

基于精明增长理论的健康城市规划策略

——以南京市为例

祁凡

摘要:近年来,我国加速发展的城市化进程使得城市出现了各种各样的问题,人民生活水平的提高使得城市人民越来越注重城市的健康发展,“精明增长”理念作为从国外引进的应对城市化问题具有很好的借鉴意义。本文通过分析南京市城市化过程中出现的不健康的现状分析,来提出基于精明增长理论的南京健康城市规划策略,也是为中国其他城市提供一个解决城市问题的参考。

关键字:精明增长,健康城市,城市化问题

引言

目前我国正处于城市化快速发展时期,从2000年到2018年,城镇化率由36.2%升至58.52%。伴随着我国城市高速度低质量的发展,城市空间形态,社会结构出现了急剧的变化,城市出现了许多问题和矛盾。如何协调城市经济、社会、生态的可持续发展成为了国内外专家学者持续关注的问题,“精明增长”是从国外引进的先进理念,它的出现为解决城市从外延式扩张到内涵式发展提供了一种新思路,从而能够引导城市健康发展。本文将以南京市城市化出现的不健康要素出发,探讨如何把“精明增长”理念引入城市的发展,从而为南京市及全国各个城市建设健康城市提供借鉴意义。

1 相关概念界定

1.1 精明增长概述

精明增长是美国应对城市化进程中出现的“城市病”问题而提出的一种城市发展的新理念,它本身并没有确切的定义。美国规划协会认为,精明增长旨在促进地方归属感、自然文化资源保护、开发成本和利益公平分布的社区规划、社区设计、社区开发和复兴,通过提供多种交通方式、多种就业、多样住宅,精明增长能够促进近期和远期的生态完整性、提高生活质量。^[1]总的来说,精明增长强调经济、社会和环境共同可持续发展,使城市组团化和人性化发展,以公共交通促进土地高效利用,从而形成一种集中紧凑的城市空间和高品质的城市生活。

1.2 健康城市概述

健康城市是由世界卫生组织在1984年提出的概念,即:健康城市是一个不断创造和改善其物质建成环境与社会环境,拓展社区资源,从而使居民能够相互支持,实现生活的多种需求并发展达到他们最大潜能的城市。^[2]同时我国在2015年也将“健康中国”上升为国家战

略，发布了《“健康中国 2030”规划纲要》，推动了健康城市的研究和发展。

2 南京市城市化不健康要素分析

南京市是江苏省省会，首批国家历史文化名城，是长三角及华东唯一的特大城市，全市下辖 11 个区，总面积 6587km²，2017 年建成区面积 1398.69km²，常住人口 833.5 万人，城镇人口 685.89 万人，城镇化率已经达到 82.3%，位居全国前十名。然而高速发展的城镇化率不仅仅呈现出城市用地空间的急剧扩张，也带来了城市内部社会层次的问题，同时也反映了管理层面管控上的缺失。

2.1 空间结构的不健康

2.1.1 建设用地蔓延现象

南京市建成区的扩张速度呈线性递增，看似城市布局是以组团式跳跃式发展，但是由于对个组团建设用地边界的模糊和生态用地的占用，使得城市的各组团之间并没有很大的隔阂，反而通过交通会联系得更加紧密。比如南京地铁 1 号线的尾站中国药科大学站，原本以耕地为主的农村地区由于大学城和地铁站点的兴起，大量的房地产开发商在此建设，并且由于未来 1 号线的南沿，建设用地还有进一步蔓延的趋势。以 2016 年建成区面积 744km²，常住人口 827 万人来算，全市人均建设用地面积为 89.96m²/人，而全市全市城镇总建设量约 60168.8 万 m²，人均总建筑面积 88.7 m²/人，并且逐年攀升。

