

美国城市精明增长干预公共健康的镜鉴

吕和武^{1,2}, 吴贻刚³

(1.上海体育学院 体育教育训练学院, 上海 200438; 2.苏州工业园区服务外包职业学院 体育部, 江苏 苏州 215123; 3.上海体育学院 国际教育学院, 上海 200438)

摘 要: 探讨美国城市精明增长的演进历程及与公共健康的历史渊源, 阐述城市精明增长干预公共健康的实施原则、机制及成效, 发现美国城市精明增长理念在干预公共健康方面发挥着重要的指导作用。提出我国城市精明增长促进公共健康政府行为的主导路径和全社会反馈系统的支持路径, 为我国新常态背景下城市规划与公共健康之间协调发展提供参考。

关键词: 体育管理; 城市精明增长; 公共健康; 政府行为; 美国

中图分类号: G479 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-7116(2017)05-0052-05

Experience of American city smart growth intervening public health

Lü He-wu^{1,2}, WU Yi-gang³

(1.School of Physical Education and Training, Shanghai University of Sport, Shanghai 200438, China;
2.Department of Physical Education, Suzhou Industrial Park Institute Of Service Outsourcing, Suzhou 215123, China; 3.School of International Education, Shanghai University of Sport, Shanghai 200438, China)

Abstract: The authors probed into the course of evolution of American city smart growth and its historical relationship with public health, expatiated on the implementation principle, mechanism and efficiency of city smart growth intervening public health, found that the idea of American city smart growth plays an important guiding role in intervening public health, and put forward government behavior leading ways and whole society feedback system supporting ways for Chinese city smart growth to promote public health, so as to provide reference for the harmonious development between city planning and public health under the background of new normality in China.

Key words: sports management; city smart growth; public health; government behavior; USA

我国社会经济发展进入新常态, 城市化进程飞速发展。目前, 我国城镇化水平已经超 50%, 未来还将有 4 亿人口进入城市, 随着大量人口居住在更大规模和更高密度的城市, 城市生态环境质量和公共健康将面临严峻的挑战。由于健康是人基本的生存权利, 公共健康也是“城市的权利”(The Right to the City)中最能体现以人为本的一项重要内容, 所以对公共健康的关注必将成为我国新常态背景下城市规划的一个重要战略选择与发展方向^[1]。美国是城市化发展的先驱, 已经逐步完成由“为增长而规划”的高速增长方式到“为人而规划”的中高速增长发展方向的转变。其中城市精明增长理念的出现, 为美国城市规划与公共健康理

论与实践做出巨大的贡献。“精明增长”理论旨在通过提供多元的交通方式、丰富的工作岗位, 以及多样化的住宅, 促进地方归属感的形式, 保护自然文化资源, 开发成本和利益公平分布的发展理念, 精明增长可以促进近期和长期生态的完整性, 提高生活质量^[2]。2016 年国务院颁布《“健康中国 2030”规划纲要》的目的之一, 就是为应对城市化带来的公共健康威胁。本研究从探讨城市精明增长理念的演进历程入手, 综述精明增长与公共健康历史渊源, 阐述城市精明增长干预公共健康的实施原则和干预机制, 说明美国城市精明增长理念对公共健康的积极影响。期望我国未来城市发展和建设能够兼顾全民公共健康, 切实通过城市精

收稿日期: 2016-11-25

基金项目: 国家哲学社会科学基金项目(12BTY006)。

作者简介: 吕和武(1982-), 男, 讲师, 博士研究生, 研究方向: 体育教育训练学。E-mail: lvhewu1982@126.com 通讯作者: 吴贻刚教授

明增长提高人民的生活质量，为我国新常态背景下提高公共健康水平和生活质量提供参考。

1 城市精明增长的历程及与公共健康的渊源

1.1 城市精明增长的历程

自1950年以来，美国政府在政治与经济利益的双重诱使下，郊区化低密度蔓延趋势明显，这种以损害当地居民利益而盲目增长的方式，造成居住成本上升、环境污染、传统社区文化丧失等问题，导致美国城市发展与民间利益的严重冲突，民间反增长的意识逐渐形成，并与城市规划建设形成对峙局面。环境学者和城市规划师，首先关注到这种现象，并呼吁合理的管理城市增长。于是，先后兴起“增长管理运动”“精明增长运动”等思潮。当今的城市精明增长理论是由增长管理运动发展而来。增长管理运动始于20世纪60年代末70年代初，公众开始对“增长伦理”和土地利用模式进行反思，并试图应用增长管理运动控制城市增长，形成一种典型的自下而上的增长管理模式，但由于行政力量不足，增长管理的效果不佳。而此时欧洲部分国家的“紧凑发展”理念，创造出具有紧凑而高密度形态的居住和工作环境，给美国政府研究城市精明增长提供了参考范本。

