

城市更新政策的治理结构与长效机制构建

Governance Structure and Long-term Mechanism Construction of Urban Renewal Policy

杨璇 YANG Xuan

摘要 城市更新的地方规章已经开始正式构建,其不仅探索技术准则与程序安排,也框定了产权主体、管理主体与实施主体等博弈参与者互动形成的治理结构。探索平衡多维价值偏好的政策设计成为新时期的艰巨挑战。通过上海、广州与深圳三市更新办法的文本分析与比较,发现治理结构中存在着博弈参与人力量失衡、公众参与缺乏充分赋权、专家学者参与渠道不畅等问题。因而在政策设计中,需要推动治理结构从有效参与到全面开放,并结合顶层设计与基层创新,完善政策闭环,逐步构建城市更新的长效机制。

Abstract The local regulations for urban renewal have begun to be formally constructed, not only to explore technical norms and procedural arrangements, but also to frame governance structure formed by game participants, such as property owners, management entities and implementation entities. The policy design of exploring the balance of multi-dimensional value preferences has become an arduous challenge. Through the analysis and comparison of urban renewal regulations of Shanghai, Guangzhou and Shenzhen, it is found that there are problems such as the power imbalance of participants, the lack of full empowerment for public participation, and inadequate participation of experts and scholars. Therefore, it is necessary to promote the governance structure from active participation to full openness, and to combine top-level design with grassroots innovation to improve policy feedbacks, and gradually build a long-term mechanism for urban renewal.

关键词 存量规划; 开放治理结构; 全生命周期; 政策闭环

Key words inventory planning; open governance structure; full life cycle; policy closed-loop

文章编号 1673-8985 (2020) 04-0069-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20200412

作者简介

杨璇

同济大学建筑与城市规划学院
博士研究生

0 引言

当前,我国上海、广州与深圳等市的城市更新工作从以工程项目为主导转向制度的构建,逐步建立起规范各参与主体行为的地方规章,形成不同的治理结构。与此同步,相关学者对城市更新的经验与理论进行总结提炼,吕晓蓓等^[157]回顾了深圳的城市更新实践,认为其存在“更新政策分散、管理权限分散、空间范围分割、政府计划缺位,以及城市规划不适应更新”等问题。严若谷等^[2]介绍了深圳市土地

集约利用模式创新与机制优化;李峰清^[3]认为珠三角的“三旧”改造是在既有的法律框架和格局下,通过“政策创新”对土地开发利益进行重新分配的一种城市更新模式,其实质是一种渐进式的改革;唐婧娴^{[4]47-51}比较了广州、深圳、佛山三地制度,分析得出城市更新治理模式政策的利弊及原因;刘贵文等^[5]整理了1988—2016年深圳城市更新的重要文件,将其划分为萌芽、探索、发展3个历史阶段,提炼出主体交替演变、对象陆续扩大、流程制度建

成、更新规划不断变革4个明显趋势；唐燕等^[6]比较了广州、深圳、上海3个城市在城市更新的机构设置、管理举措、规划变革、空间管控等方面的异同。这些研究已经为城市更新的政策研究开拓了方向。考虑到存量规划的特殊性，容纳博弈参与人的城市更新治理结构非常重要，上海、广州和深圳的城市更新办法都强调政府、市场、社会的协作，重视从以整体改造为主向有机更新、微更新等方式转变，但从治理结构角度看，城市更新还有许多值得探讨之处。

1 适应存量规划要求的治理结构探讨

城市更新是空间资源实现“最佳用途”的再次配置，也是围绕空间的各种权利的再次配置，是城市公共政策的重要领域。相比增量建设，存量更新的产权主体多但利益腾挪空间小，博弈空间大但政策工具少。因而政策设计需要把握存量规划时代的关键特征，将博弈参与人充分纳入治理结构中，探索多维价值平衡。

1.1 存量规划时代的关键特征

存量规划时代所面对的问题错综复杂，包括产权主体、利益主体，以及再开发技术难度、需处理文化遗产与功能升级的矛盾等^[7]，并且创造的级差地租也较少（见图1）。在增量规划时代，农地用地转换创造的级差地租较大，相对容易得到相关主体的一致同意，顺利产生“合作剩余”（cooperative surplus）；相比之下，在存量规划时代，土地用途转换所能创造的级差地租较小，易引发各类博弈参与人之间的关系紧张与冲突，较难创造出“合作剩余”。而由增量规划向存量规划转变面临的最大难点是产权交易，其核心在于利益再分配^[8]。这意味着城市更新政策需要有效降低交易成本，解决“产权整合与土地归宗”等问题，协调不同偏好与利益冲突引导一致的更新方向。

由于存量规划面临诸多利益博弈和社会矛盾，空间治理机制需要进化，城市开发建设的阶段性、步骤性决定了对增量规划有效的手段对于存量空间规划未必奏效^[9]。因此，基于新增建设用地的“增量”空间管理和基于城

