一个欧洲人视角下的中国城市发展政策

A Personal (European) Glance on Urban Development Policies in China

克劳斯·昆兹曼 著 刘源 译

Written by Klaus R. Kunzmann Translated by Liu Yuan

《国际城市规划》杂志邀请我分享对于中国城市发展的观察和思考, 这个任务我接受得多少有些犹豫。因为近 20 年来, 我虽然不断地到中国工作, 但始终觉得自己对于这个国家, 以及这个国家的城市发展制度的理解趋于片面; 而对于城市发展的趋势和挑战, 我的阅读范围也仅限于英文出版物。所以, 本文所列举的观点既不是研究的结论, 也无数据支撑。这些观点大部分源于我与同事和学生之间的讨论、偶然获取的项目材料、一些碎片化的阅读、中西方的报纸, 以及专业和学术期刊中的文献。

城市的发展是一个循序渐进的过程。政府、各级决策机构、党政工作人员、开发商、投资人、建筑师、规划师、工程师、媒体, 以及市民和社会各界群体, 都要学习如何参与到这一过程中。

在这篇文章中, 我将聚焦八个主题, 并提出自己的观察和思考。这些问题着重反映了中国地方政府和城市规划师在日常工作中所面临的挑战:

- (1) 时间的压力;
- (2) 逐渐消失的城市特色;
- (3) 规划师制定了宏伟的规划, 却在实施过程中缺席;
- (4) 城市更新服务于开发商而非居民;
- (5) 对机动车无条件的让步;
- (6) 隐藏在品牌、口号和数字背后的力量;
- (7) 从地标项目到现代文化的奇幻之旅;
- (8) 城市发展中被忽视的本土知识和群体。

但我不打算针对这些挑战提出明确的应对策略, 因为这些观察和反思本身即可说明如何规划以人为本的城市未来。

作者: 克劳斯·昆兹曼, 博士, 德国多特蒙德工业大学空间规划学院荣退教授, 英国伦敦大学巴特雷特规划学院名誉教授

译者: 刘源, 中兴通讯智慧城市学院

1 时间的压力

时间, 在 21 世纪变成了珍贵的商品。在一个必须要随时待命的社会里, 为了能够优化对于人、产业和服务的时间管理, 政府和企业被迫投资于任何可以提升出行效率、加快沟通速度、加速生产流程和服务供应的基础设施, 例如高铁、高速公路、大数据和通信, 或仅仅是消费快餐。压力、过度疲劳、肥胖, 成了发展趋势下不可避免的现象。越来越多家庭的生活品质在不断下降。

高速社会所带来的无法承受之重, 使得人们开始寻找平衡之道。他们开始追求慢食、瑜伽、太极, 崇尚简单的寺院生活, 甚至不惜逃离忙碌的生活, 为参加冥想课程专门规划假期, 短至一周、一个月, 长至一年。越来越多的人需要心理咨询师为他们提供建议。尽管如此, 快节奏的生活仍旧不断侵蚀着人们的生活品质。似乎, 谁也没有时间关注城市长期的发展愿景, 也没有时间思考如何提升生活品质。要知道, 除了消费以外, 生活品质还意味着自然环境的品质、洁净的空气和水、食品的安全、休闲场地和公共空间的可达性, 以及是否有时间和家人朋友共处, 学习, 享受在自然美景中徜徉。

在如今的中国, 时间总是不够。由于经济发展的原因, 快速的城镇化成为中国的首要政治任务。市场导向的政策、全球化进程、新的信息化技术的发展、追求效率和竞争力, 都加速了城市生活和工作的步伐。因此, 城市的扩建、基础设施的建设和城市更新项目的规划和建设工作, 都必须在极短的时间内完成。没时间总结过往项目的经验教训, 或是作在地研究, 或者进行规划师的能力建设; 也没有足够的时间让当地居民、商业企业、新移民一起参与规划。但城市发展终归是一个长期的过程。城市发展战略应该为这样的发展和生活方式做好应对准备。同时, 无论在城市还是乡村, 在

