

城市更新困局下的实施模式转型： 基于空间治理的视角*

田莉 陶然 梁印龙

提 要 近年来地产导向的城市更新推动了城市空间的重构，但过于依赖开发商也产生了“钉子户”频发、公共利益受损等一系列问题，导致更新面临困局。首先分析了城市更新的空间治理理论逻辑，对开发商主导下的现有城市更新模式带来的问题进行了剖析，并基于空间治理的思维，提出了“政府统筹+村集体自主更新”的城市更新模式转型的框架、流程和政策设计。最后选取南方某大城市的城中村改造为例，对开发商主导和村集体自主更新模式下的各方收益进行了测算，提出城市更新实施模式转型对我国空间治理体系的建构和城乡高质量发展具有重要意义。

关键词 城市更新；城中村改造；空间治理；反公地困局

Transition of Implementation Pattern in the Predicament of Urban Renewal: A Perspective of Spatial Governance

TIAN LI, TAO Ran, LIANG Yinlong

Abstract: The recent prevalence in property-led urban renewal in Chinese cities has generated such problems as "nail households" and the loss of public welfare. This paper begins with the theoretical framework of urban renewal and spatial governance and it then discusses the problems of property-led urban renewal. From a perspective of spatial governance, the paper proposes a new urban renewal approach which is characterized by government leadership and collectives' self-renewal. By taking a Chengzhongcun as a case, this paper compares the profit distribution among government, developers and collectives under the property-led urban renewal scheme and that under the new urban renewal approach. It concludes with the significance of this new approach for the establishment of the spatial governance system and high-quality urban-rural development in China.

Keywords: urban renewal; Chengzhongcun redevelopment; spatial governance; anti-common tragedy

在经历了1990年代和21世纪初城市的高速蔓延与扩张之后，我国主要人口流入地城市的土地供应政策日益收紧，城市发展从“增量扩张”为主向“存量挖潜”转型，从新区建设为主向存量土地的提质改造转型。为了拉动经济增长与提升城市形象，地方政府希望加快城中村改造与城市更新，但由“钉子户”频发引发的“反公地困局”^①往往导致城市更新进度缓慢，甚至还会大幅度增加社会矛盾。为此，我们提出，未来需要借助空间治理的创新，通过两步博弈的机制设计来重设城市更新中的拆迁谈判机制。通过设置“整村统筹改造”的跨村竞争机制，有效遏制“钉子户困局”，并激发村集体和村民自主改造的热情。通过自主决策和自主更新，大幅度降低城中村改造的成本，解决城市更新面临的困境，达到个体、集体与公众利益的平衡，最终实现我国城乡空间的高质量发展。

1 城市更新与空间治理的理论逻辑

1980年代以来，新自由主义代替凯恩斯主义在西方的主导地位，成为西方思想领

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.202003004
文章编号 1000-3363(2020)03-0041-07

作者简介

田莉，清华大学建筑学院城市规划系教授，副系主任，土地利用与住房研究中心主任，博导，litan262@126.com
陶然，中国人民大学经济学院教授，博导
梁印龙，清华大学建筑学院博士研究生

* 北京卓越青年科学家计划“北京城乡土地利用与住房发展的理论和规划方法体系研究”（项目编号：JJWZYJH01201910003010）；国家自然科学基金重点项目“新型城镇化发展的关键因素及改革研究”（项目编号：71533007）联合支持

域占据主流地位的理论思潮，以“里根-撒切尔新政”为代表的新自由主义对政治社会经济产生了深远的影响。1990年代以后，伴随着经济全球化与信息化的浪潮，利益主体和格局越发多元化，价值观念前所未有地碎片化。面对城市这样一个复杂的巨系统，传统的城市管理思维难以适应。于是，城市治理研究作为公共管理研究领域的一个分支在西方国家得到了快速发展。

2000年以来，城市治理研究在中国逐步得到关注。治理与管理最大的区别在于决策过程是一个多元利益主体协商的过程而非自上而下的命令过程。治理的内涵是“多主体（公共部门、私人部门、公民社会组织）对公共事务的共同参与”（过勇，程文浩，2010；郭旭，田莉，2018）。空间治理是对空间资源和要素的使用、收益、分配的系统协调过程。城市规划是多元利益主体进行互动和博弈的平台，也是空间治理过程的载体（陈易，2016）。空间治理研究的关键就在于分析不同主体的利益诉求和利益实现机制的差别，寻求利益主体的整合机制（王佃利，2008）。

