程序规定，在实践层面也已成为城市规划评估必不可少的环节。但总体而言参与程度尚有限，流于形式的东西多于实质的内容。基于展现民意、促进民生的根本目标，本文提出当前公众参与城市规划评估需要实现从形式到实质的转变；结合安徽蚌埠市城市规划评估中公众参与实践，探索了如何基于现实条件，在实践操作中实现公众参与规划评估的范式转变。包括公众参与的组织者从政府部门主导转向与第三方专业评估机构的协作，公众参与的方式从单一到基于民主能力的合理程序设计，公众参与的信息支撑从信息缺位转变沟通前置。希冀通过转变公众参与的范式，确保公众能够更为有效地参与规划评估过程，使评估结果更好的体现公众利益，为促进民生的城市公共政策制定奠定基础。

1　西方公众参与城市规划评估的理论基础与评估实践

1.1　公众参与城市规划评估的思想基础

多元主义思想是规划评估中引入公众参与的重要理论基础。从规划评估方法成熟的20世纪50-60年代之后的30年间，评估的主体一直是政策制定者以及项目的实施者。战后多元主义思想的出现导致了规划评估核心理念的变化。Davidoff和Reiner于1962年发表《规划的选择理论》（A Choice Theory of Planning），他们认为，规划的整个过程都充满着选择，而任何选择的做出都是以一定的价值判断作为基础的，规划师不应以自己认为是正确的或错误的判断来决定社会的选择，因为这是规划师的价值观，而不是社会大众的价值观[1]。

基于多元主义思想，公众参与在规划评估中的作用不仅表现为提供决策信息，辅助决策的工具属性，更重要的是体现其政治本体属性。因为在政府的任何城市规划行为中，在对社会利益的影响格局中，最终的规划相关者必定是公众。某项规划政策的最终效果如何，最有发言权的也是公众，只有公众通过一定的平台对规划运行做出科学的评价，接受政府推行规划的结果，才能体现政府规划运作的合法性[2]。城市规划评估引入公众参与最大的特点就是改变了政府内部自我封闭式评价，将公众纳入到正式的绩效评价机制之中。公众参与作为重要的参与式民主形式，将有利于促进规划评估从系统内部检讨转向公共政策的实质性环节。

1.2　公众参与城市规划评估的评估实践

综合评估方法是具体应用多元主义思想的评估方法，从上世纪80年代开始，首先运用于社

会政策领域。综合评估方法强调了对“对相关的公众和他们的预期目标进行界定”，通过公众参与的方式，回答“规划政策涉及到哪些利益团体，他们所受的影响怎样？以及他们自身对项目的预期目标是怎样的？”这一基本问题。

综合评估方法最初被尝试应用在以色列的城市更新项目中。对这个项目的评估工作开始于1982年，评估小组花了4年的时间，对其中的10个社区进行了跟踪调查，最终实现了综合评估方法的首次实践[3]。

其后基于沟通规划的评估方法进一步强调公众参与对于规划评估的影响作用，沟通式评估将自身比做一场解读利益的手术，希望通过对共同利益的界定来获得对规划的评估[4]。虽然该评估方法由于过程过于复杂，在实施方面具有较大的不确定性，但其强调公众参与的思想在欧盟的城市与区域政策评估项目中得到了广泛的呼应。

2　我国公众参与城市规划评估的程序规定与实践状况

我国随着市场经济确立，产生了独立、多元化的利益以及相应的权利诉求，社会民间的力量开始强烈要求参与公共事务决策；同时政府积极鼓励公众参与，希望通过这一参与式民主形式推动政治体制民主化进程[5]。城市规划作为一项动辄上亿投资的政府行为，在规划评估过程中引入公众参与得到了普遍认同，但实践过程也暴露出一些制度设计的不足。

首先在法律层面对于规划评估的公众参与程序予以确定。在2008年颁布的《中华人民共和国城乡规划法》第四十六条规定：“省域城镇体系规划、城市总体规划、镇总体规划的组织编制机关，应当组织有关部门和专家定期对规划实施情况进行评估，并采取论证会、听证会或者其他方式征求公众意见。”

其次在实践层面国内各个城市和地区进行了规划评估的积极探索。无论是最初2002年的《深圳市城市总体规划检讨与对策》[1]，还是随着《城乡规划法》的颁布，以《上海市总体规划实施评估》[2]为代表，在各地各类的规划评估中，公众参与往往作为必不可少的环节。但总体而言，尽管在评估过程中可以看到公众的身影，但他们对于规划评估的参与，主要是点缀性的，符号化的，并不构成对评估结论产生影响的因素[6]。

从我国公众参与规划评估的实际状况来看，虽然法律条文保障了公众参与规划评估的权利，但由于对于具体公众参与方式、程序未作明确规定，公众参与程度有限，流于形式的东西多于实质的内容。要实现公众的“科学评价”，完成规划评估的“解读利益”过程，必须提高公众参与规划评估的有效性。因此当前我国公众参与规划评估需要实现从形式到实质的转变，具体表现在公众参与规划评估的范式转变，这关系到具体公众参与的组织者、参与的方式、参与的评价内容，从而最终影响到参与效果。

3 公众参与规划评估的范式转变

3.1 公众参与的组织——从政府部门主导转向与第三方机构协作组织

目前我国城市规划实施评估主要由规划主管部门或地方政府临时成立评估机构来主导。这是由于规划评估需要进行规划实施效果的反馈，而规划实施涉及医疗、教育、市政、交通等很多专项部门，以及市、区、县等各级政府，需要多级政府、多个部门提供实施反馈意见，因此政府行政部门的主导和协调有利于工作的顺利开展。政府主导具有公共利益色彩，有利于增强公众的参与意愿，同时其地缘的渠道优势也为公众参与的开展提供了便利。但由于组织者在专业上并不熟悉评估业务，而本身又是在规划系统内部，在独立性方面也无法保证。因此委托第三方——专业评估机构来提供评估的专业化服务有利于提高评估的独立性和客观性。

3.2 公众参与的方式——从单一到基于民主能力的合理程序设计

规划评估中参与式民主的理念和广泛参与的形式是公众参与的合理性基础，然而民主是一种权利，也是一种能力。参与式民主只是提供了公民享有民主的一种可能性，如果不具备争取和正确享有这种权利的能力，民主就不具有现实性[7]。当前在规划评估过程中缺乏对参与主体民主能力的预判，而将参与人数的多少和参与规模的大小作为关键性指标，是当前不少公众参与流于形式的主要因素。因此公众参与应首先对评估主体进行分类，基本原则可以依据监督政府的不同角度层次分类，然后对各类评估主体的民主能力进行初步估计，在公众参与过程中进行相适应的程序设计，选择不同的公众参与方式。

3.3 公众参与的信息支撑——从信息缺位到沟通前置

要展现真实民意，充分的信息支持是规划评价的基础。但由于目前城市规划制定、实施过程中，公众参与还处于较为初级的阶段甚至缺位，公众对规划目标和规划实施情况知之甚少。另一方面规划系统内部通用的专业技术语言往往会对一般公众造成理解上的门槛，使得公众获取作为评价基础的信息的能力受到很大限制。从理想的角度而言应通过制度建设使得公众很好的参与到城市规划的各个阶段，对于城市规划形成全面认识。但从现实基础而言，在规划评估环节具有可操作性的措施是，在内容设计上首先进行必要的信息沟通，对于规划评估各项内容进行简要提示，对于专业性知识进行必要的诠释。从而保证公众的评估意见基于必要的信息支持。

4 公众参与规划评估范式转变的实践探索——以蚌埠市城市总体规划评估为例

基于上述分析，公众参与规划评估的范式转变主要体现在参与的组织者、参与方式与信息支撑。这一转变是否具有现实可行性，需要实践案例予以证明与完善。研究结合蚌埠市城市总

体规划评估，探索了如何基于现实条件，在实践操作中实现公众参与规划评估的范式转变。

4.1 案例研究背景

蚌埠市是安徽省辖地级市建制，下属怀远、五河、固镇三县，总面积5 952.13平方公里，2010年蚌埠市的常住人口为316万人。蚌埠市目前实施的城市总体规划——《蚌埠市城市总体规划（2008—2020）》最早于2003年启动，中间历经2007年的修改完善，2008年获得安徽省人民政府正式批准，总体规划提出的近期规划实施阶段为2008—2010年。

依据法定程序要求，2011年蚌埠市开展了城市总体规划实施评估，并且在评估过程中较为系统地研究和实践了公众参与。在公众参与实施过程中从参与的组织者、参与的方式和参与的评价内容三方面进行了有益的探索，推动公众参与更好的展现公众的真实意愿、促进公众生活品质的提升。

4.2 公众参与的组织

评估组由蚌埠市规划局，同济大学课题组和蚌埠市城市规划研究院课题组三方组成。其中，蚌埠市规划局是评估委托方，同济大学和蚌埠市院的课题组作为第三方的专业评估机构引入本次评估。公众参与过程中，第三方评估机构首先提出了公众参与的框架设计和具体的程序规则，以指导后续的实践行动（图1），并承担了公众参与的组织实施与后期的信息整理分析。委托方对公众参与涉及的相关政府部门进行了全面的协调，并按照第三方评估机构的要求在公众参与的开展渠道、场地等方面提供了协助保障。

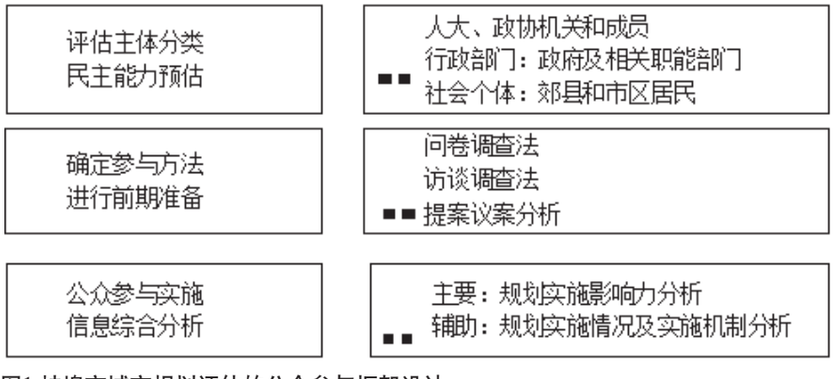


图1 蚌埠市城市规划评估的公众参与框架设计

4.3 公众参与的方式

评估组首先对参与蚌埠市规划评估的评估主体进行分类，按照与政府的规划行政行为的关系，按不同角度和层次可将“公众”分为：1）人民代表大会和政治协商会议的委员，作为权

力机关及民意代表机构的成员，体现了制度化的制约和监督；2）区县各级人民政府及相关职能部门的人员，作为行政系统的组成部分，具有执行和反馈功能[3]；3）作为社会个体的郊县及市区居民，是规划行政行为的收益者和影响者，具有表达自己意愿和看法的权力。

然后对各类评估参与主体的参与能力进行初步评价，针对不同公众参与方式的优势和局限性，选择和设计相应的参与方式（表1）。

表1 蚌埠市城市规划评估的公众参与方式

参与方式		人大、政协	行政部门	社会个体
人大报告、政协提案分析	优势：资料系统性强、易于获得	✓		
	局限性：信息不充分，缺乏互动			
访谈调查	优势：利于互动、交流和及时反馈，适合讨论焦点问题和专项问题	✓	✓	
	局限性：费时费力、问题不易规范			
问卷调查	优势：调查信息全面规范，便于统计。	✓		✓
	局限性：难以对焦点问题深度探讨，问卷回收率难以保证			

4.4 公众参与的信息支撑

基于信息沟通的原则，针对专业性较强的评价内容，首先进行简要的诠释。例如对于城市组团功能定位的问题，由于“城市组团”和“功能定位”本身属于城市规划专业术语，同时对于蚌埠市城市总体规划中组团的划分以及各组团的功能定位，公众可能缺乏相应信息。因此该问题前首先简要阐述了蚌埠市城市组团的具体空间范围以及规划中各组团主要的功能定位，例如“中心组团：以居住、商业服务功能、行政办公、文化娱乐为主的城区。”通过信息提示的方式，保障了公众对于评估问题的准备理解，使得公众的评价意见能真实、准确的表达其观点。

5 结论

公众参与规划评估通过参与式的民主过程，监督城市资源的使用并实现利益的协调。其过程有利于改变唯“GDP”论，唯速度论的发展模式，转向更为全面和谐的社会发展，其关键在于公众参与的有效性。如何将目前声势浩大但流于形式主义的公众参与，导向规划评估过程中真正有效，具有影响力的环节，需要实质性的范式转变予以承载。

公众参与的组织者应从政府部门主导转向与第三方专业评估机构的协作，在考虑到具体协调操作的便利性，发挥地方政府部门的地缘优势的同时，引入第三方专业评估机构，加强公众参与组织的独立性与专业化；同时公众参与的有效性很大程度上基于评估主体的民主能力，笼

统而言的“公众”作为评估主体必然使得参与流于形式，应对评估主体进行分类，基于各类主体的民主能力选择不同的公众参与方式；针对目前公众参与尚未贯穿整个城市规划过程，对于公众而言规划信息缺位或理解困难，具有可操作性的措施是在评价内容设计上进行必要的信息沟通，保证公众的评估意见的可靠性。

总体而言，公众参与规划评估面临着从“形式”向“实质”的转变，这是提高公众参与有效性最为迫切的要求。本文基于蚌埠案例的实践进行了探索，探讨并实践如何将公众参与规划评估的范式转变落实于可操作性的具体环节。

注释

1 由深圳市城市规划设计研究院编制的《深圳市城市总体规划检讨与对策》完成于2002年，全面检讨了《深圳市城市总体规划1996-2010》的实施情况。

2 上海市2009年开展《上海市总体规划实施评估》，尝试了从7个方面对上海现行的城市总体规划进行全面的评估。

3 行政部门的人员作为“公众”主要基于两方面考虑，一方面行政部门直接接触城市规划实施中各专项内容，能够较为准确的反映公众对于专项实施的评价意见；另一方面行政部门工作人员，总体而言具有较高教育程度，可代表公众的精英阶层。

参考文献

[1] Davidoff P and Reiner Thomas. A Choice Theory of Planning[J]. Journal of the American Institute of Planners, 1962.

[2] 汪军. 论现代城市规划的评估[D]. 上海: 同济大学建筑与城市规划学院, 2010.

[3] Hill M, Alterman R,Carmon N, Churchman A and Shechter M. Integrated Evaluation of Israel’s Neighborhood Revitalization Project [M] // Shefer D and Voogd H, eds.. Evaluation Methods for Urban and Regional Plans. London: Pion, 1990.

[4] Kruumholz N and Forester J. Making Equity Planning Work[M]. Philadelphia: Temple University Press, 1990.

[5] 蔡定剑. 公众参与——风险社会的制度建设[M]. 法律出版社, 2009.

[6] 王锡锌. 行政过程中公众参与的制度实践[M]. 中国法制出版社, 2008.

[7] 梁军峰. 从“弱势民主”到“强势民主”——本杰明·巴伯的参与式民主理论评析 . 国家行政学院学报, 2011.

从“水困城”到“水务枢纽”——新加坡水资源利用及管理实践对我国的启示

From “Water Trapped City” to “Water Affair Hub”: Enlightenment for China of Singapore Water Resources Utilization and Management Practice

林梦蝶
Lin Mengdie

摘要：水资源十分匮乏的新加坡经过多年的实践和努力下探索出了缺水条件下水资源利用的新途径，本文通过对新加坡水资源利用及管理实践的先进经验介绍，总结出水资源日益匮乏的中国城市在雨水收集、污水处理、水务管理和节水理念宣传等方面的可借鉴之处。

Abstract: After years of practice and efforts, Singapore, with scarce water resources has explored out new paths of utilization of water resources in shortage condition. This paper introduces the advanced experience of Singapore's water resources utilization and management practices, and summarizes the lessons of rain water collection, sewage treatment, water affair management and pervasive water-saving ideas to china’s cities which are in water resources shortage condition.

关键词：新加坡；雨水收集；污水处理；水务管理系统

Keywords: Singapore; Rain Water Collection; Sewage Treatment; Water Affair Management System

作者：林梦蝶，硕士，沈阳市规划设计研究院。676508967@qq.com

新加坡是一个水资源急度缺乏的国家，其人均水资源拥有量世界排名倒数第二，为了保证该岛国的可持续发展，防止地面沉降，新加坡政府严禁开采地下水[1]。新加坡90年代年用水总量超过4亿立方米，其用水结构一般如下：居民用水占46.7%，工商业用水占34%（含全国1 500亩农田的用水量），政府和其它部门用水占18.7%，船只用水占0.6%。现在，新加坡国内三分之二的淡水需要从马来西亚进口，为了摆脱过分依赖别国的局面，新加坡利用一切可使用的手段，来满足自身用水需求。2003年新加坡政府提出了“淡水自足”计划，即未来淡水供应中50%将来自雨水收集，25%来自废水循环利用，另外25%则由海水中提取。他们先后实施了雨水收集工程、污水处理再利用工程和海水淡化工程。新加坡正在逐步摆脱“水困”和对马来西亚的依赖，预计到2060年，新加坡将彻底摆脱进口，实现供水的自给自足。

分析、借鉴新加坡的水资源利用和管理经验，对于解决我国水资源匮乏且降雨充沛地区的缺水情况，缓解城市内涝，推动水资源的循环利用，实现社会经济的可持续发展具有重大意义。

1 新加坡的雨水工程规划

新加坡属于亚热带气候，平均每天下一场雨，对于极度缺水的新加坡来说雨水是上天赐予的宝贵财富，雨水收集利用对于新加坡实现可持续发展起着至关重要的作用。

1.1 雨水利用

通过采取园区、路面雨水收集，蓄水池、河流蓄存等措施对雨水加以贮存，用于饮用水、道路浇洒、绿化用水、景观用水、建筑用水等方面。为应对雨量分配、收集不均，各蓄水池不能充分利用的情况，在雨水蓄水池建设过程中，将蓄水池联通，发挥最大蓄水能力，尽可能蓄积雨水。同时，蓄水池采用多功能一体化设计，同时具有蓄水、清洁空气、城市景观、休闲娱乐等功能。

新加坡共建有14个蓄水池，总库容接近1亿立方米。其中3个较大的蓄水池，建于占国土面积1/10的自然雨林保护区内，具有涵养水源、保护环境、节约土地资源等多重功效。新加坡的蓄水池均具有较高的技术水平，如马洛蓄水池及其设施，是目前世界上唯一采集城市居民区雨水的现代化集水工程[2]。

1.2 雨水利用特点

新加坡政府的忧患意识十分强烈，已将雨水收集利用上升成为国家策略，要求道路绿化等均需优先考虑对雨水的收集，绿化多采用下凹收水形式，道路均需设置雨水收集边沟，尽可能收集更多的雨水。尊重地势明渠为主暗渠为辅，重要地区采取暗管排水方式，其他地区主要采取明沟排水方式，明沟排水与道路绿化相结合，明沟掩映于道路绿化之中，使其对绿化景观影响降至最低（图1—图2）。

新加坡总国土面积为712.4平方公里，尚有65%未开发利用，为集水、蓄水及未来的发展预留了较大的空间，同时也提供了无污染的雨水收集空间。截止到2011年，新加坡的雨水集水面



图1 明渠排水



图2 暗渠排水

积已达到其国土面积的2/3，通过污水处理净化成为新生水，目前新加坡市民饮用水中已有50%是再生水。除了水库等蓄水设施，新加坡还在河流的入海口处设置了闸门，并逐步将内河淡化用于蓄水，虽然目前海水淡化的费用是净化再生水的7倍，但随着技术的不断提升，海水淡化也将成为新加坡获取淡水资源的重要发展方向。

2　污水处理及回用概况

2.1　污水处理

新加坡实行雨污分流的排水系统，大部分区域使用明渠排水方式，这种方式投资省，埋深小，具有较强的实用性。在市中心商业区内，有部分明渠改为暗渠结合人行道设置，明渠位置变成绿化用地，这也是新加坡增加绿地的一项有效措施。新加坡共建有污水处理厂6座，污水处理率达100%[3]（图3）。位于新加坡东部国际机场附近的樟宜污水处理厂在业内有很高的知名度，在2009年瑞士举办的“全球水务奖”颁奖典礼上荣获“年度水务项目”称号。该工程项目占地32公顷，日处理污水80万立方米，潜在日处理能力240万立方米，拥有新加坡规模最大的新生水（New Water）厂。新加坡的再生水处理标准可达到超纯程度（Ultra Clean），可以作为饮用水，此外还作为一些芯片制造用水等。新加坡产生的污水全部进行深化处理，其中15%作为饮用水，80%作为工业用水，5%高浓度废水利用长输管道输送至公海排放，污水再生水已成为新加坡目前重要的水源之一。先进的水处理工艺和健全的供水管理系统，使新加坡“水品牌”世界闻名，促进了其环保与水务产业的发展，为其产业转型与对外拓展找到了一个新的亮点。

2.2　深隧道污水系统

新加坡的污水深隧道系统（Deep Tunnel Sewerage System）被称为可以满足新加坡未来100年污水收集的高速公路，是一项浩大的工程。深隧道污水系统2008年已经完成了1期工程，该工程规划建设2座大型集中污水处理厂，取代原有的6座污水处理厂，污水处理厂前分两部分，一是在地下深为10～30m的污水连接管，二是在地下深为20～50m的D6.0米污水隧道，总长度达48公里，这个深度在隧道以下，最后到达污水处理厂时深度达到72.5m，再通过预处理和泵站提升进入樟宜污水处理厂处理[4]。

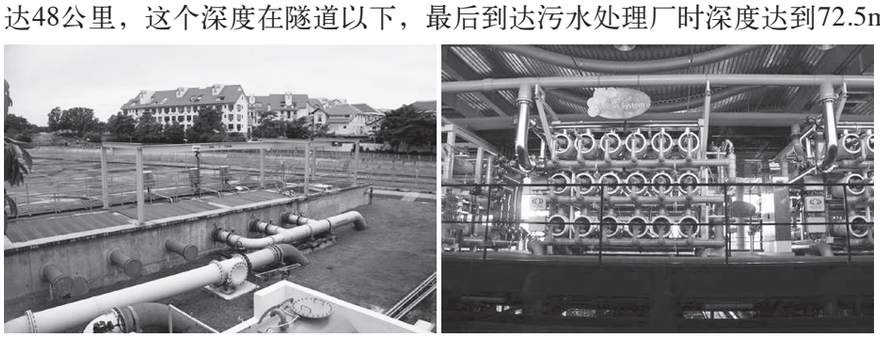


图3 新加坡的污水处理设施

2.3　新加坡污水处理特点

（1）市政设施

地下化，节约土地。樟宜污水处理厂，地下化之后节约土地32公顷，这对于土地稀缺珍贵的新加坡来讲，战略利益大于经济利益。

（2）建设大埋深污水管道，节约能源。结合沿途景观、绿化，充分利用重力流，建设大埋深污水管道，可使沿线污水自流接入主干线，可不再设置污水提升泵站，节约土地，节省能源消耗，并可保证用户具有良好的高程条件。

（3）污水收集到每一栋建筑，回用率高。建筑屋面均建有雨水收集系统，建筑内也普遍设置了中水系统，其中污水95%会被回收，依靠重力管，进入污水处理厂[5,6]。通过污水回用，减少了对进口水源依赖，节省了水处理成本。

3 新加坡的水务系统

新加坡水资源开发和利用归国家贸易和工业发展部下辖的公用事业局管理，具体业务由水务署负责。水务署是具有一定政府职能的国有企业，采用良性循环的企业化运行机制，负责全国的水政策、水规划、水生产、水供给和用水管理。水务署规定：水不能作为福利无偿地提供。可以说，合理的水价是支持新加坡水务工作健康发展的基础，调整水价须由水务署向贸易和工业发展部提出，经专家会商认定后执行。在我国大多数城市的供水部门负效益运营的情况下，新加坡水务署却保有稳定合理的收益，国家无需向水务署提供任何财政支持，如要建设较大的工程，水务署还可凭借自身雄厚的经济实力和良好的信誉向银行贷款。

新加坡制定水价如下：家庭用水每月20立方米以下者，每立方米0.73新元；20～30立方米，每立方米0.9新元；40立方米以上，每立方米1.21新元；工商业用水每立方米1.17新元；轮船用水每立方米1.99新元。此外，还依水的用途和用量，政府加收10%～25%水资源保护税，15%～32%的排水费，这两部分费用水务署只负责征收，没有支配的权力。这种阶梯式水价收取方式，更有利于督促人们养成节约用水的习惯。

4 新加坡新加坡水资源利用及管理政策对我国的启示

新加坡水资源匮乏的严峻现实使其探索出了缺水条件下水资源利用的新途径，其广泛分布的雨污收集系统、先进的水处理技术和深入人心的节水理念，在很多方面值得我们学习借鉴。

（1）建立科学而有权威的发展规划，加强执行力度。我国的规划编制及相应政策的制定普遍存在周期长、更新慢的、执行力差的情况，很多设施配套标准不能适应当前需求或者满足远期发展的需要。新加坡有长期规划和短期规划，水务部门对全国的水政策、水规划、水生产和水供给情况实行严格的监管并保证其按照规划执行。水务部门在每一年度计划完成后，都要根据新情况，修订出一个新的十年规划，以保证规划的切实可行。

（2）市政管线一次建设，远期可考虑污水深隧道系统的建设。为避免重复建设管道系统，造成对道路、绿化的二次破坏，我国城市新区的管线建设可借鉴新加坡的污水深隧道系统，合理确定大干线规划路径，在技术进步的情况下可以考虑将泵站提升前的管道深度加大，减少提升泵站的设置。市政工程建设按远期发展规模，进行一次性投入，是比较节约可行的方式。

（3）蓄积雨水，减少地面径流雨水排放。近年来我国城市发展迅速，硬覆盖面积增加较快，致使城市雨水径流量加大，内涝发生频繁。新加坡结合道路、绿化、景观等广泛设置的雨水蓄积系统，可以实现快速而有效的雨水收集，即使在连下几场大雨的情况下，仍没有堵塞和积水现象发生。同时，大面积的绿化、景观设施也给新加坡带来了十分明显的环境效益，使得新加坡成功实现从“花园城市”到“花园中的城市”的奋斗目标。借鉴新加坡地形特点，在我国部分山地城市也可采取道路边沟、园区绿化收集、天然坑塘蓄积的雨水收集模式，该方式可有效降低市政雨水管道投资，并能将城市化对地下水系统的影响降至最低。通过雨水蓄积，可大大降低城市雨水排放量，节约雨水管道投资。在当前我国越来越多大中城市步入缺水城市行列的情况下，雨水的有效回收利用可大大缓解缺水困境。同时，对于解决近年来我国大城市频发的内涝问题也将发挥显著的作用。

（4）加大污水回用力度。目前我国多数城市污水仍然没有实现100%处理，实际污水回用比例较低，也对城市环境造成了较为严重的污染。作为珍贵的水资源，政府应出台优惠政策和相关法规，鼓励企业进行污水回用，节约优质水资源，减少净水厂压力，为城市可持续发展创造有利条件。

（5）强烈的水资源危机意识和环境保护意识。新加坡全民的水资源危机意识和环境保护意识都十分强，普通市民还会对游客进行节水、环保教育[7]。相比之下，我国市民的节水、环保意识普遍较低，水资源浪费现象严重，大力加强节水及环保宣传对于有效节约水资源、提升城市环境品质都能起到十分积极的作用。

参考文献

[1] 刘少才. 新加坡环保：教育与法制并举[J]. 防灾博览, 2012(2): 98-101.

[2] 吴欢. 新加坡等亚洲城市的雨水综合利用管理[J]. 城乡建设, 2010(12): 75-76.

[3] 尹澄清. 城市面源污染的控制原理和技术[J]. 环境, 2009(11): 34-36.

[4] 常箭. 新加坡集水区建设与环境保护[J]. 水电与大坝, 2008(1): 45-47.

[5] 李满. 新加坡：“新生水”成为日益重要的水源[J]. 河南水利与南水北调, 2011(1): 7-11.

[6] 霍育三. 新加坡的污水处理[J]. 环境, 1997(8): 11-15.

[7] 姚富英. 新加坡的环境治理[J]. 环境, 1996(10): 45-47.

深圳城市发展单元规划初探——以深圳光明平板显示产业园发展单元规划为例

Study on Shenzhen Development Unit Planning: A Case of Flat Panel Display industry Area in Guangming District

刘琦 孙婷
Liu Qi, Sun Ting

摘要：深圳市进入增量土地扩张向存量土地挖潜的方向转型、传统产业向高新技术产业转型的新时期。存量土地的产权混杂、高新产业的发展要求对传统规划体系提出了新的挑战。本文以深圳光明平板显示产业园发展单元规划为例，阐述了深圳市以“协作式规划”理论为指导，以城市发展单元规划为协作平台，协调多元利益主体、贯彻高新产业发展要求、推进城市存量土地开发的探索。

Abstract: Shenzhen has entered a new period, that transformation of the incremental land expansion to the stock land expansion and the traditional industries to high-tech industries, which present new challenges to the existing planning system. This paper took an example, Development Unit Planning of flat-panel display industrial area in Guangming, Shenzhen, to describe the exploration on the new planning form, as the theory of collaborative planning guidance, to coordinate of multiple stakeholders, implement the high-tech industrial requirements, and promote the development of the stock land

关键词：存量土地开发；产城融合；协作式规划；发展单元规划；高新技术产业园

Keywords: Stock Land Development; Industry-city Integrate; Collaborative Planning; Development Unit Planning; High-tech Industry Area

作者：刘琦，中国城市规划设计研究院深圳分院，中级城市规划师。Luuq@163.com
孙婷，中国城市规划设计研究院深圳分院，初级城市规划师

1 深圳市转型发展的背景

1.1 城市空间存量开发新模式

深圳全市域面积1 991km^2。生态控制线范围为974km^2，2010年建设用地面积为917km^2，剩余可建设用地不足100km^2（图1）。空间资源短缺是当前深圳城市发展面临的最大挑战，也是逼迫深圳城市发展面临的最大挑战，也是逼迫深圳城市发展转型的主要动力之一。从2006年深

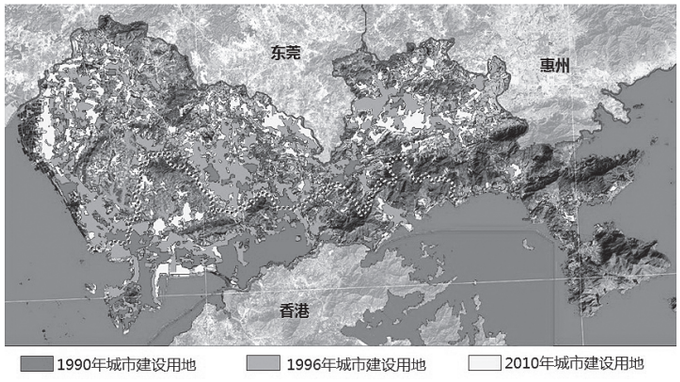


图 1 深圳市建设用地扩张示意图

资料来源：参考文献[13]

圳市城市总体规划起，即明确了“严控新增，存量挖潜”的空间策略，力求通过盘活城市存量土地、提高城市土地效益，来促进城市发展。深圳建设用地开发从“增量扩张”转向“存量挖潜”的“非扩张型”模式[8]。

1.2　高新产业园产城融合新要求

深圳产业发展进入从传统工业向现代高新技术产业转型的新时期。高新技术产业的发展需要强化创新环境和企业交流空间。因此，产业园区的规划建设需脱离单纯的产业园区概念， 向综合性“产城融合”的产业园区转变[5]，具体体现在以下三个方面：

（1）产业园区规划从封闭格局向开放体系转变：由于现代高新技术产业的对配套设施、交往空间的个性化要求，产业园区规划也必须从封闭转向开发，需要通过多方利益主体协作，加强产业需求研究，促进要素集约和功能集成。

（2）内部空间组织由功能分区向空间融合转变：高新技术产业要求将综合服务和研发孵化嵌套于空间内部，以强化核心环节成长。如新加坡纬壹科技城等高新技术产业园，即是集成了产业、金融、商务、住宿、餐饮、教育等配套设施的“产城融合区”。

（3）景观环境营造由效率空间向品质空间转变：高新技术产业发展对人际交往空间的需求，要求改变原有产业区硬质空间的景观特征，向宜居宜业的高品质生活空间转变。

1.3　转型时期城市规划面临的新挑战

存量土地开发中涉及多方既有产权利益主体，传统的“蓝图式”规划难以统筹多头产权利益主体进行资源设施配置[10]。同时，高新技术产业的个性化需求，以及对混合功能、公共空间的追求，无法通过传统的工业区规划予以满足。

因此，在深圳市发展转型时期，城市规划面临新的挑战。亟需构建一个统筹多方利益、推动存量土地开发的新规划途径。

2　深圳市城市发展单元规划的提出

为协调多方投资主体、多元产权主体在规划实施过程中的矛盾，满足各方对规划基地的建设开发诉求，解决“有规划无实施”的问题，推进城市存量土地开发，保障高新产业发展，深

圳市必须在规划管理工作方面进行改革创新，探索新的规划方法。

2.1 协作式规划理论

协作式规划诞生于上世纪80年代[4]，主要是为协调城市存量土地开发过程中，多方利益主体的开发诉求。其打破了传统城市规划“自上而下”的政府权力运作体系，进一步强化相互合作的公共参与，通过规划，为城市开发建设的各个利益主体提供对话和辩论的平台[3]（图2）。进一步强化了规划对于城市开发建设的引导作用。也保障了规划的可实施性。在发达国家和地区得到了广泛的应用（表1）。

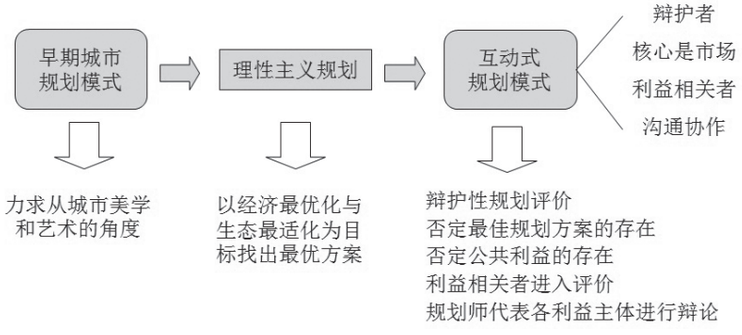


图 2 协作式规划的理论发展示意图

资料来源：参考文献[14]

表1 发达国家和地区协作式规划经验借鉴

	核心内容
日本城市开发计划	由政府主导，以土地整备和开发利益再分配为前提，推进划定地区的整体开发性开发
法国巴黎协议开发区制度	基于成片开发目标在城市中确定特定的协议开发区，由某一公共组织或集体组织来负责区内的开发建设（包括决策、招商和实施等多个环节）。
新加坡开发指导规划	应对形势发展和规划管理需要，以土地和交通为核心制定开发指导细则，包括项目规划等内容。
英国非法定补充规划	对特定类型地区补充提出设计导则和规划要点，合理运用和监督规划部门较大自由裁量权。
台湾市地重划	满足城市发展特别是公共设施建设需求，由各土地所有权人按其土地收益比例进行分摊，是一种地政管理和都市开发建设模式。 成熟的市场经济条件下，空间产权及公共利益的调节制度。

资料来源：参考文献[14]

2.2 深圳城市发展单元规划

通过借鉴发达国家地区的协作式规划，结合深圳市的现实发展，深圳市规土委提出深圳城

市发展单元规划，作为推动存量土地开发的新工具。

深圳城市发展单元规划是采用多元开发主体协作的方式，强调可实施性的过程性规划（图3）。其特点主要体现在以下四个方面[11]：

（1）综合统筹：整合各类发展资源，统筹各层次和各类规划，以及各类管理政策，实现整体统一安排，以重点项目和成片开发带动城市重要战略地区发展。

（2）过程规划：强调各主体弹性化、动态引导与控制跟踪规划制定、实施和监督等全过程，强调系统、全面的公共政策配套服务等。

（3）多方参与：建立多方协作机制，多主体全过程参与发挥不同层级管理事权和各主体的作用，实现利益和负担合理分配。

（4）面向实施：突出规划与市场有效对接，因地制宜制定规划，加强规划对开发实施的直接指导作用。

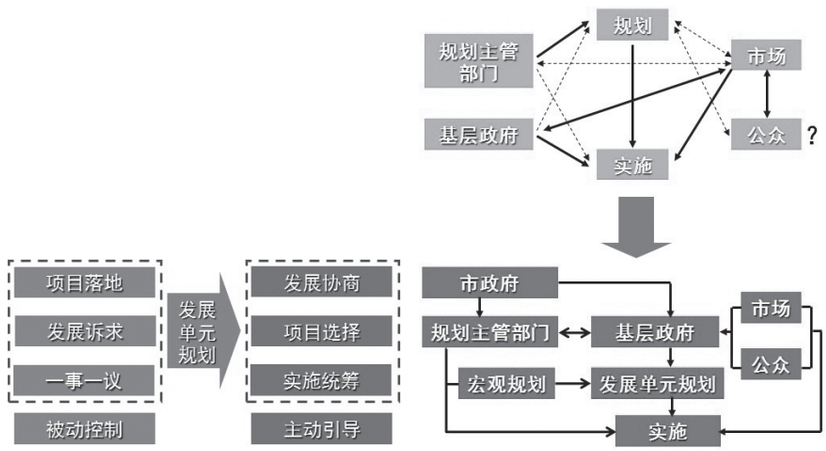


图3 深圳城市发展单元规划对规划体系的发展

资料来源：参考文献[14]

3　光明平板显示产业园发展单元规划的实施背景

3.1　光明平板显示产业园的发展意义

光明平板显示产业园片区位于深圳北部光明新区，依托其优越的交通区位、土地存量、产业基础等条件，该地区是光明新区乃至深圳的近期重点开发地区。大型平板显示企业——华星光电的入驻，为该地区带来更为优越发展契机。有望通过集中整合布局分散的深圳平板显示产业，形成产业集聚效应，成为光明新区快速发展的产业引擎。光明新区“十二五”规划也明确提出将该片区打造成为“国际一流的平板显示产业园”。

3.2 光明平板显示产业园的实施困境

根据深圳市对光明平板显示产业园的定位，光明新区编制了法定图则等一系列规划工作，但却迟迟难以得到实施。

（1）多元主体的开发实施困境

平板显示产业园开发建立在已有的存量土地之上，面临既有建设的多个产权主体不同的改造诉求，以及潜在的产业开发进驻主体，市、区两级政府，地产设施开发商（地铁公司、房地产公司）等多方开发主体差异性的开发要求和价值期望（图4）。使得整体推进高标准开发建设困难重重。

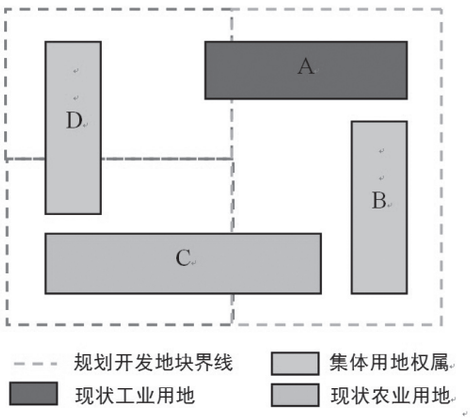


图 4 存量土地开发多元产权主体示意图

（2）现有规划平台的实施困境

首先，现行光明平板显示产业园法定图则从“蓝图式”规划出发，不涉及开发实施过程方案，无需考虑开发地块中土地权属混杂的情况和现状土地使用者的开发诉求。因此，在推行刚性规划要求的实施过程中，面临着现状土地使用者极大的抵制。

其次，现行法定图则实施自上而下的规划，实际开发主体在规划后参与规划实施，其开发诉求得不到反映，也导致了往往在规划实施过程中，协调成本巨大，开发建设迟迟难以开展。

最后，现行光明平板显示产业园法定图则规划根据传统工业区的开发模式安排产业配套设施，仅涉及产业宿舍等基础设施配套，无法满足现代高新技术产业对公共交往、商业展销、金融服务等配套设施的要求，阻碍了产业园区的开发建设。

（3）市场开发模式的局限性

由于房地产热潮，使得以城市更新规划为代表的市场开发模式更倾向于居住开发，对产业发展热情度不高，尤其对产业配套设施、公共服务设施、景观环境设施等零收益配套设施建设的阻力较大，很难全面推进高新技术产业园区高品质建设。

同时，由于市场开发模式将产权确定和分配完全市场化，导致城市发展的收益完全由私人业主占有，引发社会分配不公，也阻碍了其在产权混杂的大规模开发实施中的应用。

4 光明显示产业园发展单元规划实践

4.1 构建协作平台

光明显示产业园发展单元规划的编制过程是各开发主体协作达成开发共识的过程。规划

将发挥协作平台作用，突出“综合统筹、多方参与、面向实施”特征，实现各级政府、社区集体、现有用地权益人等的充分沟通协调，并运用规划、土地、政策等多种手段，统筹解决土地开发及历史遗留问题；引入市场评估及投融资分析，合理制定实施路径、安排开发时序和实施项目，制定具有可操作性的实施方案，提出相关政策要求和建议；同时，综合考虑片区不同发展重点、开发模式、开发主体，开发时序等主要问题，划定开发子单元并提出开发指引；在发展单元制度框架下，由开发主体主导子单元的规划深化和开发实施（图5）。

本文结合目前正在开展的光明显示产业园发展单元规划实践，从协作主体、规划师的角色、协作形式、内容及成效、协作阶段和过程等方面，阐明该规划作为协作平台对于城市开发的重要作用。

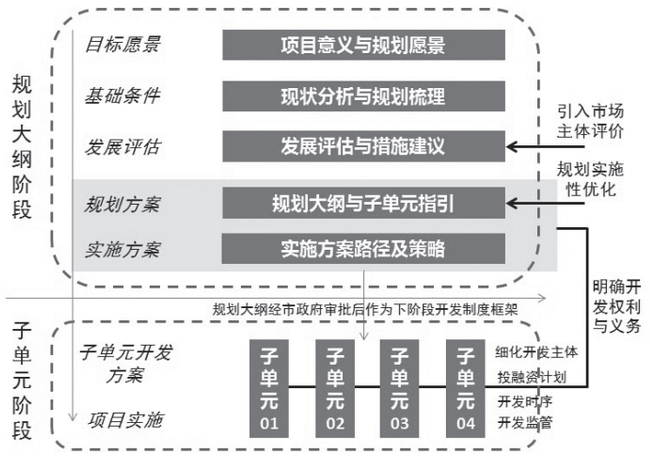


图 5 光明平板显示产业园发展单元规划编制及实施框架

4.1.1　协作主体

协作主体包括政府主体与市场主体两大类型。作为城市战略性产业，平板显示产业园首要的开发主体来自政府，包括市、区两级政府；此外，潜在的市场主体不容忽视，主要来自四个主要村集体社区、平板行业协会及相关意向入驻企业以及潜在地产开发商（地铁公司、房地产公司等）。

由于各个开发主体相应的开发期望和价值取向不尽相同，初期难免出现冲突对立局面，但通过细致调研发现，这些潜在开发主体的目标期望主要集中于产业发展、品质提升、土地盘活、社区发展四个方面，并具备大方向的一致性，只是不同利益相关方的目标期望具有阶段性差异，如政府近期有意完善道路公建设施、增加产业用地供给，而社区近期主要诉求是旧工业区改造进行住宅开发。因此，发展单元规划的目标之一是使各开发主体在平台中各得其所，协调阶段性开发目标，进而推进整体开发、融合发展（图6）。

4.1.2　规划师的角色

规划师将参与发展单元规划编制、协商、实施的全过程，并在规划主管部门的指导下拟定不同的规划决策程序，而并非传统开发中的辅助工具（只参与规划编制及相关过程）。在发展单元协作平台中，规划师应扮演协调者、促进者的角色，合理评估、协调不同群体利益目标和

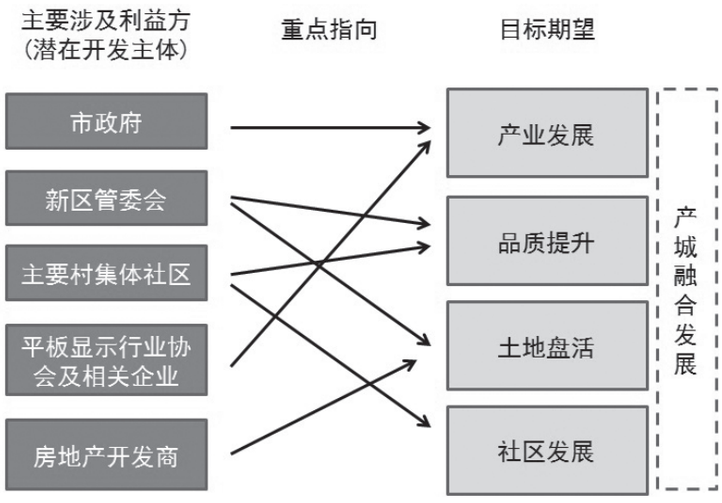


图 6 光明平板显示产业园发展单元规划协作主体分析

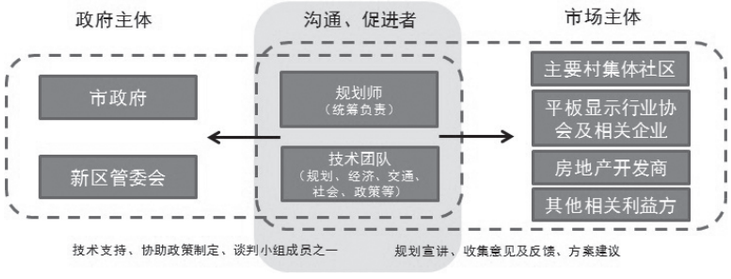


图 7 光明平板显示产业园发展单元规划的沟通、促进者角色分析

价值取向，重视公众个体利益的表达，非只强调政府和开发企业的利益（图7）。

根据国外经验，规划师（或机构）要在协作平台中真正发挥协调、促进作用，应具有相对综合的知识能力以及良好的职业信誉，以取得较好的公众信服力。因此，发展单元的规划师应是一个团队，并根据开发需要引入经济、产业、社会、土地政策等研究机构。

此外，综合技术团队的建设也成为规划评估发挥作用的关键，如平板显示产业园区规划发展评估将涉及产业条件、土地开发及配套政策、环境影响、市场主体评价等方面。

4.1.3 协作形式

除在规划编制过程中开展各层次、密集的方案讨论会、社区宣讲答疑、多媒体的公众展示、发放宣传册等传统公众参与方式，结合实际问题，发展单元规划还将采用一些特殊的形式，加强协作，推动规划共识的产生。

例如，组成联合工作组，包括规划局相关科室、规划师、经济分析师、政策研究者、街道办人员等，以新区规划主管部门主要领导带队进行定期社区走访，以体现对社区发展的重视，增强社区对规划工作的配合度与信任感。

4.1.4 协作阶段和过程

为满足自上而下的战略发展要求（市级政府为主）和自下而上的发展诉求（基层政府和市场），发展单元规划充当协作平台、推动片区开发的过程是政府主体与市场主体博弈、螺旋往复、阶段上升、最终达到实施目标的过程（图8）。

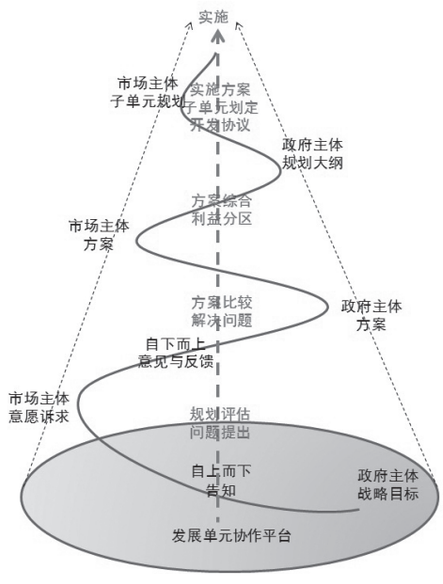


图 8 光明平板显示产业园发展单元协作“螺旋”过程示意

规划与实施方案经历这一过程，在满足政府发展意愿的前提下逐步适应市场开发要求，最终划定利益分区及子单元，均衡各方开发利益，在发展单元平台统筹下，实施相适应的开发模式，推动单元整体实施。

4.2　协调重点与成效

通过发展单元构建的协作平台，就用地结构布局、市政及公共服务设施配置、环境保护等方面进行了多主体、多部门间的协调。并依据规划方案的经济测评结果，对现行的规划进行了部分优化。现阶段主要成果详见表2。

4.2.1　衔接规划结构与现状结构

发展单元规划，充分考虑现状土地使用者（社区）的开发诉求，优化调整部分居住与工业用地的布局，以满足社区诉求，从而调动社区的积极性，盘活存量土地，推进园区的配套建设。

4.2.2　控制建设用地总量供给

基于先行规划居住用地布局指标过于刚性，难以在宗地尺度完全匹配社区及开放商诉求的问题，规划师在与管委会、规划管理部门、土地审批部门协调后，提出以子单元为基础的总量控制原则。将总量布局的弹性赋予开发主体和土地使用者，增强市场调节机制，为城市建设提供一定的创新空间。

4.2.3　协调区域基础设施

基于平板产业对水电基础设施配置的高要求，发展单元规划协调平板显示企业与新区其他地区产业发展，提出在保障现有平板产业用电、用水设施的条件下，尽量限制区内新增其他高耗能产业项目，以实现新区可持续低碳发展。

表2 光明显示产业园发展单元规划现阶段协调工作主要成果示意

协调类别	主要面临问题	主要涉及利益方	现阶段主要共识
宜居空间	居住用地布局靠近产业区。	社区、开发商、规划部门	根据布局结构及社区更新诉求，优化部分居住与工业用地布局。
	居住用地布局及指标过于刚性、弹性不足，不利于实际开发，如站点周边。	社区、开发商、管委会	强调用地布局的市场调节机制，以子单元为基础，按照配套、交通、生态的要求，提出总体规模、分区控制、用地混合要求；以此为指导具体地块的功能、强度指标结合下阶段开发方案一并细化。
	社区现状建设的保留与改造。	社区、管委会	结合社区改造统筹解决相关历史遗留问题，盘活用地、支持园区配套建设。
	社区征地返还用地落实、未征转空地征收等历史遗留问题。		
	现状渠化岸线可达性、亲水性较差。	开发商、管委会	结合蓝线划定沿河绿带空间，引导渠化河道结合开发恢复自然岸线；未开发区保留自然河道。
产业空间	提高平板显示关键产业用地供给。	行业协会及平板企业、管委会	结合产业链供需要求，调整用地布局，重点保证近期关键产业用地空间供给。
	缺乏平板产业链高端服务空间，不利于平板产业发展。		结合轨道站点安排提供研发高端服务功能，支持产业升级。根据产业园区的特点，细分产业用地及指引，创造市场参与开发的条件；如中小企业总部片区；企业房地产开发捆绑一定的产业用房、宿舍公寓、保障性住房建设要求。
环保安全	平板显示产业潜在污染防治。	环保部门、平板企业	重点区域预留湿地、防护绿地空间作为缓冲区；开展规划环评，作为方案优化的重要内容，并提出相关污染源防止措施。
	现状开发破坏湿地资源，威胁区域滞洪。	水务部门、管委会	严格控制滞洪区内开发，保障区域防洪安全。
配套设施	新建道路对社区现状建筑的拆迁。	社区、规划部门	对于涉及大量拆迁的非干线型道路，进行线性优化，保障近期可实施性。
	保证华星光电及平板产业用电、用水安全要求。	发改部门、平板企业、管委会	完善设施建设，保障现有平板产业用电、用水安全要求；限制区内新增高耗能产业项目。
	加强产业园区的生活服务。	平板企业、管委会	提出“邻里中心”理念，建立园区生活服务平台，倡导社区化服务。

5　结语

目前我国许多城市都处于城市发展的转型期，面临城市存量土地开发的新模式和现代高新技术产业升级发展的新要求。如何在市场经济条件下，协调多方产权主体、整合多元投资主体，并保障规划的可实施性，成为城市规划面临的共同课题。

作为深圳首批发展单元探索型项目，光明平板显示产业园发展单元规划目前已初步完成规划大纲编制，初步体现了多方利益主体的开发诉求。本文通过介绍光明显示产业园发展单元规划的实践，阐述了深圳市利用城市发展单元规划搭建协作平台，捆绑开发模式，协调多元利益主体、贯彻高新产业发展要求、推进城市存量土地开发的探索。

本项目得到中国城市规划设计研究院深圳分院范钟铭院长、赵迎雪高级规划师以及深圳城市发展单元规划技术框架研究项目组等同事的大力帮助，谨致谢意。

参考文献

[1] Evaluating Collaborative Planuing. Implications from An Enpirical Analysis of Growth Management[J]. Journal of the American Planning Association, 2002, 68(2).

[2] Forecasts and Collaborative Plannlng: Putting the Future in Planning[J]. Journal of the American Planning Association, 2001, 67(4).

[3] Patsy Healey. Town Planning Review[M]. 1998.

[4] 董金柱. 国外协作式规划的理论研究与规划实践[J]. 国外城市规划, 2004, 19(2).

[5] 范钟铭, 普军, 周俊. 转型时期深圳的城市发展策略[J]. 城市规划, 2006, 30(9).

[6] 马向明, 吕晓蓓. 区域绿地：从概念到实践——一次“协作式规划”的探索[D].中国城市规划年会论文集, 2006.

[7] 阮并晶, 张绍良, 马诚超. 沟通式规划理论发展研究——从“理论”到“实践”的转变[J]. 城市规划, 2009, 33(5).

[8] 石爱华, 范钟铭. 从“增量扩张”转向“存量挖潜”的建设用地规模调控[J]. 城市规划, 2011, 35(8).

[9] 童明. 产权所有者社会中的协作规划[J]. 城市规划汇刊, 2003(4).

[10] 许重光. 转型规划推动城市转型——深圳新一轮城市总体规划的探索与实践[J]. 城市规划学刊, 2011, 193(1).

[11] 王卫城, 施源, 韩娇. 城市发展单元：深圳推进规划实施的探索[J]. 转型与重构——2011中国城市规划年会论文集, 2011.

[12] 张立新. 走向社会互动的沟通规划. 北京规划建设, 2008.

[13] 中国城市规划设计研究院深圳分院. 深圳城市总体规划（2006-2020）[D]. 2010.

[14] 中国城市规划设计研究院深圳分院. 深圳城市发展单元规划制定管理办法（暂行）[D].深圳市规划和国土资源委员会, 2011,4.

社会分层与消费空间分异——以上海市虹口区餐饮空间为例

Social Stratification and Consumption Space Differentiation: A Case Study of the Space of Restaurant Industry in Hongkou District of Shanghai

陈阳
Chen Yang

摘要：改革开放以来，我国经济发展伴随着社会阶层的进一步分化，市场因素逐步取代政治因素，成为划分社会阶层的主导。国际经验表明，由经济变迁引起的社会极化加剧了城市空间隔离程度，引发了社会问题，值得引以为戒。基于社会分层在消费空间上映射所存在的“社会分层——消费分层——消费空间分异”逻辑关系，以消费空间为测度，可反推我国大城市社会阶层的空间分布特点及场所隔离状况。以上海市虹口区为例，通过对餐饮业的调查与空间计量，判别阶层分布与隔离程度，并对成因进行探讨，以期提出打破城市空间隔离、促进社会多元包容的规划应对措施。

Abstract: Since the reform and opening-up policy, China’s social stratum differentiation has accelerated with the economic development, making market factors rather than political factors the dominant contribution to the social stratum division. International experience shows the lesson that the social polarization caused by economic change has led to the exacerbation of the urban spatial segregation and the social problems. According to the logic relationship of “Social stratification- Consumption stratification- Consumption space differentiation”, the measurement of the consumption space leads to the characteristics of spatial distribution and the degree of segregation of the big cities’ social stratum in China. In the case study of Hongkou District of Shanghai, through the investigation and spatial statistics of the restaurant industry, discriminate the degree of social stratification and segregation, conclude the genetic mechanism, and thereby put forward measures of the elimination of place segregation and the promotion of diversity and inclusion.

关键词：社会分层；消费空间；空间隔离；规划应对

Keywords: Social Stratification; Consumption Space; Spatial Segregation; Planning Response

作者：陈阳，同济大学城乡规划学硕士研究生。ddsupercy@126.com

引言

改革开放以来，伴随经济发展，我国大都市正发生着深刻的社会转型，表现为新社会阶

层的出现和社会阶层的分化。多阶层的社会需求投射在空间上，产生空间的多元与混合，然而这并不等同于包容与共生。相反，在宏观、微观尺度上，均出现了界限严格的场所隔离，造成了城市空间的专属化与碎片化，以及公共空间的私有化与孤岛化[1]。长此以往，将背离以公共利益、社会和谐为导向的城市规划与建设初衷，引发一系列社会问题。基于此，本文在对国际相关经验及理论的研究基础上，结合国内具体案例研究，试图对阶层分化在消费空间上的表征进行描述，从而寻求社会分层与消费空间二者之间的互动关系，并从城市规划角度提出应对措施，以期为打破阶层隔离，促进社会空间包容与和谐发展提供现实依据。

1　研究基础与基本假设

1.1　西方社会空间隔离的特点及成因

由于社会发展历程、社会制度、社会结构等差异，世界各国空间隔离呈现出不同特征，大体可以分为三种类型[2]：种族隔离为主导的社会隔离，以美国[4]、南非为代表[5]；市场与就业选择为主导的社会隔离，以欧洲为代表；巨大贫富差距为主导的城市“监禁”[6]，以拉美[7]为代表。在全球化背景下，伴随西方后工业化时代城市转型，经济重组加剧了社会空间分化程度。尤其在参与全球分工，经历就业与收入走向价值区段两极过程的国际性大都市[8]，如纽约、伦敦、东京等，均出现了较为明显的社会团体极化与社会空间分异现象。

究其成因而言，主要可以从经济、社会两个层面进行解释：一方面，出于强调效率最大化的市场因素，职业分化带来的收入分化，造成社会阶层的分异，且作用于社会空间结构上；另一方面，由特权阶级团体对其他社会团体的绝对排斥，尤以种族歧视为甚，引发了以阶层团体为单位的空间集聚与异化过程。

区别于资本主义国家的政治体制、经济制度，及人种构成，我国社会空间分异的内在矛盾相对缓和。然而，在全球化进程中，我国的经济社会发展必然带有市场经济一般规律的烙印，对社会隔离弊病应当加以重视，引以为戒。

1.2　社会分层与消费空间理论研究进程

社会分层理论产生于工业革命之后，随世界资本主义社会快速发展，商品经济带来的巨大财富加速了阶层的分化与隔离。其中，以卡尔·马克思和马克思·韦伯的理论最具代表性：前者以生产资料为依据划分阶层的一元社会分层理论；后者则以财富、权利和声望为依据综合考察的多元社会分层理论。分层依据是二者理论的基本分歧点。此后，不同学者就分层对社会运行和发展功能的研究形成了功能论和冲突论两种流派，但分析范式仍未超出马克思和韦伯开创的理论系统。

就社会分层与消费行为关系而言，最早的研究来自于社会学者。凡勃伦对上层阶级“炫耀性消费”的研究，指出通过消费方式塑造文化特权和建构社会壁垒的象征意义[9]，而后产生了基于文化视角的消费研究。波德里亚指出，消费是对社会地位符号的操纵。在此基础上，大量关于社会阶层的消费行为关系的实证研究表明，不同社会阶层消费者对产品及购物场所的选择存在差异。

近年来，国内地理学界也开始关注社会分层与消费空间的研究。管驰明（2006）认为社会贫富差距加大、社会分层出现，促使消费分层体系逐渐形成，由此导致城市商业空间出现明显分化的趋势。在此基础上，进一步探析了商业空间分化的表现形式和形成机制，认为商业空间分化是消费分层的空间投影。王兴中等（2008）提出社会阶层化的概念，并从解构城市社会空间结构的演化动态角度，揭示了社会阶层化与城市娱乐产业的对偶空间结构关系。

现有研究建立了社会分层与消费行为，消费行为与消费空间之间的基本逻辑关系，可以归纳为社会阶层分化导致与阶层相对应的消费需求，从而产生不同的消费行为选择，而消费空间作为消费行为发生的载体与环境，成为消费选择中的重要供给之一。然而，相应的实证研究在对象上，多针对特定消费空间类型，如社区商业服务设施、购物中心等[10]；在研究方法上多采用问卷调查与类型描述。以城市地理空间整体为研究对象，基于空间统计的定量分析尚少。本文尝试通过案例研究，运用对整体地理空间全覆盖的统计方法，对社会分层与消费空间的互动关系及成因进行探讨。

1.3 基本假设

基于文献综述中对社会阶层与消费空间的关系理论的总结与评述，可以认为，存在社会分层——消费行为——消费空间的互动逻辑关系，从而可以通过对消费空间的分异情况的测度，反推社会阶层分化的状况，具体表现为：

假设1：从空间类型上看，消费空间的多元化体现了社会阶层的多元分化。

假设2：从分布区位上看，社会上层优先占据优势空间资源，以交通便利、环境优美、文化氛围优良为特征。

假设3：从融合程度来看，不同阶层消费空间的包容或隔离程度，反映出社会不同阶层人群间的融合或隔离程度。

2 案例研究

基于上述假设，本文选取上海市虹口区作为研究对象，以餐饮消费空间为特定消费场所代表，进行社会分层与消费空间之间互动关系的案例研究。需要说明的是，大城市中的高等级商

业中心具有区域性作用，其消费空间的规模、等级和类型都不同于日常的消费空间。为了排除此类干扰，此次研究案例的选取上均避开高等级商业中心。

2.1 研究范围界定

范围一：上海市虹口区南至黄埔江、北至中环线外，空间类型多样，且不含有城市商业主中心，可避免因商业服务等级与职能的特殊性而对研究结果产生影响。该区域包含8个街道（经2009年撤并）（图1），在社会经济水平、物质空间类型、建设年代与模式上各具特色，具有较高研究价值。



图1 上海市虹口区街道与统计单元划分图

2.2 研究方法与数据处理

基于“社会阶层——消费行为——消费场所”的互动关系，对虹口区消费空间进行调查统计，方法步骤如下。

2.2.1 确定空间统计单元规模，划分统计单元

首先利用大众点评网的数据资源，对全区餐饮场所的总量进行预调研，在保证单地块数据样本个数充足的前提下，综合考虑现状道路分割与街区尺度，确定基本空间统计单元的规模在15—25公顷左右，将全区共划分成121个基本空间单元，并按照街道将统计单元分区编号。

2.2.2 以消费行为为联结点，建立社会阶层与消费空间类型的对应关系

运用问卷法和访谈法，调查该区不同社会阶层人群餐饮消费选择的倾向，作为不同餐饮类型的划分依据。本文采用单次就餐的人均消费这一指标，将餐饮场所划分为三个等级：高档餐饮场所（单次人均120元及以上）；中档餐饮场所（单次人均30—120元）；低档餐饮场所（单次人均30元及以下）。

2.2.3 对各个空间单元的三类餐饮业数量进行统计

利用大众点评网，可获得注册餐饮业商户与空间位置的对应关系，并可获取单次人均消费价格信息（需要指出的是，该网站的注册商户不能涵盖现实商家的全部，但样本数量可达到总

体数量的七成以上，可用该样本来推测全体）。运用网络条件查询，逐个地块统计三类餐饮场所的数量，并运用ArcGis软件，建立数据与空间相关联的数据库。

2.2.4 数据处理

令虹口区全区各类餐饮业所占比例为Pi=Ni/Nsum (i=1，2，3)；

各空间统计单元中各类餐饮业所占比例为Pij=Nij/Nsumj (i=1，2，3, j=地块编号)；

求得各统计单元三类餐饮业比例偏离平均值的程度Aij=（Pij-Pi）/Pi；

而后对各统计单元的空间类型判断，共划分为6种空间类型，分别为：高消费空间、中高消费空间、中消费空间、中低消费空间、低消费空间、融合空间。进一步对各统计单元不同阶层的融合程度进行划分，共分为5个等级，由低到高依次为：高隔离空间、中隔离空间、低融合空间、中融合空间、高融合空间（表1）。

表1 各统计单元的空间类型及融合程度的判断条件

判断条件			空间类型		融合程度	
Aaj	Abj	Acj				
≥0.1	≤−0.1	≤−0.1	a型	高消费空间 中消费空间 低消费空间	且Aaj≥0.5	高隔离空间
					且0.5>Aaj≥0.1	中隔离空间
>−0.1	>−0.1	≤−0.1	a−b型	中高消费空间 中低消费空间	Aaj≥0.1	低融合空间
					0.1> Aaj >−0.1 0.1> Aaj >−0.1	中融合空间
>−0.1	>−0.1	>−0.1	a−b−c型	融合空间	融合空间	

2.3 统计结果与描述

2.3.1 餐饮空间整体情况

通过对全区121个空间单元进行统计汇总可知，共存在餐饮消费场所1 689家，其中高消费餐饮场所56家，中消费餐饮场所744家，低消费场所889家，三类消费类型场所数量的比例关系为3.32:44.05:52.63。从消费水平来看，单次就餐人均消费额最高为3 800元，最低为2元，差距极大。

2.3.2 不同消费等级餐饮空间的分布特征

对各地块三类消费等级空间偏离平均比例水平进行计量，并按前文所述条件进行聚类分

析，将统计结果反应在地理空间上（图2）。可知，该区域共有高消费空间8个，中高消费空间19个，中消费空间30个，中低消费空间23个，低消费空间37个，融合消费空间7个，基本呈现对应消费水平的数量金字塔。

从不同类型的空间分布来看，主要呈现以下特征。

（1）空间类型多元化与碎片化

全区餐饮消费空间呈现多元的消费等级类型，每一种类型所对应的空间数量的比例较为均质，且一种类型的消费空往往与另一种异质空间相邻接，整体上呈现出碎片划的空间特点。

（2）以内环线为分割，南北空间整体上呈现不同的类型特点

空间分布以内环线为划分，呈现出较为明显的南北差异：环线以内地区空间碎片化更为严重，邻接空间存在消费等级的突变。绝大多数的最高消费空间及大部分的最低消费空间分布于此，且高消费空间呈点状跳跃，低消费空间带状连续。环线以外地区空间相对较为均质，以中等消费空间为主体，邻接地块的空间类型呈现渐变特点，且最高、最低消费水平空间分布均少于南部。

（3）各消费等级具有明显的空间倾向，且高消费空间优先占据优势空间资源

从空间分布来看，高消费餐饮场所主要分布在三类地带：滨江地带、公共服务中心（虹口足球场地区）及商务副中心（大柏树地区）、以及高品位的文化创意园（老场坊地区）。低消费空间主要分布于各居住社区中，以区域边界及传统居住区地带为主。

（4）公共商业中心的消费空间类型丰富，融合度高；而商务中心则为高端消费所占据。

城市公共商业中心呈现出丰富的空间类型，尚未出现高消费阶层对公共空间的“私有化”；而商务中心则更以经济需求为导向，为高消费空间所占据。

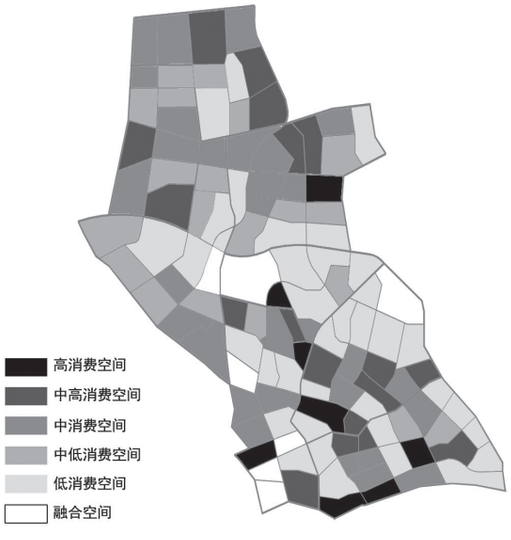


图2 虹口区各空间单元消费类型分类统计

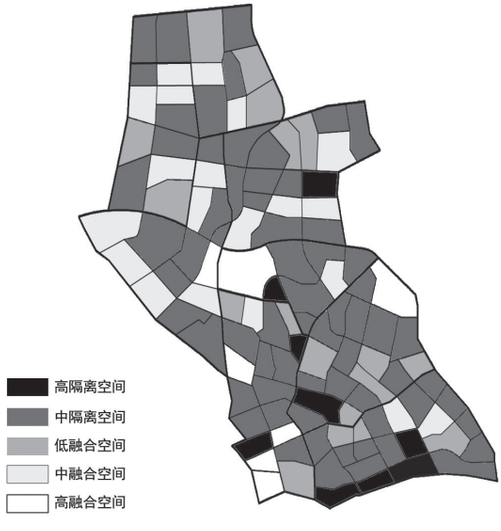


图3 虹口区各空间单元阶层融合程度统计

2.3.3　不同消费空间的融合程度分析

由对各空间单元的消费空间融合度的统计分析（图3）表明：

（1）整体而言，消费空间具有较高的隔离程度

全区整体以低融合程度以下的地块类型为主，尤以高消费空间为甚，其消费类型具有排它性特点，所在地块少量兼容中等以上消费类型，几乎不兼容低消费类型。

（2）消费类型渐变的北部地区相对空间融合度较高，消费空间碎片化的南部地区则相对融合度较低

融合度较高的地块基本分布于内环线以外的北部地区。比对消费空间类型可知，相邻地块消费等级之间差异越大，则彼此之间的隔离越难以打破。

（3）城市公共空间具有较高的融合度，且以此为中心，包容度向外围递减

以鲁迅公园及虹口足球场为核心，空间呈现较高的开放与融合程度，且以此为中心的外围地区融合度梯次下降。

2.4　成因分析

根据社会阶层与消费空间的互动关系，可以对上述统计结果进行解释。

（1）社会分层是导致消费空间分化的重要原因

比对人口数据统计可知，丰富多元的社会人口阶层其收入及消费水平存在较大差距，影响了其消费行为的选择。以市场需求为导向的商业空间在供需调节中逐步与需求形成了对应关系，以目标阶层的聚集为参考，择址经营，优胜劣汰，最终在空间上投射出消费空间的分化。

（2）阶层分化的程度影响了空间包容的程度

空间隔离更多体现在高档消费空间上，具体体现为优势资源被少数群体所垄断和占据。就成因而言，城市更新带来的物质空间和居住人群的变化，从根本上改变了地区内原有的阶层构成。伴随着高尚住区和高端商业的注入，外力带来的优势阶层的迁入和劣势阶层的被迫迁出使得地区内的消费空间出现一个个高地，造成了空间隔离的突变。

（3）行政与市场共同调解作用下，兼顾了空间资源分配的公平与效率

在社会主义国家土地公有制的情况下，空间资源的分配不但取决于市场调节，也需要进行有效的政府调节，以保证公共利益的实现。可对商业设施进行合理的规划引导，如虹口区足球场地区的消费类型与空间十分丰富，体现出较强的包容与融合性。

2.5　基本结论

通过以上对虹口区餐饮空间的空间统计，空间类型及融合程度的分析，并对形成该消费空

间特征的社会阶层进行深入挖掘，证明了前文关于消费空间与社会阶层之间互动关系的基本假设。且从市场调节与行政调解方面，指出维护公共空间资源、促成阶层和谐包容的重要意义。

3 结语

通过理论推演与案例研究，一方面论证了消费空间与社会分层之间的互动关系，指出了场所隔离的现实问题；另一方面运用空间统计方法，为定量评价某地区的阶层分化与场所隔离程度提供了一种思路，从实证和方法层面具有一定的现实意义。

诚然，此次选取的研究案例具有一定特殊性，不能用以断言整个社会空间的隔离情况。但可以肯定的是，如果不加以持续关注的话，场所的隔离情况会愈演愈烈，阶层分化会愈加严重。因此，需要规划工作的更多就此展开思考与实践，以期实现空间资源分配的公平正义及社会的多元与包容。

参考文献

[1] 王兴中. 中国城市商娱场所微区位原理[M]. 北京: 科学出版社, 2009, 04.

[2] 吴庆华. 城市空间类隔离[D]. 长春: 吉林大学, 2011, 07.

[3] 诺南·帕迪森, 编. 城市研究手册[M]. 郭爱军, 王贻志, 等, 译校. 上海: 格致出版社,上海人民出版社, 2009: 204.

[4] 赵毅. 国别与地区：对美国当前社会阶级结构分化的分析[J]. 国际论坛, 2004(2): 65-67.

[5] 保罗·诺克斯, 琳达·迈克卡西, 著. 城市化[M]. 顾朝林, 汤培源, 杨兴柱, 译. 北京:科学出版社, 2009: 426.

[6] 苏振兴. 增长、分配与社会极化——对拉丁美洲国家社会贫富分化问题的考察[J]. 学术探索, 2005(4): 84-93.

[7] 迈克·戴维斯, 著. 布满贫民窟的星球[M]. 潘纯林, 译. 北京: 新月出版社, 2009: 32.

[8] 黄怡. 大都市核心区的社会空间隔离——以上海市静安区南京西路街道为例[J]. 城市规划学刊, 2006(3): 76-84.

[9] 胡咏嘉,于涛,罗小龙.转型期公共空间重置背景下的中国城市碎片化研究[J].现代城市研究,2011,(3):10-13.

[10] 何舒文,邹军. 基于居住空间正义价值观的城市更新评述[J].国际城市规划, 2010,(3):31-35.

[11] 任平.空间的正义:当代中国可持续城市化的基本走向[J].城市发展研究,2006,(5):1-4.

关于中国多中心城市群战略的政治经济分析

Analysis of the Political Economic Context Underlying State Initiative of Polycentric Urban Cluster in China

王磊
Wang Lei

摘要：传统上对于城市群的研究都是将其作为自发的进程，然而，中国的城市群战略体现了国家尺度重组（rescaling）背景下的地方发展冲动和发展策略选择。本文将在对西方国家城市群的一般形成机理和中国城市增长与管制模式进行归纳和分析的基础上，以主要包括了武汉城市圈、长株潭城市群和环鄱阳湖城市群的长江中游城市群为例，从政治经济视角对提出这一战略的尺度重组背景和具体构建措施进行分析，指出当前中国的城市群，尤其是长江中游城市群是在管制尺度“下移”和“上移”的双重背景下出现的新的空间发展战略。

Abstract: Urban cluster has been viewed as an outcome of spontaneous spatial dynamics. The development of urban cluster in China, however, largely results from strategic initiatives by local governments in the context of state rescaling. Starting from a brief review of the distinct growth paths of urban cluster both in western countries and in China, this article illustrates the effect of state rescaling on the formation of urban clusters through the case of urban cluster in the middle range of Yangtze River. It concludes with the finding that urban cluster in China emerges as a local strategic response to the governance of upscaling and downscaling.