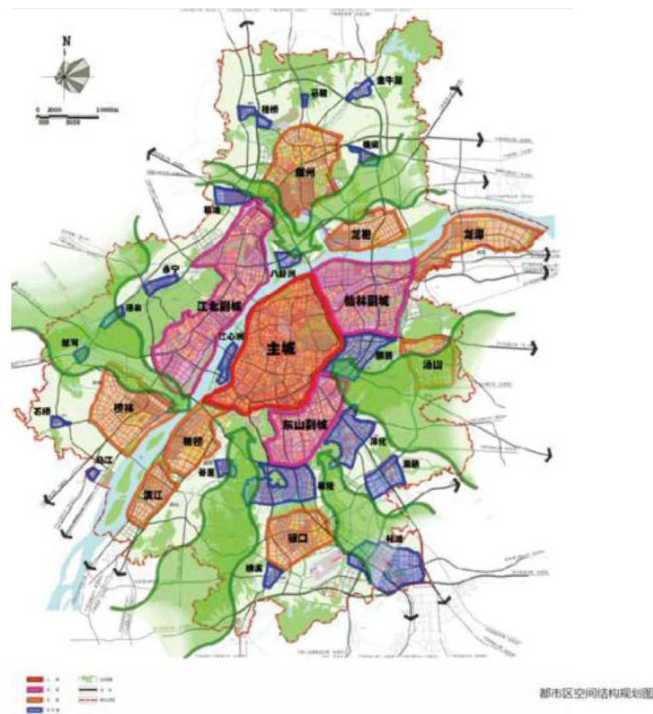


图 1 南京组团发展图

Fig. 1 Nanjing Group Development Map

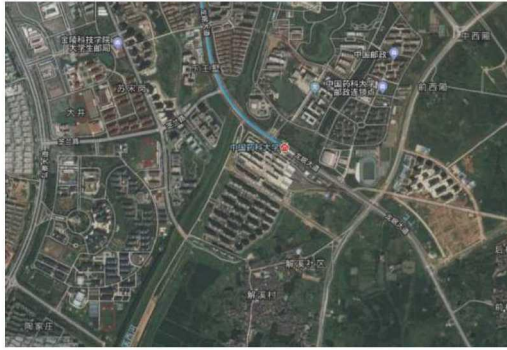


图2 南京地铁一号线底站卫星图

Fig. 2 Satellite Map of the Base Station of Nanjing Metro Line 1

2.1.2 交通拥堵

在上下班高峰期时段，南京的主干道处于超饱和的状态，主要是由于缺少分散交通量的平行道路以及支路建设的匮乏，无法分散交通流。由表1中2014-2016年的数据（源于南京市统计年鉴）可知，全市公路总里程和公共客运总量在逐年减少，而轨道交通客运总量和全市汽车拥有量在逐年增加。这反映了汽车数量的增加和公路的减少的不匹配，是导致交通拥堵严重的原因之一。

表1 南京市2014-2016年交通运输统计表

Table 1 Transportation Statistics of Nanjing City from 2014 to 2016

年份	2014	2015	2016
公路总里程 (km)	11354	11303	11211
公共客运总量 (万人次)	106224	102359	94447
轨道交通客运总量 (万人次)	50317	71712	83153
全市汽车拥有量 (辆)	1721989	1979311	2216847

2.1.3 传统街区形态风貌不延续

南京是历史文化名城，城市中心尤其是鼓楼区，秦淮区和玄武区，存在着大量的历史街区，但是城市的快速发展使得老城中出现很多现代建筑，建筑体量、地块尺度都与原本的密路网，小街坊，密肌理不相匹配，这种新旧交融的形式也许是城市的一大特色，但是有一些必要的历史保护区还是要延续本身的肌理，比如老城南京历史城区，从更新后的地块格局图可以看到传统地块格局与更新格局的显著差异。这种基于大地块的碎片式地块格局成为当前历史城区的典型形态特征。这种格局既破坏了传统的城市形态，也无助于整体的土地结构优化和城市空间品质的提升。^[3]

