

历史风貌保护开发权转移制度的实施困境及对策 ——以上海为例

The Dilemma and Countermeasures of Transfer of Development Right in Historic Townscape Conservation: A Case Study of Shanghai

刘敏霞

文章编号1673-8985 (2016) 05-0050-04 中图分类号TU981 文献标识码A

摘要 通过对上海历史风貌保护工作中的开发权转移的实践案例进行分析,按照实施开发权转移的不同阶段,将上海历史风貌保护工作中的开发权转移分为两类,一类是在土地出让之前规划编制阶段,一类是在土地出让之后。通过对具体案例的分析,结合实际情况,总结历史风貌保护开发权转移的实施困境并分析原因,在借鉴国际经验的基础上,提出加强现有控规法定地位作为开发权转移的基准容积率,设立不同的奖励比例加强开发权跨区转移的经济可行性,建立土地捆绑出让制度保障保护要求的落地等对策。

Abstract Based on the case analysis of transfer of development right(TDR) in the practices of historic townscape conservation in Shanghai and according to different stages of TDR, this paper divided the practices of TDR into two categories: before or after the sale of land. Through the analysis of specific cases, combined with practical management experience, this paper summarized the implementation difficulties and analyzed the reasons. Based on international experiences, countermeasures were also put forward.

关键词 开发权转移 | 历史风貌保护 | 实践 | 困境 | 对策

Keywords Transfer of development rights | Historic conservation | Practices | Difficulties | Countermeasures

作者简介

刘敏霞

上海市规划和国土资源管理局风貌保护处

副主任科员,工程师

同济大学建筑与城市规划学院

博士研究生

自20世纪60年代末以来,开发权转移(Transfer of Development Right)(以下简称TDR)作为以市场为导向的规划工具一直被讨论^[1]。其理念最初来源于聚类分区规划(Cluster Zoning)与联合开发(Planned Unit Development)制度^[2]。开发权转移制度作为一种保护有传统历史意义或已成为城市标志的旧建筑物的工具被研究出来,并于1968年在纽约土地分区管制法规中予以明确。最典型的应用是美国纽约市的中央车站^[3]。开发权转移是城市管理中一种重要的弹性引导手段。这项规划工具能够将政府的管制控制转变为以市场为主导的引导策略。TDR在实践中得到了广泛的应用,

在应用的过程中,TDR概念的内涵与外延不断发展,广泛应用在公共空间的建设、历史建筑的保护,以及耕地保护、环境保护等方面。成为协调各类型资源保护与城市开发之间矛盾的重要规划工具。TDR在各国、各地区的借鉴与引入过程中衍生出众多相关概念,如澳大利亚的“HFS(Heritage Floor Space)”；我国重庆的“地票”；我国台湾地区的“容积率转移制度”等。

1 TDR在上海的实践及其困境

1.1 TDR在上海的实践

在上海,针对历史建筑保护的开发权奖励的规定是2015年才有的,根据《上海新的城市

注释 ①美国纽约市的中央车站在60年代中期,业主准备利用其地块上未完全利用的容积率,在中央车站的上部加建一座55层的办公楼。而同时纽约市政府拟将该建筑作为历史建筑加以保护,为充分平衡这两方面的利益冲突并最终有效地保护城市面貌,纽约市规划委员会于1968年修改了土地分区管制法规,在业主对其地块上的标志性建筑进行良好的保护及维修保养的前提下,不仅允许他将地块上未能充分利用的容积率转移到其持有的邻近地块上,甚至可以将这些开发权转让给其他持有邻近地块的业主或开发商。这一措施使业主的商业利益能得到照顾的情况下,标志性建筑也得到完好的保存,而市财政方面亦不用为此而增加支出。1969年中央车站的业主首次成功地利用这一制度将75 000平方英尺建筑面积的开发权转让给了持有邻近地块的开发商。

更新实施办法》“第十七条（四）按照城市更新区域评估的要求……增加风貌保护对象的，可予建筑面积奖励”。在实际操作过程中，通过控制性详细规划作为开发权转移平台的历史由来已久。主要涉及以下两种类型的实践。

