

城市更新中街道层级治理的“刚弹失调”困境解析 ——以南京市秦淮区为例

As an Explainer or Communicator? The Rigidity-Flexibility Disorder in Governance of Sub-district Offices During Urban Regeneration: Based on the Research in Qinhuai District of Nanjing

江璇 孙洁 耿慧志
JIANG Xuan, SUN Jie, GENG Huizhi

摘要：全面实施城市更新是我国当前的重点工作。街道办事处在城市更新行动中承担着贯穿全流程的复杂任务，但往往面临“弹性限度难把控，刚性要求难落实”的难题。笔者以南京市秦淮区的3个街道、9个项目的更新实践为例，对街道办事处“刚弹失调”治理困境的表现形式、内在原因和解决路径展开探究。笔者认为：“弹性失调”表现为自由裁量风险高，解释协调任务重，“刚性失调”表现为方案编制限制多，实施推进效率低；从政治沟通理论的视角看，此困境可归因于街道层级政府作为“沟通渠道”和“解释主体”两种角色的同一性与对立性失衡。对此笔者建议：对于“弹性失调”问题，需强化“解释主体”，加强街道办事处行政自主权，建立容错机制，进行技术赋能和组织赋能，减轻下派任务并促进合作共治；对于“刚性失调”问题，需强化“沟通渠道”，确立多方沟通载体，细化政策细则与技术标准，明确强制性和规范性措施。

Abstract: Urban regeneration is currently a key task in China. Sub-district offices undertake complex work throughout the entire process of urban regeneration projects. However, they often fall into a dilemma which we call it as “rigidity-flexibility disorder”. In this paper, we did a field work in Qinhuai District of Nanjing, which made deep interview with local executive officers in three sub-district governments and through nine different urban renewal projects, and analyzed the manifestations, causes and solutions of this dilemma. The main conclusions are as follows. Firstly, when the governance flexibility is excessive, sub-district offices have been in a high risk of discretion in decision-making, and it is also busy to explain and coordinate with multiple stakeholders; when the governance is too rigid, sub-district offices also encounter restrictions in plan-making, resulting in low efficiency in accomplishing any renewal projects. Secondly, from the perspective of political communication theory in western politics, the “rigidity-flexibility disorder” is rooted in the imbalance between the opposition and the unity of roles both as a “communicator” and “explainer” that sub-district offices play. In this regard, this paper provides some policy implications. When dealing with flexibility policy, sub-district offices should play the role of “explainer”. It is necessary to strengthen the administrative autonomy of sub-district offices in urban regeneration issues, to set up a fault-tolerant mechanism, to provide technical support and approval in organization. Also, it needs to ease the tasks from superior government to promote governance cooperatively. When pursuing rigid policy, sub-district offices should play the role of “communicator”. It ought to establish effective means of communication between different stakeholders, to specify rules and technical standards in rebuilding, and to clarify mandatory and normative measures.

关键词：城市更新；街道办事处；城市治理；政治沟通理论；解释主体；沟通渠道

Keywords: Urban Regeneration; Sub-district Office; Urban Governance; Political Communication Theory; Explainer; Communicator

国家社会科学重点基金 (17ASH003)，国家自然科学基金青年基金 (42101219)

作者：江璇，同济大学建筑与城市规划学院，博士研究生。jiangxuansn@163.com

孙洁（通信作者），博士，南京大学建筑与城市规划学院，南京大学中产化研究中心，副研究员。jiesun@nju.edu.cn

耿慧志，同济大学建筑与城市规划学院，教授，博士生导师。genghuizhi@163.com

“十四五”规划纲要提出全面实施城市更新行动，城市更新已成为高质量发展的必然要求与未来城市治理的重点抓手^[12]。街道办事处作为行政层级的“终点站”与公众自治的“把关人”，既是城市更新项目的关键执行者，又是衔接上位政策规划与基层社会诉求的重要纽带。然而，由于更新现状复杂，限制条件严苛，涉及主体多元，加之配套的政策体系尚不完善，街道治理往往面临违法建筑认定难、补偿标准确定难、方案意见征询难、拆迁安置保障难等一系列痛点和难点^[3]，亟须对城市更新中街道办事处的治理困境展开深入讨论。

1 我国街道办事处在城市更新中的职能定位

1.1 我国街道办事处的职能演变历程

街道办事处是市辖区和不设区的市人民政府的派出机关^①，即国家权力向社会渗透的中介^[4]，其职能变化是政府治理架构变革的缩影。1954年出台的《城市街道办事处组织条例》首次提出街道办事处的职责为办理市、区政府有关居民工作的交办事宜，指导居民委员会的工作，反映居民的意见和要求。随着社会变革，街道办事处的工作范畴逐渐向经济建设和党建管理领域扩展。改革开放后，部门管理任务的下放和单位制的解体，使得诸多原属于上级政府或单位企业的政治、社会、教育、保障等职能被转移至街道层级^[5]。1995年起，以上海为代表的一线城市逐步推动市、区两级政府权力下放，促使我国“两级政府（市、区）、三

