

伦敦码头区改造

——后工业时期的城市再生

张 杰

【摘要】本文从政策、规划思想和开发实践3个方面系统分析了伦敦码头区改造的发展过程,深入探讨了这一改造与英国总体经济结构变化尤其是伦敦城市经济发展的内在联系。一方面,伦敦码头区改造在开发上的成功为后工业的伦敦开辟了一个新的发展空间;另一方面,以市场为导向的改造开发严重冲击了城市规划与社区建设,这种现象引起了学术界和社会对城市规划与社区在私有化的后工业时代的命运的深思。

关键词: 伦敦
码头区
改造

1 历史背景与概况

1970年代初,随着战后全球资本主义经济结构的改变,英国的传统工业严重衰退,与此同时以高新技术、金融、信息服务为主的后工业经济逐步发展,并成为影响和左右城市发展改造的根本动因。传统工业和后工业产业的此消彼长促成了20世纪最后20多年英国城市社会、经济和环境版图的重构。首先,传统工业的衰退导致了城市人口严重流失和大量工业废地和建筑的闲置。从1971到1981年的10年间,英国的主要工业城市和地区的人口流失都在8%以上,严重的城市高达22%^[1]。到1980年代,大伦敦地区的总失业人数高达40万^[2]。相应地,工厂、码头、铁路和一些老的公共设施的关闭或停用则导致了大量土地和房屋闲置。1982年英国环境部调查,在英格兰土地废弃总量近456.7平方公里^[3],它们主要集中在英格兰北部的3个老工矿业地区,尤其是大城市地区。1980年代英格兰、威尔士工业衰退造成的闲置工业建筑多达1,620万平方米,其中伦敦32个自治市区共有310万平方米^[4]。但在工业衰退的同时,英国主要城市以金融、信息和技术服务业为主的第三产业也在逐步发展。从1971到1981年,多数大城市的三产就业人数已占40%以上,伦敦则高达55.89%^[5],使伦敦成为世界3大全球性城市。伦敦码头区就是英国这一时期城市改造的典型代表。

伦敦码头工业区位于伦敦东区的泰晤士河两岸,整个码头区沿河蜿蜒8英里(约13公里)长,西端深入寸土寸金的伦敦内城区。码头区的中心区狗岛(Isles of Dogs)与著名的格林威治区隔河

相望。200年前,这里还是未开垦的河滩地,但工业革命使之成为伦敦向欧洲出口工业产品最重要的港口。19世纪末、20世纪初,伦敦工商业的繁荣使这一地区发展成当时全球最大的港务综合区之一。沿码头区以北的广大地区逐渐发展成英国工人阶层居住、工作的地区。当时东欧移民也聚集此区谋生,为伦敦提供了大量的廉价劳动力。当时这一地区集中了服装、家具制造业和啤酒业等劳动密集型的工业,是伦敦最贫穷的地区。

到19世纪末、20世纪初伦敦码头区人口已超过60万。但自1960年代以来,随着全球经济结构的转变和英国传统工业的衰退以及现代化集装箱码头和航空港的发展,伦敦码头区逐渐萧条。自1967年东印度码头关闭后,圣凯斯琳码头、伦敦码头、萨力码头、西印度码头、米尔沃码头都纷纷关闭。多数码头业务迁至泰晤士河下游的现代化提尔伯利深港区。到1980年代中期只有皇家码头还在惨淡经营。码头区基础设施老化,很多设备已过百年。从1978到1981年,在英国工业总体衰退的大形势下,伦敦码头区失去了近1/3的就业岗位,人口流失近1/4。整个地区失业率居伦敦之首,人口教育和收入水平都为伦敦最低,而且死亡率很高,是伦敦社会、经济问题最严重的地区^[6]。在1960至1970年代私人投资撤离的同时,政府在这一地区通过旧城改造建设了大量的政府住宅。到1970年代中,这一地区80%~90%的住宅为政府所有,多数是高层低收入住宅^[7]。1968年由于煤气爆炸而毁坏的罗南-波因特(Ronan Point)高层住宅就在码头区的北边。所以整个地区在1970年代社会、经济、环境都处于非常困难的状况。

作者:张杰,清华大学建筑学院,副教授。

但随着后工业经济的发展,伦敦码头的区位优势越来越明显,开发潜力巨大。大面积的废弃工业用地和待改造的房屋使之成为政府和投资商关注的焦点。早在1970年代中,英国政府的一份白皮书就指出:伦敦码头区是伦敦自1666年大火灾重建后,伦敦乃至欧洲最大的开发机会。当时报界就认为伦敦码头区为英国提供了比当年豪斯曼改造巴黎更好的前景。

