

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

赵万民 李 震 李云燕

提要 当代中国城市更新是一个螺旋式上升、理论发展与实践探索双线并行的发展过程,规划学界对该领域的研究热度不断提高。在回顾我国城市更新演进历程的基础上,利用统计学、文献计量以及可视化分析等方法,对现有成果进行全面梳理,剖析研究趋势和特点。认为城市更新经历了从“追求效益”转向“价值承载”的内涵演变、从“范畴笼统”走向“对象聚焦”的视域内容转换、基于“争鸣和共识”的平行细化的多维视角交叉、基于“实施和主体”持续分异的路径转换和强调“应用情景”等多方面转变。凝练总结城市更新在制度供给和产权挑战方面的难点,并对当前研究思维进行讨论,展开未来城市更新面对制度供给与产权挑战的协同思考,以期为新时期我国城市更新实践与理论探索提供科学参考和方向指引。

关键词 城市更新;特征趋势;评述展望;制度供给;产权挑战

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.202105012
文章编号 1000-3363(2021)05-0092-09

作者简介

赵万民,中国城市规划学会副理事长,重庆大学建筑城规学院教授,博导,
zwm65126371@sina.com
李 震,重庆大学建筑城规学院,博士研究生
李云燕,重庆大学建筑城规学院,山地城镇建设与新技术教育部重点实验室,副教授,博导,通讯作者,
251124699@qq.com

A Review of Researches on Urban Renewal in Contemporary China and the Future Prospect: Integrated Perspectives of Institutional Capacity and Property Rights Challenges

ZHAO Wanmin, LI Zhen, LI Yunyan

Abstract: Urban renewal in contemporary China has undergone a spiral development process with parallel theoretical development and practical explorations, and research interest in this field is continuously increasing. On the basis of reviewing the evolution of urban renewal in China, this paper uses statistics, bibliometrics, and visual analysis to comprehensively summarize existing research results and analyze its trends and characteristics. The authors argue that urban renewal has undergone fundamental changes, including a focus from "efficiency seeking" to "value orientation", the shift of research approach from generalization to contextualization, the analytical perspective based on both conflicts and consensus, the divergence of path due to continuous differentiation of implementation and subject, and model selection that emphasizes application scenarios. Based on these understandings, the article concisely summarizes the difficulties of urban renewal in terms of institutional support and property rights, discusses current research thinking, and develops integrated perspectives of urban renewal facing the challenges of institutional capacity and property rights in the future. The paper is expected to provide reference and guidance for practical and theoretical explorations of urban renewal in China in the new era.

Keywords: urban renewal; characteristics and trends; comments and prospects; institutional support; challenge of property rights

最新普查数据显示,2020年末我国常住人口城镇化率高达63.89%。根据诺瑟姆曲线的界定标准,中国经过七十余载的经济快速腾飞和城市空前发展,当前城镇化已处于中期后半阶段,意味着“盘活存量、做优增量、提升质量”的转型逻辑将是未来城市内涵式升级的关键,城市更新成为应对系列发展难题的有效手段。从2013年印发的《国务院关于加强棚户区改造工作的意见》,提出“棚改既是民生工程,也是发展工程”;到2015年中央城市工作会议“尊重城市发展规律”和“提倡城市修补”的工作部署表述;到2019年中央经济工作会议首次强调“城市更新”这一概念,明确“存量住房改造提升和城镇老旧小区改造”等计划;再到2021年两会政府工作报告的“城市更新行动”,城市更新在地位和作用逐渐凸显的过程中已上升为国家重要战略。同时,与其相关的学术研究成为规划界争相探索的热门领域。时至今日,国内学界的关注重点不仅涵盖了政策与空间关系、更新对象与范畴、研究方法以及地方实证等方面(梁晨,等,2019;周俭,等,2019),还囊括了利益冲突与协调土地产权重构(田莉,等,2015)、

社会治理与实践机制等深层次问题(莫洲瑾,等,2020),甚至涉及应对突发灾害、基于人本思想的绿色更新(林坚,等,2019)等价值层面的思考。

为更好地迎接我国社会经济转型,贯彻“十四五”规划纲要的高质量城镇化发展逻辑,积极融入紧约束理念下的新空间规划格局构建,适应今后以存量建设为主基调的“城市生长”过程。有必要对当代中国城市更新进行系统分析,认识领域发展动态并推动学科适宜性调整深化,以期为新时期我国城市更新实践与理论探索提供科学参考和方向指引。

1 中国城市更新演进的历史回顾

中国城镇化是全球范围内较为复杂的一种独特类型及发展历程,伴生的城市更新演进都承载着特定的历史使命,这就导致更新特征与重点由于客观背景不同而产生差异,尽管学界对城市更新历史的阶段划分尚未达成一致观点(李建波,等,2003;阳建强,等,2020),但本质上都是基于特定历史条件的更新范畴识别和内涵解析(图1)。

1.1 建国初期补偿型的小规模环境修补

1949年新中国成立后,面临市场停顿、经济落后、环境破败等现实难题,百废待兴的紧迫任务和财力不足的制约条件,加之“工业建设”方针指引城市向生产型发展,此时的更新工作是在政府主导下对局部生存环境进行重点修补,偿还历史欠账,环境极度恶劣的棚户区以及存在安全隐患的危旧房成为主要内容;建设用地优先选择在城市新区,而旧城则采用从外围向中心的“填空补实”

方式推进,如1950年北京龙须沟改造工程规划、1954年上海肇嘉浜改造、1955年南京内秦淮河整治等。1962年《关于当前城市工作若干问题的指示》,提出初步改善居住条件、以租养房、资金保证房屋维修和改建等观点,当时的更新重点和力度可见一斑。

1.2 改革开放后聚焦形态空间的旧城改造

中国的城市更新是一个从感性走向理性的特殊阶段,从单一目标走向综合价值的演变过程,而改革开放以来至1990年代初期恰好处于过渡缓冲时区。一方面,体制环境从计划经济向市场经济转变,二元体制并存的国内土壤难以孕育清晰的改造思路;另一方面,推动主体不再是单一的政府工作计划,社会反应与城市功能结构的适应性要求驱使更新内容进一步深化。同时,土地流转刺激市场力量涌入旧城改造进程,在“提高城市综合功能”倡导下开展试点项目,重点关注住房与基础设施改善,1983年合肥旧城改造就是典型案例。合肥以“收缩布局、控制征地、合理填补充实、分段改造”为方针,不仅搭建了主干道基本骨架,而且改善了老城商业布局。显然,此时的城市更新依然停留在物质形态和空间布局层面。

1.3 1990年代以来快速化的大范围旧城再开发

进入1990年代,1993年《分税制财政管理体制的决定》和1994年《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》相继出台,大规模的城市更新在全国范围内展开。为加快产业结构调整以顺应世界经济趋势,“退二进三”方针推动旧城

