



# 城市更新可持续目标下的存量空间资源定价方法与调节政策

祝 贺 陈旖媛 王佳煜 魏美宇 田惟怡

**提 要** 从经济学角度探讨城市更新的内在动力,分析不同土地制度下的利益分配与成本共担模式,对国家和地方层面城市更新制度中的存量空间资源定价方法与调节政策进行剖析。研究发现:城市更新的增值收益与租差分配是土地财政挖潜的必要对象之一,针对细分开发权利的出让金测算方法是价值捕获的基本技术支持,也是调节不同城市更新活动的重要政策工具,财务政策与空间规划的联动与融合利于我国建立新的可持续土地财政模式。

**关键词** 城市更新;土地财政;空间资源定价;空间规划;开发权

Spatial Resource Pricing Methodologies and Adjustment Policies in the Context of Sustainable Urban Renewal

ZHU He, CHEN Yiyuan, WANG Jiayu, WEI Meiyu, TIAN Weiyi

**Abstract:** This paper examines the internal driving force of urban renewal from an economic perspective, outlines benefit distribution and cost-sharing alternatives within different land systems, and introduces spatial resource pricing methodologies and adjustment policies for urban renewal at both national and local levels. The study suggests that development gain and rent gap distribution in urban renewal projects are central to land-based public finance. Land valuation methods for the transfer of subdivision development rights not only provides fundamental technical support for value capture but also serve as important policy tools for regulating urban renewal activities. The integration and mutual reinforcement of urban financing policies and spatial planning strengthens the establishment of a sustainable land-based public finance model in China.

**Keywords:** urban renewal; land-based finance; spatial resource pricing; spatial planning; development right

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202405014

文章编号 1000-3363(2024)05-0106-07

## 作者简介

祝 贺,北京建筑大学建筑与城市规划学院副教授、硕士生导师, zhuhe@bucea.edu.cn

陈旖媛,北京建筑大学建筑与城市规划学院硕士研究生

王佳煜,北京建筑大学建筑与城市规划学院讲师,通信作者, wangjiayu@bucea.edu.cn

魏美宇,北京建筑大学建筑与城市规划学院硕士研究生

田惟怡,北京建筑大学建筑与城市规划学院硕士研究生

当前我国城镇化发展阶段步入中后期,国家“十四五”规划提出“实施城市更新行动”,城市开发建设重点由大规模增量建设转为存量提质改造。我国高速城镇化时期的大规模建设,面临物质空间集中衰败,以及城市功能结构亟待调整的问题。截至2023年末,全国城市建成区总面积已达6.37万km<sup>2</sup>,存量建筑总面积超670亿m<sup>2</sup><sup>[1]</sup>。2021年至2023年,全国就已实施各类城市更新项目约15.4万个。其中除部分项目可依托存量空间所处的区位条件、潜在租差等优势形成对市场主体的切实吸引力外,诸如公共空间、公共服务设施和基础设施等类型项目的更新改造都主要依赖政府投入。如此海量城市更新需求的出现为各地政府财政带来了巨大压力。

我国从1987年开始践行以国有土地使用权有偿出让为核心的土地批租制度,地方政府利用地价收入进行基础设施建设,提供市政和公共服务,抵消不同程度土地开发所产生的负外部性<sup>[2]</sup>。尽管长期以来地方政府过度依赖土地财政的问题普遍存在,但不可否认在城市增量扩张时代,土地使用权有偿出让和市场开发盈利共同构成的资本循环成

\* 国家自然科学基金面上项目“多维约束下的存量空间功能-容量适配机制与智能优化技术研究”(项目编号:52478038);国家自然科学基金青年项目“城市更新中空间发展权的价值测算、最优供给与交换机制研究”(项目编号:52108035);住房和城乡建设部科学技术计划项目“基于运营目标的既有城区存量空间再利用经济性评价关键技术集成”(项目编号:2022-K-014);北京市科协青年人才托举工程项目(项目编号:BYESS2023131)

为了中国城市经济发展的主要动力之一<sup>[3-4]</sup>。而在存量更新时代,政府难以依靠增量土地获得出让金以补充财政资金,失去了重要的收入来源<sup>[5]</sup>。面对全世界规模最庞大的城市人口,中国政府在后城镇化时期的基础设施和公共服务运营维护支出导致财政紧张<sup>[6]</sup>。严控建设用地增量甚至减量,更迫使大量地方政府选择了以高开发容量换取财政资金的不可持续路径,忽视了突破空间约束条件带来的城市运营成本升高、公共服务品质下降、生态环境破坏等长期负面影响<sup>[7]</sup>。

在此背景下,土地财政的可持续转型成为中国式现代化难以回避的关键问题<sup>[8]</sup>。土地财政紧缺背景下的城市更新规划,围绕存量空间资源开发权变更带来的土地资产价值变化<sup>[9]</sup>,普遍涉及土地或局部空间在功能用途和建设容量的调整、土地使用权年限的续期和赎买、划拨和出让土地的转性。上述变化均需要开发者补缴土地出让金,使政府与市场能够共享存量空间资源提质增效带来的红利<sup>[10]</sup>。但长期以来,各地存量工业用地退二进三、棚户区改造为商品住房等租差大、难度相对低的再开发活动,使当前城市更新中具有较大租差潜力且制度成本较低的机会空间所剩不多<sup>[11]</sup>。因此,为保证城市更新能够可持续地获取增量财政收入,有赖于精细化规划设计对存量空间的价值实现,其本质是依托产业、人口等要素在空间中的优化配置,为财政贡献增量的长期税基<sup>[12]</sup>,以及开发权权利束调整可能带来的一次性地价收入。

