

政府事权视角下的城市更新治理路径

——基于济南市三个案例的比较研究

□ 芦爽, 王雨, 曾鹏, 张天洁

【摘要】当前, 城市更新已成为我国各地政府的一项重要公共政策。理解地方政府在城市更新工作中的地位、角色与作用, 对于提升城市更新治理工作的有效性具有十分重要的意义。文章引入权变理论, 基于政府事权视角构建解释维度、组织维度、实施维度“三维一体”的城市更新治理理论框架, 并对济南市三个典型案例进行比较, 发现不同的政府治理行为在城市更新现实运作中呈现多种治理模式, 并会根据现实需求与空间博弈进行平衡与调试, 形成一种适应性的城市更新治理路径, 以保证城市存量空间的有效治理。

【关键词】城市更新; 权变理论; 空间秩序; 空间类型; 适应性治理路径

【文章编号】1006-0022(2022)08-0140-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】芦爽, 王雨, 曾鹏, 等. 政府事权视角下的城市更新治理路径——基于济南市三个案例的比较研究[J]. 规划师, 2022(8): 140-145.

The Path of Urban Regeneration Governance from the Perspective of Government Powers: A Comparative Study of Three Cases in Jinan/Lu Shuang, Wang Yu, Zeng Peng, Zhang Tianjie

【Abstract】 Urban regeneration has become an important public policy of local governments during the past decades. Understanding the status and role of local governments is of great significance to improving the effectiveness of urban regeneration. Following the contingency theory, this article constructs a three-dimensional theoretical framework for urban regeneration governance, which can be used to explain the role local governments in China's urban regeneration process. By a comparative study of three typical cases in the city of Jinan, varied governmental behaviors and powers representing different governance models are found in the real processes of local urban regeneration projects. Modulated according to actual needs and game of space interests, these models together forms an adaptive urban regeneration governance path and ensure the effective governance of urban stock space.

【Key words】 Urban regeneration, Contingency theory, Spatial order, Spatial style, Adaptive governance path

0 引言

随着“十四五”规划的出台, 城市更新日渐成为热门话题, 各地政府、投资平台、地产企业等都在试图参与城市更新项目。过去10年是我国城市更新的探索阶段, 该阶段暴露出许多城市更新治理的问题。其中, 政府在复杂利益关系网络中的角色失范与职能失调的问题尤为突出。近几年, 在国家生态文明体制改革及推进治理体系和治理能力现代化的背景下, 我国空间规划与治理的指导思想正在发生深刻的变化^[1], 因此及时认识并有效解决上述问题, 对下一阶段城市更新工作的顺利开展具有现实意义。

首先, 前期城市更新治理工作的困境主要是各地政府在利益网络中的角色定位以及权力介入尺度的模糊。由于城市更新涉及多个部门及复杂利益主体, 政府的谈判成本、协调成本、时间成本巨大, 而如何平衡各方利益, 以及在这个过程中政府扮演着怎样的角色, 是既往城市更新工作的盲点。在既有的大量城市更新实践中, 由于制度上的不完善、操作上的不规范、政商关系的不明晰, 产生了一系列危及空间正义的问题。此外, 拆迁者与开发商等利益主体组成一种潜在的增长联盟对政府施压, 以谋求更高的容积率和更优惠的开发条件, 导致公共利益不断被蚕食。而为促进城市更新投资主体的积极性, 地方政府在更新改造中对开发商过于放权, 形成

【基金项目】 天津市“项目+团队”重点培养专项项目(XC202061)、天津大学自主创新基金项目(2020XRY-0010)

【作者简介】 芦爽, 天津大学建筑学院博士研究生, 工程师, 现任职于济南市规划设计研究院。

王雨, 通讯作者, 天津大学建筑学院副教授。

曾鹏, 天津大学建筑学院教授、副院长。

张天洁, 天津大学建筑学院教授。

“积极不干预”的政府缺位局面，导致城市空间失序、更新成本攀升。因此，在城市更新前期，政府与其他主体的关系以及政府权力边界一直处于不断试错的状态中。

其次，政府行政系统内部在城市更新治理中的职能分化与角色细化日益凸显，政府权力下放和基层治理的种种问题逐渐浮现。我国城市更新往往表现为“市级统筹、区级主导”。就区政府而言，其作为地区更新的第一责任主体，对地区更新规划的长期缺位导致开发项目征地矛盾突出，参与更新改造的合作企业被拖进无尽的拉锯战中。以街道办和社区为代表的基层政府，本身承担着本辖区经济建设、资源配置、社会治理等职能，因“守土有责”常被推到城市更新工作的一线，成为民众反映利益诉求的最直接对象，但其治理方式被动，治理手段沦为纯粹策略性的工具，面对愈发复杂的基层矛盾易陷入封闭式治理状态。

