

增益返公：深圳城市更新和移交用地制度解析与评估

Public Value Capture :An Analysis and Evaluation of Shenzhen's Urban Renewal and Land Conveyance System in Shenzhen

水浩然 缪春胜 邹 兵 张 艳

SHUI Haoran, MIAO Chunsheng, ZOU Bing, ZHANG Yan

关键词 城市更新；土地增值利益；公共还原；移交用地；深圳

Keywords: urban renewal; land appreciation benefits; public reversion; land conveyance; Shenzhen

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202503007

文章编号 1000-3363(2025)03-0052-10

作者简介

水浩然，深圳市规划国土发展研究中心，规划师，1196015593@qq.com

缪春胜，深圳市规划国土发展研究中心副总规划师，高级工程师

邹 兵，深圳市规划国土发展研究中心总规划师，教授级高级工程师，通信作者，2957278967@qq.com

张 艳，深圳大学建筑与城市规划学院教授

提 要 城市更新所产生的土地增值利益需要进行公平合理的再分配以保证公共利益。基于土地增值利益公共还原的视角，解析深圳市城市更新移交用地的制度设计，并对移交用地制度增益返公的成效进行评估，发现移交用地制度在数量上较好地实现了价值增值的公共还原，但在价值还原效用还存在移交用地低质化、结构不均衡、区域功能错位配置、跨单元衔接困难等问题，并可能产生价值增值的福利损失。进一步剖析移交用地应用于增益返公的三方面难点，包括普惠化的利益捕获手段难以适应差异化的价值增值场景、单一的价值捕获量化指标无法保证价值还原的质量、与项目捆绑的价值捕获手段造成价值还原效用的空间局限性，提出完善城市更新移交用地制度的对策建议。

Abstract: Land value appreciation in urban renewal must be equitably redistributed to safeguard public interests. From the perspective of public value capture, this paper examines the institutional design of Shenzhen's land conveyance system in the context of urban renewal, and evaluates the effectiveness of capturing land value gains. It is found that the current system has largely met the quantitative targets. However, it falls short of effectiveness in land conveyance, including the poor quality and structural imbalance of transferred land, mismatch of regional functions, and difficulties in cross-unit coordination, leading to welfare losses within urban renewal programs. This paper further analyzes three primary challenges in Shenzhen's land conveyance system and value capture mechanism, including the tension between universal welfare objectives and differentiated levels of land value appreciation, the misalignment between quantitative value capture goals and the substantive quality of land conveyance, and spatial constraints for binding public and commercial projects for broader welfare purposes. Finally, the paper proposes suggestions for improving the land conveyance system in urban renewal initiatives.

当前,城市更新已成为优化城市功能和结构、提升城市发展质量的主要途径。城市更新带来的土地增值收益是支撑城市更新实施的动力基础,其合理分配不仅成为相关行为主体和社会各界高度关注的焦点,也是评价城市更新公正公平性的核心标准,甚至决定着城市更新活动的最终成败。英国经济学家约翰·斯图亚特·穆勒(John Stuart Mill)^[1]很早就提出“土地价值增益是社会劳动而非个人劳动的结果,应当归属社会或公共”的观点。土地增值利益的公共还原,即土地增益返公的问题,也成为国内城市更新学术研究的关键议题^[2-8]。在我国目前尚未建立与土地增值收益二次分配相关的财税体制的条件下,如何将增益返公的理念转化为行之有效的实施路径,始终是城市更新工作中一个极具挑战性的课题。移交用地制度是深圳城市更新运用市场机制完善城市公共服务设施、促进增益返公的一种相对系统化、制度化的探索,至今已有10多年的历程。结合深圳的实践,对城市更新移交用地制度的理论基础和实践成效进行分析评判,期望对这项制度的改进完善以及在其他城市的复制推广提供有意义的启示。

1 城市更新中有关增益返公的理论和实践

1.1 国外“土地价值捕获”的理论及其应用

土地增益返公的核心理念是:土地增值收益并非完全由土地所有者自身的投入和努力产生,而是受到社会经济发展环境变化、城市规划调整、基础设施建设等多种社会公共因素的影响。因此,土地增值收益不应完全归土地所有者独享,而应通过一定的机制将其部分或全部返还给社会公众,以保障公共利益,体现社会公平性。见图1。

为解决土地开发带来的土地增益返公问题,英美等西方发达国家较早提出了“土地价值捕获(land value capture)”的理论方法。“土地价值捕获”是指“为了公众的利益,最大限度地调动非土地所有者所带来的部分或全部土地价值的增值,如基础设施投资或者土

地利用准则或法规的管理变动”^[9]。一般可以划分为三个环节^[10]:

(1) 价值增值:通过管理决策来增加土地价值,如改变土地用途、容积率或进行基础设施投资,如轨道交通等。

(2) 价值捕获:建立土地价值分享制度捕获全部或部分土地增值。

(3) 价值还原:利用土地价值捕获收入进行公共产品的再投入。

“土地价值捕获”手段通常被分为税费型和非税费型两种类型。税费型手段遵循“受益者负担”的原则,通过税或费的形式对因城市规划调整和公共项目实施而带来的土地增值收益收取税收或特别费用,并用于公共产品投入以实现公共利益还原;非税费型手段包括以土地开发为基础的土地交易手段、附加规划条件的土地用途管制手段等。见表1。

税费型土地价值捕获适用范围广,所产生的收益具有可持续性,但政治成本高昂,且难以区分和量化特别利益与普遍利益。非税费型土地价值捕获手段在创造价值和捕获价值之间建立了更清晰的纽带,如通过公共基础设施建设资金的筹措与城市开发项目直接捆绑,可以产生降低公共设施建设成本的直接效应,有效缓解政府的财政压力,但也可能导致政府为了获取土地收益而越来越依赖于开发商和开发项目^[1]。在各国实践中,两种不同的政策方案往往根据不同

的目的、需要以及管理的可行性等因素单独或一起使用。

英美国家的城市更新经历了从政府主导转向市场主导的公私伙伴关系,再到以公、私、社区三方合作伙伴关系为导向的转变^[11],对城市更新增益返公的手段也从以税费方式为主逐步向资金补偿与规划调控相结合的方式转变^[1]。

1.2 国内关于城市更新增益返公路径的探讨

随着近20年来我国城市更新的开展,国内的学者针对城市更新进程中增值利益的公平公正分配问题也开展了广泛深入的研究,既有对城市更新公共利益保障的制度和政策逻辑的理论解析^[16-22],也有对北京、上海、广州、深圳等代表性城市在城市更新公共利益保障与利益还原方面的机制设计与核心特点的案例分析^[22-27],还有针对城市更新公共利益保障实践中存在的具体问题的探讨^[28-31]等,取得了丰硕成果。城市更新带来的土地增值收益不能由土地使用者或者开发商独有、需要与政府和社会共享的思想观点,在国内外学术界都已形成了高度共识。但由于我国大规模推进城市更新的时间并不长,与英美等西方发达国家在城市发展阶段、政治体制、产权制度、财税制度等方面也存在巨大差异,并不能完全照搬西方“土

