多元主体合作治理视角下日常性公共空间更新机制的日本城市经验镜鉴*

Renewal Mechanisms of Everyday Public Spaces from the Perspective of Multi-Actor Collaborative Governance: Lessons from Japanese Cities

陈亚斌 陈 君 匡晓明 Chen Yabin, Chen Jun, Kuang Xiaoming

摘 要 高品质的日常性公共空间是市民公共生活的核心承载。存量发展时期其更新机制对空间治理成效至关重要。日本公共空间更新以“提升舒适性和活力”为目标导向，构建了全流程的政、社、企合作的更新范式。系统解析日本日常性公共空间更新机制：在更新主体上，形成政府部门引导、协议组织共识共建、都市再生推进法人统筹与私营企业实施的分工协作体系；在空间制度上，通过放宽公园建筑覆盖率、推动街道权属共享、开放滨水空间等弹性政策，激发空间利用活力；在财税政策上，综合运用财政补助、税收减免与金融贷款等工具，降低民间参与门槛；在运维机制上，建立商业收益反哺公共管护、全过程指导与绩效评估相结合的可持续运营模式。以名古屋市久屋大通公园更新为例，总结日本在制度精细化设计、市场化运营平衡及治理挑战等方面的经验，旨在为我国日常性公共空间的更新治理提供有益借鉴。

Abstract High-quality everyday public space is essential for citizens’ public life. Public space renewal mechanisms during stock development significantly impact spatial governance effectiveness. Japan’s renewal approach, focused on enhancing comfort and vitality, employs a government-society-enterprise cooperation paradigm. The system features government guidance, consensus-building by agreement organizations, coordination by urban renewal corporations, and private enterprise implementation. Flexible spatial policies include relaxing park building coverage ratios, promoting shared street ownership, and opening waterfront spaces. Fiscal tools such as subsidies, tax reductions, and loans reduce private participation barriers. Sustainable operation models integrate commercial revenue feedback with comprehensive guidance and performance evaluation. Based on Hisaya-odori Park renewal in Nagoya, Japan’s experiences in institutional design, market operation balance, and governance challenges offer valuable references for everyday public space renewal governance in China.

关 键 词 城市更新；公共空间；合作治理；更新机制

Key words urban renewal; public space; collaborative governance; renewal mechanisms

文章编号 1673-8985（2026）04-0147-09 中图分类号 TU984 文献标志码 A DOI 10.11982/j.supr.20260420

作者简介

陈亚斌
上海同济城市规划设计研究院有限公司
城市设计研究院 副院长，高级工程师
中国城市规划学会城市设计专业委员会
青年委员

陈 君
上海同济城市规划设计研究院有限公司
城市空间与生态规划研究中心
执行副主任，正高级工程师

匡晓明（通信作者）
同济大学建筑与城市规划学院
高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室
教授
上海同济城市规划设计研究院有限公司 总规划师
城市设计研究院 院长
城市空间与生态规划研究中心 主任
中国城市规划学会责任规划师工作委员会
副主任委员，kxm1111@vip.sina.com

0 引言

高品质城市公共空间作为公共交往的重要场所、地域文化的重要载体、展示城市魅力的重要窗口，已逐渐成为满足人民美好生活需要和推进城市现代化治理的重要抓手。随着我国存量更新实践的不断推进，街道广场、公园绿地、滨水空间等日常性公共空间①，因其开放性、包容性和可变性特征，在提升人民日常

*基金项目：国家自然科学基金面上项目“城市更新中公共产品配建的激励方式和额度测算研究”（编号52378070）资助。

注释：① 日常性公共空间是指服务于居民日常活动的中小型公共空间，如社区公园、街角绿地、街道空间、滨水空间等，是承载邻里交往与社区治理的关键场域。在日本都市计划语境下，它常被纳入“生活圈”规划体系，是社区营造（まちづくり）实践的主要对象。

《上海城市规划》https://www.shplanning.com.cn/. All rights reserved.

生活体验与城市生活品质方面的作用日益凸显。从国际视野来看，美国纽约市近年来围绕日常性公共空间出台了“零愿景（街道）计划”“城市广场计划”“没有边界的公园战略”等系列举措；英国伦敦市发布了“100个公共空间计划”和“伟大的户外公共空间”市长宣言等；我国北京、上海等地也在近年来出台了一系列公共空间更新的相关指导文件。可见，城市公共空间已经成为规划设计和空间治理关注的焦点。

在快速城镇化时期，城市日常性公共空间建设存在总量不足、布局失衡、空间品质较低和活力缺乏等问题[1]，并受制于自上而下的僵化行政管理、资本异化和资源错位等深层因素[2]。随着城市空间从增量发展向存量更新的转变，政府财政支出趋向于紧约束，使增量公共空间的供给渐乏，由政府主导的存量公共空间管理运维也逐渐难以为继。目前我国公共空间更新在主体、空间、资金和运维等机制方面存在一定瓶颈[3]，难以满足区域价值提升、活力塑造、运营可持续等高质量发展时期城市更新行动的多重目标需求。

具体而言，公共空间的更新主体仍以政府为主导，行政事权分散于规划、住建、园林、交通等多个政府部门，跨部门协作不足[4]，企业和公众参与有限；更新对象多聚焦于标志性的大尺度公共空间，如上海的“一江一河”[5]、北京的“亮马河”沿线等，而对于日常性小微公共空间更新，则多以试点项目为主；资金渠道单一，主要依赖政府的专项财政投入，民间资本因尚缺乏价值捕获机制而参与不足，更新项目倾向选择具有潜在高收益价值的区域[6]；运营管理方面，设施老化、管护缺失等问题突出，难以满足居民多元化需求，财政负担持续加重。面对我国存量时代量大面广的日常性公共空间更新需求，亟需从主体、空间、资金和运维等方面探索更弹性灵活、多元包容的机制。

日本与我国均属于东亚文化圈，城市化发展路径相似，均呈现政府主导、爆发式增长、土地资源紧张与空间高度集约等特征，公共空间在数量与质量上均存在短板[7-8]。日本推动都市再生至今已30余年，在存量公共空间更新领域积累了丰富经验，形成了以“提升舒适性和活力”为目标，政、社、企多元协同的全流程更新范式，实现了空间环境品质改善和可持续活力运营的综合治理。本文从多元主体、空间制度、财税政策和运维机制4个方面解析日本“政—社—企”合作模式下的日常性公共空间更新机制，以期为我国日常性公共空间更新提供“他山之石”。