市更新的“存量”空间管理之间存在巨大差异，需要城乡规划和管理从理念方法、技术手段到体制机制的全面转型。

1.2 博弈参与人与治理结构

城市空间资源的“再次配置”蕴含着多元的博弈参与人，围绕利益分配存在着复杂博弈。因此，把握“参与者意向性”，推动政府机构、私营企业主、纳税人、政治党派、媒体、一般民众、压力集团、工作者、居住者、业主和租房者等参与人的互动平衡，直接考验城市政府的智慧^[10]。在《上海市城市更新实施办法》（沪府发）[2015]20号）中，明确博弈参与人包括市、区县相关管理部门、利益相关人和社会公众（第十条），现有物业权利人（第十二条），利益相关人和社会公众，市民和社会各界专业人士（第十四条），现有物业权利人或者联合体（第十八条）；在《广州市城市更新办法》（穗府令[2015]134号）中包括政府部门、土地权属人或者其他符合规定的主体（第二条），村集体、村民、原权属人、市场参与主体（第九条），单个土地权属人，多个土地权属人联合作为主体（第十五条）；在《深圳市城市更新办法》（2009年发布，深府令[2016]290号修订）中则包括土地使用权人或者其他符合规定的主体（第五条），区政府、权利人或者其他相关人（第二十二条），土地使用权的权利主体（第二十三条），土地使用者，利害关系人（第二十五条）等。上海的更新办法中涉及的博弈参与人比较广泛，但“权、责、利”的安排较模糊，而广州与深圳的更新办法中的博弈参与人范围则相对狭窄，但博弈规则相对明确。

实质上，城市更新涵盖了公共利益代表、市场利益代表、原住民、利害关系人等直接利益相关者，也包括技术专家、租赁户、产业工人、商户、下一代人等间接利益相关者，行为博弈异常复杂。产权结构重组、产权规模划分和产权的形态变化，都构成了用地来源紧张情况下，政府、资本和市民共同做出的产权关系变更选择^[11]。目前，正式规章已将产权主体、管理主体和实施主体纳入其中，但许多关系到城市

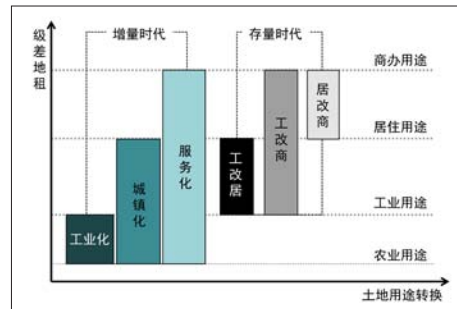


图1 增量时代与存量时代的动力存在差别

Fig.1 Differences of the development motivity between incremental age and stock age

资料来源：笔者自绘。

更新质量的间接主体则缺少相应的制度安排。

1.3 多维价值平衡与政策设计

由于博弈参与人种类繁多且偏好不一致，汇总平衡多维价值、导向共同目标显得十分关键（见图2），但目标也受到各类条件的制约。首先，目标与发展阶段高度相关。在早期阶段，地方政府重视旧房改造或“三旧”改造，更多关注“底线民生”，目标相对单一和聚焦；随着居民对美好生活的要求越来越高，加上公共财政财力的增长，做好“基本民生”成为重要内容。当前，城市开始追求能级目标，例如“上海2035”提出“追求卓越的全球城市”，广州提出建设“国际航运中心、物流中心、贸易中心、现代金融服务体系和国家创新中心城市”（2017年广州市政府工作报告），深圳提出建设“现代化国际化创新型城市和国际科技、产业创新中心”（2017年深圳市政府工作报告）。对比增量规划，城市更新地块往往位于城市核心区域，除功能与活力再生等基本需求外，市政府往往还对其赋予了提升城市能级竞争力的更高期望^[12]。目标设定也与财政压力有关，创新红利与工业规模经济会有根本差异。如深圳产业更新收益可观，因此城市更新不以片面高容积率为目标；相比之下，广州地方财政收入对土地出让金依赖性大，因此广州市政府希望加强土地使用主导权以缓解压力和风险^[15]。深圳则更倾向于“政府引导，市场运作”，主要利用市场能动性来破解城市更新难题，促进产业和设施发展的正循环。

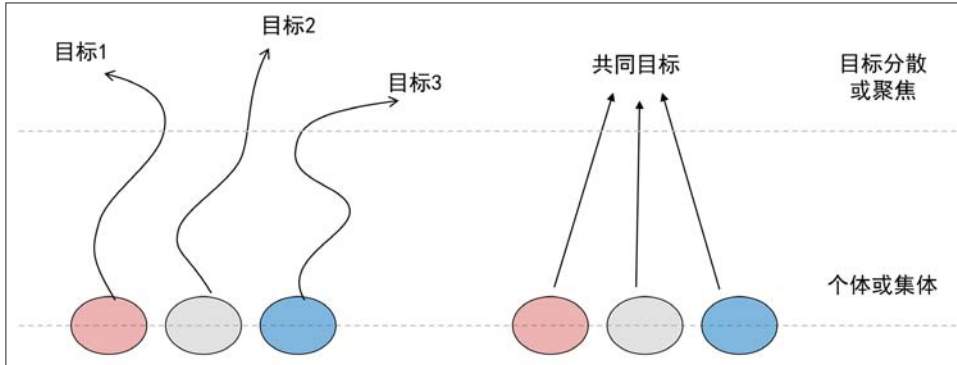


图2 多元价值观需要汇总到共同目标上
Fig.2 Multiple values need to be guided to a common goal

资料来源:笔者自绘。

从地方规章中可以看出,上海、广州、深圳的更新政策目标已从由单一目标转向经济、社会、文化、生态等多元目标,但仍然保持自上而下地设定;而因由土地资源紧张、经济压力增长、城市能级提升等现实问题所驱动,呈现出以“经济理性”为主导,对于居民真实“偏好”理解不透,第三方意见纳入不够的现象。除了这些城市之外,也可以观察到部分城市受单一经济价值观的影响,其更新目标及手法较为简单,以单纯追求短期土地经济利益的拆除重建为主,而忽视了通过更新促进城市品质、功能与内涵的提升^{[13]70}。这种避重就轻的做法会使将来的更新难度越来越大。

