

城市更新研究系列丛书 阳建强 主编

中国城市规划学会城市更新学术委员会 组织编写

城市更新与高质量发展

Urban Regeneration and High-Quality Development

吴晓 高舒琦 等著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

城市更新研究系列丛书 阳建强 主编

中国城市规划学会城市更新学术委员会 组织编写

国家自然科学基金面上项目：职业视角下大城市进城务工人员的就业空间结构和时空轨迹研究——以南京市为实证(编号：51878142)

国家自然科学基金青年科学基金项目：我国经济发达地区城市“穿孔型收缩”现象的识别与测度研究：以苏南地区为实证(编号：52008086)

城市更新与高质量发展

Urban Regeneration and High-Quality Development

吴 晓 高舒琦 等著

 东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

· 南京 ·

内 容 提 要

本书收录了2020年与2021年中国城市规划学会城市更新学术委员会年会的发言论文,以及精选了部分城市更新学术委员会委员的论文。这些研究论文涵盖了城市更新的理论研究思考、空间品质提升、社区发展、制度建设、技术创新等多个领域。本书体现了我国在城市更新研究与实践上的最新进展,能极大地提高建筑设计、城市规划、房地产、公共管理等领域的从业人员对城市更新的理解和认知。

本书适用于广大的城市规划研究、设计、管理人员,也可作为建筑学、城乡规划学、风景园林学等学科的本科生和研究生的课程辅助教材,还可作为各行各业相关人员了解城市更新理论与实践最新进展的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

城市更新与高质量发展 / 吴晓等著. — 南京: 东南大学出版社, 2022. 3

(城市更新研究系列丛书 / 阳建强主编)

ISBN 978-7-5766-0023-0

I. ①城… II. ①吴… III. ①城市建设-中国-文集
IV. ①TU984.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2022)第 004879 号

责任编辑:宋华莉 责任校对:张万莹 封面设计:余武莉 责任印制:周荣虎

城市更新与高质量发展

Chengshi Gengxin Yu Gaozhiliang Fazhan

著 者 吴晓 高舒琦 等

出版发行 东南大学出版社

社 址 南京四牌楼2号 邮编:210096 电话:025-83793330

网 址 <http://www.seupress.com>

电子邮件 press@seupress.com

经 销 全国各地新华书店

印 刷 南京玉河印刷厂

开 本 787 mm×1092 mm 1/16

印 张 21.5

字 数 484千字

版 次 2022年3月第1版

印 次 2022年3月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5766-0023-0

定 价 78.00元

* 本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部调换。电话(传真):025-83791830。

责任编辑 宋华莉

责任印制 周荣虎

封面设计 余武莉

丛书编委会

丛书主编:阳建强

丛书副主编:(按音序排序)

边兰春 黄 瓩 黄卫东 沙永杰 唐 燕 王 林 吴 晓 许 槟
张文忠

丛书编委:(按音序排序)

陈 勇 丁志刚 高 巍 洪亮平 雷 诚 李 昊 李 江 刘 军
刘韶军 罗江帆 骆 棕 马 刚 毛 兵 潘丽珍 邵 甬 唐历敏
童 明 王佳文 杨晓春 杨永胜 袁敬诚 袁锦富 展二鹏 曾 鹏
张鹤年 左玉强 张险峰 赵明利 赵 炜 赵云伟 郑小明 周剑云
周蜀秦 祝 莹

本书编辑:(按音序排序)

高舒琦 葛天阳 史 宜 徐 瑾

序 言

城市更新自产业革命以来一直都是国际城市规划学术界关注的重要课题,是一个国家城镇化水平进入一定发展阶段后面临的主要任务。

我国在经历经济体制转轨和高速城镇化发展的一系列社会经济变迁之后,已转向中高速增长和存量更新,进入以提升质量为主的转型发展新阶段。在生态文明宏观背景以及“五位一体”发展、国家治理体系建设的总体框架下,城市更新的原则目标与内在机制均发生了深刻变化。新阶段的城市更新更加注重城市内涵发展,更加强调以人为本,更加重视人居环境的改善、城市活力的提升、产业转型升级以及土地集约利用等重大科学问题。

