
城市更新相关概念的演进及在当今的现实意义

丁 凡¹ 伍江

【摘要】城市更新是城市永恒的主题，城市更新的发展已经经历了近一个世纪的时间。基于历时性和地域性视角对世界范围内城市更新发展阶段进行了梳理，并对城市更新相关术语及内涵的演进进行分析，试图总结出城市更新概念和内涵的变迁，并得出城市更新在当今社会新的内涵，最后得出对于当今上海城市更新建设的启示。

【关键词】城市更新；定义演进；上海；现实意义

【中图分类号】 TU984 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1000-3363(2017)06-0087-09

DOI: 10.16361/j.upf.201706012

城市更新的概念起源于西方，是西方国家为了应对城市发展中所出现的问题而提出的一系列解决方案。在现代案例中，城市更新主要开始于 19 世纪并在 1940 年代二战后以城市重建的方式达到高潮。

比安基尼将城市更新形容成为一个“涵盖经济，环境，社会，文化，象征和政治层面”的复合概念（Bianchini&Parkinson, 1993）。这是一个旨在使用一系列工具来振兴已经衰败的城市区域的过程（例如地产，商业，零售或艺术发展），以在物质、经济、社会或文化等方面使区域增强。其最初主要是为了应对城市的战后衰退，特别是应对衰败的内城中不断上升的不平等、贫困、犯罪和失业问题。1970 年代末的去工业化进程和以及随后 1980 年代全球经济结构重组也成为美国和西欧许多城市发展城市更新策略的催化剂。

城市更新的相关术语也经历了将近一个世纪的演变，从二战后的“城市重建”（urban renewal）到“城市再开发”（urban redevelopment）、“城市复兴”（urban renaissance）“城市振兴”（urban revitalization）到如今的“城市更新”（urban regeneration），由于每个阶段城市更新的侧重点不同，因此在本文中不同的阶段的城市更新的命名也有差异，而厘清“城市更新”定义在每个阶段的侧重点，有助于我们更加深刻地对于当今社会的城市更新的命题做出理解和判断。

1 城市更新的发展阶段

1.1 城市更新的阶段性特征

西方城市更新经历了将近一个世纪的历史，欧洲的城市更新政策在每个阶段也发生了显著的变化。西方城市更新的历程可以划分为四个时间段：1960 年代，1960-1970 年，1980-1990 年，1990 年之后，更新特点分别以：推土机式的重建；国家福利主义色彩的社区更新；地产导向的旧城开发；物质环境、经济和社会多维度的社区复兴为特点（董玛力，等，2009）。此外还有学者将城市更新阶段划分为：1970 年代，“硬件”的城市更新——广泛进行物质干预；1980 年代，“软件”的城市更新——努力保持该地区原有人口；1990 年代，“整合的城市更新”——物质、经济和社会干预的结合（Tosics, 2009）。

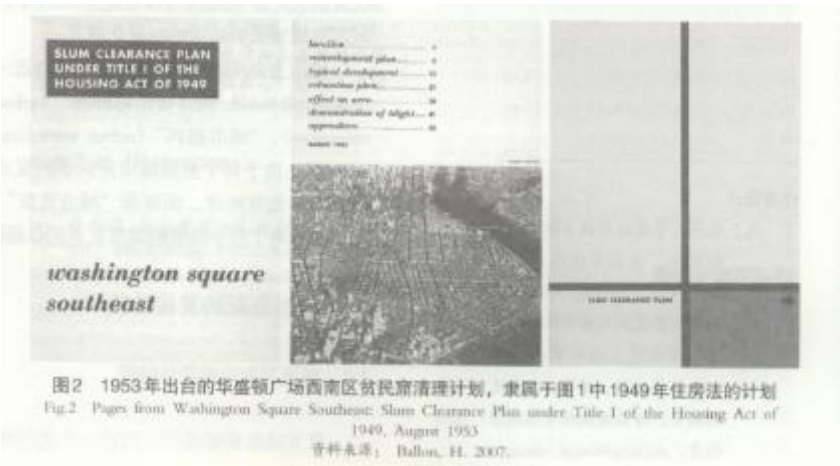
¹**作者简介：**丁凡，同济大学建筑与城市规划学院，博士研究生，美国哥伦比亚大学访问学者，1410115@tongji.edu.cn 伍江，同济大学建筑与城市规划学院，高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室，教授，博导，同济大学常务副校长，法国建筑科学院院士，通讯作者，wujiang@tongji.edu.cn

本文的撰写逻辑基本上赞同这种阶段划分的方法。

1.1.1 二战后 1960 年初：推土机式的重建

二战结束后，由于受到了战争的破坏，人们的住房条件十分恶劣，政府开始对居民的住房水平给予高度的重视。这个时期城市更新的文献记载普遍集中在“贫民窟的清理以及住房的改善方面”。

二战后，未受战火波及的美国，高速路的兴建以及汽车的普及导致了城市郊区化发展及城市人口的外迁，使得城市中心逐渐衰败，低收入者的增加和集聚为内城带来了高失业率和高犯罪率。因此，1950 年代美国的城市更新主要注重居住环境物质性的改变，在罗伯特·摩西的倡导下，开始一系列的平民窟清理的计划(Ballon, 2007) (图 1)。同时纽约曼哈顿华盛顿广场的“西南区计划”(图 2)、圣保罗的“城市中心重建”以及旧金山的“金门计划”等一系列城市的改造，也都是以大规模的拆迁与清除为手段。



欧洲的贫民窟清理计划起源于伦敦 1875 年的公共健康计划^②与奥斯曼对巴黎的改造。1960 年代的欧洲的城市更新，在 CIAM 现代建筑师协会的倡导下，依然是以“形体规划”为特征，以推土机式的重建为手段，对内城的贫民窟进行清除。在 1958 年荷兰海牙首届城市更新国际研讨会上，提出了再开发的三项原则：拆毁和重建；对于原有结构的改善和修复；以及保存和保护历史遗迹（并强调一般不包括住宅）（Miller, 1959）。在 1974 年奥地利城市更新法案^③中，也可以看到对当时城市重建的理解：通过拆迁和新建而改变建筑存量，或是对单体建筑物的置换，或清除部分建成区，并以建筑和土地使用分配计划为基础重建这些区域。1950 年代，香港战后寮屋的清除和公屋的建设，解决了战后低收入人口的居住问题，成为政府建立公共租赁住房的先驱。

