

Toward Multi-interest Balance

博士论丛

走向多元平衡

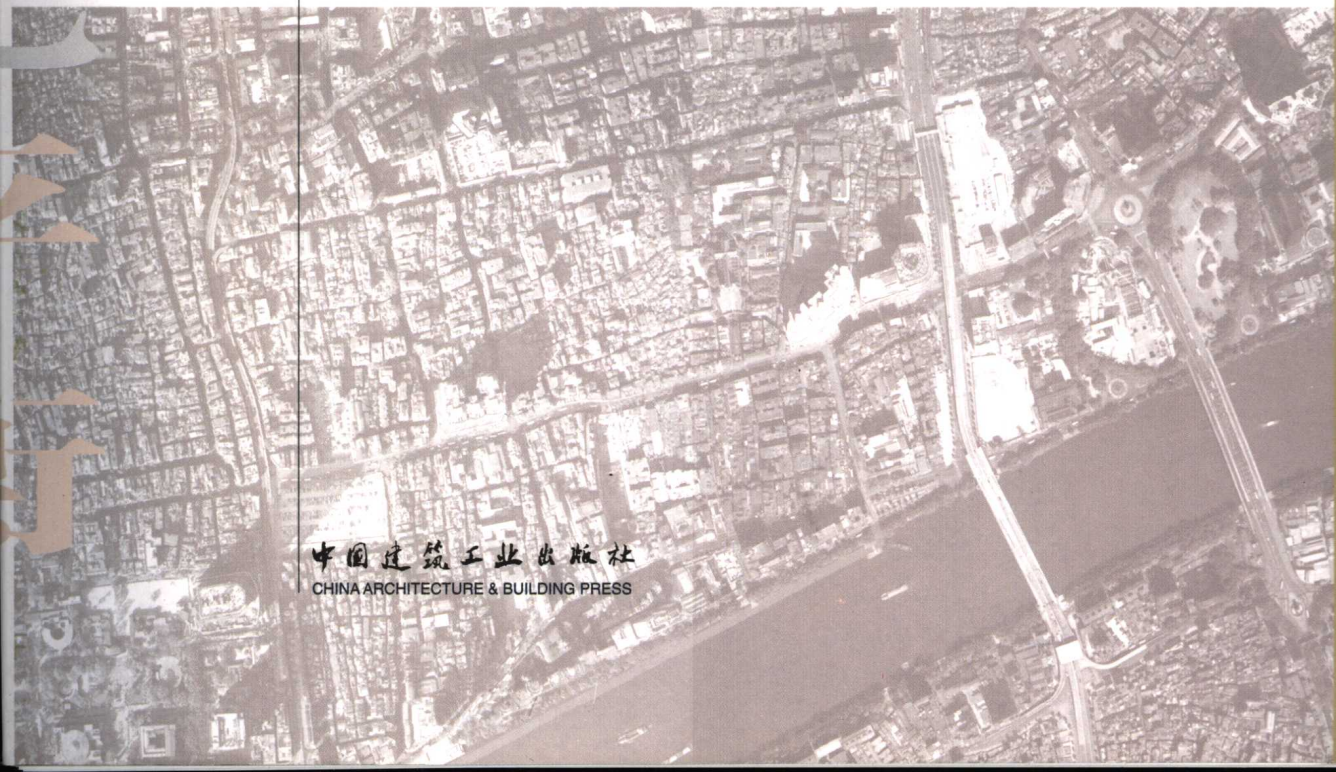
—— 制度视角下我国旧城更新传统规划机制的变革

Transformation of China's Traditional Urban Renewal Mechanism from Institution Perspective

郭湘闽 著

Guo Xiangmin

中国建筑工业出版社
CHINA ARCHITECTURE & BUILDING PRESS



博士论丛

走向多元平衡

——制度视角下我国旧城更新传统规划机制的变革

郭湘闽 著

中国建筑工业出版社

CHINA ARCHITECTURE & BUILDING PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

走向多元平衡——制度视角下我国旧城更新传统规划机制的变革/郭湘闽著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2006

(博士论丛)

