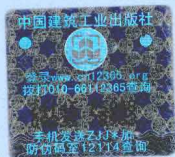




城市有机更新的 行政管理方法与实践

韩明清 张越 著

中国建筑工业出版社



经销单位: 各地新华书店、建筑书店

网络销售: 本社网址 <http://www.cabp.com.cn>

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

博库书城 <http://www.bookuu.com>

图书销售分类: 城市规划·城市设计 (P10)

责任编辑: 何楠 张建

封面设计: 康羽

ISBN 978-7-112-12714-6



9 787112 127146 >

(19968) 定价: 30.00 元

城市有机更新的行政管理 方法与实践

韩明清 张越 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市有机更新的行政管理方法与实践/韩明清等著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2010. 12

ISBN 978 - 7 - 112 - 12714 - 6

I. ①城… II. ①韩… III. ①城市 - 行政管理 - 研究 IV. ①D035. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 248486 号

本书通过对国内外城市更新的历史变迁, 重新诠释了城市有机更新的概念, 即城市更新要尊重历史、传承文化, 城市更新要以人为本、社会优先, 城市更新要民主参与、科学决策。由于城市有机更新的社会性, 本书利用行政学研究体系, 针对城市有机更新的组织实施的体制和机制进行了深入研究, 提出了“公平、正义、效率”的行政管控核心价值观, 论述了“二权分立”行政制度, 明确了“谋断分离”、“分层决策”的科学决策机制, 建立了“公益化”、“双重身份”的执行机制以及连续动态的行政效果和行政效率的评估等思路, 从理论上为城市有机更新找到了建立保障体系与方法的途径; 并通过对杭州市背街小巷改善工程的组织实施过程对理论体系进行了实证研究, 验证了理论设定的正确性和可行性, 也为政府组织实施城市有机更新提供了现实的范例。

* * *

责任编辑: 何楠 张建

责任设计: 李志立

责任校对: 王雪竹 张艳侠

城市有机更新的行政管理方法与实践

韩明清 张越 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京富生印刷厂印刷

*

开本: 787 × 1092 毫米 1/16 印张: 11 1/4 字数: 216 千字

2011 年 7 月第一版 2011 年 7 月第一次印刷

定价: 30.00 元

ISBN 978 - 7 - 112 - 12714 - 6

(19968)

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)

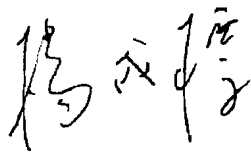
序 一

进入新世纪以来，我国加快了城镇化速度。城镇化提速大大促进了工业化、信息化、市场化和国际化水平的提高，使得全国经济社会一直处于高速发展的状态，并取得了举世瞩目的成就。但与此同时也面临着来自全球化、民主化、生态恶化所带来的金融危机、社会危机和环境危机。面对这些现实问题和挑战，城镇化战略必须要直面应对，如何确保城镇化沿健康轨道科学推进则是当务之急。由于我国土地资源的稀缺、投资与内需拉动增长的必然选择，决定了城镇化只能走集约型发展之路，不能走大规模“摊大饼”的路径，于是城市更新成为我国城镇化的重要方式，也因此成为我国地方政府工作的重点内容之一。同时城市更新这种最具复杂性、系统性和社会性的城镇化形式，也是学术界研究的热点问题之一。

本书与一般学术性研究有所不同，对城市更新这一系统性、社会性特征突出的事物，从行政管理的角度入手研究，体现了研究的创新性，充实和丰富了这一领域的学术研究。作者在多年参与杭州市道路综合整治、背街小巷改善工程和庭院改善工程等城市更新建设行政管理工作过程中，对项目前期调研、编制工作方案、制定政策、项目立项、设计审批、过程监管、考评检查等各个环节都进行了深度参与，深入思考并探索城市更新的组织实施方法，把理论研究和实际工作紧密结合，并把城市更新组织管理的理论探索运用于实践中检验并校正，提出的一套较为完整的城市有机更新管控体系及“四问四权”公共参与制度，都有相当的可行性和实用性。在社会科学领域中，其研究方法本身也是值得肯定和推广的。本研究成果对国内城市管理者拓宽思路、结合本地实际探索新形势下城镇化的应对策略也将是有益参考，也希望作者能继续努力，进一步深入这一领域的研究，为城市有机更新理论与实践的发展做出更多的贡献！

