城市更新理念、制度与规划转型辨析——以上海市为例

Analysis on the Transformation of Urban Renewal Concept, System and Planning: A Case Study of Shanghai

周文娜　ZHOU Wenna

摘　要 城市更新的转型涉及理念转型、制度转型和规划转型3个层面。在更新概念和价值取向变化趋势下，城市更新理念随之发生转变，当前上海市城市更新存在增长主义、空间品质、多元治理并存的更新思路。城市发展方式的改变推进着更新制度的转型，基于经济、社会、体制等维度解析更新制度内涵，探讨上海在法规体系、管理体系、实施体系等方面的更新制度转型。在城市更新的规划转型方面，随着规划实施模式不断丰富，包括“公有”模式、“共享”模式和“社区赋能”模式等，上海在规划体系、方案编制、实施机制等方面也进行了诸多探索。最后，提出未来上海城市更新还应关注多方利益协商，并对更新理念、更新方式、更新方案、政策供给、治理机制等内容提出相关思考和建议。

Abstract The transformation of urban regeneration involves three aspects: concept transformation, system transformation and planning transformation. In the transformation of the connotation of urban renewal, under the evolution of the concept and the trend change of value orientation, current urban renewal in Shanghai focuses on growth, spatial quality and diversified governance. Based on the theoretical basis of the key connotation of social, economic and institutional dimensions, this paper analyzes the characteristics of Shanghai urban renewal in the transformation of legal system, management system and implementation system. Shanghai has carried out practices in planning, scheme, and implementation, including "public" mode, "sharing" mode and "community empowerment" mode. Finally, the paper puts forward that the future urban regeneration of Shanghai should pay attention to exploring interest consultation and thinking about renewal methods, renewal plans, policy setting, and governance organization.

关 键 词 城市更新；制度设计；规划实施权；土地发展权；公共利益；利益协商；规划转型

Key words urban regeneration; system design; planning implementation right; land development right; public interest; interest consultation; planning transformation

文章编号 1673-8985（2023）04-0033-07　中图分类号 TU984　文献标志码 A　DOI 10.11982/j.supr.20230405

作者简介

周文娜

同济大学建筑与城规学院 博士研究生

上海市城市规划设计研究院城市更新和公共空间促进中心

副主任，高级工程师，share2006@126.com

城市更新作为城市发展建设的永恒命题，在城市由增量发展进入存量发展的阶段尤为重要。城市更新在落实“人民城市”理念、加快转变城市发展方式、统筹城市规划建设管理、推动城市空间结构优化及城市品质提升等方面，具有战略意义。

2017年，《上海市城市总体规划（2017—2035年）》（以下简称“上海2035”）获国务院批复，2021年中心城单元规划获批。根据相关分析，按规划要求实施的公共设施与收储可开发用地之间供需矛盾凸显[1]。此外，有些已批控规由于实施主体等原因难以启动实施。据不完全统计，近年来上海市每年控规调整案件有200余个，进入实施阶段的地块因为市场需求或者环境条件变化等原因需要开展规划调整①。一方面规划提出的发展目标、公共要素等要求需要通过城市更新路径②予以实现；另一方面，城市更新行动的推进影响着规划的编制与实施。

1　城市更新的理念转型

1.1　概念演变

当代城市更新的概念和理论发展与现代城市规划学科的发展相伴而生，大抵可追溯到第二次世界大战（以下简称“二战”）后的欧洲，

注释：①《上海市城乡规划条例》（2010.11）规定“城乡规划工作实行统一领导、统一规划、统一规范、分级管理，由市人民政府领导全市城乡规划工作”。近年来市规划资源局探索“市区一体”的控规编制管理制度，推进控规编制审批工作。

②《上海市城市更新条例》和《上海市城市更新指引》明确区域更新和零星更新两种更新方式，具体为由统筹主体统筹实施、物业权利人自主实施、联合实施主体实施等路径。

许多国家在开展大规模新城建设的同时，也在积极更新旧城，由此涌现出很多相关概念。城市更新相关术语历经近一个世纪的演变，从最初的“城市重建”(urban renewal) 到如今的“城市再生”(urban regeneration)，表现出不同背景环境下城市更新活动的思维侧重（见表1）。

1.2 价值取向转变

城市更新活动的发展阶段从二战结束后可以简单分为推倒重建、社区更新、旧城开发、有机更新4个基本阶段[3]。在这个演进过程中，更新目标、更新对象、更新主体及更新方式等都发生了一系列转变。

更新目标上，从追求经济增长、解决单一问题转变为更注重以人为本的综合目标，除了从经济学视角评价更新对地方经济的复兴效果，也更关注城市更新引发的社会公平及其他相关权益被剥夺现象[4]，以及城市更新对文化复兴、生态环境[5]等方面的影响。

更新对象上，从中心区棚户区等大规模单一类型的更新转变为工业遗产、历史街区、老旧小区、城中村、旧城区等多种类型的地区更新，更关注深入社区邻里的本地化更新和聚焦旧产业地区、滨水区的具有发展潜力地区的更新，实现层次丰富、内容广泛的全面更新。

更新主体上，从政府主导的空间管控转变为多方合作的空间治理，更关注更新参与主体的决策能力和权力关系，以及发挥公众和其他社会团体的作用。

更新方式上，从剧烈的推土机式拆除重建转向因地制宜的拆、改、留、修、保等多措并举，针对不同的更新对象演化出旗舰项目激励型、大型赛事推动型、产业升级改造型等多元形式，并积极引入低碳理念和智能技术等。