然而这种迅速的大规模、大拆大建式的城市更新摧毁了有特色、有活力和储存着当地历史文化的建筑物、城市空间以及其赖以存在的城市文化、资源和财产。并受到了学者和社会居民的越加强烈的反对。这些计划只能使建筑师、政客、地产商们热血沸腾，而平民阶层常常成为牺牲者（Jacobs, 1992）。在 1961 年的“城市重建论坛”上 Clark 谈及美国城市的未来：这种物质性的重建是将居住区贫民窟、“破旧街道”以及工业衰退区置换为体面的住房、服务于便利设施的结构以及现代化的办公大楼。然而他也开始意识到城市重建超越了物质环境的重建。更广泛的层面来看，它包含了教育、市民艺术以及政治生活，以及多方的整体努力（Clark, 1961）。

此外，二战后，城市更新计划的推动者也在发生变化。政府当局现在被视为促进者，或是启动力。主要的商业发展不再直接由政府部门执行，而是由私营部门接替，但在具体实施的过程中，公共部门和私有部门一直保持紧密的联系（Raggett, 1986）。

1.1.2 1960-1970 年代：公共住房的建设及邻里复兴

战后的城市重建，虽然使得物质空间得到了改善，但却受到了学者日益加剧的批评和居民的强烈反对。简·雅各布斯、C. 亚历山大对大规模改造都提出批评，认为造成了社会不公平和经济的难题。1960 年代，城市更新的倾向发生了转移，从清理贫民窟的大拆大建转向建立公共住房体系。这个时期的城市更新发生在社区范围内，一个“城市更新的项目”指的是根据计划更新一个街区所需的举措和活动（Nesbitt, 1958）。此外，这个阶段的城市更新带有明显的福利主义特点（李建波，张京祥，2003）。公有的社会住宅体系成为了一项重要的城市治理手段，以提高城市居住环境，并为工人阶级提供了良好且价格实惠的住宅。

荷兰是欧洲第一个建立社会公共住房体系的国家。早在 1901 年，荷兰议会就通过了《住房法》^④，规定每一位公民都拥有获得住房的权利，且社会有责任满足人们这一权利。1974 年开始，鹿特丹当局开始“为社区建造”的计划，意为旧城区的原住民修缮和升级这片旧城区^⑤。基于荷兰在这方面的成功举措，欧洲其他许多国家也建立了相应的公有社会住宅体系，很快在欧洲各个国家，公共住房成为了城市发展的最大驱动力，其结果就是越来越多设计精良的住宅区被开发，更多现代的公共设施被建立，19 世纪脏乱拥挤的城市面貌因此焕然一新。现代建筑运动的领军人物如布鲁诺·陶特（Bruno Taut），阿道夫·卢斯（Adolf Loos），J. J. P. 奥德（J. J. P. Oud）等得以一展鸿图，实现他们为工人阶层设计的住房理念（van Dijk, 1999）。

在美国，1934 年成立的纽约市房屋委员会^⑥，开始为中低收入的家庭提供公共住房。1958 年，NYCHA 早期的建成项目有哈勒姆住宅区等，然而当时的缺陷是缺少零售等配套设施（Authority, 1937）。从 1970 年代开始以“邻里复兴”的小规模分阶段

^②①Public Health Act, 1875, ,

^③②Stadterneuerungsgesetz Assanierung.

^④③《住房法》（Housing Act）不仅建立了国家层面关于公有出租的社会住宅的法律框架，同时还为现代城市规划奠定了基石。从那个时期开始，超过一万人人口的城市在做出任何扩建时都必须起草“扩展规划（expansion plans）”，以保证所有的施工许可都是基于“扩展规划”而授予的。这项扩展规划的具体实施获得了土地法和建筑规范的支持。

^⑤④（1）基于区域的差异化方法；（2）公有化与社会住宅；（3）权力下放与公众参与。这个时期的城市更新主要解决单纯的住宅问题，而几乎未能关注其他城市功能、经济发展及对旧城区内的（小）企业的影响。针对这一现象，鹿特丹以及其他荷兰城市在 20 世纪 80 年代后半期重新修正了城市更新政策，将其转变为一种更为平衡的方法，对不同城市功能给予关注，同时让更多不同的相关利益全体参与到决策过程中。

^⑥⑤New York City Housing Authority 简称 NYCHA。

的谨慎改造概念逐渐取代了大规模剧烈改造概念。1965年11月9日成立的住房与都市发展署^⑦，将对城市的综合治理作为首要工作。由其出台的《模范城市计划》为示范街区的发展制定合适的计划^⑧，最终目标是在整体上提高居民的生活质量。HUD在美国历史建筑与社区的更新中扮演了相当重要的角色。1974年HUD两个重要的立法带来了历史保护的重要变革：首先是社区发展基金(CDBG)，终止了功能主义指导的大规模城市改造计划，不拆除老

住区、保留原住民成为社区发展基金计划的指导思想，防止“推倒一切”的城市建造方式对市区建成环境的巨大破坏。联邦政府通过CDBG赋予地方政府更大的支配权，向社区的更新和改造拨款，用于社区重建和老城区的环境改善；其次是都市发展行动基金(UDAG)，针对经济萧条的城市，刺激商业和工业发展，复兴破落的老住区。

其他国家，例如加拿大和法国的社区综合开发的模式都跟随着美国(Carmon, 1997)。1973年的加拿大邻里促进计划^⑨，完成了322个市镇479个街区，为社会和社区提供资金以及改善城市公共结构以及使公众参与的角色正规化(Lyon, 1986)。此外，1981年的法国邻里社会发展计划，旨在建立一个广泛基础的合作关系，积极的居民参与以及整合的改善策略(Tricart, 1991)。1960年代新加坡成立了组屋发展局^⑩来全面负责公共住房建设，管理和开发政府组屋。由此开始了大规模建造组屋的阶段。组屋建设与城市规划紧密结合，是新加坡住宅建设的重要组成部分。

