

城市更新公共财政研究的系统综述：阶段、流派与规划嵌入^{*}

A Systematic Review of Public Finance in Urban Regeneration: Theories, Paradigms and Planning

严娟 吴志强 吴涛 冯潇潇

YAN Juan, WU Zhiqiang, WU Tao, FENG Xiaoxiao

关键词 城市更新；系统综述；公共财政；制度嵌入；城市规划

Keywords: urban regeneration; systematic review; public finance; institutional embedding; urban planning

提 要 在土地红利递减与财政资源紧缩的背景下，城市更新的公共财政逻辑正在发生深刻转变。基于系统综述方法，聚焦71篇英文核心文献，系统回顾城市更新公共财政的演进历程、理论流派、财政工具以及城市规划的可行作为。判别国外城市更新财政机制经历了国家主导、市场引导、金融主导与治理协同等4个阶段，进而揭示凯恩斯主义、新自由主义、资本金融化与治理财政在这个4个发展阶段后面的学术支撑理论。在此基础上，进一步归纳5类财政工具，强调城市更新的钱可以来自5个渠道：土地未来增值、税收让利、参与主体风险重构、收益内循环及跨周期设计，而不仅是土地出让和专项债。揭示城市规划在城市更新财政收益生成、资源动员与风险调节中的制度性嵌入逻辑。结合国际经验，指出当前我国城市更新公共财政制度存在激励短期化、协同机制缺位与公平性不足等问题，并提出以阶段演进、责任分层、多元主体协作与规划制度耦合为特征的可持续财政路径。

Abstract: In the context of diminishing land dividends and tightening fiscal resources, the public finance logic of urban regeneration is undergoing profound transformation. Based on a systematic review of 71 core English-language publications, this study comprehensively examines the evolution of public finance in urban regeneration, theoretical paradigms, fiscal tools, and the roles of urban planning. The paper identifies four key stages in the development of public fiscal mechanisms for urban regeneration in international contexts: state-led, market-oriented, finance-driven, and governance-coordinated phases. Each corresponds to distinct theoretical foundations: Keynesianism, neoliberalism, financialization, and fiscal governance. Building on this, the study categorizes five types of fiscal tools, emphasizing that funding for urban regeneration can derive from land value uplift, tax incentives, risk restructuring among stakeholders, internal revenue circulation, and intertemporal design, rather than relying solely on land sales or special-purpose bonds. The paper reveals the institutional logic by which urban planning is embedded in fiscal revenue generation, resource mobilization, and risk regulation within regeneration processes. Drawing on international experience, it highlights critical issues in China's current public finance system for urban regeneration, including short-term incentives, weak coordination mechanisms, and limited equity. It concludes by proposing a sustainable fiscal pathway characterized by staged evolution, differentiated responsibility, multi-actor collaboration, and institutional integration with planning systems.

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202504002
文章编号 1000-3363(2025)04-0010-09

作者简介

严娟，同济大学建筑与城市规划学院特聘研究员，yanjuan@tongji.edu.cn

吴志强，中国工程院院士，同济大学建筑与城市规划学院教授，通信作者，wus@tongji.edu.cn

吴涛，同济大学建筑与城市规划学院硕士研究生

冯潇潇，同济建筑设计研究院（集团）有限公司助理工程师

^{*} 上海市浦江人才计划：“促进社会融合导向的租赁社区公共空间设计优化研究——以上海市为例”（项目编号：2022PJC106）

1 引言

中国城市更新面临的核心困境，并非设计、规划或建设技术的不足，而是资金流动、价值创造与利益分配机制的系统性失衡。这种机制失衡既制约了财政资金的高效投放，又阻碍了市场资本的有效进入，更难以激发多元主体的参与与动力。当土地财政式微、专项债收紧、房地产退潮，“以地养更”“以债谋更”的旧有路径难以为继，“钱还可以从哪里来”成为必答问题。城市更新的公共财政机制正面临深刻重构的挑战。

中国城市更新始于改革开放初期，最初以“旧改”形式出现，到今天积累了大量的更新实践和学术研究^[1-3]。但大多数学者^[4-5]关注物质空间的提升策略，如更新过程中的规划设计和建造流程、历史文化保护、更新对社会和环境的影响等内容，对城市更新中的公共财政议题仍缺乏深入探究。第二次世界大战结束后，大量发达国家发起了清除贫民窟的行动，被认为是城市更新的早期实践，后城市更新逐步成为全球最具影响力的城市政策之一^[6-7]。随后展开的邻里改造与社区建设等，深刻重塑了城市空间形态与社会经济结构。由于城市更新发展起步早，国外学者也更早关注城市更新中的公共财政问题，形成了丰富的理论著作和具有影响力的研究成果。

本文使用系统综述的方法，梳理外文文献中对城市更新中公共财政问题的研究，并尝试回答我国城市更新研究目前最为关切的几个问题。

国外城市更新经历了哪几个发展阶段？财政特点如何？

城市更新中公共财政相关理论和流派有哪些？

国外城市更新中具体的融资方法/工具/财务解决方案有哪些？哪些渠道可以筹集资金？

城市规划能从哪些方面影响城市更新的财政平衡？

城市更新的公共财政至关重要，但是如何能抓到城市更新财政的研究思路、流派和未来研究方向却在学界存在诸多误区。本文运用系统综述的方法，从1309篇文章中聚焦了71篇最相关的英文文献，分析城市更新的公共财政议题，

以便掌握公共财政的研究思路。

2 研究方法与数据来源

采用系统综述（systematic review）的研究方法，遵循PRISMA（Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses）声明的规范，对国外城市更新领域中涉及公共财政问题的英文文献进行全面梳理与综合分析（图1）。在明确研究问题的基础上，系统综述的显著优势在于：①方法系统、程序规范，能确保研究的可重复性、可验证性和透明性；②能全面整合已有成果；③高度标准化的流程体系有助于推动本土研究与国际学术规范接轨。然而，在中国的具体研究语境中，系统综述也面临一些问题，比如该方法对研究问题与

关键词设定高度依赖，可能遗漏具有理论重要性但关键词表达差异较大的研究。另外，系统综述可能会存在过度依赖“已有成果的再整理”的问题，弱化对议题复杂性的理解。

针对上述局限，在运用系统综述方法时，在数据来源方面，选取Web of Science的核心合集（WoS）、EI和Scopus等三个权威数据库进行系统检索。结合主题词、扩展词与布尔逻辑组合，检索确保涵盖“城市更新”“公共财政”“城市规划”等三个核心主题，提高检索过程的覆盖性与针对性。具体检索式为：（“urban regeneration” OR “urban renewal” OR “urban redevelopment” OR “urban revitalization” OR “urban rehabilitation” OR “urban transformation”）AND （“finance” OR “financing” OR “pub-

