

走向善治型城市更新路径的广州思考*

沈爽婷 王世福 吴国亮

Urban Renewal towards Good Governance — Reflections on Guangzhou Practice
SHEN Shuangting, WANG Shifu, WU Guoliang

Abstract: Urban renewal is a key issue in high-quality development of Chinese cities in the new era; however, there is an urgent need to clarify the basic values and coordination principles for development interests in the superstructure and the local governance system. Through a discussion on the benefits of land appreciation and redevelopment, this paper recognizes that "taking both public and private interests into account" is a reasonable way to widely distribute the benefit of land appreciation and redevelopment. Through the analysis of the practice and dilemma of urban renewal in Guangzhou, it is argued that the government has paid too much attention to the interests of current land owners but insufficient attention to the public interests, has over-emphasized on the principle of "who invests benefits" leading to the predominance of real estate development, and has provided excessive support to specific project decision-making while neglecting overall planning. These three problems are the main reasons for Guangzhou's dilemma in excessive market orientation, weak government regulation, and insufficient social coordination. This paper further puts forward a new urban renewal framework for good governance in Guangzhou from four aspects: extending renewal projects, sharing planning and development gain, co-governing the society, and synthesizing development targets. Specifically, the strategies include comprehensive consideration of old and new environment to improve urban quality; correcting the previous bias toward private interests by redistributing renewal benefits among wider stakeholders; eliminating potential social instability and establishing a complete process of public participation; shifting the focus on economic objectives to that on high-quality urban renewal measured by comprehensive economic, social and environmental objectives.

Keywords: balance public and private interests; land appreciation; urban renewal; good governance; Guangzhou

提 要 城市更新作为新时代中国城镇化高质量发展的关键议题，亟待顶层设计和地方治理中明晰有关开发利益的基本价值观和协调原则。通过对土地增值与更新利益相关的讨论，认识到公私兼顾、共享增益是解决城市更新中土地增值及再开发利益归属问题的合理路径。经过对广州市城市更新实践回顾与困境分析，认为政策方面过度优先产权主体利益导致公共利益相对缺失、实施方面过于依赖市场融资而导致房地产化严重、管理方面过于支持局部决策导致整体统筹缺失，这3个问题是目前广州出现市场主导过强、政府调控不力、社会协同不够等困境的主要原因。进一步从城市更新的对象扩展、增益共享、社会共治、目标综合等4个方面提出公共增益优先的善治型城市更新路径思考，包括：统筹老旧建成环境，支持全面城市更新的实施；纠正“涨价归私”的偏颇，构建“公—私”兼顾的增益共享机制；消除社会不稳定隐患，建立全过程公众参与制度；从偏重经济目标转向经济、社会、环境综合目标并重的高质量城市更新。
关键词 公私兼顾；土地增值；城市更新；善治；广州

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202202014
文章编号 1000-3363(2022)02-0096-07

作者简介

沈爽婷，华南理工大学建筑学院，城乡规划博士，4901850@qq.com
王世福，华南理工大学建筑学院副院长，教授，博士生导师，粤港澳大湾区规划创新研究中心主任，通信作者，archcity@scut.edu.cn
吴国亮，马来西亚理工大学建筑环境与测绘学院城市与区域规划系，博士生，广州市科城规划勘测技术有限公司副总经理，高级工程师

2021年8月，住建部《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知（征求意见稿）》明确提出4条定量严控城市更新的措施：按照不大于现状20%严格控制大规模拆除、按照拆建比不大于2严格控制大规模增建、按照不大于50%严格控制大规模搬迁、按照租金涨幅不超过5%确保租赁市场稳定，从刚性控制的角度禁止大拆大建。实施城市更新行动是中央对城市高质量发展的重大决策部署，也是国家治理能力现代化的重要内容。

*国家自然科学基金面上项目“基于影响评估的城市设计理念与方法优化研究”（项目编号：51878285）

广州城市更新始于2009年“三旧”改造政策,经历了“三旧”改造办、城市更新局等机构改革,城市更新的管理方式和管理内容不断随着实践适时调整。从“三旧”改造时期存在实施中权责不明晰、规划中目标不系统、执行中利益不均衡等问题^[1]导致实施缓慢,实施完成率不到8.5%^[2],到近几年试点调整管理政策和措施,广州市黄埔区提出3年内完成66条村改造的“快批、快拆、快建”目标,既说明城市更新正在加快提速,也启示着城市更新应更加注重与城市结构调整优化、城市治理能力提升等内涵目标关联,尤其需要重视如何将城市更新中增量利益与公共利益实现共治共享。

1 关注利益分析的理论研究

1.1 城市更新利益相关的理论研究

我国对于城市更新理论研究从1980年代开始,在北京旧城改造的长期研究和实践中提出了“有机更新”^[3]理论和“开发单元”等新的规划方式^[4],并逐渐从经济学视角探索旧城中房地产开发、资金平衡^[4]。在中国城市普遍经历快速、粗犷发展阶段后,城市问题开始逐渐显现,大量的历史风貌街区与具备地域特色、鲜明文化特征的场所快速消失^[5]。很多城市同时出现新增用地紧张和存量用地低效的问题,城市更新因此成为解决城市发展问题的有效手段。城市更新实践带来的经济利益博弈成为城市更新研究热点,相关学者从利益关系的重构^[6]、权力分配的博弈^[7]等方面提出解决利益冲突的方法。城市规划作为协调社会不同利益的公共政策,目标在于实现公共利益的最大化^[8]。