城市发展中不同维度的主体包括政府、市场和社会，根据其角色不同，空间治理体系的特点亦有所差别。以美国为代表的“小政府、大社会”的新自由主义经济体更多着重于市场和社会主导；以我国为代表的“大政府、小社会”则更多地体现政府主导的特点。中央集权为特征的国家权力几乎包揽了城市与区域建设中的大部分活动。1988年土地有偿使用制度的建立和1998年的住房商品化改革，更是极大地释放了土地的价值，地方政府、开发商及其背后的金融资本共同形成“增长联盟”，推动了1990年代城市的“退二进三”和大规模建设城市新区与工业区的空间重构进程。

近年来，随着我国生态文明战略的实施、出口增速放缓以及传统城市化模式对土地资源的过度占用，以大规模建设新城区与开发区为主导的“增长主义”放缓了脚步。2014—2018年各地推动房地产去库存，伴随着中央政府大力推动财政信贷支持的棚户区改造政策，

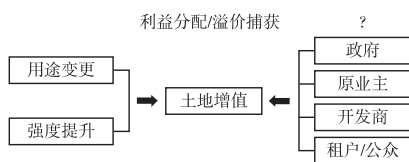


图1 城市更新中的空间治理逻辑
Fig.1 Theoretical framework of spatial governance in urban renewal
资料来源：作者自绘。

进一步推动了全国各地大规模的城市更新活动。

图1阐释了城市更新中的空间治理逻辑。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。在增值收益的分配中，相关主体包括政府、原居民/村民、市场主体（开发商）、租户和其他公众。在我国现行模式下，前三者构成了溢价捕获的主体。长期以来我国依靠行政权力主导、以政府直接拆迁为特点的更新模式虽然一定程度上加快了城市改造进程，但是也产生了一系列社会矛盾，削弱了包括土地房产原权利人以及外来租户等多个群体公众参与的积极性。同时，更新过程主要是自上而下的力量，缺乏自下而上的配合，导致城市更新举步维艰。

2 现行的城市更新模式及其面临的困局

我国的城市更新历程，大致经过了从计划经济时代政府主导并投资的旧城改造到1998年住房商品化以后房地产开发为导向的城市更新。随着本世纪中国经济高速增长，房地产进入高速发展时期，居民/村民的财产权意识日益强化。尤其是2003年《物权法》的出台，城市拆迁难度加大，补偿标准日益提高。2009年广东开始推进所谓“三旧改造”（旧厂房、旧村庄、旧城镇）政策，改变了传统的由政府直接拆迁并以“招拍挂”模式垄断土地一级市场的更新模式，转向土地增值收益由土地原业主、开发商与政府共享的模式。这种模式确实在一定程度上调动了包括土地业主（村集体、村民、旧厂业主、居民等）

与房地产商在内的各个社会群体的积极性，推动了原本停滞的城中村改造与城市更新。但是，过于依赖开发商参与拆迁谈判，并以地产开发为导向的更新，也带来了一系列的新问题。

2.1 融资和统筹改造过于依赖开发商与政府缺位

在城中村的更新中，政府为减少行政成本，通常会交由房地产开发商去直接跟村民与村集体进行谈判。和政府只能按照现有政策规定对合法拆迁面积进行补偿政策执行较为刚性相比，开发商在拆迁谈判过程中有更大的灵活性，对部分“钉子户”进行“暗补”，甚至对村干部进行某种程度的利益输送以便加速拆迁进程。虽然开发商主导拆迁的模式有更大的灵活性，但从珠三角的实践来看，成功率并不高。在这个过程中，开发商往往需要投入巨大的时间、人力乃至财务成本，而且取得所有村民与村集体的一致同意的概率并不高。即使谈成，往往耗时多年，再加上不同级别的政府以及各部门来回交叉审批也需要1—2年（梁晓帆，陶然，2019），导致财务成本急剧攀升，甚至出现了审批后房地产市场形势变化，业主又毁约要求加大补偿，前功尽弃的局面。更不利的是，对那些在城市更新中过度依赖开发商，而政府本身奉行“积极不干预”的城市，如深圳，开发商往往会与村集体组织合作，寻找村庄中那些容积率较低和改造成本较小的地段进行改造并进行高强度的商住开发。一旦这些地段被改造后，村民宅基地改造就没有了腾挪空间，“吃肉留骨头”的现象使得未来更新改造的难度大大提升。如此操作的结果，很容易让改造过程成为开发商与村干部进行利益博弈的少数人游戏。