综上,本研究首先从土地经济学角度出发探讨城市更新的内在动力,比较分析我国与西方国家在不同土地产权制度下的城市更新利益分配与成本共担模式,并对当前国家与地方层面城市更新中的土地出让金政策进行剖析,进而对存量空间资源的定价方法与调节政策,以及财务与空间规划融合方向提出改良建议,为破解城市更新时代的土地财政难题提供参考思路。

## 1 城市更新的经济动力与制度选择

### 1.1 城市更新中开发权变更引起的租差变化

相较于城镇化早期,政府规划引导的增量土地扩张,在后城镇化时期的城市更新中,存量土地开发更多依赖于产权主体间的自由市场交易。决定市场行为是否能够顺利开展的重要前提是城市更新带来的物质空间改变,能否带来相应的经济价值提升<sup>[13]</sup>。新马克思主义经济学指出城市更新的市场吸引力随着土地租差(rent gap)的扩大而增加,土地租差是现状土地利用的“实际地租”和建设条件改善后预期能获得的“潜在地租”的差值<sup>[14]</sup>。对于市场主体而言,当存量空间的租差扩大到足以支付城市更新所需的各项成本并产生盈余时,更新改造行为便会发生,因此,租差理论认为城市更新的本质是创造更多的土地租金<sup>[15]</sup>。而政府主导的为提升公共利益而进行逆土地租差的城市更新行动,从财务角度看常常被认为是亏本行为,但却是为弥补市场失灵而付出的必要公共成本<sup>[16]</sup>。

尽管租差理论因过度强调资本对城市更新的主导作用,忽视社会等层面因素对空间演替的影响而受到诟病,但在市场化背景下该理论具有极强的普适性和解释力<sup>[17]</sup>。诸多学者对影响土地租差的因素,以及如何通过调节土地租差促进可持续的城市

更新开展了研究<sup>[18-19]</sup>。经济学中将潜在地租定义为土地在“最高且最佳”利用方式下能够实现的资本化总和,最佳利用意味着区位条件与功能、土地开发强度与承载力等关系的匹配,也正是空间规划的根本目标<sup>[20]</sup>。空间区位的比较优势,使得城市更新可以通过将更合适的功能布置在既有空间环境中,来扩大租差和诱致自发更新的产生<sup>[21]</sup>。同时,这种比较优势虽然普遍存在,但往往不存在一成不变的规律,空间异质性与特定社会经济背景下的市场偏好都可能塑造地域性的租差变化机制<sup>[22]</sup>。空间规划通过对开发权的管制,促进空间资源的合理利用与综合价值的最大化,城市更新中的开发权调整成为影响潜在地租的重要技术手段,而开发权则是建设许可权、用途变更权、强度提高权等细分权利所构成的权利束<sup>[23-24]</sup>。过往直接提高土地开发强度和将低地租功能转换为高地租功能的做法粗放,虽然为政府与产权主体带来了地价与开发利润的短期收益,但也使城市更新所在区域的公共服务和环境治理长期公共成本增加。因此,空间规划既要适度扩大开发权变化引起的租差,吸引市场主体的广泛参与,又不能使新开发权带来的长期公共成本透支地方政府财政能力的可持续性。

### 1.2 城市更新中租差的公私分配机制

租差的构成归属私人与公共部门双方,不仅为存量空间产权主体带来增值收益,并且无论是在采取土地公有制还是土地私有制的国家,部分“涨价归公”也为政府持续进行基础设施建设与公共服务供给提供财政资金<sup>[25]</sup>。这种制度安排被称为土地增值捕获(land value capture),是法律、财政与空间规划紧密结合的政策工具。土地增值回收可以使地方政府或社区重新获得因公共投资和其他政府行为导致土地价值上涨的部分,并将其用于再投资,由此建立起土地价值与公共服务资金的良性循环,提高城市财政的可持续性<sup>[26]</sup>。采取不同土地与财税制度的国家,土地增值捕获的方式亦有明显差异。在土地公有制和混合所有制国家,政府依靠国有土地出租或转让获取基础设施建设所需的资金<sup>[27]</sup>,这在初始国有资本稀缺的发展中国家尤为重要<sup>[28]</sup>。而在土地私有制国家,政府则大多依靠征收财产税、增值税获取收入,维持长期对公共服务的运营和对基础设施的维护<sup>[29]</sup>。部分学者认为这两种主要的土地财政模式,通常对应了不同的城镇化阶段。城镇化早期,政府通过向私人部门转让土地产权获取一次资本性收入完成原始积累<sup>[30]</sup>。在城镇化后期,市政基础设施与公共服务设施相对完善后,财政支出重点从前期建设转向后期运营,收入模式也从一次性的资本获取变为了长期税收<sup>[31]</sup>。基于城镇化阶段与财税模式对应性的认识,部分学者探讨了财产增值税、前置的改善贡献(betterment contribution)等传统土地增值捕获工具,以及税收增值融资(tax increment financing)等创新工具<sup>[32]</sup>。

