香港战后规划的思想流变：契约、福利与空间

The Changing Planning Concept of Postwar Hong Kong: Contract, Welfare and Space

谭峥
Tan Zheng

摘要: 香港在容纳高密度经济活动的同时保有一个多单元城市的功能与结构, 这一多单元城市结构与欧洲新市镇运动有着一定的渊源。第二次世界大战后香港的一系列应对城市危机的规划将欧洲的新市镇理想模型转化为一种亚洲垂直花园城市的独特结构。本文以反思规划制度与规划思想之间的关系为起点, 回顾隐藏在香港城市地景之下的“福利国家”线索。最后, 通过简单回顾深圳等内地城市与香港的规划交流史, 指出内地城市设计导则编制缺失的“集体主义”原则。

Abstract: Hong Kong demonstrates a cellular urban organization while accommodating intensive economic activities. This cellular organization has its origin in the New Town Movement in post-war Europe. In the post-war era, the planning practice of Hong Kong, as a response to a series of urban crises, transformed the European new town ideal to the Asian vertical “Garden City.” This paper takes its point of departure from the reflection on the relationship between planning regulation and planning vision. It revisits the “welfare state” tradition behind the cityscape of Hong Kong and concludes that this “collectivism” tradition was somehow overlooked in the urban design code making in Mainland cities.

关键词: 契约规划; 新市镇运动; 社会补贴;
准福利政权; 单元式城市

Keywords: Planning by Contract; New Town Movement;
Social Subsidy; Quasi-welfare State;
Cellular City

1 香港的邻里尺度与“契约规划”迷思

麦理浩治期(1971—1982)前后的香港规划史是理解内地改革开放早期的城市建设模式转型的关键。回溯历史, 香港的社区规划制度对内地的主要贡献有二: 空间邻里化与规划法制化。从“邻里化”来看, 香港在容纳高密度都市生活的同时保有一个多单元城市的功能与结构。除了中环、尖沙咀等城市中心区, 香港是由一系列围绕轨道交通站的社区所构成的。由于采用了多层次的城市设计导则编制方式, 相比于中国内地城市, 香港的城市社区内部往往形成了较好的功能平衡与结构自主, 并且通过完善的多层人行与交通网络连接。这种结构来源于战后盛行于欧洲的福利主义城市体系, 尤其是英国与北欧的第二代新市镇模式^[1,2]。从功能上来说, 它们都是在社区这个尺度层次用层级化的服务来固化邻里生活与社区形态。

论及规划法制化, 则无法回避“法定图则”。从1980年代开始, 由于可以学习的范本并不多, 以深圳为代表的珠三角城市开始大量引入香港式的社区模式与多层次城市设计导则编制方式^①。深圳从1980年代后期就开始试验“法定图则”(statutory plan)制度, 1998年正式推行。香港的法定图则类似于内地的分区规划, 而深圳的法定图则接近控制性详细规划, 深圳在相当于香港规划体系的详细规划层面设立法定文件内容, 比传统的详规更严密细致^[3]。必须指出的是, 香港的多层次城市设计体系不仅是英美法系衍生出来的契约型规划(后文将详述)的表现, 也是20世纪中期英国福利主义规划思想的产物, 它的作用主要在于确立完备的社区形态, 营造在空间和功能上都自成一体的卫星城式社区。因此, 在强调城市设计的法规特征的同时, 必须回溯香港规划制度中的“集体主义”原则与其适用的时空条件, 而这些原则往往并不直接反映在条例与图纸文件中。1980年代以后, 随着香港逐渐融入区域城市群(或面对巨大的融合压力), 新市镇运动影响下的单元式城市形态已经不可持续(图1)。

作者: 谭峥, 博士, 同济大学建筑与城市规划学院, 助理教授。etanzheng@yahoo.com

① 以深圳为代表, 许多国内城市的规划文件中都有“图则”或“法定图则”的提法, 法定图则处在分区规划与详细蓝图(修规)之间, 涉及土地利用性质、开发强度、配套设施、道路交通和城市设计导则。法定图则的编制、审批、公众咨询、定期检讨和修订都必须经过一整套严密的立法程序, 审批后成为确认的法令文件, 审理法定图则不是规划主管部门, 而是立法机关。

二战刚刚结束后的香港依然是一个主要由唐楼^①构成的城市，城市发展主要集中在维多利亚湾两侧的狭长海岸地带。1960年代，香港有两种城市形态目标可供选择：集约型与扩张型。早在1971年，建筑师白自觉（Jon A. Prescott）就在《香港：高密度发展的形式与意义》一文中指出，欧洲式的低密度“花园城市”与“卫星城市”的结构并不适合香港^[4]。他非常看好尚在规划阶段的轨道交通站点与高密度城区的整合发展，并指出这可能是解决高密度城市与高生活标准的一条路径。时至今日，可以说香港在高密度的同时实现了“花园城市”的空间标准。

目前，解释晚期殖民地时期香港的城市形成机制的观点基本分为三类^②。第一类观点持“危机—反应论”，即认为香港的规划政策是对香港的地理、政治与经济条件的合理反应。比如缺乏可建设用地，安置大量内地难民，协调冷战时期的地缘政治冲突等等。第二类观点将香港的空间规划归因于精密而严格的城市管理技术（如香港大学黎伟聪教授的研究）^[5]。第三类观点偏向空间的社会学动因，其中，以伍美琴、邓永成为代表的学者试图将城市物理空间分解为无数空间对象各自的空间叙事，以此消解强势的、整体性的官方（或资本方）城市规划话语^[6]。在这三类观点中，第一类只解释

