

# 澳大利亚昆士兰州社区规划：体系、内容及修编机制

The Study of Community Planning in Queensland, Australia: System, Content and Preparation Process

周彦吕 陈可石  
Zhou Yanlyu, Chen Keshi

**摘要:** 澳大利亚昆士兰州的社区规划是在城市发展从以经济增长为单一目标转向更具包容性、整体性的社会改良目标的背景下兴起和完善的规划模式。本文主要以该州首府布里斯班为例,从法定规划编制体系入题,分析并总结了社区规划与规划体系的关系,以及它的对象、内容和修编机制。认为昆士兰州的社区规划在体系的衔接、城市设计内容的整合、公众参与程度的深化方面具有借鉴之处,同时也指出参考其模式时的局限和适用性。

**Abstract:** The standard of social progress is extending beyond GDP to more inclusive, holistic and multi-domain frameworks. Under such background, the practice of community planning in Queensland, Australia is produced and being improved over these years. This article mainly takes Brisbane as an example. Based on the analysis of the relationships between community planning and statutory planning system, the objects, the contents, the related planning and the preparation process are discussed. It is proposed that the connection of community planning with the planning systems, the Integration with urban design and the improvement of public engagement deserve learning from, while limitations and applicability of Queensland's practice has been considered too.

**关键词:** 昆士兰州; 布里斯班; 社区规划;  
法定规划编制体系; 城市设计; 公众参与

**Keywords:** Queensland; Brisbane; Community Planning;  
Statutory Planning System; Urban Design;  
Public Engagement

## 引言

社区规划是伴随着城市规划对非物质层面和综合人居环境的关注,而产生的基于自下而上理念、综合考虑社区各个方面发展需求的综合发展规划<sup>[1]</sup>。它更关注社会、经济、文化等方面内容,规划成果弹性大;在方法上强调公众参与,尊重市民意愿;协调多方利益,并以利益相关团体的满意度为价值判断标准。目前,社区规划是学术界研究的热点,既往研究涉及其对象、内容、方法、实施等方面,但尚缺乏对社区规划与法定规划体系的关联机制,社区规划内容各组成要素及其之间的相互关系,以及不同类型社区规划原理等方面的研究<sup>[2]</sup>。

澳大利亚社区规划的缘起同城市建设目标的转变密切相关。随着人们对二战后以经济增长为社会进步主要标志的政策倾向的指责,对于社会发展的理解从单纯的以GDP为指标转向更包容、整体、多元的综合价值取向<sup>[3]</sup>。国际社会社区运动高涨,社区参与和从地方层面认识复杂社会问题的活动越发活跃<sup>[4]</sup>。一个以人为本,分配公平,环境、社会可持续的社会改良目标逐渐成为城市发展的范式<sup>[5]</sup>。在澳大利亚城市规划领域,基于社区的社会改良运动同邻里和地块的规划紧密结合,演变为一种表达社会、经济、文化、生态多元意义的综合性社区规划。

昆士兰州位于澳大利亚东北部,同其他州一样,人口集中在首府和沿海大城市,各城市的规划编制体系相似,而以首府布里斯班最为成熟。布里斯班是近年来澳大利亚大城市中人口增长最快、边界扩张最频繁的城市之一<sup>[6]</sup>。在快速增长中,社区规划对于控制人口及用地增长、协调社会矛盾、解决发展问题起着越发重要的作用,在增强地方政策合理性的同时,促进了社会包容性、参与性和社区意识的产生<sup>[7]</sup>。本文研究了昆士兰州社区规划与法定规划编制体系的关联,及其对象、内容和修编机制。在此基础上,对昆士兰州社区规划实践展开评述,总结其特点、优点、不足与局限,提出值得我国社区规划实践的借鉴之处和适用范围。

**作者:** 周彦吕,北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院,地理学(城市与区域规划)专业,硕士研究生  
陈可石,北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院,博士生导师

## 1 昆士兰州城市法定规划编制体系

对于昆士兰州城市来说，影响其建设的规划行为分四个层次，从高层级到低层级分别为：州规划，区域规划，城市规划和经济发展规划，社区规划。其中前两者由州政府负责，后两者由地方政府负责编制。各级规划中的公众咨询和专家援助过程均受法律保障<sup>[8]</sup>。首府布里斯班就有如表1的规划编制体系。

