

# 应对城市非正规性：城市更新中的城市治理创新

□ 楚建群, 赵 辉, 林 坚

[摘要] 治理城市病、提升城市品质与活力是当代中国城市发展的重点任务与目标，城市更新与城市治理作为重要的实现途径，是中国备受关注的两大议题。我国城市更新的重要对象是棚户区、城中村等非正规空间，非正规性问题既是更新工作中的难点，又是城市治理的重点关注领域之一。文章以城市更新为切入点，梳理了城市非正规性的内涵与特点及非正规空间更新过程中面临的挑战，在分析城市治理及其创新路向的基础上，提出鼓励市场与社会自主参与、建立多元对话平台、推动社区主导更新及运用智慧治理手段四方面建议，以期构建城市非正规空间更新的治理新机制。

[关键词] 城市非正规性；城市更新；城市治理创新

[文章编号] 1006-0022(2018)12-0122-05 [中图分类号] TU984.11<sup>+</sup>4 [文献标识码] A

[引文格式] 楚建群, 赵辉, 林坚. 应对城市非正规性：城市更新中的城市治理创新 [J]. 规划师, 2018(12): 122-126.

Response to Urban Informality: Innovation of Urban Governance in Urban Renewal/Chu Jianqun, Zhao Hui, Lin Jian

**Abstract** The vision of current urban development is to cure urban disease and to improve urban quality and vitality. Urban renewal and urban governance are the two major issues in Chinese urban development. Informal urban space such as shanty house area and urban village is a critical field in urban renewal and urban governance. The paper reorganizes the connotation and characters of informal space and challenges in their renovation, analyzes the orientation of urban governance and innovation, and puts forwards suggestions in four aspects: encouraging market and social participation, building dialogue platform for multiple stakeholders, pushing community dominated renovation, and application of smart governance approaches, in order to establish a new mechanism for informal urban space renovation.

**Key words** Urban informality, Urban renewal, Innovation of urban governance

## 0 引言

治理城市病、提升城市品质与活力是当代中国城市发展的重点任务和目标，城市更新和城市治理是其重要的实现途径，也是我国新时代城市发展备受关注的议题。我国城市更新实践和研究始于 20 世纪 90 年代，从最初政府主导下的物质更新逐渐发展为现今多方参与下的综合更新。近年来，广州、深圳、上海与佛山等地积极推进城市更新，为提升城市品质、激发城市活力、治理城市病探索创新路径。党的十八届三中全会明确提出，“推进国家治理体系和治理能力现

代化”是全面深化改革的重要目标，城市治理成为国家治理体系和治理能力现代化建设不可或缺的一环。

后续召开的中央城市工作会议强调，转变城市发展方式，完善城市治理体系，提高城市治理能力，着力解决城市病等突出问题。2017 年党的“十九大”报告进一步重申国家治理体系和治理能力现代化建设的重大意义，并要求加强社会治理制度建设，提高社会治理社会化、法治化、智能化和专业化水平。城市更新的重要对象是棚户区、城中村等城市非正规空间，城市非正规性问题是城市更新中迫切需要应对的难点所在，也是城市治理不可回避的问题之一。

[基金项目] 研究阐释党的十九大精神国家社科基金专项课题 (18VJ041)

[作者简介] 楚建群, 博士, 注册城市规划师, 北京大学城市与环境学院副教授。

赵 辉, 北京大学城市与环境学院城市与区域规划系硕士研究生。

林 坚, 通讯作者, 博士, 北京大学城市与环境学院教授、博士生导师、城市与区域规划系主任, 国土规划与开发国土资源部重点实验室副主任。

因此,本文以城市更新为切入点,在梳理城市非正规性特征、城市非正规空间更新面临的挑战、城市治理及其创新路向的基础上,以城市治理创新的思维,探讨城市非正规空间更新的新治理机制。

## 1 城市非正规性: 城市更新的阻力与难点

### 1.1 城市非正规性与城市非正规空间

#### 1.1.1 城市非正规性: 空间、社会自发互动下所展现的城市过渡形态

城市伴随人类的文明与进步逐渐发展起来,是人类文明的主要组成部分。城市是空间场所的表征,蕴含着人口及其社会经济活动主要集聚地的概念。城市的发生、发展、演化形式存在自上而下依规划的他组织和自下而上的自组织两种类型<sup>[1]</sup>。城市非正规性是空间、社会自发互动下所展现的城市过渡形态<sup>[2]</sup>,是城市在自下而上衍生过程中伴随而生的一种重要属性。与城市正规性相比,城市非正规性的突出特征表现在:一方面,它跳出或暂时跳出规划和制度框架的管制;另一方面,它是一种满足社会发展的某种需求而自发形成的现象,容易被政策所忽视,或在特定条件下可能被管理者所容忍。

