

# 我国城市更新演进历程、挑战与建议

□ 王 嘉, 白韵溪, 宋聚生

**【摘要】**城市更新中的空间治理具有一元、二元和多元等多种模式,并随着经济社会的变迁呈现不断演进的特征,在我国城市更新的历程中亦有典型表现。文章从空间治理的视角出发,将新中国成立之后我国城市更新探索与实践的总体发展历程分3个阶段,梳理阶段性治理特征与实践情况,从更新背景、治理特征、相关政策和地方实践等方面探析我国城市更新中治理演进的逻辑;总结了当下我国城市更新面临的治理困境与挑战,提出了建立纲领性的顶层设计和指导方针、构建精细化的城市更新规划和政策体系、完善共建共治共享的多元主体关系,以及实现以人为核心的高质量发展的建议。

**【关键词】**城市更新;空间治理;发展历程;多方参与;多元治理

**【文章编号】**1006-0022(2021)24-0021-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

**【引文格式】**王嘉,白韵溪,宋聚生.我国城市更新演进历程、挑战与建议[J].规划师,2021(24):21-27.

## The Evolution, Challenges and Suggestions of Urban Renewal in China/Wang Jia, Bai Yunxi, Song Jusheng

**【Abstract】** There are multiple evolving modes in the spatial governance in urban renewal and socioeconomic development. From the viewpoint of spatial governance, the paper divides urban renewal practice in China into three stages, concludes the staged characters and practices, analyzes the governance logic in urban renewal from the background, governance character, relevant policies, and local practice. In the face of the difficulties and challenges of urban renewal at present, the paper puts forwards suggestions of formulating a top-level design guideline, establishing a refined planning and policy system, integrating multi-stakeholder relationship for co-construction, co-governance, and sharing, and realizing human oriented high-quality development.

**【Key words】** Urban renewal, Spatial governance, Development process, Multi-stakeholder participation, Multi-governance

## 0 引言

随着我国城镇化发展进入中后期,存量提升逐步代替大规模增量发展,成为我国城市空间发展的主要形式<sup>[1]</sup>。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确指出“实施城市更新行动”“推进以人为核心的新型城镇化”,这为“十四五”时期我国城市工作指明了前进的方向。在动力机制、产权关系、空间环境、利益诉求等不同要素的影响下,建立多元主体良性互动、共建共享的城市更新

治理机制是实现我国城市高质量发展的必要途径<sup>[2]</sup>。城市更新中的治理手段主要用于调节和分配城市的空间资源及增值利益<sup>[3]</sup>。虽然学术界已对城市更新和治理的关联机制做了较多研究,但是仍然缺乏从历史的高度进行的全面认识<sup>[4]</sup>。

我国城市更新自新中国成立发展至今,在政策制度建设、规划体系构建和实施机制完善等方面均取得了巨大的成效,推动了我国城市的产业升级转型、社会民生发展、空间品质提升和功能结构优化<sup>[1]</sup>。由于不同时期我国城市的发展目标、面临问题、更新动力及制度环