### 1.1 州规划政策

由发展与规划部（或其他同规划相关部门）部长制定的州规划政策，对开发建设、资源与环境保护、社区营建作原则性规定。2013年，在公众咨询程序以及320余份意见书的基础上，新版州规划政策（SPP: State Planning Policy）将之前一系列各自独立的政策合并成一个文件，全面表达本州在土地利用规划和发展方面的利益<sup>[9]</sup>。文件中规定了包括住房和活力社区、经济发展、环境与文化遗产、灾害与安全、基础设施等五大类、下属16个条目的文字性规划内容。相较之前分散的政策文件，依据SPP，州政府以一个统一的态度给予地方政府明确指导，提高了政府工作的效率。

除此之外，州政府从1998年开始出台的一系列社区建设相关的政策，如社区内阁（Community Cabinets）、社区更新计划（Community Renewal Program）、区域社区（Regional community）等，对于社区规划机制的建立也起了很大作用。它们或完成了一些早期社区规划的实践，或为社区参与网络的构建打下了一定的组织基础。

表1 布里斯班法定城市规划编制体系

编制方	规划层次	主要规划文件	说明
州政府	州规划	州规划政策	确保各地土地利用与开发符合州的利益，保护自然环境，鼓励社区发展
		可持续规划法案	
	区域规划	昆士兰东南部区域规划	调控昆士兰东南部城市增长和发展
地方政府	城市规划和经济发展规划	布里斯班城市规划（the City Plan 2000）	指导和控制城市发展
		布里斯班经济发展项目	支持布里斯班城市经济可持续发展
		优先基础设施规划	全市性的长期设施规划，如道路、雨洪等
		布里斯班远期设施规划	决定设施建设的战略性方向
	布里斯班市中心总体规划	属于特殊地段的社区规划	
	社区规划	社区规划	采用即编入城市规划（the City Plan 2000）

注：昆士兰州可持续规划法案（Sustainable Planning Act 2009[Qld]）是昆士兰州最新最全面的规划法案，于2009年12月18日起实施，取代之前的综合规划法案（Integrated Planning Act 1997[IPA]）。

### 1.2 区域规划

州内发展的不均衡要求各区域有同开发程度匹配的规划指导文件，昆士兰州分13个区域（有些包含子区域），各区域下属若干地方政府。区域规划由一系列规划文件支持，如昆士兰东南部编有年度基础设施规划、区域政策和管理条例，相关图则，以及一些非法定规划。主要内容包括区域发展目标、土地利用方式、规划政策和实施监控，其中规划政策是主体。

### 1.3 城市规划与经济发展计划

#### 1.3.1 城市规划综合文件

在州级、区域级规划指导下，城市规划综合文件（the City Plan，以下简称文件）将近年来城市范围的规划相关工作（包括一系列地方项目）汇编成集，以土地利用与开发、基础设施和有价值的城市特色（包括可再生和不可再生的自然资源以及意义重大的社会人文资源）三点为核心事务，基本上囊括了地方政府辖区所有土地利用发展的规划意向。2000年文件先在布里斯班汇编，因其内在逻辑强、整体简洁的优点而被州内其他城市仿效，如黄金海岸、阳光海岸、汤斯维尔等。文件通过项目评价系统（Assessment System）对城市开发进行控制，将开发项目分为豁免项目、自评项目和评估项目三种。同时，它通过一套包含城市各要素的指标体系（Codes）实现对城市发展的控制，该指标体系包含绩效标准和可行方案两部分<sup>[10]</sup>。

文件拥有战略部分和社区部分两层视角。本文探讨的社区规划基本属于文件的社区层面，它是地方政府辖区中各分区的发展意向和土地利用说明，对战略层面的内容作补充（图1）。这样的社区规划将表达两层含义，一方面它是上级规划目标和意图在小尺度范围的落地；另一方面它是特殊地块差异化发展要求的表达。

#### 1.3.2 经济发展项目

经济发展项目帮助处理频繁的经济增长活动，提供最新的经济发展动向，并通过就业与技能培养服务支持商业发展，

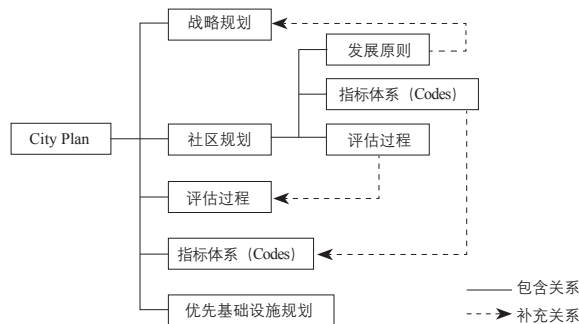


图1 City Plan 与社区规划的关系

其中部分内容同社区发展息息相关。这些项目包括经济规划、市长商业论坛和城市投资计划等。经济规划由政府同经济发展部门协力编制，列述未来 20 年经济开发案的优先性和行动方案。市长商业论坛以研讨会的形式邀请企业人士提供对促进地方商业发展有用的见解、实践技巧和建议。城市投资计划为有意向发展业务的投资者列述了内城区发展机会，内容包括内城的人口、商业信息、就业、建筑空间预测，以及重点投资地段的数据信息。