欣然序之。

（杨戍标博士为中共杭州市常委、
杭州市人民政府常务副市长）



序 二

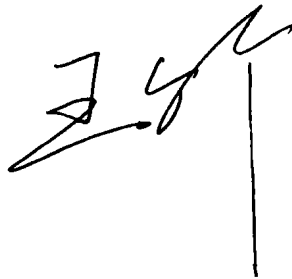
城市发展过程实际上就是不断更新的过程，城市更新是学术界关注的热点问题之一。在当前我国快速城镇化过程中，面临着启动内需、扩大消费、节能减排、产业升级等一系列的国内外新情况，城市更新必将成为我国城市化的重要方式，因此本书选题具有很强的现实性。

本书对城市有机更新的诠释是一大亮点。城市是一个复杂的巨系统，体现着有机性的特征，有机性第一个特征就是传承性和延续性。城市有机更新需要传承城市文脉，保持城市文化变迁的连续性。有机性的第二个特征是社会性，城市有机更新强调对人、对社会的关怀与尊重。有机概念的提出，使城市更新的研究立足于城市物质环境改造的同时，更多地关注非物质形态的历史文脉、文化特征及人的需要等综合目标的实现。

鲜明的实用性是本书的第二大亮点。作者从行政学视角来研究城市有机更新，借用行政学业已成熟的学科理论与政府主导的城市有机更新结合，提出从核心价值到行政决策到行政执行再到行政评估，一套较为完整的方法体系。本书正是体现了这一点，为政府推进城市有机更新实践有指导意义。

从实践中来，到实践中去，这是本书研究的又一大特色。城市有机更新管控方法来源于作者实际工作总结，并在杭州市背街小巷改善工程实践中进行了校正，既体现了作者注重实践的务实的治学态度，也让本研究成果基础扎实，经得起推敲，对丰富城市更新理论研究，对城市有机更新的开展都有相当意义。

(王竹教授为浙江大学建筑工程学院副院长、
博士生导师)



前 言

进入新世纪以来,我国启动了城镇化战略,以城镇化为抓手来促进工业化、信息化、市场化和国际化水平的提高,使得全国经济社会一直处于高速发展的状态,并取得了举世瞩目的成就。在城市内部,城镇化表现形式是城市的更新改造,在一定程度上说,城市发展过程实质上是一种不断更新的过程。因此,在当前我国快速城镇化背景下,特别是面临着全球化、信息化、国际化、可持续发展等一系列挑战背景下,城市更新成为城市建设的热点与社会各界普遍关心的问题。但与此同时也面临着来自全球化、民主化、生态恶化所带来的金融危机、经济危机、社会危机和环境危机,城镇化战略的“双刃剑”效应日益凸显。面对这些现实问题和挑战,城镇化战略必须要做出应对策略,因此寻找能够确保城镇化沿健康轨道前进的方法和措施是当务之急。由于我国土地资源的刚性约束、投资与内需拉动增长的必然选择、城市更新、旧城改造的公共事务属性等几个方面决定城市更新将成为我国城镇化的重要方式。由于城市更新或旧城改造是最具复杂性、系统性和社会性的城镇化形式,在充满挑战的时代背景下,作者在多年从事城市更新建设行政管理工作过程中,从行政学视角入手来研究城市更新改造问题,深入思考并探索城市更新的组织实施的方法,运用行政学的研究方法和有关理论,打开思路,探索我国城镇化战略的应对策略。

