



历史制度主义观察：上海城市更新制度和演变

李吉桓

提要 中国的城市正处在从扩张发展转向存量提升的转型阶段，辨识以往城市更新的矛盾和难点，并探索可持续的城市更新制度是城市治理的当务之急。介绍历史制度主义理论，特别是其中的渐进式制度演变理论，并以此为框架，对上海在2002年至2021年之间的城市更新制度演变进行分析。研究发现，上海的城市更新制度发生了转换和层叠两种模式的渐变，实际的城市更新制度与正式规则不完全相符。正式规则与非正式规则并存，而新规则的引入和推广则面临困难。认为，政策实施是中国这一基层主体具有较强自由裁量权的体制中真正影响实际制度变迁的环节。因此，呼吁将渐进式制度演变理论的框架应用到政策制定过程中，在政策出台前充分了解利益相关方被赋予的影响实施的权力，并通过推演，对各方可能采取的行动及其对政策实施产生的影响进行评估，以此提升政策的有效性，推动城市更新制度的健全。

关键词 历史制度主义；渐进式制度演变理论；城市更新；上海

Insights from Historical Institutionalism: The Institution and Evolution of Shanghai's Urban Renewal

LI Jihuan

Abstract: Chinese cities are transitioning from urban spatial expansion to inner-city regeneration. Examining past urban renewal practices, identifying existing tensions and challenge, and exploring sustainable mechanisms for future urban renewal are urgent tasks of significant importance. This paper reviews theories of historical institutionalism, particularly incremental institutional change theory, and uses this conceptual framework to analyse the evolution of Shanghai's urban renewal institutions from 2002 to 2021. It finds that Shanghai's urban renewal mechanism has transitioned incrementally through institutional conversion and layering, and actual practices often deviate from formal rules. Formal and informal rules coexist, and the introduction and promotion of new rules repeatedly encounter obstacles. The paper argues that within China's bureaucratic system, where local governments have significant discretionary power, policy implementation is the key stage for actual institutional changes. Therefore, it advocates for applying the incremental institutional change theory in the policymaking process. Before introducing any new policies, it is necessary to comprehensively investigate the discretionary power vested in stakeholders, infer potential stakeholder reactions, and assess their consequent impact on policy implementation. This approach can fundamentally enhance the effectiveness of new policy introduction and improve urban renewal mechanisms.

Keywords: historical institutionalism; incremental institutional change theory; urban renewal; Shanghai

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202404011
文章编号 1000-3363(2024)04-0084-06

作者简介

李吉桓，剑桥大学土地经济系博士研究生，lijihuan1993@outlook.com

目前，我国的城市发展已经从扩张阶段进入高质量发展和存量转型阶段，优化土地使用结构和提升环境品质成为城市发展的主要目标。在城市建成区内，城市更新是实现上述目标的主要空间建设活动。然而，开发运营品质参差不齐、各方利益平衡困难、政府—市场—社会各方诉求难以在合作中兼顾，依然是我国城市更新治理中面临的严峻问题^[1-2]。因此，探索可持续的城市更新制度，是目前中国城市最具有重要性和紧迫性的挑战。2023年，自然资源部发布《支持城市更新的规划与土地政策指引》，显示出国家层面对城市更新问题的清醒认识和推动决心。有研究^[3-4]认为，面对这一挑战，各级政府都需要目标明确、实施层面有保障的政策来引导城市可持续发展。这一过程中，如何为城市更新治理提供制度保障是关键难点^[5]。基于多年持续对城市更新治理的关注和思考，笔者认为，关注政策的实施和实际存在的非正式规则，是推动制度革新的重点。回顾过往城市更新制度的演变，辨析其中的问题与难点，将对后续的政策制定

形成有价值的参考。在此基础上，引入严谨的思维框架引导政策制定，也将对后续城市更新政策的有效性起到提升作用。

历史制度主义，尤其是其中的渐进式制度演变理论，应当被更多地引入规划研究和政策制定领域之中。一方面，这一理论流派对于中国的城市治理活动具有较强的解释力，能够帮助研究者和实践者更好地理解过往的政策及其实施情况；另一方面，这一理论框架也有潜力成为指导政策制定的一种思维框架，使政策制定过程变得更为严谨缜密，提升政策的有效性。

