

城市更新进程中市政管理的协同治理模式构建

白佳伦 丁亚鑫 崔毅

中国电建集团西北勘测设计研究院有限公司 陕西 西安 710100

摘要：随着我国城镇化进程由“增量扩张”向“存量优化”转型，城市更新已成为推动高质量发展、提升城市功能品质、改善人居环境的重要抓手。然而，传统以政府为主导、部门条块分割的市政管理模式在应对城市更新复杂性、多元性和系统性挑战时日益显现出治理效能不足的问题。本文立足于国家治理体系和治理能力现代化的战略背景，聚焦城市更新进程中市政管理面临的现实困境，深入剖析其成因，并在此基础上提出构建“多元主体参与、制度机制保障、技术平台支撑”的协同治理模式。文章通过理论分析与实践案例相结合的方式，系统阐述了该模式的核心要素、运行机制与实施路径，旨在为提升城市更新治理效能、实现共建共治共享的城市治理新格局提供理论参考与实践指导。

关键词：城市更新；市政管理；协同治理；多元共治；治理现代化

引言

改革开放以来，我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程。当前，城镇化率已超过65%，城市发展进入以内涵提升为核心的“下半场”。2021年《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》以及党的二十大报告明确提出“实施城市更新行动”，标志着城市发展理念的重大转变——从追求空间扩张转向注重品质提升、功能完善与文化传承。城市更新不仅是物理空间的改造，更是一场深刻的社会治理变革。市政管理作为城市运行的基础保障体系，涵盖基础设施维护、市容环境整治、公共安全监管、社区服务供给等多个维度，在城市更新中扮演着至关重要的角色。然而，传统的市政管理模式往往存在“重建设、轻管理”“重硬件、轻软件”“重政府、轻社会”等倾向，导致更新项目推进缓慢、群众参与不足、后续运维乏力等问题频发。如何打破部门壁垒、整合社会资源、激发市场活力、引导公众参与，构建高效、包容、可持续的市政管理协同治理机制，成为新时代城市治理亟待破解的关键课题。

1 城市更新进程中市政管理面临的现实困境

1.1 治理主体单一，多元协同不足

长期以来，我国市政管理主要由政府主导，尤其是住建、城管、交通、水务等职能部门各自为政，“条块分割”现象严重。在城市更新项目中，政府既是规划者、决策者，又是执行者和监督者，市场主体、社会组织、社区居民等多元主体参与渠道有限、话语权薄弱。这种“单中心”治理模式难以有效回应更新过程中利益诉求多元化、矛盾冲突复杂化的现实，容易引发“政府干、群众看”甚至“政府干、群众反对”的治理困境。

1.2 制度机制缺位，协同动力不足

尽管近年来各地积极探索“多规合一”“联合审批”等改革举措，但在实际操作层面，跨部门、跨层级、跨领域的协同机制仍不健全。例如，规划部门制定的更新方案可能未充分考虑市政设施承载力；住建部门推进的老旧小区改造与城管部门的市容管理标准存在冲突；财政资金拨付与项目进度脱节等^[1]。缺乏统一的协调平台、明确的责任分工和有效的激励约束机制，导致部门间推诿扯皮、信息孤岛、资源浪费等问题突出，协同治理缺乏制度保障。

1.3 技术支撑薄弱，数据共享不畅

数字化、智能化是提升城市治理效能的重要方向。然而，当前许多城市的市政管理系统仍处于“烟囱式”建设阶段，各业务系统独立运行，数据标准不一，难以实现互联互通。在城市更新中，缺乏对人口流动、建筑状况、基础设施运行状态等动态数据的精准感知与智能分析，导致决策缺乏科学依据，资源配置效率低下，难以实现精细化、动态化管理。

1.4 公众参与流于形式，社会认同感缺失

城市更新关乎居民切身利益，理应成为公众参与的重要场域。但现实中，公众参与往往停留在“公示—反馈”的浅层阶段，缺乏实质性的话语权和决策影响力。部分项目因忽视居民真实需求，导致改造后使用率低、满意度不高，甚至引发群体性事件。此外，社会组织、专业机构等第三方力量在政策倡导、技术服务、矛盾调解等方面的作用尚未充分发挥，社会协同治理基础薄弱。