级管理（市、区、街）”的管理体制正式形成^[6]。进入21世纪以来，我国多个城市对街道办事处体制进行了改革探索。例如：南京市撤销了淮海路街道办事处，构建了区级管理与社区服务直接深度对接的“锯齿型”组织形式^[5]；成都市秉持“还权、赋能、归位”原则，取消了街道办事处的经济考核指标，强化社区便民服务平台建设，推行“小街道、大社区”；上海市将区级执法力量下沉至街镇，推进网格前端自治共治；北京市推动“街乡吹哨、部门报到”改革，实现街道层面部门联合执法，打造“强街道”模式。2018年以来，在各地实践的检验下，街道办事处权责扩大化成为整体趋势。在此背景下，《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出应简化政府机构中间层次，《“十四五”新型城镇化实施方案》提出令街道办事处享有综合管理权、统筹协调权、应急处置权和行政执法权，标志着进一步的重心下移和权力下放。

1.2 街道办事处在城市更新中的职能定位

当前，我国发达地区已进入增量开发与存量更新并重的新阶段，与民生福祉息息相关的城市更新是实现土地节约集约利用、城市发展转型、城市功能完善、城市品质提升和历史文化传承的必然选择^[3]，也是现阶段街道办事处的重点任务之一。纵观我国一线城市更新政策文件，街道办事处的职能较少被提及，目前只在广州、深圳、上海、北京等城市更新地方立法中有相关表述（表1）。从有限条目

表1 部分城市更新政策文件对街道办事处的职能界定

城市	文件	关于街道办事处的内容	主要职能
广州	《广州市城市更新办法》(2016年生效)	开展对辖区内违法建设的日常巡查、发现、制止、拆除、报告等工作，及时有效制止违法建设行为	监督、执法
	《广州市城市更新总体规划（2015—2020年）》	作为城市更新工作的基本单位，负责项目的推进实施；协助区政府开展工作，包括现状摸查、策划方案和实施方案编制等	实施、规划
深圳	《深圳市城市更新办法实施细则》(2012年生效)	积极维护城市更新活动的正常秩序	协调
	《深圳经济特区城市更新条例》(2021年生效)	配合区城市更新部门做好城市更新相关工作，维护城市更新活动正常秩序；负责申报旧住宅区更新单元计划；协助对历史违建物业权利人进行核实	协调、申报、调查
上海	《上海市城市更新实施办法》(2015年生效)	统筹各方意见，合理应用政策，形成依法依规的城市更新实施计划，确定城市更新单元内的具体项目	协调、规划
	《上海市城市更新条例》(2021年生效)	按照职责做好城市更新相关工作；做好加装电梯的相关协调、推进工作	实施、协调
北京	《北京市人民政府关于实施城市更新行动的指导意见》(2021年生效)	接受更新政策解读辅导和业务培训	实施
	《北京市城市更新条例》(2022年生效)	充分发挥“吹哨报到”、接诉即办等作用，组织实施本辖区内街区更新，梳理辖区资源，搭建政府、居民、市场主体共建共治共享平台，调解更新活动中的纠纷	实施、协调
南京	《南京市城市更新办法》(2023年生效)	按照职责做好城市更新相关工作	实施

① 依据2022年3月11日第十三届全国人民代表大会第五次会议《关于修改〈中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的决定》。

中可以窥见，以往街道办事处多被要求配合上级政府承担协调辅助等任务；而近年来，街道办事处在推进城市更新行动中的职能范围有所扩大，工作内容逐步细化，涵盖调查、规划、实施、监督等多个环节。例如：广州市将街道办事处从“执法主体”提升至“城市更新工作的基本单位”；深圳市将街道办事处的工作内容从“秩序维护”扩大至“计划申报、违建核查”等。但总体看来，街道办事处在全面实施城市更新行动中的角色未得到充分关注，其在具体城市更新事务中的权责边界仍未有明确界定。而在实践中，街道办事处已然承担了贯穿更新全流程的复杂任务，在产权调查、意见征询、规划编制、安置补偿、部门协调、政策宣传、工程建设等诸多环节里同时担任“裁判员”“运动员”“教练员”“啦啦队”等多种角色（图1）。在此矛盾情形下，街道办事处作为科层系统与社会系统之间的关键连接^[7]，往往陷入“刚弹失调”的治理困境——城市更新的弹性限度难把控，刚性要求难落实。鉴于我国有关此类困境的理论和实证研究存在空白，笔者将对街道层级在城市更新工作中的真实“堵点”展开探索。

1.3 实证案例概况

南京是21个全国首批城市更新试点城市之一，也是街道办事处体制改革的“先行军”，可作为研究街道层级城市更新治理问题的典型样本。改革开放后，南京街道办事处体制更迭和城市更新模式发展的历程相互交织：2000年以前，南京市同步开展小区新村兴建与老城区改造，区政府和区级开发公司在城市更新中发挥着重要作用，而街道办事处仅负责市政维修、公房管护、居民动迁、住房改造等配合性工作^①。2000—2010年，南京市以“保老城、建新区”为方略，推进老工业区、城郊结合部和历史地段的“拆改留”型更新。正是在这一阶段，南京市进行了撤销街道办事处的试点尝试^②，将常态化生活服务交由新型窗口单位承担，城市更新事务则转移至区政府职能部门。然而实践证明，以划分事权的方式强制推行社会化治理难以成功^[8]，街道办事处在城市更新等综合性、系统性公共事务中是不可缺少的一环，于是相关试点在2008年恢复了街道办事处这一机构层级。党的十八大以来，南京市进入小规模、渐进式的“留改拆”更新阶段，注重构建政府引导、市场运作、多元参

