

伦敦城市更新中的伙伴合作机制

□ 董 奇

[摘要] 伙伴合作将区级政府、社区代表和志愿者纳入理事会,同时吸收商业机构和小业主代表,构成具有广泛代表性的组织,目前已成为推动英国伦敦城市更新的主要机制。

[关键词] 城市更新;伙伴合作机制;英国伦敦
Partnership Cooperation Mechanism in Urban Renovation of London,Britain/Dong Qi

Abstract Partnership cooperation has brought into the council the government at borough level, representatives from the communities and volunteers. Meanwhile it also includes representatives from business organizations and owners of small businesses so as to form an organization with large representativeness. Presently it has become the main mechanism that promotes the urban renovation of London, Britain.

Key words Urban renovation, Partnership cooperation mechanism, London of Britain

在过去的二十多年中,我国的城市更新项目大都是通过政府引导将各种资金投入城市的更新建设中,这改善了破败的城市环境、提高了人们的生活质量和城市竞争力。然而,在经改造变得繁华的旧城区后面也存在不少的社会问题。决策者和规划师应重新审视以前从西方学来的那些仅仅通过鼓励私人和其它资金改造老城区而没有建立包括社会、经济和环境的城市复兴经验。在发达国家,城市更新的机制是随着具体的社会经济情况的变化而不停地调整的。因而,在借鉴国外经验时,规划工作者只有关注政策演进的内在动力才能从根本上解决问题。

伦敦在战后也面临着严峻的社会问题,但开放的学术批评、讨论促使社会各界努力寻找对策提升伦敦的竞争力以应对国际化竞争的挑战。从早期撒切尔时代专注于引进私人资本、减少地方政府对政策的干预,到后来逐渐引进区级政府、社区代表和志愿者,伙伴合作的理念发展了二十多年,现在已经形成了英国城市更新的完整机制。本文通过对英国伦敦城市更新中的伙伴合作机制的演进过程进行研究性介绍,试图找到机制存在的内在原因和推动其逐步演进的各种因素,为中国的城市更新方式在新世纪的发展提供一些值得借鉴的经验。

1 战后伦敦的城市问题

二战后,战争对城市的摧毁、英属殖民地的纷纷独立、大量的海外移民涌入伦敦,导致了中心城市过于拥挤、城市环境恶化和城市两级分化等一系列城市问题。如何应对战

后这些严峻的城市经济、社会和环境问题,政府的城市政策和规划起着主导作用。早在1944年,阿贝科比(Abercrombie)的“大伦敦规划”确定设立“城市绿带”限制城市无序蔓延,在伦敦周边地区建设了32个工作和居住功能相协调的新城,将伦敦城市中心的人口和工厂疏散到绿带以外的新城镇。随后的《新城法》(New Town Act, 1946)和其它相关法案从国家政策上明确了这个发展思路,一直到1968年,“大伦敦发展规划”(Greater London Development Plan)还基本顺应这种发展理念^[1]。

虽然基于疏解城市功能的城市政策解决了中心城市过于拥挤的问题,但是由于就业岗位随工厂被移到郊区并带走了大量的中产阶级,留在中心城区的其它传统产业(如港口及相关产业等)在全球化的国际竞争中逐渐衰退。诸多因素导致在战后轰轰烈烈建设新城的同时,内城城市问题逐渐恶化,如城市经济衰退、城市环境破败、严重的社会两极分化、高失业率、高犯罪率和贫困人口比例激增等。

2 城市更新中“伙伴合作”的缘起

选民的不满、市民的骚乱使得决策者慢慢地将眼光转移到内城。从20世纪60年代开始,政府开始实施一些专门针对内城问题的政策,其目的是想改善社会福利和环境卫生状况,如针对贫困移民的“综合教育”(Comprehensive Education)和“城市项目”(Urban Programme),修缮破旧的社区住宅的“综合改善地区”(General Im-

provement Area) 和“住宅行动地区”(Housing Action Area)^[2]。政府是城市更新行动的主导者,决定着援助项目的具体对象、方式和规模。但总的来说,受当时“福利政府”(Welfare State)观念的影响,这些政策尽管也解决了一些实际的城市问题,但由于缺乏私人资本和地方政府的积极参与,范围和规模不大,实施的成效和影响也有限。

