



治理视角下长三角中心城市的城市更新路径

——基于上海、杭州、南京、合肥等的实践观察

尹维娜 古颖 石路

提 要 存量时代城市更新复杂又艰巨，传统既有的治理方式很难适应，迫切需从治理视角研究优化城市更新的实施路径。通过对长三角各中心城市更新模式、更新政策与实施路径的观察，剖析当前长三角各中心城市在更新实施中市场主体与政府主体面临的不同困境。从治理视角整体思考如何维护底线与公共利益，同时激发市场活力，实现各方利益的平衡。通过对长三角治理视角下城市更新实施路径创新提出4个方面的建议，即应建立政府、市场、社会三方协作的治理结构，从政府维度应重视完善公共利益优先的治理工具，从市场维度应制定能够激发市场活力的政策供给，从社会维度应建立保障社会参与的协商机制。

关键词 城市更新；治理结构；治理工具；政策工具；协商机制

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202303010
文章编号 1000-3363(2023)03-0085-07

A Comparative Study of the Urban Renewal Paths in the Yangtze River Delta Region: The Perspective of Governance

YIN Weina, GU Ying, SHI Lu

Abstract: Urban renewal in the era of inventory land is complex and arduous, and the conventional governance model is ill suited to the context. There is an exigent need to understand and optimize the urban renewal process from the governance perspective. The paper analyzes the different dilemmas faced by diverse market players and government entities in the implementation of renewal programs in various core cities in the Yangtze River Delta through reviewing their renewal models, policies, and implementation processes. From a governance perspective, it is important to balance the need for maintaining the bottom line and public interests as a whole and stimulating market vitality and protecting the interest of all parties. The paper proposes four suggestions on innovating the urban renewal processes in the Yangtze River Delta and argues for a governance model featuring the collaboration of the government, the market, and the society. From the perspective of the government, attention should be paid to improving governance tools that help prioritize public interests. From the perspective of the market, policies should be formulated to stimulate market vitality. From the perspective of the society, a consultative mechanism should be established to ensure wider public participation.

Keywords: urban renewal; governance structure; governance tools; policy tools; consultation mechanism

作者简介

尹维娜，中国城市规划设计研究院上海分院城市设计所主任规划师、高级城市规划师，7715163@qq.com

古颖，中国城市规划设计研究院上海分院城市规划师

石路，中国城市规划设计研究院上海分院助理城市规划师

当前我国城市发展正从“增量扩张”走向“存量优化”时代，十九届五中全会明确提出“实施城市更新行动，推动城市高质量发展”，党的二十大报告提出“提高城市规划、建设、治理水平”。在从“有没有”向“好不好”，满足人民对美好生活向往转变的关键时期，城市更新既要在已有的空间格局和空间资源中挖掘新的城市增长点，也要集中解决此前城市化过程中遗留的问题和缺陷，面临政策、资金、管理等多方面的问题，必须充分体现政府、市场和社会多元权利主体的利益诉求，统筹政治、经济、社会、生态、技术等关系，是一个多元利益互动博弈，长远与眼前、局部与综合、个体

与群体等诸多复杂作用的过程,本质上是一个极其复杂而又敏感的空间治理活动^[1]。由于存量时代面临诸多利益博弈和社会矛盾,传统既有的治理方式已经很难适应存量时代城市更新过程中复杂的内在治理关系。因此,从治理的视角研究优化城市更新的实施路径就显得十分迫切与必要。

长三角地区中心城市较其他地区城镇化进程相对较快,较早进入了城市更新阶段,积累了较为丰富的更新实践与案例,且不同城市的更新实施路径差别迥异,形成了前沿探索的独特经验和不同创新,同时也面临着一些共性的难点与痛点。以长三角中心城市切入进行案例观察与提炼总结,对城市更新行动在全国范围内的大力推广与复制具有一定意义。

1 研究基础

当城市发展从增量走向存量,城市更新成为一项集体行动,体现城市的公共政策^[2],而规划随之演变为空间治理的重要途径^[3]。关于“城市更新治理”的相关理论研究不断得到深入的讨论。孙施文^[4]提出“治理”是一种社会成员之间的相互作用关系,这种相互作用存在于组成社会的各个方面。张更立^[5]指出,“治理”模式强调的是政府、市场和市民三者城市更新空间增值分配的博弈过程中相互之间形成的关系类型与特征。希利^[6]认为,应该培养不同参与者之间达成一致的“制度”能力。

