

本期主题：城市更新规划与实施机制创新

【编者按】当前，我国城市建设已从“粗放式发展”迈入“精细化运营”时代，城市更新由此进入适应新时代要求、承载新内容、重视新传承、满足新需求的新阶段。作为推动城市高质量发展的重要手段，城市更新不仅仅要在内涵上得到延伸和扩展，还需要在规划和实施上进行探索创新。随着《关于扎实有序推进城市更新工作的通知》的发布，中央层面对城市更新的推进不断深入，各地也展开了积极探索，城市更新实践“由点向面”推广开来。在此基础上，如何总结各地经验，创新实施模式、推动更新行动，并且更有效地统筹政府、市场和社会多元主体需求，提升城市更新的综合社会效益，是值得深入研究的课题。本期“规划师论坛”栏目以“城市更新规划与实施机制创新”为主题，分析城市更新规划的演进与转型，探索城市更新专项规划编制思路与技术路径，并总结英美等发达国家案例经验，以资读者借鉴。

我国城市更新规划的演进与转型

——基于“政府—市场—社会”关系分析框架

田莉，姚之浩，于江浩，梁印龙

【摘要】政府、市场与社会的关系决定城市更新的策略与走向。借鉴“政府—市场—社会”关系分析框架，以北上广深为例，梳理我国特大城市自 21 世纪以来城市更新的变迁，阐述其规划响应策略。针对近年来我国城市更新规划策略的转向，分析我国宏观社会经济环境的变化，并就城市更新中的“政府—市场—社会”关系进行解读，随后对城市更新中的战略转向进行探讨。

【关键词】城市更新；政府；市场；社会；特大城市

【文章编号】1006-0022(2024)02-0001-07 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

【引文格式】田莉，姚之浩，于江浩，等. 我国城市更新规划的演进与转型：基于“政府—市场—社会”关系分析框架[J]. 规划师，2024(2): 1-7.

Evolution and Transition of Urban Renewal Planning in China: An Analytical Framework of State-Market-Society Relationship/TIAN Li, YAO Zhihao, YU Jianghao, LIANG Yinlong

【Abstract】 The state-market-society relationship determines the strategy and orientation of urban renewal implementation. By applying an analytical framework of state-market-society relationship, Beijing, Shanghai, Guangzhou, and Shenzhen are selected as examples to examine the evolution of urban renewal in China and their planning response since the 21st century. Based on the analysis of socio-economic environment transition within China, it compares the urban renewal model of these four first-tier cities, and sheds lights on the impacts of state-market-society relationship change to urban renewal implementation. It concludes with the discussion of the transition of urban renewal planning.

【Keywords】 urban renewal; government; market; society; mega-city

1988 年土地有偿使用制度的建立，推进了我国以“土地城镇化”为特色的快速城镇化进程。计划经济体制下以危旧房改造为特色的城市更新，逐步被市场化力量推动的城市更新所替代。从 20 世纪 90 年代以“退二进三”与危旧房改造为主导的城市更新实践，到 2008

年以广东省“三旧”改造为代表的城市更新实践，再到 2015 年以来以微改造、老旧小区为主导的各种类型的城市更新实践，城市更新的内涵与策略随着我国社会经济宏观环境的变化而不断演进，城市更新空间治理模式也经历了从政府主导、政企合作到多元协同的

【基金项目】 国家社科基金重大项目 (23&ZD114)、北京卓越青年科学家计划项目 (JJWZYJH01201910003010)、国家自然科学基金面上项目 (52378064)

【作者简介】 田莉，清华大学建筑学院城市规划系教授、博士生导师，自然资源部智慧人居环境与空间规划治理技术创新中心主任。

姚之浩，苏州科技大学建筑与城市规划学院副教授、硕士生导师。

于江浩，清华大学建筑学院城市规划系博士研究生。

梁印龙，清华大学建筑学院城市规划系博士研究生。

演进过程^[1]。“十四五”期间，城市更新成为国家战略，这预示着增量规划向存量规划的全面转型。然而，疫情的冲击与国际环境的恶化，叠加“去房地产化”下的市场困境，使得城市更新面临的宏观社会经济与制度环境发生了根本性的变化，更新重点由拆除重建向微改造转型的趋势明显。

2008年，原国土资源部和广东省政府共同开展部省合作，推进节约集约用地试点示范省建设，在全国率先推动“三旧”改造工作。随后，一线城市特别是北上广深开展了各种形式的城市更新实践，初步形成了各具特色的更新规划与实施模型。政府、市场、社区之间的角色和权利关系深刻影响着城市更新模式和更新制度设计^[2-3]。基于此，本文以北上广深为例，系统梳理21世纪以来其城市更新战略的变化，采用“政府—市场—社会”关系分析框架，对4大城市更新模型的异同进行分析，并总结我国未来城市更新面临的挑战。

