

**《市區重建策略》檢討督導委員會  
亞洲其他城市市區更新政策研究 -  
倫敦南岸個案研究附加報告**

**目的**

1. 本文件概述倫敦南岸更新個案研究所得的經驗，邀請委員就這些經驗在香港的適用性提供意見。

**背景**

2. 是項個案研究是《市區重建策略》檢討於 2008 年 7 月展開後，市區重建局委託我們進行的。「南岸更新經驗」是指倫敦南岸由碼頭、工業和以工人階級為主的屋苑組成的地區更新為金融，商業，文化和政治中心，是經常被引用為值得香港《市區重建策略》檢討學習的好例子。

3. 南岸位於泰晤士河南邊的河岸，面對北岸的西敏區。就着這個個案研究，我們選取了位於滑鐵盧橋(Waterloo Bridge)和布萊克費爾斯橋(Blackfriars Bridge)之間 13 英畝的可因街(Coin Street)地區作重點分析。

4. 我們必須緊記南岸更新是由私人和公營機構所促成和需要長時間實現的。期間在英國曾有政黨和公共政策、社區和政治支援模式以及資金來源等的轉變。更新主要是由地方政府、義務組織以及私營機構如蜆殼國際(Shell International)、國際商業機器公司(IBM)、社區團體和南岸夥伴組織(South Bank partnership)的努力所促成。

**可學習的經驗**

5. 南岸的混合更新在過去五十年涉及重要的文化發展(如南岸中心(South Bank Centre)和英國電影學院(British Film Institute))，繼而有小型及日趨重要的企業群(如蜆殼和 IBM)，以及可因街社區建設(Coin Street Community Builders, CSCB)結合商業、住宅和節日的發展等。南岸發展就機會、位置、政治結構和活力、相關公共政策和社區活力而言，是個獨特的個案。其關鍵的成功因素如下：

- (a) 褐地經驗：可因街地區是一塊空置用地，容許很多可能實現的更新而不用有任何遷址或賠償的考慮；
- (b) 公共機構初期在文化設施遷址方面的努力：公共機構起初把公共和文化活動遷至南岸，令遊客、訪客和文化活動參加者更常到南岸去；
- (c) 一舉兩得的規劃結果：把南岸變成商業發展和寫字樓的規劃意向幫助清除該地最後的屋苑和吸引一些關鍵的私人組織聯合地方社區，組成可因街行動組織(Coin Street Action Group)。這社企促使社區參與規劃的模式得以實現；
- (d) 公共政策的促成：當時的工黨政府政策支持社區參與，以致有強大的地方社區組織出現，而隨後的保守黨政府政策支持伙伴發展也使公共、私人機構和地方社區在社區的力量關係得以結合；地方國會成員和地方政府的支持也是關鍵的；
- (e) 財政支援：不同方式的財政支援如大倫敦市議會(Greater London Council)的貸款、房屋法團(Housing Corporation)的投資基金、不同的公共基金、未來的租金收益及銀行貸款等都有助更新；
- (f) 更新地段的位置：位處最好的地點本身便是一個資產。

### 徵詢意見

6. 個案研究報告的草稿見附錄。請委員就會議中概述的個案研究所得的經驗及其與香港的相關性和在香港的適用性給予意見。個案研究報告完成後，將上載至《市區重建策略》檢討網站。

**羅致光副教授**

**香港大學社會工作及社會行政學系**

**2009年10月**

# 倫敦南岸之更新研究報告：

二零零九年九月



香港大學  
社會工作及社會行政學系

羅致光博士  
黃於唱博士  
何麗珊小姐  
喻慧敏小姐  
李允平先生

## 倫敦南岸更新個案

### 簡介

1. 本個案研究是繼二零零八年八月市區重建策略(URS)檢討開始以後，受市區重建局委託開展。由於常有人提及香港市區重建策略檢討或可從「南岸更新」中汲取經驗。本個案研究旨在從南岸更新中找出可資借鑑之處。
2. 研究小組先後於二零零八年十二月及二零零九年七月<sup>1</sup>進行實地考察。其間，小組成員參加了南岸論壇<sup>2</sup>，會見當地居民及其他關鍵持份者，亦訪問了主要資料提供者（參見附錄）。
3. 為從本特定個案研究找出可資借鑑之處，我們應常留意下列背景因素
  - 英國、特別是倫敦的規劃策略及其歷史；
  - 英國的建屋政策及演變
  - 政府架構於各級政府（例如地方政府、市／都會政府及國家政府）的職能及動態
  - 有關社區發展（工黨強調的重點）及合作（保守黨強調的重點）的政府政策
  - 不同時期的政黨政治及變化



圖 1：倫敦南岸

4. 儘管無法對本個案研究的上述所有背景因素作出全面的說明，我們將於適當時在本報告內文或相關註腳中講解與上述因素的關係。

### 倫敦與南岸

5. 倫敦是英國的首都及英格蘭的首府，二零零七年人口據估計為七百六十萬人<sup>3</sup>。作為全球主要金融中心之一，可持續發展及競爭力始終是一項重要的政治議題。自步入都市化及工業化階段以來，都市環境極其擠迫，引發嚴重的公共健康問題，並造成倫敦等大城市每日交通擠塞不堪。因此，市區更新便成為被頻頻提出的政治議題。

