

城市更新中蕴含的理论和实践性议题*

——英国中央政府层面干预城市更新的政策分析

The Theoretical and Practical Issues in Urban Regeneration: Policy Analysis about Urban Regeneration Policies of the UK

杨帆 YANG Fan

摘要 围绕当前城市发展中的热点问题——城市更新展开讨论,在国内已有上海市、深圳市、广州市针对城市更新制定了地方性法规的背景下,城市更新领域的制度建设、行动模式、理论梳理等方面需要开展广泛的讨论、借鉴和研究。英国的做法值得学习和借鉴。基于《英国城市更新(第2版)》文献,从城市更新中的理论性议题与实践性议题相对划分开来的视角,梳理了英国中央政府干预地方城市更新的政策手段和方法,从而试图厘清英国城市更新是基于什么样的社会背景和目标动机开展的,又在城市更新中碰到了怎样的理论问题和实践难题,体现出城市更新具有理论性与实践性高度融合的特征,并处于多主体、多诉求、多模式相互混杂的状态。

Abstract This paper talks about one of the highlight issues related contemporary urban regeneration in China. Several megacities, as Shanghai, Shenzhen and Guangzhou, have issued Local Regulations to give action rules for urban regeneration. When we discuss the topics about mechanism construction, action model and theory framework of urban regeneration, the British practices are worth learning and reference. Through reading and learning the book 'Urban Regeneration in the UK', this paper tries to clarify the perspectives of theoretical and practical issues focusing on the policy methods and means of central government. Furthermore, this paper analyzes the social background, targets and problems of regeneration in UK. Finally, it points out that urban regeneration has an integration characteristic, mixing multi-participants, multi-appeals and multi-models together.

关键词 城市更新 | 城市政策 | 理论问题 | 实践问题 | 英国城市

Keywords Urban regeneration | Urban policy | Theoretical issues | Practical issues | British cities

文章编号 1673-8985 (2017) 05-0057-06 中图分类号 TU981 文献标识码 A

作者简介

杨帆

同济大学建筑与城市规划学院
副教授,博士生导师

1 背景

城市更新已经是当下我国城市最为热点、焦点性的议题之一。它不仅涉及城市发展的方方面面,而且涉及生活、工作于城市中的各类人群,并由此延伸至社会和国家治理层面。

国内许多城市已经在开展城市更新方面工作的探索。深圳市政府以人民政府令(第211

号)的形式发布《深圳市城市更新办法》,并自2009年12月1日起施行^①;进而为实施这一办法,规范城市更新活动,建立规范、有序的城市更新长效机制,于2012年1月21日制定并正式施行了《深圳市城市更新办法实施细则》^②。为了适应新的需求和形势,深圳市继续于2016年12月6日以人民政府令(第290号)推出了修订

*基金项目:国家自然科学基金项目“城乡工业用地空间绩效评价及转型更新机理研究”(项目编号51778436)资助。

注释 ①《深圳市城市更新办法(2009)》(深圳市人民政府令第211号)。https://wenku.baidu.com/view/29397aedf8c75fbfc77db22d.html。

②深圳市人民政府令(第290号)深圳市城市更新办法。http://www.sz.gov.cn/zfwj/zfwj/szfl/201612/t20161207_5616683.htm。

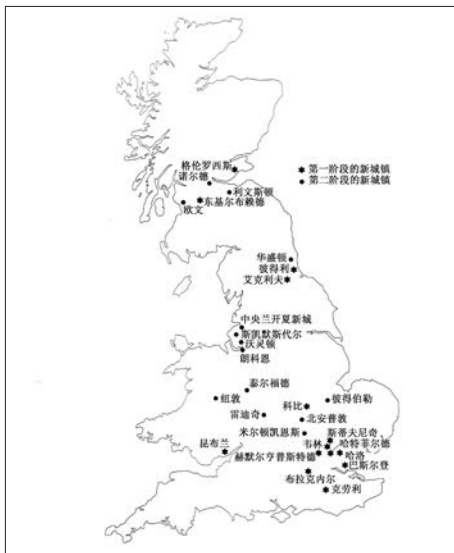


图1 英国新城镇分布图 (2005年)

资料来源:安德鲁·塔隆著,杨帆译,《英国城市更新》[M].同济大学出版社,2017:48。

版的《深圳市城市更新办法》^③。珠三角地区的另一座超大城市广州于2014年12月公布机构改革方案,将广州市“三旧”改造工作办公室的职责、市有关部门统筹城乡人居环境改善的职责整合划入广州市城市更新局^④;并于2015年9月28日以人民政府第134号令的形式公布了《广州市城市更新办法》^⑤。

