

城市更新区规划制度研究概述

An Institutional Research on Urban Redevelopment District Planning

周显坤

提 要 中国城市更新区的综合规划管理已成为一个重大难题，而问题出现的深层原因是管理需求与管理手段的不匹配。通过对美国、法国、日本以及深圳的城市更新单元规划等国内外规划制度的比较，本研究从理论上发现和定义了“城市更新区规划”这一规划类型，并提出城市更新区规划的一般职能和作用。在“基于共性，应对特性”的基础上，本研究提出了名为“城市更新区详细规划”的新制度，并提出了它的职能定位、内容范畴和实施机制。

关键词 城市更新；城市更新区；规划制度

中国的城镇化进程进入了增量与存量并重的阶段。在此背景下，城市更新问题是下一阶段研究城镇化问题、资本问题与土地问题的关键，同时也涉及到复杂的经济与社会问题：从空间城镇化到人的城镇化，要求更多人分享发展成果；从资本与城市化的关系调整，要求降低项目过程的成本；从增量用地到存量用地，要求在有限的存量中释放出更多潜力。

1. 概念定义

“城市更新区”，是公共部门为公共利益而推行城市更新所必需界定的权利范围，是作为更新地区的空间管制单位。需要区别的是，现状具有更新需求的地区应称为“城市更新地区”，或者参考珠三角地区称为“‘三旧’地区”，仅仅是实证性论述。而“城市更新区”是具有空间管制意义的规范性陈述，是“城市更新区规划”的编制和适用范围。由于其边界内外具有不同的规划干涉程度，需要审慎划定其边界（图1）。



图1 城市更新区相关概念辨析

“城市更新区规划”（简称“更新区规划”）是公共部门为公共利益而在

特定地区内推行城市更新所采取的工具，是该地区内城市更新改造的依据。城市更新区规划是本研究提出的概念，是一种规划类型。美国的更新区划、法国的协议开发区规划、台湾的都市更新规划、深圳的城市更新单元规划等都属于城市更新区规划。

“城市更新区详细规划”（简称“更新区详规”），是本研究提出的一种新型的城市更新区规划制度。它是本研究提出的研究目标（图2），它主要继承了修详规所具有的法定地位，同时借鉴了其他国家的城市更新区规划以及其他中国城市更新区中的规划制度的经验，能够成为未来中国主要的城市更新区规划制度。

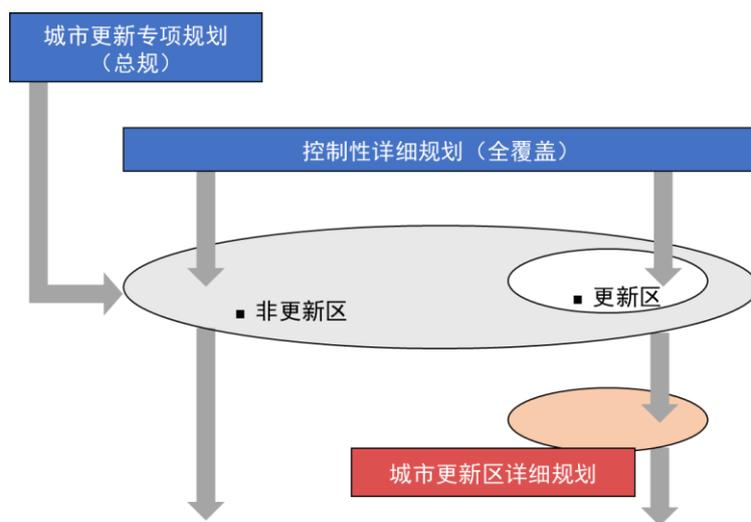


图2 城市更新区详细规划作用示意图

2. 问题：城市更新对规划管理提出了新的需求

通过对实践中出现的城市更新项目的类型化特性的总结，本章提出了“七维坐标”以总结主要的分类维度；同时也承认更新项目的丰富特性使得城市更新项目的范畴难以简单通过内涵定义的方式加以限定。中国的城市更新项目，由于城市、政策、主导者和项目特性等原因千差万别，要根据实际采取具体的观察分析。

