

>>> 专题研究 Topic Focus

主持人：周亚琦，深圳市城市规划设计研究院。zhouyaqi_hust@yahoo.com.cn

周均清，华中科技大学副教授

王智勇，华中科技大学硕士研究生

大规模的城市改造项目对推动社会经济发展和提高人们生活水平起到了积极的作用，但同时也对当地居民生活产生了深刻影响。20世纪60年代的英国，大拆大建的更新政策并没有对传统社区的生活条件改善起到实质性作用，人们开始逐渐认识到大规模的更新方式对社区、环境的破坏性。本期专题将对英国伦敦科芬园更新方案进行介绍。该项目在前期决策中借鉴交通、环境等学科中的研究方法，对大规模综合式和小规模渐进式两种更新方式所产生的社会经济影响进行比较，比选出最优的更新模式。希望本期专题能对我国城市更新改造和城市遗产保护工作有所借鉴。

——栏目主持人

英国伦敦科芬园更新社会经济影响评价研究

1 科芬园简况

科芬园（Covent Garden）位于英格兰伦敦市区，占地面积约为15英亩（约合0.06km²）（图1）。其东侧的史特兰德是保存着无数17—18世纪重要建筑物的区域，大仲马著名小说《茶花女》中

的女主角就与公爵相识于此。科芬园原为威斯敏斯特本笃会女修道院花园，16世纪其土地因宗教改革而被没收。这里在17世纪时由贝德福伯爵扩建成为果菜市场，之后的300年逐渐发展成为伦敦最重要的蔬果花卉市场（图2）。

19世纪70年代科芬园变成市集购物商场。露天商贩、剧院和特殊专卖店是其最大的特色，也因此变成英国伦敦相当受欢迎的旅游景点，并成为1964年出品电影《窈窕淑女》的取景地。科芬园在经过数百年的演变后，尽管已与昔日有所不同，但是各式各样的商店、餐厅、酒吧、咖啡厅、市场摊贩、精品商店和街头艺术家的表演等为科芬园带来了欢乐祥和与艺术风情。都会风情的橱窗和街头表演使这里成为伦敦青少年的聚集地。而且，这里也是旅游者购物的天堂，新潮的商品和路边的地道美食，搭配酒吧的爵士音乐和摇滚风情，使民众能够在此享受到英伦特有的迷人风情（图3—4）。

2 社会经济影响评价

2.1 评价背景

19世纪70年代，科芬园作为伦敦最重要的蔬果花卉市场，大量的物资运



图3 科芬园迷人室内风情

送和集散给伦敦市中心的交通带来巨大压力，也给周边地区带来巨大影响，加速了周边大约80英亩（约合0.32km²）地区的衰败。科芬园这一区域发展的代价是更大区域的衰退、更多人生活的不便，因此，将这个市场搬迁势在必行。

整体搬迁科芬园的积极意义在于：一方面可以在城西新建一个规模更大、设施更齐全的市场，满足人们对现代生活模式的需求；另一方面，市场的搬迁，可以促进整个区域的复兴和该地块的进一步发展。

大伦敦议会、威斯敏斯特市、卡姆登自治市^①联合制定了一个更新规划，并基于此计划进行了相应的社会经济可行性评估，重点评估以下三点：



图1 科芬园区位图



图2 原科芬园蔬果花卉市场室内



图4 科芬园迷人室外风情

① 伦敦的行政区划分为伦敦城和32个市区，威斯敏斯特市（City of Westminster）、卡姆登（Camden）自治市为32个市区之一。

(1) 改造的可行性

在土地价值小于现有财产价值情况下，对街区进行改造是不经济的，从经济角度讲，这也是不现实的。

(2) 再建的可行性

评估在新址进行重建所需的成本，以及因市场搬迁引起干扰所需要的补偿。

(3) 更新后的用途

从消费者需求和市场需求两方面入手评估建筑未来的用途。

2.2 经济评价

2.2.1 经济评价内容

经济评价主要对购置成本、开发成本和预期收益等进行估算。本部分包含经济评价的内容以及据此所提出的建议。

(1) 成本

项目在 15 年中的投资总额预计达到 13 800 万英镑，这其中 6 600 万用于征用土地，另外的 7 200 万是建设的实际成本。在总成本中，公共部门的投资大约是 5 500 万（占 40%），其中英国中央政府提供 1 750 万，当地政府提供 3 750 万；私人部门的投资大约为 8 200 万（占 60%）（图 5）。

