

上海城市更新的政策演进特征与创新探讨

The Evolution Character and Innovation Research of Urban Regeneration Policy in Shanghai

葛岩 关焯 聂梦遥 GE Yan, GUAN Ye, NIE Mengyao

摘要 在资源紧约束的发展背景下,城市更新逐渐被认为是未来城市发展的重要途径,上海近年也出台了相关政策规范并推动整体更新工作。从城市更新内涵解读入手,以上海更新政策演变历程中的主要特征及问题为切入点,重点聚焦近年更新政策的内涵剖析以及更新政策出台后实施项目中反映出的各类问题,结合国内外城市更新政策制定及实施经验借鉴,提出上海城市更新政策创新展望建议,以期对后续上海城市更新政策制定工作具有借鉴意义。

Abstract Under the conditions of resource constraints and connotative development, urban regeneration will be the mainstream of future development method. Then these years, he government of shanghai has launched policies of regeneration. Firstly, The paper conclude the character of history urban renewal policy, and then focus research on newly policy effect through urban regeneration experimental units. Based on the experiences of the other cities, the paper proposes some suggestions for further works.

关键词 城市更新 | 政策 | 创新 | 上海

Keywords Urban regeneration | Policy | Innovation | Shanghai

文章编号 1673-8985 (2017) 05-0023-06 中图分类号 TU981 文献标识码 A

作者简介

葛岩

上海市城市规划设计研究院 城市规划四所
总工程师,高级工程师
同济大学建筑与城市规划学院
博士研究生

关焯

上海市城市规划设计研究院 城市规划四所
工程师,硕士

聂梦遥

上海市城市规划设计研究院 城市规划四所
工程师,硕士

0 引言

经历了快速城市增长的发展阶段之后,我国国家层面和地方层面均提出了未来在资源紧约束背景下的发展要求,城市更新是增量发展向存量发展转型过程中的重要路径。面对可预见的大量、多样的城市更新需求,城市更新政策作为重要的城市公共政策,必须构建完整、完善的政策体系,政策指导下的城市更新的实施过程应更加规范、透明,因此对目前城市更新的政策尤其是规划方面的政策进行研究有较强的现实意义。

2014 至2015年,上海市规划和国土资源管理局先后发布了《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》(试行)及《上海市城市更新实施办法》(试行)等一系列促进城市更新的政策性文件,文件的发布旨在从规土管理方面对于

上海未来城市更新进行系统性的、顶层的政策设计工作。本文从上海市更新政策的发展演变入手,重点聚焦近年的更新政策的内涵以及近年城市更新实例反映出的政策机制问题,并基于国内外经验借鉴的基础之上提出了对于上海未来城市更新政策机制创新的展望和思考。

1 城市更新内涵

城市是虽然是人造的产物,但是它却像一个有机体,从的生之日起,就一直处于不断生长及自我更新的过程,当然这种自我更新也是人为施加影响的结果,城市更新是使得城市保持生命力的一种调节机制,使得城市不断地发展和创新,以满足和适应人的新的需求。而在城市规划领域,业内普遍的观点是城市更新起源于20世纪三四十年代的欧美国家,以清除改善不

