

城市改造之私營策略聯盟：英國城市政策的機制、經驗與議題

關鍵字：私營部門；投資；策略聯盟；補助金；金融工程；雪菲爾都市開發公司與都市再生公司

Gordon Dabinett，英國雪菲爾，雪菲爾大學，都市研究與區域發展規劃系之區域研究教授

簡介

本文主要目的在於概述英國自從 1980 年代開始實施的都市政策措施，並反應出最近 30 年期間中私營策略聯盟在於提供都市發展成果中所扮演的角色。由雪菲爾所提出的個案研究中係利用，座落於倫敦北方 320 公里處的一座城市，在過去是一個與金屬與煤礦開採等工業息息相關的都市地區，來闡述得以讓此都市成功再生之金融與策略聯盟的機制。

有關於都市再生之一項常見的定義表明它是一項“為了解決城市問題之綜合性和整體性的目標和行動，旨在為特定地區的經濟、物質、社會和環境條件尋求持續性的改善措施”(羅伯特與司凱斯，2000 年)。因此，都市再生是一種理念，同時包括城市衰落與復興希望等二項觀點，足以扭轉趨勢，以便尋找經濟成長與社會福祉的新利基。藉由清除廢棄的建築物與閒置的土地，並且產生能夠象徵著都市更新行動之新建築形式(希利等人，1992 年)。在實務上，都市再生代表著社會經濟變化之一項連續性的動態過程，通常係會連帶結合政治和意識型態的價值觀，以及來自國家之不同程度的方向引導。

都市再生並非是一項孤立的措施，它與城市皆會同時受到更廣泛經濟與社會因素的影響。然而，能夠了解私營部門的相關角色，對於反映英國城市最近的更新狀況與治理方面的發展是相當有效用的。在 1980 年代中，英國在政策與實務上曾經發生一項重大的轉變(塔倫，2013 年)。緊接在 1945 年後，英國最初採取的優先作法為進行修復在戰爭期間受到破壞的鄉鎮與都市，並且重建其結構。這一項過程被視為是中央政府所執行之一項國家層級的重要任務以及由中央政府所設定的建設步伐，它包含許多項由公營部門所引導的投資計畫並且由私營部門來擔任支援的角色，在 1970 年代中期，很明顯地有許多項類似這樣的戰後措施，只是簡單地進行移轉都市問題的定位罷了，進而產生新的挑戰。此時，有一些相當現實的問題出現在內陸城市(內城地區法，1978 年)，包括高失業率、企業倒閉與暴動等等(瓊斯與埃文斯，2008 年)。

到目前為止，倫敦是英國面積最大的而且也是經濟規模最強的都市，早期所呈現出來的都市問題為內陸城市的衰敗，肇因於郊區化與私人資本紛紛出逃並且投入在大都會地區之外更廣泛的周邊地區的緣故。然而，私人資本的非工業化與減資成為 1980 年代所有城市的普遍特色，因而導致城市計劃大舉擴張，從中央政府必須對所有城市的再生提供主要的資源之概念，隨著政局的變更，政府所採取的作法變成盡可能地嘗試減少中央與地方政府所扮演的角色(地方政府、規劃暨土地法，1980 年代)。都

市再生係由一些供應面措施所構成，以增加土地，勞動力，資本和企業家精神的供應，藉以刺激私營部門(國家監察局，1990年)。同時也有人承認“在那些地區上，強勢且有能力的民營企業與機構係寥寥無幾...因此，呼籲私營部門不但要進行再投資且要再次變成公眾領導人的聲音越來越大”(索爾茲伯里，1990年)。

因此，在1985年後，很明顯地私營部門在都市再生中將扮演關鍵角色，因私營企業導向之成長被視為剝奪與實質衰敗的長期答案，且仍是今天英國都市與區域發展政策中所採取的立場與態度。政策模式與實務上的進一步的轉變於1990年代後期產生了效果，包含羅傑斯的報告中所公布的英國城市中潛在的都市復興力量(都市任務小組，1999年)。這顯示出在英國都市地區中私營部門在應對市場與制度失靈下進一步的角色為何，並且找到一項方法不再將”都市”標示為有問題，而是能看出城市生活將成為未來經濟、社會與文化發展的引擎(塔倫，2013年)。當先前的人口趨勢與就業率下降的傾向反轉時，從這一時刻開始，都市便進入投資再生、人口再生與都市再生的時期(參考表1)。從目前的情形來看，都市再生措施與結果的主要轉變係受到由緊縮時代所形塑之廣泛經濟與政治環境的挑戰，為了回應2008年全球金融危機，政府預算被實質消減，國家的影響力也進一步降低。