1.3 思路转型

1.3.1 增长主义思路

1990年代初期，上海处于快速城市化发展阶段，居住问题十分突出，同时上海有着全面进行城市功能结构布局调整的战略需要。起初，全市确定了365万m²的危棚简屋改造计划，政府采取毛地出让方式。至2000年底，全面超量完成“365计划”。全市利用土地级差效应和市场资金，通过居民的异地安置，实现城市向郊区的快速扩张和产业布局的调整，旧改腾挪出的区域建成了一批公共绿地、公共活动中心、交通设施，如延中绿地、南京西路梅泰恒地区等。

由于存量空间的有限性，增长主义思路下的更新模式逐渐显现出交易成本过高、产权归集难等实施瓶颈问题。

1.3.2 空间品质思路

21世纪开始，随着城市更新理念和价值观的转变，上海市城市更新开始迈入新的阶段。2001年《上海市城市总体规划（1999—2020年）》获批，批复指出要把上海建设成为经济繁荣、社会繁荣、环境优美的现代化国际大都市。2002年，2010年世博会的成功申办推动了上海滨江地区成片转型。

政府为了加强对土地市场的调控，有序实施城市规划，深化土地使用制度改革，2004年上海市政府发布《上海市土地储备办法》，建立土地储备制度，助力地区功能整体转型。伴随着前期增长主义思路导向下的大拆大建，历史建筑受到较大的破坏，存在短期内开发量过大、规划指标力度控制不够、高层建筑激增等问题。2003年上海出台“双增双减”政策，有效控制中心城区建设强度，提升公共空间品质，也更加关注历史保护、公共空间、配套设施、建筑品质等的整体提升。

随着发展理念不断提升，规划逐步强化了对建筑高度、容积率的控制，以及对风貌肌理的保护等管理体系。

1.3.3 多元治理思路

随着《中华人民共和国物权法》的出台以及物权意识的提升，上海开始进入自主更新、向社区赋能赋权的时期。2014年上海市第六次规划土地工作会议明确“规划建设用地负增长，标志着上海进入存量发展阶段”。2015年《城市更新实施办法》鼓励物业权利人自主更新。“上海2035”明确“上海建设成为创新之城、人文之城、生态之城，卓越的全球城市和社会主义现代化国际大都市”。2016年以后，通过搭建政府、市民、社会统筹行动平台，上海开展了渐进式、由点及面的更新行动探索，包括社区微更新、四大更新行动③计划、15分钟社区生活圈行动等。

当前，上海在政府主导的更新模式下，存在物业权利人对产权增值预期变高、自下而上的治理机制较少、激励政策的公平性与效率性矛盾逐渐凸显等问题。

表1 西方城市更新相关术语的演进

Tab.1 The evolution of terminology related to urban regeneration in the West

城市更新的术语	时间阶段	语义侧重点	术语的主体
城市重建 (urban renewal)	普遍存在于二战后，在某些国家开始于19世纪末期	推土机式的大拆大建，带有一定的贬义色彩	以政府机构为主导，到后期逐渐演化为多方合作
城市再开发 (urban redevelopment)	集中在1950年代的美国	带有主体色彩，一般指政府与私人机构联合	政府及私人开发
城市复兴 (urban renaissance)	1970s—1980s	赋予新生，常常指一定的区域	城市开发公司集团，也有社会团体介入
城市振兴 (urban revitalization)	1980s—1990s	重生，带有乌托邦色彩的城市理想	政府、私人开发商、社会团体、公众等
城市再生 (urban regeneration)	1990s至今	主要是针对城市衰退现象而言的城市再生	政府、私人开发商、社会团体、学者、公众等多方的协作

资料来源：参考文献[2]。

2 城市更新的制度转型

2.1 发展方式

党的二十大报告明确提出转变城市发展方式。目前我国不少城市已开始城市更新行动，上海、北京、广州、深圳分别在各自的《城市更新条例（实施）办法》中详细定义了城市更新的内涵及制度适用的对象范围（见表2），虽存在一定程度上的差异性，但目标都是对现有低效存量建设用地进行盘活。在这一概念范畴指引下，不同城市的城市更新行动呈现出不同的特

注释：③ 城市更新四大行动计划包括共享社区计划、创新园区计划、魅力风貌计划和休闲网络计划。

表2　上海、北京、深圳、广州、成都、南京的城市更新内涵比较
Tab.2 Comparison of urban regeneration connotation in Shanghai, Beijing, Shenzhen, Guangzhou, Chengdu and Nanjing

