非洲英属殖民地的城市规划实践： 1851—1960 年的港口之城拉各斯

Urban Planning in British Colonial Africa: The Port City Lagos, 1851-1960

王建竹
Wang Jianzhu

摘要：关于撒哈拉以南非洲殖民城市规划的研究仅限于个别英文文献，而殖民时期的空间政策或是其略作修改的版本仍主导着当前非洲的空间发展计划，倘若没有对殖民空间政策和目标的充分认识，这些空间发展的尝试与努力将难以获得成功。本文以撒哈拉以南非洲第一大城市，也是殖民时期英国在西非最重要的殖民城市——拉各斯为例，对 19 世纪中叶—20 世纪中叶非洲英属殖民地的城市规划进行探讨。文章阐述了殖民时期的城市发展过程、主要空间政策与规划实践，并结合欧洲殖民主义的意识形态和统治方式分析了殖民城市规划的历史和哲学基础，最后对殖民城市规划和殖民现代性进行了反思。

Abstract: There is little existing Chinese literature on urban planning policies of colonial cities in sub-Saharan Africa. The ongoing efforts to promote development on the continent are unlikely to succeed without an adequate understanding of colonial spatial policies. These policies, or some slightly modified version thereof, continue to guide spatial development projects in Africa. The paper examines the urban planning in Lagos, the chief British colonial port in West Africa from the establishment of the colony in the middle of 19th century up to the independence of Nigeria in 1960. It traces the relationships between the concepts and practices of town planning and the colonial doctrines and policies. The paper also analyses the historical and philosophical foundations of the colonial policies with the contemporary European colonial ideology and doctrines settings.

关键词：殖民城市；城市规划；殖民现代性；拉各斯；非洲

Keywords: Colonial City; Urban Planning; Colonial Modernity; Lagos; Africa

15 世纪末大航海时代的到来拉开了欧洲殖民化进程的序幕，新航路的开辟以及此后持续数百年的殖民扩张对世界历史的演变产生了深远的影响。这种影响也突出地体现在城市规划的理论与实践之中：欧洲的城市规划理论、法律体系、专业技术等随殖民化进程传播到世界各地，对海外殖民城市的发展产生了极大的影响。然而，直至今日，这种跨越地理和文化的影响尚未在学术研究领域得到充分的反映和重视。肯尼斯·科尔森（Kenneth Kolson）在其对现代城市设计理论的著述中仅就欧洲和北美的经验进行了论述^[1]；类似地，彼得·霍尔（Peter Hall）在其诸多著作中也不得不承认其地理局限性——他所假设的全球历史实际上是“以英国和美国为中心的”，而“整个 20 世纪的西方规划理论也基本上是在伦敦和纽约的几个高级俱乐部诞生的”^[2]。

虽然近年来城市研究领域的地理界限正在被逐渐打破，但关于欧洲在海外殖民地，特别是在（撒哈拉以南）非洲地区的城市规划的研究成果还十分罕见。而当前非洲大陆的许多空间发展计划是殖民时期空间政策的延续或是在其基础上略作修改的产物，倘若没有对于殖民空间政策和目标的充分理解，恐怕当今有关空间发展的尝试与努力将难以获得成功^[3]。对于中国来说，在非洲殖民地的城市规划更是未知领域，值得关注与探索，从而为城市规划发展探源和深化国际交流奠定更加坚实的基础。

因此，本文以撒哈拉以南非洲的第一大城市，也是殖民时期英国在西非最重要的殖民口岸——拉各斯（Lagos）为例，对 19 世纪中叶—20 世纪中叶拉各斯的城市规划进行探讨。文章阐述了殖民时期的城市发展过程、主要空间政策与规划实践；并结合当时盛行的欧洲殖民主义意识形态和统治方式，探究了殖民空间规划的历史和哲学基础；最后对殖民规划的模式和影响进行了反思。

作者：王建竹，清华大学建筑学院城乡规划系，博士研究生。
wjzoe@yahoo.com

1 “非移民型”^①殖民地拉各斯：一部奴隶贸易和资源掠夺的辛酸诗歌

拉各斯是尼日利亚联邦共和国^②的前首都和第一大城市,也是撒哈拉以南非洲第一大城市,位于尼日利亚西南部,南部濒临大西洋(图1)。拉各斯地势低平(平均海拔24 m),以湿地、沼泽、平原为主要地貌,城市围绕拉各斯潟湖分布,包括潟湖周边的岛屿和大陆(图2)。