ISBN 7-112-08735-X

I. 走... II. 郭... III. ①城市规划-研究-中国
②城市管理-研究-中国 IV. ①TU984.2②F293.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 119998 号

博士论丛

走向多元平衡

——制度视角下我国旧城更新传统规划机制的变革

郭湘闽 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京建筑工业出版社印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 23½ 字数: 570 千字

2006 年 10 月第一版 2006 年 10 月第一次印刷

印数: 1—2500 册 定价: 49.00 元

ISBN 7-112-08735-X

(15399)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.cabp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>



郭湘闽,男,清华大学建筑学院博士后,安徽省滁州市城市规划顾问。研究兴趣为城市设计理论、城市规划管理、旧城更新等。先后在第一届(2004)、第二届(2006)“求是论坛”,全国青年规划师论文竞赛(2005)、金经昌基金会优秀论文评选(2006)中获奖;共有20余篇论文在《城市规划》、《建筑学报》、《世界建筑》等核心期刊上发表及在第22届世界建筑师大会(2005)等重要会议上获邀宣读,或被“人大复印资料”(社会科学学科重要索引)全文转载。现主持国家级和省部级研究课题各一项。

在利益多元化的城市语境中，我国旧城更新的顺利实施正经历着严峻的考验，急需对其进行理论上和操作上的深入研究。与传统研究方法相异的是，本书作者选择制度分析的视角作为研究突破口，引入新制度经济学和公共管理学的前沿理论，对我国当前由政府主导的一元规划机制展开了剖析。通过大量翔实案例，循序渐进地阐述了传统规划机制作为制度的运作过程、其中存在的弊端及其成因，以及应如何弥补现行规划机制的不足，以改善规划干预的有效性。

由此作者从规划管理体制、更新实施方式以及产权模式创新等制度层面，提出了一系列个人见解，认为应全面建构政府力、市场力和社会力多元平衡的新型规划机制。该研究对于认识在市场条件下，如何增强旧城更新中规划干预的有效性和保证社会公平，具有很好的现实意义和实践价值。

全书的特点是资料翔实，逻辑性较强，立论新颖而论证充分，立足现实而富于思辨。可供建筑设计与城市规划执业人士、研究人员及城市建设管理者参考。

* * *

责任编辑：许顺法 王莉慧

责任设计：赵明霞

责任校对：张景秋 王金珠

Abstract

With many interest groups growing up, the inner city renewal in Chinese cities is experiencing great challenges. In one hand, renewal plans lead by government play significant role as public policies; on the other hand, gaming between government, market force and public is becoming more and more evident, which drops deep effect on the execution of urban plan. All the above have put forward new issues of rationality to traditional urban plan mechanism.

The central issue of this thesis is: in the Market Economy System, when facing some limitations and vices appearing in traditional plan mechanism dominated by the government himself, can we find some ways to remedy them so to improve the efficiency of traditional mechanism?

Different from normal research methods, this book presents a new methodology which depends on Institution Analysis. First, it introduces New Institution Economics as the theoretic framework to reveal the issue, which brings urban plan mechanism into the category of Institution research. And secondly, the theories of Public Administration are also introduced to point out the feasible way of solving this issue.

Keeping to the principle of seeking common points while reserving difference, the thesis has tried to derive from the western theory and practice, while combining reality in our nation, in order to explore practical solutions.

The 1st Chapter: Being the introduction of whole thesis, it introduces the research background and significance of this subject. Then it summarizes relevant research productions both domestic and overseas, and finally talks about related concepts, methods and innovation points.

The 2nd Chapter: It focuses on the plight of public intervention in inner city renewal, pointing out that different intervention measures cannot realize the planning goals well, and on the contrary they result in negative sequels such as inefficient planning intervention and social unjustness. What is more, under present mechanism, macro-scope renewal which has been proved harmful is still being carried on.

The 3rd Chapter: It constructs the frame of theory in which plan mechanism is analyzed with Institution Theory. In succession, it points out that it is the traditional mechanism which is dominated by government himself that leads to the inefficiency of

public intervention and the reckoning on macro-scope renewal. At last, it discusses that the newly arising points about power disassembling or vertical governance do not escape from traditional order.

