



人居三 议题文件

8 - 城市和空间规划与设计

纽约，2015年5月31日

(不可编辑版本2.0)





城市和空间规划与设计议题文件

关键词

紧凑、连通、包容性、综合使用、社会融合、城市抵抗力、环境、城市形态、城市扩张、城市体系、参与、伙伴关系、文化遗产、绿色基础设施、土地价值共享、生产力、聚集经济效应

主要概念

1. 城市和区域规划可以被视为一个旨在通过制定空间远景、策略和计划并实施一系列政策原则、措施、体制机制和参与机制以及管制程序实现经济、社会、文化和环境目标的决策过程。¹
2. 空间规划涉及的范围很广，从邻里之间、城市/市政当局、城市群/大都市到国家组织，甚至跨国、越境。其旨在促进和明确将会改变物理和社会空间并影响人、物和活动分布和转移的政治决策和活动。
3. 城市设计是塑造城市、城镇和村落生活自然环境的多学科过程；它涉及空间、景观、建筑和建筑群的设计以及促进成功发展的框架和过程的制定。²
4. 城市扩张是城市建成环境的有形扩展，通常会占用周围农村区域。城市扩张普遍以依赖汽车、常常缺乏公共基础设施和服务的低密度居住区为特点。³
5. 紧凑是减少过度开采自然资源、提高聚集经济效应并为附近居民带来好处的城市形态的一个特点（形态、密度和土地使用），以建成区和人口密度、城市功能的集中程度加以衡量⁴。
6. 连通加强人、地、物之间的有形、社会和虚拟关系。在地区和国家层面，连通将生产中心和消费中心联系起来。而在城市中，连通与流动性和渗透性密切相关。街道连通程度指街道网中连接点和节点的密度程度⁵。
7. 规划中体现的包容认可人人有权参与塑造建成环境并从城市发展中受益。就过程而言，它能促进规划参与和表达各种诉求。就结果而言，它能促进人人获得服务、工作和机遇，享受城市市民生活和政治生活。
8. 综合利用开发能促进各种各样的土地利用形式和功能共处，为社区的居住、商业和公共基础设施建设树立典范，同时减少通勤交通需求。
9. 社会融合指背景不同、收入水平不同的居民能在同一社区共处，它取决于在价格范围、保有权类型和住房类型的不同以及各种各样工作的可及性。

数据和重要事实

- 目前，城市创造全球 80% 的 GDP，3% 的土地上容纳全球 50% 以上的人口；其中，最富有的 100 个城市创造全球 35% 的 GDP。⁶ 但是，规划和基础设施不足可使商业生产力降低



40%。⁷

- 发展中国家平均 6/7 的城市出现过密度下降的问题，而在收入较高的城市，人均收入翻倍相当于平均密度下降 40%。⁸ 单单在美国，每年的城市扩张成本预计高达 4000 亿美元，大部分归因于较高的基础设施、公共服务和交通成本。⁹
- 城市紧凑程度与温室气体排放量呈现负相关。城市中心区（而非城郊）的紧凑程度每增加 1%，可避免产生的人均二氧化碳量约 500 万吨。¹⁰
- 交通发达、可供使用的地块不足导致非正规城市化现象增加，撒哈拉以南非洲地区 61% 以上的居民、拉丁美洲 24% 的居民以及亚洲 30% 的居民居住在非正规占用的地方，这些地方常常面临着高风险。¹¹
- 城市和空间规划学科被很多发展中国家所忽视，在一些非洲国家，获得认证的规划师在 100000 个人中只有 0.97 个，在印度只有 0.23 个。与此相比，英国则有 37.63 个，美国有 12.77 个。¹²
- 过去十年，城市和空间规划引起了国际关注，2006 年在温哥华举行的第三届世界城市论坛通过了新城市规划理念，这是一个重要的里程碑。
- 2015 年全球经济论坛（WEF）所做的‘全球风险前景’报告指出，城市规划失败是造成社会、环境和健康挑战的一个风险因素。¹³ 2012 年指出的到 2030 年预计 60% 以上的区域将变成城市的这一事实强调了这一风险的重要性。¹⁴
- 2009 年以来，《全球评估报告》¹⁵和《仙台行动框架（2015）》强调，城市规划是一个韧性推动因素。2012 年接受咨询的地方专家还指出，城市规划是实现城市繁荣的一个关键因素¹⁶（见图 2）。