目前我国城市更新事业获得了社会各界的广泛关注与深度参与。在中央政府指引、地方政府响应的背景下,越来越多的民间力量与社会群体参与到城市更新之中,为过去政府和市场主导的物质更新提供了更广阔的视角与更持久的动力,形成了政府力量、市场力量、社会力量共同参与的城市更新分担机制。

许多城市结合各地实际情况积极推进城市更新工作,呈现以重大事件提升城市发展活力的整体式城市更新,以产业结构升级和文化创意产业培育为导向的老工业区更新再利用,以历史文化保护为主题的历史地区保护性整治与更新,以改善居民居住生活环境为目标的老旧小区、棚户区 and 城中村改造,以及突出治理城市病和让群众有更多获得感的“城市双修”等多种类型、多个层次和多维角度的探索新局面。

与此同时,我们也清楚地看到,在城市更新实际工作中,由于对城市更新缺乏全面正确的认识,城市整体系统与组织调控乏力,历史文化保护意识淡薄,以及市场机制不健全和不完善等原因,城市更新在价值导向、规划方法以及制度建设等方面仍暴露出一些深层的问题。

如何基于新时代背景下的形势发展要求和城市发展客观规律,全面科学理解城市更新的本质内涵与核心价值?如何充分认识城市更新的复杂性、系统性、多元性和政策性?以及如何建立持续高效而又公平公正的制度框架?如何借助社会和市场合力有效推动城市更新、促进城市整体功能提升与可持续发展?这些问题急需学界和业界从基础理论、技术方法和制度建设等方面开展长期、广泛和深入的研究与探讨。

中国城市规划学会城市更新学术委员会顺应当前城乡形势,瞄准国际城市更新学

术前沿,围绕国家城市更新的重点工作、重大问题和重要科技课题,每年主办一年一度的中国城市规划学会城市更新学术委员会年会、中国城市规划年会城市更新专题会议和中国城市规划年会相关城市更新主题自由论坛,以及按照地方实践需求不定期召开形式多样和内容丰富的高端学术会议,邀请城市更新学术领域的专家、学者、政府官员和业界人士做主旨报告和学术交流,并大力扶植青年学者,积极鼓励博士研究生和硕士研究生参会、宣读论文与发言,其宗旨在于为广大城乡规划科学工作者、技术人员、管理人员、高校师生、广大学会会员及社会各界人士提供综合性、专业性和高水平的学术交流平台。

这些学术会议日益受到住房和城乡建设部、自然资源部和其他相关政府部门的高度重视和城乡规划科技人员的积极响应,已成为广大城乡规划科技工作者了解城市更新学术动态、交流学术观点、发表学术成果和结识同行专家最重要的学术活动。

“城市更新研究系列丛书”编写出版的目的是记录参加学术会议作者的学术思想和实践成果,并将随着每年学术会议的主办持续不断地分期发表与出版,以能够起到集思广益和滴水穿石的作用,为促进城市更新理论与实践工作的发展,提高城市更新研究领域的学术水平,以及推动我国城市高质量发展和空间品质提升做出积极的贡献。

