紧凑而富有活力的香港城市发展模式

Compact and Vibrant Urban Development Approach of Hong Kong

陈汉云 陈婷婷

Chan Edwin Hon-wan, Chen Tingting

摘要: 1841—1997年间, 香港曾为英国殖民地, 并于1997年回归中华人民共和国。这170年间香港沧海桑田的巨变, 主要受中西文化合璧的影响——既深受英国殖民地时代的影响, 又保留着传统的中国文化, 先进的规划理念、浓郁的现代气息和高度自治缔造出香港独特的都会文化与魅力。香港从一座小渔村发展成为国际金融中心和亚洲的经济、文化、航运中心, 以及全球最受欢迎的旅游城市之一。香港亦是典型的山多平地少地区, 政府以移山填海方式扩展土地, 但超过65%的土地仍未被开发。尽管近年来香港的楼市不断创新高, 但香港政府大量兴建公营房屋, 超过40%的家庭居住在租金低廉的公营房屋。在香港, 贫富悬殊问题一直严重, 有很多贫困人士生活条件恶劣, 特别是老年人, 仍居住在环境恶劣、狭小的居住空间中。通过回顾香港回归20年以来城市的发展与变迁, 本文探讨了受殖民地影响的城市发展模式是否依然适合当前香港城市发展的需求并迎接新的机遇与挑战? 毗邻珠江三角洲地区的区位优势对香港的土地利用规划有何种影响? 内地其他城市如何借鉴香港的城市发展经验? 文物保护的争议仍会延续吗? “香港2030+”如何为年轻人和下一代提供改善城市环境的愿景? 香港回归20周年专辑收集的6篇文章, 回顾了香港的土地、经济、环境、文化保育和城市更新等方面的内容, 并尝试回答上述问题, 以期对新型城市化背景下中国的城市转型和城镇化过程提供一定的参考和借鉴。

Abstract: Hong Kong had been a British Colony from 1841-1997 and it was returned to China in 1997. Under the British influence administratively and with the dominant underlying Chinese culture in the city, the planning system, actual land use and living patterns over the years up to 1997 have been unique, interesting and in many ways quite a successful envy to many cities. The city has grown from a fishing village on a barren rock into a well-known international city with finance power. It has created most of its urban land by reclamation. It is famous for its most dense living but yet it has over 65% of its natural land preserved undeveloped. In the several decades leading to 1997, its housing price had always been among the top expensive cities in the world, but it did not worry many low income citizens as there are over 40% householders living in very cheap public subsidized rental housing. It is home of many world famous tycoons and richest persons on earth and yet there are scenes of people living in unbelievable cramped space and cages and of undesirable living conditions of underprivileged groups, especially the elderly. With 20 years passed since 1997, it is apt to review the land use planning and urban development in Hong Kong to see how matters related to land use have changed. Whether any theories or observations can be drawn from the 20 years' experiences for us to embrace or question the urban development approach adopted under the British rule. By living in close connection with mainland China in the last 20 years, what are the impacts on Hong Kong's land use planning? What Hong Kong and inland cities can learn from each other? Conservation of built heritage, mainly of British legacy, has been a focus for hot debates, and the pride for promoting local culture have brought with them political controversies. Are these related to the transition from British rule to the reunification with China? Have the young generation developed a new aspiration on the urban planning and living condition for years of 2030+? This editorial piece provides a general overall view of the topic "Hong Kong: Compact and Vibrant Urban Development Approach" to deliver a special issue of this journal to commemorate the 20th year of return of the Hong Kong sovereignty to China. Under the theme of this editorial, there are six articles from authors of diverse backgrounds. We hope readers, through digesting these papers and appreciating them in the historical and political context of Hong Kong, could find answers to the above questions and formulate their views contributing to the better urban planning for the good future of Hong Kong.

