城市有机更新政策效果评估与优化策略研究

——以杭州市“三改一拆”为例

倪建伟 张宇翔¹

【摘要】城市有机更新是破解城市发展空间瓶颈的重要途径，其政策效果评估既是推进实施的重要指引和政府决策的现实依据，也是科学研究的难点所在。本文以杭州市“三改一拆”为例，基于层次分析法以完成绩效、效益绩效、公平性绩效、可持续性绩效四个维度构建城市有机更新政策效果评估体系并进行实证分析，综合评估政策效果，透视政策实施的缺陷与不足，并据此提出相应的优化策略。结果显示，杭州“三改一拆”政策综合评估结果“较好”，但公众参与程度、政策灵活性、信息公开透明性、资金可持续性、健全配套政策得分偏低。为此，城市有机更新政策的实施应注重引导群众参与，加强公众监管，因地制宜突出特色，完善配套政策，保障资金持续供给，完善城市有机更新的长效机制。

【关键词】城市有机更新 政策效果评估 层次分析法 “三改一拆”

【中图分类号】F321 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006-012X(2020)-04-0078(08)

一、问题的提出

改革开放 40 多年来，中国城市经济社会高速发展的同时也面临越来越多的挑战，集中表现为土地利用模式亟需由“增量扩张”转变为“存量优化”，因此如何进一步释放城市用地潜能成为关键。习近平总书记在中央城镇化工作会议上强调，要严控增量，盘活存量，优化结构，提升效率，切实提高城镇建设用地集约化程度。^①城市有机更新已成为新时代推进新型城镇化的应有之义，成为各地探索城市健康发展中国方案的重要抓手。^②而当务之急是如何尽快对典型实践进行科学评估，为下一步政府政策制定提供决策参考以及成为推进实施的重要指引。

杭州城市化进程和城市更新政策一直走在全国前列。顺应新型城镇化的现实需求和发展趋势，以拓展城市空间、促进城市用地集约化规划化、生态环境改善、居民生活水平提升为主要目标，杭州积极响应浙江省《关于在全省开展“三改一拆”三年行动的通知》，于 2013-2015 年深入开展旧住宅区、旧厂区、城中村改造和拆除违法建筑三年行动(简称“三改一拆”)。探究杭州作为城市有机更新典型代表的具体实践与经验，科学评估政策效果，形成可借鉴、可推广的发展模式，具有重要现实价值。

二、文献综述

城市更新理论起源于西方城市更新研究者对 20 世纪 50-60 年代政府城市更新政策进行的批判与反思。刘易斯·芒福德(1961)认为，城市建设与改造应该以人为本，不能破坏城市原有有机机能。^③吴良镛(1989)在菊儿胡同住宅改造实践中提出并试验“有机更新”，认为城市是个有生命的有机体，处于新陈代谢之中，城市有机更新就是顺应城市肌理，逐步以新剔旧的过程。^④当前，城市有机更新是新常态下城市发展的重要战略，是对存量低效土地的盘活，是城市功能的全面改善和升级，是极具综合性、整

¹**作者简介：**倪建伟，教授，博士生导师，浙江财经大学中国政府管制研究院，浙江杭州 310018；张宇翔，助理研究员，浙江财经大学杭州市社情民意研究中心，浙江杭州 310018。

基金项目：杭州市哲学社会科学重点研究基地杭州师范大学社会建设和社会治理研究中心资助课题“杭州市‘三改一拆’政策评估研究”(2017JD08)。

体性、前瞻性的城市更新发展。

1. 城市有机更新政策评估的理论、方法与体系构建

城市有机更新政策评估秉持政策评价的核心理念和基本理论，是按照一定标准与程序评估政策效益、效率与价值的过程，^[6]大致分为事前评估、全过程评估、事后评估三种模式，旨在检验政策实现的途径，及时总结政策经验与纠正失误。^[6,7]王艳和彭忠益(2018)认为，城市更新评估方法主要有以目标实现为导向的客体评估和以过程优化为导向的主体评估两种类型；^[8]徐敏和王成晖(2019)基于多源数据构建了专门针对历史文化街区更新的评估体系。^[9]

2. 城市有机更新的政策演进与评估

理论上，城市有机更新的政策演进有三个阶段或三种模式，即政府主导型、市场主导型和公众主导型；^[10]实践中，对城市有机更新的政策评估往往侧重于特定案例的宏观定性分析。如，以深圳市为例进行政策反思，分析了城市更新政策的制度优势与短板；^[11]以上海市为例对相关政策进行调研评估。^[12]