The 4th Chapter: Basing on the case of Guangzhou, it discusses about the representation of traditional plan mechanism in inner city renewal.

The 5th Chapter: With review on traditional mechanism's plight, it points out that under the Market Economy Environment, to consolidate the efficiency and social equity of planning, it is essential to reconstruct the multi-interest balanced mechanism, in which the power of government, market and society will keep in relative balance. With the introduction of the practice in Europe, America and Taiwan area, it introduces the theory challenge to traditional mechanism from Multi-center Theory, by which the differences between them is emphasized.

The 6th Chapter: Firstly it put forward the different opinion to the views and practices of strengthening the power of government, pointing out that it is the multi-interest balanced mechanism based on community that is the reliable changing way. Integrating with the Theory of Community Self Governance, it makes it clear that the community inhabitants can escape the plight thought self governance. And finally it introduces the trend of self governance in western countries such like England and America.

The 7th Chapter: At first it expresses the idea that property right perspicuity is premise of efficient planning intervention in inner city renewal. Though the related analysis, it appears that the multi property rights including common property right fits the reality of inner city more. According to the case of England and America, it is shown that this property right form can reserve the rights of lower income group, secure the unification of efficiency and social equity, as well as realize the multi interests balanced mechanism.

The 8th Chapter: Basing on the cases in developed countries and regions such as USA and Taiwan, it analyzes the institutional foundations to execute community self renewal.

The 9th Chapter: By referring to realities in main land of China, it analyzes the

gap existing in our nation's community plan. Finally it points out the possible mechanism developing direction.

Conclusion : It reply the issue raised at the beginning, advising that the multi interests balanced mechanism which bases on community self governance can make up the plight of traditional one. And it can improve the unbalanced pattern that the power of government appears too formidable, while at the meantime the power of market and society are not equal. Based on our nation's reality, it puts forward that we need to use the experience of developed countries and areas for reference. Though multi interests balanced mechanism has its workable scope and can be employed in different areas as the improvement of traditional one. It is believed that it will exert well in strengthening the efficiency of planning intervention and facilitate social equity.

前言

在利益多元化的城市语境中，我国旧城更新的顺利实施正经历着严峻的考验。一方面，政府主导下更新规划的公共政策属性日益显著，左右着各种利益分配的公平和效率；另一方面，以往潜藏在政府、市场与公众众多主体之间的博弈关系开始浮出水面，深刻影响着规划实施的成败。这些都对传统规划机制的科学性和合理性提出了新的挑战。

在当前经济发达大城市的旧城更新中，存在着政府力过于强大、市场力片面突出而社会力过于弱小的不均衡格局，政府一元主导规划机制暴露出来的某些公平和效率缺陷日益明显。

对于解决旧城更新中所出现的诸多困境，以往的研究思路是从规划技术角度入手分析，然而事实证明收效并不显著。与传统研究视角相异的是，本书在方法论上进行了较为新颖的尝试，试图从制度分析的角度来解析旧城更新所面临的困境及出路。根据新制度经济学的观点，制度变迁比技术变迁在更深远的层面上影响着事物的发展，因而规划机制作为影响规划的制度有机系统，实际上对于旧城更新困境的形成负有更大的责任。深入地探究为什么这种机制是旧城更新困境的根源，它是如何形成并运行的，如何推动其实现制度变迁，构成了本书的思想脉络。

为此，本书所关注的中心问题是：（1）现行规划机制在现实中是如何运作并发挥影响的？（2）规划机制在运作过程中存在什么问题及其成因是什么？（3）应当如何弥补现行规划机制的不足，以改善规划干预的有效性？

