

健康城市治理导向的公共空间规划响应研究

王祝根^{1,2}, 李晓蕾¹, 李百浩³

(1. 南京工业大学建筑学院, 江苏 南京 210009; 2. 中国城镇化促进会, 北京 100045;
3. 东南大学建筑学院, 江苏 南京 211189)

摘要:作为一种市民共同享有的基础性公共资源,城市公共空间不仅承担着服务日常生活、增进社会交往、激发社会活力和促进城市公平发展等一系列重要职能,其背后更是映射了城市社会结构发展变迁的基础动力和深层影响,是完善城市空间治理体系不可或缺的组成部分,同时也是提升城市社会治理能力的核心内容。基于社会属性思考,城市公共空间扮演着社会形态的物质载体、公共领域以及自由权力的对话场域等多重角色,通过物质空间与社会空间的交互关系透视,健康城市建设需要不断强化城市公共空间的社会属性,持续促进空间结构与社会结构的双向良性互动,将空间权力向社会回归,以此捍卫城市公平正义,让城市公共空间从分化加剧的发展状态沿着良性发展轨迹走向善治。结合高质量健康城市建设与现代化城市治理目标,在梳理健康城市理念发展脉络与公共空间价值研究的基础上,对公共空间的基本属性和城市公共空间规划的价值取向与治理内涵分别做出阐述,进而以健康城市治理为导向,从规划意识转型、规划体制建设、规划研究拓展3个层面系统论述公共空间规划的具体响应途径,指出结合城市治理内涵开展公共空间规划是高质量健康城市建设的时代所需,是对城市现代化治理目标的积极回应。

关键词:健康城市;城市治理;公共空间;社会空间;城市公共空间规划

中图分类号:C912. 81;TU981-01 **文献标志码:**A **文章编号:**1671 - 4970(2023)03 - 0068 - 12

2022 年 10 月 16 日,中国共产党第二十次全国代表大会在北京召开,习近平总书记指出,要坚持把实现人民对美好生活的向往作为现代化建设的出发点和落脚点,坚持人民城市人民建、人民城市为人民,提高城市规划、建设、治理水平,加快推进市域社会治理现代化,提高市域社会治理能力,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体^[1]。结合高质量健康城市建设与现代化社会治理目标思考,作为一种人人享有的公共资源,城市公共空间是完善城市空间治理体系不可或缺的组成部分,是提升城市社会治理能力的核心内容。深刻认识加

快推进城市治理现代化的重大意义,亟待进一步从社会治理视角开展城市公共空间规划研究,助推城市规划工作满足新时期高质量健康城市建设需求。在国家治理体系和治理能力现代化建设进程中,我国城市规划理论实践的创新发展为建设健康城市贡献了重要力量,但在城市公共空间规划建设方面,规划体系与治理体系目前分属两套相对独立的操作系统,长期以来,二者在目标导向、政策制度以及学术研究等各个方面的衔接度与融合度仍然较低,这种状态未能与国际健康城市理念同频发展,与我国建设社会治理共同体发展愿景也存在较大

引用本文: 王祝根,李晓蕾,李百浩. 健康城市治理导向的公共空间规划响应研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2023,25(3):68-79.

基金项目: 教育部人文社会科学青年基金项目(18YJCZH186)

作者简介: 王祝根(1982—),男,副教授,博士,主要从事城市公共空间规划理论方法研究。E-mail:wzg5125907712@163.com

差距。对此,笔者梳理健康城市理念发展脉络与城市公共空间健康价值研究进展,结合城市社会学研究的空间转向背景,从社会属性出发,分析阐述城市公共空间规划的价值取向与治理内涵,认为需要通过规划意识转型、规划体制建设、规划研究拓展3个方面的共同响应,才能全面促进城市公共空间规划向治理型规划转型发展。

一、健康城市理念发展脉络与公共空间健康价值研究

1. 健康城市理念发展脉络

公共健康问题向来都是备受城市规划工作关注的重要议题。在伦敦、巴黎等城市的历史发展进程中,大规模传染性疾病的多次暴发推动了城市规划与公共卫生的关系思考,为催生现代健康城市理念孕育了最初的基础。20世纪以来,通过行之有效的规划理论与技术方法,城市规划学科建立了通风、日照、环境卫生管理等一系列城市建设规范,为满足公共健康需求提供了基础性保障。

1961年,面对各国快速城市化进程对公共健康带来的诸多挑战和不良影响,世界卫生组织总结满足人类基本生活要求的相关条件,针对居住环境提出“安全性(safety)、健康性(health)、便利性(convenience)、舒适性(amenity)”四项基本原则,推动公共健康导向的城市规划研究与城市建设实践进一步深入发展。

1984年,针对城市居民越来越普遍的亚健康状态和慢性病问题,世界卫生组织正式提出健康城市理念,即健康城市是指从城市规划、建设到管理各个方面都以人的健康为中心,保障广大市民健康生活和工作,成为人类社会发​​展所必需的健康人群、健康环境和健康社会有机结合的发展整体^[2]。由此而始,世界各国基本达成一种共识,即健康城市是一个综合性概念,除了公共卫生等医学领域,健康城市也受到更广泛的环境因素影响,涉及城市规划建设的方方面面。为全面提高居民生活质量,如何结合健康城市理念开展城市规划工作,促进城市空间、社会环境与公共健康的共同发展,成为城市规划学科需要面对的新战略议题。

1996年,为了在全球范围内全面推广健康城市项目,世界卫生组织制定了“健康城市10条标准”^[3]和由12个方面、338项指标组成的健康城市评价体系,其成了国内外各大城市测评健康城市建设水平的重要参照。从“健康城市10条标准”的具体内容看,其中4条标准与公共空间直接相关^①,由此充分体现了公共空间对于健康城市建设的重要价值。

2011年,联合国人居署通过《关于通过发展公共空间实现城市可持续发展的第23/4号决议》,公共空间正式成为促进健康城市可持续发展的核心内容。此后,2015年联合国可持续发展峰会出台的《改变我们的世界:2030年可持续发展议程》以及2016年联合国“人居三”会议颁布的《新城市议程》中,“向所有人提供安全、包容、无障碍、绿色的公共空间”^[4]被进一步确定为实现城市可持续发展的主要目标(图1)。

通过脉络梳理可见,半个多世纪以来,健康城市经历了一个理念、内涵和实践不断发展的动态过程,随着认识的不断深入,公共空间对支持健康城市建设的积极作用日益受到重视。作为保障市民健康生活基本需求的一项基础性公共资源,公共空间的发展水平已经被纳入健康城市评价体系,成为考核城市可持续发展能力的重要指标,促进公共空间高质量发展业已成为健康城市建设的新导向与新战略。

