

城市滨水区再开发的一则实例

——伦敦道克兰地区改造复兴工程述评

刘志尧

城市滨水区作为后工业社会城市更新的热点，再一次引起人们的关注。在工业社会，城市滨水区曾因其便利的交通成为城市发展的中心，由于种种原因，有些城市滨水区曾一度衰落了。近年来，通过一系列大规模的工程实践，如伦敦道克兰(Docklands)地区改造规划，人们看到，城市滨水区是可以得到复兴的。

一

伦敦道克兰城市开发区成立于1981年，它位于伦敦东部、泰晤士河上游，西起著名的伦敦塔桥(Tower Bridge)，东至皇家码头(Royal Docks)。道克兰城市开发区陆地面积达2,200ha.，水域面积162ha.，滨水岸线长88.5km.，分属当时伦敦最为衰落的三个区：哈姆雷特塔(Tower Hamlets)，纽汉姆(Newham)和索斯威克(Southwark)。开发区大部分位于泰晤士河北岸，包括维平(Wapping)，莱姆霍斯(Limehoues)，狗岛(the Isle of Dogs)，皇家码头(the Royal Docks)和伯克顿(Beckton)，而萨里码头(Surry Docks)和伯蒙德斯(Bermondsey)则在泰晤士河南岸。此外，在狗岛内另设有一独立的企业区(Enterprise Zone)。

伦敦在历史上是个具有悠久工业传统的城市，泰晤士河为工业发展提供了便利的交通，19世纪的道克兰地区曾经是世界上最为繁忙、最为重要的港口之一，到了20世纪30年代中期，道克兰地区达到了发展的顶峰——当时大约有10万人从事与港口相关的工作，其中3万人直接受雇于港口。

二战之后，由于工业结构、国际贸易局势和交通运输方式的改变，随着英国实力的下降，道克兰地区也从辉煌走向衰落。从1961年到1971年间，伦敦在制造业、贸易、通讯和公共事业等领域失去了大约50万个就业岗位，而这些领域同道克兰地区密切相关；而且，道克兰的老式码头也不能适应新兴的以集装箱运输为基础的交通运输方式的需要，从60年代晚期开始，道克兰地区的港口陆续停止使

用。直至1981年，最后一个港口——皇家码头停止运货。大批工人纷纷失业，大片土地成了无人区。从1978年到1983年间，道克兰失去了1.2万份工作岗位要求，当地人，尤其是蓝领工人的技能不能适应伦敦新兴地区的需要；相当多的土地控制在缺乏市场头脑的、既无愿望也无资金复兴该地区的公共部门手中；有些地区的荒废现象是如此严重，使得再开发所需资金相当高，甚至于不可能，令开发商们信心不足；许多地区的基础设施相当薄弱，因而提高了开发成本，减少了投资回报；另外，开发所需的某些相关资料也不易获得，例如多年以来，道克兰地区的私人住宅相当少，这使开发商无从判断新建住宅的潜在市场，从而给开发增加了不确定因素。

二

1979年撒切尔夫人领导的保守党上台执政后，政府对城市建设的政策转向以市场为基础主导城市更新，鼓励私有资本介入城市开发。次年，英国地方政府规划与土地法获得通过，该法授权国家环境部长建立城市开发公司(UDC)来负责城市开发区(UDA)的工作，并明确指出城市开发公司的主要目标是“…复兴该地区，使土地与建筑发挥使用效益，创造一个吸引人的环境，确保住宅及社会服务设施齐全以吸引人们来该地区居住与工作”。为确保实现以上目标，还赋予城市开发公司一系列权力，其中最具有争议的是该法第141项关于土地归属顺序的规定——城市开发公司经国务大臣和有关部门长批准后，可以不经公众质询，强制地获得属于公共部门的土地。相当多的权力由此生发。

