

社区更新中合作治理的空间利益机制

姜玲 李磊*

【摘要】社区更新因其复杂性、专业化和巨额投入亟待政府、市场、社会合作共担，并以多元合作治理网络强化来保障更新后运行可持续，相关研究对合作行为的触动力机制和合作持续机制缺乏足够关注。基于空间生产理论，通过把社区空间从“场所”拓展为“要素”看待，社区更新合作可以从“国家治理尺度下沉—开发商生产逻辑延续—社区居民治权回归”的“意合”，以稳定的空间利益机制将合作治理网络链接强化，实现“政府更新发展与治理多重目标达成—运营商微利可持续运营—居民宜居和权利保障”的“利合”，并增进信任、培育自治能力、创造公共价值，为社区可持续运行奠定良好的市场和自治基础。本文尝试建立以社区空间为核心的合作治理分析框架，结合北京劲松探索实践，探讨政府—市场—社会如何从“意合”到“利合”，寻找促进合作治理的稳定共性机制，以期为特定空间中合作治理实践的开展提供有益的探索。

【关键词】社区更新；老旧小区改造；合作治理；空间利益机制

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.09.005

一、研究背景与问题提出

社区是居民享受公共服务的生活空间，^①满足美好生活的需要是人民城市建设和治理的根本价值所向。然而，我国城镇化初期建设的很多住宅小区随着时间的推移出现了一些问题，例如管线老化、外墙破败、配套设施不完善等，影响了居民对美好生活追求的需要，亟须进行更新改造。在此背景下，“十四五”规划提出实施城市更新行动，包括在五年内基本改造完成2000年以前建成的22万个小區，牵扯面广，需要巨大的资金投入。还值得注意的是，如果配套服务跟不上、整体居住品质得不到根本改善，改造三五年后，基础设施的问题极易反弹，又

* 姜玲，中央财经大学政府管理学院院长、教授；李磊，中央财经大学政府管理学院硕士生。

① 陈家喜：《反思中国城市社区治理结构——基于合作治理的理论视角》，《武汉大学学报（哲学社会科学版）》2015年第1期。

将为财政负担添加新的压力。^①

社区也是国家基层治理的基本单元，兼具国家治理和社会自治的双重属性。现有研究和实践关注老旧小区改造中的政府—市场—社会合作。但我们要看到，以政府投入撬动各方投入以及合作，形成合作治理的长效机制，避免改造后无人维护社区再度衰败等未来问题，具有更加深远的意义。以往的实践充分证明了无论是政府、市场还是社会组织和居民单方主导，都存在一定程度的失灵，产生例如行政主导机制下负担过重、市场资本逐利机制对公共利益的攫取、居民自治和社会组织参与的不稳定性等问题。^② 面向“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”，^③ “打造共建共治共享的社会治理格局”的基层治理体系和治理能力现代化方案和目标，老旧小区在特定社区空间中实现合作改造，生产出新的美好社区空间，理顺老旧小区改造中合作改造成功经验并实现合作治理的可持续机制，具有重要意义。

本文尝试建立以社区空间为核心的合作治理分析框架，结合北京劲松探索实践，探讨政府—市场—社会如何从“意合”到“利合”，寻找促进合作治理的稳定共性机制。其中，以空间生产为内核，意在探讨如何以社区可开发空间为关键拟合要素，影响社区空间改造，生产出新的社区空间形态，实现共担成本和共同治理的双重目标。劲松探索实践中，各方以资金共担为起点，在全国率先实现了老旧小区改造市场化和可持续发展，尤其是依托社区存量空间解决了市场主体参与改造缺乏回报来源问题，并深度探索了降低治理成本的路径，为特定空间中合作治理实践的开展提供了有益的探索。

二、文献综述

合作治理是公共产品和服务提供的主流趋势，是国家与社会多元主体建立良性互动机制的一种治理，在对整体性政府理论和共同生产理论综合的基础上，重视通过平等合作实现治理。^④ 随着后工业社会的到来，面对复杂问题，合作治理要求政府发挥“元治理”的作用，整合自身内外部多元主体的资源和能力，以达到任何单一主体都难以实现的政策目标，实现共同

① 魏飏、冯维健、王菲等：《老旧小区改造堵点观察（上）“面子”易改，“里子”难治》，《半月谈》2022年第10期。

② 赵珂、杨越、李洁莲：《赋权增能：老旧社区更新的“共享”规划路径——以成都市新都区新桂东社区为例》，《城市规划》2022年第8期。

③ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，《人民日报》，2017年10月28日，第1版。

④ 李文钊：《论合作型政府：一个政府改革的新理论》，《河南社会科学》2017年第1期

目标、相互增权。^①其发展是从政府职能改革和分权开始,伴随政府、市场和社会关系的嬗变而展开,^②目标指向通过多主体的共同生产以创造公共价值。当前,学者围绕合作治理的概念、模式、机制开展了丰富的研究,并将其广泛运用于社区治理、环境治理、乡村治理等领域中。例如从组织理论出发,建立共识性认知是实现合作目标的前提,合作行动过程中制度构建、意向生成、优势整合与行动调节机制能够有助于形成治理共同体。^③