针对以上问题，制度分析将沿如下层面展开：

第一，在认识问题的层面上，通过对当前旧城更新运作方式的制度反思，指出需要对现行规划机制进行变革。

第二，在分析问题的层面上，引入了新制度经济学的理论框架，将规划机制概念纳入制度研究的范畴，从而对其进行更为本质的观察和诠释。

第三，在解决问题的层面上，引入了公共管理学的前沿理论（如多中心理论、“社群自主治理”理论等），以探索旧城更新中传统规划机制的转型之道。

同时，在对比中西方实践现状的基础上，本书力求既汲取西方可资参照的理论与实践，也能够结合我国的实际，探索切合国情的解决路径。

本书的理论创新性主要体现为：

首先,从透视当前各种更新方式所遭遇的问题出发,指出旧城更新的困境实际上源于政府一元主导下的传统规划机制对协调市场环境中多元利益群体的制度功能不足。因此,从制度视角而不是技术视角来重新审视规划机制的变革具有现实必要性。

其次,根据“社群自主治理”等制度分析理论,破除了传统上笃信只有政府干预或者市场参与才能解决公共资源危机(旧城矛盾)的观念桎梏,认为社区居民凭借自主管理和互助合作,有可能平等分享规划参与的话语权甚至决策权。

进而,认为公共部门的现行僵化体系可以通过引入市场灵活机制实现重构,因而旧城更新中传统的一元主导机制可以被政府力、市场力和社会力多元平衡的新规划机制所取代,而这一新机制的基础应当是社区的自主治理。

此外,围绕制度分析的主题,本书还针对当前一系列旧城更新和规划管理改革的主流理念提出了自己的商榷性观点,其中包括在现行体制下,推动新区建设并不能够从根本上扭转旧城大规模改造的惯性依赖;提倡规划垂直管理和旧城区域合并管理的思路,在本质上依然没有跳出集权制度的窠臼,无法克服公共干预的不力缺陷;房屋产权的私有化并不能够实现规划效率与社会公平的统一,反而包括社区共有产权在内、多种产权形式共存的产权制度更适合于旧城实际。这些观点的提出,旨在呈现作者基于特定角度的积极思考,希望能为我国旧城更新的学术研究增添仁智各见的讨论空间。

第一章:为全书的绪论。介绍了课题的研究背景及比较视角,在对比近年来国内外相关研究成果的基础上,阐明了研究思路和相关的重要概念、研究方法、研究的创新点及其局限性。

第二章:以问题为导向,反思当前旧城更新中公共干预行为遭遇的制度困境。指出在现行规划机制下,政府一元主导的各种更新手段都未能很好地实现更新目标,反而导致一系列规划干预乏力和有失社会公平的负面后果,因此传统规划机制的制度功能缺陷有待重新审视。

第三章:建构了对城市规划机制开展制度分析的理论框架。根据新制度经济学观点,分析认为当前政府一元主导的规划机制导致了公共干预的失效与对大规模更新的路径依赖。针对当前兴起的分权改革和规划垂直管理观点,指出它们都仍然没有摆脱一元主导秩序的窠臼。

第四章：以广州为例，具体阐述了传统一元主导规划机制在旧城更新中的表现。

第五章：引用制度分析前沿理论，阐述对传统一元主导机制的理论挑战。首先反思了传统一元主导规划机制的缺陷，指出在市场经济条件下，要更好地实现规划效率与社会公平的统一，需要重构政府力、市场力与社会力相对平衡的多元平衡规划机制。然后结合欧美和我国台湾地区旧城更新规划实践，介绍了多中心理论对传统一元主导秩序的挑战，进一步明确了多元平衡机制与传统一元主导机制的区别。

第六章：对多元平衡规划机制的实现形式展开制度分析。首先对合并政府以强化一元主导体制的观点进行了反思，提出以社区为基点的多元平衡规划机制才是较为可行的变革途径。结合“社群自治治理”理论，指出了社区居民通过自治治理来摆脱困境的可能前景。最后结合英美等发达国家的经验，介绍了它们走向社区自主的旧城更新趋势。

第七章：对多元平衡规划机制的实现前提展开制度分析。借助新制度经济学中的分支——产权经济学理论，提出产权明晰是旧城更新中实现多元平衡规划机制的前提，并指出包括社区共有产权在内、多种产权形式共存的配置方式更为适合于旧城的实际。

