

工业用地非正式更新的特征、效益与意义：兼论与正式更新模式的比较

蒋竹翌

Characteristics, Benefits and Significance of the Informal Industrial Land Renewal: In Comparison with the Formal Renewal Approach

JIANG Zhuyi

Abstract: As formal approaches to industrial land renewal is often hindered by institutional constraints, informal renewal has long been regarded as a transitional practice during a specific period of time. Therefore, public policies and academic researchers tend to anticipate a complete transformation of the informal approach to a formal one in the future. However, an examination of the role of informal renewal in terms of economic development, urban service provision, and community connections shows that the benefits of informal renewal are not exactly the same as those of the formal approach, which demonstrates the unique and irreplaceable merits of the former. The advantages of informal renewal includes the nurturing of emerging industries, the diversification of urban facilities, and the integration with old residential communities, all of which present features of inclusive development. Consequently, instead of recognizing formal renewal as the only appropriate approach, it is held that informal renewal ought to be encouraged, supported, and strengthened to fulfill a more balanced development in the long term.

Keywords: informal renewal; industrial land; industry incubation; urban service improvement; inclusive development

提 要 非正式更新由于在工业用地的正式更新途径面临制度困境而受阻的背景下发生和被允许，长期以来仅被视作特定时期内的权宜性和过渡性做法，因此当前政策和学术研究的导向总体上都倾向于在后续阶段中逐步促使其向正式更新完全转化。但对非正式更新在经济发展、功能完善、与周边联系等方面的作用和意义进行观察和研究后认为，非正式更新在城市发展中的效用路径与正式更新并不完全等同，有着后者较难有效替代的独有效益，时常更加有利于产业的培育和扶植、城市服务设施的多样化发展和与周边既有社区形成联系和融入，也在总体上更好地体现出了城市发展所需的包容性。基于以上特征，应当在城市工业用地更新的进程中适度地继续加强对非正式更新的支持，增加相应的项目数量并鼓励其长期存续和维持，而非如此前的认识一般将正式化作为工业用地更新唯一理想的最终方式和目标。
关键词 非正式更新；工业用地；产业培育；服务设施完善；包容性发展

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202201015

文章编号 1000-3363(2022)01-0111-08

1 引言：工业用地非正式更新的既有研究及其态度

非正式更新是当前阶段我国城市更新中一种较常见的形式，尤其在工业用地的更新中表现得最突出和典型。其“非正式”的核心内涵和特征在于在维持原有权属关系和用地性质的情况下使具有使用价值的存量房产和土地发生了实际的用途变更，即使用方式的变换与规划管理层面的产权及用途调整并未达到完全的同步；同时，由于未按照现行规定补缴土地出让金并取得规划许可，更新时往往仅是对存量建筑进行有限的改造，不改变建筑结构或增加建筑容量。这一模式的形成和被市场主体频繁选择有其深刻的现实背景，与历史上的土地划拨制度在当下造成的用地产权模糊等因素紧密相关。因此，既有的涉及工业用地及其非正式更新模式的研究主要从“制度”的视角切入，并通常以新制度经济学理论为理论基础，采用产权和交易成本等分析范式，结合我国工业用地更新政策制度的变迁历程及其与现实更新行为的相互作用关系展开探讨，关注政府与市场的行为逻辑对更新路径的影响^[1-4]。

从产生原因上看，学者们普遍认为，在当前城市产业结构调整宏观背景下，许多

作者简介

蒋竹翌，同济大学建筑与城市规划学院，博士研究生，jiangzhuyi@163.com

亟待更新的既有工业用地未采用正式更新的形式而选择非正式更新是源于正式更新所面临的制度困境,原本无偿划拨制度下产权界定的不清晰导致政府、企业等主体在土地当下所具有的巨大潜在收益的分配上形成了激烈的博弈且时常由于各自的较高预期而难以达成合作,成为正式更新过程中显著的交易成本,使产权变更过程无法实现并导致了土地的大规模闲置;此时,非正式更新实质上意味着在一定程度上暂时搁置产权变更中所涉及的利益博弈问题,使市场主体在规避土地产权变更费用和利益流失风险的前提下能够进行建筑使用功能的实际置换,从而提升存量土地及建筑的使用效率和效益。这一模式原本属于明确的非法行为,但由于其在更新停滞引起政府、企业、社会等多方利益尽皆受损的局面下对各方都体现出了积极的效益,相较于维持原状而言更符合社会的总体利益,于是在政策的发展与探索中逐步得到了允许和支持^[1]。此外,产权界定和重组所要求的制度设计与创新时常意味着另一部分外生交易成本的产生并对地方政府的治理能力提出巨大挑战,这也时常强化了政府对既已得到承认的非正式更新路径的容许和依赖,使其在无法直接以常规的“收储—招拍挂出让”途径实现产权的正式转变的情形下倾向于以“非正式”“临时性”等名义在规划管理层面维持这样模糊化的处理方式^[3]。

在非正式更新的地位及效益层面,基于充分实现城市中具有优势区位条件的稀缺性土地资源的经济潜力的视角,既有研究更倾向于将非正式更新视为在正式更新进程无法推进这一现实语境下的过渡、折中方案,认为其能够带来一定的经济效益,但远低于正式更新模式;于是,非正式更新的意义主要偏重于其在当前的制度背景下“可行”,但却并不意味着经济上的“最优”^[4],也较易引起政府享有的土地增值收益的流失^[5];同时,非正式更新还可能带来巨大的制度成本,即正式制度被突破却不受到有效监管而引发的法治代价,有悖于法制的精神^[4]。以此为背景,在工业用地非正式更新模式的未来发展走向及其引导方面,既有研究较普遍持有的态度是应通过政策的不断探索和完善逐步降低存量