城市非正规性可以分为非正规空间、非正规人群和非正规活动等情形。非正规空间包括城市中心区长期积累发展形成的老城区、快速城市化进程下城市建设用地包围农村集体土地而形成的城中村和城乡结合部及私搭私建并存在安全隐患的棚户区;非正规人群则由外来从业人员、失地农民与旧城区原住民构成;非正规活动主要包括非法的以及影响城市面貌、城市管理乃至城市安全的一系列活动。因此,城市非正规性具有社会和空间双重属性,其社会属性体现在就业状况、社会组织、经济行业、行为规则和社会活动等众多方面,其在空间的投影构成了多层次的城市空间非

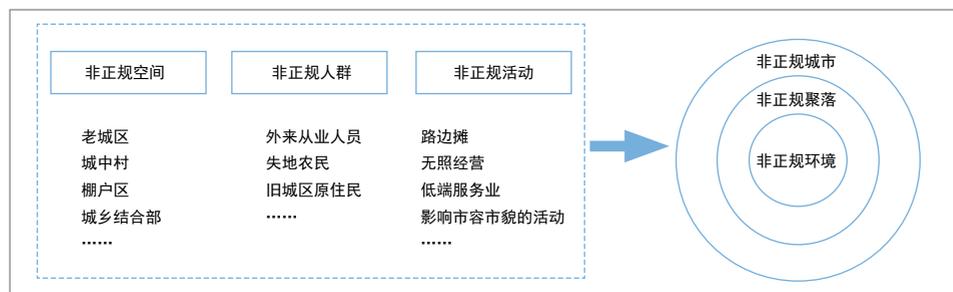


图1 非正规空间、非正规人群、非正规活动与城市非正规空间层次构成示意图

正规现象<sup>[3]</sup>。在这样的社会和空间互动作用下,城市非正规空间由小到大,可以形成非正规环境、非正规聚落和非正规城市等不同形式<sup>[2]</sup>(图1)。

#### 1.1.2 城市非正规空间与城市安全、社会稳定、城市活力息息相关

城市非正规空间事关城市安全。城市非正规空间多为村民或居民自发建设,基础设施少,存在较大的安全隐患;非正规空间上的聚居人群构成、社会经济活动复杂、活跃、无序,社会矛盾突出,尤其是由于低门槛、缺乏管制和相对区位优势等原因,非正规空间集聚大量流动人口,实施监管难度大。因而,它是各类城市问题的汇集场所,妥善应对城市非正规空间,对治理城市病、保障城市安全至关重要。

城市非正规空间事关社会稳定。我国正处在城镇化快速发展的进程中,城市吸引了大量的外来务工人员,需要相应的就业机会和居住空间的保障。一方面,非正规空间往往承载了较大规模的劳动密集型产业,对正规经济提供的就业岗位进行了一些补充;另一方面,由于我国现行的住房供应体系尚不够完善,正规空间居住成本高,非正规空间因其低租金、靠近就业地点等优势,为外来人口提供了较多的居住空间,也成为外来人口进入城市的过渡区域。因此,无论是就业还是居住,城市非正规空间对社会稳定具有重要的作用。

城市非正规空间事关城市活力。城市的非正规性发生在理性规划之前,是基于地理环境、文化习俗、宗教习惯、

地形地貌等自然规律和人们的多样性生活需求自发形成生长的,是一种表面无序下的有序<sup>[2]</sup>。与正规空间相比,城市非正规空间有着较大的活力和弹性,具备多样性、自发性的特点,往往也是地方特色的彰显之地。

#### 1.2 城市非正规空间更新: 城市更新的关键内容

西方城市更新的研究和实践始于20世纪60年代,先后经历了贫民窟社区重建、公私合作引导内城更新、PPP模式下内涵式城市更新、社区介入多维目标综合更新及强调人文性的社区活力再造等多个实践阶段<sup>[4]</sup>,更新目标由经济增长转为以人为本,利益分配由项目主体单方收益转为居民共享,更新对象由物质环境转为社会、经济、物质综合环境,更新方式由大规模推倒重建转向小规模、分阶段的渐进式改善,更新主体由单一政府或市场主导转为公、私、社区三方合作,更新战略从项目实施转向城市整体统筹<sup>[5]</sup>。

