

二十世纪八十年代的悉尼市城市规划

大卫·维尔莫斯教授

节选自2004年出版的《规划与政治：1945年以来悉尼地区城镇规划》中“二十世纪八十年代规划新方向”一章（第111-134页），编者：约翰·都恩和乔纳森·法尔克，悉尼大学规划研究中心

大卫·维尔莫斯是皇家墨尔本工学院教授及副院长。他先后于1982年至1988年期间担任过澳大利亚新南威尔士环境与规划部中央政策司主任和规划司主任。他感谢格伦·塞尔勒以及约翰·都恩就文件草案所作的评论。

背景

本文从一位主要参与者的角度对二十世纪八十年代悉尼地区的城市规划进行反思，未受当前悉尼市发展实践知识的影响。

我们想回顾一下悉尼那段时期的城市发展与规划，作为上世纪八十年代经济繁荣时期的个案研究——

当时是这样一幅图画：金融违规现象层出不穷、滚滚流入的资本、随处可见的房地产开发项目、众多的新兴公司、拔地而起的办公楼、多单元住房和城市合并以及疯狂的赚钱速度。而图画的背景通常是偏远地区的落后发展、收入与福利水平的差距扩大以及日渐加深的东西方社会分裂。当时亨特区和伊拉瓦拉地区只被作为异乡看待。

实际上，整个八十年代，人们对规划充满了希望。当时经历了七十年代过山车般的经济与政治变化之后，大家都清楚地意识到经济与城市发展的关系。石油冲击造成能源市场的繁荣致使政府七十年代末期投资主要集中于能源生产，但此时，在资源丰富的悉尼地区¹，投资社会基础设施的高额红利预期假像改变了这一经济战略。七十年代后期经历了物价水平上涨后，人们普遍担心通货膨胀。并且当时有主要的政治阻力控制着土地和住房价格，结果令悉尼成为声名狼藉的最昂贵的州府城市。

1

见克里斯多佛·杰伊：“资源繁荣过后雷恩开始紧缩新南威尔士州的财政”，*澳大利亚财政评估*，1982年6月11日：12-

13和格伦·H·塞尔勒：“自1975年以来悉尼政治经济规划”，此文件被递交给澳大利亚地理学者研究院年度大会，墨尔本，1993年。

新的环境规划和评估法案（1979年）以及新的规划和环境机构（1980年）承诺将制定一个现代风格的规划并且比以前更加充分考虑人们对社会发展和环境保护的日益关注。不管是主要地区的资源规划还是城市财富的增长，往往地方政府对发展的贡献和渴求总是被合法化。政府权力被扩大到立法²而且各种当地的发展规划（例如总体规划，项目规划、行为规划）都得到允许和鼓励。社区咨询机构被正式授权并被授予制定开发决策的第三方权利。环境问题日益变得具有重要的政治意义，而悉尼的污染问题也引起广泛关注。此时任何对环境问题的解决似乎都是零星的企业、政府和法院的决策在无意识状态下产生的结果，而不是深思熟虑后出台的政策产生的导向。新的立法使人们有理由相信规划和发展决策都应在一个合理的综合的政策框架内。

悉尼地区规划大纲制定后，人们对大城市规划的兴趣日益增长，但此时人们最关注却是大选。悉尼地区规划大纲过高估计了悉尼的发展速度并由此带来对城市基础设施不现实的需求，这与八十年代早期公共开支的缩减方针和政府有限的投资能力不一致。尽管悉尼地区规划大纲中有城市发展的长期规划内容，但对郊区发展提供可靠的土地供应规划没有一个明确的框架。

新南威尔士州对联邦政府的财政鼓励和七十年代新的全国城市发展政策措施——不单纯对早期的工党政府——而是整个十年期间反映都非常消极，土地利用和发展控制权保留在州政府，正如大多数规划者、政治家和地方议员在制定城市规划时所看到的情景。

2

澳大利亚新南威尔士环境与规划部：《新南威尔士环境规划与评估法案：地方政府指导》，环境与规划部，悉尼，1987年：4。

随着一些习惯传播到该州（许多人来自堪培拉），有些新的思路进入到悉尼的大城市规划中，例如，土地委员会、城市和地区预算、大城市管理和驱动地方经济发展的政府开发区。公共部门被默认为管理大城市发展的主要决定力量，私营部门被认为是城市政策制定过程中的主要外部因素——

不参与内部决策仅供咨询参考。在这十年，开始于兰恩政府到格林纳政府执行，新南威尔士州公共部门负责城市基础设施的角色渐渐走向私有化和合作代理化。下面是对格林纳政府在州政府投资方面的现实评价：

在过去一段经济高速增长和繁荣时期，失败的政府投资令公共权力仅得到广泛承认但未能得到严格详细审查。从许多法定权威机构委任的顾问的评估可以明显看出，大量运作毫无高效可言。

提高政府运作效率的主要方法就是采用更加商业化、市场化的方式。让政府交易项目更加直接地走向公司化以提高交易的回报，并准备一些政府交易³将来可能进行的私有化方式。

由于把私营部门的主动性放在首位以及政府对私营基础设施的依赖和政府代理的私有化，城市规划表现在已有所改变，人们开始怀疑，大城市管理仅靠公共部门的协作能否完成——
即使那是众望所归的。八十年代初，人们对公私合作的方式仍不熟悉。

