



北京航空航天大学学报

社会科学版

JOURNAL OF BEIJING UNIVERSITY OF AERONAUTICS AND ASTRONAUTICS
SOCIAL SCIENCES EDITION

空间范式转型背景下城市更新适应性规划治理体系构建

田莉 王雨

Constructing a System of Adaptive Planning and Governance for Urban Regeneration in the Context of Spatial Paradigm Transformation

TIAN Li, WANG Yu

在线阅读 View online: <https://bhxb.buaa.edu.cn/bhsk/article/doi/10.13766/j.bhsk.1008-2204.2025.1220>

您可能感兴趣的其他文章

Articles you may be interested in

共建共治加快城镇老旧小区改造,着力推进以人为本的城镇化

Acceleration of Transformation of Old Residential Areas in Cities and Towns: Co-construction and Co-governance to Promote People-oriented Urbanization

北京航空航天大学学报社会科学版. 2021, 34(2): 8-12 <https://doi.org/10.13766/j.bhsk.1008-2204.2020.0597>

数据规训视域下城市治理的潜在风险及其重构

Potential Risk and Reconstruction of Urban Data Governance from the Perspective of Data Discipline

北京航空航天大学学报社会科学版. 2021, 34(4): 92-98 <https://doi.org/10.13766/j.bhsk.1008-2204.2020.0113>

数字技术何以赋能城市治理韧性

How Digital Technology Enables Urban Governance to Be Resilient

北京航空航天大学学报社会科学版. 2025, 38(1): 95-102 <https://doi.org/10.13766/j.bhsk.1008-2204.2024.1185>

应对不确定性:政策试验研究述评与展望

Coping with Uncertainties: A Review and Prospects of Research on Policy Experimentation

北京航空航天大学学报社会科学版. 2024, 37(6): 73-81 <https://doi.org/10.13766/j.bhsk.1008-2204.2024.0994>

治理民主框架下城市社区治理创新路径——基于天津市和平区的实践探索

Innovative Path of Urban Community Governance from the Perspective of Governance Democracy: Based on the Practical Exploration of Heping District of Tianjin

北京航空航天大学学报社会科学版. 2022, 35(6): 72-80 <https://doi.org/10.13766/j.bhsk.1008-2204.2022.0960>

高校治理体系和治理能力现代化:内涵与途径

Modernization of Governance System and Governance Capacity of Colleges and Universities: Connotation and Approach

北京航空航天大学学报社会科学版. 2022, 35(4): 155-160 <https://doi.org/10.13766/j.bhsk.1008-2204.2021.1024>



关注微信公众号,获得更多资讯信息

DOI: 10.13766/j.bhsk.1008-2204.2025.1220

● 中国特色城市现代化研究专题

主持人语:2025年7月14日至15日,中央城市工作会议在北京举行。会议提出:“以建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市为目标,以推动城市高质量发展为主题,以坚持城市内涵式发展为主线,以推进城市更新为重要抓手,大力推动城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效……走出一条中国特色城市现代化新路子。”为此,本专题刊发的两篇文章,分别聚焦城市更新的规划体系和实现机制,力图从不同角度探索城市更新的行动逻辑、驱动机制和行动路径,这将为进一步推动中国特色城市治理的范式革新、理论建构和实践探索提供启示与借鉴。

——涂晓芳(北京航空航天大学公共管理学院副院长、教授)

空间范式转型背景下城市更新适应性 规划治理体系构建

田莉, 王雨

(清华大学建筑学院, 北京 100084)

摘要: 中国空间范式正在变革,2025年中央城市工作会议明确中国城市发展战略由增量扩张转向存量提质增效。传统规划体系已难以适配这一发展模式转变,亟须探索适配城市更新时代的规划治理体系。研究依据空间范式演进逻辑,从主体性、空间性与时间性等三个维度,剖析规划治理体系的转型特征;结合杭州、广州等地自主更新典型实践,探索城市更新时代的适应性规划治理模式。针对城市更新时代产权主体多元、空间权益复杂、更新过程动态的特点,适应性规划治理的内涵聚焦协商共治、弹性治理与动态反馈等三个方面。在此基础上,从框架、技术、流程等三个层面构建适应性规划治理体系路径,提出以赋权培育支持多元协同、以弹性工具应对复杂空间、以全过程管理化解城市更新周期性不确定性的制度体系,推动规划体系从蓝图式管控向适应性治理转型。

关键词: 城市更新; 适应性治理; 空间生产; 规划体系; 弹性治理; 自主更新

中图分类号: TU984

文献标志码: A

文章编号: 1008-2204(2025)06-0083-09

Constructing a System of Adaptive Planning and Governance for Urban Regeneration in the Context of Spatial Paradigm Transformation

TIAN Li, WANG Yu

(School of Architecture, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: China's spatial production paradigm is undergoing a transformation, and the 2025 Central Urban Work Conference has formally affirmed the shift in the national urban development strategy from incremental expansion to the qualitative improvement of existing urban space. The traditional planning system can no longer adapt to this change in the development mode, making it urgent to explore a planning and governance system suitable for the era of urban renewal. Based on the evolutionary logic of spatial paradigms, this paper analyzes the transformation characteristics of the planning and governance system from three dimensions: subjectivity, spatiality, and temporality. It further explores the adaptive planning and governance model for the era of urban renewal by drawing on typical pra-

收稿日期: 2025-09-19

基金项目: 国家自然科学基金区域联合重点基金(U25A20340); 国家社会科学基金重大项目(23&ZD114)

