

基于多元治理模式的长沙城市有机更新经验探索

成飞

长沙职业技术学院 410217

[摘要]城市更新是适应城市发展规律、优化城市布局、提升城市功能的重要手段。结合城市更新中的空间治理的一元、二元和多元等不同模式，长沙市在实践中顺应城市发展规律，突显地域特色和片区品质、传承城市气质内涵，重视文化传承与风貌修复、强化多元主体参与，探索传统社区“双修”模式、提升金融服务质效，构建了多源投入的共建共享的城市更新长沙模式。

[关键词]城市更新；多元主体；城市气质；多元治理

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.11.447

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》指出“加快转变城市发展方式，统筹城市规划建设，实施城市更新行动，推动城市空间结构优化和品质提升。”城市更新是对已经不适应城市现代生活的地区作必要的、有计划的改建活动。在传统的单纯以优化城市基础设施建设为主的“旧城改造”中，原住民拆迁与新区建设之间、市政基础设施建设与人们居住需求之间、文化传承遗产保护与新城建设之间的矛盾日益明显。城市更新不是简单的推倒重建就可以实现的，需要再开发、整治完善和保护之间的关系。

在城市更新的实施过程中，政府和开发商主导的“自上而下”的更新模式逐步被居民或社会自发组织发起的“自下而上”的模式所替代。学术界也对“自下而上”城市更新模式的制度安排、动力机制、案例实施进行了深入探讨。从王成芳、崔佩琳等学者看来，更新的方式主要是微改造、重建、改建；主导方分别是社会组织、校方、产权所有人；而资金投入分别采用了公益基金资助、政府民间合资、产权人出资的模式。在更新的过程中，政府以提供政策、土地、资金支持的方式参与其中，社会组织则发挥发起项目、沟通协调、促进参与等方面的作用。

我国以政策制度建设、规划体系构建、实施机制、利益分配为主要内容的城市更新模式也有阶段性的特点。随着经济社会的变迁，我国城市更新的历程可分为1990年代之前的政府一元治理阶段；2010年以前，以深圳出台《深圳市城市更新办法》为标志的政企合作下的二元治理阶段；2010年以后的多方利益主体协调下的多元治理阶段。在政府主导的一元治理模式下，更多的是通过自上而下的强制性政令推动，政府无偿提供土地、资金主导危房改造、古城保护等工作。在政企合作下二元治理阶段，为推动城市经济的快速发展，同时为合理承担成本、降低财政压力和投资风险，政府采用PPP、BOT、PUO等市场化运作手段吸引社会资本进入城中村改造、商业区改造、历史文化街区建设中。但是，社会资本对利益的过度追求，也导致了“增值利益分配不均衡，对权利主体和公共利益的保障不足。”随着对高质量发展的追求，

城市更新模式从原来粗放、外延增长式进入到精细、内涵式存量发展的阶段。原来由市场驱动、以创造价值增值收益为特征的城市更新模式无法达到以人为本、更加重视改善人居环境和提升城市活力的城市更新新目标。在此阶段，不同的利益主体共同参与多方协同，以各种“正式”、“非正式”的治理工具搭建沟通机制，充分尊重和满足各相关方的利益诉求。

对于政企合作二元主导带来的增值利益的再分配过程中，谋求单方面或局部利益最大化，使得项目实施难度加大、改造成本增加，最终导致成本外溢、由社会共同负担的关键难点，也有学者提出，必须通过制度创新和政策设计平衡各方面的利益诉求，建立综合目标体系和多元主体协作关系，构建“政府—村集体和村民—企业—外来常住人口”利益共同体，倡导“社会参与式”城中村更新改造新范式。

对于政企合作二元主导带来的增值利益的再分配过程中，谋求单方面或局部利益最大化，使得项目实施难度加大、改造成本增加，最终导致成本外溢、由社会共同负担的关键难点。也有学者提出，必须通过制度创新和政策设计平衡各方面的利益诉求，建立综合目标体系和多元主体协作关系，倡导“社会参与式”城中村更新改造新范式。

总体来说，现阶段我国仍未形成系统化的城市更新体系。各地的地方实践和制度创新，仍处于探索阶段。国家层面的制度和规划更多的关注点仍集中在增量发展，实践中已探索的精细化、内涵式存量发展缺乏政策指引和制度保障。对于城市更新的动力机制仍不清晰，政府、市场、权利人和社会公众之间的利益平衡机制尚未确立。基于以上观点，王嘉等学者提出应该通过顶层设计和法律保障、政府统筹管理、平衡各方利益，通过激励机制，引导城市更新推动城市高质量发展。

基于国家政策和各地实践经验，近年来，长沙市深入贯彻总书记关于城市工作的系列重要指示精神，落实高质量发展要求。大力实施了城市和建筑景观风貌品质提升、“精美长沙”建设、老旧小区综合改造、社区提质提档及推动城市有机更新，促进内涵式高质量发展等重大工程，在长沙城市