2 规划发展过程——开发区的确立

伦敦内城区的衰退是与战后的规划战略分不开的。当时政府通过绿带严格控制城市发展,并将大量工业和人口外迁,人为地加快了城市中心区和内城区的衰退。从1967到1981年,伦敦中心区和内城区人口减少25万,整个大伦敦地区人口下降13%^[8]。到1970年代后期政府不得不放松绿带控制,努力吸引人口回流到内城区和中心区。伦敦码头区的规划发展在这一背景下应运而生。

在1960年代后期,英国建立了两层规划体系(战略规划和地方规划),在此体系下大伦敦发展规划草案出台,强调分散伦敦的经济功能。但当时预测一些码头将继续运转,所以规划并没有把伦敦码头区作为分中心区之一。1960年代末、1970年代初,英国内城区贫困化问题恶化,政府不得不开始考虑如何发展、改善内城区,以避免大规模的种族骚乱,减轻地方政府财政负担,于1968年建立了“社区发展项目”(The Community Development Project)。当时政府在码头区内及其附近地区设立了2个社区发展项目区,试图通过有关政策按照中央政府的意图集中改造其中一些地区。在此背景下,地方规划局把即将关闭的圣凯斯琳码头以125万英镑的价格卖给了大伦敦地区议会。当时由保守党执政的大伦敦议会企图通过招标,吸引私人投资把这一码头区改造成综合的商业与社区功能的项目。结果大伦敦地区议会以2,500万英镑把土地出让给中标的公司。中标方案计划把该码头区开发成办公(包括世界贸易中心)、旅馆以及一个私人游

艇港等。当时大伦敦议会的思路是通过私人开发带动整个码头区的改造,从而初步形成了伦敦码头区改造以商业开发为主,政府基本上不介入开发的指导思想。这一规划思想在从1971年到1978年的8年中,随着英国经济结构的转变和政府由工党转向保守党逐步成熟,并在1980年代进行了大规模的实践。

由于整个码头区跨了5个自治市区,即哈姆莱塔塔区、纽汉姆区、苏斯沃克区、鲁萨姆区和格林威治区,早在1973年大伦敦市政府(GLC)就成立了由这5个自治市区组成的联合领导机构——伦敦码头区联合委员会(DJC),由这一委员会负责伦敦码头区的规划与改造开发。同时,伦敦码头区还成立了非政府组织“码头区论坛”参与规划和开发工作。由于伦敦码头区联合委员会是一个松散的联合体,所以其成员代表了不同阶层、团体的利益和观点。当时的大伦敦市政府和伦敦码头区的5个自治市区都由工党执政,所以其规划政策基本一致,即应该让本地社区在以后的开发中获得最大的好处。1976年伦敦码头区联合委员会制定的伦敦码头区战略规划主要强调了住宅、绿地、公共开放空间、交通以及相关的低收入社区方面的问题,此外还考虑了工业发展用地。但在具体决策过程中,各自治市区更多地考虑自身的利益,缺乏整体观念,另外大伦敦市政府对伦敦码头区的开发又有自己的设想;所以大伦敦市政府与伦敦码头区联合委员会常常在决定开发重点时产生分歧。当时英国政府财政拮据,无力实施以政府住房和社区发展为主的规划。

从1971到1978年,在宏观经济形势的影响下,伦敦码头区经济继续衰退,失业率上升。虽然新的服务业已开始进入该区,但杯水车薪,不足以改善整个经济状况,1978年仍在执政的工党政府也不得不重视市场在解决内城和旧工业区问题的作用,当年出台了内城法(Inner Urban Areas Act 1978)。此法提出了“合作区”(partnership areas)工程,以此鼓励中央与地方政府、私人与志愿部门合作共同解决内城问题。在这一框架内政府设立了合作委员会(partnership committee),该委员会负责划定了“码头

区合作区”(Dockland Partnership Area),使之成为与更多代表地方和社区利益的“码头区联合委员会”平行的结构,加强了中央政府直接干预码头区开发的权力。保守党上台后,“码头区联合委员会”的权力被大大削弱。