作者简介: 田莉(1973—), 女, 山西长治人, 教授, 博士, 研究方向为城市更新、土地利用。

ctices of independent renewal in cities such as Hangzhou and Guangzhou. In response to the characteristics of the renewal era—diversified property rights subjects, complex spatial rights and interests, and dynamic renewal processes—the concept of adaptive planning and governance focuses on three aspects: collaborative governance through consultation, flexible governance, and dynamic feedback. On this basis, the paper develops an adaptive planning and governance system from three levels: framework, technology, and process. It then proposes an institutional system that supports multi-stakeholder collaboration through empowerment and capacity building, addresses complex spaces with flexible tools, and resolves the periodic uncertainties of renewal through whole-process management, thereby promoting the transformation of the planning system from blueprint-based control to adaptive governance.

Keywords: urban regeneration; adaptive governance; spatial production; planning system; flexible governance; self-renewal

一、从增量扩张到城市更新： 中国空间范式的转型

Lefebvre 在 *The production of space* (《空间的生产》) 中创造性地提出空间生产理论, 指出空间生产的本质即社会生产关系的再生产^[1]。空间生产是为了特定目的对一系列行动的组织过程, 其将时间和空间的秩序施加到主体活动中^[2]。从空间生产视角出发, 空间范式演进的实质是国家—社会关系在空间领域的重组过程, 可从主体性、空间性、时间性等三个维度进行解析。空间范式转型是指在城市发展的不同阶段, 空间生产的目标导向、主体关系与运作机制的演化过程。

改革开放以来, 中国城市空间生产经历了三种典型的范式转型。低城镇化率阶段 (<30%), 城市空间生产以满足基本生存需求为导向, 呈现“生存型空间生产”特征, 建设用地扩张相对缓慢; 快速城镇化率阶段 (30%—70%), 城市发展进入了速度与规模空前扩张的“增长型空间生产”时期, 空间生产服务于 GDP 增长和土地财政目标, 土地成为地方政府的核​​心生产要素, 推动了城市空间快速扩张。如今, 中国即将迈入稳定城镇化率阶段 (≥70%), 城市空间生产的根本任务已转变为发展型空间生产, 其核心表现为从增量扩张全面转向存量提质^[3], 空间生产的目标转向服务于满足人民美好生活需要的品质型社会发展目标, 1981—2035 年中国城镇化率与城市建设用地扩张趋势如图 1 所示。

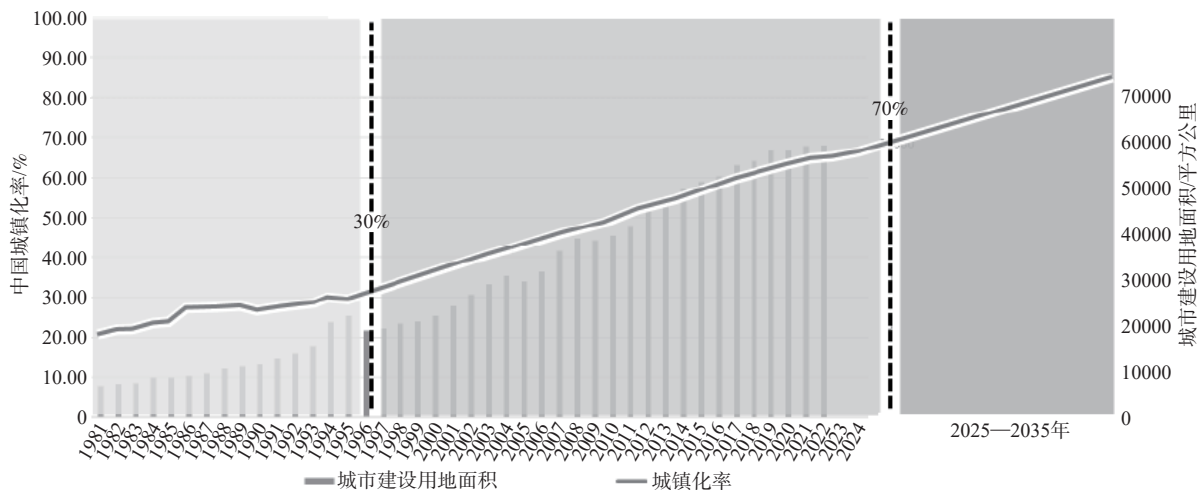


图 1 1981—2035 年中国城镇化率与城市建设用地扩张趋势

(注: 城市建设用地面积数据来自中华人民共和国住房和城乡建设部, 2023—2024 年城市建设用地面积数据暂未公布; 中国城镇化率数据来自国家统计局)

2025 年 7 月召开的中央城市工作会议将城市更新列为城市工作的核心任务。在中国城市发展战略转型进程中, 以刚性管控为手段和形态指标为核心的传统规划体系, 与当下城市更新实践的适配

性愈发不足, 其局限性日益凸显, 主体性上无法调和多元动态利益诉求, 空间性上难以应对历史遗留问题且刚性过强, 时间性上难以适应动态发展并危及可持续发展, 因此, 重构城市更新适应性规划治

理体系的核心在于直面这些深层矛盾,通过构建包容性治理体系破解主体性困境,以弹性管控指引空间性重构,凭可持续的适应性过程性规划应对时间性挑战,这是从发展哲学到制度设计的全面“价值重塑”和治理体系转型。