关键词：尺度重组；城市群；长江中游城市群

Keywords: Rescaling; Urban Cluster; Urban Cluster in the Middle Range of Yangtze River

作者：王磊，博士，武汉大学中国中部发展研究院副教授。leiwang@whu.edu.cn

引言

在全球化的背景下，以大城市为核心的城市群正在成为一种具有全球性意义的城市-区域（city-region）发展模式，以其产业、人口、资源的集聚和由此形成的经济规模与政治影响力参与全球性的劳动空间分工与合作，以及城市之间的激烈竞争（姚士谋, 陈振光, 朱英明, 2006）。我国《国民经济与社会发展第十二个五年规划纲要》以及《全国主体功能区规划》也

明确提出了区域发展总体战略，以及作为其实现载体的城市群发展格局，即以陆桥通道、沿长江通道为两条横轴，以沿海、京哈京广、包昆通道为三条纵轴，以国家优化开发和重点开发的城市化地区为主要支撑，构建环渤海、长江三角洲、珠江三角洲3个特大城市群，推进哈长、江淮、海峡西岸、中原、长江中游、北部湾、成渝、关中-天水等地区的重点开发，以此形成若干新的大城市群和区域性的城市群。

鉴于城市群的产生背景和重要意义，现有关于我国城市群的研究大多是将其作为自发的市场化进程的空间经济结果，通过实证方法对包括空间演化进程和紧凑程度、经济联系强度和一体化程度，或是环境承载力和生态影响在内的各种效应（effect）和结果（outcome）进行计算，而鲜见对于城市群背后形成原因（cause）与政治经济过程（process）的深入探讨。对此，著名城市地理学者哈维曾经指出，城市研究需要避免一种局限，即或是囿于具体的历史-地理环境，或是将其作为社会变迁的被动结果，而是应与更广泛的社会变迁与经济发展联系起来，将城市的发展与变化视为社会经济转型的产物和推动进一步变革的条件（Harvey, 1989）。因此，本文将从外部全球化与国内市场化背景下产生的尺度重组这一视角出发，将城市群战略作为国家通过区域规划实现空间管制背景下产生的新的竞争格局，并以长江中游城市群为例，阐述其产生的背景与建构的过程。正文分为五个部分。第一部分将对全球化背景下城市群的概念源起进行综述。第二部分是对转型背景下我国空间管制策略及城市治理方式演进的回顾，以此体现城市群战略背后的国家意图。第三部分是根据上述框架，对于长江中游城市群战略提出与实施举措的背后政治经济过程具体分析。最后结论部分是对于当前城市群治理模式的思考和展望。

1　城市群的概念源起与演进

1.1　郊区化的推动

关于城市群的研究大体可以分为两类。第一类是关于单体城市的形态演进，即中心城市功能分离所衍生出的新城，以及由此形成的城镇体系。在城镇群体的有机组合这一意义上，城市群最初是为了应对工业化和城市化早期出现的城市无限扩张和土地投机负面效应而产生的。其起源可以追溯到英国社会活动家埃布尼泽·霍华德的“田园城市”（Howard, 2003）。在将单体城市设想为“城市—乡村”有机体的基础之上，霍华德进一步提出了田园城市的群体组合模式：由六个单体田园城市围绕中心城市，构成城市组群，他称之为“无贫民窟无烟尘的城市群”。经过霍华德本人，及其追随者翁温、帕克等人的推广和实践，田园城市成为了开发建设第一代新城的指导原则，即与中心城市有一定距离、具有一定人口规模，但同时又是从属于某个大城市的派生产物。然而，由于其功能的单一性，第一代新城基本没有达到预期的目标，反

而带来了诸如与主城之间的通勤压力、缺乏文化生活等社会经济问题，成为了某种意义上的“卧城”。

从19实际末到20世纪中期，西方国家先后兴起的“郊区化”运动提出了中心城市与邻近地域的一体化问题。1925年，美国学者芒福德已经预见到美国郊区化的趋势，将其归结为美国历史上的“第四次人口迁移”，并提出通过区域规划等手段来引导人口有序向郊区具有社区和就业功能的新城进行转移（Mumford, 1925）。在美国区域规划协会的推动下，以大城市为核心，以具备一定独立功能的第二代新城为支撑的城市体系开始逐步形成。于此同时，类似的思想也出现在地理学和建筑学等相关领域中。1933年，德国地理学家克里斯塔勒通过塔索提出的中心地理论，描述了不同等级城镇之间的空间区位关系。1934年，芬兰建筑师沙里宁提出有机疏散的城市结构观点，认为要按照机体的功能要求，把城市的人口和就业岗位分散到可供合理发展的离开中心的地域。

真正意义上的多中心城市集群出现于20世纪后半叶。随着二战后郊区化的深入发展，以及在城市中心衰退的作用下，商业和生产等功能也逐步发生外迁，独立于原有中心城市的第三代新城开始出现。1987年，美国学者费舍曼指出，美国出现的科技郊区（technoburb）正在颠覆传统的依赖于中心城市的郊区概念。以科技活动为核心的住房、产业、专业化服务的同时去中心化，使得城市外缘从一个它不再需要的中心城市中的最终脱离，形成了一种多中心的空间格局（Fishman, 1987）。1991年，华盛顿邮报记者Garreau提出了“边缘城市”（edge city）一词，来概括原中心城市周围郊区新发展起来的商业、就业与居住中心。这些新的中心具备了典型的城市功能，是人口外迁、商业郊区化及产业分散化综合作用的结果（Garreau, 1991）。

1.2 全球化的推动

除了上述对于单体城市形态演进的研究外，关于城市群研究的另一类文献则是聚焦于现有城市之间功能的融合与关系的重构。早在1915年，英国学者盖迪斯就指出了城市演化的各个不同阶段。城市的扩展首先是其诸多功能跨越了原有城市的边界形成了“城市区域”（city region），而众多的城市区域影响范围相互重叠产生了“集合城市”（conurbation）这一新的城市空间形态（Geddes, 1915）。1961年，法国地理学家戈特曼以美国东北部城市密集区为例，提出了大都市带（Megolopolis）的概念。他认为，在这一巨大的城市化地域内，支配空间形式的已不再是单一的大城市或都市区，也不是多个都市区的简单组合，而是聚集了若干都市区，并在人口和经济活动等方面具有密切联系的一个巨大有机整体（Gottman, 1961）。

如果说上述学者研究尚是基于理论上的预测与集聚形态上的描述，那么上世纪80年代以来全球化的迅速推进，则使城市群研究进一步深入到尺度政治和经济一体化的层面。1999年，美

国学者布伦纳从全球化背景下的尺度重组这一视角，提出了对于城市群形成的解读。他认为地域不是被动接受全球化影响的地理实体，而是主动进行空间重组加快资本流动的尺度组织。诸如各种城市群及区域治理的再地域化是全球化的固有现象，尺度政治应该理解为欧洲城市管治的核心内容（Brenner, 1999）。2001年，斯科特通过全球城市区域（global city-region）这一概念，描绘了全球化背景下，以经济联系为基础，由全球城市及其腹地内经济实力较为雄厚的二级大中城市扩展联合而形成的一种独特空间经济现象。这种区域层面的城市组织尺度对内形成多中心空间格局，对外则在全球网络中占据重要地位（Scott, 2001）。

需要强调的是，上述两类文献是从单体城市和城市集群两个不同侧面对城市空间形态演化所进行的阐释，因此两者之间也存在一定的关联。例如，“边缘城市”，或第三代新城的出现在一定程度上为多中心城市群的形成奠定了空间基础。即使是被称为“无边界城市”（edgeless city）的城市扩张或蔓延，也在客观上构成了城市群内部各个城市之间的空间连接（Lang, 2003）。城市群的形成既有单体城市功能演化的微观基础，也受到宏观层面全球化力量的巨大推动。郊区化和全球化，构成了西方国家城市群形成的根本动力。

2　我国城市群的形成与发展历程

与西方发达国家不同，我国城市群形直到20世纪80年代实行改革开放之后才逐步形成。从1949到1980年的30年间，由于优先生产、限制消费的政策导向，以及错误路线的指引，我国城市发展一直滞后于工业化的进程。城市化水平从1965年到1980年一直徘徊在18%左右。在这一情况下，也就不会有真正意义上城市群的产生和发展。1978年以来，我国城市群的发展大体经历了三个阶段，分别是80年代的萌芽阶段，90年代的成长阶段，和本世纪前10年的迅速发展阶段（刘勇, 2009）。

2.1　1979—2000年我国城市群的发展

改革开放初期，地方经济主体意识的形成，以及在此基础上产生的区域间纵向与横向联合与合作是我国城市间经济联系的主要纽带。1984年，我国经济体制改革的重点开始转向城市。在总结十一届三中全会后近6年改革开放时间的基础上，十二届三中全会颁布的《中共中央关于经济体制改革的决定》明确指出“城市是我国经济、政治、科学技术、文化教育的中心……要充分发挥城市的中心作用，逐步形成以城市特别是大、中城市为依托的，不同规模的，开放式、网络型的经济区”。为了充分发挥城市在区域经济中的带头辐射作用，促进城乡一体化，1982年中共中央发布了《改革地区体制，实行市领导县体制的通知》，逐步于全国范围内实行了市带县体制。1984年国务院又发布了《关于进一步推动横向经济联合若干问题的规定》，鼓

励建立各种区域间的经济技术合作组织。这些措施促成了以大城市为核心，以所辖县为依托、以经济协作地区为腹地的城市经济圈的初步形成（顾朝林, 1991）。

进入上世纪90年代后，随着改革开放政策的全面推进，对外开放地区和开发园区的建设，以及由此形成的产业集聚成为推动我国城市群成长的重要力量。1992年，中央政治局会议通过的《中共中央关于加快改革，扩大开放，力争经济更好更快地上一个新台阶的意见》决定以浦东开发为龙头，进一步扩大对外开放。先后将5个长江沿岸城市，17个内陆省会城市，15个沿边境城市列为对外开放城市，形成了全面对外开放的新格局。顺应这一战略，作为城市地域空间扩展有效载体的开发区，在数量和规模上都实现了很大的发展。国家级经济技术开发区由1984年最初设立时的14个增加到1998年的32个。1998年，首批14个国家级开发区总共实现工业产值1 869.09亿元，税收131.16亿元，实际吸收外资32.52亿美元；按不变价格计算分别比1991年增长了6.2倍、8.9倍和8倍；平均年增长率分别达到了32.5%、38.8%和36.9%。到20世纪90年代中后期，开发区和产业集群的快速发展进一步强化了长江三角洲、珠江三角洲即京津冀城市群的发展，使其逐步成为全国的经济核心区。

2.2 本世纪以来我国城市群的发展：尺度重组视角

本世纪以来，我国城市群的发展明显加快，全国已经和正在形成23大城市群（方创琳, 2011）。除了全球化等外部背景因素外（刘卫东, 宋周莺, 2007），国家采取的“尺度重组”，即“尺度下移”（downscaling）作用下形成的城镇化，和区域协调发展战略这一“尺度上移”管制政策，对于城市群格局的形成起到了重要的作用。一方面，在财政政策的激励下，以城市土地利用政策为代表的“尺度下移”推动我国城市进入快速发展阶段。另一方面，国家同时也开始制定和实施区域协调发展战略，通过“尺度上移”（upscaling），来引导城市和区域发展的有序推进（徐江, 2008）。

2.2.1 “尺度下移”与我国城市发展

需要指出的是，“尺度下移”并不能简单理解为扩大地方自主权，或是“放权”，而是通过一系列制度安排，调动地方政府通过城市化来实现经济增长的积极性。事实上，在一定的制度框架下，诸如如财权等地方自主权一定程度上的缩减，不仅没有妨碍，反而助推了地方政府发展经济的热情。具有上述“尺度下移”效应的最重要的制度变迁，包括1994年的“分税制”改革和本世纪初的城市土地利用制度改革，使制造业和房地产业成为了绝大多数中国城市的支柱产业，而基于此所形成的土地利用模式，使城市空间规模出现了迅速的增长，为城市群的构建提供了空间上的支撑。

（1）分税制与城市经济增长

1994年实行的“分税制”旨在解决财政收入，尤其是中央财力下降的问题。因此，无论是在划定税种归属、分成比例，还是支出责任上，都采取了有利于中央财政的原则。这使得中央财政收入比重由1993年的22%迅速上升到1994年的55.7%，而支出比重则下降到了30%以下。为了缓解地方政府的财政困难，同时也获得地方政府的支持，分税制改革同时设置了多种由中央向地方政府进行转移支付的项目。这些项目大体可分为三类，其中金额最大的一类是用于教育、科技、社会保障和就业、医疗卫生、环境保护以及农林水事务等领域的“专项转移支付”。2009年，这一类转移支付在全部转移支付中占到43.2%。由于这类资金的分配在很大程度上是由对应领域的国家主管部委来决定的，许多地方政府不得不采取了“跑部钱进”等方法，来最大限度地争取到这些资金的倾斜，尽管最终相当一部分的转移支付收益会被由此而耗费的行政成本所抵消。第二大类转移支付包括为某项改革措施造成的地方财政支出所进行的补贴，以及对于某些特殊困难地区的补助，如调整工资转移支付、农村税费改革转移支付，以及对于一些民族地区、资源枯竭型城市和企事业单位划转的补助。尽管2009年这一类转移支付占到全部的25.9%，但由于它们只能用于指定的对象和用途，且相对易于监管，因此对于提高地方政府的一般性财政收入收效不大。除以上两类转移支付外，还有目的在于缩小地区间财力差距的“一般性转移支付”。但这一部分转移支付的比例自1994年以来一直徘徊在10%左右，且存在与“专项转移支付”类似的分配问题，因此对于存在财政收支缺口的地方政府作用有限。

相对于以上三类转移支付，对于绝大多数城市和地区而言，来自中央政府的最为可靠的财力支持还是“税收返还”。由于“分税制”的实施必然会使地方收入锐减，其最初遭到了许多地方，尤其是那些从之前的财政体制中获益更多的富裕地区的强烈抵制。在这种情况下，中央向地方政府保证，其财政收入不低于1993年的水平，差额将由中央补足，并采取了“税收返还”这一措施，以鼓励地方政府扩大税收。尽管2009年这一部分收入只有“专项转移支付”的40%”，但不同于“专项转移支付”或“财政补贴”的是，“税收返还”的额度完全取决于地方政府自身的税收征稽努力，而并非“跑部钱进”或国家政策调整等不可控因素。也就是说，“税收返还”为地方政府扩大税收收入提供了完全的激励。

更为重要的是，“税收返还”的结构构成使得制造业和房地产业成为了地方政府扩大税基的重点。根据“税收返还”的制度安排，增值税增量部分的30%将返还给地方。鉴于增值税来自于制造业，这就使得通过吸引制造业投资来扩大增值税的税基，成为地方政府增加财政收入最可靠的途径。其次，在分税制框架下，来自于服务业的营业税完全归地方所有。如前所述，高端服务业的发展往往难以在官员的有限任期内实现。于是，1990年代末开始的中国城市住房与用地市场全面改革，使得房地产业成为营业税最主要来源和地方政府财政收入的另一重要支

柱。第三，从2002年起，随着个人与企业所得税开始实行中央与地方间分成，为了鼓励地方政府的税收征稽，所得税的增收部分也按比例返还给地方。在分税制所形成的制度激励下，制造业和房地产业的迅速发展也带来了企业所得税的显著增加，从而进一步提高了地方所能获得的“税收返还”。正是在这样的情况下，地方政府开始通过土地利用，来推动房地产业以及制造业的快速增长。

（2）土地利用与城市空间扩张

在财政制度所构成的激励基础上，20世纪90年代末推出的城市住房和土地利用改革使房地产业以及制造业的迅速增长，以及城市空间规模的扩张进一步获得了实现的有效途径。1998年，为了应对亚洲金融危机，同时也是解决长期形成的城市住房短缺问题，我国实行了住房商品化改革，逐步终止业已存在几十年的福利化住房实物分配。住房供给的市场化提出了对于土地利用市场化的内在要求。在住房改革的推动下，国土资源部在2002年5月颁布了第11号令，即《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》，明确规定商业、旅游、娱乐和商品住宅用地的使用权必须以招标、拍卖或挂牌方式出让，以防止之前一些开发商以较低的协议价格获得土地使用权，再按照市场价格将其转让，从中获取巨额收益的投机行为。以协议方式出让土地使用权的数量从2002年的203 866件下降到2003年的157 381件，以及2007年的109 748件（国土资源部，各年数据）。随着所有经营性用地的使用权必须通过公开的市场化方式出让，商品住宅市场的繁荣也带来了住宅用地交易的大幅攀升。2003年，在所有使用权通过招标、拍卖和挂牌出让的土地中，仅有47.7%面积的土地用于住宅建设，而这一比例在2006年已上升至64.9%（同上）。住宅开发已经成为房地产市场的主体。

在城市房地产市场繁荣以及土地需求日益增长的背景下，提高土地出让收入的一个方法是一方面通过低价征用方式扩大可出让土地面积，另一方面通过适度控制城市土地供应来维持土地价格。大片农村用地被无偿或低价征用的事件也时有发生。从1999年到2009年的10年间，全国耕地面积由12 921万公顷降至12 172公顷，耕地在国土面积中所占的比例也由13.59%降到12.68%（同上），而流失的耕地中有近一半被用于城市建设或是其它生产性活动。同时，有限的土地供应不仅使得开发商之间展开激烈竞争从而推高土地价格，同时也促使开发商尽可能地通过提高项目的建筑密度和高度来提高土地容积率，由此带来更为高耸的城市轮廓线的和更为现代化的城市形象，而这反过来又将进一步提升城市土地价格。在大量的土地需求和有限的土地供应作用下，全国土地价格指数在颁布第11号令的2002年开始迅速上涨。

与居住、商业用地的出让方式不同，地方政府为了吸引制造业投资，常常是通过协议出让的方式来确定制造业用地的价格。2003年到2007年的五年间，在255 733项工业用地使用权的出让中，有236 387项，即92%是通过协议方式完成的。而且，其每平方米125元的协议平均价

格远远低于同期通过招标、拍卖、挂牌等方式确定的每平方米224元的市场水平（同上）。此外，地方政府对于工业用地的前期投入也往往高于商住用地。例如，从2003年到2007年间，工业用地的净出让收益只占到总收益的30%，而商住用地接近40%，由于出让总收入与净收入之间的差额为政府用于拆迁和征地补偿，以及土地整治的支出，而工业用地拆迁补偿往往较低，这表明工业用地出让收入中用于土地整治的比例要远高于其它用地类型。

在财政以及土地利用制度的作用下，与上述耕地面积缩减形成对照的是，我国城市空间规模迅速扩展。全国城市建设用地面积由2000年的22 114平方公里，增加到2010年39 758平方公里。建成区面积由2000年的22 439.28平方公里，增加到2010年40 058平方公里（国家统计局，各年数据）。其中，地级及以上城市的市域面积和市区面积分别扩大了1.32倍和1.42倍，城市和城区建成区面积则分别扩大了1.7倍和1.86倍。

2.2.2 “尺度上移”与城市群战略

除了上述城市空间的迅速扩张之外，“尺度下移”所形成的城市增长方式还使得城市之间产业结构普遍呈现出同构的趋势。制造业，尤其是以汽车、石化、装备制造为代表的具有较强产业关联效应的制造业与房地产业一道，成为了众多城市的支柱产业，并造成了诸如单体企业规模偏小、总体产能严重过剩、产业分工不够深化、节能减排压力较大等困扰国民经济健康发展的诸多结构性难题，成为了转变经济增长方式所必须面对巨大挑战。

在这种背景下，通过“尺度上移”实现区域管治成为了国家的一个重要政策取向。然而，正如“尺度下移”并非仅仅意味着中央对于地方的权利下方一样，我们也不能将“尺度上移”简单地理解为中央对于某些权力的直接回收。与计划经济年代国家对于国民经济的直接管控相比，本世纪以来以“尺度上移”为显著特征的国家干预方式也发生了重要转型（Wu et al., 2007）。区域规划，尤其是以城市群作为空间载体的区域规划，成为了国家干预经济资源空间分布的重要方式。这不仅在一定程度上避免了直接干预经济运行对于市场机制所造成的扭曲，而且也在不对“尺度下移”所激发的地方政府发展本地经济的热情造成影响的前提下，最大限度地实现了产业，以及相关经济资源的合理配置。

例如，早在2001年，“十五”规划纲要就已指出，城镇化要“走符合我国国情、大中小城市和小城镇协调发展的多样化城镇化道路，逐步形成合理的城镇体系。有重点地大战小城镇，积极发展中小城市，完善区域性中心城市功能，发挥大城市的辐射带动作用，引导城镇密集区有序发展”。这是我国政府文件中首次提出城镇密集区的概念。2006年制定的“十一五”规划纲要进一步要求，“要把城市群作为推进城镇化的主体形态，逐步形成以沿海及京广京哈线为纵轴，长江及陇海线为横轴，若干城市群为主体，其他城市和小城镇点状分布，永久耕地和生

态功能区相间隔，高效协调可持续的城镇化空间格局”。这是国家文件中首次提出城市群的概念，并把城市群和培育新的城市群摆在了突出的重要位置。

值得注意的是，在“十一五”规划纲要中，国家开始尝试通过为城市群进行功能定位，以在全国范围内形成错位发展、优势互补的空间经济格局。其中明确指出，“已形成城市群发展格局的京津冀、长江三角洲和珠江三角洲等区域，要继续发挥带动和辐射作用，加强城市群内各城市的分工协作和优势互补，增强城市群的整体竞争力。具备城市群发展条件的区域，要加强统筹规划，以特大城市和大城市为龙头，发挥中心城市作用，形成若干用地少、就业多、要素集聚能力强、人口分布合理的新城市群。人口分散、资源条件较差、不具备城市群发展条件的区域，要重点发展现有城市、县城及有条件的建制镇，成为本地区集聚经济、人口和提供公共服务的中心。”之后，国家又先后出台了一系列区域和城市群发展规划，其范围遍布东、中、西及东北地区。2007—2010年的4年中，国务院批准或同一支持的各类城市群发展政策多达23项，涉及24个省、自治区和直辖市，其中仅2009年一年就多达14项。覆盖全国重点开发地区的区域规划体系初步形成。

更重要的是，以城市群为载体的区域规划，其编制过程和编制内容促使省级政府，这一传统上权力较为弱化的地方政府层级，开始成为了发展竞争的主体。尽管目前尚未有相关法规明确赋予各类区域规划法定地位和法律约束力，但由于区域规划是由国家发展与改革委委员会编制，后经国务院批准，使其往往成为了相关部委编制行业规划，即各行业进行产业布局的依据原则和上位规划，从而具备了特殊的“发展”效能。除此之外，某些区域规划中甚至直接安排了一批重点投资与重大项目，更使其成为了各级地方政府，尤其是省级政府通过组织编制本省范围内、乃至跨省范围的区域或是城市群规划，以获取国家肯定，上升为国家战略的重要机遇，和获得稳定投资与带动项目的重要资源。在这一背景下，城市群战略也就成为了地方政府，尤其是省级政府所密切关注的新的发展尺度。

3　尺度重构背景下的长江中游城市群战略

3.1　长江中游城市群概况

长江中游城市群由长江中游横跨湖北、湖南和江西三省的三大城市圈组成，包括武汉城市圈、长株潭城市群和鄱阳湖生态经济区。武汉城市圈是指以武汉为圆心，100公里为半径，包括黄石、鄂州、黄冈、孝感、咸宁、仙桃、天门、潜江等8个城市所组成的城市圈，面积约5.8万平方公里，人口约3 000万。长株潭城市群以长沙、株洲和湘潭3个城市为中心，以一个半小时通勤为半径，包括岳阳、常德、益阳、娄底、衡阳5个城市，总面积9.96万平方公里，人口4 000多万。鄱阳湖生态经济区包括南昌、景德镇、鹰潭3市，以及九江、新余、抚州、宜春、上

饶、吉安市的部分县（市、区），共38个县（市、区）和鄱阳湖全部湖体在内，面积为5.12万平方公里，占江西省国土面积的30%，人口占江西省50%，经济总量占江西省60%。国务院于2007年12月和2009年12月先后批复了武汉城市群、长株潭城市群“两型”社会改革实验区，以及鄱阳湖生态经济区规划，使其正式成为国家战略。

如前所述，在上述“尺度下移”作用的影响下，武汉城市圈、长株潭城市群和环鄱阳湖城市群的发展演化也表现出了类似的城市空间不断扩张和产业结构高度同构的现象。从2002年到2010年的8年间，这三大城市群的城市建设用地面积由1 510.36平方公里，扩展到2 552.24平方公里，建成区面积由1 481.21平方公里扩展到2 552.24平方公里，分别增加了1.69倍和1.72倍。其中武汉市工业用地面积更是由57.88平方公里，扩展到154.85平方公里，增幅接近3倍。城市面积的扩张在支撑三大城市群经济高速增长，促使空间逐渐连成一片的同时，也带来了显著的土地生态压力。三大城市群征用的土地面积也由2002年的37.41平方公里，增加到2010年的73.35平方公里。其中武汉市则由2.22平方公里一跃增加到44.66平方公里。

同时，三大城市群的城市之间产业结构趋同的问题也比较突出。三大城市群范围内的农业在全国占有重要地位，但均偏重于粗放式的传统农业，农产品深加工较弱，特色产品较少。所处三省的工业结构也都是以汽车、冶金、煤炭、电力和重化工为主要特征的重型产业结构，而第三产业也集中在批发、零售和餐饮等传统产业，新兴服务业的发展则相对滞后。以三大城市群的核心城市武汉、长沙和南昌为例，三市都明确将汽车及零部件、生物医药和电子信息作为了当地支柱产业或优势产业，并不约而同地将新能源汽车也作为各自的重点培育产业。就汽车产业而言，目前武汉已具备年产近百万辆汽车的能力，而临省的长沙规划在2015年产能达到120万辆，南昌也在为吸引马自达的落户而下苦工。由此带来的问题是，企业规模普遍偏小，产业集中度不高。以湖南省农副食品加工业、纺织业和黑色金属冶炼及压延加工业这三大支柱产业为例，三个行业的企业个数都很多，而其中大中型企业的个数分别仅占3.8%、20.1%和7.7%，其他企业普遍规模较小，不具备深化分工和持续创新的能力与条件。

3.2 长江中游城市群战略的构建

为了贯彻区域协调发展战略，有效解决城市粗放型增长和产业同构等问题，国家于2009年9月通过并发布了《促进中部崛起规划》，将沿长江经济带作为构建中部地区“两纵两横经济带”的重要组成部分，提出了对于长江中游地区集中连片发展格局的构想，即“加快沿长江经济带发展……长江以武汉为中心，依托黄金水道，壮大宜昌、荆州、岳阳、鄂州、黄冈、黄石、九江等沿江城市综合经济实力，打造产业集聚走廊”。2010年12月，国务院又以46号文件

下发了《全国主体功能区规划》。在全国主体功能区规划中，将由武汉城市圈、长株潭城市群和鄱阳湖生态经济区为主体构成的“长江中游地区”明确列为“国家重点开发区域”，以“形成新的大城市群和区域性的城市群”，并将其定位为“全国重要的高新技术产业、先进制造业和现代服务业基地，全国重要的综合交通枢纽，区域性科技创新基地，长江中游地区人口和经济密集区。”

国家指导性方针与规划的出台，构成了三省之间积极寻求合作，以促成国家正式制定长江中游城市群规划，使之成为国家战略的直接动力。2011年4月，由湖北省主要领导率领的湖北党政代表团访问湖南，明确提出在城市群主导区域经济发展的时代，迫切需要“加大力度共同推进长江中游城市群发展”，湖南省委书记周强对此积极回应道，“加强武汉城市圈和长株潭城市群之间的交流合作，促进共同发展。推动建立长江中游城市群发展协调机制，积极推进武汉、长沙、南昌城市群基础设施、产业发展、市场建设、文化旅游、生态环保一体化。”2011年7月，湖北党政代表团访问江西，提出“迫切需要整合中部城市群资源，形成整体推进的合力，共同构建中部对外开放、承东启西、联南通北的平台，提升中部整体实力和竞争力，打造支撑我国经济增长的‘第四极’。”江西省委书记苏荣表示，“进一步推进双方宽领域、多层次、全方位的合作，共同打造长江中游城市群，携手创造中部地区崛起的美好未来。”

在三省之间就构建长江中游城市群进行高层互动的同时，三省内的社会力量，以及三省之外的相关资源也加入到这一交流讨论之中，促成了社会共识的形成（秦尊文, 2010）。早在2005年11月19日，成立于1987年的武汉经济协作区在长沙召开第十一次市长联席会议，发表了《岳麓山宣言》，提出“将长株潭城市群、武汉城市群、赣北城市群打造成为‘三小时经济圈’，将其建成继长江三角洲、珠江三角洲、环渤海之后第四个快速增长的经济区。”之后，来自三省，以及国内其他知名研究机构的众多学者纷纷提出“中三角”的概念，对其进行了广泛探讨，就构建长江中游城市群的必要性和可行性等问题取得了比较一致的共识。2011年6月，胡锦涛总书记在湖北考察时，指出“长江中游城市集群建设的设想，可以进一步深入研究论证。”当年10月，中国工程院重大咨询项目“中国特色城镇化道路发展战略研究”项目组赴湖南、湖北、江西三省，就长江中游城市群展开专题调研。2012年1月，由湖北日报集团20多名记者代表组成的“长江中游城市群”报道组出发走访湘鄂赣三省城市群，就“构建中三角，打造第四极”进行了专题系列报道，以进一步促成广泛的社会共识。

进入2012年以来，长江中游城市群构建开始进入实质性阶段。2月，三省交通运输厅负责人在长江中游城市群综合交通运输示范区调研会上，签订了推进设立长江中游城市群综合交通运输示范区合作意向。当月下旬，三省会商会议在武汉举行。会议汇集了湘鄂赣三省的主要领

导，来自中国工程院、中国社会科学院、国家发改委、国务院发展研究中心等国家部委和科研院所的学者与官员，并签署了《加快构建长江中游城市集群战略合作框架协议》。同时，三省旅游局负责人签署了旅游合作框架协议。3月，三省科技厅又签署科技合作框架协议。当月举行的十一届全国人大五次会议“两会”期间，在三省代表的积极建言和呼吁下，国家发展改革委主任张平在首场记者招待会上明确表示，“在今后的工作中，我们对江西、湖南、湖北打造长江中游这样一个优势发展地区会给予积极支持。”而作为长江中游城市群的主要发起方，湖北省主要领导更是在两会期间，拜会了近30多家部委领导，会见了140多名企业家，以寻求对于长江中游城市群建设的项目、资金与政策支持。在长江中游城市群战略构建过程中，省级地方政府成为了最为活跃和最具影响的主体之一。

4 结语

城市群通常被视为在一定的自然环境条件下，以一个或几个个超大城市为核心，以交通和通讯等现代化连接设施为载体，以经济要素的密集流动等市场活动为内容的城市集合体。城市群的产生和发展，既是全球化背景下的资源要素集聚超越了单个城市空间容量，中心城市在更大范围内进行集聚与扩散的结果，同时也受到其所处国家自身发展进程的影响。在西方国家，这主要表现为郊区化运动所形成的各类新城。而在中国，这主要源自于是改革进程中的尺度重组。一方面，国家为应对全球化竞争，通过财政、土地利用制度改革等“尺度下移”措施以激发地方政府发展经济的热情；另一方面，城市尺度上的过度竞争所带来的负面影响，又促使国家通过区域规划等“尺度上移”措施来实现空间管制。正是在这样的背景下，城市群战略成为了地方政府，尤其是省级政府之间展开竞争的有效平台。

中国城市群战略产生的全球化背景，使得中国城市群在推动中国城镇化进程中发挥重要作用。2007年，城市群地区人口密度达到每平方公里319人，是全国平均水平的2.26倍的，城镇密度每平方公里44.49个，是全国平均值的2.22倍。城市群地区吸收的固定资产投资占到全国的68.54%，贡献了全国78.78%的GDP，81.94%的第二产业产值和83.5%的第三产业产值，以及76.46%的社会消费品零售总额。然而，中国城市群产生所具有的“尺度重组”背景，也导致了各省争相提出建设城市群的宏伟构想，以求将其纳入国家发展战略，甚至争相扩权强势、变相圈地，不顾当地具体实际盲目引进项目、提出高指标等问题，使得城市群地区在实现经济高产出的同时，也集中了全国四分之三以上的污染排放，导致了所在地区环境资源承载力的下降。

针对我国城市群发展过程中的上述背景和现实问题，尤其是构成长江中游城市群的武汉城市圈、长株潭城市群、鄱阳湖生态经济区是我国本世纪以来为转变发展方式，实现资源节约、

环境友好、生态和谐而作出的重要战略部署，未来我国应进一步深化对于城市群地区资源环境承载机理、监测预警和保障措施的系统实证分析，着重开展对于城市群形成发育的阶段性政策、城市群利益分配与补偿机制，和城市群治理结构的理论与政策研究，同时协调好支持和引导城市群发展各类政策之间可能存在的冲突与矛盾，使城市群成为我国经济增长引擎的同时，也在转变发展方式方面作出率先的探索和有益的尝试，这不仅对于我国实现可持续发展极为重要，也具有重要的世界意义。

参考文献

[1] 方创琳. 2010中国城市群发展报告[M]. 北京: 科学出版社, 2011, 17-20.

[2] 国土资源部. 中国国土资源年鉴[G]. 北京: 地质出版社, 2001-2010.

[3] 国家统计局. 中国统计年鉴[G]. 北京: 中国统计出版社, 2000-2011.

[4] 顾朝林. 中国城市经济区划分的初步研究[J]. 地理学报, 1991, 46(2): 129-141.

[5] 刘卫东, 宋周莺. 经济全球化背景下中国经济发展空间格局的演变趋势研究[J]. 地理科学, 2007, 27(5): 35-42.

[6] 刘勇. 30年来中国城市群发展的历程和成就[J]. 改革, 2009, 2: 12-19.

[7] 秦尊文. 长江中游城市群构建[M]. 武汉. 湖北人民出版社, 2010, 150-180.

[8] 徐江. 多中心城市群：POLYNET引发的思考[J]. 国际城市规划, 2008, 23 (1): 1-3.

[9] 姚士谋, 陈振光, 朱英明. 中国城市群[M]. 合肥: 中国科技大学出版社, 2006, 12-18.

[10] Neil Brenner. Globalization as Re-territorialization: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union[J]. Urban Studies, 1999, 36 (3): 431-451.

[11] Robert Fishman. Bourgeois Utopias: The Rise and Fall of Suburbia[M]. New York: Basic Books, 1987: 87-95.

[12] Joel Garreau. Edge City: Life on the New Frontier[M]. New York: Doubleday, 1991: 1-16.

[13] Patrick Geddes. Cities in Evolution: An Introduction to the Town Planning Movement and to the Study of Civis[M]. London: Williams & Norgate, 1915: 35-47.

[14] Jean Gottman. Megolopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States[M]. New York: The Twentieth Century Fund, 1961: 28-43.

[15] David Harvey. From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism[J]. Geografiska Annaler. Series B, Human Geography, 1989, 71 (1): 3-17.

[16] Ebenezer Howard. To-Morrow: A Peaceful Path to Real Reform, with commentary by Peter Hall, Dennis Hardy & Colin Ward[M]. London: Routledge, 2003: 20-47.

[17] Robert Lang. Edgeless Cities: Exploring the Elusive Metropolis[M]. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003: 1-15.

[18] Lewis Mumford. The Fourth Migration[J]. Survey Graphic, 1925, 7, 130-133.

[19] Allen Scott. Global City-Regions: Trends, Theory, Policy[M]. Oxford: Oxford University Press, 2001: 11-32.

[20] Fulong Wu, Jiang Xu. and Anthony G. O. Yeh. Urban Development in Post-Reform China: State, Market, and Space[M]. Oxford: Routledge, 2007: 303-309.

规划引导下的城市空间结构演变——以深圳市为例

The Plan-led Evolution of Spatial Structures: A Case Study of Shenzhen

解永庆　黄鹭新
Xie Yongqing, Huang Luxin

摘要：作为调控城市土地资源利用的重要手段之一，城市规划对塑造城市空间结构有着显著作用，尤其对于新兴城市来说，城市规划对空间结构的形成和演变具有决定性因素。本文以深圳市为例，从城市规划的引导角度分析城市的空间结构发展和演变，以及所规划的空间结构如何能够适应城市的发展需求。通过总结对深圳有重大影响的城市规划以及城市发展战略，本文认为弹性，时序性以及动态性是深圳在空间规划中的最大特点，并很好地满足了深圳市的产业发展需求。但客观地讲，在深圳的规划中存在很多问题，导致特区内大量成中存的出现以及原特区外土地的无序蔓延。

Abstract: As an effective tool to regulate land use, urban planning has a significant role in forming urban structures, especially for new cities. Since the establishment of the special economic zone, Shenzhen has grown from a small town with only twenty thousand people into a large city during the past three decades. The dramatic growth and rapid urbanization are mainly the result of national strategy and the aspirations of the local government. The objective of this study is to trace the evolution of the urban form of Shenzhen under the urban planning framework and assess the implementation of each version of the master plan. Based on analysis of the plan and associated maps, this paper will identify the major spatial development issues in these plans and determine how to facilitate urban development through urban planning. This paper timely and flexible and dynamic adjustment is the common feature in several versions of the plan and it has been key to the success of urban development in Shenzhen. However, there are some problems existing in these plans, which leads to the urban village formation and urban sprawling.

关键词：城市规划；空间结构；规划引导；深圳
Keywords: Urban Planning; Spatial Structure; Plan-led; Shenzhen

作者：解永庆，中国城市规划设计研究院。bingxixie@163.com
黄鹭新，中国城市规划设计研究院

引言

城市规划的主要任务是合理利用土地资源，确保空间的有效配置，促进城市可持续发展。尤其在城市的空间结构的初始阶段，不同的城市结构选择将对城市效率产生巨大影响[1]。深圳作为改革开放之后发展起来的新兴城市，经历了快速的经济发展与城镇化过程，其发展之迅速被称之为是“世界工业化、现代化、城市化发展史上的奇迹”[2]。对深圳的发展可以理解为是国家战略与外部经济环境共同作用的结果，而城市规划将这两种需求落实到空间层面。由于深圳在城市建设基础几乎为空白，其空间结构基本上基于城市规划所形成。

深圳1979年设市，经济特区1980年成立，确定特区面积为327.5平方公里，在2010年7月，特区范围经国务院批准扩展至全市域，总面积为1948平方公里[1]。在深圳特区设立以来的三十多年，早期的特区内与特区外的二元结构使深圳在早期编制的城市规划中有明显的侧重，特区内外的土地利用结构也存在明显差异，具体可以描述为从特区内到特区外生长的一种连续的演化过程。在这种过程中，规划作为重要的城市政策推进了这种演化，并在其中成为重要的城市生长的阶段分界点。本文通过回顾深圳城市规划，分析城市规划与城市结构演化的协同作用，并探寻城市规划的特点。

1　多核心——组团——带状结构

1.1　新兴城市的起步

1980年编制的特区规划是深圳最早的总体规划，但是之后引入外资集团共同开发，土地开发模式发生变化，因而在1982年被重新制定。1982年版的《深圳经济特区总体规划》是深圳最早被实施的总体规划[3]（以下简称《82总规》），规划范围为经济特区，城市结构为多核心—组团—带状结构（图1）。规划的三个组团为南头组团、罗湖上步组团和沙头角组团，组团之间交通道路串联起来，形成据点的开发模式，城市的空间格局也开始向多中心发展，这一布局对深圳特区现今的城市结构产生深远的影响[4]。

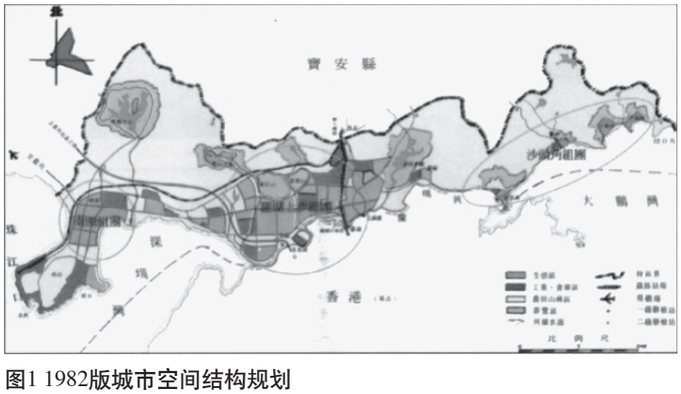


图1 1982版城市空间结构规划

在此阶段，大规模的基础设施建设是引导城市空间发展的主要手段，在空间上主要是围绕规划的三个组团进行“据点式”开发，重点建设老城区周边和主要交通口岸区域，城市的生长主要集中在特区内部。到1986年，全市建成区面积达到73.7平方公

里，其中特区内为47.6平方公里，特区外为26.1平方公里[5]。罗湖上步组团初步完成了“七通一平”的基础建设，在空间扩展上主要以宝安旧县城为中心，向西沿深南路，向南沿九广铁路生长。罗湖片区，作为当时连接香港与大陆地区的唯一陆路通道，在极短的时间建设了建设路，深南东路等城市道路，并逐渐发展成为促进商贸往来的高密度发展的商业区域，成为当时建设用地扩展最为迅速的区域。上步地区则是在工业园区的建设下吸引了大量的“三来一补”小型企业，不过由于这些企业附加值较低，经济联动性不强，因而特区政府希望通过进一步加强基础设施建设，以此吸引高附加值的大型企业完成产业升级。

南头组团的蛇口工业区是早期建设的主要西部生长点。为解决城市建设资金缺口，蛇口工业区被批准由香港招商局独立规划和开发。香港招商局利用其在国际资本市场运作的经验，吸引附加值相对较高外资企业，与上步工业园区的低端工业生产具有明显区别。在此阶段，蛇口工业区发展很快，到1984年，蛇口工业区的面积扩展到2.14平方公里，工业产值也激增到22亿港元，占全市工业产值的1/4，工业企业数量超过90家[6]，相应的住宅，服务等配套设施也得到快速发展。其他由外来投资企业承包开发的片区的建设也有了初步的发展，南头组团形成了以工业为主，同时经营住宅，旅游，商业，交通运输，南海石油后勤等多种业务的综合型发展体系。

沙头角组团则依托“中英街”的区位优势，发展来料加工和来料养殖以及商贸业，成为中国大陆最早的加工贸易地区，逐渐改变了主要依托农业经济的局面。1984年，沙头角口岸的开通进一步促进工业片区的形成，同时旅游业，住宅业和商业服务得到了一定程度的发展。

1.2　工业大发展下的城市加速发展

《深圳经济特区总体规划（1986—2000）》（以下简称《86总规》）取代了过渡性的《82总规》，对组团带状城市结构进一步的完善和深化。《86总规》对于人口的预测进行了更为大胆的设想，规划2000年人口规模达到110万，规划建成区面积122.5平方公里[7]。在空间结构上，确定了东部组团，罗湖上步组团，福田组团，沙河组团和南头组团，并确定前海填海区作为2000年开发后的潜在新组团（图2）。组团之间以山体和隔离绿地作为界限，组团内部设施相对完善。规划对城市定位为发展外向

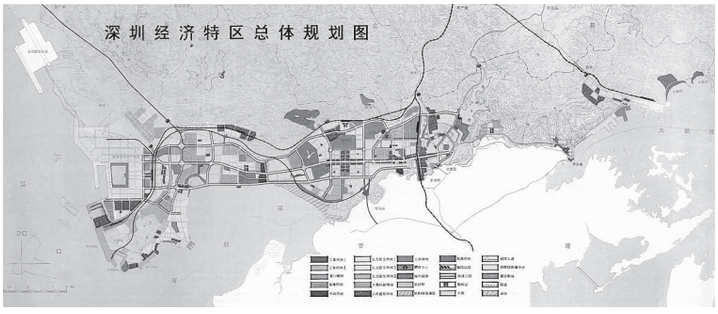


图2 1986版城市空间结构规划

型工业、工贸并举、兼营旅游、房地产等事业，建设以工业为重点的综合性经济特区，因而特区政府以工业片区为重点发展项目，每个组团内都布置有工业用地，总共规划了15个工业区。

在这一阶段，工业区的布局和建设成为引导城市发展的最主要动力，各组团内部的工业用地发展极为迅速，但是其功能也开始分化。罗湖上步组团开发强度进一步加大，区域内部的商业办公区和工业区发展开始大发展，城市集聚效益更加明显，形成了城市中心区；福田组团内部的工业区的发展带动一系列住宅项目的开发，但是福田新中心作为未来吸引高端产业的用地，一直处于预留状态；沙河组团的工业发展主要以华侨城工业区和沙河工业区发展建设为主，同时随着“锦绣中华”和“中国民俗文化村”的项目开发，旅游功能得到加强；南头组团中的南头工业区和南油工业区也开始了大规模开发，到90年代初已经与蛇口工业区连成一片；相比而言，东部组团发展缓慢，主要还是围绕沙头角工业区进行发展，盐田港区和大小梅沙发展相对滞后。

工业大发展导致了工业用地很早就突破了规划规模，虽然1988年规划调整时，工业用地规模从原规划的18.5平方公里提高到25平方公里，但仍没能满足现实发展需求[8]。工业的发展催生了《深圳经济特区土地改革条例》的实施，土地出让也单一的划拨形式转变为由招标拍卖方式与由协议出让相结合的方式，其中协议出让是最为主要的土地出让方式，这样政府可以通过较低的协议出让价格来培育新兴产业的发展，减少这些产业在土地方面的投入成本以增强其竞争力。但由于在土地制度改革之前已将土地大规模划拨给企业，政府对土地一级市场控制力已经减弱，特区内的土地资源已产生短缺。

80年代后期，特区外城镇建设突然加快，特区内的“三来一补”产业开始外迁，这种工业转移极大地缓解了特区城市建设的压力，但是由于特区外属规划未覆盖范围，转移承载地的开发主要以各村镇为主体，随机性很强，造成了特区外土地的无序开发。在空间形态上，这些开发的土地主要是沿广深公路和深惠公路呈串珠状扩展，在特区边缘镇和行政中心镇的土地开发规模较大，形成了组团的雏形。

2　全境开拓战略

在1989年以前，建设用地扩张主要集中在特区内部，但随着产业规模与人口规模的扩大，特区内的土地已经不能满足发展的需要。为了寻求进一步发展的所需用地，在1989年编制的《深圳市城市发展战略》（简称《89战略》）提出全境开拓战略[9]。也有研究认为之前的规划受到行政体制的约束，特区外大量镇级行政主体的分头建设造成特区外土地无序利用，而该战略的提出也是在某种程度上的一种妥协[3]。

《89战略》是深圳城市空间发展策略重大转折点并直接影响到之后的城市规划。在《89战略》中确定经济特区作为发展中心，建设用地逐步向外开拓。在空间拓展上，市域范围被划分为三个圈层，第一圈层范围为特区，主要发展贸易、金融产业并为高科技产业留出发展余地；第二圈层围绕新安、福永、龙华、横岗、布吉、平湖、坪山等与特区毗邻的城镇建设，以工业布局为主，承接香港“三来一补”产业并作为城市工业、仓储、交通站场发展区；以外的各镇以创汇农业为主，作为第三圈层。

《89战略》中明确了在特区内不布置并关闭一些劳动密集型产业和有污染的产业，一些早期的“三来一补”企业从特区内的工业区如上步工业区等搬迁到特区外，甚至是东莞县城，而腾退出来的土地，被用以发展商业，从而达到土地资源的优化配置。与此同时，特区内的结构依然延续《86总规》的组团布局形态，各组团的基础设施配套以及基本完成，所确定的工业区与保税区进入全面建设阶段，促进城市规模进一步扩大，特区内的旧厂区与旧村也开始进入全面改造阶段，特区内形成新区开发与旧城改造相结合的一种建设方式。但是福田新中心作为高端产业预留地而没有大规模的开发。总体来看，进入到90年代后，深圳市特区内的建设用地扩张趋于缓和，土地开始向集约型转变。

特区内土地资源短缺已经成为工业发展的瓶颈，建设用地开发重点开始从特区内向特区外转移。相比较特区内部而言，特区外的土地的价格较低，而且管控较为宽松，特区外成为“三来一补”的工业企业主要的迁入地，特区外开始进入大规模的城市扩张阶段。但是由于缺乏统一的规划与有效监管，很多村镇出让大量土地发展来料加工企业，随之而来的是人口和产业的聚集所造成的乡镇居民点的恶性扩张与村镇土地的混乱建设，特区外部逐渐形成“村村点火，户户冒烟”的发展态势。土地出的让投机导致很多村镇土地被开发成为住宅项目或工业项目，一些村镇为了吸引外来投资，即时没有落地项目也将土地进行开发，而后导致大量废弃地的出现。一些土地开发甚至延伸到环境敏感地区如水源地，造成了生态环境的退化。由于特区外的交通设施发展较为落后，因而建设用地的扩张也主要沿三条主要的交通走廊布局，西部新安松岗走廊，中部布吉龙华走廊，中部布吉龙岗走廊，导致“马路经济”盛行。

3　市域范围的组团网络城市

3.1　全境范围的迅速生长

在《89战略》的指引下，《深圳城市总体规划（1996—2010）》（以下简称《96总规》）覆盖全域并试图对无序的城市蔓延加以控制，逐步发展西部，中部和东部轴线，形成有层级的城市网络结构。此时的组团结构已经拓展到全境范围，包括沿城市发展轴线的特区中心组

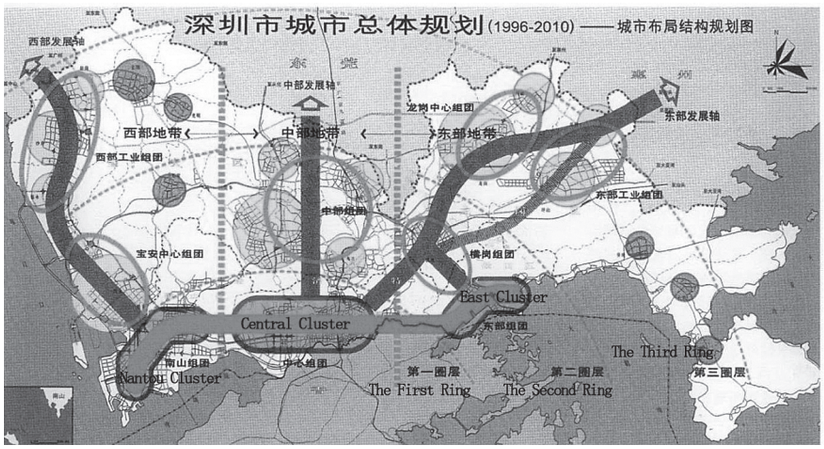


图3 1996版城市空间结构规划

团、特区南山组团、特区东部组团、宝安中心组团、西部工业组团、中部组团、横岗组团、龙岗中心组团、东部工业组团共9个功能组团和公明、光明、石岩、葵涌、大鹏以及南澳6个独立城镇（图3）。

随特区内各组团的生长，原规划的五个组团之间的隔离带逐渐被建设用地所侵占，组团之间的界线越发模糊，因而特区内的组团被重新组合为三个。这三个组团也成为规划三个发展轴线的起点，西部轴线从南山组团开始，连接西部工业组团和宝安中心组团，中部轴线从中心组团开始向北连接中部组团，东部轴线的南部起点为中心组团和东部组团，向东北部延伸到横岗组团，龙岗中心组团和东部工业组团。

在此阶段，特区内部的空间结构没有大的调整，以集约发展作为土地利用发展方向。罗湖老城区主要以更新改造为主，尤其是进入到2000年后，旧城更新改造力度逐渐加大，在“十五”期间的深圳更新改造投资额占社会固定资产投资总额的7%以上，比“八五”和“九五”期间有明显的提高。新建项目主要集中在福田区，南山区和盐田区，其中福田中心区的基础设施配套建设已经基本完成，范围扩大到6平方公里，而且随着市民中心、中心图书馆、会展中心和高级写字楼和酒店等重点工程的开工及建成，标志着福田中心区正式进入到开发阶段。此后，福田区商品办公建筑的施工面积得到大幅提升，并在1999年超过罗湖跃升到第一位，到2004年底的时候，商品办公建筑施工量也占据全市的60%以上，迁入福田中心区的企业总部也超过70%。随着深圳地铁站点在福田中心区的开通更加加剧了资本的集聚效应。

特区外的建设主要是通过建设政府主导的高新技术产业园、物流园区、交通枢纽等增长极拉动的。尤其是在龙岗大工业区的建设下，坪山、坑梓等地区发展较快。布吉、龙华地区由于靠近特区具有便利的交通条件，逐渐成为房地产开发的重点区域。宝安西部滨海区则被规划为未来深圳的重点发展区域，建设中的宝安新中心区规模610公顷，全部采用填海造地。进入2000年之后，西部轴线上的建设用地已经接近饱和，开发中心逐渐向东部转移，龙岗地区的建设用地增幅跃升到第一位，但是绝对量仍然略小于宝安，东部组团迅速发展，分散在道路交通设施两侧的工业用地开始连接成片，但建设用地发展依然不紧凑。总体来看，在这一阶段，特

区内的土地逐步向集约型转变，然而特区外的建设用地以粗放型的外延形式扩展。

3.2　全境域的集约发展

《深圳市城市总体规划2010—2020》（以下简称《10总规》）的编制初期，《96总规》所提出的空间结构基本形成，然而深圳特区外由于缺乏有效管控，面临着土地粗放利用的情况，在不影响城市生态格局的情况下，深圳市在未来的发展中可以利用的土地资源极为有限。《10总规》在土地利用方面的理念是对原有建设用地进行挖潜和整合，提升土地使用效率，避免土地的进一步扩张[10]。在空间格局上依然延续组团网络城市的结构，但是更强调通过对原有轴带系统的加密和整合实现土地的集约利用。而且在该版规划中更加强调形成城市网络结构，在空间范围上按照“全市——分区——组团”三个层次划分，并形成“市级中心——副中心——组团中心”三级中心结构（图4）。

随着2010年7月特区扩容政策的实施，原有的二元结构被打破，特区范围扩至全境范围。然而，由于土地前期的过度开发，可利用土地资源非常稀缺。在原特区范围的土地供应基本以旧村、旧工业区和旧居住区的更新改造为主，从而实现土地功能的置换，提升土地利用效率。深圳城市更新单元计划显示，罗湖区的更新单元的改造方向相对较为多元，以建设综合型城区为发展目标；而福田区的更新改造方向则主要为商业和办工，加强城市中心区的集聚效应；而南山区的改造方向主要以居住和工业研发为主，强化其高新技术产业功能。总体而言，原特区功能分区进一步明确，盐田区建设较为缓慢。前海中心作为城市另一个中心区则正在进行基础设施建设包括土地整备和围填海工程，以及建设前海的西部快速轨道交通等工作也开始向前推进；同时，一些服务设施包括妇幼保健院、学校、演艺中心、青少年活动中心等项目的前期工作也正在开展。

新扩展的特区范围在集约发展的理念下，主要是通过城市更新改造以及建设用地之间的闲置土地的加密填充而进行的，其发展方向主要是居住和工业，尤其是重点打造十个功能地区，主要通过加强基础设施建设来引导产业发展集聚，以此带动周边地区的发展。

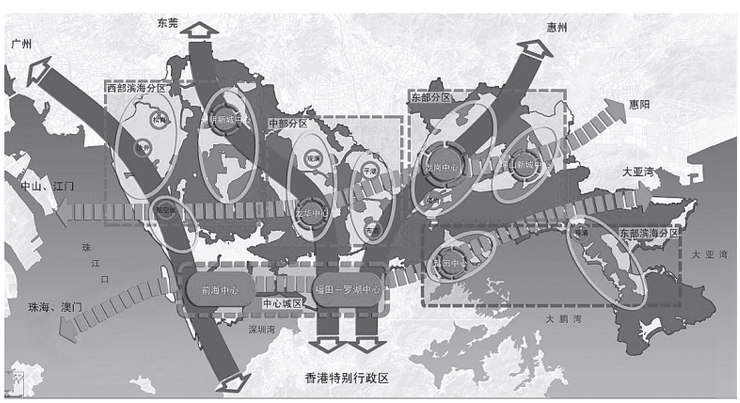


图4 2010版城市空间结构规划

4　规划引导的特点

4.1　弹性

弹性的规划政策是深圳历次规划中最大的特点，也是其能够

维持高速发展之根本。回顾深圳发展历史，其发展速度是前所未有的，换而言之，不可预测性是深圳发展的最大特点。在深圳的历次规划中，尽管对城市规模的预测已经超乎寻常，但是相比其实际发展状况来讲，还是明显不足。但弹性发展模式使深圳取得了成功。

城市发展之初，城市选择了带状组团的发展结构，深南大道及其延伸道路将组团进行串联，组团之间相对独立且有充足扩展余地，深南大道作为串联轴线逐渐发展承担商业贸易发展功能。随组团自身生长以及城市建设用地需求，建设用地沿深南大道的扩展加密，深南大道所承担的交通压力逐渐饱和，与其平行的北环大道开始建设，主要设计为货运干线，各个组团的主要产业均分布在北环大道沿线，使得北环大道成为产业发展轴[11]，南环道（滨河大道）则形成了以休闲，教育为主的发展轴[3]。而随着全境开拓战略的实施，特区外组团沿东、中、西三条交通廊道布置，弹性的空间结构扩展到全市域。

在该空间框架下，各组团功能结构相对独立，单独组团的发展环境发生变化不会影响到其他组团的发展，而且每个组团都与东西走向的三个发展轴线相连接，发展机会均等，这种空间结构可以很好的满足产业发展需求，成为深圳产业发展的重要基础。

4.2 时序性

在不同的发展时期，土地开发建设存在明显的时序性。在城市发展最初，深圳根据区位优势选择三个“据点”进行开发，而随后通过特区内组团加密，特区内的建设用地逐渐遍布特区范围。特区内的土地资源发生短缺后，土地扩张向特区外转移。但是由于之前引入特区内的产业水平较为落后，因而特区政府绝对打造的城市新的中心一直处于预留状态，等到城市发展处在一个相对较高的水平之后，城市中心区才开始引入高附加值的第三产业以及城市层级的服务设施。这种将城市中心预留后发展的方式而先开发其他地区与其他城市存在明显差别。

4.3 动态性

深圳的快速发展历程决定了深圳在历次规划中的空间结构不断地调整变化，促进城市发展的驱动力也在不断变化。在深圳发展的初期阶段，城市建设基础较为薄弱，因而深圳将很大资金投入进行基础设施建设。当这种投资的结构不合理，而且导致政府背有大量债务之时，城市规划将城市发展的驱动力调整为工业发展。进入90年代之后，随着全境开拓战略的实施，特区内的产业更新升级是特区内的主要驱动力，而特区外也作为“三来一补”的产业地主要迁入地。在《96总规》中对特区的关注重点从一味地发展工业到关注城市生活质量问题，注重产业升级和环境建设。在逐渐意识到深圳现在面临资源短缺的问题十分严重后，深圳最新版规划开始从城市粗放的城市扩张形式转变为集约型发展。

5　结论

深圳是一个在政策引导下高速发展起来的一个城市，在宏观经济快速发展的外部环境下，城市规划作为纽带将政策与经济发展落实到空间层级。回顾历次城市规划，可以看出城市规划的实施引导了土地利用结构的从特区内部扩张到全境开拓，从低密度蔓延到土地集约利用的演化过程。规划中的弹性政策保障了经济发展的高效运行，时序性保证了建设用地的高效利用，而协调性则确保了规划的可操作性。

然而，由于土地产权较为复杂，在城市建设过程中，大量的土地被控制在村集体手中，这些土地的开发建设较为独立，城市规划建设部门并为对这些土地的利用进行有效的监管，造成城中村的大量出现以及特区外土地的无序开发。而在最新编制的总体规划中，规划关注点开始倡导土地的集约有序发展，但在深圳土地资源短缺的背景下，突破土地资源的瓶颈已经成为当前最为重要的规划问题。

注释

1 本文研究时间段截止到2010年，因而在本文中仍然根据特区管理线将深圳市域划分为特区内和特区外。

参考文献

[1] 赵燕菁. 空间结构与城市竞争的理论与实践[J]. 规划师, 2004, 20(7): 5-13.

[2] 胡锦涛. 深圳经济特区建立30周年庆祝大会讲座. 2010.

[3] 中国城市规划设计研究院. 走向可持续的发展. 2003.

[4] 毛蒋兴, 闫小培, 李志刚, 等. 深圳城市规划对土地利用的调控效能[J]. 地理学报, 2008, 63(3): 311-320.

[5] 罗佩. 深圳城市形态演进研究[D]. 中山大学地理科学与规划学院博士论文, 2003.

[6] 陈宏. 深圳重大决策和事件民间观察[M]. 武汉: 长江文艺出版社, 2006.

[7] 深圳市规划局. 中国城市规划设计研究院. 深圳经济特区总体规划(1986-2000). 1986.

[8] 中国城市规划设计研究院. 深圳市城市总体规划1996-2010. 2000.

[9] 深圳市建设局, 中国城市规划设计研究院. 深圳市城市发展策略. 1989.

[10] 中国城市规划设计研究院. 深圳市城市总体规划2010-2020. 2010.

[11] 黄萍. 11个月建成北环大道. 深圳特区报, 2008.

基于案例研究法的上海农民工的就业变迁及城市化过程考察

Case Study on the Occupation Transition and Urbanization Process of Immigrants to Shanghai

吴祖泉 王德 朱玮
Wu Zuquan, Wang De, Zhu Wei

摘要：中国的特有的户籍制度，使得中国的城市化有其独特性，即中国的农民工迁移到城市之后大部分仍然游离在城市和乡村之间，不能够真正的在城市中落地生根，城市化过程未能真正的完成。本研究利用案例研究方法，选取在十来个在上海社会融入程度较好的农民工，对其进入上海、适应上海和融入上海的过程进行深度访谈。通过对个案的就业的变迁的考察，以及就业变迁对其生活、社会关系和心理等方面的影响进行分析，以分析就业对个案城市化过程的影响。研究表明：就业变迁通过影响了农民工在城市的经济收入、社会关系等多个方面，对农民工的城市化过程有很大的促进作用；另外，研究发现人力资本的提升是推动农民工就业变迁从而推动其城市化的重要因素。

Abstract: The unique Chinese household register system (Hukou) makes the unique Chinese urbanization process. Most of peasant immigrants to city can only living wondering between urban and rural, instead of being rooted in the migrant city, this kind of urbanization is uncompleted and informal. With the case study of Shanghai peasant immigrants, and with the detailed investigation on their occupational transition and the effect on their life, social relationship and psychology status, and so on, this paper tries to portray the status of the occupational transition and its effect on the urbanization process of urbanization process. This paper finds that occupational transition affect the peasant immigrants through the income, social relationship and so on. And occupational transition has positive effect on the urbanization process of immigrants. The paper also finds the human capital raises as a very positive factor to make the upside occupation transition.

关键词：农民工；就业变迁；城市化过程；案例研究法
Keywords: Peasant Immigrant; Occupational Transition; Urbanization Process; Case Study

作者：吴祖泉，同济大学建筑与城规学院，硕士研究生。essdickson@gmail.com
王德，同济大学建筑与城市规划学院，教授、博导。dewang@mail.tongji.edu.cn
朱玮，同济大学讲师，博士。weizhu@tongji.edu.cn

1　研究缘起

在过去三十年，随着改革开放政策的推行，社会经济的快速发展以及全球化、国际化的进程，打破了中国的城市—乡村的地域界限，开启了新的生活机会，改变了人们的思维定势和价值判断，促成了史无前例的人口流动浪潮。如此大规模的人口流动，以至于诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨预告中国城市化运动对于21世纪人类社会进程影响最深刻的事件之一[1]。在发达国家的市场经济条件下，城市化过程就是就是农村人口到城市迁移集中的过程，农村人口一旦迁移到城市就将变成城市人口，也意味着城市化过程的完成。在西方语境下的中国城市化研究也常常止步于此。但是，长期以来实施的户籍制度为基础的二元社会体制决定了中国的城市化发展具有独特性（王桂新, 沈建法, 刘建波, 2008）。在中国，大量的农民工迁移到城市，虽然在城市中找到比较稳定的工作，但是大部分农民工仍然游离在城市和乡村之间，不能够真正的在城市中落地生根，即实际上的“城市化过程”并没有完成。中国目前有农民工数约1.5亿人之多，因此深入分析中国的微观城市化过程有非常重要的意义。

在微观城市化的研究中，有学者将中国特有户籍制度下的这一城市化过程概括为三个阶段：从农村到城市集中的形式城市化；常住化的过渡城市化；以及最终实现了从农村人口到城市人口质变的市民化（王桂新, 2005)。而王春光在研究微观城市化过程时候，针对中国目前大量游离于城市和农村的流动人口群体，提出了“半城市化”的概念。“半城市化”农民工的特征概况为三点：非正规就业和发展能力的弱化、居住边缘化和生活“孤岛化”与社会认同的“内卷化”（王春光, 2006）。总之，直到目前为止，国内外学术界对中国微观城市化过程中研究还较少，研究不够深入。

就业是农民工进入城市的原动力之一（李强, 1999），也是关乎农民工是否会在城市长久居留的重要因素。因此本研究拟以上海为例，进一步从农民工在城市中的就业变迁的角度来剖析其微观城市化的过程，分析就业在其城市化转变的因素，同时，从就业的角度提出中国城市化的一些策略，为中国健康的城市化提供基础性政策依据。

2　研究设计

从宏观角度考察，一般是指农村人口迁移到城市或农村地区转变为城市地区而使城市人口规模增大、比重提高的过程。但本文研究更强调其微观意义，即指一个农村人口转变为城市居民的过程。本文基于这一概念，把农民工的市民化作为其城市化过程的一个重要阶段进行研究的。

本研究认为，对于个体的城市化过程而言，可以分为两个阶段：第一阶段是农村人口从农村迁移到城市，这个是低级水平城市化阶段；进入城市之后，农村人口在城市中融入，适应了城市生活，在就业、居住和社会保障方面均获得与城市居民同样的权益，由此形成长久的居留

意愿；这个是高级城市化水平阶段。

因此，基于个案的微观城市化过程具有非常复杂的情境，本研究主要采用了案例研究法。案例研究法是通过选取典型性案例，通过深入的访谈，通过案例复现的逻辑，最终得出结论。本研究选取了十多个进入上海有一定时间（5年以上），同时融入城市较好的农民工，在2011年12月到2012年8月之间对其进行深度的访谈，重点考察其在进入上海之后的时间段里工作以及生活、居住、社会关系、心里和文化状态等方面，通过对细节的挖掘，解析农民工在城市化过程中的就业变迁的状况及其对其城市化的影响。

3　农民工的就业变迁

3.1　农民工的就业特点

3.1.1　低层次的传统劳动为主

由于文化素质不高，农民工主要就业在低层次的传统劳动市场，普遍集中制造加工和建筑施工，以及服务业、商业等第三产业部门。根据2003年上海外来人口的资料，上海外来人口的中制造加工业、建筑施工以及商业服务是外来人口主要的职业，占到了近65%之多[2]。

3.1.2　非正规就业为主

所谓“非正规就业”就是没有取得正式的就业身份、地位不很稳定的就业，传统上的“临时工”。对于外来农民工来说，主要是指两种情况，一种就是上述的临时工，虽然所在的单位是正式单位，与正式职工在收入、福利上均有明显差别；另一种情况则是，农民工所在的单位本身就是非正式的单位或者称非正规部门[3]。

农民工虽然进入城市，但是他们还是在不太成熟的市场层面与城市发生联系，即使在市场层面，他们也只能在城市的“次级劳动力市场”实现就业（李强, 2005），在这里，“次级劳动力市场”就是指非正规部门。在本研究访谈的案例中，在非正规部门工作的案例占比70%。

对于非正规就业，研究有一些争议。有学者认为，非正规就业将农民工锁定在单纯的劳动力上，没有给予同等的其他权益和发展机会，比如机会的欠缺和不公正，显然不利于农民工的城市化。但另外也有学者认为，非正规就业相比正规就业而言，根据非正规就业行业的不同，有些在社会交往方面有促进作用；而有些则限制了其与本地人的交往。本研究在调查访谈过程中发现，非正规就业虽然在一定程度上会影响其与本地人的交往，但案例考察显示，由于农民工较低的教育背景，他们在进入正规部门就业之后，会遇到比在非正规就业更多的歧视，如果不能够很好的应对，反而会阻碍其融入城市。

3.2　就业变迁

农民工的最大的就业变迁就是从农村就业转入城市就业，但本研究主要考察的是农民工在进入城市之后的就业变迁。农民工的职业流动虽然较为频繁，但是实际上，由于缺乏地位积累、地位继承和社会资源，其职业流动基本上是水平流动（李强, 1999），即能够取得“向上的就业变迁”农民工总体而言属于少数。本研究的“就业变迁”指对个案影响较大的工作变动，而非一般的职业变动。

本研究对个案的就业变迁进行分析，根据就业的部门分为两类：非正规就业的变迁和正规部门的变迁。其中，在非正规就业的变迁主要是从被雇佣到自我雇佣成为老板；在正规部门的变迁是从待遇条件较差的小公司，到待遇条件地为较好的公司。

3.2.1 非正规就业中的变迁：从被雇佣到自我雇佣

农民工进入城市第一次就业基本上属于非正规就业，包括建筑业和商业服务业方面。特别是90年代初期，上海在开始大建设，需要大量的建筑工人，而上海本地人大部分仍然属于原有的单位体制，不愿意做又脏又累的工地活。因此，在此期间，大量的农民工从全国各地涌入上海。W案例都是这期间进入上海的。

W先生是安徽安庆人。因为生活所逼，于1991年从安徽老家到上海开始了“上海生活”。由于没有什么技术，开始时候他就在一家家具厂打打小工；之后，偶然机会碰到一工地需要架子工，W跟当地一师傅学会之后，就开始其建筑工人的生活，就开始在各个工地之间流转。

“91年来到上海，开始在家具厂打打小工；随后在各个工地之间转换，在一年中换了近4个单位，基本上属于“黑工”类型，在上海没有正式居留权。”（案例W）

在师傅教会W搭脚手架之后，由于技术较为简单，而W本人也比较吃苦耐劳，因此很受包工头欢迎。特别在当时浦东大量的项目开始建设，需要大量的脚手架工人。W在那段时间并不愁找不到工作，上海的老板也不敢轻易辞退工人。在1992年，W在一个建筑队工作的时候因为记账问题与老板产生了一些纠纷，跟老板闹翻走人。随后立刻在另外一家待遇更好的建筑公司找到工作。

在建筑工地做了一段时间之后，W通过师傅以及工作中形成的关系，开始承包一些项目；但是在初期，由于对上海还较为生疏，会遇到一些工程款拖欠的问题。因此承包也会出现间断。直到97年，才正式成立脚手架公司一直运营到现在，完成了从工人到老板的转化，公司有很多员工，有很多老乡也有一些上海人为他打工，年收入在几十万以上。

“97年成立了脚手架公司，并开始承包工程，一直至今，之间业务有些波动，但是基本上年收入都在几十万以上，整体上收入水平较高。”（案例W）

“我自己做老板，手下也有很多上海人的为他打工的。”（案例W）

3.2.2 正规就业中的变迁

正规就业是指正规部门的就业。在农民工中，也有一些年轻人刚刚从学校毕业后就来到上海工作。这部分人群一般不在像之前的老一辈的农民工一样进入工地或者其他又脏又累的行业。他们在经过一定的培训之后，也能够进入一些比较低端的部门工作。但是，他们需要面临更多的困难，以及更低的收入。L就是主要的案例。L在经过一段时间电脑培训之后，通过别人介绍并通过面试，进入一家做弱电相关的公司工作。这是一家不大的公司，里面有很多裙带关系的员工，关系复杂，做事情也很不顺利，因此刚到上海的L很不习惯。

“先实习，干了一年多。太委屈了，天天被人使唤。因为里面都是表姐、表妹啊。都是亲戚关系连带，……（亲戚不做事请）就（把我）一两个人有用”（案例L，实验室员工）

“他们给的工资也特别低，工资就一千来块，又特别委屈。”（案例L）

在这家公司工作了一年多之后，L就辞职不做了。之后又应聘到了某学校的实验室工作。在这里工作要更为正规，同时待遇也比之前要好。L小姐在工作善于学习，虽然学历比周边人低，但是到后面，“做的东西也不必其他人差”；因此逐渐得到认可，并且在经济上也得到更多的回报。

“实验室呢，工资不是很高。那个老师就把我当小秘书一样的，平常的话就在外面做点外快什么的。帮别人画点图什么的，慢慢就做起来比较熟了……”（案例L）

“我也挺自信的，我相信我每件事情都能够做好。然后，后来就比如说，他那个时候也有项目，我就帮他做文本，也帮他做漂亮一些。”（案例L）

“后来挺好的，后来实验室分奖金的时候，我比别人都高。”（案例L）

L小姐应该是“新农民工”的代表，在进入正规行业之后，凭借自己的勤奋和努力，能够很快的适应并使得自己的能力得到提升，成功的实现就业的向上变迁。

4 就业变迁与个案的城市化水平考察

就业变迁，不论是在非正规就业中变成自我雇佣，还是在正规就业中的变化，“向上的变迁”往往意味着经济收入的提升，同时伴随着居住条件、社会关系以及心理上也会发生相应的变化，这些方面的变化表现出来就是农民工的城市化水平的变化。本研究根据正规就业的变迁、正规就业变迁和无就业变迁三种类别，选取三个典型案例进行分析就业变迁与城市化的关系。

4.1　非正规就业中的变迁与城市化

W先生是属于从非正规就业变迁到自我雇佣的典型案例。W在1997年正式成立自己的脚手架公司，由之前的建筑工人变成了包工头。生活发生了很大的变化（表1）。

表1 W案例在就业变迁前后的生活细节情况

	变化前（在建筑工地工作）	变迁之后（成立公司当老板）
工作情况	在各个工地之间流转，工作不稳定，经常中断回老家农村	公司发展良好，每年的收入较为稳定
居住情况	住工地的工棚，随着工地的变化而变化	在黄浦区租有一间房，居住稳定；居住条件较好
家庭情况	老婆和子女均在农村老家，自己一人在上海；经常要回家处理事情	老婆和子女来上海；女儿在上海接受教育，后因儿子因不习惯上海而回到老家，老婆也随之回家，留他跟女儿在上海居住
社会关系情况	主要是工友之间的关系；老乡的关系居多	好朋友中上海人居多，大概六七个；不喜欢跟老乡交往
心理和文化认同	不会上海话；有意愿在上海，认为上海本地人还挺好的	能听懂上海话，但是只会讲一点点。不认为自己是上海人，目前来看会在上海居住生活，等老了会回老家养老

首先在居住条件方面，W原先基本上随着工地住工棚，居住条件非常简陋。同时，每次在工程完成之后就需要换到另外一个地方，极为不稳定。成为老板之后，W先生在黄埔租有房子，面积较大，当时而言条件还算不错。在98年，上海房价较低，W差点就买房了，后因为生意的考虑没有买。

“我98年的时候，……当时我有8万块钱，98年上海房价最低的时候，房子是一个朋友公司的，带两个蓝印户口。但是我想我不考虑买，因为我是发展中，钱全部用了我就没有钱了，我想第二年买。第二年呢，蓝印户口取消了……我就不想买了，就觉得很不服气。我到04年的时候就在家里造房了。”（案例W）

在家庭方面。W在当建筑工人的时候，总体上收入也不是很高，故老婆孩子都在老家。在当老板之后，老婆和小孩（一子一女）都来到上海，子女都进入了当地的农民工子弟学校学习。后来，因为儿子在这里读书不适应，要求回到老家读书。于是W的夫人和儿子回老家，W自己与女儿在上海。

社会关系方面。W开始的时候是跟老乡一起来上海的，在初期主要是老乡之间的关系，另外也跟一些上海的老板又一些交道。成为老板之后，W在社会关系层面，W摆脱了乡土社会的关系网，已经接受并融入了“都市化”的社会关系。

“上海朋友有几个，大概六七个（朋友就很多了，能够沟通的差不多就七八个）像我们老乡呢，以前我是这个态度，以前跟他们一起呢，我们农村呢，因为读书读得少，素质不是

很高，就是这样子，他一赚钱了就打牌、玩女人、卡拉OK，对嘛……要是我的话也不喜欢这种，……”（案例W）

心理和文化认同方面。W在就业变迁前后变化不大。虽然在后随着在上海居住时间增加，能够听懂上海话，也非常喜欢在上海的生活，但始终不觉得自己是上海人。

从W案例来看，由于其在就业变迁之后，不论是在经济收入上还是社会关系上都能够较好的融入上海，特别是已经摆脱乡土的社会关系；另外，在居住条件上也得到较好的改善。可以说，W案例的就业变迁对其在上海的生活的变化起了非常大的作用。

4.2 正规就业的变迁与城市化

案例L是典型的从正规就业中得到就业提升的案例。在从小型家族企业到正规的大学实验室工作之后，其生活也发生了很大的变化（表2）。

表2 L案例在就业变迁前后的生活细节情况

	变化前（在一家族小企业工作）	变迁之后（在某大学实验室）
工作情况	家族企业做秘书文员的工作；因为是家族企业，里面的老板裙带关系多，L很辛苦；同时也没有什么学习和发展机会	仍然是从事秘书的工作，但是L在工作之余能够接触到很多项目的东西，因此，慢慢也会做一些项目，工作能力提升的同时，获得的经济收入有所增加
居住情况	与在上海工作的外来人口同住	开始还是租房居住；在结婚之后，与丈夫在上海买房
家庭情况	单身在上海	开始还是在上海，结婚后与丈夫在上海居住
社会关系情况	在上海，主要的关系是同住的舍友，工作上的同事关系不是很好	主要还是同事之间的关系；因为工作环境的不同，与同事的关系非常好，之中有很多是硕士博士，全国各地的都有，至今都保持很好的关系；同时，也有很多上海本地人。在购房之后，与居委会的大妈和邻居关系较好
心理和文化认同	不认为自己是上海人	不认为自己是上海人，但是已经能够讲上海话

案例L在就业变迁中最大的变化是其通过工作环境的改变，使得自己就业能力的提升，同时也在提升了获得更好的经济收入。另外，新的工作环境使得其社会关系有了很大的拓展，包括与上海的本地人，并由此学会了上海话；对其在上海生活打下了很好的基础。

可以说，L的就业变迁是其融入上海有决定性的因素，即是其实现彻底城市的非常重要因素。

4.3 无就业变迁案例与城市化

前文提到农民工职业流动虽然很频繁，但是能够取得向上的职业变迁的人只是少数。大部分农民工群体长期在低级劳动力市场工作，不论经济收入还是社会关系都没有得到提升，从而

无法实现其城市化。案例Y就是这样的典型案例。

案例Y在1992年进入上海，从四川农村到上海外高桥一家造船公司做打磨工，之后Y在上海工作断断续续，期间因妻子生小孩回了几趟家，后又因父亲去世，回到四川老家待了一段时间。

“90年代，做工工资也不是很高，每个月在1 000元的样子，除了自己的花销，基本上都寄回家里，老婆、小孩，几年下来也没有什么积蓄。”

在2004年，Y先生与一家国营造船公司签订正式合同，依旧是做打磨工。

“虽然说是国营的公司，但是实际上只是国营（公司）下面承包的工厂，在里面还是做打磨工。工资是5 000（元），除了工资也没有什么福利……”

2011年1月，Y先生在工作的时候不慎摔伤，造成了左髌骨粉碎性骨折，在医院里呆了五六个月后，又积蓄上班。期间公司仅给他发了一个月的公资，以及7 000多的工伤补助。

“受伤了，公司给我打了4 200块，一个月工资是5 000块，扣除800税，动手术了又给我打了8 000。动手术大概花了7 000块，多的钱我就退还给公司了。”

2012年2月，与公司的合同到期之后，公司就决定不再与他续约了。50多岁的Y先生年纪已高，又只好选择回老家农村。

案例Y虽然在上海三十年间，有多次的职业流动，但是从进入上海到现在一直都是从事打磨工的工作；虽然在收入上有所提升，但是仍然没有取得突破性的“就业变迁”。Y先生因此也只好回到农村。作为个体而言，其城市化过程并没有完成。

4.4　小结

对于个案而言，从农村进入城市之后的转变是多种因素综合的结果，就业变迁只是其中一个要素。而就业变迁之后使个案在城市的生活状态发生的变化并非在瞬间发展生的，但是案例显示就业变迁是农民工伴随其城市生活发展转变的因素；而未取得就业变迁的农民工，其在城市的生活很难取得转变。可以这样认为，就业的向上变迁是推进农民工融入城市，实现城市化的关键因素。

5　基于就业变迁视角的微观城市化路径分析

农民工的向上的就业变迁对于城市化过程有非常重要之影响，在通常情况下，农民工较难获得就业变迁，所以问题是：哪些要素在影响或者推动在城市的农民工的向上的就业变迁呢？个案就业变迁的因素非常复杂，有些可能是偶然的机会，或者个人本身的综合素质，比如人品较好吃苦耐劳等。本研究在撇除这些过于个体性的因素后，发现在这些成功案例中，就业变迁过程中最重要的还是个案的人力资本的提升；例如案例Y在进入上海三十年时间里，都是作为

打磨工，其人力资本并没有得到提升，因此没有能够取得就业变迁。那么，这些个案又是如何获得其人力资本的提升的呢？

5.1 非正规培训——师傅的传授

非正规培训（informal training）是指一种处于正规培训体制之外,在培训内容、时间、空间等方面都缺乏结构性和计划的培训方式,其中“干中学”（learning on-the-job）是最主要的一种形式[4]。农民工在进入城市工作一般都没有什么技能，因此经过一定的培训进行工作是非常重要的途径。这种培训在建筑工地和饮食服务行业体现为非正规学徒制（informal apprenticeship）的一种，即师徒关系。在访谈案例中，从事非正规行业案例大部分都是由师傅传授而获得首次工作技能的。

W先生在进入脚手架行业的时候就有上海的师傅传授。同在非正规行业的Z先生在上海面店当伙计的时候，也是由师傅传授其拉面的功夫，为其后面的自己当老板打下的基础。

“（教东西）比较用心；不会歧视他们。那个时候只要你人踏实，你问他事情，师傅基本上就把你当小孩一样。我现在还去拜他年。”（案例W）

Z先生（面店老板）

“师傅教的还好，主要还是靠自己用心学习”（案例Z）

5.2 自我培训

自我培训包括了通过自学获得某种职业技能以增强就业能力的培训。在之前职业培训不是特别发达的情况下，自我培训显得非常重要。

L案例在2001年到上海，由于之前所学的幼教中专并不能够让她在上海找到满意的工作，因此她先经过了一个月的电脑培训，以期找到文秘类的工作。

“过来的时候不是什么都不懂，所以就在叔叔宿舍练习电脑。苦练了一个月，从早上八点练到晚上十一点。苦练苦练，我那个时候学的是幼教专业，什么都不懂，特别是电脑方面。”

在经过一个月的刻苦训练之后，L基本上能够应对文秘工作所需要的电脑技能，因此在随后工作面试中顺利通过，找到了她的第一份工作。

与正规培训不同的是，自我培训的目的较为明确；但是也需要一些条件，比如说电脑设备等。城市的农民工在进入城市之后面对了全新的环境，其中有部分人普通话不够流利，这极大阻碍他们在城市的发展。在工作之余的自我培训就相当重要了。研究案例中，W先生虽然只有初中文化水平，普通话也不是非常流利，但是他目前已经能够使用电脑以及用电脑聊天。W先生已经基本上能够听懂上海话，也能够说一些，与上海本地人交流的时候完全没有障碍，这也是他在上海的朋友较多的原因之一。这些技能在提升W先生工作技能同时，也对其从被雇佣的小工到自我雇佣有很大帮助。

5.3　正规培训

正规培训是指由政府主导或经政府授权的培训机构开展的培训,具有标准化的、固定的培训目标、方法和内容[5]。正规培训包括了职业培训以及在正式的教育机构接受的国家规定的学历教育，比如说电大、函授等。

L女士由于在上海工作总是会感受到身边人对她学历较低的歧视（只有中专文凭），因此在2008年通过考试进入了复旦大学的会计专业读书。在就读之后，她感觉收获很大，后来也能够在其丈夫的公司帮忙打理财务，工作能力得到了很好的提升。

“它非常难读；跟别的学校不一样，其他学校可以抄。就我们这个学校考试都有4个老师监考，就是进去比较容易，出来比较难。最后，一个班 50多个人只有6个可以毕业。非常严；特别严。他们的课程很深，对于我来有点深。”

“……有些人就是为了这个文凭。虽然我也喜欢这个文凭，但是对于我来说学到东西挺好的。那些时间好像是明白了一些东西。”

综上，在L案例中，通过正规培训以及自我培训获得人力资本的提升是其能够在上海较快的适应并融入的重要因素。

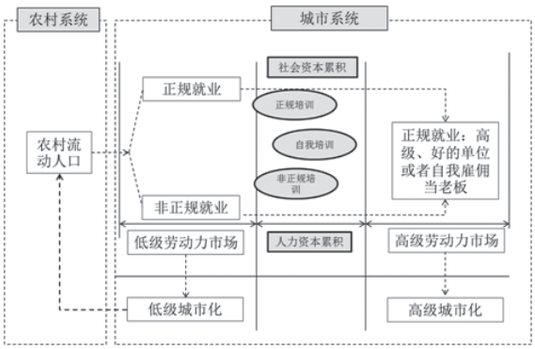


图1 农民工就业变迁与城市化

6　结论和讨论

农民工进入城市，到最终实现完全的城市化，是一个非常复杂的过程。包括了经济层面、社会层面和心理层面的多层次的一个转变。而对个案而言，情况还要更加复杂，比如有些外来流动人口通过婚姻的方式，能够较快的完成整个城市化的转变。本研究仅从农民工进入城市之后的就业变迁的角度对微观的城市化过程进行分析。

6.1　就业变迁较大程度影响了农民工的城市化进程

就业变迁对农民工的影响主要在两个方面：第一，就业变迁影响其经济收入。经济收益是农民工是否长期在城市居留的决定性因素。进入城市的农村人口如果不能够实现就业变迁，长期处于低收入状态，城市化进程就不能实现，最终他们还是只能选择回到农村。第二，就业变迁对农民工其就业能力的的提升和社会关系的拓展。这对农民工在更好的适应城市以及在城市发展的机会，从而实现城市化而言非常之重要。

6.2 人力资本的提升是农民工取得就业变迁从而实现城市化的重要途径

人力资本的提升在农民工的就业变迁的实现中起着重要的作用。人力资本提升的途径有多方面，在非正规就业中有在工作中的“干中学”以及在就业过程中的自我培训，另外，通过正规的职业教育和培训也是提升农民工的人力资本重要途径。

6.3 户籍制度使得农民工城市化要承担更大的代价

本研究虽然是在不考虑户籍制度的情况下做出进行的农民工的城市化考察。但是不容忽视的是以户籍为基础的二元社会体制是阻碍农民工在进入城市之后融入城市的最大障碍。户籍制度使得进入城市的农民工必须付出更高的生活成本才能在城市中生活发展。只有从根本上改革目前以户籍制度为基础的二元社会体制，才能够解决城市农民工问题,实现城市化农民工市民化，推动中国城市化健康、持续发展。

注释

1 2000年伊始，诺贝尔经济学奖获得者斯蒂格利茨预告：有两大事件将对于21世纪人类社会进程造成最深刻的影响，一是以美国为首的新技术革命，二是中国的城市化运动。

2 上海市统计年鉴以及外来人口的相关统计资料

3 “非正规部门”（Informal Sector）,在国际上是个专门的概念。国际劳工组织曾将“非正规部门”定义为:“发展中国家城市地区那些低收入、低报酬、无组织、无结构的很小生产规模的生产或服务单位”（陈淮，2000）。

4 陈淮. 非正规就业：战略与政策. 宏观经济研究, 2001 (2): 13-16.

5 同上。

参考文献

[1] 陈淮. 非正规就业:战略与政策[J]. 宏观经济研究, 2001(2):13-16.

[2] 李强. 中国大陆城市农民工的职业流动[J]. 社会学研究, 1999(3).

[3] 李强, 唐壮. 城市农民工与城市中的非正规就业[J]. 社会学研究, 2002(6).

[4] 李强. 影响中国城乡流动人口的推力与拉力因素分析[J]. 中国社会科学, 2003(1).

[5] 李强. 社会学的“剥夺”理论与我国农民工问题[J]. 学术界, 2004(4).

[6] 王春光. 农村流动人口的“半城市化”问题研究[J]. 社会学研究, 2006(5).

[7] 王桂新, 张得志. 上海外来人口生存状态与社会融合研究[J]. 市场与人口分析, 2006(5): 1-10.

[8] 王春光. 我国城市就业制度对进城农村流动人口生存和发展的影响[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2006(5).

[9] 王桂新, 沈建法, 刘建波. 中国城市农民工市民化研究以上海为例[J]. 人口与发展, 2008(1).

[10] 王春光. 对中国农村流动人口“半城市化”的实证分析[J]. 学习与探索, 2009(5).

[11] 罗伯特·K. 殷.案例研究方法的应用[M]. 周海涛,等,译. 重庆大学出版社, 2009.

[12] Joseph A. Maxwell. 质性研究设计[M]. 陈浪, 译. 中国轻工业出版社, 2008.

[13] 国际劳工组织. 世界就业报告1998—1999[M]. 中国劳动社会保障出版社, 2000.

