

基于权力、资本和权利三维视角的 旧城更新运行机制研究 ——以历史文化名城苏州为例

陈毅 衷培圆¹

(华东政法大学, 上海 201620; 浙江工业大学, 杭州 310014)

【摘要】: 为了减少历史文化名城在旧城更新中来自政府权力任性、市场资本傲慢和社会权利虚弱带来的负面影响, 寻求从物的城市化走向人的城市化, 城市空间从非正义走向正义, 探寻多元城市更新主体相互作用机制如何运作及其如何优化。基于对苏州旧城更新的调研, 重点比较了古城1号保护型城市更新、苏纶厂发展型城市更新和桃花坞协同型城市更新三种类型机制运作机理, 围绕政府权力、市场资本和社会权利如何更好地协同, 实现旧城更新机制的优化, 满足人们对城市美好生活的向往, 从而处理好城市发展与城市保护二者之间的良性关系。

【关键词】: 旧城更新 城市化 保护型城市机制 发展型城市机制 协同型城市机制

【中图分类号】: D035-3 **【文献标志码】:** A **【文章编号】:** 1001-862X (2022) 01-0140-009

一、问题聚焦：基于城市空间正义的旧城更新研究

在全面建设社会主义现代化国家的战略布局下, 加快城市化进程是必然趋势。然而, 不能盲目追求城市化率而忽视了城市内涵式高质量发展。尤其在商业化浪潮和野蛮城市化进程的裹挟下, 受巨大地租收益驱使, 地产经济扩张性和历史人文延续性之间的矛盾使得旧城历史文化街区高度商业同质化, 城市空间正义变了味。生活在旧街区的居民处在边缘化的尴尬境地, 其原本的生活空间被一点点压缩, 生活场景也难以维持, 取而代之是带着资本傲慢的利益空间。地方政府也受土地财政影响, 容易形成经济增长的利益联盟。旧城更新不是简单运用“推倒-重建”的资本逻辑和权力逻辑就能解决好的, 其涉及文化遗产和遗产保护, 权力主体有义务把正走向隐退的人文景观和历史气息找回来。城市不仅仅表征着权力空间、资本空间, 更应该彰显其权利空间。城市不是建设“物的现代化”, 而是“人的现代化”, 真正体现人民城市为人民的思想。城市空间正义性的标尺是人民的满意度、获得感和幸福感。建设有温度有风度的城市, 才是城市建设最大的正义现实。如何把城市空间中多元主体的积极性调动起来, 有效协调好各方利益, 实现公共利益最大化, 是新时代旧城更新必须面对的新问题。

二、基于权力、资本和权利的分析框架

政府所代表的权力逻辑、市场所代表的资本逻辑和社会所代表的权利逻辑存在显著差异, 使得政府、市场、社会三大主体在

作者简介: 陈毅 (1978—), 华东政法大学政治学与公共管理学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 国家建设、政党治理、基层治理; 衷培圆 (1995—), 浙江工业大学讲师, 主要研究方向: 城市治理。

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“基层党组织的政治生态评估体系与优化策略研究”(17CZZ041); 上海市哲学社会科学项目“党建引领基层社会治理的实践模式、运行逻辑与优化路径: 基于上海大都市的实证研究”(2020BDS002)

博弈过程中呈现出以政府主导的保护型城市更新、市场主导的发展型城市更新和以社会实验为先导的协同型城市更新三种不同的类型。每种类型既有其时代必然性，也暴露出不足，引发了很多城市空间非正义问题（如图1所示），亟待探寻权力、资本和社会三维力量达成合作协同机制，推动城市从空间非正义走向空间正义。在多元主体协同共治的平台建构下，如何保有合理的博弈机制、稳定的交互机制、长足发展的协同机制，是必须正面解决的重要难题，以确保政府权力正当行使、市场资本有节制和社会权利有保障，以人本理念与综合性协调发展作为城市更新的基本推进路径。^[1]

