

行动者网络视角下渐进式更新协作机制研究*

——以江苏省南京小西湖地段更新为例

Research on the Cooperation Mechanism of Incremental Regeneration from the Perspective of Actor-Network Theory: A Case Study of Xiaoxihu Renewal in Nanjing, Jiangsu Province

王玉洁 张京祥 王雨 WANG Yujie, ZHANG Jingxiang, WANG Yu

摘要 近年来,城镇化的快速发展推动了大规模的城市更新,在保护与发展双重驱动博弈下,渐进式更新逐渐取代以往的大尺度开发改造而成为主流,其需要综合、协调多方主体间的相互协作,探索实现多方共赢的协作新机制。借鉴行动者网络理论构建渐进式更新协作机制的分析框架,以江苏省南京小西湖地段更新为例,对其行动者构成及作用机制进行解析。研究表明:小西湖更新行动中由政府作为关键行动者,引导居民、公众、专业人士、本土文化等异质性行动者在“转译”中完成角色变换与权利重组,但也反映出协作网络缺乏可持续保障、行动者权利分配不公等渐进式更新的共性问题。最后,从协作平台、协作关系、协作主体和反馈途径4个层面提出建议,以期建构可持续的渐进式更新协作机制。

Abstract The rapid development of urbanization has promoted large-scale urban renewal in recent years. Driven by protection and development, there is a trend that incremental regeneration replaces previous large-scale development and transformation, which requires comprehensive, coordinated and multi-subject cooperation and a new cooperation mechanism to achieve multi-win results. In this paper, the actor-network theory is used for reference to build an analytical framework for the cooperative mechanism of incremental regeneration. Taking the renewal of Xiaoxihu in Nanjing as an example, this paper analyzes its actor composition and action mechanism. The research shows that government is the key actor in the Xiaoxihu renewal, guiding the heterogeneous actors such as residents, the public, professionals and local culture to complete the role transformation and rights reorganization in the "translation". It also reflects common problems of incremental regeneration cooperation such as the lack of sustainable guarantee of the cooperation network and the unfair distribution of actor rights. Finally, suggestions are put forward from four aspects: collaboration platform, collaboration relationship, collaboration subject, and feedback ways, in order to construct a sustainable collaboration mechanism.

关键词 行动者网络;渐进式更新;协作机制;南京小西湖

Key words actor network; incremental regeneration; collaboration mechanism; Xiaoxihu in Nanjing

文章编号 1673-8985 (2022) 01-0110-10 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20220116

作者简介

王玉洁

南京大学建筑与城市规划学院

硕士研究生

张京祥(通信作者)

南京大学建筑与城市规划学院

教授,博士生导师,3593786@163.com

王雨

南京大学建筑与城市规划学院

硕士研究生

0 引言

1978年以来,我国开启了经济自由化改革的进程,伴随经济体制改革广泛地进行城市空间再开发运动^[1],然而我国城市更新曾一度重演西方城市的错误并付出惨痛代价。近年来,被长期忽略的公众参与浮出水面,一些城

市的更新模式逐渐从“拆、改、留”转向“留、改、拆”^[2],城市更新治理模式也不断向更加有机、协调、多元、动态的过程演进,如何建立多元主体良性互动的治理机制,统筹经济发展、社会公平、环境改善等综合目标,需要凝聚各方资源与智慧进行积极探索^[3]。在政策环

*基金项目:国家自然科学基金“城市创新空间的生成机制与空间供给研究——基于长三角地区的实证”(编号52078245)资助。

境、物质空间、产权归属、权利博弈等十分复杂的存量更新情景中,各协作主体不断加深“共同体”理念,构建良好的城市更新协作机制,是实现可持续城市更新的重要一步^[4]。

伴随城市更新从资本开发走向人文行动,“渐进式”更新作为一种弹性模式而成为主流,并在扬州、上海、宁波、北京等多地的老旧小区、历史文化街区实践^[5-9]。“渐进式更新”的内涵继承于美国学者Charles Lindblom^[10]所提出的“渐进决策理论”,即决策的制定是基于以往的经验,通过循序渐进的补缀过程来实现的。从城市更新层面来看,渐进式更新摆脱了以往“急于求成”的强力改造逻辑,更加强调效果累积的过程,以“稳中求变”实现整体上的质性突破。渐进式更新实践可追溯至20世纪90年代初所提倡的“自上而下”规划控制与“自下而上”实施改造相结合的方式,讲求小规划、分阶段的实施^[11],其中政府与开发商仍起到决定性作用。21世纪初期,随着国外多地开始摸索实施小规模整治方式,国内学界业界亦开始认可政府、市场、公众、专业人员等各方角色和地位调整的必要性,但多主体参与尚在起步阶段^[12]。公众诉求的不断上涨推进了“有机更新”“微更新”“留改拆”等多种渐进式更新理念,侧重于保留、营造、提升本土特色,改善公共空间^[13],建立“自下而上”的公众参与机制,凸显“以人为本”的理念。

既有的实践经验表明,渐进式更新需要探索政府、市场、权利人、公众、专业人士等多元主体间的协作^[14]。目前学术界对于渐进式更新各主体协作问题的讨论偏向于以政府、市场、公众为主要角色^[15-20],讨论政治经济学视域下三方角色的相互关系及利益制衡模式,或是仅以社区参与为落脚点,探讨社区居民的角色发挥机制以及相应的社区营造策略、社区规划师制度、公众参与机制等问题^[21-24]。而渐进式更新作为一种弹性的更新模式,要求具备高效、合理的多主体参与机制辅助行动实施、增强行动方案的可操作性^[25],已有研究中关于协作者有谁,为什么协作,通过什么方式与其他主体协作等问题,尚无统一论。如何系统性地看

待协作问题,实现各要素的长期与稳固协作、避免协作主体关系失衡仍然是重要议题。基于此,本文以南京小西湖地段更新为案例,借助行动者网络理论(Actor-Network Theory, ANT)的分析视角,解析其中的协作机制并辩证性评估其成效,进而探讨如何在渐进式更新过程中实现可持续的协作。

1 基于行动者网络理论的总体研究框架

近年来,参与主体分析与社会网络分析相结合的研究方法日益得到认可。社会网络分析(SNA)侧重于“识别和比较个人、群体与系统内部和系统之间的关系,以模拟现实世界的相互作用”^[26]。其中,行为者网络理论由法国社会学家Bruno Latour、Michel Callon和John Law等人提出,是一种经典的社会网络方法,适用于追踪关联事物所做或完成的事情。其指导假设中将任何通过制造差别而改变事物状态者称作为“行动者(agency)”,行动者又分为“人类行动者(humans)”和“非人类行动者(non-humans)”^{[27]222},由于缺乏主观能动性,非人行动者的意愿需要通过“代言人(spokesman)”来表达;与之相关的另一核心概念“转译(translation)”,是指通过创造某种链接形成彼此间的联系,从而改变元素的角色、动因。通常由问题界定、利益赋予、征召动员、异议呈现4个过程构成(见图1)。人类和非人类行动者通过转译过程的展开,互相嵌入、共同建构或演进成一个异质性网络(network),并通过不断转译,界定各自在网络中的角色,将所有异质性因素纳入统一的解释框架^[28]。该理论视角已被广泛用于揭示利益关系错杂、物质与非物质环境交织的社会学研究中^[29-31]。在城市更新的相关研究中,已有学者借助该理论探讨社区参与性规划^[32],以及历史街区更新公众参与的支撑机制^[33]。