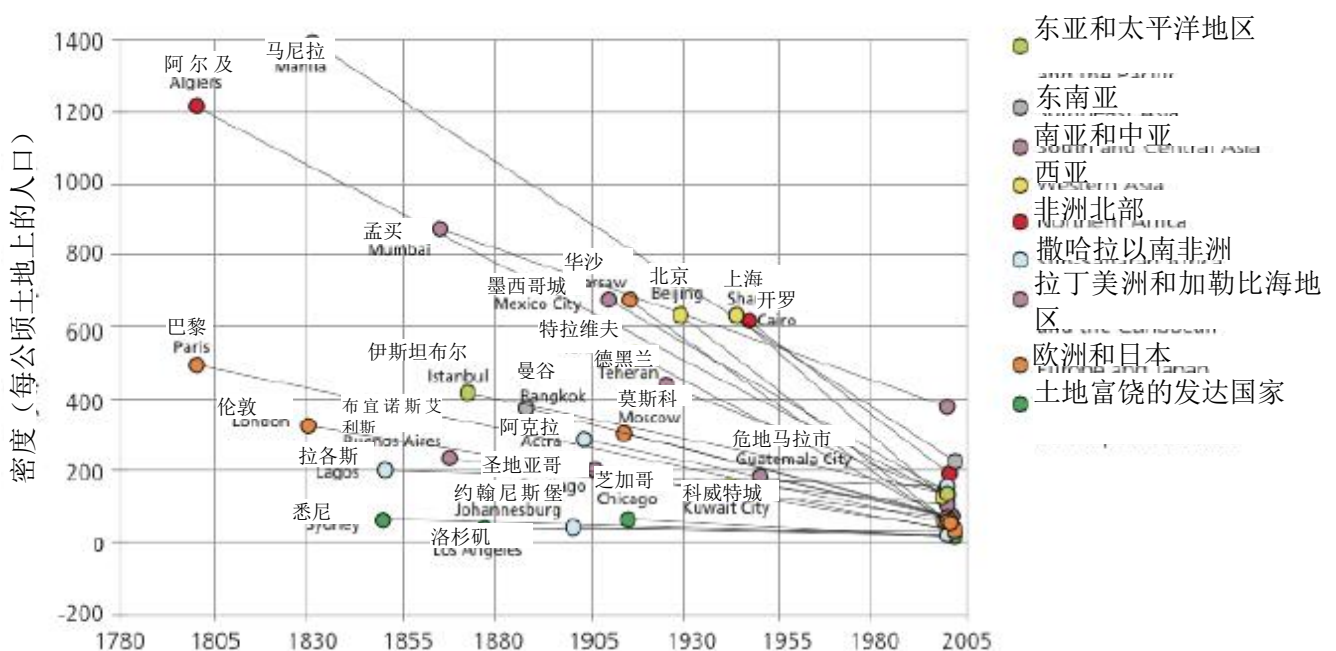




图 1： 25 个代表性城市中建成区密度普遍下降，1800-2000 来源： 林肯土地政策研究院（2011）： 《为城市发展提供空间》

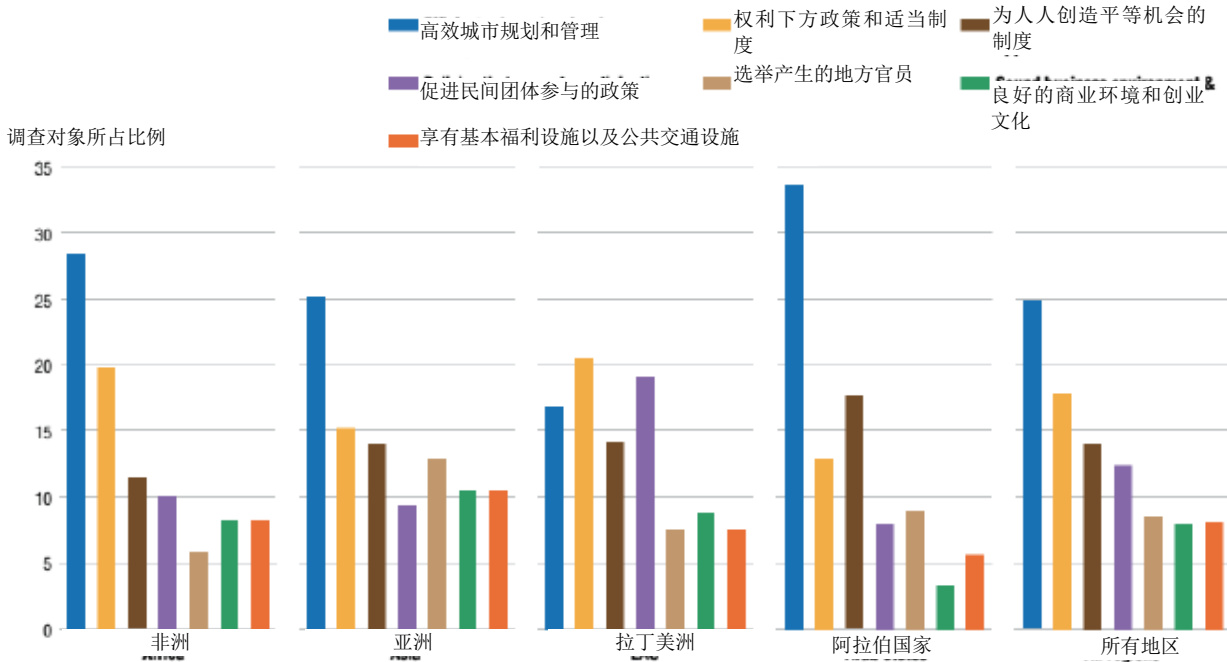


图 2： 地方专家认为城市繁荣所依据的因素

来源： 联合国人居署（2012）《世界城市现状》

议题汇总

全世界已有越来越多的人意识到城市规划策略和政策影响经济增长、社会发展和环境可持续和韧性。《2015 年后发展议程》最近引发的讨论强调，发展包容、安全、韧性、可持续的人居环境和城市规划是塑造可持续、公平未来的一种积极手段。这标志着过去强调限制公共主体发挥作用的‘有利策略’的认知发生了重大变化，同时让市场力量发挥主导作用。《2009 全球人居报告：规划可持续发展城市》首次综述了城市规划状况，并明确了规划转型需要，以充分解决 21 世纪面临的挑战。2015 年联合国人居署执行委员会 25/L5 决议通过了《国际城市与区域规划准则》。

促进紧凑和连通的城市策略和政策通常带来更具持续性的城市形态和模式。相比之下，毫无计划的城市扩张或几十年来以汽车为中心的城市设计形式造成城市规模庞大。城乡人口流动、城市中心的高房价和土地管理机制僵化也助长了城市扩张。庞大的城区强化不可持续的流通模式并加剧了拥堵，因为人们出行和货物运输的距离都比较长¹⁷；连通性降低使这种情况进一步恶化，加剧了隔离。