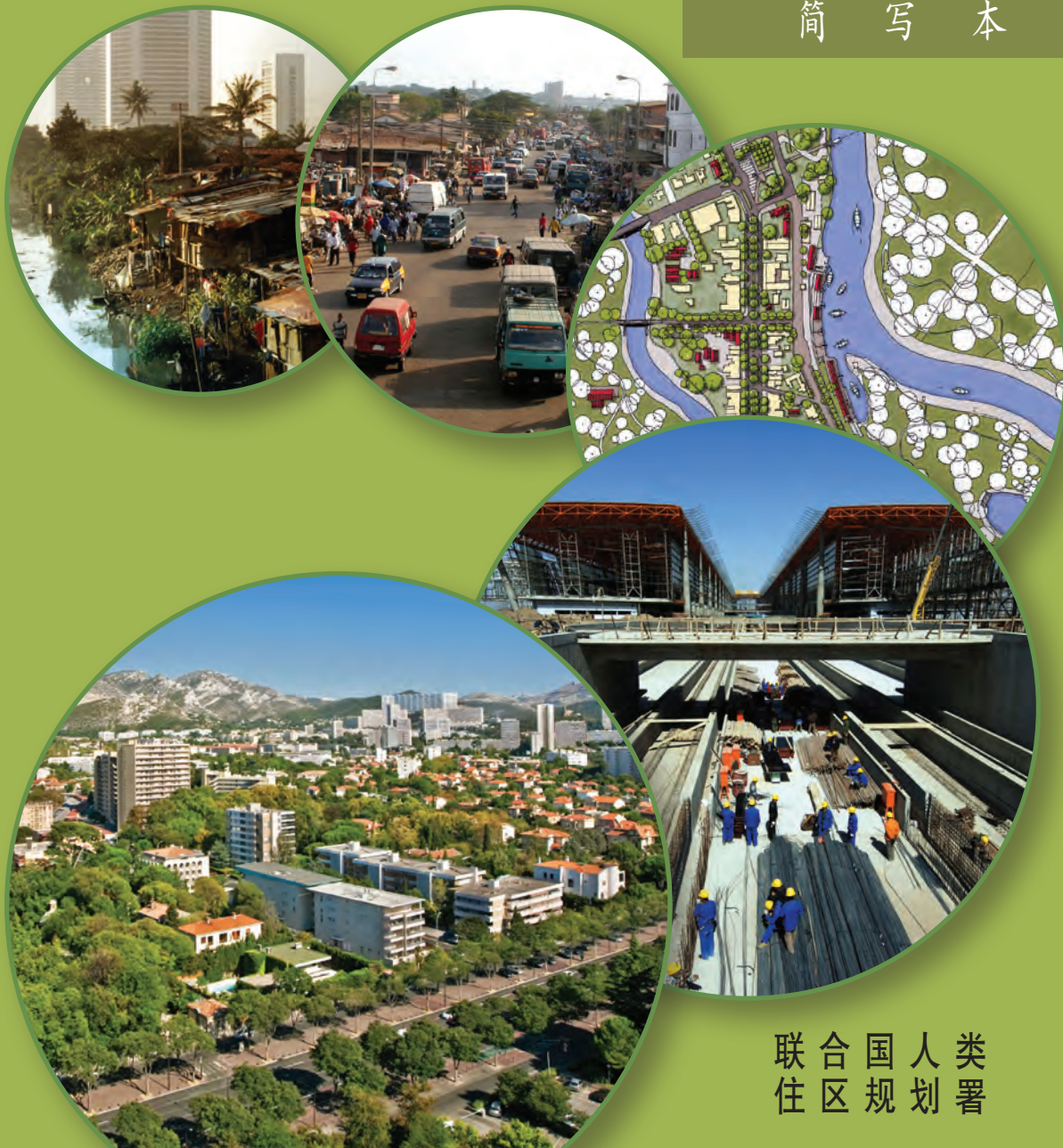


规划可持续的城市： 政策方向

简 写 本



联合国人类
住区规划署

规划可持续的城市：

政策方向

全球人类住区报告 2009

简写本

联合国人类住区规划署 编著

联合国人类住区规划署北京信息办公室 译制

UN  **HABITAT**

earthscan

publishing for a sustainable future

London • Washington, DC

2009年由Earthscan出版社于英国和美国首次出版发行。

www.earthscan.co.uk

版权©联合国人类住区规划署 (UN-HABITAT), 2009

《规划可持续的城市：全球人类住区报告2009》的全文及简写本的电子版可登陆：<http://www.unhabitat.org/grhs/2009> 获取。

版权所有

联合国人类住区规划署 (UN-HABITAT)
肯尼亚内罗毕 GPO 邮箱30030, 邮编00100
电话: +254 20 762 3120
传真: +254 20 762 3477/4266/4267
网站: www.unhabitat.org

免责声明

该报告中使用的名称和提供的材料并不代表联合国秘书处关于任何国家、领土、城市或地区, 或其当局的合法地位, 或关于边界的划分, 或针对经济体系或发展程度等方面的任何观点。该报告的分析、结论及建议并不代表联合国人居署和联合国人居署理事会或其成员国的观点。

本报告的英文版本为其官方有效版本, 若对本中文翻译版本中所涉信息的准确性有任何疑问, 请参考该报告的英文版本。翻译版本中的任何错漏均无法律约束力, 不具备法律效力。

ISBN: 978-92-1-131929-3 (系列)

978-92-1-132372-6 (册)

HS/078/11C

中文版翻译支持: 同文译馆

审校: 杨学安 段霞飞

中文版责任编辑: 段霞飞

封面设计: Susanne Harris

Earthscan出版社通过减少废弃物、回收利用以及抵消出版此书的过程中产生的二氧化碳排放, 努力将我们对环境产生的影响和碳足迹减到最低程度。欲了解更多环境政策, 请登陆 www.earthscan.co.uk

目 录

前言	iv
要旨：发挥城市规划的新作用	vii
致谢	xii
1 城市挑战与重提城市规划的必要性	1
2 理解城市背景的多样性	9
3 当代城市规划的出现与普及	17
4 规划的制度和规范框架	24
5 规划、参与和政治	32
6 弥合绿色和褐色议程的差距	40
7 规划与非正规性	47
8 规划、城市空间结构与基础设施的供应	55
9 城市规划的监督和评价	61
10 规划教育	68
11 发挥城市规划的新作用	75
参考资料选录	83

前言

《规划可持续的城市：全球人类住区报告2009》评估了城市规划作为应对21世纪城市面临的前所未有的挑战，以及在强化可持续性城市化进程工具方面的有效性。人们现在认识到，在世界许多地方，城市规划体系很少改变，而且往往导致了城市问题的出现，并没有起到改善人类生活和环境的作用。在此背景下，该报告的中心论点是，在世界大部分地区，目前的城市规划方法必须改变，且应找到城市规划在城市可持续发展中的新角色。

《全球报告》认为，未来的城市规划必须建立在理解塑造21世纪城市因素的基础上，这些因素包括：

- 气候变化和城市对化石燃料动力汽车的过度依赖所带来的环境挑战；
- 快速城市化、中小城镇的飞速发展和发展中国家青年人口的扩张带来的人口挑战，在发达国家，城市萎缩、老龄化和日益加剧的城市文化多元化带来的挑战；
- 对未来发展的不确定性，目前全球金融危机导致对市场导向型方式的根本怀疑，以及城市活动日益增加的非正规性带来的经济挑战；
- 越来越多的社会空间方面的挑战，特别是社会和不平等的城市扩张和无计划的半城市化；以及
- 决策日渐民主化以及普通民众对社会和经济权利意识的日益增强所带来的机会和挑战。

《全球报告》的一个重要结论是，尽管城市规划体系在大约一百年前出现以来，在大多数国家中的改变相对较少，但是，有些国家在近几年来还是采取了一些创新措施。这些措施包括战略空间规划，利用空间规划对公共部门的职能进行整合，新的土地规范化和管理工作，街区层面的参与措施和伙伴关系，以及新的、更可持续的空间形态规划，例如紧凑型城市和新城市主义。然而，在许多发展中国家，旧的总体规划形式依然存在。这种方法最明显的问题是，它未能适应生活在快速成长的、总体贫困和非正式城市里大多数居民的生活方式，并经常直接导致了社会和空间的边缘化。

《全球报告》包含了很多关键信息，它们都对寻求城市规划在可持续城市发展方面的新角色有所裨益。一个重要的信息是，政府应越来越多地在城市和城镇发挥更为核心的作用，以便引导发展计划，确保其基本需求得到满足。这在很大程度上是当前全球经济危机的结果，这场危机暴露了私营部门在快速恢复能力、未来发展和用“市场”来解决大部分城市问题的能力方面的局限性。很显然，城市规划在协助各国政府应对21世纪城市挑战方面有着重要作用。

随着世界在数量上变得更加城市化，重要的是，政府应承认城市化是一个积极现象，是改善所获得的服务以及经济和社会机会的一种有效手段。作为这一政策方向的结果，如果城市规划可以发挥更有效的作用，各国需要制定国家的整体城市战略。

关于城市规划体系重新设置，该报告传达的信息是，应仔细注意鉴别可依靠的机会以及可能导致规划机构和过程颠覆与腐败的因素。特别是，城市规划应以这样的方式在体制中定位，即允许它在通过反应和协作过程以及公共部门政策和投资空间维度上的协调等手段来创造城市投资和谋生机会方面发挥作用。

为了确保参与有意义，具有社会包容性并有助于改善城市规划，需要满足一些最低标准的条件，其中包括：允许和鼓励公民积极参与的政治制度；能确切说明参与结果将如何影响计划制定和决策的、服务于地方政治和规划的法律基础；以及保证社会边缘群体在代议政治和参与规划过程中有自己声音的机制。

《全球报告》确定了一些有益于弥合绿色和褐色议程差距的趋势，其中包括：

- 开发可持续能源，减少城市对非可再生能源的依赖；
- 改善生态效益，以便利用废旧产品来满足城市能源和物质材料的需要；
- 发展可持续交通运输，以减少因依赖化石燃料驱动的汽车对环境的负面影响；以及
- 发展“无贫民窟城市”，以解决贫困人口在安全饮用水和卫生设施，以及易受自然灾害影响等方面面临的紧迫挑战。

该报告建议采取三个步骤应对城市非正规性。首先，承认城市非正规发展的积极作用；其次，调整政策、法律和法规，为非正规部门的运转提供方便；第三，提高规划和监管体系的合法性。在这一过程中，有两个方面特别需要重视：欢迎以更好的方式替代强制驱逐贫民窟居民和非正规企业的做法，例如对非正式开发地区的规范和改造；对修建骨干基础设施、引导性土地开发和土地使用调整等规划工具的战略上使用。

与基础设施发展有关的战略空间规划可促进依赖公共交通的城市扩张采取更紧凑的形式。在这种情况下，将重大的基础设施投资项目以及大型项目与战略规划联系起来至关重要。基础设施建设是战略空间规划的关键要素。在这里，交通—土地—使用之间的联系最为重要，应优先考虑，其他形式的基础设施，包括水和卫生骨干基础设施，可随后跟进。

大多数城市规划系统没有将监测和评估环节作为实施过程的组成部分。《全球报告》建议城市规划系统应将检测和评估环节与那些和计划目标、目的及政策相一致的明确指标一起作为永久性特征。城市规划应以简明的语言介绍其监测和评估理念、策略和过程。因许多影响和因素是随着时间的推移才在城市中显现出来，所以，许多大型规划的结果和影响难以评估。正因为如此，专注于总体规划、细分规划和街区规划显得更有意义，这些规划的规模较小，更有利于监测和评估。

该报告传达的最后信息是，许多城市规划学校的课程需要更新。这一点在许多发展中国家和转型国家尤其明显，这些国家的相关课程尚未得到修订，以跟上当前挑战和问题。城市规划院校应欢迎创新型规划理念，其中包括从事参与性规划、谈判和沟通的能力，对城市化快速发展和城市非正规性影响的理解能力，以及将对气候变化方面的考虑融合到规划问题之中的能力。此外，还应认识到，城市规划不是“价值中立”。因此，城市规划教学应包括道德、促进社会公平和公民的社会和经济权利以及可持续发展方面的指导。

《全球报告》是在可持续城市化背景下，全球复兴城市规划兴趣高涨之时出版的。我相信，这份报告不仅将提高人们对城市规划在发展可持续城市中作用的认识，同时也将成为对这一重要工具进行改革的指南。



安娜·卡朱姆罗·蒂拜朱卡

联合国副秘书长

联合国人居署执行主任

要旨：发挥城市规划的新作用

虽然，城市规划自一百年前出现以来，在大多数国家只发生了较小的变化，但是，在最近的几十年里，还是有一些国家采用了创新方法。这些方法包括：战略性空间规划、利用空间规划整合公共部门的功能并注入领土维度、新的土地规范和管理方法、街区层面的可参与过程及伙伴关系、自下而上以社会公正为目的的新型总体规划，还有旨在创建诸如紧凑型城市的新型空间形式和新都市生活的规划。

但是，很多发展中国家仍在沿用旧的总体规划形式。这里，最突出的问题是，这种方法已不适应居住在快速发展且非常贫穷的非正规城市中大多数居民的生活方式，还经常直接导致社会和空间边缘化的产生。世界大多数地方的城市规划系统都没有能力解决这个问题，也无力应对21世纪的其它城市挑战，因此需要进行改革。

未来城市规划必须应对的决定21世纪城市模式的主要因素有：首先，是气候变化和城市过度依赖石油驱动汽车带来的环境挑战；其次，是快速城市化、萎缩的城市、老龄化及城市中不断增加的多元文化组合带来的人口挑战；第三，是未来发展的不确定性及对以市场为主导的方法存在的基本疑虑所带来的经济上的挑战，以市场为主导的方法引起了目前的全球经济危机以及城市活动中不断增长的非正规性；第四，是不断增长的社会空间挑战，特别是社会和空间上的不平等、城市扩张、未经规划的城乡交错区的城市化及城市空间规模的不断扩大；第五，是与施政和地方政府任务正在改变有关的机构方面的挑战。

作为对城市规划体制改革的贡献，现将一些广泛而具体的政策方向建议如下。

广泛的政策方向

各级政府，包括中央政府和地方政府，要在城市和城镇中不断地起到核心作用，以引领发展，保障基本需求得以满足。这一点越来越得到认可，在很大程度上，这是当前全球经济危机的结果，它暴露了私营部门在弹性和未来发展方面，以及利用市场解决大多数城市问题方面能力不足。城市规划在帮助政府和公民社会应对21世纪城市挑战方面扮演着重要的角色。但是，世界大多数地方的城市规划系统还不具备应对这些挑战的能力，因此需要进行改革。

改革后的城市规划系统可以完全彻底地应对一些重大的城市挑战，不管是已有的，还是正在出现的，特别是气候变化、快速城市化、贫穷、非正规性及安全方面的。改革后的城市规划系统必须与它们所处的城市背景相适宜，并能反映该背景的特色，因为没有哪个单一的、典型的城市规划系统或方法可以在全世界通用。在发展中国家，特别是非洲和亚洲国家，城市规划必须优先考虑快速城市化、城市贫穷、非正规性、贫民窟及基本服务的获得等相互关联的问题。在发达国家、转型国家及一些发展中国家，城市规划在应对气候变化的成因和影响及保障可持续城市化方面一定要扮演至关重要的角色。在世界其它许多地方，不论是发达国家还是发展中国家，城市规划在加强城市安全性方面应起到关键作用，它需要应对防灾准备、灾后和战后重建和恢复，以及城市犯罪和暴

力等问题。

城市规划系统取得成功的一个特别重要的先决条件是，各国要从国家的角度去思考城市地区的作用和城市化挑战，并以国家城市政策的形式表达出来。这不是新的理念，但是，当世界处在城市人口在数量上占主导地位的情况下，各国政府接受这样的观点比以往任何时候都显得重要，即城市化能够成为改善获得服务、经济和社会机会的途径以及提高生活质量方面的积极现象和先决条件。因此，改革后的城市规划将侧重于中小城市，特别是在发展中国家，他们的城市规划主要侧重于大城市。各国在其城市规划政策中还需考虑人口结构变化的方方面面，特别是在许多发展中国家及萎缩或衰落的城市中年轻人口的膨胀，以及发达国家城市里快速老龄化的人口及不断增长的多元文化组合。

执行城市规划法规的能力在许多发展中国家是很欠缺的，应当予以重视，并且应在切合实际的标准基础上得到发展。城市规划系统的一个至关重要的任务是通过法定规划和开发许可为土地和不动产开发制定法规。可是，在许多国家，特别是发展中世界，过时的规划法规和开发标准已事与愿违地成为了导致执行失败的主要原因之一。它们依据的是更为富裕的发达国家的经验，而对于大多数城市居民来说是负担不起的。在一些发展中国家，正在制定更为切合实际的土地和不动产开发标准，但这种力度还应加强，在改善执行城市规划状况并在全面提高其合法性方面还有更多的事要做。

特定的政策方向

■ 规划机构和规章框架

在设计和重新配置规划系统时，要注意识别可以利用的投资和谋生机会，以及可导致规划机构受到破坏和产生腐败的压力。特别是，城市规划需要以某种方式在制度上进行定位，这种方式能使城市规划通过反应和

合作进程在创造城市投资和谋生机会方面发挥作用。另外，必须用相应的立法和健全的机制坚决地解决地方政府的腐败问题。

城市规划在公共政策的制定和决策中能够而且应该在克服治理碎化问题上发挥重要作用，因为大多数的国家和地方发展政策及相关的投资都有一个空间维度。通过建立横向和纵向关系就能最有效地做到这一点，即以地方和疆土作为把规划同其它政策部门的活动（比如基础设施的提供）连接起来的中心。因此，管制权力需要与投资 and 公共部门的决策相结合。

为控制合法性，监管制度必须坚持法律目前人人平等的原则，必须得到广泛的认可。认识到这点是很重要的，即土地和不动产开发规范化的维持不仅要靠正规的法律，也要靠社会和文化规范。在设计规划系统时，所有形式的土地和不动产开发活动，包括正规的和非正规的，必须一并考虑在内，还须将有关保护城市贫民、改善他们获得土地、住房和不动产的权力的机制落实到位。

在重新设计城市规划系统时，必须认识到规划法规的保护和发展作用。法定规划和许可证的发放在任何开发项目中都能调节公共和私人权利之间的平衡，并规定保存重要社区资产的职权。起保护作用的法规对于保护资产、社会机会及环境资源来说是有十分必要的，否则在迅猛的发展过程中，环境资源很快就会消耗殆尽。具有发展意向的法规也是必要的，它能提升建筑和区域设计的标准、提高生活和公共领域的质量，还能给土地和物业开发活动带来稳定性，特别是在市场体系占主导地位的地方。

■ 参与、规划和政治

在政治和法律环境及人力资源方面，各级政府需采取最低限度但至关重要的措施，确保参与是有意义的、具有社会包容性，而且有利于改善城市规划。这些措施包括：设立一种政治体系，允许并鼓励积极的参与和

真诚的谈判，并尽力解决所有市民和投资主体的需求和意见；地方政治和规划的法律依据要到位，具体说明参与进程的结果如何影响到规划的编制和决策；保证地方政府有充分的责任、资源及自主权来支持参与进程；保证政府和出资人对资源配置的承诺，以便对落实参与规划进程中做出的决定提供支持，从而保证参与产生具体成果；加强专业人员的承诺和技能的能力，以便利参与、提供必要的技术咨询并将参与的成果纳入规划和决策中去。

国家和地方各级政府与非政府组织一道，必须促进充满生机的民间社会的发展，确保有效的参与机制落实到位。如果社区参与城市规划可以产生预期的结果，那么，组织健全的民间社会组织和为居民充分了解的社区的存在就是至关重要的了，它们可以利用参与的机会长期发挥其作用。还必须建立使社会边缘化群体参与代议政治和参与规划进程的机制。

■ 整合绿色和褐色议程

为了将城市中的绿色议程和褐色议程整合在一起，城市地方当局应实施一系列综合性的绿色政策和战略，涵盖城市设计、能源、基础设施、运输、废弃物及贫民窟等方面。这些政策和战略包括：在混合用地战略的基础上加大城市开发密度；可再生能源和碳中和战略，主要是减少温室气体排放，以此作为气候变化减缓措施的一部分；分布式绿色基础设施战略，以便扩大小型能源和供水系统，以此作为地方经济发展的一部分，能增强人们的地方感；可持续的运输战略，以此减少石油的使用、放慢城市扩张速度及降低对汽车的依赖；生态效益战略，包括废物回收，以便取得城市新陈代谢的根本性改变；在更大的范围发展无贫民窟城市的更为有效的方式，重点应对发展中世界的城市贫民获得安全饮用水和卫生设施及环境恶化等方面带来的挑战。

许多绿色创新理念能够并且应该全面纳入法定城市规划和城市发展控制系统中，包括规划标准和建筑法规。如果没有切实可行和适宜的城市规划体系，就无法推行协调城市绿色议程和褐色议程的战略。最近的经验也表明了将监管方法与政府、企业及社区间的伙伴关系相结合，在开发和实施地方可持续性创新及企业方面的有效性。

■ 城市规划和非正规性

各级政府和地方当局必须清楚地认识到非正规部门的重要作用，保证城市规划体系对这种现象做出积极反应，包括使用立法手段。为了对非正规性做出有效反应，要求城市规划和治理的改革进程分三步走：第一步，认识到城市非正规发展的积极作用；第二步，考虑到修订政策、法律和法规以促进非正规部门的运作；第三步，以更切合实际的标准为基础，加强规划和管理系统的合法性及有效性。

城市政策和规划要想有效地对非正规主体做出反应，在土地开发和空间利用上，就要采用更具创新性并经过试用的方法。首选的方法就是，为强行驱逐贫民窟居民及强行迁移或关闭非正规经济企业的做法寻求替代的解决方案。比如，非正规发展区域的规范化和改造总比对其忽略或拆除要好得多。第二种方法是，战略性地利用规划工具，比如建设主干基础设施、有引导地进行土地开发和土地调整。第三种方法是，与非正规经济主体合作管理公共空间并提供服务，包括认可非正规企业家的财产权、将特殊用途的区域分配给非正规活动用并提供基本服务。

■ 规划、城市的空间结构及基础设施的提供

同基础设施发展有关的战略性空间规划可促进更紧凑型的城市发展，而重点则放在可获得性和公共交通上。这会导致满足不同社会群体需求的城市服务得以改善、环境条

件会更好、经济机会增加、生计得以改善。步行及其它非机动车出行的方式的重要性也应得到认可。将主要的基础设施投资项目及大型项目同战略性规划联系起来是至关重要的。

为加强城市可持续性扩张并促进城市服务的提供，城市地方当局应将基础设施规划的制定列为战略性空间规划的主要内容。交通—土地—使用之间的联系在基础设施规划中是最重要的，应优先考虑，而其它形式的基础设施诸如水和卫生骨干基础设施应随后跟进。众多利益相关者的介入对于开发一种可共享的始终如一的方法是很必要的，但基础设施规划本身还须以对趋向和力量的可靠分析与理解为基础。规划还应提供保护城市贫民免受土地成本上涨和投机带来的伤害的方法，这很可能源自新的基础设施的供应。

要求地区管理机构对已超出行政界限的城市发展予以管理，这正逐步成为世界性的问题。在这些背景下的空间规划应提供一个框架，用来协调城市政策同主要基础设施项目、协调发展标准、全面应对城市化带来的生态足迹等方面的关系，还要为公众讨论这些问题提供空间。

■ 城市规划的监督和评价

城市规划体系应将监督和评价作为永久性的特点结合在一起。应包括与规划目标、目的及政策相一致的明确指标。城市规划还应明确地说明其监督和评价的宗旨、策略及程序。应避免使用过多的指标，应侧重易于收集信息的指标。

如果确实存在地方政府资源有限的情况，传统评价工具——成本效益分析、成本效果分析及财政影响评估一仍是有价值的。近来人们热衷于绩效评估、投资回报及结果导向管理原则，这表明，在城市规划实践中是鼓励使用量化工具的。

所有评价都少不了同所有规划利益相关者进行广泛的磋商并接受他们的建议。比

如，通过采用参与式城市评估方法就可做到这一点。经验表明，借助正规的规划制定程序所不具备的观点和角度，可提高规划的质量和效果。

大多数日常的监督和评价工作应侧重场地规划、细分规划及街区规划。许多大型规划的成果和影响是难以评价的，因为随着时间的推移，它们的许多影响和因素才能在社区里显现出来。因此，将监督和评价的重点放在更低层面的空间规划上才更有意义，即场地规划、细分规划及街区规划。

■ 规划教育

许多城市规划学校的课程亟需更新和改革，特别是在发展中国家和转型国家，那里的城市规划教育不适应当前的挑战和正在出现的问题。规划学校应吸收创新性的规划理念。特别要越来越重视参与性规划、沟通及谈判方面的技能。更新后的课程可加深对一些领域的理解，有些是正在出现的，还有一些是过去被忽略的，其中包括：快速城市化和城市的非正规化、城市与气候变化、地方经济发展、天灾人祸、城市犯罪与暴力及城市中的文化多样性。为执业的规划人员和相关的专业人员开设的能力建设短期课程在这方面发挥着重要的作用。

城市规划学校应教育学生们运用“一个世界”的方法在不同的世界背景下工作。一些发达国家的规划学校没有教育学生在不同的背景下工作，因此限制了他们的机动性，并对那些想返乡发挥技能的发展中国家的学生们造成了问题。规划教育中采用“一个世界”的方法就是尝试着纠正这一做法，应得到鼓励。加强专业组织和国际专业网络也是一种补充措施。这样的组织和协会应具有包容性，只有这样，非规划专业背景的专家们才能在相当大的程度上参与城市规划。

最后，由于规划并不是“价值中立”，所以城市规划教育应包含道德和主要社会价值观方面的授课内容。在这种背景下，教学

内容应涵盖促进社会公平及公民的社会经济权利，以及可持续城市发展和多元文化城市的规划。认识到并尊重社会差异是道德和社会价值观教学的中心内容，因为如果对被剥

夺了公民权利和得不到充分服务的人口的观点没有很好的理解，是做不出有效的城市规划，也找不到公平的解决方案。

致谢

管理团队

主任: Oyebanji O. Oyeyinka
主编: Naison D. Mutizwa-Mangiza

作者: 联合国人居署核心小组

Naison D. Mutizwa-Mangiza, Ben C. Arimah, Inge Jensen和Edlam Abera Yemeru.

作者: 外部顾问

Vanessa Watson (第一、三和十一章); Ambe Njoh (第二、三章); Simin Davoudi, Patsy Healey和Geoff Vigar, Michael Majale (第四章); Carole Rakodi (第五、七章); Peter Newman (第六章); Alison Todes, James Duminy (第八章); Mark Seasons (第九章); Bruce Stiftel, Juan Demerutis, Andrea I. Frank, Thomas Harper, Daniel Kweku Baah Inkoom, Lik-Meng Lee, Jose Julio Lima, Ali Memon, Terence Milstead, Izabela Mironowicz, Tumsifu Nnkya, Didier Paris, Christopher Silver, Neil G. Sipe (第十章).

技术支持小组 (联合国人居署)

Beatrice Bazanye; Nelly Kan'gethe; Pamela Murage; Naomi Mutiso-Kyalo.

顾问(联合国人居署)

Claudio Acioly; Subramonia Anathakrishnan; Christine Auclair; Daniel Biau; Filiep Decorte; Mohamed El-Sioufi; Szilard Fricska; Angeline Habis; Mohamed Halfani; Cecilia Kinuthia-Njenga; Lucia Kiwala; Ansa Masaud; Cecilia Martinez; Joseph Maseland; Jossy Materu; Eduardo Moreno; Teckla Muhoro; Claude

Ngomsi; Laura Petrella; Lars Reutersward; Frederic Saliez; Wandia Seaforth; Paul Taylor; Raf Tuts; Brian Williams; Nick You.

国际顾问 (全球人类住区研究网咨询委员会委员)¹

Samuel Babatunde Agbola; Louis Albrechts; Marisa Carmona; Nowarat Coowanitwong; Suocheng Dong; Alain Durand-Lasserve; József Hegedus; Alfonso Iracheta; A.K. Jain; Paula Jiron; Nelson Saule Junior; Vinay D. Lall; Jose Luis Lezama de la Torre; Om Prakash Mathur; Winnie Mitullah; Aloysius Moshia; Peter Newman; Peter Ngau; Tumsifu Jonas Nnkya; Deike Peters; Carole Rakodi; Gustavo Riofrio; Elliott Sclar; Mona Serageldin; Dina K. Shehayeb; Richard Stren; Graham Tipple; Luidmila Ya Tkachenko; Willem K.T. Van Vliet; Patrick Wakely; Belinda Yuen.

其他国际顾问

Michael Cohen; Jenny Crawford; Rose Gilroy; Suzanne Gunn; Cliff Hague; Colin Haylock; Jean Hillier; Ted Kitchen; Nina Laurie; Scott Leckie; Ali Madanjpour; John Pendlebury; Christopher Rodgers; Maggie Roe; Richard H. Schneider; Robert Upton; Pablo Vaggione.

出版团队 (Earthscan Ltd)

Jonathan Sinclair Wilson; Hamish Ironside; Alison Kuznets; Andrea Service.