我国的土地出让金并非一次性资本收入,因为国有建设用地有偿出让的是一段时期内的使用权,即只租不卖,故地价收入事实上属于对周期性土地增值(租差)的部分回收。在土地首次出让中,可以将未经开发土地的实际地租看为零,潜在地租即全部租差,进一步可分解为归公的地价收入和归私的开发收益<sup>[33]</sup>。而在城市更新中租差构成更加复杂,姜凯凯等<sup>[34]</sup>将租差

分解为折旧租差、发展租差与规则租差，折旧租差即土地所承载房产以及建成环境本身更新改造带来的增值经济产出，发展租差源自外部性影响带来的被动升值，规则租差则是开发权变更引起的潜在地租突变。折旧租差的增值归公，主要体现在各国房产交易环节的增值税中，而房产在自持状态下因自主更新改造而产生的增值通常不是公共部门价值捕获的对象。这是因为从学理上看，引起增值的成本来自私人部门，并通常会对周边城市空间产生正外部性<sup>[35]</sup>。与之不同，发展租差因周边环境、公共服务等改善而产生<sup>[36]</sup>，增值成本来自公共部门和周边产权主体，增值归公对应长期的财产增值税收模式，也是我国当前房产税新税种的探索方向<sup>[37]</sup>。规则租差则是新旧开发权市场对价的差值，价值变化完全来自于公权力对土地利用管控条件的调节，故对应了土地出让金的补缴<sup>[38]</sup>。

从上述研究看，存量更新背景下的土地财政因为增量价值来源的细分，以及租差的分阶段捕获而走向多元收入模式，其中土地出让金对应了新旧开发权变更带来的一次性租差嬗变<sup>[39]</sup>。值得注意的是在存量更新时代，短期内租差捕获的土地融资模式并不是财政的唯一来源，空间与功能、产业等要素优化匹配带来的长期财政收入更加适合长期城市运营模式。因此通过适度降低地价来扩大租差，进而诱致要素重新配置释放经济活力，成为租差公私间分配与阶段性调节的新选择。

## 2 国家层面的空间资源定价政策演进

### 2.1 市场化定价机制的形成与完善

我国1988年的宪法修正案明确了土地有偿使用的法律原则，确认了国家对城市土地的所有权，并允许政府在法律规定的范围内对土地使用权进行出让。同年，《中华人民共和国土地管理法》随即补充两条款“国家依法实行国有土地有偿使用制度。国有土地有偿使用的具体办法，由国务院另行规定”“国有土地和集体所有的土地的使用权可以依法转让。土地使用权转让的具体办法，由国务院另行规定”（第二条）。随后1990年国务院颁布《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》（后文称《暂行条例》）进一步明确了土地使用权出让、转让、出租、抵押、终止和划拨的基本规定，并指出“土地使用者需要改变土地使用权出让合同规定的土地用途的，应当征得出让方同意并经土地管理部门和城市规划部门批准，依照本章的有关规定重新签订土地使用权出让合同，调整土地使用权出让金，并办理登记”（第十八条），但《暂行条例》未对使用权如何定价做出详细规定。因此这一阶段，土地使用权的定价主要基于行政指导价，缺乏明确的市场定价机制。

1994年《中华人民共和国城市房地产管理法》颁布，提出“基准地价、标定地价和各类房屋的重置价格应当定期确定并公布。具体办法由国务院规定”（第三十三条）。同年出台的《国家计委、国家土地管理局关于土地价格评估收费的通知》提出“为促进土地价格评估工作的健康发展，根据《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》的有关规定，对土地价格评估实行有偿服务”。1995年出台的《国家土地管理局关于加强地价管理规范土地估价行为的通知》提出“为满足土地

管理和土地使用制度改革的需要，各级土地管理部门要切实加快基准地价、标定地价评估工作”，同年《协议出让国有土地使用权最低价确定办法》出台，标志着该阶段市场定价机制开始被引入土地使用权的出让中，但定价技术和政策仍处于探索阶段尚不全面。

2002年《城镇土地分等定级规程》《城镇土地估价规程》颁布，取代试行版本，规定了地价测算工作应遵循的基本准则、技术途径、方法、程序和成果形式。2006年《国务院办公厅关于规范国有土地使用权出让收支管理的通知》强调了“任何地区、部门和单位都不得以‘招商引资’‘旧城改造’‘国有企业改制’等各种名义减免土地出让收入，实行‘零地价’，甚至‘负地价’，或者以土地换项目、先征后返、补贴等形式变相减免土地出让收入”。2007年《中华人民共和国物权法》颁布，对建设用地使用权的性质、获取方式以及转让、变更、终止的条件做出了详细说明，为土地市场的健康发展提供了坚实的法律保障（第十二章）。同年出台的《中华人民共和国城乡规划法》相较《中华人民共和国城市规划法》的一项重要增补就是确立了控制性详细规划条件在土地出让中的必要作用（第三十八、三十九条）。该阶段政府逐渐减少直接干预，更多地根据城市规划和土地市场供需关系来确定和调节土地价格。土地使用权定价技术和政策得到了显著的发展和优化，现代土地评估方法越发完善，提高了空间资源定价的科学性和公开性。

### 2.2 面向存量空间的土地定价政策演进

2013年中央城镇化工作会议提出“严控增量，盘活存量，优化结构，提升效率”的政策方针，2015年中央城市工作会议再次指出“要坚持集约发展，框定总量、限定容量、盘活存量”。原国土资源部也相继发布了有关“严格控制城市建设用地规模”的多项通知。从相关政策可见，城市发展模式全面转向城市更新，并在“十四五”规划中正式提出实施城市更新行动，具有较长的政策准备期。而在国家城市建设大政方针转向的同时，配套的土地定价政策也较早就做出了相应调整。