2015年5月15日,上海市人民政府印发《上海市城市更新实施办法》^⑥,以地方立法的形式确立了城市更新工作在上海城市发展中的地位。事实上,城市更新工作在很多城市经历了长期的探索和积累,在对这一概念、实践的内涵和构成进行界定的时候,不能脱离特定的时代、国家和社会经济背景,政策演进过程和脉络中所蕴涵的信息值得深究。城市空间不仅是承载体,它本身即是城市社会经济和政治活动的一部分,因此,城市更新已经成为具有转折意义的时代议题,或许将从根本上影响和引导未来的城市发展模式,以及国家经济社会活动的组织方式。

2 城市更新的实践性议题

英国是进入工业化较早的国家,英国的城

市也因此较早地面临和涉及城市更新议题。从英国的经验来看,城市更新是理论与实践高度融合的领域。也就是说,由于城市更新在实践性、问题导向性和实时性、操作性等方面的特点,使得在这一过程中难以仅仅用理论逻辑或事实特征对政策流变过程进行分类、梳理和审视。这一困惑,同样存在于城市更新类型的规划设计、理论研究、开发策划等活动中,知识、政策、措施、方法均呈现出碎片化的特征。我们必须看到,城市更新是在特殊的现实需求下得以展开的。

2.1 物质性重建, 历史原因

英国中央政府对城市更新历来有较高强度的干预,并把其作为一个重要政策领域对待,因为中央政府一贯认为城市是国家经济的发动机。二战期间英国有大约400万所房屋受损或被毁,战后人口出生率升高,人口数量也在增加,再加上社会预期的变化,住房短缺的情况一时得不到缓解。同时,为了打破经济繁荣与萧条(Boom and slump)的交替循环,中央政府建立了通过消除贫穷、调控国家经济的信念,并积极推进物质上的再开发,也就是所谓的建造“实体房产”(Bricks and mortar)政策。这也成为对二战后英国面临的众多经济、社会和政治问题的回应,在解决住房存量匮乏、状况极度糟糕的境况的同时,解决城市增长中的随意性和不协调性问题,因此,主要从物质和土地使用规划方面来看待城市问题成为英国城市更新的重要起点和历史生成渊源。

理念和政策一旦确定,就需要通过建设行为将其付诸实施。新城镇和绿带的建设成为最重要的两项政策实施手段。文献中谈到,新城镇建设时期,每个城镇规划容纳20 000—60 000人,且主要分布在大型城市高密度建成地区周围,以帮助疏散人口。这些城镇一般建在未开发土地上,由新城镇开发公司(New town development corporations)承建(这些公司基本上由中央政府指定)或由地方规划部门资助建设。从

1946—1970年一共经历了两个主要的建设阶段,最终共建成了28个新城镇(图1)。

另一项主要措施是绿带政策。绿带是指围绕城市地区设置的地带,城市的生长和扩张都不能占用它,因此限制了城市地区;绿带内大部分是农用地,还有一部分休闲用地。这些绿带占英格兰面积的13%,总共约有160万hm²;共有14处独立的绿带(图2),每条面积不等,环绕伦敦的绿带占地约512 900 hm²。

2.2 社会性重构, 根本矛盾

城市中经济和社会的不平等问题伴随着物质更新的不断推进而大量浮现。不仅政府部门,学者、社会机构、开发者也都逐渐意识到,这些问题才是城市更新中遇到的最大障碍。英国政府对待贫困的态度总体上可以分为两阶段:第一阶段从战后持续到20世纪60年代后期,坚定地认为贫穷已经全部被消除,迫切要让工人们投身到战后经济复苏工作中去;第二阶段从20世纪60年代后期到20世纪70年代后期,政府逐步意识到有些小型地区贫穷依然明显存在,贫富差距越来越大,种族紧张状况开始浮现。

