

社区主导的城市更新探索——以伦敦硬币街社区为例

Community-Led Urban Regeneration: A Case Study of Coin Street, London

阎力婷 YAN Liting

摘要 当前,我国特大城市的更新探索主要侧重物质层面,对社会层面的问题则关注较少。聚焦英国近年兴起的社区主导更新模式,通过深入剖析单个案例,探讨社区自下而上的更新是否比开发商主导的更新更具有可持续性,以期为我国特大城市的存量优化找到内生动力。选取位于伦敦市中心的硬币街社区,解读在社区治理下的更新历程、机制、成效以及其采取的住房合作社运营方式,分析对硬币街居民进行访谈的结论,总结社区主导更新和住房合作社模式的优劣势,最后提出对我国城市更新和住房发展的借鉴意义。

Abstract Urban regeneration initiatives in China mainly focus on the physical environment, while paying less attention to relevant social problems. In order to find endogenous impetuses for metropolis in China, this article learns from community-led regeneration experience in the United Kingdom, and takes single-case study approach to examine whether the community-led mode is more sustainable than developer-led regeneration. This article chooses Coin Street in central London as the case, analysing its community-led regeneration mechanism, achievements, and the co-operative housing it develops. Combining with the results of co-operative residents interview, then the article discusses advantages and disadvantages of community-led regeneration as well as housing co-operatives, and finally puts forward its enlightenment.

关键词 城市更新 | 社区更新 | 自下而上 | 住房合作社 | 可负担住房 | 英国

Keywords Urban regeneration | Community renewal | Bottom-up | Housing co-operative | Affordable housing | United Kingdom

文章编号 1673-8985 (2017) 05-0070-07 中图分类号 TU981 文献标识码 A

作者简介

阎力婷

上海市城市规划设计研究院

助理工程师,硕士

0 引言

近年来,我国发展较为成熟的一线城市从增量时代进入存量时代,在城市更新方面都做了一些探索。这些探索对于改善老城区的物质环境可谓效果明显,而对于相关的社会问题则关注较少,开发商往往在土地二次开发后取得高额收益,原住民则被边缘化了。在已有50多年城市更新历史的英国,社区主导的更新被认为比开发商主导的城市更新更具有可持续性,更能满足本地社区的需求。因此,本文将聚焦位于

伦敦中心城的硬币街社区,阐述其在居民成立的“硬币街社区建设者”的带领下,让破败的工业社区焕然一新的历程,并结合其采用的住房合作社模式和实证研究结果来探讨其可持续性,以期为我国推进社区更新和解决住房问题提供一些值得借鉴的经验。

1 二战后英国城乡规划背景

20世纪60年代以前,英国的城乡规划侧重于物质空间。1947年修订的《城乡规划法》将

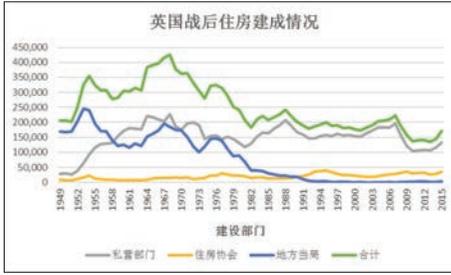


图1 英国战后住房建成情况 (单位:套)
资料来源: <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-house-building>。

开发权从土地所有权中剥离,并规定所有的开发项目都必须申请规划许可,奠定了二战后英国规划体系的基础。开发权的独立意味着土地所有者在没有获得规划许可的情况下,无法对自己的土地进行开发;地方政府则被赋予了较大的自由裁量权,根据实际情况对规划申请进行审批。1960年代以来,社会冲突与贫穷问题成为阻碍城市发展的重要因素,规划师的关注点逐渐从物质空间维度拓展到了社会和经济维度。规划是个动态过程这一思想被越来越多的人认可,公众参与也逐渐被纳入规划编制过程。

进入21世纪,本地化运动愈演愈烈。随着英国城乡规划向可持续社区建设的进一步聚焦,社区在城市更新的合作伙伴关系中也扮演着越来越重要的角色。英国政府在2011年通过了《本地化法案》(Localism Act),赋予地方政府更多的自由和灵活性,同时在规划体系中正式引入社区规划环节,为自下而上的社区更新提供了政策依据。该法案允许社区成立治理机构以及制定自己的邻里发展方案,并要求地方政府给予技术支持,社区规划审批通过后将由地方政府加以实施^[1]。