近年来,我国城市发展模式开始转型,逐渐由外延式发展向提高城市竞争力的内涵发展转化,各地也纷纷针对老城区、城中村、旧街区与低效工业用地等出台了城市更新政策,关注的对象从老旧危房的产权资源转向城市的公共资源、空间系统,实施目标也更加以解决城市病为导向,促进优良人居环境形成,不断提高城市品质和城市竞争力<sup>[6]</sup>。

不论是西方还是中国,城市更新的重点和难点都是城市非正规空间更新。

以影响广泛的广东省“三旧”改造为例，旧村、旧城和旧厂改造是其重点内容。其中，旧村是典型的非正规聚落；旧城是正规制度下产生的容纳了非正规活动与关系的空间；旧厂具有复杂的制度与历史背景，不少属于建设在集体土地上的工业或其他产业企业，存在土地产权方面的管理漏洞，不符合有关规划，属于非正规空间。因此，解决和改善城市非正规空间的问题，是确保城市更新顺利推进的重中之重。

### 1.3 城市非正规空间更新面临重重困难

(1) 多元主体权益界线模糊，利益平衡内在机制不畅。城市非正规空间土地与房屋的所有权、使用权、经营权并不清晰，且不稳定。复杂的人员构成与社会关系阻碍了产权界定，居住人群的流动性带来产权的易变性。正是受权利主体模糊的影响，多元主体的利益平衡难度巨大，更新的内在动力不足，协调机制不易建立，有效实施手段不多。

(2) 更新项目运行周期较长，市场主体参与意愿偏弱。沟通与协商是更新工作的关键内容。由于城市非正规空间涉及的利益主体庞杂，相应沟通与协调更加耗费时间成本和人力成本。受现行各类制度的约束，更新涉及的审批主体多、流程复杂、周期较长，影响了更新的效率，削弱了市场投资主体参与的意愿。在各地的实践中，尽管出台鼓励市场积极参与的政策，但受制于沟通协调过程、不确定的审批周期等因素，投资风险加大，影响了市场投资的积极性。

(3) 边缘群体维权途径不畅，其他群体占据强势地位。一方面，城市非正规空间集聚大量外来从业者、失地农民与贫困原住民等处于社会底层的边缘人群，这部分人群属于较弱势的群体，维权途径匮乏，呼声容易被掩盖和忽略，加上法律意识较为淡薄，容易应用过激、非理性行为来影响更新中的权利再分配，增大了非正规空间更新的障碍。另

一方面，非正规空间更新依然有赖于自上而下的规划制度，受到政府的强决策权、投资商影响决策的强话语权、原产权人先天的空间占有权的影响。正是因为角色和利益取向的差异，导致政府、投资商、原产权人及边缘群体等不同利益主体之间达成合作的难度非常大。

(4) 物质空间更新色彩过重，综合更新目标意识不够。目前我国的城市非正规空间更新主要采用大刀阔斧的拆除重建和小尺度局部渐进式更新两种手段。拆除重建过程要克服众多困难，之后的社会关系重构、原住民补偿保障工作更为严峻；以微改造为代表的小尺度更新易流于立面粉刷、景观美化及卫生整改等浅层面子工作，最终成为一种“贫困美学化”下的城市物质更新，得到发展的是空间、建成环境及物质改善，而非居民的生活、收入和政治能力<sup>[7]</sup>。

(5) 理性空间规划范式固化，城市文化场所精神遗失。不同于严格正规程序下产生的理性城市空间，非正规空间保留了一个城市浓墨重彩的地方特色，具有强烈的场所精神。非正规空间的人口结构、社会生活网络及经济活动在一定程度上依赖于地缘和血缘关系，在具体的实践和发展中存在不同于正规空间的内在逻辑，基于法律、政策、规划和管制的规范框架被习俗、文化、惯例等另一套法则所取代<sup>[8]</sup>，展现出局部空间自治下的理性与感性的平衡。若无法选择合理的城市更新手段，极有可能带来城市特色的遗失，导致非正规空间成为千篇一律的新地标或新景观。

(6) 历史数据完备程度较低，政策制定依据信息不足。尊重历史、关注现实是城市非正规空间更新不可忽视的因素。但是，历史信息缺失是一个普遍存在的问题，往往表现为：由于早期审批和办事流程不规范，关键的权属、范围、年限等信息以及一些合同、手续等缺失；地块档案的信息化管理不完善，更新摸底和管理工作不方便。尽管更新的信息管理正在走向精细化，但仍然存在政策

