

专访《创造大都会：纽约空间与制度观察》作者罗雨翔

“通过 BID 改善传统商圈，让商圈成为经得起时间考验的经典”



作为上海商务能级最高、经济密度最高的中央商务区之一，南京西路功能区在发展过程中，如何通过改善传统商圈，助推南京西路成为经得起时间考验的经典？

JLP+D 地产咨询(纽约)总监、美国注册城市规划师(AICP)罗雨翔发现，在全球国际消费中心城市的传统商圈，比如纽约第五大道，通过 BID (Business Improvement District, 商业促进区) 来改善城区品质、提高竞争力的方式具有很好的参考价值。

曾就职于纽约市规划局与市长预算办公室的罗雨翔，是哈佛大学、伦敦政治经济学院双硕士，善于从制度、经济、社会、空间等多角度观察城市的建设与发展。在新闻晨报对罗雨翔进行的专访中，他介绍了纽约打造世界级标杆街区的运作经验。

晨报记者 何雅君

全球范围里，BID 在传统商圈的改善中扮演怎样的角色？

新闻晨报：当今全球都在对传统商圈进行改善，在此过程中，介于公共和私人之间的 BID 起了很大的作用。您认为，选择从 BID 重点切入进行改善的原因是什么？

罗雨翔：BID 在美国有非常多年的历史。在纽约，70 多个 BID 都在对各自主营的商圈和社区进行发展和更新。BID 会向业主的收取额外的税费和费用，获得充足的资金，以便在工作范围之内进行高质量运营和一些项目更新。

它有非常专业的管理团队来进行策划和运营，团队成员都是有经验、有创意的专业人士。

BID 不仅仅是做事的组织，也是社区治理的机制。每个 BID 背后行使权力的部门都是其董事会。董事会成员由当地的商户、业主甚至是居民代表组成。通过董事会

的形式，各方的利益可以在公开透明的环境下协调和协商，帮助持有不同意见的人们达成一致。

新闻晨报：在“上海 2035 城市总体规划”中提出要打造承载全球城市核心功能的中央活动区(CAZ)，这也是南京西路街区正在实现的目标。您认为纽约在打造 CAZ 上有哪些发展经验？

罗雨翔：首先，通过专业机构积极引导社会资本参与商业区规划、建设、招商和管理，更多依靠市场力量推进开发建设，是全球的一个趋势。

然后就是用资金以及专业性吸引高端人才加入，组建更加专业、有创意的管理团队。

再就是形成治理机制，在这一机制下，多方利益可以进行透明的交流和协调。

全球经验对建设理想街区有何启发？

新闻晨报：上海在城市更新中面对的一些挑战，纽约曾经历过，它是怎么应对的？

罗雨翔：纽约在过去几十年的改变，尤其是保障房发展的转变，体现了制度创新的必要性和可行性。

20世纪罗斯福新政之后，地方政府从联邦政府领到了很多资金，建造了很多保障房。21世纪之后，政府没有能力以及资金再像以前那样大拆大建，但保障房需求依然存在。政府不得不转变角色，通过各种各样的政策创新，让私人开发商承建纽约的保障房。其中一些私人承建的保障房收到了政府的发债融资补助，但更多的保障房是靠税收优惠、规划审批的福利来引导激励开发商主动建造的，政府无需付出直接的金钱补贴。

现在纽约用三种政策手段(融资、税收优惠以及规划审批福利)来帮助开发商建造保障房，采用多种政策配套来实现一个目的，我认为这种政策的转变和创新值得研究和参考。

新闻晨报：南京西路作为一个高品质街区，更新过程中如何让高大上和烟火气并存？在纽约、曼哈顿和第五大道有没有可借鉴的经验？

罗雨翔：在高大上和烟火气并存上，全球很多城市做的都很好，可以总结为两点。首先要尊重历史，不仅仅是建筑物或者形式上的历史，更多的是背后的故事和文化。这些历史一定要用具有创造性的方式保留下来，这才是城市最重要的名片。对于一座城市来说，自己的故事和一脉相承的人文体

| BID 在纽约的实践，有哪些经验可以分享？

新闻晨报：纽约是如何通过市场、社会和政府的合作，在动态中推动城市前进？比如政府如何进行一些创新性安排？

罗雨翔：纽约的政府特别善于引导开发商、社会资本参与到公共领域的建设和运营中。纽约有很多大型市政公园，为了让私人和非政府机构承担它们的运营成本，政府推出了很多高效、有创意的公共政策。比如布鲁克林大桥公园在建设的时候，划定了 7 块地用来进行地产开发，让开发商每年向政府缴纳地产开发租金，用于承担公园每年运营成本的 8 成，实现了私人利益和公共利益的巧妙结合。

新闻晨报：城市更新资金需求量大，如何通过制度创新带来机遇？纽约的制度更新涉及制度创新、市场主导，有可供借鉴的经验吗？

罗雨翔：在纽约，当开发商或者私人资本对公共项目持反对意见，政府会巧妙通过一些政策和规划化解矛盾。比如高线公园前身是一条铁路，沿铁路一线的业主开发权受到铁轨阻碍。铁路报废后，周边业主都不同意保留铁路建公园。于是政府创造了新制度，允许高线上开发受限的地块将没有用足的容积率卖给他。这样一来，业主有了额外收益，不再反对铁轨的保留，其他新的高楼也建起来了，高线公园的建设顺利推动，新公园和新大楼们互相成就，打造出了纽约最负盛誉的街区之一。

