



循环城市

——城市土地利用与再利用

〔美〕罗莎琳德·格林斯坦 耶西姆·松古-埃耶尔马兹 / 编



商務印書館
THE COMMERCIAL PRESS

循环城市

——城市土地利用与再利用

[美] 罗莎琳德·格林斯坦 编
耶西姆·松古-埃耶尔马兹

丁成日 周扬 孙芮 译

商务印书馆

2007年·北京

图书在版编目(CIP)数据

循环城市:城市土地利用与再利用/(美)格林斯坦等编;丁成
日等译. —北京:商务印书馆,2007

ISBN 978-7-100-05362-4

I. 循… II. ①格…②丁… III. 城市-土地利用-研究
IV. F293.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 004147 号

本书由美国林肯土地政策研究院授权出版。

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

循环城市——城市土地利用与再利用

[美]罗莎琳德·格林斯坦 耶西姆·松古-埃耶尔马兹 编

丁成日 周扬 孙芮 译

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-05362-4/K·985

2007年4月第1版

开本 787×960 1/16

2007年4月北京第1次印刷

印张 18¼

定价: 30.00 元

译 序

二战以后美国的经济经历了深刻的变化,完成了从工业化到后工业化的转型,即从以制造业(第二产业)为主的经济结构发展成为以服务型工业(第三和第四产业)为主的产业结构。这种经济结构的转变对城市土地利用产生了深刻的影响。技术(包括交通)进步和创新从根本上改变了制造业生产成本的构成。交通成本在整个生产成本中所占的比例微不足道,不像100年前那样能够成为影响工业场址选择的主要区位因子。而诸如劳动力和制度等以前不重要的因子往往却成为企业家选择生产区位的重要考虑因子。结果,由于美国对工业化进程的限制导致制造工业的空间布局出现以下四种变化:①从区域性和大都市地区的传统工业区转移到新兴人口聚集中心;②从中心城市转移到郊区;③从大都市地区转移到乡村地带;④从本国转移到亚洲及发展中国家。最著名的例子恐怕是美国东北部新英格兰的纺织业和制鞋业的外迁和中西部地区汽车工业的衰落。

制造工业区域输出的直接后果是城市土地被废弃或被不充分地利用。更重要的是,制造工业的迁出之后遗留下来的土地很可能是被污染的土地。这些土地被称为“棕色土地”(Brownfield)。“棕色土地”指以前被利用过但现在没有被完全利用的土地或财产,“棕色土地”现在也许被部分地占有或利用。它可以是空置土地、遗弃地(derelict land)或被污染的土地。因而,如果没有必要的修补“棕色土地”不能够马上用于开发。遗弃地(derelict land)指的是被工业或其他发展形式严重损害以至于没有处理就不能够进行有益利用的土地(*Journal of Environmental Planning and Management*. V43(1). 49—69. Jan. 2000)。

城市土地利用和再利用的重要性可以在以下几个方面得到反映：①城市空置土地占城市土地相当大的比例（12.7%的城市土地没有得到充分的利用）；②未来城市住宅土地有相当一部分将在“棕色土地”上建造（1998年2月，英国政府宣布的国家目标是，到2008年至少60%的所有新住宅应建造在“棕色土地”上）；③没有适当地处理和整治的话，“棕色土地”上的再开发和再利用可能带来相当严重的环境污染和导致健康问题。

中国有相当多的城市是资源型或是以制造业为主的城市。随着资源的枯竭或城市经济结构的调整，“棕色土地”或遗弃地的土地再开发利用就会变得越来越重要。对这些土地不进行处理和修补，将导致环境和健康问题；而修补和处理这些土地意味着相当大的土地开发成本，进而影响城市发展。无论从经济上，还是从法律上讲，政府都应该介入城市土地的再利用。政府应制定什么样的经济激励政策才能在保护环境和保证健康的前提下促进“棕色土地”的再利用？政府应制定什么样的环境和健康标准来指导“棕色土地”的再开发？谁又应为“棕色土地”或遗弃地（derelict land）带来的环境和健康问题负责？是以前的土地利用者还是未来的开发者？这个问题不仅涉及到产权，还涉及到法律。