在住房方面,英国住房主要由私营部门、注册社会房东 (Registered Social Landlord) 和地方政府提供。其中,注册社会房东包括住房协会、住房合作社和信托基金等^[2]。在20世纪80年代以前,公共部门曾长期在住房建设和维护中扮演着重要角色,尤其是二战后的近30年里,英国各级政府投入大规模的公共住房发展中(图1)。1980年,公屋套数达到全英住宅总量的1/3(表1),巨额养护费用让政府不堪重负,

表1 英国住房类型存量变化 (单位:千套)

年份	私有住房	私有出租屋	住房协会出租屋	地方当局出租屋	其他公共部门住房	合计
1980	11 879	2 450	403	6 691	0	21 423
2014	17 712	5 343	2 788	2 166	64	28 073

资料来源: <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/live-tables-on-dwelling-stock-including-vacants>。



图2 伦敦南岸地区住房租赁价格区间
资料来源: <http://www.foxtons.co.uk/living-in/se1/>。

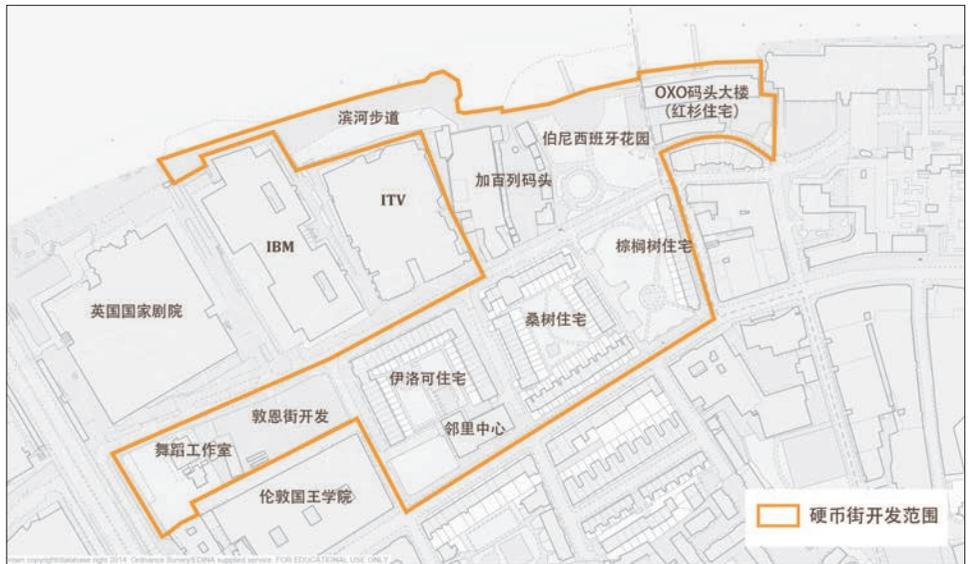


图3 硬币街社区开发范围
资料来源: 作者自绘。

于是撒切尔政府推出了购买权政策 (Right to Buy), 允许在公共住房租住3年以上的租客以大幅折扣价购买其承租的房屋, 租龄越长, 折扣越大^[3]。同时, 地方当局开始缩减公共住房开支并逐渐淡出住房建设, 私营部门成为主要的住房开发者和供应者。政府亦开始扶持非盈利性质的住房协会, 向其拨付保障资金, 将大量公屋低价转让给住房协会。近年新建的公屋多为住房协会建设。

2 硬币街社区更新

2.1 泰晤士河南岸转型

硬币街社区位于伦敦泰晤士河南岸滑铁

卢桥和黑衣修士桥之间的区域, 跨越兰贝斯 (Lambeth) 与南华克 (Southwark) 自治市镇的边界。这里在19世纪时是工业社区, 坐落着伦敦诸多工厂、仓库和工人住房, 邻里间形成了无坚不摧的情谊。因二战期间遭到轰炸, 房屋毁坏严重, 南岸在战后十分萧条, 工业岗位大幅减少, 居住人口由顶峰时的5万人减少至不足5 000人, 学校和商店也相继关闭^[4]。为了应对衰退, 当时的大伦敦议会决定通过城市更新来重塑南岸形象, 将该地区转变为文化和商办中心。20世纪60年代以来, 南岸中心、英国国家剧院、伦敦眼、泰特现代美术馆等大型文化休闲设施相继落成开放; 公共交通设施也得到了显著



a) 桑树片区



b) 棕榈树片区



c) 红杉片区



d) 伊洛可片区

图4 硬币街住宅片区

资料来源:作者自摄 (a) 和(c); <http://www.lds-uk.com/> (b); <http://www.haworthtompkins.com/> (d)。