表1 分类方式与类型小结

分类方式	产权主体	规模	原用地功能	主导者	改造功能	改造程度	土地变动
分类类型	<ul style="list-style-type: none"> • 单一 • 复数 • 连片 	<ul style="list-style-type: none"> • 小规模 • 中等规模 • 大规模 	<ul style="list-style-type: none"> • 旧厂房 • 旧城镇 • 旧村庄 	<ul style="list-style-type: none"> • 政府 • 市场 • 业主 	<ul style="list-style-type: none"> • 功能不变 • 功能变更 • 公益类 	<ul style="list-style-type: none"> • 建筑活化 • 局部改建 • 拆除重建 	<ul style="list-style-type: none"> • 征地 • 租地 • 协议出让 • 存量补地价

从更新项目多样化的类型（表1），可以提炼出相应多样化的特性，这使得对更新项目进行有效的限定变得十分困难。各地区在实际规划管理中，也没有统一的分类方式，而是提出了适合当地管理需要的多种分类方式。

以对城市更新项目的类型化特性的具体分析为基础，其一般特性也得到了明

确：偶发非特定、多方参与、类型多样、过程风险。这些特性需要在规划管理中得到相应处理。而这些与常规建设项目不同的管理需求，无疑给常规的规划管理带来了挑战：

偶发非特定的特性，使得对更新项目进行传统的、自上而下的预测与规划变得困难。特别是以某一时点编制的、全覆盖式的面状规划来应对未来零星出现的点状需求捉襟见肘。这对传统的总规-控规二元规划体系与面状全覆盖的规划形式提出了挑战。

多方参与的特性，使得拥有了“否决权”的参与各方在项目流程中需要有合适的表达方式以维护自身的权益。这不仅对由政府单方面进行规划管制的“一元权力结构”，也对为规划成果赋权生效的方式提出了挑战。

类型多样的特性，使得城市更新项目的内涵远不止是一种新的特殊项目，而是其自身又包含丰富的项目类型。如何用有限的规划制度去应对极其丰富而又复杂多变的项目，这对规划制度的泛用性，以及把握主要矛盾、重点类型的能力提出了挑战。

存在过程风险的特性，使得城市更新的收益与不确定性紧紧相伴，降低过程中的风险，将直接促进更新项目的可行性与收益。然而用过去静态的、蓝图式的规划方法往往难于应对长期的、复杂的过程风险。如何处理和降低更新项目的过程风险，对规划制度的弹性提出了挑战。

3. 挑战：城市更新地区的现行规划制度难以应对新需求

当前，各种应用于城市更新地区、城市更新项目的现行规划制度，正处于一种失位、落后、混乱的状态。失位状态体现在并没有一种法定的、明确的规划形式与规划制度来处理城市更新的需求。落后状态体现在相应层次上的法定规划——修详规在边缘化状态中长期缺乏制度维护和改进。混乱状态体现在修详规、控规、一些非法定规划与其他管理制度都参与到了城市更新的规划管理当中。不但不同城市的做法不一，有的同一城市内还多种规划制度并行，相互之间交叉干涉。

这种失位、落后、混乱的情况持续下去是不利的，城市更新地区的相关规划制度亟待改进。否则不但释放不了城市更新的潜在需求，增加推进城市更新的难度，给项目运行增加不必要的成本，还可能因为应对不善放大社会风险。另一方面，在不合适的定位下处理城市更新问题带来的控规频繁修改与遭遇架空、其他各类规划的左支右拙、名目繁多的非法定规划和制度的出现等等现象，也会降低规划制度自身的权威性和稳定性。甚至可能使部分地区抛开规划，代之以其他形式来处理城市更新问题。

出现这种不适应性的根本原因是：现行规划制度体系下应用于城市更新地区、

处理城市更新项目的各种正式规划制度，并不是专门为城市更新设计的，定位并不在于应对更新需求、处理更新问题。

4. 前沿案例：深圳城市更新单元规划制度

深圳的“城市更新单元规划”是中国“更新区规划”最前沿的探索。自从制度确定以来，城市更新单元规划已经被大量编制并应用。至 2016 年 5 月，深圳城市更新已批计划 543 项，用地规模 4470 公顷；已批更新单元规划 314 项，用地规模 2561 公顷，可以说是中国最大规模的城市更新相关制度应用实践。城市更新单元规划的编制和审批成为了深圳规划行业和部门的重要工作。



图 3 深圳城市更新单元规划的作用示意图

在“工具”方面，更新单元规划制度较好地实现了其制度目的（图 3）。作为一种从无到有的新技术工具，成为了规划管理的依据，确定更新项目中的规划要求。在“平台”方面，更新单元规划制度虽然初步搭起了各方合作博弈的平台，但是，取得的进展仍然有限，各方在这个平台上的角色与责权不够清晰。在“载体”方面，更新单元规划制度已经成为了一个极为综合的政策工具，以土地和空间为指挥棒，灵活地服务于城市发展。

