

可持续发展导向下布里斯班城市更新多元模式探析与经验启示*

Exploration and Implications of Urban Renewal Model in Brisbane Oriented by Sustainable Development

周雅文 周剑云 ZHOU Yawen, ZHOU Jianyun

摘要 可持续城市更新是顺应全球可持续发展的现代化治理模式。以澳大利亚昆士兰州布里斯班在可持续发展背景下的城市更新模式为研究对象,回顾与分析布里斯班自合并成大政府后的城市转型历程。认为布里斯班在规划中具有目标可持续、制度可持续、主体可持续的优势特点,并剖析出其在可持续发展理念指导下形成的,以安全富有韧性、物质空间优化、社会公平正义、经济综合发展和社会福祉提升为目标导向的5种更新模式,以期为我国城市更新提供借鉴和参考。

Abstract Sustainable urban renewal is a modern governance model that responds to global sustainable development. This paper reviews and analyzes Brisbane's urban transformation since its merger into big government, taking the urban renewal model of Brisbane, Queensland, Australia, in the context of sustainable development as the research object. The article concludes that Brisbane has the advantages and characteristics of sustainable goals, sustainable systems and sustainable subjects in planning, and analyzes its five regeneration models guided by the concept of sustainable development, with the objectives of safety and resilience, optimization of physical space, social equity and justice, comprehensive economic development, and improvement of social welfare, which provide references for urban regeneration in China.

关键词 城市更新;可持续社区;多元模式;可持续发展;澳大利亚

Key words urban renewal; sustainable community; diversified models; sustainable development; Australia

文章编号 1673-8985 (2024) 01-0131-09 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20240119

作者简介

周雅文

华南理工大学建筑学院

硕士研究生

周剑云 (通信作者)

华南理工大学建筑学院

亚热带建筑科学国家重点实验室

教授,博士生导师, jyzhou@scut.edu.cn

0 引言

随着全球城市化发展,城市更新成为城市规划领域中的一个核心任务^[1]。以问题和利益为导向展开的城市更新在实践中往往面临两个层面的矛盾:一是更新问题的碎片性、复杂性与市场机制不健全、政府部门条块分割严重之间的矛盾^[2];二是更新利益的短期性、单一性与全域整体范围内宏观调控制度缺失之间的矛盾^[3]。大量现实案例证明,仅依赖政府或市场进行短期的、单一方向的发展,很难改变城市长期衰败的状况^[4]。因此,2021年11月住建部在印发《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》时,强调现阶段城市更新应由“开发模式”转向“经营模式”,

并再提“城市更新可持续模式”。这一举措不仅意味着以可持续发展为导向的城市更新被再次提上我国议程,也意味着由短期转长期已成为我国城市更新转型的必然趋势^[5]。

为此,本文以可持续发展为导向研究国外城市更新实践情况。选择澳大利亚昆士兰布里斯班作为研究案例,主要基于以下4方面考量:一是作为世界最宜居的国家之一,澳大利亚在进入21世纪以来面临人口增长、城市扩张、气温升高、环境恶化等挑战,其城市更新自20世纪90年代与可持续发展理念结合后,就一直被视为“可以极大地改善人们的生活质量,促进城市和社区的积极变革,减少不平等、歧视和贫困等社会问题”^[6]的良方;

*基金项目:国家自然科学基金项目“城镇空间用途管制从‘用地分类’向‘用途分组’的规范工具转变”(编号51978273)资助。

二是在城市发展层面,昆士兰首府布里斯班位于澳大利亚第三大城市群和发展最快的都市区域,同时也是澳大利亚所有首府城市中增长速度最快的城市,与其他城市的发展相比面临着较大的风险挑战^[7];三是在规划制度层面,昆士兰州是澳大利亚拥有立宪权的州之一,自1997年颁布《整合规划法》以来,州域内的地方城市规划就一直以“整合”作为发展趋势,在宏观调控下,其可持续发展目标的传导具有较好的衔接性^[8];四是在更新模式层面,布里斯班作为澳大利亚转型较晚的城市,其城市更新的开始与可持续发展理念的兴起几乎同步,在5项可持续发展目标的指引下布里斯班分化出5种目标导向的更新模式,这些模式在融入城市发展全过程的同时,不仅重塑布里斯班宜居的城市面貌,还成为推动城市转型的重要源动力。

综上所述,布里斯班的可持续城市更新经历了哪些转型历程?可持续城市更新有哪些特点和模式?研究布里斯班可持续城市更新模式对我国城市更新目标的制定与传导有何启示?如何将具有复杂性的城市更新工作与多元主体相结合?如何将单一任务型、单维项目型城市更新转化为应对环境、经济、社会等多层面的常态化、持续性的工作?本文围绕以上问题进行阐述和分析,旨在为我国城市更新在可持续发展理念下实现生态宜居、城市品质提升、缓解或避免“大城市病”问题,提供有益的经验借鉴与政策思路。

1 布里斯班可持续城市更新的转型历程

以可持续发展概念为导向,细分布里斯班的城市更新历史,大致包括3个阶段。一是可持续概念未引入时,以政府为主导,在已建成城市区域内的大规模拆改和再开发阶段;二是可持续概念刚引入时,以市场为主导,围绕布里斯班河滨水区的局部置换阶段;三是可持续概念成熟时,以多元主体为主导,在社区单元内的多模式并存阶段。回溯3个阶段的转型史,可以清晰地辨别可持续发展概念对城市更新产生的影响。

1.1 1980—1990年:改变城市面貌的大规模拆改更新阶段

布里斯班最初城市更新的原因,一方面是物质衰败后引发的必然结果,另一方面则是为1982年英联邦运动会和1988年世博会的召开做准备。(1) 作为殖民地军事和监狱基地用途建造的城市发展史给布里斯班遗留的主要问题之一,就是贫民窟住宅大量存在和公建设施匮乏。贫民窟住宅大量存在问题在20世纪50年代随着住房法定规划制度的出台而被逐渐清理,并初步形成依赖汽车和有轨电车的低密度城市;公建设施匮乏问题则自1925年地方政府合并为大布里斯班以来,就由第一任(1925—1931年)、第二任(1940—1952年)、第三任市长(1961—1975年)先后投入大量资本,逐一进行城市交通、电力、水利等重要基础设施的建设。(2) 布里斯班城市更新的根本动力源于1982年英联邦运动会和1988年世博会的举办。这两大国际盛会对布里斯班城市建设和形象提升提出紧迫的需求。为彻底分离会场选址区域及周边地块混合的城市要素和工业要素,原位于哈密尔顿码头区(Hamilton Wharf Area)的城市建设向南北转移,政府开始对南部包括世博园毗邻地区在内的布里斯班内城进行局部拆改更新。1989年,出于“改变城市形象和态度”^[9]的目的,第五任市长(1985—1991年)首次在大会场馆周边的新农场区(New Farm)和特内里费区(Teneriffe)启动城市内部的更新项目,并正式发起“内城行动计划”(Inner Suburbs Action)。该计划以社区为基础单元,将内城区划分为5个区域,目标是改善内城区居民的生活环境,提高工作、访问或旅行的体验质量^[10]。其间,城市更新被认为是在已建成城市区域内的大规模开发或再开发行为而非“计划”界定的小规模转变^[11]。虽然政府有意让社区参与其中,但大面积拆除和重建所花费的高额资本使更新的主导权仍保留在政府层面。