最后，城市更新具有公共利益的内在属性，保障公共利益的实现和公共产品的供应是政府的职能。但是如何保证公共利益落地和持续运营是城市政府面临的巨大挑战。我国既有的城市更新项目多集中在老旧社区、旧厂房等可见收益的领域，鲜有涉足开敞空间等公益性项目。对于公园绿地、生态敏感区、历史文化保护区等需要由政府实施的公共利益开发项目，常因政府无力支付高额房屋拆迁费及安置费而难以推进。在下一阶段的城市更新治理中，政府应从城市开发的直接推动者转变为城市环境的改造者与公共服务的提供者。

整体而言，未来城市更新中政府发挥的作用会更加凸显。城市更新的既有经验已充分暴露了市场运作的弊端和公众参与的局限，近期各地涌现的更新单元制度、片区统筹做法反映了各地政府强化规划调控与主动引导的趋势。本文基于新阶段城市更新工作的任务和使命，重新思考政府视角下的城市更新治理路

径，尝试解析更新改造中政府治理的异同、基本规律及影响因素，并提出相关建议，以期城市更新改造工作提供有益借鉴。

1 城市更新治理研究综述

当前，已有许多学者对城市更新主体结构及相应主体网络模式和组织关系展开了有益探讨。申建林等人认为，治理过程中各方主体的界限与责任具有非固定化和模糊性特征，这种非结构化和不确定性的多元合作互动是治理与传统管理的不同之处，也是构成治理最明确的内涵^[2]。Roiland·A提出了网络理论，并将该理论作为城市治理的关键理论^[3]，倡导政府部门和非政府部门（私营部门、第三部门或公民个人）等公共行动主体彼此合作，在相互依存的环境中分享公共权力，共同管理公共事务。Gross·J·S根据主体之间关系的稳定程度将协作模式划分为临时协作的项目伙伴关系、以部门利益为基础的部门网络关系，以及跨部门协作的制度化合作关系，并指出制度化合作关系最为正式和持久^[4]。Kim·S对政府驱动和基层驱动这两种不同的规划协作治理形式进行了比较研究，并提出在政府驱动模式下，社区治理是否真的发挥了反映更广泛公民利益的民主空间的作用尚没有明确答案；在基层驱动模式下，非正式互动关系明显缺乏坚实的程序规则，从而引发了不对称沟通以及有限关系问题，特别是与地方政府的关系不紧密，给获取资金支持、行政审批和技术顾问带来了困难^[5]。而Choi·T等人认为在协同治理过程中，那些拥有更多资源、信息、话语合法性或声望的人将有更大的能力将协同进程引导至有利于他们利益的方向^[6]。