中国社区生活质量规划

Planning for the Quality of Life in China's Neighborhoods[1]

约翰·弗里德曼 陈芳
John Friedmann, Chen Fang

作者：约翰·弗里德曼，哥伦比亚大学
陈芳，宁波大学建工学院，讲师

Abstract: There is growing concern in China with the Quality of Life (QOL) in cities and regions. Ongoing CAUPD research is scaled to municipal boundaries. But what of the finer grain of cities? Following a critique of Western approaches to QOL research, this paper proposes a bottom-up approach for reporting on the actual QOL at the micro-scale of urban neighborhoods in China. The basic idea is to use the existing organizational infrastructure of shequ Residents Committees for systematically collecting information on the conditions, problems, performance, and future priorities for improvement concerning a range of local QOL domains. In line with this proposal, narrative reports will be prepared on an annual basis, thus initiating a people-centered deliberative planning process that will be articulated with Street Offices and District Governments. Some benefits of this proposal are identified. In an appendix, Chen Fang reflects on a case study of neighborhood planning in the municipality of Ningbo.

"I don't recognize this city, it is no longer the Beijing I know, and where I have lived for so long." by Ning Ying (1997)

For some years, China's cities have been giving increasing attention to improving living conditions for their residents. A growing number of cities, among them Chengdu, Hangzhou, Ningbo, and Kunming, have undertaken programs that highlight their "livability" (Cui 2007; Yang 2012). In 2012, the China Academy of Urban Planning and Design initiated an academic research project to devise a set of Quality of Life (QOL) indicators for some of the country's major cities with three broad objectives in view: to reveal social inequalities produced in the course of rapid urban growth; to provide a tool for the ongoing assessment of QOL that can be used to devise appropriate public policies and possible interventions; and to raise both social and academic awareness concerning quality of life issues in China's urban development[2]. The territorial coverage for which indicators will be devised, mostly using secondary and readily

available data, is likely to be at a fairly large scale, from District level on up, incorporating both urban and rural areas within municipal boundaries.

As we will argue in this paper, however, QOL affects residents most directly, in both positive and negative ways, at the micro-scale of neighborhoods where most people live, children grow up, and retired seniors spend the remaining decades of their life. It is therefore an argument for a comprehensive planning approach to monitor the QOL in urban neighborhoods. The idea is that such an approach would enlist local residents not only to identify the economic, physical, environmental, social, cultural and safety conditions prevailing in their neighborhood but also to indicate their own priorities for improving the quality of neighborhood life (QONL), and propose ways that would ameliorate problematic conditions in a partnership arrangement with local enterprises , the government , and local residents' in-kind contributions. True, neighborhood QOL is not a new idea in China, with many shequ neighborhood offices dedicated to improving neighborhood life. But in the model we will propose, the process by which QOL monitoring would be done differs substantially from current practices in places like Guandong Province or, Chongqing, which are primarily for a competitive ranking of neighborhoods[3].

In the remaining time, we will, first, offer a critique of Western research on QOL, followed by a bottom-up model of neighborhood planning tailored to China's specific conditions. In the third and final section, we will try to set out some of the major benefits of the proposed model.

A Critique of Western Approaches to QOL Indicators

The earliest attempts to measure the QOL in cities was in a pre-World War II study by the American psychologist Edward Thorndike in 1939[4]. The so-called New Deal era in the United States, beginning in 1933, had seen a huge expansion of the powers of the federal government, the rise of metropolitan and regional planning, and a growing interest in large cities and their social conditions, chiefly poverty and housing[5]. World War II interrupted this work, but with the resumption of research on social indicators in the post-war era, it was brought back to life in the 1960s[6]. Initially, the role of government and public policy for resolving social problems was still seen as essential for the betterment of human life, but by the mid-seventies, the ideological winds were changing, at first in Britain and soon after in the United States, as these countries embraced the neo-liberal philosophy promoted by some economists, notably Milton Friedman of the University of

Chicago who was honored with the Nobel Prize in 1976. As interest in social policy declined, the concept of the consumer-citizen was born, implying a citizenship without politics. At roughly the same time, environmentalism gradually rose to global prominence so that, by the mid-nineties, a renewed interest had emerged in the question of urban sustainability along with a concern for urban amenities as a presumptive attractor of outside capital[7]. As Marans and Stimson point out, however, urban amenity studies mostly used a form of hedonic analysis for modeling urban amenities[8].

In this context, "hedonic" refers to the hedonistic feelings of individuals, that is, to subjective feelings of pleasure and satisfaction[9].

This mode of analysis, which for its methodology relies primarily on social surveys, is "based on reports from individuals on the 'meaning' of aspects of their reality, and as such represent psychological variables[10]."

It should also be noted, perhaps, that this hedonic model can be readily subsumed under the utility calculus of neo-classical economics, the origins of which reach back to the "greatest happiness principle" of Jeremy Bentham towards the end of the 18th century. It is not surprising, therefore, that this principle also informs most QOL indicators research in the West where it links up with related research on subjective feelings of personal well-being, or happiness[11].

This mode of research is of small interest to planners, however. Not only is it unrelated to policy and planning practice; it is also highly questionable on logical grounds. Can one meaningfully aggregate the happiness of individuals by simple addition, as though their happiness minus their unhappiness—measured by degrees of intensity—yields a sort of net-happiness (or misery) index for complex socio-spatial systems such as neighborhoods, cities, and regions? Metaphorically speaking, using hedonic indicators is a way of saying that particular social realities are something which, like the weather, is a natural phenomenon about which little can be done. Individuals, of course, can always move from less desired places to somewhere else in the hope that this will result in an increase of their net-happiness. But according to the hedonic model, the conditions that might have generated unhappiness in the first place are not in themselves treated as changeable through collective action[12]. Or more precisely, they lie beyond the model's cognitive horizon.

Hedonic models prevail in American and Canadian academic research today. But what about planning practice? As you may know, civil society organizations play an important role

in planning for change in North America. Here is an example: Twenty years ago, a non-profit group in Seattle started to work on regional QOL indicators, going through three iterations[13]. Their last report was published in 1998. Since then, they have moved on to other things. But Sustainable Seattle never experimented with neighborhood planning. In contrast to China, the North American neighborhood is actually a somewhat fuzzy concept. Local urban spaces may have specific names that frequently appear on real estate maps, but they neither have clearly defined boundaries nor are they assigned a formal administrative role. In Anglo-American planning discourse, they are often referred to as "communities," but their degree of social cohesion remains unspecified. On the other hand, many cities, particularly those of small to medium size, have instituted sustainability plans that are monitored by statistical indicators for specific "goal areas." A preeminent example is the city of Santa Monica, California[14].

Monitoring the Quality of Neighborhood Life in Urban China

China's Community Construction (shequ jianshe) initiative has set in place a unique organizational infrastructure that can be used to improve the Quality of Neighborhood Life (QONL) through a form of socio-spatial comprehensive planning. What would be the purpose of such an effort?

Urban neighborhoods in China have undergone—are still undergoing—huge spatial realignments. As old neighborhoods are being erased, modernizing cities displace millions of households to suburban areas where they are re-located in high-rise apartment buildings. Rural villages are being overrun by a city that is relentlessly creeping outwards into the countryside, where it turns collectively held land into state property and Village Committees into Neighborhood Residents Committees (shequ jumin weiyuanhui). Millions of migrant workers, many with families, are settling in among old farming communities on the city's edge, living in dormitories or specially constructed rental housing units. They are strangers both to each other and local residents who often do not understand their unfamiliar dialects and look on this "floating labor" with suspicion. As the film maker Ning Ying said, "[One day in 1997, I woke up, looked around my neighborhood and thought,] I don't recognize this city, it is no longer the Beijing I know and where I have lived for so long[15]."

These new neighborhoods are facing countless problems as they try to adapt to their new situation. On the social side, there are tensions resulting from bringing traditional village communities into close daily contact with newcomers from the inner city, many of them

having higher levels of education and income than they do and with large numbers of "less civilized" rural migrants who work in local industries and construction and have made their (temporary) home in the urban village. Similarly, there are tensions resulting from the fact that many older residents are now either retired or unemployed, their incomes small and uncertain. Social tensions also arise between younger people who eagerly embrace the new society and an older generation who continue to cling to traditional attitudes and habits and disapprovingly look upon their brash young children. In addition, there are multiple problems related to physical infrastructure and planning which need to be addressed.

Around the turn of the century, Community Construction was undertaken by the Ministry of Civil Affairs in part to help produce a new sense of collective identity (or social cohesion) during the ongoing processes of spatial and economic restructuring. It is in assisting this effort at building communities that the proposed QONL model acquires its essential meaning. The central idea is to engage shequ Residents Committees to undertake a study of their own neighborhoods, in order (1) to report annually on this effort to Street and District Offices; (2) to identify local problems that can be addressed in partnership with themselves, local enterprises, and the state; (3) to assign priorities to such projects, and (4) to initiate appropriate actions at the local level to resolve these problems. Taken together, these four steps comprise an effort at comprehensive (socio-spatial) neighborhood planning. If implemented, China would quickly become the world's leader in participatory planning at the neighborhood level.

The central purpose of this model is to enlist the capacities of shequ Residents Committees to work in a myriad of small ways to improve the quality of neighborhood life, and to do so through a deliberative process that engages all social fractions (or interest groups) in the neighborhood[16]. Deliberation means to talk seriously about a set of issues that faces a local community, and whose eventual resolution will help transform what for many remains an alien, abstract space into a "place" to which one is emotionally attached because you helped to build it[17]. Mandatory annual reports would be written primarily in narrative form, with statistical indicators used only to supplement the basic story. The reports would review past achievements and list specific problems and their potential solution on a priority basis. Transmitted to Street and District Offices, these reports would require a constructive response from senior levels of local government. Without such a response, efforts at comprehensive neighborhood planning are likely to fail. To ensure prompt responses and appropriate action,

a special liaison and coordination office may have to be established at the District level[18]. The Residents Committee would, in turn, solicit local enterprises to make financial and/or technical contributions for high priority neighborhood projects, thus laying the foundation of an ongoing partnership between local civil society and the state.

Shequ neighborhoods are small and physically compact, ranging in population from four to ten thousand. Large cities have hundreds of such neighborhoods, and they are all different from each other, whether by location, demographic composition, type of housing, income, existing community facilities, access to transportation, health and education, or quality of leadership. Each neighborhood's perception of what is needed will thus be different as well. And yet, it is precisely these differences that count when we talk about the quality of neighborhood life. At the micro-scale, problems may seem insignificant compared to those faced by planners whose vision is chiefly concerned with urban form and the longer-term future. But small things do matter, just as blisters on your feet cause you pain and make walking difficult. In talking about the QONL, what may preoccupy local populations are such things as public toilets, garbage collection, dangerous street crossings, access to health services, access to public transit, excessive noise, lack of parks, cleanliness of streets, sidewalks, and alleyways, youth unemployment, resolution of tensions among social fractions, local sources of water and air pollution, inadequate street lighting, lack of facilities for seniors and youth, public security, and so on. These ten thousand small things all require attention, so that a sense of a caring community and place can be recovered[19].

Appendix

An Experience with Neighborhood Planning: Baihe shequ in Jiangdong District, Ningbo

Chen Fang

From September 2011 to June 2012, with the financial support of the Ningbo Planning Bureau, a team composed of three professors and ten planning students at Ningbo University undertook an action-research project in neighborhood planning involving the Baihe shequ in Jiangdong District.

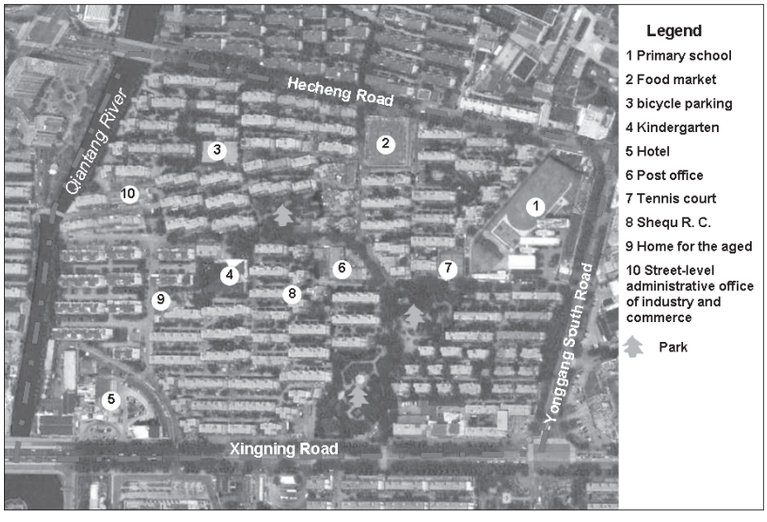
Built in the 1980s, Baihe can be considered one of Ningbo's older neighborhoods. With

an area of 0.36 km² and a population of about 10,000, it is a large neighborhood with a complex demographic profile. The original residents were workers and clerks who were employed in nearby factories and companies, but most of them are now retirees living on pensions. Some of them have moved away, and their apartments have been rented out to migrant workers and street vendors. About 13 percent of the population is over 60 years old and more than an additional 10 percent are "floating" population. The neighborhood has one kindergarten, one primary school, one post office, one home for aged and one Street-level administrative office of industry and commerce. Additional facilities include a hotel, three neighborhood parks and a tennis court, a bicycle parking, a food market and a number of retail shops and everyday life service facilities. In short, Baihe is a multi-layered residential area whose problems are typical of such areas in all parts of China: it has an aging water supply and sewer system, a shortage of public open spaces, run-down service facilities for older people, an open street plan making it difficult to ensure people's safety, a noisy and dirty roadside market, and a shortage of parking spaces, among other popular grievances.



Location of Baihe shequ

Based on an earlier experience, the research team constructed two physical models of the Baihe community: one at a scale of 1:1000, the other at the reduced scale of 1:200 of a typical part of the neighborhood. Time was precious in this instance, but given more time, it would have been better to involve some Baihe residents in building these models and to record their comments about the neighborhood and its history[20]. In fact, when we took the models to display them in Baihe, we received

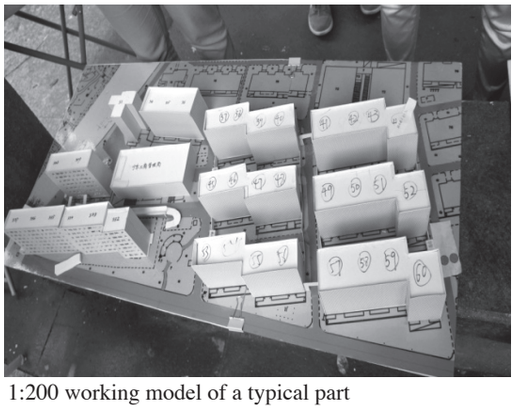


Basic Map of Baihe Shequ

many comments on how they might have been improved. It turns out people love the idea of working with physical models they can touch.



1:1000 working model of Baihe Shequ



1:200 working model of a typical part

Our team began by holding a one-day meeting in Baihe to collect questions and suggestions for identifying neighborhood problems and setting priorities. With the help of the shequ Residents Committee (shequ R.C.), twenty local residents representatives[21] were invited to discuss three questions in depth: What problems does your neighborhood face? How do you think these problems might be resolved? And what individuals and/or organizations might be approached to provide assistance in working towards a solution?



First round meeting in shequ R. C.



Notes on shequ self-study

All told, nineteen problems were identified, and after long discussion, four of the most important were selected by a vote of the residents present at the meeting. They include:

1. Illegal storage rooms and shops privately built by residents on the ground floor of many of Baihe's apartment buildings.

2. Environmental sanitation problem (trash bins, pets, and domestic fowls).

3. Inadequate and aging service facilities.

4. No management responsibility for landscaping residential areas (including pruning large trees).

Once these problem areas had been identified as a priority, residents were divided into four groups, each group addressing one of these problem areas. A variety of solutions

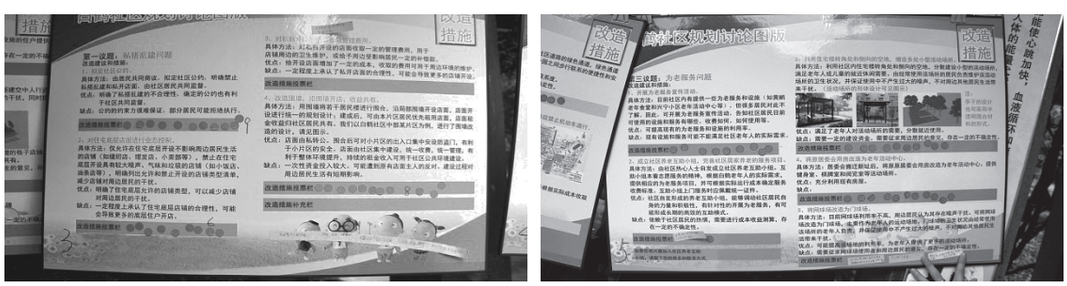

Group discussion with student's

emerged from these small group discussions such as: establishing a neighborhood homeowners association; drafting a Neighborhood Pledge; prohibiting privately built shops on the ground floor of apartment buildings; improving the physical environment of both the riverside and roadside markets; establishing a community-based mutual aid nursing group; turning some street corners into cozy places for old people to sit and chat; organizing a neighborhood landscape maintenance team connecting two of the neighborhood parks and making them safer from moving traffic.

As can be seen from this partial listing, the group of twenty residents were looking towards the neighborhood itself to provide solutions to some of the perceived urgent issues. They imagined the possibility of turning the shequ neighborhood into a community that would take care of its own problems through self-organization.

A week later, a second meeting open to the public was convened in a local park. The research team had posted the four problem areas and their prospective solutions on large boards that were set up in the park and encouraged those who came to read and discuss them among themselves and with members of the original twenty residents who had come up with the original list, as well as with the research team. The models together with the suggested solutions were also displayed, allowing participants to approve or express their own ideas directly on the models. Eventually, everyone present was asked to cast a vote on whether they approved the priority problems list and proposed solutions.

About 50 people, most of them older and retired, joined us. But some of them were confused by the term “planning.” In their eyes, planning suggested tearing down the old and building something new in its place. They took it for granted that their neighborhood would eventually be razed and rebuilt. When the research team explained their intention, which was


Discussion board for casting a vote

to improve the quality of neighborhood life, some were content to learn this. Others, however, perhaps a majority, argued that neighborhood redevelopment would allow them to move elsewhere into better, more modern quarters. They didn't believe Baihe could be sufficiently improved so that they would enjoy continuing to live there. Also, they didn't believe that anything would really happen anyway, since "it's up to the government to provide solutions."

Discussion

The Baihe community planning exercise is an ongoing experiment. What have we learned so far from this experience?

1. The concept of "planning" in China is changing, and for the new type of planning , we need multilateral collaboration.

In the course of the last three decades of hyper-rapid development, people have become used to the idea that urban planning means either building something new or demolishing the old for the sake of "urban renewal". On the other hand, we believe that at the present stage of China's transition, development must turn from simply increasing economic growth at whatever cost to enhancing the quality of life especially in urban neighborhoods. To build a more livable city, therefore, what matters most is social inclusion and the local quality of life. Most aging neighborhoods are found in the central urban area. Merely to raze and rebuild them is prohibitively expensive. Nor will market forces by themselves resolve the problem, because developers see little profit in retrofitting such neighborhoods. At the same time, social tensions are becoming more severe, hindering the construction of a harmonious society.

Planners are aware that physical planning cannot resolve these problems without consulting neighborhood residents about their own views and feelings. About five years ago, the Ningbo Planning Bureau drew up a strategic Shequ Services Distribution Plan (2007-2020). As it turned out, this was done without local consultation and with only limited social planning content[22]. Since Ningbo's shequ neighborhoods vary greatly in scale (population from 1000 to more than 15,000, with land area ranging from 50 to 500 ha), and since the distribution of shequ supporting services is quite unbalanced from neighborhood to neighborhood, the government decided to redraw the map of shequ boundaries, principally to downscale their size. Under these guidelines, the number of shequ in the six central Districts of Ningbo would nearly double by the end of the present planning period. In addition, the government has mandated the integration and redistribution shequ service facilities in accord with a set of new

principles[23].

Throughout China, neighborhood planning at the micro scale is related to many different administrative departments in the city, such as the Planning Bureau, the Housing Management Bureau, the Civil Affairs Bureau, and perhaps also the Gardens and Green Land Bureau, among others. But planning for the quality of life is more than a management problem. It directly concerns community residents as well. Although people's participation is written into the 2008 Urban and Rural Planning Law[24], there is little evidence of genuine participation so far. The question is essentially a practical one. How can public participation be more strongly integrated as a normal part of the planning process? And what is the best way to work with local residents? With these concerns, the municipal Planning Bureau asked a group of us at Ningbo University to explore the possibility of a practical participatory planning mode in one of the shequ neighborhoods of the city.

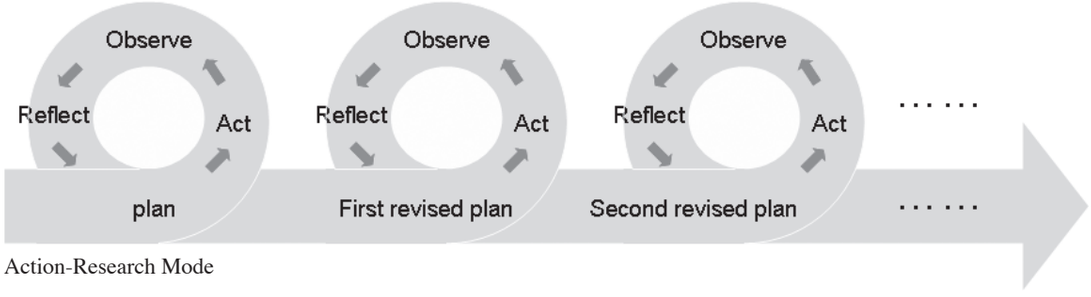
2. Neighborhood planning has two levels but the principal challenge is at the shequ level.

Writing about the United States, Checkoway (1984) distinguishes two forms of local-level planning, which he called "subarea" and "neighborhood" planning. They differ primarily in terms of who controls the planning process. While the first process is top-down, the second is from the bottom up. For best overall results, these two processes must be conjoined. Subarea planning is initiated at the municipal level and involves the de-concentration of central planning activities to the Street Office level; neighborhood planning, on the other hand, is a community-based effort involving plans and programs that are designed by the local residents themselves.

Although our ongoing research focuses on neighborhood planning at the shequ level, we are also interested in how planning could be integrated with the Street Office level. At the level of shequ, which is our present focus, planning could best be thought of—at least for the present—as a process of action-research and reflection, which is essentially a process of social learning. Community engagement is actually quite difficult not only for the residents but also for professional planners and students who are majoring in planning but have had little experience with community engagement.

Action research was introduced into China in the late 1970s and 1980s; its earliest use was in the field of education research. For the last twenty years, action research has followed

the positivist model of hypothesis-verification. At the same time, it introduced the notion of hermeneutics, that is, of finding and solving problems in real-life situations based on a holistic interpretation of existing reality (Kennis and McTaggart, 1988). In the new millennium, action research in China has further extended the hermeneutic approach with the emergence of "grassroots" action research, which can be defined as any research practice that is undertaken with the aim of improving an existing reality by those who are directly involved. As a research model, it can be said to include four stages: Plan, Act, Observe and Reflect. These stages are usually conceived of as cyclical and are often presented diagrammatically something like this:



Action-Research Mode

As our experience has shown, action research is actually quite a lot of work, and to achieve results requires both time and patience. We have now been working with the Baihe shequ for more than six months and, at the time of this writing, have completed only the first stage of our work. Thanks to the Urban Planning Bureau, we have been encouraged to continue the research.

We have begun to realize that more preliminary work needs to be done to get a broader perspective view of the neighborhood in the context of overall development. The Regulatory Plan for Baihe has been approved, and has been available for public inspection since the end of 2010. According to this plan, Baihe neighborhood will not be demolished except for some marginal parts along the Qiantang River. The bridge across the river will be widened. And a 20 to 25 meter wide riverside park will become available to the public. In addition, according to the shequ distribution plan, Baihe shequ will be enlarged to achieve greater efficiency in the provision of social services.

3. Empowerment is key word, but we need more experiments with neighborhood engagement/outreach.

So far we have held two public meetings with local residents. But two meetings are

not enough and the fifty people who showed up to these meetings are not in any sense representative of the whole neighborhood. We are therefore planning to hold a third meeting with the participation of the shequ Residents Committee. We hope to create a festive "event," and perhaps a neighborhood newspaper could be a practical way to keep local people informed. Baihe shequ also has a webpage on the internet which could become an interactive platform to publish news and initiatives and to collect ideas and suggestions from younger residents. Although sharing information may help to kick-start the long journey to community empowerment, it is only a small step forward. People will also need to develop new interactive skills such as how to conduct neighborhood meetings. And at all points, the Residents Committee and Street Office must be kept "in the loop." Their views are important and, indeed, should be given prominence. Without their help, nothing can be accomplished.

Empowerment is not something the government can do for people. But this formulation begs the question: In a hierarchical culture, how can people empower themselves? Change will come slowly. The journey to empowerment is both complex and in many ways could be said to be endless, because collective self-empowerment means "changing a complex, interacting set of systems, procedures, relationships, and expectations" over time (Randolph, 2000). People don't want to be told of someone else's vision of local empowerment. A vision for change must come from within the community. People from Baihe shequ want answers to very concrete, specific questions of why a particular proposal for change is desirable. They are asking, "How will this proposal affect me? Will I win or lose? What happens if things don't work out as planned? What are the risks? Where can we go for help? How long will it take?" As a few neighbors begin to see signs of progress, they will also perhaps begin to persuade each other on the value of collective self-empowerment. Though many people don't yet see it, slow progress is being made.

Note

1 The authors would like to acknowledge the contributions of Cornelia Sussmann and Leslie Shieh whose critical comments on earlier drafts helped to shape this paper. Final responsibility for the present contents, however, remains exclusively with the authors.

2 In a preliminary way, the QOL domains or categories to be studied include: housing, social services, basic urban infrastructure, ecological environment, economic development, public governance, social development, culture and leisure, and urban safety.

3 For example, Chongqing's Livable Shequ Construction Guideline recommends six indicators for housing, seven indicators for neighborhood space, three indicators for neighborhood culture and security, and six indicators for

supporting neighborhood facilities (commercial, educational, sport, health, transport, and emergencies). I would like to acknowledge the assistance of Professor Chen Fang of Ningbo University for providing this information.

4 Edward L. Thorndike, Your City. New York: Harcourt, Brace, and Co., 1939.

5 John Friedmann and Clyde Weaver, Territory and Function: The Evolution of Regional Planning. Berkeley: University of California Press, 1979. See particularly chapter 3, "Metropolis and Region." For specifics, see U.S. National Resources Committee, Our Cities: Their Role in the National Economy. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1937.

6 Judith Innes de Neufville, Social Indicators and Public Policy: Interactive Processes of Design and Application. Amsterdam: Elsevier, 1975.

7 An early sign of this new interest was Harvey S. Perloff, ed., The Quality of the Urban Environment: Essays in 'New Resources' in an Urban Age." Baltimore: The Johns Hopkins Press for Resources for the Future, 1969. But Perloff was a man of the "old school," of the New Deal with its unquestioned belief in the positive role of the state, and his edited collection failed to attract the attention it deserved.

8 Robert W. Marans and Robert Stimson, "An Overview of Quality of Urban Life," in Marans and Stimson, eds., Investigating Quality of Urban Life: Theory, Methods, and Empirical Research. Dordrecht, New York: Springer, 2011, ch. 1. See also the hugely popular book by Richard Florida, The Rise of the Creative Class. 2nd ed. New York: Basic Books.

9 The adjective "hedonic" is derived from "hedonism," which is the pursuit of or devotion to pleasure, especially the pleasures of the senses.

10 M. Carley, Social Measures and Social Indicators: Issues of Policy and Theory. London: George Allen and Unwin, 1981, p. 31, cited in Marans and Stimson, eds., op. cit. p.56.

11 Edward Diener et al., "Subjective Well-being: Three Decades of Progress," Psychological Bulletin, 125 (2), 276-302. See also recent issues of the academic journal, Social Indicators Research, which has been published since 1974.

12 See Albert Hirschman, Exit, Voice, and Loyalty. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

13 The Sustainable Seattle website is found at http://sustainableseattle.org/programs/regional-indicators.

14 In a case contrasting with the non-profit organization, Sustainable Seattle, the small City of Santa Monica in California (population: 90,000) has had eleven years of a highly successful planning experience based on the sustainability notion. Their Sustainable City Plan <http://www.smgov.net/uploadedFiles/Departments/OSE/Categories/Sustainability/Sustainable-City-Plan.pdf> has eight Goal Areas, each of which is measured for performance monitoring by a series of indicators: resource conservation, environmental and public health, transportation, economic development, open space and land use, housing, community education and civic participation, and human dignity. The Santa Monica City Plan may inspire indicator policy and planning research elsewhere, including China.

15 Quoted in Judith Farquar and Qicheng Zhang, Ten Thousand Things. New York: Zone Books, 2012, p. 86.

16 At a minimum, social fractions would include the original village population, middle class newcomers from the inner city, representatives of youth and women's organizations residing in the neighborhood, representatives of local enterprises, and representatives of migrant workers and their families with long-term contracts who live in the neighborhood. An important contributor to neighborhood deliberations would also be representatives from Homeowner Associations, whose members are likely to include professionals with more education and income than the majority of their neighbors. To enlist these diverse "interest groups" for neighborhood planning will be a challenging task, but could be accomplished through a process of formal representation. But so long as neighborhood planning is undertaken as a continuing experiment that can lead to social learning, the task will perhaps appear less daunting.

17 John Friedmann, "Place and Place-Making in Cities: A Global Perspective," Planning Theory and Practice, 11 (2), June 2010, 149-65. On deliberation, see Archon Fung, Empowered Participation: Reinventing Urban Democracy. Princeton: Princeton University Press, 2004.

18 At present, shequ offices are funded through the Ministry of Civil Affairs. But neighborhood planning is also a responsibility of local planning bureaus that respond to the Ministry of Urban and Rural Development. Hence the need for a District-level liaison office that would link up with all appropriate ministerial-level (functional) units that could make a meaningful response to neighborhood requests.

19 For a brief account of an experiment in neighborhood planning in the Jiangdong District of Ningbo, please see the Appendix by Chen Fang.

20 This idea is taken from the Tony Gibson's Planning for Real, which "allows us to try to design a neighborhood or project in virtual space, over a working model, to try it with our hands and not just via concepts" (Forester, 2008).

21 According to Organization Law of Urban Shequ Residents Committee in the P. R. China, residents representatives are elected by residents groups, which are set as smaller units (30-50 households on average) of the Shequ Residents Committees. They are normally responsible Communist Party members or retirees who are enthusiastic about public affairs. They have an obligation to (1) participate in residents meetings on behalf of all residents and exercise the right of democratic decision-making, management and supervision. They can also discuss shequ self-governmental affairs and make decisions on behalf of all residents; (2) promptly convey decisions of residents meetings to residents groups ; (3) reflect the opinions and suggestions of residents groups.

22 According to the plan, neighborhood services should include: shequ offices, home-based care services, shequ Residents' Committee, shequ police station, a kindergarten, a public primary school, shequ health service center, an indoor entertainment space (or outdoor venues for recreational and sports activities), a food market (or washed vegetable supermarket), a grocery (or comprehensive supermarket), and a resource recycling collecting station.

23 The principles include: (1) Population scale should be adapted in proportion to the land use scale; (2) existing shequ boundaries should be respected as much as possible; (3) shequ boundaries should be easy to manage and control; (4) shequ boundaries must not cross major thoroughfares to ensure safety; and (5) social integration and social harmony should be promoted.

24 Article 26: Before submitting an urban or rural plan for examination and approval, the authority in charge of its formulation shall, in accordance with law, publish the draft of the plan and solicit opinions from experts and the general public by holding appraisal conferences or hearings, or by other means. Publication of the draft shall remain for at least 30 days. The authority in charge of formulating the plan shall fully consider the opinions of the experts and the general public and, when submitting the materials for examination and approval, attach an explanation on its adoption of the relevant opinions and the reasons thereof.

Reference

[1] Barry Checkoway. Two Types of Planning in Neighborhoods[J]. Journal of Planning Education and Research, 1984, 3: 102-109.

[2] John Forester. Interface: Practice Challenging Theory in Community Planning[J]. Planning Theory &Practice, 2008, 9(1):100

[3] S Kemmis and R McTaggart. The Action Research Planner[M]. Victoria, Australia: Deakin University Press, 1988.

[4] W Alan Randolph. Re-thinking Empowerment: Why Is It So Hard to Achieve?[J]. Organization Dynamics, 2000, 29(2): 99-100.

乘物以游心——论城市居住生活满意度
Study on Urban Residential Satisfaction

于一凡 李继军
Yu Yifan, Li Jijun

摘要：对城市居住生活质量的评价，人们习惯于以物质空间和服务水平等为代表的“硬形态”为核心内容。城市居住生活满意度研究指出，人们在关注物质条件改善的同时也需要高度关注居住主体的价值观与情感因素。居住生活满意度的研究为提高居住生活质量的整体水平提供了一个重要视角，也为进一步揭示主体与居住生活质量之间的关系指明了方向。

Abstract: As to the evaluation of quality of life, people used to focus on the physical factors. This paper points out that it is important for prompt attention to concern also about the main values and emotions factor, as well as improving material conditions. The study of residential satisfaction provides an important perspective for improving quality of life on overall level. Furthermore, it helps us to go in-depth study about the relationship between the subjectivity and the quality of life.

关键词：生活质量；主体；居住生活满意度；影响因素
Keywords: Quality of Life; Subjectivity; Residential Satisfaction; Influential Factor

教育部新世纪人才支持计划（NCET-07-0625）项目成果
中央高校基本科研业务费专项资金（0100219090）项目成果

作者：于一凡，博士，同济大学建筑与城市规划学院，教授、博导。
yuyifan@tongji.edu.cn
李继军，硕士，上海同济城市规划与设计研究院，高级工程师。
lijijun68@163.com

物质条件的改善有助于居住生活质量的提高，这一判断是社会整体和个体追求更高生活品质的基本认知。但当物质条件的改善达到了一定的水平时，硬件要素的继续改善则未必与人们对居住生活的满意度成正比。20世纪60年代美国的一项调查显示，越是经济发展水平较高的城市，居民对生活质量的满意程度反而越低[1]。人们不禁要问：居住生活质量的核心含义究竟何如？

1　城市居住生活质量研究视角的转变

质量在日常生活中具有评价研究对象“好”与“坏”，“优”与“劣”等特性的含义。鉴于主体人的多重属性和城市生活的复杂性，对居住生活质量的评价往往因人而异。想要较为全面地了解特定条件下城市居住生活的品质，既要参照物质条件、服务水平等客观因素，也需要关注居民的价值取向和心理、情感等较为主观的因素。

我国关于生活质量的研究大多侧重于对客观因素的评价。朱国宏（1992）认为：“所谓生活质量，就是指一定的经济发展阶段上人口生活条件的综合状况。换言之，生活质量就是生活条件的综合反映。生活条件无疑包括许多方面，诸如生活环境、教育、供给、卫生保健、社会服务、文化娱乐、社会风尚、社会治安、生活福利等。”冯立天、戴星翼（1996）在相关研究中指出应从教育、健康、经济和居住环境四个方面对生活质量进行评价，并提出了便于操作的量化指标体系[2]。著名学者历以宁（1986）也认为生活质量是反映人们生活和福利状况的标志，应从自然和社会两个方面的若干指标加以考察。“生活质量的自然方面是指人们的生活环境的美化、净化等等；生活质量的社会方面是指社会文化、教育、卫生、交通、生活服务状况、社会风尚和社会治安秩序等等[3]。”

迄今为止，我国针对城市居住水平和生活质量的评价主要采用专家评估的方式，即根据专家经验拟定评价指标，有组织地开展信息采集，再由专家对数据进行分析，从而得出评价的结论。其优势在于具有较完善的技术保障，便于展开系统分析。然而专家视角的研究通常只能针对客观因素进行统计、分析与比较，对于主体角度的价值取向、切实的生活感受等因素则难以涉及。而近年来的研究则证明居民的主观感受往往对居住质量评价的结论有着不可忽视的重要影响。

理念上的转变在研究过程中所引起的一个显著变化是，除了针对经济性指标、物理性指标和社会性指标三类常见的评估因子[4]所展开的传统调研内容，通过发放问卷、个案访谈等形式了解居民的主观感受越来越得到重视[5]。譬如武汉大学生活质量与评价中心出版的跨世纪系列专著《全面小康：生活质量与测量——国际视野下的生活质量指标》、《中国生活质量：现状与评价》、《社会发展与生活质量》等便对此进行了积极的探讨。也有国内有学者认为应将生活的客观物质质量称为客观生活质量，把人们对自身生活的主观评价称为主观生活质量，两者既互相关联，又不能混为一谈[6]。这表明城市居住形态的主体性特征日益受到关注，现实生活世界中居民生活的价值判断和感性体验成为衡量居住生活质量的重要方面，对于弥补长期以来技术性评价“见物不见人”的不足发挥着积极的影响。

2 满意度是衡量居住生活质量的重要主观测度

居住生活质量是一个多维度的概念，既包括个体的物质和精神体验，又包括个体赖以生存的社会环境和空间环境；既有强烈的个性特征，也有普遍的共性内容。当代欧美学者对生活质量的大量研究显示出对主体的主观感受的强烈关注。经济学家加尔布雷斯（John Kenneth Galbraith, 1958）在著作《丰裕社会》中认为，生活质量是指人们在生活舒适、便利程度以及精神上获得的享受或乐趣。古雷特（Goulet, 1971）从发展的角度认识生活质量的改善，指出发展至少包括三方面的内容：生存、自尊和自由。加拿大学者A.米克劳斯（1990）通过对美国和加拿大两国重要期刊中518篇文章的总结，指出生活质量的评价总是与生活福利、幸福感和生活满意度联系在一起[7]。

以主观感受与评价为主要目的的居住生活质量研究，最直接而有效的考察方式就是询问居民对自己所居住的环境及其居住生活是否满意。Fried和Gleiche（1961）是环境与行为研究领域满意度研究的开拓者，他们认为居民对居住状态的主观评价应是比统计卫生设备或住房面积更重要的因素，而且确实有证据说明居民对居住的满意度与个人综合的生活品质密切相关[8]。Marans和Sprechel Meyer（1981）的研究更关注于客观状况、主观经验与居住满意度之间的关系，Weidemann和Anderson（1985）在此基础上进一步阐述了以满意度为核心的居民反应与行为意愿、行为和居住环境在社会层面的互动关联。美国学者坎贝尔（August Campbell, 1976）将生活质量直接定义为“生活幸福的总体感觉”，他的研究不仅包括人们对居住环境的评价，同时也包含对评价发挥影响的主观测度，即居住生活满意度[9]。

居住生活满意度是居民对自己生活质量的主观体验，是衡量个体生活质量的综合心理指标。对满意度的判断在理论上至少包括认知和情感两个方面[10]。幸福感是满意度的另一个重要方面，表现为在生活满意度基础上产生的积极心理体验，它既是对生活的客观条件和所处状态的一种事实判断，又是对于生活的主观意义和满足程度的一种价值判断。对居住生活满意度的评价须依靠对居民个体进行访谈而获得。个案的访谈尽管不能作为得出整体结论的充分依据，但却附着了丰富的信息，能够体现出不同因素对个体幸福感评价的影响，以及不同生活状态下人们对居住生活质量的差异化解释。

3 当代中国城市居住生活满意度的主要影响因素

3.1 住房和环境质量

20世纪90年代，徐磊青、杨公侠将居住满意度分为住房满意度和社区满意度[11]。住房满意度主要关注住房内部实质特征与居民行为之间的关系，涉及住房面积、尺度、空间、私密性和活动等；社区满意度则强调住房外部的实质特征、邻里社会关系品质，以及社区管理对居民行

为的影响等。调查结果表明，当时上海居民对居住满意度的关注内容比较集中于住房本身的质量和社区的服务质量。同一时期，杨贵庆对上海城市高层住宅环境和社会心理的调查也得到了相似的结论[12]。

2005年，上海大学生活质量课题组面向800位上海市民进行了生活满意度调查[13]。结果显示，刚刚告别了长期住房拥挤的时代，人们对物质空间条件的改善是给予充分认可的。尽管居住分异和社会隔离的现象已初显端倪，但同质居住的自发选择使邻里间的比较差异尚不显著，人们对居住生活质量的评价仍主要聚焦于物质环境条件。

事实上，无论是回顾福利制公房年代还是放眼市场化商品住房改革以来，住房和住区环境作为居住生活的物质空间载体，始终是影响居住生活满意度的首要因素。

3.2　家庭与人际关系

尹继佐等学者关于20世纪末上海生活质量的调查结果显示，家庭和人际关系是上海人在各项生活领域中满意度最高的。在大批国有企业职工下岗的情况下，上海仍能保持社会的相对稳定，其中很重要的一个因素是家庭和亲友间的互助功能织就的支持网络，可称之为具有中国特色的社会自我保护系统。生于建国初期的中国居民多为大家庭成员，有较多的兄弟姐妹和亲属，少数沦落困难境地的成员大多可以得到来自亲友的扶持。中国传统社会的道德标准也同时鼓励个体向他人伸出援手，遭遇人生低谷或重大变故的成员往往能够从亲戚朋友那里获得物质上的支持或精神上的抚慰与鼓励。由亲人、邻里、朋友共同构成的社会关系网，大大消解了个体困境给社会造成的负担，也在很大程度上化解了少数不能从社会整体发展过程中得益的群体可能产生的社会对立情绪。同样原因，城市旧城更新与改造过程中，最不愿意离开原住地的群体往往是社会弱势群体。崭新的、配套齐全的新房并不能取代他们对原居住环境的留恋，脱离这个环境就失去了安全感。同时，由于迁移的目的地大多位于城市边缘地区，居住区位的边缘化越发使人心理上的失落难以承受。

3.3　居住时间和住房权属

国外的调查研究显示，居住时间与人们对住房及环境的满意度成正比，因为居住时间越长，住户与居住环境之间越容易建立起归属感和认同感（Melaugh, 1992）。但在中国，由于近年来城市建设水平上升较快，越是较晚迁入新居的居民，住房的物质环境和设备标准水平越高，因而越容易感觉满意。

是否拥有住房的产权对生活质量的评价具有重要的影响，特别在居民对社区环境建设和社区活动的参与意识等方面表现出较明显的差别。拥有充分的择居自由是进行居住生活满意度测

试的重要前提。福利住房体制条件下，住房由国家和单位统一配给，居民没有较大范围比较和选择的可能，居民的主体意愿受到压抑，对居住条件的评价存在认识局限。同时，排资论辈的分配形式也使居民对居住条件的改善失去主动性，既然不存在主动更换住房的可能，也就失去了追求改善的主观能动性。拥有房屋产权的居民拥有更多责任心，对住宅的质量、环境的条件和管理的水平有自觉提出批评改进的愿望，也更乐于参与管理社区事务。

3.4 经济生活和社会地位

20世纪90年代以来，中国城市居民的收入水平逐步增加，而收入的差距也迅速拉开。国有企业职工转岗、转行、转业十分普遍，尽管各地均采取了保障措施以保护下岗工人的经济利益，但对相关家庭的影响仍不可低估。

生活富裕的居民选择更好的住房，一方面是由于他们有条件享受更高质量的生活，另一方面则为了与自己的社会地位相适应。在世界上很多国家，社区等级和住房标准是评价一个人的收入和社会地位的重要途径。上海是中国经济发展最快的城市之一，价值观念和生活态度上受到西方影响也最明显，有经济实力的阶层越来越注重追求较高的生活质量，将金钱投资于住房也是人们投资计划中重要的组成部分。至21世纪初，较早富裕起来的居民已经经历了二次、三次或更多次的购房置业，也有越来越多的家庭拥有第二、第三甚至更多处住房。随着规划设计、物业管理水平的不断提高，房屋种类也不断增加，这些购房群体常常面对更新住宅以享受更优质的环境和服务的诱惑。与此同时，相当数量的贫困家庭、需要帮扶的个人，无法依靠自身的力量改善家庭的居住条件，因而呈现出相似阶层聚集居住、贫富分化日益凸显等特征。当阶层分化投射为居住区位及就业入学等条件等差异时，物质条件的改善便难以弥补心理的落差，从而直接影响人们对居住生活满意度的评价。

3.5 心理和精神因素

个人对生活的满意度有不同的理解和追求，个体的、来自于对日常生活价值判断的幸福，在融入社会生活的复杂系统时通常会自发的进行调整，从而符合社会意识的主流，并在某种程度上向不得不接受的现实做出妥协。同济大学丁桂节博士在对工人新村的研究中提出，幸福观作为社会意识具有“时代性、阶级性和个体性”[14]的特点。

20世纪50～60年代，工人新村的出现破旧立新，为翻身做主的工人群体提供了整洁、卫生、富有效率的住房和居住环境，实现了“平等、公平”等社会诉求。用今天的眼光看来，工人新村的房屋简陋、设施缺乏、景观单调，但在当时人们的眼里，工人新村是美的，生活在工人新村里是充实而满足的。在对曹杨一村的调查中发现，如今的居民大多是当年光荣迁入新村

的劳模的子女，他们大多一边为自己的父辈感到自豪，一边也为自己的境遇感到不足。

20世纪80年代以后，摆脱了模式化的经济型住宅，人们内心对差异化、多样化的追求被逐渐唤醒，西方建筑文化的输入打开了一扇通往丰富多彩的门。在人们眼里，“洋腔洋调”是美的，生活在配套齐全、环境优美的小区里是幸福的。21世纪以来，经历了房地产市场令人眼花缭乱的尝试之后，人们开始关注心理的文化归属和环境的健康和谐。自身发展的需要和精神层面的满足得到空前的关注，对居住生活质量的评价因而出现了多样化、个性化的趋势。

4　结语

城市生活的主体是人，人本身就是一个个开放复杂的巨系统。古人云：“乘物以游心”[15]，人不仅有对客观物质条件的需要，更有复杂多样的心理需要；人具有意识、性格和自觉的能动性，也具有文化偏好、利益追求和不同的价值取向。个体的选择因秉承文化传统价值而融入社会抉择的过程，从而使个体的发展融入更广阔的社会发展，乃至人类历史的发展。城市居住环境的建设，只有真正关注人的需要和价值取向，才有可能同其服务的对象及其承载的真实居住生活建立起有机的联系。关于居住生活满意度的研究提示人们在关注物质条件改善的同时也需要高度关注居住主体的价值观与情感因素——既包括宏观社会心理也包括微观个体感受，它为提高居住生活质量的整体水平提供了一个重要视角，也为进一步揭示主体与居住生活质量之间的关系指明了方向。

注释

1 尹继佐. 2003年上海社会发展蓝皮书——提高城市的生活质量[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2002: 8.

2 易国松. 国内外城市居民生活质量概述[J]. 深圳大学学报, 1998(1): 105-111.

3 厉以宁. 社会主义政治经济学[M]. 上海: 商务印书馆, 1986.

4 杜宏武. 影响小区居住环境质量居民满意度因素——以珠江三角洲地区若干小区为例[J]. 城市规划汇刊, 2002(5): 48.

5 唐维维. 我国人民生活质量的实证分析[J]. 西北人口, 2006(4).

6 李晨. 建立生活质量综合指标体系[J]. 发展研究, 2005(9).

7 A.米克劳斯. 生活质量的国际研究[J]. 国外社会科学, 1990(4): 60-65.

8 徐磊青, 杨公侠. 环境心理学[M]. 上海: 同济大学出版社, 2002: 158.

9 Cambell A, P Converse and W Rodgers. The Quality of American Life: Perceptions, Evaluations and Satisfactions[M]. New York: Russell Sage Foundation, 1976.

10 陈世平, 乐国安. 城市居民生活满意度及其影响因素研究[J]. 心理科学, 2001(6).

11 徐磊青, 杨公侠, 编著. 环境心理学[M]. 上海: 同济大学出版社, 2002.

12 杨贵庆. 城市社会心理学[M]. 上海: 同济大学出版社, 2000.

13 余宏. 上海城市居民生活质量研究[D]. 2007.

14 丁桂节. 工人新村：永远的幸福生活[D].2007.

15 引子《庄子·秋水》。

参考文献

[1] 杨贵庆. 城市社会心理学[M]. 上海: 同济大学出版社, 2000.

[2] 尹继佐. 2003年上海社会发展蓝皮书——提高城市的生活质量[M]. 上海: 上海社会科学出版社, 2002.

[3] 于一凡. 城市居住形态学[M]. 南京: 东南大学出版社, 2010.

[4] 徐磊青, 杨公侠. 环境心理学[M]. 上海: 同济大学出版社, 2002.

[5] 厉以宁. 社会主义政治经济学[M]. 上海: 商务印书馆, 1986.

[6] 陈世平, 乐国安. 城市居民生活满意度及其影响因素研究[J]. 心理科学, 2001(6).

[7] 易国松. 国内外城市居民生活质量概述[J]. 深圳大学学报, 1998(1).

[8] 李晨. 建立生活质量综合指标体系[J]. 发展研究, 2005(9).

[9] 唐维维. 我国人民生活质量的实证分析[J]. 西北人口, 2006(4).

[10] 贺春临, 周长城. 福利概念与生活质量指标——欧洲生活质量指标体系的概念框架和结构研究[J]. 国外社会科学, 2002(1).

[11] A. 米克劳斯. 生活质量的国际研究[J]. 国外社会科学, 1990(4).

珠三角宜居海湾城市模式的起源、发展和演变
Origin, Development and Evolution of Habitable Coastal City Mode

朱惠斌
Zhu Huibin

摘要：改革开放后，珠三角地区形成两种宜居海湾城市发展模式，分别为以经济为导向的东岸模式和以生态为导向的西岸模式。立足于宜居视角，回溯海湾城市的思想内涵及发展历程，借鉴比较古希腊海湾城市的规划建设经验与发展核心要素。以深圳和珠海为例，分析珠三角地区宜居海湾城市模式的起源、发展和演变。

Abstract: After Reforming and Opening-up Policy in China, the rapid development of Pearl Delta Region forms two habitable costal city modes: “East Coast-Mode” takes economy as priority and “West Coast-Mode” takes ecology as priority. Based on habitable view, the paper investigates the content and development of coastal city. Old Greek coastal city’s planning and construction experiences and development core issues as comparison, the paper takes Shenzhen and Zhuhai as examples to analyze the origin, development and evolution of habitable coastal city mode.

关键词：宜居；海湾城市；发展变迁；经济模式；生态模式

Keywords: Habitable; Coastal City; Development; Economy Mode; Ecology Mode

作者：朱惠斌，北京大学博士研究生。343573047@qq.com

引言

宜居城镇建设实践较早出现于西方国家，是城市发展水平进入高质量阶段的客观选择。回溯城市发展历史，霍华德“田园城市”理念提出改善城市质量和关注城市生活质量的思考。《雅典宪章》和《马丘比丘宪章》系统地阐述了宜居的城市观，一致认为要争取获得城市生活基本质量以及人与自然环境的协调，使城市成为一个“宜人化”的生存空间。大卫• 史密斯在其著作《宜居与城市规划》中，倡导宜居的重要性，并进一步明确其内涵包括三个层面：公共卫生和污染问题层面，舒适和生活环境层面以及历史建筑和优美自然环境层面的宜居。1961年，世界卫生组织（WHO）提出了人居环境的基本理念，即安全性、健康性、便利性和舒适性。1996 年土耳其伊斯坦布尔召开的联合国人类住区大会通过《人居议程》，提出为所有人

提供可支付住房和实现人类住区可持续发展的两大目标。

宜居城市实践建设随之逐步开展。2001 年《巴黎城市化的地方规划》提出将城市生活质量作为巴黎规划建设重要内容，确保城市功能多样性和居民社会融合目标的实现，发展经济的同时致力于保护社会文化和环境。2003 年《大温哥华地区长期规划》将“宜居城市”作为重要目标，指出宜居城市是能够满足所有居民的生理、社会和心理方面需求，有利于居民自身发展的城市系统。2004 年《伦敦规划》中，将“宜人的城市”作为核心内容加以论述，提出建设宜人城市、繁荣城市、公平城市、可达城市和绿色城市的发展目标。宜居城市已成为世界范围内各城市主要发展目标之一。

宜居城镇空间是我国新型城镇化时期的重要空间发展方向，提倡“生产、生态和生活”间的协调，讲究“自然、经济和环境”间的平衡和优质生活的塑造。中国城市由于文化与价值观趋同化，形成相似的城市风貌，城市特色与城市魅力日渐丧失。海湾城市由于其滨海的特殊地理区位优势，便于形成依山傍水的良好城市空间格局，拥有相对优越的发展机遇。海湾城市空间的开阔易塑造自由精神与开明制度，创造人本空间与优质生活。

1　宜居海湾城市发展核心要素：以古希腊米利都城为例

宜居海湾城市起源需追溯到古希腊时期，其独特的政治管理制度有助于形成独立鲜明的城市形态，重视个人精神与公共空间，形成宜居海湾城市发展雏形。在众多海湾城市中，古希腊米利都城因其合理性和高适应性成为重要的标志性城市。

1.1　自由的精神与开明的制度

古希腊时期基于人本主义思潮发展形成开明的管理制度与个人追求自由的精神，米利都成为海湾城市的发展雏形。和谐共生的城市社会、促进民生的城市政策、高效健全的公共服务、多元包容的城市治理、充分保障的就业机会、平等普惠的社会福利、舒适宜人的居住环境、完善便利的市政设施、精心呵护的历史遗存和丰厚多样的文化生活等城市质量的关键要素在米利都城得到充分的体验。个人充分的表达权与公共的管理相配套形成独特的海湾城市精神。

1.2　人本的空间与公共的生活

公元前5世纪，“城市规划之父”希波丹姆斯规划的米利都城采用方格形道路网，采用中心广场作为市民活动中心。规划提倡几何形体的和谐、秩序与不对称均衡，充分反映了当时社会对人的尊重和理解，形成城市空间结构的统一性、内部开放性、自然平衡性和人口规模控制性。贝纳沃罗曾说“住宅之所以狭小而简朴，是因为当时的私密生活并不重要，白天大部分时间是在室外公共广场上渡过的。分布在城内各处的纪念性建筑物都确切地表明两个观念：一为

“城市属于所有的人”，二为“雅典的富裕主要反映在公共生活上，而个人的消费只起次要作用”。城市空间结构是人本空间与公共生活的基本保障。

1.3 标志的景观与滨海的联系

“向海发展”成为现今海湾城市的主导发展方向，“向海要空间”和“向海要贸易”是主要发展策略。古希腊海湾城市已开始注重此项要素，灯塔成为海湾城市标志性景观。灯塔作为家的要素，象征着空间与贸易的结合。海湾城市大多经历数个发展阶段，包括物流业贸易阶段、旅游业阶段和多重功能复合阶段。第一阶段海湾城市仅为城市商品交换窗口；第二阶段海湾城市已融入跨界交往，形成重要的旅游贸易到达地；第三阶段海湾城市已融入城市网络，形成重要网络结构节点，拥有自身腹地与较高对外连接度。

2 珠三角海湾城市发展：经济模式抑或生态模式

改革开放后，国家设定四个沿海经济特区，以此为战略高地和空间支点，带动周边腹地发展。珠三角海湾城市近年凭借毗邻香港和澳门的独特地理区位，发展外向型经济，取得长足发展，创造了珠三角的宜居湾区雏形。因城市发展阶段与重心不同，海湾城市发展已呈现与传统海湾城市大相径庭的发展模式。地理区位与资源禀赋的差异形成珠三角东岸以经济为主导发展模式与西岸以生态为主导发展模式。

2.1 东岸模式：以经济为导向

改革开放初期，深圳依托毗邻香港的地理区位条件，以香港的需求为基础规划建设城市。自划为经济特区后，深圳首先从通路、通水、通电、通航、通讯和平整建筑用地“五通一平”基础工程开始建设，为投资者创造与开办各种企业提供条件，逐渐形成蛇口—南头、罗湖—上步和沙头角三个城市组团，选择罗湖、蛇口和沙头角三个点进行小区式开发。深圳通过承接香港的传统工业带动城市组团发展，为深圳城市化提供了充分驱动力，因此形成“带状组团式”空间结构。

确定“以工业为重点的综合性经济特区”发展方针后，深圳先后建立蛇口工业区、南油开发区、科技工业园、华侨城、莲塘工业园和盐田港城等重要城市产业功能区，城市规划区覆盖到全市域范围，确立以西、中和东放射发展轴为基本骨架和轴带结合的网状组团空间结构。全市划分功能组团和独立城镇，以组团为基本单位进行产业布局。

确定“经济特区、全国性经济中心城市和国际化城市”发展方针后，深圳规划以中心城区为核心，以西、中和东三条发展轴以及南和北两条发展带为基本骨架，形成“三轴两带多中心”的轴带组团结构，发展重心已移至原特区外。龙华、龙岗、光明和坪山四大新城成为城市

重点开发地区，建设重心也逐渐转向龙岗和宝安。

确定“谋求全面融入珠三角地区，发展深港同城化”发展方针后，深圳由相对独立发展走向全面融入区域阶段，试图强化珠三角区域发展“脊梁”，加强与东莞、广州和香港联系。通过跨珠江通道建设，深圳有力加强了与珠江西岸、惠州和粤东北等东部地区联系。罗湖—福田—前海都会核心区的建设有效提升了城市的国际化水平。

2.2 西岸模式：以生态为导向

珠海毗邻澳门，澳门的城市及人口规模、以娱乐业和旅游业为主的产业形态难以辐射带动珠海发展。因此珠海客观条件决定珠海以生态为导向发展海湾城市。珠海有别于珠三角其他城市“先发展、后治理”模式，城市发展始终重视宜居城市建设，把保护生态、改善环境和提高居民生活质量作为城市发展重要战略目标，形成良好人居环境。

改革开放后，珠海作为珠三角西岸国家级“经济特区”，选择与传统珠三角模式相异的发展路径，城市空间与自然景观充分结合的特点得到保护，获得“国际花园城市”在内的多个国际及国家级荣誉称号。进入21世纪后，珠海相继以“出口商品基地，风景游览区和新型的边境城市”和“外向型综合性经济特区和现代花园式海港城市”为目标，在保护原有城市空间格局和重视公共空间与绿化空间基础上推动产业发展，同时先后引进高新技术产业及重化工产业带动地区经济发展。在城市空间与自然景观结合基础上谋求城市空间与经济活动的结合，探索成为可持续发展的人性化城市之路。城市核心价值主要体现在“以生态环境为典范、以现代人文关怀为特色、以产业与项目创意为特征和以海洋为主题的城市……宜居、宜创业的现代海滨城市”的发展目标。

珠海重视经济发展规划和环境可持续发展结合，重视当前建设和长远发展结合，重视宜居生活和人才文化结合的宝贵发展经验成为独特的珠海路径，对新时期城市宜居空间发展有重要引导作用。与世界先进国家相比，珠海宜居城市发展仍然存在差距。城市产业发展过程中逐步加剧的城市蔓延现象，导致基本农田保护受到破坏。城市空间拓展速度快，但质量有待提高，出现局部地区土地利用率较低的现象。城市内部区域差异较大，城市中心区与城市边缘地区亟需统筹。

“宜居”作为珠海的核心竞争力，是城市空间发展的重要诉求。珠海需以横琴新区开发，港珠澳大桥建设和高栏港经济区升级为国家级经济技术开发区为契机，以“率先转型升级、建设幸福珠海”为主旋律，引导城市有序健康发展。通过优化城市空间体系和划定城市发展边界，以港口、自然景观和公共空间为核心资源，吸引智慧资源，营造低成本营商环境，塑造宜居城市空间，建设生态文明新特区、科学发展示范市和珠江口西岸核心城市，争取成为港珠澳地区宜居示范区和生态环境示范区，推动城市与自然、经济、文化间的结合。

3 小结：海湾城市与生态经济城市

珠三角海湾城市形成了东岸以经济为主和西岸以生态为主的两种不同发展形态与模式。在新型城镇化进程的影响下，单纯以经济或生态为导向的海湾城市发展模式已难以满足现代城市发展需要。因此需以生态经济城市为发展目标，以经济发展为基础，关注生态发展。以古希腊海湾城市为借鉴和比较目标，结合海湾城市特点，试图形成自由精神与开明制度、人本空间与公共生活、标志景观与滨海联系，致力于“向海要空间，向海要经济”，以珠三角海湾城市为试点，探索形成新型城镇化时期的新型海湾城市发展模式，建设生态环境与经济发展并重的生态经济城市。

参考文献

[1] 吴良镛, 毛其智, 张杰. 面向21世纪——中国特大城市地区持续发展的未来——以北京、上海、广州三个特大城市地区为例[J]. 城市规划, 1996(4): 22-27.

[2] 路旭, 李贵才. 珠江口湾区的内涵与规划思路探讨[J]. 城市发展研究, 2011(1): 97-102.

[3] 陈德宁, 郑天祥, 邓春英. 粤港澳共建环珠江口“湾区”经济研究[J]. 经济地理, 2010(10): 1589-1594.

[4] 江伟辉, 邵骏. 亚运会与城市次区域发展——亚运会背景下广州市荔湾区发展策略[J]. 规划师, 2010(12): 11-15.

[5] 王唯山. 将“湾区”作为滨海城市人居环境发展新载体——以厦门为例[J]. 规划师, 2006(8): 11-13.

[6] 贾颖伟. 美国旧金山湾区的城际轨道交通[J]. 城市轨道交通研究, 2003(2): 69-73.

[7] 陈少锋, 马威. 珠江·广州城·湾区城市——由“广州港湾广场”规划与建筑设计国际邀请赛引发的思考[J]. 时代建筑, 2002(3): 40-41.

[8] 袁凌. 主题公园特色景观的创造——深圳华侨城欢乐谷二期主题公园景观规划及施工实践[J]. 中国园林, 2002(4): 50-53.

[9] 陈静敏, 张研. “双向互动”机制——推动社区服务设施建设的根本途径[J]. 规划师, 2002(9): 85-88.

[10] 段险峰, 王朝晖. 旧城中心区更新规划的价值取向——以广州市荔湾区更新规划为例[J]. 城市规划汇刊, 1998(4): 46-49.

[11] 陈志华. 外国建筑史[M]. 中国建筑工业出版社, 2004.

[12] 王富海, 李贵才. 对深圳城市规划特点和未来走向的认识—写在深圳特区成立20 周年之际[J]. 城市规划, 2000(5): 24-27.

[13] 李红卫, 吴志强, 易晓峰, 彭涛, 杨涛. Global-Region：全球化背景下的城市区域现象[J]. 城市规划, 2006(8): 31-37.

[14] 崔功豪. 城市问题就是区域问题——中国城市规划区域观的确立和发展[J]. 城市规划学刊, 2010(1): 24-28.

[15] 胡序威. 经济全球化与中国城市化[J]. 城市规划学刊, 2007(4): 53-55.

[16] 唐子来, 寇永霞. 面向市场经济的城市土地资源配置[J]. 城市规划, 2000(10): 21-25.

[17] 孙施文, 奚东帆. 土地使用权制度与城市规划发展的思考[J]. 城市规划, 2003(9): 12-16.

[18] 彭震伟, 孙捷. 中国快速城市化背景下的城乡土地资源配置[J]. 时代建筑, 2011(3): 14-17.

[19] 董晓峰, 史育龙, 张志强, 李小英. 都市圈理论发展研究[J]. 地球科学进展, 2005(10): 1067-1074.

[20] 张京祥, 邹军, 吴启焰, 陈小卉. 论都市圈地域空间的组织[J]. 城市规划, 2001(5): 19, 23.

法国生态社区竞赛研究及其启示

Studies on the French Eco-community Competition and Its Enlightenment

陆超
Lu Chao

摘要：社区是城市的细胞，生态社区的建设对于永续城市的营造具有重要的意义。法国政府于2008年推出第一届生态社区竞赛（Le Concours Ecoquartier），到目前为止已举办两届。本文尝试对法国生态社区竞赛及其评估指标体系的内容与特点作归纳总结，为我国生态社区的建设提供借鉴。

Abstract: Community is the cell of a city, and eco-community plays an important role in building a sustainable city. French government has its first eco-community competition in 2008, until now, it has held two competitions. This paper introduces the components and characteristics of the competition and its assessment system, and expects to provide lessons for China.

关键词：生态社区；法国生态社区竞赛；评估指标体系；

Keywords: Eco-community; French Eco-community Competition; Assessment System

作者：陆超，硕士，江苏省城市规划设计研究院。chaolu2012@gmail.com

社区是城市的细胞，也是居民生活的基本单元。生态社区的建设是构建可持续发展城市的基础。我国对生态社区的研究虽然经历了一个从建筑、规划层面到多学科层面发展的过程，但目前我国对生态社区的定义都还只局限在能源节约、环境保护、绿色建筑材料、住区水环境等物质层面，与西方发达国家的生态社区定义还存有较大的差距。

国外生态社区的建设经历一个由自然生态到自然与人文生态二者并重的过程，生态社区不仅仅只是拥有良好的绿色节能建筑、水、垃圾处理和良好生态环境的住区，它还必需是一个可持续的社区——对多元可持续的出行方式的要求，对社区形态、社会混合和功能混合的考虑，居住者的公众参与等等，这些代表可持续发展的元素越来越多的被容纳进评估生态社区的指标体系中来。

目前，我国对国外评估体系的研究文献并不多，少数的几个主要关注美国的LEED-ND和英国的BREEAM-ECOHOMES（于一凡, 田达睿, 杨敏行等）。本文将对法国的生态社区竞赛内

容和特点作归纳总结，并就其提出的生态社区评估体系展开分析，结合美国、英国和我国目前的评估体系，对我国生态社区的建设和评估体系的优化提供建议。

1 法国生态社区竞赛

2008年10月，法国政府推出永续城市计划（Le Plan Ville Durable），该计划目的在于以一种更可持续的方式来构思、建设和管理城市[1]。生态社区竞赛（Le Concours Ecoquartier）作为永续城市计划中的四大支柱项目之一，希望在政府的主导下，通过以项目竞赛的形式，号召地方政府、私人公司、研究机构等不同主体参与到生态社区建设中来，竞赛目的主要体现在4个方面。第一，传播生态社区相关知识，促进不同主体间共享经验，发展新的认知；第二，通过表彰优胜项目，期望这些项目能成为国内乃至国际上的生态社区示范性工程；第三，促进相关绿色产业的发展；第四，通过竞赛，来确定一个全国性的生态社区认证标准[2]。

到目前为止，生态社区竞赛已经举办了2008～2009年和2011年两届。竞赛对所有的地方政府开放，从投稿截止时间到奖项颁布，时间大约超过半年。竞赛通过制定生态社区评估指标体系来引导参选项目，当然，参选项目并不需要也不可能满足所有的评估指标要求，它只需要突出项目在若干个指标上的优势即可。相对应的，针对项目的不同尺度和不同特点，生态社区竞赛安排了不同的奖项（表1）。以2011年第二届竞赛为例，奖项主要分为三大类，综合类、按主题分类和按地域分类，其中综合类的国家大奖分量最重，颁发给多项评估指标都表现优秀、打分最高的作品。

表1 生态社区竞赛奖项设置

综合类	国家大奖	Le grand prix national
	明日社区奖	Le prix d'avenir
按主题分类	生态创新奖	Performance écologiques ： mention innovation
	生态综合奖	Performance écologiques ： mention approché écologique globale
	城中自然奖	Nature en Ville
	生活质量奖	Qualité du projet à la vie de quartier
按地域分类	乡村奖	Milieu Rural
	小城市奖	Petite Ville
	中等城市奖	Ville Moyenne
	街区更新奖	Renouvellement Urbaine：Rénovation de Quartier
	城市重生奖	Renouvellement Urbaine：Requalification Urbaine

资料来源：参考文献[3]

生态社区竞赛的特点主要体现在以下几个方面：

1.1 政府主导

相对于美国和英国，法国是一个政府主导型的国家，政府力量在经济、社会、文化发展中的影响举足轻重，可持续发展作为新兴的发展模式自然也少不了政府的引导。

生态社区竞赛作为永续城市计划的重要组成部分，完全由法国政府“生态、能源和可持续发展部”主导推出。从竞赛流程安排、规则的制定和评审专家的组织到奖金的筹集、生态社区评估体系的制定，政府在其中都扮演了关键性和主导性的角色。由于参选的项目主要来自地方政府，政府主导的竞赛也要较一般机构或者私人企业更具吸引力。

1.2 与其他公共政策的协调一致

生态社区竞赛与法国国家层面和欧盟层面的相关公共政策保持高度一致，许多公共政策的重要主张成为竞赛评估指标体系的灵感来源，例如2007年签署的欧洲永续城市发展的《莱比锡宪章》（La Charte de Leipzig sur la ville durable européenne）和法国2007年推出的Grenelle环境政策（Le Grenelle Environnement）[4]。其中Grenelle环境政策就认为生态社区不仅仅是一个由良好节能效应的建筑和优良环境构成的住宅社区，它还应该对交通、社区密度、形态有所考虑，更好的社会混合和功能混合，良好的居民参与也都要成为评价一个生态社区的重要指标。这些公共政策的重要观点都在竞赛中得到了体现。

1.3 多元主体参与

多元主体参与主要体现在两个方面，第一是参选项目的多样性，第二是评审团组成的多元化。

生态社区竞赛对所有的地方政府开放，参赛项目没有地域、规模和进度上的限制。它可以是大中小城市的新建社区、旧社区的更新，也可以是位于乡村的社区项目。其次，项目的规模不受限制。竞赛对项目进度也没有严格的要求，无论是还停留在前期理念的项目，还是已经进入施工阶段的社区，或者是已经完工的项目都可以参与竞赛[5]。对参选项目多样性的尊重，有利于竞赛尽可能多的涉及到各种类型的生态社区建设。

在评选机制上，多元主体参与的特征明显。每个参选项目都会经过三方的专家评审：首先是“生态、能源和可持续发展部”部内的专家评审，接着是其他相关部门，健康部、文化部、内政部还有一些政府合作机构，如生态、能源方面的研究机构或专业组织举行评审，最后是项目所在地的地方专家评审。竞赛将综合以上三方的评审意见，形成最终结果。评选机制体现出了多元化的价值取向。

1.4 鼓励信息、知识的传播与分享

生态社区竞赛在2010年成立了“生态社区管理实施俱乐部”（Le Club Opérationnel）[6]，目的在于存进不同参与主体之间的信息交流与经验共享。所有参选的地方政府都被邀请加入俱乐部，俱乐部初期吸收了参加第一届竞赛的160个地方政府，通过定期的会议讲座等形式鼓励信息与经验的交流和共享。俱乐部按不同的主题分为4个组别，每年举办三次会议，除了地方政府，它还吸收相关行业的私人企业，房地产公司、政府部门和研究机构的加入，目前参与机构已经超过了600个。

2 评估指标体系

生态社区竞赛的评估指标体系涵盖多个层面的指标。随着竞赛经验的积累，第二届竞赛（2011）提出的评估指标体系较第一届（2008）更为完善，增加了“居民参与”与“项目步骤与过程”两个层面的指标。

第二届竞赛（2011）的评估指标体系包括四个模块（表2），分别为“步骤与过程”、“生活质量与用途”、“土地利用与发展”和“资源集约与气候变暖应对”，每个模块拥有5个分指标。分指标相对抽象，为了便于评委评分，评估体系又把这20个分指标细分为若干个微指标（表3），每个微指标对应4～8个具体的问题，评委将综合这些具体问题来给每个微指标打分，继而给20个分指标打分。打分分为三个级别，一星代表不符合竞赛要求，两星代表基本满意，三星代表优秀。获得最多三星的项目将被授予分量最重的国家大奖，其他获得三星的项目将有机会获得单项奖。

评估指标体系的几个特点：

2.1 注重社会性

评估指标体系的第四模块“资源集约与气候变暖应对”专注于绿色建筑、能源利用、水、垃圾和生态多样性保护等以往生态社区关注的传统层面，而第二和第三模块则更关注于生态社区的社会性。

社会性包括两个层面，第一层面为社会生态性，指代通过干预人的社会行为来达到生态优化的目的，具体包括可持续交通模式、紧凑社区、功能混合以及职住平衡等。比如说通过发展步行、自行车、公交系统等可持续的交通模式来减少小汽车的使用率，从而达到节约资源、减少环境污染的生态目的，通过紧凑社区、功能混合、职住平衡同样能够起到减少汽车出行，丰富社区功能，激活社区活力的社会和生态的双重作用。第二层面为社会文化性，它主要关注社会混合、社区的身份与个性以及社区历史遗产保护与彰显等社会文化问题，目的在于促进社区

的多元性、文化层面的可持续发展。

2.2 强调公众参与

竞赛认为居民是社区的主体，建设的主体、使用的主体与管理的主体。生态社区的建设归根结底是为社区居民服务，所以培养居民的参与性主体意识乃是生态社区建设成功的关键因素。

公众参与并没有单独的作为一个模块或分指标来评估，而是贯穿于4个模块之中。从项目的构思，到项目的实施，再到建成后社区的日常运行与管理，公众参与都是其中重要的评估指标，而其中的公众不仅包括现有的住区居民，还包括将来入住社区的居民。

2.3 注重项目的可操作性

生态社区竞赛不仅对已经建成的社区开放，尚未建成的社区，乃至还停留在理念设计阶段的项目也可以参赛。为了让这些尚未完工的社区能够尊重他们的既定目标，评估体系特别注重

表2 生态社区竞赛评估指标体系2011 (Grille Ecoquartier)

模块		分指标
步骤与过程	1	项目驾驭与公众参与
	2	项目准确定位与定义
	3	财政、技术和法律层面的可行性
	4	项目和社区管理与评估
	5	步骤的持续性
生活质量与用途	6	促进社会混合
	7	促进团结与有责任感的社区生活
	8	健康与舒适的社区生活
	9	街区遗产、身份与个性和历史记忆的彰显
	10	开发强度、容量、密度：社区与所处大环境的和谐关系
土地利用与发展	11	保障功能混合
	12	合理交通组织，减少对小汽车依赖
	13	促进永续式交通模式的发展
	14	保障社区处于有活力的地方发展环境中
	15	与农田和森林的和谐关系
资源集约与气候变暖应对	16	减少温室气体排放，应对气候变暖挑战
	17	能源需求的最优化，能源供应的多样化
	18	水资源节约与优质管理
	19	不可再生资源的合理利用，限制垃圾的产生
	20	保护生态多样性，城市绿地的修复与彰显

资料来源：参考文献[7]

项目的可操作性设计。第一模块“步骤与过程”主要针对尚未完成的项目，模块的指标包括是否拥有一套强有力的政策，财政和技术可行性分析以及相关的法律保障等等，所有这些用来保障项目的构思最终能够得到落实，制定的目标能够完成。

2.4 指标内容丰富，描述详细，易于评估

评估指标体系内容丰富，涵盖面广。包括从建筑、生态、经济到社会和文化等多个层面的指标。评估指标体系由四个层次组成，模块－分指标－微指标－具体问题，体系层次分明，结构清晰。通过微指标进一步细化分指标，通过具体问题来进一步具体化微指标，最终使得每一

表3 分指标“促进社会混合”

分指标	微指标	具体问题
6.促进社会混合	减少社会排斥和社会－空间隔离现象	有没有针对特殊人群融入社区的考虑
		有没有保障困难人群和家庭体面生活所需的设施条件
		有困难人群入住生态社区有无优先权
		有没有特殊措施来保障社区公共空间不同交通模式的共存
		社区花园是不是为所有人共享
		……
	促进社会混合	在单个建筑物尺度是否有社会混合
		社区不同类型居民的分布是否均衡
		房屋供给是否具备多样性，特别是社会住宅
		现有设施是否能保障所有类型居民的安全
		……
	加强社会联系和代际沟通	项目是否符合居民的日常生活要求和文化身份
		是否具备促进代际沟通，对所有人开放的场所
		有没有促进困难人群融入社区生活的设施和措施
		有没有利于居民表达意见、彼此倾听、积极参与社区生活的设施与措施
		……
	利于居民表达意愿和管理社区公共事宜	是否存在适宜地点，利于居民会面、交流和讨论社区事宜
		有没有设施或渠道便于居民表达意愿（社区中心，网络平台等）
		有没有社区性的社团和针对居民的服务
		有没有利于居民彼此交流的信息技术和交流工具
		……

个指标的评分都有据可依，变得容易。

3 生态社区竞赛对中国建设生态社区的借鉴

3.1 完善评估指标体系的社会性

我国生态住区的评估体系仍然偏重于物质环境层面。《绿色生态住宅小区建设要点与技术导则》和《中国生态住区技术评估手册》是我国目前相对完整的生态住区评估体系，但两者关注的重点还主要体现在能源与环境，材料与资源，绿化等物质环境层面，对社会性关注较少。

发达国家的生态社区评估指标体系一般是从绿色建筑评估体系发展而来，近些年来在建设生态社区的过程中越来越注重指标体系的制定与完善，而其中完善的部分主要体现在评估体系的社会性上。法国生态社区竞赛的评估指标体系四大模块中，有两个模块关注社区的社会性。此外英国的BREEAM-ECOHOMES和美国的LEED-ND评估体系都注重生态社区的社会性。

英国的BREEAM-ECOHOMES体系由7大模块构成，能源、材料、污染、管理、土地和生态、交通以及健康宜居。其中“交通”是其区别于绿色建筑评估的重要内容。“交通”模块突出了社会生态性，它鼓励使用更便捷的公共系统和自行车使用，降低对小汽车的使用需求，此外模块还鼓励功能混合与职住平衡[8]。

美国的LEED-ND体系主要包含3大模块，“精明选择与住区联通”，“住区布局与设计”和“绿色建筑”，另外“创新与设计过程”与“区域优先”为增加模块。LEED-ND体系的突出特点是注重社会性，它提出了紧凑开发、交通导向、混合功能等建设模式，此外它还倡导开发商与居民互相协作，强调社区多元融合，创建“紧凑完整和有机联系的社区”[9]。

可见生态社区不再是单纯的环境友好能源节约型社区，它还包括了社会性的可持续发展，将社会性指标引入我国的评估体系值得进一步研究。

3.2 政府主导的竞赛形式

法国生态社区竞赛在政府主导下，通过以竞赛的方式引导地方政府、私人公司、科研机构等多元主体参与生态社区的共同建设。竞赛客观上促进了生态社区观念的传播，标准的建立和建设经验的共享，一举多得。

目前我国生态社区的建设距离发达国家还有较大差距，特别是在理念认识和标准制定上，而类似于法国生态社区竞赛性质的全国性竞赛项目能够带来很多益处，包括促使相关行业重新认识生态社区，积极制定符合中国国情的具备实践性的评估指标体系，它还能通过表彰一批优秀的项目，使之成为国内生态社区建设的示范性项目，起到带头示范的作用，此外竞赛项目还

能振兴相关的产业，促进绿色产业的发展等等。

4 结论

社区是城市的细胞，生态社区对于永续城市、低碳城市的建设具有非常重要的意义。促使相关行业重新认识生态社区，重新制定和完善符合国情的评估指标体系，有利于推进我国生态社区的建设。希望本文所研究的法国生态社区竞赛能为我国生态社区的建设提供参考。

参考文献

[1] Ministère de l’écologie, du développement durable et de l’énergie. 2012. http://www.developpement-durable.gouv.fr/Le-plan-d-actions-Ville-durable.html.

[2] Ministère de l’écologie, de l’énergie, du développement durable et de la mer, Dossier de presse-1ère Conférence nationale Ville durable. 2012.

[3] Palmarès national Ecoquartier 2011. 2012. http://www.developpement-durable.gouv.fr/Palmares-national-EcoQuartier-2011.html.

[4] Les textes de reference. 2012. http://www.developpement-durable.gouv.fr/Les-textes-de-reference,20316.html.

[5] Ministère de l’écologie, de l’énergie, du développement durable et de l’aménagement du territoire, Ecoquartier-notice explicative du dossier de candidature au concours Ecoquartier 2008/2009.

[6] Ministère de l’écologie, de l’énergie, du développement durable, des transports et du logement, Ecoquartier-2e appel à projets-session 2011.

[7] Ministère de l’écologie, de l’énergie, du développement durable, des transports et du logement, Appel à projets Ecoquartier 2011-notice explicative de la grille Ecoquartier, 2011.

[8] 于一凡, 田达睿. 生态住区评估体系国际经验比较研究——以BREEAM-ECOHOMES和LEED-ND为例[J]. 城市规划, 2009.

[9] 李王鸣, 刘吉平. 精明、健康、绿色的可持续住区规划远景——美国LEED-ND评估体系研究[J]. 国际城市规划, 2011.

英国可持续社区城市设计策略研究——以格林威治半岛地区及千禧村为例

Strategies of Urban Design on the UK Sustainable Community: A Case Study on Greenwich Peninsula Region and Millennium Villages

崔翀 陈可石 王瑞瑞
Cui Chong, Chen Keshi, Wang Ruirui

摘要：通过对英国可持续社区发展历程回顾，并以格林威治半岛和千禧村为例，从总体和重点两个层面进行实证研究，梳理英国可持续社区的概念内涵、目标理念、评价指标、发展准则等，并以其政策和指引为经验，探讨可持续社区的规划设计方法与模式，从而为我国社区可持续性发展提供理论与实践经验借鉴。

Abstract: This paper summarizes the UK sustainable community and take Greenwich Peninsula and Millennium Villages as the example, focus on its development experience, connotation and target, criterion of evaluation, norms of development and its policies and guidelines, from the general and emphatical levels. By the study, it tries to provide theory and experience of planning method and pattern for sustainable development of domestic community.