(2) 收益

土地交易的成本包括购置土地所需要的资本成本和为建造房屋所需的平整场地的费用，收益则来源于地租。表 1 显示，从整体来看，地租最终的年平均回报率为 8.2%，私人部门投资年均回报率（8.7%）高于平均水平，而官方组织联合投资年均回报率（6.0%）低于平均水平。假设当前借贷利率为 7.5%，故该

方案将私人部门投资和公共部门投资结合起来整体考虑，在财政上是可行的：单从私人部门投资来看，是盈利的；但单从公共部门投资来看，则是亏本的。

此外，表 1 中的数据，忽略了建设成本和风险地租，因此完全反映了私人部门投资和公共部门投资的收益率。如果我们考虑将租金提高，这将会带来更多的盈余。换言之，尽管土地转换的收益回报对于私人部门投资而言仅仅比借贷成本高出一个百分点，但是当考虑提高整体租金的时候，就会有相当的赢利水平，因而对私人投资者十分具有吸引力。

(3) 盈亏分析

由表 2 可知，大伦敦议会、威斯

敏斯特市是在每年亏损的，前者年亏损 42.3 万英镑，后者年亏损 0.2 万英镑。但是官方组织联合投资和卡姆登自治市却每年分别有 15.4 万英镑和 0.3 万英镑的盈余。官方组织联合投资盈余在大伦敦议会、威斯敏斯特市和卡姆登自治市之间的分配比例大约为 50:35:15。官方组织联合投资盈余二次分配后，大伦敦议会每年的净亏损为 34.6 万英镑，而卡姆登自治市和威斯敏斯特市每年的收益分别为 5.7 万英镑和 2.1 万英镑。

2.2.2 经济评价结论

(1) 初始投资

按照普遍规律，要尽量减少官方首次投资成本，以降低投资风险。但是要

表 1 土地交易的投资成本收益分析（单位：万英镑）

项目	整个计划	官方组织联合投资	私人部门投资
土地和场地平整的最初成本	7 320	2 310	5 000
地租	600	140	440
年回报率（%）	8.2%	6.0%	8.7%

资料来源：Lichfield Nathaniel. Economics in Urban Conservation[M]. New York: Cambridge University Press, 1988.

表 2 不同股东的土地交易每年的盈余 / 亏损分析（单位：万英镑）

序号	项目	整个计划	私营	官方组织联合投资	大伦敦议会	卡姆登自治市	威斯敏斯特市
1	每年土地和场地平整的总成本	562.9	417.4	77.1	42.3	25.9	38.3
2	每年净盈余	51.5	38	15.4		0.3	
3	每年净盈余百分比（%）	0.91	0.91	2		0.11	
4	亏损				42.3		0.2
5	百分比（%）				10		0.005
6	财团盈余的分配				7.7	5.4	2.3
7	净盈余					5.7	2.1
8	净亏损				34.6		

资料来源：Lichfield Nathaniel. Economics in Urban Conservation[M]. New York: Cambridge University Press, 1988.

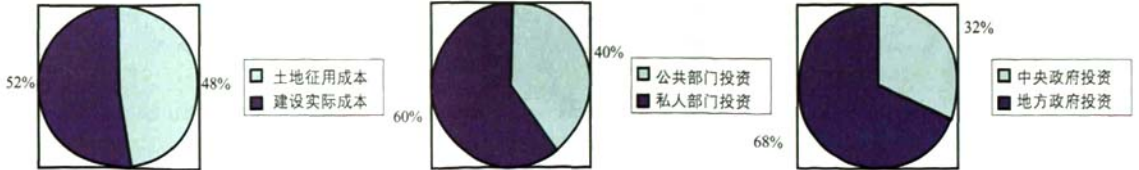


图 5 科芬园更新改造的成本构成

在伦敦中心区进行大规模综合式更新,就必须投入巨资一次性购买足够面积的土地,以封闭道路,进而开展大规模的改造及混合功能开发。若非这样,大规模综合式更新是完全不现实的。上文的分析表明,从长远的角度考虑,方案是可行的,但如果能更进一步减少债务额,则还可以弥补公共部门投资开发中的损失。此外,如果我们考虑私人部门投资的高额租金,总收益就会更为可观。在这种情况下,若有一个大型投资财团通过政府使用强制性的购买方式,独揽整个项目,政府只协助其建立对其有利的财政计划,那么这种开发模式的利润极其丰厚。

