

# 协同治理视角下社区自主更新的模式比较与路径选择\*

## ——基于广州的三个案例

Comparative Analysis of Models and Pathways for Community Self-regeneration Through Collaborative Governance: Three Cases from Guangzhou

郎 崑 刘 璇 傅丹虹 郑佳芬 袁 媛

LANG Wei, LIU Xuan, FU Danhong, ZHENG Jiafen, YUAN Yuan

**关键词** 自主更新; 协同治理; 社区规划; 城市更新; 公众参与

**Keywords:** self-organized regeneration; collaborative governance; community planning; urban regeneration; public participation

中图分类号 TU984 文献标志码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202603010  
文章编号 1000-3363(2026)03-0081-09

### 作者简介

郎 崑, 中山大学地理科学与规划学院副教授, 中国区域协调发展与乡村建设研究院社区规划研究中心主任, langw3@mail.sysu.edu.cn

刘 璇, 清华大学建筑学院硕士研究生

傅丹虹, 中山大学地理科学与规划学院硕士研究生

郑佳芬, 广州市城市规划设计有限公司设计策划所高级工程师

袁 媛, 中山大学地理科学与规划学院教授, 广东省城市化与地理环境空间模拟重点实验室副主任, 通信作者, yuanyuan@mail.sysu.edu.cn

**提 要** 当前我国城市更新正处于从政府主导向多元协同转型的关键时期, 社区自主更新由此成为亟待回应的核心议题。选取广州花都集贤街2号楼、越秀黄桥·小石集与海珠得胜岗等三个典型案例, 比较不同产权结构与空间尺度下自主更新的协同治理模式、过程与机制。案例项目虽均经历了协商沟通—信任建立—达成共识的过程, 但在领导模式、制度设计与运行机制上差异显著。揭示协同治理与项目产权复杂度、空间尺度之间的关系, 拓展其适用边界, 并与协作规划形成理论对话。进一步从参与机制、规划建设、管理运营、政策制度等四个方面提炼社区自主更新的协同治理路径, 为优化更新政策、完善实施机制提供理论参考与实践指引。

**Abstract:** Urban regeneration in China is undergoing a pivotal transition from government-led approaches toward multi-actor collaborative governance, making community self-regeneration an increasingly important issue requiring systemic investigation. This study examines three representative cases in Guangzhou, including Huadu Jiqun Street No.2, Yuexiu Hongqiao·Xiaoshiji, and Haizhu Deshenggang, to compare collaborative governance models, processes, and self-regeneration mechanisms across different property rights structures and spatial scales. Although all three cases underwent phases of negotiation, communication, trust-building, and consensus formation, they exhibit notable differences in leadership structures, institutional frameworks, and operational mechanisms. This study reveals the interplay between collaborative governance, property rights complexity, and spatial scale, extending the applicability of collaborative governance theory while contributing to theoretical dialogues in collaborative planning. Based on the analysis, the study synthesizes collaborative governance pathways for community self-regeneration across four dimensions: participation mechanisms, planning and construction, management and operation, and policy and institutional support. The findings provide theoretical insights and practical recommendations for improving regeneration policies and strengthening implementation mechanisms.

\* 国家自然科学基金项目“共同缔造模式下城乡社区规划的协同治理机制与实践路径优化研究”(项目编号: 52578106); “基于神经科学的社区环境对居民心理健康影响机制和规划调控研究”(项目编号: 52278085); 广东省自然科学基金项目“亚热带高密度建成环境对女性居民健康的影响研究——基于粤港澳大湾区的神经科学实验”(项目编号: 2023A1515010704)

我国城市发展已全面进入存量更新时代。随着大规模拆除重建式旧改在财务成本与社会矛盾上的不可持续性日益凸显,一种以居民为主体、自筹资金、自主决策的社区自主更新模式正从政策愿景走向地方实践<sup>[1]</sup>。2021年,“实施城市更新行动”上升为国家战略后,广州、杭州、上海等城市相继出台危旧房原拆原建、自主更新试点政策,尝试在政府引导下激活居民与市场的主体能动性,推动更新模式从政府代办向共建共治转型<sup>[2-3]</sup>。然而,自主更新在实践中普遍面临项目启动难、推进慢、成效参差不齐的问题<sup>[4-5]</sup>。唐燕<sup>[6]</sup>从制度供给视角出发,揭示了规划、土地、产权管理等传统制度框架与自主更新需求之间的结构性错配;高煜等<sup>[7]</sup>基于集体行动逻辑,分析了居民内部利益分化与共识达成之间的差距;Li等<sup>[8]</sup>聚焦市场参与,关注到自主更新公益性特征与企业逐利逻辑之间的内在矛盾。然而,既有研究尚未系统揭示制约自主更新的多元主体间协同治理机制。自主更新的核心障碍已从技术问题,转向治理结构问题<sup>[9]</sup>。为此,从协同治理视角切入,系统剖析多元主体互动的模式与机制,已成为深化社区自主更新理论认知的核心议题。

协同治理强调在多元利益主体之间建立共识导向、协商驱动的集体决策机制,其核心要素包括面对面对话、信任建构与共同理解<sup>[10]</sup>。Healey<sup>[11]</sup>指出空间治理的核心在于建构关系性资产与制度性基础设施。在我国,协同治理已被运用于老旧小区更新、历史地段保护等议题<sup>[12-14]</sup>,但关于社区自主更新领域的模式与机制研究仍相对薄弱。现有研究对协同模式的结构性差异及其成因缺乏总结,尚未形成协同治理分析框架。广州率先开展了自主更新实践,形成了三种差异化的典型模式。因此,本文比较分析广州集群街2号楼、黄桥·小石集与得胜岗等三个典型案例,揭示政府、居民、企业等多元主体在协同过程中的现实困境,从利益协调、政策适配、资金平衡与集体行动等关键环节剖析不同产权结构与空间尺度下协同治理的模式分异、过程特征与机制差异,并在此基础上从参与机制、规划建设、管理运营与政策制度等四个方面提炼出差异化的实

