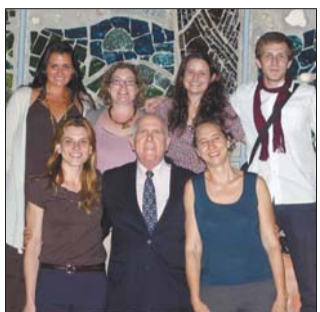


城市规划学科助力城市发展

——访哥伦比亚大学可持续城市发展中心主任艾略特·斯科拉



艾略特·斯科拉(El-liott Sclar), 1972年 获得美国塔夫茨大学(Tufts University) 经济学博士学位, 现任哥伦比亚大学建筑、规划与保护学院城市规划项目及国际与公共事务学院终身教授、地球学院城市可持续发展中心主任, 并兼任联合国人居署(UN-HABITAT)全球人居研究网顾问, 世界经济论坛城市管理全球议程委员会委员。曾任联合国千年发展目标改进城市贫民生活行动组主任。斯科拉教授在城市规划、公共卫生、公共交通及可持续发展等领域具有重要国际影响, 在 *Annals Academy of Medicine*, *Journal of the American Planning Association*, *The Lancet*, *Journal of Urban Health* 等重要期刊上发表论文 30 多篇, 提交 30 多部政策研究报告, 参与编写 20 多部著作, 出版 6 部论著。曾获得国际城市卫生学会(International Society for Urban Health) 颁发的人文精神奖(Humanitarian Award), 其 2000 年出版的著作《不一定总能买到你想要的: 私有化的经济学》(*You Don't Always Get What You Pay For: The Economics of Privatization*) 获得国家公共管理学院(National Academy of Public Administration) 颁发的 Louis Brownlow Book Prize 以及国际政治科学学会(International Political Science Association) 颁发的 The Charles H. Levine Book Prize。



■艾略特·斯科拉

链接 >>

哥伦比亚大学 可持续城市发展中心

作为哥伦比亚大学地球研究所(Earth Institute)的一部分, 可持续城市发展中心(Center for Sustainable Urban Development)于 2005 年在现任中心主任、哥伦比亚大学城市规划系和国际与公共事务学院教授艾略特·斯科拉的领导下创立。中心设立的初衷是通过观察和探讨城市交通与城市用地之间的关系, 来形成服务城市贫困人口、提高其生活质量的政策措施。社会科学研究的区域性特征决定了一个城市或地区的成功难以被简单复制到另一城市或地区, 因此可持续城市发展中心以实地案例研究的方式开展工作。中心的第一个研究项目是在肯尼亚的内罗毕(Nairobi), 和非洲的许多其他城市一样, 内罗毕是当今世界城市化进程最快的地区之一。而内罗毕的城市边缘地区又是城市化推进最为迅

速的部分。该项目选择了内罗毕旁的一个叫 Riuru 的小镇, 它经历着城市化所带来的压力, 也面临着基础设施匮乏等问题。因此, 在 Riuru 的工作会在可持续性和改善贫困人口生活的背景下, 为研究都市地区的交通与土地利用提供一个很好的切入点。目前, 可持续城市发展中心正在将其工作拓展到位于非洲大陆另一端的加纳的阿克拉(Accra)。这并不仅仅是另一个具体的项目, 而是被定义为“行动研究”(action research), 以获得关于全世界范围内城市化所面临挑战的政策启示。通过实地工作期间与当地各方的充分接触与合作, 项目研究人员以批判性视角来思考什么样的政策有助于城市的可持续发展, 而什么样的政策又会徒劳无益, 从而致力于将理论转化为推动城市发展和国家经济繁荣的政策举措。

□王磊

当前, 整个世界的城市化进程在不断加快, 预计本世纪中叶全世界将有四分之三的人口居住在城市。城市在给人们带来方便快捷的同时, 也产生了交通拥堵、空气恶化、房价飙升等“都市病”。如何使城市让生活更美好、使城市发展更具可持续性, 城市规划学科如何更好地助力城市发展是关系到人类未来的重要课题。近日, 武汉大学中国中部发展研究院王磊博士在哥伦比亚大学可持续城市发展中心研究人员李温婧的协助下, 围绕上述问题采访了该中心主任艾略特·斯科拉教授。

“可持续发展”被广泛认同

王磊: 从 2005 年哥伦比亚大学可持续城市发展中心成立至今, “可持续发展”的概念以及社会对这个命题的关注度是否发生了变化? 这些改变对您的研究产生了哪些影响?

