

如何规划出世界宜居城市? 《为澳大利亚做规划》评介

How to Plan World-class Livable Cities? Review of *Planning Australia*

朱巍 周江评
Zhu Wei, Zhou Jiangping

地理上, 澳大利亚是一个偏居地球一隅的国家; 历史上, 它曾经是大英帝国重刑犯的流放之地。时过境迁, 今日的澳大利亚不但是一个发达国家, 而且在《经济学人》、美世 (Mercer) 等权威媒体和机构列出的世界最宜居城市的名单中, 墨尔本、悉尼、珀斯等澳大利亚城市常年名列前茅^[1,2]。为何澳大利亚可以有世界上最宜居的城市? 光凭借有利的自然、气候和资源条件? 恐怕不是。放眼世界, 美好的城市绝大多数是人类有意识创造出来的, 离不开人们承前启后、呕心沥血的策划和建设。例如今天的北京, 一座正在迅速复兴中的伟大城市, 虽然我们已经无从考证最初是谁规划、建设了它, 但是我们十分肯定, 有一大批我们应该记住但不小心忘却的先人先贤, 很有心地规划、建设了它。正因为如此, 我们今天才能爬到景山南望, 惊叹由一座座金碧辉煌的宫殿楼阁构成的壮美的城市中轴线; 我们才能走上天坛的祈年殿前的神道, 俯视周边的一排排松柏, 体会昔日帝王重臣一步步走向天庭的心情……暂时从古时的北京、东方的北京拉回我们的思绪, 那么是谁规划和建设了澳大利亚当代世界级的宜居城市呢? 在规划、建设这些城市之前、当中、之后, 这些人有怎样的思考和心得? 这些思考和心得又有哪些具有推广和借鉴的价值呢? 《为澳大利亚做规划 (第二版)》 (*Planning Australia*, 2nd edition) 这本澳大利亚城乡规划专业人员普遍阅读和参考的书籍, 非常值得推荐。

从大的方面讲, 这本书值得推荐的理由有三点。一是它的全面性。这本书虽然是针对澳大利亚的规划问题的, 但是它深入系统、带有国际视野地思考了城乡规划的起源、发展、本质、现状和可能的未来。因此, 国际上的读者都可以从相关的思考获益。

二是它的实践性。这本书有意识地招募了澳大利亚城乡规划专业的各路高手, 对城乡规划的方方面面做了合理的切分, 高手们根据自身特长, 理论结合实际地“众筹”了本书的各个章节。不过, 单纯从就业背景来看, 高手们似乎大多数来自于学术圈, 因而本书不一定能深入、全面地反映澳大利亚城乡规划一线的经验。毕竟, 与中国不同, 很多澳大利亚城乡规划学者极其缺乏规划项目的实际经验, 在介绍和讨论城乡规划具体实践的时候, 有时不免纸上谈兵。

三是它的国际性。澳大利亚是一个移民国家, 反映在城乡规划领域, 就是城乡规划的研究、教育和实践者也都来自五湖四海, 自然而然地带来了世界各个国家和地区关于城乡规划的观点和认识。但是通览全书, 该书在国际性也存在着偏重西方, 尤其是英、美的特点。这一点, 可能是因为澳大利亚与英国、美国语言相通, 社会、经济和文化关系更加紧密。

具体而言, 本书各个章节的内容可以概括如下。第一章讨论了统领全书的问题: 城乡规划的本质和定义究竟是什么? 本书认为城乡规划本质上是一种应对 (response), 之所以需要这种应对是因为人们时刻面对着地理、环境和人文等方面的挑战, 不应应对好这些挑战, 人们就不可能有可持续的环境、精心设计的场所和有归属感的地方 (place)。第一章除了回答以上重大问题, 也讨论了澳大利亚城乡规划人面临的最主要的几个问题:

- 城乡规划人, 以及澳大利亚人怎么认识澳大利亚城市面临的主要挑战;
 - 城乡规划的专业性究竟该如何体现, 即城乡规划究竟是在做什么的, 城乡规划是否有独一无二的知识和理论来帮助人们应对上述挑战;
 - 除了以上的知识和理论, 城乡规划人必备的技能是什么?
- 第二章可以看作第一章的延续。这一章详细讨论了澳大利

