

# 城区棕色地块的再开发

——联邦、州及地方法针对回收利用受损毁不动产所做的努力

Thomas A. Jaconetty\* 著，吴 铎 译，指导老师：纪益成

原载：IAAO. Issues Confronting Properties Affected by Contamination or Environmental Problems

## 一、摘要

在美国的“棕色地块”(brownfield sites: 20世纪后半叶, 美国的经济重心和工作机会经历了由城市到郊区、由北向南、由东到西的转移。许多工厂搬迁后留下了被污染的土地。这些土地处于被废弃的状态, 此即“棕色地块”。——译注), 由于存在真实的或可能的环境污染问题, 它们一直被开发商所排斥。而当这些不动产得不到开发利用时, 它们就会导致环境的恶化, 同时也意味着城市中工作岗位和税基数量的减少。在过去, 开发商缺少融资渠道和对责任的关注, 限制了他们对开发棕色地块的努力; 但是近年来, 一些创新和合作措施成功地推动了棕色地块的再开发。本文探讨如何通过与非常基金(Superfund)谈判达成协议、抵免财产或个人所得税、提供开发激励、限制法律上和金融上的责任这些方法, 来推动棕色地块的再利用。目前, 一些市政府和州政府已经成功地和一些私人部门建立了合作关系, 这有利于增加他们对棕色地块再开发的兴趣。

## 二、综述

“棕色地块”通常是指那些由于城市工业和手工制造业的污染而经常被抛弃或者得不到充分利用的土地, 但却没被列在美国环境保护署的国家第一要务清单上的最具危害性的几种场地(sites)名单中。这些“棕色地块”最常见于美国北部和中北部曾经的重工业区——所谓的“铁锈地带”, 也就是密西西比河上游流域、五大湖区域和太平洋西北沿岸。

环保署把棕色地块定义为“自身真实或被怀疑存在着环境污染, 从而难以进行扩展和再开发的、被丢弃的、闲置的、未充分利用的工业和商业用地”。在美国, 大概有450, 000块这种土地(Hornick和Tolmach 1998)。不幸的是, “对当前这种场地的扩展和反复使用或者再开发”都将受到阻碍, 或者说“会被土地自身真实或被怀疑存在的环境污染所阻碍——不管污染程度的严重与否”(Environmental Financial

---

\***作者简介:** Thomas A. Jaconetty 是伊利诺伊州芝加哥市 Cook 县审查文员会的首席委员代表, 他于 1998 年 11 月在加州旧金山 IAAO 的第十九届法制年度研讨会上发表了这篇文章。(作者在《评估》杂志上所表达的内容和观点并不一定代表国际评估协会办公室的政策立场。)

Advisiry Board 1997)。消除这些场地原本就存在的“污名”(stigma)，这对全国来说都具有重要作用，即有助于对抗和扭转城市衰落。

正如一位评论员所建议的那样：我们必须终止对棕色场地的歇斯底里行为：

包含棕色地块的区域必须把这些场地列成目录清单，并调查清楚伴随着这些不动产的使用而带来的风险和机遇。正确使用这些调查得来的信息，有助于辨别土地的环境与发展潜力这方面问题的真实与否。知识有助于我们控制风险程度和降低不确定性。简而言之，我们必须终止对棕色地块的歇斯底里行为，因为它可能不仅会引起政治上的动荡，而且还会降低政府和个人对城市复兴和恢复从前面貌的信心。(Iannone 1995)

存在这样一种观点，即：“完善的联邦和州的环境法产生了一个合法的陷阱，它扼杀了对那些潜存致命性的化学物质的工业用地的再开发。”(Arrandale 1997) 不管这种观点是正确的还是夸张的，大多数调查人员都不得不承认：“如果不去清理开发这些被污染的不动产，它们将会进一步导致环境的恶化，产生环境方面的司法问题，同时意味着失去了恢复城市工作岗位和税基的机会。”

简而言之，“为了不动产的有效使用而对不动产进行的治理和修复是为一些公共政策目标服务的。”(Jackson 1998)

### 三、支持再开发

联邦政府越来越支持给予那些被污染和损毁工业区开发商各种利益好处。(Gore 1998; Brownfields 1998) 国会也批准了财政支持以及国家协同合作的项目以及一系列抵税和激励性政策。这些法律条文中的一部分和它们想要达到的目的列在了表 1 中。特别是伊利诺伊州的国会代表团在这些项目中扮演了一个非常重要的角色。(Daley, Moseley-Braun 1996; Rush 1996, 1998)

1995 年年底举行的伊利诺伊州大会颁布了伊利诺伊州环境保护行为第十七条 (IEPA 1995, 1996a and 1996b)。理论上，这种法律已成为全美近年来制定很多其他法律法规的一种依据。比如众所周知的*现场调查和医疗活动计划*，这类法律通过颁布一份三阶段的治理计划，积极推动了棕色地块的再开发，其中，治理复兴计划是在技术上和实践上对存在于人体健康和土地未来使用环境两方面的风险作出评估的基础上制定的。(IEPA 1995, 1996a and b; Fleck 1996; Environmental 1996)。“这类法律是用来促进这些不动产的自主治理和最终的再开发”(Riewer 1996)。伊利诺伊州环境保护行为及其行政上的规定“允许所有者选择与不动产的使用程度相适应的治理水平，同时将通过降低规定中所要求的不确定性来减少伴随污染而来的不动产的贬值”。(Rieser 1998)