工业用地正式更新的交易成本,在补缴出让金的基本原则下实现土地出让、使用的规范化运作,促使“权宜性”“过渡性”的非正式更新逐步向正式更新模式转变^[1-2, 4]。

总体而言,由于侧重于从产权制度的视角探讨和理解工业用地的非正式更新行为,既有研究对非正式更新和正式更新模式在城市经济及日常生活中所具有的效益的判定相对较简单和概括化,即依据两种模式中是否形成了清晰的产权界定和物质空间的大幅重建的差别,与土地财政的实现、空间容量的增长、物理环境的优化、城市服务的完善、经济规模和效益的提升等等城市发展目标的达成建立起一定的简单对应关系,认为正式更新在这些方面的表现要优于非正式更新。但这样的认定所通常需要的内在逻辑是,非正式更新与正式更新项目在城市经济与日常生活中的效用机制是基本等同的,只是在产生效益的幅度上有所区别。但事实上,目前较为缺乏对工业用地非正式更新项目在城市实际运转中的使用方式、状态、特征和效益等方面的研究,不能简单地直接认定其与正式更新在城市发展中的效用逻辑完全相同;同时,许多关于产业培育的研究指出,城市中物质空间的大规模重建和大幅升级并不一定总是有利于产业的发展,大幅更新所投入的巨额成本通常势必导致更新后空间使用成本的显著提升,使新兴的中小企业难以负担,从而对产业的培植和孕育产生消极影响^[5-6]。因而,在实际的作用与效益层面,非正式更新与正式更新可能是在城市经济与日常生活中扮演着不同的角色,两者的区别并不仅仅在于更新力度的不同,也同时与不同的需求形成了对应;由此,工业用地非正式更新模式的意义也并非仅停留于“临时性”的“过渡”层面,未来的发展方向不一定必然应当为逐渐、全部向正式更新转变以至于被后者所完全取代。在此思考下,本文对非正式更新模式在实际运转中的特征与效用及其在现实情景下可能面临的演变和消亡机制进行一定的探讨,以对既有研究形成一定补充,并希望有利于在城市更新进程中对工业用地更新模式的选择形成更好的理解和引导。

2 非正式更新项目的特征、效益与意义

本文从产业主体、功能内容、空间环境、与周边关系等几个方面观察和探讨了非正式更新项目在城市经济及日常生活中的实际运行状态、特征与作用,并与正式更新模式进行一定的比较,重点在于关注两种模式在城市的实际生活中是否可能具有角色和职能性质上的差异。

上海杨树浦地区在近现代时期曾长期作为上海最大的工业基地,也是当下城市工业用地转型的最重要区域之一,在工业用地的更新研究中具有着较高的代表性意义。因而,本文这一部分主要选取杨浦区南部周家嘴路至黄浦江这一区域范围展开比较和探讨。

2.1 非正式更新的经济特征: 空间使用成本与使用主体

与正式更新相较,非正式更新项目在运营时总体上具有着更低的空间使用成本。如研究区域调查显示,约1/3非正式更新项目中产业办公空间的日租金在3元/m²及以下,其余项目的租金水平也大多位于3—4元/m²的区间之内(表1,图1,图2);而对同一区域内的正式更新项目进行观察,其平均日租金大多在5元/m²以上,普遍高于非正式更新项目(表2,图3,图4)。在使用主体的特征上,不同项目中的入驻企业也与其使用成本体现出较明显的关联,非正式更新项目中以小微企业为主,其中不乏处于起步阶段的创业企业,且杨浦区当前着力培育的研发、设计、创意、信息等新兴服务业占据了较显著比例(表3,图5);而正式更新项目中中型乃至大型企业的数量和比例则相对更高,且通常有更高的比例偏向于传统的商务办公。

由此可以看出,非正式更新与正式更新在经济层面实际对应着两种不同的发展状态与需求。正式更新中资本密集的特征往往更突出,资本增值的效益也更为显著。但非正式更新时常能够在产业扶植与培育方面起到正式更新较难良好替代的作用:由于开发成本更低,其时常能以相对更低、更可负担的使用成

表1 非正式更新项目的空间使用成本

Tab.1 Costs of space use in projects of informal renewal

项目名称	行政区划	位置	空间日租金/(元/m ²)
上海波阳创业园	杨浦区	波阳路16号	1.6—3.0
创意联盟产业园	杨浦区	平凉路1055号	2.0—3.0
城市概念创意园	杨浦区	隆昌路619号	2.5—3.0
E朋汇绿色科技园	杨浦区	江浦路627号	3.0—4.0
芯工创意园	杨浦区	平凉路2440号	3.0—4.0
岚亭园	杨浦区	昆明路640号	3.0—4.0
复地·四季广场	杨浦区	长阳路1568号	3.0—4.5
长阳创谷	杨浦区	长阳路1687号	3.0—4.5
互联宝地	杨浦区	黄兴路221号	4.5—7.0



