

# 公共价值视域下的城市更新

蔡雯霞 陈景松

上海澜所装饰科技有限公司 上海 201500

**摘要：**随着城市化进程的加速，城市更新已成为推动城市转型升级、提升居民生活质量的重要途径。然而，在追求城市面貌焕然一新、经济快速发展的同时，如何确保城市更新过程中的公共价值得以实现，成为了一个亟待解决的问题。公共价值作为城市更新进程中的核心导向，不仅关乎物质空间的优化，更涉及社会公平、文化传承、生态环境保护等深层次问题。本文旨在从公共价值视域出发，探讨城市更新的现实困境与治理路径，为构建更加和谐、可持续发展的城市环境提供理论支撑和实践指导。

**关键词：**公共价值；城市；改造；城市更新

## 1 公共价值视域下城市更新的现实困境

### 1.1 城市更新公共价值尚不明晰

公共价值作为城市更新进程中不可或缺的核心导向，它不仅是衡量城市更新成功与否的标尺，更是深层次上引领和规范更新行动的灵魂所在。然而，尽管当前城市更新实践在全球范围内如火如荼地展开，从旧城改造到新区建设，从基础设施升级到生态环境优化，无一不彰显着城市发展的勃勃生机，但遗憾的是，对于城市更新所蕴含的公共价值的认知却仍处于模糊与碎片化的状态。公共价值视角下的城市更新，应当是一个多维度、全方位的治理实践，它超越了单一的物质空间改造范畴，而是涵盖了从“规划—建设—管理”这一完整生命周期内的所有环节，涉及城市空间的全要素优化以及“政府—市场—社会”多元主体的协同参与<sup>[1]</sup>。遗憾的是，当前的更新实践往往过分聚焦于物质层面的提升，如高楼大厦的拔地而起、道路的拓宽与美化等，却忽视了更新过程中更深层次的社会性价值，如社区凝聚力的增强、居民生活质量的提升、文化传承与创新的促进等。这种偏颇的更新导向，不仅难以全面满足公众多元化、差异化的需求，还可能加剧社会不公，导致“空间剥夺”现象的发生，即某些群体在更新过程中被边缘化，其利益诉求被忽视，最终影响城市更新的整体效用和社会和谐。其次，实践中普遍存在的“大拆大建”模式及过度依赖“房地产化”路径，更是对城市更新公共价值的严重背离。这些模式往往以短期经济利益为导向，忽视了城市更新的长期社会效益和环境效益。在“利益增长联盟”的驱动下，更新活动异化为少数利益集团攫取空间资源的工具，导致生态环境遭受破坏、历史文化空间被侵蚀、传统城市肌理被割裂等一系列公共利益受损的问题。更为严重的是，这些不可持续的更新

模式还往往伴随着高昂的社会成本和环境成本，最终需要政府动用大量公共财政来弥补其造成的负面影响，如修复生态环境、保护历史文化遗产、缓解社会矛盾等，这无疑是对城市整体经济性和可持续性的巨大挑战。

广州城市更新过程中的迁移砍伐3000多棵老榕树的事件，作为公共价值缺失导致的破坏性“建设”行为的典型代表，是城市可持续发展面临的严峻挑战之一。老榕树既是城市自然生态环境的重要组成部分，又是广州历史文化风貌的生动载体，承载着无数市民的记忆与情感。但在追求短期经济利益的驱动下，这些珍贵的自然资源遭到无情的破坏，给城市带来了难以弥补的生态损失和文化遗憾，对城市可持续发展造成严重制约。这一事件再次表明，城市更新必须将公共价值作为底线来坚守，并考虑各方面的利益诉求，以真正让广大市民从更新行动中受益，以城市全面协调可持续发展为最终目的。

### 1.2 城市更新制度设计缺乏保障

在存量规划日益成为城市发展的主流趋势背景下，精细化的制度设计规范不仅是城市更新实践的指南针，更是确保更新治理高效、有序进行的基础与坚实保障。然而，我国城市更新制度体系的建设尚处于起步阶段，面临着诸多亟待解决的问题与挑战。顶层立法保障的缺失是当前最为显著的短板。尽管深圳等前沿城市已经率先探索并颁布了如《深圳经济特区城市更新条例》等地方性法规，为当地的城市更新工作提供了法律依据，但这些地方性法规的适用范围有限，且因地域差异而难以在全国范围内形成统一的标准和规范。国家层面尚未出台具有普遍适用性和统领性的专项法律法规，导致城市更新在宏观指导和法律保障上存在空白，难以有效应对复杂多变的更新需求和挑战，更难以以为公共利益提供坚实的法律屏障<sup>[2]</sup>。