关于我国地方政府在关系网络中的具体角色定位，国内外学者也形成了相对成熟的研究成果。Mu·R等人从中西方差异视角，指出我国的“元治理”有别

于西方发达国家自下而上的合作机制，并将“元治理”细分为纵向“元治理”和横向“元治理”，其中纵向“元治理”通常发生在协作的初始阶段，有助于推动局面从缺乏协调向具备协调能力转变^[7]。申建林等人指出，“元治理”是针对治理的治理，我国本身就是一个政府主导型社会，简单的政府放权可能会导致混乱和无序，政府不需要事无巨细亲自管理，而是要跳出具体的事务，更多地发挥其组织、协调和沟通的作用，体现现代国家能力^[2]。沈娉等人则在主体构成上纳入“后续管理主体”维度，从营造主体和后续管理主体两个维度出发，界定了公共空间微更新的四种典型模式^[8]。张帆等人通过对上海城市更新中相关主体的理念和角色转变的探讨，认为政府职能应从“多头管理”向“协同治理”转变，企业责任应从“只求盈利”向“兼顾公益”转变，社会公众应从“表达诉求”向“深度参与”转变，专业群体应从“技术理性”向“多元定位”转变^[9]。冯灿芳等人通过引入“法团主义”理论，在“政府主导”和“市场主导”两种相互竞争的观点之间提出“嵌入性”治理模式，指出地方政府可通过有效吸纳新型市场和社会力量参与城市治理，维护地方政府的权威性与韧性^[10]。吴凯晴则从优化政企关系的思路入手，认为应瓦解政府与市场以容利率为基础的强势利益同盟，代之以“政企合作运营”模式，以达到弱化政企角色、助推居民角色成长的目的^[11]。随着我国城市更新治理深入到社区，袁媛等人构建了由第三方参与的几种社区规划协作模式，包括基于多元力量的监督组织、基于“社区—企业”共建的自治组织以及基于乡贤能人的权威组织^[12]。

综上所述，学者们对城市更新治理的主体及网络结构进行了深入的探讨，然而这些研究多是从人的利益分配视角出发展开讨论，缺少对人的行为机制与环境要素变化之间的关联研究和系统讨论，更少有研究对政府的行为机制与环

境变化以及后续治理过程之间的逻辑进行探析。这也在一定程度上解释了为何那些符合协同规划理论适用条件的城市更新项目，仍然不断出现多轮修改、成本失控等现象，表现出较差的环境适应性和较低的发展持续性。可见，在政府与城市更新治理的研究中纳入环境变量，对于实现城市精细化治理具有重要意义。基于此，本文尝试引入权变理论，根据“环境变化—政府主体—网络组织”之间的互动情境，探讨政府在城市更新治理中的角色定位、组织能力及空间生产的适应性调整，以期提升城市更新治理有效性提供支撑。

2 适应性城市更新治理理论框架

权变理论是管理学的经典理论，权变理论要求把环境对管理的作用具体化，认为有效的领导力措施是随机的，随着时间、地点、空间、环境的变化而变化。20世纪70年代权变理论在美国兴起，当时美国的社会、经济、政治动荡不安，导致企业所处的环境充满不确定性。此前，既有的管理理论大多都在追求普遍适用的固定模式，而这些管理理论在应对瞬息万变的外部环境时却显得无能为力。因此，企业不再相信会有一种最好的管理方式，而是必须因地制宜地处理管理问题。于是，形成了管理取决于所处环境状况的理论，即权变理论，所谓“权变”即权宜应变。

权变理论指出管理的作用机制为：

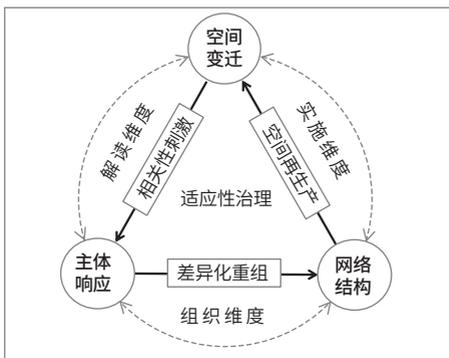


图1 适应性城市更新治理路径框架

领导是领导者、被领导者及其环境因素这三个要素相互作用的动态过程；领导力有效性是这三个要素之间的函数，即领导力有效性 = f(领导者，被领导者，环境)。例如，经济衰退时期，企业面对供过于求的市场，采用集权式组织结构更易于达到组织目标；而在经济繁荣时期，企业面临供不应求的市场，采用分权式组织结构才能更好地响应市场需求。

按照权变理论的核心思想，本文结合我国政府治理的需求和特征，构建政府治理视角下的适应性城市更新治理解释逻辑框架，包括解读维度、组织维度和实施维度（图1）。解读维度指政府主体对空间变迁进行解读，针对相关性刺激生成响应策略的过程；组织维度指政府主体在策略导向下结合各主体的关系进行差异化组织，以充分考虑各方利益或发挥各方主体优势，并形成相应的网络结构；实施维度指网络结构下的各主体通过与政府主体的协同进行空间再生产，从而实现空间变迁。空间变迁、主体响应、网络结构这三个要素组成相互依赖的一个逻辑闭环，这个过程中政府角色和职能的变化贯穿始终，其对城市更新治理的调整可能出现在任何一个维度上，通过不断循环迭代直至实现理想的城市更新目标。

