

城镇土地再开发的国际经验比较及启示

黎斌 贺灿飞 黄志基 周沂

摘要

在新型城镇化战略和土地节约集约利用的背景下，城市土地再开发的重要性和紧迫性不断凸显。西方发达国家在城镇化过程中积累了丰富的土地再开发经验，对我国有较大的借鉴价值。文章按照再开发过程中利益主体的作用，将土地再开发的国际经验概括为自上而下、自下而上和公私合作三种基本模式，并分别选取土地重划、城市绅士化和棕地再开发的经验进行阐述和分析。尊重产权、重视产业、公私协调、完善制度是土地再开发成功的一般规律。

1 引言

土地再开发是区域发展到一定阶段后，随着外部政治、经济、文化环境和内生技术更新、产业升级等因素的变化，土地供需结构发生转变而令土地开发内容和利用形式也发生显著变化的过程。近年来，随着我国新型城镇化战略的提出和国家对土地节约集约利用的重视，土地再开发的重要性和紧迫性不断凸显，国内各省市根据本地区的具体情况，相继开展了一些土地再开发的制度创新和试点，如北京的“城中村”改造、广东的“三旧”改造、重庆的“地票”制度和天津的“宅基地换房”等。

土地再开发是一个经验积累和制度、技术创新的过程。由于城镇化进程开始早且城镇化水平较高，西方发达国家已经在土地再开发方面积累了丰富的实践经验，形成了较为完善且行之有效的土地再开发模

式，对快速城镇化中的中国具有较大的参考价值和借鉴意义。通过借鉴西方发达国家的先进经验，结合我国具体的土地利用实践，可以提高我国土地再开发的效率和质量。

按照土地再开发过程中各利益主体的作用，可以将国际上的城镇土地再开发模式分为三类：第一类是自上而下的土地再开发模式，这一模式中政府在开发过程中起领导和控制作用，本文选取日本的土地重划（**LandReadjustment**）来具体分析和评价该模式；第二类是自下而上的土地再开发模式，强调市民/土地权利人自主进行土地再开发，政府不起主导作用，只提供必要的协助，本文选取美国纽约苏荷区的城市绅士化（**Gentrification**）案例来分析这一模式；第三类是公私合作的土地再开发模式，这一模式中没有明显的主导方，政府与私人部门通过各种合作形式共同进行土地再开发，本文选取美国的棕地（**Brownfields**）治理经验来具体分析该模式。

2 自上而下的土地再开发模式：日本土地重划的经验

土地重划（**Land Readjustment**）是一种城市规划和土地再开发的手段，它通过将选定地区零散杂乱的地块交换整合为平整规则的地块，并完善地区基础设施，将剩余部分地块按照一定比例返还给地权人，来达到城市开发或再开发的目的。通过土地重划，政府达到了实施城市开发改造的目的，且以较低的成本完成了基础设施的建设，而土地所有者虽然失去了一部分土地，但是基础设施的完善显著提高了土地

价值，因此土地重划是一种双赢的开发模式。



图 1 土地重划的基本机制

从国际上来看，日本有较长的土地重划实践历史，积累了丰富的土地再开发经验。

日本的土地重划是 20 世纪初从德国引进的，一开始主要被用作农地整治，随后逐渐被推广到城市地区。1919 年的《城市规划法》从法律上确定了土地重划的地位，但是日本大规模推行土地重划模式始于 1923 年关东大地震的灾后重建和第二次世界大战结束后的战后重建。到了 1954 年，《土地区划整理法》作为单独法规正式颁布实施，1959 年的修正案进一步规定地方政府发起的土地重划项目可以从国家燃油税中获得部分支持资金。

日本土地利用状况和日本人对土地的观念构成了土地重划得以大规模推广的基础。首先，城市土地所有权的碎片化使得系统地进行土地整理变得十分必要。其次，日本农村地区基础设施水平完全满足不了现代经济的需求，而土地重划可以有效完善基础设施。第三，日本严格的土地所有权制度和日本人对土地的严重依恋，使得地方政府和土地所有人都倾向土地重划这种阻力小、收益大的再开发模式。日本法律规定五类行为主体可以发起土地重划项目，实践中，大部分土地

