

■ 当代城市规划著作大系

旧城的和谐更新

万 勇 著

中国建筑工业出版社

当代城市规划著作大系

旧城的和谐更新

万 勇 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

旧城的和谐更新/万勇著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2006

(当代城市规划著作大系)

ISBN 7-112-08507-1

I. 旧... II. 万... III. 居住区-城市规划-研究
IV. TU984.12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 099630 号

本书按照构建社会主义和谐社会的时代要求, 以科学发展观为指导, 根据对当前旧城更新现状的分析, 对旧城更新历史演进的回顾, 和对国内外旧城更新的教训和经验的汲取和借鉴, 针对旧城更新这一城市规划实施的重要环节, 详尽地阐述了旧城更新与城市发展的互动机理、房屋拆迁补偿安置的内在机理、旧城区居民动迁的驱动机制、房屋拆迁当事人的博弈和房屋拆迁补偿安置中的几个重要关系, 提出了构建旧城更新调谐机制的基本理念, 并最终演绎成为建立面向公众的旧城更新项目社会评价机制、倡导以社区为载体的自组织旧住房改建模式、建立以土地储备和净地出让为主要特征的授权业主机制、完善旧城更新拆迁补偿安置机制、建立旧城更新与住房市场供应体系和住房保障体系之联动发展机制等五个部分。

论文分为 7 章, 依循提出问题、分析问题和解决问题的基本思路。其中, 第一章就研究的意义、核心概念、研究基础和研究框架作了基本论述。第二章通过总结当前旧城更新的主要特点和现实困境, 提出本书需要重点解答的“题”。第三章一方面通过对英国、美国、香港和成都等地旧城更新的分析, 试图理出一条旧城更新机制发展的线索。另一方面, 通过对旧城更新之历史演进开展系统的回顾, 总结出不同历史时期旧城更新发展演进的主要特点和基本脉络。第四章首先以上海市卢湾区为例, 从旧城更新与社会发展、经济发展、城市规划等三个方面, 详尽分析了上海市旧城更新与城市发展的互动机理。同时, 对旧城更新利益主体的互动机理进行了研究, 着重分析了房屋拆迁补偿安置的内在机理、旧城区居民动迁的驱动机制、市场经济条件下房屋拆迁当事人的博弈, 和房屋拆迁补偿安置中的几个重要关系等内容。第五章指出构建旧城更新调谐机制的基本理念、内涵和着力点, 为解决问题寻找立论依据, 寻找工作方法和突破口。第六章提出建立面向公众的旧城更新项目社会评价机制, 以实现“无可指责”的旧城更新, 同时, 为消弭社会冲突, 降低社会不信任度, 实现社会和谐, 文章倡导以社区为载体的自组织旧住房改建模式; 通过对“成都模式”的分析, 提出了创新旧城更新之土地利用运作机制的基本观点——授权业主制对于建构社会主义和谐社会具有一定的适用性和针对性, 是社会主义的基本保证; 本书提出了拆迁补偿安置的基本原则, 逐项论述了完善旧城更新拆迁补偿安置的基本思路, 并就如何正确处理人民内部矛盾提出了事前准备、事中监督和事后化解的“三部曲”; 最后, 本书提出旧城更新与住房市场供应体系、住房保障体系的联动发展机制。

责任编辑: 陆新之

责任设计: 崔兰萍

责任校对: 张树梅 王雪竹

当代城市规划著作大系

旧城的和谐更新

万 勇 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

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本: 850×1168 毫米 1/16 印张: 17 $\frac{1}{4}$ 字数: 430 千字

2006 年 9 月第一版 2006 年 9 月第一次印刷

印数: 1—2500 册 定价: 40.00 元

ISBN 7-112-08507-1

(15171)

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>

出版前言

城市化进程的加快和城市经济的高速发展,是当代中国城市两个最鲜明的特征。城市发展问题也越来越受到社会各界的重视。在当今这个快速发展的特定时期,许多城市都面临着前所未有的机遇,也都有着强劲的发展动力。如何应对这些机遇,如何实现科学规划、协调发展,无疑是摆在每一位城市规划、建设、管理工作面前需要认真研究和探索的重大课题。

中国建筑工业出版社是建设部直属的中央一级专业科技出版社。50多年来,我社一直肩负着整理、保护、弘扬中华民族优秀的建筑文化,促进中国建筑业科技进步,宣传中国建设成就的历史使命,为我国广大建设工作者奉献了大量优秀的建筑精品图书。

