

城市更新中的新型伙伴关系： 纽约实践及其对中国的启示

钟晓华

(同济大学 政治与国际关系学院, 上海, 200092)

【摘要】随着城市化、全球化进程的深入, 政府主导、市场主导的城市更新所面临的空间资源稀缺、使用效率低下、公平正义缺失等问题都日益加剧。因此, 国内外的城市更新正在经历从政府主导、市场主导向多元主体协同的模式转型。从“伙伴关系”切入, 以纽约为例, 分析几个城市更新案例中多元主体间的合作关系变化以应对不断变化的更新需求, 并且讨论了纽约实践对中国城市的启示。

【关键词】城市更新; 伙伴关系; 社会创新; 纽约

【中图分类号】C912.81

【文献标识码】A

0 引言

城市更新缘起于19世纪末城市化初期, 在“二战”后的欧美城市出现实践与理论研究的高潮, 并在此后的机制演进、概念更迭及理论发展中体现出极强的动态性与综合性。国内的城市更新同步于改革开放, 并在城市化、全球化并行的背景下体现出内外因素共同作用的复杂性。关于“城市更新”的概念溯源、辨析与类型化研究的成果充分体现了其复杂性, 但总体而言可将其狭义地归纳为“对城市中不符合当下发展需求的建成环境进行有计划改造的过程”。^[1]从西方战后城市更新发展历程来看, 其原本就是为了应对城市发展困境、以城市建成环境为对象的社会创新过程, 先后经历了20世纪五六十年代的推土机式重建, 到70年代的福利主义色彩浓厚的政府主导内城复兴, 80年代的市场主导的公私伙伴型再开发, 及90年代开始的公、私、社区三向伙伴的综合更新。中国的城市更新历程晚于西方, 但有阶段相似性, 第一阶段为改革开放后至20世纪末的零星内城改造, 第二阶段为21世纪前十年以市场化的城市政策和私营企业的积极参与为主的商业开发, 第三阶段为“十三五”以来的存量更新改革, 通过大量政策引导释放出开发动力和空间效能。

随着城市化、全球化进程的深入, 国内外城市普遍出现了空间资源稀缺、使用效率低下、公平正义缺失等问题, 城市更新的全球经验与本土实践均呈现了从政府主导、市场主导到多元协调的阶段特征。在此大背景下, 城市发展的重心已经由过去的高速增长、全面扩张转向更新、包容、渐进、可持续等一系列城市品质追求, 内涵式更新取代外延式扩张成为全球趋势。城市更新作为复杂性、综合性极强的“社会—空间”过程, 如何在有限资源制约下尽可能发挥空间效能, 如何在多元利益诉求的张力中追求公共利益最大化, 如何在趋利性动机下提出社会、文化、生态等方面的多维价值主张? 这显然不是或政府或市场, 仅凭一家之力能达成的目标, 而需要“政府—市场—社会”多元主体之间的协同合作。本文将从“伙伴关系”切入, 以纽约的几个城市更新项目为例, 分析不同模式的多元主体合作关系对城市更新机制、过程及结果的影响, 并且讨论纽约实

践对中国城市存量更新的启示。

1 城市更新中的伙伴关系演进研究

针对城市更新中伙伴关系的研究主要通过分析主体动机、主体间关系和机制路径来探讨伙伴关系与城市更新之间的相互影响。近年来, 在批判反思城市更新后果的基础上, 相关研究融入了社会创新视角, 呈现出多专业视角、多元面向的特点, 从社区需求出发提出对“政府—市场—社会”关系的重构性反思。通过分析伙伴关系创新的动力机制、目标内容、实现路径及实践后果, 进而探讨通过伙伴关系创新而达成包容性、可持续城市更新目标的可能性。