城市	城市更新定义	更新对象	更新方式	相关文件名称
上海市	在本市建成区内开展持续改善城市空间形态和功能的活动	对象全覆盖，包括老旧住房、存量产业用地、商务集聚区与传统商圈、公共服务设施和市政交通设施、保护建筑、公共空间	区域更新；零星更新	《上海市城市更新条例》(2021年9月1日起施行)，《上海市城市更新指引》(沪规划资源规〔2022〕8号)
北京市	对本市建成区内城市空间形态和城市功能的持续完善和优化调整	居住类、产业类、设施类、公共空间类、区域综合性城市更新及市人民政府确定的其他城市更新活动(不包括土地一级开发、商品住宅开发)	小规模、渐进式、灵活多样的更新方式	《北京市城市更新条例》(2023年3月1日起施行)
深圳市	对城市建成区内具有《条例》规定情形之一的区域，根据本条例规定进行拆除重建或者综合整治的活动	旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村和旧屋村等	拆除重建；综合整治	《深圳经济特区城市更新条例》(2021年3月1日起施行)
广州市	本市行政区域内，对市人民政府按照规定程序和要求确定的地区进行城市空间形态和功能可持续改善的建设和管理活动	以“三旧”用地(旧村庄、旧城镇、旧厂房)为基础，纳入村镇工业集聚区、专业批发市场、物流园区以及其他老旧小区、旧楼宇等	微改造；全面改造；混合改造	《广州市城市更新条例(征求意见稿)》(2021年7月)
成都市	中心城区范围内的城市有机更新，对建成区城市空间形态和功能进行整治、改善、优化，从而实现房屋使用等全面完善，产业结构等全面提升的建设活动	包括老旧居住区、低效商业区、低效工业仓储区以及其他	保护传承；优化改造；拆旧建新	《成都市城市有机更新实施办法》(2020年5月28日起施行)
南京市	对存量用地、存量建筑开展的优化空间形态、完善片区功能、增强安全韧性、改善居住条件、提升环境品质、保护传承历史文化、促进经济社会发展的活动	居住功能为主的城市地段、生产类、公共类、综合类城市更新	“留改拆”的优先序	《南京市城市更新办法》(宁政规字〔2023〕5号)

资料来源：笔者根据相关文件整理制作。

点和重点。如上海关注如何激发市场活力，北京关注基层治理，深圳聚焦城中村的改造问题，南京注重居住地区和历史文化遗产的更新利用等。

2.2　内涵辨析

（1）经济维度。如何体现市场导向下的产权重组和利益分配。新古典经济学，特别是土地经济学，认为市场需求的变化是城市土地空间变化的根本原因，也是城市更新的根本动力。存量用地的开发作为基于产权关系重组的利益再分配过程，其核心是土地产权交易与土地增值收益分配。产权理论认为，产权界定（制度设计）应使交易成本最小化，土地发展权的确定应同时考虑土地使用者投资的积极性和公众利益的需要，在经济发展和公众利益之间取得平衡。

（2）社会维度。如何体现包容导向下的社会公平和空间正义。在可持续发展日益受到关注的今天，社会公平、空间正义应成为城市更新过程中所遵循的核心价值观。大卫•哈维基于对马克思主义的批判性再解读，从资本、社会等更大的视野思考城市问题，提出空间正义（spatial justice）概念，倡导来城市中的人应平等地享有空间权力。近年来苏珊•S.费恩斯坦的《正义城市》(*The Just City*）将目光聚焦于弱势群体，提出“新自由主义”导向下的城市更新应当审视对边缘化社区、贫困社区等弱势群体的关注。当城市社会出现转型、社会关系发生改变时，城市空间也应有相应的改变，于是需要城市更新，这是城市更新的社会性推动力；反之，城市空间的改造更新也反映了城市社会结构的改变[6]。

（3）体制维度。如何体现善治导向下的多方参与和沟通博弈。城乡规划的本质就是空间治理，当增长主义面临终结之际，需要通过城市更新实现空间的“善治”，构建多元化的制度结构和广泛的参与基础，在不断沟通博弈中，调解多方利益冲突，实现城市发展诉求。城市政体理论是指“非正式的”治理城市的联盟机制，在西方社会语境下主要包括政府、市场和社会3大群体，三者之间的两两联合或排斥则组成了不同政体，而政策则是构成政体的各方力量博弈的结果。多元主义理论认为社会中与城市更新相关的各类利益群体都是决策过程的重要参与者，发现了不同社会角色在政策形成过程中的作用，成为西方城市规划领域“自愿型社区更新”公众参与的理论基础。

2.3　转型要点

2.3.1　法规体系：从自主更新到扩大主体

随着《关于本市盘活存量工业用地的实施办法（试行）》(2014)、《上海市城市更新实施办法》(2015）等文件的出台，上海打通了原权利人自主更新的通道，城市更新的实施主体从点上以原权利主体自主更新为主开始，后逐渐引入市场主体、扩大参与对象。

上海城市更新的制度探索聚焦在土地收储再供应之外，针对存量国有建设土地及其既有建（构）筑物实施的用途调整、改造重建等建设开发行为的模式创新。2021年出台《上海市城市更新条例》，从地方性法规层面进行制度创新，以公平公正公开为前提，最大程度激发市场活力。2022年，上海市规划和自然资源局会同相关部门颁布了《上海市城市更新指引》。随后，又发布《上海市城市更新操作规程（试行）》《上海市城市更新规划土地实施细则（试行）》等部门规章。通过系列文件进一步明确了“市场主体可以通过公开公平公正的遴选机制（或指定），确定为统筹主体，系统推进区域更新”或者“市场主体可以通过与原权利人合作的方式（联营/入股/协议等），作为更新项目的实施主体参与更新”，拓宽更新项目的实施路径，扩大了市场主体的准入范围。

