

# 城市老旧小区更新中多主体协同机制的构建

王书评 郭菲

**提 要** 城市发展从扩张推进向城市存量更新转型，亟待建立更新背景下的相应配套机制，主体协同是其中重要的一项制度。城市更新涉及多方面主体，各方主体在更新实践中处于重要地位，应发挥各自优势共同推动城市发展。但因主体之间缺乏沟通交流机制，相互之间各自为政，导致交流冷场且有冲突。以城市老旧小区更新为例，以其主体参与缺失现状为切入点，运用哈贝马斯交往行为理论探讨了沟通理性对各主体之间协调和商谈的引导作用，以及多主体协同中协商机制的重要性，提出了城市更新的多主体协同机制的构建模式。并运用协同模式对杭州主城区某老旧小区案例进行深入实践剖析和验证。

**关键词** 城市更新；多方主体；沟通协调；协同机制

中图分类号 TU984 文献标识码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202103008  
文章编号 1000-3363(2021)03-0050-08

Building Multi-Stakeholder Collaborative Mechanism in the Renewal of Old Communities

WANG Shuping, GUO Fei

**Abstract:** Nowadays, urban development is undergoing the transformation from quantitative expansion to qualitative regeneration, and the change calls for a new multi-stakeholder collaborative mechanism. Urban renewal projects involve large number of different participants, who play important roles in the transformative process and therefore, should be given full opportunities to exercise their agency. However, owing to the lack of communication channels between stakeholders, conflicts often result. This paper uses one old community as an example, which is located in a city lacking stakeholder participation mechanisms. It applies Jürgen Habermas' theory of communicative action and communication rationality to the renewal process of the case community. The paper discusses the importance of collaborative mechanism in multi-stakeholder projects and how communicative theories can be used to guide the coordination and negotiation between different parties. It also puts forward new methods for building the collaborative mechanism in the renewal process. The proposed methods have been tested in an old residential area in Hangzhou with proved success.

**Keywords:** urban renewal; multi-stakeholders; communication and coordination; cooperation mechanism

城市更新将成为我国城市化发展未来进程的重要内容和趋势（杨帆，2020）。改革开放后一段时间内在城市扩张期建成的大量住宅小区，尤其是2000年以前建成的多层住宅小区，由于建筑老化和维护的缺失，环境日趋恶劣，老百姓呼声强烈亟待更新（赵丛霞，2020；张姗琪，2020；黄瓴，等，2018）。存量更新和新区扩张建设在方法上和路径上存在较大差异（姜克芳，等，2016；何智锋，等，2015）。在现有的市场经济和政策背景下，城市规划等政策难以适应城市更新要求，城市更新相应配套制度尚未建立，严重落后于社会需求（唐斌，2020）。

市场化背景下的更新不是政府或相应的组织大包大揽（李小东，等，2018；胡娟，2010），需要配套和完善一系列相应机制，建设系列规章制度，是理性和主动的更新，一种可持续的更新，涉及很多方面的内容。本文重点讨论城市更新机制中的多主体问题，如何科学构建更新中的多主体协同机制是城市更新一项重要的技术和方法（顾昱，2020），是科学有序推进城市更新的基础。

## 作者简介

王书评，同济大学建筑与城市规划学院，博士研究生，13857181966@163.com  
郭菲，浙大城市学院，副教授

## 1 城市更新多主体参与的现状

一般来说,城市更新项目参与的主体涉及各个方面,至少包含3个方面:管理主体(王世福,等,2019)、实施主体(钟奕纯,2019)、产权主体(赖亚妮,等,2018)。除此之外还有一些咨询机构、规划设计和法律顾问等主体,城市更新多主体协同(林洪婧,2019),就是在这些主体之间相互配合相互协商,共同完成某一项目的更新任务。

简单来说,实施一项成功的城市更新,至少需要以上管理主体、实施主体和产权主体三者的紧密配合,形成紧密协同的关系,缺一不可。但是目前这三个主体各有难题,缺乏配合协同,齐心协力发力的机制。

### 1.1 管理主体的窘迫处境——政府面对城市更新的压力,只有单一主导,缺少多主体协同思路

政府具有管理城市的职责,保障城市安全和可持续性。目前城市更新项目的实施一般都是由政府主导并实施的(吴晗冰,等,2020)。但是有大量的老旧小区需要进行整治,改革开放后1980—1990年代建设的多层住宅量非常大,城市中分布也很广(柳小毅,2011)。面对如此巨大的群体,政府更新的压力可想而知。政府希望给老百姓一个良好的城市环境,但是确实力不从心。

部分危房,由于得不到有效的管理逐步恶化,变成D级危房,触碰城市安全底线,政府不得不仓促启动解危进行翻建,处于被动地位。政府投入人力和财力进行解危但收获不了百姓的认可,在当下虽担任管理主体,但其地位等同于实施主体,容易产生政府大包大揽的窘境。既缺乏多主体的参与,更不存在协同机制问题。政府主动进行更新改造的动力明显不强。

### 1.2 实施主体的无奈——虽然是城市更新的主力军,但苦于缺乏政策支持

实施主体一般是指政府委托的机构或者市场化主体,具体负责项目前期报批、方案设计把关、确定施工单位、施工过程管理、项目竣工验收和完成交付

及负责物业管理等等。它们是城市更新的主力军,是执行者。现有的城市更新项目中实施主体一般均由城市委托的机构开展,也就是说管理主体和实施主体均由政府及相关机构承担,市场化主体并没有真正参与城市更新;由于缺乏城市更新相应法律法规等政策支撑,目前实施主体开展工作非常困难。采用的还是扩张型城市化推进的模式。城市发展由扩张型向存量更新的转型过程中,相应的配套法规和规章制度没有相应调整,存在着一些政策的断层,扩张型城市化模式不能适用城市更新模式,城市更新的路径和方法也完全不一样,涉及的内容和主体都要更复杂,适应城市更新的配套环境尚未建立。社会主义市场经济模式下,城市更新只有协同建立良好的市场化主体参与机制,只有在真正消灭了政策障碍和条件制约的前提下,市场化主体才能真正发挥作用和潜力。