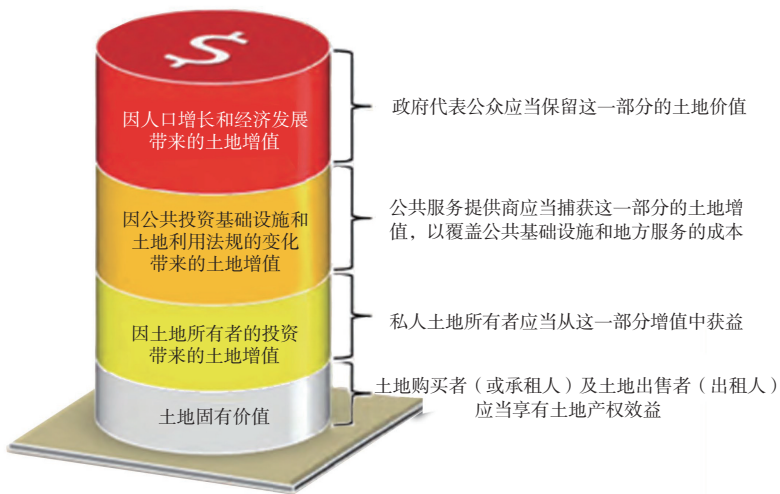


图1 土地价值及其属性

Fig.1 Land value and its attributes

资料来源: Hong 和 Brubaker, 转引自 Suzuki et al.^[10]

表1 典型的土地价值捕获政策手段^[10-14]

Tab.1 Typical policy measures of land value capture

类型		方案	描述
税费型		物业税和土地税	基于土地价值或土地与房屋价值总和的预估而征收的税,收益通常纳入一般用途的预算
		增值征费(betterment charges) 特别收益费(special assessment)	由政府针对公共投资所创造的预计收益而征收的附加税,要求从公共投资中直接获益的财产所有人支付成本。增值征费应用于英国,特别受益费应用于美国
		税收增额融资	对将由市政债券融资再开发的区域内财产的财产税预计增值部分征收附加税,主要应用于美国
非 税 费 型	以土地开发 为基础的土地 交易手段	土地出售或出租	政府向开发商出售土地或其开发权,因为公共投资或政策法规变化给土地带来增值,由开发商在租期内预付资金、出租费用或年度土地租金
		联合开发(joint development)	由交通部门和私人开发商协调开发轨道等公交车站设施和邻近私有物业,因为其财产价值会因为公共交通投资而增加,要求私人开发商对车站设施的建设做出实物和资金方面的贡献。主要应用于日本和美国
		空间权出售	政府在土地利用法规的范围之外出售开发权,或者出售因法规变化而产生的开发权,从而补贴公共基础设施和服务
	附加规划条 件的土地用 途管制手段	规划增益(planning gain) 规划义务(planning obligation)	在开发许可的审查过程中,经过规划行政部门和开发商充分协商,以有条件许可(planning condition)或规划协定(planning agreement)的方式,要求开发商付费或增加开发内容,以负担相应的公共设施开发费用,涵盖社区公共设施、基础设施、可负担住房等。主要应用于英国
		住宅细分开发费 (subdivision exaction)	在对新的住宅项目进行开发许可审查时,同时要求其承担小区道路、小学、街灯、公园或高速公路等扩建的费用。主要应用于美国

地价值捕获”的相关理论和做法。对于如何促进城市更新的增值收益更好回馈社会、实现公共利益最大化的目标,国内学者主要从税费征收和物质性空间改善两方面提出了多种实施路径设想,包括:土地增值利益回收、公共设施配建和公共空间优化、保障性用房和创新型产业空间供给、公益活动开展等等^[16-31]。见表2。

总体而言,国内关于城市更新增益返公问题的研究更多停留在学术理论层面,各地的实践大多数还是结合具体更新项目因时因地因事的个案式探索,进行整体性的制度设计并在较大范围内成规模推进的实践案例较少。深圳的移交用地制度较早从制度设计层面探索了城市更新增益返公的实施路径。

表2 国内增益返公的主要路径设想

Tab.2 Main ideas of public land value capture in China

主要手段	主要内涵
土地增值利益的回收	由政府对城市更新的土地增值部分征收土地增值税,用于公共设施建设或社会福利;由政府与开发商进行土地增值收益分成,政府获取的收益部分用于公共项目
公共设施配建和公共空间优化	政府可以要求开发商在城市更新项目中配建一定比例的公共设施(如学校、公园、社区中心等),或进行公共绿地、广场等开放空间建设以及社区服务设施升级,或进行交通、市政基础设施改善等等
保障性住房供给	政府可以要求开发商配建一定比例的保障性住房并交给政府管理,解决低收入群体住房问题
支持创新产业发展	政府可以要求开发商配建一定比例的创新性产业空间,扶持城市的低成本创业和就业
开展公益性活动	政府可以要求开发商在城市更新中开展历史文化保护、环境治理、生态修复等公益性的活动

2 深圳城市更新移交用地的政策内涵与制度设计

深圳是我国率先遭遇空间资源硬约束的超大型城市,也是城市更新探索的先行者,自2009年出台《深圳市城市更新办法》以后,已逐步形成“政府引导、市场运作、公益优先、利益共享”为特征的城市更新模式,移交用地制度是这一模式下促进城市更新增益返公的具体制度设计。

2.1 移交用地的政策内涵及其演进

城市更新项目的移交用地是一个政策性概念,其政策内涵为:拆除重建类城市更新单元内需要按照相关政策规定无偿给政府用于建设公共配套的独立用

地,包括无偿移交的公共利益用地和清退用地、腾挪或置换用地等。

“移交用地”的政策表述最早出现在2009年颁布的《深圳市城市更新办法》(后文简称《办法》)中,规定了城市更新中实施主体应承担基础设施和公共服务设施用地的无偿移交责任。2010年深圳发布了《深圳市城市更新单元规划制定计划申报指引(试行)》,首次提出了移交用地的具体要求。2012年深圳市政府颁布了《深圳市城市更新办法实施细则》(后文简称《实施细则》),以政府规范性文件的方式将移交用地确立为一项全市性城市更新制度。后续,为解决历史遗留问题和适应复杂多元的更新场景,移交用地制度又陆续补充了历史遗留用地处置、小地块城市更新单元、外部移交用地等更新场景的具体要求。其演进历程见表3。

