



# 纽约 New York

文/顾蕾 杨锋



美国纽约创建于1624年,是个只有300多年短暂历史的年轻城市,由曼哈顿区、布鲁克林区、布郎克斯区、皇后区和史坦顿岛五个区域组成。近一个多世纪以来,纽约市一直是世界上最重要的商业和金融中心,也是最重要的世界级城市和全球化的大都市,并且直接影响着全球的媒体、政治、教育、娱乐以及时尚界,与巴黎、伦敦和东京并成为世界四大国际大都会。由于联合国总部设于纽约市,因此其也被人誉为“世界之都”。

## “更绿色、更美好的纽约”

2007年,纽约制定了《更绿色、更美好的纽约——2030纽约规划》。这个规划关注城市的物质建设和为未来创造机遇的能力,仔细分析了影响日常生活水平的因素:短缺的住房供给、缺乏娱乐场地的居民区、老化的供水系统和电力系统以及拥挤的道路和地铁,并且针对土地、水、交通运输、能源、空气质量、气候变化六个方面提出了一系列可持续发展的目标,最终目的在于同心协力,创造一个更绿色、更美好的纽约。

2030纽约规划的目的在于引领纽约实现成为21世纪第一个可持续性城市的城市发展目标。规划针对土地、水、空气质量、气候变化、交通、能源六个方面的发展问题,考虑到经济、社会和环境等多种因素提出了一

系列的解决措施和办法。

## 探索新兴融资渠道 追求经济发展多元化

经济发展带动城市发展,而人口的增长又是纽约市经济增长的重要动力来源。人口的增长会带来交通的巨大压力,会刺激住房价格上升,也同时提升对公园和活动场地的需求。因此,要城市继续保持开放和友好,实施可持续发展计划就对于资金产生了大量的需求。为了保障各项措施的顺利进行,纽约市针对每一个提议都制定了相应的融资方案。例如在住房方面,提出继续寻求和发展创新性的融资策略来满足不同层次的需求;在交通运输规划方面,提出建立了一个新的区域性交通运输筹资机构即SMART筹资局以推进新的项目。纽约在



进行可持续发展战略实施的同时也注意引导经济发展的方式和方向,保持经济的快速增长和城市经济的多样性,为城市的可持续发展提供了基础的资金支持和物质保障。

## 实施土地政策

土地方面,针对不同类型的土地实施不同策略。

**住房:**纽约市开展有针对性的经济适用房项目,同时也努力挖掘其他发展机遇。对于公众导向型地区的规划涵盖了公共交通、闲置滨水区、政府机构之间用地共享、旧楼开发新用途等多个层次;在保证纽约市现有经济适用房存量的基础上,继续开发项目,鼓励购房,鼓励私有市场来建设经济整合型社区;开发闲置地区、发掘交通基础设施潜力并且探索在交通运输设施上方搭建住房的机会等。

**开放空间:**纽约市从使用人数量和使用时间上充分提高现有场地的利用率,具体的做法包括开放校园、提供高质量比赛场地、加快公园建设、增加多功能用地、安装新的照明设备等。同时也通过新建社区或改善公共广场以及绿化市容来重新进行公共领域的设计。美国国家游憩与公园联盟曾在《游憩地、公园及开放空间标准与导则》中对开放空间的分类提出了相应标准,强调了整个体系在尺度和功能上的相互关系,在各类开放空间的规模与服务半径方面也给出了较为明确的规定。提出邻里单元中的公园及游乐场的服务半径应在400米至800米之间,面积在0.4至6公顷之间。纽约市提出的“十分钟步行圈”也是以此为基础的。

到2012年4月,已有85%的纽约市民居住在公园附近1/4英里范围之内,较之2007年已有很大程度的提升,如果继续推行纽约市关于开放空间的政策,到2030年,所有纽约人将都居住在“十分钟步行圈”内。

**棕地:**棕地是被遗弃,闲置或不再使用的前工业和商业用地及设施。针对棕地,纽约市通过利用城市资源来改进已有项目的效率,并开发新项目作为补充。在这些项目的实施过程中,纽约市遵循的主要依据是美国在2002年颁布的《小企业责任减免及棕地再生法》和2000年美国环境保护局(EPA)实行的棕地经济振兴计划等。早在1996年底,EPA就与各州就志愿



清洁计划达成协议并签署备忘录,在州与EPA之间进行了分工,各州与EPA共同商定一个基本的标准,EPA将据此评估各州实施志愿清洁计划的能力,而这个基本标准也是纽约市在进行棕地治理的一个标准。