拉各斯的起源可以追溯至 15 世纪, 最早的定居者是约鲁巴族^③。16 世纪初, 葡萄牙人率先穿过潟湖与内陆的王国进行奴隶和货物贸易。16 世纪下半叶—17 世纪, 贝宁湾^④地区逐渐成为奴隶贸易的主要来源地, 英、法、荷等新兴资本主义国家纷纷在此设立口岸, 贩卖奴隶、象牙、黄金、辣椒等。此后, 从沃尔特 (Volta River) 河口至贝宁湾的狭长地带被称为“奴隶海岸”, 成为向新大陆出口奴隶的重心^[4]。但由于西非的环境和气候条件并不适宜欧洲人居住, 因而在此后的几个世纪里, 欧洲在非洲的殖民仅限于少数沿海据点。

图 1 尼日利亚及拉各斯的地理位置 (2017 年)

资料来源：作者绘制

从欧洲对西非殖民地的命名——黄金海岸^⑤、象牙海岸^⑥、奴隶海岸——也不难看出，西非的殖民地基本上都属于资源掠夺型殖民地^⑦（图3）。

17 世纪下半叶—19 世纪, 拉各斯凭借其地理和区位优势逐渐成为西非奴隶贸易中心。1807 年英国废除奴隶贸易, 此后不断扩大其在海外的废奴运动和军事征讨。到 1850 年, 拉各斯已成为英国在非洲根除奴隶贸易的最后障碍。而将拉各斯并入大英帝国, 并非只是废除奴隶贸易、传播文明的慈善之举, 其背后有着强大的经济利益——控制合法贸易^⑧、攫取非洲的资源。1851 年底, 英军炮轰并占领拉各斯, 推行自由贸易, 行使领事保护权; 1861 年《拉各斯割让条约》签署, 拉各斯正式成为英国殖民地; 1884 年柏林会议召开后, 西方列强掀起了瓜分非洲的狂潮, 英国随后并吞尼日利亚的剩余领土; 1900 年南、北尼日利亚保护国^⑨分别成立; 1914 年南北尼日利亚合并 (图 4); 1960 年尼日利亚独立。1914—1991 年间, 拉各斯为尼日利亚首都 (图 5)。

与许多殖民城市一样，拉各斯的城市规划并非以工业化

图 2 拉各斯都市区 (2017 年)

资料来源：作者根据拉各斯大学资料整理绘制

① 殖民地按照移民方式可以大致分为移民型殖民地、非移民型殖民地和二元型殖民地。

② 尼日利亚联邦共和国 (Federal Republic of Nigeria) 是非洲第一人口大国, 总人口 1.86 亿 (2016 年), 约占非洲总人口的 16%。尼日利亚拥有 250 多个民族, 主要民族包括北部的豪萨—富拉尼族 (Hausa-Fulani)、西南部的约鲁巴族 (Yoruba)、东部的伊博族 (Igbo 也称 Ibo) 等。

③ 约鲁巴是尼日利亚的主要民族，主要分布于今尼日利亚的西南部和中北部、贝宁的南部和中部地区，另在多哥、加纳也有少量分布。

④ 贝宁湾 (Bight of Benin) 位于西非大西洋几内亚湾, 从圣保罗角 (Cape St. Paul, 加纳) 向东延伸 640 km 至尼日尔河 (Niger River) 农 (Nun) 河口 (尼日利亚)。

⑤ 黄金海岸 (Gold Coast) 是英国在西非几内亚湾的殖民地, 1957 年独立为加纳。

⑥ 象牙海岸 (Ivory Coast, 法语 Côte d'Ivoire) 是法国在西非的殖民地, 1960 年独立为科特迪瓦。

⑧ 合法贸易是指不涉及奴隶的贸易。19 世纪下半叶, 棕榈油、象牙等成为由西非出口欧洲的主要商品。

⑨ 南尼日利亚保护国 (Southern Nigeria Protectorate) 位于今尼日利亚南部尼日尔三角洲地区, 1900 年由尼日尔海岸保护国 (Niger Coast Protectorate) 与皇家尼日尔公司 (Royal Niger Company) 特许区合并组建。北尼日利亚保护国 (Northern Nigeria Protectorate), 1900—1914 年英国的保护国, 位于今尼日利亚北部地区。

为起点。拉各斯城市近代化的起点是 1851 年的领土占领和自由贸易：英国借助通商口岸的殖民化促使拉各斯的城市化、近代化，其实质是商贸化，而商贸化最终导致了新市区和大都市的产生。根据拉各斯城市规划的发展特点，结合其社会政治的变革，可将其演变历史划分为三个时期：前殖民时期（15 世纪—1851 年）、殖民时期（1851—1960 年）和后殖民时期（1960 年至今）。其中，殖民时期的城市规划又可以划分为以下三个阶段：