城市开发公司资金来源有两条主要的渠道，一为中央政府每年的财政拨款，另一为公共基金。在行政关系上，城市开发公司直接隶属于中央政府，凌驾于地方政府之上。

第一批城市开发公司有两个，其中一个就是于1981年11月成立的伦敦道克兰开发公司(LDDC)。

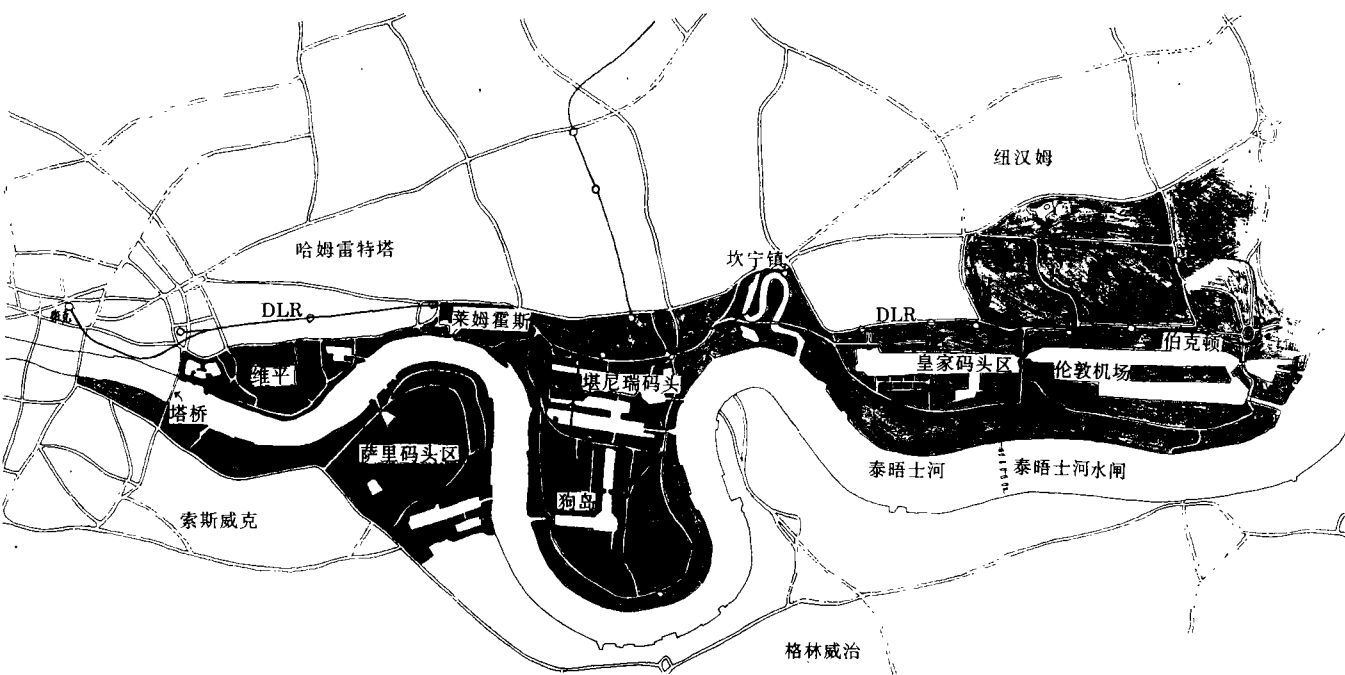
对道克兰地区的研究早在1971年即已开始,但随后遭到地方政府的否定,LDDC的前任——英国工党执政下的道克兰联合委员会(DJC)也未能吸引许多开发商的兴趣。LDDC基于对土地、住宅、商品和劳动力市场的研究,采取了以市场为导向,鼓励私人投资的开发策略,LDDC没有制定地区的总体规划,而是采取了一种较为灵活的态度,其在开发中起的作用类似于“催化剂”的角色,而非具体项目的执行者。在运作过程中,LDDC负责征用、整修土地,并将划分好的地块以竞标方式出售给开发商,让开发商负责经营,LDDC对具体的开发项目不作限制,从而由市场决定道克兰地区的布局和城市景观。LDDC认为,在当时市场萧条、人气低迷的情况下,采取这种不加限制的策略可以吸引更多的投资者,可以迅速地改变衰落的城市景象,从而增强开发商的信心,鼓舞市场士气。

直至80年代中后期,这种开发策略看起来是成功的一大批投资者被吸引过来,地价开始攀升,而不管开发商不同的动机,LDDC都一概接受,唯恐失去投资者,在其他国家,尤其是发展中国家的城市开发过程中,类似的现象可以说是较为普遍的。

采取这样的一种开发策略除了政治、经济方面的原因以外,还有其历史渊源,在1976年制定的,被LDDC认为

是失败了伦敦道克兰总体规划中,除了规定所有建筑物不得高于五层外,没有其他城市设计方面的内容:LDDC诞生的时代充满着反对管制,追求解放的热情,所以,LDDC不愿意加强对城市开发的控制也是可想而知的。此外,当时城市设计相对来说还是一个较为年轻的领域,人们运用城市设计导则进行城市开放还显得不够成熟,这也是LDDC没有采用总体规划和城市设计指导城市开放的原因之一。对于是否需要进行城市设计,英国中央政府认为,城市设计导则是不必要的“负担”,而LDDC于1982年出版的类似于城市设计导则的《设计与发展机会》(Design and Development Opportunities)一书则更像是一本市场说明书,由于缺乏法律约束力,很少有开发商会对其加以注意。

但是,这种放任自流的态度也导致了不良后果,招来了广泛非议。1986年,当第一批开发浪潮结束时,人们看到的是一栋栋随意矗立的建筑物,中间仅仅被安全防护栏和停车场隔开,或者是单调的轻工业厂房,这些建筑和新辟的道路或是河道都没有联系,潜在的格林威治(Greenwich)轴线消失在一群杂乱的、风格冲突的办公楼中。和其前任DJC一样,早期的LDDC没有意识到城市开放空间对于城市,特别是滨水区的重要性,虽然道克兰地



