

中國城市更新戰略中「政府—市場—社會」關係變遷

姚之浩

中國第十四個五年規劃（「十四五」）期間，實施城市更新行動成為國家戰略。以2009年廣東省「三舊改造」（舊城鎮、舊廠房、舊村莊改造）政策實施為起點，筆者觀察到中國城市更新政策經歷了三次調整。第一階段是2009至2015年市場環境較為寬鬆的階段，鼓勵引入市場主體運作和社會資本，公私合作（又稱「政府與社會資本合作」，PPP）成為更新的主要模式。2015至2020年間中央政府加強了更新管控，這一時期市場仍有一定的活躍度。2021年至今，北京、上海、廣州、深圳（北上廣深）等地頒布了城市更新條例，加強城市更新制度化建設，更新方式從「拆改留」（拆除、改造、保留）並行到「留改拆」並舉、以保留利用提升為主實現轉型。在中央政府直接干預下，城市更新的管控力度進一步加強，地方政府的自由裁量權受到抑制，城市更新呈現地方政府、國營企業逐步主導，市場主體參與動力不足，社會力量覺醒並參與的趨勢。如何理解近年來中國城市更新戰略轉型的內在邏輯？

本文基於國家治理理論，提出一個理解城市更新實施的「政府—市場—社會」關係分析框架，以揭示中國城市更新戰略轉型的內在機制；並以北上廣深四個一線城市的城市更新實踐為例，分析了新世紀以來中國城市更新戰略轉型的特徵和面臨的挑戰，提出相應策略。

一 國家治理體系中城市更新的政治、經濟和社會邏輯

在大多數既有研究國家治理的文獻之中，國家、市場和社會被視為三類「行動主體」，重點關注的議題是三者的職能範圍或三者之間的邊界，尤其是

* 本研究受國家社科基金重大項目（23&ZD114）、國家自然科學基金面上項目（52378064）資助，特此致謝。

政府在社會經濟發展中的邊界，或政府超越市場和社會的影響力而擁有的國家自主性對國家治理和社會經濟發展帶來的影響^①。政府與市場、社會力量的交織及複雜的權力關係深刻影響中國城市空間的演進，無論是「政府—市場」二元論還是「政府—社會」二元論，都無法對中國的城市更新提供全面解釋。城市更新作為空間再生產的一種途徑，理解其運作機制離不開對中國特色的「政府—市場—社會」三位一體角色關係的解讀^②。深入探究三者關係的變遷，並由此探索國家空間治理的變革之路，對我們理解現代中國社會經濟的圖景亦有所啟示。

（一）「中央—地方」關係變遷對城市更新的影響

「中央—地方」關係演進是理解中國國家治理模式的重要線索，也是解讀地方政府治理行為的底層邏輯。中央政府為地方政府與市場提供基本秩序和規則，中央企業在關係國家安全與國民經濟命脈的主要行業和關鍵領域佔據支配地位。在此背景下，中央政府通過對宏觀秩序的構建、重點行業發展的確定和主體功能區的確立，從宏觀、整體的視角影響城市更新的方向。地方政府掌握着大規模的國有資本，控制着土地審批、城市規劃、空間產品定價等重要決策權^③。地方國企在資金和運作上與地方政府有着千絲萬縷的行政聯繫，在地方層面承擔更多的社會和政治責任^④。

改革開放以來中國城鎮化的高速增長歸因於市場力量的迅速崛起和地方政府之間的競爭。錢穎一等人最早提出了「中國特色財政聯邦主義」模式^⑤。許成鋼提出了中國政治集權和經濟分權緊密結合的「地方分權式威權主義體系」^⑥。鄭永年觀察到1992年鄧小平南巡後，中央政府下放部分權力到地方，央地關係愈來愈具有「行為聯邦制」(de facto federalism)的特徵，權力下放為地方政府治理和經濟增長提供了制度性基礎，給自上而下的政策創新留下了空間^⑦。

2019年，中國人均國民收入突破1萬美元，達到中等偏上收入國家水平，地方政府競爭從經濟增長單一目標拓展至經濟社會發展兼顧的多目標轉型。中央對地方經濟社會發展和生態文明建設的力度明顯加強，央地關係呈收緊趨向。作為對「九龍治水」碎片式治理的回應^⑧，中央將建構統一的國土空間規劃體系作為加強對地方管控的主要手段之一，強化中央在自然資源領域的管控權威，以自然資源部劃定的「三區三線」^⑨落實耕地保護與生態文明戰略，對地方的土地開發權進行全面制約^⑩。

（二）「政府—市場」關係變遷對城市更新的影響

在中國的「政府—市場」權力結構中，政府是空間資源的掌控者和空間生產規則的制定者，處於權力結構的中心^⑪。上世紀90年代以來在新自由主義主導的開發導向下，地方政府作為壟斷性的土地管理者和地方企業家，與市場資本之間的互動形成了「增長聯盟」，政府把推動經濟發展作為己任，同時