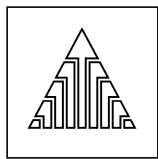


- as/fichiers/2023/11/UNESCO_CALL_FOR_ACTION_NAPLES.pdf
- [10] CIVVIH ICOMOS. The valletta principles for the safeguarding and management of historic cities, towns and urban areas [EB/OL]. [2011]. <https://civvih.icomos.org/valletta-principles-english-french/>
- [11] 郑震. 空间: 一个社会学的概念[J]. 社会学研究, 2010, 25(5): 167-191.
- [12] WEGNER P E. Spatial criticism: critical geography, space, place and textuality[M]. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2002.
- [13] 吴晓, 魏羽力, 王凌瑾, 等. 同社会学交互渗透的城乡规划审视[J]. 城市规划学刊, 2023(1): 39-47.
- [14] 爱德华·苏贾. 后现代地理学: 重申批判社会理论中的空间[M]. 北京: 商务印书馆, 2004.
- [15] GEORG S. Georg simmel on individuality and social forms[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1972.
- [16] ROBERT E P, ERNEST W B. Introduction to the science of sociology[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1970.
- [17] 文军, 黄锐. “空间”的思想谱系与理想图景: 一种开放性实践空间的建构[J]. 社会学研究, 2012, 27(2): 35-59.
- [18] 哈维. 社会正义与城市[M]. 北京: 商务印书馆, 2022.
- [19] 施芸卿. “中间”的生产: 基层治理开放性建构中的实践机制[J]. 社会学研究, 2024(2): 156-178.
- [20] 陆兵哲. 社会空间的继替与共存: 一个郊区村庄城镇化的社会学研究[J]. 社会学研究, 2023, 38(2): 182-203.
- [21] 黄怡, 吴长福, 谢振宇. 城市更新中地方文化资本的激活: 以山东省滕州市接管巷历史街区更新改造规划为例[J]. 城市规划学刊, 2015(2): 110-118.
- [22] 彭建东. 基于现代治理理念的城市更新规划策略探析: 以襄阳古城周边地区更新规划为例[J]. 城市规划学刊, 2014(6): 102-108.
- [23] 卢济威, 张力. 基于城市复兴的古城更新: 连云港海州古城城市设计[J]. 城市规划学刊, 2016(1): 80-87.
- [24] 张晨杰, 伍江. 基于空间演变研究的上海老城厢更新问题剖析[J]. 城市规划学刊, 2021(2): 72-78.
- [25] 周俭, 田银生, 徐里格, 等. 历史城区如何破境重圆[J]. 城市规划, 2023, 47(11): 25-31.
- [26] 邵甬, 陈悦. 历史城镇保护与设计导则研究与实践: 以平遥为例[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 102-109.
- [27] 林林. 基于历史城区视角的历史文化名城保护“新常态”[J]. 城市规划学刊, 2016(4): 94-101.
- [28] 田达睿, 谭静斌. 陕北黄土高原沟壑区城镇开敞空间分形秩序研究[J]. 城市规划, 2020, 44(7): 38-45.
- [29] 杨超. “基础设施主义”的新城城市设计原理: 基于他组织与自组织的结构融合[J]. 城市规划学刊, 2023(5): 45-53.
- [30] VERBAVATZ V, BARTHELEMY M. The growth equation of cities[J]. Nature, 2020, 587: 397-401.
- [31] 陈彦光. 城市化: 相变与自组织临界性[J]. 地理研究, 2004(3): 301-311.
- [32] 孙彤宇, 李彬, 张蕾, 等. 基于自组织理论的中国传统城市空间结构拓扑关系研究[J]. 城市规划学刊, 2019(1): 33-39.
- [33] 卡斯特. 网络社会的崛起[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.
- [34] 田达睿. 城镇空间的分形测度与优化: 基于陕北黄土高原城镇案例的研究[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2018.
- [35] 陈稳亮, 季佳慧, 周飞. 基于民生需求的米脂窑洞古城保护与利用研究[J]. 现代城市研究, 2018(1): 44-51.
- [36] 田舒彦. 县域城市化中新生代农民的家计升级与家庭分化: 基于农民家庭的新“半工半耕”结构[J]. 中国青年研究, 2021(7): 15-22.
- [37] YAN Y X. Private life under socialism: love, intimacy, and family change in a Chinese village, 1949-1999[M]. Stanford: Stanford University Press, 2003.
- [38] 沈洪成. 学校何以层级化?: 一个城区学校变动的案例研究[J]. 社会学研究, 2023, 38(4): 160-181.
- [39] 陈硕, 教雅莹. 空间秩序转变与“家”的扎根与脱根: 一项流动摊贩进城案例的社会学研究[J]. 社会学研究, 2023, 38(5): 134-156.
- [40] 白美妃. 撑开在城乡之间的家: 基础设施、时空经验与县域城乡关系再认识[J]. 社会学研究, 2021, 36(6): 45-67.

修回: 2024-08



过渡性路径下的城市更新：政府工具建构与公平性反思

彭姗妮

Urban Renewal Through Transitional Pathways: Government Tools and a Reflection on Equity

PENG Shanni

Abstract: This paper examines the ten-year renewal practices in H District, Shanghai, focusing on the new urban renewal efforts. Drawing on the theoretical context and research framework of government tools, it describes and explains policy mechanism in action and provides a summarized evaluation of the practical effects and impacts of transitional pathways from three aspects: effectiveness, benefit ratio, and manageability. Furthermore, from the perspective of equity theory, the paper reflects on the fairness of transitional pathways at three levels, aiming to provide insights into policy enhancement and tool development in urban renewal across various regions. The findings indicate that in the urban renewal practices of H District, the integrated application of government tools has effectively implemented policies and plans, achieved set goals, reduced transaction costs, incentivized market participants, and fostered a win-win situation between the public and private sectors. These tools also demonstrated strong operability and manageability. At a macro level, the fairness of transitional pathways benefit all stakeholders. However, at a more detailed level, there is still room to improve the standardized management. A significant challenge remains in balancing the three dimensions of fairness. To address the challenge, the paper proposes the following principle: establish basic fairness as the baseline, procedural fairness as the foundation, and justice-based fairness as the balancing mechanism. Additionally, the approach involves weighing and prioritizing projects based on their profitability and public welfare contributions.