目前,我国城市更新规划与国土空间规划体系的衔接还不够顺畅,相互之间的关系还没有完全理清,这就造成了很多政策上的空白,也造成了更新实践中的冲突。尤其是在土地、财税等重点领域,缺乏普适化、标准化的政策导向,使得不同类型的续建项目在推进过程中,既有不少痛点,也有不少困难。这不仅对更新工程的顺利实施造成了影响,而且对城市更新中公共性质的有效执行也形成了制约。进一步说,现行城市更新制度设计中,长效管理监督制度的缺位也是重要问题。现在的城市更新体系,往往对规划制定阶段的成果看得太重,而对规划执行过程中的管理、监督等却有所忽视。这种“重规划、轻执行”的现象,造成了在实施过程中,容易出现偏离初衷、损害公共利益的城市更新项目缺乏有效的制度保障和监督机制。同时,制度设计对公共要素的供给义务考虑不足,导致难以满足城市更新带来的多元化需求,城市公共产品制度保障和调节能力较弱。

## 2 公共价值视域下城市更新的理论化治理体系

### 2.1 城市更新的公共价值

公共价值是超越单一经济利益追求的城市更新行动的灵魂,而是以空间公共效用适配化、社会公共效用最大化为基本价值判断的以人为本、生态文明与共同发展。公共价值在中国城市更新换代的大背景下,具体表现在很多方面,比如居民生活质量的提高,生态环境的保护,经济转型升级的推动<sup>[3]</sup>。既是精准匹配城市内区域发展方向,也是积极回应公众期待和需求,明确城市更新的公共价值目标。通过以公共价值为核心的城市更新治理理念的塑造,确保更新工程真正让广大市民得到实惠,并且让社群的经济、生态得到更易生存、成长的环境,城市更新的责任就能得到明显的提升;提高公正性,避免利益分配在更新换代时出现不均;保持秩序,保证整治活动有条不紊地进行;提高效率,实现多赢的公共效益,成本的阶段性投入可控。

### 2.2 城市更新的制度设计

保障城市更新公共价值的实现,系统性的制度设计是关键。在中国,通过主动向下授权,政治力量为制度设计提供了强有力的支持,为城市更新起到了重要的推动作用。城市更新制度设计的三大支柱,即法律法规制度、政策保障制度和管理监督制度。法律法规制度为确保更新活动在法治轨道上运行,为城市更新提供了明确的法律界限和行为规范;而政策保障体系,则通过一系列的优惠政策、鼓励措施等,为城市更新提供稳定的政策环境和资源支持,政策保障体系的不断完善和完善管理监督体系则通过建立完善的监督机制,防止滥用权

力、损害公共利益,从而确保更新项目按既定目标和要求推进。

### 2.3 城市更新的组织运作

城市更新创造公共价值的内在动力是网络化的组织运营。城市更新需要构建多元主体共同参与、多方协作共治的组织机制,这是在战略三角模型指导下进行的。这包括了各自拥有不同资源和优势的政府、市场、社会等各个方面的力量,能够形成合力,通过有效的协作和互动来共同推进城市更新换代的进程。建立健全的信息共享、沟通协调和利益协调机制,需要在组织运行层面明确各主体的角色定位、职责分工和互动方式。同时,还需要注意激发各主体在城市更新中发挥各自特长、发挥各自作用的积极性和创造性。通过构建多元合作导向下的动态博弈场域,共同促进城市更新公共价值的创造与实现,促进不同主体之间的良性竞争与协作。

## 3 公共价值视域下城市更新的治理路径

### 3.1 城市更新的公共价值

#### 3.1.1 价值判断

以人为本、生态文明、高质量发展,这三大价值判断构成了城市更新公共价值创造的“靶向”。在快速城市化的背景下,这些价值判断显得尤为重要。以人为本,意味着城市更新应始终将居民与使用者的需求、福祉放在首位,确保更新成果惠及广大市民;生态文明,则强调在更新过程中要尊重自然、保护生态,实现人与自然的和谐共生;高质量发展,则要求更新不仅要追求经济效益,更要注重社会效益、环境效益、文化效益的全面提升<sup>[4]</sup>。基于这些价值判断,城市更新需要有机更新、微更新等持续更新模式的不断探索。这些模式强调,对城市风貌保护、社会公平、民生保障、文化传承等多元诉求,精准对接城市发展实际需求,以循序渐进、审慎适度的空间改造措施有效应对。

