

H	III
人居三 基多，2016年10月 联合国住房与城市可持续发展会议	

人居三 议题文件

11——公共场所

纽约，2015年5月31日

(不可编辑版本 2.0)



公共场所议题文件

关键词

社会包容，性别包容，综合，成效，和谐关系，环保可持续，韧性，城市安全，价值共享，地方创生

主要概念

- **公共场所**——公共场所指所有公有或者用于公共用途的场所，所有人均可进入并免费使用，为非盈利性场所。这类场所包括街道、开放空间以及公共设施。
- **城市公共财产**——按照传统定义，公共财产指所有人共有共享环境相关因素，其中包括：森林、大气、河流、水产和牧场。根据当前定义，公共财产还包括那些使社会正常运作的公共物品，例如公共场所、市场、公共教育、卫生和基础设施等。
- **地方创生**——地方创生是一个塑造公共领域的协同合作过程，其目的在于将共享价值最大化。除了能够使城市设计更上一层楼外，地方创生还有利于改善使用情况，特别关注某一场所特定的物理、文化和社会属性。
- **步行适宜性**——建成环境适宜居民在其中行走的程度。影响步行适宜性的因素包括但是不仅限于：街道连通性；土地使用结构；居住密度，树木和植被的存在，建筑物的频率和类型，入口以及其他临街感觉等。
- **公平**——涉及经济增长或发展效益的系统化（再）分配，有确保“公平竞争环境”的法律体制以及保护贫困群体、少数群体以及弱势群体权利的机构。

数据和重要事实

公共场所的受关注度越来越高。2011年，在联合国人居署第23届理事会会议中，成员国要求联合国人居署加强全署针对公共场所相关工作，以制定并推行公共场所政策，促进协调发展，宣传相关知识并为城市公共场所相关举措提供直接协助¹。负责起草2016-2030年可持续发展目标的联合国开放式工作组已经拟定了第十一个目标“打造包容、安全、韧性且可持续的城市和人类居住区”。所拟定的目标之一是“到2030年，普及安全、包容且容易进入的绿色公共场所，尤其针对女性和儿童、老年人以及残疾人”。

在这一背景下，全球120个城市样本中，不透水表层未覆盖的城市面积总和估计在30%到50%之间。²

在接受调查的40个城市中³，仅有7个城市市中心的街道占地面积超过20%且近郊区域的街道占地面积少于10%。在欧洲和北美，城市中心的街道占地面积为25%同时近郊区域的街道占地面积低于15%。在大多数的发展中国家，城市中心的街道占地面积地域15%，郊区和非正式居住区情况更糟，街道占地面积甚至低于10%。这反映出发展中国家很多城市的严重不均衡现象。

¹ 联合国人居署决议23/4，通过公共场所的使用来实现可持续城市发展

² Angel, S. (2012), 《城市星球》(第208-212页)

³ 联合国人居署(2013)，《街道作为公共空间和城市繁荣的驱动力》，内罗毕

从 1980 到 2000 年，全球有记录的总犯罪率增加了大约 30%；据估计，其中 15% 的犯罪行为均与公共场所的设计和管理因素相关。⁴这也是封闭式小区在几乎所有拉丁美洲和非洲城市日渐增多的原因之一，这些小区通过围墙和复杂的安保装置与外界隔离。⁵

在过去 30 年间，公共场所商业化程度逐步提高，已经由私人建筑或者半公共性建筑取代。商业化会使社会出现分化，最终将人们划分为不同的社会等级。

议题汇总

城市的特点是由其街道和公共场所决定的。从广场和林荫道到社区花园和儿童活动区，公共场所构建了城市的影像。错落有致的街道和公共场所正是一座城市的基本架构。公共场所所有多种空间形态，不仅包括公园、街道、相互连通的人行道和小路、娱乐场地、市场等，还存在建筑物之间的边缘空间或路旁，这类场所对于城市贫民来说非常重要，在很多情况下，海滩也是公共场所。这并不是说所有公共场所都是“开放式空间”——图书馆、学校或者其他公共设施也属于公共场所。公共场所构成了从事大量活动的环境——多元文化城市的仪式庆典，商业城市的商业贸易，物品和人员的流动，基础设施供应等，也是社区生活的主要环境，甚至是城市贫民的谋生环境——比如街头小贩或拾荒者。