**【基金项目】** 国家自然科学基金项目(52008130)

**【作者简介】** 王 嘉,高级工程师,深圳市城市规划设计研究院有限公司城市更新规划研究中心主任。

白韵溪,通讯作者,哈尔滨工业大学(深圳)博士后。

宋聚生,哈尔滨工业大学(深圳)教授、博士生导师、建筑学院执行院长,中国城市规划学会城市生态规划学术委员会委员。

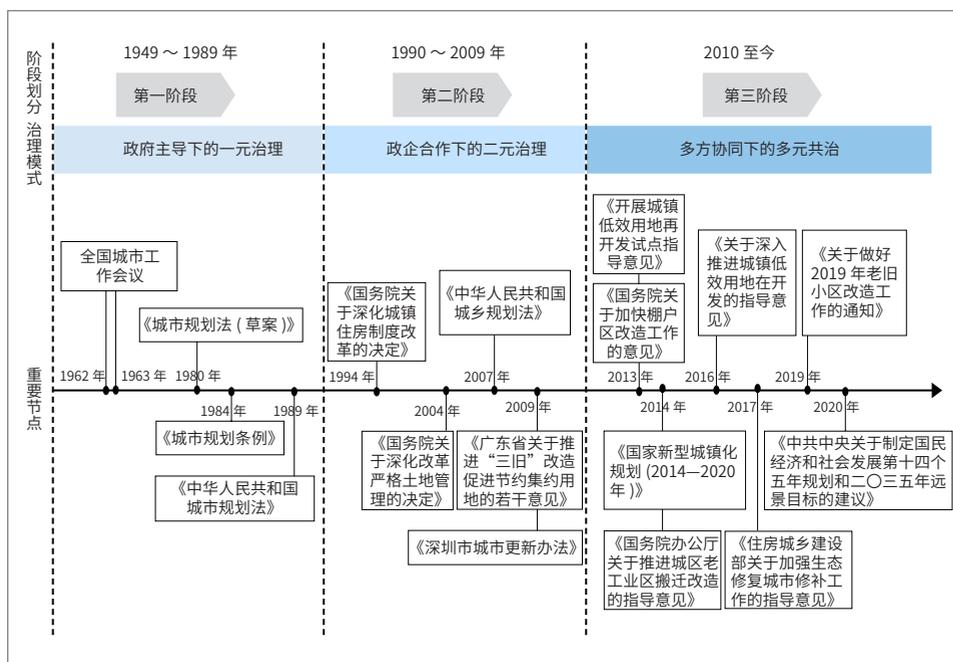


图1 1949年以来我国城市更新的空间治理阶段划分

表1 我国城市更新治理发展脉络

阶段	治理目标	治理模式	更新重点	突出问题
第一阶段 (1949 ~ 1989年)	解决最基本的民生问题	一元治理 (政府主导)	以危房改造、棚户区改造、道路环境整治为主	管理体制不完善, 忽视社会和市场力量
第二阶段 (1990 ~ 2009年)	城市经济快速发展	二元治理 (政企合作)	以大规模居住区改造、城中村改造、老旧工业区改造和历史地段旅游产业化为主	着重经济利益, 权利主体利益保障不力
第三阶段 (2010至今)	以人为核心的高质量发展	多元共治 (多方参与)	以老旧小区改造、低效工业用地盘活、历史地区保护活化、城中村改造、城市修补为主	社会公众的公共利益保障力度仍不足

境存在差异, 城市更新中利益分配机制和实施路径不断演进和完善, 在不同阶段相应发展出了不同的治理模式, 呈现出不同的特征。本文从城市治理的视角出发, 依据城市更新的治理特征和深圳、广州、上海等城市的更新实践情况, 将我国1949年以来的城市更新演进历程划分为3个阶段(图1)。

第一阶段为1949~1989年, 采用政府主导下的一元治理城市更新模式。早期的城市规划和更新活动以改善居住和生活环境为重点, 具有突出的政府主

导特征。第二阶段是1990~2009年, 采用政企合作下的二元治理城市更新模式。随着土地和住房改革, 市场力量不断增强, 政企合作有力地推动了城市更新的发展。第三阶段是2010年至今, 采用多方协同下的多元共治城市更新模式。随着我国城镇化率突破50%, 城市建设着重于高质量发展, 越来越重视公共利益的实现, 在这个阶段呈现出政府、企业、社会多元参与和共同治理的新趋势。本文通过深入分析和梳理我国城市更新的治理发展脉络(表1), 进一步理清当

前我国城市更新的治理困境, 明确了以人为核心的高质量城市更新未来的发展方向。

## 1 第一阶段(1949~1989年): 政府主导下一元治理的城市更新

### 1.1 城市更新背景

新中国成立初期, 我国整体经济水平低, 城市居民聚居区建设水平不高、基础设施落后。1953年中央政府提出了第一个五年计划, 城市建设以“变消费城市为生产城市”“城市建设为生产服务、为劳动人民服务”为主要方向<sup>[1]</sup>。城市建设资金主要用于发展生产和新工业区的建设, 对旧城采取“充分利用, 逐步改造”的政策。在该阶段, 旧城改造主要着眼于棚户区 and 危房简屋改造, 如北京龙须沟改造、上海肇嘉浜棚户区改造和南京内秦淮河整治等。

改革开放以后, 国民经济日渐复苏, 城市建设速度大大加快, 城市更新也成为当时城市建设的重要组成部分。由于旧城区建筑质量和环境质量低下, 难以适应城市经济发展和居民日益提高的生活水平需求<sup>[2]</sup>, “全面规划、分批改造”是这一阶段旧城改造的重要特征, 旧城改造的重点转为还清生活设施的欠账、解决城市职工住房问题, 并开始重视修建住宅。