作者: 朱巍, 中国人民大学公共管理学院城乡发展与规划专业博士研究生
周江评, 香港大学建筑学院, 副教授。zhoujp@hku.hk

利亚城乡规划人面临的主要挑战（有关挑战可参阅下文对第十七章的简介），其中很有意思的是讲到澳大利亚的联邦政府对于城市事务的干预并不是始终如一的。书中认为2007年是一个分水岭——在2007年之前，联邦政府较少直接介入城市规划及城市管理事务，即便有所干预，也是被动和零星的，并未承担主要角色；而2007年之后，澳大利亚的联邦政府通过“主要城市单元”（Major City Unit）这样的项目，更加明确了联邦政府应该在哪些方面和多大程度介入城市事务，以及采取何种方式介入及管理城市事务。

第三章集中讨论了城乡规划的专业性究竟体现在何处，以及城乡规划人可以怎样去争取社会大众对本专业的认同。这些讨论仁者见仁，但很有意思，也很有意义。类似的内容，除了在一些城乡规划的理论著作中偶尔能看到，在其他的城乡规划书籍里是很少见的。例如，在我国几次再版的《城市规划原理》中就没有类似内容。这本经典教材和读物其实默认了城乡规划人员可以一直保持乐观的态度，也就是说，他们所从事的工作会一直存在，社会认可因此也不是什么大的问题，或者至少不是一个需要经常研讨的问题。

第四章侧重于研究不断变迁的城乡规划的定义和内容。此章的观点是，城乡规划并不是一成不变的，它持续地被人们重新定义。之所以如此，是因为城市面临的挑战始终是变化的。城乡规划作为一种针对挑战的应对，因此也必须变化。那么，如何面对变化？此章指出，应该与时俱进地考虑城乡规划在不同层次政府之间的冲突、延续和合作。需要明确，在变化当中，哪些是真正的公共利益；面对变化，怎么思考城乡规划的目标和工具。这一章提到了很多澳大利亚之外的作品和重大事件，可以十分清晰地看到本书的国际视野和澳大利亚城乡规划中的国际元素。本章指出，澳大利亚城乡规划面临的重大问题包括，新自由主义（neoliberalism）甚嚣尘上，环境问题得到高度重视的同时，生物多样性似乎在丧失，还有就是节能减排依然面临众多挑战。

第五章介绍的是澳大利亚法律是如何对城乡规划的制定、实施、公众参与和调整等进行规定的。从这章可以看出，行政机构设置及其职能分工、环境品质、战略规划、公众参与、项目的环境影响评估、规划评估等，在与城乡规划有关的法律法规里被赋予了很高的地位。城乡规划的具体内容和高层政府审批流程似乎退居次要地位；而地方政府在这两个方面有更大的自主权。不像在国内，重要城市的城乡规划需要层层审批。

第六章有点像是第五章环境品质和项目环境影响评估内容的继续深化。详细介绍了澳大利亚为了保护环境品质所提出和使用的政策和工具。值得特别点出的是，澳大利亚政府已经提出了可持续发展的原则，并不定时更新，还详细规定了项目环境影响评估的定义、流程和要求等。

第七章是相对于其他国家的城乡规划教科书而言很特殊的一章，它介绍了以六大城市为核心的澳大利亚最主要的城市大区域（metro）规划。这个规划并非大包大揽、什么都做，其最关注和希望合理管控的因素包括：人口密度、商业与社区活动中心、新区、再开发地区、职住平衡、交通、水等基础设施。

第八章重点介绍乡村规划。首先对乡村进行分类，然后介绍了不同类别的乡村应该怎样规划。在澳大利亚，从规划控制和管理角度，乡村通常被分为大都市边缘乡村、纯农业区乡村和上述两者之间的乡村。不同乡村面对的主要问题是不一样的，它们要处理的城乡关系、人和自然的关系等等也是不一样的。