1 都市再生制度下的公共空间更新规划政策

20世纪90年代中期泡沫经济崩溃后，日本因城市问题凸显和少子老龄化加剧，启动了以都市再生为核心的城市更新进程。日本都市再生制度是一套自上而下指导、自下而上落实的完整体系，囊括了法律、制度、政策、规划、组织等多方面内容[9]54。该制度旨在解决政府主导下人力、资金和土地等城市资源利用效率低下问题，将“支持民间力量成为更新主导”作为核心理念，探索政府、企业、社会多方协同的城市更新发展模式[10]17。

根据都市再生基本方针，日本都市再生分为3大类型：一是以民间力量主导的重点地区城市更新，以大都市及地方中心城市的拆除重建型更新为主；二是官民合作的全国性公共空间公益设施整备②，面向全域，以微改造和运营活动为主；三是政府土地利用引导下的地方优化型紧凑化城市更新，以TOD导向的用地功能调整、公共设施布局及交通网络优化为主[9]54-55，[11]（见图1）。

其中，“都市再生整备计划”是都市再生3大类型中以自主性、创意性的空间微改造和运营活动为主要手段推动全国都市再生的举措。该计划以公园、广场、绿地、河流、道路等公共空间，以及防灾、旅游观光、医教文卫等公共设施为主要更新对象，并大力倡导政社合作的多主体参与模式[13]。在计划划定区域内，通过空间活用、财税支持等政策工具，引导民间力量主导公共空间更新与运营，显著提高区域居民生活质量和地方社会经济活力[14]。

2002年颁布的《城市再生特别措施法》是城市更新持续发展的根本法律依据，并随社会发展保持高频修订。自2009年起，修法内容逐渐强化对公共空间更新的重视，创设了步行者路径协定制度、道路占用许可特例制度、都市公园占用许可特例制度、一体化驻留舒适性提升事业③等促进公共空间更新的相关法律制度。

2 日本日常性公共空间更新机制研究

2.1 更新主体

2.1.1 政府部门：制度体系搭建与实施监管

在日常性公共空间更新过程中，政府通



图1 日本都市再生的3大类型

Fig.1 Three types of urban regeneration in Japan

资料来源：笔者根据参考文献[9]54-55，[12]绘制。

注释：② 日语的“整备”，在本文中意为维修、修整。

③ 日语原文为“一体型ウォーカブル事业”。

《上海城市规划》https://www.shplanning.com.cn/. All rights reserved.

过建立专项规划、空间占用制度、财税政策等一系列政策制度体系引导民间资本投入，给予经官方认定的民间组织在规划提案、协调行政许可、统筹管理等方面的权利，从主导者转变为协助者，推动民间力量成为公共空间更新事业的主导，并全过程监管以保障公共空间更新项目的顺利开展[10]17-18。

2.1.2 市町村都市再生协议会：更新目标共识缔结

市町村都市再生协议会（以下简称“协议会”）是由市町村共同组织设置的法定协议会，负责协同制定和实施以公共空间和公益设施更新为核心的都市再生整备计划。其成员广泛涵盖政府、企业、都市再生推进法人和地区居民等多元主体[15]。协议会的各关系主体通过协商缔结更新目标共识，形成公共空间和设施的规划草案，从而实现公民高度的规划参与。

2.1.3 民间事业者：全过程统筹与实施

片区与项目层级的公共空间与公共设施更新均由民间主体统筹实施，但主体性质不同：片区更新由公益性的都市再生推进法人主导，侧重区域协调；而具体项目如公园更新则由营利性私营机构负责。

（1）都市再生推进法人：片区更新层面的民间主导者

在片区层面，都市再生推进法人是城市公共公益设施整备实施的主体力量，是经市町村依据内阁政令要求给予法律认定的、具有行政补充功能的城市建设团体。可申请成为都市再生推进法人的类型包括一般社团/财团法人（含公益财团法人）、特定非营利活动（Non-Profit Organization，NPO）法人④以及城市建设公司。截至2023年10月末，日本都市再生推进法人已达117个[16]。

都市再生推进法人的业务类型可总结为以下3种：一是作为统筹者，通过拟定都市再生整备计划或变更提案来实现向上协调，并促成达成多方共识以实现向下协调；二是作为宣传者，负责调查研究与信息普及；三是作为实施运营主体，直接参与更新业务[17]829（见表1）。

（2）私营机构：项目实施层面的民间主导者

在项目实施层面，民间主动融资（Private Finance Initiative，PFI）、指定管理者制度、公开招募设置管理制度（Park-PFI）等官民协作制度在日本广泛推行，由民营企业主导公共设施的更新、运营与维护[19]。例如，在Park-PFI制度下，政府公开招募民营企业来修建并运营公园营利设施，并以其收益反哺公园广场、园路等公共设施的整修[20]；作为激励，政府提供经营特许与规划放宽政策，并通过长期购买服务以减轻财政压力、提升服务品质（见图2）。

表1 都市再生推进法人的业务范围

Tab.1 Business scope of urban renewal corporations

类型	业务内容
协调与推动	对从事城市开发事业、闲置土地等管理相关事业、低/未利用土地利用或管理相关事业的民间事业者提供专家派遣、信息提供、咨询等援助
	对从事城市开发事业、闲置土地管理相关事业的NPO法人等的推动
	道路、公园的占用及道路使用许可相关的申请事务（含驻留舒适性提升区域）
调研与宣传	收集、整理和提供城市再生信息
	关于都市再生的调查研究
	关于都市再生的普及启发
实施与管理	基于公园设施设置管理协定，对提高驻留舒适性公园设施（咖啡馆、小卖部等）的设置、管理等
	对城市开发事业、闲置土地管理等事业的实施以及公共设施、停车场和自行车停车场的整备
	商业用地的取得、管理、转让
	公共设施、停车场和自行车停车场的管理
	基于公园设施设置管理协定，对公园休憩舒适性提高设施的整备及管理
	基于城市便利增进协定，对增进城市便利设施的一体化整备及管理
	基于低/未利用土地利用促进协定，对居住者等利用设施的整备及管理
	基于建筑拆除后的空地等管理协定，对闲置土地等进行管理等
	完善和管理驻留舒适性提升设施等，对旨在促进行人驻留和交流的宣传或活动的实施
	其他都市再生所需的业务

