

持续增长背景下大都市空间的“再均衡”发展战略 ——基于面向2056的悉尼大都市战略规划的启示

Rebalance Strategies for Metropolitan Area in the Context of Urban Growth:
Implications from Greater Sydney Strategic Planning 2056

朱金 何宝杰 ZHU Jin, HE Baojie

摘要 作为发达经济体内仍在不断增长的大都市,悉尼在人口和用地持续增长过程中面临着诸如经济发展、就业岗位、住房可支付性、生态安全等空间不均衡现象,并不断影响城市的空间结构以及城市居民的社会公平,这给作为分配空间资源的一项重要公共政策——大都市战略规划提出了新的挑战。悉尼在2014年提出了应对增长的战略规划,并在2016年底进行了修订,提出了面向2056年的悉尼大都市战略规划。首先介绍悉尼人口持续性增长的发展背景和现存的诸多结构性失衡问题;其次介绍规划提出的经济、社会、环境发展战略,认为实现“再均衡”和城市公平是该规划的核心主题;最后归纳悉尼大都市战略规划的启示,涉及多中心的空间结构成长路径、多层次的住房供应体系及韧性城市管控策略等方面。

Abstract As a growing metropolis in the developed world, Sydney is facing spatially uneven phenomena in both processes of population growth and land expansion, such as economic development, employment distribution, housing affordability, ecological security, etc., which have exerted continuous impacts on urban spatial structure and social justice of residents. Such issues have also posed challenges to metropolitan strategic planning, which is an important public policy to allocate spatial resources. In 2014, Sydney announced 'A Plan for Growing Sydney' and made amendment for update in 2016, which generated a latest version of strategic planning called 'Towards Our Greater Sydney 2056'. This paper firstly introduces the background of Sydney's everlasting population growth and structural imbalance issues. Afterwards, specific economic, social and environmental strategies concerned are introduced and analysed, illustrating that the two main themes of this planning are to achieve rebalance and to promote social justice. Finally, implications from Greater Sydney strategic planning are proposed from the aspects of growth path of polycentric city, multi-layered housing provision system and resilient strategies.

关键词 悉尼大都市区 | 战略规划 | 再均衡 | 启示

Keywords Sydney metropolitan area | Strategic planning | Rebalance | Implications

文章编号 1673-8985 (2017) 05-0083-07 中图分类号 TU981 文献标识码 A

作者简介

朱金

澳大利亚新南威尔士大学
博士研究生

何宝杰 (通讯作者)

澳大利亚新南威尔士大学
博士研究生

过去曾有学者预言:随着信息技术的革新、交通成本的降低以及人们对分散化低密度居住方式的偏好,全球城市化的脚步终将放慢;但迄今全球城市化的趋势仍在快速增长,这一事实无情地驳斥了前述观点^[1]。2014年全世界有54%的人居住在城市,亚洲和非洲的增长尤为显著,从城市规模来看,千万人口以上的特大城市不断涌现^[2]。除了发展中国家城市人口的快速

增长之外,许多传统移民国家的大城市也同样面临着城市增长的客观现实。根据联合国的数据,2015年全球有2.44亿跨国移民^[3],这给诸如美国、澳大利亚、加拿大、新西兰等移民国家带来了巨大的人口压力。但人口增长和集聚带来的诸多益处亦是不言而喻,正如格莱泽在《城市的胜利》一书中所描绘的“自从柏拉图和苏格拉底在雅典市场的争论起,城市就成为了创

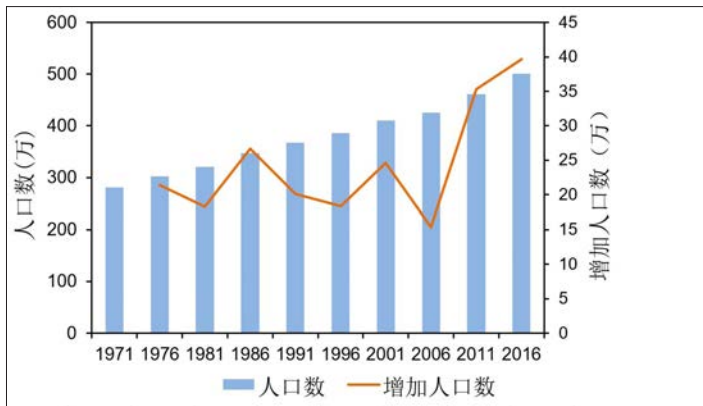


图1 悉尼地区的人口数及增长 (1971—2016年)
资料来源:澳大利亚统计局^[9]。

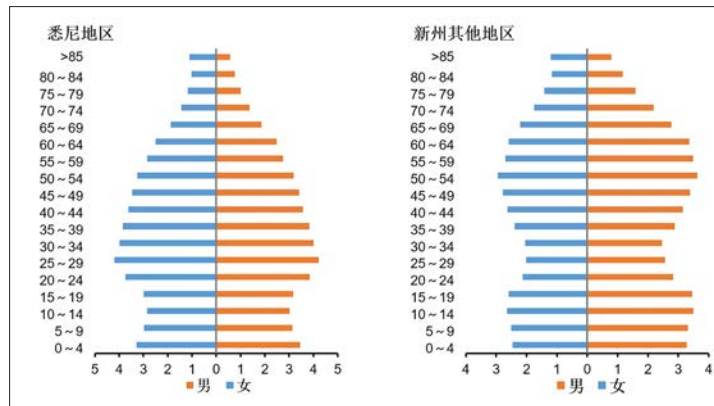


图2 新州地区人口年龄结构
资料来源:澳大利亚统计局^[10]。

新的引擎”^[4],城市人口的增长带来了经济、文化、科技等方面的诸多益处,但城市的增长也给大城市的管理造成了压力和困境,若缺乏合理的管控,因不断增长导致的负外部性甚至会抵消增长的益处。