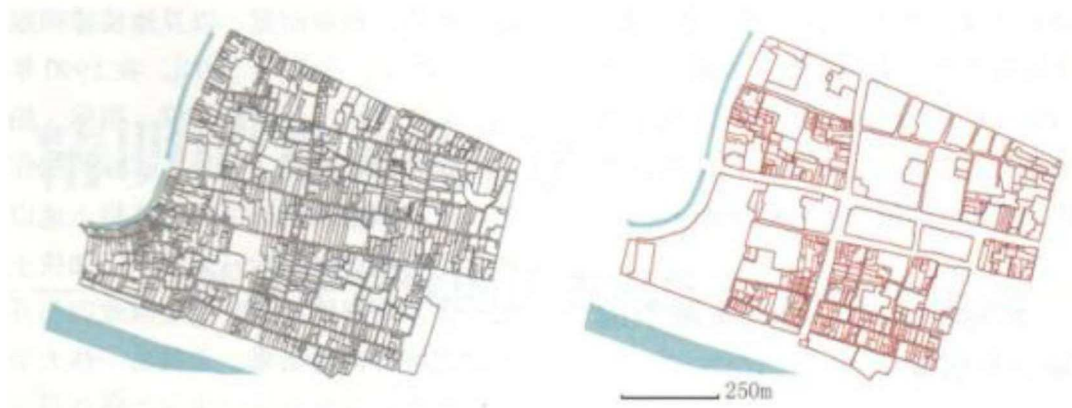


图3 传统地块和更新后地块格局对比图

Fig.3 A comparison of traditional and updated block patterns

2.2 社会结构的不健康

2.2.1 家庭结构的分离

数据显示,南京老龄化加速,65岁及以上人口占了10.97%,这意味着社会面临着严重的养老负担,但是由于城市的发展使得家庭经济水平提高,个人价值观也发生着重大的变化,传统的三代家庭聚居模式进一步瓦解,家庭呈现规模越来越小、类型多样化的特点,这使得南京老城区老人独守现象的增多,但是对他们的公共服务配套设施却并没有按照他们的需求和类型布点。

2.2.2 职住分离

最近十年随着南京的郊区如江宁区、栖霞区、浦口区等的公共基础设施逐渐完备,交通逐渐便捷,南京房地产逐渐从市中心转向郊区,并且由于市中心的高房价,城市居民也开始选择郊区化居住。但是,他们的工作就业大部分仍在市中心较多,这样就会造成职住分离现象。这种现象主要面向的人群是工薪阶层和中产阶级,会使得他们在居住、就业问题上处于弱势,从而加剧他们在社会上的不利地位。^[4]

2.2.3 社区阶层的同质化

随着南京市用地的不断扩张以及城市住宅商品化改革的不断推进,住宅消费的阶层化供求模式日益凸显,在城市社区转型的内在机制的作用下,自然型社区向阶层型同质化社区的转化,这一趋势可能会导致社会隔离与社会隔阂,甚至产生贫民区问题,不利于城市的健康发展。比如南京的江心洲曾经是经济落后的孤岛,居住着少量的村民,但经过近年来的开发,它已经成为有一定经济地位的人才能居住的富饶之地。



图4 南京江心洲新旧对比图

Fig.4 New and old contrast map of Jiangxinzhou, Nanjing

2.3 管理层级的不健康

2.3.1 政府以市场为导向划拨土地

由于此前中国城市的发展依赖于土地开发，在土地有偿使用的制度变革下，土地供应成为政府介入土地市场的有力工具，土地出让的收入大大促进了地方财政的增长和基础设施的建设，在市场利益的驱使下，为了吸引投资，往往对于地块控制的指标要求会降低，而且会导致资源配置的不当。

现行的规划编制中控规引导下的板桥新城、禄口新城，其规划建设用地上的平均容积率已经达到 1.5、1.18，超过了主城江宁片区的强度，且开发边界也没有确定的界线，存在着城镇形态失控的局面，这也反映了对土地开发边界的划定和城市形态管理的缺失。