2.2 深圳城市更新的移交用地制度设计

2.2.1 移交用地制度的设计思路

移交用地制度是深圳在面临与其他城市完全不同的形势和条件下根据自身实际需求而研究制定的。在城市发展需求旺盛、增量空间不足、急需盘活存量空间资源的巨大压力下,深圳急需设计一种较公平、易操作、能推广的制度,能够在较短时间内快速平衡各方利益达成共识,能够以大规模、高效率的方式来推进城市更新,避免个案式谈判带来

表3 移交用地的相关政策要点
Tab.3 Key points of the land conveyance policy

政策名称	发布年份	政策要点	作用内涵
《深圳市城市更新办法》	2009	实施拆除重建的权利人应当依法解决拆除重建项目范围内的经济关系,自行拆除、清理地上建筑物、构筑物及附着物等,并按照城市更新单元规划和土地使用权出让合同的要求移交基础设施、公共服务设施用地,政府均不作补偿	明确更新单元应承担公共利益用地的移交责任
《深圳市城市更新单元规划制定计划申报指引(试行)》	2010	城市更新单元应确保用于建设城市基础设施、公共服务设施或者城市公共利益项目等的独立用地应当大于3000 m ² 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	提出移交用地的基础移交要求
《深圳市城市更新办法实施细则》	2012		
《深圳市城市更新清退用地处置规定》	2015	清退用地范围内的经济关系由实施主体自行理清,地上建筑物、构筑物及附着物由其自行拆除、清理,所有清退用地应当无偿移交给政府	明确清退用地的处置规则
《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》	2016	对于拆除重建类项目,政府将处置土地的一定比例(80%)交由继受单位进行城市更新,其余部分纳入政府土地储备。在交由继受单位进行更新的土地中,应当按照《办法》和《实施细则》要求将不少于15%的土地无偿移交给政府纳入土地储备 小地块城市更新单元内可供无偿移交给政府的独立用地应当不小于拆除范围用地面积的30%	提出历史用地处置、小地块城市更新中的移交用地要求
《深圳市城市更新外部移交公共设施用地实施管理规定》	2018	适用于通过拆除重建类城市更新项目的实施,实现更新项目拆除范围外公共设施用地移交的情形。上述移交的公共设施用地统称外部移交用地 外部移交用地不列入更新项目的拆除范围,不计入更新项目内无偿移交给政府的用地,不核减更新项目承担的公共设施用地面积	提出外部移交用地概念、适用情形、操作规则要求等内容
《深圳市拆除重建类城市更新单元规划容积率审查规定》	2019	城市更新单元拆除范围用地面积小于10 000 m ² 的,基准土地移交用地面积按拆除范围用地面积的30%取值;城市更新单元拆除范围用地面积大于等于10 000 m ² 、小于20 000 m ² 的,基准土地移交用地面积按3000 m ² 取值;拆除范围用地面积大于等于20 000 m ² 的,基准土地移交用地面积按拆除范围内各类权属清晰用地面积之和的15%取值	细化解释移交用地的基础移交要求

的高昂交易成本。其设计思路:

(1) 采用非税费型的“土地价值捕获”方式。之所以没有采用税费型手段,一方面是因为在全国统一的财税体制下深圳独立制定税费政策的实践空间十分有限且社会风险较大,另一方面在国外的税费型价值捕获方案中价值捕获环节和价值还原环节是分离的,价值捕获所得的收益先归于政府,再由政府统一支配进行公共产品的再投入,这种方式的再投入环节与价值增值环节并无直接关联,是一种间接的公共还原方式,由于实施链条过长可能带来利益的耗损和传递的偏差,难以被相关利益主体所接受。与一般的非税费型价值捕获方案所不同的是,深圳移交用地制度将价值增值、价值捕获和价值还原等三个环节联为一体,是一种更为直接的公共还原方式,各方认可度较高。通过对城市更新项目所在片区的规划调整产生价值增值,再通过产权主体将一定比例的用地移交给政府进行价值捕获,政府将这些用地用于该片区的公共产品开发来完成价值还原。城市更新在价值增值的过程中在特定空间范围内同步实现了价值捕获与价值还原。

(2) 需要保障更新项目价值增值的

可行性。这是能否进行价值捕获和价值还原的前提。移交用地比例的计算和规定十分重要,需要通过精准的测算和设计在市场的收益与公共利益的还原之间寻找平衡。如果移交的比例过低,就达不到实现公共利益的基本要求;如果移交的比例过高,市场主体可能因收益过低而放弃该项目,最终导致价值增值和价值还原无法实现。制度设计中,通过用地贡献与规划容积奖励联动来实现这种精细化的调控,即规定移交用地的基准数量并对超过这一基准的额外移交给予容积奖励。

(3) 需要保障价值还原的公共属性。除了对移交用地的数量进行明确规定之外,还需要明确规定移交用地的用途必须用于交通和市政基础设施、公共服务设施、保障房等公共利益的开发,以保障价值还原的公共属性,并以“保障基准公益贡献、激励超额公益贡献”的设计思路来加大公共利益捕获的力度。

总之,移交用地不仅是实现城市更新价值捕获的手段,同时也要保证价值增值环节的可行和价值还原环节的品质要求,如图2所示。

2.2.2 移交用地制度的设计要点

实施城市规划可以视作重要的公共

利益。基于这一思路,深圳将移交用地制度设计与实施城市规划特别是详规层次的法定图则相关联,划分为基准移交用地和额外移交用地两部分,其要点包括:

(1) 以基准移交用地为底线约束。基准移交部分是指必须无偿移交给政府的用地,即无论是否涉及法定图则的公共利益用地,都需要在拆除范围内移交一定的公共利益用地。这是城市更新单元必须承担的责任,既作为城市更新项目的准入门槛约束条件,也构成城市更新中公共利益用地的底线保障。

(2) 以落实法定图则为硬性要求。深圳在城市更新计划立项、单元规划审批阶段强调以法定图则为主要依据,根据法定图则对拆除范围内和更新单元范围内贡献的公共利益用地功能类型和数量指标进行控制,既包括幼儿园、小学、初中等基础教育设施或医疗卫生设施的用地功能规定,也包括根据相关技术规范确定的面积指标和配置要求。

(3) 以额外移交用地为扩大公共利益供给的激励手段。额外移交部分是指更新单元内超出基准移交贡献要求部分的移交用地,属于扩大公共利益用地供给的激励机制。在确保法定图则规划中