此外，在开发商主导的模式下，他们往往挑肥拣瘦，只选择区位良好，具有商品房开发价值的地段或者城中村（位置优良或者村庄低效利用土地面积较大的村庄）进行改造，导致很多位置稍差或者土地资源有限的城中村、城边村无法实现改造，影响了城乡统筹发展以及通过城市更新拉动经济增长、缓解

住房价格上涨压力、为外来人口提供更多体面可支付住房的进程。

2.2 钉子户频发增加改造成本与不确定性

由开发商主导的城市更新模式还会带来如下严重的问题：首先，开发商首先会取得村干部的配合，但村干部的配合行动却又往往造成村干部与村民之间的不信任，这就又增加了村民表决过程中否决方案的概率；其次，村民中总会有一些要价过高的“钉子户”，而其他村民也乐得“钉子户”要高价后自己有机会得到更多补偿。开发商为了顺利拆迁，不得不对“钉子户”让步并希望私了，但结果往往是一个“钉子户”同意了，更多的“钉子户”又会出现。第三，由于谈判耗时往往很长，而其间房地产市场形势出现了变化，房价如果高涨，即使村民原来同意了，也很容易反悔，而若房价下降，开发商很容易中途退出，本来已谈成的方案因耗时太长而无法实施还会引发更多的矛盾；最后，开发商往往在这个过程中以谈判与改造成本过高，不确定性太强压制政府或者降低出让金，或者提高容积率获利，地方政府为了完成一定时间更新改造的目标，往往被迫同意，形成政府被开发商与钉子户联合绑架的后果，导致城市公共利益受损。

2.3 土地增值收益分配失衡，公共利益难以实施

为追求房地产开发利润和补偿标准的最大化，原本互相“敌视”的拆迁者（开发商）和被拆迁者（村民/居民），往往连结成一种潜在的“增长联盟”关系（章征涛，刘勇，2019），反过来向政府施压，要求更高的容积率和更优惠的开发条件，结果是公共利益不断被蚕食。例如，深圳在采取“积极不干预”的政策后，向市场大幅让利，导致政府需要配套的公共服务设施成本大幅增加。其次，以房地产开发为导向的更新项目由于获益较高，赔偿标准相对较高，“拆迁拆迁、一步登天”的现象屡见不鲜。但是，对处于生态敏感区、历史文化保护区等需要由政府实施的公共利益开发

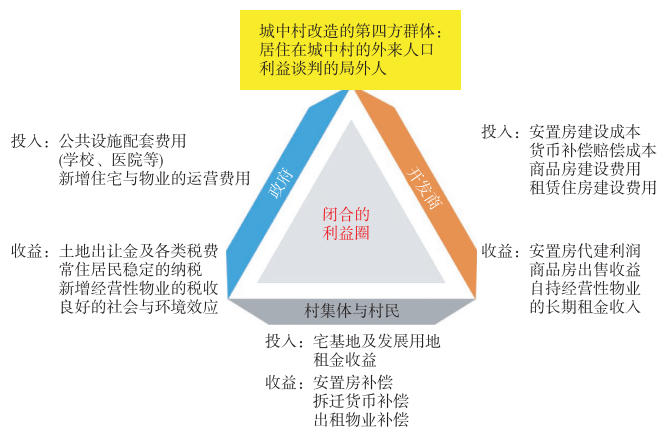


图2 城中村改造中治理主体的缺位

Fig.2 The absence of tenants in the Chengzhongcun redevelopment

资料来源：姚之浩，等，2018。

项目，难以支付高标准的拆迁安置标准，导致实施困难，直接影响城市和公众的整体与长远利益。

2.4 城市更新中社会治理主体的缺失

在开发商主导的城市更新中，生活在城中村中的大量外来人口成为更新中的“第四方群体”（图2）。他们缺乏利益表达和诉求的可能性及对利益侵犯的“集体无意识”，即对自身居住权利的无意识（赵晔琴，2008）。随着城中村改造进程的推进，他们不得不进行“二次迁徙”，被迫到更远的城中村或城乡结合部居住，就业机会与公共服务更少更差。在拆迁过程中，外来人口完全享受不到来自政府与开发商对业主各种政策照顾与安置优惠，最后是加剧了改造过程中在城中村租住的底层市民与外来人口的排斥与边缘化现象（田莉，姚之浩，2018；姚之浩，等，2018）。