- (1) 第一阶段：殖民统治的确立与近代城市的雏形（1851—1886 年）；
- (2) 第二阶段：局部地区规划与城市二元结构的加剧（1886—1900 年）；
- (3) 第三阶段：居住隔离、旧城改造与新区开发（1900—1960 年）。

其中，前殖民时期和殖民时期以 1851 年英国炮轰并占领拉各斯为分界点；殖民时期的第一阶段与第二阶段以 1886 年拉各斯成为自治的殖民地作为分界点；第二阶段与第三阶段以 1900 年南、北尼日利亚保护国成立为分界点；殖民时期

与后殖民时期以 1960 年尼日利亚独立为分界点。接下来将以殖民时期的城市规划为重点，分三个阶段进行阐述。

2 第一阶段：殖民统治的确立与近代城市的雏形（1851—1886 年）

2.1 本土城市规划：约鲁巴规划思想与传统的城市中心

19 世纪的拉各斯实际上只包括拉各斯岛，1920 年以后才延伸到东部的伊科伊（Ikoyi），后来又扩大到东南部的维多利亚岛（Victoria Island）和西北部的大陆。1900 年，城镇的边界，即官方所定义的“卫生区”（Sanitary District）^①，实际上只包括拉各斯岛、伊多岛（Ido Island）和大陆的阿布提麦塔（Ebute Metta）（图 6）。

拉各斯岛东西最长为 3.25 英里（5.23 km），南北最宽为 1.25 英里（2.01 km），面积约 4 平方英里（10.4 km²）。岛的西北部地势最高，但也只有 20 英尺（6 m）。最早的定居者是阿沃里人（Awori），属于约鲁巴族的一支，他们 15 世纪为躲避内陆的战争逃至此处，定居于岛的西北部。在殖民者到来之前，这里的传统社区已经十分成熟，被称为伊萨列伊

图 3 1736 年西非和几内亚湾

资料来源：作者根据维基百科改绘

图 4 1914 年的尼日利亚

资料来源：作者根据拉各斯大学资料改绘

图 5 拉各斯历史大事件

资料来源：作者绘制

① 根据英国 1875 年颁布的《公共卫生法》，1875 年英格兰和威尔士设立“卫生区”（爱尔兰 1878 年设立）。“卫生区”基于现有的行政区划设立，政府负责区内与公共卫生相关的各项事务，如提供洁净饮用水、排污设施、街道清洁、贫民窟清理等。

科 (Isale Eko)。但由于岛上地形的限制, 1853 年岛上的建成区还不到全岛面积的三分之一。

传统的约鲁巴城镇的形态类似一个圆形车轮, 国王 (Oba) 的宫殿位于城镇中央, 市场紧靠宫殿, 宫殿与市场共同构成城镇的中心; 主要道路从中央辐射出去连接四周, 城墙在外围围成一圈; 城墙以外是农田和绿地, 尽头与其他城镇的农田相接^[5]。

拉各斯传统的城市中心位于拉各斯岛的西北部, 即国王宫殿的所在地。离宫殿不远处就是传统市场, 除了中心的两个大型市场, 岛上还分布着一些中小型市场。传统市场是城市的重要起源, 但随着殖民者的到来, 城市发展重心和主要交通干线有意避开了传统社区, 导致该地区逐渐走向衰退和边缘化。

城市的早期聚落以约鲁巴院落为社区的基本居住单元, 多采用长方形制, 围绕一个开敞的长方形院落布置房屋。建筑材料多为临时材料, 如潟湖的淤泥、棕榈叶、木桩、竹子、黏土等, 较容易发生火灾。这一点后来深受殖民者诟病。

2.2 殖民统治初期: 空间分区与城市二元结构的出现

1851 年英国占领拉各斯后, 殖民政府并没有直接参与城市规划和建设, 而是通过本地的国王和酋长行使领事管辖

权, 将殖民干预控制在最小限度, 政府开支中也没有用于城市规划和基础设施建设的预算。1861 年殖民地正式设立后, 英国在拉各斯成立了一个小型立法委员会, 用于协理殖民总督的日常事务并提供政策建议, 但该机构并不具备官方的正式职权。1863 年拉各斯颁布《城镇改善条例》(Town Improvement Ordinance), 旨在改善城市卫生状况, 以及控制和引导城镇及周边地区的发展。

