

治理转型下重庆市城市更新实施路径研究

□ 黄 瓴, 唐 坚, 方小桃, 刘冬旭, 刘 江

【摘要】城市更新是一项多元复杂的系统工程,是面向空间治理的重要公共政策。研究梳理了城市更新制度的相关研究与实践,指出城市更新实施路径在地化探索的必要性和迫切性,并基于政府、市场、社会三方视角,分析城市更新实施困境,通过对重庆市现行城市更新制度和实践案例的剖析,从创新管控方法、合理引导市场、丰富公众参与渠道等方面系统总结城市更新实施路径,以为各地城市更新制度设计与治理模式的转型重构提供参考。

【关键词】城市更新;制度建设;空间治理;实施路径;重庆市

【文章编号】1006-0022(2023)04-0073-07 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】黄瓴,唐坚,方小桃,等.治理转型下重庆市城市更新实施路径研究[J].规划师,2023(4):73-79.

Urban Renewal Implementation Path in Governance Transition, Chongqing/Huang Ling, Tang Jian, Fang Xiaotao, Liu Dongxu, Liu Jiang

【Abstract】 Urban renewal is a complex systematic project as well as an important policy of space governance. The paper reviews the research and practice of urban renewal institution, and indicates the urgency of localized exploration of urban renewal implementation path. From the viewpoints of government, market, and society, the paper analyzes the difficulties of urban renewal implementation, studies the institution and practice of Chongqing, concludes the implementation paths from innovative governance, market guidance, public participation, and provides a reference for the transition and restructuring of urban renewal institution.

【Key words】 Urban renewal, Institutional construction, Spatial governance, Implementation path, Chongqing

面对人民日益增长的美好生活需要及城市可持续发展的内在需求,“增量时代”逐步转向“存量时代”。党的十九届五中全会审议通过的《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》,明确将城市更新作为我国当前城市化进程中的重要内容和未来城市发展的主要动力。国家体制机制改革与治理能力现代化建设对城市治理现代化提出了更高的要求。不同于“管理”(Administration),

“治理”(Governance)在决策环节更加注重多方利益主体协商的过程。由于当下在城市更新实施推进的过程中需面对复杂的资源本底与多元的利益诉求,更新项目落地实施难成为各地普遍存在的共性问题。城市更新策划/计划/规划并不是单纯围绕城市空间形态进行分析论证,而是应当同步围绕更新项目实施所呈现的各类问题,制定一系列“补丁式”的政策,作为实施的保障与支撑。在我国区域发展不平衡的情况下,

【基金项目】重庆市建设科技项目(城科学2021第6-3)、重庆市自然科学基金面上项目(cstc2021jcyj-msxmX1055)

【作者简介】黄瓴,重庆大学建筑城规学院、山地城镇建设与新技术教育部重点实验室教授、博士生导师,中国城市规划学会城市更新学术委员会副主任委员,住房与社区规划学术委员会委员。

唐坚,通讯作者,工程师,现任职于重庆市设计院有限公司、重庆市住房和城乡建设委员会。

方小桃,教授级高级工程师,重庆市设计院有限公司研创中心主任。

刘冬旭,工程师,现任职于中国城市规划设计研究院西部分院。

刘江,重庆市住房和城乡建设委员会一级主任科员。

城市更新实施路径及其制度设计的在地化探索,对于全面实施城市更新有着重要意义。

重庆市中心城区的城镇建设用地区域为 846 km², 现有各类建筑面积约为 8.03 亿平方米, 目前仍存在部分城市重要地段功能弱化、能级不够、活力不足, 部分老旧小区建设标准低、配套不足等问题。根据《重庆市中心城区城市更新规划》, 目前重庆市中心城区在区域划定上问题较突出的重点更新区域共有 331 处, 面积约为 142 km²。因此, 需要对城市空间、功能、文化、产业、生态等进行统筹更新。2021 年 6 月 16 日, 重庆市人民政府印发《重庆市城市更新管理办法》(以下简称《办法》)。作为现阶段的顶层设计,《办法》聚焦空间资源的协调配置, 注重不同利益主体之间的互动, 体现了地方政府由城市“管控”到城市“治理”的转变, 并通过“政策完善、项目试点、要素保障”等方式重构城市更新实施路径, 取得了一定成效。目前, 重庆市城市更新示范项目共计 214 个, 一大批城市更新项目陆续建成投运。本文对既有研究与实践进行梳理, 结合重庆市实践案例, 探索治理方式转变下的城市更新实施路径。