改造进化为旧城再开发,此时的城市更新实际上是政府与地产企业之间的跨界合作,更是公共利益与个人利益间的持续博弈,通过旧区、旧厂改建、功能置换等方式来提升原有价值,实现经济振兴、产业转型的目的,同时也对历史文化保护、人口结构转变进行一定程度的考虑。该阶段的相关政策法规逐渐完善,在规范城市更新实施的具体工作中起到不可替代的作用,如2007年《物权法》对征地、补偿和安置等事宜的条文规定,2008年施行《城乡规划法》对旧城改建的拆迁规模、历史文化遗产和传统风貌保护的内容表述。

1.4 新时期城市更新的横向拓展与纵向深化

横向而言,城市更新探索从单一维度走向综合维度整合,助力人居环境品质提升和城市内涵式升级;纵向来看,不论是在内容、方式、区域等方面,均呈现持续细化并专业深化的态势。各地根据现状症结试图探寻好用、管用、契合自身的更新方式,如南京、西安的旧城改造,北京、上海的综合更新方式,厦门、温州的低效用地再开发等,以期解决主要矛盾并妥善处理好多元复杂社会关系的平衡稳定。期间,央地政策持续加码,城市更新的关注热度持续高涨。2014年《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》要求着重解决好“城镇棚户区和中村改造”等问题;2016年广东发布关于提升“三旧”改造水平促进节约集约用地的通知,明确连片成片改造和完善利益共享机制;为改善居民生活条件,推进更新和建设方式转型,2020年老旧小区改造工作的指导意见应运而生。

2 城市更新研究领域的时空特征描述

依据布拉德福德定律,保证文献的质量与权威性对研究结果的参考价值具有积极效应,本文选择北大核心期刊、CSSCI、CSCD、SCI和EI源刊作为文献来源;为厘清国内城市更新研究图景的脉络特点,检索时区未设定起始年限,仅设置截止日期为2020年。基于此,本研究以“城市更新”为主题词进行检索,并通过人工确认方式删除非学术类数据,

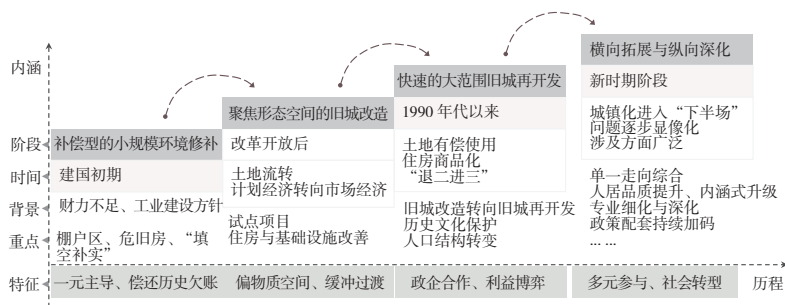


图1 中国城市更新演进历程

Fig.1 The evolution of urban renewal in China

资料来源:作者自绘。

共得到与主题相关的有效文献1224篇。借助CNKI可视化分析,获取研究成果时间分布以呈现领域发展动态(图2),基于文献计量工具CiteSpace,通过关键词聚类、突现词检测生成对应的信息图谱(图3),揭示城市更新领域研究的趋势特征。

首先,城市更新的学术研究呈总体攀升态势,构成该领域理论水平和发展速度的时序画像。1993—2000年,国内学者对城市更新的相关探索处于方兴阶段,研究成果相对较少且聚焦于历史保护、概念解析以及理论引入等有限主题。2001—2014年,伴随被关注度持续上升,研究主题过渡至广泛而联系普遍的多方面,表现出百家争鸣、点面开花的繁荣特征。不仅是对上一阶段的连续深化,更涉及到改造模式、城市转型、活力再生以及地方实践等具体内容,如面向深圳市更新改造的理论探讨、政策思考与规划实证。从2015年开始,相关成果数量加速上升,研究内容趋向垂直细分的领域再划分,涌现出一大批诸如利益统筹、微更新、社会治理、城市双修等热点话题,除了起到对知识结构的补充作用,一定程度上反映出国家政策倾斜和人居诉求转移。

其次,研究热点受宏观背景和政策焦点影响显著,具有明显的时代性特征。根据时间线图谱横向展开,可清晰识别不同聚类下关键词热度及随时间演变情况,结合文献计量时段内我国建设环境和政策导向来看:1994年发布住房体制改革,国内处于落实市场经济体制的关键时期,此时少量的城市更新研究与区域经济发展、用地规划、城市衰退等有关;2008年《城乡规划法》问世以及之后的“三旧”改造、新型城镇化政策出台,国家关注重点转向旧城、旧厂等地区,研究成果随之迅速丰富起来;近年来中央不断加码的政策点燃了诸多主题的研究热情,不论从棚户区改造到老旧小区,还是从存量规划到生态修复,都折射出研究内容从单一到多元、剖析视角从简单到复杂的时代烙印。

第三,近年来城市更新相关主题热点爆发速度加快。通过截取Top30突现词发现,2004年之前的突现词数量仅有3个,2009—2010四年间出现9个突现词,意味着相关研究日益受到学界的关

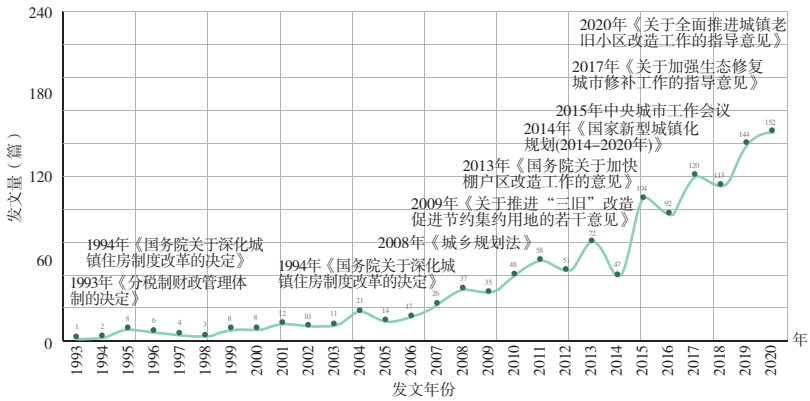


图2 “城市更新”相关主题文献数统计

Fig.2 Statistics on the number of documents related to the topic of urban renewal

资料来源:作者自绘。

突现关键词	年份	强度	起始时间	结束时间	1993—2020年
旧城改造	1993	1.4492	1999	2010	
城市更新	1993	7.8095	2002	2003	
城市再生	1993	4.256	2004	2010	
城市规划	1993	3.2329	2009	2013	
英国	1993	2.5312	2009	2010	
政策	1993	2.5631	2009	2013	
模式	1993	1.4682	2010	2016	
有机更新	1993	1.9044	2011	2015	
旧城更新	1993	1.5984	2011	2016	
城市转型	1993	3.1196	2011	2012	
工业遗产	1993	1.5696	2011	2012	
广州	1993	1.9088	2012	2013	
深圳	1993	2.9722	2013	2016	
策略	1993	1.3733	2013	2017	
历史街区	1993	2.0435	2014	2018	
空间生产	1993	2.4877	2015	2017	
上海市	1993	2.4877	2015	2017	
城市规划设计	1993	4.9185	2016	2018	
更新	1993	1.7845	2016	2018	
理事长	1993	2.3817	2016	2018	
城市设计	1993	4.2321	2016	2017	
中国城市规划学会	1993	3.0505	2016	2020	
历史文化街区	1993	1.9822	2017	2020	
上海	1993	2.3148	2017	2020	
保护	1993	2.3148	2017	2020	
建筑与城市	1993	1.8668	2017	2018	
社区营造	1993	1.6503	2017	2020	
中国城市规划设计研究院	1993	2.648	2017	2020	
存量规划	1993	2.2499	2017	2020	
控制性详细规划	1993	1.8343	2018	2020	