### 1.3 产权主体被冷场——积极性最高,作用没有发挥出来

城市更新产权主体主要分为三类,即政府、实施主体、产权人;其中,政府关心的是城市整体利益,追求综合效益最大化;产权人关心的是更新项目中的个人具体利益最大化,产权人对更新项目参与的要求会比较迫切,希望参与的积极性也非常高。但现实中城市更新政府的管理力度,会比较大于公民对行政的参与力度,产权人与政府力量对比悬殊,缺乏协同,相对来说产权人的声音非常微弱。

城市更新的产权主体非常多,更新项目里面它就有多少幢房屋,有多少个产权户,那他就有多少个主体在这里面。各主体文化层次、生活背景等差异较大,对事物的价值判断和诉求存在差异,要求呈现多元性。各方主体利益交织在一起,需要协同一致,否则将非常复杂。

虽然产权人参与更新的积极性非常高,但是现有的政策背景制度下,产权人参与的意识、能力、范围受到较大的制约,发挥的作用有限。

实际情况中,产权人的参与虽然在相关法律上进行了设定,也提倡公众参与,但是缺乏真正参与的机制(温丽,等,2020),没有相关细化的规定,没有

顶层设计,如果没有协同机制下各产权主体“合意”达成的机制,城市更新的多主体的合理化诉求就难以真正落实到位。

### 1.4 各主体之间矛盾冲突不断,城市更新中三者主体之间缺乏理性沟通机制

三个主体各自按照自身的规则进行运作,各主体存在不同的利益和诉求,存在着矛盾和纠纷;同时主体内部也是矛盾利益复杂,难于沟通。存在的主要矛盾有管理主体与产权主体的矛盾、实施主体与产权主体的矛盾、产权主体内部之间的矛盾等等。这些矛盾是由于主体与主体之间或主体内部的沟通不顺畅,缺乏统一协调的机制造成的。

为了主体间的有效沟通,建立健全有效的沟通机制非常重要。现有法律关于沟通机制的法条规定都非常抽象,具体的落实尚无具体的法律,因此缺乏法律保障,要强化合意达成前的制度化和程序性的设定,明确具体的条款。

缺乏统筹三方主体协同的顶层设计。三方主体进行沟通,不可能全部主体最终都能达成自己的最终目标,为了最终合意的达成,需要相关各方理性和专业背景下的求同存异,完善统筹三方主体的顶层设计,最终实现平衡。如果矛盾沟通处理不好,会进一步激发升级,可能会转化为社会冲突,最终甚至会演化为群体性事件。

## 2 城市更新多主体协同机制的概念、理论基础和主要内容

### 2.1 城市更新多主体协同机制的概念

城市更新的多主体协同机制是指在存量更新项目中,构建跨主体的机构或组织,协调多方主体的利益分配,通过主体之间的理性商谈和有效沟通,形成合意,同时协同建立规划优化、市场化机制引入等政策工具,达成小区迭代更新的目标,实现住宅小区的功能完善和环境提升,实现城市空间多样化、品质化,达到持续健康推进城市更新发展的目标。这是一种创新模式,是在现有的“三原”翻建模式和拆迁改造模式基础上进行的改革,需要突破一些政策和制度的约束。

国内外关于城市更新活动中多主体

协同实践及研究,多见如日本、台湾地区的社区改造活动,其中更新活动中多主体协同参与,已经成为上述地区老旧小区更新改造的主要模式。

中国内地关于多主体协同机制的研究,可见于社会生活的方方面面,既有行政管理领域、也有企业管理、高校管理以及科研活动等,既有宏观管理范畴,也有微观活动角度。近年来涉及到城市更新活动中多主体协同机制的研究开始增多,以两种方式的研究为主。一种是学习国外城市更新多主体参与的既有经验,一种以国内某一特定城市或城区更新案例的探讨摸索进行研究。另有少量理论归纳的研究也开始出现,如探讨城市更新中的建筑策划多主体参与的必要性、主体的分类、参与的方式和存在的问题等(涂慧君,等,2019)。由此可见协同机制在城市更新领域的应用,已经受到了国内学者的重视,并逐渐通过在城市更新活动的摸索开始走向实践。

2020年7月20日,国务院发布了《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》,该指导意见特别强调要建立健全组织实施机制,建立统筹协调机制,推动社会力量参与老旧小区的改造,并完善各配套政策的出台。这其中,最关键的因素是协同,协同将贯穿于城市老旧小区改造和更新的全过程,存在更新的各个步骤和程序之中。

## 2.2 交往行为和沟通理性理论是多主体协同的基础和前提

城市更新的协同是以交往行为和理性沟通为基础和前提的。交往理性行为属于人类的社会行为,马克斯·韦伯将人类的社会行为分为四种:传统行为、情感行为、价值理性行为和目的理性行为(侯均生,2004),德国社会学家尤尔根·哈贝马斯,在马克斯·韦伯的社会行为理论基础上,提出了自己的社会行为四分法,分别是目的性行为、循规性行为、戏剧性行为和交往行为。其中交往行为是最为核心的行为,是指至少两个或两个以上的主体间以语言或符号为媒介,以语言的有效性要求为基础,以达到相互理解为目的,在意见一致基础上遵循一定的规范而进行的,使社会达到统一、合作化的合理活动。交往行