1 既有研究与实践

1.1 作为公共政策的城市更新

城市更新起源于第二次世界大战后西方国家对不良社区的改造运动。结合相关研究, 本文对以欧美国家为代表的西方国家的城市更新历程进行梳理发现, 西方国家的城市更新大致可以分为 4 个阶段^[1-3]: ①以政府为主导, 围绕消除贫民窟、优化空间形态的城市重建; ②以人文关怀为主的邻里复兴, 重点聚焦社区邻里, 并鼓励社区居民参与; ③以经济利益为导向的城市再开发, 围绕城市品质提升吸引大量社会资本介入; ④以

多元价值观为导向的综合性更新, 强调多元主体的参与利益平衡。由此可见, 各时期不同导向的政策调整, 使城市更新逐步成为一种面向治理的公共政策。

伴随着城市更新内涵的深化, 我国对于城市更新的研究在深度和广度上不断拓展。从最初的传统建筑学视角下物质空间更新策略^[4-7], 延伸到社会学、人类学视角下的城市历史文化保护^[8]、社会网络重构^[9]等; 从对更新规划机制^[10]的探讨, 延伸到公共政策视角下更新制度的系统研究^[11]。同时, 针对城市更新中社会参与^[12]、投融资模式^[13]构建的相关研究也逐年增加。2014 年, “亚洲城市更新本质的构想: 城市更新是城市发展的战略选择, 是一种制度构建的过程, 也是城市发展的综合过程, 还是优化城市空间资源配置、实现土地价值、促进资本循环的有效途径^[14]”。

综合国内外城市更新历程来看, 城市更新不仅仅在于对城市物质空间的改善, 更重要的是通过空间资源的合理分配实现城市发展的综合目标, 若继续沿用增量发展下的治理范式, 将难以应对存量发展时期城市更新中需解决的各类问题。

1.2 治理转型下的城市更新制度探索

基于丰富的城市更新实践, 对应治理方式转变下的制度创新, 西方国家的城市更新呈现出政府权力下放、政府—市场—公众多元主体合作的脉络。例如, 德国通过公共资金投入联动社会资本, 建立更新规划与实施评估机制, 定期监测社区参与、资金使用及更新效果等, 以确保城市更新项目落地实施。美国主要通过税收、融资、土地调控和发展管理等方面的政策工具, 促进地方经济发展并平衡公共利益。英国为应对过去城市更新过程中存在的产业低端、形象雷

同、地产导向难以为继等问题, 采用系统性的政策革新, 以“权责分明、共同协作”为原则, 赋权于相关部门与机构, 并探索面向地方企业、区域协作、社区自治的更新政策。

在我国, 深圳市、广州市、上海市等城市率先开展了一系列城市更新政策制度探索。例如, 广州市、深圳市历经多年的快速发展, 围绕“三旧”改造的更新实践, 重点聚焦制度创新, 推动城市有机生长, 其政府出资主导的单一模式也逐渐向政企多方合作的引导型治理模式转型, 但仍存在公众参与不足等问题。上海市在 2015 年施行《上海城市更新实施办法》后, 围绕一批城市更新试点项目, 逐步完善相关制度建设, 在“区域评估+实施计划”这一创新实施路径中更为强调各环节的公众参与, 但也存在更新审批与居民意见征求时间成本高, 市场开发主体“挑肥拣瘦”, 不愿意接手低利润项目, 以及公众参与实际效果不佳等问题^[15]。

目前, 我国正处于治理转型的关键时期, 党的十八届三中全会提出要实现国家治理体系和治理能力的现代化, 本质是要让政府、市场和社会更好地融合并发挥作用^[16]。从空间治理的视角来看, 城市更新过程本质上也是更新利益协调的过程。通过更新中的相关协商机制平衡各方利益, 实现空间正义, 是城市更新空间治理的根本诉求^[17]。在当下“稳住经济大盘”的形势下, 城市更新聚焦存量资产的盘活, 探索城市更新的有效实施路径迫在眉睫。

2 城市更新实施困境

在治理转型的背景下, 如何平衡多方利益成为城市更新在实施过程中面临的核心问题。国内学者在城市更新治理模式转型的相关研究中, 引入“政府—市场—社会”三者互动的机制, 提出建

立职责清晰的事权机制，以达到政府、市场、社会三方利益诉求的平衡^[18]。其中，市场与社会的利益诉求时有相悖，而政府则是在博弈过程中平衡各方关系的关键。

2.1 传统管控手段低效

城乡规划是我国城市发展中针对城市空间的重要政府管控手段之一。《中华人民共和国土地管理法》规定我国实行土地用途管制制度，《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》指出分级分类建立国土空间规划，进一步深化落实土地利用的体系建设。与增量开发建设“在白纸上绘蓝图”不同，城市更新是对既有存量空间的改造提升。面对本底情况复杂、利益诉求多元的情况，增量开发背景下的土地利用决策显现出一定的不适应性^[19]。相关规划编制的时空背景，导致土地利用刚性指标往往不能有效应对未来多元、复杂的需求变化。

