
纽约开发权转移对外滩老建筑 保护性开发的启示

张璞玉¹

(上海市发展改革研究院 200032)

【摘要】:开发权转移是纽约空间规划管理的重要政策工具。通过将开发权从所有权中分离,在不突破区划确定的地区开发总量的前提下,既保护了所有权人的财产权益,同时也借助市场机制实现了地区更新、环境保护,特别是对历史街区和建筑的保护开发有很好的借鉴。

【关键词】:开发权转移 空间规划管理 外滩老建筑 保护性开发

【中图分类号】:TU984 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2019)10-0079-006

一、纽约空间开发权转移的制度的概述

(一)空间开发权和空间开发权转移制度

“开发权”的概念来源于英国最早的《城乡规划法》,并基于土地价值增值的社会公平性提出开发权国有化制度。^[1]美国是空间开发权实践应用最广泛的国家,最早在1916年区划法决议中首次出现,^[2]并基于协调区划管制导致的私人权益侵害而提出了空间开发权转移(TDR)制度,^[1]1961年区划法修订后开始广泛应用,特别在历史建筑和生态环境保护等领域。^[3]从此,开发权转移成为城市开发管理中的一项重要弹性引导手段。^[4]

在实际规划管理过程中,美国各州对开发权的定义各不相同,但基本上是在区划规定下的最大开发建设楼板面积。开发权转移的本质是产权的市场交易,将开发权从所有权中分离,在权利流转的层面更符合“转让”特征,在空间上则表现为“转移”。^[3]

(二)纽约的空间开发权转移制度

1. 利用市场机制将所有权与开发权分离。开发权转移(TDR)机制作为纽约市重要的区域规划管理手段,核心是建筑容量在规划设定地块间发生转移的机制,这种机制是通过市场交易的方式实现土地开发权与所有权的分离,让市场在城市空间资源的分配中发挥决定性的调节作用。开发权转移是将土地的开发权作为一种财产权,在不违背当地区划(Zoning)法规,并且不突破所在街区最高开发容量限制的前提下,将开发权通过出售的方式变现。

作者简介:张璞玉,上海市发展改革研究院注册城乡规划师、经济师。

2. 纽约的4种开发权转移模式。纽约的空间开发权转移主要包括4种形式：合并区划地块（ZLM）、地标建筑转移、特别区域转移以及大规模开发规划中的转移条款。^[2]

在具体实施过程中，纽约超过90%的开发权转移采用合并区划地块模式，即通过取消分区用途的地界线，允许在合并地块内的建筑容量自由分配，但总量不得超过原来范围。主要用于规模小于1.5万平方英尺的地块，管理部门没有设定限制条件，无须政府部门批准，也不需要过户地块所有权或者长期租赁权，只是由所有利益相关方签署开发协议，在纽约金融局备案即可。

基于地标建筑保护的地标建筑开发权转移模式，允许地标建筑所有者向周边土地开发者售卖未使用的空间开发权，一般转移范围在相连的区或同一十字路口交汇的街区。纽约规定地标建筑的开发权只能交易一次，并且每次转让的面积不得超过接收地块最大建筑体量的20%，同时要求接收地块的开发者提出地标建筑保护计划。这种方式自1968年至今只有11个应用案例，并未大量推广，主要是因为流转的公共评估成本高、时间长；流转建筑面积20%的限制导致开发商难以覆盖成本；流转的意向地区较少，主要集中在商业中心区；公园、纪念堂等政府所有的地标建筑不太符合流转标的条件。

在解决一些较大的特殊规划目标 and 政策意图的区域保护性开发，如历史建筑保护、城市功能项目、构建开放空间等特殊机制，采用特殊区域开发权转移模式，并按照严格的程序进行开发权的转移。这种模式允许进行远距离的开发权转移，纽约市为此建立了首家也是唯一运作的开发权转移银行。

此外，还有旨在“鼓励放宽场地规划的多功能化与土地未来规划的想象空间”的大规模开发规划开发权转移模式，一般管理部门采取授权、特许等手段，可突破建筑面积和套型、建筑高度以及退界等参数限制，最小土地面积要求达到3英亩（12141平方米）以上。