1.2 1991—2003年:城市更新制度的转型与可持续发展理念的引入阶段

20世纪末至21世纪初,布里斯班的城市

更新先后经历了两个层面的转变。

一是更新制度的规范化转型。1991年,在联邦政府“建设更好的城市”(Building Better Cities)项目的资助下,昆士兰州和布里斯班联合成立城市更新工作组(Urban Renewal Brisbane, URB),旨在振兴布里斯班废弃的工业区,在内城创建可持续的社区和提供保障性住房,并率先将布里斯班内城东部的4个社区确定为城市中心圈层带有指导和示范性质的“更新先行区”。相比第一阶段,规范后的更新行动虽然仍是自上至下的输出,但由于负责更新工作的URB可绕开政府机构直接向市长报告。这种灵活的体制也吸引了大量私营部门的投资与加入。

二是城市更新与可持续发展理念的结合。布里斯班的可持续发展理念是在1989年澳大利亚总理鲍勃·霍克发表“我们的国家,我们的未来”(Our Country, Our Future)的倡议后引入的。该理念在影响昆士兰州规划立法之前就率先改变了布里斯班的城市更新重点。1996年,布里斯班市政府以布里斯班河为重点启动“城市猫”(City Cat)^①绕城轮渡项目,城市更新目标从大规模开发城市边缘的低成本土地转向具有可持续发展特色的滨水社区。1998年,昆士兰州在正式颁布的《1997昆士兰整合规划法》(Integrated Planning Act 1997)中,首次在州立法层面对生态可持续概念进行宽泛定义,即在本地、区域和州辖区,以及更广泛层次上的生态保护与经济发展,以及与社区文化、经济、物质环境、社会幸福感等方面的平衡^[12]。在可持续发展理念的促动下,URB通过活化布里斯班河两岸低效利用的城市区域,将河流整治和滨水区品质提升纳入城市更新的范畴,通过土地功能的混合使用,置换出一批屡获国际奖项的高品质、高效益的住宅项目。

1.3 2003年至今:应对可持续发展的社区更新规划阶段

2003年后,可持续发展理念已成为“国家—州—地方”3个层面的主导思想,并深刻

注释: ① 城市猫(City Cat)是布里斯班市议会在1996年推出的水上交通服务,其发展经历四代革新,目前由23辆City Cat(双体船)、5辆Kitty Cat(小型双体船)组成,每15 min一班,服务站点从昆士兰大学至北岸哈密尔顿共计23个码头,是布里斯班通勤、运输、旅游等的主要交通工具。

影响了布里斯班的城市建设。

在国家层面,澳大利亚联邦于2015年与联合国193个会员国签署并通过《2030年可持续发展议程》(2030 Agenda for Sustainable Development),提出维系可持续发展的17个目标、169个成果和244项指标,同时成为该议程第一个自愿接受审查可持续发展实施情况的国家。此举向其国内上下表达了深入贯彻可持续发展理念的目标与决心。

在州层面,为进一步达成以可持续发展为导向的城市建设,昆士兰州政府选择用区域规划的方式管理地方问题,于2005年出台《昆士兰州东南部区域规划》,又于2006年补充出台《昆士兰州东南部基础设施规划和方案》和《昆士兰州东南部区域自然资源管理规划》等系列规划文件。这些文件不仅是所有地方政府就城市规划和基础设施建设达成的共识性文件,也是地方城市为应对外部变化、实现中长期发展目标的愿景性文件,为后续布里斯班的城市更新规划实施提供强有力的政策支持。

因此,布里斯班城市更新在可持续发展理念的促动下(见表1),以社区为基础单元,呈现出大规模的发展趋势(见图1)^[13]。截至2021年,布里斯班已完成的社区更新方案共计79个,市区内88%的新增建筑为更新建设^[14]。政府与市场的协同合作激发了社会资本参与更新的潜力,多维模式运作下的更新行动正在城市规划的框架内稳定推进。

2 布里斯班可持续城市更新的特点

2.1 昆士兰“州—(区域)—地方”规划文件的制定和衔接

昆士兰州是“州—地方”二级行政层级,在州层面确立的法定规划文件主要分为“州—区域”两个层面。在州规划层面,由州政府制定的立法文件《2014年昆士兰州规划法》和法定战略文件《昆士兰州规划策略》(Queensland State Planning Policy)统领、

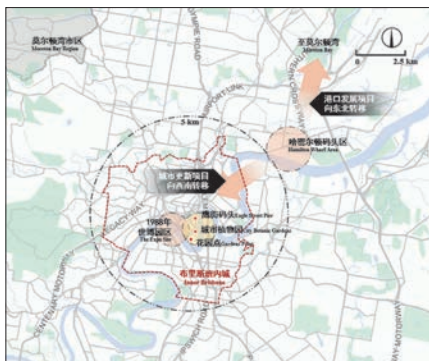
指导全州规划事务。在区域规划层面,出于行政目的,州政府采用划区的方式管理全州,定义了7个主要区域,并根据其情况分别制定相应的区域规划(regional planning)。其中,以昆士兰东南部(布里斯班所在区域)的区域规划层次最丰富、内容最详实。在地方政府层面(以布里斯班市议会为代表),根据《地方政府法》(布里斯班主要依据《布里斯班市法》)的要求,在州立法、州策略和

表1 布里斯班历任市长在城市发展中的举措

Tab.1 The actions of the mayors of Brisbane in the development of the city

时期	市长	党派	主要贡献	关键词
1925—1931年	William Jolly	联合党	购买大量公园用地,发展布里斯班干线公路网	道路
1940—1952年	John Beals Chandler	自由党	为迅速增长的布里斯班家庭优先提供电力和供水	水电
1961—1975年	Clem Jones	工党	成功领导议会制定一个城镇规划;改善排水系统和污水处理,并将下水道连接到城市的大部分地区;推崇健康社区,建设城市公园(如布里斯班植物园,库特山等);用柴油巴士取代布里斯班有轨电车线路;负责并成功将布里斯班申请为1982年奥运会主办城市	污水 交通 社会政策
1985—1991年	Sallyanne Atkinson	自由党	启动地方规划,在之后演变为社区规划;鼓励社区参与城市规划事务;启动城市更新计划,在新农场(New Farm)和特内里费(Teneriffe)区启动城市内城的城市更新项目	社区 城市更新
1991—2003年	Jim Soorley	工党	成立城市更新工作组(Urban Renewal Brisbane);引入联邦“建设更好的城市计划”(BBCP)支持东北内郊的城市纽斯特德(Newstead)和毅力谷(Fortitude Valley)新农场及特内里费的重建与集群住宅开发;启动 City Cat 绕城轮渡项目;推进公共汽车道系统,构建内城绕道,创设布里斯班河流节	城市更新 文化 交通
2004—2011年	Campbell Newman	自由党	完善社区规划和城市更新制度;强调公众参与,让公众参与社区规划过程,保证社区个性与品质	社区 公众参与

