

# 荷兰城市开发过程管理及其对中国的启示

## Managing Urban Development Processes in the Netherlands and Implication for Chinese Context

陈雅薇 杰勒德·维格曼斯 著 贺璟寰 译

**摘要：**在日益复杂的社会背景下，城市开发项目中更多角色的介入及其对城市区域甚至整个城市日渐扩大的影响力，使得城市开发项目变得越来越复杂，对开发过程中的管理工作也提出了更高要求。许多利益群体在开发的不同层面享有或认为自己拥有参与权。因为城市之间的竞争日益国际化，城市开发甚至被远在地区界限以外的群体所影响和左右。其中最为复杂的一种情况，也是渐渐被普遍采用的公私合作模式，会在每种情境下都有不同的角色分工。城市开发的核心是在一片土地上开发出功能和谐又协调的空间组合（居住、办公、娱乐等）。社会的发展对城市开发项目的空间品质的影响尤为重要。除了对空间品质的关注外，其对社会效应，政治、经济、环境和文化方面的关注也不容忽视。而这些都应该结合项目开发后的空间质量及市场效益综合评估。本文着重分析荷兰关于城市开发议题的理论探讨、项目实践总结以及对中国的启示。

**Abstract:** Urban development has become increasingly complex in recent times. This is not only because of the multiplicity of actors involved and the complexity of social developments, but it is also because the scope of the implications of urban area development has significantly enlarged: they often significantly transgress the area concerned and even the city itself. Higher demands are imposed on the process management. A large number of interested parties have or claim a say at different scale levels. With the increase of international competition between cities on an international stage, urban development processes also subject to the direct influence of events from far outside the region in question. The most complex situation, and one that is increasingly occurring in practice, arises in the case of public-private co-operation, where the division of roles is different in each and every situation. The content of urban area development focuses on creating spatial constellations wherein various functions (residential, working, etc.) can develop in harmony. These constellations must be coherent and integrated units. Social developments/issues are particularly influential on development projects, both where space is concerned as well as otherwise. Apart from the spatial aspect, attention must also be given to social, political, economic, ecological, and social-cultural aspects. The whole must be combined in such way that the result has sufficient spatial and market quality. This paper highlights the most important essence of Dutch theoretical debate and practical experience on urban area development and the implications for Chinese practice.

**关键词：**城市开发；整合策略；空间质量；参与者；中国背景

**Keywords:** Urban Development; Integral Approach; Spatial Quality; Actors; Chinese Context

**作者：**陈雅薇，荷兰代夫特理工大学房地产与住宅开发系副教授。Y.Chen@tudelft.nl

杰勒德·维格曼斯 (Gerard Wigmans)，荷兰代夫特理工大学房地产与住宅开发系副教授。G.wigmans@tudelft.nl

**译者：**贺璟寰，荷兰代夫特理工大学城市规划系博士生。Jinghua.He@tudelft.nl

① 为避免误解，我们应了解英国的综合片区开发不同于荷兰。在英国，综合片区开发对应于1980年代市场主导的城市规划产生的社会和环境问题，尤其针对私人开发商和投资者忽略的城市区域，如破坏的住区和邻里。因而综合片区规划被用来推动社会交流和互动，给原本被规划过程忽视或排除的群体以力量。

### 1 综述

随着政治、经济和社会的变革，当今城市面临着系列的挑战。信息和通信技术的发展、欧盟的成立以及后工业化进程对于荷兰城市的发展提出了一系列挑战，也反映出日渐复杂、动态和多样性的城市系统 (Castells, 1998)。面临巨大的社会变革和城市竞争力的提高，城市管理被日益强化，并通过将其连接到全球城市系统而获利。当资金、人才和科技能轻易在世界各地转移的时候，城市更应该保持鲜活的竞争力和吸引力以吸引资金、人才和技术 (Castells, 1996; 2009)。同时，城市也应该同时为当地强势和弱势居民提供宜居环境。最终，城市开发项目成为一种战略手段以提高城市竞争力，改变城市形象和巩固其在全球城市系统中的位置。

我们应注意到在“城市开发”标签下，诸如城市更新、城市再开发、城市复兴、城市再生等各种界定都使用过。在荷兰，我们使用“gebiedsontwikkeling”一词，即城市片区开发或综合片区开发<sup>①</sup>，来界定在荷兰通常考虑的区域尺度。虽然有些开发项目也考虑区域的层面，但大多数城市开发都主要针对城市和城镇界域内的一个独立地块或者城市延伸地区，

而且这个尺度也是大多数地方当局和房地产开发商签订合同的尺度 (Bruil et al., 2004; Franzen et al., 2011)。由综合片区开发的定义也可看出, 城市片区开发的管理任务是应对全方位综合的各种准则, 在后文中我们将详细介绍。

近几十年里, 荷兰的城市进行了各种城市开发干预策略。这些策略包括城中心的更新, 港口和工业区的更新, 新住宅区的建设, 历史街区的复兴, 城市休憩空间设计等。虽然各不相同, 但它们都致力于寻求一种干预策略以期平衡市场需求、空间质量和综合管理战略, 以实现长期的最优化目标。本文将重点介绍荷兰城市开发实践以及阐述荷兰对城市开发的干预策略的特征。其次, 我们试图再现荷兰城市管理者从理论的视角理解城市开发过程, 主要关注的课题包括开发要素、开发阶段和利益相关者的参与。最后, 我们将回到中国的城市开发实践并从荷兰的开发经验中得到启示。