图1 香港沙田（上）与深圳中心区（下）的法定图则

资料来源：上图来自香港城市规划委员会（<http://www2.ozp.tpb.gov.hk>），下图来自深圳市城市规划设计研究院（http://www.upr.cn/product-available-product-1_19266.htm）

① 香港20世纪中期以前建造的多层无电梯楼房，其式样来源于华南地区的近代骑楼，因为主要由华人居住，故称为“唐楼”，与后来更现代化的高层住宅“洋楼”相对应。

② 本文讨论的“晚期殖民地时期”指1945年以后的港英政府统治时期，即1945—1997年这一时期。二战以后，亚非拉地区的去殖民地化运动风起云涌，一些原来的殖民地相继独立，为了应对本土的反抗运动，港英政府逐渐采取了一些有利于殖民地休养生息的政策，并大幅度提升本地居民的生活条件，这与传统的殖民主义统治已经不同，具有福利主义的特征。

了一种空间发展的可能性，但是并未解释为何香港能够将这种可能性转化为现实策略。第二类将研究带入深入毫微的技术与制度描述，比如黎伟聪教授将香港的规划制度总结为“契约性规划”（planning by contract），以与“法令性规划”（planning by edict）相区别，却忽视了香港的城市空间结构在保证规划实施中的积极作用，这类观点本质上还是在为正统的古典自由主义辩护。第三类则在构建无数微小主体之间的空间政治中弱化了香港的技术官僚政权的决定性作用。后两派学者无法在全球城市史视野中解释香港空间的原型。契约规划论对内地规划的影响甚巨，但是业界往往忽视了规划立法化与民主化背后的地理历史背景与时代精神。基于以上回顾，本文希望以香港的规划编制历史为对象，探索香港城市社区规划中的福利主义思想的流变，以此作为理解和衡量中国内地改革开放后城市发展得失的重要注脚。

2 准福利政权

学界普遍认为香港是个实行放任主义（laissez faire）的自由港^[7]。多数学者很难跳出普通法系传统去看待那些非自由主义规划思想的传承。上述黎伟聪教授的“契约性规划”就是这种观念的产物。理论上在香港回归前，香港土地皆归港英政府所有，这并非从英国土地制度传统而来，但是其精髓依然是以效率和市场规律优先，一地一约，所有的土地在出让一定期限的使用权时皆附有规划条件（lease conditions），土地的承租方可以在规划条件内进行最大强度的开发。1984年之前香港实行批租制（一次性地价反映整个出让期的地租），之后实行的是批租与年租混合的土地出让制度。批租制度使得香港政府在经济腾飞时期能够迅速通过土地出让（往往价高者得）补充公帑以发展城市基础设施，而在城市发展成熟以后通过加收年租使得政府共享土地增值带来的利益，实现可持续的财政收入。由此可见，所谓“契约性规划”固然保证了土地能够获得规划允许范围内的最优

效率的发展，但是它的成功也仰赖稳定的经济与人口增长预期与稀缺的土地资源。

“契约性规划”能够成功实施的条件是绝大多数建设位于新增的填海土地之上。香港有百年的填海造地史，但是在二战以后填海的规模与速度明显升级。而且填海的地区往往容纳了最高强度的开发，政府能够通过对新出让土地的规划来左右整个大都会区的城市形态。除了传统的四环九约，市区的柴湾、九龙西与九龙湾，郊区的沙田、将军澳、大埔与屯门等地也都是填海所得。香港曲折的海岸线与广阔的水域面积决定了填海造地能够在包括中心区域的地理空间均匀发生。所以，香港可以保持原有的空间结构而不至于如欧美大都市那样在城市蔓延中对空间结构失去控制。如果不考虑这些前提，“契约性规划”只能背负名义上的正义性，而无法在现实层面取得相对于“法令性规划”的优势（图2，图3）。

内地在规划民主化的过程中多奉“契约性规划”为主臬，却没有看到契约化只是香港社区规划的经验之一，它只在特定的时空条件下服务于特定的社会组织与城市地理形态。香港在法定图则（类似分区规划）的框架下，还定有详细的内部图则，内部图则细致地规定了各种涉及社区公共利益与私人利益平衡的条款。在整个城市的空间组织上，香港持之以恒地采取了欧洲新市镇模式，而内地相应的社区规划在计划经济时代尚能部分实现社区公共利益与功能平衡，但在城市开发资本化的过程中社区利益往往被忽视，最后公共服务的实现甚至远远不如实行资本主义的香港。

那么，香港的社区与邻里利益究竟是如何在空间实践上实现的？卡斯特（Manuel Castells）的《石碇尾症候》是一部质疑香港的自由放任经济神话的论著，但是它的讨论基本上仅限于香港的公共住宅政策^[8]。卡斯特将香港和新加坡的公共住宅视作一种政府对劳动力要素价格的干预，但是由于作者的学科背景与实证研究本身的局限，它很难在香港的规划史和建成环境这个层面去探究住宅政策以外的空间干预所

