

义乌“公厕革命”如何化“邻避效应”为“迎臂效应”?

——对我市公厕建设的几点思考和建议

义乌市老科协、市城市规划院联合课题组



20世纪90年代初开始,在义乌城区一大片一大片要搞建设的城市未建土地,或者一条条拆迁的城市道路上,会形成影只地冒出一栋低矮的建筑粗坯房。人们都很好奇,这是什么建筑?原来是规划建设未来的公共厕所(以下简称“公厕”)。它成了这些未建土地上的“先遣建筑”。人们会问为什么公厕要先行规划建设呢?原因是一旦整个区块或城市马路建成后,再去建造公厕,会受到周边老百姓的反对抵制,甚至有的造成群发性事件,导致公厕无法落地建设。这种现象被称之为“邻避效应”。

邻避效应一词来自英文 Not in my Back yard,指的是人们担心某些项目对身体健康、环境质量及资产价值带来负面影响,希望该项目不要建在我家后院的心理。衍生出对政府部门规划经济项目或公共设施,产生效益为全体社会所共享,但外部效果却由附近居民来承担,于是受到选址周边居民的抵制与反对。公厕项目受到周边居民的抵制与反对,与当时公厕数量少、环境卫生状况较差等产生的连锁反应休戚相关。

义乌城区自1983年取消城区最后一批143只露天粪缸后,粪便才真正纳入公厕管理体系轨道。据统计,自1984年至1990年我市城区建筑公厕27座,其中大部分新建,小部分由旧厕所拆除重建。27座公厕男女坑位共计289个,平均每个公厕男女坑位不到11个;其中1984年至1986年建筑公厕8座,男女坑位总计56个,平均每座公厕男女坑位合计仅7个。自1995年,城区新建改建公共厕所共计34座,建筑面积2340平方米,男女坑位共计370个,平均每座公厕建筑面积不到69平方米,平均每座公厕男女坑位合计不到11个。

义乌城区的粪便自1993年后才纳入城市污水处理系统进行处理。之前公厕的粪便及周边居民用马桶倾倒的粪便,是由运粪车清运到固定地方存放或运到种田大户或林果苗木专业户田间地头有偿使用。1986年前,粪便由环卫工人用小粪车运输。1986年,我市购买了吸粪车和运输车各一辆,公厕吸粪和运粪才开始机械化。至1990年底,城区有了三辆吸粪车,两辆运粪车,基本实现吸粪和运粪机械化。1986年至1993年,粪便有偿使用销售量年合计就达51178吨。公厕除了自身的功能外,还成了周边居民每天倾倒粪便的集中地。炎热的天气,公厕里的脏水弥漫,厕坑里和地上的蛆虫不停挪动,让人惊叫,更令人难受的是吸粪车和运粪车臭气熏天,实在让人倒胃作呕,人们戏称鼻子就是通往公厕的路。这让长期在周边生活的居民或开店经营户苦不堪言,怎能不产生强烈的邻避效应?1994年后,城区公厕按生态型公厕逐步进行改造,至2002年改造基本完成。据2005年底统计,城市建城区共有公厕76座。按当时常住人口计算,要一万多人一座公厕,加上义乌庞大的流动人口群,公厕数量一摊派,就少得可怜。上公厕排队现象时有发生,特别是女厕排队已成常态。而同期的北京市平均不到1500人就有一座公厕。

跨入新时代后,义乌市政府对公厕建设投入较多。据统计,目前主城区范围内城市公厕338座,另外全市各种市场、商场、车站及六个建制镇等公共场所都建有公厕。虽说公厕数量上有明显的改变,但些许公厕设计老套、设施陈旧,还是臭气烘烘。公厕规划布局没成系统,不太合理。如有公厕的地方司机不能停车,能停车的地方又没有公厕,邻避效应时有凸显。随着城市有机更新的深入,公厕已成为义乌城市文明的“软肋”,这对于“两个样板城市”建设,争做“重要窗口”模范生有明显差距。世界公厕组织发起人杰克西蒙曾说“看一个城市的文明程度,最好去看它的公厕,公厕怎样城市文明就怎样”。从某种意义上说,公共厕所服务的完善与否,它已经成为衡量一座城市文明程度的重要标尺和窗口,是经济发展水平和市民生活质量的重要标志。小公厕关乎城市大民生。要做好“关乎城市大民生”这篇文章,必须应从义乌城市经济