施路径。为推动社区自主更新从个案探索走向常态实施提供理论与实践参考。

## 1 国内外研究进展

自主更新的理念起源可追溯至两条相互关联的理论脉络。第一条理论脉络源于康德在18世纪末提出的自组织思想。该思想揭示了系统内部各组成部分经由相互依存与相互作用,自发形成有序结构并实现自我组织与演进的内在规律<sup>[15]</sup>。它奠定了自主更新的哲学根基,为研究居民内生动力、自发参与提供了认识论基础。第二条脉络来自美国学者Ostrom的自治理论。她通过长期实证研究,发现在特定制度条件下,个体能够为了集体利益而自主组织起来,构建有效的制度规则以治理公共事务<sup>[16]</sup>。它不仅为自主更新中居民主体、集体决策提供了理论支撑,更揭示了自主更新并非无组织的自发行为,而是需要依托合理的制度设计来实现公共利益与个体诉求之间的动态平衡。英国通过城市挑战计划(1991)、社区新政(1998)等政策工具,持续强化公众参与水平,其自主建造住房体系为我国社区更新提供了重要启示<sup>[16-17]</sup>。美国则以房地产增值税作为核心融资工具,构建了市场化可持续的筹资模式<sup>[18]</sup>。

我国学者们近年来围绕自主更新的理念、空间、影响及理论等方面从不同维度勾勒了自主更新的演进特征。王世福等<sup>[1]</sup>追溯了我国城市更新的历史脉络,提出培育居民自主更新能力的关键路径,也有学者<sup>[19]</sup>构建了适用于中国国情的理论框架,指出自主更新正经历从福利型向超越福利型与商品化的范式转型。与此同时,自主更新模式的制度障碍识别与政策框架建构<sup>[20]</sup>,以及空间政策与实施路径的探索<sup>[21]</sup>,共同构成了对自主更新的制度性回应。关于影响因素的研究逐渐从单一变量分析走向多因素互动与机制解析。政府支持、项目设计与居民特征是自主更新成功的关键因素<sup>[22]</sup>,而资金平衡机制与多元产权主体的利益协调则是核心,出资比例与权益划分直接决定居民参与意愿,由此揭示了自主更新的深层逻辑<sup>[4]</sup>。复杂适应系统将自主更新视为自组织演化过程<sup>[23]</sup>,行动者网络

从多主体行动逻辑与网络建构角度揭示主体关系的动态特征<sup>[24]</sup>。此外,社区自组织能力与选择性激励对更新成效的影响也逐渐凸显<sup>[5,7]</sup>。因此,自主更新不仅是物质空间改造,更是关于多主体协同、制度供给与治理能力的整合。

协同思想源于Haken等<sup>[25]</sup>在1970年代初创立的协同学,其为理解复杂多元主体提供了方法论基础。此后,学者们逐步形成了共识,认为协同治理是两个及以上主体通过信息共享、资源互补,合力实现单一主体难以达成的治理目标的过程<sup>[26]</sup>,其本质在于政府让渡部分自由裁量权,与多元主体共享公共事务治理权力<sup>[27]</sup>。围绕协同治理机制,Ansell等<sup>[10]</sup>提出的SFIC模型将协同治理理解为起始条件(starting conditions)、催化领导(facilitative leadership)、制度设计(institutional design)与协同过程(collaborative process)四个核心要素,并强调四者之间的交互作用共同决定了协同成效。此后,Emerson等<sup>[28]</sup>进一步揭示了制度设计、领导力与协作动力学之间的复杂互动关系,Healey<sup>[29]</sup>则从协作规划视角出发强调通过对话与协商实现多元利益主体共识。

国内学者对协同治理开展了富有本土化特色的探索。在制度设计层面,唐燕<sup>[6]</sup>梳理了我国城市更新制度供给的关键瓶颈,田莉等<sup>[30]</sup>从空间治理视角提出自主更新是破解更新困局、实现治理转型的重要路径,周琳等<sup>[3]</sup>则以原拆原建为切入点总结了老旧住房更新的共性瓶颈与制度创新方向。在协同机制层面,王书评等<sup>[9]</sup>系统探讨了多主体协同机制的构建路径,姚之浩等<sup>[13]</sup>基于SFIC模型对上海老旧小区微更新进行了实证检验,Li等<sup>[8]</sup>则从制度安排比较出发揭示了国家主导与市场主导两种模式下协同治理的结构性差异。在实践场景中,黄瓴等<sup>[12]</sup>从协同治理视角探索了社区规划师制度,郑露莽等<sup>[31]</sup>以南宁老友花园为例分析了参与式社区更新的协同机制,李映雪等<sup>[14]</sup>提出了从博弈到协同的多中心治理策略,孙春玲等<sup>[32]</sup>则关注城中村改造中利益相关者的诉求统筹与协同治理。此外,部分研究从微观行动视角切入,探讨了社区自主更新的参与机制<sup>[33]</sup>、参与途径<sup>[34]</sup>以及社区共同体意识培育<sup>[35]</sup>。

然而,现有研究对自主更新不同模式间协同治理机制的差异比较仍不足,且协同治理理论在社区自主更新中的本土化分析尚不充分,对策建议亦多停留于原则层面,缺乏差异化的实施路径指引。为此,本文选取广州花都集群街2号楼、越秀黄桥·小石集与海珠得胜岗等三个典型案例,系统解析其协同治理模式特征与机制路径,在理论层面实现协同治理与社区自主更新的有机融合,实践层面提出差异化的自主更新策略,从而推动该领域研究从经验总结走向理论建构。

## 2 广州实践的更新模式

广州是全国城镇危旧房自主更新的先行城市。2024年,《广州市城镇危旧房改造实施办法(试行)》出台后,广州率先形成了从单栋、小连片到成片连片的递进式自主更新实践体系。其中,花都集群街2号楼作为广东省首例业主自筹资金、原拆原建项目,其创新做法已入选住房和城乡建设部《实施城市更新行动可复制经验做法清单(第四批)》,成为向全国推广的广州经验。本文选取三个梯度类型的典型案例作为分析样本:集群街2号楼代表单栋原拆原建,解决了无商业开发价值单体楼栋的自主更新难题;黄桥·小石集代表多宗地小连片改造,探索了中心城区高密度社区产权归集与连片统筹的可行路径;得胜岗代表成片连片综合改造,实现了从单栋到成片、从居民自筹到国企统筹的综合治理。三者空间区位、产权结构、更新规模和资金模式上形成梯度体系,基本覆盖了自主更新的主要类型与核心难题,能够有效揭示不同条件下协同治理的结构性差异及其生成机制。