图2 香港空间组织的深层动因图解

资料来源：作者绘制

图3 左图为香港开发模式：基于曲折海岸线和填海形成新增土地；右图为一一般单中心城市的“摊大饼”式扩展（阴影区域为新增土地）

资料来源：作者绘制

形成的区域比较优势。与之相对应的是,近期西方的建成环境史学者开始重拾对福利国家与建筑学的关系的研究兴趣。由马克·斯温纳顿(Mark Swenarton)等学者主编的论文集《建筑学与福利国家》(Architecture and the Welfare State)是这一系列努力的代表。其中,建筑学者迈尔斯·格兰丁(Miles Glendinning)的短文《从欧洲福利国家到亚洲资本主义:英式公共住宅在香港与新加坡的演变》从规划史视角解析了香港的建成环境的福利资本主义间接“渊源”^[9]。虽然该文由于其篇幅和分析深度的限制,并没有深入探究东亚微型经济体(如香港和新加坡)的建成空间的制度基础,但是它设置了“福利资本主义与东亚资本主义”这样一个议题,并且把这个议题放在东亚的殖民地港口城市的“去殖民化”背景下。在一本通篇讨论欧洲福利资本主义与建筑学的论文集中,这样的章节设置已经暗示了某种学术态度:一方面,福利资本主义的建筑与都市主义在西方是一个已经“完结”的话题,战后的现代主义的巨构城市理想已经随着福利国家政策的式微而被视为一个历史陈迹;另一方面,一些亚洲国家与地区用各自的政策措施实现着欧洲福利资本主义在半个世纪前所设立的社会目标,这些政策措施与城市建成环境的空间特性有着巨大的相关性。

关于福利资本主义的讨论多基于约斯塔·艾斯平-安德森(Gosta Esping-Andersen)的《福利资本主义的三个世界》(The Three Worlds of Welfare Capitalism)。艾斯平-安德森将资本主义的福利国家划分为三种类型,分别为以英美为代表的典型的自由主义福利体制、以德国为代表的法团主义福利体制、以瑞典为代表的社会民主福利体制。这些分类没有纳入东亚国家的福利体制。无论香港是否真正有一个“福利资本主义”的历史时期,它在1960年代以后明显加强了政府对经济行为的干预,尤其是麦理浩当政时期的政策是艾斯平·安德森的三种欧美福利国家体制无法覆盖的,卡斯特将其归纳为“发展型政权”。“发展型政权”以经济增长或获取比较优势为目的来提供社会福利,比如对于香港和新加坡,提供福利的方式就是向大量的低收入人群(往往是在历次内地的战争与运动中流亡到香港的难民)提供住宅。香港大量建造公共住宅的时期正好是香港的轻工业大发展时期,公共住宅在香港这个高地价的地区等于补贴了工人工资,并把工人输送至荃湾、观塘、沙田与屯门这些新发展的工业区。卡斯特认为这种补贴工资的方法是一种政权对经济的干预,这和新自由主义视野中的亚洲现代化叙事有着根本区别。

正如之前所论述的,卡斯特的立论始于住宅供应,也终于住宅供应,由于学科视野的限制,它无法突破到住宅以外的广阔的建成环境领域去解释港英政权对各种公共服务成本的干预,比如交通与其他社会服务。在这一点上,它尚不能

破除香港的自由放任经济的神话。由此,笔者提出一个“准福利政权”(quasi-welfare state)的概念,以此来概括香港通过城市空间干预来降低社会服务成本的政策。这种政策的作用是实现一种空间集约的生活形态,并通过各种资本与消费机器的宣传力量来强化政策的合理性。在这种政策下,政权通过三种形式来实现社会服务的补贴——直接补贴(如住宅与基础设施)、间接补贴(如港铁的物业—轨道联合开发策略形成的交通成本补贴)与空间补贴(香港的集约化空间形态所实现的社会服务成本压缩)。这三种形式的补贴在历史中依次出现,在1980年代后,集约化空间逐渐变成地产商的盈利工具,港铁公司与大地产商等大型机构完全左右了香港社会的空间生产。同时,政府规划文件并未及时将这种潜移默化的空间生产范式的转换反映为政策语言,换句话说,描述香港自身空间特性的公共话语与这个城市已经发生的变异是不相适配的。正是这种极端化的类集体主义空间的自我强化,使得香港在人力成本优势已经不复存在的情况下,依然在1980年代后的很长一段时间保持了地区的竞争优势。

3 香港福利主义规划回顾

3.1 阿伯克隆比的单元式社区

如果从社会福利发展的角度来看待香港的空间史,那么1948年是香港历史的一个重要时刻。这一年,参与过大伦敦规划的英国规划师阿伯克隆比(Sir Leslie Patrick Abercrombie)为香港做了名为《香港初步城市规划报告》(Hong Kong Preliminary Planning Report, 1948)的规划草案。该草案在1950年代才成为可供实施的规划总图。但是真正意义上的自觉的城市改造始于1967年的《殖民地规划大纲》(Colony Outline Plan, 1967)之后。正是该大纲将一种基于公共交通的垂直整合的城市作为发展模型。1984年的《中英联合声明》发布之后,香港又进入了一个新阶段,这个时候香港命运已定,华人地产商崛起,地产市场的投机倾向日趋严重,但是借由一系列的基础设施建设,香港的城市化区域进一步扩展,空间成熟度进一步完善。

