·本土化与中国学术转型·

DOI:10. 20004/j. cnki. ujn. 2026. 03. 003

新时代城市更新的价值转向:从速度开发逻辑迈向人民生活逻辑

秦红岭

[摘　要]在城市发展由增量扩张转向存量提质的背景下,城市更新面临从速度开发逻辑迈向人民生活逻辑的现实转型命题。围绕这一转型,对城市更新的价值逻辑、伦理基础与治理机制进行了分析。在价值层面,生活主导型城市主义要求城市更新以人的日常生活为中心,将宜居性作为衡量城市发展的重要尺度,推动城市发展从以空间生产为主转向以生活世界和日常体验为核心。在伦理层面,城市更新的正当性取决于其是否切实回应人民对美好生活的现实期待,并在更新过程中体现空间正义与包容的价值原则。在治理层面,城市更新依托政府、市场与社会等多元主体的协同参与,通过制度化公众参与机制整合公共利益,在互动协商中实现公共价值的持续生成和公共利益的最大化。新时代城市更新作为以生活为本位、以公共价值为导向、以协同治理为支撑的综合性社会实践,是推进中国式现代化进程中人民城市建设的重要支点。

[关键词]城市更新;价值转向;生活逻辑;人民城市

总的看,我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期,城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段①,城市更新成为推动城市高质量发展、回应人民美好生活需要的重要路径。2025年以来,从《关于持续推进城市更新行动的意见》提出坚持以人民为中心,全面践行人民城市理念,建设好房子、好小区、好社区、好城区②,到中央城市工作会议强调城市更新是建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市的重要抓手③,国家层面的制度设计清晰表明,城市更新正经历一场深刻的价值重塑,即从以速度和规模为导向的增长逻辑转向以人民生活为中心的价值逻辑,由此,城市更新不再只是物质空间的整治与再开发,而是关乎生活品质提升、公共治理优化和文化价值延续的综合性社会工程,其价值基础、伦理目标与治理方式需重新审视。基于此,本文尝试回应这一转型所提出的新命题,探讨在中国式现代化进程中,城市更新如何以更具人本性、正义性的伦理逻辑和协同治理框架,引领城市向更加宜居与可持续的人民城市迈进。

[基金项目]北京市社会科学基金重点项目、北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心项目"首都文化软实力与历史文化名城保护协同发展研究"(项目编号:23LLWXB032)。

[作者简介]秦红岭,北京建筑大学马克思主义学院教授,北京市哲学社会科学北京建筑文化研究基地首席专家,邮箱:qinhongling@bucea. edu. cn。

①习近平:《在中央城市工作会议上的讲话》,《求是》,2026年第2期。

②《中共中央办公厅国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》,《人民日报》,2025年5月16日第6版。

③《中央城市工作会议在北京举行》,《人民日报》,2025年7月16日第1版。

一、生活逻辑的确立:新时代城市更新的价值根基

新时代中国城市更新价值逻辑的深刻转向,并非单纯政策取向的调整,而是伴随城市现代化进入新阶段,对"城市为何更新、为谁更新"这一根本问题的再界定。长期以来,在增量扩张与速度优先的城市治理框架下,城市更新更多被理解为以拆建、改造和整体形象提升为重心的工程活动,其成效主要通过可量化、可视化的空间指标加以评估。随着高速建设阶段逐步结束、人民对美好生活的需求不断提升,城市发展的价值重心正由空间生产转向生活品质提升,城市更新也由此回归城市存在的根本逻辑——服务于人的好生活。正如习近平总书记所指出:"把让群众生活更舒适这一理念融入城市规划建设的血脉里、体现在每一个细节中。"[①]正是在这一意义上,生活逻辑成为新时代城市更新价值重构的起点。

(一)超越增长范式,迈向生活主导型城市主义

新时代城市更新所体现的价值转向并非简单的发展重心调整,而是对以资本扩张和空间增值为核心的增长驱动型城市主义的反思与超越。在这一背景下,有必要提出一种以生活逻辑为价值原点的城市发展观,即迈向一种生活主导型城市主义。这种城市主义并非不重视经济增长,而是增长的升级,是以生活逻辑重新定义增长的意义、方式与评价体系,意味着增长的动力来自生活,增长的目标指向生活,增长的评价回到生活,从而推动城市发展进入更高质量、更可持续、更以人为本的新阶段。

与增长驱动型城市主义相比,生活主导型城市主义的根本差异,首先体现在价值目标的转向上。增长范式将城市更新主要视为推动资本积累与空间再生产的工具,其成效往往以投资规模、建设强度和经济回报等指标衡量;而生活主导型城市主义则以人的日常生活品质及其长期福祉为最终指向,强调更新实践回应人民群众最关心最直接最现实的利益问题和生活需求,而非片面追求经济增长。其次,在动力机制上,增长范式高度依赖土地开发、资本投入与规模扩张,而生活主导型城市主义则立足既有生活形态与社会结构,从居民真实的生活需求和日常场景中发掘发展潜力,通过改善生活品质、强化社会协同与激活公共价值,形成内生性、可持续的发展动力。再次,在评价体系上,增长驱动型城市主义侧重拆迁改造规模等可量化、可速成的经济与工程指标,而生活主导型城市主义强调构建能够反映生活质量、社会公平、文化传承与可持续性的综合评价框架。