但是在大多数研究中,合作治理的生发是天然的、自主的,对合作行为的触动力机制和合作持续机制缺乏足够关注和阐释。例如在社区等社会治理层面,针对更新过程中合作不灵、利益复杂的困境,以党建引领为代表的制度嵌入、以责任规划师为代表的技术参与是主要被阐释的破解路径。前者主要依赖于党组织的正式领导和党员的非正式引领,搭建起沟通协商平台,促进利益弥合和共识的产生,推动合作关系向高水平发展;^④后者则是通过沟通式、“菜单”化规划手段,弥合了政府与居民、专家规划与实际需求之间的鸿沟,促进多元共治。^⑤这类研究侧重于政府与社会的互动,市场的角色显得若有若无。但是,面对老旧小区改造的资金障碍,资本的力量不能忽视,如何发挥市场机制的作用,实现多主体成本共担、收益共享仍需进一步回答。同时,社区更新中合作治理的相关研究更多关注于共同目标、能力建设、惯习积累、信任强化等因素对主体间的合作关系的增强作用,^{⑥⑦}或是直接将合作治理机制运用到实际分析中,^⑧忽视了对合作治理行为产生动因的解释,以及利益机制在促进合作稳定可持续中的作用。

所以,现在更关键问题在于弄清楚是什么触发了多方主体合作行为的产生、保障合作治理的有效运行、^⑨持续运行,尤其是怎么吸引善于解决专业问题的市场主体的进入,共创公共价值。随着城市更新行动的推进,多元力量参与的探索,利益机制和社区更新中的空间价值进入治理越发重要,实现成本—收益的平衡并实现稳定回报是推动主体合作的基础,实现改造工

① 汪锦军:《合作治理的构建:政府与社会良性互动的生成机制》,《政治学研究》2015年第4期。

② 王家合、赵喆、柯新利:《公共服务合作治理的主要模式与优化对策》,《中国行政管理》2018年第11期。

③ 张舜禹、郁建兴、朱心怡:《政府与社会组织合作治理的形成机制——一个组织间构建共识性认知的分析框架》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2022年第1期。

④ 王欢明、刘梦凡:《基层党建何以引领公共服务合作生产以促进城市社区更新?——以老旧小区电梯加装为例》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》,http://kns.cnki.net/kcms/detail/45.1066.C.20220324.0923.002.html,访问日期:2022年6月25日。

⑤ 唐燕、张璐:《从精英规划走向多元共治:北京责任规划师的制度建设与实践进展》,《国际城市规划》,http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.5583.TU.20210415.1723.002.html,访问日期:2022年6月25日。

⑥ 李慧凤、孙莎莎:《从动员参与到合作治理:社会治理共同体的实现路径》,《治理研究》2022年第1期。

⑦ 隋晓妍:《社区更新的合作治理机制研究》,厦门大学,2019年硕士学位论文。

⑧ 葛天任、王拓涵:《社区更新微基建的公平规划与合作治理——以北京“清河实验”的YG社区为例》,《华东理工大学学报(社会科学版)》2020年第5期。

⑨ 张康之:《论参与治理、社会自治与合作治理》,《行政论坛》2008年第6期。

作可持续性的关键。^① 由于不同主体的价值取向、目标属性的差异，合作的同时不可避免存在博弈，根据环境的变化和其他主体的行为，各行为主体也会依据成本和收益动态调整自己的策略。^② 老旧小区改造中，居民的受益感、市场的盈利需求都会影响合作的生成与状态。实践证明，存量空间在其中发挥着关键作用，吸引多元主体参与，实现资金平衡、利益调节最终都依赖于空间相关权益的增值与置换。空间的价值不言而喻，空间生产理论的发展和应用给了我们更多的启示。

空间生产理论最早由列斐伏尔提出，后经哈维、卡斯特尔、史密斯等学者不断完善，^{③④⑤} 对于城市空间结构、形态和功能的重塑和演化研究具有启示意义。^⑥ 空间不再只是社会运转的背景，而是社会实践的直接产物，每个社会阶段为了保证其运转顺畅，势必会生产与之相适应的空间。资本通过对空间的占有、生产和再生产，实现自身的积累和增长。^⑦ 空间生产理论虽源于解释西方的城市建设和更新实践，对于理解我国改革开放以来快速的城市化进程同样具有重要的解释意义。国内学者多运用空间生产理论解析经济空间、^⑧ 城市空间^⑨ 以及虚拟空间实践^⑩ 的生成逻辑与演化机制，指出权力、资本和权利是驱动空间生产的核心要素。^⑪ 根据空间生产理论，作为场所的存量空间具有潜在价值，吸引多元利益主体的互动与博弈，进而共同作用于空间的再生。^⑫ 但以土地产权为基础的空间资本化运作易于产生空间不平衡的发展，造成了住宅价格升高、邻里肌理破坏等系列社会效应，并不满足城市“人”的需要。进一步呼唤“空间正义”的回归旨在反抗国家和资本的单向度控制，强调让空间“物尽其用”、保障城市居民的权利。