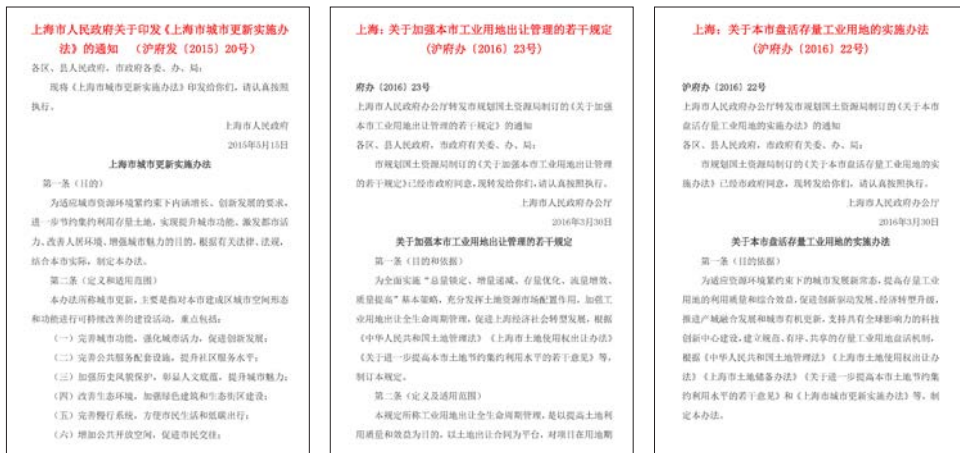


图1 近年上海各类更新政策
资料来源:政府相关网站。

合格的住房和郊区化背景下的内城更新最为典型。与西方发达国家相比,我国建国后长期推行计划经济体制,旧城反映出计划分配、自给自足的结构特点,解放初期,由于遗留的城市问题过多,且政府财力十分有限,旧城区几乎维持了原有现状,并没有发生实质性的更新改造。1970年代末以后,城市更新表现为以住宅修建为主的旧城改造。到了1990年代,城市改造与重建追求经济利益最大化,表现出大规模、粗放式,快进式的特点。2000年以后,多元化的城市更新理念、自上而下的更新诉求也开始显现,深圳、广州等城市在适合我国国情的更新实践上做出了有益的探索^①。随着城市更新实践的拓展,城市更新内涵从最初的大规模重建转向全面复兴及可持续发展,方法也从外科手术式的推倒重建转向小规模适时的、渐进式、重视传统保护的改善。

城市更新是一个复杂的利益博弈过程,政府、开发商、原物业权利人、公众等在不同类型的更新中扮演着不同的角色,而国内外对于城市更新的研究也体现出视角的多元化,基于城市空间和历史传统视角的研究往往会关注更新后城市空间格局的变化及历史风貌的丧失,而基于经济学视角的研究往往会关注地价的极差效应及更新利益分配,而社会学视角的学者往往会批判城市更新所带来的社会文脉断裂及绅士化效应。

城市更新政策是政府制定的城市公共政策

的重要组成部分,是平衡更新中各方利益的主要手段,基于各个不同阶段更新主要解决的问题及期望达到的目标而制定,往往具有阶段性特征。一个阶段的政策一般只能解决一部分问题,而往往又会带来一系列新的问题,新的问题较为严重后又会上演新一轮政策的制定和实施。

2 历程演变特征及问题剖析

上海城市更新历程主要开始于1978年改革开放后,主要经历了1980年代以提高人民生活水平为目标的住房改造阶段,1990年代到20世纪初期全面改善城市面貌的大规模旧区改造,世博期间完善城市功能形象的有序更新阶段以及世博后资源约束背景下的有机更新探索4个阶段。上海的城市更新主要以旧区改造和工业区改造为主,主要政策法规也围绕这两大类更新对象进行制定,纵览30年的发展,主要存在如下特征及问题。

2.1 政府主导,社会自主更新缺乏政策支撑

过去上海完成的城市更新大多数从项目的计划、启动到实施,全过程基本由政府主导,其成绩是显著的,也确实带动了城市整体有序发展。随着经济和政治体制改革的不断深入,政府、企业、社会多方合作的城市更新方式将逐渐增多,作为原权利主体的企业和社会公众的更新意识会增强,更新需求必将拓展。但目前原权利人主动提出更新申请,自主更新的权利还缺

少法规上的依据,也没有制度的保证,更不用提及具体实施操作中的种种瓶颈。

比如住区更新,以往的政策主要针对旧区改造,这部分房屋大多数产权属于政府所有,公众参与主要集中于拆迁安置的居民意愿方面,较少有居民参与更新实施的,但是未来随着房屋的老化,私人产权的商品房小区也会面临诸多更新需求,各个业主都会参与实际的更新过程。目前这一需求在部分小区已经出现,但是政策的滞后尚未对其进行合理化引导。

此外,许多有资金能力的企业有较强烈参与更新的意愿,但是基于当前我国的房屋产权制度^②,需要进行建筑保留的房屋,依照目前政策必须取得所有产权主体的同意才可以推进,在谈判中,极易导致个别产权人就地抬价而谈判失败,从而削弱了参与的积极性。假若部分试点项目可以参照旧区改造中的居民改造意愿征询制度,“愿意改造居民户数超过规定比例,即可办理项目立项、规划等手续^③”,便可以有效推动更新项目的实施,然而这一政策的突破需要形成少数利益服从多数利益的社会共识,需要整个社会法理方面的不断探索。