<sup>1</sup> 這些考察是由研究員於英國進行的其他學術及研究活動支付，並於其間安排了這些研究活動。

<sup>2</sup> 論壇的參與者主要是當地居民。

<sup>3</sup> [英國國家統計局](http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_population/Mid_2007_UK_England_Wales_Scotland_and_Northern_Ireland%20_21_08_08.zip)。二零零八年八月二十一日「Selected age groups for local authorities in the United Kingdom; estimated resident population; Mid-2007 Population Estimates」，[http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme\\_population/Mid\\_2007\\_UK\\_England\\_Wales\\_Scotland\\_and\\_Northern\\_Ireland%20\\_21\\_08\\_08.zip](http://www.statistics.gov.uk/downloads/theme_population/Mid_2007_UK_England_Wales_Scotland_and_Northern_Ireland%20_21_08_08.zip)。檢索日期：二零零九年六月三日

- 南岸位於泰晤士河南岸，面向北岸的西敏區（Westminster）。對於該地區的遊客而言，南岸大致指泰晤士河南岸介於西敏橋（Westminster Bridge）與布萊克費爾斯橋（Blackfriars Bridge）之間的地區<sup>4</sup>，很少有遊客遊覽滑鐵盧車站以外更遠的地方。南岸是朗伯斯區（Boroughs of Lambeth）及南華克區（Southwark）的一部分。
- 可因街（Coin Street）地塊是本文分析的重點。可因街地塊佔地約十三英畝<sup>5</sup>，位於滑鐵盧橋（Waterloo Bridge）與布萊克費爾斯橋（Blackfriars Bridge）之間。

## 倫敦市區更新的背景

- 早在十九世紀末，便有人呼籲將人口及工業向非中心區遷移，但在二戰之前，一直成效不彰（Miller，一九八九年<sup>6</sup>）。一九三九年，倫敦人口達到八百六十萬的高峰<sup>7</sup>。第二次世界大戰期間，倫敦遭到大規模轟炸及毀壞。戰後，倫敦的重建不僅是一項挑戰，同時亦帶來進行全面規劃的良機。一九四五年<sup>8</sup>，倫敦郡議會批准Abercrombie規劃<sup>9</sup>。該規劃的一個關鍵步驟是將人口從倫敦中心區遷至新建區域——新市鎮。人口外遷使倫敦人口從二戰前的水平不斷下降，在一九八三年降至六百八十萬人這一最低點<sup>10</sup>後，才開始逐漸回升。如前文所述，雖然仍遠低於二戰前的水平<sup>11</sup>，二零零七年倫敦人口已達七百六十萬人。
- 七十年代晚期及八十年代初期，是倫敦更新的又一個轉折點。當地企業、居民及保護主義者聯手發起一場抗議活動，反對將柯文特花園（Covent Garden）區劃定為綜合發展區的一九七四年大倫敦議會計劃。抗議活動於一九七八年獲得成功，在當年公佈的柯文特花園區域計劃中，最終取消了大規模的寫字樓發展計劃<sup>12</sup>（Tiesdell, Oc & Heath，一九九六年，第6頁<sup>13</sup>）。這一成功對英國其他社區有著重大

<sup>4</sup> 狹義的南岸區是指泰晤士河南岸滑鐵盧橋與布萊克費爾斯橋之間的區域。廣義的南岸則向南延伸至朗伯斯宮大門（Lambeth Palace Gateway）及朗伯斯路（Lambeth Road）。

<sup>5</sup> 相比之下，香港觀塘市中心重建項目(K7)的面積亦是約 13 英畝（或 5.35 公頃）。

<sup>6</sup> Miller, Mervyn（一九八九年）「The elusive green background: Raymond Unwin and the Greater London Regional Plan」, *Planning Perspectives*, 4(1989), 第 15-44 頁。

<sup>7</sup> 倫敦博物館網站：

<http://www.museumoflondon.org.uk/English/Collections/OnlineResources/X20L/Timeline/1980s.htm>，二零零八年十二月八日。

<sup>8</sup> 城市規劃師Leslie Patrick Abercrombie先後於一九四三年和一九四四年策劃倫敦鄉郊公園系統及大倫敦區域規劃。這些規劃統稱為「Abercrombie Plan規劃」。一九四五年，Abercrombie又獲英國政府委託，對香港進行「重新規劃」。

<sup>9</sup> 該規劃由都市及鄉村規劃部於一九四五年公佈（Self, Peter(二零零二年)「The evolution of the Greater London Plan, 1944-1970」, *Progress in Planning* 57, 145-175）。

<sup>10</sup> 倫敦博物館，如前述網站。

<sup>11</sup> 我們亦應注意到，在當時英國人口年增長率約為0.7%的關鍵節點，已有人（特別是環保組織，如Optimum Population Trust）呼籲採取措施降低人口增長速度，並紓減倫敦等城市的擠迫問題。

<sup>12</sup> 當時的環境大臣 Geoffrey Rippon 列出綜合發展區內的重要古建築清單，規定予以保護，不得拆除，從而影響了整個綜合發展區的可行性。

<sup>13</sup> Steven Tiesdell, Taner Oc, Tim Heath（一九九六年），*Revitalizing Historic Urban Quarters*,

意義。這至少表明，如果企業、居民及利益群體等社會團體能攜手合作，就有可能取得成功；維持而非分散社區；活化居住和商業區的合併更新，而非僅是寫字樓和商業區的重建發展。