一般来说，城市更新的结果导向是土地资源的再利用，因此基于现有的规划编制体系，需对控制性详细规划进行修改调整。而控制性详细规划的修改需要经过论证、公示、入库等一系列流程，这与市场需求的快速变化产生冲突，导致控制性详细规划的反复调整。在惯性的规划编制模式下，规划师、设计师较多围绕空间形态去思考城市更新中的各类问题，缺少对运营、金融等要素的系统性思考，往往造成更新过后的空间与市场需求相悖。在城市更新规划大多被作为国土空间专项规划的背景下，市区级层面的城市更新规划往往缺少与国土空间规划的互动反馈机制，在详细规划层面存在重复内容和冲突矛盾较多的问题。从行政管理的角度来看，更新项目落地实施包含立项、环评、规划、建设等环节，涉及发改、住建、消防、规划和自然等部门的审批职能，在现有的行

政体系下，各职能部门条块分割、各自为政，“链条式”的审批程序造成政府内部运行低效。

2.2 市场介入亟待引导

自城市更新行动上升为国家重要战略以来，从中央到地方在城市更新的各类政策制定中均将市场化主体的参与作为重要内容。随着房地产业的融资管控政策逐步收紧，市场主体逐步介入城市更新这一新战场。面对老旧小区改造、工业厂房改造等功能性更新项目，市场主体对运营模式提出了从以往的“高周转”运营向长期运营转变的要求，其面对的资金压力更大。在防止大拆大建、保护历史文化、补齐公共服务设施短板等“镣铐”下，市场主体必然面对投入产出效益平衡的问题。同时，国家为防范系统性金融风险，对政府融资进行限制，加之存量开发中金融工具的缺失，导致政府主导的土地一级开发难以实施，而社会企业参与土地一、二级市场联动的路径不明晰，使得更新项目被搁置。如何在市场介入中维护公共利益，同时发挥出市场在资源配置中的优势，是城市更新实施需要解决的难题之一。

2.3 公众参与程度不足

城市更新中空间治理的本质是实现各方利益的平衡。在现有土地征收的基本规程之下，政府公权力与资本私权力的双重驱动，使原有产权人“被动”退出，带来了城市原有社会网络结构解体^[20-21]、绅士化^[22]、城市文化与空间肌理割裂^[23-24]等一系列问题。从2011年《国有土地上房屋征收与补偿条例》的公布，到2021年《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》的印发，一系列规定让公众参与城市更新并实现共治共享的内在逻辑逐渐明朗。然而，城市更新相关规划在编制中缺少自下而上的传导机制，各方在土地的利

用决策上反复博弈。政府层面传统管控手段低效、市场层面缺乏有效的参与引导、公众层面参与路径不明，是城市更新实施中面临的主要困境。因此，土地利用方案调整的时效性成为决定城市更新项目能否实施落地的关键因素，而公众参与制度的建设也成为多元参与式治理路径实现的关键。

3 治理转型下的重庆市城市更新实施路径

针对上述实施困境，重庆市出台相关政策(表1)，逐步完善更新体系、明确各级政府相关权责，通过制度创新、政策突破等方式应对管控体系、市场引导、公众参与等方面所呈现的具体问题。

3.1 系统谋划：明确更新体系与更新权责

3.1.1 重构城市更新政策体系与市区联动的更新机制

近年来，重庆市围绕“三转”(转变发展理念、转变发展模式、转变政府职能)、“三改”(改革审批权限、改革审批流程、改革政策制度)出台了《办法》以及一系列政策。通过对重庆市近年更新政策的剖析发现，重庆市在政府管控、市场引导、公众参与等方面采用了政策完善、试点示范等做法，构建了适应地方的城市更新实施路径(图1)。

目前，重庆市已基本完成“1+2+N”的城市更新体系构建。其中，“1”是指《办法》，“2”是指城市更新专项规划与城市更新技术导则，“N”则是指一系列城市更新相关配套政策。同时，重庆市明确了以基础数据调查、城市体检、公众参与、专家咨询为基础，“城市规划—更新片区策划—更新项目实施方案”的更新流程，引导建立了成片化、系统化的城市更新实施路径。与更新体系相对应，重庆市明确了相关部门权责，