制定、项目决策较多依靠因行政管理需要而产生的数据，无法准确地反映非正规空间所涵盖的社会需求、经济活动状况，这也容易引发决策的偏差。

## 2 城市治理创新：城市非正规空间更新破题的重要路径

### 2.1 城市治理的核心思想：以人为本、多元主体参与、规范规则

20世纪90年代，全球治理委员会将“治理”定义为各种公共或私人的个人和机构管理其共同事物的诸多方式总和。“治理”一词涵盖公共管理、城市政治学、地理学、社会学及经济学等众多学科，核心均在于讨论公私伙伴关系<sup>[9]</sup>。简言之，治理就是公私部门关系下的共同管理。治理打破了仅以政府作为权利中心的常规认知，承认其他非正式组织和机构也可以参与到管理过程中，同时模糊了部门界限和责任，参与者之间的合作与协调关系突出<sup>[10]</sup>。

城市治理是多主体参与下的持续互动的过程，涉及政府、市场和社会三大主体，借助于法律、规划等制度形式来规范。作为一项复杂的系统工程，城市治理的关键是构建三大主体的关系，强调多方主体共同参与到公共事务管理中，以期形成多中心、多元关系的利益协调机制。因此，城市治理以协调而非控制为基础，强调多主体的参与，强调过程而非规则，是一种持续的互动<sup>[11]</sup>。城市治理的核心思想体现在以下三方面：

(1) 强调“人的权益”而非“物的权益”。城市治理与传统城市管理最重要的区别在于其对市民参与的强调<sup>[11]</sup>。城市治理旨在谋求社会的公共福利，作为城市治理的利益相关者，“人”一直以来是城市治理研究的核心要素，而非仅仅考虑物质状况，包括城市治理中的空间治理也不仅仅是物质空间环境治理，需要充分考虑“人的权益”。

(2) 强调多元主体参与和塑造伙伴关系。作为城市治理的参与主体之一，

政府是治理体系形成的引导者和维护者，是权威的代表，具有有限的权力并有独立性，通过制定规则和组织活动来分配资源；社会通过文化、组织和联系来解决冲突；市场通过价格机制为治理过程提供动力和润滑剂。事实上，任何一方都没有足够的资源、知识和能力独自解决城市治理的问题，三方之间的信息沟通与意见交换促成治理目标的达成。

(3) 强调规范规则的保障。通过合法、有效的手段，建立一套规范规则，这对城市治理的顺利推进至关重要。规范规则可以包括立法、规划、设立新机构及颁布新政策等多种形式，对各个主体具有同样的约束效力，保证城市治理的合法、公平和公正。

## 2.2 城市治理创新路向：构建精准治理体系

随着城市的不断发展和演化，城市治理的协作性、基层性、精准性不断加强，构建精准、有效的治理体系成为我国城市治理创新的主要方向。

### 2.2.1 构建协作式的治理主体关系

尽管城市治理非常强调多元主体参与下的伙伴合作关系，但在我国科层政府体系及现状行政管理体制下，政府往往处在城市治理的绝对主导地位，社会力量、市场力量则经常面临话语权边缘化、行为受到诸多约束、参与治理动力不足等状况。因此，需要构建充分的利益主体协作机制，其要点在于：通过有效的沟通协商，增强市民的认同度、参与度、获得感，增强市场力量的创造性、协作性、满足感。

### 2.2.2 增强社区治理的基层主动性

社区是城市治理的重要实践单元，社区治理是城市治理的重要内容，基层政府或组织在社区治理中扮演着重要的角色。一方面，基层政府或组织需要接受并执行上级政府的决策部署和任务安排，同时要向上级政府反馈各类工作进展和其他利益主体的诉求，基层和上级