3 城市更新实施模式转型的流程与特征：基于空间治理的视角

基于空间治理的分析框架，我们提出对传统的更新模式进行转型。在城中村改造中，通过引入空间治理概念并结合中国的具体国情，实现对传统政府征地模式或开发商全程介入改造模式所带来的政府、开发商、村集体、村民之间复杂博弈的有效简化，最大程度地减少改造过程中达成拆迁改造谈判成功的时

间，大幅降低谈判的时间成本与财务成本，以加速更新改造进程。

3.1 转型模式的流程

3.1.1 政府制定城中村改造赔偿标准与相关政策

为避免拆迁补偿标准的“水涨船高”，应把握很多村民乃至村集体希望通过改造获得房产以及自身利益增值的心态，建立“整村统筹改造”权益的跨村竞争机制。在这个创新模式下，地方政府首先广泛征询大量有改造意向的村庄、规划技术人员和开发商等的意见，制定并公布相关改造与补偿政策，包括村民合法与非法建筑的参考补偿标准、需要贡献的公共服务设施用地、以及先行达成共识后政府可给予被改造村庄的容积率奖励或市政配套资金奖励政策等，然后在全市或全区范围内进行公布。哪个村先进行内部博弈与谈判并达成一致意见就加快批准被改造地段的详细规划。

3.1.2 村集体内部谈判、确定改造方案并与政府签订协议

在对有改造愿望的城中村、城郊村所有土地、住宅现状做好调查摸底并取得所有资料的前提下，感兴趣的村集体和村民可根据村庄自身位置与土地条件，在第三方专业机构配合下展开融资地块、安置地块与村集体发展地块拆迁与新建的财务测算，确保绝大部分村民能得到满意的补偿。在这个更新模式

中,要确保政府出让融资地块所获得的出让金总额,扣除市政配套与政府其他相关税费提取所需部分之后,可以完全覆盖本村安置地块与发展地块拆迁与新建的所有成本,村内改造中除融资地块外所有其他地块相关基础设施建设成本,以及根据本村情况与政府规划要求所设定的“村民安置房+村集体出租屋公寓+村集体新建产业用地”适当组合的总改造成本。

在测算过程中,政府与被拆迁城中村可以委托第三方机构一起与政府规划部门就规划用途、容积率等问题进行沟通,测算完成后就融资机制、改造后各类型土地利用模式、利益分配机制等内容进行充分的沟通与谈判。一旦村集体、村民就整体改造方案及其村庄内部分配方案达成协议,村集体就可以直接与政府签订城中村改造整体方案的协议。如果能接受政府制定的赔偿标准和其他要求,对能先达成协议的城中村给予相应补贴与奖励。

3.1.3 政府出让融资地块后推动村集体自主全面改造

政府通过正常的“招、拍、挂”程序出让融资地块。然后根据之前村民签订的赔偿总量协议,乘以当时的建安成本,给予村民与村集体相关的以货币形式支付的足额补偿金,并直接进入政府监管、村集体有使用与调动权的资金专户。在政府与村民监督下,村集体经济组织就可以自主招标推动安置房、租赁住房以及产业综合体建设(图3)。在集体物业的配比中,可给予村集体一定的灵活度,使其可以根据市场需求决定建设租赁住房、商业/办公、产业等设施。与通过开发商建设安置住房的现有模式相比,村集体和村民有更强的激励在保证质量的情况下将建设成本维持在合理水平。当先发的城中村成功实施改造后,就会对其他难以推进更新的城中村带来巨大的示范效应,由此带动城市内所有其他具备拆除重建潜力村庄的改造。

3.2 城市更新实施模式转型的特征

与传统的更新模式相比,新的实施模式具有以下特征(图4)。

3.2.1 从“要我改”变为“我要改”