Keywords: urban renewal; transitional pathways; government tools; equity; central area of Shanghai

提 要 选择上海市H城区十年来的更新实践作为实证案例，聚焦过渡性路径这一新的城市更新实践路径，运用政府工具的理论脉络和研究框架，选择实践中典型的政府工具进行描述、解释其作用机制，并从有效性、收益比和可管理性等三个方面对过渡性路径的实际效果和影响进行概括性评价。进而借鉴公平性理论视角，从三个层次对过渡性路径的公平性进行反思，以期为各地城市更新提供政策完善和工具建构的思路借鉴。结论表明：H城区城市更新实践中，政府工具的组合应用使政策和规划落到了实处，有效地达成了既定目标；降低了交易成本，调动了市场主体的积极性，促成了公共部门与私人部门双赢的局面；相关工具具有较好的可操作性和可管理性。过渡性路径的公平性从全局角度来看有较好的表现；从细节角度来看，过渡性路径在规范化管理方面有待进一步完善。针对实践中存在的三种公平难以兼顾的矛盾，提出以基本的公平为底线、以程序的公平为基础、以正义的公平为平衡的进一步制度设计思路，同时根据项目的经营性和公益性特征予以权衡和不同侧重。

关键词 城市更新；过渡性路径；政府工具；公平性；上海市中心城区

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202406013
文章编号 1000-3363(2024)06-0096-08

作者简介

彭姗妮，上海市长宁区城市更新和低碳项目管理中心，城市更新科专业技术岗位，工程师，155019430@qq.com

随着中国经济进入新的发展阶段，城市更新成为推动存量发展的关键议题。当下国内城市更新面临诸多挑战，如资金平衡^[1]、公共利益保障^[2]、公共财政可持续^[3-4]等。与此同时，市场发展的不确定性使得空间复合性利用和功能快速变化成为常态，现行土地用途管制制度缺乏对立体空间资源进行功能用途和空间区段的组合匹配能力^[5]，“唯变不变”的新常态也对土地和房屋用途管控提出了更高的要求。原本侧重刚性约束的规划体系亟须创造更多的弹性与灵活性，以求快速响应社会经济的发展需求^[6]。

在此背景下，各地积极探索创新，取得了阶段性的政策成果。一些试点城市出台的更新规范、条例等政策在一定程度上响应了功能用途调整的现实需求^[7]。以上海市为例，2021年发布的《上海市城市更新条例》^[8]出台了相应措施，如：第四十条“更新区域内项目的用地性质、容积率、建筑高度等指标，在保障公共利益、符合更新目标的前提下，可以按照规划予以优化”；第四十五条“经规划确定保留的建筑，在规划用地性质兼容的前提下，功能优化后予以利用的，可以依法改变使用用途”。次年发布的《上海

市城市更新规划土地实施细则（试行）》^[9]对条例中的规定进行了细化和引申，不仅对用地性质的可调整范围做出了进一步规定，同时补充规定了“零星更新……也可以在区人民政府与实施主体协商土地、经济、招商、建设等其他条件的基础上，按照规划合理性确定指标。各区人民政府可以细化相应的协商规则”。以上条款体现了城市更新规划政策在用途管控方面正在一定程度上向着更具沟通性、调适性的方向发展。

但是，目前更新政策的改进仍有未竟之处。其一，已出台政策在空间功能的动态适应性方面仍然不足。虽然更新条例和细则为用地性质的调整提供了依据^[10]，但在调规、收储或补缴出让金等传统程序的框架下，改变用途仍需面临高昂的用地成本和时间成本^[11]，这可能使得大量条件不足的存量土地继续长期保持未充分利用的状态。因此，在当前的政策环境下，更地方化的、灵活的土地使用“过渡性”解决方案仍具有重要的补充意义。其二，已出台政策仍然面临政府审批难、资本介入难等实施痛点^[12]。更新政策的制定站在自上而下的视角，表达了明确的政策意图，如“激励产业导入”“鼓励原业主自主更新”等。然而类似的意图并不会“自然地”实现，而是需要一条或数条从政策理想通向政策现实的“路径”，以及与之匹配的制度设计——这些路径和制度设计产生于无数次自下而上的地方实践探索，经过反复调试和提炼后，为自上而下的政策决议提供基层实践的真实反馈和优化思路。在此意义上，对地方实践的政策路径研究具有不可或缺的现实意义。

基于此，本文选择上海市H城区的更新实践作为实证案例，将视野从传统规划管理方式转移到更为灵活的过渡性解决方案及实现路径上。实践探索中，过渡性路径的政策和工具是否达成了既定目标？其成本、效用和实际影响如何？是否充分表达和实现了公平性与公共利益？对政策路径和政府工具的实施进行及时回顾和评价，是保证其有效性和适应性、促进城市更新可持续发展的重要环节。H城区作为最早步入存量发展阶段的特大城市中心城区之一，在十年更新历程中，对过渡性路径进行了积极的

探索和夯实的实践。本文聚焦过渡性路径这一新兴的更新实践路径，运用政府工具研究的理论脉络和研究框架，选择实践中典型的政府工具进行描述、解释其作用机制并分析其实施成效；同时借鉴公平性理论视角，试图对过渡性路径的公平性进行反思，以期为各地城市更新提供政策完善和工具建构的思路借鉴。

1 “过渡性路径”的内涵辨析

1.1 过渡性路径的内涵与作用

本文所述“过渡性路径”是指在城市更新中完全或部分通过非传统方式实现土地和房屋用途转变的策略。过渡性路径不依赖于全面的规划调整和补缴土地出让金等正式程序，而是采用更为灵活的方式来适应和引导土地使用的变化，这种路径允许城市空间布局快速响应社会经济变化，提供临时或短期的土地使用解决方案，以满足迫切的需求或利用未充分开发的资源，避免土地房屋资源在“程序空转”中被长期搁置而产生巨大浪费。

1.2 “过渡性”不等于“非正式”

诚然，过渡性路径方兴未艾，其实践尚在逐步适应新的发展格局过程中不断调整，相应的政府工具应用也通常表现为动态适应过程中试探性的解决办法。它在初期可能带来规范化管理的诸多问题，如规则上的模糊和利益冲突等，在实际操作中应审慎考虑长效性和公平性。但需要强调的是，本文所述的“过渡性”并不等同于“非正式”，这里的“过渡”不是指缺乏合法性的非正规过渡，而是指的功能用途的临时转变过渡。事实上，本文将要列举的过渡性路径均有着合法的政策依据和逐步走向规范的管理流程。在规范化管理的前提下，过渡性路径并不必然引起更多的不公平与权力寻租机会。有的时候，过渡性路径还能够帮助将原本因各种历史原因非正式、非正规利用的空间逐步纳入全生命周期监管。