图1 调研非正式更新项目的空间分布

Fig.1 Spatial distribution of investigated informally-renewed projects

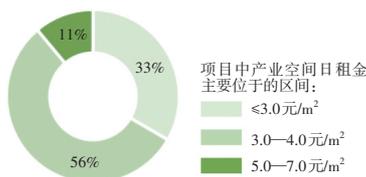


图2 非正式更新中不同使用成本的项目占比

Fig.2 Distribution of space use costs in informally-renewed projects

表2 调研区域内正式更新项目的空间使用成本

Tab.2 Costs of space use in projects of formal renewal

项目名称	行政区划	位置	空间日租金/(元/m ²)
文通国际广场	杨浦区	贵阳路398号	3.5—4.7
保利绿地广场	杨浦区	长阳路668号	4.0—5.0
北美广场	杨浦区	昆明路518号	4.0—5.6
文通大厦	杨浦区	昆明路739号	4.2—5.5
光大安石中心	杨浦区	霍山路398号	4.0—7.2
宝地广场	杨浦区	唐山路1018号	4.5—7.2
上海东方渔人码头	杨浦区	杨树浦路1088号	5.0—6.3
滨江国际广场	杨浦区	杨树浦路1062号	4.0—7.0
上海建发国际大厦	杨浦区	秦皇岛路32号	4.5—8.0



图3 调研正式更新项目的空间分布

Fig.3 Spatial distribution of investigated formally-renewed projects

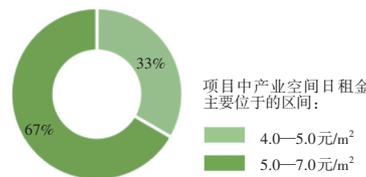


图4 正式更新中不同使用成本的项目占比

Fig.3 Distribution of use costs in formally-renewed projects

表3 非正式更新项目中的企业特征

Tab.3 Business characteristics of informally-renewed projects

入驻企业特征		创意联盟产业园	芯工创意园	复地·四季广场	长阳创谷
企业数量/个		49	37	34	104
规模特征	微型企业	40	24	17	49
	小型企业	8	13	14	47
	中型企业	1	0	1	6
	大型企业	0	0	2	2
行业特征	研发设计	15	8	10	41
	文化创意	6	11	8	10
	信息科技	4	5	3	25
	金融服务	0	0	2	1
	商务服务	8	6	6	13
	批发服务	15	6	5	11
	运输服务	1	1	0	3

本为发展中的小微型企业提供所需空间，有利于新兴产业和企业的生长，这对于技术、知识密集型的现代服务业的发展具有着突出的意义。经济包容性对于产业培植的作用也为其他众多实践和研究证实，如同济大学周边以小企业为主导的设计创意产业的逐步集聚与蓬勃发展很大程度上得益于这一区域没有经历公共财政倾向性投入下的大幅升级改造，降低了房地产的公共投资回报压力及实际租售价格，从而使小企业得到了更充分的生存和发展机会^[5]；而且，不进行地产大幅升级很大程度上是一个主动的决策和选择而非缺乏资源所导致的被动结果，即政府、开发者、大学、街道管理部门、设计咨询企业等相关各方主体很早便达成共识，在区域内保有较多的低成本创业空间来长期维持其孵化器的功能^[6]。此外，研究者们发现上海市早期挂牌的创意产业园约有80%是经由非正式更新这一渠道形成^[7]；从其实质分析，根本的原因也在于非正式更新的空间使用成本更为契合相关人群和企业的经济能力特征，从而有利于支持和促进产业发展。

此外，在研究区域的非正式更新项目中，较为特殊的是，“互联宝地”项目的产业空间日租金主要集中在7元/m²上下，已然超出了周边大多数正式更新项目的租金价格水平；相应地，其中入驻的也并非以小微企业为主，而引入了更多资本较为雄厚的大中型企业。这是工业用地非正式更新中较为少数的一种类型。从实质上看，这意味着存量工业空间所具有的地段价值、历史文化价值、空间形象价值经由更新和运营过程被较高程度地资本化并被开发者所独自占有，使项目在较大程度上脱离了产业培育的意义，而成为城市空间商品化和消费化的载体。与正式更新相似，这一类型的非正式更新实际上更明显地偏重于大幅提升空间价格和土地直接经济效益的职能，甚至在一些情况下能够超越正式更新而获得更高的溢价，因此，在经济角色和作用上，其与正式更新在效用路径上具有着较高的相似性，能够被后者较大程度替代。

因而，在经济作用和意义层面，非正式更新在实际运行和使用过程中体现出了两种不同的类型。其中占有绝大部分

比重、更为主导的类型与正式更新模式有着较明显的效用差别，即通过更低的开发成本为城市中产业的孕育和发展提供符合其需求的适宜的、可负担空间，促进产业的集聚和活力增长，这样的价值较难由正式更新形成有效替代，也因此，非正式更新模式在城市当前的发展进程中具有不应被抹消的鲜明积极作用。而后一种占比较少少的情况则是城市规划管理中应当逐步规范的情形，但规范化的思路并非必然为其转变为正式更新，而也可以尝试探讨如何更加合理地引导和分配非正式更新模式所可能带来的收益，如根据开发成本和周边产业空间的价格合理引导和限定非正式更新模式下的空间租赁价格和入驻企业类型，避免空间使用成本的过高抬升并在准入机会上给予小微企业更高的倾向性，使更多的收益最终能够回归为城市公共领域所享有等。