2.2 分类推进,政策空缺及统筹协调机制

过去上海的城市更新主要以旧区改造、城中村改造和工业区改造为主,政策制定也主要集中于住区和产业区这两类对象。住区类改造主要是住建委与房管局牵头区政府推动实施,旧工业用地一类走市场招牌挂程序开发商推动实施,一类产权不变的更新改造原主体推动实施,应该说这几类都对于城市发展起到了重要作用,而其中的诸多尝试有非常积极的意义。

然而随着更新需求的拓展,分类推进出现很多弊端。关于居住类及产业类更新目前已有较多政策性规定,而旧区改造^④和存量工业用地^⑤政策未涉及的其他类型用地的更新需求一直未有规范的引导,比如很多老旧的商办地块都还是一事一议;同时很多有更新想法的企业希望在更大规模上对一个区域进行整体更新,有时候会涉及很多类型的用地,依照目前的政策要求,实际推进中各条线政策相互冲突或者

注释 ①参考文献[1]。

②《物权法》中华人民共和国主席令第六十二号2007。

③《关于开展旧区改造事前征询制度试点的工作意见》沪建交联〔2009〕319号。

④《关于进一步推进本市旧区改造工作的若干意见》沪府发〔2009〕4号中主要对象为“中心城区成片、成规模和群众改造意愿强烈的二级旧里以下房屋改造”。

⑤《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》沪府办〔2016〕22号,适用范围:本办法适用于本市规划集中建设区内的国有存量工业用地的盘活活动。

操作难度大都能成为更新实施中的重要困境，导致更新成本加大。

此外，缺乏统一的协调平台导致很多需求难以启动，比如一个街坊内有急迫更新需求的只有一家，也愿意对于整个街坊的更新做出公共要素的贡献，但往往相邻地块没有强烈需求，不予配合。更新过程缺少一个协调平台，导致大家陷入“囚徒困境”，很多好的更新想法都难以实施，极大的压抑了社会的更新需求，不利于城市的健康发展。

2.3 时松时紧，产业类更新政策阶段性摇摆

这一特征主要体现于旧工业区的政策历程中，不同于旧区改造主要以政府实施推动为主，旧工业区主要由所属的单位主体进行改造，因此更容易受到政策导向的引导，明显经历了宽松—收紧—探索的阶段变化。

20世纪末，在中心城“退二进三”的发展要求和相关政策下，国企主体可与开发商合作进行房地产开发，通过补缴出让金，将模糊产权的划拨用地转变为清晰产权的批租用地，大量工业用地转变为居住、商业、办公等城市功能^⑥，出现了中心城区多数用地的更新改造。然而，过程中带来了大量的国有资产的流失以及寻租现象，政府从中获得收益较少，随后就收紧了工业用地更新政策，禁止以协议方式出让经营性用地，严控在划拨土地上建设住宅。但部分企业仍有强烈的更新需求，于是出现了很多“非正式更新”的阶段性探索，利用工业用地发展创新产业园区，在不改变土地权属下进行用途更新。大量的零星工业用地在这一阶段转变为创意产业园区。这一阶段的零星工业用地多以用地性质不变、使用功能发生变化的非正式更新为主。

但随着产业转型的深入，之前限定宽泛的管理体系实际造成了市场五花八门的选择^⑦，对规划管理造成了困难。政府逐步探索更为规范化的管理，首先尝试过新增地类（M4、C65），希望对工业园区内的土地功能加以区分，避免土地收益流失。但这两类用地区分界线较为模糊，在相关土地操作细则未及时出台的情况下管理仍旧较混乱，因此逐渐不再使用。近年，尤



图2 工业区更新的制度变迁过程
资料来源:参考文献[2]。

其是2014年上海推出《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）（2016年进行了修正），对政策不断进行微调，通过放宽准入、加强自有物业比例的控制、实行弹性年租制、加强监管等方式鼓励转型，但在鼓励转型的过程中，也防止工业用地转型被滥用，使工业用地更新转向正式更新路径又近了一步。由此可见，政策本身的完善以及政策落实的机制法制保证即相关管理体系的健全，以市场为主的更新需求影响很大。

2.4 效率优先，城市风貌及社会公平待关注

至“十二五”（2015年）结束，上海通过旧区改造，全市共拆除危旧房7 300多万m²，约130万户家庭改善了居住条件，中心城居民的居住水平大幅提升，而这其中相应的旧改政策是主要的推动力。