为概念的提出,解决了马克斯·韦伯对人类活动悲观预测,用主体间的互动为人类社会行为发展找到了新的出路,那就是不同主体之间合理的有效的理性沟通(尤尔根·哈贝马斯,2004)。此概念可以说是城市更新领域多主体协同机制构建的理论基石。

哈贝马斯主张的交往行为和理性沟通,在技术理性发展和全面渗透到各个生活领域的当下,巧妙进行突破,通过人类社会交往和沟通本质,运用沟通理性解决技术理性本身无法解决的难题,推动人类社会继续前行。

## 2.3 主体之间的理性沟通是科学开展城市更新的核心要点和关键。

当城市发展来到了当下,技术应用越来越灵活,建设行为却愈加单调,城市发展进程逐渐出现技术理性化趋势,城市建设出现机械化、工具化和技术僵化的发展特征(唐子来,等,2020)。当城市更新主流趋向于存量空间之际,过分依赖工具技术的城市更新陷入了停滞困境(周俭,等,2019),迫切需要找到新的途径和方法。从更新主体之间的理性沟通开始,进行多主体协同机制的研究,或许可以打破城市更新中以工具理性或目的理性为唯一标准的禁锢,让城市老旧小区更新突破瓶颈期,迎来新城市发展的更大机遇。从目前大量存在的迫切需要改造的老旧小区和城市更新推进中存在的窘迫之境可以发现,城市更新主体之间基于理性沟通的协同机制研究显得非常重要和必要(梁晨,等,2019)。

以理性沟通理论为基础的多主体协同模式在城市老旧小区更新领域的实践,关注的重点是主体间互动活动的理性沟通,本文将以此为核心要点和关键点在多主体协同机制设计中多角度多层次体现并以转化应用,至少包含了下文中提到的主体组织机制建设、合意机制建设、资金进入机制建设等等。

城市更新活动指向未来,存在愿景和现实之间的差距。愿景是城市发展需要努力的方向,现实和愿景的差距需要更新活动的管理主体积极有为,进行有远见的制度设计并不断调整和完善的过程,是现实和愿景之间不断链接不断涵摄,将愿景和现实合一的过程,亦为理

性沟通的过程。其次,在城市更新的操作层面,各主体发挥各自作用积极推进城市发展,是应有之义。现实中主体之间的权利诉求不同,利益依托不同,成为障碍更新进程的因素。这种矛盾和张力来自各方主体的不同主张,源自各方主体的多样性以及由此带来的需求不一或目的冲突。因此在城市未来的发展中,需要在没有或者部分共同需求的前提下,采取适当可行的行动,在这些所有权益主体之间达到权利和义务的对等,从不平衡到平衡,达到共同的目标。理性沟通形成合理化目标是城市更新主体协同的关键部分。

## 2.4 城市更新多主体协同机制的主要内容

城市更新多主体协同机制建设涉及多方面内容,本人认为,以下四个方面内容要进一步强化和完善。

一是组织主体机制建设。多主体协同的重要内容为加强主体组织建设,为每一个更新项目成立独立核算的组织。该组织由管理主体、实施主体和产权人等三方主体经协调统一以最优化协同设立。政府居于指导和管理地位,有意向的公司或机构以股份形式参与实际经营,组建独立法人,产权人以物权形式入股成为该组织的重要投资人。该协同组织应当为独立法人,独立核算,设置有明确的议事制度,接受各方监督。该组织不是以盈利为唯一目标的经济体,但可以考虑适当的盈利,如提升容积率、整体环境改善后提升建筑价值等,这样可以尽最大限度满足三方主体的各种需求,实现多方共赢的结果。同样该组织也可以以非盈利即盈亏平衡为经营目标,只要能够实现过程中人员财物成本的支出平衡即可。具体是否盈利的经营形式选择应根据更新项目的具体情况确定,也可以是更大范围的区域平衡目标,形成地块开发的联动,推进更大区域的协同平衡。

二是合意机制建设。合意机制即指在社区更新中,需要多方协商的事项,如何达成共同意见的一套程序和制度。合意机制存在各个主体之间,如更新意愿中业主的合意,更新方案设计和确认中的业主、政府主导者和参与者之间的

商谈合意,更新实施中业主之间、业主与实施者的协同合意等。合意机制要遵循公开、公平、公正、规范的原则,在法律法规的框架内开展活动。这些活动是不断交叉重合的,不断动态调整和进行修正,最终达成一致同意意见。合意的形成是比较困难的,也是最重要的核心部分。

合意机制设计可包含以下方面:①更新决议的民主集中合意达成机制。②利益分配方案的合意达成机制。项目主体内部进行开发前的充分协商,基本拟定项目开发前的利益分配方案。利益分配的合意至少包括:哪些主体有资格进行利益分配、哪些主体负责管理组织和实施利益分配活动、何种条件满足时开始分配活动、利益分配的基本原则、标准和具体方式步骤等等。在利益协同过程中,需要政府进行相关配套法律法规的保障,需要项目主体进行精细的经济指标测算,测算的结果作为经济利益分配的依据,公开透明,运用经济和技术手段使得经济效率最大化,社会效益最大化。③利益分配的合意确认机制。各方主体对未来更新活动的预计利益进行分配,并获得各方认可的意思表示机制,即为更新最核心的保障机制。更新活动的各方主体,都应该明确自己在利益分配中的权利和义务,并对上述合意进行明确的意思表示,以合同形式确定对各自利益分配达成一致意见。④风险纷争化解机制。是合意机制的重要组成部分和保障制度之一,用于处理更新活动整个过程中的各种矛盾纠纷和冲突风险的争端解决机制,主要指导思想仍是多方协同,基于各方善意的理性沟通商谈解决各种争端。城市更新活动涉及人数众多、经济利益显著,容易引起各种权益纠纷,甚至引发群体性事件等社会管理风险。更新活动的全过程都可能存在各种矛盾纠纷,因此争端解决机制也包括事先风险防范和事后矛盾化解机制等两个重要组成。事先风险防范机制,包括在前面三个合意达成机制中;而事后化解机制,主要表现为围绕着更新活动的各种民事争议和行政争议,极端性的争端主要表现为行政争议,因此对行政范畴争端进行解决的机制,是城市更新安全保障制度之一。上述四个合意机制,都包含着

