

欧美国家城市更新实践得出的三种方式

欧美主要国家开展大规模“城市更新”运动始于二战以后，进入高峰期则是在 20 世纪 50、60 年代。

城市更新的方式主要包括三种：第一种是重建，对城市中严重衰退地区进行清除并作合理的使用；第二种重整，对城市中整体功能仍能适应需求，但出现衰退迹象的地区进行环境改善或局部拆除重建；第三种是维护，针对城市中环境状况良好的地区予以保护和维修，并适当补充必要设施以防止衰退现象发生。

欧美国家城市更新的经验做法，对我国存量用地再开发再更新具有一定的借鉴与启示。

A/ 欧美四国 / 城市更新的模式与经验

英国 自下而上的社区规划模式

英国是最早开始城市化的国家之一，其真正意义上的城市更新始于上世纪 30 年代的清除贫民窟计划。1930 年，英国工党政府制定格林伍德住宅法，采用“建造独院住宅法”和“最低标准住房”相结合的办法，要求地方政府提出清除贫民窟的 5 年计划。在清除地段建造多层出租公寓，并在市区以外建一些独院住宅村。这一法规首次提出对清除贫民窟提供财政补助。

英国政府建立了城市开发公司（如伦敦道克兰区发展公司 Dockland Development），隶属于环境部，由国家政府直接控制并委派官员负责，不受地方管制。其主要负责是土地开发的前期准备工作，如强制收购、土地整理等，将土地出售给合适的开发商；同时培育资本市场、土地市场和住宅市场等，利用国家公共资金的投入

和一些优惠政策，刺激更多的私人资金注入指定区域。

早期，英国城市更新的初期是政府主导，政府及公共部门的拨款补助为主要资金来源。随后，政府和城市开发公司设立企业区，通过优惠政策鼓励私人投资，并把投资从富裕地区引入旧城区的开发与建设中。

1980 年，英国颁布了《地方政府、规划和土地法案》，在立法上确定了城市开发公司的目的是通过有效地使用土地和建筑物，鼓励现有的和新的工商业发展，创造优美宜人的城市环境，提供住宅和社会设施以鼓励人们生活、工作在这些地区。

自此，英国政府的城市更新政策也有了重大转变，逐步发展为以市场为主导、以引导私人投资为目的，最后公、私、社

区三方合作，让公众参与到城市更新的过程中，变被动为主动，更快更好地推动了城市更新进程。可以说，英国的城市更新由政府操纵的“自上而下”的方式过渡到了“自下而上”的社区规划方式。

为了解决城市更新的资金问题，中央政府设立了专项基金，各地方政府与其他公共部门、私有部门、当地社区及志愿组织等联合组成的地方伙伴团体进行竞争，获胜者可用所得基金发展他们通过伙伴关系共同策划的城市更新项目。

值得一提的是，英国在城市更新的过程中注重文物保护，采用整旧如旧的方法，把对历史建筑物的破坏程度降到最低。同时，配合这些建筑物的风格、特色，建造与其相适应的配套建筑，使其自然和谐地融入周围环境中。



伦敦

荷兰 分类别更新 差异化改造

荷兰城市更新的模式主要是住房改造和工业区改造两种：

住房改造是由政府购买改造区域的大部分私有产权，进行差异化住房改造，专家和居民可参与项目改造方案的制定。对于质量和状况相对较好的地区，采取以技术和硬件改造为主的更新改造方式，目的在于节约成本、降低造价，避免因高价改造而产生高租金。对于质量和状况相对较差的地区，则采取替换重建的

方式，起到改善城市衰败境况的作用。

工业区改造始于上世纪 90 年代末，主要围绕旧城中心区或边缘区大量废弃和退化的工业用地更新，旨在发挥这些地块在城市中的区位优势，重组和整合这些区域的功能，注重城市功能的多元化和综合开发，并且鼓励建筑师参与设计，激发城市活力。

起初，荷兰城市改造的资金主要来源于政府投资。上世纪 90 年代后期，因

经济环境的变化，该国开始将私人资金与公共资金相结合，成立更新基金等，填补复杂问题与有限资金之间的差距。

1901 年颁布的《住房法》和 1993 年的《社会租赁房管理法令》是荷兰城市更新的主要法律框架。它们明确提出了让社会每个群体，尤其是低收入群体获得舒适和价格合理的住房。