拉各斯成为自由殖民地的消息传开后, 内陆的奴隶纷纷逃到这里寻求自由。这一时期, 拉各斯也吸引了大批的新移民, 他们从国王那里获得土地, 在岛上建设新的居住区。第一类移民“巴西人”最初是被贩卖到巴西、古巴等地的奴隶和俘虏, 重获自由后辗转返回拉各斯, 在伊萨列伊科的东侧定居 (即“巴西区” [Brazilian Quarter])。这些“巴西人”擅长建筑工艺, 这一片区至今还保留着许多巴西风格的建筑^[6]。第二类移民被称为“萨罗” (Saro), 他们作为奴隶, 在被运往美洲的途中幸运地得到英国皇家海军舰队的营救, 后被安置在塞拉利昂的弗里敦, 其中有些辗转重返拉各斯, 并在岛的西南侧定居, 该地区被称为奥洛沃博沃 (Olowogbowo)。第三类移民是欧洲人, 包括英国的殖民官员以及来自欧洲各国的商人, “欧洲区” (European Quarter) 位于拉各斯岛南岸, 正对着伊萨列伊科。当第一批欧洲商人抵达拉各斯时, 岛上大部分可供居住的地方都已十分拥挤, 仅有岛南岸靠近潟湖一带因宗教忌讳而少有人居。后来, 欧洲人在此建设码头、仓库、工厂、公司、教会等, 这一被称为“马里纳” (Marina) 的狭长地带逐渐成为拉各斯理想城市的代名词^[7] (图 7)。

1861 年, 威廉·麦考斯基 (William McCoskry) 担任总

图 6 1900 年的拉各斯

资料来源: 作者根据拉各斯大学资料改绘

图 7 1900 年的拉各斯 (建成区分布)

资料来源: 作者根据参考文献 [8] 整理绘制

督期间，在海滨建设了一条 60 英尺（18 m）宽的大道——马里纳大道（the Marina），该道路在格洛弗（Glover）总督任期内进行了扩建。两年后，格洛弗总督在马里纳大道向北约 300 英尺（91 m）建设了另一条 60 英尺宽的道路——布罗德大街（Broad Street）^[9]。这两条街道是拉各斯少有的几条有规划的道路，它们之间就是欧洲区“马里纳”：精美的别墅，宽敞的游廊，精心洒扫的花园，路灯照明、电气供应、垃圾收集服务一应俱全……其奢华程度甚至胜过殖民者远在欧洲的家乡。

而仅一路之隔的伊萨列伊科——拉各斯岛上最古老、人口最多的社区——与“马里纳”相比则完全是另一番景象。这里的街道由沙土铺就，狭窄而泥泞，垃圾遍布；约鲁巴院落之间相互连通，随着岛上弯曲起伏地势延伸，街区之间是狭窄的小路……这一切都受到殖民者全盘的批判与否定^[10]。约鲁巴城市的“自由式”规划模式与西方正统的规划思想格格不入，这在英国人看来是无法容忍的，尽管后者的规划方式在如此面积狭小、人口稠密的岛上根本无法实现。

这一时期拉各斯的道路桥梁建设，其首要目的是“防止火灾蔓延到全城”，而并非如许多新移民所设想的——出于文明的使命，改善本地民生。据记载，1859—1892 年间拉各斯发生过至少 40 场大火^[11]，火灾使岛上的规划和卫生状况进一步恶化。为“保护拉各斯免受火灾威胁”，1863 年格洛弗总督颁布条例对建筑材料和做法加以规范，“所有人一律不得采用易燃材料（如茅草等）铺设住宅、商店、厨房、棚屋及其他建筑物的屋顶……特别是位于拉各斯潟湖与布罗德大街之间的地区……”^[12]另外，殖民政府有权征用、拓宽和改造任何土地，视具体情况对土地所有者进行补偿^[13]。60 英尺宽的布罗德大街的建设就是为保护南岸的“马里纳”免受北部伊萨列伊科火灾威胁的措施之一。然而，由于种种原因该条例并未实施，此后许多类似的改革尝试也都不了了之。譬如，1877 年颁布条例建议采用瓦楞铁皮为居民房屋铺设屋顶，费用先由殖民政府支付之后再由居民分期偿还，但该建议由于经费等原因未被殖民总督所采纳，因为当时英国殖民的重心并不在拉各斯，而是在黄金海岸的阿克拉（今加纳首都）^[14]。

这一事件体现了地理和政治的中心性对城市发展的影响。自 1861 年拉各斯殖民地成立后，其行政管理权长期附属于西非的其他英属殖民地，且几经变更，先是于 1866 年与塞拉利昂合并，后于 1874 年移交至黄金海岸，直至 1886 年拉各斯才拥有独立总督和行政机构，成为自治的殖民地。在殖民统治初期的几十年里，来自殖民政府的投资一直处于最低限度，欧洲官员和移民的数量也很少，到 19 世纪末拉各斯的欧洲移民也仅有 250 人^[15]。这在很大程度上制约了拉