## 南岸的更新（一九七零年以前）

10. 南岸原是一個彙聚了碼頭、工業、工人住宅區的區域。自二十世紀初始，倫敦規劃者便計劃將其改造成為金融、商業、文化和政治中心——倫敦的組成部分。(Baeten, 二零零九年<sup>14</sup>)。早期的一項措施是將倫敦議會廳<sup>15</sup>遷至南岸，倫敦議會廳於一九二二年由喬治五世國王正式開設。然而，更新並沒有產生原來所預計的效果。
11. 當一九五一年不列顛展覽舉辦之時，清除了最後一些住宅屋苑，目標是為企業進駐該區鋪平道路。然而，來自私人企業的反應非常遲緩。蜆殼公司於六十年代遷入該區，IBM及少數其他企業隨後遷入。
12. 公共部門的行動則更為積極，五六十年代，先後建起皇家節日音樂廳（一九五一年）、國家電影劇院<sup>16</sup>（一九五七年）、國家劇院<sup>17</sup>（一九六三年）、黑瓦德美術館（Hayward Gallery）（一九六八年）及伊利沙伯女王大廳<sup>18</sup>（一九六七年）。



圖 2：南岸的倫敦郡議會廳



圖 3：國家劇院



圖 4：皇家節日音樂廳



圖 5：伊利沙伯女王大廳（左）及黑瓦德美術館（右）

---

Butterworth-Architecture (Boston)

<sup>14</sup> Baeten, Guy (二零零九年)「Regenerating the South Bank: reworking community and the emergence of post-political regeneration」, in Inmire, R., Lees, L., & Raco, M. (ed) *Regenerating London*, Routledge, 237-288.

<sup>15</sup> 在一九八六年戴卓爾政府解散大倫敦議會以前，倫敦議會廳一直被用作大倫敦議會的會場。目前，該大樓內有倫敦海洋生物館、一間遊樂場、若干餐館、倫敦眼遊客中心、一間藝術展覽室及兩間酒店。會議廳是倫敦議會廳在大樓內的主要遺跡。

<sup>16</sup> 國家電影劇院於一九五七年遷至現址，並於二零零七年重建為南岸英國電影學院 (BFI)。

<sup>17</sup> 現時的國家劇院大樓是在拆除一九六三年的舊建築後，於一九七六年至一九七七年間分期建造並開放。

<sup>18</sup> 皇家節日音樂廳、黑瓦德美術館及伊利沙伯女王大廳三座大樓構成南岸中心，成為倫敦南岸的藝術活動區，由英格蘭藝術委員會屬下的南岸理事會管理。

## 反對南岸寫字樓發展計劃運動的開始

13. 這些主要文化活動場所的建成將南岸打造成倫敦重要的文化基地。皇家節日音樂廳、黑瓦德美術館及伊利沙伯女王大廳三座大樓構成南岸的中心，成為倫敦南岸的藝術活動區，由英格蘭藝術委員會屬下的南岸理事會管理。
14. 在五六十年代的更新工作中，建造了一些面向中產階層的文化活動場所和旅遊景點。然而，在這些大樓後面及朝滑鐵盧車站方向的地區仍是破敗不堪。工業用工人數大幅減少，導致該區人口從戰後的五萬人降至七十年代的區區五千人。（Baeten，二零零九年<sup>19</sup>）

## 「地方」與「中央」之爭

15. 自一九五五年成為綜合發展區以來，南岸就被指定為中心區及寫字樓發展區<sup>20</sup>。但是，直至七十年代方提出大規模的商業及寫字樓發展計劃。
16. 或許《一九七一年城市及鄉郊規劃法》要求在規劃過程中徵詢民意的規定，標誌著本地參與的興起，而早期柯文特花園(Convent Garden)成功的例子為社區領導人帶來了希望。滑鐵盧社區發展集團成立於一九七二年，最初是為抵制帝國戰爭博物館的擴建部分侵入了毗鄰的公園Geraldine Mary Harmsworth Park。在當地建築師的協助下，經過公眾諮詢以後，滑鐵盧社區發展集團提出的建議獲得採納<sup>21</sup>。

## 可因街之爭

17. 於七十年代，可因街約有一半面積由發展商私人擁有，另一半則屬於大倫敦議會。一九七七年，Heron Corporation及Vestey Company提議在可因街建造一座一百四十米高的摩天大樓，用作酒店和寫字樓用途。當地人將此項建議戲稱為泰晤士河上的「柏林牆」。當地社團成立了可因街行動小組，爭取以另一個方案——建造住宅、公園、餐館、咖啡館等（可因街社區建設者，二零零八年<sup>22</sup>）——取而代之。
18. 首次民意諮詢於一九七九年進行，結果兩項計劃（發展商及行動小組兩方的計劃）均被否決，政府希望隨後能制定出一個折衷方案（Beaten，二零零九年）。顯然，和解並未達成。Greycoats and Commercial Properties隨後加入，並成立Greycoats Commercial Estates Limited。該公司提出一項經修訂的發展計劃，內容依舊是沿河岸建造一排寫字樓。論戰隨之復燃，政府舉行了第二次民意諮詢。
19. 在一九八二年三月舉行的第二次民意諮詢中，發展商及行動小組的建議均獲採

