

城市更新治理模式的探索与思考

张燕

深圳市城市规划设计研究院股份有限公司

摘要：随着城市更新上升为国家战略，中国城镇化进程从过去粗放式时代全面迈进精细化运营时代，城市更新的需求不断加强。城市更新治理是城市更新顺利推进的重要保障，随着城市发展的进阶，城市更新治理模式不断演进。本文基于城市的发展历程，通过城市更新规划建设实践，探索总结城市更新治理模式的发展阶段，深入剖析各阶段城市更新运作机制，更新参与主体的角色定位、主要职责及存在的问题。同时在践行人民城市理念的当下，城市更新的多元特性更为突显，公众的主动权和话语权得到切实提升，多元协商、合作共赢，打造共建共治共享的城市更新治理模式成为大势所趋，文章最后针对如何建立长效更新治理机制做出进一步思考。

关键词：城市更新；治理模式；社会协同；公众参与；共建共治共享

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.22.002

前言

“治理”概念兴起于20世纪90年代西方公共管理领域，其核心是妥善处理政府、市场和社会的关系，鼓励多方通过对话、协调、合作，达到“多赢”的社会发展目标。城市更新是对社会利益再分配的重要方式，随着城市更新涉及的利益主体多元化的突显，必然推动城市管理的转变，促进城市更新治理方式的变革。从城市发展和更新历程来看，城市更新治理模式主要经历了四个阶段，即以政府为主导的一元主体治理模式，政府引导、市场主导模式，政府、市场与权利主体三方协同合作模式和多元主体共建共治共享模式。

一、阶段：政府主导模式

从20世纪80年代到90年代中期，城市更新治理模式主要采用政府一元主导模式。该阶段由于城市快速建设的需求，政府主要通过土地征收实现新增供给。为落实城市道路和大型公共服务设施的建设等公共利益的需要，政府重点对被新建包围的老城旧村征地拆迁，提供返还用地供新村建设，并补偿少量现金。（图1）

政府在这种模式中既是裁判员，也是运动员。从前期计划规划到拆迁安置补偿，政府是唯一的参与者，直到政府完成土地使用权收储后，再通过招拍挂或协议方式将净地出让给市场主体，完成土地二次开发。由于土地征收是一种“强制收买”方式，所以政府主导的城市更新模式起初阶段推进速度快，效率高，但随着城市更新规模越来越大，政府需要投入更多的精力去做沟通协调工作，由于涉及的利益主体复杂，其诉求多样，政府

与众多利益主体间矛盾升级，社会风险加剧；同时房价随着时间不短上涨，动迁居民的货币补偿期望值越来越高，大大增加了动迁直接和间接成本，加大政府的经济压力，从而造成效率下降，这种完全依靠政府力量“自上而下”的更新模式难以为继。

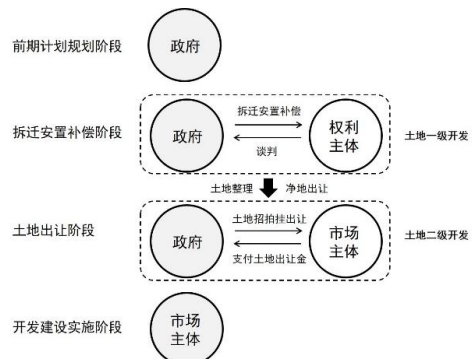


图1 政府主导更新治理模式

二、阶段：政府引导、市场主导模式

20世纪90年代后，为解决经济和社会风险压力，政府开始探索以“毛地出让”方式吸引市场主体参与城市更新，此种模式政府负责完成土地前期的计划规划，市场主体负责拆迁安置补偿和建设实施。政府将拆迁及拟改造地块的土地使用权一并通过招标等方式出让给市场主体，由市场主体承担具体拆迁、建设、回迁、补偿等工作。（图2）