1 城市更新中的“政府—市场—社会”关系

1.1 国家干预主义与新自由主义之争

政府与市场关系的争论，是经济学领域的经典命题。第二次世界大战后，以凯恩斯为代表的国家干预主义与以哈耶克为代表的新自由主义论战，体现了两种战略竞争的核心。国家干预主义认为政府干预对解决需求不足和失业问题十分重要，特别是在第二次世界大战后的罗斯福新政与其他国家的“战后繁荣”中发挥了重要作用，但20世纪70年代末期由“滞胀”引发的经济危机宣告了凯恩斯主义的失败。哈耶克认为政府的主要职责应该是维持法治，尽可能避免介入其他领域尤其是干预自由市场。新自由主义受到20世纪80年代美国里根政府和英国撒切尔政府的热情“拥抱”，

并被越来越多的国家所接纳。在这种模式下，城市空间重构成为空间资本化、提升经济竞争力的重要战略和手段。然而，2008年由美国次贷危机引发的全球性金融危机动摇了新自由主义的信条，即使是极端新自由主义者也要求更多的政府干预，这意味着新自由主义时代的终结及后新自由主义时代的开启^[4]，人们开始寻找解决城市以经济增长为导向所引起的社会不平衡问题的方法，并更多地关注公共产品的供给，减少社会差异和空间分异。

1.2 城市更新的利益主体构成

城市更新的本质是土地增值收益的再分配，其通过建立一套利益分享机制，对增值收益进行重新分配，重构原有土地产权关系，形成财产权的分离、解构、形塑、再分配^[5]。政府、市场、社会是这种资源再分配过程中的主要利益构成主体，三方关系也是核心的更新治理关系^[6]。在不同类型的城市更新中，由于利益层次的不同，利益博弈主体会有所变化，其中任何一个主体都可以分解为若干次级利益主体。

地方政府具有一定的剩余索取权和对收入的合法支配权。一方面，地方政府希望通过城市更新带来的土地转让金、拓展后的税费等来增加财政收入，支撑自身运作；另一方面，通过维护和增加社会的总体福利，夯实治理的合法性基础^[7]。在地方政府内部，各部门和政府官员作为具体行为的执行者与承担者，其诉求既包括与政府整体利益保持一致的部分，也包括作为独立主体因生存发展而需要的特定利益部分，通过积极追求部门利益的最大化来突出各自的业务领域。政府官员在追求政府整体利益的同时，希望通过岗位实现个人效用函数的最大化，如物质资本、经济资本、政治权力等。在缺乏监督约束的特定条件下，政府部门和官员有可能通过“权力寻租”获取货币收益和非货币收益（声望、

成就感、政治支持）等^[8]。

城市更新的市场主体主要为开发投资商，其诉求相对单一，即基于“经济人”视角，通过降低成本、提高利润以实现效益最大化^[9]。此外，市场主体也关注效率利益，即通过缩短拆迁时间等手段减小交易成本所获得的利益。

对于房屋业主来说，房屋拆迁使他们的既得利益受损，故理应获得安置与赔偿。其受损利益包括生存利益和财产利益两个部分。一般情况下，拆迁居民也具备“经济人”特征，即希望得到最大化的补偿，包括拆迁金钱补偿、住房条件改善及就业问题解决等。

1.3 城市权力结构中的政府、市场和社会

在城市权力结构中，政府是城市空间资源的掌控者和空间生产规则的制定者，处于城市权力结构的中心。市场影响着地方权力结构，但这种影响是双向的。一方面，市场主体对政府的干预具有限制作用，可以从政府那里获得有益于市场发展的资源和政策支持，发挥市场在空间资源配置中的有效性；另一方面，在我国“强政府”的背景下，市场作用的发挥受制于政府的宏观调控。在社会治理中，政府占较强的主导地位，对于社会力量是否出现或进入城市空间决策议程起决定作用^[10]。随着居民生活水平的提高，很多中产阶级参与社区空间治理过程，但多限于所居住社区的治理，并未真正介入城市公共事务。此外，房地产开发导向下如火如荼的城市更新项目引发了“空间绅士化”现象，导致城市低收入阶层被迫迁出。

2 北上广深特大城市的城市更新规划进展

北京、上海、广州和深圳作为我国最具代表性的特大城市，其城市更新实践具有典型性，总结其城市更新规划实

践经验,可为其他城市提供参考借鉴。

2.1 北京城市更新规划实践

21世纪以来,北京停止了“大拆大建”的模式,开启了旧城改造模式的新探索,主要表现为推行小规模、微循环、多样化、渐进式的改造方式,促进旧城的有机更新和文化复兴,如在什刹海、南锣鼓巷等地区开展的城市更新。“十四五”时期,北京进入由大规模增量建设向存量提质增效和增量结构调整并重转变的发展阶段。2021年,北京全市建筑规模为17.46亿 m^2 ,待进行城市更新的建筑面积高达2.45亿 m^2 ,其中中心城区所占比例最高,约占70%。