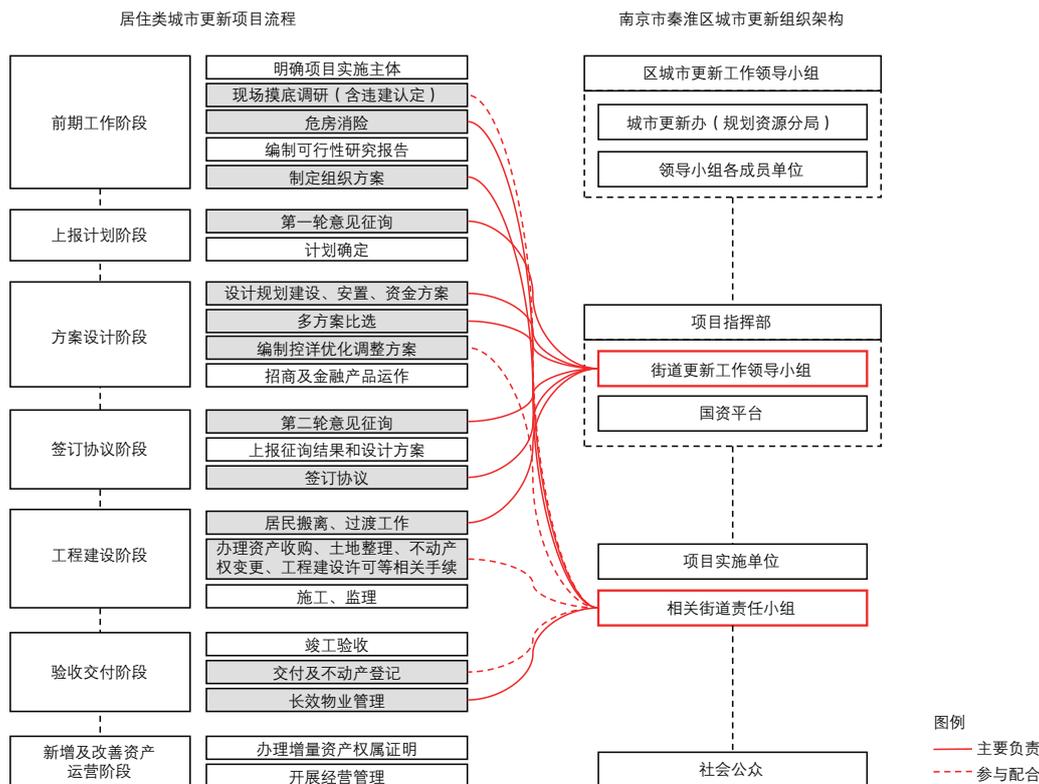


图1 南京市秦淮区街道办事处在城市更新实践中的职能总结

① 依据1987年南京市人民政府颁布的《南京市街道办事处工作暂行规定》。

② 依据2002年南京市白下区委、区政府联合颁布的《关于街道管理体制改革的实施意见》。

与的合作体系。与此同时，街道办事处的综合治理职能也愈加明确，涵盖规建统筹、公服组织、安全维稳、条块调度、监督执法等诸多方面^①。2023年颁布的《南京市城市更新办法》正式规定了街道办事处在城市更新中的综合性实施保障职责。

由此，南京市街道办事处在经历短期的“消隐式”改革后，架构逐渐稳固，职能趋于复合，同时，城市更新模式的变革为其带来更多精细化、协同性的工作，主要体现在城市更新新任务与街道职能范围内的其他社会经济管理事务相互交叉、嵌套，这进一步增加了基层治理的复杂性。其中，居住类地段的更新涉及产权主体多、资金压力大、收益周期长，因此相较可由原产权主体或市场推进的低效工业用地再开发等类型，居住类更需由政府主导民生兜底。然而实践中发现，街道办事处在面面对此类更新项目时问题和挑战尤为突出。

笔者选择居住密度最高、历史遗存丰厚、更新需求强烈的南京市秦淮区为实证研究对象，聚焦危旧房和棚户区拆除重建、居住类历史地段有机更新、居住类综合片区整治改造等类型的更新实践，通过实地调查走访夫子庙、朝天宫、双塘3个街道办事处和9个城市更新项目（图2，表2），系统梳理街道办事处在城市更新治理中的“刚弹失调”困境表征，查找问题根源，以期为上位政策、规划和技术标准的制定寻找突破口。