1 全球人类住区研究网 (HS-Net) 咨询委员会由在人居领域中经验丰富的研究人员组成, 并且所选人员代表世界不同的地理区域。咨询委员会的主要职责是为联合国人居署撰写《全球人类住区报告》提供有关其实质性内容及内容组织的意见的建议。

城市挑战与重提城市 规划的必要性

URBAN CHALLENGES AND THE NEED TO
REVISIT URBAN PLANNING

上个世纪，城市规划本身已成为一门学科和一种行业，作为一种政府行为以及普通公民和企业的一种活动已经制度化，并演化出一套复杂的理念，用以指导规划决策进程和城市成果。有些时候，规划被视为能解决许多重大城区问题的活动，而在另外一些时候，它则被视为政府对市场力量的不必要的干涉。尤其是最近，人们争论到，发展中国家的城市规划体系也是许多城市问题的起因，由于设置的标准不切合实际，规划本身助长了城市的贫穷和排斥。

本报告将城市规划视为应对21世纪城市面临的持续城市化挑战的一件重要的管理工具。由于影响城市发展的力量在世界许多地方都发生了剧烈的变化，而规划体系却变化很小，因而导致了許多城市问题的产生。其实不应如此：规划体系可以进行改变，使其成为实现可持续城市变化的有效工具，也就是说，能使城市环境更好、更安全、更具经济增长潜力、更具社会包容性。（见专栏1）鉴于城市地区所面临问题的严重性，已没有时间安然自得了，需要对规划体系进行评估，必要时还要进行修正。

21世纪的城市挑战

未来城市规划的产生应在对一些要素的理解范围之内，这些要素构成了城市社会空间方面以及管理社会空间的制度结构。还需要认识到摆在我们面前的人口和环境挑战。



城市规划是应对21世纪城市所面临的挑战的一个重要的管理工具

© Bill Grove / iStock

影响城市变化的主要力量

过去几十年中，全球在自然环境、经济、体制结构、及民间社会等方面发生的变化对城市地区产生了重要的影响。

环境挑战

目前，环境方面的最大问题就是气候变化。气候变化将对全世界人民的基本生活要素产生影响，其中包括获得水、食品生产、卫生及环境。由于全球变暖现象加剧，数以亿计的人可能要经受饥饿、水资源匮乏及沿海洪灾。面对此类危胁，最穷的国家和人民成为最弱势群体。

全球利用石油作为能源促进了城市化，而石油的易得性又促使低密度和扩张型城市

专栏 1 可持续城市化的目标

环境上可持续的城市化要求：

- 减少温室气体排放，实施减缓和适应严重气候变化行动；
- 将城市扩张控制在最低程度，发展拥有公共交通的紧凑型城镇和城市；
- 合理使用并保护非再生能源；
- 可再生能源不被耗尽；
- 减少每输出或消费单位的能源使用和废物产生；
- 产生的废物要回收或以不破坏更大环境的方式进行处理
- 减少城镇和城市的生态足迹。

只有在地区、国家甚至国际规划和政策的框架内应对城市化问题，这些要求才能得到满足。

城镇和城市经济可持续性的重点和行动应侧重当地经济发展，这需要发展经济企业有效运行所必需的基本条件，不论这些企业是大型还是小型、正式还是非正式。这些条件包括：

- 可靠的基础设施和服务，包括供水、废物管理、交通、通信及能源供应。
- 能在适宜的地方获得有安全保有权的土地或房屋。
- 能够调动投资和信贷的金融机构和市

来源：部分改写自联合国人居署和DFID 2002 18—27页。

场。

有相应技能的、健康的、受过教育的劳动力。

- 保障竞争、问责制及财产权的法律制度。适宜的监管框架，对所提供的安全、健康的工作场所，以及废物和排放物的处理进行界定并强制推行非歧视性的地方最低标准。

因为一些原因，需特别注意给城市非正式部门以支持，这对于可持续的城市经济来说是至关重要的。

城市化和经济发展的社会因素必须做为可持续城市化议程的一部分来对待。《人居议程》将相关原则进行综合，其中包括促进：

- 公平获得服务及公平公正地提供服务。
- 通过禁止歧视并提供机会和物理空间，以鼓励良性互动，从而达到社会融合。
- 性别及残疾敏感规划与管理，以及
- 预防、减少及消除暴力和犯罪。

社会正义应承认采用以权利为基础的方法的必要性，要求公平获得质量相同的城市服务，而弱势群体的需求和权利也能得到恰如其分的保障。

形态——郊区居民的出现及其对私人汽车的依赖。一个以石油为基础的经济与气候变化是有关联的：汽车和飞机的废气排放在全部门温室气体排放中占了很大的份额。作为对以公共交通和以行人为主的出行方式的后石油时代的回应，更紧凑型城市就成为规划工作的当务之急。

城市化改变了环境，也产生了新的危险

因素，比如森林砍伐、边坡失稳，从而山体滑坡和山洪爆发。世界上近10亿的贫民窟居民通常得不到规划条例的保护，因而变得更弱势了。

经济变化

近几十年来，全球化进程和经济结构的调整已经对发达国家和发展中国家的城市地



目前，环境方面最大的问题就是气候变化。

© Clint Spencer / iStock

区产生了影响。对城市劳动力市场的影响尤为显著，呈现出职业和收入结构不断发展的两极分化现象。

在发达国家，各类公司设法通过向发展中国家的转移，或向发达世界中的欠发达地区的转移，或从市中心区向郊区的移动，以此来降低生产成本。

城市居民不同程度地受全球经济危机的影响。2008年开始的全球经济衰退目前在世界范围内加快了经济结构调整，使失业率大大增加。这些经济进程的一个显著效果是所有城市中心区的非正式经济得到快速发展，特别是在发展中国家。

发达国家和发展中国家未来的城市规划会在不公平、贫穷及大量的非正式活动的背景下产生。

制度变革

过去30年中，世界许多地区的地方政府都进行了重要的变革，这使得它们所处的背景大大不同于那些刚开始考虑规划由政府。

城市政治体系中最被认可的变化是从“统治”扩展到“治理”，这在发达国家意味着在全球化和多层面的背景下，治理的复杂程度越来越大。在发展中国家，治理的概念是同权力下放和民主化一起推广的。

这些改变对城市规划产生了深远的影响，而城市规划曾常常被描述为旧的福利国家模式的遗物和经济发展及市场自由的障碍。一般说来，城市规划高度依赖于稳定、高效、负责任的地方政府的存在，以及强大的民间社会。许多发展中国家基本上不具备这些条件。在这种情况下，城市规划仍旧不能发挥效力。

民间社会的变化

自20世纪60年代以来，社区方面总是不情愿地被动接受政治家和技术官僚们所作出的规划决定。规划者们已经认识到，规划的实施只有得到可靠的“社区支持”才能取得成效。成功的参与规划在很广程度上受制于广泛的民间社会关系以及接受并坚持民主的程度。

规划中一直有一种倾向，即对民间社会及其在规划活动中起的作用持一维的观点。强大的基于社区的组织有意参与讨论规划思路的理想，在世界的一些地方是可以实现的，但民间社会不总是适合这种活动。有组织的民间社会一直是拉丁美洲的特色，而在非洲、中东及亚洲的大部分地区，它的形式就大不一样，在这些地方，超出亲属关系和种族关系的社会网络在很大程度上还处于随意的、松散的、家长式管理的状态。

城市变化

经济和治理体系的变化、民间社会本质的变化以及环境挑战的本质和规模的变化，所有这些都对城市化进程和城市发展及城市住区的社会空间动态产生了巨大的影响。

城市化和城市发展

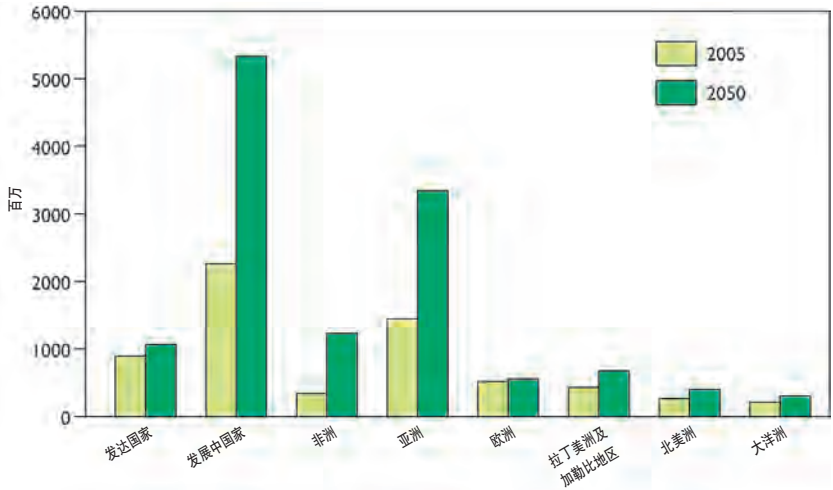
发生在过去30年间的全球城市的转型真是个奇迹。1950—1975年，世界的城市和农村地区的人口都在增长，而后，这个平衡就开始向有利于城市发展的方向大幅度倾斜。到2008年，历史上第一次有一半以上的世界人

图 1

按地区划分的城市人口，2005–2050

注：亚洲不包括日本。

资料来源：联合国：2008。



口居住在城市地区，预计到2050年，这个比例将上升至百分之七十。图1显示了按地区划分的城市人口增长预测。

城市社会空间变化

规划者们和城市管理者们不得不总是应对新的空间形式和进程方面的问题。社会空间的变化主要是向城市功能和用途的条块分割、分离及专业性方向发展。

在许多较为贫困的城市中，低收入家庭的努力决定了空间形式，要保证土地负担得起且位置合理——常常城乡交错区。随着农

村开始城市化，这一进程将导致新的城市形式的出现。事实上，在发展中国家，城市的快速发展主要发生在城乡交错区。

大城市向外扩展，蚕食周边城镇，形成了连绵不断的居住带。在拉丁美洲，委内瑞拉的沿海走廊现已涵盖了下列城市：马拉开波（Maracaibo），巴基西梅托（Barquisimeto），巴伦西亚（Valencia），加拉加斯（Caracas），巴塞罗那-拉克鲁斯港（Barcelona-Puerto La Cruz）和库马纳（Cumana）。

为什么城市规划需要改变？

“现代”城市规划产生于19世纪后半叶，主要对象是西欧由于工业革命而出现的迅猛且被污染了的城市。在世界的这一地区能将城市规划纳入国家职能要归功于现代干涉主义国家的崛起。19世纪末由西欧和美国的城市规划先驱者提出来的城市“愿景”使规划的目的和形式具体化，而规划本身在20世纪则表现出了卓越的弹性。

在人类住区的实际规划和设计中，规划被视为一种技术活动，而社会、经济或政治事物则置身于规划范畴以外。包括总体规划、蓝图规划或布局规划在内的规划一旦设



城市贫困和贫民窟的增长使人们重新重视规划

© Steven Allan / iStock

规划类型	说明
总体规划	这种实体规划是在地图上把在将来某一时间规划实现了的城市地区的状态和形式描绘出来。总体规划也被叫做“最终状态”规划和“蓝图”规划。
综合规划	它反映的信念是，规划体系应该同时从总体和细节出发规划城镇（或其大部分）。过去，这个词还暗示着，为了实现新的综合规划，要对现存的城市进行大规模清除。
综合城市规划	在中国使用的这个词表示的是城市总体规划（1989年城市规划法）。
总体规划	总体规划的另一种说法，指出特定地块的使用和建筑规范，通常还有分区系统。
布局规划或地方规划	这常常是地方规模的实体规划，描绘出诸如道路、公共场地及边界等细节。
目标规划或建筑规划	通常是在更大的战略或结构规划或方案的背景下，为特定区域制定的规划，该区域预期会有重大变化。
战略空间规划	“结构规划”和“战略规划”这两个词是紧密相连的，现在用的更多的是后一个词。战略规划是层次更广泛的有选择性（或优先的）的空间规划，通常是用更概念性的方式表明未来城市发展所要求的方向。战略规划的产生需要特别的决策程序。
指导性发展规划	相对于结构或战略规划而言更通用的词。
土地用途分区制	有关各个地块怎样利用的详细实体规划或图示，还要给土地的拥有者（可能就是国家）一定的涉及土地利用和开发的合法权益和条件。分区规划应与总体规划相一致。
监管规划	指的是分区规划中列出的权利和条件，以及有关分配或改变土地使用权、建筑物和场地的使用权的程序的法律要求。

表 1

各类城市规划的定义

计出一个城市的理性最终状态的话，就会给出该城市建筑形式的详细视图。实现这些愿景的法律工具是土地利用分区布置。

多年来，有许多不同的词用来解释规划。表1描述了正在使用中的主要词汇。

尽管总体规划的起源受到发达国家价值观的强烈影响，但是这并未影响它在20世纪扩展到世界的各个角落。

鉴于其存在的弱点，在世界的一些地方，已用程序和规划代替了总体规划，前者更具参与性、灵活性、战略性及行动导向性。但在许多地区，特别是发展中国家，仍在坚持将总体规划和土地利用分区方法一并使用，以此促进现代主义城市环境的发展。

过时的规划方法同当前的城市问题之间的“鸿沟”

现在城市地区是非常复杂且变化迅速的实体，是由当地及全球的许多力量所形成的，往往超出了规划和规划者的控制范围。

传统的规划体系和21世纪城市的本质之间出现脱节。这些过时的规划形式仍存在于世界的许多地方。

总体规划和城市现代主义存在的最明显的问题就是，它们完全不顾及快速发展且非常贫穷的非正式城市中大多数居民的生活方式。让生活在这种环境下人们遵守为欧洲城镇设计的区划条例是绝对不可能的。不合时宜的区划条例在非正式住区的产生和城乡交错区向外扩展方面起着重要作用。可以说，由于城市政府采用的法律和规章不合时宜，它们正制造着社会和空间排斥以及环境危害。

世界许多地方的规划需要变革的方面取决于它在体制上的定位方式。在许多国家，城市规划没有很好地同治理体系相结合，而是倾向于同其它的部门及预算程序相分离。

为什么对城市规划又重新有了兴趣？

21世纪的重大挑战目前正在让全世界重



灾后形势给城市规划提供了独一无二的机会来重新思考过去的发展实践

© Doug Webb / iStock

返规划之路：快速城市化、气候变化、全球经济衰退及资源短缺。这些问题对城市地区的空间机构和功能有着重要的影响。从本质上讲，它们需要国家介入，从根本上改变城市的性质，这就需要规划。如下所示，规划在应对城市所面临的一些问题方面可以成为一种重要工具，特别是可持续城市化（环境的、经济的和社会的）、贫民窟和贫穷、城市犯罪和暴力以及战后和灾后形势。

城市贫困和贫民窟的发展使人们重新重视规划。全世界有近10亿人居住在城市地区的贫民窟里。城市规划在实现千年发展目标（MDGs）中第十一目标上能发挥重要作用，即力求到2020年，通过可取代新贫民窟产生的备选方案，极大地改善至少1亿贫民窟居民的生活。

随着国家的城市化，可持续城市化问题就变得至关重要了。城市规划在保障可持续城市化方面能起到至关重要的作用。实现可持续发展的城市并有助于气候保护，就需要对城市的空间布局及服务方式进行有计划的变革。城市规划有助于将气候变化因素纳入到城市发展进程的主流中去。

城市的规划、设计及管理方式可以加强或削弱安全和治安。经验表明，把安全原则作为要素之一纳入所有城市设计和规划中是非常重要的。此外，通过对城市化进程的更

好管理，城市规划还有助于预防犯罪。

在战后形势下推行城市规划是取得城市良好发展的关键一步。能使当地有限的物质、人力、技术及财政资源得到更有效地利用。灾后形势为城市规划提供了独一无二的机会，使其重新思考过去的发展实践，使社区能有效地防范威胁与危险。

城市规划的新方法

过去几十年中，为了解决传统总体规划体系中的问题，一些新的方法应运而生。这些有创意的方法中，大部分都具有相同的要素，这些要素是：

- 战略性的而不是全面的；
- 灵活的而不是以终极状态为导向的；
- 行动和实施为导向；
- 以利益相关者或社区为主；
- 反映正在出现的城市问题；
- 发挥综合作用；
- 侧重规划程序。

新方法大致分成7类。

- 战略空间规划，不是应对城市的方方面面，而是侧重于对整体规划目标具有战略意义或重要性的方面或领域。
- 整合政府或公共部门职能的空间规划，包括向部门战略注入空间或疆域维度。
- 土地规范化和管理的的新方法，为强制迁移非正式住区提供备选方案，运用规划工具在战略上影响开发者的方式，与开发者一同管理公共空间及提供服务的方式，以及如何利用规划法规去获得不断上涨的城市土地价值的新理念。
- 参与和伙伴关系进程，包括“可参与的城市评价”，“可参与的学习和行动”，以及包括“可参与的预算”在内的“社区行动规划”。
- 由国际机构提出的方法，重点放在城市

管理及环境、犯罪和灾难等具体部门，还有就是伙伴关系和参与。

- 新的总体规划形式，这是自下而上的、可参与的、面向社会正义的，旨在制止土地投机的影响。
- 旨在产生新空间形式的规划，比如紧凑型城市和新城市主义，两者都是对城市扩张和可持续城市化挑战的回应。

给城市规划下定义并确定规范性原则

本报告所采纳的城市规划定义在专栏2中予以说明。

城市规划运作所处的背景在世界各地是不同的。因此，认定可以开发一种单一的新规划方法，是错误的。因此，以下的原则以提问的方式提出来，这些原则可以用来评估

城市规划体系，也可以对城市规划进行修正：

- 规划体系承认而且有能力以可持续性的方式来应对现存的和即将发生的环境问题吗？
- 规划体系承认而且有能力促进社会公正吗？它有能力促进类似于千年发展目标这样的全球宪章吗？
- 规划体系得到了有关人类和环境正义的进步的国家宪法和国际协议的支持并与其保持一致吗？
- 规划体系适合宪法对权力和职能的分配吗？
- 规划体系承认并且有能力应对文化、社会经济和空间多样性吗？
- 规划体系促进和鼓励公开对话吗？

专栏 2 城市规划的定义

规划的定义已随着时间发生了变化而且在世界各地都不尽相同。早期的观点是将城市规划定义为实体设计，通过土地利用的控制来实施。目前得到认可的观点是，从统治到治理的体制变化、土地利用以外的更广范围的规划、以及规划如何实施。

城市规划现在被视为一种自觉的集体努力，来想象或重新想象一个城镇、一座城市、一个城区或更广阔的领域，并将结果变为区域投资、保护措施、新建或改造住区、战略性基础设施投资及土地利用规范原则等方面的优先考虑事项。人们认识到，规划不单单是由城市和地区专业规划人员来承担的，因此，将其称为“规划体系”是非常恰当的。尽管如此，城市（及地区）规划还是有着独特的利害关系，使它有别于经济规划或卫生规划。城市规划的核心是对空间的关注，不论静止的还是移动的；对特殊的“地方”和场所的保护；同一个领域内不同活动和网络之间的内在联系；在一个领域内物质上相互关联的交叉点和节点。

规划还被视为一种战略性的活动，而非综合性的活动。这就意味着选择性，意味着对这种选择的侧重，这种侧重会随着时间的推移的确会改变某一领域的命运。规划还突出了从过去到未来的发展运动。这就意味着它能够从形成未来社会空间关系的潜在影响出发来选择适宜的行动。这种对未来的想象不只是短期的政治上的权宜之计，而是期待设计成为一种跨时代的时间尺度，特别是在基础设施投资、环境管理及生活质量等方面。

“规划”一词还意味着一种治理模式，这种模式是通过与这些政策有关的深思熟虑的过程和对集体行动的判断，由政策的连续性来驱动的。因此，规划不是一种中立的技术活动。它是由显而易见的价值观决定的，规划本身从本质上讲与道德判断息息相关。

来源：引自 Healey 2004年

- 规划体系促进在环境上具有可持续性和支持当地生计和社会包容性的城市建设形态和基础设施系统吗？
- 规划体系承认非正规性的重要性吗？
- 政府、政治家、商界以及富人和贫人社區给予规划体系以持久的支持吗？
- 规划体系是否具有灵活性？比如，当有保护和社会包容的需求存在时，或发生市场外缘影响时，能牢牢地掌控吗？
- 规划体系把规划和实施看成与预算相互关联的进程吗？
- 指导性、战略性的空间规划同土地法律系统及土地利用管理之间有联系吗？
- 城市规划同范围更广的机构愿景之间有联系吗？
- 规划体系在机构上进行定位并得到落实，能发挥有效的作用吗？
- 规划体系包含监督和评价城市规划的方法吗？
- 规划实践、专业规划机构和规划教育系统之间有密切的联系吗？规划教育系统能够培养出技能熟练的毕业生吗？
- 要实现上述的所有目标，城市规划体系

是有局限性的，承认这一点吗？

本报告的行文结构

本报告分为以下5个部分：

- 第一、二章叙述了重提城市规划的必要性，还描述了世界许多地方不同的城市环境。
- 第三、四、五章侧重于城市规划的过程或程序方面，先讨论了现代主义城市规划的出现和更新的方法，之后又审视了形成规划体系和规划中的决策程序的体制和政治力量的发展趋势。
- 第六、七、八章侧重于城市规划的内容或实质方面，主要解决近期关注的问题，即同可持续性有关的城市环境、城市的非正规性及基础设施规划。
- 第九和第十章分别讨论了监督和评价及规划教育——这两个问题过去都没有得到足够的重视。
- 第十一章探讨了未来使城市规划更为有效所必需的政策方向，而城市规划则是实现可持续城市化目标的主要工具。

理解城市背景的多样性

UNDERSTANDING THE DIVERSITY
OF URBAN CONTEXTS

全世界需要进行规划的城市背景各不相同。本章研究的是城市多样性的以下层面：城市化和人口趋势；城市规模和空间形态，经济发展和贫困水平，对自然灾害和人为灾害的脆弱性。我们将对每个层面、以及每个层面的规划含义进行探讨，包括在发达国家、转型国家和发展中国家。本章的基本前提就是：缺乏对城市背景多样性的充分理解，城市规划行动方案就无法成功。

城市化和人口趋势

20世纪早期，世界的城市化达到了前所未有的速度。在1950年到2007年间，城市发展的平均速度是2.6%。同期世界城市人口增长了近四倍，从7亿增长到33亿，这使城市化水平从1950年的29%增长到2007年的49%（见表2）。更值得注意的是2008年。在这一年，居住在城市地区的人口超过了世界人口的50%，这个趋势预计将会持续下去，到2050年，世界人口的70%将居住在城市地区。

世界城市人口的增长速度每年减缓1.8%。尽管50多年前，发达国家的城市化水平就已经达到50%，而发展中国家达到这个水平则要等到2019年。

发达国家

世界上发达地区的城市化进程更早。大约74%的人口居住在城市（表2）城市人口增长放缓——1975年到2007年间的平均增长率

是0.8%，预计在2025年到2050年间将减缓至0.3%。在发达国家中，城市人口增长的三分之一是国际移民。发达国家另一个人口特征是快速老龄化。60岁（及以上）年龄的人口占总人口的比例不断加大。

转型国家

转型国家的主要人口趋势是：一些城市出现人口负增长。人们已经看到，1990年到2005年间，75%的东欧城市出现了人口下降。出现这种现象的原因有：越来越多的人口移民到欧盟国家，消极的经济发展趋势，死亡率增加，出生率下降。苏联解体导致城市人口下降，并影响到城市生活的诸多方面。过去的几十年中，转型国家出现的另一个人口趋势，就是人口快速老龄化。

发展中国家

发展中国家约有44%的人口居住在城市地区（表2）到2050年，这个比例可能会增加到67%。

从1975年到2007年，人口平均年增长率为3.1%。2007年到2025年，这个数字预计会降至2.3%，从2025年到2050年，还会继续下降到1.6%。如表2所示，发展中地区，尤其是非洲和亚洲，正在经历速度最快的城市化。其原因是城市的高度自然增长水平，此外，还由于农村向城市移民的人数增加。发展中国家一个重要的人口趋势就是，人口中的年

地区	地区城市人口 (百万)					城市人口百分比				
	1950	1975	2007	2025	2050	1950	1975	2007	2025	2050
世界	737	1518	3294	4584	6398	29.1	37.3	49.4	57.2	69.6
较发达国家	427	702	916	995	1071	52.5	67.0	74.4	79.0	86.0
欠发达国家	310	817	2382	3590	5327	18.0	27.0	43.8	53.2	67.0
非洲	32	107	373	658	1233	14.5	25.7	38.7	47.2	61.8
亚洲	237	574	1645	2440	3486	16.8	24.0	40.8	51.1	66.2
欧洲	281	444	528	545	557	51.2	65.7	72.2	76.2	83.8
拉丁美洲和加勒比地区	69	198	448	575	683	41.4	61.1	78.3	83.5	88.7
北美	110	180	275	365	402	63.9	73.8	81.3	85.7	90.2
大洋州	8	13	24	27	31	62.0	71.5	70.5	71.9	76.4

表 2

城市化的全球趋势，1950-2050

资料来源：联合国，2008，pp3-5

轻人比例较高（15-29）。到2030年，60%的发展中国家城市居民年龄将在18岁以下。

城市化和人口趋势的规划含义

对未来的城市规划而言，上述城市化和人口趋势有很多重要的含义。我们将在下文对其中最重要的几个含义进行简要讨论。

各种统计数据都显示出了城市扩张的速度、程度以及与之相关的各种要求，这些数据可能让很多人感到气馁。在有些背景中，这些数据会将城市化描述成一个负面现象。

但城市化应该被看做一个正面现象、一个大前提，通过它来改善居民获得服务、经济机遇和社会机遇，让整个国家的人口拥有更好的生活质量。

发展中国家的城市规划需要对快速城市化作出反应，尤其是在非洲和亚洲。当前以及未来的几十年中，城市规划所面临的最重要挑战，是如何解决快速城市化人口的住房、水供应和卫生方面的需求。城市规划还需要对城市发展过程进行恰当的管理，因为缺乏管理或混乱的城市扩张严重阻碍了可持

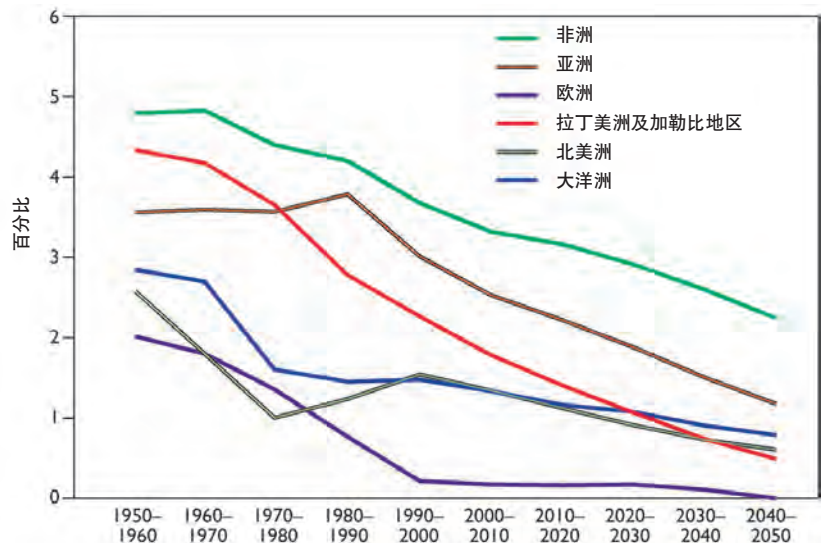


图 2

城市人口年均变化率

来源：联合国 2008年



城市规划必须关注年轻人口的需求

© Jacob Wackerhausen / iStock

续城市发展。

发展中国家的城市规划必须关注年轻人口的需求。年轻人是人口中最富活力和创新力的一部分，但是，如未能妥善利用，他们将成为社会破坏的源头。针对年轻人的规划对城市发展有着特别要求，包括教育和培训设施需求，以及体育和休闲设施投资。

转型国家和发达国家的城市收缩带来了许多规划挑战，包括决定如何支付使用率不足的基础设施的成本，为废弃的社会设施寻找其他用途，大量的空置住房单元以及商业和工业设施。为老龄化城市人口进行规划时，需要进行创新，因为一个快速老龄化的人口，对医疗、娱乐、交通和其他老年人专用设施有着越来越高的需求。

不断高涨的国际移民潮，意味着城市地区的文化将更加多元。城市规划需要在不同文化团体间寻找正确的平衡，既要让这些文化团体在城市中保持其文化特性，又要避免极端形式的隔离和城市碎片化。城市规划者要应对越来越多与宗教建筑、殡葬安排、祭祀动物屠宰和建筑美学相关的问题。

城市规模和空间形态

世界上有33亿的城市人口，不均匀地分布在不同规模的城市住区中。52%的世界城

市人口住在人口少于50万的城市和城镇中。相同的情况也出现在发达国家和发展中国家，分别有54%和51%的城市人口生活在这样的城市中。城市在经历这种人口增长的同时，也会出现空间扩张。这种扩张产生的一个结果就是，之前彼此不毗邻的城市和城镇合并在一起。城市地区通过以下形式进行地理扩展：大都市化、半城市化或城市扩张，这对世界所有地区而言都是一个重要的城市规划挑战。

发达国家

从整体上看，发达国家中约63%的城市人口集中在中型和小型城市中，只有9.8%居住在大城市中。城市密度下降是发达国家城市中普遍存在的共同点，这带来了城市扩张的问题。城市扩张问题在北美尤为严重。早在20世纪初，北美就有相当高比例的人口拥有汽车。这个问题在西欧则不那么严重。西欧的汽车拥有率在20世纪70年代才达到美国20世纪30年代的水平。

转型国家

转型国家中只有一个大城市——莫斯科（1004万人），没有人口达到500–1000万人的城市群。集中式的决策结构，使得该国建立起紧凑、高度密集的城市以及实用的公共交通系统。没有房地产市场，保证了土地使用由国家分配，而不是依靠自由市场机制。总体而言，这些特色带来了密集布局、高度管理、拥有主导中心的城市。20世纪90年代开始的政治和经济改革正在逐渐改变这一架构。

发展中国家

全世界19个超级大城市中，有14个位于发展中国家，但这些大城市人口只占城市总人口的8.4%。城市人口的绝大多数（61.4%）都生活在人口少于100万的城市中。发展中国家也开始出现半城市化问题。尤其需要指出



日益增长的国际移民潮，意味着城市地区的文化越来越多元化。

© Aldo Murillo / iStock

的是，半城市化增加了基础设施和服务提供的成本。在发展中国家，尤其是在拉丁美洲和非洲，城市发展的一个显著特征就是城市首位化现象这给规划带来了复杂的挑战，尤其是因为它可能引发各种问题，比如城市扩张、交通拥堵和环境恶化。

城市规模和空间形态的规划含义

尽管小型和中型城市具有人口重要性，但发展中国家的城市规划却对大城市地区的各种问题予以不成比例地关注。如果小型和中型城市想要实现它们的潜力，就应该成为21世纪发展中国家城市规划议程的一部分。

城市扩张——无论是北美的市郊化、非洲的半城市化、或亚洲和拉丁美洲的大都市化——都是不合理或低效规划法规的产物。从这个角度而言，规划必须解决的问题包括：各种社会、经济、实体和环境问题，其中包括改造非正规半城市化住区；提供公共交通和其他主要基础设施，与相邻的地方当局合作，进行有效的规划和治理。

发展中国家的21世纪城市规划需要解决的一个关键问题是：伴随着现代城市模式产生的非正规程度越来越高。正规化进程经常破坏人民的生活和住所，加剧发展中世界城市的排斥、边缘化和贫困现象。发展中国家的城市规划如果想有重大作用，为更广泛的

群众服务，就必须寻找解决非正规问题的创新方法。

城市经济背景

正在进行的全球城市化，其发生的背景是自1945年以来最严重的一次经济衰退。当前的全球衰退对城市地区而言有这样几个意义：首先，全球经济增长预计在2009年下滑1.3%，这意味着投资城市发展和基本建设项目的资金缩减。其次，很多经济部门的失业率保持在较高水平，尤其是在金融、建筑、汽车和制造业、旅游、服务和房地产部门——所有这些行业都与城市地区息息相关。2008年全球失业率是6%。这个数字预计将在2009年增长到7.1%。第三，随着失业率的上升，预计贫困水平也会上升。此外，全球经济危机可能让收入不平衡更加恶化。

发达国家

在发达国家中，诸如贫穷、无家可归、犯罪等各种社会问题又重新抬头。

此外，发达国家正在经历自二战以来最严重的经济衰退，经济增长预计在2009年下降3.8%。在很多发达国家，恶化的经济导致失业率上升到近期最高点，为城市地区带来了非常负面的后果。自20世纪80年代中期起，收入不平等问题就开始出现在越来越多的发达国家中。大部分国家都受到影响，最严重的就是加拿大和德国。

转型国家

在前社会主义国家，从中央计划经济向市场经济转变的过程中，伴随着贫困、失业、不平等程度激增。自2000年起，随着经济开始复苏，失业率有所下降。但这种复苏可能会受当前全球经济危机的影响。比如在2009年，独联体国家和波罗的海国家的经济增长预计分别减少了5.1%和10.6%，整个地区的失业率也在增加。在拉脱维亚和立陶宛，2009年2月的失业率分别是14.4%和13.7%。