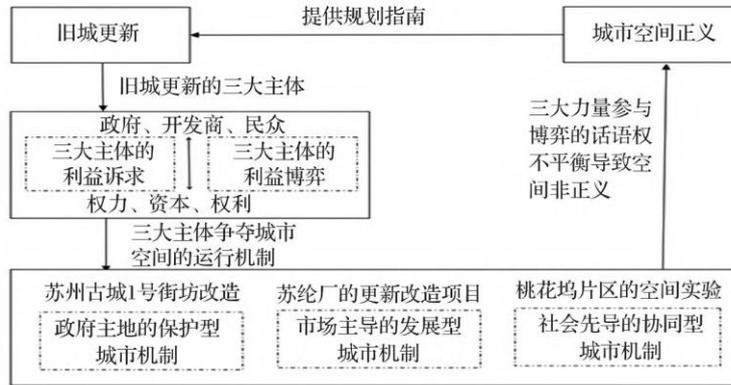


图1 研究框架分析图

本研究选择苏州旧城更新作为典型案例，展示城市发展和古城保护这对张力在各种城市更新类型中的体现。苏州有两千多年的建城史，经济发达、企业众多，使得政府不像其他地方高度依赖地产经济，爱惜历史街区这种珍贵文化资源，也对自下而上保护城市的社会实验从默许走向护持，居民的幸福感和认同感和满意度较高，古城历史风貌的保持也相对完整。即便如此，我们的调研也发现政府在旧城更新中受行政逻辑影响出现短视问题，也出现商业化过热对苏式宅院建筑和里弄格局所形成的文化价值侵蚀等问题。苏州旧城更新历程非常完整地展现了政府、开发商及公众三大主体之间所生成的三种城市更新机制，通过比较不同机制的优劣，能够论证如何达成三大主体间的稳定结构，来优化协同型城市机制，更加注重历史文化美学价值，筑牢城市文化之魂，从而为我国的城市更新找寻理想路径。

三、案例深描：苏州旧城更新的类型学研究

我们团队于2019年7月至2019年12月在苏州市进行了为期半年的驻场调研，通过与苏州城市更新中不同主体进行交流及其对更新效果的评估，总结出三种类型旧城更新机制，2021年3月以来又进行了后期回访和持续跟进，弥补和更新资料，相互佐证。

（一）保护型城市更新：苏州古城1号街坊更新叙事

古城1号街坊因为自身独特的位置、特殊的文化价值等，成为古城改造的典型案例。市政府早在1986年就正式颁发了整体城市更新规划策略，明确指出应坚持古城保护、留住文脉。尽管在当时也积极争取居民、专家学者参与，但他们的力量较为薄弱。诸如市政府也通过设置专项工作推进小组，牵头募集各方意见，并联系城市规划学家郑光中制作了《苏州古城1号街坊保护与改建规划研究》，其核心内容为：1. 遵循水系规律，为具备价值的文化建筑和民居提供相关保护措施；2. 明确更新开发原则和方式，对于残破性比较高的区块，若历史存留价值不高则予以拆除，若通过系统修复可达到较好维护效果则予以修缮，对基础设施进行优化，推进空间资源优化重组；3. 恢复1号街坊当地的商业体系。但基于当时有限的技术条件和短缺的城市更新经验，也为了避免过热的大规模拆迁和商业资本过多的介入，政府最终采用搁置开发策略。

然而，市场主体也一直试图突破规划层面的限制，使得 1991 年苏州政府首次尝试对 1 号街坊更新，审核通过了由城建公司承担该部分的投资。但因为这一规划未能让城建公司实现收支均衡又遭遇搁置。到 1996 年苏州在规划中将文庙以及周边的商业区视为改造中心，再度开启该地区的更新项目，积极探寻与城建公司合作，但就拆迁提出的补偿配套方案与其无法达成一致，又导致更新搁置。自 2001 年以来，随着房地产行业迅速发展，政府再次组织更新项目，此次更新的责任主体仍为市政府，为吸引民间资本，以房地产项目委托给城建公司，此次合作获得实质进展，市场主体很快也以增长联盟方式裹挟政府，使政府淡化了保护历史文化的重要性，未针对旧建筑开展科学的分类与维护，导致不少古建筑惨遭拆除的悲惨命运，而新建筑仅有简易的符号模仿，成为徒有其表的假古董。

可见，尽管自 20 世纪 80 年代以来，历史文化街区保护的口号是很新颖的概念，政府也有一腔热情来推进相关工作，但因为经验不足，造成各方主体对该主张依旧停留在应然状态，政府作为该过程中的主导力量，对相关保护及更新工作的认知有待完善。其作为公共利益的代表，理应对城市保护有明确且坚定的判断立场，但实践中却可能难以抵制来自资本力量的裹挟，也可能在政府权力行驶过程中受行政惯性的影响，使决策陷入片面化。社会力量方面也存在认知局限，诸如从专家视角看，为了迎合当时大拆大建的时代之需，在赞同拆除和提出恢复其商业系统的建议时，未能考虑街区综合环境、空间格局的协调问题，以及没有很好地考虑启动条件。从居民视角看，受利益驱使放大了狭隘私人利益，很难从大局和长远考虑街区文化保护。正是由于各方力量对旧城保护的认知短板，造成古城 1 号街坊改造运行不佳。