3. 纽约开发权转移面临的问题。纽约的开发权转移实际操作中也面临一些问题。^[5]一是空间权交易意愿缺乏合理的激励措施，包括：跨街区空间权的潜在买家不足，导致缺乏竞争价格低估；交易和开发之间的时间差；开发权大需求者一次购买不足等。二是“管理转让许可证发放的迷宫式程序”，即地方管理机构进行的自由裁量决定所导致的程序不确定性。三是过于依赖土地所有人的自愿参与，对开发权转移的合法性和市场性犹豫不决。四是如何使历史建筑所有人承担开发权转移的义务，不仅仅是获得经济资助。五是近距离的转移导致城市设计及开发的困难。例如，转移至同一地区导致服务过度集中、交通量增加，影响保护区的风貌等。

这些问题通过高线公园等开发权转移实践中政府放权社会组织参与，及南街海港等开发权转移实践中建立TDR银行等方式获得了较好的解决。也正因如此，开发权转移逐渐成为纽约历史建筑保护和历史街区再开发的一大政策利器。

二、上海外滩老建筑保护开发的情况和问题

（一）上海外滩老建筑保护的基本情况

上海外滩风貌区北起南苏州河路，南至延安东路，东临中山东一路、西到河南中路，面积0.51平方公里，涵盖30个历史风貌街坊。外滩风貌区内建于1949年以前、需要进行保护性开发的历史建筑177幢，其中文物保护单位和市优秀历史建筑98幢，保留历史建筑35幢，一般历史建筑44幢，总建筑面积约116万平方米。

表 1 上海外滩老建筑保护利用情况汇总表

	合计	一期	二期		
			合计	已启动	未启动

保护建筑	98	33	65	14	51
保留历史建筑	35	3	32	17	15
一般历史建筑	44	0	44	17	30
总计	177	36	141	45	96
	116 万	36 万	80 万	27 万	53 万
	平方米	平方米	平方米	平方米	平方米

数据来源:黄浦区外滩老建筑摸底调研基础数据

目前,老建筑保护开发一期除市总工会大楼、上海海关大楼外,34幢老大楼已基本完成功能置换。二期共有非临江老大楼141幢,其中外滩中央、老市府大楼、外滩源二期、国际医疗中心、190街坊等5个权属清晰、开发利用路径明确的项目已启动保护性开发。

(二)传统政府主导模式下外滩老建筑保护开发的困境

1. 产权分散难以实现统一保护开发。外滩地区老建筑整体产权关系复杂,“公产”165721平方米,占比14.2%;“系统产”和“私产”956431平方米,占比82.2%;“宗教产”41687平方米,占比3.6%。涉及市区国企、宗教组织、民营企业、个体商户、居民等多个权利人,由于历史原因所有权、使用权多次分割变更,关系构成复杂。

外滩老建筑单栋建筑产权复杂且分散,协调难度较大,如北京东路255号中国垦业银行大楼,登记面积为3956.05平方米、7层,1、2层及5~7层产权归集团所有,3~4层产权归原上海市建筑材料供应总公司(现为上海国盛集团老干部中心)所有,现由4家单位及15户居民分别租用。

表2 北京东路255号大楼使用人情况表

序号	客户名称	房屋部位	租赁期限	月租金 (元)	年租金 (元)	面积 (M2)
1	上海航空工业(集团)公司	503~506室	1991.1.1—2000.12.31	3235.17	3822.04	203.47
2	冶金工业部第十七冶金建设 公司上海办事处	501、507室	1991.1.1—2000.12.31	1800.04	21600.48	113.21
3	上海市电力公司	1、2楼及 6楼部分	1991.1.1—2000.12.31	108258.81	1299105.70	3732.7
4	上海物资集团有限公司	502、511室	1991.1.1—2000.12.31	1359.76	16317.12	85.52
5	居民(15户)	5~8楼部分	无限期	625.5	7506	243.9
	合计			115279.28	1383351.36	4378.8