从局部上讲，克里夫兰市和特伦顿市 (CBS This Morning 1996; Goldberg 1997; Browner 1997; United States Environmental Protection Agency 1998) 已经非常积极地把棕色地块区域 (brownfield areas) 分别再次开发成居住用地和商业用地。

圣·路易斯市和芝加哥市的市长都积极支持这些为再开发所做的努力 (Bowman and Pagano 1996; City program 1996; \$50 million cleanup 1996; Daley wants tax break 1996; Goldberg 1997)。圣·路易斯市市长 Freeman Bosely 在 1996 年的一次国会听证会上作证时说：“现在，圣·路易斯市已经没有办法去吸引开发商来开发被工业污染的废弃地了。现有法律规定的污染标准和再开发所需的成本已经超过了不动产自身的价值，同时也没有对开发商进行补偿的激励措施。” (Bowman and Pagano 1996) 实际上，“芝加哥，克里夫兰，匹兹堡等市和其他的重工业区的管理者们发现，很多不动产并没达到那些谨慎的投资者和附近的居民所担心的那种污染程度”。(Arrandate 1997)

**表 1. 支持受污染工业地区再开发的联邦立法**

国会会期	年	立法
HR 2178, 104 <sup>th</sup> Cong., 1 <sup>st</sup> Sess	1995	棕色地块援助计划
HR 2846, 104 <sup>th</sup> Cong., 2 <sup>nd</sup> Sess	1996	税收激励法
HR 2919, 104 <sup>th</sup> Cong., 2 <sup>nd</sup> Sess	1996	国家项目认证法
PL 105-34/HB 2014	1997	关于在一年内而不是随着时间发生的清除活动的完全可免除条款

在农村，只有芝加哥市周边地区实施了一个重点在于减少财产税的计划方案。Cook 县政务委员会近来通过了关于现实中三种不动产评估分类的修订。这些改变可能会直接导致需要进行评估的棕色地块的数量减少一半以上。在 3 年、6 年、8 年、10 年（在一些情况下，甚至长达 13 到 15 年）内，这种激励会产生不同程度的影响。税收减少量大概在 17% 到 55% 之间波动。为了达到标准，这些被污染的不动产污染物的清除成本将超过 \$100,000（或者至少占征购不动产时该不动产的市场价值的 25%），而且这块地还必须符合全美通过的修正法案第十七条 (Title XVII remediation program) 的规定。(County tax break 1996; Cook Country Real Estate Classification Ordinance 1976, 1996)

根据 Cook 县政务委员会办公室的税收激励部门透露，Cook 县已经着手准备一个积极的活动，以便确定一些不动产是否符合评估标准。通过和环保署进行合作，县政务委员会办公室和一些不动产所有者取得了联系，这些不动产所有者是在 1998 年 9 月和 10 月购置土地的 60 位所有者中的一部分，他们都是通过长期经营努力才重新得到的、已被废弃的不动产的开发商。

在这份 Cook 县计划方案中，一份关于税收减免的申请提出了一个“修复行动计划”。那份计划包含：

一份执行委员会的总结；与所描述的工业使用计划对应的治理目标；选择的治理方法；样本计划的确认；相适应的预防措施、技术设备、公共机构的控制和检查程序；成本的估计和时间进度表。

—— (Cook Country Real Estate Classification Ordinance 1976, 1996)

而且，在向 Cook 县委员会请求抵免税收的同时，这份申请必须已经得到了——

能够清楚表达市当局或县委员会意图的条文或决议；如果需要评估的不动产是当地的，那么该条文或决议就必须来自于市当局；如果需要评估的不动产所在地区不是自治的，那么该条文或决议就必须来自 Cook 县政务委员会，因为这可能是：(1) 对该土地成为工业用地的支持；(2) 对实行这块土地开发利用必需的激励措施的支持；(3) 官方许可的专业机构已经复查和核准了治理成本和时间进度表，并且合格；(4) 对由官方许可的专业机构提供的年度数据报告的复查和审核承担责任，其中该官方许可的专业机构将保证不动产的修复进程达标。(Cook County Real Estate Classification Ordinance 1976, 1996)

这样一种政府部门/私营部门创新性的自主行动并不会令双方彼此感到惊讶。从传统上说，伊利诺伊州“采取了积极的方式来鼓励所有者着手从事他们自己所有的不动产甚至是那些污染严重到无法接受（申请强制制执行判决的诉讼满天飞）的不动产的污染物清除工作”。伊利诺斯是第一个提出对自愿清除计划开展事先听证的州。随着 1995 年对 IEPA 的修正，一套全面的系统的框架产生了，凭借它，不动产所有者可以从国家机关那里获得税收减免的书面凭证。(Grayson and R afrery 1996) 另外，伊利诺伊州现在已经颁布了一项抵免棕色地块收入税的法律条文，这“为再开发受污染的不动产提供一个强有力的金融激励”。只有没有制造污染的当前所有者才能得到减少税收的优惠。税收抵免是以年度单位不动产为计算单位的，也适应在 1998 到 2002 年期间对不动产进行修复所耗的费用，它证实了同时存在的、不减少联邦税收的主张；同时，当前的所有者已经得到了一张正式的“没有进一步行动的许可证”。(PA 90-123 1997; Zeman and Bolger 1998) 一些州也采取了相似的做法。

