1950 年代以来美国城市更新政策工具的演化与规律特征

The Evolution and the Features of Urban Renewal Policy Instruments in the USA Since the 1950s

姚之浩 曾海鹰

Yao Zhihao, Zeng Haiying

摘要: 美国的城市更新起源于 20 世纪初的贫民窟清理, 随着城市蔓延以及内城衰败等问题的加剧, 城市更新从单一的贫民窟清理、消除破败转向经济、社会、环境等多目标的综合治理。1950 年代以来, 与城市更新密切相关的政策工具主要来自税收融资、土地调控和发展管理三方面。通过文献研究, 本文重点剖析了这些政策工具的内涵与演变, 进而发现在市场化和分权化的制度背景下, 城市更新的思潮变化推进了政策工具的创设与更替; 城市更新政策工具的实施在响应地方经济发展需要的同时, 试图兼顾私有产权保护和社会公平的实现; 但也存在市场化的运作方式导致政策目标偏离的问题。我国城市更新受制于传统物质规划思维和城市建设管理部门权力的分割, 缺乏连续性、系统性的政策工具供给, 导致完美的空间更新方案难以转变为实施蓝图。借鉴国际经验, 创设、整合实施政策工具是城市更新面临的重要议题。

Abstract: Urban renewal in the USA derived from slum clearance movement in the early 20th century under the background of urban sprawl and inner city blight, and had shifted its target from slum clearance and blight area elimination to economy revitalization, and has been a kind of comprehensive public policy in the field of urban governance since 1950s. During the institutional transition of marketization and decentralization, ideology change of urban renewal promotes the establishment and replacement of policy tools. Renewal policy instruments try to response the demands of local economic development and try to protect private property right and social justice, however, confronts policy objective deviation under the marketization operation. Urban renewal in China is in short of supply of continuous and systematic policy instruments, subject to the traditional material planning paradigm and power division of urban construction and management, resulting in the failure of implementation of ideal spatial scheme. This paper aims to explore the regularity elements behind the evolution of urban renewal policy instruments from the perspective of tax and financing, land use regulation and development management and provides learning experience and enlightenment to urban renewal practice in contemporary China.

关键词: 城市更新; 政策工具; 税收融资; 土地调控; 发展管理

Keywords: Urban Renewal; Policy Tools; Tax and Financing; Land Use Regulation; Development Management

作者: 姚之浩, 同济大学建筑与城市规划学院, 博士研究生; 北卡罗莱纳大学教堂山分校访问学者。yaozhihao_1984@163.com

曾海鹰 (通信作者), 博士, 贵州大学经济学院, 教授; 北卡罗莱纳大学教堂山分校区域与城市研究中心, 研究员。724270085@qq.com

近年来, 城市更新正逐步替代新空间开发, 引领我国城市空间发展模式的转变。在人口和经济高密度地区, 城市更新解决的问题早已突破物质更新, 包含了更为深刻的土地产权重构、社会财富分配、产业转型等深层次地方性社会经济议题, 城市更新的公共政策属性日益凸显。在土地资源约束和增长方式转型下, 城市更新已成为社会过程显著的公共管理的常态性行为^[1]。我国的城市更新受制于传统物质规划思维和城市管理部门的权力分割, 缺乏连续性、系统性的政策供给。在更新项目实施过程中, 表现出融资模式单一、社会利益缺失、市场失灵资源错配等问题。美国城市更新起源于 20 世纪初期城市贫民窟的清理 (Slum Clearance), 1950 年代之后, 伴随着郊区化和内城衰败的两极化倾向, 美国进入大规模的城市更新时期, 更新政策有了重大转型。在城市更新权限从联邦下放到地方的过程中, 更新政策工具随着更新思潮的变化和公私部门在更新事务中的角色变化而变化。本文首先从城市更新中公私部门的关系视角归纳了美国城市更新的模式转变; 然后从公共融资、土地调控、发展管理三方面重点剖析政策工具形成和发展的时代背景与内涵, 总结规律性要素; 最后提出对我国当代城市更新的政策借鉴。