数据来源:久事集团北京东路255号大楼使用情况摸底调查

目前,各产权单位对不动产处置较为谨慎,调研中均表示不愿意出售历史建筑产权。而在已经完成的保护开发中,产权转移环节较多,大部分需要市级层面协调和批复认可,程序复杂,耗时较长,难以为二期的全面保护开发提供借鉴。

2. “外滩情节”下的开发主导权博弈僵持。外滩地区主要产权单位“外滩情节”较重,参与开发意愿强烈,但许多主体经营主业并非历史建筑保护领域,专业化管理能力不足。并且各产权单位保护开发思路不尽相同,企业大多从自身发展和盈利角度制定方案推进,难以形成推进合力。同时,产权单位和区里在开发主导权方面存在较大分歧,各方均希望拥有开发主导权。特别是关于历史建筑产权归属和保护性开发主体的确定等问题还存在较大争议,保护开发推进困难。

3. 建筑安全隐患突出,保护开发刻不容缓。外滩老建筑地基大多为木桩,沉降和开裂问题日益突出,老建筑整体结构安全状况不佳。老大楼使用普遍存在商业、办公、居住混杂,多次改建、扩建、搭建、装修,建筑外观面目全非、内部结构损坏严重,局部变形、构件劣化现象较为普遍。现代化改造对老大楼历史建筑价值的关注度和技术保障还有一定障碍,现有开发中旅游总量和季节性客流的压力对老大楼整体环境影响较大。

4. 一期和二期空间分异严重,街区内部活力严重缺失。外滩地区一期沿江部分经过保护开发,对建筑进行了结构加固、风貌整治和业态更新,成为展现上海历史建筑风格、承载金融等现代服务业功能的万国建筑博览。而与一期一街之隔的二期,以及众多保护建筑的非临江面建筑破败、功能低端,与沿江一线相比活力严重不足,亟须通过街区的再开发进行更新提升,共同打造外滩金融服务带的空间载体。

外滩老建筑的保护,特别是二期的全面保护开发,亟须从纽约通过开发权转移实现历史建筑保护和街区再开发中汲取经验,破解现有的机制困境。

三、纽约开发权转移的典型案例分析

(一)高线公园:放权社会组织分离所有权与经营权,简化行政程序激发地区活力

高线铁路原来是1930年修建的一条连接肉类加工区和三十四街的哈德逊港口的铁路货运专用线。1980年高线铁路停运后一度面临拆迁,最南段的5个街区内的铁路已被拆除。

1999年,由两位高线铁路附近社区的普通居民Joshua David和Robert Hammond发起的非营利组织——“高线之友”(FHL)大力保护阻止了高线铁路的拆迁,并建立了高线公园。高线铁路和高线公园的所有权属于纽约市政府,应由纽约市公园管理局管理。由于FHL极大地激发了当地企业和居民的保护积极性,纽约市公园管理局给FHL颁发了执照,由其负责运营和管理公园,管理局负责监管,权力完全下放,实现所有权与经营权的分离。高线公园总体设计和建设投资为1.53亿美元。总投资中有1.12亿美元由纽约市拨款,2070万美元由联邦政府拨款,70万美元由州政府拨款,其余1940万美元由FHL募集及由西切尔西区的房地产开发的土地收益提供。^[6]

通过开发权转移方式,既顺利保留了高线铁路并建成高线公园,又维护了高线铁路以及周边地区土地所有者的权益,解锁了因高线公园建设而导致无法使用的开发空间,保持了该地区的整体开发强度。为鼓励高线公园开发,纽约市通过“通知”或“许可”的方式简化程序,把这一区域的开发强度转移到外围区域——西切尔西特别区,构建区域的整体功能形态。