2 协同治理理论视角下的模式构建逻辑

协同治理理论强调，在复杂公共事务中，政府不再

是唯一的权威中心，而是与市场组织、社会组织及公民个体共同构成一个开放、互动、互信的治理网络。这一理论内核与城市更新的内在属性高度契合。城市更新并非简单的物理空间改造，而是一项融合空间重构、功能优化、社会融合与文化传承的系统工程，其成功不仅依赖工程技术的实施，更取决于多元利益的平衡、社会共识的凝聚与长效机制的建立。传统科层制治理模式因其封闭性与单向性，难以应对更新过程中涌现的不确定性与多样性。相比之下，协同治理通过构建多元主体间的对话机制、资源共享机制与责任共担机制，能够在差异中寻求共识，在冲突中达成妥协，在合作中实现共赢。因此，将协同治理理念引入市政管理，实质上是推动治理范式从“管控型”向“合作型”、从“命令—服从”向“协商—共识”的深刻转型，这不仅有助于提升更新项目的实施效能，更能增强城市治理的韧性与包容性。

3 城市更新进程中市政管理协同治理模式的构建框架

3.1 多元主体协同：构建“1+N+X”治理共同体

构建高效的协同治理体系，首要任务是重塑治理主体结构。其中，“1”代表党委政府的统筹引领作用。地方党委应强化顶层设计，成立由主要领导牵头的城市更新工作领导小组，打破部门壁垒，实现高位推动与资源整合。“N”指规划设计院、施工单位、物业公司、金融机构、法律顾问、社工机构等专业力量的深度嵌入。这些主体凭借其专业知识、技术能力与市场资源，可在方案设计、资金筹措、施工组织、运营维护等环节提供关键支持，弥补政府在专业性与灵活性上的不足。“X”则指向广大居民和社会组织的广泛参与。通过居民议事会、社区规划师、志愿者队伍等形式，确保居民在更新全过程拥有实质性话语权，使其从“旁观者”转变为“共建者”^[2]。例如，上海市黄浦区在“梧桐树下”街区更新中，由街道党工委牵头组建包含高校团队、本地商户与居民骨干的“更新联盟”，共同商议微更新方案，不仅保留了历史风貌，还激活了社区商业活力，实现了多方共赢。这种“1+N+X”结构，既保障了政府的主导力，又释放了市场与社会的创造力，形成了权责清晰、优势互补的治理共同体。

3.2 制度机制协同：建立“四维一体”运行机制

制度是协同治理得以持续运转的保障。首先，需建立强有力的统筹协调机制，设立实体化的城市更新服务中心或联席会议制度，明确牵头部门与成员单位职责，推行“一口受理、并联审批、限时办结”的高效流程，从根本上破解部门分割难题。其次，必须健全利益协调机制，通过容积率奖励、税收返还、社区基金等方式，

合理分配更新收益，激励社会资本积极参与，同时通过“阳光征收”“原地安置优先”等措施保障原住民合法权益，减少社会摩擦。再次，应引入第三方评估机构对项目社会效益、环境影响与居民满意度进行全过程跟踪，并将评估结果纳入政府绩效考核，形成闭环监督与持续改进机制。最后，推动“建管一体”理念落地，在项目设计阶段即明确后期运维主体与资金来源，鼓励引入专业化物业公司或成立居民自治管理小组，避免“重建轻管”的顽疾，确保更新成果长期有效。

3.3 技术平台协同：打造“城市更新数字治理平台”

技术赋能是提升协同治理效能的关键支撑。应依托城市信息模型（CIM）、建筑信息模型（BIM）、物联网（IoT）与大数据技术，构建统一的城市更新数字治理平台。该平台首先需整合规划、住建、城管、公安、民政等多源异构数据，形成覆盖全域、动态更新的“城市更新一张图”，为科学决策提供基础支撑^[3]。在此基础上，运用人工智能算法对老旧建筑安全风险、地下管网老化程度、人口流动趋势等进行智能分析与预警，辅助管理者提前干预、精准施策。同时，平台应开发面向公众的移动端应用，实现政策发布、意见征集、进度查询、问题上报等功能，大幅提升居民参与的便捷性与实效性。此外，通过视频监控、传感器等物联设备对施工现场的扬尘、噪音、安全措施等进行实时监测，可显著提升监管透明度与响应速度。深圳市“智慧住建”平台已实现全市更新项目全流程在线管理，审批周期缩短40%以上，充分证明了技术平台在促进跨部门协同、提升治理精度方面的巨大潜力。