2 南京市秦淮区城市更新中街道层级治理的困境

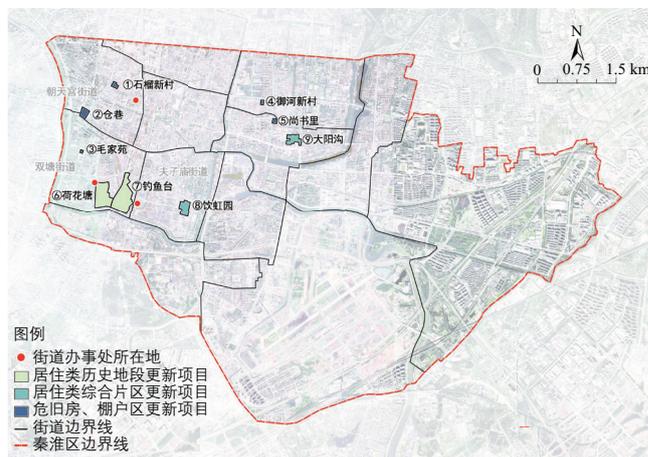
当前，各级政府、各类主体在推进城市更新时普遍面临配套政策不明晰、制度保障不完善、技术标准不适用、程序规定不合理等系统性问题，在街道层级则具象化为更繁杂的“刚弹失调”困境（图3）。南京市秦淮区城市更新中街道层级治理的“弹性失调”问题主要体现为自由裁量权边界不清，解释性说服任务过重等；“刚性失调”问题则集中在技术标准刚性和程序刚性对更新效率的阻碍等方面。

2.1 弹性失调问题

2.1.1 自由裁量风险高

在城市更新配套政策不明晰的情况下，街道办事处的自由裁量权保障实施路径的灵活性，但也带来权力寻租、产权人施压等隐患。例如：在违法建筑认定工作中，南京市现行政策规定仅1990年4月以前的私搭乱建可认定为合法，但政策实施时有很大灰色空间，“到底是哪年建的谁也说不上。航拍图年代不连续，没办法辨别比对。居民自己举证又不可

信，邻里互相通气都说自己合法”（项目②）。此前，由街道工作者和区房管、城建等部门组成的工作小组挨家挨户进行认定，这种缺少标准细则支撑的主观认定行为，既可能滋生寻租风险，又无法回应居民质疑。又如：公房改造后新增建



注：图中①~⑨为笔者实地调查的城市更新项目。

图2 实证调研案例类型及分布图

表2 调研项目详情及街道办事处重点任务

项目编号及名称	更新类型	街道办事处的重点任务
①石榴新村	危旧房、棚户区	推进拆除重建：违建认定，意见征询和协议签订，居民安置过渡等
②仓巷		
③毛家苑		
④御河新村		
⑤尚书里		
⑥荷花塘	居住类历史地段	协调有机更新：产权调查，历史保护，自主更新宣传引导，多方合作平台维护等
⑦钓鱼台	居住类综合片区	统筹“留改拆”综合整治：制定资金计划，规划建设方案审议，民意协调，实施监督等
⑧饮虹园		
⑨大阳沟		

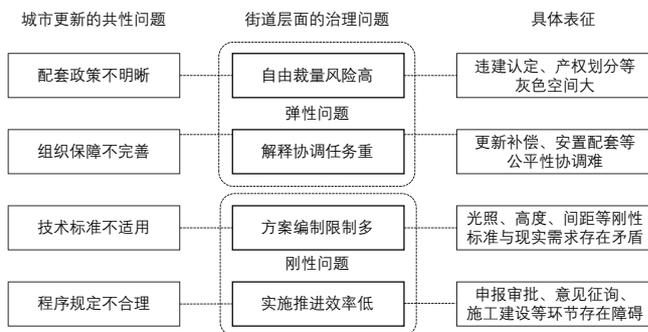


图3 街道层面的治理问题分析

① 依据《南京市社会治理促进条例（2021年）》《南京市城市治理实施条例（2018年）》、南京市鼓楼区人民政府网站（<http://www.njgl.gov.cn/glqrmzf/xxgkzljgsz/njsglqrmzfhlqjdbsc/>）。

筑面积的确权存在弹性, 试点项目因具备行政力量倾斜能够较快促成分配协议, 而各地产权主体意愿不一, 协调难度也不同。“石榴新村是试点, 公房改造后 90% 的新增建筑面积的产权还给个人, 10% 交给单位, 这是街道争取了七八个月来的, 我们这里就不能复制, 单位意见较大”(夫子庙街道)。不同街道现实情况各异, 难以用“一把尺子”量裁, 而作为公私双方产权拉锯战的“裁判”, 街道办事处承担多方产权人施加的压力。

2.1.2 解释协调任务重

面对差异化的现状基础和统一的考核指标, 街道层级政府须利用好政策解读的弹性空间, 说服各方配合更新行动, 但因缺少补偿、安置等保障性制度兜底, 常苦于公平性协调的重荷。例如: 目前南京市沿街建筑的拆迁补偿标准没有明确规定, 一般由街道办事处根据具体项目进行调整。“我们地块沿街商铺多, 即便是参照试点经验, 每平方米多补 3 000 元, 居民意见依然非常多”(项目②)。又如: 城市更新设计方案受现状条件和技术理性局限, 很难兼顾不同业主的公平性需求, 街道办事处因无力更改方案, 被迫成为矛盾指向的焦点。“同一项目涉及三原翻建、抽户改造、拆除重建等多种情况, 补贴与奖励政策均不同, 同一个区里信息互通, 难免会出现质疑的声音”(项目③)。此外, 因公租房保障政策不完善, 街道办事处不得自行查找小产权房信息并协助居民购房安置, 甚至还需解决安置学区问题(如朝天宫街道)。此类公平性协调任务均因职能边界模糊、制度保障不完善而被加诸于街道层级, 增大了街道办事处的工作负荷。