首先，本文介绍历史制度主义的分析框架，并展示其所具有的包容性。其次，本文总结了上海在2002年至2021年间正式的国有土地城市更新制度的变迁。再次，本文使用渐进式制度演变理论的框架，分析城市更新的正式规则的实施情况和最终形成的实际存在的制度，总结各利益相关方的行为模式，展示城市更新政策实施的难点所在。最后，本文展示历史制度主义理论所能够提供的引导政策制定的思维和工作模式。

1 历史制度主义理论及其在规划领域的应用

1.1 历史制度主义理论概述

历史制度主义是新制度主义的三个流派之一。这一理论流派将制度定义为“组织和构成社会关系的规则、行为标准与惯例”^[6]，以历史发展作为主要维度，分析事件发生的时机与顺序如何造就或改变了正式及非正式的制度^[6]。历史制度主义认为存续的制度并非出于完全有目的的手段，非本意的后果反而可能成为长期的制度^[7]。该分析框架的优势在于，不采用个人主义方法论和理性人假设^[8-9]，并将权力关系和集体价值等社会层面要素纳入考量^[7,10]。历史制度主义认为，参与者有策略地试图实现复杂的、视情况而定且多变的目标，某些策略可能在其所处的环境中更受偏好，然而参与者对环境的认知在事后看来经常是不完整或不准确的^[11]。历史制度主义理论包括3个主要概念：路径依赖（path dependence）、关键节点（critical juncture）以及渐进式制度演变（incremental institutional change）。前二者通常共同出现，形成历史制度主义理论中最常见的间断均衡（punctuated equilibrium）模型：路径依赖描述了改变既有制度的难度随着时间推进而变大这一现象^[12]，认为某些制度能够形成正反馈并自我加强^[13-14]；关键节点则是外部环境发生重大变化，既有制度失去合法性，参与者的行动引发剧烈制度变化的时间点^[12,15-17]。该模型认为关键节点是长期路径依赖的起点^[18]。渐进式制度变迁则是近10到20年内形成的另一类更具动态视角的理论模型。

1.2 渐进式制度演变理论

渐进式制度演变理论建立了分析模型，并将权力要素纳入其中来理解制度变迁。导致制度变迁的决定性因素是制度内生的矛盾和参与者之间权力关系的变化，这些要素对资源分配产生影响，进而推动了制度本身的逐渐改变^[19]。因此制度的延续并不一定是正向反馈的后果，也可能是各方不断竞争调动各类资源的结果^[20]。制度是由诞生于不同时间的政策共同组成的，这些政策各自采取了不同的逻辑，且相互并不一定兼容。这种不兼

容所造成的矛盾为参与者提供了采取行动的动机和机会，参与者所采取的行动包括提倡新的规则和捍卫既有的规则，这些行动可能推动制度的渐变，并在长时期内形成变革性的效果^[6,19]。

渐进式制度演变理论将规则执行过程中的服从性视为决定制度渐变模式的关键要素。规则的制定者和实施者通常是不同的个体，而成文的规则也必定有其模糊之处，一般不可能确保实施与规则绝对一致^[19]。对规则的解读、应用与执行可能存在一系列分歧，而成文规则的模糊之处使参与者能够根据自己的偏好利用规则乃至曲解规则。换言之，不服从的空间可以被认为是赋予规则执行者的权力，而不服从的空间可能催生制度的渐变。

渐进式制度演变理论将参与者分成了两类：既有规则的捍卫者和挑战者。基于服从性这一概念，该理论辨识出两个决定制度演变模式的关键变量^[19-20]：①背景型变量。高层级的背景制度赋予既有规则捍卫者的抵制既有规则发生变化（包括规则本身和规则执行的变化）的权力。②制度型变量。所研究的目标规则本身赋予参与者在执行中的自由裁量权水平。前者描述的是整体政治环境的特征，而后者表述的是作为目标对象的制度本身的特征，不同的特征意味着不同的权力分配情况。两个变量的不同取值组合会促成4种不同的制度渐变模式（表1）。这4种制度渐变模式分别是：①替代，既有规则被废除，新规则被引入；②层叠，新规则被引入且与既有规则并行；③漂移，既有规则的作用随着外生环境变化而改变；④转换，通过改变既有规则的执行来策略性地改变规则及其作用。见表2。

