

# “新常态”下城市更新治理模式比较与转型路径

张 磊 (中国人民大学 公共管理学院,北京,100872)

**【摘要】**“新常态”下,城市更新成为我国城市发展的主要方式。城市更新治理转型则是协调多元利益主体和多维政策目标,实现可持续城市更新的基础。但是,当前我国城乡规划领域对于城市更新的治理模式仍未给予足够关注。鉴于此,首先梳理了城市更新治理模式框架,然后分别以2008年以来深圳城市更新、广州“三旧”改造和北京“重点村”改造的治理模式为例,比较各类治理模式的特点和实施效果,最后结合新制度主义理论,提出推动城市更新治理模式转型的适宜途径:一方面,完善法规、政策工具等制度结构,另一方面,提升参与者的参与能力,增强各利益主体之间的互信和沟通。

**【关键词】**新常态;城市更新;治理模式

**【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**A

## 0 引言

“新常态”主要是指我国经济从高速增长进入中高速增长后经济发展的阶段性特征。区别于“旧”的传统经济发展模式,所谓“新”主要是指在中高速增长状态下,经济增长动力由原来的要素驱动、投资驱动转向创新驱动,并由此带来经济结构的转变与调整<sup>[1]</sup>。

“新常态”的经济发展模式也将引起城市发展模式的转型:由增量土地的外延扩张转向存量土地的优化更新;由经济增长为核心的单一目标,转向经济、社会和环境可持续发展的综合目标;由以劳动密集型制造业为主的生产型城市转向以中高端制造业和服务业为主的创新型城市。“新常态”下,城市更新将成为城市发展的主要方向之一。北京、广州、深圳和上海等经济发达的大城市,因为面临着产业转型和土地资源瓶颈的双重压力,已率先开展了城市更新的地方实践。

在这些城市内部更新过程中,起主导作用的“政府”、“开发商”、“居民”三方如何参与更新决策过程?它们之间如何平衡各方的收益和所承担的成本?形成了什么样的相互关系?不同模式下城

市更新实施效果如何?为了回答这些问题,本文首先梳理了城市更新治理模式理论框架,然后分别以2008年以来北京的“重点村”改造、广州“三旧”改造和深圳的城市更新中的治理模式为例,比较各类型治理模式的特点,以及由此带来的影响,最后结合新制度主义“结构—参与者”理论框架,提出推动城市更新治理模式转型的适宜途径。

## 1 城市更新治理模式理论框架

### 1.1 作为集体行动的城市更新

城市更新(Urban Regeneration)是一项集体行动,体现了城市的公共政策。过去对于城市发展与决策的研究,往往采取将地方政府作为主要对象进行分析和评价,但是随着我国市场经济的逐渐深入和市民社会的发展完善,政府一元主导的局面逐渐改变,市场力量和社会力量日益增强。在城市更新实践中,单一依靠行政力量独立决策的传统模式被更加丰富和多样化的治理模式所取代。

所谓“治理(Governance)”,不同于“管理/统治/管制(Government)”,强调的是将政府、市场和市民放在平等的位置上进行研究和审视<sup>[2]</sup>。“治理”的“模式”(Mode of Governance)强调的是三者在城市更新空间增值分配的博弈过程中,相互之间形成的关系类型与特征,具体来讲包括城市更新的政策目标、决策机制、实施过程与产生的社会影响等<sup>[3]</sup>。由此可以看出,“治理”相较于“管理”,视野更加广

基金项目:北京市社会科学项目“北京非正规经济空间结构演变规律研究”(14CSC017)

阔,它不仅包括由政府主导的一元治理模式,还包括由政府与开发商联盟为主要特征的“增长机器”、“增长联盟”型治理模式,由开发商与社会联盟构成的以市场为导向的治理模式,以及社区自主更新的治理模式,等等。由于城市更新是集体行动,涉及地方政府、开发商和地方居民多方利益,需要各方不断沟通,共同协作实现,因此建立有效的治理模式,是推动城市更新实施,并且实现利益公平分配的基础条件。