快速发展和慢节奏生活之间，也需要一种平衡。

2 逐渐消失的城市特色

快速的发展似乎并没有留给城市太多时间塑造地方特色。不得不承认，在这样的发展速度下，设计并提升城市特色实在是件难事。所谓城市特色，通常是建立在地方文化、宗教、社会和经济、土地所有模式以及城市建造者（建筑师和工程师）的影响之上的。此外，城市特色还会反映在当地建筑材料和建造工艺中。过去，建筑并非由建筑师所设计，而是由木匠和泥瓦匠直接建造。他们又将其建造法式和选材知识代代相传。这些建造师们对当地的气候条件十分了解，也清楚地知道用户的生活模式和使用需求。在彼时中国的小城镇和乡村都可以看到这类营造模式的应用，即便在如今鳞次栉比的大城市逐渐失去了市场，但在中国的某些地方仍旧被继续传承着。

除了少数得益于当地景观特色、历史文化积淀的小城区外，大部分的中国城市看上去大同小异，都建有几座或多或少有些吸引力的高层建筑，其间纵横交错着宽阔的交通廊道。辨别城市特色变得越来越困难。

一些城市，如南京，建设了类似于迪士尼乐园式的娱乐区。各式各样的商店、餐馆、咖啡店、画廊以及少数四合院式的高端住宅齐聚于此。这些新近建造起来的所谓的“创意之岛”，仅保留了很少的原始结构，却深受年轻人和外国游客的喜爱。这些精致的风景画片虽然为原本并不宜人的城市环境增添了些许亮点，却无法为城市整体的特色塑造带来更多贡献。与之相似的还有少数商业地产开发商复制欧洲特色的项目（例如安亭、哈尔施塔特或泰晤士小镇），但这也无法成为中国城市特色的新样本。

同样的，市长们邀请世界顶级建筑师创作城市地标建筑，也并不是打造城市特色的合适之选。地标建筑可能在招商手册上极具辨识度，但对于塑造城市特色来说，这样的项目几乎可以在任何一个全球城市中出现。很多欧洲城市的老城区，都是经历了上百年才形成了其吸引游客的特色。反而那些郊区化的欧洲大城市，如巴黎、柏林、米兰，并不特别有魅力。

在大城市里塑造新的特色并非易事。大城市需要快速接纳上百万移民人口，这样的压力使得城市没有时间去考虑如何树立特色。特色的形成需要比10年、20年长得多的时间。特色的塑造也需要市民参与。因为城市建设的过程是需要经历一代又一代的涤荡，并充分融合居住其中的人们的智慧。否则，所谓的特色就仅仅是一件装饰品，或是一个包装精美的玩偶，抑或是一个衣着华丽但缺少灵魂的人体模特。

3 规划师制定了宏伟的规划，却在实施过程中缺席

城市发展是一个永无止境的学习过程。参与城市规划和

决策的政府、企业、市民相互学习，互相了解经验和当地情况、需求和承诺、失败和教训。城市规划师虽然都是制定宏伟规划的艺术师，却很少能参与规划的实施过程。他们所制定的规划，严格意义上讲，大都服务于开发商而非市民。制定这样的规划成果，既没有未来的居民和企业参与，也没有经过极具争议的开放式的讨论。

中国的城市规划事实上仍旧依赖于精心设计的土地利用总体规划。但一个城市的发展战略，既不是空间信息和数据的集合，也不是目标和任务的目录，更不是阐述何时何地做什么的政府工作任务摘要。城市规划也不等同于土地利用规划，因为在参与经济活动方和地方政府表现出不同诉求的时候，仅仅对空间在功能上加以定义显然是远远不够的，所以土地利用规划肯定不能作为规划实施的蓝图，而应是指导未来社区活动发展的路线图。其主要功能在于，一旦城市发展愿景通过了政府和公众的公开讨论并获得一致同意，路线图则应诠释并指明实现愿景的路径和方法。

任何规划方案反映的都只是该地区一定时间段内的政治及社会经济状况，战略规划同样也需要持续进行修订和更新。虽然规划不等于建筑，但即使是建筑本身，一经建造，也需要定期维护。所以，规划的实施情况需要由内部和外部的观察者持续不断地进行监督，制定系统性的指标体系（不仅仅包括GDP），并长期收集各类定性或定量的信息。当然，这种过程导向的规划方法是需要要在大学里教给学生的。仅仅学习如何通过制作漂亮的PPT以取悦地方政府和领导显然无法适应未来的需求。