2 博弈参与人的赋权与公平公正保障

城市更新办法对产权主体、管理主体和实施主体等博弈参与人在“权、责、利”方面的安排,决定着治理结构的开放程度,也决定着更新治理全过程的交易成本。

2.1 博弈参与人的力量失衡

更新主体包括产权主体、管理主体和实施主体等类型,而城市发展路径决定了更新主体的权力结构。例如,深圳市之所以强调以市场为主导,主因是“地少权弱财足”,存量优化是增加建设用地指标的重要途径。深圳在长达30多年的改革历程中,建立起均衡的“市长——市场”关系。随着市场经济的成熟和社会发展,深圳市政府的权力大为限缩,难以运

用强制手段获取日渐稀缺的土地资源,这决定了其在城市更新中的“弱势”地位。不过,深圳市政府财政资金充足,已摆脱对“土地财政”的依赖,更关注提升城市形象、改善基础设施和优化城市结构;因此选择让渡部分土地增值收益给予市场和权利主体,更愿意接受市场力量参与、接受业主讨价还价,以达成集体合意目标^[14]。

城市规划应实现博弈参与人之间的平衡,而不能任由一方主导。如果让政府主导,在获取更多“剩余控制权”的导向下,会限制提升治理结构的开放程度。如在调整法定图则的问题上,在更大土地效益的导向下,借程序上的正义保证修改后的法定图则能够顺利通过,但同时又在一些措施设定上希望减少相关权利人的影响^{[15]22}。如果鼓励市场主体自行改造,可以有效降低制度成本,但会因过度让利导致整个城市运营负担加重。例如,深圳市将城市更新单元规划的编制工作交由市场主体完成,政府仅负责审批,变相成为了缺乏从整体和系统层面充分研究的“项目式规划”模式^{[16]95},这也给人口、基础设施运营和资源带来巨大压力。因此,城市更新不能单纯强调政府的低成本强制力,也不能因强调市场能动性而就项目论项目。

2.2 公众参与缺乏充分赋权

以原住民为代表的产权主体角色非常复杂,应该重新梳理和设计产权,推进社会启蒙

和意识觉醒,促进共同信念下集体合意选择的达成,重点赋予公众参与过程中的“社区参与工具”,让原住民成为高水平建筑使用价值的拥有者,而非刺激其成为“土地使用权的让渡者”。同时,在认知能力与行动能力不对称时,应使用法律法规手段确保力量平衡,促成多层次的城市开放治理结构。城市更新的发展型导向逻辑容易释放政府潜在的趋利性,使其与开发商形成谋利的同盟;因此,开放治理结构要求的公众参与会成为市民表达诉求、制衡政府力和市场力的重要手段^[17]。

当前,公众参与工具仍相对缺乏,在更新地区问题识别、更新意愿表达、更新决策达成、公共服务或拆迁“议价权”、社区资源运营机制等方面缺少公众进入与退出等明确的规则安排,公众也缺少足够赋权。如当前各地微更新工作由于缺乏促进公共参与、社区自治的法律环境和社会组织,以及设计者自身对居民需求了解不够和沟通能力准备不足等原因,使得方案未能得到当地居民的充分理解和深入参与,当地居民只能被动地接受规划决策^[18]。上海的更新办法与细则要求在区域评估、实施计划阶段开展公众参与(见表1),并提出了主要内容、主要参与人群及方式,但对于具体程序和公众参与结论的研判过程导出仍需规范化。在下阶段政策执行的细则发展中,宜就具体内容进行更详尽的说明指导;并详细说明调查的范围、接受调查的居民构成、调查方式、调查过程及调查问卷的分析处理等内容,且应包括相应问卷调查表、现场照片等资料;并将调查范围扩大至包括更新单元周边一定范围内的相关居民和参与者,以加强公众参与的开放性、公平性和规范性。

总体而言,公众赋权已受到高度重视,正产生出变革性作用,原本自上而下的城市更新开始转变为上下结合的新范式,社区赋权正推动着其变革并作为解决空间正义的关键路径得以推广^[19]。另外,征求公众意见也应明确在何种阶段介入;如果介入过晚,可能无法达到理想效果。

表1 公众参与的人群与方式

Tab.1 Groups and modes of public participation

阶段	内容	人群	方式
区域评估	发展目标、发展需求和民生诉求等	本地居民、街道或镇政府和利益相关人	公众参与方式可为问卷调查、访谈、座谈、意见征询会、网上征询等。鼓励广泛探索和使用大数据分析方法,利用网络新媒体开展形式多样的公众参与
实施计划	公共要素、规划相邻关系等	现有物业权利人和政府相关部门	座谈会、论证会、网上征询等