2.3.2　管理体系：从分类管理到统筹探索

为推行城市更新工作，上海自2000年起陆续出台多项政策，涵盖商业商办、工业、居住、风貌保护等领域。

上海通过《上海市城市更新条例》《上海市城市更新指引》希望将城市更新纳入统一管理体系、整体协调统筹，通过区域更新、零星更新路径建立全覆盖、全流程的城市更新政策体系。但实际操作上，一些重点领域依然沿用特定政策。例如，“两旧一村”专项工作（旧区改造、旧住房成套改造、城中村改造）由市住建委牵头，继续沿用其他相关规定；产业园区更新由市经信委牵头，市级层面出台了《产业园区产业类项目配套建设保障性租赁住房建设指引（试行）》，各区探索专项资金支持、收储再开发改造等具体操作办法；存量商业空间更新由市商务委牵头，编制新一轮《上海市商业空间布局专项规划（2021—2035年）》，引导各区开展商业网点建设和更新改造。

《上海市城市更新条例》要求市、区人民政府及其有关部门应当完善城市更新政策措施，深化制度创新，加大资源统筹力度，支持和保障城市更新。目前，各区人民政府开展试点项目阶段探索，市级层面则持续探索统筹推进的政策机制。

2.3.3 实施体系：从政府主导到政企合作

城市更新被视作政府重要职能之一，在全球竞争要求、市场化背景下，为充分发挥区政府的积极性，有利于推进城市建设和旧区改造，有利于两级政府三级管理体制的逐渐深化完善及管理重心的逐渐下沉④。区政府逐渐成为组织实施的主要责任主体，如对于城市更新中补缴的土地出让金部分，明确由区政府统筹。

市级政府层面以规划引领、政策指导、行动统筹为主，市区联合推动平台运作、市场参与的方式，形成分类型的推动路径。

（1）对于城市级重点更新区域，如黄浦江两岸贯通、北外滩等地区更新，以政府决策为导向，通过市规划资源局牵头编制规划，相关委办局出台具体政策，成立国有平台公司，负责任务细化、沟通协调和推进落实，确定具体的更新地块后，再通过土地供应路径明确市场实施主体。

（2）对于紧迫度高、矛盾突出的居住环境问题，更是以政府为主导。如旧改问题，自从1980年代的棚户区和危房改造，到1990年代“365计划”，到“十一五”旧改、“十二五”旧改，再到目前的“两旧一村”专项工作，最初由市、区两级政府作为责任主体并筹措资金，现由市住建、房管部门负责牵头落实，市级部门提供政策支持，由市区地方企业实际运作。

（3）对于轨道交通场站及周边土地综合开发利用，相关规定中提出“按照市区联手、以区为主的原则，将开发主体统一规定为区属国资或国资控股公司”，而轨道交通车辆基地及周边土地综合开发利用中则确定为“车辆基地综合开发利用市区联手以市为主、以轨道交通建设运营主体为主”。

3 城市更新的规划转型

3.1 相关权利辨析

城市规划本质上是以公共利益为目的，对空间和土地权益进行分配。土地发展权制度源于1947年的英国《城乡规划法》，美国于1960年代开始引用。土地发展权有时被称为土地开发权，在我国法律制度中，土地开发权与土地规划权具有浓厚的国家公权力色彩[7]13。土地发展权是由管制或者规划导致的一种权利，由于管制者设定的权利性质大小（密度或容积率指标）不同，进而对土地价值产生直接影响[8]。关于土地开发增值收益分配，许多国家和地区都在不同程度上采取社会分享制度。如西方国家在近代城市规划制度形成的早期就建立了开发利益公共还原的理念[9]，并以这一理念为核心，形成了各自不同的开发许可制度，如英国把土地增值税、规划增益（规划义务）作为实现开发利益公共还原的重要手段，在开发控制中得到广泛应用[10]。我国的土地增值收益主要通过土地财政的形式进行分配，政府通过基础设施开发，将通过土地征收获得的土地增值利益间接返还社会大众[11]。

根据《中华人民共和国民法典》，可以认为我国空间物权体系包括空间所有权、空间用益物权（包括空间建设用地使用权和空间地役权），以及空间担保物权。自从国家土地收储办法出台后，一级市场与二级市场分开，房屋建设属于二级开发阶段，不允许从事土地一级开发的地产商直接从事土地二级市场的开发。旧改模式中涉及的房屋征收主要是指对居民居住房屋的土地使用权的有偿回收⑤。由于一级市场开发更多是大拆大建的再开发方式，因此《北京市城市更新条例》将土地一级市场开发排除在条例适用的范畴以外，主要聚焦在二级市场，甚至三级市场部分，物业权利人更新后依法享有经营权和收益权。

国土空间规划是我国土地发展权配置与流转的重要载体与工具，其编制实施与土地发展权密切相关[7]12。当前缺乏适用于存量地区的规划制度，我国在已经出让或建成的地块上调整规划条件是异常艰难的，其结果就是城市更新几乎必然只能由政府主导[12]。

3.2 规划实施模式

3.2.1 公有模式

在30多年来的土地批租方式下，中国的规划实施基本为公有模式。以北京为代表的城市更新是在既有制度“公有模式”下探索适度的规划实施权力下放与有限的政策激励。

北京城市更新是在与“疏解整治促提升”工作相衔接的要求下，物业权利人拥有的土地发展权及增值收益分配的规模增量是有限的。《北京市城市更新条例》《北京市城市更新专项规划》明确城市更新应实行“留改拆”并举，以保留利用提升为主，采用小规模、渐进式的有机更新和微改造方式，城市更新单元（片区）或项目内拆除建筑面积不应大于现状总建筑面积的20%。城市更新活动不包括土地一级开发、商品住宅开发等项目。