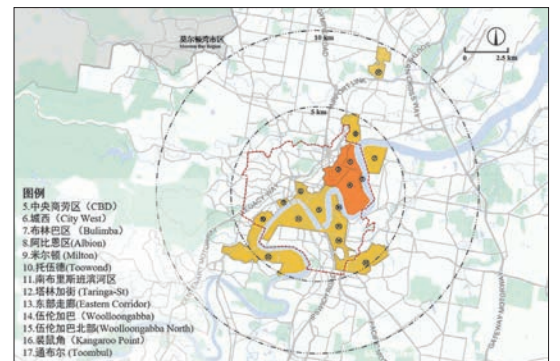
资料来源:笔者自制。



a 1980—1988年



b 1989—1995年



c 1996—2013年

图1 布里斯班城市更新发展演变图
Fig.1 Map of urban renewal and development of Brisbane

资料来源:笔者自绘。

区域规划文件内容的基础上自主编制地方法定城市规划,并将社区规划作为城市规划的重要组成部分。因此,该“州—(区域)—地方”在内容制定上的关系可表现为立法、政策和文件的相互补充、指导、制约与支持(见图2)。

在昆士兰州的规划体系基础上,布里斯班可持续城市更新涵盖目标可持续、制度可持续和主体可持续3个显著特点。其中,目标是从不同时期不同城市问题中提炼所得,具有较强的适配性;制度是各级政府的发展目标传导后的产物,具有较好的稳定性;主体是以社区为单元,具有广泛的代表性。三者关系密切,缺一不可,共同推进布里斯班的城市更新进程。



图2 昆士兰州各级规划文件关系梳理
Fig.2 The relationship between planning documents at all levels in Queensland

资料来源:笔者自绘。

2.2 目标可持续:横向目标制定与纵向目标传导

制定可持续发展目标是昆士兰“州—区域—地方”3个规划层级的主要工作内容。该工作主要分为横向目标制定和纵向目标传导两方面,3个规划层级分别代表宏观、中观和微观3个不同尺度,因此目标在内容制定和传导过程中的宽泛或聚焦程度有所不同(见图3)。

在州层面,宏观目标的内容通常不会聚焦于具体行动,而是宽泛指导全州,其目标主要指城市未来的重点发展类型(母集),目标分解后的策略主要指类别下的重点发展项目(子集)。自1997年《昆士兰整合规划法》确定全州应寻求和实现可持续目标后,就在《昆士兰州规划政策》中确定了5个宏观可持续目标及其下17条州发展策略。这些目标的内容基本都以名词形式出现,表明未来昆士兰州城市的重点发展类型和项目,如基础设施目标5就可分为战略港口设施、航空航天设施、交通设施等。

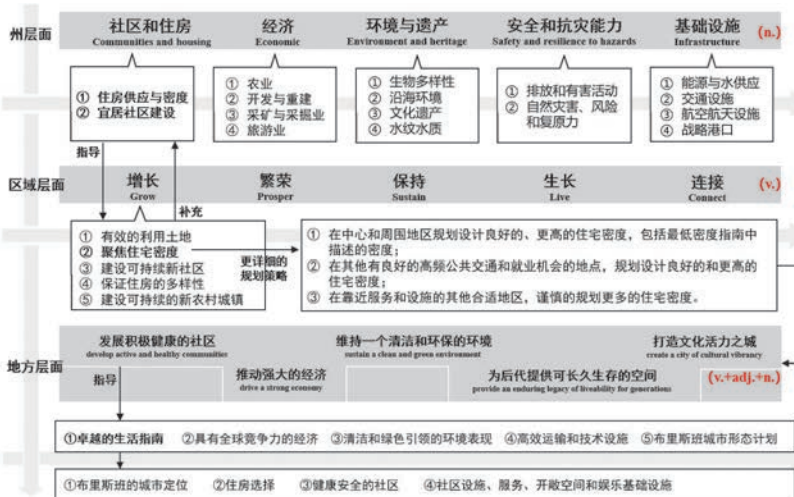
在区域层面,中观目标的内容通常代表区域发展趋势,为更好地衔接州层级,其目标主要为置于州目标名词前的动词,表明区域在该类型组中的认知和态度。2006年,昆士兰州出台首部法定《昆士兰东南部区域规划》,在经历两次更新后,在州目标的基础上确立“增长、繁荣、保持、生长、连接”^[15]5个关键的区域

可持续发展目标和35条区域发展策略,并在衔接过程中,与州目标呈基本的动名词搭配,如“增长Grow”(区域目标1)、“社区与住房Communities and Hosing”(州目标1)。

在地方层面,微观目标的内容不再局限于目标的表达形式或具体的词性,更强调地方在具体城市问题的基础上对上层级目标传导后的理解和对上层级目标的解释,只要地方目标能涵盖表明州和区域层面的目标要求,即为有效衔接。如“社区和住房(州目标1)”+“增长(区域目标1)”=“发展积极健康的社区(地方目标1)”。

2.3 制度可持续:应对可持续发展的整合规划体系

布里斯班维持制度的可持续主要依托昆士兰州“申请/批准—开发/许可”的整合开发评估体系和上诉违法行为,以及强制执行的司法体系与布里斯班城市规划体系的整合。其中,前两者由州政府负责管理,在此不做赘述。后者由布里斯班市政府基于法定规划《2014布里斯班城市规划》(该规划是根据《2026布里斯班城市形态计划》和《2031布里斯班愿景》中的内容整合而成的文件)负责管理,主要通过规划说明、州规划条款、战略框架、地方政府基础设施规划、开发评估、综合分区等10个部分,阐释城市可持续发展目标下的5个总体策



