

<b>H</b>	<b>III</b>
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

### 4——城市文化与遗产

纽约，2015年5月31日

（不可编辑版本 2.0）



## 城市文化与遗产议题文件

### 关键词

基于文化的改造、城市遗产保护、城市景观、文化创意产业、文化价值观、文化多样性、创意经济、包容性发展、社会凝聚力、文化遗产权、密度、多功能、战略性地区治理

### 主要概念

1. 根据联合国教科文组织的《文化多样性宣言》（2001年），“文化”是指“社会或社会群体特有的精神特征、物质特征、知识特征及情感特征的集合，包含艺术和文献著作、生活方式、价值体系、传统以及信仰”。因此，从功能的角度以及人类学的角度看，城市文化涵盖城市环境中的文化观念。
2. “文化创意产业”是指以创作、生产、分销、消费具有文化艺术内涵的商品、服务以及活动为主要目的的行业。其特点是处于经济和文化的交叉位置，工作的核心具有创造性，具有艺术内涵和/或文化内涵，而且与创新环环相扣。文化创意产业包括电影艺术、视听艺术、设计与手工艺品、媒体艺术、音乐、表演艺术、出版艺术以及视觉艺术。
3. 创意城市定义为一种城市复合体，其中的文化活动是城市社会经济运行不可分割的一部分，例如通过支持文化创意人才、加大对文化基础设施的投资、创意产业及新信息通信技术（ICT）或者采用自下而上的城市发展方法得以实现。
4. 历史性城市景观是指被看作是文化及自然价值观和属性历史沉淀结果的城市区域，超出了“历史性中心”或“总体”的概念，包括更广阔的城市背景及其地理环境：各点位的地形、地貌、水文及自然特征、建成环境（历史环境以及同期环境）、地上地下基础设施、开放空间与花园、土地利用格局和空间组织、认知与视觉关系、其他城市构筑物部分。另外还包括社会与文化实践和价值观、经济过程以及与多样性和同一性相关的无形遗产。
5. 城市遗产代表着社会、文化和经济方面的资产及资源，反映了世世代代所形成的、阐释的、传播的价值观的动态历史沉淀，同时也反应了在世世代代的多样性中得到了认可的传统和经验的不断累积。城市遗产包括城市部分（城市形态及其建成形式、开放绿地、城市基础设施）、建筑部分（纪念碑、建筑）以及无形部分。城市遗产保护或城市保护与城市规划过程相关。城市规划过程的目的是通过城市遗产完整性和真实性的保护，保护好文化价值观、资产及资源，同时还要利用参与式方法保障无形的文化资产。

### 数据和重要事实

- 文化通过货币价值和非货币价值两种方式，在城市经济中发挥着最基本的作用。保障并促进文化遗产和创意产业，可为城市带来较多机遇。在推动世界发展的过程中，不论是在正式行业还是非正式行业，文化遗产和创意产业均已成为创造合格就业岗位并延伸至弱势人口的关键资产。
  - √ 2002年至2011年间，创意商品及服务的世界贸易额翻了一倍，达到了6240亿美元。在此期间，发展中国家创意商品出口量每年平均增长12.1%。文化产业在城市工作岗位中所占的比重越来越大，在孟买占有所有工作岗位的16%，在伦敦占12%。

