

“新常态”下城市更新治理模式比较与转型路径

杨竹

四川省建筑设计研究院有限公司

摘要：在新的经济发展常态下，城市的发展模式也随之改变。近年来全国土地供应面积与规划建设面积的双降：从增量土地的外延扩张，到优化现有土地的更新，从以经济增长为核心的单一经济增长转变为经济、社会、环境的综合目标；从以劳动密集型制造业为主的生产型城市向高端制造业和服务业型创新城市。本文通过比较更新治理模式，探索转型路径，寻求城市更新的新思路。

关键词：新常态；城市更新治理模式；比较与转型

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.20.027

引言

目前，城市更新治理的主要内容可以概括为客观实体更新和社会生态空间更新。城市客观物质实体的更新主要是指对一些城市交通、水电基础设施、设备和建筑物进行拆除、重建或改造的过程。社会生态空间更新主要是指社会结构、文化环境等无形环境的改造。20世纪末以来，城市更新治理分为政府主导、开发商主导和混合治理三种模式。通过城市更新改造，达到改善居民居住环境的目的。然而，在当前社会中，城市更新治理仍存在诸多问题，需要进一步研究分析，寻求相应的改造途径。

一、城市更新治理模式比较分析

（一）集体行动下的城市更新治理

城市更新通常是政府主导的集体行为。按照国家政策，在政府的主导下，对传统城市进行更新、改造和升级，市场经济在这方面的调节作用还不够明显。但是现在，市场经济越来越与政府联系在一起，情况发生了变化。在传统政府的领导下，一种新的、多元的城市治理理念已经形成。目前，城市更新管理已经形成了政府、市场和市民共同参与的格局，尤其是在城市更新管理的决策过程中。在转型过程中，从政府主导到现在的政府、市场和公民管理，整个管理过程越来越民主化。这一模式不仅实现了社区更新和市场治理，也使我国城市更新治理进程得以推进。然而，城市管理现代化的进程必然会产生一些社会条件。

（二）非制度化和制度化的城市更新治理趋势

城市更新决策制度化是城市更新的重要举措，能够有效保障城市更新进程。目前，我国城市更新治理存在较大差异，其根源在于非制度化治理与各级政府主导的制度化治理的差异。这也使得一些社会矛盾激化。

比如政府制度化治理下的集体拆迁纠纷，政府非制度化治理下的钉子户问题。解决这一系列问题，必须探索建立灵活的制度模式，实施以灵活的制度安排为保障的城市更新治理，减少社会分配不公等矛盾。在城市更新治理中，要消除社会极端思想，进一步提高治理的稳定性和有效性，体现城市更新治理的公平原则。

二、新常态下城市更新治理模式比较和存在的问题

（一）政府作为主体开展的城市更新

政府主体是以政府为主导、国有企业为主导的城市建设模式。因此，国有企业可以被视为政府的外派员工，它们不能完全独立，而是管理城市重建的政府部门。近年来，政府市场管理的放松、政策的调整、财政收入的减少对城市更新产生了一定的影响。政府作为城市改造的主体，面临着巨大的财政压力，使得城市更新难以顺利进行。

（二）混合更新治理模式

混合更新治理模式是产权单位和个人通过行政手段进行城市内部建设和改造。这种模式的核心和目标是管理资金。在城市改造和建设中，最常见的是城市配套设施和旧城市房屋的改造和修复。这种模式的理论优势在于可以减轻政府的财政压力。在这种模式下，产权单位或个人与政府同时成为建设资金的投资者。但在实践中，很多产权单位和个人都不愿意出资。因此，就政府而言，城市建设和改造面临的资金压力仍然巨大，使得这种模式下的城市更新治理方案难以顺利实施。对于混合更新治理模式，产权单位或个人愿意出资，存在公共领域商业收入难以界定的问题，无法明确收入归属。这也影响了城市更新治理的实施效果。

（三）开发商主导更新治理模式

开发商主导的更新治理模式主要是开发商主导的城市建设模式。在城市更新过程中，开发商根据自身利益规划设计项目、确定安置拆迁、开展商业运营管理等城市更新建设活动。为了追求经济效益，开发商往往会减少或推迟配套设施的建设，增加容积率，避开拆迁难的区域等。导致配套设施严重不足，城市更新管理失控，影响城市规划整体形象和城市整体居住品质。

三、城市更新模式转型路径

（一）完善政策工具

没有政策的支持，城市的发展和进步就无法实现。良好的政策和措施可以提高城市微观更新的丰富性，在可持续解决各种问题方面取得更好的效果。城市微更新

项目旨在解决城市发展水平的提高与社区和街道居民居住环境质量差的矛盾。此类项目的实施直接影响民生和居民利益，更应注重实践探讨而非理论研究。决策前要对各类城市微更新项目进行调查分类，观察治理范围内居民的政策诉求和政策实施后的影响，确保不同阶段政策衔接水平更好提升。完善政策手段是一个渐进的过程。把握城市微更新模式阶段性成果，根据实践反馈更新政策内容，实行“一策一反馈”，突出政策与时俱进的先进性和灵活性。