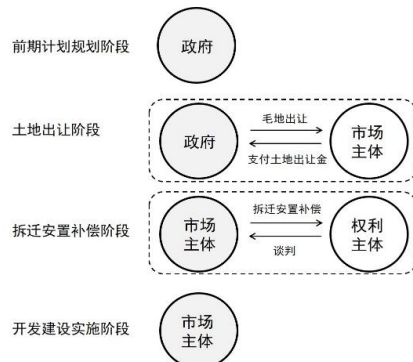


图2 政府与市场合作更新治理模式

“毛地出让”模式解决了城市更新的资金问题，减轻了政府的财政负担，也加快了城市房地产业的发展 and 旧区更新改造的速度。然而，这一阶段的城市更新主要以市场主导的单一物质空间形态更新为主，由于缺乏完善的配套制度保障，市场主体只关注更新经济效益，忽视了社会效益，市场主体为赶进度，动拆迁过程中难免出现动迁补偿标准不一、动迁补偿不到位、动迁程序不规范，甚至发生强迁等事件，这也使得权利主体在利益

博弈过程中始终处于弱势地位，受到不公平对待，带来很多社会问题。

三、阶段：政府引导、市场运作、权利主体参与的三方协同合作模式

随着以人为核心的新型城镇化战略深入推进，城市更新的内涵也更加多元化、综合化，政府的治理模式逐渐从管制型向引导型、服务型转变，城市更新越来越重视社会参与社会公平。在物权法、城市更新法规条例和相关配套政策的保障下，权利主体意愿和需求的影响力越来越大，政府、市场、权利主体三方协同合作开始加强。以深圳市城市更新为例。2009年深圳市政府印发《深圳市城市更新办法》，以城市更新单元为操作平台，实现政府与市场、权利主体的多元互动，在协商机制逐步成熟条件下形成了政府引导、市场运作的更新模式，且在更新的各阶段中权利主体深度参与，充分保障权利主体的权益。（图3）

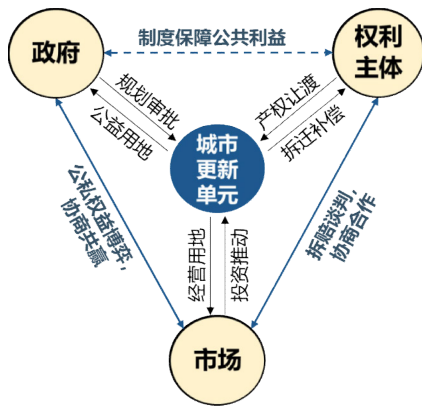


图3 深圳城市更新中政府、市场、权利主体关系

在此种模式中，政府作为城市更新的引导者，公共利益的守护者，通过建立工作机制、制定法规政策、编制技术标准、加强规划统筹和底线管控，明确公共利益保障的基准水平，保障城市更新可持续发展。市场是城市更新的推动者，通过市场机制，结合政府的规划引导和政策支持，推动城市更新的投资、管理和实施，建立和完善城市更新的市场框架。权利主体作为项目直接利益相关者，发挥主动作用，在政府指导下，通过合理让渡产权空间，获取多元收益，与市场在更新中形成利益共同体，与政府携手共同参与社区营建与治理，共建美好家园。

该种模式优势为能整合多方优势资源，多元筹集资金，较快推进项目建设实施，政府只需进行审批和监管。但同时存在市场主体利益至上，疏于公共设施和空间建设，缺乏整体规划统筹的局限性；在地产融资受限的情况下，可持续融资面临挑战加大。

四、阶段：政府统筹、多方参与的共建共治共享模式

随着城市发展进入新的发展时期，国家“十四五”规划将城市更新上升为国家战略，提出全面提升城市品质，实施城市更新行动；党的二十大报告提出，坚持人民城市人民建、人民城市为人民，提高城市规划、建

设、治理水平，加快转变超大特大城市发展方式，这明确要求在实施城市更新行动中，把“人民城市”理念贯彻始终，充分发挥人民群众的积极作用，让更多人参与进来，形成多元协商、合作共赢的局面，打造共建共治共享的社会治理格局。在新阶段城市更新中，主要涉及五方主体，即政府、市场、居民、专业团队、社会组织等，不同主体扮演不同的角色，需要各自发挥优势，积极参与城市更新的各个环节，形成合力，共同推动城市更新的实施，实现城市的可持续发展。