注:(n.)=名词;(v.)=动词;(adj.)=形容词

图3 可持续发展目标的传导路径

Fig.3 The transmission path of the sustainable development goals

资料来源:笔者自绘。

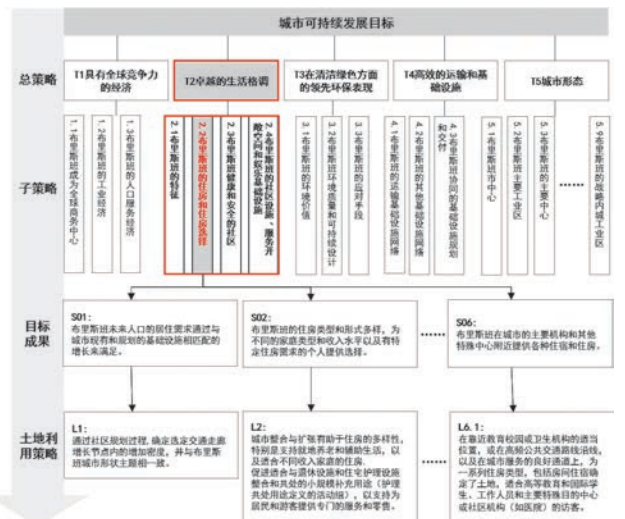


图4 《2014布里斯班城市规划》深化传导路径

Fig.4 The Brisbane City Plan 2014 deepens the transmission pathway

资料来源:笔者自绘。

略和22条子策略。为达到精细化管理的目的，布里斯班在每个子策略下制定了具体的目标成果，使它们能够对应指导叠加分区（涉及自然与环境保护）、综合分区（涉及土地用途功能区分）、社区分区（涉及城市更新与小规模再开发）的土地利用策略（见图4）。

这样环环相扣的文本内容深刻体现了可持续发展的实施内容，为布里斯班的更新实施提供了坚实的制度保障。其目标的制定与分解流程与我国总体规划文本中城市发展目标的制定相似，在发展策略的细分程度、表达深度和指导性上能为我国总体规划文本制定提供启发和借鉴。

2.4 主体可持续：在社区单元中进行的多元参与治理

相比于传统规划形式中政府或市场主导的技术层面优化，布里斯班以社区为主体单位进行城市更新的社会可持续方法的实践方式，更加注重政府、市场、非盈利组织、社区和个人的协同合作。考虑到社会资本组成的复杂性，布里斯班社区单元本身也具有一定的层次性，可以根据城市规划的规模分为面块、区块、组织区和官方区4个不同层次。例如图5所示的袋鼠角（Kangaroo Point）社区^[17]，在城市更新规划方案制定时，就以2个区块、1个组织区的形式，分别进行规划图纸绘制。

3 布里斯班可持续城市更新的多元模式

布里斯班的城市更新是在原有物质形态

的基础上，在已建成地区再次进行的建设行为。这些再开发行为根据不同的政策要求、改造力度、改造模式而各有不同。在长达半个世纪的城市转型过程中，布里斯班已经形成多元化的更新模式来实现全州以安全韧性、物质空间优化、社会公平正义、经济综合发展和福祉提升目标导向的城市更新。

3.1 安全韧性目标导向下的城市更新：政府主导

布里斯班安全韧性目标导向的城市更新强调基于安全和韧性提出行动措施，指导灾前准备、灾中缓解和灾后恢复。其中，“安全”体现在减少灾害过程中的城市受损和人员伤亡；“韧性”体现在对自然环境的准确预测和合理纾解。与其他更新模式相比，这种模式是一个以增强安全和韧性为目标的全周期设计，所以更新不仅表现为灾后城市物质的“硬更新”，还表现为政策、计划、信息和技术的“软更新”。全流程的安全韧性更新设计为包括布里斯班在内的所有地方政府提供了一定的制度保障，一方面能在灾前有较充分的准备，另一方面也能在灾时灾后有快速应对的能力。

由于自然环境是联动的整体，所以由州政府负责全州灾前风险应对的宏观调控。2010—2011年夏季大型自然灾害后，昆士兰州基于《2011昆士兰重建局法》成立昆士兰重建局（Queensland Reconstruction Authority, QRA）。作为昆士兰灾后重建和制定灾后恢复政策的牵头机构，QRA紧扣可持续发展的目

标，以“更强大、更安全、更有韧性的昆士兰社区”^[18]为愿景，一方面通过管理和协调地方政府，制定受灾社区的基础设施更新和恢复计划；另一方面提供专家领导，与其他机构和主要利益相关者一起筹备诸如韧性房屋^②、韧性河流^③等降低风险、加强备灾工作的倡议与指南。

当灾难发生时，对局部受损的地区进行及时救灾、排灾是地方政府的工作重点。但抢险救灾并非规划的相关工作，所以提前预判和规避灾害风险就成为规划阶段的首要任务。出于更详细掌握当地自然环境状况的目的，这种工作通常采用地方与州政府合作的形式展开。如布里斯班政府与QRA合作，在2017年发布了基于降雨地点、地面条件、海平面以及水文和水力评估的研究报告；在2019年和2021年发布《布里斯班河战略漫滩管理计划》《洪水疏散路线改进指南》以及系列辅助材料等合作性文件；在《2014布里斯班城市规划》策略2、3中，分别就环境可持续发展问题制定进一步的土地利用策略规定。例如文件3.4.3.1-SO3条款“布里斯班的开发场地、选址、设计和建造行动应包容和适应自然灾害”中，就对处于受灾害影响较严重地区的社区基础设施建设、移动网络可达性定位、土地用途管制、开发评估标准等做出详细的治理要求等。

相比灾前、灾中的“软更新”，灾后的重建更新主要分为资金援助和实体建造两个环节。前者由州、QRA和地方政府负责提供，这种资金援助项目又分为灾后重建拨款安排（ARFA）和州救灾重建安排（SDRA）两类：ARFA可根据条件分为A、B、C、D4类救援措施，A、B类提供标准援助，C、D类提供特别援助，无法激活ARFA的个人需求和社区需求，由SDRA提供100%的资金援助；SDRA由地方政府、社区、个人利用资金进行自主建设。

3.2 物质空间优化目标导向下的城市更新：政府引导、市场推动

布里斯班以物质空间优化为目标的城

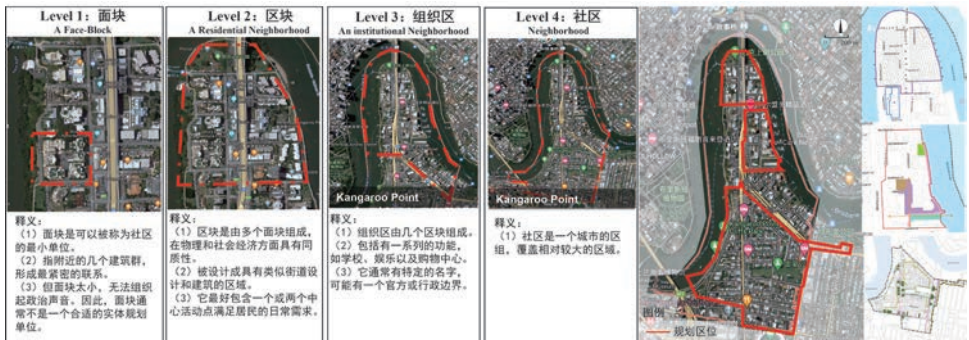


图5 社区层级分类与更新区位示意图（以布里斯班袋鼠角社区为例）
Fig.5 Community hierarchy classification and updated location map (a case study of Kangaroo Point, Brisbane)
资料来源：笔者自绘。