第八章：以美国、中国台湾等发达国家与地区为对象，从理论和实践两个方面分析了实施社区自主更新的制度基础。

第九章：指出我国基于社区自主的多元平衡机制发展方向。当前旧城更新中社区自主决策和参与的程度不足，但随着城市社区自治治理的兴起，具有我国特色的多元平衡规划机制将有望实现。

结 语：总结全书，回答本书开头所关注的中心问题。认为基于社区自主的多元平衡规划机制可以在特定范围内弥补传统政府一元主导更新行为的不足，有效地改善当前政府力过于强大、市场力片面突出而社会力过于弱小的不均衡格局。基于我国国情，要辩证借鉴发达国家与地区经验，从政府力、市场力和社会力三者各自的发展方向以及融合趋势方面概括了本书的主要研究结论。

目 录

Abstract	iv
前言	vii
第一章 绪论.....	1
1.1 研究背景与比较视角	1
1.2 研究综述与本课题的选择	3
1.3 研究对象选择和概念界定	12
1.4 研究方法	13
1.5 研究思路和结构安排	14
1.6 研究的主要创新点	16
1.7 研究的局限性	16
第二章 对政府干预下当前旧城更新困境的制度反思	18
2.1 依赖市场机制的政府行为催生负面效应	18
2.2 排斥市场机制的公共干预引发争议	40
2.3 政府主导下居民的有限参与凸现利益冲突	50
2.4 大规模更新的路径依赖难以扭转	55
2.5 小结	68
第三章 一元主导规划机制导致干预失效的制度剖析	70
3.1 规划机制的制度分析框架及其运行背景	70
3.2 一元主导秩序是规划干预失效的内在原因	78
3.3 一元主导秩序是旧城大规模更新的内在原因	94
3.4 集权与分权的改革都不能改变一元主导的实质	98
3.5 小结	106
第四章 一元主导规划机制的实践剖析——以广州为例	107
4.1 整体缺乏协调的传统规划机制难于促进旧城可持续更新	107
4.2 政府单一供给的大规模街区改造规划	113
4.3 以新兴产业为动力的旧城更新面对多方冲突	121

4.4 小结	149
第五章 制度分析前沿学说对一元主导秩序的挑战	151
5.1 对传统一元主导机制的反思	151
5.2 理论导入：多中心理论对传统秩序的挑战	154
5.3 多中心体制中的半市场化多元竞争特征	158
5.4 多中心理论影响下的“新公共管理”运动	163
5.5 欧美：旧城更新中趋向多元和弹性化的规划机制	166
5.6 中国台湾地区：公私部门平等合作的多样化更新制度	184
5.7 小结	191
第六章 社区自主更新是实现多元平衡机制的关键	193
6.1 以社区为基点的多元平衡规划机制是可行的变革道路	193
6.2 旧城社区作为公共池塘资源的传统治理困境	202
6.3 多中心理论中“社群自治治理”的反传统解困途径	206
6.4 走向社区自主的旧城更新趋势	213
6.5 小结	222
第七章 产权制度的变革是实现多元平衡机制的前提	224
7.1 所有者缺位：反思公有产权制度下大规模更新的成因	224
7.2 产权明晰是更新规划有效实施的关键前提	225
7.3 现状：推行产权普遍私有化的主流观点	234
7.4 商榷：产权普遍私有化并非拯救旧城的灵丹妙药	238
7.5 共有产权：一种可行的更优产权模式	247
7.6 产权多样共存的实现形式及其优势	251
7.7 国外社区产权多样共存的理论和实践启示	257
7.8 小结	265
第八章 发达国家与地区实施社区自主更新的制度分析	266
8.1 理论依据：社区自治治理的7个原则	266
8.2 美国：社区组织成为自主更新的保证	270
8.3 美国：社区规划的编制与实施	279
8.4 中国台湾地区：旧城更新中的社区多元合作机制	286
8.5 小结	298
第九章 我国基于社区自主的多元平衡规划机制有待完善	299
9.1 我国旧城社区公众参与的现状与差距	299