转入地块的容积率可以提高1.0或2.5;转移价格由市场确定,每平方英尺建筑面积大致在200~400美元/平方英尺(换算为1.2万~2.4万元/平方米);转入地块的容积率计算采取“基础开发面积+额外奖励”的方式,开发商必须购买不小于一定数量的转移空间权,获得基础开发面积,然后再叠加建设保障性住房和为高线公园提供捐款所获得的容积率奖励。^[2]对政府而言,通过开发权的转移获得税收收入可以部分解决高线公园建设的资金来源。在高线公园的开发权转移机制中,既包含了对地标建筑及公共空间的保护,也创造了一种独一无二的城市宜居功能。出于保护高线公园的光照、空气、景观等需要,这一区域成为纽约少数几个允许(甚至要求)进行远距离开发权转移的区域之一。

运营中,纽约市与FHL签订许可协议,通过私人筹款支付90%的公园人员和日常维护运营开销,并组织公共节目和周边社区联谊活动。^[7]高线公园的建成开放成为重振曼哈顿西区的标志,有力刺激了私人投资,并且成为纽约市增长最快、最有活力的社区。^[2]2000—2011年,西切尔西特别区已成功转出26宗地块超过40万平方英尺的建筑面积(另有10宗交易正在进行),^[2]人口增长了60%,总投资超过20亿美元,解决1.2万个就业岗位,新建2558套居住单元,1000间酒店客房,超过42.4万平方英尺办公空间和8.5万平方英尺艺术展示空间。^[7]

(二)南街海港:TDR银行融资弥合开发权转移的时空鸿沟

南街海港位于曼哈顿布鲁克林大桥以南,自18世纪以来就是纽约历史上最繁荣的航海商业中心。随着19世纪60年代轮船取代了帆船的航海作用,南街海港开始衰落。1960年代末纽约市政府开始着手地区改造,并于1967年和历史保护团体共同建成南街海港博物馆。这些团体希望将历史建筑产权全部收购到博物馆名下保护,并向银行抵押贷款融资。^[8]

1972年纽约市在第一个市级TDR项目中创建了一个特殊的南街海港区,以保护位于布鲁克林大桥正南方的富尔顿街鱼类市场周围几个街区具有200年历史的小型建筑。由于当时曼哈顿的土地价值很高,南街海港历史地区已发展成熟,同时也值得保存。为了实现保护和发展的目标,南街海港被创建成为一个包含保护区和再开发区的特殊区域。保护区内的历史财产所有人可将其开发权转让给中间人或直接转让给再开发区内的接收地块。由于历史建筑需要立即财政救济和大范围的修复,直接转移需要较长时间周期。南街海港保护区的开发权主要采用转让给中间人的方式。该项目的中间人是一个商业银行财团,他们持有历史建筑的抵押贷款,其后成为一家TDR银行。由于指定的接收地块仅限于一个相对较小的再开发区,并且开发权的转让只有在该地区的房产所有人做好开发准备后才能进行,TDR银行的作用就尤为重要。历史建筑业主将TDR转让给TDR银行,银行释放了旧建筑的抵押贷款债务,使得历史建筑业主能够吸引大量的再投资融资TDR。随后再开发区启动开发时,银行将开发权以货币形式售出,在抵清先前免除的抵押贷款债务同时,大量的货币交易也使银行盈利。^[8]

TDR和TDR银行在保护海港的谢尔梅霍恩街标志性建筑同时,鼓励在邻近的南街海港商业区开发有价值的土地,在特定时间内完成翻新和开发两个目标。TDR银行在空间开发权转移过程中弥合了售卖时空需求的鸿沟,发挥了开发权价值评估、买卖中介和信息平台的作用。在一些复杂项目中,TDR银行还成为开发权转移开发的管理主体。纽约及美国其他城市的实践经验表明,TDR银行由当地政府或指定组织经营,经地方立法机构批准有权购买、出售或转让开发权,向地方立法机构建议由政府获取特定地区开发权,接受个人或组织的开发权捐赠,通过地方政府财政、开发权出售及捐款、捐赠等方式获取资金等。