注释：② 韧性房屋计划（Resilient Homes）是由昆士兰州重建局主导的、针对处于或未来将处于灾害中的建筑和住户而展开的项目。主要由两大部分组成：一是包含一套完整的房屋建筑指南，包括《昆士兰抗洪建筑指南》等；二是提供预防灾害保险和补偿灾害基金。
③ 韧性河流计划（Resilient River）是昆士兰重建局正在筹备的《韧性战略：洪水管理计划》中的一部分。该计划于2014年在SEQ启动，旨在通过提供协调的流域管理方法来改善SEQ水道的健康状况，合作伙伴包括市长委员会（SEQ）、昆士兰州政府、昆士兰水网管理和规划机构（SEQwater）、昆士兰城市公用事业公司（Queensland Urban Utilities）。

市更新,是通过宏观调控市场的整合和扩张(urban consolidation / expansion) 的开发行为实现的。其中,城市整合的前身是填充开发(infill development),是指在现有城市地区的空置或未充分利用的土地上开发新住宅,或将城市地块的用途从非住宅改变为住宅,如果地块已经是住宅用途,则增加住宅产量或密度;城市扩张的前身是绿地开发(greenfield development),是指对市区边界以外的土地进行开发。

由于昆士兰州的地方政府往往缺乏财政资源和政策授权,无法进行任何大规模的开发,所以私营部门和市场一直是整合和扩张发展的主要发起者^[19]。为加强政府宏观调控市场的力度,昆士兰州于2007年成立城市土地开发局(Urban Land Development Authority, ULDA)。这是一个准自治的土地开发机构,旨在收购、规划、开发和处置土地,其主要工作是通过简化规划和开发评估程序,更快地将土地推向市场。2009年,ULDA为布里斯班制定了新的发展目标,即在布里斯班的城市整合和扩张用地中,纳入15%的可负担住房,为实现这一目标,ULDA主要使用包容性规划要求和激励措施。其中,激励资金由更新过程中产生的剩余资产实现^[20]。

在ULDA“住宅多样化”目标的指引下,布里斯班政府支持市场提出创新的城市整合和扩张方案,鼓励通过增量建筑填补城市空缺,要求开发商尽量在不同市场和经济的情况下,在合适的地点为老年家庭、多代同堂家庭、集体房屋、有特殊需要的人群和不同文化背景人群提供不同的房屋选择。

同时,为实现更好的宏观调控与监管,布里斯班政府还为所有类型土地制定了详细的土地利用策略^[21]。如《2014布里斯班城市规划》文件7.2.1.1.2的第6条就对阿彻菲尔德社区(Archerfield)杰克逊路(St. Jackson)地块的再开发行为做出评估规定,包括再开发土地将用于教育或其他公共利益目的;保留两个公园区域之间的植被联系;保留杰克逊路既有住宅区与西边相邻工业用地之间的大量植

被缓冲区等。

尽管布里斯班的土地大多为私人所有,但绝不意味着在开发过程中的绝对所有。鉴于近年来被依赖的汽车已成为城市的隐患之一,低密度城市已愈发不能满足日益增长的城市需求,所以对政府而言,只有填充住宅才能有效缓解这一局面,但其弊端是缺乏对填充区域社会舆情的充分考证。

3.3 社会公平正义目标导向下的城市更新:政府起草、社区参与

布里斯班规划整合的实质是在社会公平正义的基础上建立共同参与的规划过程,在参与规划的过程中保障相关利益者的权利,从而保障其利益。2005年,由昆士兰相关政府机构监制,昆士兰东南部4个地方政府社会政策和社区发展与1个大学研究中心合作,启动了社会规划和基础设施综合评估(inSPIA)项目^[22],将社会资本、社会基础设施、社会公平和正义与社区参与治理视为组成社会可持续发展的4个关键因素。其中,社会基础设施已由昆士兰州政府负责,预计在未来20年内增加320亿美元以满足东南沿海地区的预期增长需求,剩余3项要素的实现则主要由各地方政府负责推进^[23]。

考虑到当地的环境、社会和经济要素的管理问题,布里斯班于2010年开始通过编制城市规划的方式管理社区问题。根据《2026布里斯班形态计划》中的城市发展走廊布局,布里斯班陆续启动社区规划和城市更新计划。与城市区域内的大规模再开发行为不同,社区更新规划更像是一种小规模的、自下而上的规

划形式,被视为是“促进经济繁荣,保护特色发展,提供开放空间,为社区提供参与规划机会”^[24]的行动。作为《布里斯班城市规划》中的重要组成部分,这种社区规划以详细规划的方式呈现,以社区为整体,在落实规划战略的同时还兼顾了社区的整体性和利益,并主要表现在规划编制过程和内容方面。

在编制过程方面,社区更新规划都基本遵循“背景调查—征询社区意见—起草规划方案—接受并回应社区对方案的反馈—市议会批准方案—纳入城市规划文本”的流程^[25]。布里斯班政府官员在其中承担起草规划文本、确定规划目标的角色,并严格按照社区人数、性别、职业、种族等比例,组织和成立社区规划小组,采用线上线下相结合的手段,实现政府和社区的交互协作。

在编制内容方面,由于这种更新涉及最广大群众的利益,所以规划关注的重点是较小规模的社区问题,以及对有开发需求的地区进行具体的地块与城市形态控制。例如高层建筑的去向、街道与通行安排、临街裙房高度,以及二手住宅(如祖母房^④)的外观和运作方式等。对比《2014布里斯班城市规划》中的分区规划、叠加规划等具有一般性开发要求的内容,社区更新规划更多类似于我国的控制性详细规划和城市设计导则,表现为极强的地域性、针对性和浓厚的城市设计色彩(见表2)。

3.4 以经济综合发展为目标的城市更新:市场主导

布里斯班以市场为主导拉动经济综合发展的城市可以被视为是在全面综合愿景和行

表2 社区更新规划的文本结构及内容
Tab.2 Text structure and content of community renewal plan

社区更新规划的文本结构	具体内容
应用	说明规则适用的开发类型和评估类型 说明社区规划区的土地划分情况和适用区块类型
目的	说明更新内容与市规划战略的呼应情况 说明总体更新的情况、预期目标和通用性要求
绩效结果与可接受结果	PO:开发项目的高度、规模和形式,均需达到该地块的预期结果 AO:开发项目特殊情况可接受的预期结果
具体地块示意图	表达内容不限,以平面、剖面、规划图的形式说明具体地块的控制内容

资料来源:笔者根据《2014布里斯班城市规划》内容总结。

注释: ④ 祖母屋(Granny Flat,又称为附属住宅单元或ADU)是在现有房产上建造的专为1—2位家庭成员生活的独立小型住宅,它们通常是由曾经是车库、地下室或阁楼的空间改建而成,是全尺寸住房单元的微型版本,现多用于提供灵活且可负担得起的住房。