北京的规划实施权仍然具有公权特征。《北京市城市更新条例》中明确“根据实施城市规划需要，可以由政府依法收回国有建设用地使用权，未经有关部门批准，不得分割转让土地使用权等”。当然，在经过城市更新专项规划和控规明确的区域，可推进城市更新工作，“经审批确定的纳入控规，以更新地区街区控规管控方式，建立市、区两级城市更新项目库，由实施单元统筹主体或实施主体申报，有实施条件的纳入更新计划后，开展实施方案编制”。同时，在首都核心地区等具体情形中采取规划

注释：④ 上海市人民政府《关于进一步完善“两级政府、三级管理”体制的若干意见的通知》(2000.4）提出“事权、财权下放与政策规范运作相结合，管理重心下移与财力适度下沉相结合，产业定位与政策导向相结合，规划协调与分类指导相结合”的工作原则。

⑤《国有土地上房屋征收与补偿条例》。

实施权力下放，来进行有限激励。如明确“在首都功能核心区平房院落腾退后，实施主体可以按规划用途使用，并由实施主体与区人民政府授权的代持机构根据出资、添附情况，按照国有资产管理有关规定共同享有权益”。

3.2.2 共享模式

深圳为了解决城中村和土地确权等问题，以及加快城市形象重塑，在其拆除重建类更新中，采取了由更新主体申报更新计划、规划编制审批更新规划的方式，同时建立了相应更新类型项目的准入条件和约束体系。深圳此类制度主要适用于再开发方式。笔者认为上海的征收旧改更类似此种类型，因为拆迁补偿费高昂相当于将很大部分土地增益分配、规划实施权力给原住居民。此类共享模式，伴随着大拆大建的表征，以及经济不可持续性，在效率与公平之间、经济发展目标与可持续发展目标之间是否平衡存在诸多议论[13]。

日本东京的更新区域划定拓展了对公共利益的理解和内涵范畴。为了进一步推进城市经济复苏和城市品质提升，日本《都市再开发法》经历数十次修订，对于更新施行者和施行区域的认定范围也不断拓宽。东京在更新区域内赋予了特定规划权利，区域范围内建立了利益共享分配机制，实现土地增值利益在所有权人之间、私人与社会之间的分享。通过合并项目主体，化解土地权益问题，基于“权益更换”原则，在开发前对原土地权益（如土地、建筑物所有权，租赁权等各种产权）进行评估，开发后土地所有人将获得与评估价值等值的“楼板面积”所有权，将土地所有权转变为共同持有[14]。另外，政府为激励更新行动，会将部分政策供给给予市场，来刺激民间资本进行大规模的城市开发，以东京大丸有地区为例，在成熟地区实施大规模的城市更新难度极大，政府破例追加了更大力度的支持政策，包括放宽土地利用限制、缩短项目审批时间、给予特殊金融支持和税收优惠等，最终促成了政府与民营资本的合作，并以民营资本为主导推进城市更新。

3.2.3 社区赋能模式

在西方国家流行的“激励性管制”，主要是通过特许投标、区域竞争、社会契约制度与成本调整契约、价格上限管制等方式[15]。英国的城市挑战计划（City Challenge）和综合再生预算（Single Regeneration Budget）为指导地方政府构建与私人部门、社区组织的三方合作更新模式提供了基本的政策实施框架，同时以处于弱势街区的居民为目标，将之纳入影响其本地决策过程中去，或赋予他们一定的权利[16]。英国的2011年《地方主义法案》赋予了地方社区投标权、社区挑战权、社区资产所有权、社区建设权、邻里规划、社区土地复垦权、支持社区设计与行业审查等多项自主性权力。但邻里规划制度将规划权力分散到诸多利益主体之间，反而会在一定程度上导致决策过程的延缓和开发效率的降低，虽然权力下放是为了机会均等化，但不是每个地区都有同等的能力有效利用这些新机会，可能造成那些最需要从规划权力下放中获益的地区反而得不到相应的利益[17]。

3.3 转型要点

3.3.1 时空维度的规划编制体系引领城市更新行动

上海市国土空间规划编制体系是在空间维度上建立了总体规划、单元规划、详细规划的规划编制层次，在时间维度上建立了近期建设规划、年度计划等规划计划类型[18]（见表3）。不同层次的规划都对城市更新提出了规划引领的要求，如在总体规划中，提出了城市更新的总体目标、原则、重要空间结构等要求。在单元规划中提出了城市更新的规划公共设施、基础设施等的规划底线要求，并且落实到控规图则深度，另外还对街区的开发规模等主要指标进行管控。上海市的控规已基本实现全覆盖，其明确的规划条件是土地出让的依据，在存量规划背景下，将结合更新系统进行优化完善（见图1）。

3.3.2 建立城市更新系统衔接控规系统

上海城市更新的“(行动计划）更新方案制

表3 各地规划编制体系与城市更新关系比较

Tab.3 Comparison of the relationship between local planning system and urban regeneration

城市	文件名称	发布时间	国土空间规划体系在城市更新行动中的作用
北京市	《北京市城市更新条例》	2022年11月	北京在“三级三类”国土空间规划体系总体要求下，通过城市更新专项规划和控规推进城市更新工作，通过分类制定更新导则指导更新实施，明确在项目层面要编制实施方案
上海市	《上海市城市更新条例》	2021年8月	上海在总体规划、单元规划、控规分别对更新行动做出指导和要求，并建立“行动计划制定、更新方案编制”的规划制度
广州市	《广州市城市更新条例（征求意见稿）》	2021年7月	广州明确国土空间详细规划作为规划许可、改造实施的法定依据
深圳市	《深圳经济特区城市更新条例》	2020年12月	深圳编制更新专项规划，并建立“单元计划、单元规划”的规划制度