发展中国家的21世纪城市规划需要解决的主要问题是，现代城市模式产生的非正规程度越来越高。

© 联合国人居署

2009年1月的失业率是8.1%，俄罗斯正面临自2005年来最高的失业率。

发展中国家

发展中国家的快速城市发展，尤其是在非洲和亚洲，将在一个相对被削弱的经济背景下展开。尽管全球经济危机源自发达国家，发展中国家的经济也将受到影响。发展中国家的经济增长预计将从2008年的6.1%下降到2009年的1.6%。除了恶化的失业率和贫困问题，经济增长的衰退也将大幅减少国家启动的城市开发项目可用的经济资源。经济发展的下滑将影响发展中国家实现千年发展目标的能力。发达国家的经济衰退，可能会影响流向发展中国家的外资直接投资、政府开发援助和汇款。

发展中国家的城市化，伴随着城市贫困水平不断增加，其空间表现之一就是贫民窟激增。发展中国家超过三分之一的城市人口居住在贫民窟中。这也为发展中世界带来了另一个重要城市经济趋势，那就是不平等现象日益严重。

城市经济背景的规划意义

城市贫困和贫民窟激增是两个孪生问题，应该作为很多发展中国家规划议程中的最重要问题。为了减少贫困，城市规划应该开展一些强调平等、参与和社会公正的扶贫项目。规划通过改造项目解决贫民窟和非正规住区问题，以此提供或改善基础设施和基本服务，比如水、卫生、垃圾回收、排水、街道照明、铺设人行道和街道。

全球的城市内不平等水平一直呈上升趋势，几乎无一例外。城市规划中的再分配政策如果能优先考虑低收入群体和地区，就可以解决不平等问题。从长远角度而言，为贫困社区提供学校、基本卫生服务、水供应和卫生设施，将有助于降低城市中的不平等水平。在发达国家的城市中，移民和其他少数群体面临着各种形式的社会排斥和边缘化问题，城市规划必须解决这些问题的空间呈现。

当前的全球经济衰退造成很多国家出现经济不确定性和下滑，也就是说，国家启动的城市发展项目的可用资金减少。这将给发展中国家的城市开发项目带来负面影响，比如贫民窟改造和预防项目、城市重建和减贫项目。也会影响到千年发展目标的实现。这就需要政府和民间团体及私营部门（正规和非正规）在城市规划问题上开展合作。

当今时代中，全球经济衰退造成全世界的正规就业机会下降，地方可以通过发展地方经济改善人民的生活，在这方面，城市规划可以扮演重要的角色。地方经济发展是一个社区赋权和参与的过程，在这个过程中，地方政府、当地社区、民间社团以及私营和公立部门携手，共同推动和改善某一地区的地方经济。城市规划也可为就业的振兴创造可行条件，采用更灵活的土地使用管理或分区体系，允许土地的混合性使用，而不是将不同活动分隔开的单一功能分区。

自然和人为灾害的位置和脆弱性

城市对自然和人为灾害的影响具有高度的脆弱性，这是由一整套复杂的相互关联的过程造成的。自1975年起，记录在案的自然灾害数量就增加了3倍。所有大陆都出现了更多的自然灾害事件报告，平均来看，数量增加最多的是非洲，在过去的十年间，那里的自然灾害数量增加了2倍，从1975年到2006年，人为灾害增加了9倍，其中亚洲和非洲的增长率最高。

在判断一个城市可能遭受的自然灾害类型和频率时，位置是一个主要的决定因素。10个人口最多城市中，有8个位于地震断层带，这其中又有90%位于易遭受破坏性风暴的地区(表3)。沿海地区因其受欢迎的地理位置，往往人口稠密，是经济活动的大型集中地。但沿海地区的人口也会受海平面上升和极端气候的威胁，比如热带气旋和洪水——这些都与全球变暖相关。

发达国家

在发达国家中，洪水、风暴、地震和火山是造成影响的最常见自然灾害形式。在发达国家和发展中国家，自然灾害对人类造

成的影响截然不同。发达国家的绝对经济损失高，而人员损失低。这是因为发达国家在减灾方面的投资高。自然灾害给发达国家造成的人员损失不足世界总损失的10%。1999年，美国报告的自然灾害数量是孟加拉灾害的2-3倍。但孟加拉的人员死亡数量是美国的34倍。造成这种显著差异的原因，是发达国家具有早期预警系统的高科技能力，以及防灾准备状态和降低风险的能力，这些都是很多发展中国家所欠缺的。

转型国家

一些东欧和中欧国家地形艰险，而且位于容易受到自然灾害和人为灾害威胁的地区。很多内陆国家都处于陡峭的群山之中、或被群山环绕，屡受地震活动、暴雨、雪崩、山体滑坡和地震之苦。2007年11月和12月，塞尔维亚、黑山和科索沃遭受了严重的洪水。该地区发生的人为灾害次数也越来越频繁，比如2008年3月在阿尔巴尼亚发生的军火库大爆炸事件。

发展中国家

在过去的30年中，发展中国家出现的自然和人为灾害数量增长速度最快。这些国家

城市	人口 (百万)	灾害风险					
		地震	火山	风暴	龙卷风	洪水	风暴潮
东京	35.2	X		X	X	X	X
墨西哥城	19.4	X	X	X			
纽约	18.7	X		X			X
圣保罗	18.3			X		X	
孟买	18.2	X		X		X	X
德里	15.0	X		X		X	
上海	14.5	X		X		X	X
加尔各答	14.3	X		X	X	X	X
雅加达	13.2	X				X	
布宜诺斯艾利斯	12.6			X		X	X

表 3

十大人口最稠密城市及相关的灾害威胁，2005

来源: Chafe, 2007, p116

正在快速城市化，未来将面临着越来越多的自然灾害风险。自然灾害给发展中国家城市带来的影响过于严重。原因是当局缺乏对灾前和灾后状况的管理能力。因此，自然灾害对发达国家造成的人员损失更高。的确，在1991年到2000年间，2.11亿人受到自然灾害的影响，其中98%在发展中国家。与发达国家相比，发展中国家的绝对经济损失较低，但却是GDP的20倍。

自然和人为灾害脆弱性的规划含义

可以通过土地使用规划这样一个重要工具，将减少灾害风险纳入城市发展过程之中。土地使用规划提供了一个框架。在这个框架内，对当地的合作伙伴进行干预，开展风险定位和社区抗灾能力建设。这包括城市政府、社区组织和私营部门之间的合伙关系。类似的规划工具，比如分区、社区参与、地理信息系统和信息及教育方案，都是将风险降低纳入土地使用规划程序的关键因素。

建筑规范可确保建设环境各部分的安全标准，城市规划在建筑规范的制定方面起到不可或缺的作用。大多数国家都有建筑规范，这些规范的目标，是确保施工可以达到一个最低的灾害恢复标准。但在有些情况下，规范可能并没有发挥应有的作用。规划可能面临的一个重要挑战，就是如何遵守建筑规范，尤其是在发展中国家。

在保护重要基础设施和服务方面，比如供电、供水、卫生设施、电信、交通系统和医疗等，城市规划扮演着重要的角色。保护这些重要的基础设施和服务，可以对反应和重建能力产生影响，将次要和间接损失降至最小，比如城市在灾后出现商品和服务流通受阻的问题。

城市规划可以为人类住区的灾后恢复做出贡献，城市当局和地方政府最适合开展重建的协调工作。需要在灾后规划中与社区组织和国际开发和人道主义机构展开合作。灾

后的局势，尤其是在发展中国家，为城市规划提供了一个独特的机遇，使其重新思考过去的发展实践，改善人类住区的可持续性，有效地进行社区抗灾准备。

为了应对气候变化造成的海平面上升问题，全世界的城市，尤其是在发展中国家，需要实施创新性的适应和减缓战略。城市规划有助于这些战略的实施。城市适应可以开展多种类型的行动，比如增加基础设施的恢复能力，改变住区位置，实施可以促进可持续发展的实践。除了适应，我们还要立刻采取行动，减少城市中的温室气体排放，减缓气候变化。在这些方面，城市规划具有良好前景。

结束语

重要的是将城市化看做一个正面的现象，才能制定出对城市多样性背景进行有效反应的城市规划。除了对快速城市扩张进行规划，规划必须对小型和中等规模城市予以更多的关注。城市规划需要进行响应的问题有：很多发展中国家出现的青年人口增加问题、发达国家和转型国家中出现的城市收缩、人口快速老龄化和多元文化问题。发展中国家的21世纪城市规划，必须解决贫困和贫民窟这两个孪生问题，还要应对不断加剧



城市规划可以通过再分配政策应对不平等问题

© 联合国人居署

的非正规现象。当前的经济衰退会导致国家启动的城市和基础设施项目资金紧缺。这也强调了政府应该在城市开发方面与社会团体和私营部门携手的必要性。最后，在世界的

各个地方，尤其是在发展中国家，可以利用城市规划这个重要工具，将减少灾害风险纳入到城市发展过程之中。

本章探讨的是当代或现代主义的城市规划的出现与普及。它还检验了发达国家和发展中国家目前正在尝试的各种创新或新的城市规划方法。“现代主义规划”是指1850年后西欧和其他先进的资本主义国家城市工业化时期出现的城市规划方法。本章探讨的创新方法不应视为可应用于所有背景的模式。虽然规划有着共同的目标、任务和类型，但规划的形式是由某一地方的社会和文化规范所决定的。

早期城市规划模式

城市规划和人类住区一样古老，考古学家已经在中东、北美、拉丁美洲和撒哈拉以南的非洲发现了城市规划的历史证据。

中东是世界上一些最古老城市的所在地，耶利哥古城被认为是地球上的第一座城市。具备很强的规划能力才能生产出各种材料，比如阳光晒干的砖，这种砖用于修建房屋、大型沟渠、高塔和其他在耶利哥发现的建筑，以及围绕在城市周围、保护城市不受外来威胁的城墙。美索不达米亚肥沃月湾上的古老城市，在大约公元前2800年达到了发展的顶峰。这些城市中最著名的就是乌鲁克城，占地面积约1100英亩，居民多达5万人。

希腊和意大利的城市也有西欧地区最早的城市规划证据。在这两个文明国家的城市中，军事方面的考虑深深地影响了城镇的位置和实体建筑。比如，雅典位于一个孤立的坚固山顶。雅典有环绕城市的城墙，有大型的城堡（卫城），还有作为社会政治和经

济生活中心的城市广场。西伯达米亚网格（Hippodamian grid）是希腊—罗马世界城市的重要特征，但在这种网格出现之前，希腊城市的街道建设没有什么规律可言。蜿蜒曲折的街道显然是出于军事目的而修建的。直到公元前7世纪，网格状街道模式才在希腊的殖民地中出现。

拉丁美洲的城市文明历史悠久，比如玛雅、阿兹特克人和印加文明。在现在的墨西哥南部、危地马拉、西洪都拉斯、萨尔瓦多和伯利兹北部，尤卡坦半岛的玛雅人在公元前250年进入了巅峰时期。公元前2600年，玛雅人就已经生活在城市住区了。印加帝国从现在厄尔瓦多的基多开始，绵延2500英里，一直到智利的毛尔河。证据显示，那里曾有精致的古代建筑，包括庙宇——金字塔、广场和观测台。印加的城市基础设施包括14,000英里精心规划和维护的人行道。

在印度河谷的摩亨约—达罗和旁遮普的哈拉帕（Harapa），早在公元前3500年就已存在。这些城市有着复杂的空间设计结构，设计巧妙的覆盖式排水系统和铺设的宽阔街道。在古老的中国，城市通常围绕着一个网格状街道模式而建。城市经常由城墙环绕，如古老的希腊城市。直到唐朝（618-907 AD），古老中国都有着严格而高度集中的城市规划。在唐朝灭亡后出现了较分散形式的城市规划。

在非洲，殖民地时代前有很多的城市和城镇。这包括北非和西非的麦罗埃、阿克苏姆、昆比萨利赫、廷巴克图、杰内、伊费和

加奥，南非和东非的大津巴布韦、基尔瓦、索法拉、蒙巴萨和桑给巴尔岛。麦罗埃建于公元前560年左右，是库什黑人王国的首都。这些古老城市都修建了土墙或石墙环绕四周。这些古代城市的城墙有三个主要目的：划定住区、控制增长、保护居民不受外来威胁。

东欧和中欧也有数千年的城市化历史。内塞勃尔（Nesebar）位于现在的保加利亚境内，是欧洲最古老的城市之一。该市的空间结构很大程度上受曾经殖民该地区的希腊人影响。这也说明了城市设计为什么具有希腊特色，比如城堡、阿波罗神庙、城市广场和带有色雷斯人防御工事的城墙。杜布罗夫尼克旧城是建于公元7世纪的古老城市。早在1272年，杜布罗夫尼克旧城就有制定周密的城市规划法规，其中包括解决公众福利、健康和卫生设施等事宜的要素。

现代主义规划的出现

现代主义规划出现在19世纪末，以应对西欧城市因工业革命而快速扩张和污染所带来的问题。它从最初就受两类因素的影响：技术和意识形态。第一种类型的因素，主要



耶利哥古城被认为是地球上的第一座城市

© Steven Frame / iStoc

是为解决工业化和城市化所带来的外在负面问题所做的规划工作。规划被国家或统治阶级用作实现政治和意识形态目标的一个工具，司空见惯的是中产和高收入阶层常将规划用作维护个人资产价值的工具，将“不受欢迎”的低收入阶层、少数民族和商贩排除在他们所在地区之外。

20世纪大多数时间里，规划主要由三部分组成。

- 规划被看做人类住区的实体规划和设计的一个实践，因此，尽管它应对的是社会、经济或政治问题，却不被看做是干预这些问题的规划任务。
- 规划中包括了总体规划或布局规划，描述了处于理想终端状态的城市建筑模式的详细观点。
- 它被视为是一项规范性的任务，由描述了理想的生活环境的某一特定的价值观所推动。

早期的英国城市规划受当时的乌托邦式极端社会主义的强烈影响，是对中世纪英格兰乡村生活的怀旧向往。当时最具影响力的规划模式之一，就是由艾比尼泽·霍华德（Ebenezer Howard）所设计的“田园城市”，表达了一种将“绿色”带回城镇、重建乡村生活的想法。

在法国，20世纪20年代和30年代的勒·柯布西耶理念（Le Corbusier），确定了“现代主义城市”的典范。理想的城市应该整洁有序、具有高度可控性。应拆除贫民窟、狭窄的街道和混合用途地区。但在美国，理想城市的愿景却有所不同。弗兰克·劳埃德·赖特（Frank Lloyd Wright）应对纽约快速城市化问题的解决方案，是采取低密度、分散式的城市形态，每个家庭都有属于自己的一小块土地。

虽然在规划愿景中倡导的空间模式各有不同，但上述总体规划的本质却有着更多的相似之处。总体规划与发展控制体系密不可分，这个体系是规划实施的法律工具。现代主义规划概念的出现，原本是为了应对某一



田园城市是当时最具影响力的规划模式之一，由艾比尼泽·霍华德设计。

© Martin Bond / Alamy

具体的特例和背景，但后来却在全世界传播开来。

现代主义规划的全球普及

世界很多地方的规划体系都是引进或借用其他地方的规划体系。有些地方在引进了这些“外来”理念后，始终没有对其进行重大改变。这些规划体系都建立在特定的时间和地点前提之上，但这些前提通常难以适用于世界上其他的地方，通常也不适用于引进地区的具体背景。

现代主义规划的理念是强加给发展中国家或转型国家的，或被采用的。城市规划理念的主要传播渠道是殖民政府、教育和科学机构、专业人员协会和学术期刊、国际开发机构和顾问机构。

转型国家：东欧和中欧

工业化和城市化在东欧出现的时间晚于西欧。到了20世纪早期，东欧国家为了应对不断扩张的城市，开始向西方国家寻求规划解决方案。苏联迫切希望避免出现西方的非控制性城市扩张问题，他们的规划理念是：…分散化、低密度乃至缩小被视为合适的选择方案。因此，艾比尼泽·霍华德的田园城市模式尤其具有吸引力。除了田园城市

模式，还采用了帕特里克·格迪斯（Patrick Geddes）开发的综合规划方案和总体规划。

拉丁美洲

在上个世纪，法国的规划理念对拉丁美洲主要城市的模式和结构有着深远影响。比如，在该地区的很多城市结构中都可以看到勒·柯布西耶理念的痕迹。受勒·柯布西耶影响的最著名的项目之一，就是卢西奥·科斯塔（Lucio Costa）的巴西利亚规划，该规划将城市空间分割成不同的功能区，采用了超级街区和摩天大楼，提供宽阔的绿色空间，给予机动车交通以优先权。科斯塔在里约热内卢市中心的 Palacio Gustavo Capanema以及巴西利亚规划中，融入了勒·柯布西耶的理念。从20世纪起，拉丁美洲城市就开始以令人担忧的速度扩张，为了给中产阶级提供新的住宅地，郊区开发不断扩张。为了解决这个问题，当局修改了田园城市模式，在城市内而不是城市外推出了“田园郊区”模式。

东南亚和东亚

规划在没有殖民历史的国家中具有更重要的影响力。这方面最突出的例子是美国。菲律宾的碧瑶市是亚洲第一个参考美国设计的主要人类住区。这个住区由著名的芝加哥建筑师丹尼尔·哈德森·班曼（Daniel Hudson Burnham）设计的，他是城市美化运动的奠基人。中国则引用了美国城市规划的另一个创新：邻里单位。

英国的殖民当局在印度、斯里兰卡、马来西亚和马尔代夫建立了新的人类住区，并影响到那里现有住区的发展。英国引进的城市形态对该地区而言，是完全陌生的。因此，在这里，将欧洲人和“其他种族”分隔开的种族空间隔离概念，完全是外来的，即使是在印度这种实行种姓隔离的国家也是如此。从制度上来说，英国对该地区的城市规划发展做出了贡献，为制定和实施规划政策引进了英国的法律和制度框架。

中东和北非

该地区的西方式城市规划概念和模式主要是由欧洲殖民当局引进的。他们遭遇了发展完善、人口稠密的伊斯兰围墙式城市，没有扩张的空间。结果，他们根据欧洲的原则开发出新的布局，作为欧洲人专属领地。阿尔及利亚、突尼斯和摩洛哥，城市规划布局反映出法国的城市规划风格。新的城镇有分隔城市街区的宽阔笔直的大道、支线街道和划分出街区的地块，还有城市中心地区聚集的高密度多层建筑。意大利和英国殖民规划者开发出的规划不像法国人的那样详尽。

这些西方城市规划模式经常会产生两个彼此隔离的城市实体。伊斯兰城市（medinas）继续保持着它们在殖民时代前的状态，新城镇（villes nouvelles or villes europeennes）则用于满足欧洲人社区的需求。这种现象事实上造成了种族居住隔离。

撒哈拉以南的非洲

在撒哈拉以南的非洲，规划理念是通过英国、德国、法国和葡萄牙的殖民影响而传播的。引进的规划体系没有公平地应用在所有的城市人口中。比如，城镇被分成了几个区：欧洲人的低密度居住区，非洲公务员的中等密度住区，在非洲东部和南部还有亚洲和多种族人群的中密度居住区，以及土著人群的高密度住宅区。从空间上说，低密度的欧洲住区与非洲住区相隔甚远，很显然是出于卫生的考虑。

在很多情况下，非洲的规划法律和分区法规其实是复制了20世纪早期的欧洲或英国开发的模式。很多非洲国家目前的规划法律仍然是建立在20世纪30年代或40年代英国或欧洲规划法律的基础上，只是做了少量的修改。殖民时代后的政府，更多地是对殖民时代的空间规划和土地管理工具加以强化和巩固。

现代主义城市规划的问题

对现代主义规划开始有了越来越多的批评，而且源自其起源的地方（西欧和美

国）。尽管一些国家通过共同努力设计出其他方法，但世界仍然在普遍实施现代主义规划，包括对该方法提出强烈批评的国家。现代主义规划仍然是世界上很多地方规划的主要方式。

现代主义规划存在着以下问题：

- 在一个快速扩张、大多数人口为贫民的非正规城市中，它无法容纳大多数居民的生活方式。
- 没有考虑到21世纪城市面临的重要挑战。
- 未能通过有意义的方式，将社区和其他利益相关方纳入城市地区的规划和管理。
- 遵守现代主义城市规划的规范，对穷人而言成本过高，通常还很复杂，耗费时间。

在发展中国家的城市中，司空见惯的是总体规划的设计师通常也是来自发达国家的顾问，要么曾在发达国家培训过。他们大多不了解发展中国家贫困的动态和城市化的特性，要么就是坚持比较陈旧的现代派理论。

- 由外来专家制定的实体总体规划还存在另一个问题，就是无论是规划还是执行程序，都无法植入当地的体制文化之中。
- 现代主义规划支持的空间形态倾向于强化了空间排斥和社会排斥，所产生的城市在环境上无法实现持续发展。在很多城市中，现代化项目在实施过程中，拆除了混合用途、历史悠久的旧地区，而这些地区一直都在满足大部分贫民和相对固定人群的生活。

现代主义规划存在的问题以及不断变化的城市、经济和环境背景，在某种程度上导致更具创新性或更现代的城市规划方法的出现。

城市规划的创新方法

提出这些方法的目的并不是为了提供可

以直接实施的现成的模型或解决方案。相反，这些方法提供的理念，源自“特定地区”的经验，可以将这些经验与其他地区具体的城市规划问题结合起来思考。新方法分为7个大类（见表4）。其中有相当多的重叠：一些方法强调的是程序，另一些强调的则是结果，还有一些是将两者结合起来。

战略空间规划

20世纪80年代和90年代，在西欧出现了战略空间规划，在某种程度上是为了对整体规划中的各种问题进行响应。战略空间规划体系，包含一个指导性的长期空间规划和广义的概念性空间概念，而不是进行具体的空间设计。由于这种规划的战略特征，它只关注对总体规划目标至关重要的部分或区域。

经常出现的一个的问题是：新政党或市长上任时往往会放弃新的战略方案，因为继续执行这个方案可能会被认为是政治对手的认可。战略规划如果未能与规划体系的规

范部分整合，无法影响土地权利（这个现象非常普遍），那么，就无法防止战略性规划的经常性改变或中止。

空间规划是整合公共部门功能的工具

在空间规划中，整合城市政府的不同功能是一个重要作用。新的英国规划体系引进了区域空间战略和地方发展框架，着重于分权解决方案、整合公共部门功能和在部门战略中注入空间或地域维度的意愿。新空间规划的目的是“通过协调部门政策和决策的空间影响，形成空间发展”，与以前的规划体系目的大相径庭。在南非，部门整合已经成为当地政府新的“综合发展规划”体系的核心目标。

土地规范化和管理的的方法

在土地规范化和管理的方面，城市规划面临的最具挑战性的问题，就是如何解决非正规性问题。在发展中地区和转型地区中出现的城市非正规区域的扩张问题，经常被视为

类别	类型	特征
战略空间规划	<ul style="list-style-type: none"> 发达国家的战略空间规划 发展中国家的战略空间规划 战略性空间规划的巴塞罗纳模式 	<p>规划程序的含义，指令性规划的实质。</p> <p>巴塞罗纳模式具有城市形态的含义，设计完善的大型城市项目。</p>
作为制度整合的空间规划	<ul style="list-style-type: none"> 新的英国规划体系 综合发展规划 	<p>规划程序的含义以及指令性规划的性质。</p> <p>规划在政府中的作用是很重要的。</p>
土地规范化和管理的	<ul style="list-style-type: none"> 驱逐的替代方式 影响开发参与方 管理公共空间和服务 	<p>新的规划规范方法；着重解决接纳非正规性问题。</p>
参与和合伙程序	<ul style="list-style-type: none"> 参与式规划 伙伴关系 	<p>重点放在规划程序和国家-社区关系。</p>
国际机构方法和部门关注问题	<ul style="list-style-type: none"> 城市管理方案 部门方案 	<p>规划程序和制度定位的含义部门方案是特定问题。</p>
新的总体规划		<p>新程序和规范方法；土地市场程序的含义。</p>
新的空间形态	<ul style="list-style-type: none"> “紧凑型城市” 新城市主义 	<p>重点是城市形态而不是程序，对现代派和非持续性城市的反应。</p>

表 4

城市规划的新方法

不受欢迎的现象，需要消除和/或进行规划控制。但是，现在人们已经意识到，这样的方法只会加剧贫困和排斥。新的规划理念提出了消除非正规住区备选方案，比如对此类住区进行规范和就地改造；对主要基础设施进行公共投资，以此影响发展模式；与非正规经济参与方合作，提供服务并对空间进行管理，而不是对街头商贩进行强制驱逐，或迁移至正规市场；抓住城市土地的升值以进行再分配。

规划中的参与过程和伙伴关系

参与和公—私伙伴关系，已经成为所有创新型规划方法中的重要因素。参与到规划中可能会为社区赋权，并能更好地进行城市项目设计。成功参与需要某些与政治背景相关的前提条件、参与的法律基础和可用的资源。在社区规模上，“参与式城市评估”（Participatory Urban Appraisal）、更具包容性的“参与式学习和行动”（Participatory Learning and Action）、以及随后的“社区行动规划”（Community Action Planning）已经获得了一定的成功。在城市规模上，最著名的创新型参与式方法之一就是“参与式编制预算”，始于巴西的阿列格雷港，然后又在世界其他地区进行了尝试城市。



参与到规划中可能会为社区赋权，并能更好地进行城市项目设计。

© 联合国人居署

国际机构推广的方法

过去的20年中，一些国际机构通过在地方政府体系中引进特别方案和程序的方式，尝试解决现代主义城市规划中存在的问题。

■ 城市管理方案

1986年，世界银行与联合国人居中心（UN-Habitat）合作制定了城市管理方案，这是迄今为止规模全球最大的城市方案。方案着重于在以下五个关键领域提供技术援助和能力建设：城市土地、城市环境、城市财政、城市基础设施和城市贫困。与其他最近的规划理念一样，它的目标是改变规划的责任，将其转变成整个地方政府的责任，而不是单一部门的责任，以此促进地方政府决策中的参与程序，推动规划中的战略思考，通过行动规划和预算将地方政府的规划和实施结合起来。

■ 部门方案

部门方案中最重要的是：

- 21世纪议程地方化方案：该方案始于1992年的地球峰会。它向二级城市提供多年的支持，作为在他们的规划中引起或强化对环境关注的方式。
- 可持续城市方案：这是联合国人居署和联合国环境规划署的一项联合倡议，目的是通过城市地方当局进行环境规划和管理的能力建设。
- 更安全城市方案：方案由联合国人居署提出的，目的是通过帮助地方当局发展犯罪预防能力，解决城市犯罪和暴力问题。
- 灾难管理方案：该方案由人居署制定，以支持各国进行自然灾害或战争恢复。
- 健康城市方案：该方案是由世界卫生组织发起的，目的是改善、提高和维护有益于城市环境的卫生状况。
- 全球城市治理运动：该运动是由联合国人居署在1999年发起的，旨在鼓励制定具有扶贫性质的和具有包容性的城市规



在地方政府和规划中推进性别主流化问题非常重要

© 联合国人居署

划。其愿景是实现一个具有包容性的城市。

- 全球居住权保障运动：该运动是由人居署在2002年发起，目的是通过推动非正规住区居住权的保障，以改善城市贫民的住房。
- 城市发展战略：城市发展战略是由城市联盟推动的，旨在鼓励地方政府制定部门间长期愿景和城市规划。
- 性别响应：此方案包括在地方政府和规划中推动性别主流化问题性别预算和妇女安全审计就是其中的行动之一。

总体规划的新形式

在世界的一些地方仍在使用传统的总体规划和管理体系，但这些工具的使用方法却出现了创新。在巴西，“新”总体规划被认为不同于旧规划。新规划采取了自下而上的原则，具有参与性，面向社会正义，着重于打击土地投机的影响。一种重要的新管理工具就是社会利益特区（Special Zones of Social Interest）。这是一种应用于具有“公共利益”地区的法律工具。它干预房地产市场的动态，控制土地使用权，保证社会住房、保

护穷人不受黎明前的偷袭和投机的影响，两者都会使他们流离失所。

新城市形态：“紧凑型城市”和“新城市化”

世界上很多地方都存在着低密度的扩张城市，人们越来越支持“紧凑型城市”和“新城市化”理念。在整个城市规模上，“紧凑型城市”方法主张中度到高度的建造密度。城市遏制政策是常见的，通常是通过划出一个发展边界或城市边界来实施，目的是保护城市地区外的自然资源，鼓励城市的密集化，

新城市化坚持相似的空间原则，但是，是在地方街区规模上。它所推广的城市愿景具有密集的混合用途，混合住房类型、紧凑形态、具有吸引力的公共领域、行人友好的街景，明确的中心和多种交通选择。诸如卫生、图书馆、零售和政府服务这样的设施，分布在主要公共交通车站和交叉点周围，以实现便利性的最大化。

结束语

人类一直都在有意识地规划他们的住区，在可以预见的未来，这种行动会一直持续下去。但是，在过去的一个世纪中，规划已经与全球殖民主义和帝国主义过程紧密结合在一起，有意而用，而不是创造功能完善、可持续的城市中心。因此，世界很多地方都在使用不恰当的规划模型。

反言之，现代主义规划中存在的问题催生了更具创新性的方法。

世界各地都推出了创新的规划方法，这些方法不是为了提出可用于所有背景的新全球解决方案，而是为了寻找一个可能出现在世界不同地区的普遍理念。本章认为，的确存在这样的共性，世界所有的城市政府都应该考虑，是否可以在他们的具体环境中应用这种共性。

规划的制度和规范框架

THE INSTITUTIONAL AND REGULATORY FRAMEWORK FOR PLANNING

由于治理背景和各自历史存在着很大的差异，因此，规划所依托的制度和治理框架之间也存在着显著的差异，更宽广的治理背景决定了规划目标和实施方法。更宽广的背景反映了一个社会对以下问题的思考方式：城市地区如何发展，如何分配城市发展利益，在发展过程中如何平衡个人权利和集体利益。在任何社会中，不同阶层间都会因上述问题而产生实质性的紧张和冲突。城市规划的体制和实践本身经常是在这类冲突的积极参与者。

本章将回顾近来在规划与治理之间的关系、规划制度的作用与规划实践制度化之间关系的各种发展趋势。本章还将探讨法律、土地和财产体系的重要性，这些体系支撑着城市规划、规划的管理权力及其在正式的政府结构中的作用。此外，还将阐述在实施规划和规划政策中调控作用、资源、舞台及利益相关方的重要性。

规划和治理

现代城市体系的特征就是参与方、制度、职能活动和空间组织之间相互依存形成的复杂模式。一个重要的趋势就是重新思考正式政府和更广泛社会之间的关系。近几十年来，出现了多种政府重组方式，比如：

- 正式政府在社会和经济关系管理中的作用相对减弱；

- 非政府参与者在多空间层面上参与各种形式的国家职能；
- 政府结构从等级模式向更灵活的伙伴关系和网络模式转变；
- 从正式政府架构提供，向政府和民间团体共同分担责任和服务提供改变；以及
- 正式的政府职责被下放和分权至地区和地方政府。