公共空间可营造平等性。若公共空间不充足、设计不合理或者已被私有化，那么城市的疏离程度会变得越来越高。由于难以碰面或者相互结识，人们会在宗教、种族、性别和经济状态的基础上划出界线。这就可能导致城市出现两极分化，从而导致社会局势变得紧张，社会流动性和经济机会也会被扼杀。⁶合理的规划并设计公共场所会给人们带来艺术表现、政治集会和公民赋权方面的自由，以相互接触、欣赏和交流。

设计合理且维护得当的街道和公共场所所有利于降低犯罪和暴力事件发生率⁷，且能够为有助于改善相互信任和安全性的正规/非正规的社会、文化和经济活动创造条件。公共场所也可能成为犯罪滋生的环境，导致贫民窟形成，并破坏良好的管理秩序。在很多城镇中，一些公共场所疏于维护，为弃置状态，这样它们就会丧失活力和潜在的功能。对公共场所进行维护是市政当局的职责，但是市民、社区当然也包括私营机构都应发挥各自的作用。

在城市中，可通过设立包容、安全且易于进出的公共空间来应对不平等问题。确保适当的密度是社会资本形成的重要条件。虽然公共空间是“穷人的起居室”而且对于弱势群体的娱乐以及社会、文化和经济发展来说非常重要⁸，地方当局却往往会忽视穷人对于公共空间的使用。作为一种公益产物，公共场所是实现公民权利、赋权女性以及为年轻人提供机遇的关键促成因素。改善最弱势群体对于公共场所的使用权和参与程度是改善公平、促进融合以及防止歧视的一个有力工具。住房不足问题应通过优质的公共场所予以补偿。在街道和公共空间基础设施方面的投资可改善城市生产力和生计，有利于人们进入市场、获取工作和公共服务，对于半数城市劳动力从事非正规工作的发展中国家来说更是如此。

街道和公共场所维护等公共服务非常重要，地方当局可与市民以及私营部门合作管理并维护城市公共财产，例如南非约翰内斯堡的“城市改善区”。私营机构通常难以提供真正可自由进出的公共场所，难以实现更广泛的城市连通性，因此地方政府在维护公共财产方面的作用

⁴ 联合国人居署，全球人类住区报告（2007），《改善城市安全与保障》

⁵ 土地使用政策，第25卷，第2期，2008年4月，153-160页

⁶ 联合国人居署，2012，《地方创生和城市未来》

⁷ 参见议题文件2—更安全城市

⁸ 关键信息（Key Messages），未来场所会议II，布宜诺斯艾利斯，2014—
<http://futureofplaces.com/2014/12/key-messages-from-buenos-aires-conference-2014/>

很关键。

公共空间可产出大量的经济价值。有证据表明规划合理、管理得当的公共空间会对附近住宅物业的价格产生积极影响。在荷兰，可享受园林景观的住房价格高出 8%，而在柏林，临近运动场地的土地价值可提升 16%。管理得当的公共空间可增加投资信心，比如在伦敦，投资了附近公共场所之后，主要街道的营业额增加了 5%到 15%。⁹资产价值提高有利于公共收入和投资，资产价值获得增值的部分可以加以分享，分配。土地价值共享需要采取特定的手段，例如评估、征税或土地重新划分等。关注街道和公共空间，将其作为城市再生的商业案例，有助于城市推动经济和社会的发展。中产阶层化可改善物业价值，尤其是当中产阶层化为城市带来资源、新的生机和服务时，更是难以对其提出反对意见。不过，采取再分配性政策对于重新定向中产阶层化所带来的市政资源以改善境况较差的居民区公共场所的供应、数量和分布来说至关重要。

