

从“花园城市”到“花园中的城市”

——新加坡环境政策的理念与实践及其对中国的启示

◎ 王 君 刘 宏

摘 要：本文主要梳理新加坡从“花园城市”到“花园中的城市”环境绿化发展历程，探讨政府在此过程中的理念和政策执行机制，并以“滨海南”综合功能发展区为例，分析新加坡的理念与政策配套如何实施，建立城市治理的新模式，从而打造世界级“花园中的城市”，最后得出对中国相关城市的借鉴。

关键词：花园城市 花园中的城市 新加坡 环境政策 城市治理

【中图分类号】X32 doi:10.3969/j.issn.1674-7178.2015.02.001

新加坡2014年土地面积约718平方公里，总人口550万人，人口密度为7600人/平方公里。作为赤道热带城市岛国，新加坡淡水、土地及各种自然资源匮乏，国家发展具有天然的局限。1965年独立以来，新加坡政府一方面推动经济结构转型升级^①，从根本上改变经济发展与环境保护二者竞争性目标的关系，减轻人口和经济增长对自然生态的压力；另一方面积极有效地推行城市绿化、美化计划，将城市环境绿化和维护上升到国家发展战略高度，并成为国家治理的有机组成部分，实现了环境保护和经济发展的双重可持续性。

新加坡建国近五十年，实现了从起初

贫穷落后的第三世界国家发展成如今的全球新兴发达经济体和中心城市之一，以可持续发展和绿色宜居吸引着全球人才、企业、商旅和投资，也为国民提供着优良的生活品质和美好的生活工作环境（刘宏、王辉耀，2015）。新加坡城市国家的治理模式是学术界和政策制定者关注的焦点之一，而本文所侧重的城市环境绿化政策则是其实现“花园城市”（Garden City）和迈向“花园中的城市”（City in A Garden, CIAG）的起点和基础，是新加坡城市治理的重要战略组成部分。本文首先介绍新加坡从“花园城市”到迈向可持续发展的“花园中的城市”的政策演变，解析“花

【基金项目】本文为南洋理工大学科研项目《亚洲的多元共生与发展》（项目号：M4081020）成果。

园中的城市”特点及其与“花园城市”的关联,随后探讨政府的绿化城市和提升环境品质的理念、实施机制与具体个案,最后总结新加坡经验对中国政府环境治理和建设的启示。

一、新加坡城市环境:从“花园城市”(Garden City)到“花园中的城市”(City In A Garden)

“‘花园城市’新加坡”的称谓于20世纪80年代闻名于世,这项成功起源于60年代独立之初新加坡领导人李光耀的构想。他提出把新加坡打造成具备“第一世界”城市标准的东南亚的绿洲,通过清洁、绿化的环境优势吸引世界投资和商旅,实现新加坡经济从第三世界向第一世界的跨越(Lee, 2000)。随着“花园城市”成为现实,90年代末新加坡政府又提出了“花园中的城市”愿景,并且正在“花园城市”基础上,注重生态自然的保护和连接城市环境的绿色空间、使其网络化和系统化,迈向世界级“花园中的城市”。

(一) 二十世纪六十至九十年代:建造“花园城市”

新加坡独立后即进入快速的工业化和城市化,政府着力发展经济、创造就业和实现“居者有其屋”,致力于改善城市基础设施和人民生活水平。同时,应对人口增长和城市扩张导致的自然生态收缩和退化,以及钢筋水泥建筑和路桥设施林立的城市形貌,政府积极主动地调整价值取向,在经济发展的同时展开城市环境的“绿化运动”(Greening Movement)。1963年,总理李光耀发起了第一次植树运动,

标志着新加坡五十年来全民参与的绿化运动的兴起,此后,树木和灌木被广泛种植在路旁和道路隔离带上,通过路面绿化奠定了新加坡“花园城市”的基础;1968年,政府在向公众解读“环境公共卫生法案”时首次提出把新加坡转变成清洁而葱绿的“花园城市”的目标^②。城市绿化依托土地整体性使用规划(概念规划和总体规划)和布局,除保留足够的发展用地和自然保护区之外,政府严格规划各类指定专门用途的土地使用的性质和强度,利用商用和民用建筑的成片、集中和高层高密度设计,对留出的地面空间进行植树绿化。