本文尝试采用行动者网络理论剖析渐进式更新协作机制,主要基于3个原因:(1)静态的解释模型无法较好地契合渐进式更新的整体、有机、动态的系统性特点,而ANT是基于多个主体行动的动态网络,旨在展示“多方主体

从零散至重组再至协同”这一演化过程;(2)协作始于各主体诉求导向的交汇点,不同主体的地位与利益随时间而发生变化,识别每一阶段的参与主体有助于精准施策;(3)城市更新协作过程涉及原住民、实施主体、政策法规、产权、文化等多种要素,各种要素在其余行动者介入之下进行“转译”,即实现新旧更替,这对于提升要素能动性即参与主体的积极性具有启发意义。基于此,本文将以“转译”的基础步骤作为个案分析工具,按照布莱森公众参与循环的观点^[34],笔者认为渐进式更新具有“再演绎”的动态特征,即“转译”具有可循环性,意味着每当遇到“异议”便紧接着界定下一轮的“转译”问题,而非遇到异议就停止的线性结构(见图2),以此形成解析更新行动的补充路径。

2 行动者网络视角下南京小西湖更新的实证解析

2.1 研究区域概况

面对新型城镇化与存量更新时代的要求,江苏省南京市围绕历史地段更新、城镇低效用地再开发、老旧小区改造等进行了大量的实践探索。以南京市秦淮区老城南东部的小西湖地段为例(见图3),小西湖是较完整地保留明清传统风貌的居住主导型历史地段,占地面积约4.69 hm²,内有居民810户。在过去饱经自然及人为破坏后,成为一个衰败的老旧棚户区、城市经

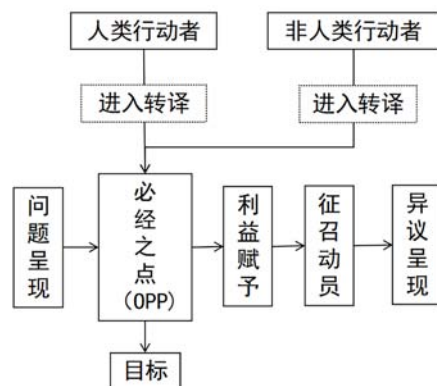


图1 行动者网络的“转译”机制
Fig.1 "Translation" mechanism of actor-network
资料来源:笔者根据参考文献[27]222改绘。

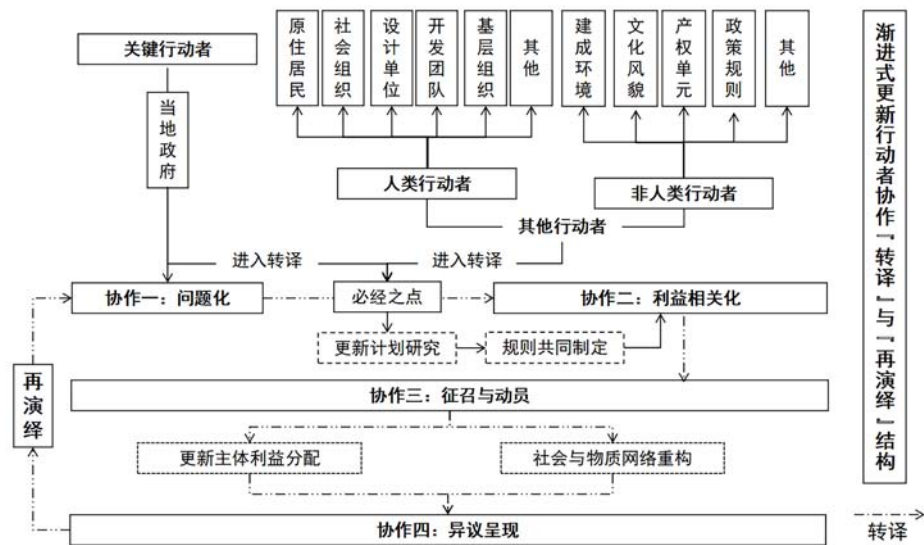


图2 行动者网络视角下的渐进式更新协作机制框架
 Fig.2 Framework of progressive updating cooperation mechanism from the perspective of actor-network
 资料来源:笔者自绘。

济孤岛。2015年起,由南京市规划和自然资源局与秦淮区人民政府统筹进行小西湖的更新探索,一改过去“大拆大建”的操作方式,至今开展了6年的渐进式更新工作(见图4)。小西湖地段成为“小规模、渐进式”的“微更新样本”,其社会影响力不断扩大。在此过程中,由政府引导形成多元主体共商、共建、共享的治理格局,居民的选择权与话语权得到充分尊重,社区规划师、专业团队、公众等成为重要媒介与合作角色。

本文基于深入访谈法多次进入小西湖地区进行实地走访与考察,与公房、私房居民、政府职能部门、国企建设平台、高校科研团队、社区基层管理部门、投融资机构在内的成员进行访谈,了解协作过程中各主体对于自身的角色定位及其作用发挥路径,并搜集更新时段内出台的政策法规、规划资料与研究成果,以系统认知此次更新行动的脉络、成效以及参与主体间的相互关系,从而剖析其中的协作机制并展开讨论。

2.2 行动者异质性要素构成

综合上述更新历程与访谈结果,可以梳理出小西湖地段各阶段更新的异质性要素构成,将其进一步细分为人类与非人类行动者。其中,人类行动者可按照规划、征收、改造、开发、

运营等各环节进行罗列与归类,非人类行动者可参照已有研究划分为物质性和概念性要素(见表1)。需注意的是,行动者并非在同一时刻参与,而是在不同阶段被征召。

2.3 渐进式更新协作的“转译”机制

2.3.1 必经之点出现:问题呈现与共守规则

小西湖片区杂糅了老城更新的诸多问题,历史地段内复杂的权属关系使得依靠单一力量,难以将规划意图转化为可操作行为。若要实施行动,拟解决的首要问题是疏散部分人口、改善公共资源匮乏的局面,但又面临着产权人与使用人去留意愿不一、亟需弥补社会关系缺口等矛盾,以及将历史文化资源由消极保护转为积极利用可能面临的挑战等。市、区政府率先意识到这些问题,成为此次行动的首位代言人并启动工作,招募多个高校志愿者团队,与居民共商思路与方案。经过多轮研究与设计,历史地段保护再生实践中的特殊性逐渐被大家所认识,演绎为一个将“行动者”卷入的“必经之点(OPP)”:采用小规模、渐进式的微更新模式,逐步开展征收与建设活动,综合民生改善、延续文脉、活力激发、探索“善治”等多维目标(见图5),作为一种鼓励各方长期



图3 南京小西湖片区区位
 Fig.3 Location of Xiaoxihu area in Nanjing
 资料来源:笔者自绘。

合作互动的工作架构和共守规则,确保不同主体始终遵循共同的规划意图和建设规则。

2.3.2 网络联盟组建:利益配置与征召动员

多方合力之下的渐进式微更新成为“必经之点”,可以将其视为各类行动者诉求的最大公约数,在“转译”前融汇所有意愿,引发溢出效应从而形成网络同盟^[35]。由此,关键行动者通过行政征召将利益和资源分配给各主体,谋求同盟的拓展。其中,国资建设平台介入启动,作为盈亏由政府全盘把控与兜底的实施主体,以企业的身份行使政府意志;由设计师、高校专家等构成的设计团队获得研究资源与开放式设计的权力,构建“前期研究、多方案提出、可行性评估、折中讨论”的“智力联盟”。由国资平台统筹街道、社区、设计团队作为民意征集与政策传输的重要媒介,区政府通过财政转移支付的形式,探索“新城反哺老城”的区域资金平衡路径以保障启动资金,行动者

