



国外宜居城市建设经验借鉴

汪广丰

从国际上看很多国家探索解决“大城市病”问题，都是用跳出去另建新城的办法，迄今看也是成功的、有效的。

从宜居城市评价的国际权威机构评选结果来看，温哥华（加拿大）、新加坡城（新加坡）、维也纳（奥地利）、墨尔本（澳大利亚）、苏黎世（瑞士）、日内瓦（瑞士）、法兰克福（德国）等城市凭借宜人的自然环境、繁荣的经济环境、高效的交通网络、完善的公共设施网络等多次被评为宜居城市。其中温哥华地区自1996年来开始实施“宜居区域战略计划（LRSP）”，获得了较大成功，并在世界范围内产生了深远影响；新加坡以其“城市建在花园中”的绿化建设、“居者有其屋”的安居计划连续10年被评为最适宜亚洲人居住的城市；墨尔本则凭借其现代的城市繁荣和田园般的城市风光，数度蝉联EUI评选的世界最佳居住城市。

从宜居乡村建设来看，韩国新农村运动通过公共环境、公共服务设施的全面改造实现了农村社区居住环境质量“数倍的”提升；欧盟通过提高农村社区安全度、保护自然环境、增加商业等服务设施，实现了旧村落的复兴。

一、加拿大温哥华宜居建设

温哥华是加拿大的工业中心，人口190万，是加拿大第三大、西部最大城市，同时也是北美第二大海港和国际贸易的重要中转站。温哥华是一个把现代都市文明与自然美景和谐汇聚一身的美丽都市，拥有很多大型的公园、现代化的建筑、迷人的湖边小路、保存完美的传统建筑。怡人的气候和得天独厚的自然美景，使它成为最适合享受生活主义者的乐园。1986年，温哥华在庆祝建城100年的同时举办了世界博览会，从此知名度扶摇直上，近年又多次被国际机构评为最适宜人类居住的城市——2003、2004年被美洲旅行社协会授予“美洲最好的城市”，2004年被国际城区协会授予“城区建设奖”，2005年被英国经济学家智囊团（EUI）授予“世

界最适宜居住的城市”。

温哥华的宜居建设的具体工作包括以下方面内容：

1. 保护绿色地带（protect the green zone）

保持大温哥华地区的生态特色，绿色地带主要包括公园、供水区、自然保护区和农业地区等。对绿色地区的圈定确定了大都市区长期发展的边界，同时为管理人口增长提供依据。

2. 建设完善社区（build more complete communities）

通过更多设施完善的社区的建设重塑区域增长。社区提供更多的多样性、机会和便利，使居民的工作、生活与娱乐无需长途旅行。通过都市区中心（Metropolitan Core）、区域中心（Regional Town Centers）、自治市中心（Municipal Town Centers）等三类中心组成的多中心网络促进经济与社区平衡发展。

3. 建设紧凑都市（achieve a compact metropolitan region）

将未来的发展集中在现有的市区中，支持社区容纳中高密度居住区，从而使得人们能够就近工作和居住，更好地利用公交系统和社区服务设施，避免蔓延。

1970年代以来温哥华宜居建设的主要内容

活动	时间	主题	内容
多种宜居社区活动和计划	1970~1983	宜居性	1. 广泛协商和地区参与式规划进程介绍
			2. 温哥华市抗议高速公路通过核心区
			3. 1976年主办人类住区大会
英国哥伦比亚的“规划黑暗期”	1983~1989	经济调控和政府精简	1. 区域规划作为一个法定功能 2. 发展服务作为一项地区权力被许可
选择我们的未来	1989~1996	宜居性	1. 计划与协商得以恢复
			2. “创造我们的将来”
			3. 地区发展策略在1995年被授权
宜居区域战略计划（LRSP）	1996至今	宜居的区域	1. 保护绿色的区域
			2. 建立完全的社区