纽约市从2010年开始实施治理和开发棕地项目,到2012年4月已有45%的棕地被纳入治理范围,现在大约一半的项目正在建设过程中,这些项目同时也为纽约市创造了新的就业机会,提供了更多的住房、商业和工业用地。总的来看,纽约市的棕地规划与政策还是取得了诸多进展。

## 完善基础设施

城市基础设施的老化也是纽约可持续发展进程中的另一大挑战,纽约市针对供水网络、交通运输以及能源三方面也实施了一系列政策。

**供水网络:**为了完善供水网络,纽约市在保证饮用水质量的基础上建造备用输水管道,通过输水隧道的建设以及升级供水设施来提高市内配水系统的运行效率。

**交通运输** : 纽约市扩建交通基础设施 , 包括公路设施和铁路设施 , 扩展公共交通的可达性 ; 改善和扩展现有基础设施的客运服务和客运可达性 ; 努力减少交通堵塞 , 改善交通流量 , 例如试行交通堵塞费、加强交通违规的管制等 ; 同时也促进渡轮、自行车等其他公共交通的可持续发展模式 ; 投入资金和设备来保证道路和客运系统的良好维修状态。

在修建公路交通基础设施时技术人员应当遵循的标准主要有美国州公路及运输协会 ( AASHTO ) 发布的俗称“绿皮书”和“黄皮书”的“公路路线设计标准”和“公路安全设计和运营指南” ; 美国联邦公路局 ( FHWA ) 发布的交通控制设施手册以及美国运输研究委员会 ( TRB ) 发布的“公路通行能力手册”设定的各项指标。从事公路施工养护的技术人员应当遵循“道路桥梁养护手册”和“公路桥梁标准规范”等设定的标准。在铁路交通基础设施建设方面 , 纽约市也是在美国制定的诸多标准之下运行的 , 美国运输部联邦公共交通管理局于1995年发布了《联邦公共交通工程噪声、振动环境影响评价指南》, 根据该指南, 美国城市轨道交通工程环境影响评价标准是以轨道交通工程实施前后其所在区域环境级的增加值为基础 , 根据工程影响区域的具体土地利用类别确定标准值。

**能源** : 纽约市建立能源规划局和能源效率机构 , 加强能源和建筑规范 , 优化激励机制 , 开展节能教育和培训 ; 另外还投入大量资金改建电力设施 , 促进电力传输基础设施的现代化 , 支持天然气基础设施的扩建和扶持促进可再生能源的发展 , 来增加城市清洁能源的供给。这些政策制定的主要法律依据便是2005年美国制定的能源政策法。从1975年开始美国就有了能源政策和保护的法律 , 美国关于能源效率的法律有很多 , 器具和商用设备能效标准法律等一系列法律的制定 , 确立了联邦器具和设备必须符合能源效率标准 , 并授权美国能源部 ( DOE ) 负责测试及制定、复审、修改、发布这些标准。例如“能源之星”便是美国能源部发给产品在能效水平上满足现阶段能效要求的上市照明产品使用的一种标志 , 是一种代表其符合绿色环保产品标准的标志 , “能源之星”中对于SSL灯具有着一系列的具体标准与要求。

这些措施和工程都是庞大的工程 , 涉及成千上万的社区和居民 , 也需要耗费大量的资金和人力。纽约市使



用了温室气体的排放、用户平均停电持续时间 ( CAIDI ) 和系统平均停电频率 ( SAIFI ) 来衡量其实施效果 , 到2012年城市温室气体的排放一直呈下降趋势 , 用户平均停电持续时间 ( CAIDI ) 有所上升 , 这有悖于最终将 CAIDI 下降的目标 , 但是系统平均停电频率 ( SAIFI ) 整体下降了 , 还是符合能源发展规划的总体目标的。

### 促进节能减排 提高资源利用率

居住环境的提升是“2030纽约规划”的一项关键内容 , 也是纽约城市可持续发展发展的战略目标。纽约市从水质、空气质量和适应气候变化三个角度出发提出了战略目标 , 实施了具体的举措。

**水质** : 为了实现水质的保证和利用率提高 , 纽约市继续实行基础设施的升级改造 , 寻求防洪的解决方案 , 并且大范围推广、跟踪和分析新型最佳管理实践 ( BMPs )。具体的措施有制定长期控制性计划、扩大污水处理厂雨天处理能力、捕捉开放空间规划中的效益、试行有效地最佳管理实践、保护湿地、提供建造绿色屋顶的激励机制、规定停车场绿化等。