“城市更新单元规划”制度的创新性是毋庸置疑的，制度的完善性也可圈可点。不过它依然存在问题：在规划体系中定位不清的法定地位问题，对单元设立的管理疏失等管理问题，和弹性过大等技术问题等。它是提出更好的“更新区规划”、改进更新区规划管理制度的基础。

5. 国际案例：发达国家与地区的城市更新区规划

通过对美国的城市更新区规划、法国的协议开发区规划（图 4）、日本的市街地再开发事业、深圳的城市更新单元规划等各国各地区规划制度的比较，一个

比较初步的结论是应该有专门的规划制度来处理城市更新地区或项目的管理需求。良好的规划管理制度工具能有效的促进城市更新行为的发生，帮助城市可持续发展。

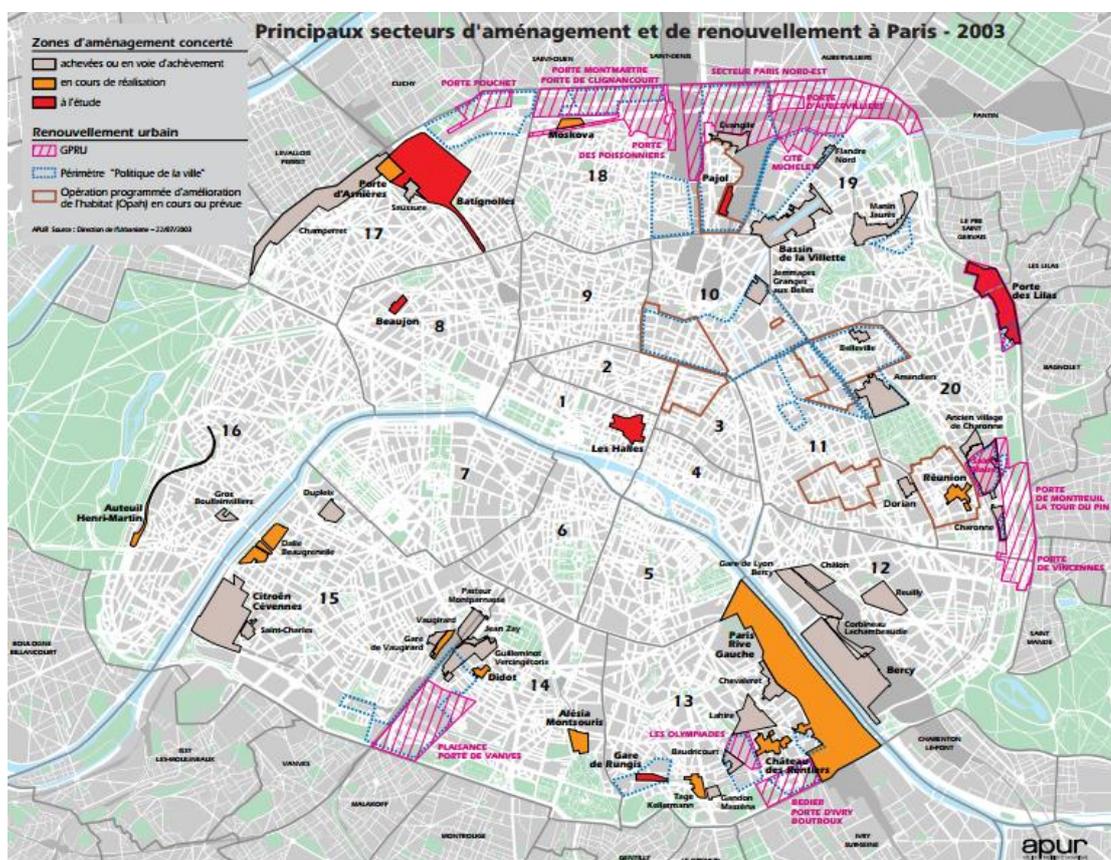


图 4 巴黎市区协议开发区分布图

同时，城市更新地区的规划制度也不是一成不变的。美国的市区重建制度经过了兴起到衰落的过程，法国协议开发区制度亦然，日本则是不断提出新的更新相关制度。从制度演变的过程可以得出，一种规划制度可能随着城市化和社会发展需求而兴起，也可能随着相应需求改变而衰落。既有的制度可能被新制度“替代”，也可能逐步调整，适应新的需求，这取决于它对新的需求的适应情况。总的来说，演进的方向是体现共同参与和综合开发。无论如何，在敏锐地察觉需求的基础上，对制度持续的调整变化是必要的。