<sup>19</sup> 請參閱 Beaten, Guy (二零零九年) 前面引用的著作。

<sup>20</sup> 該區範圍於一九六二年倫敦初始發展計劃和一九六九年大倫敦發展計劃中重新劃定。

<sup>21</sup> 滑鐵盧社區發展集團網站：<http://www.wcdg.org.uk/>，二零零八年十二月一日。

<sup>22</sup> 可因街社區建設者（二零零八年） *Coin Street Community Builders – a very social enterprise*. (第二版)

納。Greycoats原本可以在自己擁有的土地上實施自己的計劃，但行動小組屢屢成功阻延政府向其發放建築許可證。後來，倫敦的寫字樓需求日益萎縮，Greycoats最終於一九八四年決定完全放棄原定計劃，並將自己擁有的土地出售予大倫敦議會<sup>23</sup>。大倫敦議會隨後以一百萬英鎊將十三英畝土地出售予新成立的可因街社區建設者<sup>24</sup>(Coin Street Community Builders)。可因街社區建設者者是一間有限公司，由可因街行動小組成員成立。

20. 有人認為出價慷慨 (Jeffrey, 一九九七年<sup>25</sup>)，當時任大倫敦議會規劃委員會主席的George Nicholson<sup>26</sup>卻認為，這是一個合理的市場價，因為當時房地產市場低迷，該「棕色地段」<sup>27</sup>(“brown field” site) 中只有廢棄建築、臨時停車場 (可因街社區建設者，二零零八年<sup>28</sup>) 及無家可歸者的住所 (Baeten, 二零零九年<sup>29</sup>)。收購資金部分來自大倫敦議會提供的貸款，部分來自大倫敦企業理事會<sup>30</sup>(GLEB)，亦即，一百萬英鎊實際上全部是大倫敦議會直接和間接提供的融資 (Bibby, 未註明日期<sup>31</sup>)。顯然，若無朗伯斯區及南華克區以及大倫敦議會的支持，這筆「出售」交易絕不可能達成。

## 可因街社區建設者主導的南岸更新

### 更新融資

21. 如前文所述，可因街社區建設者的啟動資金來自大倫敦議會和大倫敦企業理事會。大倫敦議會於一九八六年被廢除，可因街社區建設者不得不另尋資金支持。顯然，主要籌資途徑是利用現有公共基金 (如來自屋宇公司<sup>32</sup>的資金) 為建造社

<sup>23</sup> 據 Tom Dyckhoff (《泰晤士報》網絡版，二零零四年八月三日，

<http://www.timesonline.co.uk/tol/news/uk/article465053.ece>，檢索日期：二零零九年七月一日) 報導，Greycoats 以二百六十萬英鎊將其擁有的土地出售予大倫敦議會。我們亦注意到，在這篇文章中，大倫敦議會售予可因街社區建設者的價格是七十五萬英鎊，而並非可因街社區建設者的各種文件中所載的一百萬英鎊。據 Dyckhoff 稱，此舉是大倫敦議會當時的主席 Ken Livingstone 對戴卓爾夫人廢除大倫敦議會計劃所採取的政治報復。

<sup>24</sup> 可因街社區建設者是一間保證有限公司。董事會成員由可因街社區建設者的會員選出，僅有當地居民可成為可因街社區建設者會員。

<sup>25</sup> Jeffrey, Nick (一九九七年六月二十日)「Coin Street Yields a High Return」, *New Statesman*, 第一百二十六期。

<sup>26</sup> 在研究員於二零零九年七月與 George Nicholson 晤談時，他亦是可因街社區建設者的義務司庫。一百萬英鎊屬合理的市場價，因為當時房地產市場低迷，該「棕色地段」(“brown field site”)中只有空置的工業建築和廢棄的碼頭。

<sup>27</sup> 「棕色地段」(“brown field” site)是指一些曾經使用的地段，而該地段會用作新的用途。

<sup>28</sup> 請參閱可因街社區建設者 (二零零八年) 前面引用的資料。

<sup>29</sup> 請參閱 Beaten, Guy (二零零九年) 前面引用的著作。

<sup>30</sup> 大倫敦企業理事會亦是由大倫敦議會成立，成立時間是一九八二年，現被稱為大倫敦企業集團，由倫敦全部三十三間當地政府部門全資擁有。初期資本來自大倫敦議會，在大倫敦議會於一九八六被廢除以後，資金來自參股的當地政府部門。其主要職能是透過借款、放貸、投資及管理基金和資產，為倫敦的更新提供支持，促進經濟復興。(資料來源於政府網站：<http://www1.gle.co.uk>)。該理事會為中小企業及無法從別處籌到資金的企業提供融資。

<sup>31</sup> Bibby, Andrew (未註明日期), Coin Street – case study, <http://andrewbibby.com/socialenterprise/coin-street.html>，檢索日期：二零零八年十二月一日。

<sup>32</sup> 屋宇公司是一九六四年成立的國家政府機構，該公司提供融資，建造市民買得起的房屋，並監管英國的屋宇協會。屋宇公司於二零零八年十二月三十日解散，隨後成立了家居及社區署，負責融資，為建造更優質的屋宇、更強大的社區支援，並協助成立執行監管職能的租務服務處。(資料來源於 <http://www.housingcorp.gov.uk/>，二