### 1.2 治理特征

第一阶段我国城市更新的治理目标是解决国民最基本的民生问题。这一阶段的城市更新主要采用政府主导的一元治理模式, 城市更新治理机制还不成熟, 政府财政资金有限, 改造工作大多是由政府通过自上而下的强制性政令安排推动。由于这一阶段的管理体制不完善, 忽视了社会和市场的力量, 对各利益主体意愿不够重视, 产权保护观念淡薄, 建设项目存在各自为政、标准偏低、配

套不全、侵占绿地、破坏历史文化建筑等问题<sup>[5]</sup>。

### 1.3 相关政策

1978年3月，十一届三中全会提出对国家的经济体制进行改革，社会经济环境的转变为城市发展创造了良好的契机。1984年颁布的《城市规划条例》明确指出“旧城区的改建，应当遵循加强维护、合理利用、适当调整、逐步改造的原则”。其后，1989年实施的《中华人民共和国城市规划法》进一步细化了“统一规划，分期实施，并逐步改善居住和交通条件，加强基础设施和公共设施建设，提高城市的综合功能”的要求，具有重要的指导意义。

在地方层面，各地也编制了一系列城市总体规划指导旧城区的建设。1963年，上海市“三五”计划提出改善风貌、拆迁、加层等地段建设控制导向，以及改善道路与扩建市政基础设施的工作重点<sup>[6]</sup>。1980年，上海市政府提出将“住宅建设与城市建设相结合、新区建设与旧城改造相结合、新建住宅与改造修缮旧房相结合”的号召。在此号召下，上海市采用新建和改造相结合的方式，开启了为期20年的大规模住房改善活动。1982年，广州市政府在《广州市城市总体规划》(1984版)中提出共同推动新居住区的建设与旧城居住区改造，改善旧城居住环境<sup>[5]</sup>。1983年，北京市在《北京城市建设总体规划方案》中强调严控城市发展规模，并加强对城市环境绿化、历史文化名城保护的认识。

### 1.4 地方实践

为改善城市居民的居住、安全、出行和卫生等条件，补足城市基础设施和公共服务设施建设的短板，一些大城市相继开展了旧城改造活动。在住房改造方面，20世纪80年代住房机制改革后，北京市逐步实施“危房改造”试点项目，

对菊儿胡同、小后仓、西四北八条街区等进行了改造。北京市政府针对建筑质量较差、配套设施老旧、存在消防隐患、亟待修整的危房，以院落为单位进行小规模拆除重建<sup>[4]</sup>。在旧城更新方面，南京市城市建设重点转向以政府投资为主的城市基础设施和住宅建设。同时，南京市加速对城市环境的治理，治理后商业街市得到复兴，城市环境和商业街区面貌焕然一新<sup>[7]</sup>。在古城保护方面，苏州市政府提出维持旧城原有风貌和肌理，在一定范围内有计划、有步骤地对老城区进行持续性的改造，使之满足现代化生活的需要<sup>[8]</sup>(表2)。

## 2 第二阶段(1990~2009年): 政企合作下二元治理的城市更新

### 2.1 城市更新背景

1990~2009年，我国城市发展处于总体增量开发、局部存量发展的阶段。20世纪90年代初期，随着改革开放后市场经济体制的建立，城市经济实力不断增强，土地有偿使用和住房商品化改革为过去进展缓慢的旧城更新提供了强大的动力，释放了土地市场的巨大能量和潜力<sup>[1]</sup>。随着城镇化进程不断加快，我国一些特大城市在建设和扩张过程中，最先面临土地资源紧缺、已建设用地利用低效等问题，迫使地方政府开始逐步探索城市更新机制，以突破土地供应瓶颈，促进土地集约利用。同时，借助多种市场化手段，地方政府与市场主体合作，推动以城中村改造、旧工业区改造、