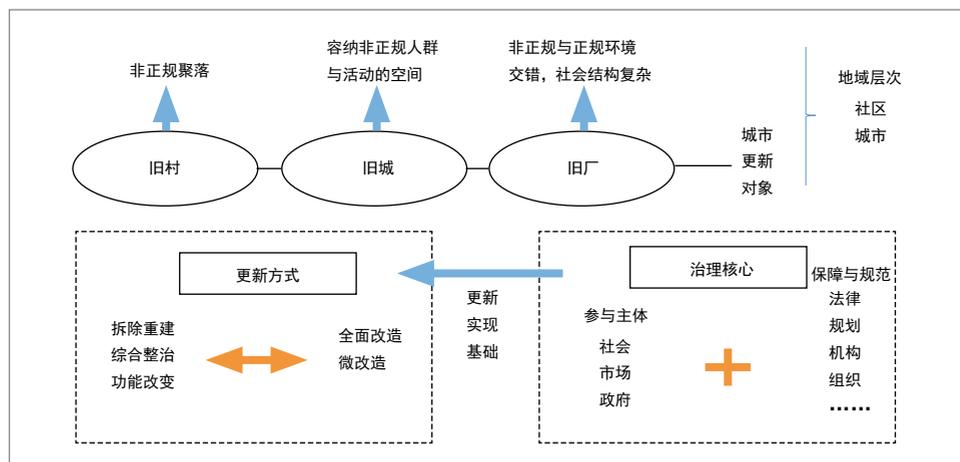


图2 广东“三旧”改造中城市治理与城市非正规空间更新的有机结合示意图

政府之间的通畅交流是城市治理顺利运行的必要保障；另一方面，社区治理直接为政府、社会、市场三方提供了一个城市治理的协作平台，基层政府或组织是城市政府的代表，必须充分发挥其自觉性、自主性和主观能动性，才会使城市治理获得事半功倍的效果。因此，在模块切割、权责细化、流程固化的现行政府管理体系和组织方式下，应向基层政府或组织适当下放权力，实行有针对性的靶向组织管理，推动社区治理的弹性化、灵活性和精简化。

### 2.2.3 推行精准化的城市智慧治理

随着信息技术和互联网技术的发展，以地理信息系统、通讯信息技术和计算机网络技术为手段的数字化时代到来。借助互联网、物联网、云计算等数字技术，城市被赋予了动态的感知能力<sup>[12]</sup>，各种利益主体的活动与交往方式能够被精准捕捉和量化，为城市治理提供丰富、全面的素材基础，有条件真正实现城市治理以人为本、多元参与的核心要求。将大数据和先进技术运用到城市治理之中，促进城市的智慧化治理，极大丰富了城市问题的研究方法，促进城市治理实践全面、高效、精细开展。

## 2.3 城市非正规空间更新的突破口：

以城市治理思维和方式来解决

城市非正规空间的产生背景、结构特征、问题矛盾情况多样，各地针对其

进行的更新，采取了许多灵活有效的策略，最为突出的特点是逐步运用城市治理的思维和方式。广东“三旧”改造就很好地反映了城市治理和城市非正规空间更新的有效结合（图2）。

无疑，城市非正规空间更新是一项集体行动，正在由地方政府一元主导的局面逐步转为更加强调政府、市场和社会三者的沟通和博弈，提倡在协商协作的基础上推动空间增值的再分配和更新行动的实施，这种多元主体的共同参与、共同治理正是城市治理的核心要义。同时，城市治理所强调的规范规则始终贯穿于颁布更新政策、设立更新机构、纳入规划体系等合法化过程和全域推广的众多环节。因此，将城市治理与非正规空间更新有机结合，系统性构建非正规空间更新的治理机制是解决当下城市更新问题的重要应对之策。

## 3 构建城市非正规空间更新的新治理机制

城市非正规性是新时代城市更新必须面对的问题。开展城市非正规空间更新，需要培育城市治理视角下的新机制。

### 3.1 优化政府角色介入程度，鼓励市场、社会自主参与

在城市非正规空间更新过程中，涉

及资金平衡、权利再分配等诸多事项。必须充分调动市场和社会的自主性，政府应扮演好服务者和监管者的角色，提供制度保障及其他相关服务，工作重点在于建立长效评价体系，采取有效的监管措施，确保相关主体权利和义务的兑现。尤其在面临产权不清的条件下，政府要积极制定有效政策，调动社会、市场各方参与的积极性，促成权利的合理再配置，为更新工作搭建制度、组织、资金运行等保障体系。

### 3.2 建立多元主体对话平台，打通边缘群体维权途径

构建政府、市场、社会三方对话平台，强化社会与市场之间的协作。城市非正规空间更新的关注点已从“物”转移到“人”本身，物质空间的提供和分配不仅是技术问题，更是一种政治过程，其间“人”的参与尤为重要。尤其对于集聚在城市非正规空间的边缘群体，既要加强法律教育，增强其合法维权的意识，又要通过立法、授权等多种途径，提供正规的、合法的公众参与机制。此外，基层政府或组织针对边缘群体，可以开设专门的申诉渠道，提供便利的维权途径。