意见的不统一到统一的过程,因此均可参照交往行为和理性沟通的基本要求,对不同意见的双方或多方主体进行真诚真实的有效性沟通和理性沟通,从不统一走向统一。

三是规划修正机制的建设。对城市新区建设的规划来说,属于终极蓝图式的规划,规划编制体系是自上而下的,对产权人来说,这个规划更多的是遵守和执行。而在城市更新领域,由于产权主体的特殊性,各个主体的地位应该是平等的,他们可以就共同关心的问题提出提议、批判、辩论、达成共识,并将这些共识形成一定意义上的愿景或规划。这个愿景或规划应该是可讨论、可修改、可完善的,符合各相关主体的利益。

规划修正机制的构建需要规划制度的完善,需要同步建立适应城市更新建设管理的规划编制体系。规划应当在大的基本原则保持不变的前提下,对具体项目的指标可以根据产权人的合理意见进行优化,这也是真正意义上的公众参与,也是最符合实际情况的,便于规划实施落地,营造和谐社会。也就是说可以在一定的限定框架内,探索政府、企业、居民三方共同的规划指标确定办法,这就是协同,而不是由一家说了算。政府可以考虑放松对存量土地的管制,对多产权主体的就地更新项目需要允许产权制度的放松,在依法保障公民个人产权的基础上,允许在基本协商一致的前提下,通过一定的程序,允许地块容积率的适当增加。

经过讨论修改完善的规划就是公共权力,在哈贝马斯这里,公共权力系统,特别是作为其执行系统的法律系统,与各主体之间就始终保持着某种张力,这种张力的张弛取决于规划是否正义,即是否充分体现了民主的意志。如果规划是正义的,那么参与的主体们就遵守规划,它们之间的关系就处于舒缓状态,后续推动会比较顺利。如果规划偏离正义的轨道,背离民主的意志,那么参与的主体们就会不断地行使信访投诉的自由,甚至形成社会不稳定情况,对不正义的法律进行批判。

四是社会资金进入城市更新领域的机制。城市更新是一项复杂的社会化综

合改革的过程,更新的过程需要统筹协调,多种资源的支持,其核心是需要资金的筹措,需要建立多元可持续的资金保障机制,目前城市更新资金通常都由政府投入,产权主体承担小部分模式,此种模式各方主体都有意见,可持续性较差,没有充分对更新项目挖掘潜力和发挥优势,导致项目经济非常不平衡。需要建立市场化主体进入城市更新领域的通道和路径,社会资本是最有活力的,需要通过市场化的社会资本激活城市更新市场,给予市场化主体一定的利润空间,引导他们积极参与更新项目,营造良好的城市更新资本氛围。

要引导社会资本进入城市更新领域,更新项目的选择非常重要,需要对不同的更新项目进行分类施策。对一些土地利用已经比较高、周边没有或较少可用资源的更新项目,应定义为非营利性项目,引进公益性机构作为实施主体。对土地利用率低、周边具有较大利用空间的更新项目,可以进行综合分析,在配足应该配套的公共设施的前提下,提高土地利用,合理提升土地利用价值,可定义为营利性项目。增加的容积率面积应当建立相应政策允许市场化主体进入,市场化主体进入更新市场也须建立公开制度,进行透明化操作运行,通过此种方式可以筹措一部分社会资金,推进城市更新持续发展。

以上是对城市更新的多主体协同模式四种机制建设的简要阐述,这四种机制是现有更新制度的空白或不足,急需弥补,以便为城市更新领域提供强有力的制度保障。

### 3 城市更新多主体协同的实践和思考——以杭州某住宅组团更新项目为例

为了更好地阐述多主体协同更新理论,以杭州某城区某住宅组团(图1)更新为例。该组团共有8幢房屋,其中5号、7号和9号楼建于2003年左右,其余5幢建于1983年前后,结构为砖混结构,基础为筏板浅基础,楼面为预制空心板形式。2018年7月份左右,发现该组团东侧其中一幢房屋西侧单元发生不均匀沉降,而且沉降幅度较大,主体结构从一

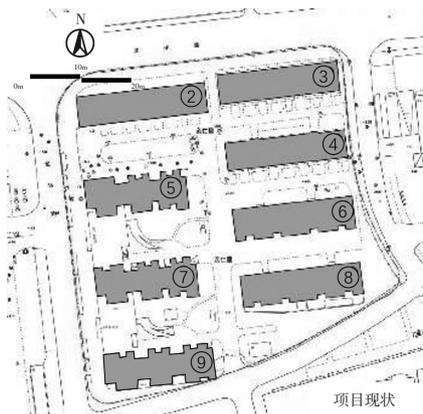


图1 杭州某城区某住宅组团现状

Fig. 1 Current situation of a residential group in Hangzhou

图片来源：作者自绘

层到六层出现贯穿性裂缝，同时该区域内的相邻其他四幢房屋也陆续出现同样沉降现象，房屋主体产生裂缝有加大趋势；2018年8月，经再次现场踏勘发现，该区域这五幢房屋底层结构承载能力已经明显下降，整体性出现加速老化，砂浆及砖强度性能已明显低于设计强度等级，结构整体性全面下降，经权威机构鉴定该五幢房屋已经为D级危房，存在重大安全隐患。在这样的背景下，需要马上启动居民搬离工作，并启动该区块的城市更新工作。