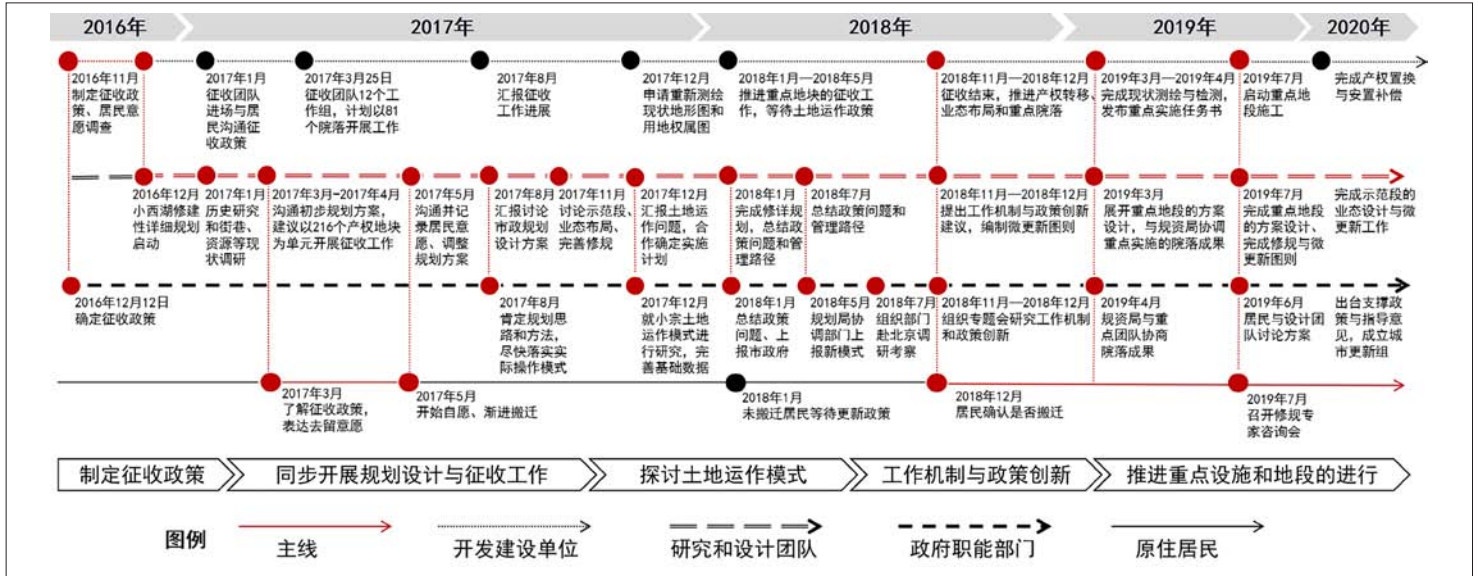


图4 南京小西湖地段渐进式更新历程
Fig.4 Incremental regeneration process of Xiaoxihu in Nanjing

资料来源:笔者自绘。

表1 南京小西湖更新行动中异质性要素构成
Tab.1 Composition of heterogeneous elements in the renewal of Xiaoxihu in Nanjing

人类行动者				非人类行动者	
征收融资	规划设计	更新改造	开发运营	物质性要素	概念性要素
政府职能部门 产权人、承租人 国企建设平台 金融、债券机构 志愿者团队 公众、媒体	政府职能部门 就地更新者 国企建设平台 高校科研院所 规划设计师 公众、媒体	政府职能部门 就地更新者 国企建设平台 高校科研院所 社区规划师 公众、媒体	政府职能部门 就地更新者 国企建设平台 经营商户 社区规划师 游客、公众、媒体	建筑物及构筑物 (公房、私房、 市政基础设施、 公共服务设施)、 公共空间、文化 资源等	地区文化、运作资 金和技术、相关政 策法规、产权处置 规则、微更新图则、 渐进式更新理论等

资料来源:笔者自制。

网络联盟雏形得以显现。在此过程中,居民成为维持网络联盟稳定的重要制衡点。在居民去留自愿的基础上,协商确定实施“公房腾退、私房自愿更新与腾迁”的模式,提供就地更新、平移安置、异地安置、协议租赁等多种更新选择,实现最大化满足“被转译者”需求的目标,降低社会矛盾的风险。

2.3.3 新一轮必经之点:异议呈现与动态实施

随着自愿、渐进的工作目标基本达成,已征收的小宗土地如何收储和再开发,以及不同改造主体展开的改造行为如何管控审批等问题出现“异议”,在多次沟通协商后,设计团队创新性提出通过合并、消除、延续产权形成以院落为单位的“分级管控策略”,并作为新一轮必经之点启动“再演绎”进程。为应对产权关系混乱与形态破碎问题,设计团队制定了基于产权地块的“更新图则”,明确不同用地的更新路径,同时也为更新申请人自下而上的改造行为与更新申报提供依据。继而选取示范段将试行政策、运作资本等投入试点运行:一是利用生态因子的改善与示范效应,启发居民的自主更新意愿;二是便于配合动态征收进程,及时调整策略。与此同时,成立覆盖方案审核、政策制定、征收统筹、资

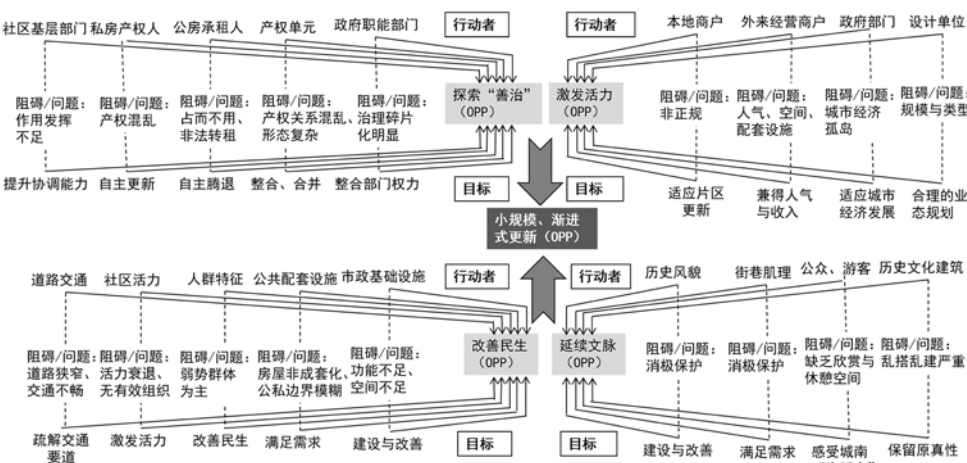


图5 南京小西湖渐进式更新的行动者、必经之点
Fig.5 Actors and OPPs of the incremental regeneration of Xiaoxihu in Nanjing