20世纪80到90年代初期，美国出现由“增长管理”向“精明增长”方向的转变趋势。政府和社会各界精英对原有的城市增长管理理论进行批判与修正，将关注的焦点从环境和增长控制问题，扩展到社会经济发展与环境保护平衡的问题，尤其关注提升生活质量的社会问题。在一系列理念更迭的基础上，形成将地方居民、政府与城市规划相结合的驱动城市精明增长的共赢理论，以满足各利益相关者最大化利益需求，最终完成从反增长(anti-growth)到顺应增长(growth-accommodating)的转变^[1]。

精明增长理论逐渐成为美国城市规划的主导理论。1990年美国规划协会设立了一项精明增长项目，开始应用精明增长理论指导城市规划的实践。1997年马里兰州修订完成《精明增长立法指南》，确立以“混合利用城市土地，促进城市集约增长”为导向的城市开发模式^[4]。2000年，正式成立“美国精明增长联盟”(Smart Growth America)，标志着精明增长理念在美国已经成熟并起到引导作用。该联盟大力推行精明增长政策，对公众进行精明增长教育，推进精明增长的实践方法，并研制出城市精明增长的10项原则。如今美国已经有2/3的州选择了“精明增长”理论作为城市发展规划的指导思想。

1.2 城市精明增长与公共健康的渊源

第1阶段，英美等国早在19世纪中期就已经率

先进入城市化发展进程，工业革命直接导致许多城市的人口数量陡增，城市的居住环境、基础设施、卫生状况、公共安全等滞后。因此，1848年英国颁布以控制街道宽度、建筑高度和空间布局为手段，改善城市环境与公共健康状况的公共卫生法。之后相继出现“健康城市”“田园城市”等推动城市规划改革的理想城市模型^[5]。在20世纪70年代，受环保运动的影响，美国有7个州通过土地开发管制强调环境问题和增长控制，从环保的角度增进公共健康。

第2阶段，进入20世纪以来，关注公共健康成为左右现代城市规划发展的一个核心因素。但随着“细菌理论”(Germ Theory)的发展，人们认为损害健康的疾病与病原体直接相关，研究公共健康的关注焦点明显向细菌理论倾斜。公共健康逐渐从一项宏观的系统工程转向了高度专业化和精细化的微观医学领域，而城市规划则更多关注城市物质空间形态的设计^[6]。1955年，哈佛大学创办的《人居环境科学》(Ekistics)杂志，以“新人文主义”的视角反思美国城市发展问题，包括公共健康在内的众多专家学者，参与以“健康城市环境塑造”为主题的城市设计系列研究，期间建成环境缓解人的精神压力，满足人们的生活需要等人性、健康、可持续的城市环境发展理念逐渐形成^[7]。1966年，美国国会通过《全民健康规划法案》，并开展“健康设施规划与城市规划关系”的研究项目，分析了公共健康领域面临的问题与挑战，阐述了公共健康与城市规划进行深度协调发展的必要性及存在的制度障碍，该项目为两个领域理论层面的整合指明方向。

第3阶段，随着1986年世界卫生组织(WHO)启动“健康城市项目”，精明增长理论与公共健康问题的关系密不可分。健康城市规划将城市建成环境与公共健康的关系视为重要的议题。精明增长、建成环境与公共健康三者的关系在健康城市规划中不断理顺，明确了精明增长对城市建成环境规划的指导作用，建成环境对公共健康的干预作用，以及公共健康完善精明增长理论的补充作用。精明增长理论随着时间的推移和城市发展状况的演变，对于美国全民日常生活行为的改变，尤其是体力活动减少，公共健康威胁增多的现实状况的干预起到重要作用。

