

美国旧住区重建机制及其对我国的启示

万 勇

【摘要】本文介绍了美国旧住区重建政策演进和土地征收基本情况，并通过分析美国加州旧住区重建的有关政策和机制，阐述了我国可以从中学学习和汲取的经验和教训，提出政府、建设单位和居民等三种力量应有有机协同，公开、公平、公正等“三公”机制应不断完善等基本启示和意见。

【关键词】美国 旧区重建 机制 启示

Abstract: This essay introduces the evolvement of America's reconstruction policy of old residential districts, and its land acquisition; analyzes the related policy and system in the case of California's reconstruction of old residential districts, and illustrates the experience and lessons China can draw; and advances the advice that the government, the construction company and the residents should work in coordination with each other, and the "Fair, Just, and Open" system be constantly improved.

Key Words: America; reconstruction of old residential districts; system lessons

1 美国旧住区重建总体情况

1.1 美国旧住区重建的历史演进

百年来，美国旧区重建（相当于我国的旧区改造工作）经历了市场控制、国家干预、企业化经营和国家再次介入的多个发展阶段，旧区重建目标也从单一的经济复兴，逐渐发展到社会、经济、政治、文化、环境等多重目标的复合。

1.1.1 市场完全控制阶段

19世纪末，深受亚当·斯密的经济自由主义的影响，联邦政府将清除贫民窟和解决社会住房问题交给自由市场，认为私人投资就可以胜任这项工作，从而使城市旧区的早期重建开始超出国家控制而自由发展。

1.1.2 国家直接干预阶段

1933年，罗斯福政府开始转向实行凯恩斯主义的国家干预政策，在城市中心日益衰落、人群日趋底层化、私营企业对挽救城市中心无能为力的情况下，联邦政府以为公共住房计划提供资金辅助和大力开展市政配套设施建设为开端，逐步介入旧区重建领域。

1.1.3 企业化经营阶段

1980年，里根政府拒绝由国家在旧区重建等方面扮演领导者角色，开始采取“国营事业民营化”政策，一些城市的当地企业开始提供资金，派专职人员协同社区工作者开展旧区重建工作，在注重经济和环境建设的同时，更加注重社会调和。

1.1.4 国家再次介入阶段

近年来，社会救助、关注弱势群体重新成为社会热点。在满足商业社会获取最大财富的同时，以维护社会公平为己任的政府再一次介入到旧区重建中来，开始着力推进困难群体的住房改善。

1.2 美国土地征收的基本情况

总体而言，美国土地征用（相当于我国的动拆迁工作）存在两种方式、三个要件、四大现象。

1.2.1 两种方式

在美国，土地的获取往往存在两种方式，一种是因公征用（可以简称为征地），另一种就是市场化收购（可以简称为购地）。征地，是指因公共目的，在正当程序原则下，以公平补偿方式获取土地。而购地，往往发生在开发商因商业开发计划需要向原业主购买土地房屋的情况下。美国在购地时很少发生冲突，因为这种收购是纯粹的买卖

关系，按照市场规律，讲求自愿买卖、协商交易。发展商只要觉得可行，可能会付出高于当时当地市场价格的代价收购。如果私有土地拥有者坚持不放弃，发展商也无权强制收购。

1.2.2 三个要件

与商业购地情况不同的，是征地的施行必须符合三个核心要件。一是正当程序。强调征收的必要性。征收之前必须召开公众听证会，如有争议可向法院上诉。二是公共使用。强调征收的合法性。征收行为必须满足公众需要，使大众受益。三是公平补偿。强调征收的公正性。应由社会全体受益者对特定被征用土地者因公共目的做出的特别的牺牲进行合理补偿。一般采用公平市场价格对补偿进行量化。不能太高而透支纳税人的钱，也不能太低而损害权利人的权益。被征用者如果认为征用补偿不合理，可以寻求司法裁决。在坚持了正当程序、公平补偿和公共使用三要素的基础上，如果还不能获得土地，当局可以申请执行宪法第五修正案赋予的强制征用权。