战略	代码	指标	LRSP中的相关目标
保护绿色区域	G1	绿色区域面积	从城市发展中保护绿色区域同时寻求增加新的绿色区域
	G2	农业保护用地面积	通过对城市区域的管理减少绿色区域的保护压力
	G3	农业部门销售总额	加强将农业作为区域经济基础之一的规划
	G4	绿色区域中新增非农居住数量	减少绿色区域的保护压力
	G5	濒危物种数量	加强区域生态的发育能力
	G6	已完成的区域性绿廊（greenway）长度	发展区域性的绿色网络，联系湿地与山地生态环境
	G7	保护区大小	保护区域生态的发育能力
建设完善社区	B1	新增居住在增长集中地域（GCA）内、外以及建筑类型方面的数量和比例	寻求区域住宅类型的多样性
	B2	新增居住在自治市中心和区域中心的数量和比例	发展高质量、混合功能的城市中心网络，增加廊的密度以支持规划的公共交通服务
	B3	区域住房供给的基准价格	在区域的每一部分寻求住宅类型和成本的多样
	B4	办公楼板面积在自治市和区域中心的比例	通过一定等级的公共交通、社区服务和文化设施建设发展高质量混合功能的城市中心网络
	B5	在家所在的次区域工作的劳动力的比例	在整个区域寻求工作与居住的较好平衡
	B6	出租住宅占区域住宅总量的比例	在每一区域寻求住房使用的多样性
实现紧凑都市	C1	GCA和GVRD人口增长总量和年增长量	达到2021人口增长管理目标
	C2	GCA内外有地基住房的数量和比例	为有基地住房寻求更多机会，特别是在GCA内
	C3	次区域非住宅建筑的允许值	支持LRSP目标的商业投资的分布
	C4	穿越GVRD东部边界的汽车数量	清楚穿过GVRD东部边界的等级，它和Fraser谷地完善社区的发展水平相一致
	C5	GCA和GVRD总就业岗位数和增长量	实现2006和2021年的就业增长管理目标
	C6	GCA和GVRD的区域排水干线增长情况	通过GVRD的服务配送实施LRSP
增加交通选择	T1	汽车驾驶里程总量	增加交通选择以减少汽车依赖
	T2	每户汽车拥有量	增加交通选择以减少汽车依赖
	T3	区域合乘计划的参与情况	贯彻交通需求管理战略
	T4	主干公路网长度	规划、实施限制汽车的交通系统
	T5	拥有人行道的街道总长度和拥有自行车道的街道总长度	加强地方街道以满足公共交通、自行车和行人的共同使用
	T6	通勤长度与时间	在整个区域寻求工作与劳动力的较好平衡
	T7	公共交通工具乘客总数与人均	规划、实施公交导向的交通系统
	T8	运输能力总量和人均增长情况	规划、实施公交导向的交通系统
	T9	交通模式比例	增加交通选择，实施公交导向的交通系统
	T10	儿童上学通过步行与其他交通方式的比率	增加地方公交服务的种类和网络以支持完善社区建设

4. 增加交通选择（increase transportation choice）

鼓励人们使用公共交通系统，从而降低对私人汽车的依赖。交通发展的重点依次是步行、自行车、公交系统、货物交通，最后是私人汽车。

二、新加坡宜居建设

新加坡位于东南亚，是马来西亚半岛最南端的一个热带城市岛国，面积为 699.4 平方公里，由 50 多个海岛组成，新加坡岛占全国面积的 91.6，人口 468 万，连续多年被评为全球宜居城市、10 次当选最适宜亚洲人居住城市。

新加坡宜居城市建设的主要工作包括以下内容：

1. “城市建在花园中”的绿化建设

1960 年代提出绿化净化新加坡，大力种植行道树，建设公园，为市民提供开放空间；1970 年代制定了道路绿化规划，加强环境绿化中的彩色植物的应用，强调特殊空间（灯柱、人行过街天桥、挡土墙等）的绿化，绿地中增加休闲娱乐设施，对新开发的区域植树造林，进行停车场绿化；1980 年代提出种植果树，增设专门的休闲设施，制订长期的战略规划，实现机械化操作和计算机化管理，引进更多色彩鲜艳、香气浓郁的植物种类；1990 年代提出建设生态平衡的公园，发展更多各种各样的主题公园，引入刺激性强的娱乐设施，建设连接各公园的廊道系统，加强人行道的遮荫树的种植，减少维护费用，增加机械化操作。

新加坡创建花园城市的设计思想和手段可以总结为：采用非对称形式、建起绿色的覆盖层、为风景点缀色彩、重视果树、建成公园网络、“软化”水泥建筑、绿化已开垦的土地、保护和发展之间的平衡等。

2. “居者有其屋”的安居计划

从 1960 年代初至 1990 年代初，新加坡为中低收入阶层建成 62.8 万套组屋（单元式住宅），有 240 余万居民住进这些组屋，占国民总数的 87%。1992 年 10 月联合国总部颁发的世界居住区大奖授予了新加坡的淡滨尼新镇，标志着新加坡的居住环境已跻身于发达国家的前列。新加坡的总人口 90% 的低收入者和 6% 的中等收入者住的组屋与私营开发商的商品住宅有根本区别。在这个市场经济国家，大规模的组屋开发有严格的计划，通过周密的法规规章进行分配性出售，并以强制性措施（在规定年限内）遏制其蜕变为商品而进入流通领域。这种大众住宅的政策与措



施大致可概括为如下几个方面：

开发机构：这种大众住宅的开发机构是“建屋发展局”，它负责小区的设计和建造，并且是最大的房地产经营管理者。建屋发展局卓有成效的工作，使新加坡从一个充满贫民窟的、房荒严重的国家变成了住宅充裕的花园式国家。

