

公共物品供给视角下保障公共利益的政策演进与实践：以深圳市城市更新为例*

李云 文灏颖 罗佳 陈嫣嫣 周劲 吕凯 范雅婷

提要 高质量推进城市更新行动是实现城市可持续发展、保证社会公平的必然举措，而依靠政府单一主体供给城市公共物品的模式日渐难以为继。深圳作为资源紧缺型高密度城市，较早探索存量更新中“政府统筹、市场参与供给”的模式。以公共物品供给理论为核心，构建“供给政策—供给主体—效用表征”的分析框架，系统性梳理2004—2023年间深圳城市建设与更新中保障公共利益的相关政策，以2011—2022年间已批更新单元项目的时空演变数据验证实效。发现：制度设计向多领域多维整合转变；奖励机制是公益强输出的有力保障；多元主体协商平台是决策优化的隐性助推器。在反思公共利益供需错配问题的基础上，为新时期的城市更新与运营提供新思路。

关键词 公共利益；公共物品；城市更新；政策演进；土地移交

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202402010
文章编号 1000-3363(2024)02-0071-09

作者简介

李云，深圳大学建筑与城市规划学院城市规划系主任，空间规划与政策模拟实验室主任，副教授，yun_li@yeah.net
文灏颖，深圳大学建筑与城市规划学院城市规划系硕士研究生
罗佳，深圳市城市规划设计研究院股份有限公司助理规划师
陈嫣嫣，深圳市城市规划设计研究院股份有限公司研究员
周劲，深圳市规划国土发展研究中心总建筑师
吕凯，深圳市龙岗区规划国土发展研究中心所长
范雅婷，深圳大学建筑与城市规划学院助理教授，通信作者，fyf_fighting@szu.edu.cn

Policy Evolution and Local Practices in Safeguarding Public Interests from the Perspective of Public Goods Provision: The Case of Shenzhen Urban Renewal

LI Yun, WEN Haoying, LUO Jia, CHEN Yanyan, ZHOU Jin, LÜ Kai, FAN Ya Ting

Abstract: High-quality urban renewal initiatives are indispensable for achieving sustainable urban development and ensuring social equity. However, the conventional approach of relying solely on government agencies to provide urban public goods is proving increasingly unsustainable. Shenzhen, a resource-scarce and densely populated city, has pioneered the model of "government support and market participation in provision" in the early practices of regenerating existing urban areas. Drawing on public goods theories, this paper introduces an analytical framework that encompasses policies, players, and efficiency in public goods provision. Based on a review of policies aimed at safeguarding public interests in urban development and renewal in Shenzhen from 2004 to 2023, and evaluating their efficacy using spatial and temporal data of approved renewal unit projects from 2011 to 2022, the research reveals several key findings. Firstly, institutional design configurations have shifted towards multidisciplinary and multidimensional integration. Secondly, the incentive mechanism structure shapes the provision of public goods. Thirdly, stakeholder consultation platforms help optimize decision-making processes. Reflecting on the mismatch between the supply and demand of public goods, the paper offers new ideas for urban renewal and operation in the new era.

Keywords: public interest; public goods; urban renewal; policy evolution; land devolution

我国特大城市开发建设已然进入存量发展阶段，城市更新土地二次开发已成为解决土地供应短缺的主要手段，对提升城市环境品质、实现利益重分配起到了积极的推动作用。“十四五”规划将实施城市更新行动纳入国家战略，明确指出应以人民为中心、以公共利益为先。但伴随着存量土地消耗与高强度再开发打破公共服务设施的需求与供给平衡，公益性保障面临规模不足、设施落地难和布局结构不合理的多重困境^[1]。同时，对于资源紧缺型高密度城市深圳，实现城市发展效益与人口—设施的平衡对土地二次开发提出了更高的要求^[2]。

* 国家自然科学基金青年项目“基于‘空间—使用’影响机制的城市水敏性开放空间平灾复合的设计策划研究”（项目编号：52308026）；广东省“质量工程”建设项目“国空技术体系变革与行业发展波动背景下城乡规划专业的适应性创新与人才培养体系改革”（项目编号：粤教高函〔2024〕9号）；深圳大学卓越重大攻关项目：深圳城市人居环境建设先行示范研究（项目编号：ZYZD2309）

保障城市公共利益，关键在于保障公共物品的稳定供给^[1]。目前，国内学者对于公共利益保障机制的研究，宏观层面涵盖政策制度解剖^[4]与典型城市或地区的保障制度路径^[5]，中观层面多关注利益保障的政策工具与机制解析^[5-6]，微观层面则聚焦公共贡献的核心控制指标土地移交率研究，多聚焦于量化指标特征^[7]、空间规律^[8]、合理取值^[9]与机制创新^[10]等，较少关注公共利益落实的政策化过程。深圳作为探索市场化更新的先行者，在实践十余载后逐步构建起一套以城市更新单元规划捆绑实施公共性设施或移交公益性用地的公共利益保障机制，形成政府与市场共同参与公共物品供给的重要方式。

鉴于此，本文着眼于政策演进机制，采用政策梳理与实践实证的方式，从2004年深圳城市建设相关政策规范起步，系统性梳理深圳由增转存的大背景下以土地移交为主的公共利益保障政策演进历程，深入剖析城市更新中保障公共物品稳定供给的制度设计，同时关注其中政府、市场与多元主体的动态互动。再以深圳2011—2022年已批更新单元项目的公共贡献数据量化时空特征，勾勒各阶段各行政辖区公共利益保障实效，解析高密度建成环境下更新政策的演化逻辑，研判新时期城市更新的发力点与薄弱点，以期为其他城市科学地推进城市更新和优化公共利益保障政策提供理论依据与创新思路。

1 城市更新中公共物品的供给模式与分析框架

1.1 时代变革：存量时代下公共物品供给模式转型

城市是一系列公共物品的集合，自现代城市规划诞生起，作为公共政策的城市规划便以公共利益为逻辑起点，通过合理安排公共物品在不同时空下的最优布局与发展时序来保障公共物品有序、高效地供应，使城市整体的正外部性最大，局部区域中的负外部性最小^[11-12]。公共物品是公共利益的物质表现形式，在城市规划中具体表现为公共服务如教育、医院等服务设施和城市环境如绿地与开放空间等^[12-13]。公共物品存在排他

性与竞用性，由政府或市场单方面供给都可能导致“失灵”。在增量扩张时期，公共物品生产多依靠土地财政拉动，政府直接通过招拍挂的土地交易方式供给大型基础设施，或以PPP模式引入社会资本完成土地一级开发中大型公共物品（如地铁、综合管廊）等供应。进入存量挖潜阶段，面向城市品质提升的大量小型公共物品（如街头公园、广场）则需要通过城市更新中的土地二、三级开发生态补充。然而，随着非政府投资在城市建设中所占比重的上涨和土地开发成本的逐级攀升，单纯依靠政府供给城市公共物品的模式必然导致效率低下、实施滞缓甚至供需错位、“政府失灵”^①。各地政府不得不开始向市场借力，转向探索与社会资本联合供给公共物品——从容积率奖励^②和激励性区划^③两个维度引导公共物品的生产模式转型^[14-16]。