1.2.3 四大现象

在旧区重建领域，当代美国存在逐步扩展公共性解释、屡屡使用强制征用权、普遍存在征收社会矛盾、动态平衡司法程序等等现象。首先，几十年来，美国法院逐步对宪法第五修正案中的“公共使用”进行扩展解释，将其诠释为公共利益、公共目的、公共需要、公共福利等等，彰显美国社会同样存在发展效率和社会公平之间的矛盾和困境。其次，美国公共性解释的扩展，导致强制征用权范围的扩大。据统计，仅1998年至2002年间，美国就启动了强制征用权1万余次。再次，由于公共性解释的扩展和强制征用权限的扩大，许多土地征用行为的合法性受到质疑，经常出现由征地引发的当局、开发商与居民之间的尖锐矛盾。在笔者参加的阿拉海姆市议会会议，以及听取有关该市音像资料中，经常可以发现市民前往质询、投诉甚至抗议的情况。最后，规范有序的司法程序和微妙的司法动态平衡，为征地各方伸张意见留有余地，实现了规避过激反应、解决社会矛盾的目的。总体上，地方当局、开发商和居民在涉及征地的法律纠纷中各有输赢，形成了动态平衡的态势。

2 美国加利福尼亚州旧住区重建概述

由于美国各州法律存在巨大差异，在总体描述美国旧区重建情况之后，根据笔者在加州各市的参观考察，以及对美国加州社区重建法的认真解读，从九个方面简单介绍美国加州旧区重建有关情况。

2.1 旧住区重建的重要意义和主要内容

在美国加州，旧区重建是国家法律授权的城市发展重要手段，用以减缓老城区的衰落，促进老城区的重建和复兴。旧区重建往往由本地驱动，通过在地方政府和私人实体之间建立伙伴关系，增加社会投资，加强商务活动，振兴商业氛围，改善基础设施，增加开放空间，发展住房市场，新建可负担住房，恢复生机活力，创造就业机会，增加税收收入，美化社区环境，重塑市民归属感和荣誉感并获得社区居民的参与和投资。旧区重建主要手段有整合土地、利用税收增量并发行债券、建设基础设施、建设经济适用住房等等。其中，公共资金可起到杠杆作用，例如用于改善街道设施、公用事业条件和美化环境等等，以鼓励和吸引私人投资。

2.2 旧城“衰落区”的概念和界定

美国法律将那些处于不利的物质和经济条件的地区称为“衰落区”。所谓不利的物质状况，包括出现危险、老化、退化或低维修等情况的建筑物（有时也可能会穿插保养良好的建筑物），与周边地区使用功能不相容并阻碍社会经济发展的建筑 and 空间，容易遭受洪水和地震侵害等不利的地理和地质条件，被产权分割为小型或形状不规则的地块，土地空置或利用不足，过时和低效的布局、设计，出入交通和停车存在危险因素，不足或陈旧的公共基础设施以及混乱而低效的道路系统等情况。所谓不利的经济状况，包括下列情况：经济活动不足，商业契约少，失业率高；土地或建筑物严重不足或空置；物业价值严重折旧，发展停滞，投资下降；危险、废弃或具有其他不良环境条件；高犯罪率，酒吧、酒类商店等过分聚集；缺乏银行、药房、杂货店等便民设施；居住拥挤；等等。

2.3 旧住区重建机构的设定和权限

一方面，是机构的设定。加州社区重建法授权各县市，为复兴旧城区，可以成立重建机构，同时还详细规定了重建机构的职责和权限。社区重建机构是相对独立的公共机构，它对地方当局负责。加州大多数地方当局成立了重建机构。也有少数县市，重建机构由选举产生，是独立的、与地方当局平行的法人实体，对选民负责，可以任命工作人员和顾问，并制定和实施重建规划。通过重建过程，建立伙伴关系的公共机构和私营企业往往能够形成合力，采取一致行动，赋予不断衰败的地区以新的生命。一般来说，私人机构不能独立运作旧区重建。另一方面，是机构的权限。重建机构在制订并实施旧区重建规划中行使