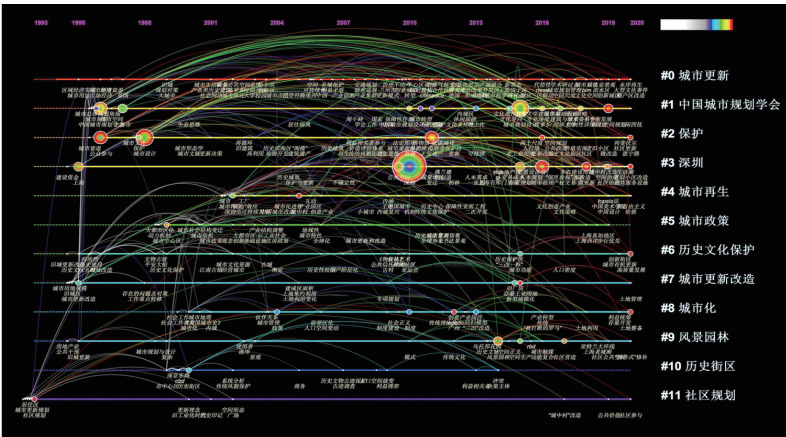


图3 城市更新相关研究的突现词图谱(上)和关键词聚类时间线图谱(下)

Fig.3 Emerging word map (up) and keyword clustering timeline map (down) of urban renewal related research

资料来源:作者自绘。

表1 城市更新内涵讨论重点的代表性研究

Tab.1 Representative research on the discussion of urban renewal

讨论层面	关注重点	研究要点
空间	建成环境品质 物质空间设计	传统街区、旧城改造、步行系统等,由静态物质形态设计向动态城市形态控制与引导转变(卢峰,2017)
经济	资本化地租	城市再开发可理解为资本驱动下的创造性破坏的过程(洪世键,2016)
	经济评估机制	构建定性定量结合的经济评估模型和系统,支撑审批决策(陈思宁,等,2021)
城市经营	绅士化现象	对城市更新中的绅士化进行反思,划分绅士化再开发空间类型(周敏,等,2013)
	适应城市转型	面临经济、社会、空间的转型,城市更新应强化战略引导策略(林子皓,2018)
	利益诉求协同	关键程度矩阵识别利益相关者,构建可持续性评价框架(钱艳,等,2019)
	集体主义价值观	更新过程对群体精神文化变化的影响(戴俊骋,等,2020)
价值承载	健康安全、公平共享	借新冠反思,更新应回归“以人为本”和“生命至上”的价值观(阳建强,等,2020)
	生态友好的绿色更新	生态环境优化、低碳社区建设、绿色基础设施、响应绿色发展(林坚,等,2019)
	社会组织与空间权力	解决社会组织参与缺失导致的整合权力不足、空间权力结构失衡(王玉龙,等,2021)
	公正、包容、可持续	城中村更新过程中对文化身份的认定,意味着主导方的价值取向(曾迪,等,2021)

注:本表所列的城市更新内涵讨论重点均来自对应的参考文献。

注,直到2016—2018三年间爆发的研究热词高达13个,一系列里程碑式的成果推动研究的层次丰富,表现为对象分异、垂直深度强化以及主题分布的侧重点差异显著。

3 当前城市更新研究内容评析

3.1 内涵演变:从“追求效益”转为“承载价值”

现代意义上的城市更新可以追溯到西方二战后的城市改造(urban renewal),伴随社会环境更迭,其特征呈现从推倒重建(旧城或贫民窟),到大规模地产化再开发(建成区),再到城市积极发展愿景的一系列反思,如城市新生(urban revitalization)、城市复兴(urban renaissance)等概念。虽然西方的社会经济环境与中国明显不同,但概念界定的演变历程具有异曲同工之妙,都在螺旋上升的反思逻辑下从内容狭隘转向内涵广泛且深刻的领域,从关注空间、经济、城市经营等效益问题,逐渐转向价值承载(表1)。

早期,吴良镛先生针对过去大拆大建的改造方式,提出旧城整治应审慎进行的“有机更新”思想,通过菊儿胡同试点的工程实践对城市更新的概念内涵重新定义。随后,市场引导和央地财政诉求的双重作用,追求效益的高拆建比模式反弹回城市再开发视野,如广东省“三旧”中的城中村改造。更新效益较高并不意味着价值取向正确,将效益作为唯一增长点可能会造成功利性泛滥。近年来,在人本价值取向、社会公平倡导以及生态文明战略环境下,“小尺度、渐

进式、有机”等理念回归,城市更新的目的指向承载市民宜居度和幸福感,有形的空间要素更迭与无形的经济文化关注已内化为价值导向的表现形式之一。有学者通过与存量规划对比的方式,认为城市更新不仅关注用地方式转变,更是涵盖文化复兴、功能产业升级、社区治理等非物质空间内容,兼具城市发展和居民生活的双重价值导向(邹兵,2015)。总之,更新内涵的讨论需紧随时代,应有的理论思考和必要的应对准备需在领域中持续发酵。

3.2 视域收紧:从“范畴笼统”走向“对象聚焦”

以城市更新本身为视角的研究对象逐渐丰富,表现出探索范畴外延趋势下的视域收紧特点(图4-1)。

一方面,探索范畴从之前较多的旧工业区、城中村等拓展至更为细分的城市组成单元,更新范畴体系趋于完善:从地域相对位置来看,容易被忽略的边缘区开始受到关注,如深圳大鹏所城创意园、河南新乡边缘社区、福州边缘历史村落等,将城市更新视角引入到边缘区的规划设计,有助于适应非“白纸蓝图”的环境特征。从城市构成来看,社区作为开发的最小单元,随着改造过程面对的问题愈发复杂尖锐,研究内容更加细腻,如规模尺度、人群混合、用地融合、安全管理和决策机制等方面。从用地功能来看,传统旧城商业用地、商务用地、老旧型居住用地等研究与实践已非少数,国有资产的交通设施用地再开发成为新颖的研究范畴,考虑其“公共物品”和“非正式产权”的特

别属性,较多学者对此类存量资源的更新治理模式与增值利益再分配逻辑深感兴趣(许宏福,等,2018)。

另一方面,更新视域下的聚焦对象从笼统的市民走向不同特征的群体。首先,儿童作为家庭构成与空间享有者的重要组成部分,因为年龄意识的客观性往往不作为直接参与主体,在以往的国内研究领域基本属于缺失状态。近期探讨儿童友好性要求下街区更新与儿童活动偏好关系的议题开始萌芽,如沈瑶等(2015)基于儿童放学行为和路径空间特征的关联分析,对长沙中心城区新旧建筑并存的典型地段进行研究。其次,辩证看待新型城镇化背景下大量城中村改造的功与过,避免因新自由主义导向下的更新模式导致社会阶层分异与隔阂问题,社会组成中的特殊群体备受关注。一些学者对贫民居住权问题、外来人口与城中村改造关系、集体建设用地入市和市民化等开展研究,田莉(2019)认为当前的城中村改造模式存在一系列的负面经济社会影响,尤其对低收入群体与外来人口的居住权力造成剥夺态势,就此提出城中村改造应与公租房供给共同作为城市复兴的重要路径。