## 2 荷兰的城市开发

荷兰拥有悠久的历史规划传统 (Franzen, 2009)。20 世纪是荷兰政府主导城市开发的时期: 随着福利国家体制的建立, 中央政府制定一系列公共住房政策: 住房法 (1901) 和空间规划法 (1965)。战后的重建中社会对住宅数量的关注逐渐在 1970 和 1980 年代转移到关注住房质量上, 并延续到 1990 年代。其具体表现为中心城区战后住宅区改造。荷兰政府面临的主要挑战是维持和增强中心城区的经济吸引力, 如何提供更多的就业岗位以留住城市里的中高收入人群。中高收入人群自 1970 年代起搬离大城市中心区而选择城郊居住。1990 年代初期, 荷兰又采用了一系列的政策建构紧缩城市, 并划定一系列的重点开发住宅区 “VINEX 地点” 留作日后开发之用 (图 1—2)。

随着城市挑战的变化, 社会公共住房作为开发工具的作用也发生了一定改变。政府的房屋开发部门在 1980 年代末被私有化。VINEX 地点的住宅开发项目有 60% 用于出售, 只有 40% 用于出租。这个比例之后又被调整为 70% 的商业住房和 30% 的社会住宅。从投资的层面上讲, 政府在逐渐

淡化自己的角色, 转而和市场机构共同开发 VINEX 项目。这是一个从发展控制规划到发展规划的时期。在后一种模式中, 私人企业不仅更早地参与到原先由政府主导的开发过程中, 而且和政府一起在开发起始阶段制定规划原则。在地方一级, 发展规划被诠释为城市片区规划。它的主要手段是在城市开发项目中由地方政府、私营开发商和其他机构共同规划和实践完成 (图 3)。

1990 年代初, 市场机构比如房地产开发商、建筑商及其他各种公司都开始积极活跃在各种城市开发和土地开发项目中, 政府的投资却逐渐减少。所以, 市场逐渐参与到城市开发项目的更前期阶段。市场机构结束了在规划阶段无法介入城市开发项目的历史, 并和政府磨合出一个比较自然的合作关系。政府取消了对住房建设部门的投资, 对公共设施和绿化的投入也大大削弱。此外, 政府和市场机构在城市开发项目中的作用也不仅局限于资金投入。新的空间发展和投资的趋势是市场机构拥有在城市开发项目中的主动权, 政府角色则有所变化。发展规划和城市片区开发顺应了这个趋势, 并视其为新的工作方法。但这种趋势并不总是清晰的。在荷兰, 关于有倡导和监控能力的政府的呼声也很常见。

荷兰目前城市发展的挑战在于城市某一地区开发如何整合各功能、学科、机构、利益以及资金流。未来的城市开发项目将被分为两类: 城市拓展区和中心城区。中心城区包括城市改造区和住宅重建区, 这些区域改造的复杂性将在未来的几十年里面成为城市片区开发的最主要的挑战。

一如荷兰社会的经济特征, 演变中的荷兰城市开发过程尤其关注项目开发的整合性以及各利益相关者之间的合作与开发项目的周期发展过程。下文我们将强调以下三点特征:

(1) 以城市可持续发展为目标的整合策略

城市片区开发项目包含了地方政府和其他组织积极的参与 (Bruil et al., 2004; Franzen et al., 2011)。这个过程不仅仅关注空间的发展, 更注重经济、社会和其他层面的意义。上文提到的城市管理在各种规模层面都具有操作性, 并且对开发过程也有各不相同的要求。在城市或者区域的尺度, 城市



图 1 战后乌得勒支所建社区 “Overvecht” 多为大型高层建筑  
资料来源: Ruben Alexander



图 2 阿姆斯特丹战后建设的以高层建筑为主的社区 “De Bijlmer” 在 1970 年代开始遭遇严重的社会问题  
资料来源: <http://www.dgjuridischadvies.nl/?P=119> (左); KEI: kenniscentrum stedelijke vernieuwing(右)

开发管理大致列出未来的主要发展特征和实施方案。接下来是指出整合的发展视野在城市管理的框架里举足轻重的地位。城市通过城市空间来表现自己的特性 (Louw & Toorn-Vrijthof, 2002)。所有这些土地的利用, 都通过各自的空间特征塑造了该城市和地域的功能。

### (2) 不同利益相关者的互动过程

如果城市希望在未来继续成功运作, 积极且能满足参与者需求的城市管理模式是切实必要的, 但它并非自适应的过程。当然被动型的城市管理是不够的, 我们需要一个积极主动的, 以促进发展为导向的城市管理模式 (de Bruijn & ten Heuvelhof, 2008)。停滞不前往往意味着落后。全球化和欧盟的成立推动着一种新的城市政策建立。这种新政策必须致力于提高生活质量, 其具体体现在社会平等、经济的可持续增长和环境质量等方面。但是这种政策不能单方面由政府制定, 而应该是多个利益团体相互协商的结果 (Boelens, 2009)。这个互动过程的目标必须采用一个整合了可运作的、兼具关注空间和社会意义的坚韧、耐用的手段。