作者自2004年起到2008年作为技术负责人参加了杭州市“三口五路”道路综合整治工程、背街小巷改善工程和庭院改善工程等一系列城市更新的组织实施工作。对前期调研、编制工作方案、政策制定、标准制定、项目立项、设计审批、过程监管、考核检查等整个过程都进行了深度参与。尤其是以作者为主要参与人建立的一套完整的城市有机更新管控体系以及经过实践运行演化为“四问四权”的公共参与制度,在杭州市背街小巷改善工程与庭院改善工程中得到了检验和校正,为城市有机更新组织实施提供了可供借鉴的实践经验,也充实完善了城市有机更新理论的研究。由于笔者学识有限,面对复杂的城市有机更新问题的研究,难免存在许多疏漏,期待有识之士的批评指正。

目 录

1 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 充满挑战的时代	1
1.1.2 多重挑战下的城镇化路径——城市更新	4
1.2 对城市更新的解读	5
1.2.1 城市永恒之道——城市更新的广义解读	5
1.2.2 城市更新运动——城市更新的狭义解读	6
1.2.3 城市有机更新——城市更新的时代解读	6
1.3 本书研究思路的形成	7
1.3.1 当前我国城市更新存在的问题	7
1.3.2 实践的思索	9
1.3.3 相关研究及思路的形成	12
1.4 城市有机更新行政学研究的理论价值与现实意义	14
1.4.1 本研究的理论价值	15
1.4.2 本研究的现实意义	15
1.5 本书的结构	15
1.6 本书的研究方法	17
1.6.1 理论演绎	17
1.6.2 经验总结	17
1.6.3 跨学科研究	18
1.6.4 实证研究	18
1.7 本书的创新点	18
1.7.1 重新诠释了城市有机更新的概念	18
1.7.2 把行政学研究的视角引入到城市有机更新	18
1.7.3 建构了城市有机更新行政管控体系	19
1.7.4 对理论体系进行实证研究	19
2 国内外现代城市更新理论实践回顾与总结	20
2.1 西方发达国家的城市更新历程与理论研究	20
2.1.1 现代城市更新的发展初期（工业革命至20世纪初期）	20

2.1.2	城市更新理论和实践的激进期 (20 世纪 40~50 年代)	23
2.1.3	城市更新改良与渐进期 (20 世纪 60~70 年代)	31
2.1.4	城市更新持续发展期 (20 世纪 80 年代以来)	36
2.1.5	西方发达国家城市更新历程对我国的启示	37
2.2	我国城市更新实践与理论发展进程	39
2.2.1	我国城市更新的发展阶段	39
2.2.2	我国城市更新的理论探索	42
2.2.3	目前我国城市更新面临的主要问题	44
2.3	国内外城市更新比较分析与发展趋势研究	46
2.3.1	理念的转变趋势	47
2.3.2	目标的转变趋势	47
2.3.3	操作方法的转变趋势	48
3	基于行政学视角的城市有机更新解读	50
3.1	行政学理论的变迁与解读	50
3.1.1	创立时期 (19 世纪末至 20 世纪 30 年代)	50
3.1.2	发展时期 (20 世纪 30~60 年代)	51
3.1.3	繁荣时期 (20 世纪 70 年代至今)	53
3.1.4	行政学研究的对象系统	57
3.2	行政学视角下的城市有机更新	59
3.2.1	对城市更新有机性的再认识	59
3.2.2	本研究城市有机更新思想的形成	64
3.2.3	行政学视角下, 城市有机更新管控的内涵	67
4	城市有机更新行政管控体系的架构	72
4.1	城市有机更新行政管控体系研究范围的界定	72
4.2	城市有机更新行政管控的核心价值观——公平正义与效率	73
4.2.1	核心价值观——公平正义与效率	73
4.2.2	“社会雇员”、“经济人”与核心价值观的协调	74
4.3	城市有机更新行政管控的客观系统——行政组织	74
4.3.1	构建符合城市有机更新理念的行政组织	75
4.3.2	城市有机更新行政组织的构成	78
4.4	城市有机更新行政管控的运行系统——行政决策	80
4.4.1	科学与民主的行政决策方式	81
4.4.2	行政“分层决策”的层次和内容	83
4.5	城市有机更新行政管控的运行系统——行政执行	86
4.5.1	城市有机更新行政执行的原则	87