4 城市更新服务于开发商而非居民

为开发商服务的城市更新拆除既有城区，像胡同、城中村，或六七十年代建造的小区，以完成城市现代化进程。很大程度上，这是导致城市特色缺失的主要原因。虽然这背后有着重要的经济方面的考虑，也通常和土地增值直接相关，但毫无疑问，开发一片整理完备、不再关乎旧有用途以及原住民的土地，比费时费力地更新城区，并给老房子安装新设备更省时省力，更有利可图。城市更新的过程，需要市民、本地商业以及社会团体的参与。一旦厘清需求结构，城市更新里的重要问题便不再是法律问题。不过，最近在一些城市，人们开始意识到历史建筑的价值，这种思潮开始渗透并影响城市发展的模式。同时，城市特色的缺失以及城中村原住民的抵抗与坚持，也让大规模的拆迁行为受到了一定程度的抑制。即便如此，重新审视城市发展政策并放慢城市更新脚步，仍是一项巨大的挑战。在欧洲的城市里，让市民参与城市再开发和住房更新项目已经成为城市更新的常规方式，当然前提是土地利用的相关法规和执行措施已经形成成熟的体制，业主的权利受

到法律和维权律师的有力保障，媒体对地方规划程序形成有力监督。不过，也必须承认，在欧洲，时间的压力确实更小一些。

5 对机动车无条件的让步

在 21 世纪的中国，汽车比人重要。每个家庭都希望能够拥有汽车，这大大促进了汽车行业的发展。市民对汽车高涨的消费欲望以及汽车行业的强大势力，使得该行业成为中国政府重要的政策领域之一，而大政府的模式助推了该行业的发展。这个行业也毫不令人失望，带来了可观的就业机会和经济增长，进一步巩固了中国作为工业化国家的地位。也正因如此，无论刻意与否，汽车行业都在引领或主导城市规划工作。交通规划师和建筑师也乐意接受这种对于汽车的无条件让步。为确保城市中汽车出行的便利度，他们规划了通达的环路和路网并拓宽了马路，同时缩减人行道、自行车道和停车所占据的空间，拆除了村庄以建造立交。可以说，为了实现全社会对汽车所怀有的梦想，他们竭尽所能优化汽车交通的出行环境。然而建造的道路越多，对道路的使用率和交通量也会越高，拥堵和污染的情况就越严重。这就导致在中国很多大城市，很多时间都浪费在拥堵的道路上。

交通用地以外的公共空间正在消失或被私有化。年纪大的人似乎并不介意，也并不执着于捍卫自己在公共空间里的传统领地。年轻人也并不会因此而烦恼，因为他们愿意为了提升自己的消费能力而花更多的时间工作。但希望还是有的。共享单车在一些城市的成功有可能会促使创意丰富的建筑师和规划师，甚至是开发商重新思考过时的规划方式，激发新颖的城市村落的设计灵感，让大城市回到 50 年前职住混合、自行车和步行大行其道的中国。以功能分区为主的土地利用规划模式在 21 世纪已日趋过时。因为功能分区所反映的是大规模工业化的旧模式，而数字化革命及其对工业生产的影响，带来的是新的机会。

6 隐藏在品牌、口号和数字背后的力量

中国的规划界十分痴迷于品牌、口号和数字。过去是创意城市和生态城市，现在是海绵城市和知识城市。那么未来是什么？这种城市发展的流行语充斥在整个政府部门的语境中。规划行业和城市宣传机构在展示城市发展策略时，都要冠上一个说法。外加大众媒体的加持，所有人似乎都认为如果加上主流口号，城市发展策略肯定更叫座，即使所谓的创意城市事实上可能并不具有创意，而生态和智慧城市，也不够可持续和智慧。

中央政府、建筑师和规划师、城市宣传机构和大众媒体所宣传的主流城市愿景，大多源自欧洲。众所周知，这类城市愿景的主要作用是取悦地方政府、吸引政策资金或招商引资。

无论是可持续城市、创意城市、智慧城市，还是海绵城市，这些愿景除了弥补过去城市政策领域的缺口、响应中央部委对城市未来的部分政策路径外，并不适合作为城市发展的路径。有趣的是，新加坡经常会被作为城市发展的典范，并且与新加坡的合作本身也被看作城市品牌的一部分，尽管复制新加坡模式并不是个好主意，并且没有一个中国城市可以做到这一点。