但是，以“大拆大建”为主要特征的旧城改造给城市风貌带来了很大负面影响，如过程中作为城市重要公共空间的城市街道大量消失，传统的城市街巷及城市街道生活被消灭，取而代之是机动车交通导向的快速交通干道，大量历史建筑被拆除，城市的记忆无处寻觅。

旧城改造过程中也存在大量社会问题，如2003年之前的旧区改造以毛地出让为主，由于缺乏系统和规范的动拆迁法律法规，加上房地产开发公司为赶进度，动拆迁过程中难免出现动迁

补偿标准不一、动迁补偿不到位、动迁程序不规范，甚至强迁等事件发生，动迁矛盾一度成为社会矛盾的焦点之一。房地产开发商无力动迁，或者城市规划的变动，或者其他市场原因，导致旧改地块被囤积。这些地块的开发周期被延长，开发成本不断升高，部分旧改地块也一度陷入僵局。而旧改中原中心城居民外迁至郊区偏远地区的做法也加剧了社会阶层隔离，响应国家要求而建设的大型居住社区同样也存在上述问题。

3 近年政策的探索及反思

2015年5月15日，上海市政府发布了《上海市城市更新实施办法》（试行）（以下简称《更新办法》），标志着上海已经进入以存量开发为主的“内涵增长”时代。同时，为有效实施《更新办法》，建立科学、有序的城市更新实施机制，上海市规土局进一步细化和完善了城市更新工作流程、技术要求和相关政策，形成《上海市城市更新规划土地实施细则（试行）》以及《上海市城市更新规划管理操作规程》《上海市城市更新区域评估报告成果规范》等相关配套文件，涉及规划、土地、建管、权籍等规土管理的各个方面，为全面开展城市更新项目打下了坚实的基础。

与此同时，在接下来的两年里，市规土局牵头分别开展了若干城市更新项目试点活动。2015年同年开展了徐家汇商圈地区更新、大柏树邯郸路沿线改造、莘闵大酒店等10余个城市

注释 ⑥1998年《国有企业改革中划拨土地使用权管理暂行规定》（国家土地管理局令第8号）规定：国有企业改革中处置土地使用权，其土地用途必须符合当地的土地利用总体规划，在城市规划区内的，还应符合城市规划，需要改变土地用途的，应当依法办理有关批准手续，补交出让金或有关土地有偿使用费用；按照国务院规定，属于特殊行业的国有企业，其土地收益可全额留给企业，用于安置企业职工以及偿还企业债务。
⑦参考文献[2]。

表1 符合相关标准规范要求时的商业商办建筑额外增加的面积上限

情形	提供公共开放空间 (按用地面积m ²)		提供公共设施 (按建筑面积m ²)		
	能划示独立用地用于公共开放空间,且用地产权移交政府的	能划示独立用地用于公共开放空间对外开放,但产权不能移交政府的	不能划示独立用地但可用于公共开放空间24h对外开放,产权不能移交政府的(如底层架空、公共连廊等)	能提供公共设施,且房产权能移交政府的	能提供公共设施,但房产权不能移交政府的
倍数	2.0	1.0	0.8	1.0	0.5

注:①以上倍数为外环线内,外环外相对应的商业商办建筑额外增加倍数的折减系数为0.8;②提供地下公共设施的,增加倍数的折减系数为0.8。

资料来源:《上海市城市更新规划土地实施细则》。

表2 超出相关标准规范要求时的增加倍数的折减系数

	超出数额	增加倍数的折减系数
公共开放空间	小于或等于相关标准规范要求50%的部分	0.8
	大于相关标准规范要求50%的部分	0
公共设施	小于或等于相关标准规范要求30%的部分	0.5
	大于相关标准规范要求30%的部分	0

资料来源:《上海市城市更新规划土地实施细则》。

更新试点。2016年开展上海城市更新“四大行动计划”、“城市微更新”等实践行动。这些更新试点和行动不仅促使城市空间和发展模式发生转变,也使城市治理机制、方式发生着转变。城市更新的规划行动,是激发社会多元参与城市建设的政策平台,涉及公共要素配置、空间品质改善、规土管理机制改革等诸多方面。目前《更新办法》出台已经2年多,从现阶段效果来看,有如下特征:

3.1 弥补政策空缺,但各类政策对接待完善

《更新办法》所称城市更新,主要是指对全市建成区城市空间形态和功能进行可持续改善的建设活动,“适用于本市建成区中按照市政府规定程序认定的城市更新地区”,同时也说明“已经市政府认定的旧区改造、工业用地转型、城中村改造的地区,按照相关规定执行”。基于目前的政策环境和实际需求,《更新办法》近期重点针对原本属于政策空白的商业商务地区的更新路径进行了设计引导,弥补了政策空缺。