### (3) 对城市区域开发整个周期的关注

无论是富有野心的重大介入或是适度的运作, 荷兰式的城市开发的干预策略都具有一定的共通性: 它都涉及整个空间开发的管理过程和全面考虑城市片区开发的整个周期。后文将要讨论的不仅是其干预策略对项目启动阶段和规划阶段的重要性, 更强调了项目运行维护阶段对空间质量的影响。第三部分, 我们将讲述更详细的关于荷兰城市开发管理的实践。

## 3 荷兰视角下的城市片区开发

### 3.1 城市开发要素

一个城市的文脉深刻影响着政府对城市开发的干预手段。如果在不了解城市文脉的基础上进行城市开发, 其结果必然失败。如前所述, 社会的发展也是文脉的一部分, 于是也与城市的发展息息相关。当然社会的发展不但直接影响着空间开发, 对城市管理过程也有着深刻的影响。经济和社会



图3 隶属 VINEX 项目的鹿特丹重点开发住宅区 “Nesselande”

进步同样对城市空间发展有着特别的影响。另外, 高层次政策环境如司法框架也影响着城市空间发展和相关领域的状况。城市空间的开发融合了不同利益需求的参与者 (Teisman et al., 2001)。这些参与者对城市空间发展负有直接的责任, 其运用的手段也对空间开发是否能达到预期目标起着决定性作用。

城市空间发展的主旨是创造协调、整合的空间组合。前文提到的文脉对空间组合有着深远的影响。社会的发展对空间开发项目有着特殊影响, 而其对社会、政治、经济、生态和文化的影响也不容忽视。因此城市空间开发项目必须结合空间和市场质量综合评估。

如果没有正确运用资金和土地等手段, 城市片区开发自然不会成功——因为单一的财政手段是不够的。可供使用的土地和适合的土地政策等手段也是实践具体空间发展的前提。所有空间干预需要有正确的视野和远见, 能预见其对不同空间和社会的相应影响。

城市片区开发的内容来自于其开发中的背景。所以, 城市片区开发内容就像城市片区开发的其他要素一样, 被包容于城市片区开发的过程中。城市片区开发内容可被视为城市开发的目标。城市片区开发过程不仅由内容决定, 也包含不同参与者在参与过程中不同的运作方式。不同参与者在参与城市片区开发时有不同的利益和角色, 通过不同的运作模式又必然导致城市发展的复杂性。

上述要素组成了城市开发过程中必不可少的环节, 并奠定了成功的城市开发的基础, 如图4所示。于是一个成功的城市开发项目在整个过程中必须融合于一个完整的策略框架, 包括决策过程 (在荷兰被称为过程设计, 即所有的决策在开发之初已经由参与各方决定而且在整个过程中所有参与方都十分明了)、管理手法以及完成主要建筑的合作导向。

### 3.2 功能和相关层面有关的要素

城市开发的核心在于创造或再创造出和谐的多功能的空间组合 (包括住宅、商业和娱乐等)。对城市开发的关注

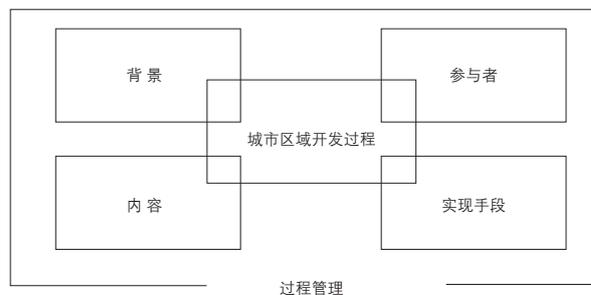


图4 城市片区开发纲要

资料来源: Van't Verlaat, 2008

不应局限于空间层面，经济、社会和其他方面同等重要。因此，不同要素必须综合考虑。从分析的角度来讲，不同部门和领域也能创造出不同方向的城市开发模式 (Franzen et al., 2011)。

(1) 功能相关要素

功能相关要素与其特定功能有关。除居住、工作和娱乐的广义分类外，我们还可以定义出更详细的划分，如购物、教育等。就空间效果而言，不同的功能表现为不同的建筑形式，如居住区、办公空间、娱乐设施、商店、学校等。此外，其特定功能亦可被细分。诸如居住区，能分为高层公寓、家庭住宅、联排别墅和学生公寓等。同样的，办公室也有营业处、货柜码头和中小企业的小型工业建筑等。这同样适用于其他分类。几乎所有的部门都体现了市场的供需关系。从这个意义上讲，有住宅市场、工业市场和奢侈品市场。次级市场的划分也被界定，如房地产市场中的高端居住区、写字楼市场、零售市场等。除了上述部门功能外，其他要素如公共设施和储水设施也需考虑。

(2) 相关层面要素

除了上述功能相关要素外，城市开发亦可被区分为不同层面的要求。具体而言，它包含并正好跨越了所有前文提及的行业。总体而言，可以区分为物质环境的、经济的、生态的、社会的和文化的等层面 (图 5)。物质因素涉及到具体功能分布，如建筑和公共设施的分配。生态因素与环境质量有关，比如空气、水和土壤质量<sup>①</sup>。社会因素则与社会关系结构紧密相连，如就业状况等。文化因素与前文提到的在整个文化背景下的社会结构如通用标准、价值观和期望值息息相关。最终，不同层面的需求可以通过该地区被普遍感知的特征表达出来。