在都市再生中呼籲私營部門應採取更大的作為促成英國私人資本的結構轉型，其中土地與房地產市場則透過土地與物業的動態投資價值而日漸擴大。至於全球資本流動的障礙，在1990年代已經不再存在了，更多的房地產投資與開發活動本身已經成為全球化的趨勢。在英國的房地產開發產業，在傳統上係具有高度組織化與寡頭壟斷的現象，十分強調在財產方面的投資作用，這些現象現在皆必須回應國際化競爭的挑戰，而且必須與金融部門建立更為緊密的策略聯盟。因此相關產業在產品與內部組織，以及與機構的關係上亦面臨著轉型的壓力。在土地與房地產市場以及它們的活動方式與機構的關係上皆有顯著的時空變化，特別是在英國房地產開發的週期性影響，係會反映在不斷重複的景氣與衰退循環上(希利與納巴羅，1990年)。

多數都市再生計畫相關的高度風險，傾向於會嚇住機構投資者，蓋伊等人(2002年)認為，雖然在英國投資者是構成大部分私人投資金額的主要來源，但是它們對於都市再生方面所產生的影響是有限的，因為他們向來是規避高度風險的好手。然而，相關證據顯示出其他的主導者係有不同的見解，因獨立的開發商擁抱邊緣位置、混合用途且具有都市文化與審美觀一並將這些特點納入其開發價值中，以作為投資者合理化的策略並截取當地的開發條件。在都市地區更加重視的是，尤其是在倫敦與英國東南部以外的區域，都是基於財產投資與開發的形式，必須考量到地方性與獨立性。

在本文的其餘章節將檢驗都市再生政策用來鼓勵及促進私營部門、金融工具與策略聯盟扮演更重要角色時所利用的二項主要的機制，並評估當它們被應用在特定環境，亦即重建雪菲爾市，中的效果為何。

私營策略聯盟

為了解決都市地區所面對的複雜問題與挑戰，亦即有必要發展出多部門策略聯盟之方法來執行都市更新措施係經形成一項共識。在英國，此種策略聯盟的風氣，一直到 1980 年代後期才有顯著的實質進展(羅伯與賽克斯，2000 年)。在公部門與私人開發商之間的策略聯盟主要是在於尋求風險分擔與長期的回報。

策略聯盟並沒有單一的模式，從策略聯盟的工作實踐當中可以預期將會獲得一系列的增值效果：擴大預算—只需藉由額外的資金與投資即可輕易地達成目的，那是雙方沒有共同合作：協同效應，就不可能獲得，也不會發生的事情—不同的合作夥伴將會帶來知識與經營文化，並可藉由結合其自身的利益來達成更多甚或更好的結果；轉型—一位或是多位合作夥伴的行為發生改變，因此而導致改變了工作方法，以便在角色、潛在影響性與領導力方面產生不斷的轉變。

策略聯盟的形式也可以各不相同，全視其手上的工作與整體目標而定。合資企業或開發策略聯盟經常被應用在單一地點或是計畫項目上，在本質上係屬於商業活動，目的在於產生共生的及可量化的效益，例如投資回報、土地增值、新的就業機會等等。非正式商業活動的類型有很多往往是藉由處理全市相關的問題而存在的，以便促進成長或促銷城市的品牌，大家為了共同的興趣而努力工作，其效益通常是更有質量的也是更世俗的。被賦予一項特定的多重任務而且往往是有時間限制條款作為參考的供給性機構通常是在公司內部或類似“代理”狀態下正式形成，使其得以從每一個構成的合作夥伴或是利益中區分開來。有一些策略性合作夥伴的形式係可用來決定更寬廣的發展策略，可提供相關指導方針和可能的領導能力，但卻大大地仰賴第三者來實現。

英國在都市再生方面所採用的都市策略與措施已可見到其係全面運用上述的策略聯盟，但本文重點在於都市開發公司—一家具有轉型目標與都市再生公司的策略聯盟供給性機構，一種策略性合作夥伴的形式，為了尋求在其運作模式中增強預算以及協同效應。這二項機制都是由中央政府所倡議的，於該城市的特定地區中施行。在 1981 年與 1998 年間正式運作的都市開發公司(UDC)，係於 1987 年時，在雪菲爾市設立一家 UDC，雪菲爾開發公司(SDC)；都市再生公司(URC)皆具有相當多樣化的經驗，不過僅在 2001 年與 2006 年間正式運作，並且在雪菲爾市的 URC 則被稱為雪菲爾都市更新公司(Sheffield One)。

都市開發公司(UDC)

在 1980 與 1990 年之間，都市開發公司(簡稱 UDC)成為大不列顛都市政策的一項中央體制機制。最初的職權範圍是藉由“1980 年地方政府、規劃暨土地法”來制定的，重點務業為以房地產來主導都市再生：“透過有效利用土地與建築物來達成該地區

的更新，鼓勵現有產業與新興工業以及商業的發展，創造一個具有吸引力的環境，以確保住房與社會設施皆能有效地激勵人們在該地區生活及工作"(第 136 條)。

賦予一系列的徵地和規劃的權力，至關重要的是 UDC 能規避當地政府，從而尋求為其城市帶來更廣泛性的制度變革。UDC 被視為是一項手段，可藉以解除供應方在土地與物業發展潛力方面的限制，以便進行整合土地、發展內陸城市的基礎建設與增進土地的價值，以做為吸引私人投資的一種方法。UDC 被當成是一項催化劑而非開發商，但是他們的計劃案僅需考量地方當局的規劃框架，而不需顧及到任何的法定基礎。

