墨尔本“棕地”再开发的监管体系与制度设计

Regulatory System and Institutional Design for Brownfield Redevelopment in Melbourne

吴昊 秦波 杨璟名

Wu Hao, Qin Bo, Yang Jingming

摘要: 经过 30 多年高速城市化, 如何合理使用“存量资源”、再开发棕地成为我国城市下阶段必须面对的挑战。基于西方国家现有经验和教训, 我们不能在房地产开发的压力下, 对棕地潜在的环境危害视而不见; 但在人多地少的基本国情下, 同样不能因噎废食, 弃之不用。为此, 亟需建立一套系统、科学的监管体系, 推动安全、有序、高效的棕地再开发。基于对文献和实践的梳理, 本文以墨尔本为研究案例, 收集其市区大型棕地开发项目, 对其监管体系和所涉及的利益相关者进行制度分析, 以期为我国建立棕地监管体系提供借鉴。研究表明, 对建设开发过程进行制度化监管是确保和推动墨尔本棕地再开发的关键, 而在对棕地进行详细分类与前置审批的过程中, 规划机构应起到核心作用。虽有国情差异, 国际棕地再开发监管体系与制度设计对我国城市颇具借鉴意义。

Abstract: After 30 years' urban growth the scarcity of China's urban land resource has gradually become apparent. One of the main challenges that Chinese cities face is the effective reuse of urban brownfield sites. The history of industrial nations, suggests the impossibility of ignoring the social cost of urban brownfields, yet this needs not prevent their responsible reuse. The key is to build an effective regulatory system to guide brownfield redevelopment. This study identifies major brownfield residential projects located in the inner-Melbourne area. It identifies regulation framework, linkage and actors, aiming to assist institutional design to guide brownfield redevelopment in Chinese cities. Research findings show that a properly designed effective regulation system is the key to balance brownfield reuse in Melbourne. Planning agency plays a key role in brownfield redevelopment.

关键词: 棕地; 监管体系; 利益相关者; 墨尔本

Keywords: Brownfield; Regulatory System; Stake-holder; Melbourne

作者: 吴昊, 博士, 墨尔本大学建筑学院, 高级讲师。

haow@unimelb.edu.au

秦波 (通信作者), 博士, 中国人民大学公共管理学院, 教授。

qinbo@vip.sina.com

杨璟名, 硕士, SIM Development Pty Ltd, 规划师。

poppy@hlid.com.au

1 绪论

“棕地”概念对应于“绿地”, 用来描述以前开发过或者废弃的土地^[1]。至今引用最频繁的定义是由美国环境保护局于 1997 年提出的, 即棕地为“废弃、闲置或未充分利用的工业和商业设施。在这类土地的再开发和利用过程中, 往往因存在着客观上或意想中的环境污染而比其他开发过程更为复杂”。阿尔克 (Alker) 等人提出了更为泛化的定义, 将棕地描述为“任何已被使用或开发, 目前虽然可能被部分占用但未充分利用的土地及建筑物。它可能是空置、废弃或者污染的。一个棕地未经整理不能立即使用。”^[2]欧洲经济与棕地更新网络行动组 (CABERNET) 指出棕地的定义需要五个条件, 包括被开发过、受过去影响、废弃或闲置、需要整理、有潜在污染。棕地的共性可总结如下, 即: 位于城市, 已被使用或开发过, 目前处于废弃或闲置, 存在已有或潜在的污染问题, 可能从再开发中获取土地价值。

自 1980 年以来, 棕地再开发逐渐成为西方国家城市的重要发展策略^[3]。为推动城市中心区复兴, 遏制城市蔓延, 美国联邦政府实施了一系列条例来应对污染地块再开发中的问题, 并提供技术和财政援助帮助地方政府启动棕地修复项目。欧洲各国在紧凑城市的理念下, 面对土地资源不足的制约, 积极支持棕地再开发。英国制定了严格的政策, 并提供财政支持, 确保可持续的棕地再开发^[4], 至今约 60% 的城市住房来自棕地再开发^[5]。许多历经工业化过程的国家, 都有针对棕地再开发的监管体系和制度设计。

近年来, 我国棕地再开发问题引起了广泛关注^[6,7]。经过 30 多年的高速城市化, 我国城市人口已跨过 50% 的门槛, 土地资源日渐稀缺。面对房地产开发的需求以及对土地财政的依赖, 不少城市已经开始意识到棕地是宝贵资源。以工业用地为例, 我国大中城市在计划经济体制下往往也是制造业基地。随着产业结构升级和土地市场的建立, 数以百计占据城市中心区的工厂开始搬迁, 遗留了大量棕地^[8]。由于缺乏相应监管体系和制度, 这些棕地为