新泽西州政府为了补偿修复受污染不动产所耗费的成本，与棕色地块相似的不动产的开发商可以在 10 到 15 年里获得税率降低的优惠，这为环境改造创造了一个新的机遇。(Wright and Davlin 1998) 宾夕法尼亚州开始了一项土地再利用的计划，按照该计划，地方政府将从州政府那里得到用来进行土地评估的 \$200 万经费和另外用来借贷和修复被污染不动产的 \$1500 万经费。(Arrandale 1997) 1993 年和 1994 年，明尼苏达州的土地回收利用行动允许土地所有者都获得再开发土地的资格证书，这些土地所有者们要么是为了“无限”使用土地，要么是为了仅仅在“将来”使用土地。而这第二种选择特别有吸引力，因为“这种潜在的不动产能够在开发后达到相应的标准，这保护了工业用地的将来使用者，同时履行的费用也明显地减少了”。(参见明尼苏达立法，表 2; Brand and Herman 1997)

表 2. 自 1988 年以来颁布了自愿清除污染相关法律条文的州

州	法力条文
阿肯色州	Ark.HB 1067(1995)
加利福尼亚州	1994 Cal.Stat.453
科罗拉多州	Colo.Rev.Stat.Ann.ses.25-16-301-310.

康涅狄格州	Conn.Gen.Stat.,sec.22a-471
特拉华州	Del.Code Ann.,Tittle 91
伊利诺伊州	IEPA,415 ILCS,sec.5/1,22.2m and 5-58,et seq
印第安纳州	Ind.Code,sec.13-7-8.9-18
马萨诸塞州	Mass.Ann.Laws,Chap.21E
缅因州	Me.Rev.Stat.Ann.,Tittle 38,sec.342-343
密歇根州	HB 4596(1995) and Mich.Comp.Laws,ses.299.614G(West 1994)
明尼苏达州	Minn.Stat.,sec.115B.175(1997)
密苏里州	Mo.Rev.Stat.,secs.260.565-575
内布拉斯加州	Neb.Rev.Stat.,secs.81-15.181-188
新泽西州	N.J.Adm.Code,title 7,sec.26.See also New Jersey "Environmental Clean-Up Responsibility Act",N.J.Ann.Stat.,sec.13:1k-6,et seq.(1983)
北卡罗莱纳州	N.C.Gen.Stat.,sec.130A-310
俄亥俄州	1994 Ohio Laws,ohio Rev.Code Ann.,sec.3746
俄勒冈州	Ore.Adm.Reg.,sec.340-122-010
宾夕法尼亚州	Pa.S.B.1(1995)
田纳西州	Tenn.Code Ann.,sec.68-212-014
德克萨斯州	Tex.H.B.2296(1995)
佛蒙特州	Vt.Laws,H.B.190(1995)
维吉尼亚州	Va.H.B.1845(1995)
华盛顿	Wash.Rev.Code,sec.173-340-330
威斯康辛州	Wis.Stat.,sec.144-442

这些合作企业 (cooperative ventures) 对商界具有正面的影响, 不仅增加原有开发商对不动产开发利用的兴趣, 而且还吸引了新的开发商进入这个领域。有数据显示, “现在, 环境开发者在清除受污染不动产的污染物这方面扮演了一个重要的角色。他们是公司所有者、传统的开发商和市政当局”。(Hornick and Tolmanch 1998) 他们加强了金融实力, 同时也带来了关于环境的规划、市政工程和建筑方面的专家意见。(Hornick and Tolmanch 1998) 一般来说, 有效的开发团队都将包含地质学家、金融家、律师和顾问。(Lorenz, Bergamin, and Vandeville 1998) 现在有一个协会联合了芝加哥和麦迪逊、威斯康辛州的一些致力于净化环境的团体, 以及麦迪逊的一些基于城市规划和环境管理公司的律师事务所。(Lawyers 1998) 在美国, 这种趋势意味着对土地长期使用的自然性的重新思考。“以前的企业不在意他们对环境产生的消极影响; 当前具有责任感的企业努力做到对环境没有影响; 将来的企业必须学会对环境产生积极的影响。”(Hart 1998)

在 1988 到 1995 这几年期间, 有二十几个州相继颁布了自主清除污染的相关法律条文。到目前为止, 大概有 30 个州颁布了这类型法律条文。自 1988 年以来颁布这类型法律条文的州列在表 2 中。(参见: Geltman 1998b)

有十六个州不仅颁布了自愿清除污染的相关法律条文, 而且还提供财政上的援助, 提出多种收入和/或不动产税和其他的激励措施来推动商业的发展和经济的增长。这些州是: 阿

肯色州、加利福尼亚州、康涅狄格州、特拉华州、佛罗里达州、爱荷华州、马里兰州、伊利诺伊州、印第安纳州、马萨诸塞州、密歇根州、明尼苏达州、密苏里州、俄亥俄州、宾夕法尼亚州和威斯康辛州。(Geltman 1998a)

