

# 文化规划与城市的可持续发展<sup>\*</sup>

赵敬

**【提要】**重视文化的城市竞争,促进了文化规划的兴起与发展。文化规划是对城市规划和城市公共政策进行文化的探讨。作为针对文化资源和文化需求的规划方法,文化规划从1990年代在西方城市兴起以来,在有策略地运用城市文化资源促进城市整体发展方面起到了积极的作用。随着对以经济发展为单一目标的文化行政的反思,侧重经济、社会整体发展的文化规划能够解决城市可持续发展过程中的很多问题。从长远来看,文化规划作为城市文化行政与城市可持续发展相统一的策略,或将成为未来我国城市公共行政发展的必然趋势。

**【关键词】**文化规划 文化行政 城市可持续发展

**【中图分类号】**G127 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2013)04-0140-05

## 一、文化与城市的可持续发展

城市的可持续发展是当前备受关注的课题。可持续发展(Sustainable development)的概念源于1987年世界环境与发展委员会的报告《我们共同的未来》,该报告提出了“既能满足我们现今的需求,又不损害子孙后代,能满足他们的需求的发展模式”。可持续发展包含3个要素:环境与生态要素,即尽量减少对环境的损害;社会要素,即要满足人类自身的需要;经济要素,即必须在经济上有利可图。因此,在探讨一个城市的可持续发展时,需要同时关注城市的环境生态、社会文化和经济发展,城市经济发展与社会人文、资源环境之间要相互适应、相互协调、共同发展。

以往在立足于文化视角讨论城市的可持续发展时,往往认为城市文化行政的目标就是塑造能吸引游客、投资者和企业的城市形象,利用高质量的社会文化生活吸引投资者和高素质人才。在评判城市竞争力时,文化资源似乎远没有劳动力水平、教育质量或者投资环境等因素重要。这种偏重经济的城市发展战略,忽略了文化的潜在精神作用,忽视了城市居民的文化需求,即便能实现短暂的城市繁荣,但其缺乏长久的、可以可持续发展的动力,未来的发展前景也令人担忧。

当前,随着国家对经济发展模式的调整和对文化软

实力的重视,城市发展战略呈现出明显的文化转向,对公共文化的需求十分迫切。文化行政作为城市公共行政的重要组成部分,直接关系到文化资源的合理配置、文化产品与服务的提供、公众精神文化需求的满足以及经济、社会的可持续发展。在欧洲,文化政策同教育政策、社会政策和医疗政策一样,被视为福利国家学说的重要组成部分。<sup>①</sup>在日本,提出了“文化立国”的战略目标,明确了实现文化立国的重要意义和政策课题,指出了文化与高质量生活、文化与教育、经济、信息化、国际化的紧密关系,将文化战略提升为与经济战略、政治战略、军事战略同等重要的国家发展战略。<sup>②</sup>

## 二、文化规划为城市贴上独特的文化标签

在我国,无论是历史文化底蕴深厚的城市,还是处

\* 本文是2011年度教育部人文社会科学研究青年基金项目“日本的文化政策及文化发展战略研究”(项目编号:11YJCGJW023)的研究成果之一。

① [法]皮埃尔·米歇尔·门格:《欧洲的文化政策——从国家视角到城市视角》,欣文译,《国外社会科学》2012年第3期。

② 赵敬:《冷战后日本文化发展战略简析》,《日本学刊》2010年第6期。

于城市化进程中的新兴城市，或是正面临转型的老工业城市，当前都面临着城市发展过程中的个性化、符号化的课题。改善城市环境、重塑城市形象、重新进行城市定位、吸引创造性人才、增加文化事业投入等是很多城市的通行做法，但脱离文化的城市规划是城市建设的简单复制，只能塑造出面孔单一的城市形象。在具有类似优势的城市竞争中，文化要素已越来越成为重要的附加条件。<sup>①</sup> 城市经济的重构改变了城市当权者在决定内向投资时的参照标准，其中之一就是要保持充满活力和吸引力的积极向上的城市形象。这不仅包括城市的基础设施，也包含生活质量和环境等很多要素。一个城市的文化资源中的某些要素，如文化氛围、历史建筑遗产、公共空间等，对于建立宜居的城市形象是极其重要的。<sup>②</sup> 所有可以体现或反映不同地方或人群特质的事物，诸如有形的建筑空间或无形的方言习俗、高雅的文学巨著或民间的通俗神话、大型的文化活动或社区的文化生活，都是城市发展可予以利用的战略资源。<sup>③</sup>