中国城市规划学会城市更新学术委员会主任委员

阳建强

2019年11月

前言

中国城市规划学会城市更新学术委员会(以下简称“城市更新学术委员会”)于2016年恢复成立以来已主办6次学术年会。“2016中国城市规划学会城市更新学术委员会年会”于2016年12月16—17日在东南大学召开,会议主题为“搭建平台,促进发展”,参加的有100余人次,讨论了学术委员会的宗旨和工作任务,审议并通过了《中国城市规划学会城市更新学术委员会工作规程》,共同见证了中国城市规划学会城市更新学术委员会恢复成立的历史性时刻;“2017中国城市规划学会城市更新学术委员会年会”于2017年9月2—3日在上海交通大学召开,会议主题为“城市更新与城市治理”,参加的有500余人次,会议针对我国新型城镇化的推进和城市空间发展转型的大背景,围绕着“城市更新与城市治理”“中心区更新与修补”“工业区更新与再生”等方面展开了积极的学术探讨和交流;“2018中国城市规划学会城市更新学术委员会年会”于2018年10月19—21日在重庆大学召开,会议主题为“社区发展与城市更新”,参会人次300余人,会议针对新时期强调以人为核心、注重内涵发展和突出城市品质提升的发展需求,就“社区发展与城市更新”“社区规划与社区治理”“社区营造与公共参与”等方面展开了多层面的学术探讨和交流;“2019中国城市规划学会城市更新学术委员会年会”于2019年8月30日—9月1日在清华大学召开,会议主题为“城市更新,多元共享”,参加人次400余人,会议围绕如何通过城市更新推进空间特色营造、增强城市活力、改善生活品质以及实现公正与公平、开放与共享等问题,就“多元路径”“空间营造”“包容共享”“多样生活”等主题展开了富有启示的学术探讨和交流;而“2020中国城市规划学会城市更新学术委员会年会”于2020年11月27—29日在深圳市召开,会议主题为“治理创新视角下的城市更新”,通过“线上直播+线下参会”的互动模式累计吸引了35000多人次参会研讨,会议围绕着如何实现城市更新的多方协同模式和共同缔造的城市治理框架等问题,就“制度构建”“功能重塑”“空间再生”“文化传承”等主题展开了积极的学术探讨和交流;“2021中国城市规划学会城市更新学术委员会年会”则于2021年10月22—24日在青岛市召开,会议主题为“高质量发展视角下的城市更新”,同样通过“线上直播+线下参会”的互动模式累计吸引了6000多人次的积极参会,会议围绕着如何以高质量发展为核心的城市更新理论方法和实现城市高质量发展的有效途径等问题,就“风险防控”“品质提升”“价值再现”

“地方营造”等主题展开了广泛的学术探讨和交流。与此同时,城市更新学术委员会还陆续申办了中国城市规划年会的城市更新专题会议、城市更新主题的自由论坛、城市更新各类主题研讨会、城市更新主题展览等形式丰富的学术交流活动。

众多城乡建设与规划领域的专家、学者以及规划院校师生,通过上述活动的有效参与和交流,发表真知灼见,交换实践经验,达成意见共识,切实推动了我国城市更新的学术发展和繁荣。作为公益性社会组织,我们一直在思考,如何能够避免学术“圈子文化”?如何能够让更多的人聆听到专业的声音?如何能够让更多的人加入我们的队伍中来?本书恰好为我们提供了这么一个很好的平台。

《城市更新与高质量发展》是由城市更新学术委员会组织编写的“城市更新研究系列丛书”的第二部专辑,主要是遴选了2020年与2021年城市更新学术委员会年会征文的优选宣读论文,以及部分城市更新学术委员会成员的优秀论文,涵盖了城市更新的理论研究、城市创新、社区发展、制度建设、地方营造等多个领域,也在一定程度上体现了我国在城市更新研究与实践上的最新进展。

我们希望通过本书的出版,可以为众多正在城市更新领域开展工作或者对此深感兴趣的人士,提供一个了解国内外城市更新最新研究和实践进展的途径;我们也希望未来有更多的有识之士可以为推动我国城市更新的发展建言献策,并期待他们的名字出现在今后“城市更新研究系列丛书”之中。

本书的出版获得国家自然科学基金委的资助。在成书过程中,城市更新学术委员会秘书处的老师们付出了巨大的心血和汗水,同时东南大学出版社的编辑字斟句酌保障了图书的质量,在此一并深表感谢。

最后,由于城市更新研究仍在不断探索的路上,加之本书撰稿参与者众,编纂与联络工作甚巨,难免会存在诸多问题和不足,如有纰漏,还望海涵和斧正!