尽管这些趋势让范围广泛的利益相关方参与了进来，但同时也造成了：条块分割、部门增多、复杂的关系网、网络重构、不同层面、政府部门和非政府机构间权利和职责的差距、市场力量的作用与日俱增，以及“谁做什么？”的混乱现象。

鉴于在管理城市未来的问题上参与者和利益的多样性，很显然规划不仅仅是制定理念、政策和方案，还要通过集体行动来实施。在这样的背景下，规划被看做是一种城市（或地方）治理形式，因此，规划被植入权力关系之中。

城市规划和治理的效率，依靠的不仅是总体规划中所设想的指挥和控制力，还要依靠说服力，以动员不同利益相关方和政策社群的行动，为集体关切做出贡献。这种赋权力量在权力更分散、操作更透明的社会中出现的可能性更大，所以制约和平衡才能落到实处。在无地方政府、缺少问责制和透明性、民间团体薄弱的地区，“权力赋予”和



城市规划是地方政府的一项主要责任，比如中国上海的城市规划办公室。

© Mick Ryan / Alamy

“权力控制”之间紧张状态的解决通常会有利于后者。在这种情况下，住区规划变成了压制工具而不是和解工具。

20世纪90年代末期起，“良好治理”已经成为发展中国家在发展问题上的真言，规划被认为是这一理想的重要推动力。与此同时，人们越来越多的意识到，城市治理过程不仅仅是管理过程。它们也是在资源分配和地区质量方面激烈的政治斗争。值得注意的是，尽管城市治理能力的发展有助于推动有效的城市规划，但是，改善规划体系和实践方面的工作也有助于强化治理能力。

规划制度和治理实践的制度化

城市规划属于治理的范畴，通过社会的各种制度来实施并且对这些制度施加影响。在广义上来讲，对制度关注的重点正如规范和程序一样，意味着无论何时推动规划，关注点都应放在所涉不同制度的“竞争合理性”上。规划“体系”机构本身就是在这些发展中的活跃角色，它们推动某些规范发展，同时阻止其他规范的发展。同样重要的是还要认识到，这些制度本身也在不断发展，因为它们彼此间也在互动，在应对不断变化的世界中的各种挑战。

制度的狭义含义是指在更广泛的规范和

实践参数范围内，机构和组织具体的配置。

“规划体系”及其具体的机构和组织，就属于这一制度含义的范畴。正式规划体系包括各种类型的公立和私营权利、代理授权、协调机制和程序协议，都由正式的政治和法律当局进行定义。

发达国家当前使用的很多规划体系，都是在20世纪中叶设计的，它是建立在这样一个假设之上：民族国家的政府职责是分层次安排的。国家层面提供了一个法律框架，管理土地使用调控、土地征集权力，以及在土地和资产开发活动中公共和私人权利的平衡。国家层面还明确表达了国家的主要政策目标，为推动某些发展提供拨款和补助。城市根据更高层面的政策和当地情况负责制定规划，以概括他们的发展政策。也期望城市在该体系的国家 and 地区层面设定的框架内，进行发展和调控活动。那么，有人认为：发展将在一个正式议定的规划内进行。在一些国家，这种安排确实起到了预期的作用。但在很多其他国家中却出现了各种类型的断裂。

规划体系的机构结构并没有一个“模型”。它在不断发展的、更广泛的治理前景方面，需要在具体背景中制定出合适的架构。但是，不管多样性问题如何，还有很多关键性的问题，这些问题可以建立也可以破坏一个有效的规划体系。这些问题将在以下部分中进行探讨。

但是，城市规划具体的实行情况，是规划体系的正式制度设计与其他治理机制层次（正式或非正式）互动方式的结果：。不断有批评认为，规划实践未能达到体系设计者预期的效果。通常，这是因为设计者没有关注更广泛的制度背景，以及背景中的紧张和斗争。近期，一些体系设计者追踪更具分权性的治理安排的总体趋势，开始寻求给予地方自治更多的灵活性。巴西已经在积极寻求这种方法。

法律体系和权责分配

定义规划体系的规章制定权的范围、性质和位置时，其核心就是正式的法律体系。它们定义了城市政府体系，建立城市规划和土地开发调控体系，界定了城市规划者和管理者的职权。近几年来，有关人权的国际契约和国家人权法律对规划法律产生了重要影响。

比如，在解决规划相关的纷争时，法律体系是非常重要的。在一些国家中，比如美国，经常有这样的说法：法律体系是确定城市规划政策的主要舞台。在其他国家中，法律体系通过各级法院的审判、以及将这些审判合法化的执行实践来发挥其影响力。规划问题方面的诉讼似乎开始成为一个全球趋势。这在发达国家尤为明显。但是，当习惯法挑战成文法时，法律挑战所面临的机遇也是很重要的。

对于更为贫穷的人口而言，正式制度可能没有满足他们的需求，以及/或者可能没有被看做是合法或有效的。比如，在很多非洲国家，越来越多的人认为，控制居民土地提供的管理框架，受官僚程序和管理范例及标准的严重阻碍，导致低收入居民无法承担和获得正式住房规划中分配的面积。如果情况属实，可能会出现为获取需求和机遇而进行的非正式实践，比如土地入侵，财产细分，假借公用目的为私人空间目的获取土地。

从全球来看，各个法律体系以及尊重法律制度的文化间有着显著的不同。比如在美国，居民将法律看做保护个人权利的重要措施。在其他地方，正式法律体系常被看做“外在事物”，非常遥远，无法顾及低收入居民生活的世界。在这样的背景中，比起资金不足、甚至可能产生腐败的规划体系的繁琐程序，诉诸于非法土地细分可能会被认为更有效、更公正。

因此，在设计或重新设计规划程序的过程中，重要的是要注意到，规划的管制权是

由法律体系提供支持的。法律体系定义了很多重要领域，其中包括：

- 谁掌握开发土地的权利？这种权利的制度定位？
- 对为了城市开发目的而进行的土地拨付，都做了哪些规定？
- 为了使受到影响的利益相关方能够参与和反对规划决策，都做了哪些规定？
- 如何从私营开发活动中获取公共范畴的利益？做到何种程度？
- 如何解决纷争？

土地和财产所有权以及开发制度

与规划体系相关的管理实践的关键是公共目标、土地和财产所有权制度、财产开发活动的交叉。因此，想要理解在任何情况下与城市规划相关的实践，首先要关注具体的土地和财产所有权的制度结构，其次就是资产开发活动的动力。这两者都会因地点的不同而各不相同，无论是在各国国内还是在国家间。这尤为重要，因为社会中主要的不平等现象常常是由这些结构造成的。比如，在英国，大土地拥有者在19世纪的城市化中扮演了重要角色。相比之下，在20世纪中叶的瑞典和荷兰，城市化是一种国家行为，所有开发的土地都为国家所有。这不仅对城市化模式产生了重大影响，也影响了建筑公司的发展，这些公司发展成可以提供住房政策的角色。

在城市背景中，财产权可能会发展成非常复杂的体系。大多数城市和城镇都有一系列的土地使用权和财产权体系。除了正式权利，可能还有习惯的和宗教的土地使用权选择以及不同类型的非正式使用权。关于哪个权利定义体系在社会中应该占据主导地位，社会中的不同“机构”间可能还存在着竞争。

规划体系所面临的挑战是，如何从经济和政治的角度，从强大的参与者的活动中获



维护完好的记录对于有效的城市规划机构而言至关重要

© Wildscape / Alamy

取公共范畴的利益。有观点认为，规划体系应该扮演“平稳”市场周期的角色，方式就是稳定期待值，创建一个充分的场地开发流程，甚至可能对主体经济采取“逆势”行动。

在开展改造项目（改善居民的生活条件）的地区，较贫穷的居民经常会为了获得即时回报而卖掉他们的住房，搬到位置不好、服务提供较差的地方居住，或者是为了偿还债务，或者只是为了获得更多的流动资金。

这些现象加大了城市规划的挑战。规划需要寻找方法来“管理”土地和房地产市场以及总体开发程序，降低剥削效应，更平等地分配“城市权利”，提供更多、更好位置的地段，为公共领域的利益进行协商。

规划体系、部门和管理

所谓的“规划体系”就是指：一系列由正式国家批准、由成文法支持的机构、程序、工具和协定，尤其是与住房、土地和房地产开发和使用权利有关联。尽管规划调控形式多样，规划体系设计的一个关键问题，

集中于管制“权力”在一个更广泛治理背景中的位置和它的实践方式。我们经常假设，这样的权力就位于正式政府决策和司法体系的法律支持之中。但是，管制权力的另一个来源就是社会接受程度。

规划体系在不同的空间操作，从国家层面到社区层面。规划体系的“机构”通常被认为是设置正式政府机构之中。但是，哪个级别的政府应该承担哪个行动的正式责任，在这个问题上却有着巨大的差别。对规划当局进行“制衡”的制度定位也各种不同。比如，在高度集中的中国、英国、日本和一些转型国家中，国家政府有着重要的规划权力，可以控制对地方规划的最终批准。

规划体系中，正式责任的分配对规划实践的架构有着重要的影响。比如，正式体系在法律中明确规定了谁有权力使用不同的规划工具、改变各种工具、监督其他人使用这些工具的方式。虽然不同国家间有着显著的差异，但责任模式中通常都包含一个以上级别的政府，并且延续到其他的公共和私营机构。一端是澳大利亚、加拿大和美国这样的国家中，国家层面只提供赋权立法或审判，允许城市或地区层面的政府自行制定方法。另一端是柬埔寨、中国、日本和英国这样的国家，国家政府对规划体系及其实践保持着严格控制。同样的，在撒哈拉以南以英语为母语的国家，城市规划的机构和管理框架大都位于

国家政府层面，而在联邦政府结构的国家之中，则同时位于联邦和州政府层面。如果地方层面的政府拥有较大的自主权，一个城市及其规划办公室就会发挥主导作用。西班牙巴塞罗纳富有活力的转型就是这样的例子，另一个著名实例就是巴西阿雷格里港的“参与式预算”。

除了正式的、法定的规划议程，一个普遍的全球趋势就是：着重于具体发展任务的专门的“合伙”机构。有时候，通过社区或其他的民间社团活动创造的非正式机构，可

能被认为是事实上的“规划机构”（见专栏3）。

世界的很多地方已经把重点放在将权利和责任下放至地方层面上。比如，在非洲的博茨瓦纳、埃塞俄比亚、肯尼亚、尼日利亚、坦桑尼亚和乌干达等国家，20世纪80年代和90年代制定的法律中规定了职能、权利和服务的权力下放。法国、意大利、西班牙和英国等欧洲国家也把权利下放至地方政府，只是自治程度有所不同。但是，权利的下放常常是并没有强化地方政府的可用资源。

鉴于现代城市体系的复杂性，想要制定有效的城市规划，依靠的是正式政府架构内及架构外参与角色之间的协调。现在，正式政府与城市发展相关的职能，通常会在政府或部门间、地方政府内、以及地方和国家政府间各层面铺开。它们甚至可能还包括跨区域和国家间的关系。创造不同政府层面间、政府和非政府组织之间的横向或纵向协调，实现不同责任和不同政策的整合，已经成为

专栏 3 日本神户的民间社团规划行动

在日本，地方政府和城市规划能力的发展一直滞后，这种现象直到最近才有所改观。在20世纪60年代，针对神户一直被忽视的内城社区，民间社团进行了艰苦的努力，带来了当地区域管理的创新实践。在这个实践中，市民主动制定当地区域发展指导方针，以实现管理变革。这样的行动在日本又被称为machizukuri，即“社区发展”行动。这种方式带来了一种“从下至上”的规划制度设计。在神户，这样的行动产生了非正式的“总体规划”。后来，由于新的国家立法规定了使用这些规划的权力，这些非正式“总体规划”得以正式化。从20世纪80年代至今，这些经验不仅在神户，而且在日本更广泛的范围内影响了新生的地方政府实践。

来源：Healey, 2008



规划申请告示的公开展示在发达国家非常普遍

© Peter Titmuss / Alamy

有效治理所面临的主要挑战。

规划编制和实施

由于对实施问题没有予以足够的重视，城市规划饱受批评。事实证明，从职责、法规或其他方面制定出来的规划，或从过于野心勃勃的政治项目中编制出来的规划，在实施过程中通常都会产生各种问题。传统的总体规划倾向于将实施看做控制城市体系的同义词。从更广泛的角度来看规划程序，实施应被看做是所有参与方进行的社会学习过程。在这个远景中，实施工具不再限于管理和财政措施，也包括其他模式，比如合作实践。

为了开展城市规划的重要任务，需要对规划工作进行引导，使其可以对各种工具和资源进行动员和协调。表5概括了实施每个任务所需的工具和资源。

如上所述，通过国家政府建议或通过常规做法，规划的权力与成文法中授予它的权力有关联。在规划体系中，如果一个分区法令中强调开发权利（比如美国的一些地区），那么，在决定个人土地上应该开展什么事务时，对这种权利予以体现的规划就很有分量。在一个更加自由裁量的体系中（比如在英国），规划更像是一个信息工具，它表达的是城市政府希望在某个地方看到什么事情。

在过去的几十年中出现了一个重大的转变，从大型总体规划转变到多以行动为主的参与式规划，重点常放在具体的城市地区或项目上。它把城市地区的指示性策略与赋予具体发展权利的规划分离开来。专栏4中提供了意大利一个有趣的实例，这个国家的传统是制定总体城市规划，在这种规划中，城市范围的战略曾经和发展权利分配融合在一起，但现在，该国正在努力实现两者的分离。

如上所述，规划法规是规划体系的重要工具。开发法规经常与建筑规程结合在一起。后者越来越重要，不仅鼓励更具持续性的建筑实践，而且还意识到正确的建筑技术在发达国家中的作用。城市政府通常还有



同意或拒绝规划许可，是一个重要的发展控制机制。

© John Keates / Alamy

其他重要的法律权力。一整套与土地征集相关的权力，用于开展重大的开发和再开发项目。另一个重要机制常与授予开发许可相关，通过它，可以对下面这个问题进行协商：开发者对基础设施和其他社区开发目标可以做出哪些贡献。对上述管理决策提出上诉的能力，在全球各地也有很大的差异。

有效的城市规划中的一个重要问题，就是将战略、政策和具体建议与可以实现这些目标的资源结合起来。在规划体系中配置的

任务	工具
对建成环境的变化进行持续的管理	限制（比如，界限说明等） 要求（比如，公共领域的捐助规定） “街道层面”管理
推动城市开发	公共部门的直接开发 政府对建设用地和建设用房的获取 通过财政刺激进行鼓励 协调和动员工作
战略、政策和规划	知识和信息 重要原则和标准的说明 规划和远景 用“法令”权力制定规划 协调行动

表 5

规划任务和工具

来源：部分源自Lichfield and Darin-Drabkin, 1980年

专栏 4 意大利伦巴第的规划体系改革

在20世纪90年代早期，开发商向政治党派行贿事件成为伦巴第的重大腐败丑闻。之后，整个意大利都在努力引进一个更具有政策重点和技术上可行的全新城市规划方法。定义规划工具的能力被移交到地区，由于引进了市长选举制，城市的能力被强化。意大利的规划团体间进行了很多讨论，主题是如何战胜主要规划工具的僵化问题，在综合管理规划（piano general regolatore）中，将地区开发方式的策略观点和具体的土地使用分区职能结合起来。

与之同步进行的是，伦巴第区和米兰市委员会开发出一套新的规划工具，将一个战略框架的陈述（从2005年起被称为规划文件）与开发权利和限制的正式说明中分隔开来，并在规划方案中具体化。此外，还有一个服务规划对这些工具加以辅助。第三个规划的目的，是为了表明实物和社会基础设施的要求。这些工具提供了一个基础，就服务贡献向开发者提出了清晰的要求。这三个文件为一个新型总体规划提供了基础，即土地管理规划（piano di governo del territorio），这份新规划最终将替代陈旧的总体规划。

来源：Healey, 2007, pp110-113

财政措施范畴始终都在发展。政府长期使用经济刺激和抑制方法指导国家某一部分、地区和城市的发展。这种刺激常常会与放松对某一特定地区规划限制共同使用，就像在美国的就业区、英国的企业区和南亚的经济特区中所作的那样。但是，经济措施的部署也用于从开发项目中获取社区利益。如果大多数开发活动都由私营开发者进行，那么协商活动也会得到发展，通过这些协商活动，就谁应该负担这些活动的问题达成了共识。

如果存在“暗中”交易，或者强大开发者在就公共领域利益的磋商中，对脆弱城市进行盘剥，在某种程度上就会导致在备用工具使用问题上的争执。表现形式就是：与开发项目的大小与规模相关的标准支付。这可能会视为一种税，在这种情况下，资金可能会流进国家财政或一般的城市基金之中。或者，它可能会被视为专用费用，分配给特定的公共领域资产。因此，在正确的治理背景下，开发者贡献是一种有用的方式，以解决某些开发中的外部影响因素。

开展协调、一体化工作，这是有效的城市规划的核心，是一项复杂的任务，需要大量的专业技术。在世界上的很多地方，缺少

具有必要专业知识和技能、训练有素的人员，是有效城市规划面临的主要限制。柬埔寨寨就是这样一个极端的例子。在那里，缺少专业知识和人员的问题已经到了非常严重的状态。国际资金在20世纪90年代中断之后，导致该国城市土地使用规划的搁置。在很多其他的发展中国家，地方层面缺乏技术人员和人才外流，成为有效城市规划的重要障碍。

进行规划干预，就要深入理解当地方情况，这一点是非常重要的。城市地区的地理和经济潜力各有不同，即使是在同一国家的同一地区也是如此。在设计规划体系并在具体的城市背景中开展工作时，必须关注以下几个方面：

- 围绕具体的政策行动、开发任务和实施行动而形成的网络和政策社群。
- 行动、利益和价值受城市发展问题影响的利益相关方。
- 供利益相关方和网络进行互动的舞台。

结束语

城市规划的机构背景对其形式和结果有

着重要的影响。因此，在“学习其他人经验”的过程中，考虑当地的具体情况是非常重要的。明白这一点，就要强调以下若干总方针方面的教训：

- 改善规划体系的行动需要特别关注各个国家、地区和城市的具体机构动态。
- 重要的是，要考虑如何将规划机构与正式的、事实上的政府结构联系起来，尤其是关于分权的程度，以及横向、纵向的政策协调潜力。
- 规划体系需要在投资和监管资源的受到制衡，以限制强势群体对规划措施的滥用。
- 尽管规划体系需要法律框架的支持，这个框架明确了权利和责任，但是，反对过度法制化和僵化，以及这些问题伴随的耗时过长的程序，还是有益的。
- 在塑造土地和房地产市场行为方面，具有实质性影响的规划措施发挥着重要作用。
- 规划体系的监管权力需要以综合性的、主动的方式，与投资权力相结合，以便释放不同类型参与者的潜力，为城市发展过程做贡献。
- 如果规划体系和实践缺乏力量、尊重和信任，最初应该把重点放在可以给多数人带来显著效益的行动上，为未来更多的尊重构建基础。

本章着重于与规划相关的参与和政治。它回顾了市民参与城市规划的方式，在世界不同地方和政治背景中，城市规划参与的程度和性质，以及与之相关的创新方法。在探讨加强城市规划参与的方法时，也将考虑从这些经验中得到的教训。

参与式城市规划的特征和形式

参与是指规划不是单纯的技术官僚活动，技术官僚活动的政策和决定是由专家和政治权力拥有者共同制定的。它也包含了声音、响应和责任。声音是指市民通过选举程序或其他渠道表达他们的选择和意见。如果缺少响应，磋商和意见表达可能就无法影响规划提案和规划决策。政策和规划如果不能决定资源的分配和决策，就毫无意义。因此，确保这些意见被听到并采取行动（问责）的方法也是至关重要的。

参与是不同类型方法的泛称，可用于辨别不同形式和目的的参与（见表6）。市民对决策的控制通常被看做是最具变革性和赋权的参与形式。参与的协商形式和工具形式，通常与效率和效力方面的争论有关系。

但是，协商意味着由外界参与方决定重要决策，这些参与方可能或不可能考虑到所有表达出来的意见，尤其是社会边缘人群的意见。此外，在发达国家和发展中国家，协商广泛用于将已经做出的决定合法化。至于协商结果，可能会被有选择性地采用，也可

能被掌权者忽视。因此，参与除了职能价值以外，可能只被用做一个装点门面的合法工具。

城市规划、参与和政治的全球趋势。

本章总结了全球的城市规划趋势和参与实践，明确了可以解释地区和国家间差异的因素。

发达国家和转型国家

在发达国家中，规划决策中正式的公众参与程序历史悠久。这些国家无一例外地都具有民主的政治体系，通过选举产生的代表有责任考虑选民的意见并平衡利益冲突。



选举程序能够表达市民的选择

© Patrick Herrera / iStock

近几年来，在发达国家出现了大量供公民参与城市规划的工具和技术，广泛应用城市和地方层面。在一些国家中，如加拿大、美国和澳大利亚，政府为普通市民参与公众审议程序提供了技术和财政支持。尽管如此，想要保证广泛的公民参与并不总是那么容易。某些组织为了推进自身利益，在这个过程中施加了更多的影响，还有一些社会群体的代表比例偏低（比如妇女、年轻人和少数民族）。因此，更广泛彻底的决策参与仍然很少见。

在欧洲的转型国家中，城市规划中的市民参与性质发展情况各异。参与在共产主义时期只是个形式，采取伪开放的公众听证会和仪式性展览的形式，公众只能在这里看到总体规划。但自从1989年来，大多数转型国家都引入了新的立法，其中包括参与的提供。比如，在捷克共和国，非盈利的环境组织就推动了环境规划听证的参与。

尽管转型国家努力扩大参与的范畴，却常常流于形式。中央集权制政府国家中，仍



街头政治让市民有机会表达声音，尤其是在发达国家。

© David Hoffman Photo Library / Alamy

形式	“参与”对于实施机构意味着什么？	“参与”对参与者意味着什么
名义上	合法化，表明其正在做某事，提前表明反对意见。	包容，希望得到获取潜在集体或个人利益的机会。
协商	更明智的决策，没有失去控制。	更恰当的政策和规划，但不保证将协商结果考虑在内。
工具	利用受益人的资源，提高成本效益，改善成功运营和维护的前景。	设施和服务的获得，通常只提供给有能力支付的人群。
代表	持续性，通过已建成体系表达声音，改善响应，保证责任，提供一种将不同观点组织和汇集起来的方法。	杠杆，直接或间接影响。
转型	与非政府参与者合作关系，共同进行决策和实施。	共同分析和制定规划，让人民明确目标的赋权，做出他们自己的决策，控制资源，采取行动。

表 6

市民参与的形式和意义

然存在着参与的重大障碍，比如在俄罗斯。就这点而论，总体规划追求的是一个城市规模的理想化城市未来，不同于地方规划提案和具体的工程项目，难以引起公民的兴趣。另一个障碍是：民间社团发展不健全，占统治地位的，是少数几个通常由西方国家赞助的大型非政府组织。

撒哈拉以南的非洲

从殖民统治中独立后，政府在制定国家发展规划时，通常采用技术官僚方法，限制了市民或其他利益相关者的直接参与。尽管技术官僚方法无法对快速城市发展提供有效的指导，但对这种技术官僚方法所延续的法律基础，却始终也没有进行太大的修订。独立后时期的政府始终很不稳定，进一步限制了参与式规划程序的巩固。

自从20世纪80年代以来，政府机构在实施城市发展规划时能力缺失，此外，这些规划未能考虑到非正规住区中的大多数居民。这种现象促使政府尝试修改规划立法，采用更具有参与性的方法。自20世纪90年代的民主化和分权化之后，民主参与的范畴进一步扩大。尽管如此，与城市规划筹备相比，改造和修复项目提供了更具意义的参与机遇，尼日尔、喀麦隆、科特迪瓦等国家就证明了这一点。

总而言之，在大多数撒哈拉以南国家中，很少看到将公民纳入决策之中而进行的实际努力，参与只是采用了协商的形式，但不见得会产生实际的效果。此外，有效的城市管理和规划的机构基础非常薄弱，经常处于不稳定状态。大多数地方政府的财政基础有限，缺乏足够的技术和管理技能，没有充分的自治。因此，在实践中，决策大多由技术官僚作出，选举出来的代表只能提供一些意见。

亚洲

在南亚的城市地区，地方的民主治理根

基很薄弱。自20世纪90年代以来，尽管某些地方开始追求更民主的地方政府的趋势，但该地区的城市规划实践及其立法基础几乎没有出现太大的变化。尽管存在着诸多缺点，但规划制定者津津乐道的传统总体规划方式还是出现了一些有限的备选方案。在规划制定中，也没有向选举出来的代表、私营部门的利益或一般的城市居民提供更多的参与机会。政府通常是四分五裂，地方层面的能力和资源有限。

但是，该地区也有一些国家在参与式城市规划中取得了进展。比如在印度，联邦政府和各州政府采用了各种措施，以提高各个层面的公民参与、政府响应和责任。但在实践中，印度的地方政府自治还是面临着诸多限制，比如资源有限、州政府对决策的持续控制，以及从外部对官员的任命等。

东亚和东南亚的很多国家，尤其是在转型经济体，民主传统薄弱，公民自由和政治权利有限。该地区无法充分提供城市开发和发展的战略规划和空间规划，很多国家仍然采用过时的立法。在诸如印度尼西亚这样的国家中，近几年来确实进行了深化民主的努力，但民间团体组织仍然未得到长足发展。此外，缺乏参与兴趣和参与能力的原因多样，其中就有对政府机构的顾虑和不信任。在基础服务提供方面，很多国家开始尝试一些源自社团的发展方法，但总体而言，利益相关者在城市规划程序中的作用非常小。

拉丁美洲和加勒比地区

20世纪80年代之前，拉丁美洲和加勒比地区很少开展参与方面的工作。20世纪80年代，经济危机和日益加剧的贫困逐渐瓦解了庇护型政治的资源基础，政治变革的压力不断加大。整个地区范围内，新选举的民主政府需要确立他们的政治可信度，城市政府的重要性日显，从而对参与式治理进行了尝试。民间社会组织的动员得到强化，进而为国家和地方层面广泛的民主化做出了更多的

贡献。

国家和地方立法中的参与式方法范畴已经被制度化，但在整个地区的范围内程度又有所不同，大都由政府政治方向予以解释。有些地方引进了审议安排，提高了公民的行动能力，对参与者表达的需求直接做出响应。在这方面，巴西和玻利维亚等国家取得的进步最大。

在该地区，除了重要的政治变革和参与式行动之外，规划方法并没有出现相应的变化，也未能与新的政府治理理念同步。所采用的仍然是技术官僚的规划，虽然在有些地方获得了积极效果，但大多数情况下成效甚微，主要受困于政治意愿、技术专业和数据方面的欠缺。与此同时，这种规划通常都被严重政治化，被掌权阶层所操纵。

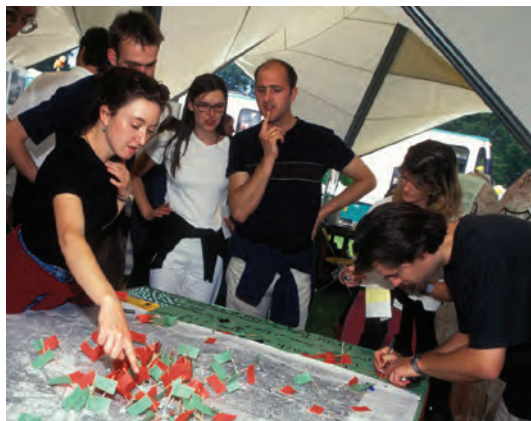
参与式城市规划的创新方法

在规划中直接参与的必要性已逐渐获得认可。为了发展创新方法，以便在决策中纳入更广泛的利益相关者，一些国家和城市已经做了坚持不懈的努力。本部分将对其中一些方法进行回顾。

地方规划中的参与

虽然各地方的参与式规划方法采用了不同的措辞。但是，在实践中却具有相同的特征，重点都在于确定需求和优先事项、设计解决方案，在实施、运营和维护方面的安排取得一致意见。通常，明确需求和优先事项的过程又被称为参与式城市评估，而到了提案和实施安排阶段，则又名为社区行动规划。

参与式城市评估方法，主要是为了收集社区层面的信息，进行初步的需求评估。因此，就需要系统化的城市范围内数据予以补充，这些数据分为服务提供、福利指标和社会团体等。此外，参与式城市评估不是决策工具，因此，需要在社区行动规划的程序中进一步实施。



地方居民应该能够决定规划实施和资源分配

© Photofusion Picture Library / Alamy

除此以外，社区层面的参与结果主要看新方案来源及社区、非政府组织、城市管理和政治体系间相互关系的特征等。有时候，这些因素是相互协作的，但是通常，他们都具有庇护主义或冲突的特征。

即使是在社区层面参与很充分的地方，也需要将其与更广泛的政治和管理体系联系在一起。这是因为，贫穷社区不是独立于外界经济、组织和政治背景而存在，也不能在资源方面自给自足。

城市层面的参与和战略决策

城市层面的规划对于战略性的政策和决策更加重要。与那些通常处理社区行动规划的决策相比，这种类型的规划涉及更广泛的地理区域和更长的时间范畴。在回顾参与式预算和城市开发战略的过程中，我们例举了城市层面参与的经验。

参与式预算

参与式预算源自巴西，拉丁美洲及以外更广泛的地区竞相仿效，其中阿雷格里港的实践更具里程碑的意义。阿雷格里港和许多其他城市的参与式预算有一些重要的因素，其中包括创建区域和主题集会，在集会中，

每个市民都能参与预算问题并进行投票；还有自我管理原则，就是由参与者确定参与和审议规则。

评估显示，阿雷格里港的参与式预算通过鼓励发展开放式和民主化市民协会，加强了公民社会，以前被排斥的团体对决策施加了影响，并为一直被忽视的社区带来了投资。

在巴西及其他国家，参与式预算的安排和成果各不相同。对这些经验的回顾显示，参与式预算需要一些特定条件才能成功，其中包括发展完善的民间协会，具有参与传统，经济能力达到相应的水平，以及一个承诺促进参与的统一管理的联合体。透明度对于成功的程序也是非常重要的，包括明示可用资源和资源再分配的统一标准。另一个挑战是将参与式预算与一个城市的长期战略和开发计划结合起来。

城市发展战略

虽然城市发展战略的模式、规模和优先事项各不相同，但都是使用参与式程序开发行动规划、实现城市公平发展的方法。其目的是：让利益相关方参与到问题确认、优先化、形成愿景和发展规划之中，而不仅仅是对规划草案进行探讨。参与式程序的目的，是为城市提供各方认可的愿景、目标、优先事项、一系列的战略和行动规划，以及为实施、监督和评估而建立的制度机制。

城市发展战略方法已经获得了地方政府、专业人士和国际机构的大力支持。它带来的积极结果包括：改善地方和国际合伙人工作的协调性和凝聚力，开发和强化协商和参与机制、加强对地方需求和优先事项的理解，审议范围比传统总体规划更广的解决方案。