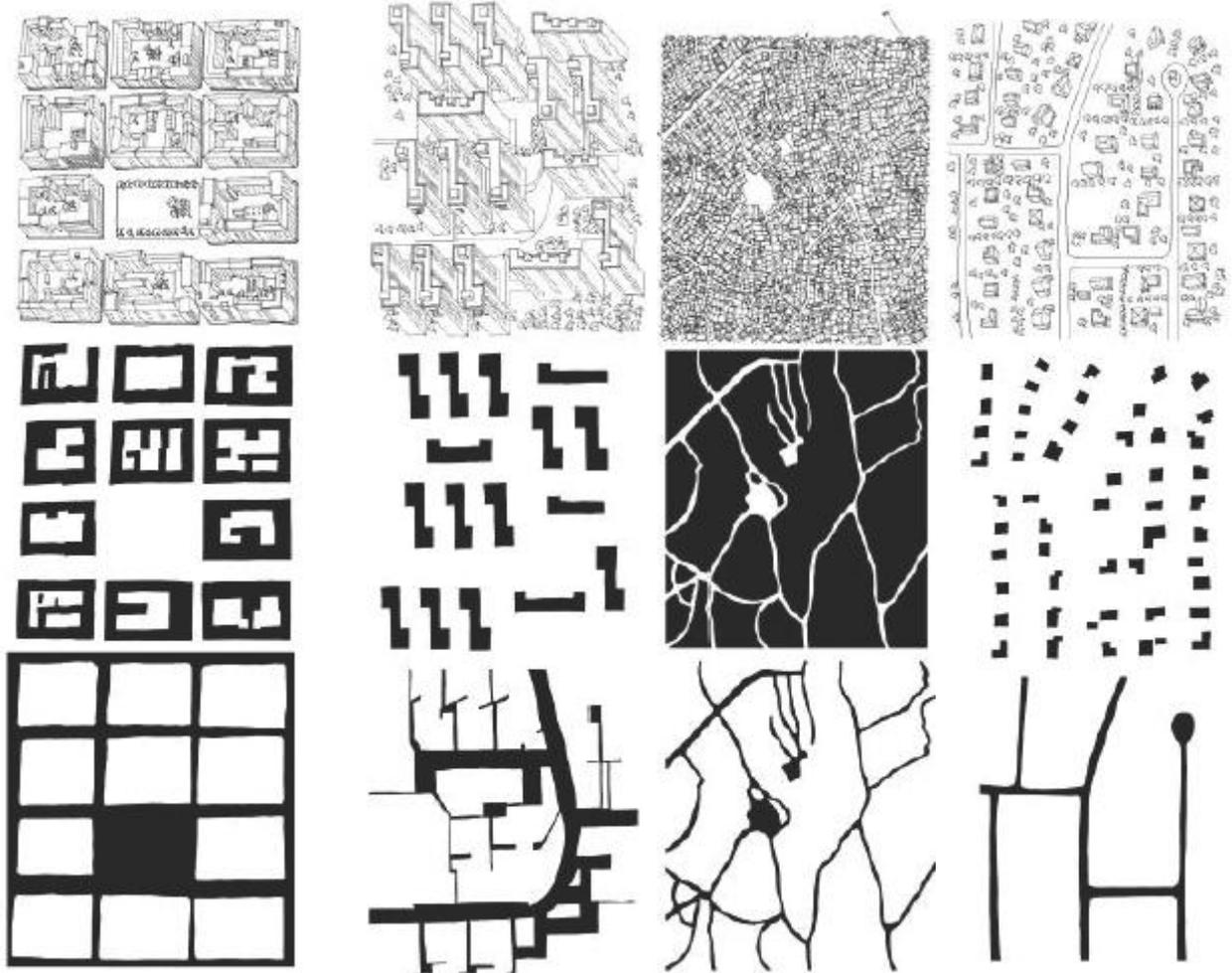
街道和公共场所是经济发展的推动力。优质的公共场所在吸引投资、使用和活动方面起到决定性作用，从而提高安全性，增加物业价值，为市政创收，为经济互动创造机遇，同时改善谋生机会。错落有致的公共场所还会影响经济生产力，原因在于其能够改善供应链的效率，从而降低生产成本，提高货物和人员流动性。公共场所使所有商业形态都大为受益，包括正规和非正规商业。尤其需要注意的是，可以展开非正规商业活动的公共场所为贫困城市居民提供了宝贵的谋生机会。共享公共场所是非常重要的，比如，街头小贩往往和其他使用者一起共享公共场所¹⁰。公共场所的活力与城市密度以及混合使用和社会融合有着直接的关系。