1.2 深圳样本：市场化运作的公共利益保障制度探索

不同于大多建市已久社会稳定的城市，深圳是一座起点低、历史短、基于规划形成的生产型城市。自改革开放以来，声势浩大的民工潮快速涌入，迅速逼近深圳的人口承载力极限，基础设施与公共服务资源一时供不应求，彼时涉及公共利益的管理机制和用地规划均缺乏政策性安排。一是社会治理方面，当时的公共配套仅适配户籍人口，对于与之数量相当的外来人口采取“重收费轻服务”的管理模式，无疑将这些巨量人口排除在公共福利体制之外；二是规划

编制方面，快速推行全覆盖的法定图则因难以在短时间内得出规划控制指标而无法遍及原关内的城中村地区，只得得以“开天窗”的留白方式暂且代之，而后续更新规划多就涉及公共利益的核心指标不断博弈，进一步后置了局部地区居民获取公共服务资源的权利^[18]。公共利益保障举步维艰，亟须构建一套行之有效的供给模式与实施细则^[19]。因此，深圳市政府在吸收激励性区划的经验后，提出将公共物品供给纳入市场参与城市更新的责任清单，逐步建立起由公益性用地贡献的土地移交制度^④、政策性用房贡献要求和多元化的公共配建机制组成的公共利益保障制度（图1）。通过切分一定比例的空间增量或增值收益作为公共贡献、框定更新主体进场的基础性义务^[3]，是深圳基于政府统筹、市场运作的公共物品供给模式创新。

1.3 视角选择：公共物品的供给逻辑

在城市更新中，公共物品供给背后的多元利益平衡是极其复杂的系统工程，涉及多学科多领域的政策手段。公共物品的供给规则由政府推行的公共政策所决定，并根据实践中反映的问题更新迭代。由于公共物品具有非排他属性，非公资本的投入难以回收成本或获益，需要配合奖励性的驱动机制，完善市场参与供给的路径。政府作为规则制定者，在与多元利益主体的协商博弈中不断完善制度供给，其结果又反作用于供给主体的义务框架。在制度运作下，公共利益保障实效在空间上表征为公共贡献的

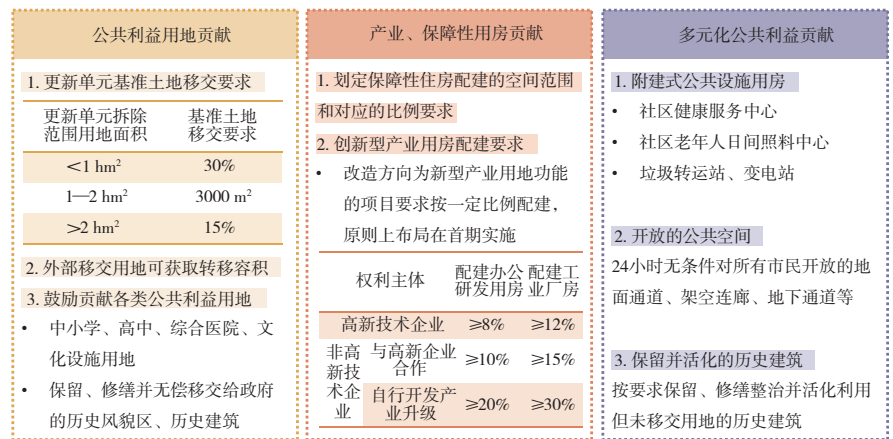


图1 深圳市城市更新中的公共利益保障制度示意图
Fig.1 System to safeguard public interest in Shenzhen's urban renewal

用地规模与社会经济综合发展效益，并在不同的时代背景下折射出不同的政策属性与价值导向。因此，本文依据公共物品的供给逻辑，尝试构建“制度供给—供给主体—效用表征”的分析框架(图2)，以解析深圳市城市更新中保障公共利益政策的设计要点与不足。

2 公共物品供给视角下的保障公共利益的政策演进

2.1 制度萌芽阶段(2004—2009年)：转型时期的政策探索

2.1.1 政策探索：面向存量转型的城市更新制度初立

在经历了二十余年的高速发展后，四个“难以为继”成为制约深圳城市建设的发展难题，特区内外因长期发展不均衡的态势及二元管理体制，以及深圳市政府在2004年开展的大规模土地征转均导致原特区外出现大量土地产权不清、抢建乱建、合法及违法土地交织的局面，土地历史遗留问题积重难返，以城中村改造为切入点的城市更新正式被纳入政府管理的范畴。2005年正式颁布的《深圳市基本生态控制线管理规定》作为体现生态文明的公共政策首次回归规划作为公共物品供应者的本原属性。同年，伴随国家市场经济体制的转型深化与公共设施供给侧结构性改革，《深圳市城市

规划标准与准则》公共设施规划标准修订，开始赋予市场供给公服设施的弹性。2008年开始编制的《深圳市城市总体规划(2010—2020年)》提出以“严控新增，存量挖潜”奠定发展基调，积极盘活存量土地、优化城市空间布局、提高城市土地效益，并首次提出了“增改用地”提高更新用地的法治地位。2009年12月《深圳市城市更新办法》提出针对待改造地区进行拆除重建、综合整治或功能改变等三类改造，并确定了“政府引导，市场运作”的更新原则，更新活动开始从片区角度对多个项目中新增或已有的公益性设施进行合理统筹，作为统筹和落实公共利益用地“基本单位”的城市更新单元制度初成。

2.1.2 实践特征：政府主导局部探索下的非平衡增长

这一时期，政府牵头集中力量办大事，以华强北为代表的多个重点地区开展了以城中村和旧工业区改造为主的环境优化与产业转型，城市更新模式开始由市场零星改造走向政府统筹管理^[9]，并在原关内地区迎来2009—2011年间首轮热潮。然而整体上更新进程滞缓，福田中心区的岗厦村自1998年纳入改造规划后10年都未取得实质性进展。究其原因：一方面，政府可调用的人力和财政资源匮乏制约了效率提升；另一方面，城市更新与土地政策配置不齐，存量开

发的核心指标如容积率与地价测算缺乏政策依据，基于拆建比估算的开发量仅能满足个案中的“小平衡”，而严重制约统筹开发“大平衡”的实现^[8]。此外，基于公共财政制定的更新补偿标准多低于产权人预期^[20]，政府与村民为争夺“租差”持续博弈，难以达成共识，进一步制约了更新的推进。

2.2 制度雏形阶段(2010—2014年)：公益保障制度初成

2.2.1 政策探索：基于解决城市存量发展问题的朴素性探索

(1) 供给规则：公共物品供给失序倒逼政府探索市场化路径

随着更新活动的热度逐年上升，深圳市一步步逼近“无地可用”的局面，城市更新的粗放失序与公共物品供给的缺口不断扩大倒逼政府探索制度层面的供给端调整。为建立规范有序的城市更新长效机制，2012年《深圳市城市更新办法实施细则》引入“城市更新单元”规划理念，基于单元内土地开发权转移，在制度层面上正式提出有关土地移交的规定。同年颁布的《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》将城市更新与历史遗留用地处置作捆绑，以市场化运作的方式逐渐将不合法用地合法化并收归国有，并预留一定比例用地移交政府，移交用地优先用于建设城市基础设施、公共服务设施、公共利益项目。2013年《深标》修订，新增了“公共服务设施混合设置”章节，并对诸如密度分区、土地混合使用等城市空间管控及建设指引作出通则式规定，全面铺开深圳公服设施补短板的工作重心。