有机更新的实践中形成了四大工作经验。

顺应城市发展规律，突显地域特色和片区品质。坚持整体推进和分类分级实施相结合是顺应城市不均衡发展 and 地区特色发展的关键。一是按照“一盘棋”思维，强化顶层设计和引领。坚持在城市品质提升和城市更新的大格局中来谋划老旧小区改造，重点解决功能性缺失问题，实现老旧小区“质”的改变，推动城市精明式、内涵式发展。坚持“一张图”理念，强化全生命周期管理。遵循改造前、改造中、改造后的“生命周期图”，制定老旧小区改造内容“菜单”，明确规定动作和自选动作，实现老旧小区改造由“为居民端菜”向“由居民点菜”的转变。全面细化改造技术导则要求，确保全市城镇老旧小区改造“一把尺子改到底”。二是坚持分类施策，运用“留、改、拆、补、建”的方法，按照全面改造、综合整治、功能改善、历史文化保护四大类推进。同时探索城市更新重大项目土地一二三级联动开发机制，按照土地全要素、全生命周期管理要求，进一步明确投资主体、权利义务、改造方式、建设计划、产业形态、运营管理等内容，确保了各类地块的高效利用。

传承城市气质内涵，重视文化传承与风貌修复。全国首批历史文化名城、最具幸福感城市、世界媒体艺术之都、国内热门旅游目的地、“网红”城市的“多重身份”使长沙市的城市风貌建设变得尤为迫切和重要。在更新策略上，注重从空间、街区和建筑三个层面对长沙历史城区实行整体保护。遵循“街巷格局、空间尺度、文化记忆”三个不变的整体思路，深植历史“血脉”和文化“基因”。在重点历史文化街区更新方面，注重修复老城区内传统街巷两厢建筑风貌，优化街区尺度、美化街景视觉、增强历史文化体验感。结合老长沙建筑风格以及片区商业价值，因势利导按苏式、民国等风格对历史街区的建筑进行翻修改造，实现了历史风貌与现代商圈的有机结合。在精美建筑方面，实现了从“穿衣戴帽”到“内外兼修”转变。塑造了一系列形神兼备、空间协调融合、风格简约鲜明的地方特色建筑，增添了绿色元素，融入了文化元素，留住了工业元素。强化了城市记忆点、凸显了城市个性和魅力。推动景观和文化提质。

强化多元主体参与，探索传统社区“双修”模式。在传统老旧小区改造的工作中，构建以居民需求为导向的组织架构。促进公众参与的理念向设计、建设、后期维护等环节延伸，形成设计方、建设方和社区代表的三方配合机制。突出了社区主体的监督检查作用，强化政府部门参与大规模整改的实施与管控能力，从而保障多方服务和公众利益，提升片区自治、协调能力。在传统社区“双修”工作中，坚持“以容为根本”，对社区现状的建成环境、景观绿化及社区内居

民的日常交往互动状况进行的调查、整理和综合评价。有机衔接社区生活容量、环境容量和经济容量；坚持“以融为特色”，充分保护和利用老城区独特的物质环境基础，通过植入新设施、改造新景观、挖掘新文化、培育新业态等方式，使老城区个性化，以满足新时期的社区物质文化需求；坚持“以荣为目标”，在尽量保护老城区传统风貌、历史特色人文氛围的同时，结合现代住区特色，完善内部服务设施，改善居住环境，提升区域包容性。

提升金融服务质效，构建多源投入的共建共享模式。在争取金融机构支持方面，筹建专业运营公司，进一步明确金融机构支撑对象。在项目的经营性资产增值和溢价方面形成合力，运用公司信用类债券、项目收益票据等进行债券融资。推动开发性金融机构结合各自职能定位和业务范围，加大产品和服务创新力度，在风险可控、商业可持续前提下，依法依规对实施城镇老旧小区改造的企业和项目提供信贷支持。另一方面，长沙市“微更新”的资金来源正逐渐摆脱仅依靠政府补贴和开发商投资的禁锢，NGO、NPO等小额信贷组织的加入，使社区融创、社区基金等新型平台成为社区“微改造”建设的资金储备力量，多源化渠道使资金具有更强的弹性和稳定性。同时，按照“片区平衡”思路，多渠道解决老旧小区改造资金问题。一是在加大资金筹集力度方面，通过构建多政府部门资源联合推进的工作模式，推动水电气改造工程与老旧小区改造同步实施，有效避免了重复建设。二是许多项目以让渡小区公共空间使用权等方式，调动国有企业事业单位等原产权单位和片区居民作为出资方参与改造的积极性。三是对各类企业以政府和社会资本合作模式参与改造的项目予以高度关注和支持，近年来通过政府采购、新增设施有偿使用、落实资产权益等方式，吸引了各类专业机构等社会力量投资参与各类需改造设施的设计、改造、运营。并以“平台+创业单元”的方式培育了一批社区化的养老、托育、家政新业态。

参考文献

- [1]王嘉、白韵溪、宋聚生.我国城市更新演进历程、挑战与建议[J].规划师,2021(24):21-27.
- [2]单菁菁、耿亚男、于冰蕾.城市更新视野下的城中村改造:模式比较与路径选择[J].城市,2021(12):12-24.
- [3]朱正威.科学认识城市更新的内涵、功能与目标[J].国家治理,2021(47):23-29.
- [4]朱凌、鲍帆.资本与记忆冲突下的城市空间——以长沙太平街为例[J].华中建筑,2010(07):139-140.
- [5]郑建新.正确处理三个关系 科学推进城市更新[N].中国建设报,2021-11-18(001).