1979年保守党执政后,大力推行私有化,宣布在老工业基地滨西河沿岸地区^[9]和伦敦码头区设立城市开发公司(Urban Development Co-operations)。为了加快老工业区改造,政府要求简化规划程序,放松规划控制,创造有利环境,大力吸引私人投资。城市开发公司是英国政府参照1959年的“新城法”制定的。但不同的是城市开发公司的规划权力加大,它可以越过地方政府进行规划决策,并直接向国家议会汇报。随后中央政府又设立了“开发区”(enterprise zone),使之成为城市开发公司特殊权力的空间表达。在开发区内实行减免开发税,不需规划许可等政策,以此刺激房地产开发。1980年代初,由保守党执政的英国政府开始尝试改造伦敦码头区,1981年成立了伦敦码头区开发公司(LDDC),并拟定了整个码头区的改造整治设想和规划,使之成为当时西方国家最大的城市开发区。整个伦敦码头改造区总占地20.7平方公里,其中45%为废弃用地,包括1.8平方公里的码头区和90公里长的滨水地带。

3 改造开发的实施

伦敦码头区开发公司的开发战略主要包括以下8个方面:

- ①通过物质环境建设迅速改变码头区的面貌,吸引投资;
- ②利用有限的政府投资形成有力的经济杠杆,调动市场积极性;
- ③以市场为导向,在资金允许的前提下尽可能多地征购土地,以土地开发带动整个码头区的开发;
- ④投资建设关键的环境项目;
- ⑤开拓市场,积极营销;
- ⑥通过引导市场投资而不是公司自己直接投资,刺激高档次的住宅需求,改善社区设施;
- ⑦改善道路、交通条件,使该区具

有与伦敦其他地区同等水平的基础设施环境;

⑧滚动开发,自我推动。

这种以市场为中心的开发战略直接左右了整个码头区改造的规划思想和方法。政府对基础设施环境的投入使码头区土地迅速升值,限制了一般小型私人投资项目,低收入住宅和社区设施不再是规划关心的重要方面。伦敦码头区开发公司的理论是富人投资可以惠及百姓。

到1989年,伦敦码头区开发公司共投资79亿英镑。其中84%用于土地、交通、市场开拓等基础设施项目,只有5%用于地方工业、住宅和社区建设。伦敦码头区开发公司利用特殊政策和权力大力低价征购土地,然后以高价出售,从中获得巨大利益。从1981到1988年,伦敦码头区开发公司的征购面积共达7.9平方公里,占整个码头区的43%,其中土地6.2平方公里,水面1.7平方公里。但在早期,公司将多数土地、水面以低于市场的价格出让给开发商。如在著名的可奈利码头(Cannery Wharf)开发中,1985公司以每公顷100万英镑的价格把8公顷的土地出让给开发商,出让期为200年,在该项目的建设完工后开发商可以购买完全产权。同时公司还同意开发商在开发过程中可以不支付用于购买土地的贷款利息,到开发完成后再支付。这样优惠的开发条件,仅此一个项目政府收益就损失1,200万英镑。

大力改善道路交通设施是伦敦码头区开发公司采用的另一重要经济杠杆。到1990年代初公司总共投资7,700万英镑建设了码头区轻轨,全长12.5公里,其中一半以上为高架^[10]。另外伦敦城市机场(City Airport)的建设和该地区光缆通讯电缆的铺设改善了整个地区的投资环境^[11]。

为了推动伦敦码头区的开发,国家投入了大量资金。在开始的6年,国家投入的资金占整个伦敦码头区开发公司资金来源的80%以上。即使到1989年度,这一比例还保持在46%。到1989年,政府资助累计5.47亿英镑。这些资助主要用于道路建设,平整土地,修复建筑。政府的大力支持和公司制定的优惠的开发政策,再加上老金融商务区伦敦城区

(City of London)在规划上对开发的限制,都促成了伦敦码头区的房地产开发热,并迅速吸引了很多金融办公开发项目。到1990年,整个伦敦码头区开发区的经济明显增长,就业增加了2万人,远远超出规划的1.5万。私人投资建设住宅1.7万套、工厂、房、办公建筑186万平米。仅可奈利码头的大型商业办公开发一项就建设了110万平米,其中1万平方米为商业。可奈利码头的大型商业办公开发还创下了英国高层建筑240米的最高记录。公司成功地推动了码头区的开发,到1980年度末政府投资拉动系数高达1:12多^[12]。