2013年国土资源部办公厅关于发布《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范（试行）》的通知。2018年《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范》（后文简称《技术规范》）正式出台，对土地利用条件改变的相关行为进行规范，完善了已出让土地因调整容积率、用途和多项条件同时调整的地价测算方式，以及估价期日确定方式等内容。2023年，自然资源部印发《支持城市更新的规划与土地政策指引》，对土地复合利用的出让底价确定方式、工业用地增容不增收地价、移交公益用地免除部分地价等面向城市更新的新计收规则做出了引导，相关内容为城市更新中的土地出让金定价与调节奠定了技术与政策基础。

但上述根生于增量时代的国家层面制度只针对功能、容量等粗线条土地开发权变更带来的出让金补缴进行规范，缺少针对存量土地上局部空间功能变更等城市更新活动的分类补缴地价测算技术，并且对于如原容积率认定是采用实际容积率还是规划条件中的容积率上限、补缴标准按使用权现价还是原价等具体技术标准仍有模糊之处，使得各地政府解读不同。相关

政策仅有原则性引导，缺乏具体测算路径，可操作性不强，难以完全应对各地城市更新中面向不同尺度、层级空间对象，复杂但又常见的产权、功能、容量、年限、空间特征等要素同时变化的情况。

### 3 地方层面的存量空间资源定价方法与调节政策实践

近年来我国部分头部城市的城市更新核心法规中均有对土地出让金补缴适用对象、征收责任单位、资金后续使用去向的相关规定。同时，又在配套法规中进一步明确具体的定价公式，选取了分区基准地价法、市场评估法等方式确定不同功能的补缴地价标准，并引入容积率修正系数、剩余使用年限修正系数等指标完善公式（表1）。从实践内容来看，主要集中在对存量空间土地出让金定价技术方法的优化，以及通过出让金调节不同类型和功能城市更新活动的政策上。

#### 3.1 存量空间资源的定价方法优化

地价相关政策的制定，离不开对存量空间资源定价方法本身的优化，没有增量土地出让金的获取，就难谈后续的折减优惠和定向支出。早在2009年颁布的我国第一部地方层面城市更新制度《深圳市城市更新办法》中就明确了功能变更类项目中原有建筑面积和增加建筑面积（第二十七条），以及城中村、旧屋村、工业区拆除重建类项目中不同容积率、新增不同功能等细分情形下如何分类补缴地价（第三十六到三十八条）。此后，多数已对城市更新进行建章立制管理的城市，其制度体系中大多涉及使用变更和土地出让金补缴的相关内容。当前各地政策均以《国有建设用地使用权出让地价评估技术规范》《城镇土地估价规程》等国家规范为基础（表2），仅有深圳、重庆等极少数城市因地制宜对通用的地价测算技术进行了较大改良。

深圳于2019年发布《深圳市地价测算规则》，其中城市更新的土地出让金补缴已形成统一算法（表3），即“补缴地价=土地的市场价格×新增对应建筑面积×基础修正系数×城市更新项目修正系数”。深圳地价补缴公式中的土地市场价格是主管部门组织

表1 我国部分现有城市层面土地出让金补缴政策与技术规范  
Tab.1 Existing policies on land leasing payment at the city level in China

时间	颁布机构	政策文件	政策要点
2006	南京市国土资源局	改变原用地条件补交土地出让金实施细则	容积率变化补缴的一般和特殊计算方式；不同用途变化补缴的分类计算方式；土地面积发生变化的一般和特殊计算方式；评估基准日及评估方法
2008	杭州市国土资源局	关于进一步加强土地市场管理规范补办有偿使用手续等有关问题的规定	用途、容量和年期变化补缴的一般计算方式；条件改变需重新出让的情形；不同用途划拨和租赁土地的补缴计算方式；工业用地扩容不补缴政策；补办地下空间使用权补缴的计算方式；土地复核验收方式；企业改制土地资产处置方式
2013	西安市人民政府	关于进一步推进土地节约集约利用的通知	工业用地扩容不补缴政策；优先发展产业、战略性新兴产业以及城区搬迁改造企业最低地价政策；部分类型存量空间兴办限定类型现代服务业不补缴政策
2020	南京市人民政府	南京市国有土地使用权出让后规划条件变更管理规定(2020年修订版)	承接《暂行条例》，无特殊规定
2020	深圳市规划和自然资源局	深圳市地价测算规则	用途、容量和年期变化补缴的一般计算方式；留用土地、划拨土地利用条件变化补缴计算方式；协议方式供应非商品性质住宅批准转让情形、竣工超面积情形、产业用地提高容积情形补缴计算方式；个别区特殊情形补缴计算方式；重点产业项目、城市更新项目、棚户区改造项目分期补缴政策
2021	武汉市自然资源和规划局	全市土地节约集约高效利用实施细则	用途、容量和年期变化补缴的一般计算方式；不同用途划拨土地的补缴计算方式；土地收回补偿出让金计算方式；工业用地扩容不补缴政策；土地交换出让金差价互补计算方式；竣工验收核实扩容补缴计算方式；城中村改造产业项目补缴计算方式；历史遗留项目补缴计算方式
2021	天津市规划和自然资源局	关于进一步规范国有建设用地上地地出让价款补缴工作的通知	用途、容量和年期变化补缴的一般计算方式；补缴估价期日确定方式；容积率低于1的补缴计算方式
2022	成都市规划和自然资源局	关于加强建设项目管理规范补缴土地出让收入有关事项的通知	承接《暂行条例》，主要内容无特殊规定；生产性工业用地扩容不补缴政策
2023	北京房地产估价师和土地估价师与不动产登记代理人协会	北京市国有建设用地上使用权地地评估技术导则(试行)	用途、容量和年期变化补缴的一般计算方式；城市更新项目地价评估首选市场比较法规定；开发完成后自持经营的地价评估项目首选剩余法规定；土地兼容类用地补缴计算方法；估价结果权重确定方法；单建和结建式地下空间出让评估技术路径
2023	广州市规划和自然资源局	广州市国有建设用地上使用权出让金计收规则	用途、容量和年期变化补缴的一般计算方式；变更为营利性科研设计用地减免部分出让金；工业用地中配套行政办公及生活服务设施补缴计算方式；自用优惠类型项目补缴方式；房改房不补缴政策；划拨土地补缴计算方式；地下空间补缴计算方式；公房上市、拆迁安置房等补缴计算方式；历史遗留用地不同情形补缴计算方式
2023	重庆市规划和自然资源局	重庆市国有建设用地上使用权宗地地地确定规则	经济适用房、农转非安置房、城市房屋征收拆迁安置房(含危旧改安置房)、房改房等依法以划拨方式供应的政策性住房项目配建的商业、办公、车库等非住宅划拨转出补缴计算方式；社区用房等配套用房不补缴政策；部分功能不计容不补缴政策；零星用地整合补缴计算方式；延长出让年限补缴计算方式；历史遗留用地补缴计算方式；不同用途划拨土地的补缴计算方式
2023	南宁市自然资源局	关于划拨土地上的住房补缴土地出让价款计算方式的通知	划拨用地上已购公有住房、集资房、商品房、拆迁安置房分类补缴计算方式