房地产商和地方政府所觊觎，有些已被贸然开发，极有可能留下重大的安全隐患。

历史实践经验和研究表明，棕地的核心问题不是要不要再开发，而是如何再开发，其关键是如何构建一个条理清晰、科学系统的监管体系来指导和推动棕地再开发过程。缺乏这样的监管体系，在房地产开发的机会主义下盲目进行棕地改建，所留下的环境危害一旦爆发，后果不堪设想，而且势必会倒逼叫停棕地再开发，使其不可持续。本文聚焦于监管体系和制度设计，梳理国际上已知的棕地再开发经验，选择澳大利亚墨尔本探究棕地再开发过程中的动力机制，剖析其监管体系及涉及的利益相关者，为我国棕地再开发的监管体系提供借鉴。

2 文献综述：棕地监管体系的源起与演进

澳大利亚的棕地监管体系和制度设计与英美等国的经验息息相关。国际上棕地再开发监管体系的建立历史较短，美国在 20 世纪 80 年代以前并没有关于棕地的重要立法，其监管体系建设的源起是拉夫运河的工业污染事件。拉夫运河位于纽约州尼亚加拉瀑布城，是个半途而废的建设项目。虎克化学公司取得该地块并用于处理垃圾，随后将地块出让。在没有特别处理的情况下，小学和低收入家庭住宅开始建设，之后生活在此的数百名居民逐渐出现各种健康问题。1978 年，联邦政府对拉夫运河地区进行紧急管制，并动用联邦资金转移居民。

拉夫运河事件被媒体视为美国危害公共健康的“定时炸弹”，随后的研究和政治运作有效推动了棕地再开发监管体系的建设。1980 年制定了《综合环境处理、赔偿和责任法》，建立了对棕地分等定级处理的法律体系，同时明确棕地清理的责任。虎克公司在 1995 年向环境保护局赔偿了 1.29 亿美元，此外还面临个体居民的追诉^[9]。可见，缺少监管体系对于棕地再开发绝非“幸事”。缺少监管，事后危害一旦爆发，将使所在地区、相关企业付出极大代价。

必须注意的是，监管体系建设的目的不是遏制棕地再开发，而是增加可预见性。一系列严格政策和法案规范棕地再开发和清理标准提高了棕地的修复成本，加上土地供给充足，开发商对市区棕地再开发失去动力，加剧了城市中心区衰退^[10,11]。自 20 世纪 90 年代，为鼓励棕地开发，美联邦政府实施了更为灵活的政策法规，鼓励私营部门在棕地再开发中的参与，减轻未造成污染的小企业环境清理责任^[12]。

经过居民、社区、企业以及监管部门之间反复的谈判和检讨，美国逐步稳定了棕地再开发监管体系。图 1 解释了美国棕地再开发的一般过程。第一阶段是地块评估，政府强制要求每个地块的开发应基于土地利用档案、企业性质等信息，由监管机构评估污染程度。如果没有污染，开发商可以像“绿

地”开发一样处置该地块。如果评估认为可能存在污染，则应进入第二阶段的污染调查。这个阶段在相关机构监管下，通过采样实验，明确污染的类型、数量和程度。一旦确定需要采取修复行动，开发商应根据评估结果制定可行的修复技术方案，同时在监管机构的帮助下协调利益相关方，制定修复实施计划。在整个监管体系中，联邦和州政府负责建立清理的标准和规则，划定棕地再开发过程中的监管执法底线；而地方政府在棕地再开发过程中则通过向开发商提供财政和技术援助，扮演推动者的角色。与此同时，地方社区在监管再开发过程方面发挥重要作用。为确保公众参与，环境保护局要求听证及信息呈报透明，贯穿棕地再开发的全过程。实践案例说明，政府、开发商和公众等利益相关者的协同合作是棕地再开发项目成功的基础^[13]。

其他一些发达国家也通过立法等形式，建立各自的监管体系，推动棕地再开发。在英国，土地污染评估和风险评估写入了环境保护法修正案，同时政府施行了更高的绿地开发税，以鼓励棕地再开发^[14]。政府为计划作为住宅用途的棕地提供修复资金，否则对开发商而言将棕地开发为住宅的成本过高^[7]。查尔斯王子建立了一个专门用于城市更新和房屋可持续发展的基金，其重点之一是推动棕地的住宅开发^[15]。在德国，政府采用了与英国相似的土地信息数据库，收录包括土地位置、大小、空置或废弃等各种属性。最初土地利用的数据报告要求每四年修订一次，从 2002 年起由德国联邦数据局每年更新一次^[16]。加拿大环境部长委员会（CCME）建立了一个国家分级系统，评估棕地对于健康与环境造成的负面影响，并通过分类来确定棕地修复中优先考虑的因素。政府同时提出 22 条行政措施来减少棕地再开发中的政策、技