概言之,生活主导型城市主义意味着城市更新通过统筹高质量发展与高品质生活,从单纯改变空间转向切实改善生活。"好房子、好小区、好社区、好城区"正是这一转向的集中体现。这一"四好"体系以居民日常生活单元为起点层层递进:从保障居住安全与舒适的"好房子",到完善公共空间与邻里环境的"好小区",再到强化公共服务与社会联系的"好社区",最终指向宜居宜业的"好城区"。其核心在于将人的生活体验和获得感置于城市更新的中心位置,使更新成果真正融入日常、服务日常、改善日常,构成新时代城市更新的"日常生活转向"。

国际城市理论对增长驱动型城市主义的批判与反思,为这一转向提供了重要思想背景。哈维(David Harvey)从城市政治经济学视角揭示了城市空间被"生产"为资本积累的场所,"过度积累的资本推动着不顾社会、环境和政治后果,无休止蔓延的城市增长"[②],同时,现代城市政策普遍以竞争力、吸引投资、城市增长为正当性理由,这种逻辑使城市被视为资本增值机器,但却系统性地排

①丁怡婷,王云杉:《"城市不仅要有高度,更要有温度"——习近平总书记人民城市理念引领城市发展》,《人民日报》,2025年7月15日第1版。

②戴维·哈维著;叶齐茂,倪晓晖译:《叛逆的城市:从城市权利到城市革命》,北京:商务印书馆,2014年版,第ix页。

除了普通市民尤其是弱势群体对城市生活的权利，“城市生活质量已成为一种有钱人的商品”[①]。增长驱动型城市主义在结构上服务于资本积累而非生活改善，将城市更新简化为吸纳剩余资本的空间工具，伴随空间排斥、社会不平等与金融不稳定，难以支撑可持续的城市生活。相关研究还进一步指出，在增长逻辑主导下，城市更新实践往往伴随着一系列并未被明确设定为目标、却反复出现的消极后果。洛蕾塔·李斯（Loretta Lees）等学者通过对城市绅士化过程的系统研究表明，城市更新在推动资本再投资的同时，常常导致原有居民非自愿搬迁（Displacement）、社区社会网络的瓦解、公共空间的私有化，以及城市文化被简化为可供消费的景观。[②]正是在对上述问题的反思中，“后增长规划”（Post-growth Planning）等理念逐步形成，强调应重新审视城市发展的价值基础，将关注重点从规模扩张和速度提升，转向公众福祉、社会公平、公共价值与生态责任。《后增长规划：超越市场经济的城市》提出的“后增长规划宣言”强调，城市政策应摆脱对地价提升、规模扩张和资本回报的依赖，转向以福祉、平等、资源节约与民主治理为导向的规划伦理。[③]

由此可以看到，当代城市理论正逐步改变对城市发展成效的判断标准，城市是否成功，不再主要取决于增长速度和建设规模，而越来越重视公众福祉、城市权利与可持续发展。正是在这一思想演进背景下，新时代中国城市更新在实践中确立了以人民生活为中心的价值取向，并结合自身制度优势与实践路径，走出了生活主导型城市主义的探索之路。这一转向，也为后续从生活质量、空间公平与协同治理等维度讨论城市更新奠定了理论基础。

（二）回归生活本质，以宜居性为核心的人本城市更新逻辑

如果说生活主导型城市主义回答了“城市为何而更新”的价值问题，那么，回归生活本质的宜居性要求则进一步回应了“城市应当如何更新”的实践命题。新时代城市更新背景下，宜居性不再是抽象的政策口号，而成为衡量城市是否真正服务于居民生活、是否实现高质量发展的核心尺度。它不仅关乎空间品质的改善，更指向一种以人的真实生活经验为中心的城市治理逻辑。

按照迈克尔·索斯沃思（Michael Southworth）的界定，宜居性是可以被测量的城市体验质量。宜居性提升必须关注城市整体（Citywide），而非只投资于局部的形象工程。宜居城市是兼具功能性、安全性、环境健康、可达性、公共服务、社会包容性与空间品质的综合性城市生活体系，既关注“城市如何运转”，也强调人们的日常体验是否舒适、愉悦、安全、有尊严。[④]中国语境中宜居性进一步被赋予鲜明的人民性内涵，即它不再仅仅是一套技术指标或规划目标，而是以人民群众的实际感受和普遍受益作为根本尺度的城市发展理念。