那么，如何将现有研究中提到的社区具备的基层空间互动场景价值、存量空间再开发的财政价值与治理诉求的公共价值相结合，应用于社区更新过程和可持续治理过程中，对于深化合

-
- ① 张羽、邓香宏、唐颖：《老旧小区改造中居民与市场改造方的行为策略选择研究——基于EG-SD方法》，《建筑经济》2021年第9期。
- ② 任志涛、郭亚、孙彦武：《环境治理公私合作项目多方主体价值共创演化博弈研究》，《软科学》，<http://kns.cnki.net/kcms/detail/51.1268.G3.20220210.1719.006.html>，访问日期：2022年6月16日。
- ③ Lefebvre H, *The Urban Revolution*, University of Minnesota Press, 2003.
- ④ Lefebvre H, Nicholson-Smith D: *The production of space*, Blackwell, 1991.
- ⑤ Castells M. *City, Class and Power*, The Macmillan Press, 1978.
- ⑥ 叶超、柴彦威、张小林：《“空间的生产”理论、研究进展及其对中国城市研究的启示》，《经济地理》2011年第3期。
- ⑦ 张满银、范城恺：《哈维的空间理论辨析及对中国空间发展的启示》，《区域经济评论》2020年第3期。
- ⑧ 张晖、郭庆宾：《海南自由贸易港建设的空间生产逻辑》，《地理科学进展》2022年第5期。
- ⑨ 温士贤、廖健豪、蔡浩辉、陈晓亮：《城镇化进程中历史街区的空间重构与文化实践——广州永庆坊案例》，《地理科学进展》2021年第1期。
- ⑩ 袁媛、张志敏：《城市社区生活共同体的空间建构——以包头市北梁棚改新区为例》，《新视野》2021年第1期。
- ⑪ 张京祥、吴缚龙、马润潮：《体制转型与中国城市空间重构——建立一种空间演化的制度分析框架》，《城市规划》2008年第6期。
- ⑫ 沈昊婧、荆椿贺：《功能转型背景下城市存量空间更新中的空间治理——基于空间生产理论的分析框架》，《公共管理与政策评论》2021年第5期。

作治理的生发和持续机制研究，具有理论价值。就实践而言，对社区更新的改造和治理双重目标实现具有现实价值。本文致力于在存量空间的改造中探讨合作治理的利益机制，透视其推动多元主体共治的互动博弈、强化治理网络链接的途径。

三、空间作为治理对象：社区更新三方主体的意合

多元治理主体间关系是理解实践、推动现代化转型的本源性问题。^①如图1所示，当前老旧小区更新实践中，政府、市场、社区居民形成共治的阻碍并非缺少共同动机，相反三方主体对社区空间改造的意愿是一致的，只是利益协调不畅制约了合作治理水平。

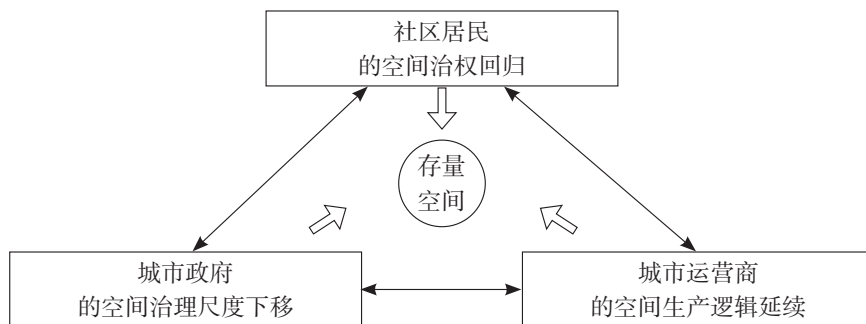


图1 社区更新中多元主体“意合”逻辑

（一）关注社区：城市政府的治理尺度下移

城市空间是经济、政治、文化、社会等方面的活动中心，^②实施城市更新行动是重要的空间生产与再生产的实践，^{③④}是政府治理、市场力量、居民权利在特定空间耦合的过程。党的十八大以来，“以人民为中心”的思想成为新时代推进城市建设的主旨方向，实施城市更新行动便是要扭转以往城市开发中的以物为中心的发展导向，摒弃单一追求经济发展的发展模式，凸显城市属于人民、为了人民、依赖人民，积极发挥群众主体作用、重心向社区下沉、统筹安排空间规划与建设，将人民城市重要理念落实到发展与治理中。^⑤

城市更新首先是国家主导的行动，是执政理念和价值取向的具现。国家对于社会的建构要素、方式与轨迹嵌合在社区公共空间改造过程中，并为改造提供制度和资源保障。以城市内村

① 赵孟营：《城市社区治理现代化：关系论的视角》，《中国特色社会主义研究》2017年第2期。
 ② 王蒙徽：《实施城市更新行动》，《中国房地产》2020年第34期。
 ③ 胡贵仁：《空间生产、权力重构与渐进调适：基于城市封闭社区治理变迁的考察分析》，《领导科学》2020年第20期。
 ④ 范建红、梁肇宏、赵亚博、金利霞：《资本、权利与空间：日本社区营造的经验与启示》，《城市发展研究》2020年第1期。
 ⑤ 谢坚钢、李琪：《以人民城市重要理念为指导推进新时代城市建设和治理现代化——学习贯彻习近平总书记考察上海杨浦滨江讲话精神》，《党政论坛》2020年第7期。

庄、工厂和社区等微空间为改造对象，城市更新成为实现当前经济转型、环境保护、民生保障、文化繁荣等多重宏观目标“穿针引线”的有力抓手，通过可操作的空间规划方案，实现微观尺度的治理，推进新型城镇化和高质量发展。^①这种空间选择的尺度下移并不意味着抛弃市场力量，而是在城市内的空间更新中重塑主体间关系，更多地保障以往处于弱势地位的公众的居住权利，提升城市居民的幸福感。

（二）城市开发商的空间生产逻辑延续

以开发商为代表的市场主体一直是城市建设开发过程中的重要力量。进入存量更新时代，市场主体已经敏锐察觉到潜在的价值，有强烈意愿参与到城市更新行动中。^②结合空间生产理论，这种意愿的产生可以理解为城市开发商空间生产逻辑的延续。