但是，评估也注意到很多普遍存在的挑战。几乎所有的城市都没有建立对参与程序的效率或系统性进行评估的方法，这种方法通常都没有被制度化，从而变成现有规划程

序的一部分。那些范围广、时间久的参与程序可能还会面临来自规划者和其他官员及选举代表的抵触。此外，参与也许无法解决根深蒂固的权力不平等，但如果关注参与式规划要以更广泛的政治过程为代价，可能就会威胁规划的程序和内容。

加强城市规划的参与

上述从经验中得到的教训表明，通过解决下列因素，可以鼓励更广泛、更有意义的参与。

赋权的政治背景和体系

政治背景是一个重要的因素，它决定了参与范围以及参与可能产生的结果。因此，政府必须确定一个政治体系，允许和鼓励积极参与和真正意义上的协商，并承诺解决所有市民和利益相关者的需求和意见。

在这方面，近期的治理理念强调：政府机构不能、也不应该完全独立承担城市规划和管理的责任，而是要与市民团体和私营部门合作完成。有了这些合作方直接加入到民主和转型参与中，可以巩固民主实践，带来正式政治体系的改革。但是，非政府参与者无法有效地应对城市面临的很多严重问题。为了实现有效的城市治理，需要有可进行响应和负责的正式政治机构。

规划和参与需要一个强大的法律基础

若想让规划参与具有实际意义和影响力，就需要一个强大的法律基础，以此明确参与程序的成果将如何影响规划筹备和决策。巴西的《城市规约》（City Statute）[专栏5]就是这种法律的绝佳范例。

在20世纪90年代，对管理地方政府的立法做出的改变，通常是以民主分权为目的，只是国家政府给予地方政府的重要角色、资源和自治的程度不尽相同。但是，规划立法的修订迟迟不到位。在修订时，参与提供应该适用于多部门的城市发展规划，而不至于

专栏 5 巴西的《城市规约》

巴西在2001年实施的《城市规约》代表着一个开创性的发展，这个法令为城市创建了一个包容性地方决策框架。该法令在政策制定和响应中巩固了城市的作用，用以解决巴西城市化中面临的诸多挑战。根据国家宪法和《城市规约》的规定，巴西人口超过2万人的城市将有望采取一个总体或综合的规划方法。

2003年，巴西成立了城市部，进一步推动了《城市规约》的发展。这个机构与国家、城市和社会团体组织、私营部门一起，在住房、环境卫生、交通和机动性及其它相关城市项目中开展合作。

2004年成立了一个城市委员会，为民主管理全国城市发展政策（National Urban Development Policy）提供了一个更深入的工具。这是一个协商和顾问性质的学院团体，指导全国城市发展政策和其他政策及规划程序的制定和实施。

来源：Irazabal 2008年。

城市土地使用规划程序。

在立法中加入协商和合作方法的要求，不足以保证所有地方政府真正平等的承诺。如果没有法定要求，来自包括政治人物在内的既得利益者的反对或政治控制的改变，就会损害公民的参与权利。

理解参与式方法的缺陷

理想的参与方法及其产生的结果，常常有很大的差异。如果想要获得有效的城市规划，就要意识到参与式方法的缺点和应对措施。

比如，如果低收入群体参与的项目设计，未能伴随更广泛的再分配计划，可能就很难改善低收入群体的生活状况。因此，地方参与可以立刻产生实用效果的项目时，应该为其提供机遇，助其直接或间接参与到与城市层面与资源分配相关的决策中，避免贫穷居民对其结果产生错误看法。

不同类型的利益相关者，比如弱势社会团体，可能无法利用协商和参与程序提供的机遇。因此，除了改善他们在正式政治代表体系中的代表和效率的措施，还需要采取具体行动，包括建设他们的知识和组织能力，根据他们的需求设计事件和行动，以确保这

样的团体能够参与、切实参与。

支持参与程序的充足资源，

城市规划的参与方法需要资源和时间。除了官方的承诺，市政委员会和规划机构必须在启动和维持参与式程序方面，投入足够的人力和财政资源。

有必要提高专业人员在承诺和技能方面的能力，以促进参与、提供必要的技术建议、将参与成果结合到规划和决策之中。

参与还向规划者提出很多道德问题。对参与规划、专业团体和规划者培训规定了具体要求的法律和法规，在为它们提供道德指导，而且如果它们面对压力无法坚持规定的作法时，在对它们进行保护中发挥重要作用。

参与机制与规划的规模和目的息息相关

为了符合规划的规模和目的，参与的方法需要进行量体裁做。经验表明，如果参与的结果影响到人们的日常生活，参与的程度可能就会很高。相比之下，确保政治利益、广泛参与战略性和长期决策和规划，则是更加困难的事情，对于很多市民来说似乎是很遥远的事情，其时间跨度通常要比典型

的政治任期更长。因此，随着决策的规模越来越大，不可避免的是受影响的人群中只有少部分人能够参与。但是，通过在实际项目中构建地方参与，地方参与者就能对更广泛的问题感兴趣，并且能够在全市规划中做出建设性的贡献。

以下两项工作是存在差异的：一是在规划制定或修订时进行的阶段性密集的参与活动，另一个是在议程设置、监督、政策审议和决策中的持续参与。在阶段性基础上是可行的，但在持续性基础上可能就不可行或不恰当。因此，为了在实行代议制民主的同时维持直接民主，就需要制度化参与渠道，强化城市人口中弱势部分的组织能力，确保来自民意代表的持续支持。

成功参与的条件和特征

从本章回顾的经验中可以看出，具有包容性、有意义的参与应具备以下条件：

- 承担责任的市政领导和官僚领导。
- 有利的国家政策和立法框架，并得到更高层政府的支持。
- 在城市或大城市层面的可持续政治安排，确保协调和责任。
- 广泛且包容的参与，包括所有利益相关方，为参与提供多种渠道。
- 开放、公平和负责任的程序，易懂、透明、建立在清晰的基本法则上。
- 时机—可以影响决策的参与机遇。
- 通过优先化和行动排序，采用可能性高的方案。
- 短期和长期的目标之间的差别，以所选短期行动的长足进步，构建合法性并维持承诺，以及与投资规划相关的提案和融资战略。
- 规划者所进行的熟练、独立和灵活的促进活动。
- 适合参与程序形式和目的的工具。
- 争取共识的意愿，辅以冲突解决技术。



市民对决策的控制是参与最重要的赋权形式

© Dan Atkin / Alamy

与民间团体和社团组织进行合作，得到他们的支持，学习他们在组织穷人和向穷人赋权方法方面的经验。

- 监督和评估程序，跟踪进展和成果，从经验中学习。
- 在立法和实践中，拉近多部门城市规划和管理与土地使用规划之间的联系。

结束语

越来越多的城市采取了更具参与性的城市规划方法，这些规划与行动计划和投资规划有关。对近几十年的实践进行总结，得到的重要积极的经验是：

- 城市规划和管理可以通过采取合作方法加以改善，将所有重要的利益相关方纳入其中，在优先事项、行动和相关机构间的责任分配方面，能够达成共识。
- 在项目层面上的参与规划可以带来更恰当的设计和重要的居民贡献，为低收入住区带来更完善的居住条件。并且，
- 居民参与其居住和工作地区可带来切实改善的规划和实施、参与城市预算和地方规划制定，这些实践活动都产生了正

面成果，可以加以推广，使其在城市层面的规划中发挥作用。

但是，可以看到在城市规划中，很多参与都只是协商或辅助性质，参与方很难对规划或公共支出产生真正的影响。因此，如本

章所示，如果想要采纳参与方法并带来积极成果，这需要满足一些特定的条件。这尤其适用于努力推动市民控制决策的更强大参与形式。为了确保有意义的、具有社会包容性的参与，为改善城市规划做贡献，还必须应对很多的挑战。

可持续城市的概念包括了一些根本性的目标，即：不可再生资源使用的最小化；实现可再生资源的可持续利用；以及维持本地及全球废弃物吸收限的吸收能力。实现这些目标的行动提供了自然和建成环境之间的联系，或者说绿色和褐色议程之间的联系。这些目标在城市规划中是怎样实现的以及如何正在实现的问题是本章的重点。

可持续的城市发展：绿色与褐色议程

城市规划是有着特定职责范围的少数职业之一，它囊括了可持续城市化的三大支柱—经济，环境和社会的城市化，因此，城市规划应在尝试明确无缝隙集成解决方案的途径中处于中心地位。它也是专门针对长期问题的，因为城市建设是一个持续不断的过程。因此，城市规划者若想给后代留下积极的遗产的话，应欢迎可持续发展的途径。

当规划人员和其他城市专家和政治家们试图实施城市可持续发展时，他们面临的一个重大而实际的两难困境是，如何融合“绿色议程”和“褐色议程”两套议程不同的关切，即自然环境和人类环境（见表7）。

褐色议程对城市运行、健康与宜居的环境、创造推动城市在历史中发展的人类与经济机会来说是至关重要的。所有的城市都消耗土地及能源、水和原料等资源，以作建筑与交通之用。在使城市运转的过程中，这些资源转化为废弃物。现在可以用一个称作生

态足迹的参数来量化这种影响。

一般来说，城市的“褐色功能”将消耗城市的绿色资源和过程，并使之退化，除非城市通过城市规划和环境管理等过程来进行干预。城市的绿色、自然系统有与其利用相关的现实限制和能力问题。城市规划的挑战是寻求使城市能够融合这两个议程的途径，即在尊重自然环境的同时改善人类环境。

实现绿色与褐色议程协同效应的创新： 全球趋势

在全球范围里，一些关键但有所重叠的、以实现绿色与褐色议程之协同的创新措施正在出现，下文将对此予以描述。

可再生能源的发展

可再生能源使城市能在创造健康和宜居环境的同时最大限度减少化石燃料的使用和影响。一些城市领域从地区到建筑层面已经部分地由可再生能源技术来提供动力。

城市利用太阳能、风能、水能和地热能正面临着重大机遇。温哥华（加拿大）和克萊斯特彻奇（新西兰）等城市利用水能已经几十年了。然而，尽管出现了一些太阳能城市项目如弗莱堡（德国），但是，现在世界上没有大型城市是完全依赖可再生能源来提供动力的。可再生能源城市运动的未来需要城市在各个层面上作出更大的努力，包括地区与大城市层面。城市规划也需要创造支持

绿色议程	褐色议程
被城市用来提供公用服务的全球、地区和地方的自然系统	使城市健康宜居所需的人类系统，并且是城市新陈代谢的一部分
提供绿色开放空间、被城市用来保护生物多样性和作为休闲场所的生态系统。	回收和清除城市废物的废弃物处理系统，包括固体，液体和气体废弃物。
城市用来开发和实现水供应和废物处理的水系统。	为城市运转提供电力、供热、制冷和照明的能源系统。
为城市提供健康生活条件的气候与空气系统。	使城市得以运转的交通运输系统，包括燃料。
其他生态设施，包括为城市提供食物和纤维的农业和森林系统。	为城市提供物质基础的建筑与原料系统。

表 7

绿色议程和褐色议程在城市环境中的特征

可再生能源（为城市提供动力所需要的规模）资源所需要的基础设施。

交通也可以成为可再生能源发展行动中的主要部分。例如，电动汽车可在促使可再生能源在城市能源格局中占更大比重发挥重要作用。但是，这种技术上的突破需要加以仔细审查，以确保城市对此等技术的使用是完全可持续的而不是为城市的进一步扩张正名。

努力创建碳中和城市

“碳中和”城市趋势的主要目标是保证每个家庭、街区和商业活动都是碳中和的。碳中和城市能够通过能源效率和取代化石燃料减少它们的生态足迹，进而通过在生物区进行补偿来为生态再生提供基础。

一些城市已经把建筑物符合“绿色建筑”标准的激励或要求作为迈向碳中和行动的一部分。零能源建筑物与家庭在荷兰、丹麦和德国至少已有十年的历史。保留和植栽树木也正被用来隔离碳排放并且给建筑物和家庭自然降温，从而减少人工降温的能源使用。例如在澳大利亚的城市中，许多城市车辆调配场的碳排放正在通过植树活动来抵消。

尽管有证据表明城市正越来越多地致力于减少碳足迹，但是，如果世界要朝“后碳

城市”发展，仍需要使其成为整个社区甚至整个城市的特征。确实，碳中和可以成为所有城市发展的目标，但是，这需要通过三个步骤来完成：尽可能减少能源使用；尽可能多的使用可再生能源以及通过购买“碳信用额度”来抵消二氧化碳的排放。

分散型的水电供应体系

分散型的水电供应体系的发展目标是实现城市里的大型集中式水电供应体系向小规模、基于社区的水电体系的转变。分散使用水电能使城市减少其生态足迹，因为可以利用电子控制系统的长处来更有效率地提供水电，特别是通过水敏感城市设计，城市可以提升其绿色特征。

在大城市里，传统的供能工程方法是通过大型的集中生产设施和庞大的配电系统将电力传输到相对较远的距离。这种方式容易造成浪费，不仅是因为输电线路损耗，还因为大型基荷电站不易开启和关闭，因而当供电量不能满足需求时会造成大面积的限电现象。

分散型基础设施已开始在全球范围内示范，如马尔默（瑞典）、多伦多（加拿大）。城市公共事业部门应与城市规划者合作，通过以社区为基础的途径和地方管理来开发地方能源和水规划的模式

不断增长的光合作用空间成为绿色基础设施的一部分

就地生产能源并提供食品和原料正成为城市基础设施发展的一部分。在城市里应用光合作用的使用可通过取代化石燃料来减少生态影响，还能通过对自然调节体系的重视带来实质性的生态效益。

以扩展性城市基础设施概念为导向的城市规划方面已有积极趋势，该概念包含着以光合作用进程为基础的“绿色基础设施”的理念。绿色基础设施指的是为数众多的绿色和生态的特征与体系，从湿地到为城市及城市居民带来诸多好处的城市森林。这种将绿色基础设施视作城市与大市区的工作地景的一部分的理解已经扩展到包括可再生能源、当地食品和纤维在内的光合源。在考虑到种植、处理和运送食品所需的大量能源的情况下，城市正在努力促进当地食品的可持续发展。（见专栏6）

远离化石燃料方面的进展也需要大量的地方化和在当地采购建筑材料。这反过来为建设更具光合性的经济提供了新的机遇。在制造这些原料时能源消耗的急剧减少无疑是其带来的主要益处。

提升生态效能

为了提升生态效能，城市和地区正从线性体系转向循环性或闭环性的体系，在这种新的体系中，它们所需要的很大一部分能源和原料是由废弃物利用提供的。

生态效能高的城市通过减少废弃物和资源需求来降低生态足迹，还能在该过程中融入绿色议程问题。

关于能源和水更加综合的概念要求将城市看作复杂的流动和循环的新陈代谢系统，在这个系统中，那些传统上被视作消极因素的产出（例如固体废物、废水）被重新视作能满足包括能源在内的需要的生产性投入。这种有别于将城市视作线性的资源萃取机器

专栏 6 美国食品生产的能源成本

美国形象地展现了食品生产的高能源成本。在美国食物中，需要约10卡路里的化石燃料才能生产1卡路里食品。如果一个人每天的食物摄入量是2000卡路里的话，需要大约20,000卡路里来生产和运送这些食品。这意味着每年为一个四口之家生产、加工和运送食物需要大约34000千瓦小时的能源，或者说需要超过930加仑的汽油。为了方便比较，一个普通美国家庭每年消耗约10,800千瓦小时的电力，或约1070加仑的汽油。这样，美国生产食品所消耗的能源与家庭用电或给汽车加油所用的能源一样多。

来源：Starrs, 2005

的理念经常被称为生态效能议程。

生态效能并不意味着引入新技术，也可以通过人力资源的集约化使用来引入城市，如开罗的废弃物循环社区，Zabaleen。例如，第三世界有很多例子，展示了城市将废弃物管理融入到当地的工业、建筑物和食品生产之中的。

日益增强的地方感

越来越多的城市和地区将可持续性理解为一种建设地方经济和构建独特的地方感的方法，以及一种培育高质量生活和增强对社区承诺的途径。一个城市的经济活动的地方感和地区自足性超强，其生态足迹的减少就越多，其宝贵的生态特征的提升就越有保证。

当人们在自己的镇或城市里有一种归属感和身份感时，他们就能热心于开创地方企业。

当社区与当地环境、城市遗产及其独特文化联系紧密时，它们在网络和信任方面的社会资本就很强大，形成一个强劲的城市经济的基础。这种强调以地方为基础的社会资

本的地方经济发展途径可以与城市的可持续议程发生联系。比如，在当地或地区通过太阳能、风能、生物能进行发电的能源效能也可以成为地方经济发展战略的一部分。

可持续交通

城市、社区和地区的设计越来越多地通过提供适于步行的、以公共交通为导向的选择来节约能源，并经常通过利用可再生能源的交通工具对其进行补充。拥有更可持续交通的城市已经能够通过减少化石燃料的使用、城市扩张和对以小汽车为基础的基础设施的依赖来降低其生态足迹。

大城市的议程是要拥有更可持续的交通选择来减少交通量及温室气体的排放。为了减少城市的生态足迹并提高其宜居性，控制小车和卡车的增长及其对化石燃料的消耗是必要的。不幸的是，对许多城市来说，减少小车使用尚未提到议程中来，且交通量还在持续增长。

一些研究已经表明，物质规划方面的决议决定着城市如何使用小汽车和石油燃料。在城市规划界，人们也日益认识到，可持续交通只有在以下几个方面给予更多注意的情况下才会实现：城市形态与密度；基础设施的优先领域，尤其是相对于小汽车，更关注公共交通方面；以及街道规划，特别是作为可持续机动性管理的一部分，关于行人和骑自行车的人的规定。

■ 城市形态及密度规划

不同形式的交通系统和服务的可行性受到城市密度的影响。例如，高密度的城市中心可以有高效率的公共交通工具的机会，而低密度的城市和郊区则很可能依靠汽车。密度因而是城市规划者的主要工具。当一座城市拥有良好的公共交通设施或意欲建立公共交通设施时密度这一工具就可得到最好的利用，因此，以公共交通为导向的发展可减少城市的生态足迹，阻止那种以汽车为基础



在城市里，机动车辆过多及其对石油的依赖正在以令人担忧的速度增长。

© Mikael Damkier / iStock

的、破坏绿色议程的城市扩张。

这样，以公共交通为导向的发展可以使城市有一个清晰的发展边界并为农业、休闲、生物多样性和绿色议程中的其他自然系统建起一道绿墙。比如在美国，将60%的新城市增长转化为紧密型模式的话，到2030年，每年可减少8500万公吨的二氧化碳排放。

■ 基础设施重点及公共交通规划

投资可行的、易于实现的公共交通系统是使城市更具灵活性地应对日益减少的石油资源及其对气候变化的影响最小化的最重要的因素。公共交通体系不仅节约石油，而且有助于城市的结构调整，使其对石油和汽车的使用指数降低，这对可持续的未来是十分必要的。

现代轨道交通如今被视为逆转私家车过分增长形势的主要战略。尽管公交专线比汽车饱和的城市的交通速度快，利用轨道交通较快的速度来建立相对于汽车的优势是很重要的——就像“公共交通-交通”比率的实证计算（该分析利用公共交通与汽车的速度比较来决定其效率）所表明的那样。轨道交通的之所以重要还因为它能在车站周围起到密度诱导的作用，这有助于建立人流密集中

心，对克服对汽车的依赖十分重要，同时轨道交通是用电的，降低了石油的依赖。

在世界范围内，城市正在以飞快的速度建立现代电动轨道系统，因为这样能同时解决石油安全的挑战，在应对气候变化的背景下使经济去碳化，可持续地减少交通拥堵，以及创建高生产率的城市中心。例如中国致力于到2020年修建120,000千米的新铁路线。在印度，德里正在建立一个现代化的电动地铁系统。在过去20年里，澳大利亚的珀斯已经建起一条长达172千米的电气化铁路。

■ 街道规划和机动性管理

城市一建高速公路，对汽车的依赖会迅速地随之而来。这是因为高速公路的超高速就意味着，随着高速公路迅速成为人们偏好的选择，城市能快速扩展到低密度地区。修建高速公路对褐色与绿色议程均无益处。它不会帮助城市节约石油，研究表明它对减少城市拥堵作用甚微，并且从这个目的来看的话，修建高速公路看起来确实是浪费。

另一方面，若一座城市不建高速公路，而选择加强公共交通系统，它就能使其街道成为可持续交通系统的重要组成部分。可持续机动性管理的是“街道而不是公路”，街道被用作多重目的，而不是仅仅使交通流量最大化。其重点是通过使人流最大化来提高效率（而不是车流最大化），使所有街道使用者有高水平的舒适度和安全感。该政策也有意将交通设施整合为公共空间。从这个角度来看，高速公路就变成了十分不友好的解决方案，因为它们不是好的公共空间。

那些曾面对提供高速公路问题的城市，如哥本哈根、苏黎世、波特兰、温哥华和多伦多已成为向更可持续交通工具发展的全球领导者。目前，有足够多的事例能表明诸如人行道和自行车道等替代性战略能显著提振城市经济并融合绿色与褐色议程。

发展“无贫民窟”城市

“无贫民窟城市”目前是发展中国家进行城市规划时最重要的目标之一。要达到城市无贫民窟的目标，需要能使贫民窟升级的创新举措。这些举措即使不是可持续的模式，也要解决缺乏安全饮用水和卫生条件、环境退化等褐色与绿色议程最紧迫的挑战。

贫民窟对绿色议程构成了严重威胁，因其大部分建在易于遭受自然灾害的实体上不安全的土地上。它们常常侵蚀城市用于防洪的海滩地和能起到自然生物过滤作用的边缘湿地植被，他们居住的陡坡易造成严重的水土流失，另外，因为贫民窟居民的家用能源主要是柴火，城市边缘附近土地上的树木经常被砍光。

与此同时，那些针对贫民窟居民的褐色议程也大打折扣。许多贫民窟是用简陋材料制成，在自然灾害面前只能提供基本保护。清洁饮用水和安全卫生的供应状况总是极差，造成了基本的健康问题。经常从电网盗电，也给用电带来了许多风险。

现行趋势是通过两种策略来解决贫民窟现象：第一，加速现存贫民窟的升级改造；第二，采取防止新贫民窟出现的城市及住房政策。贫民窟升级是褐色议程最关注的，包



褐色与绿色议程在贫民窟方面的发展大打折扣

© Ines Gesell / iStock



一些国家正在采取创新型策略，以减少汽车尾气排放。

© David Parsons / iStock

括改进使用期的保障，安装新的或改善现存的基础设施，使之达到令人满意的标准。升级的结果可谓立竿见影，能使城市贫民的生活质量显著改善，特别是在环境安全与人类健康方面。

与社区居民一起工作使他们能参与到发展进程和基础设施管理中来，进而使贫民窟社区兴旺起来，增强他们在绿色与褐色议程成就上的自豪感。他们可成为可持续发展的典范，因为他们在为居民创造健康、具有吸引力的生活环境的同时也降低了资源消耗水

平。

通过城市规划和治理解决绿色与褐色议程

像其他长期规划一样，可持续城市规划需要市场力量之外的治理，可以创造广泛可用的基础设施和社区服务。下面的表8列出了可持续城市发展所需要的城市治理的六项核心功能，其所需的结构或机制也在表中列出。

本章所列出的各项挑战在缺乏一个与整个城市及地区相融合的地区方案的情况下是无法有效应对的。城市已成长至无处不在，吸纳了周围农村地区的地方当局机关，在许多国家，本章中提出的大多数问题都需要包含整个大城市的视角。

还有必要建立一套有效的法律程序，使关键的土地使用决定和规定在法律上是可行的。城市规划被过去的规章所束缚，在面临着可持续发展的新挑战的同时，需要对其进行修订。有关基础设施的较大规模的项目和决议应成为发展评估程序的一部分，该程序能带来更广泛的经济利益，减少成本，同时创建良好的公共条件。

为了平衡这种管理方式，城市治理还应包括一个开发促进功能，以保证创新和展示

城市治理功能	结构 / 机制举例
地区战略规划：可跨越在交通、生物多样性、气候变化、水源、废物、住房等方面的地方界限，并覆盖整个城市区域。	地区规划部门
法律发展控制功能：可为共同的有益结果进行调节并在每个地方社区里实施地区规划。	关于建筑与发展批复的城镇规划方案与细则
项目评估功能：为了共同的有益结果，能使基础设施与土地开发得到控制。	规划与环境管理部门
开发促进功能：可有助于展示可持续发展方面的创新，特别是在重建项目上。	开发部门
开发融资功能：可将可持续项目与创新型融资变化方式结合起来。	地方部门与地区规划部门
社区参与功能：可作出保证可持续性的结果的决议。	所有规划实体

表 8

为了促进城市可持续发展的城市规划与治理



太阳能能显著减少城市对非可再生能源资源的依赖

© Otmar Smit / iStock

与政府、工业和社区形成合作伙伴关系。促使这一切能够运转顺畅的粘合剂是发展融资功能，该功能可以发掘旧的融资渠道，如利率和税收，也能利用新的资金来源，如公私伙伴关系、发展红利和土地持续升值的收益。

最后，有必要建立一个参与机制，以帮助发展和传达可持续的愿景。

面对这些新挑战，城市需增强社会资

本。这一切离开让社区参与进来进行协商的过程便无法完成。许多城市的可持续战略现在包括平等和社会公正的目标，性别也纳入其中。城市规划已经试验了新兴的参与机制，现在必须设法使其变成日常管理体系一部分。

结束语

融合绿色与褐色议程是城市面临的一个相对较新的挑战，目前没有一个实例能全面展示如何使城市在减少生态足迹、改善自然环境的同时增进人类健康和宜居性。这一切都离不开城市规划方式的复兴和改革。城市规划者们现在需要找到创造性地将这些创新融入到主流城市规划和治理体系中的途径。

在不远的将来，城市面临的最大挑战是如何管理转变成一个后化石燃料世界的过程。它还与最近的全球金融危机混在一起，有可能减缓某些主要绿色与褐色议程融合项目的实施，比如贫民窟的升级改造。然而，一些发达国家为了刺激经济和创造就业正在启动由政府出资的绿色基础设施和能源项目，这些项目可能会为城市实施本章所描述的某些创新措施提供重大机遇。

本章旨在确认城市区域非正规性发展的趋势与模式，讨论其对城市规划的影响并评价最近城市规划对非正规性的响应。本章也分析了通过新的、响应更快的规划途径应对非正规城市发展带来的挑战的前景。

城市非正规性的特征

“正规”/“非正规”这个统一体在当代城市发展分析中处于中心地位，尤其是建成环境、城市经济与服务提供等方面。通常，如果城市发展是在国家土地管理系统的范围内进行，并且符合相关法律与管理要求的话，就称之为“正规的”，所有不符合这项或那项要求的发展均称之为“非正规的”。

非正规的土地与房产开发通常发生在不发达地区，因为这些地区被划作未来开发地区，在现存建成区域之外或不适合开发。这样非正规住区，特别是那些由贫民组成和占据的区域，通常是用于环境保护目的的储备地或者易受洪水、山体滑坡或其他灾害侵害的场地。

在许多城市，中等和高收入居民区内也有很多非正规性开发。土地所有者经常设法取得未被划为立即开发区域的详细布局和建设许可。另一种情形是，开发在指定区域内进行，但比计划开发的密度大或者建筑标准低。

城市里的非正规性开发的另一个方面与经济活动有关。那些不符合注册、许可和用

工规定的城市企业被视作非正规的。非正规的服务供给可以指未经相关部门注册、管理或转包的组织提供的服务，也可以指对官方服务的非法使用。

关于非正规性城市开发产生的原因有着广泛的争论。通常，非正规的土地细分和房产开发是缺乏效率的规划、不合适的标准、无法实施的规定和繁琐的注册程序的回应。非正规部门的就业也通常被看作是在正规就业岗位不足和社会保障体系缺失情况下的一种生存策略。因而非正规开发的动机就各不相同，从亟需找工作养家糊口到追求利润最大化都有。

城市非正规性和扩张的全球趋势

本节将评价世界不同地区城市非正规开发的趋势，并确定形成非正规性的因素。

发展中国家

在发展中国家，大量城市居民在非正规部门工作。例如，在拉丁美洲和加勒比地区，约有60%的工人在非正规部门工作，估计五分之四的新工作都在非正规部门。在非洲，非正规经济活动雇用的劳动力占城市岗位的60%，妇女经济活动中非正规劳动者的比例更大。已有的研究预计，随着时间的推移，发展中国家里非正规就业在城市总体就业中的比例已经增长。

发展中国家城市的非正规性也在住房上



在发展中国家，有百万计的城市居民靠街头贩卖谋生

© 联合国人居署

得到了广泛体现。因无法获得可支付得起的具有公用设施的土地和正式住房，低收入者甚至中等收入者不得不在非正规住区寻找建设用地或住房。即使在规划住区进行了可观的公共投资，但居民所想所需与已完成的住房情况之间也会经常会有偏差。因此，在撒哈拉以南非洲、南亚、东亚和拉丁美洲与加勒比地区分别有62.2%、42.9%、36.5%和27%的城市人口住在贫民窟里。

非正规性也是亚洲、非洲、拉丁美洲城市边缘地区以及这些边缘地区未来城市发展的突出特征。发展中国家城市外围区域的扩张常常伴随着基础设施不足、缺乏安全感和高度贫富不均等特征。规划和开发调控的治理能力不足也导致了城市边缘地区非正规性的扩展。

在许多发展中国家城市中，大部分服务供给依赖于小规模的私营部门和非正规的运营者，他们取代或补充了正规的饮用水与卫生服务、废物管理和能源供给系统。非正规交通运输在发展中国家也十分普遍，并且与非正规住区和非正规经济活动都有着密切联系

发展中国家规划系统防止或处理广泛的非正式经济活动、土地细分、住房建筑和服

务供给的能力依然有限。这可以归咎于以下因素：技术官僚型规划方式的盛行，财政及人力资源的限制，尤其是在地方政府层面；党派和公众对城市规划的理解和支持有限；管理碎片化，特别是在城市边缘区域；以及非正规就业与住区和现代城市政治及官僚阶层的构想两不相容。规划部门处理非正规发展的方式缺乏连贯性，且自相矛盾，造成了许多活动和住区未能融入到正规规划进程和治理机构中去。

发达国家与转型国家

当今欧洲和北美城市的非正规性居住现象很少，除了那些一般在废弃楼宇里的旅行者住地和一些小规模的非正规占地。内城区域里有一些对正规性建筑物的非正规占用和改动，特别是贫民窟房主、城市贫民和最近的移民。



发展中国家相当数量的城市居民住在贫民窟里

© 联合国人居署

专栏 7 非正规发展，罗马尼亚

尽管近几年经济持续增长，非正规发展依然是罗马尼亚劳动力市场的主要特征，根据定义的不同，非正规就业占到总就业的20%到50%。可以确定非正式就业中的两大主要群体：无路可走的非正规就业者，对他们来讲非正规就业是一种生存策略；有意逃避税收和社保费用的非正规就业者。

近几年这种情况有所改善，特别是随着税收和福利制度的改革和新退休金计划的引进。然而，直到最近，大多数措施的重点是惩罚而不是预防非正规就业的出现，而且旨在扶助那些最弱势群体、为他们参加正规工作提供必要的技能和资金的政策则很少见。