3. 城市有机更新的实际工作与评估

现实中关于有机更新的评估更加注重项目规划实施中的具体内容，更为细化，主要集中在三个方面：一是经济价值评估，^[13]涉及营销效应、^[14]交通影响等；^[15]二是社会风险评价，探究因城市更新引发的各类社会排斥风险、^[16]可持续问题；^[17]三是典型案例实施情况评估，某一城市抑或某一项目。^[18,19]

综上，现有城市有机更新政策评估研究存在“三多三少”，一是规划视角多、政策视角少；二是政策演进回顾与定性评估多、政策实际效果与定量评估少；三是单个项目评估多、总体政策评估少。由此可见，如何从政策研究的视角出发，通过对政策实施的跟踪调研，全面挖掘政策效果并以指标方式量化评估，是实现政策效果客观评价的必然要求，亟待破解。为此，本文根据杭州市“三改一拆”城市有机更新政策制度设计特点与实施结果，运用层次分析法从完成绩效、效益绩效、公平性绩效和可持续性绩效四个维度构建评价指标体系，并以“三改一拆”政策行动结束3年后的2018年统计数据和120份市民问卷为基础进行实证分析，以期在城市有机更新政策制定与实施提供决策参考。

三、城市有机更新政策效果评估的理论框架

城市有机更新政策效果评估作为一项具体政策的事后评估，既要坚持政策评估的精神内涵，又要根据特定领域实际情况，构建符合自身特色与要求的评估框架。

1. 基本原则

城市有机更新政策效果评估指标的选取应当主要遵循以下原则：第一，全面性与系统性相结合。指标体系应具有广泛的涵盖面，能够全面反映城市有机更新政策效果的各个方面。同时，指标体系作为一个有机的系统，应该层次分明，结构清晰。第二，代表性与简洁性相结合。指标体系应该在做到全面反映政策实施效果的基础上，选择具有代表性的核心指标，做到重点突出，主次分明。第三，统一性与包容性相结合。作为一个通用指标，首先指标体系应适用于杭州市“三改一拆”政策的实施现状，其次应该包容杭州市各地政策实施的差异性，做到包容并蓄。第四，独立性与可比性相结合。指标体系内指标层各个评估指标应按照准则逐层分类细化，二级评估指标之间应该相互独立，需要排除相关性较强的指标，同时要注重指标间的可比性。

2. 构建方法

根据上述指标体系构建的基本原则，本文采用理论分析法与专家咨询法，进行城市有机更新政策效果评估指标的筛选。理论分析法主要是对城市有机更新的政策目标与政策影响进行分析，并结合政策绩效评估的理论基础，选取具有代表性、针对性的评估指标；专家咨询法是在初步形成评估指标之后，通过咨询从事相关研究的学术专家与从事相关实务的工作人员，对评估指标进行调整，使其科学合理并符合实际。

3. 指标体系

按照上述评估指标构建的方法和程序，通过层层筛选，形成了城市有机更新政策效果的评估指标体系，共四个层次，即目标层、准则层、一级指标层与二级指标层(见表 1)。准则层借鉴了政策绩效评估的主要内容，将政策效果评估分为完成绩效、效益绩效评估、公平性绩效、可持续性绩效四大部分，并以此为基础构建政策效果评估的准则层。

表 1 城市有机更新政策效果评估指标体系

目标层	准则层	一级指标	二级指标
城市有机更新 A	完成绩效 B1	项目完成效果 C1	项目完成率 D1
			拆后土地利用效率 D2
	效益绩效 B2	经济效益 C2	人均住宅面积 D3
			新建商品住宅价格指数 D4
			人均可支配收入 D5
		社会效益 C3	健全配套设施 D6
			增加就业机会 D7
			居民满意度 D8
		环境效益 C4	提升绿化率 D9
			改善城市环卫 D10
			人文特色的保留与继承 D11
		公平性绩效 B3	机会公平 C5
	政策覆盖面 D13		
	操作公平 C6		信息公开透明性 D14
			分配制度公平性 D15
	可持续性绩效 B4	内部可持续 C7	内控机制完善程度 D16
			政策灵活性 D17
		外部可持续 C8	资金可持续性 D18
开发潜力 D19			