关键词：可持续社区，城市设计策略，格林威治半岛地区，格林威治千禧村

Keywords: Sustainable Community; Strategies of Urban Design; Greenwich Peninsula Region; Greenwich Millennium Village

作者：崔翀，硕士，深圳市规划国土发展研究中心规划师。cuichong_163@163.com
陈可石，北京大学教授、博士生导师，城市与设计学院副院长、北京大学中国城市设计研究中心主任
王瑞瑞，硕士，中国城市规划设计研究院深圳分院规划师

引言

可持续社区的规划设计对于生态城市建设具有重要意义，并成为西方社区发展的新动力。近年来，英国在社区的可持续发展方面做出了大量努力并经历了特殊历程。

格林威治千禧村（Greenwich Millennium Village，下文中简称千禧村）是英国可持续邻里设计最先进的尝试之一，是根据可持续发展建立起来的城市社区[1][1]。千禧村采用的设计原则，

战略和技术是目前在英国已被采纳的可持续观点，包括住宅、景观、生态、交通、能源等方面都提出了可持续的新标准，可以说是现代生活的典范。它首次建立详细的可持续发展空间目标，指标和基准以方便后续评估该项目的实现可持续性的进展水平，并绘制出能反馈到当前发展实践适用的经验教训。特别的是，千禧村的布局结构可以看出绿色城市的基本单元的设想。因此它最适合用来调查可持续性的社区设计实践目前的趋势和优势。

研究以格林威治半岛和千禧村为例，从总体和重点两个层面进行实证研究,梳理英国可持续社区的概念内涵、目标理念、评价指标、发展准则等,并以其政策和指引为经验,探讨可持续性社区规划的方法与模式。

1　英国可持续社区的发展历程

在英国，可持续社区的活动被许多人视为对规划师无作为的一种反应，希望通过这种模式控制伴随一系列社会和环境问题而来的城市蔓延[2]。它还卷入了地方层面的内部问题（通常由社区自身发动）作为对全球化和资本主义影响的反应，以及对环境的关注。

2003年，伴随政府政策文件“可持续社区计划——可持续社区：建设我们的未来”的发行，可持续社区成为英国政策的最重要部分[3]。这要求政府采用一体化的研究方法创造并维持可持续的社区[4]。其核心内容是同时促进和稳固的地方经济、解决环境影响问题以及鼓励社区认同感所需求的认识[1]。文件确定了十二项可持续社区关键需求，包括一系列不同问题如繁荣的地方经济、良好的公共交通、多样生动的文化以及“场所感”[5]。

2005年，随“建设我们的未来”而至的是两个五年计划（“为所有人提供家庭”和“人、场所与繁荣”），它们提出一项实现可持续社区的战略[6]。这些计划详细地揭开了可持续社区的八项确定的组成部分，并提出可持续社区的首个具体定义：“人们在现在和未来所希望居住和工作的场所。它们可以满足目前和未来居民不同的需求，对环境敏感，并有助于高质量生活。它们安全并具包容性，被很好地规划、建设和运行，并为所有人提供高质量机会与好的服务”[7]。

根据英国官方的统计和预测，在2016年以前，光是伦敦地区，还需要超过62 万户的新住宅，但土地不能毫无限制地开发，因此英国提出了棕地再生（Brownfied Regeneration）政策[8]，利用旧有或废弃的已开发土地，取代绿地开发，未来60%的新房子都要盖在棕地上。

在英国，可持续社区技术议程融入更广泛的目标，即鼓励个人和社区层面支持环境的行为改变[9]。在过去的十年中，对人们的行为选择存在着普遍的认识，包括他们如何表现以及他们采取的生活方式对稳固可持续发展非常重要[10]。然而与此同时，适当技能、知识和训练的缺乏被认为是实现可持续社区议程的巨大阻碍。社区发展提出的关键议题包括关于技能的种类和缺

少的能力以及如何获取它们等问题。

2 总体层面：格林威治半岛地区实证研究

2.1 格林威区简介

格林威治特别区是英国伦敦的33个特别区之一（图1），是确定“世界时”的皇家格林威治天文台的所在地。人口约22万人，面积约48平方公里，北侧以泰晤士河为界，与滨水地区再开发的金丝雀码头（Canary Wharf）隔岸相望。



图1 格林威治区在大伦敦的区位

格林威治沿河地带属于老港区，过去大多是依存港口活动的传统产业，该地区自1997年以来就被命名为世界文化遗产保护地，皇家和海洋历史深厚，具有几乎无可超越的建筑遗产。宏伟的历史建筑、大规模的工业设施、乔治亚风格的住宅群以及广阔的绿色丘陵，共同构成了格林威治沿河地带的独特景观。

2.2 格林威治半岛地区设计策略

格林威治半岛地区的上层规划和设计主要有“格林威治半岛统一发展规划”、“格林威治水边地域开发战略”和“格林威治半岛总体规划”，而后两者确定了半岛地区和千禧村的城市设计策略框架。

格林威治水边地域开发战略：为了在不破坏该地域的历史文化遗产与景观特色的基础上进行再开发，政府意识到有必要制定一个综合的开发、保护、整治总体规划。于是，自1989年起花了两年时间完成了该地区的“格林威治水边地域开发战略”（Greenwich Waterfront Strategy）。该开发战略涉及的范围覆盖了该地区内沿河约1 000公顷的地域，内容的核心是全地域的“城市设计战略”，也被称为“水边地域开发指南”[11]。

格林威治水边地域开发战略主要包括以下九项城市设计战略：

- 新开发的项目必须遵守环境保护的原则；
- 新开发的项目的设计既要具有特色，又要成为沿岸现有景观的补充；
- 新开发的项目应提倡街道景观多样化，所形成的社区空间无论在特色与质量方面都应表现其活力，以及对公众最大限度的开放性；
- 保护向泰晤士河对岸景观的眺望与自山岗上向四面的眺望；

- 鼓励具有高水准的建筑设计；
- 对现存历史建筑既要保护，也应做新的尝试，以赋予其临水建筑的特色；
- 对于公共空间中的关键节点，应做详细的设计方案研究；
- 改善沿岸及通往水边的慢行系统，增强与水边的联系；
- 新的开发项目的设计应保证残疾人的使用。

2.3　设计方案解读

格林威治半岛总体规划：格林威治半岛区域坐落在格林威治区的北部，占地121公顷，是东进伦敦水陆的门户。过去格林威治半岛主要是工业用地，包括军火、化工、钢铁、电缆等，后来演变成欧洲最大的天然气站，供应伦敦西南居民的生活用气，大量的工业废水对环境的污染很严重，许多野生动物灭绝，这块地从二十世纪八十年代中期以来被废弃，成为工业垃圾的堆积场，严重影响城市的景观。90年代初，伦敦市开始了泰晤士门户计划，旨在改善沿河景观，格林威治半岛成为了计划的核心点[12]。1996年，政府把这块地用作英国千年庆典活动的主会场，才被大家所关注。著名建筑师理查德·罗杰斯（Richard Rogers）对整个半岛做了总体规划，恰好在2000年，格林威治半岛得以重建。

在这个方案中，罗杰斯依旧沿用其城市的可持续发展的经典理论。方案的中心是大面积的公共空间及绿地，占了总规划面积的六分之一（20公顷），滨海步行道2.5公里[13]。住宅区位于这些公共空间的周围，可容纳10 000 个家庭。配有零售业、学校及社区设施。在岛的南部还单独有一个面向河边开敞的小型公园，其中有运动设施和带有湖泊的生态公园。总体规划中将中央商务区集中到了地铁站及其他交通枢纽附近，大型商业及工业区则被放到岛的南部，作为进入隧道的缓冲区[14]。格林威治半岛有着良好的交通，北部的地铁站通往伦敦的中心只需20分钟，离金丝雀码头和达克兰轻轨只有一站路。由威尔•奥尔索普设计的未来主义的车站每小时可容纳22 000人的人流量，有着比金丝雀塔塔高还长的站台。地面上是由诺曼•福斯特勋爵设计的公交总站，有着每小时50辆巴士的流量。整个地区的设计重点在于步行、自行车和公共交通，以营造一个安全、安静、健康的环境。以千年穹顶著称的O2体育馆位于半岛的北部。附近还有着一个750座的电影院和一个1 800 座的剧院。O2体育馆的建成加快了半岛的再生，增加了10 000 套新的住宅和可提供24 000 个就业岗位的新商业区，以及150个新的商店、咖啡厅、餐馆。

3　重点层面：格林威治千禧村实证研究

3.1　格林威治千禧村简介

格林威治千禧村位于格林威治特别行政区北部的格林威治半岛区域。格林威治千禧村作为

格林威治半岛发展计划的一部分，是区域居住功能的主要承担者，也是英国最具新意、设计最精彩的居住区之一。起因是英国伙伴关系（English Partnership）和当地政府于1997年发起的千禧社区竞赛，千禧社区计划是由的旨在全国范围内创造7个可持续的模范社区[2][15]，其目的是创建可持续发展的高质量创新社区，包含功能混合使用的方法和解决环保和节能问题[16-17]。每个社区包括高密度住宅、绿色空间、良好的交通联系和可达的商店和娱乐设施。

格林威治千禧村占地72 英亩（29公顷），以John Harrison Way, New Horn Lane, Bugsby’s Way 和泰晤士河为边界（图2）。分为五个阶段发展（图3）。一期位于地块的西北部，包括毗



图2 千禧村规划总平面图

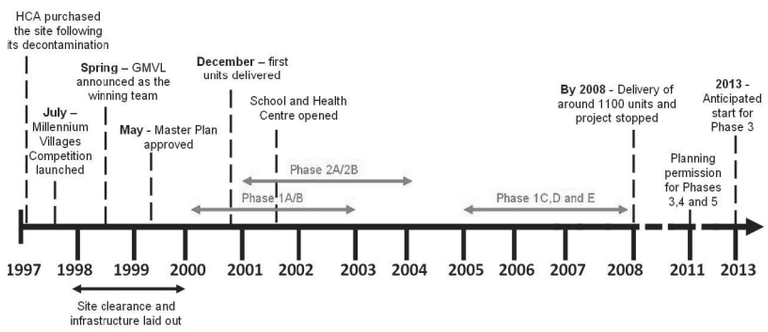


图3 格林威治千禧村发展时间历程图示

邻泰晤士河和生态公园的高层公寓楼；二期位于地块的西南部，包括低层公寓和独立别墅，还有一个小学和健康中心。前两期发展始于1999年，在2008年完成。而第三、四、五阶段目前处于规划阶段，将有更多的排屋、公寓和俱乐部建成。目前已建成1 095个居住单元和配套商业设施，以及约54 000平方尺（4 500平方米）的商业空间。规划总额是2 900 个居住单元。

像所有有活力的社区一样，千禧村有着各种各样的设施，千禧村规划完整地包括一个社区中心，小学，健康中心，商店，咖啡馆，酒吧，办公室等。千禧村中心是一个大的生态公园，被大片村落绿地和直通泰晤士河的人工湖分成多个小型社区，其有绿色走廊直通泰晤士河和半岛其他地区。

3.2 设计理念及原则

千禧村总体规划由著名的人文建筑师拉尔夫·厄斯金（Ralph Erskine）设计。专业团队包括Ralph Erskine（总规划师），Hunt Thompson Associates (HTA)(项目负责人)，Battle McCarthy（生态顾问）和Moat Housing Group and Ujima Housing（住宅协会）。整体规划确认的关键设计原则适用于整个项目。每期都有单独的建筑师进行设计，以反映这一阶段独特的主题。

创新和可持续发展是其两个关键因素[18]。这是一个显著地运用最新可持续发展的方法、材料和施工技术的住宅区。厄斯金的愿景是创造一个充满活力的新社区[19]。在城市设计方面，千禧村重新引入广场创造活力，亲切和安全的街道和公共场所。正如Ralph Erskine所说：“千禧

村不仅应该是一个辉煌的设计和技术的样板解决方案，而是一个尊重人类尊严，平等和自由的真实表达我们促进我们的民主社会”。

3.3　千禧村重点设计策略

3.3.1　较高的社区密度

千禧村社区以城市道路和泰晤士河明确边界，内部街坊设计采取了低到多层的围合；总体上保持了相对较高的密度以保证基础设施的运营和社区活力（表1—表2）。在英国新开发土地上进行建设，最低的建筑密度为每公顷30户住宅，但一些富人居住区的密度可能降低到16户/公顷。而密度范围的另一极端也不常见，一些省城密度可以达到120户/公顷以上。千禧村目前已建成区人口密度为54.75户/公顷，一期的净人口密度更是高达153户/公顷，规划的总体净人口密度为180户/公顷。远远高于英国的其他可持续社区。在内部，千禧村采用了分级的社区密度结构，中心为开阔的生态公园和村广场，四周是结构较紧密的小社区住宅。

表1 千禧村与所在地区密度比较

	千禧村	格林威治区	伦敦
人口	2 300	223 000	7 600 000
面积（公顷）	29	4 700	170 000
人口密度（人/公顷）	120*	47	45
现有居住单元	1 095	100 000	3 000 000
规划居住单元	2 900	—	—
居住密度（户/公顷）	54.75	21.28	17.65
规划居住密度(户/公顷)	100	—	—

注：数据为2010年统计数据。

*人口密度和居住密度是按已发展区面积的人口数来算。截至统计时，千禧村已发展的面积为20公顷。

表2 千禧村与英国其他可持续社区密度比较

社区名称	田庄农场	阿默舍姆路	水道	达诺利特花园村	诺格斯公园	兰斯花园	纽卡斯尔大公园	维斯顿冠村	库珀路	格林威治千禧村
位置	米尔斯凯恩斯	瑞丁	牛津	布伦特里	格林海斯大	卡迪夫	纽卡斯尔泰恩河畔	南谢尔德	黑麦	布伦特里城
单元数量	39	172	291	265	216	215	175	122	68	303
居住密度	26.0	27.1	42.0	28.0	32.0	38.7	29.1	87.1	29.9	153.0
土地来源	绿地	棕地	棕地	绿地	棕地	棕地	绿地	棕地	绿地	棕地
城市区位	边缘	中心	边缘	农村	边缘	中心	边缘	中心	边缘	中心

注：比较案例的范围从英格兰东北部到南部和威尔兰[16-17]。

3.3.2 混合的空间功能

格林威治千禧村具备了完备的社区功能。总体规划采用的一个关键设计策略是建立一个混合使用（表3、图4），自我可持续发展的社区，规划了居住和办公、学校、游艇俱乐部、医院等多种功能的组合，居民和地方团体可以工作、购物、休闲。规划提出发展4 500 平方米的商业空间，中心村广场坐落在住宅步行距离可达的方位，周边分布零售店、餐厅、办公室和社区电信服务中心，使居民可以很容易地通过步行或自行车进行购物。此外，步行距离可达小学和健康中心。千禧村同时提供便利的塞恩斯伯里超市（Sainbury），非食品类零售，电影院，旅馆和办公空间。

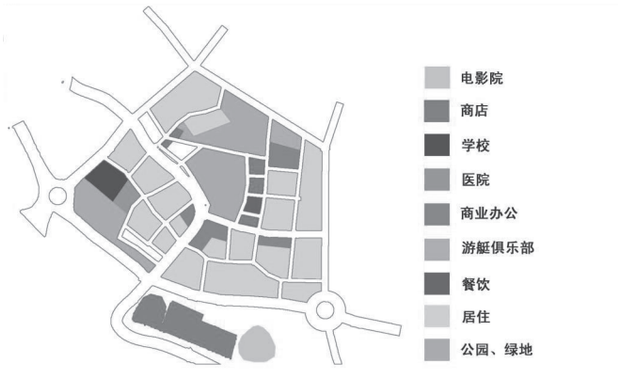


图4 千禧村混合功能示意图

表3 千禧村与英国其他可持续社区设施比较

社区名称	田庄农场	阿默舍姆路	水道	达诺利特花园村	诺格斯公园	兰斯花园	纽卡斯尔大公园	维斯顿冠村	库珀路	格林威治千禧村
类型数量	米尔斯凯恩斯	瑞丁	牛津	布伦特里	格林海斯大	卡迪夫	纽卡斯尔泰恩河畔	南谢尔德	黑麦	布伦特里城
教堂/会堂	1	5	2	3	2	2	2	2	1	5
公园/游憩区	4	5	4	1	4	1	4	6	2	4
咖啡馆、俱乐部等	0	2	2	1	4	6	1	9	4	5
学校	1	1	6	3	2	4	3	8	2	2
商店	0	1	1	1	2	3	2	2	1	2

注：这是对不同利用用的一个简单统计，目录包括：学校、健康设备、教堂或社区会堂、地方商店（如邮局、报亭或食品店）、购物中心或高街、社会空间（如酒店、餐馆、咖啡厅）、室内休闲/运动设施、公园和公共开敞空间。包括发展区域和发展边界的500 米半径内。

资料来源：Morag Lindsay. Is There Room for Privacy in the Compact City，2010

3.3.3 公共交通模式

可持续交通模式是千禧村项目的另一项关键议题[20]。千禧村采用了多种多样策略（步行和自行车路线，公共交通连接，向导巴士和轮渡服务），并在行人优先使用方面取得了显著的成就（图5）。步行和自行车路线设计在休息和观景的整体框架内，而私家车使用受限，以禁止区域内不必要的穿行交通和停车。此外，公共交通可达是在项目设想的另一个成就。千禧村的公交站点联系着城市的主要服务点，居民因此受益。公交站设在距离所有住宅400米步

行范围内（5分钟一班）。“千禧年公共运输”，一种电子导游的巴士服务，连接北格林威治地铁站和卡尔顿火车站。15分钟步行距离内的新北格林威治Jubilee 线地铁站和河船站在10至20分钟可到达伦敦市中心。此外，千禧村距离金丝雀码头（Canary Wharf）和港区（Docklands）轻轨都只有几分钟的距离。通过提供充足的设施来鼓励居民减少对小汽车的依赖，千禧村正努力实现大规模的可持续交通模式（图6—图9）。

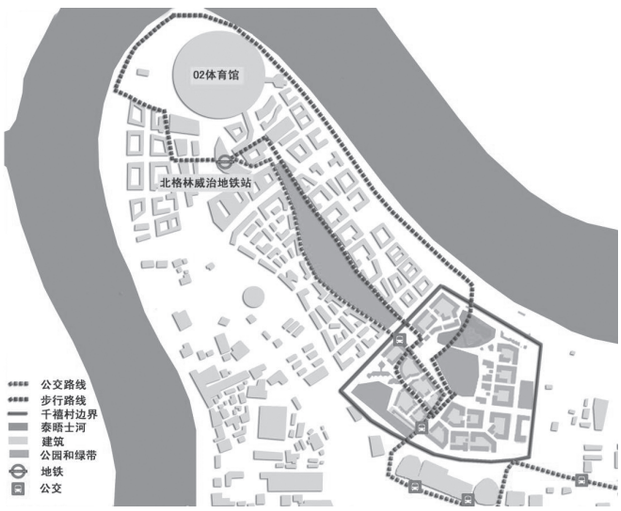


图5 千禧村地区交通分析图

3.3.4　景观系统

千禧村的景观系统包括中央生态公园、南部公园和庭院景观。位于社区中心的生态公园是千禧村的核心，包括两个湖泊和一个蓬勃发展的野生动物种群。大小池塘相连，沿岸长满芦苇，小岛散布其中。生态公园作为从泰晤士河插入居住区的绿色走廊，为千禧村重新带回了几

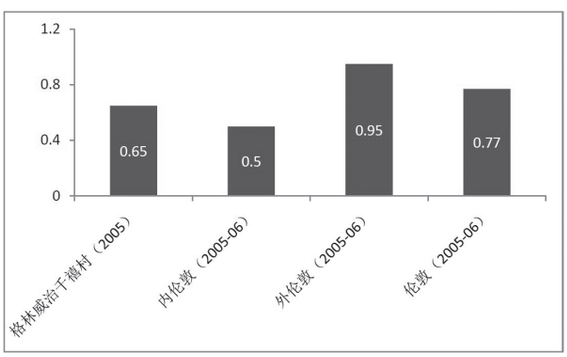


图6 千禧村和所在地区家庭汽车拥有率比较

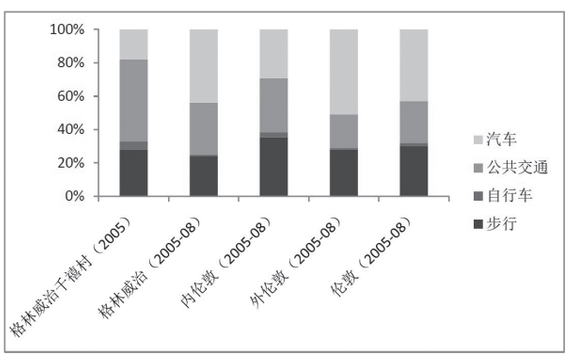


图7 千禧村和所在地区家庭出行模式比较

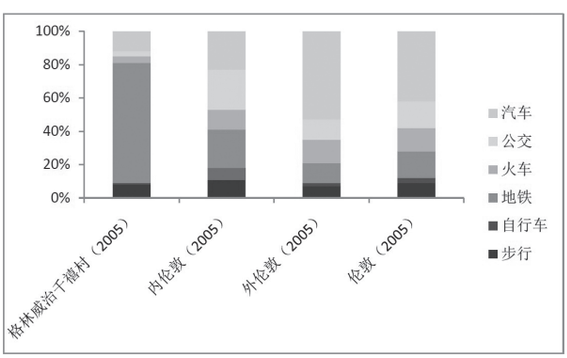


图8 千禧村和所在地区上班通勤模式比较

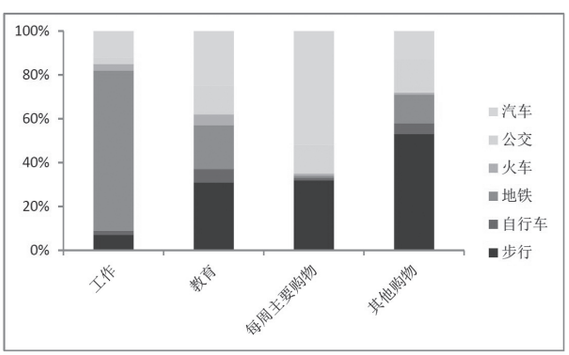


图9 千禧村出行类型模式

百年前就在此生活的野生动物。庭院景观设计也非常具有特色，往往通过新颖的景观设计为居民提供私人花园和公众交流中心。这是社区中最主要的公共区域，给居民提供一处可相互交流、休憩和娱乐的公共空间，同时从周围各层公寓上都可以观望到优美的庭院景观。

3.3.5 街道和广场

典型传统社区很重要的一个特点是广场空间和街道空间的穿插。千禧村的街道很好地传承了这一形式，人们可以清晰地辨别并将自己融入不同的邻里中，空间可以促进和催生邻里的形成，可以给人带来领域感和归宿感。从中央村广场、街道广场到内庭，一个丰富、充满多样性、具有特色和开放秩序的世界就这样渐次展开，因此而生机勃勃。

3.3.6 多样化的混合居住模式

千禧村将公寓、联排住宅、别墅集中在一个社区的做法，集中了人气，提高了综合配套和教育服务的水平，提高了社会交往频率，鼓励主流价值观，降低了两极分化，实现了更深层次的广泛的邻里。在千禧村社区范围内，同时也具有多样性的居住住宅类型，形式包括了公寓（Flats/apartments）、独立别墅（Detached house）、排屋（Terrace house）等，建筑类型包括高层、连排和多层，住宅类型有六种，分别是1、2、3 室的公寓和两层楼的公寓套房。多样化以供不同的社会阶层选择。

3.3.7 建筑形式和尺度

千禧村是典型的院落式社区，所有住宅以社区为基本单元，以围合式院落为组织特征。由建筑单体构成的街区对庭院形成了围合，围合形成相对集中的建筑和绿地。建筑的相对集中，给邻里创造了亲密接触的机会，提高了基础设施的使用效率，邻里关系得以在路不拾遗的古风中回归自然。而绿地的相对集中，使得千禧村拥有中央公园以及很多小型的广场绿化和内庭绿化。

3.4 控制政策及设计指引

一个全面的设计导则层级对于实现国家和战略原则得以连续的贯彻和实施，是非常有必要的。在英国规划体系中，通过发展规划为各个层级的设计导则提供了一个总体的协作框架，建构涵盖国家、区域、街区/城市范围和地区/场所的设计导则层级体系，包括了从中央政府、战略和地方部门，甚至从开发者本身的建议。从宏观到微观层面连续的设计导则，全面地考虑了更为有效的控制过程，一方面可以把规划的政策与具体场所联系起来，另一方面则为不断加入的参与者提供重要的背景资料和建议。千禧村的成功经验也表明，城市设计导则不可或缺，下

表是格林威治千禧村在建设过程中的相关政策和指引（表4）[21]。

表4 格林威治千禧村相关的政策和指引

类型	指引
经济发展	London Plan; the Mayor’s Economic Development Strategy
住房	London Plan; PPS3; Housing SPG; draft Providing for Children and Young People’s Play and Informal Recreation SPG
可支付住宅	London Plan; PPS3; Housing SPG
密度	London Plan; PPS3; Housing SPG
城市设计	London Plan; PPS1
混合利用	London Plan
重建	London Plan; the Mayor’s Economic Development Strategy
交通	London Plan; the Mayor’s Transport Strategy; PPG13; draft Land for Transport Functions SPG
停车	London Plan; the Mayor’s Transport Strategy; PPG13
就业	London Plan; PPG4; draft Industrial Capacity SPG
生物多样性	London Plan; the Mayor’s Biodiversity Strategy; PPS9
可达性	London Plan; PPS1; Accessible London: achieving an inclusive environment SPG; Planning and Access for Disabled People: a good practice guide (ODPM)
机会均等	London Plan; draft Planning for Equality and Diversity in Meeting the spatial needs of London’s diverse communities SPG; Diversity and Equality in Planning: A good practice guide (ODPM)
环境噪声	London Plan; the Mayor’s Ambient Noise Strategy; PPG24
空气质量	London Plan; the Mayor’s Air Quality Strategy; PPS23
可持续发展	London Plan; PPS1, PPS3; PPG13; PPS22; the Mayor’s Energy Strategy; Sustainable Design and Construction SPG

3.5　千禧村的可持续评价

千禧村整体上通过诸多的努力，基本达到了可持续社区的基本目标，但在就业服务和社区管理方面还存在等方面还存在不足之处。对千禧村社区的城市设计进行评价（表5），通过表格可以看出，显然，和英国的常规做法相比，千禧村项目在大多数的评价标准旨在实现更高水平的可持续发展。该项目的最显著的城市设计成就是绿色交通，房屋密度和混合住宅类型（提出和实现高密度，混合单位规划和住房类型）。

3.6　理论继承和启示

格林威治千禧村深受西方理论的影响。例如高层发展、底层架空参照了L·柯布西耶（Le

表5 可持续社区城市设计策略效果评价

主题	目标	途径	指标	评价标准	可持续实施效果	评价
土地利用	提高住宅密度	高密度以降低土地消耗	每公顷房屋单位	房屋单位的总数/公顷量	○●105单位/公顷	提议和实践都保持较高密度
	增加步行距离的设施和住房	减少住房和活动设施的距离	工作/居住比率	社区工作数量/房屋单位	○约0.5 ●低于0.1	提议4800平米商业用地提供263个全职工作和295个兼职工作；目前仅一所学校和服务中心建成
			400米基本个人服务内住宅单位的百分比	基本个人服务（如快餐店、邮局、银行、学校）的住宅单位/住宅单元总数*100%	○100% ●5%	提议土地混合用途，方便到达食品店和学校等；学校完成、尚食品店建成
交通	增加社区对胃出行交通模式的选择	增加不行、自行车和公交设施	致力于无车邻里的街道辖区的百分比	专门用于工作和骑行的总面积/道路总面积*100%	○●60−70%	提议限制私家车行驶、连续的行人和自行车路线；实施较为理想
		增加公共交通可达性和安全性	10分钟内去往地区中心的公交路线数量	10分钟路程内到当地中心的公交线路数量	○轻轨 ●公交和铁路	提议良好的公共交通服务（公交、隧道、轻轨）；轻轨尚未建成
建筑形式	提高建筑形式的质量	提高审美素质、场所意识和弹性政策住房	可居住空间的房屋类型数量	房屋类型（如1房公寓、2房公寓、2房别墅、3房别墅等）	○●6种	提议并实现混合单元房屋类型
	提高建筑物的能源效率	提供高效节能的建筑形式和布局	像样的住宅单位比例	像样的住宅单元/住宅单元总数*100%	○●50%	提议向阳建筑比例，并基本实现
	增加社区内部安全感	通过设计和设施增加安全感	采取预防犯罪的建筑物百分比	采用预防犯罪设计策略（如监视器、安全电梯、闭路监控系统等）建筑物/建筑物总数*100%	○●80−90%	提议安全性的设计和设施，完成度较高
居民和社区	存进社区混合	增加混合型住房和土地使用权	低收入家庭社会住宅那个比例	低收入家庭社会住宅单位/居住单位总量*100%	○35% ●20%	提议35%可负担单位；仅完成20%
	最大化社区参与互动和权力机会	增加场所规划和管理的公众参与	参与规划的环保机构和公民团体数量	当地环保机构和参与公民团体的数量	●18	提议环保机构和公民团体参与规划；时间进度安排缺乏
			参与场所规划和管理的居民百分比	居民参与人数/总人数*100%	○●较少	提议居民参与现场管理；尚未实现

注：○规划预期 ●实施评价

资料来源：规划数据来源于2000—2002年千禧村的规划文本，当前实践数据来源于Kyung-Bae Kim的初步调研研究

Corbusier）1922年提出的“明日城市”（The City of Tomorrow）的构想；小区中心400m 步行服务半径遵循了C·佩里（Clarence Perry）1929年提出的“邻里单位”（Neighborhood Unit）的特点；网格状快速道路、主要道路沿千禧村周边布局演绎了L·大卫（Liewellyn Davies）1960年代提出的华盛顿新镇的“快速路网结构”；社区中心商业设施与大众运输交通相结合突出了P·卡尔索普（Peter Calthorpe）1993年提出的TOD（Transit Oriented Development）模式的概念；在混合使用功能、高密度开发、快速交通、人性化尺度方面体现了A·杜安尼（Andres Duany）与E·普拉特尔.塞伯克（Elizabeth Plater-zyberk）1990年代所倡导的新城市主义（New Urbanism）的原则；在空间形态上也拥有R·罗杰斯（Richard Rogers）1997年的“串联社区”模式的长处；体现了当代理性主义（Rationalism）的精华。

千禧村的城市设计基本体现了绿色城市基本社区的核心理念。即社区中心为中央公园；社区内有公交站点，出行十分便利；社区内部道路设计成步行和自行车的尺度，所有步行道都通向中央公园。在空间设计上采用传统围合式的空间布局。更为重要的是，社区内居住形式的多元化满足各个阶层的需求，使得社区社区充满活力。

4　总结

格林威治半岛地区和千禧村可持续社区的成功抓住了社区凝聚力、交通、生态和创新这些核心点；不仅是伦敦最大的再生计划的一部分，同时也是一个美丽宜人的居住区；它不仅拥有设计优良的住宅，更拥有社区成长繁荣所需的良好的交通、学校、健康中心、商店以及休闲娱乐设施；不像大多数社区优先考虑行车，半岛千禧村的规划当中更加注重绿色出行的徒步者以及骑自行车的人。在规划设计和建设过程中体现了对自然的尊重、对能源的节约、对可持续发展的思考，对我国的可持续社区建设具有较好的启示作用。

注释

1 该项目获英国千年住宅示范项目、英国最佳生态型住宅（Excellent EcoHome Rating）、英国皇家建筑师协会建筑设计奖、世界自然基金会可持续新家园金奖等奖项。

2 Countryside Properties /Taylor Wimpey 的联合体，即现在格林威治千禧村有限公司（Greenwich Millennium Village Ltd）在1998年2月赢得了比赛。格林威治千禧村是英国发展的第一个千年社区。

参考文献

[1] Sustainable Communities in London: Building for the Future[R]. London: Office of the Deputy Prime Minister, 2003.

[2] Agyeman J, Angus B. The Role of Civic Environmentalism in the Pursuit of Sustainable Communities[J]. Journal of Environmental Planning and Management, 2003, 46(3): 345-363.

[3] 洪亮平, 胡方. 英国可持续发展战略编制体系及实施策略[J]. 新建筑, 2006(3): 14-17.

[4] 杨晓威. 英国倡导住宅设计新理念[J]. 建筑工人, 2003(11): 49.

[5] Our Towns and Cities: The Future[R]. Department for Communities and Local Government, 2006.

[6] 洪亮平, 李保峰, 祝宇峰. 英国城市规划可持续发展策略[J]. 城市规划, 2006(6): 54-58.

[7] Sustainable Communities Summit 2005: Sub-plenary and workshop summaries[R]. London: Office of the Deputy Prime Minister, 2005.

[8] 张乃戈, 朱韬, 于立. 英国城市复兴策略的演变及”开发性保护”的产生和借鉴意义[J]. 国际城市规划, 2007, 22(4): 11-16.

[9] Planning for the Communities of the Future[R]. Department for Communities and Local Government, 2006.

[10] Jackson T, Michaelis L. Policies for Sustainable Consumption[R]. London: Sustainable Development Commission, 2003.

[11] 吕斌. 国外城市设计制度与城市设计总体规划[J]. 国外城市规划, 1998(4): 2-9.

[12] Greenwich Peninsula Development Framework[R]. Greenwich Council, 2002.

[13] Greenwich Peninsula: Summary of soil remediation[R]. English Partnerships, 1998.

[14] Greenwich Peninsula: Investing in the 21st century[R]. English Partnerships, 2000.

[15] The Millennium Village at Greenwich Peninsula Stage Brief[R]. English Partnerships, 1997.

[16] Millennium Villages and Sustainable Communities[R]. Department of the Environment, Transport and the Regions, 2000.

[17] Millennium Villages and Sustainable Communities[R]. Department of the Environment, Transport and the Regions, 1999.

[18] Erskine R Hta. Greenwich Millennium Village: Masterplan Design Guidelines Documents[R]. 1999.

[19] The Code for Sustainable Homes: Setting the Standard in Sustainability for New Homes[R]. Department for Communities and Local Government, 2008.

[20] Guidance for Residential Travel Planning in London[R]. Transport for London, 2008.

[21] 王薇然. 绿色城市基本组团设计策略研究[D]. 北京大学, 2012.

基于严寒气候的健康城市物质空间环境规划初探

Preliminary Study of Healthy Urban Physical Spatial Environment Planning Based on Severe Cold Climate

冷红 蒋存妍
Leng Hong, Jiang Cunyan

摘要：健康城市规划的本质是运用城市规划的手段促进居民的健康，其中一个重要内容是对直接影响居民健康的物质空间环境要素进行规划。针对我国位于严寒气候背景条件下的国土面积广阔，本文在借鉴国外健康城市规划理论的基础上，结合严寒地区城市物质空间环境的特征和城市居民常见的健康问题，提出严寒气候条件下城市物质空间环境规划的若干建议，以期为严寒地区健康城市规划提供依据，从而实现真正意义的健康城市目标。

Abstract: The essence of healthy urban planning is to promote people's health by means of urban planning, and one of its core content is to make plan for physical spatial environment which influences people's health directly. In allusion to the fact there is big area under the background of severe cold climate in China, this paper considers the physical spatial environment characters and common healthy problems of people in cold regions in China, according to several foreign healthy urban planning theories, it puts forward some suggestions for urban physical spatial environment under the background of cold climate, in the hope of putting forward some related foundations and finally achieving the goals of health city.

关键词：严寒气候；健康城市；物质空间环境规划

Keywords: Severe Cold Climate; Healthy Cities; Physical Spatial Environment Planning

基金项目：教育部新世纪优秀人才支持计划（NCET-11-0803），教育部博士点基金项目（20102302110040）

作者：冷红，博士，哈尔滨工业大学建筑学院副院长、教授。hitlaura@126.com
蒋存妍，哈尔滨工业大学建筑学院，硕士研究生。hit_jcy@163.com

引言

根据世界卫生组织WHO的统计数据，预计到2050年，全球城市人口将占总人口数的70%，城市即可提供机会，也可带来史无前例的挑战。随着城市化水平的不断提高，城市居民面临的健康威胁也不断加大：人口居住密度高、城市污染、基础设施建设不完善等诸多城市问题都会潜移默化的影响到生活在城市中居民的生理和心理健康。中国位于严寒气候背景条件下的国土面积广阔，冬季的寒冷气候因素使其存在的城市问题比南方城市更为突出。深入分析和研究严寒气候背景下的健康城市问题，对于保障和促进居民的健康具有重大意义。

健康城市的影响因素复杂，除城市规划外，还有诸如医学、社会学、生物学等因素，各学科对健康城市的定义也不尽相同。本文以严寒地区城市为研究对象，从城市规划学科的角度对严寒气候背景下的健康城市物质空间环境规划进行初步探索，为未来的严寒气候健康城市建设提供一定的参考依据。

1　健康城市规划

1.1　健康城市相关概念

健康城市是世界卫生组织在1986年发起的一项城市建设运动，其目的在于建设“一个不断开发、发展自然和社会环境并不断扩大社会资源，使居民在享受生命和充分发挥潜能方面能够相互支持的城市”[1]。目前学者对于健康城市普遍存在两种理解：一种是城市生命体理解，即城市病问题，旨在说明城市本身的健康问题；另一种是人类生命体理解，即“健康促进是促使居民提高控制和改善健康的全过程，以至达到身体、精神和社会的完美状态，确保个人或群体能确定和实现自己的愿望，改变或处理周围环境”[2]，旨在说明生活在城市中人的健康问题。实际上，解决了城市病问题也就间接地促进了人的机体健康，这是健康城市建设的出发点和落脚点，健康城市的本质是人类生命体的理解[3]。

健康城市与城市规划理论渊源已久，包括霍华德的田园城市健康理念、盖迪斯综合规划理论中的健康观等。健康城市理论认为，健康不仅取决于医学因素，更多取决于广泛的社会、环境因素[4]，1984年WHO推行的“健康城市规划”，旨在“鼓励并支持城市规划师对健康的关注，连同对社会公平、福利、可持续发展和社区安全的强调一起整合到规划策略，乃至其主观积极性中”[5]，促使城市规划全面转向承担更广泛的健康作用与责任。城市规划的核心工作是对城市物质空间环境的安排，同时健康城市的发展需求也是通过城市物质空间安排达到的，所以城市物质空间环境规划就成为了健康城市与城市规划一个重要的有机结合点。因此，探索和研究如何利用城市物质空间环境规划手段促进健康城市建设具有重要意义。

1.2　健康城市物质空间环境规划的国际经验

1.2.1　加拿大

加拿大是健康城市建设理念的诞生地，也是最早将此理念付诸于实践的国家之一。在城市交通领域，逐步形成并完善公交为主体，小汽车、自行车、步行相互配合的综合交通网络，极大地方便出行，从而减少对私人汽车的依赖[6]；传统商业街附近的公共空间注重历史遗迹的保护；注重可持续住宅、公共建筑的采用和绿色能源的利用等。

1.2.2　丹麦

丹麦政府一直重视健康城市建设，例如首都哥本哈根是世界上著名的“环保之城”、“自行车城”，1988年便参加了WHO的健康城市计划。在城市交通领域，除了大量发展公共交通，政府在市区构建了完善的自行车网络；在生态环境建设领域，哥本哈根发布了50项措施来促进低碳城市建设，鼓励市民进行垃圾回收利用，并依靠风能和生物质能进行电力供应等。

1.2.3　日本

日本是国际上较早进行健康城市建设的国家，上世纪80年代首都东京的一些市区开始创办健康论坛，2003年市川市公开宣布发展健康城市计划。在基础设施环境建设方面，市川市鼓励居民将垃圾分类回收，提倡主要运输站及公共设施、主要道路的无障碍环境等。

总体来说，国际上的健康城市建设大多是从政府决策的宏观角度出发，且大多涉及到城市交通、公共卫生、基础设施等方面的内容，缺少从不同气候背景的城市物质空间环境角度来对健康城市建设开展研究。

1.3　世界卫生组织健康城市环境指标

1996年4月，世界卫生组织立足促进人的生理与心理健康，公布了健康城市十项标准，从宏观角度对城市的物质空间和经济社会提出建设的希望与愿景，随后在此基础之上，进一步确定了4个方面的32个具体量化指标，包括健康指标、健康服务指标、健康环境指标和健康社会经济指标，其中涉及城市物质空间环境的指标体系如表1所示。

由表1可知，WHO从绿地、城市交通、公共空间、市政设施、生态环境等角度建立的指标体系，是健康城市建设的具体指导和量化标准，但这些指标大多属于普适性标准，基于严寒气候的健康城市指标体系的针对性研究还有待加强。

2 严寒气候对城市物质空间环境健康性的影响

2.1 严寒气候与人的健康

高纬度严寒地区拥有漫长而寒冷的冬季，每年从11月到次年的3—4月，这些地区都会面临严寒、冰雪、冷风的侵袭，居民健康状况与气候息息相关，严寒气候甚至是某些冬季多发病的直接诱因。

严寒气候会给人类带来很多生理问题，某些慢性呼吸系统疾病、如哮喘病、慢性支气管炎、慢性阻塞性肺疾病，以及心脑血管疾病等[8]具有显著的季节分布特征，冬季发病率占发病总数的33.3%[9]，根据卫生部统计，2009年大城市居民疾病死亡率构成中，呼吸系统疾病、心脑血管疾病的总和占了50%之多。冬季更是流感、百日咳、流脑等传染性疾病的多发季节。

另一方面，冬季日照时间短，加之居民户外活动减少，导致人体对阳光中的紫外线摄取量减少，因而缺乏促进人体钙吸收的维生素D，尤其对老人和儿童的骨骼健康不利；空气质量指数AQI指大气中各污染物分指数之和，其数值对某些慢性病的影响很大，尤其是慢性阻塞性肺疾病，其次是心脑血管疾病。由于冬季城市需要烧煤取暖、人们采用机动车出行的次数增加，导致大气污染物增多，有关资料显示，AQI数值在冬季约为夏季的2倍[10]，且冬季由于AQI数值

表1 WHO健康城市环境指标体系表

序号	指标体系内容	序号	指标体系内容
1	空气品质	8	闲置的工业用地
2	饮用水质量	9	运动与休闲设施
3	污水处理率	10	人行步道（徒步区）
4	家庭废弃物收集品质	11	脚踏车专用道
5	家庭废弃物处理品质	12	每千人公共交通可提供的座位数
6	城市绿地率	13	公共交通服务的范围
7	绿地的可达性	14	生活环境

资料来源：参考文献[7]

表2 AQI每增加10居民死亡人数增加的百分数

死因	夏季（4—10月）		冬季（11—12月、次年1—3月）	
	百分数	RR	百分数	RR
总死亡	1.04	1.010	1.69	1.017
慢行阻塞性肺疾病	2.23	1.022	3.68	1.037
呼吸系统疾病	1.78	1.018	3.52	1.036
心血管疾病	1.31	1.013	2.01	1.020
脑血管疾病	1.19	1.012	1.74	1.018

资料来源：参考文献[10]

升高造成居民死亡人数的增加值也远多于夏季，如表2所示，所以具有慢性病的居民冬季更易受到大气污染物的伤害。

此外，严寒气候会给人以萧条冷落的感觉，使人心理压抑、情绪低沉甚至诱发各种心理疾病，近年来，国内外报道冬季抑郁症的发病率在23%-38%之间[11]，在北极圈附近的一些寒地城市，每年都会有人患上抑郁症，严寒气候甚至还导致酗酒、自杀、事故、暴力等。

2.2　严寒地区城市物质空间环境与人的健康

（1）绿地

城市绿地具有自然净化能力，在改善环境、维持生态平衡等方面起着不可替代的作用[12]。有实践证明，1hm^{2}柏树林每天就能分泌出30kg杀菌物质，广植紫薇、茉莉、香樟等树木，可使空气中的含菌量减少50%以上[13]。同时它可以吸收滞留在空气中的大量尘埃，减少病菌传播、降低呼吸系统疾病的发病率。

由于气候、土壤等因素，严寒地区城市可生长的植物品种相对较少，冬季大部分树木凋零，绿草枯萎，绿化环境的缺少使寒地城市景观大受影响，同时，严寒气候使绿地系统原有的改善生态系统的功能受到影响，不利于其发挥吸收尘埃、杀灭病菌作用的发挥。

（2）公共空间

城市公共空间为城市居民户外休闲、文娱生活提供使用场所。同时，充足的日照、完善的设施、优美的公共空间环境能使居民精神愉快、心情舒畅。我国已快速进入老龄社会，专家预测在2050年，中国60岁以上的老年人口将占总人口的31%[14]，老年人口是城市公共空间最主要的使用者之一。提升公共空间环境质量对促进居民尤其是老年人身心健康具有重要意义。

受气候条件影响，严寒地区的城市有半年甚至半年以上时间处于冬季、低温、寒风、降雪以及雪后的环境中，这种不便阻碍了居民的户外活动，同时导致城市公共空间环境较差、景观效果不佳、设施使用率较低。此外，严寒地区城市地理纬度高，冬季太阳入射角角度降低，加大了建筑阴影区面积，影响户外公共空间日照环境；部分不合理的建筑及空间布局导致冬季公共空间内的风环境较差，负面风效应使居民在严寒气候中倍感寒冷，不利于居民冬季户外休闲和健身活动的开展。

（3）道路交通

伴随着工业化进程的加快和经济的迅猛发展，大气污染日趋严重，而机动车尾气排放在大气污染中占有很高的比例，AQI分指数之一的NO^2主要由机动车尾气排放产生[15]，倡导居民公交出行能有效的减少大气污染物的生成，从而最大限度的避免大气污染对人体健康的伤害；步行和自行车等低速交通方式适合短距离出行，节能环保并且经济，同时还能为市民健身及休闲

娱乐提供支持，美国医疗协会认为，多步行1小时能够使生命延长1小时[16]。

严寒地区由于频繁降雪形成的冰雪路面，许多夏季可以步行或以自行车作为代步工具的居民冬季不得不选择乘车出行，不仅减少了自身休闲和锻炼的机会，也不利于环保和节能。此外，冬季汽车发动预热和空调取暖在增加机动车耗能的同时，也增加了机动车尾气的排放。冬季长时间的室外候车与不利的换乘条件会给居民身体带来不适，同时心情也会大受影响。

3　基于严寒气候的健康城市物质空间环境规划的思考

在严寒地区城市规划中，虽然不能改变严寒气候的地域背景，但是可以利用城市物质空间环境规划的手段来改善气候对人类及城市健康的不利影响。综合严寒气候对城市物质空间环境健康性的影响及WHO的健康城市环境指标，本文提出基于严寒气候的健康城市物质空间环境规划的相关建议。

3.1　健康城市物质空间环境规划策略

（1）城市绿地

严寒地区冬季漫长，为了优化冬季城市绿地功能，应增加常绿针叶树如樟子松、杜松、云杉等的比例，同时为了延长植物的观赏期，应尽量选用落果迟或萌动早的树种，如金银木、榆叶梅、珍珠梅等[17]，另一方面，选用枝干色彩鲜艳的树种，如红瑞木、野蔷薇等，树形优美的树种，如馒头柳、垂柳、龙爪槐等，可以使严寒地区城市冬季绿化景观丰富多彩。此外，冬季适当的绿化种植能够起到阻挡外来寒风侵袭的作用，宜在冬季城市盛行风的上风向种植常绿乔灌木。为了充分发挥城市绿地微气候的调节作用，应加强分散的小规模城市绿地建设等。

（2）城市公共空间

城市公共空间是严寒地区居民摄取阳光的主要场所，在寒冷的冬季应该采取合理的气候防护策略、完善的公共服务设施，为人们提供沐浴阳光、日常活动交流的场所，如增加半室内化空间、玻璃连廊等。同时，注重冬季城市公共空间的宜人景观塑造，以丰富漫长冬季里严寒地区居民的视觉感受，使居民在冬季户外活动中保持精神振奋、心情愉快。此外，为了增强居民户外的热舒适感受，应该注重合理协调建筑布局，营造良好的户外公共空间风环境，如采用风屏障措施等。

（3）城市道路交通

严寒气候背景下，为了提高城市的运营效率和居民的生活质量，最大限度减少汽车尾气排放，应大力发展公共交通，完善的交通设施是促使居民选择公交出行的必要条件，如冬季为特殊人群提供公交车预约服务、改善便捷舒适的换乘条件、营造温暖的候车环境等。同时，为了

方便居民出行，应优先对步行道路和非机动车道路进行融雪处理，路面铺装应采用防滑系数高的材质。

3.2　健康城市物质空间环境指标

基于相关规划策略，在WHO健康城市环境指标体系的基础上，严寒地区健康城市在物质空间环境方面应考虑特殊的气候特点，进一步有针对性地完善指标体系，例如：在城市绿地率、绿地可达性的基础上进一步研究衡量城市冬季绿化功能的绿地率指标；在城市公共空间建设方面，采用冬季公共空间日照时数、冬季公共空间居民热舒适指数、公共空间气候防护设施面积比率等衡量健康城市公共空间质量，并且针对WHO提出的运动与休闲设施指标进一步研究此类设施冬季使用效率；在城市道路交通方面，针对冬季气候寒冷的特点，适当提高WHO提出的每千人公共交通可提供的座位数指标，并缩小WHO提出的公共交通服务范围指标，增加冬季采用公交出行方式的便捷程度，并采用公交站点气候防护设施设置率，以改善冬季候车环境的热舒适条件；同时应进一步研究步行道和非机动车道融雪设施率、人行路面摩擦系数等改善居民冬季出行环境。

4　结语

本文分析了严寒气候对城市物质空间环境健康性的影响，提出了基于严寒气候背景的健康城市物质空间环境规划的若干建议，认为在城市大气候背景下，需要采取一定的城市规划手段来抵御严寒气候对人类健康的不利影响，并在WHO健康城市环境建设指标体系基础上，提出严寒地区健康城市完善指标体系的建议。而健康城市建设的内容纷繁庞杂，城市规划只是手段之一，本文只是对严寒气候健康城市物质空间环境规划视角下的规划策略进行初步探索，在未来的健康城市建设中，还要综合考虑多学科的影响因素，从而更加深入的探索健康城市规划建设的方法。

参考文献

[1] World Health Organization. WHO Healthy Cities: A Program Framework. A Review of the Operation and Future Development of the WHO Healthy Cities Program[M]. Geneva, 1994.

[2] Rosemary Wilkinson, M Marmot. The Solid Facts: Social Determinants of Health [M]. 2nd edition. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2003.

[3] 宋思曼. 健康城市建设与城市规划策略研究[D]. 重庆大学硕士论文.

[4] 世界卫生组织. 健康促进渥太华宣言[Z]. 1986.

[5] WHO. Phase IV (2003-2007) of the WHO Healthy Cities Network in Europe: Goals and Requirements[M].

Copenhagen: WHO Regional Office for Europe, 2003.

[6] 周向红. 加拿大健康城市经验与教训[J]. 国外城市规划研究, 2007, 09.

[7] 世界卫生组织官方网站: http://www.who.int/en/.

[8] 王荣华. 严冬须防“四病”[J]. 中华养生保健, 2012, 01.

[9] 杨立明, 王晓明, 韩巍, 张铭. 气候因素对呼吸系统疾病的影响与意义[J]. 中国中医基础医学杂志, 2007, 07.

[10] 张金良, 周瑾, 谢绍东, 谢学勤. 北京空气质量与每日居民死亡关系的研究[J]. 环境与健康杂志, 2003, 03.

[11] 王振国. 季节与健康[M]. 北京, 人民卫生出版社, 2003: 224.

[12] 冷平生, 杨晓红. 北京市城市园林绿地生态效益经济评价初探[J]. 北京农学院学报, 2004, 19.

[13] 陈宗明. 绿化的环境功效[J]. 上海建设科技, 1999, 12, 08.

[14] 赵贝宁, 要薇. 浅析中国人口老龄化的问题及对策[J]. 中国商界, 2012, 02.

[15] 叶瑜. 大气污染与心脑血管疾病急性发作的病例交叉研究[D]. 浙江大学硕士论文, 2010, 16.

[16] 李丽萍, 彭实铖. 发达国家的城市建设模式[J]. 城乡建设, 2007, 05.

[17] 胡红梅, 龚永龙. 丰富西北城市冬季园林绿化景观的方法[J]. 技术交流, 2007, 11.

从垃圾山到城市公园——看建成四十年的瑞典隆德市圣·汉斯贝克公园

From Landfill Site to City Park: Today's Use of Sankt Hans Backar Park, A Landscape Renovation Project in 1970s in Lund, Sweden

韩西丽　赵文强
Han Xili, Zhao Wenqiang

摘要：在我国人地关系日益紧张的当今城市，如何对城市内的消极用地如垃圾堆放场地、工业废弃地、交通设施废弃地等进行积极地改造并加以可持续利用，开始成为城市规划设计师、景观设计师以及工程师关注的焦点。由垃圾堆放场地改造而成的瑞典隆德市圣·汉斯贝克（Sankt Hans Backar）公园在建成后四十年的使用过程中逐渐变成最受市民喜爱的休闲场所之一。此项景观改造工程成功之处具体表现在利用垃圾堆演绎多种自然地形地貌、提供潜在的体力活动机会、采用人工与植被自然演替相结合的种植方式，及规划多条绿色通道将公园与周边城市社区连接等方面。本文从以上几个方面对圣·汉斯贝克公园改造项目进行介绍和分析，并采用观察、访谈及问卷调查方法对该公园不同季节的使用情况进行了调查分析，试图对我国城市垃圾堆放场地的景观改造项目提供借鉴。

Abstract: In today's Chinese cities, with the Increasingly nervous relationship between human and land, transformation and sustainable utilization of those Negative land such as landfill sites, derelict industrial land, given-up traffic facilities etc. starts to be the focus for urban planners, urban designers, landscape architects and engineers. The park Sankt Hans Backar in Lund, Sweden-transformed from a landfill site has become one of the most favorable parks for all the citizens during the 40 years' of use. This project is successful in transforming garbage hills into natural topography, providing opportunities for physical activity through landscape design. Artificial planting has been combined with natural succession and connecting of this park to the surrounding neighborhoods through several greenways. This paper presents and analyses Sankt Hans Backar park from these aspects and also applies the research methods of observation, interviews and questionnaires to investigate the uses of the park in different seasons, the aim being to provide some reference to this kind of renovation project in China.

关键词：可持续利用；垃圾堆放场；城市公园；隆德市
Keywords: Sustainable Utilization Landfill Site Urban Park Lund

本研究由北京大学教育基金会“景观设计学基础设计课程建设”院长基金资助

作者：韩西丽，博士，北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院，北京大学建筑与景观设计学院，副教授。hanxl@pkusz.edu.cn
赵文强，中国建筑设计研究院城镇规划院，副总规划师。wq1975@cadg.cn

引言

随着对自然资源的快速开发利用、人口的高度集中和城市化的迅速发展，近年来世界各地城市的垃圾均以快于其经济增长速度3倍的平均速度在增长[1]。我国城市生活垃圾年产量约1.3亿吨，占世界总产量的1/4，是世界上垃圾包袱最重的国家[2]，城市产生的垃圾量以及垃圾堆放处理占用空间急剧增加，城市边缘带及周边农村地区环境受到严重威胁。如何对封场后的垃圾堆放场地进行改造及可持续利用逐渐成为城市建设中的热点议题。

国外关于垃圾堆放场地转化为城市公园绿地的研究和实践相对成熟，早在1863 年,巴黎就将一座废弃的石灰石场和垃圾填埋场改造成比特蒙公园（Parc de Buttes Chaumont）[3]。此后，许多将封场后的垃圾填埋场改造为公园、娱乐场所、自然保护区、植物园、作物种植、甚至商用设施用地的项目在西方发达国家陆续成功建设[4-6]，如在工业废弃地及8个垃圾堆放场基础上改建而成的悉尼奥林匹克公园、位于纽约斯塔滕岛（Staten Island）西岸的弗雷什基尔斯垃圾场（Fresh Kills Landfill）基础上改建而成的弗雷什基尔斯公园等。上世纪70年代，瑞典隆德市（Lund）政府就在城市边缘带的垃圾堆放场地基础上修建了圣·汉斯贝克公园（Sankt Hans Backar），该项目充分利用原垃圾堆放场的空间起伏特征，结合市民的户外活动需求，设计了一处地形起伏多变的城市绿地开放空间，并与生态恢复功能完美的整合在一起。整个公园设计简洁、建设维护成本低，并吸引和承载着多样性的市民活动。如今，该公园已成为隆德市民日常生活的重要组成部分，这些杰出的特点使其成为北欧城市垃圾堆放场地改造利用的典范。

我国关于城市垃圾堆放场地可持续利用的研究和建设还处于初始阶段，近年来已经有大量关于城市垃圾分类、城市垃圾无害化处理，城市垃圾发电及垃圾填埋场植被恢复技术等方面的研究，将垃圾堆放场地进行生态恢复的工程在深圳、天津、唐山等城市也逐步展开，但由于人们对于垃圾堆放场地转化为公园的安全性还存在质疑，且需要较长时间去验证，大部分垃圾堆放场只被改造为孤立的“绿岛”。本文对已建成40年的瑞典隆德市圣·汉斯贝克公园建设背景、景观设计、市民活动参与、管理维护等方面进行了调查和分析，试图对我国城市垃圾堆放场地的改造利用提供借鉴。

1　圣·汉斯贝克公园建设背景

1.1　区位概况

圣·汉斯贝克公园位于瑞典隆德市北部边缘带。隆德市位于瑞典南部斯科讷省（Skåne län）平原地区（图1），城市建立于公元990年，面积约60km^2，2009年人口约10.2万。城市毗邻波罗的海（Baltic Sea）的厄勒（Oresund）海湾，受大西洋暖流影响，冬季不太寒冷，属温带阔叶林气候。

1.2　建设背景

圣·汉斯贝克公园的名称源自圣约翰水井，该水井位于市区北部的牧场区，在18世纪，这是一个非常受市民欢迎的庆祝仲夏节的场地。然而在19世纪，随着农业在斯科纳省的发展，该牧场被转化为耕地，节日庆祝场所随之消失。

1947年，隆德市城市总体规划确定在城市北部边缘带建立一处新的城市垃圾处置场，再次将耕地转化为垃圾处置场用地，垃圾很快就越堆越多，并对周围区域产生严重环境污染。1954年，景观设计师奥斯卡·阿尔斯特伦（Oskar Ahlström）曾建议将该场地改造为城市公园以改善环境，并提出景观改造方案。由于当时难以找到可替代的垃圾处理场地，该项目一直被搁置到上个世纪60年代。垃圾处置场堆放的垃圾再次快速增多，仅在1960年代的10年间，又有150万m^{3}的垃圾堆放于此，场地面积在原来的基础上扩展到40hm^2[7]。

进入20世纪70年代，随着瑞典经济的发展和人民生活水平的提高，城市垃圾的产生量急剧增加，而能用于垃圾填埋的土地资源却日趋减少，因此，城市垃圾的处理原则由单纯解决卫生问题转向了垃圾的减量化、资源化和无害化[8]，景观改造是垃圾处理场再利用的重要途径之一。隆德市总体规划将此垃圾处置场改造成一处独特休闲体验的城市公园，在改造该区域卫生状况及生态环境的同时，也填补了城市北部缺少城市级公园的空白。该公园与城市东南部的植物园、城市中心区的于18世纪建设的巴洛克公园、位于城市中部的墓园、休闲牧场、河流廊道、高尔夫球场及散布在各居住区之中的社区公园、与机动车分离的专用自行车绿色通道一起，构成了隆德市城市休闲绿地系统（图1）。



图1 隆德市休闲绿地系统分布图

圣·汉斯贝克公园的建成带动了周边地

区房地产的快速开发，城市开始向北扩展，公园自身也向北扩展。20世纪90年代，市政府将公园北部的射击场改造成带型公园。如今，圣·汉斯贝克公园已经成为隆德市最大的城市公园之一。本文就市民对该公园的评价及使用情况进行了调查研究，共发放200份问卷，回收有效问卷164份，调查采取上门发放问卷及访谈的方法。关于市民对圣·汉斯贝克公园总体态度的调查结果显示，57%的人喜欢该公园，43%的人因为住的太远而不了解该公园，不喜欢和没感觉的回答均为0。另外，“请标注住处及常使用的休闲开放空间的位置”的统计结果显示，62%的住在城市北部片区的人经常性使用该公园，使用频率达到平均每周1次，因此，圣·汉斯贝克公园很好地为隆德市北部片区市民提供着户外休闲服务。

2　隆德市圣·汉斯贝克公园景观设计分析

景观设计师罗伯特·蒙坦（Robert Montan）是圣·汉斯贝克公园的总设计师，他于1971年对该场地做了一个大胆的规划设计，积极利用垃圾堆放场地的自身竖向特征，通过覆土，以丘陵山地景观为设计主题，结合简洁的种植，为隆德市民创造了一处精彩的户外活动场所，并在这个平原城市中创造了一个“制高点”。

2.1　利用垃圾山模拟自然地形

作为一个高效的、受欢迎的景观设计元素，起伏多变的地形成为该公园最显著的景观特征（图2—图3），为形成多样化的休闲空间及俯瞰周边风景创造了极好的条件。该垃圾处理场位于一处平地上，设计师充分利用垃圾堆的特点，通过人工调整，将整个场地由北向东南方向逐渐升高，依次形成由舒缓坡地、高原、盆地、陡坡地、高地平台等多种模拟自然地形的景观，最南端以峭壁与城市北环快速路邻接，高出北环快速路26m[7]，有效地阻挡了交通噪音，为市民营造出安静的休闲环境。公园的中央设计了一处由两级台地围合的圆形露天剧场，成为受市民欢迎的户外表演舞台，该公园为人们创造了体验多种自然地形的机会。从公园东南部的最高点海拔85m处可眺望整座城市、隆德平原及整个厄勒地区。

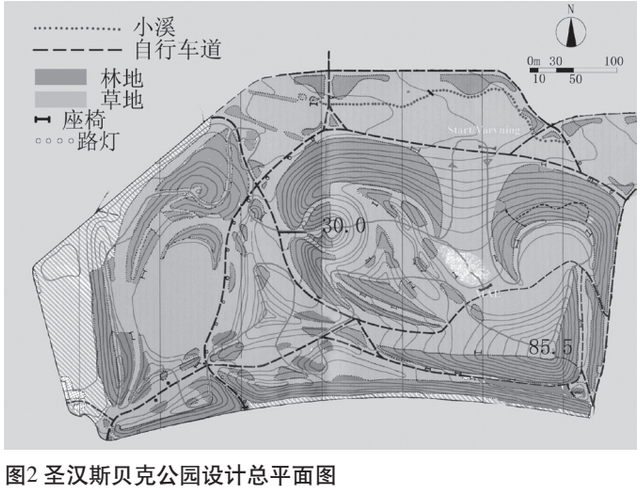


图2 圣汉斯贝克公园设计总平面图

资料来源：www.she.junctioneer.net/backarna

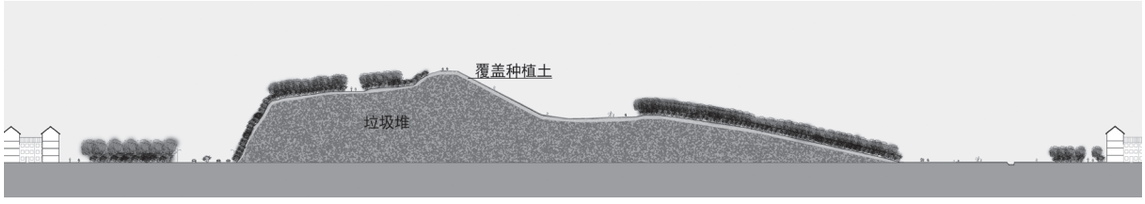


图3 圣汉斯贝克公园断面设计示意图

资料来源：根据航拍图及现场踏勘绘制

2.2　在城市中营造植被自然演替的“生态岛”

圣·汉斯贝克公园整个场地上种植了成千上万乔木和灌木。鹅耳枥木是公园的主导树种，在陡峭的东南部较高台地上种植了大量的野蔷薇和其它灌木，场地边缘种植大量灌木如李树、玫瑰、山楂等，并逐渐过渡到乔木群落。当人们攀登变化丰富的丘陵时，密植的树丛边缘围合并定义了供市民休闲的开敞草地与步行小径空间，开敞的草地随地形蜿蜒变化并开合交错，创造出了神秘并令人兴奋的停留与通行空间。公园建成后的头10年，植被种类相对不是很丰富，整个公园感觉较开敞，然而随着时间的推移，植被经过自我演替种类变得越来越丰富，公园的生物多样性越来越高，最初基于垃圾堆建立起来的人工景观如今已形成半自然的生态系统[9]。密集的人工种植与自发生长的树木及灌木丛是鸟类筑巢的好地方，春季及初夏的鸟叫声极大地丰富了人们在公园内的休闲体验，大大提高了城市动植物多样性。

在尊重植物自然演替的同时，市政府于1990年实施增强生物多样性计划，首先通过在草地上撒上来自斯科纳省的坤斯马肯自然保护区（Kungsmarken Nature Reserve）以及其它地区的草种以增强草地上的物种多样性及稳定性。虽然大面积的草坪上的物种仍然很有限，但后续植被表明，许多新物种已经适应了该区域，并有部分新的草种在该公园自发生长起来；其次，一处被称作“枯死的树干栖息地”设置于场地的北部，有几种稀有的昆虫已被发现；第三，场地西北部临近学校的“儿童林地”种植区，在增加生物多样性的同时，也成为大量灌木及草本植物自发生长的区域之一。

2.3　改造城市排水暗渠创造平原溪流景观

20世纪90年代，隆德市开始采取措施提高公园的景观多样性及生物多样性，圣·汉斯贝克公园向北延伸，北部的新建部分在延续1970年代的传统设计元素的基础上，设计师则巧妙地将原来的排水暗渠引向地表，设计了一条惟妙惟肖的小溪，该小溪宽0.5～1.0m不等，但溪流及湿地植物的引入为大量自发生长的湿地动植物创造了良好的生长条件，20年后，人们已在小溪及其周边发现一些自发生长起来的动植物。

2.4 设计隐藏的体力活动“设施”

在城市开放空间中，户外休闲活动设施的配置提高了人们进行户外锻炼身体的机会。圣·汉斯贝克公园里，在没有任何人工活动设施的情况下，人们同样在进行着登山、跑步、骑自行车、滑雪橇及散步等活动，这些体力活动完全是在自然景观中进行的。坡度及坡长变化丰富的丘陵成为人们进行体力活动的自然运动器械，春夏季长满野花及冬季冰雪覆盖的坡地是市民进行跑步、骑山地自行车及滑雪橇的理想场所。北部平原景观区是踢足球、打网球的天然场所。这些自然景观要素构成看不见的活动设施。另外，伸向居民区的绿色通道，大大提高了北部居住区居民到此公园的可达性。

3 随季节转化的丰富多彩的活动

通过问卷调查并结合一年中不同季节多次观察和对34位不同年龄阶段市民的访谈，对圣·汉斯贝克公园一年中不同季节的市民活动情况进行了调查，结果如表1所示。

表1 圣·汉斯贝克公园市民使用情况调查统计

活动类型	活动内容	活动频率	活动内容	活动频率
常年性活动	跑步	31%	骑车	42%
	散步、快走	38%	坐息	42%
	踢球	38%	远眺	34%
	陪孩子玩	31%	玩游戏	31%
	骑马	20%	观野生动植物	10%
	遛狗	10%	打网球	8%
季节性活动	与朋友聚会	63%	阅读	50%
	晒太阳	50%	吃东西	46%
	烧烤	35%	滑雪	31%
	玩水	17%	打雪仗	21%
	观鸟	10%	绘画	6%
大型社会组织活动	仲夏节篝火晚会	42%	骑马比赛	34%
	越野赛	31%		

注：活动频率指关于“在圣·汉斯贝克公园最常进行的活动”问卷及访谈调查中选择各活动内容的人数比例；统计数据叠加了不同季节多次观察的结果。

3.1 市民日常自发性活动

圣·汉斯贝克公园简洁的设计为市民进行多种户外活动提供了可自由使用的空间，其所承载的活动内容随季节及天气变化而灵活转换。地形变化多端的丘陵山地景观区为市民从事慢跑、骑山地自行车、骑马、滑雪等活动提供了机会。同时，英国园林式风景为人们营造了优美

安静的环境，吸引人们在此坐息、晒太阳、散步、与朋友聊天、烧烤等。公园内设立的五处烧烤设施点使得这里成为夏季烧烤的理想场所。另外，自发生长的密林区域吸引市民进入观鸟、采花、认识野生动植物等。高地平台景观作为隆德市地势最高点受到市民及游客的亲赖，这里已经成为市民常带客人参观的场所之一。在冰雪覆盖的冬季，设计师巧妙地将消极的寒冬气候劣势转化优势条件，当其它城市公园使用者寥寥无几的时候，这里却备受市民欢迎，滑雪橇成为冬季的主导活动，人们兴奋的叫喊声响彻隆德市北部区域，男女老少都享受着雪天所带来的乐趣。北部溪流平原景观区则成为遛狗、散步、慢跑、踢足球、打网球、玩水等活动的聚集场所。总之，圣·汉斯贝克公园优秀的设计为市民在不同季节的使用提供了机会，提高了该公园绿地的服务效率，其丘陵地形、瞭望平台、自发生长的植被区及儿童林地等独特景观扩大了该公园的服务范围。

3.2　大型社会组织活动

除了日常休闲活动之外，市民在圣·汉斯贝克公园组织多种多样的集体活动。在圆形露天剧场，每年都举行传统的圣沃尔珀吉斯之夜（Walpurgis Night）篝火晚会，这是如同新年一样令市民兴奋的重要节日。另外，整个公园内大面积分布的自发生长的林地及湿地植被区成为中小学校生态教育和实习基地。全年中，学校组织多次实习活动。一些民间社团不定期自发组织越野赛及赛马等集体活动，圣·汉斯贝克公园丰富多变的地形及开敞的草地空间为这些大型集体活动提供了机会。

4　隆德市垃圾堆放场改造工程启示

4.1　景观改造是城市垃圾堆放场再利用的有效途径之一

目前我国许多城市已开始对垃圾处理场地进行生态恢复，虽然增加了城市绿地面积，但大部分只是单纯的生态恢复，市民只能远观而不能进入使用。对于土地及公共开放空间极度缺乏的我国当代城市，这在一定程度上是对土地资源的闲置。瑞典隆德市圣·汉斯贝克公园则以休闲开发为出发点和建设目标，在过去40年里，该公园在原场地基础上不断向周边扩展并通过指状自行车绿道与周边社区相连接，整个公园融入到城市休闲绿地网络中。因此，积极对城市垃圾处理场地进行生态恢复和休闲开发，采取工程建设结合景观设计的途径，营造兼美学、生态教育、休闲等多功能为一体的城市公园是有效的途径之一。城市垃圾堆放场一般位于城市边缘地带或郊区，因此在改造该类场地本身的同时应预先在其与周边乡村及其它休闲绿地之间修建自行车绿道，结合公共汽车停靠站的设置，为城市居民提供连续性高且更多样的景观体验机会。

4.2 采取让自然做工的低成本维护模式

圣·汉斯贝克公园景观设计以降低管理和维护成本为基本原则，在对垃圾处理场地进行生态恢复的同时，初期简单人工植物种植设计结合远期植物自然演替创造了多样性高的植被群落，形成自我维护的生态系统，大大降低了人工维护费用。该经验告诉我们，景观设计应该顺应自然过程，尽量让自然做功，利用乡土材料和本土植物，使新的设计对环境的影响达到最少，并有利于生态条件的改善[10]。因此，在垃圾处理场植被恢复设计中不但要考虑适地适树,还要选择抗性及耐性好的植被物种[11]。另外，对整个场地的植物景观过程进行分期设计，将初期的人工种植植物与远期的自发生长的植物相结合，在降低维护费用的同时创造可持续的城市绿地景观。

4.3 城市公园绿地应为市民提供锻炼身体的机会

在我国大多数现代都市中，因为严格的功能分区增加了交通出行，城市规模不断扩大，汽车逐渐主导着城市，人们将越来越多的时间在家、办公室、购物中心、电影院等室内度过，户外活动的机会越来越少。而近些年在城市街头绿地，社区公园等开放空间中增加的老年人与儿童锻炼设施在很大程度上带动了人们进行户外地体力活动，但仅仅依靠这些被动的人工锻炼设施是不够的，人们依然向往在不受机动车干扰、连续性高且环境优美的绿道及城市公园绿地中锻炼身体。因此，在城市绿地规划设计中应预先考虑各年龄阶层市民的这种需求。

5 结论

在全球气候变暖，生态环境恶化的当今，全世界范围内掀起废弃地改造的热潮，包围城市并对城郊及周边乡村产生严重环境影响的垃圾堆放场地成为城市更新的主要对象，我国越来越多的城市致力于改善生态环境，投入大量资金对垃圾处理场地进行再利用及生态恢复，已取得一定成效。瑞典隆德圣·汉斯贝克公园从景观设计阶段开始，以为市民营造休闲娱乐场所为目标，成功地在垃圾堆上模拟丘陵，高地、平原、河谷、森林等自然景观，并通过人工种植植物结合自发生长植物的绿化设计方式带来了场地丰富的生物多样性。连接公园与周边社区的自行车绿道大大提高了公园的可达性。圣·汉斯贝克公园在隆德市民生活中承担多重角色，将干扰人们正常生活的垃圾堆放场地转化为丰富人们生活并成为生活中重要组成部分的城市绿地，成功地带动了隆德北部地区的发展。我国城市现阶段垃圾堆放场地改造项目集中在对垃圾进行资源性利用及少量的生态恢复上，景观改造以及注入休闲活动的开发相对滞后。建成40年的圣·汉斯贝克公园项目为我国城市垃圾堆放的场地改造开阔了思路，希望能起到一定的借鉴作用。

参考文献

[1] 姜月华, 沈加林, 王爱华, 钱迈平, 等. 城市垃圾发展现状及其对生态地质环境的影响[J]. 山地质与矿产, 2000, 21(2): 96-106.

[2] 赵章元. 如果城市垃圾填埋场出现渗漏[N]. 科技日报, 2003-01-13.

[3] 张庆费, 杨文悦. 国际大都市城市绿化特征分析[J]. 中国园林, 2004(7): 76-78.

[4] Bradshanl A D, Chsdwick M J. The Restoration of Land[M]. Oxford: Blackwell Scientific Publication, 1990.

[5] Belevi H Baccinx D. Long2term Behavior of Municipal Solid Waste Lendfoll[J]. Waste Manage & Res., 1989(7): 43-56.

[6] Department of the Enviornmental British. Landfill Wasters[M]. London: HMSL Publication Centre, 1990.

[7] http://www.lund.se/Biblioteken/Folkbiblioteken/Om-biblioteket/Stadsdelsbibliotek/Norra-Faladens-bibliotek/St-Hans-backar/.

[8] 金重阳, 陈果. 瑞典城市垃圾处置利用新进展[J]. 环境保护科学, 2002, 28(10): 30-33.

[9] 韩西丽. 生态岛-法国城市中的微型生态保护区[J]. 建筑学报, 2008(3): 39-41.

[10] 俞孔坚. 走向新景观[J]. 建筑学报, 2006(5): 73.

[11] 刘艳辉, 魏天兴, 孙毅. 城市垃圾填埋场植被恢复研究进展[J].水土保持, 2007, 14(2): 108-111.

试论快速公交系统在我国大城市建设的适应性问题
A Study on Suitability of Bus Rapid Transit in Big Cities

毛义立 王静文
Mao Yili, Wang Jingwen

摘要：快速公交作为新的一种公共交通模式，具有速度快、容量大、建设周期短、造价低等诸多优点。在我国已有较多的城市正在规划和建设快速公交，本文通过对快速公交发展主要影响因素的适应性分析，并针对目前快速公交实践中问题的进行探讨，提出在大城市中应坚持发展快速公交，落实公交优先的政策，并指出成功的快速公交系统应系统地考虑其与常规公交等其他交通的协调以及对公交网络的优化，以提升整体公交系统的综合效率。

Abstract: As a new public transit mode with many advantages, Bus Rapid Transit(BRT) Systems are being planned and constructed in cities of China. Based on analyzing the suitability of main impact factors and some problems of BRT in China, the paper suggests that BRT should be developed in big cities to implement the priority of public transportation. It also points out that a successful BRT system requires systematic thinking for coordination between BRT and Normal Bus Transit, optimizing the transit network to promote the public transit integrated efficiency.