3.3 多维视角:基于“争鸣和共识”的平行细化

现行学界偏重从不同角度构建更为科学的城市更新体系,分析视角表现出平行细化的趋势(图4-2)。大量涌现的见解形成盛况空前的学术局面,基于争鸣和共识可归纳为四种类型:①情感维护类。既有从记忆视角,将地区的历史、生活以及生态赋予时间属性,以群体记忆感知构建面向情感回归的更新规划体系;也有从文化复兴视角挖掘空间的历史脉络,通过触媒效应实现价值区段的物质要素重塑、生活习俗重构以及文化空间创新(李强,等,2019);还有从社区依恋影响视角出发,揭示更新活动有助于提升依恋程度和幸福感(常江,等,2019);②方法探索类。不同于情感维护的隐秘,技术方法作为分析视角强调其实用性和创新性,管用、好用是研究的出发点也是归结点。董君等(2016)着眼城市安全问题,基于ArcGIS对开敞空间和建筑环境进行风险识别与评价,指

导天津西沽改造。马倩等(2019)面对局部地块更新难以协调区域系统性要素的现实问题,探索在控规编制中的方法创新;③社会治理类。作为城市更新的终极目标,社会治理不仅要关注更新过程中的空间正义问题,确保公民享有平等使用城市空间资源的权利;也要重视空间生产需求,处理好空间资本化、空间同质化和空间政治性的关系,回应由此产生的非均衡博弈、人文缺失和暴力拆迁等现象。此外,普遍认同社区营造和政策工具与治理紧密相关,李易烨等(2021)立足原生社区的规划理念,回答传统历史街区微更新中难推进、易破坏及绅士化的问题;冉奥博等(2021)搭建“干预点—政策类型—干预环节”的政策工具框架,提出旨在完善政策供给的改进建议;④交叉学科类。为应对城市这一复杂系统,跨学科分析视角的成果逐渐丰富,目前最为活跃的是哲学、社会学的交叉研究。有学者从列斐伏尔的日常生活批判理论,解构城市更新中空间治理表现出的诸多问题与悖论(许中波,2019);或将社会网络分析量化工具引入到遗产更新保护领域,引申出数理背后的保护方法与决策(韩洁,等,2018)。

3.4 路径转换:基于“实施和主体”的持续分异

伴随问题导向下的探索广度和深度拓展,对技术路径的认知实现飞跃,创新并转换更新领域的技术路径以重构建造成环境,成为当前学术界攻克的重要课题。一些学者主张通过制度化的政策体系完善和实施机制改良来刺激路径转型(李杨,等,2020);也有观点认为,技术路径根本上致力于权力主体和权力组织方式适应空间变更关系(姜雷,等,2019)。

从实施层面观察,技术路径因更新对象差异与操作抓手不同,孕育出前所未有的智慧硕果。曾鹏等(2020)以“弱存量”特征的天津工业空间为分析对象,揭示政策媒介具有的抑制型或推动型作用强度机制,提出空间规划背景下的政策优化路径;黄怡等(2020)发现某一对象(地段)的职能演变和功能联接作用会随着其外部条件变化而做相应的调整,故提出以功能需求的满足为路

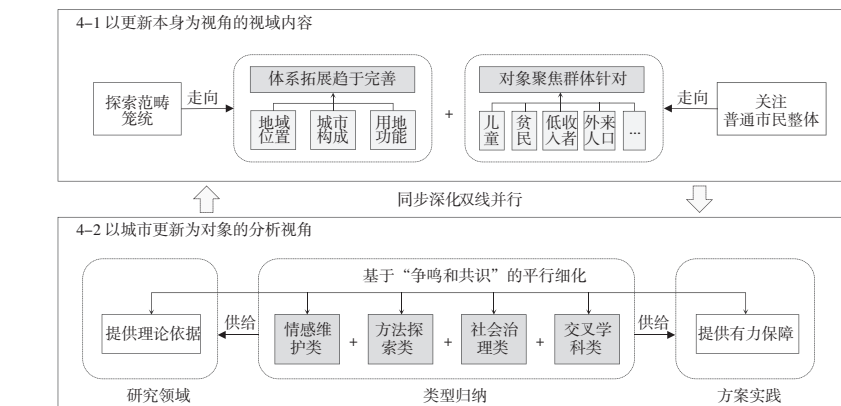


图4 城市更新的视域内容和分析视角

Fig.4 The content and analytical perspectives of urban renewal

资料来源:作者自绘。

径推动社区更新工作。还有学者以复杂适应性为抓手研究更新的系统性,构建“主体—单元—系统”三位一体的更新路径;或以自然生态空间营建为对象,以价值诉求转向和以人为本需求显著为抓手,提出围绕自然资源物化到文化内涵提升的空间规划路径。

从主导方观察,城市更新技术路径分异为三种类型,各有特点。其一,自下而上。潜在经济效益或居住改善诉求激发基层民众的改造动力,采取多样化的沟通、合作途径,解决与自身密切相关的资源再分配问题;其二,自上而下。这种技术路径往往更重视现状资源的价值评估,由政府牵头或介入其他权利主体,侧重于再开发问题,在项目推动、城市战略意义、权威性等方面具有一点优越性,但容易忽视在地性。其三,上下联动。这种方式可最大限度地调动政府、市场、市民的参与积极性,协调多方诉求并从多个层面和维度共同发力,具有适应能力强和矛盾化解彻底的优点。

总之,存量时代下的城市更新之所以会出现改造力度不足、推进速度缓慢等问题,是由于主体利益捕获与城市品质提升间冲突激烈(吴凯晴,2017),多元路径的持续分异具有必然性。

3.5 模式选择:强调“应用情景”的重探索

3.5.1 主题分解的普适模式

传统的规划思路以功能和目标为指引,通过更新主题差异,分解为针对旧城中心、废弃工业区、传统旧区、历史

街区等类型,构建仅针对主题而不侧重地方差异的普适化模式,以辩证的视角可归纳为功能置换与升级、纯立面改造、商品房开发、文创产业开发、旅游地产和公共设施改善6种模式,如2017年西安大悦城的“商改商”、2016年上海四大行动计划(12+X个更新项目)等经典案例。王炼军等(2019)按用地分类对历史文化街区、老旧小区、公共空间、商务楼宇4种类型,通过权属和用途改变与否进一步细分为整治、改建和重建,机械式的拆旧建新模式注重土地效率再开发,“拆改留”的工作思路势必会转为“留改拆”。其中,公共空间微更新模式得到普遍认可,参与主体不仅是单一的政府,专业团队、社区居民和居委会等组织的加入强化项目的科学性,如上海四平路街道的诸多实践案例,包括屋顶花园、社区花园、街头空间等。