1.1 早期公私伙伴关系及其困境

公私伙伴关系, 是一种政府与非政府组织(私人资本、非营利组织)共同承担公共品供给责任的制度安排和合作关系。^[2]当代的公私伙伴关系实践始于西方新自由主义思潮和新公共管理运动, 传统的自上而下的政府主导模式因其科层庞杂和效率低下, 被归因为经济衰退的主要原因。迫于政府债务以及公共服务质量提升的压力, 教育、医疗、城市公共设施等供给主体由单一由政府向私人资本、自愿组织扩散, 成为一种重要的制度安排。^[3]公私伙伴关系固然具有降低成本、提高效率、分散风险的优势, 但也因市场资本的逐利特征, 不可避免地面临着“公共性”困境。

城市更新领域早期的伙伴关系是指私营部门和公共部门之间为促进经济增长和城市繁荣而达成的联盟, 有时会与商会和其他组织一起合作。^[4]这种合作方式以合资企业、城市开发公司的形式出现, 被称为“增长机器联盟”^[5], 这种新自由主义的伙伴关系导致了西方城市的公共要素私有化及集体消费供给危机等问题。^[6]目前我国的城市更新机制大多为政府主导, 房地产开发商实施市场化运作, 通过高强度的房地产开发来填补高昂的赔偿(拆迁)成本和开发成本, 市场导向的短期经济利益的追逐使得更新收益很难反哺地区的可持续包容性发展, 却同时牺牲了环境质量、公众利益和历史文脉, 给城市在整体上带来了资源分配不均、空间分层极化等社会空间后果。以上城市更新中瓶颈问题的产生并非因为资源稀缺等先天性不足, 而

是因为“国家—市场—社会”三元关系的失衡所致，故而凸显了创新伙伴关系、组织制度及生产方式的必要性。

1.2 治理视角下的城市更新演进趋势

“治理”是一个西方概念，20世纪80年代一经提出，就受到政治学、社会学和管理学等学科的广泛关注。治理理论因其灵活性与普适性，挑战着既有的机制分析框架，成为最大的显学之一，并迅速被延伸应用到提供公共服务、解决社会问题的实践领域。按照全球治理委员会的定义，治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和，它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。西方城市治理实践经历了由传统公共行政、到新公共管理、到新公共服务的演进，体现了日趋多元及人文的目标及路径。

治理视角下的城市更新研究更强调“社会—空间”的辩证视角，空间治理（spatial governance）是在治理理论框架下提出的以空间为对象的理论建构，西方的理论论述主要基于新马克思主义、后结构主义等后现代主义思潮，对空间的政治、经济、社会、文化意涵进行阐释，并分析空间生产的逻辑及过程。提出治理导向的城市更新模式，强调制度设计保障下的空间利益主体进行角色重塑及合作伙伴关系的创新，使得复杂的城市更新真正成为“一种动员集体努力并为寻找恰当解决方案的谈判提供基础的手段”以达到共识与平衡。^[7]

1.3 伙伴关系的社会创新

面对城市更新中伙伴关系遇到的制度与资源制约，以及“公共性”困境，“创新”成为灵活性、补充性的全球话语。德国社会学家查普夫从社会变迁的角度对社会创新进行了更具体的界定“社会创新是达到目标的新途径，特别是那些改变社会变迁方向的新组织形式、新控制方法和新生活方式，它们能比以往的实践更好地解决问题，因此值得模仿和制度化”。^[8]

社会创新的实践与理论始于西方福利社会在经历后福特主义的转型阵痛时期，为应对社会极化和排斥加剧等问题，重构经济、社会及政治结构成为了最重要的创新动机。^[9]社会企业家、政策企业家等创新者，包容多元的创新目标，议程创新、过程创新、产品创新及结构创新等实现路径构成了西方主流的话语体系。国内学者对社会创新的研究始于21世纪初，最初是对西方概念的引进与比较。此后通过中西方的差异性比较，在本土概念中强调了“社会公共领域”及“社会企业的兴起”。^[10]城市更新的伙伴关系创新研究主要聚焦于公共机构、中小企业、社会组织等新兴行动主体对传统公私关系的影响机制研究。^[11]