近年来,在城市规划领域,我社集中出版了一大批学术著作,为总结城市规划实践经验,推介城市规划研究成果,促进城市规划学术交流,作出了重要的贡献。

为更好地服务读者,服务行业,我社通过对图书选题的细致研究和对作者的认真筛选,精心策划了这套“当代城市规划著作大系”。

之所以命名为“当代城市规划著作大系”,一方面是因为这套书的内容十分丰富,囊括了城市规划研究中的众多领域,涉及到经济学、社会学、管理学等多个学科,力求用多学科、多视角的方法来指引当代城市规划实践,充分体现城市规划实践内容与研究领域不断丰富与延展的特点,实践性与综合性并重的学科特征;另一方面是因为这套书的作者涵盖面非常广,既有业界著名的专家学者,也有行业内崭露头角的中青年学者,完全反映了我社既重视知名专家学者又关注中青年学者,不拘一格遴选作者的出版方针。

在如今这个大变迁的时代,“当代城市规划著作大系”中每本著作的作者,都是在不断实践、不断探索、不断提高的基础上,怀着一种不拘泥、不盲从、不妄断、不迷信的真正的科学态度,凭借着自身不寻常的智慧、勇气和毅力,孜孜不倦,笔耕不辍,才最终完成这一部部的心血之作。寄望于这套“当代城市规划著作大系”,能够进一步丰富当代城市规划理论研究,能够更好地指引当代中国城市规划实践,能够为更多的读者所喜爱。如此,才无愧于作者漫漫长灯下的孤诣与苦心。

中国建筑工业出版社

2006年9月1日

目 录

1 绪 论	1
1.1 研究的意义	3
1.1.1 理论意义——对城市规划实施理论的充实	3
1.1.2 实践意义——是指导旧城和谐更新的基础	3
1.2 核心概念	4
1.2.1 旧城、更新与旧城更新	4
1.2.2 和谐、机制与调谐机制	5
1.3 研究基础	7
1.3.1 学科基础	7
1.3.2 文献综述	8
1.4 研究框架	10
1.4.1 研究思路	10
1.4.2 研究内容	11
1.4.3 研究方法	12
1.4.4 研究框架	13
2 新形势下旧城更新的新特点、新问题	15
2.1 新形势下旧城更新的主要特点	17
2.1.1 变化与调控	17
2.1.2 消长与制衡	19
2.1.3 分化与整合	23
2.1.4 困境与博弈	24
2.2 新形势下旧城更新的主要问题	25
2.2.1 拆迁矛盾——综合因素的影响导致拆迁中的利益冲突	26
2.2.2 项目决策——封闭的审批导致城市规划实施的困难	27
2.2.3 土地运作——市场机制的建立还处于初级阶段	28
2.2.4 拆迁安置——住房市场和公共住房均存在供求的结构性矛盾	29
2.2.5 拆迁补偿——拆迁补偿标准存在失控危险	35
2.2.6 旧城的居住短缺和居住差异现象	39
本章小结	43

3 旧城更新的经验借鉴与历史演进	45
3.1 国内外城市更新的经验借鉴	47
3.1.1 国内外城市更新运作机制	47
3.1.2 国内外城市旧城土地征用机制	58
3.1.3 国内外城市更新主导力量(机构)	58
3.1.4 发达国家(地区)城市更新方式的演进	63
3.1.5 发达国家(地区)在旧城更新中的力量变化	63
3.1.6 发达国家(地区)在旧城更新中的主要措施	64
3.1.7 发达国家(地区)旧城更新的启示	66
3.2 旧城更新机制的历史演进——以上海为例	66
3.2.1 上海旧城形成的历史	66
3.2.2 上海旧城更新的总体演进	69
3.2.3 上海旧城更新方式的演进	71
3.2.4 上海旧城更新机制演进的历史分析	78
本章小结	97
4 旧城更新与城市总体发展的互动机理	99
4.1 旧城更新对城市总体发展的重要影响	101
4.1.1 旧城更新的重要性	101
4.1.2 旧城更新与城市总体发展的互动机理——以上海市为例	101
4.2 旧城更新利益主体的互动机理	114
4.2.1 各实施主体在旧城更新中的价值取向	114
4.2.2 各实施主体之间的互动机理	120
4.3 旧城更新拆迁补偿安置的内在机理	125
4.3.1 旧城更新居民动迁的驱动机制分析	125
4.3.2 市场经济条件下旧城更新拆迁当事人的博弈	130
4.3.3 旧城更新拆迁补偿安置中的几个重要关系	133
4.3.4 关于补偿安置的标准——建立利益共享机制,从源头上 消除拆迁矛盾	137
本章小结	141
5 构建旧城更新调谐机制的理念、内涵与着力点	143
5.1 构建旧城更新调谐机制的基本理念	145
5.1.1 人文关怀	145
5.1.2 公平正义	146
5.1.3 多元和合	148
5.1.4 公众参与	149