对城市中存在贫困问题的认识和所做的努力,为英国此后的城市政策框定了语境,并由此促使物质更新方法发生了转变,基于地区的社区行动开始兴起。针对这一问题的最初手段,往往倚重“社会病理学”(Social pathological)^⑦视角,把那些未能解决掉的贫穷问题统统归因于处于贫穷中的居民或社区的“病态”行为,目标致力于提升社区自助能力和改善公共服务。与这一方法截然不同,在1977年,基于一个叫做“内城地区研究”的项目,英国政府提出了《1977 城市白皮书:内城政策》,进而催生了《内城地区法案》(Inner urban areas act, 1978),代表了英国政府对城市政策的全面重视和介入,标志着城市政策发生了巨大的变化,城市政策由此成为一个国家层面的政策类型。城市白皮书发布以后,英国政府开始认为城市衰败和贫困是由低经济福利和城市地区

注释 ③深圳市城市更新办法(2016)。http://www.sz.gov.cn/zfwj/zfwj/szfl/201612/t20161207_5616683.htm。

④广州机构改革方案公布 城管局撤销劳教局改名。http://news.sina.com.cn/c/2014-12-31/081131347548.shtml。

⑤广州市城市更新办法。http://www.gz.gov.cn/gzgov/s8263/201512/48d975c888e344c1bb05df7b6ef618c4.shtml。

⑥上海市城市更新实施办法。http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw10800/nw11407/nw32868/u26aw42750.html。

⑦是社会医学(包括社会生理学、社会病理学、社会治疗学和社会卫生学等)的一大分支。从社会病理学的观点来看,所谓社会问题就是违背了道德期望。造成社会问题的最大原因即是社会化过程的失败。认为社会问题是由社会环境所造成的。社会化失败的结果造成道德腐蚀,而解决办法则是施以道德教育。

的物质衰败、低收入和失业、人口从城市向农村转移,歧视性抵押贷款政策,以及种族问题等多种因素共同造成的。与此同时英国正处于严重且不断恶化的经济危机之中,城市白皮书因此从4个方面给出了补救建议:寻求经济增长、提高物质环境、改善社会条件和实现人口和就业关系的新平衡。

由于贫穷在城市特定地区的空间聚集特征,因此在逻辑上导致城市政策以基于地区的方法制定并执行。这种用基于地区的社会福利解决贫穷和不断出现的种族问题的办法,也因此成为整个20世纪70年代英国城市政策的特点。

2.3 经济性振兴,基本抓手

20世纪70年代到20世纪80年代的整个英国,笼罩在去工业化、城乡转变和南北差距扩大的大背景下,经济衰退、内城凋敝比比皆是,各级政府 and 中央政府频频出现财政问题。撒切尔领导的保守党恰好在此时上台;给予私人部门以支配地位,释放市场力量,采用公私合作或建立增长联盟(Growth coalition),鼓励追求利润的行动,减少国家和地方政府干预;由房地产驱动的城市更新成为借助经济振兴之手解决社会困局的重要手段。

第一,经济振兴从理论上不仅能解决市场问题,也能改善财政状况,并为政府解决各种社会问题带来契机。基于对社会需求更多地从属于商务需求的认识,也就自然而然视市场为解决社会问题的最佳途径。降低国家干预和推行市场驱动的办法合起来构成了中央政府和地方政府富有企业家精神的发展模式,支持冒险和增长导向的战略,导致企业家主义(Entrepreneurialism)成为当时全球城市治理的主要形式。在新自由主义驱动下的“城市企业家主义”(Urban entrepreneurialism),倾向于经济自由化和市场,城市政策的主要侧重点放到了私人部门上。

