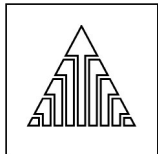


多元主体协同合作的城市更新机制研究

——以深圳为例

林辰芳 杜雁 岳隽 王嘉



提 要 城市更新治理机制是城市更新顺利实施的重要保障, 我国的城市更新治理模式从政府一元主导到政府与市场共同推进, 开始面向多元主体协同合作进行探索。通过对不同治理模式下城市更新过程中多元主体的参与和制衡机制进行比较分析, 梳理演进的趋势脉络与潜在问题, 并结合深圳在多元主体协同合作型城市更新治理模式上的探索实践, 探讨城市更新治理机制的优化方向。认为在多元共治的城市更新模式运作过程中, 需要建立以开放性和全程性为特征的多元主体参与机制, 同时通过制度规则对多元主体间的利益博弈进行规范和约束, 通过制定更新规则、明晰角色定位、寻求利益平衡、促进平等协商等方式, 形成多元主体的制衡机制, 以促进多元主体的良性互动协同。

关键词 城市更新; 治理机制; 多元主体; 协同合作; 深圳

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201906007
文章编号 1000-3363(2019)06-0056-06

作者简介

林辰芳, 深圳市城市规划设计研究院有限公司, 城市更新规划研究中心主任工程师, lincf@upr.cn

杜雁, 深圳市城市规划设计研究院有限公司, 副院长, 教授级高级工程师

岳隽, 深圳市城市规划设计研究院有限公司, 副总规划师, 教授级高级工程师

王嘉, 深圳市城市规划设计研究院有限公司, 城市更新规划研究中心主任, 高级工程师

A Research on the Urban Regeneration Mechanism of Multiple-Stakeholder Collaboration: A Case Study of Shenzhen

LIN Chenfang, DU Yan, YUE Jun, WANG Jia

Abstract: Urban regeneration mechanism is an important guarantee for successful implementation. Local governance in China's urban regeneration projects has evolved from government-oriented to market-oriented models and a collaborative approach based on multiple-stakeholder cooperation is on the horizon. Based on Shenzhen experience, this research attempts to compare and analyze the stakeholder interactions and power balance in different governance models and reveal methods of optimizing the urban regeneration governance. It is necessary to establish a multi-stakeholder participative mechanism characterized by openness, holism, and balance of different interest groups. The paper proposes to facilitate stakeholder interaction through interest balancing, rule setting and equal consultation.

Keywords: urban regeneration; governance mechanism; multi-subject collaboration; Shenzhen

历经了数十年快速城市化发展, 中国城市正从增量扩张逐步转向存量发展时代(邹兵, 2015)。我国的城市更新治理模式不断演进, 从政府一元主导到政府与市场共同推进, 并开始探索政府——市场——权利人——公众等多元主体的协同合作。如何在动力机制、产权关系、空间环境、利益诉求均十分复杂的存量情景中, 建立多元主体良性互动、共建共享的更新治理机制, 实现经济发展、社会公平、环境改善的综合目标, 需要各方凝聚资源与智慧进行探索。

已有学者从不同视角对城市更新的治理模式进行研究, 如中国城市更新不同发展阶段的空间治理模式(陈易, 2016; 郭旭, 等, 2018)、基于对典型城市更新治理模式特点和实施效果的比较提出的更新治理模式转型路径(张磊, 2015)、结合理论从中西方对比等视角提出多元共治的模式(陆非, 等, 2014)、从利益分配和合作机制角度研究多元共治的方法等(廖玉娟, 2013), 但鲜有从多元主体参与和制衡机制的角度进行深入分析。

基于此, 本文试图通过对城市更新过程中不同治理模式下多元主体的参与和制衡机制进行分析, 评估比较其对城市更新实施的影响, 梳理演进的趋势脉络与存在的问题, 并结合深圳在多元主体协同合作型城市更新治理模式上的探索实践, 探讨城市更新治理机制的优化方向, 为多元共治的城市更新治理模式构建提供启示与借鉴。

1 不同治理模式下城市更新多元主体的参与和制衡机制

大多学者基于主体关系对我国的城市更新治理模式进行划分,如政府主导、市场主导、自主更新和混合主体更新(任绍斌,2011);政府一元结构主导、政府——市场二元结构主导、政府——市场——公民三元结构主导(姜紫莹,等,2014)等。本文在此基础上将我国城市更新的治理模式划分为政府主导型、政府——市场合作型和多元主体协同合作型。

城市更新的推进过程包括多个重要阶段,本文结合多元主体关系变化的关键节点,将城市更新的阶段划分为前期计划规划阶段、拆迁安置补偿阶段、土地出让阶段和开发建设实施阶段。以此为基础分析不同治理模式在城市更新过程中多元主体的参与和制衡机制及其影响。

