

城区开发：为企业提供空间

Urban Area Development: Towards Room for Entrepreneurship

弗里索·德齐乌 艾格尼丝·弗兰森 著 王枫 译

引言

荷兰在空间规划领域有着悠久的传统。它的 20 世纪可以描述成以政府为主导的世纪。在这个世纪中，荷兰基于其福利国家的背景，发展了公共住房政策及相应的法律法规、1901 年的《住房法》(the Housing Act) 以及 1965 年的《空间规划法》(the Spatial Planning Act)。战后重建时期，政府曾将住房数量作为一个重点；之后随着城市的更新，住房质量则于 1970 年代和 1980 年代早期变得更为重要。这关系到更新城内普遍过时的战前住宅。此外，在这些年里，保持及加强经济吸引力，特别是城市中心的经济吸引力，也是荷兰政府机关面临的主要发展挑战之一。1970 年代和 1980 年代的发展态势在 1990 年代一直持续。除注意提供充足的就业机会以外，政府越发注意将中等收入和高收入群体保留在城市中，因为自 1970 年代以来，这一类居民由于对城市感到厌恶而不断迁往城市外的地区居住。1990 年代初，一项重要的政策选择是建设一座紧凑城市，这在相关政策文件完成后被定义为 VINEX 场所（政府指定的用于未来城市开发的场所）。

当城市的挑战发生变化，公共住房作为政府“开发工具”的属性也随之改变。在住房部部长海尔马 (Heerma) 的领导下，住房部门的政府企业于 1980 年代后期转为私有化。此外，海尔马还提出了住房购买率 60%、出租率 40% 的目标；对于 VINEX 场所，目标则转化为 70% 商品房和 30% 社会住房。另外，在投资层面，政府可说是“撤退的政府”(withdrawing government)。中央政府将权力下放，把开发 VINEX 场所的工作交由地方政府和市场各方来完成。

这是政策从开发控制规划向开发规划转变的时期。在地方

层面，它被转化为城区开发；是一个城区的政府、私营方和其他相关各方，建立统一规划和实施空间项目的一种方法^[1]。更具体地说：“城区开发作为连接功能、学科、各方、利益和资金流动的艺术，着眼于重建一个地区^[2]”。城区开发项目可以大致分为以水和景观为主的项目、城中项目（包括改造区和战后住宅区重建）以及扩建项目。本文概述了在荷兰和欧洲范围内，这个全新知识领域的背景及当前面临的挑战。

无声的革命

1990 年代早期，市场各方如房地产开发商、主要承建商以及稍后的各种公司，开始在规划的起草和编制过程及项目的土地开发中表现得更为积极。正如荷兰国家空间规划机构的原负责人汉斯·范德尔·卡曼 (Hans van der Cammen) 所指出的，“这个时期政府的资金开始用尽，因此可以说市场最终在操作链中占据了更高地位。一切与实施措施相关的事宜都已宣告结束。市场各方在规划完成前不能着手任何工作。由于资金问题，这种工作方式已变得令人难以忍受^[3]”。

在我们看来，政府与市场之间关系的改变是结构属性的改变。可以肯定地说，一场无声的革命已在过去几十年中发生。政府将不会再同之前一样给房屋建设部门发放补贴，而且政府对公共设施的投资——如基础设施和绿化——将再不会达到它们“传统”的水平。此外，一些本是政府应做的工作，已经由市场做得范围更广、程度更深，而不仅仅是“资金方面的考虑”。空间开发和投资的发展趋势是：更多事务将由市场各方完成，政府将被赋予不同的（并非不重要的）角色和地位。“开发规划”和“城区开发”即包含了此概念，且可以

作者：弗里索·德齐乌 (Friso de Zeeuw)，荷兰 Bouwfonds 公司的新市场总监，代尔夫特理工大学，教授。

艾格尼丝·弗兰森 (Agnes Franzen)，荷兰代尔夫特理工大学，讲师。A.J.Franzen@tudelft.nl

译者：王枫，中国城市规划设计研究院学术信息中心《国际城市规划编辑部》

被视为一种理想工作方式的特性。不过这个趋势目前还未完全明确，建立一个更具能动性和领导力的政府的呼声也经常能够听到。

管理

政府与市场合作时有一些问题总是会出现，其中之一就是：什么事务应当或不应当由政府主导。在1990年代，各项事务的操纵是不言而喻的，特别是在大城市的扩展区域。但具有混合方案的城中项目和较小城市则显示出更多的变化。这些改变在1990年代导致了领导力向市场各方的转移，以及市场各方更加广泛地参与到规划的早期阶段，即想法和方案的成形阶段^[4]。