资料来源:笔者自绘。

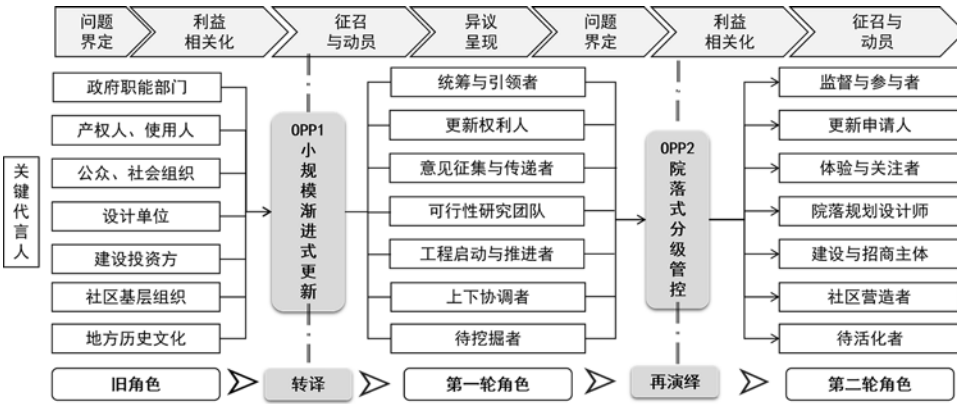


图6 “转译”与“再演绎”过程中的行动者角色变换
Fig.6 Actor's role change in the process of "translation" and "re-interpretation"

资料来源:笔者自绘。

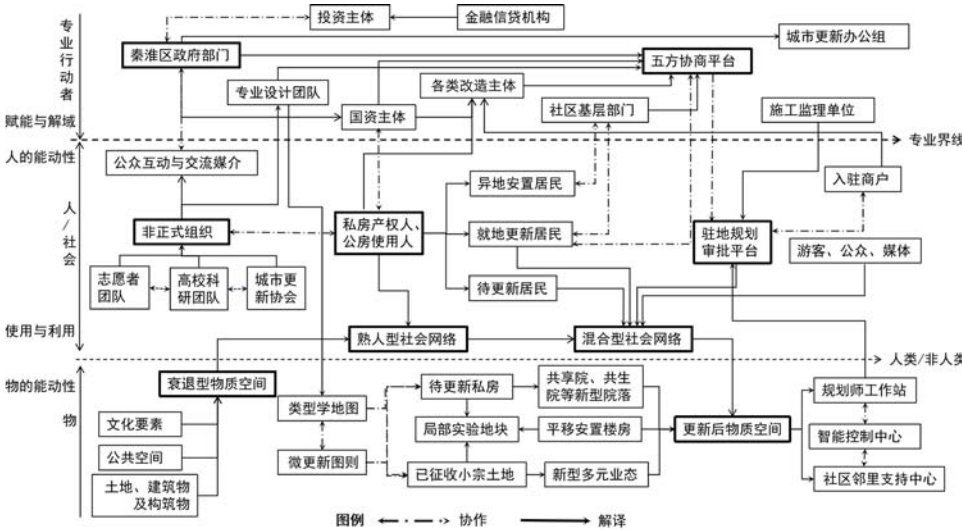


图7 南京小西湖渐进式更新中的行动者协作网络图示
Fig.7 Evolution of actor cooperation network in the incremental regeneration of Xiaoxihu in Nanjing

资料来源:笔者自绘。

金运作等全过程的城市更新办公组并开启实体化运作,持续跟进地段更新指导意见等精准化政策配套机制,配合“五方平台”、监督改造主体完成自组织、自治理与自更新的过程,由社区同步开展以“地方文化”为组带的营造活动。历经两轮“转译”后,异质性行动者均实现了角色转换(见图6),形成了协作主体的价值输出路径。

3 小西湖地段渐进式更新协作的成效与不足

基于以上关于小西湖渐进式更新协作机

制的解析可知,伴随动态有序的参与机制,小西湖地段的渐进式更新已初步形成异质性要素相辅相成的协作网络。结合关键性行动者构建小西湖地段更新的行动者协作网络(见图7):(1)秦淮区政府部门扮演本次合作式治理中的“主持与引导者”,以原居民、国资主体、投资主体、各类改造主体等各利益相关者的共识为导向,完成整个过程的力量统筹与权利重组;(2)高校、志愿者、协会、设计机构等社会性专业组织作为“协助者”,提供类型学地图制作、腾退空间设计改造等技能性协助,借此强化行动中正式与非正式

组织的专业性;(3)“五方协商平台”是整合前期主体职责、推动后期项目高效运作的重要行动者架构,并辅以工作站、控制中心、支持中心等驻地化空间,提供长期性的支撑;(4)在异质性行动者的进入、退出与角色转换之后,小西湖局部地段实现渐进式更新的空间累积效应,其结果是,外部参与更新的人员与原本的熟人网络相混合,新型业态、现代建筑景观嵌入待更新的空间基底,社会网络与物质空间发生内部要素的新旧更替。基于此,本文将进一步反思该行动者网络构建的成效与不足。

3.1 关键行动者权利集合的下沉

“行动者不是单独行动的,而是通过与行动者网络中的其他行动者联系而获得和失去权力”是ANT所提出的假设之一^[36]。这也在小西湖案例中得到印证。政府作为“关键行动者”,其统筹、指挥、操控等权利集合部分解散下沉至其他协作主体乃至原住民。在此过程中,“异议”是值得关注的问题,“异议”会引发运动,使网络联盟中的广泛行动者变得可见且不断动态变化,暴露出维持网络联盟稳定的重要制衡点。诸如小西湖一类的居住型历史地段更新,关系到产权人与使用人的权属关系与切身利益,加上保护理念、开发强度的约束,围绕“文化延续与城市发展”“居民多样化需求与外部环境空间不足”“土地开发与用地权属”等矛盾需多次协商,将以往开发主体的“单向灌输”转化为“多向互动”的方式。由政府预先定义行动规则,并借助“五方协商平台”、社区规划师、非盈利组织等共享权利与责任,通过“诉求征集—问题协商—方案比选—共识达成—渐进实施”来演绎规划方案,公众转变了以往城市更新中“被支配者”的身份,逐渐走向“网络中心”。这也是小西湖地段更新的重要特征。

3.2 非人类行动者等级的渐进提升

ANT倡导从预先假定一个稳定的、定义明确的实体(例如一个政策、一个社区)的视

角,转变为一种将这些内容视为一系列人类和非人类行动者的集合效果的视角,认为非人类行动者在其中扮演着不可忽视的角色。小西湖地段的更新行动便暗含着诸多非人类行动者的能动性,主要表现为以下3点:一是将典型的实体空间更新事件融入社会网络。典型事件包括共生院、共享院设计项目及科技虫文馆、花迹酒店等新型业态,使得不同功能、不同元素、不同群体的跨界互动在小规模空间中得以

实现;又如地段内的平移安置房为不愿异地迁移的居民提供了安置保障。二是利用图则、数据库等工具推进议程,创造传输和链接。例如清晰记录产权归属、去留意愿的“类型学地图(typological map)”、面向多元产权的“微更新图则”^{[37]101}(见图8),使协作方式被转化为操作工具。三是将本质文化融入实施过程与更新成果。“保留烟火气”“延续生活态”是小西湖更新的重心与焦点,体现在更新理念、舆论

宣传、业态类型、建筑景观、街巷肌理等方面,正是这种聚焦与追踪能够集合并产生新的凝聚力量,使得空间、技术、文化等“非物”元素的主动性功能通过专业行动者进行良好表达(见图9)。