图 1 美国棕地再开发的流程

资料来源：美国环境保护局（EPA）网站

术和成本障碍^[13]。奥地利的监管体系则直接将棕地污染与基金支持挂钩,其评估将棕地分为四个等级,土地完成综合风险评估之后将具备申请公共修复基金的资格^[17]。

19世纪中期至20世纪中期,澳大利亚的工业选址普遍趋近于城市中心区,集聚在铁路交通和港口周围^[18]。期间一些工厂出现了环境污染问题,影响了周边的住宅区。工厂自20世纪中期开始从中心城区向郊区转移^[19]。然而对工厂搬迁留下的土地,联邦政府并没有制定明确的法案。20世纪70年代,受美国的影响,“环境影响评估”这一概念被引入澳大利亚^[20]。随后,澳大利亚联邦政府逐渐建立了评估的制度体系,并在1974年通过了《环境保护法》。这项法案是联邦政府关于环境规划的主要法律依据^[21],要求联邦政府对可能影响环境的项目和规划,进行环境影响评估,并要求环境部长确保评估结果的实际影响效力^[22]。

联邦政府于1991年出台了“建设更好城市计划”(Commonwealth Building Better Cities Program),特别任命政府再开发部门监督污染治理和促进内城再开发^[19]。1999年,联邦政府通过了《环境保护与生态多样性保护法》。这部法律取代了《环境保护法》,成为主要的国家级环境法。该法案适用于对国家重点保护事项有可能产生显著影响的活动。

在联邦政府的带动下,各州政府也相继修订已有的规划法,并将环境影响评估纳入规划体系。例如,新南威尔士州的《环境规划与评估法(1979)》、维多利亚州的《环境保护法(1970)》和《规划与环境法(1987)》、西澳大利亚的《环境保护法(1986)》,以及昆士兰州的《规划与环境法(1990)》。这些州政府立法的重点包括:环境审计、环境保护政策、环境修复、纠纷解决和环境状况报告^[23]。对于污染土地再开发也作出了相应规定,例如维多利亚州的《环境保护法》规定政府要考虑“任何主管部门认为土地利用或开发对环境可能造成的显著影响”,州政府环境保护政策也提出为了预防和减轻土地污染,要提供一套连贯的目标及明确的行政管理架构^[22]。

随着制度的构建,实践中的监管体系也逐步完善。比如在维多利亚州,环境保护部门(EPA)已经建立了污染土地数据库,对需要清理的土地进行了详细调查和数据整理;同时,还建立了环境审计系统,保证污染土地再开发的安全与可持续性。总的来说,在澳大利亚,对于污染土地的管理、清理和开发利用,主要由各州的环境保护部门及当地政府负责。只有出现超出州政府法律权限的问题,才会由联邦环境保护部门处理。

我国的环境问题在近年来引发越来越多的讨论,然而对污染土地的关注明显不足,棕地再开发的法律法规基本缺失^[8]。虽然《土地管理法》及其相关司法解释指导着大部分土地开发管理,但其中并没有与棕地再开发相关的具体法规;虽然有一系列与空气、水资源保护以及有毒物质控制相关的环境法,但同样没有涉及棕地再开发。由于缺少具体的法律和标准,我国的棕地再开发过程相对简单^[11,24]。

3 研究案例与数据收集

墨尔本为澳大利亚重要的工业基地,虽然市区重工业很少,但有不少轻工业废弃用地。本文收集墨尔本市区主要棕地再开发项目,检视项目进展,剖析监管体系和利益相关者的行为,为我国构建棕地再开发监管体系提供借鉴。

研究设计上,笔者首先组织了简单的采访和研究,收集背景信息和数据。基于澳大利亚统计局和政府工作报告提供的信息,掌握城市历史背景和变迁过程。之后,笔者梳理了墨尔本棕地再开发项目中涉及的基本法规、政策和技术规范,从而理解其监管体系。最后,对环境保护局数据库提供的棕地项目进行筛选,确定典型项目,进行利益相关者的访谈,从而理解各方诉求。

收集的数据包括相关统计数据 and 政策文件,以及访谈和实地踏勘等一手数据。墨尔本变更土地使用的监管条例来自政府网站。环境保护局的环境管理审计系统储存了大批关于污染土地的信息,其中包括利益相关者的信息、开发商和策划方。笔者通过检索文献、分析网络信息、采访调查,筛选出研究所需的案例。墨尔本环境保护局的网站及专门图书馆中,每一份环境审计都有对应的编号,通过编号可找到该棕地的相关报告。