哈维提出的“资本三重循环”理论指出，当资本膨胀到一定程度，便会从空间内的生产资料（原材料、雇佣人力）向空间本身的生产（固定资产，包括购置土地和开发），以及向公共服务、社会支出转移，并通过利润的获取以实现积累循环，具体到城市层面便是空间的扩张、摧毁与重塑。^③过去，在城市摊大饼式的扩张开发模式下，开发商通过土地运作、新城建设、商品房开发等能够获得较高收益。随着我国进入城镇化的后半程，以往的扩张模式注定难以为续，固定资产中过度积累的资本需要重新寻找新的空间助推循环，不断创造需求、促进社会消费、塑造升级土地之上的空间业态，成为实现利润的获取和资本积累的有效路径。^④特别是与传统的基础设施建设相比，老旧小区改造项目的投资周期相对更短，边际效应明显、资金周转更优，^⑤资本运转速度对于资本价值的增值同样重要。存量空间的改造，是资本作用下空间生产逻辑的延续，新治理格局中城市开发商逐渐承担起公共空间的运维职能，向城市运营商转变。

（三）社区居民的空间治权回归

居民是社区治理的主体，与居民权利相关的公共事务应充分考虑居民的意见。社区公共空间是具有一定俱乐部属性的公共产品，是容纳社会交往、体现人文关怀的空间平台，社区居民享有共同建设、共同使用、共同监督的权利，这是现代城市精神的核心，也是社区基层治理、保障公共利益的基础。

社区闲置公共空间是社区更新的主要对象，通过品质提升和功能重塑对其进行综合改造，

^① 叶林、彭显耿：《城市更新：基于空间治理范式的理论探讨》，《广西师范大学学报（哲学社会科学版）》，<http://kns.cnki.net/kcms/detail/45.1066.C.20220426.1646.002.html>，访问日期：2022年6月14日。

^② 唐燕：《老旧小区改造的资金挑战与多元资本参与路径创建》，《北京规划建设》2020年第6期。

^③ Harvey D., The urban process under capitalism: a framework for analysis, *International journal of urban and regional research*, 1978 (2) .

^④ 张京祥、陈浩：《基于空间再生产视角的西方城市空间更新解析》，《人文地理》2012年第2期。

^⑤ 仇保兴：《老旧小区改造的五个有利于》，《住宅产业》2019年第9期。

可以激活社区活力。^①当前,积极动员居民参与成为了全社会的共识。人居三会议产生的“城市愿景”指出居民使用和享受城市与社区的平等、正义与包容,《关于加强和完善社区治理的意见》也指出要坚持依靠居民、组织居民、服务居民。基于空间正义,学者们更是呼吁社区更新治理价值的公共性唤醒,重构自上而下国家治理与自下而上社会治理的协同范式。^②这种参与是对政府管理的有效补充。

面对老旧小区当前公共空间的普遍退化落后,居民同样也希望能参与到社区更新共同缔造中。中国社会治理的转型为居民提供了权利保障,通过意见征询、监督反馈等机制大大拓展了居民的参与空间。在价值共创的视角下,必须要将作为使用者的居民吸纳进生产过程中,以用户为中心提升服务质量和满意度,凝聚共识、创造公共价值。

(四) 社区更新的“意合”困境

尽管社区更新有助于城市政府在微观尺度上进行精细化管理,并引导社会资本与公众群体在更新过程中实现自身利益需求,然而社区公共空间的更新仍面临着“意愿相合”而“利益不合”的实践困境。一方面,界定不明、关系复杂的产权结构导致多元更新主体的协商难度大,进一步推升了实施成本、交易成本和风险治理成本;另一方面,其公共产品属性和开发限制,制约着利润的规模扩张,导致市场缺乏动机进入。具体来看,市场力量参与改造的核心收益来自空间改造后的管理运营收入,然而现存部分空间的产权归属多个单位,自行车棚等原有公共空间又存在规划限制,导致空间资源存在碎片化情况、难以统筹整合和高效利用,进而影响收益预期。^③市场的角色缺失又将推升政府与居民的成本,且改造项目缺乏专业性,效果不尽人意。基于成本—利益的动态博弈分析,利益获得感的丧失极大影响了市场与公众参与的积极性,但改造的巨大成本又让政府难以独自承担。因此,如何在更新意合的基础上,进一步实现更新利合是当前社区更新亟待解决的关键问题。

四、空间作为治理要素:社区更新三方主体的利合逻辑

面对“意合”的困境,需要找到破解的关键和机制。挖掘空间作为场所的和存量资源的潜在价值,这一触发机制已经被实践广泛应用。特别是与空间所绑定的土地资产权利往往是吸引社会资金投入的最为重要资源。关键问题还在于弄清楚什么样的结构、制度和运行机制可以保