雖然 UDC 主要係聚焦在以"內陸城市"為導向的相關問題，然而都市開發地區不論是在大小規模或是特色等方面之間都存在很大的差異性，像是廢棄土地的範圍、現存企業的規模、現行土地所有權的樣式與鄰近城市中心的距離等等(參考表 2)。UDC 在結構上與運作上是一致的，UDC 被賦予各種權力，其中最重要的部分係涉及到強制購買，以便有利於土地整合與建地整理等。UDC 將會成為該地區的規劃與高速公路之有效的管轄單位，在設有 UDA 的地方政府則會被免除這些功能。

中央政府透過內閣大臣(部長)來控制 UDC 在許多方面的活動，包含任命董事會成員、董事會主席和首席執行官，以及決定年度補助金，並且授予可強制購買土地與繼承剩餘資產及債務的權力。UDC 運作資金的來源有三方面：中央政府之年度預算或補助金(參考表 2)；從國家貸款基金會取得融資貸款；以及利用土地買賣的收入。在 1989 年時，早期 UDC 所面對的主要問題，在於房地產市場上，因房市低迷所導致之很低的投資回報率甚或是處於虧損狀態。

政府宣稱在 1980 年代末期，都市開發公司(UDC)是"制止都市衰退之有史以來最重要的反擊武器"，針對 UDC 的評估並不多，研究數據也往往不太一致，但是表 3 中嘗試呈現出 UDC 在各別城市中實施以房地產為導向之再生計劃中所做的貢獻。雪菲爾開發公司在開墾土地面積上取得第五名，比較特別的是並非是提供住房，就業創造機會方面則為第三名，而且擁有最高的私營部門投資槓桿率。從表面上的數值來看，數據資料係顯示出 UDC 對於英國城市之實質轉型上係有顯著的貢獻。附加性的價值則是難以評量，更不必說提出最終證明了，但這部分仍有爭議，對於都市再生方面所受到更廣泛的和策略性的衝擊並不會因它們自身界線的因素而受到限制。從一個城市到另一個城市，體制性的安排與活動行為方式也有相當大的差異(艾姆麗與湯瑪士，1999 年)。

雪菲爾開發公司(簡稱 SDC)

都市危機對雪菲爾所造成的衝擊來得比較晚，隨著城市在 1981 年與都市衰敗變得密切相關後，強化鋼骨地基保護了都市範圍內相對繁化地區的經濟活動，使其不受

去工業化以及城市意味的緊密外觀之最壞影響。這種情況因為失業、大量廢棄土地、高的男性失業率與企業倒閉而快速的改變。(丹布奈特與拉姆斯登 1999 年)。

在 1998 年 3 月 7 日，中央政府宣布在雪菲爾設立一家 UDC 的計畫，下當谷被宣稱為都市發展地區。市議會原本反對指定，但後來並非將其反對意見上傳到國會更高的階級(上議院)，而是進行談判將條件改為聯合工作。在都市發展方面，城市的鋼材與金屬製造與工程心臟涵蓋 900 公頃，其中 35%在指定的當時都還是廢棄與空置的地方。計畫包含 800 間企業聘僱了 18,500 人員，但居民卻只有 300 人。這是個匱乏與貧窮，失業率相當高的地區，一些對於該地區的主要建議像是城市零售商場的邊緣地帶，在被 SDC 點名指定之前，就已經獲准開發了。

SDC 的整體策略是促進房地產引導與開展旗艦店等方式來進行再生。最初幾年，大部分的支出都在於購買位於谷內的老舊鋼鐵廠，一開始 SDC 採取的觀點在於私人開發商願意承擔所有的整地作業、填海與服務性質的工作，如此一來主要的活動可集中在土地整合，建造一條延著當谷延伸之新幹道，用以連接鄰近的高速道路與市中心以便提供新地點之入口位置。多元所有權是有效再生的障礙之一，需要進行大規模的整地作業，這點可以反映出，在當時干預理念受到相對活躍市場條件的支持。但在 1989 年的經濟衰退影響，意味著 1990 年 SDC 必須要重新檢視這種方法是否仍合宜，因為經濟衰退的全面影響帶來的嚴重性變得相當明顯，房地產市場也變得停滯不前。因此 1992 年 SDC 著手一項計畫，也就是廢棄土地的復墾、清掃與基礎設施等工作，為私人投資打通關節，只等資金一到就萬事具備了。(參考表格 4) 這樣的改變同時也反映出人們日益認識土地污染的程度與性質(例如除去或封蓋工業生產過程中的重金屬)以及土地回收需花費的全部費用。