(1) 完成绩效

完成绩效评估主要指的是对城市有机更新政策预期的计划方案的实施情况展开评估，本文综合考量项目进度与项目质量评估，选取项目完成率与拆后土地利用效率作为二级指标评估项目完成效果。项目完成率评估政策中各项目的实施进度，是否按期按计划完成既定指标，项目完成率越高，评估得分越高；拆后土地利用效率指的是拆后被利用土地面积的占比，以此评估拆后土地利用质量，拆后土地利用效率越高，评估得分越高。项目完成率与拆后土地利用效率均以 100%为满分，按比例线性递增确定得分情况。

(2) 效益绩效

综合考量城市有机更新政策实施对当地经济发展产生的改变与提升、对当地居民产生的积极社会影响以及对当地以及周边环境的改善程度，本文选取经济效益绩效、社会效益绩效与环境效益绩效三个层面作为一级指标展开分析。经济效益绩效包括人均住宅面积、新建商品住宅价格指数、人均可支配收入三项指标。人均住宅面积评估政策实施后居民居住空间的变化，新建商品住宅价格指数评估政策实施带来的土地增值效益，人均可支配收入评估政策实施是否带动了当地经济发展，提升了居民生活水平；社会效益绩效包括健全配套设施、增加就业机会、居民满意度三项指标。健全配套设施评估政策实施是否完善了当地基础设施，增加就业机会评估政策实施是否创造了新的就业岗位，居民满意度评估的是当地居民对政策实施的满意程度；环境效益绩效包括提升绿化率、改善城市环卫、人文特色的保留与继承三项指标。提升绿化率评估的是当地绿地覆盖水平，改善城市环卫评估的是政策实施是否有效提升当地环境卫生水平，人文特色的保留与继承评估的是政策实施是否充分因地制宜，保留继承了各地的特色与文化。

(3) 公平性绩效

公平性绩效指标包括机会公平绩效和操作公平绩效。公平性绩效主要评估政策实施效果中是否充分考虑广泛的人民群众，人民群众是否公平公正享受到政策带来的福利。机会公平性主要指的是社会公众是否能够参与政策监督、是否有科学的参与方式，参与机会是否人人平等，本文选取公众参与程度和政策覆盖面两个指标进行研究；操作公平性主要评估政策宣传是否公平有效、项目进展是否能够及时公示等等，本文选取信息公开透明性和分配制度公平性两个指标进行研究。

(4) 可持续性绩效

可持续性绩效指标包括内部可持续性与外部可持续性。可持续性绩效主要评估的是城市有机更新政策是否符合可持续发展的科学发展观，主要包含内部可持续评估与外部可持续评估。内部可持续评估一是从政策实施的主体出发考量内部控制水平，从而估量政策实施效果能否持续性地维持下去；二是从政策实施的因地制宜出发考量政策灵活性，在对特殊地区能否做到适当变化。外部可持续评估主要是对外部环境的评估，本文选择资金可持续性与开发潜力作为其评估指标。资金可持续性评估资金来源的稳定性，开发潜力评估当地进行再开发的环境限度与发展软实力。

4. 评估函数

(1) 单指标评估函数

为了方便对评估水平进行合理的量化，本文选择用 1-5 这 5 个值来代表不同等级的评估水平，根据评估等级与赋值关系(见表 2)，得到单指标评估函数，即：

$$y_{(w_j)} = 5 * r_5 + 4 * r_4 + 3 * r_3 + 2 * r_2 + 1 * r_1$$

表 2 评估等级与赋值关系

评估等级	很好	较好	一般	较差	很差
分值	5	4	3	2	1

其中， r_n 为二级指标层中各个评估指标中根据调查结果计算出的每个评估等级被调查者数量占总被调查者数量的百分比。显

而易见，单指标评估函数的值越高，该指标的评估结果越好。

(2) 综合评估函数

本文使用加权线性法和法将单指标评估函数按照权重进行加总，得到杭州市“三改一拆”城市有机更新政策效果评估的综合评分。同样，综合评估函数得分越高，表示杭州市“三改一拆”城市有机更新政策的实施效果越好。综合评估函数公式如下：

$$Y(w_i) = \sum_{i=1}^n W_i \times y(w_i)$$

其中， $Y(w_i)$ 是杭州市“三改一拆”城市有机更新政策效果的综合评估得分， w_i 是各个二级指标的权重， $y(w_i)$ 是各个二级指标单指标评估得分， n 是评估指标的个数。