(3) 协调和控制过程

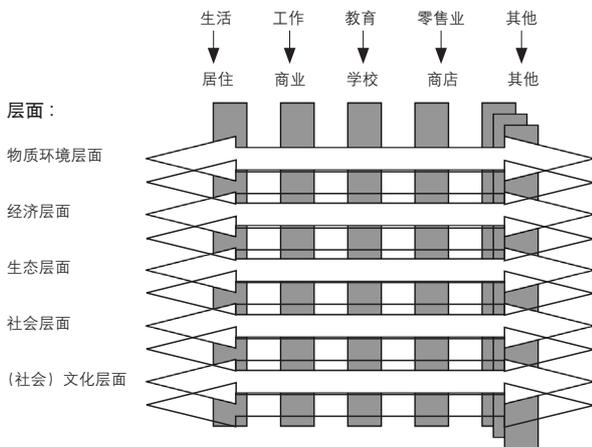


图 5 城市片区开发的功能和层面

① 安全因素也可视为一个层面。空气质量可归于生态层面的一部分。与罪犯抗争或不安全感则是社会和社会—文化层面的一部分。

城市开发过程对合作网络的组织和不同网络间的协调有特殊的要求。除了协调各层次的城市开发外，平衡各部门的政策需求也是至关重要的：比如符合不同参与者喜好和要求地整合各领域的知识和专家以及协调发展中的各个环节。显然，城市开发的牵头者必须具备各种不同的技能。这个工作需要协调各个机构层面、开发阶段，政策行业和学科专业的不同行为。城市开发领头人通过合法的机构合作网络下的复杂决策过程来控制 and 协调开发，会因为开发阶段和面临情况的不同而各不相同。换言之，当今和未来的城市开发需要综合各种知识、视角和技能的管理模式。这种整合的管理手段需联系到物理、空间经济、社会和文化的各个方面并从城市的角度关注开发本身的影响 (Bruil et al., 2004) (表 1)。

表 1 需要协调的开发过程的不同方面

方面	细化
规模层次	社区、城市、区域、国家
功能和层面	居住、就业、教育、零售、休闲 物质环境的、经济的、生态的、社会的
发展阶段	启动筹备阶段、规划、建设、管理
相关学科和专业知识	城市开发、过程与项目管理，房地产与土地开发，规划、政治、行政
物质的和空间的	相关领域的功能关系
参与者	利益、目标和资源

3.3 参与者

荷兰的城市开发过程中，公共参与者和私营行业都担任着非常重要的角色 (Wolting, 2006)。此外，市民和其他利益团体对于开发本身的影响也必须被考虑在内。各机构之间的合作必须有效进行，同时关注对项目开发的支持。参与者组织才能的体现是项目取得既定目标的必要条件。

(1) 公共部门

首先，一个城市开发项目所在区域有市政府的介入。市政府当然在公共法规中 (用地规划、建筑许可等) 担任一定角色，但其也在私人法规中扮演重要角色，尤其当市政府行使积极的土地开发政策时。在荷兰，对于市政用地和开发公司来说，这种情况相当普遍。此种情况常发生在不同城市的边界开发地带，同样也有可能是一个市政府邀请另一个市政府与其共担风险来开发其区域内的项目。当遇到与切身利益相关的开发项目时，市政府也扮演联合开发商的角色。此外，市政府也可以作为城市开发项目的“主管”，即城市开发项目的过程管理。

较高当局同样可以参与到城市开发项目中来。对于超越地方利益的大型城市开发项目，高级别的参与者可以通过制定政策影响开发。中央政府更可以通过投资 (比如我们常说

的重点项目) 参与到开发项目的实践中。此种情况下, 中央政府在开发中担任重要角色。若多个部委机构也参与其中, 沟通协调则需要引起特别关注。

## (2) 私营部门

私营部门也积极参与到城市开发项目中来。私营开发商有时在城市开发过程中占有举足轻重的地位。他们开发市场项目时自负盈亏, 所以大多数时间只考虑建筑方面的工程, 这样投资风险相对较短。私营部门也可以根据其特点分类为投资商、建造商、银行和建筑事务所。开发商也可以分为房屋开发商和零售开发商等。这些开发商逐渐在城市片区开发过程中扮演重要角色, 而不再局限于建筑开发这个狭隘层面。但是这种情况使得城市长期的投资风险增大。从建造商转型而来的公司在更为综合的区域开发中日益发挥积极作用, 投资商也扮演了重要角色。这些投资机构通过管理养老金或保险金来长期投资开发项目。投资过程中, 房地产项目往往不是他们关心的重点, 因为投资房地产项目仅仅是核心业务总体框架中的一个要素。他们更期待通过长期投资获得更多回报。其中投资商也分为机构投资者(例如养老基金)和投资公司(投资基金)等。