2. 公共空间健康价值研究

上升为全球性的健康城市战略以来,国内外学界对公共空间健康价值的关注度不断提升,众多学者开展的研究成果表明,进入公共空间可以给个人和社会带来明显的健康益处,因适宜步行及开展各种形式的休闲活动,公共空间能够有效降低慢性疾病的发生率,因便于组织丰富多样的社交活动,公共空间在促进居民心理健康方面也具有显著作用^[5-9]。大量研究

①从“健康城市10条标准”的具体内容来看,城市公共空间与以下4条标准直接相关:能够为广大市民提供各种娱乐和休闲活动场所,可使市民一道参与制定涉及他们日常生活,特别是健康和福利的各种政策,便于市民选择利于健康行为的权利,有助于人们更健康长久地生活和少患疾病。

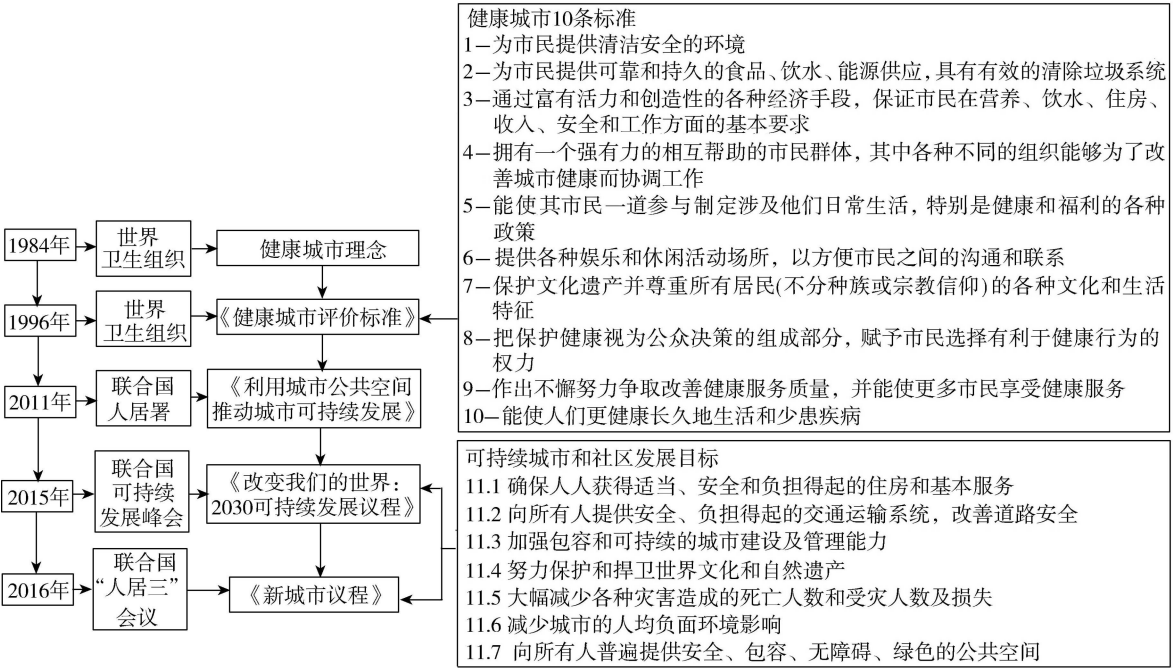


图 1 健康城市理念发展脉络

已发现,城市公共空间对改善居民生活质量、提升公共健康水平的积极影响已得到社会各界的广泛认可。

综合文献分析可知,国内学者对公共空间健康价值的探讨以城市绿地为主要研究对象,可分为环境健康与社会健康两大主要方向。在环境健康方向,张呈祥等对城市绿地生态服务价值的论证分析^[10-11],乔雪等对城市绿地消减环境污染的案例研究^[12-13],为进一步提高城市绿地的环境健康效益贡献了新视角;在社会健康方向,肖华斌等梳理了国内外城市绿地影响居民健康的研究进展^[14-15],王兰等开展了城市绿地与居民身心健康的关联性分析^[16]以及健康城市治理模式演进等研究^[17],产出了一系列学术成果,是该方向为数不多的代表性学者。总体而言,健康城市理念引入国内后,公共空间健康价值研究呈现出两个显著特点:一是学者多以城市绿地为主要研究对象,以生态效益为主要价值导向,以不同角度的环境健康评估为主要研究内容,与之相比,公共空间社会健康视角的研究起步较晚,成果相对较少;二是较之以城市空间结构、功能规划为主导的传统型研究内容,从健康城市视角切入对城市公共空间规划进行治理研究的学术成果仍十分匮乏。

二、健康城市治理视角的公共空间规划思考

1. 公共空间的基本属性

公共空间最早出现在哲学家、政治理论学家阿伦特 20 世纪 50 年代出版的著作《人的境况》,其是一个源自西方社会科学的现代专业名词。实际上,阿伦特之前的哲学家康德以及同时代的社会学家哈贝马斯等诸多学者对公共领域的不断思考,都为现代公共空间概念的出现孕育了理论思想基础^①。阿伦特曾指出,无论是探讨公共领域的历史轨迹还是思想含义,都需要在公共空间与私人空间的比较中进行^[18]。从根本上说,不同的社会群体和社会阶层通过争夺土地空间积累社会资源、获取权力资本,在斗争过程中,不同权力主体之间的相互妥协形成公共地带,塑造了公共空间的形态、内涵及特征,这是城市公共空间形成、发展、演变

①城市建成环境领域对公共空间的关注主要源于西方现代社会学学科的公共领域研究。18 世纪起,以康德为代表的近现代哲学家对于公共性的哲学思考为公共空间作为现代学术名词的出现孕育了最初的基础。20 世纪中期以来,阿伦特、哈贝马斯等社会学家对公共领域的理论探索在当代西方学术界产生了广泛影响力,其研究思想是规划学界开展城市公共空间研究的重要理论来源。

的源动力。由此可见,公共空间是一种与私有空间相对应的空间概念^①,正是因为蕴涵了公共领域这一权力认知基础,公共空间才具备了比其他城市空间更为突出的社会属性。也就是说,“公共”这一关键词显示了公共空间不同于其他城市空间的特有内涵,只有引入社会学范畴的公共领域概念,才能准确阐释公共空间的本质属性。受不同国情制度的影响,尽管各国学者对公共空间概念的理解及其空间类型的界定有所差别,但在本质上,公共空间是一种社会共有与全民共享的公共资源,具有承载社会生活、共同价值的沟通交流以及市民因彼此共存、互相交融而激发的广泛的政治经济与社会文化意义,这一基本的空间属性已被各个学科广泛认同^[18]。