城市更新会带来各利益主体之间的相互竞争与博弈,为什么出现这种现象?按照产权经济学的观点,明晰的产权可以有效界定所有者的利益和预期。但是城市更新通过基础设施的投入、空间形态的改变、环境景观的提升等手段带来地区空间价值的大幅度提升,由此带来的增值收益归属并不明确<sup>[4]</sup>。此外,过去三十多年虽然法律意义上我国土地所有权结构并未有太大调整,但是实质上土地的使用权、开发权和收益权已经悄然改变,因此城市更新中涉及的利益再协调就显得尤为重要。如何对更新的成本负担和增值收益的再分配达成一致,往往需要沟通协商解决,这也是治理模式产生的制度原因。

### 1.2 硬币的两面:强势地方政府与极端的利己主义

现阶段,在我国城市更新中,相对于多元参与的实际需求,治理机制的建设相对滞后。在缺乏有效的制度保障下,城市更新的主要参与者——政府、市场和社会不得不通过“非制度化”的方式来维护或者攫取更多的利益<sup>[5]</sup>。这一方面导致城市更新难以吸引社会资本,更新过程停滞,阻碍城市升级转型,损害城市整体利益;另一方面,各方参与者掌握的社会资源的不同,拥有了不同的决策权力,在缺乏合理的博弈平台的情况下,容易出现强势群体对弱势群体的利益剥夺,造成社会分配不公,影响社会诚信和稳定<sup>[6]</sup>。

近些年,因城市更新中治理机制的缺失而造成的社会分配不公现象屡见报端,例如工地中孤单耸立的钉子户,拆迁房屋维权的自焚者,拆迁过程中群体性冲突等等。自20世纪90年代以来,地方政府依靠其掌握的强大的行政资源,与掌握资本的开发商结成联盟,如果该地区的居民没有能够形成能够与之抗衡的社会资源,那么就会出现由开发商和地方政府主导的强势拆迁。其结果是社区居民

被排除在决策和实施过程之外,自身利益难以得到有效保障。部分学者结合美国“增长机器”理论,将这种治理模式总结为具有社会主义特色的经济增长同盟(Pro-growth collation)<sup>[7-9]</sup>。

因城市更新中治理机制的缺失而造成的社会分配不公,还表现为另一种形式——部分居民的极端利己主义行为。近些年,在城市更新的实践中,极端利己主义的现象也屡见不鲜,在补偿标准已满足大部分居民需求的状态下,只是因为极少数居民的反对,造成整个城市更新项目的停滞,影响到社区大部分居民的利益,也增加了市场的不确定性,提高了城市开发的成本。而给予这部分居民高出正常市场价格的补偿,同样也有悖于公平原则,并且形成了不利于社会公平的“潜规则”,鼓励更多居民在未来城市更新项目实施过程中采取极端利己行为。

### 1.3 城市更新治理模式及其转型

城市更新应实现经济发展、社会公平、环境改善的综合目标,同时兼顾各相关群体的利益,这就需要结合项目所处的经济与社会环境,建立与之相匹配的治理模式。现有研究以西方城市更新的实践为案例,根据参与治理的社会主体的构成不同,将第二次世界大战以来城市更新的治理模式总结为政府主导型、公私合作型、协作治理型和自主治理型等<sup>[3]</sup>;根据政策目标的差异总结为促进经济增长型、社会改革型和社会福利型等<sup>[2]、[10]</sup>。而在实践中,城市更新治理往往同时涉及几种基本模式,并且随着社会需求、政治力量及更新社区具体环境的不同而不断调整。

虽然一个地区城市更新的治理模式总是在不断地调整与变化,但是总体而言,自20世纪80年代以来,随着全球化推进和新自由主义思想的传播,欧洲和北美等发达国家逐渐由福特制向后福特制社会转型,城市更新逐渐由政府的“一元治理”、政府与开发商的“二元治理”转向政府、开发商与社会的“多元治理”。在公共管理学领域,罗西瑙等认为,地方政府应该积极转变传统的管理方式,以形成在更加开放与多元环境中,多个决策主体参与的情况下,有效达成一致的政策体系<sup>[11]</sup>。在城乡规划领域,希利等则认为,应该培养不同参与者之间达成一致的“制度能力”,城乡规划需要转变原有的以技术为单一核心理论体系,在维护地区发展整体