1 城市更新的兴起、历史转变与模式

20 世纪初, 美国工业化的高速发展带来劳工阶层居住环境的恶化, 引发了社会对贫民窟的关注, 1895 年纽约市的贫民窟清理计划拉开了美国城市更新的序幕。整个 20 世纪前 30 年, 贫民窟清理运动围绕着是否动用征收权、多大程度上使用这项权力以及征收者需要付出多少成本而曲折展开。二次大战以后, 高速公路建设和郊区购房优惠政策推动中产阶级向郊区外迁, 加速了城市空间的向外蔓延, 导致内城衰败、房屋空置率上升、犯罪率和失业率

增长等问题。面对内城交织的经济和社会问题,城市更新不再是清理贫民窟那么简单,社区重建不仅是为了建造更好的房子,还要兼顾地方的经济发展,城市更新的目标从消除破败(Blight Clearance)走向了城市再生(City Rebirth)。1950年代以后,美国城市更新的资金投入机制决定着公私部门在城市更新中的作用和角色的此消彼长。以资金投入为脉络,可分为三个阶段。

1.1 联邦政府主导阶段(二战后—1960年代)

1949年美国启动新的《国家住宅法案》(National Housing Act),允许联邦基金除了改善贫民窟状态外还能用于城市更新发展。联邦政府向私人开发商和投资者提供了实质性的公共资金资助,以公共资金为杠杆撬动私人投资。但开发商被排除在更新项目策划与规划之外,只有在政府土地被清理成为净地后才接手承建。至1950年代末,美国的城市更新基本由政府主导,依托政府的公共资助(联邦政府与地方政府资助比例为2:1),以内城贫民窟清理和改善为目标,带有福利主义色彩。1950年代—1960年代,推土机式的城市更新由于财力有限、精英主导、缺少弹性和选择性,对城市的多样性产生破坏,成为雅各布斯(Jane Jacobs)笔下《美国大城市的死与生》的抨击对象。

1.2 政府与市场共治阶段(1970年代—1980年代)

1970年代的美国经济发展持续低迷,财政萎缩,来自联邦的资金资助明显减少,城市更新的责任和权限逐渐下放到地方,私人投资部门在城市发展与更新中扮演了越发重要的角色。随着内城衰落和中产阶级郊区化日益加剧,城市更新转向以中心区商业复兴为主的“商业取向”,当地政府通过商业团体的运作振兴衰败的内部城区,并以此与日趋繁荣的郊区相互竞争^[2]。更新政策工具也随之以引导私人投资为导向,目标为促进地方经济增长。这一时期,公私合作伙伴关系作为经济发展的公共政策被正式提出,地方政府和土地开发机构通过创设各种借贷工具、发行债券、提出减税、基金补贴等政策工具撬动私人投资,提高再开发项目的可行性。地方政府的经济发展组织(Economic Development Corporation)等半公有化公司作为开发项目的发起人和执行人在地方政府授权下通常有着土地征收、税收减免等权限,通过提供融资、借贷、土地整理、物业租赁等服务,对私人开发提供更多的公共资源和支持^[3]。

1.3 多向合作综合治理阶段(1990年代至今)

1980年代,城市更新受到房地产等私人利益的绑架,政府对衰败地区的定义模糊导致政策工具使用不当,引致社

会公众对城市更新中“公共利益”实现的强烈质疑。1990年代以来,城市更新从房地产开发商主导、以振兴经济为目的的商业性开发走向经济、社会、环境等多目标的综合治理。公私合作从政府直接提供资助的“赠予型”发展到合资入股以回收投资的“入股型”,公私关系从投资型合作伙伴关系向社会型合作伙伴关系演进^[4]。各州开始反思更新政策走向,并重新思考以可负担住宅为出发点的都市更新走向^[5]。美国地方政府着力把握对城市更新具体事务干预的平衡点,致力于出台政策工具帮助业主和开发商对地区进行有机更新,努力兼顾私有产权保护、开发商的投资利润和社会公共利益维护。