文化是一个城市区别于其他城市的符号，城市的可持续发展要依赖于以文化和创造力为内核的竞争力。重视文化的城市竞争促进了文化规划的兴起与发展。在城市规划过程中，要重视本地存在的特殊的文化传统、习俗和城市记忆，为城市发展注入特殊的文化特质，这种特质可以被其他城市所模仿，但不可能被完全复制。<sup>④</sup> 重视文化的城市规划就是重视城市文化软环境建设的规划，包括城市的归属意识、社会关系网、社会活动主体的感受、社会活动的自由性、地方的文化传统、文化氛围、市民的生活方式、文化体验以及日常活动等，这些无形的文化环境是一个城市的灵魂和标志。有形的文化设施是可以复制的，只有无形的文化底蕴、文化氛围才是独一无二、不可复制的。文化规划能为一个城市设计出独具特色的文化标签，营造独特的、不可仿制的城市文化氛围，形成能服务于所有市民阶层和群体的宜居的文化环境，在促进城市发展的同时满足本地居民的文化需求。合理的文化规划是一个城市获得持续竞争力的动力源泉，是一个城市实现可持续发展的重要手段。

### 三、文化规划是对城市规划和城市公共政策进行的文化探讨

城市规划是为了实现一定时期内城市的经济和社会发展目标，确定城市性质、规模和发展方向，合理利用城市土地，协调城市空间布局 and 各项建设的综合部署。<sup>⑤</sup> 随着对以经济发展为单一目标的文化行政的反思，侧重经济、社会整体发展的文化规划从1990年代开始在美国、澳大利亚和欧洲各国的城市得到广泛的讨论并

付诸实施。城市的文化规划是对城市规划和城市公共政策进行文化的探讨。如果在城市规划过程中融入文化因素，会给城市规划和城市公共政策发展带来全新的局面。

英国学者 Graeme Evans 认为，文化规划一方面是城市规划设计的艺术，是城市文化艺术表述的整体性，另一方面是城市和社区发展中对文化资源战略性以及整体性的运用。<sup>⑥</sup> 具体地说，文化规划是对城市文化资源进行战略性和整体性的计划和安排，从而实现城市文化的物质形态和观念形态的统一协调，实现城市文化对城市竞争力的提升以及对城市经济发展的促进作用，同时实现城市文化对居民生活质量的提升以及对社会凝聚力的形成作用。<sup>⑦</sup> 文化规划是基于物质空间与精神空间的双重塑造，在关注硬环境规划的同时也注重软环境的建设，通过文化环境与文化生活的良好结合来促进城市 and 社区的良性发展。<sup>⑧</sup> 依据美国“宜居社区的合作伙伴组织”的报告，城市文化规划的发展被归结为4个方面：1. 人文发展，例如通过培训、教育等方式提高城市社区居民解决问题的能力；2. 经济发展，例如通过加强文化设施来推动城市文化旅游、创造就业机会；3. 环境发展，例如改善城市居民物质生活环境的质量；4. 社会发展，例如将文化项目作为城市社区建设的一种资源，培育多文化的交流和相互理解。<sup>⑨</sup>

