

文章编号:1003-2398(2009)05-0042-05

西方城市更新发展历程和政策演变

董玛力^{1,2}, 陈田¹, 王丽艳³

(1.中国科学院地理科学与资源研究所,北京100101;2.中国科学院研究生院,北京100049;

3.河北师范大学资源与环境学院,石家庄050016)

DEVELOPMENT COURSE AND POLICY EVOLUTION OF URBAN RENEWAL IN WESTERN CITIES

DONG Ma-li^{1,2}, CHEN Tian¹, WANG Li-yan³*(1. Institute of Geographic Sciences and Natural Resources Research, Chinese Academy of Sciences, Beijing**100101, China; 2. Graduate University of Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China**3. Environment and Natural Resources College, Hebei Normal University, Shijiazhuang 050016, China)*

Abstract: Urban renewal policies in western cities can be generally divided into four generations: the era of bulldozer after WW II, the neighborhood rehabilitation during 1960s-1970s, the revitalization of city center from late 1970s to early 1990s, and the integrative regeneration of neighborhood after the 21st century. The characteristics of renewal policy in each generation are quite different. Each renewal generation has its unique social and economic background, different major participants, different target-oriented renewal methods and different regeneration effects. Therefore, this paper systematically analyzes the development courses of urban renewal in western cities, and concludes the characteristics of urban renewal policies during the four generations. Firstly, the renewal theory in western cities is turning from physical plan to humanism plan. Secondly, the policy ideology of urban regeneration is developing and reaching maturity in an issue-oriented approach. Thirdly, the cooperation mode of urban renewal in western cities is changing from government oriented pattern to multiple cooperation way, and the intense partnership of the government, private entrepreneurs and neighborhood residents is obviously the future trend of urban regeneration. What's more, based on the comprehensive understanding of policy renovation in western cities, it's inspiration to urban renewal in China is concluded in the end. Firstly, the nature of urban renewal should be re-understood and re-recognized. Secondly, the ultimate object of urban renewal is the people in the neighborhood, but not the neighborhood place itself; and the final target of urban renewal is the improving of habitat environment. Thirdly, urban renewal is more complex than initial construction of urban place. The role of city planners in the field of urban renewal in China is also discussed in the end.

Key words: urban renewal; policy; ideology; method

提 要: 西方城市更新大致经历了“清除贫民窟—福利色彩社区更新—市场导向旧城再开发—社区综合复兴”四个发展阶段,各阶段更新政策的历史发展背景、参与对象、更新途径和更新结果各异。通过比较不同阶段城市更新特征看出,西方城市更新理论实现从形体主义规划思想向人本主义规划思想的转变,城市更新发展理念在问题导向下不断发展成熟,城市更

新运作模式体现政府、私有部门和社区居民的多方参与倾向。对我国城市更新的启示包括:城市更新政策演变与城市发展过程的关系,城市更新关注对象的讨论,以及政府作用和城市更新多方参与者的利益制衡。

关键词: 城市更新; 政策; 理念; 模式

中图分类号: F291.1 **文献标识码:** A

项目资助:北京市教育委员会共建项目专项资助

作者简介:董玛力(1983—),女,湖北荆州人,博士研究生,主要从事城市更新和商业区发展转型等方面研究。

E-mail: dongml.06b@igsrr.ac.cn

收稿日期:2008-07-01;修订日期:2008-11-25

近现代意义上的城市更新起源于产业革命,迄今已有200余年的历史。二战以后,城市更新成为全球最具影响力的城市政策,以欧洲和美国为代表的城市更新政策,对城市的物质形态和社会结构产生深远影响。关于城市更新的理论和实践研究,一直以来都是众多领域研究者的兴趣所在,已有学者很好的总结西方城市更新的发展历程和特点^[1],但更多的研究是针对某一国家或地区更新活动的历史性评述^[2,3]。因此,本文在归纳已有研究成果基础上,划分西方城市更新不同发展阶段,探讨城市更新的发展取向、内涵和特点,以期对我国未来城市更新研究提供有益经验和启示。

1 西方城市更新发展历程

尽管不同国家社会经济条件和历史背景不同,在城市更新实践中遇到的问题各异,但其城市更新的基本发展趋势却大致相同。西方城市更新发展历程大致可分为四个阶段(表1),每个阶段都有独特的历史发展背景、参与对象、更新途径和更新结果。各阶段在美国、英国和其他欧洲国家都有所体现,尽管它们的体现方式和推进时间有所不同。