3 基于多案例比较的城市更新治理路径分析

本文选择济南市三个典型的城市更新案例展开政府视角下城市更新治理路径的比较——济南市泉水浴场空间营造、济南市凤凰山路街道整治、济南市芙蓉街路网织补。为使研究对象具备较为统一的特征，本文选取的更新改造对象均为开放空间的微改造，分别为市民健身场地、城市街道空间、历史商业街区步行通道。为更系统地探析政府行为的具体表现，分别选择市政府、区政府、街道办事处三个层级政府部门的治理行为展

开观察，其中泉水浴场更新治理由政府主导、凤凰山路更新治理由政府介入、芙蓉街更新治理由街道办负责，三个案例呈现出不同的城市更新治理路径。

3.1 济南市泉水浴场改造案例——适应性修补路径

3.1.1 泉水浴场建设的解读维度

泉水浴场是供市民游泳的公益性体育场所，用地面积约为1500m²，由游泳池和配套用房组成，其前身是济南市体育局，2010年，该用地因纳入济南市泉水景观游览带项目而得以开发。

建设泉水浴场的想法由来已久，由于产权阻力较大，作为责任主体的属地公园管理处无力安排泉水浴场的选址，该设想便一直未落实。全运会的举办为重启泉水浴场选址带来了重要机遇，在全运会筹备期间济南市贯通护城河全线后，决定进一步将其打造为国内独一无二的泉水景观游览带，这促使泉水浴场选址工作正式启动。结合园林局、市民、媒体、政协委员及专家等多方主体的综合建议，济南市政府通过征收体育局用地的方式强势推动了泉水浴场项目的落地，力图将其打造为泉水景观游览带的重要文化景观节点。

同时，市民作为空间利益主体之一，面对泉水浴场建设的契机，针对老城区体育运动场所匮乏的现实，提出泉水浴场供市民使用的诉求，从泉水浴场使用权的角度对济南市政府的空间经营策略做出重要补充与修改。这种修补式响应在形态设计及后期运行阶段均间接推动了泉水浴场空间形态的重塑。空间变迁引发的这种双重主体响应，共同塑造了泉水浴场的最终空间形态（图2）。

3.1.2 泉水浴场建设的组织维度

作为泉水景观游览带工程项目的一个节点，泉水浴场应由济南市政府统一领导建设，但社会公示引发的市民主体的介入导致了原有网络结构的变化。

在泉水景观游览带建设工程框架内，围绕泉水浴场节点的网络结构为市政府

主导下的内部科层组织，包括各局室、区政府、街道办等。该内部科层组织在将泉水浴场纳入游览带项目、解决用地产权问题方面发挥了决定性作用，但并未关注泉水浴场使用权问题。市民在泉水浴场项目开展期间，有效推动了项目领导小组对泉水浴场使用权归属的明确。在科层制的组织结构下，泉水浴场在泉水景观游览带上的景观定位及风貌协调，是政府这一主体首要关注的内容，使用权则是主体响应以外的重要补充内容。

随着泉水景观游览带项目临近收尾，原科层制网络结构逐渐解体，泉水浴场后续使用的具体问题开始凸显，于是催生了园林局与市民之间的政群服务关系。泉水浴场所在的泉水景观游览带属于园林局管辖范围，因此泉水浴场的责任主体由市政府下沉为园林局；市民对泉水浴场的关注点也由选址和建设转变为管理及运营，如此，在园林局与市民之间形成了简单而紧密的责任关系。在这种责任关系下，关于市民使用泉水浴场的安全管理问题的重要性，在泉水浴场的具体实施和运营管理过程中逐渐超越景观风貌展示效果，成为该政群服务关系中首要关注的内容。

3.1.3 泉水浴场建设的实施维度

在泉水浴场案例中，城市更新治理的转变发生在实施维度，作为实施维度的首要环节，用地征收的社会公示是我国最具代表性的公众参与渠道，正是这一典型渠道催生了泉水浴场使用权这一公众意愿的表达。这一诉求反过来对既有主体响应策略及网络组织方式进行了纠偏与修补，并对下一步实施环节——设计方案产生了影响。