那么,城市更新中的公共利益到底包括什么内容?有学者^[9-10]分别从司法案例和物权法的角度阐述城市公共利益的内涵和特征,提出通过立法部分界定公共利益、借助正当程序和经济手段形成公共利益、仰仗司法体系救济公共利益等建议。还有诸多学者从公共政策的角度研究如何保障公共利益,提出城市更新要同时体现市场规律和公共政策属性^[11],并从不同层面研究了城市规划中公共政策的素质培养、公共政策制定过

程中公民网络参与以及西方公共政策属性演变对我国的启示^[12]。已有研究多从内涵界定、公共政策等方面分析城市更新中的公共利益,对公共利益与市场增值收益的关系方面的研究则相对较少。

1.2 土地增值相关的理论研究

随着我国城市化进程的不断演进,一方面是“农转非”形成的普遍意义上的人口与土地的城市化,另一方面则是由于城市化不完全、不充分形成的城中村等半建成区的再城市化。针对“农转非”过程中的土地增值研究,大量学者^[13-14]为了应对地方政府与农村集体在土地增值中的利益分配问题提出土地发展权的理论。围绕土地发展权的价值分配,引入调节金、税金等方式解决政府对集体建设用地入市形成的土地增值收益的分配比例^[15]。为了使理论从制度到法律层面得到完善,有学者^[16]从土地流转、土地产权的角度探索土地增值收益分配的法理基础。关于再城市化过程中土地增值的相关研究,主要集中在城中村拆迁与改造^[17-18]、轨道交通基础设施建设^[19-20]等因投资引起的土地增值研究,而针对土地用途调整、土地使用强度调整、政策性等非生产性因素引起的地价上涨研究较少。城市更新一般来说伴随着土地用途的改变或开发强度的提升,以此来实现城市土地的增值^[21]。根据目前广州城市更新的政策实施与实践结果,城市更新引起的土地增值较多地返还给土地权利人和资本投资方,而较少关注社会公众公共利益的平衡。

在“农转非”的过程中,关于土地增值的归属问题有3种不同的观点:第1种观点是“涨价归私”,即主张土地自然增值归土地私有者,是从保护私有产权的角度出发,也是为了解决农民获得的土地补偿标准过低的实际问题^[22-24]。第2种观点是“涨价归公”,即主张将土地自然增值基本归国家所有。历史上最早提出“涨价归公”论的是英国经济学家约翰·穆勒,随后美国学者亨利·乔治也提出土地增值归国家的主张,他认为土地价值不是土地占有者个人创作的,而是由社会发展创造的^[25]。我国最早提出“涨价归公”论的孙中山先生也是受到乔治的启发,提出利用地价税制度、土地

增值税等手段来解决近代土地问题。第3种“公私兼顾”即主张在充分补偿失地者之后将其剩余部分收归中央政府所有^[26]。然而,对于城市土地再开发过程中出现的增值收益归属也应有合理和适当的评判。以广州市为例,因拆迁致富的村民不在少数,不论在土地的一级增值收益补偿方面还是在改造后房价上涨的二级增值收益环节,城市更新都表现出不同程度的“涨价归私”的偏颇,这将影响城市更新的公平性和可持续性。城市更新是为了城市综合的高质量发展,需要“公私兼顾”的政策环境,即在满足私有产权利益不受损且合理增值的情况下,形成公共利益增量最大化的博弈平台和实施路径。

2 广州城市更新的实践与困境:从“政府主导,市场参与”变成“市场主导,政府参与”

2.1 更新政策上过度关注权益主体,公共利益相对缺失

广州市城市更新的政策文件充分体现了对改造主体(业主)的权益保障。规定在更新项目的申报、方案审核审定、方案批复阶段以及项目方案批后实施等4个阶段都需要产权主体进行民意表决,且基本要求表决率的比例超过80%^[2]。城市更新中另一权益主体——开发商则通过合作协议等来约定和保障自身权益,通过承担拆迁、安置、复建等工作从而获得融资地块开发权,这样以商业利益最大化的企业主导的开发,势必会在效益优先的标准下牺牲公共利益^[27]。

城市更新中,多数研究认为,由于政府不再完全掌控所有土地资源,难以统一配置公共服务设施^[11],保障公共服务品质,也有学者认为在深圳市新型城市更新模式下,地方政府、市场主体与权利主体已达成三方合作共赢的格局^[28],三方联盟更是保障了地方政府对公共利益的落实。地方政府通过法规层面、规章层面、技术标准层面和操作层面等四大层级^[29]的政策引导,完成了公共利益的任务捆绑、用地预留、无偿建设。而广州目前仍缺少系统的城市更新管理单元规划、保障性住房配置等相应措施及政策,也使得广州城市更新中公共利益