北京的城市更新采取的是“政府主导+国有企业实施+社会资本参与”的模式。政府投资主要由区级财政承担,各区政府通过统筹市级补助资金来支持本区的更新项目。对于老旧小区改造、危旧楼房改建、首都功能核心区平房院落申请式退租和保护性修缮等更新项目,市级财政按照有关政策给予支持。对于老旧小区市政管线改造、老旧厂房改造等符合条件的更新项目,市政府固定资产投资可按照相应比例给予支持。同时,鼓励市场主体投入资金参与更新、不动产产权人自筹资金进行更新改造、金融机构创新金融产品支持城市更新。

2016版的北京城市总体规划确立了严格的“土地+人口减量+建筑量严控”的规划管控模式,基本“堵上”了依靠建筑增量空间“租差”带动城市更新的路径。在严格的规划管控条件下,仅通过用途改变的模式难以控制更新改造的建筑成本、管理与资金成本等。虽然有“劲松模式”“杨柳斜街改造”等类似的成功案例,但是难以复制和推广。北京现阶段的城市更新以老旧小区改造为主,以政府投入公共空间整治、轨道建设、重大项目建设等多种方式“撬动”多元资本参与,以期形成“政府引领资金投入+社会资本参与共建”的城市更新路径。

在近几年城市更新实践探索的基础上,北京形成了“1+N+X”的城市更新政策体系^[1]。其中:“1”是指由《北京市城市更新条例》等相关法规及管理辦法组成的政策体系,是城市更新工作的纲领性指导文件;“N”是指针对平房院落、老旧小区、老旧楼宇、老旧厂房等各类更新对象出台的分类型、差异化管控政策;“X”则是指配套法规、行政管理、技术管理等不同层级的内容,包括土地管理、规划建设、金融财税、体检评估等方面的相关政策文件和标准规范。在城市更新规划编制方面,《北京市城市更新行动计划(2021—2025年)》重点制定了平房院落申请式退租和保护性修缮、恢复性修建,老旧小区改造,危旧楼房改建和简易楼腾退改造,老旧楼宇与传统商圈改造升级,低效产业园区“腾笼换鸟”和老旧厂房更新改造、城镇棚户区改造等策略,并根据需求开展更新规划。见图1。

2.2 上海城市更新规划实践

21世纪以来,上海开展了大量老厂房的保护式更新,将其改造为“创意产业园区”,尤其是2010年世博会的举办带动了上海中心城区成片二级旧里和老旧住区的改造。2015年,上海建立了“城市更新区域评估—城市更新实施计划—全生命周期管理”的更新管理制度,更新导向从“拆改留”并行转变为“留改拆”并举,以保留保护为主。根据2016版的上海城市总体规划,乡村地区和集中建设区外的工业用地成为减量发展的重点。自2021年以来,上海中心城区启动有机更新,对剩余零星二级旧里以下房屋实施小规模、渐进式的城市有机更新,主要实施方为国有企业平台。

现阶段上海城市更新中的“政府—市场—社会”关系体现为“政府深度主导,通过统筹主体遴选机制、产权创设、发展权配置收放等手段进行土地增值收益分配”。上海市政府把城市更新项目

划分为两类:一是政府类项目,由政府、管委会、国有企业平台主导。该类项目兼具政治、社会、经济效益等多重考量,以土地收储为手段整体推进(如浦江两岸)。二是市场类项目,该类项目严控城市更新干扰存量房地产市场,避免过多的零星更新用地流入市场以影响土地一级市场。同时,该类项目对市场主体主导更新的条件苛刻,体现在改造功能、规划控制、自持比例、公共要素贡献等方面,利益激励机制不强。

政府深度主导城市更新主要体现在更新统筹主体的设置上。上海市政府成立拟更新区域的一级开发平台或一级整备平台,作为城市更新的主体。更新统筹主体的遴选对象首先是市属、区属开发平台类国有企业,其次是区域内具有历史沿革的国有企业,此外还包括在城市更新方面具有较强专业能力的市场化企业等。

上海在2015—2020年建立了“区域评估+实施计划”的城市更新技术框架,作为城市更新政策体系的配套规划体系。在区域评估方面,针对“缺什么”“补什么”,以公共要素的“补缺”作为城市更新的前提。在实施计划方面,明确城市更新单元内的具体项目,确定城市更新单元建设方案的实施要求,以单元规划为基础,服务于更新地区的控规调整。2021年后,上海建立了“城市更新指引—城市更新行动计划—项目更新方案”三级更新行动体系,将城市更新方案转化为控规,再由控规形成出让条件。与北京相比,上海城市更新中的市场虽然较为活跃,但是规划管控条件仍较为严苛,如中心区的旧城更新可以部分采用拆除重建的模式,但必须遵守“建筑总量不增加”的条件。见图2。