5.1.5 科学发展·····	151
5.1.6 内发自为·····	152
5.2 社会调谐机制的基本内涵·····	154
5.2.1 利益引导机制·····	154
5.2.2 利益约束机制·····	155
5.2.3 利益调节机制·····	156
5.2.4 利益补偿机制·····	156
5.2.5 利益表达机制·····	157
5.2.6 社会组织机制·····	159
5.3 构建旧城更新调谐机制的着力点·····	159
5.3.1 控制节奏·····	159
5.3.2 创新机制·····	160
5.3.3 调控市场·····	160
5.3.4 完善政策·····	161
5.3.5 调整角色·····	161
5.3.6 协调各方·····	162
本章小结·····	162
6 构建旧城更新的调谐机制·····	163
6.1 建立面向公众的旧城更新项目社会评价机制·····	165
6.1.1 现有旧城更新项目评价制度存在的问题·····	165
6.1.2 不同领域对旧城更新改造项目的评价·····	165
6.1.3 旧城更新项目评价的内容和形式·····	169
6.1.4 建立面向公众的旧城更新项目社会评价机制的必要性·····	171
6.1.5 旧城更新项目社会评价的主要特点·····	172
6.1.6 结合公共决策的程序开展面向公众的社会评价机制·····	173
6.1.7 通过社会评价机制实现“无可指责”的旧城更新·····	176
6.2 倡导以社区为载体的旧住房自组织改建·····	178
6.2.1 自组织理论的概念、特征与作用机制·····	178
6.2.2 倡导旧住房自组织改建的立论根据·····	180
6.2.3 倡导旧住房自组织改建的相关背景情况·····	181
6.2.4 社会民间力量在现代城市发展中的表现·····	183
6.2.5 倡导以社区为载体的旧住房自组织改建·····	185
6.3 创新旧城更新的土地利用运作机制·····	190
6.3.1 国外（地区）旧城更新土地征用机制·····	190
6.3.2 我国土地征用范围的界定·····	201
6.3.3 土地利用运作机制的模式分析·····	203

6.3.4 关于土地使用权补偿标准的争论·····	205
6.3.5 关于成都土地运作模式的分析与借鉴·····	207
6.3.6 对转变旧城更新土地运作机制的思考·····	212
6.4 完善旧城更新的拆迁补偿安置机制 ·····	214
6.4.1 拆迁补偿安置的基本原则·····	214
6.4.2 完善、创新拆迁补偿安置机制·····	219
6.4.3 完善房屋拆迁工作机制·····	226
6.4.4 房屋拆迁矛盾的化解机制——正确处理人民内部矛盾·····	229
6.5 旧城更新与住房市场、住房保障的联动机制·····	231
6.5.1 住房供应体系的结构模型·····	231
6.5.2 我国住房供应体系的政策演进·····	237
6.5.3 上海公共住房保障体系的基本框架及其分析·····	240
6.5.4 完善针对拆迁安置的配套商品房源供应体系·····	243
7 结 论 ·····	261
7.1 旧城更新对于社会经济发展具有重要意义·····	263
7.2 完善旧城更新机制对于构建和谐社会具有重要意义·····	263
7.3 构建旧城更新调谐机制是时代的要求·····	264
7.3.1 建立面向公众的旧城更新项目社会评价机制·····	264
7.3.2 创新旧城更新之土地运作机制·····	264
7.3.3 完善旧城更新的拆迁补偿安置机制·····	265
7.3.4 建立旧城更新与住房市场供应体系、住房保障体系的 联动发展机制·····	266
参考文献 ·····	267
后 记 ·····	276

1

绪论

1.1 研究的意义

1.1.1 理论意义——对城市规划实施理论的充实

城市规划主要包括编制、管理和实施等环节。传统意义上,人们普遍重视对城市规划编制的理论研究,而对于城市规划的管理特别是城市规划的实施,较少有系统的理论研究。本书假设城市规划编制已经完成,并假设该城市规划的主要内容是科学的、合理的和正确的,而对该既定的城市规划的实施问题进行讨论。