历史文化街区改造等为重点的城市更新，这种政企合作模式有效解决了存量改造所需资金规模庞大、完全依靠政府投入难以持续的问题。

### 2.2 治理特征

第二阶段我国城市更新的治理目标主要为推动城市经济的快速发展。这一阶段的城市更新主要采用政企合作下的二元治理模式。这种模式有助于拓宽融资渠道，吸引更多的社会资本进入到城中村改造、商业区改造和历史文化街区更新等项目中，有效缓解政府的财政压力。政企合作模式的投资主体多元，有助于合理分担成本，降低政府独自承担投资不利的风险。依据不同更新模式所带来的不同收益，以及社会公平性、土地财政、现阶段地块开发需求等多方面的影响，政企合作模式大体可分为“政府引导，市场运作”与“政府主导，市场参与”两大类型，主要采用PPP、BOT、PUO等市场化运作手段<sup>[9]</sup>。政府政策支持与社会资本运作的结合大大提高了这一阶段城市更新的发展速度，然而对经济利益的过度追求，促使政府和开发商结成“行政权力与资本的利益增长联盟”，导致增值利益分配不均衡，对权利主体和公共利益的保障不足。

### 2.3 相关政策

20世纪90年代初期，中央陆续出台了《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》《中

表2 第一阶段典型城市更新实践

项目名称	更新类型	治理模式
北京市菊儿胡同改造	住房改造	政府无偿划拨用地，并减免税收
北京市小后仓旧城改造	住房改造	资金来源于政府拨款和居民自筹
南京市老城区改造	旧城改造	政府主导建设城市住宅，改善城市环境和商业街区面貌
苏州市老城区保护	古城保护	政府主导，维持旧城原有风貌肌理，逐步改造

表3 第二阶段典型城市更新实践

项目名称	更新类型	治理模式
深圳市蔡屋围改造	城中村改造	政府引导、市场化运作
深圳市蛇口工业园区改造	旧工业区改造	政府指导、国企实施、市场化运营
上海市思南公馆历史风貌保护	历史文化保护活化	政府指导、国企投资持有、市场化融资、市场化运营
上海市新天地改造		政府招商、国企建设、市场化运营

华人民共和国招标投标法》《国务院关于深化改革严格土地管理的决定》《中华人民共和国城市房地产管理法》等，拉开了市场经济推动下城市更新的序幕。

在省级层面，各省也针对土地节约集约工作，发布省级政府文件，提出在科学统筹、因地制宜等理念的指导下，推进土地集约高效利用，完善土地要素市场，挖掘土地潜力，对新增建设用地进行控制，并对存量建设用地与新增建设用地进行差别化管理。相关文件有《江苏省人民政府关于切实加强土地集约利用工作的通知》《辽宁省人民政府关于深化改革土地管理的实施意见》《广东省人民政府关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》等。

随着各大城市土地资源紧缺问题不断加剧，地方政府纷纷出台相关政策，指导地方层面的城市更新方向和具体工作。深圳市于2004年出台了《深圳市城中村(旧村)改造暂行办法》，对城中村改造的目标、方法与优惠政策做出具体规范。此后，深圳市政府先后印发《深圳市人民政府关于工业区升级改造的若干意见》《深圳市人民政府办公厅关于推进我市工业区升级改造试点项目的意见》等，以推进旧工业区转型升级。2009年深圳市政府出台了我国第一个城市更新政府规定——《深圳市城市更新办法》，明确以政府引导、市场运作的方式开展城市更新。与此同时，广州市也相继出台了《中共广州市委办公厅广州市人民政府办公厅关于“城中村”改制

工作的若干意见》《关于推进“城中村”整治改造的实施意见》《关于广州市区产业“退二进三”工作实施意见》等，加快推进广州市城市更新工作。

### 2.4 地方实践

在政企合作的二元治理模式推动下，深圳市、上海市、广州市等旧城改造规模不断扩大、项目数量不断增加。例如，深圳市罗湖蔡屋围更新项目由罗湖区政府与开发商合作，整合空间、产业、社会和文化资源，将该地区建成集金融、商业、文化于一体的“国际消费中心”<sup>[10]</sup>；深圳市蛇口工业园区改造项目通过商业化运作，引入商业、住宅和创意产业等，实现工业区向综合性城区转变；上海市思南公馆历史风貌更新项目由政府指导、国企投资持有、社会融资，并进行市场化运营管理，更新后的思南公馆历史片区成为融合酒店、办公、商业、居住等多功能的高品质综合社区；上海市新天地改造项目创新性地实践了政府主导、市场化运作的历史城区更新计划，保留了石库门的建筑外观，将其居住功能更换为餐饮、娱乐、购物等商业功能<sup>[11]</sup>。

然而，这一阶段的政企合作忽视了原产权人和公众的意见，导致部分项目推进困难。例如，深圳市大冲村改造项目在《深圳市大涌旧村改造规划》(1998版)和《南山区大冲村旧村改造详细规划》(2005版)制定期间进行了两轮博弈，但由于难以协调政府、村民和市场的诉求，更新项目推动困难重重<sup>[12]</sup>；广州市永庆