园林局作为内部科层关系中负责景观风貌技术的主体，根据领导小组对泉水游览景观带整体视觉景观提出的要求，加强了对泉水浴场与泉水景观游览带整体风貌的协同和环境品质的控制。然而，自从泉水浴场被确定为免费对公众开放使用之后，园林局不得不把管理变量纳入职

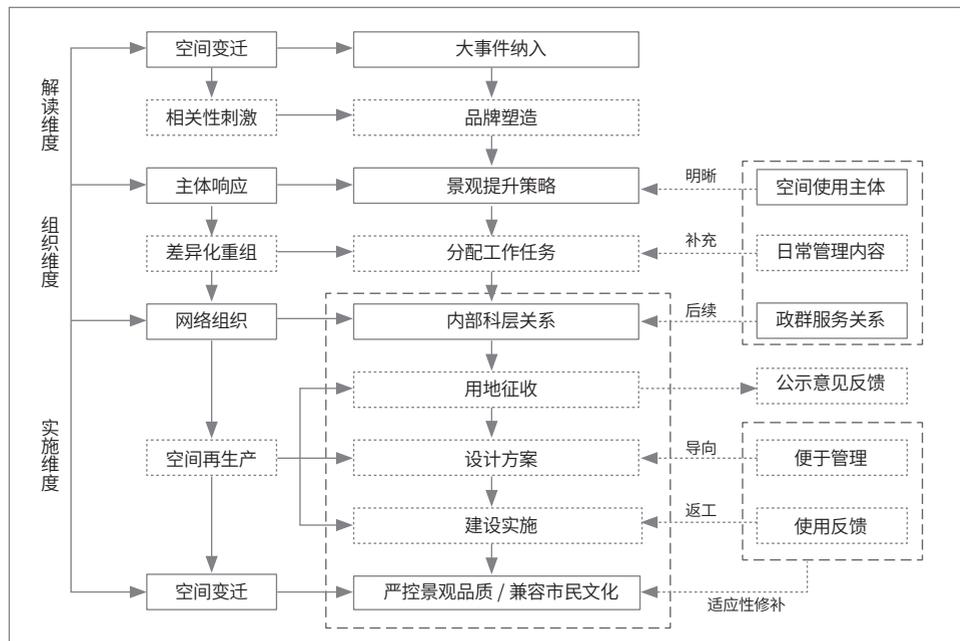


图2 泉水浴场适应性治理路径

责范围，这使得较为大胆和浪漫的三层叠水等方案设想被舍弃，而相对易于管理的形态设计方案却被采纳，但在设计中仍然坚持对泳池的材质、颜色，以及周边树木、小品等空间要素的高品质控制。

在后期建设实施时，泉水浴场泳池的材质和色彩虽然古典雅致，与泉水景观游览带风貌相适应，但是其凹凸不平的材质和较暗的颜色不利于市民游泳，导致游泳者身体频受伤害。为此，园林局不得不采用泳池的标准形态，即白色平面瓷砖，这也导致泳池的空间形态无法与游览带风貌保持高度一致。

经过实施环节的修补，虽然泉水浴场仅在树木小品及辅助用房等局部形态上与泉水景观游览带一致，但是功能更加实用，造就了融市民文化于泉水文化的独特文化景观节点，吸引了国内外众多游客慕名前往，扩大了泉水景观游览带的知名度。

3.2 济南市凤凰山路整治案例——适应性拓展路径

3.2.1 凤凰山路整治的解读维度

凤凰山路位于济南市天桥区，是济南市工业经济发展历程的见证者，北接

泺口商圈和小清河景观带、南通北园商圈，街道人流量及车流量较大，沿街小店铺林立。随着城市产业结构完成“退二进三”的调整，凤凰山路由繁华渐渐转向衰落。由于遗留了济南市轻工业厂区和生活区，街道立面仍保持了20世纪80、90年代的建筑风格，街道景观破旧衰落、街道活力缺失，发展滞后于周边区域。