1.1 政府主导型城市更新治理模式

中国的城市更新在初期阶段主要采用政府主导的模式(图1)。该模式下,前期计划规划阶段的参与者只有政府,权利主体未参与其中,无权表达是否以及如何更新的意愿,被动且缺乏话语权。拆迁安置补偿阶段由政府直接面对权利主体,所有的资金、人力投入压力和与权利人的博弈矛盾都需由其独自承担。当城市进入存量发展时代,更新规模较大时该模式将难以为继。土地出让和开发建设实施阶段,政府净地收储后

再以招拍挂方式出让给市场主体,市场主体实质上并没有直接参与城市更新。可见,该模式下城市更新各阶段的参与主体较单一,缺乏弹性制衡机制,容易出现“零和博弈”^①。政府主导全盘操作可以较好地实现其发展意图,但也背负较大的经济压力与社会风险。

1.2 政府——市场合作型城市更新治理模式

1.2.1 市场主导模式

改革开放以来,政府开始探索在城市更新中引入市场的力量。上世纪80年代末至2000年初处于“放”的大胆尝试阶段,部分城市的更新项目通过“毛地出让”^②的方式引入市场。该模式下,政府在完成前期计划规划阶段后,将土地出让阶段提前,直接将毛地出让给市场主体,由其进行拆迁安置补偿和开发建设实施工作(图2)。

该模式能减轻政府压力并撬动市场动力,政府将财政资金和人力投入转移给市场,并避免了与权利主体的直接博弈冲突。市场主体在政府的鼓励政策下,可以较低的成本直接获取土地资源,具有较高的积极性。

但由于配套机制不完善,该模式也存在多方问题。从市场主体的角度,由于没有参与前期规划,可能面临规划要点与实施合理性脱节的问题。另外,市场主体在拆迁谈判开展前就需支付土地出让金,由于拆迁谈判往往耗时漫长而具有不确定性,市场主体面临较大的先期资金投入和时间利息成本风险,因此

通常力图压低补偿成本、加快拆迁进程,甚至出现未与权利主体协商一致就进行野蛮拆迁的情形。由于拆迁安置补偿前土地就已被出让给市场主体,权利主体缺乏制度保障,在博弈上处于更为弱势的地位,甚至采用极端手段维护自身利益,引发社会矛盾。

1.2.2 公私合作的PPP模式^③

针对市场主导模式的问题和争议,国家层面对政策进行收紧,要求土地须“净地出让”^④。在此背景下,面对旧改的资金筹措等难题,政府开始探索由政府主导、市场主体协助的PPP模式。

PPP模式有多种,常见的一种是政府购买服务的模式,即政府授权委托市场主体先行垫资进行土地整理工作,政府收储后再进行招拍挂出让,用获得的土地出让金向市场主体支付成本及一定的利润(图3)。该模式下由于市场主体前期投入较大,且不能直接进入二级土地开发市场,对其吸引力不足。另一种是由政府和企业合作成立公司,通过股权或债权等方式引入市场资本,进行拆迁安置补偿和开发建设等工作,并进行盈利分成。后一种模式仍在探索中,组织机制较复杂,政策尚不完善,市场主体仍面临前期投入大、盈利周期长而动力不足等问题。

政府在与市场的合作模式上进行了多元探索,试图在撬动市场力量的同时更好地拿捏与市场合作的尺度和方式。但在以上模式中,权利主体均处于被动接受的地位,被排斥在改造规划制定过程之外或只能象征性参与。权利主体与

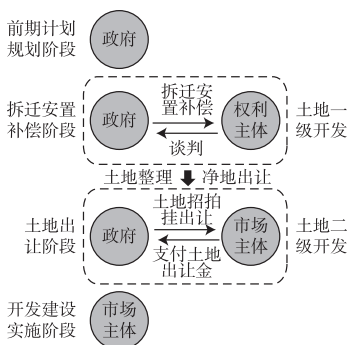


图1 政府主导型城市更新治理模式
Fig.1 Government-oriented urban regeneration model
资料来源:作者自绘。

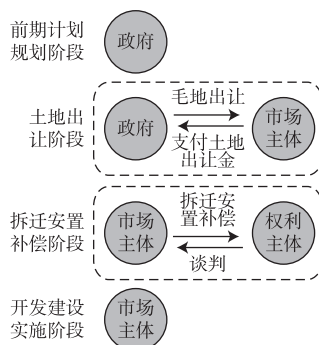


图2 政府——市场合作型（市场主导模式）城市更新治理模式
Fig.2 Government-market cooperation (market-oriented) urban regeneration model
资料来源:作者自绘。

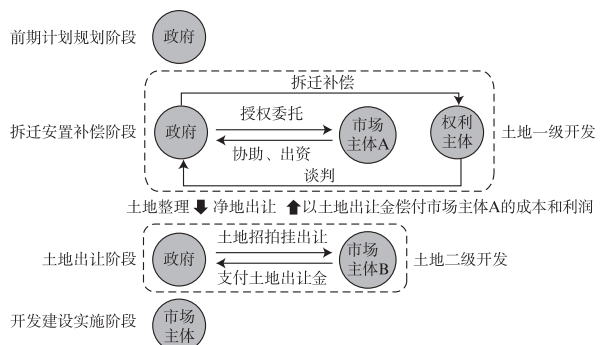


图3 政府——市场合作型（PPP模式）城市更新治理模式
Fig.3 Government-market cooperation (public-private partnership) urban regeneration model
资料来源:作者自绘。