### 1.3.3 远期设施规划与优先基础设施规划

与城市基础设施供应相关的规划有远期设施规划和优先基础设施规划。其中，前者是城市未来 20 年设施布局的战略规划，通过研究提出交通、供水、能源、通讯、废弃物管理、社会性设施、绿地以及关键地区设施提供八个方面的详细策略，按城市发展的速度一般几年修订一次。后者对城市人口扩张和社区发展引发的基础设施需求变更做出预测，包括交通系统、雨洪系统、社区服务系统（公园、社区设施）、供水系统和污水系统。城市增长、土地开发和设施需求很大程度上受居住、就业、移民、市场和经济条件的影响，由于以上因素的易变性，优先设施规划需要频繁回顾以保证基础设施供应的效率，修订频率在一年一次或几次，每一版的编制内容均编入文件，而社区规划中将不涉及这些设施所在的用地。

## 2 社区规划的对象与内容

按区划原则，地方政府辖区又被细分为许多区，边界主要由自然、道路要素和社会心理因素确定，成为昆士兰州社区规划的空间基础。下文将以布里斯班为例解析社区规划的对象和内容。

### 2.1 社区规划对象的分类

布里斯班有 150 多个区，近 50% 的区编有社区规划，分为城市旧区、战后郊区、远郊区和城市特殊地段四种类型（图 2）。

旧区往往具有特殊的城市文化和城市特色，其住宅、绿化、社区服务与设施等具有保留价值。规划的主旨在于解决这些社区中特色弱化、土地用途同市民需求不符等问题。

战后郊区指一些内部相对稳定，基本上没有变革或发展压力的地区。许多战后社区规划欠佳，缺乏必备的社会基础设施、绿地或休闲娱乐设施，一些社区内各种用地类型相互割裂，特别是工业用地和居住用地之间缺乏联系。

远郊社区通常是那些人口密度很低，自然生态良好的区域，规划旨在为这些人口稀少地区的具体城市设计建构基础，

为社区结构性规划和产业结构性规划做准备。规划关注功能性和综合型社区的创造，同时重视维护生态特征，使其成为可持续的社区。

城市特殊地段一般是城市中心区或者重点文化保护地带，它们拥有一些特别的特征以及需要解决的规划问题。和其他社区类型不同，这些地段面积更小、针对性更强。

社区规划基本上是按既有区划展开的，但部分社区在规划中可能修改原有的区划边界，体现了规划对象的灵活性。有几种情况：

(1) 某区域问题复杂，将该区分为几部分，各部分规划意图不同。如，Kangaroo Point 半岛社区和 Kangaroo Point 南部社区原共为一区，因前者重在复兴旧区后者重在打造高质量新建筑而分开规划<sup>[11,12]</sup>。

(2) 位置临近且发展性质相似的几个区合并规划。比如，Grange 地区规划中将临近的新市场区、Wilston，以及 Alderley 的一部分纳入规划范围<sup>[11]</sup>。地名最好能翻译成中文。

(3) 完全不按照现有区划。如以城市更新为目的的东部走廊规划中几个相近地块组成更新带<sup>[12]</sup>；而 Ithaca 规划为保护重要价值的传统建筑，针对一个小尺度街区编制规划<sup>[13]</sup>。

### 2.2 编制内容

社区规划中探讨的内容集中在交通、住房、设施、商业、生态、城市特色、公共领域等范畴。各城市的定位方向亦影响社区规划的整体内容，如黄金海岸和阳光海岸等城市社区规划则表现出强烈的发展旅游意图。文本框架包括：(1) 规划区发展原则和发展意向；(2) 同城市尺度不同的建设项目评价等级表；(3) 特定的社区指标体系（其中有具体的绩