第二,凯恩斯主义经济学在二战后主导着政府的思维,认为政府如果审慎地让公共支出超过税收水平来增加社会总需求,那么就可以

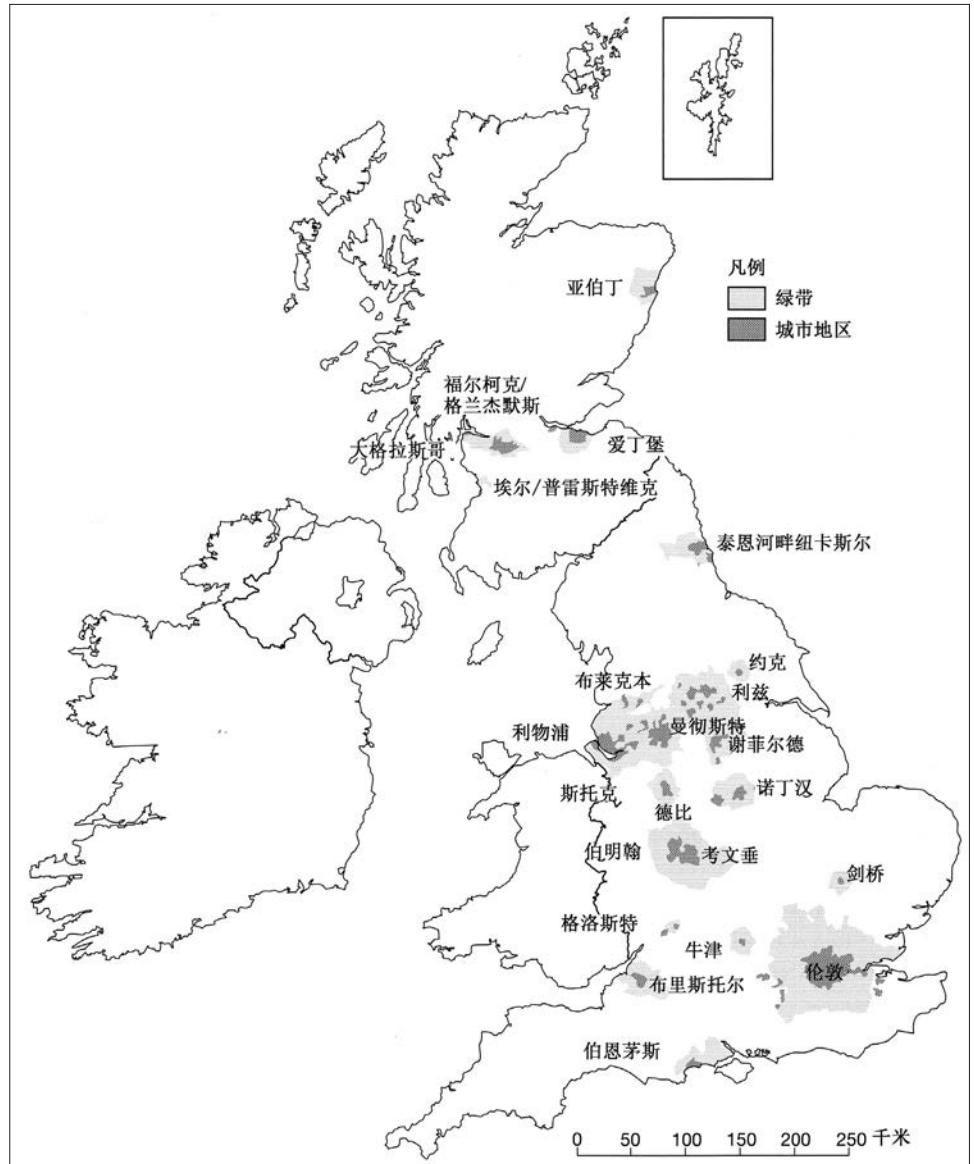


图2 英国绿带分布图
资料来源:安德鲁·塔隆,著,《英国城市更新》(2006年)
[M].杨帆,译.同济大学出版社,2017:52.

避免经济萧条。其中的关键在于减税和赤字支出、放松管制和私有化,而所有这些措施在不同地区的影响是不一样的。在城市层面,宏观经济政策在企业区(EZs)和城市开发公司组合使用的效果明显。这在我国快速工业化和城市化过程中,曾经被淋漓尽致地模仿和使用,企业区政策非常类似于我国的开发区策略,并在一定的发展阶段解决了增长困境。

第三,各种面向市场和私人机构的合作模式得到鼓励。比如,PPP公私合作模式、房地

产作为驱动性产业、将吸引私人投资者的任务赋予公共部门等行动策略。1980年推出《地方政府、规划和土地法案》(Local government, planning and land act)介绍了一系列新的倡议。这些做法与当时的美国如出一辙。在内城私人投资高度竞争的背景下,城市政府变得具有企业家精神,它们提供大量的补贴和奖励以吸引开发商,也经常在更具冒险性的开发项目中充当开发合作者。实际上,公私合作几乎成为所有城市经济发展战略的基础,这些战略致力于