（二）发展型城市更新：苏纶厂的前世今生

为了打造苏州东园西区、古城居中、一体两翼格局，从 20 世纪 90 年代开始，在苏州市政府政策的积极引导下，工业逐渐离开老城区，依据性质与规模，使发展匹配程度更加优化、区位重选更加合理和地理环境更加美化。^[2]在该政策的影响下，位于沧浪区的苏纶厂遭到遗弃。建于 1895 年的苏纶厂是苏州历史最为悠久的机器纺织厂，在当年建成后有极其鲜明的政治地位，也是近代民族工业的起点。然而，其旧有的生产方式和老化的工厂设备导致 2004 年进入关停状态，2005 年遭遇破产，随之演变为影响市容市貌以及苏州再发展的一大硬骨头。苏州人对于该厂的了解如同虎丘及北寺塔一般，它与当地人民的生活息息相关，建筑面积为 40 万平方米，位于城市中轴的地带，与地铁四号线也有接驳，如何把优越的空间区位优势 and 光辉的近代纺织工业演进史结合起来，要求依靠科学的改造方案来保留原本痕迹。这就不仅要考虑再开发的相关问题，还要有针对性地对多种区域设计拆迁改建方案，特别是针对工业遗产采取配套开发措施，借助历史文化老街的地理优势和文化基因提高更新档次。

结合相关规划资料，该区域改造重点为：其一，高标准、高站位，旗帜鲜明地开发地方特有的文化资源、延续历史和人文情怀，在区位优势 and 人文环境互补优势下，彰显古城新貌。其二，增强区域商圈的整体竞争力，以江南文化和时尚国际来整体开发滨水生态，努力实现古城中心商业街的金街效应，挖掘新的经济增长潜力。其三，吸取西方城市更新的厂房经济模式，依靠对工业遗产的深度开发，驱动地块的物质空间转型和发展业态的优化升级。苏纶厂的投资商为浙江国际嘉业房产公司，具备丰富的开发经验，在 2007 年该企业耗资 16.1 亿元购入该区域土地使用权，将其建设为古城区具备门户效应的重大商贸区域，并将此作为苏州古城核心区二次发展的重要引擎。但实际上，业态类型还是比较雷同，几乎都是餐饮业，其他业态难以搞活。同时呈现出冒进特点：一是在实体层面，由于更新是通过拆倒重建方式推进的，很多老街巷和古建筑完全消失，历史文化古街的感觉已完全不复存在。二是社会关系层面，住宅区被商业区取代，此前在这里居住的公众都被迫离开，其邻里社会关系遭到了摧毁。

（三）协同型城市更新：桃花坞片区的空间叙事

桃花坞旧城更新始于文化企业和艺术家对西街文化区工程和唐寅故居文化区 11 号楼改造，作为阊门街区核心构成之一，有 11 处市级文保单位的重要保护建筑。其位置在苏州古城的西北区域，整体用地规模为 1.39 平方公里，街坊包括大量水网之间的苏式建筑，这些建筑形式和当地市民的真实生活密切联系。1998 年姑苏区尝试针对闲置作坊开展相关改造活动，进行道路修缮，被誉为桃花坞改造之父的老 X 曾经旅居美国，非常赏识欧美国家极具特色地将传统厂房改造为艺术工作场景的方法，返回苏州后依托自身的人脉将陶吧发展成当地艺术交往的重要场所，与唐寅故居文化区 11 号楼之间订立长期租赁协议，支持艺术家入驻。

1998 年底顺和昌文创正式入驻桃花坞，在后续发展过程中，又有诸多木版年画、评弹等进入该区域，具备世界主义思想和纽约 SOHO 理念的艺术创作者们，将之前的破旧街区租赁下来建设成具有历史文化及艺术韵味的工作室，将原本废弃的作坊变为画室及会所等新艺术形态，这些构成文艺创作的核心力量。2009 年桃花坞超过 2 万平方米的面积都得到改造，其中有艺术工作室、画廊、评弹社，也有设计咨询公司，很多街区出现了特色餐厅、酒吧及精品店，中外游人都非常喜欢到这里游玩。老 X 与数位在租赁活动中获得丰厚经济收益的街坊，共同建立了桃花坞业主管理委员会，通过该机构来协调本地房源和相关商家的房屋租赁需求，以及居民和租赁者的冲突。旧有的住宅区、传统的文化区、商业气息浓郁的创意区，在桃花坞汇成别具一格的亮丽风景。但在早期，桃花坞也仅是没有授权认可的自发实验区，也有废除派认为桃花坞这一区域原本仅是普通的二级旧区，除去一些知名的历史人文故居和在地文化的特色工艺作坊外，大片面积并非为可获得严格保护的历史街区。该区域曾在 2005 年被嘉道地产通过招拍挂形式得到政府授予的地产开发权，对外张贴拆迁公告，引发了巨大舆情，众多学者通过《人民日报》等多种媒体赞扬桃花坞在文化遗产保护、文创发展等领域的巨大价值。在多方力量共同参与、密切合作以及大量舆论的共同关注下，姑苏区调整之前的发展规划，使房地产开发被搁置。在 2007 年姑苏区正式确立在桃花坞的相关试点，安排当地发改委、经委等多个机构一起协同研究相关改造规划。在 2008 年政府作为非常重要的权威力量颁行了相关调控方案，在 2009 年 7 月区政府正式组建桃花坞管委会，代表该街区正式被政府所管理，打破了政府和地产商之间的联盟模式。