来源：Parlevliet and Xenogiani, 2008

常见的情形是，发达国家的就业是由正规企业提供，普遍符合劳动与发展方面的法规，其法规得到了有效执行。然而，伴随着二十世纪八十年代的经济自由化浪潮，非正规性经济有所增长，包括薪酬不受管制就业和逃税的个体经营。据估计，在高度发达的经济合作与发展组织国家（OECD）中，非正规经济占附加值的16%。

在欧洲和前苏联的转型经济体中，由中央计划经济向市场经济的转变伴随着贫困、不平等和失业的急剧增长，迫使许多前国有企业员工成为非正规务工者。低收入家庭被限制在私有化的、情况恶化的住宅小区或位于边缘村庄和非正规住区的低成本住房中。

转型国家遗存的中央计划体制在适应二十世纪九十年代的市场经济发展中存在困难。过时的总体规划方案、市政专业技术和资源的缺乏、官僚主义对获得开发许可的阻碍等导致普遍存在的非法开发。

然而，在过去十年里，该地区许多国家的政府已经重新确立了对影子经济的控制，

且认识到了有效规划的必要性（见专栏7关于罗马尼亚的经验）。新一代的规划立法已被引入，改革重新激活了规划体制，城市开发方案也得以更新。但是，一些因素阻碍了这些进步，包括缺乏为开发调控服务的强大法律基础和连贯的国家开发政策。

影响非正规性的因素

以上对世界不同地区城市非正规性趋势的评论中，显而易见的是，一些主要因素导致了非正规的经济活动、土地与房产开发及服务供给情况的发生。下面重点列出了其中一些因素。

- 发达国家与转型国家的非正规性与经济危机、私有化、经济自由化和全球竞争带来的竞争压力有关。
- 在发展中国家，城市劳动力扩张的速度超过了正规就业扩张的速度，缺乏国家提供的社会保障体系，正规企业增长有限，这些因素使得城市居民到非正规企业中就业。
- 政府常常不能执行管理企业、土地及住房开发方面法律法规。规划方案经常由于无知被践踏，但更多时候是由于对住房和收入的紧迫需求。
- 注册及获得批准的程序常常耗时费钱，结果因为限制供给而提高了住房成本和价格，制造了非正规发展的恶性循环。
- 公共机构经常在提供公用事业和服务方面缺乏效率和效能。这样，许多公共服务供给要依赖小规模私营部门和非正规运营商。

应对非正规性的创新规划

在许多国家，通过延伸土地经营、规划和管理的方式来应对非正规性挑战的可行性和可取性尚不确定。可以通过评价创新规划方式和评估其可转移性来确定在这些环境中更合适的方式。

驱逐的备选方案

供政府选择的最具可行性和最合适的行动之一是停止最有伤害性的干预方式，如强制驱逐。公共机构常常喜欢中止和取消那些不符合规划、政策和法规的非正规性开发和经济活动，并寻求驱逐那些占据公共土地的人。当对位置优越的土地需求增长，当地居民抵制出售的压力会越来越困难时，驱逐也就通过市场力量来进行，有时候甚至低于市场价格。

国际法律现在将强制驱逐视作一种违反人权的行为，敦促各国政府首先考虑所有可行的备选方案，其次，如果必须驱逐，应遵守良好的行为规范指南。它从根本上承认人们获得体面工作和使用权保障的权利，包括

住房、隐私和和平享受其财产的权利。国际法正越来越多地融入国内法当中，保护人们免受强制驱逐，而且如果被驱逐的话，应为他们提供各种权利。

非正规开发区域的正规化与升级改造

非正规开发区域的正规化与升级改造比忽视和拆除更为可取。正规化意味着认可有保障的土地使用权，而升级改造通常主要是提供或改善基本服务，尽管它也可以涉及到重新规划和重建，以保证其符合规划和建筑规定。土地使用权的正式化一般涉及到为个人用地提供所有权，这是土地使用权可以采用的最高的法律形式。

然而，授予所有权的好处一直有着广泛的争论，它也是土地使用权采取的最复杂、



强制拆除贫民窟在许多国家盛行

© BrazilPhotos.com / Alamy

最昂贵的形式。例如，所有权授予可能导致各种相互重叠权利的公开冲突以及那些影响力较小的人群权利的剥夺，包括租户、新房客和女性。所有权授予的可能带来的一些好处对于低收入家庭并无关系，他们很少想要抵押他们唯一的资产，金融机构无论如何也不愿给他们贷款。结果，令人吃惊的是全球范围内大规模的所有权授予工作进展甚微。

因此，正规化和升级改造规划的一个灵活方式是改善非正规性住区宜居性的一个必要工具。已有经验表明，与居民、当地决策者和土地市场参与者共同开发的适度的增量方法可以大规模推行，并且不会造成下层住宅高档化。这需要一个双轨方法，即正规化应伴随一个有足够规模的土地开发项目，以保证居民买得起住房，并杜绝新的非法住区。

规划工具的战略运用

早期那些保证所有城市开发都符合一个总体规划的尝试经常归于失败。下面列出的当今具有良好前景的方式集中于战略性地利用公共规划和财政资源来指导开发活动。

■ 建设主干基础设施

基础设施规划和投资应成为土地使用规划和分区的关键因素，以使城市发展远离非正规开发。基础设施的提供可以用来将投资吸引到偏好地带，例如提高大都市扩展区域内二级中心的吸引力，主要是发送两者之间的连接，以减少市中心区域的拥堵。这种投资可以用来鼓励规划方向的开发和为公共投资带来收益。然而，如果没有对新开发项目进行妥善规划，如果没有补充性政策，结果可能主要惠及大投资者、大开发商以及高收入家庭。

■ 导向性土地开发

事先进行开发规划比正规化调整更受青睐且效率更高。当规划能力与资源有限的时候，

已经有人尝试通过导向性土地开发来保证充足的土地供应用于扩张。这需要一个大纲性的、战略性的方案，确定阶段性城市扩张的主要区域，保护最具环保意义的地区，并且与主要基础设施投资项目相联系，尤其是主要道路、排水系统与供水系统。例如，已建议应通过各条道路相距1km的二级公路网，或者各地点之间步行在10分钟内到达，来确认和定义足够未来20-30年的扩张用地。对这种路网的适应可用来适应地形，并指导开发项目远离不合适的地区。进一步的建议是，分阶段建设道路和供水系统，引导开发商到合适的网格式超级街区去，在这个区域内没有必要进行细节规划管理。

■ 土地再调整

公共管理部门碰到的一个主要挑战是为基础设施投资和取得主要公共设施用地进行土地征集和融资。在许多城市里，公共部门已不再拥有大面积的土地，公共机构必须与私人或常见的所有者及私营开发商（正规的或非正规的）合作，保证分阶段开发得以进行。在这种情况下，市政当局通过与土地所有者签订双边互惠协议，为公共服务供给和土地细分合并地块，以这种形式进行土地再调整就变得极其重要了。

然而，土地再调整是一个以市场为主导的方式，很少为低收入者提供住房。如果要实施不切实际的标准和繁琐的程序，与非正规的或低收入的土地所有者或群体的伙伴关系就不可能产生预期效果。因此，城市规划者和其他专业人士对标准采取灵活态度并对决策采取参与式的方式就十分必要了。重点是通过建议与游说而不是严厉的监管，与那些提供大量廉价土地及住房的人“进行合作”。

■ 在确定区域进行渐进扩张的有效规划

在低收入和许多中等收入的国家，有限的治理能力以及对规划和监管支持的缺失限

制了传统规划及开发监管所能实现的目标。在详细规划和开发控制能成功地应用到所有开发项目之前，有必要对土地所有者和开发商表明，所获收益大于成本。可以说，有限的规划与财政资源最好集中用于那些有着重大环境与安全意义的公共领域与地区，同时限制干预措施，尤其是详细的开发监管措施，用于其他地区，特别是中低密度的居民区。这种选择性的规划若想成功，并符合总体规划的目标，需要在一个战略性框架里进行。

与非正规经济活动主体合作管理公共空间并提供服务

非正规经济活动主体包括那些参与到零售及相关服务、制造与维修服务和人和交通、供水和其他服务的提供者。可以对公共机构正在或可以采用与这些活动主体正在合作或进行合作的方式予以确认，以改善公共空间的管理和公共服务的提供。这些创新型措施的基础首先是认可非正规活动对城市经济的重要贡献及其在家庭生活中的重要角色，其次是认可非正规企业家在城市运营的权利。

■ 对非正规企业家财产权的认可

与对待非正规土地与住房开发项目一样，公共机构经常刁难和驱逐非正规企业，以恢复现实的秩序，实施健康与安全法规或服务于那些将非正规企业运营者视作竞争者的正规企业家的利益。就像上文所提到的那样，在任何时候都应避免刁难和强制驱逐。应承认企业家在城市经营的权利，尊重其已拥有的财产权，就财产权的完善进行协商。这可以通过对城市空间使用的管理和合理的监管体系来完成。

■ 特殊用途区域的分配

市政当局经常试图将非正规经营者从那些用于其他目的的、不适合开发的或公共空

专栏 8 沃里克路口，德班，南非

沃里克路口是德班市的主要公共交通交汇处，每天有多达46万的通勤人员从这里经过，还有8000个街头商贩。20世纪八十年代末期，以前的禁令被解除，商贩能合法地在此经营。然而，到九十年代中期，商贩的数目增长到接近4000人，该地区被称作“犯罪与藏污纳垢的猖獗之地”。1997年，市政当局开始着手检查该公交交汇处的安全、清洁度、买卖交易、就业机会和效率情况。

今天，该地区共接纳了近1000个商贩，支持着其它14,000个商业活动。还向街边食品加工者和卖家提供了更卫生的设备。通过相对较少的投资，该地区的组织和管理已经得到了很大改进，一支可以协调市政部门并与商贩组织合作的地区管理团队的价值也得以展现。

来源：Skinner, 2008; Skinner and Dobson, 2007

间迁移到指定的市场或工业区。重新安置到规划区域经常伴与强制服从、许可和其他监管要求有关系。这种做法很少成功。规划市场常常区位不佳，不受商贩和消费者的欢迎，重新安置打乱了已形成的经济网络，与重新安置到规划的市场、办理许可证和管理相关的成本增加也可能威胁非正规企业的生存。

历史上自然形成的市集或在未开发土地上非正规发展起来的市场常常在经济上是最可行和成功的。在这些情况下，对这种市场进行正规化和升级改造是最合适的方法。然而，当一个场地需移作他用或变得过分拥挤时，重新安置恐怕是在所难免。在这种情形下，为了重新安置成功，商贩组织和公共机构需要就市场选址、所提供的设备和管理安排等问题协商一致。

■ 管理共享的公共空间

非正规的经营者，特别是商贩，通常与他人分享公共空间，尤其是与机动车、骑自行车的人和行人。通常可以通过创新式的解决方案来保证商贩与其他社会群体都能获得公民空间。其目的应是明确公共空间使用者的权利，以便给商贩经营活动带来更多的安全稳定性，同时保护其健康和人身安全。共享交易地点的安排可包括空间和时间的分区，其中包括人行道上指定的交易空间的划分和提供及暂时关闭街道用作市场交易。

■ 提供基本服务和支持

非正规经营者既是基本服务的使用者，也是提供者。不管是位于指定区域还是在共享的公共空间，为非正规经营者提供服务可以支持他们的经营活动，增加其遵守官方卫生标准的可能性，并且改善经营者自己的工作环境，如专栏8所示。

作为服务提供者，非正规经营者是对大型公共或私人机构的补充，特别是满足家庭和企业因正规性服务缺失、不足或成本过高而不能得到这些服务时的需要。在解决其服务存在的缺陷的同时，必须承认他们的贡献。规划者需要在土地使用规划和开发监管方面考虑非正规服务提供者的需求，与其他机构一起解决对其经营的限制。

■ 混合用途分区

许多非正规经济活动，尤其是女性从事的活动，发生在住宅区及建筑物内。传统规划经常以在单一用途分区为基础，而混合用途，包括以家庭为基础的企业，是被禁止的。在许多拥有有效规划体系的国家里，已经实现对单一用途分区的限制，而且更多地强调混合用途，营造充满活力的、方便的生活环境。尽管多功能分区很流行，特别是以家庭为基础的企业，在许多城市都能见到，单一用途分区的实施力度很弱，但是，许多



公共机构更喜欢阻碍非正规经济活动

© Zoe Yau / iStock

较贫困国家的规划立法尚未跟上这一发展趋势。然而，规划者正越来越多地认识到这一现实，将混合用途融入到规划条款中去。

■ 非正规经营者的组织

有效的组织能使非正规经营者与公共机构进行有效互动，并增强其自主解决问题的能力。它提供了一个渠道，通过这个渠道，可以确定其需求和优先事项，并提交给公共机构，通过协商找到适合的解决方式。世界范围内的许多城市已见证了非正规商人组织的有效组织和日益增加的专业化，如达喀尔（塞内加尔）的非正规交通运营者。

通过规划和治理回应非正规性

在上述讨论和对趋势回顾的基础上，可以确认一个过程，通过这个过程，城市规划和治理可逐渐改善其对非正规性回应的有效性。这个过程包括三个基本步骤。

步骤1：承认非正式土地及房产开发和经济活动所发挥的积极作用，停止阻碍其运

行的官方行为。应对非正规性的通常做法，如刁难和驱逐、对人们的生计产生了负面影响，给供应商和消费者造成了不便，阻碍了企业家和服务供应商满足城市居民和企业需要的能力。

步骤2：改变政策、法律和法规。在考虑经济活动、土地供应和住房开发等活动正规化和合法化的需要和潜力的同时，也要意识到这样做给那些贫困和边缘化的社会群体（其中包括妇女）带来的弊端。

步骤3：增强规划体系的范围和合法性，以减少非正规性的范围。规划和监管要想取得成效，必须赢得非正规行为主体、政治家、居民和商界人士的广泛支持。为了提升这种支持，每个利益相关者都必须注意到规划和监管带来的好处超过了成本。

结束语

在全球范围内，许多国家的非正规性发展非常广泛，且日益增长，只有很少国家的

非正规发展受到限制或正在减少。城市区域里非正规性发展的规模与开发监管的有效性、公众对规划和监管的支持以及资源的可用性密切相关。

没有任何一种单一规划模式可以有效回应城市非正规性引发的各种挑战。在许多发展中国家，尽管在面对广泛的非正规性和有限的治理能力等问题面前显得无能为力，但是，技术官僚、详细设计方法和严格的法规要求依然存在。挑战是设计一种规划方式，这种方式可以解决非正规性所带来的不合要求的结果，同时承认非正规开发商、企业家和服务供应商对城市发展进程的贡献。一旦国际上公认的体面工作和住房的权利以及保护人们免遭刁难和驱逐得以实现，为了对非正规化采取正规化措施和其他创新方式，对政策、法律和惯例做出改变还是可行的。

规划、城市空间结构与基础设施的供应

PLANNING, SPATIAL STRUCTURE OF CITIES
AND PROVISION OF INFRASTRUCTURE

交通网络、水、排污设施、电力和通讯等基础设施的提供在有效、健康和可持续的城市发展中起着关键性作用。其他城市设施和服务如学校、健康服务、社保服务、市场、集会、礼拜、娱乐等集会场地等对宜居城市的发展也很重要。

这些基础设施与设备供给的元素在城市范围和更多的地方规模上对塑造城市空间结构很重要，它们可导致部分人口在空间上被边缘化并被排除在获得城市机会之外。尽管城市规划在基础设施与设备的组织方式和城市空间结构上发挥着潜在的重要作用，但其作用通常较弱，主要是因为城市非正规发展进程，城市大型项目变得日益重要和私人为主的开发项目。

正如在第二章所说的那样，发展中国家超过三分之一的城市居民目前住在贫民窟里。尽管有许多城市贫民住在内城贫民窟里，但发展中国家的大多数城市贫民都住在位于城市边缘的非正规住区里。这些住区经常以服务水平低为特征。进入住区可能也很困难，因为公交系统常常很不完善，贫民可进入的地区可能不在主干线上。

本章探讨了目前城市空间趋势如何塑造的，主要通过基础设施开发的松绑，通过私有化形式脱离空间规划、开发商驱动的发展以及城市大型项目。本章也审视了各种基础设施提供、空间组织和获得形态之间的关联及相互关系，城市形态、可持续性、效率与

包容性之间的关联和相互关系。最后部分还探讨了当代使空间规划与基础设施发展保持一致的行动方案。

空间规划、基础设施开发的私有化和大型项目

传统规划方式试图通过综合性规划方案和基础设施的公共供应使土地使用规划与基础设施提供相一致。然而，在这些过程中有许多不足，从20世纪八十年代开始，新的城市开发项目和基础设施的提供已经远不是一个规划问题，更多的是以私营部门利益占据主导地位的问题。这种“松绑”过程部分支持了本报告前面所讨论的空间趋势。

传统总体规划的一个核心功能是为城市开发的交通、能源、水和通讯的综合供应提供基础。总体规划为城市特殊用途土地的位置、范围和密度提供设计和指导。这种规划尽管在一些发达国家可能有效，但在其他许多国家就有问题。在东欧、中亚和东亚的共产主义时期，总体规划方案是由国家层面制定的经济目标驱动，没有考虑当地的需要。在殖民主义背景下，公共部门提供的规划和基础设施仅为精英阶层设计，设计的预期为小规模人群，这些人很快就被后殖民时期的增长所超过。特别是随着高密度非正规住区的快速增长，其开发形式也没有必要遵循原先的设计。“预测和供应”方法的精确性遭到质疑。



城市扩张是低油价时代现代城市规划常见的结果

© AZPworldwide / Fotolia

在一些国家，空间规划与其他更有权势的、负责各种基础设施规划与开发的部门相比在机制上处于边缘地位。那些“闭门造车”的部门提出他们自己的规划方案，与其他方案或总体方案并不相关。在这些情况下，基础设施的提供在塑造城市空间形态方面远比规划更加强有力。

20世纪70年代晚期以来，通过对城市基础设施的开发与供应的公司化或私有化形式以及开发商主导的城市开发，对基础设施开发的松绑往往推动了许多国家碎片化模式和空间不平等的发展。在许多国家里（尤其是转型和发展中国家），地方政府的财政危机加剧了向服务供应私有化方向的转化。

“松绑”采取了各种形式，即发生在基础设施与服务的提供上，也发生在城市开发项目中。它包括租赁与出让；各种形式的公私伙伴关系（但也包括在主要的城市开发项目中）；私营部门参与基础设施的建设、融资和管理；以及私人在修建和经营收费公路的特许等等。在许多发展中国家，一些地方小企业家和社区管理系统也参与固体废物收集、供水、住房和卫生服务等。“松绑”方式有时会导致开发的相对“自由化”方式，甚至开发商的建议在规划方案相悖的情况下也被接受。

20世纪80年代以来这一时期，城市大型项目有了长足的发展，主要与强调城市竞争力和城市企业化有关。在许多情况下，特别是在欧洲，大型项目与城市重建行动方案联系在一直，旨在重新定位衰退的经济，夺得新的或正在发展的经济生态位。在一些亚洲城市，大型项目正被重新开发，不仅仅是作为形象工程，而且为新型经济的发展打下基础。专栏9总结了大型项目的六种常见形式。

这种项目与公共部门有着各种不同的关系。尽管有些是完全由私人驱动和提供的，但在其他情况下，这些项目是由公共部门发起和投资的，希望吸引私营部门来开发。公私伙伴关系或安排也是常见的，公共部门提供大量的基础设施和联系，而私人部门负责在这些条件下进行开发。

尽管有此类大型项目与空间规划程序和城市重建的包容性愿景相互合作的例子，但是，在很多情况下，大型项目与空间规划相抵触，且造成了不平等开发，与普通居民需要和愿望不相符。

专栏 9 大型项目的常见形式

- 与旅游活动相关的开发项目，如会议中心、展馆和体育场。
- 老工业区和港口的重建，以发展新的服务、休闲和旅游经济。
- 与高科技工业和经济活动相关的新区的开发。
- 配有国际标准设施的新的重要的卫星城。
- 采取封闭式社区形态的大型飞地开发项目，包括各种零售业、学校、娱乐和其它为富人准备的设施。
- 国家或地方政府用来吸引新投资而设立的企业区或特别经济区，有时与主要港口和其他开发项目相关

基础设施对城市空间结构和可达性的影响

在各种形式的城市基础设施中，**交通网络和系统**一般被认为在塑造城市空间结构中起着最有力的作用。就像经典城市经济模型所认为的那样，可达性的重要性转化为提供高可达性的节点和道路周围较高的土地价值。因此，需要高水平可达性的经济活动聚集在火车站和电车线路周围、主要道路沿线或者靠近公路系统的主要交汇处。住宅开发项目同样寻求可达性，因此，新路线和交通系统的开发为城市长期的构建提供了重要途径。然而，可达性与价值之间关系意味着高收入群体更有能力支付其可达性，进而住在适合其交通模式的发达的交通线路附近，尽管他们也可选择较远的地方和更长的途中时间。

公路在促进郊区发展形式和鼓励城市扩张方面发挥了重要作用。在世界许多地方，容纳机动车已成为“现代”规划的一个重要主题。然而，与汽车占主导地位的城市相伴的对汽车的高度依赖和低密度，使那些没有这种交通形式的群体的可达性变得十分困难，即老年人、残疾人、少年、家里只有一辆车的妇女和在郊区工作和生活的低收入群体，如清洁工、家政工人和职员。另外，规划对城市机动性的重视忽视了在发展中国家城市里步行和其他非机动车交通形式的重要性。阿姆斯特丹提供了通过恰当的土地利用和交通政策相结合来创造可持续的可达性的范例。

公共交通体系的结构也能以重要的方式塑造城市的空间结构，并已经成为从空间上调整城市结构的一个关键因素，例如在库里提巴（巴西）和波特兰（美国）。高密度城市里的重轨系统（经常以中心地带地下系统的形态出现）在支持中心区域的良好联络和中心与偏远地区联系方面均起着重要作用。通勤轨道系统主要连接外围区域到中心区



主要公路的开发促进了城市扩张

© Gary Blakeley / Foto

域，轻轨和电车系统为中心区域内部提供良好连接，同时也为中心区域与次级节点和郊区走廊地带提供了连接。轨道交通站点和火车站为更多的集中开发提供了潜力，但这种潜力也有赖于这些服务的使用方式和站点的管理和开发方式。

公交车适应性更强，运营所需的人口密度等相对较小，但速度较慢且效率较低，对空间组织的影响较小。然而，公交专线的使用可增加速度和运能，并且这种方法确实能创造更多的结构性线路，在这些线路周围可能会出现更集中的开发项目。

主要的基础设施如**供水、污水系统、电力和通讯**等也能在某些重要方面从空间上构造城市，尽管它们的直接影响不如交通系统那样明显。所有这些系统都涉及建设大型基本构件，这需要大规模固定资产投资，进而为特定地区提供发展潜力。这些大型构件包括水坝和水处理厂、水库、泵站、污水处理设施、变电所、移动电话信号发射塔和光电。

特定区域供水和污水干线以及输电线路的可用性降低开发成本，从而影响发展模式。尽管大型基础设施并不经常在规划者的议程中占据重要地位，但是，它在塑造空间开发的模式上具有关键作用。然而，靠近供

水、能源和污水网络并不意味着家庭就能支付得起使用它们的成本。

城市的空间形态，它们的宜居性和包容性，是通过获得更广范围的基础设施设备和便利设施来塑造的，如学校、诊所、托儿所、社区会堂、图书馆和学习设施、安全的娱乐空间、宗教和文化活动空间、新鲜食品和其他地方市场及零售点；以及适于开展经济活动的空间。

最理想的是，地方规划应创造满足不同人群日常需求的空间，即男人和女人；老人和年轻人；残疾人以及不同的文化群体等。理解并回应这些不同的需求是规划的重要组成部分。规划之内的性别分析和性别主流化传统正日益为评估需要和潜在回应提供有用的工具和框架，就像最近更强调多样性规划那样。

紧凑型城市之争：可持续性、效率和包容性

尽管大多数城市里都存在占据主导地位的向外扩张的空间趋势，但是，许多分析家们赞成推动更加紧凑型城市的发展。一些国家如南非，一些城市如库里提巴（巴西），以及美国与“精明增长”运动相关的城市，已经采纳这些理念作为政策，尽管其执行经常缺乏目的性。

赞同紧凑型城市的观点考虑到它们更有效率、更具包容性和可持续性。提供基础设施的成本更低；因为门槛提高了，获得服务和设施变得更加容易；都市贫民的生活得以改善并且社会分化也降低了。出行的时间和成本也降低了。紧凑型城市对汽车的依赖较小，使出行距离和汽油使用得以最小化，对农田和环境资源的影响更小。其结果是，理论上他们在气候变化背景下更具弹性，一般有害影响较少。然而，紧凑型城市的批评者对一些所谓的益处表示怀疑，称紧凑化与朝扩张方向发展的市场力量、工作的分散化和居民的意愿是相违背的，因此，在政治上是



法国普拉纳·圣-丹尼斯（Plaine Saint-Denis）大型项目体现了近几年城市基础设施开发的方式
© Gobry / DREIF

不可行的，甚至是不值得追求的。他们辩称，高密度是与拥堵、污染和高犯罪率相联系的，并且对自然资源构成了更大压力。这种遏制政策推高了土地成本，也鼓励了限制区域外的开发。

这些争论大多数都聚焦在发达国家的城市上，这些城市的高汽车拥有率和低油价成本推动了低密度的扩张。然而，高密度只是为公共交通提供了条件，并没有保证其必然会良好运转。高密度也没有防止汽车拥有和使用率的上升，甚至在那些公共交通系统相对发达的地方也是如此，比如，在日本。

然而，低密度的城市会发现适应或向更高密度转变很难实现。城市有“路径依赖”性，因为它们的空间结构大部分业已设定到位，变化缓慢。大的改变需要在基础设施开发、税收和土地使用监管方面的政策和实施在长时间里保持良好协调和连贯性，很少有满足这些条件的案例，库里提巴（巴西）是一个显著的例外。研究显示，在密度低于每公顷30人的城市里很难提供有效的公共交通，但实际的门槛是随着交通形式和空间组织、地形等诸多背景因素的不同而变化。

紧凑化的前提条件随着环境而变化。大体上，发展中国家的城市密度远高于发达国家和转型国家。批评者质疑紧凑化这一概念

是否在发展中国家城市里有相关性，这些城市早已有城市紧凑化的许多要素：混合用途，主要是因为缺乏监管造成的；非常高的密度（至少城市中心如此），对公共交通的依赖，主要因低收入造成的。另外，致密化的过程经常发生在通过自治合并过程发展而来的非正规住区。因而在这种背景下，公共政策或规划的作用就受到质疑。

然而，至少对于内城里的贫民来讲，城市致密化的好处是显而易见的：尽管住房成本高、他们所拥有空间较少，但是，他们获得较高的谋生机会（尤其是在非正规部门）和就业。交通成本低廉，他们可以在更大程度上依赖非机动车交通。在许多方面，发展中国家城市的稠密区域（包括非正规住区）是紧凑型城市理念的活的版本，在这种背景下，可以说它们具有更大的相关性。规划与公共政策最适合与这些变化进程合作，以巩固内城贫民的地位，支持现有的非正规改造过程，并且改善基础设施和服务。

紧凑化理念对发展中国家城市边缘的开发或管理城市发展有价值吗？在某些情况下，城市边缘为那些愿意以较远的经济活动出行距离为代价，换取较低住房成本和更多空间的居民提供了空间。如果一个家族在当地有经济机会或通勤者较少，边缘区域很可能具有吸引力。在许多发展中国家，对那些住在城市边缘的家庭来说，房屋出租或者将乡村和城市经济活动的收入结合起来是他们的一些谋生之道，表明贫困家庭的需要和生活策略是多样化的，通常也是符合逻辑的。

当代连接空间规划和城市基础设施的方法

本章已表明，城市基础设施的开发塑造了城市的空间形态，但以与社会、经济、政治和机构性动力学交织的方式进行塑造。在与传统的总体规划相关的详细的、静态的土地使用规划体系名声扫地之时，能给大型基础设施开发指明方向的战略空间规划是新型



为1998年世界杯建造的法兰西球场（Stade de France），是巴黎圣-丹尼斯大型项目的一部分。
© Gauthier / DREIF

规划方式的重要组成部分。表9简要总结了当代将空间规划与城市基础设施开发相连接，以及利用诸如交通线路和系统等城市基础设施的主要元素来影响城市空间形态的行动方案。

结束语

城市开发的“松绑”以及公共部门与规划作用的弱化，在某种程度上推动了社会空间极化和城市不断扩张的倾向。然而，人们对与这类模式相关的问题的认识正日益增多，对于在这种背景下空间规划与基础设施开发更紧密联系在一起的新途径进行了探索。

规划应致力于促进适合当地环境的城市紧凑化。然而，大多数未来开发很可能继续涉及到城市边缘地区的进一步扩张。规划要想有效的話，就必须寻找途径来指导、支持和精心安排这种增长，并且支持非正规的升级与合并进程。能够扩展城市经济活动和贫民的生活水平、改善边缘地区的基础设施、服务和设备也是很重要的。

在这种背景下，将空间规划与城市基础设施开发联系起来非常关键。公共部门应在开发之前提供主要线路和干线基础设施，以使私营部门、非政府组织、其他机构和社区

能够连接到这些主干线上来。

这种类型的规划需要对趋势、发展方向和市场力量有良好的理解，但也需要建立在

合作过程的基础上，以凝聚不同公共机构和部门，以及来自民间团体和企业的一些其他的利益相关者。

广义方法	重要词汇和方法	优势	缺点及可能性
精明增长和以公共交通为导向的发展	精明增长 紧凑型开发 综合开发 混合用途开发 集约化 协调 以公共交通为导向的发展	促进部门间和机构间的联系 促进规划与实施间的联系 改善可持续性 改善公共交通 强势的交通-土地-使用间的联系 可减缓城市扩张	这些良好的联系很难建立 具有重要能力和组织 不好的实施或有限的实施破坏了前景 因意见与生活方式不同难以获得公众支持 宣称的益处存疑
整合土地使用与交通	快速公交系统 (BRT) 走廊与轴心 综合性的轨道交通重建 经济活动与交通方式相联系 新型交通/土地利用模式	改善公共交通 公共交通的使用得到改善 减少能源消耗和增进效率 交通-土地使用间更好的联系 新模式促进对形态更好的理解	提高了交通轴心上房地产的价格，使贫民边缘化 所以要求的整合过程难以完成 需要对社会、经济动力及空间有的良好理解——难以实现 土地利用——交通之间的联系易被不同的逻辑与机制划分削弱 新模式，缺乏数据，比较粗略和模糊
战略空间规划与基础设施规划	战略规划 基础设施方案 交通-土地利用之间的联系	可指明长期发展方向 避免不公平与不可持续的开发 避免碎片式开发	工作所需的条件要求太高/难以达到 可靠的分析 部门间协调 利益相关者参与和买进 常规评估 内在拥护者
综合性城市开发与管理规划	多部门投资计划(MSIPs) 物质与环境开发计划(PEDPs)	更灵活，较少依赖数据，比总体方案更容易筹备 参与形式 在缺乏资源/能力的背景下有助于管理城市增长 能反复用于决策过程	以静态和狭隘的方法看问题的 难以实现所需的部门间合作 会遭到政治决策的反对
战略结构规划	综合性的框架 长期愿景	更灵活，较少依赖数据，比总体方案更容易筹备 参与形式 多方面途径 短期行动与长期规划相结合	所需的政治和利益相关者买进可能难以实现 可能还是相对技术官僚化的 不可能为某些决策提供必要的细节
将空间规划与基础设施规划联系起来	综合性开发规划 空间框架方案	更灵活，较少依赖数据，且比总体方案更容易筹备 参与形式 为基础设施规划提供指导 以GIS为基础的模式可以用作输入	难以实现所需的政策连贯性和部门间协调 可能过于空泛而无用 可能遭到市场力量的抵触
将大型项目与基础设施开发联系起来	城市重建 多功能的	对城市形态强劲的驱动力 演变方法可与长期规划联系起来 不同部门和机构间建立起合作关系	大多由政治推动的一次性方式大型项目；难以完成 难以实现整合与合作的水平