### 3.1 该组团小区改造项目的实施情况

为了有序推进该组团城市更新工作，在现有政策框架背景下，一般可以采用以下两种模式进行改造。

一是原面积原层原高度模式（简称“三原”模式）。这种模式属于应急情况下采用的解危模式，它只能解决房屋安全问题；但户型问题、电梯问题、社区的服务设施问题、停车场问题、老人的服务设施匮乏问题等等依然得不到妥善解决。资金投入按6000元/m<sup>2</sup>测算（居民承担1090元/m<sup>2</sup>），剩余的由政府兜底承担，根据测算，五幢房屋建筑面积共16500m<sup>2</sup>，共需要9900万元左右，建成以后居民全部回迁。后果是政府投了大部分经费和人力，老百姓投了小部分经费，但是效果不尽如人意，未能彻底解决老百姓关注的核心问题，只是部分改善居住环境和品质，老百姓基本满意，但是也有部分老百姓不满意，他们本希望借机能大幅度的改善的愿望落空，

后来矛盾激化，形成局部的社会冲突事件，甚至行政诉讼。

在“三原”模式推进中，管理和实施主体提出局部的户型优化方案，但需取得相关权利人的同意意见，但是由于缺乏协同配合机制，而且没有在更大的框架下进行协调，最终失败。这也是后期项目产生矛盾冲突的重要原因之一。

二是拆迁改造模式。按照房屋拆迁、土地收储做地再出让的模式进行更新。此种模式彻底消除了房屋安全问题；但政府投入过大，不可能大规模延续；而且也带来了相应的其他的问题：如社区传承断裂、推高房价、景观单一等，可持续性差。由于此地块原有地块容积率也较高，居住人口多，目前政府为了控制房地产价格，对出让地块的房价和地价进行双限，如果采用地块全拆迁模式，此地段的二手房屋市场价约5万/m<sup>2</sup>，政府光拆迁成本投入就约14.7亿元（不含拆迁户调产或货币安置费用及政策外的奖励费用等）。此种模式政府投入成本巨大，收回成本可能有限，而且最新出台的民法典对产权保护的力度加大，政府拆迁成本和风险极高，政府做地积极性不高。但对老百姓来讲，只要赔偿方案合理，符合预期目标，是欢迎这种模式的。

此两种模式各有优缺点。经过调查，老旧小区更新如果是就地更新，老百姓希望户型更加优化，配套更加完善，环境得到改善，最好是一揽子彻底解决问题。如果是拆迁安置，当然是补偿款越多越好，至少不能少于二手房价格。这两种方案作为基层政府都很难推进，第一种情况由于缺乏政策依据，第二种情况现阶段下政府承担过大，不可能大面积铺开。但是由于该房屋质量已经严重恶化，政府已经别无办法，只能选择投资相对低的、能承受的第一种的改造模式。

### 3.2 该组团小区更新项目的实践和思考——多主体协同机制应用分析

对该组团老旧小区状况，实际上基层政府是一直跟踪掌握房屋变化动态的，但是在现有的政策背景下，拿不出各方都满意的解决方案，导致更新合适时机的延误。通过以上分析和实践说明，上述两种城市更新的模式都解决不了老

小区更新的根本问题。如果我们用交往行为理论进行分析可以发现，在城市进入存量更新的大背景下，老旧小区的更新已经出现了几个主体之间的矛盾和对立，不过没有显化为更大的冲突而已。尤其是政府管理主体在无奈之下，选择第一种模式，处于弱势的产权主体没有更多地表达或者被压制了意愿或者隐形化了意愿。究其原因，主要是缺乏城市更新的多主体协同机制的方法和路径。协同机制的缺失导致没有更好的办法开展更新工作。

不可否认，如果已经建立了协同处理机制，在制度设计中存在预先统筹协调机制，就会有比较充裕的时间进行评估和分析，管理主体和产权主体有渠道进行沟通，项目进程会发生比较大的变化。在本案例中，本人将尝试建立第三种模式，通过理性沟通的形式，建立新的机制，能够协同各方主体利益，最终形成各方共赢的结果。

#### 3.2.1 是对该案例项目进行评估分析，包括地块内项目本身情况和周边环境分析

该案例地块8栋楼总建筑面积23222m<sup>2</sup>，用地面积约16亩（约1.07hm<sup>2</sup>）；其中5栋危房面积约16500m<sup>2</sup>，其余3栋建于2003年，尚不是危房。经分析，该项目现状容积率已经较高，已达到2.19，现状户数共323户，涉及人口970人，应该说地块内现状容积率余地不大。但是该案例周边情况较好，北面为城市道路和科研用楼，西面、南面为城市道路和商务楼宇，对采光的要求均不高，地块的容积率可以进行适当提高。该项目如果采用主体协同模式进行综合更新，不应仅单独考虑对5栋危房进行施工和开挖地下室，因为距离较近，可能会对3栋非改造区域建筑造成较大影响，影响程度是否可控，老百姓意见能否处理好，有否更合理更可接受的方案，应该进行统筹考虑。可以委托专业单位对地块项目进行精准技术经济指标测算，在满足各方主体基本诉求的基础上编制可能的几种方案（图2）。

