城市更新中的利益平衡与公众参与机制

赵丹江

天津泰达城市更新建设发展有限公司　天津　300202

摘　要：城市更新涉及地有关部门、开发商、原住居民等多方利益主体，利益失衡已成为制约更新成效的关键障碍。本文从利益相关者视角出发，系统分析城市更新中利益冲突的表现形态与形成机理，探讨公众参与作为利益平衡机制的理论基础与实践价值。研究认为，当前公众参与面临法律制度不健全、参与渠道单一、协商能力不对称等结构性困境。为此，需要构建全流程、多层次、制度化的公众参与机制，通过完善法律保障、优化参与程序、培育社会组织、建立利益补偿与共享机制等路径，实现多元利益的动态平衡，推动城市更新从“空间改造”走向“社会治理”。

关键词：城市更新；利益平衡；公众参与；利益相关者；协商治理

引言：城市更新是城市从增量扩张转向存量优化阶段的必然选择。随着城镇化率持续提升，大量老旧城区面临功能再造与空间重塑的现实需求。然而，城市更新不仅是物质空间的改造升级，更是一场涉及多元主体利益再分配的社会工程。实践中因利益协调不当引发的征迁纠纷、补偿争议、规划冲突等矛盾频发，暴露出当前利益分配机制的系统性缺陷。公众参与作为现代城市治理的核心要素，被普遍视为实现利益平衡的关键路径。本文旨在分析城市更新中利益冲突的深层逻辑，探讨公众参与促进利益平衡的作用机理，并提出制度化的优化方案，为城市更新的有序推进提供参考。

1 城市更新中的利益格局与冲突分析

1.1 城市更新的利益相关者及其诉求

城市更新涉及的利益相关者可划分为三个圈层。核心层包括原住居民和物业权利人，他们是更新区域的空间占有者，核心诉求集中于获得合理经济补偿、安置住房、改善后的居住环境及社区关系的延续性。对于低收入群体和租户，更新还关乎其能否在城市中继续立足的基本生存权利。紧密层包括有关部门和开发商。有关部门承担规划审批、政策供给和公共利益兜底责任，其诉求兼顾经济增长、城市形象提升和社会稳定等多重目标。开发商作为资本投入方，核心诉求是实现项目经济可行性并获得合理利润回报，在资金周转和工期压力下倾向于压缩协商成本。外围层包括周边社区居民和社会公众。更新项目的外部效应直接影响周边居民日常生活，社会公众则关注历史文化遗产保护、生态环境影响和公共空间配置等涉及城市整体利益的议题。外围层利益关联程度相对较弱，但其参与对约束权力滥用和资本逐利具有重要监督价值[1]。

1.2 利益冲突的表现形态

城市更新中利益冲突可从三个维度加以把握。经济利益分配冲突是最直接、最集中的矛盾焦点。在征收补偿环节，有关部门依据评估标准确定的补偿方案与居民有关部门基于市场预期和生活成本提出的诉求之间存在显著落差，当补偿标准未能充分反映区位价值、房屋实际状况或居民重置成本时，冲突便不可避免。溢价收益在、开发商和原住居民之间的分配缺乏明确法律规定，成为冲突的潜在根源。空间权益配置冲突体现在公共空间与私有空间、商业空间与社区空间的边界重构过程中，原住居民关注公共设施配套完善，开发商则倾向于将更多空间用于可销售或可出租的商业功能。历史街区保护与开发的矛盾亦属此类。程序正义争议涉及更新决策中各主体的参与地位和话语权力，规划方案制定、补偿标准确定等关键环节若缺乏充分信息公开和意见征询，即使结果客观合理，也可能因程序不透明而引发质疑，程序层面的不公正感往往放大对实体利益分配的不满。

1.3 利益失衡的制度根源

利益冲突频发的深层原因在于制度设计的结构性缺陷。其一，产权制度的不完备性构成基础性矛盾。城市更新涉及土地使用权、房屋所有权、相邻权、居住权等多种权利的重叠交织，现行法律对更新情境下这些权利的边界界定和保护方式缺乏清晰规定。对于非正式产权、历史遗留产权和使用权与所有权分离的情形，法律保护的模糊地带容易成为强势主体侵占弱势权益的灰色空间。其二，规划决策的主导模式削弱

了利益整合的公共性。城市更新长期被定位为有关部门主导的公共工程，规划方案编制依赖有关部门力量和技术专家，公众意见采集流于形式，虽能保证决策效率却牺牲了包容性和正当性基础。其三，利益分配的市场化逻辑与保障性逻辑之间存在张力。开发商按市场原则追求投资回报，居民按生存逻辑要求基本保障，有关部门则在经济增长目标和社会稳定底线之间摇摆。当市场机制不加约束地应用于涉及基本居住权利的领域，弱势群体的利益容易被市场逻辑遮蔽，而社会保障体系未能有效弥补这一缺口。