这个时期，城市更新的重点从转向社区环境的综合整治、社区经济的复兴以及居民参与下的社区邻里自建。“邻里复兴”的实质是强调社区内部自发的“自愿式更新”，既给衰败的邻里输入新鲜的血液，又可避免原有居民被迫外迁造成的冲突，同时还可强化社区结构的有机性。

1.1.3 1980-1990年代：全球后工业化及经济衰退

受1970年代开始的全球范围内的经济下滑和1980年代全球经济调整影响(Sassen, 1990)，以制造业为主导的城市衰落，导致城市中心聚集着大量失业工人，中产阶级纷纷搬出内城，造成了内城的持续衰落。进入1980年代，西方城市更新政策转变为市场主导的以地产开发为主导的旧城开发模式。这个时期，国家角色开始发生转变，政府和私人部门深入合作是这个时期城市更新的显著特点，政府出台政策鼓励私人投资标志性建筑及娱乐设施来促使中产阶级回归内城，并刺激旧城经济增长。

兴起于1960年代并在1980年代达到顶峰的水岸振兴工程，也是全球城市更新的一个标志性特征，伴随着全球去工业化进程和全球经济结构的调整，大量港口设施被废弃，功能由生产型转为生活型，消费型滨水区域的复兴为滨水用地规划了新的用途，并注重将滨水与市中心区域相统一。例如，美国波士顿的昆西市场（1961年），美国纽约曼哈顿南街港（1967年），美国纽约的巴特雷公园城（1979年），美国巴尔的摩内港的振兴（1964年）。

水岸的成功再开发与城市开发公司的出现有着密切的联系。1980年成立的英国的伦敦码头区城市开发公司^⑪，作为以资产为导向的城市更新的典型机构，它的使命是推动房屋和土地的有效使用，批准现存及新的工业的有序发展，创造具有吸引力的城市环境，保证社会和住房设施的供应，以此鼓励人们在此区域共同工作和生活。城市开发公司被授予决定权和充足的年度预算，以保证特定区域内的建筑及土地的空间再生产(易晓峰, 2013)。类似的机构还有1987年香港的土地发展公司。

同时，伴随着城市工业化功能的衰退，城市中的大片工业区的再利用问题也得到了重视。例如，美国西雅图煤气厂公园（1963年），德国杜伊斯堡钢铁厂公园（1998年），德国鲁尔区IBA埃姆歇公园（1980年）就是这个时期的典型案例。在振兴工业用

^⑦Housing and Urban Development Department, 简称 HUD。

^⑧包括：扩充住房，增加工作、收入机会，减少对福利的依赖，提高教育设施质量、增加教育项目，与疾病和不健康作斗争，减少犯罪和青少年犯罪，提供文化和娱乐的机会，建立良好的通勤等。

^⑨The Neighbourhood Improvement Program,

^⑩HDB: Housing Development Board 简称 HDB Flats, 是国际知名的公共住房计划。

^⑪London Docklands Development Corporation, 简称 LDDCO

地的同时，也越来越开始重视城市的文化形象和内涵。1970 年美国纽约苏荷区使衰败的工业区转变为世界知名的艺术中心。

同时，对于城市文化也逐渐得到了公众的关注。1985 年成立的欧洲文化城市计划^⑪就是旨在结合城市更新，推动欧洲城市文化发展，促进文化旅游的重要文化项目。文化城市计划的成功举办使得很多欧洲城市得到复兴，例如英国城市格拉斯哥、荷兰城市鹿特丹、爱尔兰首府都柏林等都通过举办该活动促进了城市的更新发展，成功地从衰败的工业城市转变为吸引旅游者前往的文化城市。

1.1.4 1990 年之后：综合复兴

1990 年代之后的城市更新注重人居环境的社区综合复兴。公、私、社区三方的合作伙伴关系随着可持续发展观和人本主义思想被广泛接受并开始加强。相比于政府和私人部门主导的“自上而下”的更新，“自下而上”的更新机制逐渐被认为更具包容性。政府将多方伙伴关系中的社区能力构建和鼓励公众参与作为更新政策的新方向。在这一过程中，随着与可持续发展观相适应的多维更新目标的提出，公众开始意识到城市物质、社会和经济环境的改变需要社区中各部门的共同参与。

同时，这个时期开始了对“可持续”更新的探索。这个“弹性术语”是三种感知维度的结合。在时间上，它意味着城市更新不是一种快速的机械修复，而是一个长期的有机过程。在空间上，它将重点从基于本地和局部区域的行动扩展至整个城市和地区。早期费边关注的“国家效率”辅之以在全球经济和生物圈中追求社会所“适合”的以“城市竞争力”为形式的子有机体。而且实质上，它使城市物质和经济福利之间相连，联系社会、社区和机构三者的发展(Furbey, 1999)。

1991 年和 1992 年设立的英国城市挑战计划是在作为对政府资金的竞争而推出的，首次提出了城市更新的综合性的手段。城市挑战计划汇集了各种资金资助，以综合方式资助物质，社会和经济行动。这些工作在公共，私人 and 志愿 4 土区部门之间进行合作——每个伙伴关系都对一个 5 年的资助项目进行投标，这些计划具有明确的目标和量身定制的工作计划。1998 年英国成立区域发展机构^⑫该区域发展机构承担着广泛的涉及到发展英格兰特殊区域经济繁荣的责任(图 3)。同年，欧盟发布城市可持续发展提案框架，体现了促进城市间大区域合作的决心。

1990 年代后以文化策略引导的城市更新逐渐涌现。文化事件、文化活动、文化旗舰项目逐渐成为城市更新的催化剂。很多城市利用文化因素获得了再次重塑城市形象以及振兴城市经济的机会。例如 1997 年毕尔巴鄂凭借古根海姆博物馆的建立博得了世界的关注，是城市摆脱了落后的困境，并创造了城市更新的“毕尔巴鄂”模式；西班牙巴塞罗那则依靠 1992 年的奥运会和 2004 年的世界文化论坛重塑了城市的海岸线(Smith, 2012)。德国汉堡港口新城更是依靠文化和城市竞赛转型成为一个融合居住、商业、休闲、旅游和服务的港口新城。