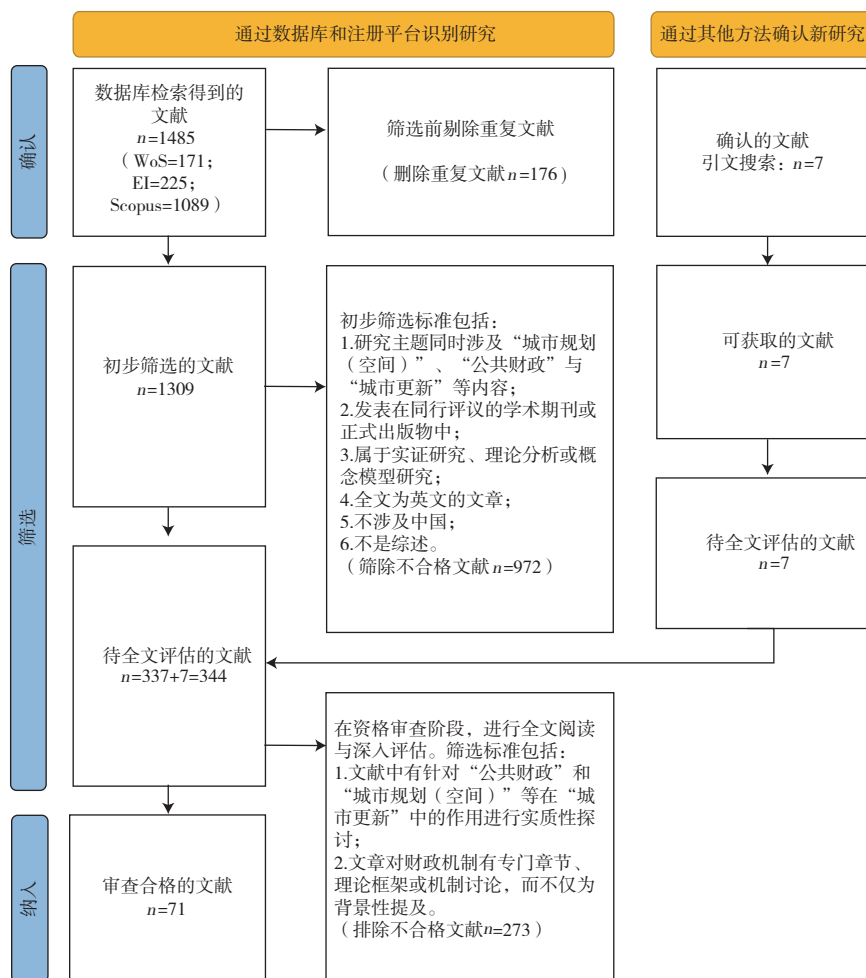


图1 系统性综述技术路线图

Fig.1 Methodological framework for the systematic review

资料来源: PAGE M J, MCKENZIE J E, BOSSUYT P M, et al. The PRISMA 2020 statement: an updated guideline for reporting systematic review[J]. BMJ, 2021, 372: 71.

lic finance” OR “fiscal policy” OR “land value capture” OR “tax increment financing” OR “investment”) AND (“urban planning” OR “spatial planning”))。通过该检索策略,共获得初步文献171篇(WoS)、225篇(EI)和1089篇(Scopus),合计1485篇,删除重复文献后,得到1309篇文献。本文不仅仅关注文献本身的归纳总结,更注重结合中国实际情况,分析阶段划分、理论流派梳理、政策工具提炼、规划作用的现实启示意义,揭示制度演化与逻辑张力,避免简单信息堆叠。

在系统综述方法的初步筛选阶段,根据预设标准对所有文献的标题和摘要进行筛选。纳入标准包括:研究主题同时涉及“城市规划(空间)”“公共财政”“城市更新”等内容;发表在同行评议的学术期刊或正式出版物中;属于实证研究、理论分析或概念模型研究;全文为英文;研究聚焦非中国的国家和地区;不是综述类文章。通过该阶段的筛选,共剔除972篇不符合标准的文献,并通过其他方法加入7篇,最终剩余344篇进入下一阶段。

在资格审查阶段,研究团队对344篇文献进行了全文阅读与深入评估,进一步检验其是否符合纳入标准。最终纳入文献需同时满足以下条件:在“城市更新”背景下对“财政机制、融资工具、财政政策、城市规划”等议题进行了实质性讨论;文章包含财政机制的专门章节、理论框架或机制探讨,而非仅作为背景性内容简单提及。在此基础上,排除了未对财政问题进行深入分析或研究主题偏离“城市更新”的文献,如聚焦新城建设、生态修复等领域的研究。经过资格审查,最终纳入71篇核心文献作为本研究的系统综述样本。以71篇核心文献为基础,本文围绕城市更新公共财政的主要议题,系统梳理了文献分布特征,归纳财政责任演化的阶段性路径,分析主要理论流派,总结多种财政工具,并进一步探讨了财政平衡逻辑与城市规划的嵌入机制。

3 文献检索结果

3.1 关键期刊

71篇纳入研究的核心文献主要集中在

发表在城市规划、城市经济、土地政策与区域治理等领域的国际核心学术期刊。从期刊分布的统计结果来看, *Urban Studies* 是发表数量最多的期刊,共有7篇文献,其次是 *Town Planning Review*、*Land Use Policy*、*European Planning Studies* 及 *International Journal of Urban and Regional Research* 等期刊。这一分布体现了城市更新公共财政研究高度关注财政金融、城市空间治理和土地经济学等议题,成为国际城市研究的重要前沿之一。

3.2 学者的地区分布

71篇核心文献涉及超过百位作者,覆盖全球范围内多个学术研究团队。在学者的地区分布方面,统计结果显示,相关研究主要集中于欧美发达国家与东亚地区,其中英国、荷兰、德国、美国、日本与韩国等国家和地区的高校与研究机构尤为活跃。在具体机构中,阿姆斯特丹大学、曼彻斯特大学、代尔夫特理工大学、伊斯坦布尔理工大学以及多伦多大学等学术团队的研究成果尤为突出。欧洲学者在财政制度设计、治理架构创新与空间正义等议题方面有长期的研究积累,呈现出北美学界对财政金融化逻辑的系统关注,以及东亚学者围绕土地整理、收益分享与社区财政机制所展开的深度探索。