在本文提出的更新模式下,改造话语权回归政府,而不像开发商主导模式下,政府很容易被村民的天价赔偿以及开发商过高的容积率要求绑架。新模式中,政府在全面调查并摸清现有城中村村民与村集体合法与非法用地与建筑面积的基础上,在第三方配合下负责制定好整村改造补偿的“蛋糕”总量,然后经村民内部协商达成一致同意后方可申请加入城市更新流程。政府与开发商除了提供一些规划要求与土地价值估测信息外,在此阶段无需直接介入村集体、村民之间拆迁补偿安置的谈判与博弈。这种“谈判前置”将大大降低改造过程中的各种谈判与交易成本,尤其是利用村庄内部的力量大幅度压制“钉子户”的出现概率。如果在这个情况下仍然出

现少数“钉子户”,政府与村组织、以及其他村民可以诉诸法律手段。

3.2.2 由“开发商统筹”转型为“政府统筹”

新的城市更新模式将融资主体与更新主体区隔开来。开发商只经过“招、拍、挂”获得融资地块的开发权,土地出让金收入除政府抽取部分用于城市发展外,其他全部用于建设被拆迁地段村民安置房、租赁住房、工商物业综合体与相关公共服务设施,由建筑商进行承建;避免开发商“挑肥拣瘦”带来的系列问题。

3.2.3 通过基层民主和公开透明程序制约村集体与开发商“合谋”所带来的改造成本攀升。

由于上述改造方案给村集体与村民提供了总额相对固定的蛋糕,而整个过

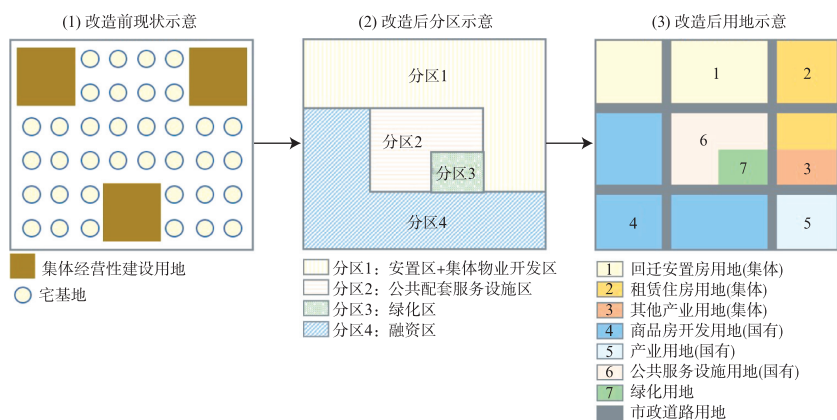


图3 改造前后的政策分区和土地利用变化

Fig.3 Land use change before and after the redevelopment

资料来源：作者自绘。

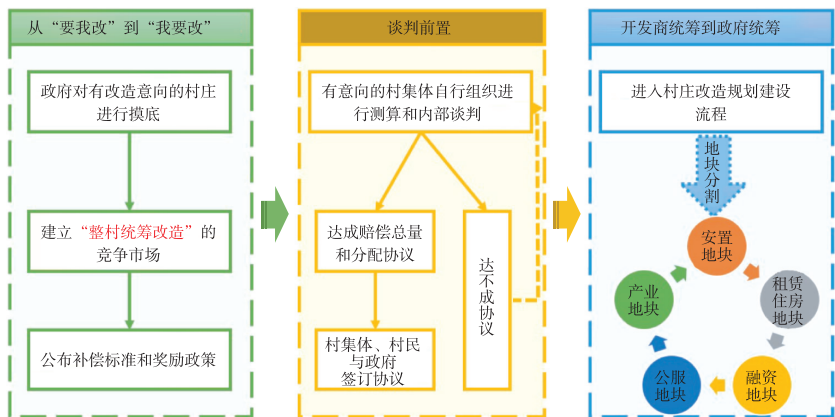


图4 更新模式的创新设计示意图

Fig.4 Framework of the new renewal scheme

资料来源：作者自绘。

程也因为公开透明,比较容易在村内部达成相对公平的利益分配结果。同时,由于村民和村集体所获得的蛋糕大小在村集体与政府的第一步博弈已经基本固定,任何潜在“钉子户”要提出不合理的要价,就会构成对村集体以及所有其他被拆迁业主利益的侵犯,社会压力就自然会转移到这些“钉子户”身上,从而从源头上有效降低“钉子户”出现的概率。无论哪种方式,都有助于改变目前大部分城中村难以达成拆迁补偿协议所带来的困局。