中国人似乎比其他任何国家的人都更青睐排名和数字。成为学校里最好的，或是一座最好的大学，在体育比赛中取得第一，或是成为最富有的，都是非常重要的事。每个城市都希望自己比其他城市好，能吸引更多的外国投资、游客以及高素质人才。在那些设计精良的城市宣传册中，每个城市都在不断地强调他们的排名，并通过一个个令人震撼的数字证明自己的实力。数字的作用是给读者留下深刻印象，但事实上在城市的诸多领域，这些数字的真实意义并不十分明显，比如 GDP 对于当地的土地利用规划并不具备直接指导意义。但无论出于主动还是被动的原因，地方政府似乎总急于证明他们取得了经济增长，似乎只有 GDP 才是城市发展中最重要数字。如果一定要用 GDP 指标来评价经济发展的话，那么从经济学的角度来讲，城镇化以及少数一线城市和城市群所集中的经济活动，才是真正推动整个国家现代化进程的推手。

7 从地标项目到现代文化的奇幻之旅

中国具有丰富的文化沉淀，例如传统建筑、风景优美的村庄、书法、雕刻和其他工艺瑰宝都是举世闻名的。很多世界文化遗产每年都吸引着数以百万计的外国游客，也为中国的年轻人提供了真实的历史课堂。但城市政府却经常苦恼于缺乏现代化的文化设施。一些城市认为，城市的生活需要通过现代的博物馆、音乐厅或歌剧院来体现，因此不惜花费重金邀请世界级的建筑大师设计建造文化地标，希望能吸引更多的媒体以及游客的注意。不过他们很快也意识到，这些刻意建造起来的文化设施，更多地反映了西方的文化趣味，而非中国的文化特色。并且，城市文化生活的发展，有时不能完全依靠邀请国外的歌剧、戏剧、芭蕾舞剧、著名的交响乐团或流行乐队，而应着重提升年轻一代对文化的兴趣。

同样的，很多私人收藏家致力于出资修建新的现代美术馆来展示他们的藏品，并举办相关的文化活动。虽然这些文化项目对于城市的文化发展有一定助益，但归根结底只能满足很少一部分受过良好教育的人群的需求。如果政府希望推崇当代中国的而不是西方的特色文化，那么他们应考虑的是如何制定合适的发展策略，使之融入更为广泛的本土文化特色当中。但目前看来，制定相关策略似乎并不是地方城市发展的重要任务。

创造活跃的城市文化生活需要的不仅是建造文化地标，这需要政府制定长期的地方文化和教育政策，让年轻一代的

创造力得到提升，并对文化产生兴趣，而不只局限于消费网络上的图片和音乐。如果当地学校的课程设置无法适应现代文化，城市的生活文化则无法进步。创造力本身才是应对未来挑战的核心能力。

在很多大城市，工业遗存被改造为文化中心或创意产业园。它们中的一些成为潮流消费和娱乐空间；另一些则成为创意产业园；还有一些蜕变为城区中的创意空间，并将创造力从这里延伸到高端小区。严格意义上讲，创意空间并不等同于旅游或娱乐空间，而是创意活动的实验室，并作为城市空间的新维度存在。将这些空间的功能降维到消费和旅游，确实不能算作经济之选。

8 城市发展中被忽视的地方知识和群体

中国的城市发展绝非易事。所有的城市在制定城市发展规划时都会陷入百慕大三角。城市需要制定出可行的发展战略，在确保经济增长的同时，还要实现可持续发展，并提升人民的生活和工作品质。这三个政策领域本身已十分复杂，而地方政府还要平衡中央政府自上而下的指示（由于政策资金的要求）和地方本身的诉求及潜力。在这个过程中，机会通常集中在少数几个大型国有企业中，地方企业常常遭到排挤。地方为了达成自上而下政策的短期目标，常常会不顾及真正的内生增长动力和本地既有的发展策略。上级政府的指示以及与之配套的资金和政策，怂恿地方为原本并没有考虑过的项目立项。工业产业园被标榜为科技园，娱乐区域被冠以创意街区的名头，用以取悦政府并获得重要的政府资金支持。