随后的政府研究发现,中心城区衰退的严重后果却没能通过这种小范围的更新项目而得到改善,城市经济反而快速萧条,环境也更加衰败^[3]。为了改变这种状况,1977年工党政府在“为了内城的政策”(Policy for Inner City)白皮书中指出:为了应对城市经济竞争力和人口劳动力的下降,以及伴随着的城市环境衰败和其它社会不利条件,城市政策的首要目的是改善内城地区的社会经济面貌。白皮书要求从机制上建立中央和地方特殊的“伙伴合作”模式,通过这个联合的机制,去分析研究内城存在的问题及设立旧城改造项目并对之进行管理。1978年的《内城地区法案》(Inner Urban Area Act)更进一步建议:城市“伙伴合作”,除了中央和地方的合作外,也应包含私人资本和志愿组织,以鼓励产业和商业的发展^[2]。这种通过鼓励地方政府和私人资金积极参与旧城更新的政策毫无疑问是一大进步,但两年后工党大选的失败使得这项政策的实施成为泡影。

从20世纪70年代开始的信息产业、跨国投资、金融管理的迅猛发展和经济全球化进程导致发达国家城市经济结构发生转换,传统制造业的地位进一步削弱和服务业逐渐成为城市的主导产业,都必然使政府开始重新审视城市的组织结构和城市建成环境以应对国际竞争和全球化的挑战。

美国城市作了最早的尝试,如波士顿和巴尔的摩在20世纪70年代的旧城开发中,通过政府和开发商结成的类似“增长联盟”的“公私伙伴合作”在城市经济复兴和环境改善上取得了成功。一方面,这些荒芜的土地大多位于城市中心良好的区位,对以利益为导向的投资者来说蕴藏着极大的投资价值。另一方面,这些地区也是政府为了应对国际竞争而复兴城市经济环境的首选地区。共同的目标和利益自然促成了双方的结合。政府为了吸引投资,逐渐从以前的直接主导城市更

新的角色中脱离出来,通过政府的税收、借贷及行政力量降低开发商的成本和风险,并减少其它更新开发的干扰因素,使旧城更新项目更有利润也更有吸引力。对投资者来说,这种超大型的城市更新项目,如果得不到政府的合作和弹性的规划管理,就意味着很难控制开发周期,从而增加了开发风险。政府和开发商对各自所代表的公共利益和私人利益进行谈判和交易,通过协议确定各自的权利和义务,将公共、私人权利纳入同一个机制——城市开发公司中,建立“公私伙伴合作”(Public-private Partnership)的城市更新模式。

3 城市开发公司中的“公私伙伴合作”

美国城市的成功在很大程度上成了当时面临类似城市问题的英国城市更新的榜样。1979年开始执政的撒切尔政府对城市更新的政策进行了激进的改革,抛弃了一直主导英国战后多年的政府福利政策,除了认同1977年白皮书中复兴内城经济的目标外,对社会福利政策和地方政府的参与没有兴趣,并认为地区政府在议会民主的制约下行政效率极其低下,从根本上拒绝了工党倡议的“中央/地方伙伴合作”的更新模式。撒切尔政府期望通过立法减少地方政府的权利、鼓励自由市场和竞争、降低社会福利和政府负担、推动私有化等,并实行了一系列的自由经济政策。对于城市更新,与工党政府热衷于建设新城不同,保守党将旧城的经济环境复兴放在首要地位,鼓励私人资本参与城市更新项目,形成一种以房地产开发为主要内容的“公私伙伴合作”机制,具体措施有:各种优惠的开发政策、经济补贴、税收减免、简化规划审批等;鼓励和吸引私人投资进行衰败荒废的内城建设,如企业园区(Enterprise Zone)、规划简化园区(Planning Simplified Zone);荒地拨款(Derelict Land Grant)、城市拨款(City Grant)等^[4]。

其中,设立城市开发公司(Urban Development Corporation)则是最重要的一项城市更新政策。1980年的《地方政府、规划和土地法案》(Local Government, Planning and Land Act)在立法上确定了城市开发公司的主要目的是“通过有效的使用土地和建筑,鼓励现有的和新的工商业发展,创

造优美宜人的城市环境,提供住宅和社会设施以鼓励人们生活、工作在这些地区”^[5]。城市开发公司获得了非常的权利,除了可以强制征收辖区内所有的土地外,还拥有本来属于地方政府的规划控制权。这样,原来的规划审批和公共征询的程序就简化了。具体来说,城市开发公司的主要任务是进行开发的前期准备工作,如强制收购(Compulsory Purchase)、土地整理、基础设施建设等,将土地出售给合适的开发商。在实质上,私人公司与城市开发公司就形成了一种“公私伙伴合作”的关系,这种关系保证双方都达到自己的目的:政府复兴了荒废破旧的城区,促进了城市经济的整体发展;开发商得以在城市中心开发昂贵的高级商务楼和高档住宅,从而获得了巨大的商业利润。