① 单瑞琦:《社区微更新视角下的公共空间挖潜——以德国柏林社区菜园的实施为例》,《上海城市规划》2017年第5期。

② 李昊:《公共性的旁落与唤醒——基于空间正义的内城街道社区更新治理价值范式》,《规划师》2018年第2期。

③ 徐晓明、许小乐:《社会力量参与老旧小区改造的社区治理体系建设》,《城市问题》2020年第8期。

障合作行为的产生和合作治理的有效运行。建立空间利益协调机制，进而共同作用于空间的再生，成为破解“意合”困境的关键。

基于空间生产理论，通过对空间资源权属关系的治理，显化社区内存量空间的经济与社会价值，重新调节和保障空间关联主体的成本与收益，是推动多元主体“利和”的重要途径。如图2所示，对于政府主体而言，政府要让空间“物尽其用”、保障城市居民的权利，需要进一步厘清存量空间资源及其权益利用模式，探索空间利益再配置的合理模式，促进公共价值开发；对于开发商而言，要从空间的大开发思维转向存量空间的盘活与再开发模式，实现微利可持续，助推发展转型；对于居民而言，要基于空间治理权的回归，充分表达意见、主动参与改造，以期获得更为宜居、优质的生活空间与公共服务。

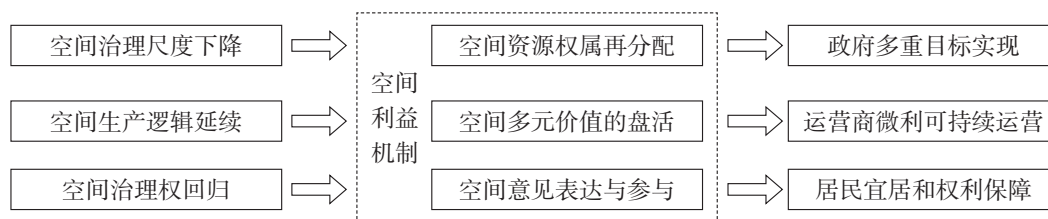


图2 社区更新中多元主体“利和”机制

（一）政府以空间资源配置实现多重目标

老旧小区中的公共空间资源闲置现象大量存在，闲置原因复杂多样，权属尤其复杂，在城市化时间长的大中城市特别突出。例如北京大兴枣园社区小区建造年代久远，因规划、土地权属等问题导致社区中出现一块无权属用地，再如北京大兴区三合南里一闲置土地与房屋建设归某一私企所有等。在我国土地制度的约束情境下，更新过程中无法避免要基于土地为单位的产权收拢和变更，进而才能进行建设和改造。然而，现行土地政策并不适用于老旧小区改造用地开发使用。因其营利属性，不符合土地划拨出让基本要求。又因其具有一定公益属性，项目收益利润微薄，不符合有偿出让基本要求，否则会给企业造成较大压力。存量土地多涉及土地原产权人，当前土地出让方式以政府储备土地出让为主，也不适用于存量土地产权转让。所以，面对存量土地，需要政府通过相关流程或政策，明确老旧小区存量土地权属、开发权利、适用流程。

首先，政府发挥元治理的作用，通过创新产权确定、功能变更等制度供给以及搭建协商平台降低交易成本、创造收益空间，^① 允许小区公共空间作为经营场所。例如，北京《关于老旧

^① 黄卫东、杨瑞、林辰芳：《深圳城市更新演进中的治理转型与制度响应——基于“成本—收益”的视角》，《时代建筑》2021年第4期。

小区更新改造工作的意见》〔京规自发[2021]120号〕允许改造利用现状房屋和小区公共空间,包括锅炉房(含煤场)、自行车棚和小区门房、社区配套用房等其他现状房屋,来补充社区综合服务设施或其他配套设施。在确保结构安全、消防安全的前提下,可以临时改变建筑使用功能,暂不改变规划性质、土地权属。

其次,政府结合实际创新存量土地再利用的模式,在不改变土地权属的情况下,完成土地经营权的流转。分类来看,针对部分原无主空置用地,可以由政府通过法定程序将其进行确权登记并回收,划拨给社区或街道,再由社区与企业进行合作开发运营;针对使用权归属于私企的土地,在其土地使用权期限未到而土地利用效率极低的情况下,可以由街道通过上级财政拨款,以签订合同的方式租入土地,然后以签订协议的方式出让给企业,交予企业市场化运作。^①

最后,政府充分发挥政策便利,优化、加速土地利用流程。例如,2019年北京市人民政府发布的《关于优化新建社会投资简易低风险工程建设项目审批服务的若干规定》中指出,部分建设用地在建设过程中可以享受精简审批事项等便捷政策。

在此过程中,政府要注重强化社区内空间的公共属性,兼顾公共利益和企业的盈利需求,将市场盈利点和公众的日常生活需求、社区更新的长期性结合起来,^②通过政府购买、强化公共服务导向、容量控制等方式完善模式,引导共同利益的生成。例如,前述北京大兴三合美邻坊的实践中,整个土地流转使用过程,政府以财政收入为基础向社区划拨经费,社区从私企承租土地和厂房,将土地移交愿景集团进行开发建设,并签订相关运营和收益协议,创新了15分钟生活圈便民设施协调运营模式。政府以闲置空间的功能变更许可及相关制度供给,实现了开发目标,投入远远低于自我投资开发的成本,兼顾了空间改造的效率、效果与空间正义,具有人民中心视角、消费空间的经济效益。

由于城市自身具备较高空间生产能力,相关利益主体在诸多生产生活要素的使用和分配、收益等环节发生着博弈,亟待提升政府对空间的治理能力,^③提供重要的制度供给予以保障,通过对空间资源权属关系的治理,显化社区内存量空间的多元价值,规范多元主体间的成本收益,有效弥合利益隔阂、推动合作生产和合作治理的持续。

