

# 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\*

Studies on Evolution of Implementation Policies of Urban Renewal in UK since 1990s and Their Policy Implications for China

严雅琦 田莉

文章编号1673-8985 (2016) 05-0054-06 中图分类号TU981 文献标识码A

**摘要** 半个多世纪以来,英国在城市更新上进行了大量的实践,积累了丰富的经验。在回顾20世纪中后期以来英国城市更新的历程演变的基础上,着重介绍了20世纪90年代以来的更新实施配套政策,包括城市挑战、综合更新预算和社区新政政策的背景、框架、实施机制和成效等,最后结合我国现阶段城市更新的现状,提出借鉴英国城市更新实施政策,实现从房地产开发导向的更新向社会、经济、环境的综合更新转型,从政府或市场主导的模式向公—私—社区三方合作模式转型,从物质性更新规划向综合的政策体系设计转型的建议。

**Abstract** This paper starts with an introduction to the evolution of urban renewal of UK since 1960s, and analyzes the background, policy framework, implementation mechanism, and performance of urban renewal policies such as City Challenge, Single Regeneration Budget, and New Deal for Communities which have been adopted since 1990s, and it concludes with policy implications for urban renewal in China, including transitions from property-led renewal to comprehensive regeneration, from government-led or market-led urban renewal to public-private-community three-way partnership-oriented urban regeneration, and from physical renewal planning to integrated policy design.

**关键词** 城市更新 | 实施政策 | 英国

**Keywords** Urban renewal | Implementation policy | UK

## 作者简介

严雅琦  
同济大学建筑与城市规划学院  
硕士研究生  
田莉 (通讯作者)  
清华大学建筑学院  
教授,博士生导师,博士

## 0 引言

自18世纪后半叶工业革命兴起以来,西方国家的城市更新问题日益突出。作为早期工业革命的发源地,英国在城市更新上积累了丰富的理论和实践经验。尤其自20世纪中后期以来,为解决内城衰退的问题,英国进行了大量的尝试,其政策核心从政府主导向公—私合作、公—私—社区三方合作逐步演变,其关注的重点也从以经济效益为导向的物质更新向经济、社会、环境的综合更新上转移<sup>[1]</sup>。近年来对于英美城市更新的研究主要集中在4个方向上:一是对城市更新概念和操作方法的研究,二是对城市更新

发展历程的综述性研究,三是对城市更新机制和组织形式的研究,四是对城市更新中特殊的“绅士化”现象的研究<sup>[2]</sup>。其中,对城市更新发展历程的综述性研究较多,但较少对城市更新的实施配套政策及机制进行深入分析。

随着我国新型城镇化发展战略的实施,土地开发由增量扩张向存量挖潜的转型成为必然趋势。2008年,广东省开始实施“三旧改造”,标志着我国开始进入新的城市更新阶段。然而,就过去几年城市更新的实践来看,依赖市场、以房地产开发为导向的更新成为主要特征,其后续的社会经济影响尚未深入研究和关注。反思

\*基金项目:国家自然科学基金委项目“城乡规划与设计”(批准号:51222813)资助。

我国目前的城市更新发展状况,从西方国家的城市更新历程中汲取经验教训,对我国未来城市更新政策的制定会产生积极的意义。

## 1 20世纪中后期以来英国城市更新的历程演变

### 1.1 20世纪60年代中期至70年代: 政府主导、自上而下的物质更新阶段

第二次世界大战给英国的许多城市带来了严重的破坏,英国政府在进行城市重建的同时,通过新城建设计划,在大城市周边建立了一系列的卫星城,把改建地区的部分人口和经济活动安置到卫星城<sup>[4]</sup>。然而,内城人口的外溢虽在一定程度上缓解了人口压力,但从1960年代中后期开始,城市人口的过度郊区化使英国城市出现了严重的内城衰退问题。对此,中央政府采取了一系列强有力的政策。1968年由中央政府启动、地方政府实施的“城市计划”(Urban Program)是该时期的重要城市更新项目,它试图通过改善建成环境,为社区居民提供就业培训并为一些社会项目提供财政支持来实现内城社区的改善目标。1969年出台的《地方政府补助(社会需要)法》奠定了政策基础。1972年,由国家环境部秘书处发起的内城研究计划开始重点研究内城衰退的原因,1977年在大量研究探索的基础上,英国政府颁布了《内城政策》,并在次年出台《内城法》,将英国7个最衰落的地区纳入“内城伙伴关系计划”(Inner City Partnerships),强调了政府部门之间、中央—地方之间的合作关系<sup>[4]</sup>。20世纪60年代中期至70年代末期,为城市更新而设的财政补贴和针对内城开发的研究等均以公共资源为基础,以政府计划为主导,缺少私营部门和社区的参与,呈现强烈的自上而下的特征。