上述两个关键变量决定制度渐变模式的作用机制如下：当目标制度并不提供自由裁量的空间，且既有规则的捍卫者无法否决该规则被废除，那么制度的变化可以通过引入新规则、废除旧规则的模式完成，即制度替代；当既有规则的捍卫者有高否决能力来保持既有规则及其执行不变时，制度的变化必须通过引入新规则来完成，且目标制度不提供自由裁量空间，则将

表1 不同背景性变量与制度性变量形成的渐进式制度变迁模式

Tab.1 Combinations of contextual and institutional variables and the corresponding patterns of incremental institutional change

整体政治环境的特征	目标制度的特征	
	自由裁量水平低	自由裁量水平高
既有规则捍卫者拥有强否决力	层叠	漂移
既有规则捍卫者拥有弱否决力	替代	转换

资料来源：作者根据 Mahoney 等^[19]绘制

表2 4种渐进式制度变迁模式的特征

Tab.2 Features of four patterns of incremental institutional change

	替代 (displacement)	层叠 (layering)	漂移 (drift)	转换 (conversion)
既有规则是否被废除	是	否	否	否
既有规则是否被忽略	-	否	是	否
既有规则的作用是否产生变化	-	否	是	是
新规则是否被引入	是	是	否	否

资料来源：作者根据 Mahoney 等^[19]绘制

出现新引入的规则与既有规则同时被执行的情况，该变迁模式即为制度层叠；当既有规则的捍卫者有能力保留该规则，且在外界变化发生时未做出有效应对，则拥有高自由裁量权的部分参与者可能受外界影响改变规则的执行，从而改变既有规则的实际效果，该变迁模式即为制度漂移；而当整体环境未赋予既有规则捍卫者强否决能力来使既有规则的执行保持不变，而高自由裁量权又使既有规则的挑战者能够有意地在执行环节改变其执行行为，则既有规则的作用将发生改变，该变迁模式被称为制度转换。

1.3 历史制度主义在规划研究领域的应用

曾有学者撰文介绍历史制度主义理论，倡导将该理论框架引入规划研究^[19,21]，并将该理论应用到对日本、中国，以及撒哈拉以南非洲国家等地的规划土地制度演变的分析中^[22-24]。也有学者^[25-27]尝试将该理论应用到我国规划史学研究中。

但上述研究主要应用了关键节点与路径依赖模型，对渐进式制度变迁模型少有应用^[28]。有学者^[29]认为，间断均衡模型采取了强制度假设，即规则与其执行本身鲜有偏差，因此难以准确概括规则无法被严格执行的政体中制度变迁的特征。有学者^[30]以中国的土地产权制度为例，说明了制度变迁是充满不间断的矛盾的过程，其中均衡态并不存在。笔者认为，该模型对于中国规划土地领域制度的变迁具有较强的解释力。改革开放后的重大体制变革总体上是一个权力下放的过程^[31-32]。各层级间自上而下的监督和人事任免制度保证了政治上的统一性，但基层政府在部分领域被赋予了较大的自主决定空间^[33]。渐进式制度变迁模型关注的正是正式规则的实施过程中的非服从空间，以及这一过程中可能产生的实际制度。

2 上海正式城市更新政策的演变

本研究采用定性方法，对上海的国有土地城市更新制度在2002—2021年间的演进进行了案例研究。资料采集方式包括访谈、政策文件整理、更新项目调研。本研究采用过程追踪（process tracing）的方法对政策文本、项目资料进行分析，勾勒出城市更新制度演变过程中重要事件发生的顺序；再通过访谈和文本分析进行多方验证，确立重要事件之间的因果关系，探究制度演变的决定性因素^[34-35]。笔者共采集24项国家和地方相关法律法规，深度调研了互联宝地、上生新所、桃浦智创城、招商外滩玺等4个通过不同渠道推动的工业、商办、住宅类更新项目^①，在2021年至2023年间进行了48次访谈，访谈对象包括国家、市、区三级政府工作人员、学者、规划设计单位规划师以及业主与开发商。出于篇幅考虑，本文无法全面展示这些一手实证资料，但上述实证资料构成了本节和下一节对上海城市更新制度及其实施进行分析的基础。

2.1 法定的城市更新模式：收储与再开发

2002年，国土资源部发布《招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定》（国土资源部令第11号），要求“商业、旅游、娱乐和商品住宅等各类经营性用地，必须以招标、拍卖或者挂牌方