表 9

连接空间规划与城市基础设施的方式

城市规划者和决策者们需要知道怎样最大限度地利用有限的资源来应对目前复杂的城市挑战（和机会）。城市规划要力求达到高效（最有效地利用资源）、富有成果（获得预期的有意义的影响和成果），并力求增强公平性（特别是与性别有关的机会、权利和权力上的平等）。要做到这点，决策者们需要以丰富的信息和正确的方向做基础，而这正是城市规划，具体地说是城市规划的监督和评价所能提供的。

城市规划的监督和评价会产生许多好处。对规划的相关性、完整性和连贯性实施不间断的监督和评价，有助于决策者们对资源的分配作出明智的决定。监督和评价能够说明城市规划是否有差别、是否提高（或损害）了生活质量和城市居民的幸福感、增强了可持续性、或达到了相关的目标和目的。

本章简要概述一下不同类型的监督和评价。同时，在近期和当前的城市规划实践背景下，对监督和评价进行审察。

监督和评价的类型

鉴于地方政府决策环境发生变化的速度和程度，有必要对趋向、活动和业绩实施不间断的评价。这已引起了人们对项目监督和评价的兴趣。专栏10概述了这个程序的主要组成部分。

可以从许多方面来描述监督和评价程序。但在设计监督和评价时，要定出一些核

心的及共同的阶段。

- 制定目标和成果；
- 选择监督的成果指标；
- 收集目前状况的基准信息；
- 设定要达到的特定目标和日期；
- 经常性地收集数据以确定进展情况；
- 分析并报告结果。

机构文化——职员们的态度以及高层管理人员和政治家们给予的明确支持——是决定监督和评价程序成败的非常重要的因素。因此，监督和评价方法必须反映出机构的现实情况。专栏11叙述了机构在设计及实施监督和评价时可能会遇到的挑战。

城市项目和规划评价方面目前的实践

在发达国家，城市监督和评价已成为城市和地区更进步的规划部门实践活动的一部分。在很多情况下，城市规划的监督和评价反映了一种兴趣，即对为达到城市可持续性 or 健康社区的目标和目的所取得的进展进行评估的兴趣。

对城市规划中使用规划评价的兴趣出现在20世纪90年代中期的发达国家，反映了人们越来越多地关注效率、效益及可达性，以及市政府的业绩和生产效率。但是，城市规划监督和评价的第一阶段发生在20世纪60年代和70年代初期，与此同时，通用项目评价

专栏 10 城市规划中“监督”、“评价”和“指标”的定义。

监督是指，不断地收集和分析可能影响到规划业绩的趋向、活动和事件的信息。监督还能解决是否已按照规划管理程序对规划进行有效管理的问题。

评价是告诉决策者们，规划是否及如何有效地达到了预期的目标和目的。这是衡量规划业绩的方法，这种业绩是指同预期的目标和目的相比而获得的成果和影响，还有所消耗资源与所实施项目的效率。有三种主要的城市规划评价形式：

- **事前评价**（在构想规划时，也就是说实施开始之前进行的评价）；
- **形成性评价**（作为规划施行的一部分，也就是说在规划实施的过程中进行的评价）；和
- **总结性（事后）评价**（通常是在规划完成后进行的评价）。

指标是指表明趋向和模式的数量数据和（或）质量信息。

理论发展也得以起步并取得初步成果。这些早期的方法—指事前评价—提倡，随着城市规划的发展，要对城市规划目标和项目提案进行高度理性化和高技术含量的分析，包括影响分析。“事前”工具的运用将城市规划监督和评价的运用同通用项目评价区分开来，后者对项目的业绩和影响采用的是事后或回顾性（总结性）的检查方法及进程中（形成性）的检查方法。



事前评价是改造项目的重要的第一步

© 联合国人居署

像世界银行这样的机构对城市业绩衡量方法是很有兴趣的，它认识到在努力实现经济发展、可持续性及其健康社区的进程中，指标具有举足轻重的作用。联合国人居署的城市指标项目和全球城市观测尽了极大的努力去创建指标并使其制度化，为增强决策能力作出主要贡献。

在发展中国家，随着由国际机构提供资金、国家机构管理、地方当局实施的项目的展开，监督和评价也开始广泛地在城市运用。这些项目涵盖了社会、经济、环境及体制等方面的主题，包括消除贫困、基础设施（包括水和卫生设施）、贫民窟改造及低收入住房等。监督和评价的实践范例有世界银行的全球监测报告、世界发展指标及发展影响评价（DIME）项目等。联合国人居署全球城市观测通过其针对地方及国家城市观测而实施的国家及城市项目，支持以城市为基础的监督和评价能力建设。

在对与城市有关的项目进行监督和总结性评价方面，发达国家已积累了丰富的经验，特别是涉及到交通、区域经济发展及环境等方面。国家级政府及更进步的国家级以

专栏 11 共同的监督和评价挑战

- 在项目设计时，对监督和评价的认识不足，没有给予足够的重视，随后是资源分配不足，不适当的决策和分析的等级机构。
- 项目策划人员和实施合作伙伴对监督缺乏承诺。
- 监督被视为一种由外部强加的责任，项目策划人员机械地填表格来应付管理人员，而项目经理则把监督仅仅视为一种为捐献者写报告的过程中收集数据的形式。
- 通过监督收集到的信息大都无关紧要、质量较差，监督的重点放在了物质和财政方面，而忽略了项目的扩展、效益和影响。
- 几乎不注意其它利益相关者对监督和评价的需求及潜在的需求，这些利益相关者中有规划受益者及以社区为基础的合作机构和其它地方合作机构等。
- 极少进行内部项目复查或实施中的的评价，调整主要由外部的评价或监督引起的。
- 项目监督和评价与项目管理之间普遍缺乏整合与合作，没有明确的、相互商定的指导方针。
- 不能应对或解决已发现问题的监督和评价文件材料。
- 好大喜工的监督系统。
- 未能很好地利用可参与的、有质量的监督和评价方法。
- 监督和评价人员没有足够的相关技能和经验。
- 监督与评价活动相脱节，将评价排斥在外。

来源：IFAD 2002年

下的州或省政府通常都要求对项目业绩进行评价。目的是确保规划是有重大作用的、战略性的及以行动为导向的。还期望定期的评价能使好规划产生成果和影响，并确保遵守相应的规定和政策。这些评价过程得到一种积极的监督程序的支持，在这一过程中，对主要指标进行跟踪并对信息进行分析。

发展中国家很少有社区/官方实施的规划层面的监督和评价。通常很少把资源用于规划，特别是用于规划的实施或监督上面。在有适当规划能力的国家里，其重点通常都放在制定综合性土地利用规划、总体规划及城市设计规划上面。着重于解决问题及实施规划，以满足住房、饮用水、废物管理、经济发展及基础实施等方面的短期需求。在这种背景下，城市规划常常受到因政治不稳定引起的治理问题的不利影响，并受到社会和财政资金的极其匮乏、技术能力及制度不稳定

的影响。

但是，有很多证据表明参与式监督和评价方法的实用性。正如在第五章中所讨论的，在包括监督和评价在内的整个城市规划进程中，社区的参与已证明是一种重要的要素。参与式城市评价，特别是参与式预算编制，已证明对实现良好的规划实践的“3E”是很有用处的，即效率、效果及公平。不断增强的透明度、发展进程本身不断增强的主人翁意识、通过汲取规划实施中的经验而适应的不断增强的灵活性，这些都是参与式监督和评价的主要积极成果。在印度的班加罗尔，使用市民报告卡的经验（见专栏12）显示了让使用者直接参与监督和评价而产生的效果。

尽管在中东欧前共产主义国家里，把监督和评价纳入城市规划的进程方面取得的进展很小，但是，有迹象表明，这一点将来会

专栏 12 印度班加罗尔使用市民报告卡来改善服务提供水平的一件战略性的工具

班加罗尔是印度第三大城市，位于该国的南部。该市的市政府意识到有必要以更有效率更有效的方式提供城市服务。于是，一家民间社会组织在1994年制作了“市民报告卡”，以此表达市民对糟糕的服务提供水平的看法（例如供水、交通、电力、医疗保健、交通工具等）。

报告卡以随机抽样调查为基础，采用结构式问卷，反映了人们在各种公共服务中的实际经历。在公众满意度、腐败程度及响应能力方面对机构进行评级和对比。调查结果令人吃惊。几乎所有公共服务的提供部门评级都很差。“报告卡”被送到相关的政府部门以便采取措施，同时告知了媒体。

接下来的公众讨论将公共服务的问题公开化了。民间社会组织要求有所行动，因此，许多公共服务提供部门采取措施改善服务。1999年和2003年新发放的“市民报告卡”显示出，城市的公共服务已经得到明显的改善。公众严格的审查已转化成服务水平的改善和腐败程度的降低。

班加罗尔的经验被看作是民间社会给政府当局挑毛病的极好范例。此后，在印度的其它地方以及其它发展中国家利用这种模式取得了相当大的成功。

来源：www.capacity.org/en/journal/tools_and_methods/citizen_report_cards_score_in_indi

有所变化的。这些转型国家和城市政府参与国际上提供资金的方案和项目，已经使公共机构认识到，有必要增强所有与使用公共资源有关的活动的透明度和问责制。

没有单为城市规划监督和评价制定的统一指标。同规划有关的通用措施有经济的、社会的、环境的、可持续性的、还有最近才



城市规划总结性的评价尽管在许多国家中很少用，但是非常重要。

© DBURKE / Alamy

出现的城市创意等方面的指标。多数情况下，可为每一个关键性的问题找出许多潜在的指标。由于要付出很大努力（及费用）去收集和保存指标数据，因此，要从高度战略性的角度出发，选择有限的几个指标以支持城市规划的监督和评价工作。

很多发达国家的中央政府在做统计时已更多地按性别来区分。但这样的统计往往以现有的数据源为基础，这种数据没有从历史的角度来充分考虑特定的性别问题。性别统计需同政策目标和成功指标相关联。按性别区分的指标是很重要的，有助于推动规划的实施并使其有侧重点。不幸的是，性别常常被认为与高层次指标无关。结果是无从评价政策和项目是否促进了性别平等。

对国际开发机构和进步中的发展中国家来说，提供城市服务方面的业绩评价是一个关键性的政策问题。公共服务的受益者对公共服务的质量和最有发言权。印度的班加罗尔市采用“报告卡系统”来说明该市有没有提供服务，以及达到什么程度（见专栏

专栏 13 中国城市规划系统的监督和评价

中国的城市化进程正在加快，对城市规划的需求日益增强，以此来指导城市发展。城市规划实践，特别是规划实施中的评价通常处于次要地位。

中国大多数的规划评价实质上是格式化的或事前性的评价。重点是评价可替代的规划，几乎没有打算利用总结性评价的。但是，随着社会、经济及公共方面的改革和信息系统的改善，过去的10年中，对规划政策制定、学术研究及实践中的评价和监督日益重视。

一种个人“监督员”系统有助于加强规划监督。该方案是由住房和城乡建设部于2006年首次推出的，将27名规划监督员派到18个城市，以完成为期1年的方案。监督员通常是有经验的退休规划人员或规划官员。他们熟悉规划法规、标准及管理程序，善于和不同的部门进行沟通。因此，他们能够发现规划实施中的大部分问题，并及时地提出解决问题的方法。这种监督员系统是用于加强现行的监督系统的一个创举。它的施行已经产生了显著的效果：规划部门提高了业绩，许多非法建筑工地在初期就被发现。

来源：Chen，2008年。

12)。

城市规划的监督和评价中要注意的和必须考虑的事宜

大多数基于城市规划的监督和评价是在发达国家进行的，注意这一点来是很重要的。这些地方拥有合理的财政基础、技术规划技能、政治稳定性、先进的治理结构及对城市化的相对控制率。与发展中国家的同行相比，他们所面临的挑战在规模和类型上完全不同。

此外，还很少对城市规划监督和评价经验进行认真的分析。也就是说，迄今为止对城市规划监督和评价的经验范围——正面的和负面的——没有一个正确的判断。但是，可以从现有的知识体系和有限的经验中学习，找出一些关键的、共性的教训来，以指导实践。

一个关键的挑战，也是一个反对推行规划监督和评价的理由，就是缺少适当的资源——钱、技术服务及经过培训的专业人员。这在发展中国家是个实际问题，在一些发达国家也是如此。许多地方政府勉力提供基本服务。在这种背景下，城市规划的功能得不到全面地发挥，更别说先进的规划监



大型项目的成功实施需要在项目实施之前、之中及之后进行监督和评价。

© Peter Bowater / Alamy

督、评价及指标系统了。

在能源枯竭等错综复杂的城市挑战面前，地方政府很难再去关注监督和评价的概念。可能没有时间（或不想）去了解并采纳监督和评价。监督和评价被看作由外部来源（如供资机构或国家政府）强加的一种责任，它们并没有考虑到地方设计和提供这些系统的能力。

监督和评价既可以产生负面的结果，也可以产生正面的结果。后者常常为当地决策者们所接受，而前者则被忽视、被低估甚至被否认。因此，监督和评价常常显得很逊



城市复兴项目的监督和评价对增强社会公平是至关重要的

© Johanna Alleyn / Alamy

色。的确，政治意愿的缺乏和官僚惰性是接受并运用监督和评价体系在许多国家中进展缓慢的主要原因(见专栏13)。

重要的是，要保证将监督和评价同地方政府其它的企业规划和决策程序及报告系统整合在一起。监督和评价应同地方政府已经认可的程序一道运行，从而有机会以全面、综合且有意义的方式对决策施加影响。

至关重要的是，决策者们要非常清楚，要作出完善的、以证据为基础的决策，他们需要知道些什么。这需要有坚实的论据来推行并维持监督和评价模式，清楚所需的信息，信息怎样收集及由谁收集，以及监督和评价成果的利用。专栏14提供了设计一种城市规划监督和评价模式时的指导方针供参考。

如果设计不好，城市规划评价就会成为一种行政负担。规划人员和规划部门通常忙于进行实用研究、管理利益相关者咨询方案、制定并实施规划，他们没有时间、精力，不能提供培训及行政或政治支持，因而不能定期地对规划的实施进行持续的监督和评价。

对于要引进城市规划监督和评价系统的城市来说，选择一套数量少好管理的城市规划指标是明智的。理想的是开始时，在社区

专栏 14 监督和评价设计战略

- 从初期就考虑评价。评价需要对起点（基准）以及你想要做的事有清醒的认识。
- 建立一种评价“文化”——得到所有参与者的承诺——收集和利用信息。
- 要有效地管理一个方案并了解其影响，就要确定需要做哪些当地的工作。
- 确保评价覆盖了计划或项目涉及的关键主题。
- 监督和评价之间相互关联。
- 将地方社区纳入进来。

里要从那些与备受瞩目的且得到认可的城市规划问题有关的指标入手是明智的。因此，必须注意的是，指标的质量和意义要比指标的数量更紧要。

结束语

城市规划的监督和评价具有提高决策能力、对规划实践提供帮助以及教育社区居民的潜力。不论在发达国家、转型国家还是发展中国家，有关城市规划监督和评价实践的知识体系都是很有限的。这就需要进行基本的研究，来调查城市规划实践的普遍本质以及在此背景下监督和评价的作用；评估城市规划的监督和评价发生的程度；评价在实践中采用的模式和程序。这种研究的结果可提供国家政府、供资机构、地方政府及城市规划者实施干预时所需的信息。当决策者们转向实施城市规划监督和评价时，可确认一些

战略：

- 确保城市规划的监督和评价符合国家的规划法规。
- 支持地方政府的城市规划监督和评价。
- 设计将监督、评价、指标同目标、目的、政策整合在一起的城市规划。
- 监督和评价程序必须简洁易懂。
- 向政策规划和研究职能方面分配资源。
- 指标和监督评价系统必须简单，易于理解，在现有的资源范围内切实可行。
- 监督和评价在运行中要广泛地咨询规划的利益相关者，并争取它们有意义的参与。
- 继续评价推荐出来的政策、方案及规划。
- 将对规划影响和成果的监督与评价整合到地方政府的城市规划程序中。

前几章中已经提到，城市规划对于解决21世纪紧迫的城市问题是至关重要的，但是，专业的规划实践总是不能与城市地区所面临的挑战保持同步。发展中国家尤其如此。在大多数发展中国家，快速城市化迫使规划者们去应付人们对住房、基础设施及服务不断升级的需求，这些需求即来自正规部门，也来自非正规部门。

许多城市的日益增加多元文化特性需要有多元文化规划技能。所以，对成功的城市规划起了关键作用的技术知识发生变化的同时，管理变化进程所需的更软的“沟通”能力也发生了变化。

本章总结了大学层面城市规划教育的历史发展，并确认了构划21世纪规划教育的哲学和实践方面的思考。还列出了首份全球范围内大学层面城市规划方案的清单，并对规划学校应对21世纪挑战的能力进行了评估。

规划教育的历史发展

本节总结了构划20世纪规划教育发展的主要思考，即：设计与政策，合理性与审慎性，总体规划与开发管理，以及“一个世界”与特定背景规划教育。

设计与政策

被广泛引证的第一门大学层面的城市规划课程是利物浦大学的“城市设计”方案（1907年）。顾名思义，早年的这些规划教

育是坚定地以设计专业传统来设置的，同时吸收了因科技在政府和工业部门的应用而不断产生的新观点。但是，到20世纪40年代末，设计就不再是规划学校的唯一取向了，以社会科学为背景成立的新学校，以及设计学院中的各个系也开始招收以前没有过从事设计专业的学生。英国很快就转向了社会科学方向。当一些欧洲国家还墨守设计范例时，而经济规划作为一种截然不同的规划在共产主义时代的苏联和东欧的大学里蓬勃发展起来。

随着范围的扩大，学校的数量和学生的数量在20世纪60年代到20世纪70年代初期直线上升。这可能是同设计学院相比社会科学学院的低成本模式的一项功能，而在美国、英国和其它的欧洲国家，同政府规划行动有关的工作岗位的需求也起了推动作用。

规划教育于20世纪50年代末传播到发展中国家，印度（1955年）和加纳（1958年）设立了规划学校。但最初的发展很慢，到20世纪70年代，还没有几个发展中国家有规划方案。

合理性与审慎性

用于规划的政策分析框架放在“合理的规划模式”下面，可能就最容易理解了，此模式在20世纪50年代中期曾得到广泛运用（见专栏15）。这个分五个步骤的模式，一方面由于简单而一看就明白，另一方面由于

对资源和专业技能的需求而难以做到。近20年来，此模式仍是最认同的规划理论。直到今天，大多数规划序言中的理由和方法概述仍沿用它的逻辑。它仍是规划学校课程的主要基础。

20世纪60年代，许多国家发生了社会动荡，致使“合理的规划模式”受到猛烈批评。激进的规划者把该模式看成是社会精英使用的一种工具，用来剥夺贫穷的市中心居民的公民权力，而这些人通常缺少教育，也得不到专业的咨询，很难就城市规划人员作为目标而做出的科学分析进行争辩，但居民们却把这些分析看成是高度的主观臆断。如第三章和第五章中所示，这种批评和规划专业方面的回应产生的后果就是出现了一系列的模式，都是为了在规划中更加审慎，其中包括在规划进程中更多地吸纳社区居民和其他利益相关者。规划研究和实践中的这种“交往转变”至今仍是一种主要力量。但同时，对本土知识的不信任和害怕权力下放仍是许多国家的一种关切。

总体规划与开发管理

如第三章所述，规划专业的起源当然是规划的编制。最初，只有土地利用规划，但到了20世纪50年代，规划的范围扩大了，将有关的问题也吸纳进来，并且这种实践常常标以综合的、总的或总体规划。通过分区和其它的方法来实施规划是很重要的，但从专业的角度看，这是规划本身制定时的附属物。同时，实施经常遭遇失败，也并不能认为是理所当然的。

规划学者们曾对20世纪50年代到60年代的长期规划的制定与即时许可证审查的优缺点进行过辩论。到20世纪80年代，发达国家的大多数政府规划法规都包含了详细的开发管理的条款，城市增长管理和开发控制成为规划学校课程的主流部分，其中包括分区和

细分规则、影响评估、修建性详细规划审查及后来的谈判等课程论文。

专栏 15 “合理规划模式”的5个步骤

- 1 末端删减和详细阐述（期望）；
- 2 方案设计（设计）；
- 3 对结果进行对比评价（推理）；
- 4 在备选方案中进行选择（决定）；
- 5 所选方案的实施（行动）。

来源：Stiftel 2000年5—6页，引用Banfield, 1955年和Harris, 1967年。

如今，由于发展中国家的人口增长率很高，再加上地方政府有限的监管/实施能力，总体规划经常会出现问题。各种实践方案都力图让发展中国家的规划更关注于实施，包括战略空间规划、“新”总体规划及综合开



利物浦大学于1907年引进了第一门城市规划课程
© DBURKE / Alamy



参与性和协作性技能对规划的成功实施起着重要作用

© Jim Havey / Alamy

发规划等。联合国支持的各种方案中的关键要素其实也包含了更有侧重点的良好规划愿景，常常被视为战略性规划。

“一个世界”与特定背景的规划教育

规划学校传统上侧重本地的问题，到20世纪中期又将侧重点扩展到大都市地区的问题上。其结果就是，规划教育同特定国家的体制、法律及文化背景连在一起。当许多发达国家中的规划学校发现它们正从发展中国家招收数量可观的学生时，就开始将专业面向以发展中国家为背景的实践。

“一个世界”的规划教育方法旨在提供国际化的培训，而不管学生将来的实践地点。欧盟最近通过博洛尼亚协议来推进专业教育的多国取向，旨在促进专业人员的跨界流动，而不管其受教育国在哪。

但是，“一个世界”规划教育也面临自身的挑战。比如，由于规划实践越来越强调地点和身份的重要性，因而单一模式就越发没有说服力了。“一个世界”的方法过分强调来自发达国家特别是英美国家的理念，这一点也让人有所顾虑。

特定背景和“一个世界”规划教育方法之间的紧张程度可能并不像有些人想象得那

么明显，因为事实上，规划教育已经结合很多国家的背景得以普及了。尤其是，这种跨国挑战还不如将现实的实践经验纳入规划教育这样的更基本问题的影响力大。

世界各地的规划院校

大学课程的核心内容是按照国家或国际认可机构的许可教授城市和地区规划。但这部分只是规划教育的冰山一角，它还包括无认可体系国家中的城市和地区规划学位课程，以及侧重于学位课程中的规划研究模块，这些课程涉及建筑学、经济学、工程学、地理、园林建筑学、法律、城市研究及其它领域。最后，大学和其它地方的非学位授予单位，也向在职专业人员及其他人员教授城市和地区规划技能。本节试图对世界各地大学层面的正规城市规划教育做一个概述。因此，没有提供世界各地城市规划学校的完整情况。（它基于为本报告而做的一项调查结果，承担此次调查的是全球规划教育协会网络（GPEAN），这是一个分布在世界各地的9个规划学校协会的联盟）。目的是把标题中含有“规划”或相同含义的大学课程列出详细目录。

为本报告所列的详细目录表明，世界各地共有553所大学具备授予城市规划学位的资格。从表10中可以看到，这些大学一半以上在10个国家内，而这10个国家每个都拥有15所以上的规划学校。世界一半以上的国家根本没有规划学校。这次调查还表明，全世界规划学校中的一半是在发展中国家。

这些学校中近三分之二授予本科规划学士学位，四分之三授予研究生专业学位，三分之一授予博士学位。这个模式依照不同的地区而有较大的变化。在亚洲，学士学位的授予要远超过硕士学位，而在美洲，同学士学位相比，由教育机构授予的硕士学位更多。

就教学人员的学历而言，也有很大的地区差别。发达国家的规划学校一般要求所有

地区/国家	学校的数量	地区/国家	学校的数量	地区/国家	学校的数量
发达国家和 转型国家	293	塞尔维亚 ^a	2	亚洲和太平洋地区	164
阿尔巴尼亚	2	斯洛伐克	1	孟加拉	1
澳大利亚	19	斯洛文尼亚	1	中国	97
奥地利	3	西班牙	3	中国香港	1
比利时	3	瑞典	6	中国台湾	3
保加利亚	1	瑞士	2	印度	15
加拿大	21	前南斯拉夫马其顿共和国	1	印度尼西亚1	16
捷克共和国	3	英国	25	伊朗	1
丹麦	2	美国	88	以色列	1
爱沙尼亚	1	发展中国家	260	黎巴嫩	1
芬兰	3	非洲	69	马来西亚	4
法国	17	阿尔及利亚	1	巴基斯坦	1
德国	8	博茨瓦纳	1	菲律宾	1
希腊	6	埃及	3	大韩民国	7
匈牙利	1	加纳	1	沙特阿拉伯	1
爱尔兰	3	肯尼亚	3	斯里兰卡	1
意大利	13	莱索托	1	泰国	6
日本	2	摩洛哥	1	土耳其	5
拉脱维亚	1	莫桑比克	1	阿拉伯联合酋长国	1
立陶宛	1	尼日利亚	39	越南	1
马耳他	1	卢旺达	1	拉丁美洲和加勒比地区	27
荷兰	12	南非	11	阿根廷	3
新西兰	5	坦桑尼亚	1	巴西	6
挪威	7	多哥	1	智利	2
波兰	12	突尼斯	1	哥伦比亚	2
葡萄牙	7	乌干达	1	危地马拉	1
罗马尼亚	2	赞比亚	1	牙买加	1
俄罗斯联邦	8	津巴布韦	1	墨西哥	9
				秘鲁	1
				委内瑞拉	2

表 10

城市规划学校详细目录（大学级），按国家排列。

注：包括一所科索沃的规划学校。

来源：未发表的全球规划教育协会网络（GPEAN）的调查。

全日制教学人员具备博士学位。相比之下，大部分发展中国家的规划学校只要求具备硕士学位，

而其中的一些学校则只要求其全日制教学人员具备学士学位。显而易见，这已经影响到教育质量。

如上所述，城市规划教育已经从侧重于实体设计转向逐渐侧重于政策和社会科学研

究。但在过去十年中，设计又在一些学校中复苏。而世界各地大部分规划学校的课程是将设计和政策方法纳入规划。中国和地中海沿岸国家的规划学校侧重实体设计，而英国和美国的学校则把重点放在政策/社会科学方法上。

在可持续发展、社会平等、可参与及可协商式的规划和气候变化等领域的课程内

容，在规划学校中是很流行的。这同政策/社会科学方法的流行紧密相连的。但在东欧转型国家，由于未能将设计和社会科学整合到规划课程中，这对有效地纳入可持续发展问题形成一个障碍。相比之下，在北美的许多学校，可持续发展是一个统一的主题课程。在全球层面上，四分之三的规划学校教授可持续发展，一半以上的学校教授可参与式及可协商式的规划，数量相似的学校教授社会平等，而教授气候变化的规划学校则占到了三分之一。

尽管意识到了性别问题在规划实践中的重要性，可性别问题并不是许多规划学校教学大纲的核心部分。近一半的规划学校教授社会平等问题，而只有一小部分学校专门教授与性别有关的问题。为本报告所做的调查表明，目前世界范围内仅有4门课程是专对性别与城市规划的。性别特定模块的缺失，会对在更大的城市规划教育框架中讨论性别和差异问题产生影响。

就规划课程中的技术技能、沟通技能及分析技能所体现出的相对重要性而言，地区的差异也很显著。同样，这种差异也和政策/社会科学方法的流行有关，与设计无关。亚洲的规划学校将分析技能放在首位，其次

是技术技能，最后是沟通技能，而在拉丁美洲，侧重点则发生了很大的变化。在整个拉丁美洲，技术的、理性主义的观点是基准，而总体规划、城市设计和计量经济建模等方面的技能要比参与或谈判技能更通用。

教育支持规划实践的能力

接受本报告调查的553所规划院校中，员工的平均数很大，每个大洲的员工平均数是8个或更高，大部分大洲的员工平均数是20个以上。这个庞大的规划教育系统拥有13,000多名教学人员。规划教育系统变得如此庞大只是最近才出现的现象。仅在40年前，该系统的规模只相当于现今规模的一小部分。

这种规模的规划教育系统应该能满足对专业规划人员的需求。但是，该系统分布不均匀，课程的重点常常满足不了规划实践的实际需求并且资源经常匮乏。专栏16列明了拉丁美洲和加勒比地区规划教育所面临的一些挑战。所确认的这些挑战中的大部分，如果不是全部的话，也适用于其它发展中国家，以及很多发达国家和转型国家。

一些国家，特别发达国家越来越把高等教育当成一种外汇的来源，大学也正在开办海外业务。利物浦大学在中国开设的城市设

专栏 16 拉丁美洲和加勒比地区规划教育面临的挑战

- 跟上新专业技术的发展，进行相关的规划分析所需设备保持同步。
- 扩大谈判、调解、解决冲突、建立共识等方面的技能。
- 用可参与性的、倡议性的、民主的、合作的规划模式补充合理的规划模式。
- 用各种类型的知识和知识产品有效地协调多学科团队。
- 应对大都市和地区性的规划及治理问题。
- 更有效地应对本地区 and 世界上不断出现的环境挑战。
- 更有效地应对本地区不断出现的社会空间公平挑战。
- 同参与规划的社区及政府机构建立更具协作性的关系。
- 更注重道德教育，使规划专业人员能更有效地抵御腐败及其它的专业恶习和政府恶习。

来源：Irazabal 2008年。



（左图）有成效的教育对未来城市规划的发展是至关重要的

© Chad McDermott / iStock



（右图）适宜的教育设施对成功的规划教育是至关重要的

© FAN travelstock / Alam

计课程和卡耐基梅隆（Carnegie Mellon）大学在卡塔尔开设的商务与计算机科学课程就是代表这种趋势的两个范例。这种趋势对缺乏雄厚的大学资源的国家是有利的。但如果一个国家已向个人投资很大，而他们又不打算回到祖国，那么，这种趋势就会给这些国家带来伤害。

最好的规划学校是把规划看成一种综合性的实践，它需要具备技术的、分析的以及沟通的技能，其中包括具有多文化背景下的参与和解决冲突的能力。不幸的是，并不是所有学校都研究这些需要的观点。很多学校把规划要么当成设计要么当成政策实践来对待，而没有将二者视为一体。很多学校将侧重点放在与立法规划命令有关的涉及面很窄的问题上，而未考虑关键性的专业。许多学校简单地提到了全方位利益相关者的参与，也涉及到了对其它领域的专业人员的理解及与他们的沟通问题。