《城市更新与高质量发展》编辑组

2022年2月

目 录

第一章 城市更新的理论探索与思考	001
城市更新政策制定中的公共利益制度化探讨	
——行动主体、物化内涵与规划体系	赵楠楠,刘玉亭 002
国土空间体系语境下老城更新管控思路探索	李庆铭,张熙 015
中国城市更新体系的构建	
——来自法德日英美的比较研究与启示	刘迪,唐婧娴,赵宪峰,刘昊翼 027
浅析中日两国城市更新的制度差异及其影响	李晋轩,曾鹏 042
有限推进的城市更新探索	
——关于《南京老城更新保护工作导则》的思考	陶韬,谷雅菲,许铃琳 054
人口流动背景下城市公共服务水平匹配度研究	岳文静,董继红 066
第二章 城市更新与城市创新	079
新旧功能转换系统化、LTOD 概念和空间网络化优化配置	李力 080
基于 LDA 主题模型的新都城区城市更新问题研究	
.....	黄梦瑶,胡艳妮,王珺,李洁莲 087
中心城区浅层地下空间枢纽导向开发模式研究	张鹤年,黄颖,寿烨莎 098
基于多元主体的中心城区村落更新模式研究	
.....	张鹤年,陈梦琪,张建伟,朱珠,杨潇雨 108
转型背景下工业遗产保护与利用探索	
——以石家庄市东北工业区工业遗产改造为例	黎莎莎,高辰子 114
第三章 城市更新与社区发展	131
江苏省住区更新实施评估研究	鲁驰,朱宁,庞慧冉 132
对社区规划及规划师的思考	
——以深圳市城中村的城市更新为例	万潇颖 143

社区导向的城市更新和治理实践	
——基于国内外文献研究	赵楠楠,刘玉亭 150
社区治理视角下的城市更新	
——以上海社区微更新为例	赵蔚,周天扬,曾迪,胡婧怡,葛紫淳 161
面向超老龄化建设适老性生活圈的必要性研究	吴夏安 171
第四章 城市更新的国际经验	181
从旧工业区到生态型城镇:瑞典城市更新的绿色路径初探	
——以 Bo01 欧洲住宅展览会、哈默比湖城和皇家海港为例	
.....	吴晓,吉倩妘,周晓穗,钱辰丽 182
如何应对物业空置、废弃与止赎	
——美国土地银行的经验解析	高舒琦 200
英国半正式机构参与城市更新治理研究	祝贺,陈恺,杨东 213
商业街发展及演化探究	
——以伦敦牛津街改造为例	吕攀,邓妍,高飞,崔宝义 222
东京高品质、多元共治的城市更新经验及对北京的启示	王崇烈,赵勇健,舒畅 241
第五章 城市更新的地方实践	251
多元融合的城市中心区更新模式探索	王颖莹 252
文化导向下的城市更新规划研究	
——以北京城市副中心 11 组团为例	贺凯 264
基于价值认知的城中村有机更新优化探索	
——以深圳为例	缪春胜,李江,水浩然 276
城市更新的乌鲁木齐实践	刘坤,李鹏,吕敏,刘继强,李钰 285
乡村振兴视角下青岛乡村地区更新路径研究	毕波,张慧婷,张安安 297
矿山生态环境修复规划策略研究	
——以武安市矿区为例	高俊楠,袁大昌 305
基于旧城区“全域旅游”的城市更新改造实践	
——以三亚市月川片区棚户改造规划为例	徐钰清 312
城村之间非正式公共空间的非正规性更新模式探索	
——西安市郝家村实践	陈超,寇德馨,张沛 323