2 主要政策工具的内涵和演变

随着1949年美国启动新的《国家住宅法案》、州政府的城市增长管理法规以及地方区划条例的完善,不断涌现出各种促进地方经济发展的政策工具用于城市更新。与城市更新密切相关的政策工具,主要来自税收融资、土地调控和发展管理三方面。这些政策工具随着城市更新社会背景的不同出现了政策的更替。

2.1 税收融资工具

与我国城市更新以开发商投资为主、政府适度支持的模式不同,美国主要通过激励性措施,依靠房地产物业税的增值和各类税收、基金融资工具实现项目融资。地方经济发展组织通常提供一系列的公共融资工具来帮助开发主体减少开发费用、债务费用和运作费用,包括提供贷款抵押担保(Loan Guarantee)、再开发补助金、税金减免(Tax Credits)、债券融资(Bond Financing)等。以城市更新为目的的主要税收融资模式包括税收增额筹资(TIF: Tax Increment Financing)和商业改良区(BIDs: Business Improvement Districts)。

2.1.1 税金增额筹资

TIF是州和地方政府层面提出的一种基于地方房产税增值的融资方式。其原理是地方再开发机构选择再开发地区划定为TIF政策区,拟定再开发规划并批准具有潜力的项目,预估项目费用和周期,在TIF政策实施前(基年)对地区物业税现状、收入来源、未来物业增值收入进行评估。在TIF政策期内冻结政策区内所有房地产评估价值,政策期内由于经济发展带来的房地产评估价值的上涨将用于支付TIF政策区内的公共基础设施改善和再开发项目,也可转移至其他TIF政策区用于开发投资(具体流程如图1)。各州一般会设定20~25年的TIF政策期,以保证区内的地产能够逐渐增值从而获得较高的地产税增额以覆盖区内的基础设施和再开发

项目的贷款。

地方政府运用 TIF 工具有效回收了地区土地外力增值,将增加的物业税用于社区的物质空间更新和基础设施建设,大大降低了政府干预城市更新项目的经济风险。加州的再开发机构大量运用 TIF,曾一度分享了全州 12% 的物业税收入用于该州的更新项目。然而莱斯特通过对芝加哥都市区 TIF 政策项目(图 2)的综合评估发现,由于 TIF 的实施依赖于地方财政增长,地方经济发展越好越能带来更多的物业税用于城市更新,而经济衰退地区则难以更新^[7]。近年来越来越多的研究表明,实施 TIF 占用了地区大量的物业税收入,挤占了投入到学校、县、城市和特定地区的财政资源^[8]。基于 TIF 实施过程中带来的各种弊端,越来越多的地方政府开始重新审视这项融资制度。

2.1.2 商业改良区

城市中心商业区、科技园区的设施更新和公共服务资金供给主要依靠区内地方非政府/非营利组织策划建立的商业

图 1 TIF 政策实施的一般程序

资料来源:参考文献[6]

图 2 芝加哥中心区的 TIF 政策区划分

资料来源: http://www.cityofchicago.org/city/en/depts/dcd/supp_info/tif/central_area_tifdistrictmap.html

改良区。BIDs 作为一种基于商业利益共赢、地方和商业团体自愿联盟的、以抵押方式开展的自行征税资金机制,运作资金来自于商业区内各业主根据物业评估价值自愿负担的地方税(约占 80% 以上)、地方政府拨款和公共资金筹集。各地方基本根据物业的建筑面积、建筑临街面、物业区位、物业使用性质,或物业评估价值向 BIDs 内业主收取地方评估税^[9]。BIDs 通常将收取的地方税用于商业区内的市场营销、维护和保洁、安全、政策提倡、小范围设备改造、交通和停车设施以及规划和设计倡导,公共服务是 BIDs 每年预算的主要支出方向。

与 TIF 一样,BIDs 也会考虑地区税基是否充足,有着大规模投资缩减和高空置率的地区不适合发展 BIDs。1992 年成立的纽约布鲁克林区的大众科技中心商业改良区(MTBID),聚集了 JP 摩根、国家电力、帝国蓝十字和蓝盾公司等跨国商业机构以及纽约大学理工学院等学术机构(图 3)。2014 年度,区内各机构所交的地方评估税占了 MTBID 总收入的 89.82%,充足的资金为区内机构和商家的公共服务提供了保障(表 1)。