资料来源:《上海市城市更新规划土地实施细则》(沪规土资详〔2017〕693号)。

2.3 专家学者参与渠道不畅

在城市更新中,容易被忽略但极其重要的博弈参与人是专家学者。专家学者的角色是发掘城市遗产价值的先行者、城市更新与遗产保护理念的宣传者、更新与保护的技术支持者、保护行为的行动者、社会力量动员者和社会舆论的引领者。但在政策文件与实际操作中,专家学者参与到城市更新的渠道仍然不畅。例如,《上海市城市更新规划土地实施细则》第十四条明确了“当评估区域的区位重要或实际情况较复杂时,可进一步征询市更新办公室、政府相关部门、人大代表、政协委员及专家学者的意见”,但如何定义或衡量“区位重要或实际情况较复杂”缺少标准,对于细则中“专家学者”该如何确定也不明确,甚至会出现“劣币驱逐良币”现象;《广州市城市更新办法》第十七条指出“城市更新重大项目实行专家论证制度”,但是重大项目的界定仍然很模糊,专家库的管理方式也造成了封闭的治理结构。

在现行机制下,专家学者的认知与判断没有对关键决策发挥出应有的作用。城市更新政策应明确专家学者参与的常态化渠道,专家们必须介入社会公共领域,通过各种途径逐步转变居民们的“偏好”,唤醒原住民的家园认同感,以此激发社会对高质量城市更新的支持。不过多数情形下,相对于政治、资本等强势力量,专家学者处于弱势地位,或者在具体更新实践中欠缺资本与组织经验。因此,必须有效地利用社会力量,来弥补与克服自身的不足。在许多事件中,专家学者承担着“穿针引线”的作用,也发挥着激活社会舆论、凝聚社

会共识的关键作用,即承担起“社会动员者”的角色,从城市更新地区的价值发现、社会学观念启蒙、更新技术支撑,到更新行动与社会动员,他们在信息与认知高度不对称的社会中,维护着“城市让生活更美好”的理想信念。

2.4 政府主动干预仍需探索

城市更新事务复杂、涉及面广,博弈参与人的力量失衡也屡见不鲜。而城中村、旧工业区、旧居住区改造分别由规划部门、经贸部门、房管部门主导,加上缺乏政策协调,使得“条条块块”分散了管理权限,造成“政出多门”的状况,切割了整体目标更新,也降低了工作效率。因此,为了统筹各方面诉求,需要成立专门机构(见图3)。上海、广州和深圳都已开始理顺更新管理行政架构,成立城市更新工作领导小组或城市更新局,负责领导全市城市更新工作,对重大事项进行决策。政府主动干预的必要性在于维护正确的价值导向,保障公共利益,防止“合成谬误”。受市场力驱动的城市更新项目容易仅依照地段的级差地租和经济价值进行功能重组,而忽略了其中现有的社会生活和网络,进而引发利益格局扭曲、分配不公、社会矛盾加剧等问题^{[13]70}。因而,规划编制须整合不同维度的政策目标,估算实现相应目标所需的社会成本和经济成本,防止出现由于偏向单一目标而引起的社会整体成本上升、城市系统紊乱的后果^{[20]110}。

政府主动干预在于确保合作未能达成时能够实现底线保障,发挥出政府天然具备的低成本强制能力,克服“集体行动”的困境。城市更新地块区位、产权及法律、法规管理的复

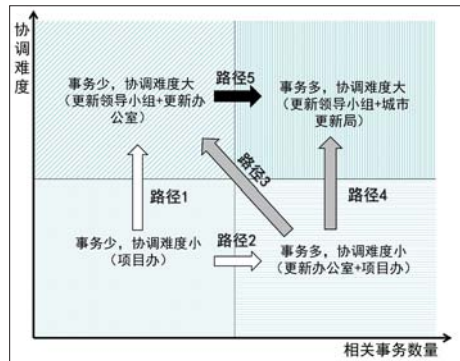


图3 城市更新事务量与协调难度决定机构设置

Fig.3 The amount of urban renewal affairs and the difficulty of coordination determine the institutional setting

资料来源:笔者自绘。

杂情况,单纯依靠分散业主达成集体行动是极为困难的;因此,存量规划不但需要设计技术上的操作能力,更需要高超的社会动员能力和人际交往能力^[21]。另外,政府主动干预也可以推进“有效率的不公平”,而避免“无效率的公平”。例如,深圳市的土地整备实施改革试点项目耗时较长、进展缓慢,4—5年的整备时间为常态,有的项目甚至长达十余年^[22]。为此,必须确保政府能够及时主动干预,破除由市场主导所造成的更新僵局。