式出让”。此前，法律允许的协议出让渠道造成大量国有土地以过低的地价改变用途完成再开发，该文件的出台是为了解决协议出让造成的腐败和国有资产流失问题^[36]。

经营性用地必须通过招拍挂方式出让，意味着城市更新无法再以协议补交出让金的方式完成。该文件建立了全国层面经营性用地城市更新的唯一合法渠道，即地方政府完成国有土地收储，再通过招拍挂的法定渠道将土地推向市场，由市场主体完成再开发。这一正式规则的建立在法律法规层面上确立了地方政府作为城市更新主导者和土地唯一供给方的垄断地位^[37]。此外，在经济层面上，这一正式规则意在确保土地增值能够被作为原则上的国有土地拥有者的地方政府获得。在上海，土地的收储与出让由区一级政府完成，可以认为，区政府作为与土地使用权人签订国有土地使用权出让合同的主体，是上海国有土地实际上的所有人。

2.2 正式的“非正式更新”：“三不变”政策

于2008年3月发布的《国务院办公厅关于加快发展服务业若干政策措施的实施意见》（国办发〔2008〕11号）标志着新的正规规则的建立。为推进经济转型发展，该文件允许国有土地使用权人利用工业、仓储、传统商业等类别的存量房产兴办现代服务业，且正式登记的土地用途可以暂不变更。上海市政府跟进落实中央要求，发布《关于促进节约集约利用工业用地加快发展现代服务业的若干意见》（沪府办发〔2008〕37号），要求该类项目实施前必须经过产业部门认定。上海的该类政策提出了房地产权人不变、房屋建筑结构不变、土地使用性质不变这3个原则，通常被称为“三不变”政策。

上海的城市更新的正式规则呈现收储再出让和“三不变”两个合法更新渠道并行的状态。在法定的“三不变”更新中，登记在册的土地用途没有发生改变，实际用途和法定用途有所差别，因此可以被认为是一种“非正式更新”。但该类非正式更新获得了正式规则的许可，且土地使用权人不需要为实际用途变更带来的收益支付土地成本。值得注意的是，上述政策文件均为规范性文件，按《中华人民共和国立法法》规定，如非特别标注，该类文件有效期一般不超过5年。

2.3 面向更新时代的探索：权利人主导的正式更新

2014年，上海市政府确定了建设用地负增长的城市发展原则，上海的城市发展正式由扩张时代转向存量优化时代^[3]，这一举措获得了中央部委的高度肯定和支持。为落实政策意图，鼓励存量更新，上海的规土部门自2014年起陆续发布了《上海市关于本市盘活存量工业用地的实施办法（试行）》（沪府办〔2014〕25号）、《上海市城市更新实施办法》（沪府发〔2015〕20号）、《上海市城市更新规划土地实施细则（试行）》（沪规土资详〔2015〕620号）等文件，为工业用地和商业办公用地的更新提供了新的渠道。这一系列政策的出台在国家层面也有相应的政策支持，详情见《节约集约利用土地规定》（中华人民共和国国土资源部令第61号）。新政策允许存量工业用地（M类）和公共设施用地（C类）的土地使用权人采取存量补地价的方式，按照规划用途自行开发为非住宅经营性用途。依照2014年25号

文，零星存量工业用地更新，要按规划容量进行开发，需无偿向政府提供至少10%的建设用地或15%的经营性物业产权用于公益性用途。2015年620号文则规定，需增加的商业商办建筑面积按所提供各类公共要素面积的规定倍数计算，即通过贡献公共要素换取经营性面积增加。此外，为保证开发品质，新政策对建设项目的全生命周期管理提出高要求，包括较高的自持比例，且该类要求需列入重新签订的土地出让合同。

存量补地价模式允许改变土地使用性质、重新签订土地出让合同，是一种完全正规的更新模式，且无需区政府收储土地再进行公开招拍挂。受访者表示，市政府开辟这一新渠道的逻辑在于，通过调整利益分配机制，在财务方面鼓励土地使用权人发起更新。在收储再出让的更新模式中，关于收储的谈判是一大难点，原土地使用权人与区政府争夺用途改变所带来的土地增值，难以达成一致。新的更新渠道意在为使用权人提供自行开发、获取土地增值的机会。此外，存量补地价无需通过公开市场竞争，直接以第三方机构估价成交，可避免竞争造成的溢价，节约成本。

3 政策的实施与实际的制度演变：一个渐进式制度变迁理论视角

3.1 2002—2014：制度转换 (conversion)