图 3 纽约布鲁克林区 1996 年建立的大众科技中心商业改良区

资料来源:参考文献[9]

表 1 大众科技中心商业改良区的收支明细(2013.6—2014.6)

收入款项	金额(美元)	支出款项	金额(美元)
评估税	2 734 012	安全	1 375 541
项目服务收入	19 507	卫生	333 064
货币捐赠	25 516	活动和项目策划	6 766
实物捐赠	181 480	简讯和推广	132 775
政府拨款	50 540	商业开支和公共改善	254 242
利息收入	623	管理费用	797 879
出租收入	31 108		
其他收入	1 000		
总计	3 043 786		2 900 267

资料来源:参考文献[10]

2.2 土地调控工具

与我国一样,土地征收在美国也是一种备受争议的政策工具,美国宪法规定“公共使用”是政府发动土地征收的唯一理由。但是在城市更新过程中,土地征收权被私人资本所指引,社会公众抵制重建公司借助政府的土地征收权对私人财产造成侵占,逐渐推动地方政府开始建立土地银行进行土地储备。

2.2.1 土地公益征收

1937年制定的《国家住宅法案》确立了等量清除条款(equivalent elimination clause),要求住宅开发时必须清除等量的破败建筑(blight property),并赋予“准公共法人重建公司”可以为私人重建进行公益征收(eminent domain)的权力^[11],土地征收的公用原则在城市更新中逐渐模糊。1954年联邦最高法院的伯曼诉帕克案(Berman v. Parker, 1954)后,大部分法院认可了城市更新中基于“破败”(blight)发动征收权的合宪性,法院对土地“公共使用”的审查标准逐渐松动为“为了公共利益”可以征收私有财产。联邦司法机关认可政府清理不卫生、不安全的住房,为中低收入阶层建设公共住房而发动土地征收是合法的。1950年代—1970年代,对破败地区的判定标准随着城市更新对私有资本形成依赖后更加主观化。都市更新的倡议者和有权解释者经常将“土地有害使用”(injurious land use)和“土地无效益使用”(unbeneficial land use)作为“破败”地区普遍的审查标准。特别是“土地无效益使用”这个标准将“破败”的领域从“物理破败”扩展到了“经济破败”。“土地无效益使用”使土地清除成为政策制定者或是利益团体实施城市更新的利器,从而导致了征收权的滥用^[12,13]。

2005年,美国联邦最高法院对凯洛诉新伦敦市案(Kelo v. City of New London, CT)的判决引起了公众对“土地征收侵犯私产”的极大关注和争议。该案中市政当局出于经济发展目的征收私有土地用于商业开发、整合土地、复苏当地经济、增加税收^[14]。超过80%的公众反对最高法院出于地方经济收益而实施征收的行为,社会舆论敦促政治家和规划师保护私有产权,避免滥用宪法第五修正案中对土地征收的界定。美国最高法院大法官托马斯(Clarence Thomas)这样评论凯洛案:“若将公共目的或公共利益无限地扩张到任何具备经济利益的事务上,那么这些侵害将不成比例地落于政治和经济上的弱势者,这种做法致使强势者利益的实现以弱势者利益的牺牲为代价。”许多州开始反思土地征收的合法性和程序正当性。至2012年7月,42个州不同形式地针对凯洛案的土地征收进行了立法改革。

2.2.2 土地银行和信托

城市更新作为常态化的经济发展公共政策之后,地方政府开始在城市和社区层面建立存量土地资产的管理体系,专门负责获取、整合辖区内零星的土地资源。城市层面,地方经济发展组织通过土地银行(Land Bank)将辖区内零星、低效、闲置土地有目标、有投资计划地加以整理、征收,整合积累的小地块土地资源吸引企业参与地方投资。纳入土地银行的土地一般包括城市的剩余土地、捐赠的土地、征收而来的土地、从私人部门购买的土地等。土地银行的运作资金来源于政府所有的土地租赁、出售获得的收入,这部分收入也用于对获取的土地进行改良和运营。