2 城市精明增长干预公共健康的原则、机制与成效

2.1 城市精明增长干预公共健康的原则

第一，提供广泛的住宅类型，满足住房需求。为居民提供可进行不同强度体力活动的场所。第二，建立适于步行的街区，应考虑到街区的安全性、便捷性、

衔接性等因素。第三,鼓励社区和利益相关者合作。加强国家、区域政府、城市社区机构、学校、家庭和公众等多领域,共同参与决策和解决公共健康政策实施的过程。第四,培育独特且有强烈吸引力的社区。提高社区认同感,社区应在居民之中形成相互作用的场所,成为改变公共健康的重要外部条件。第五,发展规划具有可预测性、公平性和成本有效性。第六,混合土地使用。整合多种土地的功能和物理空间,密集式开发对公共健康有益的城市现有存量。第七,保持开放的空间、农田和自然环境区域。第八,提供多种交通方式的选择。精明增长城市的步行和自行车等基础设施优良,提供多种交通方式的选择。第九,采用紧凑的建筑设计。节省土地和基建投资,增加民众的接触机会,促进社会互动,融洽邻里关系。第十,将开发活动导向现有社区。提高开发土地和基础设施的利用率,增强现有城市和社区的文化氛围,提高生活质量。

精明增长理念干预公共健康包括三个维度:第一,改善城市生态环境促进公共健康。通过改造和限制城市土地的转化,保护农田和动植物栖息地,治理自然环境和空气污染、减少汽车使用、提升公共绿地面积,整体提高环境质量促进公共健康。精明增长可以对城市规划布局中的土地进行系统整合,开拓了丰富的健身空间。第二,节约基础设施和公共服务成本,有利于公共健康资源整合。精明增长以主动的城市规划设计,推进学校、社区、交通、商业等土地混合利用,这项开发公共资源存量的举措既提高了资源利用效率,又有利于青少年及社区居民的身体健康。第三,提高体力活动参与率,促进公共健康。通过坚持精明增长规划的原则,增加公众从事体力活动的空间和时间。公共交通网络、步行道和自行车道的建设,大幅促进交通性体力活动的进行,降低汽车依赖和久坐不动等生活方式所引起的健康风险。

2.2 城市精明增长干预公共健康的实施机制

城市精明增长干预公共健康的实施机制主要由“美国精明增长研究中心”调控。该中心是美国最有影响力的城市规划编制机构,旨在以精明增长机制,改变城市建设和发展的策略,通过城市合理规划设计促进城市的健康发展。2002年美国精明增长中心成立“精明增长领导研究所”,为美国多个城市提供精明增长的技术支持。不仅城市规划部门、卫生部门、地区政府议会机关部门,甚至私人开发商等私人团体都对其规划编制过程做出巨大贡献^[9]。美国精明增长中心与美国政府联合成立的参议院精明增长工作组、国会宜居社区工作组等组织,在多个促进公共健康的高层项

目中发挥重要作用。

具体的实施机制是先通过举办大型公共研讨会、问卷调查、社区会议、社交媒体活动等方式,了解当地民众的健康状况,具体的调研内容包括儿童身体健康状况调查、肥胖及身体活动报告、学校提供的糖尿病儿童统计数据、多户型住房与闲置土地数据、县卫生部门行为风险因素监测调查数据、每年更新城市总体规划附录数据、基建项目完成进度数据、多部门联合数据、交通安全与空气质量数据、社区需求评估调查^[9]。同时,采取广泛的合作机制,由来自于城市各职能部门、保险公司、宗教团体、医院卫生部门的专家组成公共健康发展的智囊团,向公众宣传普及土地利用、肥胖和身体活动之间关系等知识。共同完成精明增长促进公众积极生活、食品与营养健康、环境健康、卫生和公众服务、完善的交通网络体系建设、社区土地混合利用等公共健康重点工作。这一切的工作都是在政府拨款、各类项目专款、私人开发商捐款等资金来源和完备监管与评估体系之下完成的^[10]。美国在探寻城市规划与公共健康之间逻辑关系的基础上,评估不同地域的实地状况,因地制宜编制当地的城市总体规划,对于美国各州具体干预理念的提炼、干预理论模型的构建和干预方法的实施具有重要的意义,全面提升了美国不同地域的公众公共健康水平。

2.3 城市精明增长干预公共健康的实施成效

精明增长在美国国家、州和地方的大力扶持下,在不同层面和不同领域得到积极贯彻且效果显著,在公共健康领域同样意义重大。马里兰州是精明增长理论的发源地,也是美国城市精明增长干预公共健康的成功范例,研究以该州为例说明城市精明增长干预公共健康所取得的成效。首先,明确城市规划促进公共健康的政策指导方向。1983年,马里兰州联合周边的各州以及美国环保署签署《切萨皮克湾协议》,建立“2020年研究小组”,针对环境影响公共健康制定了监督该州环境政策改进的一系列评估指标,成为日后美国各州参照的标准。1997年马里兰州议会通过《精明增长和邻里保护总决议》,通过环保、基础设施和限制低密度的开发促进公共健康。以精明增长理念为指导的一系列政策出台,为促进公共健康提供政策保障。