至少 11 个州通过同美国环保署谈判签订了一个非正式的书面协议，同时环保署将提供各种形式的“一站式购物”、“没有进一步行动许可证”(“no further action letters”)、或审批土地治理计划。这些州是科罗拉多州(1996. 4. 11)、特拉华州(1997. 8. 4)、伊利诺伊州(1995. 4. 6)、印第安纳州(1995. 12. 4)、马里兰州(1997. 2. 25)、密苏里州(1997. 9)、罗得岛州(1997. 2. 14)、德克萨斯州(1996. 5. 1)和威斯康辛州(1995. 10. 27)。遗憾的是，位于环保署二区(新泽西州、纽约州、波多黎各州、荒岛)，四区(阿拉巴马州、佛罗里达州、乔治亚州、肯塔基州、密西西比州、北卡罗莱纳州、南卡罗莱纳州和田纳西州)，八区(科罗拉多州、蒙大纳州、北达科他州、南达科他州、犹他州和怀俄明州)，九区(亚利桑那州、加利福尼亚州、夏威夷州、内华达州、关岛和萨摩亚群岛)和十区(阿拉斯加州、爱达荷州、俄勒冈州和华盛顿)的一些州并没有签订这样的协议。显然，在这方面最积极的是五区(伊利诺伊州、印第安纳州、密歇根州、明尼苏达州、俄亥俄州和威斯康辛州)。(Geltman 1998a)

五区(也存在对它的批评言论)把思想都集中在“如何针对制定相应的方针政策、加强适应性、寻求可行的解决办法，然而在维护人体健康和保护环境方面却很谨慎”。五区的管理者说过，“在治理污染的过程中运用可行的解决办法很重要。”“不要仅仅只是去治理当前存在的被污染的土地，而是要通过行之有效的管理把由规章制度产生的导致被污染土地形成的不利影响减少到最小。”(Phillips 1997)这里的关键词很明显，即：“风险”、“适应性”和“可行的解决办法”。

五区的管理者也承认，他们的执法部门和管理机构不去采取足够的预防措施。

环保署在 1998 年正式就全国棕色地块目标作出了权威性的说明：“环保署的‘棕色地块经济重建自主行动’(Brownfields Economic Redevelopment Initiative)是为了授权给州、市、部落、社区和其他社群，使他们在经济重建过程中相互合作，及时阻止棕色地块的产生，评估棕色地块的价值，完全清除棕色地块上的污染物，并最终能永续使用它。(Vanderkloot 1998;Anastasio 1999)

另外，联邦政府成立了棕色地块全国联合行动机构，它由 25 家企业团体和 15 家联邦代理机构组成(Vanderkloot 1998)。自 1993 年以来，联邦棕色地块评估的示范试点项目数量一直在增加，到 1998 会计年度，该数量已变为 280 个。而且，美国环保署计划在 1999 会计年度实施另外的 23 个示范试点项目。(Anastasio 1999)

“不是投诉、而是合作”正在成为一种口号，类似于“与芝加哥示范试点项目类似的项目在全国如雨后春笋般涌现”这种宣传语言。(Goldberg 1997)纽约州的布法罗市在河边地区开垦出一块不动产，把它开发成用水耕法种植西红柿的农场，同时农场还将附带建设游乐场和远足跑道。现在，在加州的萨克拉门托，一栋新的联邦法院就落成在曾经被铁路污染的土地上，占地 300 英亩。(Wright 1997;Goldberg 1997)康涅狄格州的布里奇港把被污染的土地建成了工业园区。(Goldberg 1997)在佛罗里达州，环保署的两个具有地域性的示范试

点项目分别在清水市和迈阿密市得到实施。前者包含了各种土地的综合利用 (mixed-use) 和建立在四十年前还是湖泊的土地上的住宅; 后者把被石油气所污染的市中心地区作为重点考虑对象。在全州范围内, 也有一个正在逐渐壮大的 *棕色地块联合行动机构和溶解性干洗清除计划*。(Well 1997; Wright 1997)

米罗沃奇酿酒商 (The Milwaukee Brewers) 在重新开发的土地上建造了一个占地 150 英亩的露天的棒球运动场。(Devin 1998) 新泽西州的 Newark 已经在飞机场附近选择了四块地皮进行再开发。(Wright and Davlin 1998) 匹兹堡市也计划再次开发利用 Allegheny 岛上一块占地 42 英亩的土地。(Arrandale 1997) 为了开发利用沿 St. Joseph 河一带的不动产, 印第安纳州的 Mishawaka 计划用一种重要的建筑方法, 和谐地把那里一个废弃了的工业成分复杂的工业区拆毁掉, 这个工业区占地 200,000 平方英尺, 建有 100 栋建筑。(Studer 1998) 在南卡罗莱纳州, Manning 建成了世界上面积最大的连绵起伏的防沙墙, 总共占地 55 英亩。(Devine 1998) 芝加哥现在采取税金增值政策, 来开发长期闲置的位于芝加哥河上的 Goose 岛和位于东南工业走廊企业区的占地 37 英亩的空白地; 同时它还在以前圈养牲畜的地区规划了 4 到 24 英亩土地, 在比尔森 (Pilsen) 工业走廊规划了 2 到 16 英亩土地, 进行再开发。(Wright and Davlin 1998; Largest 1998)