1.1 第一阶段:清除贫民窟

二战之后,后工业化时期经济快速增长背景下,人们越来越不满足于残败、破旧的居住环境,出于对改善城市形象

和更好利用市中心土地的愿望,西方许多城市开始大规模清理贫民窟运动,取而代之以新建购物中心、高档宾馆和办公室。

英国是世界上最早开始关注城市更新的国家,其大规模的清除贫民窟运动始于1930年的格林伍德住宅法(Greenwood Act)^[4]。美国的城市更新运动也始于大规模清除贫民窟。1937年出台的住宅法(Housing Law)目标就是改善住房。总体而言,这一阶段城市更新的特点是推土机式推倒重建,通过大面积拆除城市中的破败建筑,来全面提高城市物质形象。虽然在某些地区有一部分私有企业资金参与,但更新资金大部分来源于政府公共部门,政府对搬迁者提供补贴,对更新区域和更新过程有很高决定权。

1.2 第二阶段:福利色彩的邻里重建

20世纪60年代福利色彩的社区更新逐渐取代了推土机式的重建,这是由当时西方的社会经济背景变化决定的。首先,60年代是西方国家经济快速发展和社会普遍富足的黄金时期,人们希望在“富足社会重新发现和消除贫穷”^[5]。其次,凯恩斯主义—新政城市在西方兴起,人们认为政府有能力也有责任为居民提供更好的公共服务,社会公平和福利受到广泛关注。于是,这种背景下催生的城市更新制度注重对弱势群体的关注,强调被改造社区的原居民能够享受到更

表1 西方城市更新发展历程

Tab. 1 Evolution of Urban Renewal in Western Cities

	第一阶段	第二阶段	第三阶段	第四阶段
时期	1960年代之前	1960年代-1970年代	1980年代-1990年代	1990年代后期
发展背景	战后繁荣时期	普遍的经济增长和社会富足	经济增长趋缓和自由主义经济盛行	人本主义和可持续发展深入人心
主要政策和计划	英国.格林伍德住宅法(1930) 美国.住宅法(1937)	美国.现代城市计划(1965) 英国.地方政府补助法案(1969) 加拿大.邻里促进计划(1973) 法国.邻里社会发展计划(1981)	英国.城市开发公司、企业开发区(1980) 美国.税收奖励措施:授权区、税收增值筹资、商业改良区(1980)	英.城市挑战计划(1991) 英.综合更新预算(1995) 欧盟.结构基金(1999)
更新特点	推土机式重建	国家福利主义色彩的社区更新	地产开发导向的旧城再发展	物质环境、经济和社会多维度的社区复兴
战略目标	清理贫民窟:清除快速增长城市中的破败建筑,提升城市物质形象	向贫穷开战:提升已有房屋居住环境,通过提高社会服务解决人口社会问题	市场导向的旧城再开发:市中心修建标志建筑和豪华服务娱乐设施吸引中产阶级回归,复兴旧城经济活力	高度重视人居环境:提倡城市多样性和多用途性,注重社区历史价值保护和社会肌理保持
更新对象	贫民窟和物质衰退地区	被“选择的”旧城贫民社区	城市旧城区域	城市衰退地区和规划欠佳的非衰退地区
空间尺度	强调地方性的宗地尺度	宗地和社区级别	宗地尺度向区域尺度转变	社区和区域尺度
参与者	中央政府主导	中央政府与地方政府合作,社区和私有部门参与度低	政府与私有部门的双向伙伴关系,社区居民的意愿被剥离	政府、私有部门和社区的三向合作,强调社区的参与和作用制衡
资金来源	公共部门投资和少量私人投资	主要来自中央财政,地方财政补充	大量私人企业和个人投资者;政府少量启动资金	公共部门补贴,大量私人企业和个人投资
管治特点	政府主导;自上而下	政府主导;自上而下	市场主导;自上而下	三方合作;自上而下与自下而上相结合

新带来的社会福利和公共服务。

60年代中期,美国现代城市计划(Model Cities program)在大城市几个特定地区制定了一套综合方案来解决贫穷问题^[6]。英国政府在60年代中后期也开始实施以内城复兴、社会福利提高及物质环境更新为目标的城市更新政策。