它山之石，可以攻玉。本着这个理念，我们将本书翻译成中文，献给读者，希望美国的“棕色土地”或空置土地利用和再利用的理论与实践，对中国城市土地再利用和城市空间结构调整后的城市发展提供借鉴，为探索一条适合中国国情的城市（特别是资源型和制造业型城市）转型道路提供参考。看到美国林肯土地政策研究院授予图书版权并提供资助，使本书得以翻译成中文并在中国发行，笔者感到由衷的欣慰，并对他们给予的支持表示由衷的感谢。

为帮助中国更好地发展、管理和规划城市，林肯土地政策研究院积极资助图书在中国出版发行。例如，由笔者等所著的《城市规划与空间结构——城市可持续发展战略》一书于2005年由中国建筑工业出版社出版；格里特·J. 纳普（Gerrit J. Knaap）所著的《土地市场监控与城市理性发展》一书于2003年由中国大地出版社出版，格里特·J. 纳普与阿瑟·C. 纳尔逊（Arthur C. Nelson）所著的《土地规划管理》一书于2003年由中国大地出

版社出版。笔者翻译的《财产税与地方政府财政》一书(华莱士·E. 奥茨(Wallace E. Oates)编著)于2005年由中国税务出版社出版。另外,有关土地税的图书已由中国大地出版社出版(2004)。林肯土地政策研究院资助并授予版权于近期出版的图书还有《公共用地租赁——政策探讨及国际经验》和《理性增长——形式与后果》。

丁成日

2005年12月

于马里兰

致 谢

这本书以林肯土地政策研究中心资助的研究项目为基础。对于以一种有利于城市和居民的方式使城市土地得到再循环而言,学者中存在许多真知灼见。而授权出版并编撰这些文章的过程使我们有机会了解百家之言。因此,一个合适的做法是将关于城市土地循环的概念、假设以及实证资料等通过这些文章呈现出来,以飨读者。我们邀请各位作者按照本书的要求分别修改他们的文章,并邀请了另外两位作者(艾伦·A. 埃文斯和威廉·舒特金,他们专门为此书创作了文章),让他们提供资料来使我们的编撰工作变得圆满。

这个项目比我们预想得更加耗时。在此特别感谢各位作者表现出来的耐心、对这项工作做出的贡献,以及热情的合作。此外,我们还得到林肯学院同事们的巨大帮助,在此,尤其要感谢的是阿利格拉·考尔德(Allegra Calder)和劳里·多尔蒂(Laurie Dougherty)。考尔德提供了一流的项目管理与研究协助;多尔蒂则对可持续发展保持浓厚的兴趣与强烈的责任感,他提出了关键而善意的意见,并对此研究项目给予很大的支持。本书的排版、生产过程中,朱利亚·加维亚(Julia Gaviria)提供了热心且专业的帮助。我们感谢他们所做出的努力;是他们让我们重新认识到出版具有社会性的本质,我们也很荣幸能够成为这个工作团体中的一部分。

如果说本书能够为城市土地循环领域做出积极的贡献、能够提供智力激励,以及能够为城市景观的可能性提供新的视角,那么,这些均得益于上述诸位孜孜不倦的努力。

罗莎琳德·格林斯坦和耶西姆·松古-埃耶尔马兹
(Rosalind Greenstein and Yesim Sungu-Erylimaz)

2004 年 10 月

于马萨诸塞州剑桥市

前言：循环利用城市空置土地

罗莎琳德·格林斯坦(Rosalind Greenstein)

耶西姆·松古-埃耶尔马兹(Yesim Sungu-Eryilmaz)

城市地区的空置土地(Vacant Land)既可被视为眼中钉,又可被当成发展良机。在一个城市居民区,空置土地通常会吸引毒品交易或垃圾倾卸等非法活动。它还可能导致地价下跌,降低开发商对当地及其周边社区的興趣。尽管空置土地能引起一系列问题,但与此同时还可以提供发展机遇。例如,那些曾经拥有街角小店或居民楼的地段对热衷于城市生活的梦想者而言具有极大的吸引力。他们会竭尽全力把这些地段改造成城市花园或新兴住宅。这些再开发可能会带来工作机会,增加政府税收,改善基础设施,降低健康和环境威胁,从而增强社区活力。因此,土地再利用成为社区、城市和地区经济、环境和社会可持续发展的一个重要过程。本书精选的文章不仅讨论再开发过程中面临的挑战,而且强调对空置土地的创造性利用。这些土地大部分是 20 世纪的工业和商业用地,位于城市中心或城市近郊。