3 基于精明增长理论的南京健康城市规划策略

3.1 空间结构的精明增长

3.1.1 以 TOD 模式促进土地高效利用

“TOD”即“公交导向发展”模式，符合“精明增长”理念和原则。它是一个布局紧凑，功能混合适宜步行的社区。每个“TOD”都要包括一个公共交通站点，一个紧邻站点的多种用途的核心商业区，一定的开敞空间，一个可供不同收入水平选择的居住区。^[6]在公共交通站点通过合理的人流导向设计和环境设计，可以将人流轻松快速的吸引到核心商业区和公园等娱乐休闲场所，同时在站点附近设置一定的共享单车点和连续的自行车道，会方便人们使用绿色环保的交通方式从而减少使用汽车的频率。这样将公共交通和土地利用规划相适应相结合，倡导“公交优先”，会使整个地区更富有活力，社会交往更加丰富。同时，按照安全舒适、适合步行、功能完善、具有本地特色和吸引力的原则，进一步加强各功能片区新型居住社区的开发建设和完善提升，鼓励引导更多城市居民、从业人员等不同群体就近居住、就业和办公，可以缩短工作和生活的时空距离，从而促进城市的内聚式生长。

3.1.2 老旧城区内涵式再开发

(1) 保护部分。比如南京老城南片区有着很多的历史建筑，对特色建筑及有文化底蕴的建筑要进行保护、修复与重建，保持其文化特性，使其在城市发展进程中充满活力，不会被历

史所淘汰。^[6]对特色建筑的保护,应在原有建筑的基础上进行修复,而不是拆除重建。

(2) 改造部分。首先是对传统肌理的修复。按街、巷划分区域和道路,保持传统的院落空间布局,对危房可以进行拆除,并对拆除后的地块加以改造,形成有特色文化的公共开放空间。重塑肌理,可以展现最真实的传统空间,从而提升价值。其次是改善片区的卫生条件。在一定范围内要在合理位置设置垃圾桶,垃圾收集站,方便居民处理生活垃圾,并设置专人管理片区卫生,这可以提升老旧小区的环境和空气质量,居民生活也会更加舒适。然后是改善商业设施。可以保持一定量的沿街商铺,但是要对商铺的内部设施进行归类和整理,沿街立面的广告牌有秩序不凌乱,商铺外不占用人行道,但可以设置休息雅座,可以设置集中地小型商业综合体,内置超市菜场,保证居民的生活购物便捷,但地块格局不能太大。最后是道路停车的改造,道路密度变大,道路两边设置连续的人行道,在公共汽车站点附近集中设置自行车停车点,机动车停车可以利用中小学操场地下进行挖空设置地下停车场,尽量减少地面的停车。

(3) 重建部分。老城区的健康发展需要延续保护历史城区的形态风貌,那么这就需要建立基于精明增长原则的地块的控制指标体系。现在很多老城区的小地块被合并成大地块,传统院落布局之间还有与环境不相协调的大型建筑。所以需要设置一定的指标来控制老城区的形态,可以从地块形态,建筑形态和建筑退线这三个指标来控制。地块形态主要延续地块的传统细分特征,建筑形态可以进一步分解为建筑高度和建筑平面两个指标,建筑退线要使得建筑有一定的贴现率,后退距离符合传统街巷的标准。^[7]

3.2 社会结构的精明

3.2.1 增加社会保障住房和公租房的布点

南京有很多外来人口,因此它的健康发展和外来人口的就业、住房和社会保障也是息息相关的。为解决外来人口的住房压力,需要面向各类人群规划住宅,尤其注重保障性住房体系和廉租房住房体系的建设。如在市场经济发达的西方国家,住房供应也实行双轨制或者多规制,即对高收入阶层实行市场供给制,对中低收入阶层实行不同程度的福利供给制。^[8]而且对于社会保障房和公租房的布点应该优先安排,在城市均匀分布,不能仅仅把它们布置到城市的郊区地带,相关基础设施也需要一并安排。