在此背景下,不仅需系统梳理城市更新面临的治理挑战,更需回溯空间治理哲学的本源,重新审视城市发展的价值取向与路径选择。基于主体性、空间性与时间性等三个维度重构城市更新适应性规划治理体系,其核心要义在于突破对空间形态的表层治理,深入探究空间治理目标的实现路径、伦理体系的构建逻辑以及可持续发展的实践落地等深层议题。在中国城市发展战略整体转型的趋势下,构建一套真正植根中国语境、回应现实复杂性的城市更新适应性规划治理体系,为新阶段城市治理提供思想支撑与行动指引,已成为学界的当务之急。为此,本研究立足时空维度转换与主体关系重构的理论视野,聚焦“协商共治—弹性治理—动态反馈”的新型治理逻辑,通过理论梳理、国际比较与本土试点解析,系统提炼面向城市更新实践的规划治理转型路径,旨在为新时期中国城市更新的制度设计提供理论参照与政策启示。

二、空间范式转型背景下的 规划治理挑战

(一) 城市更新时代的规划治理特征

当前,中国城市发展已从高速扩张阶段迈入深度调整新阶段,城市更新正逐步取代增量发展,成为空间生产的核心方式。相较于增量发展时代,城市更新时代在发展逻辑、价值导向与实践路径等维度,呈现截然不同的特征,如图 2 所示。

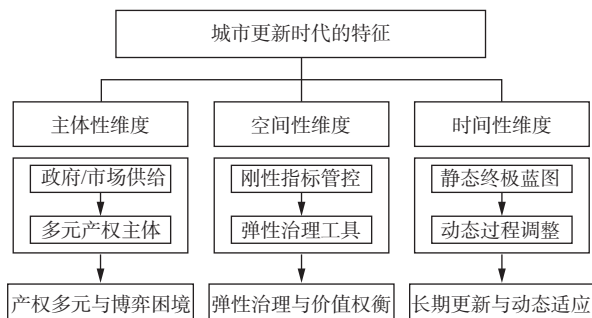


图 2 城市更新治理的三个维度

1. 主体性维度: 产权多元与博弈困境交织
增量发展时代以经济增长为核心、土地财政为

驱动,逻辑呈现单一性、静态性与蓝图式特征,与当前城市发展的多元现实存在一定矛盾。增量扩张模式下,政府与市场是核心合作主体,社会主体长期缺位。进入城市更新时代,产权高度碎片化,利益诉求分化为货币补偿、原址回迁、社区网络保护、更新红利共享等多元方向,传统“一刀切”补偿方案难以适配个性化甚至冲突性诉求,导致“钉子户”情况与社会矛盾频发^[4]。同时,利益诉求随市场环境、家庭生命周期、社会舆论动态变化,又由于缺乏持续吸纳诉求的弹性机制与沟通平台,加之公众财产权利意识觉醒、社会组织力量增强,搭建有效的公众参与平台与利益协商机制变得愈发迫切。从空间哲学视角看,这不仅是法律层面的产权分布问题,更是不同主体对空间诉求、记忆与认同的具象化表达,直接决定了更新工作的推进成效。

2. 空间性维度: 弹性治理与价值权衡的复杂场域

增量扩张模式依赖外延式扩张,回避存量空间的“历史包袱”。当前土地财政目标改变,城市发展转向存量空间,而老旧小区、城中村、旧厂房等存量空间普遍存在产权模糊、用地性质混杂、基础设施老化、消防安全隐患等历史遗留问题,传统规划缺乏应对此类复杂问题的工具与能力。本质上,城市更新是围绕空间权益进行重新配置的实践过程,其核心涉及空间重构、功能变更等关键决策。在此过程中,多元主体的诉求存在显著差异,产权人以资产增值为核心目标,周边居民更注重环境权的保障,开发商聚焦投资回报的实现,政府则需在公共利益与经济收益间寻求平衡。这种多元主体的诉求博弈,使得更新空间成为一个充满张力的协商场域。可以说,城市更新早已超越物理空间改造的单一范畴,需要统筹协调经济、社会、文化、生态等多重价值目标,而这些价值目标之间往往存在竞争性甚至冲突性^[5],例如,历史风貌保护会对开发强度形成限制,保障房配建要求可能压缩项目利润空间,生态标准提升则会增加开发成本。这就要求规划治理工作跳出单纯的刚性指标管控思维,主动引入弹性治理工具与价值权衡机制,在不同空间发展逻辑的碰撞中找到动态平衡的路径。

3. 时间性维度: 长期更新与动态适应的必然要求

传统规划被视为“静态终极蓝图”,强调目标静态合理性,但城市作为复杂生命体,发展受经济周期、产业变迁、技术革命、气候变化等不确定因素影响,“静态终极蓝图”易出现失效或束缚城市

活力的情况。此外,过去开发商以“短平快”模式为主,聚焦建设期的投资回报,忽视建成后的长期运营维护与社区营造;如今可持续发展要求建立长效机制,而更新过程具有显著的路径依赖性,前期决策(如基础配套布局、首期改造品质)将深刻影响后续发展,需建立全过程评估机制,确保项目可持续推进。因此,规划需从“静态终极蓝图”转变为动态适应,构建分期实施、弹性调整、持续评估的机制^[6]。从时间哲学来看,只有认可“空间在时间中生成”,以过程性思维替代蓝图思维,才能实现可持续的更新治理。