4.5.2	城市有机更新行政执行的内容	88
4.6	城市有机更新行政管控的运行系统——行政评估	91
4.6.1	效率与效果——城市有机更新行政的出发点和目标	91
4.6.2	提高城市有机更新行政效率和行政效果的途径	93
4.6.3	城市有机更新行政评估	94
5	新世纪杭州城市更新过程与演变	97
5.1	杭州城市更新的实践	98
5.1.1	杭州城市更新概况	98
5.1.2	杭州城市更新存在的主要问题	100
5.2	杭州城市有机更新的示范——背街小巷改善工程	102
5.2.1	背街小巷改善工程概况	102
5.2.2	背街小巷改善工程的特点及创新	104
6	杭州背街小巷改善工程行政管控体系的总体建构	106
6.1	行政管控体系的核心价值	106
6.1.1	基于核心价值观的行政目标	106
6.1.2	行政管控体系建构思路	108
6.2	杭州背街小巷改善工程的行政组织	110
6.2.1	“综合性、协调性、扁平化、有弹性”的组织结构	110
6.2.2	“决策—执行”、“二权分立”的组织模式	111
6.2.3	“精练、高效、专业”的行政决策组织	111
6.2.4	“小政府、大社会”特征的行政执行组织	115
7	杭州市背街小巷改善工程行政管控体系的运行	118
7.1	背街小巷改善工程的行政决策	118
7.1.1	“四问四权”的公众参与制度	118
7.1.2	“流程化、标准化”的管理程序	120
7.1.3	针对性的技术标准	125
7.1.4	详细工作推进计划	125
7.1.5	“原因导向型”的行政决策监控机制	127
7.2	背街小巷改善工程的行政执行	130
7.2.1	“重心下移，属地管理”的行政执行模式	130
7.2.2	公开行政内容，促进公众全程参与	131
7.2.3	及时处理市民信访，保障公众参与的实效	133
7.2.4	建管并重，管理前置，落实好改善街巷的长效管理	133
7.3	背街小巷改善工程行政评价	133
7.3.1	健全考核评比制度，提高行政效率和行政效果	134

7.3.2 背街小巷改善工程综合效益评价	135
附 录 1	140
附 录 2	152
参考文献	158
后 记	167

我们面临的多方面的挑战，实际上是社会、政治、经济相互交织的结果，要真正解决问题，就不能头疼医头、脚疼医脚，而必须有一个综合而辩证的考察。

——《北京宪章》¹

1 绪论

1.1 研究背景

自我国 2001 年颁布的《国民经济和社会发展第十个五年计划》提出“实施城镇化战略，促进城乡共同进步”，第一次明确把城镇化上升到了国家战略高度以来，处于经济社会转型期的中国各级政府都把加快推进城镇化作为一项带动工业化、信息化、市场化、国际化的抓手。作为城镇化内容之一的城市更新（旧城改造），在国内如火如荼地开展着，全国各地城市到处都是拆迁的工地和正在建设的工程，有些城市甚至是整街区地推倒，连片地开发重建。“据初步统计，2007 年全国城市更新的拆迁和建设市场高达近 1 万亿元。2008 年北京仅房地产一项开发累计投资额就已经高达 2900 亿元，总市场规模在 6000 亿元左右，其中仅奥运场馆和配套设施的直接建设投资就达 300 亿元”。²在城市更新（旧城改造）让城市变得“日新月异”的同时，也让城市成为产生社会矛盾冲突和激化的高发区，城市更新体现出了明显的“双刃剑”现象。研究和把握城市更新，如何让城市更新改造趋利避害，成为学术界和政府共同思考的热点与难点问题。

1.1.1 充满挑战的时代

1. 经济全球化激发城市竞争，引发金融危机

经济全球化是当今世界发展变化的深刻背景和根本趋势。全球化促进生产、资源、人员、贸易、投资和金融等生产要素全球优化配置，降低生产成本和提高要素效率。跨国公司已发展到在全球布设研发、生产、销售链条的跨国公司阶段。资本和劳动力的全球性流动，产业的全球性迁移，经济活动中心的全球性集聚，将促使全球城市体系多级化中心城市更快发展。生产要素全球性的配置引发了激烈的城市竞争，特别是我国大陆的城市，都迫切要求加快结构调整和产业升级步伐，推进“退二进三”、“优二兴三”、“腾笼换鸟”，大力发

1 吴良镛. 国际建协《北京宪章》——建筑学的未来 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2002.