在清盤時，SDC 宣稱該地已經吸引了來自私營部門在土地與房地產方面 £6,830 千萬英鎊的投資金額，在工廠與機器方面投資金額為 £3,000 英鎊，創造了 18,000 工作機會，建造了 540 萬平方公尺的樓板面積。此種主要的且單一開發方法的成功，Meadowhall 是相當重要的貢獻者。透過 SDC 董事會的業務參與，大多數的人都是當地的商業人士，有很多人原本就已經參與該城市的都市再生公共/私人活動。這種聯盟架構一方面可讓企業發揮更大的作用，一方面也讓地方當局成為調解中心。(Strange 1997 年)。

城市的實質衰敗本質上與私人資本投資的變化模式相關連，透過補貼像是廢棄土地補助金(DLG)與城市補助(CG)等方式來刺激新投資所做的種種嘗試—只反映出流動資本的位置與當地房地產市場的疲軟，導致城市不具有吸引力。在實施都市再生計畫中，土地補助是重要的金融機制，因為他們可以降低私營企業的投資門檻並可誘使顯著的投資。在 1980 年代廢棄土地補助金(DLG)的初衷是處理煤礦區的回收利用，但最後卻擴展至都市地區。DLG 用以支付土地回復原始自然狀態的一部份費用，目的在降低早先的使用土地重建與開發綠地之間的費用差距，將以前被認為無利可圖之地或

是僅具邊際效益的土地重新利用。私營部門在受補助區域獲得 80% 的無償援助，其他地區獲得 50% 的補助，這證明若無此補助，發展計畫將無法持續進行。

城市基金(CG)係仿效類似於美國城市所採用之更新計畫。補助金的目的是要協助商業、工業或若是不能獲得公共補貼即無法進行的住宅開發。公共補助金的撥款將會被保留到絕對的最低限度，作為一筆“最後手段”的補助金。與開發商接洽的政府，必須負責針對開發案的可行性進行評估。城市基金係有助於刺激土地交易，提高土地價值，但主要的受益者往往是地主。在創造就業機會和激勵更大規模都市再生(更新)的影響性則是不太明確或難以證明。

以市場主導方式之這種津貼制度的一項案例是運河流域或維多利亞碼頭。幾十年來一直被遺棄廢棄運河流域，由於環境恢復的成本阻擋了私人投資，否則將是一項理想的水岸開發案，可說是當時在英國和美國之都市旗艦型開發計畫的一項流行元素。後續有一些失敗的計畫(其中包括由倫敦港埠開發公司作為開發商的 Shearwater (海鷗)開發計畫)，使得 SDC 不得不發揮更多的干預作用，將自身變成為開發商並且廣泛地運用可用的授權機制(達比尼特和拉姆斯登，1999 年)。這種方法的結果是相當明顯的，清單上的所有建築物皆獲得翻新；一座新的多樓層停車場被設立在該位址上；由納巴羅內桑森公司(一家當地的法律公司)所佔用的新辦公室；以及興建一家四星級酒店(SDC，1996)。

都市再生公司

雖然 UDC 被視為是解決私人資本外逃的主要手段，在本世紀末期，城市已開始顯示出成長跡象，而尋求的手段則是致力於推動落後地區的“城市化”。都市再生公司(URC)的概念已經成為都市任務小組(UTF，1999 年)的主要推薦項目，並將它們設想為領導和協調都市更新之單一目的提供機構。政府出面支持分別在利物浦(Liverpool)、曼徹斯特(Manchester)及雪菲爾(Sheffield)等三個都市設立試驗性的 URCs，隨後在接下來的三年內又批准成立了十家新的 URCs。成立這些公司的目的是針對在這三個城市中大型的，具有重要戰略意義的地區。在利物浦和謝菲爾德為城市中心，而曼徹斯特的 URC 則是偏重在處理位於都市東區之一大片破舊的，廢棄的工業區用地，該地區的再生計畫已經開始興建一些重要設施，以使用來舉辦大型的田徑和體育活動。

URC 被設立在城鎮和都市中許多已經被確認為市場和體制機制失敗的地區中，而且在過去時公部門的干預措係無法糾正這些失誤和創造持久的改善措施(格雷諾和古德根，2004 年)。URCs 是一種機制，主要在於專門連結一個地區在面對問題時之二大面向：其實質上和相關聯的經濟復興。URCs 被視為是一項潛在的價值機制，可藉以連結跨公共和私營部門的重要執行者並以及採取較受人歡迎的手段來進行協調地方層級的政策(都市白皮書，區域環境與交通部，2000 年)。由政府來規定並表列出 URC 之可執行職權範圍的原則，而不是採用規範性模式，而且並非像 UDC 那樣，他們在行使職權時並沒有法律依據，儘管每一家 URC 皆必須經由當時的副首相批准。