$Y(w_i)$ 可划分为五个等级：

表 3 综合评估等级

分值	$Y(w_i) \geq 4.5$	$4.5 > Y(w_i) \geq 4$	$4 > Y(w_i) \geq 3$	$4 > Y(w_i) \geq 2$	$Y(w_i) < 2$
评估等级	很好	较好	一般	较差	很差

四、城市有机更新政策效果评估的实证分析

1. 案例基本情况

杭州作为一座兼具历史底蕴和现代感的城市，在城市更新的过程中体现出不同于其他城市的独特脉络。为应对城市化带来的一系列挑战，自 2013 年浙江省推出“三改一拆”政策后，杭州市各区县围绕城中村改造、旧住宅区改造、旧厂区改造与拆除违法四项核心任务展开，采取了拆改结合、拆整结合、拆治结合等措施，具有典型示范意义。因此，本文以杭州市“三改一拆”为研究对象，对完善城市有机更新政策效果评估机制与推进其优化提升具有重要意义。

2. 评估基本步骤

第一，确定指标权重。为保证指标权重科学、合理、本文将咨询理论和实务专家，采纳多方意见以形成各个指标权重；第二，收集统计指标。可量化指标必须使用官方权威数据，本文将通过查阅统计年鉴、咨询相关政府部门来获取相关统计数据指标；第三，进行问卷调查。本文采用对居民进行问卷调查的形式来获取不可量化的指标的基础数据；第四，进行数据处理。本文利用已设计好的评估函数对数据进行处理并达到研究可用的要求；第五，形成结果进行分析。本文将对数据进行整合，形成杭州市城市有机更新政策实施效果的整体评估结果与各个评估指标的评估结果，并进行评估结果界定与分析对比，形成评估结果分析。

3. 指标权重确定

首先，根据前面设计的城市有机更新政策评估指标体系构建层次结构、理清各个指标之间的相互关系。以此为基础，使用成对比较法构造以 B_k 为判断准则的评估指标 $G, C_2, \dots, C_n$ 之间的两两成对比较的判断矩阵。接着，本文选择专家咨询法来确定城市

有机更新政策效果评估指标的权重，共咨询了 13 位理论与实务专家，专家们根据自己的经验、综合知识和个人价值观对笔者构建的指标体系进行分析、判断，并按照 9 级标度法进行较为主观的赋值。最后，以专家赋值结果为研究基础，使用和积法计算各个二级评估指标相对于目标层的权重系数 W_i 的具体数据(见表 4)，并进行一致性检验，保证各个数值的正确性以及逻辑关系的合理性。

表 4 城市有机更新政策效果评估指标权重

目标层	准则层		一级指标		二级指标		w_i		
A	B1	0.0847	C1	1	D1	0.500000	0.0424		
					D2	0.500000	0.0424		
	B2	0.5423	C2	0.2973	D3	0.163808	0.0264		
					D4	0.297343	0.0479		
					D5	0.538850	0.0869		
			C3	0.5390	D6	0.250093	0.0731		
					D7	0.250093	0.0731		
					D8	0.500000	0.1461		
					D9	0.122100	0.0108		
			C4	0.1638	D10	0.647741	0.0575		
					D11	0.230159	0.0204		
					C5	0.6667	D12	0.666717	0.1037
							D13	0.333283	0.0518
	B3	0.2333	C6	0.3333	D14	0.666667	0.0518		
					D15	0.333333	0.0259		
	B4	0.1397	C7	0.5000	D16	0.500000	0.0349		
					D17	0.500000	0.0349		
			C8	0.5000	D18	0.750000	0.0524		
					D19	0.250000	0.0175		

4. 指标实际得分

(1) 可量化指标得分

截至 2018 年 12 月 21 日，杭州市“三改一拆”行动 2018 年“三改”目标任务 1949 万平方米，现已完成 2282.7 万平方米，达到目标任务的 117.1%，其中旧住宅区改造、旧厂区改造、城中村改造的完成率均为 100%以上；“一拆”目标任务 1400 万平方米，现已完成 2423.7 万平方米，达到目标任务 173.1%，拆后土地利用率 81.4%^①显而易见，项目完成率为 100%，表示杭州市“三改一拆”圆满完成 2018 年度计划任务，此指标得满分，即 5 分；拆后土地利用率 81.4%，按照土地利用率 100%为满分 5 分，线性递增的规律，此指标得 4.07 分。