重划由公共机构主导，因此日本的土地重划总体上依然属于自上而下的土地再开发模式。

Hong 等将日本的土地重划概括为 6 个步骤（图 2）。

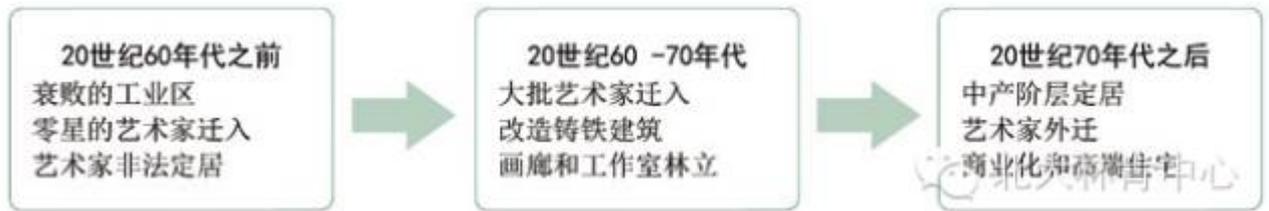


图 2 日本土地重划的一般流程

第一步，确定边界。由地方政府从法律上确定要进行土地重划的区域边界。第二步，成立委员会。法律规定，政府主导的土地重划项目，委员会有提出意见和建议的权利，但无权改变政府的决议。第三步，规划和费用估算。由私人咨询机构提供初步的规划纲要，包括道路、公园等的安排，以及各项费用、土地价值的估算。第四步，方案制定。制定土地再分配方案、财政融资方案和计划执行方案。第五步，设施建设。根据制定的土地利用规划方案，开始修建和完善道路、下水道、公园等基础设施。第六步，财务审核与土地再分配。基础设施建设完成后，按照事先规定的再分配方案把土地重新分配给土地所有者，并进行财务审核。

土地重划在日本的新城开发、旧城更新和大型基础设施建设中应用广泛。据统计，日本新开发地区的 50%和旧城更新的 30%都是按照土地重划模式进行的，涉及到超过 1 万个项目和近 40 万公顷的土地。由于土地重划是日本城市规划中最重要的手段且在实践中获得了广泛的成功，因此它被誉为日本城市规划之母。

日本土地重划的经验和启示可以概括如下：

第一，土地重划可以显著降低土地再开发的成本，提高土地经济价值。通过换地—开发—再分配的方法，政府大大降低了基础设施建设的成本，土地权利人则获取了土地增值带来的收益。中国在进行土地再开发时可以有针对性地引进土地重划，以降低再开发成本，减小再开发的阻力。

第二，土地重划是适应现代社会私有产权保护的再开发模式。土地重划是一种充分尊重私有产权的土地再开发模式，随着政府权力的不断弱化和私有产权保护意识的不断强化，大拆大建、强行征收等土地再开发模式的执行难度将越来越高，中国在进行土地再开发时也应当注重产权的保护，选择更加温和互利的再开发模式。

3 自下而上的土地再开发模式：纽约绅士化的经验

绅士化（gentrification）一词最早是由 Glass 提出，用来描述二十世纪 60 年代英国伦敦发生的中上层阶级向工薪阶层社区迁移并最终取代工薪阶层成为社区主体的过程。后来将工薪阶层从中心城区迁出导致的旧城社区中产阶级化的现象称为绅士化。Zukin 指出，对城市内城区老旧的房产进行再投资虽然有一部分是由政府公共部门主导的，但绝大部分依然是市场的自发行为，因此，城市绅士化是一种自下而上的土地再开发模式。

绅士化现象在北美和西欧的特大城市中比较普遍，特别是在纽约这样的世界城市，绅士化阶层成长最为显著。苏荷区位于纽约曼哈顿休

斯顿街道以南，19世纪60年代后随着纽约制造业的繁荣，苏荷区由于交通和劳动力的优势迅速成为工业区，到了19世纪末，大量的铸铁建筑（Loftbuilding）建造起来，成为苏荷区的典型标志。进入20世纪后苏荷区开始陷入衰落，二战以后随着纽约制造业的整体衰退，苏荷区彻底没落。苏荷区衰败后留下了大量无人使用的铸铁建筑，这些建筑已经不适应工业生产，但是其宽敞的建筑空间、优良的采光条件和低廉的房租水平等特征却可以很好地满足艺术家的工作和创作需求。二十世纪60年代后，成批的艺术家从纽约的中心区迁往苏荷区，开启了苏荷区绅士化的第一个阶段。