2 姜杰等. 论城市更新管理 [J]. 城市发展研究, 2009 (4).

展新型都市工业、高新技术产业和现代服务业。由世界经济结构格局的变化引起的全球性城市产业结构的调整,体现在空间上,就是城市空间结构的调整变化。因此可以断言,在经济全球化背景下,表现在以城市空间调整变化为特征的城市竞争将愈演愈烈,对中国的城市而言,城市更新也因此将成为城市发展的常态。

此外经济全球化也导致我国产业外向度大幅提高,外贸依存度¹超过60%,导致2008年由美国引爆的全球性金融危机对我国影响巨大,直接威胁到了国内的经济安全。在外贸萎缩的情况下,依靠投资和内需拉动来保证经济增长,不仅仅具有经济意义,更关系到社会稳定。而城市更新、旧城改造也正是政府投资的重要内容,同时也是拉动内需的发动机。

2. 社会民主化,激发人权意识,呼唤和谐社会

孙中山先生曾经就政治民主化问题讲过:“世界潮流,浩浩荡荡,顺之者昌,逆之者亡”。美国政治学家塞缪尔·亨廷顿的名著《第三波——二十世纪后期的民主化浪潮》²中,也阐明了民主化是人类社会进入20世纪以来的发展浪潮。经济是政治的基础,经济领域的全球化、市场化,必然会导致社会领域的自由化和民主化。社会民主化与经济市场化是分不开的,是相互配套的。中共十三大的政治报告中讲道:“商品经济的上层建筑是民主政治”。当然配套的时间上会有一定的差距,但不能差得太多,因为它们在本质内容上是一致的,是“互为前提和基础”的关系。特别是在当代网络信息发达的信息化时代里,从技术层面上大大推进了社会民主化的发展,一方面是国家的“政治民主化”,另一方面就是“公民社会”浪潮。³中国社会主义初级阶段的特殊国情,决定了社会民主化的推进与1978年以来的经济体制改革一样,需要“自上而下”地推行,也只有政府可以完成这项工作。中国共产党顺应时代潮流,在党的十六大和十六届三中、四中全会中明确提出了以“民主法治、公平正义”

1 外贸依存度就是一定时期内进出口总额与GDP的比值。该指标通常反映一国国内经济与国际经济联系的紧密程度。2006年中国GDP为20.9万亿元,进出口总额1.76万亿美元,按美元兑人民币1:7.8的汇率计算,外贸依存度为65%。

2 (美)塞缪尔·亨廷顿著.第三波——二十世纪后期的民主化浪潮[M].刘军宁译.上海:上海三联书店,1998.

3 (<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=139265>)第二次“市民社会”讨论的高潮出现在1989年苏联和东欧剧变以后。随着全球民主化、市场化浪潮波及世界各地的新社会运动,“市民社会”理论再度流行开来,并迅速转换为“公民社会”概念。在马克思看来,市民社会在资本主义条件下发展到了极点,市民社会与政治社会(即国家)的分离将随着资本主义的灭亡而消失;而在社会主义社会,政治国家从市民社会中夺走的全部权利都将返回社会,国家将不复存在,从而市民社会与政治社会的区分也就失去意义。马克思的市民社会政治理论包容了现代公民社会的基本问题,也对社会主义市场经济条件下当代中国公民社会的建构提供了理论依据。中国的社会民主化需要从国家政治民主法制建设和公民“人权”的维护两个方面齐头并进。