本文以上述三个典型案例为对象,采用多案例比较研究方法,通过调研与资料验证的方式获取研究数据。课题调研时间为2025年12月至2026年5月,研究团队对三个项目进行了实地踏勘与半结构化访谈,访谈对象涵盖项目实施主体负责人、街道及社区工作人员、业主代表、国企项目负责人等共计15人,围绕项目启动动因、协商过程、出资模式、收益方式、长效机制等核心议题展开,

每场访谈时长约60分钟,访谈内容经整理与受访者确认。资料数据包括国家及广州市发布的更新专项政策、官方公示文件、已有学术研究成果等。根据案例分析与跨案例比较相结合的逻辑,先对各案例的实施模式与协同治理机制进行归纳总结,再通过跨案例比较提炼其差异特征与发展路径。同时,借助政策文件、访谈记录、实地观察与媒体报道的交叉验证,确保本研究的可信度与严谨性。

### 2.1 集群街2号楼:单宗地多产权模式

该项目位于广州市花都区新华街道丰盛社区,地处花都老城区核心地段,是城市非中心区无商业开发价值单体老旧楼栋自主更新的典型样本。花都集群街2号楼始建于1976年,为5层混合结构建筑,总建筑面积约1750.2 m<sup>2</sup>,共25个业主,首层为商铺,上层为住宅,包含15套公房、9套私产,共24户住宅和16间商铺。由于住宅建造年代久远,楼体损毁严重,经专业机构鉴定为D级危房,承重结构承载力已无法满足正常使用要求,微改造、修缮加固等方式无法从根本上解决结构安全问题,居民改善居住环境的意愿极为迫切。同时,该项目为单宗地块、单体楼栋,土地规模小、开发价值低,难以吸引市场化主体参与,政府财政也难以对零星楼栋实施全额兜底改造,传统政府统改、开发商拆建两条路径均无法落地。因此,根据《广州市城镇危旧房改造实施办法(试行)》,花都区将集群街2号楼纳入危旧房自主更新试点,明确原拆原建、居民自筹、政府激励的实施路径,并于2023年9月正式启动。

项目产权结构复杂,私房业主多为原环卫所退休职工,大都是在房改房阶段以成本价拿到商品房产权,且基本退休,出资能力有限。居民普遍仍想等待拆迁补偿,不愿出资;同时担心项目烂尾,资金无保障;部分家庭经济较为困难,无力承担改造成本。为此,街道和社区采取业主大会集中沟通和逐户上门谈心的方式,成立“区一街一社区”工作组,通过9次业主大会和48次入户走访,充分倾听居民诉求,并向居民明确项目有地方政府、国企参与,明确后续

改造方案、成本核算、施工单位选择、材料选型等均由业主共同投票决定。同时,政府适度让渡开发强度变更的土地发展权收益,通过“地价优惠+财政奖补”激励措施,提高改造意愿,逐步化解部分居民的观望和抵触情绪。在拆建成本公布并获认可后,项目将收集上来的资金放至一个共管账户,由业主代表、居委会做监督方,每次建设单位取钱都需三方一起,共同保障资金公开透明合法。

按照“谁受益、谁出资”原则引导居民承担改造成本,制定统一的出资标准、面积分配与施工监管规则(图1)。最终,项目确定总投资约800万元,按4600元/m<sup>2</sup>的标准由全体业主分摊,区政府出资对基础数据调查费、房屋鉴定、土地勘测定界、工程建设监理费等二类费用的50%予以补贴,约50万元,并对特殊困难群体予以额外补助,极大缓解了居民的筹资压力,显著提升了居民参与改造的积极性。同时,对于低保、低收入困难家庭、特困人员、特困职工家庭及军人抚恤优待对象等特殊群体,花都区政府出台帮扶政策给予相应补助,进一步减轻其经济负担。此外,在项目审批、验收、办证等环节从2—3个月压缩至15天,大幅提升了自主更新效率。居民于2025年1月正式回迁,房屋资产增值约1.6倍(图2)。

### 2.2 黄桥·小石集:多宗地多产权小连片模式

该项目位于广州市越秀区应元路南侧,因地处洪桥街洪庆坊社区与小石街交界而得名,处于历史城区范围,广州近代传统中轴线旁,是串联周边公共空间慢行路径的重要节点。建筑多建于1960—1980年代,公房私房混杂,项目地块内共19栋建筑,层数为1—4层,占地面积约为1244 m<sup>2</sup>(公房共有14栋,面积1714.3 m<sup>2</sup>;私房共5栋,面积约293.31 m<sup>2</sup>)共有商、住户45户82人。因建成年代久远、维护缺失,初步鉴定有8栋住房为C、D级危房,11栋砖木或砖混结构住房存在墙体开裂、地基沉降等严重结构安全隐患,且房屋内均无成套的厕所和厨房,是典型的危旧房,居住环境品质低下,改造极具紧迫性。项目内