四、政府、市场和社会三大主体在旧城更新中的行为选择

在三种类型的旧城更新过程中，通过对政府、市场和社会三大主体的行为偏好的探究，以便更好贯彻三大更新机制何以生成，又该如何对其行为进行纠偏。

（一）旧城更新中政府主体的行为选择：主导、辅助默许和协调维护

1. 政府主导旧城更新的必要性及其异化

古城 1 号街坊之所有能保存下来，政府主导和保护是其重要原因。因为旧城更新工程涉及的利益主体复杂、更新所需资源庞大、规划和设计工作巨量、更新收益不高等问题，使得主导责任自然而然落到政府肩上。市区两级政府以独立管理部门的方式来推动旧城更新，从机构设置、工作流程、规划管理等多方面参与旧城更新全过程，以直接制定、委托指定等方式扮演了领导角色，在具体的项目推进中，也是政府主导来界定地块功能、掌握规划地块使用中的控制权。

当然，政府主导的古城 1 号街坊更新受当时认知水平局限，往往是规划局行政领导所确认的相关规划，并不一定是科学的规划。欠缺对多元主体的协调沟通，欠缺可靠的分工与制约系统，造成相关规划工作长期存在着编制、决策以及管理等方面一言堂的问题，最终规划的公平性和科学性明显不足，诸如一些城市道路无法满足需求，就通过拆除古迹建筑的方式来单纯应对目前的道路需求，无视古建筑保护，也难以应对所存在的各类潜在问题。自上而下的行政管理有着反馈及调控不足的问题，政府的特殊性让管理者有较大权力，这也造成管理效率较低、权力寻租等问题。^[3]行政领导希望通过城市高效更新来赋能自身工作绩效的理念极大影响城市本身的建设和可持续发展。进入 21 世纪以来，地方政府也受到地产经济驱动，政府角色不仅是掌舵人，也是划桨人，角色交叠容易暴露出政府在行政逻辑层面的短视。一方面容易被市场主体的资本逻辑所绑架，受市场冲击的旧城更新存在显著短板，历史文化遗产不但未能实现理想的保护效果，反过来遭遇显著破坏^[4]；另一方面对居民权益保护关注不够，因为随着地价大幅增加，很多居民已不能返回原住处，被迫离开使自身权益遭到损失。这些引发我们对古城 1 号旧城更新反思：不仅政府自身不能忽视公共利益的维护，避免权力异化，提升科学规划水平，也要调动市场主体和社会主体担负起对公共利益的责任，构建多层次多主体的公共利益协调系统，共同关注文化。

2. 政府在旧城更新中的辅助、默许行为

在苏纶厂更新中有鲜明的扶持和组织协同帮扶的政策导向，开发商的主导性尤为突出。从经济效益出发贯彻“行政-资本”

互动协同逻辑，地方政府为实现经济增长和后续资源的有效供给，对开发商进行较大程度配合，在项目全过程做了很多沟通工作，例如项目在规划和运作环节，政府将所有工作委托给嘉业房产公司，给予其很大空间自主和政策变通权利，大量自由裁量权下放，更新过程中的诸多环节都深深铭刻着地产开发痕迹。政府在更新项目中的作用更多表现在房屋拆迁、居民安置及项目协调等层面，政府主要任务为配合开发商从规划到招商经营各环节。

政府对于桃花坞所进行的违规居改非（居住房屋改变为非居住使用），自发探索扮演着极为关键的默许角色，在2004年初原本在街区西边的居民也自发加入此次试验活动中，居民在并未获得政府认可的情况下将自身所拥有的房屋作为商业用途出租，也积极推进后续相关的自发活动，对相关区域的更新探索有极大促进效应，产生了多种元素集聚和不同业态叠加的群聚效应，这依赖基层政府对此提供的多种庇护，而且在确认相关租户过程中，接受政府所确认的准入标准，这一发展模式有助于保障桃花坞未来的健康成长，也极其鲜明地涵育着无数基层政府人员的情怀及记载着他们大量的艰苦付出。到后来消防、水电等各政府部门都积极参与到更新活动中，这让桃花坞的更新得到更大空间，乃至桃花坞文化街区逐渐发展成为政府主导下的保护更新项目。