1.3 从政策理想通向现实的“路径”

如前所述，政策理想和意图不会随着新的政策文件出现而自然实现，相反，在新的政策环境下，实践项目从触发立

项到审批推进的每一个流程环节，都需要不断发现问题和堵点^[13]、推演和连通可行的“路径”。在对城市更新过渡性路径的实践探索中，不同类型的政府工具被选择并投入实践应用，一系列的政府工具连通了从政策目标到项目实施的路径。这些工具是多样化的，除了规划领域熟悉的规制性工具，包括空间规划和立法工具，如城市总体规划和详细规划、城市更新法规和政策等之外，组织性工具和经济性工具也被频繁应用。各类工具的有效结合和协调使用是实现城市更新目标的关键。

2 理论视角

2.1 政府工具理论

政府工具（governmental tools）又称政策工具（public policy instrument）或治理工具（governing tools），相关研究的核心是如何将政策意图和理想转变为政策现实^[14]。荷兰吉尔霍德委员会（Giekerk Commission）^[15]在其调查报告中指出，政策工具知识的缺失是导致政策失败的重要原因，这正是政府工具研究兴起的缘由。

政府工具的分类常常依据工具特性来进行，如美国政治学家罗威（E.E. Schattschneider）、达尔（R.A. Dahl）和林德布洛姆（C.E. Lindblom）等人将政府工具宽泛地划分为规制性工具和非规制性工具两类；美国公共政策学者萨拉蒙（Salamon）在此基础上增加了开支性工具和非开支性工具两种类型^[14]。德国学者维登（Vedung）^[16]指出政府实现政策目标时，主要运用：组织性工具、规制性工具和经济性工具等3类工具，其中：组织性工具（organizational tools）是指政府通过直接管理或控制某些机构和企业来实现政策目标的方式；规制性工具（regulatory tools）指政府通过制定和执行法律、法规、规范和命令来约束和指导公民、企业和社会组织的行为；经济性工具（economic tools）指政府通过经济手段来激励或限制特定行为。

本研究采用维登的工具分类方法，将城市更新过渡性路径的实践中运用较为典型的政府工具划分为规制性工具、组织性工具和经济性工具，分别描述并

解释其作用机制。

2.2 公平性理论

公平性理论 (equity theory) 由心理学家亚当斯 (Adams) [17]于1963年提出, 亚当斯关注人们对资源和报酬分配的感知, 强调投入与回报的比例及其与他人的比较, 即“多劳多得”, 这是关于公平性的最早、最基本的阐述。

1970年代, 塞尔斯 (Thibaut) 等[18]开始关注人们如何看待法律程序和决策过程的公平性。他们发现决策过程的公正性, 包括程序的透明度、一致性和参与性, 这些因素对人们的公平感受至关重要, 因而提出了程序公平理论 (procedural justice theory)。

1971年, 罗尔斯 (Rawls) [19]在其著作《正义论》(A Theory of Justice)中提出了“正义即公平”(justice as fairness)的理念, 试图解决社会制度如何在公平和公正的基础上分配权利和义务, 他认为社会应当设计成每个人在不知自己处于何种社会地位的情况下 (“无知之幕”) 都会认为是公平的。

在涉及城市更新公平性反思的文献中, 多数研究关注的是“结果的公平”, 如绿地、交通设施在空间布局上的公平性[20], 更新改造对原住民的影响[21]等, 这些研究不涉及对更新政策路径的反思。少数研究对更新实践中的土地增值收益分配机制和利益还原绩效进行了调研和评估, 如补交地价和开发商贡献[22]等, 但这些研究仍然是基于规范性用地调整的框架下, 对于在灵活性上做出更进一步探索的过渡性路径尚未涉及。本文以前述三种公平性理论为基础, 从基本的公平、程序的公平和正义的公平等三个层次, 对城市更新过渡性路径实践的公平性进行反思。

3 上海H城区: 过渡性路径下的政府工具建构

H城区地处上海市中心城区。“十二五”期间, H城区已进入存量发展阶段, 在十年的城市更新实践历程中, H城区秉持“跨前一步”的理念, 探索并巩固了许多具有突破性、首创性的政策创新成果, 也形成了城市更新过渡性路径的

诸多实践样本和经验反思。具体到政府工具的实践建构上, H城区对政府工具的选择和应用体现了层层递进、互为补充的整体建构思路。见图1。

3.1 规制性工具: 政策法规和片区更新规划

规制性工具包括法规和命令, 此外, 空间规划也是一种行之有效的规制性工具。

3.1.1 政策法规

作为合法性依据的政策法规是政府对规制性工具最首要的应用, 也是过渡性方案的路径选择基础。实践中, H城区主要选择了如下三条政策作为过渡性路径的政策依据。

(1) “过渡性利用”政策

2020年4月, 上海市人民政府印发《上海市扩大有效投资稳定经济发展的若干政策措施》(沪府办规〔2020〕3号), 其中第十一条“加快推进城市更新”中有如下表述: “支持利用划拨土地上的存量房产发展新业态、新模式, 土地用途和权利人、权利类型在5年过渡期内可暂不变更”[23] (以下简称“第十一条”)。符合该条的相关项目可在5年过渡期内对相关房屋采取超出原本使用用途的利用方式, 同时暂不进行土地使用性质变更手续, 因此被称为“过渡性利用”。

(2) “特殊类装修”政策

2020年2月, 上海市住房和城乡建设管理委员会发布《上海市建筑装饰装修工程管理实施办法》(沪住建规范〔2020〕3号, 以下简称“3号文”)[24], 其中提及“特殊类装修工程”, 即指“包含建筑主体和承重结构变动、使用功能调整、消防设施变动、房屋立面改动等可能影响公民生命财产安全和公共利益的各种装饰装修活动”。该文中关于“使用功能调整”的表述为房屋功能用途的过渡性变更提供了土地使用性质变更手续以外的政策路径和依据, 具体执行根据建设用地适建范围进行分类管理[25]。