由是,本文将1948年后的香港城市史分为三个时期,第一个时期为1948—1967年,这个时期人口激增,住宅需求暴涨。以石硤尾大火、偷渡难民大幅度增加与左派动乱为代表的事件不断冲击香港的社会基础,港英政府基本上只能以被动的姿态对各种社会问题作出回应,由于战后社会秩序缺失,只能由政府来主导现代化^[10]。第二个时期为1967—1984年,香港社会最靠近欧洲福利资本主义。各种社会危机在1966—1967年集中爆发之后,香港事实上进入了一种全民动员状态,这在整个香港历史上是不多见的。它以麦理浩治期为核心,是香港政府大幅度提升以住宅为主的社会福利

供应、本土意识增强、初步实现现代化的时期。麦理浩治期之后，社会危机逐步消除，规划政策常态化，但是与之相关的就是全民动员的历史条件不复存在。这与新加坡形成了一定的反差，后者用政治干预的手段使得全民动员的状态长时期维持。第三个时期从1984年的《中英联合声明》到1997年的香港回归为止，此时香港的公屋与基础设施建设已经初具规模，香港已经发展为一个高收入社会，消费空间与交通空间的结合进一步改变了社会生活形态。而在1998年的亚洲金融危机与2003年的公共卫生危机（SARS）后，香港的空间生产与消费主义的结合日趋紧密，与早期的“准福利政权”体系已经渐行渐远^[11]。

在阿伯克隆比写出《香港初步城市规划报告》的年代，“香港”实际仅仅指夹峙维多利亚湾的两个城市化区域：维多利亚城与九龙。在当时的150万人口中，有100万人集中在维多利亚城与九龙弥敦道的狭长海湾地带。阿伯克隆比的报告基本上延续了英国1947年《城乡规划法案》（The Town and Country Planning Act of 1947）的原则，强调对城市扩张的控制与社区建设^[12]。受当时占主导地位地位的雷蒙德·昂温（Raymond Unwin）的“卫星城市”与沙里宁的“有机疏散”思想影响，阿伯克隆比报告将区域总体规划与新市镇的概念引入香港，在今后的50年内（1948—1997）深刻地改变了香港的空间结构。从阿伯克隆比报告的附图中也可见到，报告对社区单元的表达方式与《大伦敦规划》（Greater London Plan, 1944）中的表达是相似的，都是用泡泡状的团块来表达位于拥挤的老城边缘的新市镇。同时，在当时的九龙塘已经有初步规划的低密度的花园住宅区，而阿伯克隆比对这些已成规模的城市建成环境并未充分尊重，他对社区团

块的划分是比较主观的，并将已建成区当作新社区之间的空隙与剩余空间（图4、图5）。

3.2 超级街区与社会认同

1959年，港英政府释放了中环地区的一大块土地，面积76英亩（约31hm²），这个区域由原来的军港用地与一部分填海造地构成，是今天西至上环西港城，东至夏慤花园的香港中央金融区。甚至“金钟”的地理概念也是随着这块军港用地的开发凭空生造出来的。为了应对这次大批量的土地供应，港英政府于1961年完成了《香港中区城市计划》（Central Area Redevelopment）。《香港中区城市计划》规定了一些至今依然在发生作用的规划原则，比如区隔行人与汽车，建立步行区，重视建成环境体验（城市设计的雏形）等等。其中，“步行区”是一个整合区域功能的立体综合步行体系，这使得一个高强度的商务区真正在物理空间的层面上成为一个整体。在之后的土地开发中，原本设想的开放的步行空间多半变成了互相串连的商场内庭。这使得1960年代后开发的“新”中区与之前自发形成的老中区成为两个独立的地带。老中区是殖民地时期密集的唐楼景观的延续，区别无非是原来的唐楼向空中生长成为无数铅笔楼，而新中区是一个横亘在新填海地带上的现代中央金融区，便捷的步行系统从上环码头一直延续到金钟廊，将几十个地块整合成一个巨构（megastructure）。另外，由于香港置地（Hong Kong Land）这样的大地产商能够获取相邻的多个街区的土地，新中区的地权划分已经没有殖民地时期的痕迹，而更类似战后西方在城市更新运动中形成的“超级街区”（superblock）（图6）。