坊城市更新项目初期采用大拆大建和减量规划的方式完成了房屋征收和拆迁工作，由于与居民沟通不畅、片区内历史文化建筑保护不力等，引发了社会的强烈反对，永庆坊第一阶段的大拆大建更新模式基本宣告失败<sup>[13]</sup>(表3)。

## 3 第三阶段(2010年至今):多方协同下多元共治的城市更新

### 3.1 城市更新背景

我国城市发展正处于从粗放化、外延式增量发展转为精细化、内涵式存量提升发展的阶段。2011年，我国的城镇化率首次超过50%，随着城镇化率的不断提升，过去由市场驱动、以创造增值收益为特征的城市更新模式已无法解决我国面临的众多城市问题。在此背景下，保障民生、改善人居环境、强调社会治理成为城市更新行动的重要目标。2020年中国共产党第十九届五中全会通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年计划和二〇三五年远景目标的建议》，明确提出“实施城市更新行动”，这是党中央对进一步提升城市发展质量工作做出的重大决策部署。在这一阶段，我国的城市更新更加关注城市内涵发展，更加强调以人为本，更加重视人居环境的改善和城市活力的提升。第三阶段的城市更新主要聚焦于老旧小区改造、低效工业用地盘活、历史地区保护活化、城中村改造和城市修补等。

### 3.2 治理特征

第三阶段我国城市更新的治理目标在于促进以人为核心的高质量发展。这一阶段的城市更新主要采用多方协同下的多元治理模式。通过建立由政府、专家、投资者、市民等多元主体共同构成的行动决策体系，利用“正式”与“非正式”的治理工具来应对复杂的城市更新系统，政府自上而下地统筹城市更新，运用容

积率奖励、产权变更、功能区兼容混合和财政奖补等手段,平衡政府与开发商、居民之间的利益分配,如各地分别出台了《深圳市城市更新单元规划容积率审查规定》《上海市城市更新规划土地实施细则》《济南市既有住宅增设电梯财政补助资金实施细则》等文件。各类社会主体通过成立工作坊和自治会、社会调查、设立基金等方式,参与社区营造、历史遗产保护活化、公共空间设施更新等涉及民生和公共利益的城市更新活动。然而,目前自下而上的多元协商机制仍处在探索阶段,缺乏政策、制度的支持和保障,公共利益的保障力度不足。

### 3.3 相关政策

2014年编制的《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》明确指出“要按照改造更新与保护修复并重的要求,健全旧城镇改造机制,优化提升旧城功能,加快城区老工业区搬迁改造”。2020年,《中共中央关于国民经济和社会发展第十四个五年计划和二〇三五年远景目标的建议》强调了“实施城市更新行动”。此外,在棚户区改造、低效用地再开发、“城市双修”、老旧小区改造等方面,国家也相继出台了一系列专项政策,如《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见》《住房城乡建设部关于加强生态修复城市修补工作的指导意见》《国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》等。各省人民政府也根据自身实际情况印发了一系列规范性文件和指导意见。例如,广东省人民政府先后印发了《广东省人民政府关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》《广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造管理办法》《广东省人民政府办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的实施意见》等,逐步完善城市更新的治理制度。

为尊重和保障原权利人的合法权益及改造意愿,《深圳市城市更新办法》《上海市旧住房综合改造管理办法》《杭州市老旧小区综合改造提升工作实施方案》等文件对项目申报阶段和实施阶段中原权利人的意愿征求进行了规定。2020年,深圳市政府颁布的《深圳经济特区城市更新条例》进一步强调了“政府统筹、规划引领、公益优先、节约集约、市场运作、公众参与”的原则。同年,北京市发布了《北京市老旧小区综合整治工作手册》,积极构建基层制度和社区规划师制度。上海市也明确提出将在全市范围内推广试点“参与式社区规划”制度。