(2) 通过溢价金(升水)获利而非地租获利

只要购买了足够面积的土地,就可以保证大规模开发,通常比较实际的方法是廉价卖清不动产利润,而不是保留土地所有权和债务。但在本案中,基于方案的复杂性,为了减少资本责任,通过溢价金来获得长期租赁利润,而不是通过地租,即在保留不动产利润的同时,吸引资本赔偿。这种做法一方面可以控制贷款金额,以降低推进计划中每一个环节的资金量;另一方面获得的资本赔偿也可随后开发提供资金支持。

总之,以上分析显示,如果改造可以按照既定的目标和方式进行,将不会造成大量的资产流失,甚至于在某些情况下,对于官方来说,将没有任何损失。

2.3 社会影响评价

20世纪60年代的英国,“大拆大建”的更新政策并没有改善传统社区的生活条件,反而给人们的生活造成了不可挽回的损害。人们已经开始认识到这

种大规模的城市改造对城市社区和环境的破坏性。

随着经济结构的进一步调整,住房拨款被削减了,小规模渐进式的更新逐渐成为英国城市住宅环境建设的重要方式。英国柴郡的麦肯罗斯费尔德市的布莱克罗德综合改善区计划就是较早的成功案例^①。

如前所述,大伦敦议会、威斯敏斯特市和卡姆登自治市三个官方组织联合制定了一个大规模综合式更新方案。此方案虽遭到了国务秘书的反对,但是他赞成对这个区域实行综合的再开发。他建议,政府能在改造模式上作更为深入的研究,在规模和容量方面仔细斟酌。于是,小规模渐进式更新方案被列入重点考察方案。

为比较大规模综合式更新与小规模渐进式更新两种模式的优缺点,纳撒尼尔(Nathaniel, 1988)对两种更新模式进行了研究,结果如表3所示。

在不考虑社会成本的情况下,大规模综合式更新模式在财政方面将获得更高的利润。然而,动迁房屋和商业所带来的社会成本,最终会由大多数的低收入居民和小的经营业主分担,而这类人群的利益,恰恰是最需要保护的。换言之,大规模综合式更新模式是以牺牲弱势群体的利益来保证财政收入,这于社会公正而言极为不利。

渐进式更新模式虽然在财政收入方面略处劣势,但其对周边环境和居住者的影响却很小,并且采用此种模式无需牺牲太多的低收入人群的社会成本。所以,稍低的财政收入换来的是更多的社会弱势群体的利益,这有利于整个社会的良性发展。

此外,大规模综合式更新方案的拥

挤成本也很高,这将对伦敦中心区的旅游环境产生较大的影响。总之,如果采取小规模渐进式的更新方式,其社会成本要降低很多,并且会减少对伦敦中心区的破坏和拥挤成本。

2.4 结论

大规模综合式更新方式可以产生更多的利润,但是这些成本却是由社会弱势群体所承担,这等同于将社会大家庭的利润从一个口袋搬到另一个口袋,社会总资产没有增加,但在利润转移的过程中,受害者却是低收入的社会弱势群体。因此,出于积极发展,建设公平、和谐社会的目的,大规模综合式更新模式弊大于利。

渐进式更新方案虽未获得更多的直接的财政收入,但是社会总资产却不比大规模综合方案少。所不同的是,这种方式没有给社会和弱势群体造成额外的压力,从而带来社会不公的问题;而且,这会增加他们对于政府和国家的信任与依赖,对发展民主、和谐的社会积极有利。

总而言之,从增进总体社会福利以及社会积极健康发展的角度考虑,小规模渐进式更新的评价结果优于大规模综合式更新方式。

3 结语

我国当前市场经济体制下,城市经济的快速增长带来了城市社会结构的深刻变化。城市经济社会结构的转型和旧城更新改造的深入,加速了旧城社区由自然型向阶层型的转化。在转型与改造过程中,存在着在经济、社会等多方面弱势的群体。伴随着旧城改造的深入,他们最关注的问题是基本居住权问题。