管理部门希望通过此办法的出台积累经验,扩大更新对象适用范围,进而形成全上海更新政策的顶层构架,但是此办法现阶段适用对象并不完整,不能统筹相关各项更新政策。例如2014年出台(2016年修订)的《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》^⑥,对工业用地更新的规划编制要求、指标、土地出让政策等提出了相应要求。2015年颁布的《上海市旧住房综

合改造管理办法》对于城镇旧住房综合改造及其管理进行了一定的规范。此类与城市更新相关的种种政策由不同的实施管理部门颁布,虽然行文内容上并无明显冲突,但是在实际操作时遇到了一些困难,许多更新主体甚至难以辨别不同政策的适用背景,难以厘清政策之间的关系。相比广州、深圳,由于已经成立了城市更新局,故其政策制定及实施的统筹对接相对会更为容易。

3.2 多项政策突破,但激励方式与手段待完善

根据《更新办法》,此次部分规划政策和土地政策进行了一定调整。为了鼓励既有产权主体提供更多的公共设施或公共空间,在规划用地、性质转变、高度提高、容量增加、用地界线调整、地价补缴等方面设定适度奖励措施。土地管理方面,在既有政策基础上适度放宽了物业持有比例、市区收入分成等要求。更新单元内符合风貌保护需要的更新项目,新增要求保护保留的建构物,可全部或部分不计入容积率。

《更新办法》出台的最初背景是想避免因经济利益驱使下的简单粗暴的更新方式,试图通过更新手段来解决城市中面临的诸多问题^⑦,因此此次政策对于城市品质和社会公平十分关注,要求更新主体必须在区域评估的前提下,以补充公益性设施、公共开放空间等公共要素来

换取一定比例的经营空间,来确保规划的科学性(图1-图2),改善人居环境。但是根据细则规定,容量的调整非常谨慎,一方面鼓励和引导公共要素的增加,同时也抑制单纯的增容冲动,调整幅度的设置体现以下4个方面差别:提供公共开放空间优于提供公共设施,提供产权优于不提供产权,按规划标准配置的优于超出规划要求的配置及中心城优于郊区城镇。

但是办法施行两年来市场反应较为平淡,更新主体的积极性不足,成功使用该政策开展下来的更新实践较少。究其原因,一方面政府严格把关,对于容量调整把控较为严格,虽然有规划方面的奖励政策,但是增加容量非常难,利益空间较少,往往业主增加一层地面公共空间仅仅只能最多换得两倍的地上建筑面积;另一方面规划调整周期长,程序繁琐,一般的小的更新主体难以承担其中的风险。因此较为成功的更新项目一般仅限于国企背景为主,民间资本介入难,项目难以大范围推广展开。例如上海首个成功的试点更新项目西亚宾馆,更新建成后的超5A级办公楼在提供公共停车位、公共开放空间和不增加经营性建筑面积的前提下,地块性质由商业转型为商办,提高了建筑高度。调研访谈中发现,真正促进该项目顺利完成的根本在于该建设实施主体为国资背景且同时为徐家汇中心各大商业建筑的重要主体,在平衡整体利益及提升徐家汇地区品质的大前提下,仍然排除万难,承担了大量时间成本。这是一般自负盈亏的小型民营企业和更新个体难以承担的。

依照《更新办法》要求,城市更新地区需进行控规层面的城市更新区域评估,同时对于公共设施和空间的要求和奖励主要是控详的社区级层面,然而在实际需求中,有些市场主体也会提出增加更高等级的设施,并希望获得更高

注释 ⑥《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》(沪府办〔2016〕22号)、《关于加强本市工业用地出让管理的若干规定》沪办〔2016〕23号、《上海市旧住房综合改造管理办法》[沪府发〔2015〕3号]。

⑦上海市近期要有效解决好六大重点问题:完善城市功能,强化城市活力,促进产业发展;强化社区服务,提高幸福指数,完善配套设施;完善公共空间,增加公园广场,促进市民交往;改善生态环境,提升绿化服务水平,加强生态街区建设;构建慢行系统,体现以人为本,让城市步道形成网络;塑造城市特色,延续历史文脉,大力保护历史文化风貌。