3.3 “网络联盟”延续的不可预估

根据行动者介入的时长可将其分为紧迫型、常驻型两类。紧迫型行动者即机会性介入、具有明显干预作用的行动者,如政府职能部门、建设投资主体、征收政策等,与此相对应的,则是居民、社区基层部门、经营商户与日常文化等常驻型行动者。紧迫型行动者是在地区组织涣散、功能衰败、缺乏内生动力的背景之下介入,面对的是眼下之需,但常驻型行动者的改善诉求将长期存在,依赖紧迫型行动者并非“长久之计”。且渐进式更新有赖于稳定的环境,一旦社会条件和环境发生突变,“自下而上型”模式的韧性将受到考验。由此可见,社区有赖于成为城市更新的真正长期着力点,在社区内培育自我驱动型行动者,构建有效防范与应对变动的治理体系尤为重要。

行动者网络联盟并非固定,而是在解构、消除、纳新的不断循环中再生。目前小西湖的权利博弈看似达到短暂平衡,但需意识到原住民保有率的下降趋势与居住功能弱化现象正在缓慢显现,未来若继续保持“时间加速和空间缩减”的步调,物质空间与社会网络将不可

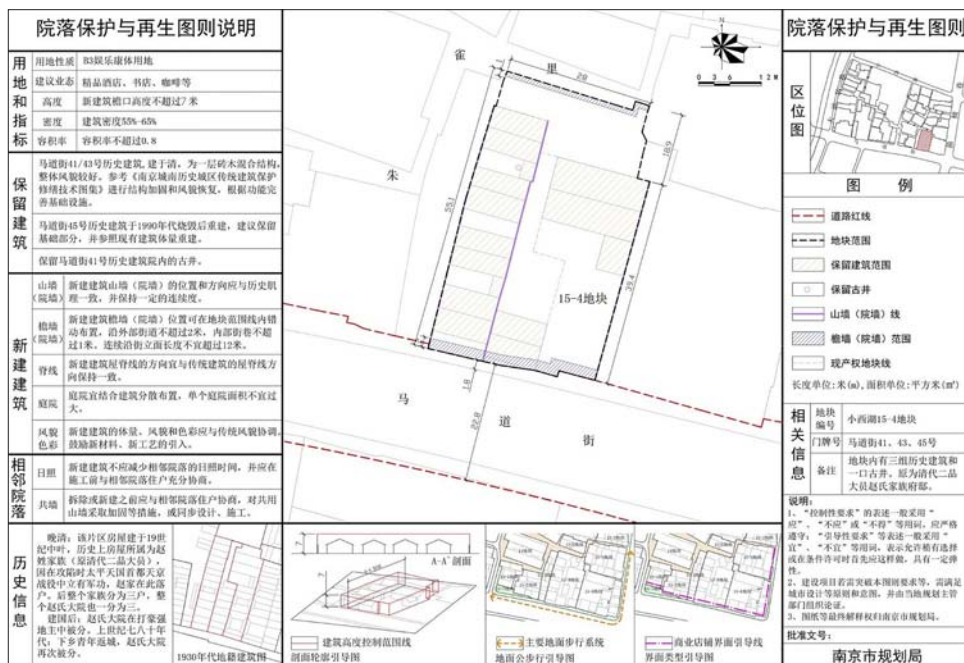


图8 南京小西湖院落微更新图则
Fig.8 Micro-update map of courtyard in Xiaoxihu area in Nanjing

资料来源:参考文献[37]60。



图9 南京小西湖的共享院落、街巷及店铺内部景观
Fig.9 Shared courtyards, streets and shops in Xiaoxihu area in Nanjing

资料来源:笔者自摄。



图10 面向渐进式更新的社区参与协作平台

Fig.10 Community participation and collaboration platform for incremental regeneration

资料来源:笔者自绘。

避免地分化、分异,地区“生活态”与“烟火气”尚存与否,“网络联盟”是否能够按照初始的价值取向而延续等,这些均是需要长期观察的问题,且当前获益渠道的单一与空间增值的需求势必界定新一轮问题,而协作主体反馈渠道的开放程度将极大影响新一轮“必经之点”的合理性与科学性。

3.4 行动者回报机制的不对等

从ANT理论内涵上看,网络联盟的组建始于不同利益取向的交汇点,利益诉求的平衡也是最终的落脚点,其中关键行动者要将自身利益赋予、转换成其他行动者的利益,才能将其他行动者动员为联盟成员,但在投入人力、物力、财力的高额成本的同时,容易忽视背后的责权利系统配套。在小西湖的城市更新行动中,政府不仅在规则制定、资源配置、行政动员上承担顶层设计的职责,同样也是最大的“出资”与“兜底”主体,以财政转移支付与政策性贷款为主要融资补充渠道。又鉴于小西湖以“院落和幢”划分的小面积产权单元无法进行大面积成片化改造,且产权的收购与确权无疑要耗费大量的时间与交易成本,因此尚不具备土地出让条件,基于用地功能转换的空间增值收益微乎其微。此外,南京旧城改造历经政府、市场及公众间的权利角逐与纷争,城市更新保护理念逐渐深入人心,囿于历史地段开发限高的特殊性,仅容纳品质提升为导向而非利益导向的小规模商业注入,导致依赖于市场的资金回流渠道极为有限,为数不多的社会资本参与力量也受制于“奖励、回馈”而被削弱,致使政府财政压力过高,资金平衡难以为继。

此外,计划经济体制延续下来的“等、靠、要”思想,导致居民真正的能动性与自主更新的潜力并未完全被挖掘,多为动员性参与,参与程度低且乏力,而政府与咨询团体的专业人士始终强调关心群众的声音,强化了政府在历史地段保护中的主体责任,使被征收者、被补偿者的补偿性需求过度;另一方面,在地居民能够持续免费享受公共空间改善带来的正外部性利益,当前尚未能形成物质层面的多元共治局面。

4 可持续的渐进式更新协作机制实现路径

小西湖地段更新在共同参与与协作方面,已取得诸多引领性的实践成果,但仍可以透视出当前渐进式更新协作所存在的“公平”与“效率”的共性问题。基于此,结合近年来诸多城市更新实践经验与案例研究,笔者从协作平台、协作关系、协作主体、反馈途径4个层面,分别提出相应建议。

4.1 搭建以社区为载体的协作参与平台

社区作为城市更新的微小单元^[38],是实施各主体参与的重要交汇点与公共领域,社区的加入有助于构建低沟通成本的协作平台。参考中国台湾地区、日本的社区案例^[39],应培育和支持社区逐步实现行政型“社区治理”与公众型“社区营造”,最大程度提升社区能动性。一方面,挖掘具有较高公信力与号召力的社区治理主体,成立社区更新专业委员会对接资源供给与更新政策宣传,作为技术平台与社区工作的沟通桥梁,与常驻型社区规划师工作站互联互通,长期跟踪、统筹社区发展的需要,并由党群

引领“投诉协办、意见反馈”工作机制(见图10),配套以合理、简明的办事流程与智慧化、网格化、一站化等灵活的操作模式。另一方面,开展“共同缔造”“公众参与”等能够引起共鸣的社会营造行动。邀请专业行动者对社会文化、遗产保护的内涵与价值进行解构,借助“文化策展”“工作坊”“记忆数据集”等触媒空间作为非人类行动者代言人,对本土文化进行表征与宣传,塑造社区的地域文化认同与标识性,召集不同类型人群参与,以此为契机号召社会力量的参与。此外,社区协作参与平台需配合动态征收进程,开展多轮参与式交流与设计活动,聚焦问题,由社区规划师等专业团队带领社区居民进行多方案比选,改善专业者与大众之间的距离与权利对立,提升居民常态化建言献策的意愿。

