

“二战”后英国城市更新“管理向治理”、“区域向地方”的转变

王婷婷 (大连理工大学 建筑与艺术学院 辽宁 大连 116024)

【摘要】试图通过对二战后英国城市更新政策的历史演进进行梳理,并从中总结出城市更新的发展在不同历史时期的政治、经济、社会背景下的政策特点。试图从两个角度进行历史的分析和总结:通过总结中央政府、地方政府、社会组织、私人开发商、社区参与等的相互关系,理清城市更新历史进程中角色由管理向治理的转变;总结“二战”后英国城市更新由区域规划理念主导到当前倡导地方主义理念的演变。我国城市更新起步较晚,政策不尽完善,城市更新发展的积累上存在很多空缺;新时期,城市更新政策的编制实施是未来要做的事情。从不同的角度分析国外的城市更新政策在不同历史时期的政治、经济、社会背景下的出发点、推进形式,无疑可以为我国的城市更新发展提供借鉴和启示。

【关键词】城市更新;更新政策;企业化;地方主义;政府治理

【中图分类号】TU981-01 **【文献标识码】**A

0 引言

第二次世界大战后(以下简称“战后”),城市更新作为应对城市衰败所带来的机遇与挑战的一种反应,逐渐登上历史的舞台。发展历程经历了从战后重建的物质更新到具有福利色彩的城市更新政策,再到20世纪70年代全球化经济调整引起的市场导向的房地产驱动式城市更新,最后到当前强调社会、经济、物质环境多角度多维度的社区综合复兴^[1]。国内对西方城市更新的研究多集中于对城市更新四个主要时期的梳理和分析。本文提出我国当前从房地产开发导向的物质性更新向社会、经济、环境的综合体系更新转型是城市发展需求;提出从政府或市场主导的模式或单一的公私合作模式向政府、社区、私人部门等多方合作的转变;并在创新完善城市更新政策工具等方面进行阐述^[2]。

当前,我国是国家层面由扩张的增量规划向存量规划的转型期,城市更新仍在探索期。我国当前的社会环境,存量的基于地域经营的城市更新是将政府的职能由权力的支配者向服务者转型的过程;是冲破一直以来行政主导的城市管理向多方参与、多种力量共融的城市治理转变的过程;也是平衡政府与市场、社会参与等多元因素互动与协调的过程^[3]。目前,一些发达城市出台了城市更新相关政

策,有些城市通过成立政府、私人之外的第三方机构对城市更新科学规划予以把控,提供建设资金支持以及融资渠道,推进城市更新的发展。但在中央层面对城市更新的重视还未大面积落实在规划政策和法规层面,地方政府与地方政府之间对城市更新的重视也存在很大差异。城市更新政策法规的欠缺也导致了城市更新的实施面临种种问题。

1 1945年到1968年的物质性更新

战后初期,西欧各国城市更新的重点放在了战后重建上。针对普遍存在的因战争导致的大部分存量住房质量不高和住房短缺,以及城市蔓延和带状发展的城市问题,英国的战后城市更新工作主要集中于重建和再开发。对毁坏的建筑、老城区进行重建和恢复;新建住宅区,开发郊区以及大面积的绿化建设;清除贫民窟行动作为解决战后城市问题的行动之一,通过物质性“最低标准住房”或将其居民转移走等方式实施^[4]。中央政府出台了与城乡规划、区域经济发展和住房政策紧密相关的三个重要的政策:新城镇、绿带、住房和城市中心区再开发,以此来解决战后物质性的城市问题。

1.1 主要由公共部门投资和规制

此时期的城市更新重点落在战后对物质住房的需求,以及城市带状发展无限蔓延的城市问题。

通过对城市中心区大规模的住房开发、清除贫民窟等行动,针对受损严重的城市地区进行再开发;通过新城镇建设将部分工作和人口转移出城市中心区;绿带政策用以促进紧凑城市,限制无序的带状发展和蔓延,降低服务成本,保护开敞和农业用地、乡村社区和自然环境。此时期的政策特点是明确战后的重建目标;主要由公共部门投资和规制;为城市居民提供基本服务;允许私人部门来填补住房短缺。