會住屋（social housing）提供資金，並透過商業經營產生收入。

22. 目前在可因街地塊有四間屋宇合作社<sup>33</sup>，包括一九八八年成立的Mulberry、一九九四年成立的Palm、一九九五年成立的Redwood及二零零一年成立的Iroko。他們向二百二十戶有住屋需求的家庭提供租金低廉的社會住屋。

23. 其他主要收入來源是商業經營。最初的商業收入來自經營停車場。Gabriel碼頭市場<sup>34</sup>的開辦（一九八八年）提供了重要的租金收入。該市場中有零售手工藝工作坊、酒吧和河畔餐館、表演場地、週末市場及低價促銷場。最初計劃是在最終重建前的四年內，將該處作爲一個短期盈利項目經營。



圖 6：Gabriel 碼頭

從規劃到舉行開幕儀式僅用了三個月時間的碼頭市場大獲成功，以至於在二十年後的今天，還依然存在（Urban Space Management，未註明日期）。

24. 可因街社區建設者的旗艦項目是奧索大樓（Oxo Tower）項目，該項目醞釀於可因街社區建設者成立早期<sup>35</sup>，但完工於一九九六年。整個項目造價兩千萬英鎊，最初僅能籌集到兩百萬英鎊，用以進行基礎結構維修。一九九一年以後，方獲得銀行貸款，使項目得以完成<sup>36</sup>（可因街社區建設者，二零零二年）。截至完工之時，兩千萬英



圖7 奧索大樓

二零零九年七月一日）。

<sup>33</sup> 屋宇合作社是完全互惠性質的合作社，租客是合作社的股東，合作社擁有樓宇的租借權。各合作社選出自己的高級職員，由他們擔任租客的代理，管理物業，收取租金及選擇新租客。由於業權由合作社所有成員（即租客）共同擁有，各名成員均無權購買自己的房屋，房屋單位始終可供按負擔得起的租金出租。但是，我們應注意到，屋宇合作社僅佔英國房屋單位總數的 0.1%（房屋合作社聯盟（二零零零年）*Submission by the UK Co-operative Council to the Co-operative Commission on the development of the housing co-operative sector*，載於其網站：<http://www.cch.coop/docus/coopcomm.html>，檢索日期：二零零九年七月一日）。

<sup>34</sup> 城市空間管理，[http://www.urbanspace.com/gabriels\\_wharf.html](http://www.urbanspace.com/gabriels_wharf.html)，二零零九年七月一日。

<sup>35</sup> 請參閱 Bibby, Andrew（未註明日期）前面引用的著作

<sup>36</sup> 可因街社區建設者（二零零二年）*Social Enterprise in Action - there is another way...*

鎊資金的來源包括銀行貸款，可因街社區建設者資本、屋宇公司補助及英格蘭合夥企業（English Partnerships）<sup>37</sup>的資助。

25. 自二十年代晚期起，Liebig Extract of Met Company一直在奧索大樓生產其名牌產品——牛津牛肉粒。該建築物目前是一個混合用途大樓，地下及地面一二層用於零售設計工作室、店鋪、食肆和畫廊；三至七層有七十八個住宅單位，Redwood



圖 8 CSCB 標誌

Housing Co-operative以低廉的價格出租；頂層有一間餐館和一處公共觀景廊。一九九七年，奧索大樓為可因街社區建設者贏得皇家美術委員會／BSkyB年度更新建築獎。這幢大樓目前被視為一座標誌性建築，亦是可因街社區建設者標誌的一部分。

## 當地夥伴合作的發展

26. 在研究南岸的更新歷程時，我們發現，政黨政治與政府的變動對市區更新策略具有顯而易見的影響。例如，一九七七年，當時受工黨控制的大倫敦議會通過滑鐵盧地區計劃，這項計劃由滑鐵盧社區發展集團促成，以住房建設為重點，忽視寫字樓發展。然而，一九七七年五月之後，保守黨從工黨手中取得大倫敦議會的控制權，南岸的寫字樓發展得到重視。一九八一年大選過後，工黨再度取得大倫敦議會的控制權，南岸的住房建設重獲支持。但是，一九八六年戴卓爾夫人領導的政府廢除了大倫敦議會，南岸更新工作喪失主要的財政與政策支援，而在保守黨放棄社區用地政策後，又失去另一財政支援（Baeten，二零零九年<sup>38</sup>）。
27. 馬卓安（一九九零年至九七年）領導的保守黨政府在批出市區更新資金時注重競爭，推崇合作規劃。這對當地政府、志願部門、私營機構及社區團體等各界參與者之間的權力關係及合作關係產生重大影響。可因街社區建設者在社區中發起建築夥伴合作，其中最知名的是南岸僱主集團(SBEG)，之後成立南岸合夥企業。
28. 南岸僱主集團聯合了蜆殼公司及IBM等私營機構，這些機構在南岸擁有土地或樓宇，有意為僱員及業務訪客營造一個良好的環境。再加上南岸地區的其他持份者，包括可因街社區建設者、倫敦大學國王學院、南岸中心、一間醫院信託及國家劇院（南岸僱主集團網站<sup>39</sup>），南岸僱主集團最終於一九九零年開始召集會議，並自一九九四年起聘請職員（可因街社區建設者，二零零二年<sup>40</sup>）。南岸僱主集團註冊為擔保有限公司。本質上，這是一間非牟利機構，按現在的說法，就是社會企業。