资料来源：笔者根据参考资料[17]829，[18]绘制。

2.2 空间制度

针对不同产权属性的空间资产，日本创新性地设立了多样化的空间活用制度，多数与城市公园、街道广场和滨水空间等日常性公共空间密切相关（见图3）。

2.2.1 城市公园——建筑覆盖率放宽

日本在公园管理制度方面建立了多尺度的政企合作机制，涵盖城市层面（城市公园更新协定制度）、公园层面（指定管理者制度、PFI制度、Park-PFI制度）以及单体设施层面（设置管理许可制度、公共设施运营权制度）[23]。其中，Park-PFI创新性地提出，若在城市公园中建设休憩、运动、教育、餐饮零售等功能混合的复合设施，其建筑覆盖率的上限可由通常的2%大幅提升至12%甚至更高（见图4），前提是将商业化所得的部分收益用于公园设施的日常管护，且其最长协定期限可达20年[18]。该制度可以较好地平衡城市公园品质提升和资本投资获利的目标，激发民间企业参与公园更新事业的积极性，引导公园品质、功能和服务的全面提升[25]。

2.2.2 街道广场——权属共享化

为建设以人为本的舒适活力街道，日本通过道路空间占用政策、促进城市便利协定制度、步行者路径协定制度等空间制度，以及在特殊步行区域实施“一体型驻留空间舒适性提升事业”（见图5），进一步明确了都市再生

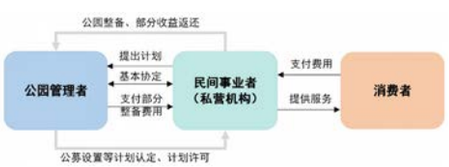


图2 Park-PFI制度模式图

Fig.2 Park-PFI system model diagram

资料来源：笔者根据参考文献[21]改绘。

注释：④ 一般社团/财团法人属于一般非营利法人，可进行合法范围内的一切业务（含营利性业务），但盈利不可分配给成员，不需经由中央或地方政府的公益认定；公益财/社团法人是通过公益认定核准的一般财/社团法人；特定非营利活动（NPO）法人是以18类特定非营利活动为主要目的而设立的非营利社团组织（不包括财团）。

《上海城市规划》https://www.shplanning.com.cn/. All rights reserved.

推进法人、土地所有者、街道管理者和市町村等多元利益相关者在空间上的权责关系，有力推动政企合作事业的实施。

涉及的策略可归纳为空间设计和空间管理两个方面。在空间设计方面，一般采取缩减车道宽度、人行空间草坪化、车道广场化、沿街建筑立面开放化、私有空间设置露天休憩设施等公地私用、私地公用的空间使用权属共享化设计，营造人行道与沿街建筑一体化的舒适步行空间[18]；在空间管理方面，实施主体在依法划定的特别道路区域依申请可获得空间占用许可，允许设置户外咖啡、露天集市等餐饮购物设施，广告牌等景观风貌设施和共享单车停车设施等，鼓励通过举办临时性活动提高街道广场空间的人气和活力[22]。

2.2.3 滨水空间——河岸开放化

基于保护和防洪的原则，日本的河流沿岸空间曾经仅限修建堤坝、桥梁等公共设施占用。2004年大阪等地开始试点，允许民间资本参与滨水商业与亲水设施建设，有效激发了当地消费活力，提升了人气。2011年国土交通省修订了全国河川占用许可准则，在保障水利及防洪等前提下可划定滨水空间开放区域，明确允许民间事业者开设咖啡馆、游船等多元业态，促进水城融合[22]。2023年相关法律进一步将该类项目最长期限延至20年，增强了政策持续性与投资吸引力。



注：图中红色标注表示涉及街道空间的制度，黄色表示涉及城市公园的制度，蓝色表示涉及滨水空间的制度。

图3 与都市再生整备计划相关的空间活用制度

Fig.3 Space utilization system related to urban regeneration program

资料来源：笔者根据参考文献[9]56，[22]绘制。

2.3 财税政策

考虑到日常性公共空间更新的公益和微利属性，日本还制定了财政支持、税制减免和金融等政策，地方政府、民间企业和社会组织可依据日常性公共空间更新的业务内容申请相应政策。

2.3.1 财政支持

与“都市再生整备计划”相关的国家财政政策主要有社会资本整备综合补助金以及社会基础设施建设综合交付金和补助金，市町村⑤、市町村都市再生协议会和都市再生推进法人等根据项目情况可申请获得40%—50%的财政出资率（见表2）。

2.3.2 税制减免

都市再生推进法人等民间事业者在因公共空间和设施整备而收购或转让土地，以及私人产权所有者对既有空间进行公共化更新改造，都可享受固定资产税和城市规划税约1/2—2/3的减免（见表3）。

2.3.3 金融政策

都市再生推进法人和城市建设法人等根据

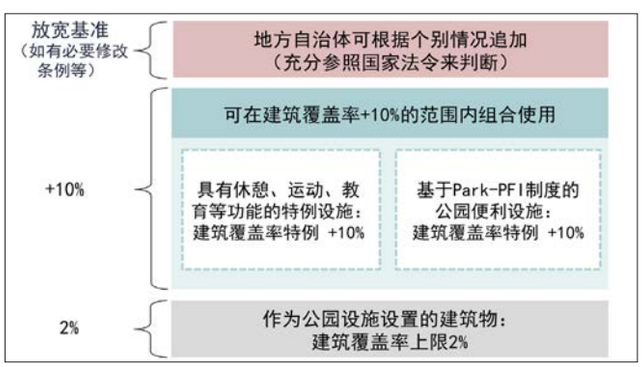


图4 公园建筑覆盖率放宽的示意图

Fig.4 The relaxation of regulations on the site coverage rate for buildings in the park

资料来源：笔者根据参考文献[24]改绘。

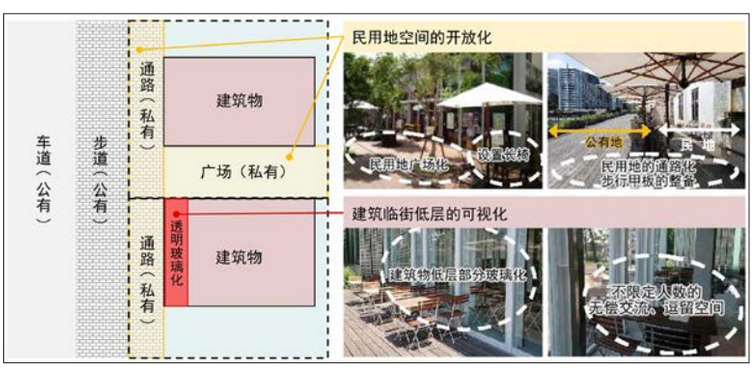


图5 政企协同的一体型驻留空间舒适性提升事业示意图

Fig.5 The walkable portal program based on public-private-partnership model

资料来源：笔者根据参考文献[22]改绘。

注释：⑤ 市町村：日本市、町、村地方自治体，即基层地方政府。

《上海城市规划》https://www.shplanning.com.cn/. All rights reserved.