(二) 城市更新时代传统规划体系面临的挑战

面对城市更新中产权结构复杂、利益诉求多元、实施过程充满不确定性的现实,源于增量发展时代的传统规划体系显得力不从心。其中,作为空间管制核心工具的控制性详细规划,其依赖刚性技术指标进行标准化管控的模式,在更新场景下暴露深刻的不适应性,具体体现在以下三个维度。

1. 主体维度:单一管理逻辑与多元治理现实的冲突

在增量发展时代,政府与开发商是空间生产的主体,规划相应地遵循着相对单一的行政—市场管理逻辑。然而,城市更新面对的是分散的产权人、多样的社区组织以及寻求长期运营的市场主体。控制性详细规划的刚性指标无法回应这种多元主体的复杂博弈。例如,一个老旧厂区改造可能同时涉及要求原址回迁的居民、希望获得开发收益的原有企业、期待提升区域品质的政府以及筹划长期持有运营的文化机构。控制性详细规划统一的用地性质和容积率规定,缺乏与复杂产权结构和多元主体诉求进行协商、交易和适配的弹性接口,往往使项目陷入困境。

2. 空间维度:刚性指标管控与多元价值诉求的脱节

控制性详细规划的核心是一套刚性的技术指标体系,其预设了空间形态与功能的最优解,但在更新语境下,空间的价值维度不仅仅是经济诉求,还深刻嵌入社会网络、历史文脉与生态品质等非经济诉求。刚性指标管控与多元价值产生了双重脱节,其一,在利益协调层面,为提高社区活力而申请用地性质混合、为保留历史风貌而寻求容积率补偿等关键议题,缺乏基于价值评估的公开协商和弹性调节机制,常导致有价值的非经济诉求在“指标红线”前被搁置;其二,在价值衡量层面,规

划过度依赖经济量化指标,而社区凝聚力、街区特色、环境可持续性等难以量化的价值在既定体系中缺乏权重,造成了规划管控与真实生活需求的偏离。

3. 时间维度:“静态终极蓝图”与动态实施过程的矛盾

城市更新是一个持续演进的社会过程,而非一蹴而就的工程项目。传统规划的“静态终极蓝图”模式与这一特性格格不入。一个成功的更新项目往往是“滚动开发、渐进优化”的,在初期引入创新产业,随后根据市场反馈适配商业服务,最终逐步完善公共空间。然而,一旦控制性详细规划指标锁定,任何在实施过程中根据实际反馈进行的调整,如功能混合比例的优化、开发强度的微调,都面临烦琐甚至不可能的规划修改程序,这抑制了项目的适应能力,导致规划与管理实际动态的脱节。

上述挑战本质上反映了传统规划体系在治理理念、技术方法、制度设计上的系统性不适应,亟须构建更具弹性、包容性与动态性的新型规划治理范式。

(三) 适应性规划治理的三重内涵

为应对传统规划体系难以适应城市演化的复杂现实问题,Andres构建了适应性规划治理(Adaptive Planning Governance)理论^{[7]22-35}。存量空间可视作为一个由“人—空间—制度”构成的复杂系统:空间需求随人口结构、经济模式变化而动态演化,主体间通过协商形成合作或竞争关系,制度规则需为这种动态性提供弹性框架。在适应性规划治理视角下,城市更新过程被视为一个充满权力博弈、价值协商与持续“轨迹”(trajectory)管理的过程。其本质不再是过去那种试图直接控制系统最终产出的蓝图式管控,而是通过构建一个赋能型治理框架,激发系统内部多元主体的创造性与自组织能力,引导空间走向可持续的更新。Andres将适应性范式总结为四大要素,分别为城市营造(urban making)、反应(reaction)、失序(disorder)以及(不)稳定性(stability and instability)^{[7]22-35},如表1所示。

与以去中心化、多元协商、“自下而上”参与为特征的西方规划体系不同,中国的规划治理长期嵌入于国家主导的发展战略之中。因此,本研究在吸收既有适应性规划治理理论的基础上,从主体性、空间性与时间性等三个维度重新审视,提出本土化适应性规划治理的三重内涵,即协商共治、弹性治理与动态反馈。

其一,从主体性维度来看,传统规划无法应对

表 1 适应性范式的四大构成要素

构成要素	核心含义
城市营造	超越单纯的土地利用规划,通过精心设计为城市发展注入灵活性与创造力
反应	对城市现有功能失调、僵化形态或未满足需求的积极回应与修正
失序	利用规划之外的“失序”元素(如闲置、空隙、功能失调)作为创新机遇
(不)稳定性	城市是动态演化、永不“完成”的,稳定与不稳定的混合状态是适应性发生的基础

多元主体的权益差异与诉求冲突。原有“自上而下”的决策机制缺乏将政府、市场、产权人、社区等多元主体纳入协商过程的制度渠道,尤其在容积率分配、土地用途变更等关键决策中,难以实现公平有效的利益协调。因此,亟须推动协商共治,将多元诉求结构化地纳入规划全过程。Andres指出,适应性本质上并非中性的技术过程,而是“政治性的”(political)^{[7]13}。协商共治的核心正在于通过制度化的协商机制,如容积率转移补偿、公共利益配建等工具平衡不同利益,确保更新过程兼具效率与公平。