<sup>37</sup> 英格蘭合夥企業是國家重建部門，依法包含兩個依據不同法令成立的獨立機構。一個是新市鎮委員會，成立於一九六一年，另一個是城市區域署，成立於一九九三年。二零零八年十二月一日，該機構與屋宇公司的交付職能以及社區及地方政府部的若干部分合併，組建成為家居及社區署。

<sup>38</sup> 請參閱 Beaten, Guy（二零零九年）前面引用的著作。

<sup>39</sup> 資料來源：南岸僱主集團網站([http://www.sbeg.co.uk/members\\_list.htm](http://www.sbeg.co.uk/members_list.htm))，二零零九年七月一日。

<sup>40</sup> 請參閱可因街社區建設者（二零零二年）前面引用的著作。

29. 一九九五年南岸合夥企業成立，局面進一步明朗。借助南岸僱主集團提供的秘書處支援服務，南岸合夥企業聯合了南岸僱主集團、Vauxhall（全部位於朗伯斯區）、North Southwark及Bermondsey（全部位於南華克區）的國會議員、當地區議員以及當地商人和其他機構的代表。南岸合夥企業及每季度面向當地居民推出的南岸論壇由兩位國會議員Kate Hoey和Simon Hughes共同主持。我們認為，由於過去二十年間Kate Hoey<sup>41</sup>和Simon Hughes<sup>42</sup>在南岸的政治領導地位穩固，使社區夥伴合作持續發展，可因街社區建設者及南岸僱主集團提出的計劃和方案得到政府支持。

30. 二零零一年，滑鐵盧項目委員會及滑鐵盧社區更新信託成立，推出一項一千九百萬英鎊的更新計劃（可因街社區建設者，二零零二年<sup>43</sup>）。

### 更新過程中的其他特色

#### 開放河畔

31. 一九八五年，Nelson's Wharf被拆除，取而代之的是Bernie Spain Gardens，泰晤士河、聖保羅大教堂及城市北岸的風景在此一覽無餘。



圖9 南岸的標牌

（資料來源：南岸僱主集團（二零零四年）  
南岸街景設計指引）

32. 南岸河畔行人道於一九八八年完工。

#### 交通及標牌

33. 在市區設計策略（一九九四年）中，南岸僱主集團提出必須改善步行環境及公共交通，並在其開展的首個項目中，推出連接河畔所有企業及藝術機構的「主幹路」，同時引入地區標牌系統<sup>44</sup>。

34. 可因街社區建設者及南岸僱主集團發起並推出連接柯文特花園、南岸、班克賽德（Bankside）及倫敦塔的河畔巴士服務。

<sup>41</sup> Kate Hoey 是 Vauxhall 工黨國會議員，一九八九年就任。Vauxhall 位於朗伯斯區。

<sup>42</sup> Simon Hughes 是 North Southwark 和 Bermondsey（位於南華克區）社會民主黨國會議員，一九八三年就任。

<sup>43</sup> 請參閱可因街社區建設者（二零零二年）前面引用的著作。

<sup>44</sup> 二零零八年十一月二十四日，政府宣佈推出三維畫面的新系統，行人可快速瞭解所在方位，找到商鋪、公園、酒店、地標性建築、洗手間、地鐵站及其他設施。項目由市長、倫敦交通局、跨河合作組織及倫敦朗伯斯區和南華克區主導，並聯合了區內的商業機構、南岸僱主集團及 Better Bankside（倫敦交通局網址，於二零零八年十二月一日檢索：<http://www.tfl.gov.uk/corporate/media/newscentre/archive/10498.aspx>）

## 節日

35. 可因街社區建設者創立一年一度的可因街節，活動地點在Bernie Spain Gardens。上一次舉行是在二零零九年六月十四日。
36. 從一九九七年起，可因街社區建設者開始舉辦一年一度的泰晤士河節。一九九八年，泰晤士河節信託成立，旨在籌集節日所需資金及統籌節日活動。一九九九年，該信託成爲慈善團體。二零零九年，泰晤士河節於九月十二日至十三日舉行。

## 社會企業

37. 隨著「社會企業」這個詞的普及，可因街社區建設者及南岸僱主集團找到自己的定位。可因街社區建設者將舉辦活動所得的收入用來資助進一步的市區更新計劃，並爲當地社區提供社區服務。
38. 可因街社區建設者旗下的可因街鄰舍中心提供標準托兒服務，爲家中護理人員提供支援服務，及爲兒童<sup>45</sup>和長者提供一系列服務。
39. 可因街社區建設者還爲當地社區的個人及企業提供就業支援、培訓和商業支援，目前的工作重點是社會企業的發展和可持續性。
40. 爲籌集充足資金，以發展可因街地區，持續補貼擬建的公共游泳池及室內康樂設施所需的成本，及資助當地社區計劃，可因街社區建設者正在籌劃Doon Street<sup>46</sup>發展項目<sup>47</sup>。這個擬建的綜合發展項目融商業、住宅、社區、辦公及藝術元素於一體，包括一幢高層（43層）及一幢低層（6層，附帶地下商鋪）住宅樓，社區設施（游泳池、體育館、工作室、健身房等），一幢寫字樓（8層，附帶地下商鋪），及蘭伯特舞蹈團（Rambert Dance Company）<sup>48</sup>總部。目前，項目正處於規劃及公眾諮詢階段，隨後將送呈規劃審批，不過當地社區（如滑鐵盧社區發展集團）對此批評不斷，認爲項目推出的住宅單位無人能夠負擔，而且整個項目就是一個由高而且大的多層大廈所組成的街區<sup>49</sup>。