政府：统筹引导，优化机制

政府是城市更新的统筹者、引导者，主要通过定规划、定政策、定标准，抓统筹、抓服务、抓监管，实现对城市更新工作前端、中端、后端的全流程管控，发挥统筹引领作用，保障公共利益优先，从人民群众最关心最直接最现实的利益问题出发，通过城市更新完善功能，补齐短板，保障和改善民生。

2021年9月，上海市施行《上海市城市更新条例》为各地提供了借鉴。《更新条例》通过设定城市更新专家委员会制度、城市更新公众参与机制、零星更新制度等的规定，将“人民城市人民建”的理念实实在在地纳入法规之中，充分保证了人民参与城市更新的权力。根据《更新条例》的规定，由各行各业的专业人士所组成的专家委员会在城市更新计划、指引、方案的编制过程中发挥着举足轻重的作用。如城市更新计划需经专家委员会评审、城市更新指引应当听取专家委员会和社会公众的意见、区域更新方案应附专家委员会的采纳情况和说明等。并明确规定了公众参与城市更新活动的四项权利，即知情权、参与权、表达权和监督权。同时《更新条例》设置特殊的零星更新制度，零星的更新项目不需要遴选更新统筹主体，可由物业权利人直接实施，且物业权利人还可与市场主体合作进行实施，这也充分体现了“人民城市人民建”的理念。

市场：沟通协调，资源整合

市场作为经济主体，是城市更新的主要推动者和实施者，主要根据政府的规划和政策，通过加强与多方沟通协调和整合资源，深度参与城市更新项目的全流程。对接政府，市场主体需要持续跟进和准确把握城市更新政策和具体管理要求，反复与市级、区级、街道、社区等多级政府进行沟通交流，明晰项目的实施推进方向和各环节的具体工作；对接居民，由于居民有权利自主选择实施主体，因此市场主体会投入大量的时间和精力与居民谈判，形成各方都接收的利益分配方案。对接专业团队，在整个城市更新过程，市场主体会与规划、建筑、产业、金融、财务、法律等多类专业服务机构充分对接，依靠专业团队提供规划、设计、建设、运营和法律等方面的专业技术支持，确保项目的可行性、可持续性。

2009年深圳市出台《深圳市城市更新办法》，明确了“政府引导、市场运作”的原则，在全国率先探索城

市更新市场化运作路径。以房地产业企业为代表的市场主体，按照政策要求，通过与各利益主体沟通协调，以获得最大的经济收益为目标，在城市更新中发挥重要的作用。

居民：积极参与，共同缔造

居民作为城市的“主人翁”，是城市空间的生产者与使用者，也是城市更新最为核心的利益相关者之一，在基层党组织引领下，通过共商共管共评积极参与社区治理。更新改造前，充分尊重公众意愿，规定公众的更新意愿必须满足一定比例才能继续提出申报计划；改造中，制定公众参与流程，搭建沟通议事平台，按照“协商于民、协商为民”的要求，组织研讨会、听证会、民意征询和调查等，广泛征集居民更新意愿，促进居民主动参与更新改造方案设计和实施；改造后，组织开展居民满意度测评，将居民满意度作为验收标准之一，做到改造后满不满意居民说了算，真正实现决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享。

深圳市福田区园岭街道长城二花园老旧小区创新实施“党支部+业委会+物业服务”的“红色物业”新模式。该小区在更新改造过程中，构建“群众提议—支部动议—业委会审议—监事会监督—物业执行—群众评议”的闭环运作体系，充分发挥小区党支部和业委会在居民中的引领作用，为居民提供精准化、精细化服务，把小区各类组织之间的矛盾和冲突及时转化为党支部内部的沟通和合作，从居民最关心最直接最现实的利益问题出发，通过对居民的问卷调查，以问题和需求为导向，着重补齐功能短板，并鼓励和引导市场主体和社会组织参与家政、长者食堂、便利店、立体停车场等服务，实现决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享。长城二花园老旧小区改造入选广东省“红色物业”试点单位，为老旧小区共建共治共享和市域治理提供了样板。