（二）建立专门的协调机构达成合作

新常态下，这三种城市更新治理模式都存在一些问题。它要求多主体参与城市更新治理，在城市更新规划的基础上协调各方意见，使各方意见基本一致。换句话说，就是要改变以往单一的技术治理模式，着眼于整个区域的利益，让政府部门、开发商等机构通过竞争治理城市。此外，通过沟通合作的方式建立协调机制，增强了各主体的参与意识。政府部门在设立协调机构时，应明确城市更新管理应遵循的规范，可概括如下。一是要把市场不完善作为管理的重要内容，认识到控制城市更新需要做的工作，尽量不要直接参与市场。二是完善相关法律法规，确保参与城市更新的开发商、个人和组织能够在不完善的市场环境中参与城市更新利益相关者之间的竞争，确保城市更新的公平、公开。三是限制组织、个人和开发商的行为，保证他们按要求进行城市更新，提高城市更新效率，使城市更新达到预期目标。政府要加强对基层部门的监督管理，确保各方能够明确责任和义务，避免政府直接干预市场导致城市更新失败。

（三）优化更新模式，形成利益共同体

现代城市人口结构复杂，城市建设中存在多种利益共同体。在多方合作的管理模式下，参与城市更新的单位和人员会有多种类型。所以，如果政府直接参与，可以激发一部分人参与的积极性，但也会对民众造成压力，很多时候，政府和民众之间会产生分歧。因此，新常态下的城市更新模式转型是一种将当前城市更新治理模式的经验与个体利益相结合的城市更新利益共同体模式。这是一个在原有模式基础上进行优化的过程，以产权为基础，根据参与者自身的特长和需求，按照不同类型划分角色，达成双方约定的合作意向，签订合同并执行。它是由政府、开发企业甚至普通产权构成的风险和利益共同体。实际上，实际工作是一个建设项目，比如城市内部基础设施的建设和维护、旧房改造等。由政府领导，其他利益相关方参与。项目完成后，不同的投资者会根据自己的合同内容投入一定比例的资产，同时会在项目完成后可以得到一定的收益报告。这种兼顾风险、共享利益的模式，可以兼顾政府或其他参与单位和个人

的公私利益。

（四）明确城市更新模式目标

城市更新是一项综合性工程。对于不同类型的区域，其治理方式和更新重点是不同的。近年来，我国城市更新主要有四种模式：一是从生态和空间方面进行生态修复，“二次修复”；要从根本上解决区域生态、公共设施、交通文化等问题，增强城市活力，改善民生，传承历史文化，建设生态友好型社区。二是从解决人民诉求的角度，提出以需求为导向，通过公众参与明确更新方向并获得改造方案，以共享理念建立公众与政府的连接，通过决策监督机制和第三方组织实现从单一决策向多元参与的过渡。三是从弘扬地域文化的角度，在“本土文化”的基础上，促进个人和社会组织的行为。改善和优化物质、社会和情感环境。基于文化线的定位，提出空间建构、文化塑造和制度建构。促进区域交流和文化复兴。四是从产业升级的角度，在“以社区为导向”的基础上，通过社区参与引导区域产业持续发展。

四、结束语

综上所述，城市更新是在城市改造、重建、开发和利用的不同阶段对城市进行调整和完善，使城市焕发新的生机和活力的过程。因此，在新常态背景下，我们必须分析城市更新治理模式的利弊，寻求促进城市长期稳定发展的最佳路径。

参考文献

- [1]程佳旭.多中心治理视角下城市更新模式转变研究[J].现代管理科学,2013(10):87-89.
- [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,2016,32(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,2018,34(6):5-11.
- [4]王虹光,聂蕾,侯晓蕾,等.城市更新实践中的社会治理模式探讨——以东四南地区胡同微花园为例[C].//2019年中国城市规划年会论文集.2019:1-10.
- [5]周俊,黄幼朴,黄勤.社区治理对半城市化地区更新规划的启示与实践——温州柳市旧城规划个案研究[J].现代城市研究,2017(5):25-30.
- [6]金云峰,梁引馨,崔钰晗,等.治理背景下城市公共空间更新模式——以黄浦江两岸空间治理为例[J].中国城市林业,2021,19(3):25-29.
- [7]贺辉文,张京祥,陈浩,等.双重约束和互动演进下城市更新治理升级——基于深圳旧村改造实践的观察[J].现代城市研究,2016(11):86-92.