各斯的基础设施建设和改造计划。尽管如此，拉各斯仍经历了从奴隶口岸向国际港口的蜕变，而来自巴西、塞拉利昂、欧洲等地的移民也为这座城市注入了新的活力。这一时期拉各斯的建筑混合了维多利亚和巴西式风格。

3 第二阶段：局部地区规划与城市二元结构的加剧（1886—1900 年）

1886 年独立总督阿尔弗雷德·莫洛尼（Alfred Moloney）上任后，在拉各斯岛南岸的“马里纳”进行了一些开发建设，如船坞、码头、监狱、政府大楼、教堂、医院、军营、俱乐部等。这一时期欧洲人在此设立的贸易公司被称为“工厂”。这些工厂多为三面围合，中央为庭院，正面为二层建筑^[16]；背面就是潟湖，沿岸设有码头，供船只停泊和装卸货物。20 世纪以后，随着生产方式的规模化，这些工厂逐渐被现代多层建筑所取代，沿岸的码头也被废弃拆除。

“马里纳”经过数十年的发展，逐渐演变为拉各斯的现代城市中心，即中央商务区。该地区可以划分为仓储批发、零售、金融、宗教教育、行政办公等五个主要片区（图 8）。西北部是仓储批发区，以商店、仓库和货栈为主；接下来是零售区，以 3~4 层的百货公司和商场为主；金融区位于零售区的东侧，集聚了尼日利亚以及英美等国的银行和保险公司；金融区的东侧是宗教和教育设施，主要建筑有英国国教大教堂、第一浸礼会教堂、卫理公会男子高中、圣玛利亚修道院

图 8 20 世纪初的拉各斯中央商务区（马里纳）

资料来源：作者根据参考文献 [14]281 整理绘制

学校等,这些教堂和学校大多沿着马里纳大道和布罗德大街分布,最早可以追溯至1850年左右,是中央商务区用地强度较低的区域;中央商务区最东侧是行政办公区,即殖民政府机构所在地。

莫洛尼总督上任后不久,分别于1886年和1888年成立了公共工程局(The Public Works Department)和卫生局(The Sanitary Department),负责城市规划与公共卫生事务。公共工程局由测绘总局(Department of the Surveyor-General)发展而来,其业务范围很广,学校、医院、住房、供水、供电、电信、交通等项目都包括在内。然而,这些机构的表现并不尽如人意,时常有新闻报导抱怨政府的规划和卫生政策。1888年一家媒体报道如下:

“街道、小巷和狭窄的过道都满是污秽和泥土,一些大道的情况也非常糟糕,甚至让人怀疑政府是否有相关的部门存在……公共工程局每年花费3 000英镑的财政经费,不知道都在做什么?”^[17]

虽然不能确定英国当局是否注意到类似的新闻报道,但以上文字至少透露出当时拉各斯糟糕的规划和卫生状况。事实上,不只拉各斯,英国在热带地区的许多殖民城市在19世纪末—20世纪初都采取这种“自由放任式”的规划政策。

19世纪末,拉各斯的街道还是“由沙土铺成的,较之前没什么变化……唯一的步行街就是潟湖尽头的马里纳大道”^[9]。摄于1900年前后的一张明信片生动地展现了当时伊萨列伊科的梅西街(Massey Street)场景(图9)。照片左右两侧的房屋从建筑质量、材料到做法都构成了极大的反差:右侧的房屋采用永久性材料建造,屋顶用瓦楞铁皮铺设;而左侧的房屋则由茅草、木桩等材料搭建……表明这一时期伊

图9 拉各斯梅西街(摄于1900年前后)

资料来源:拉各斯个人收藏

萨列伊科的房屋并未按照殖民政府所颁布的条例进行建造。不难看出,殖民规划的理念和实践持续受到本地居民的抵抗和挑战,许多法令和条例未能得到很好的实施,这也客观上体现了殖民统治的局限性。

19世纪的最后几十年,拉各斯的合法贸易空前繁荣。1862—1900年间拉各斯的出口额从62 000英镑增加至885 000英镑,进口额从78 000英镑增加至830 000英镑^{[14][246]}。随着贸易的发展,原有的港口设施已难以满足需要。1895—1898年,拉各斯政府修建了从拉各斯通往北部阿贝奥库塔(Abeokuta)的铁路(图4),以运输建造港口防波堤的石材。这一事件是拉各斯城市发展史上的一个重要转折点,此后20年,防波堤的建设极大地改善了港口条件,港口效率大幅提高,贸易额也不断高涨。

4 第三阶段:居住隔离、旧城改造与新区开发(1900—1960年)