旧城更新是城市规划实施环节的重要内容。一定程度上讲,没有旧城更新,城市规划的既定目标就不可能实现,城市复兴无从谈起,功能的调整、空间的优化、环境的整治、居住条件的改善就没有办法实现,城市规划的理想蓝图就难以变成现实,社会经济也就不会发展。而旧城更新作为一个工作系统,其组织或部分之间相互作用的过程和方式,其促进旧城区在发展、演进过程中的内在机理,也就是影响该项事业的主要因素和运行规律,理论界较少进行系统地研究。本书试图结合笔者一段时间以来的实际工作,以及近阶段我国大城市旧城更新的实际发展,对旧城更新的机制进行理论研究,并探索如何通过完善机制,减少社会矛盾,实现社会公正和社会和谐。因此,本书注重对旧城更新之空间现象背后的制度性思考,并着眼于社会面特别是利益关系的调整与整合,着眼于通过建章立制形成多元和合、和谐均衡与公正平等的社会局面。

1.1.2 实践意义——是指导旧城和谐更新的基础

旧城更新关系全局,影响深远,具有重要性、必要性、紧迫性和现实性,是当下带有焦点性、结点性的社会问题。在今后相当长的一段时间里,根据各城市社会、经济、建设发展的需要和改善旧城居住条件的需要,旧城更新仍然是重中之重的工作。否则,就不可能从根本上实现社会和谐发展,实现全面建设小康社会和“城市,让生活更美好”的伟大理想。而实施旧城更新,又涉及到方方面面的利益关系,处理不好可能会引发社会矛盾甚至冲突。如何在旧城更新中建立调谐机制,即有利于推进旧城更新又有利于协调、平衡各方面利益,是实现社会主义和谐社会题中应有之意。受前一个时期房地产市场大起大落的影响,旧城更新处于一个非常困难的时期,如何破解这些难题并维护来之不易的社会政治经济局面,是需要进行认真思考与探究的重要命题。

如果旧城居民生活处于水深火热之中,这肯定不是和谐社会;如果中心城区部分高档的已改造地区与仍然处于危旧穷破的旧城区之间产生过大的居住差异,这也不是和谐社会;如果围绕补偿安置以及其他利益之争时时发生矛盾和冲突,这更不是和谐社会;如果旧区改造艰难推进、困境重重,并被迫放慢速度,以至于影响社会经济全面发展,这还不是和谐社会。因此,旧城更新仍然需要相对稳定和社会调谐,一个矛盾重重、冲突不断甚至影响社会安定团结政治局面的旧城更新,不是人们所希望的;而如果畏缩退却,回避改

造,以暂时的、表面的“稳定”和“和谐”来阻断发展,那就是“因噎废食”,肯定也不是人们所希望的。因此,在旧城,构建和谐社会有着十分全面的目标要求,并体现在各个方面和各个阶段,不仅要实现物质空间的和谐,还要实现人文精神的和谐、经济发展的和谐、政治制度的和谐,以及它们之间的相互和谐;不仅要通过旧区改造实现改造后的社会和谐,还要通过在改造中创新机制、完善政策、协调各方、化解矛盾,以实现改造过程中的和谐,通过适当的技术途径、适度的环境整治改善旧城住房条件,以实现暂不能改造地区的社会和谐。一句话——无论是改造还是暂不改造,无论是改造中还是改造后,无论是在物质上,还是在经济社会和文化政治上,都需要实现和谐,这是社会前进的大方向。总之,建构旧城更新调谐机制,是促进旧城发展、全面解决住房短缺、实现旧住房的现代化和改善居住条件的必要途径,是减少社会分异和过大的居住差异的必要途径,是妥善处理利益多元化,化解拆迁矛盾的必要途径。

1.2 核心概念

1.2.1 旧城、更新与旧城更新

1.2.1.1 旧 城

“旧”指陈旧、过时、年代久远,与“新”相对。所谓旧城,是指在功能上已经不能有效满足使用者实际生活需求,在结构上日益危旧,在形态上呈现历史遗痕的居住建筑集中成片的区域。如设计本身就存在功能和设施的欠缺(如缺乏卫设施和厨房设施等),或者设计本身是合理的、成套的、完善的,但由于历史变迁和住房严重短缺,而造成现状使用上的不合理,并导致居住者基本生活需求得不到满足(如原先设计成套成幢的新里和花园住宅,由于居住户数过多造成居住上的不成套使用)。

需要说明的是,所谓的“旧城”是一个具有一定时段性和相对性的概念,随着人类社会历史车轮的滚滚前行,部分新城区也会进入旧城区的行列,这是历史发展的必然,是不以人的意志为转移的。

