

宜居城市新议程与海峡两岸城市发展

黄丽玲

宜居城市概念与亚洲城市发展

都市已经成为人类居住的主要形态。根据联合国数据显示,全球的都市人口比例在2007年将超越50%,而在2025年将达到61%。人口超过一百万的都市,在1995年有178个,在2000年增加到241个,预计到2015年将增加到358个,其中有153个在亚洲¹。然而在这个大城市快速窜起的过程中,许多城市问题如空气污染、水源短缺、绿地急速缩减、交通阻塞、垃圾剧增、住屋紧张等也随之涌现。尤其是亚洲,在过去二三十年经济快速发展的阶段中,由于城市建设导向短期可见的,以GNP为首的经济成长,而牺牲了环境与生活质量,导致目前已显露出城市永续性发展的危机²。

许多都市规划者与城市居民开始追问,我们的城市能否持续性发展?我们所建造的城市提供的是一个有质量的生活吗?“宜居城市”的概念可说是最近十年在城市规划领域中兴起的一股反省思潮。

在这些环境的警讯中,也有一些城市开始有了新的作为,将城市的舒适设施与环境重新连结。韩国首尔市,立交桥被拆除,重现清溪川;位于市政厅旁短短五公里的河岸,开辟了博物馆、亲水空间、生物栖息地及公共艺术区,为拥挤的市中心增加绿地与人文的开放空间。首尔的例子也被认为是以清净的河流与市民空间,取代摩天大楼建设成为都市地标的案例。同样在台湾高雄,原本在工业城市的发展中,逐渐发臭,令人嫌恶的爱河,经过了七年的努力在设置污水处理管道后,终于整治成功。沿着河岸设置了城市光廊等休憩空间,使爱河重新成为高雄的地标,也吸引了许多城市的艺术活动以此为舞台背景。同时,经由南部七县市长的努力,净化水源区,使高雄都会区的居民终于不需要再买水喝。这些案例都突显出地方政府在宜居城市的建设中,具有举足轻重的位置。然而除了政府之外,其他作用者如民间社会、政党及非政府组织与小区团体,也在建设宜居城市的过程中扮演着关键性的角色。尤其是非政府组织与小区团体常扮演先锋,反对城市成为经济发展的机器而牺牲生活质量或捍卫社会正义。它们不仅意识到问题,也经常能够找到问题根源,提出解决之道。在越南,小区对于工业所造成的空气与水污染问题,进行小区监

测。在泰国曼谷的棚户区,自发性的居民组织改善了生计并创造了小区的公共空间。在台湾,则有居民抗争,反对山坡地的违法开发危及小区的居住安全³。

宜居城市内涵

在宜居城市登上城市发展议程之际,对它的内涵也有越来越多的讨论。一个普遍的作法是建立宜居城市指标。然而,一些关怀与取向的差异,也反映在指标的选取上。在参考了相关对宜居城市的研究,亚洲的研究者Mike Douglass教授提出了宜居城市的模型⁴。他认为亚洲城市在迈向巨型城市区域的发展中,宜居性是决定城市未来总体发展,包括经济发展与社会发展的关键⁵。Douglass从经济、环境及社会的角度,建立了一个宜居性的模型,它有三个重要面向:环境福祉(environmental well-being)、个人福祉(personal well-being)、生活世界(life-world)组成(图1)。环境福祉的部分包括城市是否有干净与充足的空气、土地及饮用水等自然资源,废弃物的处理能力,以及照顾到环境正义等议题。他指出,在亚洲城市普遍的现象是,都会区边缘的环境恶化程度最严重,也缺乏如市中心所有的服务与公共设施。穷人更因为弱势的社会地位而居住在恶劣的环境中,更容易受到环境有毒物质的侵害。个人福祉的部分则包括减低贫穷,增加就业机会、教育与健康设施,以及儿童安全等。这些是影响城市可持续发展的重要因素。

