

〔文章编号〕 1002-2031(2004)05-0072-04

# 伦敦道克兰城市更新实践

王 欣

〔摘 要〕 研究了伦敦道克兰城市更新的历程,阐述了其在城市更新中的一些政策及所存在的问题,通过对道克兰地区前后 17 年的比较及对其所存缺陷的分析,提出了建立以市场为主导,鼓励私有资本参与城市开发,建立城市开发公司,促进地区经济发展等对策。

〔关键词〕 伦敦道克兰开发公司;城市更新;企业区

〔中图分类号〕 F292

〔文献标识码〕 A

19 世纪的伦敦道克兰地区到处是一片生机勃勃的景象,然而从 1960 年代起,道克兰地区开始逐渐衰落,由此引发了一系列的经济与社会问题。为消除这种衰落现象,该地区于 1980 年代初成立了伦敦道克兰开发公司,该公司于 1998 年完成其使命,使道克兰恢复了昔日的繁荣景象。公司从建立到退出,17 年来相关措施的实施正是英国 20 年关于城市更新政策变化的一个缩影。如今中国的有些城市也正面临着诸如道克兰地区所呈现出的从繁荣—衰退—再到繁荣的这样一个发展历程,因此对伦敦道克兰城市更新的研究将对中国的城市更新具有借鉴和指导意义。

## 一 伦敦道克兰城市更新的历程

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。该地区享有一种以传统港口活动(包括船舶修理,食物加工,抵押和分配)的发展与繁荣为基础的独特的经济生活方式。工业发展依赖烟草、木材和毛皮等进口原材料。1930 年代中期,道克兰的发展达到了顶峰,每年买卖货物 3500 万吨,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。此后,由于港口工作需要大量复杂的技术、贸易和管理人才,而道克兰不能予以

满足,港口开始从辉煌走向衰落。

1960—1970 年代,道克兰的衰落开始加剧,落后的交通通达度、被严重破坏的环境、大量人口失业、住房条件恶劣、基础设施落后。这一切都表明道克兰城市更新的任务是非常艰巨的。从 1960 年代以后,人们开始关注港口未来的发展,关注港口的关闭对道克兰地区未来社会和经济发展的影响。但人们对于如何解决这些问题一直未能达成一致意见。1960—1970 年代,人们开始研究、探讨有关道克兰的未来。但提出来的相关计划与建议都没能提供具体贯彻的策略。由于当地权力机关及其他部门没有赢得公众的同意,而且对普遍的市场环境考虑不周,因此他们提出的计划不具有现实意义。特别是在 1970 年代,道克兰的衰退导致企业关门停业、缺乏投资,衰退开始加剧。政府于 1977 年 7 月出台的白皮书,显示内城问题越来越受到政府的关注,但长期看来,由于缺乏财政资金,一些有利于城市更新的重大项目实施起来较为困难。

道克兰及其周围社区已与伦敦交通体系分离,虽然从地理位置上看,它靠近伦敦中心,但由于交通不便,实质上使其远离了伦敦中心区,这导致道克兰地区日益贫穷。1981 年,伦敦道克兰城市开发区(UDA)成立,它位于伦敦东部、泰晤士河上游,西起著名的伦敦塔桥,东至皇家码头。道克兰城市开发

区陆地面积达 2200 平方公里,水域面积 162 平方公里,滨水岸线长 88.5 公里,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 (Limehouse)、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)。同年 6 月 2 日,政府建立伦敦道克兰城市开发公司 (LDDC),以其作为道克兰城市开发区的主体,开始了其长达 17 年的工作。直至 1998 年开发公司完成使命。

## 二 伦敦道克兰城市更新过程中存在的问题及相应政策的实施

### 1. 存在的问题

1978 年至 1983 年, LDDC 区域失去了 12000 个工作岗位,当地人尤其是蓝领工人的技能水平已不能适应伦敦经济发展的需要。1981 年该区域内有 1014 家公司,提供了 27213 个工作岗位。这些岗位多集中于餐饮、烟草以及交通、信息交流、金融等部门。这些部门合在一起占 UDA 各行业总和的 70%。

1981 年 UDA 约 60% 的土地和水域是荒废的,由于开发成本非常高,甚至成为不可能,降低了本地区对投资者的吸引力。此外,在 LDDC 区域内有大量闲置荒废的工业用地(见表 1)。那些不愿意也无资金再开发的公共部门占用了大部分土地,私人部门仅占有相对极少的土地。

表 1 LDDC 区域内荒废、闲置、未被利用的土地和水域数量

土地 (公顷)	水域 (公顷)	土地与水域 (公顷)	占 LDDC 区 百分比(%)	荒废的工业 建筑物(个)
877	163	1040	59.7	193

一直以来, LDDC 花大量资金改善道克兰地区内部及其与外部地区交通通达度状况。总之,道路网未能很好地将道克兰地区内部及其与伦敦其他地区联系起来。1981 年,铁路网并未能向道克兰及周围地区提供方便快捷的服务。两条主要的铁路线没能给去伦敦中心的乘客提供直接服务,乘客需转乘地铁通往其他地方。公共汽车成为道克兰地区公共交通系统的主要依靠。