1981年通过议会立法成立的伦敦港口区发展公司(London Dockland Development Corporation)是英国最早设立的也是最大的城市开发公司,成为东伦敦港口区21 497 000 m²的规划发展管理机构。其理事会成员主要由中央政府任命并通过国务秘书直接向英国政府负责,使地方政府和社区居民完全被排除在机制之外。由发展公司组织起来的公私伙伴合作关系在初期的港口区的更新中达到了预想的目标,到1998年总共有87亿英镑的私人资本注入到该地区的更新项目中。巨大的私人资本完全改变了码头区城市环境破败的状况,共建设完成了2.3万个住宅单元,居民人数也翻了一倍多,达到8.4万,其中中心金丝雀码头更是在东伦敦原来凋敝的港口区形成了一个可以和“伦敦城”竞争的新的CBD^[6]。

4 房地产主导的“伙伴合作”的局限

由政府引导私人资本在旧城进行房地产开发的政策,尽管在表面上看来解决了城市的环境和经济更新问题,但因缺乏对内城社会问题的深入考虑,从一开始,这种“公私伙伴合作”的机制就遇到很多的批评。20世纪80年代初,肯·利文斯通执政的大伦敦政府就希望延续1977年白皮书倡导的基于产业复苏的经济更新计划,鼓励区级政府和本地居民的积极参与,在小规模地开发房地产的同时继续建设社会住宅、完善社会服务系

统，并设立大伦敦企业理事会作为主要的常务机构等。这些举动自然与撒切尔政府的城市更新理念不相符，最终导致1986年大伦敦市政府被撤销，其权利部分收归中央，部分下放到区级政府^[7]，造成一个没有市级政府的大伦敦。

这虽然暂时削弱了地方政府的反对势力，但并没有解决城市更新中存在的根本性矛盾。开发的高档商务楼除了创造一些像商场服务和秘书之类适合本地妇女的工作机会外，大部分高学历、高技术要求的工作机会本地居民鲜能得到。新建的高档住宅区又增加了社会的贫富差距，而新开发引进来的大量人流、车流却给本地环境和交通带来极大的压力。这种忽视本地居民的实际需要的开发引起了本地居民的极大不满，1988年的港口区居民的问卷调查显示：61%的人认为伦敦港口区开发建设根本没有顾及本地居民的要求^[8]。不久，政府研究报告也对这种将地方政府和本地居民排除在外的更新开发提出了疑问，审计委员会^[9]认为这种“补丁式”的更新方式没有顾及到整个社会的实际需要和内在矛盾，有必要再重新考虑。一份评价20世纪80年代城市政策的研究报告则认为：这种主要是促进城市物质环境改善和经济复苏的城市政策忽略了旧城内在的社会劣势问题，以房地产开发为主导的更新政策没有产生任何实际利益能由上而下惠及到本地居民，因此开发应该吸收志愿者和本地政府参与到整个合作中^[10]。更为重要的是，在1990年~1993年的经济萧条期，港口区的很多项目都面临危机和濒临破产，其中最大的开发商——金丝雀码头CBD的投资者奥林匹亚和约克公司遇到严重的经济危机并以破产告终，给撒切尔政府主导的城市更新政策以巨大打击。

当然，在经济衰退期，开发项目经济上的失败固然在很大程度上跟英国自身经济和国际形势相关，然而主要依靠私人开发商而缺少其它资金补充支持的超大规模开发投资，本身就隐藏着相当的风险。另外，城市开发公司组织结构的方式和成立的目的也决定了其功能主要是为招商引资，而私人开发商也很难放弃可能的利润转而关心城市社会问题，两者形成的公私伙伴关系缺乏清晰的目标和合理的机制，无法实施有效的社会政策，不能解决城市社会的根本矛盾。结

果，在这种排他性的公私伙伴合作关系下的城市更新失去了最基层的支持。

5 伙伴合作机制的完善

从20世纪80年代后期开始，英国政府对城市更新的政策进行了大幅的调整，伦敦港口区开发公司对当地政府和公众的规划征询也更开放，并将社会服务目标也纳入工作内容。公共账目委员会在1988年提到：从成立开始，伦敦港口区开发公司总共只用了1400万英镑在社会服务项目中，但在19世纪80年代后期，开发公司意识到严重的社会问题对城市更新的影响之后，才计划于1987年~1992年投资1亿英镑用于支持发展社会和社区设施，以实现物质形态更新和其它社会需要的平衡。这些社会服务项目包括对本地居民进行岗位培训和教育使之能满足就业需要、改善现有居住条件很差的社会住宅、修建部分社会住宅和工薪房等。但是这些改良措施还是没有从根本上改变城市开发公司和私人开发商之间的伙伴关系实质，公众和地方政府依然被排除在主要决策之外。各方的批评和面临的实际困难不得不使英国政府重新修订其既定的城市更新政策，明显的标志就是撒切尔政府在1989年后就停止再增加新的城市开发公司^①，在面临重重困难后，这种公私伙伴合作的机制在城市更新中失去了政府原有的支持。