(2) 政策激励：土地置换和容量奖励为主的产权激励

在柔性治理思维下“一元政府”主动向“多元治理”转型^[21]，针对当下的更新进展及痛点，精细化制定刚弹相济的激励政策对症下药，这一时期建立了基于容量奖励的可开发量测算机制和以厘清合法用地为主的产权激励两种激励手段。

作为利益分配焦点的核心因素，开发主体及权利主体为做大蛋糕多以容积加码为发力点与政府开展多重博弈。2013年《深标》修订增加的“密度分区

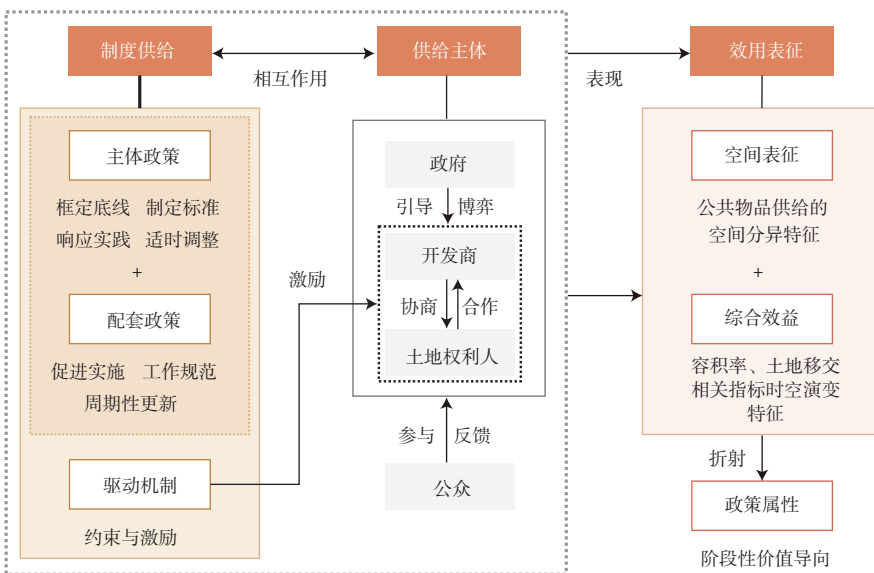


图2 公共物品供给视角下的分析框架

Fig.2 Analytical framework in the perspective of public goods theory

与容积率”章节，明细容积率测算规则，开始在全市范围内建立起一套“以密度分区确定基础建筑面积，以贡献公共利益用地、用房等获取转移和奖励建筑面积”的微观容量调控机制，空间开发逐步进入了“框定总量，控制容量”的理性阶段^[21]。

随着更新活动向权属更为复杂的“沉睡用地”深入，产权主体众多而分散的情况奠定了利益格局的多元化。基于统筹调控土地空间资源目的设立的城市更新单元规划正是为了规避“反公地困局”^[23]，力求利益分配均衡。更新单元规划将产权核查与历史用地处置作为产权重构基础，通过单元内土地腾挪、置换与零星用地纳入等改造的方式，打破原有固化的宗地边界以整合用地，同时明确单元范围内的边角地、夹心地、插花地优先用于公共配套建设，以此重构单元范围内的公共利益和个人利益格局。为加速回收非法用地产权，2014版《暂行措施》首次规定可进入城市更新的历史处置用地上限面积，即拆除重建类更新单元原则上仅需具备60%以上权属清晰的合法土地面积。回收分散的历史问题用地产权，减少了历史遗留问题型控规调整带来的负外部性，是保障公共利益的前置性工作。

(3) 供给主体：强市场作用下的城市发展权偏移

在新的制度环境下，政府逐渐从更新项目的前期协商工作中淡出，专注于优化项目的审批与监管机制，以“积极不干预”的方式探索市场化更新路径^[24]，大幅降低了行政成本与时间成本。土地权利人被赋予了灵活的合作选择权，与开发商深入合作并共享土地增值收益的模式也为更新申报注入了新的活力。由于缺乏一定规划导控，政府—市场—土地权利人共同形成的增长联盟多集中于经济利润高的待更新地块，导致城市的增量建筑空间优先趋向重点发展片区和城市节点片区，并集中在少数更新项目中，一定程度上造成了空间资源配置和开发时序不公平^[25]。

2.2.2 实践响应：落实公共利益底线的首轮更新启动

这一阶段，《更新办法》及《实施细则》的颁布是政府在退居更新活动幕后

供给公共物品的首次实践，城市更新的项目立项与实施均呈现井喷式增长^[26]。根据《深圳城市更新年报（2015）》，2012年已批城市更新专项规划平均容积率高达5.4，更新项目实施率已从2012年的7%提升至2015年的27%，平均土地移交率升至36%。更新新政颁布之初，仅笼统地规定了城市更新单元申报要满足上位规划所明确的公益性项目和土地移交率下限，其贡献类型、贡献空间的转入标准及城市更新项目相关经济技术指标均未提及，市场以高移交谋取高容积率奖励的途径仍然通畅，但作为政府刚性保障公共利益底线的敲门砖，土地移交制度核心部分初成具有深远且积极意义。

2.3 理性演进阶段（2015—2020年）：强区放权下的精细化演进

2.3.1 制度演进：片区统筹、多元共治下的工具精进

随着城市更新活动常态化，各区尤其原特区外地区在弥补公共服务缺口上取得了显著成效。然而，由于公共利益保障对象的不确定性，仅依靠现有的城市更新政策在应对现实挑战时难度逐渐加剧。例如2014年提出开展小地块城市更新试点，但实践发现，过小的更新规模会限制有效贡献用地的供给，过高的移交率则易迫使开发商自主提高容积率，从而突破密度分区的刚性约束^[27]。此外，更新单元的趋小化和开发格局的碎片化引发了增量空间的“合成谬误”^⑤（图3），涉及公共利益的核心指标与规则亟须回应阶段性问题，并结合城市治理目

标适时调整。

(1) 主体政策精进：基于容积管理的开发空间量化规则探索

2015年出台的《深圳市行政区域内城市更新单元规划容积率审查技术指引（试行）》标志着规划容积的精细化管控的开始。《指引》基于“贡献奖励”原则，明确了规划建筑面积由基础、转移、奖励建筑面积构成。在检讨了开发主体片面追求利益最大化而造成的更新开发强度过高后，2018版《深标》再度调整，将容积核算指标修正为基础、转移、奖励容积，将过去以建筑面积为博弈核心的容积率竞赛转化为以规划容积为核心的规划平衡。次年出台的《深圳市拆除重建类城市更新单元规划容积率审查规定》进一步细化三类容积的核算标准与奖励系数（表1），其中明确混合用地的基础容积计算规则的条例，有效限制了混合用地利用商业建筑面积无节制获取转移容积引发的总量飙升，也为公益用地在片区内灵活择址找到了突破口。