专业团队：技术服务，精细治理

在城市更新中，专业团队发挥着协调者与组织者的双重职责，是链接政府、市场与居民的纽带与媒介，主要通过专业技术助力社区治理精细化、规范化发展。作为协调者，充分整合内外资源，链接政府、市场、居民等利益主体，通过建立跨域沟通平台和对话机制，引导不同主体进行交流、协商；作为组织者，以专业能力向居民及基层部门宣传专业知识，唤醒社区居民“主人翁”意识，凝聚在地社区精神，以工作坊、座谈会、咨询会等方式组织培训，提升居民社区自治能力，促进社区精细化治理。

以北京、上海、成都、武汉等城市为代表，地方政府大力推进社区规划师相关制度建设，培育和扶持专业团队，创新下沉工作方式，保障民意需求。2019年5月，北京市发布《北京市责任规划师制度实施办法（试行）》，同时搭建了1+4+N的责师制度保障体系，即建立1个责师工作专班，开展跟踪调查、制度完善、能力

培育、智慧协同4项支撑保障工作，搭建N种平台，孵化落地实施项目，切实推进了规划有效落地和基层治理体系创新。责任规划师肩负着“上下衔接”的枢纽传导作用，通过建立沟通协商平台和对话机制，增进政府、市场、社会群众之间的互动与交流，打通规划实施的最后一公里。

社会组织：组织协调，宣传引导

在城市更新中，社会组织一般包括非营利组织、社区组织、行业协会、媒体等。社会组织作为城市更新项目的参与者之一，参与项目的规划、设计、评估、监督等各个环节，为城市更新工作提供专业和公正的建议和意见，推动城市更新工作的顺利进行；同时，可以发挥桥梁作用，通过开展宣传活动，促进公众和社区参与城市更新工作，引导公众参与城市更新决策和管理，增强公众的城市责任感和参与感。

总结

城市更新是一个长期的、艰巨的、需要多方包括政府、市场、居民、专家、学者、技术人员、社会组织等共同参与、共同缔造的工作。随着城市社会结构和组织形态趋于多元，群众利益诉求复杂多样，在更新过程中，为保证更新效率、公平与目标的有机统一，政府应全面发挥统筹引导作用，鼓励多元化的再开发模式，以加强基层政权建设和健全基层群众自治制度为重点，建立健全基层治理体制机制，建立一套政府统筹、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障的可持续的城市更新治理模式，进一步助力提升城市治理水平。

城市更新治理模式一直随着城市发展阶段处于一种动态变化过程，从政府一元主导模式发展到多元主体共建共治共享模式。不是所有城市都必经更新治理四个阶段，但城市更新治理发展趋势核心标准始终是明确的——坚持以人民为中心的发展思想，切实提升人民群众获得感、幸福感、安全感。

参考文献

- [1]刘任平.《共建共治共享社会治理格局的有效构建——基于整体性治理理论的分析》[J].国家治理与社会建设.2018(2).
- [2]戴德胜.《“新常态”下城市更新治理模式比较与改善对策》[J].城市住宅.2020(2).
- [3]黄静.《上海市旧区改造的模式创新研究：来自美国城市更新三方合作伙伴关系的经验》[J].首届(2014)中国城市发展与产业经济学术年会.2014.
- [4]林辰芳,杜雁,岳隽,王嘉.《多元主体协同合作的城市更新机制研究——以深圳为例》[J].城市规划学刊,2019(6).
- [5]阳建强,陈月.《1949-2019年中国城市更新的发展与回顾》[J].城市规划,2020(2).
- [6]范德繁.《“六联工作法”做实居民小区党建——解决好城市基层党建“最后一米”的问题》[J].人民论坛,2019(7).