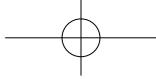


# 公私合作, 共建宜居城市

Public-private partnership,  
jointly building a livable city

■文/ 董彩霞





Flintholm建房挖出的土土地利用



哥本哈根市近些年取得的成就,在很大程度上归功于一个词:“共建”或者说“公私合作”。“公私合作”在丹麦到底是什么意思?

## 公私合作

“公私合作”(英文为Public and Private Partnership,简称是PPP 或是3P)并不是一个新概念,具体含义也并不统一。以近些年来欧洲多个国家和城市践行“公私合作”的经验来看,它主要指政府和私有企业共同承担和开发基础设施项目,以期减少风险压力。

20世纪80年代的哥本哈根市,传统工业逐渐退出,经济运行停滞,失业率升至17.5%,市政府负债达到七亿五千万克朗。市内各类公共设施年久失修,拥挤,许多哥本哈根人搬到郊外,因为那里有更宽敞的住房和空间,有更好的学校、幼儿园和养老院。城里留下的人口中,退休人员和大学生比例相对增高,而他们也都不是赋税能力强的群体。

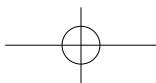
丹麦政府和哥本哈根市委一直都在寻找解决这一棘手问题的办法。当时的哥本哈根市长Jens Kramer Mikkelsen(社会民主党)、首相Poul Schluter(保守党)和Svend Auken(社会民主党主席)合作制定了改造哥本哈根的规划——设立一种新型合作方式,在不增加税收水平的基础上,利用市政府拥有的闲置占地,开发住房和基础设施,使哥本哈根变成一个宜居城市,以此来吸引更多的人员和投资。

在此公私合作框架下,1992年“厄尔城开发公司”(Ørestad Development Corporation)成立,哥本哈根市政府占产权55%,丹麦财政部占45%。厄尔城位于哥本哈根的阿玛岛(Amager),过去是国家的军事基地,由丹麦政府所有。“厄尔城开发公司”成立后,厄尔城由哥本哈根市委负责规划。整个开发项目历时近三十年。2000年,厄尔松跨海大桥建成,完成了丹麦和瑞典两国的百年梦想,之后是直通机场的无人驾驶地铁线和多种多样的环保型住宅、办公楼、商厦和休闲娱乐设施。

新建的厄尔松跨海大桥使哥本哈根港和瑞典马尔默港船运大量减少,同时为内港的改造利用带来了新机遇。哥本哈根港在治理污水方面卓有成效,过去的哥本哈根港岸边多是船业基地、停车场和物资堆积处,是“闲人免进”的地带。而现在,整个内港经过翻修和水污染处理,设立了多个露天游泳场和游乐场所,每年夏天吸引了大量的市民和游客,也是哥本哈根成为“宜居城市”的一个重要标志。

## 众口难调

即使如此,哥本哈根市的城市更新始终面临着“众口难调”



的问题。因为，城市更新不仅仅是资金、设计和水技术问题，更是一项持久的公关问题。

哥本哈根市和丹麦其他大城市目前到处是工地。2011年暴雨灾害以来，哥本哈根市委已经批准了300多个气候和城市更新项目，目前正在一一落实，有些项目仍在规划中。所有这些都与哥本哈根到2025年成为“世界第一个零碳城市”的长期规划相关。

从技术层面上讲，所有气候适应项目都有类似的方面，如水污分离，街心公园这样的公共场地具有暴雨期间帮助缓解大量积水的功能，同时通过设计，向民众提供休闲娱乐场所。

有些项目相对容易。哥本哈根动物园建于1859年，是世界最早的一家动物园之一。目前它正在进行紧张地翻修，一是准备2018年年底迎接来自中国的两只大熊猫，另外是重新检修象鼻山和猴山等下水道和水污分离设施。从设计上讲，工程设计人员主要采纳园内工作人员的意见，同时借鉴其他国家的经验，即适应气候变化和哥本哈根零碳规划的需要，同时保持这一个有历史和传统动物园的特点。

难点在于市内居民区。哥本哈根是个人口密集的城市，不仅老城内街道狭窄，城外也是楼房密集。新建房屋需要经过严格的审批，而且不能随便推倒旧房盖新房。2011年暴雨后，哥本哈根市委将全市下水管道承受暴雨的能力进行了全面评估，决定在铺设大型管道和修地铁的同时，整修路面和街心公园。