3 完善政策闭环与构建长效机制

城市更新试图通过一种更加持续的方式,来解决一系列问题并建立持久的解决方案^[23]。而为了长效管控,需构建闭环机制,推动城市更新知识积累,促进更新模式进化。

3.1 更新政策的全过程检讨

城市更新是涵盖问题识别、目标确定、议题提出、方案形成和实施评估等环节的复杂政策过程。为此,应当建立一整套与行政管理体系相结合的分层级分解机制,让规划可考核、可调整、可传导、可实现^[24]。而全过程审视离不开对城市更新前提、过程和结果的认知。例如,深圳市独有的“城市政府—开发商—原农村集体”三方共享土地增值收益的模式,来自其城中村的大量违章建设比例。民间以非正式自发建设的“小产权房”的方式解决了城市迅速增长中未得以解决的保障住房问题^{[4]50}。《上

海市城市更新实施办法》第十九条也提出“城市更新项目范围内的违法建筑、违法用地,应当结合城市更新项目依法予以处置”。

城市更新的目标大多自上而下地设定,避免了更新过程中的集体合意困难,但不符合社会的实际偏好,导致政策实施难度较大,需要不断地适时调整。例如,广州市的更新政策围绕“同意的计算”出现反复:根据《广州市城市更新办法》,村改、村集体重大事项决策需80%以上的村民同意,而在56号文中规定村集体重大事项需“80%”的村民同意方可实施,后来20号文则调整为“90%”,直到新的办法又重新调整为“80%”。深圳市的更新政策也出现了几次转变:2009年到2012年大幅放权,在2010年出现立项高峰,2013年严格查处未开工的立项项目,冷却了市场热情后,出现立项低谷,而2015年深圳成立城市更新局,加上房地产调控放松,政策和管理结构的支持增强了市场参与城市更新的信心,直接带动申报立项数量增加至2016年的近年更新项目的峰值^{[16]89}。

由于有限理性的存在,城市更新政策需要适时调整,但必须确定一个不能调整的底线,以保证公众和市场在面对分散的政策和复杂的程序时能把握政策和程序的恒定性,使其获得准确指引、提升更新效率,也促进其对过程和结果保持稳定的预期与信心,保证其参与城市更新的积极性^{[1]58-59}。

3.2 顶层设计与基层创新结合

城市更新虽然是“在地化”行动,但不能缺少顶层设计。一些城市在更新的地方规章出台之前,自由裁量空间较大,出现了较多鲜活的成功案例;而相关更新政策出台后,压缩了政策发挥的空间,限制了城市更新目标的实现。不同城市、不同空间分区的发展阶段不同,更新面临的问题和重点也不同,不仅需要探索城市更新的总体战略,提出分区分类分级的政策导向,也需要整合各个部门的力量。从而在顶层设计与基层创新的框架下,协调和激发多个部门优势。例如,民政部门擅长社区建设,但

缺少空间维度考量;文化部门擅长文化建设,但缺少公共空间艺术的激励;城管部门擅长环境治理,但可能忽视文化内涵、社会冲突与功能提升;规划部门擅长建成环境,但在挖掘社区需求和动员地方力量方面乏力^[18]。为了推动基层创新,赋予区政府更大权限也是努力方向之一。例如,2016年11月深圳市发布修订的更新办法,增加了推进强区放权、创新工作机制的条文。

在城市更新规划编制和实施过程中,要充分尊重实施层面的产权和社会关系,将这些关系都纳入更新制度与政策体系中,增强政策的原则性与操作性,形成清晰、确定和稳定的制度安排,尤其应该避免权益失衡问题。“社会公平问题实质是权益失衡的问题”^[25],城市规划信用受损的主要原因在于地方政府在规划变更过程中对不完全契约“剩余控制权”的积极使用^{[15]22}。因而在规划编制中,应做到充分考虑村规、民约等地方习惯,充分注重解决实施中的权益分配问题,把规划编制过程作为自上而下的法规与自下而上的地方习惯的交流过程,达成适合地方的、可实施的规划成果^{[20]110}。通过基层创新,城市更新模式、实施程序和工作机制应进一步差异化,推动动态进化的序贯博弈,积累起更新智慧。

3.3 长效机制构建的主要环节

城市更新的长效机制需要既能推动具体工程顺利开展,又能统筹市场机制、价值机制等,实现城市遗产保护等多重目标的同时,也不损害长期持续更新的经济社会基础。因而,城市更新不能依赖大规模公共财政的投入,重要的是建立“自上而下”与“自下而上”相结合的更新模式,将协调利益、更新激励、公众参与等新机制纳入城市更新治理体系;均衡各方的直接经济收益和间接经济收益,保持更新目标上的统筹与协调,把居民、产权单位、政府、社会力量团结到一个组织平台上;重视对社区空间与治理政策、制度协同的研究,加强基层政府街道和社区人员培训,进一步明晰社区自组织工作内涵、权利与义务;加强全生命

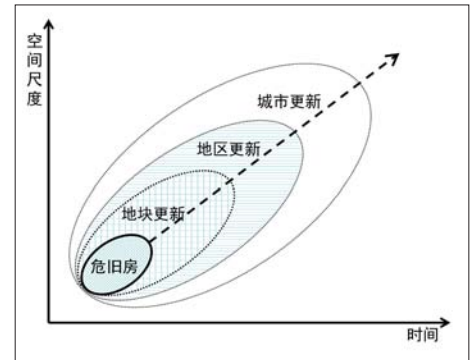


图4 通过制度设计促进城市更新顺利扩展
Fig.4 Promoting the development of urban renewal through system design