此外, 建造商除了建造房屋外也承建公共设施(如道路和高架桥等)项目。在房屋建设中, 除了有政府参与建设的项目, 建造商往往由私营机构担任。在公共设施建设中, 当政府承担建设任务时, 除了私人土地的基础设施建设(再开发), 其建造商往往由政府下属机构担任。建筑师同样重要, 尽管他们大多数时候只是听从开发商的意见进行设计, 但是他们的设计往往对该地区的发展有着深远的影响。土地或者建筑的所有者也施加了影响, 他们可能同时是开发后的使用者或普通市民, 但大多数情况不是, 因为他们可能根本不住在该地区甚至住在另外的城市。地产代理通过出售房屋和物业管理也对城市片区开发产生一定的影响: 他们凭借市场经验, 往往可以预测城市某一片区的市场潜力, 即使这种预测不是长期性的。

在荷兰, 住房协会对城市开发有相当重要的影响。近年来, 其角色因为国家政策的变化(从国家控制的住房建设转向市场住房导向的建设)和社会结构的变化(经济繁荣带来的高价住宅的建设)而发生了巨变。随着这些住房协会运作越来越商业化, 它们日渐变成私营机构, 在城市开发过程中更多关注城市完整的发展。

最后是开发完成后的用户如公司员工和居民。如果土地分配不是由上述中介公司负责实施, 那么土地开发商必须直接面对终端客户。这些目标群体在影响城市开发和实现市场价值的过程中亦扮演核心角色。在物业管理阶段, 当前的用户(公司、居民和访问者)同样需要被重视。这些引导我们

得出下面的分类。

## (3) 市民和利益相关集团(公民社会)

城市开发项目中非常重要的角色是市民、其他(目前)使用者和该开发地区的代表。使用者的利益差别很大(比如店主考虑其店铺的可达性就会与居民很不一样)。在城市更新项目中, 当前使用者的需求可能会和将来使用者的需求大相径庭。而且, 项目所有者和使用者的利益也会不一样。我们认为, 其他受影响的利益相关团体代表的有组织的公民社会包含了当地居民、产权所有者以及商会或其他在国家层面运作的游说集团。某些情况下, 环境保护组织在城市开发后期阶段的介入很可能延缓项目进度。但在另一些情况下, 环境保护组织成为城市开发的合作者。城市开发项目的最大挑战之一是在开发过程中协调所有参与者。

## 3.4 开发阶段

城市开发的全过程包括项目启动、筹备、开发、维护和接下来的更新以及重复以上的过程(Franzen et al., 2011)图6。各开发过程的首要目的就是最优化空间质量、市场效应和利用可行的手段使其互相关联。这一系列的开发阶段需要各种技能; 因而组织才能必须满足各种要求。

项目的启动阶段是对城市片区开发项目过程中的一个初步酝酿的过程。它可以是对该地区某些问题的反应(比如衰败区域), 可以是该地区面临的新契机(比如高速列车站点的建立)或者是城市变更中的积极影响。这种城市开发的初步设想可以由私营部门或由公共部门发起。城市片区开发目标应该在这一阶段明确确立。这些背景也确定了该区域未来发展的可能和时机。只有使得在项目启动阶段和其他阶段的主要参与方的主要设想获得支持, 并且这种设想成为各主要参与方的共同期望, 实现城市片区开发的目标才有可能实现。组织才能在该阶段十分重要, 尤其是使得各参与方和利益相关者确立一个共同的发展方向。

规划过程开始于城市开发目标确定之后。在这个阶段, 所有的行业和领域相关要素必须被统一、整合达到最优化的空间和功能质量; 此外, 还应该采取切实可行的手段。组织

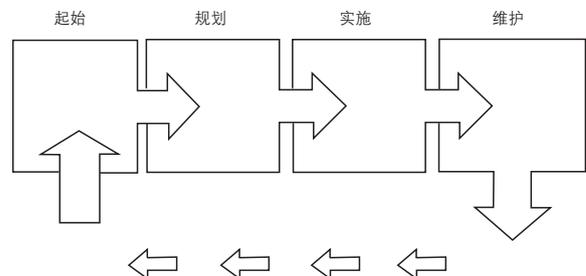


图6 城市片区开发的阶段

才能在这个阶段主要表现在把各要素有序地连接在一起。不同利益、专业的手段和完全发散的各个要素都需要合并、整合以创造出一个好的可实现的规划。

在开发实施阶段，前一阶段达成共识的各方切实执行前期所阐明的规划。该阶段并不是简单地执行前阶段制定的规划，因为在执行过程中，许多现实问题凸现出来。这个充满变数的阶段尤其需要参与其中的利益各方较好的组织才能。同样，该阶段也对建筑建造活动给予了特殊的关注，所以建筑商无疑成为该阶段的关键角色。招投标是必须的程序，据此，欧洲的招投标法规也十分重要。建筑合同必须包含在投标中，建造过程必须合理地进行并受到监督——例如建筑必须持久耐用，土壤必须被清理干净等。

维护阶段在项目实施阶段之后。公共空间的维护和建筑的维护是不同的。后者在更广泛的意义上，可以被称之为建筑开发，或者继续发展为更新过程。如果是这样，整个过程从启动阶段开始重新循环一次。像前面的各个阶段一样，各公共和私营角色可以按其各自的方式发挥作用，亦可与前面的阶段截然不同地履行政序。维护、改造和更新其实没有严格的区分。它们是如前文所述的由启动阶段开始的一个城市开发递变的形式。