社区层面,由社区活动人士、商人和相关专业人士(如规划师、房地产经纪)等组成的非营利机构——社区土地信托机构(Community Land Trust)管理运营土地资产。在破败地区或正在经历投资缩减的地区,社区信托机构通过借贷购买、获取捐赠或向政府回购的方式获取闲置土地。信托机构在出售一部分土地后,也会保存一部分土地以低于市场价转售出租,以解决本社区内低收入家庭或是年轻人的临时性居住需求。弗吉尼亚州切斯特菲尔德县(Chesterfield County)土地信托机构从城市政府购买破败地区的土地开发租赁公寓,改善居民对住宅的承受能力。无力支付住宅首付的低收入家庭每月只需支付200~300美元就可租赁到一处公寓(是一般市场租赁价的1/3~1/4)。收入稍高但是还不足以支付住宅首付的年轻人可通过归航项目(Homeward Bound Program)从土地信托机构以较低的首付价格或二次抵押购买到公寓^[15]。

2.3 发展管理工具

美国1950年代以来区划的新发展为城市更新提供了新的规划管理技术手段和思路^[16]。地方政府创设了各类弹性区划技术和增值管理工具以改善传统区划对存量再开发的不适应。

2.3.1 弹性区划技术

在城市更新中最常用的政策工具是激励性区划(Incentive Zoning)和叠加区划(Overlay Zoning)。激励性区划的核心是以空间增量利益(如容积率奖励)和允许区划条件变更(如建筑后退、层高、停车场地条件)为条件引导开发商在再开发活动中自愿提供社会所需的公共空间、学校和低收入住宅,使再开发项目最大限度地兼顾城市整体密度控制,减少房地产开发对城市外部空间的负效应^[17]。与激励性区划类似的是非排他性住宅规定(Inclusionary Housing Regulation),该规定要求开发商在开发新住宅区时提供一定比例(10%~25%)的低收入住宅,以取得区划变更和密度奖

励的许可。1950 年代—1960 年代，开发空间奖励、公共设施奖励、特定地区奖励等容积率奖励规则最先在纽约、芝加哥、旧金山等大都市的区划条例、城市中心区区划条例中出现。

在历史保护区和特殊地区（鼓励或不鼓励开发地区），叠加区划允许根据更新需求在原有区划分区基础上划定“特区”，在保持现有区划整体密度控制的同时修改、替代或补充原先的区划条件。通过附加于区划条例（Basic Zoning）上的图纸或者文字规定，给予再开发项目街道和建筑形式的额外规定和激励性区划政策，从而避免因个别更新项目需求带来整个地区的区划重调^[18,19]。叠加区划的内容主要包括划定特区的意向陈述、适用性、特定术语的释义、批准的要求、特定的准则要求^[20]。与叠加区划相似的区划调整功能的工具还有浮动区划（Floating Zoning），其最大区别在于，浮动区划是通过文字的形式对基本分区进行叠加说明、控制；而叠加区划则采用图纸的形式^[16]。

2.3.2 增长管理工具

1954 年新《住房法》（Housing Act）的推出刺激了私有资本对更新运动的参与。私有资本为了获得可观的资金回报率，将城市土地再开发的容积率不断提升，造成了公共空间的缺失、城市特色的破坏^[21]。房地产商利用联邦政府“对衰败地区住宅计划不超过 10% 的土地用于非住宅用途”的规定，大幅度提高商业开发比例，使衰败地区的住房复兴计划转变为开发商的商业开发计划。1970 年代以后，中产阶级的郊区化、中心区的持续衰败、大规模城市开发对美国城乡土地使用带来一系列经济、环境和社会负面影响，城市增长管理（Growth Management）的理念在此背景下形成^[22]。在城市更新领域，以容积率红利（Density Bouns）、容积率转移（Floor Area Ratio Flow）、容积率转让（Transfer Development Right）、容积率储存（FAR Reserve）为代表的容积率调控技术是最为有效的增长管理工具。这些工具通过各类调控技术致力于城市中心区空间品质的再造和历史文化环境的保护，调节土地再开发中的私人利益和社会公众利益，区划法为容积率调控提供了实施平台^[21]。