3.5.2 人本理念的地方模式

普适模式主要在解决共性问题以及从总体上干预更新的宏观工作框架方面起作用,而落实到更为具体的城市层面则需要进一步讨论地方模式。从现有文献成果来看,倾向于提倡人本理念引导,香港的人文性、台湾的公共性、广州的补偿性和北京的社会性都是在地探索的典型案列。

具体而言,香港政府主导下的效率与公平,形成地区为本、与民共议的4R重建策略,引入第三方公司展开居民受影响评估,由此制定差异化的更新策略;台湾特别强调以人民福利和公共利益为考量,从早期单点维护转变为地方发展

的整体环境整建,通过优先划定更新范围和制定实施计划,避免权力压迫而改变更新区域导致整体利益受损的现象(张乔荣,2015);广州从“三旧”改造拓展至旧村、旧厂、成片连片区、微空间、历史地段等方面,探索出土地征收、异地安置、容积率补偿等具体模式支撑项目实施;北京经历了拆除重建、开发带危改、市政带危改、房改带危改、绿化隔离带村改以及微循环有机更新模式,并垂直细分为规划模式、建筑模式、经济模式和景观模式,如大栅栏复兴采取大面积更新、节点更新、示范点更新的规划方式,建筑改造以院子或产权为单元,景观优化分为由外到内和由内到外的方式等(于海漪,等,2017)。

3.5.3 困境破解的创新模式

从目前的各地实践来看,我国城市更新困境来源于创新空间供给和钉子户现象。一方面,我国经济发展方式从要素驱动向创新驱动转型,创新带动的再产业化造成新的空间需求特征。据数据研究发现,国内外创新空间多产生于城市中心的存量地域,为探寻创新经济空间规律,产业、资本、基础设施和土地政策协同促进建成环境改造的“双新联动”范式逐渐显现(邱衍庆,等,2019)。另一方面,针对钉子户引发的“反公地困局”现象,一些学者反思城市更新应从管理思维向治理思维转变,模式特征从“要我改”扭转为“我要改”。田莉等(2020)认为“政府统筹+集体自主更新”新模式对人口流入地城市的高质量发展具有战略意义,并通过南方某大城市X村改造进行情景推演对比。

4 城市更新难点与展望

4.1 制度供给:统筹缺位+行政壁垒+政策短缺的循环作用

根据D.诺斯的“制度变迁理论”,制度设计供给影响城市更新的成败与否和推进速率,原因在于制度会直接决定运作机制和实施成效,牵扯到参与主体、模式选择、利益分配格局及规制条件下的实现路径等多方面。而我国新时期的更新制度体系构建处于初步探索阶段,表现出两个特点。一方面,国家与地方层面的两头同步推进积累了一定研究成

果和实践经验,其中关于土地制度的逻辑解析较为常见,且多停留在对一线城市具体问题的策略供给维度;另一方面,对更新制度体系的认知尚未达成共识,现阶段成果的系统性和理论性不足,造成难点互相作用、循环产生负效应(图6)。

其一,多方权责部门的上位统筹力量缺位。更新成本核算、土地用途及指标管控、财政投入等由于分别涉及不同权利单位,其目标诉求、运行机制和服务逻辑存在侧重差异,彼此间缺乏明晰的约束与激励制度,在上位统筹力量不足的情况,很容易在争夺话语权的博弈过程中偏离城市更新原有战略方向。

其二,行政边界壁垒制约宏观视角延续。目前的更新模式不论是微更新还是全面改造,基本都是地区“关起门平衡利益”的家务事,地域范围局限性导致的就地返还原产权资产、开发商融资物业以及政府预留空间,造成更新地段出现越改造越密集、整体风貌越优化越“现代化”粗糙的现象。究其原因,宏观视角未从城市整体延续到中微观的

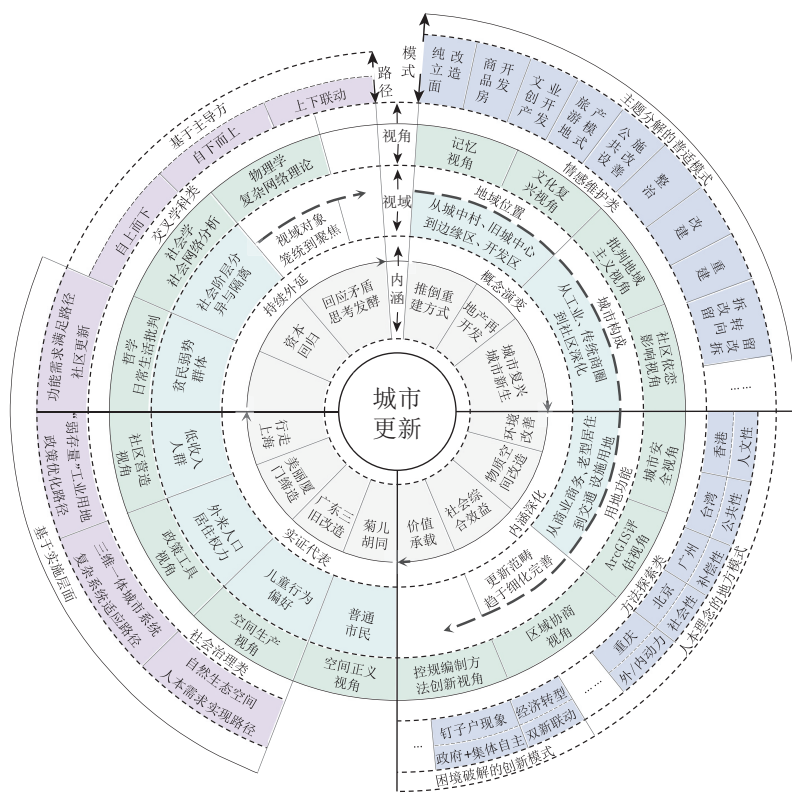


图5 城市更新领域的主要研究内容图解

Fig.5 Illustration of main research content in the field of urban renewal

资料来源:作者自绘。

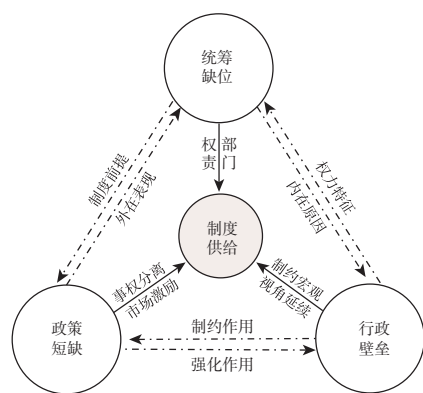


图6 城市更新的制度供给难点

Fig.6 Difficulties in institutional support for urban renewal

资料来源:作者自绘。

片区具体解决办法,更新方案仅解决了眼前问题,却有悖于城市整体发展意图,本质上是区域间的行政壁垒制约了资源再配置的区位选择权利。

其三,基于事权分离和市场激励的政策短缺。一方面,规划审批、指标激励往往与产权登记、执照颁布存在事权分离现象,这就导致在谈判协商中达成的共识难以依法推进,如张江科学城科创社区更新规划,在研发用地提供15%