**空气质量** : 纽约市提高空气质量的重点在于实现减排和低碳 , 包括交通工具的减排和建筑物的减排 , 其中核心的举措便是清洁能源的使用和减排技术的运用。与此同时 , 改善环境也依赖植树造林的自然途径 , 开展地方协作性空气质量研究来明确空气质量问题。这些措施的具体实施依据和衡量标准便是美国环境保护署 ( EPA ) 以不断修订的《清洁空气法》为基础而编制的。根据美国空气质量标准 , 空气质量分为两级 : 一级标准以保护人体健康为主要对象 , 包括对“敏感”人群健康状况保护 , 如哮喘病患者、儿童、老年人等 ; 二级标准以保护自然生态

及公众福利为主要对象,包括防止能见度降低和防止对动物、庄稼、蔬菜及建筑物等的损害。在这一宏观标准下,还对污染物(包括PM10、PM2.5、二氧化硫、一氧化碳、汞、二氧化氮、臭氧)给出了控制限值,尤其是2008年之后,EPA公布了更为严格的空气铅含量标准,依据这一标准,每立方米空气中的铅含量不能超过0.15微克。

气候变化:纽约市创建保护城市重要基础设施的政府工作小组,扩大战略适用范围,与弱势社区合作来开发针对性的区域性战略,制定综合全面的气候变化政策,创建战略规划,修改建筑规范从而实现覆盖全市的战略规划的启动。纽约市应对气候变化的战略机制主要是遵循《美国清洁能源安全法案》各项目标和标准。在衡量碳排放量的标准上,美国的碳足迹与标识主要包括Carbon Fund的Carbon Free标识、非政府组织Carbon Counted的碳标识体系(Carbon Label System);Timberland公司的绿色指数标签(Green Index Tag)等,这些行动依托包括PAS2050、WRI-WBCSD的温室气体议定书及自主制定的标准。

## 增加就业、落实医疗和教育以完善社会保障

社会保障事业的发展也是城市可持续发展的重要组成部分,就业、医疗、养老和教育涉及成千上万居民的生活,也关系着社会的长远发展。在2010年,纽约市私营部门就业岗位增加了5.5万个,领先于全美其他地区和大城市。经济的增速也是全美平均增速的两倍,是纽约州其他地区的8倍。2010年12月8日,纽约市长布隆伯格推出一项“通向经济复苏和创造就业的六步骤”的新计划,目的在

于降低失业率,促进经济增长,并且于2011年在纽约市新增10个就业服务中心,帮助3.5万人解决就业问题。同时,纽约市也不断改善医疗条件,致力于提升卫生服务质量,其中比较重要的一项便是医院质量的评审。

美国是国际上最早开展医院质量评审的国家,美国医疗机构评审联合委员会(JCAHO)制定并完善了一整套符合各地医疗机构实际情况的医院服务和管理标准,并通过评价医疗机构是否符合其标准来保证病人得到高质量的服务,JCAHO建立的JCI质量体系标准是美国的国家标准,纽约市的多数医疗机构都要遵循,也是一项国际性的标准。

在教育政策上,纽约市实施12年义务教育,6岁到19岁为义务教育阶段。为促进基础教育的发展,纽约市在美国教育法案的基础上先后推行了以学校责任制为核心的“学童优先”教育改革和“多样性教育项目”,赋予校长更多权力,实施“公平学生资金”资助政策,建设优秀教师队伍,帮助移民学生适应学校生活等政策,纽约市的基础教育在这些措施的深入推进下朝着优质均衡的方向快速发展。

美国对于教育没有全国统一的标准,都由各州制定具体的目标和教学方案,但这并不意味着完全没有统一的参照,例如1989年全国数学教师理事会(NCTM)公布的可能有助于取得最佳成绩和对学生学习数学有帮助的计划提纲也并非一个官方的全国性标准,只是由各州来自愿实施,尽管如此,NCTM标准已受普遍认可,纽约市也依据该标准制定和实施数学大纲,而且其他相关专业和行政部门也以其作为自己的参照标准。(作者单位:中国政法大学、中国标准化研究院)



纽约市以“2030纽约规划”提出的涉及经济、基础设施、环境和社会的一系列可持续发展目标为核心,针对各个领域的问题分别制定了不同的法规和计划,根据美国联邦、纽约州以及纽约市政府自身制定的各项标准,实施了一系列相互联系、相互渗透的具体措施,挖掘新兴投资渠道,努力保持经济多元化;积极完善包括供水网络和交通运输设备在内的基础设施,完善土地政策;落实就业、医疗和教育等社会保障政策;促进节能减排,提升居住环境质量。在可持续城市发展的道路上,纽约市政府从目标计划的制定、到具体标准的适用以及各项政策和措施的落实,形成了城市可持续发展建设从蓝图到现实的有效实践。