关键词: 高密度; 紧凑; 活力; 香港

Keywords: High Density; Compact; Vitality; Hong Kong

中央高校基本科研业务费 (17lg39)、广东省体育局科研课题 (GDSS2016008)、中国博士后科学基金会 (2017M610524)

作者: 陈汉云, 博士, 香港理工大学建筑与环境学院, 教授, 博导。bsedchan@polyu.edu.hk

陈婷婷 (通信作者), 博士, 中山大学地理科学与规划学院城市与区域规划系, 副研究员; 香港理工大学建筑与房地产系, 高级研究助理。

chentt53@mail.sysu.edu.cn

引言

香港是全世界人口最密集的城市之一，早在英国殖民时期，香港的高密度发展模式就已举世闻名，回归 20 年来，人口增长率超过建设用地增长率，城市密度有增无减。2016 年香港人口密度（人口/城市面积）为 6 619 人/km²，仅次于澳门，远高于内地城市；而从城市建设区人口密度（即人口/城市建设用地面积）来看，香港以 25 600 人/km² 位居中国城市之首，世界第五。高密度开发有助于提高土地利用效率，保护生态资源，促进基础设施和公共设施的优化配置，但同时也存在居住空间狭小，生活环境恶劣等隐患，给城市规划带来挑战。香港由于其特殊的背景和城市化历程，在中国城市中身先士卒，汲取国外城市规划经验，在建设多而有序，密而不堵，紧凑、便捷、高效、富有活力的城市之路上，不断探索，形成了其特有的城市形态和发展模式。

1 香港城市发展历程回顾

19 世纪的香港（即当时的维多利亚城）从不毛之地蜕变为贸易港口城市，发展之快和密度之高令人咋舌，1888 年香港某些区域每平方公里已超过十万人居住。香港在快速

城市化过程中面临着快速增长带来的混乱局面，城市管理者和相关研究者迫使港英政府开始以填海来增加土地供应和疏解密集人口（图 1）。

1949 年之前香港早期的城市发展由英国的海军工程师利用街道来规划，并且城市发展都集中在中环^[1]。1949 年之后，香港和内地暂时切断了来往，大量移民从内地来到香港，快速和全方面地推动了城市发展。1950—1960 年代，受到简·雅各布斯和凯文·林奇的城市形态理论的影响时开始重视街道设计，推出街道概念规划^[2]。

1960—1980 年代，香港人口开始稳定下来，香港本地化和意识形态逐渐形成。由于人口过度集中，新界开发成为在填海供地有限的情况下又一新出路。自 1973 年起，利用新市镇发展，轨道交通主导的 TOD 模式和无缝衔接的高密度土地开发为香港经济繁荣和人口增长提供了所需的土地，市区人口得以疏导分散，单中心的城市空间结构得以优化^[3]。1976 年颁布的《郊野公园条例》，规定全港四成的土地作为郊野的康乐和户外活动场所被限制开发，以缓解城市绿地和开放空间不足的问题，奠定了疏密有致的城市发展格局。新界的开发与自然保育是当时香港城市规划中不可或缺的内容。1980 年代制造业的兴起，进一步影响了香港的空间形

图 1 香港的填海与发展工程

资料来源：香港地政总署，1996，http://www.landsd.gov.hk/mapping/en/download/download/map/ar9_4c.jpg

态^[4]。这一时期兴建了大量的工厂，如观塘，工厂区旁边都会有工人住宅区。当时的城市规划追求混合的城市功能，强调居住空间和就业空间的统一性。

在 1990 年代，香港经济增长速度加快，伴随着内地的改革开放，服务业和金融业的蓬勃发展为城市带来了新的影响，在全球金融市场和实体经济中占有重要的地位，成为亚洲金融、航运、贸易三大中心。1997 年香港回归之后，香港政府在土地政策、经济转型和重构、都市更新、社区改革等引起了前所未有的重视，并发挥了重要的作用^[5]。在经济发展和对外联系方面，与内地的往来早已超越珠江三角洲地区，覆盖到全国范围。近年来，作为内地重要的经贸伙伴，香港更加重视国家的《国民经济和社会发展规划第十三个五年规划纲要》，积极参与国家双向开放和“一带一路”建设方面。在“互联网+”、“中国制造 2025”等策略的鼓动下，香港积极促进创新和科技发展，已逐渐建立起创科事业的范围。在面对内地快速崛起和东南亚城市竞争压力，以及人口和楼宇急速老龄化等问题，香港积极探索长远的规划、土地、基础建设开发，以及城市建设和自然保育的规划策略和空间指引，2016 年公布了《香港 2030+：跨越 2030 年的规划远景与策略》，做好了准备和应对跨越 2030 年的挑战和机遇（图 2）。

2 香港高密度发展、紧凑城市形态的规划成果与经验

基于规划自身的科学性和前瞻性，在应对金融危机和城市转型过程中，香港已积累了大量的规划经验和教训，以及在高密度特定条件下探索出一套与时俱进、可持续发展的城市规划和设计策略。香港自回归以来城市规划成果和经验可以总结为以下四个主要方面：