的落实呈现出强权益主体与弱地方政府的局面。广州城市更新政策文件虽然也有针对公共利益的用地方面要求,如:在旧村改造中要求按照广州市居住区(社区)公共服务设施设置标准不少于总开发规模11%来配置公共服务设施;在旧厂改造中(穗府办规〔2019〕5号)要求将不低于该项目用地面积的15%用于城市基础设施、公共服务设施或其他公益性设施建设。然而,这种针对单个城市更新项目制定公共服务设施配套政策的做法,既忽略了公共服务设施需要在一定研究范围内(规划管理单元)配置才具有合理性的问题,也忽略了公共服务设施配置是根据人口按不同层级配置的基本原理。当两个甚至更多个城市更新项目聚集在同一片区,公共服务设施的配置标准可能会从居住区级跃升至市级甚至是区域级,届时会引发公共服务设施规模、数量、等级严重配比不足的问题。以上现状都说明广州的城市更新政策文件亟待对公共利益保障进行充分的研究,建立相应的保障机制。

2.2 更新实施上过于依赖市场融资而导致房地产化严重

目前广州市城市更新的基本原则是“谁投资,谁收益”,具体表现在城市更新的规划编制中融资规模的确定主要是依靠投资企业成本的多少来确定,这样单一的资金来源和规模测算方法就导致了更新改造项目建设规模成倍增加,房地产化严重的现象。

以广州2009年以来的“三旧”改造为例,突出体现了“房地产导向的再开发”特点^[30]。通过城市更新吸引私人投资,追求房地产市场的短期与高额回报,已成为越来越多的城市增强竞争力的主要手段^[31]。当前的城市更新实施普遍建立在大幅度提高土地开发建设强度的前提之上,实质上是存量既有建设地上的增量“再开发”逻辑,实施形式是通过以城市更新项目为名的房地产开发获取增量空间资产进行出售或运营^[32]。从广州的城市更新政策发展历程来看,村企合作的改造模式也是从无到有。从最早2009年的56号核心政策文件中只字未提“合作改造企业”到最新2021年1月出台的《广州市城中村改造合作企业引

入及退出指引》详细规定了“合作改造企业”的引入和退出机制。事实证明旧村自身的财力状况不足以完成自主改造,需要通过合作企业的资金来完成城市更新的一系列工作,而市场投资的目的是为了利益最大化,这也导致城中村更新改造呈现出开发强度远高于一般小区的结果。

2.3 更新管理上过于支持局部决策而缺失整体统筹

广州市“三旧”改造的项目管理导向一直延续到城市更新工作中,虽然有效地支持了局部更新改造的实施,但相对缺失了项目之间以及城市整体层面的统筹。广州市城市更新管理部门经历了3次改革,从“三旧办”临时管理机构到全国首个城市更新局再到规划和自然资源局与住建局共管。“三旧办”管理时期编制的“1+3”专项规划由于旧村、旧城、旧厂目标不统一,形成各自为政的体系,使公益性设施的安排和整体效益的发挥均难以统筹。市更新局管理时期编制的城市更新总体规划,也因未能与城市空间结合而使管控要求不能落地。可以说,目前广州市城市更新仍然缺乏真正的政府层面的整体统筹,缺少旧城、旧厂、旧村系统的体检,在未知资源底数和开发时序的情况下盲目进行更新会导致大拆大建,无序开发。

广州市黄埔区作为连续3年广州市“三旧”改造工作年度考核排名第一的区^③,在城市更新实施方面做出很多创新与成绩,陆续出台了“城市更新10条”1.0版和2.0版。其中2.0版更是提出“快批、快拆、快建”的机制,启用承诺制信任审批、容缺审批以及灵活审批的方式加快城市更新实施。然而,这种行政决策缺乏通盘考虑,短时间内的快拆、快建也将会带来诸多问题,大量新建住宅入市会冲击市场商品房出售,间接导致土地流拍。更甚至,为了达到快拆、快建的目的,忽略了历史文化遗产保护和名木古树保护等问题。

3 公共增益优先的善治型城市更新路径思考

广州是一座具有历史文化底蕴的城

市,“老城市、新活力”的战略^④意味着城市更新将承担广州在高质量发展中传承历史、创新未来的重要使命。城市土地公有制属性决定了中国城市更新的再开发增益应优先回馈给承载公共利益的公共服务设施及公共环境,以及更新项目所应该惠及的在地和相邻的弱势利益群体。基于此,本文结合当前城市更新具体困境的思考,尝试提出优先“涨价归公”、合理“涨价归私”的公共增益优先的善治型城市更新路径。

3.1 对象扩展:统筹老旧建成环境,支持全面城市更新的实施

目前,广州市的旧村、旧城、旧厂的“三旧”改造多以项目地块开发的市场融资主体投资为主,主要通过房地产增值来实现土地地区位效益的捕获,缺乏项目与周边建成环境的联动更新,而且基础设施、老旧公共设施的更新与升级对全面改善更大规模的城市地区品质具有非常重要的意义。因此,有必要更加系统地建立公共投资主动引导市场投资的良性更新机制,必须统筹“三旧”项目以外的基础设施、公共设施、街道等老旧建成环境作为整体性的更新对象,将“三旧”改造概念扩大并修正到全面城市更新的概念,作为城市建成区全面提质的手段与目标。