业务内容可申请专用于城市环境维持与改善事业的无息贷款，以及来自民都机构⑥的低息贷款和资金捐助（见表3）。

2.4 运维机制

2.4.1 商业收益反哺管理运营

通过在依法获得占用许可的公共空间开设餐饮零售、娱乐休闲等商铺（如露天咖啡馆、露天集市），设立广告牌和共享停车位等盈利设施，以及举办限时步行街、节日游行等临时性活动，引导民间资源和资本对公共空间开展投资和运营，以市场化手段实现公共空间的价值再生和活力重塑，带动周围土地和建筑资产获得价值提升，利用营业收益反哺公共设施管护的模式，可以减少政府财政投入，减轻公共事务负担，从而实现公共空间的可持续运营。

2.4.2 全过程指导与评价机制

针对采用政企社协同模式的更新项目，日本建立了从策划编制到实施评价的全过程指导机制，保证公共空间更新实施的高效率和高质量。

对于政府部门，日本建立了城市再生整备计划事业等的事业评价机制，包括事前阶段的定量化目标设定、实施阶段的跟踪记录、事后评价阶段的目标数值完成率评价、改善阶段的未来规划方案制定[22]。

对于民间事业者，日本国土交通省编制了一系列精细化的、可行性高的政社协作项目行动指南。例如，在街道更新项目的策划阶段，可参考“道路活用地区活动指南”⑦进行筹备[24]。实施阶段则参照城市步行者舒适度指标进行定期调查和评价[26]。当涉及区域管理时，根据区域管理评估指南，围绕区域目标与议题构建可视化的全过程评价逻辑模型，研判项目开展可能带来的经济、环境、社区、行政等多方效益（见图6），为各项活动制定实施评估指标。项目建成后，运用问卷调查、大数据等手段收集使用者反馈和经营数据，评估成效并指导运营优化，同时通过结果公示争取更多的公众支持和参与[27]。

3 名古屋市荣町久屋大通公园更新案例

3.1 更新背景

久屋大通公园位于名古屋市中心荣町，原为二战隔离带改造而成的带状公园，面积约15.86 hm²，园内有名古屋电视塔等重要地标。公园长期面临设施老化、绿地不足、儿童活动空

表2 与都市再生整备计划相关的财政支持制度

Tab.2 Financial support system related to urban regeneration program

补助金	事业名称	主要支持内容	支持主体	财政出资率
社会资本整备综合补助金	都市再生整备计划	鼓励市町村等活用地区历史、文化、自然环境，有效地推进都市再生，提高地区居民生活质量、促进地区经济社会活性化	市町村/市町村都市再生协议会等	40%；符合国家重要政策的项目提高至45%
社会基础设施建设综合交付金和补助金	城市步行促进事业	在以人为中心的街道步行一体化提升范围内，重点对街道、公园、广场既有空间进行修复和利用的一体化支援	市町村/市町村都市再生协议会（交付金）；都道府县/民间事业者等（补助金）	50%

资料来源：笔者根据参考文献[22]绘制。

表3 与都市再生推进法人相关的税收和金融政策

Tab.3 Tax and financial policies related to urban renewal corporations

政策类型	项目	概要
税收减免	参与一体型驻留舒适性等提升事业，减轻应税标准	作为土地所有者，因一体型驻留舒适性等提升事业在开放空间（广场、通道等）设置折旧资产（长椅、草坪等），或是将建筑低层开放化（改造为餐饮设施、购物设施、休息场所等交流空间），可享受固定资产税、城市规划税的减轻（在市町村规定的5年内应税标准基础上减轻1/2）
	向都市再生推进法人转让土地时的转让所得的特例	都市再生推进法人（公益社团法人、公益财团法人），因“选址优化计划”或“都市再生整备计划”的城市开发和公共设施整备等相关事业，或因低/未利用土地利用等相关事业而购买转让土地时，土地所有者可享受减轻税率、1 500万日元特别扣除的税制特例
	根据用地引导促进设施协定，减轻应税标准	根据选址引导促进设施协定，需对公共设施（道路、广场等）进行整备管理时，土地所有者可享受固定资产税、城市规划税的减轻（5年以上的协定可减税3年，10年以上协定可减税5年，税额减少为应税标准额的2/3）
金融政策	城市环境维持与改善事业专项资金（区域管理融资）	为地区居民和来访者整备交流设施、活用空地、空店铺等以区域管理为目的的事业时，可以获得无利息贷款
	活用城市建设基金支援事业（民都机构支援）	若需组建“城市建设基金（众筹活用型）”，用于居民通过众筹开展城市建设事业时，可得到民都机构的资金支持
	交流、逗留空间活用的金融支援（民都机构支援）	在开展通过设置长椅、种植、整备咖啡馆等来提升交流和逗留空间的事业时，可以从民都机构获得低息贷款

资料来源：笔者根据参考文献[12, 16]绘制。

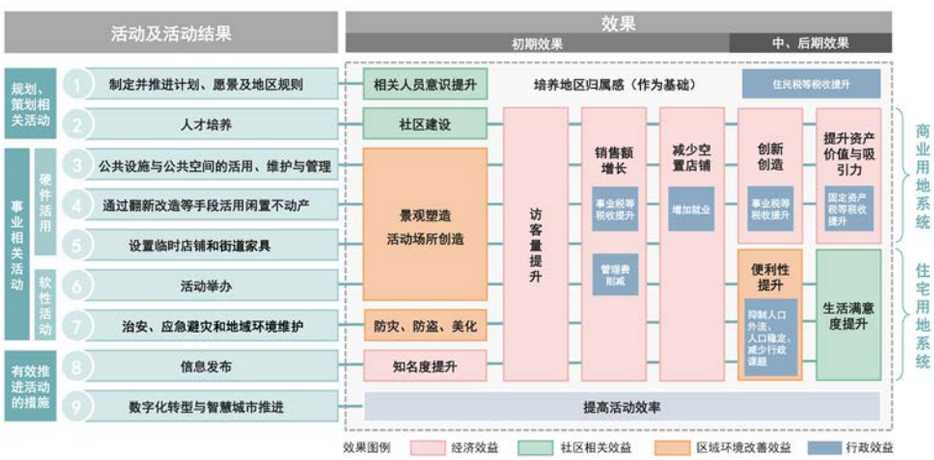


图6 区域管理指南中的全过程评价逻辑模型示例

Fig.6 An example of a whole-process evaluation logic model in regional management guidelines

资料来源：笔者根据参考文献[27]改绘。

注释：⑥ 民都机构，即民间都市再生推进机构（MINTO机构）的简称，日语原文为“一般財団法人民間都市開発推進機構”，该机构属于一般财团法人。

⑦ 日语原文为“道を活用した地域活動の円滑化のためのガイドライン”。

《上海城市规划》https://www.shplanning.com.cn/. All rights reserved.