首先，香港庞大的公营房屋供给^[6,7]、公共交通引导开发^[8,9]、土地混合利用^[10]、自然保育^[11,12]等措施和政策，使市民住有所居、出行便利、宜居生活、休憩有道，保障了高密度城市的城市功能和职能的多样化和多元化。当前，在全球金融危机与自由市场的影响下，早期兴建的屋村已面临后续维护与应对老龄化需求不足的严峻挑战，同时面临着严控土地供应与“稳定楼市”等助推的高房价带来的问题，加大住房供应、改善住房条件举步维艰^[13]。2017 年施政报告指出，短期将通过更改土地用途和提升发展密度，增加房屋和土地供应，中长期结合新发展区和新市镇扩建和正在规划的潜在铁路物业发展项目推动香港住房发展。

其次，香港城市发展在面对新的城市问题不断调整的过

图2 “香港 2030+”概念性空间框架图

资料来源：参考文献[30]

程中,积极探索新的规划策略和措施。(1)早期开发的部分新市镇功能单一,职住不平衡,市民在新市镇与市区之间通勤成本高;随着市区公营房屋的供应和新市镇产业发展,1996—2006年市区与新市镇之间的通勤路径从之前新市镇到市区的单向变为双向^[14],产业发展规划也成为新市镇及新发展区规划中不可或缺的重要内容。(2)2001年市区重建局成立,在法制建设、组织架构、更新战略、更新方法、公众参与、工作策略等领域,逐步形成了较为成熟的政策和运行模式,城市更新专案的经济、环境、社会等综合评估和规划体系也日渐完善^[15,16]。(3)交通方面,1999年完成的第三次综合交通运输研究,针对回归后迅速增长的跨境交通与地区内通勤需求的矛盾提出长远规划,将环境保护、土地综合利用、高科技智慧化管理等原则纳入交通规划体系^[17]。大珠三角区域的交通运输系统、铁路网络、内河航运等协调发展策略亦受到港粤政府及学者的高度关注^[18,19]。(4)香港新发展区的法定图则编制,经过长期的实践探索,已形成了比较成熟的前期规划定位研究和方案编制理念和方法,重视公众参与和技术支撑^[20]。

其次,寻找可持续利用的土地利用资源和新发展区,以满足社会及经济的长远发展需求。2010年完成的《边境禁区的土地规划研究》^①指出香港边境禁区的东部和西部天然生态资源丰富,中部农地及村落文化遗产资源丰富,分别以保育康乐、农业及文化旅游用途发展为主,西部毗邻落马洲河套区,适合发展跨界服务用途。港深边界的落马洲河套地区的发展,在2007—2008年度的施政报告中被列为促进经济增长的十大基础设施项目之一。2015年完成的《落马洲河套地区发展规划及工程研究》^②,规划土地面积437 hm²,建议该区发展以高等教育为主,并辅以高新科技研发和文化创意产业用途,发展密度和建筑高度亦体现了从城市过渡到城乡的设计特色,从而打造可持续的低碳社区。新发展区将以“传统新市镇发展模式”为基础来推行,打造一个综合土地利用、便捷交通网络、多样化休憩空间及宜人城市设计的优质环境,提高市民的生活质量。然而,香港和内地的融合既受到土地政策、政治制度约束,河套地区和深港边界地区的发展又带来了若干敏感的社会问题,深港空间上的毗邻对香港发展是机遇也是挑战。2008年启动的《新界东北新发展区规划及工程研究》^③,在规划过程中遭到居民的强烈反对,除当地居民对安置补偿、破坏农业、官商勾结、规划失当等问题的质疑外,还有立法会议员、民间关注组织及个别

市民质疑新发展区是一个中港融合计划,担心香港本土特色被消灭。这些问题的提出让居民利益在新发展区的规划中得到更多的关注,也使香港政府会更慎重地考虑发展决策及其所带来的社会影响^[21]。香港如何新的全球分工背景下,优化资源配置和利用,建设宜居有活力的紧凑城市是当前亟需解决的难题。

再次,在发展空间的限制下,香港绝处逢生的创新探索,为高密度城市的可持续发展和精细管理提供了新的技术和思路。为降低高层高密度的负面效应,改善居民生活环境,香港在高密度城市风环境^[22,23]、步行和邻里设计^[24,25]、垂直绿化及天空花园^[26]、室内公共空间设计^[27]、公共空间与人口老年化^[28]等规划领域已取得了较好的实践成果。