9.2 我国旧城社区自主规划的缺憾与发展方向	310
9.3 趋势：转型期我国旧城社区自主治理的兴起	318
9.4 小结	322
结语 辩证地建构基于社区自主的多元平衡规划机制	323
10.1 解答：多元平衡规划机制是解决本书中心问题的有效途径	323
10.2 政府力：规划权限的释放和规划体系变革	326
10.3 市场力：寻求更为多样和深入的实现方式	332
10.4 社会力：在社区规划事务中的培育壮大	335
10.5 多元互动：旧城更新中三力平衡的制度平台建设	339
主要参考文献	344
附录：主要论文成果	360
致谢	362

第一章 绪论

1.1 研究背景与比较视角

1.1.1 以现实问题为导向的关注

旧城中心区的保护与更新是世界范围内许多城市都普遍关注的复杂课题。在市场经济宏观背景下，我国旧城更新的顺利实施正经历着严峻的考验。一方面，政府主导下更新规划的公共政策属性日益显著，左右着各种利益分配的公平和效率；另一方面，在利益多元化的城市语境中，以往潜藏在政府、市场与公众众多主体之间的博弈关系开始浮出水面，深刻影响着规划实施的成败。这些都对传统规划机制的科学性和合理性提出了新的挑战。

由于我国传统城市管理的显著特征之一是政府在城市社会生活中占有主导地位，因此近年来许多城市旧城区域的更新，正在当地政府的主导下，以危旧房改造或者旧城更新的名义蓬勃开展着。

不可否认，各地政府主导下的规划模式对改善旧城物质生活环境、解决广大群众的切身利益问题发挥了重要作用，也体现出我国传统规划机制决策效率较高、便于集中资源突破旧城更新难题的优越性，不过其中也暴露出一些有待改善的问题。

尤其在我国经济发达的大城市，市场经济的快速发展和城市民主化管理进展迅速，政府在旧城改造中推行的规划行为极易与市场主体和社会群体的利益发生碰撞，进而改变规划干预的既定方向，影响更新规划蓝图的实现，主要体现在两个方面：

首先，政府主导下的各种更新规划行为存在干预乏力和对社会公平保障不足的困境。

(1) 市场经济条件下，各地政府比较重视借助房地产开发、商业旅游开发，以及房屋产权交易等市场化手段来促进旧城更新的进度，但市场机制的效率优势并没有得到正确的引导和发挥，反而其内在缺陷与旧城更新中的公共利益常常发生严重的对立。这凸显出政府干预与市场机制的结合仍存在不足，对于“市场失灵”的纠正力度还不足够，导致旧城更新原有的物质环境矛盾迅速衍化为社会和经济矛盾，不利于城市整体的可持续发展。

(2) 为了弥补市场机制的缺失,有的地方将旧城更新重新定义为政府亲自主导、排斥市场机制的政府行为,但是这些政策随之引发了广泛的争议,其科学性受到质疑。

(3) 在市场和政府干预都未能奏效的情况下,有的地方政府开始引导居民开展自助式更新,但是政府控制下的更新进程很快偏离了居民的真实意愿,并引发不同利益主体与政府之间的纠纷。

其次,大规模更新已经成为政府主导的旧城改造主要方式并饱受诟病。尽管这种改造方式便于迅速改变旧城面貌,但近年来城市规划学界对此提出了尖锐的批评意见,指出中西方城市更新的历史表明,大规模城市改建无论在经济方面、物质环境方面、城市功能与活力方面,还是社会和谐方面都存在明显的缺陷,小规模渐进式更新才是值得倡导的可持续模式。不过大规模更新的方式并没有因此而出现从根本上被遏止的迹象,在实践中政府主导下大规模更新的路径依赖依然未被扭转。