间缺乏、夜间安全隐患及运营资金短缺等问题。

为响应2013年《荣町总体规划》以及应对未来磁悬浮新干线开通带来的区域竞争，名古屋市将久屋大通公园定为城市复兴的关键项目[28]。2016年起，荣町南部在地商业街协会发起多项街道微更新社会实验。2018年引入都市再生推进法人制度，凝聚当地更新共识。2014—2017年间，市政府组织多轮社会实验与公众调研，逐步确立了政府、企业与社会多元协同的更新机制。伴随2017年《都市公园法》的修订和Park-PFI制度的出台，公园北区与电视塔区域（5.45 hm²）率先采用该模式，并于2020年完成更新（见图7-图8）。

3.2 更新机制

3.2.1 多方参与的更新主体

(1) 片区更新：以都市再生推进法人为主体



图7 久屋大通公园更新前后对比

Fig.7 Comparison of Hisaya-odori Park before and after the renewal

资料来源：左图来源于https://cdn.cheapoguides.com/wp-content/uploads/sites/3/2015/02/Odori-Park.jpg；右图来源于https://www.archdaily.cn/。

对于久屋大通公园所属的荣町南部的城市更新，市政府在政策、行政程序和资金上予以支持。“荣町南部城市建设株式会社”是该片区的都市再生推进法人，由5家本地商业街协会共同出资成立，承担片区更新的统筹规划与实施职责。更新工作以“提升商业活力”与“优化宜居环境”为核心展开：一方面开展共享单车、数字标牌和节庆活动等收益型业务；另一方面实施防灾防盗监控、绿化美化等公共空间微更新[29]。此外，来自政府、企业、社会（如产权主体、商店业主、居民等）的多方主体组成了“荣町南部城市建设协会”（见图9），承担凝聚更新共识、审议事业计划与监督实施的重要职能[29]。

(2) 公园更新：基于Park-PFI制度公开遴选的民营企业为主体

为实现公园与周边区域的一体化再生，名古屋市将公园管理权限从绿政土木局移交至住宅都市局⑧，负责更新主体与规划方案的公开征集、政策协调及法规支持等顶层设计，在规划前期通过问卷调查、设计草案公示等形式广泛吸纳市民意见。民营企业作为主要统筹与实施主体，通过联合体形式（以“三井”为首，与电视塔和地下商场等设施的业主以及区域管理组织（Area Management Organization，AMO）⑨合作）负责两项核心任务：一是设置餐饮零售等便利设施；二是以商业收益反哺周边步道、广场等特定公园设施的整修[30]。此外，企业还需统筹品牌运营、营利性业务管理、公共服务与设施维护，并协同AMO管理公园两侧道路。在AMO组织下，由各领域学者和活动策划方等组成的专家组织（如久屋大通再生有识者恳谈会）与当地市民累计开展5次恳谈会、3次运营模式试验项目和4次问卷调查⑩，深度参与前期规划与区域发展愿景的构建过程。

3.2.2 建筑覆盖率放宽的空间制度

根据《都市公园条例》原有规定，公园内建筑覆盖率已接近上限，难以新建较大规模建筑物。为此，市住宅都市局针对久屋大通公园制定了特殊条款，将建筑覆盖率上限放宽至14%，要求可建筑面积总计不超过5 400 m²，限两层以下建筑且建筑高度不超过12 m，同时要求规划方案统筹考虑建筑布局与开放空间的平衡关系。市住宅都市局局长专门就“建筑覆盖率提升”事宜面向市民举办了公开说明会，增强了政策透明度和公众参与度[31]。

3.2.3 多渠道的资金支持

财政支持方面，国土交通省与经济产业省分别向荣町南部都市再生推进法人划拨约308.6万日元的“民营社区发展活动推广”补助金与545.7万日元的中小企业经营支援措施补助金，用于支持公园所属地区的商店街振兴和旅游消费创造项目⑪。名古屋市政府承担久屋大通公园公共空间及公共设施的拆除、修缮和维护费用的最高90%，并向“三井”牵头的民营企业支付指定管理运营费[32]。

金融政策方面，“三井”可就经营性设施



图8 久屋大通公园北区和电视塔区更新方案

Fig.8 Renovation plan for the northern area and MIRAI tower area of Hisaya-odori Park

资料来源：笔者根据https://www.archdaily.cn/改绘。

注释：⑧ 依据日本《都市公园条例》，城市公园应由绿政土木局负责管理。

⑨ 区域管理组织（AMO）是由周边商户、居民、土地所有者与社区团体自发组成的组织，旨在通过搭建共建共治的可持续管理平台实现区域环境价值维护与提升。

⑩ 社会实践项目由名古屋电视塔株式会社、中央公园株式会社、名古屋市政府共同牵头组建委员会，联合当地居民、城市建设团体与沿路企业，通过开展整备前期及过程中的社会实验性项目（如露天咖啡馆、环境美化活动和环保主题社交活动等），进一步明确公园更新完成后的运营主题与发展方向。

⑪ 资料来源于https://www.houjin.info/detail/8180001125523/。

《上海城市规划》https://www.shplanning.com.cn/. All rights reserved.