2.2 非正式更新的功能与服务设施特征：更高的多样化可能

除对于产业和企业在经济层面的包容性以外，相较于正式更新，非正式更新项目总体上也应在城市服务设施的形而上具有着更加丰富和多样化的可能。调研显示，正式更新项目中除办公空间外，其他服务设施的种类通常较为局限，基本集中在餐饮、零售商业、亲子体验及娱乐等几个类别，各个项目间具有着较高的雷同性。此外，服务设施的消费水平普遍较高，如宝地广场等项目中单人的日常简餐几乎在40—50元及以上等。而非正式更新项目中的功能则时常有着更高的多样性，除零售、餐饮外，扩展到了更多的城市服务领域，如公用事业服务、教育、医疗等等。以长阳创谷为例，其日常服务设施涵盖了银行网点、口腔诊所、教育培训、康体服务、休闲健身、餐饮零售等众多种类，面向内部办公人群和周边居民等各类使用群体，与城市日常生活中各方面需求的满足形成了更有效的呼应。从运营状态上看，这些功能设施普遍运转良好，园区中的经营性空间稳定地保持着较高的出租率，开放空间也在各个时段中都体现出了较高的活力（图6）。此外，长阳创谷中零售、餐饮等服务设施的消费水平也相对

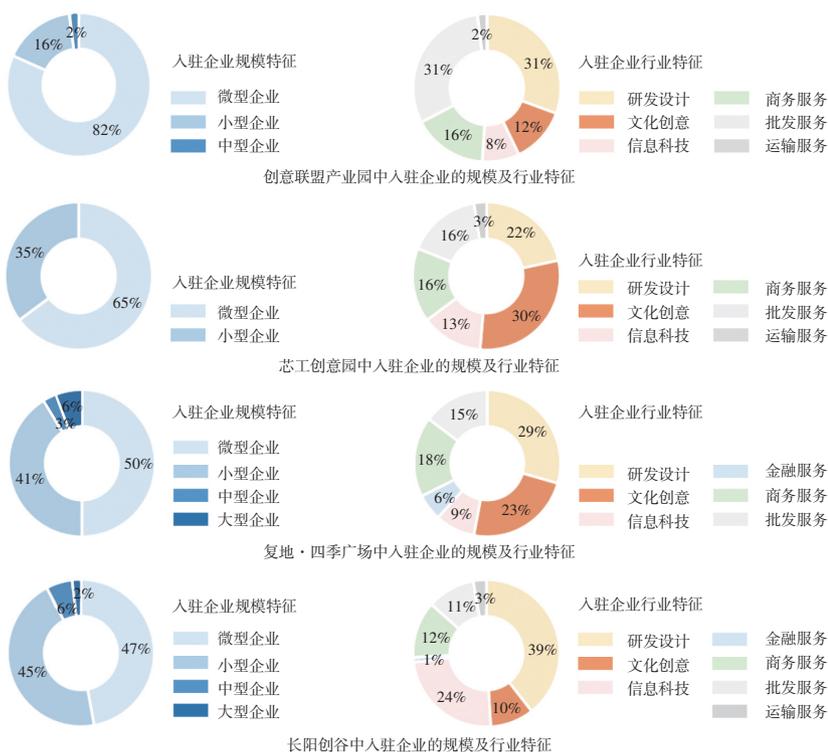


图5 非正式更新项目中的企业特征

Fig.5 Business characteristics of informally-renewed projects

注：研究区域内不同租金区间的代表性非正式更新项目中微型、小型企业数量总计占比通常超过90%，研发设计、文化创意、信息科技等现代服务业比例达1/2至3/4，这也显示出了非正式更新在经济层面较高的包容性及其对新兴产业培育所可能具有的积极意义。

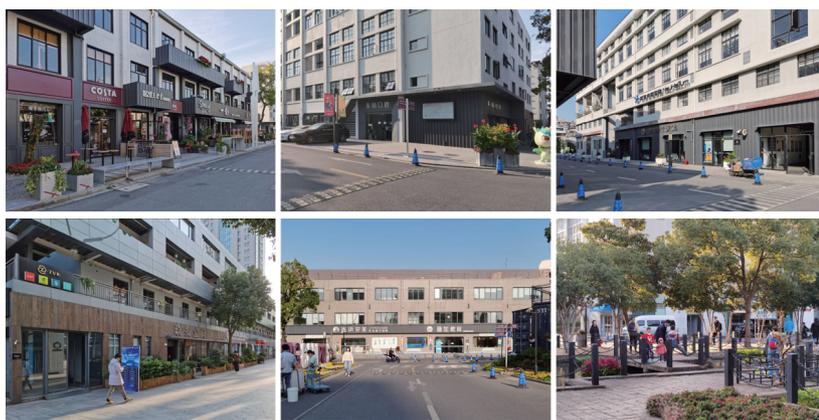


图6 长阳创谷中多元化的功能设施及活跃的空间状态

Fig.6 Diversified facilities and vitality in Changyang Valley

注：具有商业餐饮、医疗诊所、教育培训、休闲、健身、康体服务、公用事业服务、公共开放空间等多样化的设施种类，在各个时段中都保持着较高的活力。

更为多元，如其保留有一定比例的20元左右的日常餐饮服务，能够更好地兼顾不同人群的需求特征（图7）。这种功能上的多样化特性在许多非正式更新项目中都有着清晰的体现，如四季广场中兴趣培训空间占有较显著的比例，岚亭园中形成了音乐、舞蹈、休闲健身工作室等不同的设施内容等。

从原因上分析，非正式更新项目中功能种类和消费层面更高的多样性同样与其空间使用成本更低这一核心特质密切相关。正式更新项目较高的空间使用成本决定了其中的业态大多只能集中于单位面积回报率更高的商业类型，并时常需要较高的商品定价来实现其维持和盈利需求。在此背景下，一些项目中消