1981 年,道克兰地区的周围环境一片杂乱,除了大片荒废地之外,还存在着许多问题,如河边是杂乱的土地区及位于该地区的 110 幢破旧建筑物等。此时,只有 39429 人居住在 LDDC 区域,而 1971 年有 48352 人,10 年来人口数量下降了 18.5%。此时,城市发展区内的失业率比伦敦内部高 1.3%。在道克兰,很少有人拥有自己的房子,83% 的居民住在出租房里。此外,1981 年虽有报告声明道克兰地区死亡率比全国平均高 9.2%,但有关该地区居民健康状况的信息仍很有限。并且同年 LDDC 大部分地区缺乏满足居民生活所需的基础设施,学校和健康中心位于旧式且不舒适的房间里。

总之,通过调查,道克兰地区存在着相当多的严重问题。当地居民对本地区的不满意度在其他各区中是最高的。道克兰呈现一片萧条的景象,环境和交通问题阻碍了投资者在该区的投资。更重要的是,在 LDDC 建立之前的五年内,道克兰地区没有真正的私人住房建筑。

### 2. LDDC 在道克兰城市更新过程中采取的对策

#### (1) 城市开发公司的建立及其特点

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主导的城市更新,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。

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,另一来源为公共基金。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)。

该公司的目标是有效利用土地和建筑物,鼓励现存的和新的工商业发展,创建一个更具吸引力的环境,确保优质的住房和社会服务设施以鼓励人们在此工作和居住。为了实现这些目标,公司被赋予

了发展控制权,其拥有地方权威及运输和道路基础设施规划权力,拥有交通运输和地方权力机构部门。具体情况如下:

——起初财政部每年通过国家环境部门拨款6000万至7000万英镑

——作为一个独立发展控制规划的部门,发展公司可以为投资者、发展者提供永久性服务

——可从公共权力部门快速获得土地,并通过特殊议会授予程序获得“更新”的权力

——1982年4月赋予企业区权力,为期10年,负责狗岛企业区的开发。

——具有推销、宣传道克兰的权力

#### (2) 道克兰城市更新的实施对策及显著成果

LDDC 在道克兰城市更新过程中采取的政策体现在以下几个方面:

——解决市场失效问题。1981年,位于道克兰地区的所有市场都失去了或缺乏经营和管理土地、商业房屋及私人住房的活力,呈现出一片衰败景象。对此,LDDC 花费了10年时间,采取了相应有效的对策进行了治理。现在道克兰社区进一步形成了更广泛的伦敦劳动力市场,并且在失业状况呈下降趋势的同时,市场仍具有较高的活力。

——道克兰城市更新过程中的公共部门投资。道克兰的复兴离不开公共部门的大量投资,这些投资包括有LDDC的直接投资,狗岛企业区的税收投入及其他公共部门组织特别是伦敦运输部门的投资。经评估,在道克兰城市更新过程中,公共部门总共花费了39亿英镑,其中18.68亿英镑由LDDC直接投资。用来改进交通运输设施的费用几乎占整个投资的一半。

——私人部门的投资。截至1998年3月,私人部门在整个商业建筑与住房建设中投资76.58亿英镑,再加上其余投资在基础设施上的6.5亿英镑和用来选址UDA发展场所花费的4.17亿英镑,私人部门至少花费了87亿英镑。

——效益更新。对效益的分析关系到LDDC与企业区之间的效益解决问题。效益归属问题非常复杂而且分析结果也只是近似的。人们试图将效益合理地归属于交通基础设施的改进方面。此外,还有其他一些重要的更为广泛的效益。

用城市发展区内的总产量这一指标来评价城市更新所带来的效益。用来进一步分析附加值的关键的总产量指标有总的工作岗位数和住房数量。1997年和1998年估计此二项指标为8.8万个岗位和

2.45万套住房。

在城市更新过程中,LDDC还带来了一个更为重要而广泛的效益,即出行效益。其形成与大量非城市发展区内的居民有关,在未来的30到50年内,他们会利用道克兰区内建设的交通基础设施工具出入伦敦,进行旅游。虽然每单个行程只节约了几分钟,但获得的整体效益是大的,因为日常旅行的数量很多,日积月累若干年后效益将会显著增长。

LDDC工作长达17年,取得了一定的成绩。公共部门投资18.6亿英镑,私人部门投资77亿英镑,431.73平方公里土地用于再开发,修建道路144公里,在道克兰地区架起了轻轨,并且建造了2500万平方英尺的商业和工业用地;开垦了763.02平方公里荒地,建造了24046幢房屋,新建了2700家商业贸易单位和5所健康中心,投资建设了11所小学、2所中学、3所大学和9所职业培训中心等。