供房对象：1960 年代初组屋的建造目的只为解决急需用房的家庭，主要为出租。1964 年政府提出“居者有其屋”计划之后，建造的目的逐步由出租转为出售。售房对象是家庭月收入不超过 1000 新元的低收入家庭。随着国内人口平均收入的增长，这个标准一直在进行修正。

分配与选择：建屋发展局的一项重要任务是必须保证组屋的分配对申请者是公平的。凡是符合《合格者条例》的居民都可根据自己的意愿提出申请。建屋发展局存有详细的登记表，表明申请者的个人情况、要求住房类型和区域等。建屋发展局根据登记资料制定建造计划。而后通过排队形式进行选房。

保障制度：建屋发展局执行的建屋发展法规定，正在分期付款的组屋居民不会因破产或不幸事件例如死亡或永远失去工作能力而被剥夺房屋所有权。1981 年 11 月颁布的《中央公积金（修正）法 1981》强制实行住房保险制度。这种社会保险可保证当房主遇到重大的意外事件时中央公积金将

偿还未付的贷款。

社区工作：为扶持社区健康发展，建屋发展局做了大量工作。如举办各类教育班提高公民素质，组织清洁卫生和环境保护等公益活动，让政府和居民之间以及居民与居民之间有更多的沟通接触机会，提高居民对社区的认同感。

3. 高效道路交通系统

新加坡公共住宅区内的交通大多采用人车分行方式，车行系统结合主要出入口和集中停车场布置，以住宅街坊为单位，车行系统环绕于街坊以外，而步行系统则贯穿于街坊之内，集中停车场（或多层停车楼）则通常位于小区入口处，小区内居住环境相当安静。每个居住区或新镇都有若干条方便的公交线路可供选择，公交分为住宅区内部的环绕线路和对外联系线路两种。由于新镇公共住宅区通常规模较大，专门设有住宅区内部环绕交通路线，起始点与终点重合（多设在轻轨、地铁站点与购物中心），公交车价格便宜、又配有空调，所以乘坐的人很多；另一类“长途”公交负责沟通与市中心、主要公共区域的联系，大型起迄点和 MRT（轨道交通）站点往往与购物中心结合设置，方便居民购物和交通换乘。

4. 等级分明的服务设施布局

居民可以使用的商业与服务设施可分为三级：市场（小

新加坡宜居城市建设的主要工作

时期	工作概括	主要内容
1950~1960年代	解决城市拥挤	1. 1958年第一个总体规划诞生，强调通过土地规划实现合理的土地利用，标志着全方位持续改造时代到来
		2. 1959年新加坡政府取代英国政府，提高生活质量和解决拥挤，成为政府议程上首要解决的问题
		3. 提出绿化净化新加坡，大力种植行道树，建设公园，为市民提供开放空间
1960~1970年代	国家住房供给和现代城市形成	1. 1960年成立新加坡建屋发展局（HDB），公共住房（居者有其屋）计划迅速解决了城市的拥挤问题
		2. 1960年代中期城市重建局（URA）开展城市基础设施和经济恢复工程建设
		3. 制定了道路绿化规划，加强环境绿化中的彩色植物的应用，强调特殊空间（灯柱、人行过街天桥、挡土墙等）的绿化，绿地中增加休闲娱乐设施，对新开发的区域植树造林，进行停车场绿化
		4. 概念规划提出的分散政策将市中心居住和工业人口向外转移，店铺、办公楼、宾馆、豪华公寓取而代之，市中心通过城市复兴逐渐成为一个国际金融、商业和旅游中心
1980年代	品质和特色增长	1. 城市政府工作中心转向城市形象塑造、生活环境品质提高方面
		2. 提出种植果树，增设专门的休闲设施，引进更多色彩鲜艳、香气浓郁的植物种类
		3. 城市重建局兼作国家文化部门，保留具有建筑特色的老街区
		4. 地区开发优先选用具有突出特色的城市设计方案
1990年代	21世纪新景象	1. 人口政策通过选择移民鼓励高素质人口增长
		2. 对传统的法定用地和大量预留土地进行重新规划
		3. 提出建设生态平衡的公园，发展更多各种各样的主题公园，引入刺激性强的娱乐设施，建设连接各公园的廊道系统
		4. 加大新技术在开发建设方面的应用，减少对开发区周围的限制
		5. 通过住宅、娱乐、交通、文化多方面满足市民富裕后的需求