表 1 2021—2022 年重庆市城市更新主要政策汇总

文件名称	时间	主要内容
《重庆市城市更新管理办法》	2021 年	制定城市更新的工作机制、规划计划、项目实施、资金筹措、政策支持等方面的内容
《重庆市中心城区城市更新规划》	2021 年	明确重庆市中心城区城市更新空间布局、分类与分区更新指引
《关于城市更新项目规划和用地管理的指导意见(试行)》	2022 年	进一步完善城市更新项目规划、用地配套政策和实施机制
《重庆市规划师、建筑师、工程师助力共创高品质生活社区行动方案(2022—2024 年)》	2022 年	确定“三师进社区”的工作原则、目标和任务
《重庆市城市更新技术导则》	2022 年	进一步细化城市更新工作的目标导向、技术思路、编制流程和主要路径
《重庆市住房和城乡建设委员会关于加强城市更新项目管理的通知》	2022 年	对城市更新项目入库、监督、退出等计划管理工作做出详细规定
《重庆市城市更新市级激励奖补资金管理暂行办法(试行)》	2022 年	进一步规范城市更新市级激励奖补资金管理
《重庆市城市更新海绵城市建设技术导则》	2022 年	指导区县在城市更新中协同开展海绵城市建设

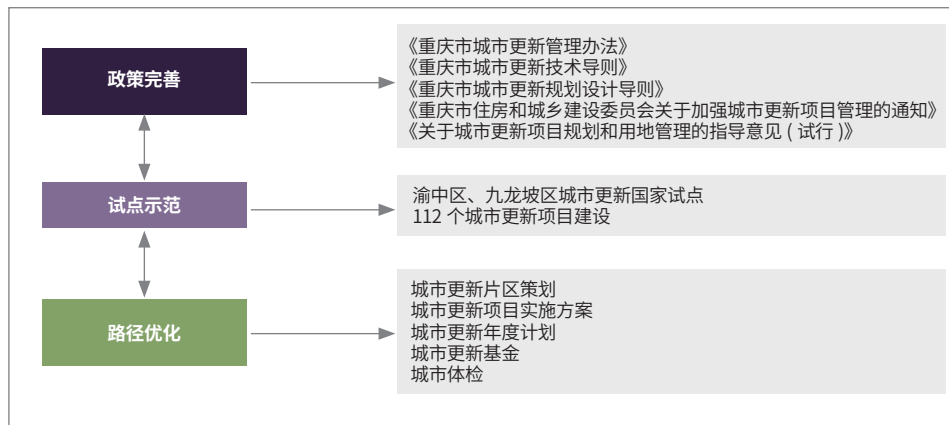


图 1 重庆市城市更新路径优化示意图

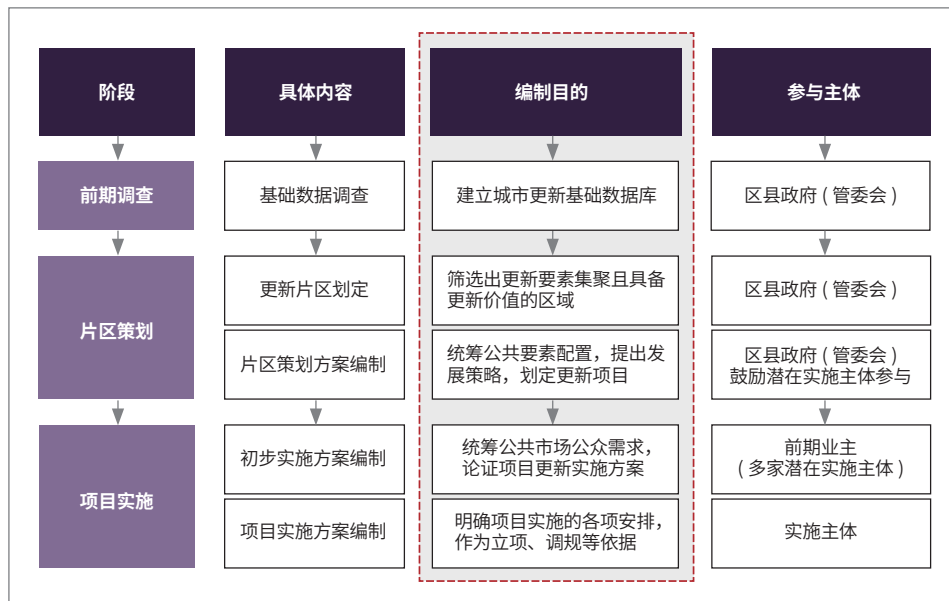


图 2 重庆市城市更新实施工作机制示意图

在市级层面成立城市更新领导小组，负责整体统筹与重大事项决策；重庆市住房和城乡建设委员会负责指导、监督全市城市更新工作，指导片区策划和项目实施方案编制；重庆市规划和自然资源局组织编制市级城市更新专项规划，并让市级城市更新专项规划充分与相关规划衔接；将相关市级部门事权下放，由区政府(管委会)作为更新责任主体，负责本辖区的更新规划、片区策划、年度计划及方案审批等工作(图 2)。