### 1.2 20世纪80年代: 市场主导、公私合作的物质更新阶段

20世纪80年代,受到全球经济调整的影响,许多城市的传统工业结构经历了剧变。传统工业的衰退使得英国城市陷入了严峻的经济危机,由此也引发了一系列城市问题,包括

失业率高企、土地荒废、社会排斥等。新上台的保守党政府面对形势的变化决定重拾市场,并通过缩减公共开支、撤销部分政府干预措施等途径来减轻政府财政压力。保守党政府开始寻求民间合作来实现内城更新,以应对产业结构转型对物质空间的需求<sup>[4]</sup>。为此,英国政府采取了系列城市更新政策,包括成立城市开发公司(UDC),设立企业区,出台城市开发基金、城市再生基金和城市补贴基金等政策。

由于20世纪80年代的城市更新政策以经济成效为价值取向,鼓励私人投资,弱化社区参与。这种市场导向的城市更新政策集中于物质更新环节,容易受到房地产市场兴衰的影响。该政策还存在着严重的短视性,对于社会、文化等非物质因素和居民实际需求的忽视影响了更新地区的可持续发展。

### 1.3 20世纪90年代初期至中后期: 竞价投标、公—私—社区合作的综合更新阶段

20世纪80年代以市场为导向,单纯依赖公—私合作的更新模式虽在一定程度上激发了衰落地区的经济活力,改善了物质环境,但贫困社区的社会问题依然不断加剧,涓滴效应成效极弱<sup>[5]</sup>。于是英国政府重新对城市更新政策进行评价调整,20世纪60年代社区发展计划中提出的“社区参与”的概念又重新回到人们的视野中。

1991年,英国政府出台了新的城市更新政策——“城市挑战”(City Challenge)计划。该政策将社区参与纳入到城市更新中,并通过竞标的方式分配城市更新资金。与此同时,竞标的主体需是由公—私—社区三者构成的合作伙伴组织,城市更新的内涵从单纯的经济、物质更新向经济、社会和环境的综合更新转变。1993年,英国国家环境部提出将20个分散的更新基金整合为“综合更新预算”(Single Regeneration Budget,简称SRB),并于1994年开始了第一轮SRB投标。SRB的投标总共进行了6轮,资助了1 000多个城市更新计划。

20世纪90年代英国的城市更新政策实现了重要的转型,城市挑战和SRB均采用竞价投标

的方式分配更新资金并要求公、私、社区三方合作参与,同时不断强化社区参与的作用。城市更新的内涵也从单一的物质更新向多元综合的经济、社会和环境更新转变,并对衰落地区给予越来越多的重视。

### 1.4 20世纪90年代中后期至21世纪初: 需求导向, 关注社会公平的综合更新阶段

自20世纪90年代以来,英国的城市更新政策一直尝试加强普通居民在更新决策和管理等过程中的发言权和影响力。随着1997年新工党上台,“社区”理论成为了英国政府的战略支柱<sup>[6]</sup>。新工党政府延续并强化了社区参与和多部门合作的理念,同时也对城市政策做出了一定的调整,主要包括以下两方面:一是更新基金应按需分配而不是基于竞争投标的形式;二是更多地关注到社会排斥的问题,认为应采用协同的政策手段来解决该问题<sup>[7]</sup>。1997年,工党政府成立了“社会排斥小组”,开展了系列城市复兴的创新行动。2001年出台的邻里复兴的国家策略(National Strategy for Neighborhood Renewal,简称NSNR)便是其中最重要的举措,标志着英国城市更新政策的再度转型。与20世纪90年代的城市挑战和SRB相比,邻里复兴的国家策略更关注社区层面贫困问题的解决。该国家策略构建了“中央—区域—地方—社区”的多层面实施机制,同时涵盖了多类型的更新政策,包括邻里复兴基金(Neighborhood Renewal Fund)、社区新政(New Deal for Communities)、邻里管理先驱(Neighborhood Management Pathfinders)、邻里联防(Neighborhood Wardens)等项目。其中,社区新政是工党政府上台以后提出的第一个更新政策,也是最为突出的社区赋权创新项目之一。为了更好地确保社区参与,政府还出台了《城市更新的社区参与:给实践者的指南》,为复杂的社区参与提供了综合性的指引,包括社区参与机制的建立、社区能力的建设和弱势群体的参与等<sup>[8]</sup>。自20世纪90年代中后期开始,英国城市更新政策越发强调社会公平的价