市场各方中大部分将自己看作是地区的开发商。更重要的是，我们知道没有一家开发商/承建商不要求参与到城市地区开发中去。这种观念的迅速崛起和普及即与上述的转变相关。

除市场各方之外，还有大量其他组织、公司和市民希望投资空间开发项目。目前尚不清楚什么是政府确实应当承担的工作，什么是最好交给市场和其他各方承担的工作。但是，眼下确实有希望政府保持综合管理的呼吁。不过这种管理到底意味着什么，存在多种解释。出于这个原因，不宜对管理职责做更清晰的说明。这引发了关于公共利益需要政府领导或保证的思考。就这个问题而言，公共利益从不是中立的，无法被客观地确定；它们总是包含了政治因素，且很可能随着时间、场所和区域工作组的类型而发生改变。

共同的目标

在引导和管理之前，必须先拟定目标。目标是城区开发必要的组成部分，一个共同的目标能够激发出活力与信心。它不等同于要求的累积，如各市政部门提出的市议员要对空间开发负责。例如，专门的城镇规划、建筑或可持续建筑物、室内停车场和公共空间开发。不愿或不能选择一个可行的目标会引起停滞和受挫；同样，当各方不愿意履行一个由政府提出的可行目标时，也会如此。

在共同目标下进行合作，需要共同制定政策和决策。这涉及了更多来自居民和社会组织的参与，有利于为决策的制定提供建议。若政府切实要为私人投资提供空间，除上述相互合作的模式外，政府委派及作出适当推动的方式也极为重要^[5]。这意味着政府更关注框架，在框架里其他各方可制定出政策。换句话说，政府也可以支持其他各方的政策。一个很好的例子是在国家层面的“空间规划政策文件”(Spatial Planning Policy Document)中，中央政府关注了一些国家空间核心任务。如果政府机构在特定时间或地点选择了推动或委

派方式，那么私营企业将有更多发挥的空间，风险分散的形式也会更多。

时间跨度

真正为“企业家规划”提供空间，需要洞察政府与市场之间一些长期存在的张力。它们固有地存在于公共和私营部门的属性、功能和管理的差异性中，其中一个差异性即是时间跨度的不同。双方总是会互相责备对方目光短浅。政府管理主要侧重于在4年任期中作出一些有形政绩，要求行政系统将收到的建议纳入长期的政策中，以保持政见的连续性。对于市场各方，一个特殊的决定性因素在于城区开发项目总的持续时间。开发城区会随之创造出新的商品，市场各方会对它们的推销时机（间歇性）作出预测，并同时预估其潜在净增值、成本模式、资金和分期阶段。对于结构复杂和大型的城区开发项目，总的持续时间为至少10年是很正常的。

因此，双方对时间的关注是不同的，但不能（或者不能继续）用“短期”或“长期”来简单地衡量。从这个角度看，这样理解也许可以帮助摆脱一些陈词滥调。

规模

另一个问题在于城区开发项目的规模差异。城市的规模等级由于项目规划范围超越城市边界，或项目利益大于城市利益而日渐扩大。这意味着不同城市、省及/或中央政府的参与。城区开发的一个格言是，政府管理者通常在与私人当事方交涉之前，已经“妥善安置了公共住房”。

为给上述相应问题以实证，我们举两个“跨越边界”的大型项目作为案例。第一个案例是Bloemendalerpolder。这片位于韦斯普(Weesp)和默伊登(Muiden)之间的地区，除其他项目外，被指定建设4500栋住宅、商业设施、310公顷水域和自然景观，以及重新规划A1高速路线路^[6]。在韦斯普和默伊登两个城市和这个省就开发方向达成一致之前，经历了长时间的谈判。创立一个设计室以关注以上任务内容和由此产生的空间观点，得到了双方政府机关的一致认可。但是，市场各方的参与仍然很少。与市场各方达成了一个“预想的协议”之后，即是再次宣称让市场各方参与到总体规划编制过程中的时候了。

第二个案例——Zuidplaspolder与第一个不同，是位于高达(Gouda)与鹿特丹(Rotterdam)之间的区域性城区开发项目。它显现出一种态势，即极大程度地依赖土地开发贡献的资金，以建设规划区域范围外的地区，以及费用极高、很难实现的基础设施建设。在这种情况下，为达到上述目的将需要极大的资金贡献量。因而每栋住宅要贡献出30000欧元。也因此，“土地开发为自动提款机”的说法不仅可以理解，还