2 纽约的城市更新历程及其伙伴关系特征

纽约的城市更新同步于欧美城市化历程及西方治理转型的阶段，以19世纪末的快速工业化、城市化，和20世纪五六十年代的战后重建是两个重要的高峰时点。纽约的大规模城市更新始于后者，后又经历了20世纪七八十年代的谷底，以及1992年之后新的高潮，进入21世纪后的更新与其他全球城市有了更多共性甚至直接关联。

2.1 “联邦推土机”：1949~1974

纽约的城市更新历程，最为著名的应该是1949年开始的美国联邦政府拨款支持的“贫民窟清除”计划，虽然当时并没有明确的“贫民窟”标准，但大量老旧房屋、商店和街区被推倒，矛头直指少数族裔，尤其是黑人聚居的贫困社区。这个过程主

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

要的推动者罗伯特·摩西（Robert Moses）可谓是现代主义的城市规划思想的忠实捍卫者。当时的纽约，随着重工业西迁、小制造业迁至城郊，城市中的经济基础迅速衰减，工作机会、经济来源和地产投资的减少，令市中心的工人阶级街区衰败。^[12]摩西领导的当局认为“除了大规模拆迁没有其他拯救之策”。根据1949年《联邦住宅法》第一部分的规定，美国各城市能够将联邦资金用于荒废区域的拆除和重建，整个20世纪50年代，纽约贫民窟清除委员会都在以此为名拆除成片纽约社区。

这一阶段的城市更新以政府主导为特征，几乎没有公私合作，但碍于行政科层的冗余及对多元社会需求的忽视，本阶段的联邦城市更新计划并没有实现所承诺的各种各样的利益，反而加剧了城市中的种族与阶级分化，催生了一大批评论家，其中包括第一批社会改革者和廉租房倡导者。到了20世纪60年代，那些作为政敌的大政府正统批评者也开始利用该计划的缺点进一步发展自己的议程。城市更新的物质影响可能有限，但过程经验铺垫了“去中心化”改革，成了赋予地方当局更大灵活性并推出康复更新计划的背景。

2.2 多元参与的更新初始：1970~1990

1970~1990这个阶段经历冷战、经济萧条，但城市更新并非停滞不前，而是从强人政治的叙事转向了更为多元的更新治理。这一时期虽然仍有林肯中心这样被称为“打上冷战烙印”的更新项目，但更多的城市更新代表了多阶层、多种族的纽约人所参与、博弈的复杂进程。^[13]这段关于更新政治的讨论，突出了城市应该是什么样子，它应该服务于谁的利益以及谁将控制其改造等问题。从1948年联合国大楼建设开始，到20世纪60年代后期在东哈莱姆公共住房项目的斗争，这一时期的过程意义远大于其结果意义，一方面经历城市衰落，一方面强调文化意义。

这一时期有两项重要的城市运动，也奠定了后期社会力量参与城市更新的基础，留下了持续性的政策遗产。其一是20世纪70年代因拯救中央车站（Grand Central）的运动而引发的关于城市遗产保护的大讨论。此前已有大量宝贵遗产倒在推土机下，1964年，建筑师内森·席尔瓦（Nathan Silver）在宾州车站的废墟上举办了一场展览，称为“失落的纽约”（Lost New York），后来还出版了同名书籍，相当于纽约历史建筑保护运动的圣经，促使当局签署法案，成立了地标建筑委员会。其二是20世纪70年代发起的社区花园运动。不同于摩西时期自上而下的公园建设模式，大萧条时期许多空置和废弃的地块因市场逃离而被城市政府收回，成为新的地方性公共土地。特别是在曼哈顿下东区、地狱厨房和东哈莱姆等街区，出现了许多隙地。由非营利性环保组织发起的社区花园运动不仅美化了空地，也因整合社会资源、促进社区参与而获得城市及区政府的认可。纽约市政府于1978年启动了“绿手指计划”以提供协助和协调，由市政总署赞助，由联邦住房和城市发展社区发展资助，社会组织负责协调城市空置的租赁土地。