文化行政以狭义的文化为对象，基于对文化活动本身重要性的认识，为配合经济发展而对文化进行干预。与之不同，文化规划是以“文化资源”这一广义概念为

- ① Franco Bianchini, M. Parkinson, *Cultural Policy and Urban Regeneration: The West European Experience*. New York: Martin's Press, 1993, p. 201.
- ② Lim, H., *Cultural strategies for revitalizing the city: a review and evaluation*, *Regional Studies*, 1993, 27 (6), p. 593.
- ③ 李炜、吴义士、王红扬：《从“文化政策”到“文化规划”——西方文化规划进展与编制方法研究》，《国际城市规划》2007年第5期。
- ④ 陈博：《公共文化政策指向与城市文化竞争力提升——以宁波经验为例的分析思考》，《宁波经济》2012年第4期。
- ⑤ 冯四清：《城市可持续发展的若干问题思考》，《合肥城市规划》2010年第2期。
- ⑥ Graeme Evans, *Cultural Planning: An Urban Renaissance* Routledge: London and New York, 2001, p. 7.
- ⑦ 单霁翔：《从“功能城市”走向“文化城市”》，天津大学出版社2007年版，第9页。
- ⑧ 黄鹤：《西方国家文化规划简介：运用文化资源的城市发展途径》，《国外城市规划》2005年第1期。
- ⑨ Partners for Livable Communities, *Culture Builds Communities*, Washington.

基础、基于文化对于城市发展重要性的认识而制定的城市整体发展策略，其目标是满足城市居民的各种层次的文化需求。与文化行政偏重有形文化的发展不同，文化规划更加关注城市的无形文化的发展，即城市文化的多元、可识与和谐，进而实现经济、环境、社会文化共同进步的城市可持续发展目标。相比文化行政偏重投资商和旅游者的喜好，文化规划关注的是所有人群，即不同社会阶层、不同年龄层次、不同人群的多元的需求与要求。<sup>①</sup>文化规划重视公众参与，重视城市决策者、发展规划部门、文化相关部门、社会公共团体、社区组织、企业集团以及市民之间的相互协调和配合。在对城市、地区的文化资源进行资源调查、科学评估的基础上，及早介入城市整体规划与设计，与相关部门进行规划合作，对城市的发展战略和发展计划进行持续性、计划性、预见性的合理安排，制定不同阶段的规划目标以分期实现，并不断考察已实施规划的实际效果，及时对下一步的规划设计进行修正和完善，以促进城市的整体的、可持续的长久发展。

文化规划以城市的文化资源为规划对象，能够解决城市居民的需求多样化、人际交流、公共社会空间、生活方式的变化等课题，能创造稳定的经济增长点，使城市的环境生态、经济、社会人文得以全面、协调发展。合理的城市文化规划体现在：积极向上的城市文化精神能提升城市居民的精神面貌，减少犯罪，保持社会的稳定和安全；各种社区文化项目能够促进城市居民积极参与并成为社区认同感和自豪感的基础；繁荣的夜晚和周末城市公共文化生活能带动市民的休闲娱乐消费，成为城市经济的稳定增长点；高品质的城市宜居和环境空间设计实现人与自然的和谐共生，最大限度地减轻城市生活对生态环境的负面影响。一个具有合理、明确的文化规划的城市，不仅能够展现城市的文化价值，同时城市的经济和社会也会充满活力。

#### 四、从文化行政向文化规划转变： 以实现城市的可持续发展

随着文化在城市发展中的核心作用日益突显，文化的概念不断扩大和延伸，传统的文化行政无论是在行政范围、管理方法还是政策目标方面都显现出越来越突出的问题和局限性。以往的城市文化行政往往以促进城市的经济发展为终极目标，将文化艺术活动视为城市经济发展的促进手段。从Frith对西方城市文化政策类型的划分<sup>②</sup>可以看出，西方文化行政的经济指向非常明显。<sup>③</sup>如果文化政策是建立在经济目标之上，会造成用经济指标来衡量城市的文化状况，这是很危险的。<sup>④</sup>在运用文化资源促进城市发展方面，西方城市经过了从侧重经济发展的文化

政策主导下的城市更新，到关注社会经济整体发展的文化规划的历程，其发展理念的转变以及方法体系的建构对我国城市的可持续发展规划具有一定的参考价值。<sup>⑤</sup>