投资的增加和环境的改善使伦敦码头区的地价迅速攀升,1981年码头区的平均地价为每公顷19.8万英镑,到1988年上升至1000万英镑,增加了50多倍。上扬的地价使伦敦码头区开发公司收益大幅增加。1988年度该公司收入从1981年的100万英镑猛增到1.15亿英镑。其中出让土地的收益占一半以上。到1988年码头区的住宅用地价格高达每公顷750~1,000万英镑,与伦敦西区的沿河住宅用地价格相当,个别地段的地价更是高出奇^[13]。

但是这种炒地皮式的开发不可能维持长久,1987年西方股市暴跌,很快影响了整个码头区的开发。房地产开发带动的建设在经济衰退中陷入困境,暴跌的房价使购房者纷纷出手,很多房地产商倒闭。1990年代初刚刚完成的可奈利码头的大规模商务办公楼项目惨遭冷遇,空房率很高。此后伦敦码头区经历了长期痛苦的“降温”和“消化”过程,到1990年代末伦敦码头区改造才又在英国整体经济复苏的条件下逐步走出低谷,市场开始活跃,其中千年拱和千年村工程(Millennium Dome and Millennium Village)成为伦敦码头区开发的新热点。另外在码头区外不远的废弃工业地区巴津-利奇(Barking Reach)也开始了大规模改造^[14]。

通过改造,码头开发区原有的旧住宅、厂房多数被拆除,废弃的工业场地也大都消失,取而代之的是办公楼、商业、娱乐设施,以及新建和整治的住宅。伦敦码头区改造整治的经验对英国其他

城市影响很大,如利物浦波肯亥德码头区、曼彻斯特市塞尔夫德码头区的整治开发等都是在其影响下开展的^[15]。

4 以市场为导向的规划运作

伦敦码头区以市场为导向的开发战略导致了其实施过程中规划运作的特殊形式和方法。为了适应市场需要,伦敦码头区开发公司改变了传统的规划方法,没有对整个地区的土地利用提出详细要求,而是每年出台一些政策说明引导开发。这些政策与国家政策一致,以便获得资助。通常规划政策不进行公共参与。

伦敦码头区开发公司规划的中心思想是吸引所谓“催化剂”式的投资或项目,借以带动整个地区的开发。所以其规划不是要求开发去遵守预先确立的法规性规划框架,而是要通过这些大的开发项目引发其他连锁反应的开发投资及与之相适应的政府行为。这种催化剂式的规划方法最先源于1960、1970年代美国滨水地区整治实践(如巴尔的摩和匹兹堡),它是以市场带动规划,然后又以规划促进市场。由于“开发区”的概念排除了传统的规划控制的可能性,所以伦敦码头区开发公司在开发的前4年只对8个不同行政市区管辖的码头地区提出了“地区框架”。比如,对中心区的狗岛提出了设计导则以控制环境形象;对西端靠市区的洼坪区(Wapping)则强调住宅开发的地位;对东端远离市区的皇家码头区则提出了“21世纪水上城市”的模糊概念。

尽管伦敦码头区开发公司竭力避免使用“规划”一词,不过还是采用了“地方规划”的形式,但其内容不同。该公司制定的地方规划主要包括基础设施的详细规划,且经过公共参与。这些规划成为该公司开发伦敦码头区的运作手段。由于规划未涉及详细的用地规划或政策,所以回避了几个相关的行政市区在这方面不同的意见和矛盾。这种灵活的规划方法在狗岛地区的可奈利码头的商务办公开发项目中反映得最为突出。开始伦敦码头区开发公司为了吸引欧洲最大的一家开发商作出了很多让步,甚至在开发商给定的短短的28天内就同意

了开发方案,并答应很快就与之签订建筑总承包合同。但不久当时全球最大的加拿大开发商奥-约集团(O&Y)插足,在国家政府的示意下,公司很快甩掉原来的欧洲巨商,与奥-约集团签订了总承包合同,结果使可奈利码头成为当时欧洲最大的开发项目,建起了欧洲最高的办公楼,创造了伦敦的“曼哈顿”形象。