利益的基础上,积极参与到各决策主体之间相互竞争与博弈的过程中,起到沟通者与协调者的角色,提倡“沟通式规划”(Communicative Planning)、“协作式规划”(Collaborative Planning),以实现城市空间的有效治理<sup>[12-13]</sup>。而城市更新模式转型的制度建设需要从“结构”和“参与者”两方面入手:一方面建立有利于参与和沟通的法律、法规和规范;另一方面,提升各利益相关方的参与意识和协作能力<sup>[14]</sup>。

## 2 京、穗、深城市更新治理模式案例分析

以前理论回顾基础上,本文以2008年以来深圳城市更新、广州“三旧”改造和北京“重点村”改造的治理模式为例,比较其在治理主体、政策目标、实施机制和实施效果方面的差异,以此为基础,提出改善我国城市更新治理模式的适宜途径。

### 2.1 深圳城市更新——政府、企业与社会多元参与的治理模式

作为改革开放的窗口和城市规划、土地制度创新的前沿城市,深圳自2009年根据广东省政府出台的《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》<sup>①</sup>,借鉴国内外城市更新经验,尤其是我国台湾地区的区段征收和市地重划的经验,出台了《城市更新管理办法》,逐步形成了政府、市场、村民多元竞争和协作的城市更新治理模式。该治理模式具有以下特点:

首先,在城市更新治理主体方面,通过法规形式明确了市区政府、村集体(或代表其利益的经营公司)和开发商均享有申报更新计划的权力,包括参与城市更新项目范围划定、项目启动等议题的讨论与协商等;其次,综合考虑城市公共利益、原住民的个体利益、产业结构升级、环境设施改善、保障住房建设,等等,追求多元化的城市更新目标;再次,制定《深圳市城市更新办法实施细则》,明确拆迁安置的标准、实施策略、容积率奖惩条件、公共设施匹配要求、保障房供给标准等,寻求规范化的实施途径。

在城市更新的实施效果上,深圳城市更新激发了市场的活力,初步实现了更新地区公共服务质量的提升,增加了土地的有效供给。“城市更新办法”实施以来,深圳城市更新固定投资额占全市固定资

产投资额比例由2009年的3.9%增至15.6%,投资总额达到400亿。2012年深圳存量用地供应占供地总量的56%,首次超过新增供地,2013年则进一步增至供地总量的70%<sup>②</sup>。

但是,深圳城市更新过程中,政府过度放任市场主体的做法亦导致部分公共利益难以实现或实现成本过高。例如,开发商和村集体协商的城市更新容积率调整过高,公共设施标准较低,降低了建成环境的居住质量;城市更新中市场主体过分追求增值空间较大的工业用地改居住用地类型的更新项目,而较少问津产业升级类的城市更新项目和密度较高的城中村居住改造项目。

### 2.2 广州“三旧改造”——政府主导下的村集体与市场参与治理模式

广州与深圳同处珠三角区域,市场经济活跃,同样面临着巨大的产业升级压力。自2009年起,广州市先后制定了《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》、《关于加快推进“三旧”改造工作的补充意见》等一系列政策,简化审批手续,提倡土地供给主体和更新改造主体多元化,鼓励土地增值共享,逐渐形成了在政府主导下村集体和市场共同参与的城市更新治理模式。该治理模式的主要特点如下:

第一,政府是城市更新的决策核心,起到主导作用,城中村自主改造或协议出让项目均需经政府审批,重点地段倾向于采用土地收储方式,由地方政府实施城市更新。第二,在政策目标上与深圳城有很多相似之处。目标涵盖保障原村民的利益、改善公共设施、提升城市环境、实现产业结构升级等。但对于公共住房需求上略有差异,广州“三旧改造”中并没有明确规定改造之后所提供的保障性住房的比例。第三,实施手段上,广州通过城乡更新改造实施单元,强调“联片改造”,在公益性用地上则与深圳标准类似,均采用改造用地15%和3000m<sup>2</sup>作为公益用地面积下限。但是,广州并未明确引入容积率奖励制度,引导市场力量实现公共设施改善和营造公共空间。

就实施效果而言,政府主导的治理模式导致村集体和开发商参与城中村改造的积极性降低,难以发挥市场的活力。2012年以来,广州“三旧改造”项目并未形成全面、成熟的市场,主要还是通过一些重点项目推进,2012年全市审批的“三旧改造”项目仅有25项<sup>③</sup>。