1.2 区域规划理念对城市建设的影响

区域规划的理念对城市建设的实施产生了很大的影响,城市更新政策体现为从分散化建设的目标到区域经济发展战略。新城镇主要受英国长久以来形成的反城市主义,以及霍华德田园城市思想的影响。第一阶段的新城镇体现了分散化的建设目标,主要围绕在大型城市高密度建成地区周围,以帮助疏散人口。1940年巴洛委员会报告在关于区域发展的指导中提出关于注重区域发展均衡分布的内容。第二次大规模的新城镇建设中其区域经济发展战略已成为一个强大的驱动力^[5]。因战后英国整体所面临的紧迫性和相似性,这一时期的政策体现为宽泛的土地使用规划政策形式,将有限的资源进行再分配。政策形式体现为强加于城市之上的严格限制。

2 1968年到1997年,“城市政策”的明确开始

针对内城日趋恶化的局面,英国政府开始采取干预与鼓励政策,制定强制性的法律和条例,予以控制和支持重建及再开发行动。通过政府资助和税收减免政策,帮助和解决城市问题,发展城市经济。1968—1979年,这一阶段的城市更新超越了城乡规划和住房行动,发生于战后不久的物质性更新行动在这一阶段发生了转变。这一阶段开始发布由公共部门主导的城市政策,相关城市更新政策的出台,标志着“城市政策”的明确开始。20世纪70年代早期到中期,严重的结构性危机以及凯恩斯主义的需求管理经济引发了诸多问题,城市政策向集体主义福利性演变的趋势开始出现^[6]。国家开始注重释放市场的自发之力,以此来振兴私人资本主义,从而促进经济的增长。20世纪90年代政策的重点由基于房地产驱动的城市更新的公私合作模

式发生转变,城市政策的关注点不只着眼城市经济的发展,开始注重社会公平和环境保护。通过竞争性城市政策资助和激励以促进可持续的城市更新事业。1997年保守党政府下台,预示着英国将开始实行新的经济和社会政策,继续执行和促进构建合作组织及引入竞争机制等原则。这一时期认识到城市政策中的经济和社会维度,与经济竞争力以及房地产驱动的城市更新紧密相连,把物质变化和开发看作“解决问题的办法”,创新之处在于重点解决社会排斥问题。

2.1 20世纪70年代,社会和社区福利型政策

此阶段中央政府和地方政府注重实现城市再开发,城市更新政策以1968年的“城市援助”为开端。主要包括社会计划、社区开发规划和内城地区研究。社会计划重在解决内城的社会紧张局势,解决地区贫困以及引发的城市问题,尤其注意基于地区的政策来满足特别需求。社区开发规划作为城市计划的组成部分重在实施将有限的财力资源投入特定群体的小型项目^[7]。此时期另外一个重要的城市政策是内城地区研究,由环境部和地方规划部门共同组成,同时还有私人部门的咨询师参与。针对贫困地区,内城地区研究试图为多样性的城市问题提供一个总方法。

2.2 20世纪80年代,市场导向的城市更新

2.2.1 关注地方性事物,针对内城地区的政策

20世纪80年代的城市更新是在去工业化、城乡转变和南北发展不平衡的背景下开展的,城市更新政策体现为针对内城地区以市场为导向的政策形式。撒切尔任上的保守党政府认为引起城市问题的主要原因是国家干预过多以及公共支出太高,对自由市场限制过多,个人和团体对政府过度依赖。这一时期开始关注私人部门的力量,通过释放市场力量、采用公私合作、减少国家和地方政府干预等方式实现房地产驱动的更新和城市更新的私有化。撒切尔的保守党政府重视商务需求,认为社会需求在某种程度上是从属于商务需求的,显示了市场在城市更新中的重要地位,视市场为解决城市问题的最佳途径^[5]。此阶段,政府针对内城地区的城市问题颁布了两个旗舰型的城市政策:企业区和城市开发公司,通过中央政府的投资以及免税等政府政策撬动私人部门的投资以创造新的就业岗位,解决内城环境和就业问题。