1970-1980年,城市美化项目引进多样和色彩丰富的植物品种,是打造“花园城市”的重要一步。1973年,由政府各部委和法定机构的高级官员组成的“花园城市行动委员会”成立,负责统筹协调政府各相关部门规划执行、市区重建、公屋建设和工业开发中的绿化行动,这标志着“花园城市”已上升至国家战略(Yuen, 1996)。70年代的另一个主要特征是,政府开始主动规划开发各类公园及配套设施,使休闲性开放空间成为城市的主体设计,以满足人们生活休闲的需要。20世纪80、90年代,新加坡跻身亚洲四小龙的行列,环境方面经过20多年的绿化美化,各类公园和开放空间用地不断增加、娱乐设施配套升级,城市景观苍翠葱郁。城市的富足使其发展规划更注重人们生活品质的提升。依据80年代关于开放空间的理念,即公园、绿色空间、开阔空间和闲置空间应被视为网络化、一体化的绿色系统,既有无形和潜在的经济价值,又宜于满足公众生活品质提升的需求(UN, 1989)。由此,90年代初新加坡开始建设全岛公园网

络连道系统；实施“绿色和蓝色规划”连接城市绿道和水流河道，城市建设体现“以人为本”的理念（URA，1991）。1992年“绿色计划”以平衡环境保护和经济发展为宗旨，同时期，300公顷各类型公园和开放空间得以兴建（Johnson，2008）。

总的来说，1960-1990年新加坡“花园城市”建设采取实用主义原则，以经济目标为导向，在技术上采用人工设计、装饰和塑造城市环境，实现记录在册树木140万株，植被区10000公顷，为新加坡陆地面积的14%，这其中包括3318公顷的公园、公园连道和开放空间以及3327公顷的自然保护区，全岛公园绿道达200多公里，城市景观繁茂葱翠。

（二）新世纪以来的变迁：迈向“花园中的城市”

新加坡国家公园局（National Parks Board, NParks）是“花园城市”建设的主要负责机构^③，它隶属于开发建设国家基础设施的国家发展部（National Development Ministry）而非人们通常认为的环境与水资源部。1996年时任国家公园局首席执行官陈伟杰博士最早提出“花园中的城市”（A City In A Garden）概念，1998年新加坡《海峡时报》将之作为国家发展新方向予以报道，^④此后市区重建局和“可持续发展部际委员会”（Inter-Ministerial Committee on Sustainable Development）^⑤等重要国家机构制定发展规划时，如“2008总体规划”（Master Plan 2008）（URA，2008）和2009《永续新加坡蓝图》（IMCSD，2009）都将之列为城市国家的长期战略目标。2002年，新加坡环境部出台“2012新加坡绿色计划”（Singapore Green Plan 2012，SGP

2012），作为十年期环境治理蓝图提出城市环境不仅应绿化清洁，更应面向未来、实现可持续发展（Chua，2002），为此后新加坡“花园中的城市”提出及其建设提供了“可持续发展”的理念支持。

新加坡“花园城市”拥有优化的布局结构和完善的绿化体系，是政府几十年努力积淀的“环境基础设施”（Environmental Infrastructure）。“花园中的城市”是在“花园城市”基础上进一步增强城市绿化和街景美观，强化城市国家的身份特征，通过城市自然生态系统的保护和发展升级“花园城市”。具体来说，就是将目前矩阵式的公园绿地系统、绿化系统^⑥和扩大的水域空间相互连接，形成网络化、一体化的回归自然的生态空间。它的实现基于三个基本原则：一是使城市坐落于绿色无处不在的热带森林景观中；二是发展生机盎然的城市生态系统，使其在公园、花园、自然保护区和空中绿化无缝连接的绿色城市景观中蓬勃发展、欣欣向荣；三是让人们对生活环境和社区有归属感和拥有感（Auger，2013）。

“花园中的城市”目标最大的挑战不仅是要延续“花园城市”建设，通过植物绿化美化城市，柔和冷硬的城市环境，更重要的是注重自然生态遗产和生物多样性的保护，将之延续扩展至已有自然保护区之外、融入到城市的人居生活空间——这是对建设范式的改变，要求城市进一步增强公园、公园连道系统建设和街景绿化（特别是垂直绿化和空中绿化），修复和提供适宜生物栖息的环境地貌。同时，培育公众对社区的归属感和主人翁意识，使保护和回归自然成为全体公众，特别是年轻一代认同和参与的行动。

打造“花园中的城市”是新加坡国家发展新的战略目标，它是在“花园城市”基础上，使城市与自然完整融为一体，让“花园”从城市的点缀变为城市的轮廓，它的实现将使新加坡拥有独一无二的城市国家风貌，既服务于吸引全球投资和高端人才、建设全球中心的经济目标；又兼顾为人们提供良好的生活环境品质和生态关怀，体现了人与自然和谐共生的思想，从根本上坚持了可持续发展的原则。