资料来源:笔者自绘。

周期管理,形成可持续的自主更新模式;积极培育城市更新的智慧型公共参与模式,制定相应保障措施和政策,统筹规划、建设、社建、民政、城管、文化乃至其他公共服务责任机构,建立政府、企业、社区(居民)、专家学者等多方的“命运共同体”,形成有效合力,保证城市更新的全面推进和持续开展^[18]。

为此,还需要探索丰富城市更新的工具箱,保障经济、产权、组织制度等方面的实施,实现利益共享,在权益平等的社会公平价值基础上分配好土地发展权,有序推进城市化^[26]。只有兼顾远期与近期,才能真正构建出长效机制,推动城市更新实现空间范围的拓展(见图4),否则就可能造成城市更新政策失效。例如,深圳市自2011年起立项项目中已有超60%的项目获得实施,但随后每年度立项项目中的实施比逐年下降;其原因正在于市场的趋利行为——区位好、拆迁难度小、利益空间大的项目受到市场优先青睐,而其余区位相对较差、权属关系复杂、拆迁难度大、利益空间小的项目则开发滞后^{[16]89}。为了推动城市更新,3个城市都推出了容积率奖励等措施,但实际效果不显著。例如,上海市城市更新提出了“建筑容量奖励”,但可予以建筑容量奖励的公共要素类型比较少,试点下来较难操作,对更新主体缺乏吸引力^[27]。有学者提出,目前容积率转移措施在我国尚处于尝试初期,部分城市设置了有关容积率转移的条例,但总体尚在概念

提出阶段,制度体系还未完善,其具体操作措施和实施案例仍较少^[28]。同样值得警惕的是,提高容积率也有可能导致负面后果,因此应谨慎使用。如西方学者怀特提出的奖励式分区规划使周边街区所损失的日照就是一种很少被计算的更大公共损失^[29]。阳光是无价的,这些环境元素很难通过公共空间、公共通道和公共设施进行补偿,而提高容积率却直接损害了“阳光权”,如果考虑到人口密度分布与就业通勤,问题将更复杂。

4 结语

城市更新办法中对博弈参与者“权、责、利”的安排,决定着治理结构的开放程度,也决定着更新全过程的交易成本。如果各博弈参与者人缺少达成共识的途径,将难以形成长期性、多目标的总纲领,也难以形成整合各方力量的行动部署。从开放治理结构的角度,当前3个城市的更新办法仍然需要进一步完善:上海市和广州市回归到政府主导的情况,而对市场和社会活力的激发不足,深圳市则倾向于市场与社会主导,政府的低成本强制力仍未充分有效地发挥;3个城市的共同点在于缺少对公众参与的充分赋权,也忽视了专家学者们的赋权安排,虽然目前正在推行“社区规划师”制度,但这种政策设计发挥的效用仍有待观察。因此,政府主动干预仍需要恰当界定,需要对更新政策进行全过程检讨,结合顶层设计与基层创新的优势,构建出开放治理基础上的长效机制,既不能放任市场主导,出现“有效率的不公平”,也不能片面倚重社会力量,导致“有公平的无效率”,只有协调平衡,才能确保城市更新长效机制得以确立并发挥积极作用。■