2017 年杭州市人均住房面积为 36.4m²，人均可支配收入 56276 元。^②2018 年杭州市人均住房面积为 37.3 m²，同比增长 2%；人均可支配收入 61172 元，同比增长 9%。^③2017 年全国城镇居民人均住房面积 36.9m²，2018 年全国城镇居民人均住房面积 39m²，本文以 36.9m²达到“一般”水平，39 m²达到“较好”水平为基准，计算得到人均住房面积指标得分为 3.1905 分。2018 年全国居民人均可支配收入实际增长率 6.5%，^④本文以其达到“较好”水平为基准，每提高 0.5 个百分点，评分增加 0.1 分为计算方法，

得到人均可支配收入指标得分为 4.5 分。2018 年杭州市新建商品住宅价格指数为 105.6,^②本文以 100 达到“较好”水平为基准,每提高一个百分点,评分增加 0.1 分为计算方法,得到新建商品住宅价格指数指标得分为 4.56 分。通过汇总,得到可量化指标的实际得分(见表 5)。

表 5 可量化指标的实际得分

二级指标	wi	y (Wi)
项目完成率 D1	0.0424	5.0000
拆后土地利用效率 D2	0.0424	4.0700
人均住宅面积 D3	0.0264	3.1905
新建商品住宅价格指数 D4	0.0479	4.5600
人均可支配收入 D5	0.0869	4.5000

(2) 不可量化指标得分

由于部分评估指标不可量化,本文将把这类指标融入问卷设计,通过对居民进行问卷调查来获取不可量化指标的量化基础数据。因此,本文随机在杭州市市内选择案例点展开问卷调查。本文一共收获了来自望江街道、文晖街道、彭埠街道三个街道的 120 份居民调查问卷,通过数据统计、处理、代入单指标评估函数,得到不可量化指标的实际得分(见表 6)。

表 6 不可量化指标的实际得分

二级指标	Wi	y (Wi)
健全配套政策 D6	0.0731	4.1500
增加就业机会 D7	0.0731	4.2500
居民满意度 D8	0.1461	4.4250
提升绿化率 D9	0.0108	4.3333
改善城市环卫 D10	0.0575	4.7000
人文特色的保留与继承 D11	0.0204	4.5250
公众参与程度 D12	0.1037	3.5750
政策覆盖面 D13	0.0518	4.5667
信息公开透明性 D14	0.0518	4.1417
分配制度公平性 D15	0.0259	4.7417
内控机制完善程度 D16	0.0349	4.5833
政策灵活性 D17	0.0349	4.0500
资金可持续性 D18	0.0524	4.4417
开发潜力 D19	0.0175	3.8750

^①数据来源:《杭州市“三改一拆”行动工作进度公示》,《杭州日报》第 A15 版,2018 年 12 月 25 日。

^②数据来源:《2017 年杭州市国民经济和社会发展统计公报》,杭州市统计局,2018。

^③数据来源:《2018 年杭州市国民经济和社会发展统计公报》,杭州市统计局,2019。

^④数据来源:《2018 年国民经济和社会发展统计公报》,国家统计局,2019。

^⑤数据来源:(2018 年 12 月份 70 个大中城市商品住宅销售价格变动情况),国家统计局,http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201901/t20190116_1645126.html。

5. 评估结果及分析

根据前述得出的杭州市“三改一拆”城市有机更新政策评估体系中各个评估指标的得分情况。本文将单指标得分与单指标权重相结合，充分考虑各个评估指标所属的准则层不同，重要性程度不同的情况。因此，本文将指标权重与指标评分相乘并加总，计算获得的整体评分结果，计算结果如下：

$$Y_{(w_i)} = \sum_{i=1}^{19} W_i \times y_{(w_i)} = 4.2947$$

计算结果显示：杭州市“三改一拆”城市有机更新政策的综合评估得分为 4.2947，根据前面设定的评估标准，杭州市“三改一拆”城市有机更新政策实施效果达到“较好”级别。