### 3.3 社区主导推进更新实践，精细化管理彰显文化特色

推进城市社区的非正规空间更新，是未来城市更新的重要内容和重点方向。社区自身也是场所精神和文化特色的载体，最具有自主参与动机的人群必然是对社区中的建筑物享有所有权的业主群体<sup>[13]</sup>。需要研究和提供合理的激励机制，加强社区参与更新的自主性和决策权，建立文化认同，诱发社会“自生自发秩序”<sup>[14]</sup>，推进社区自我修复、自我再生和自我更新，避免因过分强调政府主导下的“理性规划”实施而造成城市特色和城市文化遗失。围绕社区更新，推进基层政府或组织的精细化管理，组建更新管理机构，精简审批程序，这些方

面在广州、深圳都有重要的探索。

### 3.4 灵活运用智慧治理手段，夯实更新工作的信息基础

城市非正规空间更新离不开政府、社会、市场各方的协商，需要充分了解 and 把握各个利益主体的呼声与诉求。国家和地方出台的一系列用地政策和用地标准代表了自上而下的战略统筹，POI 等大数据则反映了自下而上的经济活动与空间关系，必须有机结合。借助智慧治理手段，灵活运用地理信息系统、通讯技术和计算机网络技术，夯实工作的信息化基础，推进更新工作的有效开展。

## 4 结论与讨论

城市非正规空间作为城市问题与城市活力双重属性的集中表征地域，是城市更新工作当中的重点与难点。非正规空间利益主体复杂，产权界限模糊，管理基础薄弱，传统管制难以触及，导致更新中困难多、矛盾突出；城市非正规空间保留了城市记忆与场所精神，如何延续其积极正面的文化特色，也是一项严峻的挑战。关注城市非正规空间，妥善解决非正规空间更新问题，对当代城市更新实践开展具有指导作用。

城市治理是多主体参与下的持续互动，其核心在于以人为本、多元主体参与协作和制度保障三方面。随着社会发展与技术进步，城市治理客体结构日趋复杂和多元化，城市治理技术和手段也得到极大的扩充与提升。面对不断迭代更新的城市难题与挑战，城市治理应紧抓多元参与的核心不动摇，适度推进政府精细化管理，利用技术革新为城市治理提质增效。

合理运用城市治理的思维与解决方式是城市非正规空间更新的重要突破口，需要界定政府角色和参与程度、建立多元主体对话平台、强调社区在更新工作中的主导作用、采用智慧治理手段解决实践问题。■

[参考文献]

- [1] 罗跃，段炼. 城市规划语境下城市自组织及其系统探讨[J]. 现代城市研究，2010(8): 56-61.
- [2] 冯革群. 全球化背景下非正规城市发展的状态[J]. 规划师，2007(11): 85-88.
- [3] 王晖，龙元. 第三世界城市非正规性研究与住房实践综述[J]. 国际城市规划，2008(6): 65-69.
- [4] 曲凌雁. 更新、再生与复兴——英国1960年代以来城市政策方向变迁[J]. 国际城市规划，2011(1): 59-65.
- [5] 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.
- [6] 张京祥，胡毅. 基于社会空间正义的转型期中国城市更新批判[J]. 规划师，2012(12): 5-9.
- [7] 阿纳尼娅·罗伊，罗翔. 后殖民郊区的治理[J]. 国际城市规划，2015(6): 14-17.
- [8] 陈焯. 城市更新过程中地方政府、开发商、民众的角色关系研究[D]. 华中科技大学，2009.
- [9] 张衍春，单卓然，许顺才，等. 内涵·模式·价值：中西方城市治理研究回顾、对比与展望[J]. 城市发展研究，2016(2): 84-90, 104.
- [10] Stoker G. Governance as Theory: Five Propositions[J]. International Social Science Journal, 1998(155): 17-28.
- [11] 盛广耀. 城市治理研究评述[J]. 城市问题，2012(10): 81-86.
- [12] 童潇. 智慧城市与城市治理现代化——基于杭州上城区的案例研究[J]. 中共浙江省委党校学报，2014(6): 66-73.
- [13] 陈建国. 城市社区治理的政策选择：一个规范分析框架[J]. 公共行政评论，2010(2): 42-64, 204.
- [14] 王吉勇. 共同城市：深圳移民城市的空间转型与城市治理探索[J]. 规划师，2016(11): 33-38.

[收稿日期] 2018-07-16