公共利益落实的同时，通过制定容积率奖励的容积测算规则，鼓励实施主体移交超出法定图则要求的公共利益用地，实现扩大公共利益供给的目的。此外，

深圳还通过给予综合医院、历史风貌区、大型文化设施或超额落实的教育设施等额外转移容积，以加强紧缺类型公共设施用地的贡献引导。详见表4。

3 移交用地制度增益返公的实施成效评估

深圳城市更新移交用地制度自2010年开始在深圳全市范围内普遍推行，经过10多年的实践已经取得了一定成效，目前已有部分文献^[30-31]对此开展了研究分析。但关于这项制度是否真正有效实现了城市更新的增益返公目标，需要进行全面深入的评估，以下分别就价值捕获、价值还原和价值增值环节展开分析。

3.1 移交用地价值捕获的实施成效

截至2023年底，深圳全市获得城市更新单元规划批复的项目720多个，涉及拆除用地面积约58 km²，其中通过城市更新移交的公共利益用地面积积达21 km²，总体的土地移交率达到36.3%（表5）。2019年以来，深圳城市更新单元的移交用地规模逐年升高（图3），新批城市更新单元规划的平均移交率已连续5年超过40%，其中2022年的土地移交率甚至接近46%，远高于政策规定及上层次规划要求。

在政府土地和财政资源双重紧缺的情况下，移交用地制度通过政府、开发

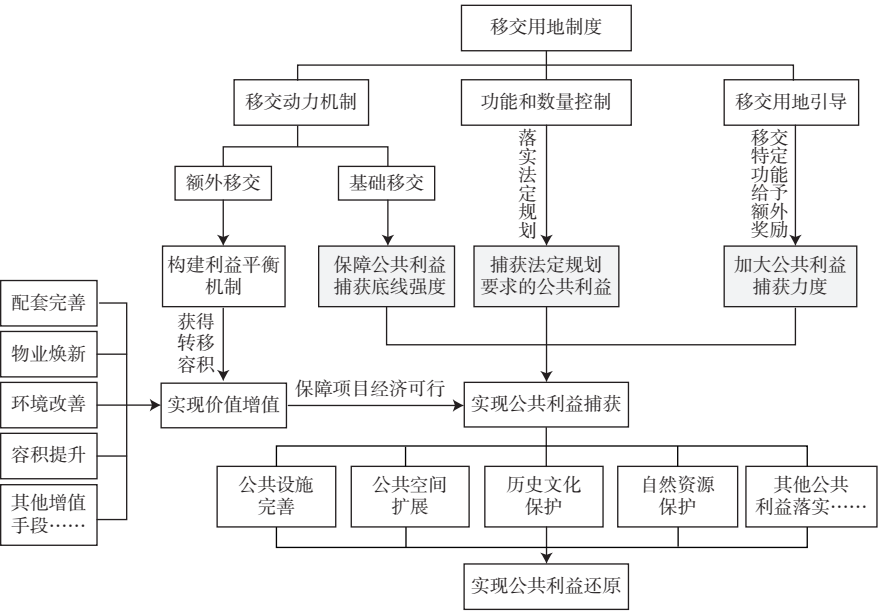


图2 深圳移交用地制度的设计思路
Fig.2 Framework of the land conveyance system in Shenzhen

表4 深圳移交用地制度的政策安排与激励手段
Tab.4 Policies and built-in incentives in the land conveyance system in Shenzhen

移交分类	移交情形	政策要求	激励手段
基准移交	3000 m ² ≤更新单元拆除范围用地面积<10 000 m ²	无偿移交给政府的独立用地应当不小于拆除范围用地面积的30%	强制性要求,不提供转移容积
	10 000 m ² ≤更新单元拆除范围用地面积<20 000 m ²	无偿移交给政府的独立用地应当不小于3000 m ²	强制性要求,不提供转移容积
	20 000 m ² ≤更新单元拆除范围用地面积	无偿移交给政府的独立用地应不低于拆除范围用地面积的15%	强制性要求,不提供转移容积
	若更新单元涉及清退用地处置	需全部无偿移交政府	强制性要求,不提供转移容积;根据清退用地占更新单元拆除范围用地的比例,核减部分更新单元内的公共利益用地移交责任,但不超过清退用地总面积的30%
	若更新单元涉及历史用地处置	需根据不同类型更新单元和合法用地情况,将全部历史用地处置的20%—45%无偿移交政府;剩余交由继受单位的用地需按照不少于15%的比例无偿移交政府	强制性要求,不提供转移容积;经处置并按要求移交用地后的历史用地可视为更新单元的开发建设用地
额外移交	法定图则要求的且超出基准移交要求的公共利益用地	在更新单元范围内需严格落实法定图则的公共利益要求;若法定图则单元中公共利益用地所占单元范围用地的比例超过50%,在符合《深标》且不影响使用功能的前提下,综合研究后按程序确定公共利益供给	需严格落实法定图则等规划要求;扣除基准移交要求的无偿移交用地后的额外移交用地可根据统一的容积测算规则,获得转移容积
	若更新单元捆绑外部移交用地	需全部无偿移交政府	可根据外部移交用地的合法用地比例和所在密度分区转移系数,获得转移容积
	若更新方向涉及居住用地或涉及教育设施用地规划	提供的教育设施不得低于法定图则要求;不涉及教育设施用地的,需满足更新单元自身要求,因条件受限无法满足的,需获得教育部门明确意见方可进行统筹安排	需严格落实法定图则等规划的要求并需要满足自身教育设施需求;扣除基准移交要求的无偿移交用地后,根据统一的容积测算规则,获得转移容积
	其他实施主体自主移交的公共利益用地	鼓励扩大公共利益供给	扣除基准移交要求的无偿移交用地后,根据统一的容积测算规则,获得转移容积

企业、原业主多方合作的方式，有效解决了公共设施用地不足和城市建设资金压力问题，一大批公共服务设施用地得以落实，弥补了城市快速发展过程中的历史欠账。在教育设施方面，保障了760多所幼儿园、小学、初中的新建和扩建，支持了5所高中、3所大学的建设；在医疗和养老设施方面，满足了10多所医院、养老院的用地需求；在交通设施建设方面，打通了一批城市断头路，有效完善了城市道路体系，落实了22个综合车厂、370多个公交首末站；在市政基础设施方面，完善了变电站、给水厂等一批城市基础设施；此外，移交用地还拓展了公共活动空间，供应了大批保障性住房，极大提升了片区城市品质和公共服务设施水平。从总体数量上看，移交用地制度较好实现了公共利益的价值捕获，取得明显成效。

3.2 移交用地价值还原的效用评估

虽然通过城市更新移交的公共利益用地数量已远远超出深圳城市更新政策的规定要求，但进一步分析移交用地的构成，却发现这些用地存在诸多问题和不足，可能影响其价值还原的效用发挥。