(3) “街道备案”政策

2012年6月, 上海市人民政府办公厅转发上海市建设交通委等六部门《关于进一步完善本市建设工程管理分工指导意见的通知》(沪府办〔2012〕69号文, 以下简称“69号文”)[26], 其中规定: “限额以下的工程, 可由各区(县)政府制定具体的建设管理流程”。在“69号文”的基础上, H城区建设管理部门进一步制订实施意见, 规定“街道(镇)为本区建设工作属地管理部门, 负责发合同价100万元以下(或装修面积300m²以下, 含拆除工程)房屋建设工程安全生产综合监督管理”[27], 即小型项目可以不申请办理施工许可证, 在街道(镇)进行备案即可, 故简称“街道备

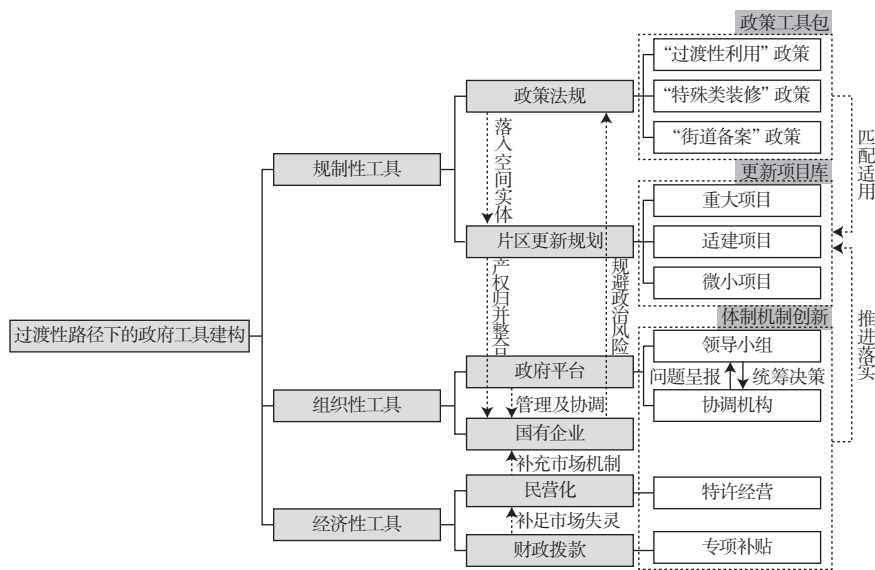


图1 过渡性路径下的政府工具建构

Fig.1 Government tool development under transitional pathways

案”。街道备案工作以安全管理为主，一些小规模的零星更新项目在此路径下进行功能优化和房屋用途的临时改变，可以以不涉及土地使用性质变更手续。

3.1.2 片区更新规划

更新片区的整体规划，通过对空间载体资源有侧重性的选择，实质上包含了对载体背后复杂产权进行归并整合的整体思路，是将空间政策落入空间实体的至关重要的一步。

以H城区内环历史街区的更新规划为例。目前已见成效的2条历史街区中，Y街区的更新规划整合了更新路段沿线的国有商铺和政府网点等国有资产；W街区的更新规划则将更新路段沿线数个园区型的国有资产作为更新的突破重点。2条历史街区的更新规划皆在空间资源的选择上侧重于国有资产（尤其是区属国有资产），也即在产权主体上选择了配合性更强、风险更可控的国有单位（尤其是区属国有单位），为后续对组织性工具的应用做好了铺垫。

3.2 组织性工具：政府平台与国有企业

在规制性工具被应用的前提下，过渡性路径已然有了政策依据和规划方向；但从文书图纸到切实推行实施，组织性工具的配合必不可少。

3.2.1 领导小组与协调机构

城市更新的过渡性路径是近年来的新生事物，在从无到有的探索过程中，管理流程必然需要适应和突破。看似细微的政策变化涉及了多个部门工作内容的新增或调整，需要相关部门克服原有的路径依赖，相互协调配合形成新的工作路径。然而，在城市更新项目管理中，受职能及利益相关程度影响，各个部门的参与程度和激励导向是不一致的，有时，作为配合单位（而非牵头单位）的管理部门在突破中承担的风险远大于部门收益，往往有创新意愿不强的表现。

此时，政府内部需要运用组织性工具来解决条块协调问题。H城区的做法是在成立城市更新领导小组的同时，也设置专门的城市更新协调机构。领导小组负责统筹决策，协调机构负责实务推进。在更新规划及过渡性路径推行初期，新的问题环环相扣、层出不穷；协调机构在一线实务中发现问题、呈报领导小

组、发起协调会；多部门在领导小组的牵头下合并办公、共商共议、责任共担。该类工具以解决现实问题为导向，针对过渡性路径落实中遇到的新情况、新问题，具有指导性强、反应快捷的特点，是兼顾推进落实和合法性监督的有效手段。

3.2.2 国有企业

过渡性路径为土地和房屋用途的转变提供了补缴出让金以外的更灵活的方案，为城市更新项目提供了不同幅度的用地优惠，虽然是短期利用，但其对项目利益主体的激励仍是巨大的。放松限制后的开发条件使得市场主体能够兑现更多的土地增值收益，因此相关政策涉及的利益非常可观。为了避免政策滥用导致土地增值收益大幅度流向私人部门，大宗项目的政策受益主体通常限制为国有企业。如此，增值的收益仍然在国有资产内部流动，可以有效规避国有资产流失的政治风险^[23]。在此意义上，国有企业就成为为过渡性路径政策创新“上保险”的一种组织性工具。

同时，国有企业的利益激励导向并非单纯地追求经济利润最大化。尤其是隶属于本地政府的功能性国企，在载体资源腾让调配、让渡公共空间、民生保障服务、效益监管、产业招商方向、税收落地等一系列事项上服从性和配合度更高，能进一步保证土地增值收益更多向本区域的公共部门流动，因此常成为政策倾斜的首选。

3.3 经济性工具：民营化与财政拨款

3.3.1 民营化

如上所述，为减少过渡性路径实施中的国有资产流失风险，在一定程度上，政策通常向以国有单位为主体的项目倾斜。但是出于提高投资和经营效率、分散投资风险、主体多元化等考虑，民营化工具需要被同时使用，以使政府管制与市场有机竞争有机结合。

民营化工具形式多样，并非特指国有企业所有制的变化。“特许经营”作为民营化的形式之一，被广泛应用在城市更新的过渡性路径中。最为常见的形式即民营企业租用国有土地和房屋资产从事商业活动，或是成立公私合营的更新项目平台公司作为承租和经营主体。这些国有资产的产权主体通过过渡性路径