资料来源：笔者自制。

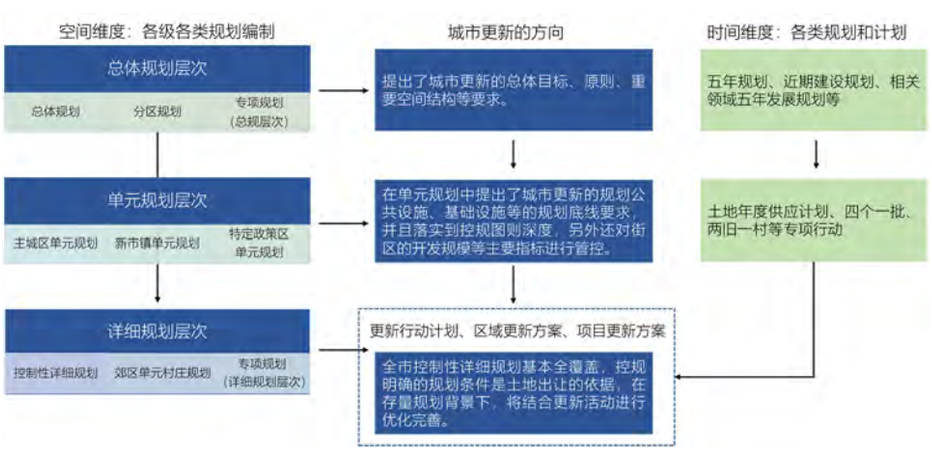

图1 时空维度的上海国土空间规划编制体系对城市更新行动的引领作用

Fig.1 Spatial-temporal dimension: the leading role of Shanghai's spatial planning system in urban regeneration

资料来源：笔者自绘。

度”(零星更新路径没有行动计划要求）是针对相对人（物业权利人、实施主体、统筹主体等个人或法人）的更新系统，是与控规平行独立的系统。

在最新的更新政策文件中，“区域更新”方式建立了统筹主体在不同阶段参与规划编制和实施的操作路径，主要分为更新行动计划制定、统筹主体确定、更新方案编制、项目实施4个主要步骤（见图2）。

更新行动计划制定阶段是市区政府的公权协调统筹，主要通过广泛收集更新建议体现民众意愿和权益；统筹主体确定阶段涉及公私合作的协议签订；更新方案编制阶段统筹主体可以与物业权利人、政府等部门协商，涉及公私权的平衡；项目实施阶段主要通过项目审批达到权利义务协调一致。两套独立的系统，可以免除对既有控规系统的打扰，也可探索市场主体参与获得规划编制权、业主获得发展权的协商途径，是通过程序规则保障不同阶段的权利配置。

另外，“零星更新”方式则由物业权利人或实施主体按规则或者经区政府有关程序决策按规划实施更新，主要通过更新方案编制达到多方的协商与利益平衡。

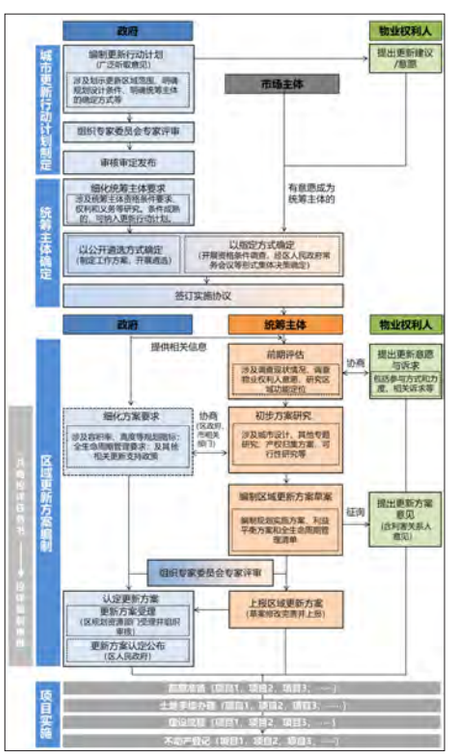

图2　区域更新操作流程

Fig.2 Operation procedure of region regeneration

资料来源：上海市规划和自然资源局.《上海市城市更新操作规程（试行）》，2022.12。

3.3.3　全生命周期管理的事前协商、事中沟通和事后监管的相关内容

全生命周期管理制度是伴随着更新方案编制和更新实施的一项重要制度设计。事前协商：初步更新方案阶段，统筹主体或实施主体听取相关部门关于全生命周期管理的要求，纳入更新方案的编制工作。事中沟通：通过更新方案编制，统筹主体或实施主体对区域内城市更新项目功能、改造方式、建设计划、运营维护管理、项目绩效、物业自持比例、持有年限、节能环保和公共要素建设等全生命周期管理清单进行约定。事后监管：在合同签订后、不动产登记时将更新方案作为不动产权利有关事项记载于不动产登记簿。

4　关系辨析和若干思考

4.1　关系辨析

上海城市更新理念的转型，伴随着城市重大事件、重要工程和重要行动。前期通过法律法规、实施办法等制度转型，对城市更新行动进行保障。城市更新规划转型则体现在价值层面和实施层面，规划转型与理念转型、制度转型相生相伴。“上海2035”编制后，规划在价值层面更关注“生态、人文和创新”，而在实施层面则更体现“底线约束、弹性适应和内涵增长”的超大城市发展方式。后续应进一步结合城市更新的制度转型，进行规划优化转型（见图3）。