3.3 关键词与关键议题

对71篇文献中的关键词进行词频统计与内容归纳后发现,当前城市更新的公共财政研究主要聚焦土地价值捕获(LVR)、公私合营(PPP)、税收增量融资(TIF)、财政可持续性、治理协同、金融化逻辑等关键议题,围绕财政责任分配与财政风险调节这一核心问题展开多角度探讨。从关键词的内涵来看,相关研究不仅强调了财政融资工具与财政制度创新,而且深入讨论了土地整理、开发权交易、收益分享机制、资产证券化、开发权金融衍生品等多样化技术路径。此外,部分文献还涉及空间正义、财政公平性、财政韧性、社会资本累积与制度治理能力等关键词,反映了在全球财政资源趋紧、金融风险上升与公共利益诉求增强的背景下,城市更新财政体系如何在效率与公平之间寻求制度性

平衡已成为重要学术议题。

4 城市更新阶段及财政特点

在71篇文献中,有13篇文章直接或间接涉及城市更新财政机制的演变,其中:少数文献^[8-11]尝试从治理逻辑和财政运作方式出发,对财政责任转移与资本运作的阶段性变化进行总结;而更多文献则集中在不同国家具体实践中,呈现财政机制在制度压力下的调整路径。

4.1 第一阶段:财政责任与国家主导阶段

第二次世界大战后最初几十年内,财政制度尚未引入复杂的市场化或金融化工具,更新资金完全内嵌于公共支出框架中,财政责任与城市空间修复的国家义务高度重叠。无论是英国通过住房协会体系大规模提供战后公共住房^[12],美国通过《住房法案》主导的旧城拆迁与重建^[13],还是韩国大规模动员国家财政与政策性银行贷款支持的棚户区改造^[14],国家财政拨款、预算安排与公共借贷几乎包揽了所有更新资金来源。

4.2 第二阶段:制度引导型市场参与阶段

进入1980年代,财政逻辑的重心开始逐渐转移。公共财政在城市更新中的主导地位开始让位于制度引导型的市场参与。政府不再简单地承担更新支出的全部负担,而是通过规划收益(planning gain)、税收激励与融资激励政策引导私营资本介入。英国 Hattersley 等更新项目更通过规划增益截留方式(planning gain mechanisms for capturing land value uplift from developers),让开发商在规划审批中承担部分更新成本^[11]。美国则通过赋权区(Empowerment Zones)和新市场税收抵免(NMTC)等政策,直接将税收收益让渡给私营投资者以刺激城市核心区投资^[15-16]。在爱尔兰,Section 23 税收减免政策允许房产投资者将特定的建设或改造成本从其出租收入中抵扣所得税,大幅提升了内城区指定区域的投资吸引力^[17]。财政制度在此阶段从直接支出模式逐渐演化为间接激励与收益分配模式,政府角色由出资者转向制度设计者。

4.3 第三阶段：金融资本主导阶段

当市场机制逐渐嵌入财政体系后，财政逻辑又在随后10余年内进一步复杂化。更新融资体系不再依赖单一税收激励或开发溢价回收，而逐步被金融资本逻辑主导^[18]。资金来源从土地出让金、规划增益拓展到资本市场融资、未来收益打包与金融性资产运作。荷兰与比利时则以土地银行（Land Banking）与金融机构合作机制，将地方土地收益嵌入长期金融资本收益结构中^[3]。土耳其的多方联合融资平台中，开发商、地方政府与国际资本密切捆绑，共同承担项目融资与风险^[19]。但与资金高度捆绑会带来一定风险，爱尔兰在资本市场过剩流动性背景下，不断的税收激励加码最终累积成地产泡沫^[8]。此阶段的财政逻辑已不仅仅是财政责任的市场转移，而被资本市场工具彻底重塑，财政收益结构高度前置，同时风险在资本周期中累积释放。

4.4 第四阶段：财政韧性与多元平衡治理阶段

2008年金融危机爆发让此前积累的财政逻辑风险集中暴露。部分国家尝试重建政府在更新财政中的主动调节与风险管理功能，政府参与介入调控增加。美国部分城市恢复了政府直接财政投入，通过公共支出干预平衡市场失灵带来的空间不平等问题^[13]。英国地方财政绩效体系逐渐融入公平性、生态绩效与社会政策目标^[20]。欧洲大陆则形成了跨层级财政协调架构与制度性缓冲机制，强化地方财政的风险吸收能力与多主体财政合作能力^[21]。不同于以往财政模式，此轮转向了韧性治理、多元平衡与政策目标嵌套的新型财政治理路径。

5 相关理论与流派

71篇核心文献中，过半文献涉及城市更新公共财政研究领域的理论和流派议题，各理论和流派在前文梳理的城市更新阶段提供了不同的规范性框架与政策正当性来源（图2）。

5.1 凯恩斯主义财政流派

凯恩斯主义财政逻辑自战后时期确立，在多个国家的城市更新财政实践中

长期延续，其制度核心在于国家调节宏观经济波动弥补市场配置失灵，通过住房建设、基础设施重建与就业创造刺激经济复苏和稳定社会秩序^[11,22-24]。在此逻辑下，政府财政投入高度预算化，一般通过年度预算或专项财政渠道安排城市更新资金^[25]。更新过程中的资金缺口、成本波动与收益不确定性主要由公共财政系统承担，政府扮演主导角色，市场机制则普遍处于边缘地位。这一流派的公共目标导向突出。该逻辑在不同国家实践中展现出明显的制度收敛性。例如：在美国，1977年启动的城市开发拨款（Urban Development Action Grants, UDAG）计划通过联邦财政补助支持地方城市复兴项目，虽引导私营资本参与，但财政仍是主导^[26]；在北欧，自1990年代起，哥本哈根（丹麦）与汉堡（德国）等城市设立政府控股的公共资产公司，以国有土地整备与开发收益循环投入模式实现财政收支平衡与城市更新再投资^[27]。

5.2 新自由主义财政流派

伴随1980年代福利国家危机与全球化扩展，新自由主义财政理论迅速取代凯恩斯主义逻辑，成为城市更新财政制度重构的核心理论^[28-31]。该理论主张通过财政去中心化、市场引导、私营资本参与风险共担^[32]。美国列克星敦市自1980年代起通过（税收增量融资TIF）机制与开发溢价回收推进开发商主导型复兴^[30]；葡萄牙科英布拉市自1990年代实施TDR制度（开发权转移），在社会资本薄弱的条件下克服城市更新的财政困难^[29]；韩国首尔自2000年起依托开发商与业主的红利分成与自愿搬迁机制实现更新^[33]；法国自2000年代后期通过REITs改革引导资本市场融资，同时中央财政保留制度调节功能^[32]。