福利色彩的社区更新在欧洲其他国家,如瑞士、荷兰和德国等国也得到广泛开展,加拿大、法国和以色列等国家,甚至照搬了美国的综合改造模式。

1.3 第三阶段:市场导向的旧城再开发

进入20世纪80年代西方城市更新政策出现明显转变,从政府导向的福利主义社区重建,迅速变为市场导向的以地产开发为主要形式的旧城再开发。究其原因,首先,从70年代开始全球范围的经济下滑和全球化经济调整,对西方国家经济增长造成极大冲击,政府工作重点转移到如何刺激地方经济增长上来;其次,政权更替是城市更新政策转变的催化剂。强调自由市场作用的新古典主义发展模式成为英国政府的重要支柱,这恰恰与大洋西岸美国的自由市场政策体系遥相呼应,构成80年代西方城市更新政策体系的基石^[2]。

20世纪80年代,整个英国充斥着各种地产开发项目,商业、办公及会展中心、贸易中心等旗舰项目成为地方主要更新模式。私有部门被奉为拯救城市衰退区经济的首要力量,公共部门首次在城市更新中变为次要角色,其主要任务是为私有部门的投资活动和经济增长创造良好宽松的环境。在美国,联邦政府实施“城市复兴”政策,取消或减少对“现代城市计划”资助,让州和地方政府对城市计划负责^[7]。

市场导向城市更新的显著特点是政府与私有部门的深入合作,政府出台激励政策为私人投资提供宽松和良好环境,私有部门提供资金在市中心修建标志性建筑、豪华娱乐设施,借以吸引中产阶级回归市中心,并作为催化剂刺激旧城经济增长。因此,市场导向旧城再开发项目大多能够获得商业上的成功,直至今日仍然是大多数城市广泛采用的更新模式。

1.4 第四阶段:注重人居环境的社区综合复兴

进入20世纪90年代,人本主义思想和可持续发展观逐渐深入人心,高度注重人居环境,强调从社会、经济、物质环境多维度综合治理城市问题和强调社区角色参与,成为城市更新的重要指导思想。人们越来越清晰的认识到:城市更新应该是对社区的更新,而不仅仅是房地产的开发和物质环境的更新。社区历史建筑的保护,邻里社会肌理的保持,与消除衰退、破败现象同样重要。

这种城市更新理念最早体现于1991年英国的“城市挑战”计划中,英国中央政府将20个与城市更新有关的基金合并为“综合更新预算”^[8]。

强调居民参与是社区综合复兴的重要特点,其关键是设定那些拥有原有产权的居民愿意将他们的所有权联合,以在所有开发收益中按比例分享利润^[9]。Robert(2000)概括当前西方城市更新特点:“城市更新是用一种综合的、整体性的观念和和行为来解决各种各样的城市问题;致力于经济、社会、物质环境等各个方面,对变化中的城市地区做出长远的、持续性的改善和提高”^[10]。

2 国外城市更新发展取向及特点

2.1 城市更新理论从形体主义向人本主义的转变

无论是政府主导的福利色彩社区更新,还是商业导向的旧城开发,其基本指导思想都是形态主义规划理论。形体主义规划思想本质上把动态的城市发展看成一个静态过程,并且寄希望与“整体的形态规划来解脱城市发展的困境,寄希望城市的田园诗歌般的图画和理想能促使拥有资金的人们去实现他们提出的蓝图”^[11]。形体主义规划思想的核心是形态决定论、功能主义和机器增长。规则、次序、唯美成为早期城市更新运动的主要指导思想,以物质环境改造为重点的城市美化运动由于缺乏对社会问题的关注和破坏城市社会肌理,而使其意义所有折损,这也是前期西方城市更新运动的主要问题和特征。

在形体主义思想在实践中陷入困境时,人本主义思想悄然兴起,成为当前西方城市综合社区邻里复兴的理论基础。“人本”思想强调城市发展应主要考虑人的物质和精神需求,强调“利人原则”在城市更新中的核心地位,城市多样性、历史价值保护和可持续发展观是人本主义规划思想的主要内容^[12]。取代单一维度的物质环境更新,社区环境的综合整治、社区经济复兴,以及居民参与下的社区邻里自建是未来城市更新的发展方向(图1)。