2.3 广州城市更新规划实践

广州的城市更新大致经历了3个阶段:一是2000—2008年以“消除破败”为导向、迎接亚运会的城市更新阶段;

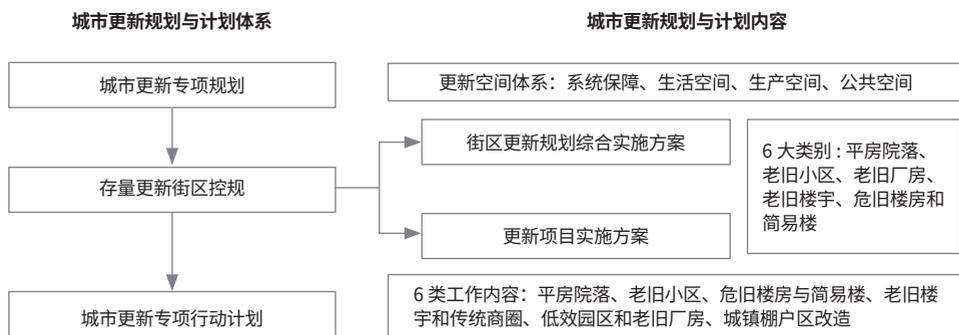


图1 北京城市更新规划体系

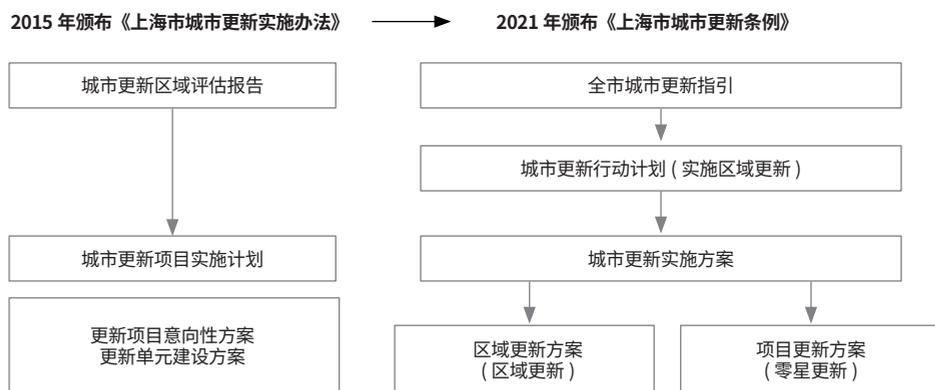


图2 上海城市更新规划体系的变迁

二是2009—2015年“三旧”改造推动的城市更新阶段；三是2016年以来以成片改造和微更新为特点的城市更新阶段。

广州的城市更新采取的是“政府统筹+市场运作”的总体模式。“三旧”改造赋予开发商和土地原业主较大的再开发自由裁量权，同时规划管控条件较为宽松，极大地推动了2009年之后的广州城市更新进程。然而，自下而上、以房地产开发为导向的碎片化开发，给城市的高质量发展带来了挑战，同时对土地一级市场造成了冲击。2016年以来，广州强化了政府的主导与统筹职能，加强了对更新活动的计划管理，推动了城市更新从零星改造转向成片更新。地方政府加强重点功能区块的土地整体开发，在重点区域开展城市存量土地储备，并对市场与土地原业主的自主开发权进行限制，逐步从碎片化的改造走向全域更新治理和土地综合整备。与北京和上海不同的是，广州受宗族文化的影响，宗

族的经济与社会资本动员能力较强，在城市更新中扮演了相当重要的角色。

广州的城市更新规划体系从“1+3+N”的“三旧”分类规划编制体系（2009年）逐步转变为规划与计划相结合的分层编制体系（2015年）。经过多轮调整，广州目前已形成“市、区城市更新专项规划—城市更新片区策划方案—城市更新单元详细规划—项目实施方案”四级城市更新规划体系。其中：市、区城市更新专项规划强调总体统筹和要素管控层级传导；城市更新片区策划方案促进成片更新协同统筹；城市更新单元详细规划是控规调整的基础；项目实施方案为城市更新的实施性规划。见图3。

2.4 深圳城市更新规划实践

深圳的城市更新自2000年以来可以划分为3个阶段：一是2000—2008年在“土地、人口、资源、环境”4个“难以继”的战略判断下开展的零星改造阶

段。二是2009—2015年“三旧”改造推动的城市更新阶段，其间政府明确提出“积极不干预”的思路，由市场和土地原业主主导“三旧”改造。三是2016年以来的“强区扩权”改革阶段。这一阶段加强了政府统筹下的土地整备，政府角色从“积极不干预”走向“积极调控”，探索集中连片土地整理模式，主要统筹措施包括划定全市拆除重建的范围；鼓励综合整治，提高更新对象的土地贡献率；严控“工改M0”，抑制市场投机；划定工业区块线，保障实体产业空间等。由于制度供给存在一定的滞后，深圳也在不同程度上出现了政府失灵和市场失灵等问题^[12]。