本书涉及的问题包括空置土地的起因和问题的严重程度,政府及非政府组织对空置土地的处理能力,以及处理空置土地的途径和手段。对这些问题的回答在一定程度上取决于我们对其如何定义。在一个对公共行为和资源需求不断增长的年代,我们该如何理解这些被遗弃的土地财产? 如何理解导致土地空置的公共行为和私人行为? 如何估量这些土地财产所造成的公共代价和私人代价? 谁应该对减轻这些空置土地所造成的环境威胁和健康威胁负责? 哪些空置土地应该优先处理? 我们应该怎样再利用它们? 另外,有许多存在着现实或潜在污染的土地位于受私人 and 公共开发商所监

督的居民区。对于这种空置土地,我们该如何解决它们所造成的环境问题和经济问题?

为了理解为何某些土地被废弃或未被充分利用,而其他土地却没有如此遭遇,我们必须把目光转向全球经济力量。经济力量对不同工业、地区、居民区和地段影响不尽相同。由于一些国家和地区比其他地方拥有更多的资源,这些经济力量的社会影响并不是随机的。

一、为什么土地被废弃或未被充分利用?

我们应该从经济史中寻找土地被废弃或未被充分利用的原因。美国对工业化进程的限制导致制造业从特定地区的老工业基地和大都市地区的传统工业区转移到新兴人口聚集中心(Bluestone and Harrison, 1982)。公司将生产设备从中心城市转移到郊区,从大都市地区转移到乡村地带,从本国转移到亚洲及发展中国家。这种资本迁移起因于廉价劳动力和新市场的兴起。对美国东北部的老英格兰人来说,纺织业和制鞋业的外迁已经变得家喻户晓(Hekmanm, 1980)。中西部地区汽车工业的衰落则是另一个例子。这些地区在对旧工业减少投资的同时,大力增加对军事工业的投资。南部和西部地区因此而得利(Markusen et al., 1991)。

降低生产成本的经济动力是造成这些工业迁移的原因之一,工业迁移的同时也引起了相关地区、城市和社区的一系列变化。然而,伴随工业迁移的是社会人口的流动,包括在社会保险制度下的第一代退休者向温暖地带的搬迁。新兴市场的兴起导致了人们对一系列产品和服务的需求的增加。为了满足对教育、个人及商业服务、健康保健等的新需求,新兴市场的服务行业得到了扩大。

如果说导致大都市地区之间工业发展受到限制的主要原因是行业调整和社会人口变迁,那么,造成都市地区内部郊区化的原因就变得非常复杂,众说纷纭。本书的目的不是罗列对郊区化的各种争论,但是这里我们重点提出几种说法。标准的新古典主义解释认为,随着服务型经济重要性的增强,雇主们倾向于将公司大厦建在地价地的郊区。工人们为了缩减上下班

的时间,也倾向于搬往郊区居住。但是郊区的风格是分区制(zoning),要求保留较大的空地和低人口密度,这样就将开发地带进一步推向城市外围(Mills,2002)。乔·哲尔克和理查德·沃伊特等学者则认为,联邦政府的补贴,例如房屋抵押利息的税收处理或基础建设的补贴,在郊区化的过程中起到了重要作用(Joe Gyourko and Richard Voith, 1999)。行业调整(传统制造业的衰落和国防及高科技产业的兴起)、社会人口流动(人口从东北部和中西部流向南部和西部),以及大都市内部的地区性改变(郊区化)导致了社区投资不足,中心城市废弃工厂和土地未尽使用的状况比比皆是。

二、受污染土地的外在效应是什么?

对有毒化学物的不适当处理会导致健康和安全问题。污染经常发生于曾经用于居住、商业、工业或军事活动的地段。这些地段通常反映出其长期作为工业用地使用的复杂历史。被拆除或残存的居民楼遗留下来的含铅漆片可能会污染土壤。全氯乙烯这种干洗业常用的工业溶剂,被美国环保局和许多州认为是危险品,因此其使用、转移和销毁都要符合环境法的规定。加油站的老化储油箱可能会引起泄漏,从而污染土地。当化学成分或石油进入地下水和河流,就不再只是污染土地,这样就会大幅度增加防止破坏和清洁治理这些土地的成本^①。包括金属加工和陶瓷制造在内的许多工业过程,会附带产生工业垃圾。无论是合法的还是非法的早期垃圾处理过程都会产生受过污染的残渣。根据世界卫生组织的调查,有毒垃圾的存在是儿童在社区玩耍时所遇到的现代危险之一^②。