为核心内容的社会主义“和谐社会”思想，这是在政治民主化浪潮推动下，人本思想在社会民主中的集中体现。“公民社会”浪潮则促使民众的权利意识高涨，民众对居住生活环境的质量和品质要求越来越高，也对政府决策和管理的行为提出了“公众参与”的要求，以掌握更多城市发展的话语权，维护自身的权益。城镇化过程中的征地问题、拆迁问题、安置补偿问题等，成为引爆各类长期积累的社会矛盾的导火索。一些突发性、群体性事件时常出现，给经济发展、社会稳定带来了相当大的冲击，对和谐社会的构建带来了挑战。¹

3. 生态恶化，造成生存危机，节能减碳、科学发展成为全球性共识

人类在过去的一百多年对自然资源和能源的消耗达到人类历史上空前的程度，环境污染、资源耗竭、生物多样性丧失、温室效应、臭氧层破坏等，导致生态环境恶化。从热带雨林波及大气层，生态环境面临的压力带给人类的最终结果将是毁灭。在这样的事实面前如果人类发展不能走出资源掠夺的恶性循环，其所带来的任何所谓繁荣和进步都经不起推敲，从而变得毫无意义，全球生态可持续发展就无从谈起。

1972年6月5日，联合国召开“人类环境会议”，提出了“人类环境”的概念，并通过了人类环境宣言，成立了环境规划署。1987年4月27日，世界环境与发展委员会发表了一份题为《我们共同的未来》的报告，提出了“可持续发展”的战略思想。从20世纪70年代提出的可持续发展的战略思想逐步形成并已得到全世界的共识，但可持续发展战略的实施却依然面临很多问题。尤其是对于包括中国在内的大多数发展中国家而言，当前还处于城镇化从起步到快速发展期（见图1-1，根据诺瑟姆“S”曲线，我国城镇化水平处于30%~70%之间的加速阶段），但却要同发达国家一样必须认真面对可持续发展的问题。发达国家又联手倡导“节能减碳”，运用“碳贸易”、“碳金融”等经济手段来对世界各国特别是发展中国家制造“碳压力”，促使推进可持续发展的“倒逼机制”形成。碳经济无疑使发展中国家的城镇化无法再把可持续发展“口号化”，而必须通过调整产业结构和增长方式来创造低碳生活、建设低碳城市，提高“碳效率”，减少“碳依赖”。从城市

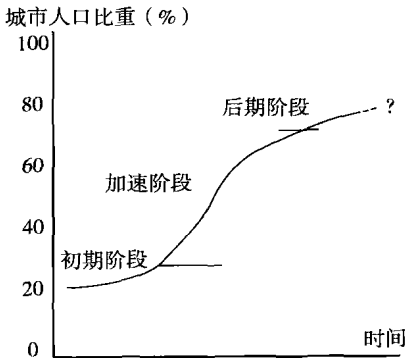


图1-1 城镇化进程“S”曲线图

（资料来源：Northam R. M. Urban Geography [M]. New York: John Wiley & Sons, 1975）

1 2009年12月16日，国务院法制办就《拆迁条例》的修改举行了专家座谈会，明确现有的《拆迁条例》将被废除，拟出台《征收与拆迁补偿条例》。

发展角度而言,城市发展的方式从以数量扩张的外延型向以质量提升的内涵型转变;城市发展的模式要从粗放型向集约型转变。在这样的背景下,2007年中国共产党召开的十七大指出:“必须把建设资源节约型、环境友好型社会放在工业化、现代化发展战略的突出位置,落实到每个单位、每个家庭”。可持续发展要求城市更新必须走“节约型”、“集约化”的低碳之路。

1.1.2 多重挑战下的城镇化路径——城市更新

“在我们即将迈入新的千年之际,世界真正地处在了一个历史的十字路口。城镇化既可能是无可比拟的未来之光明前景所在,也可能是前所未有的灾难之凶兆,所以,未来会怎样就取决于我们当今的所作所为”。¹这句话对我国这样一个发展中大国而言,真是振聋发聩!当年,小平同志用“发展才是硬道理”²简练有力的几个字,高瞻远瞩地指出了一个大国的根本任务,但今天,我们已不得不考虑该怎样发展的问题了。