第一章

城市更新的理论探索与思考

城市更新政策制定中的公众利益制度化探讨^①

——行动主体、物化内涵与规划体系

赵楠楠 刘玉亭

华南理工大学

摘要:作为一个发展的概念,公众利益在城市规划中的捕获、实现和演替始终是城市政策和更新实践的核心话题,涉及城市资源配置与社会公平等问题,反映在规划活动中则延展到公众参与、社区治理与社会凝聚等一系列议题。本文借鉴杜威的代表人理论及哈贝马斯的交往理论,聚焦我国1949年以来城市(再)发展政策制定中公众利益的价值演变及其制度化过程,从行动主体、物化内涵及其在规划体系中的代表机制等展开分析,结合广州城市更新政策实例,揭示公众利益在国家—地方—社区三个尺度上的代表机制。研究认为,我国城市更新中公众利益的制度化与西方国家功利制起源具有不同逻辑,经历了从国家利益至上的统一制模式到集体获利为主的功利制萌芽阶段的摇摆变化,近期出现面向多主体交往的沟通制转向。一方面,我国规划体系发展和更新政策演变过程中公众利益内涵经历深刻转变,即从强调物质空间建设和地方经济发展演变到关注社会维度下培育“美好生活”导向的社区社会资本;另一方面,随着城市更新的空间尺度不断下移,2000年来空间治理模式经历从政府管控为主到开放市场主导,再到政府监管下社区协作共建的三阶段演变,在公众利益物化方面展现出从“集体获利”到“知识共享”的再制度化延展。在此基础上,重新审视城市“高质量发展”转型背景下我国城市更新政策制定的演变机制与治理动态,捕获公众利益在当前规划体系中的物化内涵,为进一步提升我国城市更新政策实效性、优化社区治理结构、推进“人民城市”理念下公众利益最大化提供理论借鉴。

关键词:城市更新;公众利益;社区参与;协作治理;政治哲学

1 引言

“公众利益(Public Interest)”作为一个规范性概念,在城市更新的规划编制和政策实施过程中始终是热议的核心话题,涉及权力与资源的分配以及主体间交往关系。在西方国家,公众利益可用“共同利益”或“集体利益”替代,意为特定利益共同体间形成的共识目标,在规划领域通常涉及公众参与、社会治理、协同治理等议题。在我国规划学界,公众利益更多指

^① 国家自然科学基金面上项目“当代城市社区的多维属性、邻里性及其影响机制研究——以广州市为例”(41771175)

代价值观导向下面向大多数人的福利性目标,是城市规划的最初使命、最终目标和评估标尺。对于公众利益的一种理解是面向城市公共物品的供应,具有公共性与客观性,体现为城市公共设施、居住环境安全、社区生活条件等保障措施。另一种理解是基于协商与妥协的政治活动,具有政治性与主观性,表现为多元利益主体之间的共识和认同。不管基于何种理解,核心问题均为“什么是公众利益”“谁代表公众利益”及“如何实现公众利益”。

新时期城市更新行动语境下,打造“共建共治共享”社会治理格局、推动“城市高质量发展转变”以及“人民城市”理念下提升人们获得感和幸福感等共同目标,均对更新规划中妥善处理错综复杂的利益关系、合理应对社区参与诉求以及保障公众利益最大化提出更高要求。梁鹤年、石楠、何明俊等人对于城市规划中公众利益本质的聚焦,实际上是对概念背后映射的城市规划范式的价值本质及其民主化进程的透视。面对城市更新过程中的公—私利益冲突,许多学者已从土地开发或旧城旧村改造等规划实例分析了治理主体认知错位和规划应对不足等问题。近年来,人们更加关注交往式规划方法,通过更多地纳入公众意见和社区参与来缓解城市更新过程中的潜在冲突和社会紧张关系。在此背景下,本文从政治哲学中关于“公众”和“善治”理论的思辨切入,重新审视城市更新中的公众本质及“公众利益”在城市规划中的规范化和制度化过程,对于推进社区参与下城市更新政策制定具有一定的理论意义和时效价值。