2.2 刚性失调问题

2.2.1 方案编制限制多

现行城市建设技术规范标准总体是基于新建项目需求建立的, 难以适用于存量更新项目。例如: 项目⑥住房面积认定标准严苛, 导致翻建后居住空间受到挤压; 项目③、④若在原址安置, 则难以满足间距、退让标准。街道治理主体一方面需要向上争取标准“松动”, 另一方面还需协调社会不稳定因素。尽管南京市已经提出放宽规划控制标准的原则性指引, 但街道层级尚无实权调整指标, 因此面临技术把关难的局面, 仍需多部门征求意见, 多主体反复协商。又如: 项目⑤的设计单位在保证日照条件不变的情况下, 提供适当突破限高、满足安置需求的危旧房翻建方案, 但这与《南京市老城建筑高度规划管理规定》所提出的“低矮棚户区、危旧房改造不能以就地平衡作为调整控制高度的理由”冲突, 街道办事处在设计方案上难作决策。

2.2.2 实施推进效率低

当前, 城市更新项目申报审批、意见征询、施工建设等刚性程序规定未经长期检验, 存在不合理之处, 对街道层级推进项目实施的成效造成不小影响。例如: 现行程序规定, 在编制可研方案后即开展第一轮权利人意见征询, 同意率不低于 90% 后上报, 方可进行具体方案设计。事实上, 在没有明确建设实施方案的情况下, 街道办事处无法答复居民关心的费用、安置、户型等具体问题, 故“‘一询’往往就面临较大障碍”(如朝天宫街道、项目⑧)。降低程序刚性、灵活调整公示节点或可提高更新推进效率和公众满意度。

3 街道层级“刚弹失调”困境的原因分析

3.1 政策缺陷与权责失衡的相互叠加

从实证案例中不难看出, 政策体系不完善是导致街道治理“刚弹失调”的直接原因。城市更新的街道治理具有基层工作的一般共性, 同时还面临诸多特殊难题, 如产权碎化与空间统筹的矛盾、公共利益与私人权利的博弈、历史遗留问题与新标准缺位的夹击等。然而, 当前各地“运动式”更新的惯性尚未彻底扭转, 城市更新地方法规政策体系仍在探索阶段, 系统性和精准性均显不足^[9]。一方面, 政策缺失造成街道“要做的太多”: 违建、产权认定政策不完善导致街道要承担自由裁量风险; 安置、补偿标准的缺失导致街道解释性说服困难重重; 公共资源供给政策不明确迫使街道承担过多协调性工作。另一方面, 城市更新政策适用性差且刚性大造成街道“能做的太少”: 现行技术标准不适用于老城更新, 公共参与等更新程序不甚合理, 街道办事处作为政策落实的直接责任人, 直面基层矛盾却不具备政策调试的权限。

其次, 府际关系固化与权责失衡是导致“刚弹失调”的深层制度原因, 也是基层治理的“通病”。随着府际关系向“给予型”转变, 上级政府通过强化监督体系、硬化考核指标来保障资源投入的实效性^[10], 基层政府需要承担的责任不断加大。然而, 考核制度的紧缩带来基层政府自主性压缩, 难以承担政策创新风险。因此在职能不断扩大化的高压之下, 边界模糊、权责错配、管理越位等弊病凸显。

城市更新外部的政策缺陷与内部的权责失衡相互叠加, 导致街道治理困境愈加严峻。街道办事处囿于考核要求和进度督查压力, 必须承担落实刚性和弹性政策的任务, 但没有权限和能力对刚性政策进行调控以及对弹性政策开展解释。近年来, 南京市逐步加大城市更新政策供给的力度, 如《南京市老旧小区整治工程技术导则》(2017 年) 对施工标准、精细化管理内容作出了刚性要求; 《开展居住类地段城市更

新的指导意见》(2020年)则提出放宽控制指标、建立差异化更新模式、组合划定项目范围等弹性方案。然而,外部的政策体系建设仍然任重道远,亟须从内部的政府管理视角探讨短期内能够灵活实施的可行方案。即从府际架构着手,研究政府角色的转变与职能范围的优化路径,提高既有更新政策落实的效能。

3.2 街道层级是“沟通渠道”还是“解释主体”?