上述一系列的开发过程中，规划实施过程比起规划中的开发步骤，充满了可变和未知因素。开发项目的目标将随着政治格局的改变（例如选出新的市议会），部分参与者的退出以及新利益机构的介入等要素改变。所有这些变数都可能导致项目执行到一半时，需要重新启动或者发出新的投标书。

#### 4 三种视角的优化组合

随着城市片区开发项目中多角色的介入，日益复杂的社会背景及其对城市某区域甚至整个城市日渐扩大的影响力，城市开发项目变得越来越复杂。因此，我们强调日益增加的开发程序。因此我们必须指出，城市开发和已开发区域的更新项目日益紧密联系，它往往比传统农业用地转为城市用地的开发更为复杂。这意味着对城市片区开发的过程管理提出更高的要求，城市片区开发不再是分离的行业和专业的简单叠加，而是有机整合各行各业的集体智慧。开发的结果必须共同关注理想的空間质量和市场效益。同时，开发过程的实施手段也值得关注。在城市片区开发过程的各种手段中，资金和土地的运作十分重要。从财政角度而言，及时的财政报告是十分重要的。于是城市片区开发亦可被视为这三种视角的最优化整合（图7）。

##### (1) 空间质量

空间质量和该区域可视空间布局紧密相连，而其空间格局又受到城市空间设计的影响。于是空间质量将会随着创造

性的设计过程提升。空间质量的评估组合了使用体验评估、用户评估和未来价值的评估。空间体验与建筑物的外观有关。虽然城市的发展有其客观的衡量标准，但它终究是一个主观的判断。所以，如有必要，在城市开发的初始阶段应制定标准并物化这个空间质量以便开发后进行评估。对于客户评估，我们这样认为：各功能紧密结合的空间发展往往能得到客户较高的评价。最后，该开发地带必须具有保持长久的空间质量和顺应时代变化需求的未来价值。

##### (2) 市场效益

市场效益指的是该开发项目是否或者在什么程度上满足了该地区使用者的需求和期望。这个市场效应超越了上文提到的空间质量，也远不止是传统意义上的需求一览表（功能在数量上的实现）。未来使用者对该地块的感受远比从城市规划视角评估城市开发项目更有意义。它关注由市场需求和欲望转移来的空间质量的体现。然而不同的使用者对空间的发展有不同的需求，这意味着满足不同使用群体使用的空间开发也有各自不同的空间目标：比如不同档次和类型的居住空间和商业空间等。简言之，市场效益是以用户需求为导向的，并且强调了它在提高社区、城市和区域竞争力方面的作用。同样，从市场效益的角度出发，城市开发必须同时吸引外来人口和留住本地居民。那么该项目成功与否的评判标准很大程度上又取决于使用者对其开发的期待和需求。这就需要各部门具有一定的市场知识，因为各部门也在开发中起到一定作用。

优化过程必然导致三个视角互相平衡。三个视角的关系错综复杂：它们可能相互紧张，也有可能相互促进。所以我们不能独立地看待其中任意一个视角。另外，任意一个角度的需求都不能忽视，其中每一个角度都必须考虑其他两个角度关注的内容，甚至三个视角完全整合运作。

仅对其中一种视角的关注往往会生产出错误的产品。如果当城市开发只关注空间质量时，它有可能生产出高价的产品使得大多数人无法承受，而实现不了市场价值。如果只关注市场价值，产品可能完全没有美感而仅仅是心血来潮的市场产物。而如果只关注实施可用的手段，则十分不明智也并不具有可行性，它有可能产生既索然无味又不符合市场需求

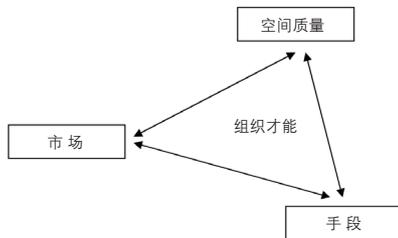


图7 三种视角的优化组合

的产品，比如前期投资较少关注的公共设施建设。所以，我们要在三个视角之间选择一种平衡的整合。

## 5 荷兰的经验对中国实践的启示

### 5.1 当前中国城市开发过程中遇到的问题

中国 1970 年代后迅猛的城市化过程是独一无二的。它重演欧洲一个世纪前城市迅速扩张的过程，但其扩张速度更快，尺度更大。两者的城市化过程都产生了收益但也付出了代价：部分城市的极度繁荣和其他城市的衰落，历史遗产和文化遗产的流失，农业用地的转变，对自然资源日益扩大的需求和环境风险。物质的城市发展与转变往往伴随着社会的发展而影响大城市生活方式、社会结构和新社会模式/文化的流行。

地方政府和私营部门日益把快速的城市开发过程看成是一种实现城市转变和创造市场效益的契机。中国的城市发展过程面临着越来越多的困难，其主要的问题如下：

#### (1) 不同投资团体和利益相关体之间日益激烈的矛盾

在中国快速的城市转变过程中，中央政府和私营开发公司之间的协作对城市发展和创造企业型城市空间发挥着越来越重要的作用 (McGee et al., 2007:195)。然而这种开发模式受到越来越多的当地居民的反对，这些人群在日益健全的法律环境中获得了更多的话语权，却在实际开发过程中找不到维护自己权益的途径。这种情况导致开发过程中重大争议的产生甚至引起极端的反应，并在中国的更新项目中成为一种常见现象。

