

城市规划与城市可持续发展*

刘岩,张珞平,洪华生

(厦门大学环境科学中心,厦门 361005)

摘要:城市可持续发展是人类全面实施可持续发展战略的一个重要方面,它有其特定的内涵。城市规划是实施城市可持续发展战略的有效工具,在城市规划中引入可持续发展理论是引导城市可持续发展的重要一环。以可持续发展为原则的城市规划应突出其未来导向性、环境导向性、社会导向性的特点,文章就其含义及实现途径进行了分析和探讨。

关键词:可持续发展;城市规划;未来导向性;环境导向性;社会导向性

中图分类号: **文献标识码:** **文章编号:**1002-1264(2000)06-0012-03

Urban Planning and Sustainable Development

LIU Yan, ZHANG Luo-ping, HONG Hua-sheng

(Environmental Science Research Centre, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Urban sustainable development is an important part of sustainable development strategy. The urban planning is an effective means to put into effect sustainable development strategy in city. It is also an important link to guide urban sustainable development when sustainable development theory was used in the urban planning. According to sustainable development principle, the urban planning should have characteristics of tendency towards future, towards eco-environmental protection and towards community.

Key words: sustainable development; urban planning; tendency towards future; tendency towards community; tendency towards eco-environment

1 城市可持续发展的内涵

可持续发展理论已成为全世界各国各项行动的纲领。城市作为人类文明的集中体现,其创造的财富和消耗的资源,占据了整个社会的重要份额。中国是一个人口大国,随着城市化水平的提高,大量人口将涌进城市。在未来的几十年里,中国城市将长期处于一种即承担经济发展重任,又面临资源短缺的两难境地。因此,如何实现城市的可持续发展是一个非常重要的命题。

城市是一个高度人工化、智能化的开放系统。具有由自然、人工和社会因素构成丰富而复杂的结构及低生物多样性、高人口密度和物质流动等特点,并与周边的环境与经济体发生着相互作用。因此,城市可持续发展有其特定的内涵。

自然资源与环境的可持续性——城市可持续发展的基础:

城市经济取得了举世瞩目成就的同时,人口急剧膨胀,各种经济成分杂乱无序的发展,导致区域资源短缺和整体环境恶化,又限制了城市的发

展。我国城市建设比较重视人工生态系统的建设,但对自然资源与环境的保护比较薄弱,因此,自然资源与环境保护是城市可持续发展城市的一项重要内容。环境与自然资源的可持续性应表现为城市环境得到最大程度的保护,城市的开发建设应保持在环境与资源的承载力之内,保护和维持自然与生命支持系统。

经济可持续增长——城市可持续发展的重要方式:

经济可持续性应表现城市经济增长方式的根本转变,采用清洁生产,文明消费,不仅重视经济增长的数量,而且还要重视增长的质量。城市经济的可持续增长离不开区域生态环境背景,离不开区域内城市与城市之间资源和产业配置分工协调和城市内部合理的产业结构。

社会可持续性——城市可持续发展的最终目标。

人是城市的主体,不断提高人类生活水平,是可持续发展所追寻的最终目标。它包括关注城市人们的基本权利,人居条件的改善,社会资源的公

* 基金项目:由加拿大国际发展署(CIDA)支持的,中、加、越三方合作开展的公众基础的保护与管理项目资助。

收稿日期:2000-03-15

平分配,社会保障体系健全,社会心理稳定等一系列目标的实现。

2 城市规划是实现城市可持续发展的有效工具

城市规划是城市为实现一定目标而预先安排的行动步骤并不断付诸实现的过程,是指导城市发展建设的指导性文件,是城市发展战略的具体体现^[1]。可持续发展是一个城市发展的战略、手段和目标。在具体操作上,它只能通过城市规划的制订与实施来体现。因此,要实现城市的可持续发展,城市规划应以可持续发展理论为原则,以人与自然和谐为价值取向,更新观念,树立环境价值观,正确处理城市发展建设过程中的社会、经济和环境之间的关系。把可持续发展引入城市规划中,引导城市“可持续化”是城市走向可持续发展之路的重要一环^[2]。以可持续发展为原则的城市规划应力求城市与自然共生,与区域和谐统一;应以保证城市经济不断增长,生活质量不断提高,城市生态系统良性循环为目的;这是从总体上引导城市的可持续发展。