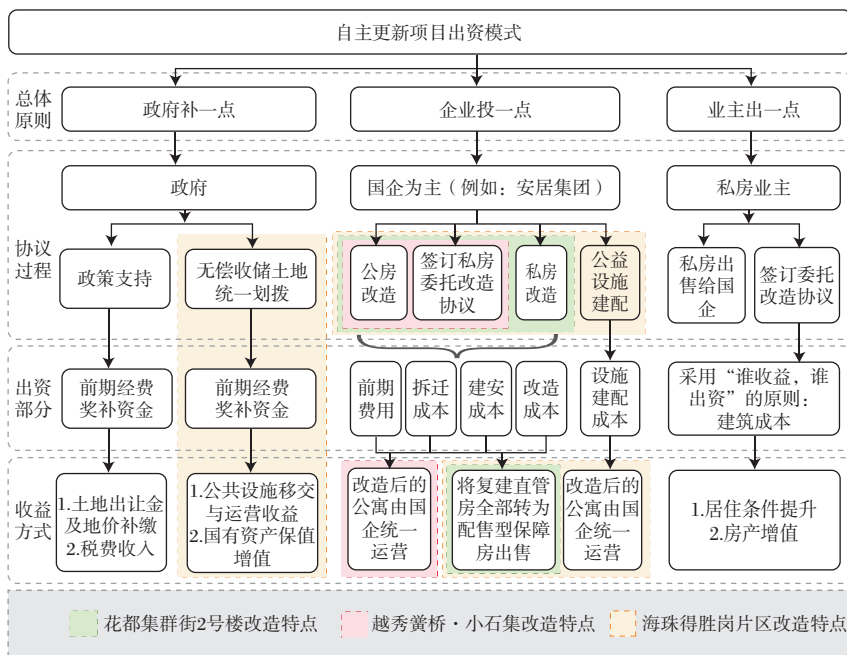


图1 自主更新出资模式

Fig.1 Funding models in self-regeneration



图2 集群街2号楼改造前后实景

Fig.2 The actual scene before and after regeneration of Jiqun Street No. 2 Building

图2(a)、2(b)由广州市花都区政府提供

政府和国企管理的公房占比较高且连片分布，产权相对规整，易实现连片统筹改造。

2025年，黄桥·小石集被纳入广州危旧房改造首批试点项目，明确采用连片自主更新模式。街道成立了工作专班，

整合区相关部门、公房权属单位北秀公司等多方力量，采取包户跟进模式，指定业主熟悉、信赖的街道干部、社区工作人员进行一对一对接。针对直管公房租户，区房管局为其提供了辖内公房资源选择，保障租户的居住需求与情感诉

求。项目还邀请业主、群众代表、社区党员、设计师等成立共同缔造委员会，通过搭建沟通议事平台广泛征求各方意见，帮助房屋面积存在争议的业主注册确权，并动态优化设计方案。但其中两户私房最终只采取了部分修缮方式。同时，工作专班也对周边居民做好了政策宣传、沟通解释与诉求协调工作。针对每栋房屋均有独立宗地的情况，市住建、规自部门和越秀区决定采用“统一设计、归集产权、整体报批”的模式，对片区房屋进行整体规划设计，既保证了改造后建筑风格、功能布局的协调统一，又有效解决了分散宗地的报批与实施难题，确保了项目的整体推进。依据《关于加快推进模块化建筑发展的若干措施》中“模块化建筑项目可获得6%容积率政策奖励”的政策，将增容面积主要用于电梯、公共走廊、服务配套设施建设，私房居民按每平方米改造费用4400元出资，3户私房业主合计出资59万元，政府则给予专项补贴550万元，作为公房业主的越秀区属国企北秀实业公司出资1930万元，改造后国企以租商融合业态运营，预计未来每月收入13.7万元，形成了居民出一点、企业投一点、政府补一点的多元筹资模式（图1）。

项目采用现浇混凝土框架与钢结构模块体系，不仅有效降低了施工噪声、减少了施工扬尘，还缩短了约三个月的建造周期，最大限度地降低了对中心城区周边居民生活的影响。同时，针对中心城区空间狭小、消防通道不达标的问题，项目设计了4m的骑楼退距，将原有最窄2.7m的内街巷拓展为消防车可正常通行的消防通道，并通过建筑内部空间抽疏，开辟中庭区域，在增加居民内庭院交流空间的同时还能补充建筑内部采光，破解老旧小区空间拥挤、采光不足的痛点。在民生配套方面，项目于公房部分一楼增设约250m<sup>2</sup>的公共服务空间，置入社区颐康服务站及普惠托育点，完善“一老一小”群体的服务保障。同时利用首层骑楼空间设置健康茶饮、新街市等便民业态，二到四层保留居住功能（图3）。此外，在长效运营与治理保障方面，构建社区合伙人机制，由广州安居集团下属安居住房公司与洪桥街道办事处共同签署社区合伙人共建协议，形成



了政府引导、企业运营、居民参与的协同模式。

### 2.3 得胜岗：多宗地多产权成片综合改造模式

该项目位于海珠区西部江南中街道得胜社区，毗邻地铁2号线江南西站E出口，位于江南西核心商圈区域，改造范围约1.87 hm<sup>2</sup>，现状建筑面积2.83万 m<sup>2</sup>，涉及居民700户，户均建筑面积不足32 m<sup>2</sup>，居住空间狭小拥挤。整体建成于1960—1970年代，建成年代久远、房屋老化问题突出，普遍存在基础设施陈旧、公共服务配套短缺等问题。项目共有25栋待拆改建筑，涉及700户居民，其中公房664户、私房36户，均为同期修建的砖混结构房屋，因长期使用、自然损耗与缺乏维护，建筑主体结构及内部设施损毁严重，存在显著的结构安全隐患，且房屋普遍缺少独立厨房、卫生间等基本生活空间，缺乏独立排污设施，人居环境条件恶劣。同时，住区周边环境杂乱，“三线”乱搭、路面脏乱差等问题突出，消防隐患突出。片区万松园小学教学建筑面积不足，外围万松路道路断面狭窄，仅为单向一车道，难以满足居民日常出行需求，居民改造意愿极为强烈。

依据《广州市城镇旧房改造实施办法（试行）》，得胜岗片区作为全市首个成片连片自主更新试点正式启动。面对地块内公房、私房并存的复杂产权格局，项目创新采用国企牵头、统一供地、集中复建模式。广州市安居集团作为统筹建设主体，通过与业主签订委托改造协议或房屋收购方式归集房屋改造与土地使用权，完成房屋清拆后，土地由政府以无偿收储以及划拨的形式提供给安居集团进行统一建设。这一“归集—收储—统一建设”的模式实现土地并宗改造，有效破解分散产权难以连片改造的困境，从而提升土地整合利用效率。项目自启动之初便全面推进私房业主协商与公房租户腾退安置工作，统筹全市直管公房资源，充分尊重租户意愿实施妥善安置。同时，按照《广州市城中村改造与保障性住房相融合、整租运营一体化设计导则》的要求，项目改造后提供300余套配售型保障性住房。