3 城市更新政策工具演变的规律特征

3.1 更新思潮的演化推进政策工具的更替

美国城市更新政策工具的演进受到公私部门的角色变化和城市更新思潮的影响。经历了 1930 年代—1940 年代的贫民窟清理后，城市更新的目标从居住导向走向了商业导向，TIF 等大量公共融资工具应运而生，及时解决了大规模都市更新的资金问题，地方政府通过激励性区划等政策工具撬动了私有资本对中心区开发的投入。1980 年代后美国“新联邦主义”（New Federalism）思潮兴起，鼓励州与地方政府承担更多的城市管理职能。为解决私人开发团体参与城市更新带来的空间蔓延问题，增长管理、精明增长、新城市主义准则等理念引导城市更新走向可持续的土地利用。随后，包容性区划、激励性区划、叠加区划等技术手段用于实践新的城市发展理念。2000 年以后，土地公益征收工具的使用变得更为谨慎，土地银行和信托成为管理、盘活城市存量低效土地的实施主体（表 2）。

3.2 经济发展考量左右城市更新公私利益平衡

城市更新中的公私关系影响政策工具的制定，进而影响私人利益和公共利益的平衡。例如，对“blight”（衰败、破败）一词的界定左右着美国城市更新政策的发展，都市更新倡议者和参与投资的私人财团通过解读及形塑“blight”，影响政策工具的制定^[11]。1930 年代经济大萧条期间，城市更新目标转向国家经济发展，政府鼓励私有资本投入破败地区的更新以刺激经济增长，地方政府对土地征收的“公益目的”逐渐放宽，造成对“公益征收”的滥用，私人财产权受到侵害。1954 年伯曼诉帕克案引发了政府为了破败地区的整体利益发起的“改造是否可以对位于贫民窟内的私人财产进行公益征收”的争论。1970 年代城市更新对于经济的考量取代了促进公共卫生及社会福利的本源，土地征收的“公共使用”原则再次被泛化。随后美国区划新发展所创设的新的政策工具，以及容积率调控增长管理工具为城市更新实践保障社会公共利益、扶持社会低收入阶层提供了支持。

表 2 美国城市更新思潮变化与不同时期的政策工具

城市更新思潮变化	城市更新政策工具	政策目的
以清理贫民窟解决住宅需求为目的的城市改造（1930 年代—1940 年代）	1937 年《国家住宅法案》建立的等量清除条款，1949 年《国家住宅法案》、公益征收	通过联邦基金的触媒作用带动私人投资
以振兴城市经济为目的的商业性开发（1950 年代—1970 年代）	TIF、BIDs、税金减免、贷款担保、债券融资、激励性区划、公益征收	吸引私人资本，清理衰败，促进地方经济发展，为城市获得更多的开放空间
以促进空间可持续发展为目的的城市综合治理（1980 年代至今）	BIDs、增长管理工具、弹性区划技术、土地银行和信托	保护历史文化，完善商业服务环境，提升改造空间环境质量

资料来源：作者绘制

3.3 市场化运作方式导致政策工具目标偏离

美国城市更新以早期联邦颁布的《宪法修正案》《住宅法案》《住房和社区开发法》等法律为基础,政府创设的各种政策工具主要依赖市场规律来实施。城市更新权责的下放使得各地方为了吸引投资展开竞争,常常以减免税收、发行债券、贴息贷款及低于市价的土地交易等措施吸引私人投资。至2011年,私人部门在经济发展中提供的资金已经从1998年的30%上升至70%。过度依靠市场投资导致政府在城市改造领域中的控制力下降,各财团利用更新政策工具追逐城市再开发的利润。激励性区划等发展管理工具的运用没有考虑社会对公共空间和设施的使用需求量。开发商为了获得额外的开发容积奖励而提供了过剩的广场、绿化开发空间。以单一开发地块为基本的奖励单位,很容易造成奖励过度的情景^[21],导致中心区的总体开发容量反而大大提升。包容性区划、激励性区划、社区土地信托机构等新事物的出现虽然一定程度上扶持了社会低收入阶层的设施供给,但是投资商往往将提供社会福利的成本转移到其他更新项目中。