贩中心)、居住区购物中心、市中心商业中心。市场(小贩中心)是分散在居住街坊之间的商业服务网点,以餐饮点、零售摊点、超市为主,方便居民生活的最基本要求。市场(小贩中心)的设计往往也结合相应的社区服务网点及休闲、活动场所,其中设置的固定桌椅,5%的桌子不配置座椅,以方便使用轮椅的居民使用。购物中心兼具商业、文化、娱乐及公交换乘功能,居民在购物中心基本可购买一切生活必需。并设有超市、美容美发、餐饮、酒吧、公厕,底层共享大厅设有电子游戏、喷泉、座椅、通告栏。

三、墨尔本宜居建设

墨尔本位于澳大利亚东南部的雅拉河下游,是其第二大城市,也是维多利亚州的首府。在 EIU 的世界最佳居住城市的评选中,数次名列前茅。墨尔本面积 4360 平方公里,是一个景色秀丽的城市,该市建城之初就考虑到园林建设,美化人们的生存环境。

1. 现代与古老、城市与田园的结合

墨尔本共有 404 多个公园,街道宽广笔直,现代化高楼大厦于古老的英国式建筑交相辉映,清幽恬静的大小公园,星罗棋布地点缀在这些建筑物之间,使这个城市既有现代化的繁荣,又有田园般的绚丽风光。

2. 优先安排公共设施用地的居住区开发

墨尔本居民住宅开发之初,首先进行整体布局的规划,政府认可后实施。在整体规划中,必须先划出道路、运动场、公共绿地、幼儿园、学校、商店、高尔夫球场、泳池等等公共用地。规划后以招标的方式出售,在出售之前,开发商必须将道路修好,行道树种好,公共绿地的花草种好。因此,房子尚未兴建,已经有宽阔平展、四通八达的道路、整齐的行道树和草坪、花木等绿化雏形。

3. 精心设计与严格的公众听证会制度

墨尔本的商业街、步行街、广场、公园等都有很精心的设计,城市雕塑也很有艺术水平。城市建筑极具个性,与周围环境都结合得很好。建筑风格源于英伦三岛,不论是南半球最高的教堂,还是考林斯街(金融街)的花岗岩、沙岩大厦和街区拱廊,都是标准的伦敦式样。建筑基本上是灰色调,城市家具都是深绿色,但有色彩鲜艳的的雕塑点缀,使城市面貌既朴实又有现代活力。

墨尔本的规划管理有一整套严格的公示和听证会制度,关于建筑的容积率、使用性质、建筑高度、建筑形式、绿化率、建筑退线等方面的要求需要经过居民和单位同意。

4. 注重教育和文化推广

墨尔本被称作教育之都,墨尔本大学是全澳排行最老的大学之一。中学更是世界闻名,这里的私立学校比率高达 29.5%。中产阶级人士都乐意将孩子送到墨尔本去上中学。这里的几所老牌贵族寄宿学校,有培养名流摇篮之誉,享有英国伊顿公学同样的声名。墨尔本是澳大利亚也是全世界推广多元文化最好的城市,每年的国际活动达 20 多个,从一月份的澳网公开赛,二月份的国际航空飞行展、亚洲龙舟赛,三月份的一级方程式车赛、亚洲食品节,一直到年底的爵士音乐节。

四、韩国新农村运动——综合改造实现全方位“宜居”

1970—1982 年间的韩国新农村运动是一次政府与地方农民互动的、以发展农业生产力和改善农民生活为目的的社会改革运动。自 1962 年以来,韩国开始大力推进工业化为中心的经济方针,经济进入飞速发展时期。但同时城乡差距越来越大,人口大量流动到了城市,导致城乡发展不平衡,这就是韩国新农村运动的大背景。平衡城乡发展状况,从根本上改善农村生产条件和居住环境,并增加农民收入,提高农村的宜居性,是这次运动的宗旨。

具体的工作内容包括:

1. 公共设施建设

道路建设:采取了农路改建、新农村道路建设和小桥梁建设等措施;基础设施建设方面主要对河道设施进行完善和环保设施进行整改;公共利用设施是韩国新农村运动的关注的主要内容,包括乡镇会馆、乡镇仓库、公共作业场、公共建筑、新农村幼儿园、小吃供给设施、僻地路线开发等。

2. 公共环境改造

针对居住环境的改造,包括农村住宅改良、聚落结构改善、农村厕所改良、下水道建设等措施的实施,对改善农村人居环境均合理而有效。

3. 社会经济文化改善

积极为居民考虑增加收入项目的开发,并适当予以财政支持;充分完善文化福利设施的配套,完善农村的社会保障体系;普及农村“信息化”,积极鼓励农村使用“数字信息”设备和技术,并提供一系列示范和技术支持。

4. 培育新型农民

通过农村地区农民的自主参与和共同协作,基本上完成了农村居住环境改善、经济发展等既定目标,更重要的是培育了地区农民积极向上的新理念和自信心。

(作者单位:南京市城乡建设委员会)