就基本属性而言,城市公共空间的构成要素涵盖了街道、广场、公园绿地等城市中的各类公共活动场所,这些空间以丰富的功能形式和系统化的组织方式广泛存在于城市建成环境,成为城市空间体系的重要组成部分。与此同时,城市公共空间也是社会结构与城市空间不断相互作用的产物,是城市空间形态对特定社会组织形式的投射。作为社会空间的一种具体呈现形式,公共空间与社会网络相互建构,不可分割,因此说,公共空间与城市社会结构息息相关,是促进城市社会发展的重要内容,也正是因为社会结构的复杂性与丰富性,使得城市公共空间的治理潜能具备无限延展的可能性。

2. 城市公共空间规划的社会学背景及其价值取向

联合国人居署认为,城市善治包括公共资源配置的公平性,公共服务和公共管理的效率性,决策过程的透明性,免于环境灾害、犯罪和管理决策不良后果的安全性等内容^[19],这些善治内容是一座城市健康发展不可或缺的基础动力。世界卫生组织将城市健康治理定义为,各级政府推动卫生部门、非卫生部门、公共和私营部门以及公民为实现共同的健康和福祉所采取的联合行动^[20]。要实现上述治理内容和治理目标的可持续发展,建构健康的公共空间关系是一项重要前提,因为只有构筑一个科学合理的公共空间系统,才能为一座城市的公平、安全、高效运转创造必备条件。而城市发展的现

实情况,正如列斐伏尔以权力与空间的辩证关系为基础,在社会结构中发现的无法回避的空间矛盾,长期以来,影响城市空间发展的公共政策表现出为资本扩张服务的显著趋势,侵蚀城市空间成为资本积累的重要手段,大量原本属于公共领域的城市空间被私有化开发,导致公共利益受损、公共秩序混乱、社会阶层矛盾不断加剧等问题日益凸显,对城市健康发展产生严重负面影响。对此,索亚强调,关于城市权的斗争不能仅限于抵制资本主义的斗争,要认识到影响城市空间的多种力量^[21]。可以说,不断激化的城市空间矛盾、城市社会学家的空间批判浪潮,共同推动西方大规模的城市社会运动得以迅猛发展。

梳理城市社会学理论背景可知,以福柯搭建的“生命政治—空间治理”框架为基础,列斐伏尔提炼了城市空间批判与城市空间生产的理论雏形;以马克思主义空间批判理论为基础,哈维也强调空间社会关系的重要性,主张通过城市空间理解资本社会的运作规律;戈夫曼进一步利用“前台(front)”“后台(backstage)”“局外区域(outside region)”等一系列概念勾勒了一种更清晰的社会空间视角,深入探讨了社会空间的制度特征及其与行动者的互动联系;吉登斯也认为空间不是一种自然存在,而是一种人类社会实践创造和重塑的产物,是社会行动的重要维度之一,其既影响了社会行动的发生,同时也受社会行动的影响而改变。索亚更是直接指出,已然进入后现代的“后大都市”无异于一个又一个“监禁城”的集合,它是“一个规范化封闭体的群岛和被包围的空间,它有意和无意地把个人和团体互相阻隔在一个可见或不太可见的城市孤岛上,并受到经过重组的公共和私人权力或权威的监督”^[21]。显而易见,在政

①从空间所有权、空间使用权以及空间访问权等不同视角出发,公共空间拥有不同的概念解释。例如,有学者将公共空间定义为“不受个人或组织控制,对公众开放的空间”,其描述兼顾空间所有权与使用权的双重公共性判定;也有学者将公共空间定义为“能够无障碍进入的集体或个人活动的场所”,其描述侧重于空间使用权的开放性界定;相对而言,城市空间的访问权、使用权以及相应的行为权力对界定公共空间属性更具参照意义。

治权力和资本力量的强势操控下,城市空间的“社会生产结果”取代了时间主导的“自然演进结果”,在现代社会,城市公共空间呈现的结构失序状态与理想的健康城市发展愿景相去甚远。

集合以上思想观点希望说明的是,以列斐伏尔、索亚等为代表,城市社会学家对抽象空间的关注、分析和批判,以及进一步对政治社会关系、空间生产理论的辩证理解与深入阐释,主要围绕社会空间概念展开,当这种强大的思维力量产生广泛影响后,公共空间概念开始进入城市规划学者们的研究视野并迅速受到高度关注,成为城市规划学科的热点议题,由此引发了一系列城市建设实际问题及其应对策略的思考与探索。20世纪70年代以来,城市社会学领域的理论思想完成了前所未有的“空间转向”,这种转向指导并深刻影响着城市公共空间理论研究与实践的发展轨迹。透过一系列空间生产理论的批判性思维不难发现,城市公共空间与社会阶层利益及其背后的意识形态、权力关系紧密联系在一起,是权力施展的场所和载体,是社会权力关系的集中表现。为抵抗和修正资本异化、维护空间正义与社会公平,城市公共空间规划的核心价值取向应该是在社会结构层面改善资源配置的传统分配机制,在治理实践层面优化调整既有制度体系主导的空间权力关系,其根本任务是通过公共资源的优化配置与科学管控,有效缓解现代城市空间剧烈重构过程中不断加剧的利益冲突与社会矛盾,为协调城市空间与城市社会健康发展的一系列实际问题提供操作方案。

3. 城市公共空间规划的治理内涵

正如引言所提及,党的二十大报告提出要加快推进市域社会治理现代化,提高市域社会治理能力,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。作为与城市居民连接最紧密的公共场所,公共空间是人们享受美好城市生活的重要载体。在城市空间层级体系中,公共空间是中观层面的城市治理要素,对创新城市空间治理范式具有较强的适配性和可行性,结合空间功能、空间布局、空间结构等规划内容对城市公共空间进行治理创新,有助于提高城市现代化治理水平,是促进城市空间走向善治

的路径回应。

立足基本属性与可持续发展目标,治理城市公共空间需要将规划作为操作平台,通盘考虑、综合协调公共空间的权力、价值、结构以及相关影响因素等各项治理内容,对城市公共空间分配机制做出适应性调整,将规划体系塑造为平衡不同社会阶层空间利益冲突的重要治理载体,以此协调城市公平、社会包容、公众福祉等多边关系,为整体推进城市社会的和谐发展发挥关键作用。由此思考公共空间规划,应该是一种引领城市社会健康发展的治理型规划。理解问题的关键点在于,要建立起一种新的治理概念,就不能将城市公共空间规划简单地理解为一种管控城市物质空间发展的技术工具,更不能将城市公共空间规划从社会发展、阶层融合、民主进步等多重治理网络中剥离出来单独对待,要想达成综合性的城市治理目标,就必须将传统规划定义为新的空间治理规划,将城市公共空间规划放置在一个治理内涵及其概念框架之下进行创新探索。