1998年3月,当LDDC结束其历史使命时,道克兰取得了广泛的经济、环境和社会效益(见表2),道克兰重现了昔日的繁荣。

表2 城市发展区内部一些主要基本指标的变化

指标类别	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	1014	2600	5000
城内居民工作人数	5200	10500	13000

### 三 道克兰城市更新过程中存在的缺陷

道克兰城市更新项目的确给该地区带来了一片繁荣景象,这一点毋庸置疑。但同时其也存在着不足之处,即伦敦道克兰开发公司的运作加剧了本地区的贫富差距问题。具体表现在以下三点:

#### 1. 未充分满足当地居民的需求

在道克兰地区新建的住房中,约有一半属于昂贵的豪华式住宅,其超出了普通老百姓的购买能力,再加上LDDC经常对地方政府的作法采取否定态度,从而引发了诸多矛盾与怨恨。

#### 2. 新工作岗位数量的不确定性

许多所谓“新”的工作岗位实际上是从伦敦其他地方迁移过来的,这个数量约占60%至75%。如许多具有全国性质的报纸业就是从其他地区迁移到道

克兰地区的;同时机械化与计算机的普及也造成了大量失业。

### 3. 引发社会变化

道克兰在物质与经济方面进行了更新,但在社会方面并未得到更新,特别是对那些处于较低社会阶层人士的关注不够。这点可用失业现象加以解释。1980年,整个道克兰地区失业率为28%,现在为7%,确有明显改善。但如果我们仅仅考虑1980年生活在地方政府兴建的住房中的居民时,会发现失业率则由28%上升至32%。1996年的一项调查发现,实际上居民中28%的成员认为LDDC在过去12—15年以来所作的工作并没有提高他们的生活水平;22%则认为生活水平甚至有所下降。因此,实际上至少有一半人未从中获益。

## 四 对我国城市更新的启示

### 1. 以市场为主导,鼓励私有资本参与城市开发

建立以市场为主导的城市更新模式,政府适当参与,调动私人企业积极性,鼓励私有资本介入城市开发建设,发展个体、集体经营的市政公用设施,特别是在基础设施方面,如在公交、给排水等方面吸引私人投资,不能完全由国家垄断经营,政府应只作宏观调控,其他具体问题不予过多地控制。此外,政府在城市更新过程中所起的作用不是集中在直接干涉和依靠提供补助金来吸引企业,而是要为企业创建一个舒适的环境(如改进公共教学体制,训练员工,改善基础设施,提高规章制度的效率等),即城市政府是通过经营城市,创造独特的城市环境和吸引力来促进企业家更好地经营企业,从而提高城市的竞争力和城市价值。

### 2. 建立城市开发公司

建立城市开发公司,由国家政府直接控制且由国家派官员担任,与地方政府分离,不受其管制。开发公司具有区域性特点,它的建立是为了确保本区域内城市更新,使土地和建筑发挥使用效益,为企业营造良好的环境,以吸引私人部门投资建设。因此,政府应赋予开发公司发展控制权,使其对交通和道路基础设施管理负责,但本身并不参与城市更新,只提供相应设施设备。商业、工业及建筑业的发展则由私人部门来完成,也就是说城市开发公司在城市更新过程中应起抛砖引玉的作用,用少量的投资吸引私人部门对城市的大量投资,繁荣地方经济。地方经济得以发展之时,开发公司即完成其使命,退出

城市更新。

### 3. 建立企业区

企业区的设立是政府和城市开发公司鼓励私人投资,创造就业机会的重要举措。其建立的目的就是把投资从富裕地区引进本地区的开发与建设中来。如狗岛企业区于1982年4月创建,存续了10年。企业区内部设有规划控制部门,开发公司可以继承企业区内空置土地并利用其土地所有权鼓励、指引发展,与企业区一起制定区域发展方针。

### 4. 重视公共参与和社区规划

让公众参与到城市更新过程中,变被动为主动,调动公众的积极性,以更快更好更完善地进行城市更新。1970年代以后,英国出现了“自下而上”的所谓“社区规划”,即由社区内自发形成的一种“更新运动”。如今,在我国,“社区规划”也已开始流行,但还不完善。现在,许多社区开始组织区内居民主动参与到社区建设中来,如粉刷楼道,改建绿地;大家共同参与社区管理,一起维护社区环境,进行星级达标社区评比活动;为丰富社区人民的业余文化生活,社区还组织纳凉晚会、花鸟比赛等文娱活动。与此同时,大批免费使用的健身器械亦开始在小区出现。公共参与社区规划鼓舞了人们的士气,使人们自发地维护、更新社区。在我国的城市更新中,我们应该从每一个地区的角落自下而上地考虑,研究每个地区对整体基础设施的要求,将自上而下与自下而上结合起来,真正做到让市民安居乐业。