面积用于配套服务建设,但房产登记部门没有相应政策导致营业执照办理困难,连带出环卫检查、工商税收等系列问题(邓雪媛,等,2019)。另一方面,为激发市场更新动力而设计的政策补偿方案处于待丰富、待完善的阶段。上海是我国城市更新探索较早的城市之一,然而目前的政策基本局限于开放空间和公共设施等要素,而环境生态改善、安全保障、风貌要素保留等方面缺少量化标准和奖励方案,如静安区苏州河贯通项目因缺乏量化政策依据而无法得到相应补偿。

4.2 产权挑战:适应再配置逻辑的技术难题与法规短板

首先,产权出现本身是为了维系社会秩序和体现公平规则,中国特殊的产权公私共存现象增加了权益分配在更新进程中的难度,特色城镇化历程遗留下诸多混杂不清的产权状况,直接孕育出三大棘手问题。一是界定与重构。存量用地的所有权、使用权、收益权和开发权如何定量与定性的重新认定,要求对重构产权的动力逻辑与法规保障体系进行大量探索;二是成本与主体。产权制度的背后是社会结构组织与价值导向的变革调整,当面对涉及多家物业权力人的城市更新单元,达成共识、运行手续的耗时成本均较高,超长流程下的批复途径往往与企业主体的转型战略存在时差,影响参与主体的积极性,如何从经济学的角度研究降低交易成本和提升综合效能,激发主体在资源再配置过程中的主观能动性成为关键一环;三是规则适宜性问题。旧城现有的高密度环境并不适用于现行标准和相关规定,设施配置、消防等针对新区的技术规范在旧城更新中失灵;同时,新空间体系框架与已有的规划类型尚未做好全面衔接,如城市更新单元、控规编制单元、国土空间编制单元的划分依据不同,造成范围交叉与解释逻辑冲突的问题,从而在法定化目标、实施计划目标以及城市战略目标上不协同。

此外,由于各地的具体产权状况各不相同,就产权论产权是否可以解决本质问题?如何将挑战针对性地转换为矛盾化解武器?如何保障“合法、合规、

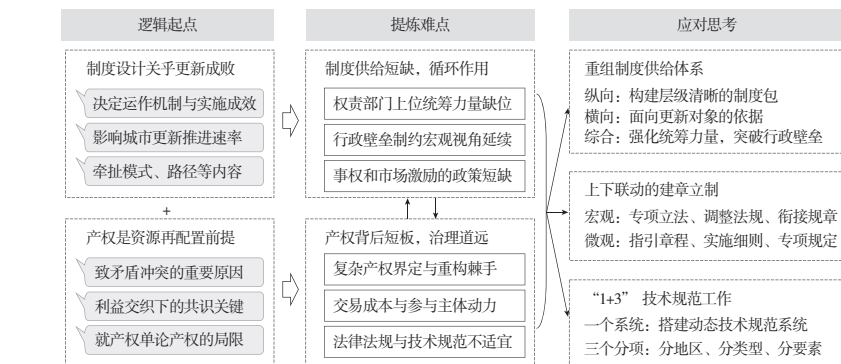


图7 城市更新的难点与展望

Fig.7 Difficulties and prospects of urban renewal

资料来源：作者自绘。

合情”以达成冲突主体的共识?这就要求更新技术规范、法律法规完善化。可见适应再配置逻辑的不断探索与社会治理任重而道远。

4.3 应对思考:基于顶层设计优化的未来展望

受制于快速城镇化导致土地资源难以为继,各省市地方的城市更新实践项目以前所未有的速度开展起来,其类型多样、侧重各异。广泛参与的具体实践暴露出系列疑难杂症,虽上述仅提炼出两方面难题,但背后涉及的要素却是千丝万缕,应对这些难点必须从优化顶层设计着手,笔者概述为如下三重展望(图7)。

其一,现有制度难以支撑更新工作开展,甚至存在一定程度不协调、不匹配的问题,涉及到财税、建设许可、审批管理以及用途管制等方面。建议未来从纵向、横向、综合三个维度重组制度供给体系:纵向是指从中央到地方,按照国家一区域一城市一单元的规模等级打造层级清晰的制度包,实现央省方向把控和市县地方实践的双向互补效应;横向是指按照更新系统的差异,构建面向不同对象的指导依据,在资金支持、运行机理、权责对应等方面发挥不可或缺的作用;综合是指强化统筹力量的角色,由市统筹资源、统一协调,将更新亏损地块与市域范围其他盈利地块组合开发,如改造地块难以实现资金平衡时,允许指标转移至改造主体自有产权、规划用途类似的承接地块,转出地块与承接地块联合报批、同步实施,突破行政壁垒来平衡安置与资金。

其二,现有的顶层设计的法律法规体系构建层面,往往并未充分考虑旧城交织的权益难题,导致支撑保障作用不足。应借鉴新空间规划体系的重构逻辑,加速推进上下联动的建章立制工作。国家(或省)在宏观尺度上发挥基础保障作用,通过专项立法、调整法律法规、衔接部门规章来普遍指导建设;市县在中微观尺度上面向实施,制定符合地方实际情况的更新指引章程、实施细则和专项规定,当前深圳、广州走在了行业前端。

其三,相关标准待优化以及制定专门指向城市更新的规范标准迫在眉睫。未来会有“1+3”重点工作,即一个系统和三个分项。待更新内容很多是城市在时空演变中累积而来,不难理解搭建一个动态化城市更新技术规范体系的必要性,一方面为不同时期的产物提供差异化的改造依据,另一方面对特殊地段(历史保护区/生态敏感区)和普遍区域实行强度各异的管控要求。而一个系统可细化为三个分项,分地区(城市群/城市)、分类型(住区/园区/城中村等)、分要素(道路/绿化/市政等)深化更为精细的技术导则。

5 结语与讨论

当前研究往往依据分析问题和面临困境来构建纷繁的学术议题,甚至是由于政策热点转移而“随大流”追逐所谓的学科前沿。诚然,任何学术高地的形成离不开问题导向式的成果积累,但研究不应永远在时间轴线上滞后于城市发展节奏,城市更新更不是“收拾残局”

的善后工具。因此,笔者认为,适当突破现有研究领域的固有思维,超越时空界定以面向未来的心态展开探索十分必要。故在本文结尾提出今后亟待深化的研究方向。

老旧城区发展规律研究。目前学界主要是就更新而论更新,较少从现象背后的逻辑规律着手进行探讨,也鲜见对某城市更新样本的长时间跟踪研究。当然,不能只关注改造过程和实施效用,应结合城市本身的生长规律、社会演变理论及人群需求变化等,进一步协同化、精细化研究。

中小城市在地性实践研究。不同城市就如处于平行错位时空的生活场所,中小城市与大城市相比而言,暴露问题的时序和程度相对较晚,但不会缺席。当前我国对于北京、上海、广州、深圳等大城市的研究成果远多于中小城市,因此,对于中小体量城市的地性探讨需在问题爆发前提上日程。