反向思考,为了使城市规划系统以更有效的方式应对诸多城市治理挑战,也需要将规划与治理视为一种有机结合的整体,朝着空间治理的方向进行更广泛的规划要素重组,打破治理措施与规划策略之间的分离关系,填补规划内容与治理内容之间的空白地带,将多头、分散、流动的治理过程进行整合,依托规划平台把相关治理政策关联起来,以此应对充满动态性、复杂性和不确定性的城市治理挑战。

以2019年12月编制完成的《北京城市公共空间发展纲要研究》(以下简称《纲要》)为例,其开篇即明确指出,新时代的城市规划工作已经从工程建设向空间治理转变,以空间治理视角指导北京市各类公共空间的标准制定、规划设计、建设管理和运营维护,近期建立全生命周期的一体化治理机制,远期探索公共空间共建共治共享模式,为全社会共同参与城市治理提供行动指引,使公共空间真正成为首都现代化城市治理体系的重要抓手与核心资源。《纲要》探索全生命周期一体化治理机制,充分体现了公共空间治理理念、治理目标、治理内容的创新发展(图2),展现了公共空间规划4个方面的战略转型,即从“城市建设的附属要素”向

“城市发展的核心要素”转变,从“重视物质环境改善”向“关注人的生活需求和引导生活方式”转变,从“单一性的规划建设管控”向“全流程一体化空间管控”转变,从“提供公共服务的配套设施”向“构建城市治理的重要载体”转变。

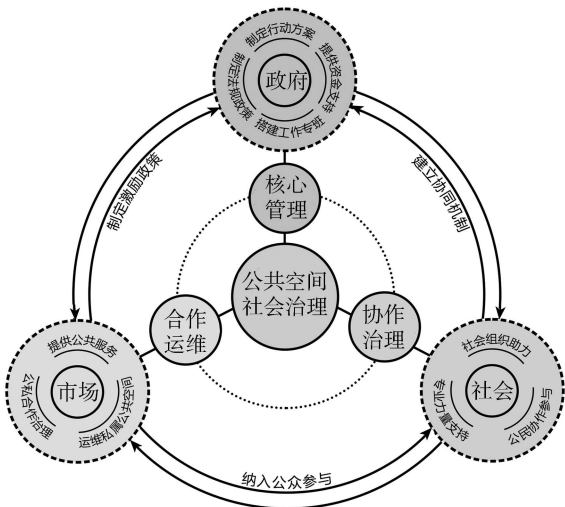


图2 《北京城市公共空间发展纲要研究》的空间治理思维

结合理论实践进一步思考,富有成效的规划创新离不开与治理联动发展。将规划平台与治理内涵联系起来,规划目标与治理目标具备共同的价值指向,规划过程能够融入治理过程,规划结果可以成为治理方案的有效实现途径。有必要指出,作为城市治理平台的规划实践应该是一个综合性的系统工程,二者的关联性建构需要一个不断探索的发展过程。就目前的基础条件而言,规划体系与治理体系长期分属两个相对独立的操作系统,在相对分离的状态下,要促进城市公共空间规划全面融入城市治理体系,尚需从规划意识转型、规划体制改革、规划研究拓展3个层面同时做出行动回应。

三、健康城市治理导向的公共空间规划响应

1. 规划意识转型

改革开放以来,由于城市化进程加速发展,我国城市环境污染问题凸显,如何充分发挥城市空间的环境治理效能成为各大城市编制城市规划的主要目标之一。较长一段时期内,城市公共空间的社会健康价值未受到足够关注。以城市绿地考核标准为例,1979年至今,我国主

要以三项指标(城市绿地率、城市绿化覆盖率、城市人均绿地面积)考察城市绿化水平,这三项指标对评价城市绿地这一特定类型的公共空间发展规模具有实际意义,但在评判城市公共空间社会服务功能方面则难以发挥参考价值。实现规划意识的转型是建设高质量健康城市的先决条件。在不同历史时期,社会各界对城市环境问题的理解程度存在差异,环境治理在国家中心工作中的位置也存在显著区别^[22]。经过40余年的大力建设,我国城市化进程逐步放缓,开始进入城市更新的历史性变革阶段,健康城市建设也相应地转向环境健康与社会健康并重的新发展时期。

如前文所述,因含有“公共领域”这一社会形态概念,城市公共空间具有更突出的社会属性,是城市社会健康生长、发展的重要基础。从社会学视阈出发,城市公共空间体系承载了与物质空间形态相适应的隐性社会网络体系,能够影响和反映一座城市的社会结构特征与空间正义水平。现阶段,城市空间的社会分化、阶层极化问题已经成为我国城市发展面临的突出矛盾,如果不能将其纳入公共空间的研究视野,城市治理就很难建立物质空间与社会发展的内在交互关系。世界卫生组织指出,公共资源全民共享、阶层利益平等分配是健康城市理念的重要内涵,健康城市建设的主要特征之一就是在城市规划过程中需要充分考虑公共健康发展的社会影响因素,并关注弱势群体的健康公平问题。城市公共空间的价值产出受资源分配方式、阶层分布状态、空间行为特征等诸多社会因素影响。作为创造公平、人性化社会环境的重要城市空间,为了确保不同阶层能够共同分享更高水平的社会健康效益,实施城市公共空间规划需要建立在两个方面的认知基础之上:一是对公共空间内涵及其价值的认识要从物质空间概念转向社会空间概念,从关注环境健康效益转向环境与社会效益并重的综合性健康价值利用;二是对公共空间可持续发展的认识要从聚焦数量与规模拓展转向公共权利视阈下的资源分配与资源共享方向。

综上所述,公共空间是具有典型社会属性的城市空间,只有兼顾实体空间与社会空间的

双重内涵,才能构建城市空间与社会系统的结构关联性,为协调社会矛盾提供解决方案与操作途径。可以肯定的是,通过科学有效的规划调控,公共空间能够对促进社会健康发展发挥积极作用,但实施公共空间规划须要解决的首要问题是突破传统认知思维,找准规划定位,以社会空间治理为目标导向促进规划意识转型发展。