3.1.2 明确各级政府职能、创新项目审批模式

与上海市、深圳市等城市不同，重庆市各区县的本底条件不同、发展阶段不一，面对城市更新复杂的利益关系，从市级层面难以统筹兼顾。而辖区政府对其区域内的居民偏好、公共产品的供给路径比市级政府更为了解，在深化“放管服”改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下，重庆市提出将城市更新涉及市级部门的审批权限下放给区县政府，给予了地方政府更大的决策权。通过事权下放，一方面可以进一步明确各级政府职能，解决目前城市更新相关审批权限在事权配置上模糊不清的问题，有效降低市场主体参与城市更新的成本，提高运行效率；另一方面，还可以促使各区探索适应地方发展的机制，通过开展有效竞争与交流，实现与全市城市更新顶层政策的互动反馈。

为将相关事权下放区县政府，破解城市更新项目落地审批难的问题，重庆市从审批流程、审批依据、审批方式三方面优化审批制度：①从“规划设计—改造建设—运营管理全生命周期”的角度出发，解决现行“链条式”审批程序中因部门条块分割、各自为政而导致的审批难等问题。②将包含项目更新方式、供地方式、投融资模式、规划设计(含控制性详细规划调整)、建设运营、社会稳定风险评估等内容的项目实施方案

作为审批依据，并将城市更新项目实施中所涉及的行政审批问题前置到实施方案编制阶段，避免后期相关业主在要件办理时与各事权部门的反复博弈。③明确项目实施方案由辖区政府采取“平面审批”的方式，结合项目实际，按照“包容审慎、底线管控”的原则组织审批；将项目实施方案批复文件作为后续规划管理，以及简化办理立项、用地、规划、建设、消防等审批手续的重要依据；通过政府治理的“分权”与模式再造，协调相关事权部门涉及的程序性规定，重构项目建设审批治理模式，优化政府内部行政结构。目前，重庆市南岸区万达广场等更新项目采用了“平面审批”的模式，充分减少了因行政审批而造成的时间成本。

3.2 制度创新：完善统筹、动态、协商的更新管控体系

面对利益复杂难平衡、自上而下的管理手段与审批流程滞后且低效等实施困境，重庆市在传统的规划管控手段之外，制定了“片区策划+年度计划(城市更新项目库)+项目实施方案”的更新流程，以实现系统、动态的有效管控。

3.2.1 通过片区策划，实现空间统筹与利益平衡

更新项目在实施过程中容易局限于项目范围，造成利益难以平衡、空间碎片化等问题。借鉴深圳市、广州市等城市的更新单元划分方法，重庆市以片区为单位进行利益统筹与要素配置。在片区划分时，综合统筹行政边界与经济产业要素，筛选出更新要素集聚区域，以公共要素配置与协调区域发展为要点，兼顾存量与增量、实施业主与其他主体的利益平衡；在片区策划时，以政府为主导，系统梳理和发掘各类更新要素，在充分对接市场主体、社会公众等利益相关人的基础上，全面优化各类要素配置。重庆市以“完整社区”建设为导向

划分更新片区，在片区层面严控“拆除建筑面积不得大于现状面积20%”的指标要求，在片区内则实施弹性管控措施。例如，在重庆市某区的更新片区划分中，为确保区域更新实施的整体性与系统性，平衡片区指标，满足片区内拆建比、拆除比等相关指标管控要求，通过片区层面的统筹谋划与更新项目层面的弹性管理，将不同类型的更新项目“切块”整合，以“肥瘦搭配”实现整体利益平衡。

3.2.2 通过“年度计划+城市更新项目库”，建立动态管理机制

作为一种持续的治理行为，城市更新的实施需要及时、动态的监管。重庆市通过“年度计划+城市更新项目库”的方式，建立了城市更新项目动态管控机制。《重庆市住房和城乡建设委员会关于加强城市更新项目管理的通知》明确了城市更新项目入库、监督、退出等相关要求。项目入库需按照防止大拆大建、保护历史文化及相关片区策划的要求严格审核。对于已入库的项目，实行年度监督、评估与考核。针对进度严重滞后、违反相关更新原则与片区策划要求的项目，要及时督促限时整改，严防城市更新项目在实施过程中“变形走样”。对于3年内无实质性进展、不具备实施条件的项目，可退出项目库，且退出项目不再享受城市更新相关政策的支持。目前，重庆市正对214个城市更新试点项目进行动态监管评估，建立项目问题台账，市级部门对项目实施过程中的“梗阻”及时进行协调疏通，并助推政策完善。