无可非议。

我们经常看到政府机构试图通过共同编制一个总体规划的方式，在彼此之间达成协议。如果一切顺利，至少规划可以完成，但这和筹备一个直接与市场资金相关的商业案例有所不同。也就是说，它们是否会在一开始就能达成协议。当然，也有一些在中央政府和省政府的承诺下，进行了有效区域合作的案例——“Drecht”城（Drechtsteden）、林堡花园城（Parkstad Limburg）、城市三角带（De Stedendriehoek）及Assen-Groningen，但是这样的案例并不多。

企业规划

与AM房产开发公司（AM Vastgoedontwikkeling）董事会主席彼得·诺丹勒斯^[7]（Peter Noordanus）和Boheemen房产开发公司负责人斯坦·鲁斯特伯格^[8]（Stan Roestenburg）所言一致，我们也认为现在是摒弃“首先妥善安排公共住房”信条的时候了。由市场的一方介入，连同特设的同盟伙伴，正是也许能够引起共鸣的一个倡议。Sijtwende、Oud IJmuiden和Venster Woeden/Bodegraven这样的项目即是如此。在这一点上，开发商与公共组织一起——无论是否出于经济需要——都对利益管理设计理念具有主动权。我们并不将此视为通用的补救方法，但是它是打造成功的城区开发的固有方式的延伸。

上述“企业规划”也许同样能够解决“传递账单”问题。传递公共投资的成本费用可促使城区开发水平超过地方的情况出现停滞。政府机构采取主动进行开发，成本和所冒风险最终都必须由自己买单。因此，整个关于阿尔默勒（Almere）进一步扩张及相关基础设施修建的艰苦的讨论即可以追溯到这个原因。资金性质的战术考虑阻碍了战略决策。

上艾瑟尔省（Overijssel）女王专员及交通、公共建设工程和水管理理事会主席吉尔特·詹森（Geert Jansen）日前也在一篇题为“担心账单问题损害区域规划”（Rekeningvrees nekt regioplannen）^[9]的文章中讨论了这一策略。詹森提出的改善方案是取消最初阶段的资金监管。他支持政府和区域的特设项目机构，其员工一起且“适度”远离家乡根据地会产生可替代的解决方案。会计人员直到此时才会出现，并受行政人员的领导。虽说是正确的一步，但是过于单边地以政府为主导。

我们想提请大家特别注意政府和市场成功合作的两点：欧洲投标规则和彼此间的信任。

欧洲投标规则

第一个关注点与欧洲投标规则相关。如果政府机构介入到城区工作的方方面面，此规则会导致非常宽泛且复杂的甄

选过程，从而消耗大量的时间、金钱与精力。此外，欧洲投标规则造成政府在尚未成熟阶段便过于详尽地展示方案内容，从而抑制了市场各方的创意，丧失了灵活性。因此，城区开发要成功，至关重要的一歩是认识到甄选过程时，政府机构被允许及需要做的事务。

许多荷兰律师未能正确分析案例，只是建议最好邀请欧洲竞标者介入所有城区开发的竞争。特别是“鲁昂内判决”（Rouanne Judgment）（鲁昂内是一个未邀请欧洲竞标者介入项目的法国城市）的错误诠释已增加了不确定性。不过，了解情况的律师作出的结论是，厌烦了方案中非公共设施的最终资金风险的其实是鲁昂内市政府，而不是市场各方。此法律概念很少在荷兰的项目实践中出现。另外，市政府已设立了很多具体项目要求。

由此得出的结论和其他法院的判决列举如下。如果市政府以具体项目要求、项目供款和接管风险的形式过多干涉一个城区开发项目，可能会使市政府变成委托人的角色，连带着承担招标义务。这种情况在荷兰很少见，因此对一个规划的“私有”部分没有招标义务，如住宅、商店、办公室等等。这样的话，市政府仍然可以自由决定适合工作性质和范围的选择方式。

如果邀请欧洲竞标者，那么很值得研究聚焦竞争的对话形式。好处是它为政府与市场各方之间的直接合作提供了空间。这种合作目前正在城中改造地区接受测试，如将A2高速公路的一部分改造成靠近马斯特里赫特（Maastricht）以及阿尔克玛尔（Alkmaar）的Overstad的一条地下通道。

彼此间的信任

第二个关注点涉及到政府与市场各方之间的信任关系。市场各方代表与省市政府（管理和普通）行政人员的直接沟通显然是增加彼此了解和信任的最恰当方式。虽然这有点陈词滥调，但我们总会因为这种沟通的不足而一再提及。

这同样适用于运作层面。如果委托人与项目负责人在城市开发项目之初即开始交流，彼此间的信任感就会提升，然后再经历长期且艰难的草案设计、业务洽谈、合同签订及成果交付过程。城区开发是动态发展的，会随着很多因素，如政治倾向的更改、部分居民的阻挠和变换的市场环境等而不断发生变更。若要克服这些阻碍，基于彼此信任的事务性关系是必备的先决条件。