了解当地情况对于城市发展至关重要。诸多因素助推并吸引着数以百万计的中国青年离开家乡来到大城市。在那里，他们希望摆脱贫穷，在建筑或服务行业找到工作，让自己的孩子获得更好的教育，享受更好的医疗服务、休闲和娱乐设施。他们希望在大城市里成为国家现代化进程中的一部分。但事实上，只有少数的乡村移民能够真正实现他们的城市梦。更多的人还是选择留在他们成长的环境，享受和家人在一起的生活。但前提是，除了务农以外，他们能够找到其他类型的工作，并享受更好的公共服务。中小城镇应为此寻找更多的政策契合点，例如提升公共服务（教育、医疗）的质量和服务门槛、提高农村经济的生产力、在周边城镇创造非农就业机会、鼓励休闲和娱乐设施的发展。各类政府部门都应鼓励开发商或企业对这样的地方进行投资。开发商应制定相应的住房组合，融合工作和生活各类功能，打造现代乡村和小城镇的模版，政府再配以相关的刺激政策进行扶持。

9 结语

中国的土地虽然仍为国家所有，但 21 世纪以来的城市发

展政策几乎都是为开发商服务的。交通规划师和信息基础设施工程师在充分考虑功能结构的基础上，主导着城市形态的塑造。虽然中国的规划师在用宏伟的蓝图描绘城市的发展远景，用易懂的符号简化复杂的城市组成，用诗意的语言打造城市品牌等方面可谓世界冠军，但在已制定的城市愿景中，仍多以强调城市功能结构为主，清晰的以人为本的内容几乎完全缺位。

以上所有观点并没有完全反映出这些年我在中国观察到的一些积极的成就，在此我仅列举其中的一些。

中国的建筑设计水平堪称一流。我所指的并非西方建筑大师的设计，而是中国建筑师在自己国家设计的建筑。我很确信，在不久的将来，中国建筑师将会被邀请到欧洲做项目。他们一定会在美学层面为欧洲现代建筑带来新鲜血液。

一些中国高校和出版社在出版关于规划的英文刊物（如《城市规划（英文版）》[City Planning Review]）或双语刊物（如《城市设计》[Urban Design]），这是非常了不起的成就。可惜只有少数西方规划师了解这一信息量丰富的渠道。这也是为什么中国城市在国际媒体的报道中，总是被描述为环境重度污染、失去了传统灵魂、市民不参与规划的原因。

共享单车的普及，让自行车的使用在中国城市得到了复兴，这令人印象非常深刻。这个现象早晚会让主流城市规划理念不得不进行重构。市民会越来越支持慢行交通，提倡公共空间，创造新的都市村落，为市民提供享受新型城市生活品质的可能性。

近些年来，越来越多的规划师对于作为传统生活空间的乡村和小镇产生了兴趣，这种现象十分有助于重新审视快速的城市发展进程。对慢城市这一概念感兴趣的几个欧洲县市已对相关实践着手进行尝试。

越来越多的中国规划师到其他国家学习成就和经验，并与同僚一同探讨他们的印象和经历。也有很多规划学院和欧洲的高校合作，邀请欧洲的老师与中国学生分享自己的优势。这些年轻的老师和学生作为下一代规划师，将会推崇不同的规划策略，更重视人而不是车的需求。有一天，政府让规划师为人规划，并着手对城市在过去几十年快速发展中所产生的现象修偏补弊。我很好奇，中国的规划师是否已经准备好应对这样的未来。

此外，我还有最后一点想法：我仍旧在探索欧洲的规划师能从中国学到什么，以改变现在规划领域知识单向传播的现状。或许可以此为目的，在中国某所高校设立一个非传统的硕士课程，专注于提供反思和比较研究方面的课程。这不仅吸引亚非国家的学生，还可以吸引欧美国家对此感兴趣的研究生和博士生。UPI

感谢王纺女士为第一版草稿提供了建设性意见。

（本文校译：秦潇雨）