1.1.2 求同存异的中西方比较研究视角

为了更好地观察问题,本书借助了中西方比较的研究方法¹。

一直以来,西方城市理论家们都在不断地对旧城更新与保护进行多方反思。Roger Trancik (1986) 曾指出美国所实行的城市更新及分区政策是造成现代主义都市空间感丧失的主要原因之一²。他认为,20 世纪以后柯布西耶及其信徒所传播的“机能主义 (Functionalism)”极大地影响了现代城市空间的走向,为当代旧城改造埋下了具有威胁性的伏笔,到了第二次世界大战之后,这一蛰伏已久的思想再度以大规模改造的方式卷土重来,主导了西方旧城更新运动。而随着大规模改造的推广,对社会、经济和城市生活等方面的严重负面影响日益暴露,反而造成了旧城的进一步衰败和新贫民窟的形成。Ian Bentley (1999) 也对现代城市改造所带来的大规模城市空间变迁表示了不满,并对这一现象产生的社会背景进行了剖析,指出其中存在着利益驱动等深刻原因。Robert Freestone (2000) 回顾了自奥斯曼巴黎改建以来的种种城市改造方式,包括独裁统治下对城市历史地段的破坏、二战的影响与现代主义的蔓延、对现代主义的批判,专门论述了当代旧城保护的观点与实践。

自 1990 年代以来,随着我国宏观经济体制向市场体制的转轨,在经济发达的大城市地区,旧城更新改造运动也正在如火如荼地开展着,西方国家所走

1 为行文简洁起见,将中国大陆地区的有关内容统称为“国内研究”或“中方研究”,将主要受西方思想和实践体系影响的中国港澳台地区与其他国家和地区的有关研究并称为“西方研究”。(下同)

2 这五个原因分别是:汽车的蔓延;现代主义建筑运动;城市更新及分区政策;私有利益凌驾于公共利益之上;以及旧城土地使用的变迁等。

过的某些历程也在我们的城市中重演。尤其是市场经济的快速发展和城市民主化管理进展迅速,政府在旧城改造中推行的规划行为极易与市场主体和社会群体的利益发生碰撞,进而改变规划干预的既定方向,影响更新规划蓝图的实现。

由于城市发展的阶段不同,我国旧城更新的实质主要是“基于工业化进程开始加速、经济结构发生明显变化、社会进行全方位深刻变革这一宏观背景下的物质空间和人文空间的大变动和重新建构”¹;而西方发达国家则主要面对着由过度郊区化所带来的中心区衰退问题,因此“他们所采取的更新政策的主要目标是振兴中心区的经济,增强其社会活力和改善其建筑和环境,以达到吸引中、上层居民返回市区,促进社会稳定和经济繁荣的目的。”²

不过,我国经济发达地区的大城市在城市总体发展的水平上与西方城市较为接近,城市郊区化现象开始萌芽,具备了较高的可比性。如果抽象出“市场经济背景对政府规划干预有效性的影响”这样的内在逻辑关系,就能看出沟通中西方之间的经验具有可行性。就这一点来说,无疑双方之间的共性已经超过了彼此之间的具体分歧,因此这种理论和经验上的借鉴就具有重要的价值。

为此,本书将努力遵循求同存异的思路,在充分认识中西方客观差异的基础上,既汲取西方可资参照的理论与实践,也力求能够结合我国的实际,探索切合国情的解决之道。

1.2 研究综述与本课题的选择

结合本课题的特点,本书对1990年代以来国内外的主要研究成果进行了梳理。并在此基础上进一步对中西方的研究重点进行了比较,以此为基础明确本研究的选题对象和研究范围。

1.2.1 国内研究尚集中在规划技术和案例分析的层面

1.2.1.1 以物质环境设计为中心的规划设计实证研究

该方向集中了大量研究成果,代表了当前国内研究的主流,这里仅简要介绍近期一些具有代表性的专题成果。如北京旧城25片历史文化保护区的保护规划(2004),以传统控制性详细规划作为主要手段,将北京旧城划分为25片主要保护区域,提出了诸如土地开发强度、使用功能、建筑高度等控制指标和思路。由中国城市规划学会主编的《名城保护与城市更新》,收集介绍了近期全国各地不同类型的旧城保护型规划设计的成果,从中可以看出尽管规划保护对象从线性的传统商业街道、历史性开敞空间、历史建筑群、历史文化保护区

1 引自阳建强、吴明伟编著:《现代城市更新》,东南大学出版社,1999年,P145

2 同上注