很多学者从实际案例出发,总结各地城市更新治理模式的特点和实施难点。张磊^[7]基于对京、穗、深城市更新治理模式和实施效果的比较分析,认为有序城市更新的“治理”难点在于建立协作机制,政府应当由“直接参与”转为“秩序保证”,完善更新政策工具,促进实现有效的集体行动。卓健等^[8]以上海社区更新为例,提出市场推动的更新以短期谋利为主,忽略社区长远发展,需要共谋民政协合作的渐进式更新,构建分步骤、常态化、自我完善的更新机制。王世福等^[9]认为城市更新的善治性尤为重要,政府寻求做大公约数的过程是城市更新治理的要义。程慧等^[10]以深圳不同类型城市更新项目为例,从多元主体决策视角,总结了深圳三方联盟的制衡机制。

本文基于上述对治理视角下城市更新的理解,以长三角中心城市更新新案例为研究对象,从政府、市场、社会等多方的角色立场、决策工具、协商机制等方面总结多元协同的城市更新实施路径经验,以期归纳有效的更新治理模式,对其他地区的城市更新治理提供借鉴。

2 治理视角下长三角城市更新模式观察与当前困境

2.1 长三角中心城市更新治理模式观察

从工作机制、实施模式、资金支持、政策体系、多元协同等几个维度,对上海、杭州、南京、合肥等4个长三角直辖市和省会城市进行观察,可以看出在更新路径的探索上,长三角中心城市既存在对策的共性,也体现出不少差异。

在工作机制方面,2022年上海、合肥、南京,2023年杭州分别成立了城市更新领导小组。2021年上海在《上海市城市更新条例》中率先创新提出“区域更新”的概念,城市更新工作

从点状推进转向片区统筹推进。

在实施模式方面,四个城市多样探索。合肥“肥瘦搭配”模式成功入选住建部《实施城市更新行动可复制经验做法清单(第一批)》;上海“政企合作、市区联手、以区为主”,创新“预供地”制度、“场所联动”模式;杭州以“大项目带动”实现“城中村”更新;南京探索放宽土地供应,形成了多种供地模式。

在资金支持方面,政府为有效推进城市更新工作,在财政和金融方面作出了创新探索。2021年上海、无锡等地通过与国企、民企签订战略合作协议的方式建立城市更新基金,解决旧改前期资金并定向投资城市更新项目。南京2016年开始利用新城土地出让金节余建立老城历史保护资金池。安徽省2022年起通过财政预算安排城市更新专项资金。杭州2000年初即在西湖周边地区更新中探索全市统筹的路径,通过全市财政返还的方式将西湖周边城市更新的一部分增值收益反哺给西湖片区。其他更新资金来源还有非标融资、政策性银行贷款、债券资金等形式。

在政策体系方面,长三角若干城市根据更新经验和问题出台了相应政策法规。2021年上海探索了更新立法保障,2022年南京、合肥出台了更新办法,2023年杭州出台了城市更新实施意见并已计划立法。此外,各城市也在逐步出台与城市更新配套的技术标准、规划管理、土地管理、产权登记等。

在多元协同方面,长三角更新工作正在从政府或市场的单一主体推动,向党建引领和政府、市场、居民多方协同的模式转变。上海在浦东、杨浦、普陀等社区更新中,以党建为引领,推动社区规划师全过程参与;南京在小西湖历史风貌区更新项目中探索了政府主导、国企运作、居民全过程参与的共商共建共享工作机制;杭州在大运河老城段更新中通过多设计团队、多部门协作、多次调研沟通的方式,形成了共商共享的更新方案;合肥在老旧小区更新中探索了“党建+共建”的模式,街道党政主要领导带动居民共建美好家园。

2.2 政府主导与市场主导模式并行

不同于深圳等以市场主导的更新模式,长三角各城市更新实施呈现出政府主导与市场主导并行的特点。

2.2.1 市场主导的城市更新

市场主导的城市更新包括开发商主导和业主自主更新两类,市场作用力突出,政府起“搭台”和规划审批的作用。见表1。

2.2.2 政府主导的城市更新

政府主导的城市更新包括政府投资的基础工程、政府主导市场参与的城市更新两种类型。政府或作为主要投资方,或招标方;市场参与的门槛较高,社会资本在其中可发挥的空间有限。见表2。