城市更新的基层治理组织是典型的政治沟通系统。1950年代,美国政治学者卡尔·多伊奇(Karl Deutsch)将社会学结构功能主义的系统理论和控制论相结合,提出政治沟通理论。他指出,有效的府际架构应是一个动态“输入—输出”的沟通体系^[11],可针对环境变化进行政策的决策、传递、落实、反馈、调整,包含政策信息、发送者、沟通渠道、接收者、政策反馈等5个有机联结的要素^[12](图4)。

从这个角度来看,南京市秦淮区城市更新治理的“刚弹失调”困境可以理解为街道办事处角色错位:(1)对于弹性政策,街道层级本应作为政策信息的接收者和二次发送者,即“解释主体”,因地制宜地制定实施细则,但缺乏政策弹性空间以及把控的相应权限与能力;(2)对于刚性标准,街道层级本应扮演好“沟通渠道”,保障政策上下一致,但往往因反馈渠道不畅,不得不担任政策细化与解释的“中间

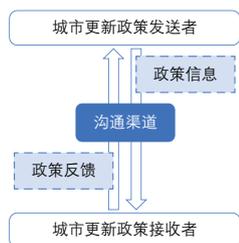


图4 政治沟通理论视角下的城市更新治理五要素
资料来源:作者根据参考文献[11]绘制

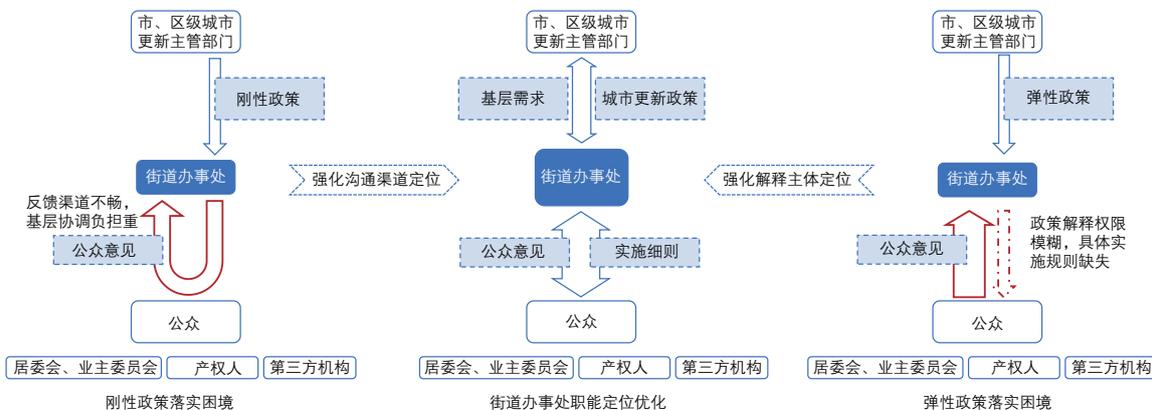


图5 街道办事处实施城市更新的职能优化思路

人”,被动化解规则不适用带来的基层矛盾。因此,必须处理好作为“沟通渠道”和“解释主体”两种角色的同一性与对立性,将街道职能定位与政策条件、社会需求灵活匹配,实现其双重身份的合理切换和有机融合。

4 街道层级实施城市更新的职能优化建议

对于南京等城市更新先发地区而言,可从动态调整“沟通渠道”“解释主体”定位优先序的角度,率先为街道层级的城市更新治理困境破题。在落实弹性政策时,应增强街道“解释主体”的权威性和有效性,扩大其灵活处理具体问题的机动空间;在落实刚性要求时,应实现街道“沟通渠道”的系统化与标准化,提升其应对技术规范问题的强制力,压缩基层的博弈空间^[13](图5)。

4.1 弹性失调的解决方案:强化街道解释主体作用

4.1.1 增权容错,保障权责一致

为扩大街道治理的弹性空间,首先应保障街道层级政府作为政策解释主体的职能合法性、权威性。较早开展城市更新的英国近年来对“市级—社区”两大平行城市更新政策体系进行了法制化改革,在市级层面放松管制,加强协作,而将规划权等权限下放至社区层面^[14]。对于南京等试点城市而言,街道层级应享有更高的城市更新自主权。具体而言,市、区级城市更新责任机构应负责组织统筹,在产权登记、更新方式、更新补偿与安置、空间管控等方面提出原则性内容;街道层级应设置多部门职能整合的更新管理平台,抽调区级审批、登记等前置环节的行政管理人员至平台,增强其统筹协调更新事务的力度,赋予其按需制定实施细则的权限。例如:在居住类地段更新案例中,基于民生兜底与社会维稳的原则,可赋予街道自主拟定违建认定标准的权力。

与此同时,应为街道提供一定的容错空间,消除其避责心理。笔者建议:(1)建立政策试点申请制度,化“试错追

责”为“创新激励”，由街道层级自主申报试点，凡是在更新的某一环节作出政策创新并取得良好社会效益的，应予以奖励，同时配套建立试点退出机制，允许试点街道因客观条件限制未能取得预期成效并暂缓实施；(2) 引入第三方技术、法务专家团队，建立“把关人”制度，监督街道制定更新计划的科学性、合法性、公正性，审查并公示政策细化落实的过程，保障程序“留痕”，降低追责风险。

4.1.2 赋能减负，提高治理效能

为进一步保障街道弹性治理效能，应丰富街道层级政府的沟通动员技巧等方法库，通过组织赋能和技术赋能提高街道治理水平。笔者建议：(1) 由区（县）政府或实施建设主体设立专项基金招募责任规划师，牵头指导和参与更新改造方案的编制和多方联动，提供技术支撑，促成意见共识^[15]；(2) 引进智慧城市等技术工具如城市信息模型（CIM: City Information Modeling）等，辅助户籍管理、经济指标审查、环境影响预测、基础设施管廊模拟、更新方案宣传展示等工作，提升街道开展政策解释、制定实施细则的科学性和可信度。