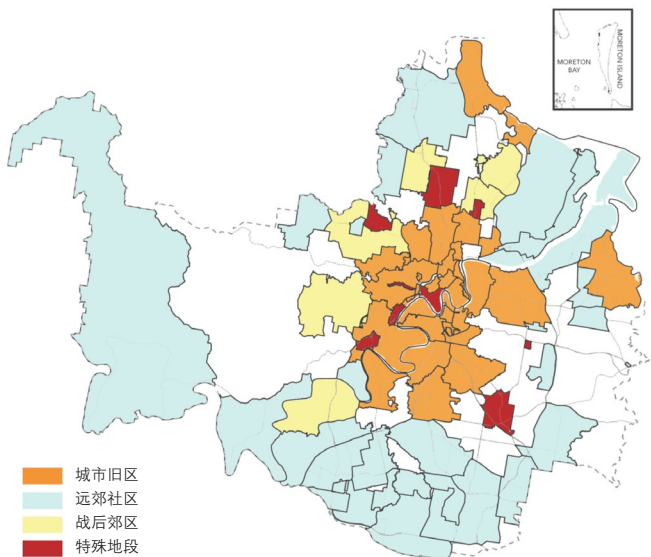


图 2 已编制社区规划区域分布图



效标准和可行的策略)。据前文所述,上述3点均为对City Plan宏观内容的修正或补充。

将布里斯班市目前已采用的社区规划中原则部分总结成表(表2),发现这些策略表现出较强的地域性和针对性。如住房供应问题上,均说明了因由和意向:一些社区因年轻群体规模增大,而增加青年住房选择;一些则增加应对老龄化的保障住房;还有一些以增加工人住房为发展目标。发展原则主要依托空间手段实现经济、教育、住房、医疗、就业等非物质方面的规划目标。如通过管制商业空间,实现对微

表2 社区规划发展原则内容总结

大类	中类	小类
混合功能	居住区	零售、商业、居住、娱乐等功能混合
	工业区	轻工业与居住、商业适度混合
	中心区	旅游、文化、商业、居住、休闲娱乐等功能混合
住房供应	按居住者年龄	青年住房、老年住房
	按密度	低密度、中—低密度、中密度、高密度
	按高度/形式	低层、多层/独栋、双拼、联排、公寓等
	按社会属性	如,为工人、游客或者移民提供的住房
	按价格	低房价或保障性住房等
交通方式	公共交通(铁路、公交)	站点周边发展商业区、设施,或住区 沿线噪音治理等
	交通干道	增加流量;保持街道尺度;减少车行交通
	步行、骑行	可达性;安全性;与其他交通方式衔接
	其他	停车位、机动车出入口规划等
城市特色	商业特色	传统带状商业特征;街角商铺;零售业中心等
	生态特色	溪流、水道(保护、缓冲区建设;景观、娱乐价值开发等)
		山体(保护;景观、娱乐价值开发等)
		植物群落、动物群落保护(保护;景观、娱乐价值开发等)
		其他生态资源,如旱地生态廊道
	传统建筑	保护(保持区域形态、肌理和尺度;修护地标建筑和文化遗址)
		复兴(功能置换、功能复合) 周边风貌(限建、限高;缓冲区;新建筑保持传统特色元素)
休闲娱乐区特色	噪音治理、治安维护	
	主题活动策划等软性规划策略 高质量城市设计与建筑设计	
公共领域	公园	可达性;连通性;生态、娱乐价值
	公共滨水区	可达性;连通性;生态、娱乐价值
	街道空间	建筑立面、建筑形式设计
		街道家具等工程;林荫道;植物设计
步行、骑行	舒适、完善、人性尺度;网络化	
设施供应	游客设施、社区设施、交通设施等	
其他	水敏性、气候敏感性城市设计;灾害预防;水管理策略等	

注:根据社区规划文本总结,并非体系

观经济的调控,以及实施一系列具有社会改良意义的规划策略等。

布里斯班四种社区类型由于不同的城市区位和发展程度,其规划内容有一定差异。尤其是远郊社区规划与其他三类规划在框架、内涵上差别较大。远郊社区规划涉及的用地类型主要是城市保育绿地,重要的自然资源如农地、矿业用地、林木用地和集水区,已开发的建设用地、现有社区,以及一部分留白的土地。由于土地广阔,人口稀少,一部分区域发展要求相似,不需要特别地域化的规划策略,因此其规划中常用一套规划要素(elements)来表达该区域的发展标准,包含环境与景观约束条件、开放空间与公园系统、潜在开发和运动系统,在实施中这些规划要素与指标体系(codes)地位相当。