对众多的城市规划人员来说一种观点是土地规划要力求公平，尤其要考虑提高西部悉尼地区的贫穷且被忽视的人们的生活水平。设计者的目标是不仅要促进当地

3

新南威尔士审计委员会：《聚焦改革：州财政报告：执行摘要》，新南威尔士政府印刷，悉尼，1988年。

经济的发展还要提供公平服务，不仅创造就业机会还要认真考虑工作机会的分配。

两种主要规划形式交织在一起。

对于从事长期规划工作的专家而言，他们的经验则在于土地征用措施、与当地政府合作、地区援助、土地和良好的环境规划知识。开始于1977年⁴州财政的改革，特别是通过威伦斯基的评论，通过影响全面的经济政策设定，州资本支出、地区经济发展、项目预算和跨部门的协调合作⁵走向了一条有效的管理途径。悉尼城市地区规划工作是在不稳定的政治和经济环境下两种风格的混合体。

经验

城市规划

帕特里克·特罗伊所作的一篇评论中指出，大城市规划的支持者来自于政府认识到对城市扩张要有新的管理框架，从现有的和规划的土地开发区域经过大城市郊区的过渡地带选择，扩展到整个城市范围⁶。对于急速上升的地价和悉尼地区规划纲要工作落实规划的延误和混乱，要有一种紧迫感。约翰·帕特森所领导的城市政策评价和包括整个纽卡斯尔-悉尼-伍伦贡在内的城市区域规划也颇具影响⁷。

4

例见克里斯多佛·杰伊：“新南威尔士财政接受普查” *澳大利亚财政评估*，1982年7月13日：3；P·韦勒斯吉：联合国教科文组织澳大利亚国家委员会“新南威尔士”，“*城市管理进程*”，澳大利亚政府出版服务，堪培拉，1978年。

⁵ 见马克斯·纽兹：“城市管理规划：关键评估”和约翰·曼特：“规划方法：城市管理” S R施莱纳和C J劳埃德(编著) *澳大利亚城市规划：城市管理*，堪培拉：城市调查单元，ANU，1988年8月。

⁶ 帕特里克·特罗伊：*内阁统筹委员会报告*，1980年，未发表。

7

约翰·帕特森：*城市政策评估*，纽卡斯尔-悉尼-伍伦贡城市地区，*目录与工作规划*，环境与规划部，1982，未发表。

大城市发展战略的制定得到内阁委员会的支持，成员有活跃的部长们和寻求大城市发展优先权和地理位置分布问题的州机构。最后，寻求总体思路的地方政府以及寻求市场发展机会的行业协会都支持该项工作。不过大城市战略规划的由来更多的还是出自于政府的委员会办公室和工党政府的改革议程中。

大城市发展战略几易其稿，但没有采取环境规划与评估法案规定的地区环境规划的结构形式，只是作为管理方针而不是法定政策⁸。例如，其方案与地区人口临界值紧密联系而非某些具体年份的规划。

人口预测一直是悉尼地区规划方案执行的瓶颈因素，因为人口增长与规划人员和人口统计学家的预测不一致。其目标既不是提高也不是降低悉尼的增长速度，而是使其稳定增长，尤其是考虑外国移民数量变化的影响。当然这将需要一定的费用去预测人口和就业的增长，准确的人口预测将定期公布。

对于小区域预测，例如在地方政府区域水平，现在的建议、分布政策是基本可以满足的，但是，他们会变化。对于土地开发和基础设施建设规划，时间限制是必须的。城市基础设施发展规划要满足4,500,000人口的需要，最起码中期规划策略定位在4,000,000人口基础上。而5,000,000人口则只能属于长期规划⁹。主基调是为未来创造一个有活力的城市管理结构，而不是为了追求刺激而采取有争议的地区策略。战略会被周期性地修订和评估。八十年代以前，第一次修订就出台了。¹⁰

⁸ 新南威尔士规划部：《悉尼步入第三世纪：悉尼地区都市战略》，规划部，悉尼，1988年。

⁹ 见大卫·维尔莫斯：“悉尼都市规划”
斯蒂芬·哈姆纳特和雷蒙德·邦克(编著)：《澳大利亚城市：规划问题与政策》，曼塞尔，墨尔本：158—188。

¹⁰ 规划部：《悉尼步入第三世纪：悉尼地区都市战略1989年更新》，规划部，悉尼，1989年。

若预测技术达不到一定的专业水平，预测地区就业状况就非常困难，尤其在一个小的区域范围，因为对当地政策目标 and 市场需求趋势的结合判断要绝对掌握对该地区规划指令的信心指数。在大城市规划层面上，就业的行业和职业结构非常稳定，通常被规划到2011年，如第三产业从业人员比重规划从1981年76%上升至89%。

某些机构作出的许多重要决策并不像该项工作的直接结果一样明显，只是太令人振奋以致无法采纳人口、就业分布以及中期土地发展规划方面的权威预测。例如，将悉尼第二大机场的地点选择于白则瑞的可里克（Badgery's Creek）（若未能实施之，则很不幸），悉尼高速公路系统¹¹戏剧般的重新规划和相应不必要的公路的减少，快速列车路线的选择、给水排水工程的重新规划，这些都是城市战略工作组的成果。

州运输研究组在创建运输和土地利用决策¹²的共享信息和政策库方面发挥了极大的作用，比较而言，维多利亚在某些方面因运输能力外移而有所损失。悉尼公共运输的改善不是大城市规划最优先考虑的问题，因为它仅被看作一个操作问题，例如，市郊公共汽车延伸线路的修改，除了主要铁路枢纽像帕拉马塔地区连接成“Y”字型的网络，和西山线的充分利用之外。还有悉尼其它现有的交通设施投资当时都未列入议事日程，除了悉尼第二海港叉口和东部的岔道口项目之外。