此外，应从促进合作共治和减轻考核压力两方面对街道进行减负。例如：(1) 加强“社区”级的公民自治^[16]，提升居民公共意识，发挥居委会、业委会、人大代表之家、基层立法联系点的组织协调和民主协商平台作用，实现治理成本的内部化^[18,17]。可将街道职能融入社会网格^[18-19]，如借鉴纽约、台北等城市的经验，充分发挥半官方、半公共机构在更新申请、方案编制、竣工验收、土地资产管理、纠纷调解等方面的作用^[20,22]；或参考北京、成都等地采取授权、委托的方式，将与日常生活息息相关的民生事项下沉到基层服务站点^[8]。(2) 上级政府应调整城市更新绩效考核指标设置，减少定量考核指标和硬性绩效要求，并尊重不同更新地区的差异性，将统一的考核标准分解为分区、分类的针对性评价体系。

4.2 刚性失调的解决方案：强化街道沟通渠道作用

4.2.1 畅通渠道，促进政策调整

提升街道刚性管控力的根本在于政策传递和反馈的畅通、有效，故应加强沟通渠道建设。笔者建议：(1) 确立自下而上的纵向沟通和部门间横向沟通的载体。一是明确基层民主协商程序，使社会主体表达自身诉求的渠道正式化、规范化，避免诸如更新方案不与居民“见面”、技术理性脱离价值理性等问题的出现；二是健全以街道办事处为核心的条块联动机制，提升“块块”对“条条”的统筹权限^[23]，使群众有序发声、街道有权“吹哨”、部门及时“会诊”，提高政

策反馈与校调的效率；(2) 加强沟通协商结果的政策转化，从根源上调节政策适应性。参考西欧城市更新的“试验性规划”经验，将多元主体头脑风暴方案纳入地方规划体系中加以正式化^[24]，如通过常态化与不定期的市区级城市更新专项会议、领导现场办公会，汇集多方意见，合力推动刚性政策的改良，将单一技术标准转换为可供选择的指标区间，将统一的实施程序转换为可调整序列的任务清单。

4.2.2 细化标准，指导规则落实

为保障城市更新刚性政策不被曲解，沟通渠道不被破坏，首先应对城市更新实施规则进行标准化，压缩可能产生的基层博弈空间，实现“制定一把好尺子”再到“一把尺子量到底”^[25,27]。笔者建议：(1) 预测利益主体之间可能存在的博弈情景^[28]，细化界定政策适用条件。例如：在违建认定工作中，对同时符合“权利人为本市户籍且在项目范围内实际居住、在本市范围内无其他住房、未享受政策性住房保障”等条件的，允许按人均标准认定合法面积。换言之，通过对让步条件的具象化，有效传达关爱弱势群体的价值取向，保障违建认定的刚性不被误读；(2) 变意见征询为方案选择，对公众意见加以引导、收束，守住短期内无法突破的技术指标、成本约束以及公共利益底线。可参考小西湖微更新试点项目，对私房的处置设定腾迁和自我更新两种方案供居民选择和申报，排除其他不利于片区整体更新的可能情况。

其次，应强化对街道层级的规范化行动指导。参考日本“都市再生”制度经验，在充分尊重地方自主性的基础上，加强完整性、动态化、精细化的行动导则配套^[29]。例如：制定“南京市街道办事处城市更新工作手册”，发放“南京市城市更新技术规范指南”，增强街道工作者业务能力培训，对街道在城市更新中的行政执法事项清单、人员清单、全过程记录、审核及许可流程规定等进行公示。

5 结论

在治理能力现代化和存量发展的双重背景下，城市更新工作是对街道治理水平的重大考验。笔者通过对南京市秦淮区的实证研究发现，在基层治理职能综合化、存量更新需求复杂化的一线城市，街道办事处面临更新治理“刚弹失调”的挑战，其根源是城市更新政策缺陷和基层政府权责失衡。政策体系的完善难以一蹴而就，故笔者着眼于基层政府角色定位的科学性、实效性提升，借鉴政治沟通理论的要素概念，构建本土化基层治理的沟通体系，提出街道办事处在城市更新中的职能优化思路——实现“沟通渠道”和“解释主体”双重身份的灵活转换与动态平衡。针对弹性失调问题，应强化解释主体定位，“增权”“容错”以扩大基层自主性，

“赋能”“减负”以促进提效与创新；针对刚性失调问题，应强化沟通渠道定位，加强政策反馈调整，以标准化、强制性细则指导政策落实。归根结底，街道层级政府的职能优化是近期突破城市更新治理基层困境的关键，而城市更新的系统性矛盾仍要求中长期的制度建设，城市更新法规政策的制定、专项规划体系的构建、技术标准的健全、公众参与平台的铺设等任重道远。最后，因调研对象有限，本文中对困境的表征与原因概括尚不全面，相关建议还有待验证，更多城市更新治理理念与策略值得在后续研究实践中不断总结和探索。UPI