### 3 社区规划修编机制

#### 3.1 前期规划

多数社区规划并非凭空重编,而是源于地方上之前的法定、非法定规划文件,包括地方性规划、发展控制规划、纲领性地区规划等。

##### 3.1.1 地方性规划与邻里加强规划

政府的地方规划是为当地社区编制综合规划的既定程序,囊括了物质、社会和法定规划过程,以确保全盘考虑当地社区的服务供给和规划。它们以控制地方层面的发展和变革为目标,在社区建立起共同愿景和对关键问题的共识。地方性规划包含两种文件:

- 行动方案,由社区、政府和政府组织执行,包括实现地方愿景的策略和行动;
- 规划建议书,对土地利用和建设效果有特别大影响的建议书。

##### 3.1.2 发展控制规划

发展控制规划和社区规划一样具有法定地位,它触及一些城市区划条例无法解决发展问题的地区。发展控制规划的编制通常导致原本的用地区划变成特殊开发地带。大部分情况下,发展控制规划将划分原本的规划区,成为多个小地块,各地块有各自的意图和开发需求。发展控制规划中划分的用地边界主要是依据片区发展意图和开发需要的,和原本的区划边界会有出入,社区规划将依据发展控制规划制定的边界。

##### 3.1.3 地方框架性规划

地区框架性规划以有潜力的开发区为对象,建立社区土地开发的框架,在环境与景观优先的生态原则下,保证城市

建设、开放空间、服务设施、交通网络、可达性等方面的目标。该规划表达了政府对于当地的发展意图和评价准则，给予开发提案明确的方向。它并不取代已经存在的区划内容，只是表达了最为迫切和有潜质的开发方向。在文件中，该规划主要是远郊社区规划的前身。

### 3.2 编制流程

地方政府确定一个区是否编制社区规划前通常综合考量。首先需要考虑区域规划中拟定的住房目标和主要就业所在位置，以及新基础设施的供需，借此确定哪些区域需要为城市增长做准备。此外，以下条件编制社区规划的主要条件：

(1) 良好的公共交通基础和可达性高的开放空间；(2) 还没有具体规划或规划过期；(3) 存在新的发展机遇；(4) 同州政府利益相关或符合战略导向；(5) 存在一些尚未在文件中指明的城市特色。

编制流程如表 3 所示，其中包含多次具有技术意义的研究、磋商和反馈过程。在战略草案阶段广大社区通过对草案中开发方式的评价为政府和规划部门提供意见。其中的发展策略，综合公众的反馈和技术部门的建议，形成决策，编制成较为完整草案。再经过两次规划回顾靠近具有法律约束力的法定规划，它将列出指导规划区进行最优开发的规章和条例。

### 3.3 公众参与过程

整个编制过程均包含不同程度的社区参与，其中战略草案阶段和法定规划的公示阶段为最主要的两个参与期。针对战略草案的反馈不会收到单独的回复，但将在社区规划的起草中予以考虑。而对规划方案的评议将会收到专业回复报告以及因此而做出规划变更的说明，前提是提议方需要按照法律规定在 30 个工作日的公示期内提交正式的意见书。

表 3 社区规划编制流程

阶段	步骤	具体工作
起始	研究	详细调查和技术研究；回顾既有研究，相应的社区反馈和战略性规划；核对基本信息
愿景	愿景	组织利益相关者规划活动，如社区规划小组会议，开始确定发展问题，优先顺序和规划意向
草案	战略草案	初期公众参与，对规划区开发模式和相关提案进行反馈和技术研究
	草案	综合上阶段的反馈制定规划方案，地方政府通过后交州政府审批
法定过程	一审 1	对草案的第一次正式回顾，了解州政府的意见并开展公示
	草案公示	再次开展正式的公众参与，回复意见书，并据此修改草案
	二审 2	对草案的第二次正式回顾，地方政府通过后交州政府审批
实施	采用实施	地方政府代表通过；在政府报告中公告规划的采用；社区规划编入文件

法规对公众参与的描述是有限的，仅作了原则性的规定。由于社区类型、公众参与组织力度的差异，在社区规划编制中参与的程度和具体流程存在差异性。公众参与制度作为开放、民主执政的表达方式，一直是城市规划中表达民意的方式，但起初社区规划还是由制定规则、提供服务和经费的政府主导的。