新闻晨报：城市更新由 BID 这样的类企业组织主导，您认为优点在哪里？BID 在运营过程中如何达成目的？

罗雨翔：BID 背后的董事会由当地的业主、商户、居民组成，可以充分代表当地各类人群、各个方面的声音，在业主、商户、居民中间很有公信力，而在复杂的城市更新项目中，互信是最难得的资本。

另外，按照美国的法律，BID 一旦成立，其专用税费(相当于一种“物业费”)一定得交，这些费用会用在能让地产增值的活动中或者运营上，比如额外的绿化、保洁、建设、活动，形成公共空间和私人地产之间的良性循环。

新闻晨报：BID 诞生后，政府如何通过自己或者委托 BID 组织进行“企业化”运营？又如何发挥市场主导作用？

罗雨翔：在街区运营上，政府和 BID 分工协作，并无法替代对方。政府提供基本公共服务，BID 通过自己的资金和管理团队提供额外的、更加增值的服务。这种方式让政府服务更加高效，也达到全市范围内

的公平。如果一些地方有自己的特殊需求，也可以通过 BID 模式来解决。

新闻晨报：BID 运营过程中，如何通过公共地带与私人空间的合作共赢带来空间活力？

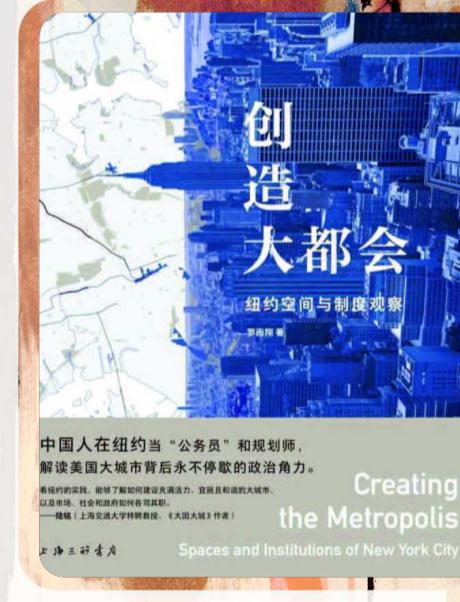
罗雨翔：BID 的核心作用就是让大家明白，公共空间做好了，私人空间的价值才会提升，然后又有更多的费用上交给运营方，支持公共空间的运营。

大部分高价值地产都是商用的，商业需要人流量，人流量看重公共空间。很多时候，大家去一个地方并不是为了跑一家商店，而是因为那里的公园、广场值得打卡，顺带吃饭、买东西。所以说公共空间对于商业价值再重要不过了。这个经验或许也值得南京西路参考。

新闻晨报：在纽约进行城市更新，BID 是如何让公众参与进来、让个人力量影响社区营造的？

罗雨翔：在 BID 的董事会里，领袖们可以聚在一起讨论，做出如何支配经费的决定，有点像国内的居委会。有时，它也会像国内的小区物业或者街道，组织一些共建活动，让辖区居民、商圈商户有机会交流。总之，BID 不仅负责物理意义上的公共空间打造，也是社区和人文体验的重要运营方。

在纽约，一些大的项目和规划，除了 BID 之外还有很多其他社区组织，会自发地、或者按照法律要求来参与政策制定。纽约城市活力的来源，少不了这些百花齐放的社区、社会组织的贡献。



验，才是让它变得高端的法宝。

还有一点纽约非常重视，当一个区域集中了很多高端商户，如何让大家在买买买之外还能流连忘返？第五大道的做法是，继续加强公共空间的打造和运营，让大家把时间放在 shopping mall 之外，并且让街区更加可达，吸引步行、骑车的新人群。

新闻晨报：南京西路功能区和第五大道都是一座城市里充满活力的商业中心之一。理想的南京西路功能区也希望向纽约一样，让年轻人找到空间、发挥所能。能不能给它支支招？

罗雨翔：个人认为，在未来发展上，南京西路比第五大道更有优势。第五大道因为一些历史原因，主要还是以办公和商业为主，

游客居多，几乎没什么本地居民。

相对而言，南京西路功能区更有潜力去达成真正的商住混合，让不同行业、不同类型的市民混合居住在这里，让建筑、街区通过灵活的融合模式，打造出有趣的公共空间。这是一个非常值得期待的发展方式。

不过，第五大道和纽约很多顶级商圈的核心优势在于，它们一直在求变，不断地做一些新规划，并且尤其专注于公共空间的升级，以便促进商业价值进一步提升。这些规划就是由 BID 来主导的，充分利用公共空间和私人社区之间的合作机制推动未来发展，然后与政府建立紧密合作，推动规划的进一步执行和项目落地。这个企业、社区以及政府之间合作共赢的模式值得大家思考、借鉴。