从生活逻辑出发，城市宜居性可以在三个相互关联、层层递进的层面上加以把握。第一，功能性宜居是美好生活得以实现的物质前提。它关注城市是否能够为居民提供安全、便利、稳定且可持续的基本生活条件，是其他宜居价值展开的起点。在这一层面，城市更新的核心在于夯实城市运行与居民生活的支撑体系，推动居住品质与公共服务的整体提升。重点包括改善住房的安全性与舒适度，完善交通出行体系，促进教育、医疗、养老等基本公共服务的均衡可达，同时加强防灾减灾、公共卫生等基础保障能力，提升城市应对风险与不确定性的整体韧性。第二，社会性宜居体现城市公平、包容与活力的价值追求。它关注城市如何通过制度安排与空间治理，促进社会公平、机会均等与群体融合，使不同阶层、不同年龄、不同背景的人群都能平等参与城市生活、共享发展成

①戴维·哈维著；叶齐茂，倪晓晖译：《叛逆的城市：从城市权利到城市革命》，第15页。

②Loretta L. , Tom S. , Elvin W. , *Gentrification*, New York and London: Routledge , 2008, pp. 214-234.

③Federico Savini, António Ferreira, Kim Carlotta von Schönfeld. *Post-growth Planning: Cities Beyond the Market Economy*, New York and London: Routledge, 2022, pp. 219-220.

④Michael S. , Measuring the Liveable City, *Built Environment*, Vol. 29, No. 4, 2003, pp. 345-346.

果。这一层面强调城市更新不仅是物质空间的再造,更是社会关系的重构与公共生活的重塑。通过合理配置公共资源、完善社区服务体系、营造开放共享的公共空间,增强社区凝聚力,促进社会互动与公共参与。正是在这一意义上,城市更新应当致力于构建一个“各得其所、各展其能”的生活共同体,使城市不仅成为生产与消费的场所,更成为承载公共生活的共同家园。第三,文化与环境品质宜居塑造城市的精神气质与情感归属。在更深层意义上,宜居性更关乎人们对城市的情感连接与文化认同。高品质的公共空间、优美的城市景观、特色鲜明的历史文脉,共同构成城市独特的精神气质和文化软实力。通过保护与活化历史文化遗产、塑造个性化和多样化的公共空间、营造和谐宜人的城市环境氛围,城市得以在日常生活中持续生成意义,使居民产生稳定而深厚的归属感和家园感。

从更深层次看,宜居性的关键并不在于空间形态本身,而在于城市是否真正回应了人的日常生活。城市空间首先是一种生活空间,而非展示空间,城市活力源于居民在其中的真实使用、持续体验与情感投入。正如列斐伏尔(Henri Lefebvre)在其《日常生活批判》中所揭示,现代城市的一个突出问题在于日常生活在功能主义规划与技术理性主导下被不断压缩、简化。他在反思法国新城规划和建设时指出,“每一个城镇的详细规划都隐藏着一个日常生活计划”,“新城把日常生活条件简化到不能再简单的程度,同时,竭力去‘组织’日常生活。”[①]在这种以效率和分区逻辑为中心的规划模式中,生活被拆解为若干功能片段,日常实践的自发性、连续性与厚度随之被削弱。列斐伏尔还强调,所谓“日常生活批判”是要在具体生活实践中识别“什么必须改变、什么可以改变”,“日常生活批判是在廷巴克图、巴黎、纽约或莫斯科人的生活里,发现什么必须改变、什么可以改变,什么是必须和可以得到改造的问题。日常生活批判是批判性地提出人们如何生活的问题,或他们的生活如何不好的问题,或他们如何完全没有生活的问题”[②]。这一论断表明,真正的宜居城市建设,必须以提升和丰富日常生活体验为核心目标。

因此,城市更新若止步于宏观指标的达成或物质层面的空间更新改造,就难以触及居民日常生活的真实痛点。事实上,许多城市发展困境的根源,恰恰在于日常生活的功能失衡与需求脱节。例如,步行环境不友好、日常通勤交通拥堵、儿童缺乏安全的户外活动空间、老旧小区缺电梯、适老化设施不足、水电气管线老化锈蚀等等。因此,城市问题首先是日常生活问题,城市更新也应当从日常生活出发识别问题、回应需求。城市空间只有真正嵌入生活实践,才具有人性化的意义。城市更新不应仅重视建筑拆旧、道路拓宽或景观形象提升,更应关注空间如何被使用、被感知、被体验,是否支持不同群体的生活节奏与行为方式。当城市更新忽略生活逻辑,就会出现空间同质化和功能失配。好的城市更新不是创造更“好看”的空间,而是拓展生活的可能性,使城市成为支持成长、交往与公共生活的场所。唯有如此,城市才能从物理意义上的建设对象,转变为真正承载公共生活与社会价值的生活世界。