19世纪末的拉各斯仅仅是英国在贝宁湾沿岸的一块飞地,对内陆的约鲁巴地区有一定的管辖权。20世纪初的一系列大事件则进一步提升了拉各斯的地位,使其成为整个尼日利亚的首都。1900年,南、北尼日利亚保护国分别成立;1906年,拉各斯及其约鲁巴保护国与南尼日利亚保护国合并,拉各斯成为首都;1914年,南北尼日利亚保护国合并,拉各斯仍然作为首都。1912年拉各斯至尼日利亚北部卡诺的铁路开通后,拉各斯的腹地 toward 国境中部延伸超过1 100 km,一直到法属尼日尔;1908—1917年拉各斯港口防波堤建设完成;1926年阿帕帕(Apapa)新港口建成投入使用。港口、铁路和道路的建设极大地改善了拉各斯的贸易和投资环境,进一步巩固了其作为政治中心、重要港口和交通枢纽的地位。

4.1 市镇等级划分与居住隔离政策

1917年卢加德总督颁布的《市镇条例》(Township Ordinance)按照城镇中欧洲居民的数量将尼日利亚的城镇划分为一、二、三级,设施服务的配置与市镇等级直接相关^[18]。该体系内的市镇不受传统原住民政权的管辖,只受英国间接统治制度的管理^①。根据该法令,拉各斯是尼日利亚唯一的一级市镇,享有高于其他城市和地区的特权。此外,依据卢加德关于城市道路布局和房屋建设的规定,拉各斯的城市开发项目多采用烤架式路网布局。

然而,与英国殖民政策的总体基调一致,该法案旨在

① 弗雷德里克·卢加德(Frederick J. D. Lugard)是北尼日利亚保护国的第一位最高长官(1900—1906年),南北尼日利亚保护国的总督(1912—1919年)。他创立了“间接统治”的模式,即对海外殖民地采取最小化干预政策。间接统治主要在尼日利亚的北部地区实行,拉各斯则由英国进行直接统治,英国“自由放任”的分散式治理特点也在拉各斯的管理中得以体现。

保护少数欧洲居民的利益，对非洲原住民社区仍采取消极和忽视的处理方式，放任这些社区的居住状况和环境不断恶化，为 20 世纪初严重的公共卫生危机的爆发埋下了隐患。虽然也有少数的殖民官员，如威廉·麦格雷戈（William MacGregor）总督（1899—1903 年）在其任期内推行了全面的卫生改革，使得拉各斯在健康和卫生改革方面取得了前所未有的进步，主要改革措施包括市政供水、垃圾收集与处理、填埋沼泽、治理蚊虫疟疾等，但是其中的许多政策和措施并未被其后的殖民官员所继承和采纳。

整个殖民时期，英国在拉各斯并未制定和出台任何完整的、强制实施的总体规划。虽然有局部的白人居住区的规划尝试，但这些规划多是基于种族主义和文化的沙文主义，其实质是以牺牲多数本地人口的福利为代价来维持少数欧洲居民的舒适性和利益。这一时期的居住隔离政策，作为殖民城市规划的重要方面，实际上是殖民规划师以公共健康为幌子，利用其制度权威和技术知识，通过土地利用规划实现在殖民地进行种族隔离的目标。1899—1900 年英国在塞拉利昂的一项研究发现：疟蚊是疟疾的传播者，且疟蚊飞行穿越的距离不超过 440 码（约 400 m）^[19]。不久，英国政府以此为依据在包括尼日利亚在内的许多殖民地出台空间政策，要求欧洲居住区与本地居住区至少间隔 440 码的距离。1924 年鼠疫疫情爆发后，殖民政府开始在尼日利亚的所有主要城市实行更加严格的居住隔离政策：每个城市应包括三个主要分区^[20]：原住民城市（Native City）、非欧洲人保留地（Non-European Reservation）和欧洲人保留地（European Reservation）。而规划法令仅对欧洲人保留地作出了详细严格的规定，如欧洲保留地的边界应设置超过 400 m 的“绿带”（greenbelt，也被称为卫生警戒线），与城市的其他地区隔离。

4.2 旧城改造与新区开发

1908 年《公共卫生条例》颁布，拉各斯卫生委员会（Lagos Municipal Board of Health）成立，负责拉各斯的蚊虫疟疾防治工作。1928 年拉各斯执行开发委员会（Lagos Executive and Development Board）成立，取代了原有的卫生委员会，主导城市更新、贫民窟改造和新区开发等规划和住房项目。到 1939 年，拉各斯执行开发委员会已清理了拉各斯岛北岸约 50 英亩（20 hm²）的贫民窟，对阿布提麦塔的居住区进行了更新，并在阿帕帕建设了新的欧洲人保留地^[21]。1951 年，《拉各斯中心区再开发规划》（Central Lagos Redevelopment Scheme）出台，1955 年正式实施，在 5~7 年内对 20 万人口进行了拆迁和安置。“该规划涉及超过 70 英亩（28 hm²）建成区的拆迁与再开发，规划有至少 20 英亩