3 “香港 2030+”的规划定位:高密度宜居城市

城市是人的集合地,是文明的生成地,城市本身由细密的阶层、群体、利益等各种要素构成,城市发展不仅包含经济发展,还包括政治文明、文化繁荣、社会进步等多方面。当前,许多城市在金融危机背景下,在转型过程中面临着诸多难题和挑战,包括应如何设计城市街道,公共空间的营造,公共服务设施的合理布局和使用情况,社会可持续性的探究、城市形态的关注、城市活力的复兴等。这些问题的本质是寻求合适的方法促进城市活力的诞生,更加专注生活质量的提高,体现公平性和良好的可达性,构成了一个城市、区域或国家对于生命机能、生态环境和经济社会的支持程度。

高密度宜居城市主要依赖于有效的、高效的和公平的管理制度和管治体系,并以稳健的公民社会来支撑和发展^[29]。高密度、有活力的城市是通过鼓励居民步行,促进邻里互动,营造以人为本的、宜人尺度的步行社区。城市为居民的幸福创造创造了条件,同时也激发了幸福市民促进城市活力的提升。宜居的城市和社区往往是紧凑、高密度、通达性好、混合利用和易于步行的,以就业为导向(活力就业中心)或以居住为导向(活力居住社区),能够吸引高技能年轻人、企业家和创业者,产生更高的生产效率和更多的创新机会,并具有环境友好性^[29]。

采取集约而高密度发展模式是香港人多地少条件下的必然选择,在这种发展模式下,给居民带来了便捷、高效、充满活力的城市;随着新市镇的崛起和轨道交通网络的发展,塑造了香港高密度紧凑型的城市形态,同时也带来了一些弊端和问题,未来的发展仍有许多问题需要思考和解决。但空

① 详见 http://www.pland.gov.hk/pland_en/press/publication/ar_10/tradchi/focus2.html。

② 详见 http://www.pland.gov.hk/pland_en/p_study/comp_s/lmcloop/chi/study.html。

③ 详见 <http://www.nentda.gov.hk>。

间的有限并没有阻挡香港建设宜居城市的步伐,在《香港2030+:跨越2030年的规划远景与策略》里,如何在高密度的城市环境下提高宜居度是重中之重,并提出了通过促进八项城市素质,提升香港在密度城市下的宜居性。其中包括:继续采用集约的“公共运输导向发展”模式;改造发展密集的市区,并在新发展区采用合适的发展密度;创造一个在实体空间和功能上相互紧扣、高连接性和多样化设施的城市,减少出行对健康的影响;打造多元及充满活力的城市;创造一个能促进健康和动态生活的城市环境;善用蓝绿自然资源,提升生活质量;重塑公共空间及改善公共设施;更新都市结构;促进共融的规划,可令规划得到共识^[30]。

4 总结

本期专题文章共6篇。首先,凌嘉勤教授作为香港规划署前署长,详细阐述了香港城市规划变革和造城建家的发展状况,站在21世纪的视角,结合香港的机遇与挑战,再次审视香港未来长远发展的战略。其次,谭峥博士的文章《香港战后规划的思想流变:契约、福利与空间》从反思规划制度与规划思想之间的关系为切入点,回顾香港城市地景后面被隐藏的“福利国家”线索。1980年代是香港经济快速崛起的时期,中山大学的李郁教授团队通过回顾改革开放近40年粤港澳经济合作举世瞩目的成就,详细阐述了粤港澳三地的经济关系以及空间回应。可开发的土地资源匮乏、人口众多一直是困扰香港城市发展的难题,郎崑博士等利用凯文·林奇的城市形态理论,详细考察了城市形态与城市密度之间的互动关系,力求探索高密度城市的发展规律。进入21世纪,住房问题和城市更新逐渐成为香港特区政府的重要议题。魏宗财博士等通过对将军澳新市镇的研究发现,香港近65年公共住房政策的实施成效显著,已建成的公屋住区具有较高水平的社会可持续性,从而建议我国保障房政策的推进需要循序渐进。容晓君助理教授等的文章《香港历史遗产活化更新的商业模式探讨》,利用5个活化更新案例,详细阐释了香港对于历史遗产保护的4种不同商业模式,并对相应的具体实施手段和效果进行评价。