5.3 金融化财政流派

随着资本市场扩展、资产证券化技术成熟与全球流动性增长，城市空间逐渐被重构为资本积累的平台，财政制度亦随之嵌入金融体系^[31,34]。在此逻辑下，城市更新财政不再依赖传统土地开发溢价，而是通过未来收益资本化、资产证券化与资本市场交易机制支撑财政扩

张^[35]。政府从传统财政管理者转型为金融平台协调者。金融化财政流派通过收益权资本化机制，将未来租金、物业溢价、税收预期等转化为可交易金融资产，财政收益前置化并脱离实体开发进程^[36]。例如：法国巴黎自2010年代起将地方财政收益权证券化，市政府通过规划让渡机制将未来开发收益转为财政融资产出^[34]。金融化财政体系依托资产证券化与融资前置机制，广泛采用收益债券、REITs与开发权证证券化等工具，提前兑现未来财政收入。巴西圣保罗自2000年代起通过Urban Operation机制，借助额外开发权凭证在资本市场出售未来开发权，实现财政收益证券化^[37-38]。类似机制也在意大利米兰自2000年代逐步扩展，金融投资基金主导土地再开发收益结构，形成空间金融性脱嵌过程^[35]。这一阶段，政府提供信用背书与金融监管，而收益波动由资本市场内部消化^[10,39]。

5.4 治理流派

2008年金融危机后，金融化财政逻辑暴露的风险促使财政制度逻辑转型，治理协同逻辑成为部分财政制度改革新方向^[40]。该理论强调财政工具嵌入制度协调、政府间合作与多中心治理架构^[27,35,41]。未完全拒绝市场机制与资本运作，而是在财政体系内部建立多元合作框架，通过公私合作机制、财政风险柔性分担与政策激励统筹，动态调整财政责任分布^[42]。财政制度的制度性弹性逐渐成为财政绩效的核心变量，超越了以往单一市场效率逻辑。该财政逻辑已在欧洲大陆实践中逐步形成制度路径。以比利时与荷兰为代表的地区，自2008年后财政治理架构中引入多中心财政协调平台与“地方—国家—私营”多层财政收益分配机制，有效缓解了资本市场波动对地方财政稳定性的直接冲击^[10,35]。

5.5 其他

伴随财政治理转型，空间正义财政理论与社会资本财政流派在全球新兴文献中持续强化。前者批判新自由主义与金融化下财政机制的空间性不平等再生产^[35,43]；后者强调财政机制长期运行依赖于社区参与、信任网络与地方治理韧性，例如在土耳其伊斯坦布尔，土地整理机制除自我融资与土地整合功能外，还嵌

入“社会资本保护”设计，缓解社区重组下的居民利益受损风险^[44]。

6 公共财政工具

本节对比五类核心财政工具的结构逻辑与机制差异，明确指出“城市更新的钱”并非全部来自预算拨款或卖地收入，而是可以通过工具化设计和制度性嵌入，从未来预期收益、税收结构、空间权益与金融机制中获得。

6.1 土地价值捕获工具：从土地未来增值中预支回报

土地价值捕获工具（land value capture, LVC）的底层逻辑在于政府利用未来收益预期、开发指标交易及增值税收提取，实现公共收益回收与财政压力缓解，主要有3种变体^[45-46]。第一种税收增量融资是土地价值捕获的典型代表，美国地方政府锁定更新区未来新增税收，发行债券提前融资，用于基础设施与城市更新支出^[47-49]。第二种开发权证证券化，是土地价值捕获的一种金融创新形式。其核心是将未来潜在开发权指标（如容积率）提前打包为证券化产品，在资本市场出售以获得开发资金^[33,37]。第三种直接征税，是土地价值捕获中最传统且稳定的财政工具，通过对土地增值收益、

房地产买卖差额或资本利得课税，政府可直接回收财政收入。爱尔兰、土耳其等国通过土地增值税与资本利得税直接回收更新收益^[17,50]。

6.2 税收激励工具：从税收让利中撬动社会资本

税收激励工具通过在税收制度中嵌入财政让利机制，通过税负减免、递延与抵免方式吸引私人资本参与，实现财政责任的间接承担与资金撬动^[51-52]。专项税收抵免机制是税收激励工具中应用最广泛的模式。美国有比较完整的税收激励体系，在历史建筑保护性更新与老城区复兴中长期实施新市场税收抵免（NMTC）、历史建筑税收抵免（HTC）与赋权区（empowerment zones）税收优惠政策^[15-16,28,53]。爱尔兰都柏林等地区允许开发商将更新支出在所得税中扣除，有效提升开发收益预期^[43,54]。

6.3 公私合作工具：从风险重构中获取杠杆资金

公私合作（public-private partnership, PPP）工具通过在政府与市场主体间重新划分财政责任与投资风险，实现城市更新资金共同投入、收益共享与风险共担^[41,55-58]。传统PPP模式普遍采用的形式有建设—运营—移交（build-

operate-transfer, BOT）、私人融资倡议（Private Finance Initiative, PFI）等，可推进大规模城市更新与基础设施建设^[34,36]。美国的UDAG项目是经典的PPP案例，在更新早期政府提供部分财政补贴引导私营资本承担大部分开发建设成本^[26]。部分国家探索出创新合作载体，即通过设立制度性融资与治理平台强化财政资源整合能力如丹麦哥本哈根市设立城市发展公司（Urban Development Corporation, UDC）、英国成立公共资产公司（Public Asset Corporation, PAC），在公共产权持有、土地开发与收益分配等方面形成准市场化运作模式^[49]。

6.4 专项融资载体工具：从收益内循环中构建资金池

专项融资载体工具通过设立专门性财政资金运作平台，将更新过程中形成的财政收益或公共资产进行资金再投入、滚动使用或逆周期调节，突破了城市更新资金“一次性投入到一次性收益”的静态逻辑。国外市政土地银行与循环基金/城市开发基金（Urban Development Fund, UDF）是两种主要形式。荷兰、比利时等国家的市政土地银行核心在于地方政府通过收储、整备、开发与再出让土地，实现土地收益统一管理 with 财政收益闭环^[10]。循环基金是政府将城市更