3.2.1 部分移交用地的低质化

深圳全市城市更新单元平均移交用地规模为2.8 hm²，但这些用地往往以小地块、碎片化的方式分散在各个更新单元内部，难以充分发挥其公共利益的效用。以绿地为例，已批规划城市更新单

元中1000 m²以下的零碎斑块状绿地数量占移交绿地地块总数量的43%，达不到《深圳市城市规划标准与准则》关于“社区公园……用地面积不宜小于2000平方米，带状绿地宽度不宜小于8米”的规定要求，难以作为社区公共绿地来使用。

再以道路用地为例，部分项目移交的道路用地虽然符合移交用地的面积规定，但往往只能用于建设等级较低的城市支路或地块内部道路用于改善局部交通微循环，无法达到通过拓宽道路断面、提升道路等级以完善道路体系的目的，对城市交通体系整体优化的作用较为有限。以图4所示的某片区的更新单元为

例，在一段长度约410 m的城市主干道上，除原法定图则要求的1条支路外，额外移交了3条城市支路，虽然客观上增加了移交道路用地面积，但对于道路系统优化的作用并不明显，反而因产生过多的交叉口而降低主干道的通行效率。

3.2.2 移交用地结构的不均衡

从单个项目看，每个更新项目都基本满足了原法定图则要求落实的公共设施用地指标，但那些用地规模需求较大、服务范围超越单个更新项目空间范围的公共设施则往往难以落实。以教育设施为例，据统计，已批城市更新单元规划可移交的教育设施用地可提供基础教育

表5 截至2023年底深圳已获规划批复的城市更新单元移交用地情况

Tab.5 Land conveyance information for Shenzhen's urban renewal units with approved plans by 2023

移交用地功能类型	拆除范围内的移交用地 / hm ²	法定图则规划的公共利益用地 / hm ²	超出法定图则的移交用地 / hm ²	超出法定图则要求的用地比例 / %
公共管理与服务设施用地(GIC)	523.9	348.7	+175.3	+50.3
交通设施用地(S)	1115.7	922.2	+193.5	+21.0
公用设施用地(U)	18.0	23.7	-5.8	-24.3
绿地及广场用地(G)	352.5	310.3	+42.2	+13.6
其他用地(E)	53.4	82.2	-28.8	-35.1
经营性用地移交(含居住、商业、工业、新型产业用地等功能)	32.2	/	+32.2	/
合计	2095.7	1687.1	+408.6	+24.2

(注：表格中“+”表示超出法定图则要求；“-”表示未满足法定图则要求)
资料来源：作者根据深圳市城市更新计划、规划台账及空间数据库整理统计

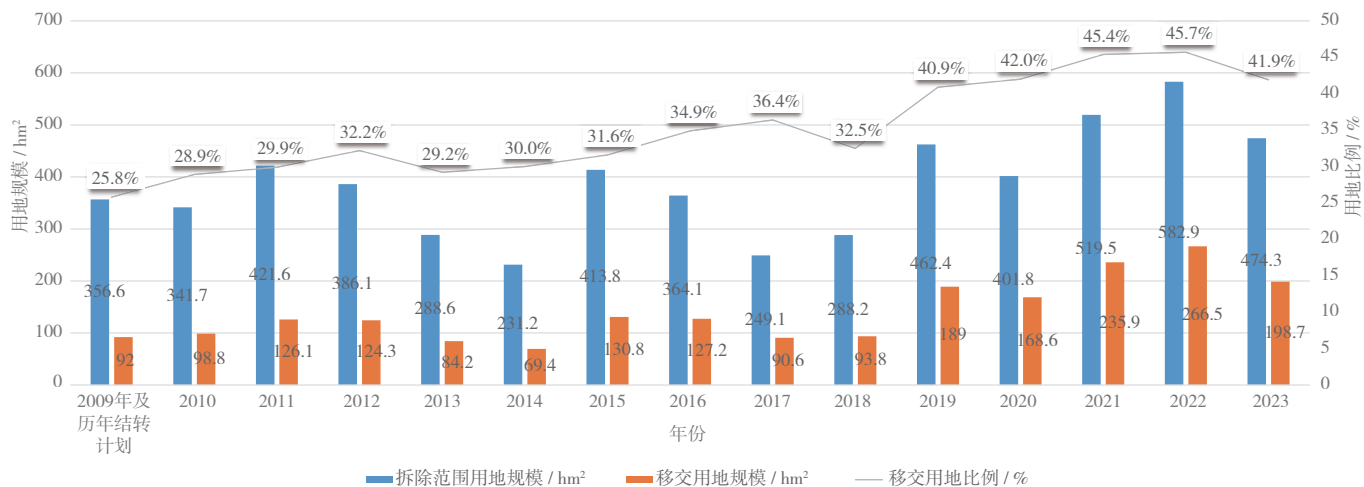


图3 深圳市历年更新单元规划批复规模及移交用地规模

Fig.3 Number of Shenzhen's approved urban renewal units and size of land conveyance over the years

学位（含小学、初中、九年一贯制学校）约31万个，能够满足大约345万规划居住人口的需求，但对高中这种用地规模需求大、全市供给最为紧缺的大型设施却远远不能满足。同样的情况也出现在医院和养老院的供给上。见表6。

3.2.3 移交用地功能的区域错配

仍以教育设施为例，全市城市更新单元规划可分别提供约23万个小学学位和8万个初中学位，完全可以满足《深圳市城市规划标准与准则》关于规划居住人口的学位配置标准总量需求，而且还有一定的富余，但具体落实到各个行政区或街道范围，则出现了区域配置的错位现象（表7）：有些行政区的小学学位供给无法满足更新单元内的规划人口需求，有些行政区的初中学位供给相比规划人口需求存在较大的缺口。

3.2.4 移交用地跨单元的衔接困难

如前所述，高中、医院等公共设施用地规模需求较大，通常需要多个城市更新单元共同提供移交用地才能完成。但受到用地权属、更新意愿、建筑物年限、合法用地比例、经济可行性、实施进度等因素限制，很难进行跨单元的用地移交，较大地域范围的公共利益价值还原难以实现。此外，由于各种原因城市更新单元项目范围往往与法定图则划定的功能地块范围难以契合，可能出现法定图则规划的公共利益用地被多个更新单元项目切割的现象，出现衔接难、实施难的问题。以城市道路的联通为例，主次干道的打通往往涉及多个城市更新单元，但由于单元的开发条件、实施时序等各不相同，经常无法同步推进，导致规划道路的联通难以实现。

3.3 移交用地价值增值中的福利损失

移交用地的制度设计通过价值增值、价值捕获、价值还原地等三个环节的无缝衔接，力求最大限度地实现土地增益返公，但也难以避免价值增值过程中出现福利损失，增值收益不能完全还原到公共利益中。