其二,从空间性维度来看,传统规划过度依赖刚性指标,既难以应对建成环境中复杂多元的空间现实,也构成了成片改造的关键障碍。一方面,在老旧小区与城中村,大量自发建造的“违章建筑”及不符合现行规范的历史遗留空间广泛存在,若机械套用现行标准,往往导致大拆大建,忽视其承载的社会文化价值;另一方面,当前控制性详细规划中的容积率、建筑密度、建筑高度等指标体系,多为增量发展时代新建开发设定,核心是严格管控开发强度,但许多老旧小区建设密度已很高,容积率普遍接近甚至超过规划上限。若严守传统规划,更新项目不仅缺乏合理增容空间以实现资金平衡,更无法满足增设“一老一小”公共服务设施、改善消防通风日照等基本安全与环境品质的需求,导致大量亟待改造的项目因空间无弹性等问题陷入僵局。因此,适应性规划治理需从两个方面破局,既要以弹性治理替代部分刚性指标管控,在保障安全与公共利益的前提下,通过分类处置既有建筑、有条件允许功能混合等方式,探索空间利用的多元可能;更需推动地方政府与规划部门从“守门员”向“领航员”转型,为更新实践提供更具适应性的制度支持,实现空间资源更精细、更人本的再利用。

其三,从时间性维度来看,传统规划的“静态终极蓝图”模式无法匹配更新项目的长期性与动态性。更新项目往往跨数年甚至数十年,其间政策、市场与主体诉求都可能发生显著变化,而传统规划体系缺乏应对不确定性的反馈调整机制。因此,必须建立动态反馈的治理理念,将管控重点从一次性审批

转向全过程管理,覆盖从需求识别、过程协商到效果评估的完整链条。通过建立监测、评估与再调整的制度闭环,实现规划随实施进程不断优化迭代。

综上所述,面对城市更新中主体性、空间性与时间性等三个维度的复杂挑战,有必要构建以协商共治、弹性治理和动态反馈为核心的适应性规划治理体系,推动城市规划从“静态终极蓝图”走向“过程治理”,从而实现城市更新中的制度创新与模式转型。

三、自主更新实践中国适应性规划治理探索

随着房地产市场进入深度调整期,地方财政面临沉重压力,以往的房地产开发导向和政府福利补贴型的老旧小区改造模式难以为继。在市场失灵与财政紧张的双重困境下,以业主主导、政府引导为特征的自主更新模式应运而生。近年来,国内各地涌现诸多自主更新试点,为探索适应性规划治理提供了本土案例。其中,杭州浙工新村项目和广州集群街2号项目尤为典型,体现了适应性规划治理的重要经验。自主更新涵盖住房、基础设施、产业空间等多个方面,本研究所选案例虽为住宅类项目,但旨在从治理机制角度提炼适用于更广范围更新实践的制度框架。

(一) 自主更新试点实践:杭州浙工新村与广州集群街2号

杭州浙工新村是浙江省首个自主更新重建的老旧小区,位于杭州市拱墅区,建成于20世纪80年代,部分楼栋长期被鉴定为C级危房,如图3所示。浙工新村原有多层住宅楼13幢,住宅建筑面积约42500平方米,占地面积约8000平方米。该项目在总户数不变前提下,原址重建为7幢小高层,新增电梯、地下车库、绿化跑道等设施,居住面积从40—60平方米扩至70—90平方米,实现了居住品质的全面提升。在改造资金来源上,548户居民自筹4.7亿元(占总投资80%),每户出资约50—100万元,政府承担剩余费用。在居民自筹的资



图3 杭州浙工新村改造前后照片

(注:资料来自“浙江建设”公众号)

金中,又有85%来自扩面部分资金,约4亿元。改造后,小区房价从3万元/平方米升至4.2万元/平方米。

广州集群街2号是一栋D级危房的单体楼,建成于20世纪70年代,是广东省首个业主“自主更新、自筹资金、原拆原建”的危旧房改造试点,如图4所示。该楼共有25户,涉及私人、集体、公房等混合产权主体,其中10户为私人住房,建筑面积约为1750平方米。改造采取“原拆原建、增加公

服”的方式。该项目的创新之处在于破解了资金筹集和实施主体的难题。业主按4600元/平方米标准自筹785万元(占总投资80%),政府提供政策支持、建设补贴、协调低息贷款等。同时,全体业主共同委托区属国企作为改造主体,实现了融资、设计、施工、管理的一体化。改造后,该楼的房价从5000—6000元/平方米(估值)升至1.2万元/平方米。



图4 广州集群街2号改造前后照片

(注:改造前照片——左图为当地政府部门提供;改造后照片——右图为笔者拍摄)

(二) 自主更新中的适应性规划治理探索

1. 主体性: 政府—社会共治机制

浙工新村项目在社会网络方面具有一定的特殊性,居民主要由浙工大教职工、退休教师 and 外来购房居民构成。在街道和浙工大主导的居民协商机制下,遵循“一楼幢一代表”的原则,组建自主更新委员会,主动向政府提交自主更新的项目申请,全权代表小区居民参与更新方案的反馈、调整与确定工作。并且,基于邻里关系的高信任度,更加容易达成更新共识^[8]。此外,由楼道长、热心居民等组建“邻里帮帮团”等方式,充分调动了居民的积极性。集群街2号项目也通过居民投票选举出两位业主代表共同牵头居民工作,业主代表均为退休老党员,居民之间也都是长期共同生活的街坊邻居,因而有一定的社会资本积累。在自主更新过程中,从政策宣讲到项目筹备共组织召开九次居民大会。