享受了用地优惠，并将扩大后的经营权委托给特定的民营企业承租人。上述情况下，特许经营的双方通常共担风险，私人部门承担建设和经营过程中的技术风险，公共部门承担决策和管制产生的风险，而投资风险则常由双方共担。这样做的好处是：一方面，盘活利用了存量国有资产、降低用地成本调动了市场的积极性；另一方面，一旦承租人的经营行为偏离了约定方向（如公共贡献、产业承诺等），作为产权人的国有单位可以及时收回资产，避免国有资产持续流失。

3.3.2 专项补贴

有时，由于市场本身的局限性（如一些公益、准公益性项目），即使享受了过渡性路径带来的用地优惠，项目建设和运营企业仍不能从消费者身上获得足够的营业收入以平衡投入，而企业仅愿承担有限的风险。这种情况下，须从政府财政预算中支取一部分补贴。同时，政府通过设立专项补贴资金，灵活地选择可以受到资助的行为和主体，以鼓励更新行动更符合政府希望的方向。

以H城区为例，2018年开始实施针对区内城市更新项目的专项补贴资金，迄今为止6年间共计补贴金额3000余万元，涉及城市更新项目20余项，其中民营企业所获补贴占比约65%。从结果统计来看，补贴的导向十分聚焦，补贴鼓励的方向以让渡公共空间、优化外立面风貌和业态升级为主，空间上聚焦于区内重点更新地段。补贴明确面向项目实施主体，常作为建设运营主体的民营企业从中获益良多，财政补贴工具对民营化工具形成了有效的补足关系。

4 过渡性路径的应用情况、效果和影响

4.1 过渡性路径的应用情况

在10年的城市更新历程中，H城区对过渡性路径的探索已从最初的“摸着石头过河”，发展到如今逐渐形成惯例和 workflows，一系列政府工具相互配合展开应用。

4.1.1 政策法规的应用

(1) 重大项目

以“第十一条”为依据，H城区通

常采取“一事一议”的办法，以区政府常务会议或部门联席会议的形式，由经济管理部门、建设管理部门和属地管理部门共同对划拨土地存量房产更新利用进行论证，并形成决议。

“过渡性利用”政策针对的划拨土地具有非经营性的特性，为避免国有资产流失，其土地用途的限制不可随意突破，因而所涉项目需要经过严格的论证和决策流程。该政策适用于符合区域产业导向的重大项目，旨在盘活存量房产、同时为区域贡献度大的项目提供用地优惠。这一路径成为推动H城区重点城市更新项目施行的重要途径。以W街区整体更新为例，在五个重点更新项目中，有三个项目应用了“过渡性利用”政策，在过程中均通过多部门联席会议，认定其为H城区引入了符合区域重点产业方向的科技或文化企业。

(2) 适建项目

2020年7月，H城区多部门共同对“3号文”涉及的使用功能调整认定工作开展研究，进一步将所涉项目细化为“严禁调整类、可以支持类及有条件支持类”等三类^[28]，分类实施“特殊类装修工程”的功能调整认定工作。

若不涉及经营性限制或兼容性限制等原则问题（即“适宜建设项目”），通过“特殊类装修”政策的应用来调整使用功能十分常见。该路径流程更为简便，无需部门联合审议，而是根据具体项目情况征询少数直接相关部门，对项目区域贡献的考察也更为因“项”制宜。截至2023年1月，H城区共办理特殊类装修160余项，部分城市更新项目通过该路径实现了更为复合性的空间利用。

(3) 微小项目

微小项目则常适用“街道备案”政策，在城市更新语境下，微小项目常集聚出现在单个建筑体量小、载体分布集中的街区整体更新中。街区尺度更新的适配业态常为消费性服务业，为数不少的非商铺用途房屋也需配合进行功能优化。在备案登记、安全监管的前提下，减少政府对市场活动的干预，使市场发挥主要作用，能更好地达到街区面貌和商业氛围整体提升的效果。H城区知名度较高的Y街区更新中，利用非商铺用途房屋作为文化宣传、社区和企业服务

等准公益性项目的载体，常会应用到“街道备案”政策。

4.1.2 其他工具的应用

由于侧重点不同，相应政府工具在不同规模和类型的项目中也有不同应用。例如，政府平台在难度较大的重点项目中参与程度更高，而在难度较低的适建项目和微小项目中则较少参与；又如，财政补贴在聚焦重点更新地段重点项目的同时也兼顾公益性的微小项目。笔者将不同政府工具在各类项目中的应用情况总结见表1。

4.2 实际效果及影响

本文试从有效性、收益比和可管理性等三个方面对过渡性路径的实际效果和影响作出概括性评价。

4.2.1 有效性

政策和工具是否成功最为重要的标准即是否有效。从有效性角度来看，H城区的城市更新行动成效斐然。作为全区较早启动更新的地段，Y街区和W街区在极大程度上保留历史肌理和日常生活的烟火气的同时，逐步以点带片实现了区域经济激活、产业升级迭代效果；为数不少的重点城市更新项目社会反响良好，在上海乃至全国都具有示范效应。在此过程中，存量国有资产更新占据了可观的比重，存量载体资源被大量盘活，为区域发展作出了极大的贡献。片区更新规划的总体格局在实施过程中得以贯彻、未有大改，政府工具的组合应用使政策和规划落到了实处，有效地达成了既定目标。

4.2.2 收益比

在有效性的基础上，需进一步考虑收益与成本之间的平衡关系。从收益比角度来看，政府的直接财政支出仅有少

量专项资金补贴（2018—2023年共计3000余万元）和零星拨款，而撬动的城市更新项目总投资额达到数十亿元；特殊类装修项目关联引进企业50余家，新增企业在2021—2022年间产税超10亿元。过渡性路径有效降低了交易成本，调动了市场主体的积极性，促进了城市更新项目实施和区域招商引资，促成了公共部门与私人部门双赢的局面。

4.2.3 可管理性

项目执行过程中的管理问题也应纳入政府工具评价维度。从可管理性的角度来看，在公共部门内部管理方面，责任共担机制为管理创新提供了空间。城市更新的过渡性路径被引入后，通过案例实践不断完善，发展出相关征询制度、联审制度、例会与联席会议制度等，组织效率逐渐提升。外部管理方面，一旦有了切实可行的政策路径，相关权利主体也有意愿通过合法合规的途径登记用途、减少自身的产权瑕疵和管理风险，原本因各种历史原因非正式、非正规利用的空间被逐步纳入全生命周期监管。实践结果证明，过渡性路径及其政府工具虽然增加了必要的管理流程，但仍具有较好的可操作性和可管理性。