二、新加坡政府打造“花园城市”和“花园中的城市”的理念

李光耀认为优质的城市环境是对未来发展成本-收益最优的投资，今天新加坡“花园城市”成果和“花园中的城市”愿景正是在领导人和政府的主导作用和基本理念指引下逐步实现的。

（一）城市环境优质和可持续发展是经济成功的前提和基础

新加坡独立时，政府面临资源局限、基础设施匮乏、经济停滞和高失业困境，引进外资是推动经济的唯一办法。为此，李光耀提出将新加坡建设成清洁、绿化的城市，使之区别于马来西亚、印度尼西亚、越南等邻国，为竞争获得外资集聚比较优势（Lee，2000）。由此，城市绿化运动逐渐展开，“花园城市”设想逐步变成现实。政府特别注重环境和经济的双重可持续发展，李光耀在20世纪60、70年代就强调经济活动对环境的影响要最小化，让环境与经济发展相兼容。新加坡第一个概念规划（1971年）就在土地使用上为城市未来发展预留和保证绿色区域，环境治理

也始于70年代，以公共卫生、废物管理、污染控制和能源效率为主要领域，日渐实现水和空气的清洁和安全。

目前，新加坡被世界银行评为全球最适宜经商的国家，其优势除了高效的政府和可预期的易商政策，良好的基础设施和集聚的全球高端人才，更基础的是“花园城市”绿色宜居的环境品质（Auger，2013）。在其他国际评级机构的榜单中新加坡也表现优异，譬如名列瑞士国际管理发展学院（IMD）2014全球竞争力第三位；美世（Mercer）生活质量调查中2014年亚洲第一；ECA国际人力资源咨询公司2012年亚洲外派员工调查的世界最佳城市等，这些都是优质环境服务于经济成功的有力证明。

（二）绿色植被是国家发展不可或缺的构成元素

新加坡政府特别重视植被和绿茵的规划和建设，使其在城市化进程中比重不断增加。1986年全国人口270万，国土面积666平方公里，植被率为36%，而这一比率在人口达到460万，国土经填海造地达到700万平方公里的2007年反而增长至47%。土地规划（概念规划和总体规划）从整体上注重绿色空间的预留和保护。如在2001年概念规划中，市区重建局计划在未来40-50年将绿色空间由2500公顷增加至4500公顷，2003总体规划进一步提出再增设1200公顷绿色空间和120公里全岛公园绿道以衔接现有18个自然区域和4个自然保护区。同属于国家发展部的市区重建局与公园局达成共识，认为保护自然遗产和扩大绿色空间是新加坡成为独特和充满活力的城市的关键，既满足人们生活休

闲娱乐需要又是经济发展的支持(MND, 2013)。新加坡的树木、花园和公园系统由国家公园局作为“绿色资产”进行统一管理,随着绿色空间的不断建设发展,保护自然和绿色空间的生物多样性已上升为主要的政策目标(Ng, 2008)。

简言之,“花园中的城市”最根本的涵义是可持续发展,它是增加绿茵、水道和保护自然遗产的绿色发展,最少能源损耗的高效发展,以及零污染的清洁发展,是为了实现经济增长长期化和生态环境可持续化的双重目标。迈向“花园中的城市”坚持可持续发展的原则,将实现经济机会、活力和优质生活在城市中的有机结合。

(三) 动员全社会参与是优质城市环境的支撑

新加坡政府在城市绿化中重视公众、政府和私人部门(People, Public and Private)三者的伙伴关系,注重政府主导,企业和社会共同参与。这一进程是与国际上环境管理的范式变迁(从管理、参与式管理到治理)相一致(杨立华、张云, 2013)。政府在“花园城市”发展和维护中主要负责园林规划建设和管理、文化创新、技术支持和教育科普等,如由公园局维护历史悠久的新加坡植物园,指导滨海湾花园等国家级项目兴建,为全岛绿化设置标准,以及开发创新已在全球70多个城市应用的“生物多样性指数”(City Biodiversity Index, or Singapore Index),和国际交流等等。全民参与则表现在1971年至今,每年都举行植树节和清洁绿化活动月;始于2005年的“花开社区”项目让企业和公众参与住区、学校、医院和办公