4 城市更新实施模式转型的框架与意义

4.1 建立“一大平台”:居民/村民协商谈判和参与式规划平台

在新模式下,首先是要明确城市更新过程中居民/村民协商机制前置的必要性。在政府更新愿景的指引下,由包括专业规划师与财务测算团队在内的独立第三方机构协助居民/村民陈述期许和意见。搭建平台并依托平台进行谈判的过程本身就是一个参与式规划的过程,有助于实现规划与民意的上下结合。

4.2 降低“两大成本”:时间延长带来的成本耗散和开发商有限介入带来的利润压缩

在新模式下,由于谈判前置,政府或开发商无需承担与村民协商而产生的大量财务成本。根据我们访谈所得到的北京朝阳区某村镇估计,过去八年时间,改造总开发成本年均增速11%。另外项目如果无法按期推进,财务成本、周转费用等综合成本年均增9%左右。其次,安置区和村民回迁物业区由居民/村民自主建设,和传统交由开发商建设的模式相比,会有效节约开发建设成本。通过自下而上的协商大幅度压缩“时间账”和开发商有限介入,有利于大幅度降低城市更新中需要平衡的资金和成本。

4.3 突出“三个自主”:村民自主决议,自主改造,自主建设

在创新模式下,改造由村民和居民

在村集体/业委会的协助下,根据政府制定的赔偿标准进行表决,决定是否启动改造进程。在改造开始后建设的过程中,均在政府的监督下,由村集体主导、或者政府与村集体协作推进拆迁与建设工作。

总之,城市更新模式的转型,对于城市政府更新规划建设的工作模式,以及全社会的治理模式都有重要意义。首先,它改变了开发商一统天下的“过度逐利”模式和空间“绅士化”的后果。利用城中村良好的空间区位,在政府统筹和支持下,鼓励城中村自行组织拆迁和改造,除了安置原业主外,还可以为城市中低收入者尤其是外来流动人口提供大批可支付的体面租赁住房,不失为一种既解决人口流入地主要大城市商品房、租赁住房短缺问题、又提升城市整体环境品质的双赢之策。

其次,可以较大程度地保护政府利益和公共利益。由于新模式不再依赖开发商实现全村统筹,降低了开发商主导谈判耗时漫长以及向政府争取容积率所需审批耗时过长所带来的时间成本,也

降低了开发商与政府相关审批部门、开发商与村干部潜在合谋所带来的各种灰色成本,还降低了开发商代建安置住房的建设成本与开发商可能获得的暴利,结果是开发商主导拆迁所带来的无谓损失与可能暴利被压缩,而开发的红利在政府与村民之间实现了更为合理的分享。我们以南方某大城市X村的改造为例,对两种改造模式下的容积率进行了详细测算。在新模式下,基于村民的赔偿标准不降低和政府收益不减少的情况下,整体开发的容积率可以由3.7下降至2.6(见下文案例),大大减少了开发强度过高、公共配套设施不足等带来的社会问题。

需要指出,在当前国情下,城中村原有租客在更新过程中的参与难度较大,而更新过程早期阶段也不可避免地会伴随着租金有所上涨。但一旦这个模式可以迅速推广到更多城中村,加上鼓励村集体在改造过程中建设更多租赁住房公寓作为未来集体的物业资产,就可以大幅度增加可支付性租赁住宅的供应,最终缓解由于更新改造带来的租客租房贵、租赁品质低的问题。



图5 X村建设现状

Fig.5 Status quo of X village
资料来源:卫星影像,作者拍照。

5 城市更新转型模式与传统模式的影响比较：以X村改造为例

5.1 X村概况

X村位于南方某大城市核心地段，用地总面积31.2hm²，共有住户约737户。住宅建筑密集，现状配套和基础设施陈旧落后，道路拥挤。以村民自建住宅为主，有小学、幼儿园、邮局等公建配套，沿街设有少量商业，南部地区有少量工业用地（图5）。全村建筑量约61万m²，平均容积率约2.0。开发商介入X村的谈判，现状摸查等迄今为止已有近10年的时间，至今达成约90%的签约率。