面对凤凰山路所在的老工业厂区更新发展的需求，天桥区政府采取拆旧建新的传统响应机制，将位于原济南毛巾厂的一块地拍卖给国内知名地产开发商W，试图以现代化楼盘的建设驱动老旧厂区更新。天桥区政府的这一响应机制延续了该区以往依靠商业综合体、商品住房等拆改类开发项目提升城市活力的模式，这也是国内大多数地方政府实施城市更新时常采用的手段。

对开发商W而言，原济南毛巾厂地块是其在天桥区竞得的第四块地，然而不同于以往的交易形式，该开发商提出对楼盘以外的凤凰山路展开街道整治。自从国家对房地产进行严厉调控，开发商W开始探索业务转型，尝试从地产开发商向城市运营商转变，而城市更新是

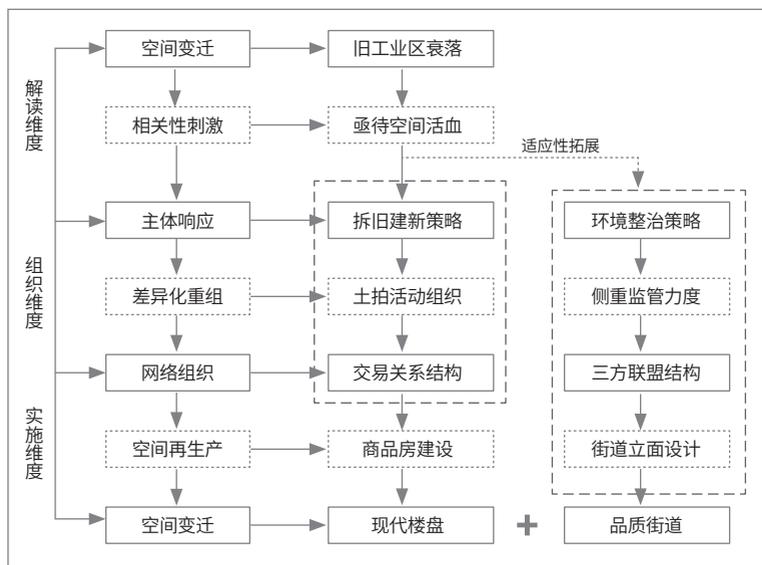


图3 凤凰山路适应性治理路径

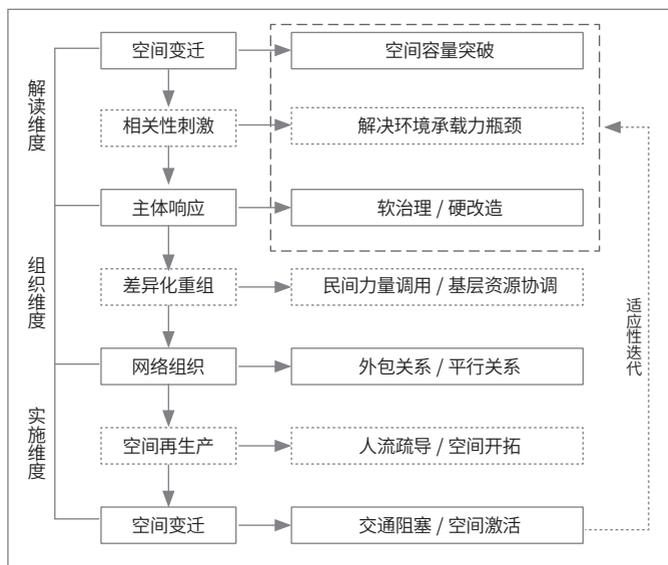


图4 芙蓉街适应性治理路径

其业务拓展的重要方向。面对市场转型背景下开发商的诉求，天桥区政府在拆旧建新策略之后，又提出了城市环境更新整治改造的策略，并对自身定位进行了重要调整，对后续网络组织进行了适应性拓展（图3）。

3.2.2 凤凰山路整治的组织维度

天桥区政府和开发商W根据土地出让行为组成传统政商联盟结构，该网络结构帮助天桥区政府在城市主干道等关键区位开发缤纷五洲、北园商圈等商业综合体和邻里中心，形成了区域增长极，这也愈发突显了凤凰山路等老工业厂区的萧条。