提升,地铁朱比利线延伸段通车、千禧桥(步行桥)架设和新增的水上巴士路线都让南岸获益良多。

今天的南岸成为居住和商办的理想地址,房价和租金日渐走高,高档住宅项目蓬勃发展。根据英国Foxtons地产代理的最新数据,当前南岸地区住宅的平均出售价格为83万英镑,自2000年以来翻了约3.5倍;该地区住宅的平均租金更是高达每周655英镑,最便宜的一居室房屋租金也达到了每周300英镑,绅士化现象明显^[5](图2)。

2.2 硬币街运动

1977年,共13英亩的硬币街地块(约5.26 hm²)一半由大伦敦议会(Greater London Council)持有,另一半由开发商维斯蒂公司(Vestey Company)持有。维斯蒂公司提交了规划申请,希望在该地建设一座欧洲最高的酒店和逾13万m²的办公空间^[6]。硬币街居民担心

这一开发项目会让他们流离失所,于是成立了“硬币街行动小组”(Coin Street Action Group),并准备了一套社区自己的更新方案来对抗维斯蒂公司的方案。行动小组的方案中包括可负担住宅、公园和社区设施。

起初,保守党领导下的大伦敦议会站在开发商一侧,而当1981年工党赢得大伦敦议会选举后,大伦敦议会转而支持硬币街行动小组,并会同兰贝斯议会、南华克议会设立了联合咨询委员会,向硬币街行动小组提供技术指导和融资建议。经过7年的抗议活动以及两次公众质询,1984年开发商选择退出纷争,将其持有的土地卖给大伦敦议会。同年,为了合法地持有地块并实施社区的更新方案,硬币街行动小组演化为社会企业“硬币街社区建设者”(Coin Street Community Builders,简称CSCB),以百万英镑从大伦敦议会手上接收整个地块。这标志着硬币街社区的自主更新正式拉开帷幕(图3)。

2.3 硬币街社区更新成就

在过去30多年里,硬币街社区建设者(CSCB)身兼土地所有者、规划者、开发者和维护者四重角色,建设了220套可负担住宅、2个商业场所和1个邻里中心,同时打造了高质量的公共空间。在日常运营中,CSCB负责监督社区安保、管理商业租赁、照看公共花园与邻里设施、组织社区活动及节庆活动等。

在更新过程中,硬币街社区建设者(CSCB)与南岸雇主联盟、兰贝斯议会、南华克议会就重振南岸一事达成共识,建立了良好的合作伙伴关系。南岸雇主联盟帮助CSCB提升滨水开放空间的环境设计,并给CSCB提供了一个与邻近雇主(例如IBM)沟通的平台。兰贝斯议会和南华克议会资助了硬币街的住宅开发,获得了部分租客指名权。除了地方政府的援助,硬币街社区更新的资金来源还包括大伦敦议会的社区保护专项资金和中央政府的单项再生预算专项资金。其中,“单项再生预算”(Single Regeneration Budget)是梅杰政府创立的专项资金,旨在通过竞标程序让地方政府彼此竞争,撬动私营部门投资(图4)。

为了满足多样化的居住需求,硬币街社区建设者迄今一共开发了4个住宅片区:桑树片区(Mulberry,1988年建成)、棕榈树片区(Palm,1994)、红杉片区(Redwood,1995)和伊洛可片(Iroko,2001),囊括了从单间公寓到五室独栋房的各种类型。所有住房都以完全共有的合作社模式管理,只租不售,租金是可负担得起的。住房被优先配给伦敦市中心的低收入社会工作者,比如护士和公交车司机。桑树住宅项目包括56套联排房屋,每户都有迷你前院和后院,并共享围合在街区中心的花园。高设计标准的棕榈树住宅由一栋9层小楼和一排联排房屋构成,总计27户,底层住宅带有后花园。红杉住宅项目坐落在OXO码头大楼,大楼为混合用途,商店、餐厅和工作室开在1层、2层及顶层;78套公寓则分布在3层至7层,公寓拥有单独的入口。伊洛可项目由59套公寓和带有265个车位的地下停车场组成,也是一个围合小区,面向街道和庭院的立面采用不同的材质。底层住宅带有后花

园, 2层及以上住宅配备了阳台和走廊, 街区中心的共享庭院安装有儿童游乐设施。由于桑树住宅完全由兰贝斯议会资助建成, 因此第一批租户也全部由兰贝斯议会指定。棕榈树、红杉、伊洛可住宅片区50%的租户来自兰贝斯议会和南华克议会指名^[7]。