2.3 新自由主义更新：20世纪90年代至今

进入20世纪90年代，经济复苏，纽约和美国各大城市一样迎来了城市人口增长、城市中心区扩张的新一轮更新高潮，期间也有2011年因“次贷”危机而导致的停滞，但此时看来又在回暖。这次浪潮被很多学者称为战后更新的回潮、“重拾摩西梦想”，联邦层面数十亿美元资金用于复兴再贫困化的社区、重建CBD，以HOPE（Housing Opportunities for People

Everywhere“为了所有人的兴建住房”)计划和EZ(Empowerment Zoning 赋权区划)倡议为代表;城市层面,继任者彭博的经济机会计划覆盖纽约市全部五个区,旨在实现2030年人口增长百万的目标,被称为“新自由主义”的野心。此后一届政府又以“可负担住房”为主要执政目标,兴起了又一波城市更新高潮。^[4]

在新自由主义思想的主导下,以市场为导向的以提高城市竞争力为重点的更新已经普及,但是更新进程并不能简单概括为波浪线的起伏与轮回。新的更新形式已经出现,例如基于事件或文化的更新,在相似的表象下是不同的初始条件及影响因素,来自利益主体的诉求更为多元理性、资本权力更为分化制衡、过程张力更为复杂突出。城市更新的目标不仅仅是物质空间的改善,而是同时增加社会、经济或环境机会;小尺度、渐进式的社区更新成为多方呼吁并实践的可持续或参与式模板,公私合作的伙伴关系也从单一的增长联盟进入到了多样化模式并存的阶段。

按照范式、议题、主体、机制等治理要素,可将以纽约为代表的美国城市更新演进阶段特征归纳如表1。虽有体制机制不同,但中国大城市的存量更新也基本呈现了类似趋势。中国的城市更新是否能从统建统分、大拆大建走向共建共享成为存量更新时代的首要议题。

表1 治理视角下的城市更新模式及伙伴关系

	政府主导	市场主导	多元协调
治理范式	老公共行政	新公共管理	新公共服务
治理议题	清理贫民窟、解决住房需求	振兴城市经济、商业性开发	可持续、包容性空间发展
治理单元	大地块	政策区	小社区
治理主体	联邦/州政府	城市政府、开发商	城市政府、开发商、社区成员
伙伴关系	控制	激励	协商
治理工具	联邦资金 《国家住宅法案》等 清除、征收条款	税收融资政策区 激励性区划	基于社区的规划 容积率调控技术 社区土地信托
治理结果	均匀质化、再边缘化	异质化、碎片化	混合化、弹性化

资料来源:作者根据文献自行整理

3 纽约城市更新中的创新伙伴关系实践

早在“联邦推土机”时期,以雅各布斯为代表的草根运动便体现了社区对城市更新目的和有效性的反思。在当时不尽完善的城市治理结构中,雅各布斯这样的先锋人物利用了自己的专业知识、对社会决策流程的娴熟掌握、高超的社会动员技巧,并巧妙利用了政客斗争来争取绝对支持,有效的行动策略最终使这些社区及公共空间幸免于修路修桥计划或贫民窟清除计划,不仅留下了空间遗产,也产出了《美国大城市的死与生》这样经典的学术遗产。更为重要的是,作为高质量公众参与的典范,这些经验无疑影响了日后的治理创新与机制完善,社区及社会组织(企业)在此后的城市更新实践中发挥了日趋重要的作用。下文选取21世纪以来纽约市的三个城市更新案例,分析社区居民、社区小商业及社会组织在伙伴关系创新及其对城市更新项目的影响。

3.1 城市再开发中的社区发声

过去30年间,纽约对于公共产品的投入持续下降,市政府越来越多采用城市再开发项目捆绑公共要素的方式实现“公私

合作式”的公共品供给,如可负担住房、公园等。位于北布鲁克林的多米诺公园(Domino Park)被认为是纽约市近些年私人开发商所有、建设并运营公共空间的成功案例,但整个再开发项目历经十年,几易方案,经手两个开发商,其中一个很重要的原因就是社区群体的参与。