老旧建成环境中的各类公共设施包括提供公共服务和公共活动的各类建筑,如旧办公建筑、商业建筑、旅游建筑、科教文卫建筑、交通运输建筑等,建筑质量较一般居住建筑略好。以往的“三旧”改造多为老旧居住建筑和工业厂房建筑,在进行改造更新时往往造成更新项目边界犬牙交错,相邻公共设施难以实现协同更新。老旧公共设施的破旧直接影响城市生活和公共服务的质量,老旧公共设施作为公共利益实现的载体,将其系统地纳入城市更新对象,有利于形成整体高效的更新空间单元,保障城市更新的全面实施。

城市更新的可持续性与其资金来源有着密切的联系,公共设施基本上由政府负责运营和管理,较旧村、旧城、旧厂这些私有业主更易统筹。旧村、旧城以及旧厂在进行更新时往往也会配置一定量的教育、医疗、社区服务等公共建

筑，这部分公共建筑在建成交付后也由政府来负责运营和维护。公共设施属于非营利性项目，长期的维护需要大量的资金。因此，政府可以在城市更新中设立专项维护资金，通过融资房出售后收取相应税费的方式，将土地的二次增值反哺于非营利性项目的维护，做到涨价归公。

3.2 增益共享：纠正“涨价归私”的偏颇，构建“公—私”兼顾的增益共享机制

由于目前广州“三旧”改造采用固定成本测算更新再开发规模的机制遇到一系列问题，因此，本文试图探索利用固定合理收益的测算更新规划指标的方式，将土地增值与公共利益挂钩，通过固定合理收益的方式来动态增加公共用地，形成公共利益增加与兼顾私得利益的合理的增益共享的机制。

以广州市的旧村改造为例，原机制中融资规模计算公式为：融资规模=改造成本/楼面地价。但是，按照城市更新政策中的改造成本构成^⑤来看，旧村改造方案通过审批后融资规模会固定不变，而广州商品房销售价格10年来却持续上涨，这部分溢出价值均由开发商和权力业主获得，可谓“涨价归私”。为了重新分配这部分溢价，笔者尝试利用销售额代替改造成本，构建新机制下的融资规模计算公式：融资规模=销售额/楼面地价，在销售额一定的情况下，随着楼面地价上升，融资规模下降。原机制和新机制的相同条件都是楼面地价不断上涨，不同的是新机制在保证了开发商和权力业主的一定利益下，可以将减少的融资规模转化为公共用地或者留白，做到了“涨价归公”（图1）。

为了进一步说明如何固定合理收益确定动态更新规划指标，列表（表1）如下：当楼面地价按照10%的年增长率（根据广州市统计年鉴中近10年的商品房单位售价计算）增长，原机制的基准开发规模不变的情况下物业销售额不断上升。新机制以第三年（一般更新项目开发周期为三年）的物业销售额为合理固定收益，给予开发商和权力业主适当高于原机制的开发许可规模，在有限的时间内让利于市场并调动了市场的积极

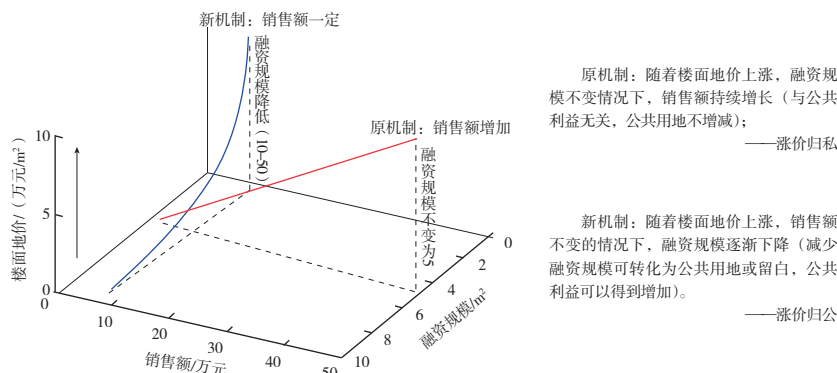


图1 融资规模确定的新旧机制对比图

Fig.1 Comparison of old and new mechanisms for calculating financing building scale

表1 共享增益机制下动态控制更新规划指标表

Tab.1 Dynamic urban renewal indicators under the benefit sharing mechanism.