从时空演变数据来看，2015年的政策出台引发了第二个更新小高潮，平均土地移交率较上一阶段上涨近8个百分点。然而，2019年对公共贡献要求提升对容积率和土地移交率的上升趋势产生干扰，两者开始下滑并逐渐趋于平缓。见图4。

随着强区放权改革的全面实施，各区的政策体系和审批机制逐步完善，加速了更新项目的审批流程。更新效率大幅提升也带来了项目骤增、区域性集中的问题，城市承载力备受挑战。尤其在公共配套设施缺口较大的待更新片区，

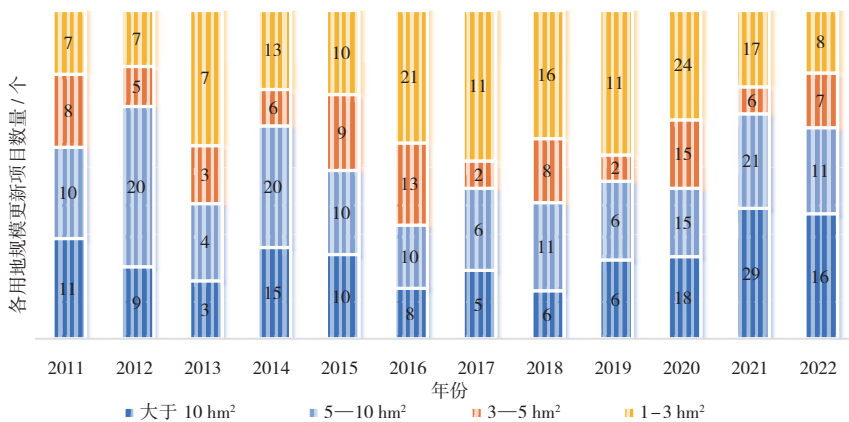


图3 历年已批城市更新单元项目规模

Fig.3 Scale of urban renewal unit projects approved in multiple years

多因贡献要求远超基准贡献率，收益偏低难以吸引市场主体进入^[10]。为了有效解决这一问题，深圳市将视角从项目内部拓展至行政辖区，开展基于开发权转移的外部移交机制探索。2017年《深圳市城市更新外部移交公共设施用地实施管理规定》创新性地以“飞地统筹”、异地供给的方式将公共设施用地与更新项目捆绑实施（图7），宏观上对接密度分区调整确定重点开发片区，中观上实现片区内部开发统筹，微观上增加更新单元范畴外的转移容积，为外部移交提供合理化条件。2019年颁布的《关于深入推进城市更新工作促进城市高质量发展的若干措施》接续加大片区统筹力度，制定片区利益平衡方案必须保证公共利益用地在片区内的优先落实权。

政策创新是制度进步的必然之举，亦是公共价值导向的实践需求与政策响应的双向互动。如2018年罗湖区金威啤酒厂更新项目暴露出对未定级历史建筑保护的制度性缺陷。规划团队尝试在制度激励保护和容积率奖励方面进行有益探索，最终促成了相关条款的增补。2019年《审查规定》进一步细化和扩充转移容积的适用范围及准入条件，细化了供给学校、医院、文化设施用地及保护历史保护风貌区或历史建筑的容积奖励倍数（表2）。政策一经出台，全市公共用地贡献呈现出逐年翻倍的增长态势。见图5。

在片区分权化、统筹化的背景下，各区积极探索适应性的更新工作机制。尤其在原关外地区公益贡献的应用成效更为广泛和快速。2020年《龙岗区城市更新单元土地移交率及公共配套设施规划审查操作指引（试行）》提出以净拆建比为基础、按照更新方向结合已批项目平均土地移交率，弹性确定土地移交率基准值的方法，创新实践因地制宜，利用市场化的更新换取了区域总贡献用地的50%作为道路和38%的教育用地，在各区中名列前茅。见图6。

在容积管理规则的探索中，市区两级政府展现出了强大的动力，政策和补丁频出，使更新规则体系趋于完善。容积加码注重向区域紧缺的公服设施用地倾斜，摒弃过去只关注规划落地而无视容积上限的做法，为公益优先套上刚性

表1 容积组成 2015《技术指引》与2019《审查规定》对比

Tab.1 Comparison of FAR composition between Technical Guidelines 2015 and Review Provisions 2019

容积组成	定义	决定因素	2015版《技术指引》	2019版《审查规定》
基础容积	1. 开发建设用地可拥有的基准开发建设规模	由全市密度分区确定	自设基准容积率取值	规定商业、居住混合用地中各类功能建筑面积比例；基础容积按《深标》(2018版)计算；不自设基准容积率取值；
转移容积	2. 因贡献公益性用地，按规则可转移至开发建设用地范围内的容积	可调配容量空间，提高容积上限	城市更新供给超过其总用地规模15%部分的用地，统一按照基准容积的1.0倍计算转移容积	增加紧缺型设施的转移容积计算倍数；增设外部移交用地指标转移
奖励容积	3. 因贡献公益性用房，按规则予以奖励的容积		政策性用房、公共设施等通常按1倍奖励，公共空间、历史建筑等特殊情形增加奖励	按产权移交情况区分奖励情形；增加紧缺型设施、邻避型设施、历史建筑的奖励容积计算倍数

表2 转移容积的细化规则 15版《技术指引》与19版《审查规定》对比

Tab.2 Comparison of detailed rules for transfer of development rights between the 15th edition of Technical Guidelines and the 19th edition of Review Provisions

可获取转移容积的设施类型	转移容积计算方式	
	2015版《技术指引》	2019版《审查规定》
教育设施	城市更新供给超过其总用地规模15%部分的用地，统一按照基准容积的1.0倍计算转移容积	法定规划基础上额外增加片区所需的小学及中学，额外增加的用地按其基准容积的1.3倍计算转移容积
医疗卫生设施		落实医院的，按其基准容积的1.3倍计算转移容积
文化设施		法定规划基础上额外增加的占地面积不小于3000m ² 的文化设施，额外增加的用地按其基准容积的1.3倍计算转移容积
历史建筑、历史风貌区		符合政府规定条件，按其基准容积的1.3倍计算转移容积
其他独立占地的公益性设施		供给超过其总用地规模15%部分的用地，按照基准容积的1.0倍计算转移容积

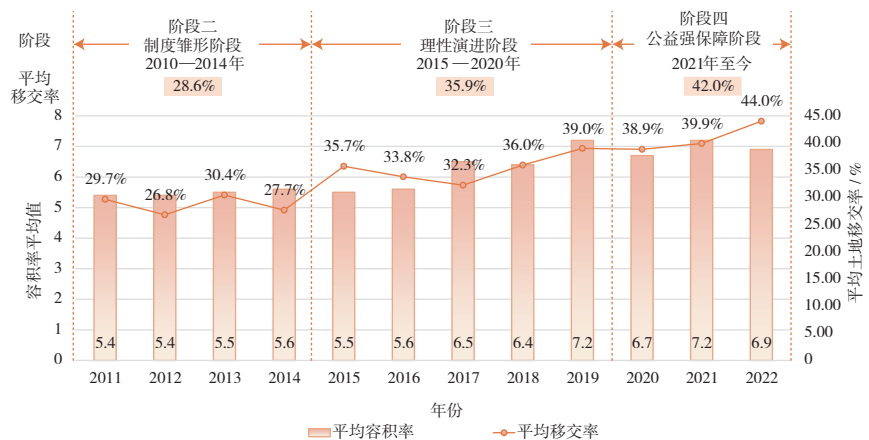


图4 历年已批城市更新单元规划项目平均容积率与移交率

Fig.4 Average plot ratio and handover rate of approved urban renewal unit plan projects in multiple years