第一个开发商于2007年提出一个以高层住宅为主的开发方案,遭到了社区及各类社会组织的反对。社区提出了降低开发强度、增加可达性高的公共绿地、增加可负担住宅比例的建议,以降低再开发可能对周边社区带来的绅士化影响;两个历史保护组织——水岸保护联盟和当地社区保护联盟——从2006年开始为场地中两栋重要的工业建筑申请法定保护建筑。由于资金链断裂,第一个开发商于2012年将地块转手第二个开发商。吸取前者教训,后者从开发方案重新设计之初,就举办了多场社区意见征集会议,了解社区的诉求,并进行有条件的吸纳。这些被吸纳的意见包含:在业态上保护小商业和本土产业;引入平价超市;建设一所高中;建设社区花园;配置和本地历史、儿童教育相关的文化空间;建设沙滩排球场、儿童游乐场和宠物公园等。需求导向的公共要素增加使得此方案很快获得了社区支持,2018年作为项目公共配套的多米诺公园正式开放。

表2 纽约市北布鲁克林多米诺公园两版方案的参数比较

	第一版方案(2010年)	第二版方案(2013年)
公租房套数	440套	660套
公租房性质	独立建设(低品质)	与商品房混合(高品质)
高层数量	5幢	4幢
公共空间	相对封闭4.87hm ²	完全开放6.85hm ²
零售	大型综合体	分散的社区商业
创造工作岗位数	约500个	约2700个
公共交通	高峰时段更多的拥堵	高峰时段更少地拥堵
防洪措施	更大的建筑占地面积/更靠近水岸	更小的建筑占地面积/退界超过30.48m
建筑物最大高度	107m	163m

数据来源: <https://www1.nyc.gov/site/planning/applicants/env-review/domino-sugar.page>

从以上参数变化(表2)不难看出,新的方案体现了更多的公共要素和社区主张,如更具开放性的公共空间、对工业遗产的保护、对交通购物就业等社区需求的关注、对生态环境问题的重视等。在城市更新项目中社区如何有效参与,此案例给出了一些启示。一些有专业背景的志愿者加入社区听证会,对开发方案提出对社区有利的建设性意见;一些艺术家通过纪录片、装置等方式吸引公众参与;历史保护组织推动历史建筑的认定和保护,在有专业能力的社区志愿者和社会组织的动员下,社区得以在再开发项目中有组织地理性发声,并最终影响项目进程。

3.2 混合街区中的商家联盟

商业改进区(Businesses Improve Districts, BIDs)指的是在一个特定的地区里,业主和商家组成,自愿缴纳税赋,以使该商业区有一个良好的商业环境。20世纪60年代到70年代的“商业促进区”运动是为了应对有限的公共资源和不断恶化的商业发展现状,州市两级立法允许业主为类似地区定义和自筹资金,在其中进行资本改善使小商业业主从中受益,1984年曼哈顿“第14街—联合广场”区域形成第一个纽约市商业促进区。BIDs不仅是地理区域,更是非营利机构,它的董事会由当地的业主、商家、居民和通过选举的政府代表组成,是属于

商业型社区自治组织，作为地域型商会，小商家们抱团取暖、资源整合。

商业改进区所提供的服务并不代替市政府所提供的服务，而只是在其基础上再多做一些，由当地业主和商家决定提供哪些服务项目，主要包括环境改善、资本优化、公共安全、营销推广等。小商业服务局监管并扶持纽约市的商业促进区网络，纽约市为现有 72 个商业改进区，共 7 万多家商业机构提供了约 1 亿美元的额外资助。除此以外，还有一家纽约商业促进区协会的非营利组织作为各区之间的协调。一旦获得市长签发的 BID 证书，该地区就自动成立了一家免税的非营利组织，承担着商业自治、地方赋能、场所品牌化的职能，成为较为成功的治理创新实践案例。