3. 作为利益关系协调者和权益保障维护者的政府

登哈特对政府角色有过经典阐述：“在一个公民积极参与的社会环境中，官员会发挥更为重大作用。其身份并非简单地服务提供者，而需扮演调停者和中间人角色。此类新角色并非仅进行管理控制等活动，而是需要协调、化解冲突”。^[5]诸如为更高效地处理苏纶厂更新中的拆迁及协调等工作，沧浪区政府建立专业拆迁中心及配套指挥部。如2005年7月到2006年1月确认具体拆迁范围，冻结时间到2006年1月11日止，该过程中政府积极开展工作，将大量居民迁移出厂区。为更好发挥政策引导和利益协调保障机制，合理发挥多元主体间有效沟通和平衡，行政部门必须全过程参与旧城更新，尤其对于居民利益给予更多保护。^[6]对于一些需安置居民，通过设定合理拆迁补偿与安置政策有效缓解居民因自身利益受损带来的不满情绪，充分展现政府关怀和长远规划，集民心、汇民意，让居民享受更多普惠，从物的城市化走向人的城市化。

（二）旧城更新中市场主体的行为选择：主导、联盟与极化

1. 在旧城更新作为主导者的市场主体

在苏纶厂旧城更新中受市场逻辑支配的发展型城市机制影响，此次项目整体的规划、确权、招商、运营等多领域中，通过民间资本来负责项目定位和业态等问题。对于规划，该项目兼有商贸、酒店、餐饮等多元需求，通过该方式来实现商业和传统建筑的融合，在发展风格上力图塑造苏州新天地。关于产权，在拆迁后抛去回迁单位安置所产生的微小影响，其他产权均归嘉业房产，所有相关手续均记其名下。招商以及综合运营等领域，也被开发商控制，在城市更新前的苏纶厂是姑苏的记忆符号，作为承载近代民族工商业发展百年印记的非常重要记忆空间，开发商精准利用这一特点，围绕记忆、美食、社交、潮玩四大方向，从民国风到古城繁华，精心打造出姑苏南大门精品项目。

2. 联盟：市场主体以资本的力量绑架政府

在古城1号街坊更新后期，也出现城建投资公司与政府形成增长联盟，尽管很多古街坊得以留存，但很多珍贵古朴的建筑因拆迁而消失，另一些新出现的仿制品虽外形相似，但原有建筑韵味完全消失，老城文化底蕴荡然无存。很多居民被迫离开自己此前生活很久的地方，即使想迁回原住址，也因为房价增长过快而无力回迁。苏纶厂项目定位和业态等方面的调整在市场逻辑强大俘获能力下形成政商发展联盟，既是苏纶厂快速更新的动因，但也为后续问题埋下导火索。诸如从政府视角看，在古城重要衔接区域进行商业开发后，有助于大幅提升城市形象，而且从住宅转为高端商圈，可创造更大增长规模，但该区域后续商业运作不理想，税收及发展未能实现预期，相对较小的人气与显著的区位优势存在冲突。从开发商视角看，该项目完成后店铺闲置比例非常高，实际入住率小于30%，需大量补偿费及违约金，这对开发商带来很大损失；当然，基于该区域非常优越的地理优势和巨大增值潜力，开发商获得土地利润的激励还是很强的。

3. 极化：商业气氛过度化导致居民隐性抵抗

曾经古城所建设的商业设施重点位于城区 1—2 条核心道路，规模设施相对较小，但却塑造了较为宁静与安详的古城韵味。^[7]苏纶厂更新建设将原本温馨祥和的居民大院拆除，原本宁静的城市环境不复存在，于是原住民们开始隐形抵抗，即使距离再近也不去苏纶厂综合商业体，用脚投票，为他们消逝的温馨共有空间和原本的城市记忆而不满。^[8]商业从最初少数街道发展到整个街区，形成综合性城市商业体，浓厚的商业氛围、巨大的人流量、多种商业业态的同步进入、强烈的声光电渲染……对临近水网水质产生不可逆的影响，还有很多河道遭遇填埋，对当地生态环境造成极大冲击，使居民产生认同危机，因为水作为该城市灵魂所在，悠悠水韵、江南水乡是苏州鲜明的城市名片。另外，苏纶厂城市综合体的建立，也大大加剧了苏纶厂地区的交通拥堵，苏州市政府为解决该地区交通难题，陆续投入 432 亿元在苏纶厂周边及古城核心区推进上百条道路改造工作，截至 2019 年底已初步完成市区三纵四横四段改造规划，并与多条高速公路打通，已完成规模就有 298 公里，还有大量新道路在建，但核心问题是原本江南古韵的水乡美景，硬生加入诸多横亘视野的高桥，对城市的形态美观有很大影响。^[9]也有部分地面道路扩展性不足，部分路段利用率不理想，对交通体系产生一定程度负面影响。