文化规划是将城市的公共文化行政与城市的可持续发展相统一的战略，能够解决当前我国城市可持续发展过程中遭遇的很多瓶颈和难题。文化规划区别于文化行政的特征在于，文化行政一般是分部门实施的，各个行政部门职能专一、相互独立，而文化规划采用的是跨部门的地理划分，将文化资源和文化活动进行合理空间布局，协调各个相关行政部门的工作，通过系统整合相邻社区或地区的文化资源以进行城市的统一开发和规划。由于文化资源成了制定和实施规划的核心依据，并形成了以文化为核心，统筹经济、社会、环境、人文的可持续发展的政策机制，建构了综合的、跨部门的战略政策框架，制定了可实施、可评估的行动计划，因此文化资源与各种公共政策之间，从经济开发到城市规划、建筑设计、住宅建设、空间利用、交通规划、旅游观光、教育、卫生等，都能相互协调、全盘考虑。以日本为例，日本地方政府早在1970年代末期就提出了“行政的文化化”的方针，即在文化行政过程中，将经济、社会、生活环境等因素都考虑进去，立足于以生活文化的视角全面推进综合行政，各种行政措施都围绕着文化这一核心理念展开，文化行政成为了以提高居民生活质量为目标、涵盖国民高品质生活所需的全部要素的广义范畴。随着文化概念的扩展，诸如复兴传统仪式活动、传承地方民俗、保护自然环境、保留历史风貌的城镇建设、开发地方特色商业街、振兴地方产业等都成为了文化行政的对象，文化行政成为了横贯所有行政领域的综合行政。<sup>⑥</sup>可以说，日本早已从文化行政迈向了更具有统筹性、综合性

① 李炜、吴义士、王红扬：《从“文化政策”到“文化规划”——西方文化规划进展与编制方法研究》，《国际城市规划》2007年第5期。

② Frith将西方城市的文化政策划分为三种：产业性文化政策，适用于当地文化产品的生产；旅游性文化政策，用以推动城市文化旅游的发展；装饰性文化政策，用以美化城市形象，增强城市吸引力。

③ Frith, S., *Knowing one's place: the culture of cultural industry*. Cultural study from Birmingham. 1991, pp. 135-155.

④ Lim, H., *Cultural strategies for revitalizing the city: a review and evaluation*, *Regional Studies*, 1993, p. 589.

⑤ 黄鹤：《文化政策主导下的城市更新——西方城市运用文化资源促进城市发展的相关经验和启示》，《国外城市规划》2006年第1期。

⑥ 赵敬：《试论日本战后文化行政的变迁》，《日本学刊》2012年第4期。

的文化规划实践。

## 五、立足文化规划视角，探讨城市可持续发展的几个课题

文化规划作为针对文化资源和文化需求的规划方法，自1990年代在西方城市开始尝试以来，在有策略地运用城市文化资源促进城市可持续发展方面起到了积极的作用。当前，我国在城市发展进程中，也存在着很多与西方国家类似的亟待解决的课题。例如文化消费型战略与文化生产型战略的对立，文化设施硬件建设与文化活动、文化生活软件投入的不平衡，尤其是城市内部的地理位置和经济发展差异导致的不同社会群体的文化生活水平差距，很多外来流动人员和城郊偏远地区的居民难以获得参与公共文化活动的机会，这些问题几乎普遍存在于很多经济发展势头良好的城市中。因此，立足于文化规划的视角探讨城市的可持续发展时，要考虑到以下几个课题：