的非营利性机构评估决定，按照《城镇土地估价规程》，采用标定地价系数修正法和剩余法（整体估价）进行评估。其中，标定地价系数修正法和剩余法的权重分别取70%和30%。“基础修正系数”包含建筑类型使用地价标准及系数、土地使用年期修正系数、产权修正系数、地上商业楼层修正系数、地下空间修正系数等；“城市更新项目修正系数”等于“各类用地类型或改造类型面积占可开发建设用地的比值×对应适用用途修正因子”。这种方法尊重市场规律，考虑到不同类型城市更新项目的空间价值差异。同时，算法中测算对象不是所有土地，而是建筑物局部面积对应的土地面积，有利于推动空间的渐进式更新。更新主体无需对产权地块内所有建筑物进行产权收拢，可针对局部空间补缴对应地价后方能进行更新，由此提升了城市更新的效率。

重庆在2023年颁布了最新的建设用地使用权地价测算规则，内容紧密结合自身城市发展需求，并对不计容功能、特殊功能已计征地价抵扣，以及曾经划拨土地当前转为协议出让的补缴计价方式做出了比较详尽的规定。对于一般情况下，改变土地用途、调整开发容量和延长土地出让年限的情形，直接按规划和自然资源主管部门受理土地使用权人申请补缴地价款时政府部门执行的对应用途级别基准地价、对应用途级别土地增值收益率、对应用途级别基准地价地下空间修正系数及增加的对应用途建筑面积的乘积计算应补缴的地价款。而对于相对特殊的划拨转出情形，则按功能进行分类测算。如南宁对划拨土地上已购公有住房、集资房转为协议出让土地，采取了网格点楼面基准地价、房屋建筑面积、容积率修正系数、年期修正系数、期日修正系数、折算系数（10%）的测算方式，而拆迁安置房的折算系数则从10%提高到了70%。不同的折算方式综合考虑产权主体在取得土地与建设工程中的成本以及当前的承受能力，兼顾公平与效率。

### 3.2 城市更新的土地出让金调节政策创新

“存量补地价”是针对因土地利用条件改变产生的增值收益做出的一种利益分配制度。随着各地城市更新的不断深入，部分城市将土地出让金减免以及征收方式调整作为鼓励特定功能类型自发更新和历史用地合法化的政策工具，既调动市场积极性，又促进化解历史遗留问题。

深圳在《关于加强和改进城市更新实施工作暂行措施的通

知》（2014年）中规定“拆除重建类城市更新项目中的历史用地处置方式，详细划分了历史用地合法化后交由继受单位进行城市更新和纳入政府土地储备的分成比例”。《上海市城市更新条例》（2021年）提出“城市更新涉及补缴土地出让金的，应当在土地价格市场评估时，综合考虑土地取得成本、公共要素贡献等因素，确定土地出让金”，其中公共要素贡献是指通过配建基础设施和公共服务设施等方式，可部分减免补缴土地出让金。广州同样采取了相对弹性的补缴政策，2024年出台的《广州市旧村庄旧厂房旧城镇改造实施办法》规定三旧改造项目供地应当综合考虑实施主体承担的改造成本，确定应收土地出让金。重庆则对居住、商业、办公等用途土地上增加避难空间、必要设备房等功能，和工业用地、物流仓储用地提高土地利用效率等开发扩容行为，以及增加出让土地面积但在不改变容积率和建筑规模的前提下申请调整土地出让用地红线等情形免征补缴地价。