隨後政府也頒布了一些指導原則，範圍涵蓋重要策略聯盟的角色和責任以及未來設立 URCs 的相關規範。這些舉措證實了設立 URC 之後，除了那些策略聯盟本身願意承諾要提供的項目之外，並不會因此而帶來任何額外的資源或權力。它將 URCs 定義成：由相關地方當局和區域發展機構，以及英國策略聯盟，私營部門和其他主要合作夥伴所共同成立之新的獨立公司。URCs 致力於採用協調的方法來處理目標區域的問題和發展機會。他們的原則重點在於鼓勵私營部門從事一項預先商定的實質和經濟振興策略，在更寬廣的範圍內採用全面性方法來解決問題，並在更廣泛的總體規劃範圍內進行確認一個區域的再生機會。

對於都市再生公司的評價觀點往往是有利的，儘管分析的深度和廣度皆是有限的，特別是跨越過在這三個都市中所設立的試驗性 URCs(瓊斯等人，2003 年)。經常浮出檯面的體制性問題，包括在都市再生公司中所運作的多樣性環境以及他們與地方當局的關係。從一份報告中發現都市再生公司的存在係已經導致私營部門產生更大投資信心並且提出一項有關於再生策略之重大開發計劃，足以適用於明顯荒廢的和擁有未充分利用之土地和資產的其他區域。從 1999 年至 2009 年之間，都市再生公司收到高達 27.5 億英鎊的公共投資，也有能力吸引 51.6 億英鎊的私人投資 (HCA 之都市再生公司年度報告，2008-2009 年)。進一步的分析 (AMION 顧問公司，2001 年) 顯示出都市再生公司的運動已經創造出多樣性和創新。其中已經確定的重大議題為：

- 法律結構 — 和公司的宗旨與目標的適當性 — 可說是比都市再生公司本身的徽章 (象徵) 更加重要。公司的結構必須能夠正確反映出問題並在必要時結合當地條件和類似的配置，以便了解獲取私人資金的需求。這一項需求可以從銀行的融資表 (債務或股權) 獲得相關資訊或透過設立資產交易子公司的方式獲得。
- 早期的投資資金幾乎總是成為關鍵因素。它標榜著對於市場的信心並提供都市再生公司足夠的資金來啟動其早期的行動，這將是中央政府針對總體方案的支援 (例如，策略性土地收購)。若是早期的投資資金係為有限的，策略聯盟即必須運用其土地股份的槓桿作用 (例如，透過合資企業協議書及/或債務證券)。
- 在都市再生公司的董事會應該有私營部門的代表或獨立董事。
- 來自多機構公營部門所資助之大量資金是必需的，各項方案和計劃案的評估過程應該是一致的，而且地方當局必須密切觀察其規劃系統和政策與目標和都市再生公司總體規劃的一致性。
- 領導的重點和有效率性或許也是 ur 一家都市再生公司或者的確是任何再生機構能否成功的關鍵因素。如果一個組織係由有能力的和有明確願景的領導人來領導的話將是更容易獲得成功。
- 利益相關者必須支持都市再生公司和它所帶來的特質。他們必須願意放棄他們的權力，並用自身的權力和資源來支援都市再生公司。

SHEFFIELD ONE – 雪菲爾都市更新公司(Sheffield One)

雪菲爾都市更新公司(Sheffield One)係於 2000 年 2 月正式運作，三個 "試驗性" 方案之一並且於 2006 年 3 月時透過正式交易成為一家公司。雪菲爾都市更新公司被註冊成為一家有限公司並且擁有 12 位的董事會成員，分別來自公營部門、私營部門和社區部門以及由 8 位高階主管所組成的經營管理團隊。其業務集中在謝菲爾德市內環線範圍內的一處城市中心區域，基本上係包括城市中心和重要的閘道，面積 220 公頃包含大約 10 萬個就業機會。再生計劃是從這個地區開始執行，主要是透過一些小型的，但高調的計畫，像是文化產業 – Quarter，維多利亞碼頭和一些由英國千禧年委員會和國家彩券基金所資助之公共領域的計劃案(冬季花園、千年年畫廊、和平花園和黃金路線)。雖然謝菲爾德市中心曾經發生顯著的變化，它仍然監守崗位作為該地區再生計劃的推動者，因此為該地區提供巨大的潛力和重大的發展機會。

雪菲爾都市更新公司(Sheffield One)，係為謝菲爾德市議會，英國協力組織(EP)和約克夏郡區域發展局，約克夏郡與伯郡地區之區域發展局等機構的一位策略聯盟，並且主要任務是與合作夥伴共同開發一個經濟強勁，永續發展的城市中心以作為該地區的重點中心。在他們的指導之下，所有會影響該城市中心的議題皆會被系統性地解決，包括經濟因素，交通運輸，房地產，規劃和環境。雪菲爾都市更新公司(Sheffield One)和其策略聯盟組織的工作是要創造該城市未來發展的條件，並確保所有當地的社區皆能夠獲得新的機會。從合作夥伴所創造的大量資金組合，可提供一項新的投資方案。雪菲爾都市更新公司所提供的計劃，係擁有一項重要的策略目標，即是編制一份總體規劃書和其所議定的建議書以便能共同落實其所主導之城市中心未來的再生計劃。