2.3 市场主体在更新中面临资金和时间双重瓶颈

2.3.1 现象:市场主导的“碎片化更新”,不利城市功能整体提升

社会资本的资金有限,市场主体常“挑肥拣瘦”,市场主导的城市更新多以一社区或单一地块的更新为主^[11],受市场力的

表1 市场主导城市更新的特点

Tab.1 The characteristics of market-oriented urban renewal

市场主导的城市更新模式	开发商主导	业主自主更新
典型案例	杭州未来社区、上海愚园路街区更新、上海上生新所更新、无锡运河外滩更新、苏州淮海街更新	杭州滨河村更新、上海8号桥更新
政府角色	搭建平台,用地出让与规划审批	协调平台规划许可和施工许可
市场角色	负责项目的拆迁、建设、运营、管理	负责项目的拆迁、建设、运营、管理
资金投入来源	大部分来自开发商,少部分(若有)来自政府或其投资国企	大部分来自业主,少部分(若有)来自政府
收益来源	项目后期经营收益	项目后期经营收益
适合项目类型	商业改造价值高,规划清晰	经营价值高,更新主体诉求强
优势	能较快推进项目建设及运营,政府投入较少	更新方式灵活,满足多元化需求,政府财政压力较小
劣势	可能疏于公共设施或空间建设,缺乏整体统筹;开发商融资存在一定风险	政府监管难度大,项目进度无法把控,易忽视公共空间提升

表2 政府主导城市更新的特点

Tab.2 Characteristics of government-led urban renewal

政府主导的城市更新模式	政府投资的基础工程	政府主导、市场参与(PPP)	政府主导、市场参与(EPC+BOT)
典型案例	各省市基础设施更新、各省市城投公司承担的更新工程	南京市PPP模式老旧小区改造、杭州城西梦想小镇、合肥淮河路更新	南京小西湖街区局部院落更新
政府角色	财政出资,项目拆迁建设、运营、管理	公开招标,与社会资本成立项目公司	公开进行一体化招投标
市场角色	基本无	与政府区属平台组成项目公司,筹措部分资金	投资、设计、改造、运营一体化服务
资金投入来源	财政专项资金、城市更新专项债、专项贷款	融资、保险公司、政府出资	多方融资、银行专项贷款
收益来源	无收益/商业租赁收益	项目后期经营收益	项目后期经营收益
适合项目类型	资金量少、公益性强、收益不明确	依赖于资本金和外部融资,运作周期长	业主较多,需要依靠街区统筹实现资金平衡
优势	项目进行效率高,专款专用有保障	市场化运作,风险收益合理分摊	风险收益合理分摊,推进项目合理运营
劣势	资金总量较少,投资强度受限	运作周期长,符合回报机制的项目偏少	涉及业主多协调难度大,单一地块利益难以平衡

驱动往往按照地段的级差地租以及经济价值重新组织城市功能,引发利益格局扭曲、利益分配不公、公益项目落地困难、社会矛盾加剧等问题^[12],导致区位一般、存量改造难度大、回报率低、土地资源有限的区块无法实现改造,带来明显的“碎片化”现象。在更新统筹片区或更新单元中缺乏不同主体之间的利益协调机制,导致片区更新耗时长、难推进。上海中环百联更新项目,多家物业权利人难以达成共识,导致项目停滞^[13]。

2.3.2 瓶颈一: 缺少多元可持续的资金平衡机制,小地块资金难平衡

市场主导的小地块更新,资金平衡手段有限。一方面,一般拆建比达到2倍且物业可销售才能实现盈亏平衡。例如杭州拆除重建类未来社区主要以提高可销售物业面积为短期回款的主要途径。很多城市暂时缺少地块捆绑、片区统筹、容积率转移等利益平衡的成熟机制,导致更新地块容积率节节攀升的现象。或者以有机更新为主导的项目,缺少增量空间,城市更新资金压力大,因此市场主体积极性弱。另一方面,小范围运营资金回本周期长,例如上海愚园路更新、上生新所更新的回本周期约在12—15年。尤其老旧小区更新项目中社区运营利润较低,单靠小范围运营物业难以盈利,例如杭州瓜山未来社区回款周期为20年。

2.3.3 瓶颈二: 缺少激发更新动力的土地管理制度,正式更新成本高

一方面,开发商作为新业主参与城市更新,除上海等少数城市可以走协议出让的路径,大部分城市需要走土地收储再出让的传统路径。这种传统路径需要开发商在前期一次性投入大量的拿地成本以及税费。另一方面,原业主自主更新,涉及用地性质等的调整需要补地价。例如根据上海2016年出台的《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》,工业用地作为商办、科研等用地均需补地价转性,且企业需要自持70%的研发建筑面积或者50%的商办建筑面积。这意味着市场主体面临一次性大量投入的补地价成本,以及长期持有运营的回本周期。因此一般自主更新的市场主体都需要有较强的资金实力,同时也带来大部分业主自主更新动力弱。