在“三旧”改造期间，深圳初步形成了“总体—详细”两级城市更新规划架构。由于其实行“积极不干预”的策略，城市更新总体规划的指导作用有限。根据实施需要，深圳形成了“市、区两级城市更新和土地整备专项规划—城市更新片区统筹规划—城市更新单元规划”三级城市更新规划体系。总的来说，深圳的城市更新经历了从“市场主导、政府不干预”到“政府统筹、市场运作”的转型。与广州一样，宗族对深圳的城市更新有很大的影响。此外，拆迁过程中由钉子户引发的“反公地困局”也成为制约深圳城市更新的主要因素。见图4。

3 基于“政府—市场—社会”关系分析框架的城市更新模型

3.1 宏观社会经济环境的变迁

进入21世纪，我国城市更新面临的宏观社会经济环境发生了重大转变，这些变化深刻地影响了城市更新的走向，具体体现在以下方面。

3.1.1 央地关系变迁下地方自由裁量权的收缩

改革开放以来，我国经济的快速增长普遍认为是归因于“政治上集权、财务上分权”的“中国特色的财政联邦主

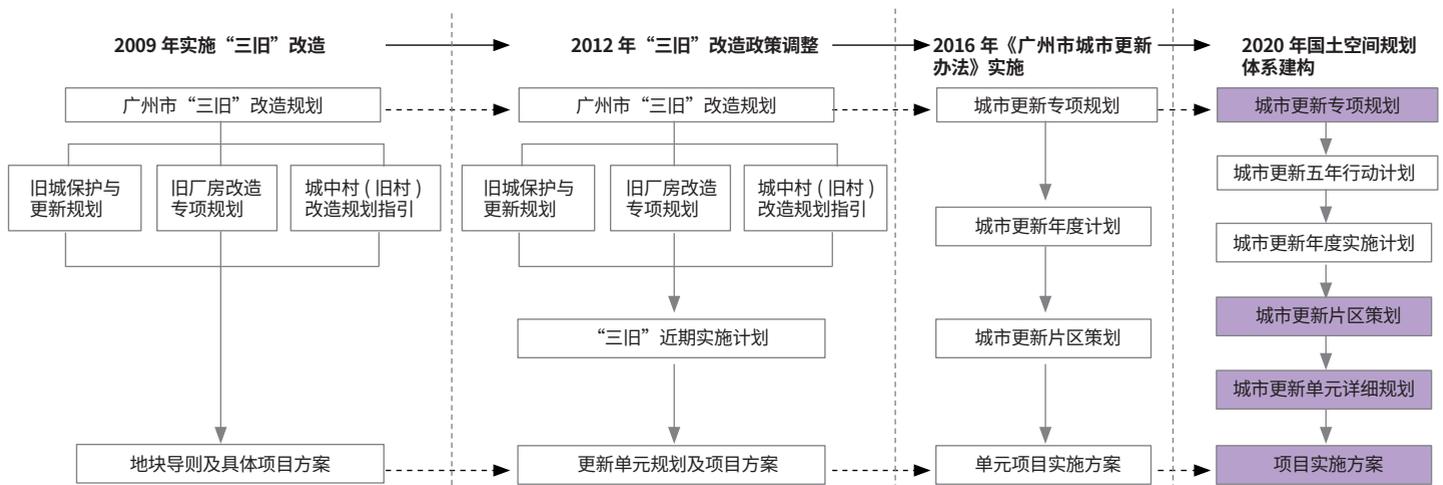


图3 广州城市更新规划体系的变迁

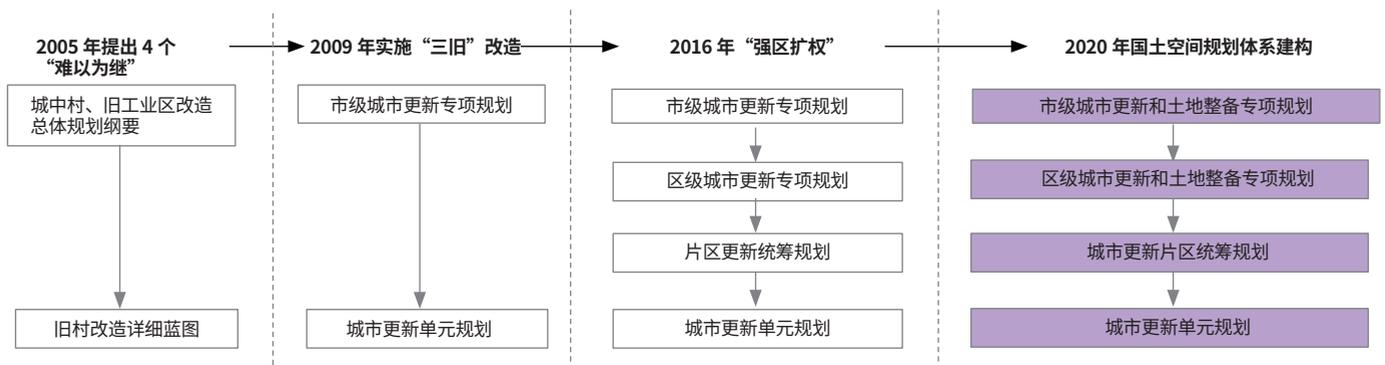


图4 深圳城市更新规划体系的变迁

义”模式^[13]、地区分权的威权体制^[14]。周黎安^[15]、曹正汉^[16]提出在“行政发包制”和“上下分治的治理体制”下，地方政府享有高度自由裁量权是地方经济繁荣的主要原因。然而，随着城镇化进程的推进，这种体制机制引发了诸多问题，中央开始强化其控制权。国土空间规划正是中央收缩地方自主权的重要工具，对“三条线”的划定极大程度限制了地方政府在土地扩张上的自由裁量权。同时，住房和城乡建设部发布关于住宅限高的通知（要求不得超过80m），在实施城市更新行动中防止大拆大建，要求不大规模、成片集中拆除现状建筑，原则上老城区更新单元（片区）或项目内拆除建筑面积不应大于现状总建筑面积的20%。这进一步在开发强度上对地方政府规划管控的权力进行了限制，依靠提升开发强度进行城市更新的路径受阻。