		原机制——固定开发许可， 物业销售额随周期逐年增长			新机制——固定开发收益， 开发许可规模随周期逐年降低		
		公式：基准开发许可规模=成本/楼面地价			公式：动态开发许可规模=物业销售额/楼面地价		
年限	基准开发许可规模/m ²	物业销售额/万元	楼面地价/(万元/m ²)	物业销售额/万元	动态开发许可规模/m ²		
0	不变	100	200	2.00	267	134	↓
1		100	220	2.20	267	121	
2		100	242	2.42	267	110	
3	100	100	267	2.67	267	100	100
4	不变	100	293	2.93	267	91	↓
5		100	322	3.22	267	83	

备注：1.城市更新的综合成本固定不变，为200万元；2.楼面地价初始年按照2万元/m²，年增长率按10%计（根据近10年广州商品房销价统计年均增长率）；3.以n=3时的测算物业销售额作为固定收益；4.按照楼面地价给与动态开发许可规模。

性，做到合理“涨价归私”。随着楼面地价不断上涨，开发许可规模将逐渐降低，此机制在降低开发商囤地风险的同时将减少的规模转换为公共用地或者白地，做到优先“涨价归公”。值得说明的是，此表仅提供了动态许可开发规模的基本思路 and 方式，在具体操作时还需要根据项目的开发周期、项目所在区位、市场经济环境等进行综合判断和预测合理收益。

诚然，目前广州市由于限购政策出现了部分楼面地价下降的情况，基于此公式，销售额（收益）不变的情况下，融资规模将会略有增加。这也正好保障了改造主体（开发商）的部分规模经济，使得该机制在经济环境起伏的状态下做到了相对的公平。总之，城市更新的关注内容应从获取经济利益转向改善城市公共环境，提升公共设施服务水平等更加综合的目标导向，要将服务于少数人利益的“三旧”改造转变为服务人民群众公共利益的城市更新。

3.3 社会共治：消除社会不稳定隐患，建立全程式公众参与制度

我国近代最早提出“涨价归公”是为了解决贫富不均的社会问题，目的是取之于地主，用之于百姓^[33]。随后在“农转非”的土地补偿标准过低的问题上再次引发关于“涨价归公”的讨论^[34-35]。目前，因拆迁改造一夜致富的村民和遭受改造后带来的交通拥堵、设施供给不足的周边城市居民之间的矛盾也逐渐显现。城市更新工作急需正视出现的社会问题，有责任创造出友好、公正的社会环境。

为了防止正面经济收益归农村村民而负面社会效益归城市居民的矛盾日益激化，亟待克服个体参与所面临的资源、信息、影响力等方面的局限，为规划中的平等对话、协商提供支撑，保障公众的有序、有力参与^[36]。鉴于此，笔者提出在城市更新过程中建立起“前意见、中规划、后效果”的城市更新全程式的公众参与制度。“前意见”指在项目前期

广泛征集改造主体以及周边其他居民的意见,在规划管理单元的范围内进行意见征集和意见表决,将周边居民的公众意见作为项目开展可行性的重要判断依据。“中规划”指中期在更新规划编制过程中,除了权力业主外周边居民也要参与其中,将居民的意见落实到方案中,公共利益只有在政府及规划师的主持下,通过利益相关人充分参与沟通的听证、决策程序才能够实现^[37]。城市更新规划的公众参与直接导致了更新的社会化,使城市更新规划从单一的专业技术范畴转向社会政治的多元范畴。“后效果”是指针对城市更新的实施效果进行评估,主要针对公共服务设施使用情况、交通通畅情况等方面进行综合评估,形成进行性城市更新^[38],这对于日后开展的城市更新工作有着重要的指导作用。通过全过程共同缔造式的公众参与,逐渐解决社会的不公正现象,消除社会隐患,使城市更新成为建设共享城市、人民城市的有效手段。

3.4 目标综合:从偏重经济目标转向经济、社会、环境综合目标并重的高质量城市更新

通过城市更新提升建成环境品质已成为城市发展的焦点^[39],城市更新的目标和城市建设的目标应该一致,做到“人民城市人民建,人民城市为人民”,从历史、文化、经济等多维度的价值体系缔造共享空间。由于目前单一经济导向下的城市更新改造后的旧村容积率基本远超居住小区的规划控制标准,呈现高层高密度形态,公共服务与环境品质均不尽理想,且原有的城中村社会资本和历史文化也不同程度地减损甚至消失。通过系统的城市更新宏观引导,采用动态开发规模引导的城市更新模式则可以更好地利用城市设计“以形定量”的优点,有秩序地降低建筑规模,增加公共空间,提升城市品质,而非一味地追求高容积率的经济利益^[40]。城市设计从公共空间领域的角度出发,以倡导传统文化传承与创新为目标^[41],最大程度地凝聚地方政府、开发运营商和本地居民的意愿。城市更新还应利用地域或社区文化的传承增强城市建成区的内涵,促成城市更新过程中的地区认同

和活力提升,实现与城市化进程同步的城市社会进步,从而达到社会效益最大化的目标。此外,倡导城市微更新,整治城市旧区杂乱而衰落的公共空间,增加绿化休闲空间,改善基础设施,促成城市更新过程中的绿色理念和环境友好,通过更好的公共空间重构社会关系,通过社会关系再建美好生活空间^[42],城市更新亟待从以往的单一经济目标转向社会、经济、环境综合目标的高质量城市更新。