4 实践路径与政策建议

4.1 强化顶层设计，完善法规政策体系

推动协同治理模式落地，必须从国家层面加强制度供给。应加快出台《城市更新条例》，明确市政管理在更新中的职能定位、协同要求与法律责任，为地方实践提供法律依据。地方层面则需结合本地实际，制定实施细则，细化多元主体的权责边界、参与程序与保障措施。同时，应修订相关技术标准与验收规范，将协同治理理念融入市政设施的设计、施工与运维全链条，确保制度设计与技术标准同向发力。

4.2 推动组织创新，培育协同治理载体

制度的有效运行离不开实体载体的支撑。应鼓励在街道、社区层面设立“城市更新工作站”或“社区营造中心”，作为政府、市场与社会对接的枢纽平台，提供政策咨询、项目对接、矛盾调解等一站式服务。同时，支持成立城市更新行业协会、专家智库与公益基金会，

汇聚专业力量，提供智力支持与资源链接。特别应推广“社区规划师”制度，引导建筑师、规划师、社会工作者等专业人士下沉基层，协助居民开展自主更新，提升社区内生发展能力。

4.3 创新投融资机制，激发市场参与活力

资金瓶颈是制约城市更新深入推进的关键障碍。应探索设立城市更新专项基金，采用PPP、特许经营、基础设施REITs等多元化投融资模式，吸引社会资本长期投入。对参与市政设施改造的企业，可在土地供应、容积率调整、税收减免、信贷支持等方面给予政策倾斜^[4]。同时，鼓励金融机构开发“更新贷”“绿色债券”“社区发展金融产品”等专属工具，满足不同主体的融资需求，形成可持续的资金循环机制。

4.4 深化数字赋能，提升智慧治理水平

数字技术的应用不能止步于平台建设，更需推动其与城市治理深度融合。应将城市更新数字平台纳入“城市大脑”整体架构，实现与政务服务、应急管理、公共服务等系统的互联互通。同时，加强数据安全与隐私保护立法，建立数据分级分类管理制度，确保平台健康运行。此外，应面向基层干部、社区工作者和居民开展数字素养培训，提升其使用数字工具参与治理的能力，真正实现“技术为人服务”。

4.5 注重文化传承与社会融合，夯实治理社会基础

城市更新不仅是物质空间的再造，更是社会关系与文化记忆的重塑。应坚决杜绝“千城一面”的粗放式改造，注重保护历史街区、工业遗产、传统街巷等文化载体，延续城市文脉。通过公共艺术介入、社区口述史采集、邻里节庆活动等方式，增强居民的归属感与认同感。尤其要关注老年人、低收入群体、残障人士等弱势

人群的需求，在空间设计与服务配置中体现包容性，确保更新成果公平共享，促进社会融合与和谐。

5 结语

城市更新是新时代城市发展的主旋律，市政管理作为其重要支撑，必须突破传统治理范式的局限，迈向更高水平的协同共治。构建以多元主体协同为核心、制度机制协同为保障、技术平台协同为支撑的市政管理协同治理模式，不仅是提升城市更新效能的现实需要，更是推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求。这一模式的本质在于重塑政府、市场与社会的关系：政府从“划桨者”转变为“掌舵者”，市场从“被动参与者”转变为“主动合作者”，社会从“旁观者”转变为“共建者”。通过制度创新激发协同动力，通过技术赋能提升治理精度，通过文化浸润凝聚社会共识，最终形成人人有责、人人尽责、人人享有的城市治理共同体。未来，需在实践中不断探索、总结、优化，推动城市更新真正成为提升人民生活品质、彰显城市魅力、实现可持续发展的民生工程与发展工程。

参考文献

- [1] 杨贤利.城市更新背景下市政道桥改扩建工程管理模式研究[J].现代工程科技,2025,4(16):181-184.
- [2] 薛远,梁志华,李志霏.城市更新背景下市政工程更新改造策略研究[J].山西建筑,2025,51(20):48-53.
- [3] 庞煜,刘树林.市政设计精细化与城市更新的协同发展研究——以江苏省苏州市十全街综合整治工程为例[J].广西城镇建设,2025,(07):42-49.
- [4] 龚业成.城市更新中市政道路改造工程设计要点[J].中国住宅设施,2025,(04):51-53.