锁链。

(2) 驱动机制深化：政策工具协同与管控收紧

2016年以来，紧锣密鼓出台的更新政策使得全市更新项目的土地移交率稳定在35%以上，给予了更新单元开发主

体更多的可操作空间。如何激发更高的更新动力、构建不同利益主体的驱动机制，关键在于创造更大的利益空间和实现公与私的利益平衡^[5]。

在利益协商阶段，通过利益重分配的产权激励路径，提升土地权利人自主

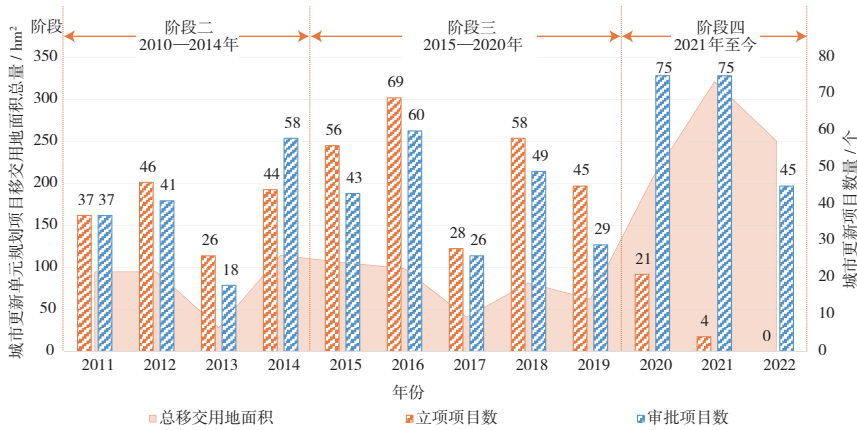


图5 历年城市更新单元项目申报数量、审批数量与总移交用地规模

Fig.5 Number of urban renewal unit project declarations, number of approvals, and total size of land handed over in multiple years

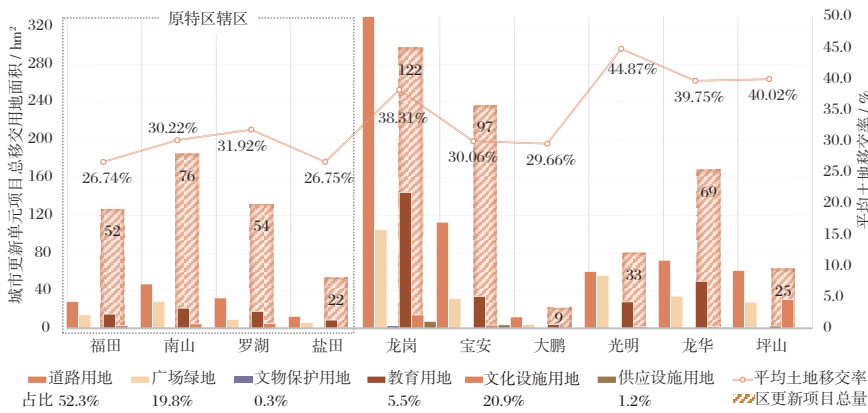


图6 历年各行政辖区已批城市更新单元规划项目土地贡献情况

Fig.6 Land contribution of approved urban renewal unit plan projects by administrative jurisdiction in the past years

申报更新项目的意愿。2016版《暂行措施》通过分类划定可纳入城市更新项目的历史遗留用地比例，将产权约束门槛和土地分配比例作联动，细化需移交政府用地的测算规则。为确保市场化更新的持续性动力，积极探索用地贡献、容积率与地价计收的协调联动，以多元配建的奖励机制予以开发主体更多利润空间。配合差异化地价政策，对不同容积率区间进行分段计收，对配建公益性设施的项目适度免除地价，培育存量开发市场竞争者的集约节地意识和高强度开发高贡献的责任意识（图7）。通过综合应用和协调联动开发管控、产权重构和经济调节等政策工具，形成了系统、有机的政策工具合集。

在生产配建阶段，为发挥非资本优势，公共产品多交由市场配建，由于政府仅能控制建设规则与可实施性，难

以把握配建设施的公益性和有效性^[13]，缺乏有效管控的配建奖励机制容易招致寻租。例如在罗湖区南湖街道的食品大厦更新规划中，公共空间配建的要求模糊成为开发商与政府讨价还价的筹码^[28]。为解决贡献空间质量不佳的问题，2019版《审查规定》紧随省级要求，重新细化了公共空间、架空连廊等奖励项目的配建要求与奖励方式，规避了市场在公共产品供给方面巧立名目频繁申请奖励的行为。搭建多元公共产品供给的竞争机制，有效提升了服务供给的综合效益，以实现精细化管理。

(3) 供给主体协作：基于产权交易成本与更新收益平衡的多方协作

多元主体的良性协商是机制创新的助推器。这一时期，政府基于多元治理、利益协调的价值导向与多方主体开展协商，以获得不同诉求的最大公约数^[21]。

而开发商不断就开发容量与政府博弈延缓了单元规划审批时长，与政府公共设施优先补齐的承诺和土地权利人追求环境品质提升的目标相悖，社会公平与正义的问题悄然探头。例如2016年湖贝古村更新规划，因方案追求利益“天花板”而饱受争议后，社会各界主动参与更新协作，迫于舆论压力开发商在交易成本与收益制衡中牺牲后者，修正方案^[29]。政府随后以公共政策的杠杆明确了开发商参与公共物品供给的重要义务与责任。

2.3.2 实践验证：强调多元供给的二轮更新践行

2016年强区放权向全市推广后，深圳逐步进入多元目标实现与公共设施补齐双向并举的二轮更新阶段。更新项目开始由政府统筹管控，公共物品的供给则遵循“自上而下”的指令式方式，侧重于弥补供应量的不足，而较少衡量供应质量与使用实效。制度供给创新激发更新动力^[30]，立项数量与项目规模均有提升，迎来第三个活力极点，但实施率受利益博弈和审批时长影响而下降。阶段末期，拆除重建类更新利润日渐式微，以“工改”更新推动产业转型渐次展开，但过高的配建要求严重挤占实际产业空间，迫使工改项目在财务平衡上寻求突破口。