芝加哥所获得的成就得到了一致的认可。“芝加哥, 作为一个大都市, 同时也是棕色地块再开发利用活动的早期领导者, 至今已经开发了 2,000 多块受污染的土地, 这些土地主要集中在西部和东南地区。”(Wright 1997) 芝加哥的行为“实际上是一个整体, 它使得棕色地块的再开发与工业的复兴结合在一起”。(Wright 1997; Arrandale 1997) 它最开始的示范项目规划了五块土地。虽然预算是 \$200 万, 但由于有新的开发商加盟并开发了两块土地, 最终只用 \$130 万就完成了对五块土地的污染清除工作。1996 年下半年, 住房与城区开发部 (HUD: Department of Housing and Urban Development) 为芝加哥棕色地块的再开发提供了 \$5,000 万的抵押品贷款。迄今为止, 芝加哥已经开发了四大块区域, 每一区域包含 120 小块土地, 占地 140 英亩。(Arrandale 1997; Chicago 1997) 伯恩赛德钢铁工厂, 在二十年前的一次毁灭性的爆炸中被摧毁, 现在爆炸后的废墟已经被夷平并清除干净。它是近来这个城市做得最成功的一件事。(Wright 1997; Hinz 1998) “芝加哥基本上就是整个计划的象征,” HUD 的部长 Andrew Cuomo 说, 他曾奖励了棕色地块经济发展自主行动项目, 并提供了 \$1,500 万的抵押贷款。(Largest 1998)

当然, 其它城市也会自夸说他们也取得了很大的进步。在丹佛, 贝利冶炼厂项目原本计划把一块 17 英亩的土地重建成“一个危险废弃物的噩梦”, 但在耗费 \$2,000 万的治理费后, 最终却成了一家“家庭得宝店” (Home Depot store)。(Wright 1997) 马丁·路德·金商业区将在原有 26 英亩的用地中腾出一些空地, 并将一家以前的金属镀层公司、两家废品旧货栈、几家加油站、一家干洗店和一家殡仪馆清除掉, 因为这些建筑物都被污染了。(Wright 1997) 一道“舒适”的程序就可以让位于克里夫兰的 Sunar Hauseman 公司得到治理, 从而为即将进入这块地区的公司扫清道路。(Wright 1997)

#### 四、限制义务和鼓励融资

在美国，曾经没有什么价值的土地现在因为税收的变动而慢慢恢复自身的价值。表 3 详细介绍了近来宣称为“模范区域”（showcase communities）的 16 个地区土地价格变动的大小。这些地区声称它们所获得公共和私人部门融资远远超过了 \$10 亿（Gore 1998）。

表 3. 为回收利用棕色地块而分配给“示范区域”的基金

区域	土壤改良工程
马里兰州巴尔的摩， 伊利诺伊州芝加哥，	三十英亩的净化面积；150 万美元（联邦） 对最早的飞机场和畜牧围场以及废弃的钢铁制造区域的工业化清理；5000 万美元（HUD），240 万美元（联邦），5760 万美元（公共/私人）
德克萨斯州达拉斯，	六个分离区域；11000 万美元（公共/私人），150 万美元（联邦经济发展委员会），155,000 美元（HUD），110 万美元（联邦）
加州东帕罗奥多， 纽约州 Glen Cove 堪萨斯州堪萨斯市和 密苏里州堪萨斯市， 加州洛杉矶	工业清理；160 万美元（联邦） 146 英亩的前重工业码头不动产；140 万美元（联邦） 地区性的综合棕色地块发展策略；250 万美元（联邦） 林荫道工程，一所监狱和一个工业园区的建设；800 万美元（市），100 万美元（区域发展设备基金），330 万美元（联邦）
美国马萨诸塞州洛威尔 俄勒冈州波特兰	17 个分离的不动产；1 亿美元（公共/私人），280 万美元（联邦） 2000 万美元科学和工业博物馆，2.6 亿运动场，北部碎石路，南部码头，河流区域，以及中心路面电车区域等工程；110 百万美元（联邦）
罗得岛州	公园和绿色空间工程，六英亩燃料油储存设备和违规堆放点以及九英亩城市工业区域的清理，300 万美元（市），180 万美元（联邦）
明尼苏达州圣保罗	沿着密西西比河的 1000 英亩钢铁厂和废弃工业点；110 万美元（联邦）
盐湖城，犹他	650 英亩混合使用城市区，Delta 中心和 Triad 中心的发展，为奥林匹克运动会的准备；110 百万美元（联邦）
华盛顿州西雅图	8500 英亩污染的 Duwamesh 工业地带；190 万美元（公共/私人），110 万美元（联邦）
佛罗里达州东南部 康涅狄格州斯坦福德	114 英里沿海西部软（Ho）地带；200 万美元（联邦） 在海港区的低收入附近区域的发展，40 英亩的煤气场清理，17 英亩的所有油工厂的去污，22 英亩的铸造厂区域的回收；37000



新泽西州特伦顿 30 个覆盖 100 英亩的位置；9000 万美元（私人），210 万美元（联邦）

因此，现在钱已经不再是问题了。然而，“虽然棕色地块开发的激励很重要，但是如果对再开发土地的使用没有足够的潜在市场需求，那么这些激励措施就会失效。”（Jackson 1998）而且，市场需求经常依赖于融资的有效性。如果一块不动产得不到融资，它可能就会沦落成或保持颓废落后的经济状态。