一种是在规划编制阶段的TDR。上海在2003年划定了中心城12片历史文化风貌区，随后编制了各个风貌区的保护规划，该规划是控制性详细规划的层级，直接指导风貌区内的项目实施。该规划明确风貌区内建设总量不增加。历史风貌区保护规划在编制之初，严格限制风貌区内的开发量，将开发量转移到保护区外，并在规划中予以明确^②。而在此阶段，接受转移容积率的地块并无明确的开发主体。也就是说，这些开发权转移给了各区政府。然而在没有机制保障的前提下，区政府是没有动力开展风貌区内的保护工作的，只是坐享风貌区外高容积率地块带来的高土地收入。经过10多年的发展，可以看到，鉴于没有土地联动开发机制作为TDR的实施保障，由于风貌保护区内地块容积率低，投资成本大，收益周期长，在投资收益方面存在一定的风险，企业缺乏对风貌保护项目投资开发的积极性。而风貌区外相邻容积率较高的地块则炙手可热。形成了对比鲜明的、不利于历史文化风貌保护的市场导向。

另一种TDR是在项目实施中新增的保护保留对象的奖励实践。对于此类情况，上海在实际操作中，一直是个案来处理的。在土地出让后，项目实施过程中，新增要求的保护保留对象，在实践中通过对新增保护保留对象不计入容积率的方式，鼓励开发商保护保留历史建筑，比如静安区江宁路、昌平路、陕西北路、海防路所围合的街坊。该街坊于2002年以毛地出让，2011年该街坊东南角的“中共中央阅文处旧址”被列入第二批登记不可移动文物，须原址保留。因此2015年在该街坊控制性详细规划调整公示中明确，“规划将结合文管部门的意见，保留街坊中的中共中央阅文处旧址所在历史建筑，并交由区档案局改造利用，……该旧址及附属建筑物的建筑面积将不计入032街坊开发计容建筑面积^③”。

表1 面积奖励计算表

核定建筑容积率FAR	每提供1 m ² 有效面积的开放空间，允许增加的建筑面积（m ² ）
小于2	1.0
大于等于2，小于4	1.5

资料来源：技术规定。

这一类容积率奖励，发生在项目推进过程中，新增的保护保留对象既有明确可以奖励的开发主体，而且可以在奖励的同时明确保护的义务、保护的方式及后期利用的功能。

1.2 上海TDR的实施困境

(1) 接收区难以落地。在实践过程中发现即使明确了开发权奖励和转移的相关政策，这些转移出的开发权也很难落地。这一困境主要由两方面原因造成，一是机制方面的原因，全市没有统一的开发权转移的平台，使得开发权转移仅仅局限在各个区行政范围之内。而对于中心城区各区，普遍已经进入由增量发展向存量更新的阶段。开发权是转的出而落不下。第二方面是市场方面原因，对于耕地保护、生态环境保护等的开发权转移，转移方向是从郊区转向市中心，市中心对于开发量有着更为迫切的需求，而且就土地价值而言，市中心的土地开发权的增加可以换来更多的郊区耕地的保护。这一转移符合经济发展规律，在实践中取得了良好的效果。而历史保护方面的开发权转移，很多实践要求从中心城区转移出去。如2015年市规土局开展的风貌区扩区涉及的119个风貌保护街坊均位于中心城区，且大部分位于中心城浦西地区^④。其中大部分新增的风貌保护对象范围涉及原有控规中的开发地块。参考2015上海市各区普通住宅成交均价（图1），即便是中心城区之间的房屋价格也有明显的差异。这就意味着，即便设置了全市统一的开发权转移平台，中心城区的开发权也只有本区或者是相邻区有可能有购买的欲望和可能。因此，在TDR实践中，应充分考虑级差地租的影响，否则，若无强制措施，很可能产生地价高的区县向地价低的区县购买容积率，导致保护工作和资金流向呈单向模式而产生不平衡。

(2) 其他奖励方式成本较TDR更低，历史风貌保护的TDR缺少对市场的吸引力。在实际



图1 上海市2015年各区普通住宅成交均价

操作中，开发主体主要通过两种途径来提高所在地块的开发容量：一是通过控规调整。从成本效益为出发点分析，对于追求开发建设利润最大化而提出调整要求的开发商而言，提出控规调整的经济学意义在于：通过相对容易掌握或者说成本较低的控规调整论证程序，得到远高于此的开发利润的预期。用地调整如此，高度调整如此，容积率调整更是如此^⑤。不同于美国，我国控规不强调每块土地平等的开发权，针对不同地块制定分幅图则。虽然在控规中制定了容积率限制，但在实施中由于开发商与政府的博弈，往往又突破了最大容积率的限制。这种情况下，开发商不需要参加容积率奖励机制，便能达到提高容积率的需求，容积率奖励机制便难以得到重视。二是通过提高本地块内的公共开放空间或公益性设施来获得奖励开发容量。根据《技术规定》第二十条“中心城内的建筑基地为社会公众提供开放空间的，在符合消防、卫生、交通等有关规定……的前提下，可按照表1的规定增加建筑面积。但增加的建筑面积总计