动的指导下,由市场介入,使一个已经发生变化的地区的经济、物质、社会和环境状况得到持久的改善,其经验可概括为“发现—触发—推进”3个环节。其中,“发现”的主体是政府、社区和个人,负责觉察地块的更新潜力和潜在商业价值,通过宏观调控的方法探索城市更新的可能;“触发”的主体是地产、商会、盈利或非盈利组织,负责购买老旧建筑、地块所有权,或重新开发,或以加盟的形式为经济建筑引流等;“推进”的主体依旧是政府,负责对后续商业活动的监督和管理。纵览布里斯班的诸多更新文件,以毅力谷区 (Fortitude Valley)的更新案例最为经典^[26]。

毅力谷区城市潜力的前期挖掘工作是在联邦1.394亿美元的资金援助和URB领导的“建设更好的城市”项目的支持下进行的。毅力谷区是靠近布里斯班中央商务区的高密度内城社区,有长达数10年的工业历史,并遗留大型历史建筑遗址,其特点是沿布伦瑞克街 (St. Brunswick) 有一处贯穿社区中心的步行街和大量的夜间娱乐场所。2004年,布里斯班市议会制定“山谷音乐和谐计划”(Valley Music Harmony Plan),用于发掘毅力谷区的音乐价值,管理毅力谷区的娱乐噪音对居民和企业的影响。虽然这种现金注入和市场支持的手段使毅力谷区成为音乐产业蓬勃发展的区域,但以投资为标志的更新仍缺乏足够的战略来避免贫穷、无家可归、犯罪等社会问题。2007年,布里斯班政府委托城市设计集团 Hassell为毅力谷区编制最新的法定规划文件“2007毅力谷区城市愿景”(以下简称“2007愿景”),在此基础上又由“政府—社区”联合制定了“2010毅力谷社区规划和城市更新计划”。在“2007愿景”中,更新区被划分为6个主要区域(见图6),以建筑环境改善、发展功能性日间经济和增加交通连接为优先事项,试图将该区从娱乐区转变为创意产业区。

在规划方案和政府政策的指引下,各类资本集团、商会联盟纷纷投资入驻该区,开始激活和触发更多的更新与改造城市的潜能。这些由市场主导的更新工作被要求保持促进

城市品质提升、经济增长方面的能力,在为市中心提供支持性的商业功能的同时,一并保护该地的文化遗产。除此之外,为解决住房和社会问题,布里斯班政府还引入以任务为导向的布里斯班住房公司 (Brisbane Housing Company) 和为无家可归者提供实地服务的非盈利机构弥迦计划^⑤ (Micah Projects) 来共同解决社会层面的衰败。

从更新的方法来看,毅力谷区的更新模式主要使用以城市形态设计为主的手段。由于更新过程中受到商会的影响,也同时使用商业主导的方法。但相比其他更新模式,这种更新更多依靠市场驱动,吸引外部商业和引流,而并非真正的“以人为本”的公众参与。

3.5 社会福祉提升目标导向的城市更新:多元主体参与

布里斯班社会福祉的提升主要表现为借用“文化资本”,通过更新“第三空间”街巷的方式改善社区物质和文化生活的措施^[27]。作为城市网络的重要组成部分,这种可更新的街巷

被定义为是“直接与建筑物相邻,可同时满足车辆和行人通过的小规模公共街道”^[28],其更新需要社区居民的参与、利益相关者的兴趣、艺术工作者的加入、基本建设工程项目的支持、小企业的资助或政府的补助激励,在使用中包括必要、可选和社会活动3种类型(见表3)。

被激活的街巷作为城市的公共开放空间,需要具备5方面能力:一是提供安全、清晰的步行系统;二是创造理想的目的地;三是创造鼓舞人心的空间和场所;四是为街头艺术和创意提供载体;五是允许对空间进行交互使用。若布里斯班想要通过街巷更新唤起城市氛围,就必须对街巷进行重大、协调一致的升级,其针对的对象不仅是一条街道,而是一个街巷网络。因此,2010年布里斯班市议会发布“充满活力的街巷和小空间计划”(Vibrant Laneways and Small Spaces)。作为2006—2013年市中心总体规划的一部分,该计划旨在振兴街巷和小空间,鼓励精品酒吧、餐馆、咖啡店和书店的发展,并试图发掘布里斯班中央商务区、毅力谷区和南布里斯班小微空间的隐

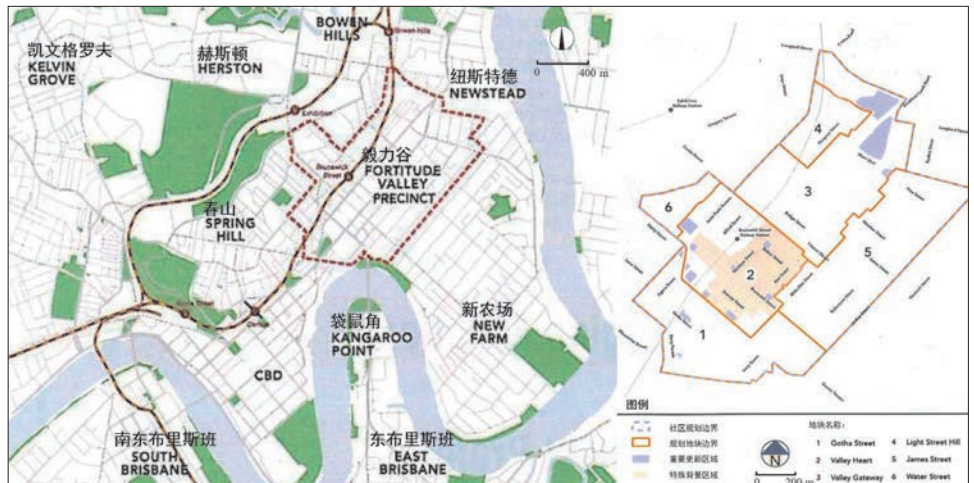


图6 Fortitude Valley更新计划区划
Fig.6 Fortitude Valley renewal plan

资料来源: Brisbane City Council。

表3 可激发社区街巷更新的活动类型
Tab.3 Types of activities that can inspire renewal of laneways

活动类型	内容	案例
必要活动	不依赖于物理环境强制性存在的活动	如公交车停靠站、公告亭等
可选活动	在只有天气或地点适合该活动的情况下进行的活动	如日光浴、散步等
社会活动	由必要和可选活动演变而来的集聚性活动	如街头表演、集会社交等

资料来源: Brisbane City Council。

注释: ⑤ 弥迦计划 (Micah Projects) 是在昆士兰州政府支持下成立的一个非盈利社区服务组织,旨在为社区居民提供服务和帮助,服务项目包括提供法律咨询和援助, 替遭受虐待的弱势群体发起诉讼和资金援助,提供免费的基础医疗服务,组织技术培训和就业帮扶等。