所以，限制责任是另一个关键点。抛开那些可能会被称为“滞销的流浪者”（“unmarketable pariahs”）的一般预期购买者和特别谨慎的借贷者，对负债的担心隐约就像笼罩在被污染的不动产上空的一片云层。（SCA Services of Indiana, Inc. v. Thomas 1986）毫无疑问，“研究探讨这类问题的关键就是如何去度量仅仅与这类不动产相对应的风险。”（Jackson 1998）（参见以下各例：U. S. v. Fleet Factors Corp. 1990, Fleet Factors Corp. v. U. S. 1991, SCA Services of Indiana, Inc. v. Thomas 1986, Finkelstein v. Dept. of Transportation 1995, People v. A. J. Davinroy Contractors 1993, Nicollet Restoration, Inc. v. County of Hennepin 1992, Northwest Cooperage Co., Inc. v. Ridder 1990, Comerica Bank v. Metamora Township 1989, Ethyl Corporation v. City of Ferndale 1989, Regarding lender perceptions, Diskin, Haynes, and McElveen 1990; Asbestos 1988 以及 Andrews 1988）

很多市场参与者简单地认为：“土地开发的不确定性越多，所要求的回报就越高，其价值就越低，污染导致其减少的价值就越大。”（Jackson 1998）。洞察力可能比事实更重要。正如 Harrison 所说的（1998），

为了评估环境污染对不动产价值潜在的负面影响和不动产自身所应承担的环境义务，公共机构需要实行一个环境风险计划。如果公共机构评估不出不动产自身潜在的风险，那可能就会导致该公共机构不能获得贷款，从而影响它自身的财政状况。

这种担忧和不确定性的产生有很多潜在的原因，其中的一种就是如威斯康辛州最高法院所说的那样：在实行环境规划之前的时期，土地使用者简单地把被污染的土地——例如一块含有地下储罐的土地弃之不管，这是很常见的。而政府机构和私营企业一样，也认为这样做是无害的（Crube v. Daun 1997）。但历史和科学告诉我们，事实不是这样的。

接着，美国第十一上诉法院（United States v 诉 Olin Corp. 案，1997）、伊利诺伊州（Continental Tile Co. 诉 Peoples Gas Light and Coke Co. 案，1997）和威斯康辛州

(Raytheon Co. 诉. McGrawEdison Co. 案, 1997) 等地方法院的支持将 1980 年颁布的 *综合的环境反应、补偿、和义务法案* 所规定的义务应用到在国会颁布环境法规之前所进行的、对污染的有危害的处理上。宾夕法尼亚州 (M&M Realty Co. 诉. Eherton Terminal Corp. 案, 1997) 和德克萨斯州 (Southern Pacific Transportation Co. 诉. Voluntary Purchasing Groups, Inc. 案, 1997) 的联邦法院已经裁决, “按照现行的” 法律条款以及在不动产交易合同中的 “免除项”, 现行的规定义务将基本上达到 CERCLA 的要求。

在加利福尼亚, 由于危害性物质的存在, 不动产的当前所有者可以做出让前任所有者不喜欢的行为。(Mangini v. Aerojet General Corp. 1995) 在纽约, 只要被告能提供一个责任分担的依据, 他就不用承担连带责任 (Cooper Industry, Inc. 诉. Agway, Inc. 案 1997); 而在阿肯色州, 责任的可分性只是其中的一种被考虑的因素。(AT&T Global Information Systems Co. 诉 Union Tank Car Co. 案, 1997)

实际上, 这些情况最终是否会反过来被上诉, 这点并不重要。借贷者和投资者担心的是责任、暴光的可能性和不愿意承担的风险。

美国第二、第三、第五和第六上诉法院都已规定, 如果不动产的当前所有者仅仅是通过一块短期内属于自己的不动产被动地转移出污染物, 那么, 他就不会被追求法律责任 (参见: ABB Industrial Systems, Inc. 诉. Prime Tech, Inc. 案, 1997; United States 诉 CMDG Realty 案, 1997; Joslyn Mfg. Co. 诉. Koppers Co. 案, 1994; United States 诉 Cordova Chemical Co. 案, 1997)。如果污染物中没有其他危害性污染出现的痕迹, 那么这个规定特别能激发开发商对那块土地所有权的兴趣。并且, 伊利诺伊州污染控制委员会也规定: 1970 年颁布的 IEPA 将不会应用到在那之前的行为。(Casamave 诉 Amoco Oil Co. 案, 1997) 那么, 仅仅有上述法院和委员会的这些决定就能减少借贷者的担心吗?

一份对 1990 年美国银行业协会 (American Banking Association) 所属的 2000 家金融机构所开展的调查结果显示: 由于环境义务的不确定性, 62.5% 的金融机构一个个都拒绝了贷款申请; 同时, 45% 的金融机构停止了对加油站和化工用品企业的贷款。这是一种被称为 “棕色 (划线) 限制 (brown-lining)” 的趋势。(Byrne and Greco 1994) 一份 1995 年的研究报告显示, 这种趋势仍在延续。(American Banking Association 1995)

根据下面这些支持环境义务的例子, 金融机构的这种反应是可以预料得到的: 德克萨斯州的联邦法院处罚了一名略知污染存在的承租人。(参见 Clear Lake Properties 诉. Rockwell International Corp. 案 1997)。肯塔基州的联邦法院判定一名确切知道危害性物质存在并导致了地表和地下状况变化的土地所有者 (参见 Anheuser Busch 诉. Ford Motor Co. 案, 1997)。阿拉斯加州的联邦地方法院规定, 接受土地赠送的非盈利艺术基金也必须承担义务, 即使它是被动接受的 (参见 Wolf Inc. 诉. L&W Service, Inc. 案 1997)。