片区改造未来的关系是被割裂的，其制衡机制仅作用于拆迁安置补偿阶段，所以其博弈过程通常聚焦到如何获得更高的补偿，而不是片区改造的整体效益上，让城市更新最为复杂的拆迁补偿阶段困难重重，成本不断推高。

1.3 多元主体协同合作型城市更新治理模式

在新型城镇化的背景下，人本、公正与和谐成为城市发展的核心价值取向，政府的治理模式从管制型向服务型转变。在物权法的保障下，权利主体具有了更高的话语权与主动权，加大了与市场主体和政府博弈的能力（赛姝瑞，2015）。公众参与的社会影响力也越来越大。我国城市更新的治理机制呈现出向相互制衡的政府——市场主体——权利主体——公众等多元主体协同合作方向演进的趋势。

目前我国在城市更新的多元共治上开展了理论研究和不同城市的实践探索。在参与机制上，主要强调加强权利主体和公众的参与，包括进一步打开权利主体向政府提出意愿和诉求的通道，提升其决策权，完善公众参与机制；在制衡机制上，强调政府需要加强引导和监督。但在产权关系和多元主体参与的复杂性下，多元主体的协同合作需要直面利益平衡症结，以更为精细化的参与和制衡机制来支撑，并通过城市更新制度的构建和完善来保障。

2 深圳城市更新各阶段多元主体的参与和制衡机制

深圳作为一个经济动力强、人口多而面积小的特大城市，早在2000年初就面临空间、资源、人口、环境“四个难以为继”的问题，开启了城市更新的探索与实践。深圳逐步摸索出协调博弈而非刚性执行的做法，通过制定更新规则、明晰角色定位、寻求利益平衡、促进平等协商等方式，形成了政府——权利主体——市场主体——公众等多元主体的协同合作机制，并结合城市发展的目标导向，在实践中不断反馈优化政策

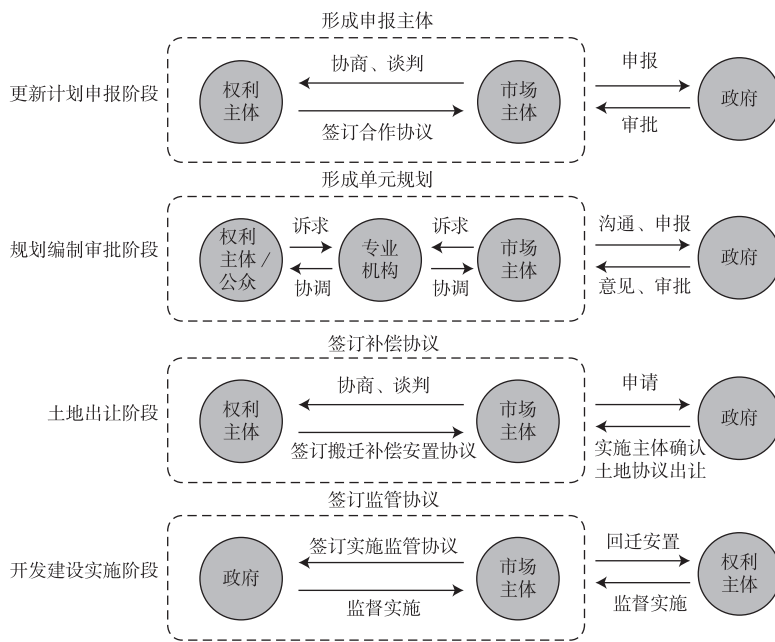


图4 深圳的多元主体协同合作治理模式
Fig.4 The Governance model of multi-stakeholder collaboration in Shenzhen
资料来源：作者自绘。

机制，力图推动形成政府统筹、市场运作与多方参与者互动协同的新格局。

深圳城市更新中多元主体参与机制具有开放性、全程性的特点，政府、市场、权利主体的互动贯穿各个阶段。同时，深圳试图通过多元主体相互制衡的机制设计，以制度规则对多元主体间的利益博弈进行规范和约束，以期实现帕累托最优配置^⑤（图4）。本文结合案例分析深圳的城市更新运作机制特征，为了体现每个阶段的特点，本文结合深圳相关城市更新项目的实际特点选择以下项目进行说明。

2.1 更新计划申报阶段

2.1.1 多元主体的参与机制：允许更新计划自下而上申报

在计划申报阶段，为了充分尊重权利主体意愿和调动市场积极性，政府改变了过往治理模式中单方制定计划的机制，通过允许更新计划自下而上申报，让权利主体和市场主体参与到计划制定中。权利主体可以自行申报或委托单一市场主体申报。市场主体可以通过与权利主体合作的方式参与更新计划（图5），获取开发城市更新项目的机会，更新项目的市场化运作得以此开启。