### 3.4 地方实践

目前我国城市更新项目不断涌现,尤其是北上广深等一线城市,受起步时间早、发展速度快、土地资源紧缺等因素的影响,对城市更新的需求更为迫切。这些城市在多元主体参与方面进行了大量的实践探索。例如,上海市陆家嘴社区的环梅园公园整体改造项目,由陆家嘴社区公益基金会组织召开概念方案发布会,政府、居民、设计师、专家共同协商讨论;北京市劲松社区改造项目在社区党委的带领下,通过“居委会—小区—楼门”治理网络向群众征集需求与改造意见,通过市场化方式引入约3000万社会资本,企业从设计规划、施工到后期物业管理,全流程参与老旧小区微改造<sup>[14]</sup>;深圳市水围村城市更新项目由福田区住房和建设局牵头,深业集团有

限公司统一向深圳市水围实业股份有限公司承租村民楼,结合青年人才需求,量身定制改造和运营方案,改造后出租给福田区政府作为人才公寓使用;深圳市南山区大冲村旧改项目历经12年,于2010年签约率达97.1%,终于取得突破性进展,大冲村旧改项目实现了政府、市场主体和村民等各主体之间的利益平衡<sup>[12]</sup>;广州市永庆坊更新项目把握社会公众的多元诉求,“市—区—社区”三级联动,在方案编制、实施阶段等各个阶段共同参与,营造了共建共治共享的历史文化街区<sup>[13]</sup>(表4)。

## 4 当前我国城市更新中的治理困境、挑战与建议

### 4.1 当前我国城市更新中的治理困境与挑战

(1)系统化的城市更新治理体系还未形成。

首先,国家层面缺乏顶层立法保障和指导方针。城市更新的政策制度建设、规划体系衔接和管理体系构建工作十分复杂,需要从顶层把控整体发展方向。虽然在国家层面已经出台了有关棚户区改造、老旧小区改造、低效用地再开发等存量空间改造专项政策,但是从各地实践来看,存在更新方式划分类型不一、理解不同等问题。土地的细分合并、置换、出让及财税等是各地当前面临的城市更新关键性问题,还需要国家层面的政策统筹与指引<sup>[15]</sup>。其次,地方层面缺

表4 第三阶段典型城市更新实践

项目名称	更新类型	治理模式
上海市环梅园公园整体改造	旧区改造	邀请居民、设计师、专家、政府共同协商
北京市劲松社区改造		向群众征集改造意见,并引入社会资本全流程参与老旧小区改造
深圳市水围村城市更新	旧村改造	政府统筹、企业参与、村集体共同改造
深圳市南山区大冲村改造		实现政府、企业和村集体的利益平衡
广州市永庆坊更新	历史文化保护活化	多方参与主体成立共同缔造委员会

乏城市更新规划体系与制度。与增量开发不同,城市更新涉及产权、空间、社会、经济等更多元、更繁复的问题。现有的城市规划管理体系主要是适配于增量发展模式,难以有效指导现阶段的城市更新工作。部分城市(如深圳市、广州市和上海市等)已经出台了城市更新相关的地方性法规、政府规章、技术规范和操作指引等<sup>[16]</sup>,然而大部分城市仍然处于探索阶段,城市更新规划体系和制度建设总体滞后于实践进程,城市更新在增量规划的制度框架中推进困难。同时,我国大部分城市还面临城市更新工作与国土空间规划体系衔接不顺畅、空间治理模式较单一等问题。

(2) 精细化的城市更新治理机制亟待完善。

一是各部门事权划分不清晰。目前城市更新工作已在我国大范围展开,然而中央政府和地方政府之间、地方政府各部门之间在治理过程中的关系和事权划分不清晰。除深圳市、广州市、珠海市、上海市等部分城市外,我国大部分城市并未设立城市更新专职管理机构或部门。城市更新工作涉及的部门较多,在多政策路径下,各部门多头管理、缺乏结构性和系统性协同,导致存量空间利用和公共资源投入缺乏统筹。二是多主体参与途径不明晰。城市更新不只着眼于土地经济增值和物质环境改善,还涉及政府、市场、公众等多元权利主体的不同利益。但目前城市更新规划的作用途径仍以物质空间管控为主,存在物质空间规划局限性,解决社会问题的作用力度不足,多元主体的参与途径也不清晰,缺乏与基层治理机制的有效衔接<sup>[17]</sup>。三是全过程的管理机制不完善。城市更新涉及土地、产权、空间、社会和经济等方面,具有周期长、范围广等特点。我国大部分城市目前主要关注于土地和规划管理,还未构建城市更新全过程管理机制,特别是实施和监管力度不足。