本文根据项目属性、区位、规模、时序、环境影响等级等,将墨尔本中心城区的主要棕地再开发项目进行筛选,选择以下案例进行更细致的分析,包括:(1)墨尔本港区,(2)墨尔本南岸区,(3)隆斯戴尔街/斯宾塞街的前发电厂,(4)马瑞巴农区,(5)爱范特 Amcor 区,(6)渔人码头,(7)不伦瑞克区的巴克利街道。这些项目代表了墨尔本不同阶段、不同特点的棕地再开发活动。图2指出这些项目的大概位置。表1列举了各个项目的主要属性,包括区位、规模、时序、环境影响等级等。限于篇幅,各个项目的具体进程并不赘述,若有兴趣请参阅文献及各项目网站^①;同样,详细的访谈信息和法律条文从略,下文直接汇报分析归纳的结果。

① 项目相关信息的网站包括(不限于): http://www.onlymelbourne.com.au/melbourne_details.php?id=3113; <http://www.theage.com.au/victoria/2500-apartments-planned-for-former-power-station-site-20100427-tq3k.html>; <http://www.yarracity.vic.gov.au/Planning--Building/Major-developments/Amcor-Site-Alphington/>; <http://www.docklands.com/cs/Satellite?pagename=Docklands>; <http://theage.domain.com.au/real-estate-news/baillieu-plans-innecity-housing-revolution-20110217-1ay6t.html> 等。

4 棕地再开发的监管体系

墨尔本自 1990 年来已形成一套较为完整的棕地再开发监管体系。虽然关于政府主导的监管体制是否有效的争论仍

图 2 调研案例及其分布
资料来源：作者绘制

在继续，即新古典福利经济学以税收为主线与新制度经济学以产权为主线的论战。澳大利亚极为强调环境监管，将可持续性视为保持国际经济竞争力、提升公民生活质量的基本国策。维多利亚政府于2014更新了城市开发的指导性文件《更洁净的环境、更智慧的城市改造》，旨在不断提升城市更新的质量和监管。

图3归纳了墨尔本棕地再开发的监管体系。环境可持续发展部、环境保护局和维多利亚州政府联合颁布了《潜在污染土地开发的基本实行办法》，整合其他法律法规中与棕地相关的部分，进一步明确了开发流程和监管体系。其关键点如下。

第一，如果一个工业用地再开发项目的目的是转换为住宅或商业用地，则必须改变区划。改变一块土地的区划，必须通过相关的规划部门，很多情况下还将通过地方议会。

第二,为了保证先前的工业使用不对最终使用者产生负面影响,必须由有资质的环境审计师进行现场评估。环境现场评估的结果将决定环境审计是否必要,因此现场评估过程的专业行为准则特别重要。环境审计师作出的评估决定可能直接影响主要利益相关者(例如开发商)大量的成

表 1 项目属性对比表

项目名称	项目属性	区位	规模	时序	环境影响等级
(1) 墨尔本港区	曾经是码头仓库, 规划开发为集住宅、商业、零售、餐饮和娱乐为一体的综合商务区	毗 邻 墨 尔 本 CBD 西 南 面, 位于亚拉河滨海港口	覆盖面积 190 hm ² , 其中包括 44 hm ² 水域。预计引进资金 175 亿澳币	2002 年, 政府规划在 2020 年前将墨尔本港区打造成为一个能容纳 2 万居民, 适合 4 万人工作, 每年能接待上百万游客的可持续发展新区	由于之前的工业用途主要是码头仓库, 因此对环境的负面影响较小。这是一项大规模、长期、综合用途的开发项目
(2) 墨 尔 本 南 岸 区	开发为高密度、高层住宅和办公楼, 集艺术、娱乐为一体的城市更新项目	墨尔本中心城区南部	城市更新面积约 170 hm ² , 容纳人口 1.2 万	城市更新计划始于上世纪 90 年代初, 墨尔本展览中心及赌场于 1996、1997 年相继投入运营, 高层住宅及办公楼近年来还在不断增加	以轻工业、仓储和纺织业为主, 对环境的影响不大
(3) 隆斯戴尔街/斯宾塞街的前发电厂	规划批准建造高层、高密度的公寓项目	位于墨尔本市中心内	建设规模为 2 500 余套公寓住宅	1982 年发电厂正式关闭, 2008 年开始拆除及清理工作, 2010 年 7 月获得环境审计评估报告, 2010 年底开始建造高层住宅项目	发电厂对环境的影响相对明显。这是一项中型、中短期的中心城区改造项目
(4) 马瑞巴农区	进行长期、大规模、较低密度的住宅开发	位于墨尔本市中心以西 5 km	覆盖面积 128 hm ² , 将提供 3 000 套新住宅	1994 年原国防部弹药厂关闭。2010—2014 年该项目开始总体规划和规划审批, 预计开发时长 12—15 年	这是一项长期、大规模、低密度的住宅开发项目, 对环境的影响较小
(5) 爱 范 特 Amcor 区	用地性质变更为混合用地, 包括住宅、办公、商业、社区设施及幼儿园	位于墨尔本市中心以北 7 km	占 地 面 积 16.5 hm ² , 将 为 4 800 名居民提供 2 720 套新住宅。同时还有 2 万 m ² 商业中心及 1.25 万 m ² 办公空间	2012 年, 废纸回收厂关闭。2013 年该地块售出。2015 年 2 月, 规划方案已进入审批阶段	该项目为长期、大型、对环境有一定影响的项目
(6) 渔人码头	建造新的住宅、商业、办公区, 作为墨尔本 CBD 的延伸	毗 邻 墨 尔 本 CBD 南面	转变性质的原工业用地达 248 hm ² , 私人投资 200 亿澳元。容纳 8 万居民, 提供 4 万个工作机会	自 2012 年维州政府提出更新计划起, 预计为期约 40 年, 是目前澳大利亚规模最大的城市更新项目	这是一项超长期、大型的综合性开发项目, 对环境有一定影响
(7) 不论瑞克区的巴克利街道	土地性质已由工业用地转变为住宅用地	位 于 墨 尔 本 CBD 以北 4 km	土地划分, 拟建 30 套住宅	2003 年的环境审计评估报告表明土地污染仍然存在, 经过长期的清理后, 2013 年 5 月, 提交土地划分规划申请, 已获得规划批文	中期、小规模项目, 对环境有一定影响