2 城市规划中“公众”及“公众利益”的哲学溯源

2.1 多尺度视野下城市规划中的“公众”定义

“公众利益”与原则性的共同利益(Common Goods)不同,并非一成不变,而是根据不同“公众”而具有差异化内涵。在西方国家,由于概念模糊性、定义空泛性及实施困难性等问题,对公众利益概念的理解相对消极,认为定义“公众”的过程是另一种共识导向下的文化霸权,而公众利益概念则是决策机构用来合法化国家规划干预活动的工具。然而,Flathman指出“我们可以自由地放弃这个概念,但我们就只能在其他议题下与这个本质问题继续纠缠”。因此,本文并不纠结于公众利益概念本身的正当与否,而是从政治哲学中城市“公共领域”的本质入手,为理解如何在当前异质化的社会中更加恰当地捕获、概念化并实现公众利益提供新的思路。

(1) 公众利益和国家

早在古希腊哲学时期,对于“公众”的定义即为城市事务管理和统治的核心议题,其中,早期哲学诠释强调以国家为主体的制度化统治秩序。例如,柏拉图在《共和国》中的政治思想体现了“公共领域(利益或事务)”的统一秩序,并将其与国家(政治领导)紧密联系起来。柏拉图的“理想国”设想在一定程度上与我国古代儒家所推崇的“礼制”“贵和”的社会规范相类似,主张“克己复礼”,在规范化的制度框架下令所有人各居其位、各司其职,以达到整体目标。相反,亚里士多德反对此类超验主义观点,即存在一个由所有社会成员追求的整体和单一的价值。在《政治学》中,他对公众利益的解释引入了“尺度”的视角,并以此为标准区分不同类型的政体,包括君主制(由一人统治,为市民大众服务)、寡头制(由精英集团统治,为少

数人服务)和民主制(由全体人民统治,为共同利益服务)。亚里士多德将“Polis”(国家或城邦)定义为一个为实现“善(Goodness)”而形成的政治团体,这一概念随后成为“善治”理论的基本思想,即政府作为公民的保护者和指导者,以“善”为目的,为人们提供稳定的基本生活条件。在这样的社会中,对“至善(Highest goodness)”的具体化即为公众利益,而政治参与和城邦生活是实现这种“共同善”的重要路径。

(2) 公众利益和个人

自17世纪以来,政治哲学中对城市权力的关注呈现出从强调一元秩序到多元化的转变趋势,重视社会中异质化的微观个体。例如,卢梭认为,一个社区(或城邦)建立在基于共识的社会契约基础上,该契约下所有成员享有共同的规范、权利和义务,并受一定法律框架约束,该法律象征着以公众利益为依托的“公共意志”。康德认为,存在一项永久、稳定、合理化的道德法则,社会中每个人都应遵守此项道德义务,在此基础上形成的理想社会既能满足个人利益,也能满足公共利益。康德和卢梭的思想均预示着将社会个体作为“理性人”的分析视角,即个体基于自身利益得失做出基于工具理性的最优选择,这也是新制度主义下理性选择理论(Rational Choice Theory)的思想根源。因此,与之对应的决策模式更加尊重个人价值和多元化社会秩序,由此产生的政府安排既是对现代异质社会的回应也是其产出结果。

在现代规划领域,1960年代以来许多学者使用“利益相关者”一词来捕捉规划项目中的多元利益关系。这种规划方法关注对地方营造过程有合法性利害关系的人,他们在相互沟通和交往的过程中逐渐形成社会网络和行动策略。然而,一定程度上存在将规划过程中的多元主体扁平化,强调对于地方营造具有直接干预能力的合法性主体,局限于对直接相关者的单线影响。本文认为,利益相关者导向下的规划决策模式侧重于被动参与路径,对于间接影响者关注不足,难以应对公众主动式参与行动及冲突。在城市改造过程中,受间接影响的公众也存在维护自身利益的行为,行动结果延展至社区主动意识及非正式组织的产生。因此,“公众”作为一个动态主体,并非与“国家”二元对立,而是在制度安排和自发行动的过程中被不断产生或重构,并有可能进一步产生具有政府形态的组织结构。