6. 比较与分析：城市更新区规划

城市更新区规划是具有普遍性的。各发达国家主动促进城市更新的时候，往往同时会提出城市更新区规划制度，它是促进城市更新的关键制度之一。由于贴近规划管理的实践层面，此前没有太多研究注意到各国各地区普遍应用的这类规划，也没有研究关注它们之间的相似性与共同的定位。而本研究分析了不同国家的制度，正式提出将城市更新区规划作为一种规划类型，并提炼了各国各地区城

市更新区规划的共性，作为城市更新区规划的一般特性（图 5）。



图 5 城市更新区规划的共性

同时，应当注意到城市更新区规划的应用具有特殊性（表 2）。其特殊性包括地区特殊性和时代特殊性两个方面。前者意味着在具体的制度设计和选择上仍然有多种可能，需要结合实际国情或者管理需求而定。后者则体现在不论是哪一种制度都不是一成不变的，需要随着城市发展阶段、经济环境的改变而变。在本研究最初设想的研究路径中将评价各国更新区规划的优劣。但随着研究的深入，本研究认为每种规划制度都生长于各自的国情与地区需求，仅有合适与否之分，难以直接评价好坏高低。

表 2 各国特色与城市更新区规划的特性

国别	美国	法国	德国	日本	中国	
规划形式 名称	市区重建 规划	协议开发区 规划	建设规划	市街地再开 发事业	深圳城市更 新单元规划	控规 (修改)
赋权形式	法定赋权	法定、协议 赋权	法定规划	协议赋权	法定赋权	法定赋权
编制主导	公共部门	公共部门	公共部门	私人部门	私人部门	公共部门
发展路径	基于规划	基于规划	基于规划	基于项目	基于项目	基于规划
制度设计	组合式	组合式	单一式	组合式	单一式	单一式
规划层次	建设性	建设性	规范性	建设性	建设性	规范性
专门化	专门制度	专门制度	兼容制度	兼容制度	专门制度	兼容制度

不论如何，更新区规划之间的共性仍然远远大于差异，这证明了在对城市更新项目和地区进行管理时，于特定地区采取专门的规划形式的可行性和必要性。

但是，种种差异和限制的存在，也提醒了我们：对于某国某地应用更新区规划的必要性，应依据具体情况确定。

7. 制度设计：“城市更新区详细规划”

从城市化阶段转型关注城市更新、更新项目的特性提出管制需求、缺乏更新区规划造成持续危害、设置更新区规划有助城市发展、先发国家和地区提供成熟借鉴等五个方面的原因，可以证明在当前的中国城市规划管理中设计一种新的、更完善的城市更新区规划制度是必要的。

制度设计的基本原则应当与本研究的研究思路一脉相承——既要基于共性，又要应对特性。政府职权、土地制度两方面的转型趋势，为新制度的可行性提供了支撑。而区域发展不平衡的特性，则为新制度的应用提出了约束和可能路径。具体的设计原则包括以下四个方面：

· 赋权：以法定赋权为基础，引入协议赋权

对更新区规划的赋权，本质上是来自于公共利益方、资金利益方和产权利益方三方代表对更新意向的确认。基于中国特色，公权力将一直是更新区规划效力的重要来源，即法定赋权将仍然是主流。一段时间内规划文件仍将以政府审批作为主要赋权形式。但是，未来将会在整个规划过程中不断增加对产权利益方的尊重，契约权力将在事实上变得越来越重要，即引进了协议赋权作为补充（图6）。中国的更新区规划的效力来源将可能是“法定赋权+协议赋权”的状态。