“新中区”的中央金融区虽然与同时发展的新市镇有着功能上的差别，但是它们来自于同一种规划思想的相似空间愿景。阿伯克隆比为大伦敦所制定的泡泡图才是当代香港真

图4 阿伯克隆比在《香港初步城市规划报告》中对香港单元式社区的规划，采用了同大伦敦规划类似的方式

资料来源：香港初步城市规划报告，作者翻拍于香港历史档案馆

图5 1944年的大伦敦规划，气泡图形代表一个社区

资料来源：<https://thesemaphorine.wordpress.com/2013/05/21/the-abercrombie-plans/>

正的隐形结构，虽然一代代的香港规划者不断质疑这种单元化的城市结构，但是香港实现了一种垂直空间上的单元化，在拓扑结构层面这与大伦敦规划并无区别。在1960年代末制定《殖民地规划大纲》(Colony Outline Plan, 1967)与《香港集体运输研究》(Hong Kong Mass Transport Study, 1971)的时期，观塘等地已经成为新的轻工业生产区，华富邨、美孚新邨等远离市区的新居住区正在形成，但这些新发展区依然不是严格意义上的“新市镇”。直到1973年，《新市镇发展计划》(New Town Development Programme)正式实施后，荃湾、沙田与屯门才成为第一代新市镇。新市镇的出现完全改变了香港的传统城市地理格局，香港真正成了一个都会区并被一个广大的郊区包围。在第一代新市镇之后，又有两代新市镇相继建成，分别是以大埔、粉岭—上水和元朗代表的第二代新市镇和以将军澳、天水围和东涌代表的第三代新市镇。在这些新市镇中，沙田是极具代表性的。沙田的规划始于1960年代末，1970年代曾邀请英国规划师霍福德作咨询顾问，后来由香港规划部门的本土技术官僚完成规划，但是基本上采取了英国第二代新市镇坎伯诺尔德(Cumbernauld)的模式^[13,14]。1980年代初，随着新鸿基等华人开发商下注香港的地产市场，沙田经历了快速发展。其他1980年代发展起来的新市镇与新居住区也与此相似，都是英国第二代新市镇与香港的投机式地产开发模式的结合。这些新社区固然被称之为“新市镇”，但是它们其实是建造在填海地带上的精密的建造物机器，社区由标准化的建筑单元构成，采用有限的几种住宅平面形式与商业裙房格局，垂直功能分层清晰，空间层级关系严密，社区配套紧凑而完善(图7,图8)。

麦理浩治期是香港社会化解危机，提升社会福利，巨量扩充基础设施与住宅，重构社区归属感的关键时期。在以往

的公共话语中，麦理浩往往被描述为一个极力改善香港民生的亲民领导者。这种描述在某种程度上是事实，但是真正推动香港的“准福利社会”建设的是来自英国本土的力量，尤其是在1970年代后五年的工党执政期。随着当时的港英政府内部文件的进一步公开，麦理浩的善政的面目日益清晰。在1966—1967年的香港左派运动之后，英国政府已经意识到香港不稳定的根源是日益庞大的华人群体在殖民统治中的羞辱感与整体性的生活困顿。只有将香港人民的整体生活水平提高到近乎英国本土的程度，英国政府才会在即将到来的主权交接谈判中拥有更多筹码。同时，提升了生活水平的香港将从一个廉价产品的生产交易中心转变为一个消费型社会，这会减少英联邦内部的贸易摩擦。1974年后，来自工党政府的变革压力逐渐加码，外交和联邦事务办公室(Foreign and Commonwealth Office)要求香港加快福利供应，并强行推进社会保险^[15]。为了化解这些变革压力，减轻本地的财政负担，麦理浩提出让大企业介入公共福利体系的建设，这为以后大地产商主导社会发展预留了可能。

麦理浩所推行的“新政”多达近20项，其中与城市空间重构有关的有“十年建屋计划”、“开发新市镇”、“兴建地铁”、“康乐与文化发展”和“制定郊野公园条例”。这些计

图6 1961年《香港中区城市计划》封面上的中区—金钟区划图，此报告将步行空间作为串连整个区域的系统

资料来源：《香港中区城市计划》，作者扫描自加州大学洛杉矶分校图书馆

图7 1967年《香港集体运输研究》中规划的轨道交通线路

资料来源：香港集体运输研究，作者翻拍于香港城市大学图书馆

划的目标多为疏解都会区的过密人口、改善居住条件、降低交通成本、补贴劳动力的工资（公屋计划）、完善社区设施以增强社区归属感等。麦理浩这些计划看似庞大，但与外交和联邦事务办公室的宏伟目标依然相去甚远，因此只能算作一种“准福利政权”政策。公屋与基础设施计划从1960年代的港督戴麟趾（David C. C. Trench）治期就已经启动，1979年工党下台后开始减速，但是麦理浩认为，通过这些项目的启动来增强社区归属感才是要务，一旦本地华人认同自己是“香港人”，大量的投资进入这些社会建设领域，福利供应可以稳步推进，不必操之过急。事实证明，麦理浩的政策兼顾了本地精英和平民，企业不希望高涨的福利水平拖累利润，平民也从生活改善中获取了实惠。在空间层面，轨道交通站与消费空间融为一体，香港的第一个所谓的“上盖式”综合体东角中心（East Point Center）就是在这个时期建成的。私人开发商与港铁的利益日益捆绑，港铁的发展不仅满足现有的通勤需求，而且将高强度开发引导到了港铁站的周边，轨道交通站往往也成为社区的中心，可以方便地连通康乐与文化设施，这已经超越了战后初期的新市镇中心概念，成为悬浮在城市轨道上的巨型孤岛^[16]。