（8 hm²）的居住用地、22 英亩（9 hm²）的商业用地。”伴随这一大规模的城市再开发规划，岛上的许多居民搬迁至苏如勒里（Surulere，位于拉各斯大陆）的独立式住宅和多层公寓。

二战以后，拉各斯工业发展预备计划启动。1948 年，尼日利亚工商管理局成立。同年，拉各斯在阿帕帕启动了 1 000 英亩（400 hm²）的填海造地计划，其中 230 英亩（93 hm²）为工业区建设，主要吸引大型外资工业投资；另一个位于亚巴（Yaba）的工业区则吸纳了许多本土的中小企业；在阿帕帕以东、穆逊（Mushin）等地区还有一些无规划的工业开发；1958 年，在伊凯贾（Ikeja）地区建设了 300 英亩（120 hm²）的工业区（部分地名参见图 2）。

1946 年，尼日利亚《城乡规划法》颁布，为尼日利亚的城市规划管理提供了基本框架和法律依据，虽然其中的部分内容并不适用于尼日利亚国情。该法案以 1932 年英国的《城乡规划法》为蓝本，是调控区划、土地分配、土地所有权和使用权、建设控制、土地公私合营和中长期开发控制的主要法律依据。另外，该法律还对城乡生态和自然保护区作出了进一步的规定。

5 小结：对殖民城市规划和殖民现代性的反思

拉各斯随着奴隶贸易的繁荣而崛起，19 世纪下半叶在英国的统治下一度成为西非大西洋沿岸最重要的贸易和商业中心。然而，正如热带地区的许多殖民城市，英国并未将这里视为永久的定居地。作为非移民型殖民地，殖民城市的首要目的是服务于殖民地的行政管理和劳动力控制，并通过现代交通和基础设施（如铁路、港口等）实现出口盈余和殖民利益最大化，因此殖民当局多注重外向型生产性投资，而非殖民地自身的社会发展和工业化体系的建立。同时，19 世纪下半叶英国已逐渐落后于新兴的工业强国美德，以其有限的人力、物力、财力，根本无力支付其庞大的海外殖民地开支，反而希望借助殖民地改善其母国的经济状况（如作为英国商品的海外市场 and 贸易通道）。少得可怜的预算以及长期匮乏的资金和人员也从客观上制约了殖民地的空间规划与发展计划。殖民政府仅致力于为其白人移民和殖民代理人提供优越的居住条件和服务设施，而对占人口主体的非洲居民的生存状况则采取“自由放任”的政策，这一点在二战之后尤为突出。

谈到殖民城市的规划，不同的殖民者有着不同的介入方式，但有一点共通之处，就是对公共卫生问题的介入。“在潜藏的政治经济功能的背后，驱动所有殖民地城市规划的最大动力乃是‘卫生问题’（sanitation syndrome），即凌驾一切的、强迫性的对‘健康’的关心。”^[22]而这种“关

心”实际上是规划师以公共利益为名实现对人口和环境控制的手段,进而实现对殖民地社会的控制。英国殖民政府在治理拉各斯时所暴露的局限性和矛盾性也印证了这一说法。拉各斯空间狭小,地势低洼,缺乏适宜的排水、排污设施,在缺乏清晰、系统、连续的规划政策的情况下,极易导致生活状况和环境的恶化。而拉各斯作为“非移民型”殖民地,占其人口主体的非洲居民长期以来缺失“公民权”与“主体性”,也注定了殖民政府不会为建设“为了所有人的城市”而埋单。透过当时英国在海外殖民地所实行的“间接统治”“最小化财政支持”等政策,也可以看出殖民主义的本质不是实现殖民地的工业化和现代化,而只是受欧洲中心主义和种族保护主义所驱使的对权力的控制和对利益的攫取。

于是,在殖民统治下,城市逐渐形成了“传统”与“现代”的二元结构,城市基础设施的投资过度集中于欧洲区和高端社区,城市大部分地区的基础设施和公共服务却相当匮乏和落后。1920年代鼠疫的爆发以及一系列严重的公共健康危机促使拉各斯执行开发委员会建立,该机构主导了1930年代至尼日利亚独立前夕的拉各斯中心区改造、新区建设、工业区开发等项目。但随着大都市人口的增长,住房短缺、供水紧张、环境卫生等问题仍不断加剧。到1950年代,拉各斯执行开发委员会被讥讽为不过是“殖民政府进行土地投机的工具”,成为当时初生的尼日利亚独立运动的焦点。