其次,基础设施建设向促进公共健康方向发展。美国精明增长研究中心的调查显示,20世纪80年代,适合汽车通行的基础设施发展速度超出适合步行的基础设施2.5倍,而今这个数据恰恰相反^[11]。马里兰州于2000年在交通部设立“自行车和步行项目办公室”,以推进自行车道和人行道的建设。同年州政府将84%的教育经费用于旧社区校舍的修缮,并将学校体育场地

建设预算提高了两倍。2001年将多达5亿美元的拨款用于扩建公共汽车和轨道交通,并把步行和自行车等有利于体力活动开展的设计纳入城市规划之中^[12]。一系列数据证明城市精明增长的理念,引导城市的基础建设向促进公共健康的方向逐渐迈进。

第三,促进了交通性体力活动。城市精明增长拉近了生活和就业单元的距离,大幅提升公众的步行和自行车等交通性体力活动的开展。马里兰州通过城市精明增长的控制,把2/3的工作岗位和40%的居住人口,安排在常规公交线路和轨道交通周围。同时改善步行和自行车交通设施条件,使得90%的街道有可进行体育运动的人行道和自行车道,并与地铁和快速公共交通系统相连通,增加交通性体力活动的比例,减少空气污染,全方位增进了公共健康^[13]。

第四,增加公众体力活动促进公共健康。2013年的研究结果显示精明增长的社区比传统社区青少年中度至剧烈体力活动(MVPA)增加46%^[14]。精明增长社区青少年选择步行的比例为31%,而传统社区的比例为14%,选择自行车比例分别为11%和5%,选择公园或步道作为体力活动场所的比例分别42%和22%^[15]。

3 启示

美国精明增长运动在遏制城市蔓延、保护环境、提高生活质量、维护公共健康等方面取得一定的成就。通过对城市精明增长的实施原则、机制及成效的梳理,发现美国城市精明增长理念作为城市规划的政策性工具,在干预公共健康方面发挥重要指导作用,其中政府主导、社会各界积极参与的实施机制值得借鉴。但中美两国的国情迥异,城建规划和建设既有共同之处,也多不同点。必须以审慎的借鉴态度、科学的国情剖析和有力的执行实践,体现出精明增长理念在我国促进公共健康的社会价值。

3.1 政府行为的主导路径

就我国现行政治体制、经济体制和社会文化而言,我国的城市规划与发展必将仍然依赖于政府行为^[16]。政府积极发挥其主导作用,依据城市发展现状,与学术界、行业协会等非政府组织深度合作,真正做到问需于民、问计于民,综合各部门、整合各学科和各行业的建议。以政府行为主导在我国东、中、西部不同地区建设试点,依据不同城市自身的特点有序实施城市修补和有机更新。加强文化遗产保护传承和合理利用,借助传统文化和地方文化的要素增加居民的体力活动,提升公共健康文化内涵的同时,提升城市形象、保护传统文化。探索区域性的精明增长城市建设理念,形成一套复制性强、推广幅度大的经验、机制和建设

模式。把我国由于城市人口众多而衍生的贫富分化、环境恶化、老龄化、失业、住房、教育、医疗、社保、人口流动、安全、交通等现实问题纳入到试点的考评体系。兼顾会给城市促进公共健康带来不利影响的弱势群体和弱势群体的利益分化矛盾。欲实现城市规划的社会公平,同样需要发挥政府行为的主导作用,政府制定长期可持续的城市规划与公共健康的发展战略,注重城市空间结构资源的深度整合和永续开发,形成完整的城市规划与公共健康协调发展的长效机制。在精明增长理念的指导下协调发展城市规划与公共健康,体现政府在变革城市发展建设中的主导作用,这是国家在新常态背景下城市化进程的必由之路。

3.2 全社会反馈系统的支持路径

政府行为的主导路径必须在全社会反馈系统的支持路径下才能高效运作。要围绕“一调查、一规划、一报表、一公开、一督察”,形成“五个一”的全社会反馈系统。“一调查”中国地域广袤,区域发展极不平衡,基于本地城市、社会经济状况对公共健康需求进行调查,这对于后续城市建设干预公共健康的意义重大。“一规划”是指政府、教育、卫生、住房、环境、规划、交通、娱乐、商业等部门,对于城市体力活动空间布局的总体规划。通过规划城市的生态空间,明确促进公共健康所必须的公共空间和配套服务。“一报表”是指由职能部门、保险公司、医院卫生、教育等部门所构建的城市促进公共健康的核心指标体系,定期生成包括平均寿命、患病率、就诊率及死亡率、系统器官功能、疾病、体质状况和体力水平等数据的报表。明确城市促进公共健康的预期性、约束性和时序要求。“一公开”是指定期对社会公布城市促进公共健康的实施情况,重点是向社会公众公开城市促进公共健康的核心指标体系中的指标完成情况,引导地方政府和社会重视城市促进公共健康。“一督察”是指政府、社会及民众对城市促进公共健康的实施情况开展督察,及时评估实施效果,反馈公众的意见,发现并纠正错误,强化全社会的监督力度。形成“全社会反馈系统”,通过改变城市空间为民众的健康理念转变和日常行为的健康化提供支持,才有可能实现城市促进公共健康的协调发展。