該總體規劃書，係於 2000 年時由克特金(Koetter Kim)和同事們所共同編制的，其中係為雪菲爾市制定了一項清晰明確的策略性目標以便重新恢復其作為歐洲領先城市之一的領導地位。它藉由一系列獨立的研究來強化其策略性目標，包括基線研究、經濟研究、城市中心零售環境之土地利用和房地產市場的研究以及一項在城市中心運輸和移動的策略。基於這些研究，總體規劃書提出一項全面性的更新策略，其中係繪製出經濟、物質、社會和文化條件等，作為未來 10 - 15 年間作為永續性投資和經濟成長所需的參考依據。它也提出了一項方案，可藉以實現四大項目標：建立一項以高科技為基礎的新經濟；創造一個充滿活力的城市以作為學習、文化、零售、商務、休閒和居住中心；藉由各種運輸方式來改善該城市中心的可達性；以及宣揚公共領域。該文件確定了各式各樣的重要策略性計畫，以確保該城市得以成功地重新(再生)：數位園區；一處新的零售區；完成城市之心的計畫；重新開發 Castlegate、維多利亞碼頭和河岸區；市政廳/巴克泳池等公共領域；火車站和雪菲爾廣場大道；以及公園山公寓住宅的翻新工程。

除了公共部門合作夥伴的直接投資之外，主要是提供基礎設施和公共領域的相關方案，也有一些私人的策略聯盟機制被用來執行該總體規劃書中的一些計劃案：

- 特殊目的機構和合資企業 — 特殊目的機構(SPV)係為一家針對特定目的或專案而設立的公司(無論是有限公司、股份有限公司或擔保有限公司)，藉此各方股東皆同意要如何開展一項專案，他們的貢獻度(金錢或實物)以及每一項應享的財務權利為何(權利和義務)。一家合資企業或契約性協議書係可用於更多的離散性方案，鑑於設立和運作一家特殊目的機構(SPV)係相當複雜的，也是高成本的。
- 雪菲爾市地區潔西卡都市發展基金—JESSICA(“歐洲共同支持對城市地區之永續投資”)，是一項歐盟的倡議，重點在於透過金融工程機制來支援都市的永續發展和再生，主要是用於建設環境。它致力於提供一項比補助金更為穩定和基於特定目的的資金，並且可共享未來的利益和再循環。這一項倡議是歐盟委員會、歐洲投資銀行(EIB)和歐洲委員會開發銀行(CEB)之間的合作項目。
- 商業改造區(BID)—一處商業改造區係為以企業為主導並由商業資助的機構所組成的，其目的在於改善一處預先定義的商業區。它的資助係透過徵稅，只是一家企業應課差餉估值之一小部分而已(通常是 1%)。一處商業改造區唯有在進行諮詢和由企業針對該地區的商業改造區方案進行投票通過後才能設立。一旦投票成功後，課說將是強制性向所有符合資格的企業課徵。一處商業改造區，除了課說之外，往往還會成功地吸引資金進來。它們對於公共部門的補助金撥款機構特別具有吸引力，由於私營部門有匹配的資金可供運用。地方當局、房地產所有人和位於商業改造區之外的企業皆可提供商業改造區一項額外的收入，只需藉由自願性的協議書。絕大多數的商業改造區皆是屬於受到保障的，非營利公司，並且由納稅人所組成的董事會負責管理該商業改造區。
- 稅收總額融資(TIF)—稅收增額融資是一種投資工具，針對基礎設施和其他相關的開發案進行融資，40 年來已經被成功地應用在北美地區。英國版的 TIF 係由穿葉和地方政府共同開發的，專門在英國環境下進行運作。英國 TIF 模型亦基於依比例進行投資未來的企業，其比例係從一處區域回到基礎設施和相關的開發案。它係適用於可獲得資金資助的一項計畫，其係可提供經濟成長而且資金來源卻無法涵蓋這一項計畫所需之興建基礎設施的成本。通常，這將是一項再生方案，而且雖然英國 TIF 係可以被應用在更廣泛的範圍，但它並不適用於所有的計畫。一個領導機構 — 地方當局、私營部門的合作夥伴或一些組合 — 籌集資金以便提前支付基礎設施的興建成本、基於這一項方案係可產生營業額增加的收入，並且可用來償還最初的投資金額。前期資金可能會借用公共部門或私營部門的資金來源，或是由開發商運用自己可動用的資金來提供。
- 私人融資倡議(PFI)—私人融資倡議(PFI)是一項利用私營部門的能力和公共資源的採購方法，以便能夠提供公共部門的基礎設施及/或依照公共部門所定義之規範所提供的服務。除了進行開發基礎設施和提供資金之外，私營公司可負責經營公共設施，有時也會雇用先前公共部門的工作人員，他們會將雇用合約轉移到私營公司。公共部門的管轄機構會與一家特殊目的機構(SPV)簽署一項合約。該機構通常係為提供 PFI 的具體目標而成立的。它是由一些私人投資者所擁