2.3.4 瓶颈三: 缺少与更新匹配的高效规划管理制度,更新项目审批周期长

城市更新一般需要比较复杂的审批程序以及较长的决策周期,规划调整的城市更新项目一般也要走控规调整流程。除若干城市将控规单元与地块控规分级管理,传统规划管理体系下地块的用地性质、容积率、建筑高度等均为刚性管控指标。地块更新涉及上述刚性指标调整均要走控规调整前期评估、控规调整、地价估算、补地价等程序,这意味着较长的规划审批流

程和周期。例如2015年上海上生新所从立项、招投标、调规到更新方案审批需近2年时间,2018年—2020年经过流程简化时间有缩短,但仍需约1年时间。

2.4 政府主体在更新中面临财政和民生双重责任

2.4.1 现象:政府和平台公司在城市更新中扮演多重角色

政府主导的更新中,政府及平台公司扮演着组织方、责任方、实施方、收益方的角色。政府负责前期征迁,同时监督城市公共服务设施、历史文化保护、名树古木保护等底线要求的实施。平台公司负责投资建设,招引市场主体合作运营,并有公司运营的利润要求。

2.4.2 瓶颈一:缺少财政投入与回报的长效机制,造成一定隐性债务

一方面,政府在基础设施与公共服务设施更新、老旧小区更新等民生类更新项目中,需大量资金投入,且尚未找到可持续的回报途径。同时由于民生类更新项目回报率低,市场参与的积极性不高,仍以政府财政投入为主。但我国尚未建立基础设施、公共服务设施外部效应内部化的税收机制。另一方面,涉及征迁的更新地区,需要政府付出大量的征迁资金,为短时间内缓解财政压力,则又回到土地财政的老路。

2.4.3 瓶颈二:缺少公共服务设施建管运的闭环机制,造成设施运营不善

一方面,在政府与市场博弈过程中,规划中确定的公共服务设施被挤压,例如面积减少,或从独立用地变为非独立用地。另一方面,虽然上海、杭州、南京等地已经探索类开发商待建、捆绑出让等途径落实公共服务设施、公园绿地等建设,但在市场和政府博弈过程中,因缺乏具体、细化的实施机制、分配机制与监管机制,政府或市场主体在后续运营中均遇到不同的问题。公共服务设施在移交给政府之后,受到经营范围的限制,进一步增加了街道等地方政府的财政压力;交由市场主体运营同样面临服务费用低、难平衡等问题。

3 治理视角下城市更新实施路径创新的几点建议

基于长三角中心城市更新实施路径的痛点与瓶颈,梳理长三角中心城市更新实践案例,提炼创新与经验,从推动城市更新治理模式优化的视角提出4个方面建议,即应建立“政府—市场—社会”三方协作的治理结构、从政府维度完善公共利益优先的治理工具、从市场维度激发市场活力的政策供给以及从社会维度保障社会参与的协商机制。

3.1 建立政府、市场、社会三方协作的治理结构

复杂的内在治理关系是城市更新的一个重要特征^[14]。所谓“治理”,不同于“管理/统治/管制”,强调的是将政府、市场和市民放在平等的位置上,其决策过程是一个多元利益主体协商的过程而非自上而下的命令过程^[15],是“多主体”对公共事务的共同参与。但是,当前我国城市更新更多是在权力和资本主导下进行的,市民社会力量薄弱,难以对权力和资本形成有效的制约^[16],因此,实现有序城市更新治理的难点则在于建立协作机

制、协调多方利益,实现有效的集体行动^[17],需要考虑三方的协作关系和承担的不同角色。

3.1.1 政府:秩序维护者

政府的首要责任应是维护地区发展的整体利益,保证规则公平合理。政府掌握着城市更新的核心要素土地资源,通过土地用途和开发建设管制来平衡市场与公众的利益以及维护城市环境。以往,在城市更新过程中容易形成政府与市场的“增长联盟”^[18],带来公共权力的失衡。政府应向提供公共服务、制定规则、实施规则监督以及引领、激励和利益统筹协调的角色转变,进一步平衡与市场之间的伙伴关系,充分发挥市场在资源配置方面的高效作用^[19]。

3.1.2 市场:动力提供者

开发商等市场主体提供资本和实施行动,追求市场收益的最大化,希望通过城市更新获取增量空间资产出售盈利。同时政府赋予市场主体社会责任,即通过城市更新项目推动成片地区的产业升级,改善人居环境改善,并有效地落实和补充公共配套设施短板。因此,市场主体是未来推动城市更新的重要动力来源。

