# 通过规划治理构建城市更新新秩序

“城市更新为城市高质量发展打开了新空间，促进了城市新的增长。”北京市城市规划设计研究院院长石晓冬表示。

4月27日，以“更未来—城市更新中的新质力量”为主题的2024中国城市更新创新发展高峰论坛在北京举办。会上，石晓冬从规划角度分享了城市更新的当下及未来发展。

他提到，城市更新是一个涉及空间规划、人居环境、历史文化保护、生态修复、防灾减灾等全方面城市问题的系统性工程，既要服务于当前城市发展，又要实现未来城市发展的要求，还要面对许多遗留问题，需要有明确的目标、科学的方法，有力的组织，给予城市更新“三位一体”的系统性保障。

“城市更新面对的对象主要是老小区、老住宅，都已经存在很长时间，步入了‘中老年’阶段，如何通过城市更新赋予新的活力，还能更好的服务社会，这是一个很重要的话题。”石晓冬说，城市更新的主体是复杂的，城市更新的实施过程也是复杂的。

通过规划治理构建城市更新新秩序

霍金说过：“21世纪将是复杂性的世纪”。

演讲中，石晓冬也提出了用复杂性科学的视角来观察城市更新。他认为，当下城市所面对的城市更新是复杂性系统中的城市更新，不论是城市还是区域，都是一个复杂性系统。

城市的复杂系统是什么？

石晓冬认为，城市复杂性的提高使得城市内外部各种关系多维化、复杂化，子系统与子系统之间交织更加紧密，城市规划治理中涉及的经济、社会、环境问题关联耦合，城市规划的运行涵盖了行政、市场、社会参与等多模态机制，具备复杂系统的特质。

城市复杂系统的核心特征是什么？

石晓冬给出的答案是：博弈。博弈是城市规划治理“复杂性”的核心机制所在。理解“城市规划治理博弈”是城市系统发展认识、城市系统控制优化的关键。

“城市系统演化的基本思想和复杂系统如出一辙。”石晓冬分析，城市系统的复杂性起源于城市中参与个体（管理者、规划者、公众、其他利益相关方）的适应性，系统中个体之间不断交流，交流时不断进行着迭代的演化，迭代中又不断改变自身行为的方式，因此在城市系统整体上突现出新的结构、现象和更复杂的行为。在这个过程中，城市利益相关方之间以及与政策调控之间进行信息交换时必然会产生竞争与合作，即“博弈”。

从规划的角度去看，城市更新时代跟过去以增量以新建为主的时代相比，更多的不同是要通过规划治理去构建一系列的新秩序，也有社会治理的新秩序。“在这个过程中，规划能起到一定的公共政策作用，尤其是在城市更新过程中，规划政策、土地政策、金融政策都在其中发挥着比较大的作用。”石晓冬说。

这就需要规划与治理。

规划是社会、经济、政治、文化投射在空间上的公共政策。公共政策的生命力取决于多大程度上影响人们的生存的权利和生活的质量，持续对经济与空间、行政权力与实施责任、主体利益与公共利益产生二元作用。

“我们正处于构建国际新秩序、城乡新秩序、社会新秩序以及治理新秩序的过程中。”石晓冬解释，治理是实现一定社会政治目标的手段，相对于国家的统治体制而言，治理体制是一种工具理性，运用公共权威管理社会政治事务，维护社会公共秩序，满足公众需要。

石晓冬认为，城市规划建设的目标就是为社会提供最优的公共产品。

城市更新的控制和适应

《孟子》一书中最早出现“治”和“理”。《荀子》中提到“明分职，序事业，材技官能，莫不治理”。全球治理委员会提出治理是一个多主体相互协调、联合行动的持续过程。

“它强调的是多元治理、有效治理和善治，善治的目的是使公共利益最大化。”石晓冬说，各行各业都在谈治理，城市更新也属于治理的范畴。

为落实特定功能而创造社会、经济和环境基础性条件和制度条件，通过优化要素配置、调整利益结构、重构社会秩序，使规划成为提高空间质量和全民福祉的治理过程。石晓冬认为，这是从治理到规划治理的核心任务。