藏潜力。目前,在社区的支持下,政府已与大量艺术家、音乐家合作,翻新了地标性建筑“雅各布之梯”(Jacob's Ladder),在部分主要人行通道处改善了路面铺装、安装了景观美化和户外艺术装置,并倡议引入新的立法,用于降低小型酒吧的区划限制和酒类许可费用。未来,布里斯班政府也将在此基础上进一步加强跨领域的交叉融合,结合社区更新规划提供的小规模更新策略,从而用街巷“线”带动社区“点”的连片发展。

4 对我国推动可持续性城市更新的启示

布里斯班的城市更新兴起于城市高度扩张时期,在可持续发展的目标和制度下,可持续发展的城市更新并非追求短期物质层面的提升,而是在综合考虑环境、社会、经济等多重因素后决定的发展过程,对我国的城市更新转型有一定的参考价值。

4.1 保证可持续城市更新目标传导和制度设计的适配性和稳定性

布里斯班的城市更新是在可持续发展目标的指引下,通过整合规划体系实现的。其中,可持续发展目标的制定是对不同时期遇到的不同城市问题和社会需求的针对性回应,也是对城市发展趋势的合理预测,因此具有较强的适配性。由于昆士兰州整合规划法将“可持续发展”明确为“整合自然保护、经济发展和社会幸福”3方面的平衡,所以在目标传导的过程中,确立了一系列实现目标的基本路径,包括确立整合规划体系、建立整合开发评估体系和明确司法保障体系。这样形成的城市更新制度,一方面能紧扣城市发展趋势,另一方面也很好地避免了因制度更新后带来的衔接和成本问题,具有较强的稳定性。目前我国已基本进入城市更新时代,在深圳、上海、广州等城市均已建立起较为系统的城市更新制度,但由于规划长时间维持着多部门同编的状态,不同部门行使的权利不同,使传统规划在目标传导和实施管理的过程中往往不能实现其初衷^[29]。参考布里斯

班的案例,应首先明确各级政府在制定目标时所扮演的角色,其次应厘清各级目标在语义中的衔接关系,最后应酌情规定目标传导后在下级规划文件中的涵盖程度。城市更新是一项涉及复杂现实情况的活动,如果目标的传导存在含糊或衔接不当的情况,就会在实施的过程中面临制度不稳定和不清晰的挑战。因此,保持更新目标与城市问题的适配性、制度构建的稳定性,在推进城市更新实施的过程中显得极为重要。

4.2 促进可持续城市更新实践的多元性、覆盖性和创新性

进入21世纪后,布里斯班城市在昆士兰州和布里斯班政府创新政策的积极干预下,已形成趋于常态化、多元化的城市更新发展模式,并在可持续发展理念的指导下涌现出诸如韧性更新、文化更新、社区更新等涵盖解决多重发展问题的城市更新模式。这些模式将社区视为一个整体,在经济、环境、社会3方面平衡的可持续发展目标的指引下,已基本能够通过政府主导、市场主导和多元主导来提升硬实力和软实力,覆盖完成城市中备灾抗灾式的韧性准备,外延式转内涵式的可负担住房和紧凑型城市建设,与城市设计整合、促进社会归属感和认同感提升的社区更新,以经济提升为主的综合规划,以及以文化资本为导向的街巷小空间更新。在我国,推动全面城市更新已成为不可回避的现实需求,但更新行动大多还是以“问题”或以土地开发价值界定更新区域,制定的更新规划也大都基于城市设计思维,是发展规划的局部性替代,所以替代后的结果总是偏离总体规划的战略目标,也忽视了社区的整体性和社会网络,从而带来一系列问题,比如社会的断裂与文化的断裂等。在这种情况下,应科学地理解城市发展的目标与内涵,考虑参考布里斯班的规划体系,尝试将详细规划以社区或联合社区为空间单元进行编制,将社区视为一个整体,制定与更新目标相匹配的更新策略,才能进一步发挥多元更新模式的主观能动性。

4.3 推动可持续城市更新中的公众参与和社区赋能

广泛的公众参与是实现城市更新中社会可持续性的重要途径,在布里斯班城市更新方案的编制过程中均包含不同程度的社区参与。从各项法定更新规划的编制流程来看,社区都属于最基础的单元。这样划分是因为历史中的布里斯班一直是原住民、移民、不同种族、不同文化背景居民共生的城市,以社区为单元显然更加尊重人群的差异性,也能够为当地城市更新发展提供具有地域性和文化性的意见。因此,为了体现公众参与的多元性,布里斯班每个社区都有专门的社区规划小组,这些小组的人数、性别和职业比例都是以全社区居民为基准换算出来的,其主要工作是及时参与政府决策,并将规划意见反馈至社区。除此之外,数字化也能为布里斯班的社区提供较好的参与平台,布里斯班政府、昆士兰州政府平台均为社区居民提供了广泛的规划数据资料,如布里斯班“City-Plan Online”^[30]提供的诸多土地使用数据、洪涝灾害数据、基础设施覆盖数据等,不仅方便居民在小规模改造中查阅和自我评估,还可以帮助当地社区更好地了解社区情况,使社区参与规划的过程更高效。目前我国的参与式规划已在各地如火如荼地展开,规划的形式各有特色,如上海彭浦镇依托社区“三会一代理平台”和“1+5+X”自治模式,由社区规划师带动,通过针灸式的加建和改造补充公共服务设施^[31];广州深井村采用共同缔造工作坊的形式,促成公众参与“沟通—共识—行动”的行动闭环^[32]等。这些参与式更新的规划目标贴近居民的日常生活需求,规划对象以房前屋后、街头巷尾的小空间为主,在实践过程中取得一定成效。参考布里斯班案例,可从社区空间单元入手,尝试将详细规划与社区规划合二为一,综合考虑社区利益与城市整体利益以及开发规划与更新规划的综合特点,最终完成由社区更新“点”向社区更新“面”的常态化、可持续模式转变。■