这一时期，国有服务业成为政治矛盾的焦点，大城市发展战略为其提供了政策响应的舞台。两类问题起支配作用。第一个与价格有关，水的供应和管理：水供给

¹¹

关于本时期悉尼交通基础实施问题分析，见格伦·塞尔勒：“新公路、新铁路、新利润：私营化与悉尼近期交通开发”，《城市政策与调查》，17, 2, 1999年：111—121。

¹² 例如，新南威尔士州交通研究工作组：《悉尼城市扩建研究：长期问题研究》1985年。

、污水处理、排水系统、环境保护和相关的开放空间。政府之间财政利益与慷慨的土地开发规划和过去较高的服务水平相抵触。基本建设工程和定价政策的压力尤为突出。最后拥护付费机制得到支持，使服务设施的利用更加合理，提高了国家税收，并且私人供应商比如像大的开发公司如果他们在一段路程规划服务上提供资金支持的话，则他们能够将自己的开发地点纳入政府的土地开发序列中去。

第二个相关问题，在新南威尔士土地和环境法庭更加突出。环境规划与评估法案第九十四条限制了地方政府对当地服务设施的苛刻要求，产生了无数争端，威胁了许多行业的发展决策和大量土地的开发进程。海外争论则更加激烈¹³。大量的特遣部队、指导方针、经济研究、地方服务设施规划、法院判例延续到八十年代，变得越来越复杂。伴随着城市扩建，社会上对地方服务的要求不断增加，由于对公共部门的财政限制和对地方政府的具体限制，造成的资金捐助不断增多，上述事实是需求得不到满足的一种反映。尽管环境规划部给予指导方针¹⁴，这些方针得到部级规定的支持，一些具体事务还要有部长出面处理，或纳入理由充分的地方服务规划和听取法庭的主导意见，至于开发与合理的重要服务需求之间如何寻找平衡点将不断导致冲突与混乱。此权限的设定还将使部长（现为总理）因为规划与环境规划受到地方政府¹⁵的拥戴。在某种程度上，城市开发委员会就是磋商州政府指导方针的场所，内阁住房委员会则是新南威尔士土地委员会试图获得政治支持以限制他们

¹³ 例如，威廉·施密特，“美国私营开发商阻碍社区服务支付” *财政评估*，1985年11月11日。

¹⁴

例如，新南威尔士环境规划部传阅草案，新南威尔士关于住宅区第94条款指导方针，环境规划部，悉尼，1984年。

¹⁵ 迈克尔·格利：“卡尔征税计划可能出卖理事会”，*悉尼先驱早报*，1986年4月1日：17。

的关键，第94款政策与大城市规划紧密相连。大城市战略解决此类冲突唯一的贡献在于提供了更加具体的地区开发政策，服务规划和为开发捐助提供依据。

大城市战略日益明显的成就——因为规划开发已实现——

通过大城市中心政策的实施，官方对于悉尼商业中心的认定给了私营开发商足够的信心，在挑选的中心区¹⁶为加速建设的基础设施甚至在合营建设的基础设施上设定优先权。此规划将帕拉马塔指定为地区中心——使中心商业地区 / 悉尼北部——19个子区域中心平衡布局。政府已经表明其决心，自1982年到1990年实施重新安置7000多份州政府工作到悉尼西部(4500份至帕拉马塔以及500至1000份至利物浦、肯布镇、黑镇、彭里斯和檬特露)，包括将青年与社区服务部总部和州税务署移至帕拉马塔，将住宅部移至利物浦¹⁷。重新设置在当时被认为是合理的，给中心商业区租赁带来8900万美元的商业前景，其后格林纳政府于1988年再次掌权，进一步增加了商务中心区重置项目的储备但非面向西部。然而，大城市战略中大量中心的选择，1989年¹⁸还加上了费尔菲尔德，鉴于其政治动机而被批评，特别是州政府办公楼重置的选择。但至少大城市战略所选中心与就业增加预测保持一致，反之亦然。

¹⁶

详见大卫·维尔莫斯：*悉尼地区中心政策与实务*，此文件递交给皇家澳大利亚规划研究院第21届大会，墨尔本，1988年8月29日。

¹⁷ 见格伦·塞尔勒“意识形态与新南威尔士州政府总部重置”，*地区政策与实务*，6，1，1997年：13—19。

¹⁸

新南威尔士规划部：*悉尼步入第三世纪：悉尼地区都市战略：1989年更新*，规划部，悉尼，1989年。

金融系统的异常发展，特别是外国投资审查委员会放宽了房地产投资开发¹⁹的限制，促进了郊区办公楼的增长。尤其是帕拉马塔和查茨伍德经历了惊人的繁荣阶段，若其它中心获得州政策的许可，那么通过火车站周围的办公楼开发就能吸引第三期就业。进一步而言，肯布镇及其麦克阿瑟开发公司等中心原先就得到州和联邦发展中心项目及其后续项目的支持，就子区域高失业而言，八十年代子区域人口增长和就业之间的平衡问题仍达不到社会和就业的目标。散布的工业区，不再可能容纳工厂，将用于各种各样类型的开发项目，包括高科技启动、打折商品零售，这不再符合大城市规划所设想的土地利用类型。大城市规划能够指导邻近原先本不考虑地方的私营开发(例如，大城市子中心)，那往往能够实现其目标，但是若政策或空间结构需要发生较大变化并且所尝试的大城市发展主要模式需要重新定向，那就不会成功。我不是想批评尝试——