城市的持续增长不仅会在物质空间上造成对自然环境的侵蚀,更对城市经济社会的可持续性和均衡发展提出了挑战。正如哈维所述,一旦我们创造或者改变城市的空间结构,也便决定了未来的社会过程,并影响居民更广义上的“实际收入”(Real income)^[5]。这对城市空间的公平性提出了挑战,而若要实现城市公平,关键在于城市的公共投资和管治能够产生更为公平的空间效果^[6]。这正体现了大都市战略规划存在的意义,即作为一项资源再分配的重要公共政策,如何审慎决策避免出现城市空间的失衡问题。

悉尼是澳大利亚的第一大城市,每年都吸引着全球各地的移民来此定居,但随着城市的持续增长,不少空间发展不均衡的问题显现出来。2014年,悉尼大都市区出台了《应对增长中的悉尼的规划》(A Plan for Growing Sydney)^[7],2016年,悉尼成立了大悉尼委员会(Greater Sydney Commission)进一步研究大都市区的空间规划问题。现任总理夫人露西·谭宝(Lucy Turnbull)担任这一委员会的主任,足见其对澳洲第一大都市空间规划的重视程度。2016年11月,大悉尼委员会对2014年版的大都市战略规划进行了修改,并在原规划的

基础上形成了面向2056年的悉尼大都市战略规划(Towards Our Greater Sydney 2056)^[8]。新版大都市战略规划更加注重城市公平与空间资源的再均衡。本文通过对2014版、2016版悉尼大都市战略规划的解读,就其如何通过战略规划实现空间资源的再均衡过程进行阐述,以期对中国诸多不断增长中的大都市提供借鉴。

1 悉尼人口的持续性增长

澳大利亚虽然陆地面积很大,但由于内陆地区多为沙漠,加之水资源条件也较差,其大部分的居民都集中在沿海大都市。据2011年澳洲人口普查,居住在悉尼、墨尔本和布里斯班三大城市的人口数占全国近50%。1971年的大悉尼地区人口为300万,2000年为400万,2016年则已经超过500万(图1);近年来的人口增长速度明显加快,从400万增加到500万的时间仅为300万到400万的一半。除了人口自然增长外,悉尼的人口增长很大程度上受到内部迁徙和海外移民的影响。

从悉尼和除悉尼等大中城市以外的新南威尔士州(New South Wales,以下简称:新州)其他地区的人口年龄结构来看(图2),悉尼的劳动年龄人口比重远高于新州其他地区,这表明新州内部存在年轻人向悉尼迁移的趋势。作为澳洲经济最为发达的城市,悉尼不仅吸引着本州的年轻群体,也吸引澳洲其他州(领地)的年轻人来此居住。

此外,新州的人口增长中约有一半是来自

海外移民(图3),而绝大多数是前往悉尼,这给悉尼的城市发展增加了许多外部压力。可以预见的是:在既有移民政策不变的前提下,这种增长仍将持续。

人口的快速增长对城市空间战略规划和管治提出了挑战,悉尼也面临着住房可支付性、交通拥堵、环境和可持续发展、社会空间公平性等诸多国际大都市所共同面临的问题和挑战。

经过新一轮基层市议会的行政区划调整,现在的大悉尼都市区包括6个分区,即中央区(Central)、南区(South)、北区(North)、西南区(South West)、西部中央区(West Central)、西区(West),共包含33个基层市议会(City Council)。悉尼已经形成了从大都市战略规划到分区规划的纵向划分体系。

2 悉尼大都市区的结构性失衡问题

2.1 短暂的郊区化和持续的再中心化

在1980年代及以前,澳洲的各大城市曾出现过人口向郊区转移的低密度发展模式,悉尼也不例外,人们开始向西部迁移。这一过程奠定了如今悉尼大都市区的基本框架(图4)。从1980年代起,澳大利亚各大都市均呈现出由“郊区化”向“再中心化”转变的显著趋势^[12]。

1990年代,在“精明增长”和“新城市主义”策略的推动下,悉尼也在向高密度的模式发展,离开市中心的人们又一次回到了这里,中心城区的人口密度再度提升;在2001年以后,整个悉尼的大都市区的人口密度更是快速增