一般权力和特殊权力。一般权力包括通过重建预算，购买和出售物业，贷款或获得赠款，改善基础设施，改善、更新、巩固或拆除建筑物，协助中低收入家庭发展或修复房屋等。此外，重建机构还拥有三项特权，即有权购买私人物业并转售给另一个私人或私营组织，有权使用私人物产征用权，有权收取物业税“增量”以资助社区重建。

2.4 旧住区重建计划的编制和审批

加州有 400 多个县市实施旧区重建计划。该计划为开展项目建设、实施振兴活动提供法律框架。旧区重建计划的编制和审批过程，往往漫长而复杂，涉及公众的参与和文件的不断修改完善，通常需要 12 至 18 个月。首先，是计划的编制。该计划主要包括明确宗旨、目标和权限，编制技术文件，说明区位条件、土地用途、融资途径和具体举措等等。法律规定旧区重建计划必须与县市总体规划一致，其规划期限一般不得超过 30 年。其次，是计划的审批。旧区重建计划是以地方当局法令的形式通过的。通过该计划的前提，是规划委员会、重建咨询委员会的先行论证、审查。主要的法律步骤有：地方当局需要组织调查，以证实大部分社区居民能够得益于重建计划；在此基础上，规划委员会选择调查区中的合适地块作为重建项目区；规划委员会还将通过附有法律文件的初步计划，提交重建机构董事会审核，并让项目区所有业主和机构知晓该计划；初步计划通过后，重建机构需要着手准备一系列联邦规定的技术文件（如初步预算报告、重建计划草案和环境影响报告）并予以公布；重建机构需要与受影响的征税实体和社区进行协商；当地的理事机构就拟议的重建计划组织召开公众听证会以便于公众参与；各类文件获得批准后，重建计划和五年实施计划才能得以采纳。

2.5 旧住区重建项目区政策

重建项目区是指实施重建计划所涉及的区域。例如阿娜海姆市，就划分了 7 块重建项目集中区域，这些区域的划定以及重建活动的相对集中，为该市社会经济发展提供了好的条件。加州法律规定，在确定项目区之前，一般应首先针对重建项目的可行性情况开展调查研究。随后，由社区成员组成的重建咨询委员会进行评估，分析判断开展重建工作的必要性。根据这一评估，规划委员会将确定项目区范围、说明规划目标和具体举措。当重建机构确定项目区后，必须召开公众听证会，为该地区的市民和机构提供一个表达意见的机会。如果重建计划授权使用国家征用私人财产特权，并涉及一定数量的居住单元，可能导致社区居民存在流离失所的情况，则必须设立项目区委员会。

该委员会由项目区成员代表组成，负责征求项目区居民、业主、企业主和社区组织的意见，提出社区需求，告知有关项目进程等信息，协商拆迁安置政策，审查重建计划草案，就是否应该采取重建计划，向重建机构理事会提出建议。因此，项目区委员会在项目进程中发挥关键作用，是社区和重建机构之间进行有效沟通的桥梁。

2.6 旧住区重建资金的筹集和运作

首先，重建经费主要来源于增量税收。税收增量的设定基于这样一个假设，即通过重建，项目区将创造更多的物业税。当一个重建项目区启动后，以项目区当前的物业评估价值为基准值，然后由产权变更或更新所导致的任何增加的物业价值，都要加以评估并缴交税收（税收增量）。尽管重建机构没有权力设定税率或征收物业税。但随着时间的推移，如果重建活动得以成功实施，重建项目区内部和周围地区的物业价值将会由于物业出售、改善和新建而得以提升，环境的优化和基础设施的完善也将有效提升地区物业的市场评估价值。通常情况下，可以使用税收增量为杠杆，获得联邦政府、州政府的财政援助和私人的捐助。按照规定，增量税收中的 20% 将用于构成中低收入住房建设基金。其次，重建经费还包括贷款、赠款和发放税收分配债券等，其中最常见的融资手段，是发行税收分配债券。这些债券，不是向社区或一般纳税人筹款，而是向社会机构贷款。重建机构将以项目区增量税收偿还这些债券和贷款。换句话说，通过重建活动所产生的增量税收，将回流到项目区，以支付成本并刺激更多的发展。