- ✓ 文化旅游业是城市的快速发展行业。旅游业占到了全球国内生产总值（GDP）的 9%，在最不发达国家（LDC）经济体中，旅游业所占比例更高（柬埔寨旅游业占到了其国内生产总值的 16%）。虽然所有旅行中有 40% 都包含文化元素，但是文化旅游业还是以每年 15% 的速度增长（而旅游业总增长率仅为 4-5%）。
- ✓ 城市遗产保护是一个强劲的经济推动因素。官方发展援助（ODA）日益以城市遗产为目标，其目的就是充分利用这一潜能。在过去 20 年里，美洲开发银行（IDB）提供了 6.7 亿美元的贷款，用于拉丁美洲文化遗产的保护和发展。已建遗产翻修与维护占欧洲建筑行业总价值的 27.5%。
- 随着农村到城市迁移量的激增，城市社会变得更具文化多样性。但由于缺乏适当的城市规划和治理，影响了城市作为促进文化发展平台的历史性作用：社会以及空间上的分离现已成为首要问题，而且还出现了新形式的威胁。
- 过去 20 年里，城市文化和遗产面临的威胁大幅增加。随着城市化压力逐渐增大，城市遗产面临着诸多保护与保障问题。同时，冲突情况引起的损坏也成为了重要问题。
- 虽然随着信息通信技术的发展，全球化进程加强了文化群落之间的相互影响，但同时也为文化多样性和保护传统文化习俗带来了挑战，而且富裕国家和贫穷国家之间不平衡的风险也越来越大。
- 市政机关成为了基于文化的城市治理的主要参与者。过去几十年里，因为发达城市和发展中城市的当地有关部门提高了对当地问题的认识，再加上当地社区的参与程度增大，所以权力下放进程促进了文化资产与城市发展策略的整合。
- 过去几十年，城市规划模式失败，于是就需要采用文化敏感型城市发展模式。世界遗产城市和创意城市的例子可以激发新规划与治理模式的灵感，以缓解城市冲突，减少各城市对生态的影响，着眼于建立更加紧凑、更加包容、适应性更强的城市。

## 议题汇总

### 城市危机需要我们采用城市发展新模式。

- 过去几十年的全球化和空前的城市增长，为城市带来了新的挑战，以确保获得工作岗位和基础服务（住房、卫生设施、交通运输）的平等性，培养社会的包容性，同时解决不平等性。过去几十年里采用的城市规划模式主要是基于城市的区域划分和私人交通两个方面。这种模式具有局限性，而且导致城市出现了无计划扩张区域。这类方案不具有可持续性，不仅加重了城市的脆弱性和对环境的影响，而且还使城市环境在规模和归属感方面不人性化。
- 虽然城市作为迁徙的中心，已被更具文化多样性的群体强化，但同时也出现了威胁社会凝聚力的新型挑战。人居二早已强调过的社会和空间上的分离，已经成为了世界上许多国家的主要问题。如今，由于城市增长所产生的财富分布不均，所以城市作为大熔炉和文化间对话催化剂的历史性功能已岌岌可危。

### 现今，文化已被视为城市可持续发展的关键资源和资产。

- 从历史角度看，文化是城市发展的驱动力。城市遗产起源于社会文化历程，反映了历史

潮流中社会的同一性、社会的期望以及社会的愿景。城市文化——被视为城市环境中形成的社会文化习俗、行为及资产——通常具有多元化的特点，为文化兼容和创新奠定了基础。

- 虽然地方各级均已认识到了文化对于城市的经济可持续性、社会可持续性和环境可持续性的作用，但在过去 40 年里，在大部分关于城市化的国际性讨论会上，文化均处于边缘位置。虽然大部分情况下，均通过基于行业的方法来对待文化，但却很少将文化作为城市可持续发展以及改善人类福祉、认同作用和参与度的杠杆，以综合的方式对待文化。
- 但自从 2010 年起，联合国大会通过几项决议以及与《2015 年后发展议程》相关的各份里程碑报告（包括《开发工作组对可持续发展目标的建议书》，《建议书》中提出了“可持续城市”可持续发展目标下的文化专属目标），多次承认了文化对于可持续发展的作用。如今，国际社会均非常认可文化的作为战略性城市规划的关键组成部分以及定义新城市议程的关键新方法的作用。