3.3 消费空间取代福利空间

如果说香港的“准福利政权”城市结构是在麦理浩时期奠定的，那么1984年《中英联合声明》之后的香港发展

则将这种城市结构与消费空间整合在一起，并进一步整合香港的空间与整个区域地缘经济的关系。整个麦理浩治期的香港城市建设是以《殖民地规划大纲》为蓝图的，而后者正是遵循阿伯克隆比的去中心化原则。虽然该大纲已经提出了许多切合本地地理与社会环境的空间改造建议，但是经过整个1970年代，许多预设的目标已经脱离实际。一方面，香港社会已经从一个低收入的低端制造业经济体变身为一个偏向服务型经济的发达经济体；另一方面，中国内地的改革开放与迫近的1997年主权更替为香港的进一步发展带来了变数。香港不再是一个东亚的自由港市，而是崛起的珠三角区域的一部分，但是它的基础设施与空间还未适应这一变化。港英政府需要设定一个高标准的目标以保证香港在主权更替前形成一定的发展冲量。这也是1980年代末期的《都会计划》（Metroplan）与《港口与机场发展策略》（Port and Airport Development Strategy）的产生背景。同《殖民地规划大纲》一样，这两项规划也仅仅是指导性文件，不是法定图则，但只有指导性文件才能反映更概念化的空间愿景。《都会计划》是一个高度参与性的规划文件，大量的建筑师、规划实践者参与其中，很大一部分规划成果是指导性与意象性的。它并不直接规定规划实践，却反映了1990年前后香港社会最真实的自我想象^[17,18]。

《都会计划》的酝酿始于1980年代中期，此时内地与香港的经济合作关系相当明晰，内地提供劳动力和土地，香港

图8 新界拓展署的新界发展区划图（2002—2003），新界的相互区隔的新市镇样态是地理、政治、社会与政策因素的综合结果
资料来源：新界拓展署

提供资金与管理技术，此时的香港更像是珠三角这一巨大的生产基地的“大脑”。大量港商投资珠三角的制造业和基础设施，他们需要更便捷的铁路、公路与港口设施以便紧密地联系香港与珠三角。1986年是上一轮规划的目标年份，经过20年的新城经营，再加上人口增加趋缓，郊区发展已经不是首要任务，而一个更强大的、通过各种“血管”和“神经”联系位于内地的生产基地的中央商务区才是此时的发展重点。所以，整个《都会计划》的主旨就是强化这种“大脑—神经—器官—四肢”的区域空间结构。“都会区”指的是不包括新市镇的港岛、九龙与部分毗邻中心区的新界地区。在之前，除了1961年的《新中区再发展规划》和1960年的《东北九龙发展计划》，都会中心地带的规划是缺失的。中心区的发展基本依靠大开发商的自行策划，缺乏公共绿地和开放空间。《都会计划》的现实意义在于明确了新机场以及机场快线的计划，启动了东西九龙的新开发计划，这重新定义了中环滨海地区在区域交通网络中的地位。

从编制体例上看，《都会计划》的编制过程表现为一系列小册子。它由目标设定和一些预设的愿景选项开始，通过一次次公共咨询，确立一系列城市设计原则。《都市计划》最初预设了三种机场搬迁方式：保留启德机场；机场搬迁到赤鱲角；机场搬迁到大屿山东部。最终确立了机场搬迁到赤鱲角的方案。以此为契机，《都会计划》将整个解放出来的维多利亚湾地区定义为都会区，计划描绘了新的金融、商业与总部发展区，比如现在正在建设的九龙湾企业总部发展区与西九龙发展区。从这些规划图上看，构成这些发展区的是消费主义与服务经济的功能区块，如休憩绿地、游轮码头，商业综合体与巨大的商业开发居住区。这是一种后工业时代的发展模式，完全不同于现代主义盛期的城市理想。与1961年的《中区再发展规划》相比，《都会计划》描绘的城市形态更趋精确，这个想象中的亚洲后工业都会已经不是一个引自西方现代城市的片断混合，而是许多具备本土特征的空间形态类型的集合。值得注意的是，从1970年代末期开始，许多国际景观建筑师事务所进入香港，这些事务所擅长的是结合景观基础设施的整体场地设计，这和西方“景观都市主义”的兴起是同步的，这种变化趋势也反映在《都市计划》中，整个想象中的城市构成了一种以景观空间（如公共绿地和步行走廊）为主要结构的地表形态，建筑形态也顺应这种景观化趋势，成为地形（topography）的一部分（图9）。

《都会计划》是香港在主权交接前的最后一个指导性的

都会区规划。它基本上奠定了新世纪香港的自我想象——一个以金融服务为核心的后工业都会。它设定了一个发展冲量，这一冲量跨越了亚洲金融危机与2003年的公共卫生危机，使得香港能够在新的千年依然以较快的速度进行城市更新。今天香港的基础设施建设的框架依然是《都会计划》确立的。但是，此计划所依据的地缘政治地理环境正在发生改变，香港已经从独立的殖民地城市转变为一个珠三角区域的中心城市，它无法再使用特区政府的力量进行区域规划，而必须更紧密地与珠三角联动。《都会计划》是一个转型期的产物，它代表了以社区为基础的“准福利政权”空间结构向以全球基础设施为基础的新自由主义（Neoliberalism）城市的转变^①。这个转变并不是后九七时代才发生的，而是在1980年代中期开始酝酿，在《都会计划》中已经充分表达。1996年香港制定《全港发展策略》，鼓励在都会区与珠江三角洲之间各主要南北向交通走廊设立新就业中心，并将跨境交通作为运输系统规划的重点。到了近期，《香港2030+》这一新的策略性规划强调了日益严重的跨境职住分离现象，