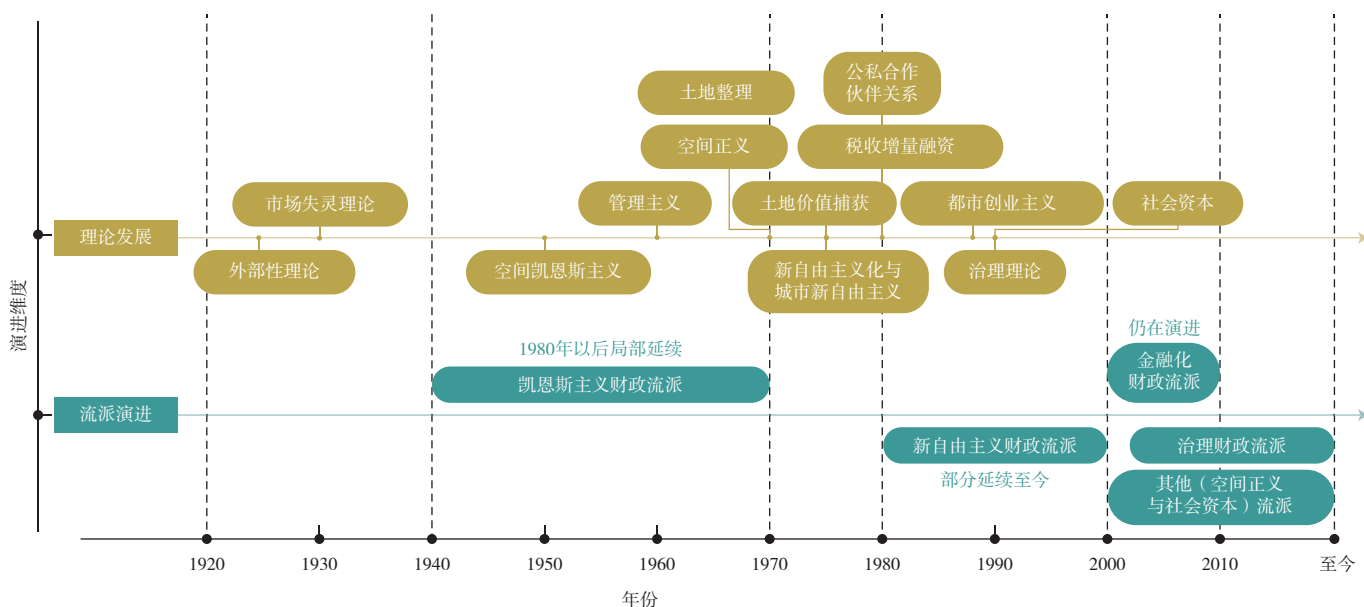


图2 城市更新公共财政相关流派和理论演进图

Fig.2 Evolution of theories and schools related to public finance in urban regeneration

新中形成的部分租金收入、资产收益或溢价收益注入专项基金，形成自我积累和扩张的资金池，持续支持后续更新项目的资金需求^[27]。欧盟层面的JESSICA计划（Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas）通过欧洲投资银行平台设立多个子基金，统筹多渠道资金投向老旧城区更新项目^[21]。

6.5 开发权交易工具：从未来开发权益中释放财政价值

开发权交易工具的本质是将可开发容量作为可以流转、分配与金融化的特殊权益，使城市更新过程中的空间资源与财政收益有效连接，在国际实践中，可交易建筑权制度（tradable building rights, TDR）和容积率转移（transfer of development rights, TRD）机制是开发权交易工具的两种重要形式。荷兰探索通过拆迁腾退释放开发权指标，在不同地块间转移、流通，实现开发强度优化配置，开发强度的增长不完全依赖新增用地指标，而可通过市场交易机制实现开发指标在更新区内的动态调整^[59]。容积率转移机制则既可在地块内部调节开发强度，又可跨区域优化空间资源配置，同时形成财政收益转移路径。巴西Certificate of Additional Building Rights（CEPAC）制度融合了容积率转移逻辑与金融证券化机制，政府将未来开发强度指标打包为证券化凭证，开发商通过购买CEPAC获取额外容积率使用权，财政

部门则提前锁定开发溢价收益^[37]。为便于比较，这里对主要财政工具的类型、对应流派、从属的城市更新历史阶段与特征进行了分类整理（图3）。

7 城市规划中财政平衡的作用

71 篇文献显示，城市更新财政盈亏的形成逻辑本质上是一个由制度设计、规划安排、融资架构与市场运行多重要素交织而成的复合系统^[23,60-66]。部分研究通过具体模型分析了财政盈亏的测算逻辑^[33,67]。多数文献则从制度与治理逻辑出发，揭示了财政盈亏背后的关键机制，主要包括：制度安排不透明和谈判机制缺乏公开性导致价值捕获能力不足^[50]；城市治理方（特别是中小城市）缺乏对金融工具的驾驭能力引发更新财政风险^[30]；税收激励的滥用无法建立稳定市场基础加剧了更新的财政盈亏波动^[17]；等等。在影响城市更新财政平衡的要素中，城市规划的作用日益重要^[68-72]。城市规划逐渐成为财政资源动员、收益生成与风险调节等制度性治理过程中的核心嵌入机制^[73-74]。

（1）城市规划通过开发强度、容积率与土地供给安排的调节，直接决定了城市更新项目的财政收益空间。容积率提升不仅扩展了开发规模和土地溢价空间，而且在收益扩张与市场风险之间形成动态博弈^[33,50]。另外，开发规模与用地结构安排对财政盈亏平衡边界形成直接

影响，社会性住房比例、可售面积规模、售价水平与配建责任等规划要素，共同决定了财政盈亏的区间^[57,75]。

（2）城市规划通过整合开发权供给与公共资产管理体系，塑造了财政资源动员与收益滚动的制度能力。哥本哈根City & Port模式中，公共资产公司在规划权力支持下统筹土地供应、规划许可与收益最大化法定目标，构建了土地溢价收益反哺基础设施建设与债务偿还的财政机制^[49]，将土地开发收益纳入财政滚动机制之内，弱化了对一次性政府预算投入的依赖。

（3）规划审批制度成为财政收益分配与风险调节的重要前端治理接口。在规划许可过程中，超额容积奖励、快审机制与开发协议谈判被广泛嵌入财政谈判工具体系之中^[30,33]。开发商在获取规划增益的同时，需通过规划协议承担配套设施建设、保障性住房提供等公共责任，形成财政收益内嵌式补偿机制，缓解政府直接支出压力与后续财政风险暴露。

（4）在“政府—市场”混合型财政逻辑不断强化时，城市规划制度已深度融入财政责任分摊与公共利益再分配架构。通过规划划定激励区位（如Port-Louis的行动计划区^[76]）、开发权交易制度^[59]以及产业功能区与战略开发区划定^[65]，规划系统协调政府财政承受力、开发主体收益预期与社区公共利益保障，成为多方财政利益博弈中的制度协调平台。合理的规划治理不仅决定着收益分配的公平性，而且直接影响财政机制在市场逻辑扩张下的稳健性与空间正义表现^[77-78]。