二、城市更新的伦理基础:美好生活需求与公平包容导向

如果说生活逻辑回答了城市更新“为何而更新”的价值根基问题,那么进一步需要回答的则是在复杂的现实条件下,城市应当如何更新,才能真正回应人民生活需求。正是在这一意义上,需要审视并建构城市更新的伦理基础。

---

①亨利·列斐伏尔著;叶齐茂,倪晓晖译:《日常生活批判》(第2卷),北京:社会科学文献出版社,2018年版,第304页。

②亨利·列斐伏尔著;叶齐茂,倪晓晖译:《日常生活批判》(第2卷),第251页。

（一）以美好生活需求为导向的更新逻辑

习近平总书记指出：“现代化不仅要看纸面上的指标数据，更要看人民的幸福安康。政党要锚定人民对美好生活的向往，顺应人民对文明进步的渴望，努力实现物质富裕、政治清明、精神富足、社会安定、生态宜人，让现代化更好回应人民各方面诉求和多层次需要。”[①]这一重要论述揭示了现代化评价标准从量化指标向生活实感的根本转变，也为理解“美好生活需要”提供了基本遵循。

“美好生活需要”不宜被简单量化为经济指标或设施数量的技术目标，而是一种指向人的现实生活状态与价值体验的综合要求。它既包含温饱、安康、便利、舒适等基本生活条件，也体现为人们在日常生活中对文明、精神、美丽、参与感与意义感的追求。城市更新语境下，它首先体现为以人的日常生活为中心的需求取向，而非以建设规模、功能配置或统计数据作为依据。其次，它体现为具有差异性与情境性的真实需求，不同年龄、职业、家庭结构与生活方式的人群，在安全感、便利性、公共服务可达性等方面具有显著差异，这种差异无法通过统一指标加以概括，必须在具体生活情境中加以体认。最后，美好生活还体现为一种具有过程性与参与性的生活实践，居民不仅是需求的承载者，更是生活环境的共同塑造者。“人民对美好生活的需要包括对高质量空间使用价值的追求，体现在‘宜居’的目标上。城市更新应以该目标为出发点，强调共享社会发展、‘人民城市人民建、人民城市为人民’的理念。”[②]由此可见，“美好生活需要”本质上是一种以生活世界为基础的城市伦理目标。它要求城市更新不仅关注物质生活条件的改善，更关注人们如何在城市中生活、交往与实现自我价值，使城市成为承载日常生活与公共价值的共同空间。

新时代城市更新背景下重新审视生活系统的伦理意义，有基础性和方法论意义。与以往以空间形态优化、功能配置调整或经济效率提升为核心的更新逻辑不同，生活系统强调以人的日常实践为出发点理解城市运行，将“如何更好地生活”“如何持续提升生活品质”作为衡量城市更新成效的根本尺度。正如有学者所指出的，“生活品质是人民的美好生活需要在民生领域的集中呈现，它是对客观的高质量生活水平和主观的高度获得感的综合反映。”[③]然而，当前不少城市更新仍不同程度存在“见物不见人”的偏差。如更新往往侧重于形态改造、界面整治和景观提升，追求可量化的显性成效，忽视居民真实而复杂的日常生活需求。部分区域虽在视觉上焕然一新，实际使用中却暴露诸多问题，如生活功能弱化，街巷活力下降，公共空间“好看不好用”，商业街改造追求整齐划一，反而抹平了店铺个性与城市特色。这些现象表明，如果城市更新仅停留在物质空间改善层面，便难以真正实现城市生活品质的实质提升。

进一步看，“见物不见人”现象的深层原因，在于城市更新长期受制于宏观规划理性与工程技术逻辑。更新决策依赖“城镇人口规模”“常住人口数量”“人口密度”等宏观统计指标来判断需求，这类指标虽然能够回答“有多少人”，却难以揭示“这些人是谁”“他们如何生活”“他们在日常生活中真正需要什么”。同时，更新实践中采用的“一刀切”“标准化”实施路径，也在客观上削弱了对多样化生活需求的回应能力。事实上，不同年龄结构、职业类型、家庭形态与生活方式的人群，在空间安全感、生活便利性、出行可达性和公共服务需求等方面存在显著差异，而生活本身又具有明显的时间节律性与情境复杂性。忽视这种差异性与复杂性，往往导致更新方案在技术上看似合理，却在实际生活中难以发挥应有功能，甚至削弱原有的社区活力。正是在这一意义上，回到生活系统本身，成为新时代城市更新的价值重心。它要求从人的日常经验出发，使城市更新真正服务于人的全面发展与美好生活的实现。