区域的花园建设,成果显著;各种专业和职业背景的人士组成园艺爱好团体和互助社交网络,交流合作和共同美化维护社区花园,并得到国家公园局的指导和支持;非政府组织也有效发挥作用,新加坡自然学会(Nature Society Singapore, NSS)于1992年成功抵制了将双溪布洛自然保护区发展成高尔夫球场的提议,2001年NSS又以专业而热忱的提议阻止了对生物多样性丰富的乌敏岛部分区域进行土地开垦。

新加坡五十年来的城市环境绿化是其国家能量的铭证,它标示出政府在提高人们生活水平和促进国家发展上可能达到的水平和成就。新加坡各类公园和花园的价值不仅在于园林本身,更体现出政府履行职责和实现承诺的能力和效力。纵观历史,花园总是一个国家的荣耀,文化品位和文明发展的标识(Gothein, 1928; Thacker, 1979)。在这一点上,新加坡“花园城市”的实现和迈向“花园中的城市”愿景提示着世界,优质的环境将更加助力城市化和经济发展走向卓越。

三、新加坡打造“花园城市”和“花园中的城市”的实施机制

(一) 以融合环境考量的长期整体土地规划为依托

新加坡从“花园城市”到“花园中的城市”发展依托于融合环境考量的法令性的“概念规划”(Concept Plan)和“总体规划”(Master Plan),从70年代开始,绿化作为国家战略目标就贯彻于城市建设开发的每个环节中。由市区重建局制定,概念规划指导未来40-50年的城市发展,

每10年复审一次,是土地和交通的长期总体规划,它保证人口增长和经济发展的长期土地使用需求,并全局性地平衡城市住房、工业、商业、公园与休闲、交通、国防和社区等土地划分。总体规划则详细安排中长期10-15年土地发展,每5年复审一次。自20世纪90年代起,新加坡就将土地划分为55个小区,每个小区都制定详细的发展指导蓝图,提供每个地区的规划前景、土地用途、发展密度、建筑高度和绿地率等控制参考指标(Khublall & Yuen, 1991)。新加坡虽为城市化国家,但除道路、广场、建筑等外,均为绿地。每块土地开发前,市区重建局都提供一些开发条件,除上述指标外,对该范围内的树木、花卉还提出具体的保留、栽植建议。

(二) 以健全的法制为保障

在“花园城市”建设方面,新加坡政府的立法体系始于1975年出台和生效的《公园和树木法案》(Parks & Trees Act)。此后经过历次重大修改,特别是2005年的修改法案,并辅之以其他配套法案,如1996年《国家公园法案》修改后重新实施的2005年《国家公园委员会法案》等,形成了新加坡城市环境绿化保护的专门法律制度^⑦,既赋予相应政府机构(也就是历经发展的国家公园局)法律效力,又为政策推行提供了法律依据,起到了维护生态自然和保持与扩大绿化成果不可或缺的作用。1975年《公园和树木法案》目的是开发、保护和管制公共公园、花园以及树木和植物的生长维护及相关事务,作为法律强制性的规定道路建设必须提供植树空间(Tan & Tan, 2013);2005年经整体性修改,该法案再次明确种植、维持和保护

国家公园、自然保护区、遗产道路防护绿地、树木保存区域和其他特殊区域的树木与植物以及负责其他相关事务是法律赋予相应机构和人员的权力。值得指出的是,各项法案的制定和出台都会吸纳各利益相关方,即除地产行业外,科研机构和专业人士、公众、非政府组织等的意见和建议,以有效平衡城市化和工业化发展与自然保护。

(三) 以政府各相关部门的协调为动力

“花园城市”建设中,新加坡政府主导的制度环境和治理模式,以及中央一级政府直接负责整个城市国家建设发展的政府结构,大大提高了政策的执行力度和效率。通过设立具有法律效力的负责机构和协调一致各部委及下属法定机构的目标、方向是绿化政策执行的重要推动力(Van Wassenhove et al, 2013)。1973年,李光耀提议设立了以绿化植树为首要目标的“花园城市行动委员会”(Garden City Action Committee),其成员代表了全部国家部委和法定机构,协调配合是该委员会设立的题中之义。委员会负责与绿化相关的一切事务和议题:听取执行和维护报告,实施街景绿化,公园开发,新加坡植物园建设以及自然保护区问题等。李光耀对各高级政务官明确提出须要加大“花园行动”的资源投入。至1980年,除去通货膨胀因素,政府对“花园行动委员会”的预算投入近乎1973成立时的十倍(Auger, 2013)。在政府内部,委员会有效协调各重要机构,如市区重建局、建屋局、公用事业局和陆路交通局等,使各机构的项目开发都能适应配合“花园城市”愿景的实现。