3.1.1 参与者及其角色

2002年的政策确立了全国层面城市更新的正式规则（即收储再出让），是为该阶段伊始的既有规则。该既有规则的建立者是中央政府；市政府则按要求出台了相应的地方性法规，扮演了地方层面规则的建立者和国家建立的规则的支持者的角色。与此相对，既有规则的挑战者是部分土地使用权人和区一级政府。土地使用权人作为市场主体，首要目标是利益最大化；而区政府是城市更新相关规则的实施者，其行为目标较为复杂，包括落实上级政策、促进地方经济发展、增加税收和就业岗位、提供公共服务设施等。

3.1.2 政治环境特征和目标制度特征

根据1.2节介绍的渐进式制度变迁分析框架，本文对决定制度变化的两个因素进行了判断。一方面，城市更新制度本身赋予了上海的区级政府较高的自由裁量空间，包括关于土地收储和出让、土地出让合同执行等方面的决定权。另一方面，据受访者普遍反映，市政府作为既有规则的建立者和捍卫者，出于对经济发展等要素的考虑，没有显示明确的监管意图，也缺乏有力的监管手段来禁止非正式开发行为；而中央政府对这类地方事务的介入监管也较为有限。因此该阶段内既有规则的捍卫者不具有较强的否决制度变化能力。在两个关键变量的上述取值（自由裁量水平高、既有规则捍卫者否决变化的能力低）情况下，对应的制度渐变模式正是制度“转换”。

3.1.3 参与者的行为及后果

有学者^[36]发现，早在2008年三不变政策出台之前，上海就已经有工业用地的土地使用权人在未正式改变土地使用性质的情况下改变建筑用途并以此牟利，笔者在调研中也确认了这一情况。来自上海市、区两级政府的工作人员在访谈中表示，针

对这类非正规乃至非法的开发行为，区政府并未进行严格的管理，正是因为区政府在其中也能获益，包括促进产业转型、增加税收以及提供工作岗位。区政府利用自身掌握的自由裁量权以及上级政府在监管方面的弱势，与部分市场主体共谋，有目的地完成了对正式城市更新制度的“转换”，致使非正规更新成为一种被多方共同允许的非正式规则。

与此同时，中央政府和市政府作为既有规则的捍卫者，出于促进产业转型和经济发展的考虑出台的“三不变”政策可以被视作一种妥协和权宜之计。该政策将非正式规则纳入了正式规则框架中，为非正规更新提供了法规依据。“三不变”政策本该在5年后到期。然而，在调研中笔者发现，政策到期后仍有土地使用权人进行“三不变”更新，且获得区政府支持。不仅如此，根据受访者的反映，“三不变”项目的开发过程中，产权归属、房屋结构与建筑面积发生变化也属于较为普遍的现象，但这些突破政策要求的开发行为也获得了区政府的默许，说明在城市更新双渠道合法的局面下，区政府和市场主体仍然在有目的地利用其自由裁量权，通过制度“转换”的方式对制度进行有目的的改变，实际的城市更新制度依然呈现出与正式规则不相符的情况。

3.2 2014—2021：制度层叠 (layering)

3.2.1 利益相关方及其角色

2014年，上海市政府开辟土地使用权人主导的正式更新渠道，引入了新的规则，意图改变当时的城市更新制度。此阶段伊始的制度是一种正式规则与非正式规则并存的制度。在这一阶段，市政府成为既有规则的挑战者，意在通过引入新的规则，推动依法引领城市更新，盘活存量用地，形成城市更新地方制度的新局面。部分土地使用权人则成为既有的非正式规则的支持者，试图继续通过非正规更新获得收益。因此，与前一阶段不同，这一阶段既有规则的捍卫者和挑战者之间，角色发生了对调。然而值得注意的是，在这一阶段，区政府的角色和根本目标呈现出更加复杂的特征。一方面，区政府仍然需要考虑提升税收、促进市场主体积极性、营造良好营商环境等问题，会对部分土地使用权人的开发行为实施较为宽松的管理；另一方面，各区也必须紧跟上级政府对于依法治理城市开发行为的导向，积极推进新政策的落实。