资料来源：作者搜集归纳

本或者收益。

第三,如果评估结果指明需要进一步的环境审计,则必须由环境审计师或环境顾问进行详细审计,出具虽污染但修复后可开发的报告或者未受污染的证书。如果环境审计是必须的,环境审计的报告或证书是发放规划许可的必要条件,之后开发商才可能获得用地证书及建筑许可证书。

5 再开发过程中的利益相关者

5.1 政府监管部门

政府监管部门包括环境可持续发展部、社区发展规划部、环境保护局、区政府、工作安全事务局。它们相互协调,从立法,审批执行、协调、操作,居住个人安全等层面对棕地再开发进行监管。

(1) 环境可持续发展部的职能范围包括水资源的合理利用、全球气候变化、森林大火防范、森林和生态系统保护等。环境可持续发展部主导发布了《潜在污染土地开发的基本实行方案的解释》,用于指导项目策划和申请人鉴别污染土地,以及了解相关处理程序。在棕地再开发方面,环境可持续发展部和环境保护局有紧密合作。(2) 社区发展规划部就维多利亚州的棕地再开发提供法律和数据的指导^①。该部门携手当地政府及一些关键的公共或私人利益相关者一起,推动州和墨尔本等城市的发展。该部门希望推动棕地再开发项目,但必须审慎对待环境评估和审计结果,发放规划许可等证书。

(3) 环境保护局。《环境保护法(1970)》中明确了环境保

护局的权力和职能,包括贯彻执行条例的内容,任何新相关的法律法规都要以该条例为基准。针对棕地再开发项目,环境保护局通过环境审计,确定棕地最佳使用方式,并向利益相关者提供审计证明。《州环境保护政策》进一步规范了整个评估审计流程,指出相关法律程序的区别与关联。(4) 当地政府。《规划和环境法(1987)》规定当地政府是负责项目审批和实施的地方政府机构。在主要棕地项目中,开发商、区政府、使用方、所有权方的有效协调意义重大。(5) 工作安全事务局是一个重要但容易被忽视的政府机关。《工作安全与健康条例(2004)》规定,事务局的职能主要是有效防范工伤事故。因为棕地项目有可能置工人于化学污染地带,此部门需监管包括主要承包商在内的雇主以保障雇佣工人的安全。未来在此工作的人,甚至路过的人,他们的安全也在承包商考虑之列。工作安全事务局与环境保护局共同出台了一份名为《污染建设地区的工业等级》的文件,为开发商和承包商提供了详细指导。

5.2 公共机构 / 非营利组织

墨尔本的棕地再开发常常涉及非政府部门的公共机构。这些类似我国事业单位或国有企业的机构在开发中起到重要作用。与所选墨尔本案例直接相关的典型的机构包括: VicUrban^②, 维州历史遗产和国民信托机构等。它们对具有公共性质的棕地再开发项目有直接的介入,典型案例包括渔人码头和马瑞巴农区。