注释 ②经采访当时组织编制的人员得知。

③<http://www.shja.gov.cn/>。

④http://newspaper.jfdaily.com/jfrb/html/2015-03/17/content_75363.htm。

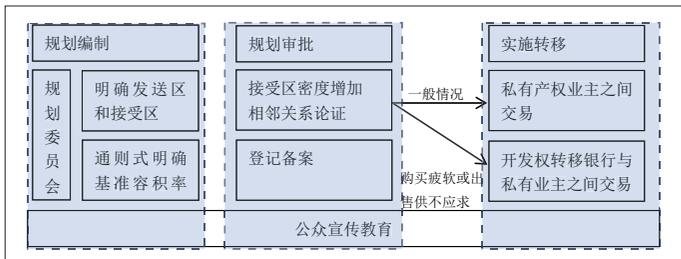


图2 美国开发权转移的一般流程
资料来源:作者自绘。

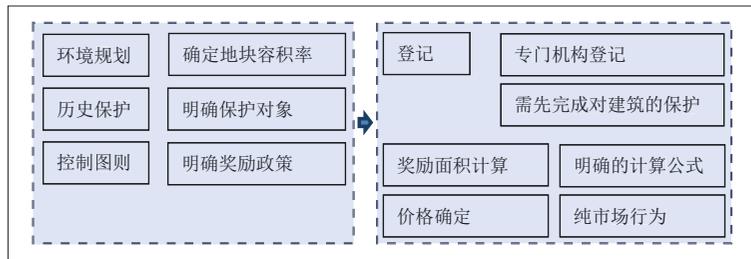


图3 悉尼HFS的一般流程
资料来源:作者自绘。

不得超过核定建筑面积的百分之二十”(表1)。另根据《上海新的城市更新事实办法》“第十七条(四)……为地区提供公共性设施或公共开放空间的,在原有地块建筑总量的基础上,可获得奖励,适当增加经营性建筑面积,鼓励节约集约用地”。根据相关研究,如果开发商有可以选择的奖励方式,很多开发商宁愿提高本地块发展的价值(如公共空间等),从而实现奖励容积率,而不是保留另一个无关的地区^[6]。

(3) 开发权转让无土地捆绑出让制度作保障,保护责任无法落实。如前文分析,在没有明确开发主体编制风貌保护规划的阶段,只有通过保护性开发中涉及的保护保留建筑不计容的政策,将保护地块与周边地块在开发强度上进行统筹安排,才能吸引社会资本参与保护工作。然而在规划编制阶段落实开发权转移,却没有相关的土地捆绑开发的制度保障,那么作为控规制定者和土地出让收益者的地方政府,无疑缺乏对保护地块的保护热情,只会尽情享受那些接受容积率转移的区域的高开发容量所带来的土地价值增值。造成实际开发过程中,政府没有履行保护责任,先享受保护奖励,也造成了奖励错位,本应该奖励给实施保护行为主体的容积率,却奖励给了外围开发商。然而根据相关法律法规,土地招拍挂制度不允许不相邻土地的捆绑出让^[6]。造成容积率虽然在控制性详细规划中转移了,但是保护责任却没有与开发地块进行捆绑,保护责任无法落实。当保护转移出的开发权红利享受殆尽之后,区政府又会借保护之名享开发权转移之利,使这一类型的开发权转移陷入一种被不断利用提高容积率的工具,而非实现保护目的的手段。

(4) 缺少明确的制度设计和法律基础,开发权转移的政策,应当制定相应的法律作为支撑,建立公众参与制度作为监督机制。上海市现有的开发权转移主要还是集中在实际操作层面的个案处理,缺少系统的机制建设、规程设计、法律基础等。其实施当中的不确定性造成对开发商的吸引力不足。

2 国际经验借鉴

2.1 美国TDR的一般机制

规划编制阶段:规划委员会在总体规划中划定发送区和接受区,在此基础上,在区划中明确两个区的基准容积率和最高容积率。基准容积率是原规划所规定的容积率上限,最高容积率是在购买可转移开发权的情况下可达到的容积率上限。通过购买足够的开发权,接受区开发商可以超越基准容积率达到最高容积率。

规划审批阶段:开发权转移的潜在交易双方在签订正式契约之前需向规划主管部门提出申请,规划主管部门根据接受区提高密度后是否对相邻地块造成不利影响而对TDR项目进行审批。