3.2.2 政治环境特征和目标制度特征

在各参与者角色改变的这一新阶段，权力在既有规则的挑战者与捍卫者之间的分配发生了变化，因此制度变迁的模式也发生了相应的变化。根据1.2节介绍的渐进式制度变迁分析框架，本文对决定制度变化的两个因素进行了新一轮的判断。关于自由裁量权，一方面，来自区一级政府的受访者表示，由于市政府在推动城市发展方式转型这一领域显示了较为明确的决心，区政府作为下级机构需要在项目管理过程中加强对市政府政策导向的落实，因此在开发管理决策上的自由裁量空间有所压缩；另一方面，由于新政策对城市更新及其监管提出了更为具体的要求，包括将自持比例、公益贡献等要素纳入土地出让合同，区政府在项目管理过程中有目的地改变正式规则的自由裁量空间也变得较小。在既有规则捍卫者否决变化的能力这一

方面,市场主体和区政府作为既有非正式规则的捍卫者,依然具备能力来保持非正规的城市更新制度被继续执行,尤其是已经成为既成事实的非正规开发行为。在两个关键变量的上述取值情况(自由裁量水平低、既有规则捍卫者否决变化的能力高)下,对应的制度渐变模式变为制度层叠。

3.2.3 利益相关方的行为及后果

受访者普遍反映,2014年起颁布的一系列激励政策并未起到十分显著的作用,市场主体对存量补地价这一更新渠道反应较为冷淡。尤其是针对商业商办用地的政策,由于获取容量提升的要求过高,无法在财务层面对土地使用权人产生吸引力。受访者认为,出于稳定市场秩序、保证土地出让以公开透明的竞争渠道为主的原因,市政府在制定政策时较为谨慎,要求存量补地价的主体必须是原土地使用权人,而待更新的土地大量掌握在工业企业手中,这些企业并不一定具有足够的财务能力和土地开发经验来支持其完成补缴地价和城市更新,政策目标群体和政策所要求的市场主体资质呈现出不匹配的状况。因此,通过新渠道完成项目数量较少,未达到政策制定者的预期。在这一阶段,非正规的“三不变”更新渠道依然存在。2014年之后仍然有部分市场主体通过该渠道进行更新,且突破政策要求的开发行为也没有完全停止。以互联宝地这一工业用地转型项目为例,其东区的改造在2015年启动之初是以“三不变”转型的形式推进的,在改造过程中,房屋结构也发生了较大的变化,而杨浦区政府并未阻止这一更新计划。在此情况下,需要补交地价才能完成的正式更新显得更加无利可图。

然而,新规则的引入并未失败,有一部分工业和商办用地通过存量补地价的形式完成了更新。有受访者表示,其中相当一部分存量补地价项目的实施是依靠自上而下的任务式干预来推动的,因此进行存量补地价更新的多是具有较强财务能力且可以被行政干预的国有企业。区政府也由于城市治理导向的变化和监管力度的加强,被压缩了一定的自由裁量空间,在一些项目中积极推进了存量补地价政策的实施,且新政策引入的规则及其实施并未被有目的地改变。本文调研的3个工业和商办用地的更新项目都与存量补地价这一更新途径有直接关联,项目的推动过程也显示了市政府作为新规则的发起者,以及区政府作为自由裁量空间被压缩的新规则实施者所起到的决定性作用。以桃浦智创城这一自上而下的整体更新为例,市属国企临港集团承担了市政府下达的任务,作为该地区的主要土地使用权人之一,与普陀区政府进行战略合作,通过存量补地价与公开招拍挂结合的方式,顶着较大的财务负担完成了桃浦智创城4个先发地块的再开发。而互联宝地和上生新所两个由土地使用权人发起的项目,其推进过程则都显示出区政府和部分权利主体的自由裁量权在这一阶段受到的压缩。在这两个项目的启动之初,作为土地使用权人的宝钢集团和上海生物制品研究所都计划通过三不变的途径完成更新。杨浦区和长宁区政府在最初也都采取了默许的态度。但在市政府不断倡导盘活存量、依法更新的大环境下,两区政府都在项目管理过程中与土地使用权人逐渐展开谈判,并推动两个项目通过存量补地价的途径完成正式更新。总体来说,在这一阶段,上海的城市更新制度呈现出既有的收储再开发模式、“三不变”模式被保留,与自上而下逐步引