图9《都会计划》中的九龙湾填海区，一个以景观为结构的企业总部发展区

资料来源：都会计划，作者翻拍自香港城市大学图书馆

① “新自由主义”又译为“新古典自由主义”，是以放松管制、私有化、自由贸易、自由市场为特征的政治经济实践与理论，在1980年代开始兴起，以里根与撒切尔治期的英美世界为标志。在建成环境上的表现就是主张城市机动性，消弭城市社区边界，均质化基础设施资源。但是这种均质化的空间想象并不符合复杂的城市地理环境的真实状况。“新古典自由主义”与“社会自由主义”（New Liberalism 或者 Social Liberalism）有区别，不可混淆，后者更主张政府对社会公正的干预。

并指出现有的检查站制度已经完全不能适应跨境的区域性基础设施的发展需求。“边界”的存在已经逐渐成为香港制定未来空间规划的障碍（图 10）。

4 结论与反思

我们至少可以在今天的香港看到三种叠加的空间结构——20 世纪中期之前的以唐楼为代表的肌理致密的前现代城市；1950—1970 年代的高密度的“准福利政权”单元化城市；后工业时代的消费主义城市。在这三种结构中，“准福利政权”城市曾经在建立香港自身的城市认同上产生决定性的作用，而这一模型又可以追溯到阿伯克隆比时代的欧洲新市镇运动。这一模型是去中心化的、平等的、自给自足的。每一个社区单元都是一个独立的市镇，有自己的就业区与市镇活动中心，有自己的绿地屏障与边界，经济活动也是相对均一分散的，这其实是一种霍华德“花园城市”的变体。这里，一个欧洲文明产生的理想城市图解与一个远东的前殖民地城市之间居然微妙地联系起来，甚至 1980 年代以后的消费主义的香港也是嫁接在阿伯克隆比的单元社区式的空间结构上。这个单元社区空间结构是香港社会保持稳定的基石。但是，这个单元社区空间结构也只能在一定的历史时期有效，这个时代就是麦理浩治期。我们可以预测，当区域基础设施与全球资本力量渐渐开始破坏麦理浩的城市遗产时，香港将

会需要一种新的稳定的空间组织来对抗这种解体。

在中国早期改革开放史中，香港提供了一系列初期的现代化样板，这种影响在珠三角城市尤为明显。

譬如，广州的“五羊新城”就是一个受香港新市镇巨大影响的范例。“五羊新城”按照卫星城模式兴建，它在层级式社区服务、多层立体交通与绿地、组群式建筑布局等方面均学习了同时代的香港社区形态^[19]。1980 年代末，随着土地招拍挂制度成熟，内地的社区规划逐渐从形式模仿转为制度学习，一个典型的代表就是法定图则制度。但是法定图则制度在目前的内地规划实践中依然是突兀的，它需要以相关的整个法制体系的完备为条件。从实践来看，在目前的制度环境下，仅仅凭借纯粹的“契约”约束来保证城市建设与改造中的公共利益是一种过高的期望。在“契约”之外，传统社会主义的社会动员与价值推广的措施必不可少。本文已经清晰地说明，香港的规划成就也并非拜“契约性规划”所赐，而是各种主客观条件综合作用的结果。

多数港人认为今天的香港是一种自由经济与理性监管的产物，与任何“集体主义”的行政化指令无涉。在后九七时代，阿伯克隆比和 1970 年代新市镇建设的空间遗产更是乏人了解。当时的规划师对实现这样一个空间结构所调动的知识与耗费的用心并不是今天的决策者所能完全理解的。一方面，早期的香港规划官员用最小的城市干预成本和投资，实

图 10 《香港 2030+》所规划的区域发展结构

资料来源：香港政府一站通（<http://www.pland.gov.hk>）

现了较高的社区环境质量。另一方面,在麦理浩治期,香港本土意识勃兴,社会凝聚力增强,社会动员能力不断提高,规划师们合理利用了这种集体心态进行社区规划。这些历史进程并非纯技术因素所能涵盖。即使今天产生这种环境的政治条件已经不再具备,它的意义已经不再彰显,但是,如果不对其进行深刻的反思与还原,那么,我们不仅无法理解形成当代香港空间形态的历史驱动力,而且对整个改革开放时期区域城市规划史的全面理解与反思也无从谈起。UPI