的奖励。但由于总规提供宏观层面而非落地性指导,落实总规的单元规划尚未编制完成,导致缺乏有力的规划编制依据,间接导致主体更新需求的退缩。比如光明集团在黄浦区的商办地块,曾其提出建设一个市级食物博物馆,但由于缺乏上位规划的依据,还处于协商阶段。由此可见,目前由于整体更新制度尚不健全,《更新办法》中的公共要素清单还仅限于社区级层面的,对于更新需求集中且急切的大区域,可以进行试点性质的区域层面的更新专项研究,指导下层次规划。

最后,《更新办法》为规土系统制定的管理政策,而推动城市更新实施的主要还是经济利益,还有实际更新项目中产权组成复杂,这些都是导致实施困难的核心制约因素,缺乏物权、财税等多方面的政策奖励与明晰,难以形成规模的更新项目。如张江西北片区更新,意图实现整个片区从产业园区向综合城区的转变,但由于早期各大地块属于各个大型企业,其对于整片区公共绿地、广场空间、公共设施等的系统内容的更新并无动力,因此仅能在张江股份等区属平台公司所属的用地范围进行实施起到示范带头作用,远期再伺机启动其他区域更新。

3.3 操作规程创新,但实施及技术瓶颈待突破

《更新办法》及其《细则》《操作规程》等相关文件中设计了完整的更新流程及更新计划。要求以更新单元为编制范围,按照规划土地政策,通过编制各更新项目的意向性方案和更新单元建设方案,落实公共要素配置需求。在区域评估阶段,就地区发展目标、发展需求和民生诉求等广泛征询公众意见,以问卷调查、访谈、网上征询等方式开展公众参与。实施计划阶段力图搭建沟通协作的平台,通过项目意向性方案和更新单元建设方案的编制,实现物业相关权利人和政府相关部门的深度协作,逐步提高市民社区自治的能力。

但是更新试点开展两年后发现整体工作推进中涉及其他相关部门管理范围内的工作仍存在较大难度,例如西亚宾馆更新后为徐家汇地

区提供了短缺的公共停车位和开放空间,几经协商确定与办公物业一同管理,这些非经营性面积与常规产证的办理操作相比属于特例^①,大多需要一事一议,难免拖长周期。还有如莘闵大酒店更新项目中配建的社区图书馆实施后街道并无意愿接收,因为后续运营管理增加了街道的人力财力投入,而之前并未有相关预算。

此外,更新办法倡导的创新做法与现有建设标准规范存在一定冲突。中心城部分地区,特别是历史风貌区内,建筑复建或新建后,即便不计容积率,但是建筑在日照、间距、消防、配建停车、建筑密度、绿地率等方面经常无法满足现行的建设标准和规范,改造方案难以通过相关部门审批;新增保留历史建筑可能与既有规划道路红线存在冲突。老旧居住区内,住宅建筑日照间距也制约了成套化改造的可能性,核心民生问题难以解决,动力十足的曹杨新村更新近期重点始终围绕在环境美化方面,而且实际工作推进也没有通过更新规划设计流程具体实施操作。

4 更新政策的创新探讨

4.1 进一步构建完整的城市更新政策体系

长期以来,上海的城市更新均是工业区与旧区各自为线,进行改造,原本的政策体系与内容对应未来更多元更复杂的城市发展需求存在诸多短板。整个更新政策制定长期处于各条线各自为战的局面,顶层设计上有所欠缺,既没有法定的统筹机构,也缺少统一的法规依据。随着更新需求的日益多元、更新诉求的日渐复杂,一方面近期受制于管理体系的条线分工,还应该以顶层设计为目标,加强内部自身政策的完善,便于未来应对更新的行政管理体制理顺后更好衔接,形成合力;另一方面远期必须进行政策的顶层设计,保证从管理到法制的健全,也便于满足未来更多的更新需求。

4.2 通过政策设计提升市场主体积极性

从近年上海更新试点和社会关注度来看,社会对于更新管控的精细化和弹性要求越来越高,而更新政策中的奖励条款设计是政策的核心内容,如容积率奖励幅度、与奖励挂钩的公共

要素清单、容积率转移等,然而上海在这些方面的基础性研究还处于起步阶段,纳入政策进行法制化管理更需要长久的努力。很多亚洲城市在这方面已经积累了制度化的经验各供上海参考借鉴,比如东京的容积率管理在把握宏观规划控制的基础上,注重实际建设中不同地区不同类型建设存在的差异性,管理方式分为特区式管理、定制式管理、环境贡献评价管理。台湾则制订了详细的容积率奖励制度,对各类各级的公益性贡献均有明晰的指引,虽然在实际操作中出现了对于政策的错误解读,但是完整的制度便于形成更新主体在稳定的政策环境下积极推动更新。