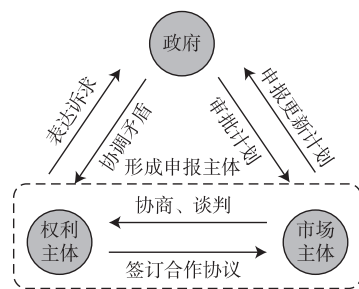


图5 更新计划申报阶段
Fig.5 The stage of regeneration plan application
资料来源：作者自绘。

2.1.2 多元主体的制衡机制：以权利主体意愿为基础，以更新计划管理为导控

(1) 以权利主体意愿为基础

深圳的城市更新政策要求占建筑面积和总人数“双2/3”业主同意才能申报更新计划，通过以权利主体的城市更新意愿作为申报计划的前提条件，将权利主体与市场主体的对立关系转变为合作关系。权利主体与市场主体的关系被逆转。权利主体有充分的自主选择权，意愿得到表达与尊重，最大程度上保障了自身利益，社会矛盾的风险被降低。

在城中村改造中，深圳的政策要求须经原农村集体股东大会表决同意后方可进行拆除重建城市更新。作为股民的原村民对于是否申报更新计划、是否与

房地产开发企业合作、选择哪家房地产开发企业等方面享有决策权。在召开股东大会之前，原农村集体股份合作公司、市场主体或政府会根据需要单独或联合开展面向原村民的前期沟通工作，在保障原村民了解更新政策、更新方案等信息的基础上，征询其意愿。

以深圳宝安松岗谭头社区更新改造项目为例，谭头社区面积4.35km²，由6家股份公司构成。2017年某企业启动片区前期工作，成立街道、股份公司、企业联合工作小组，并委托规划设计机构开展片区概念规划研究，采用整体统筹、分期实施的方式进行社区更新改造。2017年8月，谭头社区6家股份合作公司召开全体股东大会，会上规划设计机构介绍片区概念规划方案，企业介绍自身优势，股东全票表决通过选择该企业作为意向合作方，并同意签署合作框架协议。8月23日，在区委区政府的见证下，该企业与谭头社区6家股份合作公司正式签署《合作框架协议》。在此基础上，项目以谭头片区（一）城市更新单元为先期启动区，以谭头股份合作公司作为主体申报更新计划。

(2) 以更新计划管理为导控

政府在此过程中主要发挥宏观把控和引导协调作用。政府通过城市更新五年规划、片区更新统筹规划等进行自上而下的统筹引导，并以计划审批为把控，保障更新符合城市功能优化方向和公共利益完善要求。政府对计划申报主体提交材料的审查，除了权属、年限、建筑质量等符合性要求以外，重点关注以下三个方面。

一是更新单元是否符合政府对城市更新的宏观管控要求。政府通过城市更新五年规划对允许拆除重建区进行刚性管控，更新项目计划申报的拆除重建范围90%以上须位于该区域内，且位于城中村综合整治范围线以外。以此引导市场满足城市对更新规模、区域、方式和时序等方面的要求。

二更新单元的面积和范围划定是否合理。更新单元的范围是由计划申报主体自下而上申报的，申报主体更多考虑权属、意愿谈判情况等实施性因素，而

从城市发展的视角则范围可能不尽合理，因此深圳政府正探索通过片区统筹规划对单元的划定进行引导和协调。在福田区城市更新和土地整备局组织编制的《福田区华强北片区城市更新统筹规划》中，为改变更新改造碎片化的弊端，拟采用统筹更新的模式，以整合更新贡献用地，提升城市发展质量。在考虑城市发展需求和单元内多元利益平衡的基础上，该统筹规划对更新单元的划定提出明确的指引要求，并提出采用由政府协调单元内多家权利主体联合更新，由一家权利主体或市场主体进行统筹单元整体更新计划申报和更新实施的模式。在此过程中，政府通过座谈会征询权利主体的意见，以获得权利主体的支持。

三是更新单元是否符合城市功能完善和公共利益保障要求。政府结合法定图则等相关规划、片区更新统筹规划、工业区块保护线等对更新计划进行审核和指引，在计划管理要求中明确更新单元的主导功能以及学校、文体设施、绿地、道路等公共利用地的类型、最低面积、清理和移交等要求，并对外公布，以此次作为对市场运作的更新项目公共利益的底限保障。

2.2 规划编制审批阶段

在城市更新规划的编制审批阶段，政府、权利主体、市场主体和公众间的利益平衡是核心难点，城市更新单元规划成为多元主体利益协商的平台（图6）。

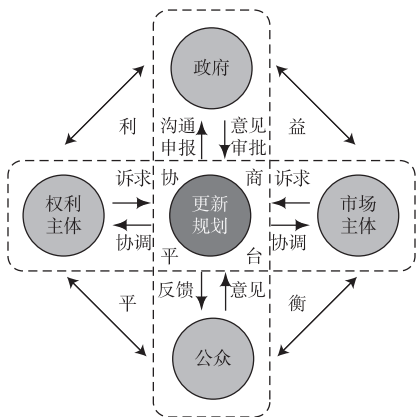


图6 规划编制审批阶段

Fig.6 The stage of plan compilation and approval
资料来源：作者自绘。

2.2.1 多元主体的参与机制：以开放的更新单元规划为协商平台

政府编制规划虽能更好地体现其发展意图，但与市场实施之间存在难以逾越的鸿沟。深圳的探索是制定好规则，放手让市场来编。更新单元规划允许由申报主体委托编制、并由政府审批的机制，使其成为多元主体利益协调的重要平台，让规划具有更强的可实施性。