2. 规划体制改革

城市规划体制建设需要与时代同步发展,以更好地适应城市治理新需求与新要求。以城市绿地系统规划为例,我国城市绿地系统规划源自 20 世纪 50 年代引入的苏联城市游憩绿地规划方法^[23]。经历一段时期的实践探索后,20 世纪 90 年代初,城市绿地系统规划开始作为城市总体规划的专项规划进行独立编制^[24]。2001 年,国务院颁布《城市绿地系统规划编制纲要(试行)》,确立了城市绿地系统规划在城市规划体制中的法定地位^[25],标志着我国正式形成立法地位明确的城市绿地系统专项规划制度^①。在开展规划实践的同时,我国城市绿地分类体系经过多次修订调整也基本成型。目前,虽然《城市用地分类与规划建设用地标准》《城市

绿化条例》等国家法规、行业标准制定的分类内容略有差别,但在分类方法上,以土地属性为基础的分类体系一以贯之^②,为城市绿地系统规划的编制与实施提供了制度保障(图 3)。

较之城市绿地系统规划制度的完善发展,截至目前,国家及行业层面仍未出台城市公共空间规划相关的专项法律、行政法规与技术标准,城市公共空间的属性内涵、构成要素尚未得到明确界定,城市公共空间专项规划仍处于缺位状态。在地方层面,2013 年出台的《陕西省城市公共空间管理条例》是我国第一部针对城市公共空间管理的立法^③,其中针对公共空间规划建设问题制定了相应规范。但作为一种地方性管理条例,其法律地位相对较低,对城市公共空间规划的实际性指导作用有限。分析国外情况可知,伦敦、墨尔本等国际城市开展的公共空间规划(或称公共开放空间规划、开放空间规划)已基本形成了总体战略规划—专项发展规划—分区实施计划的完整规划体系^④。与此同时,相关规划内容不但涵盖了城市绿地系统的主要构成要素,还囊括了各级政府部门、社会组织以及企业、私人所有但面向全社会开

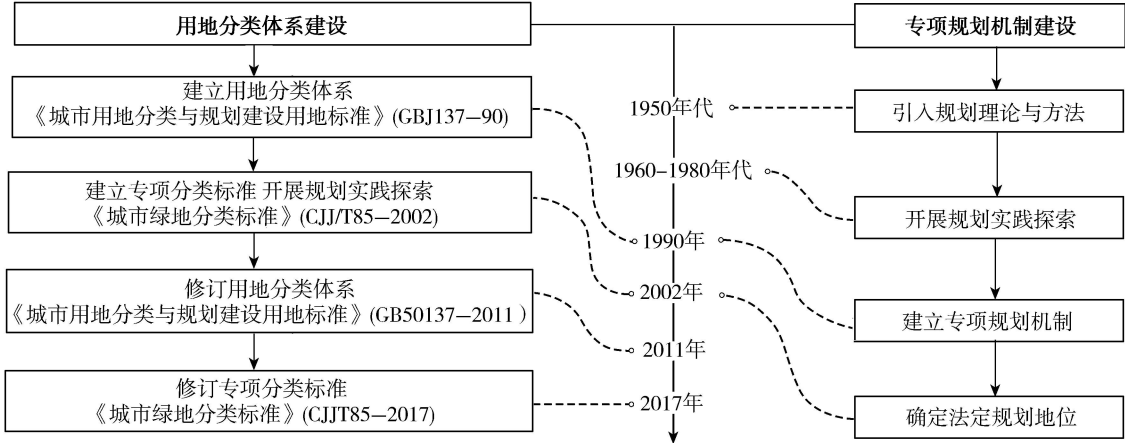


图 3 我国城市绿地分类体系与专项规划机制建设历程

①2002 年,《城市绿地系统规划编制纲要(试行)》首次明确:城市绿地系统规划的地位是城市总体规划的专业规划,是对城市总体规划的深化和细化,规划成果纳入城市总体规划加以落实,这一定位为城市绿地系统规划确立了其在我国城市规划体制中的法定地位。

②目前,住建部颁布的《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB50137-2011)是我国各类城市规划编制工作开展的主要技术依据。虽然 2011 版新标准对 1990 版旧标准做了部分用地类别调整,但总体来说仍然保持了以土地属性分类为基础的城市用地分类体系。

③2013 年 9 月 26 日,经陕西省十二届人大常委会第五次会议审议通过的《陕西省城市公共空间管理条例》是城市公共空间管理地方立法的全国首创。

④以墨尔本为例,自 20 世纪 80 年代编制城市公共空间专项规划以来,墨尔本建立了五级制的公共空间网络体系,逐渐形成了从战略发展规划到分区实施计划的专项规划机制,对构建完善的城市公共空间系统发挥了重要作用。

放的公共文化设施、休闲娱乐场所等各类公共空间,这为构建多元、开放、共享的城市空间系统和建设更公平、更人性化的宜居城市发挥了实质性的指导作用。

首先,由于规划内容涉及面较广,城市总体规划很难对公共空间进行深入而系统的研究,与此同时,受用地类型所限,当前的城市绿地系统规划又难以兼顾所有的公共空间类型。结合我国构建“五级三类”国土空间规划体系新契机,以建立国家层面的专项规范标准为前提,建议将城市公共空间规划纳入“五级规划”中的市、县两级规划体系,并作为“三类规划”中的法定专项规划进行单独编制,使公共空间规划成为城市总体规划的详细规划和有益补充,为推进城市空间治理转型提供规划制度支持。

其次,结合现代化治理目标与国内外先进经验思考,公共空间规划机制建设需要体现两个方面的内容创新:一方面,规划体系要突破物质空间规划的固有领地,将专业性的规划设计策略与现代化的空间治理手段相结合,构建规划、建设、运维、管理四位一体的全流程协同治理体系,科学组织公共空间的多元社会服务功能,充分发挥公共空间的综合价值效应。另一方面,公共基础设施建设是应对重大公共卫生事件的基础物质保障^[26],重大灾害的冲击及其应对是带动城市规划与城市治理提升的脉冲型推动力^[27]。由此,城市公共空间的规划内容还要前瞻性地谋划应对突发性公共事件的资源调配能力与服务保障功能,每座城市有必要建立涵盖市级、区级、街道3个层级的城市公共空间体系,研究制定科学高效的公共空间治理方案,既要充分发挥各级各类公共空间在常态化时期的各项公共服务职能,同时也要制定应急预案,调动公共空间在特殊时期的临时性功能,辅助政府职能部门有效降低城市健康风险系数。