过去几十年里，城市文化和遗产面临的威胁不断增加。

- 城市遗产保护政策日益受到城市压力的挑战。虽然城市遗产是《世界遗产名录》中最具代表性的一类遗产，但城市遗址却面临着严峻的保护问题（基础设施无规划、旅游业发展不受控、城市致密化等），这些问题影响了各纪念碑的物理完整性和城市布局的可靠性。当务之急就是要为子孙后代保护好城市的同一性、城市多层面历史的物理证据及其所体现的文化价值观，同时还要维持公众对其的可及性。
- 人们日益将文化遗产作为目标，特别是在正在发生冲突或者刚刚发生过冲突的地区。作为文化多样性的直观平台，城市及城市的文化习俗或历史纪念碑正面临着被洗劫或蓄意破坏的威胁。文化传统和文化表现形式作为人类同一性的核心标记，是主要受害对象。对文化传统和文化情感的禁止构成了某种形式的心理战。对文化象征的这种攻击会削弱社会凝聚力的基础，同时还会威胁到人的诚信以及文化的多样性。因此，保护这种遗产便成为了关键的安全问题，而且在发生冲突之后，遗产的恢复会成为当地社会恢复能力的基本源头。在构建和平的过程中，还要考虑遗产的多重解释。在这种背景环境下，所有相关各方的参与以及促进关于文化遗产的文化间对话，是至关重要的。
- 全球化进程、对经济资源的开采以及旅游业的推进，会削弱城市文化习俗——既包括传统习俗又包括现代习俗。旅游业可能会危害社会保障、传播其文化习俗和文化遗产的能力，或者倾向于鼓励标准化特点的能力。少数民族的文化表现形式正面临着边缘化的风险。在农村到城市的迁移过程中，当地的文化价值观、文化习俗或文化技巧可能会受到影响，进而导致无形的文化习俗被破坏、社会记忆丢失、文化贫瘠和文化同一化。在历史性区域逐渐变得高大上的过程中，也可能导致这些区域本地居民这样的弱势群体及其记忆库被排除在外。

要建立适应性强、具有包容性的城市，推进文化敏感型城市策略是关键。

- 使城市“重新人性化”应当是《新城市议程》的战略目标。加强当地文化、认可文化的多样性，可能会是缓解城市冲突、培养容忍性、保护社会结构以及促进多元化强有力的方式。通过更广泛地认可文化的同一性，可促进社会对弱势群体的包容性，特别是在城市区域和文化空间的重新开发方面。
- 接近文化并参与文化生活应当是所有城市政策不可分割的一部分。应促进社会在设计和

实施文化敏感型城市政策过程中的代表性和参与性，以充分尊重个人的参与自由，接近文化遗产的自由，以及为文化的创造贡献一己之力的自由，其中包括通过在社会上主张主导准则和价值观来促进社会的代表性和参与性。

- 博物馆等文化基础设施可为市民提供空间，进而实现文化间对话和知识共享，还可加强社会凝聚力，加深相互理解。遗产保护可作为文化对话和包容性的媒介，便于不同的城市社区或社会群体建立其共同遗产的价值共识，同时在多样性的基础上形成归属感。
- 城市遗产保护的良好做法可激发出具有包容性的整体城市发展方法，并为“与目的相适应的”规划工具和法律框架奠定基础。历史性中心就是城市密集区域活生生的实验室，具有混合型功能以及高品质的公共场所。在这里，对创新性城市方法进行试验（包括温和交通或混合占有），目的是使文化遗产的保护要求与生活质量的提高相结合。同时，通过利用适应气候条件的本土建材和建筑技术打造而成的本土遗产，也可以激发现代建筑模式的灵感，而现代建筑模式的目标就是应对气候变化并减少能效消耗量。从更广阔的区域范围看，历史性区域可作为城市开发和密度相混合的模式，以规划并设计能够满足紧凑性、连通性和综合性要求的城市扩张。
- 基于文化的城市策略可开启创造就业岗位、发展当地经济的新途径。不论是在正式行业还是非正式行业中，文化创意产业、表演艺术和遗产保护工作均可以为城市贫困人口提供合适的就业岗位。文化产业和创意经济在城市发展和转型过程中的作用日益重要，对当地经济和就业的贡献也越来越大，而且需要在城市发展框架中加以考虑。在地方各级保障并推进文化是发展内生资源、创造可持续创收的一种方式。可持续文化旅游业的发展也可以是创收的催化因子，进而升级城市的基础设施，特别是在发展中国家。