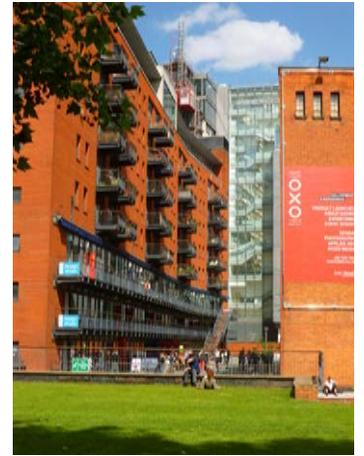
为了资助住房项目, 硬币街社区建设者分别于1988年和1996年完成了加百列码头 (Gabriel's Wharf) 和OXO码头大楼 (OXO Tower Wharf) 这两个商业空间的再开发利用, 通过出租店面收取租金, 吸引了众多高消费游客, 拉动了本地经济的增长。作为社会企业, 硬币街社区建设者进行商业活动产生的所有利润都要用于反哺社区。加百列码头和OXO码头大楼的经营利润主要用于保证高标准的住宅设计和建设, 维护设施和举办活动 (图5)。

在公共空间方面, 硬币街社区建设者 (CSCB) 整饬开放了泰晤士河滨水空间, 使先前被工厂分隔的沿河步道得以贯通。自1997年起, CSCB参与主办伦敦市长的泰晤士河节庆 (Mayor's Thames Festival), 来此游憩、消暑的伦敦人和外地游客的数量大幅增加。此外, CSCB建成的伯尼西班牙花园 (Bernie Spain Gardens) 成为硬币街居民最喜爱的休憩场所, 花园中开辟了一块社区农场, 每当周末便能看到父母带着孩子们劳作的身影。

1999年, Ipsos MORI公司代表硬币街社区建设者和南岸雇主联盟, 就居民、雇员、游客对南岸的满意度做了调查。结果表明, 该地区缺乏可负担的游泳场馆、托儿所、青年及家庭支持、学习及就业支持等^[8]。硬币街社区建设者 (CSCB) 响应调查, 建设了一座多功能的邻里中心, 于2007年落成, 涵盖了托儿所、青年俱乐部、学习与创业指导中心、社区活动场所、CSCB办公室等。鉴于调查中居民和雇员最不满意的一项是缺少游泳场馆, CSCB提出了包含公共游泳池和室内运动设施在内的敦恩街规划方案。该方案因提供大面积办公空间和可售公寓而受到广泛争议, 其规划的329套商品房数量远远超过现有的220套可负担住宅。对此, 硬币街社区建设者解释为新建的可负担康乐中心



a) 加百列码头



b) OXO码头大楼

图5 硬币街的商业项目
资料来源: 作者自摄。

需要花费近2 500万英镑, 这将由商品房开发所得收益 (每年约41.2万英镑) 来补贴^[9]。目前敦恩街方案已经获得规划许可, 并在2013年建成一个舞蹈工作室, 其余开发项目尚未动工。

2.4 硬币街的住房合作社模式

硬币街的住房合作社是一种特殊的住房租赁形式, 房子只租不售, 租客经过挑选, 都作为合作社的成员共同拥有产权, 并共同管理其住宅片区。1987年, 硬币街社区建设者 (CSCB) 设立了“硬币街二级住房合作社”(Coin Street Secondary Housing Co-operative)。随着4个住宅片区的落成, CSCB依次设立了4个一级住房合作社。二级合作社把租契授予一级合作社, 并对所有的住宅片区进行周期性维修。一级合作社负责维护各自的住宅片区, 收取租金和选择新租户。当有房屋空出时, 因现租户家庭成员增加而产生的换房需求首先被满足, 然后才会考虑候补名单上的申请人。

硬币街社区建设者采用合作社的形式管理住房, 主要出于两点考虑: 一是以这种形式让所有租户参与进来, 花更多的时间和精力维护房屋和花园, 从而维系强烈的社区纽带; 二是合作社租户无法购买自己的房屋, 确保硬币街能以相对低廉的租金将房子出租给真正需要的人。

硬币街不要求住房申请人拥有合作社经验, 但每位成年新租客在搬入硬币街前都被强

制要求参加11节培训课程, 每节课3小时, 内容包括合作社运营的基本知识以及沟通和团队合作技能训练。作为合作社成员, 每位成年居民都有义务参加其所在住宅片区合作社的季度会议, 并以投票的方式做出重要决议。一级合作社的管理委员会由选举产生, 负责各住宅片区的日常管理和维护, 每隔4—6周举行一次会议。