为商业活动创造良好的环境。

第四,房地产驱动的城市更新因而在城市政策中扮演核心角色,私人部门更是起着关键性作用。许多旗舰型开发项目得以推出,比如伦敦道克兰地区的金丝雀码头(Canary wharf)再开发项目,将豪华房屋建设、滨水开发、高品质办公综合楼建造、零售中心兴建、会议中心和酒店开发、音乐厅建造等糅合在一起。作为振兴地方经济的重要抓手,房地产开发能够通过如下活动与经济更新相联系:建造活动(带来工作和收入)、本土生长(地方公司的成长)、外来投资(吸引了新型和搬移来的公司)、街区复兴(居住环境使得所在地区更适宜居住和投资)、地方经济重构(再开发和经济多样化)等。这些开发有利于地区重塑形象和营销,为城市更新提供强大动力,并为进一步的投资创造条件。当然,反对的声音也一直存在,他们认为不受控制的房地产开发可能会推高当地房产价格,催生土地投机,搞乱现有经济活动,社区内的普通居民则难以承受由于绅士化导致的高租金。这会带来一系列连锁影响,并导致国家经济走势的变化,市场对短期而非长期投资的偏爱,会导致金融资本从制造业以及相关基础设施开发中流出,进入房地产领域逐利。

总之,由于城市政策的目标从福利的分配转移到了财富的创造上,“更新”便成为政府的目标之一;政府通过对政策方法的不断调整,实现引入新想法的目的,为不断衰败的城市地区注入新的活力。同时,半官方的城市开发公司通过有效地使用土地和建筑,创造有吸引力的工商业发展环境,确保住房和社会设施以鼓励人们居住和生活在这个地区。由此,各方均在这一合作活动中受益,并成为一个个百试不爽的策略。

3 城市更新的理论性议题

3.1 制度架构

由于英国两党轮替的特殊制度架构,使得国家政策关注的侧重点在不断变化,也促使了从不同的侧面展开理解并最终达成共识、形成合力,联合政府的执政以及为应对全面紧缩而推行的增长主义和地方主义政策就是一个结

果。制度安排和激励机制模式在完成财富创造、收益分享两方面的均衡和侧重,是一个基础性的理论议题。

在促进城市更新方面,英国中央政府通过推出财政激励政策,促使地方政府为争夺这些政策资金展开竞争。同时,鼓励私人部门去处理具体的衰败地区以便进行再开发。政府在各方面给予担保,包括基金、补贴、税收减免、放松规划控制和其他措施,目的在于吸引那些财富创造者重返城市。人们普遍相信,投资人在获得收益之后会重建城市并创造就业和财富,通过“涓滴效应”(Trickle down)让周边居民分享好处。当然,真正的结果却差强人意。

比如,在20世纪90年代,城市挑战计划和单一更新预算计划等竞标政策,试图将当地政府、志愿部门和社区部门重新整合到城市更新过程当中,通过竞争分配资金,理顺和简化城市政策倡议。以竞争性招标制度为特点的政策体系的建立,显示出优先考虑的因素进一步从以前曾重点关注的社会福利,转移到城市的竞争性和经济方面。由于新政策不再以地方需求作为资金分配的标准,那些以弱势群体受益为宗旨的城市更新措施可能就很难实现目标。因此,即使到了20世纪90年代早期,英国大部分城市贫困地区得到的改善很有限,有的还进一步恶化了。在地方层面,依然存在地方政府、社区组织、民间机构、开发商等之间的利益博弈和冲突。

虽然对政府组织机构有了一些调整,但是很少有证据可以表明城市政策间的协调性增加了,同级政府和上下级政府之间在政策执行上依然各自为政,也比较混乱。直至2010年联合政府上台,制度架构议题仍然是左右城市更新成效的重要议题。

3.2 社会议题

从推行城市更新政策之始,英国中央政府就非常迅速和准确地认识到了城市地区中存在的贫穷、贫困和社会两极分化问题,并一直将其作为各项政策的一个关照点。同时,社会排斥问题也逐步得到重视。

很久以来,城市里的“富人”(Haves)和“穷人”(Have-nots)问题是一个非常棘手的问题,尽管谈论这个问题时的用词和因这个问题而提出的概念一直在随着时间不断变化。20世纪英国讨论此问题时,使用包括贫穷(Poverty)、弱势群体(Disadvantage)和贫困(Deprivation)在内的词汇。20世纪后期出现了“社会底层”(Underclass)这一术语。最近,在欧盟和英国政府政策中,“社会排斥”一词被频繁使用,特别是新工党下的英国政府甚至在1998年设立了社会排斥部(Social exclusion unit)。

理论上讲,无论贫困是由穷人自身以外原因造成的(由于体制原因),还是由于他们自身原因造成的(原罪),不同用词和不同概念的深层含义一直是一件敏感的事情,很容易引起紧张。与社会排斥和社会两极分化相关的关键性问题对现代城市更新来说恰恰有着重要的关联;这些问题包括“社会排斥”这一术语的含义,这一术语在概念上是否与贫穷、贫困或社会底层不同,如何衡量和识别它,以及有什么样可靠的证据证明城市地区贫穷和社会排斥的影响程度和影响范围。最后需要回答的是,不管城市政策和城市更新如何作为,城市地区是否正在变成更不公平之地。