4 对我国城市更新的政策借鉴

我国城市更新已经超越了单纯的以改善居住环境和危房改造为目的的物质性更新阶段,社会公平、私有产权保护、空间品质等要求成为城市更新政策制定面临的核心议题。在承认制度性差异的前提下,我们可以从美国城市更新演化与政策工具更替的互动中得到框架性的启发。

4.1 创新完善城市更新政策工具箱

我国城市更新涉及土地、规划等多个部门,又面临集体土地与国有土地的产权差异,不同部门出台的政策缺乏整合协调,加之政策调整频繁,导致政策难以发挥组合效应,投资方面临各种不确定性因素。以问题为导向的“打补丁”式的政策更新,缺乏连续性和系统性,导致项目进入实施阶段后因政策变化、政策时滞而中途停滞的现象屡见不鲜。因此,亟须建立城市更新的“政策工具箱”,以土地整备、融资平衡、利益分配、空间管控、建设监管等模块整合地方政府出台的各项政策、法规。2015年之后,深圳、广州已成立城市更新局,专职统筹常态化的更新事务,已形成系统性的更新政策工具,具有示范价值。

4.2 区别更新政策工具的实施方式

更新政策工具可以通过强制和自愿两条途径实施,使政策工具更具弹性。对于规定公共空间和设施供给、最低开发密度要求的政策工具,需作为强制性实施政策;而对于鼓励市场参与的政策工具,应以自愿为原则,采取激励性

手段,利用经济杠杆调节各行为主体参与更新利益分配的行为。土地征收事实证明是一种高效的土地整理方式,但必须明确城市更新中征收权的使用和赔偿政策,城市发展整体利益不能让位于个体私有利益,我国城市化还在进行,过早的邻避将现状居民的利益放在首位,将阻断城市更新,加剧城市土地稀缺的现状^[23]。更新政策对三维空间管控的文字要求,可以通过控制性详细规划和城市设计的结合予以实现。城市更新规划可以探索作为控规的“补丁式”规划,给予法定认可。

4.3 加强更新政策工具的实施评估

城市更新政策工具的演变需随着更新导向的变化与时俱进。我国未来几十年仍处于快速城市化阶段,不同区域、不同阶段的城市更新目标和动力会发生变化。更新政策工具的实施需设定一定年限,并在实施中和实施后进行评估,准确判定政策工具实施的绩效和成败原因。广州的城市更新从2009年实施三旧政策以来经历了多次评估和政策调整,有助于地方政府根据城市发展日程及时调整城市更新的权益分配,平衡土地再开发的城市利益、社会公共利益和原业主个体利益。

4.4 侧重更新政策工具的社会导向

我国城市更新政策对城市更新的社会绩效约束稍显不足,公共设施供给仅是底线要求,对社会公平的维护缺乏对策。市场化导向下的城市更新,总体来说,原业主和开发商是分享土地增值利益的获益方,而改造区域的租户和社会公众由于缺乏话语权往往承担了城市更新带来的房价提升、空间拥挤等负效应。引用美国城市土地协会(Urban Land Institution)的倡议,再开发决策过程中,利益相关人之间必须达成广泛的共识,再开发项目对社会公众的得益需纳入到综合性的再开发规划中予以清晰的陈述。政策工具的制定与使用需更多考虑地改造区域的潜在利益相关者的意见。

5 结语

我国城市更新实施更多地依赖地方各部门出台的实施办法和规划,缺乏系统性的政策工具指引。城市更新主要通过高强度的房地产开发来填补一次性的高昂赔偿成本和城市新空间开发的土地成本,导致空间绅士化与分异加剧、外来人口排斥与食利阶层得益等一系列问题。更新地区的土地增值收益回收对改造融资的反哺、原业主的自主融资更新、城市更新对社会低收入群体的扶持、对外来人口的包容等方面缺乏制度设计。控规的容积率、开发容量、公共服务设施配置

等指标控制面对城市更新的社会经济议题已显不足。制度不同和国情差异下,美国城市更新政策工具难以照抄,但其政策工具形成的出发点、演变规律、实施绩效对我国具有借鉴意义。城市规划应从公共政策的角度,以控规、城市设计、更新规划为平台,借鉴美国发展管理的工具,创新更新地区再开发的管控手段。UPI

感谢美国北卡罗来纳大学教堂山分校的宋彦教授对本文的指导与建议!