有，通常係包括一家建築公司和一家服務提供者，以及經常是銀行等。基本上，PFI合約期限通常是 25-30 年。不論公眾的利益是否由一項特定的 PFI 合約提供完全的保障，仍是高度依賴合約內容的規定和決心(或者沒有)和簽約當局的強制執行能力而定。

作為後記 — 在 2015 年的秋天，有一項竣工儀式在聖保羅廣場 10 層樓的工地現場舉行，金額高達 1.3 億英鎊之城市之心的方案的最終部分，以及自從 2008 年經濟衰退後之第一項在雪菲爾市辦公大樓的投資案。該項開發案係包括 76,000 平方英尺之甲級的主要辦公大樓空間，係由 BREAM 機構評定為絕佳 A 級。該項建設係由來自曼徹斯特的開發商 CTP 和雪菲爾市議會和社區發展部以及當地政府共同簽訂合約後正式展開 — 該項方案吸引來自 SCR JESSICA 都市發展基金投入相當於 3 億 25 萬英鎊加上來自歐洲區域發展基金(ERDF)進一步投入 6 億 80 萬英鎊。整個聖保羅廣場的開發案提供了擁有 161 個床位的 4 星級聖保羅美居酒店，高品質混合用途的計畫案；先前二項辦公大樓的開發案，現在分別由律師歐華律師事務所，蘇格蘭皇家銀行，巴克萊銀行，普華永道會計師，以及商業創新和技能部門和教育部門所佔用；有一棟擁有 330 個公寓住宅的塔樓；Q-公園負責經營的多層式停車場；賭場；餐館和咖啡館，包括 Pizza Express、Piccolinos、Café Nero、Bill's 餐廳和 Café Rouge 等。

回響

在英國，過去 30 年因為再都市化與成功的再生政策，使得城市普遍出現復興狀態。雖然所有的城市仍然得面對環境的挑戰與嚴厲的社經問題，不只是不平等問題還有隔離問題等方面，然其物質與有形的外觀皆發生了變化。這樣的情況往往被認為新經濟活動是與人口增加、過往功能一起成長的，而從 1980 年代開始，私營部門策略聯盟已經成為政策回應的中心，並且在這些變化當中發揮了不同的作用。

本文針對 1990 年代與 2000 年代策略聯盟採用的方法具有相當的差異性，二個時期採用的財政與再生機制的變更提出相關報告。一般來說，這種轉變可以看出 (1) 從物業主導方法轉往策略的舉措，以尋求整合財務成果與經濟發展目標；(2) 從使用特定與旗艦物業項目轉往高品質公共領域之共享主要計畫與投資；(3) 擺脫對固定津貼與基礎設施的依賴，改為基於合作靈活運用各種基金交易。

在英國上述經驗皆強調一些共同因素：各種籌資機制的發展變革；明確一致之市場訊號與規劃系統角色的重要性；土地公有制所帶來的強大槓桿作用；專心一致以提供明確成果的私營部門文化；以及在提供高品質公共領域與基礎建設時公營部門的必要角色為何。

從本文所檢驗的政策與機制來看可以得到三個教訓：

私營策略聯盟仍需在當時的財產結構與機關資本的條件下運作，因自身無法解決某些都市地區，某些歷史結構點上深層的結構性失敗之故，它們將會受到宏觀經濟周期的影響。

私營策略聯盟本質上是動態且不對稱的，期望能在這些關聯類型當中受到妥善管理。因公營部門與私營部門經常有不同的時程計畫，這些都需要在有限的時間內發生，以確保成果與目標達成。如果這些期盼能實際運用建立而非單單是意識形態，那麼結果會更好。