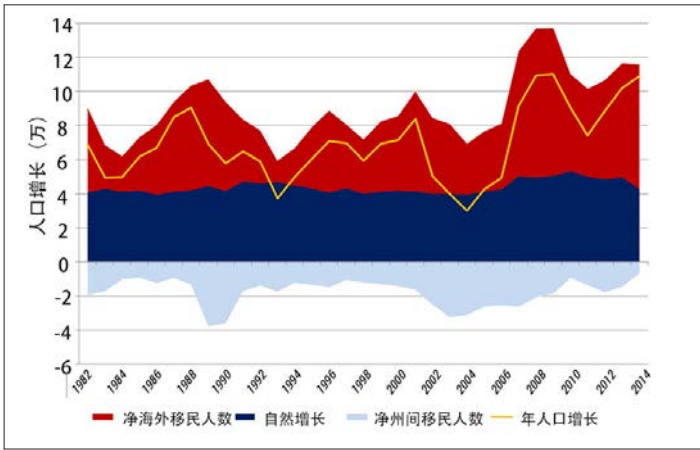


图3 新州地区人口组成 (1982—2014年)
资料来源: 澳大利亚统计局^[11]。

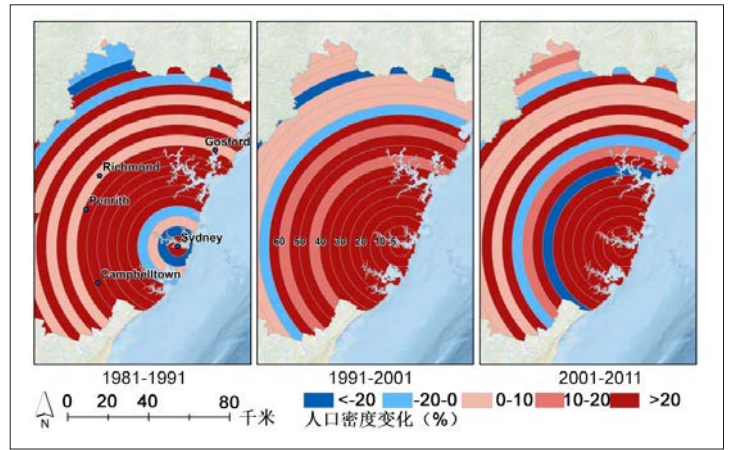


图4 大悉尼地区“郊区化”——“再中心化”演变
资料来源: Coffee等^[12]。

加,尤其是中心城区。

2.2 传统的东部市中心与中西部地区的差异逐渐扩大

2.2.1 东部城区的经济活力、劳动生产率远高于中西部地区

就目前的发展而言,东部地区主要集聚了金融、保险等高端生产性服务业及著名高校,因此可以提供大量高收入的就业岗位。中部的帕拉玛塔 (Parramatta) 地区也处在不断成长的过程中。但整体而言,中西部地区的经济贡献以及劳动生产率要远低于东部地区 (图5)。

此外,在战后以及早期的郊区化过程中,中西部地区涌现了一批较为集中的社会性住宅,但由于人口外流,这些地区目前处于较为萧条的发展状态,成为了低收入者和新移民等弱势群体的聚居区,存在较大的社会隐患^[13]。

2.2.2 东区住房可支付性差

悉尼已是全球住价最高的城市之一;在过去10年间,房价收入比持续上升。就内部来看,东部城区的住房可支付性最差,已成为生活成本最高的城区。随着中西部地区的发展,也有部分家庭选择在中西部地区置业,但由于既有高层次就业岗位高度集聚在东部城区,这无疑为市民出了一道“鱼和熊掌”的难题,即或者选择居住在中西部地区通勤上下班,抑或承受高额房价仍住东区享受就业的便利。但高额的房价对刚就业的年轻人来说,无疑成了一道无形的高墙,政府

也意识到如果不致力于解决住房可支付性危机,经济的可持续发展将受到影响。

2.2.3 不同城区的生态条件差距大,中西部极端气候增多,热岛效应明显

悉尼地区的环境资源差异很大,东部城区以滨海自然景观为主,是典型的海港城市。中部地区远离海岸线,自然资源相对缺乏,极端气候出现频率越来越高,尤其是酷暑季节,因此在生态策略上需要给予更多关注,特别是如何进一步保护生态、丰富水道、恢复自然景观以及缓解热岛效应,并减少气候变化造成的洪涝、山火和极端天气影响。西部地区靠近蓝山,具有较丰富的森林资源,具有内陆城市的特征,但森林火灾、洪涝灾害等潜在问题也亟待更多关注与解决。因此,不同地区实现可持续性和韧性发展的具体策略也应各有不同。

3 2056大都市战略的应对策略

3.1 总体战略: 从“一城独秀”到“三城联合”

在人口持续增长,空间发展失衡的背景下,新版战略规划更加突出了组合城市的概念 (图6),更加注重城市的公平,提出了以既有的CBD为核心的东部城区、以帕拉玛塔市为核心的中部城区,以及新建悉尼第二机场为核心的西部城区这三城并驾齐驱的空间构想。东部城区在既有的发展框架下将持续繁荣和增长;中部城区依托健康、教育、创新产业和先进制造业,将

在2036年成为真正的中心,也即达到与东部城区同样能级和发展水平;西部城区将围绕新机场建设,发展物流交通、先进制造业以及旅游业,促进周边小城镇发育,规划在2056年成为与东部、中部城区能级相当的城区,是悉尼未来的中心。