5 面临挑战的社区建设

1960、1970年代也是战后英国城市规划中公众参与思潮和运动蓬勃发展的时代。所以在伦敦码头区规划的初期,矛盾的焦点就集中在中央与地方利益、开发商与社区利益的冲突上。但自1980年代撒切尔政府执行的私有化和“投资区”(enterprise zones)政策都使得社区利益在开发中受到严重冲击。随着伦敦码头区开发的进行,社区问题越来越成为人们关注的焦点。到1980年代中后期,开发公司不得不推出了所谓“规划获益”(planning gain)的概念。即通过规划权力要求开发商在获利的同时为社区作出一定的贡献,如为社区创造一定就业岗位、投资进行就业培训、建设社会住宅和社会基础设施、改善交通等等。但实际上,规划获益实施缓慢,收效不大。例如可奈利码头开发项目只拿出了一小部分资金设立了基金,允许社区用其十分有限的基金利息进行就业培训,而实际上只有10%的机会为本地居民获得。相对来说规划获益在社会住宅方面起的作用较大些,但这并非开发商的初衷,而是由于市场和社会压力所致。在开发初期由于地价高,伦敦码头区开发公司难以通过规划获益来开发低收入住宅。但到

1980年代后期,由于房地产市场不景气,英国环境部和市民都要求解决日益严重的社会住宅问题,这样公司才用降价的住宅解决了一些社会住宅房源。有时当地居民为了争取回迁安置不得不到施工现场进行抗议示威。即使如此,社会住宅^[16]占整个住宅建设量的比例仍然很低,远没有达到规划要求的比例。另外虽然伦敦码头区开发公司组织了一些基本的社区服务项目,但这些“公益”事业的投入主要是对政府已有资助的重新分配,只有少量资金是通过规划获益政策得到的。所以总的说来,在伦敦码头区开发中,地方和社区的利益被忽视,所以很多学者和社会舆论都对码头区市场引导开发和规划的做法提出了质疑和批判^[17]。

小结

伦敦码头区开发是英国1980、1990年代城市发展的重要组成。一方面它在战略上缓解了伦敦城市中心区开发的压力,为城市经济结构的转型、经济振兴和英国在全球经济一体化下的国际竞争提供了必要的空间环境。另一方面,在政府财政困难的情况下,开发利用市场投资大大促进了码头区的建设。但是在这一过程中,城市规划的权威性受到严重挑战,有人甚至把这一时期称为英国规划死亡的年代。同时以房地产开发为主的改造方式在经济上波动性很大,而且对社区构成严重威胁,成为这一时期突出的社会问题。有的学者指出:如果城市是指社区、民主、交通与公共空间的话,那么伦敦码头区根本不配称为城市^[18]。 □

(请参阅封2彩色图片)

注释

- [1] D. Donnison & A. Middleton, ed. *Regenerating the Inner City - Glasgow's Experience*. Routledge, London, 1987.
- [2] H. V. Savitch. *Post-Industrial Cities*. Princeton, London, 1991.185
- [3] C. Couch. *Urban Renewal Theory and Practice*. Macmillan, London, 1990.149
- [4] P. Kivell. *Land and the City*. Routledge, London, 1993.154 ~ 5,166 ~ 7
- [5] D. Donnison & A. Middleton. 同[1]. 10
- [6] H. V. Savitch. 同[2]. 223. 另见P. Kivell. 同[4]. 76
- [7] S. Brownill. *Developing London's Docklands*. 993, PCP, London, 20
- [8] H. V. Savitch. 同[2]. 184, 197 ~ 202
- [9] 利物浦及沿河上流老工业地区.
- [10] S. Brownill. 同[7]. 45
- [11] H. V. Savitch. 同[2]. 76
- [12] S. Brownill. 同[7]. 46. 另见H. V. Savitch. 同[2]. 77 ~ 8
- [13] S. Brownill. 同[7]. 46 ~ 7
- [14] 巴津-利奇地区位于泰晤士河下游北岸,西靠伦敦码头区,占地200多公顷,是20世纪90年代伦敦规模最大、最具挑战的工业废墟改造项目。见D. Lock. *Barking Reach - Reclamation, Regeneration and New Community Building on a Strategic Scale*. Town and Country Planning, 1999(1): 17 ~ 9
- [15] P. Kivell. 同[4]. 1993.76 ~ 8
- [16] 包括:出租房、合有产权住宅、低收入自有产权住宅以及自建住宅。
- [17] P. Hall. *Cities of Tomorrow*. Blackwell, London, 1990, 351 ~ 61. 另见A. Thornley. *The Crisis of London*. Routledge, London, 1992.149 ~ 62.
- [18] C. Davies. *Ad hoc in the Docks*. *Architectural Review*, 1987(181):30 ~ 7