

中国首座生态城市计划搁浅真相调查 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/611/2021_2022__E4_B8_AD_E5_9B_BD_E9_A6_96_E5_c57_611983.htm 展示中国雄心的最好方法，莫过于在一片荒滩上崛起一座崭新的恢宏的能让世界为之惊叹的建筑景观。从象征着中国改革开放第二波奇迹的上海浦东出发，向北20公里，就是中国第三大岛屿：崇明岛。就在7年多前，一个宏伟的构想被提出：在该岛面向太平洋[14.33 -1.51%]的东滩区域，全球第一个生态之城将在此诞生。这座图纸上的城市将比普通城市减少60%的能源使用，88%的水排放，83%的需填埋处理的废弃物，和60%的生态足迹(人类活动对环境的影响)。整个城市将使用风能、太阳能和生物能供电，并实现二氧化碳的零排放。到2020年，可容纳8万居民在此与大自然和谐相处。对中国而言，东滩将提供一个有力的证明：即中国可以让经济增长与能耗增加、环境污染的副作用脱钩。无论是在空气质量、气候变化、水资源使用或垃圾处理等各方面，这座未来之城将采用多数城市望尘莫及的技术手段，并成为世界的样本。2005年底，它和鸟巢、国家大剧院、T3航站楼一起，被西方媒体誉为中国的十大新建筑奇迹。但现在，这座绿色的乌托邦之城却几成泡影。当本刊记者在今年3月的一个周末到达东滩时，原定于去年下半年动工建设的区域仍是一片荒滩，按原计划，在2010年上海世博会期间，这里应将有1万居民入住。《环球企业家》调查获悉，随着主导此项目的上海实业(集团)有限公司(以下简称“上实集团”)的关键人士相继离去，上实集团对发展东滩生态城项目已兴味索然。一度，东滩所赢得的国际声誉

成为激励上实集团向生态地产项目发展的催化剂。东滩项目在去年1月被纳入中英两国关于气候变化的合作框架之内，并吸引了类似汇丰银行、爱尔兰地产公司财富控股集团(The Treasury Holdings Group)这样的投资者进入。随后，上实集团在河北廊坊、浙江湖州、江苏无锡、辽宁沈阳、山东济南和潍坊等地，也拟开发同样以生态城命名的地产项目，总面积超过200平方公里。如此美好的设想却很快被现实击碎。“东滩项目的搁浅，最主要原因是价值观的问题，”东滩项目前首席规划师董山峰告诉《环球企业家》，“中国现有的城市法规，只能说适应了过去几十年里工业文明城市的发展道路，而发展生态城市的现实基础还是缺失的。”而席卷全球的经济衰退对这一超前项目而言则无疑于雪上加霜。在东滩项目搁浅前后，上实集团在廊坊等地的生态城项目也相继陷入停顿。接受采访的数位东滩项目参与人士均告诉《环球企业家》，事实上，导致该项目无法进行的关键原因是，其规划区域原为围垦用地，上实集团一直未能拿到将之转为建筑用地的国家审批文件，这成为东滩项目最大的软肋。“在1年半前，这个项目对我们来说就已经结束了。”东滩项目的主要外方合作伙伴英国奥雅纳(ARUP)工程顾问公司中国环境组负责人奥密(Alex Mitchell)告诉《环球企业家》，“奥雅纳很希望东滩能建成，可惜它的命运并不掌握在我们的手中。但无论如何，东滩是一个很好的开始，它已扬名全球，并成为其他国家和城市思考可持续发展的榜样这可能是东滩所带来的最好的东西。”幻想之城在今年2月的一个清晨，陆家春钻进刚刚新买的桑塔纳，一踩油门径直往崇明县堡镇码头驶去。在过去的30年里，陆一直在岛上务农为生，这是他转