---

①习近平：《携手同行现代化之路——在中国共产党与世界政党高层对话会上的主旨讲话》，《人民日报》，2023年3月16日第2版。

②黄晓星：《城市更新与共享社会发展》，《中国社会科学》，2024年第12期。

③王道勇，宋洁：《美好生活论：人的需要理论的新拓展及其制度回应》，《社会政策研究》，2025年第4期。

基于上述认识,城市更新亟须在实践层面确立以美好生活需要为导向的路径取向。在更新的前期论证阶段,从单纯依赖宏观统计指标转向基于人群特征的需求识别,分析不同群体在生活方式、时间节律与空间使用上的差异,构建科学、可操作的生活质量评估体系。在规划与设计阶段,突破以功能分区和空间要素为中心的传统思维,以生活场景为核心组织空间结构,将居住、出行、交往、休憩等日常活动视为整体过程,而非彼此割裂的功能模块,从而增强空间对真实生活的适应性与支撑力。在实施与治理阶段,则需要通过常态化全过程公众参与机制,推动居民由城市更新的被动承受者转变为协商共治的积极参与者和共同建设者。只有当城市更新建立在对美好生活需要的回应之上,城市才能从"被改造的空间对象"转变为承载日常、滋养生活的人民城市。

(二)以空间正义与包容为导向的更新逻辑

城市更新不仅是物质空间的改善过程,更是公共资源、发展机会与生活品质的再分配过程。只要涉及资源再分配,就必然触及"谁受益、谁受损、谁被忽视"的问题,空间正义成为城市更新不可回避的议题。现实中,一些历史积累的空间不公平仍未得到有效矫正,如优质公共资源集中于城市特定区域,老旧小区、城乡接合部、城中村等区域在教育、医疗和环境品质上长期处于劣势。如果城市更新缺乏主动干预,这些差异不仅难以缓解,反而可能在更新过程中被进一步放大。以人民为中心推进城市更新,必须将空间正义作为基本价值取向。

空间正义本质上是一种关于空间生产与分配的整体性伦理关怀,关注的是空间如何被组织、资源如何被配置,以及不同社会群体在空间中受到何种影响。正如爱德华·苏贾(Edward W. Soja)所指出:"从广义上看,空间(不)正义是指对正义与不正义的空间或地理维度所进行的有意识、聚焦性的关注。作为出发点,它强调社会所珍视的资源及其使用机会在空间中的公平与合理分配。"[①]从这一意义上看,空间正义是一种具有现实指向的规范性视角,它揭示了空间结构如何塑造社会关系,并在无形中强化或缓解社会不平等。城市更新中的空间正义主要体现为两个相互关联的方面:一是城市空间资源的分配是否公平,二是弱势群体的生活机会是否得到切实保障。两者共同构成衡量城市更新是否真正回应人民生活需要的重要尺度。

第一,以共享和能力为导向的空间正义。城市更新中的空间正义,首先体现为城市空间资源的分配是否公平,即城市发展所创造的增益能否为全体市民所共享。城市更新不仅是物质空间形态的重塑,更是一种深刻的公共价值重构过程,关乎城市公共资源、发展机会与生活条件如何在不同群体间重新分配。若更新成果主要惠及部分群体,而相当一部分居民在公共服务、发展机会和生活保障方面持续处于不利地位,那么城市更新不仅难以促进社会整合,反而可能加剧空间分化与社会不平等。因此,让城市更新成果为所有居民所共享,构成空间正义最基本的要求。

从理论上看,传统分配正义主要关注资源在不同社会群体之间的相对公平配置,而共享正义则进一步强调城市公共资源的普遍可及性与实际可享性,关注人们是否真正能够进入、使用并受益于城市空间。这一理念已在国际城市治理中形成共识。2016年第三次联合国住房和城市可持续发展大会通过的《新城市议程》提出"人人共享"的城市发展愿景,强调不受歧视地享有安全、健康、可负担和可持续的城市生活环境[②]。这一理念与我国新时代城市更新强调的"补短板、促均衡""优先补齐民生领域公共服务设施短板"[③]等目标契合,为理解城市更新的公平价值提供了重要的国际参照与规范依据。

中国语境下推进城市更新的共享正义,关键是推动更新从"可见的空间改善"转向"可感的公

① Edward S. The City and Spatial Justice, https://www. jssj. org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-1en4. pdf, 2025. 12. 26.