同时，荷兰在改造中实施建立紧凑型城市的政策进行土地再开发。

B/ 路径分析 / 从推倒式重建到渐进式更新

美国城市更新是将影响城市整体功能发挥的破旧房屋予以拆除，代之以崭新的建筑物和街区；而英国城市更新是在原有城市的基础上进行改造和修缮，使之达到可接受的程度；法国城市更新更强调对于历史文化建筑物的保护。

总体来看，欧美国家城市更新的实施不仅美化了城市形象，为城市发展拓展空间，而且有效防止了城市退化现象，增强了城市中心的吸引力，还带来了一定的经济效益和社会效益。

从城市更新的发展来看，欧美国家都经历了从大规模的清除贫民窟运动到中心区商业复兴，再到注重整体社会效益的过程；也都从大规模的以开发商为主导的推倒式重建，转向小规模、分阶段、主要由社区自己组织的循序渐进式更新。

在实施主体方面，欧美国家基本都经历了

从中央、地方政府为主，到政府与私人投资者合作，再到政府、私人部门和地方团体三方共同进行和控制城市更新开发的过程。过程中，政府成立相似职能的组织对城市更新授权，执行政府的财政措施，对授权区的土地、基础设施进行经营开发，实现更新改造的目标。

为确保城市更新进程，欧美国家提供大量的财政补贴(如英国的城市发展基金、美国开发活动津贴等),利用资金的杠杆效应力图以较小的公共资金带动私人资金投入城市更新中。

当然，在实施城市更新过程中，欧美国家也遇到了多种多样的问题。例如：城市更新破坏了原有的社会关系；加大了基础设施建设压力；无法解决影响城市整体功能发挥的制约因素；城市建设单一化、缺乏多样性；损害社会公平，加剧城市与郊区、社会不同阶层的隔离与不平等。

C/ 经验启示 / 多元化改造模式,多样化资金渠道

分析欧美国家的城市更新实践，笔者认为，存量用地再开发应遵循城市发展的客观规律，秉承有机更新的原则，从不同城市、不同地区发展的实际问题出发，采用保护、整治、重建、开发利用等不同途径实施。

同时，将可持续发展理念贯穿于整个开发过程，实现城市由传统的物质更新向融合社会、文化、经济和物质空间为一体的全面复兴，强调更新规划的连续性及城市的继承和保护，而不仅仅是旧建筑物、旧设施的翻新或重建，也不是单纯以房地产开发为主导的经济活动。

各国不同模式的存量用地再开发，都建立了一套严格的法律政策体系，详细规定了实施的内容、目标、程序、各方的责任义务等相关内容，以法制约束和指导管理工作，确保在有各方参与和资金保障的前提下，顺利推进存量用地再开发。

如日本以立法为基础明确规定了土地重划的内容、目标、程序、规划设计、资金来源以及处罚措施等；新加坡、韩国市区重建也借助完善的法律体系，解决了多种所有制下土地配置及社会分配利益等问题。在我国，有关部门根据发展形势、政策实施的效果适时作出政策调整，并对相关法律法规及时修订，以满足存量用地管理的需要，也是很有必要的。要建立一个有效的存量用地再开发机制，政府的积极作用不可替代。

在城市更新过程中，欧美国家政府既运用一些激励性政策吸引私有部门对城市更新进行投入，又维护公众利益、为社区创造条件，在三方伙伴关系中起到协调、引导、监督和调解的作用，确保社区利益不为商业利益所吞没。许多国家还设有权威部门开展重建更新等工作，包括政府专管部门、隶属于政府部门的机构（如新加坡的城市重建局）、独立于政府的机构（如英国城市开发公司），同时还有政府、私人及居民共同组成的机构。不同部门各司其职、协同配合，对需要改造的工程制定详细的调查、规划与管理策略，从而形成了良好的实施管理机制体制。

此外，各国各地资金运作方式多样，有通过政府财政支持运作的，有通过地方机构和联邦政府的补贴来筹集改造资金的，也有利用私人和社会资金包括超级基金、政府部门的资助以及各社会经济团体投资的。