时至今日,作为政治形式的殖民主义虽早已终结,但殖民性仍然是主导当今世界秩序的重要形式,殖民城市规划则是其在土地和空间维度的反映,构成了亚非拉等发展中国家的主导城市空间形态与发展模式。殖民主义使得欧洲摇身一变成为现代性的化身,而现代性则被建构为一种普适性的范式,随殖民过程传播到世界各地。殖民现代性,通过破坏殖民地国家原有的社会经济结构强行植入新的殖民势力和统治制度,同时夹带着一些来自欧洲的资金、技术和发展思想,即所谓的各种“先进性”因素,在加速原有体制瓦解的同时,推动殖民地的“现代化”进程。今天,发展领域中关于殖民现代性的讨论尚未停止,而对于“技术转移”和“制度复制”的失败与障碍仍在热议,本文以城市规划为切入点,探讨了欧洲对其海外殖民地的这一现代性植入过程,其中对于殖民空间政策与规划实践的探讨与解读可以为此提供积极的借鉴和参考。UPI

参考文献

- [1] KOLSON K. Big plans: the allure and folly of urban design[M]. Baltimore: 2001.
- [2] HALL P. Cities of tomorrow: an intellectual history of urban planning and design in the twentieth century[M]. Blackwell, 2002: 6.
- [3] NJOH A J. Planning in contemporary Africa: the state, town planning and society in Cameroon[M]. Aldershot: Ashgate, 2003.
- [4] MANN K. Slavery and the birth of an African city: Lagos, 1760-1900[M]. Bloomington, IN: Indiana University Press, 2007: 29-30.
- [5] OJO A. Royal palaces: an index of Yoruba traditional culture[J]. Nigeria Magazine, 1967, 94: 194-210.
- [6] Lagos State Development Property Corporation. 50 Years of Housing and Planning Development in Metropolitan Lagos: Challenges of the Eighties[R]. 1980.
- [7] HOPKINS A. Property rights and empire building: Britain's annexation of Lagos, 1861[J]. Journal of Economic History, 1980, 40(4): 777-798.
- [8] The National Archives, CO 700/ Lagos 5, Plan of the Town of Lagos in 1883.
- [9] ARCHER F B. Lagos Official Hand Book, 1897-1898[M]. London: Waterlow and Sons, 1898.
- [10] Lagos Town Planning Commission. Report with Recommendation on the Planning and Development of Greater Lagos[R]. Lagos: Government Printer, 1946.
- [11] PAYNE J A O. Table of principal events in Yoruba history[M]. Lagos: Andrew M. Thomas, 1893.
- [12] Public Record Office. CO 148/1: Lagos Acts, 1862-1874: 7 January 1865: An Ordinance for a Better Preservation of the Town of Lagos from Fire.
- [13] Public Record Office. CO 148/1: Lagos Acts, 1862-1874: 8 August 1864: An Ordinance to Provide for the Laying of the Town of Lagos in Broad Streets, roads, and highways.
- [14] MABOGUNJE A L. Urbanization in Nigeria[M]. London: University of London Press Ltd, 1968: 119.
- [15] ADERIBIGBE A B. Early history of Lagos to about 1850[M] // ADERIBIGBE A B. Lagos: the development of an African city. London: Longman, 1975: 19-22.
- [16] MORGAN W B, WHITFORD J. Trading life in western and central Africa (1877)[J]. Geographical Journal, 1968, 134(1): 108.
- [17] BIGON L. Sanitation and street layout in early colonial Lagos: British and indigenous conceptions, 1851-1900[J]. Planning Perspectives, 2005, 20(3): 247-269.
- [18] ABUMERE S I. Nigeria[M] // TRAVER J D. Urbanization in Africa, a handbook. Westport: Greenwood Press, 1994: 265-267.
- [19] FRENKEL S, WESTERN J. Pretext or prophylaxis? racial segregation and malarial mosquitos in a British tropical colony: Sierra Leone[J]. Annals of the Association of American Geographers, 1988, 78(2): 211-228.
- [20] MABOGUNJE A L. World Bank technical paper: perspective on urban land and urban management policies in sub-Saharan Africa No.196[Z]. Washington, DC: The World Bank, 1992.
- [21] AYENI. Lagos[M] // PACIONE M. Problems and planning in Third World cities. London: Croom Helm, 1981: 149-150.
- [22] 张景森. 台湾的都市计划 (1895-1898) [M]. 台北: 业强出版社, 1993.

(本文编辑: 王枫)