随着市民精神的增强和政府开放度的加大，公众参与的深度和广度不断增强。从最初的单向公众告知逐渐向双向咨询，最终达到互动式的参与，以工作坊和研讨会为形式，各种参与活动与编制流程的各个阶段耦合。参与的广度也持续加大，一些半政府的机构形成，成为公众、政府、企业、专家之间的协调方，社区规划的合作组织逐渐建构起来。如布里斯班市区重建项目中，产生了多方协作组织市区重建小组，对抑制官僚主义和促进方案的科学合理有一定促进作用。随着参与过程的完善，使规划成果的全面性得到很大提升，尤其在规划后续的实施、监督、反馈过程中起到持续作用。而关于公众参与具体路径的差异性，具有行政力度的相关标准仍有待建立。

## 4 评述

### 4.1 社区规划与城市规划编制体系的衔接

昆士兰州社区规划是地方政府主导下城市辖区内各类型、各区位地块进行开发建设活动的指导守则。它并非从住区的概念演化而来，而是衔接于区划规定，并根据市情（主要是区位、发展程度等）来分类的，这比按用地类型划分的原则更能促进社区的整合。由于各社区内的用地类型多元，利于功能混合，创造出活力社区，也有利于社会结构的稳定和社区归属感、认同感的产生。

从整个法定规划编制体系来看，社区规划位于体系基层，是文件中相关规定的补充。显然，社区规划尊重社区差异性，将为当地发展提供更具地域性的意见。但是，尽管带着社会改良使命，这种补充性文件仍然以邻里为界的基层单位为规划区，其内涵主要局限于微观地区。而西方其他国家广义社区规划的概念已经将社区规划升华为一种规划体系，而非单纯基层规划<sup>[14]</sup>。然而，基层社区规划以微观视角对城市的改善作用也不可小觑。社区规划探讨人们身边具体地块的功能和定位、住房和设施的供给、城市特色和公共领域的营造，内容带有民生色彩，并附有清晰的、中微观尺度的图示语言。由于居民对就近生活空间的关注，对社区规划的参与度和关注度显然比仅作原则性说明的城市规划战略部分、区域规划等上位规划高。并且，一经通过社区规划对空间的作用更为直观。因此，相比上位规划社区规划的多方参与群众热情高，组织更高效方便，民意的实现更直接。同时，通过公众参与

的手段向各规划层级渗透，可以看到城市规划向广义社区规划发展的趋势。

#### 4.2 社区规划、城市空间与城市设计的整合

社区规划中体现出城市设计的感性思维，蕴含着生态、人文的价值取向。生态和可持续的价值取向是澳大利亚大部分社区的重要开发原则，涉及自然资源、低碳产业区、绿色交通方式等等；而人文的价值取向内涵更广，包含公共空间、城市风貌、传统文化、社区意识等物质和非物质范畴。其实，整个城市规划综合文件均表现出强烈的城市设计色彩，可贵的是，从战略部分到社区部分，城市设计的观点是连贯的，并逐步从原则到具体。在战略部分，设计策略重在网络；在社区层次，设计相关规定可以落实到关于场所和建筑具体措施，比如，可以对某一方向的街道立面提出改善意见，或详细提出以何种空间手段增加滨水空间可达性等。

社区规划与城市设计的结合点在于关注公共领域的营造和城市特色的保持，两者以城市空间为媒介，通过指标体系（codes）联系在一起。城市规划和城市设计的整合一方面避免了多种规划手段带来的行动复杂性和意见冲突，另一方面也使设计内容渗透到法定规划中。

#### 4.3 社区划分与规划层次尚属简单

因城市空间形态和人口规模的特点，昆士兰州社区规划中社区类型的划分比较简单，分类方式摒弃了居住区、商业区等按用地类型分类的框架，尊重社区，为混合功能和综合社区营建奠定了基础。伴随着城市的持续发展，空间与社会问题的复杂化可能会影响现有的社区分类，产生新的社区类型。同时，目前的社区规划仅仅是一个层次的规划，所有社区处在并列关系。随着城市新的发展矛盾和社区复杂性的产生，社区规划内部层次的要求将变得越来越强烈，可能产生比如街区、社区、城区等多层级的规划要求，才能够满足城市空间与社会的整合。我国一些大城市面对城市空间问题复杂性，城市内部的规划层级划分用单层社区规划来管理略显简单。本文社区规划实践经验作为我国中小城市规划的参考可谓合适，即将以经济发展为中心的发展目标转向以城市特色、社区认知和整体人居环境营造为发展要点的规划实践。