行当载客司机的第一天。随着他所在的陈家镇也开始开发建设生态型城镇，不少像陆这样的农民原来耕作的土地都已被镇上统一征用了。中国城市化的浪潮唤醒了这片沉睡的土地。这里有着丰富的湿地生态资源，生活着冻原天鹅、白头鹤、黑脸琵鹭等34种被保护物种群，在全球仅存1000只的珍贵黑鹳也在两年首次于东滩发现，有记录的鸟类达312种，迁徙水鸟上百万只。在不远处，一座连接上海市区和崇明岛的沪崇长江隧桥已经完工，预计今年年底将正式通车，桥头堡就在陈家镇。从上海浦东五号沟出发，穿过这个巨型江底隧道，通过一座斜拉桥，便可抵达陈家镇，全程不到30分钟。这激励了这个此前被中国高速发展的经济浪潮几乎遗忘的小城镇的雄心。作为上海“一城九镇”开发试点镇的陈家镇也加快了拆迁、基础设施建设的步伐，“生态城的概念主要是上实集团在搞，”陈家镇建设开发有限公司董事长陆一告诉《环球企业家》，“不过我们后来确定的规划主题也是建生态型的城镇，要建成中国版的‘纽约长岛’。”与之火热的景象相映衬的却是，相毗邻的上实集团拥有的84.64平方公里东滩地块却仍是一片水天茫茫。1998年亚洲金融风暴重创香港经济之时，为了向上海市政府窗口公司上实集团施以援手，上海市政府将崇明东滩84.64平方公里的滩涂围垦农田的经营权作价28亿划拨上实集团。一个值得注意的是事实是，该围垦地块从本质上来讲是为了偿还上海城市化建设的土地欠债。根据中国现行的土地保护政策中有关“占补平衡”的规定，每占用一平方公里的农业用地，就必须新围垦一平方公里的土地(详见国土资源部令第33号《耕地占补平衡考核办法》)。这一先天的土地属性决定了此后上实集团在发展东滩项

目时所遭遇的用地审批困难。更为复杂的是，该地块虽然经营权划拨归上实集团，但行政上仍然隶属崇明县陈家镇。然而上实集团从一开始就未对此复杂情势进行充分的预估。2001年，当上实集团委托同济大学建筑与城市规划学院城市规划系教授李京生对东滩开发做调研报告时，后者曾经提醒上实集团下属的上海实业东滩投资开发(集团)有限公司(简称“上实东滩投资”)总裁马成，此项目是否需要和崇明县政府提前沟通，马干脆利落地回答“不用”。李京生透露，如今已正式成为上海迪士尼项目合资中方的上实集团，事实上当年也曾设想把迪士尼乐园放在东滩，或者申请将此作为世博会的分会场。李京生的调研报告在2001年出炉，第一次提出了开发“上海生态港”的想法，获得了上实集团前董事长蔡来兴和马成的极大共鸣。蔡和马两人对李京生所描述的国外案例相当感兴趣：伦敦如何将市中心一个4公顷的热电厂冷却池改造成湿地公园、奥雅纳公司如何设计建造零耗能住宅。一个大胆的想法由此诞生：在21世纪，上海应该带头建生态城，成为中国迈向绿色未来的新城市的典范。2003年，崇明县陈家镇被纳入上海“一城九镇”的开发规划，其中包括东滩地块。但已坚定发展生态城项目的上实集团决意将东滩从陈家镇整体开发规划中抽离。在陈家镇建设开发有限公司董事长陆一看来，上实集团会遇到政策瓶颈是必然的：“现在的土地开发牵涉到很多问题，比如土地指标，如果是崇明县开发就由县政府管，如果是作为企业的上实集团自己来开发，就需要国家单独给指标，后者更费事。”而今，因为东滩项目无法与陈家镇保持同步开发，陆抱怨称，这反而给后者造成很多基础设施建设方面的麻烦。2004年，上实集团聘