职业与工作的地区平衡问题位于城市适合居住因素的核心位置。若有什么的话，不得规划已确定进行土地转让的职业地点。同时，若不太符合政府所要处理的中心问题的话，悉尼地区规划的地理开发远景、悉尼实体开发规划和坎伯兰县规划最好先保留下来，而不要实施八十年代那种更复杂的管理模式。

在建设地区有关人员努力解决就业与经济问题表明新一代大城市规划优于先前规划。亨特—悉尼—伊拉瓦拉地区综合性建筑的城市经济情况令人费解，尽管他们明显向一体化劳动力市场发展并且包含了交通运输用地使用模式。所幸的是，我们能够看到悉尼大城市战略新的版本，其中认可了这些地区更多因素之间的互联系。

¹⁹ 见科林·艾德里安(编著)：《澳大利亚外国和地方投资城市影响》。澳大利亚城市研究院，堪培拉，1984。

悉尼独特的区域内²⁰，有关机构在劳动力就业规划和经济发展方面进行了许多创新工作，其中一些工作则是由地方理事会或工会²¹实施。地方机构雇佣了经济发展规划师，希望能够吸引投资并增加地方就业机会。悉尼地区运用的风格变化伴随着这种新型规划的发展，特别是悉尼西部地区。在此地区，地方意识有所上升，早期联邦协助地区理事会组织推动(西悉尼地区理事会组织问题)并且一些关键性选民和主要医院及大学的决定也促进这种意识，这在地方企业界产生了巨大波动，迄今仍未停止向前发展。无论这样是否能够“装扮郊区”，西部悉尼形象的重新配置已经对投资模式产生了极大影响。²²

城市开发规划

城市开发规划，这也是使得郊区土地让与合理化的主要努力之一，为工党(雷恩，昂斯沃思)和两党联盟(格林纳)政府都创造了有关悉尼发展方向政府政策辩论的主要竞技场。此规划将大城市战略和各种预测转变为对住房、土地和服务的需求，确定了未来的城市土地让与，规划基础设施与服务的提供，同时还对地方性城市相关具体问题作为必要的补充规划以

²⁰

此处及本文中所混合使用术语悉尼“区域”决定是否使用“地区”或“子区域”。鉴于联邦原始的区域政策，地方政府处于格拉特委员会的意图被分组，并建立地区性理事会组织，其中一些组织仍在运作。例如，悉尼的西部地区长期以来被视为拥有自主权的区域。然而，在大城市战略中，悉尼被视为整体一个地区，因此，那些区域则往往被称为“子区域”。

²¹

例见AMFSU：《悉尼西部职业与制造业前景》，AMFSU，悉尼，1984年；乔瑟夫·霍利莱克：《悉尼西部年轻人与就业前景》，悉尼西部地区理事会组织，黑镇，1984年，格雷厄姆·拉尔考姆伯和爱德华·布莱克：《新南威尔士州伊拉瓦拉地区就业一代前景》，环境与规划部，悉尼，1983年。

²²

凯瑟琳·米：“装扮郊区：悉尼西部之状况”凯瑟琳·吉波森和索菲·沃森(编著)：《当今都市：当代澳大利亚规划与城市》，普路托出版社，莱卡特，1994年：60-77。

提高新城区²³人们的生活标准。由于悉尼的扩建难题和开发限制比澳大利亚其它大城市更加严重，因此这方面仍是悉尼对大城市管理实践的贡献之一。

在工党执政时期，此规划曾是相当重要的政策辩论领域。劳里·弗格森（澳大利亚联邦政府工党内阁部长——

译注）领导的澳大利亚工党左翼在先前十年里进行斗争，迫切要求大量土地让与、支持（澳大利亚）新南威尔士土地委员会的优先权、更自由的多单元住宅开发权，同时还积极推进新城区工薪阶层家庭经济适用房建设并且间接促进房地产市场其它领域的发展。而鲍勃·卡尔和特里·谢汉等规划部长往往支持的工党右翼和中间派别则与左翼相反，他们极力维护他们所认为此地区的环境价值以及包括地方政府在内的规划法案的完整性。城市开发政策，特别是城市合并政策则在立场截然相反的党派之间形成拉锯局面，而杠杆的支点则是1979年出台的《环境规划与评估法案》权力的执行

，尤其是环境与规划部主任理查德·史密斯和加布里埃尔·纪伯行使其权力保护或促进政府其它权力机构的利益组合。

如同大城市规划工作一样，技术性工作的确通常涉及到同一批人，然而城市开发规划的技术性工作作为一整套步骤具有创新性并且不易产生争论。受到政府范围内许多问题的影响，规划部长有时无法较好地控制技术性工作。众多规划者希望规划立法能得到有序执行，但是现实却无法与他们的观念保持一致，尽管这些立法的确能够决定一些规划产生的优先权，例如，某些重要国家环境规划政策、悉尼主要地区环境规划以及受影响地区的环境规划等。