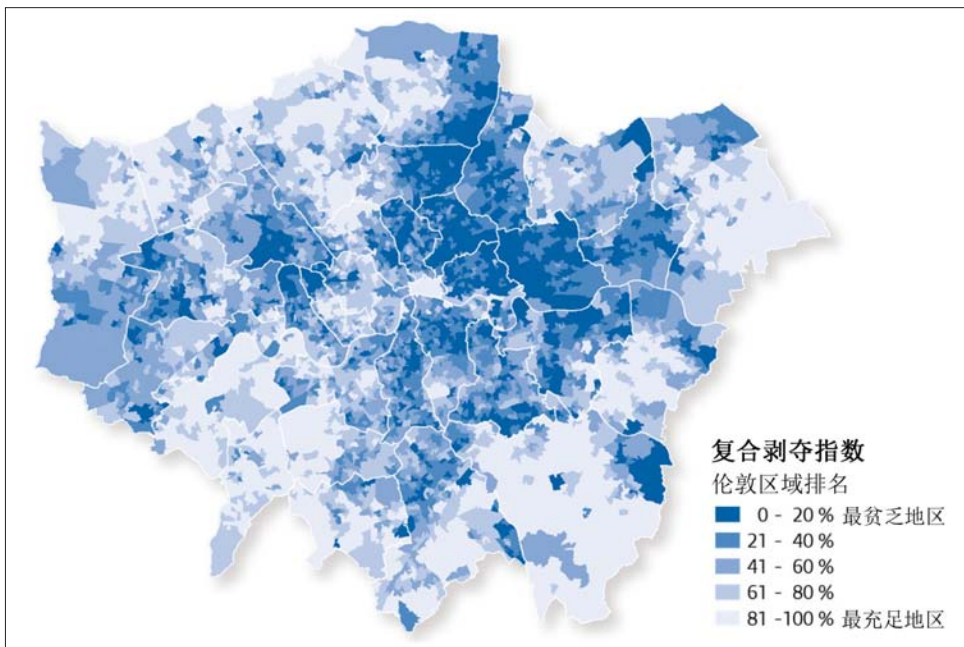


图1 伦敦市域“复合剥夺指数”的空间评估  
资料来源: The London Plan, Spatial Development Strategy for Greater London, 2014。

值导向,通过制度设计进一步落实社区参与,并在评估社区剥夺情况的基础上开展对更新基金的竞标活动。社区剥夺评估的方法被沿用到伦敦制定空间发展战略中:首先对全市复合剥夺(Multiple deprivation)指数<sup>①</sup>进行全面评估(图1),在此基础上划定机遇发展地区、强化发展地区等,并制定相应的空间政策,体现了社会公平导向的城市复兴策略。

## 2 20世纪90年代以来英国主要的城市更新实施政策及其成效

20世纪90年代以来,随着城市更新中公私社区三向合作关系的确立,英国政府先后颁布了一系列政策,以促进三方的合作并强化社区参与。其中具有代表性的更新实施政策包括城市挑战、综合更新预算和社区新政等。

### 2.1 城市挑战

#### 2.1.1 政策出台背景

20世纪80年代末到20世纪90年代初,衰落地区不断加剧的社会问题让保守党政府意识到仅靠市场导向、公私合作不足以带动城市的全

面更新。1991英国政府出台的“城市挑战”计划着眼于经济、社会和环境的综合更新,将社区纳入到合作伙伴关系中,并面向小范围的城市更新项目,采用竞标的方式分配更新基金。城市挑战共进行了两轮竞标,第一轮邀请了15个地方当局参与,其中11个获得竞标资金资助;第二轮竞标则面向英格兰和威尔士的所有城市全面开放,其中20个成功竞标<sup>[5]</sup>。