2.4 公益强保障阶段（2021年至今）：面向高质量发展的公益强化新挑战

经历了40年的快速发展，深圳以存量土地换取容积的“增量更新”的模式近乎来到平台期。一是受新冠疫情和房地产市场暴冷影响，实体经济活动急转直下。自2019年深圳出现经济“失速”，3年间大量企业产值缩水，工业用地高租金挤压下产业外迁转移加速迹象明显，以至于城市空间结构日趋稳定下局部产业空间剩余难以消解。二是“民生幸福标杆”的战略定位要求强化公共空间和设施的供给与合理分配，但劳动人口在2021年见顶回落、常住人口已连续两年净流出，人口素质提升的同时老龄化、少子化趋势显著。公服配置出现“人口一设施”的供给错位，为新时期的城市更新行动赋予了新的使命。

2021年《深圳市城市更新条例》作为“十四五”开局之年的首部新政，正

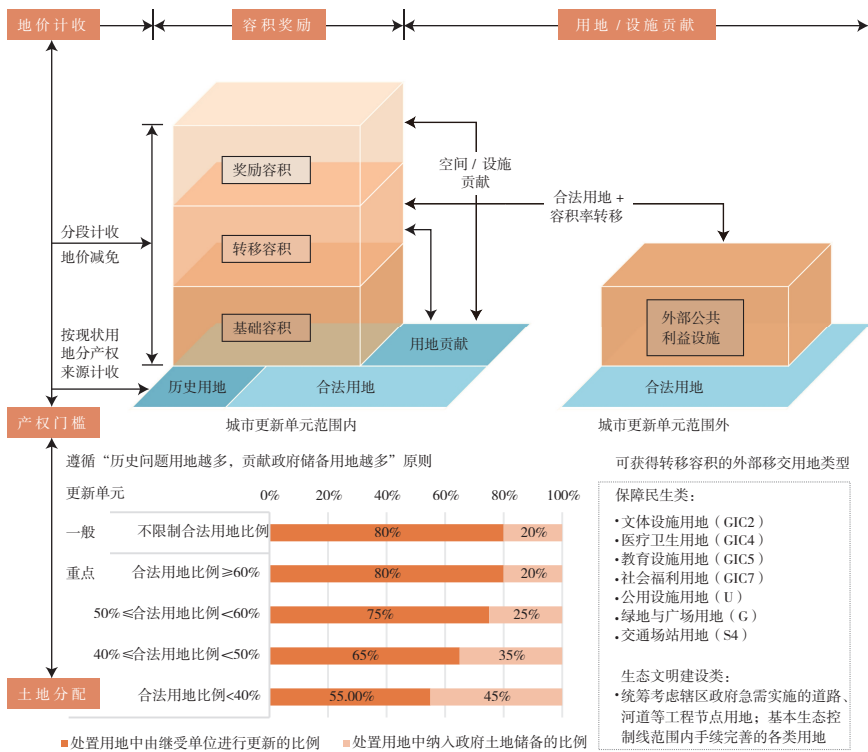


图7 深圳拆除重建类城市更新中政策工具联动示意图

Fig.7 Linked policy instruments used in urban demolition and redevelopment projects in Shenzhen
资料来源：根据参考文献[4]和[10]改绘

式通过立法予以规范解决更新难题，高质量发展的时代主旋律吹响，城市更新进入了精耕细作时代。《条例》重新规定了各主体在城市更新中的参与“位次”，城市更新由政府和市场“双轮驱动”，政府统筹、规划引领置于首位，公益优先、节约集约置于核心，市场运作位于末端。供给关系转换对接发展格局的重大变革，同年出台的《深圳市国土空间总体规划（2020—2035年）》对南山—前海、福田—罗湖双核心扩区提容，对建成环境更新大幅增加了学位供给和医疗设施保障的需求。现阶段的更新方向侧重于建成区的全面提质与空间增效，但可更新用地急速缩减，南山、福田中心区内只剩下5个大型片区统筹项目。疫情蛰伏下市场经济发展势能下降，长期停滞在申报立项后的项目不断累积，管理型政府势必进一步向市场让利。

2023年后，大多数更新政策文件已至有效期末，新一轮修编陆续开展，政府希望以激励相容的政策设计为砝码，让利益重分配的天平回落到政府、市场、多元主体共建共享的衡定点。自然资源部出台的《支持城市更新的规划与土地

政策指引》为公共利益提供了一个清晰的指向，明确提出以激励公益贡献为导向，容积率核定应指向保障居民的生活需求和公服补短板，如直接涉及民生改善的新增建筑量可不计容。深圳市级自然资源局发布的《关于加强旧住宅区拆除重建类城市更新项目管理的实施意见（征求意见稿）》为加快公共住房供应，规定了旧住宅区拆除重建类更新规划在扣除无偿移交和拆迁安置用房后，不少于50%的建筑面积需用作保障性住房。

然而，经历过经济“失速期”的企业自主推进更新难以解决统筹乏力、融资受限和暴利拆迁中政府干预缺位等问题^[31]，时至今日仍有大量的已批更新单元规划没有实质性进展，仅2023年已有9个项目被公告计划失效。市场更新的实施率愈发低下呼唤政府下场，2024年《关于积极稳步推进城中村改造实现高质量发展的实施意见（征求意见稿）》再次回归“政府主导”模式，对占据全市近50%建筑面积的城中村地区的整治提升新增“拆整结合”模式，即在维持城中村现状格局基本不变的前提下，允许采取“整治提升+局部拆建”方式实施，

即改造项目总用地面积的30%以下，允许实施主体利用拆旧建新的建筑增量实现经济效益自平衡。以城中村分类处理提升实施效率，具有公权力的政府亦能更好地加强统筹协调与公共物品供给，是纾解更新拆迁困局的权宜之计，标志着新时期城市更新政策设计将向政府与市场协作、公平与效率并重看齐，同时政府的行政能力也面临巨大挑战。

3 深圳市公共利益保障政策的启示与思考

纵观18年来深圳市城市更新的政策演进，基本以切实保障与优先落实公共利益为出发点与落脚点。公共利益内涵不断扩充的同时，其保障制度也经历了“基础规则建构—公共政策转化—持续动态精进—强化系统衔接”的演进历程，亦透视出城市更新公共利益保障的政策体系从单线导控到多元引导的、从效益为先到多方共赢、从一人话事到多方共建的演化路径。在公共物品供给的分析框架下，各时期的特征简要归纳如表3，并从中得出以下启示。

3.1 政策供给：多维整合的政策工具集架构了公共利益保障的制度基座

从政策的纵向推演来看，深圳市公共利益保障的政策供给主要依托城市更新单元项目中土地移交率和配建设施的贡献比例这两个核心空间管控指标，并不断吸纳土地处置、产权重构、经济调节等多元举措，最终形成多学科多领域纵横联合、协调联动、灵活适应的政策工具集。公益保障政策不仅要保持内化工具的协调共生，还有待整合进城市更新与土地整备等宏观政策生长体系中以统筹和校验^[18]。

3.2 驱动机制：基于利益平衡的奖励机制是公共利益强输出的有力保障

城市更新的本质是对空间与土地权益的再分配^[32]，藉由“市场的手”来实现公共资源的配置，其核心在于利益的增值与合理分配。成本端上，政府藉由市场的手回收历史问题用地、整合分散产权，降低了产权交易成本，必然需要设置一定的奖励机制刺激市场、激励土