4 结语

为了改变广州城市更新“市场主导、政府参与”的状况,走向公共增益优先的善治型城市更新,本文在问题与困境认识、原则与路径思考的基础上试图提出3点创新:第一,要改变目前改造更新中所体现的涨价归私的偏颇,重新树立涨价归公、公私兼顾的价值理念;第二,将“三旧”改造相对狭隘的概念扩大,增加旧公共建筑、设施、环境为城市更新的系统对象,有利于形成公共投资与市场投资的良性整合,公共利益的落实也有了更好的载体;第三,首次提出利用合理收益动态确定融资规模,形成公共利益增加与兼顾合理私得利益的增益共享机制。基于此从扩展更新对象、改善更新机制、优化更新制度、提升更新目标等4个方面提出公共增益优先,走向善治型城市更新的广州思考,也希望对全国的城市更新行动提供基于广州实践的启发。

注:文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

注释

- ① “三旧办”时期,根据广州市“三旧”改造工作办公室官方网站上公布的已批复“三旧”改造项目基本情况可以看出:截至2014年底,最后实施完成的仅占已批项目的8.5%。
- ② 项目申报阶段,项目改造意向书需要80%同意;方案审核审定需要对改造方案进行意见征询;方案批复阶段,3年内需要80%同意方可实施;方案批后实施需要每期80%以上权属人签约方可拆迁。
- ③ 广州市黄埔区人民政府网公布《黄埔“城市

更新10条”2.0施行》http://www.hp.gov.cn/xwzx/zwyw/content/post_6864336.html。

- ④ 2018年10月,习近平总书记视察广东期间对广州提出了“老城市,新活力”的时代课题。这是习近平总书记着眼于全面建成社会主义现代化强国奋斗目标,充分把握世界城市发展规律,科学认识我国城市发展新趋势,对广州这样的世界一线城市在引领中国城市乃至世界城市高质量发展方向上提出的战略课题。
- ⑤ 改造成本包括测量、规划编制等前期费、村民和物业的临迁费、村宅和集体物业的拆运费、按规定可纳入改造成本计算的村民住宅和集体物业的复建费,以及办理农转用等手续需补缴的各类费用及开发过程中的不可预见费等。

参考文献 (References)

- [1] 王世福,沈爽婷.从“三旧”改造到城市更新:广州成立城市更新局之思考[J].城市规划学刊,2015(3):22-27.(WANG Shifu, SHEN Shuangting. From “three-old” reconstruction to urban renewal: thinking around the newly-established urban renewal bureau[J]. Urban Planning Forum, 2015(3): 22-27.)
- [2] 吴良镛.北京旧城居住区的整治途径:城市细胞的有机更新与“新四合院”的探索[J].建筑学报,1989(1):11-18.(WU Liang-yong. The way to renovate the old residential areas in Beijing: the organic renewal of urban cells and the exploration of “new quadrangles”[J]. Architectural Journal, 1989(1): 11-18.)
- [3] 陈穗.菊儿胡同实践与“开发单元”尝试[D].北京:清华大学,1994.(CHEN Sui. Juer Hutong practice and “development unit” attempt[D] Beijing: Tsinghua University, 1994.)
- [4] 董卫.城市制度、城市更新与单位社会:市场经济以及当代中国城市制度的变迁[J].建筑学报,1996(12):19-43.(DONG Wei. Urban system, urban renewal and unit society: market economy and the changes of urban system in contemporary China[J]. Journal of Architecture, 1996(12): 19-43.)
- [5] 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):75-81.(ZHAI Binqing, WU Meiqin. Urban renewal concept and urban reality in China [J]. Urban Planning Forum, 2009(2): 75-81.)
- [6] 赵春容,赵万民,谭少华.市场经济运行中的利益分配矛盾解析:以旧城改造为例[J].城市发展研究,2008,15(2):123-126.(ZHAO Chunrong, ZHAO Wanmin, TAN Shaohua. Analysis on the contradiction of benefit distribution in the operation of market economy: taking the reconstruc-