尽管桃花坞更新项目总体还算比较成功，但也受过度商业化侵蚀，与初衷渐行渐远，产生一些令人深思的问题。其原本是基于苏式宅院及弄堂生活，这也是最吸引人的地方，但如今大量街坊以及苏式建筑逐渐不复存在。街区自身的里弄文化和历史传统韵味显得难以为继，原居民要么转型，要么搬家，桃花坞开始演变为消费与旅游的天地，生态问题被人们忽略，变得不太适合居住。同时，也越来越呈现出商业同质化现象，同质店铺鳞次栉比，在游客人声鼎沸之下，看似带来热闹和效益，却带走那份文艺气息及巷堂里弄情怀。在艺术家看来，桃花坞应始终保持苏州的“苏荷”面貌，不过在居改非浪潮下更多公众开始成为出租创收的一员，在逐利心理作用下，出租市场租金一路攀升，一些具有梦想和才华的贫穷艺术家，难以在这里生根发芽^[10]，最初的艺术创作梦想和传统技艺传承的初衷被压榨，桃花坞所具有的社会气息和文艺气息一点点远离。

（三）社会主体在旧城更新中的作用：退缩、参与与监督

1. 社会主体在旧城更新中要么退缩要么参与渠道不畅

古城 1 号街坊改造主要靠政府主导，居民参与退缩到无足轻重的地位。苏纶厂项目实施主体是嘉业房产，政府核心作用是对更新工作进行配合，对某些偏离活动进行修正，此时公众对城市更新的参与也很微小。即使有一些参与，民间力量的参与主动性较差，参与渠道也不足，只能被动接受和间接了解城市更新项目，并不能显著地影响城市更新，最终的参与效果自然不理想。纵然通过报纸等渠道发声，但相关声音的核心多是被边缘化的怀旧主题，最终所产生的影响力显著较差，而且关于权利等诉求显著偏少，最终造成其意见很难被政府采纳，也影响不了最终决策，原本建筑以及社会关系被破坏，社会组织的声音未能获得充分关注，影响力极小。

2. 社会主体越来越受到重视并成为旧城更新的积极参与者和监督者

伴随人们生活水平不断提升，居民权益意识与能力不断增强，对历史街区的文化价值也有更深入关注，非常鲜明地将其看作是应当捍卫的重要权益。市政府也越来越重视公众参与的作用，充分发挥数字政府优势，建设苏州“阳光便民 12345”网站，相关职能部门定时对居民意见进行汇总，然后进行说明和答复。对旧城拆迁也持有越来越审慎的态度，采取试点先行、全面推广办法，极大提高了公众的参与热情，最大限度地还原、保留城市记忆。^[11]为增进居民的参与效果，苏州积极组织传统文化宣讲与历史街区保护志愿者队伍，2013 年，古城 1 号街坊所在街道办率先推出“平江 in 巷”历史文化宣讲志愿服务队，在滨水历史文化商业街宣讲传统的“姑苏味道”。2017 年成立“先锋山塘”志愿服务队、山塘历史遗产保护志愿服务队，加强对辖区内的山塘街文化氛围宣传与历史街区保护。苏州规划局也通过网络平台强调基于政府主导、居民参与、实体运作、渐进改善的思维来推进相关保护任务。2015 年 7 月，《苏州古城 1 号街坊历史文化街区保护规划》正式对外公开，越来越重视居民、专家等意见，2016 年 11 月苏州规划局安排专家前往调研，持续增加公众参与力度，带动街坊保护不断优化，巩固城市文化之魂，使古城重新焕发光

彩。

在桃花坞更新项目中以实验的形式由社会公众先行发起，多元主体协同参与了项目的规划和实施，基于合理博弈、有序互动原则，为各主体带来更好、更持久、更高效的合作平台，以便更好维护公共利益。政府对公众和社会组织的意愿进行收集和分析，对社会舆情也高度关注，通过专家学者的论证来找寻科学合理方案。在城市更新具体工作中，非政府组织可发挥自身独立性、非营利性优势，借助更接地气、更有亲和力的方式和非正式渠道，有条理、有层次、广覆盖地对公众进行宣传教育，提升城市更新概念在公众中的认可度，对城市更新相关要求和具体做法广而告之，在化解张力过程中更加集民心汇民智，唤起公众的参与和责任意识。作为社会舆情重要端口的媒体在保障正确舆论导向和有效传播渠道的条件下，戮力配合多元主体协同共进，促成城市更新有效进行。总体来说，有温度有风度的城市更新不是哪个主体一言堂，必须充分调动多元主体协同参与积极性，从长远角度来看是达到预期成果的关键所在，更是决定了城市更新是否赢得认可的重要一步。^[12]