与曼哈顿下东城隔岸相望的北布鲁克林地区，十几年前只是衰退旧区，经济乏力、设施缺乏、犯罪率高。2004 年的规划调整带来一波房地产开发高潮，但传统的增长联盟仅带来了商住地产增量，并没有直接推动地区复兴。该社区 BID 抓住了该区自发性科技产业的聚集效应，与周边另外两个社区 BID 联手推动地区性产业规划，利用布鲁克林的低租金、大空间对创业阶段科技企业的吸引力，布局“布鲁克林科技三角”（Brooklyn Tech Triangle）。该城市更新方案一方面通过对接社区资源，整合大学城的人才研发输出、海军造船厂政府旗舰园区的政策优势、布鲁克林大桥公园等新建文娱设施，成为了企业和人才安心落脚的保障，越来越多的创新科技企业创业者与员工选择在这里生活；另一方面，通过税收优惠、开发权转移、特殊区划等政策平衡科技企业租户的租赁偏好和传统业主的金融需求，将该地区滨水空置的仓库厂房改造成更活跃的创新空间。这种混合街区式的多元伙伴联盟关系促成了社区内大小企业、房产业主、企业员工及居民之间有效互动，加速经济、社会、文化资本的共融。这种以经济之名的社区更新打破了传统的边界，整合既有资源、创造附加价值、反哺弱势社区，是社区经济的新形态。

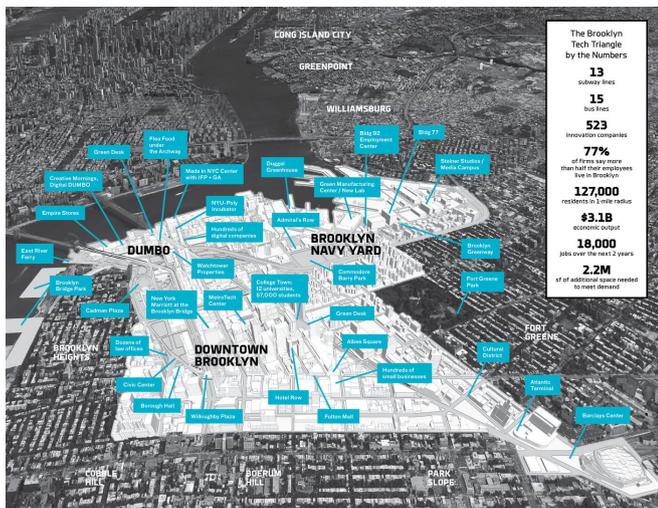


图 1 “布鲁克林科技三角”的区位及相关数据
图片来源：<http://brooklyntechtriangle.com/>

3.3 作为中介的社会组织

通常在提及良性的“政府—市场—社会”关系时，有能力、有资源的中介人（组织）都非常重要。纽约有许多专业的、有影响力的社会组织，他们以代理人、组织者、培训者、监督者

各种角色斡旋于复杂的公共事务中，成为伙伴关系创新、治理结构完善过程中不可或缺的一环。以纽约市艺术协会（Municipal Art Society, 后称 MAS）为例，该组织聚集了众多有行动力的组织成员，早在 20 世纪 60 年代的保卫大中央车站和推行《地标法》运动中就发挥了关键作用。

此后，MAS 以推动城市有机更新为主要组织目标，并于 1984 年专门成立了组织下属保护专委会，除了地标建筑，公共空间、公共艺术也是该组织倡导保护的重要对象。针对许多公共机构（如医院、学校和图书馆等）的户外雕像和公共壁画的无人维护的问题，MAS 于 1987 年启动了“领养纪念碑”计划，1991 年启动了“领养壁画”计划，连接私人企业和私人捐助者与有待维护的公共艺术品。此外，针对公共空间私有化的问题，MAS 于 2000 年启动了“私有公共空间伙伴关系倡导计划”（Advocates for Privately Owned Public Space Partnership），跟踪、监测这些私有的公共空间的使用状况，并促进必要的改进。在公有公共空间中，MAS 于 2018 年与其他几家非政府组织（如“美国公地信托”组织和“纽约人的公园”组织等）一起发起了一个保护倡议，对象是被称为联合运营游乐场（“Jointly Operated Playgrounds”，后称 JOP）的通过特殊伙伴关系运维的小型活动空间，JOP 的产生背景与前述的社区花园类似，运营方式是社区或学校与公园局共同管理，当这些小公园作为市属土地面临再开发危机时，社会组织的组织力和倡导力起到了很好的制衡作用。