2.2.2 向着公私合作模式转变

企业主义是当时城市更新建设的主要形式,倡导冒险的企业家精神,合作关系私人化,推进增长导向的城市更新战略。城市政策的主要侧重点放到了私人部门上,这一时期,开始在中央和地方机构中实行企业代理。政府通过基金、补贴、税收减免、放松规划控制等手段,鼓励私人部门去处理城市的衰败地区,吸引财富创造者重返城市。中央政府任命具备商业背景的半官方机构,如城市开发公司,赋予一定的权力,以避免地方政府的官僚主义,此种机构在实施层面一定程度上超越了地方政府的权限,以此来实现权力的集中^[8]。此时期减少地方政府的规划控制,限制工会组织的权力,振兴私人资本主义,鼓励房地产驱动的城市更新,重新定义了国家干预在经济中的角色和程度。地方政府和社区越来越被边缘化。

2.3 20世纪90年代,合作、竞争和可持续

2.3.1 致力于营造更可持续的更新形式

此阶段的城市更新不只着眼城市竞争力,开始关注社会公平和环境保护等可持续性的问题。基金分配引入了竞争性招标,通过地方政府竞标的质量和中央政府的决策,根据可能产生的经济机会以及当地社会和经济贫困的规模、密度和程度进行衡量,不再根据需求的相关论证来分配。从缓解当地的需求以及刺激贫困地区的创新两个方面推进城市更新。受到资助的城市更新计划有权利按照项目实施主题推进,而不只局限于空间上的限制,可以根据地理、规模、时间和目标做出适当的调整^[5]。通过竞争来促进可持续的经济增长和财富创造,致力于营造更可持续的更新形式。除了社会和治理原则,还有一系列经济和环境目标。试图通过这样一个具有战略性、协调性和投入产出效益的合作机制来一并解决住房、健康、教育、犯罪、地区衰败等城市问题。

2.3.2 地方层面的合作组织成为推进城市更新的主体

城市政策依靠公共、私人、志愿和社区结成多部门合作关系的形式得以实施,建立合作关系是接受资金的基础,向目标地区吸引更多资金,让当地政府和社区重返城市更新事业。将物质改善和社会问题结合在一起,以当地居民,尤其是以在住房和劳动力市场处于弱势地位的人群为目标,赋予他

们一定的权利,将之纳入影响他们本地的决策过程中去,试图让当地社区受益。聚焦具体社会问题,重点关注有需要的人群,用综合方式解决复杂经济、社会和环境方面的问题。政府还努力让当地政府回归城市政策制定和城市更新过程。

2.4 1997年到2010年,认识到城市政策中的经济和社会维度

此阶段的城市更新政策的制定以供给为基础,在市场调节失效的地域,通过推行一系列的城市更新政策来进行公共干预。主要是针对城市中心的复兴以及内城地区的多重贫困问题,政府依然对小区域进行干预。这一时期的城市政策分为两类,一类是“城市复兴”,另一类是“街区更新”。“城市复兴”政策的重点是城市中心的经济和物质战略。体现在:通过私人部门向地产开发领域投资来进行结构性重建;通过建设基于大型消费的旗舰型建筑开发项目来建设城市中心;政策驱动实现绅士化;在经济全球化过程中进行区域品牌重塑和营销,关注城市设计、建筑和规划。旨在实现以设计为先导的综合性城市更新。使这些项目的开发能够取得效益并创造就业岗位^[5]。“街区更新”注重解决内城地区的多重贫困问题以及由此引发的社会排斥,通过提升公民权利,促进民主更新,提高社区参与推动城市变化。将资源投入到最贫困的街区以解决这些地方的多重贫困问题,并改善这里的公共服务。