#### (2) 全面、综合手段的缺失

目前中国的城市发展主要集中在技术经济和空间的维度。尽管如此，复杂且多维度的城市转变需要一个全面、综合的管理手段，并考虑环境、文化、社会、人文等要素以创造一个可持续的、有活力并且经济快速增长的社会。当前城市更新中运用的城市策略可以改善一个封闭的城市空间内某些终端用户所在的城市区域的空间质量。这些策略更关注空间的美化过程或技术—经济效益，而往往忽略了人文关怀或者社会融合，甚至有时是以牺牲周边地区环境和弱势群体利益为代价。

#### (3) 局限性的城市可持续发展策略和视野

改革开放后的中国城市发展总是被贴上“积极的地方运作”的标签，并导致城市空间广泛的商品化。城市空间不仅被当成商业活动的容器，也是开放空间的简单积累 (Wu, 2006; Wu et al., 2007:309)。因为开发商之间存在着巨大的利益差异，城市开发过程日渐成为一座战场，他们在其中争夺有限的土地、财产、资源、能源以及建造、生活和工作的权利。城市的发展尤其是中心城区的变化在中国城市景观的变

化中是最显著的，但它目前仍难以整合市场需求、空间质量和可运用手段。城市的开发中并没有认真地去维护传统的城市架构和保护文化遗产，而是越来越面临着为追逐最大化的利润而将大量城市空间商业化所带来的危险 (Wang, 2003)。一个很严肃的问题摆在我们面前：中国目前的城市规划策略是否能帮助中国城市在造成不可逆转的损失之前，朝向一个更可持续的未来。

### 5.2 荷兰经验的启示

我们能从荷兰的城市开发管理中学到什么呢？什么又是现在城市开发中新的知识领域所面临的挑战？我将强调以下几个要素：

#### (1) 管理

政府与市场合作时一个持续出现的问题是：什么项目应该是政府牵头开发，而什么项目是不需要政府启动的？1990 年代荷兰详细的政府推进方式在前文中有所介绍，此种情况在大城市扩展区尤为普遍。小城市内的混合开发项目则各有不同。1990 年代的变化使得市场机构在项目开发的前期阶段参与更多，比如概念和规划的制定阶段。我们该学到的是如何管理城市开发项目，尤其是开发启动阶段的管理在中国的实践 (Daamen, 2010)。

#### (2) 共同目标

设定一个开发目标其实应该优先于引导和管理项目开发。开发目标是城市开发项目的必要因素。共同的开发目标保证了项目的推动力和顺利执行。拥有共同的开发目标也为共同制定政策和决策提供了前提 (Healey, 1993; 2008)。它亦保证更多市民和社会组织的参与，这种参与提供的意见有助于决策的制定。当政府切实提供私人投资空间时，委托和促进型的城市开发管理模式显得尤为重要。这意味着政府将更多地关注于搭建框架，在框架下其他各方能制定出一项政策。换言之，政府同样可以鼓励和参与其他各方的政策制定。这样一来，得到充分支持后的开发进程将更容易实现。承诺将是顺利、平缓和快速实现城市开发的先决条件。

中央政府将更关注国家级别的空间开发。地方政府在地方城市开发层面上则有更多的自由来选择合作开发的形式。当政府在特殊环境或者特殊时刻选择委托和促进型的合作方式时，私人开发商将有更多的发挥空间，风险也更加分散。

#### (3) 信任机制

另一个重点是政府和市场方在合作中的相互信任关系 (Franzen, 2009)。市场方代表同地方政府管理者或者区域政府直接交流当然是增加相互理解和信任的最佳方式。诚然，这有些陈词滥调，但是这个工作往往做得不够。信任机制也需要应用到操作层面。如果客户和项目开发领头人在项目开

始阶段就能达成共识,彼此的信任将有所增加,并在将来的长期合作中(设计文件的起草、合约的签订、项目实施等)得以延续。城市开发是一个动态的过程,随着项目的延续会有新的变化,比如政治倾向的变化、地方人口的阻力和市场环境的改变。为了克服这些困难,这种基于相互信任的贸易合作关系成为开发的必要前提。

#### (4) 透明度

市场方选择透明和坚决的态度有助于实现卓有成效的开发过程。透明度是指展现其公司的目标、如何处理商业和公共利益以及如何在商业视角下操作。后一种视角在本文不做详述。但用某种英式(Anglo-Saxon)态度谈及资金方面的问题,比如土地开发是如何组织的也无伤大雅。关于坚决的态度,是指必要的话即便在苛刻的条件下也严格遵循政府一方的开发目标和提案。坚决的态度还意味着独立或结盟起草提案,超越了单独的城市开发项目所具有的利益和尺度。和“企业型国家”一样,这同样暗示着公共利益的共同需求。