②联合国住房和城市可持续发展大会:《新城市议程》,《城市规划》,2016年第12期。

③《中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》,《人民日报》,2025年5月16日第6版。

平体验”。一方面，需要通过制度引导和规划调控缓解空间供给的结构性失衡，促进公共资源在不同区域之间更加均衡配置，重点补齐老旧小区、边缘地区和弱势群体相对聚集区在教育、医疗、养老、文化等方面的短板。另一方面，需要超越单纯的资源配置视角，关注居民是否真实具备使用并转化这些资源的现实能力。

在这一意义上，能力进路（Capability Approach）为理解空间正义提供了重要的规范性分析框架。该理论由阿马蒂亚·森（Amartya Sen）提出，其核心在于以自由（或作为自由替代指标的可行能力）作为衡量福祉及社会正义的基本尺度。在森看来，正义不仅关乎资源是否实现了形式上的公平分配，更取决于个体是否具有将这些资源转化为现实生活机会的能力。正如森所指出的，“可行能力（Capability）指的是此人有可能实现的、各种可能的功能性活动组合”“或者用日常语言来说，就是实现各种不同的生活方式的自由”[①]。萨比娜·阿尔克尔（Sabina Alkire）进一步强调，理解能力进路的关键是把握其核心洞见，即公共政策的根本目标应当是拓展人们实现有价值生活方式的能力[②]。将这一理论引入城市更新语境有助于揭示空间正义的实质内涵。如果城市更新仅停留在物质环境改善或基础设施建设层面，忽视不同社会群体在身体条件、经济能力与社会支持网络等方面的结构性差异，那么即便空间形态得到改善，也未必能够转化为生活质量的真实提升。由此，城市更新亟须从强调资源公平迈向更有温度的能力公平，切实增强居民在日常生活中的行动自由与选择空间。

具体而言，能力导向的空间正义，体现在一系列看似细微却具有结构性意义的城市更新实践之中。例如，无障碍环境的系统化建设、社区照护与公共服务网络的完善、儿童友好与老年友好空间的营造、公共空间可达性与可使用性整体提升、外来人口社会融入的空间保障等。这些举措不仅改善了城市空间的物质品质，更直接关系到不同群体能否平等参与社会生活、共享城市发展成果。唯有当城市更新真正转化为居民可感知、可使用、可持续的生活改善过程时，空间正义才能从规范理念走向现实实践。

第二，以差别化保障为导向的空间正义。如果说共享与能力导向的空间正义主要回应城市发展成果如何被普遍享有的问题，那么，以差别化保障为导向的空间正义，则聚焦城市更新进程中“谁更容易被忽视”“哪些群体的利益应当被优先关注”这些议题。空间正义不仅要求平等对待，更强调在现实差异广泛存在的条件下，通过制度性安排实现实质公平，尤其是在涉及弱势群体生存条件与发展机会时更是如此。

这一理念在当代政治伦理学中有着坚实的理论根基。约翰·罗尔斯（John Rawls）在其“作为公平的正义”（Justice as Fairness）理论中提出了著名的差别原则（Difference Principle），指出社会与经济不平等只有在有利于“最少受惠者的最大利益”，并且在公平机会平等的制度框架下，才具有正当性[③]。差别原则并非简单容许不平等，而是以不平等是否改善最少受惠者的处境作为其正当性的核心判断标准。换言之，正义并不要求结果绝对齐平，而强调通过制度设计，使社会结构中的不利地位不被固化，并使弱势群体能够持续获得实质性改善。将这一正义原则引入城市更新，意味着城市空间的更新改造不能仅以经济效率、资产增值或城市形象提升为目标，而应将最不利群体的基本生活需求、尊严保障与发展机会置于制度优先序列之中。从这一意义上看，差别正义为城市更新提供了一种重要的价值校准机制。它要求在空间资源再配置过程中，通过制度倾斜和政策补偿，防止城市更新在客观上加剧空间不公。唯有如此，城市更新才能在提升城市整体品质的同时，实现效

①阿马蒂亚·森著；任赜，于真译：《以自由看待发展》，北京：中国人民大学出版社，2002年版，第62页。

②Sabina A. , *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*. New York: Oxford University Press. 2002, p. 2.

③约翰·罗尔斯著，何怀宏等译：《正义论》，北京：中国社会科学出版社，1988年版，第83-84页。

率与公平的内在统一。

在实践层面,差别正义要求城市更新在政策、规划与治理层面形成协同机制。其一,在制度层面,应将弱势群体的基本居住权、生活便利性与公共服务可达性纳入更新决策的前置性约束,使优先改善困难群体居住环境成为有约束力的制度安排。例如,《上海市城市更新条例》提出,在确定更新区域时应优先关注居住环境差、市政基础设施薄弱或存在重大安全隐患的地区,[①]这一制度安排体现了差别正义在城市更新法治化层面的落实。其二,在规划层面,通过差异化的空间配置与补偿机制,降低弱势群体在更新过程中可能承担的经济与社会成本,例如通过增加保障性住房供给、补足社区公共服务设施等方式,稳定其生活预期。其三,在治理层面,通过制度化的公众参与机制,确保弱势群体能够有效表达自身诉求,避免城市更新被单一利益逻辑所主导。

三、以协同治理为支撑的更新逻辑:保障公共利益最大化

城市更新是一项高度依赖制度协调与多元协作的公共治理实践,只有通过有效的治理与运行机制,才能将空间正义、包容等规范性理念转化为可持续的现实行动。随着治理理念的演进,城市更新已由政府主导为主,逐步转向政府引导、市场参与、公众协同的多元共治模式。在这一背景下,有必要从协同治理视角,探讨城市更新如何在多主体互动中整合公共利益,保障公共利益最大化。