参考文献

- [1] Smithson Alison, ed. Team 10 Primer[M]. Cambridge, MA & London: The MIT Press, 1968.
- [2] Avermaete Tom. Stem and Web: A Different Way of Analysing, Understanding and Conceiving the City in the Work of Candilis-Josic-Woods[EB/OL]. (2014-12-17)[2015-12-19]. www.team10online.org/research/papers/delft2/avermaete.pdf.
- [3] 孙聿声, 周劲, 陈宏军. 深圳市法定图则的探索与实践[J]. 城市规划, 1998(3): 29-30.
- [4] Prescott Jon A. Hong Kong: The Form and Significance of a High-density Urban Development[M] // Dwyer D J, ed. Asian Urbanization: A Hong Kong Casebook. Hong Kong: Hong Kong University Press, 1971.
- [5] Lai Lawrence W C. Planning by Contract: Foundation of a Comprehensively Planned Capitalist Market[J]. Economic Affairs, 2005, 25(4): 16-18.
- [6] Ng Mee Kam. Power and Rationality: The Politics of Harbour Reclamation in Hong Kong[J]. Environment and Planning C: Government and Policy, 2011, 29(4): 677-692.
- [7] Shelton Barrie, Karakiewicz Justyna, Kvan Thomas. The Making of Hong Kong: From Vertical to Volumetric[M]. London & New York: Routledge, 2010: 155.
- [8] Castells Manuel, Lee Goh, R Yin-Wang Kwok. The Shek Kip Mei Syndrome: Economic Development and Public Housing in Hong Kong and Singapore[M]. London: Pion, 1990.
- [9] Swenarton Mark, Tom Avermaete, Dirk van den Heuvel, eds. Architecture and the Welfare State[M]. London and New York: Routledge, 2015.
- [10] 薛求理. 营山造海: 香港建筑 1945—2015[M]. 上海: 同济大学出版社, 2015: 30-41.
- [11] 谭铮, 薛求理. 专业杂志与城市自觉——创建关于香港的当代都市主义[J]. 建筑学报, 2013, 11: 14-19.
- [12] 李百浩, 邹涵. 艾伯克隆比与香港战后城市规划[J]. 城市规划学刊, 2013, 1: 108-113.
- [13] Bristow Roger. Hong Kong's New Towns: A Selected Review[M]. Hong Kong & New York: Oxford University Press, 1989.
- [14] Tan Zheng, Xue Charlie Q L. Walking as a Planned Activity: Elevated Pedestrian Networks and Urban Design Regulation in Hong Kong[J]. Journal of Urban Design, 2014, 9: 722-744.
- [15] Yep Ray, Tai-Lok Lui. Revisiting the Golden Era of MacLehose and the Dynamics of Social Reforms[J]. China Information, 2010, 24(3): 249-272.
- [16] 薛求理, 翟海林, 陈贝盈. 地铁站上的漂浮城岛——香港九龙站发展案例研究[J]. 建筑学报, 2010, 7: 82-87.
- [17] Lai Lawrence W C, Mark Baker. The Final Colonial Regional Plan That Lingers on: Hong Kong's Metroplan[J]. Habitat International, 2014, 41(1): 216-228.
- [18] Kwok Reginald Yin-Wang. Last Colonial Spatial Plans for Hong Kong: Global Economy and Domestic Politics[J]. European Planning Studies, 1999, 7(2): 207-229.
- [19] 李庆符. 广州市五羊新城在兴建中[J]. 住宅科技, 1986, 6: 13-14.
- [20] 卢柯. 加强重点地区控规编制的前期规划研究——香港落马洲河套地区规划研究案例借鉴[J]. 上海城市规划, 2015, 6(6): 61-66.
- [21] Sun L, Zhu D, Chan E H W. Public Participation Impact on Environment NIMBY Conflict and Environmental Conflict Management: Comparative Analysis in Shanghai and Hong Kong[J]. Land Use Policy, 2016, 58, 208-217.
- [22] Ng E, Yuan C, Chen L, Ren C, et al. Improving the Wind Environment in High-density Cities by Understanding Urban Morphology and Surface Roughness: A Study in Hong Kong [J]. Landscape and Urban Planning, 2011, 101(1): 59-74.
- [23] 郑颖生, 史源, 任超, 等. 改善高密度城市区域通风的城市形态优化策略研究——以香港新界大埔墟为例[J]. 国际城市规划, 2016, 31(5): 68-75.
- [24] Cerin E, Macfarlane D J, Ko H H, et al. Measuring Perceived Neighbourhood Walkability in Hong Kong [J]. Cities, 2007, 24(3): 209-217.
- [25] Fung W M. Infill as Catalyst for Vivid Urban Fabric Formation - A Study on Increasing Walkability in Hong Kong [J]. Urban Design International, 2012, 17(1): 18-32.
- [26] Tian Y H, Jim C Y. Factors Influencing the Spatial Pattern of Sky Gardens in the Compact City of Hong Kong [J]. Landscape and Urban Planning, 2011, 101(4): 299-309.
- [27] Xue C Q L, Ma L M, Hui K C. Indoor 'Public' Space: A Study of Atria in Mass Transit Railway (MTR) Complexes of Hong Kong [J]. Urban Design International, 2012, 17(2): 87-105.
- [28] Yung E H K, Conejos S, Chan E H W. Public Open Spaces Planning for the Elderly: The Case of Dense Urban Renewal Districts in Hong Kong [J]. Land Use Policy, 2016, 59: 1-11.
- [29] Song Y. Vibrant Downtowns: Can Vibrancy Explain Variations in Downtown Property Performance?[R]. Working Paper, 2014.
- [30] 香港发展局, 香港规划署. 规划宜居的高密度城市 [OL/R]. 2016. <http://www.hk2030plus.hk/tc/building.asp?form=71>.
- [31] Wirth L. Urbanism as A Way of Life[J]. The American Journal of Sociology, 1938, 44 (1): 1-24.
- [32] Battencourt L, West G. A Unified Theory of Urban Living[J]. Nature, 2010, 467: 912-913.

(本文编辑: 许玫)

(本文编辑: 张祎娴)