规划制度变革与更新逻辑研究。如火如荼的空间规划体系改革正在进行,规划体系和事权政策重新调整,城市更新如何适应语境转换背景,由传统的就地平衡转向多元平衡,在扮演角色、内容范畴、对象重点、传导方式等方面实现逻辑思维嬗变,是未来一段时间的重要议题。

人群健康与低碳化研究。当前较多从建筑学和历史街区保护等角度探索人群身心影响绩效,缺乏更新活动与人体生理感知、行为偏好及精神维护的关联研究。同时,低碳化是中国未来长时期的战略引领,建议借助学科融合的优势落实在城市新陈代谢的生命周期中。

注释

① 一般认为,中国当代史自1949年开始。

参考文献 (References)

- [1] 常江,谢涂湘,陈宏胜,等.城市更新对居民社区依恋的影响:基于广州新老社区的对比研究[J].现代城市研究,2019(9): 67-74+96. (CHANG Jiang, XIE Dixiang, CHEN Hongsheng, et al. The impacts of urban regeneration on residents' community attachment: a comparison between new and traditional communities in Guangzhou[J]. Modern Urban Research, 2019(9): 67-74+96.)
- [2] 张乔莱.台湾地区历史地段城市更新经验及其启示[J].地域研究与开发,2015,34(5): 84-89. (CHANG Qiaofen. Discussion on the problem of urban renewal of historic districts in Taiwan[J]. Areal Research and Development, 2015, 34(5): 84-89.)
- [3] 陈思宇,赵自力.城市更新经济评估模型研究——以珠海为例[J].中国建设信息化,2021(4): 57-59. (CHEN Sining, ZHAO Zili. Research on economic evaluation model of urban renewal—a case study of Zhuhai[J]. Informatization of China Construction, 2021(4): 57-59.)
- [4] 戴俊骅,那鲲鹏.老工业区更新对工人集体主义价值观的影响研究——以北京首钢为例[J].城市发展研究,2020,27(5): 109-115. (DAI Juncheng, NA Kunpeng. Impact of the renewal of old industrial areas on workers' collectivist values: an case of Beijing Shougang[J]. Urban Development Studies, 2020, 27(5): 109-115.)
- [5] 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,2019,26(5): 56-62. (DENG Xueyuan, HUANG Linlin. Communicative tool development of public elements-oriented Shanghai urban regeneration[J]. Urban Development Studies, 2019, 26(5): 56-62.)
- [6] 董君,高岩,韩东松.城市安全视角下的旧城有机更新规划——以天津西沽地区城市更新为例[J].规划师,2016,32(3): 47-53. (DONG Jun, GAO Yan, HAN Dongsong. Organic renovation of old district from security viewpoint: Xigu area, Tianjin[J]. Planners, 2016, 32(3): 47-53.)
- [7] 韩洁,王量量.社会网络视角下城市更新过程中的遗产保护——以西安回坊为例[J].城市发展研究,2018,25(2): 32-37. (HAN Jie, WANG Liangliang. Addressing social network in urban heritage conservation: case study of Muslim quarter in Xi'an[J]. Urban Development Studies, 2018, 25(2): 32-37.)
- [8] 洪世健.创造性破坏与中国城市空间再开发——基于租差理论视角[J].厦门大学学报(哲学社会科学版),2016(5): 50-58. (HONG Shijian. Creative destruction and China's urban spatial redevelopment: from the perspective of the rent gap theory[J]. Journal of Xiamen University (Arts & Social Sciences), 2016(5): 50-58.)
- [9] 黄怡,吴长福.基于城市更新与治理的我国社区规划探析——以上海浦东新区金杨新村街道社区规划为例[J].城市发展研究,2020,27(4): 110-118. (HUANG Yi, WU Changfu. Exploration on China's community planning based on urban regeneration and urban governance: practice of Jinyang new village community in Pudong New Area of Shanghai[J]. Modern Urban Research, 2020, 27(4): 110-118.)
- [10] 姜雷,高小宇,王祝根.空间权力视角下的美国创意型城市更新路径研究[J].规划师,2019,35(6): 71-77. (JIANG Lei, GAO Xiaoyu, WANG Zhugen. Research on the path of American creative urban regeneration from the perspective of space power[J]. Planners, 2019, 35(6): 71-77.)
- [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] 李建波,张京祥.中西方城市更新演化比较研究[J].城市问题,2003(5): 68-71+49. (LI Jianbo, ZHANG Jingxiang. A comparative study on the urban regeneration evolution of Chinese and western cities[J]. Urban Problems, 2003(5): 68-71+49.)
- [13] 林坚,叶子君.绿色城市更新:新时代城市发展的方向[J].城市规划,2019,43(11): 9-12. (LIN Jian, YE Zijun. Green urban renewal: an important direction for urban development in the new era[J]. City Planning Review, 2019, 43(11): 9-12.)
- [14] 林子皓.转型发展背景下的城市更新策略——以深圳市罗湖区为例[J].住宅与房地产,2018(15): 236-237. (LIN Zihao. Urban renewal strategies in the context of transformation development—taking Luohu district of Shenzhen as an example[J]. Housing and Real Estate, 2018(15): 236-237.)
- [15] 李强,潘磊,陈蕾蕾.文化复兴视角下的城市中心区更新研究——以上海真如地区为例[J].现代城市研究,2019(3): 68-74. (LI Qiang, PAN Lei, CHEN Leilei. Study on urban center renewal from the cultural renaissance view: a case study of Shanghai Zhenru area[J]. Modern Urban Research, 2019(3): 68-74.)
- [16] 李杨,宋聚生.多元治理视角下的存量规划效用研究——以深圳市湖贝旧村更新改造为例[J].城市规划,2020,44(9): 120-124. (LI Yang, SONG Jusheng. Effects of stock-based planning from the perspective of multi-stakeholder governance: a case study on the regeneration project of Hubei village in Shenzhen[J]. City Planning Review, 2020, 44(9): 120-124.)
- [17] 李易桦,许俊萍.社区营造视角下的恩宁路“微更新”策略研究[J].中外建筑,2021(4): 93-97. (LI Yiye, XU Junping. Research on the “micro-renewal” strategy of Enning road from the perspective of community construction[J]. Chinese & Overseas Archi-