### （一）由消费型文化战略向生产型文化战略转变

在我国很多城市采取的都是消费指向型的文化发展战略，以刺激文化消费和推动旅游发展为目标，将文化投入集中于建设大型标志性文化主题设施，承办大型体育赛事，举办大型文艺活动，开发本地旅游资源，以促进旅游业、会议业、餐饮业、零售业、酒店业以及城市公共交通的发展，这种消费型文化战略虽然能够较快提升城市的文化形象，吸引大量旅游参观者，对于城市发展具有符号意义和经济意义，但其本身也存在着很多问题。首先，在文化财政预算有限的情况下，会导致对出版传媒、电影电视、音乐艺术、设计时尚等文化生产、文化创意产业的支持相应减少；其次，旅游业和大型文体活动对于游客数量、季节性、经济形势等无法控制的外在因素依赖性很高，且这种文化投入创造的大多是临时性、低技术含量、非熟练工种的就业岗位，报酬低且流动性大；再次，大型文化活动和文化设施建设多服务于外地参观者和本地高收入群体，对于提高本地普通居民的文化生活质量的效果十分有限。正如F. Bianchini在对1980年代西欧国家文化政策主导下的城市更新案例分析总结后指出的，以刺激文化消费为出发点的文化政策对于财富的增加和工作岗位的创造来说是相对有限的，其主要贡献在于对城市形象的塑造以及吸引来访者。<sup>①</sup>

在城市规划过程中，如果单纯实施刺激文化消费和推动旅游发展的消费型文化战略，不扶持经济附加值高的地方文化生产、文化创意产业的发展，为本地居民创造更稳定、更高质量的就业岗位并提供可以平等利用的文化设施和文化资源的话，城市很难获得长久的持续发展。由消费型文化战略向文化生产、文化创新型战略转

变是城市可持续发展的重要课题。

### （二）加强文化软环境建设，加大参与型文化项目投入

早在1980年代，很多西方学者就曾针对城市文化部门对经济发展的重要性，围绕其增加就业岗位、带来经济价值等文化活动的直接、间接经济效果进行调查研究的，这些研究对于提高文化行政的地位，增加文化事业投入产生了巨大的推动作用。现在，越来越多的学者在根据最新的经济理论，对城市文化规划这一新的方法论在提高社会生活质量、促进信息技术革新、开发创意性的城市环境以及加强社会包容性等方面的指标和效果进行评价。根据最近关于参与型文化活动的研究得出的结论，参与型文化活动在提升城市文化软环境的影响力方面，效果非常明显，主要表现在一是社区认同感提高，改善了社区及周边环境；二是社区内交流加强，为社区居民创造了体验团队合作的机会，能够创造安全的生活环境、减轻生活压力、促进健康、提供就业训练等。<sup>②</sup>

城市文化规划的设计目标之一，就是促使城市居民从以往的文化艺术消费者转变为文化艺术的创造者。但是现在参与型文化活动还没有成为城市公共政策的重点，围绕市民阶层的创意性、参与性文化活动的讨论，还很难与食品安全、解决交通拥堵问题等获得同等程度的重视。尤其是现在很多城市的文化财政都偏重于对能作为政绩的大型文体活动、标志性文化设施的投入，这些活动举办和设施建设、维护费用较高，会占用大量的经费，进而导致财政缩减对市民的创意性、参与性文化活动的支持，而且这些大型文化设施会提高文化活动的成本，反而会影响到本地普通居民参与社会公共文化活动的机会。基于社区的文化设施和文化活动是城市文化建设的重要组成部分，是用于资助创新性活动和经济弱势群体的，这部分投入对于本地居民而言非常重要，但是城市居民的这些基本文化需求往往得不到满足。<sup>③</sup>因此，在城市文化规划过程中，要灵活利用公共空间、开放性空间，将文化活动与其他类型活动相结合，利用临时性建筑和设施，对更富创意性和参与性的市民文化活动和项目进行支持。

① Franco Bianchini, *Cultural Planning for Urban Sustainability*, In Nystrom, L. (ed.), *City and Culture, Cultural Processes and Urban Sustainability*, Karlskrona Swedish Urban Environment Council, 1999, p. 262.

② Franco Bianchini, *Cultural planning: an innovative approach to urban development*, in Verwijnen and Lehtovuori, 1996, p. 25.