实施开发权转移:在规划部门审批通过之后,交易双方可签订正式契约并实施交易,发生转移的开发权需在规划部门登记备案。部分州政府还设立开发权转移银行,为买卖双方牵线搭桥,降低交易成本,或直接参与市场,维护市场信心,成为开发权最后的买家或卖家。开发权转移银行的购买行为一般发生在开发权市场需求疲软时,出售行为仅发生于市场供不应求时,出售一般采用公开拍卖的形式^[9]。

全过程公众宣传:政府部门需要不断向市民宣传TDR的效益、程序,很多地区都建立了一

个向一般公众推广和介绍TDR的网站。如美国华盛顿州国王县,设置了一个网站定期发布关于TDR相关背景信息及规划法规。新泽西州派恩兰地区针对学龄儿童以及成人,有不同的介绍方式,通过寓教于乐的方式对公众进行宣传和教育。这样使得TDR成为深入人心的政策,多渠道的宣传使得公众方便了解TDR的程序。这无疑促进了TDR的发生^[6](图2)。

2.2 悉尼市历史建筑保护的奖励制度

悉尼市针对历史建筑保护设立了历史建筑保护的建筑面积奖励与转移制度(Award and Allocation of Heritage Floor Space, 简称为HFS奖励)。奖励是指经审批部门批准,并在HFS登记处注册一定数量的HFS面积。转移是指市政厅HFS登记处注册的HFS,可以出售或转让给某一开发地块(图3)。

规划编制阶段:《悉尼中心开发控制规划图则》(类似于我国的控规)中制定HFS奖励政策。《环境规划》划定容积率分布图确定地块最高容积率。《历史保护》规划对悉尼中心范围内的历史遗产进行普查和确认,并在《历史保护》规划中明确需保护的历史建筑。

实施转移阶段:(1) 登记《历史保护》中确认的遗产保护建筑或经审批部门判定有历史价值的建筑,按照保护的要求完成历史建筑保护工作后,可在市政厅HFS登记处进行注册确认。只有到市政厅HFS登记注册后方能转让或改变其所有权。同时规定HFS的奖励申请应与历史建筑的保护开发申请同时进行。

(2) 接受区条件。接受区开发项目须位于《环境规划》明确的市中心区范围内,且项目规

注释 ^⑤ 《国土资源部关于加强房地产用地供应和监管有关问题的通知》(国土资发〔2010〕34号)、《国土资源部住房和城乡建设部关于进一步加强房地产用地和建设管理调控的通知》(国土资发〔2010〕151号)和《国土资源部关于严格落实房地产用地调控政策促进土地市场健康发展有关问题的通知》(国土资发〔2010〕204号)等政策要求,不得实施土地捆绑出让。捆绑出让,是指将两宗或两宗以上各自权属封闭的地块,作为同一个标的,实施发布公告、组织竞价和确认成交等活动的土地出让行为。因此,将两宗或两宗以上土地作为同一个标的出让,构成捆绑出让。

划容积率高于《环境规划》容积率分布图确定的城市中心区可开发的容积率 (FSRD)。

(3) 奖励建筑面积计算。一幢历史建筑可获得的HFS面积 (HFSH),以它所占地块用于商业或其他用途时 (不包括旅馆、公寓或居住建筑) 的最高容积率 (Floor Space Area, FSRH) 以及历史建筑所占地块面积 (As) 计算。计算公式为 $HFSH = 0.5As \times FSRH$ 。

(4) 价格确定。在完成以上程序后, HFS的售价由各所有者和购买者商定,是一个由市场主导的过程^[4]。

2.3 经验总结

(1) 保护是规划奖励的前提。悉尼要求保护方案与HFS奖励申请同步,想要获得容积率的奖励需要同时提交保护修缮计划并启动实施保护,保障了HFS奖励能够有效地促进保护行为的落实。

(2) 稳定的地块开发容量规定。为了保障公平,政府部门在制定区划时通过密度分区,使同一区域的地块开发权相同,规定这个区域的基准容积率与最大容积率。

(3) 完善的容积率奖励机制。TDR制度的设计均有十分严格和详细的规定,内容详实全面,包括明确可获得奖励的历史建筑的资格、该制度的适用范围、奖励面积的计算方法、申请的工作程序等,保证了执法的严肃性和准确性。

3 对策

借鉴国际经验,结合上海实际,提出以下建议:

(1) 以现有控规为基础,加强控规的法定地位,作为开发权转移的基准容积率

美国的容积率奖励政策是建立在开发权公平和相等的基础之上,这与我国由控制性详细规划甚至土地出让时才明确土地开发容积率的做法存在着根本性的区别。我国幅员辽阔,各地区规划管理工作发展的程度不同,对于控规还未全覆盖的地区,应当根据规划用地性质,区位等因素,制定通则式的基准容积率,最高容积率,以此为基础建立开发权转移的相应规则。对