3.3.1 过高的移交率导致更新活动事与愿违

移交用地政策在硬性要求底线约束和法定图则落实的同时，还鼓励实施主体贡献超出法定图则要求的公共利益用

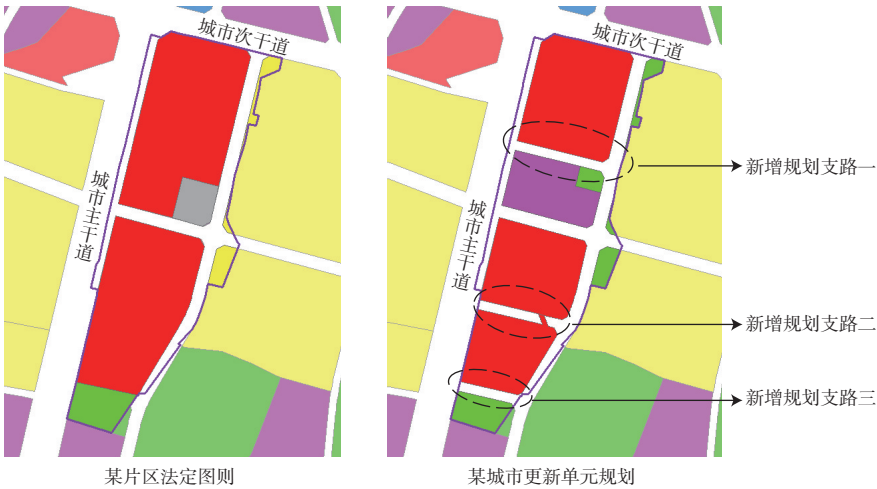


图4 某片区更新单元规划与法定图则的规划道路对比
Fig.4 Comparison of planned roads between renewal unit plans and statutory plans

表6 《深圳市城市规划标准与准则（2021年）》中各类福利设施的配置要求
Tab.6 Allocation requirements for welfare facilities in the Shenzhen Urban Planning Standards and Guidelines (2021)

设施类型	设施数量 / 个	服务能力	《深标》	是否满足《深标》要求
中小学 (含扩建)	260	30.7万个	小学:80座/千人 初中:40座/千人	均满足
高中	5	0.3万座	20座/千人	未满足
医院 (含扩建)	6	0.3万床	4.5床/千人	未满足
养老院	6	0.13万床	未作要求	/

资料来源：作者根据《深圳市城市规划标准与准则（2021年）》及已批城市更新单元规划数据整理

表7 深圳各区更新规划人口小学和初中学位需求与供给情况
Tab.7 Demand and supply of primary and secondary school places in renewal plans of Shenzhen administrative districts

辖区	小学学位供给 数量(座)	小学学位需求 数量(座)	小学学位 供需差值(座)	初中学位供给 数量(座)	初中学位需求 数量(座)	初中学位 供需差值(座)
福田区	17 435	10 882	+6553	3758	5441	-1683
罗湖区	17 435	11 672	+5763	2430	4931	-2501
南山区	14 331	17 839	-3508	5809	7407	-1598
盐田区	3375	5308	-1933	0	2179	-2179
宝安区	33 745	24 541	+9204	11 735	10 082	+1653
龙岗区	68 928	57 459	+11 469	26 316	23 294	+3022
龙华区	29 121	18 284	+10 837	12 221	7523	+4698
坪山区	21 622	15 953	+5669	11 318	6498	+4820
光明区	17 248	7864	+9384	2500	3188	-688
大鹏新区	5999	5028	+971	1666	2026	-360
总计	229 239	174 830	+54 409	77 753	72 569	+5184

地，其初衷是加大公共利益的捕获力度。但过高的土地移交率意味着更少的开发建设用地面积和更多的转移容积，直接导致了城市更新单元容积率不断增高，单位用地面积内承载的人口、产业持续增长加密，对于周边区域的公共服务、交通市政等基础设施的需求也不断加大，进一步加剧公共产品供应压力。虽然单个城市更新单元都能够满足法定图则的规划公共利益的移交要求，但局部地区环境的改善却可能引起更大区域范围的居住就业环境恶化。

3.3.2 机会主义行为产生的负外部效应

制度设计的不完善给逐利的开发主体利用政策漏洞、通过低质无效移交来获取更高价值收益的机会主义行为。例如，开发主体可以如图4所示的那样，通过在项目用地范围内增加支路数量、额外移交超出法定图则的道路用地的手段来改变更新项目的邻路条件和规模系数，以此获得基础容积和转移容积的增加^①。但这些超出法定图则要求之外的额外移交用地可能根本起不到改善交通的作用甚至适得其反，一方面由于容积率提高而加剧外部交通压力，另一方面还降低了主次干道的通行效率，产生负外部效应。

4 城市更新移交用地应用于增益返公的难点剖析

移交用地是一种与城市更新项目捆绑的非税费型土地价值捕获手段，在创造价值和捕获价值之间建立了清晰直接的联接，也有利于高效便捷地完成价值还原，但这是一把双刃剑，移交用地实施中出现的诸多问题，与这一制度设计自身存在的先天性不足有密切关系，造成增益返公的实施面临诸多难点。

4.1 普惠化的价值捕获手段难以适应差异化的价值增值场景

为了提高运作效率，移交用地的制度设计采取了一种较为简单便于操作的方式，无论何种更新难度、区位条件、移交用地类型的更新项目，均使用一套通用的奖励规则，即通过计算额外移交的公共利益用地的数量指标，按照一定的比例折算转移容积，并将转移容积集

中在项目经营性用地范围内实现。这种做法照顾了政策的普适性和公平性，却忽视了城市空间的复杂性和多样性。不同项目面临完全不同的价值增值场景，价值捕获和还原的难度也完全不同。

(1) 不同建成强度的价值增值差异。在同等条件下，现状开发强度越高的项目比开发强度低的项目价值增值的潜力更低。

(2) 不同项目类型的价值增值差异。在同等条件下，“工改工”更新项目相比“工改居”更新项目，价值增值潜力更低。

(3) 不同配套条件的价值增值差异。公共配套缺乏片区的更新项目相比公共设施相对完善片区的更新项目，价值增值潜力更低。

在付出同样的成本和贡献相同的移交用地的情况下，不同项目价值增值的差异必然造成逐利的开发主体“挑肥拣瘦”，导致现状开发强度过高、亟待改善环境的项目无人问津，有利于城市产业转型升级的“工改工”项目更新意愿和动力不足，部分公共服务和基础设施紧缺、更新需求紧迫的片区很难吸引开发商进入。