#### 2.1.2 政策框架

“城市挑战”基金由中央政府设立,环境部出台投标指南。竞标主体需由地方政府、私营部门、当地社区或志愿团体联合构建成的合作伙伴组织,同时要求公—私—社区三者共同制定和执行城市更新计划。城市挑战计划的实施期为5年,每年中标项目都可获得共750万英镑的资助,同时计划实施的成效和经费使用的情况会定期受到严格的审查<sup>[5, 9, 10]</sup>。总体上看,城市挑战政策呈现出竞争性、合作性、目标综合性、产出驱动性、面向小地区和时间有限性的特征<sup>[10]</sup>。

#### 2.1.3 实施机制

城市挑战政策的实施主要分为两个阶段,

分别为竞争投标阶段和计划实施阶段,合作伙伴关系贯穿两个阶段的始终。

竞争投标阶段一般历时1年,整个流程可分为3个阶段:前期的筹备和公众咨询阶段、中期的竞标推荐和评定阶段及后期的行动计划制定阶段。竞标前期,首先需要建立地方合作伙伴关系。在有限的筹备时间里,地方当局往往凭藉其充足的人脉、信息资源及与其他部门、单位已有的联系,较快地组建起地方合作伙伴组织<sup>[11]</sup>。由此,中标的城市挑战计划绝大多数是以地方当局为领导核心。该阶段理想的地方合作伙伴组织一般由筹划指导委员会和协调工作组两个部分构成。在地方合作伙伴组织筹建成立后,则以商界论坛、社区论坛为主要形式开展公众咨询,并制定行动计划。参与投标的行动计划需制定城市更新的目标、战略和具体项目,做好每年的经费预算与成果预估,并明确基金投入与基金所能撬动的私人投入的杠杆比率<sup>[5]</sup>。在中标结果宣布后和实施前,还需对行动计划进一步深化并交由环境部审查。

进入实施阶段,合作伙伴组织正式成立,与地方政府保持“一臂之距”。其中竞标阶段的筹划指导委员会发展为正式组织的董事会,继续担任核心角色。该阶段城市更新的成果会受到严格的年度审查,依据竞标指南提出的产出指标定量考察实施成效,同时收回每年剩余的资金。下一年是否继续资助和资助的额度也取决于该阶段成果的实施情况<sup>[10]</sup>。

#### 2.1.4 实施成效及不足

城市挑战在5年内共支出3 750万英镑更新基金,以公共投资撬动了更大幅度的私人投资,帮助城市更新地区改善了物质环境,包括更好的城市街道风貌、更齐全的公共服务设施和更多元的文化娱乐休闲场所等,提高了当地的生活品质。整体环境的优化吸引来了更多的商机,一些新生企业在城市更新地区萌芽、发展,为当地提供了更多的就业岗位。在更新过程中提供的就业技能培训让失业者重获工作技能并回到工作岗位上,降低了地方的失业率和犯罪率。此外,公—私—社区三方合作的机制将原本分散在各个部门的人力、物力资源集中起来,由此

注释 ①复合剥夺指数是衡量一个地区受剥夺程度的标准,具体指标包括失业率、居住满意度、居民健康程度和夜间出行安全性等多个方面。

产生的协同效应使城市更新项目的效率更高、成效更好,超出各部门独立工作时所能取得的成绩<sup>[10]</sup>。

城市挑战也存在一些弊端,主要包括以下3方面:一是不足两个月的竞标筹备时间过短,公众咨询不够广泛深入;二是缺少对合作的指导,参与形式过于官方化,导致合作经验不足的社区参与度不高;三是定期评估只关注产出结果,缺乏对合作过程的考察,导致计划的制定和实施功利性太强,无法保障私营部门和社区的有效参与<sup>[12]</sup>。尽管城市挑战政策存在一些不足之处,但它作为首次提出公—私—社区三方合作和综合更新的重要政策,在英国城市更新历程中起到里程碑式的作用。