关注环境问题。对于不同气候区、不同文化和社会背景、发达国家和发展中国家、城市的正规和非正规区域来说，公共场所存在显著差异，不同群体对空间的灵活使用也不尽相同。这就导致形成迥然不同的公共场所形态和数量，如下图所示¹¹。

⁹ 联合国人居署全球人类住区报告：可持续城市规划（2009）

¹⁰ 联合国人居署，2009年可持续城市规划：全球人类住区报告，148-149页

¹¹ 联合国人居署城市扩展展示



市中心街区公共场所： 39% “园中塔”式公共场所： 13% 临时定居点公共场所： 12% 住宅区公共场所： 11%

公共场所须被看作可用于在广泛的群体中进行社会互动、经济交流和文化表现的多功能区域，其设计和管理应确保人类发展，构建和平民主的社会，并推动文化多元化。

公共场所对于环境可持续性来说至关重要。规划和设计合理的公共场所在缓和与适应气候变化的相关政策中起到重要作用。绿色开放场所可吸收大气中的碳，从而将碳排放量降至最低限度。若街道的步行适宜性提升 10%，由于汽车依赖性降低，每年每户可减少 15kg 的 CO2 排放量¹²。绿色空间可起到可持续排水系统和日光温度调节器的作用，能够形成凉爽的通道，遮风避雨，并成为野生动物的栖息所。很多城市目前正在通过规划和设计来推动城市重建工作，营造具有社会和文化包容性的公共场所，同时促进城市绿化工作。地方政府和国家政府目前正着手制定政策，推动创建紧凑宜居的区域，合理设计公共场所，以方便交通，鼓励步行和骑行，从而降低碳排放量。考虑到特殊群体（例如残疾人）需求，紧凑型城市是唯一的环境可持续城市形态。研究表明，通过绿色公共空间与自然互动，关系到综合健康和心理健康。¹³世界卫生组织建议人均至少拥有 9 平方米的绿色空间，并建议所有居民都生活在 15 分钟步行可达绿色场所的环境中。其他研究表明，城市生态系统服务，例如减少空气污染和城

¹² 联合国人居署，城市化促繁荣政策声明，第25届理事会会议

¹³ Elmqvist, Th., Fragkias, M., Goodness, J., Güneralp, B, 编著(2013), 全球化评估“城市化、生物多样性和生态系统服务：挑战和机遇”，199页

市冷却等会使健康长期多方面受益。¹⁴

完善法律体制，维护公共场所。法律体制不健全加上糟糕的政策和疲软的政治环境会导致公共土地被霸占，私营机构夺取利益，并导致社区和政府之间就公共场所的使用产生冲突。随着城市化的不断推进，所设立并加以维系的公共场所比例很低。法律、法规和强制实施是确保公共场所长期存在并葆有活力、发挥功用的关键机制。强调执法力度的明确政策对于营造管理得当的公共场所以及公共场所的维护来说至关重要。理想情况下，城市规划系统应将充足的公共场所这一要求作为地方和市政规划的一部分。