项目以土地归宗整合、多元资金共



图3 黄桥·小石集改造前后实景

Fig.3 The actual scene before and after regeneration of Hongqiao·Xiaoshiji

图3(a)由广州市住房和城乡建设局提供

担、分期建设落地、公服同步补齐为重点，通过多元筹资机制协同推进实施（图1）。企业采取PPP模式，负责裙楼公服与地下车库的建设；政府补贴政府性房源、前期经费和奖补资金；居民承担建安成本。针对部分困难居民，结合权属人现实情况，探索金融机构专项贷款，为资金筹措提供了新思路。项目不增加现状户数，通过土地归宗整合零散用地，优化居住用地布局，降低建筑密度，提升绿地率，合理增量建设公共空间，新增约320个地下停车位，统一配置5台电梯，并为无独立厨卫的住宅配齐厨房与卫生间，实现住宅成套化改造（图4）。项目同步推进了片区公共服务与基础设施升级，包括万松园小学扩建、万松园路由单向单车道拓宽为双向四车道、增加社区颐康站与文化活动设施等。在审批方面，市区规划、住建等部门实行规划先行、并联审批，在规划、用地、报建、确权等环节协同优化规划指标、加快项目落地。在实施方面，项目采用分期实施、分期核发规划条件的推进策略、分阶段报批和建设三个单元。

## 3 广州实践的协同治理

### 3.1 协同治理模式

房屋区位、产权格局、宗地情况等差异导致了模式的不同。集群街2号楼为城市远郊独栋房屋，单宗地、无商业开发价值，尽管存在公私混合产权，但整体利益关系相对清晰，且由于房屋被鉴定为D级危房，居民改善居住条件的需求高度一致。黄桥·小石集呈现出中心城区小连片、混合型产权的特征，多宗地但公房产权占比高，居民同质性较高，改造诉求较为统一，产权较为清晰、无复杂纠纷，具备快速落地的基础条件。得胜岗片区则呈现城市中心区连片综合混合产权的特征，居民数量多、利益主体多元，存在结构、消防、交通、教育等多重短板，更新需求多元。三个案例也体现出不同的领导模式。集群街2号楼呈现出“党政协同”的领导模式，以项目临时党支部与项目工作组为协同领导主体，将党建引领、行政统筹与基层治理深度融合，通过多次业主大会、入户走访，承担民意动员、矛盾化解、议事组织、流程对接等核心职能。黄桥·小石集呈现出“政企功能互补协同”的领导模式，以街道工作专班为协同领导





图4 得胜岗片区改造实景及效果图

Fig.4 The actual scene and rendering after regeneration of Deshenggang

图4(c)、4(d)由广州市规划和自然资源局提供

核心，通过“一对一包户”开展民意动员与诉求沟通，协调推进项目，国企公司作为公房产权单位和参与建设出资方，发挥资金统筹、建设组织的专业化优势。得胜岗片区呈现出“国企主导+政府赋权”的领导模式。项目以国企为实施主体，承担资金统筹、产权归集、建设管理与后期运营等全链条职能，形成“国企牵头、统一供地、集中复建”的模式。市、区规划与住建部门通过“归集—收储—划拨—统一建设”的用地制度创新，将分散产权整合为统一开发单元，赋予实施主体资格。这也呼应SFIC模型中催化领导（facilitative leadership）的核心命题<sup>[10]</sup>，有效的协同治理需要具备一定权威的领导者启动与维持协同过程，但领导的具体形态需因地制宜。集群街2号楼的党政领导、黄桥·小石集的政企互补领导、得胜岗的国企主导领导分别体现了催化领导在不同情境下的差异化形

式，丰富了SFIC模型对领导形态多样性的解释。

### 3.2 协同治理过程

在“协商沟通—信任建立—达成共识”的协同过程中，特征各有不同。集群街2号楼呈现出“高密度沟通推动认知转变”的过程特征。在协商沟通阶段，项目采取业主大会集中沟通与逐户上门谈心相结合的方式，推动居民从等待拆迁的被动心态向自筹共建的认知转变。在信任建立阶段，其核心是信息透明与风险共担，明确改造方案、成本核算、施工单位选择、资金管理均由业主共同自主决定，通过设立共管账户使得资金流向可追溯、可监督、可公开，全面消除居民对资金安全、施工质量、改造风险的担忧，最终实现全体业主100%同意率。黄桥·小石集呈现出“针对性与包容性的渐进式协商”的过程特征。在

协商沟通阶段，项目面对多宗地、产权分散的复杂局面，由街道、社区牵头成立工作专班，通过业主熟悉、信赖的街道干部进行“一对一包户”跟进模式。在信任建立阶段，其核心是查册确权与利益保障，最终通过“统一设计、归集产权、整体报批”实现多宗地小连片改造。得胜岗片区呈现出“分期与分类的渐进式推进”的过程特征。在协商沟通阶段，项目按照“分类沟通、分层引导”策略，针对私房业主，重点宣讲“仅负担建安成本即可原址回迁、资产大幅增值”的收益预期。针对公租房租户，统筹全市直管公房资源实施妥善安置。针对周边公共服务设施，将万松园小学扩建、道路拓宽均纳入改造范围，以公益配套换取支持。通过收益反哺、弹性实施保障、公共服务与基础设施升级，增强居民认可度与信任感。上述过程进一步验证了协作用力学框架的理论命题，即原则性参与、共同动机与联合行动能力的循环互动，是驱动协同成效生成的关键机制<sup>[28]</sup>，同时也揭示了中国情境下的特殊性，信任建立的中介机制并非纯粹的社会资本积累，而是高度依赖制度化的资金监管、产权保障与公共利益反哺，制度设计在其中承担了比西方语境更为关键的信任建构功能。