除免缴部分土地出让金外，一些城市还采取了缓缴政策。为促进城市产业升级转型、推进产城融合，《广州市关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》（2017年）对产业转向高端化发展，国有旧厂房转向新产业、新业态等情况，给予5年“过渡期”支持不征收地价，以缓解旧厂房在产业转型期间的资金压力和行政审批压力。过渡期后，经市政府批准，允许按照新产业性质办理用地手续。与之相似的还有2021年印发的《北京市人民政府关于实施城市更新行动的指导意见》亦提出更新后5年内无需更改原土地出让协议中功能用途、权利类型和容量规模，更不用补缴出让金。同年颁布的《重庆市城市更新管

表2 土地出让金补缴基础计价方式

Tab.2 Basic pricing method of land transfer payment

测算对象	计算公式
项目仅调整规划容积率	补缴价款=市场评估楼面地价×新增建筑面积
项目调低规划容积率造成地价增值	补缴价款=受理申请时容积率规划条件下市场评估总地价-旧容积率规划条件下市场评估总地价
项目仅改变土地用途	补缴价款=(新用途市场评估楼面地价-旧用途市场评估楼面地价)×建筑面积
项目土地用途与规划容积率同时调整的	补缴价款=新用途市场评估楼面地价×新增建筑面积+(新用途市场评估楼面地价-旧用途市场评估楼面地价)×原建筑总面积
项目仅调整地上计价建筑面积但未调整规划容积率	补缴价款=市场评估楼面地价×地上计价部分调整的建筑面积

表3 深圳市土地出让金补缴测算方式

Tab.3 Calculation of land transfer fee in Shenzhen

测算对象	计算公式
①已签订供应合同的土地变更土地利用 ②M1、M0、W1、W0上建设的配套商业、宿舍型保障性租赁住房增加建筑面积 ③划拨方式供应土地不符合《深圳市人民政府关于完善国有土地供应管理的若干意见》中划拨情形、转为有偿使用的	补缴价款=∑(土地的市场价格×变更后对应建筑面积×变更后基础修正系数)-∑(土地的市场价格×变更前对应建筑面积×变更前基础修正系数)
M1、M0、W1、W0其他建筑面积增加	补缴价款=[∑(土地的市场价格×变更后对应建筑面积×变更后基础修正系数)-∑(土地的市场价格×变更前对应建筑面积×变更前基础修正系数)]×50%
协议方式供应、除政策性住房外的非商品性质住宅批准转让	补缴价款=[∑(土地的市场价格×变更后对应建筑面积×变更后基础修正系数)-∑(土地的市场价格×变更前对应建筑面积×变更前基础修正系数)]×20%
已供应土地竣工建筑面积超出供应合同约定,经规划确认保留的建筑面积	补缴价款=[∑(土地的市场价格×变更后对应建筑面积×变更后基础修正系数)-∑(土地的市场价格×变更前对应建筑面积×变更前基础修正系数)]×130%

理办法》则鼓励利用存量土地房屋转型发展文化创意、健康养老、科技创新等政府扶持产业，转型升级后，在符合规划条件下，产权人再按有关规定完善用地和产权手续。

此外，少数城市在明确土地出让金怎么收的同时，还一定程度上规定了出让金应该怎么用，即补缴土地出让金收入的后续管理要求。《上海市城市更新规划土地实施细则（试行）》规定城市更新按照“存量补地价”方式补缴土地出让金的，在计提有关专项资金后，剩余部分由各区统筹安排，用于城市更新和基础设施建设等。这种制度安排能够保证城市更新专项资金的及时补充，减轻地方政府财政压力，通过城市更新中补缴土地出让金，实现收益性项目对公益性项目的反哺。

#### 4 存量空间资源定价方法与调节政策的总结与展望

政府准确识别存量空间的市场公允价值与潜在租差，并进行主动调节，可以防止经济学上暴利（windfalls）或暴损（wipe-outs）的发生，避免市场资本火热涌入具有大量超额收益的更新对象，而低收益更新改造项目无人问津，造成新的存量空间市场失衡，成为政府与市场共享空间增值收益的技术前提与政策工具。

##### 4.1 面向存量空间资源的定价方法改良

技术维度上，城市更新中地价测算的改良存在两个主要方向：一是测算对象从二维宗地向局部空间的精细划分；二是考虑城市更新特殊性的现有评估方法参数完善。我国当前各地对于存量空间资源的重新定价，仍采取了比较简单的逻辑，仅关注容量、用途、期限除常规因素带来的价值变化。事实上国家层面的《城镇土地估价规程》为应对土地分层出让问题，已提出当同一宗土地上分别设有独立的地上、地表、地下权时，应按照各自边界、权利归属、收益能力、产权限制等分别评估其价格。但目前只有极少数城市承接国家引导，在城市更新中施行了面向局部空间的地价测算方法。不同功能在二维城市区位的变化以及三维空间中重新组合带来的增值，未充分体现在地价测算技术中，造成存量空间资源市场价格与实际价值的错位。