### 2.3 北京城市更新——政府主导下的以村民为主体的治理模式

为实施城乡发展一体化战略,2009年以来,北京基于海淀区和朝阳区的试点,全面推进50个重点村改造项目。项目遵循“政府主导、农民主体”的原则,所谓“政府主导”,指的是政府在“城中村”改造中承担宏观指导和具体落实的职责,从城乡规划、产业布局、基础设施建设、公共服务、劳动就业、社会管理等多角度、全方位推进城乡一体化进程。“农民主体”指的是在政策目标中,保护好农民对集体土地、集体资产方面的权益。引导农民根据区域功能定位,发展有助于发挥当地优势的产业,加强培训,提高农民的就业能力<sup>[15]</sup>。该治理模式的主要特点如下:

第一,以政府自上而下的方式开展城市更新,区政府、乡镇政府及其所属的开发公司为代理人,按照上级政府的要求,参与村民房屋拆迁和补偿谈判;市场主体的房地产公司主要通过土地招、拍、挂方式,通过二级土地市场获得土地开发权,间接提供城市更新所需的资金;村集体和村民虽然不能决定该地区是否进行城市更新,但是可以通过谈判来谋取高额的补偿。这种治理模式下,实施的结果既有村民为获取高额补偿拒绝拆迁,成为“钉子户”;也有村民迫于强势政府而接收低于预期价格搬迁。整体而言,由于北京特殊的国际与国内地位,地方政府比较注重社会影响,因此较少采取强制拆迁方式,这也就导致近年来拆迁补偿逐年升高,“钉子户”现象较为普遍,项目资金难以为继。第二,北京重点村整治的政策目标向村民就业、社会保障和村集体产业发展倾斜。在房屋补偿过程中,采取“拆一补一”方式,补偿住房面积不仅可以满足村民自住需求,同时还有剩余面积用于出租或者出售,村民宅基地权益得到充分尊重。第三,北京重点村整治的实施手段则仍沿用行政命令与市场相结合的方式。政府出台政策方式,将重点村改造作为区、镇政府的工作目标,国土部门优先安排用地指标,土地储备上市,市区政府投入财政资金161亿元,用于市政配套、拆迁奖励和应急风险资金。部分区、镇工作人员直接介入村民拆迁工作,如北京市昌平区采取“区属职能部门包村、处级后备干部驻村、镇村干部包户”的方法,逐步推进重点村改造。此外,在部分重点村改造涉及的土地出让中,将经济适用

房作为土地招、拍、挂条件,在满足一定土地价格基础上,以提供政府低价回购的住宅面积作为竞拍条件,通过市场力量建设保障性住房。

就实施效果而言,重点村改造推进了城乡结合部地区城乡一体化的进程,本地村民不仅获取了较高的资金和房屋补偿,还享受了与市民相同的社会保障,村集体产业也有所提升。但是重点村改造并未继续推广,究其原因,在于这种改造方式加大了基层政府的工作压力,同时也使地方政府承担起了巨大的市场风险。此外,对于此前居住在该区域的大量外来人口并未给予足够关注,虽然部分项目如北坞村、唐家岭更新改造后考虑配套建设外来人口的出租屋,但是其数量与此前该区域100多万外来人口相比差之甚远,且户型和价格主要服务于中高收入的外来人口。这就导致改造后,该地区外来人口的住房问题未得到改善,而是转移到其他周边区域,重新积聚形成新的“城中村”<sup>[16-18]</sup>。

### 2.4 城市更新协作治理模式的比较

比较北京、广州和深圳城市更新的治理模式,不难发现北京和广州主要采取政府主导,直接向土地使用者征收土地,然后再通过土地招拍挂转让给房地产开发企业,获取资金平衡城市更新成本的治理模式。而深圳则通过法规形式明确更新应负担的公共成本,然后由地方政府、村集体和市场协作实施更新的治理模式。如表1所示。在实施手段上,北京和广州采用了行政命令或由政府部门直接参与“重点村”拆迁和“三旧改造”的方式,而深圳则通过细化的政策工具如城市更新单元标准、开发权转移和保障住房最低比例等方式,约束地方政府、村民、开发商的行为,规范城市更新的过程及其收益分配的比例。