3.2.3 创新“更新路演”协商机制，保障更新稳妥实施

《办法》要求“纳入年度计划的储备项目，由前期业主根据片区策划方案编制项目实施方案”。项目实施方案是城市更新项目立项等阶段的重要依据，通过在项目立项前引入前期业主、意向实施主体等多元主体，将多方协作提前，

避免盲目实施造成资源浪费。与传统管控手段不同，项目实施方案不局限于空间层面的规划设计，而是更强调对项目建设、运营等全过程的统筹安排。在项目初步实施方案编制阶段，应引入前期业主作为主导，吸纳多家市场主体参与，根据不同的利益需求编制差异化方案，并综合公共价值、产业导向等因素筛选出最优方案，最后编制项目实施方案。

3.3 政策突破：合理引导市场参与

城市更新的本质是在经济和社会力量以及规划对城区的干预下，形成的基于物质空间变化的一种动态过程，进而反映在城市产业、经济结构的调整之中^[25]。城市更新作为拉动内需、打通经济内循环的重要发展战略，既要发挥好有限财政资金的撬动作用，又要通过制度创新破除市场“樊篱”，吸引各类社会资本以及资本背后的产业业态、人才资源，通过制度设计激发各类市场主体的参与。基于此，重庆市对现行土地、规划、产权、消防等政策进行重点突破，如土地供应、产权转移、产业用地支持、容积率激励、零星用地整合等方面。其中，允许通过协议出让、“带方案”招拍挂等方式，实现一、二级土地市场联动，吸引社会资本早期介入项目运作；加大对现有工业用地转型的政策支持，助力企业通过产业培育实现资产增值等，进一步增强社会各方资本参与的动能。在城市更新项目资金筹措的问题上，通过创新设立市级城市更新基金拓展项目投融资渠道，推动建立“投资基金化、建设信贷化、运营证券化”的“投、融、建、运”城市更新一体化投融资模式，提高投融资结构的灵活性，破解更新项目资金筹措难题，同时降低市场项目实施方的资产负债率，实现可持续更新(表2)。

通过一系列相关政策的重点突破，重庆市已顺利推动一批城市更新项目实施。例如，渝中区体育环道更新项目拟

表 2 重庆市城市更新政策突破与支持一览

优惠方面	具体内容
用地出让 / “带方案”招拍挂	城市更新项目涉及土地出让的,依据经批准的项目实施方案,采取协议出让或公开招拍挂(含“带方案”招拍挂)方式办理供地手续
零星用地整合、划拨	整合零星用地用于公共服务设施的,可采用划拨用地
工业用地升级	工业用地升级 5 年,可变更土地性质和产权手续
容积率奖励	增加公共服务功能的城市更新项目,有条件的可按不超过原计容建筑面积 15% 的比例给予建筑面积支持
建筑间距	更新后建筑间距按照不小于现状水平控制,超出原有建筑轮廓线的,原则上按照 0.5 倍间距控制
开放运营异地平衡	重点项目全域统筹与联动改造实现异地平衡
消防标准	加装电梯时满足消防间距要求即可;特殊情况下消防无法满足标准,需制定防火安全保障方案