此外，规划学校经常是缺乏教学人员、计算机、图书资料及有效地完成作业所需的工作室。在一些发展中国家，教学人员为了靠薪水生活还要从事第二职业也是很常见的。在一些国家，甚至连最基本的图书资料

都没有，教学人员要大声诵读原始资料以便学生学习。

很多学校不能有效地利用网络涉足更广泛的知识领域，因为它们不是国际规划学校协会的成员，不能受惠于专业认可制度。在发布过程中举行的会议和辩论，对于验证理念正确与否是相当重要的。没有网络和其它形式的同行评审，就很难保证质量。因此，应进一步调查城市规划人员得到国际认可的具体情况。

规划面临的更大的教育挑战或许是规划的目的和工具需要得到建筑师、工程师、律师、行政人员及无数的市民和民选官员们的理解，他们必须赞同规划干预，在规划被采纳和实施后给予支持。很多国家的大学奖励机制不支持非学位生的教育，结果是，规划学校很难为辅助专业人员及其他人员的规划教育作出贡献。

如上所述，世界范围内教授的城市规划课程中，很明显地缺少与性别有关的学科。人们已经注意到，毕业于教学大纲里没有包含性别问题的规划课程的规划人员，无论其性别如何，常常会忽略规划中的性别问题。英国皇家城镇规划学会近年来在规划实践中

努力提升性别意识，并已开发了相应的工具，目的是帮助规划者以务实的态度去解决与性别有关的问题。

结束语

很有必要增强发展中经济体和转型经济体中的规划教育能力。除此以外，发展中国家以外的顶尖大学也必须增强为这些发展中国家提供审查和教育的能力。“一个世界”的规划教育方法能提供一些保证，帮助它们做好上述事情。在世界范围内将与性别有关的问题纳入城市规划课程方面，对后者来说尤为如此。

把规划仅当作设计实践或政策实践的学校需要拓宽其方法。从技术和分析层面进行规划教学，而未能把这个专业的政治方面和参与方面结合进来的学校必须拓展课程。还

未有效地讨论可持续性、社会公平或气候变化等问题的学校也必须这样做。

需要发挥创造力来找到其它的收入来源，以帮助发展中国家资源短缺的机构。大学和规划实践机构间的合作关系可以推进双方的目标，允许大学进行实践社区无力完成的有益的规划研究，同时可以资助学生或购买所需设备。利用交换方案可使一个国家的学生得到本国没有的资源。

规划学校需要利用专业及学术网络进行交流互动。发展中国家的规划学校协会无法有效地保证成员间的沟通和发展，这是因为学校员工能参与旅行的人数不够多，而学校也无力支付协会成员的费用。国际开发机构要认真考虑是否有必要在大学城市规划学院之间进行适当的沟通交流。

最后一章的目的是为城市规划提议一项新任务。世界的许多地方，需要进行城市规划范式转移，以确保下个世纪能拥有可接受的城市生活。本章第一次确定了规划必定要应对的世界各地的主要城市问题。下面的第三节从第二节中引出了更积极的城市规划的主要要素。这里确定的是创新型规划的主要原则，而它们实际采取的形式将受到背景的影响。第四节确定了需要到位的变化，或者说是倡议，这会对促进规划新方法起到支持作用。最后一节是结论。

世界不同地方城市规划的主要问题

有些城市问题在世界各地是共同的，而另一些则是发达国家、发展中国家或过渡型国家所特有的。

全球性城市规划问题

如今，世界的各个地区的联系程度很高，从而引发了一系列共同的城市问题。

- 气候变化：城市地区需采取两种行动以应对气候变化带来的影响。这就是减缓和适应。减缓是指为减少温室气体排放而采取的各种方法。适应是指，为降低在气候变化影响面前城市所表现出的脆弱性而采取的各种行动。这两种行动都有赖于城市规划。
- 全球经济危机：目前全球性经济衰退已

影响到全世界的城市地区。它将对经济增长、就业及开发方案产生不利的影 响。由国家启动的城市和基础设施项目得到的资金可能会减少。这反过来会促使政府加强与民间社会及私人部门的合作来进行城市开发。

- 能源供应和影响：2008年油价的波动表明价格已不再是可预料的因素，而且从长期看，全球原油供应将开始减少。源自石油的二氧化碳排放对气候变化的影响已变得更加明朗，这也会鼓励人们改变石油依赖型城市的现状。世界上的许多城市做规划时，是以很高的私车拥有



目前全球性经济衰退已影响到全世界的城市地区

© Alpamayo 软件公司 / iStock

量为前提的，这样的城市在某个阶段就需要改造了。这样的住区必须采用公共交通的形式，并规划自行车和行人出行路网。

- 食品安全：世界各地的食品价格都在上涨。这会牵连到一些方面，其中穷人受的影响最大。有必要对城市环境进行规划，以便在城市空地上开发城市农业（包括庄稼和果树），等待开发的闲置土地也在其列。
- 改变城镇和城市的人口规模。城市人口增长和下降的现象在世界各地都存在，而后者在发达国家和过渡型国家里更为常见。在发展中地区，增长是主导模式。能为城市发展而做规划的城市在未来的几十年中将立于不败之地。管理得当的下降可以带来重要的机会，比如为城市农业腾出土地。
- 收入不平等：收入不平等现象在世界所有地区都不断出现。造成了城市地区明显的贫富差别。为应对这个问题，规划所面临的挑战就是要千方百计促进再分配政策，促进社会融合和凝聚力。
- 文化多样性全球移民数量的不断增长，使得世界各地的城市更具多元文化性。这就涉及到如何管理已形成的环境问题。文化多样性也给规划者提出了新的要求，要调解相互冲突的生活方式和文化表达方式。

发展中国家的城市规划问题

发展中国家既受到上一节中讨论的问题影响，也受到世界这些地区所特有的一系列问题的影响。这些问题是：

- 城市非正式性：发展中地区大多数新的住区和新的就业机会都是非正式性的。
- 城市增长：在发展中世界，特别是非洲和亚洲，城市增长既提出了挑战也提供了机会，需要规划对此做出回应。在世界的这些地方，规划所面临的最大问题

可能是，提供与公共基础设施网配套的大规模城市土地。

- 不公平与贫穷：这一点对于发展中国家的城市规划尤其重要，因为普遍的意见认为，那里的规划系统常常忽视穷人。不公平现象在拉丁美洲和非洲很明显，而后的贫穷程度及贫民窟的拥有程度也很高。
- 年轻人口膨胀：急迫需要为发展中国家的年轻人口作出规划，这也对城市发展提出了教育和培训设施方面的特别要求。
- 城郊开发：这种增长形式带来了大量的规划新问题，如果用常规的方式提供服务的话，就非常困难又非常昂贵。要在地方社区的合作下，找到提供服务和交付基础设施的新方法。
- 将绿色和褐色议程联系起来：在发展中国家，发展的紧迫性要比环境的可持续性重要的多。在这些背景下，规划的一项重要任务就是调解不同议程之间的冲突。
- 体制和专业能力：在城市快速增长的背景下，城市规划中的专业能力问题就显得极为重要了。

过渡型国家的城市规划问题

发达地区和发展中地区的规划问题也会出现在过渡型国家中。

- 人口增长得慢及下降的城市：人口增长的下降和老龄化带来的问题是，要在地方税基受到严重制约的背景下，去处理日益老化的建筑和基础设施问题。
- 城市的蔓延、分裂及不平等：许多过渡型国家中的城市开发是受外国投资驱动的，这刺激了郊区的开发，也刺激了城市中心高档市场的物业开发。它带来了遏制蔓延、保存文物建筑及解决快速增长的汽车拥有量等方面的问题。
- 环境问题：共产主义时代的工业是世界

上最严重的污染源中的一部分。虽然其中的一些已被关闭，但还有很多被保存下来，继续产生着严重的环境问题。汽车拥有量的快速增长使空气质量恶化，也使得以蔓延的形式进行的无序开发更加泛滥。

- 处在变化中的规划立法框架：一些国家除了总体规划外，还采纳了战略性规划。战略性规划引入的问题有，城市竞争力、经济发展、市政金融改革、改善了的生活质量及市民的参与。鉴于战略性规划未得到法律上的认可，它们于总体规划共存使得规划的立法环境复杂化了。

发达国家的城市规划问题

在发达国家，高收入和稳定的经济增长有助于避免发展中国家和过渡型国家所经历的问题，但也带来了一系列不同的城市规划问题。

- 社会空间不平等和城市分裂：在（到目前为止）大受欢迎的物业市场的刺激下，城市开发已将许多城市分割成精英飞地和向外蔓延的中产阶级居住的郊区。劳动力市场结构的变化使得许多城



汽车拥有量的快速增长使得空气质量恶化，也使得无序开发泛滥。

© EGDigital / iStock

市居民陷入贫困和失业，公共住宅状况不断恶化，于此同时，新的大型项目不断开发。使城市环境达到完善和公平的程度，是规划者面临的主要挑战。

- 环境问题：大量消费资源、高度依赖汽车、大量产生废物、低密度郊区的蔓延侵蚀掉农业用地，所有这些都是发达国家中严重的规划问题。
- 人口下降及萎缩的城市：移民来自贫困地区，相对过渡型地区来说，这些地区面临的人口增长慢、老龄化及萎缩的城市等挑战还不是太严重。尽管如此，工业结构调整和向海外迁移，使得许多过去的工业和矿业城镇失去了赖以生存的经济基础。在这样的背景下，规划不得不为人口外流、被遗弃的地方以及日渐衰退的支撑基础制定战略。
- 将部门政策整合进政府：城市政府在负责管理资源流动和预算的过程中，形成了日益复杂的实体，于是把各个部门以及各层次政府整合在一起的问题就应运而生。这是规划的重要问题。

城市规划的一项修订后的任务的主要内容

本节的第一部分给出的是城市规划的一项修订后任务的重要要素，第二节则侧重于一些特定的方面。

城市规划新任务的重要方面

只有把一些重要的要素搞清楚，城市规划在城市开发中才能扮演重要和积极的角色，这些被开发的城市将具有可居住的环境、经济生产能力及社会包容性。这些要素在下面予以确定。

■ 修订城市规划及加强政府作用的必要

现有的和即将出现的城市问题的性质及规模是惊人的，迫切需要政府及民间社会介入来管理城市变化。靠市场就能解决城市所

有的效率低下及所有的外在问题，这些早期的理念得到的支持越来越少了。规划在世界的一些地区产生的效果不是很好，尽管如此，政府和社团总体上还是把它作为实现改革的主要工具来用。要让规划成为有效的工具，世界许多地方的城市规划系统都需要进行修订。

■ 规划创新要与其所处的背景相适应

没有任何一种城市规划范例能在全世界应用。引进国外的范例在一定程度上是造成发展中国家城市规划失败的一个重要原因。通常，这些范例是依据假设而制定的，而假设则基于规划的体制背景、规划运行的人口和经济背景以及民间社会的本质，这些条件是引进国所不具备的。当这种情况发生时，其结果就是造成规划没有效果。对城市规划的理念和概念加以归纳当然是可以的，但如何运用则要依背景因素而定。

■ 吸收创新理念

新方法常常被束之高阁，因为相对于传统的做法和规定来说，新方法被当做额外的和平行的程序，而系统则运行如常。在驱动创新规划理念的规范和价值观与受这些理念影响的人们之间发生冲突的地方，出现了一种趋势，即有选择地忽视或利用新理念。只有同其所处背景的体制安排紧密相连，创新规划理念才可能产生效果。

■ 城市化是个积极现象

城市化应视为一种积极的现象，也是促进人们获取服务及经济和社会机会的先决条件。大多数国家中，GDP的产生主要来自城市，城市还是创新的中心。因此建议，为有积极作用的城市发展潜力注资的内容应提到政府的议程中，应制定国家城市开发规划，使其成为地区和地方城市规划的框架。

■ 环境挑战

世界各地的城市都要做出调整以应对气候变化和资源枯竭。沿海住区要面临不同的海岸线及海平面带来的挑战，一些住区要面临水资源短缺，而另一些则要设法处理洪水带来的影响。这些变化要求政府重新担当起城市干涉主义的角色，这种现象在战后的发达世界中未曾出现过，而在发展中世界就从来没有出现过。

■ 城市规划与市场的关系

新的规划方法认为有必要重新定义规划系统与市场的关系。快速城市化和城市扩大的一个重要结果就是城市土地价格的上升，城市开发日渐受到土地投机和开发商主导项目的驱动。这样做会使得对城市基础设施的需求无法做出预见，导致城市分裂、效率低下，还会产生消极的社会和环境影响。城市规划系统是政府更好地管理这些力量的一种有潜力的重要工具。

城市规划新任务的特定方面

城市规划新任务有相当一些特定方面，涉及规划程序（程序上的）及规划内容（实质上的），以及规划的基本目的和价值。



世界各地的城市都要做出调整以应对气候变化

© AVTG / iStock

■ 规划的指导价值观

规划系统需要摆脱最初的目的这意味着，要把有美感的、全球定位的、复制西方生活方式的目的改变成要求更高的目的，即使城市具有包容性、有生产力、公平和可持续发展。有必要认识到，这样的价值观不大可能广泛适用。规划的价值观如果不与其所处的社会的价值观紧密相连，那么城市规划就难以符合社会及体制的要求，难以产生效益。

■ 规划形式的改变

在20世纪中期，很多人认为，从事城市开发的最好方式是编制一份规划，然后“生产”这座城市的所有东西就随之产生了。但随着时间的推移，人们认识到，规划机构通常缺乏足够的能力和/或稳定性，无法对参与城市开发的所有机构实施这样的控制。这样，规划制定者们就把注意力转向其它机构的运行方式上了，也承认了其对未来发展轨迹的预测能力是有限的。从根本上说，规划的目的不只是编制规划文件，而是要设置行动进程，来改善城市居民的生活质量。

■ 规划程序的变化

人们还认识到，参与规划的专业人员不只是规划人员。很多相关的专业人员、利益相关者及社区也应参与进来。经验已经表明了参与方法在规划中的价值。要认识到，规划不可避免地要与政治发生关系，且通常处在土地和资源冲突的中心。规划的一项中心任务是调解这些冲突。

■ 城市形式的改变

有些共识认为，一座公平和可持续的城市应具有下述的空间特征：密度更高但增长缓慢，混合使用，公共交通为基础，空间整合，界限分明且受保护的开放空间系统，防止蔓延的城市边缘。这种空间模式在发达国

家是很容易达到的。在发展中国家，市政府可能没能力实现这些理念。在不同的背景下实现这些原则，仍然是值得去实现的目标。

■ “城市现代主义”成为有问题的建筑形式模式

世界大多数城市的样子在一定程度上都受到20世纪初城市现代主义思想的影响。如今，城市采用的形式是大型项目提供的商业版本，拥有滨水区、主题公园及零售和休闲中心。理想的城市形象常常是由物业开发商大力促进的，而在发展中国家，是由政治家们完成的，因为他们相信这是在展示现代化的能力。但是，按这种建筑形式模式产生的城市，不可能是环境上可持续发展又具社会包容性的。事实上，它排斥穷人，鼓励不可持续的消费模式。

■ 根据非正式性规划，为非正式性规划

非正式化将决定非洲和亚洲新城市化主体的形式。规划面临的主要挑战是制定出支持、保护及容纳城市地区穷人和非正式人员的方法，同时不要用过于严厉的法律和程序要求去破坏他们的生计和住所。

■ 重提规划系统的指令和监管方面

世界各地的经验表明改变指令性规划的性质往往不是很困难，而改变监管系统则困难的多，因为它通常会影响到人们的土地权。此外，政治家们出于种种原因也不愿改变监管系统。结果，监管系统常常与指令性规划相抵触，使后者难以实施。土地利用管理系统有必要进行变更，其内容包括：在更大的程度上将土地利用和城市形态结合起来；允许更灵活的包括非正式住区在内的土地利用分类；允许设立以业绩为基础的标准而非以利用为基础的标准，以示赞同土地利用的变更。

■ 规划和体制的整合

城市政府变得更复杂、更专业化了，人们越发意识到有必要在政府内及各层面政府之间进行整合。规划的一个潜在的任务是为部门整合制定一个方法。这样一个任务对规划的制定和实施来说也是重要的，它可以鼓励规划者们同其它的城市专业人员一起工作，并得益于他们的专业知识。

■ 规划规模

城市或地方规模的规划，是不能孤立于地区、国家或甚至超国家规模的规划而运行的。某些城市问题只能以地区或国家规模来解决。鉴于许多城市已经扩展出了其市政边界，协调各个规模并在各个层面正确分配法律权力和职责，这对城市规划来说是很重要的。

需进行背景及体制变革以使城市规划更有效果

在世界许多地方，要获得更有成果的城市规划需要一些先决条件。这些条件在不同的地区会有所不同，但理念是普遍性的。

将城市政策优先至国家规模来考虑

在一些国家中，特别是在非洲及在亚洲的一部分地区，对城市化进程仍有一些反感，错误地认为，城市问题可以通过农村发展来解决。但一些国家已经认识到，坚持这个立场是徒劳的，并试图在国家规模层面上整合城市政策。巴西通过设立城市部而提供了一个好范例。国家城市政策应为城市住区和城市化政策制定一个框架，用于协调国家各部门的政策并使其保持一致。



城市规划教育必须能够应对21世纪城市挑战

© David Newton / iStock

规划立法

使城市规划更有效益的一个重要的先决条件是，规划立法的内容要更新，要能应对当前的城市问题。规划立法的一个主要方面是要考虑分配给各个层面政府的不同的规划任务和责任。在世界的一些地方，规划被高度集权化，甚至很小的城市规划决定也要得到国家层面的批准。这导致了自上而下的、官僚化的规划，使社区和利益相关者很少有机会参与解决规划问题。

城市规划职能的权力下放

做有关城市规划问题的决定时，要尽可能靠近受这些问题影响的人们。这意味着要将做城市规划决定的权力下放到城市政府层面。这需要有效益的政府、更强的城市规划专业能力、地方层面更多的资源，在城市开发已超出旧的行政限制的地区重新考虑市政边界。

市政当局的城市规划职能

在世界许多地方，城市规划在市政当局形成了一个独立的部门，这就有了把规划和其它部门进行整合的问题。还产生了城市空间被过度分割及效率低下的结果。因而需要将空间规划和基础设施规划更大程度地整合起来。在市政当局内，应建立起用于协调的机构和论坛，确保各部门之间、各层面政府之间的沟通，以及与社区和利益相关者之间的沟通。

城市规划的监督和评价

对规划及规划程序的监督和评价在评估规划的影响方面起着关键的作用，可以说明规划如何影响城市开发。但，规划中监督和评价的利用并不普遍，在一定程度上是因为缺少能力。尽管只用了相对很少的指标且依据的是现有的信息，当前对这个领域的研究还是指出了监督和评价的重要性。

城市研究和数据

规划者们常常被指责，说他们制定的规划没有反映城市的真实性。造成这种现象的一个原因就是缺乏研究和信息，尤其是有关城市空间特征方面的。有用的信息常常由国际机构及研究部门所把持，而专业的规划者却得不到。城市观察站的理念是一种有用的核对信息的方法，国家城市状况报告也有这种功能。

共享信息和经验的城市规划网络

强大的国际网络对于任何专业来说都是非常重要的，通过它可以分享信息和经验、创建专业形象以及鼓励学生们加入本专业。可就规划而言，这些网络渠道并未得到很好地开发。一些一直在发挥作用的网络，在某些地区有着良好的表现，而在另一些地区则没有。这些网络需要建设和支持，需要延伸到还没有良好表现的地方，需要启动有关规划价值和方法的辩论。

规划教育

在许多发展中和过渡型国家，规划课程已经过时，不再能培养出可以有效地应对当前城市挑战的规划专业人员了。新的规划专业毕业生很少，使规划能力受到限制。规划专业人员的国际流动性日益增强，而他们接受的培训往往是高度针对他们受教育的国家。规划教育是制定出更有效益的城市规划的重要先决条件，它培养的学生可以有效地应对21世纪城市所面临的挑战。

结束语

本报告的中心论点是，世界许多地方的规划系统还不能胜任处理21世纪主要的城市挑战的任务，因而有重提的必要。修订后的规划系统必须体现其所处背景的特点，并对其作出回应，在体制上要与地方的实践和规范结合起来。城市规划要在城市开发方面发


挥重要作用的话，某些先决条件是必不可少的，这些被开发的城市将具有可居住的环境、经济生产能力及社会包容性。各国需要从国家的角度看待城市地区的作用。要紧的是，政府要把城市化视为一个积极的现象，是改善服务、扩大经济和社会机会及提高生活质量的一个先决条件。这就要求从体制上

保障城市规划能够发挥重要作用，通过有反响的、合作的进程去创造城市机会。在协调不同职能的行动方面，城市规划可以发挥关键的整合作用。最后，只有靠更强大的专业机构和网络、更有效益的规划教育、更完善的城市数据库及更具规模的规划研究，规划本身才能得以加强。

参考资料选录

- Albrechts, L. (2001) 'In pursuit of new approaches to strategic spatial planning. A European perspective', *International Planning Studies* 6(3): 293–310
- Banfield, E.C. (1955) 'Note on a conceptual scheme', in E. C. Banfield and M. Meyerson (eds) *Politics, Planning and the Public Interest*, Free Press, Glencoe, IL, pp303–329
- Bayat, A. (2004) 'Globalization and the politics of the informals in the global South', in A. Roy and N. Alsayyad (eds) *Urban Informality: Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia*, Lexington Books, Lanham
- Brenner, N. (1999) 'Globalization as re-territorialization: The re-scaling of urban governance in the European Union', *Urban Studies* 36(3): 431–451
- Brown, A. (Ed.) (2006) *Contested Space: Street Trading, Public Space, and Livelihoods in Developing Cities*, London, ITDG Publishing.
- Chafe, Z. (2007) 'Reducing natural risk disasters in cities', in *2007 State of the World: Our Urban Future*, World Watch Institute, Washington, DC
- Chen, X. (2008) 'Monitoring and evaluation in China's urban planning system: A case study of Xuzhou', Unpublished case study prepared for the *Global Report on Human Settlements 2009*, www.unhabitat.org/grhs/2009
- Commission for Social Development (2009) 'The current global crises and their impact on social development', www.un.org/esa/socdev/csd/2009/documents/crp2.pdf
- Devas, N. (2001) 'Does city governance matter for the urban poor?' *International Planning Studies* 6(4): 393–408
- Droege, P. (2006) *The Renewable City*, Wiley, Chichester
- Hall, P. (1988) *Cities of Tomorrow*, Blackwell, Oxford
- Hamdi, N. and R. Goethert (1996) *Action Planning for Cities: A Guide for Community Practice*, Wiley, Chichester
- Harris, B. (1967) 'The limits of science and humanism in planning', *Journal of the American Institute of Planners* 33: 324–335
- Harrison, P., A. Todes and V. Watson (2008) *Planning and Transformation: Learning from the Post-Apartheid Experience*, Routledge, London and New York
- Healey, P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan, Basingstoke
- Healey, P. (2004) 'The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe', *International Journal of Urban and Regional Research* 28(1): 45–67
- Healey, P. (2007) *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for our Times*, Routledge, London
- Healey, P. (2008) 'Developing neighbourhood management capacity in Kobe, Japan: Interactions between civil society and formal planning institutions', Unpublished case study prepared for the *Global Report on Human Settlements 2009*, www.unhabitat.org/grhs/2009
- Hirt, S. (2005) 'Planning the post-Communist city: experiences from Sofia', *International Planning Studies* 10(3–4): 219–240
- Hirt, S. and K. Stanilov (2008) 'Revisiting urban planning in the transitional countries', Unpublished regional study prepared for the *Global Report on Human Settlements 2009*, www.unhabitat.org/grhs/2009
- Hull, R. W. (1976) *African Cities and Towns before the European Conquest*, W. W. Norton and Company, London and New York
- IFAD (International Fund for Agricultural Development) (2002) *A Guide for Project Monitoring and Evaluation*, IFAD, Rome, www.ifad.org/evaluation/guide/?index.ht, accessed 2 January 2009
- Ikejiofor, U. C. (2008) 'Planning within a context of informality: Issues and trends in land delivery in Enugu, Nigeria?', Unpublished case study prepared for the *Global Report on Human Settlements 2009*, www.unhabitat.org/grhs/2009
- ILO (International Labour Organization) (2009) *Global Employment Trends*, ILO, Geneva, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms_101461.pdf
- IMF (International Monetary Fund) (2009) *World Economic Outlook Update April 2009: Crisis and Recovery*, IMF, Washington, DC, www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/supptb1s.pdf
- Irazábal, C. (2008) 'Revisiting urban planning in Latin America and the Caribbean', Unpublished

- regional study prepared for the *Global Report on Human Settlements 2009*, www.unhabitat.org/grhs/2009
- Jacobs, J. (1963) *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage, New York
- Jenks, M. and R. Burgess (eds) (2000) *Compact Cities. Sustainable Urban Forms for Developing Countries*, Spon Press, London
- King, D. A. (2004), 'The scientific impact of nations: what different countries get for their research spending', *Nature*, 430: 311–16
- Kusek, J. Z. and R. C. Rist (2003) *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*, World Bank, Washington, DC
- Lichfield, N. and H. Darin-Drabkin (1980) *Land Policy and Planning*, George, Allen and Unwin, London
- Macionis, J. J. and V. N. Parrillo (2004) *Cities and Urban Life*, 3rd edition, Pearson/Prentice Hall, Upper Saddle River, NJ
- National Research Council (2003) *Cities Transformed: Demographic Change and Its Implications in the Developing World*, The National Academies Press, Washington, DC
- Newman, P. and I. Jennings (2008) *Cities as Sustainable Ecosystems*, Island Press, Washington, DC
- Njoh, A. (2003) *Planning in Contemporary Africa: the State, Town Planning and Society in Cameroon*, Ashgate, Aldershot
- Parlevliet, J. and T. Xenogiani (2008) *Report on Informal Employment in Romania*, Working Paper 271, OECD Development Centre, Paris
- Plummer, J. (2000) *Municipalities and Community Participation: A Sourcebook for Capacity Building*, London, Earthscan
- Qadeer, M. (2004) 'Guest editorial: urbanization by implosion', *Habitat International* 28(1): 1–12
- Rakodi, C. and T. Firman (2008) 'An extended metropolitan region in Asia: Jakarta, Indonesia', Unpublished case study prepared for the *Global Report on Human Settlements 2009*, www.unhabitat.org/grhs/2009
- RTPI (Royal Town Planning Institute) (2007) *Gender and Spatial Planning*, RTPI Good Practice Note 7, www.rtpi.org.uk/?down?load/3322/GPN7.pdf
- RTPI (2003) *Gender Equality and Plan Making*, the Gender Mainstreaming Toolkit, www.rtpi.org.uk/download/3187/GenderEquality-Plan?Making.pd
- Sandercock, L. (2005) 'An anatomy of civic ambition in Vancouver?', *Harvard Design Magazine* 22(spring/summer): 36–43
- Skinner, C. (2008) 'The struggle for the streets: Processes of exclusion and inclusion of street traders in Durban, South Africa', *Development Southern Africa* 25(2): 227–242
- Skinner, C. and R. Dobson (2007) 'Bringing the informal economy into urban plans – Warwick Junction, South Africa', *Habitat Debate* 13(2): 11
- Starrs, T. (2005) 'The SUV in our pantry', *Solar Today*, July/August
- Steinberg, F. (2005) 'Strategic urban planning in Latin America: Experiences of building and managing the future', *Habitat International* 29(1): 69–93
- Stiftel, B. (2000) 'Planning theory', in R. Pelaseyed (ed) *The National AICP Examination Course Guidebook 2000*, American Institute of Certified Planners, Washington, DC, pp4–16
- Taylor, N. (1998) *Urban Planning Theory since 1945*, Sage Publications, London
- UN (United Nations) (2008) *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*, Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York, www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007WUP_Highlights_web.pdf
- UN Millennium Project (2005) *A Home in the City*, United Nations Millennium Project, Task Force on Improving the Lives of Slum Dwellers, Earthscan, London, www.unmillenniumproject.org/documents/slumdwellers-complete.pdf
- UNCHS (United Nations Centre for Human Settlements) (1995) *A Reappraisal of the Urban Planning Process*, UNCHS, Nairobi
- UNFPA (United Nations Population Fund) (2007) *State of the World Population 2007: Unleashing the Potential of Urban Growth*, UNFPA, New York, NY
- UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) (2003) *The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003*, London, Earthscan
- UN-Habitat (2008) *The State of The World's Cities 2008/2009*, Earthscan, London
- UN-Habitat (2007) *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007*, Earthscan, London, www.unhabitat.org/grhs/2007
- UN-Habitat and DFID (Department for International Development) (2002) *Sustainable Urbanization: Achieving Agenda 21*, UN-Habitat, Nairobi and DFID, London
- Williams, K., E. Burton and M. Jenks (eds) (2000) *Achieving Sustainable Urban Form*, E&FN Spon, London



“本报告记述了很多高效合理的可持续城市化案例，可以帮助我们确定城市规划的新任务。如果您正在关注城市和城镇推动经济生产力、环境安全性及社会融合度等方面的相关问题，我向您推荐这份报告中的资料及所作的分析。”

——摘自联合国秘书长潘基文撰写的前言

现有的城市规划体系已无法解决二十一世纪城市面临的主要挑战，这些挑战包括气候变化影响、资源损耗、经济波动，以及持续快速城市化所带来的负面结果（如贫穷、贫民窟和城市的非正规化发展等等）。对于城市规划中的各个社区以及其他利益相关者而言，在很大程度上，规划系统未能在真正意义上参与和适应其生活方式，这就造成了空间边缘化及城市排斥问题。很显然，为了城市可持续的未来，我们需要重新思考城市规划，并对其加以完善。

《规划可持续的城市》一书回顾了当今全世界城市和城镇所面临的主要挑战、现代城市规划的出现和推广以及现有方法的效率。更重要的是，它所提供的创新的城市规划方法和实践，可以更好地响应当前和未来所面临的城市化挑战。

联合国人居署是联合国系统内负责协调人类住区问题的机构。该机构的任务是：推动具有经济生产力、社会融合度和环境宜居的城市、城镇和农村住区建设，为所有人提供足够的居所。《全球人类住区报告》是对人类住区现状和趋势做出的最新的、也是最权威的评估，是全世界研究人员、学者、地方当局和民间组织最重要的参考文件。该报告前几期讨论的主题包括全球化世界中的城市、贫民窟的挑战、为城市住房筹措资金和加强城市安全与保障等等。

earthscan

publishing for a sustainable future

www.earthscan.co.uk

UN HABITAT

Earthscan致力于最大程度减少对环境的影响。

封面照片说明：

- 虽比邻而居生活却有着天壤之别 © UNEP/Teddy A Suyasa/Topfoto
- 非洲城市交通 © Peeter Viisimaa / iStockPhoto.com
- 伊丘卡遗产研究总体规划 © Cox Architects and Planners 1999
- 高速公路建设 © Xin Zhu / iStockPhoto.com
- 法国马赛 © Nikada / iStockPhoto.com