3 2010年代,区域层面的治理被取消

在信贷危机和全球经济危机引发的经济衰退的背景下,促进经济增长依然是城市更新所要面临的巨大问题。政府通过收缩私人资本、缩减公共支出等做法,以减少政府支出的结构性赤字问题。政策以经济发展为中心,呈现再一次的企业区发展浪潮。这一时期与20世纪早期在经济和社会方面有着共同之处,两个时期都注重房地产开发的推进以及通过政策倾斜以吸引资本的投入,推动私人部门的发展,以实现经济的增长。政策在实施层面,注重小范围社区驱动更新的开展,地方主义得到强化。

3.1 需要多方的广泛参与和合作

在2007年全球经济危机的影响下,为缩减政府支出,新工党政府时期出台的许多基于地区的规划都逐渐结束了。由保守党和自由民主党共同组建的联合政府不断推出促进更新和经济增长的政策,

这些促进经济增长的政策与商务、创新和技能部门出台的政策紧密相连,或者通过与社区和当地政府部门合作解决,或者与财政部一起处理^[5]。此时期以地产和消费为驱动的城市复兴活动重新登上历史舞台。保守党议员格兰特·沙普斯认为导致城市更新历史性失败的主要原因在于错误的认为可以使用某个单一的方法来解决复杂的问题,城市更新因其复杂的实施特点需要多方的广泛参与和合作。

3.2 地方主义的理念得到了提倡

社区和当地政府通过地方企业合作组织和企业区等经济增长手段负责更新和经济增长方面的工作。政策实施侧重 2010 年《地方主义法案》议程^[5]。此时期的政策通过地方分权和居民驱动地方更新采取地方主义和社区主导的更新策略来推进城市更新的发展,区域层面的治理被取消。不断重视社区、志愿和慈善等部门,社会问题与就业和退休保障部产生紧密联系,开始关注福利和养老金政策的改革。

4 “二战”后英国城市更新发展历程总结以及对我国城市更新的启示

4.1 政府管理向政府治理的转变

战后初期,针对战后普遍存在的住房紧缺以及城市蔓延扩张的城市问题,中央政府推行物质再开发行动。1968—1979 年,中央政府注重缓解内城的社会紧张局势,在中央层面推行了一系列的城市政策,均由公共部门主导。此时期主要的三个城市政策有城市计划、社区发展计划和内城地区研究。20 世纪 80 年代,政府开始注重市场的自然自发之力,企业式、基于市场和房地产驱动的城市更新政策开始出现。标志着城市政策向企业主义的转变,以及公私合作模式的形成。20 世纪 90 年代政策不只是着眼城市经济竞争力,并让城市更新在经济、社会和环境方面都实现“可持续性”,城市更新向着更基于多方合作的模式转变。政府职能从战后初期的城市更新的发布者向 20 世纪 80 年代开始的合作参与者转变。

4.2 由普遍的整体性的城市政策到对具体地区进行开发的转变

战后初期基于物质的城市更新其政策范围涉及全国范围内的更新实施,这些政策的实施体现了强加于城市之上的限制,是政府实施的一种普遍的

整体的城市政策。1968—1979 年,中央政府注重缓解内城的社会紧张局势,注意基于地区来满足特别需求,实施层面从城市计划到小规模基于社区的发展计划。20 世纪 80 年代,以玛格丽特·撒切尔为首的保守党政府上台,这一时期的城市更新开始减少国家干预,释放市场的自发之力,城市更新政策注重私人部门的参与以推进城市经济的增长。企业区和城市开发公司均关注地方性事物,此时政策的重点已经从区域转移到了地方。20 世纪 90 年代,政策的实施形式由城市区域的优先次序转变为对任何区域都开放的竞争性政策形式。1997 年到 2010 年,依然推行基于小区域的注重物质和经济发展以及重点解决社会排斥问题的更新政策。2010 年代,地方主义的理念得到了提倡,区域层面的治理被取消,随着向基于多方合作模式的转变,地方政府作为合作中的基本角色,发挥了重要的职能。中央政府为政策提供有限的支持与资源,倡导市场力量并鼓励对城市具体地区进行开发。