石晓冬总结了城市规划治理的四个特征：

第一，规划与治理一体化。城市规划作为一种重要的干预手段，编制过程复杂，涉及众多部门的衔接合作，使治理这一特性成为城市规划的基本属性。

第二，空间与治理相依托。“五级三类”的国土空间规划体系，国家治理、省和地区的治理、城市治理、县域治理和乡村治理；二者在尺度、类型上相匹配时，能更有效应对不同发展阶段和区域的治理要求。

第三，规划与政策相匹配。规划的公共政策属性意味着规划目标需要恰当的政策机制来实现，政策工具的缺位和过度都会影响规划的实施。

第四，模式与技术相交融。强化技术、工程、社会、经济等多学科领域成果，加强治理理论与人居科学的充分融合发展，形成立足中国特色的本土化规划治理理论，更为科学地指导规划治理实践工作。

具体怎么做？石晓冬说两个词，即“控制”和“适应”。

所谓控制，从城市整个战略目标来看，对城市发展底盘予以控制。从国土空间规划来讲，则是坚持全局保障，严守资源安全底线、优化国土空间格局、促进绿色低碳发展、维护资源资产权益，加强全要素、全周期、全链条管理。“通过层层传导规划目标，确保国土空间底盘不乱不散。”石晓冬说，这是自上而下的控制，但也需要有一些灵活的调节，城市更新恰恰对应灵活的调节，表现为适应。

石晓冬表示，在城市更新过程中，我们建立了对于土地使用用途的转换和兼容的制度，这是由于城市更新的要求必须要做的。比如，北京探索实施建筑用途转换和土地用途兼容，允许商业服务业类建筑用途之间相互转换、工业以及仓储类建筑转换为其他用途，解决实现城市功能过程中合理变更建筑和土地使用用途的需求；比如，在危旧楼房和简易楼改建中，在符合规划、满足安全要求的前提下，适当增加建筑规模作为共有产权住房或者保障性租赁住房。

“在控制当中，也有一些灵活性的调节，这些调节体现在审批环节，也体现在标准规范环节。”石晓冬说，灵活的控制还体现在技术上，在多年城市更新发展过程中，产生了大量的技术工具，针对一个城市更新的对象，用哪些技术工具来保障它，这就需要灵活的匹配。

他认为，城市规划从技术决策走向公共决策，城市建设从经营城市回归营造良好的人居和营商环境，城市管理从技术革新向制度创新，化解技术至上思维不能完全脱离技术，需要在新的制度框架内运用好各类技术工具。

“城市更新规划治理过程中，蕴含了很多社会治理的内容。”石晓冬提到，比如规划城市更新中的赋权，就是明确物业权利人的范围以及权利义务，确保老百姓、市场主体利益事权，让更新改造后的一砖一瓦、一草一木，都更好体现民众所盼所愿。

他还进一步强调，城市更新过程中除了有更灵活的主体之外，也要有更灵活的供给。比如，在加大支持新产业新业态发展上给予5年过渡期满可按新用途以协议方式办理手续，对符合条件的更新项目，允许在5年内按照原用途和土地权利类型使用土地，进一步加大对发展新型基础设施、科技创新等高精尖产业、文化产业、养老产业等新产业新业态的支持力度。

在新政策中，他还提出了国有建设用地使用权续期。“对国有建设用地使用权剩余年期不足的，允许依法适当延长使用年限，有效地解决了更新中剩余年期不足的问题。”石晓冬说，在综合确定土地价款上也释放了很多善意，如国有建设用地先租后让、作价出资入股等，租金可按年支付或分期缴纳。

“这些政策对城市更新来讲，既有刚性边界的要求，也有一些灵活性的政策供给，是在更新过程中不断调试的。”石晓冬说。

中房报2024-5-9