请全球知名咨询公司麦肯锡做战略顾问，同时对整个地块其中的12.5平方公里的南部生态城东滩启动区项目规划进行全球招标，美国Philip Johnson、法国Studio、英国Art Jeans、奥雅纳等十几家公司参与竞标。上实将84.64平方公里东滩地块划分成三块：12.5平方公里的南部生态城、24平方公里的东部湿地和27平方公里的北部农场。而南部生态城其实就是东滩生态城誉满全球的最为精萃的部分，也是需要上报国务院，申请将基本农田转为建设用地指标的症结之地。一位不透露姓名的国土资源部官员告诉《环球企业家》，横在东滩生态城面前最大的困难就是国家战略的制约。中国对农业耕地的严格控制是不可触碰的红线，由于地方政府长期以来的“土地财政”方式已导致耕地面积的急速减少，为了保护耕地，中国执行的是“世界上最严格的土地保护政策”，在《土地管理法》中规定：凡是征用基本农田，或征用其他土地超过70公顷的，都要由国务院审批。而12.5平方公里的东滩生态城项目已经远远超标。因此，东滩项目恐怕在十一五、十二五期间也难以拿到开发许可证。2007年1月，由奥雅纳设计的东滩南部生态城《东滩生态启动区控制性详细规划补充报告》制定完成，基于此报告，上海规划局制定的南部核心小城镇《东滩南部启动区控制性详细规划》得到上海市城市规划管理局的正式批复。在其中，东滩南部启动区被定位为以“低生态足迹”理念为基础建设的可持续发展的“生态新城镇”，规划面积12.5平方公里，其中核心区城市建设用地面积7.8平方公里，规划常驻人口约5万人(最大承载8万人)，就业人口3.5万人。按照土地的自然属性、经济适宜性，形成“工作、休闲、教育、居住”相融合的各具主题功能的三个特色的生态

村落。外围区主要由生态绿地、防护绿地等组成，形成良好的环境并设定明确的边界，防止城镇无限扩张。但到2007年底，由于建设用地指标一直搁置，奥雅纳的工作不得不宣告结束。同时，对于生态城项目抱有极大热情的董山峰、李将等人意识到在中国做生态城项目需要本土的力量，于是从奥雅纳辞职，加盟上实发展[11.10 1.56%]。而后，上实发展开始借助董山峰的团队进行廊坊等地的其他生态城项目开发。去年6月，上实集团原董事长蔡来兴退休，由原上海市高级人民法院党组书记滕一龙接任。“蔡是东滩生态城最早的发起人，也是上实内部多年来发展生态城项目最坚定的支持者。”上实东滩投资前规划设计部高级经理李将向《环球企业家》透露，“但现在上实集团认为生态城应属国家战略，在现阶段难以通过企业的平台来实现。”四个月之后，上实集团下属的上海实业发展股份有限公司(简称“上实发展”，600748.SH)发布公告称，董事长马成被调至上实集团，由副董事长陆申接任。随着上实集团主要管理层的人事变动，以及东滩项目陷入完全停顿，今年2月底，董山峰和李将等东滩项目的主要参与者也相继辞职。当梦想照进现实美国城市规划学家刘易斯·普拉姆布里奇(Glen Plumbridge)告诉《环球企业家》，“我们仍然在等待中，目前我们没有什么可做的。上实集团是唯一知道到底出了什么状况的一方。”早在2005年底，董山峰就隐约意识到东滩生态城最大的困难并不在技术层面。2005年7月，奥雅纳的规划方案中标，应上实集团的要求，奥雅纳招聘董山峰、李将等一些中方的工程规划项目经理，成立东滩项目办公室，该办公室在机制上完全属于奥雅纳，但为了和甲方联系方便，办公室设在上实集团

所在的上海金钟广场。董山峰、李将的工作主要是和上实集团谈合同以及和国内众多设计院沟通。据李将回忆，东滩生态城对于现有城市规划体制的挑战在那时已初露端倪，虽然名义上奥雅纳是规划方，但他们的工作只能局限于提供咨询报告，而总体结构规划和详细控制性规划的落地性法定文本必需由上海市城市规划设计研究院来编制。而这一规划过程就带有中国现实的规划设计方法和体制的浓重痕迹，比如地方规划设计院在将外方的规划方案制成上报政府报批的控制性规划时，还在套用国内现行的设计标准。“这与生态城规划理念产生了很多冲突。”李将说。另外，董山峰、李将等奥雅纳的中方项目经理发现外籍技术人员确定的某些可持续设计目标忽视了中国城市的社会经济发展阶段，比如限制私家小汽车的使用与大众文化心理的矛盾，以及以稻壳为燃料的能源工厂的原料持续供应问题等。另外，奥雅纳在规划过程中对规划技术和理性规划谈得过多，而对价值理性和作为政治活动的规划涉及不多，对适应国情的规划实施以及政策建议考虑很少。对于因东滩项目而声誉鹊起的奥雅纳而言，这可能是其了解中国市场的一段不错的经历。“生态城模型和其他中国城市规划完全不同，最大的困难是去教育政府机关。”奥雅纳中国环境组负责人奥密(Alex Mitchell)说，“无论是大城市还是小县城的领导需要换角度思考，不能用普通的浪费资源的方式去搞城市规划。”在他看来，中国企业展现的优秀能力是工作速度很快，但有时候质量却无法保证，而如果真要一起建一座生态城，中国的开发商和西方公司必须要一起合作，西方公司需要学习如何更快速工作，中国公司则需要用更长时间学习如何提高质量。奥密承认，对于很