(一)构建将公共利益有效转化为现实成果的治理机制

城市更新是一种以公共利益为导向的综合治理实践,其正当性并不取决于空间形态更新的规模或速度,而在于能否切实回应城市品质提升、公共服务和民生改善的整体要求。以土地增值和短期收益为主导的更新逻辑,往往将城市更新简化为物质空间的重构与资产价值的再分配,使更新行为过度依赖拆除重建与高强度开发,城市空间随之被按照地段价值与资本回报重新排序。在这一过程中,那些经济回报周期较长、社会效益良好的公共设施与民生项目往往不被重视,由此导致"公共利益要素和可交由市场博弈的要素混淆不清,如何实现公共利益的最大化成为城市更新要解决的关键问题"[②]。从治理伦理视角看,城市更新应超越效率与资本主导逻辑,将公共利益置于制度设计与政策执行的优先位置。这意味着公共利益不应停留在原则性表述上,而应通过明确的制度安排嵌入更新过程之中,使其成为约束决策、引导行动和评估成效的重要尺度。

公共利益并非抽象空泛的理念,而是可以被识别、被衡量、并通过治理机制加以落实的现实目标。它既体现为可被直接感知的物质改善,如公共服务供给的完善、公共空间品质的提升,也体现为难以用量化指标衡量却对城市生活具有重要意义的社会价值,如安全感、归属感和文化认同等。正是在这一层面上,现代化人民城市建设强调的"创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧"等目标特质[③],超越了单纯的功能性指标,指向一种以人的全面发展为中心的价值导向。例如,"文明"与"美丽"所指向的不只是空间形态的优化,而是公共文化、社会关系与日常秩序所承载的精神文化价值;"创新"与"智慧"也不应仅理解为技术应用水平,而应服务于公共治理能力的提升与公共参与渠道的拓展。

因此,城市更新中的公共利益,只有通过制度化的治理机制加以承载,才能从抽象价值转化为可识别、可评估、可持续实施的行动准则。这种机制既包括明确公共利益边界与优先序的制度设

①《上海市城市更新条例》,《解放日报》,2021年8月29日第5版。

②阳建强:《走向持续的城市更新——基于价值取向与复杂系统的理性思考》,《城市规划》,2018年第6期。

③《践行人民城市理念,建设现代化人民城市——论学习贯彻中央城市工作会议精神》,《人民日报》,2025年7月16日第2版。

计，也包括多主体协同参与、过程透明与责任可追溯的治理安排。唯有如此，城市更新才能在多元主体博弈中保持方向稳定，在效率追求与社会公平之间形成合理张力，最终推动公共福祉在日常生活层面的持续生成，实现以人民生活全面改善与品质提升为核心的更新目标。

（二）以协同治理机制保障公共利益最大化

如果说公共利益为城市更新确立了价值方向，那么，协同治理则是将这一价值持续转化为现实成效的关键机制。城市更新不是单一主体可以完成的技术工程，而是一项涉及政府、市场与社会多元主体的复杂公共治理过程，其成效不仅取决于政策目标本身是否合理，更取决于能否通过制度化安排，将多元利益整合为稳定、可持续的行动共识。

在这一意义上，城市更新的治理逻辑正由强调项目效率的管理思维，转向注重价值整合与过程正当性的治理取向。只有当公共利益通过明确的规则约束嵌入更新全过程，城市更新才能避免沦为资本主导的空间重组或短期绩效工程，进而转化为持续增进公共福祉的长期行动。由于城市更新所面对的不仅是物质空间的重构，更涉及社会关系、利益结构与公共价值的重组，单一主体主导的治理模式已难以回应其复杂性。唯有通过政府、市场与社会的协同作用，才能在多元诉求之间形成动态平衡。在这一协同框架中，政府主要承担“掌舵者”角色，通过制度设计、规则约束与公共监管，确保公共利益的优先性；市场主体依托资本、技术与效率优势，在制度约束下参与更新实践，实现公共目标与合理回报的平衡；社会主体作为直接利益相关者，则通过制度化参与机制表达诉求、参与协商，推动更新过程向更加公平、包容的方向发展。协同治理并非简单的职能分工，而是通过协商、共识与责任共担，形成公共价值持续生成的制度过程。例如，作为全国城市更新的先行示范区，深圳在多元主体协同合作型城市更新治理模式上，“通过规则化的利益分配、精细化的规划审批，优先保障公共利益和权利人合法权益的实施监管等方式加强多元主体的制衡机制。”[①]这种以制度化协同为核心的治理路径，为在复杂利益结构中实现城市更新的公共利益提供了有益经验。