规划专业机构在搭建多方参与的协商平台，促进多方利益平衡的合作博弈过程中发挥重要作用。以福田区的水围村城市更新为例，规划专业机构承担了社区规划师的职责，在更新过程中组织了包括“政府发展探讨、企业引入座谈、村民意愿咨询、业主意愿协调、技术统筹工作坊、专家咨询研讨”等工作，通过开放式的规划方法，促进了各方对水围村“综合整治+拆除重建”的城中村有机更新模式的认可，并协调利益主体确定小规模拆除的范围。

城市是人民的，公众对于更新规划方案是否符合其对美好城市生活的向往有表达和获得反馈的权利，这就需要在规划中建立更开放的工作机制。罗湖区的湖贝村改造引发了专家和公众关于古村落保护的激烈讨论。规划机构作为更新单元规划的编制者，开放聆听社会各界人士包括专家学者、公众、各利益主体的声音，通过广泛参与不同层面的社会活动如工作坊、专家论坛等，充分吸纳公众、媒体、学术研究等意见与建议，积极应对湖贝古村改造中存在的矛盾与困难。在不断的沟通对话中，影响了开发商和政府的决策，形成相对兼顾各方利益诉求、古村落保护与城市发展并重的更新方案。

2.2.2 多元主体的制衡机制：以规则化的利益分配为基础，以精细化的规划审批为支撑

(1) 利益分配规则化

市场主体与权利主体已通过合作协议形成利益共同体，因此该阶段的核心在于公共利益与市场利益的博弈。政府力图在尊重市场权益的基础上，通过制定规则引导市场实现公共利益。

深圳以全市密度分区规划管控为基础制定了公开透明的城市更新容积率审



图7 福田区金地工业区更新单元规划用地对比图

Fig.7 Comparison of Jindi's Land Use Now and After Planning

资料来源：深圳市城市规划设计研究院有限公司，福田区沙头街道金地工业区城市更新单元规划[R]，2017。

查规则，有利于市场建立明确的成本收益研判，并给政府提供了清晰的审查依据。政府将利益空间的博弈规则化，一方面明确公共利益用地贡献比例、公共服务设施以及政策性用房（保障性住房和创新型产业用房）等配置要求，另一方面通过制定容积率的转移与奖励机制，将公共利益的贡献与市场主体的合理利益相挂钩。

在此机制下，市场主体增加公共配套不会影响自身利益，反而可获取额外奖励，因此愿意积极配合落实政府的公共利益要求。深圳虽然在政策中规定的用地移交率为不低于15%，但实际上更新项目的平均用地移交率达到了30%以上。以福田区金地工业区城市更新单元规划为例，该项目更新改造后的公共利益贡献用地移交率达46.4%，远高于法定图则的要求。除了落实与优化法定图则的道路与绿地布局要求以外，还将法定图则规划的30班初中扩大为54班九年一贯制学校，并增配了12班的幼儿园，有效提升了片区的品质和公共服务水平（图7）。

但若公共利益和市场利益最终都只能叠加体现在容积率上，将对城市空间产生较大压力。因此，深圳探索将地价作为重要的利益平衡调控工具，根据功能类型和运营方式等制定差异化的地价标准和修正系数，以地价优惠激发市场动力进行产业升级和完善公共配套。比如，为了鼓励市场主体进行持续的产业运营并提供低成本的产业用房，对更新改造后由其自持不得转让的新型产业用地中的研发用房部分，按一半工业用地评估

地价与一半0.6倍的办公用地评估地价之和和收取地价。

(2) 规划审批精细化

规划编制权的下放意味着需要更完善的规划管理和审批机制支撑。在规划编制方面，政府出台了城市更新单元规划编制技术规定，要求市场主体编制的更新单元由产业发展、规划功能、公共服务设施、交通影响评价、市政工程施工、历史文化保护与利用、城市设计、建筑物理环境、海绵城市建设、生态修复等一系列专题研究支撑，以保障规划的技术合理性。

在审批管理方面，政府出台系列政策明确了城市更新全流程的申报材料、审批部门、审批标准和时限等要求，逐步完善了精细化、规范化的城市更新审批管理机制。深圳的更新单元规划以建筑和环境委员会（以下简称建环委）作为规划审批最后也是最重要的一环。建环委由专家委员和公务委员组成，从规划、建筑、交通、景观生态等方面提出意见。建环委的公共价值导向和对城市品质的高要求，促使市场主体做出更高质量的规划方案。

