

## 花園城市：新加坡兼容並蓄好例子

### 背景

1819年，當新加坡仍是一個小港口，萊佛士爵士(Sir Stamford Raffles)到此為東印度貿易公司(East India Trade Company)建立業務。其後，英國人發現新加坡的海港得天獨厚，水深廣闊、天然保護屏障，十分適合當時的蒸汽輪船停泊，令新加坡在短短數十年間，由一個小小的轉口城市搖身一變，成為遠東地區重要的貿易港口，直至爆發第二次世界大戰前，其重要地位仍然與日俱增。可是，戰後全球商貿萎縮，令新加坡本來欣欣向榮的經濟一蹶不振，自給自足頓成奢望，更要面對失業率高企、房屋短缺，及土地和原油等天然資源嚴重不足。

其後，在李光耀領導下，政府訂立一系列策略，挽救萎靡的貿易收益，當中包括提升新加坡的地利條件，「重整生活空間和工商業用地的規劃，並為連接都市日常生活環節而建設的運輸系統。」<sup>1</sup>

### 過程

1960年代，新加坡政府通過《土地徵用法》，在公眾利益大前題下，賦予政府權力，強制收回私人土地，給予政府在籌劃都市化藍圖時中央集權，掃除阻力。新加坡房屋發展局(HDB)建議推行「為新加坡地理形勢換上全新面貌，配合政府要把新加坡打造為高效率的現代化大城市」<sup>2</sup>，以及「在下一世紀前發展新加坡成為赤道帶首個經濟發達城市」<sup>3</sup>。可是，有關當局沒有為實現這套鴻圖大計訂下完整步驟，而新加坡房屋發展局、新加坡市區重建局(URA)和裕廊鎮管理局(JTC)等負責計劃的政府機構之間欠缺協調，各行其是。

---

<sup>1</sup> Peggy Teo, Brenda S. A Yeoh, Ooi Giok Ling, Karen P.Y. Lai. *Changing Landscapes of Singapore* (Mcgraw-Hill Education (Asia), 2004.)

<sup>2</sup> Richard Marshall. *Emerging Urbanity: Global Urban Projects in the Asia Pacific Rim*. (Spon Press, 2003)

<sup>3</sup> Ooi Giok Ling and Kenson Kwok. *City and the State: Singapore's Built Environment Revisited*. (Oxford University Press 1997)

到了1980年代，新加坡政府採取一貫由上而下的計劃模式發展新加坡，不少發展計劃在訂立前，未有諮詢當地社會各階層或私營團體，導致這些發展計劃完成後不能反映當地特色，另一方面，「原本爲了當地人而設計的環境規劃，完成後的外觀卻與當地景觀格格不入，這就是本末倒置。」<sup>4</sup>

這種過份注重實際的發展方法忽略環境保護，破壞不少具新加坡特色的景觀，而隨著這些新加坡獨有的古蹟消失，遊客到臨新加坡的興致大減，引致旅遊業收益顯著下降，令新加坡再度陷入經濟衰退，不過今次是自己一手造成。

幾十年來發展新加坡計劃的全程失誤，爲避免惡果繼續浮現，政府隨即實施多項期待已久的改革。到了1980年代末，新加坡的市區發展計劃以綜合正面、協調得宜見稱。而隨後爲了配合社會需求多元化及全球要求，政府亦逐漸改變其發展的方式，在1989年，政府容許私人機構參與，提交別具一格的市區發展計劃。

## 新加坡河

新加坡政府部門間緊密協調成功的其中一個例子，是新加坡河清理工作。

殖民統治期間，亞洲人(或殖民地政府貶抑的「Asiatics」)禁止踏入新加坡景色最怡人的海濱長廊，當地政府歐洲籍官員及其家屬的生活環境寧靜、氣氛莊嚴及井然有序，而亞洲人被安置的房屋，多沿著新加坡河畔而建，生活環境則截然不同，市聲喧擾、不拘小節，卻充滿活力。