在这一过程中，公众参与具有基础意义。它不仅是一种程序性安排，更是公共利益得以被真实识别、持续校正并转化为治理共识的重要机制。习近平总书记指出：“调动人民群众参与城市治理的积极性、主动性、创造性。突出抓基层、强基础、固根本，推动城市治理重心和配套资源下沉。”[②]这一重要论述从治理理念与实践路径两个层面，为公众参与在城市更新中的制度化与常态化提供了根本遵循。在此基础上，通过参与，居民得以理解城市更新的公共逻辑，政府也能够回应老百姓的具体需求，从而在互动中不断重构对公共利益的共同认知。有效的参与机制，应当使不同社会群体尤其是弱势群体能够在更新议题中发声，并对决策过程产生实质影响。同时，应通过完善基层协商平台、拓展多元参与渠道、强化信息公开与反馈机制，切实激发公众参与的积极性与主动性，并推动城市更新治理重心向社区与街区层面下沉，使公众能够在“家门口”参与城市更新基层治理。只有当更新方案在形成过程中充分吸纳利益相关者的诉求，城市更新才能真正转化为共同塑造生活环境的社会行动。

从制度实践看，北京、上海、深圳等城市均在城市更新立法中将公众参与确立为法定环节，形成具有约束力的制度安排。三地城市更新条例普遍强调公众在规划编制、方案论证、实施推进等环节中的参与权、知情权与监督权，使公众参与由原则性倡导转化为法规层面的制度要求。在具体路径上，各地形成了具有差异化特征的实践模式，如北京注重依托基层治理体系，通过社区议事厅等

①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》，《城市规划学刊》，2019年第6期。

②习近平：《在中央城市工作会议上的讲话》，《求是》，2026年第2期。

机制强化居民在更新过程中的协商参与[①];上海以更新统筹主体为枢纽,通过规范化程序与信息公开机制,将公众意见系统纳入决策流程;深圳则通过高比例的意愿征集门槛与明确的程序约束,增强公众参与的实效性与约束力[②]。然而,也应看到,公众参与在制度层面被确认并不必然转化为实践中的真参与。在具体实施中,面临参与形式化、信息不对称、协商影响力有限等问题。如何将法定参与机制真正嵌入更新决策的关键节点,使其从程序性安排转化为能够实质影响方案走向的治理力量,仍是当前城市更新亟须回应的重要课题。

同时,随着城市更新由大规模开发转向微更新与精细化治理,其核心任务也从工程管理转向社会协同。协同治理并不意味着效率让位,而是在制度化参与中降低冲突成本、增强政策稳定性与可持续性。通过完善公众参与的制度框架、强化多元主体的协作能力、提升基层社会组织与专业力量的支撑水平,城市更新得以在复杂现实中形成可持续运作的治理能力。因此,协同治理的关键不在于参与形式的增多,而在于能否推动参与从被动知情迈向实质共治,使公共利益在持续互动中得到确认与调整,形成合民意、顺民心的更新方案,使城市更新真正体现人民城市理念所强调的全过程人民民主。

总之,在新时代背景下,城市更新不再局限于对城市空间的拆旧改造或建设模式的调整,而是日益成为彰显城市发展价值追求、考验城市治理综合效能的重要场域。它推动城市发展从以速度和规模为导向的开发逻辑,转向以人民生活为中心的价值逻辑,并在这一过程中深刻影响发展路径与治理方式的选择。城市更新所面对的核心命题,也由“如何建得更快、更新”,转变为“如何让不同群体更好地生活”。这不仅要求在价值层面回应人民对美好生活的切实期待,在制度层面统筹效率与公平,更要求在实践层面强化治理协同与公众参与。唯有如此,城市更新才能在中国式现代化进程中不断拓展人民城市的现实内涵,推动城市走向更加宜居、和谐与可持续的发展道路。

[责任编辑:杨　旻]

①《北京市城市更新条例》,《北京日报》,2022年12月6日第4版。该条例第二十五条规定:城市更新项目涉及多个物业权利人权益以及公众利益的,街道办事处、乡镇人民政府或者居民委员会、村民委员会可以依相关主体申请或者根据项目推进需要,通过社区议事厅等形式,召开项目确定听证会、实施方案协调会以及实施效果评议会,听取意见建议,协调利益,化解矛盾,推动实施。区人民政府应当加强对议事协调工作的指导,健全完善相关工作指引。

②《深圳经济特区城市更新条例》,《深圳市人民政府公报》,2021年第10期。该条例第三十二条规定:属于旧住宅区城市更新项目的,区人民政府应当在城市更新单元规划批准后,组织制定搬迁补偿指导方案和公开选择市场主体方案,经专有部分面积占比百分之九十五以上且占总人数百分之九十五以上的物业权利人同意后,采用公开、公平、公正的方式选定市场主体,由选定的市场主体与全体物业权利人签订搬迁补偿协议。