4.2 合理界定政府与公众的协作边界

政府部门是最高决策者,决策过程中与其他主体的协作意味着大部分责任仍回归到政府手中,在产权置换与公共资源供给方面过度投入,导致财政亏损、效率低下,协作机制时常陷入僵化、失活。究其原因在于当前我国产权模糊的制度框架下,居民未能切实履行产权人责任,由政府负担着高额交易成本、无偿包办公共领域与公私模糊领域的更新任务,从目前大量存在的城市更新推进中的政府窘迫之境可以发现,协商谈判机制的前置与决策初期的理性沟通十分必要^[40]。首先,政府职能部门应与不同意见的双方或者多方主体进行合理、有效的沟通,对所聚焦的问题进行辩论、协商、达成共识、号召行动,进而采取行政行为为间接介入城市更新的实施,尽可能地减少由政府主体统一决策和“大包大揽”的做法。

其次,综合考量并合理界定更新空间的公共边界与私人边界,实施公共空间的立法来明确内涵、拥有者及使用者的权责,避免公共空间成为被遗忘的角落,导致“公地悲剧”。在此基础上,明确公共领域及项目中的公共部分由政府该担必担,违背“公共利益”的部分由政府裁决与处置,并由政府通过专项

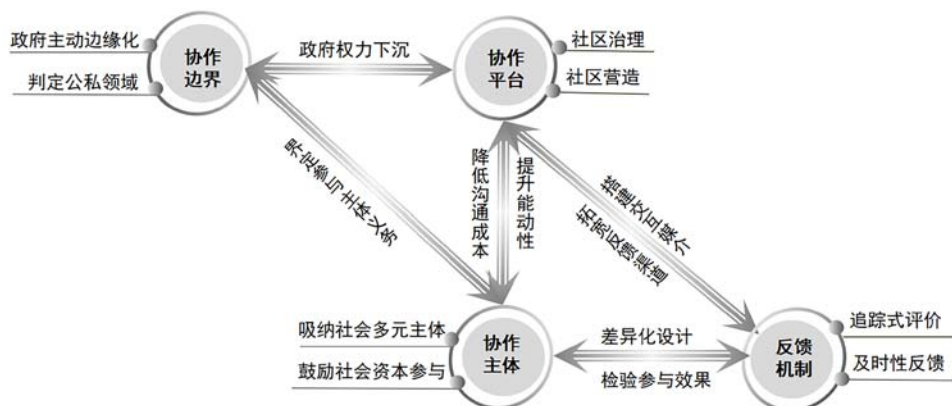


图11 渐进式更新协作中的重要枢纽及其相互关系

Fig.11 The interrelationship of key positions for incremental regeneration collaboration

资料来源:笔者自绘。

补贴、分批拨付、贴息贷款等方式保障启动资金,具体措施包括探索发行地方政府债券、申请文物保护专项资金、拓展社会资本融资渠道等。在私有领域内,政府应主动边缘化,重在提供政策引导与监督,支持产权人与使用人自主完成自下而上的更新,并为更新主体配备小额补贴、小额金融贷款保障等配套政策,或探索多种路径的共有产权形式的合作式更新,理顺政府、公众之间的协作关系与权责边界。

4.3 多措并举建立社会多元主体协作机制

2011年国家颁布的《国有土地上建筑物征收与补偿条例》明确指出,为避免市场力量的干扰,不允许开发商参与城市更新的决策。但出于财政平衡的需要,试图排除市场力量的做法并不可行,而且在协作过程中,政府与市场建立的非正式关系亦有可能导致透明度、问责制和可控性的丧失^[41-42],对政府的规划质量和公信力度产生负面影响。因此,唯有探索公开、正式条例与合理的收益分配制度才能够为社会主体提供正式的角色,例如发布项目清单鼓励社会多元主体参与,建立政府资金、产权人及使用人和潜在社会主体参与资金筹集、运营的公开机制,严格界定社会主体的权力与义务,制定补偿计划来限制非正式干预等。

在社会主体多元化和竞争愈加激烈的环

境里,推动社会资本积极入场、破除社会参与的隐形壁垒,将是有效反馈渐进式更新投入的新路径。由政府实施税费优惠与容积率异地奖励调动参与主体积极性,可通过物业确权、贷款贴息、专项补贴、资产运营权让渡、进度奖励等方式或制定财税补贴、反哺支持等政策吸引社会资本参与,建立“谁投资、谁受益”的受益者付费机制。与此同时,提高更新地段的存量资产整合与集中度,形成不同等级、不同价值的可交易、可转让、可组合的“资产包”^[43],规范交易途径与奖励机制,因地制宜地建立以收益合理分配为手段的产权治理与空间重构体系,将是实现城市更新行动成功的关键。

4.4 建立更新行动者评估与反馈机制

为改善协作中“正式与非正式协作关系”的透明度与问责制,检验公众参与效果,需要构建面对所有行动者的追踪式评价反馈系统,以此衡量渐进式更新协作机制是否高效运行,也是协调并界定新一轮“必经之点”的“利器”。评价人群应由关键行动者、专业行动者与其他行动者3类代表组成。对于网络联盟中的人类行动者,可结合更新后使用评价(POE)、公众参与效果测评、虚拟方案比选等方式创建意见访问站;对于非人类行动者,更新理论、处置规则、本土文化等概念性要素可征召规划专业人士评定;设施、资金等物质性要素可投入试点运行并辅以试行效果评估。相比于开发

式改造的不可逆转性,渐进式更新更适合实施全过程评估,用以辅佐渐进式、累积式的项目运行,便于及时修正后期计划,防止更新路径偏离初始目标的设定。

被评价者应对评价结果及时做出有效回应,“征而不取”必将挫伤公众参与的积极性,评价结果的反馈渠道应面对多类主体进行差异化设计。对于社区内部行动者,以社区基层组织、座谈会等作为交流与互动平台,需注意走近弱势群体并拓宽其发声渠道,具体措施包括建立易于接受的测评体系、成立帮扶小组、从潜在的被帮扶者中选取听证会代表、寻找需求共同点与个性举办交互性活动,引导弱势群体正视自我角色、发挥特长积极参与工作;对于社区外部行动者,可利用官方服务号、公众信息采集网站等线上途径征集反馈意见。

综上所述,渐进式更新的协作机制主要包括协作平台、协作边界、协作主体和反馈机制4个重要枢纽(见图11)。渐进式更新中社区基层平台的重要性逐渐被感知,通过社区治理与营造有机结合的方式,激活社区内、外部行动者的交互积极性,将有助于降低政府部门的工作负荷,从而促进地方政府投入尽可能多的精力,吸引社会力量注入城市更新,在反馈机制的支撑下持续规范、修正、协商,达到新的必经之点,探索主体权利的平衡局面,体现协作优势。

5 结论与讨论

以渐进式为主流的城市更新正在中国越来越多的城市进行,主导更新的并非只有规划图则和管控制度,更是参与更新的所有主体。本文借助行动者网络理论(ANT)构建分析框架,演绎了南京小西湖地段城市更新的行动脉络,历经两轮“转译”后,以政府、公众、专业人士为代表的人类行动者与以本土文化、微更新图则等为代表的非人类行动者实现了价值输出与角色转换。同时,政府作为关键行动者,成为维持“联盟稳定”与“网络延续”的最大“兜底主体”,致使社区自主