(二) 运营商以空间实现微利收益但可持续

自国家实施住房制度改革、发展住房交易市场以来,市场主体逐渐成长为推动城市扩张、

^① 《城市更新:行业新风口,房企转型新窗口》,《中国房地产报》,2021年12月27日,第12版。

^② 卓健、孙源铎:《社区共治视角下公共空间更新的现实困境与路径》,《规划师》2019年第3期。

^③ 赵孟营:《城市社区治理现代化:关系论的视角》,《中国特色社会主义研究》2017年第2期。

空间再生的重要力量。实施城市更新依然需要市场主体发挥作用，借助市场机制，有助于提高企业配置资源效率、面对资金困境，还能与政府财政资金起到叠加效应。^①

过去，房地产商主导的旧城改造、新城建设的拆建模式不仅不断拓展了城市的边界线，也为行业创造了巨额利润收益。基于地租理论，这份开发收益主要来自于“旧”空间带来的资本化地租下降与空间所占土地的潜在地租持续上升所形成的地租差，^②这种简单的盈利思维意味着企业只要“推旧建新”，就能实现相当可观的资本回报。进入存量更新时代，在国家“房住不炒”长期政策方针指导下，“高负债、高杠杆、高周转”的传统开发模式已然不可持续，房地产商亟须转型，创造新的盈利空间，并不断降低成本和减少风险，促进良性循环和健康发展。针对扩盈利，市场需要转化“暴利开发思维”为“微利运营思维”，积极探索可持续模式。基于循环规律，未来一部分资本将停留在空间资产中继续助推小范围、小规模的城市开发建设，另一部分则将流向社会服务等领域，推动服务提质、消费升级。老旧小区改造中，应将“空间改造”和“服务升级”结合，拓宽盈利渠道。通过居民意向调查，明确社区居民需求，改善修复小区内物质空间，建设满足居民多元需求的便民设施，并通过所积累的商业资源、运营优势，针对性地进行招商引资、引入商户、开展活动等，为社区居民提供高质量的生活服务，盘活存量空间、挖掘多元价值、激发整体活力。基于老旧小区各类服务的长期缺位和相对落后的状况，市场能够攫取长期运营维护价值的渠道更加丰富，包括停车费、广告费、物业费等，还可从新的服务项目中受益，例如智慧养老、托育服务、一站式服务点等。

针对降成本，市场需要转化“盈利思维”为“民生思维”，加强与政府、居民的关系绑定，争取多方支持，减少交易摩擦。过去市场主体参与小区改造，不仅面临着较高的改造运营直接成本，还存在过高的交易成本，包括协商成本、代理成本、信任成本、风险成本和时间成本等，致使社会资本较难进入。^③以民生事项为价值导向，处理好与政府、与居民的关系，一方面有助于得到政府的制度支持，例如程序简化、减税降费等，降低改造不确定性，直接减少显性成本；另一方面通过协商平台、公益支出等，能够获得居民的信任，可以进一步降低合作交易过程中的各类隐性成本，保障合作改造的顺利推行，提升改造后的居民满意度、幸福感。空间资产的盘活需要政府提供制度保障，但究竟如何激活其价值离不开市场主体的广泛参与。在

① 缪春胜、邹兵、张艳：《城市更新中的市场主导与政府调控——深圳市城市更新“十三五”规划编制的新思路》，《城市规划学刊》2018年第4期。

② 宋伟轩、刘春卉、汪毅、袁亚琦：《基于“租差”理论的城市居住空间中产阶层化研究——以南京内城为例》，《地理学报》2017年第12期。

③ 姜玲、王雨琪、戴晓晔：《交易成本视角下推动社会资本参与老旧小区改造的模式与经验》，《城市发展研究》2021年第10期。

老旧小区改造中,运营商通过将空间改造与服务升级结合,加强与政府、居民的关系绑定,不仅能为居民提供更为优质和多元的公共服务,更挖掘了新的盈利点、降低了改造综合成本,有利于实现自身的投资回报平衡,促进社区内新型关系的生成与稳定。

(三) 公众获得更优质的服务和参与空间

建设人民城市的社区必须以居民的需求为出发点、以居民的满意度为评价尺。在老旧小区改造中,居民对空间改造的意见得以充分表达,不仅能够获得更为优质的公共服务和更为宜居的社区空间,还将激发内生参与动力、成为合作治理格局中重要一极,有助于多主体关系的平衡与稳定。基于以人为本的价值导向,社区更新需要居民广泛参与到改造方案的制定、实施与监督过程中,充分表达意见、积极参与建设,既找到符合多方主体意愿的“最大公约数”,也让少数人的合理需求得到关注,以实际民生需求为核心引导,真正将社区空间建成市民空间,重塑生活价值、维护空间正义。空间改造吸纳公众参与,关键是要向下“赋权”,赋予社区居民能够影响或直接参与社区更新的权力。这需要在制度上明确规定在改造全流程应纳入公众参与这一必要环节,通过开展社区投票、推动居民监督等形式,以最大程度保障社区居民表达意见的权利。^①北京市住建委等五部门出台的《关于进一步加强老旧小区改造工程建设项目组织管理的意见》明确指出要将群众工作贯彻全过程,“街道办事处应会同实施主体逐项协调研究解决居民重点诉求”,“应充分吸取群众关于设计方案的合理化建议”,为居民参与提供了坚实制度保障。