关键词：快速公交；大城市；适应性；整体效益

Keyword: Bus Rapid Transit; Big Cities; Suitability; Integrated efficiency

作者：毛义立，桂林市城市规划设计研究院高级规划师。853593360@qq.com
王静文，博士，北京林业大学副教授

引言

随着中国城镇化进程的加快，以及人们生活水平的不断提高，使得城市人口和机动车的数量不断与日俱增，历史经验表明，城市道路基础设施的建设进度不可能跟上机动车的增长速度，由此引发的城市道路交通拥堵状况不仅在中国特大城市中司空见惯，而且这种现象已呈向大城市，乃至中小城市快速蔓延之势。为此，由建设部等六个部委联合发布2005年第46号文《关于优先发展城市公共交通的意见》，其中，特别指出“因地制宜发展大运量快速公共汽车

系统”应作为公交优先的重要举措之一。

1　快速公交系统简介

1.1　快速公交系统及其特点

快速公交系统（Bus Rapid Transit，简称BRT）是利用改良型的公交车辆，运营在公共交通专用道路路权空间上，其服务介于轨道交通和常规公交之间的便利、快速的新型公共交通方式。

完整的快速公交系统至少应由四部分元素组成：（1）专用车道；（2）特色站台及枢纽；（3）先进车辆；（4）智能化运营服务系统（ITS）[1]。其中，专用车道是确保BRT车辆快速、畅通运行的基本保证。

1.2　国内外快速公交系统发展状况简介

快速公交系统20世纪70年代起源于巴西的库里蒂巴市。在20世纪的80、90年代，在拉丁美洲、北美洲、欧洲以及大洋洲等地区的数十个城市已建设运营快速公交系统。

我国真正意义上的第一条快速公交系统则是2005年底的北京市南中轴快速公交1号线（长度约16公里）。由此国内开始了BRT的建设热潮，截止到2011年，国内已有北京、杭州、常州、厦门、济南、广州等13个城市建设了快速公交系统[2]。

2　快速公交系统在我国大城市的适应性分析

2.1　快速公交系统的优越性

首先作为公共交通的先进形式之一，快速公交相对于小汽车而言，对于道路资源的节省是明显的，仅相当于小汽车资源占用量的1／20，并且快速公交的每个乘客相比私人小汽车乘客，减少了90%的能源消耗和污染物排放[1]；由于专有路权的支持，快速公交系统的速度高于常规公交，前者的运送速度比后者高30%～100%；而且通过采用先进的行驶车辆，使得其运送能力接近轻轨交通；从建设造价来看，快速公交的建设造价每公里约2 000～5 000万人民币，仅为轨道交通的1／10，轻轨的1／3；就建设周期而言，一条快速公交线路实施周期仅1～2年，而建一条轨道交通线路的所需时间约4～5年[3]；在公交导向城市发展（TOD）方面，可以借助BRT干线走廊和BRT站点，对沿线和站点周边土地实现宜居、多元的城市新区开发模式。

2.2　快速公交系统建设发展的主要影响因素适应性分析

2.2.1　城市规模

为避免各地城市因经济水平、人口规模等不足而盲目建设成本过于高昂的轨道交通（如地

铁、轻轨等），在我国对申报发展轨道交通的城市要求达到一定的基本条件[1]。

对于人口规模在300 万以上的特大城市而言，选择发展地铁或轻轨等轨道交通是城市交通未来发展的方向。但在人口规模在50 万～200 万的大城市，一方面达不到发展轨道交通的条件；另一方面常规公交因缺乏路权而车速慢、便捷性差，难以依托常规公交实施城市公交优先战略。基于城市交通压力的迫切性和快速公交系统的优越性，选择发展独立路权BRT系统作为公共交通的骨干系统，提高市民的公交出行比率，成为大城市破解城市交通拥堵的一剂“良方”。

从客流条件上看，根据国际经验，当城市居民达100万人，中心区的就业岗位至少7.5万个的城市适合于实施快速公交系统[4]。

2.2.2 快速公交系统的功能定位

大城市快速公交的功能定位主要指快速公交在城市公共客运交通系统中的地位以及其与轨道交通相互关系，大致可归纳为：

- 独立模式：以快速公交作为整个公交的主体，主要适用于尚不具备建设轨道交通条件的大城市，如江苏省盐城市、山东省枣庄市等；
- 混合（延伸）模式：以轨道交通为主体，快速公交作为补充或延伸的公交模式，在经济发达，人口众多的特大城市主要采用该模式，如北京市、广州市、深圳市等。
- 过渡模式：在人口规模150万~300万的城市，目前建设轨道交通有一定困难，可以利用快速公交作为近期公交主体，远期随着客流需求的增长再过渡到轨道交通，如福建省厦门市等。

但需要注意的是，快速公交系统作为公共交通网络的一个组成部分，除了要考虑与轨道交通的相互关系外，还应与常规公共汽（电）车线体系统一规划协调，使快速公交的机动性和常规公交的可达性相互配合，发挥整体公交网络的综合效应。

2.2.3 主干线位走廊的选择

快速公交线网规划中要特别注重主干线位走廊的选择，既要兼顾服务于既有和潜在的城市主要客流方向，也要考虑城市空间结构的规划布局，充分利用快速公交走廊引导城市发展轴向，还要顾及城市道路条件的限制。

主干走廊大致可分为两大类：适应性服务走廊和引导性服务走廊。

- 适应性服务走廊：选择快速公交走廊时，要尽可能达到客运效率和效益的最大化，一般情况下具有多条公交线路重复的道路，大型客流集散场所（如交通枢纽、商业中心）所临的主

干道，通勤交通汇集的主导流线（如单向高峰小时客流达5 000~6 000人次以上，并预测会进一步增加的通廊）都可以作为快速公交走廊的考虑方案。该类走廊主要用于服务既有的城市中心区。

● 引导性服务走廊：主要指结合城市的空间形态，通过大运量的公共交通走廊和站点的合理布设形成了“节点—走廊”式的城市开发模式。尤其是对于城市结构呈组团式布局的空间形态，可以通过构建BRT廊道将主要城市组团和功能中心串联起来，并以快速公交作为城市新区组团开发的催化剂，强化城市的紧凑度和高效性，实现以TOD引导城市发展的目的。

在BRT线位走廊的前期规划研究时，应对城市居民出行特征进行广泛调查，并对各主要道路交通量及路况情况进行比较分析，充分论证网络交通分配，同时加强公众参与的力度，结合城市发展规划，多方案定量比较，科学确定快速公交的主干线位。

2.2.4　BRT专用道的设置

国外部分城市的快速公交设有公交专用路（Bus way），可以对社会车辆的影响降到最低，而且也极大的降低了交叉口的信号灯优先技术处理难度，但由于城市规划用地布局和道路交通组织等因素的差异性，我国更多地采用的是公交专用道（Bus lane）模式。这种公交专用道主要分大类：路中式公交专用道（也称作中央公交专用道）和路侧式公交专用道，其对照比较详见表1。

表1 公交专用道不同布置形式的优缺点比较表

专用道形式	优点	缺点
路中式公交专用道（中央专用道）	1）公交车受沿线右转车辆影响少，路段车速易于保证； 2）在路口对社会车辆限制左转时，路口交通相对简单化，交叉口通行效率较好； 3）便于为公共汽车提供优先交通信号，限制社会车辆转入公共汽车专用道； 4）确保公交车路权优先，经验说明实施无大问题	1）公交车站设置在道路内侧，乘客均需在道路中央的停靠站上下车，相对不便（尤其是对于弱势群体）； 2）为确保安全运营需要一系列交通管理措施，如设置路口左转限制等；如车站设在路段中，可能需增设行人过街通道； 3）所需道路空间较大，对现状建成区道路路幅的改造较大，成本较高
路侧式公交专用道	1）公交车站设置在道路边侧，乘客上下车较方便、安全； 2）所需道路空间不大，对现状道路改造较容易，相应实施工程费用低较低； 3）公交车右转弯相对较为方便，最小限度地中断主车道正常的交通线路； 4）如边侧设置港湾式车站能，比中央公交专用道更易在车站段提供公共汽车超车空间和相应设施	1）公交车与沿线右转社会车辆相互影响较大，影响行车速度，而且干扰难以消除； 2）左转公交车转弯时间较长，较为困难； 3）对社会车辆的右侧临时停靠（如出租车乘客上下）产生不利影响

从各地快速公交的实践经验看，路中式公交专用道有利于保障公交车辆路权和车速，也成为高标准快速公交采用较多的形式；而在道路实施条件和工程费用有限的情况下，可在近期结合道路现状，暂时采用路侧式公交专用道，并为远期的路中式改造预留空间。

由于快速公交对于独立优先路权的特殊要求，其主干通廊应选择条件较好的城市道路布设，使得BRT的路权占用尽量减少对社会车辆通行的影响。一般情况下，设置快速公交专用道的道路单向机动车道不宜少于3条，而且其道路交叉口也不宜过多，否则会因信号灯干扰，影响BRT车辆的运行速度。

为保障快速公交的路权优先，常需要通过隔离措施实现，也有两种主要形式：物理隔离和概念隔离。北京、大连、济南等城市多采用前者，避免社会车辆对快速公交车辆运营的干扰，并对行人违章穿越道路有一定的限制，但当公交车发生故障时，易堵塞专用道，影响系统正常运行，并且对于街道景观有一定影响。而概念隔离主要通过无实体的标示线和交通标志来明确路权，可以将公交车突发故障的影响降到最小[3]，这种隔离方式曾是常州快速公交的创新之一。当城市交通管理组织水平较高，市民交通规范意识较强时，推荐使用概念隔离，这也在一定程度上反映了城市的文明程度。

2.2.5 BRT站台的设置

特别建造的快速公交车站，站内设有收费系统、安全门自动系统、乘客信息系统、站内闭路电视实时监控系统等，具有售检票、等侯车、上下客、行车信息发布等功能，其设计兼顾了安全性、舒适性和封闭性。

结合国内BRT常采用的路中式专用道形式，BRT中途站也设置在道路中部，为利用人行过街信号灯控制系统和人行横道线，提高乘客到达路中车站的安全性， BRT车站主要设置在道路交叉口出口道附近——路口BRT车站；在部分路段，还可以设置路段BRT车站，乘客往往通过人行过街天桥或地道，到达路中车站。

因考虑到BRT车辆常采用右侧开门上下客特点，路中车站一般设于中央专用道两侧。其双向站台的设置可以分为对位式设站和错位式设站两种方式：

- 对位式设站，一般设置在新区有较大的拓宽空间的道路上，设置路段车站时常采用对位方式，可以共用人行过街设施，其优点是异向换乘方便，缺点是占用道路资源较大；
- 错位式设站，由于该方式可以节约道路资源，适用于道路空间紧张的建成区专用道，在旧城区道路交叉口设置路口车站时常用错位方式，但该类设站方式的异向换乘距离较大。

除根据道路状况合理选择设站方式外，还要根据居民的出行调查和站点附近地块开发容量，预测站点客流量和通行能力，配以合理的站台规模，并适当布设站台间距，一般市区段

BRT车站站距控制在500~800米之间，郊区段BRT车路站距约1 000～2 000米。

3　国内实践快速公交系统一些问题探讨

我国快速公交系统建设尚处于起步阶段，从一些媒体报道和学者研究中反映出的一些问题，也值得在今后BRT推广和建设中加以重视，本文在此初步做些探讨。

3.1　快速公交与其他交通模式之间的选择

有学者提出，快速公交产生的国外城市背景与道路网组织架构与我国不同，因此快速公交模式在城市中心区难以发挥应有的效率，而相比之下，大城市采用轨道交通或路侧式公交大站快车似乎更有价值[5]。

这类观点主要反映出快速公交的运能与轨道交通差距，以及快速公交的建设费用比普通公交专用道大的客观事实。但应该看到，就300万人口以上的特大城市而言，快速公交的功能定位通常作为轨道交通的补充和延伸，并不排斥或取代轨道交通的建设；而对于300万人口以下的大城市（尤其是百万人口左右的大城市），由于在我国目前审批立项及建设有诸多限制条件，而且不可能短期实现轨道交通的有效运营，为尽快缓解城市交通拥堵的现状，发展快速公交（包括公交大站快车）是体现公交优先的有效之举。至于仅采用公交专用道而不建设BRT方式能否取得同等的公交客运效率，这里举一个案例似乎可以说明问题：600万人口规模的昆明市中央式公交专用车道近期单向高峰时段客流量约3 500人次／小时，尚不及人口规模仅400万的常州快速公交单向客流量（7 400人次／小时）的一半[2]。

3.2 快速公交运力不足与所占路权不相称

路权的保障是实现公交优先，实施快速公交的基础。然而一些城市的部分的市民对占用了近30%路权（若按双向机动车道6条路幅计算）的快速公交却未能达到相当的运力而提出质疑，例如枣庄、济南、合肥、重庆等地的单向高峰时段流量都低于5 000人次／小时，难以体现快速公交的效率。

对于路权的质疑往往源于在旧城区或市中心开通BRT。虽然快速公交走廊如果进入城市中心区可能满足较大客流的出行需求，但中心区的道路大多狭窄而且交通压力大，交叉口也过于密集，从而影响运营速度，并对社会车辆造成较大的影响。所以在城市实施第一条快速公交线路时，选择通过中心边缘区域，选择好的道路条件布设线路可能更为务实，而且应对公交线路整体优化设计，根据客流出行需求调查，合理确定线路组织方式，例如固定线路（干线+支线接驳）运营模式和直达线路运营模式相比较，后者在减少乘客换乘，提高专用道使用效率方面有较明显的优势。

快速公交规划时应考虑整体公交线网优化以及和其他交通的协调问题，包括快速公交与轨道交通、常规公交的协调和换乘，站点周边交通环境的营造（如设计良好的步行空间和构建公共自行车系统等）。

4 结语

快速公交系统的建设，对于大城市落实公交优先的城市交通发展策略，以相对低廉的建设成本和运营费用实现大运量客流运输的高效率，形成以公共交通为主导的出行结构，并以TOD模式引导城市发展，具有较为广泛的推广价值。

当然作为一种新型的公共交通方式，快速公交在实践建设中碰到一些问题也是正常的，通过对这些问题的反思可以改进规划设计、交通组织管理以及配套措施的不足。快速公交的建设既要坚持公交优先的方向，做好项目实施前的全社会的宣传及意见征集工作，还要在规划设计中对整个公交网络进行优化，因地制宜地综合考虑各影响要素的适用条件，使快速公交的建设更加符合城市的实际需求，提升整体公交系统的综合效率。

注释

1 国办发[2003]81号文件指出：申报发展地铁的城市要求达到，国内生产总值达到1 000亿元以上，地方财政一般预算收入在100亿元以上，城区人口在300万人以上，规划线路的客流规模达到单向高峰小时3万人次以上；申报建设轻轨的城市应达到的条件为，国内生产总值达到600亿元以上，地方财政一般预算收入在60亿元以上，城区人口在150万人以上，规划线路客流规模达到单向高峰小时1万人次以上。

参考文献

[1] 金凡. 快速公交(BRT)在中国的发展[J]. 国外城市规划, 2006(3): 28-31.

[2] Fjellstrom Karl. 中国快速公交系统发展简评[J]. 城市交通, 2011(4): 30-39.

[3] 徐康明, 蔡健臣, 孙鲁明, 等. 快速公交系统规划与设计[M]. 第一版. 北京: 中国建筑工业出版社, 2010.

[4] 陆锡明. 快速公交系统[M]. 第一版. 上海市: 同济大学出版社, 2005.

[5] 文国玮. 绿色交通背景下我国城市BRT存在问题及发展建议——科学认识BRT及其应用[J]. 规划师, 2010(9): 21-24.

成长管理视角下的公共服务设施均衡配置——美国佛罗里达州的经验和启示

Policy Routes for Balanced Public Service Distribution in Rapid Urbanization: Case Study on Growth Management Policies in Florida, U.S.A.

王郁 董黎黎
Wang Yu, Dong Lili

摘要：本文以美国佛罗里达州成长管理法案3C政策为例，梳理3C政策的主要内容及其政策工具，从统一规划内容和标准、调控空间布局均衡、调控开发时序、建设资金保障等四个方面分析该政策对公共服务设施均衡配置的主要影响，从政策资源的均衡分配、政策议题的整合和政策过程的开放性这三方面总结成长管理政策机制的主要特征。基于佛州经验，针对我国现存问题提出完善政府间协商性决策机制、整合开发规制体系、建立开发利益公共还原机制等对策建议。

Abstract: By focusing on not only the contents and instruments of growth management policies, but also the governmental relationships and interaction in policy making process and implementation, this paper aims to demonstrate its influence on the balanced distribution of public services and working mechanism, and discuss the policy advices for China from the viewpoint of consultative policy making process, the integration of development regulation, balanced redistribution of land betterment.

关键词：公共服务设施均衡配置；政策机制；成长管理

Keywords: Balanced Distribution of Public Services; Policy Mechanism; Growth Management

本文为上海市哲学社会科学规划基金项目（2009BZZ004）的阶段性成果

作者：王郁，博士，上海交通大学国际与公共事务学院，副教授。wangyu@sjtu.edu.cn
董黎黎，上海交通大学国际与公共事务学院，硕士生

引言

随着我国城市化高峰期的快速发展，城市人口急剧增长、土地开发快速扩张的同时，教育、医疗、交通等公共服务项目在城乡间、城市间、城郊间等不同空间单位之间的不均衡分配

问题日益显著。大力推进公共服务均等化作为我国当前城市化发展中的一项重大议题，已经引起了政府与社会的广泛关注。快速城市化背景下的公共服务非均等化问题并非中国独有，而是世界各国在城市化发展中面临的共同挑战。作为城市化高度发达的美国，在20世纪60—70年代，也同样因为快速的城市化发展而出现了公共设施供应不足、进而导致交通拥挤、环境退化、土地资源浪费、社会空间分化、公共财政紧张等问题日益加重。从1970年代末期开始出现的“成长管理”（Growth Management）政策正是对这些问题的回应；其中，基于公共服务设施的条件对土地开发的时序和空间布局进行综合调控的新思路，对于综合改善城市快速发展中出现的各类经济社会和环境问题，发挥了非常重要的作用，而且也为思考促进我国城市化发展中公共服务均等化路径提供了有益的借鉴。佛罗里达州在1990年是美国人口第四大州，也是美国城市化发展水平最高的州之一。该州在1985年颁布的以3C政策（Concurrency，Compact development，Consistency）为核心的成长管理法案（Florida Growth Management Act, GMA）在美国非常广泛的影响，在各州的成长管理政策中具有代表性。

近年来国内学者对美国成长管理政策进行了诸多研究，对成长管理政策内容及其手段进行了初步的介绍[1]，例如吕斌等从遏止城市蔓延、保护土地和生态环境的角度介绍了美国成长管理政策的主要内容，韦亚平从完善控规体系的角度分析了地方空间增长管理的政策手段。但从公共服务均衡供给的角度出发，分析成长管理政策内容、手段的相关研究仍较少，缺乏对成长管理政策机制的深入研究。

政策生态学理论提出，作为一个过程，公共政策是对其所处环境状况的集体回应[2]。任何政策的成功与否往往并不仅仅取决于其工具和手段所发挥的功效，更在于政策过程中是否建立有效的政策机制，能否实现政策资源的均衡分配、政策议题的整合与决策过程的开发性。因此对于公共政策的分析不能仅仅停留于对其政策内容和手段的分析，而需要同时关注政策机制中主体间的关系及其互动状况。本文以美国佛罗里达州成长管理法案的3C政策为例，梳理3C政策的主要内容及其政策工具，分析该政策对公共服务均衡配置的主要影响，挖掘其中的政策机制，探讨佛州经验对中国城市化发展问题的启示与借鉴。

1　佛罗里达州成长管理3C政策

佛罗里达州早在1972和1975年就已出台了多项成长管理政策法案，旨在加强对地方层面的城市发展管理，但一直以来州政府对地方政府规划行为的影响较为有限。由于地方政府的发展诉求较为强烈，从而导致区域性的成长管理政策目标难以得到有效实施。这一局面在1985年新的成长管理法案出台后得到了显著的改变。1985年法案主要包括了一致性（Consistency）、同时性（Concurrency）和紧凑发展（Compact Development）组成的3C政策。一致性政策意在实

现州、区域、城市的不同层级规划的一致性、连续性和统一性。同时性政策要求土地开发项目的实施必须要与公共服务的供应同步，项目的启动必须有相应的公共服务设施的支撑，从而直接影响了公共服务设施开发的数量和速度。紧凑发展政策的目标是促进城市的紧凑型增长，它指导城市区域以土地混合利用与合理的高密度的形式增长，减少对城市周边农业用地和自然生态的侵蚀。通过三项政策的相互配合，实施对土地开发活动的有效调控，对促进公共服务设施均衡配置发挥了重要的作用。

1.1　一致性政策

1985年，佛罗里达州立法机关通过了州综合规划（SCP：State Comprehensive Plan）和成长管理法案（GMA：Growth Management Act）。佛罗里达州负责的社区事务部（DCA：Department of Community Affairs）开始通过设置最低公共服务标准（minimum criteria standards）来审查地方综合规划（Local Comprehensive Plan）的一致性，从而执行成长管理法案。在1986年，立法机关通过了成长管理法修正案，即格里奇条例（Glitch Bill），该条例明确了一致性的具体要求和各级政府间的规划审批程序。从1986年开始，佛罗里达州要求所有地方综合规划都必须满足格里奇条例9J-5规则（Rule 9J-5）中所规定的最低规划审查标准。从1988至1993年，社区事务部审查了州内所有地方综合规划，以确保地方规划对9J-5规则的遵守。

根据一致性政策的要求，在地方政府综合规划的编制过程中必须完成由各级政府共同参与的规划一致性审查（local-regional-state review of comprehensive plan），经过州政府的审查通过，方可以进入执行程序,以保证地方规划与州政府规划的一致性与连续性。由各级地方政府共同编制、审议的各类地方综合性规划主要包括基础设施、交通、住房、休闲娱乐、开放空间与环境等方面。一致性规划要求的具体内容包括地方法定规划与开发条例（如分区条例）间的一致性、地方法定规划与相邻行政单位同类规划间的一致性、地方法定规划与区域性规划间的一致性。

该法案规定，对地方规划的审查主要由州社区事务部负责。审查的机构主体分为两种，一是部门审查（intergovernmental review）。审查机构包括州政府的六个部门，分别是环境保护部（Department of Environmental Protection）、水资源管理部（Water Management Districts）、交通部（Department of Transportation）、渔业和野生动物保护委员会（Fish and Wildlife Conservation Commission）、农业和消费者服务部（Department of Agriculture and Consumer Services）、教育部（The Department Of Education）等[3]。二是州和区域规划机构对地方综合规划的审查。区域规划委员会（Regional Planning Councils）作为区域规划审查机构，主要负责审查地方综合规划与战略性区域规划的一致性。在审查过程中，这些部门要在收到规划文件后

30日内，向州社区事务部提交其书面评估报告，详细说明反对意见（objections）、修改建议（recommendations）以及其它评估意见（comments）。州社区事务部作为规划审查的领导机构，负责审查区域规划委员会和地方政府递交的规划或规划修正案，来保证它们与区域规划、州综合规划以及成长管理法案的一致性。

只有与州的规划政策相一致的地方综合规划才会被批准通过。对于没有遵守一致性政策的地方规划，社区事务部将通过州行政听证部门（the State Division of Administrative Hearings）发出“警示通知”（notice of intent），州行政听证部门将向州行政委员会（the Administration Commission）建议采取实质性行动，并实施最终处罚，如禁止该地方参与联邦社区发展计划（the federal community development programme），或其他一些州政府资助的项目，这种处罚对于地方政府规划行为往往具有实质性影响。在听证活动举行之前，地方政府仍有机会与州政府就规划的修订进行协商，以取得双方都接受的妥协性方案。此外，对于被批准的地方规划，州社区事务部每年也会对其进行定期的评估和更新，而地方政府也同样被要求每2年进行一次修订，以确保各层级规划间的一致性、连续性和有效性。

一致性政策对以地方政府为主导、自下而上的原有规划体系产生了重大影响。原有的自下而上的，城市—区域—州的规划审查程序被逆转，州政府在地方性规划决策中的主导性地位得以建立，州政府对地方政策的影响力得到了显著提升，从而为建立地方性规划对州政府规划的遵从提供了保障。

1.2 同时性政策

为加强对开发行为的约束、保证土地开发与公共服务供给间的平衡，1986年的格里奇法案明确了州政府和地方政府在设置公共服务最低同时性标准（minimum concurrency levels）方面的各自责任。随后，社区事务部门开始建立更为详细的覆盖全州的同时性条例。1989年这些条例作为格里奇法案的修正案，被纳入9J-5条款。以此为依据，社区事务部被授权审查每个地方综合规划中有关同时性要求的内容，以保证与州法9J-5条款的一致性。同时性政策要求地方综合规划中必须包含公共服务设施投资规划（capital improvement programs）,设定严格的最低服务标准（minimum level of service standard）,并绝对禁止地方政府向导致公共服务水平低于最低标准的开发项目颁发许可。公共服务设施投资规划的内容主要包括六类公共设施，即道路交通设施、生活污水和排水系统、固体废弃物处理设施、饮用水设施、公园和休闲娱乐设施、公立学校等。同时性政策的实施主要通过规划手段（planning）、财政手段（finance）、规制手段（regulation）和行政手段（administration）。

同时性政策的规划手段主要包括地方综合规划和单类设施的总体规划。通过公共参与的法

定程序，由地方公民、开发商和官员共同协商决定公共服务供应的最低服务标准，而地方政府则以此标准为基础，制定各类公共服务设施的建设目标、内容以及实现途径，对行政管辖范围内的公共服务设施配套建设的空间布局和时序进行规划。

同时性政策的财政手段以公共服务设施投资规划（CIP：capital improvement programme）为主，它通过公共财政投资和征收开发影响费等方法为公共服务设施建设筹集资金。基础设施投资建设规划一般以公共投资项目5年财政计划的方式完成，投资计划经地方立法机构审议通过后，当年的投资计划就纳入下一年度的政府财政预算，以后每年进行审核调整。以此为基础，地方政府方可开展项目拨款、可行性研究、征地、建筑与工程设计、发行债券、施工等工作[4]。当某些地区的公共服务设施出现服务供应不足时，地方政府则需要调整公共投资的地区偏向，以满足城市发展的实际需求。

除公共财政投资之外，向开发商征收开发影响费、增加开发项目公建配套内容等也是解决公共服务设施建设资金问题的另一重要手段。这主要是指地方政府本着受益者付费的原则，要求开发商就开发项目对公共服务供应能力造成的影响进行经济补偿或承担相应的配套公建建设任务，从而弥补基础设施建设成本筹措资金，避免出现快速开发地区公共服务设施水平低下、不配套等问题。

同时性政策实施的规制手段是依据充足公共设施条例（APFO：adequate public facilities ordinance），在开发许可程序中将土地开发项目对公共服务供应能力的影响控制在合理的范围，保证公共服务水平维持在最低服务标准之上。充足公共设施条例的基本原则就是开发项目与公共服务设施建设应保持同步；当公共服务水平不足以支撑新的开发项目时，地方政府就不应给与新项目以开发许可。

同时性政策实施的管理手段是在开发项目许可中同时性管理系统（CMS：Concurrency Management System）的运用。CMS软件系统帮助地方政府实时掌握公共服务设施服务水平的变动以及开发项目对各类公共服务水平可能造成的影响，分析已批准的开发项目对公共服务水平造成的累积性影响，从而及时发现公共服务设施建设需求的种类和数量，为公共投资决策提供依据和参考。在开发许可程序中，CMS系统将针对开发项目对各类公共服务设施服务能力的影响进行量化分析，当该地区公共服务能力因该开发项目的影响而降低至规定的服务标准以下时，该开发项目将不会得到开发许可，从而避免由于过度开发而造成公共服务质量的下降。

1.3　紧凑发展政策

在20世纪90年代，三项紧凑发展修正案被纳入成长管理法案，意在引导多功能、混合型的土地开发，使得城市公共服务设施的布局更加紧凑合理。这些修正案分别是1993年的交通

设施同时性政策（Transportation Concurrency）,1996年的可持续发展社区政策（Sustainable Communities）和1999年城市再开发政策（Urban Infill and Redevelopment）。

1993年交通设施同时性政策的目的在于通过实施开发项目与道路设施同步建设的要求，减少郊区的低密度开发和城市的无序蔓延，缓解当时突出的交通拥堵问题。根据州政府的要求，地方政府必须进行分区域的路网交通容量评价，找出路网交通容量不足的地区，并制定本地区的道路服务标准(LOS：Level of Service,)。针对具有较高路网交通服务能力的地区和有利于促进公共交通发展的项目，州政府通过降低开发项目的同时性审查标准和开发影响费标准等方式，促进该地区的开发。

1996的可持续发展社区政策鼓励地方政府和各社区建立城市发展边界（UDB: Urban Development Boundary），促进边界内地区的混合型土地开发和紧凑型发展。作为激励性措施，州政府不仅向地方政府和社区提供各种管理和规划技术上的支持，而且地方和州政府以政府间协议的法律文件方式确立了城市发展边界的设定之后，该地区内的各种规划都将被免予审查。

1999年的城市再开发政策则更广泛的着眼于城市蔓延对城市经济、社会、环境生态的多种负面影响，推动地方政府以设立城市再开发地区（UIRA: Urban Infill and Redevelopment Area）的方式，鼓励社区贫困和失业问题较为显著、建筑设施老化、与再开发地区、棕色地块等贫困社区的再开发和混合型土地利用的综合开发方式。针对该类地区，州政府将通过减免开发影响费、资助开发商建设公共服务设施、对废弃建筑物或场地的重新修建和利用等方式，为开发商提供一定的政策优惠、贷款和法律保护，吸引开发商向政策目标地区的投资。全面实现中心城区的经济、社会、教育、文化、社会服务和交通等的振兴。

这三项政策作为州政府的指导性、而非强制性政策要求，由地方政府根据当地的实际情况决定是否执行，政策的制定和执行均以地方政府为主导。在政策制定过程中，州政府对地方政府的政策执行能力进行评估，确保州政府的政策意图在地方政府的相关规划和开发审查行为中能得到确切的落实。在政策执行过程中，政策执行的资金主要依靠地方政府自身，但州政府将向地方提供技术和管理上的帮助，以及对地区内项目审查程序的免除、开发影响费的减免等优惠措施。政策内容都以具有法律效力的政府间协议形式予以确立，一般期限为五年，如果地方政府未能执行相关政策内容或未能取得明显进展，州政府将取消相关的优惠措施和政府扶持。

2　3C政策对公共服务设施均衡配置的影响

2.1　规划内容和标准的统一

由于3C政策的大力推动，州—区域—地方的综合规划体系既一脉相承又各有侧重，共同保

证了公共服务均衡配置的意图在各级规划中得以逐步落实。州的综合规划明确了交通、教育、给排水、废弃物处理、饮用水、公园等六项基础性公共服务供给的内容和目标，为区域综合规划和地方综合规划的制定提供依据。区域综合规划作为州规划与地方综合规划的联结者，以州的综合规划为指导，尤其加强了对城市间相邻地区的关注，避免了这些地区公共服务设施配置的缺失和重复，减少了地方政府的盲目性与局限性。地方综合规划以州综合规划和区域综合规划所规定的公共服务内容为基础，将公共服务设施的配置与未来土地利用、住房、交通、海岸管理、保护区、娱乐和开敞空间、以及公共投资建设等各个方面进行综合考虑后，确定其合适的配置区位与标准。

州政府和地方政府协商制定的六项公共服务最低标准是实现公共服务均衡配置的重要技术手段。它有利于明确各地区公共服务供给的目标，为公共服务设施规划和开发规制提供相对统一的衡量标准，为促进区域内的公共服务均衡配置提供明确的实施路径。由于佛罗里达州400多个城市间发展水平、人口空间条件差异明显，因此，最低服务标准中除道路交通服务标准按照道路等级建立了全州的统一标准之外，其他五项服务标准则采取由地方政府制定、州政府审批的方式决定，从而使得公共服务的供应标准在城市间相对均衡的基础上，更加符合地方发展实际需要。

2.2　对公共服务设施空间布局的调控

首先，各级综合规划的协调联动为实现区域范围内公共服务布局的均衡配置提供了重要的制度保障。州政府规划和地方综合规划不仅关注本级政府管辖范围内公共服务布局的均衡性，在跨越行政区划的区域性规划中还特别关注了各类城市和社区边界地带（Boundary Areas）的公共服务设施布局问题，避免了公共服务薄弱区的大量产生。地方综合规划遵从上级规划的宏观政策意图和本地方的实际需要,在本辖区内对六项基础性公共服务设施的均衡设置进行最后的落实。统筹协调的规划体系使得公共服务设施的布局得以在区域范围内进行统筹规划，对城市间公共服务的均衡布局具有重要的促进作用。

其次，紧凑发展政策在地区综合规划中的落实，为促进城市内和各社区间公共服务的均衡布局提供了有效的政策手段。各类紧凑发展政策地区着重于优先选择公共服务设施现状较好的地区，这不仅使得这类地区的开发能够优先得到各类政策优惠，同时也促进了对社区内现有公共服务设施的维修和养护，提高其服务质量，发挥现有公共服务设施效用的最大化，减轻设施新建的需求压力和政府财政压力，进而使公共服务供给更加均衡和紧凑。

第三，同时性和紧凑发展政策理念在开发规制中的实施，为促进公共服务的均衡布局提供了有力的管理手段。同时性管理系统（CMS）实时跟踪监测各个社区各类公共服务设施布局的

均衡状况以及服务供应的实际水平，及时发现公共服务供给的薄弱地区，从而不仅为政府制定科学合理的公共服务设施建设投资规划提供决策依据，也为有效引导市场投资项目和配套设施的空间布局提供了重要的基础信息和项目审查依据。依据同时型管理系统提供的信息和紧凑型发展的原则，开发项目审查强化对公共服务薄弱地区的开发控制，促进公共服务充足地区的紧凑型发展，引导市场投资的区位方向，促进公共服务的均衡布局。

2.3 对公共服务设施建设时序的调控

成长管理法案3C政策对公共服务设施建设时序的调控主要通过开发许可程序和征收开发影响费这两种途径得以实现。在开发许可程序中，同时性政策的充足公共设施条例要求开发商进行新项目开发时必须同时配备充分的公共服务设施，并对各类设施的就位期限、形式和等级做了具体规定。如果开发商不能证明开发项目所在地区已具备充足的公共服务设施、以及该项目不会导致公共服务标准降低至最低标准之下，则不能获得开发许可。这就使得开发许可的规制作用不再局限于对土地开发强度和形态的规制，而具有了对公共服务设施开发时序的调控作用。也就是说，只有当该地区具备了充足的公共服务供应能力，这一地区的土地开发才能得以继续。此外，开发影响费的征收也构成了对开发行为的有效控制，保证了公共服务设施与土地开发的同步进行。例如，地方政府可以通过提高开发影响费征收数量和标准的做法，使得公共服务供应水平较低地区的开发速度放慢；反之，也可以通过降低某地区开发影响费征收数量和标准的做法，鼓励公共服务供应水平较高地区的优先开发。

2.4 公共服务设施建设资金的保障

公共服务设施配置需要大量的资金支持，以往主要依赖于政府部门的公共投资。在城市快速增长的时期，为满足公共服务需求的快速增长，政府将会面临公共财政支出的巨大压力，因此，公共投资的不足往往是造成公共服务非均衡配置的重要原因之一。在佛罗里达州成长管理政策的实施中，同时性政策要求开发商以开发影响费（Impact Fee）的形式就开发项目对公共服务供应能力造成的影响进行经济补偿，这不仅在很大程度上减轻了地方政府的财政压力，同时也促进了公共服务设施成本的公平分担和开发利益的公共还原，为实现公共服务均衡配置提供了极为重要的资金保障。例如，根据佛罗里达州pinellas县政府公布的信息显示，道路交通影响费的收取标准主要依据开发类型（Type of land development）、对道路交通量增长的影响程度（Trip generation rate）、每公里单车道建设成本（Average cost to construct one lane-mile of roadway）、每公里单车道交通通行能力（Average capacity of one lane-mile of roadway）等因素综合决定，具体收费内容如表1所示。

表1 佛罗里达州pinellas县交通影响费标准

开发类型	收费单位	影响费标准
独立式住宅（Single-family）	户	$2 066
多户式住宅（Multi-family）	户	$1 420
公寓式住宅与宾馆（Efficiency apt./hotel）	房间	$419
商务办公设施（0—49 999 sq.ft.）	1 000 sf	$3 292
商务办公设施（50 000 —149 999 sq. ft.）	1 000 sf	$2 767
工业设施	1 000 sf	$1 414
医院	床位	$2 503
零售商店	1 000 sf	$2 647
餐厅	1 000 sf	$7 942
洗车店		$6 977
便利店（3 000sf以下）	每店	$28 456
高中	人	$283
大学	人	$679

资料来源：pinellas县政府网页：http://www.pinellascounty.org/

3　成长管理政策机制分析

3.1　政治资源的均衡分配

政治资源是公共政策制定和执行得以顺利推进的力量源泉，是实现公共政策目标的基本保证。政治资源是政治行为主体用于影响政策制定和执行的各种手段的总和，它包括信息、资金、权力、制度、人力、技术等形形色色的内容。公共服务均衡配置这一政策目标的实现必然要运用各级政府、各类专业部门所掌握的种种资源，但是权力、资金、信息、技术等资源往往是不均衡的分布于各类主体之间，从而导致组织间冲突和政策矛盾的产生。因此，如何解决这一问题就成为促进公共服务设施均衡配置的重要政策机制要素之一。

在佛罗里达州成长管理法案中，规划一致性审查程序的设立是促进政治资源均衡配置的重要制度基础。州与地方各级政府、各相关部门共同参与各级规划的审查，为各级政府间和部门间的良性互动提供了良好的制度平台。参与联合审查的各部门在整个审查过程处于平等的地位，审查过程中的反复沟通与深入协商有利于各级政府、各部门充分发表自己的意见，并与其他部门在讨价还价的过程中获取自己的利益报酬，最终在各自有所让步和妥协的基础上就政策目标及其实现手段达成共识。政府间联合审查机制和协商程序实现了部门间资源的交换，促进了各自政策利益的协调。作为联合审查程序的成果之一，各级政府、各部门签署必须具有法律效力的政府间协议，将协商结果明文化和法律化，这不仅进一步明确了各相关主体在政策执行中的责任和义务，加强了对各类主体政策执行行为的严格约束，避免了各类主体擅自行动而可

能对政策协调成果造成的破坏。

3.2 政策议题的整合

随着社会的快速发展，职位专业化和组织分工不断加强，政策议题在组织间呈现破碎化的趋势,从而导致了公共政策制定的多元主义。受到职位专业化和组织分工的约束，组织和组织成员对“公共物品”的认知来源于政策制定系统中他们自身所处的位置和用于提升他们自身利益的标准。在政策的制定过程中，不同的部门还会受到不同的信息、压力和需求的影响，做出不同的价值取向，因此，各部门的政策往往缺乏协调，而出现政策间的脱节乃至相互矛盾。

公共服务均衡配置问题涉及了众多专业部门的各项政策。各专业部门间政策议题的破碎化为公共服务设施的均衡配置带来极大的困难。佛罗里达州成长管理法案着眼于城市发展的有效调控，针对土地开发对与交通、教育、住房等问题的综合影响，打破传统空间规划和专项政策间的脱节，对土地开发规制、空间规划、交通、教育等各项政策议题进行了有机的整合。3C政策通过多部门联合审查和开发许可的制度化手段，在决策和开发规制的两个层面实现了多项政策目标的整合，有效的促进了公共服务的均衡配置。在规划决策阶段，多部门联合审查程序为不同职能部门之间提供了沟通和协调的渠道，使他们能够在统一目标的指导下，发挥各自的专业技术来为公共服务设施均衡配置服务，避免由于组织间政策议题的破碎化所带来的政策多元主义问题。在开发许可阶段，根据土地开发行为对各类公共服务能力造成的综合影响作出是否准予许可的决定，避免了开发规制中各部门专业管理间的脱节和漏洞，加强了对土地开发行为的全方位监管，有利于促进高速城市化背景下的公共服务均衡配置。

3.3 政策过程的开放与利益主体的参与

公共政策过程是一个动态的活动过程，它需要与外部环境进行沟通与交换，以便于更好的了解政策需求，提高政策效能。但是，由于每个组织职能领域和空间领域的不同，使得他们在政策运行的过程中倾向于封闭运作，以保护自己的影响范围不受到其他组织的侵犯。因此便带来了政策运作过程中组织与组织之间的封闭。此外，由于行政管理部门作为公共政策的主体，支配着公共权力，这就往往造成政策运作过程对社会封闭。政策过程的封闭不仅不利于政策间的协调配合、造成政策失调，而且也会造成政策脱离实际，影响政策目标的达成。

佛罗里达州针对政策运作过程中政府部门间的封闭性，首先通过规划一致性联合审查机制加以解决，促进了各层级政府和各部门间的协调合作，打破了传统政策过程的封闭性。其次，强制性与非强制性措施的组合运用使得地方政府在遵从州政府的宏观政策意图的同时，在服务标准、政策性先导地区的建立等政策手段的选择和政策执行方面也拥有一定的自主权，为各级

政府间的协商提供了广泛的空间，从而使得3C政策实现了组织间政策过程的开放性。第三，佛罗里达州在社区、市、州等各个层面建立了公众参与咨询委员会，为公众参与成长管理公共政策提供了开发的平台。3C政策在最低服务标准类别和内容的制定过程中，通过公众参与的形式及时了解各社区和各城市对于公共服务的实际需求，提高了决策的有效性和合理性，为实现公共服务均衡配置的政策目标建立良好的社会基础。

4　经验与启示

4.1　加强协商性决策机制建设

公共服务的非均衡配置一方面是由于过快的城市发展过程中公共服务需求快速增长和服务供给不足的脱节所造成的,另一方面又与政府科层体制中各层级和各部门间政策和管理的脱节有着密切的关联。因此，实现公共服务的均衡配置就必须建立各层级政府间和各部门间的协调机制,加强对城市快速发展的政策响应。佛罗里达州在制定和实施成长管理政策中，高度重视不同层级政府间和不同部门间政策的一致性和连续性问题，通过建立联合审查、政府间协议等制度化程序，完善政府间的协商型决策机制，极大的促进了各级政府与不同职能部门间的沟通和交流，为实现各级规划政策的一致性和有效衔接建立了基础，为加强各类专项政策议题的整合、提高政策协调性提供了切实的制度保障。

我国目前城市政策的决策过程中，各级政府间和部门间的协调机制尚不完善。一方面，“自上而下”的决策机制和体制性成因使得下级政府难以进行充分的利益表达和意见沟通，这就造成公共服务的实际需求难以在决策中得到准确的回应，政策资源的分配与基层政府服务供应的义务不相匹配，决策中的缺乏共识往往导致各级政策的脱节以及执行中的“上有政策、下有对策”，使得公共服务均衡配置的政策意图难以实现。另一方面，土地、规划、建管、交通、教育等各相关部门间缺乏有效的沟通和充分的协商，即使规划决策程序设有听取相关部门意见的流程，但往往流于形式，不能起到整合部门间利益、促进达成共识的作用，因此各部门间决策过程相互隔离，政策目标冲突，执行阶段各部门间各自为政、相互脱节的问题屡见不鲜，导致了交通、教育、医疗等公共服务的供应往往跟不上土地开发和人口导入的速度，从而产生公共服务不均衡配置的结果。借鉴佛罗里达州的经验，应尽快建立和完善公共服务设施建设规划的协商性决策机制，加强各级政府和部门间的沟通和交流，促进政策资源的公平合理分配，为促进城市公共服务设施的均衡配置建立制度基础。

4.2　开发规制体系的整合

公共服务均衡配置的政策问题涉及到土地、规划、建管、人口、交通、教育、医疗等多个

管理领域。从专业管理的角度出发，各职能部门大多分别建立了各自的技术标准。例如，教育设施的选址往往会涉及到土地、规划、教育等不同部门的技术标准；教育部门标准的设定侧重于教育活动的有效开展，土地管理部门更重视土地的集约利用，而规划部门则关注于空间的均衡布局，不同部门制定的技术标准间往往存在明显的差距，多重标准的设定就会导致就低不就高的选择性执行和混乱。此外，对应于人口数据而设定的技术指标也往往会因人口统计数据和实际居住人口状况的背离而难以发挥建设指导和开发规制的作用，从而极大的影响了公共服务的统筹规划和均衡供应。因此，在快速城市化的背景下，以分部门的静态技术标准为基础的开发规制已经难以适应复杂多变的发展需要。

佛罗里达州在开发规制标准的制定中，根据土地开发的类别、内容和强度综合评价开发行为对公共服务能力造成的即时性和累积性影响，以此为基础对各类开发项目实施开发规制，并制定相应的公共服务设施建设投资规划，实现了与城市发展同步的开发规制和公共服务设施建设的动态管理。因此，借鉴佛罗里达州的经验，应对现有各相关职能部门的开发规制技术标准进行系统的整合与梳理，建立各部门共建共享共用的基础数据和技术信息平台，加强对开发活动的动态管理和实时监控，构建与快速城市化发展需求及市场开发机制相适应的开发规制体系，促进城市公共服务的均衡配置。

4.3 开发利益公共还原机制的建立

城市公共服务的均衡配置在很大程度上取决于公共投资的均衡性。一直以来，公共服务设施的建设主要依赖于政府公共财政的投入，而在快速城市化背景下，公共投资总额的增长速度常常无法满足城市快速发展的实际需要，再加上实际服务需求的信息无法得到准确的反馈，从而导致公共服务的供应不足和非均衡配置。尤其是在我国当前的土地制度背景下，开发实施前土地出让金的一次性收取使得开发实施后的土地增值收益无法公平的还原到公共服务建设中，进一步加剧了公共服务设施投资匮乏和公共财政的压力。

佛罗里达州基于开发项目对公共服务供应能力的影响评价，以开发影响费等多种灵活的形式要求开发商对于六种主要公共服务设施建设给予资金补偿。这一方法不仅使得公共基础设施建设资金的筹措与开发项目直接挂钩，解决了城市公共设施建设中的资金问题，有利于降低公共设施的建设成本，缓解了政府的财政困难，也加强了对开发时序、布局和内容的有效调控，提高了现有公共服务设施的集约利用，促进了公共服务的均衡配置和土地的高效利用。借鉴佛罗里达州的经验，从加强对土地开发增值收益的管理、促进开发利益公平分配的角度出发，不仅应逐步完善现有土地税收制度，通过房产税的征收使得开发实施后的土地增值收益成为公共服务财政支出的有效来源，而且也应加强对快速开发地区公共服务设施配套开发的监管，保证

开发项目和公共服务设施的同步实施，促进公共服务设施的均衡配置。

注释

1 吕斌, 张忠国. 美国城市成长管理政策研究及其借鉴[J]. 城市规划, 2005(3): 17-24.
蒋芳, 刘盛和, 袁弘. 城市增长管理的政策工具及其效果评价[J]. 城市规划学刊, 2007(1): 31-38.
吴冬青, 冯长春, 党宁. 美国城市增长管理的方法与启示[J]. 城市问题, 2007(5): 27-34.
韦亚平. 着力构建以“控规”为核心的地方空间增长管理体系[J]. 城市规划, 2011(2): 19-25.

2 Heinz Eulau. Policy Making in American Cities: Comparison in Quasi-Longitudinal, Quasi-Experimental Design[M]. New York: General Learning Press.1971.

3 Roy R Carriker . Florida's Growth Management Act: An Introduction and Overview. http://edis.ifas.ufl.edu/FE643

4 孙晖, 梁江. 美国的城市规划法规体系[J]. 国外城市规划, 2000(1): 23-29.

参考文献

[1] 赵民, 林华. 居住区公共服务设施配套指标体系研究[J]. 城市规划, 2002(12): 14-25.
[2] 王沪宁. 行政生态分析[M]. 上海: 复旦大学出版社, 1989.
[3] 迈克尔·罗斯金. 政治科学[M]. 北京: 华夏出版社, 2006.
[4] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府[M]. 上海: 上海译文出版社, 1996.
[5] 王郁. 国际视角下的城市规划管理制度—基于治理理论的比较研究[M]. 中国建筑工业出版社, 2009.
[6] Efraim Ben-Zadok. Consistency, Concurrency and Compact Development: Three Faces of Growth Management Implementation in Florida [J]. Urban studies, 2005(12): 2167-2190.
[7] Lewis A Froman. An Analysis of Public Policies in Cities[J]. The Journal of Politics, 1967(1): 94-108.
[8] John H Kessel. Government Structure and Political Environment[J]. The American Political Science Review, 1962(3): 615-620.
[9] Dennis A Rondinelli. Policy Coordination in Metropolitan Areas: An Ecological Perspective[J]. Administration & Society, 1978(2): 203-225.
[10] Timothy S Chapin, Charles E Connerly. Attitudes Towards Growth Management in Florida[J]. Journal of the American Planning Association, 2004(4): 443-455.

杭州上泗地区污水再生利用关键问题探究

Research on Key Issues for Wastewater Reclamation and Reuse in Shangsi District of Hangzhou City

李孝安 冯一军 桂明 杨立慧
Li Xiao'an, Feng Yijun, Gui Ming, Yang Lihui

摘要：为了解决杭州上泗地区的污水出路问题，保护钱塘江饮用水水源地的水质安全，提出了在上泗地区实施污水再生水利用作为一种方法进行研究和规划。污水再生利用是一项系统工程，在进行合理规划前，需要对几个关键问题进行明确，包括再生水用途、水质标准和处理工艺等。根据杭州上泗地区的实际情况，通过探讨和分析解决了这几个关键问题，不仅为随后开展的上泗地区再生水利用规划奠定了基础，也为在不缺水城市开展污水再生利用提供经验借鉴。

Abstract: In order to solve the problem about wastewater discharge in Shangsi district of Hangzhou city, and protect water quality of QianTang river as drinking water source, technology of wastewater reclamation and reuse as a method is proposed for research and planning. Wastewater reclamation and reuse is a systematic project, before making a rational plan, several key issues need to be clear, which includes reclaimed water application, water quality standard and treatment process, etc. Based on the actual instance of Shangsi district, these key issues are solved according to discuss and analysis, which not only laid the foundation for the ensuing wastewater reclamation and reuse planning in Shangsi district, but also provide experience for wastewater reclamation and reuse in city not short of water.

关键词：上泗地区；出路；污水再生利用；关键问题

Keywords: Shangsi District; Outlet; Wastewater Reclamation and Reuse; Key Issues

作者：李孝安，硕士，杭州市城市规划设计研究院。lixiaoan0818@163.com
冯一军，杭州市城市规划设计研究院
桂明，杭州市城市规划设计研究院
杨立慧，中国美术学院风景建筑设计研究院

引言

上泗地区地处钱塘江杭州段的上游，规划将建设成为“生态一流、风景优美、经济繁荣、社会稳定、生活富裕的旅游休闲度假之地、生态市建设示范区和城乡一体化发展示范区”（图

1）。由于该地区沿江为杭州市生活饮用水源一、二级保护区，禁止新建污水处理厂，而北部和西部有山体阻隔，难以进行远距离输送。因此，解决上泗地区的污水排放问题一直是杭州污水工程的重点和难点之一。



图1 上泗地区在杭州的位置

污水再生利用作为一种解决水环境污染的技术，具有节约水资源、处理标准高等特点，近年来已经得到越来越广泛的应用。美国、以色列、日本及欧盟等国的污水回用已具备相当高的水平，厕所冲洗、园林灌溉、道路保洁、城市喷泉等用水都在大量使用再生水[1-4]，国内一些城市，北京、大连、天津等缺水城市都有再生水回用系统，主要将再生水回用于工业及市政等方面[5-7]，取得了显著的效益。随着再生水回用技术的应用日益成熟，及上泗地区超量污水迫切需要解决的紧迫性和保护钱塘江饮用水源的安全性考虑，在上泗地区实施污水再生水利用作为一种解决污水排放的方法很有必要。因此，我院开展了《杭州上泗地区污水再生利用规划研究》（下称研究）的编制。

在进行污水再生利用系统规划前，明确再生用途、水质标准和处理工艺等几个关键问题是能否进行合理规划的重要前提，由于上泗地区水资源丰富，在不缺水地区开展污水再生利用还鲜有经验可循。因此，本文对《研究》中这几个主要关键问题进行梳理，以期能够对不缺水地区开展污水再生利用提供经验借鉴。

1　关键问题探究

1.1　再生水的用途

根据《城市污水再生利用分类》（GB/T 18919-2002），将城市污水再生利用划分为五种用途，即污水再生利用用于农、林、牧、渔业用水，城市杂用水，工业用水，环境用水，补充水源水。

不同于目前大部分地区（如北京、天津等）开展污水再生利用是缓解本地区的水资源缺乏问题，上泗地区是为了减少外排污水量，以解决本地区污水出路问题，而对再生水的利用要求并不高。因此，在选择再生水用途时，是按照《城市污水再生利用分类》（GB/T 18919-2002）中的五种用途分类，更多地考虑的是再生水的可应用方向，即哪些用户可以使用再生水（图2）。

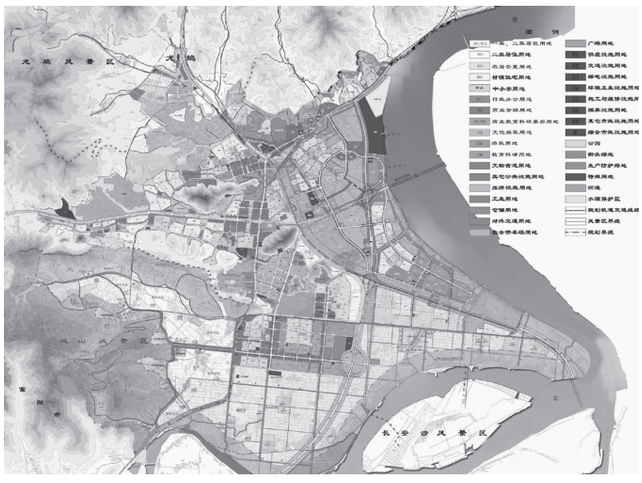


图2 上泗地区用地规划总图

（1）农、林、牧、渔业用水：根据区域规划，随着城市化进程的推进，现有的农田、水塘等农业用地将逐步调整为城市建设用地。此类再生水用途用量在上泗地区将很小。同时污水再生利用于农业还存在着长期灌溉后，土壤板结，作物中残毒积累以及非灌溉季节的污水出路要事先妥善安排等问题，因此，上泗地区不考虑将再生水作为农、林、牧、渔业用水。

（2）城市杂用水：按上泗地区的规划定位，对相对集中的几个片区的控制性详细规划用地规划进行汇总，可得区内有较大面积的绿地及道路用地，分别为930公顷和571.2公顷，本地区再生水可考虑用于城市绿化及道路清扫用水。由于利用再生水作为居住及公建的冲厕用水的实施难度较大，尤其对现状建筑的改造难度更大，因此再生水重点考虑成片待开发的居住和公共建筑的用水量。

（3）工业用水：按区域规划定位，上泗地区地位为休闲度假，上泗地区规划的工业用地较少，主要集中在浮山单元及双浦单元内。规划引进工业项目以计算机、软件开发、信息通讯、电子器件等高新技术产业项目为主，及具有一定技术含量、基本无污染的加工业、制造业、轻工业项目。因此，上泗地区再生水用于工业的量将非常有限，本地区暂不考虑。

（4）环境用水：根据现状和规划汇总，上泗地区分布有大量河道、水面。现状河道水面率约为1.4%，包含水塘的水面率约为10%，规划情况下上泗地区河道面积率约为1%。因而，单从流量上来看，只要出水水质满足要求，可将再生水利用于河道景观用水。

（5）补充水源水：至于补充水源水，由于杭州的水源地－钱塘江的径流量很大，上泗地区再生水不考虑作为补充水源水。

最终确定上泗地区污水再生利用的用途为：将城市杂用水、河道景观用水作为再生利用的主要方向，其中，作为建筑冲厕的用途宜在新建的、成片的居住区（大于1.5公顷）或公建区应用。

1.2 再生水的水质标准

由于上泗地区再生水回用的主要用途是城市杂用水和河道景观用水，两种用途对水质标准的要求不一致，因此，在制定本地区再生水回用标准时，对两种用途分别考虑（表1）。另

表1 上泗地区再生水水质标准表（城市杂用水和河道景观用水）

项目指标	《城市污水再生利用 城市杂用水水质》GB/T18920-2002	再生水回用推荐指标（城市杂用水）	《城市污水再生利用 景观环境用水水质》GB/T18921-2002	再生水回用推荐指标（河道景观用水）
外观	—	无不快感	无漂浮物，令人不愉快的嗅和味	无漂浮物，令人不愉快的嗅和味
PH	6.0—9.0	6.0—9.0	6.0—9.0	6.0—9.0
悬浮物（mg/L）	—	—	20	20
色度（度）	30	25	30	30
臭	无不快感	无不快感	—	—
DO（mg/L）	1.0	1.0	1.5	1.5
浊度（NTU）	5.0	5.0	—	—
溶解性总固体（mg/L）	1000	1000	—	—
BOD5（mg/L）	10	10	10	6
NH3-N（mg/L）	10	10	5	1.5
TP（mg/L）	—	—	1.0	0.4
石油类（mg/L）	—	—	1.0	1.0
阴离子表面活性剂（mg/L）	0.5	0.5	0.5	0.5
游离余氯（mg/L）	管网末端0.2	管网末端0.2	0.05	0.05
总大肠菌群数（mg/L）	3	3	—	—
粪大肠菌群数（个/L）	—	<500	10000	10000

注：（1）表中第一栏为《城市污水再生利用 城市杂用水水质》（GB/T18920-2002）中最严格的车辆冲洗指标；
（2）表中第三栏为《城市污水再生利用 景观环境用水水质》（GB/T18921-2002）中观赏性景观用水—河道指标；

外，在考虑本地区再生水水质标准时，首先应达到再生水用户所要求的水质标准（如环境、冲厕、绿化等用水要求），同时应避免采用过高的标准而导致再生水处理成本的增高，不利于污水再生回用工程的推广。

（1）对于城市杂用水，绿化、冲厕、道路浇洒等用水在实际应用中，其水质标准基本是一致的，满足《城市污水再生利用 城市杂用水水质》（GB/T18920-2002）中最严车辆冲洗要求即可，但考虑到上泗地区规划定位为旅游休闲地，应对外观、色度、粪大肠菌群数等物理和卫生学指标有更高要求，以避免对使用人群的心理和健康产生不良影响。

（2）对于河道景观用水，《城市污水再生利用 景观环境用水水质》（GB/T18921-2002）虽然已有规定，但其对BOD5、N和P等营养物质与《地表水环境质量标准》（GB3838-2002）

中对水体的分类有差距，而上泗地区河道河网密布，水质目标为III类水体，若以《城市污水再生利用 景观环境用水水质》（GB/T18921-2002）的要求回用至自然河道，由于再生水为河道基流的环境自净能力非常微弱，就会影响河道水环境的改善和维持。故在制定上泗地区再生水回用至河道景观用水标准时，主要以《城市污水再生利用 景观环境用水水质》GB/T18921-2002的要求为基础，对于BOD5、N和P等营养物质，按照《地表水环境质量标准》（GB3838-2002）中IV和V类水体的要求进行较为严格控制，以免出现水体富营养化，影响河道和城市环境，利于河道水质目标的实现。

1.3 再生水的处理工艺

根据再生水用途和回用水质标准确定再生水处理工艺。上节可知，上泗地区再生水用途为市政杂用水和环境景观用水，两种用途对再生水水质要求的侧重点不一致，市政杂用水对浊度、色度、嗅味、细菌等指标要求严格，河道环境景观用水对色度、氨氮、总磷等指标要求严格。

目前单一的再生水处理工艺无法满足要求，如传统的过滤消毒对浊度细菌等指标去除效果较好，而人工湿地、生态净化塘等对氨氮和总磷的去除效果较好。因此，为了达到两种用途的水质标准，建议采用“污水深度处理+生态净化+河道修复”复合工艺作为上泗地区再生水的处理工艺（图3）。

集中收集的污水经过再生水处理厂进行污水深度处理，去除绝大部分有机物、N、P和细菌病毒等，满足上泗地区城市生活杂用水的水质标准，可以作为上泗地区的道路浇洒、环境绿化等城市杂用水的用水。由于膜生物反应器（MBR）在能够达到城市生活杂用水的回用标准同时，又具有占地面积小、运行管理方便和具有良好的出水水质等诸多优点，比较适合于上泗地区这样没有污水处理厂、用地紧张和再生水水质要求高的地区。因此，推荐膜生物反应器（MBR）为上泗地区再生水处理厂的处理工艺。

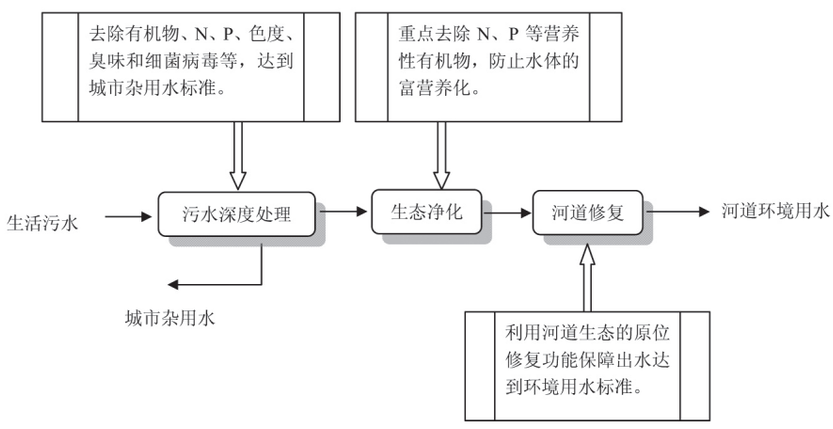


图3 上泗地区污水再生利用工艺方案流程图

但是由于经深度处理的再生水，仍含有大量的污染物和营养物，直接回灌于河道水体是极不安全的。因此，为了进一步提高水质，建议利用再生处理厂周围的卫生防护绿地和河岸的景观绿地，建设漫流

式人工湿地污水尾水净化系统，充分发挥土壤和植物对再生水中有机污染物、氮磷等营养物的降解作用，重点是降低水中的氮磷等营养物质含量，使出水达到河道环境用水水质要求（图4）。同时通过放养和种植水生动植物，加快有机污染物的同化吸收，对自流到生态修复河段的污水，进行原位生态修复处理，保障再生水在河道环境水体的安全回用。

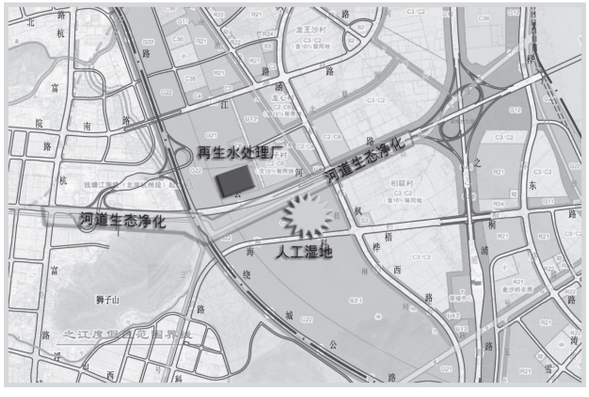


图4 上泗地区污水再生利用工艺布置图

2　结论及意义

（1）上泗地区雨量充沛、河网密布，从水资源量的角度并不缺水，该地区的污水再生利用主要着眼于解决污水的出路，缓解污染负荷，其次是积极利用再生水。

（2）污水再生利用用途、水质标准、处理工艺等的确定，是在进行污水再生利用系统规划前需要解决的几个关键问题。

（3）当污水再生利用作为解决污水出路的一种方式时，不同于北方缺水地区（如北京和天津），在选择再生水用途时，更多地应考虑的是再生水的可应用的方向，而非再生回用对象的需求。

（4）根据相关国家规范标准，制定本地再生水的水质标准，要充分考虑到确定的回不同用用途的要求，以及本地区的现状情况和规划定位，因地制宜地制定回用水水质标准。

（5）当不同用途的再生水回用水质标准差异较大时，可以根据能够满足不同水质标准的单一处理工艺组合而成复合工艺，达到去除效果。

参考文献

[1] Asano T, Leong LYC, Rigby MG, et al.. Evaluation of the California Wastewater Reclamation Criteria Using Enteric Virus Monitoring Data[J]. Water Science & Technology, 26: 1513-1524.

[2] EI-Gohary F, EI-Hawarry S, Badr S, et al.. Wastewater Treatment and Reuse for Aquaculture[J]. Water Science & Technology, 32: 127-136.

[3] Salgot M, Pascual A. Existing Guidelines and Regulations in Spain on Wastewater Reclamation and Reuse[J]. Water Science & Technology, 34: 261-267.

[4] Tchobanoglous G, Angelakis AN. Technologies for Wastewater Treatment Appropriate for Reuse: Potential for Application in Greece[J]. Water Science & Technology, 33: 15-24.

[5] 赵月芬, 王俊英, 李恒义, 等. 北京地区污水再生利用总体构想[J]. 北京水务, 2004(6): 8-10.

[6] 王芳. 大连市污水资源化问题的探讨[J]. 大连民族学院学报, 2007, 38(3): 16-29.

[7] 刘文亚, 唐福生, 李育宏. 天津咸阳路污水再生回用工程简介[J]. 供水技术, 2008, 2(4): 59-61.

日本历史文化名城保护与更新对我国的启示——以京都府、真壁町等历史城镇的保护更新为例

Enlightenment of Protection and Regeneration of Historical and Cultural City in Japan to China-Take Protection and Regeneration Cases of Kyoto City, Makabe Town, etc as Example

李晋琦
Li Jinqi

摘要：本文通过对历史文化名城保护与更新基本情况的概述和日本与我国历史文化名城保护更新现状的分析，引入讨论的话题。通过对日本历史文化名城京都府、真壁町的保护更新案例的具体分析，以及若干其他案例的描述，归纳总结了日本在历史文化名城保护更新方面的法律法规、技术方法、常用手段和理念。在全面分析和客观评价的基础上，对我国历史文化名城保护更新的现状提出意见，期望通过对先进国家理论和实践的剖析总结，得出可以指导我国相关建设活动的若干参考方案。

Abstract: This paper describes the basic information of protection and regeneration of historical and cultural city, then brings in the present situation of protection and regeneration in both China and Japan, tries to excite interest of analyzing. This paper takes example of Kyoto City, Makabe Town, etc to analyze, sums up laws and regulations, technologies, usual methods and theories in Japan's practices. Basing on multiple analysis and objective evaluation, give suggestions to our country's current works on historical and cultural city's protection and regeneration. This paper aims at analyzing advanced theories and practical methods, in order to direct related fields of working in our country.

关键词：历史文化名城；城市保护与更新；日本案例
Keywords: Historical and Cultural City, Urban Protection and Regeneration, Case of Japan

作者：李晋琦，天津大学建筑学院，硕士研究生。daat1928@163.com

绪论

历史文化是城市的宝贵资源也是塑造城市形象的要素。开发利用、宣传保护城市历史文化资源，对于塑造城市形象、推动经济发展都有重要意义。城市文化可以理解为城市的物质文化和城市的精神文化，包括城市规划、基础设施、住民的道德信仰和风俗习惯等等。而历史文化

名城往往带有不同时期的历史文化风格，这些风格反映在城市布局、景观、建筑上，而现代发展和旧城改造造成的老城风貌破坏，严重影响了历史文化名城的连续性、统一性。而一些人传统观念中认为的老城破旧落后、没有价值、阻碍发展的观念都需要从根本进行转变。

世界各国历史文化背景不同、城市类型各异、城市居民对待同一问题的态度不同，统而概之的宪章必然无法完全对应各国具体情况。本文拟通过对日本历史文化名城，如京都府、真壁町等案例的剖析，分析日本历史文化名城保护更新中的政策法规、理念行为、操作模式等各种方面，以期从近邻日本，这个与我国有深刻历史渊源的国家的优秀实践和理论体系的国家找到我国历史文化名城保护更新的方向和方法。

1　中日历史文化名城保护与更新概述

1.1　日本

日本古都京都、奈良等地的城市格局和历史建筑多受中国唐风影响，近代建筑又受西方风格熏陶，在城市发展过程中形成了丰富的文化遗产。随着历史文化名城保护在世界范围内的展开，日本在实践过程中对《威尼斯宪章》等普适性的规章也作出了具体的调整。日本在20世纪60年代经济高度增长时期，为了快速实现现代化曾对旧建筑的拆除，现代化高楼的建立不以为意，但到了70年代，当泡沫经济破裂，发展速度缓和之后，人们反省了高速发展的得失，加强了对古建、历史街区的保护工作。保护的历程经历了从制定特定法规保护古都名城，到一般性法律手段保护更广泛的城市景观环境。历史文化名城的保护更新已成为重要的社会经济发展课题，作为一门学科和行为态度在日常生活中得到强调。

日本最早的历史街区保护运动在1960年代，名古屋的有送町保护染织作坊以及南木曾町的“爱护妻笼会”。近年来日本意识到城市规划在历史文化名城保护中的重要意义，在保护对象是“大量的”“熟悉的”“普遍的”情况下，必须对各种历史资源进行调研和评估。与西方世界不同，日本由于老龄化社会和少子化影响，城市发展并不急剧，对历史文化名城的保护更新也是在此基础上进行的。1975年创立了“国家重要传统建筑群保护地区”；1996年制定了《登记有形文化资产制度》；2004年制定了景观法，旨在促进形成优美的景观。对历史文化名城的保护更新不再是“少数的”“特别的”，而是“大量的”“熟悉的”“普遍的”，基于这一认识也对政策制度的确定提出了要求。

1.2　中国

我国是世界文明古国，拥有大量的历史文化名城。历史文化名城是民族文化的体现，伴随着城市化进程的快速进展，历史文化名城受到了一定程度的冲击。城市的历史环境、城市特

色、文化遗产和人文日益流失，在现代化建设的过程中对历史文化名城提出保护与更新势在必行。1990年代以来，我国城市开发进入新城建设和旧城改造的新阶段。传统民居、近现代建筑、城市格局、历史文脉都随着城市空间而急剧变化，其连续性遭到了严重威胁，其造成恶果已在当下明显表露出来。

我国历史文化名城的保护与更新始于20世纪20年代；到50—60年代形成了以文物保护为中心的保护体系，对个体、遗址、历史文化名城的保护进行了探索；进而如今细化至对历史文化保护地段的保护和更新。在历史文化名城的保护规划中重视原真性、整体性、可读性和可持续性。2008年4月国务院颁布了《历史文化名城名镇名村保护条例》，但条例的颁布并没能阻止一些错误改造项目的发生。这就强调了保护发展中的核心问题在于人们对历史街区价值的总体认识，也对法规条文不够细致、存在漏洞等问题敲响了警钟。

2　日本案例研究

2.1　京都城市景观保护与营造

传统古都京都在现代化进程中也面临着经济效益的诉求和人们价值观、生活方式的变化，必然要处理保护传统和现代发展的关系，也面临着可能发生的优美景观丧失问题。这与我国的西安非常相似，但在发展过程中，我国的许多历史文化名城的特色从我们的生活中渐渐消失，而京都却得到了近乎完好的保存。历史建筑实际只是历史文化名城中的一个组成部分，更多无形的文化内涵体现在人们的心理、风俗习惯和价值观中。仅仅维护城市的躯壳是无法延续躯体的精神的，根本在于其意蕴在新环境中的延续和继承。对传统文化的尊重和严谨认真的态度使京都至今仍保有许多传统手工艺及原始建造工艺，对传统文化的推广和环境熏陶也使得历史文化传承意识深入人心。

2.1.1　政策和法律体系

日本有完善的国家法律、条例、各个层级的规划管理制度，使得城市景观保护和营造在大层面上有法可依，有所保障。京都府历史悠久、自然文化遗产众多，且未在二战中遭到破坏。1966年颁布的《古都保护法》对京都等古都的整体环境进行保护，1975年修订《文物保护法》，建立传统建筑群保护制度，1980年地区规划制度纳入了历史环境保护相关内容。京都根据《古都保护法》指定了大范围的保护区，1972年城市景观条例详细控制了各个区域的建筑形态和建筑高度。

在政策法规完善的情况下，也使得京都陷入了“博物馆”式保护的困境。由于建筑项目的控制和严格的审批导致了经济活动的发展困难，对住民的生活造成了一定的影响。京都车站的

建设导致了开发和历史景观保护更激烈的矛盾。1995年京都修订了景观条例，放宽控制条件，从过去的控制和保护转为空间形态的引导，在发展和保护间寻求平衡点。

2.1.2 官民协作和全民参与

政府、民间组织、市民共同协作，成为京都城市景观保护与营造的关键。保护方式的转变，由市民保护运动推动历史街区的营造。日本历史文化名城保护大体都经历了从官方督促民众参与，到官民协作的过程。日本民间自治体早在20世纪60年代初就进行各种保护运动，在当时大规模建设的背景下具有保护自然和历史的先见之明。根植于民众的保护和更新运动，充分体现了地方自治和非盈利组织的自组织能力，成为日本历史文化名城保护更新的重要力量。对现有建筑进行再利用，发挥其魅力的造町运动在日本各地广泛展开。

日本民众能有如此专业的自觉与实践能力与日本重视教育宣传有不可分割的关系。民众认识到对历史文化名城的保护能帮助自己和后代更好的了解历史，在精神上有所依凭而能更好地面对未来的挑战。民众并不把传统看成现代的对立面，而对传统的大力保护完全没有阻碍日本的现代化进程。在京都既有如京都车站一般巨型城市综合体，也有特殊门面设计的麦当劳餐厅，在风景名胜区的超市连锁店为了与古都景观协调，也做出了取材京都传统元素的装饰手段。

2.1.3 对无形文化保护的重视

历史文化名城的魅力和价值是无可替代的，多数时候的保护在于对空间形态和历史景观的延续，对物质层面保护的重视往往使人容易忽视无形资产的保护。日本1952年实施《文物保护法》，确定了历史文化的保护制度，引入无形文化概念。保持城市无形文化的延续性，防止城市无形文化财的衰老和缺失。无形文化财包括对人、技术、思想、观念等方面的保护。供游览参观的名胜古迹介绍与有形文化财相关的人物生平和年表，为游客提供纪念册、盖章等服务，广泛发展关联产业，举行传统纪念活动。

城市中如若没有了活的文化，即无形文化，那历史街区、历史景观、历史建筑都只能是参观用的展示品。在京都的传统建筑和传统街区中，人们持续着传统的生活：和式的住宅，席地而坐的习惯，传统手工艺作坊，传统手工艺产业。身临其境能真切感受到历史和文化传统。再者，无形文化财对人的观念有很大的影响力，从小生活在传统氛围中的京都人自然而然采取了继承和发扬传统文化的行动。

2.2 茨城县樱川市真壁町的保护与更新

2.2.1 概况

真壁町位于茨城县中西部，距东京70km。小镇历史久远，但由于缺乏人口而丧失活力，镇中有大片水田和农用地。相传15世纪武士在此建立城郭，发展城下町，该町被定为国家历史遗迹，在研究过程中其原有面貌也变得日渐清晰。该町传统建筑以阵屋为中心，在城区有大片历史街区，但在16，17世纪进行过重新改建，旧有以阵屋为中心的、等级森严的封闭空间格局有所改变，目前此地日本国有登录有形文化建筑物的数量达到104幢。

2.2.2 真壁町的保护更新

真壁町缓慢的发展使得其东南部鹿岛神社附近的土堆保持了原有的形态；南侧的城郭虽然需要进行复原，但仍保有一定的高度；在城郭附近，根据季节过去的护城河会呈现水沟的状态；在遗址北侧可以清晰看到建筑遗址的痕迹。在发掘和保护过程中，逐渐认识到真壁町旧城面积宽广，有着复杂曲折的护城河，并且成果复原了一部分城郭。但根据研究，旧城最主要的位置却已新建了体育馆，而国家指定其为历史遗址在建馆之后。现在的发掘情况会在每年12月进行说明，也鼓励民众的广泛参与。

对现存历史建筑的保护根据国有有形文化财的划定，主要包括冢本家门·主屋、土生都家、伊势屋旅馆、高久家本店等明治时代的历史建筑。真壁旧城遗址已开发为观光旅游项目，而历史建筑也更新了内部功能。

2.2.3 对我国的启示

对于一般城市历史而言，其现存的建筑物往往历史相对很短。因此有必要以一定广度的空间为保护对象，保护城市的整体格局，包括其中的各类设施、建筑、景观，对资源进行再评价，分析其历史价值。我国对历史文化名城的评价也不能仅基于特定的时间，而因从多个历史层面重叠评价。历史文化名城的魅力在于岁月的积累，因此对其保护和更新的方法也必须以此为前提考虑，像真壁町这样的例子不仅保护发掘了城郭旧址用于观光展示，在保护的同时进行了教育；同时对现有历史建筑进行功能置换，在使用中进行历史建筑和历史城市的再生。

2.3 值得借鉴的保护和发展模式

2.3.1 作为假古董的伊势神宫

日本古建筑的迁宫制度为我们熟知，每隔固定年月即在原有建筑周边另辟基地建造完全相同的一个复本，以此使历史建筑得到更新。伊势神宫即是其中一例，伊势神宫曾遭大火，导致

其内部国宝级珍贵壁画大量毁损，人们即开始对伊势神宫进行固定年限的异地新建（图1）。在某种意义上，现在看到的伊势神宫只是一个假古董。日本人在迁宫中保护的并不是历史建筑的本体，而是传统的观念和营造技术。迁宫必然存在建材、人力等的耗费，也存在“原真性”的疑问，但就营造技术和传统观念而言，在我国已失传的技术在日本却仍有完整的保留。



图1 神宫式年迁宫

2.3.2　动态保存，功能置换

如东京车站、京都中央邮局、三菱一号馆、横滨红砖仓库、早稻田大学大隈礼堂、京都市电车等都属于这样的例子（图2）。在保留原有建筑外立面的基础上，通过各种手段，如新砌筑钢筋混凝土承重墙、或者采用新框架结构等现代技术手段，保证内部空间的相对独立而便于灵活布置。例如日本火灾保险公司横滨大楼原为川崎银行横滨支店，是砖结构，对其进行外观的保留和动态保存不仅统一了与外部马车道的景观，也满足了城市发展对功能的需求。近现代建筑的保护利用，不仅是对实体的保留也是对其场所精神的延续，唤起人们对历史文化的关注。



图2 东京站（左）三菱一号馆美术馆（中）横滨红砖仓库二号馆（右）

2.3.3　旅游开发

没有商业支持的遗产保护难以长久，结合历史文化发展多渠道的旅游是振兴小城镇的可行模式。大分县日田市豆田町历史文化街区在发展过程中探索出振兴当地的方式唯有发展旅游。在发展旅游前，该地区十分萧条，没有建设现代化的余力，政府作出了保留现有街道发展特色商业街的决定，一举改变了豆田町的面貌。又如日本天童市通过建设道路驿站和迎宾街道，发展旅游使得城市的经济收益和满意度都有了显著提高。

将历史文化名城的保护开发纳入城市资源进行利用，采用相关的措施和独特的经营理念值得我国在历史文化名城保护发展中进行借鉴，发展特色景观，吸引观光客带动相应产业链的发展将至关重要。

3 结论

正如吴良镛先生说的“古城保护永远不晚”，从现在做起，珍惜城市这个重要的遗产，传承中华民族的历史传统至关重要。保护和更新历史文化名城不是一代人，而是需要几代人的长期努力。现今，历史文化名城的保护利用已成为中国城市建设的一个重要问题，我国现代化早期的建设对历史建筑、历史街区、历史文化名城的保护意识相对薄弱，拆旧建新、建设性破坏和保护性破坏行为也时有发生。通过对日本历史文化名城保护与更新实践的探讨，对其进行借鉴学习，并结合中国国情，探讨一套适合中国的历史文化名城保护和更新方法。我国沿海城市遗留有大批具有较高艺术价值和使用价值的近现代历史建筑，是城市风貌的组成部分也是城市历史文化的延续。但目前我国历史文化名城保护更新还处于起步阶段，理论和实践的不足都需要对他国优秀经验进行借鉴。但同时应明确新陈代谢是宇宙万物的客观规律，历史文化名城是我国宝贵的财富但静态保留是不成立的，关键在于对地域文化的剖析和演化方式的理解，通过教育改变人们的观念和生活方式，通过实践进行保护更新才能延续发展历史文化名城的内涵。

注：文中未注明来源图片皆源自维基百科

参考文献

[1] 董鉴泓,阮仪三.名城文化鉴赏与保护[M].上海: 同济大学出版社,1993.
[2] 阮仪三,王景慧,王林.历史文化名城保护理论与规划[M].上海: 同济大学出版社,1999: 9.
[3] 张松.城市文化遗产保护国际宪章与国内法规选编[M].上海: 同济大学出版社,2007.
[4] 张杰.旧城遗产保护制度中“原真性”的谬误与真理[J].城市规划,2007,3l(11): 79-85.
[5] 藤川昌树,旷薇.当前日本的历史城市保护——以茨城县樱川市真壁町为例[J].国际城市规划,2008,23(2): 46-49.
[6] 柳肃.日本城市文化遗产保护的经验[J].湖南文理学院学报（社会科学版）,2009,34(1): 71-74.
[7] 肖溪.日本大分县日田市历史文化街区豆田町的保护与开发[J].城乡建设,2009(7): 73-74.
[8] 朱磊.日本文化名城保护——从"官督民办"到"官民协作"[J].城市观察,2011(3): 12-20.
[9] 中川武.亚洲的城市发展和文化遗产保护[J].建筑学报,2008(10): 4-7.

中国“合作式”旧城改造实践探索
The Practical Exploration of China's Collaborative Urban Revitalization

潘悦 刘媛 洪亮平
Pan Yue, Liu Yuan, Hong Liangping

摘要：旧城改造不仅关乎城镇经济和建设发展，更成为人民群众十分关心的社会问题。本文总结了中国旧城改造的四种动力机制，及其改造过程中存在的问题和造成原因，提出了旧城改造只有在“合作”中才能成功的观点。受到合作规划理论的启发，本文提出了中国合作式旧城改造需要深化的方面，包括观念、技术、制度等方面。以广东为例，本文具体介绍了中国合作式旧城改造的已有经验，及其政策和技术等方面的转变。

Abstract: This paper summarizes four dynamic mechanism of Chinese urban revitalization, and finds out the existing problems and causes of the process of revitalization, finally comes up with “collaboration”, the key viewpoint of the successful urban revitalization. Inspired by collaborative planning theory, this paper puts forward some changes of Chinese-collaborative urban revitalization, including concepts, technologies, institutions. This paper concretely expounds the detail paths of Chinese-collaborative urban revitalization, including the changes of subject behaviors, technologies and methods and so on.