在项目运行期间，政府机构的员工频繁流动，这个长期存在的问题给项目运作方带来了困扰。而市场一方也插手其中，不断从政府吸纳最好的人员。此外，逐渐增多的外部顾问也将自己嵌入了政府与市场各方之间。虽说对该职业没有任何反对之意，但是当有涉及到相互信任的事件发生，最好

还是由公私项目的负责人直接沟通，必要的话再在行政层面进行协商。但另一方面，外部顾问作为独立顾问，同时为两方工作，也许能够消除彼此之间的怀疑。这样很可能会加快进度，特别是处于从创造性规划过程向更加务实的协商和资金细化的过渡阶段。

越来越多的大中型城市与省份将委托人和项目负责人的知识和技巧捆绑在一起，放到市级和省级项目管理局。这是一种积极的发展。

市场各方表明其清晰且坚定的态度有助于合作的成功，而这正是目前往往缺乏的。“透明”，通常需要公司阐明其公司目标、如何处理商业和公共利益，以及如何站在商业的角度进行运作。对于后者，书籍也许并未提及，但是它不会妨碍用带点盎格鲁撒克逊人（Anglo-Saxon）的方式来谈论金钱，例如怎样组织土地开发^[10]。至于“坚定而自信”，指的是即使处于棘手的形势，也要现实地并在必要的时候以批评的眼光回应政府一方提出的目标和方案；以及单独或在一个特设联盟中起草方案，跨越各自城区开发项目的利益和规模。因此，与上述的“企业规划”一样，也引起了公共利益的共鸣与介入。

结语

本文指出的政府与市场合作的发展，关系到城区开发实践导向部门（Practice-Oriented Chair of Urban Area Development）的研究领域。该领域需要采用多学科研究方法，研究课题涉及了公共机构与社会经济学的背景。在地区层面，它涉及了方案、角色、设计与财政领域的研究，并给出了领导和组织不同方面相互合作的大致方式。荷兰是众所周知的开拓地（poldering），借助于交流与谈判，不同利益相关方共同创建政策方针并共同执行。这与政府拥有更高等级地位的很多其他欧洲国家相反。目前公共手段正处于压力之下，政府有必要指派一些它投资的重点项目，使私人投资者提早进入规划进程，迎接挑战。根据挑战与环境，选择恰当的政府与市场的合作模式。对于空间规划，这意味着在必须明确商讨政府与市场之间风险分配的情况下，为企业提供更多空间。

参考文献

- [1] P. Winsemius, Minister of Housing, Spatial Planning and the Environment, Letter to the Lower House, November 2006.
- [2] Zeeuw de F. De engel uit het marmer (The angel of Marble), Delft University of Technology, 2007.
- [3] Cammen H. van der. in: Til R. Van. Projectontwikkelaar wordt gebiedsontwikkelaar (Project Developer Becomes Urban Area Developer)[J]. PropertyNL Magazine, 2006(7).
- [4] Kohlmann R. et al. Verbeelden, Verbinden, Verwezenlijken. Handreiking ruimtelijke ontwikkelingsstrategie voor gemeenten (Imagining, Combining, Realising. Guide to Spatial Development Strategy for Municipalities)[M]. The Hague: VNG Publishers, 2005.
- [5] Iedema R. et al. Doping in de ruimtelijke ordening; p. 83, Stijlen naar Propper en Steenbeek (Doping in Spatial Planning; page 83, Styles after Propper and Steenbeek), Aeneas 2007.
- [6] Ligtenberg L. Eerste mijlpaal voor Bloemendalerpolder (First Milestone for Bloemendalerpolder) [J]. PropertyNL, March 2007.
- [7] Noordanus P. Mixed feelings; over de stand van zaken bij PPS in het Koninkrijk der Nederlanden (Mixed Feelings; on the State of Affairs Relating to PPP in the Kingdom of the Netherlands). Introduction for the PPP workshop in Utrecht, 23 January 2007.
- [8] Words spoken by Roestenburg S. during the introduction to the “Week of urban area development” at Delft University of Technology on 17 November 2006.
- [9] Jansen G. Rekeningvrees nekt regioplannen (Fear of Invoices Wrecks Plans for the Region) [N]. Het Financieele Dagblad Newspaper, 27 April 2007.
- [10] Konickx J, M Spoelstra. Anders denken, anders werken, anders financieren (A Different Way of Thinking, A Different Way of Working, A Different Way of Funding)[J]. Real Estate Magazine, 2005(38).