另一方面，紧凑、连通的城市模式对建设无障碍、低碳、以人为本的环境起到了促进作用，长期影响社会健康（如美国西雅图和比利时布鲁塞尔）。划分用于街道的土地的数据体现了连通的重要性：在发展中国家的城市，这一数据平均为 6-12%，与此相比，在发达国家的城市，这一数据平均为 29%。¹⁸ 公共空间的布局和品质也非常重要，热闹、功能多样的街道比功能单一的街道能为城市带来更多的好处。

在规划和政策制定中更加注重空间问题能提高政治决策和部门政策的一致性和协调性。零星



的部门项目和独立的私人开发项目破坏了长期可持续发展目标。这一情况在二级城市尤为明显，二级城市中存在的发展计划、基础设施计划和投资之间的差距危及基本服务和基础设施的提供。部门计划和空间计划的一致和协调会提高效率和协同增效效应。

规划带来的经济效益是多重的，源于土地升值和生产力提高。空间规划有助于增值，这些增加的价值可作为公共收入来获取和共享，也可用于投资。共享土地价值需要公共部门和私营部门之间的密切协调以及估价、税收和土地整理等手段（如德国、日本等）。促进综合使用和适当聚集的规划是最具成本效益的干预手段之一，保障私人收入和公共收入。执行是以良性循环方式增加价值的另一个手段，很多城市已从中受益（美国纽约、哥伦比亚波哥大等）。执行还提高供应链效率，降低生产和交易成本。城市形态不同的城市之间的生产力/GDP 差异证明了城市规划带来的直接和间接经济效益。¹⁹ 另外，通过规划还能确立可预测的框架，吸引投资。