这个由社会组织发起的伙伴关系倡导计划共将纽约市 525 个私有公共空间纳入网络，该计划发起人哈佛大学凯登教授（Jerold S. Kayden）在他的著作《私有公共空间：纽约经验》（2000）中总结道，以往的私人开发一般会把项目中的公共空间边缘化、降低其建筑质量，但是伙伴关系倡导计划有效地实施了公众监督，并推动市级规划标准及相关法令的建立，较大提高了私有公共空间的空间品质和公众可及性。^[15] 这个案例较好体现了社会组织在城市更新创新伙伴关系中的重要作用，作为公众与私人业主及政府部门之间的桥梁，他们能更为专业有效地表达公众需求，从而推动政策优化及落地实施。

4 纽约经验对中国的启示

虽然由于政治制度、体制机制、社会文化等方面的差异，纽约经验并不能直接为国内所借鉴；加上当地政客的政治诉求、社会组织的筹资途径、社会的种族分化等因素也增加了地方特殊性，但是纽约华盛顿广场、高线公园等代表性城市更新案例，以及上文所述案例的具体实践还是能给中国城市更新诸多启示。无论是政府主导、市场主导，还是两者联盟，城市更新在改变衰退空间的同时也生产着新的隔离与无序。政府清场、开发商追逐开发热土导致社会与文化脉络的割裂；产权复杂、主体缺失的衰退旧区则无奈成为中心城洼地。空间生产的资本逻辑通过高强度的房地产开发来填补高昂的更新成本，却导致了空间极化、社会排斥等负面后果，同时牺牲了公共利益、历史文脉、生态环境。创新伙伴关系不仅可以成为弥合制度不足、挖掘社会资源、优化空间结果的重要补充，也有助于进一步探索城市治理体系及能力的现代化建设，实现包容性、可持续的城市发展目标。

4.1 需求导向的公共要素配套

国内的存量更新实践正在逐步推行公共要素清单，以平衡再开发项目的公共性，但制度缺失及社会组织的失声使得逐利的市场行为主导更新实践，产生公共要素的边缘化、碎片化等后果，大大削弱了其社会功能的发挥。面对这种市场驱动型开发的“破坏性”和制度干预的“滞后性”，“微更新”成为国内很多大城市的应对之策，但这种由专业规划师、设计师发起的试验性项目同样存在公众参与度不高、部门间联动不足、长效机制匮乏的问题。纽约经验给我们的启示就是充分发挥（半）公共机构及社区社会组织的能力，挖掘熟悉政府结构、制度规范，具备专业能力的社区能人及组织，从而推动多方合作的有效性、规范性和长效性。

4.2 经济撬动的社区有机更新

基于地方的“社区”概念多数是“非经济要素”的，社区更多时候是提供公共服务、公共资源的共同体，而不是创造经济机会的载体。但是北美的商业促进区实践告诉我们，经济利益是撬动可持续社区更新的关键之一。纽约的“社区经济发展倡议”以社区为中心将社会和经济融合在一起，鼓励以增强经济机会的方式利用当地资源，以促进社区的经济、社会、生态和文化福祉，用可持续的方式改善社会条件。其实社区资源是丰富的，尤其在当下创新经济和创新治理的背景下，若能通过厘清解决产权制度、管理体制和组织与产业定位等问题，社区经济不失为优化配置资源、弹性弥合短板的可持续发展之策。