#### (5) 多学科手段和开放的对话

关于政府和市场之间合作的发展需要跨学科的研究方法(Teisman, 2001)。研究的主题与制度和社会—经济背景有关。在地方层面,这种研究跟开发项目、利益相关者、设计、资金以及整合以上要素的方式相关。荷兰以开发圩田而闻名,在此过程中,各利益集团通过对话和协商的方式共同制定目标和执行规划——这与其他欧洲国家等级森严的政府架构不同。现在公共政策手段面临压力,政府必须指定几个关键项目进行投资以及委托私人投资商早期介入开发过程以缓解新压力。政府和市场的合作模式会根据不同的挑战和背景选择合作关系。至于空间规划,这意味着政府和市场会根据其分担的风险留出更多的活动空间给企业。

#### (6) 普遍挑战:复杂性和不确定性

城市开发项目往往在复杂的社会环境中启动,其实施过程也经历较长的周期,有的甚至达到10年到20年。同时,城市开发项目也涵盖诸如使用者、居民、社会经济、政治或者财政等多方面的利益。最后,一个城市开发项目表现为物理形式的变化:建筑拆迁、整修道路、新建房屋和土地利用的巨大改变。几十年来,新的城市结构和房屋建设部分决定了该地区的功能布局、市容美化的价值和经济的潜力。荷兰和中国一样,政府和商业团体都越来越关注于城市开发项目的完整性。该领域可供的经验尚浅,各方也在商讨如何培育该领域的发展。荷兰过去30年来城市开发中运用的管理手段如清晰的开发阶段、阶段决策和启动标准(时间、资金、质量、信息和组织)都还不能被称之为合格的城市综合开发。这是因为城市开发变得越来越复杂,不同利益集团同时存在于各个层次。私营开发商逐渐介入开发中,传统的角色发生

改变,传统的规划文件失去其部分价值。因此通过开发过程管理应对知识的欠缺和决策过程中的混乱,变得越来越重要(Teisman, 2005)。

内城改造存在复杂性和不确定性,考虑到风险问题,改造的支持派开始犹豫不决。开发过程进行安排、限制和逐步小步推进后,项目需要承担的风险和投资都变得越来越容易被接受(Van Randerat, 2010)。为了实现城市开发的成功发展,需要认识到开发过程的复杂性并采取有次序的开发进程。特定的开发阶段中允许不同利益群体的加入和寻求各利益集团之间的互相协商。这在全球化的背景下显然是难以控制并且很难达到的。从实践中学习和反思也是下一个阶段荷兰和中国的城市开发者都必须做到的。UPI

#### 参考文献

- [1] Bruijn, J.A. de, and Heuvelhof E.F. ten. Management in Networks. On Multi-actor Decision Making[M]. London: Routledge, 2008.
- [2] Boelens, L., The Urban Connection. An Actor Relational Approach to Urban Planning[M]. Rotterdam: Uitgeverij 010, 2009.
- [3] Bruil, I., Hobma, F., Peek, G.-J. and Wigmans, G. (Eds). Integrale gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's-Hertogenbosch[M]. Amsterdam: SUN Publishers, 2004.
- [4] Castells, M. The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture, Vol. 1[M]. Oxford: Blackwell, 1996.
- [5] Castells, M. The Education of City Planners in the Information Age[J]. Berkeley Planning Journal, 1998(12): 25-31.
- [6] Castells, M. Communication Power[M]. Oxford University Press, 2009.
- [7] Daamen, T. Strategy as Force[M]. IOS Press Amsterdam, 2010.
- [8] Zeeuw de, F., Franzen, A. De engel uit graniet. TU Delft, 2009.
- [9] Franzen, A., Zeeuw de, F. Urban Area Development: Towards Room for Entrepreneurship. TU Delft, 2009.
- [10] Franzen, A., Hobma, F., Jonge, H.de, and Wigmans, G. (Eds) Management of Urban Development Processes in the Netherlands (Forthcoming 2011).
- [11] Healey, P. Planning Through Debate. The Communicative Turn in Planning Theory[M]. London: UCL Press, pp. 233-253, 1993.
- [12] Healey, P. The Pragmatic Tradition in Planning Thought[J]. Journal of Planning Education and Research, Sage, 2008: 277-292.
- [13] Louw E., and Toorn-Vrijthof, W. van der. Integrale gebiedsontwikkeling, what's in a name?[J]. Real Estate Magazine, 2002(20): 14-19.
- [14] Randerat, van G. Steering Model for the Complex Progress of Urban Area Development[J]. BOSS Magazine, 2010(38): 46-52.
- [15] McGee, T.G., Lin, G. C. S., Marton, A. M., Wang, Y. L. and Wu, J. China's Urban Space. Development under Market Socialism[M]. London and New York: Routledge, 2007.
- [16] Teisman, G. et al. Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement. Studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen[M]. Eburon, Delft, 2001.
- [17] Teisman, G. Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit, Academic Services[M]. Den Haag: SDU Publishers, 2005.
- [18] Wolting, B. PPS en gebiedsontwikkeling[M]. Den Haag: SDU Publishers, 2006.
- [19] Wu, F., Xu, J. and Yeh, A. G. Urban Development in Post-Reform China. State, Market and Space[M]. London and New York: Routledge, 2007.
- [20] Wu, F. (ed.) Globalization and the Chinese City. Routledge Contemporary China Series[M]. London and New York: Routledge, 2006.
- [21] 王军. 城记[M]. 北京: 生活读者新知三联书店, 2006.

(本文责任编辑:许政)