### 3.3 协同治理机制

三个项目致力于恢复居民对空间改善的主动权，实现空间设计权和使用权的回归，并形成了差异化的协同治理机制。集群街2号楼通过业主自治的内生培育实现了居民从“被管理者”向“治理主体”的转变。居民通过业主大会自主决策、共同表决，通过资金共管账户对改造资金进行监管，成为改造项目的决策者与监督者，实现了协同治理。黄桥·小石集通过“社区合伙人”探索了政企共建的长效运营机制，实现了空间权利的回归。街道工作专班与企业协同驱动，居民通过共同缔造委员会参与决策，通过政府包户动员与企业长效运营的紧密协作，形成了多方共治的格局。得胜岗通过保障房、公服反哺实现了多方共赢。对复杂产权采取委托代理形式，新增大量保障房、综合连片改造周边公共服务及配套设施，是中心城区多宗地



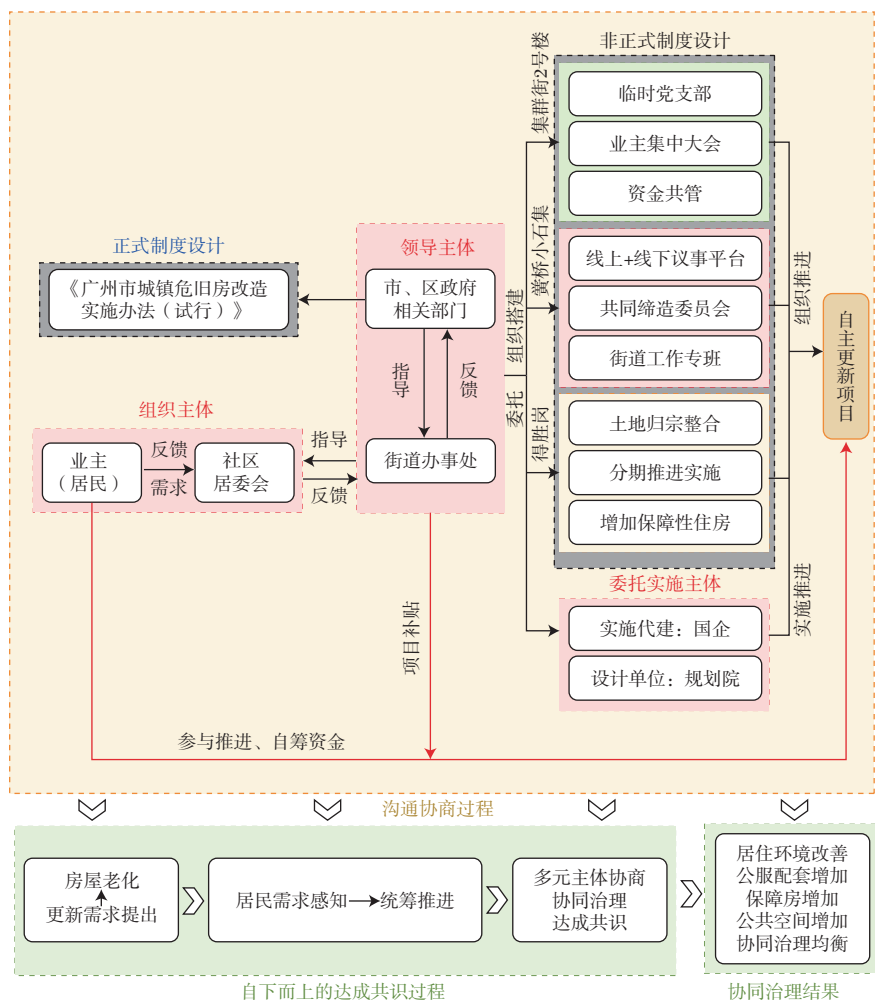


图5 自主更新的协同治理机制

Fig.5 Collaborative governance mechanism for self-regeneration

多产权大规模连片危旧房改造的标杆项目（图5）。可见，老旧小区自主更新的协同治理机制，以居民自主决策、自主协商为基础，以多元主体协同治理、协商共治为路径，同时离不开政府、街道与社区在经费保障、资源链接、宣传引导等方面的支撑。三个案例显示了正式制度与非正式制度的互补逻辑<sup>[11]</sup>，表明自主更新的协同治理机制需在“制度刚性”与“关系柔性”之间寻求适度平衡，偏向任何一端均可能导致协同失效。

#### 4 社区自主更新的协同治理路径

##### 4.1 多元主体参与的权责重构与自治赋能

社区自主更新关键在于构建清晰的多元主体参与机制，以居民出资为基础

明确主体权责，以社区组织为载体提升集体行动能力。在资金层面，采用居民自筹为主、政府补贴为辅、市场参与为补的共担方式。集贤街2号楼的经验表明，当居民以自有资金承担主要改造成本时，其对改造方案、户型设计、施工质量等环节的参与意愿与监督动力显著增强。得胜岗探索了国企平台先行投入、居民按建安成本分摊、政府以政策性资金补充公共服务配套的三方共担机制。另外，对于经济承受能力较强的居民群体，推行全额自筹模式，强化其主体地位与决策权；对于中低收入群体，可探索政府贴息贷款+分期支付+公积金提取的组合式金融支持政策；对于困难群体、老年群体，则需建立专项补贴与兜底保障机制。在组织层面，黄桥·小石集的社区合伙人制度提供了有益启示。通过

吸纳社区能人、志愿者、商户等组建合伙人团队，将原本碎片化的居民个体转化为具有集体行动能力的自治组织。基于此，应推动建立业主议事会、自主更新委员会等规范化自治组织，明确其在方案比选、资金监管、施工监督、竣工验收等过程中的参与权、决策权与监督权。