更新内生动力不足、公众物质性参与乏力。基于此,本文认为应将社区作为着力点激活参与主体能动性,多措并举吸纳社会力量,明晰公私边界以谋求政府与公众的权责平衡,并以评估与反馈为手段来不断规范、改善协作机制的运行。

城市更新的关键是制度创新,需针对新的权利格局制定一套行之有效的协作规则,如何对整体制度系统的顶层设计及操作性规则进行本土化、地域化探索,如何提升不同环境、不同背景之下的地方响应能力,践行城市更新“共同体”理念,仍有待深入讨论。此外,ANT分析体系繁杂,后期研究应继续斟酌适宜的网络大小与社会角色纳入的尺度,也可借鉴国外以量化测度协作主体的网络中心度及参与特征的研究方法,有效填补主观臆断的缺陷。■

参考文献 References

- [1] 陈浩,张京祥,吴启焰. 转型期城市空间再开发中非均衡博弈的透视——政治经济学的视角[J]. 城市规划学刊, 2010(5): 33-40.
CHEN Hao, ZHANG Jingxiang, WU Qiyang. The imbalance of powers and politics: political economy in urban redevelopment projects during the period of institutional transition[J]. Urban Planning Forum, 2010(5): 33-40.
- [2] 仲量联行. 社区更新新趋势:“渐进式更新”与“微更新”[J]. 中国房地产, 2021(1): 78-79.
JLL. New trends of community renewal: "progressive renewal" and "micro renewal"[J]. China Real Estate, 2021(1): 78-79.
- [3] 林辰芳,杜雁,岳隼,等. 多元主体协作合作的城市更新机制研究——以深圳为例[J]. 城市规划学刊, 2019(6): 56-62.
LIN Chenfang, DU Yan, YUE Juan, et al. A research on the urban regeneration mechanism of multiple-stakeholder collaboration: a case study of Shenzhen[J]. Urban Planning Forum, 2019(6): 56-62.
- [4] ZHUANG T, QIAN Q, VISSCHER H, et al. The role of stakeholders and their participation network in decision-making of urban renewal in China: the case of Chongqing[J]. Cities, 2019, 92: 47-58.
- [5] 高一涵. 北京大栅栏地区小规模整治与改造初探[D]. 北京:清华大学, 2004.
GAO Yihan. Tentative study on the preservation and small-scale transformation of the Dashila area in Beijing[D]. Beijing: Tsinghua University, 2004.
- [6] 朱柳慧,王雷. 新常态下的城市更新规划策略——以社区为主导的渐进式更新模式[J]. 安徽建筑, 2015, 22(6): 14-15.
ZHU Liuhui, WANG Lei. Urban renewal strategy based on new normal: gradually renewal dominated by the community[J]. Anhui Architecture, 2015, 22(6): 14-15.
- [7] 赵民,孙忆敏,杜宁,等. 我国城市旧住区渐进式更新研究——理论、实践与策略[J]. 国际城市规划, 2010, 25(1): 24-32.
ZHAO Min, SUN Yimin, DU Ning, et al. On the gradual urban renewal: theory and practical strategies[J]. Urban Planning International, 2010, 25(1): 24-32.
- [8] 张斌因. 小规模渐进式改造在小城镇旧城更新中的应用——以宁波象山旧城区控制性详细规划为例[J]. 规划师, 2004(7): 81-83.
ZHANG Binnan. The application of small-scale and step-by-step method in old town reconstruction: with the re-construction of the old district of Xiangshan as an example[J]. Planners, 2004(7): 81-83.
- [9] 王竹,郑媛,陈晨,等. 筒屋式村落的微活化有机更新——以浙江德清张陆湾村为例[J]. 建筑学报, 2016(8): 79-83.
WANG Zhu, ZHENG Yuan, CHEN Chen, et al. The micro-activated organic renewal of a village of tube-style houses: a case study of Zhangluwan Village in Deqing County, Zhejiang Province[J]. Architectural Journal, 2016(8): 79-83.
- [10] 丁煌. 林德布洛姆的渐进决策理论[J]. 国际技术经济研究, 1999(3): 20-27.
DING Huang. On Lindblom's theory of incrementalist policy-making[J]. Studies in International Technology and Economy, 1999(3): 20-27.
- [11] 王英. 从大规模拆除重建到小规模渐进式更新——北京丰盛街坊更新改造规划研究[J]. 建筑学报, 1998(8): 47-52, 79.
WANG Ying. From large-scale reconstruction to small-scale gradual renewal: the renewal planning of Fengsheng Neighborhood, Beijing[J]. Architectural Journal, 1998(8): 47-52, 79.
- [12] 洪文迁,李峰. 公众参与城市规划初探:旧城更新中的居民参与[J]. 福建建筑, 2004(1): 16-18.
HONG Wenqian, LI Feng. Forming residents participation system in old residential areas renewal of China[J]. Fujian Architecture & Construction, 2004(1): 16-18.
- [13] 欧俏珊. 老旧小区更新规划编制:渐进式与参与式的存量规划转向——以禅城区奇槎村实践为例[J]. 住宅与房地产, 2018(9): 220.
OU Qiaoshan. Planning for the renewal of old residential quarters: gradual and participatory stock planning transition: taking the practice of Qicha Village in Chancheng District as an example[J]. Housing and Real Estate, 2018(9): 220.
- [14] 叶林,彭显耿. 中国城市更新的“回应—驱动”模式分析——基于广州市“三旧”改造的考察[J]. 东岳论丛, 2021, 42(5): 76-87, 192.
YE Lin, PENG Xian'geng. The response driven model of urban renewal in China: based on the investigation of "three old" renovation in Guangzhou[J]. Dongyue Tribune, 2021, 42(5): 76-87, 192.
- [15] 王书平,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.
WANG Shuping, GUO Fei. Building multi-stakeholder collaborative mechanism in the renewal of old communities[J]. Urban Planning Forum, 2021(3): 50-57.
- [16] 李海燕,刘颖. 土地整备引入市场主体参与的几点思考——以广东省深圳市为例[J]. 特区经济, 2019(5): 13-16.
LI Haiyan, LIU Ying. Analysis of market participants involved in land preparation: a case study in Guangdong Shenzhen[J]. Special Zone Economy, 2019(5): 13-16.
- [17] 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. The balance of social organization and spatial power in urban renewal: based on the study of the renovation of Walnut Street Historic District in the United States[J]. Dongyue Tribune, 2021, 42(5): 88-96.
- [18] 严东,郭源园,梁勇林. 城市旧住宅区改造三方利益关系探讨:以深圳市为例[J]. 地理研究, 2021, 40(3): 779-792.
YAN Dong, GUO Yuanyuan, LIANG Yonglin. The relationship of tripartite stakeholders in the renovation of old residential areas: a case study of Shenzhen[J]. Geographical Research, 2021, 40(3): 779-792.
- [19] 韩文超,吕传廷,周春山. 从政府主导到多元合作——1973年以来台北市城市更新机制演变[J]. 城市规划, 2020, 44(5): 97-103, 110.
HAN Wenchao, LYU Chuanting, ZHOU Chunshan. From government-led to multifaceted cooperation: the evolution of Taipei's urban regeneration mechanisms since 1973[J]. City Planning Review, 2020, 44(5): 97-103, 110.
- [20] 程慧,赖亚妮. 深圳市存量发展背景下的城市更新决策机制研究:基于空间治理的视角[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 61-69.
CHENG Hui, LAI Yani. Decision-making in the stock-based urban renewal process in Shenzhen City: a perspective from spatial governance[J]. Urban Planning Forum, 2021(6): 61-69.
- [21] 熊洁,卢挺. 共同体参与的社区营造策略初探——从城市更新到社区发展[J]. 重庆建筑, 2019, 18