注：文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

参考文献

- [1] 文林峰, 杨保军. 全面实施城市更新行动, 推动城市高质量发展——专访住房和城乡建设部总经济师杨保军 [J]. 城乡建设, 2021(16): 4-35.
- [2] 庄少勤. 上海城市更新的新探索 [J]. 上海城市规划, 2015(5): 10-12.
- [3] 南京市规划和自然资源局, 南京市城市规划编制研究中心. 南京城市更新规划建设实践探索 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2022: 69-71.
- [4] 白杰. 街道办事处权力运作逻辑 [M]. 北京: 中国商业出版社, 2010.
- [5] 陆军, 杨浩天. 城市基层治理中的街道改革模式——基于北京、成都、南京的比较 [J]. 治理研究, 2019, 35(4): 20-29, 2.
- [6] 饶常林, 常健. 我国城市街道办事处管理体制变迁与制度完善 [J]. 中国行政管理, 2011(2): 85-88.
- [7] 范虹钰, 沈贵伟. 基层政府治理的有效性评价: 理论框架与案例检验——以江苏省常州市尧塘街道的治理为例 [J]. 前沿, 2021(1): 55-62, 77.
- [8] 刘玉东. 街道职能改革与社区治理模式建构比较研究 [J]. 北京行政学院学报, 2015(6): 24-30.
- [9] 姜凯凯, 孙洁. 城市更新地方法规文件的内容框架、关键问题与政策建议——基于 21 个样本城市的分析 [J]. 城市发展研究, 2022, 29(2): 72-78.
- [10] 李振, 王浩瑜. 容错机制落地难: 地方政府的创新困境 [J]. 文化纵横, 2022(2): 110-116.
- [11] DEUTSCH K. The nerves of government: models of political communication and control [M]. New York: Free Press, 1963: 73-76.
- [12] 别红瞳. 政治沟通分析: 背景、框架与评价 [J]. 社会科学论坛, 2010(23): 32-38.
- [13] 林辰芳, 杜雁, 岳隽, 等. 多元主体协同合作的城市更新机制研究——以深圳为例 [J]. 城市规划学刊, 2019(6): 56-62.
- [14] 刘晓逸, 运迎霞, 任利剑. 2010 年以来英国城市更新政策革新与实践 [J]. 国际城市规划, 2018, 33(2): 104-110. DOI: 10.22217/upi.2017.088.
- [15] 唐燕. 北京责任规划师制度: 基层规划治理变革中的权力重构 [J]. 城市规划, 2021, 37(6): 38-44.
- [16] 谷雅菲, 陶韬, 许玲琳. 空间治理价值导向下的南京老城更新治理转型 [C] // 面向高质量发展的空间治理——2020 中国城市规划年会论文集 (02 城市更新). 四川成都, 2021: 1651-1659.
- [17] 刘中起, 章淑萍, 金丽慧, 等. 社会治理现代化视野下的基层政府职能改革——以上海市街道自治办改革为例 [J]. 社会治理, 2020(10): 71-78.
- [18] 黄思. 行政激活: 农村公共品治理成本内部化的路径创新 [J]. 农村经济, 2021(7): 87-93.
- [19] 张帆, 葛岩. 治理视角下城市更新相关主体的角色转变探讨——以上海为例 [J]. 上海城市规划, 2019(5): 57-61.
- [20] 钟晓华. 城市更新中的新型伙伴关系: 纽约实践及其对中国的启示 [J]. 城市发展研究, 2020, 27(3): 1-5.
- [21] 姚之浩, 曾海鹰. 1950 年代以来美国城市更新政策工具的演化与规律特征 [J]. 国际城市规划, 2018, 33(4): 18-24. DOI: 10.22217/upi.2017.413.
- [22] 赵康琪, 曾鹏, 李晋轩. 城市更新治理中的机构设置与政府角色初探——以广州和台北为例 [C] // 面向高质量发展的空间治理——2020 中国城市规划年会论文集 (02 城市更新). 四川成都, 2021: 1881-1890.
- [23] 张雪霖. 街居治理共同体: 街道办事处改革的新方向与路径 [J]. 城市问题, 2021(1): 73-80.
- [24] 唐燕, 范利. 西欧城市更新政策与制度的多元探索 [J]. 国际城市规划, 2022, 37(1): 9-15. DOI: 10.19830/j.upi.2021.692.
- [25] 塞缪尔·P. 亨廷顿. 变化社会中的政治秩序 [M]. 王冠华, 刘为, 等译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1989: 38.
- [26] 施芸卿. 一把尺子如何“量到底”: 基层治理中的制度硬化——以一个城市更新试点项目为例 [J]. 社会, 2019, 39(2): 31-57.
- [27] 王承旭, 钱征寒. 融合治理理念的深圳城市更新实践 [J]. 城市发展研究, 2021, 28(10): 8-11.
- [28] 颜晓娜, 郭湘阁. 基于主体观点决策评估方法的城市更新公共政策评估研究——以深圳城中村历史遗留违法建筑治理实施办法为例 [J]. 规划师, 2021, 37(12): 43-49.
- [29] 张朝辉. 日本“都市再生”的发展沿革、主体制度与实践模式研究 [J]. 国际城市规划, 2022, 37(4): 51-62. DOI: 10.19830/j.upi.2021.317.

(本文编辑: 顾春雪)



本文更多增强内容扫码进入