#### 3.2.2 是案例项目更新主体的确定

本项目实际操作由属地政府委托国有指挥部进行具体实施，拆迁工作由属地街道承担，老百姓被动参与，主体之间缺少沟通交流。科学的协同模式应是

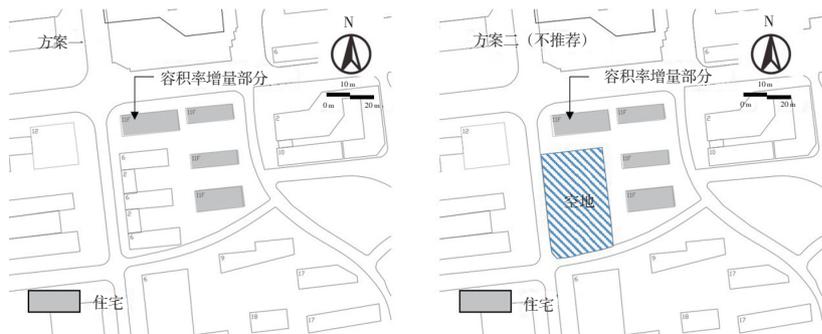
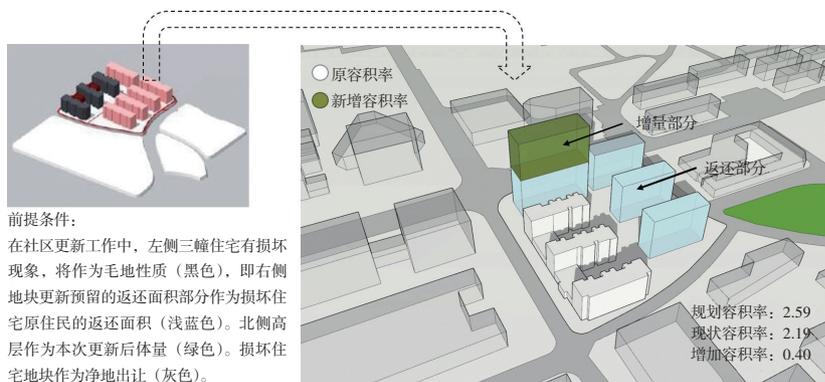


图2 地块优化方案示意

Fig. 2 Scheme of the site optimization

图片来源: 作者自绘



前提条件:

在社区更新工作中, 左侧三幢住宅有损坏现象, 将作为毛地性质(黑色), 即右侧地块更新预留的返还面积部分作为损坏住宅原住民的返还面积(浅蓝色)。北侧高层作为本次更新后体量(绿色)。损坏住宅地块作为净地出让(灰色)。

图3 规划指标优化方案

Fig. 3 Optimization scheme of planning index

图片来源: 作者自绘

在政府的有效引导下, 建立包括管理主体(政府)、权利主体(全体业主)、实施主体(政府委托机构)、监督主体(专业人士等)等各方认可的统一的更新主体, 此统一的更新主体建议是独立的法人机构或者委员会, 此机构要确定各方主体之间的权利义务关系, 明确此统一的主体运行模式和方法。同时尤其要指导协调好所有产权主体的关系, 产权主体们内部运作的机制要建立好。这部分群体数量大、文化程度相差大、利益诉求多样, 协同形成稳定性的意见很难, 要把此类群体中最具代表性和最具影响力的人员纳入统一的更新主体, 这个主体应该是产权主体的代表人士最多。

### 3.2.3 是更新的议事规则

具体而言包括各个主体前面对更新中的议事规则进行协商明确, 其产生的矛盾冲突的解决机制也需要同步事先协商明确。协商一致后需要通过一定的方式上升为具有一定约束力的各方主体之间议事及纠纷解决方案。这个方案应该是透明的、各方认同的、具有权威性的。

方案中涉及各方面的议事规则中的每一方面的议事规则都要细化并具可操作性。特别是其中某一主体内部的议事规则也要明确、统一并公开。各方协同达成一致合意的结果受法律及规则保护, 具有公开透明性和权威性。

### 3.2.4 是更新合意的沟通过程行为

这是更新前期的沟通协调程序, 此过程会比较长, 来来回回次数也会比较多, 是更新制度设计中的重要部分, 需要考虑的因素也比较多。一是案例项目的初步更新愿景, 各方主体希望达到的目标: 解除危房、户型合理、产权户回迁、配套功能完善、环境优美等。二是更新各方主体的利益诉求表达, 包括权利所占比例、建设经费来源、建成后产权分配、公共设施权益归属、人员财务成本等等逐一清晰列出。按照项目主体的利益诉求和项目更新的所有可能开支计算项目的经济性, 当然如果引入社会资金开发, 还需要设定项目的可能利润率。三是项目的连带收益, 除了更新后的建筑质量等小区整体舒适度提升外,

还能带来单体建筑单位价格的提升, 吸引人口进入, 提升区域空间活力。原产权人的回迁还带来文化的传承和发展, 具有社会效益。通过以上分析, 在统筹协调基本满足更新愿景前提下可以得出各方主体利益预分配方案, 明确项目各方主体更新权利和义务。

### 3.2.5 是更新的规划审批程序

通过更新初步合意的达成, 也明确提出了规划指标的优化方案, 包括拟提升容积率的可能数值、增加的配套内容、停车和绿化的配置等等(图3)。这个规划优化方案也是真正意义上的公众参与背景下的规划方案。合意方案达成后势必对原有规划会进行一定程度的修改, 在不影响城市公共利益和城市安全的前提下, 不侵害产权主体人利益的基础上, 符合大部分群众利益的规划修正应予以支持, 可以按照规划调整程序进行规划的修正完善。