美国城市化早于我国,城市精明增长理论为美国促进公共健康做出了突出的贡献。城市精明增长理论对我国城市规划与公共健康协调发展具有指导意义,辅之以政府行为和全社会反馈系统的支持,可以促使我国城市发展全面促进公共健康。在我国城市规划建设面临公共健康需求旺盛时,仍存在城市规划兼顾公

共健康的前瞻性、严肃性和强制性不足等问题。因此,更要避免实施城市精明增长过程中,所引起的公民权利和社会资源公平、社区物质环境和人口构成变化、实施效果等问题。虽然我国开展城市规划与公共健康关系的研究相对较晚,理论研究、获取原始数据资料的方法和测量技术仍处在摸索阶段。但是,随着《“健康中国2030”规划纲要》的颁布,公共健康已经上升为国家战略,况且在纲要中也提到诸如建设体育场馆、城市15分钟健身圈等与城市规划密切相关的条款。借助于城市精明增长理论的框架,动员城市规划、卫生医疗、体育等领域的学者共同关注城市建成环境促进公共健康的问题。相信随着城市建成环境与公共健康关系研究的不断深入,政府行为和全社会系统支持的介入,城市规划中会不断地丰富干预公共健康的相关内容。

参考文献:

- [1] World Charter for the Right to the City[EB/OL]. [2015-04-10]. <http://portal.unesco.org/shs/en/files/8218/112653091412005>.
- [2] 孙群郎. 美国马里兰州的精明增长政策[J]. 世界历史, 2015, 39(2): 4-14.
- [3] 孙群郎. 当代美国的精明增长运动及其评价[J]. 史学理论研究, 2015, 23(4): 87-98.
- [4] 林雄斌, 杨家文. 北美都市区建成环境与公共健康关系的研究述评及其启示[J]. 规划师, 2015, 31(6): 11-19.
- [5] CULLINGWORTH J B, NADIN, VINCENT. Town and country planning in the UK(14th)[M]. New York: Routledge, 2015.
- [6] SARKAR C, WEBSTER C, GALLACHER J. Healthy Cities: Public Health through Urban Planning [M]. North Ampton: Edward Elgar, 2015.
- [7] FULONG W. Planning for growth: urban and regional planning in China[M]. New York: Routledge, 2015.
- [8] 吕和武, 吴贻刚. 美国对青少年健康行为的干预及启示[J]. 体育文化导刊, 2015(3): 62-65.
- [9] 王成, 张鸿雁. 英国体育城市创建的实践成因与启示[J]. 武汉体育学院学报, 2015, 49(6): 24-30.
- [10] BRENNER N, MARCUSE P, MAYER M.. Cities for people, not for profit: critical urban theory and the right to the city[M]. New York: Routledge, 2011.
- [11] The local population suitable for walking is more intelligent[EB/OL]. [2016-07-28]. <http://smartgrowthamerica.org>.
- [12] VOJNOVICI, KOTVAL-KZ, LEEJ, et al. Urban built environments, accessibility, and travel behavior in a declining urban core: the extreme conditions of disinvestment and suburbanization in the detroit region[J]. Journal of Urban Affairs, 2014(2): 225-255.
- [13] The local population suitable for walking is more intelligent[EB/OL]. [2016-07-28]. <http://smartgrowthamerica.org>.
- [14] MICHAEL JERRETT. Smart growth community design and physical activity in children[J]. American Journal of Preventive Medicine, 2013, 45(4): 386-392.
- [15] DUNTON G F, INTILLE S S, WOLCH J, et al. Investigating the impact of a smart growth community on the contexts of children's physical activity using Ecological Momentary Assessment[J]. Health & Place, 2012, 18(1): 76-84.
- [16] 孙娟, 王岳. 我国公民体育锻炼意识的提升路径[J]. 体育学刊, 2016, 23(2): 52-56.