中国尽管部分城市已引入土地整理、开发权转移与收益分享等财政工具，例如北京城市更新中的开发权统筹、广州的“统一收储+收益挂钩”模式、成都在更新单元中探索容积率转移与价值回收机制，但整体仍以短期激励为主，规划调节功能尚未有效发挥。

8 结论

随着土地出让收入锐减、专项债额度压缩、房地产开发动能减弱，传统以土地红利和债务杠杆驱动更新的逻辑面临系统性风险。在这一背景下，城市更



图3 城市更新财政工具一览图

Fig.3 Overview of fiscal instruments for urban regeneration

新的公共财政机制设计已成为推动新一轮城市发展必须直面的关键课题。

通过对71篇核心英文文献的系统综述,本文指出国外城市更新公共财政历经国家主导(凯恩斯)、市场引导(新自由)、金融嵌入(金融化)、治理协同(治理财政)4阶段,并发现城市更新所需资金并非只能依赖财政拨款或卖地收入,而是可以使用5类核心工具(LVC、税收激励、PPP、专项载体、TDR)从5大渠道获取,即土地未来增值收益、税收让利、参与主体风险重构、收益内循环及跨周期设计。另外,城市规划通过强度调控、资产管理、审批谈判、空间激励等机制,深度嵌入财政收益生成、资源动员与风险调节。

与国际经验相比,中国城市更新财政体系呈现出国家主导与市场机制并存、金融化快速渗透而制度协调滞后的结构特征^[79-80]:中央财政通过专项资金与土地储备制度维持财政主导地位;地方政府高度依赖土地出让金、开发强度扩张与融资平台动员短期资金,财政逻辑高度叠加但缺乏协同,导致财政风险外溢、期限错配与收益虚高等问题^[81]。

为破解上述困境,短期财政改革重点在于资金循环路径的初步重构。一线与财政能力较强城市可探索税收增量融资与开发权证券化等工具,提前释放土地潜在收益,用于基础设施投入与项目启动;同时更多引入PPP机制吸引私人资本,强化逆周期调节能力。规划制度需主动嵌入财政谈判环节,通过如容积率奖励换取配建责任等机制构建前端博弈平台。各类主体开始参与财政机制试点,街道层面尝试推动小微更新项目财政包,社区居民则初步通过发展基金表达需求,形成财政机制的“基层嵌入”。

中期改革重心转向制度体系重构。中央设立专项基金或超长期国债工具定向支持特定区域,省级统筹财政转移支付,市区两级根据财力差异配置LVC类工具(如开发权交易TDR、容积率转移、政府收储等)并配套产权与交易规则。城市规划在此阶段可通过开发强度调节与用地结构安排决定财政盈亏空间,与财政工具形成系统联动。社会资本通过规范机制参与片区联动开发,金融机构推动开发权市场化交易;居民借由参与

式预算机制纳入财政协商程序。

在长期阶段,财政系统转向以内生公共收益(如不动产税、公共资产运营收益)为支撑,依托循环基金(UDF)与市政土地银行等实现资金闭环。城市规划制度通过容积率弹性调节与用地兼容性政策,动态匹配财政责任分摊结构。企业参与公共收益回收并承担长期运营责任,政府—机构共建平台实现收益回流,居民获得财政反哺与空间治理参与权,形成多元共治的财政可持续生态。

参考文献

- [1] 王建国,周俭,田莉,等.“城市更新的创新实践与关键突破”学术笔谈[J].城市规划学刊,2025(2):1-12.
- [2] 周岚,丁志刚.面向真实社会需求的城市更新行动规划思考[J].城市规划,2022(10):39-45.
- [3] 丁寿颐,胡敏,肖越,等.历史城市的“自主更新”模式:历程回顾、制度障碍和政策框架[J].城市规划学刊,2025(1):78-85.
- [4] 吴志强,严娟,徐浩文,等.城乡规划学科发展年度十大关键议题(2024—2025)[J].城市规划学刊,2024(6):8-11.
- [5] 赵民,赵燕菁,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.
- [6] 唐燕,范利.西欧城市更新政策与制度的多元探索[J].国际城市规划,2022,37(1):9-15.
- [7] 翟斌庆,伍美琴.城市更新理念与中国城市现实[J].城市规划学刊,2009(2):75-82.
- [8] NORRIS M, GKARTZIOS M, COATES D. Property-led urban, town and rural regeneration in Ireland: positive and perverse outcomes in different spatial and socio-economic contexts[J]. European Planning Studies, 2014, 22(9): 1841-1861.
- [9] TEKIN I, GULTEKIN A A. Rebuilding of Beyoglu-Istiklal Street: a comparative analysis of urban transformation through sections along the street 2004-2014[J]. METU Journal of the Faculty of Architecture, 2017, 34(2): 153-179.
- [10] VAN LOON J, OOSTERLYNCK S, AALBERS M B. Governing urban development in the Low Countries: from managerialism to entrepreneurialism and financialization[J]. European Urban and Re-

gional Studies, 2019, 26(4): 400-418.

- [11] THOMPSON M, HEPBURN P. Self-financing regeneration? capturing land value through institutional innovations in public housing stock transfer, planning gain and financialisation[J]. Town Planning Review, 2022, 93(3): 251-274.
- [12] CROOK A D H, MORONEY M. Housing associations, private finance and risk avoidance: the impact on urban renewal and inner cities[J]. Environment and Planning A: Economy and Space, 1995, 27(11): 1695-1712.
- [13] SHELTON T, WILLIAMS B. Making the Cotton District (white): urban renewal, new urbanism, and the construction of a nostalgic neo-plantationist pastiche[J]. Annals of the American Association of Geographers, 2023, 113(5): 1153-1171.
- [14] BANG SHIN H. Living on the edge: financing post-displacement housing in urban redevelopment projects in Seoul[J]. Environment and Urbanization, 2008, 20(2): 411-426.
- [15] MCCARTHY J. US urban empowerment zones[J]. Land Use Policy, 1998, 15(4): 319-330.
- [16] FORBES J. Using economic development programs as tools for urban revitalization: a comparison of empowerment zones and new markets tax credits[J]. University of Illinois Law Review, 2006, 2006(1): 177-203.
- [17] MACLARAN A, MURPHY L. The problems of taxation-induced inner-city housing development: Dublin's recipe for success? [J]. Irish Geography, 1997, 30(1): 31-36.
- [18] RYBERG-WEBSTER S. Preserving downtown America: federal rehabilitation tax credits and the transformation of U.S. cities[J]. Journal of the American Planning Association, 2013, 79(4): 266-279.
- [19] TOPAL A, YALMAN G L, CELIK O. Changing modalities of urban redevelopment and housing finance in Turkey: three mass housing projects in Ankara[J]. Journal of Urban Affairs, 2019, 41(5): 630-653.
- [20] MADANIPOUR A, MICIUKIEWICZ K, VIGAR G. Master plans and urban change: the case of Sheffield city centre[J]. Journal of Urban Design, 2018, 23(4): 465-481.