### 3.2.6 是更新实施监督和权利救济设计

此为事后风险化解机制建设, 在更新中应当考虑合意达成后产权主体意见的可能变化, 在适当的环节, 可以建立赔偿金等制约机制, 对制度设计中全过程融入风险防范和化解机制, 创新各阶段合意、商谈和协同的保障基础程序设计, 创建社会各方主体协同参与的法律政策底线保障。同时对确有实际情况的合理调整进行救济, 保障社会公平公正。

通过以上案例分析, 我们不难得出, 多主体协同模式相比“三原”和拆迁模式, 优势是非常明显的(表1)。

## 4 小结

建立多主体协同机制模式需要经过分析评估、主体确定、明确议事规则、合意形成、更新规划审批、监督实施等过程, 最终达到合作共赢效果。本案例项目仅仅是该主城区众多类似项目的其中之一, 据不完全统计, 该区目前建于2000年的老旧小区超过138个, 占地面积约70万 $m^2$ , 建筑面积总量达约420万 $m^2$ , 这个量还是非常大的, 而且随着时间推移会越来越多。在现有城市更新模式举步维艰状态下, 从先进地区既有经验中学习借鉴城市老旧小区更新的科学模式, 尝试构建更为理性、有活力的多

表1 某住宅组团更新模式比较

Tab. 1 Comparison of renewal models for a housing cluster

	投入成本 (亿元)	可能收益 (亿元)	优点	缺点
“三原” 模式	0.99 (16 500×6000)	0.17 (房屋重置后收益, 按1090元/m <sup>2</sup> )	解危: 产权人回迁, 小区环境改善	财政投入公平性差, 户型无优化, 公建配套缺乏没改变
拆迁 模式	13.7[23 222×1.15× (50 000+1200)] (不含拆迁户调产或货币安置费用及政策外的奖励费用等)	11.0 (10 560×2.6×40 000)	解危: 城市环境“美化”	一次投入过大, 经济不平衡, 文化传承弱化
协同 模式	方案一 0.99 (16 500×6000)	7.8 (7534×2.6×40 000)	解危: 产权人回迁, 户型优化, 小区环境改善, 城市环境美化, 公建配套完善	相关更新制度缺失
	方案二 1.4 (23 222×6000)	11.0 (10 560×2.6×40 000)		

资料来源: 作者自行整理

主体协同机制显得尤为迫切和十分必要。

通过以上案例的分析, 构建多主体协同机制应当充分关注哈贝马斯关于沟通理性的理论源头, 关注主体之间理性交往和互动的有效性条件。立足城市老旧小区更新活动的多方主体特点, 管理主体应该转变固有思维, 积极理性沟通, 主导建立各方主体真实真诚表达各自意愿的机制, 互相倾听各方的意思表示, 选择求同存异, 相互理解和领会对方, 达到各方主体都能接受的正确话语, 形成合力, 共同推进城市存量资源的更新提升, 实现多方共赢的局面, 城市的发展才能真正符合全体成员的利益。本文尝试将主体间理性沟通理论运用于现实案例中进行分析, 尝试探讨包括更新组织主体机制、合意机制、规划修正机制等多主体协同模式的构建, 分析利弊得失, 获得启示, 推动今后城市老旧小区更新健康发展。本文认为运用多主体协同模式解决老旧小区更新的方法和路径是可行的, 具有一定的操作性和科学性, 能够为城市更新发展决策提供一定的理论参考和经验支持, 对城市的良性发展有所裨益。

参考文献 (References)

[1] 顾昱. 企业参与城市更新的商业模式探析 [N]. 中国经济时报, 2020-08-24(4). (GU Yu. Business model of enterprises participating in urban renewal[N]. China Economic Times, 2020-08-24(4).)

[2] 尤尔根·哈贝马斯. 交往行为理论(第一卷) [M]. 曹卫东, 译. 上海人民出版社, 2004. (HABERMAS J. Theory of communicative behavior volume I [M]. CAO Weidong, translate. Shanghai People's Publishing

House, 2004.)

[3] 何智锋, 华晨. 城市旧区产城融合的特征机理及优化策略[J]. 规划师, 2015, 31(1): 84-89. (HE Zhifeng, HUA Chen. Industry-city integration characters and improvement in old city renovation[J]. Planners, 2015, 31(1): 84-89.)

[4] 侯均生. 西方社会学理论教程 [M]. 天津: 南开大学出版社, 2004. (HOU Junsheng. A course of Western sociological theory [M]. Tianjin: Nankai University Press, 2004.)

[5] 胡娟. 旧城更新进程中的城市规划决策分析——以武汉汉正街为例 [D]. 华中科技大学博士学位论文, 2010. (HU Juan. Decision analysis on urban planning in the process of the inner city renewal——case study of Hanzhengjie, Wuhan, China [D]. The Dissertation for Doctor Degree of Huazhong University of Science and Technology, 2010.)

[6] 黄钰, 周萌. 文化复兴背景下的城市社区更新策略研究[J]. 西部人居环境学刊, 2018, 33(4): 1-7. (HUANG Ling, ZHOU Meng. Research on urban community regeneration strategy under the background of cultural renaissance[J]. Journal of Human Settlements in West China, 2018, 33(4): 1-7.)