4.3 更加注重地方政府在城市更新中的作用

20 世纪 70 年代,中央政府根据全国范围内普遍存在的城市问题,出台了一系列城市更新计划,从激励措施到目标导向的竞争性更新策略。相关城市更新计划的出台,导致了城市更新计划的互不协调以及各级部门之间的难以协调问题,城市更新计划呈现复杂混乱的状态。20 世纪 80 年代,以房地产驱动的城市更新开始占主导地位,通过释放市场的自发与自然之力促进经济的增长。此时,中央政府开始逐步成立第三方机构,其职能在一定程度上超越了地方政府。中央政府实施的对抗性手段包括减少地方政府的规划控制,以避免其地方政府的官僚主义对市场的限制。20 世纪 90 年代,随着竞争性城市更新政策的出台,地方层面的合作组织登上历史舞台,地方政府的职能得到强化,开始更多的参与到城市更新建设中来。

5 结语

在城市更新的历史进程中,在其不同的政治、经济、社会背景下,产生的一系列城市更新政策,反应了当时社会背景下的社会现状、政府意愿、经济发展状况、以及人们对城市问题的认识。城市更新,其过程体现在物质空间的呈现中,是一种无最终目标的具备可持续性的更新形式。因此,其社

会、经济、文化的发展以及物质空间的呈现都体现其阶段性的目标要求,是又可以产生新的目标的过程,是一种长期的管理、规划、治理过程,需要不断的改进和修补。本文通过对战后英国城市更新历史进程进行总结,试图从政策形式和实施主体在城市更新中的发展与变化来展现英国第二次世界大战之后城市更新的演变规律,以期能够为我国城市更新的实施开展提供一些参考意见。△

【参考文献】

- [1] 董玛力,陈田,王丽艳. 西方城市更新发展历程和政策演变[J]. 人文地理, 2009, 24(05): 42-46.
- [2] 严雅琦,田莉. 1990年代以来英国的城市更新实施政策演进及其对我国的启示[J]. 上海城市规划, 2016(05): 54-59.
- [3] 洪世键. 企业化地方政府与中国城市空间演化——基于租差理论的分析视角[J]. 城市规划, 2017, 41(12): 9-16.

- [4] 阳建强. 西欧城市更新[M]. 东南大学出版社, 2012.
- [5] 安德鲁·塔隆. 英国城市更新[M]. 杨帆,译. 同济大学出版社, 2017.
- [6] 曲凌雁. 更新、再生与复兴——英国1960年代以来城市政策方向变迁[J]. 国际城市规划, 2011, 26(01): 59-65.
- [7] R Atkinson. Narratives of policy: the construction of urban problems and urban policy in the official discourse of British government 1968-1998 [J]. *Critical Social Policy*, 2000, 20(2): 211-232.
- [8] Paul Lawless. Britain's Inner Cities [M]. Paul Chapman Publishing Ltd, 1989.

作者简介:王婷婷(1989-),女,大连理工大学建筑与艺术学院城市规划硕士研究生,主要研究方向:城市更新。

收稿日期:2018-07-16

British Urban Renewal "Management to Governance", "Region to Place"

WANG Tingting

【Abstract】This paper attempts to sort out the historical evolution of the British urban renewal policy after World War II, and summarizes the policy characteristics of urban renewal development in the political, economic and social contexts of different historical periods. Trying to analyze and summarize historically from two angles, this paper will, on one hand summarize the interrelationship between central government, local government, social organization, private developer, community participation, etc, to clarify the government's transition from management to governance in the process of urban renewal history. On the other summarize the evolution of the British urban renewal after the Second World War, led by the regional planning concept to the current advocacy of localism. Due to the late start of the China's urban renewal, the policy is imperfect, and there are many vacancies in the accumulation of urban renewal development. In the new era, the preparation and implementation of urban renewal policy is a task to be done in the future. From different angles, this paper analyzes the starting point of foreign urban renewal policies in the political, economic and social backgrounds and the development forms of different historical periods, which can undoubtedly provide reference and enlightenment for China's urban renewal development.

【Keywords】 Urban Renewal; Renewal Policy; Enterprise; Localism; Government Governance