棕色地块再开发的支持者指出, 以下这些措施是可行的、也是符合逻辑的解决办法: 谈判达成协议、承诺抵免不动产税或所得税、提供其他的发展激励 (所有之前探讨过的)

以及限制法律上和金融上的责任等。

美国律师协会政府事务主任 D. Evans 说过：“通过使所有的团体共同承担责任……存在强加的义务，该义务和与所作的行为应该承担的义务很不成比例，这与其说是在实施‘污染者赔付’这个原则，还不如说是在颠覆这个原则。”(Rogers 1997)

在最早的棕色地块项目中，有一个这样的项目：克里夫兰 (Cleveland) 的 Cuyahoga 计划委员会 (Cuyahoga Planning Commission) 为限定义务提供了一种模式 (Goldberg 1997, Wright 1997)。该委员会已经标出了 14,000 块土地，其中 3,000 块在克里夫兰。而且，伊利诺伊州也加入到加州、阿肯色州和马里兰州这个规定相称（而不是连带）义务的行列中来。(Kuntz 1997; Illinois Environmental Protection Act 1995, 1996) 但是，密歇根州、阿拉斯加州和马萨诸塞州实施了相反的政策。(Kuntz 1997)

还有，伊利诺伊州的法律条文中还包含了一些无罪条款，如：“在原料上没有导致”污染产生的个人、不知道或者没有理由知道承租人是污染制造者这个事实的地主、州政府或地方政府获得了受污染土地的所有权或控制权、团体的借贷者和受托人。(Illinois Environmental Protection Act 1995, 1996; Ayala and Greenwood 1996)

佛罗里达州、印第安纳州、密歇根州、明尼苏达州和俄亥俄州都限制了那些不负责任的不动产所有者和预期购买者的义务 (表 4)。并且，印第安纳州、明尼苏达州和俄亥俄州还扩大了对商业借贷者的保护 (表 5)。

**表 4. 州政府限制的不负责的不动产所有者和预期购买者所应承担的责任**

州	法律
科罗拉多州	Col. Rev. Stat. Ann., sec. 25-16-310(1) (West 1994)
印第安纳州	Ind. Code Ann., sec. 13-7-8.9-18 (West 1994)
密歇根州	Mich. Comp. Laws Ann., sec. 299.614(a) (West 1994)
明尼苏达州	Minn. Stat. Ann., sec. 115.175(subdivision 1) (West 1994)
俄亥俄州	Ohio Rev. Code Ann., sec. 3746.12 (Baldwin 1994)

**表 5. 不负责任的不动产所有者，预期购买者和商业银行的州政府限制赔偿责任**

州	法律
印第安纳州	Ind. Code Ann., sec. 13-7-8.9-18(A)
明尼苏达州	Minn. Stat. Ann., sec. 115.175(subdivision 6)(2) (West 1994)
俄亥俄州	Ohio Rev. Code Ann., sec. 3746.25(A)91 (Baldwin 1994)

## 五、土壤改良的长期前景

1996 年,一份美国市长会议 (the United States Conference of Mayors) 上的调查报告显示,美国的一些城市有很大面积的土地可以归类为棕色地块。(Wright 1997) 比如,俄亥俄州的克里夫兰 (14,000 英亩); 科罗拉多州的丹佛 (8,400 英亩); 肯塔基州的路易斯维尔 (5,500 英亩); 印第安纳州的韦恩堡 (2,975 英亩); 罗得岛州的普罗维登斯 (2,290 英亩); 华盛顿州的西雅图 (2,070 英亩); 明尼苏达州的明尼阿波利斯 (2,000 英亩); 印第安纳州的加里 (1,281 英亩); 密苏里州的圣. 路易斯 (1,000 英亩) 和佛罗里达州的圣弗朗西斯科 (831 英亩)。这个问题所涉及的范围非常广泛。解决办法在于各级政府之间相互合作,把重点集中在创新和适应的项目上,这些项目提供了一种基于风险的、实用的、能够解决问题的方法。

创新性和灵活性对成功与否起着决定性作用.....一成不变的解决办法将不会起什么作用。(Wright 1997) 为了达到这一目的,各州监管机构为开发商提供了各种“保函”,如印第安纳州、缅因州、马萨诸塞州、明尼苏达州、俄亥俄州、俄勒冈州、宾夕法尼亚州和得克萨斯州的“不上诉协议”; 科罗拉多州、新泽西州、俄勒冈州和威斯康辛州的“没有进一步行动许可证”; 以及阿肯色州、加州、特拉华州、明尼苏达州和佛吉尼亚州的“竣工证”等。(Wright 1997; Geltman 1998b) 在联邦范围内,有四种形式的“保函”,它们是: (1) “非先前的联邦超级基金的关注” (“no previous federal Superfund interest”); (2) “非当前的联邦超级基金的关注” (“no current federal Superfund interest”); (3) “联邦关注” (“federal interest”); (4) “全国性行动” (“state action”)。(Anastasio 1999)