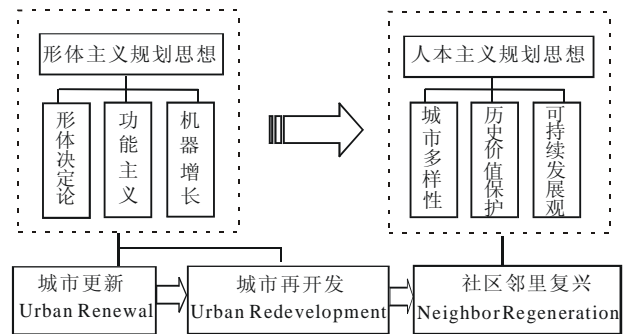


图1 城市更新理论发展

Fig. 1 Theory Development of Urban Renewal

2.2 问题导向下的城市更新理念演变

推土机式重建提升城市的物质面貌,丰富城市功能,但由此产生更多问题:异地安置后贫穷阶层的居住条件并未得到任何改善,城市更新只是在空间上对贫民窟转移,同时造成沉重的社会成本和经济成本。于是,推土机式的城市更新在大多数国家备受指责。

为了协调贫穷社区的人口社会问题,带有福利色彩的社区更新逐步在西方国家得到推广和采纳,这一定程度上缩小了社会贫富差距,被改造社区的原居民享受到更新带来的各种社会福利和公共服务。虽然最终社区改造仍以住房和基础设施更新改造为主,但通过提高社会服务解决人口社会问题的视角至少被提上议程。也有人提出城市更新的受益者局限于社区居民,地方很难享受到更新带来的“外部性”好处,而被更新邻里的社会经济地位也并未改变。但问题的关键是,越来越多的贫困社区希望加入到更新计划之中,而政府投入资金有限,于是“承诺和现实之间的差距越来越大”^[13]。

政府背上沉重财政负担, 随着西方城市经济增长放缓, 福利主义政策迅速陷入困境。

为了刺激地方经济增长和促进私有投资, 摆脱政府财政压力, 市场导向的旧城再开发应运而生, 并取得了商业上的巨大成功。中心城区重新吸引中产阶级回归, 市中心对商业投资、地方消费者和旅游者的吸引力大大增强了。不同于 80 年代的社区重建, 地产开发模式显著提升了被更新地区的社会经济地位, 但是由此带来的绅士化和人口置换却让人忧虑, “没有住房的修缮和重新开发, 街区的房产将会继续破败下去; 而一旦出现了复兴, 居民又面临被迫迁居的窘境”^{[14][15]}。同时, 绅士化和人口置换带来的“门禁社区”和对社区长期邻里关系的破坏也是致命的, “邻里关系的形成是一个长期过程, 一般需要 20—40 年, 而在新建的高楼大厦和封闭居住区中, 邻里关系在某些社会意义上已经不存在了”^[16]。此外, 房地产开发的城市更新毫无疑问让贫富差距进一步扩大了, 为了迎合私人部门的投资意愿, 决策部门不得不刻意压制公众和社区在更新决策中的参与作用, 令其缺乏横向协调和公众问责性, 忽视大众的实际意愿和需求, 低下层社区人士也很难感受到“涓滴效应”的惠泽(表 2)。

在众多批评声中市场导向的旧城再开发不得不重新反思城市更新的本质, 并迎来人本主义社区复兴的到来, 居民意愿和公众参与得到越来越多的考虑和重视, 更新和改造的关注点从单一物质环境维度扩展到社会、经济、环境和文化等多方面, 以弥补之前的问题和不足, 城市更新理念也在问题导向下不断发展成熟。

2.3 城市更新运作模式的多方参与倾向

随着城市更新理念演变, 其运作模式也随之变化, 大致可总结为三种类型: 政府主导型、公私合作型和社区参与型(表 3)。

1970 年代之前的清理贫民窟和福利色彩社区更新政策, 中央和地方政府都扮演某种主导作用, 更新资金绝大部分来自公共部门。以英国为例, 对清除贫民窟提供的人口安置补贴, 最高可达住房整修改善费用的 50%, 到 20 世纪 70 年代甚至将配额标准提高到 75%。相比之下, 私有部门和社区居民仅扮演辅助角色。