2.7 旧住区物业征用权的动用和条件

强制征用权是政府为了公共利益，通过合理补偿，以取得私人物业的权利。重建机构可利用这一特权，将许多独立的小型土地集中起来，以满足减缓或消除该地区衰落状况的需要。然而，重建机构一般很少使用强制征用权，只在谈判机构和私人物业业主协调失败之后，不得已才为之。在大多数情况下，业主所获得的拆迁补偿非常明晰。如果偶尔使用强制征用权，一定是因为重建区中的居民或企业处于危险的居住和使用状况中，而强行拆除那些危险和破旧的部分。法律要求重建机构采取强制征用前必须召开公众听证会，按照市场价值合理公正地赔偿业主，按照法律规定为拆迁安置者提供福利和津贴。这一方式耗时长、成本高，因此只能是最后手段。在重建项目立项后，通过征用权获得物业的期限，一般不得超过 12 年。

2.8 旧住区重建的基本安置政策

安置是指企业或家庭由于征地和土地再开发而搬迁的行为。重建机构必须尽一切努力满足业主需求,并根据市场评估,支付充分合理的拆迁安置补偿费用。同时,法律规定被征地家庭或企业有权要求获得拆迁援助,包括帮助寻找新住处、支付搬迁费、支付租金上涨差异和额外支付其他某些费用等等。其中还包括因拆迁安置带来的生意损失(含商业信誉的损失)、小企业重建成本等等。此外,重建机构还会为异地安置居民提供搬迁和置换住房补贴。如果重建机构强行征用物业,还必须为被拆迁居民提供搬迁顾问。如果业主希望离开现居住地区,工作人员将与业主和租户一起,找到与现住房在价格、面积和便利程度等方面相匹配的替代住房。过程中,重建机构一般雇佣独立评估师评估物业的市场价值。如果业主不满意该评估价格,可以自己聘请评估师重新评估,然后双方就两个价格加以比较和协商。公平市场价值往往按当时的市场价格确定。

2.9 旧住区重建中的可负担住房要求

重建机构通过制定政策切实保障可负担住房供应。按照加州社区重建法的规定,重建机构必须在4年内为那些因重建而搬迁的中低收入家庭修复或兴建同等数量的替代住房。法律要求不低于20%的源自于重建项目的增量税收必须用于增加、改善、维护极低收入、低收入和中等收入家庭的住房供应。如果重建项目区无法提供中低收入居民可负担的住房,则必须使用该基金在别处建设两倍面积的可负担住房。除此之外,社区重建法还要求满足包含性住房需求,即任何一个开发项目,应至少有30%的新建或改建住房单元是中低收入家庭能够负担的住房,其中应有不低于一半的单元以极低收入家庭可以负担的价格供应。重建机构可以通过购买或资助购买已建住房作为长期储备,可以根据所收购的住房是否超出可负担成本来决定是否收购,但必须建立在召开公众听证会并提供真实数据说明类似住房单元很难收购的基础上。另外,可能采取的行动还包括通过财政援助改善现有居住条件或建设新住房,以及改善中低收入社区公共设施、市政基础设施条件和服务等等。