五、三种运行机制的适用优化

基于上文的案例深描和行为探究，提炼所示的三种旧城更新机制，不同机制背后所暗含的要素不同，治理绩效以及对旧城更新模式形塑也不同，探寻政府、开发商和社会主体角色互补、优势聚合、利益共进的协同型城市更新机制何以可能。

（一）保护型城市机制的优化

改革开放初期，旧城更新几乎由政府全面负责，从规划到实施甚至评价都由政府主导，多采用大规模拆除重建的开发模式。^[13]吕晓蓓提出，政府在城市更新中承担着启动作用，政府基于公权力，可以以一倍的资源撬动市场十倍的资源投入到城市更新中，但政府“如果以垄断方式来推进城市更新活动，那么城市的空间资源就可能出现浪费和不可逆的情况”。^[14]旧城更新是否可以达到较好效果，与决策者整体素养是密不可分的，代表着公共利益的地方政府和管理中应从利益格局的博弈者转为各方利益的协调者、权威裁决者和公共服务供给者，这要求政府必须保证行为公正性，接受社会对政府权力的监督。旧城大多拥有深厚的历史底蕴和难以割舍的人文情怀，非常多的文化遗产需保护，要对各种力量进行动员，将其纳入旧城更新中，基于公众利益设计合理的协同目标，并基于多元主体的满意度来优化目标，完整地赅续城市文脉，确保旧城更新规划科学有深度、落实到位有温度、文化传承有保障。

（二）发展型城市机制的优化

由于政府存在资金及操作经验的局限，此时也需借助开发商的力量，当开发商力量还比较小时，形成政府主导、开发商配合的公私合作模式。随着开发商博弈能力增强，其凭借自身的资金和技术优势参与旧城更新，也随着其影响不断增强，形成开发商主导、政府配合的发展型城市机制，基于“资本-权力”的协同逻辑，政府主要在规划和政策角度对其提供支持，给其充分自主，并根据补偿性政策对项目财务进行修正。开发商往往在城市更新中更侧重商业目标，最大化追逐利润，对公众利益往往不够关注，使得公众对城市更新的影响很有限，引发公众认同危机和矛盾冲突。当然，开发商在旧城更新中也有助于城市实现基础设施更新和更多就业机会，保证城市更新有持久动力。因此，应在满足他们合理利润追求基础上，通过合理政策引导，使其不再囿于经济利益的短视，提升格局，主动承担相应社会责任，在服务社会的过程中获取更多消费者和潜在客户，更加长远地构建开发商自身形象。也必须将其行动限定在国家法律和现行政策的框架内，配合有效外部监督，谋取正当利益，不能将利益攫取置于环境破坏的代价上，更不能以居民利益损害为开发商经济价值的成倍增长买单。^[15]城市经济体在发展相关产业时需要考虑城市资源禀赋。^[16]政府应通过有效制度设计来规约市场主体过度逐利行为，避免出现前期协同合作、后期过分攫利的弊病，从而创造更大化综合效益，既对企业自身赋能激励其长足发展，也能对城市可持续发展产生积极影响。

（三）协同型城市机制的优化

当市场环境发展相对完善后，城市更新主体的选择更大，更新的互动关系会根据项目价值来决定。当更新项目本身的政治价值处于最高状态时，政府通常会发挥核心作用，主导推进改造活动，同时为此支付所需的各种成本。^[17]当更新项目的经济价值处于最高状态时，项目组织的发起者和资金募集者通常为市场主体。如果更新项目的社会价值处于最高状态时，社会主体就会自发成为项目的促进者，并力争为自身空间的价值进行长期博弈。^[18]城市社会系统是由个体、家庭、社区、企业等多个主体共同构成的耦合系统。^[19]随着政府、市场和社会三大主体各自优劣的显现，基于合作的协同型城市机制代表未来的发展方向，多元主体协同参与携手共进而不是表面参与，促进博弈平台公正，更好发挥各自主体的自主性。随着广泛参与、人民至上等理念越来越得到践行，公众参与将成为我国城市规划非常重要环节，允许公众全过程参与是保障公众知情权、决策权的有效方式，从中也能更好地体现规划编制的合理性和有效性。^[20]也有学者认为，构建中介组织表达机制是非常必要的，可以以公众设计委员会的方式来提高公众参与性。^[21]在协同型城市机制中，对市场的角色纠正和调控应通过制度性的建构来解决，使其更好地参与到城市更新中来。