最后,建立城市公共空间规划制度的根本导向,是为了更好地满足人民群众日益增长的美好生活需要。因此,编制城市公共空间规划要兼顾战略性与可实施性,不仅要通过顶层设计尽快形成空间治理的逻辑框架,确定空间发展的总体方向及原则,制定出“底线约束、内涵

发展、弹性适应”的纲领性规划策略,更要研究制定出具有高度适配性的空间治理模式,对体制、政策、规范、技术进行全流程改革创新,制定出全方位、系统性的规划管控内容。例如,要以空间治理视角提炼规划要素,统筹盘点公共空间资源,充分挖掘公共空间发展潜力,以建设均等化、网络化的公共空间系统为目标,制定标准规范,构建指标体系,明确公共空间用地指标与技术标准,确定公共空间结构体系与发展时序,为后续建设管理提供切实可行的行动指引。

3. 规划研究拓展

当前,探索各类城市空间的合理布局是健康城市规划的一个主要研究方向。20世纪70年代,源自美国的可达性概念引入建成环境领域,迅速发展成为探讨城市空间布局的一种主流研究方法^①。在可达性理论及其计算方法的支持下,西方学界率先开始关注城市公共空间对居民服务的影响机制,其中怀特等学者较早利用可达性方法对城市公共空间布局问题进行实证探索,相关研究成果在国内外学界产生了广泛影响^[28-30]。近年来,结合研究方法创新,泰伦以科罗拉多州普韦布洛、乔治亚州梅肯等城市为案例,将城市空间结构与人口、社会、经济因子的空间分布状态相结合,对公共空间布局与社会公平的内在关联性展开更深入的探讨^[31];沃尔奇等进一步指出,除可达性以外,居民的社交活动需求等因素也应作为衡量公共空间资源配置水平的重要参考依据^[32]。总体而言,可达性理论及其技术方法为深化理解公共空间与居民福祉的交互关系提供了科学依据^[33],直到今天,可达性研究仍是测度城市公

①可达性(Accessibility)是指居民克服距离、时间和费用等阻力因素,到达某一服务设施或活动场所的愿望和能力的定量表达。可达性公平指居民距离特定空间的分离度或接近度,通过某种可达性计算方法来表达人(多用空间单元位置表示)到活动空间的距离或时间的平等性。可达性理念及其测度方法的主要研究目标是探讨城市空间布局的公平性,例如城市绿地的数量、规模、布局等方面的公平性,多数研究基于居民居住地与绿地之间的通行距离、通行时间评估城市绿地可达性水平。近年来,可达性涵义进一步拓展至居民收入、交通成本,以及人口密度、社会阶层等其他因素,以支撑学者进一步从多维视角对城市绿地可达性公平的影响因素展开研究探索。

共空间布局合理性的主流方法。

1994年,我国开始了健康城市建设探索之路,对城市公共空间的研究探讨也随之展开^[34]。经过快速城市化进程,我国的城市空间格局已基本定型,在这样的现实条件下,如何更科学地利用公共空间满足城市居民更高质量的健康发展需求,这一现实诉求不仅与空间可达性相关,更与城市空间的现代化治理水平紧密相关,而目前该领域研究基础匮乏,亟待进一步拓展。由于难以对公共空间的内在社会发展动力进一步做出解释,可达性理论及其技术方法已表现出明显的研究局限性,健康城市的全面发展迫切需要对城市空间治理模式展开进一步的深入研究。在这种情况下,探讨城市公共空间的现代化治理诉求,能够更全面地理解公共空间在促进城市社会可持续发展方面的积极价值,为科学规划物质环境与社会环境共同发展的健康城市提供理论支持。

基础研究是助推健康城市理论实践不断深化发展的重要动力。相较于传统的粗放型管理模式,公共空间规划应该是基于鲜明的治理理念,蕴含着体制机制创新和技术方法创新的一种新型治理形态^[35]。在土地高度市场化的今天,我国城市治理的复杂性不断增加,社会矛盾更加多元化,基层主体参与社会治理的强烈诉求与日俱增^[36],在这种趋势下,城市公共空间的研究重任是要揭示出空间权力结构的运作方式和控制规律,进而探索出科学的公共空间治理方案,为协调城市空间供需错位、空间权力博弈等一系列社会矛盾提供决策参考。然而,正是由于缺少相应的理论支持,在实际操作层面,在如何解释、怎样解决公共空间治理问题的诸多方面,国内城市不仅表现出明显的滞后性,在实践过程中更因缺乏理论指导而受到极大的局限性。

制定精准的治理目标是公共空间治理能力现代化的重要体现。首先要认识到,通过一系列的规划管控和技术手段,现代社会迅速构建起一种超越传统的空间控制系统,这种系统渗透到人的日常生活,将人置于一种被严密规划的空间环境,由此对公共行为,甚至潜在的公共意识进行控制和调节,从而实现规划工具,特别

是工具背后权力主体对个体的支配和控制。布迪厄的空间理论就建立在场域、资本和实践基础之上,这里的场域就是附带一定权力、资本力量形成的争夺性空间,场域占据者利用各种策略保证或改善其在场域中的有利位置,斗争策略是否成功取决于其获得的场域位置和规模,即特定权力资本的空间分配结果。认识到这一点就不难发现,在治理目标上,空间治理呈现为一系列规范空间权力主体行为的制度、规则和手段^[37]。

从学科交叉层面来说,不同学科之间的融会贯通是现代学术研究向综合性方向发展的普遍趋势,其显著优势是能够融合不同学科的研究范式并推动实践问题获得新的解决方案。城市社会学领域对公共空间的研究主要从抽象内涵、价值理论、体制机制等角度进行探讨,但是社会学领域并不担负实体空间规划建设责任,而城乡规划学领域对公共空间的研究主要从空间本体的形态、结构、功能等角度展开,虽具备实际操作实践能力,却欠缺对空间社会问题的思考和社会影响机制的探寻。城市公共空间的建构需要通过城乡规划学与城市社会学的交叉融合促进研究拓展,在既有研究基础上,只有吸纳社会治理的外部理论知识体系,并结合自身的理论技术方法对其进行创新应用,才能促进城市公共空间规划成为协调权力主体行为的有效工具(图4)。

在治理内容方面,还需强调社会结构和权力关系的深层影响,因为城市公共空间不仅是社会实践的产物,也是社会实践的场所和载体。相较于以空间功能布局为核心导向的传统型规划,对空间制度、空间权力以及公共行为的科学化、规范化、精细化管控是治理型规划需要创新拓展的新研究内容。治理理论的核心在于协调城市在资源配置和收益分配过程中政府、市场、社会多元主体的责权关系,在治理方式上是一种全民共享的公共资源,政府、市场、社会是公共空间价值的共同受益主体,与土地使用权私有化的其他城市空间不同,公共空间最大的治理突破点应该是纳入满足人民群众空间发展诉求的技术程序与操作方法,以此弥补传统城市规划在公共治理参与方面的缺失,实现以多方