3.1.2 从房地产开发主导去房地产化的转型

房地产市场在2016年之后呈爆发式增长，企业数量一度达到10万家以上，而快速扩张导致了负债率快速上升，在2021年中央颁布“三条红线”等一系列金融政策进行调控后，其债务危机开始爆发，整个市场的形势及市场运行的底层逻辑发生了巨大变化。在去房地产化的背景下，城市更新中的市场投资受到极大抑制。

3.1.3 从新自由主义向新国家主义的转变

我国虽然不算是一个严格意义上的新自由主义经济体，但是仍有一些非常重要的新自由主义元素^[17]。改革开放以来，市场化改革尤其是加入WTO以来，我国实现了经济的持续高速增长，但一系列社会经济与环境问题凸显。近年来，

我国的社会经济发展战略开始向新国家主义转型。首先，建立混合所有制，大型国有企业居于经济龙头和主导地位。其次，在国民经济体制下，引领者、策划者、规范者、协调者和保护者的角色不断得到强化，如在城市更新领域，国有企业扮演着越来越重要的角色，尤其是北京和上海明确表明城市更新的主体为国有企业平台，民营企业角色的逐步弱化已成为不争的事实。

3.2 北上广深城市更新模型的差异

从北上广深城市更新实践中的“政府—市场—社会”关系来看，4个城市存在较为明显的差异，它们采用了不同的更新策略，获得了不同的更新效果。见图5。

北京城市更新的特点可归纳为“权威型政府”“依赖国有企业的弱市场和

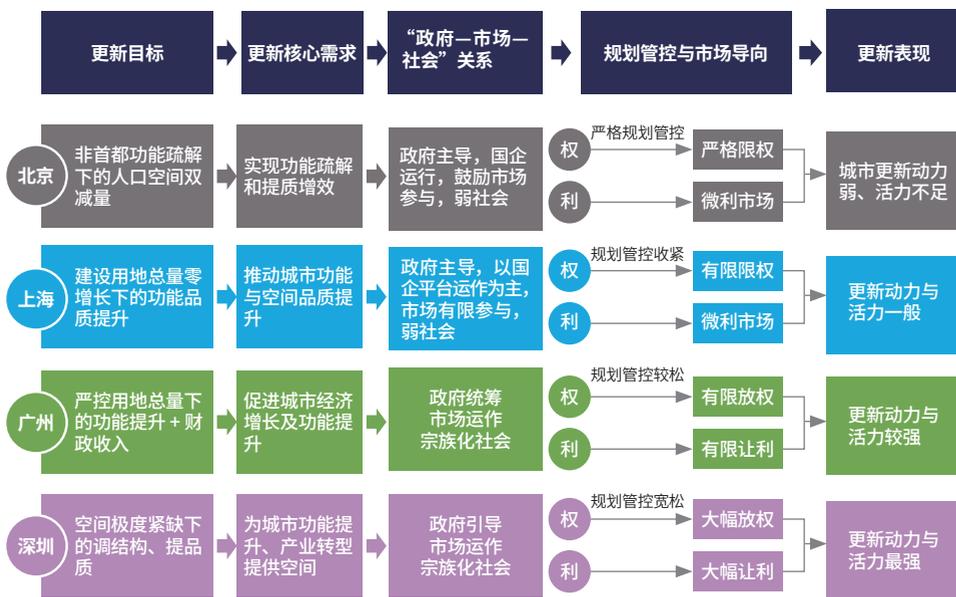


图5 北上广深城市更新模型比较

弱社会”。由于北京在规划管控上采取了严格措施，市场参与城市更新的动力不足，空间非常有限。中心城区严禁拆除重建，更新由国有企业主导，因涉及复杂的旧城居民搬迁问题，故更新的进展缓慢。同时，北京的老旧小区改造主要由政府投资完善基础设施，财政负担沉重。