表3 公共物品供给视角下深圳市更新历程中的公共利益保障政策演进解析

Tab.3 Analysis of Shenzhen's policy evolution for safeguarding public interest in urban renewal processes from the perspective of public goods provision

分析框架		制度萌芽阶段 (2004—2009年) 转型时期的政策探索	制度雏形阶段 (2010—2014年) 土地移交制度初成	理性演进阶段 (2015—2020年) 强区放权的精细化演进	公益强保障阶段 (2021年至今) 高质量发展下的公益强化
供给制度	供给政策： 政策设计	起步开展旧住区、旧厂房、棚户区改造；更新单元制度初立	公共利益刚性保障的底线约束“土地移交”制度初步落成	加强片区统筹；探索基于容积管理的政策工具和外部移交的飞地统筹	更新走向法制化；增量公益设施可在片区内统筹
	驱动机制： 收益分配与激励机制	房地产开发的巨大利益；基于拆建比的利益平衡与产权激励	以土地置换和容量奖励为主的产权激励；市场共享配建公服设施后的地段“溢价”激励	基于公共贡献的产权重构；基于增值收益调节的地价计收规则；基于经济调节的政策联动 ^①	分区适应性优化面向实施的奖励规则；旧住区改造、城中村综合整治、工改提容类产业项目可免除公配地价
	供给主体： 参与主体之间的关系	强政府主导下逐步探索更新的市场化方式；市场零星参与改造协作；土地权利人和公众处于被动地位	政府“积极不干预”，探索市场化更新路径；市场强力推进更新，并与政府土地权利人形成增长联盟	市场成为城市更新中公共物品供给的主要主体；政府转向公共利益、多方参与机制的协调方与监管者	政府统筹，回归主导者地位；市场风险共担，但运作失活缺乏“作用”空间；公益优先，多元共建共治共享
效用表征	空间表征： 公共物品的供给实效	由法定图则恒定的公共服务设施配置跟不上更新后的人口压力	公共物品得到了极大的补充，但各区差异大、公共供给有量但低“质”	实施片区统筹后更新更为综合、多元，但高移交也带来了更高密度	更新项目整体保持高贡献水平，空间利用与设计精耕细作；大型统筹更新片区多地开花
	典型实践	泥岗村专项改造规划；赤尾村专项改造规划；渔民村专项改造规划	岗厦河园片区改造专项规划；大冲村更新改造规划	湖贝统筹规划片区规划；铁仔山西南片区规划	光明区轨道13号线车辆段片区重点城市更新单元规划；平山村综合整治规划
	综合实效	法定图则“开天窗”为更新预留弹性；基于个案补足地块内部的配套需求	城市更新出现爆发式增长；首轮聚焦公共利益与公配设施的更新起步	聚焦多元供给的二轮更新持续释放活力；民生欠账地区公服设施快速补齐	更新从考虑效率到着眼公平，正式进入公共物品全面补齐阶段
阶段问题	原特区内外更新产生的增量存在不平衡；城市快速发展与民生短板不匹配	二次开发碎片化、局部更新遭遇瓶颈；规划编制、审批程序繁琐	市场更新利润空间受到压缩；更新后端成本上升	疫情蛰伏、房地产下行，更新降速险“失灵”，政府进一步让利鼓励更新	
政策属性： 价值导向	市场自发行为与政府公共利益初探索		本质是应对市场失序倒逼政府进行规则调适	利用多元主体博弈与利益再分配调动市场活力，实现公益空间供给侧结构性改革	以满足人民多元需求为核心，呈现出“公益优先、兼顾综合效益”的价值理性

地权利人盘活土地资源^{33]}。收益端上，政府则适度让利，以“外部效益内部化”为诱因，引导市场力量优化公共资源配置，再以赋税减免、费用免除等补偿性措施，约束开发商申请供给奖励的频率，从而在兼顾市场效率下保障公共利益有效输出，提高城市的综合效益。

3.3 供给主体：多元主体利益的协商共参平台是决策优化的隐性助推器

公共利益实现是政策指导下多元主体博弈的综合结果。政府作为核心角色，肩负起综合效益行政官和公共利益代理人双重任务^⑥。市场长期追求经济利益，往往为满足公共贡献要求而将公众诉求排除在外。2014年起小体量分散的主体被陆续引入更新活动，赋予公众话语权的多元主体协同共商平台^⑦将政府—开发商—土地权利人锚定的利益三角发散成网，规避了决策时利益主体之间“踢皮球”式的反复商榷^{34]}。公众或用脚投票、或舆论声讨具有排他性的规划编制成果，一定程度上扭转了开发商与土地权利人形成利益联盟“倒逼规划”或土地权利人被动失声的局面^{25]}，成为规划方案审

批的重要评估因素。

4 结论与讨论

本文在公共物品供给的理论视角下构建了“制度供给—供给主体—效用表征”的分析框架，对2004年以来深圳市城市更新中公共利益保障政策与实践进行总结式呈现。与北京、上海和长三角地区的制度实践相比，深圳的公共利益保障政策更多是历史积弊和实践问题倒逼下的产物，整体呈现在收紧和放松中往复且阶段性滞后的特征^{35]}，其中不乏先验性探索以回应城市发展诉求。

城市持续更新与发展立足于有为政府与有效市场的良性结合，在存量规划向运营过渡、资源结构时移势迁但配套空间固着的新趋势下，诸如年度城市更新与土地整备计划等政府目标导向型规划可能导致公共物品供过于求或超前供应，市场消化动力不足造成空间闲置或资源浪费，随着新时期公益保障政策的收紧，及逐步向共利益与综合效益相平衡的状态推进，宜适当实现城市要素“减量”以腾挪更多发展空间，提升环境

品质。此外，为实现公共利益的综合效应折损的量化以及实现近远期公共效益最大化的路径尚需深化讨论。

着眼于公益保障的公平性，本文提出两条可行之策。一是供需适配，强化供给能力的同时依据公服紧缺程度与人口外在特征完善公益空间的高效投放，对于萌芽发展片区“弱落位，强管控”，以“指标+规划条件”的形式予以控制。二是未雨绸缪，完善公益空间配置的弹性使用方案，如对暂闲置的工业政策性用房、人口净流出地区的教育用房制定弹性使用方案，“解近渴，预远需”^{②]}，以存定增满足时空复合利用。

注释

① 政府失灵：由詹姆斯·布坎南提出，指在公共物品供给方面，政府面对市场的灵活变动，易暴露出过度干预、效率低下、层级结构复杂等问题，从而导致“政府失灵”。公共物品供给需要政府与市场的灵活合作和共同承担，因而公共物品供给的市场化取向逐步成为政府等管理部门提升资源配置效率上的基本价值观。

② 容积率奖励：上海市最早在2003年引入

容积率奖励政策，长三角地区紧随其后纷纷出台相关奖励政策。为了破解三旧改造公益性保障难题，广东省于2011年在《关于加强“三旧”改造规划实施工作的指导意见》中提出“对提供公共服务设施、市政基础设施等公益设施，或提供城市公共空间、保障性住房、历史文物保护的‘三旧’改造项目……采取容积率奖励和异地补偿等多种方式，实现‘三旧’改造项目间的利益平衡”。