的建设与运营成本，申请期限为10年的低息贷款。同时，“三井”作为运营主体，每年需向市政府缴纳收益性设施安装许可费和便利设施占用许可费，并将部分经营收益专项用于特定公园设施的修缮维护（见图10）。

3.2.4 全周期运维机制

久屋大通公园更新在推进硬件改造的同时，将公园及周边街区的协同运营视为关键环节，系统构建了多方参与、全过程协作治理体系（见图11）[33]。市住宅都市局建立了系统化、透明化的运营评估机制，于官网定期公布年度运营报告，评估内容涵盖设施维护管理情况、财政收支账目、满意度调查、活动参与情况、区域管理情况、行为许可统计和评审会综合意见等⑫，为运营绩效的持续优化奠定制度基础。此外，由企业、地区团体、市民及专家组建的AMO在项目建成后持续履行愿景更新、绩效评估、计划审批等职能，并进一步探索沿街建筑和地下商街的功能引导机制，促进公园与周边地区协同治理。



图9 荣町南部城市公共空间更新政企社合作模式

Fig.9 The public-private-partnership model for urban public space renewal in the Sakaeminami area

资料来源：笔者根据https://www.mlit.go.jp/toshi/common/001274289.pdf改绘。

3.3 实施成效

项目成功运用Park-PFI模式，实现了公共服务的市场化供给与降本增效。2021—2024年间通过向运营企业“三井”收取设施许可费，覆盖了约70%的公园管理成本，显著减轻了财政负担。在政府和AMO的协助管理下，运营方利用公园商业一体型模式，成功吸引40家覆盖多种业态的品牌店铺入驻，并通过建立用户社群以及持续开展运动、市集、露营等数百场运营活动，使公园成为名古屋市人气旺盛的旅游休闲打卡地，空间使用效率与区域活力获得显著提升。

4 日本政—企—社合作更新机制面临的挑战

自1999年日本从英国引入PFI制度以来，在教育与文化、城市建设、健康与环境、产业设施、安全设施、生活与福利设施等公共项目的建设和运营受到大力推动，取得了公共空间品质与活力提升、减轻财政负担、保障民营企业收益等成效。截至2024年，日本实施PFI的项目累计达到1 071件（其中公共设施等运营事业数量为59件），累计合同金额达92 528亿日元[34]。但在实践过程中，日本政企社协同制度仍存在诸多问题。

4.1 制度精细化与政府执行力的落差

精细化、个性化、主体化的日本政企社协同模式在推进过程中存在制度复杂度高、流程烦琐的问题[35]。以PFI为例，项目需经历策划、招标、审批及许可申请等多重环节，启动周期通常需4—5年[36]。此外，部分地方政府的项目管理实施能力不足。大多数市町村基层政府缺乏具有政企合作知识基础、项目设计、招标管理、运营监督等方面能力的人才。同时，财政压力使基层政府难以承担项目前期调研和可行性分析的费用，缺乏与企业进行平等协商和风险管理的经验。以紧邻东京都市圈的千叶县为例，91.3%的地方政府缺乏掌握Park-PFI知识的专业人才，73.3%则表示暂无政企合作项目的推进计划[37]。

4.2 市场化运营挑战与政府角色困境

项目普遍面临收益性偏低问题，尤其是非都市区和小型公园项目，由于其回报周期长、风险高导致民间参与意愿不足。2015—2018年间约有17.7%的民营企业因经营困难等原因被撤销公共设施的指定管理资格，且多集中于市町村层级[38]。同时，大型财团凭借资金和管理优势，主导了多数标志性项目[37]（如久屋大通公园由“三井”牵头），在发挥“公

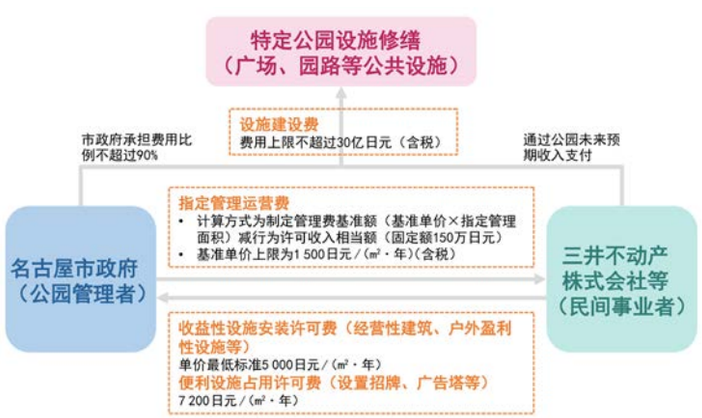


图10 久屋大通公园更新项目中政府与民间事业者承担费用的示意图

Fig.10 Schematic diagram of cost allocation between the government and the private developer in the Hisaya-odori Park Redevelopment Project

资料来源：笔者根据参考文献[32]改绘。

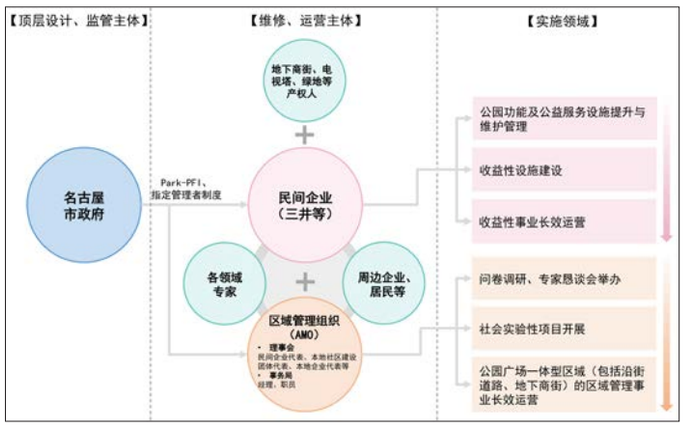


图11 久屋大通公园更新项目的多主体、全周期运维管理模式

Fig.11 A multi-stakeholder and full-life-cycle management model for the Hisaya-odori Park Redevelopment Project

资料来源：笔者根据https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/content/001411034.pdf改绘。

注释：⑫ 资料来源于https://www.city.nagoya.jp/。

《上海城市规划》https://www.shplanning.com.cn/. All rights reserved.

园+商业”潜力的同时，挤压了中小企业和地方主体的参与空间。尽管地方政府尝试通过政策倾斜扶持本地企业[39]，但可能形成区域壁垒，从而影响运营效果。此外，引入商业功能时还需统筹公园的公共性、生态性，避免过度开发，如久屋大通公园建筑覆盖率提升对原本生态空间造成一定程度侵占。政府在这一过程中面临授权与控制的深层博弈：过度授权或财政支持易导致失控和依赖，授权不足又难以激发市场活力与承担风险[40]。

5 对我国的启示

日本的城市治理经验表明，公共空间更新是一个融合政治、经济、社会、文化和生活领域的系统性工程。面对量大面广的日常性公共空间更新，需要构建有效机制，引导政府、企业、社会组织和城市居民共同参与，从而实现权力逻辑、资本逻辑和生活逻辑的动态平衡[41]。日本通过多方协同、精细设计的制度体系推进更新，其在实践过程中取得的成效与暴露的问题，为我国推进公共空间更新项目提供了重要的反思与借鉴。