5.2 开发商主导的更新方案

开发商负责X村的动员拆迁、补偿安置、实施建设等全部事宜。规划方案采取“整体改建、局部保护”的策略，主要分为融资地块、回迁地块和配套地块三大片区，总建筑面积约115万m²，毛容积率达到3.7（图6）。其中融资地块用地面积11.1hm²，毛容积率接近6.0（表1，表2）。



图6 开发商主导下的城中村改造方案
Fig.6 Property-led redevelopment of Chengzhongcun
资料来源：根据开发商提供方案改编。

开发商编制的改造方案中，开发商毛利润可达40多亿元，接近政府要求的开发商毛利润<25%（168*25%=42亿元）的要求，盈利空间较大。政府可以获得开发商补缴的土地出让金约40亿元，但目前方案整体容积率过高（融资地块容积率6.0以上），部分住宅建筑高度接近100m，公共服务和交通基础设施配套压力较大。村集体则获得少量办公楼、沿街商业作为集体经营性物业。村民在改造后按照1：1.1比例获得商品房48万m²和集体经营性物业带来的分红收入，整体居住环境得以改善。

5.3 村集体自主改造方案下的收益

村集体自主改造方案是指由村集体负责拆迁、补偿安置、实施建设等全部事宜。根据政府的要求，划出一定面积的土地进行公开出让。村集体村民获得拆迁和补偿安置的成本，并寻找建筑承包商实施回迁安置住宅区及公共服务设施的建设。

为开展不同开发模式下的收益比较，收益测算仍参考前述方案，在配套设施、公共绿地、道路用地面积不变的情况下，可用于融资和回迁的用地面积约22hm²，这22hm²用地的利用方式将决定政府、村集体和村民的收益分配，并对

表1 用地面积指标表
Tab.1 Land use structure

用地类型	hm ²	亩
回迁用地	11.0	165
融资用地	11.1	166.5
配套设施用地	2.7	40.5
公共绿地	0.1	1.5
道路用地	6.3	94.5
合计	31.2	468

资料来源：根据开发商提供方案计算。

表2 建筑面积指标表
Tab.2 Floor space of various buildings

分项	面积(万 m ²)
商品房	60
回迁住宅	48
办公	3
设施配套(小学、幼儿园)	2
商业	2
合计	115

资料来源：根据开发商提供方案计算。

容积率产生影响，以下按照“收益不变，反推容积率”和“容积率不变，反推收益”两种情景进行分析。

情景一为政府和村集体村民收益不变下的容积率。在新模式下，政府仍拿到40亿元土地出让金，村集体村民补偿相比开发商方案不减少，在此情景下反推容积率。扣除村集体自主改造成本估算主要包括前期统筹成本（同开发商方案）、拆迁补偿成本（同开发商方案）、施工建设成本（建安、绿化、市政配套等）及其他不可预见费（前三项成本的3%—5%）四部分的成本估算约22—25亿元。而融资地块的土地出让金需达到60—65亿元，建筑量为27万m²，加上其他拆迁安置面积，计算毛容积率约2.6。在此情景下，政府、村集体、村民等各方利益相比开发商方案均未减少，但容积率从3.7大幅下降到2.6。

情景二设定的条件是，如果获得与开发商主导模式下的高容积率，政府收益会产生哪些变化？如果按照开发商主导模式下的毛容积率3.7，但应用新模式进行开发建设，22hm²融资回迁土地的实际容积率达到5.1。初回迁地块11.0hm²外，剩余11hm²土地可用于融资出让，估算土地出让金将达到约128亿元，扣除村民安置住宅与产业用房建设成本和融资地块的土地一级开发费用约22—25亿元，政府可获得100亿元左右的土地出让金，比开发商主导模式下的政府收益提高一倍以上。

6 结语

纵观近年来我国城市更新的历程，体现了从“政府主导的福利型更新”向“开发商主导的市场化更新”转型的趋势，2009年以来广东的“三旧改造”，更体现了“政府——土地业主——开发商”合作更新的特点。然而，地产导向的更新在解决开发融资问题的同时，带来了一系列社会问题。由钉子户引发的“反公地困局”，使地方政府意图通过与开发商的联盟推动的更新过程，最终反而让步于开发商和村民结成的联盟（章征涛，刘勇，2019），结果反而是地方