南街海港TDR项目的成功,使许多珍贵的历史建筑得以保存修复,整个街区成为一个集历史、办公、零售、展览等于一体的文化商业旅游中心。

四、对上海外滩老建筑保护开发的启示借鉴

(一)以市场为主导推进所有权与经营权分离

上海外滩二期的保护性开发需要打破传统政府主导历史街区开发的模式,通过开发权转移将历史建筑的开发权和所有权分离,采用市场化的方式推进。借鉴“高线之友”运作经验,建议依托外滩地区老建筑原产权人或引入市场机构,成立外滩老建筑保护开发组织,作为推进主体进行外滩二期的保护开发。

在历史建筑产权方面,建议在保持所有权现状的基础上,逐步让渡老建筑经营权,规避产权归集带来的开发难度。同时,建议重新进行外滩二期整体的开发定位,逐栋建筑制定保护修缮和功能更新方案,明确未来运营管理维护的主要思路。

(二)通过开发权转移平衡外滩老建筑保护和二期整体开发

借鉴纽约开发权转移经验,制定上海外滩地区开发权转移方案。建议将需进行保护开发的老建筑作为转出主体,按照老建筑所处的街区环境设置同街区、邻近街区及外围地区三类转入空间,明确单独建筑可转出比率和面积,及单块土地可转入开发面积等相关规定。将外滩二期的整体开发需求纳入方案,在不改变既有控制性详细规划中设定开发总量的前提下实现区域开发量的优化布局。同时,开发权转移的收入可以有效缓解老大楼保护修缮及未来改善居民居住条件、企业置换搬迁的资金压力。

(三)建立开发权转移银行作为市级平台

借鉴南街海港经验,可以依托浦发银行、上海银行或国家开发银行上海分行等金融机构建立TDR银行,作为上海市级开发权交易平台。TDR银行同时承担TDR交易评估、交易中介、交易信息平台,及TDR抵押融资、抵押担保、发行TDR债券等融资功能。同时,做好TDR平台和规划、土地等主管部门协调衔接,简化TDR交易涉及规划调整、土地兼容、历史建筑保护、城市更新和容积率奖励、消防等事项的行政审批和管理流程,加快推进外滩二期的保护开发进程。

五、结论

开发权转移是纽约市空间规划管理的重要政策工具。通过将开发权从所有权中分离,在不突破区划确定的地区开发总量的前提下,既保护了所有权人的财产权益,同时也借助市场机制实现了地区更新、环境保护,特别对历史街区和建筑的保护开发有很好的借鉴。

上海外滩地区老建筑由于所处的特定区位和承载的城市记忆,决定了单一主体主导通过所有权归集的整体性开发难以实现,而老建筑历史价值的保护和地区复兴又极为迫切。借鉴纽约高线公园开发权转移的经验,各历史建筑权利人成立地区开发组织共同开发,可以有助于理顺保护开发体制。而借鉴南街海港历史街区 TDR 银行在弥合开发权转移的时空鸿沟发挥的作用,成立上海的 TDR 银行作为市级平台,则可以为外滩等历史街区,乃至上海城市更新中的开发权转移,提供交易顺利推进的机制保障。

参考文献:

[1]史懿亭,钱征寒,杨远超.土地开发权的权利性质探究——基于英美的制度设计背景与我国的研究争议[J].城市规划,2017(8).

[2]Department of city planning.A survey of transferable development rights mechanisms in New York City[R].2015-2-26.

[3]史懿亭,陈志军,邓然,黄海茵.减量目标下“开发权转移”的适用性分析——以东莞市水乡特色经济发展区为例[J].城市规划,2019(2).

[4]刘敏霞.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[J].上海城市规划,2016(10).

[5]Sarah J.Stenvenson.Banking on TDRS: The government's role as a banker of transferable development rights[R].N.Y.U.L Rev.1329(1998).

[6]张宁.纽约高线公园:活力空间对应活力组织机制.2015-10-3.2019-6-4.澎湃新闻:https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1384584.

[7]邹涛.Highline park[R].国际青年能源与气候变化峰会:青年讲堂,2016年7月.

[8] 戴铜、路郑冉. 美国容积率调控技术的体系化演变及应用研究[D]. 中国建筑工业出版社, 2016-12.