3 实证研究结果

作者在2014年7月以半结构化访谈方式随机采访了20位硬币街居民, 每个住宅片区有5位居民, 分散在该片区的各个方位/楼层。作者通过按门铃的方式直接接触样本住户, 经同意后在住宅片区的公共空间或居民家中进行访谈。每位居民接受约20分钟的访谈。访谈基于作者设计的以多选题和开放式问答题为主的问卷, 围绕居民感知到的社会可持续性展开, 由基本信息、对当地的满意度、可负担性、不同收入混合居住、社区归属感等几部分组成。访谈结束后, 作者将受访人按照R1到R20进行编码, 列表统计其社会经济特征。对多选题采用定量分析, 对居民给出观点、原因、例子的开放式问答题则采用定性分析。下文将呈现样本特征和访谈的主要结果。

3.1 样本特征

除OXO码头大楼坐落于南华克自治市镇,



图6 样本特征
资料来源:作者自绘。

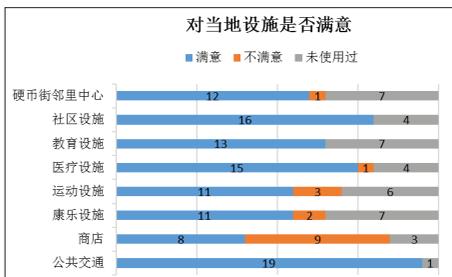


图7 受访者对硬币街配套设施的满意度
资料来源:作者自绘。

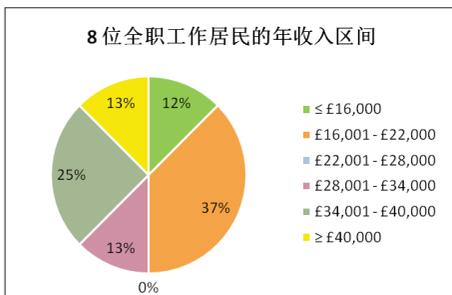


图8 8位全职工作的受访者的年收入区间
资料来源:作者自绘。

硬币街社区其他部分均位于兰贝斯自治市镇,故而作者将样本信息与兰贝斯自治市镇和大伦敦的人口数据进行了对比,发现硬币街样本具有这些特点:与孩子同住的家庭住户更多,年龄结构偏大,人种更为混合,经济上较不活跃(图6)。

样本住户占硬币街社区220户的1/11, 17

名样本住户住在硬币街超过10年,其中的7名已经居住20余年。在住户家庭组成上,过半数的受访者是与孩子同住的家庭户,此外,夫妻家庭和单身家庭各占20%。相对地,兰贝斯自治市镇的有子家庭仅占31%,单身家庭则高达34%^[10]。

在16岁以上居民的年龄结构方面,中年人群(35—64岁)组成了样本的大多数;青年人群(25—34岁)仅占样本的10%,低于兰贝斯自治市镇的34%和大伦敦的25%^[11]。结合住户家庭组成分析,可以推测居住在硬币街社区的年轻单身专业人士要少于伦敦市中心其他地区。此外,由于硬币街社区自落成以来流动性很小,少有居民搬出,随着时间的推移,居民的平均年龄呈自然增长。

硬币街社区的人种混合度高,20位受访者中的10位是白人,占比低于兰贝斯自治市镇的71%和大伦敦的64%^[11];6位是黑人,占比高于兰贝斯自治市镇和大伦敦;1位来自混合种族背景,另有1位印度裔、1位华裔和1位拉美裔。尽管许多居民来自不同的种族背景,一个住房合作社的居民通常都相处得很好。

关于经济活跃情况,20位受访者中的9位

参加全职工作,2位参加兼职工作;其中,1位居民在本地就业,6位在内伦敦其他地区工作,还有4位需要通勤至外伦敦。同时,6位受访者已经退休,2位是全职学生,1位女士因工伤无法工作。由此可见,硬币街社区16岁以上人群的经济活跃比例低于兰贝斯自治市镇(78%)和大伦敦(67%)的平均水平^[11]。