4.2 单一的价值捕获量化指标难以保证价值还原的质量

移交用地制度规定了符合法定图则的移交用地类型、面积和项目范围内公共设施用地的基础比例，这种较为单一的价值捕获量化指标缺乏对捕获价值质量的考量，也就难以保证价值还原的质量。

首先，在同等条件下，移交完整的大型公共设施用地与移交同等规模的道路、零碎绿地等用地获得的转移容积是一致的，但前者付出的成本更高，对片区公共设施完善的正外部性效应也更强，而获得的开发利益却不会相应增加。开发主体出于“成本—收益”的考量，多半会尽可能选择边角零碎的用地、低成本较易实施的支路、绿地等用地，以及能够提高地块容积率的公共设施作为贡献的移交用地。其次，由于对实施主体在增加超出法定图则要求之外的额外公共利益的配置并没有明确的约束，仍然是通过单一数量指标的形式评估更新单

元的公共利益超额贡献并给予相应的容积奖励，价值还原的质量偏低，而且可能在更大区域范围内产生公共设施供给的空间合成谬误。

4.3 与项目捆绑的价值捕获手段具有价值还原的空间局限性

将价值捕获与更新项目捆绑，既是移交用地制度的优势，也是它的先天缺陷，造成价值还原效用具有明显的空间局限性。首先，独立运作的项目难以进行跨更新单元用地移交，无法落实大型公共设施用地，影响了价值还原的效用，前文已经反复阐述。其次，影响价值捕获和价值还原的可持续性。某个片区先行更新的项目在实现价值还原的同时可能限制周边后续项目价值捕获的可行性：在通常情况下，更新项目规划的经营性用地比例决定了该项目的价值增值收益及开发可行性；而从城市和地区整体协调发展而言，一个片区内的经营性用地的规模和比例是有一定容量控制的。如图5所示，如果某个项目先占用了该片区的大部分经营性用地比例，但又不涉及规划公共利益用地，在此情况下，市场主体按照现有规则只需承担本项目用地范围内政策底线要求的移交用地责任。这样将会导致片区内后续其他更新项目因缺少经营性用地而无法实现价值增值，导致整个片区甚至更大空间范围的增益返公目标无法实现。

城市规划是一项事关全局的系统工程，规划调整造成的影响并不只局限于某个相关地区。因此，城市更新中因规划调整产生的增值收益也不应只还原到特定地区的公共利益中，而应回馈到更大的利益群体范围内。目前，深圳城市更新对于公共利益供给的整体调控主要是从宏观和微观两个层次开展的。宏观层次的调控体现在整体数量指标的把控，通过全市性城市更新专项规划和年度计划的制定来设置全市民生设施用地规模、教育设施用地面积/学位等数量指标，并下达各区以保障公共利益用地的数量供给；微观层次的管理是落实在具体更新项目的规划审批，通过审查更新项目是否落实用地范围内的法定图则公共利益要求、地块容积率是否突破密度分区限制、教育设施能否满足项目自身需求等

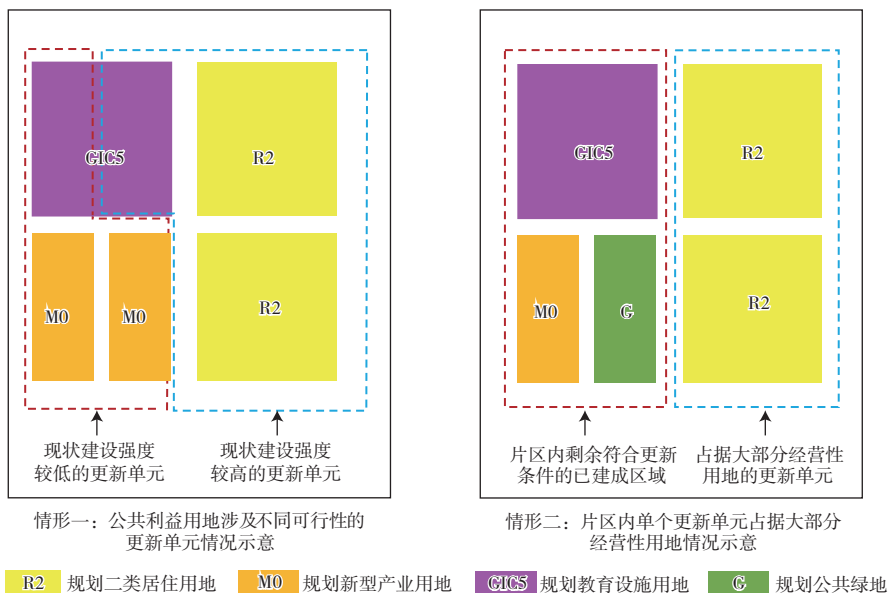


图5 价值还原效用的空间局限性
Fig.5 Spatial constraints in value reconstruction

要点来保证公共利益的落实。但实际操作中,这两个层次的调控往往存在相互脱节的问题,在片区层面还缺乏有针对性的精准传导和整体性的规划统筹,也是现有移交用地制度设计存在的缺陷。

5 完善城市更新移交用地制度的对策建议

5.1 探索精细化的价值捕获手段

针对移交用地制度采用普惠化的利益捕获手段对公共利益落实难度、重要性紧迫性等差异性因素考量不足的问题,需要进一步探索更为精细化的价值捕获手段。建议:结合城市整体发展目标和公共设施需求情况,在城市更新专项规划中划定重点实施片区,通过降低合法用地比例、建筑物年限等手段,加强对设施短板较为明显、实施动力不足地区的规划引导;在保障规划公共利益落实底线的基础上,应结合不同改造类型的项目推进难度、所在密度分区等,提出细分城中村改造、“工改工”“工改居”、老旧小区改造等不同项目类型的差异化移交用地基准要求,构建分类分级的移交用地贡献标准。

5.2 加强对价值还原的质量管控

移交用地的价值还原质量不仅取决

于移交用地的数量与类型,还与移交用地的形态、区位以及公共配套设施短缺程度等密切相关。应探索移交用地价值还原质量的测度和评价机制,通过激励措施加强对价值还原质量的保障管控。在规划审批过程中,通过移交用地的地块完整性、类型、周边区域设施紧缺程度等要素的综合研判,对移交用地可能发挥的作用进行系统评估,适当加大对改善公共服务明显、落实较为困难的移交用地的激励力度;针对超出法定图则规定要求的移交用地,应建立限制低质移交、鼓励超额贡献的机制,提高价值还原的质量。