斯科拉: “可持续发展”的概念在不断得到更广泛的认同。世界上绝大多数人都承认我们有必要采取可持续发展的策略。哥伦比亚大学在这个学期有史以来第一次设立了可持续发展发展的本科专业, 我在其中教授可持续城市这门课程。这是我多年以后再次讲授本科课程, 我在这个过程中获得了许多乐趣。哥大目前授予可持续发展从学士到博士的各级学位, 我们也遇到很多对此感兴趣的学生。真正的挑战在于改变人们对于可持续发展惯有的印象。过去我们通常听到的质疑是如果选择了可持续发展, 就要放弃经济发展。对此, 我要说我们并不是

从这两者之间作出选择, 我们要选择的是经济发展的模式。目前我们选择的经济和城市发展是基于掠夺性的开发自然资源, 而不是平衡自然与人类社会的关系。我们在很大程度上仅仅关注能通过市场价格来反映的事物, 注重经济回报远大于社会回报。所以我们要做的工作是改变人们头脑中对于发展的期望。人们最终期望的是更好的生活, 而不是更多的能源。人们需要的并不是能源本身, 而是能源可以用于实现的生活。人们需要的也不是移动性(mobility)本身, 而是通达性(accessibility)。我们可以通过设计适于行走和使用自行车的城市来提高通达性。我想这些才是我们面对全球范围内城市化和经济发展的挑战时所应持有的价值观。

王磊: 您如何看待城市地区物质环境可持续发展和社会环境可持续发

展的关系?

斯科拉: 我一直认为我们无法将空间和物质层面的考量和社会层面的考量割裂开来, 因为社会性的内容赋予了形体空间以真正的意义。对于空间的利用是多种多样的, 而且无论哪一个经济学流派都认为财富增长实质上是关于建设物质空间和完备其中形体设施的过程, 问题是什么样的物质空间和形体设施, 其目的为何。我认为人们开始认识事物和逐渐形成认识的方式与他们对于所处环境的体验密不可分。如果我们能够创造出更为便捷的城市, 那么对这些城市的感受就能改变人们的生产与生活方式, 以及对于诸多问题的认知。我从不把经济看做一个单纯的抽象物。对我而言, 经济是人们在特定的物质环境中发展起来的各种社会关系的集合。这就是我所认为的关联。

2 协商合作与制定程序同等重要

王磊: 您在美国以外国家的规划活动算得上是国际城市规划的成功范例。您是如何在不同的语境下运用城市规划的相关原理的? 在这一过程中, 您觉得最有意思的部分是什么? 最有挑战性的又是什么?

斯科拉: 这真的是一种挑战。如果你追溯城市规划的历史, 你会发现它最初是一个非常侧重物质环境的学科, 后来又逐渐放弃了物质层面而成为一门应用社会科学。而当一群像我一样的学者踏入这个学科的时候, 我们又重新提到物质层面的重要性, 只不过在对社会环境充分理解的前提下。另一个问题就是如何在实际中开展有效的规划。开设城市规划专业的学校最初教导的是所谓的“程序规划”(procedural planning), 其核心部分是规划委员会审查有关数据、提出规划方案、再交付实行。这种相对趋向技术手段的做法后来受到了批判和反对, 取而代之的是强调与人协商合作。而内罗毕的项目给我们上了一课, 虽然我们做了很多协商合作的工作, 但是因为当地不具备完善的规划程序, 导致我们的规划无法付诸实践。所以我们要在协商合作的同时, 考虑如何制定程序并且让它公平地为每一个人服务。

王磊: 您认为国际城市规划的方法对于发展中国家的城市发展有何特别作用和意义? 这些跨国的规划活动对全球化进程有哪些影响?