3.2 对当地的满意度

在这一部分,作者针对硬币街社区的住房、公共空间和配套设施进行了提问(图7)。从结果统计来看,90%的受访者十分满意他们的住房,表示作为社会住房而言其品质极高,生活在硬币街很幸福;滨河步道以及伯尼西班牙花园也大受欢迎;多数受访者对当地的公共交通、社区设施、医疗和教育设施等都感到满意。商店是不满意得票率最高的一项,多数受访者提到加百列码头和OXO码头大楼的商店超出了他们的消费能力。此外,有过半受访者提出,邻里中心及共享庭院主要是供孩子们而不是成年人使用。

当被问及生活在硬币街最让受访者愉快的地方时,伦敦市中心的区位被提及的次数最多,即使由于物价关系他们通常需要去远一点的超市和餐厅消费;而最让居民头疼的是附近施工产生的噪音,其次是过多的游客。与10年前相比,南岸地区变得更有人气,一些居民享受现时的繁华,另一些人则更怀念从前安静的日子,担心该地区的商业开发今后会给他们带来更大的影响,适合他们的设施会越来越少(图7)。

3.3 可负担性

对大多数受访者来说,硬币街的房租开销在其家庭收入的30%以内,是可负担的。但是房租逐年增长,一些贫穷家庭仍在苦苦挣扎,有3位受访者认为其房租超过了他们的负担能力。一位育有孩子的黑人女性提到,虽然她在伊洛可片区的房租只有每周186英镑,在南岸地区可以算是极度低廉的(该地区住宅的平均租金高达每周655英镑^[5]);但自从她摔伤腿后,仅仅依靠丈夫每周288英镑的薪水,一家人生

活得很困难。

3.4 不同收入混合居住

在20位受访者中,有8位全职工作者回答了他们的年收入区间(图8),其中5人的年收入低于2013年大伦敦全职工作者的年工资中位数3.28万英镑和兰贝斯自治市镇的年工资中位数3.36万英镑^[12],这反映出硬币街在伦敦仍然是一个相对贫穷的社区。通过城市更新,当原先的工厂被新兴的文化艺术产业所替代时,一些居民的技能与新出现的岗位尚不能匹配。

虽然样本规模不大,受访者年收入的离散分布从侧面印证了该社区客观存在不同收入人群混合居住的现象。据一位1995年入住红杉片区的受访者所言,硬币街居民的流动性很小,20年来红杉的住户几乎没有变化,只是一些人抓住机会变得富有起来,社区内部两级分化了。尽管90%的受访者认为混合居住是好事,穷人可以通过其他方式回报富人的帮助,这并不意味着他们习惯与不同收入水平的群体交往。另一方面,由于硬币街还存在不同种族混合居住的现象,大多数受访者提到他们与其他肤色的居民成为了朋友。因此,或许收入是比种族更强有力的区隔要素。

3.5 社区归属感

总的来说,访谈结果表明,硬币街社区给予了居民真正意义上的归属感。人们在日常生活、社区活动、参与合作社工作的过程中,或多或少地满足了个体需求,并且形成共同的情感联系,相互扶持。

在访谈中,75%的受访者表示,在碰到问题时他们能够获得适当的支持,虽然这些支持更多来自家庭、朋友和邻居。多数受访者很少与硬币街社区建设者接触,他们认为官方援助会比较迟缓;另一些在社区事务中活跃的居民则表示,他们能够从合作社管委会以及硬币街社区建设者那里得到及时、有效的指导和帮助。

然而,当被问及如何看待住房合作社的时候,人们的观点呈两极分化态势,或是极度拥护,或是极度厌烦。两位受访者是合作社管委

会成员,一位负责监督社区道路、杜绝停车乱象,另一位在住房分配小组管理租赁协议。他们坦言,合作社的工作经验让他们拥有了更积极的人生态度:“作为合作社的一部分,你承担一些工作,也拥有了一定的发言权。”“住在一个合作社的人们像个大家庭,建立了互帮互助的文化。”

合作社在社区政治方面最受诟病。一位棕榈树住宅片区的管委会成员提到:“从前住在公屋里的日子简直安静太多。搬到这里前我的期待值很高,可是你知道,大家庭有更多的矛盾冲突,人们不同意彼此的观点,甚至不想和对方讲话,每个人都有变得更加个人化的倾向,不好的打赌接二连三地发生,做决定从来都很困难。”另一位红杉合作社的成员分享了他的经历:“在1995年红杉合作社成立之初,我们第一批租户一起接受了培训,形成了清晰的共同目标。但后来一些强势的人逐渐控制了管委会,他们搞错了优先事项,不为社区的共同利益考虑。合作社在季度大会决定上与一家物业公司签订一年的合同。我们不认为这家物业公司懂我们的需求,它甚至让一些不法租客住进来了。可是管委会却在他们自己的会议上决定与物业公司续签合同,这一点都不民主。但这就是你支付的价格,不管怎样,管委会还是做事的。”