在上海当前的政策体系下,更新中对于落实规划的公益性要素提出了明确要求、技术路线和奖励政策,但是这些政策在技术细节方面还需要更多的验证与推敲。同时对于落实公益性要素的内容还很少。比如日本及台湾地区对于奖励有非常多样及细致的要求,还有如深圳对于更新开发中的保障性住房配建也有明确要求。因此深化研究公益性要素的标准规范,能更好地实现规划的引领作用。

面对上海大量的城市更新需求,政府不可能大包大揽,必须通过政策的制定鼓励更多的自下而上的城市更新,针对物业权利人主导的城市更新,除了给足政策红包之外,还要设计简化的操作程序以便更新的实施推进。政策红包除了规划土地政策之外,相关配套政策的如财税减免政策等其他政策也至关重要。通过政策设计,实现更新项目有利可图,才会真正推动各类更新项目的实施,才会收获政府、开发商、市民的多方共赢。

4.3 鼓励广泛的公众参与及民间自主更新

从现行的更新政策来看,整体框架依旧是在原规编制语境下的深化,对于不同类别更新主体的实施路径表述都很含糊,应该根据不同的更新主体进行不同的政策引导路径。例如日本基于不同产权模式,在城市更新事业的推进过程中,逐步形成了3种主要路径,即“团地再生”、“民间复合开发”和“自发更新的社区

注释 ^①根据实施主体访谈,通常产证办理一栋经营性的商务楼产证一个即可,但更新后增加了一部分公共开放空间,且在建筑底层,属于非常规产证办理流程。

力量”。第一种是产权属公有的集中公共住宅更新;第二种是产权为少数私营企业所有的商业区更新;第三种是产权分别由数十甚至百户居民所有的私人居住区的自发更新。再如台湾,分为政府主导的都市更新和居民自组织的社区营造。并且大量的政策给予自发更新更多元的选择空间。应该说以上这些城市的政策都非常简单清晰,给市场明确的信号,有助于形成更新的实施推进。

此外,未来的更新必将需要社会主体能够形成高效的组织模式参与其中,因此目前的政策需要给予更为宽松的环境。如何深化公众参与与更新的程度、创新公众参与城市更新的方式、提高公众参与与更新的效率等问题都需要思考,如何构建适合当前环境的社区自治制度,充分发挥NGO在城市更新中的作用,很多国际的经验可以参考和借鉴。比如美国从1990年代的更新政策就非常关注社区的公众参与和社区能力的培养,实现了从政府主导的福利主义的贫民窟清除,到市场主导下的以振兴城市经济发展为目标的公私双向合作伙伴关系,再发展到公共部门、私人企业以及非营利组织共同驱动的三方合作的多元化城市更新模式。日本与台湾的社区更新更是有完善成熟的社会组织基础。上海的社区更新NGO组织“四叶草堂”就是一个非常成功的经验,并引领了上海城市更新的实施新模式。

在上海未来的政策制定中,应该细化公众参与的内容,例如,明确社区规划师的定位,引导公众参与规划工作,结合试点增加公众监督作用,并鼓励社区自治主体的成立,给予优惠政策,应深入研究和探讨针对政府主导型更新和物业权利人主导型更新的社区规划师的差异化聘任制度等。

4.4 政策设计支撑城市更新的新技术新方法

从规划编制技术的视角来看,应加快推进规划编制技术与方法的创新。更新政策设计中也应呼应相应的内容。如大数据在现行更新规划编制过程中仍未得到广泛的应用,手机信令、互联网开放数据对于更新规划的编制应该起到

支撑作用。而面向公众的编制程序的创新也非常重要,应该积极探索规划编制前期、过程中的广泛的公众参与,像上海的“微更新”这样接地气的规划尝试和探索需要推广。更新地区产权复杂、法律法规仍不完善,业主之间很难形成集体行动,要求规划师自身有较强的设计技巧、沟通协调能力,同时具备法律、社会、经济等多方面的知识。