##### 4.2 规划建设适配的类型区分与弹性管控

自主更新项目的类型、规模、产权结构不同，需在刚性规划管控与弹性实施需求之间寻求动态平衡。根据项目实际情况，差异化地简化审批流程，推行“负面清单+告知承诺制”，适度向街道与社区下放自主决策权。建设标准需聚焦公共服务设施完善、公共空间品质提升及适老化、适儿化设施补充，避免过度建设与资源浪费，并通过社区规划师驻场制度弥补居民专业能力的不足。同时，还需处理容积率优化、土地归宗、产权归集与资金统筹等难题。得胜岗的实践表明，采用“并宗改造”模式整合分散地块，配合“规划先行+并联审批”压缩审批时限，是破解规划适配困境的有效路径。基于此，应建立“更新单元统筹+实施项目落地”的分层规划传导机制，在详细规划层面明确容积率奖励、建筑增量、退距优化等激励政策的适用范围与审批条件，为原拆原建类项目释放合理收益空间；建立危旧房确权与历史产权问题处理的绿色通道，针对公房与私房混杂、产权分散等情况，制定差异化的产权整合与权益分配规则，确保各类产权主体的合法权益得到保障。

##### 4.3 长效管理运营的原则建构与持续支撑

针对重建轻运营、重硬件轻治理的惯性思维，构建长效运营机制需从运维主体责任、资金来源保障、社区自治延续等三个维度协同推动。首先，应建立权责清晰的运维主体与资金保障体系。得胜岗的经验表明，通过配建保障性住房、盘活底层商业空间、引入社区公共服务等经营性业态，可以形成可持续的资金反哺机制，有效覆盖公共空间与公共设施的长期运维成本。基于此，应明

确公共空间、公共设施与配套服务的运维主体责任方。对于小区内部公共区域,由业主自治组织承担主要职责;对于市政配套与公共服务设施,由街道或专业机构负责维护。在资金来源上,建立“居民物业费+公共收益反哺+政府兜底补贴”的多元资金池,居民按标准缴纳物业管理费,公共空间经营收益按约定比例注入运维基金,政府对困难小区提供适当补贴。其次,建立“社区+居民+专业机构”三方协同机制,社区居委会发挥协调枢纽作用,居民自治组织承担日常监督与决策职能,物业公司或专业社会机构提供技术支持与专业服务。集群街2号楼的经验显示,更新过程中形成的议事规则、协商机制与监督制度,延续至更新完成后,可成为社区长效治理支撑。黄桥·小石集的社区合伙人制度同样可向运维阶段延伸,通过吸纳社区能人、在地商户、志愿者等,形成可持续的社区自我服务网络。

#### 4.4 政策制度保障的法治赋权与实施监督

针对当前自主更新中普遍存在的权利界定模糊、审批流程烦琐、异议纠纷频发等问题,应从法治赋权、审批优化、信任建构等三个层面构建制度支撑体系。在法治赋权层面,国家层面应加快完善城市更新专项法律法规,明确房屋产权人、基层政府、市场主体的权利义务关系,确立业主大会、业主委员会作为决策主体的法律地位,细化启动条件、表决机制、异议处置与产权变更等规则。地方层面应制定实施细则,明晰差异化的实施程序,重点完善房屋安全鉴定标准、产权整合路径、权益分配方案与异议业主权利保障机制,明确居民出资、政府补贴、企业投入的边界。在审批优化层面应推行并联审批与简化审批,整合规划、用地、建设、消防等多部门审批事项,简化申报材料要求。同时,适当下放审核权限,明确物业权利人可申报的项目内容、申请条件、审批要求等。在信任建构层面,建立资金三方共管制度,由政府部门、居民代表、实施主体共同监管项目资金;推行全过程信息公开制度,对改造方案、工程造价、施工进度、质量验收等关键节点进行实时公

开,保障居民的知情权与监督权。

## 5 结语

已有研究多聚焦单一案例或特定问题的自主更新实践,或侧重于政策背景分析与历史演进梳理,缺乏从协同治理视角对不同类型项目进行机制性比较。本文通过广州集群街2号楼、黄桥·小石集、得胜岗等三个典型案例的递进式比较,揭示了社区自主更新中协同治理模式与产权复杂度、空间尺度之间的关联性,并提炼了差异化的实施路径,完善了既有研究在类型化比较与机制解释上的不足。集群街2号代表非城市中心区单宗地多产权自主更新模式,以“党建引领、高密度民意沟通、资金三方共管”为核心,通过业主大会集中协商与逐户谈心推动居民认知从等待拆迁向自筹共建转变,借助共管账户实现资金透明化监管,最终达成全体业主100%同意率。黄桥·小石集代表中心城区多宗地小连片多产权自主更新模式,以“政企协同、模块化建设、社区合伙人机制”为特色,通过查册确权保障业主利益、采取“不强制、不放弃”的包容策略尊重少数居民意愿,最终以“统一设计、归集产权、整体报批”实现共识落地。得胜岗代表城市中心区多宗地多产权成片连片综合自主更新模式,以土地归宗、分期实施、保障房反哺为关键,通过分类沟通与弹性分期策略,依托国企平台强化资金安全与建设公信力,以整体收益反哺降低居民出资压力,实现了从单栋到成片、从居民自筹到国企统筹的治理能级跃迁。

本研究从理论视角将协同治理的SFIC模型应用于社区自主更新场景,揭示了“协商沟通—信任建立—达成共识”的协同演进机制,拓展了协同治理理论在社区更新领域的适用边界;通过递进式比较,提出协同治理结构与项目产权复杂度、空间尺度之间的关系,即产权越复杂、空间尺度越大,协同治理的领导模式越需从党政主导向政企互补再向国企统筹逐级升级,为理解“治理结构决定成效”提供了实证依据;并与Healey<sup>[11,29]</sup>形成理论对话,中国语境下“关系性资产”的建构不仅依赖持续对话

与协商,更取决于政府通过制度创新主动降低协同的交易成本,而制度设计须嵌入地方特有的产权结构与治理传统,非简单移植。在实践层面,本文从参与机制、规划建设、管理运营与政策制度等四个方面提炼了差异化的实施路径,弥补了既有研究原则性论述偏多、实操指引偏弱的不足。不同于现有研究多提出通用性建议,本文明确了不同类型项目应匹配差异化的协同治理策略,即单宗地项目重在居民自治赋能与资金共管,小连片项目重在政企功能互补与包容协商,成片项目重在国企平台统筹与收益反哺,为地方政府因地制宜、分类施策提供了可操作的决策依据。受时间和篇幅限制,研究对协同过程中主体博弈细节的刻画尚显不足,且部分项目尚未完成全周期运营,长效治理成效有待追踪验证,未来将开展自主更新后的长期跟踪评估研究。