结语

回到苏州旧城更新中总结三种城市更新机制的优劣：保护型城市机制在城市更新启动阶段表现突出，发展型城市机制在快速城市化过程中起助力作用，协同型城市机制是在社会发育健全后作用更为显著。桃花坞更新项目之所以比较成功，这是与权力和资本控制下的拆建模式完全不同的一种城市更新模式，是“一场融合了居民、社会和经济利益的包容性旧区改造实验，体现了社会公正与城市文脉的包容性”^[22]，反映的是居民怎样在政府默许及文艺精英推动下，积极投身旧城更新，尽可能保障自身权益，强调公正以及创新，力图获取城市权利的积极探索过程。当然，为了避免桃花坞更新后续出现的过度商业化问题，也需规范开发商行为，发挥出多元协同参与城市更新的优势。诸如需要更新的推动者，作为城市更新科学规划者的城市政府应注意规避博弈主体的驱利属性，随着公共财政体制建立，地方政府应从依赖土地财政走向依靠中央财政转移支付的项目经费，诸如上海等地很多旧城更新项目全由政府买单，这有助于从全局通盘考虑、做科学的改造规划。当然，无论是从改造资金的充沛程度，还是从政府城市规划的理性程度而言，为了避免“干部干、群众看”现象，有必要吸纳各方面资源，为社会主体参与城市建设提供良好社会环境和权益保障，对市场主体的不当行为进行规约并培育有责任的开发商，从而有效引导多元主体合理博弈和协同参与，促使城市向更合理、合规、合情方向发展，真正践行城市让生活更美好的愿景。

参考文献：

- [1] 许鑫，汪阳. 中国全球城市构建的三维逻辑：制度环境、区位引力与空间正义[J]. 经济与管理研究，2017, (9):36-44.
- [2] 杨晓辉. 城市土地再开发过程中的利益冲突与规划调控策略研究[D]. 苏州：苏州科技大学硕士学位论文，2014.
- [3] 王路. 历史街区保护误区之：“镶牙式改造”——南京老城南历史文化街区保护困境[J]. 中华建设，2011, (5):22-23.
- [4] 任平. 空间的正义——当代中国可持续城市化的基本走向[J]. 城市发展研究，2006, (5):1-4.
- [5] 王红阳. 空间正义：我国城市空间生产的基本价值取向[J]. 青海社会科学，2017, (4):92-97.
- [6] 林顺利，张岭泉. 社会政策的空间之维——以城市贫困的空间剥夺为例[J]. 河北大学学报（哲学社会科学版），2010, (4):63-68.
- [7] 吴展康. 旧城更新中的“城市双修”策略研究[D]. 苏州科技大学硕士学位论文，2019.
- [8] 张阳. “城市双修”导向下的城市开发区更新改造策略研究[D]. 苏州科技大学硕士学位论文，2019.

-
- [9]杜斌.谈城市更新背景下的古城交通改善——以苏州古城为例[J].交通企业管理,2018,(3):72-74.
- [10]望路.焕发“遗珠”光彩增添古城文化魅力[N].苏州日报,2020-9-18.
- [11]宋言奇,高雅晶.我国城市更新中的博弈格局与管理创新——以苏州旧城改造为例[J].上海城市管理,2013,(5):19-24.
- [12]张松.历史文化名城保护的制度特征与现实挑战[J].城市发展研究,2012,(9):5-11.
- [13]郭湘闽,刘漪,魏立华.从公共管理学前沿看城市更新的规划机制变革[J].城市规划,2007,(5):32-39.
- [14]吕晓蓓,朱荣远,张若冰,周素红.大都市中心城区城市空间资源整合的初步探索——深圳“金三角”地区城市更新的系列实践[J].国际城市规划,2010,(2):48-52.
- [15]胡恒.庶民的胜利——浅析2001—2010年南京老门东的三次规划方案[J].新建筑,2016,(5):144-147.
- [16]孙雪涛.技术进步偏向对城市要素配置效率的影响[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2021,(2):123-134.
- [17]刘昕.深圳城市更新中的政府角色与作为——从利益共享走向责任共担[J].国际城市规划,2011,(1):41-45.
- [18]张翼,吕斌.“拆迁条例”修订与城市更新制度创新初探[J].城市规划,2010,(10):17-22.
- [19]林雪,张海波.城市系统的软实力:地方政府韧性能力概念框架的构建[J].行政论坛,2020,(5):88-94.
- [20]龙腾飞,顾敏,徐荣国.城市更新公众参与的动力机制探讨[J].现代城市研究,2008,(7):22-26.
- [21]赵民,孙忆敏,杜宁,赵蔚.我国城市旧住区渐进式更新研究——理论、实践与策略[J].国际城市规划,2010,(1):24-32.
- [22]王庆歌.空间正义视角下的历史街区更新研究[D].济南:山东大学硕士学位论文,2017.