本书研究的旧城,对于现时期来说,是指住房体制改革以前建设的旧房集中区域,其中大部分旧房的本来属性为直管公房或系统公房(目前有90%以上已成为售后公房),其间少量夹杂私房和各种单位。而与旧城相对的新区,则是指住房体制改革以后建设的商品住房。在上海,旧住房包括危棚简屋、旧式里弄、新式里弄、花园住宅、老式公寓、旧工房和新工房等。由于历史原因,大部分旧城具有布局较为混乱、房屋陈旧、居住拥挤、交通拥塞、环境恶劣、卫生设施欠缺等问题。在各地集中进行大规模旧区改造后,旧城除存在以上问题外,还存在局部型、品质型和相对型的住房短缺、居住差异化程度比较显著、居住迁徙现象较为频密等特征。

1.2.1.2 更 新

顾名思义,更新指更改、更换而获得新生,去旧布新。在辞海中,对更新的定义是革新,除旧布新,如万象更新。在英文中,可被译作更新的单词很多,包括“renewal”、“renovation”、“regenerate”、“rebirth”等等。分析这几个词,都带有“re”的前缀,即含

有“又”、“重新”、“回复”等的内涵。吴良镛先生在“北京旧城与菊儿胡同”一书中,对更新做了如下定义,认为更新主要包括以下三方面内容。其一是改造、改建或再开发(Redevelopment),指比较完整地剔除现有环境中的某些方面,目的是为了开拓空间,增加新的内容以提高环境质量;其二,是整治(Rehabilitation),指对现有环境进行合理的调节利用,一般指作局部的调整或小的改动;其三,是指保护(Conservation),是指保护现有的格局和形式并加以维护,一般不许进行改动。可以见之,更新的内涵较为丰富。

更新与改造不同,改造是指另制、重制或另外选择。“缁衣之好兮,敝,予又改造兮”,引申为从根本上改变旧的,建立新的。本论题中的“更新”除了以上去旧立新的意思外,还有着更广义的内涵,即修缮、维护、保护,以定期或不定期维修建筑、提高质量、优化形态和环境,力争使其在相当长的时期内保持良好的功能和使用状态。

1.2.1.3 旧城更新

面对旧城存在的种种问题,旧城更新是必然的选择。旧城更新可以理解为“是一个过程,是一种状态,是一个目标”。究其本质,旧城更新是要满足居住者的物质、精神、文化、环境的各种需求,体现以人为本,而实现这一发展目标的根本途径,就是更新。旧城更新是一个周而复始、循环往复的过程,是永无止境的。

由于我国大都市旧城的现状,不难看出目前旧城社会经济发展的相对滞后性,客观上造成了目前发展中的种种问题,这是由客观历史条件造成的。特别是在大都市尚未实现更新的旧城区,人民的居住条件仍然很差,甚至基本的生活条件都未能满足,矛盾很多,更新发展的压力较大。

1.2.2 和谐、机制与调谐机制

1.2.2.1 和谐

和谐是一个关系范畴,是指事物之间协调、均衡、有序的状态。由于社会的主体是人,社会是人的活动在一定时空系列的展开,是以生产关系为基础的人们之间各种社会关系的产物,因此,和谐更多是指社会中人与人之间、各阶层之间、各群体之间的一种相互关系,它所表达的是各社会主体的一种认同感。“和”者,和睦也,有和衷共济之意;“谐”者,相和也,有顺和、协调、无冲突之意。社会和谐作为社会存在的一种状态,是一个动态发展的过程。主要表现为社会结构内部(即经济、政治和文化之间)和外部(各国家民族之间)的和谐、人与自然的和谐、人与人之间(包括个人之间和社会群体之间)的和谐以及人的身心(身体与心灵之间)的和谐等。

我们所要构建的社会主义和谐社会,是建立在社会化大生产和社会主义市场经济基础之上的新型的和谐社会,它按照社会主义本质和科学发展观的根本要求,以共同富裕、民主文明、公正平等、互助合作等为根本价值目标,反映了人类社会发展的客观规律和必然趋势。和谐社会是指社会结构均衡、社会系统良性运行、相互协调,人与人之间相互友爱、相互帮助,社会成员各尽其能、各得其所,人与自然之间协调发展的社会;是社会各成员、群体、阶层、集团之间的关系融洽、协调,无根本利害冲突的社会。和谐社会历来就是执政治国的一个目标。在当前我国经济社会发展的关键时期,提出构建社会主义和谐