(1) 完成绩效维度达到较好水平且完成率为满分

完成绩效维度整体得分为 4.5350 分，评估结果位于“较好”与“很好”的中间水平。完成绩效中，项目完成率得分为 5.0000 分，达到“很好”，表示杭州市“三改一拆”城市有机更新政策中改造建设的工期安排以及规划管理等方面都达到了预期目标，能够按时保质保量完成改造、拆迁工程；拆后土地利用率得分为 4.0700 分，刚好达到“较好”水平，这表示杭州市土地集约利用水平较高，杭州市“三改一拆”城市有机更新政策在土地集约化利用管理方面已经走在国内城市更新规划建设的前列，但是仍旧要不断创新，争取实现更大的突破。

(2) 效益绩效维度总体较好但个别指标偏低

效益绩效维度整体得分为 4.3602 分，稍高于“较好”水平。其中，经济效益得分 4.033 分，社会效益得分 4.3133 分，环境效益得分 4.6150 分。这表示杭州市“三改一拆”城市有机更新政策实施产生的整体效益可观，基本符合政策预期。但是，相对而言经济效益绩效与社会效益绩效的提升空间还很大。从单个指标来看，这是个别指标评分较低导致的，人均住宅面积得分 3.1905 分、健全配套设施得分 4.1500 分、增加就业机会得分 4.2500 分。这表示居民住房面积偏小且增长幅度不大，配套设施建设仍需完善，就业机会创造较为欠缺等问题较为突出。因此，如何完善相关配套政策以解决上述问题将是后续工作的研究重点。

(3) 公平性绩效维度中机会公平与公众参与偏低

公平性绩效维度整体得分 4.0509 分，刚达到“较好”水平，这表示杭州市“三改一拆”城市有机更新政策的公平性绩效亟需提升，是需要克服的工作难点。公平性绩效中，机会公平得分 3.9055 分，操作公平得分 4.3417 分，两者差距较大，并且机会公平绩效得分没有达到“较好”水平，这表示居民对政策是否给予每个人相同的机会与权利评分较低。从单个指标来看：公众参与程度 3.5750 分，仅处于“一般”水平，这说明政策实施在引导公众参与上较为欠缺；信息公开透明性得分 4.1417 分，这表示政策实施在政策宣传与公众监管上提升空间较大。因此，建立科学、高效的公众参与制度和激励制度是政策优化的重要研究方向。

(4) 可持续性绩效中资金可持续性较好但仍有潜力

可持续性绩效维度整体得分 4.3083 分，较高于“较好”水平，这表示杭州市“三改一拆”城市有机更新政策较为重视政策可持续性。可持续性绩效中，内部可持续得分 4.3167 分，外部可持续得分 4.3000 分，政策内外部可持续性建设较好，且较为均衡。从单个指标看，政策灵活性得分 4.0500 分、开发潜力得分 3.8750 分，较大幅度低于可持续性绩效维度整体得分，这表

示政策实施在因地制宜，最大限度开发当地潜力的工作上存在不足。此外，资金可持续性得分 4.4417 分，但是由于该指标在外部可持续指标中占比 75%，重要性显著。资金可持续性仍有较大提升空间，拓宽资金渠道、降低政府财政压力将是后续政策优化的重点。

五、启示与建议

2018 年度杭州市“三改一拆”政策效果整体评估结果“较好”，政策实施较为成功，政策效果达到了政策预期目标，适应了城市发展的需要。进一步来看，评估结果中改善城市环卫、人文特色的保留与继承、分配制度公平性、内控机制完善程度等指标评估得分明显较高，这说明杭州市在这些方面形成了优势和特色，值得各地在推进城市有机更新中学习推广。但是，公众参与程度不够高、政策灵活性不够大、政策监管不够严、资金结构不够完善、配套政策不够健全等问题也较为明显，亟需进一步优化解决。从现实情况看，这些问题也是城市有机更新过程中普遍存在的问题，需要共同探究解决策略。

1. 城市有机更新政策效果评估的经验启示

(1) 构建了政府主导的强有力政策推进机制

一是高位定调“三改一拆”工作。杭州市委市政府把“三改一拆”作为以城市转型带动经济转型、生产方式转变和城市治理方式转变的重要抓手，跳出仅仅计算经济账、眼前账和局部账的视野限制，着眼于区域和城市价值的提升，着眼于人民生活品质的提升。二是建立高层次领导协作机制。成立专门领导小组及办公室，由市经信委、住房保障局、市建委三个部门联合牵头，市城管委、市规划局等 13 个部门协作；三是强化全局性统筹推进。将“三改一拆”与统筹城乡区域发展、加快推进新型城市化建设等重点任务和工程相结合，实现政策叠加、资源共享、统筹实施。