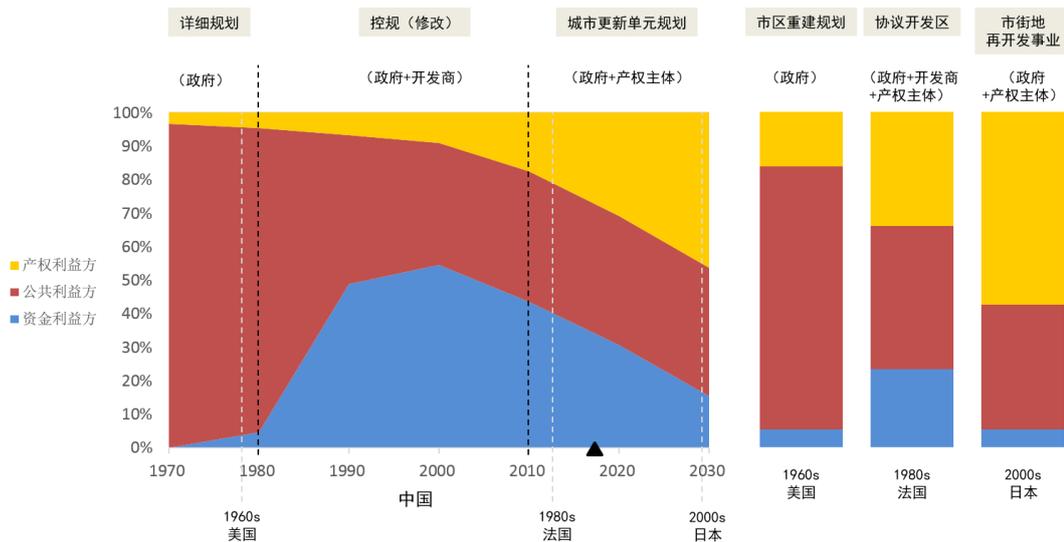


图6 中国城市更新中的三方话语权变化示意图

· 主导：兼容不同路径，体现政府引导

新的城市更新区规划需要兼容各种不同类型的路径，这种兼容性主要体现在

编制或实施主体的多样性当中。而公共利益方代表在更新中的作用仍然是全面和必要的。

- **定位：一主一辅，面向项目需求，衔接技术体系**

应采用多制度组合式来实现明确分工（图7），用主要制度与辅助性制度分别承担“提供项目管理工具”与“体现政府意图”的两种任务。建设性层次设置“城市更新区详细规划”：与项目有直接的联系，其生效需要政府以外的多方参与；是一种新的法定规划类型，具有可作为规划管理依据的效力；具有稳定的更新区边界，边界内的更新项目依据更新区详细规划进行管理。规范性层次设置“城市更新重点片区”：是规范性规划层面的政策意图区，表达政府促进更新项目生成的意图，仅由政府方面即可划定。

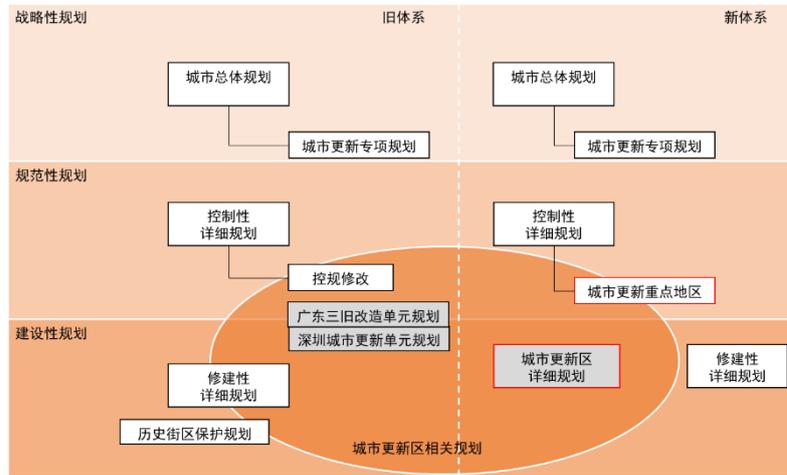


图7 城市更新区详细规划及相应规划体系调整

- **对象：明确限定对象**

大规模再开发项目提供了政府干预城市更新的必要性，这主要是由于大规模带来的多产权主体、涉及基础设施、具有全市影响以及政府行政成本等因素。因此，城市更新区详细规划的应用对象应稳定地限定于有限地区、设定规模下限并主要为拆除重建类项目。

8. 展望：面向城市更新的城市规划制度体系调整

为了更好地应对城市更新的管理需求，也为了应对新的“城市更新区详细规划”所挤占的职能空间，城市规划制度体系的其他部分也需要进行相应调整。

在战略性规划层面，应当补充一种“城市更新专项规划”来统筹全市、全区的城市更新工作。

在规范性层面上，控规职能将进一步回归：适用地区回归到一般地区，管制

内容回归到刚性的、底限性的内容。

在建设性层面上，除了城市更新区详细规划负责处理较大规模的、拆除重建类的更新项目。还应当有专门的社区规划或城市设计制度来处理“小规模渐进式”的更新项目。对较小规模的普通城市更新项目，简化现有规划管理手续，开通合法在项目层次调整规划条件的途径