关键词：旧城改造；合作式；“三旧”改造
Keywords: urban Revitalization; Collaboration; “San-jiu” Reconstruction

基于国家社科基金项目“旧城改造中的城市规划‘角色错位’及改进对策研究”（项目编号：11BGL100）

作者：潘悦，华中科技大学建筑与城市规划学院，博士研究生。times617@hotmail.com
刘媛，华中科技大学建筑与城市规划学院，硕士研究生
洪亮平，博士，华中科技大学建规学院副院长、博导、教授

1 中国旧城改造的动力机制及其问题

1.1 我国旧城改造的四种动力机制

随着中国城市化快速发展，土地资源成为约束城市发展与建设的根本要素。城市建设分为两种，一种是以“旧城改造”为主的内涵式发展，一种是以“新区建设”为主的外围扩张式发展。相比辉煌的城市新区建设成就，多年来中国大多数城市的旧城改造与建设矛盾重重，仍未走出困境。

通过大量旧城改造类型总结，目前中国存在四种主要的动力机制：第一种是“城市功能更新”目的，普遍性出现在经济增长较快的大城市，城市现有功能不能满足城市未来发展需求。通过城市中心区的工业“退二进三”和旧住宅改造，建设以高档住宅，商业，商务，休闲为主的服务型项目。第二种是“更新城市形象”目的，类似奥斯曼的巴黎改造计划，通过对城市主要干道的沿线建筑立面与景观小品改造，核心街区整体形象等改造工作提升城市外在形象。第三种是“城市复兴”目的，集中在具有较大历史保护价值的城市，比如山西平遥、云南丽江。与西方的恢复老城活力等城市复兴目的比较，中国是通过“旅游式开发”措施保护历史文化遗产。第四种是以“获取土地资源”目的，这类情况出现在经济发展较快的东南沿海地区，产业化发展带领城市化粗放式扩张，现在面临着社会经济转型的双重压力，促进旧城改造成为获取土地资源的有效手段。

1.2 动力机制下的旧城改造困境和原因

通过旧城改造实施效果评价，前三者动力机制下的旧城改造工作是我国现有旧城改造矛盾最为突出和集中的地方。在旧城改造过程中，政府过于注重城市的物质更新和功能构建，投资商注重改造项目的经济收益，忽略了改造地区的社区发展，居民生活方式和就业安置等问题，导致城市文脉断裂、城市面貌雷同，甚至产生了暴力拆迁、钉子户等系列社会问题。究其原因，几大动力机制驱动下的旧城改造活动缺乏完善的配套政策、法规与制度等。

中国城市大量建设活动仅30余年时间，而城市旧城改造项目起始于1998年实行“土地制度改革”与“住房制度改革”之后，政府将国有土地由无偿使用转为“有偿使用”的价高者得模式，城市居民住房也推向市场。伴随着快速城市化进程的旧城改造运动，中央政府并没有充分制定权属人利益保障制度，从而“分权化”后的地方政府作为土地剩余价值的受益方，往往注重近期的“一次性”土地收入，将旧城改造过程中政府需要承担的建设维护责任与相关费用延迟到远期落实。投资商关注旧城改造项目投入与产出的“一次性”经济效益，两类主体的“一次性”收益最大化侵占了权属人的权利与补偿费用，忽略了旧城改造过程中涉及的复杂问题。

相比之下，中国东南沿海地区以“获取土地资源”为目的的旧城改造工作，在优化配置城

市资源的原则下，运用市场化手段、多方协商后推进地块改造，取得了较好的综合效益。由此看来，中国旧城改造需要在沟通、合作中进行。

2　“合作规划理论”对中国旧城改造的启示

2.1　“合作规划理论”的价值取向

城市规划作为旧城改造的主要载体和实施纲领，城市规划的价值取向直接影响旧城改造中的“合作”是否公平与合理，同时关系到旧城改造的成败与社会稳定。1997年，佩西.海利（Patsy. Healey）在汲取了“交往规划”（Communicative Planning）和“政体理论”精华的基础上提出了“合作规划”理论（Collaborative planning）。

合作规划理论认为城市规划是需要实现利益相关者诉求的合作行动。该理论提倡由多个主体共同参与规划，多个主体共同协商，并允许多个主体各自执行一部分规划，为实现各自目标而产生局部规划。合作规划的目标是由多个主体的局部目标而组成的目标体系。该规划理论以及“交往规划”等现代规划理论从根本上否定了以往城市规划作为政府“代言人”的角色以及规划师“设计决定论”的思想，提出城市规划的价值中立，认为城市规划的本质是“创造一个过程”和“搭建一个平台”。

在旧城改造项目具体运作中，城市规划是通过对地块中的空间属性管理达到引导、控制其经济属性与社会属性的目的，即通过研究改造地块的经济属性（包括影子价格因素）与社会属性（包括外延社会效益），对其空间属性采取定位、定性、定量、定界方面的指导、控制与管理，从而体现各相关人的利益博弈结果。

2.2　对中国旧城改造的启发

旧城改造涉及政府、权属人与投资商三大利益体。“合作规划理论”强调旧城改造中的各利益主体借助城市规划平台进行利益博弈，协商，其行为方式体现了旧城改造的合作精神。三者之间，政府侧重于地块改造后的最优化综合价值与地区持续发展力，关注的是宏观方向引导和政策制度制定；投资建设主体侧重于改造项目的经济交换价值，而权属人注重地块改造后的补偿和使用价值。

“合作”是一种状态，也是一个过程，包含了观念、技术、制度的转变。但又不仅仅限于此，“合作”是一个国家社会文明的象征。与西方国家的“合作”路径相异，中国式“合作”需要在“自上而下”的传统体制下逐渐响应“自下而上”的需求。这不是一句简单的口号，在“合作”路径中会遇见很多困难与阻碍，只有探索中积累经验，无法照办西方国家的“合作”经验。西方强调私人财产的公共服务义务与责任，而中国需要加强保护权属人的根本

利益与公共权益基础上，促进多方效益和城市发展。中国政府由“指令型”向“服务型”角色的转变是“合作”的基础，各项制度的制定（比如“物权法”，“《城市房屋拆迁管理条例》”的设立）是“合作”的法制保障，城市金融制度创新与改革是“合作”的催化器，城市规划等技术手段是“合作”的平台与载体。

广东省是中国改革开放以后，经济发展走在最前沿的地方，经济发展带来了较多的社会、生态问题，也就成为了中国各种制度改革的示范区。下文通过研究广东旧城改造，探讨中国合作式旧城改造的路径与方法。

3 中国合作式旧城改造的实践——以广东“三旧”改造为例

3.1 背景

改革开放30年来，广东省工业化与城市化高速发展，城市建设用地范围日益扩张，现有的建设用地指标已经无法支撑当前经济增长模式下的区域发展。土地资源紧缺现已成为制约珠三角地区经济可持续发展的首要瓶颈。在响应经济社会“双转型”政策下，广东省政府决策通过旧城改造方式（即“三旧”改造政策）释放城市低效土地，应对城市用地瓶颈的困境。

3.2 旧城改造的类型

对改造用地的认识和判断是实施“合作”的第一步，不同类型的改造用地需要不同的改造措施，其相关利益体的特点、需求也不尽相同。“三旧”是通过对广东省建成区范围内可以再利用、需要改造地块的分类，根据地块建筑物性质、功能、权属等因素分为旧城镇、旧工厂、旧村居三类用地。

旧城镇主要包括建成区内国有土地上成片的旧民居、旧商铺、旧厂房和相应的配套设施等。地块内建筑质量差，公益性服务设施匮乏，有的甚至存在安全问题。

旧厂房主要包括镇（街道）、村和工业园区内的旧厂房，包括对城市环境造成严重干扰的临时建筑，集中在上世纪90年代及以前建设的简易厂房建筑。这类建筑结构简陋陈旧，占地大，建筑密度小，缺乏相应的公益性和安全性配套设施。

旧村居主要包括建成区内的城中村、园中村、空心村，居住环境与城市差距较大，缺乏相应的公益性和安全性配套设施。

3.3 合作中的政府行为

“三旧”改造中的政府角色逐渐转变为对宏观层面内容的引导和整体控制，一是在总量上控制全市的旧城改造工作，二是通过产业引导文件指导地块改造后的使用功能，并通过相应政

策引导投资商的投资行为。

区别与其他地区的“就地块、论地块”做法，“三旧”改造分为两个层次：专项规划和单元规划，采取“总量控制、分类引导、逐一改造、有效实施”的策略。专项规划属于宏观层面的把控，根据各地方实际情况，广东省政府给予各城镇限额 “三旧”改造用地指标。地方政府组织相关人员编制“三旧”改造专项规划，报上级政府审批通过后，可在规划年限内分阶段实施改造计划。然而，具体的年度改造总指标并不是“自上而下”的摊派到每个街镇，而是各街镇根据自身的实际情况“自下而上”的向市政府申报该街镇的改造总量计划及其地块区位。由此，市级政府只是负责统筹全市的“三旧”改造工作和解决改造中的重大问题。以广东东莞为例，市政府管辖29个镇、区，其中虎门、长安等地经济发展好，改造意愿与动力大，由此申报的改造指标占市总指标的16.7%，8.1%，而类似樟木头等经济情况较差的镇，改造指标仅为1.2%。每个镇的实际改造率，还要根据投资商的实际改造情况确定。

单元规划负责具体地块改造的实施工作，政府仅负责项目的相关技术规范审查、审批，以及保障公共设施的建设。地块改造能否实施，由投资商与权属人共同协调统一后确定，政府不作干预。

表1

序号	镇名	“三旧”改造用地面积（公	占全市“三旧”改造用地面	序号	镇名	“三旧”改造用地面积（公	占全市“三旧”改造用地面
1	东城区	1210	6.60%	14	寮步镇	787	4.30%
	南城区	364	2.00%	15	大岭山	591	3.20%
	莞城区	185	1.00%	16	大朗镇	469	2.60%
	万江区	603	3.30%	17	黄江镇	368	2.00%
	市区小	2362	12.90%	18	樟木头	225	1.20%
2	石龙镇	315	1.70%	19	凤岗镇	397	2.20%
3	虎门镇	3051	16.70%	20	塘厦镇	825	4.50%
4	中堂镇	308	1.70%	21	谢岗镇	286	1.60%
5	望牛墩	155	0.80%	22	清溪镇	801	4.40%
6	麻涌	81	0.40%	23	常平镇	608	3.30%
7	石碣镇	482	2.60%	24	桥头镇	264	1.40%
8	高埗镇	223	1.20%	25	横沥	351	1.90%
9	洪梅镇	372	2.00%	26	东坑镇	464	2.50%
10	道滘镇	478	2.60%	27	企石镇	353	1.90%
11	厚街镇	648	3.50%	28	石排镇	352	1.90%
12	沙田镇	317	1.70%	29	茶山镇	873	4.80%
13	长安镇	1484	8.10%	全市合计		18284	100.00%

资料来源：东莞市建规院

另一个转变是针对全市的旧城改造工作，政府提出宏观层面的产业发展要求，而不是专指

某个具体地块的改造类型。比如，广东东莞将城市产业指导分为鼓励类、允许类与禁止类，鼓励类项目将给予税收减免等多项政策优惠，允许类则按照城市建设的普通流程进行，禁止类是不允许发展的产业（表2）。投资商根据自身情况的自主选择地块及其改造功能（不限制于住宅商业类开发），不同产业将获得不同政策支持，这样加大了城市资源的有效配置。同时，政府注重地块改造后的就业增长和税收效益，不以土地财政为直接目的。

表2 东莞市三旧改造区域产业导向目录

东莞市三旧改造区域产业导向目录	
鼓励类产业	信息服务业、现代物流业、金融服务业、科技服务业、创意产业等
允许类产业	房地产业、无污染的生产性信息产业、纺织服装与轻工等
禁止类产业	石油、天然气和化工，建材，污染型纺织等

资料来源：东莞市政府文件

3.4 合作中的投资商与权属人行为

在政府制定的专项规划与产业发展政策引导，相关制度与技术的保障下，投资商与权属人的合作行为主要体现在单元规划层面的具体改造项目。

投资商拟定改造地块与地块功能后，委托编制地块“单元改造”规划，估算改造成本和改造后的预期收益率。在具备可操作性基础上，投资商将就项目带来的预期税收、就业等城市效益与政府沟通，争取最大的政策支持。

推进改造项目实施的关键点在于投资商与权属人之间的协商，两者都属于微观个体，是个人利益之间的直接博弈。而政府作为调控者，为权属人提供改造后的社会公共设施配套和基本利益的政策保障。一次性补偿方法在广东地区不再有效，权属人更关注改造后的生活与就业问题。除了提供地块补偿金外，投资商也需要提供一定规模的产业用地，解决就业和今后的生活资金保障。

3.5 城市规划技术的转变

城市规划作为合作式旧城改造的工作平台，同时体现了公共政策的基本职能。相比以往经验，城市规划在三个方面有较大转变：其一，应对市场经济的动态性，加强城市规划的适应能力，转变其“刚性有余，弹性不足”的不足。其次，在规划方案中增加了可行性评估环节，对具体地块做“投入-产出”的经济预算，比如将改造地块分为经营性用地和公共（公益）用地，地块开发的可行性由经营性用地的预期效益决定。最后，保障城市公益设施的建设。政府对改造项目的规划方案审批中，强制性要求配套合理比例的公益设施用地，作为道路、市政、教育、医疗、绿化等公共用途。

确定了改造地块的城市规划方案后，再与该地块的控制性详细规划成果对接，两者统一后

共同指导地块建设。

3.6　案例：厚街镇M地块旧城改造

一直以来，厚街镇是东莞市的制造业经济强镇，其产业转型受到土地资源的制约，厚街政府主持编制了“三旧”改造专项规划。投资商选择其中一个地块（即M地块）进行改造，经过2年多的项目运行，取得了较好的经济效益与社会效益。

该地块改造总面积28.26公顷，现状以工业用地为主。经核实，规划区内所有用地均为国有用地，办有手续的共20宗，其中，权属为厚街镇国有企业的共2宗，土地面积约5.24公顷；权属为私人用的共18宗，土地面积约18.45公顷，空地面积为4.57公顷。

根据政府对M地块的产业功能引导，定位为商贸办公和商务公寓的职能，将腾挪出来的用地发展现代生产性服务业、增加城市配套，形成中心区功能的重要组成部分。投资商估算改造区的开发规模与投资收益后，与政府协调优惠政策。与政府协调的同时，投资商与20个权属人进行协调，洽谈搬迁、补偿问题，达到各方共识的结果。实施阶段，投资商对该地块采取整体改造方式，在M地块内优先建设公共用地，并与周边地区的道路和市政设施相衔接，取得了良好的城市景观形象与经济社会效益（图1）。

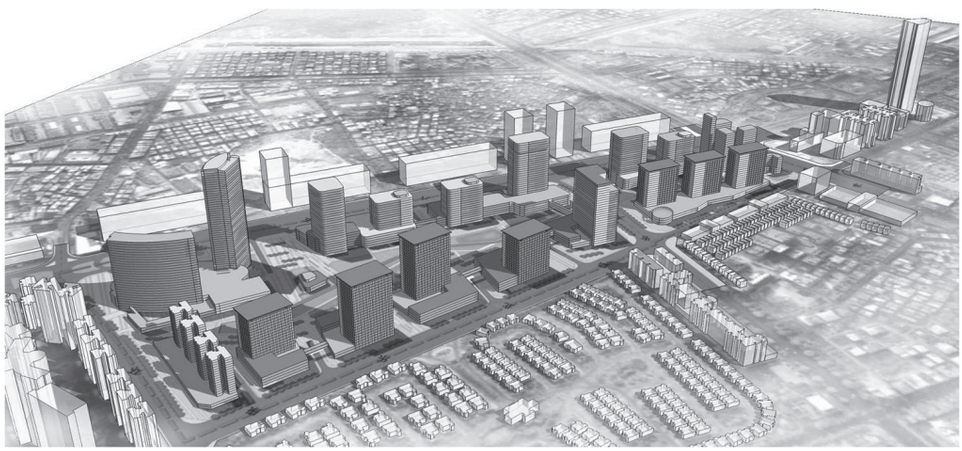


图1 东莞市厚街镇M地块旧城改造效果图

资料来源：东莞市建规院

4　小结

旧城改造需要在以经济、社会发展为目标，三方共赢为基础，制度为保障的基础上进行。一直以来，中国城市建设是在“自上而下”的体制背景下进行的，“合作式”旧城改造对政府的角色转变和政府管理行为提出了较大挑战，即要把控宏观方向，同时还要制定吸引投资主体的优惠政策和维护权属人利益的保障制度。广东省“三旧”改造给予中国其他地方的旧城改造

较多借鉴，“合作”更多体现在各利益主体行为之间的协调，中国的合作式旧城改造还需要在今后的具体实践中深入探索、总结。

参考文献

[1] 方耀楣，聂顺君.“公众参与旧城改造的模型设计”[J]. 中国房地产业，2010(9).

[2] 吕斌.《拆迁条例》修订与城市更新制度创新初探[J]. 城市规划，2010(10).

[3] 赵民，刘婧. 城市规划中“公众参与”的社会诉求与制度保障[J]. 城市规划学刊，2010(3).

[4] BoyleRobin. Partnership in Practice: An Assessment of Public-private Collaboration in Urban Regeneration —a Case Study of Glasgow Action[J]. Local Government Studies, 1989, 15(2): 17-28.

[5] Pendlebury J. Conservation and Regeneration: Complementary or Conflicting Processes- The Case of Grainger Town, Newcastle upon Tyne[J]. Planning Practice & Research, 2002, 17(2): 145-158.

[6] Department for Communities and Local Government. Draft National Planning Policy Framework. July, 2011.

[7] Sgalyn Lynne. Public/Private Development: Lessons from History, Research, and Practice[J]. Journal of the American Planning Association, 2007, 73(1).

从设计走向人文复兴
From Design to Humanistic Revival

冯天甲
Feng Tianjia

摘要：文章通过中西方保护与更新的对比研究，从城市设计的角度，尝试阐释设计在当今中国历史文化街区保护与更新中的重要作用，通过实际案例从价值评估、保护方式、利用方式中对城市设计的方法进行探索。力求在中国复杂的环境下，重新审度历史街区原住民的社会生活，通过设计为历史街区注入新鲜血液，从而实现文化的传承，人文的复兴。

Abstract: According to the comparison of the study of the historic district protection and renovation in China and western countries, this paper try to interpret that design has a important role in the historic district protection and renovation.Through the cases,exploring unban design methods from Value evaluation, protection and use.Comompletely reviewing the life of local resident in the complicated condition of China. Through the design,going to achieve the humanistic revival.

关键词：历史文化街区；保护与更新；城市设计
Keywords: Historic District; Protection and Renovation; Urban Design

作者：冯天甲，硕士，天津市城市规划设计研究院城市设计研究所，规划师。
251781371@qq.com

1　历史文化街区是城市历史文化的重要载体

历史文化街区是“城市中保留遗存较为丰富，能够比较完整真实地反映一定历史时期传统风貌或民族地方特色，存有较多文物古迹、近代史迹和历史建筑，并具有一定规模的地区。”[1]它是城市发展过程中历史信息保存最丰富的区域，具有以下特点：成片建筑群而非单栋建筑；反映城市风貌；居民生活其中，融入城市活动中，是城市的有机组成部分。

历史文化街区不仅呈现为外部传统空间形态，更包括蕴含于外部传统空间形态下的社会变迁、历史演进和文化传承。历史街区的发展走向与自身价值，既是传统街巷、肌理等物质形态的描述，更是民族性格、国家制度、社会形态、地域特质、世代生活此处的人群价值取向、思

维方式的深度挖掘。

2 中西方历史文化街区保护与更新对比分析

2.1 西方历史街区保护与更新发展历程回顾

2.1.1 保护与更新运动的发展历程

（1）保护运动的发展历程

早期的保护思想以修复性为主，侧重对古代遗风的保持，多源于怀旧复古和文化猎奇的情感追求。工业革命后期，随着技术的发展和现代建筑运动的盛行，保护的观念长久被人们忽视。20世纪60年代末和70年代，对历史建筑，城市遗产的保护逐步成为世界潮流。1977年，马丘比丘宪章将传统建筑和文化遗产的保护提到重要高度。一系列国际性的宪章和文件的通过及世界范围的保护活动的推行，把保护工作由孤立的单体建筑扩大到拥有较多有价值古建筑的历史街区，直至古城古镇的整体保护；由物质层面的静态保存转向非物质层面的历史文化环境的传承，提倡多样化的城市形态和城市生活。20世纪80年代之后，基于不同文化背景的保护交流趋向广泛，保护思想、理论和实践方法趋向多元化和国际性融合。同时，诸多相关领域的理论方法被引入到对古建筑及历史街区保护中。

（2）更新运动的发展历程

战后—20世纪50年代中期，“推倒重来”，但是拆迁与建设并非等量，其实质是清除穷人，拆除其生存的环境而未提供新的住宅和就业（表1）。20世纪60年代—20世纪末，“拯救再生”，从物质形态转向综合更新，让居民重新回到城市中心区，恢复内城活力。20世纪末至今，“以人为本”，强调以人为中心，关注公众利益，公众参与，在经济发展的基础上，促进社会环境的改善，复兴整个城市地域。

表1 美国城市1949—1957年更新住宅

城市	拆毁住宅（套）	新建住宅（套）	差额（套）
纽约	43 869	50 462	6 593
芝加哥	27 929	24 479	3 452
费城	19 279	12 471	6 803
华盛顿	8 505	6 909	1 596
旧金山	8 591	4 142	4 449
波士顿	11 767	5 871	5 896

资料来源：李艳玲.美国城市更新运动与内城改造.p92

2.2 我国历史街区保护与更新的发展及动态

2.2.1 发展历程

较之国外保护与更新发展过程，我国现代保护更新的形成、发展及实践操作都相对较晚。

（1）保护发展历程

“我国现代意义上的文物古迹保护活动可追溯到1920年代的考古学研究。”[2] 1922年北京大学设立的考古研究所，成为我国最早的文物保护研究机构。1929年成立的“营造学社”开启了用现代方法研究中国古建筑之先河。随之，国民政府也设立了相关的保护机构，颁布了一系列条例，但由于连年战乱，社会动荡，政府无力控制，保护工作与理论研究都处以停滞阶段。

建国后至1980年代，随着全国性建设浪潮，保护工作也迅速发展，成立专门的保护机构并陆续颁布一系列的保护法令条例。这一阶段的保护工作仍以单体建筑为主。1980年代至今，随着改革开放的不断深入，中国的保护工作逐渐与世界接轨，进入新的发展阶段。建构多层次历史文化遗产保护体系，保护制度向着完善和成熟的阶段迈进。”[3]

（2）更新发展历程

建国后至改革开放，由于解放初期国力薄弱，以及遗留问题众多，在计划经济体制，及社会、政治、经济多种因素的制约下，形成“自我服务的工业生产体系的积聚点”。

改革开放之后，随着政治经济体制的转变，社会经济迅速发展，城市化进程不断加快，从1970年代中期，开始大规模的危房改造，并从最初的政府主导转向合作建设。采用“政府划批用地——单位资助——居民缴纳保证金——优惠购买新房”的方式。“危改”一直持续到1980年代达到高潮时期。

从1990年代之后，城市经济迅速发展，产业结构优化，使旧城衰落日益加剧，环境设施的老化，功能的退化使其不能适应现代生活需求。此外，工业化不断加速城市化进程，引发大量的农村人口涌入城市。在双重因素的作用下，城市更新大规模开展。然而，在市场经济驱动下，最初的“危改”被大规模的房地产商业开发所取代，用相对低额的拆迁补偿，腾迁原住民，通过置换功能的方式进行商业开发，实现利益最大化。

2000至今，随着“科学发展观”和“构建和谐社会”的提出，以及一系列管理制度和土地政策的颁布实施，城市更新工作从物质环境的改造逐步转向整体社会环境的优化。力求经济效益与社会效益双赢，倡导多元化的更新方式。

（3）现状动态

经过多年的努力，大量的实践探索，我国的保护与更新工作有了较大的发展，并取得丰硕的成果，但仍面临较多的难点和挑战。

保护方面：现有成功的案例多来源于较为偏远，规模较小的小城镇，如山西平遥、安徽宏村、云南丽江等。而处于大城市或特大城市的历史街区，由于受到城市经济社会发展多种因素的制约，其保护工作的复杂度远大于小规模的古城保护。虽然有明确的保护界限，但作为城市组成部分的历史街区，不能将其割裂开来，脱离整体城市环境。相反，应使其更好的回归城

市，发挥自身价值为城市发展做出贡献。这也是正是历史街区保护工作的最大难点。

更新方面：土地资源配置低效、风貌损毁严重、产权制约、设施更新缓慢、社会公平不足等问题在更新工作中尤为突出。

当前，我国保护更新的方式集中体现为四类：

（1）整体式：即“文物式”保护方式，主张对整体格局，形态环境的完整保留，辅以局部修缮和功能更新。

（2）表皮式：即“布景式”保护与更新方式，保留外立面，改造内部，置换功能，重新包装，营造表象性的历史场景。

（3）折中式：即前两者的折中产物，主张适度开发与民居改造相结合，调整功能结构，更新设施。

（4）自发式：依靠民间力量，引导居民自建或共建，进行渐进式整治改造。

保护与更新并非对立，是历史文化传承的两个重要因素，二者相辅相成。它们在城市的不断发展中形成、演变，并共同促进城市继续发展。保护的意义在于延续昨天，而更新的意义在于保护的基础上，连接昨天与今天。城市的发展是一个连续的历史过程，而保护与更新恰是它承上启下的线索，维系了这种连续性。

2.3 中西方保护与更新对比分析

中国的现代化进程与西方发达国家并非同步，存在着较大的时代落差。

在西方发达国家由工业时代向后工业时代过渡时，中国才开始市场经济的转型，向工业文明过渡。这使得依次更替的历史形态，在中国呈现并存交错的复杂状态：工业化与后工业化同步、“危改”与“保护”同步、郊区化与内城更新同步，同时面临绿色环保可持续的问题等等。中西方历史街区保护与更新存在着较大差异，主要体现在以下方面：

（1）社会背景不同：早在1970年代完成现代化转型的西方国家，其逐步进入后工业时代，重点在内城的复兴、环境的改善。而中国仍处于转型期，现代化程度尚不完善，同时工业化与后工业化并存。此时的保护与更新更类似于西方工业革命时期的时代背景，重在调整功能结构、更新设施、优化城市环境，实现城市现代化转型。

（2）经济背景不同： 毫无疑问，中国正在经历一个空前的经济快速增长时代，然而“2003年末，全国设市城市660个，各级政府完成城市建设固定资产投资4 462亿元，其中更新改造资金668.86亿元”[4]，这个水平仅是60年代美国的1/3。对于涉及土地置换、设施更新、居民腾迁等等众多复杂工作的城市保护与更新，资本往往成为保护更新质量、项目运作的重要制约因素。

（3）旧区特征不同：西方的旧区更新来自“郊区化”之后的内城复兴，而中国现阶段的情况是扩建新城与旧区更新并存，城市中心虽然破旧，但并没有衰落，仍然汇聚商机，成为开发商和居民的共同聚焦点。

由此，西方城市发展是一个渐进式过程，每个阶段面临的问题相对单一，而中国城市发展更倾向于突变性，各个阶段重叠穿插，各种问题混杂影响，具有极大的特殊性和复杂性。而在各种复杂问题影响的背后，民族文化以至整个民族历史的发展趋势和形态特征具有长久性，稳定性和普遍性。因此，在城市的保护与更新工作中，对历史街区具体情况的分析解读显得尤为重要。

3　连云港凤凰古城历史街区城市设计探索

3.1　古城特色及历史文化价值研究

凤凰古城位于连云港市东南部南城镇，古城核心为被誉为“六朝一条街”的东大街，时过境迁，如今的凤凰古城已经逐渐衰落，现状问题主要表现在：山景关联丧失，水体未成系；居住环境破败，生活品质较低；历史记忆尚存，风貌特征衰退。通过对凤凰古城深入的分析研究，是对其进行准确价值评估的基础。其核心价值可概括为以下四点：

“千年石城、连云摇篮”——自南朝宋元嘉五年刘善明垒石为城起，拥有1500年以上历史，作为连云港肇始之地的历史价值。

“六朝古街、穿堂套院”——拥有独特街巷格局、建筑风貌的历史遗存。

“传统古井、凌霄满墙”——拥有文化特色和场所精神的历史景观。

“佛道圣地、名人之乡”——作为集体记忆的社会人文价值。

凤凰古城核心价值的确立即抓住了其本质特征，文化传承的核心与主线，更是指导具体设计的核心依据，对其未来街区空间的延续发展具有重要意义。

居住组团呈合院式住宅模式，呈现典型的苏北民居特征（图1）。

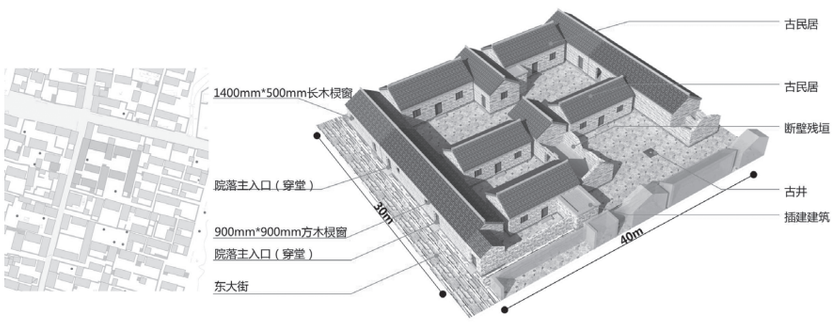


图1 苏北民居原型分析

3.2 保护方式

对历史遗产进行抢救性保护，可分为两类：物质空间特色保护、非物质文化遗产保护（表2）。

保留文保单位与现状建筑质量较好、院落结构较完整、空间肌理较典型的历史建筑划定核心保护范围。依据视线控制法则与现状古城区范围整合划定建设控制区。

表2 对历史建筑采取分类保护的方式

建筑类型	处理方式	保护与整治措施	所属保护范围
文物保护单位	保留 严格保护	修缮——保存真实历史遗存，对个别构件加以更换和修缮。	核心保护区
风貌背景建筑	保留	改善——保留原有建筑结构，局部修缮，加固，完善市政设施，改善居民生活质量。	
	改造	改造——保留原有建筑尺度、风貌，更新建筑结构、质量。	
	恢复	重建——拆除原有质量极差的建筑，依照原有格局进行原地恢复。	
	拆除	新建——拆除原有质量极差、风貌特征不突出建筑，新建与传统风貌相协调的建筑。	建设控制区
与传统风貌不协调的建筑	拆除	新建——拆除原有尺度过大建筑、临时建筑等，新建与传统风貌相协调建筑或开放空间。	

特别保护“鱼骨型”街巷格局，对东大街进行整体保护，同时保留横街的位置和尺度（图2—图3）。同时，提取典型空间肌理，强化“窄面宽、长进深”地块尺度特色，“穿堂套院”

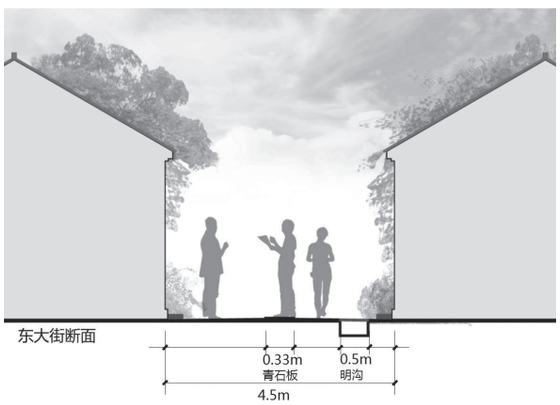


图2 街巷断面分析图（1）

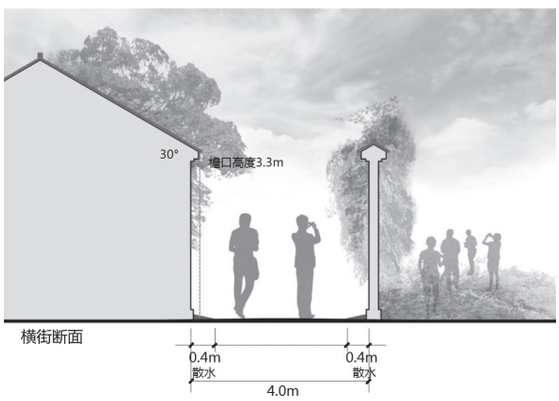


图3 街巷断面分析图（2）

空间规律，循环原有模式（图4）。

保留凤凰古城内古井（除与开发建设相矛盾的），进行编号登记，建立档案。选取适宜位置古井，结合开放空间设计。保留居民生活印记，强化标识石头城特色的物化元素。保留原有凌霄花植栽，在整治和新建中沿用、强化。

保留原有的社会结构，使原住民生活方式及邻里关系得到有机延续；保持佛道教文化的传承，香火民俗的延续；加强名人事迹的纪念、宣传、教育等；推进传统民俗手工艺、地方特产的展示、宣传。

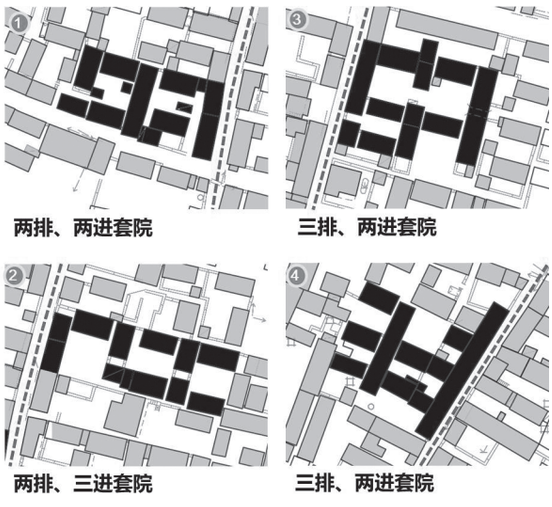


图4 典型肌理分析图

3.3 更新方式

在对相关案例进行对比研究的基础上，凤凰古城将采用“折中渐进型”的模式，对原住民的处理方式为“有机更新”，即保证街区温和自然的演进。而如何让原住民留下来，让新住民搬进来，成为实现“有机更新”的症结所在。创造优质的现代生活，营建优美的生活环境，无疑是最根本的途径。以下是对历史建筑的利用、衍生新建筑设计中的尝试（表3, 图5—图8）。

3.3.1 对历史建筑的利用建议

表3

建筑类型	处理方式	保护与整治措施	所属保护范围
文物保护单位	保留 严格保护	主题博物馆、展示厅等	核心保护区
风貌背景建筑	保留	保留原住民现状居住功能	
	改造	体验式酒店、企业会所、餐饮、酒吧、商铺、创意工作坊等	
	恢复		
	拆除	居住、企业会所、企业总部、配套服务设施等	建设控制区
与传统风貌不协调的建筑	拆除	居住、企业会所、企业总部、文化设施等	

3.3.2 对历史建筑的利用建议

设计良好使用功能的现代居住宅院。设计原则：平面布局及尺度符合原型宅院；适当加宽

南北向建筑的进深；适当加高首层檐口的高度；运用木质凌霄花架分隔院落；建筑立面适当运用石材装饰墙面；运用木质结构减轻石材的厚重感；加大体现现代结构的玻璃、钢材等材质的运用（图5）。

（1）衍生居住宅院A（图6）

（2）衍生居住宅院B（图7）

（3）衍生居住宅院C（图8）

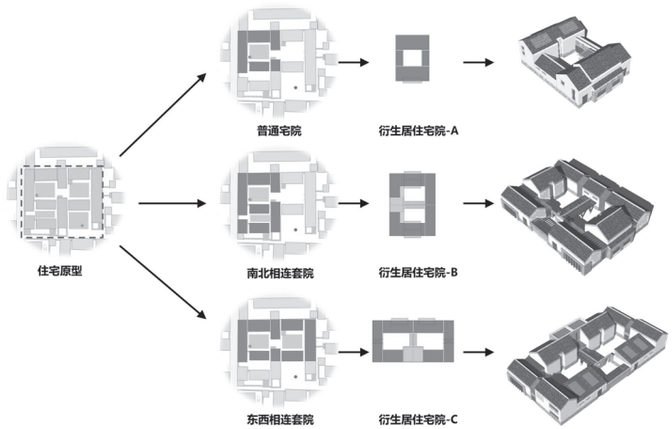


图5 衍生居住宅院

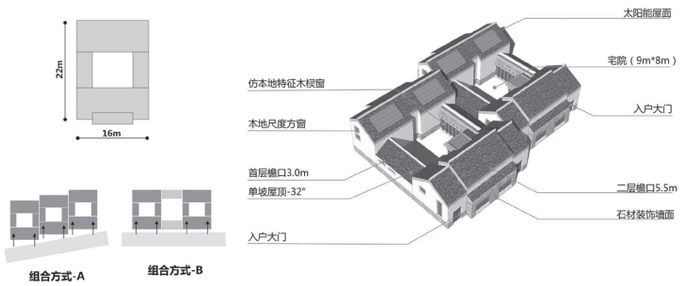


图6 衍生居住宅院A

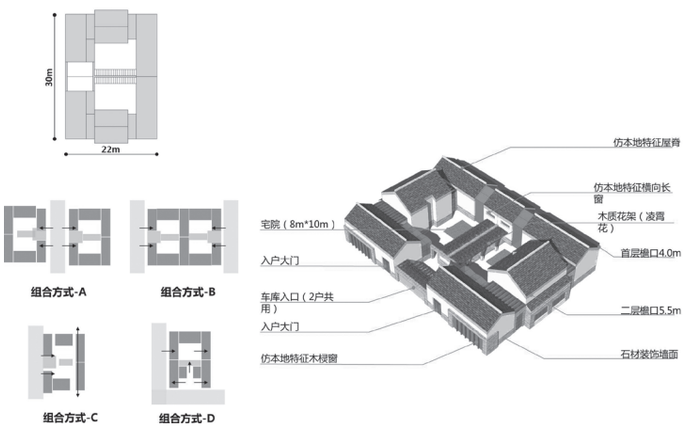


图7 衍生居住宅院B

3 从设计走向人文复兴

历史文化街区的保护与更新使历史文化得以传承与发展，是城市发展承上启下的线索，维系城市发展的延续性。城市设计需要在深度挖掘街区文化价值的基础上，抓住历史文化街区本质特征，寻找文化传承的核心与主线，并通过设计语言回答“为什么保护？保护什么？怎么保护？”三大核心问题。

人的活动赋予街区功能，注入街区活力。由此设计的目标就是通过物质空间的营造来设计生活。这就离不开设计对人的关注，特别是依附于这片土地、街区的原住民。而现状对历史街区原住民的忽视，使得他们的困境和不满成为开发商的助推器，成为历史街区被逐年蚕食的加速器。城市在发展，人总是追求更新的技术和更优质的现代生活，对原住民的处理方式是设计的前提，如何通过设计使原住民“留下来”，并把外来人“引进来”，在保持街区原有氛围的基础上，重塑历史街区魅力，实现街区的

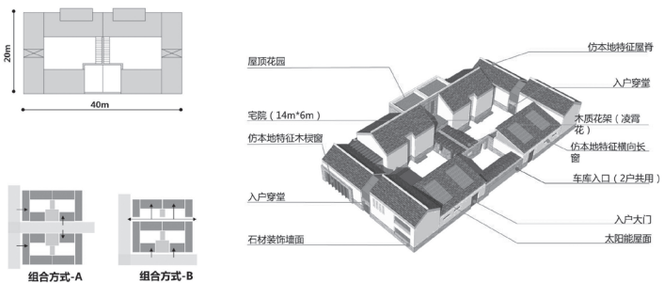


图8 衍生居住宅院C

有机更新、活力延续，真正融入现代城市生活，这是我们在未来不断探索完善的课题。目前的困境是，市政工程的技术难题，以及市政工程师对于城市、空间、建筑的理解与城市规划师、城市设计师之间的差异。

注释

1 《历史文化名城保护条例》

2 王景慧. 城市历史文化遗产保护的政策与规划. 城市规划, 2004: 10.

3 吴萍. 历史街区分层方法初探. 东南大学硕士学位论文. 2005: 8

4 2003年建设部城市建设统计公报

参考文献

[1] Murtagh WJ. KeePingTime: The History and Theory of Preservation in America[M]. NewYork: John Wiley & Sons INC, 1997

[2] David Sloan Wilson. On the Relationship Between Evolutionary and Psychological Definition of Altruism and Selfishness. Biology and Philosophy, 1992.

[3] 冯青. 居住性历史街区及其典型院落保护与更新研究——以西安碑林历史街区为例[D].西安建筑科技大学, 2006.

[4] 阮仪三, 孙萌. 我国历史街区保护与规划的若干问题研究[J]. 城市规划, 2005(10): 25-32.

[5] 宋晓龙, 黄艳. “微循环式”保护与更新——北京南北长街历史街区保护规划的理论和方法[J]. 城市规划, 2000(11).

[6] 朱雪梅. 城市设计在中国[M]. 华中科技大学出版社, 2009.

从简·雅各布斯城市规划思想谈历史遗存保护——以香港蓝屋保育为例

Study on the Protection of Historic Buildings from the Point of View of Jane Jacobs Ideas on Urban Planning: With the Blue House Protection of Hong Kong as An Example

袁园
Yuan Yuan

摘要：简·雅各布斯的城市规划思想自其经典著作《美国大城市的死与生》于1961年诞生以来，深深地影响了西方好几代城市规划师，却迟至2006年才在华文世界出版。本文试图通过对简·雅各布斯城市规划思想的引介，以及考察香港民间组织运用雅各布斯的思想和抗争行动，成功保育了湾仔一级历史建筑蓝屋的案例，从理论和实践两方面来看合理的历史遗存保护可能对城市产生的多赢局面，期望从中能给我国正在进行的历史遗存保护和城市更新方案提供启示和借鉴。

Abstract: Jane Jacobs' ideas of Urban Planning has been influencing several generations of Western urban planners since her marvelously classic work The Death and Life of Great American Cities was published in 1961 in America. But unfortunately, the great book was published in Chinese as late as in 2006. So this paper is trying to introduce Jane Jacobs' ideas on Urban Planning by focusing on the book and to find out how these wise ideas could be used in the protection projects of Historic Buildings in the great cities of China. And in order to have a specific discussion, this paper takes the Blue House Protection of Hong Kong as an advisable example with the expectation of giving some inspiration to the developing Chinese great cities.

关键词：雅各布斯；历史遗存；城市更新；城市多样性

Keywords: Jacobs; Protection of Historic Building; Urban Regeneration; Urban Diversity

作者：袁园，硕士，深圳市特区文化研究中心。23134720@qq.com

对于正在进行急剧社会变革的中国而言，很长一段时间以来，人们对于现代城市的想象都是以经典的现代主义城市规划者提出的未来城市生活为蓝图。这种将城市进行地段分隔，以垂直、高密度的一体化高楼为核心，以直线、直角、统一化、绝对准确的现代主义机械美学为向往的城市建设，往往在其热烈的理想主义蓝图之外，伴随着对原有住宅、建筑一系列的简单粗

暴的拆迁。在这个用“推土机方法”进行的城市更新过程之中，即便是具有历史文物价值的建筑也常常难以幸免。

关于历史遗存的保护和城市因发展而带来的空间更新、街区再造之间的矛盾，一直以来是困扰城市管理者、城市规划者和设计者们的大难题。随着现代化建设前期以经济指标为唯一考量，以GDP增长为唯一动力的城市发展弊端逐渐显现；随着由粗暴的拆迁造成诸多历史遗存无可逆转地永久性消失的代价被不断地批判、反思，在当前的形势下，历史遗存的保护如何能够和城市更新、街区再造等议题有机、创意地结合起来无疑给我们每一个真正关心城市发展的人带来了新的挑战。

当然，这种挑战并不只有我们才会遇到，关于城市规划和城市更新，在西方发达国家很多大都市早已经历了多年的探索、实践和争论。在这些争论当中，最具有革命意义的是简·雅各布斯对正统的城市规划理论提出的质疑和批判。在雅各布斯历经半个世纪依然历久弥新的伟大著作《美国大城市的死与生》中，她对自埃比尼泽·霍华德（Ebernezer Howard）提出“花园城镇”运动以来，历经路易斯·芒福德、帕特里克·格迪斯、凯瑟琳·鲍厄、克莱伦斯·斯坦恩、雷蒙德·昂温这些正统的城市规划理论家们发扬的“非中心主义”的城市规划思潮进行了尖锐的批判。在她看来，这些对远离市中心的自足的花园、郊区的向往，实质上是一种“家长式的行为”方式，“一笔勾销了大都市复杂的、互相关联的、多方位的文化生活”[1]，他们“认为好的规划是一些列静态的行为；在任何情况下，规划都必须要预见到日后需要的一切”[2]。以雅各布斯自己对城市的细致观察而论，这种城市规划理论更多是处于个人角度的“想当然”，完全不顾及城市里每天都在发生的活生生的“生活”，并对“城市到底是怎么运转的”这一实质性问题“除了谎言，它什么也没有说”[3]，结果在这种思想下进行的城市规划，不仅没能让城市应有的活力得到发展，反而摧毁了城市。事实上，早在写作《美国大城市的死与生》之前，雅各布斯在哈佛大学一次城市规划的学术会议中就做了题为《城市是属于人的》（Downtown Is for People）的演讲，刊登在《建筑论坛》上，引起轰动。可以说在这篇文章中，雅各布斯关于城市规划的思想已经基本确立，正是在“城市是属于人的”这一基本价值观念上，雅各布斯通过来源于生活的观察以及尊重事物本来样貌之实事求是的精神，发展了她一整套关于城市运转、城市规划的理论。

雅各布斯的城市规划思想，曾被正统的城市规划大师、有“纽约总设计师”之城的罗伯特·摩西斯视为垃圾，并在退还出版社寄来的《美国大城市的死与生》的赠书时附上了一封言辞激烈的信，建议“把这废物向其他人推销吧”。然而，正如中国的俗话“有理不在声高”，历史终将通过事实来证明真理和力量。《美国大城市的死与生》一书，经过岁月涤荡、潮流婉转，不仅50年来影响了数代规划师，而且其原本挑战的“正统”城市规划学术圈也将其奉为经

典，成为麻省理工、哈佛等美国顶级大学建筑系、规划系学生的必读书。在城市规划实践上，雅各布斯当年在完成了她的经典著作之后，更是成功地推翻了由罗伯特·摩西斯于60年代初负责的下曼哈顿快速道路。这项计划构想了一条自曼哈顿西哈德逊河横跨至东边的东河高速公路，而如果该计划得以实施的话，那么如今曼哈顿小意大利区和苏荷区就不可能有今天繁盛兴旺、欣欣向荣的面貌。

雅各布斯针对大城市的规划思想可以概括为：城市是属于人的，因而城市的活力取决于生活在这里的人能够如何使用它；只有当城市、城市中的社区、街道能够满足人们生活的多样性需要时，才能聚集人气、构建起有机的人际网络，才能使人们聚居的区域拥有活力。为了实现这个多样性、人本性的基本宗旨，她开出了几项具体的处方和原则：人行道的混杂用途、建筑的多样性、人流的密度和小街段的必要。关于这几点，雅各布斯在书中郑重注明：“这四个条件的必要性是本书一个最重要的观点。这四个条件的结合能产生最有效的经济资源。”[4]

尤为可贵的是，与纸上谈兵的乌托邦畅想者相比，雅各布斯不仅具有务实地观察生活的智慧，更具有身先试行、作为行动分子投入到改变现状之公共运动中的果敢和勇气。她不仅成功地反对了一项于华盛顿广场公园扩建道路的计划，推翻了罗伯特·摩西斯负责的下曼哈顿快速道路……更为城市规划的抗争运动提供了极具参考性的模式，“包括建立联盟、集会、请愿、撰写信件、向市长作热烈演说、运用传媒力量以至诉诸法律行动等，并从纯粹的保卫战争（defensive protest）发展至有公民参与的主动性规划（proactive planning）。”[5]

雅各布斯的思想和行动影响了很多国家的城市，并取得了无数成功的例子。而其1961年面世的名著《美国大城市的死与生》传入中国的时间却晚了45年，直到2006年雅各布斯去世时才被译成中文，现身华文出版界。香港作家潘国灵在《第三个纽约》一书中提到简·雅各布斯时，还慨叹香港争取保留利东街的“H15哑铃方案”只是标志着一个开始，尽管“H15哑铃方案”最终失败，湾仔老街利东街还是没能逃过“推土机”的劫数，但所幸，正是有了这个艰难、伟大的“开始”，才有了后来湾仔老区石水渠街上“蓝屋建筑群”保育的成功。

下面，我将以蓝屋保育运动为例，考察其取得成功的艰难历程，试图探讨根据雅各布斯的思想进行历史遗存保护的思路及其所可能取得的多赢效果。

蓝屋保育运动始末

蓝屋，有80多年历史，是香港湾仔地区硕果仅存的完整战前唐楼，也是湾仔地区唯一一座一级历史建筑。以蓝屋为代表的历史建筑群，还包括黄屋、橙屋、绿屋和毗邻的一小片空地及周围的街道网络。建筑群位于石水渠街，这条街名的来由是八十年前，这里真有一条从山上汇集雨水顺势而下的大水渠。使蓝屋更具有历史意味的是，这座唐楼的前身，是建于1867年的华

佗医院，为小区居民提供基本的医疗服务，被认为是香港第一间由华人创办的医院。医院营运至1886年，翌年改为华佗庙，一直到1929年。华佗庙后为黄飞鸿徒弟林世荣侄儿林祖开设的武馆取代。至1960年代林祖的武馆再改为其儿子林镇显的医馆。到了20世纪，蓝屋改建为四层楼高的建筑物，先后用作中学（包括“一中书院”，为湾仔地区第一家英文中学）、义学（镜涵书院）、商会会址、医馆和民居。

从建筑特色上来看，蓝屋是香港少数拥有露台建筑的唐楼。所谓唐楼，是19世纪华南一带于香港盛行的建筑风格，特别用来区分中国人与外国人居住的楼房。蓝屋朝向石水渠街一边的单位，房间设有单边支撑的悬臂式结构露台，是当年在力学上较为大胆的设计，既是唐楼外观上最突出的部分，亦营造了“家”与“街”交流的公共空间，有利于街坊居民交往，提升小区凝聚力。

作为一座有着悠久历史记忆和文物意义的建筑，蓝屋还曾是香港著名电影《无间道2》和《岁月神偷》的取景地。

起初香港房屋协会宣布与市建局合作，打算斥资一亿元共同活化蓝屋。按照他们拟定的计划，把所有住宅收回，安置及补偿30个住户，然后将物业进行修复和改建，并将其发展成茶室、水疗、中医馆和可唱大戏的公园等主题旅游景点。

然而这一计划是在湾仔区议会及居民毫不知情的情况下拟定的，其提出的“活化”方案也遭到了议员及居民的反对。按照议员及居民的说法，“活化”这两个字实在是不把本来生活在蓝屋的居民放在眼里，蓝屋并不是被废弃的旧屋，里面住着活生生的人，不需要“被活化”，更不需要把一些与蓝屋没有关系，旨在赚钱的东西（如唱戏、水疗）没头没脑地塞进来。

面对搬迁，蓝屋居民中可以说有人欢喜有人愁。蓝屋楼龄高，设备简陋，没有厕所，有的居民高兴终于可以获得安置住上公屋，但也有人不想离开，担心租金昂贵，环境不适，宁愿留守小区。于是区议员们开始思考，能不能在这个街区更新的过程中，做到“留屋也留人”？

于是，在几位区议员的联络下，圣雅各布福群会作为主要参与方，与区议会文化康体事务委员会合作策划“保育蓝屋运动”。这个活动的目标，是邀请蓝屋居民、石水渠街坊和商铺、专业人士共同探讨延续蓝屋建筑生命力的方案。

在这些志同道合的工作者们看来，“建筑群的生命力”，就是街坊在旧建筑中的原有生活方式，即让街坊本身、人的故事、对建筑物的归属感等元素，构建保育的整体价值，并在这过程中建立无形和无价的社会资本，以此推动小区的可持续发展。

不过，在这个新的方案执行过程中，也并不是一帆风顺的。湾仔区议会在2007年底换届后，对蓝屋的态度有变，并不完全认同“留屋留人”的方案。于是“保育蓝屋运动”中，前一届湾仔区议会在促成各方保育蓝屋的讨论之后，就基本退出，该方案开始由地区团体接力。这

些团体包括：圣雅各布福群会的社工、关注小区文化的学者和小区组织者、香港文化遗产基金会的专业人士、还有义务建筑师和规划师。

在地方团体和居民协调配合和坚持下，此事引起了时任发展局局长林郑月娥的关注。她特意微服出巡，到蓝屋的民间生活馆与十多位居民闲聊。现场没有社工，也没有专业人士，只有十多位长者和中年街坊。通过这次当面交流，政府高层管理者直接了解了居民的心声和愿望。最后，发展局决定不再由房协主导蓝屋的更新，改为把蓝屋拨入第二轮的“活化历史建筑伙伴计划”，并强调营运者必须邀请居民参与。经过十多个月的公开征求建议书，香港首个居民参与的活保育方案，得以正式通过。

蓝屋保育成功的意义

蓝屋保育的成功，其实是很多民间主动参与城市规划失败之上的冰山一角。长期以来，香港的城市发展和诸多大城市一样，也总是在拆拆建建当中进行着某种现代资本主义、消费主义逻辑下的重复。对于香港而言，填海、拆建已经成为了一种常规的城市发展模式。1993年清拆九龙寨城，1996年清拆调景岭，2001年清拆最后一个市区寮屋大磡村，拆掉天星码头、皇后码头，在蓝屋之前又清拆了湾仔的另一个老街区利东街。这些清拆过后的市区重建计划，往往用来进行高级私人商业住宅的开发、旅游项目的开发等等，如上海街建立的朗豪坊，在大屿山进行的旅游项目开发，甚至包括2005年开幕的迪斯尼。

在这里，如何对经历历史风霜洗涤的城市老街区进行更新再造，如何对待现代大都市中为数不多的历史老建筑，就不简单的是一件拆、建的问题，而是这个城市的管理者、规划者，如何认识历史、如何认识自身、如何理解城市、以及如何想象这座城市的未来的问题了。

简·雅各布斯就在《美国大城市的死与生》中专门有一章论述“老建筑的必要”：“老建筑对于城市是如此不可或缺，如果没有它们，街道和地区的发展就会失去活力。所谓的老建筑，我指的不是博物馆之类的老建筑，也不是那些需要昂贵修复的气宇轩昂的老建筑——尽管它们也是重要部分——而是很多普通的、貌不惊人和价值不高的老建筑，包括一些破旧的老建筑。”[6]湾仔的蓝屋无疑就属于这样的老建筑，它不是那么富丽堂皇、气宇轩昂，但是它作为香港为数不多、硕果仅存的完整的战前唐楼，经历时代的变迁，一直“存活”着，本身就说明了它旺盛的生命力，以及这个街区所具有的独特活力。雅各布斯认为：“只要城市的地区具有活力，并且能够回应居民的需要，那么这些变化就会在这些地方永远延续下去。”[7]像蓝屋这样具有融洽的社区氛围，成熟的人际网络的老建筑，正是雅各布斯认为对于创造城市的多样性非常必要的“老建筑”。

参与蓝屋保育运动的公共知识分子、香港大学比较文学系助理教授司徒薇提到：“聪明

的、有水平的城市更新，是要有底线的，要注重可持续发展的，发展和保育不是对立的。我们要保育的，是城市的文化遗产，是城市的资本，将永远为城市带来利益，也为居住爱城市的人带来生活品质，保育他们整个城市都将获得好处。”[8]事实证明，“整个城市都将获得好处”绝不是空谈。蓝屋的保育，带动了整个社区的人文内涵发掘，丰富了香港的形象蕴含。蓝屋在保育运动之后，建筑中的部分原住民继续留住其中，另外还在底层开设了“湾仔民间生活馆”，展出旧时香港民间的生活型态及日用品，并不定期举办各式怀旧展览及会谈，让游客可一起融入蓝屋的日常生活。另外，在蓝屋周围还矗立着橙屋、黄屋、粉屋，色彩缤纷，吸引眼球，成为现代摩天大厦掩映下的别一番风景，不仅吸引了各路慕名前来的游客，更让随意经过的不知所以的路人也有走近看看进一步了解的兴头。最值得一提的是，蓝屋建筑群与周围的北帝庙（香港最大的道观）、南固台、和昌大押以及茂罗街的绿屋等文化景点，目前已发展成为香港人文文化规划区，为香港旅游开辟了一条富有人文蕴含的新路线，将产生难以估量的社会效益和经济效益。而发展局也准备以湾仔的人文历史保护方式为范例，在全港推行。

小结

简·雅各布斯的重要思想在某种程度上可以看做是经历现代主义快速、高度发展的欧美现代都市在规划失败、街区衰落的反思中结出的硕果。事实一再证明，城市规划、历史保护、城市更新要想取得成功，充满活力，就必须尊重生活在这座城市里的人。正所谓“城市是属于人的”。

从蓝屋这个历史保护、城市更新的过程中，我们可以看到各方势力的艰难角逐和博弈。但更多的，是人们对单一的、以短暂的经济目标为宗旨的城市发展方向的拒绝和更正。这种拒绝和更正要求我们破除千篇一律的城市形象复制，尊重城市的历史、记忆和人际社会网络；要求我们对城市的认识不再是一个可以任由填塞的容器，而是有着其本身复杂运转逻辑的有机体。城市不是冷冰冰的各种建筑、钢筋水泥的堆砌，而是有人的温度、痕迹、回忆和情感的家园。只有在这种尊重历史、尊重人的需求上进行的历史保护、街区再造才是真正有想象力、有活力、有未来和希望的城市更新；只有这样发展的城市才能真正拥有可持续发展的无形资本。

对于已经经历了三十年高速发展的中国大都市来说，雅各布斯诞生了半个世纪的伟大著作虽然才刚刚引进，却具有不可忽视、无可替代的启发意义。

注释

1 参考文献[1]: 15.

2 参考文献[1]: 15.

3 参考文献[1]: 19.

4 参考文献[1]: 136.

5 参考文献[2]: 119.

6 参考文献[1]: 171.

7 参考文献[1]: 177.

8 参考文献[5]

参考文献

[1] 简·雅各布斯. 美国大城市的死与生[M]. 金衡山, 译. 南京: 译林出版社, 2006.

[2] 潘国灵. 第三个纽约[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2011.

[3] 道格·桑德斯. 落脚城市[M]. 陈信宏, 译. 上海: 上海译文出版社, 2012.

[4] Jane Jacobs. The Death and Life of Great American Cities[M]. New York: Modern Library Edition, 2011.

[5] 张雨丝. 香港老街面临拆迁 看城中人如何应对[J].南方都市报（2011-11-29）. http://gcontent.oeeee.com/c/88/c88d8d0a60977545/Blog/0fe/fe3c84.html

文化事件引导下的历史古镇复兴——以德国魏玛为例

Culture Event-led Historic Town's Revitalization: Taking Weimar as Case Study

关烨
Guan Ye

摘要：1999年的“欧洲文化之都”是推动魏玛复兴的重要文化事件，文章从这一事件对城市历史保护和旅游发展的影响入手进行研究，从整体复兴效果进行测度，分析魏玛如何在文化事件引导下进行保护及旅游开发并协调二者关系，最终实现城市复兴。最后对其复兴特征进行分析总结，结合我国历史古镇的发展现状与矛盾，提出可供借鉴的启示。

Abstract: “1999 European Capita of Culture” is a big culture event in Weimar's revitalization, the paper researchs the event impact on urban conservation and tourism development, then analysis the whole revitalization effect. Base on above analysis, the paper conclude the character of Weimar' revitalization and then give some inspiration to chinese historic-tourism towns' development.

关键词：文化事件；魏玛；历史古镇；复兴

Keywords: Culture Event; Weimar; Historic Towns; Revitalizaion

作者：关烨，硕士，上海市城市规划设计研究院。guanye2003@hotmail.com

1990年两德统一后，许多历史古镇面临城市衰败开始通过文化旅游推动城市复兴。目前，这些小城镇既保留了良好的历史城镇风貌，也成为了旅游胜地，实现了全面复兴。本文以魏玛为例，深入探析德国历史古镇的复兴之路。

1　1999年“欧洲文化之都”——魏玛

魏玛（Weimar）位于德国中部图林根州，面积84.19km^2，有6.5万人口[1]。魏玛虽小，但拥有璀璨的文化遗产，是德国重要的文化古镇。两德统一后，魏玛百废待兴，通过历史资源大力发展文化旅游是其复兴的重要策略，而成功举办1999年的“欧洲文化之都”更推动了魏玛的全面复兴，国际声望得到了迅速提升，一个原本被人遗忘的小城凭借文化事件的推动逐渐成为了国际游览胜地[1]。

“欧洲文化之都”是由欧盟教育与文化部主办，开始于1985年的一项国际文化盛事，举办初衷是为加强当时欧洲对立意识形态阵营间的文化交流[2]，具体是在欧洲选定一座最能体现欧洲文化的城市，进行为期近一年的系列文化盛事。这一活动旨在促进城市文化事业的发展，改善城市面貌、提升社会经济复兴尤其是文化旅游事业。

2 文化事件对历史环境保护的影响

2.1 促进了历史建筑的修复与再利用

在筹备1999年“欧洲文化之都”的过程中，城市遗产的数量有了很大的增长[2]，并且集中完成了很多修复工程尤其是中心城区内的修复情况较好，至2002年，大多数建筑已经完成更新，并且通过新建建筑弥补历史街区肌理的完整性。此外，“欧洲文化之都”的举办使得魏玛大量历史建筑在新的城市功能中寻求到了合理的再利用方式，在修复过程中对内部设施进行现代化，成为博物馆等文化设施。

2.2 重塑老城功能，凸显历史风貌

老城是魏玛城市文化的核心，更是“欧洲文化之都”的活动中心，在规划中，老城并不单纯作为商贸娱乐中心，保留其居住功能是魏玛的最大特色。具体措施一是保持老城区相当的居住比例，二是保持老城传统的商住混合的模式，尤其是小店铺，手工业等小型业态商业的维护，对于一些需独立用地的教育，管理，等公共设施主要安排在外围区域。在进行用地分类上也注重功能混合，根据不同地区居住与商业比重的差别，共分为3类用地[3]（图1—图2）。

此外，“欧洲文化之都”的举办使城市公共空间成为了文化活动最好的场所，重新激发了



图1 1994年更新区用地规划图



图2 2003年更新区用地规划图

公共空间的活力，有力推动了公共空间历史风貌的塑造。93年获得举办权之后，城市更新工程全面推进，共计有40余个整治项目在同时进行，尤其关注街道、广场等公共空间的历史氛围的营造[3]，对于街道铺装、小品、纪念碑、历史喷泉都进行了系统布局（图3—图5）。

2.3 提升了城市遗产的价值

“欧洲文化之都”筹备期间，魏玛先后有两处建筑群被列为“世界文化遗产”，其中1998年的“经典魏玛”的官方价值评价中写道：“由于魏玛经典时期众多文艺巨匠的汇聚，城市保留的遗产很好的显示了魏玛曾经作为欧洲文化中心的价值地位。”这说明了筹办“欧洲文化之都”的过程的确促进了魏玛遗产价值的提升，欧洲文化之都是对魏玛城市整体遗产价值的最精确描述，通过举办这一文化盛事不仅获得了文化认可，更是一次城市文化重塑的机遇。

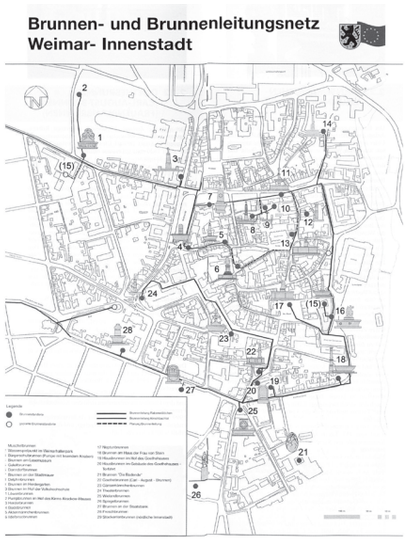


图4 喷泉水系统网络规划

2.4 拓展了保护资金的来源

魏玛在筹备过程中首先获得了欧盟的85万欧元资助，此外联邦政府、州政府、地方政府资金以及各类商业赞助商的支持都保证了城市基础设施的资金投入，据欧盟数据显示，魏玛在“欧洲文化之都”筹备期间，城市基础设施建设总计投入4 000万欧元，尤其对于城市公共空间整治的资金投入930万欧元。除此之外，魏玛还得到了国家交通、建设、城市发展部的大量技术支持，尤其是很多西德保护技术与理念的支持。



图3 公共文化活动场所分布



图5 街道小品（路灯）设置导则

3 文化事件对于旅游发展的影响

3.1 对于旅游定位与营销的影响

举办“欧洲文化之都”是魏玛早期旅游营销的重要手段，据统计在“欧洲文化之都”筹备期间本地报纸登载了5 000篇，国家报纸登载了130多篇宣传文章[4]，并通过手册、广播、网络、特殊活动和纪念品多种途径进行宣传。基于该活动的国际影响力，城市的游客范围快速扩展至国际社会，目前国际游客数量超过20%，并且停留时间更长。此外魏玛的文化旅游胜地的形象与知名度得到了大幅度提升，成为了德国中部旅游必去之处，更是图灵根州最重要的旅游胜地。

3.2 对于旅游组织与管理的影响

统一之初，魏玛并没有完整的城市旅游管理体系，获得“欧洲文化之都”举办权后，成立了“魏玛99有限公司”（Weimar 99 GmbH）负责具体的筹备活动并对城市旅游事业进行管理。活动落幕后，“魏玛99有限公司”由于具有城市文化活动管理的经验，经过重组更名为“魏玛股份有限公司”（Weimar GmbH），并主要进行城市旅游管理与运营[5]。由此可见，“欧洲文化之都”为魏玛形成完整的城市旅游管理体系打下了坚定的基础，在联邦、州、地方支持下成立的“99魏玛有限公司”有效平稳的接管了城市旅游的管理组织工作.

3.3 对旅游供给的影响

文化事件极大的促进了城市旅游基础设施的全面建设，城市旅游景点、旅游文化活动、交通及相关服务设施得到了很大提升，魏玛的旅游基础设施系统全面建立了起来。

在旅游资源供给方面，城市逐步开放了20多个博物馆、故居、宫殿、公园；建立了2个游客服务中心，特别关注国际游客需求。此外，还形成了系统丰富的文化活动体系，1999年后，城市每年都制定详细的文化活动年表，活动内容也逐渐扩展至各个阶层，很多游客因为特色节日来到魏玛，本地人也因此受益。“欧洲文化之都”的举办极大的提升了城市对外交通联系，公路、铁路和航空交通逐年完善，中心城区内交通环境的全面整合，建立步行区和完整的静态交通体系，满足居民、商业配货、购物和旅游的不同需求，同时城市还建立了配套的交通公告系统，便于游人及时获取有效信息（图6—图7）。



图6 魏玛中心城区交通规划

此外，魏玛的酒店业全面发展，城市住宿设施从最初的几家迅速发展到40家，其中星级酒店增加了5家，最多可容纳近4000人住宿。从20年的数据来看，城市在1999年的住宿容量和利用率达到了顶峰。但活动落幕后，魏玛的酒店业出现了严重过剩，超过1/3的床位处于空置状态，成为城市酒店业的重要问题。



图7 魏玛外部环路建设

3.4 对于旅游需求的影响

“欧洲文化之都”使得旅游市场达到了高峰，举办期前后5年内（1998—2002）共计700万游客到访魏玛，尤其是国际游客的比重明显增加，达到了20%以上。而在盛会落幕后，城市旅游需求市场逐渐回落至之前水平，有些城市景点的访客量下降非常严重。但之后凭借“欧洲文化之都”这一定位加入了“爱尔福特—魏玛—耶拿发展潜力区”，刺激了城市商务、教育旅游市场的需求，旅游市场逐渐回暖，并逐年稳步上升。

4 文化事件的后续利用

以大型文化事件为推动力的复兴策略，能够快速推进城市复兴，但也会因为高峰效应对市场形成巨大波动。据统计举办“欧洲文化之都”给魏玛造成了700万欧元的财政赤字，1999年之后有1/3的酒店床位常年闲置[6]，旅游人数回落至举办前水平，各类旅游景点的参观人数下降明显。

魏玛在应对“欧洲文化之都”的后续挑战时，采取的是良好的区域合作。首先，魏玛在1994年就加入了“图灵根城市—古典城市典范”（Thüringer Städte – natürlich klassisch）旅游组织。这一组织在文化事件落幕后，一定程度缓解了魏玛旅游的波动，通过协调和旅游相关的经济或者文化部门，以及在交通联系上提供更多便利和优惠，提高了城市的旅游的竞争力。

其次，在“欧洲文化之都”筹备期间，州政府起到了很大的作用，开辟协调魏玛周边城市应对1999年高峰的设施建设。在盛会落幕后，基于筹备期间的良好合作，也是为了应对魏玛城市旅游需求的萎缩，在2004年加入了“魏玛经济区”、“爱尔福特—魏玛—耶拿发展潜力区”（图8），这一区域经济组织使魏玛从最初的文化旅游扩展到为地区或更广大地区服务的会议商务旅行，学术教育旅行[4]。通过区域合作，魏玛推出了更丰富的旅游产品，并在公共交通上统一优惠收费。通过区域合作，魏玛从早期的文化观光旅游，逐渐扩展至商务、疗养、户外、

学术旅游等更为稳定的旅游开发类型。

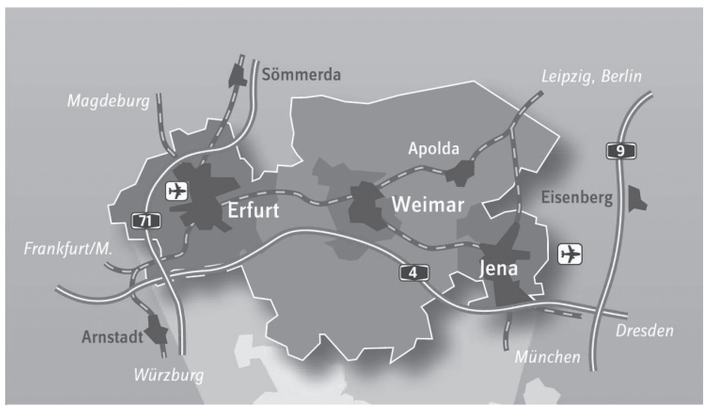




图8“爱尔福特—魏玛—耶拿发展潜力区”在德国的区位

5 城市复兴效果

5.1 人口结构稳定上升，吸纳移民能力提升

旅游的大力发展，很容易吸引数量众多的游客，但也会促使本地人口流失。而魏玛的人口结构在20年的发展中都一直保持了稳定且呈现积极的态势。从1995年开始，魏玛城市人口一直保持略有增幅的状态，并且预测在2020年，人口仍会上升。此外，活跃开放的城市氛围以及良好的发展前景，也吸引了相当数量的外国移民，城市移民率从1995年的1.3%上升至了2010年的2.3%。这正说明，文化事件推动下的魏玛复兴，真正成为了魏玛本地人的复兴。

5.2 就业市场稳定上升，城市产业转型完成

魏玛20年的复兴历程中，其就业市场保持稳步上升， 2010年失业率仅为10.3%，同时对周边城市的就业吸引力在逐步加大，魏玛城市通勤者比率[7]在2以上，已经形成了以文化、旅游，教育科研，手工业、商贸三大产业为主的产业结构。这说明魏玛的以旅游为先导的复兴进行之后，城市相关产业以及新的经济增长点也在逐步培育，尤其是文化产业发展迅速。

6 魏玛复兴特征的总结

6.1 文化事件促进了保护与旅游的协调发展

首先，举办“欧洲文化之都”使历史保护与旅游发展在目标上具备了一致性，极大推动了两方面快速发展。历史文化保护方面，文化事件吸引了充足资金，保障了保护工作的顺利推进，由于文化活动的大量需求，历史建筑和公共空间都得到了很好利用。大型文化事件提升了旅游知名度，拓展了旅游需求，完整的更新计划保障了城市旅游供给设施的完善。

其次，“欧洲文化之都”的筹备与举办使得魏玛形成了独特的保护与旅游管理体制，使二

者在管理上具有一致性。通常遗产与管理系统是分开的，“针对同一资源的不同管理诉求，导致矛盾必然产生”[5]，而魏玛的遗产与旅游管理是根据遗产对象进行划分的：大多数旅游景点属于“经典魏玛”，统一由“德国经典魏玛基金会”负责保护与旅游管理。城市整体旅游管理由 “魏玛99有限公司”负责，并受“政府委员会”直接领导，而公共空间的历史风貌保护也由政府主导推进，保护与开发主体一致。魏玛的旅游景点与城市整体旅游的管理相对独立，可以较好的进行遗产与旅游管理的协调。

6.2 区域协作缓解了旅游的发展波动

魏玛复兴过程中也出现了较大的旅游市场波动，但是通过持续的区域合作稳定了市场。文化事件筹备期间，州政府起到了很大的作用，协调魏玛周边城市应对99高峰的设施建设。文化事件落幕后，基于筹备期间的良好合作，州政府带头成立了“爱尔福特—魏玛—耶拿发展潜力区”，正是这一区域经济组织使魏玛旅游从最初的观光旅游扩展到更为稳定的商务旅行，学术旅行[4]，魏玛的旅游需求逐渐回复并形成了稳定的增长趋势。

6.3 关注居民需求

魏玛在复兴中始终关注本地居民的需求，文化事件筹备期间，强调公众参与，如在具体的文化活动选择上，首先由筹办公司进行初选，接着便向公众公示，经历过前后十次公众讨论会才能最后确定。在规划上强调老城的混合功能，限定老城区的居住用地最低比例，延续了城市生活，提高了城市活力，形成了稳定健康的老城中心。

6.4 文化复兴带动旅游发展

“欧洲文化之都”不仅刺激旅游发展，更培育了文化产业发展。 “欧洲文化之都”使得魏玛的文化地位大涨，文化活动的持续开展拓展了商务、教育旅行市场。旅游是文化产业中能够较早实现经济价值的一个分支，也是促进城市形象活力提升的重要方面，但魏玛并非单一发展旅游产业，而是形成了综合的文化产业发展策略。因此，即使旅游市场有明显的萎缩，文化产业的可持续生命力仍可促进旅游市场的转型，反哺旅游产业。

7 对我国的启示

7.1 完善历史文化名镇保护制度

近年来，我国小城镇的历史遗产保护逐渐受到关注，逐步建立了“中国历史文化名镇”的评选、审查、法规系统，但较关注历史名镇物质环境的保护与监督，缺乏刺激经济社会复兴的

政策支持，今后应该拓展思路，从国家层面给予历史文化名镇一些刺激复兴的政策和机遇，带动城市遗产保护和旅游开发的同步发展。

7.2 复兴中要关注居民需求、社区参与

我国很多历史名镇在旅游发展中，将古镇居民与旅游观光分离，如乌镇 “将部分居民从旅游区内迁出。这不仅引起了当地居民的不满，而且使一些旅游者在其感知形象中形成了一个缺乏生活气息的“舞台式”古镇形象[6]。”保护和旅游是推动城市复兴的重要推手，必须规划上关注本地居民需求，在管理上引入公众参与，使居民参与旅游发展才能使本地人享受到旅游带来的效益，实现真正复兴。

7.3 注重旅游小城镇与周边城镇的区域协作

旅游小城镇往往产业结构简单，抵抗外部变化的力量弱，通过区域合作可以缓解这一弱势。我国江南六大古镇以“小桥、流水、人家”的特征在旅游市场上已经形成了一定知名度和品牌效应，“具有较好的区域合作条件：相似的空间认知，趋同的目标市场，无序竞争的可能以及旅游资源的差异性”[7]。但目前六大古镇在旅游上的正式合作非常缺乏，城镇之间旅游设施难以共享。假如不在区域层面尝试合作，打破壁垒，彼此之间的恶性竞争，旅游发展阶段的自然衰落必然会导致发展的不可持续。

7.4 拓展旅游类型，推进文化转型

魏玛通过文化事件直接带动了旅游产业的发展，更重要的是已逐渐摆脱低层级的观光旅游，向商务、学术旅游转型，进而发展为综合的文化产业。我国起步较早的古镇已发展了多年观光旅游，出现了城镇过度商业化、超载使用等诸多问题，原因之一就是大多古镇旅游仍处于观光旅游的低层级，停留时间短，在消费了历史环境后，并未对城市带来相应的收益。德国经验对我国的启示是：稳步发展旅游产业，积极拓展旅游类型，从以观光为主的旅游行为，逐渐转为综合多样的旅游类型，并以旅游为基础，培育整个文化产业的起步。

注释

1 魏玛2010年数据年报

2 登录遗产建筑的比例从9.5%上升到30%

3 三类用地分别是：WA: 单纯的居住用地；WB: 底商上居的用地，规划限制商业可以拓展至2层，但要保证居住的建筑面积比例不少于30%；WK:商贸，服务，零售业的混合用地

4 欧盟发布的“欧洲文化之都”举办城市的评估报告，2004

5 需要注意的是“魏玛股份有限公司”主要负责针对城市整体的旅游运营服务以及城市档案馆、城市博物馆的管理。而魏玛城内大多数旅游景点的日常运营均由“魏玛经典管理委员会”（klassik Stiftung Weimar）负责，所以魏玛的景点旅游和城市旅游的管理是独立的。

6 2004年欧盟对举办城市的评估报告

7 根据魏玛年鉴统计方法，通勤者比率=每日来魏玛工作人数/魏玛去周边城市工作的人数

参考文献

[1] Daly P M. Why Weimar?: Questioning The Legacy Of Weimar From Goethe To 1999 [M]. P. Lang, 2003.

[2] 董奇, 戴晓玲. 英国"文化引导"型城市更新政策的实践和反思[J]. 城市规划, 2007, 31(4): 59-64.

[3] Mbh D D S: Dsk Deutsche Stadtentwicklungsgesellschaft Mbh.

[4] Arbeitsgemeinschaft K, Impuls-Region “ R E-W-J-D, 2005.

[5] Bob Mckercher H D C. 文化旅游与文化遗产管理[M]. 南开大学出版社, 2006.

[6] 蒋志杰. 江南水乡古镇文化旅游策划研究[D]. 2004.

[7] 刘佳, 张捷, 顾朝林. 旅游规划中空间竞争与区域合作研究——以江南六大古镇为例 [J]. 人文地理, 2005, 20(3): 79-83.

历史遗存保护与旧城更新的文化整合策略研究——以荆州市（江陵）为例

A Case Study of Cultural Integration Strategy on Historical Relics Protection and Urban Renewal of Jingzhou City (Jiangling)

乔杰 王莹
Qiao Jie, Wang Ying

摘要：全球化进程使得文化在城市发展中的中心角色日显突出，文化规划与城市经济、社会、文化再生相结合，能够延续了城市空间的文化特色，满足社区的文化发展需求，提升城市的活力和竞争力。本文以国家历史文化名城荆州（江陵）优秀的物质空间文化资源和独特的历史文化资源为研究对象，从文化产业规划与旧城更新的结合点思考，通过分析荆州旧城区发展现状、目前面临问题，通过植入文化产业触媒元素，整合荆州城市发展过程中优秀的物质文化资源如历史街区、近现代工业遗址等和非物质文化资源如地方民俗、民风、民间艺术等形成城市的魅力核，同时借鉴市竞争力国内外相关成功案例策略，促进旧城负空间更新，并通过触媒作用带动城市的整体发展，达到保护和加强旧城格局，延续历史文化，提升城市综合竞争力，突显城市特色。

Abstract: The process of globalization makes the center role of culture in urban development more obvious, the combination of cultural planning , urban economic, social and cultural regeneration continues the cultural characteristics of the urban space to meet the needs of the community cultural development, improves the city vitality and competitiveness. National historical and cultural city of Jingzhou (Jangling) material space and cultural resources and the unique historical and cultural resources from the cultural industry planning and the point of integration for Renovation of Old thinking by analyzing the development status of the of Jingzhou old town, the problems currently faced by implantation of the catalytic elements of the cultural industries, integration the Jingzhou process of urban development, good material and cultural resources, such as the historic district, modern industrial sites and other non-material and cultural resources, such as local folklore, folk customs, folk art, such as the formation of the city's charm nuclear, while learn from the city competitiveness at home and abroad successful case strategy to promote the update of the old town of negative space, and driven through a catalytic role in the overall development of the city, to protect and strengthen the pattern of the old city, continuation of the history and culture, and enhance the city's comprehensive competitiveness, highlighting the city's character.