2.3 土地出让阶段

2.3.1 多元主体的参与机制：以土地协议出让为路径

在广东省“三旧”改造的政策框架下，深圳对于自主改造的城市更新允许通过补交地价的方式进行土地协议出让，让权利主体和市场主体能够参与城市更新全过程，有明确的成本投入和回报预

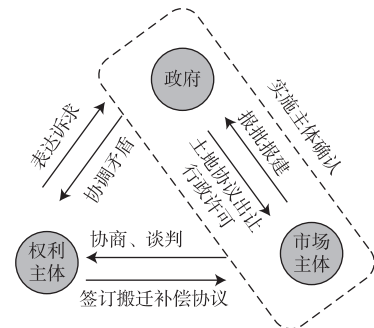


图8 土地出让阶段

Fig.8 The stage of land use right assignment

资料来源：作者自绘。

期，充分调动了市场的积极性（图8）。

2.3.2 多元主体的制衡机制：固化利益分配，赋予法律保障

在更新规划获批后，市场主体需要与权利主体签订完成搬迁补偿安置协议，才能向政府申请确认为实施主体。该阶段的博弈围绕权责确认与合法化展开。虽拆迁补偿的利益关系限定在市场主体和权利主体之间，政府仍需发挥制定规则和协调的作用。

市场主体和权利主体需要在合作协议和获批的更新单元规划的基础上开展拆迁补偿谈判，并避免过度博弈的双输格局。以罗湖区的木头龙小区更新为例，2010年项目列入深圳市首批城市更新单元计划，并于2013年获批通过城市更新单元规划，签约率目前已达到99.9%，仅余4户未签约。但由于政策要求必须100%业主签约，极小部分“钉子户”导致木头龙更新迄今无法实施。面对权利主体提出不合理诉求导致更新难以推进的问题，深圳政府探索通过启动更新

计划清理机制、采用政府主导棚户区改造方式等多种途径进行制衡。2019年8月,罗湖区政府通过将木头龙片区零星房屋征收确定为2019年度罗湖区零星急需项目,以破解木头龙十年实施难题。

市场主体和权利主体博弈平衡的结果通过签订搬迁补偿安置协议合法化。在市场主体被确认为实施主体后,才能够进行土地出让合同等相关手续的办理。政府则通过行政许可的审批权对开发商行为进行规范化管理和监督。

2.4 开发建设实施阶段

2.4.1 多元主体的参与机制:以实施监管协议为约束

在开发建设实施阶段,政府通过与市场主体签订“项目实施监管协议”,对市场主体开展的拆迁、建设、补偿移交等工作进行监督,以保障公共利益和保护相关权利人的合法权益(图9)。

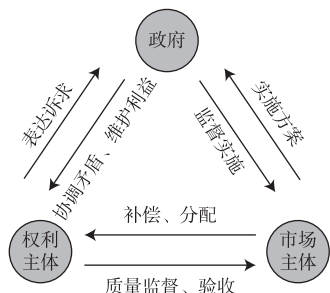


图9 开发建设实施阶段

Fig.9 The stage of development and implementation

资料来源:作者自绘。

2.4.2 多元主体的制衡机制:优先保障公共利益和权利人的合法权益

项目实施监管协议要求改造实施单位优先保障交付回迁安置房以及配建的保障性住房和公共设施,约定改造分期、时限、建设资金等保障措施,并要求改造实施单位缴纳监管资金。以龙华区某更新项目的实施监管协议为例,协议明确项目分四期建设,其中第一期需要落实九年一贯制学校、18班幼儿园、社区健康服务中心等公共设施以及保障性住房的建设。协议中还明确了市政基础设施、公共配套服务设施的建设和移交责任,安置房的建设和交付要求等。

若市场主体未履行约定,则政府可撤销实施主体资格,采用招拍挂等方式另行选择其它市场主体,因此该监管协议对市场主体具有较强的约束力。

3 促进多元主体协同合作的城市更新机制探索

通过以上对深圳城市更新各阶段运作机制的分析,可见深圳在优化多元主体的参与机制和制衡机制上进行了积极的探索,有利于促进多元主体的良性互动协同,主要体现在以下方面:

3.1 优化多元主体的参与机制

3.1.1 多元主体参与开放化

深圳的城市更新面向多元主体和多领域开放,一方面通过建立具有一定弹性空间的更新规则,增强政府、市场主体、权利主体、公众在博弈过程的沟通互动,促进共识的达成,让建设方案更具可实施性。另一方面通过在城市更新中纳入产业发展、公共服务、交通市政、城市设计、历史文化、生态海绵等多领域内容,以实现城市经济、社会、环境发展的综合性目标。

3.1.2 多元主体参与全程化

深圳城市更新中多元主体的参与具有全程化特征。在更新计划申报阶段,权利主体与市场主体达成共识,向政府主管部门申报更新计划;在规划编制审批阶段,在政府制定的规则下,以更新单元规划为平台,市场主体、权利主体、政府、公众等进行充分沟通协调,达成利益平衡;在土地出让阶段,以土地协议出让为基础,市场主体在与权利主体签订完成拆迁安置补偿协议后,可以向政府申请实施主体确认和签订土地出让合同;在开发建设实施阶段,市场主体在政府和权利主体的监督下,优先保障公共利益和权利人的合法权益。多元主体的全程参与,让城市更新各阶段开展建立在合作博弈的基础上。