²³ 详情见大卫·威尔姆斯：“管理城市扩建：悉尼的城市开发项目”，《城市政策与调查》5, 4, 1987年12月：156-166。

公共建设工程合理化要求控制悉尼的发展及其投资，这就使得城市开发规划受到财政部和总理的重视，但是鉴于政治方面的原因，形成类似城市地区开发部²⁴的城市与地区预算和具有地区公共建设投资透明化的想法会被坚决回绝，因为城市基础设施经费在子区域分配方面显然无法平均(鉴于某些合理的资本项目，也的确应该不平均)。无论如何，联邦对资本项目借贷所认可的限制在很大程度上使得城市基础设施融资²⁵的前景渺茫。城市开发融资规划指出1984年至1989年的基础设施投资需求高达7.59亿美元，而对政府而言则是秘密，对地区资本需求估计不足的资料仍保留在公共建设工程部门。有关部门努力扩充整套方法以估测地方政府在城市扩建方面所涉及的财务问题，但是却令一些地区的规划更加复杂并且形成了某些突出的财政援助压力，进而促使州政府甚至不愿以透明、全面的方式来处理城市扩建的公共开支问题。²⁶

城市开发规划的确在子区域层次上为部门间公共事业协调工作提供了场所，至少在他们规划郊区土地让与的时候。同时，许多重要的政策优先权及与非政府部门和地方政府的约定也随之而产生。此项目与其它规划，特别是悉尼西部地区援助方案²⁷紧密结合。这提供了具体地区社会政策的案例，即新南威尔士地区援助方案的执行

²⁴ 城市和地区开发部，负责国家城市政策与计划，建立于1972年。

²⁵ 见 RM吉瓦恩：“城市公共基础设施融资”，*城市研究* 26，1989年：285-300，为塞尔勒引用1993年上述引用的书。

²⁶ 例见马丁·佩恩：*城市开发计划对地方政府财政的影响*，州联合工作小组和地方政府官员报告，环境与规划部，悉尼，1985年。

²⁷ 加布里埃尔·吉布尔：*城市平衡规划*，此文件呈交给奥克兰科学会议大会，1998年5月。

情况相对而言不仅有效而且高效²⁸。假设借贷和s94捐助受到限制，那么关注地方政府处理城市扩建财政能力的焦点同时也会集中到地方社会规划问题²⁹。就其后而言，西悉尼地区类似公共医疗卫生服务等问题的启动工作，提供露天场所的标准、年轻人和地区开发为澳大利亚郊区广泛的文化多元化创造了良机，创造较好的工作也遇到挥之不去的问题³⁰。尽管在土地销售方面，许多住宅地以单一文化形式供应已形成某种趋势，然而公共事业供应商则持其它观点。妇女参加城市开发和新房地产、多元文化规划以及多种类型家庭住宅的规划问题已被强烈要求加入城市开发委员会公共事业小组委员会、住宅出租特别工作组及其它众多相关城市开发组织的议程之中。但是土地和住宅及有关基础设施的数量状况仍支配着公共事业规划。s94法案允许开发商投资更广泛的社会发展项目的要求，却被争辩、限制性方针与法律先例所削减。不过在实践中，有关人员就城市开发社会程序方面获得更进一步认识，并且使地方机构产生了良好的主动性，获得了悉尼开发初期曾被拒绝提供的服务和设备。

基础设施与服务的公司化和私有化造成世界上绝大多数大城市区域的土地转让、环境保护和社会规划等方面的协调工作难度越来越大。但是在八十年代，强劲的——甚至强制性的——技术资源基础设施的协调对于悉尼的福利发展显得尤为必要。

曾有一度时间，世界银行打算借鉴悉尼城市开发规划的经验，从而形成城市基础设施鉴定手册以供全球应用，但是政府却不支持公布必要的人员，因为预期的国际复

²⁸ 例见彼特·马威克·亨格福德斯：*环境与规划部悉尼地区援助方案评估*，1987年。

²⁹ 马丁·佩恩，*上述引用的书*。

³⁰ 例见索菲·沃森和亚历克·麦克吉利维莱：“城市混合：多元化社会的住宅与规划”，凯瑟琳·吉波森和索菲·沃森(eds.)：*当今都市：当代澳大利亚规划与城市*，普路托出版社，Leichhardt, 1994年：203-216。

制模仿在当时不可被视为一种优先权。至今为止，悉尼城市规划的国际化程度越来越大。

住房政策与城市合并

悉尼所受到的不断增长的制约引发了特别激烈的辩论，有关人士积极讨论如何在高楼林立的地区再增加住宅密度的问题。同样，政策辩论的分歧也很明显，不过重点不在于是否实施，而是如何以及怎样更有力地实施。工党左翼和两党联盟激烈辩论，而这却取决于何人在政府任职(不提及土地开发和住宅产业的一贯影响)，他们采取激进的方式开始将传统低密度澳大利亚住宅建设转到国外同类城市多单元住宅开发的方向上。工党权力、两党联盟务实的部分以及规划部长们倾向反对大规模将郊区开发为高密度的住宅区，他们更希望通过缓和的方式规劝地方政府进行相关规划而不能不考虑他们的意见。

温和派制定了早期政策，例如1980年和1981年REPs量度标准，允许更宽的双人住宅³¹。然而，多单元住宅开发的步伐却比较迟缓，内阁住宅委员会要求规划部长发布一项SEPP草案，允许在任何地区建设中等密度住宅，而这原本是被禁止的。授权国家内阁决策的泄漏版本曾出现在各地方理事会邮箱内³²。郊区立即强烈的反对加上在全国范围内的竞选最终导致有关机构撤销此政策草案，取而代之的则是以温