多在建项目，这家外国工程咨询公司也不得不常常妥协，没办法做到百分之百地维护可持续的发展模式，“因为不仅仅涉及到科技的问题，还涉及到投入的钱、以及文化生活习惯。所以我们只能做到60%的可持续”。“生态城对我们来讲不是一个单纯的技术解决方案，更多是技术、金融、政策上的创新。”董山峰反思说。如今，他和他的团队已离开上实集团，选择自主创业，继续在中国其它城市寻求开发生态城的机会。对于这场变故，董山峰认为，上实发展毕竟是一家需要向股东拿出业绩的上市公司，在金融危机的压力下调整战略也是大势所趋，“所谓沧海桑田，我们只是暂时和上实的发展轨迹不同，也许有一天会再度重合。不能在短期之内就此判断东滩项目已死”。然而，上实东滩投资管理顾问有限公司总经理朱跃军则持悲观态度。“我估计东滩生态城在一两年之后就会逐渐淡出历史舞台这个在国际上有极高影响力的项目最后无疾而终，真是一件很可悲的事情。”朱告诉《环球企业家》。东滩：一个绿色乌托邦的诞生1998年，上海市政府批准将崇明岛东侧围垦的92大堤至98大堤之间的土地授权上实集团经营，共计84.68平方公里，占崇明岛总面积的15%，名为“东滩上实现代农业园区”。2001年，上实委托同济大学建筑与城市规划学院做研究报告，第一次提出开发“上海生态港”的想法。4月，成立上海崇明东滩投资开发有限公司。2003年，崇明县被纳入上海市“一城九镇”开发规划，东滩地块也被纳入其中；而后此地块从该项规划中划出，上实决意重新进行规划。2004年底，上实请麦肯锡做战略顾问，开始对12.5平方公里的南部生态城东滩启动区项目规划进行全球招标，美国PhilipJohnson、法国studio、英国artjeans

、奥雅纳(ARUP)等十几家公司参与竞标。2005年1月21日，爱尔兰地产公司财富控股集团(The Treasury Holdings Group)高层宣布，将与上实合作共同开发东滩项目，投资额达12亿欧元。7月，奥雅纳规划方案中标。不过奥雅纳只是提供咨询报告，总体结构规划和详细控制性规划的落地性法定文本必须由上海市城市规划设计研究院进行编制。2005年11月4日，上海市城市规划管理局正式批复了上实上报的《上海崇明东滩总体结构规划》。2005年11月9日，东滩投资开发与奥雅纳在伦敦签署东滩生态城规划项目，奥雅纳将为东滩“生态城”一期工程的主体规划咨询报告，包括城市规划设计、可持续能源管理、废品回收管理等十多个方面的服务。2005年12月出版的BusinessWeek将东滩项目和鸟巢、国家大剧院、T3航站楼等一起评为中国十大新建筑奇迹。2006年2月24日，英国副首相约翰·普雷斯特(John Prescott)出席东滩可再生能源电站项目的签字仪式。2007年1月，《东滩启动区控制性详细规划》得到上海市城市规划管理局正式批复。2008年1月，英国首相布朗访沪，上海实业集团、同济大学、奥雅纳、汇丰银行、可持续发展事务所(SDCL)五方共同签署《中国可持续发展生态城市项目设计、实施和融资谅解备忘录》。上实随后对外称东滩生态城项目将于当年下半年开工，首期将在2010年世博会之前建成，建筑面积在40万至50万平方米之间，包括能容纳一万名居民的居住示范区。2008年6月，力主东滩项目的上实集团董事长蔡来兴退休2008年10月，东滩项目操刀者上实发展[11.10 1.56%]董事长马成辞任，调上实集团任职2009年2月，随着上实的廊坊生态城项目被搁置，原东滩团队主要成员董山峰、李将等人接连离去3月，本刊记者实地

调查证实，东滩项目未有任何动工迹象。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com