同时对人的利益和历史建筑的保护也更加得到关注。汉堡港仓库城中完成了一系列历史建筑保护和改造的工作，成为当地重要的历史文化遗产。2002 年柏林施普雷河滨河区域的复兴，当地社团提出“所有人的 Spree”口号，最终达成了建筑需退后水岸 50m 以提供更多的公共空间的结果。美国纽约高线公园，一条铁路线被打造成为空中的市民花园，城市的记忆得到重新的保存。

1.2 发展规律总结

综上所述，二战后西方国家的城市更新以物质性规划理论为基础，并以解决居住为主要目标。进入后工业时期，全球性经

^⑪⑪European Cities of Culture ECOC 1985-1999, 2000 年改为欧洲文化首都 Culture Capital of Europe。

^⑫⑫1999 年英国成立了八个区域发展机构(RDAs), 它们的成立是根据 1998 年的区域发展机构法案而来。伴随着大伦敦政府的建立，在 2000 年 7 月启动了第九届区域发展机构和伦敦发展署(LDA)。区域发展机构于 2010 年 6 月被废除——即公共机构草案的八个区域和地方化草案的伦敦发展署。这些组织于 2012 年 4 月终止运营。

济衰退，经济结构转型，去工业化和郊区化导致西方国家出现了内城衰败、就业困难等社会问题，城市更新的主要目标转为内城的振兴。进入 1990 年代，城市更新朝着更加多元化的方向改变，成为目标多样化、保护历史环境和注重公众参与的社会改良和经济复兴。

从城市更新的发展阶段来看，纵向来看，城市更新以解决住房问题等物质空间的改善向经济、社会、文化、生态等综合维度发展，到 20 世纪之后更加关注城市更新中的文化效应（表 1）。横向来看，由于上海的城市化进程落后于西方国家，城市更新的阶段特点也是紧随西方国家。例如巴塞罗那早在 1992 年就利用大型的世界博览会文化项目，借机完成了城市更新的一系列举措，而上海在 2010 年的上海世博会中才有类似的举动。这是与每个国家和地区的特征相关的，此外上海的城市更新也有自身的独特性，这将在后文中进行详细阐述。

表 1 城市更新发展的阶段及特征

Tab.1 Development phases and features of urban regeneration

城 市 更 新 的 发 展 阶 段	更新内容	更新机制	更新特征	更新侧重点
二 战 后 -1960 年代 初	居住空间的改善尤其 是贫民窟的清理	各级政府主导	推土机式的大 拆大建	注重城市物质空 间的改善
1960 年代 -70 年代	以福利性住房为主 的带有国家福利主 义色彩的社区建设	政府和私人部门的合 作逐渐加强	社区范围内的 更新	城市社会福利制 度的健全
1980 年代 -90 年代	地产导向的旧城开 发	私人部门和市场的力 量占主要地位，政府 出于协调地位	城市企业主义 的力量增强	经济的发展作为 城市发展的引擎
1990 年代 至今	社会，经济，文化， 生态等综合维度的 更新。以文化因素 占据主导	多方多维度合作关系 的形成，更加注重全 球化的影响以及区域 间的合作	小规模渐进式 针灸式的有机 更新	城市历史文化的 保护及城市市民 的公共利益

2 城市更新的定义的辨析及演进

2.1 城市更新术语的辨析

2.1.1 城市重建 (urbanrenewal)



城市更新术语 urban renewal 大量出现在一次世界大战之后，在本文中根据其历史背景意义将其定义为城市重建。在 1959 年的城市重建手册中，对于城市重建有比较具体的定义：为了世界范围内的新生活，小到对于一个楼梯的修复和一扇门的粉刷，大到修改一个地区的土地利用方式和规划分区，这些都属于城市重建（Miller, 1959）。

整体而言，荷兰倾向于使用 urban renewal 这样一种术语，甚至在 2004 年的文献中，还可以看到其踪影。urbanre-newal 于 1960 年的荷兰，主要内容是关于住房的改善，而当时具体还是局限于物质环境的改善方面，范围指代依然是倾向于社区和街区范围的更新。1985 年荷兰《城市和村庄重建法案》^⑬将 urban renewal 的概念宽泛地定义为：“在规划和建设以及生活的社会、经济、文化、和环境标准等领域中进行的系统努力，以此来保存、修复、改善、重建、或是清除市区范围内的建成区”。随着时代的改变，虽然 urban renewal 的用语依然在被使用，但是其内涵却发生了改变。新时期的城市更新不仅要体现在物质方面，更应该被视为一个结合了社会、经济、物质和安全议程的综合事项（Priemus, 2004）。

然而，随着时间的推移，urbanre-newal 术语中隐含的局限性也越来越受到了社会的重视，早在 1960 年代的美国，就有针对“贫民窟的清理以及大拆大建”举措的反思（本文第一部分提到的）。urban renewal 常常跟 bulldozer clearance (推土机式的清除) 联系起来，因此这个词汇也带有一定历史因素的负面色彩。在约翰·肯尼迪总统于 1961 年的讲话中，就提出现今的城市更新计划太过局限以至于不能有效应对旧城所面临的基本问题。我们必须不仅仅关心恶劣的住房问题，还必须重塑我们的城市，使之成为蔓延的大都市区域中有效的神经中枢。城市更新努力必须从根本上重新调整，从清除贫民窟和贫民区防治转变为国民经济和社会更新的积极促进方案 (Kennedy, 1961)。

2.1.2 城市再开发 (urbanredevelop-ment)

此外，城市更新的术语“urbanre-development”“城市再开发”，更加强调“城市更新”的主体角色的特征，认为城市更新是一种自上而下的政府开发行为，并常常与土地的再次开发利用有关。而术语本身则具有强烈的地域性倾向，几乎现有的文献都显示出，城市再开发的说法出现在 1940 与 1950 年代的美国。在 1950 年代的美国，越来越多的学者认为，城市的危机在于城市内城的过时和废弃，而再开发的基本原则就在于提供一种可行性的解决方案，对于这些废弃的内城核心区域，进行陈旧的物质结构方面的去除和更新 (Keith, 1954)。