社会,对于实现社会经济协调发展、国家和地区长治久安具有非常重大的意义。而社会和谐,首先是指经济、政治、文化等各个方面的综合协调状态。

1.2.2.2 机制

机制一词,来源于古希腊文,系英语“mechanism”的意译。原意指机器、机械及其构造和工作原理,最初在生理学、医学、生物学等领域广泛采用,意为有机体的构造、功能和相互关系。后来人类学家、社会学家和经济学家在各自的研究中借用了这一概念,引申的含义为:在事物变化、发展和演进过程中的内在机理和内在过程,也就是影响事物变化的主要因素、作用过程及其运行规律。《现代汉语词典》2002年增补本的定义是泛指一个工作系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式。无论从生物学还是从政治学的角度看,机制反映了事物的本质联系,抓住了机制就抓住了事物的本质,抓住了事物的要领。对机制的研究,意味着对事物的认识已从对现象的描述演进到对本质的说明。

具体说,机制的含义包括:第一,是关系的联系方式。指这种关系在联系到具体的对象时可以通过什么途径联结起来。第二,是关系的发生过程。在机制范畴中,不仅要抽象出某种关系以及这种关系的联系方式,还要观察这种联系方式在实现过程中所表现出的各种固有性质和逻辑联系。这里的过程并不是指的具体过程,而是指一般地由规律抽象出的关系及其联系方式的发生过程。这种过程仍然是一种抽象,或是说一般性的、原理性的。第三,是关系的存在条件及其可变性。机制存在必须考虑条件及其变化的情况,以此增强机制本身的适应性和灵活性。总之,机制是指本质关系或本质之间的关系及其联系方式、发生过程和对存在条件的适应性。

基于对机制的上述研究和认识,研究旧城更新机制应当从以下三方面展开:①研究发展过程中各主要环节的联系和联系方式;②研究这种联系和联系方式发生的逻辑过程;③研究这种联系和联系方式的存在条件及其变化。

1.2.2.3 调谐机制

从物理学角度解释,调谐是指调整振荡电路的振荡频率,使其与外加信号频率相等,从而获得谐振的方法,通常是通过调整振荡电路中的电感或电容,使振荡电路在外加电势的频率下发生谐振。引申开来,“调谐”有调整至和谐的意义,应用于社会经济领域,是指通过调整社会经济规模的规模、速度和节奏,通过协调各方的观念、价值取向和利益分配,通过调节功能、结构以及决策和操作体系,使社会经济符合事物发展的客观规律,以实现顺和、均衡、有序的目标。

而调谐机制,就是指一个复杂而严密的工作系统,其实质就是系统本身渗透在各个互相制约、环环相扣的组成部分中,并协调各个部分使之按一定方式运行的一种自动或能自动调节、变应的功能,是现代的、科学的领导模式和工作方式的集合,是实现博弈“正和”的主要途径。

所谓旧城更新的调谐机制,就是涉及旧城更新的项目决策和操作的作用机理、作用过程,即决策者、决策机构、决策对象等参与决策的诸要素及它们之间的关系、作用、作用过程和运行规律。旧城更新活动涉及方方面面,有着多样性和复杂性,使得相关的决策体系和工作机制具有高度的综合性,既包含静态的结构,又包含动态的程序;既包含内在的

关系（如功能），又包含外部的形态（如信息）；既包含显性的制度，又包含隐性的（约定俗成的）规范。对旧城更新调谐机制的研究，意味着对旧城更新活动过程的认识已经从现象的描述深入到本质的剖析。