5.3 强化片区层面的价值还原统筹

针对单个更新项目开发进程与城市公共设施的整体建设规划计划在时序和空间布局上不能匹配的问题,应在片区层面进一步健全城市更新单元用地范围的利益责任匹配机制,强化以公共利益实现为核心的项目开发时序、实施路径等的统筹力度。可结合片区整体更新的公共利益任务,在项目立项的前期就明确更新项目的拆除范围、移交用地任务等内容,实现“肥瘦搭配”,避免权益和责任不对等;应加强国土空间规划的标准单元、法定图则、城市更新单元的充分衔接,搭建多个更新项目统筹开发的

空间平台。

6 结语

城市更新产生的土地增值收益应该由产权主体和社会分享,这在国内外都有高度共识,但如何真正有效地保证土地增值收益能够还原到公共利益之中,始终是一个世界性难题。英美等西方发达国家通过制定多种方式的價值捕获政策来应对这一问题。我国国情与西方发达国家有很大不同,将城市更新作为一项全面推进的战略行动也是最近几年的时间,区域性差异也很大,短期内还难以在全国范围建立一整套关于土地再开发增值利益还原于公共财政的体制机制。如何在国家现有财税体制框架下设计出行之有效的政策路径来保障城市更新的土地增益返公,需要各地城市结合自身实际情况不断探索实践。深圳的城市更新移交用地制度,是从整体制度设计层面促进城市更新增益返公的有益尝试,也可以视作西方土地价值捕获理论的中国化实践,虽然具有鲜明的地方特色,但这项制度设计背后的理论技术逻辑、实践中产生的问题以及对相关问题根源的剖析结论还是具有相当普遍的意义的,可为其他城市提供有益的参考借鉴。

注释

- ① 根据《深圳市城市规划标准与准则(2021年)》,地块基础容积率受到道路修正系数的影响,其计算公式为 $FA_{\text{基础}} = FAR_{\text{基础}} \times (1 - A_1) \times (1 + A_2) \times (1 + A_3) \times S$ (式中: FA —地块容积; $FA_{\text{基础}}$ —地块基础容积; $FAR_{\text{基础}}$ —密度分区地块基准容积率; A_1 —地块规模修正系数; A_2 —周边道路修正系数; A_3 —地铁站点修正系数; S —地块面积)。同时,《深圳市城市规划标准与准则(2021年)》规定了在不同的临路条件下的道路修正系数为:一边临路为0,两边临路为+0.1,三边临路为+0.2,周边临路为+0.3。这意味着实践中实施主体可以通过额外移交道路用地切割地块自行创造条件改变开发建设用地的临路情况,由此获得基础容积的增加。但这种额外移交的道路用地在加剧容积率的升高的同时,通常并不能在实质上满足片区的公共设施需求。

参考文献

- [1] 穆勒. 政治经济学原理及其在社会哲学上的若干应用[M]. 赵荣潜, 桑炳彦, 朱泱, 译. 北京: 商务印书馆, 1991.
- [2] 李云, 文灏颖, 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.
- [3] 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.
- [4] 杨婧, 秦波. 公共价值视域下的城市更新: 现实困境、理论逻辑与治理路径[J]. 城市规划, 2024, 48(4): 25-33.
- [5] 徐健. 开发利益公共还原中“特别利益”的判断标准: 以美国诉讼为中心的考察[J]. 行政法论丛, 2008, 11: 457-496.
- [6] 胡映洁, 吕斌. 城市规划利益还原的理论研究[J]. 国际城市规划, 2016(3): 91-97.
- [7] 胡映洁, 吕斌. 我国工业用地更新的利益还原机制及其绩效分析[J]. 城市发展研究, 2016(4): 32-38.
- [8] 王郁. 开发利益公共还原理论与制度实践的发展: 基于美英日三国城市规划管理制度的比较研究[J]. 城市规划学刊, 2008(6): 40-45.
- [9] SMOLKA M O. Implementing value capture in Latin America[R]. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2013.
- [10] SUZUKI H, MURAKAMI J, HONG Y H, et al. Financing transit-oriented development with land values: adapting land value capture in developing countries[M]. Washington, DC: World Bank, 2015.
- [11] KIM M. Upzoning and value capture: how U.S. local governments use land use regulation power to create and capture value from real estate developments[M]. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2019.
- [12] MISCZYNSKI D J. Special assessments in California: 35 years of expansion and restriction[M]//INGRAM G K, HONG Y. Value capture and land policies. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2012.
- [13] BOOTH P A. The unearned increment: property and the capture of betterment value in Britain and France[M]//INGRAM G K, HONG Y. Value capture and land policies. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 2012.
- [14] CROOK T. Planning obligations policy in England: de facto taxation of development value[M]//CROOK T, HENNEBERY J, WHITEHEAD C M E. Planning gain: providing infrastructure & affordable housing. Hoboken: John Wiley & Sons, 2016.
- [15] 张更立. 走向三方合作的伙伴关系: 西方城市更新政策的演变及其对中国的启示[J]. 城市发展研究, 2004(4): 26-32.
- [16] 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.
- [17] 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.
- [18] 周广坤, 卓健. 城市更新背景下开发权转移与奖励的理论逻辑解析和制度性建构[J]. 城市规划学刊, 2023(3): 66-74.
- [19] 何芳, 谢意. 容积率奖励与转移的规划制度与交易机制探析: 基于均等发展区域与空间地价等值交换[J]. 城市规划学刊, 2018(3): 50-56.
- [20] 王若冰. 我国城市更新中保障公共利益的政策探讨[J]. 城市规划, 2022(9): 115-122.
- [21] 杨瑾, 徐辰. 城市更新市场化的突破与局限: 基于交易成本的视角[J]. 城市规划, 2016(9): 32-38.
- [22] 赵燕菁, 沈洁. 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.
- [23] 李吉桓. 历史制度主义观察: 上海城市更新制度和演变[J]. 城市规划学刊, 2024(4): 84-89.
- [24] 梁晨, 卓健. 聚焦公共要素的上海城市更新问题、难点及政策探讨[J]. 城市规划学刊, 2019(7): 142-149.
- [25] 田莉, 姚之浩, 郭旭, 等. 基于产权重构的土地再开发: 新型城镇化背景下的地方实践与启示[J]. 城市规划, 2015, 39(1): 22-29.
- [26] 邹兵. 存量发展模式的实践、成效与挑战: 深圳城市更新实施的评估及延伸思考[J]. 城市规划, 2017, 41(1): 89-94.
- [27] 缪春胜, 邹兵, 张艳. 城市更新中的市场主导与政府调控: 深圳市城市更新“十三五”规划编制的新思路[J]. 城市规划学刊, 2018(4): 81-87.
- [28] 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.
- [29] 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.
- [30] 于涛, 林涛. 深圳城市更新土地移交制度实践的移交用地外部性研究[C]//中国城市规划学会. 2020/2021中国城市规划年会论文集. 中国建筑工业出版社, 2021.
- [31] 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.

修回: 2025-04