费定位与人群实际特征的不匹配还导致了实际使用者数量有限，致使商业空置率较高。非正式更新更低的空间成本则在市场化背景下为城市功能的发展与完善创造了更多的可能，如实际调研所显示的情形一般，基于相对较低的投资回报压力，其能够不被局限在极窄的商业路径之中，而是有机会涉足更多的城市公共服务领域，从而在城市服务的完善过程中形成切实的重要助益。

从这一角度看，非正式更新模式在城市日常运转中的意义也不仅仅是正式更新实现前的阶段性过渡，也可能凭借其自身独有的、区别性的特质而被实际的社会生活所需要，有利于融入市民的生活并对其产生现实的改善效益。

2.3 非正式更新的空间特征：环境的提升与改善

在城市空间环境的改善中，正式更新通常被认为能够取得较突出的成效，这也是政府对其形成青睐的另一重要原因。但与此同时，非正式更新在空间环境的治理与提升上也同样能够体现出良好的成果。

从运作模式上看，我国工业用地的非正式更新活动主要以原企业或开发商为统筹性的主体进行推动，而其余如M50等少量的最初由个体使用者以多主体形式自发进行更新改造的项目也在后续的发展过程中逐步在运营管理上统一和规范化。在此特征下，基于非正式更新无法进行产权变更的特性，开发者无法对更新后的建筑进行直接出售，而只能采用租赁的方式经营。因而，为了有效地吸引、维护使用者以实现园区的运营效益，除服务设施的完善外，开发者对园区整体空间环境的塑造和维护也通常投入了较高的关注，使更新体现出了良好的空间提升价值（图8）。同时，由于具有统一的维护和管理，项目运营方也时常能够较有效地保证其中经营性业态的内容及品质符合园区总体的定位与规划，更加及时地根据实际情况调整不合理的、可能对公共环境产生显著负面影响的利用方式或功能内容，从而避免建筑空间出售后由于难以规范和控制使用者的实际行为而导致功能与空间品质日趋低下的情形。



图7 长阳创谷中不同特质和消费水平的商业设施
Fig.7 Facilities with different economic characteristics in Changyang Valley
注：经济层面具有一定的多样性，兼顾了不同群体的需求。



图8 非正式更新项目中良好的空间环境
Fig.8 Agreeable spatial atmospheres on the sites of informal renewal
注：照片中从左至右依次为长阳创谷、四季广场、城市概念创意园。

2.4 非正式更新的联系特征：与周边社区的融入

基于上海等城市近现代时期工业建设和城市建设间的关系脉络，城市中心待更新工业用地周边通常具有着大量的历史住区，设施类型主要为里弄、棚户简屋、工人新村等。在1990年代至当下的更新进程中，这些原有的居住地块部分已得到更新或在现阶段可能实现更新，以里弄和棚户简屋为代表。但同时，不可否认的是，通常占比最高的、以工人新村为常见形式的老式公房地块大多在当下可预见的较长时期中并无进行大规模拆建和更新的可能。相应地，其人群结构也难以在短时期内发生突变，将在地区总体的社会结构特征中持续呈现出较显著的影响（图9）。这即意味着，更新后的工业用地需要与大量的工人新村等老旧小区在城市的日常运转中较长期地共存，于是，其更新不仅应服务于新进入地区中的、在经济层面可能更具优势的群体，也应一定程度上照顾到与周边既有地块的联系，避免形成排斥性的疏离与割裂，从而实现城市的“包容性发展”。

更新项目与周边社区产生良好融入与整合的基本条件在于使两者的功能在种类上形成有效的配合且在经济层次上具有较好的协调，从而在特定人群各方面需求的满足中形成良好的协作。立足于这一视角，正式更新项目由于通常在



图9 城市中心工业用地的周边环境条件
Fig.9 Conditions of surrounding areas of industrial land in the central city
注：通常具有着较大量的老旧住区，且其中较大部分较难在短时期内实现大幅更新。
图片来源：参见文献[8]。

空间使用成本和消费水平等方面形成了较大幅度的提升，其目标使用者往往更显著地偏向于城市中的中高收入群体，而较易于与原有居住区中普通经济阶层的需求产生相对明显的脱节；因而，其在为中高收入群体提供服务方面具有着较突出的作用，但也时常呈现出较高的歧视性特征。非正式更新由于具有空间使用成本更低、消费层次也更多元等特质，总体上有更高的可能性与周边的工人新村等社区实现经济层面的协调并契合其中人群的需要，从而对联系的建立体现出更加积极和显著的促进意义（图10）。另一角度看，这实际上也非正式更新项目中功能内容的多元化发展形成了有力的相互推动：就业、居住空间在经济层面的一致和协调保证了各类服务设施具有较充足的使用者群体，从而为