5 对过渡性路径的公平性反思

过渡性路径为适应空间功能快速变化和复合性利用的需求提供了更灵活的短期方案。但从公平性的视角审视过渡性路径下的城市更新，将产生一系列非常关键的问题。

其一，由于程序上不再存在招拍挂出让环节，而是给予现有产权主体土地优惠和扩大的经营权，那么，哪些主体享受了政策优惠？这些受益主体是否作

表1 政府工具在各类项目中的应用情况
Tab.1 Application of government tools in different projects

政府工具		重大项目	适建项目	微小项目
规制性工具	政策法规	侧重“过渡性利用”	侧重“特殊类装修”	侧重“街道备案”
	片区更新规划	重点规划	部分涉及	方向性概括
组织性工具	政府平台	参与	较少参与	较少参与
	国有企业	参与	部分参与	部分参与
经济性工具	民营化	合作参与	部分参与	部分参与
	财政补贴	涉及	较少涉及	涉及

出了相应的贡献？

其二，由于减免了原应补缴的土地出让金，政府在相关项目中失去了最直接、最主要的财政收入，那么，土地价值的增值部分最终流向了何方？公共利益将如何得到保障？

以上是城市更新过渡性路径及对应的政府工具建构需要认真考虑和解决的问题。从这些问题出发，本文从三层不同的含义来讨论城市更新过渡性路径的公平性。

5.1 基本的公平：主体贡献的相当性

第一层含义是基本的公平，也就是我们通常所说的“多劳多得，少劳少得”^[17]。在城市更新过渡性路径的语境下，可以理解为享受政策优惠的主体是否作出了与之相当的贡献。

最直接的政策受益者是享受了土地优惠的载体产权主体。现实情况下，初期的过渡性路径明显向本地政府拥有极强控制权的属地内国有资产倾斜。但由于中心城区载体资源稀缺，本地政府可以实现统筹掌控的属地资源越来越少，路径和政策下一步面向的对象将是那些本地政府掌控力较弱的非属地国有资产。更广泛的政策受益者还包括间接享受了租金优惠的载体运营和使用主体，实践中本地政府通常会对其公共贡献提出相应要求。本地政府通过对上述两类政策受益主体的限制以及事前谈判协商的方式来约束相关主体必须作出相应贡献，并最大程度地将土地增值收益锁定在本区域。从前文对收益比的论述中列举的数据来看，总体而言，政策受益主体带来的回报十分可观。

但是，由于难以在项目初期针对受益主体贡献程度形成清晰量化、刚性控制的约束性条件，目前采取的做法通常是以会议纪要、情况说明和承诺书等形式将政府期望实现的价值目标记录下来。类似表述常常更偏于柔性控制，因而主体贡献的相当性没有得到强制性的保障。以笔者对H城区“特殊类装修”认定工作实施3年（2020—2023年初）以来的统计为例，有明确引进条件和产业承诺的40余个特殊类装修项目中，有超过两成的项目存在产业方向偏离初始承诺、企业经营不善关停、企业真实税收水平

与预估差距较大等情况。因此，对受益主体贡献情况的绩效评价和监管机制、对载体利用的优化和退出机制应是政策完善的必要方向。

5.2 程序的公平：应用规则的可见性

第二层含义是程序的公平，在合理目标的基础上，还需要公正、透明和可预测的程序来确保实现目标^[18]。从这一层含义出发，对过渡性路径相关政策应用规则的可见性提出了更高的要求。

首先，过渡性路径的相关政策均是公开可查的，但这并不意味着对每一个符合政策要求的潜在对象来说是同等可见和同等可行的，政策路径在推送和对接方面存在信息差。一般而言，属地国有单位具有信息优势，因其承接本地重点项目经验丰富、与本地审批单位业务往来较多，因此对政策审批的门槛和关键条件掌握程度最深。另外，本地政府对本地重点更新区域、重点更新项目的相关权利主体做动员工作时，也可能主动推送政策，利益协商后确定路径。除此之外的权利主体则需要自主获取信息。这一点在用地优惠幅度更大的政策上体现得更为明显。

其次，过渡性路径的应用在现阶段仍然存在一些潜在规则，政策路径实施的条件并不能精确量化，相似案例也并不能简单等同类。一则落税、产业、公益、收储等不同维度的贡献不具有量化可比性；二则历史情况、利益关系、相关权利人的能量和影响力复杂交错；三则可能涉及不同部门的职能、责任和风险。在复杂的前因后果共同作用下，即使是专业的政府审批部门也难以把握审批尺度，需要依赖管理者的个人经验逐一进行“排雷”式研判，甚至可能采取横向避责或向上避责的博弈策略。这就导致了牵涉利益越大的项目，通常需要愈发漫长的前置周期，为数众多的项目计划在此过程中搁置、不了了之。

总的来说，过渡性路径的实际受益对象仍然限定在较窄范围内，其应用规则在可见性方面仍具有提升空间，需警惕过渡性路径成为“抽屉政策”，避免滋生权力寻租空间。

5.3 正义的公平：空间利益的分配与再

分配

第三层含义是正义的公平，即以分配机制来保证公共部门的收入，同时以再分配机制来修正已形成的不公平，适当对弱势群体进行利益的倾斜分配^[19]。按照这一标准，过渡性路径需对空间利益的分配与再分配机制进行深入探索。能否充分体现公共利益应是过渡性路径在公平性上能否立足的根本。

(1) 土地收益的分配

利益还原理论提供了这样一个观点：归因于社会贡献的土地价值增值（如社会经济自然增长、政府土地使用规划管理、公共工程建设等）应该在一定程度上回归到公共部门，以补偿其投入或支持未来的公共项目^[20]。在我国以往的城市更新领域，利益还原的主要方式是政府将土地收储后重新出让，以获得出让金的形式保证政府对土地增值收益的捕获，但这种方式抑制了市场主体自发转型的积极性，也给政府带来沉重的财政压力^[21]。过渡性路径的利益还原机制将主要依赖于实施主体贡献，公共部门的收益主要体现在公共部门的财政收入增加，即租金和税收收益上。