同时,思考一下下面的这些情况。芝加哥认为,如果污染清除的不确定性能够通过禁止公众使用污染地下面的地下水而排除的话,那么很多土地都可以被宣布为“已清理干净”。所以,通过法律手段,1997 年五月以后“饮用水供水系统将没有完好的地下水储水装置和其他装好的地下水采集装置”为私营部门供水。(Municipal Code of Chicago 1997) 印第安纳州为了支持保护棕色地块的再开发,在保险的推广使用上投入了大量资金。Pews 1998a and b) 芝加哥地区一些主要的信贷机构(比如美国银行、拉沙尔国家银行、美国国家银行)受 IEPA 和 United States EPA 五区所实施的积极的方案所鼓舞,现在都表现出一副“能做”的姿态,积极地以金融合作伙伴的身份进入到这片领域中。(Moller 1998; Klonoski 1998; Sheinson 1998)

所有的这些努力可能会让那些曾经被认为已被污染得无可救药的荒凉的无法使用的土地恢复税收。时间将会告诉我们:这种联邦、州、地方政府之间和私人团体之间以及政府部门和私人团体之间的具有革新精神的合作伙伴关系是否会达到我们想要的结果。

至少可以这么说:土壤改良的长期前景是引人入胜的。各级政府现在也还在努力寻找各种可能的资金来源。一种有利于棕色地块再开发的公共政策,它在为商业界带来在以前无法想象的经济增长和发展的同时,也为政府部门提供了不动产税的新税源,并创造了大量所需的城市工作岗位。

有一种感觉,那就是时间已经正面来回答这个问题了。政府的承诺、私营部门的关注、进步的技术和有效的融资,最终都可能会出现在合适的地方。不动产税的抵免、所得税津贴和商业发展激励,也已经变得越来越常见了。区域规划、联邦-州合作和地方授权也在增加。那些曾经被当作负担的不动产现在已被认为是一种机遇。例如,在加拿大的 Cape Breton 和 Nova Scotia,最具危害性的废弃物污染问题已经潜在地创造了工作岗位。(Toxic 1999)

毫不奇怪, 这种可能性正引起学术界和法律部门的注意。

这就好像这些土地正在呼唤自己的新生, 从它们自身的废墟中飞起, 翱翔在更宽广的天空之上, 就像凤凰涅槃一样, 再生重活五百年。

### 参考文献:

- [1] ABB 工业系统股份有限公司, 高科技股份有限公司. 120 F.3d 351 (2<sup>nd</sup> Cir. 1997)
- [2] 美国银行家协会. 1995(5). 环境责任的当事方和担保信托公司. 华盛顿特区: 美国银行家协会. Wright, J. 1997. 棕色地块再开发的成本和收益. 政策重点报告. 剑桥, MA: 林肯土地政策研究所.
- [3] Anastasio, M. 1999(6). 促进受污染土地的可持续使用: 联邦棕色地块倡议的发展. 环境法 29(4). 伊利诺伊州律师协会.
- [4] Andrews, G. 1988(7/8). 石棉: 一种你不知道会伤害你的东西. 不动产商业投资:22-27.
- [5] Anheuser Busch 和 Ford Motor Co., 1997 WL 594498(W. D. Ky. [Feb. 20]1997)
- [6] Arrandale, T. 1997(7). 麻烦的是: 旧工业用地的污染情况通常不如人们所想的那样, 但是却与之相关. 管理 10(10):20-24
- [7] 石棉建筑去乞讨. 1998. 纽约时报, 4. 28
- [8] AT&T 全球信息系统公司, 联盟大篷车公司, 966 F. Supp. 1491 (E. D. Ark. 1997).
- [9] Ayala, W., K. Greenwood. 1996(7). 伊利诺伊州新环境保护法. 环境法 27(1):3-4. 伊利诺伊州律师协会.
- [10] Bowman, A., M. Pagano. 1996(3). 想像闹市景观: 城市发展政策. 陆上线路 8(2):1, 4-5.
- [11] Brand, M., J. Herman. 1997(5). 棕色地块盛开: 恢复被污染的财产. 板凳和酒吧(明尼苏达) 54(5):32.
- [12] Jackson, T. 1998(1) 被污染财产评估的按揭证券分析. 评估杂志 66(1):46-55.
- [13] Byrne, J., T. Greco. 1994(3. 22) 超级基金改革需要保持信贷流动. 美国银行家:10-11. Wright, J. 1997. 棕色地块再开发的成本和收益. 政策重点报告. 剑桥, MA: 林肯土地政策研究所.
- [14] Casamave 和 Amoco Oil Co., ILL. 污染管制局, No. 97-84, 1997 ILL. ENV. LEXIS 653(1997, 11, 20)
- [15] CBS 今天早晨. 1996, 9, 23.
- [16] 芝加哥引领挽救棕色地块. 1997(4). 新闻简评 4(3):2
- [17] Cooper 工业股份有限公司, Agway 股份有限公司, 956 F. Supp. 240 (N. D. N. Y. 1997)
- [18] Daley 打算为清洁被污染土地减税. 芝加哥太阳时报, 1996, 5, 30.
- [19] Grayson, E., R. Raftery. 1996(11). 通过最小化环境责任来最大化不动产价值. 芝加哥律师协会记录:18-19.
- [20] 伊利诺斯环境保护法(IEPA). 1996b(1). 清洁工程的层列示办法.
- [21] Fleck, M. 1996(8). 伊利诺伊州棕色地块法: 环境保护对经济生产力. 伊利诺伊州律师杂志 84(8):400-5.
- [22] Goldberg, S. 1997(3). 我们做处理: 合作是清理城市垃圾地带的最新方法, 而不是起诉. ABA 杂志 83:42-46

译者单位: 厦门大学评估研究中心  
邮政编码: 361005