3.1.3 社会:利益监督者

城市更新中的原业主或市民是城市公共空间的直接受益者,希望通过城市更新充分表达诉求、提升居住品质、共享增量利益。因此,他们在城市更新治理过程中是监督和约束“空间谋利”行为的重要主体,避免经济增长损害公共空间和城市环境。

3.2 政府维度:完善公共利益优先的治理工具

新时代“以人民为中心”的核心宗旨,城市更新是以解决旧城区人民群众的急难愁盼为首要目的,实施城市更新必须体现城市规划的公共政策属性,保证城市的公共利益,守住底线,避免和克服市场的某些弊病和负能量。因此,从政府维度,应当重点完善确保公共利益优先的治理工具。

3.2.1 划定更新统筹单元

传统城市更新过程中以地块为更新单元,侧重于建筑单体或居住街坊的更新改造,导致了城市碎片化问题。为实现片区统筹发展,上海市2021年颁布的《上海市城市更新条例》提出“更新区域内的城市更新活动,由更新统筹主体负责推动达成区域更新意愿、整合市场资源、编制区域更新方案以及统筹、推进更新项目的实施”,即以更新区域为更新统筹单元,保证公共利益优先,避免更新开发主体优先更新获利更大的地块。对零散土地进行梳理,统筹安排更新统筹单元内的配套设施和保障性住房,保证更新单元内城市基础设施、公共服务设施等的落位和规模,确保开发活动中提供社会所需要的公共空间和公共产品。

3.2.2 明确更新统筹主体

更新统筹片区内各更新单元的开发主体不同,因此中立的第三方机构(多为政府或国资背景)在协调各方利益、统筹更新推进中发挥重要的作用。地方政府及其派出机构(管委会)是区域整体更新的“指挥者”,承担统筹规划和顶层设计的工作^[20]。在上海愚园路、武夷路街道更新实践中,政府机构虹桥办承担着更新地块前期产权问题协调,以及更新开发主体与政府

各部门之间的沟通协调工作,具有熟悉政府政策、了解市场主体诉求和更新地区的情况的优势,在实际更新过程中充分发挥“中间人”的作用。《上海市城市更新条例》已提出更新统筹主体的概念,但需进一步明确统筹主体的遴选机制,有针对性地选择最合适的统筹主体,同时要明确统筹主体的职责界面,在具体工作推进过程中,统筹主体与主管部门的职责界面如何切分、相互的协同作用如何发挥是需要进一步细化的重要内容^[21]。

3.2.3 衔接空间管控体系

构建挂接控规的城市更新规划体系。长三角各城市目前都将城市更新规划设计方案作为控规调整的论证与参考,最终以控规作为法律依据,进行土地收储和出让。2021年颁布的《上海市城市更新条例》明确了更新规划体系,即“全市城市更新指引—各区更新行动计划—区域更新方案—项目更新方案”,但控规作为规划管理工具的法律地位不变,区域更新方案、项目更新方案都与控规挂接。宁波、无锡等城市也完成了城市更新专项规划以及更新单元划定,通过更新单元规划挂接控规,指导更新项目有法可依、依法实施。

3.2.4 出台配套法规细则

城市更新多方利益需要完善的法规细则来保障。目前上海出台的《上海市城市更新条例》配套了实施细则,进一步细化公共要素的奖励条件、对象、范围和标准。浙江结合未来社区的老旧小区更新出台了一系列土地、空间和财政保障政策,例如《关于高质量加快推进未来社区试点建设工作的意见》提出了增存挂钩、带方案出让、专款专用、部分开放空间不计入容积率等创新规定。江苏以《江苏省开发区条例》为核心,提出了收购储备、鼓励流转、协议置换、合作经营、自主开发、弹性出让等盘活存量土地的措施,鼓励增容挖潜,对利用现有工业用地新建厂房或改造原有厂房、增加容积率的,不增收土地出让价款。

3.2.5 搭建公共服务平台

通过搭建一网通办平台,实现更新项目全流程透明化审批,畅通公众参与渠道。上海2018年开通一网通办平台,实现信息统一共享,公布城市更新有关技术标准、政策措施、规划方案等,同时依托平台构建联审制度,即一家牵头、一口受理、并联审批、依次发证,大大提升了更新项目的审批周期。2018年,浙江省为“最多跑一次”立法,明确联合审查制度和“一窗受理”的法律地位,实现更新政策和流程的透明化、效率化。