市区重建局和国家公园局同设于国家

发展部，是新加坡举足轻重的国家机关。前者是国家土地规划的权威机构，后者则统一规划管理全岛公园、绿化、连道系统和开放空间，以及自然保护区等。同属国家发展部使二者能在土地使用中整合、融入绿化目标，合理推进“花园城市”建设。如《2001公园和水体蓝图》就是市区重建局和国家公园局紧密配合、共同筹划的新加坡未来40-50年的城市远景之一。此外，市区重建局更是协调各部门土地使用摩擦的权威机构，由各相关方（机构）代表组成，由市区重建局领导的总体规划委员会（Master Committee）专门通过多轮会议、协商和妥协，调解和裁决各部门政策目标的优先性，其原则是促进国家的整体目标。而一旦委员会的最终决定不能解决争议，会议的级别即可上升至部长级，甚至可能需要总理做出最后决定^⑧，这是政府协调各机构的重要机制之一。

（四）以详细计划方案为依据

“花园城市”的实现方案是城市绿化带网络化，各类绿地形成“点、线、面”相结合的合理布局，园林绿化、植物配置经历了绿化、美化、多样化和艺术化的过程，处处层次丰富，草地、灌木、乔木自然搭配。国家公园局出台“树木保护区”（Tree Preservation Area）政策，“遗产道路计划”（Heritage Road Scheme），“遗产树木计划”（Heritage Tree Scheme）和“保护自然”计划（Nature Conservation）等。街景绿化蓝图（Streetscape Greenery Master Plan）作为道路空间美化的总体蓝图，不仅推行路旁绿化，还吸纳水滨道路、乡村道路、雨林公路的理念，是“花园中的城市”建设的重要导向。

“花园中的城市”旨在建构和维护人与自然的和谐共生。在“花园城市”基础上，新加坡正着力增建和升级公园系统及其配套设施，目标于2030年实现每千人0.8公顷公园覆盖率；延长公园连道网络和连接全岛公园绿地和开放空间，至2020年达到360公里，并建设长150公里的环岛绿道，由此，使步行和骑行的绿色网络联通和环绕整个城市；加强自然保护区和自然区域及其动植物群落多样性的维护，建设生态走廊和动植物栖息地。超越单纯建设基础设施的思路，“花园中的城市”注重在狭小的城市国家空间中尽最大努力保护和联通自然区域，这也符合新加坡城市地理的天然特点，根据国家公园局的研究，新加坡很可能是世界上生物多样性密度最大的地区之一，即在2800公顷的自然保护区内生存2000多种动植物群落。未来城市居住区、公园连道、水体乃至自然保护区的连接将使城市环境和自然环境融为一体，为新加坡可持续发展创造独特的生态模式。

四、新加坡世界级“花园中的城市”范例——“滨海南”综合功能发展区

前文介绍了新加坡打造“花园中的城市”的政策理念、执行机制和政策配套。现在我们从“滨海南”综合功能发展区融合生活、工作、休闲于一体的世界级“花园中的城市”社区来看上述指导原则如何具体实施，从而提升新加坡城市国家的品质和竞争力的。

“滨海南”（Marina South）综合功能发展区将于2017/2018年动工，它东临

新加坡海峡，西靠新加坡最优美的城市园林杰作——“滨海湾花园”，是“花园中的城市”的重要组成部分^①。“滨海南”的规划由国家发展部市区重建局主导和精心筹划，吸纳了科研机构（如新加坡国立大学、新加坡建筑学会等）和社会（如专业人士、专家学者等在创意投标竞赛中的投标）的创意与合作，通过详细的总体规划予以设计和指导，预期建成为新加坡城市未来地标式中央核心区。通过综合发展商务和住宅区，“滨海南”将更加便利人们在工作地点附近居住、生活和休闲，在面积为21.5公顷的城市中心区域，“滨海南”将成为中心商务区延伸出的绿野和生态友好型都市社区，不仅为人们提供9000套住房，更通过可持续发展原则设计的绿化美化、交通模式、建筑标准等基础设施为人们打造“花园中的城市”，使之成为城市绿色空间的有机组成。“滨海南”使城市中心向海滨延伸，并衔接起中央商务区与居住区，预计为新加坡增添更多国际元素和城市活力，成为城市的海滨花园和特色经济增长点。

