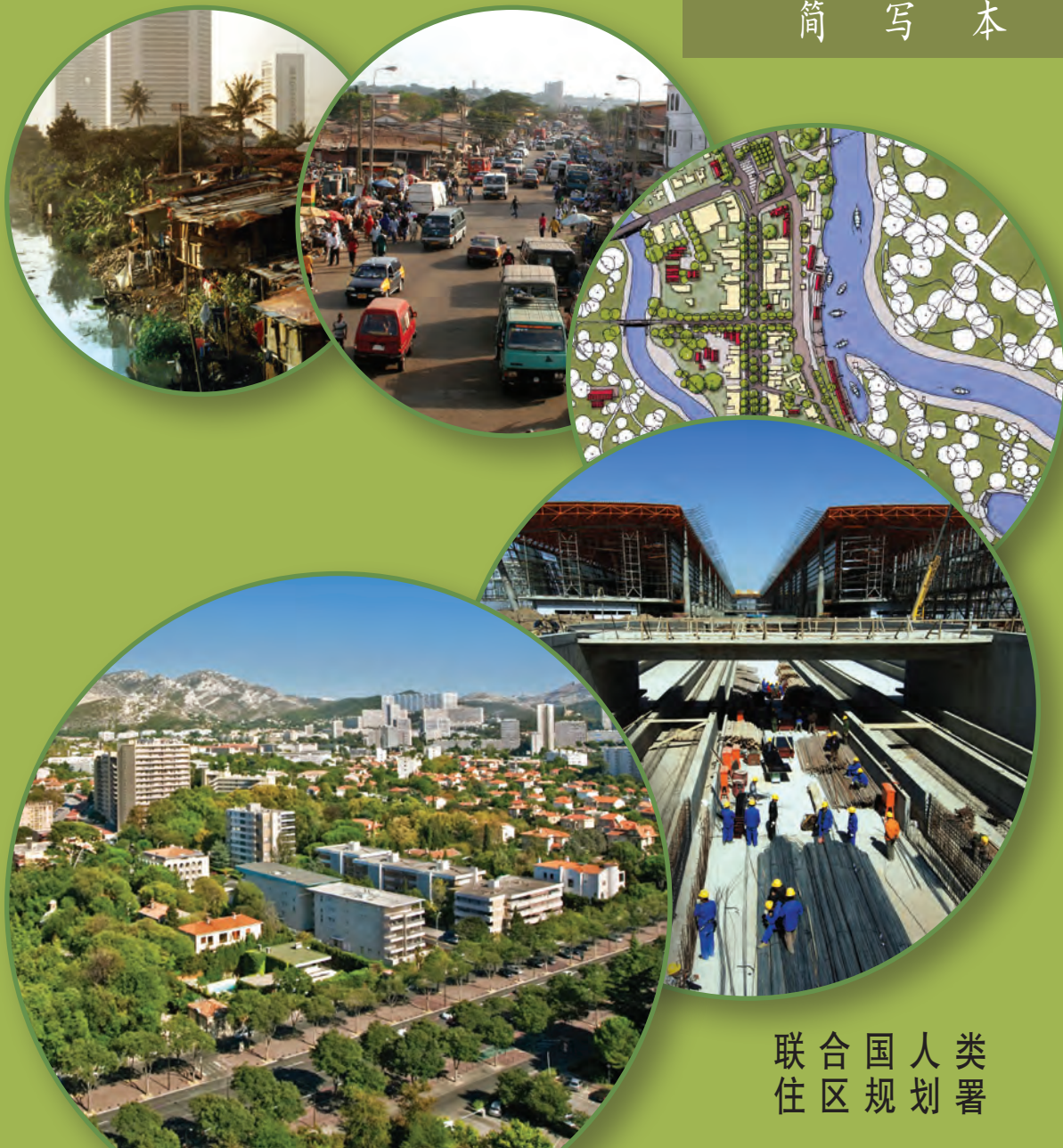


规划可持续的城市： 政策方向

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

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

预览已结束，完整报告链接和

<https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?re>