自20世纪90年代开始，政府从直接设立城市开发公司参与城市更新的政策中逐渐脱离出来，转而采取提供资金进行控制的城市更新策略。1992年的“城市挑战”(City Challenge)被普遍认为是最重要的政策转换的标志。这是一项政府设立的专门资金，以扶持城市衰败地区的城市更新活动，获得资金的方式是公开投标，但对投标的方式有要求，除了鼓励私人资金参与外，还强调地方政府应该是更新行动的主体并保持与社区居民紧密的联系，更重要的是明确要求建立一个正式的机制——伙伴合作，以推动和管理城市更新开发。1993年的“单项更新预算”(Single Regeneration Budget)，在延续城市挑战内涵的基础上整合和协调各部门的诸多更新项目，其目的还是希望通过提供弹性的政府资金的方式来推动城市经济、社会、环境的全面更新^[11]。这两项政策

从制度上将“公私伙伴合作”明确规定为城市更新中的一种社会机制。地方为了获得政府的更新资金，必须具备整合的发展战略和有多方参与的伙伴合作机制才能公开竞争获得资金。在提交的纲要中须明确合作伙伴的成员，其它资金的来源和关系，以及预期的成果，包括将创造多少就业岗位、培训多少人员、改善多大面积的城区物质环境等。

虽然中央政府没有直接参与城市更新的具体操作过程，但通过设立的资金和对投标规定的要求，明显激励了地方政府去领导、建立伙伴合作机制，吸引了私人资金注入到急需资金的城市更新中，使其参与到广泛的更新活动中，包括增加住宅，提供教育、培训、就业机会，改善环境，提高社会治安，改善社会福利等。此外，新的伙伴合作机制组织的更新活动也惠及许多小型企业，通过资助设立小型咨询公司、电脑高科技、餐饮娱乐、社会医疗服务和城市型工厂等，促进了小型企业在城市中心的安定，从而增加城市中心的就业岗位。尽管伙伴合作机制根据各地不同情况有不同的组织方式和参与者，但政府的资金和动机得到了地方热烈的响应^[12]。以伦敦为例，在20世纪90年代总共设立了13个伙伴合作的组织，以主导大伦敦范围内的城市更新项目，每个伙伴合作的具体设置方式、规模和最后的结果也有很大的不同。如伦敦最大的“泰晤士门户伙伴合作”(Thames Gateway Partnership London)是一个包括12个位于东伦敦的区级政府、埃塞克斯和肯特郡的部分地区政府及其它组织参加的庞大机制。

这里以伦敦“国王十字伙伴合作”(King's Cross Partnership)更新项目为例，分析实践中的伙伴合作机制组织过程。国王十字地区是伦敦最重要的交通枢纽中心，有国王十字火车站、圣-潘卡斯火车站数条地铁、轻轨站点在这里汇集。另外，圣-潘卡斯火车站于1994年被确定为连接英国和欧洲大陆的高速火车的终点站。极其便利的交通和在市中心良好的位置意味着很高的土地开发价值和社会关注度。1987年，当时土地所有者——不列颠铁路公司和国家物流联盟便联合起来开始筹措开发这一旧城区，整个方案从1988年第一次公共征询到1992年修改了5次方案，进行了3次公共征询，一直到最后开发公司在经济衰退中破产都得不

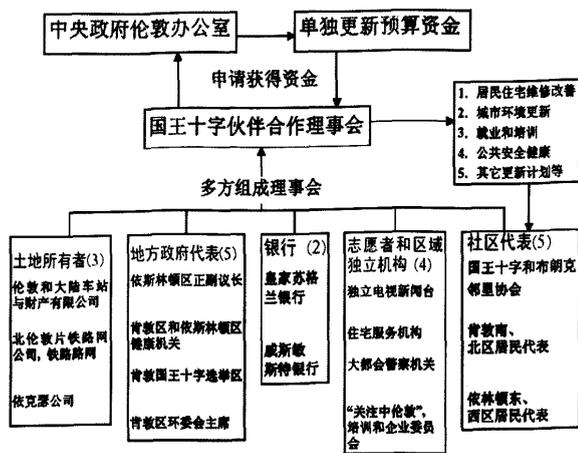


图1 伙伴合作理事会成员组成

到规划许可。在1994年英国政府确定了高速火车的具体路线和圣潘卡斯为终点站后，1995年肯敦区和依斯林顿区政府开始组织投标单项更新预算，并得到3750万英镑用于伙伴合作的城市更新活动^[13]。伙伴合作理事会(2000年)由19个成员组成(图1)。