当地有关部门成为了基于文化的城市治理的主要参与者。

- 在最近几十年里，各城市对将文化作为城市发展策略的核心兴趣日益浓厚，特别是如今越来越多地采用基于领域和行业的方法来实现城市发展的时候。在权力下放进程的推动下，市政机关在区域品牌化和城市改造策略中，加大了对文化的投入，将文化作为关键资产（例如文化基础设施、艺术活动、文化活动、公共/私人文化合作关系）。同时，遗产的保护也可以是发展中国家中小规模历史名城的策略重点。在这种历史名城中，与遗产相关的工作占据了大部分的经济活动以及当地就业岗位。投资文化基础设施和文化产业并通过文化促进社会的参与度，可帮助城市建立包容性更大的社会和凝聚力更强的城市地区，哥伦比亚的麦德林就是一个活生生的例子。
- 如今，各地方相关机构的网络均承认文化是当地发展的关键。世界城市和地方政府联盟（UCLG）制定的《文化议程 21》就举例说明了这一过程。其他例子还有印度历史名城网或欧洲文化之都计划。过去十年里，启动了以地方相关机构为目标的区域性遗产或文化培训计划，其中包括西非或东南亚地区的法语国家市长协会（AIMF）制定的欧盟出资培训计划。多边或双边机构——特别是欧盟、美洲开发银行（IDB）、世界银行或法国开发署（AFD）——出资的几个项目着重强调了文化和遗产。

基于文化的创新性城市最佳做法遍布全球。

- 城市遗产的保护作为城市的关键策略予以推进。随着全球世界遗产城市数量的增多，诸多历史地区都制定出了遗产保护和管理的创新做法并加以试验，例如扶贫住房框架、经济活动小额贷款支持或本土遗产的社会维护。通过能力建设框架获得了高级别的技能和

可持续的工作岗位。基于旅游业的遗产税收体系可产生本土资源，还可支持市政的财政。启动了试点项目，开发本土节能型住房或公共建筑遗产模块、规格合适的城市排水引水基础设施，或在密集的历史性区域开发温和交通运输系统。这些例子均证明，可以在确保获得城市服务的同时，尊重城市遗产。在以前的工业区里，多功能自适应的二次利用改造项目成倍增加，以便在稳定工业遗产价格的同时，满足日益增长的住房需求。保护区制定的建筑与城市治理具体法律框架就给出了定制法律法规的相关例子，这些定制法律法规均结合了当地的实际情况，而且还采用参与式方法。

- 基于文化的城市改造项目创新经验在全球非常普遍，特别是在贫民区或食物匮乏的地区。充分利用文化习俗和当地的技术知识，改善居住环境，加强归属感，促进知识的传播。针对弱势群体（特别是从事文化创意产业的妇女和年轻人）制定了艺术家和文化从业者职业培训计划，目的是提高传统技能同时促进与全球市场接轨。许多城市地区的文化中心都在逐步扩大，而且获得了文化产业的经济潜力，便于进行城市改造。
- 随着公共场所的质量成为城市议程的关键内容，市政府或民间社团将公共场所作为文化场所、邂逅场所和参与场所逐渐加以推进。城市设计的质量开始得到关注：地方有关部门邀请城市专业人员或艺术家来改造城市环境并重新塑造城市特色。同时，现代建筑和谐融入城市历史性建筑的良好例子也得到了推广。