苏荷区第一阶段的绅士化由艺术家群体启动和主导，最明显的特征是艺术家成为社区的主体，并实现了苏荷区土地功能由工业用地向居住、艺术创作用地的转变。艺术家们搬到苏荷区的铸铁建筑后就开始运用他们的艺术设计能力对苏荷区进行改造，通过局部的艺术处理和内部空间的重新塑造，艺术家们将原本破旧的工业厂房转变为工作生活一体化的具有艺术气息的建筑，完成了一场自发地自下而上的城市更新和土地再开发运动。1971年纽约州议会通过一项修正案，允许艺术家们合法使用铸铁建筑。政府的支持加速了苏荷区的绅士化进程。

图 3 苏荷区绅士化历程

如果文化艺术是苏荷区第一阶段绅士化的驱动力，那么产业的升级转型则是苏荷区第二阶段绅士化的根本原因。苏荷区声名鹊起后首先

推动了旅游业的兴旺，20世纪70年代中期，苏荷区已经成为纽约最具人气的几个旅游热点之一。苏荷区旅游业的兴旺繁荣了本地区的画廊产业、零售业和餐饮服务业，土地价值不断上升，推动了以律师、医生、银行家等为代表的中产阶级前来定居，开启了经济因素主导下的以中产阶层为行为主体的第二阶段的绅士化进程。

苏荷区第二阶段的绅士化进程是中产阶层“驱逐”艺术家群体成为社区主体的替代过程，同时也是高端零售业“驱逐”艺术工作室的土地利用替代过程。中产阶层开始定居后，苏荷逐渐形成了以创意产业为主，高雅艺术和大众消费相结合的产业发展模式，整个区域的土地租金水平快速上涨，大批青年艺术家被迫迁离苏荷，绅士化进程基本完成。在艺术家和中产阶级的共同作用下，苏荷区由废弃的工业用地先是转变为艺术区，完成土地再开发的第一个阶段，再转变为“中产阶级居住区+艺术区”的功能形态，完成土地再开发的第二个阶段。

纽约的绅士化案例分析对于我国土地再开发具有以下借鉴价值：

第一，文化因素对土地再开发有特殊的作用。苏荷区的绅士化过程中文化艺术和艺术家扮演了至关重要的角色，其绅士化基本遵循着“艺术家迁入社区—艺术家改造社区—社区文化艺术氛围增强—相关商业形态出现—社区经济振兴—中产阶级迁入”的大致路径。文化不仅天然地吸引中产阶级和知识阶层，还能成为经济复兴的引擎，因此在我国土地再开发特别是旧城改造中应当特别注重文化的保存与发展。

第二，政府政策在自下而上的土地再开发中依然具有重要作用。尽管中产阶层是绅士化的主导力量，但整个绅士化改造过程依然离不开

政府的作用。如果没有后期政府对艺术家的宽容、支持以及后续的政策规范，苏荷区不可能进入一个良性的绅士化过程。因此，尽管绅士化是一个自发的自下而上的土地再开发过程，其健康有序进行依然有赖于政府政策的保障。

4 公私合作的土地再开发模式：美国棕地再开发的经验

美国的超级基金法案定义棕地为“废弃及未充分利用的工业用地，或是已知或疑似受到污染的用地”。因此，棕地简而言之就是废弃或污染的工业用地。

棕地开发与城市产业升级转型有着密切关系。发达国家在进入后工业化时代后，城市产业结构发生调整，工业区衰退，城市出现了大量的废旧工业基地。随着城市经济发展，土地资源日益稀缺，对棕地的再开发显得越来越急迫。棕地再开发是一项操作困难但效益深远的工程，考虑到棕地再开发的困难与巨大效益，欧美发达国家的政府部门都很重视棕地的治理，从法律、税收、财政等环节给予大力支持。