空间规划和城市设计已经对打造更加和谐的城市和区域产生了深远影响。相反，空间规划和设计不足以及执行不佳导致社会隔离，加深不平等和紧张关系。城市的社会结构因住房市场分化和封闭社区增加而进一步分裂。注重改进整个城市公共空间的普及率、振兴公共基础设施、公共交通和地方经济机遇的规划能够提高城市融入度和包容度，同时使城市更安全（如哥伦比亚的麦德林和法国里昂）。这些措施对使非正规定居者、移民和难民重新融入城市来说更是天大的福音（如纳米比亚的斯瓦科普蒙德）。有效的城市规划还有助于改善和防止非正规发展和带有投机性的发展。提供位置良好的土地和大量交通便利的地块（大小和价格均适当）是通过提供负担起的土地和住房来实现社会包容的一项策略（如埃塞俄比亚的巴赫达尔、布基纳法索的瓦加杜古），同时，综合使用和社会交融也能促进社会融合。促进这些问题通过国际议程解决，“城市居住权运动”已经产生了很大的影响。

不论人口规模大小，通过建立经济要素流和基础服务提供能在地区间充分分配的网络，跨规划规模的计划整合有助于建立在地域互补基础上的城市的功能体系改进（如德国和韩国）。制度建设需要超越行政边界，以应对这些新动态，要特别关注有关土地使用规划的主要城市制度和区域制度。加强环境韧性（如美国和加拿大的五大湖区）和目标区域经济增长（如欧盟）的跨国政策数量不断增加证明了制度建设的有效性。能够实现的融合和和谐程度取决于这一能力。

局部、根据环境的规划模式对保持局部相关性和保护文化遗产、文化价值和地区身份的重要性不言而喻。在对文化价值认识不充分的情况下实施设计不合理的城市改造计划，对具有历史意义的区域及其品质的保护造成越来越严重的威胁。这关系到公共空间的总体布局和特点、使用和城市形态体现的气候适应性以及当地对技术和材料的了解。相反，有理有据的干预会积极影响建成形态，不会有损地区的总体城市特点。既有城市形态以及局部的土地利用模式和文化对新拓展或城市转型具有借鉴意义。具有历史意义的城市景观设计方法可为整体、以价值为基础的区域规划提供创新的概念性工具。

城市和区域规划使城市和区域更加具有活力。有效的抵抗力规划依赖于了解地方和区域出现灾害的可能性变化以及对资产和人口带来损害和破坏的气候影响。由于基础设施条件差、所处位置不稳定以及密度较高，非正规城市区域显得尤为脆弱。因此，通过构建具有更大能力承受冲击和从冲击中恢复过来的城市体系，风险指引规划能够提高社区的社会适应力（如挪威）。考虑风险降低标准（如让建筑远离泛滥平原）的城市扩张和将保护上游生态系统服务作为保护下游居住区的措施是这一方面最有效的规划策略（如中国成都）。“结合自然状况的规



划”还能使环境更安全（荷兰）。更多详细内容参见《议题文件 15》。

城市化能够带来很多环境效益，比如提高资源使用效率，实现绿色增长，因为当前的城市形态和所做的基础设施选择在中长期内保持不变。总的来说，逐渐认识到城市是一个生态系统激发了重要的规划创新。就此而论，通过倡导降低能源消耗、保护农业用地和保护具有重要生态功能的区域的城市形态，空间规划在保护自然资源方面起着重要作用。在早期规划阶段融入绿色基础设施使城市及其周边的生态体系得以恢复，通过保护生态多样性热点地区并提高景观连通性，保留了城市的很多自然景观（如澳大利亚的墨尔本）。

对制定和实施满足社区需要和地方条件的计划而言，地方当局的能力起着至关重要的作用。人力资源、制度和体系方面的能力差距造成计划不充分，不受地方控制或不能得以有效实施。另外，了解地方领导、决策制定者和其他利益相关方的作用以及城市规划对地方发展的重要性，对支持规划和实施也是非常重要的。大学课程需要反映发展近况。建立和维护土地记录和基本地图（如巴西的 Santa Fe 和莫桑比克的利欣加）以及对土地增值征税可以支持土地规划和实施。城市规划还必须与中央政府的预算和资源分配过程相结合。为满足实现能力而调整规划系统要求也能有效解决能力差距（如南非的开普敦）。很多国家仍需要进行规划权力下放。规划机构的定位和独立程度影响规划连贯性和有效性（如巴西的库里提巴、法国）。