租金方面，以Y街区更新为例，某文化发展公司作为统筹更新主体，以“街道备案”为主要政策路径租赁更新了Y街区两侧的国有商铺和房屋。最初街区商铺衰败萧条，原始租金水平较低；更新前三年，H城区将整合的国有商铺载体资源以低于评估价格的折扣价出租给更新统筹主体，租金逐年递增；其后数年该街区以内容流量运营为主，在成为知名度较高的网红街区后，又逐渐与以科技产业为内容的G街区更新接轨。随着周边年轻化的文创科技企业崛起，区域消费水平提高，终端租户以高于附近区域优质载体的租金租赁商铺，实际租金持续保持在较高水平。近年来，国有单位向统筹主体收取的租金也逐渐增长至与同地段优质载体相匹配的水平，实现了国有资产盘活盈利，公共部门的租金收入有所增加。总体而言，公共部门与私人部门通过过渡性路径的城市更新达到了共赢。

税收方面，以G街区更新为例，某高科技投资公司作为更新的实施运营主体，围绕该街区附近区域更新改造办公

载体共计约8000 m²（以零散分布的国有资产载体为主），投资、孵化及引入科技企业（主要聚焦人工智能企业）近20家（表2），2022年度共计产生综合税收近7500万元。因项目启动时间尚短、孵化的企业尚待稳定和成长，目前累计的税收收入尚未足以覆盖优惠的土地出让金收入，但假以时日，其带来的税源企业和新兴科技产业应能为区域实现长久健康发展做出贡献。

(2) 空间使用权的再分配

再分配的方式有多种，本文主要涉及空间使用权的再分配。例如无偿将一些零星、低效闲置的土地和房屋改变功能，让其以更低的成本用于公益和准公益项目，是公共部门对弱势群体（老年人群、残障疾病人群、失业人群等）的一种空间再分配方式。如H城区特殊类装修审批中被划入“可以支持类”的项目，主要包含公共服务项目，如社区文化中心、体育活动中心、卫生服务中心、公共实训基地、特殊教育学校等，这一类项目审批部门通常直接予以支持意见。又如通过补贴鼓励项目主体让渡有产权部分用于公共开放空间，如原本的围合院落打开、沿街房屋建筑改骑楼、建筑屋顶或立体绿化24 h对公众开放等等。这种空间再分配形式在公私合作项目中十分常见。

5.4 公平性反思小结

过渡性路径的公平性从全局角度来看有较好的表现：于政府而言，在促进土地高质量利用的同时，保留了灵活调整和随时退出的余地，一定程度上避免了资本一次性的土地投机造成的国有资产流失；于企业而言，作为政策的受益主体大多在区域经济和公益方面作出了相应的贡献，以对等的责任换取了空间发展权益；于社会民众而言，土地价值增值后部分回流到了公共部门，为公共利益和社会再分配打下了良好的基础，同时也通过空间使用权的再分配享受到了更多的公共空间和公共服务设施。

从细节角度来看，过渡性路径可能带来规范化管理的一些问题，如政策应用规则的平等性和可见性等。三个层次的公平在理论上相辅相成，共同构成了全面的“公平”的概念，但在实际应用

表2 G街区更新转化企业名录（已匿名处理）

Tab.2 List of enterprises being transformed in the G block renewal project

企业名称	科技企业	人工智能认定企业	注册资金 / 万元	累计区级税收区间 / 万元	累计综合税收区间 / 万元
A 科技集团有限公司	是	是	约 25 000	100—1000	1000以上
B 微电子股份有限公司	是	是	约 3600	10—100	100—1000
C 信息技术有限公司	是	是	约 1100	10—100	100—1000
D 科技股份有限公司	是	是	约 170 000	10—100	100—1000
E 信息科技有限公司	是	是	约 240	0—10	10—100
F 知识产权服务有限公司			约 2000	0—10	0—10
G 量子科技(上海)有限公司	是		约 100	0—10	0—10
H 企业管理有限公司			约 750	0—10	0—10
I 科技(嘉兴)有限公司上海分公司	是		—	0—10	0—10
J 科技有限公司	是		约 200	无	10—100
K 科技有限公司	是	是	约 100	无	0—10
L 科技有限公司	是	是	约 1200	无	0—10
M 物联网有限公司	是		约 150	无	0—10
N 智能科技有限公司	是		约 5200	无	0—10
O 科技有限公司上海分公司	是		—	无	0—10
P 智能科技有限公司	是		约 2000	无	0—10
Q 视觉科技有限公司上海分公司	是		—	无	0—10
R 智能科技有限公司	是		约 100	无	无

数据来源：企业调研

中却有时存在难以兼顾的矛盾。建议在实际操作中进一步加强制度设计，审慎权衡三个层次公平之间的关系。

首先，应以基本的公平为底线，确保享受政策优惠的主体作出了与之相当的贡献，否则应及时退出，避免载体资源的持续浪费和流失。具体而言，应在受益主体贡献情况的绩效评价和监管机制、载体利用的优化和退出机制等方面做出进一步完善。

其次，应以程序的公平为基础，公正透明的程序能够增强决策的合法性。特别是在偏重经营性质的更新项目中，应进一步增强信息的对称性，明确与政策优惠对等的社会责任，促使民营企业享有更多的竞争机会。即使在资源有限和政策倾斜不可避免的情况下，也应明确优先级规则和权衡标准，确保决策过程有据可循。

最后，应以正义的公平为平衡。在公益性或风险性较高的项目中，国有企业承担了更多的战略性和社会性任务，更好地确保了公共部门的收益增加，地

方政府在此类项目中给予一定政策倾斜，可以视为对其额外责任的补偿和支持。

6 结论与展望

在存量发展的时代背景下，我国的规划体系为响应经济社会发展和城市更新的实际需求，亟须在一定程度上突破刚性束缚，创造更多的灵活性，相应政策导向从强制性、直接性，走向更具诱因性、沟通性、契约性和动态适应性。城市更新的过渡性路径由此被催生，这种新兴的政策路径具有广阔的实践土壤，亟待实践的验证和深入的改革，相关研究具有广泛的应用前景。

H城区作为较早步入存量发展阶段的特大城市中心城区，在过渡性路径的创新实践方面进行了积极的探索。笔者通过实证研究发现，以“过渡性利用”“特殊类装修”和“街道备案”为政策依据，H城区通过过渡性路径给予项目主体不同幅度的土地优惠，推进了一批不同性质和规模的城市更新项目，为区域