(2) 注重“面子工程”和“里子工程”协同推进

“三改一拆”政策是推进城市有机更新的重要途径，其最显著的成效在于城市风貌的提升，完美实现了“旧貌换新颜”的目标，集中表现为城市环境卫生的极大改善。同时，“三改一拆”政策更在于深层次的市民生活品质的提升，杭州践行“民生为本，满意为要”的基本原则，以切实保障“百姓得实惠”为第一要务，在以大格局、大手笔做美环境的同时，更加注重做优服务、提升品质。

(3) 注重“安心工程”和“暖心工程”共同建设

“三改一拆”政策无论是风貌变革还是民生普惠，都需要以制度化、规范化促进市民对未来预期的形成。杭州“三改一拆”以制度化建设和规范化执行为重点，着力实现让市民“安心”，将“肯定会搞好、肯定会公平”的信念植入市民心中。坚持公开公平公正的工作方式，全面推进阳光化工作，切实增强政策的刚性，做到一碗水端平，一把尺子量到底，让市民对公平性有了充分认可。同时，“三改一拆”不仅有严格的制度规范，更有贴心暖心的工作方式和服务内容，走街串巷深入了解百姓所需并积极努力解决，获得了百姓极大的信任与支持，实现了从“抵制”到“配合”再到“主动”的巨大转变。

(4) 注重“门道工程”和“味道工程”双双提升

以“三改一拆”实现城市有机更新，旨在促进城市经济社会的可持续健康发展，重点在于摸到城市经济社会转型发展的“门道”。杭州以服务产业转型升级为导向，努力腾出城市新空间，实现产城融合新发展，把有限的空间通过腾龙换鸟不断引进新产业新业态，形成新的产业优势。同时，“三改一拆”政策十分重视历史与文脉的保护和传承，保留城市记忆、体现文化传承，留住“乡愁”和“家的味道”，努力“讲好杭州故事”。由此实现了腾出空间谋求新发展、传承保护延续老味道的双双提升。

2. 提升城市有机更新政策效果的对策建议

基于上述研究结论判断，秉持以城市有机更新谋求可持续发展的理念，抓住重要的普遍性问题，本文认为应从以下 5 个方面重点发力：

(1) 加强政策宣传，积极引导公众参与

杭州的公众参与一直走在全国前列，已成为杭州城市治理的重要品牌，但评估结果却并不理想，这意味着新时代市民对公众参与的要求更为强烈，应引起各地政策实施的高度关注。为此建议，一是对违法建设行为进行曝光，使利用舆论媒体进行政策宣传的效果更加深入人心，营造支持政府政策实施的社会氛围；二是通过建立公正公开的政策公开制度来提升政策实施的公开透明性，提升社会对政府的认同感与对政策的满意度；三是及时发现政策实施过程中出现的利益纷争情况，通过媒体报道向社会公众公开处理结果，解决百姓民生问题，防止滋生腐败。

(2) 推进因地制宜，突出城市风貌特色

杭州城市有机更新评估结果显示，总体人文特色保留与传承评价较高，但各地更为具体的“小众”特色需要进一步更好呈现。为此各地城市有机更新过程中要重点做好三个方面：一是各级单位具体实施城市有机更新政策时，不仅要接受上级单位的监督，符合上级单位的各项要求，而且还需要保留一定的自主性和独立性，力求自主设计、自主规划，要因地制宜，结合当地资源、突出特色风貌；二是要将改造与文化保护相结合，鼓励民俗文化继承，打造具有人文情怀、能够留住回忆的城中新式社区；三是各地改造项目推进的同时，不能忽视环境保护与提升，应重视对环境的综合整治，让山景、水景、绿景、街景与城市发展更加协调，更好体现城市文化底蕴。

(3) 加强公众监管，落实长效防控机制

政府部门的监督更具专业化、权威性和针对性，但也面临着人力物力有限背景下难以百分百全覆盖的现实困境。为此各地应当强化公众监督，一方面要不断加强公众监管，坚持“以人民为中心”的工作思路，要建立科学、合理的公众参与制度，鼓励公众有序参与、文明参与，对违建现象、利益纠纷、政策不公、个人或者群体的诉求等进行及时地反馈与投诉；另一方面，应从源头着重治理，在萌芽状态坚决遏制违法建设是提升政策可持续性的主要思路。要加紧研究、建立和完善城市有机更新政策中的巡查、巡视、督查的动态防控机制，借用数据库、信息管理平台及时发现、及时处置违法建设行为，加强督查工作的力度，严格管控违建现象。