上海城市更新的特点可归纳为“强势政府”“国有企业平台+市场合作与弱社会”。上海在规划管控上的力度虽弱于北京，但管控措施仍较为严格。中心城区虽允许拆除重建，但建筑量不能增加，其首选国有企业平台进行更新统筹。同时，在老旧小区改造上其面临与北京同样的困境。

广州城市更新的特点可归纳为“主导型政府”“强市场与宗族化社会”。广州在2009年开始的“三旧”改造中采取了政府权力下放策略，鼓励“市场+业主”主导城市更新，但政府很快调整了更新策略，“回归”了政府统筹下的成片更新模式。究其原因，除了碎片化更新引发了公共服务设施挑战等问题，主要是城市更新对一级市场的土地出让收入产生了一定影响。与北京和上海类似，广州一级市场的土地出让收入占地方财政收入的30%左右，因此广州开始

减缓市场主导城市更新的步伐，转向政府统筹下的成片更新与微更新。

与北京、上海和广州相比，深圳由于土地面积较小，人地关系紧张，城市更新的迫切程度最高。近年来，深圳的土地财政收入占地方财政收入的比例不足15%，在一定程度上摆脱了土地财政依赖。高涨的房价对创新型企业发展的抑制，使得政府不得不想尽办法增加住房供应。因此，自“三旧”改造以来，深圳城市更新的特点可归纳为“放权型政府”“强市场与宗族化社会”。为鼓励市场力量参与改造，深圳在规划管控上基本是“上不封顶”，突破法定图则的现象比比皆是，高强度开发对公共利益产生了强烈的冲击，并催生了城中村改造中成千上万的“亿万富翁”，导致了大片城中村低成本住房空间的消失。2015年后，深圳市政府不得不调整城市更新策略，强化政府统筹。

3.3 城市更新中的“政府—市场—社会”关系冲突与挑战

3.3.1 政府管控强化与市场化改革之间的矛盾

近年来，严格的规划管控导致土地增值收益的空间非常有限，这方面以北

京和上海为代表，而北京尤甚。北京需要改善的空间主要位于中心城区，但无论是人口还是建筑量都只能减，不能增。

上海中心城区的改造也遵循建筑量不增的原则。结合住房和城乡建设部对于拆除重建比例的要求，此种情景下的土地增值的路径包括：①功能改变/提升，通过高租金平衡财务成本。②挖掘闲置空间进行再利用，如北京劲松社区改造，但该模式只适用于单位有公有住房等空间的状况。③通过社区增值服务实现财务平衡。但除非改造后的空间价值能够在原有基础上得到较大提升，否则难以实现财务平衡。因此，在这种情况下如何激发市场的活力，并带动社会资本的参与，是各地城市更新面临的巨大挑战。

3.3.2 “政府+国有企业主导”模式面临的公共财政挑战

由于增值收益的空间有限，微改造的财务成本高企，大多不得不由政府与国有企业进行投资，但这种模式在经济上不可持续，尤其是在疫情与去房地产化的双重冲击下，政府财政收入锐减。2020年全国31个省（区、市）的一般公共预算收支赤字为62693亿元，2021年财政赤字上升至98614亿元。2022年上半年，全国31个省（区、市）的地方收支差额均为负值。面对全国17万个老旧小区、超过4200万户的居民、约40亿m²的改造建筑面积，地方政府和国有企业平台的财政负担巨大。

3.3.3 权威型政府与基层治理之间的矛盾

政府作为公权力的行使者，有其自身的价值取向和权力扩张的冲动，而基层治理尚属一种被动性行为。政府权力的扩张可能会“夹杂”着很多“异化现象”，计划经济的惯性思维对公民私权领域的侵犯常常发生，引发了公权与民权之间的冲突。居民在与政府的博弈中处于相对弱势地位，其行动策略主要具有“顺从”“有限拖延”“有限抗争”“极端抗争”（钉子户）的特点。无论是在“权