基于这些理论性议题,诸如社区发展项目(Community development projects)之类的早期政策倡议和新工党政府一些较新的政策,都关注社会公平问题或者受到这个问题的启发。城市政策对最受边缘化的社会群体,也就是富裕阶层“之外的人”给予了持续的政治关怀。城市政策还重点考虑了地域正义(Territorial justice)的问题,关注地域正义如何产生,以及如何通过国家和主要机构来解决区域不公正和不均衡发展的问题。

此外,新工党执政期间曾试图通过运用一整套“复合贫困指数”(Indices of multiple deprivation)来解决需求最强烈的街区和社区问题,以期解决社会排斥和街区更新问题。最新的“复合贫困指数”于2010年确定,英格兰每个小地区都使用了涵盖经济、社会和住房等问

题的7个指标,比如,收入贫困、就业贫困、健康贫困和残障、教育、技能和培训、享受住房和服务障碍、居住环境贫困和犯罪等,从而得出一个贫困得分和相对排名。依据这一衡量小区域弱势程度的统计工具,可以确定城市政策的资金的支出额度。

3.3 经济议题

城市更新中的经济议题,包括了工业化进程与城市发展进程的关系,以及经济周期规律对城市社会经济繁荣度的影响。18世纪和19世纪,英国经济从农业向工业为主转型,也引起了人口分布的巨大调整,并为迈向城市社会打下了基础。到了19世纪中叶,在城市居住的人口超过了在农村居住的人口。交通技术的发展扩大了城市地区的影响,并加强了集中化和中心化过程。英国的城市化和工业化过程快速地增强和持续,也相应给这些城镇带来了问题和挑战。随着城市人口的大量增加,英国城市出现了衰落。

作为对不受规制的城市增长带来灾难性后果的反应,19世纪晚期,政府对城市地区的干预开始出现。然而工业资本主义和工业化进程却一直在持续加快,出现了城市贫民窟、荒废地区、市政腐败和“道德危机”等问题。也就是这一时期,城市地区出现了正式的规划体系来调控这些地方发展,所采取的行动主要侧重于通过修葺房屋、改善环境卫生和推行阳光法律(Sunlight law)等办法改善城市贫困人群的物质生活条件。

20世纪后期,英国出现了去工业化的现象。英国老牌工业城市的制造业经历了急剧下滑。1851—1951年一共花了100年才利用技术和对外竞争将农业就业人口减少了一半,而1971—1983年仅仅用了13年,英国制造业的工作机会就减少了1/3,很多人在超过一年的时间内没有工作。制造业就业人数从1975年的740万人,降到了2009年的260万人,相当于劳动人口的8%。1971—2001年,英国最大的20所城市损失了280万个制造业工作岗位,同时增加了190万个服务业工作岗位,这种现象被称为“岗位