棕地再开发是典型的公私合作的土地再开发模式，通常由政府 and 开发商共同对土地进行清理和重新建设。以美国为例，联邦政府是棕地再开发的最高指导机关，环境保护署是主要的领导部门，州政府相关部门负责管理监督并提供给地方政府相应的技术与资金支持。地方政府通过与实际执行计划单位合作，来控制整个项目进展，私营部门（通常是企业或非政府组织）从政府部门获得一定的补贴资金来具体执行再开发计划。

美国是开展棕地再开发较早的国家，发展了一套较为成熟的操作制度，积累了丰富的实践经验。

上世纪 70 年代发生的“Love 运河事件”是美国开始注重污染区域治理的转折点，著名的《综合环境反应、赔偿与责任法》（CERCLA，又称作《超级基金法》）就是在这个背景下出台的。该法案决定对棕地进行治理和再开发，并且建立了超级基金来资助棕地治理。为了推动棕地再开发的顺利进行，1986 年，美国出台了《超级基金修订与再授权法》，该修订案免除了污染地块购买者的责任，并通过了其他新的责任免除条款使得开发商对棕地再开发承担的法律风险大为降低。此后，新的推动棕地再开发的法律和政策也相继出台，通过一系列法律规范、财政资助和税收减免政策，美国的棕地再开发计划逐步发展成熟，成为土地再开发的成功范例。

联邦政府和地方政府在棕地再开发项目的前期发挥了核心作用，从项目立项、评估到资助，几乎都是政府在运作，但是到了项目具体实行阶段，承担主要工作的是开发商（通常是私营企业），开发商接受政府的棕地再开发资助，并投资开发地块，将原本的工业污染或废弃用地转换为住宅用地、商业用地、公共用地，从中获取利益。下面以威斯康星州密尔沃基市 Pfister & Vogel 制革厂工业废弃用地的再开发为例（案例资料来自 EPA）具体介绍美国棕地再开发的流程。

项目地点位于威斯康辛州密尔沃基市密尔沃基河岸边，占地 8 英亩，从前是 Pfister& Vogel 制革厂的厂区。制革厂 19 世纪中期开始投入生产，但随着城市产业结构的调整，去工业化的潮流使得传统的

制造业步履维艰，到了 2000 年工厂最终停产。工厂停产后的厂区占据的地块一直被闲置，该地块总共有超过 50 栋建筑和 40 万平方英尺的建筑面积。2001 年，威斯康辛 USL 公司获得了该地块的所有权，并向密尔沃基市政府提出棕地再开发的资助申请，市政府向联邦环保署申请到 100 万美元的棕地治理贷款，并向 USL 公司提供了 110 万美元的资助。2006 年，地块的环境评估完成，2008 年，地块的清理工作结束，在清理工作中，USL 不仅获得了 EPA 提供的 100 万美元资助，还获得了密尔沃基市政府从税收中提供的 850 万美元财政扶持。

该案例是公私合作进行土地再开发的成功案例，参与者包括联邦环保署、密尔沃基市政府、威斯康辛自然资源部等政府部门和 USL 公司、Mandel 集团、Zenith 工业服务公司等私营企业。政府公共部门主要负责棕地再开发的财政补贴审核，具体执行则由 USL 领导的私营企业联盟负责。地块整理第一期工程为总计耗费 1.75 亿美元的 NorthEnd 开发计划，包括了 83 个公寓和 1.5 万平方英尺的零售空间，2009 年完成；后期工程包括 395 栋公寓和超过 3-4 万平方英尺的零售空间。整个棕地再开发结束后，地块由原先的工业废弃场地转换为功能混合的城市用地，包括商业住宅、零售空间、河岸绿道和公共活动空间，不仅实现了产业的升级转型，还美化了城市环境，方便了城市居民。

美国的棕地治理成效显著，其可供借鉴的经验有：

第一，公私合作对于工业用地再开发有很大的优势。政府对棕地治理进行一部分的财政补贴和政策保障，由私人部门主导具体的土地再开发，不仅可以降低投资风险和成本，还可以提高再开发投资的积极

性，改善城市的经济和环境状况。中国现在也面临工业用地再利用问题，如广东的“三旧”改造，可以借鉴国外棕地治理的经验，积极创造条件吸引民间资本参与工业用地再开发。

第二，完善的法律制度和稳定的政策支持是工业用地再开发的保障。美国为了推动棕地治理，先后出台了超级基金法、纳税人减免法等一系列法律法规，并且形成了从联邦环保署到州政府再到地方政府的层级管理体系。中国可以借鉴美国的经验，通过完善法律制度和管理体系，从财政、税收、产业政策等多个方面对从事工业用地再开发的私人部门给予支持和引导。