“滨海南”地处新加坡城市中心的黄金位置，西邻结合高科技元素的园林美景“滨海湾花园”，东接新加坡海峡，具有延伸三十公里的海滨；它还将与附近公园、开放空间和自然区域无缝连接；计划兴建的绿色走廊（Green Corridor）和生态走廊（Eco-corridor）将进一步扩大绿色网络空间，使“滨海南”乃至整个海湾坐落在人造美景和生态自然环境的紧密环绕中。交通方面，“滨海南”以快速轨道交通（Rapid Transit System）和步行与骑行为主，主路实现无机动车辆，区域内任意地点可以步行5分钟到达最近的公交节

点。步行网络的核心是经过景观美化的长800米、宽30米的步行街，两侧以绿色和开放空间为主，分地表和地下两层，是漫步路线和社区活动的主要场所。此外，滨海南还将架设高架通道并进行空中绿化，专供行人来往于东西两侧的海岸线和滨海湾花园。

建筑方面，滨海南将是新加坡最先进的环境友好型社区之一，实行比普通标准高30%的绿色建筑标准，建筑物采用生态友好措施，实行雨水收集、废水回收循环，屋顶绿化、垂直绿化和空间绿化，以及更高的能源使用效率等。适应海滨地区地理特点，滨海南利用海风冷却空气，创造凉爽、舒适的微气候环境，同时降低热量、节约能源。社区主干道和人行道的方向设计与季风方向一致，成为风的走廊“Wind Corridor”，街区中的建筑高度设计也以促进人行路面的空气流动为目标富有变化，从而增加行人和街区的凉爽。滨海南建筑的高度也以符合人体感官尺度为准，从人行道到主干道，从近滨海花园到远滨海花园，建筑的高度由低到高依次提升，优化了景观的视觉体验，整个社区使地上慢行空间、地下商场和走廊与“空中花园”相结合，通过多层空间为打造“花园中的城市”环境。

五、新加坡“花园城市”和“花园中的城市”环境对中国的启示

（一）将城市环境建设上升到国家战略层面，加强顶层设计

新加坡在工业化和城市化起步时就把城市环境治理和城市绿化上升至国家战略高度，通过土地整体规划、环境治理法案

和政策执行机制长期坚持环境绿化,明确环境和经济增长可持续发展的双重目标。中国改革开放以来,资源环境在经济发展、人口增长和迅速城市化进程中受到巨大消耗和破坏,已成为经济社会可持续发展中迫在眉睫的问题。经济建设应以何种状态和速度进行,并同时使环境生态得以治理和保护是近年来中国城市政府面临的重要课题。新加坡的城市环境绿化策略,特别是制度设计和执行机制对其环境品质的提升为中国相关城市政府提供了可资借鉴和已得到检验的可持续发展模式。

(二) 政府在环境治理中起主导作用并注重政策的执行力

新加坡的城市环境绿化和治理采取以政府为主导的治理模式,政府不仅提出发展战略和规划蓝图,还负责组织动员、协调推进、以强有力的制度、法律、组织和财力等推动政策实施。更重要的是,在规划方案的执行中政府善于统筹和协调相关部门、机构,使政府有机统一迈向城市国家共同的政策目标。新加坡绿化美化的城市环境政策具有长期性和与时俱进的特征,迈向经济发展与生态自然保护并行的“花园中的城市”反映了政府的政策主导作用和有效的政策执行能力,值得中国城市政府借鉴。

(三) 因地制宜制定城市环境政策

新加坡的城市环境政策一方面具有长期性,始终服务于国家吸引外资、人才和促进经济发展的目标,另一方面也因侧重点不同而体现出阶段性,从“花园城市”到“花园中的城市”是绿化建设随时代而进步最好的诠释。目前,新加坡各局部区

域如前文提到的“滨海南”,“榜鹅生态新镇”和“裕廊湖区”等,都以“花园中的城市”为目标进行环境建设,不仅融入可持续发展的理念,同时结合与经济发展水平相适应和创新的科技方案等。由此,我们认为,中国各城市也应结合自身特点,因地制宜地开展城市环境治理,根据地理区位、人口规模、产业结构、历史文化、资源禀赋和经济社会发展目标等因素制定适合的城市环境政策,使之服务于经济社会的进步。

(四) 培养公众环境意识,引导全民参与环保

新加坡政府在城市环境建设中扮演了主导作用,但并非包办一切。作为环境治理的重要一环,政府之外的民众、社区和专家学者的参与和多元协作也扮演了重要的作用。环境关乎城市和国家的发展全局,更关乎当代和后代的生活和生存,政府因而特别重视引导企业、社会和个人以主人翁的精神关心和参与环保,从而增强公众的环境意识和责任感。