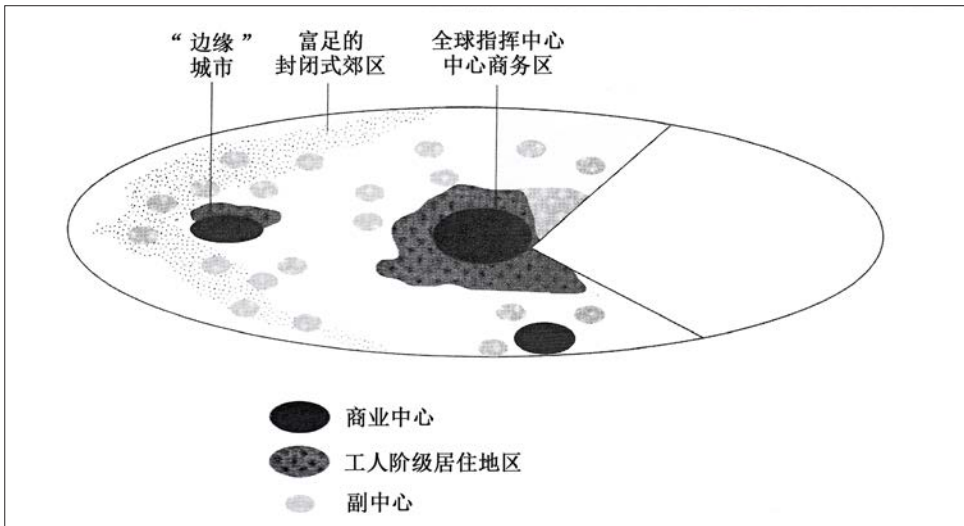


图3 后工业化时代的“全球”都市模式
资料来源:安德鲁·塔隆著,杨帆译,英国城市更新[M].同济大学出版社,2017:30。

缺口”(Jobs gap)。

从20世纪80年代开始,英国的经济就已经开始向后工业时代转型,主要的增长在于服务业。现代经济本质上是产业的,大规模生产或“福特主义”(Fordism)占主导,生产过程中有规模经济效益且是基于产品的活动。后现代经济则被认为是后工业化的,城市经济越来越以服务业为主,具有以利基市场(Niche market)为目标的弹性生产方式。在全球化和通信技术迅猛发展的背景下,还出现了信息和消费导向的经济。但是,服务业就业岗位增多并没有完全弥补制造业工作岗位的减少,而且这种增长在区域上很不平衡。

在2007年席卷全球的金融危机中,以地产和消费为驱动的城市复兴活动重新登上历史舞台。2010年5月联合政府的组建,标志着英国城市政策进入了一个新时期。结构性赤字是当下英国政府公共财政赤字的一部分,表现为政府支出超过收入,只能通过缩减支出、增大计税基数及提高税率等明确而又直接的方式予以解决。事实上,看起来城市更新越来越不能够为政府解决经济困局了。

3.4 空间议题

所有社会经济问题都有其空间表征。英国

城市政策在考虑地域正义的问题时,不同的文件对空间问题有着非常不同的理解。1977年的城市白皮书认为,地域正义问题主要存在于国际化大都市的内城区,而2000年的城市复兴白皮书却对正义的空间含义表现出了更多的关注,随之出台的城市政策不但考虑位于农村的棕地,还从更宽泛的角度来考虑城市、城镇和郊区问题,这被称为“后内城都市政策”(Post-inner city urban policy)。这种空间关注点的变化使得对城市尤其是内城的贫困和贫穷的演变过程的关注发生了转移。

随着“后工业化”的出现,“后现代城市”(Post-modern city)和新城市空间开始兴起。与伯吉斯模型所描绘的工业化或现代城市截然不同,后现代城市形态难以预测,以至于迪尔认为很难用抽象的图示来描绘它。后现代城市具有空间多极化的特征,群岛状的更新地区被海一般的贫穷地区包围,高科技工业走廊(Industrial corridor)延伸,远郊地区(Ex-urban)或边缘城市(Edge-city)不断发展(图3)。

对英国城市更新政策进行评析后可以发现,基于场所(Place-based)的目标比基于民众(People-based)的目标更容易达到。大部分贫困的人群并没有居住在城市更新的目标地区。各项城市更新政策的有效作用区域具有明

显的空间分布特征,同时,具体目标地区的界线划定比较随意,且目标地区衰退的结构性原因经常被忽视。

郊区化、逆城市化和内城的衰退等几个变化微妙地联系在一起,因此,一些政策或者研究必然需要在空间上予以限定,否则政策边界就相当模糊。比如,1998年建筑师理查德·罗杰斯(Richard Rogers)负责的城市工作小组,就促进一些地区的可持续更新给出实用的建议,1999年发布了一部很有影响的最终报告《走向城市复兴》(Towards an urban renaissance),并使得“城市复兴”这一术语被人们所熟知。该报告提倡优秀的设计、开发棕地及高密度建设。

4 启示与讨论

4.1 理论和实践议题的相互支撑

城市更新的确是理论与实践高度融合的领域。如前文所述,许多英国政府面临的现实问题导致相关理论研究、政策对策同步推出,相互佐证、相互促进、相互支撑。比如,公私合作、房地产驱动、企业区、城市开发公司作为振兴地方经济的重要手段,一方面具有理论原型的支撑,另一方面也是为了解决实实在在的财政困境,这是英国城市更新的一项重要使命。此外,城市竞争政策作为经济和预算平衡的手段,城市更新公司、城市开发公司作为城市和街区复兴的手段,这些都很难将理论内涵与实践需求分开。理论性议题与实践性议题是否需要截然分开,或者考虑哪些需要分开,哪些无需分开或许更有意义;因为这些议题都只是反映了所面临问题的一个侧面而不是全部。