#### 3.1.2 价值实质:公众效用的核心体现

城市更新的公共价值,其本质在于其所带来的空间公共效应(spacepublic)和社会公共效应(publicpublic)。这两种效用共同构成了城市更新公共价值的“内核”。空间公共效用主要体现在通过“规-建-管”全过程的精心规划和科学管理,实现城市存量空间的高效利用和有序开发,实现城市更新对物理空间的优化重塑。在更新项目对社会关系的积极影响、文化传承和民生改善等方面,更多地体现了社会公众的效用。城市更新需要不断寻求价值创造过程中的“最大约定数”,即公共价值适配化的同时满足多元主体的利益诉求。这就要求城市更新必须采取充分调动政府、市场、社会等各

方面积极性和创造力的全过程、全要素、多主体的治理模式，形成合力，共同推进城市更新工作的开展。

### 3.2 城市更新的制度设计

在推动城市更新的过程中，国家层面将顶层立法工作作为重点环节来抓，旨在通过全面系统的法律框架建设，为城市更新夯实制度保障。这一举措既体现了国家对城市可持续发展的高度重视，也是实现城市治理现代化的必然要求，也是促进社会公平正义的必然要求，是推进城市可持续发展的重要举措之一，也是推进城市治理制定城市更新纲领性的规章制度，就是要为确保城市更新活动在法治轨道上稳步前进，确立一系列基本原则和行动规范，具有指导性和约束力。这些纲领性的规章制度，将对城市更新实践中的核心问题进行宏观统筹，既包括但不限于产权归属的清晰界定，也包括政策制定的科学合理，还包括充分保障社会公平正义。国家层面的立法工作旨在通过明确工作原则和要求，尤其是将公共利益放在第一位来构建城市更新的高效、公正环境。学习国际先进经验，在这个过程中显得格外重要。如何在法律层面引导和支持城市更新，法国《城市更新规划与指导法》的成功实践提供了宝贵的例证；如何通过立法手段促进城市功能优化与社会和谐共生，这在日本《都市再开发法》中已经有所展现。把这些国际经验本土化，结合我们的国情，更精准、更高效地推动我们的城市更新工作。

### 3.3 城市更新的组织运作

市场作为城市更新重要的资金来源和实施主体，其角色定位正逐步从单一的盈利追求向兼顾公益转变。为实现这一目标，政府需通过一系列政策工具进行引导和约束。例如，“容积率奖励转移”政策可以激励开发商在项目中融入更多公共元素，如绿地、公共空间等，从而提升项目的整体价值和社会效益。同时，“公共服务

设施配建”等政策约束则能确保市场主体在追求经济效益的同时，承担起相应的社会责任，避免“搭便车”等投机行为。此外，政府还应鼓励和支持社会资本参与城市更新，通过PPP（政府和社会资本合作）等模式，实现政府与市场资源的有效整合，共同推动城市更新项目的落地实施。公众作为城市更新的直接受益者和治理资源的贡献者，其角色定位在于增强公共价值合法性的认同者与支持者。公众参与不仅有助于提升更新项目的社会接受度，还能确保更新成果更加贴近民生需求。因此，政府应积极引导、鼓励公众全过程参与更新行动，通过拓宽参与渠道、保障实质性参与权利等方式，激发公众的积极性和创造力。例如，可以建立公众参与平台，定期举办听证会、座谈会等活动，听取公众意见和建议；同时，还可以利用互联网、社交媒体等新兴技术手段，提高公众参与的便捷性和广泛性。

### 结束语

城市更新是一个复杂而系统的工程，它不仅是物理空间的改造升级，更是社会、经济、文化等多维度的深刻变革。在公共价值视域下审视城市更新，要求我们在实践中始终坚守以人为本、生态文明、高质量发展的价值判断，确保更新成果惠及广大市民，促进城市的全面协调可持续发展。

### 参考文献

- [1]唐燕.我国城市更新制度建设的关键维度与策略解析[J].国际城市规划,2022,37(1):1-8.
- [2]王若冰.我国城市更新中保障公共利益的制度探讨[J].城市规划,2022,46(9):115-122.
- [3]胡星.城市更新背景下老旧街区公共空间景观提质设计研究[J].中国住宅设施,2023(07):28-30.
- [4]康静,李群.城市更新背景下乡村公共空间变化与景观设计特征研究[J].艺术市场,2023(06):86-87.