(1) VicUrban。《维多利亚州城市发展权威法案(2003)》确定成立了VicUrban。根据法案, VicUrban有责任推动城市发展,优化港区建设,协助政府相关战略政策的实施。具体职能包括:加强、优化现有城市用地,提升密度;鼓励提供各种房屋,尤其是小户型;促进建成平价、便利而可持续发展的高密度住房;与房屋提供者合作,建立更完善的居民区。该机构直接参与了墨尔本港区改造和马瑞巴农区项目。

(2) 维州遗产和国民信托机构。国民信托是一个非营利组织,与维州遗产相互合作,而维州遗产直接隶属于维多利亚州政府。很多前工业地块记录在维多利亚遗产注册名录中。在棕地再建设过程中,这两个组织频繁出现,提供信息和资金支持。

5.3 私人机构

(1) 私人开发商无疑是重要的利益相关者。墨尔本的棕地再开发项目中,除了港区和渔人码头主要由政府投资实施,大部分项目都有私人开发公司推动和参与。在诸多项目中,

图3 墨尔本棕地再开发的监管体系

资料来源:作者搜集归纳

① 参见 <http://www.epa.vic.gov.au/land/>。

② 2014年 VicUrban 更名为 Places Victoria, 一些相应的职能有所改变, 参见 www.places.vic.gov.au。

私人开发商均体现了利益驱动的特点，会尽量规避风险，降低污染土地带来的成本，积极争取政府和其他公共机构的政策和资金支持。(2) 施工承包公司。棕地再开发过程中，由开发商构成的发包方和负责项目实际建设的承包公司都是重要的利益相关者。建筑承包公司必须了解项目实施过程中的风险，包括污染土地对工程的影响、处理风险的资本投入、土地检测的费用等，并将之纳入项目成本中。(3) 居民是最重要的利益相关者之一。由政府部门和公共机构构成的监管体系必须保障他们的权益。以上项目均表明，尽早、全面、深入地引入公众参与是成功再开发的重要因素。在港区和马瑞巴农两个项目中，VicUrban 针对再开发结束后可能入住的居民进行调查，参考他们对项目的意见和建议，效果很好。

房地产开发商、营建商以及在开发房屋使用和投资方代表棕地再利用的供给与需求方，组成了城市房地产市场。棕地再开发项目的运作效率和环境质量的监控与它们的职业道德和市场监控息息相关。

5.4 专业人士及技术人员

棕地再开发过程中的重要专业人士包括：环境审计师、房屋测量师、环境顾问、设计顾问等。墨尔本城市棕地再开发的质量、政策法规的执行力度由这些专业人士组成的服务系统决定。

(1) 环境审计师。环境保护局依照 1970 年的《环境保护条例》任命环境审计师，职责是实施环境评估和审计。值得注意，这些审计员并非政府公务员（或事业编），通过环境保护局的网站可以查询到环境审计师的名单^①。他们由环境保护局监管，通过市场竞争建立声誉并谋求盈利。(2) 房屋勘测师。1993 年的《建筑条例》中规定了房屋勘测员的职责，包括：允许建筑动工、建筑的强制检测、用地许可的发放以及最终检测。房屋测量师协会是任命房屋勘测员的专门机构。在棕地改造项目中，房屋勘测员必须同时在几项审核中进行沟通，履行职能。(3) 环境顾问。当环境审计师无法执行环境评估的职能时，环境顾问将出面确认。《潜在污染土地开发的基本实行办法》中明确了环境顾问的职能。环境顾问根据不同的技能分成不同的种类，具体名单也可以在环境顾问联盟网上查询。该联盟囊括了所有可以在澳大利亚棕地再开发中行使职能的顾问公司。(4) 设计顾问，包括工程师、建筑师和维护工程师。针对棕地再开发，设计顾问常常需要解决委托人提出的环境风险。如果环境审计报告明确指出现实或潜在危险，设计顾问须协同合作，通过具体的设计和施工方案来修复土地。

6 结论

在城市土地稀缺的背景下，棕地已成为我国不少城市管理者 and 开发商所觊觎的宝贵资源。然而，我国至今没有建立有针对性的棕地再开发监管体系。未修复的棕地一旦匆忙开发，不啻埋下“定时炸弹”，为未来带来极大的公共健康隐患。尽快构建有效的棕地再开发监管体系，应是我国土地管理、环境保护和城乡规划领域立法和制度建设的紧迫任务。

基于发达国家棕地再开发的研究文献，可以看到完善的监管体系有助于可持续地推动棕地再开发。我们不能在房地产开发的压力下，对棕地潜在的环境健康风险及高昂的社会成本视而不见。同时，为了节约土地资源、促进紧凑式开发、提高城市密度和活力，尤其是考虑到我国人多地少的国情，我们同样不能因噎废食，将棕地资源弃之不用。构建合理、科学的监管体系，是安全、有序、高效推进棕地再开发，提升城市活力的关键。