第九章介绍澳大利亚的区域规划。其内容或多或少与第七章有所重叠。无论是澳大利亚还是其他地方，区域魅力和竞争力的一个重要源泉和基础是区域内的主要城市。但这一章没有把注意力过多放在第七章已经详细讨论过的内容上，而是侧重于从空间规划，尤其是空间规划与社会公平的关系的视角展开讨论。本章指出，不同的规划之间存在着很复杂也很紧密的联系，区域规划的一个重点就是从空间使用及其公平性的角度把以上联系梳理清楚，同步促进或者协调好空间使用的效率和公平。考虑到澳大利亚是移民国家，全国人口只有2000多万，经济总量有限，经济外向度很高的情况，此章也特别强调全球化是区域规划中必须考虑的因素。全球化既是澳大利亚区域规划的有利因素，也是不得不慎重考虑的一种挑战。例如，大量涌入的外来富裕移民在居住地点和形态的选择上具有一定偏好，如果处理不好，就会诱发显著的社会公平、环境保护和经济问题等。

第十章是讨论以人为核心的规划。本章开篇就指出，澳大利亚曾经仅重视城乡规划中的物质环境规划，缺乏社会、文化等方面的考虑。但是，经过几代人的努力，现在的城乡规划综合考虑物质环境、社会和文化内容，已经成为常态。具体的，在以人为核心进行规划时，常面临的问题有：贫富差异（夹杂着新移民与本国居民之间的矛盾）、对于犯罪行为的恐惧、新旧移民融合、本地社会管治、习俗、建筑等方面的独特性和全球化问题。

第十一章可以看作第十章的延续，它讨论了澳大利亚的一个特别群体以及他们生活的地方的规划。这个特别的群体和地方就是澳大利亚的土著居民（含部分岛屿的原住民）及其领地、岛屿的规划。这些规划是澳大利亚、新西兰等少数国家所独有的。虽然读者不一定能直接获益，但对于有好奇心的读者，有关内容非常引人入胜。

第十二章似乎又转回了第五章，但更深入地介绍了澳大利亚的城乡规划怎么考虑公共参与的问题。此章首先讨论的是公众参与的必要性，把城乡规划和公共利益挂起钩来，凸

显出公众参与的必要性。本章还以点带面地介绍了城乡规划公众参与的一些重要历史事件和人物。同第四章一样,这一章并没有把视野局限于澳大利亚本土,例如城乡规划中的公众参与部分中引用的读物包含了美国作者的好几篇。

第十三章介绍澳大利亚的城市设计。其中一节对澳大利亚及其他几个英语国家的城市设计经典案例作了精彩而简明扼要的小结,归纳为城市设计六原则,是此章中最精彩、也最具有全球视野的内容。这六个原则是:(1)可识别性和可记忆性;(2)特征和场所感;(3)可渗透性、连接性和可达性;(4)人的尺度;(5)安全性和抗风险性;(6)多样化、有趣和活力。

第十四章可以看作第十章一部分内容的深化,讨论澳大利亚如何认识和保护历史遗存。由于法律的完善,历史遗存的保护现在已经成为相当有章可循的工作。因此,除了系统定义历史遗存的保护,作者的大部分精力用于介绍相关法律规章。对这个专题,特别是对澳大利亚历史遗存保护的相关法律感兴趣的读者,可以非常直接地从这一章中了解到相关内容。

较之于此书的第一版,第十五章是一个全新的章节。它简明扼要地介绍了澳大利亚的交通规划。作者指出,澳大利亚的交通规划受到了欧美的很多影响,但是也慢慢走出了自己的路子。在当代的澳大利亚,交通规划的核心已经慢慢转向可达性、可持续、协调性等方面。可达性是指交通规划的目的是减少人、货不必要的出行,追求出行的效率以及公平;可持续最重要的方面,就是减少人们对小汽车的依赖,增加公共交通、步行和自行车的使用;而协调性,主要是指交通设施规划与土地利用的结合。