如果工厂的原法人破产,或者该地块被若干拥有者使用而每个拥有者

① 清洁治理的成本因污染程度、类型和范围不同而不同。例如,受污染的地下水的清洁治理成本要比仅受污染的土壤清洁治理的成本要高。另外,清洁治理成本还取决于土地的使用方式。把一个棕色地块改造成商业用地要比将之改造成居住用地要廉价。根据整治技术的不同,一个项目的单位成本大概为每吨 100 到 300 美元,或者每立方米 6 到 457 美元(2000 年美国环保局整治技术成本纲要)。

② 世界卫生组织, <http://www.who.int/world-health-day/2003/infomaterials/Brochure3/en/>。

都对该地块的毒化负有责任,那么周围的居民就会产生疑问:若要对这些工业垃圾进行适当的安全处理,究竟谁应该偿付所需的费用?从经济学角度简单地分析,答案显而易见。如果该污染的形成是工业过程的副产品,那么生产设备的拥有者应该对此负责。在工业垃圾处理方面选取捷径会降低制造成本,从而在理论上有利于工厂所有者、工人或消费者。然而,工厂周边的居民却并没有因这种对工业垃圾的不适当处理而得利。

腊夫运河(Love Canal)在美国环境史上占据重要地位。位于纽约州尼亚加拉瀑布市的腊夫运河,在20世纪四五十年代曾经被用为胡佛化学公司的一个工业垃圾场^①。在此之前,尼亚加拉瀑布市政府和美国联邦政府曾使用该运河来处理各种有毒和无毒垃圾。到1977年,化学成分渗透到周边社区,甚至进入居民的体内。当地市民率先开始关注此问题,之后该问题引起全国民众的关注。他们的热情成为联邦政府立法清理有毒垃圾场的驱动力之一;1980年12月,美国国会通过了被称为“超级基金”(Superfund)的《环境对策、补偿和责任综合法》(CERCLA)。

“超级基金”被用于无法确定责任承担方或责任承担方负担不起清理费用的情况。获得“超级基金”的土地是那些对公共健康存在着严重威胁的地方。截至2000年,1210个地段获得了“超级基金”。按照美国环保局的估计,清洁治理这些地段需要363亿美元。兰德公司(RAND)1989年和1992年的研究发现,一块受污染土地平均需要3年半的时间才能被列入国家优先名单(NPL)。在被列入NPL以后,还需要8年半的时间来完成治理整治工作。

虽然获得“超级基金”的土地是全国范围内受污染最严重的地段,但是它们并没有涵盖所有受污染的土地。在许多城市社区,曾经被用于工业用地、或作为加油站或干洗店使用的那些废弃土地长期被人忽视。这些被遗忘的角落太小,无法被列入“超级基金”名单;但是,对那些居住在周围地区的人们来说,这些土地在国家改造土地中的排名并不重要,重要的是它们可能会威胁公共卫生、吸引不良活动、破坏社区形象、打击开发商的投资热情,

^① 腊夫运河历史参见<http://www.globalserve.net/~spinc/atomcc/history.htm>。

或者体现一种机会成本,或反映该社区社会、政治和经济的边缘性。

有确凿事实表明受到污染的土地仅是一部分,还有一些地块仅仅是被“察觉”到受到污染。根据房地产经济学,无论是事实上受到污染的土地或是被“察觉”到受到污染的土地都会产生负面的外在效应,因为在这两种情况下,土地的市场价都会贬值。在经济学上,由于存在潜在污染而导致土地市价下跌的情况违反一个基本的经济学原理,即买方和卖方拥有完整的信息。考虑到可能存在对某些污染物质处理不当的情况,还考虑到这些污染物质有可能滞留一段时间,并导致相继的环境破坏(如地下水污染),结合连带责任的原则,买方和卖方倾向于认为污染很有可能发生,而且程度严重。在现实生活中,这种设想并不成立。帕钦和芒迪补充说明道,地价下跌不仅起因于事实上的污染,而且源于与其恶劣名声相连的潜在危险(Patchin, 1991; Mundy, 1992)。

三、为什么不重新开发这些土地?