## 2.2 综合更新预算

### 2.2.1 政策出台背景

1993年,为实现更高的基金利用效率,环境部提出将20个原本由不同部门运作的城市更新基金(包括城市挑战基金)整合为一体,成立“综合更新预算”基金<sup>[4]</sup>。SRB的一部分资金用于继续资助城市开发公司和英国合作伙伴组织(English Partnership)等已有的项目,另一部分基金面向全国各地不同规模的城市更新项目,根据英国各区的贫困程度和需求大小分给各区域办公室掌管,并于1997年由新成立的区域发展局接管<sup>[13-14]</sup>。

### 2.2.2 政策框架

SRB继承了城市挑战的核心理念——“公—私—社区”的合作伙伴关系,并在此基础上沿用竞标的形式资助地方的城市更新项目。SRB和城市挑战具有许多共同特征,而SRB政策在更新目标上进一步细化并适度加大资助额度和实施期限的弹性。

首先,SRB提出7个明确的更新目标:(1)改善当地的就业前景,提高当地居民的受教育水平,强化其职业技能,并促进机会的平等化;(2)增强地方经济的竞争力,支持地方行业的发展;(3)保护环境,完善基础设施,提高设计水平;(4)维护并改善住区环境,提高管理水平,提供多样化的住房选择,优化住房条

件;(5)关注少数民族的利益;(6)打击犯罪,加强社会安全性;(7)提高生活品质,促进医疗、文化和体育事业的发展<sup>[15]</sup>。其次,SRB依据各个计划的具体情况提供不同的资助额度。例如第一轮投标中,SRB的资助额度从最低200万英镑到最高7.2亿英镑变化不等<sup>[16]</sup>。再者,SRB规定的实施期限更长且灵活性更高。SRB将实施期限延长至7年,每个项目可以根据自身情况预测其完成时间并在行动计划上进行说明。

1997年,第5轮的SRB竞标也随着工党政府的上台进行了一定的调整。工党政府认为,SRB应成为解决社会排斥问题、实现社会公平发展的重要政策工具,因而从SRB的第5轮竞标开始,竞标者需明确社区如何参与到城市更新计划的制定和实施过程中,以及合作伙伴关系组织结构的建设是如何促进社区参与的。此外,政府还要求SRB强化对社区能力建设的关注。为了更好地实现社会公平,政策要求在后续的SRB基金分配中,80%的基金流向65个衰落地区,剩余的20%流向乡村和面临产业结构升级的地区<sup>[17]</sup>。

### 2.2.3 实施机制

SRB是由城市挑战发展而来的更新政策,其竞标流程和实施方式与城市挑战大体相似。在6轮的SRB中,地方当局依然承担主要的领导角色,从竞标成功的城市更新计划中可以发现超过50%的合作伙伴组织以地方当局为领导核心,只有约20%的组织以私营部门或社区、志愿团体为核心<sup>[14]</sup>。

### 2.2.4 实施成效及不足

SRB的实施和城市挑战一样获得了物质环境更新、地方经济起飞和部分社会问题解决的综合更新效果。而SRB实施成效的进步主要体现在对衰落地区需求的回应上。Brennan等人<sup>[13]</sup>对SRB基金分配情况的研究表明,在前三轮的SRB竞标中,80%的SRB挑战基金流向了366个城市地区中最为衰落的99个地区,其中的30%流向了最为衰落的20个地区。然而,城市挑战只惠及了不到30个衰落地区,20世纪80年代的UDC和企业区分别覆盖了16和40个

衰落地区,由此可见SRB更好地回应了衰落地区的发展需求。同时,SRB对社会问题给予更多的重视,在这些衰落的地区当中,SRB挑战基金的大部分流向了失业率高和家庭收入低的地区。

## 2.3 社区新政

### 2.3.1 政策出台背景

英国开展了多轮的城市更新,但仍存在4 000多个贫困社区受到多方面且不同程度的剥夺<sup>[18]</sup>。1998年,工党政府提出了“社区新政”,并于2001年正式出台《社区新政计划》,旨在帮助贫困社区扭转发展命运,缩小它们与其他社区之间的差距,充分体现工党政府对地方更新需求和社会排斥问题的重视。