3.2 加强多元主体的制衡机制

3.2.1 制定规则约束,公私利益平衡

深圳城市更新的基础是更新制度的

规则约束。作为存量用地再开发,城市更新是公权与私权博弈冲突激烈的领域。政府直面各方利益诉求和矛盾,尊重权利主体、市场主体的基本权益,界定和保障公共利益,制定公开透明的利益分配机制和管理机制,约束利益博弈,让各方在合理的范畴内寻求利益平衡,使更新项目得以在政府引导下进行市场化运作。

3.2.2 明晰角色定位,多元协同共治

政府是规则的制定者,同时也在城市更新过程中发挥协调者的作用。权利主体拥有了选择权,在其表达意愿和诉求的权利获得充分尊重和制度保障的同时,过度博弈也受到制度约束。市场主体则为城市更新的实施者,投入资金和力量,在规则约束下寻求利益空间。深圳在城市更新中通过引导各方主体角色的厘清、构建平等互动的协商环境、充分发挥各方协同力量,力图实现可持续的城市长效治理。

4 结论与讨论

4.1 主要研究结论

面向存量发展时代,我国的城市更新治理模式从政府一元主导到政府与市场共同推进,开始面向多元主体协同合作进行探索。本研究通过对不同治理模式下城市更新过程中多元主体的参与和制衡机制进行比较分析,发现政府主导模式下参与主体较单一、缺乏弹性制衡机制,使得政府背负沉重负担;而随后出现的政府——市场合作模式虽然撬动了市场力量参与城市更新,但权力主体仍处于被动、失声的地位;新型城镇化背景下开始探索的多元主体协同合作城市更新治理模式,由于主体多元化和利益博弈复杂性的显现,协同合作的模式需要以贯穿城市更新全过程的、精细化的参与和制衡机制来支撑。

深圳在促进多元主体协同的更新治理机制上进行了积极的探索。深圳以对多元主体权利的尊重为基础,以土地协议出让为路径,通过允许更新计划和规划自下而上申报、以更新单元规划为协商平台等方式建立多元主体参与机制;同

时,以对多元主体博弈关系的深入剖析与把握为基础,通过规则化的利益分配、精细化的规划审批、优先保障公共利益和权利人合法权益的实施监管等方式加强多元主体的制衡机制。本研究认为在多元共治的城市更新模式运作过程中,需要建立开放性和全程性的多元主体参与机制,同时通过制度规则对多元主体间的利益博弈进行规范和约束,通过制定更新规则、明晰角色定位、寻求利益平衡、促进平等协商等方式,形成多元主体的制衡机制,以促进多元主体的良性互动协同。深圳通过持续探索城市更新制度规则的构建,摸索出一套以实践为先导,以政策为核心推动力,基于存量空间优化提升和治理提升的转型发展出路。在国家走向治理体系和治理能力现代化的进程中,这种面向存量的治理制度探索是中国城市需要思考的共同议题。

4.2 进一步的讨论

在此基础上,推进城市更新治理机制的进一步完善需要关注以下方面:

一是加强对高质量更新的目标引导。随着新型城镇化要求从高速度转为高质量,城市更新的价值导向也由大拆大建向有机更新内涵式发展转变。城市更新是城市功能、空间、品质再生的契机,是城市实现高质量发展的重要途径。需要通过优化机制设计,引导多元主体整合经济、社会、环境等多维度目标提升城市更新的品质,例如探索以利益平衡机制的创新鼓励市场主体参与综合整治类城市更新,以绣花功夫活化再生城市片区,实现城市建设的可持续发展。

二是加强政府的统筹协调。自下而上的参与式规划存在视野和利益的局限性,政府需要加强自上而下的宏观统筹引导把控(王嘉,等,2015)。深圳的更新单元规划推进一段时间后,发现片区内多个更新项目引起的“叠加谬误”(赵若焱,等,2013)给城市环境和基础设施带来较大压力,同时碎片化的更新单元不能良好发挥对城市整体效益的提升作用。深圳政府开始探索片区更新统筹规划研究,制定更合理的片区总量管控和容量分配规则,统筹多主体集中

贡献用地,联合更新实施。

三是政策机制的动态反馈优化。政府需要不断适应城市发展需求,积极根据市场反馈完善政策和管理机制;市场主体、权利主体及其他参与者则需要在此过程中不断调整自身的利益诉求及参与方式,通过多元主体和参与者的互动协同,推进城市更新实施机制的不断优化完善。