参考文献 References

- [1] 吕晓蓓,赵若焱.对深圳市城市更新制度建设的几点思考[J].城市规划,2009,33,256(4):57-60. LYU Xiaobei, ZHAO Ruoyan. Thoughts over urban renewal system in Shenzhen[J]. City Planning Review, 2009, 33, 256(4): 57-60.
- [2] 严若谷,周素红,闫小培.城市更新之研究[J].地理科学进展,2011(8):947-955. YAN Ruogu, ZHOU Suhong, YAN Xiaopei. Studies of urban regeneration[J]. Progress in Geography, 2011(8): 947-955.
- [3] 李峰清.新型城镇化视角下珠三角地区城市更新利益机制与规划策略——以广州、深圳等地区实践为例[J].上海城市规划,2014(5):108-113. LI Fengqing. Research on the interest mechanism and planning strategy of urban regeneration in Pearl River Delta region under the new urbanization perspective: a case study of Guangzhou & Shenzhen[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2014(5): 108-113.
- [4] 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. TANG Jingxian. An analysis of different urban renewal policies under different models: Guangzhou, Shenzhen, and Foshan cases[J]. Planners, 2016(5): 47-53.
- [5] 刘贵文,易志勇,刘冬梅.深圳市城市更新政策变迁与制度创新[J].西安建筑科技大学学报(社会科学版),2017(3):26-30. LIU Guiwen, YI Zhiyong, LIU Dongmei. The policy changing and institutional innovations for the urban renewal of Shenzhen city[J]. Journal of Xi'an University of Architecture & Technology (Social Science Edition), 2017(3): 26-30.
- [6] 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. TANG Yan, YANG Dong. The institution construction of urban regeneration: a comparative study on Guangzhou, Shenzhen and Shanghai[J]. Urban and Rural Planning, 2018(4): 22-32.
- [7] 张坦坦,戴瑞.存量规划视角下的历史文化街区复兴路径探索[J].城乡建设,2017(12):28-31. ZHANG Tantan, DAI Rui. Path exploration of regeneration of historic conservation area in the perspective of stock planning[J]. Urban and Rural Development, 2017(12): 28-31.
- [8] 杨槿,徐辰.城市更新市场化的突破与局限:基于交易成本的视角[J].城市规划,2016,40(9):32-38. YANG Jin, XU Chen. Breakthrough and limitations of urban renewal marketization: from the perspective of transaction cost[J]. City Planning Review, 2016, 40(9): 32-38.
- [9] 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,2017,41(1):89-94. ZOU Bing. Practices, effects, and challenges of the inventory development pattern: the assessments and extended thoughts of urban renewal implementation in Shenzhen[J]. City Planning Review, 2017, 41(1): 89-94.
- [10] 陶希东.新时期香港城市更新的经验及启示[J].城市发展研究,2016,23(2):39-45. TAO Xidong. Experience and enlightenment of urban renewal policy of Hong Kong in 21st century[J]. Urban Development Studies, 2016, 23(2): 39-45.
- [11] 黄砂.产权交易视角下的城市更新策略研究[J].上海城市规划,2016(2):77-82. HUANG Sha. Urban renewal strategy in perspective of property transaction[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2016(2): 77-82.
- [12] 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. HU Lijun. Urban regeneration based on historical and cultural value, a case study of Hongkou Creek, Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2013(1): 36-40.
- [13] 阳建强.走向持续的城市更新:基于价值取向与复杂系统的理性思考[J].城市规划,2018(6):68-78. YANG Jianqiang. Towards sustainable urban regeneration: based on the rational thinking of value orientation and complex system[J]. City Planning Review, 2018(6): 68-78.
- [14] 吴丹.城市更新的空间生产:基于深圳实践的反思[J].广东行政学院学报,2017,29(4):39-45. WU Dan. Spatial production of urban renewal: reflection based on Shenzhen practice[J]. Journal of Guangdong Institute of Public Administration, 2017, 29(4): 39-45.
- [15] 廖远涛,贺辉文,安东琪.城市规划信用的受损:基于不完全契约理论的规划变更检讨[J].城市规划,2018(6):68-78. LIAO Yuantao, HE Huiwen, AN Dongqi. Damage to the credit of urban planning: a review of planning changes based on incomplete contract theory[J]. City Planning Review, 2018(6): 68-78.
- [16] 赖亚妮,吕亚洁,秦兰.深圳市2010—2016年城市更新活动的实施效果与空间模式分析[J].城市规划学刊,2018(3):86-95. LAI Yani, LYU Yajie, QIN Lan. An explorative study on implementation effects and spatial patterns of urban renewal practices in Shenzhen from 2010 to 2016[J]. Urban Planning Forum, 2018(3): 86-95.
- [17] 秦波,苗芬芬.城市更新中公众参与的演进发展:基于深圳盐田案例的回顾[J].城市发展研究,2015,22(3):58-60. QIN Bo, MIAO Fenfen. Evolutional development of public participation in urban renewal: a review of Yantian Case in Shenzhen[J]. Urban Development Studies, 2015, 22(3): 58-60.
- [18] 阳建强,王承慧,周文竹.如何让城市微更新落地有声? [N/OL]. (2018-02-27) [2020-04-02]. <http://>

- www.planning.org.cn/news/view?id=8359&cid=11.
YANG Jianqiang, WANG Chenghui, ZHOU Wenzhu. How to make the urban micro renewal forceful?[N/OL]. (2018-02-27) [2020-04-02]. <http://www.planning.org.cn/news/view?id=8359&cid=11>.
- [19] 邓智团. 空间正义、社区赋权与城市更新范式的社会形塑[J]. 城市发展研究, 2015, 22 (8): 61-66.
DENG Zhituan. Spatial justice, community empowerment and social shaping of urban regeneration paradigm[J]. Urban Development Studies, 2015, 22(8): 61-66.
- [20] 张磊. 规划之外的规则: 城乡结合部非正规开发权形成与转移机制案例分析[J]. 城市规划, 2018(1): 107-111.
ZHANG Lei. Rules beyond planning: a case study on formation and transfer mechanism of informal development right in urban fringe areas[J]. City Planning Review, 2018(1): 107-111.
- [21] 赵燕菁. 存量规划: 理论与实践[J]. 北京规划建设, 2014 (4): 153-156.
ZHAO Yanjing. Stock planning: theory and practice[J]. Beijing Planning Review, 2014(4): 153-156.
- [22] 王永生, 刘伯思, 黄洁, 等. 存量土地二次开发: 深圳土地制度改革调研[J]. 南方国土资源, 2017(1): 29-31.
WANG Yongsheng, LIU Bo'en, HUANG Jie, et al. Secondary development of the stock land: a survey on the reform of the land system of Shenzhen[J]. Land and Resources of Southern China, 2017(1): 29-31.
- [23] 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.
DING Fan, WU Jiang. The evolution of the concept of urban regeneration and the practical connotation in today's society[J]. Urban Planning Forum, 2017(6): 87-95.
- [24] 何流. 治理现代化目标下的城市总体规划实践改革[C]//共享与品质: 2018中国城市规划年会论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 2018.
HE Liu. The practical reform of urban master plan under the goal of modernization of governance[C]// Sharing and quality: proceedings of Annual National Planning Conference 2018. Beijing: China Architecture & Building Press, 2018.
- [25] 贾莉, 闫小培. 社会公平、利益分配与空间规划[J]. 城市规划, 2015 (9): 9-15.
JIA Li, YAN Xiaopei. Social fairness, benefit distribution and spatial planning[J]. City Planning Review, 2015(9): 9-15.
- [26] 何明俊. 城市规划、土地发展权与社会公平[J]. 城市规划, 2018 (8): 9-15.
HE Mingjun. Urban planning, land development right, and social equity[J]. City Planning Review, 2018(8): 9-15.
- [27] 匡晓明. 上海城市更新面临的难点与对策[J]. 科学发展, 2017 (3): 32-39.
KUANG Xiaoming. Research on the difficulties and countermeasures of urban renewal in Shanghai[J]. Scientific Development, 2017(3): 32-39.
- [28] 何芳, 谢意. 容积率奖励与转移的规划制度与交易机制探析: 基于均衡发展区域与空间地价等值交换[J]. 城市规划学刊, 2018 (3): 50-56.
HE Fang, XIE Yi. Analysis on the planning system and transaction mechanism of floor-area-ratio reward and transfer, based on equal development opportunity and transfer value[J]. Urban Planning Forum, 2018(3): 50-56.
- [29] 叶齐茂. 威廉·怀特论“奖励式分区规划”[J]. 国际城市规划, 2017 (10): 94-95.
YE Qimao. William H. Whyte on "incentive zoning"[J]. Urban Planning International, 2017(10): 94-95.