### 5. 加强文物保护

历史文化名城、历史文化地段在大规模开发式改造中应予以保护和继承。城市更新应避免大拆大建,尽量采用整旧如旧的方法,把对历史建筑物的破坏程度降到最低。同时,配合这些建筑物的风格、特色,建造与其相适应的配套建筑,使其自然和谐地融入周围环境中。

## 五 结语

伦敦道克兰城市更新是城市更新运动的一个典范,对我国城市更新具有进一步的指导和借鉴意义。但由于各国国情不同,我们应该具体问题具体分析,借鉴道克兰城市更新中的优势,结合我国实际情况,指导我国的城市更新实践。城市更新不仅仅是解决“衰退”问题,更重要的是如何协调好经济效益、社会效益和环境效益三者之间的关系,以促进城市更新与城市的可持续发展。(下转第79页)

的建设时间——这样的考虑主要在于节约建设成本和避免可能的浪费。但在实际操作中,这些预先规划的“虚拟”路网将起到引导和规范作用,即任何建筑和经济活动都不应占去这些“虚拟”规划的路网。随着时间的推移和社会经济的发展,可以预测,这些路网和叉道口会在条件成熟时具有与马路主干线相抗衡的经济区位优势而成为马路带上的“断裂点”,根据康维斯的“裂点理论”,这些“断裂点”会逐渐吸引各种经济活动,从而产生经济要素的集聚,并进而发展成为市镇,达到以路引城的目的。

**[Abstract]** This paper discusses the reasons why Road Economic Belt appears in Chinese rural areas. Road has been playing an important role during the course of which Road Economic Belt is formed. As such, this paper proposes the government plans city by road-net.

**[Key words]** road economic belt; planning city by road-net; dummy road-net

### 参考文献

- 1 姜长云,蓝海涛.当前小城镇发展的状况、问题与对策思路.中国农村经济,2003(1)
- 2 张子臣,叶春波.加强土地执法,推动经济发展——江苏昆山市创建土地执法模范市的启示.经济日报,2002(08-09)
- 3 [美]麦克哈格著,芮经纬译.设计结合自然.北京:中国建筑工业出版社,1992

- 4 郑勇军等.解读“市场大省”——浙江专业市场现象研究.浙江大学出版社,2002
- 5 陈前虎.浙江小城镇工业用地形态结构演化研究.城市规划汇刊.2000(6)
- 6 徐颂.珠江三角洲城市化进程的内在矛盾分析.城乡建设,2003(3)
- 7 8 关锐捷.中国农村改革二十年.河北科学技术出版社,1998
- 9 [美]麦克哈格(Mcharg, Ian L.)著,芮经纬译.设计结合自然.北京:中国建筑工业出版社,1992
- 10 李建龙,孔庆平.民众的呼唤——马路市场大走笔.城市问题,1995(2)

〔作者简介〕 陈东强(1968—),男,壮族,广西宾阳县人,广西大学社会科学与管理学院副教授,中山大学地理科学与规划学院在读博士,研究方向为政治经济学和小城镇(区域)发展研究与规划设计。

〔收稿日期〕 2004-05-13

〔修回日期〕 2004-07-19

(责任编辑:李小敏)

(上接第75页)

**[Abstract]** After investigating the development process of urban regeneration in London Dockland, this thesis analyzes some problems from Dockland and some strategies taken by Dockland. According to the comparison between 1981 and 1998, and the explanation of its disadvantages, the thesis puts forward some strategies such as establishing a market which is based on market guide and subsidized by the government, building urban development cooperation and improving regional economic development etc. It aims to absorb enlightenment from analyzing the development to direct further the urban regeneration and practice of China.

**[Key words]** London Dockland Development Cooperation (LDDC); urban regeneration; enterprise zone

### 参考文献

- 1 戴学来.英国城市开发公司与城市更新.城市开发,1997(6)
- 2 The Office of Prime Minister. Regenerating London Docklands. Britain, 1998(16)
- 3 刘志尧.城市滨水区再开发的一则实例——伦敦道克兰地区改造

复兴工程评述.时代建筑,1999(3)

- 4 耿慧志,杨春侠.城市中心区更新的理念创新.城市问题,2002(3)
- 5 钱欣.浅谈城市更新中的公众参与问题.城市问题,2001(2)
- 6 肖军.略论城市更新.国土经济,2000(4)

〔作者简介〕 王欣(1979—),女,汉族,天津市人,天津师范大学城市与环境科学学院硕士研究生,研究方向为城市与区域经济。

〔收稿日期〕 2004-03-02

〔修回日期〕 2004-07-02

(责任编辑:甄水)