然而，对于生活性主干道凤凰山路，开发商W试图结合楼盘开发，打包整治凤凰山路街道空间。为此，天桥区政府将传统交易关系创新性地拓展为“区政府+社会资本+媒体”三角联盟关系。其中，区政府发挥引导和潜在的监督作用，社会资本承担具体的技术事宜，媒体负责监督相关工作并宣传城市更新经验。在双方交易关系变为三方联盟关系的过程中，天桥区政府从土地出让经营者转变为空间秩序维护者，从而充分保障了市场运作下的空间正义，契合我国市场转型的需要。

3.2.3 凤凰山路整治的实施维度

在传统的政商联盟网络关系中，政府决定了出让地块的位置、开发类型和价格，而市场决定了建成空间的形态和成本，由于经济效益导向下的要素通用，城市景观大同小异，类似的区位往往形成雷同的场地景观，从而引发了“千城一面”的问题。

然而在三方联盟关系中，理念的突变引发了空间形态设计的范式转变。主体策略的转变和网络组织的改变，使得设计思想更加重视对历史文化内涵的挖掘，并且设计过程具备了公众参与的雏形。在整个工作过程中，开发商W主要采取了以下措施：首先，在开展具体的实践之前，开发商W多次调研走访周边居民和商户，采集并分析公众对于街区更新改造的意见和诉求，通过不断完善设计方案来满足居民对居住条件及商户对经营环境的需求；其次，通过对工厂厂房、沿街商铺等若干个节点进行浮雕、文化墙、建筑立面造型改造，充分解读和还原老工业区的集体记忆符号，并融合符合现代审美的立面效果，如设计网红拍照打卡点、复古场景等，营造富有活力的街道生活；最后，通过治理空间的拓展，实现楼盘内部社区空间与外部

城市街道空间的过渡与缝合，将高品质设计理念由封闭小区拓展至老街小巷等城市“毛细血管”中，有效提升了城市人居环境，在市场、政府、居民之间取得共赢。

3.3 济南市芙蓉街路网织补案例——适应性迭代路径

3.3.1 芙蓉街路网织补的解读维度

芙蓉街位于济南市中心的历史文化街区内，是一条长约430m、宽约6m的步行道路，其北临市级综合性公园——大明湖公园，南至市级商业中心——泉城路商业街，拥有丰富的历史文化价值和优越的商业地理区位，因此芙蓉街的游客量一直较大。

然而，随着北侧的大明湖公园等公园整合为天下第一泉风景区并晋升为AAAAA级风景区，该风景区及相邻区域的游客量激增，导致芙蓉街存在人群踩踏和消防安全隐患。属地街道办即便注意到了这一变化，并对芙蓉街实施交通管制，这也触发了芙蓉街的更新改造。但是涌入的人流量已经突破芙蓉街的空间承载力，片面管制交通的策略导致行人在430m的步行道路上需要付出一个多小时的时间成本。面对新的空间反弹，街道办不得不

调整治理策略,将交通管制软治理策略调整为开辟通道的硬改造策略,形成了适应性迭代的治理路径。

3.3.2 芙蓉街路网织补的组织维度

街道办对空间响应的纠偏,导向了不同的主体网络结构组织。当街道办的治理策略为面向交通管制的软治理时,街道办搭建了“街道办+志愿者+保安公司”的临时外包关系,街道办成立志愿者队伍对游客进行疏导,并聘请保安公司专业人员负责消防安全巡查。而当街道办的治理策略转向通道开辟硬改造时,街道办选择了“街道办+交警部门+明府城管理中心”的平行协调关系,街道办负责对自由产权房屋进行拆除以开辟通道,交警部门协助街道办出台措施禁止新通道内的车辆停放,街道办对接明府城管理中心开展芙蓉街及周边区域整体规划提升工作。相比临时外包关系仅在街道办能力范围内开展工作,平行协调关系对空间更新的介入更为综合、全面,能够实现对空间更新的全要素保障(图4)。