³¹ 雷·邦克：*城市合并：悉尼、墨尔本、阿德莱德之经验*，澳大利亚城市研究院出版刊物 111，堪培拉，1983年。

³² 约瑟夫·格拉斯考特：“城镇住房和郊外别墅之国家规划”，*悉尼早报*，1982年10月25日：1。

和的方式制定向具有地缘和设计敏感性³³的地方发展的目标。越来越多的理事会寻求免除双重住宅的规定，新南威尔士国土与环境法庭支持一些理事会对不合理的较高密度建设进行诉讼。³⁴看似有理但却肤浅的国际比较研究将城市高密度建设与能源节省和现存城市基础设施的有效利用相互链接，但是很快也就暴露其贫乏的基础。密集的新开发主要是郊区密集开发而非城市填充。将城市资本和储蓄更有效地用于公共建设工程的想法一直向政府经济部门提及。然而，政治混斗却让城市合并声名狼藉，甚至在其原先支持者当中，也将之视为节省城市基础设施³⁵欠考虑的方法。

基本原理从基础设施开支节约转变为住宅多样化、更优城市设计以及生活方式的混合，并且发行了中等密度住宅的设计手册。州对地方政府多单元住宅目标的采纳促进了具体工作的实施，从而在建设地区填充了开发空地，但是甚至到八十年代末期，城市合并政策仍未对悉尼住宅结构产生重要影响。

住宅密度政策相当关键吗？并没有八十年代中期地方区域住宅目标制定者所期望的那样重要。正如人们常说的那样，规划工作在暗处实施，但是开发工作却持续开展。如今，受市场引导的城市合并已经日益成为现实，并且还受到住宅喜好和家庭结构重大变化的驱策。然而，在八十年代³⁶，住宅密度区域与形式却与规划和政策无甚联系。

³³ 大卫·伊奇：“告别四分之一英亩的梦想”，《国家时报》，1983年1月16日至22日：21-22。

³⁴ 帕特里克·特罗伊：《城市合并之危险》，联邦出版社，悉尼，1996年：160。

³⁵ 主要见帕特里克·特罗伊，上述引用的书。

³⁶ 见格伦·塞尔勒：《Fi财政和环境危机与意识形态和地方便利设施：悉尼城市合并政策》，P呈交给规划学院协会年度大会，底特律，1995年10月。

八十年代，住宅政策仍构成了悉尼大城市规划的重要部分。安全的、能负担的土地以及以合理价格适量住宅的供应是当时的主题。所产生的不包含在内的大城市战略的边缘部分则解决了许多关键性问题，尤其表现在建设地区内综合性住宅建筑模式的变化、公寓位置与类型以及私营租赁市场的运作等方面。例如，试验性融资解决方案鼓励通过租赁购买从租赁向拥有住宅所有权转变以及国土委员会多样化作用的进一步发展。简言之，八十年代是大城市住宅政策试验阶段，其中伴随着混合性成果。

环境问题与悉尼再开发

八十年代悉尼大城市规划问题尖锐且进退维谷的现象现在仍存在：绝大多数人希望居住城市东部，但是临海地区尚未被开发，而有关机构判定能够进行土地开发的地区主要集中在西北部和西南部。甚至在这些地区，空气污染和水库模式将悉尼公共环境置于危险境地。悉尼易损的环境、盆地状地形以及周围收缩的环境（陡峭地带、军事储备、国家公园、煤矿下沉、肥沃的农田等）产生了一种比澳大利亚其它首府或者世界上绝大多数城市更迫切需要某种系统以控制土地由农田转变为城市用地。

悉尼存在从乔治和尼平河流流入此地区水的质量风险以及悉尼空气流动颠倒而导致的污染风险。这两方面对西部扩张规划形成持续的挑战。

尽管存在这些风险，但是八十年代悉尼空气质量与水管理（可亲眼目睹彭里斯湖泊）

的改善成果却相当令人担忧。尽管通过紧缩州借贷限制来要求用户缴纳使用费，但

是公众也开始接受现实，明白拥有优质环境质量需要付出一定代价，他们已经情愿缴纳额外的税款与费用。

因此，八十年代晚期城市基础设施仍是悉尼唯一致命的弱点。到墨尔本工作之前，笔者在悉尼规划部工作最后期间，一组自称为墨尔本申奥委员会的成员拜访我，想让我介绍悉尼交通和城市基础设施的弱点与教训，以便他们家乡墨尔本这方面的问题能得到较好处理。我拒绝了他们的要求。悉尼成功处理了有关问题赢得了奥运会，尽管不是很全面。在城市开发过程中，悉尼通过灾难预测也获得成功，悉尼丰富的“新新世界”³⁷大城市生活方式为之赢得了良好的国际声誉。

基于城市规划而赢得国际声誉的例子也是不多见的，而悉尼则是从混杂的市中心街道和混乱的海港开发走出来，获得世人对其城市特征的认可。

现在的普遍观点就是，悉尼的城市规划相当理想。这是解决大城市开发问题的人员所要接受的遗产：“规划悉尼”存在很多自相矛盾的说法。但是所有难题——

未能更好地平衡工作与住宅、社会隔离、供水质量系统的脆弱性等必须包含在内——

悉尼城市开发的经验已经基本上被用于务实、合理、有效大城市规划与开发的个案研究。

悉尼改善环境所取得的成效应归功于环境规划与评估法案，该城市利用此法案将环境规划与法定土地使用方案结为一体。尽管LEPs与REPs的模式仍是拼缝物，但是灵活的结构使得该系统得以发展而无需重建，而其它州则需要他们各自的规划系统。该法案较好地涉及到那些由于环境、遗产或战略等目的而对一些重要地点的相