丹麦人的减排决心不容置疑。但是完成这些项目还要考虑其他诸多方面，除了资金和设计，这些都是耗时工程，大多又在居民区。噪音、尘土、每日的不便，使人难以将日常生活与气候治理和“宜居”联系起来。目前正在建设的地铁环线共设17个站，都设在市中心区，工程已经进行了6年，预计到2019年才能运行。

市政府、设计人员及施工单位都坚持和民众沟通的态度原则。如项目酝酿期间，将意图和设计向民众公开，利用听证会和社交媒体吸纳民众意见，每天早晚和周末施工时间都有限制。即使如此，民众的意见仍然一直不断，常见于报端和社交媒体。最多的意见是认为政府组织的听证会不起作用，只为政府“民主化”添光，城市更新规划反而会导致房地产价值下降。

可喜的是，哥本哈根市委和民众都在学习，从目前已经完工启用的几个小区广场来看，它们都在很大程度上采纳了当地居民的意见，不仅起到了水污分离



和休闲娱乐的目的，而且避免了只顾技术处理造成的单调和同一性，同时帮助提升了房地产价值

### 谁来敲板？

一提起城市更新项目，人们便会立刻想到政府、市政规划人员、行业专家和施工人员。

在丹麦，气候和城市更新规划必须征求市民的意见。但是如何征求市民意见，却大有文章。

位于哥本哈根大区的Bispeengbuen是20世纪70年代丹麦政府出资修建的一座六车道高架桥。因为中间一段突出，形如弓箭，简称为“弓箭”（Buen）。建高架桥以前，这里曾是有小溪的一块湿地，周围是旧时建的厂房和工人住宅楼。高架桥于1970年开工，施工的第一步便是将小溪填埋。高架桥有三层楼高，离住宅区距离很近，建桥伊始便遭到了民众的强烈反对。1972年8月31日高架桥施工完毕剪彩那天，游行队伍举着黑旗表示抗议，警察局还接到恐吓信。为了以防万一，官方推迟了高架桥启用4个小时。1999年，丹麦政府决定出资在高架桥上修隔音墙，以减少噪音对居民的影响。高架桥下，多年来一直是个停车场。2011年暴雨以来，停车场被腾出了一部分，附近居民还申请到一些资金，将它改造成一个休闲娱乐场所，搞音

乐会、露天电影和餐饮活动。

最近,丹麦政府做出预算,准备出资1亿2千8百万克朗修缮这座高架桥。哥本哈根市委协同费德烈山市委,决定利用这一机会,筹备必要资金,拆掉这座高架桥,将车道改建在地下,并挖开原有小溪,将“弓箭”一带建成一个由附近居民参与建设的休闲娱乐公共场所,同时符合市委制定的零碳愿景。

丹麦交通、建筑和住房局委托LG Insight做了一项调查,新近出台了主题为城市更新中民众参与的报告。报告指出,丹麦全国市政府大多在城市更新项目中征求民众意见,比例在64%-85%。但民众仍然认为他们的意见不被充分采纳,政府和民众的交流只停留在信息交流上。报告认为,政府和民众的交流需要从申请项目时就开始,一直到项目完成。这要求政府建立机制,全程与民众交流,每一个步骤都争取民众反馈,让民众真正感到他们的参与在起作用,而不只是帮助政府“搞表面民主”。政府同时要向民众清晰说明哪些事可以做得到,哪些做不到,并由项目经理全程负责。

Buen项目目前已经引起了各方的注意。Buen自

从20世纪70年代建成以来,除了满足机动车快速到达城里以外,几乎所有到那里的人都不愿意在那里久留。“要是现在,没人会同意建这座高架桥”,原丹麦环境部长依达·奥根说。目前丹麦国会、两个市委、工程咨询公司等都在聚焦筹集资金和设计,附近居民组织也已经提出要求,将关注工程发展的每一个步骤。

### “共建”美好家园

丹麦是个岛国,与水相伴。丹麦的节水和水污染处理技术一直世界领先,丹麦的工程技术咨询人员参与了世界各地多种类型的大型治水项目,他们既懂技术,又能顾及资金限度和当地的要求。

但是,城市更新项目有它不同于建设桥梁等基础设施项目的特点,与民众的日常生活更贴近。这就要求城市更新项目不仅要符合气候适应的要求,还要广泛争得民众的支持,使社区成为大家喜爱的公共场所,促进民众之间的交流。同时需要让更新中的各个社区呈现自己的特点,避免风格上的千篇一律或雷同。🏠

作者单位:丹麦记者协会



“弓箭”立交娱乐桥下