3.2 可持续的经济增长与就业岗位分布的均衡性

悉尼不仅是一个国际知名的旅游胜地,也是澳大利亚的服务业和金融业中心,但分布基本都局限在东部城区以及部分中部城区,生活在西部城区居民的就业可达性较差。特别的,在早高峰期间30 min到达岗位的数量比重来看 (图7),西区、西南区要远低于东部的中央区,这不仅影响了生活在西区的居民的收入,也会影响整个城市的经济活力。因此本次规划重点关注了产业的西向发展策略以及悉尼第二机场的规划及其经济影响,力求使更多的城市居民能够在居住地周围通勤30 min内达到自己的就业岗位,进一步提升悉尼产业发展的多样性与国际竞争力。

3.2.1 东部城区: 继续优化生产性服务业, 巩固其作为面向全球的门户枢纽地位

东部城区发展已经较为成熟,是悉尼大都市区经济发展的中枢,尤其是它与全球城市网络相联系,被视作澳大利亚的门户城市。东部城区也是新南威尔士州物流网络的中心,拥有

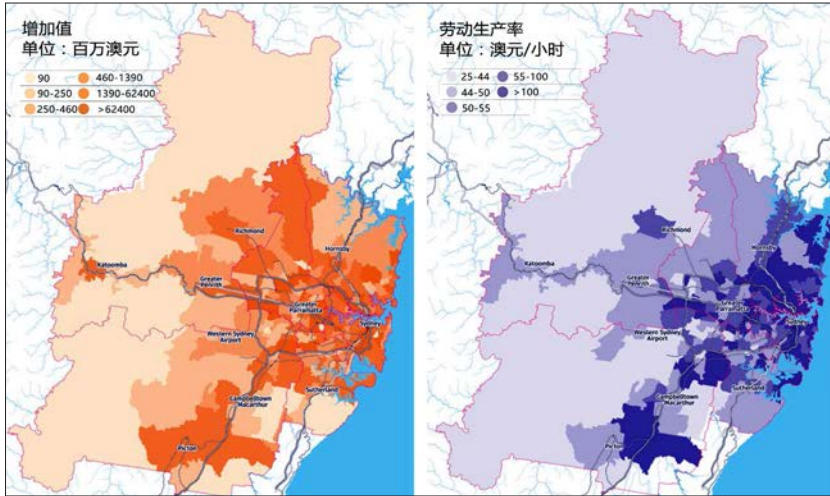


图5 悉尼大都市区增加值与劳动生产率空间分布
资料来源:大悉尼委员会^[14]。

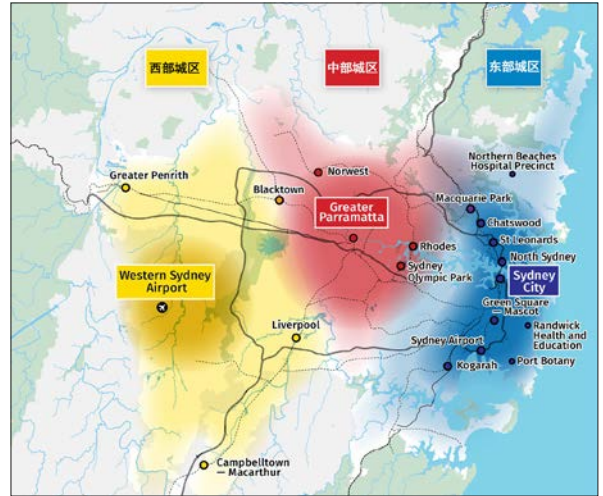


图6 悉尼三大城区发展策略
资料来源:大悉尼委员会^[8]。

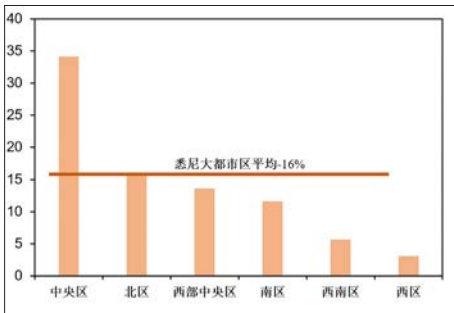


图7 悉尼各区早高峰30 min内可到达的就业岗位比重
资料来源:大悉尼委员会^[15]。

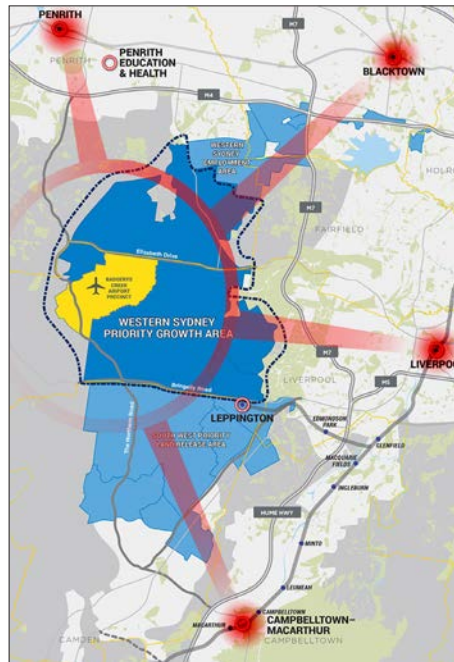


图9 西悉尼机场驱动西部城区发展
资料来源:澳大利亚基础设施和区域发展局^[16]。

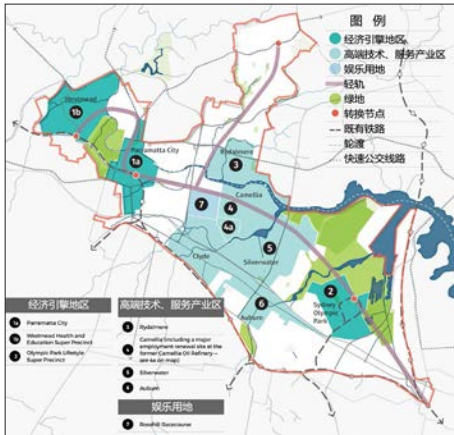


图8 帕拉玛塔和悉尼奥林匹克公园地区的经济发展策略
资料来源:大悉尼委员会^[15]。

全国运量最大的铁路公路网络。该地区的策略在于既要提升金融保险等生产性服务业的发展水平,也要大力发展信息传媒、科技服务等与东部城区既有高校资源相匹配的产业门类。

岗位的增长主要集中在4个部门,健康和教育类增加了78%,知识密集型产业71%,社会服务类61%以及工业17%,这也突出了该地区的产业特征。

如图8所示,中部地区的规划更加识别了两大引擎区,即帕拉玛塔市—威斯密区(Parramatta-Westmead)和奥林匹克公园地区(Olympic Park Area)。威斯密区集聚了悉尼最为优质的医疗资源以及部分高校,因此该地区定位为国际健康产业特色城区。而悉尼奥林匹克公园及其周边地区则是许多高技术产业的集聚地。

3.2.3 西部城区:以第二机场为契机,携手旅游业,共同打造悉尼的第三中心