- (5): 11-14.
XIONG Jie, LU Ting. A preliminary study on community building strategy based on community participation[J]. *Chongqing Architecture*, 2019, 18(5): 11-14.
- [22] 张俊. 城市更新中的社区参与与协同治理[J]. *上海城市管理*, 2021, 30(2): 43-51.
ZHANG Jun. Community participation and collaborative governance in urban renewal[J]. *Shanghai Urban Management*, 2021, 30(2): 43-51.
- [23] 张若曦, 王勤, 殷彪. 公众参与视角下旧城社区更新规划的转型与应对——以厦门沙坡尾社区为例[J]. *西部人居环境学刊*, 2019, 34(5): 18-26.
ZHANG Ruoxi, WANG Qin, YIN Biao. The transformation and response of urban regeneration under the background of public participation: taking Shapowei Community in Xiamen as reference[J]. *Journal of Human Settlements in West China*, 2019, 34(5): 18-26.
- [24] 刘思思, 徐磊青. 社区规划师推进下的社区更新及工作框架[J]. *上海城市规划*, 2018(4): 28-36.
LIU Sisi, XU Leiqing. Study on the community regeneration propelled by community planners and its frame[J]. *Shanghai Urban Planning Review*, 2018(4): 28-36.
- [25] 田健, 黄晶涛, 曾穗平. 传承·生长·共赢——基于人文行动的传统风貌小镇渐进式更新研究与实践[J]. *规划师*, 2018, 34(5): 83-89.
TIAN Jian, HUANG Jingtao, ZENG Suiping. Inheritance, growth, win-win: humanistic action based progressive renewal for traditional small town[J]. *Planners*, 2018, 34(5): 83-89.
- [26] BURT R S, MINOR M J, ALBA R D. *Applied network analysis: a methodological introduction*[M]. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- [27] 吴莹, 卢雨霞, 陈家建, 等. 跟随行动者重组社会——读拉图尔的《重组社会: 行动者网络理论》[J]. *社会学研究*, 2008(2): 218-234.
WU Ying, LU Yuxia, CHEN Jiajian, et al. Follow the agency to reassemble the social: reading Bruno Latour, *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*[J]. *Sociological Studies*, 2008(2): 218-234.
- [28] 刘宣, 王小依. 行动者网络理论在人文地理领域应用研究述评[J]. *地理科学进展*, 2013, 32(7): 1139-1147.
LIU Xuan, WANG Xiaoyi. A review on the application of actor network theory to human geography[J]. *Progress in Geography*, 2013, 32(7): 1139-1147.
- [29] 陈燕纯, 杨忍, 王敏. 基于行动者网络和共享经济视角的乡村民宿发展及空间重构——以深圳官湖村为例[J]. *地理科学进展*, 2018, 37(5): 718-730.
CHEN Yanchun, YANG Ren, WANG Min. Development process of rural homestay tourism and spatial restructuring with the actor-network theory from the perspective of shared economy: a case study of Guanhu Village in Shenzhen[J]. *Progress in Geography*, 2018, 37(5): 718-730.
- [30] 韩欣宇, 曲鹏. 行动者网络理论视角下传统村落空间重构机制探究——以天津蓟州区西井峪村为例[J]. *山东理工大学学报(社会科学版)*, 2021, 37(2): 27-34.
HAN Xinyu, QU Peng. Spatial reconstruction mechanism of traditional villages in the perspective of ANT: taking Xijingyu Village in Tianjin as an example[J]. *Journal of Shandong University of Technology (Social Sciences Edition)*, 2021, 37(2): 27-34.
- [31] 许文文. 超越行动者网络: 基层社会治理共同体建构的本土路径——基于社区养老场域的田野观察[J]. *学习与实践*, 2021(3): 100-110.
XU Wenwen. Beyond the actor network: the local way to construct the community of social governance at the grass-roots level: field observation based on the field of community pension[J]. *Study and Practice*, 2021(3): 100-110.
- [32] 芮光晔. 基于行动者的社区参与式规划“转译”模式探讨——以广州市洋塘五约微改造为例[J]. *城市规划*, 2019, 43(12): 88-96.
RUI Guangye. Study of the "translation" mode of actor-based participatory community planning: a case study of Puntoon Wuyue micro-regeneration in Guangzhou[J]. *City Planning Review*, 2019, 43(12): 88-96.
- [33] 汪雪. 基于行动者网络理论的历史街区更新机制[J]. *规划师*, 2018, 34(9): 111-116.
WANG Xue. Historical district renovation based on actor-network theory[J]. *Planners*, 2018, 34(9): 111-116.
- [34] BRYSON J, QUICK K, SLOTTERBACK C, et al. Designing public participation processes[J]. *Public Administration Review*, 2013, 73(1): 23-34.
- [35] 茅亚平, 李广斌, 王勇. 农村合作经济与苏南乡村空间互动机制——以基于行动者网络理论的研究, 以苏州为例[J]. *城市发展研究*, 2016(6): 105-112.
MAO Yaping, LI Guangbin, WANG Yong. Study on interaction mechanism between the rural cooperative economy and rural space: from actor-network theory in Suzhou[J]. *Urban Development Studies*, 2016(6): 105-112.
- [36] 谢静. 社区: 传播的构成[J]. *苏州大学学报(哲学社会科学版)*, 2015, 36(3): 32-40.
XIE Jing. Community: composition of communication[J]. *Journal of Soochow University (Philosophy and Social Science Edition)*, 2015, 36(3): 32-40.
- [37] 包宇喆. 产权地块在传统居住街区形态解析及保护与再生中的运用[D]. 南京: 东南大学, 2018.
BAO Yuzhe. The application of property plot in the morphologic analysis and regeneration of traditional residential area: case on Xiaoxihu, Nanjing[D]. Nanjing: Southeast University, 2018.
- [38] 杨敏. 作为国家治理单元和社区——对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究[J]. *社会学研究*, 2007(4): 137-164, 245.
YANG Min. Community as state governance unit: a case study on residents' community participation and cognition in the process of community building campaign[J]. *Sociological Studies*, 2007(4): 137-164, 245.
- [39] 刘晓春. 日本、台湾的“社区营造”对新型城镇化建设过程中非遗保护的启示[J]. *民俗研究*, 2014(5): 5-12.
LIU Xiaochun. Enlightenment of "community building" in Japan and Taiwan Province on the intangible cultural heritage protection in the process of new urbanization[J]. *Folklore Studies*, 2014(5): 5-12.
- [40] 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(z1): 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(z1): 142-149.
- [41] DELEON P, VARDA D M. Toward a theory of collaborative policy networks: identifying structural tendencies[J]. *Policy Studies Journal*, 2009, 37(1): 59-74.
- [42] STONE D. Global public policy, transnational policy communities, and their networks[J]. *Policy Studies Journal*, 2008, 36(1): 19-38.
- [43] 黄勇, 石亚灵, 万丹, 等. 西南历史城镇空间形态特征及保护研究[J]. *城市发展研究*, 2018, 25(2): 68-76.
HUANG Yong, SHI Yaling, WAN Dan, et al. Research on spatial characteristics and protection of historical towns in the southwest[J]. *Urban Development Studies*, 2018, 25(2): 68-76.