1.2.2.4 机制、机理、制度与体制

尽管在日常生活中谁也离不开制度的约束，但人们却难以对制度作出精确的学术解释。目前广为学者所接受的是 T·W·舒尔茨（T. W. Schultz）在其《制度与人的经济价值的不断提高》一文中所定义的：“制度为管束人们行为的一系列规则”。以制度作为研究对象的制度经济学将制度定义为“一种涉及社会、政治、经济行为的行为规则”。著名经济学家 D·C·诺斯（Douglass. C. North）则指出“制度是一个社会的游戏规则，更规范地说，它们是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约”。从广义上讲，制度是一个涵盖范围很广的概念，它包含了人类用于相互关系的所有形式的制约，如政治制度、经济制度、社会制度、文化制度、法律制度、道德伦理、风俗习惯和意识形态等等。从前述定义可知，机制是事物发展的内在过程和规律，而制度是社会的规则。作为开放系统的事物的产生、发展，不仅取决于事物内部的因素，也取决于外部力量的作用。机制是系统中不同功能体之间的相互作用，这种作用是客观的、整体的，不容易受到主观的、局部的影响。机制的形成和完善需要制度的“强制”，旧区更新行为在规则的规范下和制度的约束下，逐渐形成一种“纪律”、“习惯”类带有规律性的不以个人意志为转移的东西，这就是“机制”。（D·C·诺斯，制度、制度变迁与经济绩效，上海三联书店，1994）在同一系统或同一范畴内，机制是制度与制度之间的关系，以及这些制度运行程序、过程和规律的总合。机制是一种“纪律”，一种方式或习惯，机制一旦形成，就会对本范畴或系统内各项制度的制定、运行和相互关系发挥规定和制约作用。反过来，也正是各项制度在同一范畴或系统内的运行和互相磨合，才使机制的形成成为可能。制度处于不断的变化之中，制度的变化必然导致机制的变化，而机制也会迫使制度按照自己的变化而发生改变。

1.3 研究基础

1.3.1 学科基础

1.3.1.1 从城市社会学和历史人文的角度研究旧城更新的社会运行机制

旧城更新的实施过程，既是功能开发和形态建设的过程，也是社会利益重新分配和社会网络重新建构的过程。因为，归根结底，人是主体，社会关系才是旧城更新最终的和最本质的影响对象。如何平稳、公正、协调地实现人和社会关系的调整，需要从城市社会学和历史人文的角度进行剖析。如城市社会学中的社会流动理论和住房阶级理论，可以用于解释人口流动和住房差异所带来的社会流动和社会差异；又如居住分异理论，可以用于解释人口布局的重构所带来的社会影响，反映在空间关系中的社会关系；再如社会调剂理论，可以用来分析社会财富和发展成果的转移支付路径，以促进社会的共同富裕。

1.3.1.2 从城市经济学和土地利用开发角度研究旧城更新的房地产市场机制

在计划经济时期,旧城更新是政府工作的一部分,基本上不存在市场因素,完全按计划 and 行政指令行事;而在市场经济时期,随着住房的商品化、社会化,随着土地供应由行政划拨走向批租转让再到招标、拍卖、挂牌,也随着住房分配和拆迁补偿的货币化、市场化,旧城更新与房地产市场的联系进一步密切起来,关系进一步统一起来。可以说,在旧城区,没有旧城更新就没有房地产市场;没有房地产市场,旧城更新也就无从谈起。因此,城市经济学中的一些基本知识成为本书必须涉及和参考的重要学科基础。

1.3.1.3 从城市治理和法律角度研究旧城更新的政策演进和实施机制

旧城更新的每一项政策和每一个实施体系,都是建立在城市政府治理的基本价值取向的基础上的,实际上也就是法律体系。例如拟颁布中的物权法、已修正过的房屋拆迁管理条例和各地实施细则;又例如住房供应体系和住房保障体系的建立,等等,都是旧城更新过程中必须涉及的重要内容。而政府的公共政策行为成为本书的研究基础。

1.3.1.4 从建筑学和城市规划角度研究旧城用地功能、空间结构和人口布局的演进机制

旧城更新涉及用地功能的规划调整、空间结构的优化完善和人口的疏解和重新布局,建筑学科和城市规划专业知识将在相关内容的研究中提供理论支撑。关于旧城更新的机制研究主要属于城市规划的实施层面,是研究如何实现规划“落地”,过程中将涉及到土地利用规划、居住区规划、历史文化遗产保护、旧城区发展更新、城市规划法和公众参与等重要环节。

1.3.2 文献综述

1.3.2.1 政策文献

各地在实施旧城更新时所制订的有关政策,如上海市关于365危棚简改造、成套率改造、新一轮旧区改造和优秀历史建筑保护等法规文件,对危棚简、二级旧里以下住宅、新里和保留保护建筑之更新改造等的原则、机制、方法、技术等方面制订了一些规范性文件。这些政策文件的制订与实施,有力地推动了各城市的旧城更新,并为理论研究提供了很好的基础。但纵观这些政策文件,许多只针对政府的阶段性重点工作,具有阶段性的特点;同时只是针对现实工作,具有操作性,而缺乏理论分析;许多文件尽管尚未废止,但其中的一些内容已随形势发生变化,或因新政策出台,原文件内容已基本上不予执行。各地在旧城更新方面的主要政策文件有很多,可从有关政府网站了解,这里不一一列举。