### 2.3.2 政策框架

社区新政延续了以合作伙伴组织为主体展开竞标的方式,分别针对不同的更新区域构建了39个合作伙伴组织。与SRB六轮下来共计1 000多个更新计划相比,只涵盖39个更新计划的社区新政在更新区域的数量上大大减少,但资金更集中,投资力度更大。社区新政所设的目标主要关注5类问题的解决,包括惨淡的就业前景、高企的犯罪率、萧条的环境、劣质的社区管理和缺位的公共服务,同时基于不同目标设定针对性的更新政策。在实施过程中,各个中标的合作伙伴组织均可获得将近5 000万英镑的更新基金来改善贫困社区的住房、受教育、就业等方面的条件。社区新政的更新资金和城市挑战基金、SRB挑战基金一样作为撬动私人投资的基石。而社区新政的实施期限长达10年,让衰落地区有更充分、全面的更新机会<sup>[18]</sup>。

### 2.3.3 实施机制

与前期的城市更新政策不同的是,社区新政中的每个更新地区都是由中央政府基于地方贫困指数大小挑选出来的。被选中的地区会受到参与社区新政竞标的邀请,竞标者再从政府选取的更新地区内划出更小范围作为更新对象,平均每个更新区域的家庭总户数不超过4 000户,总人数约为9 800人,规模相比城市挑战、SRB等要小得多。

社区新政的实施过程中体现了更充分的社区参与。竞标者需要在标书中表明当地居民将参与到更新区域的划定、更新计划的设计和更新项目的管理等各个环节,同时政府承诺要拒绝缺乏高质量社区参与的投标计划,若中标计划在实施阶段未能维持良好社区参与,政府也会责令停止对其的资金支持。该做法更好地保障了社区参与的权利,同时锻炼了社区参与的能力,使得更新地区在10年的资助期结束后仍能保持可持续发展的活力<sup>[9]</sup>。

### 2.3.4 实施成效及不足

从谢菲尔德哈勒姆大学的区域经济和社会研究中心<sup>[9]</sup>对社区新政10年资金使用情况的总结上看,32%的资金用于住房条件和物质环境的优化,18%用于社区管理和公共服务的提升,17%用于教育设施和居民受教育机会的改善,而剩余的12%、11%和10%的资金分别用于就业培训、居民健康保障和打击犯罪上。从评估结果来看,社区新政确实给这39个更新区域带来了显著变化。从纵向比较上看,当地居民对于地区的满意度有了较大的提升,同时失业率、受教育程度、犯罪情况、住房条件等方面均得到一定程度的改善。从横向比较上看,这39个区域的经济社会水平与国家、区域、地区3个不同层面的平均水平相比,差距均不断缩小。此外,当地社区和地方政府之间形成了更加密切的合作关系,并实现了更广泛的公众参与。2002年到2008年之间,社区新政更新区域内40%的居民参与到了合作伙伴关系当中。社区新政进一步拓展了社区参与的深度和广度,但仍存在筹备时间短导致协调不足和忽视社区内部分歧等问题。城市更新政策需要随实践不断优化改进。

## 3 英国城市更新政策的演变对我国城市更新的启示

纵观英国城市更新政策的演变历程,可见其经历了从政府主导到市场主导到公、私、社区三向伙伴关系的转型,以及从物质更新向综合更新导向的转变。反观我国目前城市更新的实践,对照英国城市更新政策及实施成效,当对我国未来的城市更新具有启发和借鉴意义。

### 3.1 从房地产开发导向的更新向社会、经济、环境的综合更新转型

从我国目前城市更新的实践来看,绝大部分更新项目采取政府引导、市场主导的模式,以市场价值较高的房地产开发取代原有的工业用地和强度较低的旧村、旧城用地。然而,房地产开发导向的更新模式往往依赖于短期内房地产市场的繁荣,以追求短期的经济利益和利润最大化为目标,忽视了城乡整体和长期发展的利益。如深圳为了推进更新的实施,以容积率为主要奖励政策手段造成开发规模的急剧上升,对城市的基础设施容量造成巨大挑战<sup>[20]</sup>。除此以外,当地居民的就业和生活等问题并未借助城市更新的机会得到有效解决,相反可能由于异地安置致使失业率提高,并降低生活的便利性。在这方面,英国明确提出社会、经济、环境等综合更新的价值理念和定量化的实施目标,让城市更新不仅作为推动经济增长的工具,还成为解决社会、环境问题的助推器,由此实现“复兴”(regeneration)而非单纯的物质更新(physical renewal)。