3.2.2 公共资源配置的均等性

当前人口社会结构空间分异根本原因其实是公共资源配置的空间分异,行政和市场房价因素的直接作用并不显著,但这并不能否定其间接影响,部分有着较高教育水平的阶层,选择较好的公共服务配置区域居住,较好的公共服务配置则是房地产市场化 and 行政力量共同作用的结果,最终形成居住的分异乃至隔离。人口社会结构的分异是城市化不可避免的现象,分异本身不是问题,最主要的问题是由政府为主导的公共服务供给愈来愈成为分异的主导因素,并由市场绑架,共同加剧了社会的不公平。因此由政府配置的公共服务应该是为全体人群服务,而不是被市场利用为特殊阶层服务,对特殊群体的特殊公共服务需求可由市场来补充。

3.3 管理结构的精明

3.3.1 政府转向提供公共设施的管理开发

在国外, 公共设施和社会服务项目很多是由企业或者私人资本提供资金的, 这样可以充分发挥政府提供公共服务职能的作用。随着市场经济的发展, 我国也应该将城市公共设施纳入商品属性并进入市场竞争, 这样可以为市民提供安全有效舒适的公共服务设施, 其后续管理也有一定保障。但是这种公共服务市场化的改革不可能一步到位, 政府和企业需要积极探索适合我国国情的融资, 建设和管理的过程, 从而更好地为公众服务。

3.3.2 动员社会参与管理

要使整个城市的管理运行健康化, 那么应该使公众也能参与到管理, 实现有效的监督, 从而使管理运行透明化。公众参与城市管理在美国已经作为一种社会民主制度, 它反映在政府决策的程序中, 在制度上对公众参与城市管理作了保证。^[9]因此, 全社会要形成统一认识建立起开放的公众参与制度, 政府建立多元主体对话平台, 加强公众的法律教育, 提供正规合法的公众参与机制。

4 结语

我国城市的快速发展使得城市的确出现了各方面的问题, 但是目前我国进入经济发展的新常态, 人民生活水平也进一步提高, 城市人民越来越注重城市的健康发展, 也就是城市的“质量”的发展, 那这需要城市从粗放增长向精明增长的转变, 对于规划行业的人员要深入基层, 感知空间, 感知社会结构的转变, 从而更好地规划城市空间结构, 也需要政府管理人员提供服务各类人群的公共服务设施, 还需要全民的积极参与, 共同建造健康的家园。

参考文献

- [1] 刘克华.基于精明增长的城市用地扩展调控研究——以泉州中心城区为例[D].南京大学博士论文,2010.
- [2] 王兰,孙文尧,古佳玉.健康导向城市设计的方法建构及实践探索——以上海市黄浦区为例[J].城市规划学刊,2018(5):71-78.
- [3] 刘鹏.精明的地块划分——一种基于地块的历史城区空间修补策略[J].城市规划学刊,2018(5):106-113.
- [4] 郑思齐,龙奋杰,王轶军.就业与居住的空间匹配——基于城市经济学角度的思考[J].城市问题,2007(6):56-62.
- [5] 方和荣.基于精明增长理念的厦门城市化发展的思考[J].厦门特区党校学报,2018(8):24-29.
- [6] 韩鑫,杨渝南,李潇洒.快速城市化背景下对老城区改造的思考[J].山西建筑,2017(1):18-20.
- [7] 刘鹏.精明的地块划分——一种基于地块的历史城区空间修补策略[J].城市规划学刊,2018(5):106-113.
- [8] 马若婷.结构性矛盾视角下缓解特大城市住房压力的公共政策研究——以上海为例[D].复旦大学,2013.
- [9] 宋云.探讨新型智慧城市管理法制化路径[J].中国信息届,2017(10):87-91.

作者简介

祁凡, 硕士研究生, 南京工业大学