## 南岸更新的主要特點

41. 總的來說，南岸更新具有四大特點：
  - 混合方式更新：建立重要的文化群（如南岸中心，British Film Institute [BFI] 等）形成，隨後小規模的重要商業群（如蜆殼公司及IBM）形成，然後可因

<sup>45</sup> 可因街鄰舍中心現爲倫敦南岸及班克賽德地區的指定兒童中心。兒童、學校和家庭部透過「每個孩子都寶貝」計劃爲指定兒童中心提供支援。

<sup>46</sup> Doon Street 地區毗鄰國家劇院，目前用於泊車及其他臨時用途。

<sup>47</sup> 二零零八年取得 Don Street 地區發展項目的規劃批文。

<sup>48</sup> 蘭伯特舞蹈團是英國知名的當代舞蹈團，成立於一九二六年，爲註冊慈善團體。

<sup>49</sup> BD（樓宇設計）「建築師網站」（二零零七年八月二十九日）「Does Coin Street's tower compromise its principles」，檢索日期：二零零八年十二月一日，資料來源：<http://www.bdonline.co.uk/story.asp?storycode=3094148>。

- 街社區建設者推出一系列商業、住宅（廉價樓房）發展項目及節日項目發展。
- 綜合方式重建：經過大規模結構改造後活化再利用（如Gabriel's Wharf和Oxo Tower Wharf），拆除（如拆除Nelson's Wharf，興建Bernie Spain Gardens）及改建負擔得起的房屋（如屋宇合作社）。
  - 由社區（可因街社區建設者）及地方合夥組織（南岸僱主集團及南岸合夥企業）主導規劃。
  - 多種資金來源：政府撥款、銀行貸款及活動收入。

## 重要成功因素

42. 過去半個世紀，在南岸的更新歷程中，包括重要的文化樓群（如南岸中心及BFI）發展，隨後小規模但日益重要的商業群（如蜆殼公司及IBM），然後可因街社區建設者推出一系列商業、住宅發展項目及節慶日。南岸的混合更新一般被視為市區更新的成功案例。我們從中找到若干重要的成功因素。

## 發展「棕色地段」的經驗

43. 由於倫敦中心區工業的撤出及二戰中敵軍的轟炸造成的損害，南岸迫切需要重建，這是南岸進行全面再發展的良機。一九五一年不列顛節清除了最後的屋苑，為企業入駐該地區掃清障礙。當時可因街實際上已空置，只餘廢棄的建築物，這「棕色地段」提供了無限更新機會，及無需考慮搬遷或賠償問題。

## 初期各界努力遷入文化設施

44. 大量公共和文化設施遷入南岸，這是好的開端，但是尚不足以推動市區更新。至少，這些遷入的設施吸引了更多遊客、參觀者及文化活動參與者從西敏區附近的北岸跨河而來。

## 有利有弊的規劃結果

45. 南岸的設計理念為一個綜合發展商業及寫字樓的區域，因此在一九五一年不列顛節期間，最後一座屋邨被清除，「棕色地帶」宣告形成。雖然這個規劃理念從未真正實現，但至少吸引了蜆殼及IBM等一批重量級企業，在隨後歲月的市區更新中，這些企業成為當地社區重要的策略性合作夥伴。
46. 發展商擬興建大量寫字樓的計劃，促使當地社區成立了可因街行動小組，後來演變為可因街社區建設者，這個社會企業令社區參與規劃的理念實現。

## 政府政策幫助

47. 工黨政府為社區發展提供政策支持，並賦予當地社區一部分權力，此舉為七十年代及八十年代的社區行動主義奠定基礎。與柯文特花園的更新案例類似，在這

個堅實的基礎上，南岸當地的社區組織成爲社區主導規劃行動的中堅力量，至及後可因街社區建設者成立。

48. 保守黨政府爲夥伴合作的發展提供政策支持，使其成爲一種更新策略，此舉導致公營機構、私營機構及當地社團在社區的權力關係發生變化。由於政府政策傾向於夥伴合作，在這種政策環境下南岸僱主集團及隨後的南岸合夥企業應運而生。雖然有人批評夥伴合作可能有損以社區爲基礎的規劃和更新理念的獨創性，但是我們必須意識到當地企業及當地政界（當地政府及當地國會議員）是當地社區的重要組成部分，而夥伴合作可令當地社區的參與範圍更全面。
49. 共同的利益造就合作機會。南岸僱主集團的成員（包括可因街社區建設者）擁有當地永久土地的業權，加上他們在社區活力、提供就業機會及治安等方面的利益一致，最終形成策略合作夥伴。而當地國會議員及當地政府的支持對社區的發展至關重要。顯然，這三方的合作是整個更新過程中的一大成功因素。