- ③ 激励性区划 (incentive zoning): 1980年代, 由于美国联邦和州基础设施资金的削减, 很多大城市在区划条例中引入激励性内容。在激励性区划中, 开发商可以通过配建向公众开放的公共空间, 或是为城市住房和市政基础的改善提供资金, 获得额外容积率奖励。我国香港早在1962年引入激励性区划, 简言之是通过容积率奖励等方式激励既有产权主体出资金和土地为社会提供公共物品, 以解决在高地价的存量土地上生产城市公共物品的难题。
- ④ 土地移交制度: 2012年深圳市《城市更新办法》提出“城市更新单元内可供无偿移交给政府, 用于建设城市基础设施、公共服务设施或者城市公共利益等独立用地应大于3000 m²且不小于拆除范围用地面积的15%, 城市规划或者其他相关规定有更高要求的从其规定”。
- ⑤ 合成谬误: 在市场主导的更新阶段, 深圳的城市更新工作主要以个案专项规划的方式推进, 多顾及项目内的交通、公共设施、市政配套和城市设计要求, 而缺乏对区域条件的统筹整合。零散的更新规划拼合出的城市图景便容易出现上下传导不顺、配套设施趋向核心地区、局部开发强度高、基础设施超载等合成谬误。
- ⑥ 多元主体协同共商平台: 深圳市探索以城市更新单元规划为平台的多元主体参与机制与治理模式, 吸纳多方主体声音, 通过设置利益分配规则与规划审批管理机制, 保障公共利益和权利人的合法权益。

参考文献

- [1] 濮蕾, 汤虹, 赵玉, 等. 珠三角城市更新公益性用地供给机制对比[J]. 规划师, 2023, 39(11): 131-137.
- [2] 李亚洲, 张信, 毕瑜菲, 等. “人口—设施”精准匹配下的公共服务设施配置策略[J]. 规划师, 2022, 38(6): 64-69.
- [3] 王若冰. 我国城市更新中保障公共利益的制度探讨[J]. 城市规划, 2022(9): 115-122.
- [4] 刘超. 城市更新中公共利益的衡量标准与

- 程序设定[J]. 城市问题, 2017(3): 73-79.
- [5] 岳隽. 基于公共利益和个体利益相平衡的城市更新政策工具研究: 以深圳市为例[J]. 城乡规划, 2021(5): 34-42.
- [6] 梁印龙. 城市更新中公共利益捕获与耗散的机制解释: 基于产权“公共领域”理论的租差优化模型[J]. 城市规划, 2023, 47(4): 86-92.
- [7] 谢浩俊. 深圳城市更新中的土地贡献率制度实践研究[C]//持续发展 理性规划: 2017中国城市规划年会论文集(02城市更新), 2017.
- [8] 王飞, 许玥, 于涛, 等. 分视视角下的深圳城市更新土地移交空间研究[M]//共享与品质: 2018中国城市规划年会论文集(02城市更新): 中国建筑工业出版社, 2018.
- [9] 邓红. 利益视角下产业类城市更新用地贡献率研究: 以长城路工业区为例[C]//持续发展 理性规划——2017中国城市规划年会论文集(02城市更新), 2017.
- [10] 缪春胜, 水浩然, 张艳. 深圳市城市更新开发权外部移交机制探索[J]. 规划师, 2023, 39(8): 95-101.
- [11] ANDREWS C, AICP, COOKE K, et al. AI in planning white paper[R]. American Planning Association, 2022.
- [12] 于洋. 面向存量规划的我国城市公共物品生产模式变革[J]. 城市规划, 2016, 40(3): 15-24.
- [13] EECKE W V. Public goods: an ideal concept - neuere versuche einer ethischen begrundung der theorie meritorischer guter [J]. Journal of Socio-Economics, 1999, 28(2):139-156.
- [14] PREST A R, BUCHANAN J M. Public finance in democratic process. fiscal institutions and individual choice[J]. The Economic Journal, 1968.
- [15] MORRIS M. Incentive zoning: meeting urban design and affordable housing objectives[R]. Washington DC: American Planning Association Report - Planning Advisory Service, 2000.
- [16] RUBIN J I, SENECA J J. Density bonuses, exactions, and the supply of affordable-housing[J]. Journal of Urban Economics, 1991,30(2):208-223.
- [17] 赵冠宁, 司马晓, 黄卫东, 等. 面向存量的城市规划体系改良:深圳的经验[J]. 城市规划学刊, 2019(4): 87-94.
- [18] 司马晓. 深圳市城市更新探索与实践[M]. 中国建工出版社, 2021.
- [19] 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[J]. 时代建筑, 2021(4): 21-27.
- [20] 吴晓莉. 经济转型期公共设施规划标准的修订: 以深圳为例[J]. 规划师, 2005(9): 69-72.
- [21] 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.
- [22] 李云, 罗佳, 陈嫣嫣, 等. 深圳城市密度时空特征演变及影响因子研究[J]. 规划师, 2022, 38(5): 68-75.
- [23] 梁晓帆, 陶然. 超越“反公地困局”: 城市更新中的机制设计与规划应对[J]. 城市规划, 2019, 43(10): 37-42.
- [24] 刘昕. 深圳城市更新中的政府角色与作为: 从利益共享走向责任共担[J]. 国际城市规划, 2011, 26(1): 41-45.
- [25] 林强. 城市更新的制度安排与政策反思: 以深圳为例[J]. 城市规划, 2017, 41(11): 52-55, 71.
- [26] 赖亚妮, 吕亚洁, 秦兰. 深圳市2010—2016年城市更新活动的实施效果与空间模式分析[J]. 城市规划学刊, 2018(3): 86-95.
- [27] 苏海威, 胡章, 李荣. 拆除重建类城市更新的改造模式和困境对比[J]. 规划师, 2018, 34(6): 123-128.
- [28] 伍炜, 蔡天抒. 城市更新中如何落实公共开放空间奖励: 以深圳市南湖街道食品大厦城市更新单元规划实践为例[J]. 城市规划, 2017, 41(10): 114-118.
- [29] 杨晓春, 宋成, 毛其智. 从“120计划”事件看规划公众参与的制度创新[J]. 规划师, 2018, 34(9): 130-135.
- [30] 唐燕, 殷小勇, 刘思璐. 我国城市更新制度供给与动力再造[J]. 城市与区域规划研究, 2022, 14(1): 1-19.
- [31] 田莉, 陶然, 梁印龙. 城市更新困局下的实施模式转型: 基于空间治理的视角[J]. 城市规划学刊, 2020(3): 41-47.
- [32] 邹兵. 增量规划向存量规划转型: 理论解析与实践应对[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 12-19.
- [33] 黄军林. 产权激励: 面向城市空间资源再配置的空间治理创新[J]. 城市规划, 2019, 43(12): 78-87.
- [34] 程慧, 赖亚妮. 深圳市存量发展背景下的城市更新决策机制研究: 基于空间治理的视角[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 61-69.
- [35] 梁颖, 曾鹏. 北京存量工业用地更新的增值收益分配机制演进[J]. 城市规划学刊, 2023(1): 69-73.