关键词：历史遗存；旧城更新；文化策略；荆州市

Keywords: Historical Relics; Urban Renewal; Cultural Strategy; Jingzhou City

作者：乔杰，华中科技大学建筑与城市规划学院硕士研究生。qiaojie8660261@yahoo.cn
王莹，华中科技大学建筑与城市规划学院硕士研究生。apple198814@sina.com

引言

伊利尔•沙里宁曾指出：“正确的城镇规划应该照顾到城市社会的所有问题——物质的、社会的、文化的和美学的——并且逐步在长时间内，把它们纳入连贯一致的物质秩序中去，这样一种把城镇逐渐组织起来的方法，应当同持续不断、灵活机动及活泼生动的设计过程互相协调一致起来，这样做才能使城镇的物质建设，永远和居民不断变化的生活条件，保持同等的最新水平。”西方国家的旧城更新实践经历了大规模旧城改造、城市衰败区清理、历史遗产保护等阶段[1]，城市经历了城市快速发展到城市衰退，再到城市复兴，城市中的物质本体经历了老化到更新，功能从过时到时兴，一切物质载体都在变化，可“文化”一直在传承。

在国内，过去传统规划视角下的旧城更新因重视城市经济发展忽视城市文化传承铸成了城市间的趋同性发展以及城市更新建设的盲目性，使得城市文化、空间特色逐渐丧失，城市竞争力减弱。旧城本身就像一个生命体，这个生命体由旧城居民、旧城人文空间、旧城经济环境以及旧城区辐射力等构成，而文化是生命体的精神和灵魂，文化的传承、重组与优化是保持旧城活力的来源，是实现旧城复兴的保证。随着社会多元化的发展，社会核心实体的变动必然会引起社会多元要素的重新组合，旧城更新的过程，实际上是社会、经济、多元文化及物质空间重新组合的过程，新的组合排列必然打破旧的格局，矛盾和问题应运而生，当前我国旧城更新面临的主要问题：以开发商为导向的旧城更新模式，使得旧城的开发建设趋功近利，往往脱离了城市物质空间特色，失去城市精神文化特质；旧城区的基础设施、物质文化环境面临日趋衰退，建筑特色、街道风貌等城市特质在衰败中被逐渐蚕食。而这些现象在我国一些历史文化名城表现尤为突出。如何来积极的面对这些问题？笔者认为通过文化规划与城市设计、经济再生的结合，在旧城更新中实现精神和物质层面的双性回归，同时廷续了城市空间的文化特色，重视和满足了现代生活社区的文化需求，促进城市的活力提升和竞争力发展相结合。

1　文化与旧城更新的辨证思考

康德说过：“缺乏文化的城市生活是盲目的，脱离了城市生活的文化是空洞的”。人类创造城市的同时也创造了城市文化，而旧城区在其中表现出独特的文化聚集性，随着城市产业

化、信息化的发展，各种新生事物影响着社会生活的而每个角落，使得人们的生存含义发生了变化.而旧城区的文化随时间的积累是自下而上的崛起，而非自上而下的传递，这一特征确保了旧城文化的大众性和多元化[2]。

同时，旧城区的根源文化为文化产业的发展提供了多元化的空间载体，突破了城市土地资源、人文环境缺乏的局限，拓宽了文化产业发展思路。植入文化产业于旧城更新中弥补了传统旧城更新规划方法的不足，促进旧城更新健康有序发展。文化产业的根植性、柔性专业化和对历史文化环境的偏好，吸引文化产业具有在旧城区聚集的空间分布特征。

富于精神文化特特质的旧城更新能够带动旧城经济的发展，例如北京的南锣鼓巷、上海的田子坊，它们通过旧城特色文化在经济活动中的渗透，形成产业特色，提升旧城区经济品味，同时能够在旧城空间中建立个性化的文化产业符号，形成城市核心竞争力。

2　实证解析

2.1　沙市码头

2.1.1　沙市码头区的历史积淀

沙市区位于湖北境内长江以北，属于荆州市[1]的市辖区。有着3 000多年悠久历史。清时期为长江“十大港口”之一。《马关条约》签订以后沙市被开辟为通商口岸，港口附近也兴建了一些工商业建筑。沙市港总长12公里，拥有码头61座，在堤内和堤外分别形成了两条繁华的工商业街：堤内的中山路成为了沙市的金融贸易中心；堤外的各港口周围兴建了仓库、厂房等等，形成了小农经济城市向工业城市转变的雏形。这些地段现在仍较为集中地留有往昔的历史建筑物、旧码头空间形态（图1）。



图1 现状沙市码头区风貌

2.1.2　沙市码头区问题的解读与思考

（1）随着荆州社会经济的发展，城市的经济结构、产业结构以及长江水道交通运输方式

的转变，导致了沙市码头区经济作用和城市职能的衰退，大量的仓库，仓储设备、厂房、装卸码头闲置废弃。

（2）近代的沙市码头区及其周边区域曾是船来船往、车水马龙、繁华一片，曾经是区域商业文化景观的重要节点.如今，留下的却是破败凌乱的仓储厂房以及周边毫无活力的小商品街区，周边闲置的空地现在也成为了垃圾堆放的场所，沿码头区周边的沿江路凌乱的搭建着各种违章建筑，不仅破坏了滨江景观风貌，也给旧工业区内居民生活造成了严重安全隐患。

（3）沙市码头区曾经作为荆州地区重要的商会中心，在城市经济、文化职能中扮演很重要的角色，曾经能展示这些繁华历史风貌的商埠、银行、教堂等建筑在不合里的旧区更新中被推平，而这种“丢失历史记忆“的更新活动正逼近整个旧工业码头区（图2）。



图2 沙市码头区不同文化符号的历史建筑

资料来源：作者自摄

2.1.3　文化视角下沙市码头的改造思路研判

“城市旧工业区的改造也是在重塑一种城市的文化，让它激发城市旧工业区重新发展的活力，所以我们在城市旧工业区的改造的过程中，要纠正以往为改造而改造的推倒重来的简单做法，充分考虑城市历史文脉，挖掘城市精神，以期能够创造出具有丰富、深厚文化内涵的，生动的城市空间环境。”[3]

沙市码头区潜在优秀文化特质：

（1）沙市码头区由于历史的变迁、外来文化的进驻，留存着不同历史时期、不同地域特色的工业建筑，他们共同见证沙市近代工业历史（图2）。

（2）沙市码头区是在中日《马关条约》被辟为通商口岸后建立的，这里是历史的见证，记载着一段屈辱的历史，可以成为国家、城市历史文化的展示窗口。

（3）沙市码头区周边区域曾是旧沙市区工商业文化中心，这里是市民心目中港口经济中

心，承载了城市的人文精神，它显存的文化聚集性使之仍有成为城市“魅力核”的潜力。

国内外对城市码头的保护、更新和再利用已做过不少研究和尝试，滨水城市对这些码头的复兴往往是为当地市民或旅游者创造一个既适应现代生活要求，又具有城市特色的文化的的新型环境。如悉尼岩石区改造前的状况和沙市码头区很相似，在19世纪世纪时，作为首批澳大利亚移民的登陆地的悉尼岩石区在曾作为悉尼的仓库、工厂、银行和酒吧的集中地，许多当时的旧建筑保留至今。

岩石区靠近悉尼的CBD，面临着巨大开发压力．政府和开发商曾想过把这里夷为平地以拓展CBD的发展空间，但在有识之士的反对下．这一想法没有实现。1976年，岩石区被列为保护区。后面这里制定了保护性开发计划，很多历史性建筑都被小心地保留下来．维持着19世纪港口特征的建筑外貌和城市肌理，码头区内的旧有空间被赋予了商业、艺术中心、酒店餐厅、剧院等现代城市文化功能，街区内的一些旧建筑上还插有海事特征的铸铁构件和旗杆等，强调历史上此地曾作为港口的重要地位（图3）。

悉尼岩石区旧区改造的成功经验对沙市码头区的启示：

（1）保留旧码头区的完整性、真实性的基础上,重塑码头区精神文化。

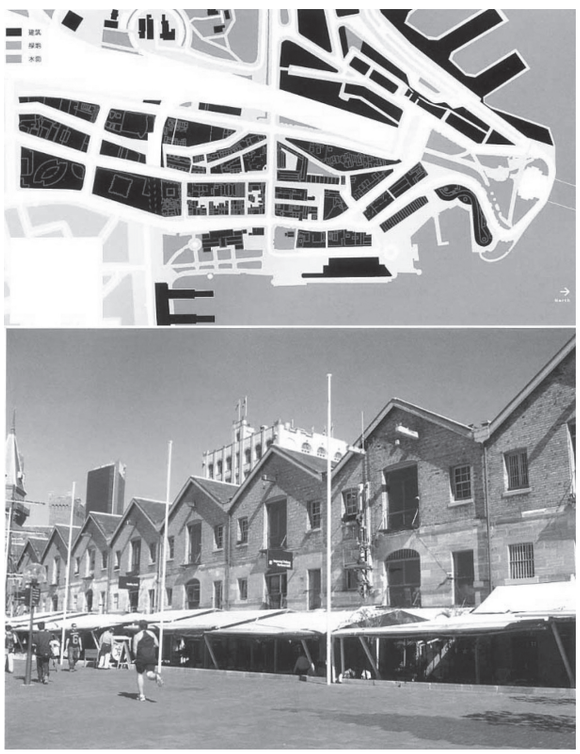


图3 岩石区平面图（左）、岩石区码头区旧建筑改造的商店（右）

资料来源：《旧码头新街区——以澳大利亚三处传统码头区改造为例》冷天翔 龚恺

（2）通过修缮维护、改造利用沙市码头区仓库建筑,保留其独特的近代工业码头建筑符号和历史内涵。

（3）注入新的时代文化和城市生活内容,运用现代运营方式打造出一个既能承载沙市区近代码头工业文明,又能体现现代荆州城市风情的集码头历史展览、观光休闲、创意展示、娱乐餐饮为一体的城市滨水空间和商业文化景区。

据悉，沙市码头区改造规划一期正在紧锣密鼓的筹划实施中，在荆州市倡导“文化荆州”战略的大背景下，文化产业策略下的沙市码头区改造更新必将是大势所趋，未来的沙市码头区不仅展现的是文化荆州的滨江景观风貌，更多的是对沙市百年通商口岸文化，以及近代文明窗口历史的展示，为荆州城市的精神文化建设作出积极的贡献。

2.2　三义街

2.2.1　三义街历史街区

三义街是荆州城内现存最为完好的一条古道，整条街道都由青石板铺制而成，南北走向，北起大北门，南至荆中路。整个街区总面积约17.88公顷,现状用地以居住为主，临街为商铺，其整体空间格局保存完整.同时,三义街是《荆州历史文化名城保护规划》的“一环、二片、五点”重点保护框架中重要的一片。 2010年荆州市三义街历史文化街区建设改造被列中央扩大内需投资项目。

三义街的老房子大多数是晚清及民国建筑,面积达到4 359平方米,以荆楚地方民居建筑为主,有着浓厚的荆州传统风貌特征,绝大多数房屋采用前店后宅式的砖木结构。

2.2.2　现状问题

以下几个方面问题表现尤为突出：由于年代久远，房屋产权以及地方立法等原因，街区内历史建筑破旧现象严重；街区用地功能复杂，商铺经营档次低，缺特色，亟需新的产业元素补充；街区传统特色明显，面对现代化的发展，传统街区面临着活力丧失的威胁；城市的发展、土地功能的置换以及人口的迁移，街区的商业功能逐渐衰退，亟需新的经济支撑点；街区内居住人群同质性太强，多为社会弱势群体，缺乏与社会其他阶层的互动交流。

2.2.3　文化视角引下的更新理念初探

基于文化规划规划视角，三义街历史街区在保护晚清街巷格局、荆楚地方民居的传统特色以及传统商业文化为主的非物质遗产基础上，强化三义街历史街区的两大文化特征——传统商业文化和民俗地方文化，并将原本不成系统的历史文化空间通过地方文化产业与有亲缘性的现代城市文化产业结合而串联在一起，主要发展文化旅游、传统工艺、习俗展示、街区历史文化体验、亲城市历史文化空间的文化产业项目等（图4）。

规划理念：传承地域文化特色，延续城市文脉，对城市旧城文脉的继承，不仅仅意味着要深究历史，而且意味着在历史环境中注入新的生命；融入当代城市生活、价值观和现代商业文化模式，塑造具有生命力的商业文化肌体；整合城市多元文化资源，打造特色城市文化名片；在文化传承的基础上实现旧城活力复兴，为城市发展提供核心竞争力。

城市设计理念：保存肌理、 强化已松散的肌理、修复已失去整顿其街区能力的肌理、为街区创造一个新的肌理,用新的秩序来控制并加强体现场所精神的城市肌理，实现街区复兴[4]。

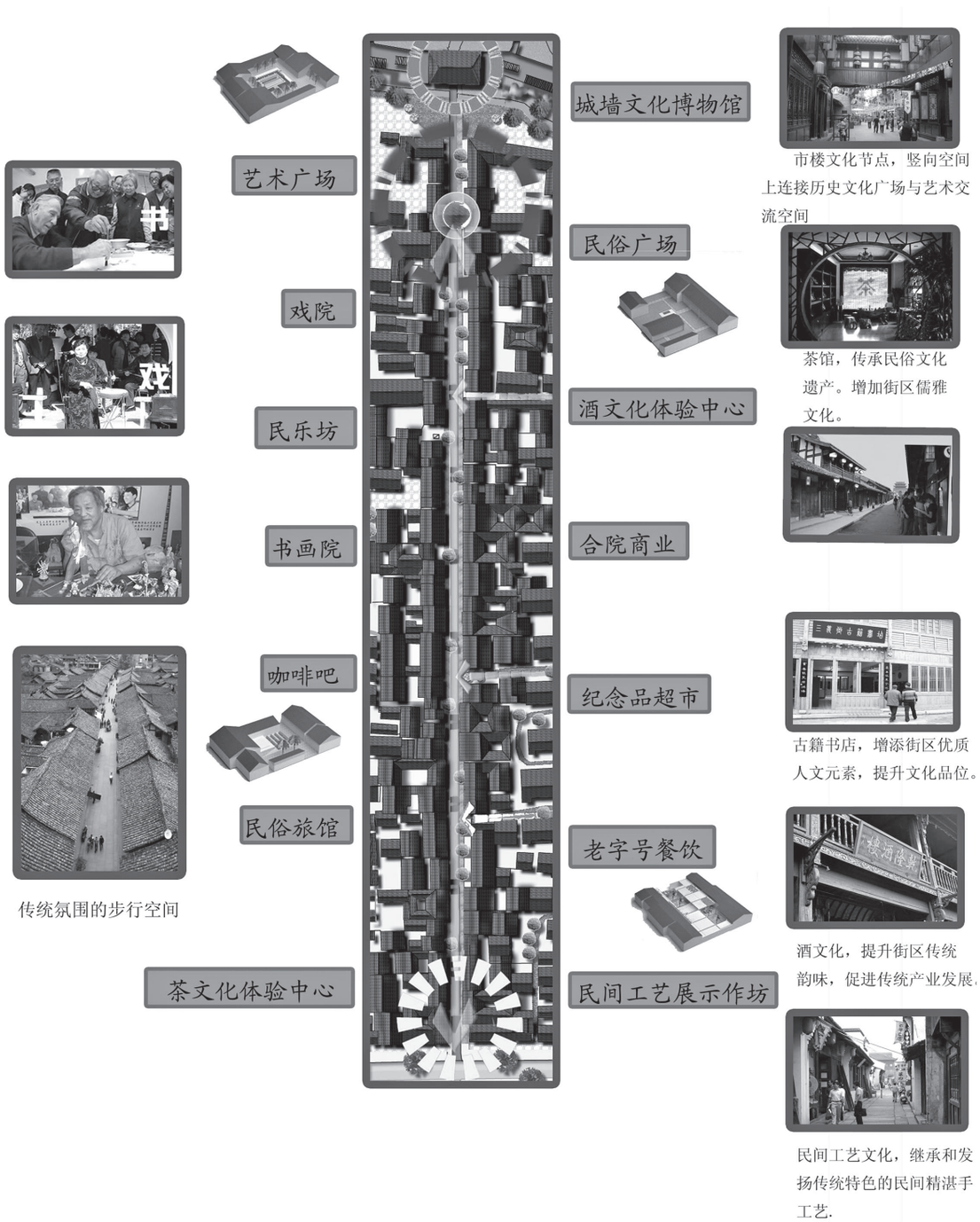


图4 文化产业视角下三义街历史街区主街改造策略

资料来源：作者自绘

2.2.4　更新策略研究

（1）通过街区步行系统的建设将原本不成系统的历史空间联成整体。发展文化旅游、传统商业、传统工艺、民俗展示、历史文化体验等。

（2）重塑街区若干历史建筑空间，并植入适应现代城市文化生活需求和城市精神需求的功能，增强历史街区的活力，传承城市文脉。

（3）有机的调整、拆除街区内部及其周边影响风貌的建筑，完善适应现代生活需求的基础设施和服务设施。

（4）整合周边优秀的物质、人文、空间文化资源,打造集文化旅游、文化居住、文化商业、文化体验于一体的历史文化街区。

三义街文化振兴策略核心是文化复兴，打造一个宽容、和谐、多样化的创意社区，设计手法上采用强调文脉延续性的后现代主义，延续历史文化特色让之成为城市竞争力的重要来源。对于拥有深厚文化内涵和人文环境的城市和地区，集聚地域特色的文化是其最重要的发展资源，承载优质文化的产业也将成为城市核心竞争力所在。在文化策略下更新后三义街历史街区展示在我们面前的是“一种充满历史感的城市空间和充满文化气息的和谐氛围，它区别于大城市激烈的竞争环境，向游客及市民展现的是休闲、宜居、古老而富有活力的城市形象”[5]（图5）。

2.3　基于文化规划的旧城更新思考

研究对象所在城市——荆州为国家首批历史文化名城，拥有丰富的历史文化资源，很多宝贵的历史片段散落在旧城的每个角落，城市化的发展使得城市的多中心化和空壳化发展严重，承载历史记忆的片段在发展中逐渐遗失，基于城市触媒理论，对这些历史片段进行文化策略下的有机更新，通过文化产业的城市触媒作用，使得城市中优秀的历史片段——历史文化街区、历史风貌景区、旧工业码头、旧工业厂房成为文化产业触媒元素作用的点，这些点被激活后与新的城市元素一起

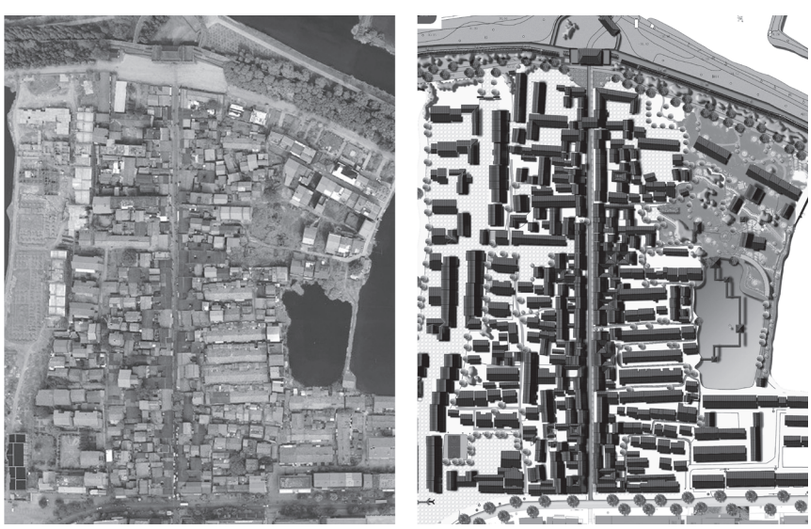


图5 街区改造前（左）后（右）的空间意向

资料来源：左图google，右图作者自绘

共振、整合，形成更大规模的城市触媒点，影响更大的城市区域,最终产生一种城市开发的联动反应带动城市整体跨越与发展。

3 结语

作为一个文化大省、工业大省，湖北的发展处在一个关键时期，要实现“构建促进中部地区崛起重要战略支点”的目标，必须充分认识文化作为先进生产力的重要地位。作为荆楚文化发祥地以及长江沿岸重要旧工业城市（沙市区），荆州发展面临的问题很多方面都是湖北省在“文化立省”理念下发展面临问题的一个缩影，它拥有丰富的历史文化资源，这种资源“独一无二”；它拥有厚重的近代工业文明，记载着国家的历史命运，而这些优秀的文化资源都集中体现在城市日益边缘化的区域——旧城区，很大程度上可以理解为城市的“文化包袱”，以一种什么态度对待旧城区的改造，让城市的“文化包袱”转变为城市发展的核心动力和精神，这是拥有像荆州一样文化特质的城市发展面临的重要问题，本文通过实际案例为载体，结合共性的一些问题，对荆州历史文化街区和码头文化区更新改造的文化策略研究，并结合城市实际情况分析提出了一些个性的解决方案,希望对相关研究提供一定的探讨价值。

注释

1 江陵的城市前身为楚国国都“郢”，从春秋战国到五代十国，先后有34代帝王在此建都，历时515年。至汉朝起，江陵城长期作为荆州的治所而存在，故常以“荆州”专称江陵。江陵现名荆州市，位于湖北省中南部，省辖市，全国历史文化名城，江汉平原的中心城市。

参考文献

[1] 吴炳怀. 西方国家旧城更新的理论与实践发展[J]. 现代城市研究, 1998(06).

[2] 宋云峰. 我国旧城中心区复兴的城市设计策略研究[J]. 同济大学, 2006.

[3] 张瑞平. 城市旧工业区改造中文脉继承的思考——以西安为例. 西安建筑科技大学, 2007.

[4] 孙乐. 历史街区复兴中的城市触媒策略研究[J]. 山西建筑, 2008(15).

[5] 史蒂文•蒂耶斯德尔，蒂姆•希思, 塔内尔•厄奇. 城市历史街区的复兴[M]. 张玫英, 董卫, 译. 北京: 中国工业出版社, 2006: 88-94,194.

城市·文化的融合——以马来西亚马六甲和乔治市为例

The Syncretizing of City & Culture: Take the Melaka & George Town of Malaysia as An Example

翁锦程 李怡婉
Weng Jincheng, Li Yiwan

摘要：由于马六甲海峡特殊的地理位置，使得马来西亚诞生了马六甲和乔治市这两座历史名城，古城内保留了大量的历史文化遗产，见证了几百年来东西方贸易和文化的交流。面对日益衰败的历史文化遗产，民间机构及政府相互联合，组织全民参与历史文化遗产的保护工作，很好地保存了历史街区的原真性。在其保护过程中，通过组织各种社区活动，增强社区凝聚力，避免本地居民的流失，科学慎重地对待历史建筑的修复，合理地延续、活化及置换历史文化遗产的功能，政府以包容态度促进种族的融合等举措都值得我国历史文化遗产保护工作所反思和借鉴。

Abstract: Melaka & George Town Of Malaysia , the historic cities become famous due to the Straits of Malacca. The amount of historical and cultural heritage witness over hundred years of trading and cultural exchanges between East and West. Considering that heritages are at low ebb, non-governmental & governmental organizations campaign all citizens to protect the precious heritage. They organize all kinds of community movements, to strengthen the essence of community, to avoid the local citizens move out, to repair historical architectures with caution & scientific ways, to continue or permute the function of historical and cultural heritage, the government promote various tribes to live in peace. These measures are deserved to rethink & learn by our country.

关键词：历史文化遗产；保护；多元；马六甲；乔治市

Keywords: Historical and Cultural Heritage; Protection; Multi-cultural; Melaka; George Town

作者：翁锦程，深圳市规划国土发展研究中心。weng_jin_cheng@163.com
李怡婉，深圳市规划国土发展研究中心。yvonne-lee@163.com

从今年北京的“梁思成、林徽因故居”被“维修性拆除”到重庆的 “国民政府军事委员会重庆行营”被“保护性拆除”，无不体现中国文物保护的弱势，推土机的背后往往充斥着傲慢的权力意志和急功近利的政绩观，每一处文物都是历史的现场，见证和记录着历史，拆除他

们就是抹平一座城市的历史记忆，本文试通过两座城市对历史建筑的保护经验，以及对不同种族及其文化包容的态度，为中国历史名城（镇、村）的保护和活化提供借鉴。

1 历史渊源

马六甲海峡位于马来半岛与苏门答腊岛之间，全长约1 080公里。它是印度洋与太平洋之间的重要通道，连接了世界上人口甚多的三个大国：中国、印度与印度尼西亚，沟通太平洋与印度洋，亚洲与大洋州，其通航历史长达2 000多年，是环球航线中联系东西方交流的重要国际水道。马六甲古城和乔治市皆位于马六甲海峡北岸，在东西方贸易和文化交流与碰撞中，形成了独具特色的多元化城市风貌和文化。

马六甲是马来西亚历史最悠久的古城，始建于1403年，曾是马六甲王国的都城。居民主要有马来人、华人、印度人、葡萄牙人后裔及欧亚混血儿等。明朝时郑和七下西洋中就有五次经停马六甲。由于马六甲海峡占据着极为重要的战略位置，先后成为葡萄牙、荷兰、英国的殖民地。城内汇集多国风格的历史建筑，处处彰显出马六甲这个历史古都的独特风貌。如富有中国史迹及特色的中国山（Bukit China），葡萄牙式的圣地亚哥古城门和圣保罗教堂等，荷兰式的史达特斯教堂和马六甲博物馆等。

乔治市是槟城州的首府，是一个以华人为主的古老城市。15世纪已经和中国通商，18世纪末成为英国海军基地及自由港。英殖民时期政府鼓励移民政策，吸引来自世界各地的人群聚居，包括华人、印度人、欧洲人等。各族群在乔治市内呈现分区自治的格局。华人区、印度区、马来区等，每个区域内都有各自不同文化风格的建筑，如英殖民时期留下的西式风格建筑，中国闽粤风格、印度风格、清真风格和马来风格的寺庙、祠堂、商铺和住家建筑等。

2 在历史文化遗产保护方面取得的成就

2.1 精心呵护的物质文化遗产

在马六甲古城和乔治市内随处可见精心修复的老房子，这种现象既得益于政府机构和民间组织联合宣传保护，也归功于居民对社区、城市的认同感和自豪感。多处亚太地区文化遗产保护奖和列入世界文化遗产名录就是对这两座城市保护历史文化遗产的肯定和褒奖。

（1）亚太地区文化遗产保护奖

联合国科教文组织亚太地区文化遗产保护奖（The UNESCO Asia-Pacific Heritage Awards for Culture Heritage Conservation）的设立，旨在奖励民间相关个人与组织，或与地方政府合作，在保护地方遗产、彰显其文化价值方面所作的贡献。从2000年设立至今，全球只有140个项目获得此荣誉，而这两座城市就占了4个，分别是马六甲的历史建筑青云亭（2002年）乔治市的张

弼士故居（2000年）、韩江家庙（2006年）和萨福克楼（2008年）。

青云亭（Cheng Hoon Teng Temple）建立于1673年，为中国典型的闽南式建筑，由福建华人领袖郑芳扬及李为经筹资创建，即是马来西亚最古老的华人寺庙，也是马六甲华人的精神地标，由于长年累月的烟熏火燎及岁月的腐蚀，青云亭的部分构件开始损坏，因此启动修复工作，以民间的力量完成了国际水准的修护，青云亭即保留原真性，又焕然一新。目前的青云亭虽然不再是华人社会的最高领导机构，但至今仍在为华人社会的慈善事业、人道与宗教、解困救急与施葬死者发挥积极作用（图1）。

张弼士故居（Cheong Fatt Tze Mansion）是中国清末商人于1880年从中国聘请专业师傅为其打造居所，是乔治市最漂亮的房子之一。从1995年开始由几位华商花重金并聘请专业人士历经7年修缮和活化后重现光彩，现在兼具博物馆与酒店功能，收入大多用于宅第修缮（图2）。

韩江家庙（Teochew Temple）始建于1870年，由六名在槟城的潮州（中国广东）人先辈在1864年倡议建设的，当时便作为敦睦乡谊、互助合作的地缘性会馆，其会员来自潮州九县，成为潮人在槟城的社群中心。该建筑“是在马来西亚及中国进行详细的考察与研究，了解它的历史及建筑风格之后才着手进行，来自中国的匠师及技师受聘前来进行修缮工程，以确保修复技术及材料，保持其原真性。修复后的建筑通过文化及教育性活动，成功恢复了它的宗教及教育功能，再度成为社群精神的核心”（评审团评语）（图3）。

萨福克楼（Suffolk House）是乔治市首任总督莱特的总督府，当时是槟城最宏伟的建筑，这座融合英国和印度风格的建筑由于历史原因开始衰败并在1975年被政府鉴定为危房并空置出来，2000年非官方组织槟城古迹信托会通过各种行动和措施用了约7年的时间挽救了这栋历史建筑，目前该建筑为有名的餐厅和酒店（图4）。

（2）世界文化遗产

由于马六甲和乔治市精心呵护保留下丰富而



图2 张弼士故居


图1 青云亭


图3 韩江家庙

多元的文化遗产，联合国科教文组织（UNESCO）于2008年7月7日以“马六甲海峡历史名城”之名宣布这两座城市列入“世界文化遗产”目录，并说明它们登录的原因：

1）两座城市是马六甲海峡500多年东西方商贸及文化交流的见证；

2）亚洲和欧洲赋予这两座城市多元和独特的物质及非物质文化遗产；

3）马六甲的官方建筑、教堂、广场和城堡见证了15—16世纪的马来苏丹王朝、葡萄牙与荷兰的统治。乔治市的住宅与商店建筑群呈现了18世纪末的英国统治时期的风貌；

4）两座城市的建筑与文化景观在东方与东南亚都是独一无二的。

2.2 多民族多元化的文化生活

由于历史原因，马六甲和乔治市到目前为止都是多种族多元化的城市。目前马六甲人口中50%马来人，40%华人，10%印度裔及欧亚混血；乔治市人口中42%华人，41%马来人， 9.7%印度裔，7.3%的其它种族。马来政府尊重各民族的生活习惯和信仰自由，并允许他们建立自己的宗祠、寺庙、教堂等，马来政府这种有容乃大，包罗万象的态度让马六甲和乔治市体现出一种有趣和谐的多元化的文化氛围（图5）。

3 值得我国学习的经验与做法

3.1 民间机构和政府部门共同关心和保护历史文化遗产

乔治市古迹的保护得益于比政府更“有心”的非政府组织与兴趣团体，这种自下而上的推动力，有效地缓解了政府在保护工作上的压力，充分调动社会的各种力量，也真正将历史文化保护工作深入人心。如槟城古迹信托会（PHT），该组织成立于1986年，效仿英国国家名胜古迹信托会的模式，由一批专业人士（建筑师、律师、医生等）组成。他们关心古迹的发展，致力于推动古迹保育活动，积极参与古迹保存的决策过程。该组织通过对上积极向当权政府官员灌输保存文化遗产的意识并申请修复资金，对下向公众发动“拯救古迹筹款运动”，筹集了



图4 萨福克楼（from WIKIPEDIA）



图5 乔治市不同风格的主要古迹分布图

足够的资金开展萨福克楼的修复工作，那也是他们成立后运作的第一个项目，通过约7年的时间完成，并于2008年获得亚太地区文化遗产保护奖。槟城另一个非常有特色的民间组织是南洋民间文化（NYFC），该组织主要关注社区文化、人脉与历史的保护和传承，他们认为社区人际关系的瓦解堪比大地震，试图在城市里建立社区认同感。他们租用旧屋改做工作室兼活动场地，从幻灯片欣赏会开始，分享世界成功的保育经验，至今主办超过30多场人文活动，对唤起当地居民对建筑与社群的关怀，增加居民的社区认同感和自豪感等方面取得了很好的效果。

政府方面在历史文化保护方面，除了在资金上的支持之外，更多是引导当地居民自觉地、主动地参与到保护工作中，加强保护工作的引导。以乔治市为例，政府成立了专门的世界遗产信息中心（GTWHI）。该中心运用广告、漫画、影音和宣传册等易学易懂的办法教授广大群众如何辨别自家传统房屋的价值性，认识乔治市各历史时期的传统老屋的外观、风格和建筑材料，对比传统做法和现代装修的差异性，对老屋的改造提供简单而专业的修复意见和措施等。

这种民间机构与政府相互配合，全民参与的保护模式，使得整个城市的风貌不会在城市建设、住房改造等过程中消亡。比政府单纯的自上而下强制的保护更有力，也能得到更多人的支持，在细微间体现出对历史文化的珍惜。

3.2　对保护文物古迹及历史文化街区原真性的深刻认识

马来西亚这两座在历史文化保护方面独具代表性的城市，在对文物古迹及历史文化街区原真性保护方面有着深刻认识。

（1）科学慎重地修复历史建筑

马六甲和乔治市上至具有重要历史价值的古迹，下到普通市民的老宅，修复工作皆遵循科学谨慎、避免建筑原真性破坏的原则。以马六甲青云亭为例，在维修之前，马六甲的华人组织特别委托修复专家进行详细调查和研究，并进行了建筑的绘测及文物汇编工作，在修复过程中也逐一拍照、录像并记录修复过程中的情况，为后人留下完整的参考资料。在保持原有建筑风貌方面，该修复工作特别邀请了中国闽南地区的匠师进行，在修复材料也是进口原产于闽南的材料，务求保持建筑的原真性。青云亭的修复工作虽然全由民间力量独立完成，但凭借尊重历史、科学慎重的修复态度，使得修复工程达到了国际的水准，并获得了国际的殊荣。

（2）留住原居民，保存历史街区的原真性

国内外许多历史文化街区由于原居民的流失，往往变成一个仅供展示给游客看的“标本”或是披着历史文化外衣的商业重灾区。文化古迹能不能够保留下来，关键在于居民，如果原居民搬走了，老房子的生存自然备受威胁。与此同时，当地所积淀下来的非物质文化遗产或风俗习惯等也随之散落，甚至消亡。而乔治市最吸引人的莫过于当地居民浓厚的生活气息与氛围。

虽然乔治市也面临原住民缓慢外迁的局面，像前文提到的南洋民间文化组织已经意识到这种问题，试图通过各种社区相邻活动让原住民了解自己的家园从而留住原居民。

3.3 历史文化遗产的功能延续、活化与置换

马六甲和乔治市内漂亮、具有历史价值的中国寺庙、西洋教堂、清真寺、印度神庙等时至今日仍旧发挥着重要的宗教作用。

而另一些历史建筑经过修复翻新活化，改造成博物馆、艺术馆、酒店旅社或餐厅等（图11），如马六甲红场的荷兰红屋原为荷兰总督的官邸，后来一直作为当地政府的机关所在地，目前为历史、人文、文学博物馆。张弼士故居和萨福克楼等改造成观光点、酒店。除了有名气的老建筑之外，还有大量的普通老民宅、沿街的老店铺等改造成新的功能，如坐落于乔治市Love Lane 23由老民宅改建的高级酒店，马六甲Jalan Tun Tan Cheng Lock街上由老商铺改造的餐馆和旅社更是鳞次栉比。这些历史建筑的活化利用与功能置换，一方面使老建筑焕发新的生命力，另一方面，也为历史建筑的长效保护提供了足够的资金支持。

3.4 包容的文化态度

马六甲青云亭里华人烧香祈福，马来人在旁边的清真寺作礼拜或在荷兰红屋唱歌祷告；在乔治市，中国广东潮州风格的韩江家庙紧挨着欧式风格的韩江学校，对面是雕刻复杂的印度神庙，而洋葱头屋顶的清真寺和欧式艺术馆、法院就在不远处，各色人种相互和谐生活在一起。文化多元性是当今世界公认的事实，历史和现实经验告诉我们一种文化不可能主导全世界，文化垄断及霸权有害于人类文明的发展，学习马来西亚政府尊重种族间的差异，允许包容异族的存在，使各种文化长期共存，相互欣赏、借鉴各自长处，达到共同繁荣的目的。

结语

马六甲海峡历史名城是马来西亚宝贵的历史文化遗产，更是留给世界人民的宝贵财富，政府机构和民间保护组织对于历史文化遗产的尊重和保护，以及原住民的保育意识，才有了今天故意盎然又生气勃勃的历史古城。其许多有益的做法值得我国学习，在城市建设的浪潮中，应更多地考虑城市历史文化的传承，思索城市的发展脉络，并为子孙后代留下能够触摸、感知和缅怀历史的空间。

注：文章所用照片若无注明出处均为笔者拍摄

参考文献

[1] 王石川. 保护性拆除究竟是保护还是拆除？. http://blog.sina.com.cn/wangshichuan0813.

[2] 乔治市世界遗产信息中心. http://www.gtwhi.com.my.

[3] 潮州广播电视台新闻中心. http://www.czbtv.com.

[4] 马来西亚佛教总会. http://www.malaysianbuddhistassociation.org.

[5] 槟城的“恩平路”是如何保住的. 羊城晚报, 2012-02-25.

[6] 李英男. 文化对话：理解与包容. 国际网, 2012-01-12.

[7] 联合国科教文组织官网. http://www.unesco.org.

城市保护与城市品质提升的关系思考
The Relationship of Urban Conservation and Urban Quality Promotion

张松 镇雪锋
Zhang Song, Zhen Xuefeng

摘要：文章从城市保护角度对城市品质提升进行思考，首先简要回溯城市保护观念的发展过程，而后探讨城市保护对提升空间景观品质、优化人文环境、贡献于城市整体可持续发展的意义。在此基础上，阐述城市保护的深刻涵义以及如何理解城市保护与城市品质提升二者之间的紧密联系。

Abstract: The article makes study of urban quality promotion from the perspective of urban conservation. Firstly, it reviews the development of urban conservation ideas briefly, and then discusses the contribution of urban conservation to improve landscape quality and humanistic environment and to the sustainable development. Based on this, it expounds the profound connotation of urban conservation, and how to understand the relationship of urban conservation and quality promotion.

关键词：城市保护；城市品质；可持续发展

Keywords: Urban Conservation; Urban Quality; Sustainable Development

作者：张松，同济大学建筑与城市规划学院，教授、博士生导师。zhangs515@126.com
镇雪锋，同济大学建筑与城市规划学院，博士研究生。zhenxuefeng0707@yahoo.com.cn

城市品质是城市外在空间景观质量和内在人文精神品位的综合反映，良好的城市品质不仅关乎美好人居环境塑造和城市生活质量改善，而且有助于提升城市竞争力，在促进旅游发展和吸引投资等方面有着重要意义。城市保护通过塑造景观特色、优化生活环境，在促进城市可持续发展、提升城市品质方面能够发挥积极作用。本文从城市保护角度对城市品质提升进行思考，研究城市保护与城市品质提升之间的关系。

1 城市保护思想观念的形成与发展

1.1 城市保护的涵义

过去一百多年里，城市建成环境领域内的“保护”概念不断发展，其对象经历了从纪念

性古迹到历史建筑、历史建筑群、历史地段乃至历史城镇的扩展过程。1975年《欧洲建筑遗产宪章》以“建筑遗产”概念囊括单体建筑、城市和乡村地区，这使得“建筑遗产”、“城市遗产”的所指相似，只是在狭义的学术范畴内，城市遗产更侧重公共空间、街巷肌理、历史环境等在内的综合性、整体性建成环境[1]。所以，“城市保护”一般被理解为历史建筑和历史地区的保护，比如英国学术界在讨论城市保护政策时，登录建筑制度和保护区制度都包括在内。

不过，随着城市保护与发展问题的日益复杂，以及受到可持续发展理念的影响，对城市的认识也逐渐深刻，城市不只是建筑集中、供人们生存的地方，城市还是社会和经济活动的摇篮，城市应该成为富有吸引力的、人们愿意在此工作和生活、追求休闲和文化的地方。作为一个整体环境而非单纯的建筑聚集区，城市所具有的特征、所面临的挑战吸引研究者的注意。区别于“建筑保护”（architecture conservation），一些学者研究探讨“城市保护”概念。英国学者Dennis Rodwell认为城市保护出现于1960年代，其标志是法国保护区制度的建立[2]。2005年以来，国际文化遗产保护领域以“历史性城市景观”概念展开了关于历史城市保护与管理的讨论，讨论认为《内罗毕建议》是有关城市保护的重要国际文件。由于《内罗毕建议》不足以应对当代种种问题，UNESCO大会第36届会议于2011年11月通过了《关于历史性城市景观的建议》，这是国际城市保护领域的最新发展。新建议书所附的词汇表中包含对城市保护的定义，“城市保护不局限于单体建筑，而针对整体城市环境，建筑只是其中的组成要素，这使得城市保护成为一个复杂的、多方面的范畴。根据定义，城市保护存在于城市规划的核心之中”。

由此可见，“城市保护”的涵义由包含建筑、地区、环境的泛化界定，朝着具体化、清晰化方向发展。相较于单体的古迹和建筑保护，城市保护思想形成较晚，不过其思想观念在形成之后的三十多年里也经历着不断的发展。

1.2 城市保护思想观念的发展

（1）特色肌理和空间的保护

1960年代以来，人们识别文化遗产的标准发生改变。早先人们珍视文化遗产的艺术价值以满足精神和审美需求，受保护的对象是那些具有历史、美学和科学价值的建筑物、考古遗址。之后为保护纪念物艺术与科学价值的完整性而保护其周边环境，一些教堂、宫殿、庙宇所在的历史地段受到关注。对特殊地段的关注，又逐渐促使人们认识到，虽然一些历史地区内的单体建筑不是每个都具有突出的历史文化价值，但它们所构成的整体环境和秩序却反映了某一历史时期的风貌特色，因而也使单体建筑的价值得到了升华，故此一些由普通民居、传统店铺组成的历史地区逐渐受到重视。

基于区域的保护方法是城市文化遗产保护领域的重大发展之一。保护区的划定和管理基于

地区的整体价值，保护区内可能没有很多价值特别突出的建筑和估计，但是，作为一个整体，地区的特色空间和肌理具有特别的美学特征和历史意义。

（2）历史地区的社会文化意义

1980年代，文化观念的变化促进了对历史地区这类文化遗产的新认识。文化不只是艺术品那么简单，而是包括社会生活各方面的“特征的联合体”，是人们参与国际政治、经济和文化活动中的身份和力量[3]。之前人们对纪念物、历史地区的兴趣多在于它们本身所蕴藏的历史魅力，这时人们已经开始逐渐关注它们在构建人类和谐生活中的价值与意义。历史城镇的民族精神象征意义不如纪念性建筑那么突出，却更能代表文化的复杂构成和多元文化的交融。而且，因为场所精神、无形文化遗产等思想的进一步启发，社会对城市遗产的价值认识也突破了传统的历史意义、艺术美学特征认识，历史城镇不只是记录和见证过去的遗迹，也不只是因其特别的建筑艺术而供人欣赏的静态对象，作为地方社区居住和生活的场所，历史城镇是地方感情和文化身份的所在。

同时，1980年代的特殊社会经济发展背景也促使城市遗产保护有了不同于此前的动向。1970年代中期开始，欧洲内城经济衰落，城市发展政策开始重视城市更新、经济复兴等内容。城市发展重点由战后贫民窟清理转向社区恢复振兴，相应的更新手法也从急剧的大规模推倒重建转向分阶段的小规模改善，这种转变与历史地区在文化、社会层面上价值认识的扩展相契合，促进城市保护摆脱纯视觉美学范畴，具备更深刻的社会文化意义。

（3）贡献于可持续发展的系统性要素

新世纪之交至今，文化遗产的研究从“遗产”本身转向“人如何看待他们的遗产”。首先，受文化多样性思想的影响，认识文化遗产的方法从建筑类型学方法转向反映多元的、复杂的、动态的文化表现形式的方法，这很大程度上肯定了普通人的文化遗产权利，进而引发工业遗产、近现代建筑遗产，乡土建筑遗产等“平凡”的遗产类型出现。由此，遗产识别不只以时间为标准，而且涉及类型十分广泛，这些都直接帮助更全面地认识历史城市的价值。其次，文化遗产领域内文化景观、文化线路等概念推动了对复合的、有机的、活的遗产的认识，《西安宣言》的“环境”思想也再次延伸了对文化遗产的理解，价值不仅在于遗产本身，也来自于与背景环境之间的重要联系。

基于对历史城市价值越来越开放且全面的认识，可持续发展所具备的系统观念进一步启发了城市保护的思路，城市保护的视野不单纯集中在历史地区、历史城区本身，也思考如何让城市遗产与城市的其它部分更好地整合在一起。当立足一个更大的区域范围时，城市保护的对象也更加宽泛。2004年，欧盟发布的《通过积极保护实现城市历史地区可持续发展》研究报告[4]中以“城市片段”（urban fragment）概念阐述城市建成遗产，它可以是河流、山体、城墙、高

速公路等某一独立的环境要素，也可以是在空间上不一定完全连续的一组城市地标、城市的天际线、某个特定视野的景观，只要它们能够获得广泛的感知和认可（即便只是在地方层面），帮助获取投资、获得居民参与来贡献于可持续发展。在保护实践中，意大利罗马等一些城市不仅开始了从历史中心区到历史城市的变化，而且还重视那些在城市发展历史过程中构筑城市结构特征的系统性要素，包括河流等自然要素系统、铁路等基础设施系统以及城市景观轴线等所蕴含的历史价值[5]。

2 城市保护对城市品质提升的意义

2.1 城市保护改善空间景观品质

城市品质与城市景观联系密切，兼具自然与人文特色的城市景观是城市品质的最直接体现。城市历史景观赋予地方以特色和个性，对城市品质提升具有积极意义。传统的城市保护注重对历史建筑特征、传统空间特征的维护，通过建筑高度控制等方式保护城市山水格局、保护城市标志性景观等，这些保护控制措施能够从视觉层面上维护城市的传统风貌，有助于提升城市的景观品质。

虽然城市的空间景观品质主要与视觉美学体验联系，但人们对景观的认识和感知，不是只有美与不美的评判标准，还与城市在发展过程中所获得的文化重要性相关。正如凯文•林奇在《城市意向》的开篇所指出的，一座城市，无论景象多么普通都可以给人带来欢乐。每一个人都会与所在城市的某一部分联系密切，对城市的印象必然沉浸在记忆中，意味深长[6]。除了视觉因素之外，《巴拉宪章》还提出了包括声音、气味在内的影响艺术品质的因素。这能够解释，为何一些打着历史风貌保护旗号的景观工程，试图强化历史景观的外观特征，但人们所能体会到的历史和文化感觉淡了。在“清理”、“整治”一个地方时，没有重视地方独特感觉（声音、气味等）的重要性是一方面的原因，而对功能用途不加考虑地改变也粗暴地破坏了地方历史文脉。还要指出的是，艺术美在一些情况下并不适用，一个传统街区的建筑也许并不整齐美观，却能给人以更多的情感体验。

2.2 城市保护优化人文环境品质

城市空间景观背后蕴藏着浓郁的历史人文气息，人文景观和人文活动是地方文化鲜活真实的表达，城市人文环境一定程度上决定城市性格品质并彰显城市特色。而且，人们通过在城市环境中的观察和体验来确定地方身份、唤起集体记忆，所以好的城市环境品质也能够滋养城市人文精神。

城市保护为人文环境品质优化提供机会。一方面，城市保护能够激活和保存集体记忆。

城市保护的对象不仅包括以重要纪念物、重大公共建筑和公共空间为代表的官方记忆，也包括以众多普通居住建筑、传统街巷为代表的民间记忆。另一方面，城市保护不仅针对保护对象本身，还涉及到人。美国社会学家海登认为，城市景观引起集体记忆的方式十分复杂，若想使一个地方能够引起公众记忆的共鸣，那么，不仅要从外观上、美学上也要从文化民俗上、社会事件上甚至政治上看待这个地方。城市保护不仅维护视觉外观，还重视物质景观背后承载的社会文化意义。整体性保护方法不只是保存历史建筑，更要留存生活居住其中的人们，重视社会各个阶层是否都有机会来表达他们的集体记忆。

2.3 城市保护促进整体可持续发展

传统意义的城市保护关注遗产本身，不过随着保护观念的不断发展，现在对遗产价值认识更多联系到遗产的精神价值、遗产与背景环境的关系。除了历史建筑、历史地区之外，河流、铁路、城市景观轴线等系统性结构要素也被作为贡献于城市可持续发展的遗产来看待。对城市遗产多层次价值的全面认识，为城市保护更紧密地联系可持续发展提供条件。

城市保护的工作范畴扩大，有助于将城市遗产更好地与城市其他地区整合，能够促进投资和地方发展，再为维护和强化遗产提供必要的支持。在许多国家和城市，以此为指导的一些战略性行动在提升城市品质方面取得成功。在法国里昂，500公顷的历史地段占城市面积的10%，只占大里昂地区面积的1%，但遗产不仅仅是建筑和街区，里昂以“遗产链”（heritage chain）概念将自然环境、肌理特征等系统性要素都包含在内，通过系统规划和战略行动让绿化、水系等都能贡献于城市整体的可持续发展。如“重新发现河流”的城市更新项目，通过对河岸的改造进行城市休闲带建设，充分发挥它作为文化资源的潜力[7]。

3 实现城市保护与品质提升的紧密联系

3.1 认识传统特征对城市品质的贡献

由于快速的现代化建设，城市以前所未有的速度“旧貌换新颜”，这种背景下容易将“品质”等同于现代格调。《关于历史性城市景观的建议》肯定了城市遗产在改善居民生活质量和城市空间品质方面所具有的重要意义，“城市环境品质”（urban environment quality）是建议书的重要关键词之一。在建议书草案征询成员国意见的过程中，奥地利[8]提出城市地区的持续变化是改善城市环境品质的重要方面，应在建议书中明确表述。这一意见所暗含的态度是，通过持续的发展变化才能实现一定的现代化程度，也才能获得高品质的城市环境。这种观点在我国也占相当比例，认为历史地区与现代生活需求之间存在难以协调的矛盾。澳大利亚[9]看到了这方面可能存在的风险，提醒注意传统的物质遗产保存和城市环境质量需求之间可能存在的紧

张关系，并认为有必要清楚阐述城市物质方面的保护与城市环境的宜居性和可持续性之间的关系。为此，最终版建议书做出了一些调整，行文中多处增加了有关传统居住、功能多样等内容。这些修改不单是对保持传统特征的重视，还表达了城市环境品质与经济和功能多样性、传统居住功能等之间存在的密切关系。

还要注意的是，当前在许多城市的更新改造过程中，一些历史地区被拆除重建，新建项目也许能够通过良好的设计、施工质量保证了自身的品质，但是这种做法导致历史城市整体价值的损失却不可估量。

3.2 全面理解城市保护的多层次涵义

城市保护观念经历了两次转变。第一次转变从单纯保护城市历史地区的物质景观特征到同时重视构建人类和谐生活的价值与意义，相应的保护方法强调社会经济协调发展，采取保护与再利用、交通条件改善、居住环境优化等多方面平衡的政策。第二次转变是从整体保护遗产地区本身到兼顾遗产地区和城市整体的可持续发展，遗产对象扩大至所有能够获得社会感知和认可的要素和系统。两次发展转变已表明，城市保护不是单单保护城市的几个文物点，也不只是整治建筑立面和空间环境的美化活动，而是立足于对城市自然环境、历史文化的尊重，基于城市地区作为一个整体的价值认识，以保护为价值取向实施城市发展建设。

长期以来，对保护的认识局限在文物古迹保护和传统风貌维护的视觉层面。在城市建设和保护实践中，人们依靠日益精湛的城市设计手法，尽可能维护传统景观的视觉美学价值，但如果只将城市遗产作为供人欣赏的静态对象，不去尊重地方的功能特征，不仅损害了地方的空间景观品质，还会导致地区文脉的断裂和人文内涵的破坏。最重要的是，现在城市保护工作范畴的扩展为贡献于城市整体可持续发展创造了条件。全面理解城市保护的多层次涵义，突破以单纯以时间、风貌为标准识别文化遗产的认知局限，能够发现和认识更多的遗产资源、文化资源，也更能把握通过城市保护提升城市品质的机会。

4 结语

最近一些年里，我国城市存在片面追求经济增长的发展观，城市密度和规模的无节制提高，不仅造成生存空间的质量恶化，而且由于对城市文化的忽视，破坏地方场所感和社区特征，损害了城市品质，这些都直接影响了城市生活质量。城市保护观念经由不断发展，获得了保护地区物质景观特征、维护社会文化意义、贡献城市整体可持续发展的多层次涵义，这更新了实现城市整体可持续的发展观念，也为提升城市品质提供了指导思想。

参考文献

[1] 张松. 建筑遗产保护的若干问题探讨——保护文化遗产相关国际宪章的启示[J]. 城市建筑, 2006(12).

[2] Dennis Rodwell. Conservation and Sustainability in Historic Cities[M]. Oxford: Blackwell, 2007.

[3] 史晨暄. 世界遗产“突出的普遍价值”评价标准的演变[D]. 北京: 清华大学, 2008.

[4] A Dupagne, C Ruelle, J Teller, B Cornélis. Sustainable Development of Urban Historical Areas Through An Active Integration Within Towns-SUIT[R]. European Commission, 2004.

[5] 斯特凡诺•加拉诺. 罗马总体规划[J]. 国际城市规划, 2010(3).

[6] 凯文•林奇, 著. 城市意象[M]. 方益萍, 何晓军, 译. 北京: 华夏出版社, 2001.

[7] Patrice Béghain. Regulatory Tools and Management Methods for A Historic Urban Landscape. http://www.europaforum.or.at/site/worldheritage2005/Abstract_Beghain.pdf.

[8] http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-707-2.pdf

[9] http://whc.unesco.org/uploads/activities/documents/activity-707-1.pdf

中国语境下的渐进式城市更新
Gradual Urban Renewal in the Context of China

黎威
Li Wei

摘要：回顾了国外城市更新的实践历程，借鉴国外经验，同时，结合国内现实案例，分析渐进式城市更新模式在我国现实语境下应用的必要性和可能性，最后提出了渐进式城市更新的推行中可能存在的难点和问题。

Abstract: Western cities underwent different development stages of urban renewal from 1930s to the 21st century. By comparing these cities with domestic cities, the paper shows gradual urban renewal pattern is necessary and feasible in the context of China, and several difficulties and problems may emerge in the implementation of gradual urban renewal.

关键词：中国语境；渐进式模式；城市更新
Keywords: the Context of China; Urban Renewal; Gradual Pattern

作者：黎威，同济大学硕士研究生。378667318@qq.com

自改革开放以来，我国城市物质环境出现了翻天覆地的变化，30多年的持续建设取得了辉煌的成就，城市环境不断美化，人均居住面积持续增加，公建配套设施逐步完善。这些变化基本上以大规模的城市开发建设为基础，既包括城市外围的新区建设，也包括城市内部大拆大建式的城市更新。

经济效率绝对优先的思考方式使得许多规划从业人员、政府官员和当地居民热衷于大拆大建式，坚信此举是让各方获利的唯一途径。然而，大拆大建式的城市更新也使得居民和政府、开发商的矛盾激化，城市原有的社会网络迅速瓦解，历史建筑一再遭到破坏。在经历了多年“拆光重建”的大开发后，是时候将社会公平与正义纳入城市更新的考量之中。在某些地区引入渐进式的城市更新方式，可以更为合理利用存量资产，同时创造大量的社会价值，投入较少而回报较高，十分高效。

1 国外城市更新的发展历程

对于国外城市更新的发展历程，不同的学者有不同的划分方法，如张京祥认为,西方城市在其现代演化中主要经历过三个具有显著差别的空间再生产实践阶段，分别是推倒重建的更新实践、邻里修复的更新实践、城市空间再开发的实践[1]。董玛力等则认为西方城市更新还有第四个阶段，即当前阶段——进入20 世纪90 年代，城市更新开始强调从社会、经济、物质环境多维度综合治理城市问题和强调社区角色参与[2]。本文不对国外城市更新进行阶段划分，只阐述其基本历程。

西方城市大规模的城市更新始于1930年代，由于受到现代建筑运动影响，城市物质环境受到极大关注，通过大面积的拆除城市中的破败建筑，来全面提高城市物质形象。虽然在某些地区有一部分私有企业资金参与，但更新资金大部分来源于政府公共部门，政府对搬迁者提供补贴，对更新区域和更新过程有很高决定权[1]。然而，大规模城市改造在施行一段时间后饱受批判，诸如刘易斯·芒福德、简·雅各布斯和克里斯托弗·亚历山大等学者从不同立场进行了反思，过于重视城市外部形象而忽视其内部的运作机制的大规模城市改造被摒弃。

二战后，资本主义进入了黄金发展时期，中产阶级的壮大并成为社会主流。社会民主、民权运动的发展，以及城市贫困的延续、城市大规模骚乱的频发，使得西方城市政府纷纷推出了众多的社会项目，邻里修复式更新是其中重要的组成部分。这种更新方式致力于改善既有的住房条件和环境，同时通过增加社会服务和提高其服务质量来治疗社会顽疾[1]。

随着1970年代资本主义世界经济危机的出现，凯恩斯福利政府破产，自由市场主义势力上台，取消了由政府公共财政负担的城市更新项目，城市空间开发开始强调私人部门在城市更新中的作用。西方城市更新出现了新的倾向，即“中产阶层化”（Gentrification）：一些新一代的中产阶级从市郊搬回城市中心，重新占据那些地价便宜但社会秩序尚好的地区。与此同时，民主和人本主义思想逐渐深入人心，城市更新强调多维度综合治理城市问题和社区居民参与，出现了“自下而上”的所谓“社区规划”（Community Planning）。这是有社区内部自发组织的更新模式，是当前西方国家城市更新的主流模式[3]。

从以上城市更新总体脉络中可以看出，西方的城市更新方式其所处的社会背景紧密相连。在奉行凯恩斯主义和干预经济时期，西方城市也出现过大拆大建的“造城运动”；在社会民主主义抬头的阶段，虽然干预经济仍然是主导经济形态，公众参与的成分显然加强了，城市更新依托社区更新，切实的改善了居住环境和社会服务，社会贫困得到了一定程度的治理，产生了长期的积极影响；在1970年代自由主义经济大行其道时，追逐利益成为更新的主要内在动力之一，所谓的“绅士化运动”在改善富裕中产阶级生活环境的同时，却加剧了城市贫困、冲突，导致了二元城市的产生；随后，重视居民意愿和公众参与成为新时期城市更新的显著特点。

Robert[4]概括当前西方城市更新特点：“城市更新是用一种综合的、整体性的观念和行为来解决各种各样的城市问题；致力于经济、社会、物质环境等各个方面，对变化中的城市地区做出长远的、持续性的改善和提高”。

2 国内主流城市更新方式及其形成原因

中国的城市更新产生由其特殊的时代背景和差异化的发展条件所限制，而有其自身的特殊性和复杂性。从改革开放到现在，中国的城市更新始终以大拆大建的模式为主，其形成原因主要在以下几个方面。

在时代背景方面，中国城市更新始于十分特殊的时期。在改革开放之前的计划经济体制下，先“生产后生活”的指导思想使得城市建设极为落后，人们的住房需求受到压制。随着生活水平的提高、土地制度和住房制度的进一步改革，人民的住房需求急剧增加。大拆大建的城市更新成为迅速解决城市居民基本需求的一剂良药。

在政治体制方面，由于实行集权制而非民主制，中国地方政府的政绩由上级政府来评定，而非由市民评定，而上级政府政绩评定的首要标准就是经济发展，经济发展压倒了其他一切，这使得地方政府极力推动大规模的城市更新，以创造经济效益，彰显政绩。在规模巨大且迅速的城市更新中，人们无暇顾及社会公平、公共利益、历史文脉等问题。因为缺乏保障居民物权的法律，强制性的过程掩盖了不同的声音。

在其他制度方面，土地制度是尤为重要一个方面，也是中外城市更新产生区别的基本原因。土地国有的制度使得政府在城市更新中处于强势地位，同时，国家对耕地的保护使得城市外拓的空间受到约束，政府和开发商只能更多的将眼光放在了城市内部的更新上。其次，中国现行的城市建设制度基本上是为大规模的城市更新和大规模的新区建设量身定做的，即使居民有渐进式更新的需求和意愿，也无法走行政程序。最后，中国城市的公众参与制度仍停留在初级阶段，居民并没有切实参与到政策的制定中来，这种缺乏互动的公众参与使得居民对大规模的成绩更新没有抵抗之力。

3 渐进式更新的必要性和可行性

3.1 渐进式更新老城区公房，有助于完善住房保障体系

在我国许多城市的老城区，均存在数量众多的老公房，1998年房改后，部分公房以政策价格出售给居民，另有一部分仍保持着公房性质，正是有了这一部分住房，才使得我国各城市在多年不建保障房的情况下，低收入家庭仍能有房可住。如果对这些老城区公房一律采取大拆大建的方式，将会极大的增加保障房建设的压力。而现阶段这些公房房屋设施不全、品质不佳，

应该予以渐进式的更新改造，使其成为老城区优质保障性住房。

以上海为例，截止2004 年底，上海公有住房仍有约3 800万平方米，约95万户居住从中受益，这部分公有住房仍实行低租金政策，平均租金为1元/平方米左右，其中对符合条件的家庭（包括离休干部、军烈属、最低收入家庭和租金超过家庭收入9%的家庭等）实行租金减免政策。总体上，这些公房大多位于外环线内的中心城区范围内，尽管周边配套设施大多相对较好，但是由于大多房龄超过20年，很多住房的建设质量较差、房型功能布局也明显落后。正由于上海存在近四千万平方米的低租金公房，才得以在廉租房惠及面狭窄的情况，使得相当一部分买不起商品房的中低收入家庭有房可住[5]。

3.2 最大限度利用存量资产，避免浪费

在计划经济时代，我国曾建设了不少的工人新村，如上海的曹杨新村、鞍山新村等。大部分的工人新村建于1980年代之前，建筑以多层为主。由于建造年代久远，房屋破旧，建设标准过低，这类住区已经无法满足居民日益发展和变化的生活需要，同时，由于这类住区为多层住区，居住居民较多，进行大拆大建式的改造在经济上很难平衡，因此，采用渐进式更新改造是较为合理的选择。可以预见的是，随着时间的流逝，将会有越来越多的工人新村，甚至是早期建设的商品房需要进行渐进式的更新改造。

以上海的鞍山四村改造为例，鞍山四村的建设从1950年代持续到1980年代，住房的成套率不高，许多住户合用厨房、厕所，建筑立面残破不堪，市政管线和道路路面破损严重。另一方面，鞍山四村容纳人口1.6万，多为老龄退休人群，低保及特殊人群比例较高，容纳了许多难以改善自身生活状况的社会弱势人群。经过更新改造，居民住房的成套率显著上升，居住面积加大，小区环境和基础设施得到改善，由于改造采取了居民不外迁的方式，原有的老居民依然在小区中占绝大多数，社会阶层相近、社会价值观趋同、邻里关系和谐，取得了非常好的效果[3]。

3.3 缓和历史片区保护与居民生活条件改善的矛盾

我国许多城市都划定了一些具有历史意义的城市区域，在这些区域中，真正具有文物价值的建筑毕竟是少数，大部分建筑都是较为破旧的老的居住建筑，如北京的胡同、上海的里弄。这些居住片区建筑破旧不堪，设施缺乏，环境品质较差，居民有着迫切的更新改造需求，然而，由于风貌控制的要求，这些区域的容积率、建筑高度受到限制，若采用大拆大建的方式进行改造，很可能难以盈利，因此，开发商迟迟未能进入这些片区。而渐进式的更新改造可以改善这类片区居住条件，同时使得该类片区符合城市风貌保护的要求。

上海静安别墅的渐进更新是历史风貌区内城市更新的一个范例，静安别墅于1932年竣工，

是上海最大的一条新式里弄。由于其建筑质量较好，颇能代表上海传统特色建筑，于2005年被纳入南京西路历史文化风貌保护区和核心保护区（由上海市人民政府批准），也因此能够在推倒重建最普遍的市中心地区得以完好保存。2009年，政府出资进行了房屋内部修整、外立面修整和环境整治，其修整策略为修旧如旧，还以老建筑最原始的风貌。改造后的静安别墅吸引了许多艺术工作者与小型商业的入驻，与周边南京西路的整体功能相符，是南京西路商业功能向住宅内部的渗透，为地区带来了新的人气与活力。

3.4 促进充分的公众参与，缓和矛盾

相对于开发商主导的项目推进式的城市更新，渐进式的城市更新的决策时间较长，建设也可分多个周期进行，一旦出现矛盾，还可进行调整，这些特点使得居民可以真正的参与到城市的更新中来，切实维护自身的利益。同时，随着2007年《物权法》的颁布，城市居民在城市更新中的弱势地位有了一定改观，居民第一次有了对“大拆大建”式的城市更新说不的权利，对于那些不愿推到重建、异地安置的居民来说，渐进式更新或许是更好地选择。

3.5 保存原有的社会网络，促进社会阶层融合

大拆大建式的城市更新需要大规模的动迁和安置，原有住区社会网络被打破，人文价值流失；而新的社区建设和社群认知培育将是很艰难和很长期的任务。安置居住区在地域上的边缘化和孤岛化、规模上的大型化和集中化，人为强化了不同阶层之间的空间区隔和社会隔离。而渐进式的城市更新不需要动迁居民，居住在这些旧区中的城市低收入家庭靠近就业市场和社会公共服务资源，同时，与周边较为富裕阶层混居在一起，有利于实现阶层融合。

4 渐进式更新的难点

4.1 资金筹措及利益分配

资金筹措问题是更新的首要难题，由于渐进式更新创造的主要是社会价值，开发商在这类项目很难有利可图，因此，这类更新对于以盈利为目的的市场化开发商没有吸引力，因此，需要多方位筹措资金，创造新的资金筹措方式。同时，城区更新必然带来各种收益，如城区更新后，小区整体环境的改善带来整体物业的增值，改建后房屋出租的收益，增建的建筑物其出售或者出租的收益等，这些利益必须合理分配，才能获得居民和政府的支持。

如鞍山四村的更新改造，其资金来源包括几个部分，一个是市、区两级政府的直接投入，二是居民自己的投入，三是小区大修基金的支出，四是加建部分楼层，作为商品房对外销售而获得的收益。而在利益分配中，改造后的每一户均实现了厨卫配套，居住面积也有所增加，尽

管各户居民获得的收益不完全一致，但是人人都获得了增量利益，而市、区政府改善了居民民生，获得良好的口碑和政绩[3]。

又如上海田子坊更新，其初期启动资金主要来自于租户的定金，在随后的运营中，房主获得了可观的收益，从而获得了进行进一步更新的资金。由于田子坊的更新模式更多的是居民自发进行组织，其收益由业主委员会进行协调，但总的来说位于较好区位（门面、转角）的居民获得收益要大于其他居民，这导致了居民间不小的矛盾。

4.2 制度与运作模式

我国现行的与城市建设相关的制度法规，从来就是为大开发商和大拆大建模式设置的。从项目立项、征收、土地使用权获得、行政审批、开发、出售等流程都有针对开发商的相应的制度法规。这样的制度与运作模式使得由民众自发组织的渐进式更新没有法律依据，也没有制度支持，无法像西方国家那样进行“自下而上”的渐进式更新。而在现阶段的语境下，由政府牵头的自上而下的渐进式更新是较为现实的方式。

在鞍山四村的更新改造中，政府部门起到了主导作用，更新工作牵涉到的相关部门包括：各级规划局、房地局、建交委、市容局等数个部门，最终由是房地局牵头各部门组建专门机构，在工作中形成了一条有效的管理体系，也为最终的审批通过奠定了良好的基础[3]。而在田子坊的改造中，由泰康路艺术街管委会管理的工业楼宇是合法的建筑，而由居民自发租房给艺术家，擅自改变建筑的性质，未获得政府支持，属于民间自发行为，这一部分的用地功能不具合法地位。

4.3 公众参与

公众参与在我国规划界已经提倡多年，但在实际的操作中仍偏于形式化。对于渐进式城市更新而言，公众参与显得尤为重要。渐进式城市更新是一种较为精细的城市更新方式，其公众参与需要和每一户居民讨论更新的细节，协调大家的意见。只有确保了居民的“实质性”的参与，更新才能真正让居民满意。

结语

在我国的城市发展中，大拆大建式的城市更新可以说是时代的必然产物，经过多年的大规模的城市更新，可以适时的在某些城市旧区推广小规模的，渐进式的城市更新。渐进式更新模式能够改善城市环境，振兴片区经济，优化使用存量资源，保存已形成的社会网络，必将成为我国城市开发模式的重要手段。城市旧区的更新改造面临资金、制度和公众参与等难点问题，

需要多方参与，不断创造新的运作模式。

参考文献

[1] 张京祥,陈浩. 基于空间再生产视角的西方城市空间更新解析[J]. HUMAN GEOGRAPHY, 2012(04): 1-5.

[2] 董玛力, 陈田, 王丽艳. 西方城市更新发展历程和政策演变[J]. HUMAN GEOGRAPHY, 2009(05): 42-46.

[3] 赵民, 孙忆敏, 杜宁, 赵蔚. 我国城市旧住区渐进式更新研究——理论、实践与策略[J]. 国际城市规划, 2010(01): 25-32.

[4] Roberts, et al.. Urban Regeneration: A Handbook[M]. London: Sage Publications, 2000: 29-37.

[5] 陈艳萍. 1998年以来我国的城市住房建设与调控——暨上海市的实证研究[M]. 上海: 同济大学城市规划系, 2011.

城市文化与文化型城市
Urban Culture and Cultural City

汪劲柏
Wang Jinbai

摘要：辨析“城市文化”和“文化型城市”的概念，认为“文化型城市”不仅在于优秀的城市文化具体内容，还在于城市自身也以良好的文化形态而存在，这要求城市具有高水平的文化设施、蓬勃的文化产业、以及特色化高价值的文化禀赋。进而探讨建设“文化型城市”的重要意义，体现在有助于城市经济提升和实现可持续发展。然后从一般原则的角度探讨了建设“文化型城市”的基本思路，包括盘点文化资源、制定科学规划、软硬件同步建设、公益文化与文化产业协同发展、不同类型文化共同进步等方面。

Abstract: Discrimination of the concept of "urban culture" and "cultural city", that the "cultural city" is not only to the specific content of the outstanding urban culture, but also lies the city itself has a good cultural patterns exist, such as high level of cultural facilities, vibrant cultural industry, as well as the characteristics of high-value cultural endowments. Then explore the significance embodied in the construction of "cultural city", which help to enhance the urban economy and achieve sustainable development. Discusses the basic idea of building a "cultural city" from the point of view of the general principles, including the inventory of cultural resources, the development of scientific planning, simultaneous construction of hardware and software, the joint development of public cultural and cultural industries, and different types of culture and common progress.

关键词：城市文化；文化型城市
Keywords: Urban Culture; Cultural City

作者：汪劲柏，同济大学建筑与城市规划学院博士研究生。jamboww@gmail.com

引言

在城市化作为国家重要战略的背景下，众多城市都在思考新的发展思路，提出了各种各样的口号或者目标，“文化型城市”就是其中频繁出现的一个概念。有的城市在城市发展目标或发展战略中明确提出建设“文化型城市”，如山东兖州市、浙江杭州市、山东荣城市、山西太

原市、山西长治市等，另外还有一些城市在描述中使用到“文化型”、“学习型”等字眼如常熟市、上海市、北京[1]。但是就笔者的观察，发现文化型城市的建设缺乏科学的理论指导和系统化的建设思路，较多的是针对具体城市的孤立的理论探讨。建设“文化型城市”仍然停留在口号阶段。

本文就“文化型城市”的概念、意义和建设方法等方面进行一定的探讨，力图为“文化型城市”的建设提供有用参考。

1　城市文化与文化型城市的概念辨析

1.1　文化与城市文化

1.1.1　文化

关于文化的定义不同的学者有不同的认识，有据可查的不下几百种。目前学术界一般把文化区分为广义和狭义两种。广义的文化，是指人类社会所有物质精神产品和产物的总和[2]。这类观点认为所有与人类生产生活有关的事物都可以成为文化的内容，如饮食文化、酒文化、玉文化等等。广义的文化分为三个层面：物质文化（包括建筑、服饰、器皿等等）、制度文化（包括教育制度在内的一切制度）和文化心理意识（包括思维方式和民族精神等）。狭义文化即社会的精神文化，是社会的思想、道德、科技、教育、艺术、宗教、传统习俗等等及其制度的一种复合体。在当代中国，文化常常泛指各种文理知识。

文化的概念是针对整个人类而言的。伴随着城市的产生，也产生了独立的“城市文化”概念，与之相对应的是乡村文化。城市文化和乡村文化经过了一个此消彼长的过程，至近代社会，随着城市逐渐成为人类社会生活的主导，城市文化也成了人类文化的主体。在当代社会，城市集中了高水平的文化设施、文化团体、文化刊物和文化人才，城市人群也比乡村人群拥有更多的机会和金钱来创造灿烂的文化，因而城市成了推动人类文化的向前发展的主力军，相应“城市文化”也成为人类社会的主导性文化。2010年上海世博会提出“城市让生活更美好”的口号是城市文化主导地位的一次集中呈现。

若从社会对象的角度考量，可以认为，文化就是人类社会各种行为的印记，既包括了社会内的物质、精神、制度和科学文化知识等，还包括了人类社会本身。同样，城市文化也包括两个方面的含义：“城市的文化”和“城市自身作为一种文化现象”。

1.1.2　城市的文化

城市的文化是指包含在城市中的人类的行为和活动及其产物，包括物质、精神、制度和科学技术知识等多方面共同组成的结构整体。这些具体的方面共同构成了城市文化系统的子系统。

城市的物质文化。城市的物质文化是城市文化的表层，它由城市的可感知的、有形的各类基础设施构成。包括城市布局、城市建筑、城市道路、城市基础设施、市场上流通的各色商品以及行道树、草地、花卉等人工自然环境所构成的城市文化的物质外壳。这些物质现象之所以被纳入城市文化的范围，不仅是由于它们典型地体现了“人化自然”（广义文化概念）的特征，而且也因为它们都是一个城市文化风貌的最生动、最直观、最形象的呈现。凯文.林奇指出，“城市文化的物质方面，是一个交流和沟通的媒介，展现着明确的与不明确的符号：旗帜、草地、标语、彩窗、橙色屋顶、螺旋梯、柱、门廊、锈了的栏杆，等等。……这些符号告诉我们其所有权、社会地位、所属的团体、隐性功能、货物与服务、举止，还有许多其他的有趣或有用的信息。”城市中的某些物质设施在构成城市文化的物质外壳的同时，也参与着城市精神文化的形成和变化，故同时具有了城市精神文化的特征，如音乐厅、雕塑等。

城市的制度文化。城市的制度文化是城市文化的中层结构，是城市文化的制度化、规范化的表现形式。城市的制度文化必须以一定的物质文化为基础，但主要满足于城市居民的更深层次的需求，即由于人的交往需求而产生的合理处理个人之间、个人与群体之间关系的需求。城市的制度文化包括法律法规、行为规范、社会道德以及不成文但是得到大家公认的公共准则等多方面。这些制度文化有的表现在一定的文字当中，有的则完全存在人们的大脑当中，但是他们的影响力覆盖了城市的大街小巷。城市是人口和各项社会活动的复杂集聚体，其各项行为的有序化组织需要合理的制度支撑，因而城市文化的变迁也通过各种制度的变迁表现出来。

城市的精神文化。城市的精神文化是城市文化的内核或深层结构，是相对于城市物质文化、制度文化的城市精神生活产物的总和。从城市精神文化的包含内容的性质角度，可以将城市精神文化划分为两个方面：价值观念文化和科学技术知识。价值观念文化一般包括：一个城市所有的纯粹精神生活（价值观、世界观、方法论、观念思想、风俗习惯等）；为这些精神生活服务的活动（大众传媒、编辑出版、信息网络等）；以及，构成这种价值观念文化的必不可少的物质设施（雕塑、记功柱、纪念广场等）。价值观文化的最大特点是具有一定的价值倾向性，常常是人们进行各项活动的方向指引和精神动力。城市里面有多种不同的社会群体，形成了多种多样的价值观文化，不同的价值观文化之间存在彼此的冲突与融合，共同构成了城市价值观文化的整体。城市的精神文化中另一重要部分是科学技术知识文化，主要体现在一定科学和技术知识的拥有水平、科学技术创新能力、科学技术研究力量、科学技术对于城市经济的贡献、以及构成科学技术水平必不可少的物质设施等多个方面，科技文化为人们的生产生活提供智力支持。从城市精神文化的存在方式和表达形式角度，又可以分成两大部分：通过一定的物质载体如印刷媒体、电子媒体以及其他有形物质媒体得以记录、表现、保存、传递的文化；以城市市民的思想观念、心理状态等形式存在的文化。前者又可以再细分为两种类型：城市公益

性文化与城市经营性文化。城市公益性文化如学术性书刊、城市历史文化遗产、街头艺术雕塑、图书馆、博物馆、等等，其基本特征是公益性，以提高市民的思想道德和科学文化素质为基本价值取向。而城市的经营性文化则是城市文化产业如娱乐业、休闲业、传媒业等所提供的文化产品和文化服务。以思想观念形式存在的城市精神文化，是城市居民的行为方式、价值观念和行为心理的总和，如城市居民的价值观、理想信念、伦理道德、风俗习惯等，是人们判断城市文化水平的重要标准之一。

1.1.3 城市作为一种文化现象而存在

城市不仅仅容纳了最高水平的文化内容的集聚，城市的出现和发展本就也是人类文化的巅峰之作。

城市的最基本特征是人口的集聚，并由此而带来用地和社会活动的集聚。在这种集聚的前提下，城市的生产生活活动的开展被完全社会化了，即各项活动被分割成若干的“工序”，由不同的人群完成各自负责特定的阶段性任务，若干人群整合在一起便形成人类社会的循环前进，在这个循环前进过程中，每一个人都在享受着别人的劳动成果，同时也为别人奉献着劳动成果。城市的形成实现了劳动的完全分工，这是人类社会发展的重大转折。劳动分工带来了专业技能的更加纯熟和科学技术的快速发展，大大提高了整个人类社会的劳动效率和生产能力，其结果是人类社会的巨大发展。从这个方面看，城市化是当代人类社会最为重大的变革，他将劳动分工进行到人类生产生活的各个方面。在城市中，人与人之间的关系不再是自给自足的横向联系而是相互依靠和相互促进的纵向循环联系，也就是说人类的生存方式发生了根本变革。可以说，城市的发展代表了人类发展的最高峰。

城市带来的社会化和专业化经历了几个发展阶段。在近代社会以前，虽然城市中也有一定的社会化和专业化，但是即使是在城市内部，这种社会化和专业化也没有占据主体地位，社会经济主体是自给自足的小农经济形态，这时的城市虽然是政治、军事和文化的中心，但是其影响力和推动作用都很有限。只有在近代科技革命之后，工业化推动了城市化的发展，才导致了城市的大发展和人类社会的大发展，人类在近两个世纪创造的财富大大超过了过去所有时代创造的财富的总和。

今天的城市，集中了人类最为神奇的创造：摩天大楼、大型场馆、桥梁隧道、摩天轮、信息网络、电脑等等，并以高效率的社会组织方式带动着人类社会的不断快速前进和人类文化的向前发展。

1.3 文化型城市

我国对于城市文化的重要性的认识经历了一个“仓禀实而知礼节”的过程，近二十多年

的经济快速发展使人们开始思考如何获得更进一步的发展？如何在经济发展的同时推动社会发展？于是，伴随着城市的重要性被认识，城市文化的重要性也逐渐被大家所认识。城市文化对于城市经济的良性发展、城市的社会稳定、城市竞争力的提升、城市形象的改善等众多方面都具有积极意义，于是便产生了“文化型城市”的概念。“文化型城市”是针对某一类城市的气质形象的概括，这类城市具有高水平的文化设施和良好的城市文化氛围，常常因为良好的人文魅力而吸引人们的关注。

可以看出，“文化型城市”概念中的“文化”，是广义文化概念和城市的融合和具体化，即文化型城市既要拥有优秀的“城市的文化”内容，同时城市自身也以良好的文化形态而存在。具体包括三个方面的内涵。其一是指城市拥有较高水平的公益文化硬、软件。城市公益文化的硬件设施指城市内部的电影院、歌剧院、文化馆、博物馆、图书馆、大中小学、文化广场等设施，是城市文化事业的基础；城市公益文化的软件方面主要指对城市文化事业的人、知识、思想观念等非物质性文化资源。其二指城市具有蓬勃发展的文化产业，包括城市内部出版、展览、演艺、论坛等文化产业的数量规模和构成，文化产业从业人员占城市总体就业人员的比例，文化产业占城市总体经济收益结构的比例，城市文化产业的内部结构和发展前景等方面。前者体现了城市内部的文化底蕴是否丰厚，后者则反映了城市文化的经济属性。前者是后者的基础，保证了后者的品质和生命力，而后者则是提升前者价值的重要途径，是城市经营的重要内容。其三指城市拥有特色化高价值的文化禀赋。所有的城市都具有一定地域范围内文化中心的作用，都可以并且必须发展文化事业，但当一个城市以“文化型城市”作为其突出特点和重要竞争优势的时候，就对该城市的文化事业提出了更高的要求，要求该城市的文化事业不仅在普遍类似的功能和组成上表演优越，同时还应具有独特的文化资源禀赋。如周庄有双桥、平遥有古城。

2　建设文化型城市的重要意义

2.1　建设文化型城市有助于城市经济发展

建设文化型城市分别从三个方面促进城市经济的发展：提高城市的内涵竞争力、提升城市品位、文化产业自身的发展。

文化品质构成了城市的内涵竞争力的主体。城市常常因为区位条件的优越、先天资源禀赋良好、或者政治决策的倾斜等因素开始经济发展的起步，但是当城市经济发展到了一定的阶段后，就必须提高自身的内涵竞争力以保证持续健康发展。提高内涵竞争力的关键在文化品质的提升，因为高品质的文化素养能够为城市的经济发展提供方向保证、精神动力和智力支持。著名的日本本田公司创始人本田宗一郎曾经说过：“思想比金钱更多地主宰着世界。好的思想可

以产生钱，当代人的格言应当是——思想比金钱更加重要。”

发展城市文化有助于提升城市品位。文化是城市的灵魂。同时，文化又是提升城市品位重要的动力。城市发展史已经证明，文化所创造的意境与城市的特性和价值密切相关。城市要保持稳定增长和发展，关键在于人才和人的创造能力；城市建设品位要提高，也在于城市文化的提升和独创；城市人的素质提升，更在于文化的塑造和教育。也只有文化的发展，才能激起人们提升城市品位、创造更大财富和高度文明的欲望和能力。因此“看一个城市是否具有吸引力，是否具有竞争力，很重要的一点是看它的文化资源、文化氛围、文化发展水平。在一定程度上可以说，城市以文化论输赢。”[3]

城市文化对于城市经济的积极作用还体现在文化产业自身的发展。“文化产业是指从事文化产品生产和提供文化服务的经营性行业。文化产业是文化建设的重要组成部分，有关文化产业和公益事业两者共同构成了文化建设的内容。……文化产业主要包括文化艺术、文化出版、广播影视、文化旅游等四个领域。”[4]还没有完整权威的关于文化产业对于国民经济的贡献的统计，但是文化产业的快速发展是有目共睹的。根据中国国家新闻出版总署2003年统计，我国出版、报业集团中有31家进入我国企业500强，年收入几十亿的出版集团14个，年收入10亿元以上的报业集团9个，年收入10亿元以上的发行企业、印刷企业已经数十家，单品种发行千万册以上图书、百万份以上报纸、三百万份以上期刊、百万张以上光盘的企业已经有相当数量[5]。可见，在信息时代，文化产业将是第三产业中最重要的部分，构成了城市经济的重要增长点。

2.2 建设文化型城市是实现可持续发展的重要途径

发展“文化型城市”还是充分利用城市发展资源，走可持续发展道路的需要。在这个全球城市化和城市全球化的时代，城市之间的激烈竞争要求每个城市最大限度的挖掘自我发展资源，形成特色以在激烈的城市竞争中保持自己的位置。在信息时代，城市的文化资源是城市里最具发展前景的资源之一，超越了自然资源的有限性，具有可持续发展的先天特性，因而应该成为城市面向未来的重要发展依托。对于具有丰富文化资源的城市，选择发展文化型城市是通往可持续发展的一条重要途径。

3 如何建设文化型城市

3.1 盘点城市文化资源，寻找发展可能

发展文化型城市的第一步是对城市的可能的文化资源进行盘点，找到各种可能性进行比较，并最终确定建设“文化型城市”的核心文化资源。

城市的可能的文化资源可以从四个方面进行整理：历史传承、地方特色、时代特征、未来

前景。历史传承是最显而易见的文化资源，中国分三批确认了99个历史文化名城[6]，正是对历史文化资源的一种官方认定。随着周庄、平遥古城等的影响日益扩大，对于历史传承文化的保护、继承和发扬得到了大家的一致重视，但在实践当中依然受到来自经济发展的许多阻力。地方特色文化是另外一个比较受到关注的方面，主要体现在独特的自然景观、风物人情和特殊的社会结构，如云南大理的苍山洱海、湖南凤凰县的民族风情。时代特征指城市具有能够代表当时代特征和脉搏的事件或设施，如美国的硅谷、北京的中关村、东北的老工业基地等。未来前景指城市具有潜在的事件或设施在当时代不被发现，但是具有面向未来的重大文化价值，如改革开放初期的深圳、今天的上海。后两个方面——时代特征和未来前景——常常被人们所忽视。正如苏东坡的诗中所写：“不识庐山真面目、只缘身在此山中”，人们对于同时代发生的事情总是难以认识其意义，而对于未来文化发展的展望则是与整个社会的发展趋势联系在一起。

3.2 制定科学的文化型城市发展规划

凡事预则立，只有在科学合理的发展规划的指引下，文化型城市的建设才能有秩序和高效率的进行。笔者认为规划的内容包括以下几点：对于城市文化资源的盘点、城市的文化发展战略、城市的文化定位和文化发展重心、城市公益文化和文化产业的发展目标和策略、各类文化设施的规模和布局、城市文化发展的政策建议等。

3.3 硬件和软件建设同步进行

文化型城市的建设包括硬件建设和软件建设两个方面。硬件建设指城市文化事业物质性支持设施的建设，主要包括服务于广大人群的文化基础设施的建设，如博物馆、歌剧院、展览馆、体育馆等；软件建设指城市文化事业中出了物质性设施建设之外的其他内容，包括制度建设、人才引进、教育科普、学术研究、思想道德建设等方面。对于文化型城市建设，硬件是软件的基础，是衡量文化型城市建设水平的客观标准，软件是硬件的利用主体和利用方式，是高效利用硬件的必然要求。如果没有文化软件支持，文化硬件只能是无用处的死物；如果没有硬件的支撑，再好的软件也只能是“巧妇难为无米之炊”。因而建设文化型城市需要软件和硬件的同步建设。

3.4 公益文化和文化产业协同发展

所谓公益文化指服务于公共领域的公益性文化事业，不以营利为目的；所谓文化产业指经过一定的经营并且主要目的是盈利的文化事业，常常服务于特定的人群。二者的区分界线是模糊的。前者是城市公益性事业，起着城市文化基调的作用，且服务于整个城市，因而需要城市

政府的支持；后者是产业化的文化事业，例如新闻出版、大众传媒、演艺事业等，必须遵循市场规则，通过经营获得经济效益来支撑进一步的发展。文化产业又可以细分为追求较多艺术审美和价值取向的高雅城市文化，如古典音乐、严肃的戏剧、艺术舞蹈等；以及具有强烈大众需求的通俗城市文化，如肥皂剧、通俗歌曲、电子游戏等，对这类文化产业的生产组织，一般强调其盈利目的而较少追求其艺术价值，这类产业需要市场机制下的商业运作。城市公益文化是城市文化的基础，是形成城市性格的基调；而文化产业是城市文化的主体，是城市文化事业保持旺盛生命力的关键，也是城市经济的重要组成部分。二者共同构成的城市文化既公益化又商业化的整体，形成了城市魅力的基石。

对于文化型城市，不仅需要健康而有活力的公益文化，而且需要能够带来经济效益的具有生命力的文化产业。首先，对于文化型城市，只有将文化事业大量产业化，才赋予了城市文化事业自我发展的生命力，才有了让文化事业长期发展繁荣的基石；其次，片面地强调文化产业，会导致城市文化的商业气息太浓，通俗文化充斥而缺乏整体的文化品位，导致文化型城市建设的失败；所以建设文化型城市需要公益文化和文化产业的协同发展。

3.5 物质文化、精神文化和制度文化共同进步

物质文化、精神文化和制度文化三个方面构成了城市的文化的全部，三者相互融合共同构成了城市作为一种文化现象的存在。物质文化是城市形象的外在表征，也是精神文化的重要载体；精神文化是城市文化的核心内容，是形成是文化型城市的氛围的基础和内核；制度文化是维持文化型城市良好发展的重要保障。文化型城市需要物质文化、精神文化、制度文化三个方面全方位的发展。

4 结语

笔者认为，文化就是人类社会各种行为的印记，既包括了社会内的物质、精神、制度和科学文化知识等，还包括了人类社会本身。同样，城市文化也包括两个方面的含义：城市的文化和城市自身作为一种文化现象。

笔者界定文化型城市既要拥有优秀的“城市的文化”，同时城市自身也要以良好的文化现象而存在。每个城市都需要进行文化建设，但当一个城市以“文化型城市”作为其突出特点的时候，就对该城市的文化事业提出了更高的要求，要求该城市的文化事业不仅在普遍类似的功能和组成上表演优越，同时还应具有独特的文化资源禀赋。文化型城市的内涵具体包括包括三个方面：高度发展的公益文化、蓬勃发展的文化产业和高价值特色化的文化禀赋。

建设文化型城市具有必要性，体现在：建设文化型城市可以从三个方面促进城市经济的发

展：提高城市的内涵竞争力、提升城市品位、文化产业自身的发展；建设文化型城市是实现可持续发展的重要途径。

建设文化型城市首先需要对城市的文化资源进行盘点，找到可以形成品牌的核心文化资源；然后需要制定城市的文化发展战略，准确定位并制定系统化的实施措施和发展途径；在具体的文化型城市建设中，需要强调文化硬件和软件同时建设、公益文化与文化产业协同发展、物质文化精神文化和制度文化共同进步。

注释

1 在百度网（http://www.baidu.com/）搜索“文化型城市”共找到相关网页198万篇，搜索时间为2012年8月15日。其中明确表明建设“文化型城市”的城市有：山东兖州市、浙江杭州市、山东荣城市、山西太原市、山西长治市等，另有常熟市、上海市提出建设“学习型城市”目标，北京市被描述为文化型城市。这些案例无法反映中国文化型城市建设的全貌，但是至少反映了以下几个问题：其一，城市发展和城市文化日益受到重视；其二，城市发展的理念逐渐科学化和多元化，不再仅仅局限于经济增长；其三,文化型城市的建设逐渐被人们所认识和关注。但是就笔者对这几个城市的进一步查询，及考察其他相关资料，发现文化型城市的建设缺乏科学的理论指导和系统化的建设思路，较多的是针对具体城市的孤立的理论探讨。建设“文化型城市”仍然停留在口号阶段。

2 此为辞海中对于文化的解释，1999年音序普及版，上海辞书出版社

3 广州市委书记林树森在2003年广州市文化工作会议上对建设文化城市的论述。http://www.people.com.cn/GB/shizheng/252/10307/10362/20030317/945264.html

4 全国政协与文化部所组成文化产业联合调查组于2001年对国内二省一直辖市所属九个市的实地考察，在总结各省实践基础上，对文化产业的概念作出界定。资料来源于文化产业网（http://www.cnci.com.cn）

5 摘自国务院政策研究中心网站，转引自《中国经贸导刊》 2004年第3期《回首2003:蓬勃发展的中国文化产业》一文，作者张晓明、胡惠林、章建刚；

6 此数目为1994年以前确认的三批名城数量。1994年以后，又增列山海关和凤凰城为国家历史文化名城，故中国国家历史文化名城的最新数目为101个。资料来源：《中国名城》，2003年百花文艺出版社出版

参考文献

[1] 司马文杰. 文化社会学[M]. 中国社会科学出版社, 2001.