威型”政府的北京、“强政府”的上海，还是在“强宗族社会”的广州和深圳，真正的社会组织“发育”都很迟缓，居民参与社会公共事务的空间仍然有限。

4 城市更新规划的转型讨论

伴随国内国际社会经济形势的变化，我国城市更新的走向已经发生了重要转变。从房地产开发导向、带有新自由主义特点的城市更新，到去房地产化背景下政府与国有企业主导实施的更新，虽然政策环境的重大变化对城市更新产生了一定影响，但是城市更新规划实施遵守的基本规律并不会因为政策调整而发生改变。因此，需要深刻思考以下问题。

4.1 寻求新自由主义与新国家主义的平衡

过于依赖房地产导向的开发诚然带来了公共服务设施、生态环境保护等方面的压力，造成了市场失灵，但政府与国有企业主导能否从根本上解决这些问题，是否还会造成“政府失灵”？在去全球化、疫情与国际形势冲击下，如果市场无法扮演更积极的角色，城市更新的推进将举步维艰，进而错失城乡高质量发展的机遇。城市更新的策略转向能否在新自由主义与新国家主义之间寻找平衡点，政府“有所为有所不为”是否能使市场继续在城市更新中发挥重要作用？这些都需要进一步探究。

4.2 央地关系变化下的地方自由裁量权

城市更新从本质上来讲属于“地方事务”，但现阶段地方的规划权力受到限制，这固然与地方政府对历史文化、生态环境等方面的保护不力相关，需要中央进行监督和纠偏，但全方位收紧显然难以匹配我国庞大治理规模下实现有效治理的现实需求。在现阶段城市更新动力不足与财务成本难以平衡的情况下，

适当放松规划管控，并在金融工具上予以地方政府一定的自由裁量权，是城市更新得以推进的必要条件。当然，对城市公共利益的保护除了中央督察的渠道，引入社会监督也十分必要。

4.3 经济导向的城市更新向兼顾社会效益的城市复兴转型

社会组织与社会力量的发育对形成均衡的“政府—市场—社会”关系具有一定的影响。外来人口的居住权是城市复兴需要考虑的重要内容^[18]，但在城市更新实践中往往会忽视外来人口的居住权，排斥外来人口的现象并未得到改善。在广州和深圳，房地产导向的城市更新带来了房价和房屋租金的快速上涨，外来人口不得不向更远的城中村转移。在北京和上海，从房地产开发导向的空间增量更新到“空间绅士化”下的零增量更新，城市更新距离兼顾社会效益和环境效益的城市复兴愿景越来越远。这恰恰是关系到未来我国能否真正跨越“中等收入陷阱”的关键，值得决策者在城市更新战略调整中高度关注。□

[参考文献]

[1] 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.

[2] 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.

[3] 彭恺. 新马克思主义视角下我国治理型城市更新模式: 空间利益主体角色及合作伙伴关系重构[J]. 规划师, 2018(6): 5-11.

[4] 张庭伟, LEGATES R. 后新自由主义时代中国规划理论的范式转变[J]. 城市规划学刊, 2009(5): 1-13.

[5] 刘芳, 张宇. 深圳市城市更新制度解析: 基于产权重构和利益共享视角[J]. 城市发展研究, 2015(2): 25-30.

[6] 彭建东. 基于现代治理理念的城市更新规划策略探析: 以襄阳古城周边地区更新规划为例[J]. 城市规划学刊, 2014(6):

102-108.

[7] 陈庆云, 曾军荣. 论公共管理中的政府利益[J]. 中国行政管理, 2005(8): 19-22.

[8] 赵祥. 建设和谐社会过程中地方政府代理行为偏差的分析[J]. 中国行政管理, 2006(5): 100-104.

[9] 黄信敬. 城市房屋拆迁中的利益关系及利益博弈[J]. 广东行政学院学报, 2005(2): 38-42.

[10] 周黎安. “官场+市场”与中国增长故事[J]. 社会, 2018(2): 1-45.

[11] 游鸿, 王崇烈, 陈思伽, 等. 北京城市更新行动的制度挑战与优化策略[J]. 规划师, 2022(9): 22-30.

[12] 刘芳, 刘成明, 伍灵晶. 深圳市低效产业用地空间再拓展路径分析[J]. 规划师, 2021(12): 50-56.

[13] QUIAN Y, WEINGAST B R. Federalism as a commitment to reserving market incentives[J]. Journal of Economic Perspectives, 1997(4): 83-92.

[14] XU C. The fundamental institutions of China's reforms and development[J]. Journal of Economic Literature, 2011(4): 1076-1151.

[15] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014(6): 1-38.

[16] 曹正汉. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]. 社会学研究, 2011(1): 1-40, 243.

[17] 大卫·科兹, 孟捷. 大卫·科兹和孟捷对话: 新自由主义与中国[J]. 政治经济学评论, 2016(6): 211-224.

[18] 田莉. 从城市更新到城市复兴: 外来人口居住权益视角下的城市转型发展[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 56-62.

[收稿日期] 2023-12-28