在项目方案设计阶段,装修材料、家用电器等设备或材料的选择也经过居民自主决策共同投票决定。

在居民自组织之外,两个项目都发挥了党建引领作用。浙工新村项目成立了临时党委,以党建引领统筹资源、集聚力量。杭州市城乡建设管理服务中心与杭州市拱墅区住建局、相关街道、社区等开展多方联动,通过党员多轮入户、召开政策解读会点对点指导等。在社区党委带领下,发动物业、物管会和群众性社团等多方力量,积极开展小区服务日、党员面对面、民情恳谈会等活动,加强政策宣讲、舆论引导、意见收集、沟通协商等^[9]¹¹⁻¹⁹。集群街2号项目成立“区—街—社区”工作组,依托“10号工作室”联系服务群众机制,入户走访48次。“一户一策”对接居民需求,解决租房安置、家庭内部矛盾,给予子女就业扶持、低利率银行贷款支持。居民自组织与党建引领相结合,为解决居民内部矛盾、对接个性化需求提供了有力保障。

2. 空间性:规划弹性管控

浙江新村的容积率从 1.8 提升至改造后的 2.1, 建筑面积增加显著激励了居民特别是年轻居民签订实施方案。例如, 68 平方米户型扩面至 91 平方米, 房产价值将从原本的 233 万元升值为 414 万元, 除去业主成本后仍能获益超过 100 万元^[10]。浙江新村容积率得以小幅提升有两个关键前提, 一是该片区现状容积率与规划容积率之间存在一定的差值, 浙江新村改造利用了这部分差值进行了容积率提升; 二是省市两级政策支持, 浙江省出台《浙江省住房和城乡建设厅浙江省发展和改革委员会浙江省自然资源厅关于稳步推进城镇老旧小区自主更新试点工作的指导意见(试行)》(浙建〔2024〕2号), 支持“可适当增加居住建筑面积、增配公共服务设施, 涉及相应详细规划调整的应依法调整”。杭州市出台《关于稳妥推进城镇老旧小区自主更新试点工作的试行办法(征求意见稿)》, 支持为保障居民基本生活需求、补齐短板而增设基础和公共服务设施的新增建筑规模可不受规划容积率指标制约。

在集群街 2 号重建过程中, 存在现有政策和现行技术标准难以匹配的难题。例如, 按照原本的广州市老旧小区改造相关的政策, 电梯只能加装在建筑外部, 建筑面积提升空间有限。广州市花都区为此专门出台《广州北站东侧老旧小区成片连片微改造项目危旧房屋拆除重建试点方案》, 新增两台内设电梯, 将梯间距由 0.9 米提升至 1.2 米, 同时增设自然通风系统、室内消防等设备。花都区争取到市级层面出台相应技术细则, 对建筑基底面积、建筑高度、建筑面积和验收指标等方面作出细化, 建筑面积增加总计 120 平方米左右。

3. 时间性:动态方案调整与审批流程优化

集群街 2 号的设计方案并非一蹴而成, 而是经过多次调整优化后的结果。首先, 工作组召集广州市花都区住房和城乡建设局、广州市规划和自然资源局花都区分局、新华街道、广州市交通规划研究院等单位联合对居民就方案、规划政策、金融政策等进行宣讲。在居民大会上, 居民提出意见, 对初步方案提供反馈, 最终在第八次居民大会上表决通过了终版方案。在审批流优化方面, 针对自主更新“周期长、变数多”的特点, 花都区探索了国企“一站式”代办服务, 建立多部门联合审批机制, 压缩审批时间, 从拆除到重建投入使用仅用了 9 个月的时间。

在浙江新村改造中, 杭州市拱墅区探索从立项、

审批、建设到验收、办证的全流程路径, 建设单位凭会议纪要等办理施工许可和质安监手续, 项目完工后开展部门联合验收。对既有制度规范不清和自主更新错配的问题, 如规划审批流程的模糊不足, 探索以会议纪要的方式压缩了审批时间^{[9]11-19}。

(三) 面临挑战:从点状突破到成片改造

尽管中国部分城市试点的自主更新在点状项目中取得了一定成效, 但整体推进仍面临系统性困境。目前多数更新项目仍以单体建筑为主, 更新单元规模有限, 难以系统布局停车设施、社区公共服务与商业配套等资源, 导致空间品质与整体价值提升受限。因此, 推动城市更新由“点”向“面”拓展, 实施成片改造, 已成为提升社会效益与空间效能的重要路径。然而, 成片改造在实践中遭遇了当前城市更新中最棘手的产权归集难题。老旧城区普遍存在土地权属复杂交错的情况, 不同产权人、不同用地性质、不同取得方式与使用年限的土地相互嵌套, 在缺乏有效整合机制的情况下, 难以实现跨宗的统一规划与建设。

从主体性来看, 成片改造涉及更多的权属人, 其构成多样化, 利益诉求各异, 协调难度大。从空间性来看, 当前土地管理制度仍显刚性, 要求更新前必须完成土地归宗和产权整合, 这种“先归宗、后更新”的模式缺乏必要的空间弹性, 无法适应建成环境中碎片化产权的现实条件。从时间性来看, 城市更新是一个动态、持续的过程, 而现有流程对产权整合设定了过高的时间与程序门槛, 导致更新时间成本高、风险集中, 许多有意推动更新的主体望而却步。