公众参与也有助于提高规划成果，解决妇女、年轻人和原住民社区等各种群体的特殊需要。规划还能为利益相关者提供公平竞争的环境，提高透明度并增强问责。提供规划内容和过程的信息并就此展开交流是实现参与的关键。最近几年，特别是在欧洲，人们就‘规划权’的概念展开讨论，认识到了它对个人能够完全参与城市发展的重要性。

公共团体、私人团体和民间团队建立合作关系能够为城市发展提供帮助。主体间的协作参与以及由此带来的长期承诺是在政策周期内支撑政策和决策的重要因素。此外，让私营部门和其他利益相关者在明确的监管架构和责任范围内参与进来加强了规划和实施之间的联系。

城市和空间规划需要符合目标要求。鉴于以上所述，有效、可行的城市规划立足于设计方案、规章制度和充分利用聚集经济效益的财政机制。有这些因素作保障的城市发展策略将愿景转化为行动，能够实现公众利益与个人利益之间的平衡，同时保证广泛参与城市发展。立法架构需要足够简单，平衡非正规和正规发展力度，在设定责任框架内给开发者提供灵活性（如南非）。尽管很多国家正在制定或审查规划法律法规，但是在很多情况下，过时、不当的规划法律依然存在，复杂的规划体系和责任不明确是造成规划不当和执行力低下的主要原因。很多城市仍需要保护土地保有权，还没有控制建造权以管理城市发展的机制。在制定了考虑周全的国家政策和适当治理机制的国家，它们的城市规划和管理一般都是最成功的（如新加坡、德国）。

新兴、复杂的城市格局需要前沿知识和简单的规划工具。信息通信技术（ICT）和卫星图像是简单、负担得起的空间数据评估工具，让人们更广泛地参与知识创造和信息交流。大都市与二级城市之间仍存在知识差距。在很多情况下，规划手段得益于过程简化和透明度提高，而且因优先考虑导向而非规定性管制而得以改进（如伦敦）。需要扩展、转型和监管措施。比如，在人口出现增长之前，就进行规模适当、分阶段、与既有城市结构相关联的计划城市扩张对保证负担能力和预防贫民区出现产生了有益影响。在现有区域，需要进行发展调控，同时城市改造和重建项目也带来了改善城市公共空间、交通、密度和融合度的机遇。准则和框架（如《国际城市与区域规划准则》）都是十分有用的方法，可以用作完善全局政策、计划和设计的



指南针。从规范、法定的方法转变为灵感来源，准则和框架能很快适应地方条件要求。

关键推动因素

《国际城市与区域规划准则》的发布和实施能为地方和国家计划提供全面的参考，从而完善规划和设计。

城市系统是动态的网络，其影响超出了城市单独的行政边界。

- 制定和实施在政策制定中重新划分空间维度的国家城市和区域政策框架；
- 明确、实施和监督权力下放政策，并加强地方当局的作用、责任、规划能力和资源；
- 通过产业、服务和机构聚集推动城市体系和城市走廊的建设；
- 推进城市间合作和多层治理体系，特别对大都市和区域规划来说，这些体系由适当的监管框架和财政激励加以支撑；
- 将生态系统和生态动态作为重要的空间因素，在不同规模的规划中融入这些因素。

与其说空间规划是一个严格的蓝图，不如说它是最有效的参与、灵活、连续过程。

- 建立活跃的伙伴关系，包括与私营部门建立伙伴关系，能保证城市和区域规划与空间位置以及活动和服务分布相协调；
- 推进鼓励利益相关方参与的策略和迭代规划过程，以提高执行力；
- 制定可行、友好、易懂的城市和区域计划和政策，以凸显出公共属性的方式对规划加以支持；
- 支持二级城市发展、在一定规模上进行有计划的、与城市结构相联系、具备足够公共空间的城市扩张，从而积极主动解决城市增长问题；
- 作为基本知情权的一部分，清楚沟通和共享规划信息；
- 积极主动解决城市转型和不当城市形态问题，有计划地发展市内设施，改造现有城区。

城市规划过程应具有包容性和公平性，使人人享受发展成果。

- 让不同的群体，特别是贫困群体、妇女、年轻人和边缘化群体，参与到城市和区域规划中来。
- 制定并实施鼓励社会融合和综合土地利用的政策和法规。
- 增强土地保有权保障，促进获得土地权和财产权，以及改善低收入家庭的收入渠道。
- 改造非正规居住区，通过交通、服务定位和设施以及提供机遇将非正规居住区融入城市中。