处于后工业化时代的中国却还是个发展中国家,中国还处在城镇化快速推进时期³,特别是在当前面临全球金融危机、生态危机、能源危机及各种社会矛盾的时代背景下,更要以“坚持基本路线一百年不动摇”的坚定信念,以科学发展来破解危机。应对全球金融危机的挑战,在外贸萎缩的情况下,依靠投资和内需拉动保经济增长,不仅仅具有经济意义,更关系到社会稳定问题。我国必须启动内需与投资这“两驾马车”来保增长、促发展。“世界银行发展报告(1994年)的相关研究成果表明,基础设施建设投资每增长1%就会拉动GDP增长1%”。⁴推进城镇化,加大城市建设力度是我国的国家战略。应对生态危机、能源危机的挑战,推行低碳生活方式、减少碳依赖,已成为我国的必然选择,所以建设低碳城市是我国节能减碳的根本出路。低碳城市的建设,不论是新开发还是建成区的更新改造,要从规划着手,用混合多功能的片区取代简单的功能分区,减少交通需求的产生。要提高土地的开发强度,集约节约利用土地。我国有约14亿人口,人多地少的国情让粮食安全问题摆在我们面前,中央政府一再强调:实行世界上最严厉的土地管理制度,坚守18亿亩耕地的“红线”。预计到2020年以前,在18亿亩“红线”内的建设用地指标几乎所剩无几。⁵我国目前正处于城镇化高潮阶段,建设用地的扩张高峰却遭遇到了不可突破的严格的建设用地制约,迫使我们把目光转向已有的城市建设用地,节

1 联合国人居中心编著.城镇化的世界[M].沈建国等译.北京:中国建筑工业出版社,1999.

2 邓小平文选[M].第3卷.北京:人民出版社,2004:377.

3 中科院编制的《2005年中国可持续发展战略报告》中说:“为了支撑中国未来实现现代化的总体进程,从现在开始到2050年左右,中国城镇化率将从现在的40%提高到75%。平均每年增加1%左右,每年至少要有1000万以上的农村人口转移到城市中。”

4 黄贤金.城市理性发展与经营机制创新[M].南京:东南大学出版社,2004.

5 姜杰等.论城市更新管理[J]城市发展研究,2009(4).

约利用土地资源,在已有的城市建设用地基础上寻找出路,“城镇化的顺利完成必须借助于城市更新”。¹城市更新也是城市规划实施环节的重要内容,它关系到城市规划能否“落地”。城市规划的实施无非是外延型的空间扩张和内涵式的空间集聚两种途径。外延型的空间扩张对应的是城市原有建成区功能的调整与新区开发同步进行,实际上是一个事物的两个方面,是互为表里关系的。而内涵式的城市空间集聚,本身就是城市更新的内容。可见,“一定程度上讲,没有旧城更新,城市规划的既定目标不可能实现,旧城区的复兴也无从谈起,功能的调整、空间的优化、环境的美化、居住条件的改善就没有办法实现,城市规划的理想蓝图就没有办法变成现实,社会经济也就不会发展”。²

应对社会危机的挑战,维护人权,政府必须以建设和谐社会为目标,勇于直面矛盾、走入矛盾、化解矛盾。处在城镇化快速推进时期,城市更新涉及征地、拆迁、安置等方面,产生了大量的突发性和群体性事件,它表明城市更新改造涉及经济、社会、环境系统性的目标,具有很强的社会公共事务的属性。这也为改革政府传统的管理思路、管理方法创造了机会,成为探索建立新型政府管理体制的契机。土地资源的刚性约束、投资与内需拉动增长的必然选择、城市更新改造的公共事务属性等几个方面决定城市更新将成为我国城镇化的重要方式,城市更新成为我国面临的一项紧迫而又长期的任务。

1.2 对城市更新的解读

1.2.1 城市永恒之道——城市更新的广义解读

“城市更新”自20世纪50年代在西方发达国家城市管理领域被提出以来,其概念逐步被国际社会广泛接受。虽然城市更新正式提出是在20世纪中叶,但就城市更新本身的内涵而言,似乎可以追溯到城市诞生之日起。因为有城市,就有其兴衰和朝代的更迭,城市的发展史上还没有一个建设完成的城市,而只有不断建设和完善的城市。