上接第61页

- [2] 上海市人民政府. 上海市控制性详细规划技术规范[R]. 2016.
Shanghai Municipal People's Government. Technical guidelines on Shanghai regulatory planning[R]. 2016.
- [3] 上海市规划和国土资源管理局. 关于加强容积率管理全面推进土地资源高质量利用的实施细则[R]. 2018.
Shanghai Urban Planning and Land Resource Administration Bureau. Implementation regulations on strengthening floor area ratio management for comprehensively promoting high-quality utilization of land resources[R]. 2018.
- [4] 上海市规划和自然资源局. 关于加强容积率管理全面推进土地资源高质量利用的实施细则(2020版)[R]. 2020.
Shanghai Urban Planning and Natural Resources Bureau. Implementation regulations on strengthening floor area ratio management for comprehensively promoting high-quality utilization of land resources (version 2020)[R]. 2020.
- [5] 张传勇, 王丰龙, 杜玉虎. 大城市存量工业用地再开发的问题及其对策: 以上海为例[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2020 (2): 166-175, 202.
ZHANG Chuanyong, WANG Fenglong, DU Yuhu. Problems and countermeasures for redevelopment of stock industrial land in big cities: taking Shanghai as an example[J]. Journal of East China Normal University (Humanities and Social Sciences), 2020(2): 166-175, 202.
- [6] 王一, 王颖. 时代性与城市性——当代城市设计的理念、策略与议题[J]. 城市规划学刊, 2019 (5): 51-58.
WANG Yi, WANG Ying. Contemporaneity and urbanity: thoughts, strategies and issues of contemporary urban design[J]. Urban Planning Forum, 2019(5): 51-58.
- [7] 石楠. 启航[J]. 城市规划, 2019 (5): 2.
SHI Nan. Sailing[J]. City Planning Review, 2019(5): 2.
- [8] 本刊编辑部. 学习贯彻《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》[J]. 上海城市规划, 2019 (3): 58-64.
Editorial Department of Shanghai Urban Planning Review. Study and implement *The Guidance of the CPC Central Committee and the State Council on Establishing the National Territory Spatial Planning System and Supervising Its Implementation*[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2019(3): 58-64.
- [9] 吕传廷, 孙施文, 王晓东, 等. 控规三十年: 得失与展望[J]. 城市规划, 2017 (3): 110-117.
LYU Chuanting, SUN Shiwen, WANG Xiaodong, et al. Thirty years of regulatory detailed planning: gains and losses, and prospects[J]. City Planning Review, 2017(3): 110-117.
- [10] 上海市人民政府. 上海市城市更新实施办法[R]. 2015.
Shanghai Municipal People's Government. Shanghai urban renewal implementation measures[R]. 2015.
- [11] “上海宝山”微信公众号. 重磅!! 吴淞创新城市建设规划正式获批! [EB/OL]. (2020-06-12) [2020-07-16]. https://mp.weixin.qq.com/s/?__biz=MzA3Njc5MDA2NA==&mid=2658410979&idx=1&sn=dbf9fad93d73103d865644ae3c36b9f&chksm=84db61bcb3ace8aa3b9524de1862daf9d8926f6ae0a269b8aa5202615503dd8fb723305d998bc#rd.
Sh-baoshan WeChat Official Account. Construction of the Wusong Innovation City has been approved![EB/OL]. (2020-06-12) [2020-07-16]. https://mp.weixin.qq.com/s/?__biz=MzA3Njc5MDA2NA==&mid=2658410979&idx=1&sn=dbf9fad93d73103d865644ae3c36b9f&chksm=84db61bcb3ace8aa3b9524de1862daf9d8926f6ae0a269b8aa5202615503dd8fb723305d998bc#rd.