理事会在肯敦区和依斯林顿区议会官员的领导下于1995年向“中央政府伦敦办公室”(Government Office For London)第二次成功申请到单项更新预算。依照政府制定的规则，所有申请公开竞争，资金只能用于各项城市更新项目，并要接受中央政府办公室的监督，这项权利2000年后已移交给大伦敦市政府的发展机构(London Development Agency)。截至2003年，除了来自中央政府的拨款外，理事会共吸引了来自私人和其它公共及志愿组织的共2.5亿英镑资金，投入到国王十字地区的社会经济和环境更新项目中。尽管该地区的大规模的开发建设活动还正在进行，“欧洲之星”终点站也还没有结束改造和建设，核心项目国王十字中心(King's Cross Central)还刚刚开始(预计2015年完成)，地区更新开发的最终目标成功与否暂时不能确定，但是有两点是可以肯定的：伙伴合作计划激发了社会各个阶层参与和支持城市更新计划的热情，与撒切尔

政府时期社区居民和地区政府强烈反对的情形形成鲜明的对比，这在英国的政治体制下是一个很大的进步；同时伙伴合作理事会也已经吸引了大量的其它资金投入到了该地区，将这种新型的“公私合作”关系建立在社会经济环境等全面更新的理念基础上，以创造出最大的社会整体效益。

6 结语

从20世纪80年代前的英国政府直接主导的城市更新改造，到撒切尔政府通过设立准政府型的城市开发公司，再到广泛联盟的伙伴合作机制，英国伦敦城市更新的演进机制不断发展和完善。伙伴合作机制从根本上保证了城市社会问题与物质环境和经济更新的统一，促进了各部门间的协调与合作，使有限的公共资金得以有效地利用。

当然应该注意的是，并不是伙伴合作机制已经完美无缺，事实上反对和批评的声音也很激烈，但相比撒切尔时代的更新方式，这些批评主要针对的是具体操作方式上的公平和效率方面所存在的问题，或许这些批评正是这种演进机制发展的内在动力。^④

[注 释]

①原有的10个城市开发公司继续运作，梅杰政府在1992年~

1993年又增加了两个规模非常小的公司。但是，所有的12个城市开发公司在1998年全部结束使命。

[参考文献]

- [1] Barry Cullingworth, Vincent Nadin. Town and Country Planning in the UK[M]. New York: Routledge, 1997; Barry Cullingworth. British Planning 50 Years of Urban and Regional Policy[M]. New Jersey: The Athlone Press, 1999.
- [2] David McKay, Andrew Cox. The Politics of Urban Change[M]. London: Croom Helm, 1979: 233-261.
- [3] Lomas G. The Inner City[M]. London: London Council of Social Service, 1974.
- [4] Barry Cullingworth, Vincent Nadin. Town and Country Planning in the UK[M]. New York: Routledge, 1997.
- [5] Barry Cullingworth, Vincent Nadin. Town and Country Planning in the UK[M]. New York: Routledge, 1997: 238.
- [6] Susan Fainstein. The City Builders: Property Development in New York and London[M]. America University Press of Kansas, 2001: 177-196.
- [7] Susan Fainstein. The City Builders: Property Development in New York and London[M]. America: University Press of Kansas, 2001: 80.
- [8] Susan Fainstein. The City Builders: Property Development in New York and London[M]. America: University Press of Kansas, 2001: 109.
- [9] Audit Commission. Urban Regeneration and Economic Development[M]. London: HMSO, 1989.
- [10] Robinson B, Bradford M, Deas I, Hall E, Harrison E. Assessing the Impact of Urban Policy[M]. London: HMSO, 1994: 220.
- [11] Barry Cullingworth, Vincent Nadin. Town and Country Planning in the UK[M]. New York: Routledge, 1997: 227-256.
- [12] Stephen V. Ward. Public-Private Partnership[M]. New Jersey: The Athlone Press, 1999: 232-249.
- [13] Susan Fainstein. The City Builders: Property Development in New York and London[M]. America: University Press of Kansas, 2001: 119-123.

[作者简介]

董奇，男，浙江省城乡规划设计研究院规划师，现为伦敦大学政治与经济学院硕士研究生。

[收稿日期] 2004-12-20