3.3.3 芙蓉街路网织补的实施维度

街道办在交通管制导向的软治理过程中,通过清理占道经营的商贩和商户门前的私建台阶,开辟了约600m长的消防通道;通过服务外包引入志愿者、保安公司等民间力量,引进人流监测系统并在节假日实行步行街单循环管制,当人流量达到一定数量时,对各路口实行全封闭。该阶段的治理以维护隐形空间秩序为主、整治显性街道空间为辅,虽有效避免了踩踏事件和消防安全隐患,但对游人步行体验和芙蓉街经济效益造成了明显的负面效应。因此,在空间改造导向的硬改造过程中,街道办选择从完善步行通道系统切入,根据街道办拥有的详实的产权信息(包括住房、商铺等),锁定芙蓉街与西侧红尚坊商业街区之间的某一处街道办自有产权房屋,对其进行拆除后协调交警部门和明府城管理中心进行石板路铺设、园林营造及停

车管制,形成环境品质较高的新消防安全通道,有效增强了区域商业价值。

4 结语

鉴于我国城市政府在下一阶段城市更新工作中的重要作用,为探析政府事权视角下城市更新治理工作的有效性,本文依据权变理论构建了“三维一体”的城市更新治理路径,分别从解读维度、组织维度、实施维度系统地剖析了城市政府在城市更新治理过程中的行为特征和基本规律。本文的理论贡献在于强调环境的不可预见性,通过将弹性预设条件嵌入传统城市更新路径,更好地揭示了政府治理视角下城市更新的内涵本质和深层规律。通过案例比较研究发现,不同政府主体在不同情境下形成了修补式治理、拓展式治理及迭代式治理等城市更新治理路径,分别折射出政府面对公民意识、市场转型以及私有产权等社会变化所产生的观念转变和行动导向,深刻反映了城市更新治理工作的动态性和复杂性,也体现了城市更新治理各环节的逻辑性和关联性,这对我国未来的城市更新治理提出了更高要求和更大挑战。

政府治理模式的适应性转变,为规划师的城市更新工作提供了启发与思考。作为城市更新规划工作中的重要角色,规划师应从反映政府决策的设计师转变为推动公共政策实施的协调者;规划设计单位应由终极蓝图的集中生产部门转变为全程参与的跟进服务部门;城市规划工作的方式应从追求空间技术转变为达成群体共识。□

[参考文献]

- [1] 张健,李强,杨开忠,等. 高品质空间塑造,现代化空间治理——2019第一届“空间规划与治理北京论坛”论点摘编[J]. 城市发展研究,2019(10): 1-3.
- [2] 申建林,姚晓强. 对治理理论的三种误读[J]. 湖北社会科学,2015(2): 37-42.
- [3] Roiseland A. Understanding Local

Governance: Institutional Forms of Collaboration[J]. Public Administration, 2011(3): 879-893.

- [4] Gross J S. Hybridization and Urban Governance: Malleability, Modality, or Mind-Set?[J]. Urban Affairs Review, 2017(3): 559-577.
- [5] Kim S. The Workings of Collaborative Governance: Evaluating Collaborative Community-building Initiatives in Korea [J]. Urban Studies, 2016(16): 3 547-3 565.
- [6] Choi T, Robertson P J. Caucuses in Collaborative Governance: Modeling the Effects of Structure, Power, and Problem Complexity[J]. International Public Management Journal, 2014(2): 224-254.
- [7] Mu R, De Jong M, Koppenjan J. Assessing and Explaining Interagency Collaboration Performance: A Comparative Case Study of Local Governments in China[J]. Public Management Review, 2019(4): 581-605.
- [8] 沈婷,张尚武. 从单一主体到多元参与:公共空间微更新模式探析——以上海市四平路街道为例[J]. 城市规划学刊,2019(3): 103-110.
- [9] 张帆,葛岩. 治理视角下城市更新相关主体的角色转变探讨——以上海为例[J]. 上海城市规划,2019(5): 57-61.
- [10] 冯灿芳,张京祥,陈浩. 嵌入性治理:法团主义视角的中国新城空间开发研究[J]. 国际城市规划,2018(6): 102-109.
- [11] 吴凯晴. “过渡态”下的“自上而下”城市修补——以广州恩宁路永庆坊为例[J]. 城市规划学刊,2017(4): 56-64.
- [12] 袁媛,刘懿莹,蒋珊红. 第三方组织参与社区规划的协作机制研究[J]. 规划师,2018(2): 11-17.

[收稿日期] 2022-02-08