本文的实证研究分析了墨尔本棕地再开发过程中的监管体系，剖析其中所涉及的重要利益相关者，主要研究发现可归纳如下。

(1) 政府主导，干预明显。墨尔本不少棕地项目是由州政府直接发起的长期项目。由政府监管、直接投资和建设，内化了社会对棕地再开发的资金投入。对私人开发商主导的再开发项目，政府会通过相关公共机构提供财政支持与税收优惠。

(2) 监管体系完整系统。相关的政府部门、公共机构、专业人士各司其职，有法可依。很多重要工作并不一定必须由政府部门完成，比如环境审计师。在一系列法规和条例的基础上，棕地再开发的流程清晰、科学，有系统化的棕地统计和分类明确的清理恢复标准，也有技术上的量化指标控制整个开发过程。

(3) 规划部门是监管体系的关键。绝大多数棕地再开发项目涉及用地性质转变，必须修改区划（详规）。只有在环境审计报告或证明提交之后，规划部门才能发放规划许可，这是监管棕地再开发的核心环节。此外，规划部门是最了解和掌握城市用地现状的机构，在对棕地信息整理和分类处理中也扮演重要角色。

(4) 棕地数据库是重要的基础。尽早构建完整的棕地数据库是我国城市规划部门的当务之急。在国务院推进“简政放权”的大背景下，规划部门只有尽早建立完整的棕地数据库，方能在“前置审批”的过程中把握主动，不放过有可能

① 参见 <http://www.epa.vic.gov.au/envaudit/docs/Listof53XAudits.pdf>。

带来公共健康危害的棕地，同样不给开发商增加时间和资金成本，更高效地推动棕地再开发。

最后须指出，澳大利亚等国家与我国的政体模式和经济体制不同，不能将棕地再开发的监管体系进行简单的移植。希望本文能够对我国棕地再开发的制度设计有所启发，为构建符合我国国情的监管体系提供借鉴。UPI

参考文献

- [1] de Sousa, Turning C A. Brownfields into Green Space in the City of Toronto[J]. Landscape and Urban Planning, 2003, 62: 181-198.
- [2] Alker S, Joy V, Roberts P, Smith N. The Definition of Brownfield[J]. Journal of Environmental Planning and Management, 2000, 43: 49-69.
- [3] Ganser R, Williams K. Brownfield Development: Are We Using the Right Targets? Evidence from England and Germany[J]. European Planning Studies, 2007, 15: 603-622.
- [4] Dixon T. Integrating Sustainability into Brownfield Regeneration: Rhetoric or Reality[J]. Journal of Property Research, 2006, 23: 237-67.
- [5] Adams D, Watkins C. Greenfields, Brownfields and Housing Development[M]. Oxford, England: Blackwell Science, 2002.
- [6] Xie J, Li F. Overview of the Current Situation on Brownfield Remediation and Development in China[R]. The World Bank, September 2010.
- [7] Wu H, Chen C. A Pilot Case Study of Brownfield High-density Housing Development in China[J]. International Journal of Housing Markets and Analysis, 2010, 3: 119-131.
- [8] Wu H, Chen C. A Pilot Case Study of Inner-city High-density Housing on Brownfield in Chongqing, China[C]. The 16th Pacific Rim Real Estate Society Conference 24-27 January 2010.
- [9] Blum E D. Love Canal Revisited: Race, Class, and Gender in Environmental Activism[M]. Kansas: University Press of Kansas, 2008.
- [10] Day Jared N, Lisa Johnson. Clean Sites and Toxic Burdens: The Evolution and Legacy of New Jersey's Mandatory Toxic Waste Cleanup Program, 1976-1993[J]. The Journal of Policy History, 2004, 16(3): 239-267.
- [11] Li X. Brownfields in China: How Cities Recycle Industrial Land[D]. MIT Dissertation, 2011.
- [12] 周聪惠. 美国“超级基金”制度研究：探索污染土地修复中的用地规划协调途径[J]. 国际城市规划, 2013, 28(6): 89-95.
- [13] de Sousa, C A. Brownfields Redevelopment and the Quest for Sustainability[M]. Boston, MA: Elsevier, 2008.
- [14] Syms P. Previously Developed Land: Industrial Activities and Contamination[M]. Oxford, UK: Blackwell, 2004.
- [15] Building Design. Prince Puts Pound 1bn into Urban Regeneration[J]. Building Design, 2008, 3.
- [16] Baing A S. Containing Urban Sprawl? Comparing Brownfield Reuse Policies in England and Germany[J]. International Planning Studies, 2010, 15(1): 25-35.
- [17] Syms P, Weber B R. International Approaches to the Valuation of Land and Property Affected by Contamination[R]. London, RICS Foundation, 2003.
- [18] Logan M I. Capital City Manufacturing in Australia[J]. Economic Geography, 1966, 42(2): 139-151.
- [19] Byrne J, MacCallum D. Bordering on Neglect: 'Environmental Justice' in Australian Planning[J]. Australian Planner, 2013, 50(2): 164-173.
- [20] Munchenberg S. Judicial Review and the Commonwealth Environment Protection (Impact of Proposals) Act 1974[J]. Environmental and Planning Law Journal, 1994: 461-478.
- [21] Fowler R J. Environmental Impact Assessment: What Role for the Commonwealth? An Overview[J]. Environmental and Planning Law Journal, 1996: 246-259.
- [22] Chan N. The Impact of Environmental Planning on the Value of Contaminated Land[J]. Australian Land Economics Review, 1999, 5(1): 8-20.