政府的财政利益与城市的公共利益受到严峻挑战。基于此,我们提出应回归“政府统筹”的路径,通过相对透明的参与式规划流程设计,缓解由于“反公地困局”引发的高成本问题,并鼓励利用集体土地建设租赁住宅,最终解决流动人口的租赁需求。总之,在当前中国经济增速下行、城市开发建设模式全面转型的关键时期,探索突破现有城市更新模式困局的新模式,对促进我国主要人口流入地城市更新的进程,培育和建构城市空间治理体系和加快城市化过程中本地村民安置与外来人口居住问题,具有重要的战略意义。

姚之浩博士和博士生严雅琦绘制了部分图纸,特此致谢。

注释

- ① “反公地困局”出自赫勒教授(2009)提出的“反公地悲剧”概念。他认为当公共资源上产权过多,权利人相互制衡时,就会有资源虚置、效率低下的情况产生。

参考文献 (References)

- [1] 陈易. 转型期中国城市更新的空间治理研究: 机制与模式[D]. 南京大学博士学位论文, 2016. (CHEN Yi. Study on spatial governance of urban renewal in China transformation period: mechanism and model[D]. The Dissertation for Doctor Degree of Nanjing University, 2016.)
- [2] 郭旭, 田莉. 自上而下还是多元合作: 存量建设用地改造的空间治理模式比较[J]. 城市规划学刊, 2018(1): 66-72. (GUO Xu, TIAN Li. Top-down versus multi-cooperation: a comparative study on the governance of stock construction land in developed areas of China[J]. Urban Planning Forum, 2018(1): 66-72.)
- [3] 过勇, 程文浩. 城市治理水平评价: 基于五个城市的实证研究[J]. 城市发展研究, 2010(12): 119-124. (GUO Yong, CHENG Wenhao. Measuring governance level of Chinese localities: empirical study in five Chinese cities[J]. Urban Studies, 2010(12): 119-124.)
- [4] 栾晓帆, 陶然. 超越“反公地困局”: 城市更新中的机制设计与规划应对[J]. 城市规划, 2019(10): 37-42. (LUAN Xiaofan, TAO Ran. Beyond "predicament of anti-commons": mechanism design and planning response in urban renewal[J]. City Planning Review, 2019(10): 37-42.)
- [5] 迈克尔·赫勒. 困局经济学[M]. 阎佳, 译. 北京: 机械工业出版社, 2009. (HELLER M. The gridlock economy[M]. LÜ Jia, translate. Beijing: China Machine Press, 2009.)
- [6] 田莉, 姚之浩. 中国大城市流动人口: 家居何方[J]? 比较, 2018(1): 194-207. (TIAN Li, YAO Zhihao. Where do the immigrants live in China's big cities[J]? Comparison, 2018(1): 194-207.)
- [7] 王佃利. 城市治理体系及其分析维度[J]. 中国行政管理, 2008(12): 75-79. (WANG Dianli. The system of governance and its analysis dimension[J]. Chinese Public Administration, 2008(12): 75-79.)
- [8] 姚之浩, 田莉, 范晨琛, 等. 基于公租房供应视角的存量空间更新模式研究: 厦门城中村改造的规划思考[J]. 城市规划学刊, 2018(4): 88-95. (YAO Zhihao, TIAN Li, FAN Chenjing, et al. Research on urban renewal targeting the supply of public rental housing: a case of Xiamen Chengzhongcun regeneration[J]. Urban Planning Forum, 2018(4): 88-95.)
- [9] 章征涛, 刘勇. 城中村改造中的“增长联盟”研究——以珠海市山场村为例[J]. 城市规划, 2019(7): 60-66. (ZHANG Zhengtao, LIU Yong. Growth coalition in urban village redevelopment: a case study on Shanchang village of Zhuhai city[J]. City Planning Review, 2019(7): 60-66.)
- [10] 赵晔琴. “居住权”与市民待遇: 城市改造中的“第四方群体”[J]. 社会科学研究, 2008(2): 118-132. (ZHAO Yeqin. Housing power and citizenship: the fourth group in the urban reconstruction[J]. Sociological Studies, 2008(2): 118-132.)

修回: 2020-04