#### 为了迎接挑战，形成了专业做法和概念工具

- 过去几十年里，涌现出了新的概念和专业做法，进而将遗产保护管理与区域性规划与开发策略和工具结合在一起。如今，在一个以提高文化价值观并战胜挑战为目标的城市体系中，城市保护被视为一个动态的过程。同时，文化专业人士在与城市改造有关的参与过程中的作用也越来越重要，特别是在非洲或拉丁美洲。
- 国际标准化工具可以应对这些挑战，还会提出精细的概念和实用工具。联合国教科文组织 1972 年《世界文化自然遗产保护公约》以及 2011 年《历史性城市景观建议》均关注遗产在现代社会中的作用和功能以及将遗产纳入规划政策。规划政策将城市的社会内容、经济内容和空间内容集为一体，为以文化环境价值观为基本原则的城市区域建立整体方法。2003 年《无形遗产公约》和 2005 年《文化表现形式多样性保护与促进公约》又提供了额外的方法，将基于社会的传统文化表现形式和文化产业纳入城市规划之中。

#### 基于文化的新型城市模式需要新的治理体系

- 可采用国家法律框架或地方法律框架促进文化融入城市规划工具中。必须填补城市文化和遗产知识缺口，特别是要与大学建立合作伙伴关系，进而确定资产、制定指标、监控工具和财务手段。应探索全国范围或地方范围的创新型公私合作。双边或多边机构应在其开发策略和项目设计中，更加对称地采用基于文化的方法。应采用城市专业人才培养计划，以便将文化问题纳入总体城市研究和政策。

#### 关键推动因素

- 通过基于文化的策略规划制定区域性城市发展方法
- 从历史性区域的创新做法中学习成功的经验，在混合型城市发展的基础上规划更加紧凑的城市

- 通过文化创意产业、事件和相关机构促进城市改造
- 通过文化改善公共场所的质量和接近渠道
- 通过对文化基础设施、文化产业、能力建设计划和新技术，提高城市的文化主导型竞争力
- 发展可持续文化旅游业，使当地社会和个人受益，以鼓励文化遗产的更新和复兴
- 将文化作为同一性和社区之间对话的因素进行建设，加强教育和社会凝聚力，努力消除不平等
- 确保所有人的文化权，尊重文化的多样性，进而形成具有包容性的城市
- 将文化作为城市韧性策略的核心
- 制定后续工具和指标来评估并量化文化对城市发展的贡献

## 平台与项目

- 作为《世界文化自然遗产保护公约》（1972年）实施的一部分，2001年启动了世界遗产城市主题计划，以促进城市保护问题相关经验的分享和试点工作、地方治理以及策略的规划。联合国教科文组织的《历史性城市景观建议》给出了保护城市遗产以及管理城区和城市变化的额外标准化手段。目前正在各个地区组织宣传活动和能力建设活动，以促进其实施。
- 在实施《文化表现形式多样性保护与促进公约》（2005年）的同时，联合国教科文组织还建立了创意城市网络，目的是在那些将创意视为可持续发展的策略因素而且被看做是创意中心或社会文化集群的城市之间建立国际性合作。
- 《无形文化遗产保护公约》（2003）给出了概念方法和实用工具，进而可以采用基于社会的方法识别无形遗产并加以保护。公约给出了行动方向，以加强无形遗产作为包容性的社会发展、环境可持续性、包容性的经济发展以及和平安全的保障的作用。
- 除2015年3月采用的《文化21：行动》文件外，世界城市和地方政府联盟（UCLG）还编制了一份促进文化敏感型可持续发展方法并强化全球创新城市网的国际指南。未来几年里，计划在各城市之间开展合作性比较性工作，同时也与民间社团和私人合作伙伴开展合作性比较性工作。

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教科文组织牵头，在联合国经济和社会事务部、联合国人居署、联合国人权事务高级专员办事处的协助下编制完成。

中文版议题文件已被中国政府采纳。