3 以可持续发展为原则的城市规划

3.1 以可持续发展为原则的城市规划基本思路

如前所述,可持续发展的城市是环境、经济、社会协调发展的城市,不仅要满足当代人发展的需要,还要满足后代人发展的需要。可持续发展城市规划应以自然资源 and 环境保护、维护和提高城市生态承载力和社会承受能力为最高宗旨,以社会、经济和环境最佳综合效益为指导思想、原则和最终目标。因此,以可持续发展为原则的城市规划,从时间范围上看,应从过去的限时状态摆脱出来,投向更远的未来,不仅要考虑现实发展的合理性,而且还要考虑未来发展的可能性。从空间范围看,应由原来规划界所界定的城市建设区域转向与建设区域相连的更广阔的区域生态背景,不仅要考虑规划区内各功能要素的合理配制,而且还要维持区域生态系统平衡;同时,由原来规划所重视的物质生产层次转向更为复杂的社会生产层次上,不仅要关注社会经济的有效增长,而且应促进社会财富和资源在全体社会成员之间得到公平的分配。因此,追求可持续发展的城市规划应体现现代人所担负的“未来责任”、“环境责任”和“社会责任”^[3]。在实际操作过程中,应通过各种

方法、体系和政策的建立和实施,在城市规划中贯彻可持续发展这一理念,使可持续发展城市规划在指导城市发展过程中更突出其未来导向性、生态环境导向性和社会导向性的特点。

3.2 以可持续发展为原则的城市规划未来导向性

按照前述规划定义,城市规划是预测未来,并通过行动改变和适应未来,达到一定目标的连续不断的过程;它的最本质特征就是未来的导向性。城市规划的未来导向性意味着:(1)未来目标的制定,任何规划都是以目标作为未来趋向的,(2)规划的内容和过程始终是为未来指明方向的,并引导未来规划行为来实现规划所确定的目标^[4]。按照规划的这种本质特征,规划制定过程中,预测城市发展目标尤其是长远目标是非常重要的。一旦城市发展的长远目标被确定,它就会引导未来的相关行为来实现规划所确定的目标。城市发展的长远目标的确定是城市规划最高最综合层次的规划;它应是在研究城市区域的资源水平、特点及承载力基础上,综合平衡城市各方利益(包括当代与后代)而确定的。城市的长远目标确定后,在规划实际操作过程中以其做指导,突出近期规划的实效性。近期规划着重解决城市向未来目标发展过程中亟待解决的问题,使近期规划真正落实到城市公众利益的矛盾焦点上,完成规划各子系统结构功能的定位和发展预测;对近期城市经济规模、人口规模、交通总量、职能分布等提出科学的预测方案,并在地域空间上加以反映。同时应不断调整近期规划,建立反馈调查修改机制,使其更好地趋向于城市长远发展目标,保持城市发展的整体性。

3.3 可持续发展城市规划的生态环境导向性

环境与资源的可持续性城市可持续发展的基础,城市的发展方向、规模和水平应决定于城市所在区域的环境容量和资源承载力;一旦城市的发展超出其生态环境承载力,则发展是不可逆的。因此,城市规划的环境导向性就是应该将城市看作是一个生态系统,采用和实施生态学的思想方法进行规划,研究城市生态环境的环境与资源承载力,以确保在规划中明确体现对生态环境的关心,维持城市生态系统的动态平衡,由此促进资源与环境的可持续性利用和城市的可持续发展。要确保城市规划的生态环境导向性,最有效的方法之一就是将对将要制定和实施的城市规划进行战略环境评价。开展战略环境评价的一个基本

原则就是评价与规划过程的紧密结合,也就是战略环境规划与城市规划的制定要同步进行、滚动发展、互为反馈。这样在规划设计过程中,通过分析预测规划实施后所产生的不良环境后果,环境专家可以为决策者和规划者直接提供最有用的生态环境信息,弥补由于专业规划设计人员环境科学知识的相对欠缺,而导致的对环境因素考虑的不足。通过环境评价专家与规划设计者在规划过程中的知识的有效结合,使将要产生的环境问题在源头上得以解决;从而找到城市环境、社会和经济的最佳结合点。这样就能确保城市建设与环境保护的同步进行,促进城市社会、经济、环境的协调发展。