此外,我国目前的城市更新政策更适配于拆除重建类型,在微更新、微改造方面还缺乏健全的行政审批程序和制度<sup>[2]</sup>。

(3) 多元化的城市更新利益平衡机制仍不健全。

首先,对城市更新背后动力机制的研究不充分。城市更新背后的动力机制是不同更新类型采用不同实施方式的重要原因,然而目前我国城市更新较少从动力机制的维度进行制度构建<sup>[18]</sup>。其次,经济增长和公共利益的平衡机制不完善。城市更新治理的多元主体包括政府、市场、权利人和社会公众等,如何有效平衡多元主体的利益是城市更新需要解决的重要问题<sup>[19]</sup>。然而,目前对房地产化路径的过度依赖,导致政府、原土地权利人和开发商形成了行政权力、物权与资本的“利益增长联盟”。对开发量和经济利益的过度攫取加大了城市更新的改造成本,带来了环境、交通、公共服务等方面的外部负效应,给城市造成了较大负荷,对于城市整体的公共利益缺乏有效保障<sup>[20]</sup>。

## 4.2 面向城市治理的建议

(1) 建立系统化的城市更新治理体系。

一是我国目前还需要从国家层面制定城市更新的顶层立法保障和纲领性的规章制度。针对目前全国各地在城市更新领域面临的困难,应在国家层面建立基本的行动规则,自上而下引导战略方向,并提供支持城市更新高质量发展的法规政策工具,如明确城市更新可以协议出让的方式开展等。此外,国家还应发挥引导作用,监督和指导地方开展城市更新相关工作。二是地方层面应构建精细化的城市更新规划与制度体系。地方政府根据上级要求并结合当地实际情况,构建一套约束与弹性相结合的城市更新治理体系,制定地方政府规章,提供基本政策依据和引导配套政策,为城市更新工作提供行动纲领;制定地方政

策性文件、技术规范和操作指引,明确关键要素和实施内容,突出规划编制技术要求,细化与完善更新项目管理要求,以及规范更新项目运作流程。此外,还应形成动态调整机制,促使城市更新工作在法治基础上实现常态化推进。

(2) 完善精细化的城市更新治理机制。

一是对城市更新进行统筹管理和引导实施。明晰各部门的权责,设立城市更新专职管理机构或部门,搭建多部门协同平台,建立明确、科学的标准化管理机制。在城市更新政策制定、城市更新项目审批及城市更新项目管理机构的组织架构等方面,联合协调多部门,实施统筹管理。二是推动多元主体共同参与城市更新。在动力机制、产权关系、空间环境、利益诉求十分复杂的城市更新实践中,建立政府—市场主体—权利主体—社会公众等多元主体协同合作机制是提升城市治理能力的重要途径<sup>[18]</sup>。积极构建面向市场和公众的规划与协商机制,进一步使多方参与的形式、流程、范围、权责等协作机制制度化,使各方在统一透明的机制下进行充分的博弈与协商。三是构建城市更新全过程管理机制。形成全生命周期管理机制,包括规划机制、实施机制、监管机制和反馈机制等,并贯穿于城市更新计划申报、土地信息核查、更新单元规划申报、实施主体确认、完成房屋拆除、用地手续办理和预售监管等阶段,特别是对于微更新,要制定专属的行政审批机制。

(3) 构建多元化的城市更新利益平衡制度。

深入分析城市更新多元主体的动力机制,制定平衡各方利益的制度。一是地方政府在明确保障公共利益、促进城市持续发展的目标下,应将城市更新作为实现城市发展战略的重要途径,制定城市更新工作计划和规划,对城市更新实施行动进行统筹和引导。政府还应注重保障公共利益,如明确公共利益用地

和用房配置要求,鼓励公共责任捆绑,建立实施监管协议制度等。二是对于社会主体,应尊重其合法权益,鼓励公众参与。城市更新应尊重与保障权利主体的产权权益,如制定合理的补偿安置办法,提供政策和资金支持,完善权利主体的自主更新路径等。同时,建立沟通协商平台,鼓励社会公众参与,共同改善城市民生环境。三是制定市场主体参与激励机制,鼓励其承担起相应的社会责任。制定激励奖励政策,以构建合理的功能调整与容积率奖励转移机制,优化存量用地地价体系,通过提供税费减免与资金支持等手段,满足市场的合理利润要求,调动市场参与的积极性。同时,对市场主体提出承担公共利益责任和实现城市功能品质提升的要求,引导城市更新推动城市高质量发展。