针对更新地区,特别是历史风貌地区的更新,需要在日照、消防等规范方面有所突破,应努力探索城市更新地区内不符合现行规定的建筑间距、退界等的政策支持通道。而从规划管理方式转型的视角,为了激发“自下而上”城市更新的积极性,应简化更新项目审批管理程序,部分更新项目管理权限的下放至区或街道,充分发挥街道推进城市更新的作用。

5 结语

城市更新的表象是城市物质形态的更新,但深层次隐含着政治、经济与社会的逻辑,城市更新政策研究是一个复杂多元的话题,本文仅以近年政策要点为切入点,反思问题总结经验,进而提出未来转型发展的方向。面对上海未来的城市更新,作为规划师需要不断更新自身的知识结构,需要对城市运行机制有深刻理解,需要饱含对更新主体的人文关怀,进而才能协助政府决策搭建更新政策的顶层架构,制定有利于各类更新项目实施的具体政策,以促进城市这个复杂的生命体的自我完善与修补,希望我们能够探索出一条适合上海的有机更新之路。

参考文献 References

- [1] 翟斌庆,伍美琴. 城市更新理念与中国城市现实[J]. 城市规划学刊, 2009(2):75-82.
ZHAI Binqing, Mee Kam Ng. Urban regeneration and its realities in urban China[J]. Urban Planning Forum, 2009(2):75-82.
- [2] 郑德高,卢弘曼. 上海工业用地更新的制度变迁与经济学逻辑[J]. 上海城市规划, 2015(3):25-32.
ZHENG Degao, LU Hongmin. Institutional change and economic logic of Shanghai industrial land renewal[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(3):25-32.

- [3] 庄少勤. 上海城市更新的新探索[J]. 上海城市规划, 2015(5):10-12.
ZHUANG Shaoqin. New exploration of Shanghai urban regeneration[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(5):10-12.
- [4] 赵燕菁. 存量规划:理论与实践[J]. 北京规划建设, 2014(4):153-156.
ZHAO Yanjing. Stock urban planning: theory and practice[J]. Planning and Construction of Beijing, 2014(4):153-156.
- [5] 阳建强. 中国城市更新的现况、特征及趋向[J]. 城市规划, 2000, 24(4):53-55.
YANG Jianqiang. The status quo, characteristics and tendency of urban renewal in China[J]. City Planning Review, 2000, 24(4):53-55.
- [6] 张松. 上海城市更新的政策瓶颈及规划转型[J]. 华建筑, 2016(12):12-17.
ZHANG Song. The transformation of policy and planning for urban revitalization in Shanghai[J]. Hua Architecture, 2016(12):12-17.
- [7] 关烨,葛岩. 新一轮总规背景下上海城市更新规划工作方法借鉴与探索[J]. 上海城市规划, 2015(3):33-38.
GUAN Ye, GE Yan. Study on Shanghai urban regeneration planning method under the background of New Master Planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(3):33-38.
- [8] 黄静,王净谔. 上海市旧区改造的模式创新研究:来自美国城市更新三方合作伙伴关系的经验[J]. 城市发展研究, 2015, 22(1):86-93.
HUANG Jing, WANG Zhengzheng. Study on the mode innovation of Shanghai city renewal: based on experience of public private partnerships in USA[J]. Urban Development Studies, 2015, 22(1):86-93.
- [9] 詹水芳,齐峰. 上海老旧公房管理与运营机制研究[J]. 科学发展, 2013(4):77-84.
ZHAN Shuifang, QI Feng. The research on the management and operation mechanism of Shanghai old public housing[J]. Scientific Development, 2013(4):77-84.
- [10] 严若谷,闫小培,周素红. 台湾城市更新单元规划和启示[J]. 国际城市规划, 2012, 27(1):99-105.
YAN Ruogu, YAN Xiaopei, ZHOU Suhong. Urban renewal unit plan of Taiwan and its enlightenment[J]. Urban Planning International, 2012(1):99-105.
- [11] 深圳市规划和国土资源委员会. 深圳市城市更新(“三旧”改造)专项规划(2010—2015)[R/OL]. http://www.szpl.gov.cn/xxgk/ghjh/gx/201406/t20140616_95999.html.
Urban Planning Land and Resource Commission of Shenzhen Municipality. Shenzhen urban regeneration planning (2010-2015)[R/OL]. http://www.szpl.gov.cn/xxgk/ghjh/gx/201406/t20140616_95999.html.