^⑬ Urban and Village Renewal Act, 1985

关于城市再开发的提议，得到了规划人员和私人利益代表者的广泛赞同，在某些情况下，它意味着对于整个城市的重新规划，以及在地方政府的监控管理之下私人再开发公司运作资金，对于不符合标准的衰败的区域进行修复、清除以及重建。在当时的美国，城市再开发的计划得到广泛的认可，这意味着城市的发展已经无法通过市场自身正常运转。无论在资本主义经济中城市发展过程的本质为何，它在很大程度上取决于私营企业对经济刺激的反应。因此，无论是由于私营企业反应机制的崩溃，或者更可能因为缺乏足够的经济刺激，（政府引导的）城市再开发都是必要的。从这个意义上说，城市再开发，指的是对那些能够诱导正常城市发展状况的恢复的举动。

同时，城市再开发对于工业再开发的巨大潜力也给予关注，提出实现工业再开发的几种途径(Lillibridge, 1952)：第一，以城市或大都市区域范围为基础对城市土地利用进行全局思考；第二，有选择性地购买土地；第三，为工业使用率最高的区域进行规划；第四，对某些特定区域实施明确的保护以实现长期的投资。以此为基础，城市生命力得以继续延续，并且通过拓展更加积极有效的社会和经济关系，对于市民的生活也发挥了积极的作用。

2.1.3 城市复兴(urban renaissance)

城市复兴 urban renaissance 被学者称为“当代城市政策的一个典型特征”。其折射出的内容可以不必太具体但是可以很广泛(Borsay, 1990)。这是一个令人产生联想的词汇，它折射出城市的价值观，这可能是因为暗示了伟大的欧洲文艺复兴，强调了发生的变化不只是一个物质的过程也是社会、思想、道德以及文化的变化过程。

“城市复兴”通常被用来指受人欢迎的城市的再现，作为一般社会福祉、创造力、活力和财富的中心。它包含了社会、文化、经济、环境和政治可持续发展的目标(Kate, Libby, 2008)。此外，他们还认为“城市复兴”有两个新自由主义决定性的特征：首先，它构建了城市“衰落中”的地区，并且这样做的目标是“复兴”那些有最弱势群体的社区。其次，它创造了旨在重构和振兴城市空间的政策，在这些城市空间里，土地价值的上涨成为衡量成功与否的主要标准。

1998年，英国新工党政府副总理建立了一个城市专门委员会(UTF)，负责计划一项基于“卓越设计、强力经济、环境责任，良好的政府管理和社会福祉间的协同行动和联合原则”的城市复兴运动。城市复兴标志着城市政策理念和实践的重大转变，通过紧凑化、多中心化、社会性混合、良好的设计与连接以及环境可持续性，营造出有关城镇的可持续再生的愿景。城市复兴将改良现有的城市肌理与在废弃棕地入侵乡村前加以利用等迫切需要提上议程。

2.1.4 城市振兴(urban revitalization)

城市振兴(urban revitalization)代表了城市化进程的一般概念。作为一项针对城市某块建成区制定的政策，在某些意义上它与城市重建(urban renewal)的经典概念截然相反。举例来说，城市振兴的主要目标是为预先选定的有前景的经济部门和家庭加强城市区位环境（而城市重建则强调对于破败的城市环境进行彻底拆除）；其精确地集中在城市的建成区范围内，住宅建设的政策旨在扩大对应于高收入群体住房偏好的住房供应(Vermeijden, 2001)。

在城市振兴中城市管理主义这一主题，强调塑造了再投资量级和定位的社会制度的广泛性。城市管理主义者对城市振兴的阐释聚焦在机构的连锁网络上，从社会、政治和经济方面，这个连锁网络为消费者刺激拉动城市复兴创造了良好的条件(Wilson, 1987)。此外，在滨水区的振兴中也大量出现了 revitalization 的词汇，这可能跟词汇本身区域性定位的特征是相符的。revitalization 更加强调城市管理者的作用，以政府和私人部门深入合作为特征，也更多地折射出了更新中不同的利益团体之间的力量博弈。

2.1.5 城市更新(urban regeneration)

城市更新是对既有建成环境管理和规划的一个方面，而不是对新的城市化的规划和开发。在某种程度上，城市更新(regeneration)是针对城市衰退(degeneration)而言的，它表达的是一种对衰落和退化应对的状态。

城市更新定义的基础是：全面而完整的远见和行动以解决城市问题，并且寻求实现一个面临改变的地区在经济、物质、社会和环境条件等方面持久的改善(Roberts, Roberts, Sykes, 2000)。城市更新的定义涉及到：对已经丧失了的经济活动进行重新开发；对已经出现障碍的社会功能进行恢复，对出现社会隔离的地方促进社会融合；以及对已经失去了的环境质量和生态平衡进行复原(Couch, Fraser, Percy, 2003)。此外，“合作关系，空间导向，整合，竞争系，赋权和可持续发展”也变得日益重要(Peter, Peter, 2000)。

到了 2010 年左右，urbanregeneration 的用语越来越广泛，尽管 urban renewal 作为城市更新起初快速解决城市问题的方法，然而从 1980 年代以来，对于城市更新的定义却逐渐向 urbanregeneration 倾斜，企图通过一种更加持续的方式，来解决一系列的问题并建立持久的解决方案(Stouten, 2010)。事实上，城市更新就是一种解决城市问题的手段。无论从物质层面¹⁵还是从城市策略层面。城市更新是将不利条件转换为有利条件。

“城市更新”这一术语往往对不同的人意味着不同的的改变和结果，对于有些人是更新但是对于另外的人而言则是衰退(Obeng-Odoom, 2014)。“城市”的定义被赋予了新的生命，而事实上，即使几乎不被那些制定或实施政策的人所承认，对“更新”的理解按照所追求的倡议也有所不同。例如，当地的社区或邻近的街区得到了更新和重建（学习自力更生）；物质环境和商业基础设施得到了更新使得城市用地再次变得经济高效；是地方市场营销（甚至是“品牌营销”）的驱动力，使得城市形象得以改变（包括自我形象和外部的感知）(Ven-inga, 2008)。

同时，城市更新具有广泛的职责范围：它包括一整套设法刺激参与和繁荣的方案，以实现当地人民的雄心和愿望。它扭转了下降趋势，防止出现失策，解决问题，同时保持并进一步发展了真正可持续的、安全的集合社区。它给一个地区经济、社会、物质环境和文化生活带来了持续的改善(Knights, 2008)。