^① 英国柴郡的麦肯罗斯费尔德市的布莱克罗德综合改善区计划:1968年,地方政府决定将布莱克罗德地区的300多栋老房子拆掉;1972年6月,这项清理计划正式在市政大厅进行公示。当地居民形成了自发的组织,工薪阶层的房东和租户们联合起来,成立了一个代表团,共同反对这种破坏性的改造。他们要求在此居住下去,并且表示愿意对自己的房屋进行改造和更新。布莱克罗德的居民和社区建筑师通力合作,开始实施整治项目。在整治过程中,社区建筑师不再扮演总负责人的角色,而只是起协调的作用,他将居民、技术工人、承包商、信贷人员和政府官员共同组织到社区建设当中。社区整治计划的制定着眼于社区整体,所有居民不仅共同整治了房屋单体,而且改善了社区的外部环境。由于居民们采用了相同的建设手法,共同遵守了相关的建设规范,每个建筑单体虽然是独立建设的,形式也多种多样,但是整体效果非常统一。

表 3 大规模综合式更新与小规模渐进式更新社会影响评价比较（单位：万英镑）

编号	团体		项目	成本		收益	
				大规模综合式更新	小规模渐进式更新	大规模综合式更新	小规模渐进式更新
A	实施者						
1	大伦敦议会和当地政府		建设和场地平整	1 460	520		
			基础设施的建设			*	0
			(地租)			-1 140	-650
2	中央政府		建设和场地平整	700	280		
			担保	40	250		
			(地租)			-660	——
3	开发商		建设和场地平整	4 980	2 980		
			(地租)			-2 520	-1 350
4	地块内的工商企业	取消的工商企业	利润损失	3 150	1 490		
			中断	560	50		
		保留的工商企业	停止营业等	*	0		0
		新的工商企业	聚集新的经济			0	*
			占用的利润			10 250	6 250
5	区域外的工商企业		丧失联系	**	*		
小计				10 890	5 320	10 250	6 250
利润—成本比例				0.98	1.2		
B	使用者						
6	现状居民	动迁的居民	利润损失和干扰	120	80		
		不动迁的居民	丧失社会联系	**	**		
7	未来居民		新环境的愉悦性			590	560
8	旅行者	私人运输	时间损失 / 运行损失	720	240	——	220
		汽车客运	时间损失	360	120	——	100
		地铁运输	舒适性损失	80	200	——	200
		步行者	事故费用	——	——	70	
9	伦敦居民		环境特色的丧失	**	*		
			新环境的愉悦性			*	0
10	新设施的使用者	现有设施	流失利润	**	*		
		新设施	获得效用			*	0
总费用				1 270	650	660	1 090
利润—成本比例				0.5	1.7		
总利润—成本				12 160	5 970	10 910	7 340
总利润—成本比例				0.9	1.2		

注：“——”为难以估算的内容，**、*、0 衡量其影响因素的重要性，0 代表非显著因素，**代表非常重要因素。

资料来源：Lichfield Nathaniel. Economics in Urban Conservation[M]. New York: Cambridge University Press, 1988.

然而，旧城改造是各阶层利益纠集的综合体，在由城市经济的快速增长和城市化进程的不断深入所推动的旧城改造力度的不断加大的过程中，不恰当的改造方式激化了弱势群体与拆迁改造工程组

织者和实施者之间的矛盾。

面对已经激化的矛盾冲突，在旧城更新改造中，如何在更新发展与保护传统历史文化精华的同时，有效地保护弱势群体基本利益，改善他们的居住状况，

成为实现更新改造的可持续性和社会稳定性所需要深入研究的问题。

致谢：文中部分图片由庄焰女士提供，在此表示感谢！

参考文献：

[1] 史蒂文·蒂耶斯德尔，蒂姆·希思，塔内尔·厄奇，著. 城市历史街区的复兴[M]. 张玖英，董卫，译. 北京：中国建筑工业出版社，2006.

[2] 唐勇，徐玉红. 国外社会影响评价研究综述[J]. 城市规划学刊，2007，171(5).

[3] 刘佳燕. 社会影响评价在我国的发展现状及展望[J]. 国外城市规划，2006，21(4).

[4] Lichfield Nathaniel. Economics in Urban Conservation[M]. New York: Cambridge University Press, 1988.

[5] 方可. 当代北京旧城更新：调查·研究·探索[M]. 北京：中国建筑工业出版社，2000.