参考文献 References

- [1] 黄卫东. 城市治理演进与城市更新响应——深圳的先行试验[J]. 城市规划, 2021, 45 (6): 19-29.
HUANG Weidong. Urban governance evolution and urban renewal response-a pioneering experiment in Shenzhen[J]. City Planning Review, 2021, 45(6): 19-29.
- [2] 戴小平, 许良华, 汤子雄, 等. 政府统筹、连片开发——深圳市片区统筹城市更新规划探索与思路创新[J]. 城市规划, 2021, 45 (9): 62-69.
DAI Xiaoping, XU Lianghua, TANG Zixiong, et al. Government coordination, continuous development: exploration and innovation of urban renewal planning in Shenzhen City[J]. City Planning Review, 2021, 45(9): 62-69.
- [3] 葛岩, 关焯, 聂梦遥. 上海城市更新的政策演进特征与创新探讨[J]. 上海城市规划, 2017 (5): 23-28.
GE Yan, GUAN Ye, NIE Mengyao. Exploring the policy evolution characteristics and innovation of urban renewal in Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017(5): 23-28.
- [4] 杨璇. 城市更新政策的治理结构与长效机制构建[J]. 上海城市规划, 2020 (4): 69-75.
YANG Xuan. Governance structure and long-term mechanism construction of urban renewal policy[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2020(4): 69-75.
- [5] 王富海, 阳建强, 王世福, 等. 如何理解推进城市更新行动[J]. 城市规划, 2022, 46 (2): 20-24.
WANG Fuhai, YANG Jianqiang, WANG Shifu, et al. How to understand the promotion of urban renewal action[J]. City Planning Review, 2022, 46(2): 20-24.
- [6] RUMING K. Urban regeneration in Australia: policies, processes and projects of contemporary urban change[M]. London: Routledge, 2018.
- [7] BURTON P. South East Queensland: change and continuity in planning[M]. London: Routledge, 2017.
- [8] 曾馨仪, 鹿晓媚, 周剑云. 澳大利亚昆士兰州规划救济制度对我国的启示[J]. 国际城市规划, 2022, 37 (6): 118-126.
ZENG Xinyi, PANG Xiaomei, ZHOU Jianyun. Insights from the planning relief system in Queensland, Australia, for China[J]. Urban Planning International, 2022, 37(6): 118-126.
- [9] Brisbane City Council. The making of a new world city 1991-2012[EB/OL]. (2014-11-24) [2023-02-12]. http://www.goldcoast.com.au/article/2010/01/02/175055_graham-staerk-opinion.html.
- [10] LAVERTY J R. Town planning in Brisbane 1842-1925[J]. Royal Australian Planning Institute Journal, 1971, 9(1): 19-26.
- [11] SANDERCOCK L. Property, politics, and urban planning: a history of Australian city planning, 1890-1990[M]. Piscataway: Transaction Publishers, 1990.
- [12] 周剑云, 戚冬瑾. 1997昆士兰州整合规划法[M]. 广州: 华南理工大学出版社, 2019.
ZHOU Jianyun, QI Dongjin. 1997 Queensland integrated planning method[M]. Guangzhou: South China University of Technology Press, 2019.
- [13] DAVISON G. The role and potential of government land agencies in facilitating and delivering urban renewal[C]//State of Australian Cities Conference. Melbourne, 2011: 29.
- [14] COWAN D. Renewal strategies: planning for inner city growth[EB/OL]. (2009-11-06) [2023-02-12]. <https://www.planning.org.au/documents/item/1103>.
- [15] Queensland Government. Shaping SEQ South East Queensland regional plan 2017[EB/OL]. [2023-02-12]. <https://dilgpprd.blob.core.windows.net/general/shapingseq.pdf>.
- [16] DODSON J. In the wrong place at the wrong time? Assessing some planning, transport and housing market limits to urban consolidation policies[J]. Urban Policy and Research, 2010, 28(4): 487-504.
- [17] Brisbane City Council. Kangaroo Point Peninsula neighbourhood plan[EB/OL]. [2023-02-12]. <https://www.brisbane.qld.gov.au/planning-and-building/planning-guidelines-and-tools/neighbourhood-planning-and-urban-renewal/neighbourhood-plans-and-other-local-planning-projects/kangaroo-point-peninsula-neighbourhood-plan>.
- [18] Queensland Government. Queensland reconstruction authority[EB/OL]. [2023-02-12]. <https://www.qra.qld.gov.au/about-us/our-work>.
- [19] GURRAN N, WHITEHEAD C. Planning and affordable housing in Australia and the UK: a comparative perspective[J]. Housing Studies, 2011, 26(7-8): 1193-1214.
- [20] MICHELL A, WADLEY D. The process and progress of urban consolidation: perspectives from Brisbane[J]. Australian Planner, 2004, 41(4): 56-65.
- [21] SUMMERVILLE J A, ADKINS B A, KENDALL G. Community participation, rights, and responsibilities: the governmentality of sustainable development policy in Australia[J]. Environment and Planning C: Government and Policy, 2008, 26(4): 696-711.
- [22] TERIMAN S, YIGITCANLAR T, MAYERE S. Social infrastructure planning and sustainable community: example from south east Queensland, Australia[C]//Proceedings of the Business and Social Science Research Conference 2011. Broadway NSW: World Business Institute Australia, 2011: 1-12.
- [23] 周彦吕, 陈可石. 澳大利亚昆士兰州社区规划: 体系、内容及修编机制[J]. 国际城市规划, 2016, 31 (2): 116-122.
ZHOU Yanlyu, CHEN Keshi. Community planning in Queensland, Australia: system, content and revision mechanism[J]. Urban Planning International, 2016, 31(2): 116-122.
- [24] ROBERTS P. The evolution, definition and purpose of urban regeneration[M]//ROBERTS P, SYKES H. Urban regeneration: a handbook. London: SAGE Publications Ltd, 2000: 9-36.
- [25] Brisbane City Council. Neighbourhood planning and urban renewal[EB/OL]. [2023-02-12]. <https://www.brisbane.qld.gov.au/planning-and-building/planning-guidelines-and-tools/neighbourhood-planning-and-urban-renewal>.
- [26] DARCHEN S, LADOUCEUR E. Social sustainability in urban regeneration practice: a case study of the Fortitude Valley renewal plan in Brisbane[J]. Australian Planner, 2013, 50(4): 340-350.
- [27] BURKE M, SCHMIDT A. How should we plan and regulate live music in Australian cities? Learnings from Brisbane[J]. Australian Planner, 2013, 50(1): 68-78.
- [28] CARMICHAEL J. Revitalising laneways in inner city Brisbane[EB/OL]. [2023-02-12]. <https://www.planning.org.au/documents/item/3253>.
- [29] 邓明霞. 布里斯班城市规划中战略框架与规划实施之间的目标传导方式研究[D]. 广州: 华南理工大学, 2021.
DENG Mingxia. Study on the way of goal transmission between strategic framework and plan implementation in Brisbane city planning[D]. Guangzhou: South China University of Technology, 2021.
- [30] Brisbane City Council. Brisbane city plan 2014[EB/OL]. [2023-02-12]. <https://www.brisbane.qld.gov.au/planning-and-building/planning-guidelines-and-tools/brisbane-city-plan-2014>.
- [31] 奚婷霞, 匡晓明, 朱弋宇, 等. 基于人感知维度的街道更新设计引导探索——以上海市静安区彭浦镇美丽街区更新改造为例[J]. 城市规划学刊, 2019 (s1): 168-176.
XI Tingxia, KUANG Xiaoming, ZHU Yiyu, et al. An exploration of the street renewal design based on human perception: a case study of beautiful district renovation program in Pengpu Town, Jing'an District, Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2019(s1): 168-176.
- [32] 李娜, 刘敏, 黄耀福. 共同缔造工作坊——社区参与式规划与美好环境建设的实践[M]. 北京: 北京科学出版社, 2016.
LI Xun, LIU Min, HUANG Yaofu. Co-creation workshop-practice of community participatory planning and construction of better environment[M]. Beijing: Beijing Science Press, 2016.