[2] 陈立旭. 城市文化与城市文化的结构. 2004. http://www.xslx.com/htm/zlsh/shrw/2004-05-14-16845.htm.

[3] 凯文·林奇. 城市意象[M]. 华夏出版社, 2002.

[4] 李任远, 王晓东, 李守凡, 缪淇. 中国历史文化名城保护与发展对策研究. http://www.lzplanning.com/guand/lishiwh.htm.

[5] 张晓明, 胡惠林, 章建刚. 回首2003: 蓬勃发展的中国文化产业[J]. 中国经贸导刊, 2004(3).

[6] 金相郁. 文化与经济的关系：第三种解释[J]. 经济学动态, 2004(3).

[7] 国务院发展研究中心信息网 http://www.drcnet.com.cn/product/

[8] 文化产业网 http://www.cnci.com.cn/

[9] 云南大学文化产业研究所网站 http://www.traveloyunnan.com.cn/ciiyun/index.asp

公益与非公益结合的剧场设施规划——基于北京的实证研究

Theatre Facilities Planning Combining Public and Non-public Orientation: An Empirical Study Based on Beijing

常青 高雅
Chang Qing, Gao Ya

摘要：北京是全国文化中心，亦是戏剧演出的中心。本文通过理解戏剧对于现代社会的独特价值，认识戏剧行业本身的运行特点，深层次剖析纽约百老汇、伦敦西区戏剧产业的发展规律，找出北京戏剧产业发展存在的问题，进而提出对戏剧的引导应遵循公益与非公益相结合的理念，剧场建设中更应强调其公益属性，政府需加大对剧场的扶持力度。最后从规划角度对剧场的布局引导和功能设置提出建议。

Abstract: Beijing is the national culture center as well as the national center for theatre performance. This paper diagnoses the operation characteristics of the theatre industry by understanding the unique value of the theatre to contemporary society. It then analyzes thoroughly the theatre industry's development patterns of Broadway in New York, West End in London. By doing this then finds out the inherent problem of Beijing's theatre industry. In conclusion, government should follow the notion of public and non-public welfare combination in guiding the theatre industry, and emphasis more on its public welfare purpose when building the theatre facilities. Meanwhile, government should also give more supports to theatre facilities. Last but not least, this paper provides suggestions in theatres spatial distribution and function settings from an urban planning perspective.

关键词：文化，小剧场，商业剧场，公益性剧场，北京

Keywords: Culture; Small Theatre; Commercial Theatre; Public Welfare Theatre; Beijing

作者：常青，硕士，北京城市规划设计研究院，规划师。
高雅，硕士，北京城市规划设计研究院，规划师。grace.gaoya@gmail.com

引言

彼得·霍尔在《城市文明》一书中所列举的14世纪的佛罗伦萨、16世纪的伦敦、18-19世纪的维也纳、19世纪的巴黎，它们的辉煌文化无一不是和经济的繁荣发展联系在一起[1]。《北京城市总体规划（2004-2020）》明确指出，北京是“全国的政治中心、文化中心，是世界著名

古都和现代国际城市。”[2]。自元代起，北京亦是全国戏剧演出的中心，经过明清几代的发展巩固，民国时期西方话剧引入，解放及改革开放后演出市场逐步繁荣，北京在这一过程中拥有全国戏剧中心的地位[3]。在蓬勃发展的戏剧市场背后，北京仍然存在着剧场设施良莠不齐、剧场集聚度不强、票价过高等种种问题。

文化设施是城市重要的公共服务类设施，然而剧场设施在文化专项规划中并未过多涉及，戏剧专业对于剧场设施的研究多停留在微观层面，缺少宏观统筹。在市民文化需求日益增长，北京要发挥首都全国文化中心示范作用的背景下，从城市规划的视角出发，对于剧场设施进行研究是十分必要的。

本文以剧场为研究对象，通过理解戏剧对于现代社会的独特价值，实证研究北京戏剧运行情况，深入地分析国外戏剧产业的发展经验和行业运行特点，进而提出在规划上对戏剧的引导应遵循公益与非公益相结合的理念，并从规划角度对剧场的布局引导和功能设置提出建议。

1　戏剧的社会价值

1.1　戏剧起源

戏剧在诞生之初并没有商业属性，无论是东方西方，戏剧起源都可以追溯到古代的祭祀性歌舞。如古代希腊每年春冬两季都要举行祭祀酒神狄俄尼索斯的大典，称为“酒神颂”，被认为是古希腊喜剧的雏形[5]。中国的戏剧同样最初起源于祭祀仪式，而具有成熟形态的戏剧经王国维考证则起源于宋代。中国传统的戏剧为一种有剧情的，“以歌舞演故事”的，综合音乐、歌唱、舞蹈、武术和杂技等的综合艺术形式，也就是戏曲曲艺。中国在与近代西方有文化接触前，没有西方意义上的“戏剧”（主要指话剧）传统[6]。

1.2　戏剧的社会意义与影响力

戏剧是文化的载体。它能引领一代人、一个时代的审美、思想方向，以及对自身危机的认识。戏剧能拓展全社会的视野。戏剧的功能除了带来感官刺激，也要喂饲心灵的饥渴。戏剧是社会性的文化产品。它是人类回望历史的过程，咀嚼自己人生体验的过程，戏剧的过程，就是人类自己观望自己的过程。它的价值在于反思历史、思考社会、塑造灵魂；在于对观赏人群直接的艺术影响力；在于对民族、市民的教化；在于推动形成有品位、有教养的城市文化。无论是无形资产-戏剧本身，还是有形资产-剧场设施，都是城市文化精神塑造、城市文化设施打造的重要因素。

2　北京戏剧现状发展情况

北京是全国文化中心和戏剧演出中心，代表了国家戏剧演出的最高水平，北京戏剧的健康发展对于提高我国戏剧水平和影响力具有重要意义。截止2011年底，北京市演出总收入14.05亿元，是2007年（4.6亿元）的3倍；演出场次21 075次，是2007年（13 240次）的1.6倍；观众人数1 026万人次，是2007年（805.1万）的1.3倍[7]。北京的演出收入、演出场次及观众人数都远超全国其他城市。然而北京演出市场在火爆的市场数据背后却存在着剧场冷热不均、票价居高不下，原创力匮乏，演出经营方式老旧等问题。

2.1　剧场数量足够，但分布不均，开放不够，结构失衡

通过对北京市演出行业协会、北京市文化局网站以及大麦网场馆库的数据进行筛选和统计，截止2012年初北京能进行戏剧演出的营业性演出场所（不包含体育馆此类演出场所）共有123所，其中民营剧场28所。按规模区分，1 000座以上剧场25所，500～1 000座剧场24所，200～500座剧场38所，200座以下剧场25所。

现有剧场主要集中分布在旧城，共约55家。根据剧场活跃程度和影响力评价，形成了东二环、王府井、交道口、长安街沿线、天桥五大剧场群（表1）。而近年来涌现出来的新兴商业区以及新城缺少或没有演出场所。

与纽约、伦敦剧场数量对比可以发现[8]，北京大、中剧场数量是完全够的，小剧场数量整体较为缺乏。从小剧场的发展趋势来看，2007年到2011年间，北京市新增的演出场所除国家大剧院外，多为100座以下的小剧场，演出类型以话剧为主。在2008年，演出场次最多的前10个场所中有70%为小剧场，市场对小剧场的需求十分强劲。

2.2　剧目原创性匮乏，推陈出新能量不够

北京演出的戏剧剧目大体可以分为三大派：经典派、外来派、小剧场派和恶搞派。其中经典派由国家大剧院、国家话剧院和北京人民艺术剧院领衔，出品并定期上演经典戏剧。外来派目前由台湾导演和百老汇、西区音乐剧领衔，演出票房极高的剧目。小剧场派以蜂巢剧场、蓬蒿剧场、木马剧场和东方先锋剧场等为代表，出品先锋戏剧和实验戏剧，剧场同时也是出品方，剧目质量得到保障。恶搞派出品“开心麻花”系列恶搞剧，在市场上也有一定号召力。

由于社会浮躁带来民族性原创力不足，剧场缺乏专业演出机构统筹经营，而商业剧场的运作成本使剧作人面临很大的生存压力，剧目目前存在本土原创力弱，缺乏经典驻场演出剧目，推陈出新能量不够的问题。

表1 北京剧场群分布情况列表

分类	单位名称	剧院性质
王府井剧场群	人艺小剧场	综合
	北京人艺实验剧场	综合
	首都剧场	综合
	中国儿童剧场	综合
	中国儿童剧场北京假日经典小剧场	综合
	北京蓓蕾金帆音乐厅有限公司（金帆音乐厅）	专项
	北京东方菖蒲河文化投资有限公司（东苑戏楼）	专项
	吉祥戏院（未开业）	
	东方先锋小剧场	综合
东二环剧场群	北京世纪春天投资管理有限公司北京之夜文化城	专项
	北京保利剧院管理有限公司	综合
	北京普罗之声文化传播有限公司国际音乐唱片展销中心（皇家粮仓）	专项
	北京东方创业影院有限公司（蜂巢剧场）	专项
	北京市东城区少年宫（天地剧场）	综合
	雷子笑乐工厂	专项
	东方艺术中心剧场	
交道口剧场群	北京儿童艺术剧院股份有限公司（安徒生剧场）	综合
	北京蓬嵩人戏剧艺术中心（蓬蒿剧场）	综合
	中央戏剧学院实验小剧场（逸夫剧场）	综合
	中国国家话剧院小剧场	综合
	东城区图书馆会议中心（北演 东图剧场）	综合
	北京市东城区文化馆文化娱乐部	
	46号剧场	综合
	北京星光传城音乐文化有限公司（星光现场音乐厅）	专项
长安街沿线剧场群	人民大会堂	综合
	中山音乐厅	专项
	国家大剧院	综合
	民族宫大剧院	综合
	东苑戏楼	专项
	长安大戏院	综合
	北京音乐厅	专项

2.3　演出票价偏高

北京2011年各类演出平均票价为201元，相比2007年票价（264元）下降了24%。场馆越大越综合，票价越贵，歌舞类演出票价贵（演唱会、音乐剧）[7]。

对比国外，百老汇商业剧场演出的平均票价为100美元；外百老汇多数价位在20—40美元之间，最便宜的5美元就能买到；外外百老汇，演出的费用和票价低廉，通常在15美元以下，许多情况下是赠票[10]。

北京目前票面价与国外差距不大，但与人均收入水平比较，票价过高。北京居民人均年收入4000美元，纽约居民人均年收入6万美元，最高档票价北京反而高过纽约，最低档票价北京也不如纽约便宜。问卷调查显示，80%以上的北京观众可以接受的票价范围为300元以下[9]。

演出公司运营方式陈旧、演出管理成本高、演出场地费用过高是造成票价过高的重要因素。

2.4　剧场经济效应发掘不够，小剧场盈利难

2007年到2011年，全市演出收入从4亿元增长为14亿元，目前演出给城市带来的经济效益没有统计数据。

2007年到2011年，将24所100座以下剧场纳入统计后，小剧场收入仅增长250%，收入增速相对缓慢[7]。对小剧场经营方和演出方的现场访谈同时显示小剧场本身普遍难以盈利。

3　国外剧场的发展模式

通过对北京剧场运行的实证研究，北京所面临许多问题的核心原因在于商业剧场与公益性剧场在建造形式和经营模式均未能有效区分上。国外发展经验表明，剧场规模是决定剧场营利与否的重要因素，通常800座以上的剧场才能盈利。商业剧场与公益性剧场在国外通常区分看待，其具备的价值和发展模式也各有区别。

3.1　商业剧场经济价值与发展模式

商业剧场通常具备一定规模，在城市功能核心区呈集聚分布状态。与酒店、写字楼、购物、餐饮等业态彼此支撑，互动发展，能产生巨大的文化影响力和经济效应（图1）。以纽约与伦敦为例，席

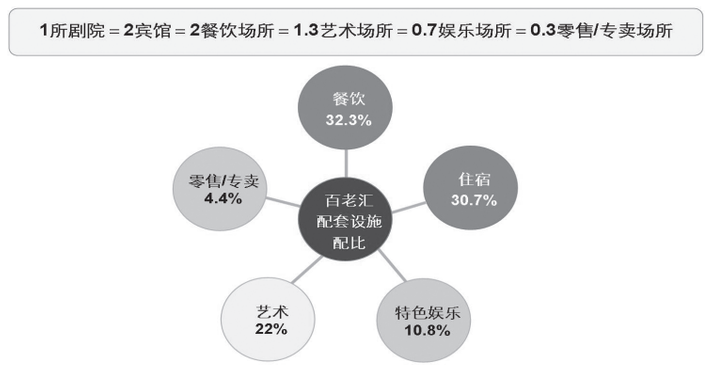


图1 纽约百老汇演艺区域配套设施配比

位数在500座以上的商业剧场集聚分布在百老汇和西区。商业剧场的经济价值不仅体现在剧场本身的盈利情况，更体现在对所在区域发展的带动作用。如伦敦西区1 200万以上观众的消费达到15亿英镑，其中只有20%是门票收入，带来了可观的就业市场，共有27 000人就职于剧院直接有关的行业中，14 000人就职于剧院相关的行业[8]。

剧场本身在经营机构、上演剧目类型选择、收入来源、客户群体等方面都有自身的特点与规律。百老汇39家剧院主要由5家公司经营，伦敦西区40家商业剧院主要由7家公司独有或共有。在商业剧场的演出剧目类型选择上，纽约百老汇和伦敦西区商业剧院的剧目类型音乐剧为主，而剧院必须到一定规模后才有实力上演高成本的大型表演节目。票房是商业剧院最主要的收入来源，除此之外版税和场地服务也是商业剧院的重要收入来源。对于票房而言，游客是支撑票房重要要素，伦敦西区的票房大约有60%来自游客，而像《猫》等经典剧目是剧院获利的重要来源[8]。

3.2 公益性剧场社会价值与发展模式

公益性剧场的主体是小剧场。目前小剧场在发达国家都是担负着80%以上的戏剧演出产品供给，在小剧场上演成功的剧目会在商业剧场上映。小剧场是保证剧目供给数量与水平，使戏剧实现可持续发展的核心要素。

非营利性质演出的重要作用一是提供多样性、近距离的戏剧观演体验，培养了大批懂得戏剧、欣赏戏剧、消费戏剧的观众；二是为戏剧的自由创作提供土壤，避免商业因素的干扰，维护戏剧的思考和发展水平。纽约主要通过私人资助和基金会支持外百老汇和外外百老汇的非盈利性剧院。在德国，戏剧长期以来一直被认为是公益事业，不以盈利为目的。戏剧的经费来源主要是国家财政补贴，剧院票房收入只占其日常开支的很小一部分。伦敦通过政府补贴支持公益剧院的发展。伦敦的公益剧院国家级剧院和非商业先锋剧院两类，国家级剧院更多上演历史悠久，具有崇高艺术定位的正剧，目的主要是维护戏剧传统，帮助孵化新名剧；非商业先锋剧院大多位于伦敦西区之外地区，是伦敦戏剧和剧作家的孵化室[8]。

4 规划建议

4.1 规划理念

剧场在我国一直被认定为以盈利为目的的城市商业服务设施。新的城市规划用地分类标准强调文化娱乐用地的公益属性，将原国标的影剧院用地（C35）纳入城市商业服务业设施用地，属于经营性用地（表2）[11]。国家的《公共文化体育设施条例》中所称公共文化体育设施是指由各级人民政府举办或者社会力量举办的，向公众开放用于开展文化体育活动的公益性的

图书馆、博物馆、纪念馆、美术馆、文化馆（站）、体育场（馆）、青少年宫、工人文化宫等的建筑物、场地和设备，剧场并不包含在内[12]。

表2 现有文化娱乐用地包含内容按照政府与市场不同需求的分类

	公共管理与公共服务用地	商业服务业设施用地
C3 文化娱乐用地	图书展览设施用地、文化宫、青少年宫、老年活动中心等用地	新闻出版用地、文化艺术团体用地、广播电视用地、影剧院用地、游乐场、舞厅、俱乐部等用地

演出场所与商业设施在经营条件、经营内容、经营方式、经营时间、经营效益等方面有很多不同之处。演出场未被列为公共文化设施，使演出场所与商业设施按相同的税率征收房地产税，使演出场所负担沉重。

基于戏剧的社会价值和经营特点，不能一刀切判定剧场为商业设施，建议一是按照公益与非公益相结合的原则，区分商业剧场和公益性剧场；二是根据戏剧的社会价值，剧场的建设更应强调其公益属性，政府需加大对剧场的扶持力度。

4.2　集中与适度分散的布局引导建议

国外商业剧场基本在城市核心地区与城市重点功能区结合，形成集聚。非盈利性剧场考虑到租金等经济影响因素适度在非核心地区形成适度分散布局。

商业剧院建议能方便到达，位于城市核心，依托现有基础和结合城市主要功能区集中布局，形成有效集聚。

公益性小剧院建议一是在现有著名戏剧院校周边政府投资建设小型剧场，这是鼓励戏剧创作的有效途径；二是利用规划文化馆。文化馆的职能是社会宣传教育、公益文化服务、文化艺术普及、非物质文化遗产保护，文化馆在规划布局时已充分考虑居住和就业岗位集中区域的文化需求，利用规划文化馆进行戏剧演出是对戏剧普及与创作的重要手段；三是鼓励在文化产业集聚区内建设，这是打造集聚区氛围的重要要素，如目前北京已在718谷地内形成THE ONE音乐剧场，798文化集聚区内形成小柯剧场。

4.3　建设建议

在具体建设中积极利用文化遗产，建筑内部功能混合。文化遗产包括不可移动文物、优秀近现代建筑、工业遗产、文化风貌保护区，文化遗产是承载剧场的优秀物质要素。文化设施建设中越来越强调在建筑内部功能的混合，能提供多样化的选择和空间感受，如日本的剧场，无论大型或小型，都包含展览、陈列、咖啡馆等功能。

5 结语

从亚里士多德到黑格尔，人类社会的无数精神导师都会殚精竭虑地研究戏剧，推举戏剧，首先就是因为他们知道人类的精神生活需要宣泄，而宣泄的最有效方式就是戏剧。戏剧是丰富城市生活内涵不可替代的要素，能推动形成有品位、有教养的城市文化。对于戏剧，我们的关注点不能仅仅在于它的商业价值，需要将商业价值与公益价值区分开来，重新审视、思考它的社会价值，正视它的公共价值属性。

参考文献

[1] Peter Hall. Cities in Civilization. [M]. New York: Pantheon. 1998
[2] 北京市人民政府. 北京市城市总体规划，2004-2020. 2004
[3] 李畅. 清代以来的北京剧场[M]. 北京：燕山出版社，1998
[4] 中华人民共和国国务院.《中华人民共和国城乡规划法》.2007
[5] 华明. 西方戏剧起源学说述评[J]. 剧本. 1991年第3期
[6] 王胜华. 戏剧起源的新观点[J]. 东方艺术. 1994年第2期
[7] 北京市演出行业协会. 2007-2011年北京市演出市场统计与分析[EB/OL]. http://www.bjycxh.com/c51982.jsp
[8] 刘晓明，方世忠.都市戏剧产业[M]. 上海：上海文化出版社,2010
[9] 北京市文化局. 北京演出市场调研报告. 2009
[10] 零点公司. 天桥地区演艺产业发展及定位研究报告. 2010
[11] 新国标城市用地分类与规划建设用地标准
[12] 中华人民共和国国务院.《公共文化体育设施条例》.2003

英国城市规划研究十年——以《城镇规划评论》期刊为例

Ten Years of British Town Planning Research: A Case of the Town Planning Review

袁媛 陈金城
Yuan Yuan, Chen Jincheng

摘要：从期刊容量、载文数量、文献作者所属机构来源和地区来源、期刊国际性、出版时滞、研究领域和研究热点等8个方面对英国《城镇规划评论》期刊2002—2011十年间发表的论文进行统计分析，研究发现，TPR这一时期呈现增容、作者多元化、出版时滞缩短等特征，继而以“空间规划”和“更新、再生与复兴”两个研究领域为切入点，探究英国城市规划研究十年趋势，发现受规划政策调整和期刊百年纪念的影响，TPR文献爆发期和热点走向都与大事件密切相关。

Abstract: From the journal capacity, number of articles, authors' organizations and nationalities, journal international nature, time lag of publish, research area and popular issues, this paper makes a statistic and analysis on the Town Planning Review journal from 2002 to 2011. It puts forward some characteristics during the past 10 years such as capacity increasing, diversity of authors and shorter time lag of publish of TPR. The paper also explores 10 years of the research content by two study fields of "Spatial Planning" and "Renewal, Regeneration and Renaissance". It finds that the popular issues and literature outbreak period coincided with the Events under the influence of planning policy adjustment and the journal centenary.

关键词：TPR；统计分析；空间规划；城市复兴
Keywords: TPR; Statistical Analysis; Spatial Planning; Urban Renaissance

基金项目：国家自然科学基金（项目编号：41071106），中央高校基本科研业务费中山大学青年教师培育项目（项目批准号：11lgpy101），2011年广东省科技厅软科学项目（项目编号：2011B070300106）联合资助

作者：袁媛，博士，中山大学城市与区域规划系副教授、硕士生导师，注册规划师。
yyuanah@163.com
陈金城，中山大学城市与区域规划系硕士生

导言

近年来国内已有针对规划期刊统计分析的研究[1-3]，通过研究了解优秀城市规划期刊和国内外城市规划的研究趋势，但至今还没有专门针对英国《城镇规划评论》（TPR: The Town Planning Review）期刊的统计分析研究。

TPR是由英国利物浦大学出版社主办的学术期刊，由阿伯克龙比（Abercrombie）和同事创办于1910年，是国际城市与区域规划领域的顶尖期刊之一。TPR主要研究英国及全世界的城镇和区域规划的理论、政策、实践、实施和方法论。除了长篇研究论文（七到九千字）和较短的研究报告（三到三千五字）外，期刊还特设“视角”（Viewpoint）、“政策论坛”（Policy Forum）、“会议报导”（Conference Reports）、“书评”（Book reviews）等专栏。

本文以PROQUEST有限责任公司[4]所收录的TPR期刊为统计源，该数据库收录了TPR期刊2002—2011年10年间全部文献。2010年TPR在“编者按”中对1910—2010年百年期刊历史进行了简单的回顾[5]，文章偏重对期刊历史变迁和未来发展的思考。笔者则对数据库中十年共51期发表的231篇文章进行统计和分析，重点在定量分析和文献综述，意在反映TPR期刊的特点，探究英国城市规划研究近10年的规律。

1　基本统计分析

1.1　期刊容量

TPR在近十年中，前4年为季刊，06年出版5期，07年正式改为双月刊。06年改版之后期刊容量有了飞跃式的发展，一举突破20万字，07年是03年的1.75倍，后一直维持在20+万字。每年总页码也由原来的500页左右，增加到700页上下。

1.2　载文数量分析

TPR近十年来共刊登研究论文231篇，平均每年约23篇，自2002年以来，虽然载文数量在2007年出现一个大的波动，但文献的总体总量还是呈上升趋势的，反映TPR摸索的过程，并趋于稳定发展时期。

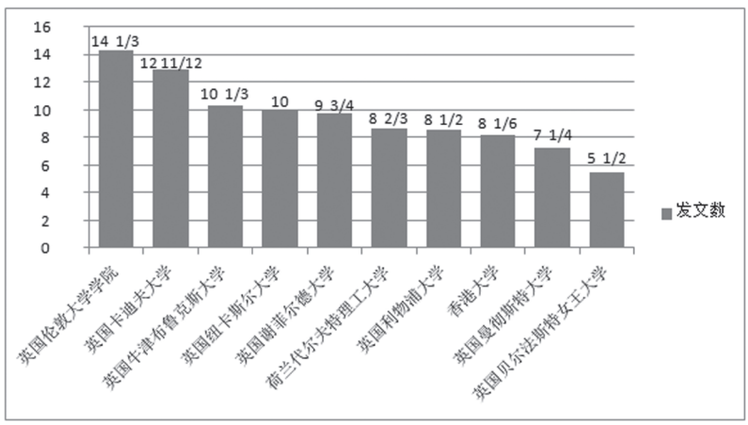
1.3　文献作者分析

1.3.1　作者所属机构来源

作者所属机构来源分四种：高等院校、设计院与科研机构、行政管理机构及其它，分别占总数的92.39%，4.11%，2.13%，1.37%。后三者也多是与高校院校的作者合作发文，可见高等院校依旧是学术研究绝对核心。

图1为高等院校中发文量前十的学校（共有105所）。依次为英国伦敦大学学院，英国卡迪夫大学，英国牛津布鲁克斯大学，英国纽卡斯尔大学，英国谢菲尔德大学，荷兰代尔夫特理工大学，英国利物浦大学，香港大学，英国曼彻斯特大学，英国贝尔法斯特女王大学。这也是在英国城镇规划领域学术研究较活跃的十所高校。

另外，行政管理机构中，荷兰内政部有两人发文，各发一篇，是三类较少作者机构中最突出的。



注：不同地区作者合作按作者所在地区所占比例即统计表格中分数如“5 1/2”即“五又二分之一”为按比例统后叠加结果，以下同。

图1 高等院校中发文量前十的学校及总量

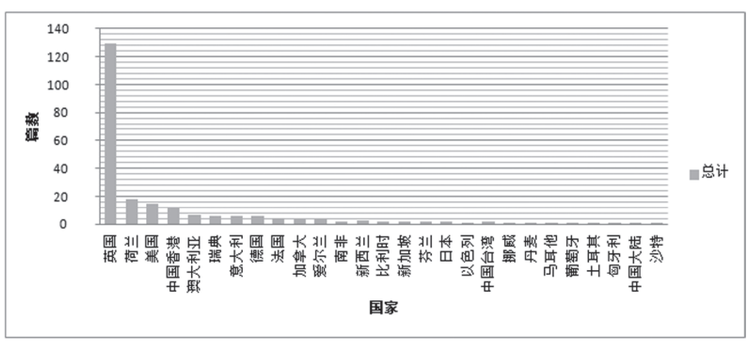


图2 各地区十年文章数量

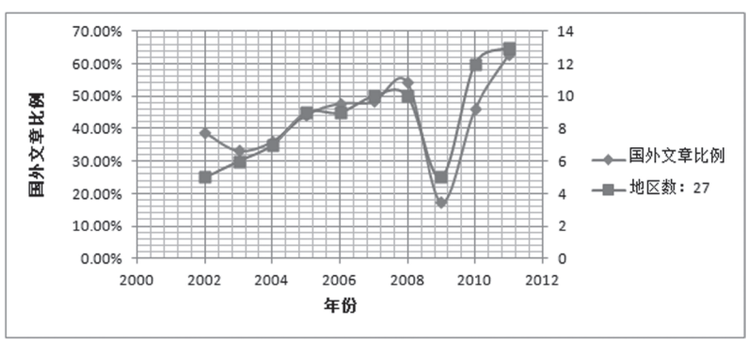


图3 国外作者投稿比例和英国以外地区数量

1.3.2　作者所属地区来源

作者所属地区以英国本土为主，达55.88%，其后是荷兰占7.79%，美国占6.53%，中国香港占4.91%，其余23个国家或地区均少于7篇，不到3%（图2）。

1.4　期刊国际性

期刊国际性的标志是国外文章比例和作者所属地区多元化，越是多元的来稿就越能遴选出国际领先水平的文章，同时也反映了国际作者对期刊的肯定。笔者统计，TPR每年（除了2009年）国外文章比例在不断增加，2011年达到了63.1%；英国以外地区数量也从02年的5个增加到11年的27个，涵盖了除南美洲外五大洲的主要国家和地区（图3）。

1.5　出版时滞

论文从接受到发表的平均时间，即出版时滞是作者选择

期刊时需考虑的一个重要问题。笔者统计了231篇文献中的165篇（其余没有数据）。TPR平均发表时滞为1.02年，对比国内城市规划类[2]，并不是很理想。不过，据统计，TPR前五年平均时滞为1.15年，后五年平均为0.90年，再观察图4曲线走势，易得结论：TPR出版时滞在缩短。

2 研究领域和研究热点

2.1 主要研究领域

按照TPR官网上的投稿要求分类加以修改后，将TPR的研究领域分为16个，对2002—2011年的文献进行分析归类，研究发现十年来主要集中在“空间规划”（35篇）、“政策与实践”（23篇）、“社区规划与参与”（23篇）、“管治、制度和法规”（21篇）、“居住区规划与开发”（20篇）、“区域分析与发展”（17篇）、“更新、再生与复兴”（17篇）、“环境规划与可持续发展”（17篇）九个方面（图4）。

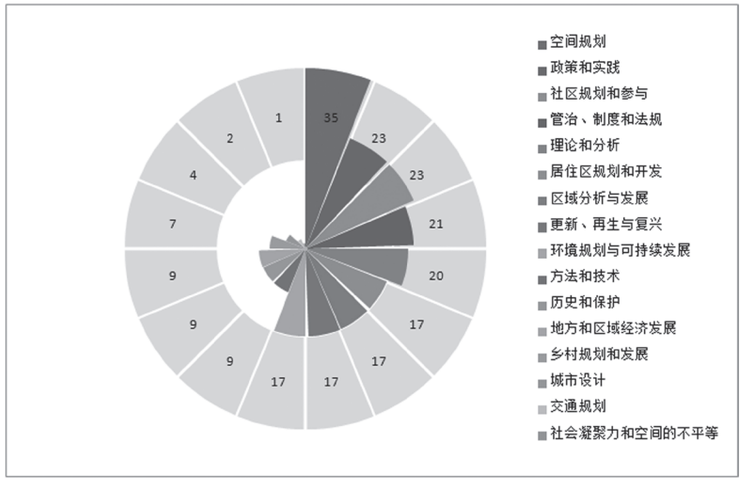


图4 TPR十年文献研究领域分布图

1999年欧盟《欧洲空间发展展望》（the European Spatial Development Perspective，以下简称ESDP）的正式出版打开了欧洲规划发展的新局面，也将“空间规划”引入英国的规划体系中。随后英国政府在城市规划领域颁布了一系列的政策法规，重要的有：2000年的城市白皮书，表明英国就政策而言，最显著的问题被认为是“城市复兴”（urban renaissance）问题；2001年发表的有关规划体系的绿皮书“提出要将规划体系建设成为开放的和参与的（对于公众而言）、弹性的（在地方规划政策制定中）和快速的（在决定规划申请上）”；2004年的《规划和强制性收购法》（Planning and Compulsory Purchase Act）最终也带来英国规划体系自 1968年以来最大的一次根本性调整[6]。鉴于此，本文仅从“空间规划”“更新、再生与复兴”这两个研究领域入手，试图剖析英国城镇规划十年的研究热点和趋势。

2.2 空间规划

通过TPR十年中有关空间规划的35篇文献分析，发现2003-2005和2009-2010这两个阶段是文献爆发时期，究其原因为2004年英国颁布实施《规划与强制收购法》，是英国规划体系最重

大的改变；2009年TPR创刊100年，成立“百年纪念论文”专栏，其中对“空间规划”相关政策进行了回顾和未来探索。

一是空间规划与ESDP和领土融合（Territorial Cohesion）。尽管有过几年激烈的辩论，欧洲空间规划的共同定义仍不清晰。Faludi Andreas（2010）基于历史的视角，围绕空间规划与领土融合政策的角色对欧洲空间规划发展的四个阶段，初始期（launch era）、停滞期（doldrums era）、爆发期（boom era）和危机期（crisis era）进行了详细的阐述。认为ESDP虽然是一个插曲（sideshow），但并非不重要。作为空间战略的简洁表达（公式化），空间规划不仅对于领土融合政策，而且对于通常的欧盟政策都是一个很好的表达工具。因此即使在领土融合的标签下，对于空间规划的兴趣也必将增加[7]。

TPR在2003年第一期设置专栏探讨ESDP。Rivolin Umberto认为欧洲空间规划把自身建立在ESDP的制定和应用上，无疑是欧洲规划开始新政一个最重要的证据[8]。Böhme Kai等认为现时的欧洲空间发展政策形式将理顺整个欧洲规划的问题，但还无法和各个国家的规划体系同步[9]。也因此，Faludi Andreas认为21世纪的欧洲空间规划必须基于区域合作（INTER REG），并且欧共体的角色需要合法化[10]。Shaw David也发现新兴的欧洲空间发展政策议程（agenda）正在影响英国区域战略规划的执行，ESDP开始成为区域规划指导（Regional Planning Guidance，简称RPG）成果的重要参考架构[11]。Kidd Sue等则探索了ESDP应用，重点是海岸带整合（integrated）管理在构建跨国海事领域管理框架的途径[12]。ESDP和“城市可持续发展行动框架”的应用进程是Leibenath Markus等人研究的关键因素，焦点是应用过程的环境原则，分析欧洲空间发展政策里的“绿色化（Greening）”显示环境因素确实在所有已研究的政策工具里充当一个重要的角色，但没有受到足够的重视[13]。

TPR在2005年第一期设置专栏探讨“欧洲领土融合政策”。Tewdwr-Jones Mark等就领土融合的概念、平衡竞争力和欧洲空间发展的含义作出判断[14]，Zonneveld Wil等采用领土资本（territorial capital）的概念描绘了领土融合的愿景，认为应该要用与现阶段跨界空间愿景完全不同的方法来实现未来愿景[15]。虽然欧盟区域被ESDP描绘成单中心（monocentric），但Faludi Andreas 应用开放协调法（Open Method of Coordination）证实多中心（polycentrism）更有助于领土融合[16]。Polverari Laura等证实欧洲结构基金对领土融合的贡献，提供了资金上的保障[17]，而Nicole Schäfer则指出没有专门组织架构为欧洲空间发展政策负责导致了现状有严重缺陷，特别是“领土融合”成为欧洲章程（European Constitution）协调的核心目标之一后，更加需要协调[18]。Umberto Janin Rivolin认为新欧洲章程应该鼓励规划者来讨论良好欧盟区域管理的原则[19]。Mercier Georges以斯洛伐克为例探讨适合欧盟新成员的领土融合政策，认为必须鼓励中东欧国家发展新型的和协调的区域管理系统[20]。Ton van Gestel认为欧洲空间规划观察网络

（ESPON）未来与欧盟领土融合政策相关，更名为“欧洲领土融合评估网络”（ETCAN）比较合适[21]。

二是不同视角的空间规划。2004年地方发展框架（LDF）取代了结构规划（由郡政府制定）、地方规划（由区政府制定）和单一发展规划（由单一政府机构制定）[6]，成为新规划体系的核心文件。Baker Mark（2009）检验了LDF的基础设施交付和空间规划，揭示了政府期待和现行实践之间的重要差距[22]。Morphet Janice（2009）阐述了空间规划在基础设施规划和交付中的角色[23]。另外，Wong Cecilia等（2009）基于综合测量框架谈概念化空间规划成果[24]，Jay Stephen（2010）谈海洋管理和海洋空间规划建设能够促使我们形成利用海洋的积极主动性[25]，Blair Neale等（2007）研究了跨境（cross-border）空间规划，给爱尔兰岛提供政策建议，这也表明空间规划不受行政空间界线的限制[26]。Hillier Jean（2011）认为战略导航引导下的战略性空间规划是承担风险、脱离总体控制、超越规划实践技术的表现，它需要战略性空间规划师“走出以前的思维……敢于摆脱成败的顾虑……为未知的领域发明新的概念”，同时对即将出现的新事物给予发展的可能[27]。

可持续发展与空间规划：和传统的土地利用规划相比，空间规划具有更大的潜力实现可持续发展方面，在TPR中，Pauleit Stephan（2005）从伦敦城市紧凑的空间影响为例，认为只有紧凑城市能真正使城市变得可持续[28]。Britz Anele（2006）以南非豪登省城市边缘（Edge）的起源与发展为实证，指出城市增长管理是控制城市蔓延的好办法[29]。另外，Gkartzios Menelaos（2010）以大都柏林地区为例解析了分散城市区域的空间规划挑战，认为对反城市化趋势的理解对解决规划政策中城乡联系缺失问题至关重要[30]。Neuman Michael（2011）回顾了加泰洛尼亚的工程规划师Ildefons Cerdà为巴塞罗那做的1859规划和他1867年的城市化进程一般理论，并和21世纪空间规划关联指出网络都市化和系统整合是规划发展和可持续性的关键口令（watchwords）[31]。

空间规划中的性别意识、空间正义也开始受到学者的关注：战略层面的空间规划是一个没有深入研究过“性别平等”的公共政策领域[32]，而从瑞典经验反思，机会平等进入空间规划的主流[33]。从外围性或者边缘性视角，以牺牲外围为代价的重点强调经济问题和增长核心的做法被认为过于狭隘。总体而言，欧洲空间发展政策的思潮似乎正处于转折点上，空间正义、团结一致和可持续已经上升为空间发展考量的前提[34]。Mazza Luigi（2009）以亚里士多德的希波丹姆斯（Hippodamus）为例描述空间规划的实指定义（ostensive definition），基于亚里士多德政纲的两条路径介绍了作为一种概念规划的空间融和与排斥，并讨论了一些有关规则、风俗、品味的笔记，认为这些都是有助于空间规划的理论设计[35]。

文化的多样性是空间规划的目标之一[36]：在欧洲空间规划和城市建设进程中呈现了文化的

各种维度，文化的任务就是为了都市意象和城市营销、为了地方经济发展和创造就业以及为了市民在21世纪维持身份和生活质量[37]；Othengrafen Frank （2010）以芬兰赫尔辛基和希腊雅典为例，指出空间规划根植于地方文化和社会背景，是作为被文化化（culturised）的规划实践表达[38]。

土地利用与空间规划：尽管空间规划作为一种新型的规划吸引了诸多学者的眼球，但传统的土地利用规划（physical land use planning）在TPR的研究里依旧被关注。例如：Amanda Hattingh Smith（2005）探索了土地利用规划事件里的可持续性建设[39]；Shaw David（2009）对英国规划系统从土地利用到空间规划改革进行反思，提供经验主义的反映（empirical reflection）[40]；van Rij Evelien（2010）则试图寻找空间规划和土地开发间的最优关系[41]；Taylor Nigel（2010）透过英国政府的观念（《规划与强制收购法》及其规划政策声明）解析空间规划与城镇规划或者土地利用规划之间是否存在不同，结果认为带着例外可能性的愿望来整合和规划所有政府政策的空间维度，空间规划和城镇规划或土地利用规划之间是没有显著性差异的[42]。

2.3　更新、再生与复兴

以 1968 年的城市计划（Urban Program）为开端，迄今英国政府推出了诸多的城市发展政策，根据不同时期英国政府城市政策的变化可以划为城市更新（Renewal）、城市再生（Regeneration）与城市复兴（Renaissance）三个发展进程[43]。可以说，城市复兴是英国城市政府、商界以及学界多年来的愿望。TPR致力于提供该领域的经验借鉴和政策建议。

1940年代英国的重建规划在2000前后开始受到很大的学术关注，TPR也有过文章研究：Pendlebury John（2003）针对12个历史城市的重建规划进行调查，讨论规划者如何协调现代综合（comprehensive）规划里的理念与在现代城市规划中体现对城市历史现状的尊重的必要性[44]；Larkham Peter（2006）探讨英国中部地区小镇战后重建中客户（市政会委员会）和咨询顾问（专家学者）的角色，指出他们的重建提案的失败大部分原因是由于市政会委员会的退出（departure）以及中央政府驳回了土地复垦的制裁支出和技术创新的昂贵[45]。

关注早期重建规划同时，TPR的焦点更多集中于布莱尔政府的城市复兴政策，并提供经验借鉴和反思：Hayton Keith（2002）推荐若干建议能够改进结构规划在苏格拉城区再生中的效力[46]；Allinson John（2005）认为城市需要依靠移民迁入城市建成区实现复兴[47]；城市容量（urban capacity）是鉴别城市复兴区域可能的未来住房机会，但原来是偏重于城市区域提供给未来住房分配的有限容量，政府需要因此开始对基础设施规划进行新的研究评估[48]。而在爱尔兰，小的社会租赁业已经成为贫困集中和社会排斥的焦点，爱尔兰房地产复兴规划在更广泛

的经济和社会融合的进展中存在不平等和某些情况下的缺陷[49]。可以说，城市复兴是一个长期战略，21世纪初英国城市复兴政策仍面临新挑战，特别是经济衰退和气候变迁[50]。

TPR在政策建议方面集中于研究土地开发权和市场商业运作，尽管空置土地特别是住房用地的再开发已经成为英国规划政策日益重要的组成部分，但是城市土地所有权作为一个政策议题，由于它的固有的复杂性和潜在的争论，已经被降级，棕地再开发（redevelopment）要以一种更精细更具参与性的方式加快城市土地政策，利用大部分所有者的欲望去促进再开发，鼓励从少数对再开发努力怀有敌意的所有者里把土地置换出来[51]。可交易的建设权能够成为城市更新融资的一个工具，症结就在于城市更新和未开发区域（Greenfield）之间所需要的适当权利的不同[52]。而在商业运作方面，如果有合理预期的私人投资，在环境改进中的公众投资是非常值得的[53]；由于英国政府准备2004年在各个城市建立商业改良区（Business Improvement Districts，简称BIDs），Symes Martin（2003）就指出在规模、范围、优势、缺点和教训方面英国能从美国BIDs学习借鉴的地方[54]；Spaans Marjolein（2011）则借鉴荷兰在旧城重建方面的市场导向的补偿机制，认为在几乎没有公共资金介入的前提下，建议由市场而非政府来解决规划问题[55]。

2011年第一期TPR的主题是“欧洲城市与文化之都”，三篇主要论文都是关于“欧洲文化之都”计划（2004年的里尔[56]，2008年的利物浦[57]，2013年的马赛[58]）对于城市更新以及治理影响的实证研究，这些城市利用当选文化之都的机会，彻底改造自己的文化基地和设施，复兴城市文化的同时也带来了经济的繁荣。另外还有Colomb Claire以法国鲁贝为例谈文化再生策略中政治建设的涓滴效应[59]，Vivant Elsa以卢浮宫（法国巴黎）、泰特美术馆（英国伦敦）和古根海姆美术馆（美国纽约和西班牙毕尔巴鄂）为例谈知名博物馆开设分支对城市更新的影响[60]。

3 总结

十年来，TPR期刊容量增加、作者地区多元化并以高校为主、国际性增强、出版时滞缩短，主要研究领域集中于“空间规划”、“政策与实践”、“社区规划与参与”、“管治、制度和法规”、“居住区规划与开发”、“区域分析与发展”、“更新、再生与复兴”、“环境规划与可持续发展”这九个方面。

通过“空间规划”“更新、再生与复兴”两个研究领域的分析可知，TPR十年的研究受英国2004年规划体系发生根本性调整以及期刊百年纪念的影响，文献爆发期和热点走向都与之密切相关。总的来说，英国城市规划处于世界规划实践的前端，而TPR则处于世界规划研究的前沿，是我国城市规划实践和规划研究非常值得借鉴学习的标杆。

参考文献

[1] 李志刚,魏立华,丛艳国. 西方城市规划理论及相关期刊述评[J]. 规划师,2005(12).

[2] 沈清基,吴斐琼. 1996—2005年间《城市规划学刊》的统计及分析[J]. 城市规划学刊,2006(2).

[3] 黄建中,吴志城. 国外著名英文城市规划类学术期刊选介[J]. 城市规划学刊,2009(4).

[4] ProQuest LLC数据http://search.proquest.com/publication/prod.academic_publications_32696?accountid=14167.

[5] Anonymous. The Town Planning Review 1910-2010: Continuity and Change[J]. The Town Planning Review, 2010, 81(1): III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X.

[6] 孙施文. 英国城市规划近年来的发展动态[J]. 国外城市规划,2005(6).

[7] Faludi Andreas. European Spatial Planning: Past, Present and Future[J].The Town Planning Review, 2010, 81(1): 1-22.

[8] Rivolin Umberto. Shaping European Spatial Planning: How Italy's Experience can Contribute[J]. The Town Planning Review, 2003, 74(1): 51-76.

[9] Böhme Kai. Discursive European Integration: The Case of Nordic Spatial Planning[J]. The Town Planning Review, 2003, 74 (1): 11-29.

[10] Faludi Andreas. Unfinished Business: European Spatial Planning in the 2000s[J]. The Town Planning Review, 2003, 74(1): 121-140.

[11] Shaw David, Sykes Olivier. Investigating the Application of the European Spatial Development Perspective to Regional Planning in the United Kingdom[J]. The Town Planning Review, 2003, 74 (1): 31-50.

[12] Kidd Sue, Massey David, Davies Hilary. The ESDP and Integrated Coastal Zone Management: Implications for the Integrated Management of the Irish Sea[J]. The Town Planning Review, 2003, 74(1): 97-120.

[13] Leibenath Markus, Pallagst Karina M. Greening Europe? Environmental Issues in Spatial Planning Policies and Instruments[J]. The Town Planning Review, 2003, 74(1): 77-95.

[14] Tewdwr-Jones Mark, João Morais Mourato. Territorial Cohesion, Economic Growth and the Desire for European 'balanced Competitiveness'[J]. The Town Planning Review, 2005, 76(1): 69-80.

[15] Zonneveld Wil, Waterhout Bas. Visions on Territorial Cohesion[J]. The Town Planning Review, 2005, 76(1): 15-27.

[16] Faludi Andreas. Polycentric Territorial Cohesion Policy[J]. The Town Planning Review, 2005, 76(1): 107-118.

[17] Polverari Laura, Bachtler John. The Contribution of European Structural Funds to Territorial Cohesion[J]. The Town Planning Review, 2005, 76(1): 29-42.

[18] Nicole Schäfer. Coordination in European Spatial Development: Whose Responsibility?[J]. The Town Planning Review, 2005, 76(1): 43-56.

[19] Umberto Janin Rivolin. Cohesion and Subsidiarity: Towards Good Territorial Governance in Europe[J]. The Town Planning Review, 2005, 76(1): 93-106.

[20] Mercier Georges. Which Territorial Cohesion Policy for the New EU Members? The Example of Slovakia[J]. The Town Planning Review, 2005, 76(1): 57-68.

[21] Ton van Gestel, Faludi Andreas. Towards a European Territoral Cohesion Assessment Network: A Bright Future for ESPON? [J]. The Town Planning Review, 2005, 76(1): 81-92.

[22] Baker Mark, Hincks Stephen. Infrastructure Delivery and Spatial Planning: The Case of English Local

Development Frameworks[J]. The Town Planning Review, 2009, 80(2): 173-199.

[23] Morphet Janice. Local Integrated Spatial Planning - the Changing Role in England[J]. The Town Planning Review, 2009, 80(4-5): 393-414.

[24] Wong Cecilia, Watkins Craig. Conceptualising Spatial Planning Outcomes: Towards An Integrative Measurement Framework[J]. The Town Planning Review, 2009, 80(4-5): 481-516.

[25] Jay Stephen. Marine Management and the Construction of Marine Spatial Planning[J]. The Town Planning Review, 2010, 81(2): 173-191.

[26] Blair Neale, Adair Alastair, Bartley Brendan, Berry James, Creamer Caroline. Delivering Cross-border Spatial Planning: Proposals for the Island of Ireland[J]. The Town Planning Review, 2007, 77(4): 485-499, 502-509.

[27] Hillier Jean. Strategic Navigation Across Multiple Planes: Towards A Deleuzean-inspired Methodology for Strategic Spatial Planning[J]. The Town Planning Review, 2011, 81(5): 503-527.

[28] Pauleit Stephan, Golding Yvonne. The Spatial Impact of Urban Compaction: A Fine-scale Investigation Based on Merseyside[J]. The Town Planning Review, 2005, 76(2): 143-166.

[29] Britz Anele, Meyer Engela. Whose Line Is It Anyway? The Origin and Evolution of the Gauteng Urban Edge[J]. The Town Planning Review, 2006, 77(3): 205-219.

[30] Gkartzios Menelaos, Scott Mark. Spatial Planning Challenges in A Dispersed City-region, the Greater Dublin Area[J]. The Town Planning Review, 2010, 81(1): 23-52.

[31] Neuman Michael. Ildefons Cerdà and the Future of Spatial Planning: The Network Urbanism of A City Planning Pioneer[J]. The Town Planning Review, 2011, 82(2): 117-143.

[32] Reeves Dory. Mainstreaming Gender Equality: An Examination of the Gender Sensitivity of Strategic Planning in Great Britain[J]. The Town Planning Review, 2002, 73(2):197-214.

[33] Larsson Anita. From Equal Opportunities to Gender Awareness in Strategic Spatial Planning: Reflections Based on Swedish Experiences[J]. The Town Planning Review, 2006, 77(5): 507-530.

[34] Luukkonen Juho. Territorial Cohesion Policy in the Light of Peripherality[J]. The Town Planning Review, 2010, 81(4): 445-466.

[35] Mazza Luigi. Centenary Paper: Plan and Constitution - Aristotle’s Hippodamus: Towards An ‘ostensive’ Definition of Spatial Planning[J]. The Town Planning Review, 2009, 80(2): 113-141.

[36] 钱慧, 罗震东. 欧盟“空间规划”的兴起、理念及启示[J]. 国际城市规划, 2011(3).

[37] Kunzmann Klaus. Culture, Creativity and Spatial Planning1[J]. The Town Planning Review, 2004, 75(4): 383-404.

[38] Othengrafen Frank. Spatial Planning as Expression of Culturised Planning Practices: The Examples of Helsinki, Finland and Athens, Greece[J]. The Town Planning Review, 2010, 81(1): 83-110.

[39] Amanda Hattingh Smith. Constructions of Sustainability and Spatial Planning: The Case of Dalton Flatts, County Durham, Planning Inquiry[J]. The Town Planning Review, 2005, 76(3): 341-362.

[40] Shaw David, Lord Alex. From Land-use to 'Spatial Planning': Reflections on the Reform of the English Planning System[J]. The Town Planning Review, 2009, 80(4-5): 415-435.

[41] van Rij Evelien, Altes Willem Korthals. Looking for the Optimum Relationship Between Spatial Planning and Land Development [J]. The Town Planning Review, 2010, 81(3): 283-306.

[42] Taylor Nigel. What is This Thing Called Spatial Planning? An Analysis of the British Government's View[J]. The Town Planning Review, 2010, 81(2): 193-208.

[43] 曲凌雁. 更新、再生与复兴——英国1960年代以来城市政策方向变迁[J]. 国际城市规划, 2011(1).

[44] Pendlebury John. Planning the Historic City: Reconstruction Plans in the United Kingdom in the 1940s [J]. The Town Planning Review, 2003, 74(4): 371-393.

[45] Larkham Peter. People, Planning and Place: The Roles of Client and Consultants in Reconstructing Post-war Bilston and Dudley[J]. The Town Planning Review, 2006, 77(5): 557-582.

[46] Hayton Keith. Improving the Effectiveness of Scottish Structure Planning on Urban Regeneration[J]. The Town Planning Review, 2002, 73(2): 215-238.

[47] Allinson John. Exodus or Renaissance? Metropolitan Migration in the Late 1990s [J]. The Town Planning Review, 2005, 76(2): 167-189.

[48] Gunn Susannah. The Changing Meaning of Urban Capacity: A Need to Reflect on Planning for Infrastructure[J]. The Town Planning Review, 2006, 77(4): 403-421.

[49] Kintrea Keith, Muir Jenny. Integrating Ballymun? Flawed Progress in Ireland's Largest Estate Regeneration Scheme[J]. The Town Planning Review, 2009, 80(1): 83-108.

[50] Shaw Keith, Robinson Fred. UK Urban Regeneration Policies in the Early Twenty-first Century: Continuity or Change? [J]. The Town Planning Review, 2010, 81(2): 123-149.

[51] Adams David, Disberry Alan, Hutchison Norman, Munjoma Thomas. Vacant Urban Land: Exploring Ownership Strategies and Actions[J]. The Town Planning Review, 2002, 73(4): 395-416.

[52] de Kam George, Lubach Dick. Tradable Building Rights and the Financing of Urban Renewal[J]. The Town Planning Review, 2007, 78(1): 103-117.

[53] Bromley Rosemary, Hall Martin, Thomas Colin. The Impact of Environmental Improvements on Town Centre Regeneration[J]. The Town Planning Review, 2003, 74(2): 143-164.

[54] Symes Martin, Steel Mark. Lessons from America: The Role of Business Improvement Districts as An Agent of Urban Regeneration[J]. The Town Planning Review, 2003, 74(3): 301-313.

[55] Spaans Marjolein, Janssen-Jansen Leonie, van der Veen Menno. Market-oriented Compensation Instruments: Lessons for Dutch Urban Redevelopment[J]. The Town Planning Review, 2011, 82(4): 425-440.

[56] Paris Didier, Baert Thierry. Lille 2004 and the Role of Culture in the Regeneration of Lille Métropole[J]. The Town Planning Review, 2011, 82(1): 29-43.

[57] O'Brien Dave. Who is in Charge? Liverpool, European Capital of Culture 2008 and the Governance of Cultural Planning[J]. The Town Planning Review, 2011, 82(1): 45-59.

[58] Andres Lauren. Marseille 2013 or the Final Round of A Long and Complex Regeneration Strategy?[J]. The Town Planning Review, 2011, 82(1): 61-76.

[59] Colomb Claire. Culture in the City, Culture for the City? The Political Construction of the Trickle-down in Cultural Regeneration Strategies in Roubaix, France[J]. The Town Planning Review, 2011, 82(1):77-98.

[60] Vivant Elsa. Who Brands Whom? The Role of Local Authorities in the Branching of Art Museums[J]. The Town Planning Review, 2011, 82(1): 99-115.

中国可持续交通领域的杰出专家——基于在线调研的报告成果

Mid-Career Sustainable-transportation Experts in China: Findings Based on On-line Surveys

周江评 段心凯
Zhou Jiangping, Duan Xinkai

摘要：本文阐述了在中国可持续交通的发展进程中，识别本领域的年龄在40岁以下的杰出青年专家、所属机构、主要擅长领域、代表作品、稳步建立中国青年交通专家信息库， 为公众，尤其是交通领域的专业人士、学者和学生服务的重要意义。本文探讨了在识别杰出专家时可采用的调研方法，并最终选择在线接触点调研法对中国交通领域的学生、专家、学者开展基于网络平台的问卷调研。通过对调查回应者提名情况、专家代表作品情况等信息的分析，确定专家综合评价次序，辨识出该领域21位最具影响力的杰出专家及其通常参与互动的专业场合，为下一步构建可持续交通领域专家信息库、宣介中国交通领域内的杰出专家及其代表作品等奠定了基础。

Abstract: This article describes the importance of identifying leading experts under 40 and of establishing a database containing their employer, area of expertise and signature projects, serving the public, transportation professional, scholars and students in particular while China is pursuing sustainable transportation. It discusses different methods can be employed to identifying leading experts. It applies the contact-point-based method to complete a series of on-line surveys of students, experts and scholars to locating leading experts. Based on survey responses, it identifies and ranks the 21 most influential leading experts and the venues where these experts often interact with one another. This lays down the foundation for establishing the above database and promoting leading experts and their signature projects.

关键词：可持续交通；杰出专家；在线调研

Keywords: Sustainable Transportation; Leading Experts; On-line Surveys

作者：周江评，博士，美国爱荷华州立大学设计学院交通规划与政策助理教授。
zhoujp@gmail.com
段心凯，AECOM城市规划师。duanxinkai@gmail.com

20世纪70年代以来，西方发达国家逐渐意识到从经济、社会、环境的可持续发展角度审视并调整交通发展策略的重要性。在此进程中，各类非官方或半官方的行业组织和科研团体利用组织各种大小会议、培训和考察的机会，逐步建立了行业、行业子领域专家信息库，实现专家信息录入、查询、信息动态维护和更新，结合在线数据库、不定期网络会议和培训等分享杰出专家的代表性思考和实践经验，成为推动可持续交通教学、科研、实践与决策的重要支持。相关组织和团体中最典型的，当属美国交通研究会(Transportation Research Board)。目前，美国交通研究会有动态更新的全球交通专家名单数千个，可以依据专家擅长领域，雇主类别，雇主名称、代表作品关键词、电话、电子邮件、邮编、全美性质交通类学术委员会的身份等迅速查询、联系专家。以上专家信息库的经验与实践为中国提供了有益启示。基于中国在这方面的空白，本文探讨了识别中国可持续交通领域杰出专家的必要性和方法，基于所提出的方法，作者识别了当前我国可持续交通领域内30-40岁左右的青年专家21名。下一步对这些专家的访谈，将为建立与国际接轨的中国交通专家信息库打下良好基础。

1　简介

与其他国家和地区一样，中国在可持续交通方面的积极改变，在很大程度上由一批富于影响力的开放创新型思想及实践者所触发。本文的目的是识别出中国交通领域20个最具开明创新性的思想者及实践者（年龄在30—40岁左右）。这一工作在以下情况发生时，将对实体单位和个人有所助益：

需要外部技术援助；

促进其在中国境内乃至境外的职业使命的提升和知识技术经验的传播；

有条件接触中国的专家组，与之进行思想交流及在共同兴趣领域合作项目。

本文组织结构如下：第二部分描述本文如何定义“开放创新型思想及实践者”（以下简称为杰出专家）。第三部分详述用来定义上文提到的思想及实践者的方法。第四部分列出关于这些专家及其各自擅长的专业领域、代表作品、供职单位及联系方式的列表。基于此表，这部分还将同时讨论这些杰出专家经常参加的专业活动或会议，以及他们之间的互动。第五部分总结并探讨接下来相关研究的途径。

2　定义

在本文的定义中，交通方面的专业人士或学者被认定为杰出专家，必须至少符合以下条件中的两项：

已完成至少一项交通规划或项目，且项目位于中国其本人所在地之外的城市，同时此项目

被至少一位来自其他工作单位的交通领域专业人士或学者所认可；

已出版同行评议的交通方面的出版物（书或者论文），且该出版物被至少一位来自其他工作单位的交通领域专业人士或学者所推荐；

仍然活跃在交通领域，且拥有可识别的雇主。

考虑到中国交通领域可持续发展的重要性和必要性，本文聚焦的杰出专家主要涉及可持续交通发展、城市交通规划、交通政策及分析等方向。出于后期希望尽可能多地接触他们的考虑，本文最为关注处于职业生涯中期的、年龄在30至40岁的杰出专家，他们可能目前不是专业方面最突出的，但可以说是精力最充沛、最有潜力成为相关领域的领军人物的群体。

3 研究方法

3.1 调研方法的选取

从国家层面来说，目前还没有一个标准的或者流行的方法用来识别交通领域的杰出专家，但是以下四种途径中至少有一项可以完成此任务。第一，可以咨询在本专业领域活跃多年的有经验的交通专业人士或学者；第二，可以查询交通专业人士或学者有资格评选的、高知名度的奖项或提名名录；第三，可以查看交通专业人士或学者经常参加的高知名度会议的项目或出版物；第四，可以整合来自各种资源的离散信息，这些信息可以来源于报纸、同行评议文章、政府文件以及注册规划师数据库等。除了对效率和可行性的考虑之外,本研究主要使用第一种方法来识别权威专家，理由如下：

中国的交通专业人士或学者有资格参与许多省级和国家级奖项的评审，然而目前并没有一个数据库可以提供所有奖项、获奖人、被提名者信息等相关数据；

交通专业人士或学者经常参与的高知名度会议的项目及出版物，绝大部分时间只提供给付费与会者，因此收集足够数量的项目或出版物需要付出大量时间和金钱；

整合来源于各种资源的关于杰出专家的离散信息需要花费大量时间，且不如第一种方式效率高。

3.2 在线接触点调研法的应用

咨询富有经验的交通专业人士或学者的途径有很多。比如可以安排面对面的会谈，或者采取电话访谈等方式。本研究利用互联网在传播和收集资讯方面的优势，通过以下8个接触点来联系中国富有经验的交通专业人士或学者：（a）Tranbbs 网站（联络人为徐赫）；（b）“城市交通”网站 Journal of China Urban Transportation （联络人为张宇）；（c）新浪微博（联络人为周江评博士）；（d）清华大学陆化普教授；（e）同济大学交通学院张华博士；（f）江

苏省交通规划设计院李杰；（g）西南交通大学范文博博士；（h）能源基金会中国城市可持续交通发展研究中心解健华女士。其中，（a）和（b）是最受中国交通领域的学生、专家、学者欢迎的门户网站。（c）是日益重要的中国交通领域的学生、专家、学者进行互动的平台。（d）(e)（f）(g)（h）可以接触到一些在中国备受尊敬的交通领域的朋友和校友，非政府组织及知名交通规划设计院之中的杰出专家。每一个途径都提供了一个包含14个问题的简短调查工具及调查介绍的网页地址（参见附录关于手段工具及其介绍的部分）。然后由联络人将相关介绍和网址通过邮件自动分发系统、微博、论坛和QQ群等方式分享给他们的朋友和校友。调查及网址由“调查派”网站（www.diaochapai.com）生成，这是一个在中国处于领先地位的商用在线调查引擎。付费用户可以通过该引擎生成专业的在线调查，追踪调查回应者的IP地址，管理、存储及查询使用该工具的回应者远程访问时间、完成在线调查的时间等。

4　实证结果

4.1　调查回应

这项调查在2012年6月20日至2012年6月29日期间，由上文提到的接触点提供给数量未知的中国交通领域的学生、专家、学者。之所以无法提前预知调查总体的数量是因为，首先，（a）(b)（c）三种接触点仅仅是将调查网址在中国交通领域的学生、专家、学者经常浏览的门户网站公告出来，而不是直接发给个人；其次，（d）(e)（f）接触点从未或者说几乎没有验证他们的联系人的电子邮件地址是否为最新地址。

基于“调查派”的统计数据，截止2012年8月13日，有783人访问了调查网址，其中122人完成了调查。在这783名访问者当中，93%来自不同IP地址，7%通过接触点（a）(b)（c）的链接访问网址。在这122名调查回应者当中，其链接来源当中，15%通过接触点（a），12%通过接触点（c），9%通过接触点（b），另外54%来自无法辨明接触点的IP地址。总的来说，上述数据表明，接触点（d）(e)（f）(g)（h）相较于接触（a）(b)（c）来说延伸到了更多的人，其中后者不是通过向个人电子邮件地址发送网址，而是让人们在浏览这些网页时，碰巧看到并点击了网址。

本调查较为合理地代表了2012年活跃的中国交通领域的学生、专家、学者这一统计全域的各种人群。调查回应者当中，76%的回应者为35对及以下的青年人，15%年龄在36至40岁之间（包含40岁），9%的人年龄在41岁及以上。四分之一的回应者为女性。在雇主分布方面，图1表明来自研究机构和大学的回应者比例占到了全体回应者总数的一半。同时也有来自其他类型雇主的回应者，甚至包括自由职业者（如图1所示的“其他”类）以及政府工作者。通常情况下，在自发型的调查当中是很难接触到这些类型的回应者的。说来有趣，在中国的交通领域，

确实存在极少量自由职业者。本调研有幸获得了他们中的1位的回答。

在地理位置的分布方面，愿意分享其雇主信息/联系方式的回应者，来自中国大陆30个省级行政单位中的17个，以及另外2个中国以外的国家。图2详述了这一地理分布。回应者当中，来自中国最发达的省级行政地区，如北京市、上海市、江苏省、广东省以及山东省等地区的，都至少有4名以上的代表。

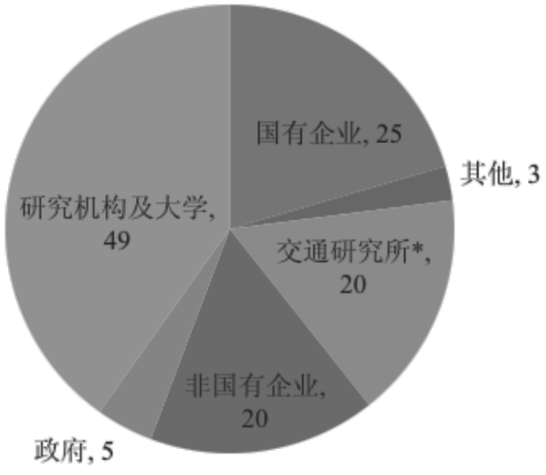
所有的调查回应者（总计122人）声明了他们主要擅长的专业领域，主要来自交通领域具有代表性的11个专业方向：土地-交通规划，交通模型及仿真应用，交通技术（含智能交通），交通安全和管理，道路工程，轨道交通，慢行交通，公共交通，交通政策，交通控制。其中，52%的回应者声称其主要从事和擅长的专业领域为土地—交通规划，16%的回应者表明其领域为交通控制，来自其他领域的比例介于以上两者之间（图3）。

调查回应者（总计122人）代表了各个工作年限的人群。如图4所示，这些回应者当中，47%的人在交通领域工作时间在5年及以下，同时也有10%的人已在该领域工作超过15年。总的来说，按照工作年限降序排列的回应者分布情况类似一个梯形，拥有最少工作经验的人群数量最多，构成了梯形宽大的底部，同时拥有最多工作经验的人群组成了梯形狭窄的上部。

4.2 杰出专家提名权重赋值

调查回应者（总计122人）总计提名了多达145名不同的杰出专家名单（包括4名非中国籍专家）。这表明回应者没有一个一致认可的杰出专家的候选人名单。为了从这145名被提名者当中确定最具影响力的20名杰出专家，采取了以下措施：

每位候选人每当被提名一次，可得1分；



注：交通研究所作为政府在交通领域的技术顾问，是带有政府背景的实体单位。在中国有许多市级和省级的交通研究所，例如北京交通发展研究中心，按照上述定义，就是一个“交通研究所”。

图1 调查回应者的雇主分布

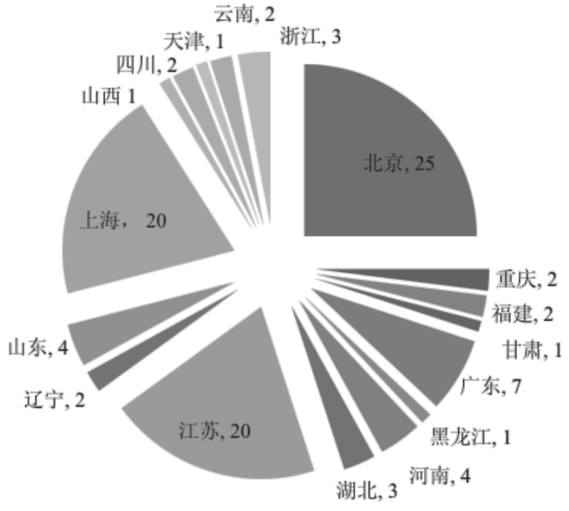


图2 调查回应者的地区分布

若候选人的提名来自于其所在单位以外，可得2分；

若候选人的提名来自其所在省份（或直辖市）以外地区，可得3分；

若候选人的代表作品位于其所在省份（或直辖市）以外地区，或者其项目或出版物是具有通用应用价值的，可得4分；

若候选人得到相同的分数，且这个分数与候选人是否能进入最终的20位杰出专家名单所需的最低分数相接近，则是否入选取决于候选人的代表作品，其所在专业领域、其雇主的声誉及规模。

4.3　杰出专家经常互动的场所

在最终选出的21位最具影响力的杰出专家当中，仅有2位是本次调查的回应者。当被问及他们最经常参加的专业活动或会议时，他们同时提及了以下两个学术会议：中国城市交通规划年会（简称CAUTPC）及中国城市规划年会（简称CAUPC）。这两个会议都由中国城市规划学会主办。除了这两个会议，紧随其后最经常参加的会议，一个是由中国城市公共交通学会主办的中国公共交通学（协）会年会（简称CAUPTC），另一个是由中国城市科学研究会主办的城市发展与规划大会。如果我们无差别地对待所有的调查回应者（总计122人），则他们最经常参加的专业活动或会议前三名分别为：中国城市交通规划年会（80%），中国交通运输协会年会（34%），以及中国公共交通学（协）会年会（25%）。

5　结论和讨论

对中国来说，为了使其交通体系更加可持续，向其他国家和地区学习是非常重要的，特别是向一些发达国家诸如德国学习。同样重要——或者更为重要的是，中国需要培育自己可持续交通领域的杰出专家。一方面，这些专家可以带来更多的创新思想，并且提供相当大的帮助以实践这些想法，从而使得中国的交通体系更为可持续；另一方面，他们可以作为年轻的交通领

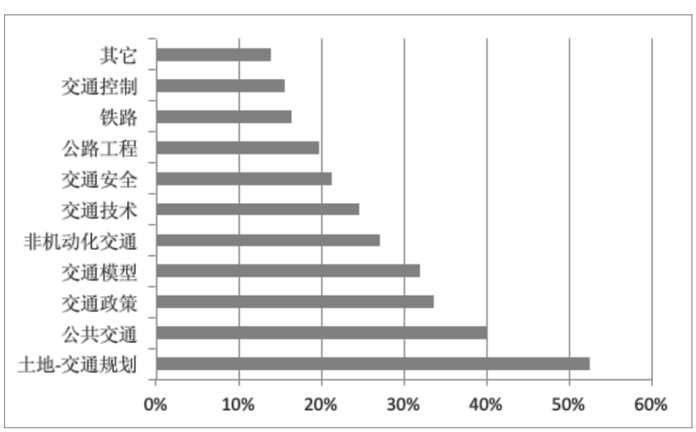


图3 调查回应者主要从事和擅长的领域

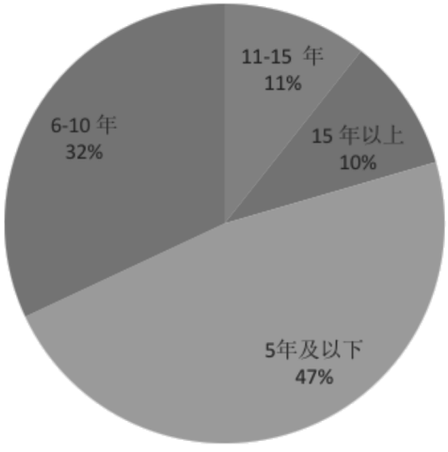


图4 调查回应者的工作年限

域专业人士、学者和学生的学习典范，而后者正是中国在可持续交通领域的技术力量中不可或缺的组成部分。然而，目前我们对中国可持续交通领域的杰出专家及其代表作品知之甚少。这份报告描述的或许正是在识别这些杰出专家方面的首次努力。对于那些想要与中国本地的杰出专家互动，以及通过这些专家提供的经验增强其专业技术和能力的机构来说，以下这份列表应当具有一定价值。

无论如何，由于这份列表基于一个相对较小的样本容量（总数为122人），任何计划使用该列表的机构应当牢记以下注意事项：首先，由于本次调查是完全基于在线调查系统的，而并非全部中国交通领域的专业人士、学者和学生可以随时便捷地使用互联网，因此这份列表可能并不是关于中国最具影响力的杰出专家的完整名录。第二，大部分杰出专家都来自中国较发达省份或地区，因而他们可能对于欠发达省份或地区面临的挑战并不熟悉。第三，因为政府官员可能并没有机会接触到此次调研或者没有意愿回答调研，所以这份列表有可能仅仅代表了那些并不熟悉中国交通领域所面对的制度障碍的技术人员和学者，而非在重要岗位上的政府官员。

最后，当开始着手以下这些额外工作时，这些这份报告中确定的名单列表会极大地增强其价值。（1）提高调查问卷的回收率，可通过与相关专业/学术协会合作，将调查问卷发送给其协会会员和朋友来实现。（2）在这21位杰出专家中进行另一项调查，了解他们各自心目中杰出专家的提名人选。（3）在中国城市交通规划年会和中国公共交通学（协）会年会上组织焦点小组座谈，上述会议通常会吸引大量交通领域的专业人士、学者和学生。

免责声明

本报告的内容反映作者观点，作者将为此处提供的事实和信息的准确性负责。该调查中对本文给予支持的受访者对本文的内容或使用不承担任何责任。

致谢

非常感谢清华大学陆化普教授，Tranbbs网站徐赫先生，同济大学张华博士，江苏省交通规划设计院李杰先生，能源基金会中国城市可持续交通发展研究中心解健华女士，西南交通大学范文博博士，“城市交通”网站张宇女士，在本项目调研阶段给予大力支持，使得中国大量交通领域专业人士、学者和学生得以参与本调研过程。同时感谢AECOM中国区段心凯女士及德克萨斯农工大学许俊萍女士在数据处理方面给予的帮助。

附录1：基于网络调研结果(n=122)的中国30—40左右交通规划专家

No.	专家名	工作单位	专业领域	代表作品	提名次数	加权得分
1	曹国华	江苏省城市交通规划研究中心	交通规划	江苏省城市综合交通规划导则；昆山市城市总体规划；江苏省城市公共交通规划导则	6	13
2	张国华	中国城市规划设计研究院	交通规划	三亚市综合交通体系规划	6	10
3	陈必壮	上海市城市综合交通规划研究所	交通规划	上海市城市综合交通规划；湖南省“3+5”城市群综合交通体系规划	3	10
4	陈峻	东南大学	交通规划	城市客运交通方式间的资源配置优化技术	3	9
5	何杰	东南大学交通学院	交通规划	秦皇岛市城市综合交通规划；基于运营安全与可靠性的城市轨道交通系统维保关键技术研究	3	9
6	陆虎	佛山市城市交通规划研究所	交通规划	襄樊市总体规划交通专题	2	7
7	陈东光	金华市规划设计院	交通规划	贵阳综合交通模型	2	7
8	熊文	北京交通大学	慢行规划	上海市中心城步行/自行车交通规划	2	5
9	吴子啸	中国城市规划设计研究院	轨道交通	厦门轨道交通规划；南阳市综合交通规划；郑州市交通模型开发与应用	2	5
10	殷广涛	中国城市规划设计研究院	交通规划 公共交通规划	北京市公共电、汽车线网系统规划；北京市城市轨道交通线网优化调整	2	5
11	戴继峰	中国城市规划设计研究院	交通规划	苏州市综合交通规划	2	5
12	黄正东	武汉大学城市设计学院	交通规划	—	2	5
13	何小洲	南京市城市与交通规划设计研究院	土地与交通规划	昆山市综合交通规划；佛山交通发展白皮书	2	4

14	马小毅	广州市交通规划研究所	交通战略与交通模型	广州市综合交通规划	2	3
15	陆振波	东南大学智能运输系统研究中心	慢行交通；土地−交通规划	昆山市慢行交通系统规划	2	3
16	全波	中国城市规划设计研究院	交通规划	温州综合交通规划；天津综合交通规划	2	3
17	倪桂明	安诚大地工程顾问(上海)有限公司	综合交通	武汉交通发展战略研究；南京城市交通发展白皮书咨询	2	2
18	刘晓彤	交通运输部规划研究院	交通规划	环渤海地区现代化公路水路交通基础设施规划纲要研究	1	2
19	李连成	国家发改委综合运输研究所	能源运输规划	能源运输通道体系建设研究	1	2
20	段晓梅	广州市政设计院	公共交通	广州BRT系统规划设计	1	2
20	滕靖	同济大学	公共交通	上海巴士集团公交调度平台规划	1	2

附录2

关于建立中国青年交通专家信息库和青年交通专家论坛的调研

眼下，中国正处在现代化、城市化和机动化的紧要关头。在这个关头，精力充沛、有抱负、有奉献精神、进取心、专业素养和愿意不断学习、提高的青年人，将扮演重要角色，他们的思想和行动，将最终左右中国未来现代化、城市化和机动化的走向，影响中国，影响世界。此次调研有几个目的：(1) 辨明中国交通领域研究45岁及以下的杰出青年专家，所属机构，主要擅长领域，代表作品，稳步建立中国青年交通专家数据库，为公众、尤其是交通领域的年轻学子们服务；(2) 利用中国青年交通专家数据库，不定期通过网上或面对面的论坛的形式，开展面向公众的交通类教育、宣传和研讨活动；(3) 利用上述活动，集思广益，汇编中外文资料并透过网络共享，促进在全球范围内宣介中国交通领域内的杰出专家及其代表作品。
此次调研由美国爱荷华州立大学周江评教授发起，得到了国际中国规划学会、《城市交通》、Tranbbs等机构的支持。

您的年龄？（单选, 必填）

☐ 35及以下
☐ 36-40
☐ 41-45
☐ 46及以上

您的性别？（单选, 必填）

☐ 男
☐ 女

您工作单位的性质？（单选, 必填）

☐ 政府部门

☐ 事业单位

☐ 科研院所(含高校)

☐ 外企、私企

☐ 各类交通类或相关设计院

☐ 其它

您主要从事和最擅长的领域？（多选, 必填）

☐ 土地-交通规划

☐ 交通模型和微观模拟

☐ 交通技术(含智能交通)

☐ 交通安全和管理

☐ 道路工程

☐ 轨道交通

☐ 慢行交通

☐ 公共交通

☐ 交通政策

☐ 交通控制

☐ 其它

您从事以上领域工作的年限？（单选, 必填）

☐ 5年及以下

☐ 6-10年

☐ 11-15年

☐ 15年以上

在您从事的领域，您最常去的3个专业活动或者会议是？（多选, 必填）

☐ 中国城市交通规划年会

☐ 中国公路学会年会

☐ 中国公共交通学(协)会年会

☐ 中国交通协会的各类会议

☐ 中国道路运输协会年会

如果您参加的会议不是以上，请您说明。（开放题, 必填）

如果让您推荐所从事领域内的最杰出的5位45岁及以下的专家，您推荐谁，他们的机构名称，各自擅长的领域和代表作品又是什么？（开放题, 必填）

回答范例：
张三，北京XX规划设计院，交通规划，XX新城综合交通规划；
李四，广州XX交通研究所，公共交通，广州BRT一号线规划。

根据您和其他人提供的信息，您觉得是否有必要单独建立一个自愿自发、非官方和动态更新、不断完善的中国青年交通专家信息库？（单选, 必填）

*这个信息库将完全由志愿者维护，未来计划利用这个数据库提供的信息，建立一个报国家民政部门批准、备案的非政府的民间专业人士团体，为推进中国交通事业，尤其是交通教育、交通知识普及服务。

☐ 有必要

☐ 没必要

借助上述专家库，您觉得是否需要由志愿者发起、牵头，不定期开展类似“博鳌论坛”或者“百人大讲堂”，但属民间的活动，促进专业交通知识的普及和重大交通问题的集中讨论？（单选, 必填）
在国外，类似的活动很多。例如Transportation Research
Board组织的首次参加该组织年会的青年论坛，再如International Transport Forum协办的各类青年论坛。

☐ 有必要

☐ 没必要

您是否愿意成为中国青年交通专家信息库和青年交通专家论坛的志愿者，协助信息库的建库、维护、更新和论坛的策划、宣传、组织和参与等活动？（单选, 必填）

☐ 愿意

☐ 不愿意

如果您愿意，请留下您的姓名，单位和联络方式？（开放题, 必填）

为感谢您的参与和支持，我们准备为留下电子邮件地址的朋友进行随机抽奖。如果您愿意参加抽奖，请留下您的电子邮件地址。（开放题, 必填）