第十六章是新瓶装旧酒——健康规划。现代意义上的城乡规划,很大程度缘起于人们发现工业化、城市化的无序发展带来了居住环境恶化、环境品质下降和流行疾病横行等问题。在澳大利亚、英国、美国等发达国家,随着社会、经济的发展,以上问题基本不存在了。但是,健康规划依然有存在的意义,只是它的侧重点和内容与当初已经不太一样。本章指出,澳大利亚的健康规划已经超越了有病治病的阶段,人们开始全方位、跨专业地思考和应对影响人们健康的各种潜在因素。城乡规划人的思考和举措,是以上的思考和应对中的一部分。

第十七章,即本书的最后一章,是两位编者对全书的整体性思考——澳大利亚城乡规划的今天和明天。对于今天,两位编者指出澳大利亚的城乡规划面临着五大挑战:(1)城乡规划本质和定义的争论;(2)城乡规划本身和城乡所面对的变化;(3)不同利益,远期、近期的规划成果之间的平衡;(4)不断加深和扩大的冲突;(5)城乡规划不同专题之间的相互依存。对于明天,两位编者特别指出,澳大利亚的城乡规划人需要着重认识和解决以下几个问题:(1)极端气候

的影响;(2)人口构成、偏好的变化;(3)全球化背景下的地方、区域经济的重构;(4)以开明主义为特征的政府管治;(5)城乡规划过程、方法是否需要调整。

基于以上的介绍,这本书值得向中国的读者大力推荐。特别值得指出的是,本书提供的不同于我们已经耳熟能详的欧美日等发达国家的大量案例,可以让我们在跨国比较中,更好地、一般性地认识城市和城乡规划。这正是麦克法兰(McFarlane)所谈的对比城市研究的意义——对比研究才能让我们更好地把既有的观点、观念放到一个合理的文脉(context)当中,扩充有意义的讨论和得到更多全新的观点^[3]。谈到这一点,缺乏对比似乎是该书的一个最大不足。澳大利亚的城市和城乡规划,究竟与其他国家有什么不同呢?有了这些不同,澳大利亚人的应对才会与其他地方不一样。看到这些不同,其他地方的人也才能更好地学习和借鉴澳大利亚经验。这些内容在书里谈得不多。因此,读者们需要自己展开思考。另外一本书,《澳大利亚城市:延续和变化》则可以在读者们开展前述思考时提供很好的参考^[4]。《澳大利亚城市:延续和变化》在前言部分就花了大量笔墨讨论澳大利亚城市研究的总体状态,为什么需要研究澳大利亚城市,以及澳大利亚城市与其他地方的城市有什么不同。同时,对于应该怎么研究城市,作者也建议了一个总体的框架。类似的框架在《为澳大利亚做规划》中体现得不是很充分。例如,《为澳大利亚做规划》的每一章都非常有内容和深度。但是章与章之间的关系就没那么紧密了。即便把各章的顺序,尤其是第六到第十六章进行重新排列组合,影响似乎也不大。这从一个侧面说明,上述各章是一种平行关系而非相互咬合、前后承接的紧密关系。如果能重新考虑这些章节的关系,相信可以让《为澳大利亚做规划》一书的各章环环相扣,为读者们呈现出一幅关于澳大利亚城乡规划全面而相互链接的连续图景。但瑕不掩瑜,对于熟知欧美日等国城乡规划案例和实践的中国读者,《为澳大利亚做规划》仍不失为一本进一步拓展他们视野的好书。UPI

参考文献

- [1] The Economist. The world's most 'livable' cities[EB/OL]. (2015)[2016-02-17]. <http://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2015/08/daily-chart-5>.
- [2] Mercer. Aussie cities 'quality of living' attractive for global workforce[EB/OL]. (2015)[2016-02-17]. <http://www.mercer.com.au/newsroom/2015-quality-of-living.html>.
- [3] MCFARLANE C. The comparative city: knowledge, learning and urbanism[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2010, 34(4): 725-742.
- [4] FORSTER C A. Australian cities: continuity and change[M]. South Melbourne: Oxford University Press, 2004.

(本文编辑:张祎娴)