斯科拉: 现在我们面临着一个愈加

严重的问题, 那就是最高层面和国际层面的活动与实地的的工作几乎相脱节。从事可持续发展规划的人们都笃信 21 世纪的城市不应该是建立在汽车上的, 然而很多时候发展中国家从国际上得到的资金被指定用于修建公路而不是建造步行城市。在这样的情况下, 我们就需要推动思路的改变。这个改变有时是极其困难的, 尤其对于那些缺乏优质公路的贫穷国家。他们长期以来都受限于落后的公路设施, 突然有机会拥有新的公路, 期待已久的事物瞬间就要变为现实。这时如何对他们讲“你们确实在这方面需要援助, 但不能换成另外一种更好的解决方式?”我们在某些地方新建公路的同时, 某些城市, 例如纽约, 正在想办法将车辆从道路上清除出去。如果你到纽约的时代广场, 可以坐在一个椅子上, 而这个椅子所在的位置曾经是马路中间的机动车道。这样的变化正在成为一个趋势, 而且目前看来, 这种趋势是值得鼓励的。在中国, 人们想到城市发展的时候都会一并想到公共交通导向型开发(transit-oriented development), 也就是建立居住社区与工作地点之间的公共交通联系。这一事物已被广泛地认同。中国作为一个发展中国家, 极其需要也应该拥有更多的移动性。中国政府也认识到不能采用美国的发展模式, 而是要采取更为可持续的方法。我们在非洲所做的工作正是为了把这样的理念和态度带到那里去。

3 气候变化是城市规划中最重要的问题

王磊: 在您看来, 城市规划领域中最重要和最紧急的问题是什么? 我们现在掌握了哪些解决上述问题的方法? 又有哪些方面是还有待继续探索的?

斯科拉: 我认为最重要的问题是气候变化。大气中的温室气体是否达到了 500ppm, 以及我们应如何应对, 这是一个全球性的问题。仅仅通过改变生活方式, 我们就可以显著地减少温室气体排放。我不得不回到交通问题上, 因为 30% 的温室气体是由汽车等交通工具排放的, 而且整个世界城市化率正在不断提升, 本世纪中叶全世界将有 3/4 的人口居住在城市。如果我们可以减少交通带来的这种影响, 就可以减缓温室气体排放。我们还必须应对非常紧要的生活方式调整问题。因为我们既有减排问题, 又有调整问题。这意味着需要以不同的方式对未来进行认真的思考。我所担心的一个问题是, 正如我之前说过的, 制度变化十分缓慢, 但是大自然却有着与此完全不同的变化节奏。我所关心的是, 我们是否可以按照需要的速度来进行减排和调整。这也是一个重大的国际问题。美国经常指责中国污染严重, 但是美国同时也从中国进口大量商品。我们生活在同一个世界中, 共同分享这个世界, 因此我们必须将其作为全球性问题来思考, 而不能只要求一方应如何如何, 自己却不承担任何义务。

王磊: 作为一个发展中国家, 中国目前正处于由内部改革和全球化所致外部压力共同作用的转型期。在这一特殊背景下, 城市发展成为一个极其复杂的进程, 并完全不同于发达国家的城市发展。值得注意的是, 以西方发达国家城市为对象的效仿, 无论是在物质环境层面的照搬还是在制度政策层面的借鉴, 越来越多地出现在城市的发展进程当中。对此, 您有什么看法和建议?

斯科拉: 正如我前面说过的, 中国的确已经认识到诸如公交导向发展与快速公共交通等系统的必要性, 并投入了巨额资金来建设高质量的高速公共交通体系。同时, 中国对于土地利用与交通之间的关系也有着十分清晰的认识。这都是令人羡慕的地方。而我所担心的是, 由于这些决策在很大程度上都是自上而下的, 那么一旦出现问题或者发生错误的时候, 也许会产生很大范围的负面影响。因此, 应该建立一套动态的制度, 来将更多的地方因素和地方性对话纳入决策过程。因为每个地方都有其独特的社会、经济、文化与生态结构, 因此适用于一个城市的解决方案也许对于另一个城市没有效果。这就是我关注制度的原因, 也是我对于中国的总体认识。但是正如我所说的, 21 世纪的故事将会由中国来书写。

4 定性研究要与 定量研究相结合

王磊: 作为城市规划教育的领头人之一, 您认为美国当前的城市规划教育具有哪些特点?