（1）构建精细化且可操作的政—企—社协同制度框架。强化政—企—社合作模式的城市更新制度供给和法律体系构建，明确政府、企业、社会组织等更新主体之间的“权—责—利”关系。适当下放规划提案、统筹协调和实施运营等权限，可借鉴日本荣町南部城市建设协会、区域管理组织AMO等协议组织与更新联盟的协商机制，推动多方主体共同制定更新协定，并注重提升基层政府的项目设计、招标管理和长期监督能力。

（2）实施分类激励与弹性用途机制。针对不同区位、类型和规模的公共空间建立差异化激励政策，适度放宽用途和建设指标限制，加强项目效益评估。通过政策倾斜鼓励中小企业和本地社会资本参与，防止大型企业垄断，同时加强用途管制与动态评估，避免过度商业化影响生态与公共功能。

（3）创新财税金融支持方式。结合专项补贴、税收优惠、更新基金等工具组合，降低企业前期投入与运营成本。探索建立与运营绩效挂钩的动态财政支持机制，既防范财政过度依赖或风险转嫁，也避免因支持不足导致项目中断或企业退出。

（4）建立全周期运营管理与公众监督反馈机制。制定标准化且开放透明的运营管理指南，完善从规划、实施到运维的全流程监管体系。引入数字化平台推动信息开放与公众参与，加强长期绩效评价和社会责任落实。通过小规模的运营试点探索本地化更新路径，形成涵盖识别、实施、运维与评估的全周期更新模式，在激发市场活力的同时保障公共利益。

参考文献 References

[1] 徐瑾，刘佳燕. 城市公共空间建设困境和破局之策研究——基于产权制度的视角[C]//新常态：传承与变革——2015中国城市规划年会论文集. 北京：中国建筑工业出版社，2015.
Xu Jin, Liu Jiayan. Research on the dilemma and the solution of urban public space construction—based on the perspective of property rights system[C]//The new normal: inheritance and change: the proceedings of Annual National Planning Conference 2015. Beijing: China Architecture & Building Press, 2015.

[2] 杨超. 公共空间治理的顶层设计刍议——以《北京城市公共空间发展纲要研究》为例[J]. 城市发展研究，2021，28（10）：65-72.
Yang Chao. Preliminary opinion of top-level design of public space governance: take the *Research on Beijing Urban Public Space Development Outline* for instance[J]. Urban Development Studies, 2021, 28(10): 65-72.

[3] 唐燕，张璐，殷小勇. 城市更新制度与北京探索：主体—资金—空间—运维[M]. 北京：中国城市出版社，2023.
Tang Yan, Zhang Lu, Yin Xiaoyong. Urban regeneration institutions and Beijing’s exploration: multiple stakeholders, capital source, physical space, and operational service[M]. Beijing: China City Press, 2023.

[4] 陈煊，刘奕含，丁竹慧. 基于行动策划的街道公共空间治理路径研究——以2007—2020年纽约市街道空间治理过程为例[J]. 国际城市规划，2021，36（6）：109-117.
Chen Xuan, Liu Yihan, Ding Zhuhui. Study on the path of street public space governance based on programming: the example of street space governance process in New York City (2007-2020)[J]. Urban Planning International, 2021, 36(6): 109-117.

[5] 上海市规划和国土资源管理局. 迈向世界级滨水区：黄浦江、苏州河沿岸地区建设规划（2018—2035年）[EB/OL].（2019-01-31）[2024-12-30]. http://www.shgtj.gov.cn.
Shanghai Planning and Land Resource Administration Bureau. Striving for world class waterfront area: development plan for Huangpu River and Suzhou River (2018—2035)[EB/OL]. (2019-01-31)[2024-12-30]. http://www.shgtj.gov.cn.

[6] 唐燕，殷小勇. 城市更新的4S理论支持：主体—资金—空间—运维[J]. 北京规划建设，2023（1）：6-11.
Tang Yan, Yin Xiaoyong. The 4S theory support for urban renewal: multiple stakeholders, capital source, physical space, and operational service[J]. Beijing Planning Review, 2023(1): 6-11.

[7] 李林杰，中波. 日本城市化发展的经验借鉴与启示[J]. 日本问题研究，2007（3）：7-11.
Li Linjie, Zhong Bo. The experience and inspiration of urbanization development in Japan[J]. Japan Problem Studies, 2007(3): 7-11.

[8] 陈水生. 空间之变：数字时代的城市公共空间治理创新[M]. 上海：复旦大学出版社，2024.
Chen Shuisheng. The change of space: innovation in urban public space governance in the digital age[M]. Shanghai: Fudan University Press, 2024.

[9] 张朝辉. 日本都市再生的发展沿革、主体制度与实践模式研究[J]. 国际城市规划，2022，37（4）：51-62.
Zhang Chaohui. Research on the development process, main system and practice mode of urban regeneration in Japan[J]. Urban Planning International, 2022, 37(4): 51-62.

[10] 温丽，魏立华. 日本都市再生的多元主体参与研究[J]. 城市建筑，2020，17（15）：16-19.
Wen Li, Wei Lihua. Study on the multi-agent participation of Japanese urban regeneration[J]. Urbanism and Architecture, 2020, 17(15): 16-19.

[11] 钱征寒，刘泉，张莞蓓. 选址优化视角下的轨道站点地区公共设施布局[J]. 上海城市规划，2022（6）：159-166.
Qian Zhenghan, Liu Quan, Zhang Wanli. Public service facility layout in transit railway station area under the perspective of location optimization[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2022(6): 159-166.

[12] 日本国土交通省. 都市再生の制度に関する基本的な枠組み[EB/OL].（2024-03-31）[2024-12-30]. https://www.mlit.go.jp/toshi/crd_machi_tk_000007.html.

《上海城市规划》https://www.shplanning.com.cn/. All rights reserved.