社会发展和城市有机更新的实践进行顶层设计,加快出台一系列强有力政策措施,从根本上化解公厕规划布局建设的邻避效应,走向“迎臂效应”的常态化。迎臂效应与邻避效应正好相反,英文是 yes in my Back yard,指的是人们不排斥甚至欢迎相关项目的落地,认为其能给社区发展带来好处。可以说,人们“不排斥甚至欢迎”的基本点是认为“能带来好处”。对此,我们课题组根据所有成员几十年考察过的国外和国内城市公厕建设的经验教训,提出以下思考与建议:

思考与建议一:公厕是义乌城市文明的重要窗口和重要标志,小公厕关乎两个样板城市大脸面。“厕所革命”也是衡量义乌城市变迁的一个窗口和象征符号,打造厕所文化必将成为提升义乌城市形象的重要举措。建议市委、市政府动员整合全市力量,开展“厕所革命”运动,打造义乌特色的厕所文化品牌,真正化解公厕建设的邻避效应。

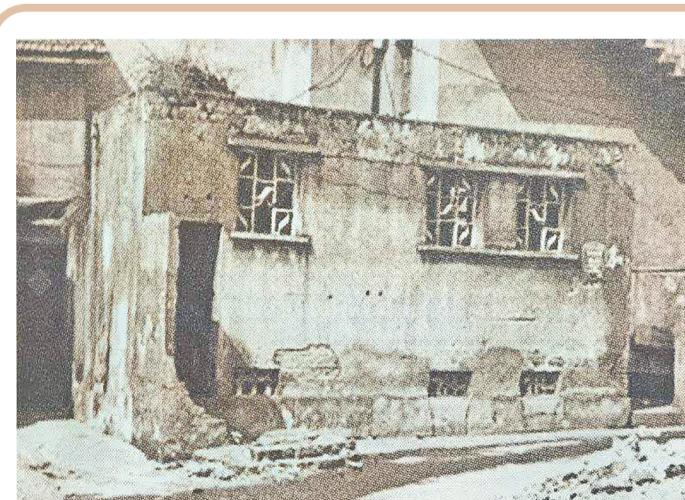
第67届联合国大会2013年7月24日通过决议,将每年的11月19日设立“世界厕所日”,提出了厕所是衡量文明的重要标志,世界的“厕所革命”拉开了序幕。习总书记对“厕所革命”提出系列重要指示,并强调“厕所革命”要发扬钉钉子精神,采取有针对性的举措,一件接着一件抓,抓一件成一件,积小胜为大胜。全国性的“厕所革命”现场会也两次召开。全国多个城市提出了“厕所革命”的系列举措,并把打造现代厕所文化作为城市建设的重要组成部分。

打造世界性的两个样板城市,我们认为,韩国100多万人口的水原市打造厕所文化品牌的“厕所革命”实践,非常值得我们借鉴。韩国水原市借举办足球世界杯赛之际,大力打造厕所文化品牌,水原市的广告词、宣传口号都聚焦厕所文化。如:“水原领导厕所文化潮流”“水原的公厕是世界上最干净、最舒适的”“水原是拥有世界上最美丽公厕的城市”……这样一来,韩国水原市在全世界的形象和知名度都大大提高。

古代先哲老子曾经说过:“天下大事必作于细,天下难事必作于易”。义乌人总是善于把小的东西做成世界之最,如把一根吸管、一双袜子、一根拉链、一个饰品等等小商品,书写出一篇篇全球之最的新篇章。义乌的“小商品、大世界”成就了义乌的今天,可以说:“小公厕,大脸面”也可以完全能够成为两个样板城市的品牌。

思考与建议二:要从两个样板城市的定位和义乌市拥有超百万辆汽车的客观实际出发,借鉴城市更新的成功经验,应对全市国土空间内的公厕,系统全面、科学地进行规划布局。标配布局的公厕真正是老百姓需要和带来好处的“迎臂效应”项目。

主要布局思路如下:



义乌80年代、90年代初时的旧公厕。

1. 在义乌江两岸近80公里的绿地和城市各公园内,公厕、配植庇荫乔木的停车场和生活休闲设施三者一体统筹进行规划布局,这可以破解城市停车设施建设滞后和公园绿地等服务设施不配套的短板,又能较好地化解公厕建设的邻避效应。

义乌各类上牌汽车在10月底已超70万辆,在义乌打工的省外流动人口上牌汽车和义乌周边县市经商人员汽车超过40万辆,两者相加已超110万辆。汽车拥有量已超过香港(面积与义乌持平,人口是义乌的四倍)。西方国家和我国香港等地区“建在汽车上的城市”的汽车文化,改变城市结构和社会生活的技术郊区化,即郊区成为主要的就业中心,导致城市空间规模的变化,进而在我市快速推动。在这种新形势下,过去的公厕空间布局显然已很不适应,因为没有充分考虑到城市汽车发展的迅猛和上百万辆汽车的人如厕不能停车的尴尬。因此我们认为在义乌江滨路绿地、各类公园的公厕应与配置庇荫乔木的停车场、各种服务设施三位一体,统筹进行规划布局,主要理由与依据有:

●住建部发布的《关于促进城市园林绿化事业健康发展的指导意见》要求,各地应按照城市居民出行“300米见绿500米见园”的要求,加快各类公园绿地建设,不断提高公园服务半径覆盖率。在上述要求的公园内建公厕,能较好解决公厕服务半径覆盖问题。

●《金华市城市绿化条例》指出:“室外公共停车场、停车位具备绿化条件的,应当采取配车配植庇荫乔木、绿化隔离带、铺设植草地坪等绿化措施”。要解决我市建设用地非常紧缺和静态交通设施十分短缺的短板矛盾,在义乌江滨绿地、各类公园建设符合法律规定停车场势在必行。

●每年的义乌市“两会”,部分人大代表、政协委员都提到了义乌江滨绿地和各类公园服务设施不配套,要求布局一些诸如茶室、小酒吧、咖啡屋之类的设施,同时江滨绿地布置一些图书馆阅览室、小型书画室、私人博物馆等。

2. 在各类经营性的较大商场、超市,特别是商业综合体等规划布局公厕,该项目应从项目所处区域人流量和车流量所需,然后留有余地的确定该项目公厕面积(厕位)。同时为鼓励项目业主建设公厕的积极性,建议公厕的这部分建筑面积可以参考地下空间利用建筑项目容积率计算,即政府奖励公厕面积容积率。

主要理由是:

●我们课题组成员在20年前考察美国时,发现他们沿街公厕基本上都在经营性商业体内部。而这些经营性商业体的业主都十分乐意配建公厕。用美国人的说法是,由于公厕都是坐落在经营性商业体的最里面,人在上公厕带来人流量的同时,这部分人也在一路游览商品,按照世界商品营销理论来说,

人在游览时看见合适对路的商品,可能会产生一种购买欲望,而在进商场上厕所前可能没有购买此类商品的打算。即使进商场上厕所不购物,也起到了商品的广告作用,是一种潜在的购买客源。由于种种好处,因此,美国的经营性商业体内的公厕都建得很整洁、大方、舒适前卫,以此吸引这部分“人气”。

●我市许多农村、社区的室内菜市场,是由民间投资者竞标出资建造,这种室内菜市场投资模式,由民间资本出资承建,即众多出资者进行竞标,以经营年份最短者中标。完工后经营若干年(竞标的关键点),后无偿移交村或社区所有。由于是民间私人投资,他们追求经营摊位面积的最大化,因此使得许多菜市场的公厕部分不能满足所处区域人流量发展的需要。因此,出具规划设计条件时就应核定建筑公厕的面积和厕位;与此同时,要对鼓励民间资本投资奖励公厕建筑面积的容积率,以达到鼓励和促进公厕的积极性。

3. 在全市94个城市社区居委会、10个农村居委会、440个农村村委会所在地的办事中心、活动中心、停车场等场所统筹规划布局区域性公厕。

思考与建议三:建议政府要借鉴国外老牌发达国家城市公厕维护管理的经验教训,及早进行规划并制定政策,用政策导向调动义乌几十万多个市场主体的积极性,让他们参与公厕的建造与维护管理。

主要理由如下:

2003年世界公共厕所组织召开的首次会议上,来自英国的代表说到,2002年8月英国的公厕已经度过了150多岁生日,但自从1995年以来,英国已经关闭了大约75%的公厕,据说这主要是因为维护成本。公厕的建造,特别是持续不断的维护管理成本已成为世界性问题。义乌已于2015年跨入国家大城市第二梯队,是长三角城市群65个城市中的17个大城市之一。随着义乌大城市不断发展壮大,城市公厕的建造与维护管理成本数额较庞大,再加上义乌市土地的增量受到发展空间的严重制约。现在主要是通过存量城市建设用地的内涵式有机更新提升转型,城市规划手段也由增量扩张向存量“双修”优化性质的重大转变和创新,以往的“土地财政”也将逐步退出历史舞台。如果公厕的建造与维护管理再全部由政府财政负担,将会出现与英国城市相类似的问题和矛盾。因此,为了确保公厕建设维护的可持续、长效化、机制化,我们依据政府和市场两手有机结合的理论,提出以下一些思路供参考:

1. 近80公里的义乌江滨两岸绿地和各类公园的原有建筑包括公厕,进行一次有机更新与融合,并按配植庇荫乔木停车场、公厕与服务设施三位一体统筹空间布局的坐标点,给出设计条件或者是国内外公厕规划设计大赛所得的蓝图。公厕设计尽量吸收国内外的最新技术新材料。然后向社会招标,以建好后使用若干年后无偿归还政府进行竞标,竞标以使用最低年份中标。政府的职责就是按照“三分建设七分管理”的原则进行建设和后续的监管。到期收回后,可以出租,出租后的资金,用于要由政府财政负担的公厕。同时还可以有导向性的在如绣湖广场、佛堂古镇等地建造几个有导向性的如“第五空间”“街坊公舍”之类公厕。“第五空间”我国最早在北京房山区政府小广场建造,一栋蓝色建筑有醒目的“第五空间”几个大字,外墙面上有ATM机相配套、电动汽车充电桩、饮料瓶纸张智能回收等多个图标与相应设施。内部除洗手功能外,还配有无线局域网。并设有综合服务区和电商终端,使得这里能够成为继家庭空间、工作空间、社会空间和虚拟空间之后的第五空间。北京市现在在陆续复制推广。“街坊公舍”公厕最早于2017年建在武汉,里面除洗手的作用外,还配置了电视、图书、免费开水、血压机等。这些公厕类型的出现,使得人们固有的观念里的公厕是最脏的角落,变成了靓丽的风景。这对于一座城市而言,无疑是一个巨大的进步,对于生活在这些城市中的人们来说,无疑是一个实惠的福利。

2. 规划布局公厕时,建议公厕不独立建造,宜依附于其他建筑物一同建造(以下简称“依附公厕”),但依附公厕的空间结构相对独立。按照“依附理论”的说法,依附会有一种安全感,而这种安全感有效化解公厕建设的邻避效应。如坐落在城中路交叉的篁园路口的朝阳门公厕,20世纪90年代独立建造,该公厕臭不可闻。后来该公厕提升改造后,现在依附紧靠在中信证券城中路营业部办公楼的西面墙建造,依附公厕屋顶以上空间为营业部办公楼所利用。这种模式最大的好处是:

●依附公厕的通风排气管道,可以与中信证券城中路营业部大楼的通风排气系统联网,通过该系统强劲的吸排,这个依附公厕内闻不到臭味,里面的整洁舒适度,完全可以与五星级的幸福湖国际会议中心室内公厕相媲美;

●这类依附公厕比独立公厕建造至少可以节省三分之二的城市土地;

●依附公厕可以委托依附建筑物的单位日常维护管理。这类公厕即使政府要给予一定的补贴,也比独立公厕维护成本大大降低。因为如该公厕屋顶以上的空间全部是中信证券城中路营业部建造办公楼,而该营业部的底层因为隔壁有公厕而不需另行建造;同时该依附公厕维护管理整洁舒适,如人流增加,可以为营业部带来人气与财气。

3. 要倡导实施“共享厕所”,并制定一定的奖励措施。如河北省制订方案,倡导共享厕所,要求商业街、宾馆饭店等商业服务机构厕所对外开放,引导鼓励沿街的非涉密的机关事业单位内部厕所对外开放;又如湖北鄂州市,去年12月市政府下文确定主城区63家临街机关事业单位对外开放厕所,向市民打开“方便之门”,解决群众如厕难问题。

我们认为,倡导实施共享厕所所有以下一些好处:

●机关事业单位带头开放内部厕所,带给群众的不仅是方便,也是一种人文关怀文明的号召;

●能有效填补中心城区人流密集区重新规划布点公厕,因邻避效应而不能落地的短板;

●社会公厕资源的有效利用,减少了政府新建和维护管理公厕的成本。

综上,我们课题组在深入学习、深刻领会习近平总书记关于“厕所革命”的系列重要讲话精神,就从根本上转化我市公厕建设中邻避效应,从真正意义上使公厕项目成为迎臂效应。我们以改革的思路,创新性、大胆地提出了诸如:三位一体统筹布局建设公厕、公厕的建设与维护管理由义乌民间资本唱主角、公厕的依附建设等观点,这些观点深化后都可独立成文或成专著。虽说抛出这些观点有些粗糙,且没有见诸网络和报纸杂志上,但是我们作为一种有利于义乌“厕所革命”的探索,尝试提出,在实践中加以检验与提升。最后,引用我们先哲屈原《离骚》的第97句作为本课题的结束语:“路漫漫其修远兮,吾将上下而求索”。执笔:吴海燕



提升改造后的朝阳门公厕,其整洁舒适度完全可以与五星级酒店内的公厕相媲美。