- tion of old city as an example[J]. *Urban Development Studies*, 2008, 15(2): 123-126.)
- [7] 郭炎, 李志刚, 王国恩, 等. 集体土地资本化中的“乡乡公平”及其对城市包容性的影响: 珠三角南海模式的再认识[J]. *城市发展研究*, 2016(4): 67-73. (GUO Yan, LI Zhi-gang, WANG Guoen, et al. “Rural equity” in collective land capitalization and its impact on urban inclusiveness: recognition of Nanhai model in the Pearl River Delta [J]. *Urban Development Studies*, 2016(4): 67-73.)
- [8] 石楠. 试论城市规划中的公共利益[J]. *城市规划*, 2004(6): 20-31(SHI Nan. On public interest in urban planning[J]. *City Planning Review*, 2004(6): 20-31.)
- [9] 于洋. 什么是城市公共利益: 基于四个城市规划司法案例的法理言说[J]. *城市规划*, 2018(2): 85-90. (YU Yang. What is urban public interest: a jurisprudence-based on four law cases in urban planning[J]. *City Planning Review*, 2018(2): 85-90.)
- [10] 田莉. 城市规划的“公共利益”之辩: 《物权法》实施的影响与启示[J]. *城市规划*, 2010(5): 29-32. (TIAN Li. Debates on “public interests” in urban planning[J]. *City Planning Review*, 2010(5): 29-32.)
- [11] 阳建强, 杜雁. 城市更新要同时体现市场规律和公共政策属性[J]. *城市规划*, 2016(1): 72-74. (YANG Jianqiang, DU Yan. Urban renewal should reflect both the market law and the attribute of public policy [J]. *City Planning Review*, 2016(1): 72-74.)
- [12] 张京祥, 何建颐. 西方国家区域规划公共政策属性演变及其启示[J]. *经济地理*, 2010(1): 17-21. (ZHANG Jingxiang, HE Ji-anyi. Evolution of public policy attributes of regional planning in western countries [J]. *Economic Geography*, 2010(1): 17-21.)
- [13] 陶源. 二元公有制下土地发展权与土地增值收益分配的研究[J]. *云南财经大学学报*, 2021(4): 101-110. (TAO Yuan. Research on land development right and income distribution of land appreciation under dual public ownership[J]. *Journal of Yunnan University of Finance and Economics*, 2021(4): 101-110.)
- [14] 钱凤魁. 基于发展权理论的土地增值收益分配研究[J]. *现代城市研究*, 2015(6): 59-63. (QIAN Fengkui. Research on the distribution of land value-added income based on the theory of development right [J]. *Modern Urban Research*, 2015(6): 59-63.)
- [15] 程雪阳. 论集体土地征收与入市增值收益分配的协调[J]. *中国土地科学*, 2020(10): 28-33. (CHENG Xueyang. On the coordination between collective land expropriation and the distribution of market value-added income[J]. *China Land Science*, 2020(10): 28-33.)
- [16] 刘思言. 论土地征收增值收益分配法律制度完善[D]. 广州: 华南理工大学, 2014. (LIU Siyan. On the improvement of the legal system of value-added income distribution of land expropriation[D]. Guangzhou: South China University of Technology, 2014.)
- [17] 隆容君. 广州市城市房屋拆迁过程中的土地增值收益分配问题研究[D]. 广州: 华南理工大学, 2014. (LONG Rongjun. Research on the distribution of land value-added income in the process of urban housing demolition in Guangzhou[D]. Guangzhou: South China University of Technology, 2014.)
- [18] 张泽宇, 李贵才, 龚岳, 等. 深圳城中村改造中土地增值收益的社会认知及其演变[J]. *城市问题*, 2019(12): 31-40. (ZHANG Zeyu, LI Guicai, GONG Yue, et al. Social cognition and evolution of land value-added income in the transformation of urban villages in Shenzhen[J]. *Urban Problems*, 2019(12): 31-40.)
- [19] 何冬华. 土地增值收益再分配的博弈与干预: 以广州TOD的竞合关系[J]. *城市规划*, 2018(7): 79-85. (HE Donghua. Game and intervention of redistribution of land value-added income: on the competition and cooperation relationship of TOD in Guangzhou[J]. *City Planning Review*, 2018(7): 79-85.)
- [20] 管京, 史旭敏. 我国新建高铁站区综合开发中土地增值收益分配机制研究[J]. *城市经济*, 2018(5): 52-58. (GUAN Jing, SHI Xumin. Study on the distribution mechanism of land value-added income in the comprehensive development of new high-speed railway stations and districts in China [J]. *Urban Economy*, 2018(5): 52-58.)
- [21] 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. (TIAN Li, TAO Ran, LIANG Yinlong. Transition of implementation pattern in the predicament of urban renewal: a perspective of spatial governance[J]. *Urban Planning Forum*, 2020(3): 41-47.)
- [22] 周天勇. 维护农民土地权益的几个问题[J]. *中国经济时报*, 2004(5): 11-12. (ZHOU Tianyong. Several issues on safeguarding farmers' land rights and interests[J]. *China Economic Times*, 2004(5): 11-12.)
- [23] 蔡继明. 必须给被征地农民以合理补偿[J]. *中国审计*, 2004(8): 20-22. (CAI Jiming. The land expropriated farmers must be given reasonable compensation[J]. *China Audit*, 2004(8): 20-22.)
- [24] 刘正山. 喜忧并存的“全面产权观”: 与周诚教授商讨征地补偿问题[J]. *南方国土资源*, 2006(8): 16-17. (LIU Zhengshan. “Comprehensive view of property rights” with both joy and sorrow: discussing land acquisition compensation with Professor Zhou Cheng[J]. *Southern Land and Resources*, 2006(8): 16-17.)
- [25] 亨利·乔治. 进步与贫困[M]. 吴良健, 王翼龙, 译. 北京: 商务印书馆, 1995. (GEORGE H. Progress and poverty[M]. WU Liangjian, WANG Yilong, translation. Beijing: Commercial Press, 1995.)
- [26] 周诚. 我国农地转非自然增值分配的“公私兼顾”论[J]. *中国发展观察*, 2006(9): 27-30. (ZHOU Cheng. On the “private and public consideration” of the transfer of agricultural land to unnatural value-added distribution in China[J]. *China Development Observation*, 2006(9): 27-30.)
- [27] 陈雨. 协调多产权主体利益的改造更新规划实践: 以上海市虹桥商务区东片区开发规划为例[J]. *城市规划学刊*, 2015(4): 77-82. (CHEN Yu. Harmonization of property interests in urban regeneration: a case study of development planning for Shanghai Hongqiao business east district[J]. *Urban Planning Forum*, 2015(4): 77-82.)
- [28] 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. (CHENG Hui, LAI Yani. Decision-making in the stock-based urban renewal process in Shenzhen city: a perspective from spatial governance[J]. *Urban Planning Forum*, 2021(6): 61-69.)
- [29] 邹兵. 存量发展模式的实践, 成效与挑战: 深圳城市更新实践的评估及延伸思考[J]. *城市规划*, 2017(1): 89-94. (ZOU Bing. Practices, effects, and challenges of the inventory development pattern: the assessments and extended thoughts of urban renewal implementation in Shenzhen[J]. *City Planning Review*, 2017(1): 89-94.)
- [30] 田莉. 从城市更新到城市复兴: 外来人口居住权视角下的城市转型发展[J]. *城市规划学刊*, 2019(4): 56-62. (TIAN Li. Transition from urban renewal to urban regeneration: a perspective of migrants' rights to housing[J]. *Urban Planning Forum*, 2019(4): 56-62.)
- [31] SMITH N. New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy [J]. *Antipode*, 2002, 34(3): 427-450.
- [32] 王世福, 易智康. 以制度创新引领城市更新[J]. *城市规划*, 2021(4): 41-47. (WANG Shifu, YI Zhikang. Urban regeneration led by institutional innovation[J]. *City Planning Review*, 2021(4): 41-47.)
- [33] 熊金武, 王昉. “涨价归公”正义: 对今日中