伦敦道克兰城市开发区总平面图

区拥有2,200ha土地和162ha水域,但诸如河滨散步道及滨水公园之类的开放空间却显得十分缺乏。总之,整个开发区缺乏总体布局和整体形象上的考虑。

另外,由于LDDC的开放策略过于偏重开发者的利益,而较少考虑当地政府及居民的利益,致使当地政府和居民对LDDC提出了种种异议。由于拥有土地归属特权,LDDC将许多本为建造福利住房的土地出售给私人开发商,导致新建的住房中有80%供出售,而房价也令当地居民不堪承受。而且,有许多住房并未落实到居民手中,而是被当作投机商品空置起来。在就业方面,LDDC试图将就业结构转为以服务业为主的第三产业,但配套的职业培训没有跟上,未能降低较高的失业率。

交通设施对于城市开发也是至关重要的,但LDDC迟至1987年11月才制定出道克兰地区公共交通策略,同年,道克兰轻轨交通线(DLR)建成,可是由于随后而至的堪纳瑞码头工程(Canary Wharf)的出现,每小时6,600人运力的DLR已不能满足需要,LDDC不得不一方面改进车站和铁路,另外又新辟了一条线路,连接到伦敦市的地铁车站——班克站(the station of Bank)。改建和新建耗资超过230万英镑。这笔未曾预料到的花费曾使LDDC一度陷入财政危机,这也证明了缺乏通盘考虑的开发策略会产生什么样的后果。

三

到了80年代后期,LDDC的开发策略发生了变化——从最初的以市场为导向和主要评判标准转向更为广泛的社会更新概念。这种转变与堪纳瑞码头工程有很大关系,堪纳瑞码头工程是一项以办公为主的综合开发项目,来自芝加哥的SOM(Skidmore Owing & Merrill)建筑事务所于1985年完成了堪纳瑞码头工程的总体规划,该项规划通过提供一个由广场、滨水散步道和林荫大道限定的公共开放空间,给公共领域提供了存在的可能性,使得狗岛,甚至整个道克兰的城市形象得到改观。堪纳瑞码头的主体建筑是一栋240m高的高层建筑,由西萨·佩里(Cesar Pelli)主持设计,它成了道克兰地区的标志。来自加拿大的奥林匹亚与约克(Olympia & York)开发公司于1987年介入该项工程。该公司制定了一套总体建筑协议(MBA),详细规定了单个开发项目的各种指标参数,例如建筑的立面形式、高度、檐口等等。具有讽刺意味的是,开发商们相当欢迎这种恰到好处的限定,因为它规定了开发项目的各自领域,又保证了高品质的整体环境,而这两项都有利于保护开发商的利益,开发商和他们的城市设计顾问与建筑设计公司密切合作,使开发项目均取得了不同程度的成功。LDDC开发策略的改变也受到北美开发商的影响,他们意识到,过于灵活的态度也不利于城市的发展,还是需要总体考虑。在以后皇家码头的开发过程中,LDDC摒弃了

在狗岛开发中零敲碎打的做法,而是将其分为三大片区域成片设计,开发项目也更为综合,易于达到彼此平衡。在对待地方政府、团体和居民的态度上,LDDC趋于采取两头兼顾的策略,开始注意听取不同方面的意见,其权力也受到一定程度的限制。LDDC更加重视开发区的可达性,投入了相当多的资金用于改善地区交通,让人们能更加方便地到达泰晤士河畔,结合滨水区的特点,开发水上娱乐、观光等项目。LDDC对历史建筑的保护也相当重视,人们仍然能够感受到英国作家狄更斯笔下的昔日码头区气氛。随着英国经济的复苏,随着LDDC经验的不断积累,形势逐渐好转起来。1998年3月,当LDDC结束其历史使命时,他们的努力取得了广泛的经济、环境和社会效益(见表1),一个生机勃勃的道克兰区又重新展现在人们面前。

表1:

	1981	1998	预计
人口(万人)	3.9	8.4	11.5
工作岗位(万个)	2.7	8.4	16.8
住房(万套)	1.5	3.6	5.0
私有住房比率(%)	5	44	52
公司数量	1,014	2,600	5,000

(有关图片请参见彩页6、7)

参考书目:

1. Taner oc and Steven Tiesdell, The London Docklands Development Corporation(LDDC),1981-1991
2. "A perspective on the management of urban regeneration", Town Planning Review, VL.62 No.3 July 1991
3. David L.A.Gordon, "Urban Waterfront Redevelopment", Town Planning Review, VL.67, No.3, July, 1996
4. "The Condition of London Docklands in 1981", Department of the Environment, Transport and the Regions of UK. 1997
5. "Regenerating London Docklands", Department of the Environment, Transport and the Regions of UK, 1998

本文作者为同济大学研究生

地址:上海四平路

邮编:200092

收文日期:1999.06.16