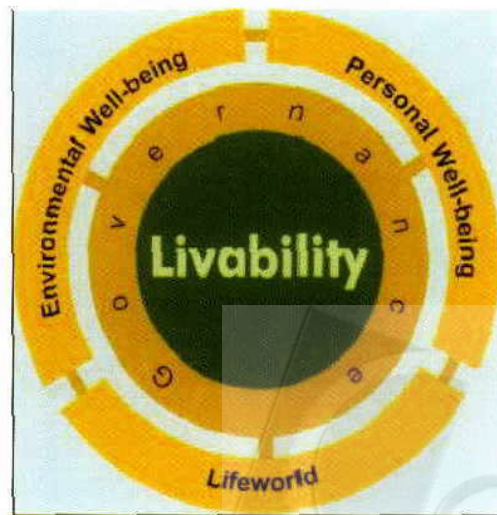
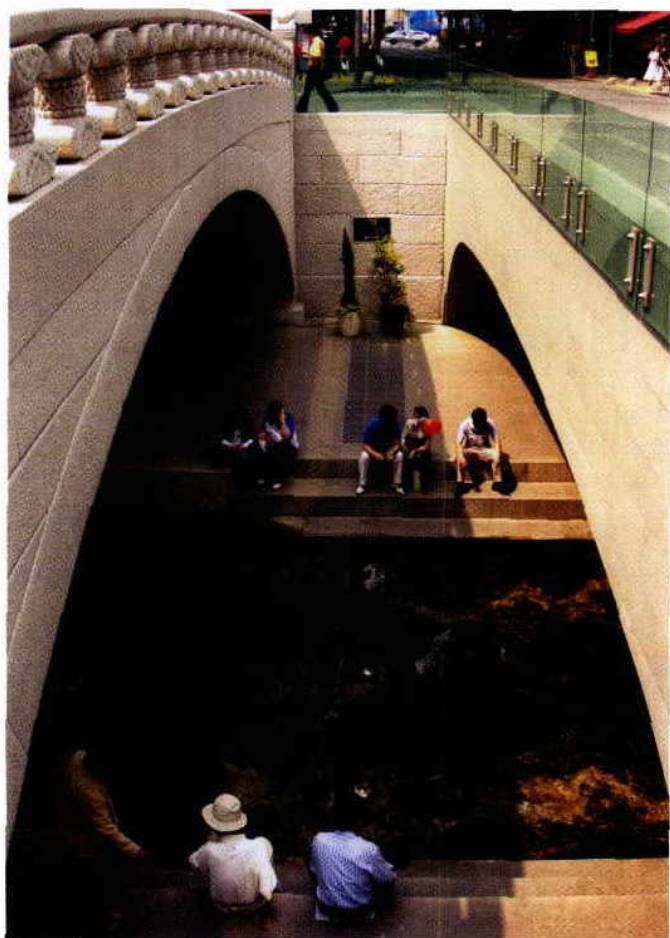


图1 Mike Douglass 提出的宜居性定义



韩国首尔清溪川 (Mike Douglass 提供)



台北大理街小区举办小区营造活动邀请

德国艺术家与居民进行小区彩绘

Douglass 提出的模型与其他之前的宜居性定义最不同的是关于生活世界的概念。相对于其他较容易量化的指标,生活世界倾向于质化的评断。生活世界的核心是都市生活中的社会性,它反映了城市居民对生活满意度的主观评价。从人类发展的角度来讲,生活世界也是人们创造“社会资本”的源头。这些观点主要受城市中的社会互动、文化的传承、创新及对异文化的包容等因素影响。Douglass 特别指出社会空间在生活世界中扮演的重要地位。社会空间包括绿地及其他形态的小区空间与都市空间的公共空间,或者具有市民互动的场景。这些空间支持与生产了我们每日的生活世界。如邻里空间增进居民互动,创造小区自我管理的能力,也强化小区的认同感。传统的文化空间,如东方社会中的庙宇或茶馆,有文化遗产的意义,增加了社会凝聚力。公共空间在提升休闲质量之外,使我们与城市中具有共同理念与兴趣的人们及异质的文化人口相遇。这些空间能够增进社会包容性,孕育市民社会。然而,在亚洲城市中,这些社会空间正随着商业力量的增强与城市发展用地的需求在快速萎缩中”。

Douglass 强调,要提升环境福祉、个人福祉与生活世界这三个向度的质量,政府尤其是地方政府的治理能力相当重要,因为它们直接面对市民的反应。弹性、开放与合作的能力是治理成功的关键。

中国大陆的宜居城市评比

在中国,仅是这一两年之间,在政策的指导下,宜居城市的概念很快传播。2005年1月,“宜居城市”的概念首次出现在国务院批复北京城市总体规划的文件中。同年7月,全国城市规划工作会议中,已把宜居城市作为城市规划的重要内容。包括了北京、上海等100多个城市都提出了“宜居城市”的目标,许多评比也陆续出炉,逐渐形成讨论“宜居城市”概念的热潮。进一步,在2006年7月,由建设部批准立项,中国城市科学研究会编写的“宜居城市科学评价指标体系”编制完成,为宜居城市提出科学化的评选标准。这些指标体系涵盖六个方面,在六个方面之下又包括数个子项及指标”。

令人瞩目的是,一项2006年做的“宜居城市”调查,将中国宜居城市的前三名给了宁波、厦门与成都,反映出中小型城市的宜居性胜过了大型城市。另外,这份报告也加入了关于小区空间与公共空间的项目。这份由零点研究咨询集团完成的《零点宜