同时,应借助政府和市场的力量,搭建多元主体协商共谋的议事平台,构建有效的协商机制,畅通意见表达和需求收集的渠道,保障社区居民多元诉求得到充分表达。居民自身也实现从服务的被动接受者转变为积极参与者、共同缔造者。一方面,针对改善类、提升类的改造项目,鼓励居民和政府、市场共同出资、共担成本。另一方面,通过志愿服务活动、志愿积分制度、党建引领等机制,发挥社区内能人、党员、退休干部等群体的作用,引导居民成为社区空间改造的建设者、公共服务的提供者。在这个过程中,不仅有利于增强居民的社区主人翁意识、激发社区认同感,还有利于塑造居民参与社区治理的责任意识和自治能力。

(四) 以空间为要素“利合”成为稳定结果

社区存量空间是三方主体所代表权力、资本与权利互动的产物。针对空间如何改造这一关键议题,构建了政、企与居民的互动情景。通过对原有存量空间的升级改造,居民享受到更优质的服务;政府缓解了财政压力,且取得了更获满意度的改造效果;企业在政府引导和

^① 李郁、刘敏、黄耀福:《社区参与的新模式——以厦门曾厝垵共同缔造工作坊为例》,《城市规划》2018年第9期。

居民参与的约束下合理利用土地、压缩逐利空间、获得长期稳定的空间增值收益。^①三方都实现了各自的需求与价值，且在不断的互动博弈中保障了公共利益。更重要的是，老旧小区改造中合作治理格局的形成不仅挖掘了经济利益的“造血点”，还提升了社区内社会资本水平，让居民之间，居民与政府、市场建立起沟通的平台，增进了相互信任，培育了社区居民参与社区维护和治理的主动意识与自治能力，^②有助于改造后续的稳定与可持续。在整个过程中，空间既是社会关系的产物，又参与到生产过程中促进自身的再生产，以“利合”黏合起多元共治的隔阂、推动共同生产的可持续与公共价值共创。

五、案例分析：劲松探索实践

（一）背景：多方主体的意合与合作困境

近年来，国家和政府陆续出台了系列指导意见和政策，推动城市内老旧小区的更新改造，提升居民生活的幸福感。2018年，北京劲松北社区一封联名信送到了劲松街道办事处，希望能为社区引入专业物业和给老楼加装电梯。但究竟如何改、资金从哪出、如何保障改造效果，成为了难倒劲松街道的第一道关卡。社区改造是一项长期性的工程，体量大且需要重复性维护，单独依赖国家和政府财政投入，负担太重。社区层面（包括产权单位）因缺乏精力、资金和能力来管理小区，更多依赖于政府。居民层面，对于改造目标诉求多元，差异较大难以协调，造成参与的缺位。

同年，Y集团成立。集团意识到房地产商增量发展的时代已然过去，未来需要在存量空间上做文章，基于竞争优势的考虑，选定了老旧小区改造综合整治战略方向。考虑到劲松社区的地理位置优越、邻近国贸CBD、升值潜力大，可经营的闲置空间和低效资源较多，以及老年人较多，未来可以推出定制化服务形成新的利益点等优势，Y集团在朝阳区住建委的支持下，与劲松街道展开合作。对于企业而言，这意味着通过长期的经营，能够实现投资回报的平衡。本次改造Y集团投入了3000万元，与政府签订了20年的战略合约。2018年7月，劲松北社区试点改造工程正式启动。

（二）突破：以空间为要素的合作治理机制

针对已有空间“改什么、如何改”这一关键问题，社区广泛宣传动员，激发全民参与的

^① 彭恺：《新马克思主义视角下我国治理型城市更新模式——空间利益主体角色及合作伙伴关系重构》，《规划师》2018年第6期。

^② 宋洋：《老旧小区治理的创新之道及其内在逻辑——以北京市HC社区治理经验为例》，《学习与探索》2021年第11期。

积极性。街道全程参与,依托“五方联动”平台和社区“党建共同体”的组织优势,组建社区“三级议事会”议定方案,为公众的参与提供了意见表达的平台,也为企业参与改造破除了综合协调的掣肘,客观上节约了交易成本。Y集团作为调研需求方,收集居民对当前社区环境的不满意情况和对便民服务的要求,期间共召开了100多次各类议事会调研收集需求,这个过程持续了将近1年,经过不断协商,才最终确定了改造方案和项目。具体的改造实施过程也有居民的参与,例如通过举办书法大赛为大门题字。

整个改造过程中,Y集团面临的挑战接踵而至,没有合作模式可参考、规划指标难以更改、经营证照办理难等困难都制约着企业未来预期收入的稳定性。政府通过制度供给等举措致力于降低合作成本、提升各方收益。为了实现社区中低效空间的使用,北京市做出了较大的政策创新,包括在社区存量复杂产权土地上的开发使用创新,允许民营企业以不超过20年的存量资产经营权作为抵押贷款,以及适用放管服简化程序的简易低风险政策创新。同时让利于企,政府在前三年每年给予Y集团143万元的财政补贴,打出了3年物业扶持期+社区闲置低效空间改造后20年经营权+“使用者付费”项目+产业运营”组合拳,帮助企业实现20年预期回报率8%的微利可持续。

企业为维护与社区居民的关系,作出了利益让步。针对物业管理收费的问题,Y集团实行了“先尝后买”的免费体验活动,先让居民享受到专业化物业服务的便利,再逐步培养居民的收费习惯。针对社区内公共服务的供给,原来的理发、裁缝师傅在空间改造装修后被邀请回来重新经营,且租金不变。企业努力从居民的真实需求出发,以人为本,增强社区营造与社会关系网络的维护,让整体管理的人情味更足。