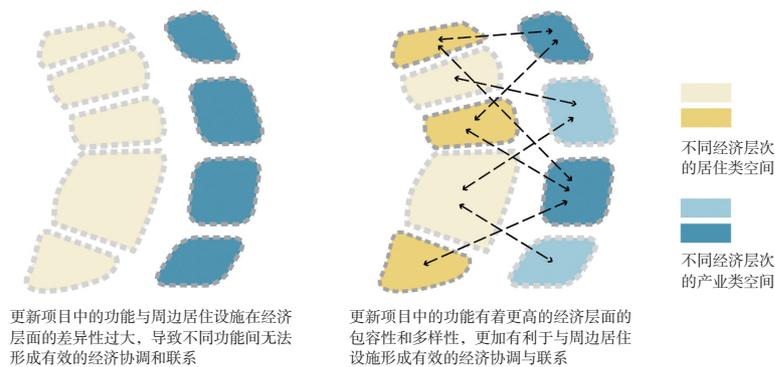


图10 经济层面的协调对更新项目与周边社区的联系与融入所产生的影响示意
Fig.10 Impact of economic coordination on the integration of renewed plots and their adjacent areas

经营性设施的产生和维系提供了必要的经济有效性保障；而功能内容的多样又在更新项目与周边社区联系的形成中成为了重要的促进因素。在此背景下，从包容性的视角^[9-10]看来，非正式更新在一定程度上也更为鲜明地体现出了社会公平的价值内涵，即使使政治经济权力不处于优势地位的群体也能够相对较好、较平等地享受到更新所带来的城市中机会与生活质量的实质性提升，这一点时常为正式更新模式所不及。于是，使两种模式在更新中形成配合也体现出了其社会层面的重要意义和必要性。

2.5 小结：非正式更新的效益与意义

从上文的分析可以看出，工业用地的非正式更新与正式更新模式在城市实际运转中产生的效用及其逻辑路径在大多数时候是不完全等同的，而非仅仅只有改善力度上的简单差别。与正式更新模式相较，非正式更新在产业的孕育与培植、城市日常服务设施的多元化发展、与周边既有社区的联系和融入等方面较为鲜明地体现出了一些由于其区别性的内在特质而独有的作用，其价值难以为正式更新所完全替代。此外，在空间环境的塑造和提升中，非正式更新也同样能够体现出不亚于正式更新模式的积极效益。诚然，其也存在着一些消极之处，如并不完全符合现行制度的规定，由此可能造成一定的制度成本，也通常无法如正式更新模式一般落实城市基础设施及公共服务的统筹布局与优化，难以实现空间容量的大幅提升；但总体而言，其职能和效用对于城市的发展有非常务实、重要且难以取代的一面，许多时候

可以作为城市发展意图实现过程中的适宜组成部分。对于更新行为效益与价值的评价应立足于其在满足城市发展的实际需求中的角色与成效，因而从这一层面而言，非正式更新不应当仅仅被视为在正式更新模式无法推进时所采取的折中性、过渡性方案，而是也有其满足现实需求的独立意义。

3 工业用地非正式更新当下所面临的演变趋势

3.1 工业用地更新的相关政策演变及其内在态度

在政策层面，工业用地的非正式更新总体上经历了由严格禁止到逐渐放松，再到当前重新体现出一定收缩趋势的过程。其最初的出现与划拨用地产权变更政策的收紧密切相关：自2002年起，原本可在补交极低的土地出让金后即转变为产权清晰的经营性用地并以协议方式出让的存量划拨工业用地必须以招拍挂形式出让，补交出让金数额也大幅增长；显著提升的正式更新成本使市场主体的积极性大为降低，工业用地更新总体上陷入较缓慢的状态；与此同时，违背规划管理要求的非正式更新行为也在一定程度上开始发生。2005年后，基于社会总体利益受损的局面，为提升存量工业用地的利用效率，中央和地方开始逐步放宽工业用地更新的限制，提出准许在“三个不变”^①等原则下以非正式更新的形式发展信息服务、研发设计、创意产业等现代服务业，意味着政策层面开始转向对非正式更新的有条件的允许和支持；此后，非正式更新活动呈现出了较

明显发展，对工业用地的再利用体现出了积极的推动意义。

但另一方面，虽然央地两级政策先后明确表示出了对工业用地非正式更新的一定支持，但非正式更新并未在本质上被视作一种较适宜和理想的、应当长期维持的政策举措，相反，政府部门对其的态度始终更多保持在“暂行”层面。2011年后，关注和推动工业用地更新正式化的力度明显增强，如上海市政府2014年《关于进一步提高本市土地节约集约利用水平的若干意见》和2016年《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》等文件都更为重视和强调在存量补地价、按规划用途使用等条件下进行工业用地的更新和转型。此外，在2016年以来住房保障问题日益受到关注的背景下，上海市提出允许以“签订土地补充出让合同，土地使用年限和容积率不变”的方式改建闲置的非居住房屋用于住房租赁，但并未表示同意以非正式更新的形式运作，其背后也反映了控制和收缩非正式更新行为的倾向^②。

因而，总体看来，政策层面对于非正式更新的内在态度与学者们是较为相似的，即虽认为其在交易成本对更新进程产生显著阻碍的背景下体现出了积极的意义，但并非为实现土地经济价值的最优模式，于是始终倾向于将正式更新作为最终目标。从政策的演变趋势上看，其重点也已然从以“三个不变”为代表的在一定时期内对非正式更新行为进行支持和鼓励逐渐重新转向了对这一模式一定程度的收束与控制，目的则在于促成工业用地的更新逐步完成由非正式向正式的“过渡”。

3.2 现实中非正式更新的消退

非正式更新在现实中的消退涉及两个层面。一个层面是物理意义上的消失，即在正式化的内在导向下，非正式更新项目逐步被正式更新所替换，比例逐渐降低。另一个层面的“消退”则反映为其区别于正式更新的独立意义和价值在空间的商品化运作潮流下面临着被逐渐忽略以至于丧失的可能。