#### 4.4 从单方咨询到多方合作

城市规划中的公众参与是政府执政的开放性在空间维度的体现。从宏观政策背景来看，政府公共政策与服务的参与性、合作性和社区关注性始于欧盟国家，主要是英国的一些政府工作改革。而澳大利亚国内的市民参与制度，尤其是在空间上的公共决策，也有一定的历史基础。

昆士兰州的公众参与政策在上世纪90年代至今的近20年中，经历了从单向咨询到多方合作的过程，参与的深度不断加强。1988年在昆士兰州政治体系的改革中曾展开一系列小规模机构合作、服务整合和社区咨询活动<sup>[15]</sup>，但由于宏观政策框架的缺乏和小规模活动的的能力限制，使得市民参与的战略途径还未形成。早期的公众咨询模式中，社区的能力被局限到一个已经形成的选单上，该方式本质上是中央集权的、被动的决策制定形式。

之后继任的政府延续了之前的努力，然而伴随着民主制度的加深，传统的公众咨询以及由中央控制社区参与政策制定过程的观念已经不足以应对社区日益发展的期望和现代政治生活的复杂性<sup>[16]</sup>。1998年以后，昆士兰州开始实行的一些重要方案，将公众部门提升到公共参与议程中的领导地位<sup>[17]</sup>。其实，参与过程由原先的公众咨询转向现在的多方合作的实践，还是近10年的转变。尽管如此，这种程度较深的公众参与马上对增强市民精神，密切社区内部各利益集体的关系起到积极作用，使认知和处理城市问题的过程更为合理。

#### 4.5 公众参与本身效率的评价

在政府主导的社区规划中，政策制定和资源分配系统仍然是中央驱动的。一些半政府的机构开始充当规划的主体，渐渐成为多方利益的组织者和协调者，例如布里斯班市区重建的统筹机构URB<sup>[18]</sup>。但社区规划的过程，尚未详细回答“用怎样的手段评价公众参与本身的效率”的问题。公众参与影响规划进程的能力以及最终对社区成果的改善为被衡量。尤其在规划结束后，公众对于社区决策制定的投入基本宣告停止，这将是社区规划、社区参与的优化方向之一。幸而，在一些城市更新中已经确定了对社区参与工作每年两次的评价框架，用于评估规划中的参与过程和参与各方利益<sup>[19]</sup>。这类工作将使参与过程更为完善，从而实现社区规划的社会学意义。

## 5 结语

对社区规划的重视是国际和国内城市建设与社会改良回归“社区”视角的体现，昆士兰州社区规划正是在此背景下逐渐兴起和完善的一种政府主导、公众参与的规划方式。面对城市规模扩张和内在更新需求剧增双重规划压力，社区规划通过对城市基层社区的微整形，实现了众多社会、经济、文化意义上的微观调控。在发展的20余年中，编制内容和程序逐步完善，主要是行政流程上的简化、规划内容的充实以及参与过程的深入。另一方面，地方政府通过社区规划实现了更可靠、合适的管制，也加强了地方的民主意识。本文



通过对昆士兰州主要城市社区规划的解析,认为其可以作为我国一些城市社区规划实践的参考。

总体而言,昆士兰州社区规划表现出的简洁性,体系连贯性和整合性均值得学习。首先,社区规划隶属于整个城市规划体系,在其中以补充文本的形式出现,对设施用地和宏观层面的重复内容避而不谈,简洁而实际。在有限的篇幅中,以问题为导向,内容要点并不宽泛空洞,在发展原则、评价体系和指标体系各方面均提出了更深一层次,富有针对性的策略。这种简洁性具有其政策背景,是政府对于直接、简化的行政手段的追求深刻影响规划行为所致。其次,社区规划处于连贯的城市规划体系中,具有独特的法定地位。这种连贯性对于宏观规划原则的落实、具体规划工作的实施有积极作用。同时,社区规划同城市设计与城市空间的整合,使规划体系更完善,也间接赋予城市设计一定的法律效益。而带有设计色彩的相关内容增添了规划的人文特色,对城市空间和环境的改善起到了重要作用。

从城市整体情况来看,澳大利亚城市的人口规模、城市空间环境同我国城市相比有较大差异,因此对于规划机制的借鉴需要综合分析城市各方面指标。目前来看,在我国现有规划体系和内容的基础上,实现上述简洁性、连贯性和整合性的目标并非不可达到,抛开一些特大城市的复杂情况不说,其社区规划的模式和具体内容对于国内一些中小城市、大城市的卫星城或一定尺度范围的城区构建社区规划体系来说还是有很大学习价值的。UPI