[13] 都市再生整備計画事業（旧まちづくり交付金）パンフレット（平成30年度版）[EB/OL]. [2024-12-30]. https://www.mlit.go.jp/common/001247555.pdf.
[14] 日本都市再生本部. 都市再生基本方针[EB/OL].（2022-10-25）[2024-12-30]. https://www.chisou.go.jp/tiiki/toshisaisei/07kanren/pdf/2022102502.pdf.
[15] 日本国土交通省. 市町村都市再生協議会[EB/OL]. [2024-11-08]. https://www.mlit.go.jp/toshi/pdf/seido/s_shichosongunsaisei.pdf.
[16] 日本国土交通省. 都市再生推進法人一覧（令和5年10月末時点）[EB/OL].（2023-10-31）[2024-11-08]. https://www.mlit.go.jp/toshi/pdf/toshisaisei/toshisaisei_shousai.pdf.
[17] 丸岡努，星卓志. 都市再生推進法人の制度と運用実態の関係に関する研究[J]. 日本建築学会技術報告集，2018，24（57）：829-832.
[18] 国土交通省都市局. まちづくりと一体となった都市公園のリノベーション促進のためのガイドライン～都市公園リノベーション協定制度の創設について～ [EB/OL].（2020-10-07）[2024-12-11]. https://www.mlit.go.jp/toshi/park/toshi_parkgreen_tk_000096.html.
[19] 内閣府. PFI 事業導入の手引き[EB/OL]. [2025-09-05]. https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/tebiki/tebiki_index.html.
[20] 国土交通省. 公募設置管理制度（Park-PFI）について[EB/OL]. [2024-12-30]. https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/kanminrenkei/content/001329492.pdf.
[21] 华高莱斯. 公共空间治理如何激发商业活力[EB/OL].（2024-03-25）[2024-12-30]. https://mp.weixin.qq.com/s/jgVPMoT9STaGYjh7QsiYCQ.
REGAL LLOYDS. How does public space governance stimulate commercial vitality[EB/OL]. (2024-03-25) [2024-12-30]. https://mp.weixin.qq.com/s/jgVPMoT9STaGYjh7QsiYCQ.
[22] 国土交通省都市局まちづくり推進課官民連携推進室.官民連携まちづくりの進め方都市再生特別措置法に基づく制度の活用手引き[EB/OL]. [2024-11-08]. https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_machi_tk_000047.html.
[23] 刘家睿，马嘉，尚泽林，等. 日本城市公园全周期公私合作治理模式经验与启示[J]. 风景园林，2025，32（6）：44-52.
Liu Jiarui, Ma Jia, Shang Zelin, et al. A full-life-cycle public-private partnership governance model for urban parks in Japan: experience and inspiration[J]. Landscape Architecture, 2025, 32(6): 44-52.
[24]「居心地が良く歩きたくなる」まちなか創出に向けた関係省庁支援チーム.「居心地が良く歩きたくなる」まちなか創出に向けた道路空間利活用に関するガイドライン[EB/OL]. [2024-12-11]. https://www.mlit.go.jp/toshi/pdf/seido/i-guidelines.pdf.
[25] 宗敏，蔡耳发，李秋萍，等. 空间治理视野下城市公园活化价值与策略研究[J]. 上海城市规划，2020（1）：18-22.
Zong Min, Cai Erfa, Li Qiuping, et al. Study on the value and strategy of urban park activation from the perspective of spatial governance[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2020(1): 18-22.
[26] 国土交通省都市局まちづくり推進課. まちなかの居心地の良さを測る指標（改訂版ver.1.）[EB/OL]. [2024-12-30]. https://www.mlit.go.jp/toshi/toshi_machi_tk_000081.html.
[27] 国土交通省. エリアマネジメントの評価ガイドライン[EB/OL]. [2024-12-11]. https://www.mlit.go.jp/toshi/file/useful/エリアマネジメントの評価ガイドライン.pdf.
[28] 名古屋市住宅都市局. 栄地区グランドビジョン～さかえ魅力向上方針～ [EB/OL].（2016-04-01）[2025-09-05]. https://www.city.nagoya.jp/jutakutoshi/page/0000047604.html.
[29] 国土交通省. 栄ミナミまちづくり株式会社（愛知県名古屋市）[EB/OL]. [2025-09-05]. https://www.mlit.go.jp/toshi/common/001274289.pdf.
[30] 名古屋市住宅都市局. 栄地区の活性化に向けた久屋大通の再生～名古屋市初のPark-PFI事業[J]. アーバン・アドバンス，2021，3（75）：47-54.
[31] 日本共産党名古屋市議団. 久屋大通公園をパークＰＦＩで再開発[EB/OL].（2017-09-14）[2025-09-05]. https://www.n-jcp.jp/wp-content/uploads/2017/09/news255.pdf.
[32] 名古屋市住宅都市局. 久屋大通公園（北エリア・テレビ塔エリア）整備運営事業提案公募設置等指針[EB/OL]. [2025-09-05]. https://www.city.nagoya.jp/jutakutoshi/page/0000098756.html.
[33] 名古屋市住宅都市局. 久屋大通のあり方[EB/OL]. [2025-09-05]. https://www.city.nagoya.jp/jutakutoshi/cmsfiles/contents/0000090/90491/arikata_1to2.pdf.
[34] 内閣府. PFI事業の実施状況（令和5年度）について[EB/OL]. [2025-09-05]. https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_joukyou/pfi_joukyou_r5.html.
[35] 内閣府. PPP/PFI推進アクションプラン（令和7年改定版）[EB/OL]. [2025-09-05]. https://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/action_index_r7.html.
[36] 内閣府. PFI手法の導入事例[EB/OL]. [2025-09-05]. https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/archive/houkoku/nenji/19fy/pdf/annual1902.pdf.
[37]（株）ちばぎん総合研究所. PPP/PFI手法による県内都市公園活用の現状と課題[EB/OL]. [2025-09-05]. https://www.crinet.co.jp/WordPress/wp-content/uploads/2023/09/20230915.pdf.
[38] 総務省. 公の施設の指定管理者制度の導入状況等に関する調査結果の公表[EB/OL].（2023-05-17）[2025-09-05]. https://www.soumu.go.jp/main_content/000619516.pdf.
[39] 内閣府. ローカルPFIの推進について[EB/OL]. [2025-09-08]. https://www8.cao.go.jp/pfi/actionplan/pdf/local_gaiyou.pdf.
[40] 胡振，何长全，申玉忠. 日本从第三部门向PFI转型发展的改革经验与借鉴[J]. 现代日本经济，2024，43（1）：58-71.
Hu Zhen, He Changquan, Shen Yuzhong. Japan's reform experience of the transformation from the third sector to PFI and its implications[J]. Contemporary Economy of Japan, 2024, 43(1): 58-71.
[41] 陈水生. 中国城市公共空间生产的三重逻辑及其平衡[J]. 学术月刊，2018（5）：101-110.
Chen Shuisheng. The three logics of urban public space production in China and their balance[J]. Academic Monthly, 2018, 50(5): 101-110.

《上海城市规划》https://www.shplanning.com.cn/. All rights reserved.