2 公众参与作为利益平衡机制的学理分析

2.1 公众参与的理论基础

公众参与在城市更新中的正当性可从民主理论和治理理论两个维度获得支撑。从参与式民主视角看，城市空间决策直接关乎公民的居住条件、社区环境与生活成本，受影响的公民有权参与影响其生活环境的决策过程。这不仅是程序正义的基本要求——利益相关者应当有机会在决策形成阶段表达意见，更是公民城市权利的具体体现，即城市空间不应单纯被视为管控的对象或资本增值的载体，而应作为居民可以参与塑造的公共领域。从治理理论视角看，当代城市治理”走向“多元共治”，复杂的城市更新问题涉及空间规划、产权调整、利益分配、社会关系重塑等多重维度，无法依靠任何单一主体独立解决，必须建立有关部门、市场、社会之间的协作网络。公众参与正是这种协作关系的制度载体，它将分散的利益诉求引入决策过程，使规划方案在多方博弈中趋于均衡，从而提升决策的科学性与可接受性。

2.2 公众参与促进利益平衡的作用机理

公众参与之所以能够发挥利益平衡功能，其作用机理可以从信息、协商和约束三个层面加以理解。在信息层面，参与机制搭建了利益表达的制度化通道。不同群体通过听证会、座谈会、公示反馈等方式将自身诉求和关切传递到决策系统中，使决策者能够掌握更为充分的利益分布信息，避免了因信息不对称而导致的决策偏差。这种信息汇集功能对于识别弱势群体和特殊需求尤为重要。在协商层面，参与过程创造了对话沟通的平台。各方在公开的讨论中阐明立场、交换理由、寻求共识，原本对立的利益诉求在协商过程中可能实现向共同利益的转化。即使无法达成完全一致，协商本身也有助于增进相互理解，降低对抗情绪，使最终决策获得更广泛的认同基础[2]。在约束层面，公众参与对资本权力构成有效的监督制约。信息公开和过程透明降低了暗箱操作的空间，公众的质询和评议促使决策者更加审慎地权衡各方利益，减少权力滥用和利益输送的可能性。公众参与将封闭的决策过程转化为开放的公共事务，提升更新项目的正当性和公信力。

2.3 当前公众参与实践的现实困境

尽管公众参与的重要性已被广泛认可，但在实际操作层面仍面临多重困境。

法律制度供给不足是首要障碍。现行《城乡规划法》和《国有土地上房屋征收与补偿条例》虽然规定了公众参与的程序要求，但条款多为原则性宣示，缺乏可操作的实施细则。参与的时间节点、方式选择、意见处理机制等关键要素均未得到明确规定，给实践中的随意性留下了较大空间。更重要的是，当参与意见未被采纳时，公众缺乏有效的救济途径。参与能力的结构性不对称也制约着参与质量。开发商拥有专业的法律团队和规划顾问，有关部门掌握着信息资源和行使权力，而普通居民尤其是低收入群体、老年居民和租户在专业知识、信息获取和组织能力方面明显处于劣势。这种能力鸿沟使得参与过程容易被强势主体主导，形式上的平等掩盖了实质上的不平等。参与渠道的碎片化和形式化同样值得警惕。当前公众参与的主要方式——公示、听证会、问卷调查——往往安排在规划方案基本成型的后期阶段，公众只能在既定方案框架内提出有限修改意见，无法对项目立项、方案比选、实施方式等前置环节施加影响。这种“末端参与”实质上剥夺了公众对关键决策的参与权，使参与沦为程序性的形式要件[3]。

3 完善公众参与机制促进利益平衡的路径

3.1 健全法律制度，夯实参与的制度基础

完善法律制度是保障公众参与有效性的前提性工作，建议在修订城市更新相关法规时，明确公众参与的强制性要求，将参与嵌入更新项目的全流程——从更新单元划定、现状调查、方案编制到实施监督和效果评估，每个环节都应当设置相应的公众参与程序。同时，细化操作规范，对参与方式、参与主体的代表性要求、意见征集期限、意见反馈机制等作出明确具体的规定，消除实践中” 选择性执行” 的空间。建立参与效力的保障机制也至关重要——公众意见的处理结果应当以书面形式向参与者说明理由，对于合理意见应当采纳并予以回应，不予采纳的应当给出充分依据，必要时引入独立的第三方进行复核。