1960年代，一度被譽爲新加坡之源的新加坡河遭受嚴重污染，跟大溝渠無異。新加坡河沿岸居民和商販均認爲魚兒難以在這道河流存活。後來，在新加坡環境部統領下，展開由多個部門合作進行的新加坡河的清理工作於1978年開始，爲期10年。由於需要安置河畔的居民、小販、家庭手工業，甚至養豬場，HDB、URA及JTC等政府機構亦有份參與。

---

<sup>4</sup> Peggy Teo, Brenda S. A Yeoh, Ooi Giok Ling, Karen P.Y. Lai. *Changing Landscapes of Singapore* (Mcgraw-Hill Education (Asia), 2004.)

今日，河道的生態環境已大致復元，生機勃勃，在新加坡河兩旁，豪華酒店、餐廳食肆、商店、名店，更有新加坡濱海藝術中心等華麗堂皇建築物、金融中心和銀行，更是星羅棋佈。現時，沿河一帶都是新加坡最貴重的物業。

在新加坡的歷史中，不論貧富、歐洲人或是亞洲人，縱使他們在沿河不同部份居住，新加坡河一直是人民的命脈。現時面對的挑戰是，令海旁一帶及新加坡河成為新加坡人日常生活的一部份，培養對這地方的感情，並引以為傲。

### 成果及優勢：成為所有人的安謐淨土

1990年代，新加坡政府以國際都市形象為宣傳重點，吸引國際商遊人士到訪。為重現市中心一帶的活力，在濱海灣開展一系列填海造地工程，這項名為「中心城區」(Downtown Core)的工程新增690公頃土地，旨在成為新加坡21世紀的焦點，這項由URA帶領的計劃包括供遊客和市民享用的海濱長廊、商業大樓、住宅、國際商業中心及綠化地帶。有關當局於1992年就「中心城區」建議進行公開諮詢，並推廣這項發展為「進一步確立新加坡的花園城市形象，以及白領階級、購物人士、遊客以至一家大小的休閒好去處。」<sup>5</sup>新加坡成功開發沿海地區為全球矚目的旅遊點，因此，新加坡的海港不單處理國際貨輪，更是世界各地旅客必到之地。

### 可持續發展可否維持下去？

這項設計充分顯示一個小城市以深化市區用地的方式，可以令未來發展減少對土地的需求。縱使新加坡成功制定一套通過市區用地及生態保護為建設整潔綠化城市的政策，可是，就大自然對新加坡發展之重要性，URA的立場是「可有可無」<sup>6</sup>的。雖然當地政府的市區重建計劃以經濟掛帥，但是私營機構一直積極配合城市規劃當局「希望在新發展

---

<sup>5</sup> Ooi Giok Ling and Kenson Kwok. *City and the State: Singapore's Built Environment Revisited*. (Oxford University Press 1997)

<sup>6</sup> Peggy Teo, Brenda S. A Yeoh, Ooi Giok Ling, Karen P.Y. Lai. *Changing Landscapes of Singapore* (Mcgraw-Hill Education (Asia), 2004.)

計劃加強靈活彈性」<sup>7</sup>。這樣令新加坡後來在發展項目改善計劃過程，更能反映公眾要求，遠勝於1980年代所採用的由上而下計劃的政策。

新加坡未來發展路向，旨在「採取有利營商的方針進行規劃，建設新加坡為世界級的城市，並朝向進一步提升新加坡人生活素質的策略」<sup>8</sup>。即使新加坡河及沿海地區不再是新加坡的經濟命脈，但憑藉在新加坡歷史舉足輕重的地位，新加坡人需要培養對新加坡河及沿海地區的自豪感，更重要的是，新加坡人需要培養對新加坡河的重視，感謝大自然賜予新加坡這一道命脈，以尊敬的態度看待新加坡河。

2005年8月

特別鳴謝Ooi Goik Ling

---

<sup>7</sup> Ooi Giok Ling and Kenson Kwok. *City and the State: Singapore's Built Environment Revisited*. (Oxford University Press 1997)

<sup>8</sup> [The Ministry of National Development, Singapore.](#)