入推广的存量补地价模式并存的情况,而制度的演变是通过“层叠”这一模式发生的。

4 结论与政策启示:渐进式制度演变理论指导下的政策制定方法

通过上一节的分析可以发现,政策的实施是分析我国城市治理问题时必须关注的焦点环节。在我国的多层级政府中,虽然中央政府自上而下的控制力强大,但各级政府都被赋予了一定的自主权力及需要承担的责任。正如历史制度主义理论所持的观点,这种总体制度安排之下,“不服从”的空间是较大的。很多中观层面的制度,包括城市更新制度,会在各方的利益冲突中被既有规则的挑战者渐进式地、局部地改变。本文就观察到转换与层叠两种渐变模式,现实中运行的是一种混合了正式规则与非正式规则的制度。而且这种渐进式的变化并不一定只是自下而上的。由于制度具有较高的稳定性不易撼动,很多自上而下的制度革新也只能渐进式地对既有规则进行改变。在城市更新领域,这种情况造成的后果包括非正式更新活动导致的开发品质不高、土地增值无法被有效捕获等问题,而试图解决这些问题的新政策的有效性也有限,只能被局部地、渐进式地推行。上海在2021年之后继续推出了新的城市更新政策,但这些政策能否有效解决上文提到的种种问题,实施仍然是最关键的环节。

这种局面并非无法改变,在政策制定层面依然有优化空间。渐进式制度演变理论正是一个具有实用性的指引框架。该理论将参与者分为既有规则的捍卫者和挑战者两类角色,并分析其被赋予的权力。两个决定制度变化模式的关键变量正是辨析参与者所具有的权力的切入点:一是整体政治环境赋予参与者的权力,这决定了参与者阻止制度变化发生的可能性;二是现行制度本身赋予参与者的权力,这决定了参与者在规则执行时根据自身偏好进行自由裁量的能力。认清这两点,并明确参与各方的诉求,就可以分析制度变迁的模式。这一方法不止可以对过往的制度演变进行理论化,也可以用来推演评估未来可能的制度变迁走向。

因此,渐进式制度演变理论对政策制定有以下两点指导和启示。其一,政策制定应当注重调研,调研中应当明确以下几点:①各相关方及其利益偏好;②各方在总体制度环境中拥有怎样的干预或抵制政策变化的权力;③已有政策和新政策赋予了各方怎样的自由裁量权。其二,在充分调研的基础上,应当对政策进行实施前评估,分析各方基于其所具有的利益偏好和掌握的自主权力,可能在新政策实施过程中采取怎样的行为,并推演其可能造成的后果。只有通过这样的工作方式,才能在新政策实施之前就了解其可能遭遇的阻碍,并通过调整政策来避开或者扫除障碍,从而避免新规则引入失败或被其他参与者逐渐改变,以至于政策目标无法实现的结果。

目前,中国城市进入存量更新时代,城市治理必将面对越来越复杂的局面,权力关系与利益诉求错综复杂。在此情况下,笔者呼吁政策制定者采纳更为严谨、科学的政策制定方法,深入实践领域,进行充分的调研与评估,才能在越发复杂的环境