借鉴国外经验，我国在城市更新过程中可建立多种融资渠道，降低融资风险，从而在资金上保证重建工作顺利开展；在运作模式上，可建立多元化的重建模式，对于不同的改造对象、改造方向，在符合规划的前提下可以采取灵活的改造模式。如鼓励私营机构参与改造，也可以采取与开发商合作改造的方式或由政府自行改造，给市场提供较大的选择余地，从而缓解政府在市区重建中因人力、物力和财力压力而影响改造进程。

(据中国国土资源报)



纽约

市债券通过 20~30 年期的地产税收入来偿还。另一种是商业改良区（BID），是基于商业利益自愿联合的地方机制，征收地方税为特定地区发展提供资金来源。BID 是一种以抵押方式开展的自行征税，通常是用于划定区域物质环境的改善。

为了推进城市更新进程，1949 年美国《住房法》规定，清理和防止贫民窟，促进城市用地合理化和正常发展。城市重

建的模式是将清理贫民窟得到的土地，投放市场出售。

1954 年，美国对城市更新政策进行修正，提出要加强私人企业的作用、地方政府的责任、居民参与。一方面，联邦政府对用于搬迁的公共住房增加拨款；另一方面，允许将 10% 的政府资助用于非居住用地的重建，或者是开发后不用作居住用地，建设商贸设施、办公楼或豪华高层公寓。

第二次世界大战以后，为了解决住房危机，法国推出了“以促进住宅建设的量”为首要目的的住宅政策。经历了 1950~1980 年这一辉煌时期，法国城市建设开始注意更新那些被认为已过时的大型居住区。城市更新运动主要表现为对城市衰败地区的大规模推倒重建，即重新组织和调整居住区空间结构，使其重新焕发活力。这一时期重建模式主要由政府主导，国家设立住宅改善基金，专门用于改善居民的居住条件。

在对旧城区的活化和再利用中，法国十分注重保护性更新。特别是对于历史文化悠久的城市，在保护好文化遗产的基础上，对建筑物进行维修，改造现有城市街区。这种模式抛弃了旧式的政策干预，以市场机制为主导，政府还会提供辅助融资的便利，如设立促进房屋产权贷款，专门用于鼓励房产主对自己传统建筑物进行改造的低息贷款。

另外，在城市土地储备方面，法国主要依靠规划协议发展区（ZAC）和延

期发展区（ZAD）两种手段，处理土地空置问题。ZAC 由城市制定，开发已规划开发的区域，为公共和私人开发商提供合同安排，包括土地整合、基础设施投资和其他与已定综合计划相一致的安排，并将规划和发展批准权下放到土地利用计划已获批的城市。

ZAD 是将土地征收权赋予国家或其他政府，用于开发或者储备土地。为了保障城市更新的资金来源，法国公共部门完全或者部分投资城市建设、基础设施、居住、活动场所或者公共空间。例如：巴黎市政府的做法是市政府出资获得 51% 的股份，与私营公司合资成立一个旧城改造的专业化投资公司。政府为该公司提供信用担保，该公司从银行贷款取得主要的改造资金。另外，私人投资者在市场条件下投资大部分的城市建设活动，但是依附于公共部门的决策。

法国在城市更新方面的政策最早可追溯到 19 世纪末英国《工人阶级住宅

法》（1890 年），要求地方政府对不符合卫生条件的旧社区房屋进行改造；1953 年颁布《地产法》，对特定地域范围内土地的征收获取、设施配套、销售等方面提出了一系列要求，方便了公共机构对新建建筑物群体的选址与布局的直接干预；1958 年又颁布法令，提出了优先城市化地区（ZUP）和城市更新的修建性城市规划制度。

1967 年《土地指导法》的颁布，成为法国国家政府尝试与地方集体合作的转折点。该法案提出，城市基础设施的建设和有计划开发的建设过程，是这一时期城市更新的重点。1982 年颁布《权力下放法》，结束了大规模建设时期。此后，1991 年颁布《城市指导法》，1995 年颁布《规划整治与国土开发指导法》，1999 年颁布《可持续的规划整治与国土开发指导法》。2000 年颁布的《社会团结与城市更新法》（SRU）标志着法国城市规划法建设步入了一个新阶段。



巴黎