3.2 优化参与程序，构建全流程参与体系

程序设计的合理性直接决定参与的实际效果，建议将城市更新中的公众参与区分为三个层次推进：在决策

前端的规划编制阶段，通过社区座谈、线上问卷、开放日等方式广泛收集居民需求和对更新方向的期望，使规划方案在起步阶段就吸纳多元诉求；在决策中端的方案比选和审批阶段，组织正式的听证会和方案评审会，邀请各利益相关方对备选方案进行评议和投票，为最终决策提供民主基础；在决策后端的实施和评估阶段，建立项目实施过程中的公众监督机制和完工后的满意度评价制度，确保公众的持续参与和监督权贯穿全程。三个阶段的参与各有侧重，前端重在“听取需求”，中端重在“协商选择”，后端重在“监督评价”，形成完整的程序闭环。

3.3 培育社会组织，弥补个体参与的能力不足

针对居民个体参与能力薄弱的问题，需要通过组织化途径加以弥补。一方面，支持更新区域内的居民成立业主委员会、社区议事会等自治组织，将分散的居民诉求整合为有组织的集体意见，增强居民在协商中的谈判力量。另一方面，引入专业的社会组织和第三方机构——如城市规划师志愿团队、社区营造中心、法律援助机构等——为居民提供专业咨询、方案解读、权益评估等服务，帮助居民跨越专业知识门槛。由中立第三方主持的居民共识工作坊在多地实践中被证明能够有效促进理性对话和利益协调，应当作为制度化的参与形式加以推广。

3.4 建立利益补偿与共享机制，化解分配性冲突

利益平衡的最终落脚点在于利益的合理分配，建议在更新项目中建立”发展利益共享”的制度框架。在补偿环节，制定兼顾市场标准和保障标准的补偿方案，对低收入、老年人、残疾人等特殊群体设置补充保障措施，确保其居住权不因更新而受损。在收益分配环节，探索建立更新增值收益的共享机制——例如，将部分公共设施用地或可开发用地产生的收益返还用于社区公共服务的改善，或通过“社区基金”的形式让原住居民分享项目长期运营收益。利益共享机制的设计需要充分考虑具体情境的差异性，不宜采用统一模板，但其核心原则是一致的：让城市更新的成果惠及所有利益相关者，而非由某一方单独享有[4]。

3.5 多元主体协同治理的实践保障

首先，建立常态化的跨部门协调机制，城市更新涉及自然资源、住建、发改、文旅、生态环境等多个部门，部门之间职责交叉、审批流程分散的问题时常导致更新项目推进不畅，也削弱了公众参与意见的跨部门传导效率。建议在区县级层面设立城市更新统筹协调机构，整合相关职能部门的审批权限与资源调配能力，形成“一个窗口对外、多部门协同作业”的工作格局。其次，构建信息共享与公开平台。利用数字化手段建立城市更新信息公示系统，将项目立项、规划方案、补偿标准、实施进度等关键信息实时向公众开放，以技术手段保障公众知情权和监督权的有效行使。最后，建立纠纷预防与多元化解机制。在更新项目启动前期，由街道、社区和专业调解机构联合组建矛盾调处小组，将潜在的利益纠纷化解在萌芽状态，避免矛盾升级为群体性事件。司法层面的快速仲裁通道亦应同步完善，为无法通过协商解决的争议提供高效的裁决途径。

结束语

城市更新本质上是一场空间利益的再分配过程，利益的多元性与冲突的复杂性决定了单一主体无法独立完成公平分配的任务。公众参与之所以成为利益平衡的核心机制，在于其同时承担信息汇集、协商对话和权力约束三重功能，使多元利益在制度化框架内得以表达、协商与整合。唯有将公众参与从程序性环节转化为实质性治理工具，城市更新才能在效率与公平之间找到均衡点，真正实现从“空间改造”到“社会治理”的转型，使城市空间成为承载共同利益的公共产品。

参考文献

[1] 龚旭. 城市更新中土地再开发模式与利益平衡机制研究 [J]. 工程建设与设计,2025(18):251-253.

[2] 林华, 金麟. 城市更新的法治逻辑: 利益平衡与程序构造 [J]. 学术月刊，2023，55(5):94-105.

[3] 陶然. 城市更新中的利益平衡与”博弈困局”破解 [J]. 城市观察，2025，96(2)：67-69.

[4] 刘长安, 姜玉莹, 周忠凯. 价值判断与利益平衡——中小城市工业遗存更新策略探讨 [J]. 华中建筑,2021,39(12):137-141.