4.3 关系创新的治理体系建设

城市更新中的创新伙伴关系实践其实质是探讨多元协同的空间治理机制。纽约为代表的欧美城市通过社区、社会组织、私人企业、政府部门协商治理的实践来应对新自由主义城市更新带来的资源分配不均、社会不平等等问题，通过有组织的社区参与、小商业联盟、政策倡议网络等方式，公共配套、社区就业、遗产保护等目标更好地体现在了城市更新项目中。中共十八届三中全会提出，我国全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，同时提出了“创新社会治理体制”的具体任务。如何通过不同利益相关者间的关系重构实现空间资源使用、利益分配机制、社会空间秩序的完善，仍是一个需要不断探索反思的问题。△

【参考文献】

- [1] 丁凡, 伍江. 城市更新相关概念的演进及在当下的现实意义 [J]. 城市规划学刊, 2017(6): 87-95.
- [2] 王姣. 公私伙伴关系的公共性流失困境与治理——基于马克思主义公共性思想的拓展分析 [J]. 公共财政研究, 2018(06): 46-54.
- [3] 张雅勤. 公共性的扩散、阻滞与疏浚——从“购买服务”到“多元合作”的演变逻辑 [J]. 江海学刊, 2017(01): 114-121.
- [4] [美] 保罗诺克斯, [美] 琳达迈克卡西. 城市化 [M]. 顾朝林, 汤培源, 译. 北京: 科学出版社, 2009.
- [5] J. Logan, H. Molotch. Urban Fortunes: The Political Economy of Place [M]. Berkeley, CA: University of California Press, 1987.
- [6] M. Castells. The Urban Question [M]. London: Edward Arnold Publish Press, 1977.
- [7] Roberts P, Sykes H, Roberts P. Urban Regeneration: A Handbook [M]. London: Sage Publications Ltd, 2000.
- [8] [德] 查普夫. 现代化与社会转型 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 1998.
- [9] Julia Gerometta. Social Innovation and Civil Society in Urban Governance: Strategies for an Inclusive City [J]. *Urban Studies*, 2005 (42): 2007-2021.
- [10] 臧振雷. 社会创新概念: 世界语境与本土话语 [J]. 经济社会体制比较, 2011(1): 166-171.
- [11] C. Trillo. Urban Regeneration and New Partnerships among Public Institutions, Local Entrepreneurs and Communities [J]. *Advanced Engineering Forum*, 2014(11): 303-313.
- [12] Sharon Zukin. Naked Cities: The Death and Life of Authentic Urban Places [M]. Oxford University Press, 2011.
- [13] Samuel Zipp. Manhattan Projects: The Rise and Fall of Urban Renewal in Cold War New York [M]. Oxford University Press, 2010.
- [14] Derek S. Hyra. Conceptualizing the New Urban Renewal: Comparing the Past to the Present [J]. *Urban Affairs Review*, 2012, 48(4): 498-527.
- [15] Jerold S. Kayden. Privately Owned Public Space: The New York City Experience [M]. John Wiley & Sons, Inc., 2000.

【作者简介】钟晓华（1983-），女，博士，同济大学政治与国际关系学院社会学系副教授，同济大学中国战略研究院研究员。主要研究领域：城市更新、遗产保护、社区治理、青年研究。

【收稿日期】2019-12-18

The Innovation of Partnership in Urban Regeneration: The Practice of New York City and its Revelation

ZHONG Xiaohua

【Abstract】As the deepening of urbanization and globalization, the problems of government-led or market-led renewal became increasingly prominent, such as scarce spatial resources, inefficient land use, lack of social justice and cultural continuity, etc. Therefore, the worldwide urban regeneration is undergoing the transformation from government-led, market-led to collaborative cooperation. Taking New York City as an example, this paper analyzes how the partnership among different stakeholders changes to meet the updated needs in the new era, and therefore discusses the revelations of these practices to Chinese cities.

【Keywords】Urban Regeneration; Partnership; Social Innovation; New York City