3 美国旧住区重建对我们的启示

美国旧区重建中有很多方面值得我们思考和借鉴,如三种力量的有机结合、“三公”机制的不断完善、重建资金的筹集和运作、司法程序的规范有序、旧区重建和可负

担住房政策的相辅相成等等。下面重点围绕三种力量的有机结合、“三公”机制的不断完善两个方面,谈谈美国旧区重建对我国的启示。

3.1 三种力量的有机协同

地方政府是否介入、企业组织是否协同、社会力量是否参与,在美国旧区重建中起着决定性作用,是推动美国旧区重建的三种重要力量。受其启示,笔者认为,对我们开展旧区改造工作而言,就是要确立好“政府主导、市场运作、市民参与”的基本原则。

3.1.1 确立政府在旧住区重建中的主导性作用

总体而言,在美国旧区重建中,政府从制定和完善政策,给予经济资助,设立管理、经营和非营利机构等方式直接介入旧区重建,到越来越集中于维护社会稳定、促进住房保障、引导公众参与、营造健康环境、建设公共设施、提供就业培训和技术援助等等工作,实际上是为旧区重建起到促进、引导和协调的作用。对我们而言,在建设和谐社会、倡导科学发展、维护公民物权、住房保障刚刚起步以及房地产市场变幻莫测等因素的影响下,由旧区改造引起的社会稳定、资金平衡、房源供应、补偿标准等方面的压力激增。在这种情况下,政府部门可以站在一个全新的高度,审视社会形势,引导社会舆论,建立长效机制,量度资金实力,储备合适房源,建立适宜补偿标准等等。其中重点是做好旧住房改造和重大工程等社会公益性建设项目,同时兼顾好具有发展经济和改善民生双重功效的旧区功能性项目。

3.1.2 发挥开发商在旧住区重建中的建设性作用

在一定程度上,美国开发商资本弥补了政府在实施旧区重建项目时的资金不足问题,企业投资远远大于政府拨款,各种不同规模的开发商在其中起到非常关键的作用。据统计,截至1959年底(即处于旧区重建的国家干预阶段),在美国306项城市更新项目中,开发商和私人资本共占到全部投入的80%。与此同时,旧区重建受到开发商和垄断资本利益的影响,常常干扰政府在重建中为低收入阶层所做出的努力。对于我们各级政府而言,一些开发商曾经为各地方建设做出不可磨灭的贡献,我们一方面应维护开发商合理合法的利益,一如既往地支持、帮助他们,让相关建设项目始终走在良性循环的轨道上。另一方面,也要引导好这些企业,科学定位功能,严格手续办理,有序调度资金,适量储备房源,合理确定房价。要使他们怀着与当地老百姓共享建设成果的精神,平衡成本和收益,继续为当地发展做出建设性贡献。

3.1.3 尊重社会力量在旧住区重建中的参与性作用

纵观历史,美国旧区重建中对于社会面的关注逐渐

加强，一方面是倾听社会的声音，特别是公众听证会等社会参与形式，使公众意见得到充分发表和满足；另一方面，是对社会弱势群体的关心，在基本住房保障、困难家庭生活保障、公建设施配套、创造就业机会等方面，都营造了良好的社会氛围。对我国来说，适度扩大社会对旧区改造工作的参与面和参与度，部分有条件的建设项目可以引导老百姓参与进来，或征询居民代表的意见建议，一起共商发展改造大计。同时，要大力发展住房保障，减轻动迁补偿“就高不就低”的压力，分离市场型补偿和保障型补偿；延伸利益矛盾化解方式，在原有信访和裁决的基础上，将部分动迁矛盾引导到司法途径上来，真正形成依法办事（特别是物权法颁布以来）的氛围。归根结底，就是要让旧区改造在符合经济平衡原则的同时，使社会效应最大化，真正营造和谐社会的的良好氛围。

3.2 “三公”机制的不断完善

要实现旧区改造工作的公开、公平、公正，就需要树立以人为本、公平正义的社会目标，为把旧区改造工作推向一个新阶段铺垫社会基础。

3.2.1 统一思想，明确界定“公共利益”