在许多城市的市场上,由于旧设备会阻碍高效的工业利用,土地被废弃,长期不使用。一些问题出于技术或物理原因,例如横向设备优先于立式设备。例如,20 世纪初,工业建筑师艾伯特·卡恩(Albert Kahn)在位于密歇根州底特律市以西 6 英里的海兰派克(Highland Park)村设计了一个汽车工厂。在这个四层的工业厂房刚刚建好之际,亨利·福特又请卡恩设计并修建了佛特鲁日(Fort Rouge)工厂。这个长达半英里的厂房没有任何内部支持结构,因而汽车产品的传送可以畅通无阻^①。无间断产品生产线的时代使得城市郊区在工业用途上比城市更有吸引力。

然而,在另外一些市场上,旧工业建筑物被重新利用。例如,1957 年,数码设备公司(DEC)将公司设在马萨诸塞州波士顿市以西 25 英里的一个工业小镇梅纳德(Maynard)。这个主体居民是工薪阶层的小镇曾经被旧纺织工厂所占据,但是在地毯和地毯纱线工业迁出新英格兰至 DEC 建立的漫

① http://www.albertkahn.com/cmpny_history.cfm。

长岁月中,大部分厂房一直未被使用过^①。与此相似,纽约市艺术家们发现曾经作为纺织服装交易中间商大本营的 SoHo(小型办公室或家庭办公室)工业楼房可以被重新开发为多功能商住两用楼。

除了这些适应性再利用的例子,成千上万未被使用或未尽其用的工业土地仍然困扰着城市。土地价值、投资不足的社区和棕色地块(Brown-field)之间的关系错综复杂,难以理清:是由于长期废弃的棕色地块的存在而使人们认为该社区没有投资吸引力?还是这些地块长期不受重视是该社区没有投资吸引力的结果?区域计划组织(Regional Plan Association)(RPA, 1998)提供了一个理论框架来帮助解释棕色地块再开发可能性的综合问题以及对这些再开发提供公共补贴的合适时机何时到来。

RPA 认为棕色地块分三种级别。第一级棕色地块对私营部门最有吸引力,例如那些位于繁荣大都市滨水地区的废弃或未尽其用的地块。对这些地方的投资很可能产生高回报率,并且收益超出清洁治理和再开发的费用。第二级棕色地块指那些以公共部门的干预为再开发必要条件的地块。它们可能是那些经济前景不确定的城市滨水地带,或是那些虽然位于经济繁荣的大都市,但其新开发的途径绕过其所处社区和市区的棕色地块。据 RPA 称,这些地块应该是“金融投资的主要对象,并很可能晋升为第一级棕色地块”(RPA, 1998, 5)。

第三级棕色地块是再开发面临的最大挑战,不是因为其环境状况,而是因为其所处的地理位置。这些地块很难被投放市场,主要原因是基础设施落后,远离原料和劳动力来源,平均收入低于邻近社区,因而零售业受到限制。第三级棕色地块遭受两次抛弃:当生产者离开时,遭受第一次抛弃。当当地经济无法为其再开发提供条件时,遭受第二次抛弃。

图 0.1 对 RPA 的三级分类法进行了修改,有助于我们理解棕色地块、空置、废弃和未尽其用的城市土地进行再开发的可能性。这里,再开发可能

^① 梅纳德(Maynard)的工厂关闭于 1950 年,比纺织工业在新英格兰的衰落要相对晚一些。20 世纪 30 年代的经济大危机加快了纺织业的衰落。那些在大危机中幸存的纺织厂因二战的生產需要而得以延续,但是二战结束后,20 世纪初纺织业衰落的趋势仍然继续(Greenstein and Robertson, 2000)。

性不仅取决于再开发的成本,还取决于其盈利性、开发商的行为,以及政府官员的行为。在图 0.1 中,盈利性被定义为投资的成本与收益之比。为了增加再开发的可能性,决策者必须增加投资成本与收益之比,并需要若干机制(或“政策杠杆”)来使其实现。加号(+)表示增加成本或收益的机制,减号(-)表示减少成本或收益的机制。对于公共政策是否可以真正影响这些机制,用“是”、“否”或“间接性”三种回答来表示。这些回答只是建议性的,希望对政策制定和争论有所帮助。

例如,由于对一特定棕色地块的再开发成本太高或者利润太低,私人开发商可能就不愿意接受这个项目。有些开发商要求 18% 的利润率,另一些则要求 12%—14% 的利润率。利润率是由开发商而不是公共政策来决定的。然而,尽管政府官员希望开发商接受低利润的选择,开发商把 18% 的利润率看做是实际的机会成本。政府官员可以用通过税收政策调节折旧率的方法来改善成本与收益之比。图 0.1 提供的理论框架可以帮助制定开发计划,提高再开发的可能性。