[7] 姜克芳, 张京祥. 城市工业园区存量更新中的利益博弈与治理创新——深圳、常州高新区两种模式的比较 [J]. 上海城市规划, 2016(2): 8-14. (JIANG Kefang, ZHANG Jingxiang. Benefit game and governance innovation in inventory land regeneration of urban industrial parks: based on pattern comparison between Shenzhen and Changzhou national hi-tech district[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2016(2): 8-14.)

[8] 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, LÜ 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.)

[9] 李皓. 探究合法解决“动迁难”的机制与方法——以深圳木头龙小区的旧改为例[J]. 法制与社会, 2020(23): 145-146. (LI Hao. Exploration of the mechanism and method to solve the problem of demolition: a case study in Mutoulong community in Shenzhen[J]. Legal System and Society, 2020 (23): 145-146.)

[10] 李小东, 张玉鹏, 李德. 合肥瑶海区旧城更新改造规划路径探索[J]. 规划师, 2018, 34 (S1): 44-49. (LI Xiaodong, ZHANG Yupeng, LI De. Old city renewal planning in Yaohai district, Hefei[J]. Planners, 2018, 34 (S1): 44-49.)

[11] 梁晨, 卓健. 聚焦公共要素的上海城市更新问题、难点及政策探讨[J]. 城市规划学刊, 2019(S1): 142-149. (LIANG Chen, ZHUO Jian. The problems, challenges and policy responses in Shanghai's urban regeneration with a focusing on public elements [J]. Urban Planning Forum, 2019(S1): 142-149.)

[12] 林洪婧. 城市“旧屋区”改造中的协同共治研究 [D]. 福建师范大学硕士学位论文, 2019. (LIN Hongjing. Research on cooperative joint governance in urban “old housing area” renovation: take Cangshan district of Fuzhou city as an example[D]. The Dissertation for Master Degree of Fujian Normal University, 2019.)

[13] 柳小毅. 城市交通噪声主观烦恼社会调查 [D]. 浙江大学硕士学位论文, 2011. (LIU Xiaoyi. Social investigation on urban traffic noise subjective annoyance[D]. The Dissertation for Master Degree of Zhejiang University, 2011.)

[14] 唐斌. 日韩城市更新国家干预作用及启示 [J]. 建筑与文化, 2020(7): 173-174. (TANG Bin. The role and enlightenment of state intervention in urban regeneration in Japan, Singapore and Korea[J]. Architecture and Culture, 2020(7): 173-174.)

[15] 唐子来, 张泽, 付磊, 等. 总体城市设计的传导机制和管控方式——大理市下关片区的实践探索[J]. 城市规划学刊, 2020(5): 18-24. (TANG Zilai, ZHANG Ze, FU Lei, et al. Policy transmission mechanisms and control approaches in comprehensive urban design: the case of Dali city[J]. Urban Planning Forum, 2020(5): 18-24.)

[16] 涂慧君, 屈张, 李宛蓉. 多主体参与的建筑策划在城市更新中的应用[J]. 住区, 2019 (3): 61-67. (TU Huijun, QU Zhang, LI Wanrong. Application of architectural programming based on multi-subject urban renewal [J]. Design Community, 2019(3): 61-67.)

- [17] 王世福, 张晓阳, 费彦. 广州城市更新与空间创新实践及策略[J]. 规划师, 2019, 35(20): 46-52. (WANG Shifu, ZHANG Xiaoyang, FEI Yan. Guangzhou urban regeneration and spatial innovation[J]. Planners, 2019, 35(20): 46-52.)
- [18] 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.)
- [19] 吴晗冰, 刘鹏. 社区治理导向下的旧城更新规划——以南充市顺庆老城区为例[J]. 城乡建设, 2020(12): 39-42. (WU Hanbing, LIU Peng. Urban renewal planning guided by community governance: a case study in the old district of Shunqing in Nanchong [J]. Urban and Rural Development, 2020(12): 39-42.)
- [20] 杨帆. 存量空间下看城市更新趋势[J]. 中国房地产, 2020(23): 10-12. (YANG Fan. The trend of urban renewal from the perspective of stock space [J]. China Real Estate, 2020(23): 10-12.)
- [21] 张姍琪, 甄峰, 秦箫, 等. 面向城市社区规划的参与式感知与计算——概念模型与技术框架[J]. 地理研究, 2020, 39(7): 1580-1591. (ZHANG Shanqi, ZHEN Feng, QIN Xiao, et al. The conceptual model and technical framework of participatory sensing and computing for urban community planning[J]. Geographical Research, 2020, 39(7): 1580-1591.)
- [22] 赵丛霞, 周鹏光. 公众参与社区更新机制比较研究[J]. 低温建筑技术, 2020, 42(7): 10-15+35. (ZHAO Congxia, ZHOU Pengguang. A comparative study on mechanisms of public participation in community regeneration[J]. Low Temperature Architecture Technology, 2020, 42(7): 10-15+35.)
- [23] 钟奕纯, 李婉, 龙茂乾, 等. 从“疏整促”走向有机更新——北京城市更新体系初探[C]//中国城市规划学会, 重庆市人民政府. 活力城乡, 美好人居——2019中国城市规划年会论文集, 2019. (ZHONG Yichun, LI Wan, LONG Maoqian, et al. From “renovation and improve” to organic renewal——a case study on urban renewal system of Beijing[C]// Urban Planning Society of China, Chongqing Municipal People's Government. Vitality and beautiful living in urban and rural areas——Annual National Planning Conference 2019, 2019.)
- [24] 周俭, 阎树鑫, 万智英. 关于完善上海城市更新体系的思考[J]. 城市规划学刊, 2019(1): 20-26. (ZHOU Jian, YAN Shuxin, WAN Zhiying. Reflections on improving the urban renewal system of Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2019(1): 20-26.)

修回: 2021-04