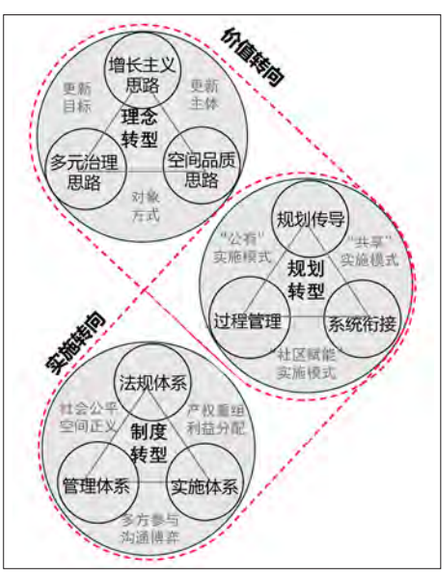

图3　上海城市更新“理念—制度—规划”转型框架

Fig.3 Shanghai urban regeneration "idea-institution-planning" transformation framework

资料来源：笔者自绘。

4.2　若干思考

以空间增长换取经济发展的土地财政模式、大拆大建方式已经不能适应当前的发展环境要求，上海要探索以人民为中心、更可持续的城市更新利益协商模式。一是要关注社会、经济、文化、生态，以及空间品质多维度的综合目标，从关注经济价值实现转向多维目标下的价值实现方式，可探索从一级市场转向二级、三级市场的利益平衡模式，或者社会共建共治共享、成本共同分摊、税收奖励等机制。二是树立“小尺度、渐进式、多样化”更新理念。通过空间实施小尺度、参与主体多元化、更新时序渐进式等组合，形成留改拆多类更新方式。如紧密结合基础调查与潜力评估，收集多元主体诉求，合理研判保护保留、微更新、综合整治、再开发等不同更新方式，通过构建二级实施单元管控体系，探索规划编制在渐进式城市更新中的推动作用[19]。

在目前国土空间规划的编制中，更多体现的是“行政逻辑+技术逻辑”，而“治理逻辑”的体现不足[7]14。将城市更新活动纳入国土空间规划、建设、管理和治理的全生命周期管理，通过空间管制刚性与空间治理柔性相结合，增强规划的弹性响应，加强对城市更新活动全过程的统筹。一是更新方案编制上，区分核心利益与一般利益，研判对地区发展重要、对长期发展影响重大的核心利益，结合更新方案编制、采取精准化“一地一策”，涉及权利配置、政策保障、土地利用方式、时序安排等具体要素。二是政策制定上，采取分类识别、动态调整机制，随着更新目标和对象越来越广泛，也会调整和综合运用相应的实施机制和支持政策。如可建立经济动力视角下的“增值型—平衡型—投入型”的城市更新制度供给[20]。上海在

产业用地上，寻求发展权配置的“平衡点”，随着政治周期和经济周期的变化，近30年上海经历了发展权“大部分让渡、完全收回、小部分让渡——部分让渡”的过程[21]。老旧住区、商业楼宇等，基于不同地区特点，可探索结合财税金融等支持政策调节供给的激励管控的动态平衡机制。

我国现有的土地发展权国有模式能够保障基本的社会公平，如果将土地发展权益归特定所有权人所有，会导致社会不公，但若不给予一定的增值收益，既有物业权利人则会缺乏参与更新的积极性。因此，需加强向基层赋权赋能、培育社会权力，助力街道和居委治理单元，赋权赋能其实施统筹的权利，并鼓励社会组织建立更新共同体。只有充分培育和发展多元化、民主化、法制化的社会权力，发挥其保障私权、制衡公权的作用，才能真正实现社会自治[22]。

（感谢同济大学建筑与城市规划学院唐子来教授对本文的指导和建议，感谢审稿专家提出的修改意见。）

参考文献 References

[1] 张翀，周文娜，朱晓玲，等. 单元规划层次存量规划的实践探索——以上海长宁区单元规划为例[J]. 上海城市规划，2022（s1）：48-57.
ZHANG Chong, ZHOU Wenna, ZHU Xiaoling, et al. A practical exploration of unit planning level stock planning: a case study of Changning District in Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2022(s1): 48-57.

[2] 丁凡，伍江. 城市更新相关概念的演进及在当今的现实意义[J]. 城市规划学刊，2017（11）：87-95.
DING Fan, WU Jiang. The evolution of relevant concepts of urban renewal and its practical significance today[J]. Urban Planning Forum, 2017(11): 87-95.

[3] 董玛力，陈田，王丽艳. 西方城市更新发展历程和政策演变[J]. 人文地理，2009（10）：42-46.
DONG Mali, CHEN Tian, WANG Liyan. The development process and policy evolution of Western urban renewal[J]. Human Geography, 2009(10): 42-46.

[4] 严若谷，周素红，闫小培. 城市更新之研究[J]. 地理科学进展，2011（8）：947-955.
YAN Ruogu, ZHOU Suhong, YAN Xiaopei. Research on urban renewal[J]. Progress in Geography, 2011(8): 947-955.