从实施效果而言,北京的“重点村”建设和广州的“三旧改造”主要还是采用试点区域和重点项目推进的方式,仍处在政策调整和探索阶段,而深圳城市更新则已全面实施。由于北京、广州地方政府直接介入更新改造项目,影响了村集体和市场的广泛参与,没有激发出市场的活力。城市更新项目实施后,三个城市公共设施和环提升比较明显,本地村民资产也大大增值,但是在保障住房方面,深圳虽相对于北京和广州考虑更全面,然而城市更新仍未全面破解城中村产生的外来人口住房需求问题。

表 1 北京、广州和深圳城中村改造治理模式比较

	北京	广州	深圳
治理主体			
项目发起者	市、区政府	市、区政府	市、区政府、土地使用权者、市场主体
项目参与者	政府、市场和本地村民	政府、市场和本地村民	政府、市场、土地使用权者
政策目标			
环境和公共设施改善	√	√	√
政府土地出让收入	√	√	√
本地居民收益增长	√	√	√
产业结构升级	√	√	√
住房保障	部分项目涉及外来人口出租屋	部分项目涉及保障性住房	分区配建保障性住房
实施手段			
实施过程	拆迁——土地征收——部分土地出让——再开发——收益归公	拆迁——土地征收——部分土地出让——再开发——收益归公	协商——部分公共用地——土地出让——再开发——收益分成
实施机制	地方政府及其代表与村民谈判,村集体作为中介;	地方政府及其代表与村民谈判,村集体作为中介;	地方政府制定标准,开发单位和村民(或村集体)谈判
协商机制	一对一谈判	一对一谈判	多元的谈判和竞争机制
实施结果			
实施规模	重点项目推进	重点项目推进	全面推广
公共设施与居住环境	√	√	√
村民经济收入提升	√	√	√
保障性住房	部分项目提供	部分项目提供	根据区位按比例配置

### 3 改善城市更新治理模式的适宜途径

深圳、广州和北京在城市更新方面的探索和创新为我们提供了丰富的经验。在此基础上,如何进一步规范城市更新各方参与者行为,均衡各方利益,建立协作式的制度结构,推进城市更新治理模式转变?

首先,不完善的市场不应该是政府直接介入城市更新项目的直接原因,政府在城市更新中的角色需要重新定位,由“直接参与”转为“秩序保证”。市级政府重点要通过法规手段保证参与规则的公平合理,在项目确定、更新范围划定和政府资金支持下采用更加公开、透明和双向竞争模式,规范开发商、村集体和村民行为,并使其对城市更新具有较为明确、稳定的预期。而区、镇等基层政府要负责监督各方“诚信地”行使自身权益并承担相应义务,尽量避免直接介入市场机制可以实施的城市更新项目,同时可适度参与单纯依靠市场机制难以实施,但又与城市公共利益密切相关的产业用地功能升级、高密度的城中村改造项目。

第二,进一步拓展更新政策目标,充分考虑外来人口的住房权益,并通过法规、导则等形式形成具有约束力的法律文件。外来人口住房需求难以

解决,城中村将不断产生。因此城市更新不仅要考虑被改造区域,同时还要考虑其对周边以及城市整体的影响,将外来人口住房需求纳入城市更新政策目标之中。

第三,完善政策实施工具,规范各方主体行为。政策目标的实现需要依靠科学合理的程序予以保障,例如,可以通过开发权转移的方式解决公共设施成本负担不均的问题;通过设定城市更新单元标准,允许多元参与者自主申请更新的方式形成多方竞争而非单方垄断;通过设定区域的保障住房贡献率,解决公共住房供给不足的问题,等等。

北京、广州与深圳等一线城市结合自身的实际情况,分别进行了不同的探索和创新,通过分析比较,可以找出各自的得失与成败,为进一步完善现有的治理机制提供了借鉴。

### 4 结语

“新常态”发展模式下,城市更新将成为城市发展的主要模式。而有序城市更新的“治理”,难点在于建立协作机制,协调多方的利益,实现有效的集体行动。在此过程中除建立和完善作为结构约束的城市更新体制与机制外,培育相互信任与尊重的社会氛围也极为重要。或者说,达成共识的良

好习惯是实现城市有序更新的可贵社会资本。为此,要将城市规划作为空间领域的公共政策,规划师应该走出技术的“象牙塔”,走入城市更新的实践前沿,在政府、市场与社会之间担当沟通者与协调者的角色,促使各参与者为了地区的整体利益而理性的竞争与博弈,并能够尊重最终形成的更新政策,在规则框架内开展集体行动。△