居指数：中国公众城市宜居指数 2006 年度报告》显示，小区空间对居民宜居感受的贡献度与居民本身对私人空间的拥有水平几乎相当，小区对人们居住的生活越来越重要。但是，调查同时发现，中国城市的小区建设还处于不及格的水平（53.8分），远低于个人的居住空间（60.5分），以及城市公共空间（65.3分）的评价。此项调查也有一个突破的作法，便是在宜居城市的判准中，将“文化兼容性”，也就是城市的开放程度列为调查指标。而调查显示在中国的主要大城市中，本地人对外地人的包容性得分并不高，特别是反映在就业与就学上。反而是中小城市被认为对外人比较友善⁸。这与西方城市的主流观念中，认为大城市是由异质的人所组成，包容性强，也是多样化价质的熔炉等模式有所出入。另外，在宜居城市与文化包容性的向度，也逐渐有重新以开放的态度来看待地方特性的看法，如建设部副部长仇保兴也提出小商小贩也是城市多样性的组成部分，也是城市活力的展现，城市应以宽容对待⁹。事实上，台湾的经验也证明了有活力的夜市，往往是城市本地居民休闲活动甚至是外国观光客造访热点。

台湾地区适居城市和幸福城市

宜居城市在台湾被翻译为“适居城市”。不过相对于在大陆是由中央政府立项制订宜居性的指标，在台湾适居城市的议题，多是透过活跃的民间团体对地方政府进行政策监督或呼吁，或是经由个别有远见的地方政府提出适居城市作为治理目标，但整体性的政策作法则尚未形成主流。

2000年，亚洲周刊将台北评比为全亚洲第二适居的城市，仅次于日本福冈。不过当时的民间团体、专业者都市改革组织¹⁰则代表小区发言指出，大多的台北市民感受不到与评比相称的都市质量。都市改革组织除了向台北市政府呼吁制订垃圾减量、使用大众运输系统、重视环境保护的具体政策外，特别对市民空间的发展提出看法。呼吁都市空间的规划设计要符合人性，重视行人的空间质量，让人使用亲切、保有尊严。如宽敞的人行道、骑楼空间及商业小区空间中的人行徒步区，能够强化城市的宜居性。同时，台北原来是个在河岸发展起来的城市，应加快家庭污水下水道的接管率，净化河川，才是创造亲水空间的关键¹¹。在城市治理上，市政府则应保持多元向度的沟通情境，接受参与的结

果；而市民要成为“有能力的监督者”，使都市空间资源的分配反映市民的需求，并顾及社会的公平性。为了要创造新的市民空间，政府手中的公有土地应适度释放，积极利用。

值得一提的是，在许多民间团体的压力下，从20世纪90年代晚期，台湾开始出现“参与式规划”的潮流。借着乡村地区的“小区总体营造政策”及都市地区的“地区环境改造计划”，在小区及城市的公共空间改造上，发展了地方政府、规划师与建筑师等专业者、小区民众、市民团体共同进行参与式规划的新模式。在台北，规划的空间主题包括了邻里公园的重新设计、荒地变公园、小区公共艺术、安全的通学道路、多样性的生物与居民共居的小区步道等。仅是经由这个单项计划，台北市在过去将近七八年间，共完成了100多个小区层级的空间改造案，有效地提升了小区生活的质量，也改善城市景观¹²（图2）。

另一方面，台湾的民间社会也开始建立起“适居城市”的指标。在台湾创刊20多年，具有高度社会公信力的《天下》杂志工作团队，从2004年开始结合统计数字及民调，进行台湾25县市的“幸福城市”评比。指标包括未来潜力、人民富足、年轻活力、妇女友善、生活安全、环境美感、老年赡养、财务稳健等八大项目及之下的数十项指标。2004年的排名前5名依序是台北市、新竹市、台中市、桃园县及澎湖县。调查发现各县市的幸福来源各有不同，但不幸福感的主要来源是治安及失业带来的经济社会问题。台湾的乡村则普遍面临人口外流与老化引起的社会危机。当年，台北市除了高居幸福城市榜首外，同时被选为“最有



图2 在参与式设计后，台北市永康公园以小区舞台取代原本的蒋介石铜像

未来潜力”，最包容老年人、妇女及同性恋群体的城市，呈现当时台北市进步的开放文化。排行榜中的异数是位于北台湾的宜兰县。宜兰在2004年的可支配收入在25县市中排名倒数第四，六成人担心失业，失业率也位居全国第二，但对于县市首长的施政满意度却超过六成，八成的人肯定政府清廉，而有七成的人觉得生活很幸福。根据分析，这是因为宜兰在将近二十年以环保立县、注重公共工程质量的过程中，赢得了人民对于土地的认同¹³。