之下推出真正有效、可以推广的政策，从而解决城市发展面临的问题。

注释

- ① 由于调研时间段内的渐进式制度演变主要涉及工业和商办类更新项目，因此后文分析中不纳入招商外滩奎这一住宅类更新项目。

参考文献

- [1] 尹维娜, 古颖, 石路. 治理视角下长三角中心城市的城市更新路径: 基于上海、杭州、南京、合肥等的实践观察[J]. 城市规划学刊, 2023(3): 85-91.
- [2] 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.
- [3] 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(1): 20-26.
- [4] 阎树鑫, 万智英, 李嘉男. 城市更新行动: 内涵、逻辑和体系框架[J]. 城市规划学刊, 2023(1): 62-68.
- [5] 赵万民, 李震, 李云燕. 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[J]. 城市规划学刊, 2021(5): 92-100.
- [6] FIORETOS O, FALLETI T G, SHEINGATE A. Historical institutionalism in political science[M]// FIORETOS O, FALLETI T G, SHEINGATE A. The Oxford handbook of historical institutionalism. Oxford University Press, 2016.
- [7] HALL P A, TAYLOR R C R. Political science and the three new institutionalisms[J]. Political Studies, 1996, 44(5): 936-957.
- [8] MOULAERT F. Institutional economics and planning theory: a partnership between ostriches?[J]. Planning Theory, 2005, 4(1): 21-32.
- [9] SORENSEN A. New institutionalism and planning theory[M]// MADANIPOUR A, GUNDER M, WATSON V. Routledge handbook of planning theory. Routledge, 2017.
- [10] LAI L W C. Neo-institutional economics and planning theory[J]. Planning Theory, 2005, 4(1): 7-19.
- [11] HAY C, WINCOTT D. Structure, agency and historical institutionalism[J]. Political Studies, 1998, 46(5): 951-957.
- [12] SORENSEN A. Taking path dependence seriously: an historical institutionalist research agenda in planning history[J]. Planning Perspectives, 2015, 30(1): 17-38.
- [13] PIERSON P. Increasing returns, path dependence, and the study of politics[J]. American Political Science Review, 2000, 94(2): 251-251.
- [14] PIERSON P. Politics in time: history, institutions, and social analysis[M]. Princeton University Press, 2004.
- [15] THELEN K. Historical institutionalism in comparative politics[J]. Annual Review of Political Science, 1999, 2(1): 369-404.
- [16] MAHONEY J. Path dependence in historical sociology[J]. Theory and Society, 2000, 29(4): 507-548.
- [17] COLLIER R B, COLLIER D. Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America[M]. Princeton University Press, 1991.
- [18] CAPOCCIA G. Critical junctures[M]//FIORETOS O, FALLETI T G, SHEINGATE A. The Oxford handbook of historical institutionalism. Oxford University Press, 2016.
- [19] MAHONEY J, THELEN K. A theory of gradual institutional change[M]//MAHONEY J, THELEN K, Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power. Cambridge University Press, 2010.
- [20] THELEN K. How institutions evolve: insights from comparative historical analysis[M]//MAHONEY J, RUESCHEMEYER D. Comparative historical analysis in the social sciences. Cambridge University Press, 2003.
- [21] TAYLOR, Z. Rethinking planning culture: a new institutionalist approach[J]. Town Planning Review, 2013, 84(6): 683-702.
- [22] JIA Y, MORRISON N, SIELKER F. Delivering common property in Chinese contractual communities: law, power and practice[J]. Urban Studies, 2023, 60(16): 3272-3293.
- [23] MORRISON N. Playing by the rules? new institutionalism, path dependency and informal settlements in Sub-Saharan Africa[J]. Environment and Planning A: Economy and Space, 2017, 49(11): 2558-2577.
- [24] SORENSEN A. Uneven processes of institutional change: path dependence, scale and the contested regulation of urban development in Japan[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2011, 35(4): 712-734.
- [25] 罗震东. 空间规划研究的新视角: 历史制度主义的缘起和应用[J]. 国际城市规划, 2020, 35(4): 1-4.
- [26] 侯丽. 借鉴历史制度主义的中国规划史研究方法[J]. 国际城市规划, 2020, 35(4): 50-54.
- [27] 曹康, 章怡. 空间战略规划与中国规划制度: 制度变迁与关键节点[J]. 国际城市规划, 2020, 35(4): 44-49.
- [28] LI J, BURGESS G, SIELKER F. Political mobilisation and institutional layering in urban regeneration: transformation of land redevelopment governance in China[J]. Cities, 2023, 141, 104508.
- [29] PIERSON P. Power and path dependence[M]//MAHONEY J, THELEN K. Advances in comparative-historical analysis. Cambridge University Press, 2015.
- [30] HO P. A theorem on dynamic disequilibrium: debunking path dependence and equilibrium via China's urban property (1949 - 1998) [J]. Land Use Policy, 2018, 79: 863-875.
- [31] LANDRY P F. Decentralized authoritarianism in China: the communist party's control of local elites in the post-Mao era[M]. Cambridge University Press, 2008.
- [32] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014, 34(6): 1-38.
- [33] ZHOU X. The logic of governance in China: an organizational approach[M]. Cambridge University Press, 2022.
- [34] BENNETT A, CHECKEL J T. Process tracing[M]. Cambridge University Press, 2015.
- [35] MAHONEY J, MOHAMEDALI K, NGUYEN C. Causality and time in historical institutionalism[M]//FIORETOS O, FALLETI T G, SHEINGATE A. The Oxford handbook of historical institutionalism. Oxford University Press, 2016.
- [36] 冯立, 唐子来. 产权制度视角下的划拨工业用地更新: 以上海市虹口区为例[J]. 城市规划学刊, 2013(5): 23-29.
- [37] XU N. What gave rise to China's land finance?[J]. Land Use Policy, 2019, 87: 104015.