#### 【注释】

- ①根据广东省人民政府《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》粤府(2009)78号,“三旧改造”指旧城镇、旧厂房、旧村庄改造工作。
- ②数据基于2014年与深圳市规划和国土资源委员会城市更新办公室相关人员座谈资料整理。
- ③数据基于2014年与广州市规划局、广州市“三旧”改造工作办公室、广州市国土资源和房屋管理局系列座谈汇总,这三个机构2015年已分配调整为广州市国土资源和规划委员会、广州市城市更新局。

#### 【参考文献】

- [1] 刘伟,苏剑.“新常态”下的中国宏观调控[J].经济科学,2014,(4):5-13.
- [2] STOKER G. Regime Theory and Urban Politics [M]// JUDGE D et al (eds), *Theories of Urban Politics*. London: SAGE Publications, 1995: 23-34.
- [3] PIERRE J. Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics [J]. *Urban Affairs Review*, 1999, 34(3): 372-396.
- [4] 田莉.从国际经验看城市土地增值收益管理[J].国外城市规划,2004,(6):8-14.
- [5] 孙立平.中国进入利益博弈时代[J].经济研究参考,2005,(68):2-4.
- [6] 张京祥,胡毅.基于社会空间正义的转型期中国城市更新批判[J].规划师,2012,(12):5-9.
- [7] ZHANG T. Urban Development and a Socialist Pro-Growth Coalition in Shanghai [J]. *Urban Affairs Review*, 2002, 37(4): 475-499.

- [8] ZHANG Y, FANG K. Is History Repeating Itself? : From Urban Renewal in the United States to Inner-City Redevelopment in China [J]. *Journal of Planning Education and Research*, 2004, 23(3): 286-298.
- [9] ZHU J. Local Growth Coalition: The Context and Implications of China's Gradualist Urban Land Reforms [J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 1999, 23(3): 534-548.
- [10] STONE C N. Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988 [M]. Lawrence: University Press of Kansas, 1989.
- [11] [美]詹姆斯·N·罗西瑙.没有政府的治理[M].张胜军,刘小林,译.南昌:江西人民出版社,2001.
- [12] [英]帕齐·希利.创造力与城市管治[J].杨宇,胡荣,译.国际城市规划,2008,(3):44-52.
- [13] [英]帕齐·希利.一位规划师的一天——沟通实践中的知识与行动[J].熊国平,刘畅,译.国际城市规划,2008,(3):92-100.
- [14] HEALEY P. Transforming governance: Challenges of institutional adaptation and a new politics of space [R]. *European Planning Studies*, 2006, 14(3): 299-320.
- [15] 冯晓英.北京重点村城市化建设的实践与反思[J].北京社会科学,2013(6):56-62.
- [16] 陈晶,张磊.城乡结合部农村居民点演变机制与案例分析——新制度主义视角的研究[J].城市发展研究,2014,(9):18-23.
- [17] 叶裕民.中国统筹城乡发展的系统架构与实施路径[J].城市规划学刊,2013,(1):1-9.
- [18] 张磊,叶裕民,王海龙.规划协同及其对复杂城市系统的影响——以北京市海淀区城乡结合部为例[J].规划师,2013,(12):22-26.

作者简介:张磊(1976-),男,汉族,山西榆次人,工学博士,中国人民大学公共管理学院城市规划与管理系副教授。研究方向:城市规划管理和低收入者住区更新。

收稿日期:2015-09-26

## The Modes of Urban Redevelopment in New Normal: Diversification and Transformation

ZHANG Lei

**【Abstract】**Urban redevelopment become more important in new normal. Mode of governance in urban redevelopment underpin the consensus-making among different stakeholders and trade off among public objectives. While, until now, little research focus on the issue of modes of governance. This paper fill the gap by comparing changing modes of governance of urban redevelopment in Beijing, Guangzhou and Shenzhen. It conclude modes of governance of redevelopment are different from city to city. This is contingent under the different relationship between the state, market and residents. To improving the mode of governance in urban development, it recommend both the formalization of institutions on benefit sharing and improve the ability of participation of stakeholders.

**【Keywords】**New Normal; Urban Redevelopment; Mode of Governance