有效的城市规划融合各种维度，包括规划维度、制度维度和财政维度。

- 确保土地使用计划、基本服务和基础设施规划的制定在地域上的联系，并协调执行。
- 在城市和区域规划过程中，确定、保护并开发文化遗产区和自然遗产区。
- 将规划和设计与由适当规章制度做支撑的财务机制向结合。
- 从一开始就在现有城市发展、城市扩张和城市转型中按照《仙台减少灾害风险框架》规划灾害和气候抵抗能力建设。

良好的城市设计有助于提高城市的宜居性、可持续性和经济潜力。

- 在城市人口增长之前就安排足够的扩张区域完成规划，以引导城市发展，特别是在城市化进程发展迅速的国家，从而确保可用地块的供应与需求规模相对应（《计划的城市扩张》）。
- 促进紧凑型城市发展，制定渐进、综合的密集化策略来控制城市扩张，适当情况下限制城市区域足迹，从而减缓气候变化并提供负担得起的基本服务（《有计划的发展市内设施》）。
- 提供具有高效街道网的充足公共空间，作为建设充满活力的社区的推动因素，鼓励发展非机动车交通和公共交通，创建安全、舒适、高效的公共空间。
- 确保区域具有综合功能，体现社会融合，并限制分区。

平台与项目

《国际城市与区域规划准则》（IG-UTP），
<http://unhabitat.org/development-of-international-guidelines-on-urban-and-territorial-planning/>

国家城市政策平台（<http://unhabitat.org/books/the-evolution-of-national-urbanpolicies/>）

联合国人居署城市规划和设计实验室（UPD 实验室）

《实现可持续城市发展计划》（ASUD），<http://unhabitat.org/tag/asud>

《城市繁荣倡议》（CPI），<http://unhabitat.org/city-prosperity-initiative/>

城市联盟，www.citiesalliance.org

《世界银行集团城市计划》，<http://wbi.worldbank.org/wbi/about/topics/urban>

世界减灾活动：“建设城市抗灾能力：我们的城市准备好了”，
<http://www.unisdr.org/campaign/resilientcities/>

联合国教科文组织《世界文化自然遗产保护公约（1972）》，<http://whc.unesco.org/en/convention/>



- 1 联合国人居署（2015）《国际城市与区域规划准则》
- 2 Cowan, R.(编著). (2005) 《城市化词典》
- 3 联合国人居署（2012）《绿色经济城市发展形态：平衡发展密度》
- 4 联合国人居署（2014）《城市规划设计焦点领域评估框架》（草案）
- 5 联合国人居署（2013）《针对城市领导人的城市规划》。
- 6 联合国人居署（2013）《可持续城市交通规划与设计——全球报告》。
- 7 联合国人居署（2013）《街道作为公共空间和城市繁荣的驱动力》。
- 8 联合国人居署（2012）《世界城市现状》。
- 9 新气候经济报告（2015）《无意鼓励及资助城市蔓延式扩张的公共政策分析》。
- 10 Rode, P.、Burdett, R.和 Soares Gonçalves, J.C.（2011）， 《建筑：能源和资源使用效率投资》。联合国环境规划署《迈向绿色经济：实现可持续发展与消除贫困之途径》。
- 11 联合国人居署（2012）《2012/2013 世界城市现状》，伦敦出版社。
- 12 联合国人居署和非洲规划协会（2013）《非洲规划现状》。
- 13 <http://reports.weforum.org/global-risks-2015/>
- 14 CBD（2012）《城市与生物多样性报告：行动与政策：城市化、生物多样性和生态系统服务关联性的综合评估》。
- 15 联合国《2009 减少灾害风险全球评估报告》， <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/9413>
- 16 联合国人居署（2012）《世界城市现状》。
- 17 Todd Litman（2015）《NCE 城市——新气候经济城市扩张资助报告》。
(<http://static.newclimateeconomyreport/wp-content/uploads/2015/03/public-policies-encourage-sprawl-nce-report.pdf>)
- 18 联合国人居署（2013）《街道作为公共空间和城市繁荣的驱动力》。
- 19 联合国人居署（2015）《针对城市领导、城市形态机构的城市财政报告》（即将出版）。

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，在联合国项目事务厅、联合国生物多样性公约秘书处、联合国教科文组织和联合国国际减灾战略署的协助下编制完成。

中文版议题文件已被中国政府采纳。