- ecture, 2021(4): 93-97.)
- [18] 卢峰. 存量时代的旧城更新与城市设计[J]. 西部人居环境学刊, 2017, 32(4): 4. (LU Feng. Old city renewal and urban design in the era of stock[J]. Journal of Human Settlements in West China, 2017, 32(4): 4.)
- [19] 马倩, 毛丹. 协商视角下的产业用地更新控规编制方法初探——以张江科学城西北片区控规为例[J]. 上海城市规划, 2019(2): 56-60. (MA Qian, MAO Dan. Planning methods of industrial renewal area at regional level under the negotiation perspective: a case study of the regulatory plan of the northwest area in Zhangjiang[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2019(2): 56-60.)
- [20] 莫洲瑾, 曲劼, 陈黎萍. 小城镇有机更新的“枫桥经验”——源于基层社会治理的城镇更新机制探索[J]. 城市规划, 2020, 44(8): 42-52. (MO Zhoujin, QU Jie, CHEN Liping. The Fengqiao experience for the organic renewal of small towns: study on the mechanism of urban renewal derived from the grass-roots social governance[J]. City Planning Review, 2020, 44(8): 42-52.)
- [21] 钱艳, 任宏, 唐建立. 基于利益相关者分析的工业遗址保护与再利用的可持续性评价框架研究——以重庆“二厂文创园”为例[J]. 城市发展研究, 2019, 26(1): 72-81. (QIAN Yan, REN Hong, TANG Jianli. A framework for assessing the sustainability of industrial sites protection and reuse under stakeholders analysis[J]. Urban Development Studies, 2019, 26(1): 72-81.)
- [22] 邱衍庆, 黄鼎曦, 刘斌全. 创新导向的建成环境更新: 从新趋势到新范式[J]. 规划师, 2019, 35(20): 53-59. (QIU Yanqing, HUANG Dingxi, LIU Binqun. Innovation-driven regeneration of built environment: from emerging trends to new paradigm[J]. Planners, 2019, 35(20): 53-59.)
- [23] 冉奥博, 刘佳燕. 政策工具视角下老旧小区改造政策体系研究——以北京市为例[J]. 城市发展研究, 2021, 28(4): 57-63. (RAN Aobo, LIU Jiayan. Policy system of China's old residential community renovation from the perspective of policy tool[J]. Urban Development Studies, 2021, 28(4): 57-63.)
- [24] 沈瑶, 张丁雪花, 李思, 等. 城市更新视角下儿童放学路径空间研究——以长沙中心城区案例为基础[J]. 建筑学报, 2015(9): 94-99. (SHEN Yao, ZHANG Dingxuehua, LI Si, et al. A spatial study on school-age children's routes between school and home after class against the backdrop of urban redevelopment as exemplified in central Changsha[J]. Architectural Journal, 2015(9): 94-99.)
- [25] 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. (TIAN Li, TAO Ran, LIANG Yinlong. Transition of implementation pattern in the predicament of urban renewal: a perspective of spatial governance[J]. Urban Planning Forum, 2020(3): 41-47.)
- [26] 田莉. 从城市更新到城市复兴: 外来人口居住权益视角下的城市转型发展[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 56-62. (TIAN Li. Transition from urban renewal to urban regeneration: a perspective of migrants' rights to housing[J]. Urban Planning Forum, 2019(4): 56-62.)
- [27] 田莉, 姚之浩, 郭旭, 等. 基于产权重构的土地再开发——新型城镇化背景下的地方实践与启示[J]. 城市规划, 2015, 39(1): 22-29. (TIAN Li, YAO Zhihao, GUO Xu, et al. Land redevelopment based on property right configuration: local practice and implications in the context of new urbanization[J]. City Planning Review, 2015, 39(1): 22-29.)
- [28] 王炼军, 张宇, 钟婷, 等. 回归民生的城市有机更新实践与模式探索——以成都市青羊区为例[J]. 上海城市规划, 2019(4): 117-123. (WANG Lianjun, ZHANG Yu, ZHONG Ting, et al. Exploration on livelihood concentrated organic renewal practice and mode: a case study of Qingyang district of Chengdu[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2019(4): 117-123.)
- [29] 王玉龙, 安百杰. 城市更新中的社会组织与空间权力平衡——基于美国核桃街历史街区改造的研究[J]. 东岳论丛, 2021, 42(5): 88-96. (WANG Yulong, AN Baijie. Social organization and spatial power balance in urban renewal: a study based on the reconstruction of the Walnut Street historic district in the United States[J]. Dongyue Tribune, 2021, 42(5): 88-96.)
- [30] 吴凯晴. “过渡态”下的“自上而下”城市修补——以广州恩宁路永庆坊为例[J]. 城市规划学刊, 2017(4): 56-64. (WU Kaiqing. The “top down” urban rehabilitation in the “transition stage”——a case study of Yongqing lane in Enning road Guangzhou[J]. Urban Planning Forum, 2017(4): 56-64.)
- [31] 许宏福, 何冬华. 城市更新治理视角下的土地增值利益再分配——广州交通设施用地再开发利用实践思考[J]. 规划师, 2018, 34(6): 35-41. (XU Hongfu, HE Donghua. Redistribution of incremental land value from urban renewal viewpoint: Guangzhou transportation land redevelopment[J]. Planners, 2018, 34(6): 35-41.)
- [32] 许中波. 日常生活批判视角下城市更新中的空间治理——以武昌内城马房菜市场动迁为例[J]. 城市问题, 2019(4): 4-11+56. (XU Zhongbo. Spatial governance in urban renewal from the perspective of daily life criticism: taking the relocation of the stable vegetable market in the inner city of Wuchang as an example[J]. Urban Problems, 2019(4): 4-11+56.)
- [33] 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, 44(2): 9-19+31. (YANG Jianqiang, CHEN Yue. Review on the development of urban regeneration in China from 1949 to 2019[J]. City Planning Review, 2020, 44(2): 9-19+31.)
- [34] 于海漪, 文华. 北京大栅栏地区城市复兴模式研究[J]. 华中建筑, 2017, 35(7): 79-82. (YU Haiyi, WEN Hua. Urban regeneration mode of Beijing Dashilan area[J]. Huazhong Architecture, 2017, 35(7): 79-82.)
- [35] 曾迪, 朱金, 何深静. 文化身份视角下移民城市的城中村更新模式探讨——基于新加坡与深圳的实证研究[J/OL]. 热带地理, 2021-06-20: 1-12. <https://kns.cnki.net/kcms/detail/detail.aspx?dbcode=CJFD&dbname=CJFDLAST2021&filename=RDDD202103001&uniplatform=NZKPT&v=IOo4F3jnVxELAXivboYng8Rr8dyalgBv91xBk-toYmuGw4M1h%25mmd2FHOXhXuNrUOZaZPrE> (ZENG Di, ZHU Jin, HE Shenjing. Urban villages' redevelopment in cities of migration through the lens of cultural identity: a comparative study of Singapore and Shenzhen[J/OL]. Tropical Geography, 2021-06-20: 1-12.)
- [36] 曾鹏, 李晋轩. 存量工业用地更新的政策作用机制与优化路径研究[J]. 现代城市研究, 2020(7): 67-74. (ZENG Peng, LI Jinxuan. Study on the active mechanism and optimization path of the policy system in stock industrial land regeneration[J]. Modern Urban Research, 2020(7): 67-74.)
- [37] 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(01): 20-26. (ZHOU Jian, YAN Shuxin, WAN Zhiying. Reflections on improving the urban renewal system of Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2019(01): 20-26.)
- [38] 周敏, 林凯旋, 黄亚平. 我国城市更新中的绅士化运动反思[J]. 规划师, 2013, 29(12): 116-120. (ZHOU Min, LIN Kaixuan, HUANG Yaping. Reflection on the gentrification movement in urban renewal in my country[J]. Planners, 2013, 29(12): 116-120.)
- [39] 邹兵. 增量规划向存量规划转型: 理论解析与实践应对[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 12-19. (ZOU Bing. The transformation from greenfield-based planning to redevelopment planning: theoretical analysis and practical strategies[J]. Urban Planning Forum, 2015(5): 12-19.)