斯科拉: 前面我曾经说过, 我相信我们在合作规划(collaborative planning)与交互规划(communitive planning)方面所开展的教育是很好的努力。我也认为这非常重要, 但是我想我们必须要了解如何建立好的程序与制度, 如何在程序上使规划发挥作用。我接受的是社会科学领域的教育, 我获得的所有学位都是关于经济学的, 我后来进入到规划这一领域, 由此开始认识和理解规划, 并在社会科学的背景中加入了空间的维度。我认为, 我们必须建立制度来将合作与能使规划发挥实际作用的清晰的程序进行有意义的结合, 即有意义的合作。人们有时不断地交流, 结果却什么也没有实现。因此, 问题在于如何使好的交流达成好的决策。这就是我们努力建立战略政策网络(strategic policy network)的原因。

王磊: 城市规划在城市发展史的不同阶段有不同的关注点, 美国的城市规划遵循了怎样的发展轨迹? 这对于规划教育意味着什么?

斯科拉: 我认为我们必须对美国的城市进行区分。比如纽约、芝加哥、旧金山、费城、波士顿这样的城市是在汽车时代之前就已经产生了, 然后随着汽车的出现而发生变化, 并对其公共交通体系进行改造。而像洛杉矶、菲尼克斯、休斯顿这样的城市却是随着汽车时代的来临而发展起来的, 汽车的增加导致了这些城市的扩张。对于这些城市而言, 我们必须开始着手治理, 通过交通系统的设计来最小化出行需求, 改变土地利用模式来提高其可达性。然而变革是很困难的事情, 因为制度变化需要长期的过程, 不可能在一朝一夕之间轻易实现。参与这些对话和讨论是我们必须教给规划专业学生的一项重要内容。多年以前, 我的一个学生回来告诉我“我们无法规划”, 我问“为什么?”他说“一切都是政治”。我于是说“当你获得成功的时候, 那其实也是政治”。因此, 我们需要认识到, 我们教授给学生的, 是如何成为政治过程中的规划人员, 而不只是一名技术专家。当然, 你可以是技术专家, 但是你更是一名社会研究者。因此, 你必须认识人们是如何接受和使用信息的。如何表述信息以及引导对话就成为规划教育中一个非常重要的部分。

王磊: 定量的分析方法在社会科学中, 特别是城市问题的研究中扮演着越来越重要的角色。您是如何看待定性分析在研究城市问题中的作用的? 在正统经济理论失效的发展中国家, 定性的研究方法对于理解城市问题又有哪些特别的功效? 其对城市规划的学科培养有什么启示?

斯科拉: 社会科学领域正在广泛使用建模、数量模型、各种线性回归等工具, 来生成参数和预测值。但是这些方法的问题在于它们所展示的只是事实, 而事实是需要解读的。定性研究采用案例方法来认识问题。由于我们是通过归纳来认识事物的, 例子也就变得十分重要, 通过具体的案例, 你可以对一些定量模型的结果进行解读和理解。就规划方法而言, 教会人们如何通过案例研究去获得信息, 取得发现是十分重要的。我认为我们也需要进行模型方面的训练, 当然你不需要自己去建模, 但是从从事建模的研究者必须要对模型的目的和功能有清楚的认识, 以便最终形成决策, 而不是为了建模而建模, 过分局限于技术细节。因此, 除非对于模型有清晰的认识, 否则建模者就不能轻易说“不”, 我认为那是错的”或者“我认为那有道理”。我希望规划教育能同时向两个方向发展, 既有定性研究方面的核心课程, 也有包括建模在内的定量研究的核心课程。

王磊: 您对城市规划学科的下一步发展有什么展望?

斯科拉: 我认为城市规划这一学科正在发生转型, 其中的一个趋势是对于制度的认识正在深化。作为一名制度经济学家, 我很高兴看见制度研究在几乎所有社会科学领域中的重要性都在日益凸显。此外, 当我们关注的焦点集中到地方这一层面的同时, 我们必须看到并思考全球治理的问题, 这也是一种制度。因此, 一个好的规划研究者应该认识到他们的实践活动与全球性和地方性因素的关系, 并在其实践过程中始终意识到两者间存在张力。

(采访者王磊系武汉大学中国中部发展研究院副教授, 主要研究方向为城市与区域经济发展、地方公共财政、产业空间组织, 感谢可持续城市发展中心研究人员李温婧的参与和协助)