2.2 术语的演进及内涵的变迁

从二战后开始的城市更新相关术语变化中，可以一窥城市更新的内涵的转向（表 2）。

表 2 城市更新相关术语的演进

Tab. 2 Evolution of terms related to urban regeneration

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 urbanrenewal	普遍存在于战后，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	政府机构为主导，到后期逐渐演化为多方合作
城 市 再 开 发 urbanre-development	集中在 1950 年代的美国	带有主体色彩的术语，一般指政府与私人机构联合	政府及私人开发商

¹⁵⑭公共卫生的改善，主要是污水处理和供应，公共领域的改进（街景、照明、景观等），废弃建筑物的拆迁和建筑用地或土地资产的供应，以及现有建筑物的整修翻新；全新的城市道路交通和基础设施的建设，公共机构的建设，例如学校、医院等；最低标准住房设施的提供；现代化的城市设计，对战争时期损毁的重建；废弃工业和海滨区的更新；社会融合；城市可持续发展的目标、原则和技术（Teixeira, 2010）。

城 市 振 兴 urbanrevi- talization	1970-80 年代	赋予新生,常常指一定 的区域	城市开发公司集团,也有 社会团体的介入
城 市 复 兴 urbanre- naissance	1980-90 年代	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 更 新 urbanre-gematio nt	1990 年代之后	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：作者自制

一般来说, 1950 年代的城市重建 (urban renewal) 往往意味着采用物质手段, 而 1990 年的城市更新 (urban regeneration) 的内涵则更加全面。然而, 城市更新的术语是复杂的, 有时候术语会出现时间和区域上的重叠。例如, 荷兰在相当一段时间内沿用了 urbanre-newal 的术语, 而只是在内涵上对其进行不断的修正。而在 1980 年代, 英国的城市更新术语也意味着物质干预。

随后在美国, 城市重建的术语逐步被城市再开发 (urban redevelopment) 所取代。“再开发”被用来表示大量的土地清理以及再利用, 它更强调更新主体的作用, 也折射出市场失灵情况下政府应对城市发展的一系列举措。而就核心内容而言, 城市更新和再开发都是以振兴市中心的经济、保留和拓展税收来源、吸引更多中高收入家庭为目标, 以物质环境改造为途径的城市发展方式。

城市振兴 (urbanrevitalizaition) 则更加针对城市某个区域的转型, 例如全球著名的水岸振兴现象, 大量使用的就是 revitalizaition 这个词汇。它的术语更加体现出多方利益团体的合作。城市复兴 (urbanrenaissance) 折射出人们对于城市全面复苏的美好愿景, 它具有一定的乌托邦色彩。

城市更新 (urban regeneration) 可以被定义为在一个地区扭转经济、社会和物质衰退的完整过程 (Minister, 2004)。相比较城市再开发 (redevelopment), 城市更新 (regeneration) 的主体更加多样化, 它是针对政府主导下的市场本身无法满足所需的转型的情况。

此外, 还有一些衍生的词汇例如重塑 (remodeling), 修复 (rehabilitation) 以及现代化 (modernization)、新陈代谢 (metabolism)、升级 (upgrading)、保护 (conservation) 等字眼。“重塑”、“现代化”以及“修复”常常被混用, 然而它们各自的定义确实明确而具体, 并不包含在任何其他两个概念中。“修复”是指将事物恢复到好的状态而不改变其平面、形式或者风格; “重塑”是指通过改变其平面、形式或者风格来修正其功能和经济缺陷; 而“现代化”指将结构和设备陈旧过时的方面替换为现代化的风格 (Appraisers, 1951)。“升级”是指在需要的地方进行结构改善和公共设施的修复。“保护”是指对需要轻微改善的区域进行照料 (Hemdahl, 1959)。这些概念各有侧重点, 并不是泾渭分明的区别。

3 城市更新在当今的现实意义

我国的城市更新是开始于 1970 年代末经济改革初期开始至今, 是历史、经济和体制力量多重交织、相互作用的结果。在第一个 5 年计划中已经明确指出了: 要把旧城改建工作看作是长期的过程, 是逐步地零星个别地改建工作的积累。要防止单位从市容美观着眼, 拉直或拓宽街道, 大量拆迁房屋 (董鉴泓, 1955)。新世纪之前, 城市更新的任务是: 整治和改善旧城区道路和市政设施系统, 使旧城区适应现代化城市交通和各项现代城市基础设施的需要 (吴炳怀, 1999)。随着我国的大规模建设和快速城

市化阶段的基本结束，城市发展的主要方面也将转向城市更新发展和建筑文化遗产保护等方面。在城市中建造城市，而不是拆除旧区或者使居民迁徙至郊区。在全球化趋势和 21 世纪强调地方性发展的背景下，中国城市更新面临的一个迫切问题是如何调整与重组先前计划经济体制下形成的城市空间，以适应新趋势与新发展的需求（翟斌庆，伍美琴，2009）。

纵观上海，城市更新经历了几个鲜明的发展阶段：1980 年代旧改为主，大量拆除历史弊端的住房；1990 年代地产导向的再开发与注重历史建筑的保护；新世纪对于旧工业用地的再开发与文化意识的觉醒；以及在当今社会对于社会政治、经济、生态等多维度的发展。

随着 1990 年代大规模的旧城改造项目的结束，上海已经基本解决了历史遗留的居住生活问题，大拆大建的旧城改造已经成为历史。新的经济形态逐渐代替以规模扩张为增长点的旧有城市经济模式，使上海开始由外延扩张进入内涵式发展。在大都市区层次上，城市增长和城市更新过程也似乎将现代技术和多元化活动（包括所有不可或缺的文化和知识型产业机构，例如上海世博会）应用于城市化。

2014 年的上海“亚洲城市论坛”也提出了关于亚洲城市更新本质的构想：城市更新是城市发展的战略选择，是一种制度建构的过程，也是城市发展的综合过程，以及优化城市空间资源配置、实现土地价值、促进资本循环的有效途径。同时，上海 2040 规划也明确提出了上海未来城市发展模式的转型，一个重要的原则就是从增量发展到存量甚至减量发展，从大规模的推旧建新、到城市环境和品质的提升。