4 小结与讨论

自1984年起,硬币街社区建设者(CSCB)为了社区的利益而行动,为居民在伦敦中心区位提供可负担住房和高水准的公共空间,让这个破败的社区焕然一新。CSCB亦持续响应居民的需求,修建了邻里中心、舞蹈工作室等设施。同时,合作伙伴(包括南岸雇主联盟、兰贝斯议会、南华克议会等)重振南岸的目标也基本达成。

同开发商主导的城市更新模式相比,作者认为硬币街社区的自主更新更加可持续。在开发商主导的城市更新模式中,开发商往往趋向于建设高级商务楼和高档住宅以获得高额利润,使物质环境得到明显的改善,本地社区的需求则被边缘化了。而在私营部门1980年代成为

英国住房供应的主体,伦敦和英格兰东南部可负担住房严重不足背景下,硬币街住房合作社的尝试显得尤为可贵。基于访谈结果,硬币街社区设施满意度高、归属感强、除商店外可负担性高,并且在不断演进;阻碍其可持续发展的主要外因是南岸地区的绅士化进程,主要内因是社区政治。

在这一部分,作者将由硬币街社区案例引申开来,从社区主导更新、住房合作社模式、对我国城市更新和住房发展的启示这3方面展开讨论。

4.1 社区主导更新的特点

硬币街在英国并非个例,许多社区更新项目在社会企业、开发信托、邻里论坛等主导下展开。社区主导项目的特点包括在更新过程中唤醒居民的集体意识,创造工作岗位以促进社区经济的发展,能够清晰了解本地居民的需求并及时响应。尽管社区组织的表现很大程度上依赖高层管理人员的能力和品格,但是一般成员通过参与决策及执行过程,也可以获得知识、技能和社会资本。

然而,这种模式可能出现的问题是社区组织也许不能代表社区内的所有利益群体,没有开发商作为外敌时,内部冲突难免会显现。另一方面,地方规划当局对社区主导的城市更新项目的扶持程度各不相同,对规划方案也可能抱持不同意见。此外,为了持续运营下去,社区组织必须要盈利,其行为也可能向盈利组织看齐;而如果接受外部资金,使用资金的方法可能会受到限制^[13]。硬币街更新成功的一个关键点在于,虽然硬币街社区建设者建立了广泛的合作伙伴关系并接受外界资金扶持,但是土地所有权和商业开发带来的收益使其保持了独立性。

4.2 住房合作社模式的特点

住房合作社减少了收入不平等现象,确保了低收入群体获得住房和配套设施的权利。在住房合作社里,除租户成员外没有其他任何股东,这种模式可以有效遏制投机买房的现象。由于日常运营工作基本都由合作社成员自愿承

担,节省了经费,使租金可以控制在较低的水平,同时也让居民掌握他们的居住环境。除了获得可负担的住所之外,个体的社会收益也很高,承担责任让合作社成员发展了自信和能力^[14]。在这层意义上,住房合作社促进了社区的可持续发展。

然而,如果成员不愿意花费时间和精力来参与,合作社模式的益处就很有限,合作社成员之间也会产生意见分歧。尽管重要决议是在多数投票的基础上产生的,管委会有可能忽视一般成员关心的问题,独自做出判断。

4.3 对我国城市更新和住房发展的启示

英国的城市更新天然地与经济、社会问题联系在一起,即使经历了开发商主导更新、忽视本地需求的阶段。进入新世纪后,政府日渐重视可持续社区建设,出台了政策指导社区规划。硬币街作为社区更新的先驱者,得到了政府在低价转让土地、专项资金分配、技术和融资咨询等方面的支持,以硬币街社区建设者为核心,建立了一套自己的更新运作机制,获得了成功。

相较于英国谨慎的、渐进的城市更新活动,我国的城市更新在物质环境改善上节奏快、效果明显,以被动式的公众参与为主,在更新完成后对相关社会问题的跟踪研究不多。在社区更新方面,以规划师引导下的社区场所营造试验为主,鲜见社区治理下的自主更新。需要注意的是,并非所有地区都有社区主导更新的土壤,政府支持、资金来源、社区意识都是需要考量的因素^[15]。政府支持是首要前提,政府制订指导意见和规范,设立专项资金,唤起社会投资的兴趣,发动公民和社区力量,缺一不可。目前财政预算中尚无可用于社区更新的专项资金,完善财政政策、形成合作伙伴机制、拓宽投资渠道才能保证社区更新长远的发展。此外,居民的素质和组织性也直接影响自主更新的成效,如果居民形成的社区组织能保持独立性并协调好内外关系,社区主导更新中的风险就会大大降低。