一方面，中美两国对公共性的解释既同中存异又异曲同工。我国物权法第四十二条的规定（“为公共利益需要”、“依法权限和程序”、“依法给予拆迁补偿、维护被征收人的合法权益、保障被征收人的居住条件”）与美国宪法第五修正案中的公共使用、正当程序、公平补偿三要素很相似。只是，美国一开始采用“公共使用”，我国一开始采用“公共利益”，从字面上看，我们的适用面要宽一些。然而，随着时间的推移，美国法院为了避免使地方当局过多受制于“公共使用”才行使征收权，而对宪法第五修正案中的“公共使用”做了种种扩展解释（如前所述），这实际上已经与我国公共利益的解释十分近似。另一方面，笔者认为，旧区改造兼具“改善民生”和“发展经济”两个方面的功效，其本身具有社会公益性，特别是那些以土地储备方式开展的旧区改造项目（其实，这些项目的主要目的是改善旧区，而腾地只是其附带效果）。而对于那些以开发商为实施主体的功能性建设项目，虽然具有商业性特点，但只要有利于老城区经济发展和环境建设，有利于改善城市旧区居民居住条件，符合法定程序、实施公平补偿并在广泛开展征询后符合群众意愿，应视其为合乎公共利益要求。对于那些地处市中心旧城区而言，完全截然地区分功能性项目的商业性和公益性，实际上是

很难的。功能性项目对于地区税收、环境改善、空间优化、功能调整等等的贡献，以及对那些危、破、旧住房的先期改造，其本身就是为老百姓造福。有鉴于此，对于各地方功能性项目而言，政府部门一定力度的介入，包括引导舆论、营造氛围、协调矛盾、维护稳定、实施政策托底和住房保障等等，都是十分必要的。这既是改善民生的需要，也是发展经济的需要，还是促进社会规范有序的需要。

3.2.2 树立诚信，从风气、机制和政策上完善程序公开

从程序公开角度而言，我们的建设项目自前期立项、土地、规划手续到拆迁许可证的发放，在程序上都严格遵照国家法律法规规定，需要程序公开，比如规划公示、设计方案公示、拆迁许可公示、行政裁决和强迁听证、拆迁补偿方案和标准公示（有些项目甚至尝试结果公开）等等，基本上都在努力实施，并在一定程度上取得了老百姓的理解和信任。但实际上的动迁补偿，是否在操作上真正做到诚实守信并杜绝了暗箱操作行为，是否在机制上真正规避了自由裁量过大的情况，是否在政策上真正分离了补偿标准中的市场面和保障面，还很难说。这些质疑也许就是“动迁难”产生的根本原因。这说明，动迁工作还不仅仅是是否公开的问题，从根本上来讲，还涉及社会风气、创新机制和完善政策等问题，需要在今后的工作中加以不断规范和完善。

3.2.3 市场和保障分离，实现动迁补偿中的公平公正目标

动迁补偿标准是十分敏感的事关群众最关心、最直接、最现实的利益问题。美国住房保障工作做得好，为旧区重建中采用“公平市场价格”进行补偿，为市场化征用土地和房屋打下了很好的基础。我国拆迁条例也规定采取市场化的评估和补偿方法，但由于我国还没有完全剥离住房困难家庭的保障因素，致使既“数砖头”又“数人头”的“就高不就低”现象的广泛存在。当前，我国也在大力开展住房保障和困难家庭生活保障工作，倡导建设廉租房和经济适用房，逐步探索分离市场型补偿和保障型补偿的机制。但由于住房保障基础薄弱、起步较晚，在现阶段还难以完全走出窘境。因此，今后一个时期，需要结合住房保障工作的逐步开展，使动迁操作口径朝市场化方向迈进的同时，真正形成一个“市场补偿+政策托底+住房保障”的优化方案，从而真正形成兼顾旧城区各层次居民利益、多元化拆迁补偿安置的良好局面，为全面完成各城市“十一五”旧区改造任务做出应有的贡献。