西部地区的发展较为缓慢,目前其人口数仅占悉尼大都市区的8%,就业岗位数仅占5%。在规划中,这一地区将伴随第二机场的开建,在未来40年的时间内,逐步成为悉尼的第三中心(图9)。最近,由于悉尼机场公司未及时提交建设第二机场的资金计划,澳洲联邦政府决定资助第二机场的修建项目,这体现了联邦政府对推动第二机场建设的决心。这无疑为大悉尼的西部城区注入了经济发展的强心剂。以机场带动当地就业,特别是发展制造业等实体经济也符合当地人口的教育层次。西部城区持有职业教育学历的比重要远高于整个悉尼大都市区,而持有学士学位以上高等教育学历的比重则低

3.2.2 中部城区:社会服务和高技术产业集聚的第二中心

中部城区是近年来大悉尼地区发展最为迅速的城区,特别是2000年悉尼奥运会举办以来,大量的基础设施建设和城市开发已改变了这一地区的面貌,成为了悉尼名副其实的第二CBD。如今中部城区的人口占整个大都市区的21%,就业岗位数占18%,是人口增长最为迅速的地区。就业岗位数在过去20年增加了一半,就业

于大都市区,因此新机场的开建将大大带动西部城区的发展。规划以悉尼第二机场作为一个核心就业区,带动周围彭丽斯(Penrith)、布莱克顿(Blacktown)、利物浦(Liverpool)和坎贝尔敦—麦克阿瑟(Campbelltown-Macarthur)等4个城镇的发展。

除此之外,蓝山作为悉尼内陆山景的名片,不断吸引着原先较局限于东部海岸景区的国际游客,西部地区的游客数量也将出现较大增幅。彭丽斯作为通往蓝山风景区以及新州其他区域的门户,未来将成为以休闲功能为主导的门户城镇。

3.3 应对人口变化的多元化住房供给和宜居城区的打造

应对悉尼大都市区的人口增长,如何提供多元化的住房选择、提高住房可支付性、打造宜居社区是大都市战略规划中不容回避的问题,也体现了以人为本的核心理念。总体策略上规划提出了3大优先策略:

(1) 一个公平的、多中心的城市。多中心城市拥有更好的空间绩效,市民可在适当的范围内抵达就业地点以及公共服务设施,并根据地区人口年龄结构配比规划相应的教育和养老设施,这有利于促进大都市的空间公平。

(2) 一个具有多样化住房选择的城市。悉尼未来的人口增长也伴随着家庭规模和结构的转变,因此一方面要加强住房的供给,另一方面也要强化供给的多样性以提高供给的有效性。特别是要满足不同生命阶段与家庭成员数量变化的住房需求;为满足条件的低收入者提供社会性住房;更紧密地将住房与就业、日常公共服务联系起来。

(3) 一个多方协作的城市。规划倡导州政府机构、地方政府、企业、社区等共同协作来实施规划,特别是在基础设施和住房领域。例如,近年来澳洲政府逐渐将社会性住宅的管辖权交由供应社区住宅的非盈利机构管理,打造社会性住宅、可负担住宅和普通商品住宅的混合社区。