于已编制控制性详细规划的地区,应当充分尊重现有控规的法定地位。如上海市现有控规基本全覆盖的现状情况下,在制定各地块的基准容积率时,宜以现行控规已经批准的容积率为基数,建设单位除对本基地进行开发外,如有意向对保护建筑进行保护的,可以在现有控规确定的容积率基础上,额外增加奖励部分 (或称将保护地块的容积率转移到拟开发地块上)。这一做法的前提,是进一步加大控制性详细规划编制、调整全过程的公众参与,加大公众的监督力度,保障控规的严肃性,让每一个容量的奖励都有规可依,有据可查,避免控规的随意调整。

(2) 制定切实可行的开发权转移比例

城市中需要保护的历史地段通常位于城市中心区,普遍存在新增用地有限,建筑密度较高的情况。而且基于风貌保护的要求,也不希望开发权就近转移。如果开发权就近转移,造成传统的风貌保护街区附近高楼林立。这就意味着,开发权的转移应当在更大范围内实现。比如,上海中心城区大部分区已由增量发展转向存量更新阶段,可开发地块有限。而各区之间的土地价值有着较大差异,这就需要综合考虑地价因素,根据极差地租,合理的制定转移比例,鼓励开发权由老城区向新城区转移。对于由级差地租高的地区向低的区域转移,应提高转移比例。

(3) 制度化明确开发权转移相关细节

我国目前还没有建立开发权转移的相关制度。这与各个城市发展的不同阶段有关,对于已经由增量扩张向存量更新的城市而言,开发权转移的制度势在必行,否则原有的历史风貌将很难得以保全。上海虽然有风貌保护开发权转移的相关实践,但只是在点上进行的探索。为了能在更大范围内发挥开发权转移在促进风貌保护方面的作用,应尽快制定上海市开发权转移及奖励的操作办法,明确开发权转移及管理主体、奖励及转移的程序、跨区转移的转移比例、不同保护方式所对应的奖励比例等。明确保护责任的落实是获得奖励的前提,保障保护目标得到落实。

(4) 探索建立土地捆绑开发,并将相关要求在控规中予以明确

开发权转移是在规划层面的一种奖励政策,然而要更好实现风貌保护的目标,需要土地政策的支持。建议在政策上突破瓶颈,在企业投资保护城市文化风貌的基础上,可将开发权转出地块与转入地块一并出让,允许风貌保护开发项目的土地供应实施联动开发,以保障保护责任的落实,同时提高风貌保护地块对市场的吸引力。^[5]

参考文献 References

- [1] Johnston R A, Madison M E. From landmarks to landscapes: a review of current practices in the transfer of development rights [J]. Journal of the American Planning Association, 1997(63): 365-378.
- [2] Pruetz R. Beyond takings and givings: saving natural areas, farmland and historic landmarks with transfer of development rights and density transfer charges[M]. Sundsvall: Arje Press, 2003.
- [3] 范文兵. 上海里弄的保护与更新[M]. 上海: 上海科学技术出版社, 2004.
FAN Wenbing. The protection and renewal of Linong in Shanghai [M]. Shanghai: Shanghai Science and Technology Press, 2004.
- [4] 邹兵. 悉尼市历史建筑保护的奖励制度及启示 [J]. 规划师, 2001, 17 (1): 42-45.
ZOU Bing. Enlightenment of historic building protection reward system in Sydney [J]. Planners, 2001, 17 (1): 42-45.
- [5] 李江云. 对北京中心区控规指标调整程序的一些思考[J]. 城市规划, 2003, 27 (12): 35-40.
LI Jiangyun. Some thoughts on the adjustment procedure of regulatory plan [J]. Urban Planning, 2003, 27 (12): 35-40.
- [6] 李冕. 美国开发权转移及其启示[D]. 广州: 华南理工大学硕士学位论文, 2013.
LI Mian. Enlightenment of TDR in United States [M]. Guangzhou: The Dissertation for Master Degree of South China University of Technology, 2013.
- [7] Chan E, Hou J. Developing a framework to appraise the critical success factors of transfer development rights (TDRs) for built heritage conservation [J]. Habitat International, 2015(46): 35-43.
- [8] Pruetz R, Standridge N. What makes transfer of development rights work: success factors from research and practice [J]. Journal of the American Planning Association, 2009, 75 (1): 78-87.