### 3.2 从政府或市场主导的模式向公—私—社区三方合作模式转型

城市更新导向的转变需配合相应的管治模式改革。多元的更新目标单靠政府或市场的单一主导,或是公私合作、市场主导的模式均难以实现,需要公、私、社区三方的共同合作,并重视政府的有效调控和保证社区参与的真实落实。

#### 3.2.1 加强政府调控,避免市场失灵

市场主导下的城市更新只追求房地产市场带来的短期利益,如果政府不能进行有效调控,会导致再开发漠视城市整体和长远的经济和社会利益,引发空间失序、社区解体和社会不公等现象<sup>[21]</sup>。英国政府在SRB和社区新政中加强政府调控的做法值得借鉴:通过引导资金流向以惠及衰落地区,并投资于公共设施的建设,避免市场失灵。

#### 3.2.2 鼓励社区参与,扩大广度深度

我国现阶段城市更新的社区参与的广度和深度上均不足,即使在充分考虑土地产权人意

愿的深圳,社区参与也只是集中体现在“城市更新单元”划定上,即划定时必须占建筑物总面积2/3以上的业主同意且权利主体占总数量2/3以上的许可<sup>[20]</sup>,并未在更新方案和行动计划制订上为社区提供共同讨论的平台。英国自20世纪90年代以来的城市更新则从竞标要求上明确规定要将社区纳入到更新区域划定、计划制订和项目管理等各个环节中,体现了社区参与的深度,更好维护公众的利益。

### 3.3 从物质性更新规划向综合的政策体系设计转型

城市更新模式的改革还需配套相应的政策体系设计。然而我国目前尚未建立起综合的城市更新政策体系,领更新风气之先的深圳出台的更新办法和实施细则等内容也大多集中在容积率确定、公共用地提供、更新方式建议等方面。就如何更充分地运用相关政策工具方面,英国城市更新政策对新型城镇化背景下的我国城市更新规划及政策设计具有积极的借鉴价值。

#### 3.3.1 设置更新基金,撬动私人资本

城市更新的土地整治与拆迁安置等环节涉及庞大的投资,仅靠市区两级政府的资金难以支撑。如上海的城市更新,农民拆迁安置和类集建区的基础设施建设的高额费用均由政府承担,使得实施推进缓慢<sup>[20]</sup>。我国可适当参照英国经验,设立相应的更新基金,采取竞标的方式,一方面撬动私人投资进入,减轻政府财政负担,另一方面降低市场进入的门槛,并通过竞争有效提高更新方案的质量。

#### 3.3.2 借鉴剥夺评估,促进社会公平

在房地产导向的更新模式下,我国的城市更新项目主要集中在区位条件好,土地价值高的地区,会加剧社会不公的问题。英国在20世纪90年代中后期以剥夺指数评价为基础确定城市更新的候选地块,适度强化了政府的调控作用,有效避免因市场资本的趋利性而导致的市场失灵问题,从而达致社会公平的目标。

#### 3.3.3 完善监督机制,保障实施成效

目前我国的城市更新对更新实施的有效监

督不足。以深圳为例,目前其更新管理的核心在于项目立项、规划方案审查,实施监管环境相对薄弱,使得实施效果大打折扣<sup>[22]</sup>。英国在更新实施中定期对更新成效进行定量考察,并对公—私—社区三方合作过程进行定性考察,该做法值得我国参考学习,可有效监督更新方案的落实,并保证社区参与的质量。

参考文献 References

[1] 张更立. 走向三方合作的伙伴关系: 西方城市更新政策的演变及其对中国的启示[J]. 城市发展研究, 2004, 11 (4) :26-32.  
ZHANG Gengli. Towards three-way partnership in urban regeneration: the western experience and implications to Chinese cities[J]. Urban Development Studies, 2004(4): 26-32.

[2] 张汉, 宋林飞. 英美城市更新之国内学者研究综述[J]. 城市问题, 2008, 2 (1) : 78-85.  
ZHANG Han, SONG Linfei. Review on the domestic studies on urban renewal in British and American cities[J]. Urban Problems, 2008, 2(1): 78-85.