因此, 在缺乏成片更新实施细则与跨宗建设指引的背景下, 产权整合成为统筹规划与整体开发的关键瓶颈。唯有在政策层面探索更具弹性、适应多元主体参与、允许动态实施的机制, 才能有效降低自主更新门槛, 推动城市更新从单点突破迈向系统推进。

四、空间范式转型背景下适应性规划治理体系构建

构建面向城市更新的适应性规划治理体系, 需要分别在主体性、空间性、时间性等三个维度上, 对治理的框架、工具与流程进行系统性重构, 如图 5 所示。首先, 主体间的协商共治为多元利益协同提供了共识平台。在此基础上, 空间弹性治理作为关

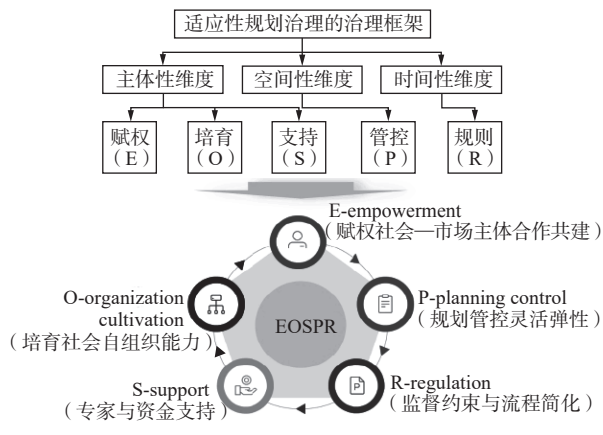


图5 城市更新适应性规划治理体系

键的技术工具,将复杂的利益诉求转化为具体的空间方案。时间维度的动态反馈则是能够持续响应内外部环境变化的保障机制,使治理框架能够应对不确定性并持续学习演进。

(一) 主体性维度:构建多元协同的治理框架

为有效应对城市更新中主体性协调机制缺失的挑战,适应性治理体系应改善传统“自上而下”的政府主导模式。通过赋权(empowerment, E)、培育(organization cultivation, O)和支持(support, S)三个路径,构建一个“政府引导—市场运作—社会参与”的多元协同治理框架。

首先,在主体赋权层面,旨在将社区和市场主体从被动的管理对象转变为主动的共建伙伴。主体赋权并非简单的权力下放,而是通过制度设计与机制创新,真正激活居民与市场主体的内生动力,让其在自主更新全过程拥有实质的话语权、选择权与监督权。在居民赋权层面,需构建“全过程参与”机制,在规则制定阶段,可通过“社区议事厅”等形式,引导居民参与社区更新公约、物业管理规约等制度设计,围绕公共空间使用、停车管理、垃圾分类等具体问题收集建议,形成贴合社区实际的“微规约”;在决策阶段,针对改造方案选择、施工单位遴选、资金使用方案等关键环节,确保居民诉求能实质性影响决策。例如,在杭州桃源小区“原拆原建”项目中,居民通过多轮协商自主选择建设主体并全过程参与户型设计、材料选用。在市场主体赋权层面,主要是吸引兼具专业能力与社会责任感开发商、设计机构、物业企业参与,最终形成“政府引导、市场运作、社区受益”的良性循环。

其次,在组织培育层面,社区自组织能力是可持续更新的核心支撑,组织培育的目标是帮助社区从松散个体转变为“有组织共同体”。在组织建设

层面,在社区党组织引领下,推动成立“业主委员会”等组织,使其成为凝聚共识、协调资源、推进项目的法定主体,同时对组织成员开展系统培训,全面提升组织运作能力。在平台搭建层面,可以构建“楼栋—小区—社区”三级议事平台,分别处理不同层级的更新事务,同时定期组织“社区更新工作坊”等,邀请规划师、建筑师、法律顾问等专业人士参与,协助居民将需求转化为可操作的方案等。

最后,在外部支持层面。外部支持是社区更新成功的关键保障,需推动政府与社会力量从“单点帮扶”转向“系统性赋能”,共同构建“专业化服务+多元化资金”的支持体系,包括专业知识支持与专项资金支持两方面。在专业知识支持层面,要构建“社区智库”网络:引入第三方专业机构,为社区提供规划与设计支持(协助完成需求调研、方案比选、施工图设计)、法律与财务咨询(合同审查、资金监管、税务筹划)、物业与运营指导(建立长期维护机制、提升物业服务水平)。在专项资金支持层面,需构建“多元共担”的资金保障体系,政府层面设立“城市更新专项资金”支持社区开展方案设计、环境整治等前期工作;金融层面推动银行开发“社区更新低息贷款”等产品,缓解居民短期资金压力;社会层面鼓励企业以“社区共建基金”“公益创投”等形式参与更新,为企业提供社会回报等。

(二) 空间性维度:创新弹性灵活的技术体系

为应对建成环境中复杂多元、充满不确定性的空间特征,规划管控(planning control, P)必须完成从刚性指标管控向弹性治理的深刻转型。

首先,为有效应对建成环境中原有权属、复杂现状与居民迫切改善需求之间的多重矛盾,城市更新的空间管理必须摒弃增量发展时代中常见的技术标准,转而建立一套以“现状改善”和“内部优化”为核心的适应性技术体系。在技术管控层面,这意味着需要突破传统的刚性流程,创建与之匹配的弹性审批通道。例如,浙江省在推动老旧小区自主更新过程中,探索出的“联审联批”机制便是一个范例。该机制并非降低安全底线,而是将规划、建设、消防等多项审批环节进行整合与并联,通过“一站式”的专家评审和部门联合审查,对更新方案进行综合性“体检”,极大地压缩了审批时间,为居民自主更新扫除了程序障碍。