3.3 市场维度:创新激发市场活力的政策供给

从近年来长三角各中心城市的实施和社会关注度来看,更新政策中的奖励条款是政策的核心内容,如容积率奖励幅度、与奖励挂钩的公共要素清单、容积率转移等^[22]。这些政策在技术细节与创新探索方面仍存在很多不健全,导致在实际操作中的困难,直接影响市场主体的积极性。因此,在不影响市场秩序和公平竞争的原则下,探索特殊的政策优惠和细致的奖励措施,创新激发市场活力的政策供给,使市场投资成为未来城市更新最主要的投资来源。

3.3.1 创新、探索土地政策

城市更新核心是实现存量土地挖潜和利用。长三角各城

市针对不同地区、不同情形,制定适度的规划土地鼓励政策,激发市场动力,鼓励土地增值共享,切实保证项目操作落地。

激活零星土地的开发。采取创新开发模式,包括扩大土地面积、地块拆分、地块合并、非经营性用地地块位置互换等。上海针对更新中的瓶颈难点,对“边角地”“夹心地”“插花地”等不具备独立开发条件的零星土地,创造性地规定了“零星征收”(个别征收)制度,提出可以由实施城市更新的土地权利人采取扩大用地的方式结合开发,或者由各地块土地权利人组成联合体开发,激发原土地权利人参与城市更新积极性,支持原土地权利人或者原土地权利人的联合体通过存量补地价的方式重新取得建设用地使用权。南京为挖潜“边角地”“插花地”“夹心地”,通过“以大带小”方式协议出让。

促进土地流转/利益统筹。江苏为激活闲置土地、低效用地等存量建设用地的再开发,鼓励流转、协议置换、合作经营与自主开发等方式,同时积极探索工业用地长期租赁的模式,采用弹性出让的手段。上海静安区针对地区缺乏的公益性设施开展评估研究,秉承公众利益为先的原则,通过城市更新项目带动地区公共空间和公共设施的增加提升。针对历史文化保护,对风貌保护导致容积受限的,创新性提出容积率异地补偿;对因历史建筑保护导致面积减少的,给与容积率奖励,在一定程度上激活了市中心历史风貌地区的改造项目。

探索用地的有条件转性。对于用地功能的灵活转换。上海在2015年出台的《上海市城市更新实施办法》首次进行了明确,在符合整体规划导向的前提下,发挥市场作用,允许相关用地性质兼容和转换,鼓励公共设施合理混合设置。如“上生新所”将生物研究所等原工业用地用作办公、会所及历史建筑保护,转换了相应的用地功能。

补全项目土地的途径。上海2021年新出台的《上海城市更新条例》,在现有法律框架下,对于没有条件、不能采取招标、拍卖、挂牌方式,给予采取协议出让的方式供地,同时提出浦东新区创新探索建设用地在垂直空间分层设立使用权。

3.3.2 细化、落实激励机制

激励市场主体在开发活动中提供社会所需的公共空间和公共产品,为城市更新实施过程中保障社会公共利益提供有效支持。

开发权转移。对于改造主体拥有两个以上的更新项目,其中一个因历史保护需要,必须在规划层面统筹利益,降低容积率,可在同一行政区划内的另一个项目中得到容积率的开发权转移。如徐汇区进行了风貌区与滨江地区更新项目之间开发权转移的尝试,实现项目权益的联动。

容积率奖励。以适当的建筑面积奖励,推动公共要素的增加。在建筑容量上,对于提供公共开放空间与公共服务设施的项目,给予额外建筑容量奖励。如《上海城市更新条例》明确:更新区域内项目的用地性质、容积率、建筑高度等指标,在保障公共利益、符合更新目标的前提下,可以按照规划予以优化,例如允许建筑高度的有限度增加;在整体空间对建筑高度不敏感的地区,在处理好相邻利益前提下,允许高度适度提高,紧凑建设,以高度换空间。保留具有价值的历史建筑,通过采取部分历史建筑的建筑面积不计入规定总量,增强历史文化要素

的保护力度。例如上海静安区东斯文里的改造，除保留已经认定的保护建筑外，还保留原规划确定拆除的里弄建筑群（东斯文里），为鼓励该保护要求的落实，部分保留的历史建筑面积未计入地区开发总量。

3.3.3 简化、规范程序设置

优化审批流程。以上海现行零星更新流程为例，在三个方面提升审批效率。一是对审批时间设限；二是设置联审制度，由“一家”牵头提供综合服务，由规划土地关联部门“一家”审批设计方案；三是全流程透明化，对项目进展、相关数据全民向公众开放。浙江也建立了联合审查制度，明确了“一窗受理”的法律地位。在更新项目中，时效性往往是市场主体关注的关键，高效的行政审批程序对城市更新项目的实施具有积极的促进作用。