- 国土地征收制度和房产税制度的反思[J]. 河北经贸大学学报, 2011(6): 26-30. (XIONG Jinwu, WANG Fang. Justice of "raising prices and returning to the public": reflection on China's land expropriation system and real estate tax system today[J]. Journal of Hebei University of Economics and Trade, 2011(6): 26-30.)
- [34] 邓宏乾. 土地增值收益分配机制: 创新与改革[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2008(5): 42-49. (DENG Hongqian. Income distribution mechanism of land appreciation: innovation and reform[J]. Journal of Central China Normal University (Humanities and Social Sciences Edition), 2008(5): 42-49.)
- [35] 金栋昌, 王宏波. 城市扩张过程中土地增值收益的分配逻辑: 对“涨价归公”“涨价归农”的辩证分析[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2016(1): 16-17. (JIN Dongchang, WANG Hongbo. The distribution logic of land value-added income in the process of urban expansion: a dialectical analysis of "price rise to public" and "price rise to agriculture"[J]. Inner Mongolia Social Sciences (Chinese Version), 2016(1): 16-17.)
- [36] 彭建东. 基于现代治理理念的城市更新规划策略探析: 以襄阳古城周边地区更新规划为例[J]. 城市规划学刊, 2014(6): 102-108. (PENG Jiandong. A discussion on urban regeneration strategies based on modern governance theory: a case study of the district around Xiangyang ancient city[J]. Urban Planning Forum, 2014(6): 102-108.)
- [37] 胥明明, 杨保军. 城市规划中的公共利益探讨: 以玉树灾后重建中的“公摊”问题为例[J]. 城市规划学刊, 2013(5): 38-47. (XU Mingming, YANG Baojun. A discussion on public interest in urban planning: a case study of shared public areas in post-earthquake reconstruction in Yushu[J]. Urban Planning Forum, 2013(5): 38-47.)
- [38] 张帆. 城市更新的“进行性”规划方法研究[J]. 城市规划学刊, 2012(5): 99-104. (ZHANG Fan. A research on "adaptive" planning method of urban reconstruction[J]. Urban Planning Forum, 2012(5): 99-104.)
- [39] 沈婷, 张尚武. 从单一主体到多元参与: 公共空间微更新模式探析: 以上海市四平路街道为例[J]. 城市规划学刊, 2019(3): 103-110. (SHEN Pin, ZHANG Shangwu. From single subject to multiple stakeholder participation: analysis of the micro-renewal of public space: a case study of Siping road sub-district in Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2019(3): 103-110.)
- [40] 沈爽婷, 王世福. 以完善城市职能为主的城市修补初探[J]. 华中建筑, 2019(10): 13-17. (SHEN Shuangting, WANG Shifu. On urban repair focusing on improving urban functions[J]. Huazhong Architecture, 2019(10): 13-17.)
- [41] 王世福, 沈爽婷, 莫浙娟. 城市更新中的城市设计策略思考[J]. 上海城市规划, 2017(2): 7-11. (WANG Shifu, SHEN Shuangting, MO Zhejuan. Urban design strategy in urban renewal[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017(2): 7-11.)
- [42] 吴志强, 伍江, 张佳丽, 等. “城镇老旧小区更新改造的实施机制”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2021(3): 1-10. (WU Zhiqiang, WU Jiang, ZHANG Jiali, et al. Academic discussion on "implementation mechanism of renovation of old residential areas"[J]. Urban Planning Forum, 2021(3): 1-10.)

修回: 2022-03