《天下》杂志2006年的幸福城市调查则以经济力、环境力、廉能力、教育力与社福力共约40项指标进行调查。幸福指数最高的县市依序为台北市、新竹市、宜兰县、澎湖县与桃园县。同时在其他排名上，小的县市有排名往前升的状况。调查认为，这说明了城市的幸福感不需要以规模来竞争，小的县市只要用心经营，一样可以建立特色与生活的幸福感。本年度的调查同时也有一个发现：随着全球化产生的区域效应，从资源的管理与分享上，城市与城市或是区域之间必须以结盟取代竞争关系，才能有效响应地方治理的课题，县市间行政区域的重划似乎是势在必行的工作，但现实上却受制于目前的政治关系¹⁴。

例如台北市的都市发展中最为人们诟病的仍是淡水河整治的问题。虽然认知到每个伟大的城市都有一条美丽的河川，淡水河两岸的台北县与台北市仍然没有一致的脚步，以致于现今污水下水道的接管率在台北市已超越70%，但对岸的在台北县却只有7%。由于水体的严重污染，淡水河滨虽然增加了许多绿地公园，市民却仍有无法亲水的遗憾，而这也反映了治理的问题要解决的不仅是政府与居民间的合作，也包括不同层级或区域性的政府合作。

结语

《天下》杂志指出，正如荷兰的鹿特丹、瑞典的苏黎世，城市不再是大就是美，小的县市只要能经营出色，也能具有生活空间的魅力，获得当地居民的支持。海峡两岸的宜居城市评比正反映出这样的趋势，并让我们进一步反思全球化的动力塑造的巨型城市的模式，是否真的适合人类对生活质量的要求？另外，地方政府与民间团体的合作产生的创新想法，未来将在打造宜居城市的方向上，扮演越来越重要的角色。而做为城市的规划者与设计者，在宜居城市的使命下，不应仅将眼光放在摩天高楼而忽略市井小民生活的邻里巷弄空间，建造小规模的地方空间将是此刻城

市规划专业贡献于大众社会的历史任务。✎

注释

- 1 转引自张隆盛，“我们需要新的住宅及都市政策”，财团法人国家政策研究基金会，国政评论，2001年5月7日。http://www.npf.org.tw/PUBLICATION_SD_090_SD-C-090-048.htm
- 2 可参见时代 (Time) 杂志亚洲版最近的专题报导。Time, October, 9, 2006.
- 3 Evers, P. (ed.) (2002) *Livable Cities? Urban Struggle for Livelihood and Sustainability*. Berkeley: University of California Press.
- 4 Mike Douglass 为美国夏威夷大学区域与城市规划系教授、全球化研究中心主任
- 5 事实上，亚洲城市质量恶化的程度使越来越多的外资企业开始将环境与宜居性的考虑纳入企业总部的选择，例如国际媒体例如经济学家，商业周刊 (Business Week) 也以永续城市或宜居城市进行评比
- 6 “The Livability of Mega Urban Regions in Southeast Asia: Bangkok, Ho Chi Minh City and Manila Compared.” by Mike Douglass, Trung Quang Le, Cameron Kawika Lowry, Hao Thien Nguyen, Anh Nguyen Pham, Nghi Dung Thai, and Hernani Yulinawati, International Conference on The Growth Dynamics of Mega-Urban Regions in East and Southeast Asia, Asia Research Institute, Singapore, 24-25 June.
- 7 人民网-中国编制出首个宜居城市科学评价标准 <http://env.people.com.cn/GB/4052/4646177.htm>
- 8 中国宜居城市前三名：宁波、厦门与成都。中国经济导报 <http://www.livingchina.cn/Local/ResInfo.aspx?IMID=40895>
- 9 新华网，2006年9月26日特稿，从“宽容小贩”看城市发展“宜居”趋向 http://news3.xinhuanet.com/politics/2006-09-26/content_5138589.htm
- 10 都市改革组织成立于1992年，是一个由都市规划者、建筑师所共同组织的民间团体。在过去将近十五个年头，致力于提升台湾的小区环境，监督都市政策与提升专业教育的水平。笔者为这个组织的发起人及成员之一。有兴趣的读者可参考都市改革组织网站 www.oars.org.tw
- 11 在当时台北市的家庭污水下水道接管率只有20%，还远低于菲律宾马尼拉
- 12 黄丽玲，“全球过程、地方政治及邻里响应：以台北市的参与式计划为例”，台大地理学报：全球化台北专辑，第34期，2003年12月，页61至77
- 13 天下杂志，307期，25县市人民幸福调查：幸福城市排行，114-119页，2004年9月15日
- 14 天下杂志2006幸福城市调查。 http://news.yam.com/view_nknews.nhp/413756

作者单位：台湾铭传大学

责任编辑：崔健