3.3.1 东部城区:提高住房可支付性,提供适应高层次人才多样化住房选择

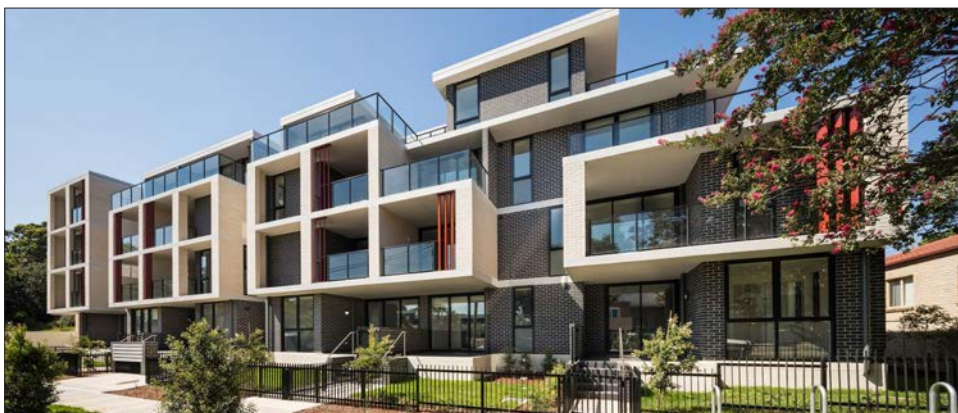


图10 悉尼东南部Peakhurst地区的社会性住宅与可负担住宅的混合开发项目
资料来源:SGCH^[17]。

东部城区是悉尼生产性服务业及全球城市功能最为集中的地区,这创造了大量的高收入就业机会,使得该地区吸引了大量的国际国内移民,东部城区是25—34岁的年轻人最愿意居住的地区。强大的住房需求是该地区产生住房可支付性危机的重要因素。

应对房价的高企,规划一方面提出要提供多样化的商品住房,如需要增加面对年轻人群和无孩家庭的小户型公寓比重,以及部分老年公寓,特别是要加强为年轻群体提供可负担租赁房^①。同时要增加社会性住宅^②的比重,维持该地区的社会生态平衡;鼓励将社会性住房与可负担住房以及普通商品房进行混合,改变以往较为孤立的开发模式(图10)。

3.3.2 中部城区:丰富住宅类型,继续集聚人口

近年来,悉尼致力于将帕拉玛塔市打造为第二CBD,中部地区的城市面貌发生了显著变化。由于该地区集聚了如西悉尼大学等高校以及一批高质量的医疗设施,加之东部地区的住房可支付性危机逐渐显化,中部城区对人口的吸引力逐渐增加。2036年,中部城区将成为大悉尼的行政商务中心以及健康教育产业的集聚区。而这一地区主流住宅为低密度的独立别墅,不能满足产业变迁和人口结构演化的住宅需求变化。例如,青年无孩家庭、有就医需求的老年家庭、残疾家庭比重的增加,要求城市功能的混合化程度加深。因此,规划在帕拉玛塔和奥林匹克公园地区的住房发展策略中(图11),划定了9个需要进一步强化功能混合的住房更新地

区,以及5个住房目标的增长区,为中部地区的转型发展提供保障。

3.3.3 西部城区:面对老龄化、土著文化的住房发展

西部城区临近蓝山且具有丰富的土著文化,是兼具城镇与乡村特征的地区。目前人口较为稀少,且老龄化程度和土著居民的比重皆较高。规划预测85岁及以上的居民比重将在未来有最大程度的增幅,65—84岁的居民也将在2036年增加72%。这使得未来需要注重老龄化住房以及土著人口住房的供给。同时,由于收入水平的限制,需要对这一地区加大社会性住房和可负担住房的供给。此外,规划提出住房的供给要应对该地区新的发展机遇,即住房的政策要随着新机场的规划建设适时调整,保持弹性。

3.4 基于环境禀赋的韧性城市分区营造策略

悉尼大都市区具有丰富的景观和生态资源。据统计,该地区的国家公园和自然保护区占地面积达120万hm²,同时伴有115种濒危动物,10种濒危植物群,37处受威胁生态区和152种濒危植物。面临物种生存和气候变化,城市增长需要权衡并保护自然环境,实现建成环境与自然环境的协调。

然而由于独特的地理特征,悉尼不同地区的城市形态、局部气候特征和环境压力具有较大差异,也将决定各地区应对环境问题的不同策略。规划提出要建立可持续的自然系统和韧

注释 ① 澳洲的可负担住房(Affordable housing)是指市场租赁价格80%左右的租赁房,鼓励由私人开发商提供,政府可在银行贷款、建造控制、税费等方面提供一定的优惠和便利。