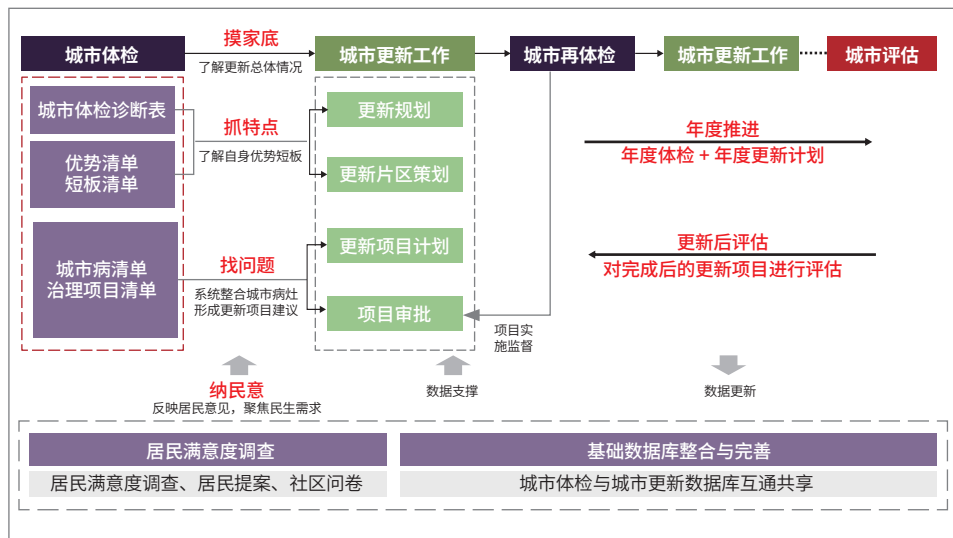


图 3 重庆市城市体检与城市更新工作结合示意图
资料来源:重庆市城市体检项目组。

拆除大田湾体育场西侧用地上的零星危旧建筑,新建一栋体育文化配套用房。由于该用地在现状控制性详细规划中为城市绿地,拟新建用房所占用的绿地需要重新调整规划。渝中区按照《重庆市城市更新管理办法》的要求,按“一项目一策”的方式给予政策支持,通过异地平衡占用的绿地指标等方式调整规划。在更新项目的消防审批方面,渝中区按照“条件整体提升、优化不恶化、应备必备”的基本原则,成功解决了山城巷传统风貌区、贰厂文创园等城市更新项目的消防审批难题。

3.4 工作融合: 丰富公众参与渠道

在城市更新过程中建立公众参与制度已经逐渐成为共识。《办法》明确提出“结合城市体检满意度调查,充分征求利益相关人和社会公众的意见,发挥好社区规划师的作用,鼓励市民和社会各界人士广泛参与城市更新”。为破解公众参与难题,丰富公众参与形式,重庆市联动城市体检、社区规划师等工作,逐步完善参与制度,建立了系统、持续的公众参与机制。按照“一年一体检,五年一评估”的要求,重庆市自 2020 年开展城市体检以来,通过社会满意度调

查、发表提案等方式,让居民参与到城市建设之中。在 2021 年城市体检工作中,重庆市拓宽调查渠道,创新调查方式,形成了直达基层的信息互通渠道。同时,建立了“边检边改”工作机制,及时归纳梳理居民提案,分送至市级相关部门和有关区政府同步更新、整改。城市体检的社会满意度调查成为编制城市更新规划、片区策划及项目实施方案的重要参考依据。例如,重庆市城市管理局接纳了居民关于公园环境较差的提案,在城市公园更新提质行动中充分考虑居民诉求,确保更加精准地开展相关更新行动;江北区接纳了辖区内观音桥、建新西路北等地的居民关于“停车难、公交远”的提案,在相关更新项目中增设了停车与轨道交通便道等设施,以确保更新项目能够真正满足居民诉求(图 3)。

重庆市通过开展“三师进社区”活动^①,将专业力量下沉至基层工作中,赋能社区与居民,帮助居民深度参与城市更新。专业技术人员采用入户走访、蹲点调查、结对共建、技术咨询等方式扎根小区、服务社区,通过收集和统计居民意见,为居民发声;以专业力量帮助公众参与城市更新,并在此过程中提升社区、居民的自治能力。截至 2021 年底,重庆市已组织 1000 余名“三师”等专业人士进社区,开展了社区营造、参与式设计等城市更新相关活动。例如,渝中区南纪门街道社区规划师在马蹄街策划了以“渝州花开三千年”为主题的社区规划艺术节,以社区规划师为纽带,联系社区居民、政府部门和相关志愿者共同参与美化社区空间、补充座椅与植被、增加艺术装置等微更新行动;北碚区社区规划师引导居民进行社区花园参与式设计,指导居民将更新诉求转化为更新设计方案,充分调动并引导居民参与城市更新。

重庆市结合城市体检与“三师进社区”活动,拓宽并形成了公众参与城市

建设的常态化路径,使得公众意见成为部分更新项目生成的重要依据,有效激活了公众参与意愿。

4 结束语

重庆市自1997年被列为直辖市以来,城市更新发展历经多个阶段,其历程与呈现出的规律背后是城市空间治理机制的外部表征,其中的制度建设是推动各类城市更新项目顺利实施的有力保障,也是促使城市更新呈现阶段性特征的直接因素。国内外城市的先行经验表明,城市更新工作的深入开展需摆脱单纯空间技术层面的方案论证,应结合经济社会发展创造出相适应的制度环境,形成“政策创新—项目实施”互动的良性循环。

重庆市是一座特征鲜明的城市,不仅拥有独特的地域文化,还拥有大山大水的生态格局和丰富的自然资源。作为城市应对未来高质量发展的重要抓手,重庆市的城市更新不应仅聚焦于单纯的经济效益,还应当在创新城市更新政策时关注具有山地特色的地域文化,及其背后隐含的深层次的人文、社会关系,更多地面向居民需求,践行人民城市发展理念,持续地探索与修正更新政策和实施路径。■