感谢张文晖、明钰童在论文写作过程中提供的协助。

注释

- ① 零和博弈:一方所赢正是另一方所输,双方不存在合作的可能。
- ② 毛地出让:指在土地出让中,仍存在需要拆除的建筑物、构筑物等设施的土地。
- ③ PPP模式:Public-Private Partnership,即政府和社会资本合作的项目运作模式。
- ④ 净地出让:指在土地出让中,已经完成拆除平整,不存在需要拆除的建筑物、构筑物等设施的土地。
- ⑤ 帕累托最优:指资源最优配置的一种理想状态。
- ⑥ 规划容积率:指开发建设用地各地块规定建筑面积之和,包括地上规定建筑面积和地下规定建筑面积。

参考文献 (References)

- [1] 陈易. 转型期中国城市更新的空间治理研究:机制与模式[D]. 南京大学博士学位论文, 2016-05. (CHEN Yi. Study on spatial governance of urban renewal in China transformation period: mechanism and model[D]. The Dissertation for Doctor Degree of Nanjing University, 2016-05.)
- [2] 郭旭, 田莉. 自上而下还是多元合作:存量建设用地改造的空间治理模式比较[J]. 城市规划学刊, 2018(1): 66-72. (GUO Xu, TIAN Li. Top-down or multi-party collaboration: a comparative study on spatial governance of built-up areas in the developed regions of China[J]. Urban Planning Forum, 2018(1): 66-72.)
- [3] 姜紫莹, 张翔, 徐建刚. 改革开放以来我国城市旧城改造的进化序列与相关探讨——基于城市政体动态演进的视角[J]. 现代城市研究, 2014(4): 80-86. (JIANG Ziyang, ZHANG Xiang, XU Jiangan. A research and discussion on the evolutionary sequence of old city transformation since reform and opening up: a study based on the dynamic perspective of urban regime[J]. Modern Urban Research, 2014(4): 80-86.)
- [4] 廖玉娟. 多主体伙伴治理的旧城再生研究[D]. 重庆大学博士学位论文, 2013-04. (LIAO Yujuan. A study of urban regeneration based on multi-stakeholder partnership gover-

- nance[D]. The Dissertation for Doctor Degree of Chongqing University, 2013-04.)
- [5] 陆非, 陈锦富. 多元共治的城市更新规划探究——基于中西方对比视角[C]//城乡治理与规划改革——2014中国城市规划年会论文集, 2014-09-13. (LU Fei, CHEN Jinfu. Research on urban regeneration planning with multiple governance——based on the comparative perspective between China and the west [C]//Urban - Rural Governance and Planning Reform——Annual National Planning Conference 2014, 2014-09-13.)
- [6] 任绍斌. 城市更新中的利益冲突与规划协调[J]. 现代城市研究, 2011, 26(1): 12-16. (REN Shaobin. The conflicts of interests and plan coordination in urban renewal[J]. Modern Urban Research, 2011, 26(1): 12-16.)
- [7] 赛株瑞. 新时期旧城改造利益相关方行为分析与对策研究[D]. 吉林大学硕士学位论文, 2015-05. (SAI Shurui. Stakeholders' behavior analysis and countermeasures of the old city reconstruction in new period[D]. The Dissertation for Master Degree of Jilin University, 2015-05.)
- [8] 深圳市城市规划设计研究院有限公司, 福田区沙头街道金地工业区城市更新单元规划[R]. 2017. (Urban Planning & Design Institute of Shenzhen. Urban regeneration unit planning of Gemdale industrial zone, Futian district[R]. 2017.)
- [9] 司马晓, 岳隽, 杜雁, 等. 深圳城市更新探索与实践[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2019. (SIMA Xiao, YUE Jun, DU Yan, et al. Exploration and practice of urban regeneration in Shenzhen[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2019.)
- [10] 王嘉, 黄颖. 基于多主体利益平衡的深圳市城市更新规划实施机制研究[C]//新常态: 传承与变革——2015中国城市规划年会论文集, 2015-09-18. (WANG Jia, HUANG Ying. Research on implementation mechanism of Shenzhen urban regeneration planning based on multi-subject interest balance [C]//New Normal: Inheritance and Reform——Annual National Planning Conference 2015, 2015-09-18.)
- [11] 张磊. “新常态”下城市更新治理模式比较与转型路径[J]. 城市发展研究, 2015, 22(12): 57-62. (ZHANG Lei. The modes of urban redevelopment in new normal: diversification and transformation[J]. Urban Development Studies, 2015, 22(12): 57-62.)
- [12] 赵若焱, 胡章. 片区控规层面“协商式”更新规划方法探索——以“深圳华为片区发展单元规划”为例[C]//城市时代, 协同规划——2013中国城市规划年会论文集, 2013-11-16. (ZHAO Ruoyan, HU Zhang. Exploration of the consultative regeneration planning method in regulatory plan——taking “development unit planning of Huawei area in Shenzhen” for example[C]//Urban Times, Collaborative Planning——Annual National Planning Conference 2013, 2013-11-16.)
- [13] 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): 32-39. (ZOU Bing. The transformation from greenfield-based planning to redevelopment planning: theoretical analysis and practical strategies[J]. Urban Planning Forum, 2015(5): 32-39.)

修回: 2019-08