② 澳洲的社会性住房(Social housing)是针对低收入者的救济公共产品,租金为低收入者家庭收入的25%左右。

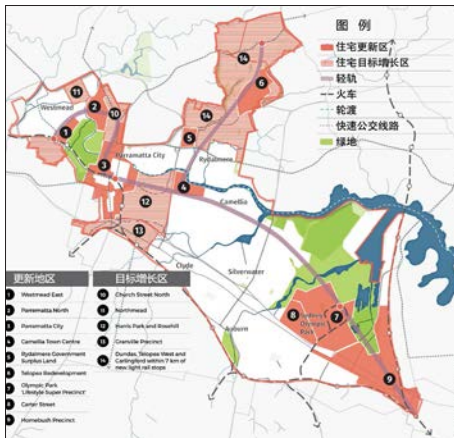


图11 帕拉玛塔市与奥林匹克公园地区的住房发展策略
资料来源:大悉尼委员会^[15]。



图12 蓝色水域、公共空间连通、区域连接所构成的绿色廊道
资料来源: Barbara^[19]。

性城市,其策略立足于景观保护、环境技术与管理、三级韧性城市网络等方面,即:(1) 保护自然生态系统,延伸开放空间连通自然环境以维持生物多样性;(2) 提高资源、能源使用效率,减少温室气体排放;合理布局水体、能源和废物处理系统,减少对环境影响;(3) 评估潜在气候变化影响,降低热岛效应和洪水灾害威胁,提高环境适应性。

3.4.1 东部城区:注重岸线地区管理,营造繁荣、韧性和健康的海港地区

悉尼东区具有动态且多样化的海岸线景观,是人们重要的游憩空间,也是悉尼的一大名片。该地区拥有诸如沙滩、沙丘、岩石游泳池、近海珊瑚礁区等多样性的沿海生态区。在悉尼城市

发展中,重要的商业区、居住区、旅游和娱乐也都集中于沿海地区。然而不断拓展的人类开发活动,正加剧沿海生态系统的退化。气候变化的影响不仅限于海平面上升,也在于沿海侵蚀、洪水和厄尔尼诺现象,对住区安全、生物多样性、滨水景观和文化遗产等均造成重要影响。目前,较为脆弱的地区包括:瓦弗利公墓(Waverley Cemetery)、邦迪海滩(Bondi Beach)、库吉海滩(Coogee Beach)和马鲁巴海滩(Maroubra Beach)^[18]。

因此,东部城区的生态策略主要围绕沿海地区的管理,主要任务在于保护自然景观,增强沿海地区抵御自然侵蚀的能力,保护沿海社区安全,持续提高沿海景观的文化、社会和经济价值。沿海管理法案已将沿海管理和区域规划纳入了土地利用管理,同时也指出海岸线的动态属性需要不断进行跟踪和调整,力图营造建立繁荣、韧性和健康的沿海工作与生活社区。

3.4.2 中部城区:修复链接城市的水绿网络以改善城市的微气候

在中部城区实现跨越式发展的过程中,由于人类活动对环境造成的影响不断加深,也造成了许多生态困境,亟待通过新的规划策略恢复城市环境和生态。由于距离东部滨海地区较远,海风止步于史卓菲(Strathfield);加之森林资源相比于西部地区又较为稀缺,导致该地区的热岛效应较为剧烈。过去40年气象观测显示:该地区的气温逐年上升,2017年2月最高气温达到48.7℃,8天以上热浪现象频现。随着未来城市建设的深入,该地区热岛效应与极热天气将会继续上演。

城市绿地系统作为一种缓解热岛效应的有效策略得到重视。基于市区内原有自然景观,提出帕拉玛塔绿色网格计划,以缓解人类活动造成的影响,重新优化城市空间格局(图12)。该计划旨在连通商业区、工业区和住宅区内自然景观、开放空间和策略性公园,形成绿色廊道。这既能恢复城市自然景观,权衡生态景观与经济发展,又能降低城市再发展的投入。同时,中部地区具有丰富的河流和湿地资源,例如帕拉玛塔河(Parramatta River)、霍克斯伯里河

(Hawkesbury River)、南溪(South Creek)和未来水库(Prospect Reservoir)^[15]。规划注重对水体系统进行战略性保护,对帕拉玛塔河进行规划控制管理,以期满足居民不断变化的生活需求,同时更好地协调生态环境与区域发展的关系。加强水质管理以确保水生生态系统、水上休闲娱乐、水域清洁度以及灌溉和牲畜的农业用水等用水需求,特别是要改善南溪的水域环境,改善“水质差,污水处理排放,侵蚀河岸,藻类与过量杂草生长”的情况。水绿网络的结合,不但起到丰富生态空间和降低区域温度的作用,而且具有为多种生物提供栖息地的功能。

3.4.3 西部城区:应对未来的生态风险管控

西部城区将继续保持其原有生态环境,维护独特的农村景观,保留农业和资源性土地、原生林地、国家公园和自然保护区。同时,西部城区将打造公园城市,通过大蓝山世界遗产区(The Greater Blue Mountains World Heritage Area)、霍克斯伯里—尼班河(Hawkesbury-Nepean Valley)和南溪(South Creek)促进旅游业和经济发展^[20]。同时作为未来发展的城市,规划前瞻性的提出要控制森林火险、洪水和热浪的影响,划定可能的影响范围,特别是做好霍克斯伯里—尼班河(Hawkesbury-Nepean Valley)的防洪和紧急救援管理。