1980 年代则是明显的市场机制主导的时代, 公共部门与私有部门的深入合作是这种模式的最大特点, 社区作用被

显著边缘化。公—私合作模式分为两种形式: 公共部门和私人个体的合作, 公共部门与私有部门合作。前者是指个人投资者、家庭和小业主在公共部门支持下, 对自身所有房屋和居住环境的更新。后者是指私有部门在地方政府支持下, 对某地区进行商业性改造和翻新。在美国, 一些大型私有部门甚至会撇开政府公共部门, 自己绘制城市更新的规划蓝图。直至今日, 公私合作仍是许多城市最行之有效的城市更新运作模式。

20 世纪 90 年代以来的城市更新试图改变市场主导机制下对社区问题的忽视, 倾向于加强社区在更新中的作用: 一方面, 社区居民意愿和利益被纳入到更新计划中来, 成为公共部门和私有部门两点角色之外的制衡第三极; 另一方面, 城市居民在政府和开发商协调下对居住社区进行自助改造, 并分享更新带来的收益^[17]。政府、私有部门和社区的多方参与使城市更新运作模式从自上而下拓展到自下而上的新机制, 各方权力相互制衡更加保证多维度更新目标的可实现性, 是西方城市更新政策的最新发展方向。

3 对我国城市更新的启示

改革开放以来, 我国城市发展非常迅速, 特别是 20 世纪 90 年代以来, 随着城市建设快速扩张和房地产业的迅猛发展, 几乎所有的大中城市都在经历以房地产开发为主导的旧城更新过程。虽然城市物质面貌得到显著改善, 但总体来看, 对城市更新这个广义议题, 并没有形成一个系统的政策框架, 对城市更新的内涵也缺乏广泛和深刻认识, 在城市更新实践活动中遇到种种问题, 也引发了不少批评。虽然我国与西方国家相比, 无论在城市发展阶段还是发展模式上都存有差异, 但是西方城市更新经过几十年的发展历程, 形成了成熟的理论体系和丰富的实践经验, 其更新理念和政策措施至少从以下几个方面给我们以启示:

首先, 是加深对城市更新本质的理解和认识。城市更新不仅仅是旧建筑、旧设备的翻新, 不仅仅是一种城市建设的技术手段, 不仅仅是一种房地产开发导向的经济行为, 它还具有深刻的社会和人文内涵。忽略社区利益、缺乏人文关怀、离散社会脉络的更新并不是真正意义上的城市更新。城市更新是多目标的, 而不是单一物质更新目标。

其次, 城市更新的对象从区域过度到区域中的居民, 城

表 2 西方城市更新理念演变

Tab. 2 Ideology Change of Urban Renewal in Western Countries

	第一阶段	第二阶段	第三阶段	第四阶段
理念	清理贫民窟	福利色彩社区更新	市场导向旧城再开发	人本主义社区复兴
效果	<ul style="list-style-type: none"> ● 物质面貌更新 ● 城市功能丰富 	<ul style="list-style-type: none"> ● 原社区居民有所受益 ● 贫富差距缩小 	<ul style="list-style-type: none"> ● 旧城经济活力增强 ● 更新地区的社会经济地位提升 	<ul style="list-style-type: none"> ● 重视居民意愿和公众参与 ● 社会、经济、文化和物质环境多维度更新
问题	<ul style="list-style-type: none"> ● 过分注重物质层面 ● 大量原住民被迫迁离, 社会和经济成本沉重 ● 贫穷阶层的居住条件并未改善 	<ul style="list-style-type: none"> ● 受益面较窄, 地方经济无从受益 ● 被更新地区的社会经济地位并未提升 ● 政府财政压力沉重 	<ul style="list-style-type: none"> ● 严重的绅士化和居民置换问题 ● 商业化开发忽视社会责任 ● 贫富差距扩大 	<ul style="list-style-type: none"> ● ……

表3 西方城市更新运作模式和特点

Tab. 3 Characteristics of Urban Renewal Methods in Western Countries

		1970年代	1980年代	1990年代
运作模式		政府主导型	公私合作型	社区参与型
	政府	中央政府主导, 地方政府补充	政府提供优惠政策和少量启动开发资金	协调、引导和促进作用
角色扮演	私有部门	为数不多的自发性投资	私人投资被极大鼓励, 私有部门利益需求占主导地位	重要投资者角色
	社区	政府福利主义政策的对象; 参与程度低	显著边缘化	社区参与和分享开发收益成为政策焦点
管治特点		自上而下, 福利主义模式的物质更新与社区改善	市场主导, 自上而下, 以增长为取向的物质更新	自下而上与自上而下相结合, 多维度城市更新