盘活国有资产、引入产业税收、提高公共服务作出了不可忽视的贡献。

在落实推进政策目标的过程中，H城区采用了一系列政府工具，包括规制性工具、组织性工具及经济性工具等。相应政府工具在不同规模和类型的项目应用中各有侧重。上述政府工具的组合应用使政策和规划落到了实处，有效地达成了既定目标，降低了交易成本，调动了市场主体的积极性，促成了公共部门与私人部门双赢的局面，同时，相关工具具有较好的可操作性和可管理性。

通过对H城区实践的公平性进行反思，笔者认为：从全局角度来看，过渡性路径面向各类主体均有有益的表现；从细节角度来看，过渡性路径在规范化管理上仍有改进空间。针对实践中存在的三种公平难以兼顾的矛盾，提出以基本的公平为底线、以程序的公平为基础、以正义的公平为平衡的进一步制度设计思路，同时根据项目的经营性和公益性特性予以权衡，在程序的公平和正义的公平方面各有侧重——在经营性项目中，应进一步增强信息的对称性、明确与政策优惠对等的社会责任，逐步给予民营企业更多参与机会；在公益性项目中，国有企业为社会性、公益性服务和本地经济发展提供了更多的保障，因而政策支持可视作对国有企业额外投入的补偿。

综上所述，过渡性路径下的城市更新是一种有益的探索，政府工具在将政策意图转变为政策现实、实现城市更新目标的过程中起到了积极而关键的作用。同时，过渡性路径及其政府工具作为一种动态治理过程中的实践形式，在不断发展的经济社会环境和不断演变的政策环境背景下，其意义和合法性应被持续不断地反思和再建构。本文为描述和解释过渡性路径下的城市更新提供了基于政府工具理论和公平性理论的分析框架，试图深入探索和发掘实践问题，提供贴合现实的反思和建议。本文的局限性在于仅对有限的实践区域中的样本进行了归纳，事实上，这些新旧政策交替过程中出现的技术性问题和矛盾属于地方性知识的范畴，而上升到宏观全局性的理解和应用需要对更丰富样本更广泛并深入的调查。在此意义上，本研究具有极大拓宽和完善的空间。

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] 李云, 文灏颖, 罗佳, 等. 公共物品供给视角下保障公共利益的政策演进与实践: 以深圳市城市更新为例[J]. 城市规划学刊, 2024(2): 71-79.
- [3] 赵民, 赵燕菁, 刘志, 等. “城市公共财政可持续的城市更新”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2024(3): 1-9.
- [4] 赵燕菁, 沈洁. 价值捕获与财富转移: 城市更新的底层财务逻辑[J]. 城市规划学刊, 2023(5): 20-28.
- [5] 周广坤, 卓健. 城市更新背景下开发权转移与奖励的理论逻辑解析和制度性建构[J]. 城市规划学刊, 2023(3): 66-74.
- [6] 梁乐天. 中英规划系统中的土地价值捕获(Land Value Capture)实例对比研究[C]//中国城市规划学会, 成都市人民政府. 面向高质量发展的空间治理: 2020中国城市规划年会论文集(04城市规划历史与理论), 2021.
- [7] 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.
- [8] 上海市人民代表大会常务委员会. 上海市城市更新条例(2021年8月25日上海市第十五届人民代表大会常务委员会第三十四次会议通过)[S]. 2021.
- [9] 上海市规划和自然资源局. 关于印发《上海市城市更新规划土地实施细则(试行)》通知[N]. 2022.
- [10] 潘晓栋, 尹俊, 顾妹, 等. 产权制度视角下上海存量工业用地更新的机制演进: 以静安区为例[J]. 城市规划学刊, 2022(S2): 174-178.
- [11] 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.
- [12] 吴志强. 城市更新十二诀[J]. 城市规划学刊, 2024(3): 16-23.
- [13] 陈鹏. 促进实施的上海历史风貌区城市更新动力机制探索[J]. 城市规划学刊, 2024(2): 80-89.
- [14] 陈振明. 政府工具导论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2009.
- [15] Giekerk Commission. Dutch childcare benefits scandal[DB/OL]. https://en.wikipedia.org/wiki/Dutch_childcare_benefits_scandal, 2024-5-20.
- [16] VEDUNG, E. Policy instruments: typologies and theories[M]//BEMELMANS-VIDEC M L, RIST R C, VEDUNG E, et al. Policy instruments and their evaluation. New Jersey: Transaction Publishers, 1998.
- [17] ADAMS J S. Toward an understanding of inequity[J]. Journal of Abnormal & Social Psychology, 1963, 67(5): 422-436.
- [18] THIBAUT J W, WALKER L. Procedural justice: a psychological analysis[M]. Hillsdale, NJ: Erlbaum, 1975.
- [19] RAWLS J. A theory of justice[M]. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1971.
- [20] 张志豪. 城市公园绿地布局公平性评价[D]. 山东建筑大学, 2023.
- [21] 蒋凡东. 再议动迁行为: 作为一种空间生产的公平性问题[C]//中国城市规划学会, 东莞市人民政府. 持续发展 理性规划: 2017中国城市规划年会论文集(02城市更新). 2017: 9.
- [22] 胡映洁, 吕斌. 我国工业用地更新的利益还原机制及其绩效分析[J]. 城市发展研究, 2016, 23(4): 61-66.
- [23] 上海市人民政府. 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市扩大有效投资稳定经济发展的若干政策措施》的通知[N]. 2020.
- [24] 上海市住房和城乡建设委员会. 上海市建筑装饰装修工程管理实施办法[S]. 2020.
- [25] 上海市住房和城乡建设委员会. 关于《上海市建筑装饰装修工程管理实施办法》的补充说明系列(一)[OB/OL]. 2020-05-12. <https://zjw.sh.gov.cn/zcjd/20200512/32ef46815c044faebf5aab65b72f41fe.html>.
- [26] 上海市人民政府. 上海市人民政府办公厅转发市建设交通委等六部门关于进一步完善本市建设工程管理分工指导意见的通知[N]. 2012.
- [27] H城区人民政府. 关于转发区建设管理委制定的《关于进一步加强H城区建设工程安全生产工作的实施意见(试行)》的通知[N]. 2019.
- [28] H城区规划和自然资源局. 关于装饰装修工程中涉及功能调整认定工作推进会会议纪要[R]. 2020.
- [29] 蔡潇, 刘卫东. 政府土地收入管理的国外研究综述[J]. 中国房地产, 2017(21): 71-80.