(4) 拓宽融资渠道，保障资金持续供给

资金保障是推进城市有机更新的重要支撑力，特别是政府主导模式下需要更加注重资金的持续供给问题。为此建议，一是引入先进的管理模式，节约资金成本，促进建设项目品质的提高，比如推行“带安置出让”和“代建管理”新型管理模式。二是不断推进新型融资工具在城中村改造政策中的创新使用，形成科学合理的融资方式。三是引入专业性服务机构进行资金管理，不仅可以在资金运用上规避风险，而且能够增强政策实施中资金保管、配置、管理等工作环节的专业性。

(5) 完善配套政策，保障健康持续发展

人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾已成为新时代我国社会的主要矛盾，城市有机更新必须坚持以人为本，更加注重发现、挖掘、满足和保障不断提升的人的需求。为此建议，一是完善基础配套设施，给当地居民提供适宜、便利生活的基础。基础配套设施的建设要充分征求居民意见，要切实符合各个相关主体的利益诉求；二是根据当地实际经济状

况,提升社区或者村庄的景观绿化水平,完善优化安置小区的文娱设施与活动场所,提高原居住地区的档次与品位,建设宜居社区,以提高居民对于城市有机更新政策实施工作的认可度与满意度;三是适当引入市场机制,形成竞争氛围,提高服务供给质量。

参考文献:

- [1]中新社.中央城镇化工作会议提出推进城镇化六大任务[J].城市问题,2013,(12):102.
- [2]倪建伟,张伟.新型城镇化进程中城乡土地系统性整理的现实问题与政策优化——基于浙江“三改一拆”的539份问卷调查[J].现代经济探讨,2014,(12):47-51.
- [3][美]刘易斯·芒福德,宋俊岭,倪文彦译.城市发展史[M].北京:中国建筑工业出版社,2005.568.
- [4]吴良镛.北京旧城居住区的整治途径——城市细胞的有机更新与“新四合院”的探索[J].建筑学报,1989,(07):11-18.
- [5]陈振明.政策科学——公共政策分析导论[M].北京:中国人民大学出版社,2003.309.
- [6]于立生.公共政策评估理论研究及其困境分析[J].发展研究,2011,(05):96-100.
- [7]中国行政管理学会课题组.政府公共政策绩效评估研究[J].中国行政管理,2013,(03):20-23.
- [8]王艳,彭忠益.国外城市更新研究述评:目标原则、因果机制与研究展望[J].城市治理研究,2018,(01):139-153.
- [9]徐敏,王成晖.基于多源数据的历史文化街区更新评估体系研究——以广东省历史文化街区为例[J].2019,(02):74-83.
- [10]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[J].城市发展研究,2004,(04):26-32.
- [11]林强.城市更新的制度安排与政策反思——以深圳为例[J].城市规划,2017,(11):52-55,71.
- [12]张永珍.上海市城市更新系列政策的调研与评估[J].上海房地,2017,(07):21-22.
- [13]亦瑞景.城市更新中的经济评估研究[J].中华民居,2018,(08):67.
- [14]王懿宁,陈天,臧鑫宇.城市营销带动城市更新——从“古根海姆效应”到“毕尔巴鄂效应”[EB/OL].<http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.5583.TU.20200110.0844.002.html>.
- [15]许丽.城市更新规划阶段引入交通影响评价的探索——以复旦大学邯郸路校区城市更新区域评估项目为例[J].交通与运输,2018,(04):15-18.
- [16]邵任薇,陈绮珊.城市更新社会排斥风险评估[J].城市问题,2019,(07):77-85.
- [17]郎崑,李邨,陈婷婷.从社会因素角度评估香港城市更新模式的可持续性[J].国际城市规划,2018,(06):63-67.

[18] 邹兵. 存量发展模式的实践、成效与挑战——深圳城市更新实施的评估及延伸思考[J]. 城市规划, 2017, (01): 89-94.

[19] 刘淼, 邹伟, 王克森, 等. 大数据支持下城市更新政策实施的精细化评估初探——以上海市铜川路水产市场搬迁为例[J]. 上海城市规划, 2019, (02): 69-76.