传统的基准地价系数修正法、剩余法、市场比较法、收益还原法、成本逼近法在城市更新场景下亦需要对方法内参数体系进行改良。例如传统成本逼近法的测算参数包含土地补偿费和安置费、土地开发利息、土地开发费等，而当前参数选取普遍忽略了城市更新中分散房屋产权收拢的直接成本以及融资成本。剩余法包含的勘察设计和前期工程费率、红线内基础设施建设费率、房地产开发投资利润率、销售利润率、管理费，以及收益还原法中房地产、建筑物和土地还原率等参数选取区间也大多来自增量开发项目的历史经验值，在差异化的城市更新项目地价评估中普遍存在不同程度的正反偏差。而国家和地方层面对上述基本技术方法的改良仍处于空白，亟待基于存量空间资源特征和再开发流程特点改良现有地价测算方法体系。

##### 4.2 面向不同更新目标的调节政策

政策实施上，土地出让金调节政策的创新也存在两个方向：

一是通过各类修正系数对地价本身的调节；二是对已确定地价在征收方式、补贴返还等环节的调节。过往地方政府对于城市更新的财税鼓励政策，主要为产业招商引资中的税收优惠、房租补贴、无偿拨款、贴息贷款、免征行政事业性收费等做法。而传统地价政策中的修正，根据其各自特点可划分为平面特征类修正系数，即关注的是土地本身及其直接关联的物理特征，包括临街深度修正系数、街角地修正系数和外部条件类修正；反映土地所处环境和地理位置的影响，例如临江（海）修正、绿地覆盖率和公园近邻性修正系数、商服客流聚集度修正系数、公共交通可达性修正系数；开发类修正系数，包括容积率修正系数、土地开发程度修正等。从部分先行城市的经验可知，通过减征和免征地价政策减少市场主体获得新开发权的成本，可以起到较好的定向调节存量空间资源再利用的作用，成为引导支持新产业、新业态和补齐民生短板的灵活政策工具。

部分城市的地价征收方式将一次性征收转为滞后征收或分次分阶段征收，为降低市场主体开展特定类型城市更新的前期开发成本压力与长期融资成本压力发挥了实效。传统开发模式下开发商通过市场融资支付地价，在开发完成后才能通过对外销售和自持经营回款还本付息。在保证逃缴风险可控的前提下，征收方式的改变不影响财政的账面应收账款，却能促进市场主体从融资购地向通过长期运营买地的转变。此外，当前城市更新项目“一二级联动开发”中的土地出让金返还也是重要调节手段之一，政府将部分土地出让金返还给开发商作为其一级开发的成本补偿，或是公服、基础设施、保障房等代建补偿，实现减少财政支出和鼓励特定功能更新与供给的作用。

#### 5 反思：财税政策与空间规划的联动模式探讨

建立城市更新可持续财政模式不仅需要地价技术与政策的革新，更需要土地财税政策与空间规划的联动与融合。我国地方政府过往对土地出让收入具有较强依赖性，倒逼地方政府倾向于不审慎地快速出让土地，造成城市内部土地利用效率低下，快速扩张的城市建设用地挤占农业与生态空间。存量更新时期，空间规划通过调配开发权，在功能、容量、产权与空间区位的重组中实现土地增值收益，于私人部门而言是增量的租金与房价，对于政府而言则是土地财政的挖潜。开发权要素匹配性的提升，不仅不会带来过度房地产化，反而有助于解决高速发展时期产生的诸多城市病。2023年自然资源部印发《支持城市更新的规划与土地政策指引》就重点强调加强国土空间规划和土地政策的衔接。因此，我国城市更新的顶层制度设计应探索建立在租差合理分配与调节上的新土地财政模式，同时引导空间规划技术体系与之协调。

长期以来，从城市规划和土地利用规划到当前国土空间规划，普遍缺乏对可持续财政的关注。空间规划得出的最优用地功能布局、开发容量和建设形态，并不意味着租差的最大化，相反，租差最大化的规划建设也可能伴随过大的负外部性影响，突破城市空间的自然与人工环境承载力极限，故不同功能开发权供给量的组合应被限制在合理的财政可行区间内。当下各地城市更新规划的首要目标在于促进空间功能、空间特征与空间

所在区域的经济、社会和环境特征之间更好的匹配关系,明确应通过要素优化配置而非直接提高容积率和高地价功能占比来提高租差。地方政府应基于空间规划方案,合理制定自身的长期财税规划,对城市更新产生的土地财政收入进行合理预测,并根据存量空间增值收益预测来调整空间规划方案,平衡好贡献一次性地价收入和长期运营税收的规划功能配比。同时满足短期内存量空间资源二次出让收入与公共设施配套建设支出间的平衡,以及存量空间更新后长期财税收入与公共设施运营维护支出的平衡。在不突破存量空间各类承载力的前提下,通过精细化的空间规划设计实现土地增值收益的最大化与公私合理分配,形成可持续的城市土地财政模式。