是否进行再开发还取决于社区和地方的经济实力。例如,DEC 得益于国防部对研发的大量支出以及二战和冷战时期的新产品。在新英格兰政府实验室工作的是来自 MIT 的工程师(Greenstein and Robertson, 2000),旧厂房由于梅纳德所提供的廉价土地而得到了新生。这里,富有并不是水电站或机械工厂带来的,而是由于新的计算机工业需要特定的人力和技术资源(即一批刚刚接受训练的和有经验的工程师,以及科技创新的文化)。这个例子说明了人文环境的重要性。

对于棕色地块的理论研究主要关注与清除污染和清洁治理有关的问题,包括风险和责任。但是,这些很容易被理解为与再开发成本相关的因素。对于成本而言,重要的一点是它与未来收入的关系问题——如果未来收入足够偿付再开发的成本,包括污染程度和责任的不确定性,那么再开发的可能性就很高。政府制定了各种政策来减少棕色地块再开发的成本(如对个别地段提供财政支持或明确限制未来责任)。然而,由于决定再开发可能性的是成本与未来收益之比,而不是绝对成本,政策制定还应该关注影响未来收益的因素。如图 0.1 所示,三组因素影响未来收益。第一,地方经

济竞争力(即基础设施能力、城市经济实力和社区经济实力)受政策干预的间接影响。第二,由于开发商和项目各种各样,对于边际利润(profit margins)和投资收益时间性的假定也各不相同,需要反映具体的背景条件。第三,财政支持对再开发成本和未来收益都有影响,而且,与利润不同的是,财政支持可以受政策干预的影响。

棕色地块、空置土地、废弃土地和低产出的城市土地为再开发提供了潜在的机遇,地方经济活力可以进一步考虑在土地特征的基础上解释再开发的可能性。

四、对本书中文章的介绍

本书中关于空置土地的 11 篇文章并不涉及土地污染的极端例子。一个例外是鲁尔区(Ruhr Valley)。这是位于被投资商所抛弃的城市社区内的小面积地块。本书中的文章并不涵盖所有的政策问题。这些文章的目的是帮助我们更好地理解造成空置土地的多重原因,空置土地问题的程度和深度,以及我们的对策。书中大部分章节是针对美国的情况而言的,但是,其中三个作者提供了欧洲对空置土地的观点。

本书前两部分为“空置土地现象”和“空置土地和棕色地块的再开发过程”,主要讨论曾经具有高生产力的城市土地。目前这些土地通常存在着现实或潜在的污染。在书中作者从经济、政治和制度角度研究这些问题。第一部分描述城市空置土地及其再开发所处的环境。迈克尔·帕加诺(Michael Pagano)和安·鲍曼(Ann Bowman)对 70 个城市的调查结果表明,每个城市平均不到 1/6 的土地被空置。土地空置和未尽其用的程度因城市、国家不同而异。伍德(Wood)对四个欧洲国家的研究发现,土地空置程度部分地取决于土地开发的指导权是在政府手中还是在私营部门手中。艾伦·埃文斯(Alan Evans)的文章讨论与土地和房地产相关的经济问题。尽管经济原理在美国和英国相同,但是埃文斯的确提出一些有英国特色的观点。这说明尽管经济原理在不同环境中操作基本相同,但是制度架构也发挥一定的作用。制度架构在美国各州之间和各地区之间也不相同。埃文斯进一