³⁷ 澳大利亚：“新新世界”特刊，*格兰塔*，70，夏季，2000年。

关保护。悉尼地区开发基金使得悉尼能够获得那些对城市发展有利的关键性空地——

例如：悉尼公园、二百周年纪念公园、悉尼海港海滩、西悉尼植物园等。但这不表示，悉尼城市开发过程中两方面的考虑——环境与规划——

一直能得到较好配合。该州遗产利益与环境责任的管理并非总是以环境规划与评估法案创建者所预测的方式来结合考虑地方规划，国土与环境法庭确保规划文件保持高标准的使用让如此处理³⁸更加困难。环境规划与评估法案所涉及的有关法定规划的范围也是不够完整的，在其应用过程中(如达伶港、菲尔莫度假地，GMH/惠尔斯烟草³⁹)，大量内容被排除在外。同时，法案应用时还频繁出现无视部级权力的事例(悉尼市免其职而由悉尼中央规划委员会接管重要地方机构的权力)，甚至在法案权力约束的范围内出现大量严重的规划问题(东环堤则属此例)。

尽管悉尼关键地带实行独立管理让公众产生迷惑并且给地方和区域协调带来困难，但是八十年代关键地带综合规划与再开发的努力，尤其是达伶港和宏布喜湾⁴⁰，给后来皮尔蒙特/阿尔第摩再开发⁴¹和澳大利亚Eveleigh科技园⁴²等重大工程建设提供了足够的信心和可供借鉴的经验。1988年悉尼中央战略对悉尼市区集中实施迄今仍很少相关的开发项目，1989年更新的大城市战略解决了许多次提议的主要开发问题，包括特快列车、多功能城以及RAS展览场地的再开发。八十年代，政府在大

³⁸ 参阅 举例B J

普雷斯頓，“新南威尔士环境影响评介之合适性”环境与规划规律期刊，1986年9月：194-207。

³⁹ 笔者很感谢格伦·塞尔勒给予的相关提醒。

⁴⁰ 环境与规划部：悉尼地区环境规划草案，宏布喜湾，环境与规划部，悉尼1986年。

⁴¹ 艾伦·戴维森：“皮尔蒙特/阿尔第摩之状况”，*UTS规划文件*，1996年12月9日：43-50。

⁴² 汤姆·福盖：“Eveleigh之状况”，*UTS规划文件*，1996年12月9日：51-58。

城市规划与开发方面的关系普遍得到改善，地方政府更老练地实施广泛的权力并且与州政府间的关系也得到较大改善。许多重大工程规划给悉尼提供了较好条件，支持始于1991年⁴³的许多建设更佳城市项目，并且悉尼满足为奥运会实施主要基础设施开发所需的基本要求。

城市规划是一项长期事业，在政府中有其代表性机构。整个八十年代，环境与规划部启用了城市管理的新工具，他们甚至自行开发了一些这样的工具。但由于环境与规划部的部长们拥有立法权，他们更多依赖的是立法权而不是城市管理工具。因此，大城市规划更象是地方政府的地区环境规划或局部环境规划行为，在某种程度上失去了其宏观统配的效能。

回顾与反思

随着1980年新法的制定和新的管理部门成立，悉尼进入了新的发展时期。其新的规划框架既反映出了当时城市发展的任务需求，同时，它在此发展中也具有不可忽视的作用。地方和城市规划国家管理部门（包括地区环境规划和局部环境规划监督管理）将悉尼从中部，至少在二十世纪八十年代，分为南部规划区和北部规划区。尽管经常有人开这样的玩笑（谁打算横渡第二个悉尼港），但这种划分仍要求政府对管理部门进行合理安排，集思广益，以便以更有效的措施应对大城市发展过程中可能遇到的种种问题。但中央政府环境与规划部（后来的规划部）与其它政府部门之间联系紧密，其紧密程度超过南北规划区规划部门之间的联系紧密程度，这已成为规划部门之间关系紧张的主要原因。

⁴³ 布赖恩·豪：“国家政府建设更佳城市之作用”，1991-1996，*UTS规划文件*，1996年12月9日：13-22。

为了达到公平的目的，尤其是寻求土地分配的公正性，在二十世纪八十年代早期，人们通过城市管理部门和其它公共部门之间的协调来执行大城市规划战略，而非完全按照环境规划与评估法案的规章来执行，这响应了十几年前惠特拉姆和汤姆-阿伦的观点，居民的收入水平与当地人口数量成正比。在八十年代这项法规难以实施，究其原因主要有以下两点：首先，悉尼的种族隔离状况根深蒂固，比所想象的还要严重——在市场经济中，服务再分配不足以满足社会需求，对于基础建设，缺乏相应的就业体系，在郊区，缺乏公共事业服务，没有相应的雇用分配政策以平衡劳资之间的关系。不断发展的市场已经改变了悉尼的市场结构，以适应国际化经济发展的需要，在制造业和服务业⁴⁴方面，与战后的发展模式大不相同，七十年代的民主主义城市规划模式已跟不上八十年代金融市场对发展的需要。

其次，八十年代早期经济的衰退、人们对通货膨胀的恐惧和理性经济在社会金融领域占主导地位，使工党和联合政府的社会目标政策更让人难以接受，国家财政关系尤其混乱。环境与规划部制定城市发展政策的官员们试图获得国家经济管理大权——国家财政政策、基础工程建设、财政预算优先权、大的建设项目——但在他们获得这些权利之后，发现经济效率和政客之间的斗争使土地公平⁴⁵的观点难以实施。事实