### 融資途徑

50. 融資可視爲對可因街社區建設者等社區組織的主要挑戰。該資助問題最初是透過大倫敦議會的財務支援（貸款）解決，隨後屋宇公司提供融資支援，用於建造負擔得起的社會住屋。可因街更新最初是由公共貸款（首筆貸款爲一百萬英鎊）資助，後來透過不同公共資金（如住屋、社會發展、市區更新、「每個孩子都寶貝」計劃等特殊計劃資金）支持。
51. 憑藉住屋公司提供的投資基金，可因街社區建設者能發展多個屋宇合作社並值此提供負擔得起的住屋。該地區人口的增加不僅爲該地區帶來更多活力，亦提供了一個勞動力來源。
52. Gabriel's Wharf更新最初快速取得成功，不僅給予可因街社區建設者良好的紀錄，亦爲其創造出未來的租金收入途徑。雖然初始數年銀行貸款稍顯吃緊，但鑒於其首舉成功及過往成果，令私人資助成爲其重要的融資來源。
53. 除自身商業活動產生的收入外，社會企業，即本個案中的可因街社區建設者的主要優勢是能取得不同來源的公共資金以及私人融資。

### 選址

54. 最後但非最不重要的因素是地點的位置。該地位處於貫穿倫敦的泰晤士河的河畔，與重要的政治及旅遊勝地西敏寺遙遙相對，可謂佔據著重要的地理優勢，翹首以待機會實現。

## 結語

55. 如任何其他個案一樣，這個案中的機遇（於不同重大時期開放）、地理位置、政治結構及政治動態、相關公共政策及社區動態等方面均是獨特的。
56. 這個案與香港的「棕色地帶」（如舊啓德機場及空置工業樓宇地盤）有直接關聯。此外，這個案如何運用南岸的濱水區及如何改善濱水區交通及行人設施的連通性可成爲日後香港海濱區更新不錯的參考例子。
57. 香港舊住宅區的市區更新可從本個案汲取相關經驗，包括混合方式（積極再用、開放公共空間、重建、活化項目如節慶日子）、綜合發展（商業、文化、公共設施及住宅）、社區結合著爲工人階層而設建一些負擔得起的住屋，及發展社會企業以取得公共及私人資金。
58. 然而，香港亦需若干促進因素配合，上述經驗方可適用於香港，包括授權地方社區的公共政策、鼓勵合作夥伴關係的資助優惠、授與地方政府（即香港的區議會）的財政及政策權、提供不同公共資金融資渠道（尤其是用於社會住屋開發及當地更新的資金）、以及透過土地使用政策令在香港舊市區重建的住宅公寓越發昂貴下，市民仍能購買到負擔得起的住屋。

## 參考資料

Baeten, Guy(二零零九年)「Regenerating the South Bank: reworking community and the emergence of post-political regeneration」, Inmire, R., Lees, L., & Raco, M. (ed) *Regenerating London*, Routledge, 237-288。

BD (樓宇設計)「建築師網站」：<http://www.bdonline.co.uk/>

Bibby, Andrew (未註明日期) *Coin Street – case study* , <http://andrewbibby.com/socialenterprise/coin-street.html> , 檢索日期：二零零八年十二月一日。

可因街社區建設者 (二零零二年) *Social Enterprise in Action - there is another way...*

可因街社區建設者 (二零零八年) *Coin Street Community Builders – a very social enterprise.* (第二版)

房屋合作社聯盟 (二零零零年) *Submission by the UK Co-operative Council to the Co-operative Commission on the development of the housing co-operative sector*

大倫敦企業集團網站：<http://www.lgle.co.uk>

屋宇公司網站：<http://www.housingcorp.gov.uk>

Jeffrey, Nick (一九九七年六月二十日)「Coin Street Yields a High Return」, *New Statesman* , 第一百二十六期。

Miller, Mervyn (一九八九年)「The elusive green background: Raymond Unwin and the Greater London Regional Plan」, *Planning Perspectives*, 4(1989) , 第15-44頁。

倫敦博物館網站：<http://www.museumoflondon.org.uk/>

英國國家統計局 (二零零八年八月二十一日) Selected age groups for local authorities in the United Kingdom; estimated resident population; Mid-2007 Population Estimates

Self, Peter (二零零二年)「The evolution of the Greater London Plan, 1944-1970」, *Progress in Planning* 57, 145-175)。

南岸僱主集團網站：<http://www.sbeg.co.uk/>

Tiesdell, S., Oc, T., Heath, T. (一九九六年) , *Revitalizing Historic Urban Quarters*, Butterworth- Architecture (Boston)

倫敦交通局網站：<http://www.tfl.gov.uk/>

城市空間管理網站：[http://www.urbanspace.com/gabriels\\_wharf.html](http://www.urbanspace.com/gabriels_wharf.html)

滑鐵盧社區發展集團網站：<http://www.wcdg.org.uk/>

## 附錄：研究過程中進行的考察及訪問

### 1. 參加南岸論壇

- 二零零八年十二月十一日在可因街社區中心舉行
- 組織者為南岸合夥企業
- 主席為當地下議院議員（Kate Hoey和Simon Hughes）
- 約有六十至七十名當地居民參加，討論當地居民關注的各種事宜
- 與當地居民和論壇組織者作非正式的討論

2. 會見倫敦大學國王學院教師Mike Raco博士（地理系高級講師）、Robert Imrie教授（地理學教授及Cities Group總監）及Emma Street女士（博士候選人，研究南岸的城市更新個案）。

### 3. 訪問：

- George Nicholson先生，可因街社區建設者的義務司庫，此前擔任大倫敦議會規劃委員會主席
- Ted Inman先生，南岸僱主集團行政總裁（與倫敦大學國王學院博士候選人Emma Street小姐）