- [23] Norberry J. Australian Pollution Laws – Offences, Penalties and Regulatory Agencies[C]. Australian Institute of Criminology “Environmental Crime” Conference, 1993.

- [24] Cao K, Guan H. Brownfield Redevelopment Toward Sustainable Urban Land Use in China[J]. Chinese Geographical Science, 2007, 17: 127-134.

(本文编辑：秦潇雨)

(上接 71 页)

- [26] Wong Rechard Yue-chim. On Privatizing Public Housing[M]. Hong Kong: City University of Hong Kong Press, 1998.
- [27] Aaron Henry J, Geoge M von Furstenberg. The Inefficiency of Transfers In Kind: The Case of Housing Assistance[J]. Western Economic Journal, 1971, 9(2): 184-91.
- [28] Clemmer Richard B. Measuring Welfare Effects of In-Kind Transfers[J]. Journal of Urban Economics, 1984, 15(2): 46-65.
- [29] 郭思慈. 东亚城市空间生产：探索东京、上海、香港的城市文化[M]. 台北：田园城市文化，2011.
- [30] Borja Jordi and Castells Manuel. Local and Global: The Management of Cities in the Information Age[M]. London: Earthscan, 1997.
- [31] Hills Peter R, Yeh Anthony G O. New Town Development in Hong Kong[J]. Built Environment, 1983, 9(3/4): 266-77.
- [32] Phillips David R. Social Services and Community Facilities in the Hong Kong Towns[M] // David R Phillips and Yeh Anthony G O, eds. New Towns in East and South-East Asia: Planning and Development. Hong Kong: Oxford University Press, 1987: 82-106.
- [33] Forrest Ray, Alan Murie, Peter Williams. Home Ownership: Differentiation and Fragmentation[M]. London: Unwin and Hyman, 1990.
- [34] Chow Nelson W S. Moving into New Towns: The Cost of Social Adaptation[M]. Hong Kong: Centre of Urban Studies and Urban Planning, University of Hong Kong, 1987.
- [35] Chui Ernest W T. Housing and Welfare Services for New Arrivals from China: Inclusion or Exclusion?[J]. Asian and Pacific Migration Journal, 2003, 11(2): 221-45.
- [36] 徐森. 悲情市镇的救赎——天水围规划之殇[J]. 中华建设, 2014(12): 32-34.
- [37] 徐永德. 公屋居民的社会经济组成[M] // 杨汝万, 王家英, 合编. 香港公营房屋五十年：金禧回顾与前瞻. 香港：中文大学出版社，2003：281-304.
- [38] 吴莹, 陈俊华. 公共租赁住房的社会排斥与克服路径：基于香港的经验[J]. 建筑经济, 2013(2): 59-62.
- [39] 赵丽霞. 香港的房屋政策哪里去？[EB/OL]. [2005-11]. <http://www.hkph.org/main/articles/200511-01.html>.
- [40] Angel S. Housing Policy Matters: A Global Analysis[M]. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- [41] Balchin P. Housing Policy in Europe[M]. London: Routledge, 1996.
- [42] 香港运输及房屋局. 长远房屋策略[R]. 2014.
- [43] 张炳良. 政治参与[M] // 杨汝万, 王家英, 合编. 香港公营房屋五十年：金禧回顾与前瞻. 香港：中文大学出版社，2003：197-220.
- [44] 陈友华, 吕程. 香港公共住房制度：给予还是剥夺[J]. 中国名城, 2012(1): 4-11.
- [45] 王于渐. 香港与内地公营房屋政策的核心考虑[EB/OL]. [2011-9-9]. <http://www.wangyujian.com/?p=1093>.

(本文编辑：王枫)