4 若干启示

从悉尼的大都市战略规划及运作中,可汲取若干对我国及上海市有参考价值的启示。

4.1 多中心城市的建设很有必要,但中心不可过多

悉尼明确提出了3个城区的概念以达成其多中心城市的诉求,但即使是已经发展较为成熟的帕拉玛塔地区,规划仍然保守地认为其在2036年才能具有中心的能级,西部城区则要在2056年才能达成类似的能级。总之,中心的培育并不容易,需要前瞻的总体布局和不断的政策推进。同时,中心的能级是同等的,东部城区、中部城区和西部城区并不存在主副差异,它们在提供就业岗位、公共服务等方面的作用是相同

的。这与国内很多城市新城规划,动辄提出数十个新城的宏伟规划,力图达到所谓的“多中心”的美好蓝图相比,悉尼的规划是务实且有切实路径的;这对国内处于成长过程中、且希望诉诸多中心的手段来优化空间结构和提升绩效的城市有一定的借鉴意义。

4.2 建立与人口结构变化、群体能力分级相适应的住房供应体系

住房是悉尼大都市战略中浓墨重彩的一篇,因为住房供应体系影响着人们最基本的福祉。在规划中,提出应对年轻人、无孩家庭、老年人、残障人士等不同群体需求的住房供应体系,从而能够较好地适应地区人口变化的需求。同时,面对支付能力不同的群体,分为社会性住房、可负担住房和普通住房。其中前两者为租赁住房,社会性住房的租金与家庭的收入挂钩,而不与市场价格挂钩,体现着对底层群体的关怀,以确保租金不超过家庭收入的25%,不会进一步引起因住房而引发的贫困。可负担住房为市场租金80%左右的租赁住房,政府通过相关政策的利好,鼓励私人开发商提供这一类住房,特别针对年轻人等事业起步人群。近年来,大量改革社会住房供给模式,通过社会性住房、可负担住房和普通住房的混合来实现不同群体的适度混居,并提升社区公共设施的使用效率,已取得了较好的实施效果。

4.3 修补性措施与前瞻性预控相结合的韧性城市管控策略

悉尼大都市区规划在营造生态可持续的韧性城市策略上,对既有城区发展中的若干问题采取补救性措施,并对西部城区进行前瞻性预控。东部城区主要的修补措施在于减缓沿海生态景观的退化,持续提高沿海景观的文化、社会和经济价值;中部地区的主要策略在于通过重新优化城市空间格局和绿地系统,增加城市风道、缓解热岛效应、改善微气候。在西部城区的规划中,更是通过早期的规划预控,合理预测森林火灾的危险范围、洪水和热浪影响,在体制机制上做好生态性灾害的防控策略。

参考文献 References

- [1] BRENNER N, KEIL R. From global cities to globalized urbanization[J]. *Journal of Culture, Politics and innovation*. 2014 (3).
- [2] United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World urbanization prospects: the 2014 revision highlights (ST/ESA/SER.A/352)* [R]. 2014.
- [3] United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *International migration report 2015 (ST/ESA/SER.A/384)* [R]. 2016.
- [4] GLAESER E. *Triumph of the city: how urban spaces make us human*[M]. London: Pan Macmillan, 2011.
- [5] HARVEY D. *Social justice and the city*[M]. Georgia: University of Georgia Press, 2010.
- [6] FAINSTEIN S S. *The just city*[M]. Ithaca: Cornell University Press, 2010.
- [7] The State of New South Wales, Department of Planning and Environment. *A plan for growing Sydney*[R]. 2014.
- [8] Greater Sydney Commission. *Towards our Greater Sydney 2056: a draft amendment to update: a plan for growing Sydney*[R]. 2016.
- [9] Australian Bureau Statistics. *Australian historical population statistics*[R]. 2017.
- [10] Australian Bureau Statistics. *Population by age and sex, regions of Australia*[R]. 2015.
- [11] The State of New South Wales, Department of Planning and Environment. *Population change*[R]. 2017.
- [12] COFFEE N T, LANGE J, BAKER E. *Visualising 30 years of population density change in Australia's major capital cities*[J]. *Australian Geographer*, 2016, 47 (4): 511-525.
- [13] RANDOLPH B, FREESTONE R. *Housing differentiation and renewal in middle-ring suburbs: the experience of Sydney, Australia*[J]. *Urban studies*, 2012, 49 (12): 2557-2575.
- [14] Great Sydney Commission. *Greater Sydney draft district plan map atlas*[R]. 2016.
- [15] Great Sydney Commission. *Draft West Central District plan: co-creating a Greater Sydney*[R]. 2016.
- [16] The Australian Government Department of Infrastructure and Regional Development. *Western Sydney Airport environmental impact statement*[R]. 2014.
- [17] St George Community Housing (SGCH). *Funding & financing affordable housing: a community housing provider perspective*[R]. 2017.
- [18] Great Sydney Commission. *Draft Central District plan: co-creating a Greater Sydney*[R]. 2016.
- [19] SCHAFFER B, Government Architect's Office, NSW Public Works. *Green grid: a plan for Parramatta's future*[R]. 2013.

- [20] Great Sydney Commission. *Draft West District plan: co-creating a Greater Sydney*[R]. 2016.