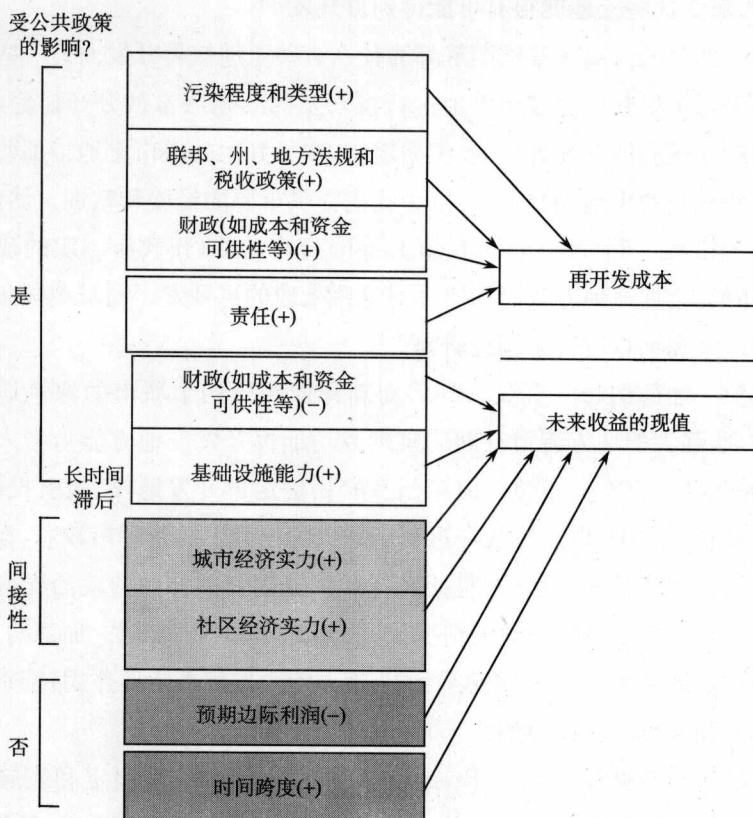


图 0.1 再开发可能性

步详细解释了城市空置土地与投机经营、过渡期使用、风险、对当地的依附性,以及将土地用作未来城市发展之间的联系。房地产投资的现实,如贴现率,在城市空置土地开发与再开发中也发挥一定作用。

第二部分讲述州和地方政府可以运用哪些工具来重新开发这些土地。制度和组织能力是一个州政府、地方政府和非赢利性团体所必备的。它在土地再开发过程中发挥着关键性的作用,特别是对那些位于投资不足社区的废弃城市土地来说,市场机制(或政府机制)在那里完全失效。非赢利性团体在处理土地再开发的问题上具有得天独厚的优势。如果这些团体愿意调整时间范畴,接受低边际利润,并将收益的一部分服务于社区而不是归于

投资方,那么这些土地就很有可能得到再开发。

第二部分的四篇文章试图解释为什么有些土地被再开发而另一些则没有。由于对未尽其用的城市土地进行再开发的问题通常被分开讨论,对地方政府和非赢利性开发者行为(根据定义,未尽其用的城市土地指那些被私营部门所放弃的土地)的研究可以为我们提供重要的经验和教训。然而,正如南塞·格林·利(Nancey Green Leigh)所指出的,州政府制定的政策和项目有时也会加速地方政府和团体对这些土地的再开发。利对美国各州所提供的政策和项目进行了调查研究。

萨拉·加德纳(Sarah Gardner)对新泽西州四个城市的棕色地块的研究发现,强大的地方能力有助于实现成功地再开发。地方能力指来自市民、政府和私人资本的资源。由于州政府将确定再开发地段、吸引投资者、决定清理整治水平,以及拯救和再利用方式的权力下放给了市政府,地方政府的能力得到了扩充。目前,对社区再开发提供公共补贴的政治支持非常有限。在市场机制发挥失灵的情况下,公共支持也很难实现。加德纳认为,在实施棕色地块再开发的分权项目中,地方能力发挥着重要作用,特别是当缺乏私人和非赢利性团体的介入时,情况更是如此。

拉维·布拉赫曼(Lavea Brachman)研究为什么政策制定和实施对加速棕色地块再开发并不完全有效。她试图从制度、法律和经济角度来解释政府对策对棕色地块再开发所起到的预期或意外的效果。布拉赫曼认为,当前政策在某些方面存在空白,比如再开发之前的高成本和拖延现象,与法律责任相关的不确定性,获得土地控制权中的障碍,以及存在阻碍持股人介入的因素。她强调指出,我们需要加强地方再开发的能力,使这种能力与现行政府项目和私营手段相协调,并积极利用这些方式来改善棕色地块再开发的前景。地方政府能力必须以非赢利团体和社区的积极参与为补充,它同时还需要州政府各个行政机关在政策制定过程中的相互配合。

玛丽·豪兰(Marie Howland)讲述了巴尔的摩市某个曾经辉煌一时的工业区的故事。这个故事启发我们对经济环境在棕色地块再开发过程中所起的作用进行思考。与经济活动无法成功的论断相违背,在巴尔的摩市的这个区,一些面积较小的地块得到了再开发。然而,这种成功反映了澄清土