3.4 以可持续发展为原则的规划的社会导向性

可持续发展的城市所要追求的最终目标就是社会的可持续性。除了有效的经济增长外,可持续发展城市谋求的是在不同的利益团体中公平的分配社会资源,满足不同层次人群的需要,追求社会的共同繁荣和进步。因此,可持续发展的城市规划的社会导向性包括(1)公众广泛参与城市规划,公众参与应成为城市规划的重要方法和原则;(2)城市规划的内容和结果应体现公众的利益。这是由规划的本质和对象所决定的。首先,城市的主体是人,城市规划是为人服务的;立足于可持续发展的城市建设应力求满足人民群众日益增长的物质和精神生活的需要,体现大多数人的价值观。其次,城市规划是对城市某些稀缺资源的分配和再分配,如果没有城市居民的参与,作为政府代表的规划部门很可能代表政府的长官意志行事,很容易导致利己和短期行为,这种分配不公也可能会引起政府与当地居民之间的冲突。第三,在城市发展未来的选择上,公众是最有发言权的。因为,他们大多数人在城市区的生活的时间都很长,有的甚至世代居住在那里;了解当地的生态环境特征,熟悉那里的发展历史,知道该地区适于发展什么与不适于发展什么;可以为城市的未来发展提供更好的建议。最后,规划的实施与管理有赖于公众的监督。因此,一个可持续发展的城市规划,无论是从规划目标的确定,规划方案的选择以及到规划的执行管理上,公众都应该起着重要作用;也就是说,从规划政策的制定到实施,公众应全过程参与。在具体操作过程中,可以通过例如公告、公众会议

等各种形式,让公众及时、准确地获取有关规划的各种信息,并保证提供公众参与规划决策过程平等的机会;同时,应建立起采纳公众意见、保护公众利益的机制,从法律上保护城市规划的制定、实施处于公众的监督之下。目前,我国有关部委及部分省市通过举办城市规划展、发放调查问卷及将各类规划通过互联网进行网上发布,征求社会公众的意见、发动公众参与监督是这一方面的具体体现。

4 结语

城市规划是实施城市可持续发展战略的有效工具,在城市规划中引入可持续发展理论是引导城市可持续发展的重要一环。以可持续发展为原则的城市规划应具有未来导向性、生态环境导向性和社会导向性的特点。在实际中,应将城市规划体系分三个层面来操作。首先应根据城市生态环境的特点、资源水平,对城市未来20—50年乃至更远的未来的可持续发展进行研究,制定与可持续发展相一致的长远发展目标,从区域的角度对重要资源的配置及自然环境的保护进行探讨。然后以这个长远目标做指导,运用生态学方法,分阶段制定未来5—20年的“城市总体规划”,并同时运用战略环境评价理论对其进行可行性研究;最后按照“城市总体规划”,制定城市5年内的控制规划。在不同层面的规划设计过程中,应同时采用多种方式让公众全过程参与规划的制定与实施,听取各方意见并在规划中予以反映;并不断调整近期规划,建立反馈调整机制,使城市朝着所制定的长远目标方向发展;使城市的经济、环境、社会协调统一,实现城市的可持续发展。

参考文献

- [1] 董珂. 城市规划过程控制. 城市规划汇刊, 1998; 3: 60 - 61.
- [2] 陈勇. 城市的可持续发展. 重庆建筑大学学报, 1998; 2: 11 - 15.
- [3] 顾汇达. 深圳城市规划与可持续发展. 城市规划汇刊, 1998; 3: 48 - 50.
- [4] 孙施文. 规划的本质意义及其困境. 城市规划汇刊, 1999; 2: 6 - 9.

作者简介: 刘岩(1963-),女,辽宁省黑山县人,副教授,现为厦门大学环境科学研究中心在职博士生;主要从事环境规划与评价研究工作。