### 参考文献

- [1] 国家统计局. 中国统计年鉴2023[M]. 中国统计出版社, 2024.
- [2] WANG D, REN C R, ZHOU T. Understanding the impact of land finance on industrial structure change in China: insights from a spatial econometric analysis[J]. *Land Use Policy*, 2021, 103: 105323.
- [3] WANG W, YE F. The political economy of land finance in China[J]. *Public Budgeting & Finance*, 2016, 36, 91-110.
- [4] DING C. Land policy reform in China: assessment and prospects[J]. *Land use Policy*, 2003, 20(2): 109-120.
- [5] 刘守英,熊雪锋,章永辉,等. 土地制度与中国发展模式[J]. *中国工业经济*, 2022(1): 34-53.
- [6] LU J, Bin L, He L. The influence of land finance and public service supply on peri-urbanization: evidence from the counties in China[J]. *Habitat International*, 2019(92): 102039.
- [7] 赵民,赵燕著,刘志,等. “城市公共财政可持续的城市更新”学术笔谈[J]. *城市规划学刊*, 2024(3): 1-9.
- [8] 赵燕著. 城市化2.0与规划转型: 一个两阶段模型的解释[J]. *城市规划*, 2017, 41(3): 84-93.
- [9] 赵民,王理. 我国土地发展权与规划控制的关系初探[J]. *城市规划*, 2023, 47(11): 67-76.
- [10] 祝贺,林颖,闫博. 城市更新背景下的空间开发权探讨[J]. *城市发展研究*, 2022, 29(3): 1-7.
- [11] 赵民,王理. 城市存量工业用地转型的理论分析与制度变革研究: 以上海为例[J]. *城市规划学刊*, 2018(5): 29-36.
- [12] 陈旭,赵民. 经济增长、城镇化的机制及“新常态”下的转型策略: 理论解析与实证推论[J]. *城市规划*, 2016, 40(1): 9-18.
- [13] 丁寿颐. “租差”理论视角的城市更新制度: 以广州为例[J]. *城市规划*, 2019, 43(12): 69-77.
- [14] SMITH N. Toward a theory of gentrification a back to the city movement by capital, not people[J]. *Journal of the American Planning Association*, 1979, 45(4): 538-548.
- [15] 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.
- [16] NORTH D C. Economic performance through time[J]. *The American Economic Review*, 1994, 84(3): 359-368.
- [17] 宋伟轩,刘春卉,汪毅,等. 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[J]. *地理学报*, 2017, 72(12): 2115-2130.
- [18] MEYFROIDT P, CHOWDHURY R R, DE BREMOND A, et al. Middle-range theories of land system change[J]. *Global Environmental Change*, 2018, 53: 52-67.
- [19] LAI Y, TANG B, CHEN X, et al. Spatial determinants of land redevelopment in the urban renewal processes in Shenzhen, China[J]. *Land Use Policy*, 2021, 103: 105330.
- [20] FUJITA M. *Urban economic theory: land use and city size*[J]. Cambridge University Press, 1989.
- [21] FRACTAL B, GREER-WOOTTEN B, KLUSACEK P, et al. Exploring spatial patterns of urban brownfields regeneration: the case of Brno, Czech Republic[J]. *Cities*, 2015, 44: 9-18.
- [22] CAO K, DENG Y, SONG C. Exploring the drivers of urban renewal through comparative modeling of multiple types in Shenzhen, China[J]. *Cities*, 2023, 137: 104294.
- [23] 刘国臻. 论我国地方土地权力配置体制创新: 以土地发展权配置为视角[J]. *学术研究*, 2011(9): 46-50.
- [24] 田莉,夏菁. 土地发展权与国土空间规划: 治理逻辑、政策工具与实践应用[J]. *城市规划学刊*, 2021(6): 12-19.
- [25] 赵燕著,沈浩. 价值捕获与财富转移: 城市更新的底层财务逻辑[J]. *城市规划学刊*, 2023(5): 20-28.
- [26] 刘威,刘中敏. 城市建设中的土地增值回收融资手段[J]. *国际城市规划*, 2023, 38(1): 35-43.
- [27] ARTIOLI F. Sale of public land as a financing instrument. the unspoken political choices and distributional effects of land-based solutions[J]. *Land Use Policy*, 2021, 104: 105199.
- [28] MUGISHA J, KOMBE W J, BABERE N J, et al. Uncovering ‘sleeping beauty’: land readjustment for self-financing urbanisation in developing countries[J]. *Social Sciences & Humanities Open*, 2023, 8(1): 100539.
- [29] STRICKLAND T. The financialisation of urban development: tax increment financing in newcastle upon tyne[J]. *Local Economy*, 2013, 28(4): 384-398.
- [30] WU F. Land financialisation and the financing of urban development in China[J]. *Land Use Policy*, 2022, 112: 104412.
- [31] BATTISTI F, CAMPO O, FORTE F. A methodological approach for the assessment of potentially buildable land for tax purposes: the Italian case study[J]. *Land*, 2020, 9(1): 8.
- [32] GREENBAUM R T, LANDERS J. The tiff over TIF: a review of the literature examining the effectiveness of the tax increment financing[J]. *National Tax Journal*, 2014, 67(3): 655-674.
- [33] 杨雅舒. 因规划条件变更, 涉及补缴的土地出让金应如何计算[J]. *中国土地*, 2023(7): 61.
- [34] 姜凯凯,高焱尘,宋伟轩. 我国城市更新的三元租差解释及启示[J]. *城市发展研究*, 2021, 28(9): 101-108.
- [35] REBELO E M. Land betterment capture revisited: a methodology for territorial plans[J]. *Land Use Policy*, 2017, 69: 392-407.
- [36] 李云,文颖,罗佳,等. 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[J]. *城市规划学刊*, 2024(2): 71-79.
- [37] 杨子琪. 中国房产税改革的进展、困境与破解路径[J]. *中国市场*, 2023(33): 5-8.
- [38] 张晓玲,牟琼,王庆宾. 城市更新中的土地政策研究[J]. *中国土地*, 2022(9): 4-9.
- [39] 赵燕著,沈浩. 增长转型最后的机会: 城市更新的财务陷阱[J]. *城市规划*, 2023, 47(10): 11-22.