城市的发展从表象上看有两种形式:一是新区开发,二是旧城改造。从发展的内涵上看也有两种形式:一是城市外延发展,二是城市内涵挖潜。新区开发是城市外延扩张,而旧城的改造则往往是城市内涵发展,即城市更新。受土地资源的制约,新区开发的范围是有限的,而城市内涵发展却是无限的。对于绝大多数城市来说,城市建设就是城市改建和扩建的联动过程,即使是新城,其真正新建的过程也非常短,很快就会转入新建、改建和扩建的无穷循环之中。³从这个意义上看,城市更新作为城市自我调节机制存在于城市发展之中,城市在不断发展与扩展的过程中,其旧有的城市肌理不可避免地随着时间的推移而逐渐出现物

1 姜杰等.论城市更新管理[J].城市发展研究,2009(4).

2 万勇.城市和谐更新[M].北京:中国建筑工业出版社,2006:263.

3 王君.城市改造问题研究[D].大连:东北财经大学博士论文,2002:36.

质形体的衰败，要保持活力就必须持续更新。只是在工业革命之前，由于城市本身发展缓慢，城市更新伴随城市发展历程或政权更迭而变化，并不被重视。W·鲍尔在《城市的发展过程》¹中曾指出：工业革命以前，城市并不是为了工业化而设计和建立的，绝大多数是因为悠久的历史因素而在过去的数百年间逐步形成的居住中心。现代城市的早期发展主要是基于旧城区的改造进行的。

因此，城市更新的核心意义是继承性和持续性，即对城市文化（软质环境）和城市空间形态（硬质环境）的继承和发展。城市更新的研究需要放宽视角，将其与城市发展的研究等同起来，城市发展更多的是建立一种全新的生活载体，而城市更新更多的是彰显一种扬弃的发展过程，这种扬弃会随着城市形态的成熟和稳定日益凸显对城市发展的制衡作用，而这种制衡正是城市更新的意义所在，即对城市特征的维护与再创造。因此，对现时代的城市建设具有重要的理论指导意义。

1.2.2 城市更新运动——城市更新的狭义解读

将广义的城市更新限定在特定的时代和地域时，那么城市更新更多地被看做一场运动。所谓“运动”，从社会学的解释是指政治、文化、生产等方面有组织、有目的、规模较大的群众性活动，如：革命运动、文化运动等。运动是个事件，有较为清晰的起讫时间界定，如一般认为美国的城市更新运动开始于1949年的《住房法》，结束于1973年。这是城市更新的狭义诠释，针对特定的城市及其特定的历史环境，所以现代意义上城市更新一般被认为是基于工业革命带来的大规模的旧城改造。

当工业革命极大地改变了城市，城市的数量、规模和城市空间结构发生了翻天覆地的变化，在城镇化快速推进过程中，西方国家郊区化现象的出现，使城市划分为两个基本组成部分，内城和郊区。内城是传统产业的集聚地和人口的高密度地区，由于受城市规划建设之初历史条件的局限，随着人口和产业向郊区的转移，贫民窟出现，内城不断衰败。内城衰败和贫民窟问题的存在严重影响了城市的发展，特别是城市税收锐减，环境恶化。西方国家面对突出的社会经济和城市发展矛盾，发起了城市更新运动。尽管有众多的研究表明，西方发达国家城市更新运动于20世纪70年代随着城市与区域结构的成熟与稳定而宣告结束。但是，可以肯定，美国等西方发达国家的城市更新并没有因为更新运动的结束而结束，直到现今一直还在继续，只是采取更新方式和城市诉求与当时的运动形式发生了很大的改变。

1.2.3 城市有机更新——城市更新的时代解读

进入后工业社会以来，人类社会面临着经济全球化、社会民主化、环境恶化的挑战。产业结构的升级，也让城市空间结构、社会结构都在或将要发生相

1 W·鲍尔著．城市的发展过程[M]．北京：中国建筑工业出版社，1983．