未来，上海的城市更新内涵向着以下四点进行转变：

3.1 从旧城改造到有机更新

从开发内容上来看，城市更新在北京曾被称作危改（危房改造重建），而在上海成为棚户清理（棚户区的清理整治）（Ye, 2011）。而早在 1990 年代上海的城市更新就已经摆脱了以旧城改造为目标的大拆大建，而向着城市有机更新的方向转变。它将城市认同为一个生命体，城市的生命在于不段更新并迸发活力¹⁶，会在自身的发展过程逐渐完成自身的新陈代谢的过程，而不接受任何外界的强制性干预。城市有机更新涉及到长期性，复杂性，多方的利益互相博弈的过程。

同时，城市更新计划需要植根于一个对城市内部和周围人口发展的长期设想中。城市更新的行为在满足当前需求的同时，也必须面向未来。通过设计和创新，应该为地区探索可行的和有意义的未来发展模式。长期的利益相关者，也就是对这个地区有着长期兴趣的人，应该全部参与进城市更新决策的制定中来，并在不同的方案中做出决定。这一抉择将是关于引导一个成功的城市更新方案的公共决策的基础。

3.2 从大规模建设到城市针灸

从开发规模上来看，更新是持续不断的，但也应是小规模渐进式的，而不应是大规模的、断裂式的。同时城市应该采取针灸¹⁷的手法，逐渐对城市的弊病进行修缮。在上海的城市更新理念中，倡导城市“双修”：功能修补与生态修复，通过“修补型再开发”，在城镇新区中对于近人尺度的空间进行必要的功能性、便利性补缺，对大量工业区、开发区进行“二次城镇化”改造，使之成为具有完全城镇功能特别是城镇服务功能的真正的城镇市区。同时，上海采取城市“微更新”的模式提高一切建设行为的精致度，在城镇规划建设中加强精细化规划、精细化设计、精细化建设和精细化管理。探索适应这种精细化管理的法律和制度。加强旨在提升城市公共空间品质的规划建设管理，特别是针对无建设行为或少建设行为情况下的城市精细化管理

¹⁶⑮同济大学常务副校长伍江教授在“2017 中国城市交通规划年会”上针对上海城市更新发展作《城市有机更新》主题报告，并指出告别过去成片旧城改造模式，提倡小规模、常态化的“城市更新”的宗旨是要走向更具人性、更可持续、更具文化魅力、更具活力的城市。

¹⁷⑯城市针灸(urbanapuncture)美国哥伦比亚大学建筑学教授 Kenneth Frampton 所赞同的未来城市更新的方向。

理（伍江，2017）。

3.3 从单一维度到综合维度

从开发维度上，应该从单一维度（例如经济）的更新向多维度（经济、社会、文化、生态等）多维度的更新方向转变。在参与机制上，城市更新的成功有赖于建立一个真正有效的城市更新管治模式，亦即要有一个包容的、开放的决策体系，一个多方参与、凝聚共识的决策过程，一个协调的、合作的实施机制。是多方利益参与，协商调和的制度；建立更多公众参与的渠道，更多的自下而上与上下结合，而非单一主体（例如，政府或者开发商）的主导。

在当今的上海，我们看到了关于开放的城市决策的过程以及有趣的公共参与机制的探索。在未来这种模式将会更加优化，城市更新能够真正将公共价值与利益考虑进来。

3.4 从地产层面到文化层面

从开发导向上，以地产和商业开发为主的城市更新将逐渐会被以文化为导向的城市更新模式取代。城市更新更加关注城市的文化层面。上海城市改造的方向已从“拆、改、留”变为“留、改、拆”，进一步加大城市历史文化风貌的保护力度，特别是石库门建筑、工业文化遗产的保护和成片历史文化风貌的保护。在世界范围内，1980年代中期文化导向的更新方法已经成为主流（于立，张康生，2007）。正如两位英国学者（Paddison, Miles, 2009）所指出的，很多人认识到“文化，不仅仅是城市联系社会公正和经济增长能力的挑战，而且是减轻问题的基础。文化可以作为经济增长的推进剂，越来越成为城市寻求竞争地位的新正统观念。

新一轮上海市城市总体规划提出城市发展的目标愿景为：“至2040年建成卓越的全球城市”，并在城市性质中明确提出上海要建设国际文化大都市。这是上海首次将文化发展作为核心战略，体现了对于新时期上海城市发展动力与方向的判断（廖志强，刘晟，奚东帆，2017）。在未来，文化将在城市经济发展与提升全球竞争力，促进社区融合以及提高城市形象方面起到愈加重要的作用。

4 结语

通过对于全球范围内城市更新历程的研究，可以得出西方现代城市更新的大致趋势。二战后，其重点由大规模拆迁转向社区邻里环境的综合整治和社区邻里活力的恢复与振兴，城市更新规划由单纯的物质环境改善转向社会、经济和物质环境相结合的综合性的更新。同时，城市更新的操作也从剧烈的推土机式的推倒重建转向小规模、分阶段和适时地谨慎渐进式改造，强调城市是一个连续不断的更新过程。由于中国的城市化进程落后于西方国家，对于西方国家城市更新发展脉络的演进研究能够为当今上海的城市更新，从范围、规模、性质、价值等方面提供一个有力的参考框架，具有较强的指导意义。

城市更新是城市永恒的主题。城市更新不仅仅是旧建筑、旧设施的翻新，不仅仅是一种城市建设的技术手段，不

仅仅是一种房地产开发为导向的经济行为，它还具有着深刻的社会和人文内涵（张更立，2004）。当今的上海城市更新正朝着小规模、针灸式、多维度的有机更新方向发展，以注重城市的历史文化遗产的保留与保护为特色。在未来，城市更新将更加注重城市的文化，价值与城市中多数居民的公共利益。

参考文献

[1] APPRAISERS A. I. O. R. E. Remodeling, modernization, and rehabilitation estimates[M] // AP-PRAISERS A. I.

o. R. E. The Appraisal of Real Estate Chicago. 1951: 249–263.

[2]AUTHORITY U S H. Harlem river houses: U.S [M]. Government Printing Office, 1937.