1.3.2.2 史志文献

各地在不同时期实施了针对不同改造重心的旧城更新工作,在不同年代特别是世纪之交,大量出版了一些有关的史志文献。例如上海,就有《上海建设》(1949~2000共四册)、《上海住宅建设志》(1995)、《上海住宅》(1949~1990)、《上海通史》(熊月之1999)、《百年城市的变迁》(赵永革、王亚男,2000)、《申城建设春秋》(姚紧祥、张生元、袁钢,1993)、《上海弄堂》(罗小未、伍江,1997)、《上海百年建筑史》(伍江,1997)等。另外还有《中国现代城市住宅1984—2000》(吕俊华、彼得·罗、张杰,2003)等文献中的上海篇章。这些史志文献系统地归纳、总结了当地旧城更新所走过的历程,为

研究旧城更新机制提供了许多案例,从中可以总结出诸多的经验和教训,并为今后的旧城更新提供诸多的启示。

1.3.2.3 研究文献

除了政策文件和史志文献外,给予本书更多启示的,是一些颇有见地的研究文献。例如《城市旧住宅居民的心态与价值取向》(朱锡金,1992)、《容积移转与都市品质:纽约市古迹保存与扩大使用发展权转移办法争议》(涂平子,1999)、《美国旧城区改造策略与若干典型实践》(王毅捷,1998)、《当代北京旧城更新——调查·研究·探索》(方可,2000)、《反发展的先驱、历史保护的典范——波隆尼亚》(廖雪芳,1995)、《历史城市保护学导论——文化遗产和历史环境保护的一种整体性方法》(张松,2001)、《北京旧城与菊儿胡同》(吴良镛,1994)、《城市旧区住宅更新的标准、途径和模式》(刘德堂,1990)、《历史文化名城保护理论与规划》(阮仪三、王景慧、王林,1999)以及高等学府的学位论文——《义品村的调查》(魏闵,2001)、《旧住宅区的更新改造与发展研究——以同济新村为例》(刘勇,2001)、《旧区更新改造中的居民参与问题初探》(余蓝,1997)、《旧城区建筑改造可行性研究设计综合评价》(曾群,2002)、《二十世纪建筑历史的延续性》(陈莹,2002)、《上海市旧区住房更新历程(1949—2000)》(张波,2003)、《上海中心城旧城更新发展方式研究》(徐明前,2004)等文章和著述。通过深刻总结历史、理性剖析个案、深入调查研究,对国内外旧区改造中出现的一些现实问题和理论问题进行分析,对本书研究大有裨益。这类文献很多,详见本论文附件之参考文献。

1.3.2.4 其他文献

许多散见于报刊杂志和网络中的相关文献,为笔者试图建构旧城更新调谐机制提供了“蛛丝马迹”。例如半月谈内部版2003年第10期本期焦点专栏,其中《呼唤人民城市》、《中国城市拆迁问题调查——强制拆迁引发新一波社会矛盾》、《公共利益岂能成为商业拆迁的障眼法》、《拆迁公司揭秘》、《我是怎样跌入诉讼陷阱的》、《拆迁政策纠偏在行动》等文章用案例形式解析了一些当前拆迁工作中的存在的一些现象。文章认为,由于动拆迁工作涉及方方面面的直接利益,甚至影响社会稳定,因此非常敏感。其中关于动迁政策、关于政府在动迁工作中的角色定位、关于操作口径等都存在一定的争论。中共上海市委宣传部2003年12月编辑“房屋动拆迁中的思想工作案例分析”一书收录了41条房屋拆迁事例,证明了思想工作化解动拆迁社会矛盾中所具有的独特优势和不可替代的作用,也从另一方面说明了当前动拆迁所面临的社会困难。该书认为,动拆迁工作绝对不只是一场简简单单的市场行为或执行政策行为,而实际上,动拆迁还真切地包含了许许多多的思想工作和社会扶弱助残工作。除上述之外,诸如此类的文献还有很多,在本论文中的很多篇章都有所应用和体现。总体而言,这类文献中的大部分是可信的,至少为我们研究相关命题揭示了一些现象。

同时,还有许多文献,其主体内容虽与本书非直接相关,但其中的许多道理和观念,有触类旁通、举一反三的借鉴作用。例如《战略与管理》2003年第6期中的《来自底层的革命——从龙港农民城看温州模式城市化中的市民社会成长》(朱康对,2003)一文,详细评述了一种“自下而上”的民间建城组织形式。文章认为民间力量是城市规划、建设和