[注 释]

① 2022年1月,重庆市住房和城乡建设委员会、重庆市规划和自然资源局、重庆市教育委员会、重庆市民政局、重庆市人力资源和社会保障局联合印发《重庆市规划师、建筑师、工程师助力共创高品质生活社区行动方案(2022—2024年)》,旨在促进“三师”深入基层、扎根社区、服务群众,结合老旧小区改造、城市更新、城市体检等工作,充分发挥专业技术优势,促进基层治理能力建设,共创高品质生活社区。

[参考文献]

[1] 倪慧, 阳建强. 当代西欧城市更新的特

点与趋势分析[J]. 现代城市研究, 2007(6): 19-26.

[2] 张更立. 走向三方合作的伙伴关系: 西方城市更新政策的演变及其对中国的启示[J]. 城市发展研究, 2004(4): 26-32.

[3] 董玛力, 陈田, 王丽艳. 西方城市更新发展历程和政策演变[J]. 人文地理, 2009(5): 42-46.

[4] 刘贵文, 胡万萍, 谢芳芸. 城市老旧小区改造模式的探索与实践——基于成都、广州和上海的比较研究[J]. 城乡建设, 2020(5): 54-57.

[5] 陶希东. 中国城市旧区改造模式转型策略研究——从“经济型旧区改造”走向“社会型城市更新”[J]. 城市发展研究, 2015(4): 111-116, 124.

[6] 杨浩, 张京祥. 城市开发区空间转型背景下的更新规划探索[J]. 规划师, 2013(1): 29-33.

[7] 田宗星, 李贵才. 基于TOD的城市更新策略探析——以深圳龙华新区为例[J]. 国际城市规划, 2018(5): 93-98.

[8] 胡力骏. 基于历史文化价值的城市更新研究——以上海虹口港城市更新为例[J]. 上海城市规划, 2013(1): 36-40.

[9] 牟映璇. 城市更新中的历史文化街区保护与绅士化[J]. 城市建筑, 2019(27): 26-27.

[10] 沈爽婷. 从“三旧”改造到城市更新的规划实施机制研究[D]. 广州: 华南理工大学, 2020.

[11] 阳建强. 转型发展新阶段城市更新制度创新与建设[J]. 建设科技, 2021(6): 8-11, 21.

[12] 李琳, 陈泳. 空间正义视角下城市更新中的公众参与和空间重构[J]. 住宅科技, 2021(2): 21-26.

[13] 徐文舸. 城市更新投融资的国际经验与启示[J]. 中国经贸导刊, 2020(22): 65-68.

[14] 丁凡, 伍江. 城市更新相关概念的演进及在当下的现实意义[J]. 城市规划学刊, 2017(6): 87-95.

[15] 唐燕, 杨东. 城市更新制度建设: 广州、深圳、上海三地比较[J]. 城乡规划, 2018(4): 22-32.

[16] 于立, 彭建东. 中国小城镇发展和管理中的现存问题及对策探讨[J]. 国际城市规划, 2014(1): 62-67.

[17] 谷雅菲, 陶韬, 许铃琳. 空间治理价值

导向下的南京老城更新治理转型[C]//面向高质量发展的空间治理——2020中国城市规划年会论文集, 2021.

[18] 陈易. 转型期中国城市更新的空间治理研究: 机制与模式[D]. 南京: 南京大学, 2016.

[19] 邹兵. 存量发展模式的实践、成效与挑战——深圳城市更新实施的评估及延伸思考[J]. 城市规划, 2017(1): 89-94.

[20] 赵万民, 彭薇颖, 黄勇. 基于社会网络重建的历史街区保护与更新研究——以重庆市长寿区三倒拐历史街区为例[J]. 规划师, 2008(2): 9-13.

[21] 黄勇, 石亚灵. 基于社会网络分析的历史文化名镇保护更新——以重庆偏岩镇为例[J]. 建筑学报, 2017(2): 86-89.

[22] 陈黄果. 全球化与地方化: 空间生产视角下重庆石油路街道城市更新实证研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2015.

[23] 王纪武. 地域城市更新的文化检讨——以重庆洪崖洞街区为例[J]. 建筑学报, 2007(5): 19-22.

[24] 张弛. 城市更新中的文脉承袭——英国经验及其在重庆梁平区的实践[J]. 重庆建筑, 2018(4): 10-13.

[25] 李璐颖, 江奇, 汪成刚. 基于城市治理的城市更新与法定规划体系协调机制思辨——广州市城市更新实践及延伸思考[J]. 规划师, 2018(增刊2): 7.

[收稿日期] 2023-02-01