[5] 黄婷，郑荣宝，张雅琪. 基于文献计量的国内外城市更新研究对比分析[J]. 城市规划，2017（5）：111-121.
HUANG Ting, ZHENG Rongbao, ZHANG Yaqi. Comparative analysis of domestic and foreign urban renewal studies based on bibliometrics[J]. City Planning Review, 2017(5): 111-121.

[6] 张庭伟. 从城市更新理论看理论溯源及范式转移[J]. 城市规划学刊，2020（1）：9-16.
ZHANG Tingwei. Theoretical traceability and paradigm shift from urban renewal theory[J]. Urban Planning Forum, 2020(1): 9-16.

[7] 田莉，夏菁. 土地发展权与国土空间规划：治理逻辑、政策工具与实践应用[J]. 城市规划学刊，2021（6）：12-19.
TIAN Li, XIA Jing. Land development right and territorial spatial planning: governance logic, policy tools and practical application[J]. Urban Planning Forum, 2021(6): 12-19.

[8] 张鹏. 规划管制与土地发展权关系研究评述[J]. 中国土地科学，2010，24（10）：74-78，81.
ZHANG Peng. Study on the relationship between the planning control and land development rights review[J]. Journal of China Land Science, 2010, 24(10): 74-78, 81.

[9] 王郁. 开发利益公共还原理论与制度实践的发展——基于美英日三国城市规划管理制度的比较研究[J]. 城市规划学刊，2008（6）：40-45.
WANG Yu. Development of public reduction theory and institutional practice of development interests: based on a comparative study of urban planning management systems in the United States, Britain and Japan[J]. Urban Planning Forum, 2008(6): 40-45.

[10] 王若冰. 我国城市更新中保障公共利益的制度探讨[J]. 城市规划，2022，46（9）：115-122.
WANG Ruobing. Discussion on the system of protecting public interest in China's urban renewal[J]. City Planning Review, 2022, 46(9): 115-122.

[11] 张伟. 比较视野下我国土地增值收益分配改革[J]. 法律适用，2022（4）：159-166.
ZHANG Wei. China's land value-added income distribution reform from a comparative perspective[J]. Journal of Law Application, 2022(4): 159-166.

[12] 孙睿，陈敏. 辨析产权与规划权力的关系——中国控规与美国区划法的比较研究[J]. 国际城市规划，2021，36（1）：83-90.
SUN Rui, CHEN Min. Analysis of the relationship between property rights and planning power: a comparative study between China's control regulation and the U.S. zoning law[J]. Urban Planning International, 2021, 36(1): 83-90.

[13] 杨东峰. 重构可持续的空间规划体系——可持续的年以来英国规划创新与争议[J]. 城市规划，2016，40（8）：91-99.
YANG Dongfeng. Reconstruction of sustainable spatial planning system: innovation and controversy in British planning since 2010[J]. Urban Planning Review, 2016, 40(8): 91-99.

[14] 同济大学建筑与城市空间研究所，株式会社日本设计. 东京城市更新经验：城市再开发重大案例研究[M]. 上海：同济大学出版社，2019.
Tongji University Institute of Architecture and Urban Space Research, Nikken Sekkei Ltd. Urban regeneration in Tokyo: key urban redevelopment projects[M]. Shanghai: Tongji University Press, 2019.

[15] 罗豪才. 现代行政法的平衡理论[M]. 北京：北京大学出版社，2003.
LUO Haocai. The balance theory of modern administrative law[M]. Beijing: Peking University Press, 2003.

[16] Andrew Tallon. 英国城市更新[M]. 杨帆，译. 上海：同济大学出版社，2017.
TALLON A. Urban renewal in Britain[M]. YANG Fan, translate. Shanghai: Tongji University Press, 2017.

[17] 姚瑞，于立，陈春. 简化规划程序，启动“邻里规划”——英格兰空间规划体系改革的经验与教训[J]. 国际城市规划，2020，35（5）：106-113.
YAO Rui, YU Li, CHEN Chun. Simplifying planning procedures and initiating "neighborhood planning": experience and lessons from the reform of spatial planning system in England[J]. Urban Planning International, 2020, 35(5): 106-113.

[18] 徐毅松，熊健，范宇，等. 关于上海建立国土空间规划体系并监督实施的实践和思考[J]. 城市规划学刊，2020（3）：57-64.
XU Yisong, XIONG Jian, FAN Yu, et al. Practice and reflection on establishing and supervising the implementation of the territorial space planning system in Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2020(3): 57-64.

[19] 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.
GAO Yu, ZHANG Jingxiang. Collective action for independent regeneration of historical sites from the perspective of selective incentives: an empirical study based on "Little West Lake" in Nanjing City[J]. City Planning Review, 2023, 47(2): 38-48.

[20] 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.
TANG Yan. Analysis on key dimensions and strategies of urban renewal system construction in China[J]. Urban Planning International, 2022, 37(1): 1-8.

[21] 陆晓蔚，周俭. 城市存量工业用地的发展权配置与不完全更新——以上海实践为例[J]. 城市发展研究，2022，29（5）：68-72.
LU Xiaowei, ZHOU Jian. Development right allocation and incomplete renewal of urban stock industrial land: a case study of Shanghai[J]. Urban Development Research, 2022, 29(5): 68-72.

[22] 方圆. 浅析社会权力对协调公权和私权冲突的作用[J]. 才智，2015（12）：256-257，259.
FANG Yuan. Analysis on the role of social power in coordinating the conflict between public and private rights[J]. Intelligence, 2015(12): 256-257, 259.