- [21] NADLER M, NADLER C. Promoting investment in sustainable urban development with JESSICA: outcomes of a new EU policy initiative[J]. *Urban Studies*, 2018, 55(9): 1839–1858.
- [22] RUTLAND T. The financialization of urban redevelopment[J]. *Geography Compass*, 2010, 4(6): 1167–1178.
- [23] HEMPHILL L, BERRY J, MCGREAL S. A financial appraisal of business improvement districts in the UK[J]. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2014, 32(4): 680–696.
- [24] AKIN O. Discussion on the dynamics of urban transformation: the case study of Kadikoy, Istanbul[J/OL]. *ACE: architecture, city and environment*, 2022, 16: 48 [2025-02-28]. <http://dx.doi.org/10.5821/ace.16.48.10291>.
- [25] MICHELI S, BRUGMAN J. The Changi-marina bay corridor: green strategies for Singapore's soft power[J]. *Arq: Architectural Research Quarterly*, 2023, 27(1): 61–71.
- [26] REED I W. The life and death of UDAG: an assessment based on eight projects in five New Jersey cities[J]. *Publius*, 1989, 19(3): 93–109.
- [27] BRUNS-BERENTELG J, NORING L, GYDEHOJ A. Developing urban growth and urban quality: entrepreneurial governance and urban redevelopment projects in Copenhagen and Hamburg[J]. *Urban Studies*, 2022, 59(1): 161–177.
- [28] TAPP R. Layers of finance: historic tax credits and the fiscal geographies of urban redevelopment[J]. *Geoforum*, 2019, 105: 13–22.
- [29] FERREIRA A. Reconsidering the merit of market-oriented planning innovations: critical insights on transferable development rights from Coimbra, Portugal[J]. *Land Use Policy*, 2020, 99(1): 104977.
- [30] WARD K, WOOD A. "We just need the developer to develop": entrepreneurialism, financialization and urban redevelopment in Lexington, Kentucky[J]. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 2021, 39(7): 1471–1491.
- [31] LO C L, JACKSON C. Urban regeneration and office market sustainability: capturing private-sector investment[J/OL]. *Journal of Property Research*, 2025 [2025-06-25]. <https://doi.org/10.1080/09599916.2025.2484804>.
- [32] WIJBURG G. Reasserting state power by remaking markets? the introduction of real estate investment trusts in France and its implications for state-finance relations in the Greater Paris region[J]. *Geoforum*, 2019, 100: 209–219. DOI: 10.1016/j.geoforum.2019.01.012.
- [33] LEE C M, LEE J H, YIM C H. A revenue-sharing model of residential redevelopment projects: the case of the Hapdong redevelopment scheme in Seoul, Korea[J]. *Urban Studies*, 2003, 40(11): 2223–2237.
- [34] GUIRONNET A, ATTUYER K, HALBERT L. Building cities on financial assets: the financialisation of property markets and its implications for city governments in the Paris city-region[J]. *Urban Studies*, 2016, 5(7): 1442–1464.
- [35] SAVINI F, AALBERS M B. The de-contextualisation of land use planning through financialisation: urban redevelopment in Milan[J]. *European Urban and Regional Studies*, 2016, 23(4): 878–894.
- [36] MCGREAL S, ADAIR A, BERRY J, DEDDIS B, HIRST S. Accessing private sector finance in urban regeneration: investor and non-investor perspectives[J]. *Journal of Property Research*, 2000, 17(2): 109–131.
- [37] MOSCIARO M, PEREIRA A. Reinforcing uneven development: the financialisation of Brazilian urban redevelopment projects[J]. *Urban Studies*, 2019, 56(10): 2160–2178.
- [38] MOSCIARO M. Selling Milan in pieces: the finance-led production of urban spaces[J]. *European Planning Studies*, 2021, 29(1): 201–218.
- [39] THEURILLAT T, CREVOISIER O. The sustainability of a financialized urban megaproject: the case of Sihlcity in Zurich[J]. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2013, 37(6): 2052–2073.
- [40] DOUCET B, SMIT E. Building an urban 'renaissance': fragmented services and the production of inequality in Greater Downtown Detroit[J]. *Journal of Housing Built Environment*, 2016, 31(4): 635–657.
- [41] CHEN Y W, WU C, FENG C, et al. Public-private partnership in urban development: the experience of the Netherlands [C]// *Proceedings of CRIOCM 2005 International Research Symposium on Advancement of Construction Management and Real Estate*. Hangzhou: Chinese Research Institute of Construction Management, 2005.
- [42] PONTRANDOLFI P, SCORZA F. Making urban regeneration feasible: tools and procedures to integrate urban agenda and UE cohesion regional programs[C]// *Lecture notes in computer science*. Cham: Springer, 2017, 9788: 564–572. DOI: 10.1007/978-3-319-62407-5_40.
- [43] MCGREAL S, BERRY J, LLOYD G, MCCARTHY J. Tax-based mechanisms in urban regeneration: Dublin and Chicago models[J]. *Urban Studies*, 2002, 39(10): 1819–1831.
- [44] TURK S S, ALTES W K K. Potential application of land readjustment method in urban renewal: analysis for Turkey[J]. *Journal of urban planning and development*, 2011, 137(1): 7–19.
- [45] ZABOROWSKI T. Land acquisition and land value capture instruments as determinants of public urban infrastructure provision: a comparison of the Polish legal framework with its German counterpart[J]. *Geographia Polonica*, 2018, 91(3): 353–369.
- [46] GUELTON S, POUILLAUDE A. Can the French development tax be a strategic land value capture instrument? [J]. *Town Planning Review*, 2023, 94(2): 215–239.
- [47] MCINTOSH J, TRUBKA R, NEWMAN P. Tax increment financing framework for integrated transit and urban renewal projects in car-dependent cities[J]. *Urban Policy and Research*, 2015, 33(1): 37–60.
- [48] OLAYINKA AGBOOLA A, AYODELE T O, OLOFA A. Tax increment financing in the UK and USA: its prospects for urban regeneration in Nigeria[J]. *Smart and Sustainable Built Environment*, 2018, 7(3/4): 277–292.
- [49] NORING L. Public asset corporation: a new vehicle for urban regeneration and infrastructure finance[J]. *Cities*, 2019, 88: 125–135.
- [50] TARAKCI S, TURK S S. Public value capturing in urban renewal: the Fikirtepe case (Istanbul, Turkey)[J]. *Journal of Hous-*