(3) 作为利益共同体的“公众”概念

根据实用主义哲学家杜威(John Dewey)的理论,“公众”指代的是“所有因事务(政策、规划活动、政府干预等)的非直接后果而受到影响的人”,这一概念揭示了公众的异质性及其代表机制作为讨论国家—社会关系的基本出发点。根据杜威的代表人理论,政府是为这些受到影响的公众提供系统关注与缓解措施的责任主体,而由于决策过程中无法实现所有人的参与,因此需要建立代表人制度,以更好地实现决策者和公众之间的沟通,捕获并实现公众利益。杜威的论点是针对同时期李普曼“公众幻影论”的直接回应,例如李普曼认为在现实中“公众”只是一个虚假的抽象概念,随着利益关系的变化而变化,由于内部组织涣散、社会关系动荡、个体逐利心理等,公众并不具备参与城市事务的能力,因此应由专业精英或政府官员发起、管理和解决。然而,杜威指出李普曼“幻影论”的最大问题是模糊了公众的界定范围及其参与社会事务的尺度,对待公众形成过程中的个体能动性抱有消极而偏颇的观点。

相反,杜威认为,针对现代工业社会产生的众多社会问题的解决办法是促进公共事务

中的公众参与,而不是依赖专业人士进行原子式的个人主义治理。他将公众定义为“一个作为整体存在的共同体(Community as a whole)”,形成公众的基本条件是一群有组织的个人,而公众的稳定性和社会意义则取决于参与者独立行动和自我管理的能力。与“利益相关者”概念不同,杜威强调受间接影响群体的重要性,包括规划范围以外的居民、企业以及未来居住此地的人群。这些不在地群体无法直接参与规划过程,因此杜威提倡建立代表人制度以维护公众利益。这奠定了代议制民主制度的基础,通过强调城市公共生活中个体自发组织的能动性,为研究城市治理和规划管理中的国家—社会关系提供新的思路。在此基础上,1980年代以来的社群主义(Communitarianism)反思了自由主义视角下原子化的功利主义思想以及固定化和单一化的公共领域概念,强调异质化个体在有意识地追求公众利益的行动过程中产生的集体意识、社区归属及社会价值,因此主张更加广泛的公众权利和参与。

2.2 西方规划理论中不断演变的公众利益范式

根据不同尺度的本源思想、价值基础及物化内涵,本文归纳出规划理论演变中三种捕获和实现公众利益的机制或逻辑(见表1),作为后续探讨中西方城市更新中公众利益制度化特征的理论框架。此外还存在部分其他对公众利益概念的解释,但由于相关性较低或已融入其他概念,因此予以剔除。例如,道义论概念(Deontic Concept)侧重规划过程中的程序公平及决策透明。共同利益概念(Common Goods)侧重广义的城市可持续发展原则。

首先是“功利制(Utilitarianism)”视角的公众利益概念,或称“叠加制(Summative)”,强调计算叠加逻辑,认为公众利益是个体价值或利益加总的最大化。在这种客观解释中,政府的作用是确保个人在实质性内容上的自由选择机会,类似于自由市场主张。然而,这种方法被批评为不可避免地放大了个人偏好或价值观,而忽略不同背景下异质化的社会个体。收益—成本分析(BCA)是该逻辑的典型应用,用以评估拆迁成本和房地产开发的经济效益。在这方面,城市规划通常作为一个利益讨价还价和政治谈判的舞台,可能导致信息传递过程中的低效率和权利人与市场参与者之间的不信任。

其次是“统一制(Unitary)”的公众利益概念,以共同价值或集体道德要求为基础,超越特定群体或私人的利益。其中,国家、省、市和社区等不同尺度的治理实体对于什么是公众利益持有不同的看法,因此有时在中央政府和地方政府、市政府和居住社区之间产生政策冲突。例如,中央政府以经济发展、社会稳定和安全作为衡量地方政府提供公共物品的能力。而地方政府更多地将基础设施建设、城市形象提升和多数市民的生活保障视为公众利益,而社区居民对于公众利益的诉求更加微观,在规划触媒下产生一定群体性认知。为了防止政策冲突的潜在负面影响,规划体系逐渐形成一套评估和审议的规范化监管制度,即通过“局外人”角色来评估规划编制和实施是否符合公众利益。前期由专业规划人员评估项目影响并提出解决方案,提交至规划审议机构(如规划委员会)依据制度化原则(如规范、条例、法律等)对其公众利益属性做出判断。在这种“跨主体”解释中,规范性评价和审议通过补偿差异或个体偏好来促进社会稳定和正义。