## 参考文献

- [1] 王世福,易智康,张晓阳.中国城市更新转型的反思与展望[J].城市规划学刊,2023(1):20-25.
- [2] 田莉.规划赋权自主更新:破解产权难题的路径[J].城市规划学刊,2025(2):3.
- [3] 周琳,陈晨,卢弘昱,等.迈向自主更新:我国老旧住房“原拆原建”的实践探索、共性瓶颈与制度创新[J].城市规划学刊,2025(5):70-79.
- [4] 卢文正,仇保兴,刘大漳,等.复杂科学视角下城市老旧社区自主更新的集体行动困境及破解:以浙江新村为例[J].城市发展研究,2025,32(2):1-7.
- [5] 周艺,李志刚.自组织型社区能力如何影响老旧住区自主更新:以电梯加装为例[J].城市规划,2025,49(8):85-96.
- [6] 唐燕.我国城市更新制度建设的关键维度与策略解析[J].国际城市规划,2022,37(1):1-8.
- [7] 高煜,张京祥.选择性激励视角下历史地段自主更新集体行动:基于南京市“小西湖”的实证[J].城市规划,2023,47(2):38-48.
- [8] Li X, Li B, Jiang W. State-led versus market-led: how institutional arrangements impact collaborative governance in participatory urban regeneration in China[J]. Habitat International, 2024, 150: 103134.



- [9] 王书评,郭菲.城市老旧小区更新中多主体协同机制的构建[J].城市规划学刊,2021(3):50-57.
- [10] Ansell C, Gash A. Collaborative governance in theory and practice[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2008, 18(4): 543-571.
- [11] Healey P. Collaborative planning in a stakeholder society[J]. Town Planning Review, 1998, 69(1): 1-21.
- [12] 黄钰,郑尧,骆骏杭,等.协同治理视角下城市社区规划师制度探索与思考:兼谈重庆市“三师进社区”集体行动[J].规划师,2023,39(2):92-100.
- [13] 姚之浩,李昊昱.基于SFIC模型的老旧小区微更新协同治理研究:以上海为例[J].现代城市研究,2024(6):22-29.
- [14] 李映雪,高煜,张京祥.从博弈到协同:社区自主更新的多中心治理策略:以南京市石榴新村为例[J].现代城市研究,2026,41(3):10-17.
- [15] Van Meerkerk I, Boonstra B, Edelenbos J. Self-organization in urban regeneration: a two-case comparative research[J]. European Planning Studies, 2013, 21(10): 1630-1652.
- [16] Bailey N. The role, organisation and contribution of community enterprise to urban regeneration policy in the UK[J]. Progress in Planning, 2012, 77(1): 1-35.
- [17] 余美瑛.英国自主建造住房体系解读及对我国社区存量更新的启示[J].规划师,2019,35(10):87-92.
- [18] Deakin M. A community-based approach to sustainable urban regeneration[J]. Journal of Urban Technology, 2009, 16(1): 91-112.
- [19] 田莉.超越福利型与商品化:我国老旧小区自主更新的理论与实践范式转型[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2025,40(6):231-244.
- [20] 丁寿颐,胡敏,肖越,等.历史城市的“自主更新”模式:历程回顾、制度障碍和政策框架[J].城市规划学刊,2025(1):78-85.
- [21] 任晓一,金霜霜,胡嘉芸.城市住区自主更新的空间政策与实施路径:基于杭州的实践探索[J].城市规划学刊,2025(增刊1):80-85.
- [22] 王笑言,赵雨佳,张佳丽.浙工新村自主更新实践探索与机制研究[J].城市规划,2025,49(6):67-73.
- [23] 许蓝月,仇保兴,单贺明,等.CAS视角下城市老旧小区自主更新演化机制及路径研究[J].城市发展研究,2025,32(11):73-80.
- [24] 彭恺,吴心怡,王睿,等.基于行动者网络的老旧小区自主更新多主体行动逻辑:以武汉中南一路66号设计院小区为例[J].城市发展研究,2026,33(3):32-39.
- [25] Haken H, Portugali J. A synergetic approach to the self-organization of cities and settlements[J]. Environment and Planning B: Planning and Design, 1995, 22(1): 35-46.
- [26] Denicke-Polcher S, McAllister J. The case of Belmonte Calabro and its role in crossing cultures: a collaborative approach to sustainable development[J]. Environmental Science and Sustainable Development, 2025, 10(3): 30-47.
- [27] Donahue J D, Zeckhauser R J. Collaborative governance: private roles for public goals in turbulent times[M]. Princeton: Princeton University Press, 2011.
- [28] Emerson K, Nabatchi T, Balogh S. An integrative framework for collaborative governance[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2012, 22(1): 1-29.
- [29] Healey P. Collaborative planning: shaping places in fragmented societies[M]. 2nd ed. London: Bloomsbury Publishing, 2020.
- [30] 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.
- [31] 郑露莽,熊子超,韦戈,等.协同治理视角下的参与式社区更新模式及机制研究:以南宁老友花园为例[J].中国园林,2025,41(8):81-88.
- [32] 孙春玲,郑晓茹,邓斌超,等.诉求统筹下城中村改造利益相关者协同治理:以天津市北辰区改造项目为例[J].南方建筑,2024(1):48-54.
- [33] 倪聆,林俊彤,郝望.社区自主更新的参与机制与行动博弈研究[J].北京规划建设,2025(4):48-52.
- [34] 钱习兵.关于引导社区居民自主参与社区微更新实践的途径探讨:以上海市杨浦区五角场街道吉浦小区微更新项目实践为例[J].城市建筑,2021,18(15):124-126.
- [35] 杨志杰,钟凌艳.台湾社区治理中的“社区共同体”意识培育经验及借鉴:成都老旧小区社区的社区治理反思[J].现代城市研究,2017(9):65-71.

修回:2026-06