强化认识，改善工具和方法，在城市层面营造有活力的公共场所。对城市公共场所数量、分布、可使用性以及质量的关注到目前为止仍是零敲碎打的状态，尤其缺少比较数据。尽管一些城市对开放式空间的比例进行了测定，目前尚无统一的工具或者指标对公共场所的数量和质量进行评估。开发这类工具和指标并使其发挥积极作用，是学术界和研究领域的重要职责。

公共场所非常适合参与型方式。使用并参与到公共场所中是公民赋权的第一步。公共场所的营造、维护、管理和享受是所有市民共同参与的理想机会，可确保个体和分化利益转变为合作型实践。¹⁵促进公民参与维护公共场所的工具需求催生了新型地方创生概念，激励人们重新构思并彻底改造公共场所同时改善居住区。公共场所使全体居民共同参与，坚持对城市的权利。这就意味着尊重并保护若干权利和自由，例如自由表达和结社的权利，知情权，咨询和参与决策制定的权利。良好型城市可增强社会凝聚力，构建社会资本，使整个社区参与到公共场所的设计、管理和维护中。公共场所跨领域的参与型方式是规划人员、景观设计专业人员、建筑师、技术人员和设计人员充分发挥作用的机会。

多用途公共场所可用性的竞争，例如街头小贩之间或者行人和车辆之间，可以转化为积极因素，确保城市景观反应群体多样性、历史以及文化多元性。人们使用街道和公共场所的方式能够反应阶级、性别、年龄和种族差异。一些群体，例如女性、孩子、非法移民或者贫民可能会在暴力和管制下被排除于公共场所之外。公共场所应是享乐包容之所，但同时也是差异和冲突之所，这就需要进行调解，形成相应的冲突解决机制，以调和差异。

城市范围内的政策和策略应确保在不同尺度上对公共场所进行规划、设计和管理。确保公共场所分布遍及整个城市是政府降低不平等并进行利益再分配的一种方式。针对整个城市制定策略/政策好处在于维护并形成高质量公共场所网络。若没有明确的策略/政策，地方政府很难按照优先顺序合理规划济源，很难展现公共场所的预估价值，也很难缓解特定场所干预（例如中产阶层化）的负面影响。强有力的战略政策框架辅以合理的城市设计，是解决问题的核心所在。令人意外的是，并非所有的城市规划都针对公共地方创生、布局和设计等方面给予充分指导。

新的范例目前正在开发中，以期更好地营造和维护公共场所。新城市议程发挥作用的有利因素包括：营造和维护公共场所使用权的法律法规，保证公共场所数量和质量的城市规划和设计，共享价值的城市金融和经济体制，推动地方经济发展，创造就业，并吸引投资。¹⁶

在有计划城市扩展、发展市内设施和贫民区改造整合公共场所建设，使其成为城市发展议程的一部分。在很多城市中，所设立并加以维系的公共场所比例很低。在正式开发区域，有必要维护并完善现有公共场所，提高安全性，改善管理和规划，并提高使用程度；规划标准可

¹⁴ 同上

¹⁵ 联合国人居署（2015年3月），第七届世界城市论坛报告：在发展中实现城市公平

¹⁶ 联合国人居署，2013，《街道作为公共空间和城市繁荣的驱动力》，内罗毕

使公共场所免于开发，且有利于新公共场所的营造，像在香港，作为回报，在有限场地上设立小型公园的开发商可使用更多的建筑空间。在临时定居点，参与型贫民区改造方式可确定能够通过社区引导型干预而无需重新安置来改善设施和服务的场所，例如国际贫民窟居民联合会在南非开普敦采取了街区重建的方式，铺设了人行道和进出路线，改善了排水，并设了活动场地，以改善生活质量。在有计划的城市扩展中，可尝试实现更为慷慨的分配方式，确保公共场所文化和气候方面的适宜性。