## 5 结语

纵观新中国成立后我国城市更新的空间治理历程,先后经历了旨在解决城市居民最基本的居住、出行等民生问题的政府主导下的一元治理旧城改造;城市经济快速发展时期,政企合作下大规模的居住区改造、城中村改造、老旧工业区改造和历史地段商业化改造;强调以人为核心和高质量发展,多方参与下的老旧小区改造、低效工业用地盘活和历史地区保护活化。我国的城市更新在不断发展和前进中获得了许多宝贵的经验,为推进新型城镇化、构建新发展格局、提升国家治理体系与治理能力、全面建设社会主义现代化国家发挥了重要作用。

但与此同时,在面向以人为核心的高质量发展的新时期,我国的城市更新治理也面临着前所未有的困境和挑战,需要从政策制度、规划技术和实施机制等方面创新城市更新的治理机制。城市存量发展是长期的、常态化的,通过建立国家层面纲领性的指导方针,构建地

方层面精细化的城市更新规划和政策体系,制定多元主体利益平衡机制,明确共建共治共享的城市更新主体关系,建立长效管理机制,从而实现我国城市更新更高层次、更高质量的发展。■

### 【参考文献】

- [1] 阳建强,陈月. 1949-2019年中国城市更新的发展与回顾[J]. 城市规划, 2020(2): 9-19, 31.
- [2] 林辰芳,杜雁,岳隽,等. 多元主体协同合作的城市更新机制研究——以深圳为例[J]. 城市规划学刊, 2019(6): 56-62.
- [3] 张京祥,陈浩. 空间治理:中国城乡规划转型的政治经济学[J]. 城市规划, 2014(11): 9-15.
- [4] 黄卫东. 城市治理演进与城市更新响应——深圳的先行试验[J]. 城市规划, 2021(6): 19-29.
- [5] 耿宏兵. 90年代中国大城市旧城更新若干特征浅析[J]. 城市规划, 1999(7): 12-16, 63.
- [6] 李建波,张京祥. 中西方城市更新演化比较研究[J]. 城市问题, 2003(5): 68-71, 49.
- [7] 谈锦钊. 试论城市的更新和扩展[J]. 城市问题, 1989(2): 6, 12-18.
- [8] 李雄飞. 历史文化名城建筑遗产的保护[J]. 城市规划, 1982(3): 5-13.
- [9] 喻燕. “城中村”改造PPP模式探析[J]. 国土资源科技管理, 2007(1): 40-45.
- [10] 王嫫,王泽坚,朱荣远,等. 深圳市大剧院—蔡屋围中心区城市更新研究——探讨城市中心地区更新的价值[J]. 城市规划, 2012(1): 39-45.
- [11] 姜文锦,陈可石,马学广. 我国旧城改造的空间生产研究——以上海新天地为例[J]. 城市发展研究, 2011(10): 84-89, 96.
- [12] 司马晓,岳隽,杜雁,等. 深圳城市更新探索与实践[M]. 北京:中国建筑工业出版社, 2019.
- [13] 邓堪强,骆建云,汪田. 广州历史文化街区内城市更新机制浅论——以广州恩宁路永庆坊为例[C]//持续发展 理性规划——2017中国城市规划年会论文集(02城市更新), 2017.
- [14] 刘佳燕,张英杰,冉奥博. 北京老旧小

区更新改造研究:基于特征—困境—政策分析框架[J]. 社会治理, 2020(2): 64-73.

- [15] 唐燕. 城市更新制度建设——顶层设计与基层创建[J]. 城市设计, 2019(6): 30-37.
- [16] 唐婧娴. 城市更新治理模式政策利弊及原因分析——基于广州、深圳、佛山三地城市更新制度的比较[J]. 规划师, 2016(5): 47-53.
- [17] 田健. 多方共赢目标下的旧城区可持续更新策略研究[D]. 天津:天津大学, 2012.
- [18] 王嘉,黄颖. 基于多主体利益平衡的深圳市城市更新规划实施机制研究[C]//新常态:传承与变革——2015中国城市规划年会论文集(11规划实施与管理), 2015.
- [19] 张磊. “新常态”下城市更新治理模式比较与转型路径[J]. 城市发展研究, 2015(12): 57-62.
- [20] 田莉. 摇摆之间:三旧改造中个体、集体与公共利益平衡[J]. 城市规划, 2018(2): 78-84.

【收稿日期】2021-09-10;

【收稿日期】2021-10-22