参考文献: 张更立 (2003) 有改动

市更新的目标从物质更新过度到人居环境改善。城市更新的对象可以是区域也可以是区域中的人, 城市更新关注对象的不同, 则更新的方法、途径不同, 进而对更新成败的判断标准也各异。从西方国家经验来看, 对城市更新往往始于对一定区域社会经济地位提升的关注, 并最终落实到居民居住条件改善和生活质量提高上来, 但其前提是必要的物质环境更新和一定的财富积累。就我国而言, 目前大多数城市更新活动还停留在物质环境改善、土地利用率和区域功能提升, 但是随着城市更新活动在我国不断深化, 对居民利益的关注、社会文化利益和历史脉络的保持, 必将是城市更新活动的发展方向, 也是城市更新的本质所在。

第三, 城市更新是比初始建设更加复杂的过程, 它的成功源于多方合作者的真实参与。西方经验告诉我们, 政府、私有部门和社区居民是城市更新过程的主要参与者。城市更新步伐推进绝非政府一厢情愿, 只有对公众和私人部门在其中的地位和责任有一个清晰的了解, 才能够使他们的贡献最大化。但是, 建立成功有效的城市更新机制, 政府积极作用的发挥必不可少, 既要运用激励性政策吸引私有部门投资, 又要维护公众利益, 确保社区利益不被商业利益吞没。需要注意的是, 政府虽然是城市更新规划的重要参与者, 却不应该成为城市更新的利益群体之一, 而应该代表全体利益, 站在公平立场上发挥协调者和指挥者角色。而城市规划者作为代表城市科学发展观的利益群体之一, 应该发挥何种作用, 以及如何发挥作用, 是值得我们继续讨论的问题。

参考文献

- [1] Naomi Carmon. Three Generation of Urban Renewal Policies [J]. Analysis and Policy Implications. Geoforum, 1999 (30): 145-158.
- [2] Davies Adams. Partnerships and Regimes: the Politics of Urban Regeneration in the UK [M]. Aldershot: Ashgate, 2001.17-44, 135-159.
- [3] 张更立. 走向三方合作的伙伴关系: 西方城市更新政策的演变及

其对中国的启示[J]. 城市发展研究, 2004 (11)4: 26-32.

- [4] Short J.R. Housing in Britain: The Post-War Experience [M]. London: Methuen, 1982. 36-37.
- [5] Harrington. The Other American Cities [M]. Bobbs-Merrill, 1962. 14-46.
- [6] Lipton, G. Evidence of central city revival [J]. Journal of the American institute of planner, 1977: 126-137.
- [7] Frieden, et al. Downtown Inc: How America Rebuilds Cities [M]. Cambridge: MIT Press, 1989.15-57.
- [8] Davoudi. City Challenge: The Three-way Partnership [J], Planning Practice and Research, 1995, 10: 333-344.
- [9] Adams D. 香港土地开发局. 城市规划对城市变迁的反应 [M]. Avebury, Aldershot 1991. 175-185.
- [10] Roberts, et al. Urban Regeneration: a Handbook [M]. London: Sage Publications, 2000.29-37.
- [11] 李其荣. 对立统一——城市发展历史逻辑新论[J]. 南京: 东南大学出版社, 2000. 222-260.
- [12] 王如渊. 西方国家城市更新研究综述[J]. 西华师范大学学报(哲社版), 2004, 2: 1-6.
- [13] Murray, C. Loosing Ground: American Social Policy, 1950-1980 [M]. New York: Basic Books, 1984. 134-178.
- [14] Schaffer, R, Smith, N. The gentrification of Harlem? [J]. Annals of the Association of American Geographers, 1986, 76(3): 347-365.
- [15] Elvin K. et al. Island of decay in seas of renewal: Housing policy and the resurgence of gentrification [J]. Housing Policy Debate, 1999, 4 (10): 711-760.
- [16] Sterinberg. F. Conservation and rehabilitation of urban heritage in development countries [J]. Habitat International, 1996, 20 (3): 463-475.
- [17] 林拓. 现代城市更新与社会空间变迁——住宅、生态、治理 [M]. 上海: 上海古籍出版社, 2007. 503-511.