其次,技术标准应从“唯指标论”转向“绩效导向”。例如,对于确因改善居民生活需要而适度增加的建筑量体,或为满足无障碍通行而局部加建的

电梯,其容积率、建筑密度等指标可允许在预设的合理区间内浮动,核心原则是“不比现状恶化”,确保新增部分主要用于提升社区公益与居住品质。

最后,在权益平衡层面,其关键在于建立一种能够将外部性效益“内部化”的市场机制。当居民或市场主体主动为社区配建公共停车库、日间照料中心或开放绿地时,适应性规划治理体系应能精准地识别这种对公共利益的贡献,通过容积率奖励、建筑高度适度放宽等工具予以激励和补偿。这实质上是将原本过于刚性的技术指标,转变为引导和鼓励各方贡献的激励机制,确保更新产生的增值收益能够回馈给社区的长期发展。

(三) 时间性维度:构建敏捷响应的流程治理

城市更新项目周期长、不确定性高,传统线性、串联式的审批管理因其程序烦琐、响应迟缓,已成为更新效率、影响市场与居民积极性的瓶颈。特别是在当前社会经济背景下,必须从根本上重塑流程,构建一套以“信息透明”和“动态反馈”为核心的全周期治理规则(regulation, R),其目标是从追求“程序合规”转向确保“实质合规”,以流程再造激发投资活力、优化民生服务。

这一流程治理的基石在于全过程的信息透明与共享。建议建立统一的“城市更新项目数字管理平台”,要求将项目从民意征集、方案设计、联合审查到工程验收的全部关键信息,包括产权状况、设计方案、审批意见、资金使用等,向所有利益相关方及社会公众公开。这不仅将审批从封闭的“黑箱”操作转变为在“阳光”下运行的公共事务,更能彻底打破部门间的信息壁垒,将审批人员从反复核验纸质文件的低效劳动中解放出来,为后续的流程提速奠定坚实基础。

在此基础上,审批环节本身应从“串联盖章”转变为“协同发证”的动态模式。核心是确立“并联审查、限时办结”的主体责任机制。借鉴浙江省“联审联批”的经验,由牵头部门一次性组织规划、建设、消防、园林等所有相关部门进行联合评审,各部门平行提出审查意见,并承诺在约定时限内完成。对于非核心的、技术性的修改意见,可允许项目在设计过程中动态反馈、分批整改,而不必因此中止整个项目进程,从而实现“边审边建、在监督中推进”。

最终,这样一套以信息透明为前提、以动态审批为手段的流程体系,能够有效降低制度性交易成本,向市场传递出稳定、高效的预期,让合规变得清晰可循,让投资者敢于投入,让居民诉求能得到

及时回应,从而在当前形势下,切实起到“拉动投资”与“优化民生”的双重作用,推动城市更新进入一个良性、可持续的循环。

五、结论

中国城市发展已进入“存量提质增效”的规划时代,传统“增量扩张”的规划管理逻辑在应对产权破碎、利益交织、动态变化的更新实践时,已呈现系统性的不适应。面对这一内在张力,本研究从主体性、空间性与时间性等三个维度系统性地重构了城市更新时代的空间治理理论。适应性规划治理体系的实质是从过去技术理性主导、追求确定性蓝图的空间生产模式,转向一个价值理性引领、适应不确定性的协商共建过程。

适应性规划治理体系要求规划师、决策者与社会公众共同参与一场深刻的治理变革之中,本质上是国家空间治理结构的重组和国家治理现代化的体现。进入新时代,规划治理体系唯有主动适应与变革,方能超越昔日的增长工具角色,真正成为引领城市走向更高质量、更可持续未来的核心治理手段。

参考文献:

- [1] LEFEBVRE H. The production of space [M]. D NICHOLSON-SMITH, translated. Oxford UK & Cambridge USA: Blackwell, 1991: 145-189.
- [2] 朱力.“空间结构化”:一个解释当代中国空间生产的理论框架[J].城市发展研究,2021,28(9):8-15.
- [3] 李锦生,石晓冬,阳建强,等.城市更新策略与实施工具[J].城市规划,2022,46(3):22-28.
- [4] 田莉,陶然,梁印龙.城市更新困局下的实施模式转型:基于空间治理的视角[J].城市规划学刊,2020(3):41-47.
- [5] 姜玲.统筹城市更新行动与社会空间效应的治理框架与未来路径[J].行政论坛,2025,31(4):144-153.
- [6] 吴志强,汪光焘,杨保军,等.“以城市托举中国式现代化:路径与使命”学术笔谈[J].城市规划学刊,2025(3):1-8.
- [7] ANDRES L. Adaptable cities and temporary urbanisms [M]. New York: Columbia University Press, 2025.
- [8] 王笑言,赵雨佳,张佳丽.浙工新村自主更新实践探索与机制研究[J].城市规划,2025,49(6):67-73.
- [9] 周勇,杨雪锋,殷子涵.居民自主型城市更新的治理逻辑与实践表达:基于杭州浙工新村危旧房有机更新案例[J].中国名城,2024,38(5):11-20.
- [10] 卢文正,仇保兴,刘大漳,等.复杂科学视角下城市老旧小区自主更新的集体行动困境及破解——以浙工新村为例[J].城市发展研究,2025,32(2):1-7.