从2011年开始,中国的城镇人口比率首次超出了农村人口,进入了城市化快速发展的阶段。近年来,中国的大城市空间规划和社会建构也逐步出现了从“统治”到“治理”的转变。在这一过程中,一些社会矛盾仍然较明显的存在(蔡禾,2012)。不少学者提出了从国际经验的角度来思考中国的城市化问题以及建立新的理论和政策范式(如马骏,2012;叶林,2012)。我们认为,除了西方的经验外,新加坡也提供了中国大城市发展的很好借鉴。虽然新加坡是个城市国家,它的文化和制度与中国有某些共通性。近年来新

加坡在苏州、天津和广州推动的中新项目以及新加坡成为中国最大的外来投资国这一事实也使得新加坡的经验获得更为广泛的重视,如在人才战略方面(刘宏,2012)。本文的案例显示,新加坡的“花园中的城市”从理念的产生、演变和成型,都经历了政府、市场、社会和专家等几个不同的利益相关者的协同参与和讨

论,从而保证城市的建筑空间与社会空间的和谐发展。中国城市政府也应学习新加坡,引导全社会特别是既得利益群体去认识在发展中不仅应重视物质资源形式的财富与利益最大化,更应着重生活质量、环境效益等无形利益的最大化及其可持续性问题,认清优质的环境是经济和社会可持续发展的必备的基础和支撑。//

注释:

①新加坡的历次经济转型:20世纪60年代走工业化道路,发展劳动密集型经济;70年代末劳动力短缺,向技能密集型经济转变;80年代中期发展资本密集型产业,如炼化,仓储,精密工程等;90年代发展科技密集型产业,如生物医药,高端化工等;进入21世纪升级为知识密集型经济,着力发展现代服务业;近年来开始提出把科技创新与提高劳动生产率相结合提高经济发展的质量。

②Singapore Parliamentary Debates, Official Report (16 December 1968), vol 28 at col 396.

③国家公园局(National Parks Board, NParks)于1996年成立,隶属新加坡国家发展部(Ministry of National Development),是新加坡城市绿化美化、公园维护等相关政策制定和执行的重要国家机构;其前身是上世纪60年代末国家发展部下属的市政工程局(Public Works Department, PWD)之下设立的公园与树木单元(Parks & Trees Unit),是当时植树绿化行动的主要执行机构,1975年改设为公园与休闲部(Parks and Recreation Department, PRD),前文提到的1991年全岛公园连道系统建设就是由该部门负责的;1996年公园与休闲部被并入新成立的国家公园局(NParks)。

④“City in a Garden’ Plan set out for Singapore”, The Straits Times (11 December 1998); and “Green Piece”, supra n 5.

⑤“可持续发展部际委员会”于2008年成立,由国家发展部部长(Minister of National Development)和环境与水资源部部长(Minister of Environment & Water Resources)联合领导,以实现新加坡可持续发展为目标。

⑥公园绿地系统由沿岸公园、自然公园、水库公园、城市公园、新镇公园、邻里绿地和组团绿地构成;绿化系统由以海岸线成片绿地、植物园、风景区和中央水源森林保护区为主,以市区公园、街头绿地和快速公路道路旁的绿带为辅,以邻里绿地及建筑的窗口、阳台、屋顶及人行天桥上的花卉为点缀。

⑦Legislative history: Parks and Trees Act. <http://statutes.agc.gov.sg/aol/search/display/view.w3p;ident=b2b259b6-ec75-4b04-b5b1-2af4a4001482;orderBy=date-rev,loadTime;page=0;query=DocId%3Ac6871e24-cb16-417e-8dd5-81bdd6c1ff3c%20%20Status%3Ainforce%20Depth%3A0;rec=0;resUrl=http%3A%2F%2Fstatutes.agc.gov.sg%2Faol%2Fbrowse%2FtitleResults.w3p>.

⑧由新加坡市区重建局行业与工业发展处主任Caroline Seah女士(Director, Professional and Industry Development)口述讲解新加坡政府如何协调各部门和机构在土地使用中的摩擦和目标冲突。

⑨本节的资料来源主要取自新加坡市区重建局网站关于“滨海南”的规划:<http://www.ur.gov.sg/uol/master-plan/View-Master-Plan/master-plan-2014/master-plan/Regional-highlights/central-area/central-area>。

参考文献:

[1]蔡禾.从统治到治理:中国城市化过程中的大城市社会管理.公共行政评论,2012,6.