[3]BALLON H. Robert moses and urban renewal: the title 1 program[M].//BALLON H, JACK-SON K T. Robert Moses and the modern city: the transformation of New York. New York: W. W. Norton & Co, 2007.

[4]BORSAY P. The emergence of a leisure town: or an urban renaissance [J]? Past & Present, 1990 (126): 189–196.

[5]CARMON N. Neighborhood regeneration: the state of the art [J]. Journal of Planning Education and Research, 1997, 17(2): 131–144.

[6]CLARK J S. The future of the American city: what urban renewal is all about[C]. Paper presented at the Urban Renewal Symposium, Washington, D.C, 1961.

[7]COUCH C, FRASER C, PERCY S. Urban regeneration in Europe[M]: Wiley, 2003.

[8]FURBEY R. Urban ' regeneration' : reflections on a metaphorQ]. Critical Social Policy, 1999, 19(4): 419–445. doi:10.1177/026101839901900401

[9]HEMDAHL R. Urban renewal[M]: Scarecrow Press, 1959.

[10]Interdepartmental Group on the E. R. T. O. O. T. D. P. M. Assessing the impacts of spatial interventions: Regeneration, renewal and regional development [R]//The 3Rs guidance, 2004.

[11]JACOBS J. The death and life of great American cities[M]//Vintage books. New York: Vintage Books, 1992.

[12]KATE S, LIBBY P. Whose urban renaissance [M]? Routledge, 2008.

[13]KEITH N S. Rebuilding American cities: the challenge of urban redevelopment[J]. The American Scholar, 1954, 23(3): 341–352.

[14]KENNEDY J F. Special message to the congress on housing and community development [M]. Retrieved From, 1961.

[15]KNIGHTS C. Urban regeneration: a theological perspective from the west end of newcastle—up— on— Tyne[J]. The Expository Times, 2008, 119 (5): 217–225.

[16]LILLIBRIDGE R M. Urban redevelopment and industryQ]. Land Economics, 1952, 28(1): 68–72.

[17]MILLER J M. Part one: background and conclusions[R]//New life for cities around the world: international handbook on urban renewal: books international, 1959.

[18]MINISTER T. O. O. T. D. P. Assessing the impacts of spatial interventions, regeneration, renewal and regional

development[R/OL] "The 3Rs guidance. London: The Office of the Deputy Prime Minister Retrieved from, 2004. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/191509/Regeneration_renewal_and_regional_development.pdf.

[19]NESBITT G B. Urban renewal in perspective [J]. The Phylon Quarterly, 1958, 19(1): 64-68.

[20]OBENG—ODOOM F. Regeneration for some degeneration for others[M]//MICHAEL J. M., LEARY E. Companion to urban regeneration, Routledge, 2014: 189.

[21]PADDISON R, MILES S. Culture-led urban regeneration [M]. Routledge, 2009.

[22]PETER J, PETER G. A review of the BURA awards for best practice in urban regeneration [J]. Property Management, 2000, 18(4): 218-229.

[23]PRIEMUS H. The path to successful urban renewal: current policy debates in the Netherlands [J]. Journal of Housing and the Built Environment, 2004, 19(2): 199-209.

[24]RAGGETT B. Post-war urban renewal: past and present partnership schemes [J]. Built Environment (1978-), 1986, 12(4): 189-197.

[25]ROBERTS P, ROBERTS P W, SYKES H. Urban Regeneration: A Handbook[M]. SAGE Publications, 2000.

[26]SASSEN S. The mobility of labor and capital: a study in international investment and labor flow [M]. Cambridge University Press, 1990.

[27]SMITH A. Events and urban regeneration: the strategic use of events to revitalise cities [M]. New York: Routledge, 2012.

[28]STOUTEN P L M. Changing contexts in urban regeneration: 30 years of modernisation in Rotterdam [M]. Techné Press, 2010.

[29]TEIXEIRA J M P. Urban renaissance: the role of urban regeneration in Europe's urban development future [M]. Serbian Architectural Journal, 2010, 2:97-115.

[30]TOSICS I. Dilemmas of integrated area-based re-newal programs[M]. The URBACT Tribune, 2009.

[31]VAN DIJK H. Twentieth-century architecture in the Netherlands[M]. 010 Publishers, 1999.

[32]VENINGA C E. Understanding urban policy: a critical approach [J]. Journal of the American Planning Association, 2008, 74(1): 138-138.

[33]VERMEIJDEN BEN. Dutch urban renewal, transformation of the policy discourse 1960-2000 [J]. Journal of Housing and the Built Environment, 2001, 16(2): 203-232.

-
- [34]WILSON D. Urban revitalization on the upper west side of manhattan: an urban managerialist assessment[Q]. *Economic Geography*, 1987, 63(1): 35-47.
- [35]YE L. Urban regeneration in China: policy, development, and issues [J]. *Local Economy*, 2011, 26(5): 337-347.
- [36]董鉴泓. 第一个五年计划中关于城市建设工作的若干问题(I). *建筑学报*, 1955(3): 1-12.
- [37]董玛力, 陈田, 王丽艳. 西方城市更新发展历程和政策演变[Q]. *人文地理*, 2009(5): 42-46.
- [38]李建波, 张京祥. 中西方城市更新演化比较研究[J]. *城市问题*, 2003(5): 68-71+49.
- [39]廖志强, 刘最, 奚东帆. 上海建设国际文化大都市的“文化+”战略规划研究 U]. *城市规划学刊* 2017(7): 94-100.
- [40]吴炳怀. 我国城市更新理论与实践的回顾分析及发展建议(I). *城市研究*, 1999(5): 46—48.
- [41]伍江. 城市有机更新[R]. 中国城市交通规划年会主题报告, 2017.
- [42]易晓峰. “企业化管治”的殊途同归——中国与英国城市更新中政府作用比较[J]. *规划师*, 2013(5): 86—90
- [43]于立, 张康生. 以文化为导向的英国城市复兴策略(I). *国际城市规划*, 2007(4): 17-20.
- [44]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.
- [45]张更立. 走向三方合作的伙伴关系: 西方城市更新政策的演变及其对中国的启示 Q], *城市发展研究*, 2004(4): 26- 32.