公共场所引导的城市发展。当规划着重强调供应足够的公共空间以实现适当的密度时，可进一步进行基础设施建设和土地细分，推动更为高效、可持续的发展。确保开发前已对公共场所进行妥当安排之后才可进行建筑物施工，通过这种方式可实现公共场所对城市发展的引导作用。公共场所和城市发展之间的这一联系在任何背景和法律体制下均应予以充分认识，防止出现许多城市常见的管理混乱和公共场所缺乏情况。尤其是在近几十年，很多城市已经将公共场所作为城市发展的核心，比如哥伦比亚的波哥大。

公共场所目标。联合国人居署针对分配给街道和公共场所的土地量拟定了一系列目标，以确保为城市发展奠定基础。所提出的公共场所拟定目标为将 45%¹⁷的土地分配用于街道和公共场所。这一比例可以分解为 30%用于街道和人行道，15%用于开放式空间、绿色空间和公共设施。¹⁸街道连通性目标为每平方公里 80-120 个交叉点之间¹⁹。在每平方米 100 个交叉点，且每一街道平均宽度为 15m 的最优情况下²⁰，一个城市的街道将占据城市总面积的大约 28%。上述目标应由对可用性、使用情况和安全性等其他方面进行评估的质量目标予以补充。

关键推动因素

1. 在区域和城市层面上，针对整个城市范围的策略不仅需要关注场所和空间，还需要关注城市作为一个整体的形态、功能和连通性。
2. 地方政府应能够将公共场所网络设计作为发展计划的一部分。
3. 在居住区层面上看，城市设计应和社区一起推动社会融合，发扬多元文化，并确保城市生计，从而创建富有生机活力的公共场所。
4. 需对法律法规进行审查，设立有效系统，以营造、振兴、管理和维护公共场所，包括设立参与型程序，明确公共场所的用途并管理公共场所的使用。
5. 广泛采用并推广土地价值共享和土地重新划分工具，获取良好的公共场所产出的私人价值，以维持公共场所投资。
6. 需有效利用公共场所投资，将其作为经济和社会发展的推进剂，同时将城乡结合部纳入考虑。
7. 随着城市的扩大，必须保证将必要的土地用于街道和公共场所以及公共基础设施网络建设。城市项目需确保有计划的城市扩展、城市填充和参与型贫民区改造项目中规划了足够的公共场所。在私有土地上设立公共场所的手段至关重要。

¹⁷ 根据达到每公顷150名居民这一最低密度的公共场所确定，为可行公共交通系统的最低阈值

¹⁸ 同上

¹⁹ <http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/StreetPatterns.pdf>

²⁰ 每一方向至少一个车道，路边可停车，有绿化和人行道

8. 就衡量公共场所分布、数量、质量以及可使用性相关的目标、指标和原则进行探讨。

平台与项目

联合国人居署公共空间全球项目——着手解决公共空间问题，推进公共场所发展，协调合作方，宣传相关知识，为指定针对整个城市的公共空间策略提供直接支持——<http://www.urbangateway.org/publicspace>

联合国人居署城市规划和设计实验室全球网络——为国家政府、区域政府和地方政府提供服务，制定综合整体城市发展方案，重点关注以下知识领域：空间规划、立法和管理以及经济和金融。<http://unhabitat.org/urban-themes/planning-and-design/>

联合国人居署全球更安全城市网络——为致力于预防犯罪和改善城市安全的城市和城市利益相关方提供的国际性平台。<http://unhabitat.org/global-network-on-safer-cities/>

空间未来论坛——联合国人居署、Ax:son Johnson 基金会以及公共场所项目建设组织联合举办，目的在于倡导公共场所和地方创生在城市规划中的重要性。<http://futureofplaces.com/about-future-of-places/>

人居三议题文件由联合国人居三任务组负责编制。人居三任务组是联合国各机构和计划的一个工作组，主要负责编制《新城市议程》。这批议题文件在2015年5月26-29日在纽约举行的联合国任务组研讨会期间定稿。

本份议题文件由联合国人居署牵头，在联合国生物多样性公约秘书处(CBD)和联合国妇女署的协助下编制完成。

中文版议题文件已被中国政府采纳。