成功的私營策略聯盟更可能是透過建立連結並與周圍更廣泛之經濟成果的積極對話，來共同分享策略以形塑他們的活動、目標與文化。

參考文獻

- AMION 顧問公司(2001 年)，都市更新公司：學到的教訓。倫敦：DETR。
- Dabinett G. & Ramsden P. (1999 年)，雪菲爾市的政策：再生，策略聯盟和人民。Imrie R. & Thomas H. (eds)，英國的城市政策：針對都市開發公司的一項評估。倫敦：Sage。
- Greenhaugh P. & Gadgeon C. (2004 年)，城市更新的機制：再生公司或開發公司？北方經濟評論 35：杜倫大學。
- Guy S., Henneberry J. & Rowley S. (2002 年)，文化發展和城市改造。城市發展研究 39(7)，1181 年至 1196 年。
- Healey P., Davoudi S., O'Toole M., Tavsanoğlu S. & Usher D. (eds) (1992 年)，重建城市：以房地產為主導的都市再生。倫敦：E&FN Spon。
- Hey D., Olive M. & Liddament M. (1997)，偽造谷。雪菲爾：雪菲爾學術出版社。
- Imrie R. & Thomas H. (eds) (1999 年)，英國的城市政策：對於都市開發公司的評價。倫敦：Sage。
- Jones P. & Evans J. (2008 年)，在英國的城市更新。倫敦：Sage。
- Jones P., Hillier D. & Comfort D. (2003 年)，都市再生公司和城市中心。管理學研究評論 26(1) 54-63。
- 國家審計署(1990 年)，內陸城市之再生。倫敦：HMSO。
- Roberts P. & Sykes H. (eds) (2000 年)，城市再生：手冊。倫敦：Sage。
- 雪菲爾開發公司(1996 年)，1995 年/1996 年之年度報告及帳目。雪菲爾：雪菲爾開發公司。
- W. Solesbury (1990 年)，房地產業發展和都市再生，Healey P & Nabarro R (eds)，在不斷變化的環境中之土地和資產開發。Gower Aldershot。
- Strange I. (1997 年)，劇場導演？在雪菲爾市的商界領袖、當地的策略聯盟和經濟復興。環境與規劃 C，15(1) 1-17。
- Tallon A. (2013 年)，在英國的城市再生(第二版)。倫敦：Routledge。
- 都市任務小組(1999 年)，朝向一座城市的復興之路。倫敦：E&F Spon。

表 1：從 1981 – 2011 年之間的城市數量與英國人口成長率

	1981 人口成長率 '000	1981-1991 成長率'000	1991-2001 成長率'000	2001-2011 成長率'000
主要城市	17,256	-306	+343	+1,424
其他城市	14,086	+278	+236	+969
城鎮和農村地 區	25,015	+1,108	+1,097	+1,777
雪菲爾	547	-27	-7	+39
全英國	56,358	+1,081	+1,676	+4,171

資料來源：T.Champion <https://www.gov.uk/government/publications/future-cities-people-in-cities-the-numbers>

表 2：都市開發公司

		1997 年之 補助金額 (£百萬)	面積大小 (公頃)	計畫人口數	計畫就業數
倫敦碼頭區	1981 – 1998	1860	2,150	40,400	27,213
默西塞德郡	1981 - 1998	385	350	450	1,500
黑鄉	1987 – 1998	358	2,598	35,405	53,000
卡地夫灣	1987 – 2000	520	1,093	5,000	15,000
提賽德	1987 – 1998	351	4,858	400	Na
特拉福德公園	1987 – 1998	224	1,267	40	24,468
泰恩-威爾郡	1987 – 1998	339	2,375	4,500	40,115
布里斯托	1988 – 1995	79	420	1,000	19,500
雪菲爾	1988 – 1997	101	900	300	18,000
曼徹斯特	1988 – 1996	82	187	500	15,000
里茲	1988 – 1995	56	540	800	Na
伯明罕市鎮	1992 – 1998	40	1,000	12,500	Nk
普利茅斯	1992 - 1998	45	70	na	Na

資料來源：Imrie 與 Thomas (1999 年)

表 3：都市開發公司的成效

都市開發公司	開墾的土地(公頃)	住宅單位	非住宅(000平方尺)	道路建設/改善(公里)	長期就業總收入	私營部門投資承諾(£百萬)	公/私部門投資比率
倫敦	776	2165	2300	282	70484	6505	3.4
默西塞德郡	382	3135	589	97	19105	548	1.4
黑鄉	363	3441	982	33	18480	987	2.7
卡地夫灣	310	2260	379	27	9387	774	2.1
提賽德	492	1306	432	28	12226	1004	2.8
特拉福德公園	176	283	636	42	23199	1513	6.7
泰恩-威爾郡	507	4009	982	39	28111	1115	3.2
布里斯托	69	676	121	7	4825	235	2.9
雪菲爾	247	0	495	15	18812	686	6.7
曼徹斯特	35	2583	138	2	4944	373	4.5
里茲	68	571	374	12	9066	357	6.4
伯明罕	115	669	217	41	3526	217	5.4
普利茅斯	11	28	4	4	29	4	0
總數	3553	40576	7650	628	222194	14319	3.6

資料來源：Imrie 與 Thomas (1999 年)

表 4：雪菲爾開發公司(SDC)於 1988-1996 年間的支出

£百萬	1988-90	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	95/96	總百分比(%)
土地徵收	12.5	11.8	3.8	5.3	1.3	2.0	0.6	37.3
工地準備	0	0.9	3.6	1.2	4.1	2.0	0.9	12.7
交通運輸/道路	0.4	1.9	0.4	2.4	5.1	3.9	3.7	17.8
環境	0.4	0.4	1.2	0.6	0.8	1.4	0.8	5.6
商業補助金	0.3	1.3	1.5	0.7	1.7	3.3	2.3	11.1
社區	0.1	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.9
促銷	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.2	2.7
行政管理	3.2	2.2	2.2	2.4	2.5	3.0	3.0	18.5
總百分比	17.4	19.0	13.3	13.2	16.0	16.1	11.6	106.6

資料來源：Dabinett 與 Ramsden (1999 年)