(三) 成效: 利益弥合与公共价值

如今劲松北社区可谓焕然一新,居民的满意度、幸福指数不断提升。通过引入专业物业公司、安装人脸识别等智慧设施加强了社区的安全管理;小区整体环境也得到了美化,入口大门得到了翻新,公共区域绿地丰富了植物品种、成为了可享受的绿地空间;美好理发店、美好会客厅、社区商业中心等便民业态的打造更是将空间还给居民、还给生活,让价值回归。在整个空间改造过程中,通过不断协商沟通,以人为本的理念得到了贯彻落实,社区居民的公共利益得到了充分保障,政府推动老旧小区改造的任务也得到了阶段性完成。

而对于Y集团而言,摒弃赚快钱、谋暴利的思维,关注民生,追求“微利可持续”。根据调研,街道授权将1698平方米的闲置低效利用空间运营权交给Y集团,可以开展养老、托幼、健康等便民业务,通过公益、半公益或纯商业的形式对外出租,通过租金获得长期稳定的收益。经估算,在20年合约期内,社区闲置空间的利用将成为企业的核心收入,预计占总收益

的46%。闲置空间资源的盘活成为Y集团对未来良好收益预期的有力支撑点。

在劲松实践中，空间弥合了三方主体间的利益隔阂，建立起居民受益、政府负担减轻、企业获得长期回报的可持续机制。同时，改造过程中所形成的沟通平台、培育的居民参与意识与能力以及塑造的良好主体间信任关系，为未来社区更新的良性发展奠定了柔性基础。

六、结论与讨论

社区更新需要政府、企业和居民的共同参与、共同建设、共同治理。进入城镇化后半程，城市内空间改造为多元力量构建了互动博弈场景，在“国家治理尺度下移—开发商生产逻辑延续—社区居民治权回归”的“意合”前提下，究竟如何形成稳定和可持续的治理网络？本文探讨了将社区空间从“场景”拓展为“要素”的“利合路径”，以居民对美好生活空间的向往与追求为关键导向，通过对存量空间权属关系的治理，显化和盘活空间的多元价值，重新调整空间关联主体的成本收益，推动多元主体间的利益平衡。这种空间利益机制不仅有利于实现既定改造目标、挖掘利益产生的“造血点”，还将重塑公共领域、增强基层治理能力，对于未来持续的更新行动具有更为深远的意义。劲松实践有效发挥了存量空间的“利和”作用，撬动了市场资本的进入，开启了市场化改造的探索，不仅让三方都受益，更促成了信任关系、保障了公共利益、有助于可持续更新。

面向“十四五”，面向未来，社区更新将永远是进行时态，空间合作的逻辑也将依然成立。一方面，社区更新的需求面将长期存在。面对互联网技术的快速发展、人口老龄化的深化等形势，新的生产生活方式正在生成、对美好生活的需求不断迭代，社区居民对饮食、购物、理发、快递等便民服务的需求将更加依赖社区空间，这就需要对社区空间进行更新改造，以适应新形势、新需求。另一方面，基于土地的先导性和稀缺性，未来社区合作治理格局的生成与稳定仍旧离不开对空间价值的挖掘与再配置，通过空间利益机制协调各方的成本与收益。为建立可示范、可推广的市场撬动机制，需要进一步在空间权属关系上做文章，丰富土地资源配方式，创新空间利用管理政策，探索“片区统筹”“资产托管”等模式，整合盘活资源、理顺体制机制，为社会资本的进入创造收益、降低成本，以实现资金平衡和可持续运营。整个多主体协同过程中，应始终坚持人本理念、民生导向，政府转变“管控思维”为“服务思维”，市场转变“盈利思维”为“民生思维”，公众转变“被动接收者”为“共同缔造者”，多元共治、凝聚合力，不断提升治理网络能力、增进公共价值。

Spatial Interest Mechanisms for Collaborative Governance in Community Regeneration

JIANG Ling LI Lei

[Abstract] Due to the complexity and specialization of community regeneration along with huge investment, it is important to construct a multilateral collaborative governance network where government, market and society are engaged to ensure the sustainable operation after regeneration. In the rapidly growing literatures on collaborative governance, scant attention has been paid to the triggering dynamic mechanism of cooperative behaviour and cooperative sustainability. This paper aims to interrogate the taken-for-granted assumption and fill this gap by drawing inspiration from the theory of spatial production. We argue that it is possible to build a collaborative governance network with a stable spatial interest mechanism in the process of community regeneration when considering community space as an “element” rather than “place”. From this perspective, the community regeneration can approach not only under the “willingness coincidence mechanism” with the state downscaling of spatial governance, the spatial production of developers and the returning governance rights of community residents, but also the “interest coincidence mechanism” with governments’ multiple regeneration objectives, developers’ operating profit purposes and residents’ concerns on livable and democratic environment. Moreover, such the mechanism helps to build trust, cultivate the self-governance ability and create public value, which lays a solid foundation for sustainable operation. As the case of Jinsong community in Beijing shows, a new pathway of reducing the regeneration cost through governance, realizing the marketization and sustainable development of community regeneration has been opened up. Findings of this paper call for better theoretical and practical attention toward the value of the inventory space and the relevant benefit-sharing mechanism which contributes to achieving the goals of sustainable regeneration and governance, and promoting modernization of the system and capacity for primary-level governance.

[Key words] community regeneration; renovation of old urban residential communities; collaborative governance; space interest mechanism

（责任编辑：朱瑞）