③ 黄鹤：《文化政策主导下的城市更新——西方城市运用文化资源促进城市发展的相关经验和启示》，《国外城市规划》2006年第1期。

### (三) 创造开放性的公共空间和可穿越的边界线, 实现市民文化参与权的平等

在贫富差距和生活方式差异日趋明显的现代城市中, 社会性的统一很难实现, 因而在文化规划过程中, 促进不同社会群体之间的相互交流, 保证城市不同地区的文化发展平衡, 实现市民的平等的文化参与机会非常重要。城市的文化规划要为社会性公共文化活动创造开放性的空间环境, 并为临近社区设立可穿越的边界线。

基于不同性质的社会群体居住在同一地域这一简单的、无法改变的既定事实, 要依靠公共文化活动来实现生活在同一城市空间内的不同群体之间的社会性交流。为了实现这个目标, 最理想的做法不是根据各种文化需求进行量体裁衣式的空间设计, 因为这会给文化财政造成压力, 更加经济和理想的做法是建筑设计师和城市规划者、文化部门之间相互合作, 创造出开放性的公共空间。开放性公共空间的规划和设计原则是“能够满足多种可能用途的使用空间”, 特点是灵活性、经济性和自由性。开放性社会活动空间的地理位置规划要有利于吸引附近不同社区的居民, 这在促进社会性交流方面非常重要。要在两个或多个相邻社区之间设计出具有社会活动重合性的公共空间, 以模糊社区间的边界线, 让附近社区的居民都能像本社区的居民一样, 自由方便地利用这些文化设施。

现代城市内部大量存在的封闭式环路、铁道、河流等往往也会成为相邻社区间不便穿越的边界线, 另外很多低收入人群聚集的社区也被有意无意地从城市中隔离开。因此在文化规划过程中, 要满足社会性交流的需求, 整合相邻社区或地区的文化资源以便进行城市的统一开发和规划, 并多设计公园那样的公共空间, 以缓和

或者说模糊相邻社区的边界线, 促进跨区的、相邻社区的交流。文化规划要从城市的整体发展目标出发, 紧扣本地的文化资源和市民需求, 将文化资源和文化活动进行合理的空间布局, 重视开放性、穿越性, 促进不同社会群体之间的社会性交流, 保证市民享受到平等的文化参与权, 以此解决此前城市文化行政存在的诸多难题。

## 结语

城市文化规划的目标是灵活运用城市的文化资源, 基于城市的文化存在, 解决城市可持续发展的课题。制定文化规划时, 要立足全局、综合考虑、整体规划。城市规划者和设计者不仅要具备城市规划、公共交通、文化行政、艺术管理、产业经济、城市社会学以及城市发展所需的各种知识和修养, 还要具备艺术家式的创造性, 能够发现自然、社会、文化、政治以及经济之间的联系, 以整合城市可持续发展过程中的诸多要素。城市规划者与行政管理者要广泛征集各种观点和建议, 为市民提供参与城市发展的机会, 了解本地居民的文化需求, 还要灵活协调和整合各个行政部门的职能, 开拓有利于政策和制度形成的革新性行政方式。这不仅是为了城市设计与公共文化项目的实施, 也是为了城市文化规划设计自身能具有创造性并承受住风险和考验。从长远来看, 超越文化行政范畴、关注社会经济全面发展、统筹各个行政部门的城市文化规划, 或将成为未来城市公共行政发展的必然趋势。

本文作者: 对外经济贸易大学外语学院副教授, 中国社会科学院研究生院日本系毕业博士  
责任编辑: 周勤勤

## Cultural Planning and Urban Sustainable Development

Zhao Jing

**Abstract:** Cultural planning began to develop with the city-to-city competition attaching great importance to culture. Cultural planning means the discussion of the city planning and the urban public policies from the angle of culture. As a method of planning on cultural recourses and cultural needs, cultural planning has been playing an active role in terms of the cities' integrative development since it emerged in western countries in 1990s, which is promoted by using strategically the city cultural recourses. With the introspection of the cultural administration targeted solely on the economic growth, it is clear that many problems related to the urban sustainable development could be solved as long as the cultural planning would focus on the integration of economic and social progress. In the long run, cultural planning, the strategy that consistent with urban cultural administration and urban sustainability might turn into the inevitable trend in the public administration in China's urban areas.

**Key words:** cultural planning; cultural administration; urban sustainable development