如上所述,香港紧凑城市建设和规划在西方城市理论的影响下有其内在的客观规律,并不断探索适合自己的城市发展路径,已逐渐构建了与香港本土社会、经济和环境方面相适应的规划理念、策略及体系。高密度城市越来越受到国际范围内的重视。维尔特(Wirth)、贝当古(Bettencourt)和韦斯特(West)认为必要的密集居住才能够产生多元、多样、异质的城市性^[31,32]。中国在2014年《国家新型城镇化规划(2014—2020)》中提倡以密度较高、功能混用和公交为导向的集约紧凑型开发模式。中国内地城市正在经历快速

城市发展,尽管香港和内地城市的规划体系和城市建设有差异,但也有共性,都将或正在经历乡村衰败、城市快速发展建设和活化的发展历程,在规划思想、区域关系、公共交通、住房政策、城市更新、城市形态等方面有很多值得内地其他城市学习和借鉴的地方。对于内地的规划实践而言,在快速城镇化和城市转型的趋势下,需要学习香港的经验教训,但也要进行合理的取舍和本土化设计的改进,避免生搬硬套,一方面二者社会制度和规划体系有很大差别;另一方面,我国不同城市的发展、建设和规划存在阶梯的差异。如何应对全球化、老龄化、气候变化、长远发展、健康问题等挑战与难题,是香港以及我国其他城市仍需要深思熟虑的课题。**UPI**

参考文献

- [1] 张丽. 20世纪上半期香港社会结构分层研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002.
- [2] Zhang X Q. High-rise and High-density Compact Urban Form: The Development of Hong Kong[C]//Burgess R, Jenks M, eds. Compact Cities: Sustainable Urban Forms for Developing Countries[M]. Routledge, 2002: 245-254.
- [3] 黄良会, 叶嘉安. 保持城市交通畅通——香港城市交通管理[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 1996.
- [4] Yeh A G. Economic Restructuring and Land Use Planning in Hong Kong[J]. Land Use Policy 1997, 14(1): 25-39.
- [5] Yeh A G, Ng M K. The Changing Role of the State in High-tech Industrial Development: The Experience of Hong Kong[J]. Environment and Planning C: Government and Policy. 1994, 12(4): 449-72.
- [6] 赵进. 香港公营房屋建设及其启示[J]. 国际城市规划, 2010, 25(3): 97-104.
- [7] 冯宜莹. 以可持续规划缔造公营房屋优质居住环境: 香港房屋委员会的经验[J]. 国际城市规划, 2013(1): 30-36.
- [8] 郑捷奋, 刘洪玉. 香港轨道交通与土地资源的综合开发[J]. 中国铁道科学, 2002, 23(5): 1-5.
- [9] 费移山, 王建国. 高密度城市形态与城市交通——以香港城市发展为例[J]. 新建筑, 2004(5): 6-8.
- [10] Lau S S Y, Giridharan R, Ganesan S. Multiple and Intensive Land Use: Case Studies in Hong Kong[J]. Habitat International, 2005, 29(3): 527-546.
- [11] 黄观贵. 香港自然保育的现状与前瞻[J]. 地理学报, 1997(S1): 152-160.
- [12] 陈弘志, 张安. 从香港郊野自然保育看景观政策的概念框架[J]. 风景园林, 2016(1): 126-130.
- [13] 魏成, 李锐, 赖亚妮. 进退维谷——香港公营房屋政策的困境与挑战[J]. 国际城市规划, 2016, 31(4): 64-71.
- [14] Hui E C M, Yu K H. Commuting Patterns of Residents Within a High-density Urban Development: A Study of Hong Kong[J]. Habitat International, 2013, 39: 201-213.
- [15] 李嘉莉, 陈汉云. 影响高密度城市的城市更新因素——以香港为例[J]. 城市观察, 2011(2): 46-59.
- [16] 陶希东. 新时期香港城市更新的政策经验及启示[J]. 城市发展研究, 2016, 23(2): 39-45.
- [17] 陈晨. 1965年以来香港公共交通发展与运输政策演进[J]. 国际城市规划, 2011(2): 67-73.
- [18] Yeh A G, Xu, J, eds. China's Pan-Pearl River Delta: Regional Cooperation and Development[M]. Hong Kong: Hong Kong University Press, 2010.
- [19] 徐江. 香港与珠江三角洲空间关系的转变[J]. 国际城市规划, 2008, 23(1): 70-78.

(下转 20 页)