⁴⁴参见罗恩-霍瓦什和大卫-泰特：“悉尼社会空间不平等”，收录于布赖恩-麦克拉夫林和马高-胡克斯勒(编著)：《澳大利亚城市规划：重要读物》，朗曼-蔡斯海尔，莫尔本，1986:191-207。

⁴⁵尽管从工党政府到澳大利亚执政联盟政府，城市规划政策保持了连续性，社会的公平性仍日益削弱。以威伦斯基方法为代表的改革已经对社会产生了重要的影响，无论体现在社会民主管理还是“新自由主义鼎盛期(M 康斯丁和M 佩恩特(编著)：《管理主义：大辩论》，莫尔本大学报，莫尔本，1997以及布兰德-格里森和尼古拉斯-罗尔：“未完成的事业”：澳大利亚新自由主义改革计划，城市政策及探讨，18, 1:7-28)”。

上，没有一个政府愿意颁布一项区域性法案去终止基础建设项目，更别说以牺牲城市发展为代价谋求全国经济发展的均衡，尽管后者常常出现在他们的理论阐述中。

这里有一些有趣的例子：

雷恩总理曾就大城市发展规划⁴⁶进行简述，试图为悉尼赢得额外的国家财政支持，因为悉尼正面临沉重的国际移民负担，但这一政策遭到昆士兰州州长彼德森反对。他反驳说：悉尼人都前往昆士兰定居，那是不是西南威尔士州该付给昆士兰费用来照顾他们呢？

如此的城市管理手段，包括当前悉尼的城市规划战略，仍然存在，因为它们提高了基础设施的效率，或者说，它们至少避免了大的服务机构和基层财政之间的错误分配。对基层投资的系统化研究现在已经成为政府职能的一个常规组成部分⁴⁷。也许八十年代的理想主义已经消退。如果有明确目标，城市管理的无调整方案将非常有效，而它一旦仅仅被看成是种形式主义的常规，人们连当初制定它的初衷都忘了的话，它就没有什么效果了。本文将就现今悉尼的状况展开探讨。

尽管在八十年代国家对地方空间规划的细节关心得不够，大城市发展规划总体来说还是产生了良好的效果，因为它们根据当地土地开发带来的种种变化协调了地方资源的利用。

46

有趣的是新南威尔士州长卡尔现在采取谨慎的方法处理人口增长问题，而八十年代他任职规划与环境部长时却采取扩张性的方式。这反映了都市规划较低的远景；而且，较好的规划，有州政府负责悉尼发展，从而能够应付强劲增长；现在，可悲但较为明智的是，都市发展管理的信心却不在此，尽管州具有管理大型项目的的能力。见大卫·维尔莫斯：“人口增长对城市影响” 林肯·H·戴和D. T. 罗兰(编著)：《有多少更多的澳大利亚人？资源与环境冲突》，朗曼·柴郡，墨尔本，1988年：109-120。

⁴⁷ 约翰-派特森：“大城市规划的选择和必要性”，城市政策及探讨，18, 3, 2000年9月：377-386。

大城市发展规划在空间上有待扩展，体现在这一发展规划中的城市管理的新思路仍有遗憾之处，那就是环境规划与评估法案没有将它具体体现出来。在悉尼的发展过程中环境规划与评估法规的应用主要体现在传统土地使用和发展控制等方面。它提供了一个可行的法律框架使制定规划的政策制度化，但这种框架很少能发挥作用。在涉及大城市规划管理的所有部门中，除环境规划部以外，其它部门对上述框架持怀疑态度，因为环境规划与评估法规由制定政府大城市发展策略的部长中的一位解释执行，得到的赞助费通常被用来巩固环境和规划部的地位而不是大家都有份。由于有法律保护，这种规划编制系统得以保存和坚持下来。它使城市发展规划兼顾了具有环境保护意义的场所不被破坏，在这一点上它的作用功不可没。这里有一个矛盾之处：新的城市规划制定者们，在政治经济方面博学多才，有强烈的社会使命感，他们创造出城市管理的新工具，这些新工具有的已经成为提高管理效率的工具；而传统城市规划制定者们，在政府规划部门授权下，掌管着土地使用管理大权，其社会经济方面的观点比较保守陈旧，也没有强烈的社会使命感去保护环境。休·斯爵顿于七十年代末赞颂的国家规划英雄在八十年代⁴⁸仍有效。但无论是沿袭传统，因循守旧的，还是大胆创新的，努力改革的人们，只要是在悉尼生活、工作的人，包括那些不知道悉尼曾被精心规划过的人们，我们都要感谢他们。

回顾悉尼在上个世纪末的发展规划，我们可以看出那些有借鉴意义的方面—信息技术革命、公私合营、有针对性的规划⁴⁹、区域经济增长、将悉尼放在全球经济

⁴⁸休-斯特里顿：对澳大利亚城市的看法，*孤儿报*，阿德雷德，1970。

⁴⁹里昂-桑德库克：面向国际化都市：多元文化城市规划，威雷-齐切斯特，1998。同时参见彼德-墨菲和索菲-华生：城市外壳：世纪之交的悉尼，*普路托报*，悉尼，1997。

背景下考量经济发展等等。至于二十世纪八十年代悉尼的发展规划是如何做到上述方面的，则是另一个话题了。