在住房方面,公共部门在英国住房建设和维护中曾长期扮演着重要角色,当公共部门淡

出住房供应之后,多元的供应主体和供应形式长期存在。我国在迈入市场经济后,形成了商品房独大的局面,住房供应主体单一,房地产开发商垄断了经济适用房的管理和定价,可负担住房缺口较大。在一线城市供需不平衡的情况下,解决支付能力不足的中低收入群体的住房问题,可以借鉴英国,充分发挥政府的主导作用,鼓励非盈利机构供应部分住房。政府在用地划拨、资金信贷、房屋分配等环节进行规范,同时出台优惠政策比如税收减免、低息建房贷款等,探索社会住房的有效建设方式。发展住房合作社也是途径之一。^[16]

参考文献 References

- [1] Department for Communities and Local Government. A plain English guide to the Localism Act [EB/OL]. (2011-11-01)[2017-04-20]. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/5959/1896534.pdf.
- [2] 刘玉亭,何深静,吴缚龙. 英国的住房体系和住房政策[J]. 城市规划, 2007, 31(9): 54-63. LIU Yuting, HE Shenjing, WU Fulong. Housing system and housing policy in UK[J]. City Planning Review, 2007,31(9): 54-63.
- [3] 王兆宇. 英国住房保障政策的历史、体系与借鉴[J]. 城市发展研究, 2012, 19(12): 134-139. WANG Zhaoyu. The history, system and lessons of UK affordable housing policy[J]. Urban Development Studies, 2012, 19(12): 134-139.
- [4] IMRIE R, LEES L, RACO M. Regenerating London: governance, sustainability and community in a global City[M]. London: Routledge, 2009.
- [5] Foxtons. SE1 Property Market Trends [EB/OL]. (2017-05-10)[2017-05-10].<http://www.foxtons.co.uk/living-in/se1/>.
- [6] South Bank Management Services. There is another way...Coin Street Community Builders: social enterprise in action[Z]. London, 2002.
- [7] Coin Street Community Builders. A community working together on London's south bank[EB/

OL]. (2017-02-10)[2017-04-16]. <http://coinstreet.org/who-we-are/about-us/>.

- [8] Ipsos MORI Social Research Institute. Residents, employees and visitors in the south bank neighbourhood[R]. 2009.
- [9] Coin Street Community Builders. Doon Street proposals[EB/OL].(2013-11-17)[2017-04-05]. <http://coinstreet.org/wp-content/uploads/2013/11/LDSplanningcommitteebrochure.pdf>.
- [10] Nomis. 2011 Census data-household composition[DB/OL]. (2013-01-20)[2017-02-20]. <http://www.nomisweb.co.uk/census/2011/ks105ew>.
- [11] Nomis. Annual population survey Apr 2013-Mar 2014[DB/OL].(2014-06-08)[2017-02-20]. <https://www.nomisweb.co.uk/>.
- [12] Office for National Statistics. Earnings and working hours[DB/OL]. (2014-07-27)[2017-02-15].[https://www.ons.gov.uk/employment and labour market/people in work/earnings and working hours](https://www.ons.gov.uk/employment%20and%20labour%20market/people%20in%20work/earnings%20and%20working%20hours).
- [13] PENDRAS M. From local consciousness to global change: asserting power at the local scale[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2002, 26(4): 823.
- [14] TALLON A. Urban regeneration in the UK, 2nd edition[M]. London and New York: Routledge, 2013.
- [15] 叶炜. 英国社区自助建设对我国社区更新的启示[J]. 规划师, 2006, 22(3): 61-63. YE Wei. Inspiration drawn from self-help construction of community in Britain for renewal of community in China [J]. Planners, 2006, 22(3): 61-63.
- [16] 周鑫鑫,王培震,杨帆,等. 生活圈理论视角下的村庄布局规划思路与实践[J]. 规划师, 2016(4): 114-119. ZHOU Xinxin, WANG Peizhen, YANG Fan, et al. Life circle theory based village layout planning[J]. Planners, 2016(4): 114-119.
- [17] 王一. 健康城市导向下的社区规划[J]. 规划师, 2015(10): 101-105. WANG Yi. Healthy city oriented community planning[J]. Planners, 2015(10): 101-105.