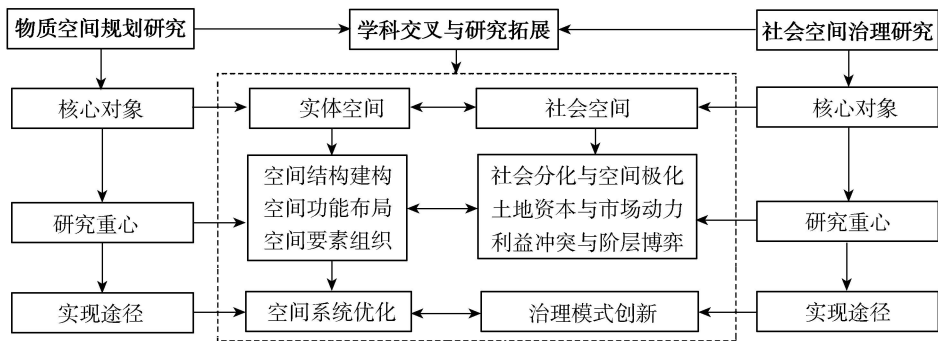


图4 城市空间规划与社会治理研究交叉拓展

共治为基础的治理方式改革。只有将治理主体从一元化的政府主体转向多元化的共同利益主体,研究规划参与的民主化特点以及多方合作的规划方式,才能真正形成政府、市场、社会三方主体共建、共治、共享公共空间的新规划机制。

综上所述,从社会治理视角出发,城市公共空间规划研究包含双重要义:一是由于公共空间与公民权利存在内在关联性,公共空间治理需要保障市民共享城市空间资源的机会平等,需要通过空间再分配弱化空间权利、公共资产以及公共服务质量的的不平等状态,这就要求城市公共空间规划不仅要承袭传统规划内容,其主要职责还需要包含以一系列空间权力规范为基础的治理规则,由此明确公共空间的治理原则、治理目标、治理范式,并将其转化成系统性的规划政策及其相应的技术规范;二是在城市土地所有权归国家所有的前提条件下,我国的城市公共空间治理本质上是不同利益主体对空间使用权进行博弈的具体反映。因此,公共空间规划研究还应当纳入利益主体对空间使用行为规范的引导、规划、管理等相关内容。

总结前文观点,城市公共空间是由政治权力关系建构的,反映社会结构的一种具体空间形态。城市公共空间既是一种建成环境,更是一种社会空间,市场机制和政治权力的交织,对公共资源的占有和控制,推动城市空间不断被生产和再生产,相应地,公共空间也不断被重构和重组,其中必然伴随着社会结构的分化和排斥,这既是城市发展的过程,也是社会发展的结果。从“空间规划研究”到“空间治理研究”,实现城市环境治理向社会健康治理全面转型,不仅是健康城市内涵提升的具体表现,也是推进城市空间研究社会转向的全新课程。面对空间

权力规范、社会行为约束、治理方式创新等一系列研究空白,学界需要将公共空间治理视为一项长期性的学术研究使命,通过理论探索与实践回应助推公共空间现代化治理体系建设,服务城市社会健康可持续发展。

四、结 语

健康城市理念引入国内已二十余年,由于基础研究起步较晚,对于城市公共空间规划如何响应社会治理需求,现有理论与实践探索仍然十分薄弱。公共治理实践的不断推动着理论更新,由此形成实践模式与理论范式交叠嵌套的变迁逻辑^[38]。从健康城市治理视角开展城市公共空间规划,应该是一种通过规划平台促进治理范式发展演进的实践探索,是城市规划体现全生命周期健康管理概念的创新举措。

以进一步提升健康城市发展水平为目标,助力城市公共空间现代化治理转型的重要前提是准确理解公共空间的内涵属性与规划定位,进而以社会空间治理为价值导向、以专项规划制度为基本保障、以基础研究拓展为内生动力,推动城市公共空间规划创新发展。在健康价值认知层面,从侧重追求生态环境效益转向注重环境与社会健康效益的共同发展;在体制建设层面,尽快形成与新时代城市治理需求相匹配的规划制度体系;在基础研究层面,从相对传统的实体空间研究进一步扩展到公共空间与社会结构、权力运作、行为模式的多维交互关系研究,其总体理想愿景,是确立以城市命运共同体为根本基础的新规划价值观,创造能够更好地服务于公共健康发展的高质量城市公共空间体系。

参考文献:

- [1] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022.
- [2] World Health Organization Europe. A healthy city is an active city: a physical activity planning guide [M]. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe,2008.
- [3] 梁鸿,曲大维,许非. 健康城市及其发展:社会宏观解析[J]. 社会科学,2003(11):70-76.
- [4] 石楠.“人居三”、《新城市议程》及其对我国的启示[J]. 城市规划,2017,41(1):9-21.
- [5] CUTTS B B, DARBY K J, BOONE C G, et al. City structure, obesity, and environmental justice: an integrated analysis of physical and social barriers to walkable streets and park access[J]. Social Science & Medicine,2009,69(9):1314-1322.
- [6] FRANCIS J, WOOD L J, KNUIMAN M, et al. Quality or quantity? Exploring the relationship between public open space attributes and mental health in Perth, Western Australia [J]. Social Science & Medicine,2012,74(10):1570-1577.
- [7] ANDERSON J, RUGGERI K, STEEMERS K, et al. Lively social space, well-being activity, and urban design: findings from a low-cost community-led public space intervention [J]. Environment and Behavior,2016,49(6):685-716.
- [8] MEWS G H, MUMINOVIC M, TRANTER P. Time for action: implementing the New Urban Agenda in public spaces for health and wellbeing [J]. The Journal of Public Space,2018,3(1):193-202.
- [9] TAVARES S, SELLARS D, MEWS G H, et al. Editorial: public health and well-being in public open spaces through climate responsive urban planning and design [J]. The Journal of Public Space,2020,5(2):1-6.
- [10] 张呈祥,孙金华,王维,等. 不同管理模式城镇道路绿地的生态系统服务价值和生态成本研究——以浙江省永嘉县为例[J]. 资源科学,2017,39(3):522-532.
- [11] 王亚飞,邱尔发,韩玉丽. 基于EKC曲线的北京市绿地生态服务价值研究[J]. 南京林业大学学报(自然科学报),2017,41(2):181-186.
- [12] 乔雪,邓琳,王今雨,等. 齐齐哈尔市主城区城市绿地土壤重金属来源解析与健康风险评价[J]. 土壤通报,2019,50(1):217-225.
- [13] 徐欢,李红. 南京城市绿地阻滞吸附 PM2.5 的健康效益评估[J]. 江苏农业科学,2017,45(19):271-275.
- [14] 肖华斌,何心雨,王玥,等. 城市绿地与居民健康福祉相关性研究进展——基于生态系统服务供需匹配视角[J]. 生态学报,2021,41(12):5045-5053.
- [15] 姚尧,殷炜达,任亦询,等. 空间分析视角下城市绿地与人体健康关系研究综述[J]. 风景园林,2021,28(4):92-98.
- [16] 王兰,蒋希冀,汪子涵,等. 绿色空间对呼吸健康的影响研究综述及综合分析框架[J]. 风景园林,2021,28(5):10-15.
- [17] 罗莹路,王建勋,王兰. 我国健康城市治理模式演进研究——以杭州为例[J]. 城市发展研究,2022,29(9):8-14.
- [18] 王祝根,李浩,何疏悦. 从用地性质到空间权利:城市公共空间分类新思路[J]. 规划师,2022,38(11):84-89.
- [19] 张丽新,任春梅. 城市空间治理现代化的三重逻辑[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2022,24(5):36-43.
- [20] KICKBUSCH I, GLEICHER D. Governance for health in the 21st Century [M]. Copenhagen: World Health Organization Regional Office for Europe, 2012.
- [21] 温权. 西方马克思主义城市空间批判的生命政治进路——从列斐伏尔、索亚到卡斯特[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版),2022,43(5):18-26.
- [22] 陈涛. 环境治理的社会学研究:进程、议题与前瞻[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2020,22(1):53-62.
- [23] 王保忠,王彩霞,何平,等. 城市绿地研究综述[J]. 城市规划汇刊,2004(2):62-68.
- [24] 潘仪,刘泉. 开放空间视角下城市绿地概念的现代演变[J]. 城市规划,2020,44(4):83-89.
- [25] 王凯,张菁,徐泽,等. 立足统筹,面向转型的用地规划技术规章——《城市用地分类与规划建设用地标准(GB 50137-2011)》阐释[J]. 城市规划,2012,36(4):42-48.
- [26] 王磊,王青芸. 韧性治理:后疫情时代重大公共卫生事件的常态化治理路径[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2020,22(6):75-82.
- [27] 吴志强,鲁斐栋,杨婷,等. 重大疫情冲击下城市空间治理考验[J]. 城市规划,2020,44(8):9-12.
- [28] WHITE A N. Accessibility and public facility

- location [J]. *Economic Geography*, 1979, 55 (1): 18-35.
- [29] KOEHLER D H, WRIGHTSON M T. Inequality in the delivery of urban services; a reconsideration of the Chicago parks [J]. *The Journal of Politics*, 1987, 49(1): 80-99.
- [30] TALEN E, ANSELIN L. Assessing spatial equity: an evaluation of measures of accessibility to public playgrounds [J]. *Environment and Planning A*, 1998, 30(4): 595-613.
- [31] TALEN E. The social equity of urban service distribution: an exploration of park access in Pueblo, Colorado, and Macon, Georgia [J]. *Urban Geography*, 1997, 18(6): 521-541.
- [32] WOLCH J R, BYRNE J, NEWELL J P. Urban green space, public health, and environmental justice: the challenge of making cities 'Just Green Enough' [J]. *Landscape and Urban Planning*, 2014, 125: 234-244.
- [33] 屠星月, 黄甘霖, 邬建国. 城市绿地可达性和居民福祉关系研究综述 [J]. *生态学报*, 2019, 39(2): 421-431.
- [34] 何思笑, 张建国, 张明如. 基于知识图谱法的国内城市绿地健康效应研究进展 [J]. *西南师范大学学报(自然科学版)*, 2021, 46(3): 152-163.
- [35] 燕继荣. 社会变迁与社会治理——社会治理的理论解释 [J]. *北京大学学报(哲学社会科学版)*, 2017, 54(5): 69-77.
- [36] 任克强, 胡鹏辉. 社会治理共同体视角下社区治理体系的建构 [J]. *河海大学学报(哲学社会科学版)*, 2020, 22(5): 99-105.
- [37] 任保平, 邹起浩. 黄河流域高质量发展的空间治理体系建设 [J]. *西北大学学报(哲学社会科学版)*, 2022, 52(1): 47-56.
- [38] 陈冠宇. 等级治理、市场治理、网络治理的模式演进及融合——基于 Q 市“绿色出行”项目的考察 [J]. *河海大学学报(哲学社会科学版)*, 2022, 24(2): 102-108.

(收稿日期: 2022-04-16 编辑: 高虹)

Healthy City Governance Oriented Public Space Planning Response/WANG Zhugen^{1,2}, LI Xiaolei¹, LI Baihao³ (1. School of Architecture, Nanjing Tech University, Nanjing 210009, China; 2. China Urban-townization Promotion Council, Beijing 100045, China; 3. Architectural Education, Southeast University, Nanjing 210096, China)

Abstract: As the fundamental public resource shared by citizens, urban public space undertakes a series of functions such as serving daily life, enhancing social interaction, stimulating social vitality, and promoting equitable city development. Furthermore, on account of the driving force and the impact of the transformation of urban social structure, urban public space also plays an important role in improving the urban spatial governance system and enhancing the social governance capabilities. Based on the consideration of social attributes, urban public space plays multiple roles such as the material carrier of social form, the public sphere, and the freedom and power dialogue field for citizens. From the perspective of the interaction between material space and social space, the construction of a healthy city needs to continuously strengthen the social attributes of urban public space, promote the two-way positive interaction between spatial structure and social structure, and return spatial power to society, in order to defend urban fairness and justice, and enable urban public space to move from a state of intensified differentiation to a trajectory of benign development towards good governance. Combining the construction of high-quality healthy city and the upgradation of modern urban governance capability, this paper reviews the development of the healthy city concept and the study of public space values, analyses the fundamental properties of public space, as well as the value orientation and governance connotation of urban public space planning, and further discusses the specific response ways of urban public space planning for the development of healthy city from three aspects, including planning value transformation, planning system reformation and planning research expansion. Based on this knowledge, the paper points out that setting up urban public space planning with the connotation of urban governance is not only the requirement of high-quality healthy city construction, but also the approach to promoting the urban modernization governance capability.

Key words: healthy city; urban governance; public space; social space; urban public space planning