4.2 注重治理架构的形成

运用政策手段和经济手段解决地方社会问题,是英国城市更新的另一项重要使命。因此,通过何种市场机制和合作机制,实现地方治理的能力和架构,是城市更新成败评判的关键。但是,英国的经验同时也告诉我们,为了解决某一项或者某一类问题,常常会带来无数难以解决的新问题。因此,在对国家城市更新政策干预效

果的评估中,总能够提到各种负面的结论,也充分反映了解决问题的政策和对策的局限性。

4.3 注重就业岗位的创造

城市更新是否为城市和街区带来新增的就业岗位,是评判它是否成功的另一关键性因素。如何创造有效的、新增的就业,而不是既有就业岗位的空间挪移,是城市更新的又一项重要使命。只有注重就业岗位的创造,才能通过城市更新解决经济凋敝、文化没落、社会冲突等方面所面临的问题,也才能使开发商、社区组织、各级政府共同赞成并在其中获益。

4.4 能不能用成败进行评价

城市更新的困境,在于其中包含了许多不可能实现的理想。


其一,涓滴效应的破产表明通过一味偏袒开发商、依赖房地产去振兴经济,长期来看是不可行的。消除贫困、社会两极分化,实现社会融入等迟迟难以完成,反映了城市更新在社会重构方面的作用存在局限性。

其二,城市更新需要政府强有力的支持和信用背书。由于财政源泉基于信用不断扩张的本质,加上社会总体需求的不足,紧缩和萎缩时代无可阻挡地很快到来,因此在有限的未来看不到走出的希望。

其三,城市更新并不是解决城市面临所有问题的万能药。由于问题太多,可供选择的突破点太多,因此,往往难以推出一套系统性的手段;政策就事论事的有效性与缺乏协调协同的独立性同时存在。城市更新政策的舞台已经由“拼布床单”(Patchwork quilt) 转变到“一碗意大利面”(Bowl of spaghetti)。就如事物本身就是多面体一样,对城市更新的评价也因此具有成与败的两面性,一部分人拥护并受益与另一部分人反对与损失的两面性。

5 结语

通过对英国城市更新的借鉴,我们发现城市更新需要依据当下形势建立恰当的政策语境,需要凝聚共同的力量。在当前国内城市有机

更新、城市“双修”等发展理念不断涌现的背景下,我们需要学习和借鉴他国的经验。无论是否存在可借鉴或不可借鉴的疑问,我们都应意识到,城市更新涉及城市的各个功能构成,也涉及城市的各个空间构成,因而,它是一个全面的、综合性的理论研究视角和实践行动领域,需要考虑所有与已建成环境和人类聚居地相关的议题、问题和规律,而不应被简单理解为旧城改造或历史保护。同时,从城市更新的模式来看,城市更新是一项由中央政府与地方城市政府共同作用的政策领域,它需要各类利益相关者参与,并通过共同行动实现各自诉求,从而建构出一种有效的治理框架。

参考文献 References

- [1] 安德鲁·塔隆. 英国城市更新[M]. 杨帆, 译. 上海: 同济大学出版社, 2017.
TALLON A. Urban regeneration in the UK[M]. YANG Fan, translate. Shanghai: Tongji University Press, 2017.
- [2] 杨震. 城市设计与城市更新: 英国经验及其对中国的镜鉴[J]. 城市规划学刊, 2016(1): 88-98.
YANG Zhen. Urban design and urban regeneration: the British experience as a reference to China[J]. Urban Planning Forum, 2016(1): 88-98.
- [3] 朱轶佳, 李慧, 王伟. 城市更新研究的演进特征与趋势[J]. 城市问题, 2015(9): 30-35.
ZHU Yijia, LI Hui, WANG Wei. Evolution features and trends of the studies on urban update[J]. Urban Problems, 2015(9): 30-35.
- [4] 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.
WANG Shifu, SHEN Shuangting. From 'Three-Old' reconstruction to urban renewal: thinking around the newly-established Urban Renewal Bureau in Guangzhou[J]. Urban Planning Forum, 2015(3): 22-27.
- [5] 张京祥, 胡毅. 基于社会空间正义的转型期中国城市更新批判[J]. 规划师, 2012, 28(12): 5-9.
ZHANG Jingxiang, HU Yi. A critique on China's urban renewal from social space justice viewpoint[J]. Planners, 2012, 28(12): 5-9.