- ing and the Built Environment, 2022, 37: 125–155.
- [51] GILLESPIE T. The real estate frontier[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2020, 44(4): 599–616.
- [52] CAMPBELL E, DONALDSON R. All in the mix: neighbourhood aesthetics, art-washing, and gentrification in Salt River, Cape Town[J]. Journal of Housing and the Built Environment, 2025. DOI: 10.1007/s10901-025-10194-1.
- [53] RYBERG-WEBSTER S. The landscape of urban preservation: a spatial analysis of federal rehabilitation tax credits in Richmond, Virginia[J]. Journal of Urban Affairs, 2015, 37(4): 410–435. DOI: 10.1111/juaf.12151.
- [54] ADAIR A, BERRY J, MCGREAL S. Fiscal policy, taxation incentives and inner-city housing development[J]. Housing Studies, 1995, 10(1): 105–115.
- [55] BALSAS C. Commerce and the European city center: modernization, regeneration and management[J]. European Planning Studies, 2001, 9(5): 677–682.
- [56] TANTOW D. Urban improvement districts in urban restructuring—first results of the German ESG research initiative[J]. Urban Research and Practice, 2012, 5(3): 342–352.
- [57] MORANO P, TAJANI F. Saving soil and financial feasibility: a model to support public-private partnerships in the regeneration of abandoned areas[J]. Land Use Policy, 2018, 73: 40–48.
- [58] CALABRO F, DELLA SPINA L. The public-private partnership for the enhancement of unused public buildings: an experimental model of economic feasibility project[J]. Sustainability, 2019, 11(20): 5662.
- [59] DE KAM G, LUBACH D. Tradable building rights and the financing of urban renewal[J]. Town Planning Review, 2007, 78(1): 103–117.
- [60] BRYSON J R. Arts, dance, cultural infrastructure, and city regeneration: knowledge, audience development, networks, and conventions, and the relocation of a Royal Ballet company from London to Birmingham[J]. Norsk Geografisk Tidsskrift—Norwegian Journal of Geography, 2007, 61(3): 98–110.
- [61] COLOMB C. Culture in the city, culture for the city? the political construction of the trickle-down in cultural regeneration strategies in Roubaix, France[J]. Town Planning Review, 2011, 82(1): 77–98.
- [62] FORTE F. Illegal buildings and local finance in new metropolitan perspectives[J]. Advanced Engineering Forum, 2014, 11: 600–606.
- [63] MAHGOUB Y. Project based learning for urban design education: resilient cities under rapid urban change, the case of Doha, Qatar[C]// Proceedings of the 2015 IEEE International Conference on Smart City Innovations. Doha: IEEE, 2015: 1–6. DOI:10.1109/SCI.2015.7318064.
- [64] TROY L. The politics of urban renewal in Sydney's residential apartment market[J]. Urban Studies, 2018, 55(6): 1329–1345.
- [65] HEAPHY L, WIIG A. The 21st century corporate town: the politics of planning innovation districts[J]. Telematics and Informatics, 2020, 54: 101459.
- [66] BLEČIĆ I, MURONI E, SAIU V. Decision support for effective urban regeneration projects: a model based on community interests—project costs analysis[M]. Cham: Springer Nature, 2023.
- [67] MORANO P, TAJANI F. The breakeven analysis applied to urban renewal investments: a model to evaluate the share of social housing financially sustainable for private investors[J]. Habitat International, 2017, 59: 10–20.
- [68] STEINBRINK M, HAFERBURG C, LEY A. Festivalisation and urban renewal in the Global South: socio-spatial consequences of the 2010 FIFA World Cup[J]. South African Geographical Journal, 2011, 93(1): 15–28.
- [69] JIN Y, ECHENIQUE M, HARGREAVES A. A recursive spatial equilibrium model for planning large-scale urban change[J]. Environment and Planning B: Planning and Design, 2013, 40(6): 1027–1050.
- [70] NAPOLI G. Financial sustainability and morphogenesis of urban transformation project, part III [C]// Computational Science and its Applications - ICCSA 2015. 2015, 9157: 178–193.
- [71] MORGADO S. Living on the edge: mismatches and expectations in a changing landscape[J]. LAND, 2023, 12(2). DOI: 10.3390/land12020386.
- [72] VALERO A. Transforming megacities: value and impacts of mixed-use developments with multi-criteria decision-making[J]. Real Estate Management and Valuation, 2024, 32(2): 112–125.
- [73] CABANEK A, NEWMAN P. Biophilic urban regeneration: can biophilics be a land value capture mechanism? [C]. Sustainable Development and Planning VIII, 2017, 210: 65–74.
- [74] JUNGFER C, PALMIERI F, KLING N. "Dalston! Who asked u? ": a knowledge centred perspective on the mapping of socio-spatial relations in East London[J]. Urban planning, 2022, 7(3): 191–205.
- [75] WDOWIARZ-BILSKA M, CIEPIELA A, LABUZ R. The transformation of countryside into a dispersed city: a critical local-scale analysis of selected Polish suburbs[J]. Bulletin of Geography Socio-economic Series, 2024, 66(66): 27–46. DOI: 10.12775/bgeo-2024-0031.
- [76] ALLAM Z, NEWMAN P. Economically incentivising smart urban regeneration: case study of Port Louis, Mauritius[J]. Smart Cities, 2018, 1(1): 53–74.
- [77] GUARINI M R, BATTISTI F. Application of a multi-criteria and participated evaluation procedure to select typology of intervention to redevelop degraded urban area[C]// Proceedings of 2nd International Symposium "New Metropolitan Perspectives". Reggio Calabria: Elsevier, 2016.
- [78] KIM H. Corruption as infrastructure: rendering the New Saigon global[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2020, 44(6): 1057–1071.
- [79] 吴志强. 城市更新十二诀[J]. 城市规划学刊, 2024(3): 16–23.
- [80] 祝贺, 陈诗媛, 王佳煜, 等. 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[J]. 城市规划学刊, 2024(5): 106–112.
- [81] 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, 46(9): 115–122.

修回: 2025-07