5 结论

按照本文对土地再开发的分类，土地重划、绅士化和棕地再开发根据各利益主体作用的不同分别归类为自上而下、自下而上和公私合作三种模式。表 1 归纳了上述三种土地再开发模式的差异。

表 1 三种土地再开发模式的比较

	土地重划	绅士化	棕地再开发
模式特征	自上而下	自下而上	公私合作
利益主体及其作用	政府：主导作用，立项、土地整合、规则制定、具体执行； 地权人：出让土地； 开发商：参与开发建设。	中产阶级：主导作用，迁入并改造内城旧社区 工薪阶层：被迫从原社区迁出； 政府：政策保障。	政府：确定棕地、提供再开发资助、政策保障、审核再开发资助申请； 开发商：申请政府资助、具体执行棕地清理和再开发。
适用区域	城市边缘区再开发和旧城更新	旧城更新	工业污染或废旧用地再开发
再开发过程	地块整合—基础设施建设—地块再分配	中产阶级迁入（或艺术家群体）—工薪阶层迁出—社区改造和复兴	开发商获得政府资助—棕地污染清理—规划建设
再开发结果	基础设施、商业设施和生态环境更加优良的社区	旧城区工薪阶层社区转变为中产阶级社区，经济和文化出现振兴	工业污染用地转化为多功能用途土地，包括商业用地、居住用地和绿地等

从表 1 可以看出，不同的土地再开发模式有不同的产生背景和不同的利益主体关系，也有各自不同的适用区域、再开发过程和结果，因此要根据具体情况选择有针对性的模式进行借鉴。最后，本文总结国际土地再开发经验如下：

（1）产业升级转型是土地再开发的背景和驱动力，同时也是检验土地再开发成功与否的重要标志。

城市产业升级转型导致对原有空间的拓展和改善需求是城市土地再开发的根本驱动力，包括绅士化、棕地再开发等在内的土地再开发模式都是在城市去工业化的大背景中产生的。绝大部分的土地再开发都同时伴随着产业升级转型过程，甚至可以说土地再开发是产业升级转型在空间上的表现，因此，对于伴随着产业升级转型过程的土地再开发，其成功的重要标志即在于通过再开发后地块上的新产业在经济效益、生态效益等方面相比原有产业有了显著改观。

（2）完善的法律和制度是土地再开发顺利进行的前提。

由于土地再开发涉及到土地权属的重大调整，关切到各参与主体的切身利益，因此完善的法律和制度是推动土地再开发顺利进行的前提。德国和日本在土地重划中有十分完善的法律框架和操作制度，美国和德国的棕地再开发也形成了一系列行之有效的法律制度，只有有法可依且执法严格，才能有效保护各方合法权益，并构建各利益主体的信赖基础。

（3）各利益主体的分工、协调和配合是土地再开发顺利进行的保障。

土地再开发总是牵涉到多个利益主体，尤其是政府公共部门和地权人、开发商等私人部门，他们虽然在不同的土地再开发模式中发挥的作用各有不同，但总的来说，如果两大部门的各个利益主体无法形成有效的合作和分工关系，那么土地再开发将很难成功。

（4）尊重产权和民意是现代社会进行土地再开发的共识。

尊重产权和民意是国际经验中三种土地再开发模式一以贯之的原则。随着社会逐渐成熟，民众的产权意识将越来越强烈，这是土地再开发面临的巨大挑战。本文介绍的各种模式的土地再开发在处理这类挑战方面积累了有益的经验，概括来说主要的做法有：严格确定边界权属，保障各方主体参与，最大化民众利益。

作者信息：

黎斌，北京大学城市与环境学院研究生

贺灿飞，国家杰出青年基金获得者，北京大学城市与环境学院教授，北大-林肯中心副主任

黄志基，北京大学城市与环境学院研究生

周沂，北京大学城市与环境学院研究生

图片来源：网络

本文受科技部科技支撑计划课题“产业升级与结构调整的土地配置与调控技术研究”（No. 2013BAJ13B03）资助。