本文图表均为作者自绘

## 参考文献

- [1] 钱征寒, 牛慧恩. 社区规划——理论、实践及其在我国的推广建议[J]. 城市规划学刊, 2007, 04:74-78.
- [2] 倪梅生, 储金龙. 我国社区规划研究述评及展望[J]. 规划师, 2013, 09:104-108.
- [3] ABS, Measures of Australia's Progress [R/OL]. Australia Bureau of Statistics. [2006-05-31]. <http://www.nies.gov.au/db/sdidoc/Australia2006SDI.pdf>.
- [4] Dluhy M, Swartz N. Connecting Knowledge and Policy: The Promise of Community Indicators in the United States[J]. Social Indicators Research, 79(1): 1-23.
- [5] Salvaris M, Woolcock G. Changing Society's DNA Codes: Democracy and the Global Movement for Community Progress Measures[J]. Australian Journal of Social Issues, 2010, 45(1): 08.
- [6] Australia Government. the Department of Infrastructure and Regional Development, State of Australian Cities 2013[R/OL]. [2013-07]. <http://www.infrastructure.gov.au/infrastructure/pab/soac/>.
- [7] Callahan K. People, Politics, Participation and Place[J]. Public Administration Review, 2007, 67 (5): 950-954.
- [8] Queensland Government. Sustainable Planning Act 2009(Qld) [S/OL]. [2013-09-23]. <https://www.legislation.qld.gov.au/LEGISLTN/CURRENT/S/SustPlanA09.pdf>.
- [9] Queensland Government. State Planning Policies 2013 [R/OL]. [2013-
- [10] Brisbane City Council. Brisbane City Plan 2000 [G/OL]. [2013-8-30]. <http://www.brisbane.qld.gov.au/planning-building/planning-guidelines-tools/city-plan-zones-codes/city-plan-2000-sections-summary>.
- [11] Grange District Local Plan[R/OL]. [2010-09-01]. [http://www.brisbane.qld.gov.au/bccwr/lib181/Chapter4\\_GrangeDistrict\\_LP.pdf](http://www.brisbane.qld.gov.au/bccwr/lib181/Chapter4_GrangeDistrict_LP.pdf).
- [12] Eastern Corridor Neighbourhood Plan[R/OL]. [2011-04-15]. [http://www.brisbane.qld.gov.au/bccwr/lib181/Chapter4\\_EasternCorridor\\_NP\\_Full.pdf](http://www.brisbane.qld.gov.au/bccwr/lib181/Chapter4_EasternCorridor_NP_Full.pdf).
- [13] Ithaca District Local Plan[R/OL]. [2012-05-07]. [http://www.brisbane.qld.gov.au/bccwr/lib181/Chapter4\\_IthacaDistrict\\_LP\\_Full.pdf](http://www.brisbane.qld.gov.au/bccwr/lib181/Chapter4_IthacaDistrict_LP_Full.pdf).
- [14] 刘玉亭, 何深静, 魏立华. 英国的社区规划及其对中国的启示[J]. 规划师, 2009, 03: 85-89.
- [15] Coaldrake P, Wanna J. "Not Like the Good Old Days": The Political Impact of the Fitzgerald Inquiry into Police Corruption in Queensland[J]. Australian Quarterly, 60(4): 404-14.
- [16] Davis G. 2001 'Government by Discussion' [M] // P Botsman & M Latham eds. The Enabling State: People Before Bureaucracy. Pluto Press, Sydney.
- [17] Reddel T, Woolcock G. From Consultation to Participatory Governance? A Critical Review of Citizen Engagement Strategies in Queensland[J]. Australian Journal of Public Administration, 2004, 63(3): 75-87.
- [18] Brisbane City Council. Renewal Brisbane the Making of a New World City 1991-2012[R/OL]. [2013-01-08]. [http://www.goldcoast.com.au/article/2010/01/02/175055\\_graham-staerk-opinion.html](http://www.goldcoast.com.au/article/2010/01/02/175055_graham-staerk-opinion.html).
- [19] Executive Officer, Urban Renewal Brisbane, Brisbane City Council. Community Engagement Framework: A Consultation Model for URB[R/OL]. [2008-07]. [http://www.brisbane.qld.gov.au/sites/default/files/About\\_planning\\_and\\_building\\_community\\_engagement\\_framework.pdf](http://www.brisbane.qld.gov.au/sites/default/files/About_planning_and_building_community_engagement_framework.pdf).

(本文编辑: 许政)