3.4 社会维度：保障社会参与的协商机制

3.4.1 多元共治平台

建立由政府、专家、投资者、市民等多元主体共同构成的行动决策体系。利用“正式”与“非正式”结合的治理工具应对复杂的城市更新系统，政府自上而下地统筹城市更新，运用容积率奖励、产权变更、功能区兼容混合等手段，平衡政府与开发商、居民之间的利益分配。南京小西湖微更新是多元共治平台建设的一次重要探索，搭建了包括政府、居民、规划师、社区居委会和建设方在内的“五方平台”，同时平台参与者在更新进行的过程中不断调整和重塑自身的角色定位。征收阶段，居民参与自家产权的界定和去留；规划设计阶段，志愿者和规划师步入社区，鼓励居民自由提出改造的构想^[23]。对于规划确定的管控单元，设计单位分别编制地块微更新图则，为其中各个实施单元的保护和改造工作提供具体的控制和引导要求，不同改造主体均可根据图册的控制和引导要求对相应地块进行自下而上的改造。五方平台也可根据图则内容对设计方案和施工过程进行监督和指导。

如南京小西湖历史风貌街区堆草巷33号“共享院”。原住民因故土难离而不愿搬迁，设计方尊重居民的意愿进行原址改造，帮助居民对院落景观进行再生利用，居民也将院落对街巷半开放而形成共享院，实现居民与游客的良性互动。共享院的建设也吸引了五方平台其他角色的参与，建设方对原住民生活予以关心，居委会作为纽带联系原住民和建设方，共同将共享院建设成为多元共治的展示窗口^[24]。

3.4.2 倡导社区自治

形成居民自发成立的社区自治会。社区自治会作为重要的社会组织，在社会治理中具有双重优势。居民视角下的社区自治会具有准公共机构的号召力和权威性，从而在推进公益品生产上具有一定优势；而政府视角下的自治会具有非政府机构的灵活性和广泛的社会联系面，在创新治理和资源整合上具有优势。

上海杨浦区创智农园是一次社区自治的优秀尝试。在社区农园运维的过程中始终践行开放共建协同共治的理念，以自身成功经验倡导更多的社区融合行动^[25]。为了积极发动社区组织参与社区治理、自下而上培育居民自治能力，采取“请进来”的

方式，先期让创智农园入驻睦邻中心，融入社区，通过农耕体验和自然教育等主题活动层层激活周边的社区家庭。在不断的场地和人际交流中，使疏离的人群互相融合，促进居民参与本社区的共建共享。创智农园入驻睦邻中心后，通过发起一系列社区分享活动，让社区逐步生长出不同的社群，社群主理人以社区居民为主，形成熟人社区，促进自发的社区治理。

3.4.3 组建顾问团队

组建由规划师、建筑师、景观师等专业力量共同组成的顾问团队。2015年，上海市静安区启动“美丽家园”社区更新项目，较早地发挥了社区规划师在老旧社区更新工作开展中的责任。其后，杨浦、徐汇、虹口等区相继发布区内社区规划师制度实施办法，逐步建立起顾问团队引导下的社区更新的推进制度与工作方法。2021年《上海市城市更新条例》为社区规划师制度提供了立法层面的保障。南京社区营造师通过居民恳谈会、展望未来论坛、商家议事会等探索常态化对话机制。

普陀区曹杨街道杏杨园小区社区更新是一次社区规划师参与更新、解决技术难题的良好示范。多背景的社区更新专业顾问团队提出修建处于非机动车棚顶的滨河健身步道，既解决了非机动车停车问题，也为小区居民的休闲健身提供了好的选择，获得小区居民的一致认可。社区规划师多是长期从事社会治理的专家、学者，有对于社区发展、成效把控、成果落实方面的预判能力，在与社区居民进行深入交流、了解居民改造需求的基础上可以提供社区层面的发展引领性建议，更有利于保证项目实施的专业性。

3.4.4 常设监督机制

设立确保协商机制公平顺利进行的监督机制。《上海市城市更新条例》（2021）将公众参与、征求意见、社会监督作为城市更新落实的重要保证，充分体现以人民为中心的目标要求。在城市更新区域的划定、更新指引和行动计划的编制等方面强调公众参与；对于违反城市更新规定的行为，鼓励公众监督举报，充分保障了公众参与城市更新的各项权利。市民充分参与的城市更新更有利于发挥其主观意志，保证协商机制的公平性和顺利进行。