最后是“沟通制(Communicative)”的公众利益概念,或称“对话制(Dialogical)”,它强调基于利益相关者或受影响群体的主体间关系建立共识,寻求平等地获取每个人(特别是弱势

群体)的意见,认为所有来自公开对话的共识都是符合公众利益的,因此基于公开对话而通过的政策均具有合法性。该概念与 20 世纪 90 年代基于哈贝马斯交流行动理论出现的“交流转向”相呼应,结合批判性城市理论和规范性规划理论的蓬勃发展,催生出 Forester 参与式规划和 Healey 协作规划等模型。根据杜威对公众的定义,沟通式规划的第一步是界定利益相关者或受影响的人,这在实际规划活动中较为困难。一方面,是让所有人都参与进来,还是选择那些有“沟通能力”的人,在规划参与实践中仍是问题;另一方面,是强调结果(如达成共识)还是强调过程(如开展辩论)也仍然有待思辨。

表 1 西方规划理论中对“公共利益”的三种理解逻辑

模式	本源思想	价值基础	判断视角	物化内涵	规划应用
功利制 (叠加制)	个体主义 (Individualism)	基于物权的私人 收益或个体价值	客观 (Objective)	个体收益加总的最 大化	收益—成本分析; 拆迁补偿制度
归一制 (统一制)	社群主义 (Communitarianism)	基于道义的群体 认知或共享价值	主观 (Subjective)	集体认同的共同原 则成目标	规划审批制度; 专家评审制度
沟通制 (对话制)	沟通理性 (Communicative reason)	基于协商的共识 目标或妥协条件	主体间 (Inter- subjective)	利益相关者之间经 过协商和博弈达成 的共识	公众参与制度; 协作规划模式

(表格来源:笔者自制)

3 英美城市更新政策制定中的公共利益内涵演变与社区规划模式

在英美国家,公共利益的概念经历了从功利制向统一制/功利式共存再到沟通制为主的内涵演变(表 2)。20 世纪之前,城市发展被“私有财产是不可侵犯的神圣权利”价值观主导。根据美国 1791 年的《权利法案》,私人财产不能在没有公正补偿的情况下被用于公共用途。因此,直到 20 世纪初,城市建设主体以土地所有者为主,在城市地区进行高密度的建设,以获取资本主义环境下更高的土地价值。然而,无序的城市扩张和城市化反过来损害了公共卫生、城市环境和其他市民利益。为防止市场失灵带来负效应,英美国家开始建立规范性的城市规划监管体系,例如分区规划制度(Zoning),其主导思想在 1933 年的《雅典宪章》提出的功能区划分中得到充分反映。这一时期的规划管制内容主要集中在特殊用地选址和布局,但其中对城市整体环境或公共利益的考虑,一定程度上推动了公共利益概念从功利制向统一制转变。

20 世纪 30 年代到 60 年代,鉴于经济大萧条影响,对公共利益的关注重点转为福利设施供应。以美国为例,1933 年的“罗斯福新政”针对城市经济环境的恶化和公众信任危机提出了三项核心政策,即救济、恢复和改革。通过凯恩斯主义城市政策,当局试图利用大规模公共基础设施建设来增加就业和刺激城市经济,并消化当时的资本剩余。在英国,1930 年《格林伍德住宅法》提出的清除贫民窟计划象征着真正意义上的城市更新行动的开始,以政府征收贫民窟土地、开发商承建实施拆除重建为主要模式。这一时期规划决策