上海红坊的更新与演变恰好在这两个层面都有所体现，是工业用地非正式更新可能出现的消退情形的代表性案例。

首先，其在数次迭代中较完整地经历了“企业停产后闲置—非正式更新—正式更新”的变迁，而政府、市场等各方主体基于直接的经济收益预期而对正式更新模式所形成的更高度认可与青睐则是其由非正式更新最终转向正式更新的核心推动因素。在地块的产权转变过程中，政府先是以高价完成了土地收储，在控规层面完成用地性质和开发强度调整后，又以14.67亿元的更高价格将土地作为经营性用地重新出让给原所有者上海宝钢，而后，宝钢又迅速将其转卖，转让价格高达27.46亿元；地块上新启动的开发项目是高档的城市商办综合体，伴随着空间容量的大幅提升^[11]。这样的例子较为典型地显示了由于正式更新中显著的直接经济收益的存在，非正式更新时常处于更加脆弱和易被挤出的位置。除红坊以外，大量的其他非正式更新地块也在不断地重复着这个物理层面的消失过程，如徐汇滨江地区的西岸文化艺术示范区地块也在土地价值突显的当下面临被拆除和替换等等。

非正式更新的独有意义和价值在红坊中的消退则反映为与大多数同类项目不同，在作为非正式更新项目运营的过程中，由于地产营销和商业化特质明显，红坊的空间使用成本和消费也已基本等同于甚或高于正式更新项目的常规水平，主要面向具有文化包装需求的大型成熟企业^[12]，并未在产业培育、公共服务完善、城市包容性发展等方面起到较明显的积极作用。从这一角度看，其实际上是将城市政府以非正式更新形式让渡到公共领域的利益进行了攫取和私有化，规避了正式更新所应承担的土地成本，却未在享受切实优惠的同时将足够的公共利益重新回馈给城市，由此引起了非正式更新的核心效益的失却。在红坊之外，前述的互联宝地等项目中也可以一定程度观察到这样的倾向。

在此背景下，非正式更新在物理意义上的消退指向于需要在对这一模式的内在价值形成较深入理解的基础上适度地转变实践中看待它的思路和导向，而其职能意义同样面临着消退的可能则意味着，后续也应当针对非正式更新行为建立起较有效的引导措施和手段，从而确保城市对于非正式更新的支持与鼓励

能够最终落脚于其核心效益的发挥与实现。

4 结语

对非正式更新模式在城市经济和日常生活的运转中的实际角色和效用进行观察后发现，其总体上体现出了许多不同于正式更新的独有特质和作用，这与原有的默认两种模式的效用机制近乎相同的逻辑假设呈现出了一定的区别。以当前城市发展的切实需求作为背景，研发、设计、创意等现代服务产业的培育与扶植，城市服务设施的完善，与周边既有住区的联系等多个层面的重要效益时常在非正式更新模式中能够更加有效地推进与实现，正式更新难以对其形成充分、良好的替代。这也是非正式更新在城市发展中所具有的核心作用与意义。

从各种目标和诉求的平衡角度进行思考，非正式更新和正式更新模式时常各自意味着对不同效用与价值的偏重。总体而言，正式更新在短期内快速获取经济收益、实现空间容量增长等方面的作用更为凸显，而非正式更新在产业培育方面所具有的关键性影响则使其在城市宏观的产业结构转型和经济长期增长中体现出了不可忽视的意义。除经济效益外，非正式更新基于其较低的空间使用成本而赋予经济权力相对较弱的小微企业以更多的生存与发展机会，对城市中更广泛的群体可享有的公共服务的促进以及对周边既有社区更为有效的关顾和融入等特质也体现出了较显著的社会层面的价值，使其在避免城市空间过度商品化和消费化所造成的歧视方面表现出了更加明确的效用，意味着对于社会公平正义的关注与维护，更为鲜明地显示着城市发展的包容性内涵。因此，非正式更新也可能在城市特定发展需求的满足中成为较优的选择，在统筹和整合下与正式更新形成适宜的相互补充与配合，各扬其长，而非仅能够作为正式更新由于受到交易成本的制约而无法推进时的折中性选择而存在。

因而，在当前的城市更新进程中，许多时候应当适度地维护乃至于加强对非正式更新的鼓励，为其长期的存续和

维持提供更多的支持，而非将正式化作为唯一的最终目标和发展路径。这也较好地符合了《美国大城市的死与生》或《落脚城市》等著作中所传递的精神，即我们需要从人真实的生活和需求出发去理解城市空间真正的状态与意义，饱受漠视和误解的地方也可能同时充满了希望与活力^[12-13]。

对于存量更新规划理念及制度的探索而言，对非正式更新效用和意义的讨论也意味着一种反思或提醒，指向于规划的制定和管理过程需对社会生活的现实形态形成更深入的观察和理解，使物质性规划更好地与社会实践的情境和过程产生呼应，并与必要的政策考量及政策设计形成系统性的整合^[3, 14]，从而提升规划对于现实生活的回应性和助益。此外，少量的非正式更新活动也可能出现将城市让渡至公共领域的利益过度侵占的情形。此时，其不仅难以在产业培育、服务完善、与周边既有社区联系等方面实现其核心的职能，也较大程度上失去了应有的包容性内涵，反成为公共利益私有化的渠道。因而，在非正式更新模式的发展中，也有必要进一步加强对其特征和职能的引导，合理地规范更新行为中的收益分配，促使城市所享有的公共利益和开发者获取的私人利益取得适当的平衡，较好地实现城市的发展意图。这则指向于在治理手段层面逐步探索和建立起针对非正式更新行为的规划管理约束框架，引入适宜的要求或指标适当地明确非正式更新所应承担的公共性职责。这也是非正式更新模式能够在现实中长期有效地存续并持续发挥出其区别性价值所需的重要依赖和保障。