4 总结与讨论

虽然长三角各城市在更新实施路径探索上已经积累了很多成功的实践经验，但城市更新“非制度化”现象、治理结构上各方角色的不清晰、公共利益难以实现或实现成本过高，以及市场主体追求增值空间较大的更新类型、不完善的市场带来整体参与度低等挑战依然突出。

从治理的视角，应建立“政府、市场、社会”三方协作的治理结构，政府、市场和社会作为城市更新的治理主体，分别代表了权力、资本和民生3种不同的价值追求，共同支配着中国城市空间的物质更新和社会更新，只有当这三方的价值追求都得到满足时，城市更新的治理绩效方能得以实现^[26]。从政府维度，应着力完善公共利益优先的治理工具，建立以片区统筹为目标的更新单元，保证公共设施的供给，实现资源的有效互换和重组。从市场维度，不断创新激发市场活力的政策供给，发

挥统筹主体的作用,细化公共要素清单,明确容积率奖励与转移的操作路径,建立具体实施细则,确保实际可操作,实现存量土地开发利益共享。从社会维度,同时建立保障社会参与的机制,协调各方利益,实现城市更新的有效治理。

参考文献

- [1] 张京祥,陈浩.空间治理:中国城乡规划转型的政治经济学[J].城市规划,2014,38(11):9-15.
- [2] 张磊.“新常态”下城市更新治理模式比较与转型路径[J].城市发展研究,2015,22(12):57-62.
- [3] 郭旭,田莉.“自上而下”还是“多元合作”:存量建设用地改造的空间治理模式比较[J].城市规划学刊,2018(1):66-72.
- [4] 孙施文.关于城市治理的解读[J].国际城市规划,2002(1):1-2.
- [5] 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.
- [6] 希利.创造力与城市管治[J].杨宇,胡荣,译.国际城市规划,2008(3):44-52.
- [7] 张磊.“新常态”下城市更新治理模式比较与转型路径[J].城市发展研究,2015,22(12):57-62.
- [8] 卓健,孙源铎.社区共治视角下公共空间更新的现实困境与路径[J].规划师,2019(3):5-10.
- [9] 王世福,易智康.以制度创新引领城市更新[J].城市规划,2021,45(4):41-47.
- [10] 程慧,赖亚妮.深圳市存量发展背景下的城市更新决策机制研究:基于空间治理的视角[J].城市规划学刊,2021(6):61-69.
- [11] 赵万民,李震,李云燕.当代中国城市更新研究评述与展望:暨制度供给与产权挑战的协同思考[J].城市规划学刊,2021(5):92-100.
- [12] 梁印龙,孙中亚,蒋维科.“市场诱导”与“政府失灵”:存量工业用地更新的困境与规划初探:以苏州工业园区为例[J].城市规划学刊,2018(6):94-102.
- [13] 邓雪媛,黄林琳.公共要素导向的上海城市更新沟通工具构建及应用[J].城市发展研究,2019(5):56-62.
- [14] 吴志强,王世福,李邨,等.“社区空间精细化治理的创新思考”学术笔谈[J].城市规划学刊,2020(3):1-14.
- [15] 田莉,陶然,梁印龙.城市更新困局下的实施模式转型:基于空间治理的视角[J].城市规划学刊,2020(3):41-47.
- [16] 杨璇.城市更新政策的治理结构与长效机制构建[J].城市研究,2020(10):69-75.
- [17] 阳建强,杜雁.城市更新要同时体现市场规律和公共政策属性[J].城市规划,2016(1):72-74.
- [18] 张京祥,胡毅.基于社会空间正义的转型期中国城市更新批判[J].规划师,2012(12):5-9.
- [19] 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(3):8-11.
- [20] 陈易.转型期中国城市更新的空间治理研究:机制与模式[D].南京大学,2016.
- [21] 张莉,何运来.新形势下上海城市更新发展趋势及若干建议:基于对《上海市城市更新条例》的初步解读[J].城乡规划,2022(3):76-81.
- [22] 葛岩,关烨,聂梦遥.上海城市更新的政策演进特征与创新探讨[J].城市更新,2017(5):23-28.
- [23] 韩冬青,沈旸.特集 一个样本:南京小西湖街区的保护与再生[J].建筑学报,2022(1):55-61.
- [24] 刘悦来,赵洋.打开联合,协力共创:上海创智农园片区社区规划参与行动探索[J].建筑技艺,2019(11):76-81.
- [25] 刘悦来,尹科婵,孙哲,等.共治的景观:上海社区花园公共空间更新与社会治理融合实验[J].建筑学报,2022(3):12-19.
- [26] 黄志基.社会网络视角下城市更新治理模式比较与机制优化[J].城市更新,2022(3):15-24.

修回:2023-06