[2]刘宏.新加坡的国际人才战略及其对中国的启示.第一资源,2012,1.

- [3]刘宏,王辉耀.新加坡的人才战略与实践.北京:党建读物出版社,2015.
- [4]马骏.中国公共行政学研究:反思与展望.公共行政评论,2012,1.
- [5]杨立,华张云.环境管理的范式变迁:管理、参与式管理到治理.公共行政评论,2013,6.
- [6]叶林.城市发展与治理:国际经验与中国实践.公共行政评论,2012,2.
- [7]Auger, Timothy. (2013). Living in a Garden: The Greening of Singapore. Singapore: Editions Didier Millet.
- [8]Chua, L.H. (2002). Singapore Green Plan 2012: Beyond Clean And Green: Towards Environmental Sustainability. Singapore: Ministry of the Environment. <https://app.mewr.gov.sg/data/ImgCont/1342/sgp2012.pdf>
- [9]Gothein, M.L. (1928). A History of Garden Art. New York: Dutton Publishing.
- [10]Inter-Ministerial Committee on Sustainable Development (IMCSD) .(2009). A Lively and Livable Singapore: Strategies for Sustainable Growth. Singapore: the Ministry of the Environment and Water Resources and Ministry of National Development. http://app.mewr.gov.sg/data/imgcont/1292/sustainableblueprint_forweb.pdf
- [11]Johnson, H.D. (2008). Green plans: Blueprint for a sustainable earth. Lincoln: University of Nebraska Press.
- [12]Khublall, N. & Yuen, B. (1991). Planning Law and Development Control in Singapore. Singapore: Longman.
- [13]Lee, Kuan Yew. (2000). From Third World to First: The Singapore Story: 1965–2000. Singapore Press Holdings and Times Editions.
- [14]Ministry of Environment. (1992). The Singapore Green Plan: Towards a model green city. Singapore: SNP Publishers.
- [15]Ministry of National Development (MND). (2013). A High Quality Living Environment for All Singaporeans: Land Use Plan to Support Singapore's Future Population. Singapore: Ministry of National Development. <http://www.mnd.gov.sg/landuseplan>
- [16]Ng, Lang. (2008). A City in a Garden, Ethos, World Cities Summit Issue, June, pp. 62–68.
- [17]Thacker, C. (1979). The History of Gardens. Berkeley, CA: University of California Press.
- [18]Tan, M. B. N. & H. T. W. Tan. (2013). The Laws Relating to Biodiversity in Singapore. Singapore: Raffles Museum of Biodiversity Research and Department of Biological Sciences, National University of Singapore. http://rnbr.nus.edu.sg/raffles_museum_pub/biodlawsgp.pdf
- [19]Urban Redevelopment Authority (URA). (1991). Living the Next Lap: Towards a Tropical City of Excellence. Singapore: URA.
- [20]Urban Redevelopment Authority (URA). (2008). Master Plan 2008. Singapore: URA.
- [21]United Nations. (1989). Prospects of World Urbanization 1988. New York: UN Publications.
- [22]Van Wassenhove, Luk, Fernando, Ravi, Hamelin, Hazel. (2013). Singapore—City In A Garden: A Vision for Environmental Sustainability. INSEAD Case Study.
- [23]Yuen, Belinda. (1996). Creating the Garden City: The Singapore Experience. Urban Studies, vol.33, no.6, pp. 955–970.

作者简介: 王君,新加坡南洋理工大学南洋公共管理研究生院助理研究员。刘宏,新加坡南洋理工大学南洋公共管理研究生院院长、人文与社会科学院院长,中国教育部长江学者讲座教授。

(责任编辑:卢小文)

From “Garden City” to “City in A Garden”: the Ideals and Practices of Singapore’s Environmental Greenery Policy and Its Implications for the Chinese Government

Wang Jun, Liu Hong

Abstract: This article has five sections. First, it introduces the policy evolution from “Garden City” to “City in A Garden”; secondly, we discuss the government’s conceptualization of the policy; thirdly, it explores various mechanisms that are used by the government to implement the “Garden City” and “City in A Garden” policies; fourthly, we use “Marina South” mixed-use residential district as an example to demonstrate how the policy is put into implementation. This paper concludes with some discussions on the policy implications for the Chinese government.

Keywords: garden city; city in a garden; Singapore; environment policy; urban governance