参考文献

- [1] 王世福,沈爽婷.从“三旧改造”到城市更新——广州市成立城市更新局之思考[J].城市规划学刊,2015(3): 22-27.
- [2] ZHANG Y, FANG K. Is history repeating itself? from urban renewal in the United States to inner-city redevelopment in China[J]. Journal of Planning Education and Research, 2004, 23(3): 286-298.
- [3] REUSCHKE D. Public-private partnerships in urban development in the United States[D]. NEURUS Program. University of California in Irvine, 2010.
- [4] 黄静,王铮铮.上海市旧区改造的模式创新研究:来自美国城市更新三方合作伙伴关系的经验[J].城市发展研究,2015,22(1): 86-93.
- [5] GORDON C. Blighting the way: urban renewal, economic development, and the elusive definition of blight[J]. Fordham Urban Law Journal, 2003, 31: 305-337.
- [6] PAETSCH J R, DAHLSTROM R K. Tax increment financing: what it is and how it works[M] // BINGHAM R, HILL E, WHITE S, eds. Financing economic development: an institutional response. London: Sage Publications, 1990: 82-98.
- [7] LESTER T W. Does Chicago's Tax Increment Financing (TIF) programme pass the 'but-for' test? job creation and economic development impacts using time-series data[J]. Urban Studies, 2014, 51(4): 655-674.
- [8] DYE R, MERRIMAN D. Does Tax Increment Financing discourage economic development? [J]. Journal of Urban Economics, 2000, 47: 306-328.
- [9] Business improvement districts[R]. Urban Land Institute, 2003.
- [10] Metrotech Area District Management Association, Inc. Financial statements and auditors' report[EB/OL]. 2015. <http://downtownbrooklyn.com/about/metrotech-bid>.
- [11] 方玮晨.都市更新制度模式与法理分析[D].台湾大学法律学院硕士论文,2015.
- [12] 魏洁.征收权发动的要件研究——美国城市更新中“破败”的概念构成[D].上海交通大学硕士论文,2011.
- [13] MEREDITH C. Eminent domain as a tool for redevelopment: a case study analysis of Boston's West End and New London's Fort Trumbull Area[D]. Tufts University Master Thesis, 2013.
- [14] LANZA S P, MICELI T J, SIRMANS C F, et al. The use of eminent domain for economic development in the era of Kelo[J]. Economic Development Quarterly, 27(4): 352-362.
- [15] LEIGH N G, BLAKELY E J. Planning local economic development: theory and practice[M]. 5th ed. Los Angeles: Sage Publication, 2013: 236.
- [16] 章征涛,宋彦.美国区划演变经验及对我国控制性详细规划的启示[J].城市发展研究,2014,21(9): 39-46.
- [17] MORRIS M. Incentive zoning: meeting urban design and affordable housing objectives[R]. Washington DC: American Planning Association Report - Planning Advisory Service, 2000.
- [18] ANDREW E G J, MCCARTHY L. Urban management and regeneration in the United States: state intervention or redevelopment at all costs?[J]. Local Government Studies, 2009, 35(3): 299-314.
- [19] Planning implementation tools overlay zoning[R]. Center for Land Use Education, 2005.
- [20] GARVIN E. Making use of overlay zones[J]. Planning Commissioners Journal, 2001, 43: 1-2.
- [21] 戴炯.美国容积率调控技术的体系化演变及应用研究[D].哈尔滨工业大学博士论文,2010.
- [22] 宋彦,陈燕萍.城市规划评估指引[M].北京:中国建筑工业出版社,2012.
- [23] 朱介鸣.制度转型中土地租金在建构城市空间中的作用:对城市更新的影响[J].城市规划学刊,2016(2): 28-34.

(本文编辑:王枫)