[3] 杨静. 英美城市更新的主要经验及其启示[J]. 中国房地信息, 2004, (11) : 63-65.  
YANG Jing. The major experiences of urban renewal in British and American cities and the implications[J]. Real Estate Information of China, 2004, (11) : 63-65.

[4] 阳建强. 西欧城市更新[M]. 南京: 东南大学出版社, 2012.

YANG Jianqiang. Urban renewal in western Europe[M]. Nanjing: Southeast University Press,2012.

[5] Taussik J, Smalley J. Partnerships in the 1990s: Derby's successful City Challenge Bid[J]. Planning Practice & Research, 1998, 13(3): 283-297.

[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 (1) : 59-65.  
QU Lingyan. Renewal, regeneration and renaissance: urban policies of Britain since the 1960s[J]. Urban Planning International, 2011, 26(1): 59-65.

[7] Ball M, Maginn P. Urban change and conflict: evaluating the role of partnerships in urban regeneration in the UK[J]. Housing Studies, 2005, 20(1): 9-28.

[8] Dargan L. Participation and local urban regeneration: the case of the New Deal for Communities (NDC) in the UK[J]. Regional Studies, 2009, 43(2): 305-317.

[9] Oc T, Tiesdell S. Supporting ethnic minority business: a review of business support for ethnic minorities in City Challenge areas[J]. Urban Studies, 1999, 36(10): 1723-1746.

[10] Fearnley R. Regenerating the inner city: lessons from the UK's City Challenge experience[J]. Social Policy & Administration, 2000, 34(5): 567-583.

[11] Hall S. The way forward for regeneration: lessons from the single Regeneration Budget Challenge Fund[J]. Local Government Studies, 2000, 21(1): 1-14.

[12] Davoudi S. City Challenge: the three-way partnership[J]. Planning Practice & Research, 1995, 10(3): 333-344.

[13] Brennan A, Rhodes J, Tyler P. The distribution of SRB Challenge Fund expenditure in relation to local-area need in England[J]. Urban Studies, 1999, 36(12): 2069-2084.

[14] Rhodes J, Tyler P, Brennan A. New developments in area-based initiatives in England: the experience of the Single Regeneration Budget[J]. Urban Studies, 2003, 40(8): 1399-1426.

[15] DETR (Department for the Environment, Transport and the Regions). Bidding guidance: a guide to funding from the Single Regeneration Budget[R]. London: Department of the Environment, 1994.

[16] Foley P, Hutchinson J, Fordham G. Managing the challenge: winning and implementing the Single Regeneration Budget Challenge Fund[J]. Planning Practice & Research, 1998, 13(1): 63-80.

[17] Hall S, Nevin B. Continuity and change: a review of English regeneration policy in the 1990s[J]. Regional Studies, 1999, 33(5): 477-482.

[18] Lawless P. Area-based urban interventions: rationale and outcomes: the New Deal for Communities Program in England[J]. Urban Studies, 2006, 43(11): 1991-2011.



[19] CRESR (Centre for Regional Economic and Social Research of Sheffield Hallam University). The New Deal for Communities experience: a final assessment[R]. London: CRESR, Sheffield Hallam University, 2010.

[20] 田莉, 姚之浩, 郭旭, 等. 基于产权重构的土地再开发——新型城镇化背景下的地方实践与启示[J]. 城市规划, 2015 (1) :22-29.  
TIAN Li, YAO Zhihao, GUO Xu, et al. Land redevelopment based on Property Right Configuration: local practice and implications in the context of new urbanization[J]. City Planning Review, 2015 (1): 22-29.

[21] 黄晓燕, 曹小曙. 转型期城市更新中土地再开发的模式与机制研究[J]. 城市观察, 2011 (2) : 15-22.  
HUANG Xiaoyan, CAO Xiaoshu. Mode and mechanism of land redevelopment in urban regeneration during China's Transitional Period[J]. Urban Insight, 2011(2): 15-22.

[22] 赵若焱. 对深圳城市更新“协商机制”的思考[J]. 城市发展研究, 2013, 20 (8) :118-121.  
ZHAO Ruoyan. Thought over negotiation mechanism of urban renewal in Shenzhen[J]. Urban Development Studies, 2013, 20(8):118-121.

本刊2016第4期(总第129期)勘误表

位置	误	正
P74 图2a)		
图2a) 按公园类型划分的市域子数据库界面		