注：文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

注释

- ① “三个不变”的含义为房屋产权不变（仍然作为划拨用地）、房屋建筑结构不变（只能改建不能拆除重建）和土地性质不变（仍然是工业用地），但允许和鼓励在上述原则下利用既有的工业厂房、仓库等设施发展现代服务业，旨在促进存量工业用地和房产的有效利用。
- ② 参见：①上海市人民政府办公厅.关于加快培育和发展本市住房租赁市场的实施意见

见[Z].2017-09.②上海市住房和城乡建设管理委员会,等.上海市发展公共租赁住房的实施意见[Z].2021-04.

参考文献 (References)

[1] 冯立,唐子来.产权制度视角下的划拨工业用地更新:以上海市虹口区为例[J].城市规划学刊,2013(5): 23-29. (FENG Li, TANG Zilai. The renewal of allocated industrial land in the perspective of property right system: the case of Hongkou district, Shanghai [J]. Urban Planning Forum, 2013(5): 23-29.)

[2] 郑德高,卢弘旻.上海工业用地更新的制度变迁与经济学逻辑[J].上海城市规划,2015(3): 25-32. (ZHENG Degao, LU Hongmin. Institutional change and economic logic of Shanghai industrial land renewal[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(3): 25-32.)

[3] 何鹤鸣,张京祥.产权交易的政策干预:城市存量用地再开发的新制度经济学解析[J].经济地理,2017(2): 7-14. (HE Heming, ZHANG Jingxiang. Policy intervention on property rights transaction: new institutional economic analysis of urban inventory land redevelopment[J]. Economic Geography, 2017(2): 7-14.)

[4] 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. (ZHAO Min, WANG Li. Theoretical analysis and institutional review of industrial land transformation: a case study of Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2018(5): 29-36.)

[5] 潘海啸,卢源.大学周边产业形成动因及结构的实证研究:以同济大学周边产业集群为例[J].城市规划学刊,2005(5): 44-50. (PAN Haixiao, LU Yuan. The positive research on the form reason and construction of the enterprises around the university: taking the example of the enterprise community surrounding Tongji University[J]. Urban Planning Forum, 2005(5): 44-50.)

[6] 刘强.城市更新背景下的大学周边创意产业集群发展研究:以同济大学周边设计创意产业集群为例[D].上海:同济大学博士学位论文,2007. (LIU Qiang. The research on the creative cluster development surrounding university with city renewal: the case for the creative cluster surrounding Tongji University[D]. Shanghai: The Dissertation for Doctor Degree of Tongji University, 2007.)

[7] 安悦.上海创意产业园区产业分异与形成机制研究[D].上海:同济大学,2012. (AN Yue. A study on industrial differentiation and formation mechanism of creative industrial parks in Shanghai[D]. Shanghai: Tongji University, 2012.)

[8] 张尚武,陈焯,宋伟,等.以培育知识创新区为导向的城市更新策略:对杨浦建设“知识创新区”的规划思考[J].城市规划学刊,2016(4): 62-66. (ZHANG Shangwu, CHEN Ye, SONG Wei, et al. Urban regeneration based on nurturing knowledge innovation zone: planning thoughts on “knowledge innovation zone” in Yangpu district[J]. Urban Planning Forum, 2016(4): 62-66.)

[9] 赵燕著.包容发展与城市规划变革[J]//本刊编辑部.“包容性发展与城市规划变革”学术笔谈会.城市规划学刊,2016(1): 1-8. (ZHAO Yanjing. The inclusive development and the transformation of urban planning[J]//The Editorial Department. Inclusive development and urban planning transformation. Urban Planning Forum, 2016(1): 1-8.)

[10] 石楠,韩柯子.包容性语境下的规划价值重塑及学科转型[J].城市规划学刊,2016(1): 9-14. (SHI Nan, HAN Kezi. Reshaping the planning value system under a context of inclusive development and the transformation of the planning profession[J]. Urban Planning Forum, 2016(1): 9-14.)

[11] 李晨曦,何深静.基于城市政体理论的工业园区文化导向的更新研究:以上海红坊为例[J].现代城市研究,2020(3): 98-105. (LI Chenxi, HE Shenjing. The research on culture-led renewal of industrial parks based on urban regime theory: the case of red town, Shanghai[J]. Modern Urban Research, 2020(3): 98-105.)

[12] 简·雅各布斯.美国大城市的死与生(纪念版)[M].金衡山,译.南京:译林出版社,2006. (JACOBS J. The death and life of great American cities[M]. JIN Hengshan, translate. Nanjing: Yilin Press, 2006.)

[13] 道格·桑德斯.落脚城市:最后的人类大迁移与我们的未来[M].陈信宏,译.上海:上海译文出版社,2012. (SAUNDERS D. Arrival city: the final migration and our next world[M]. CHEN Xinhong, translation. Shanghai: Shanghai Translation Publishing House, 2012.)

[14] 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. (ZOU Bing. The transformation from greenfield-based planning to redevelopment planning: theoretical analysis and practical strategies[J]. Urban Planning Forum, 2015(6): 12-19.)

修回: 2022-01