

# 新中国城市扩张与更新的制度逻辑解析

□ 李晋轩, 曾 鹏

**[摘要]** 新中国成立以来,我国城市发展先后经历了“计划体制、土地财政、政策创新”等不同阶段。基于跨学科视角,透过“发展权、信用融资、开发外部性”3条线索,可从土地制度演进中一窥城市发展的深层逻辑。我国城市面临着以存量更新为主流的发展前景,当前的城市治理模式尚无法全方位回应“灵活配置土地发展权、合理利用土地信用融资、积极协调土地开发外部性”的诉求,建议采用“推广城市更新单元、建设保障性住房、创新外部性内化途径”等制度优化策略。

**[关键词]** 城市制度;城市更新;发展权;信用融资;外部性

**[文章编号]** 1006-0022(2020)17-0077-06 **[中图分类号]** TU984 **[文献标识码]** A

**[引文格式]** 李晋轩,曾鹏. 新中国城市扩张与更新的制度逻辑解析[J]. 规划师, 2020(17): 77-82, 98.

## An Analysis of the Institutional Logic of Urban Development and Regeneration in the People's Republic of China/Li Jinxuan, Zeng Peng

**[Abstract]** Since the founding of the People's Republic of China, China's urban development and transformation has experienced different stages such as “development and construction according to plan”, “monopoly of the first-class land market”, and “promulgation of experimental urban policies”. Based on an interdisciplinary perspective, through the three clues of “land development right”, “credit financing” and “externalities”, the deep logic of urban development can be gleaned from the institutional changes. China's cities are facing development prospects based on stock regeneration. The current urban governance model has not been able to fully respond to the development demands of “flexible allocating land development right”, “reasonable using credit financing” and “active sharing externalities”. This study proposes to use the system optimization strategies of “establishing urban renewal units”, “building affordable housing” and “internalizing the externalities of regeneration”.

**[Keywords]** Urban institution, Urban regeneration, Land development right, Credit financing, Externality

### 0 引言

作为一种独特的人类聚居形式,城市起源于农业社会的定居生活。数千年来,随着人类从“农业社会”转向“工业社会”再转向“信息社会”,城市的核心职能从“交易”转向“生产”再转向“服务和创新”,带来城市中不断循环发生的扩张与更新。

我国城市也时刻经历着类似的动态变化过程。在古代,长安、洛阳等城市的屡次重建,承载着未曾中断的中华文化<sup>[1]</sup>;近现代,长达一个世纪的半殖民地历史,导致我国城市在东西方营城理念的冲突下呈现出“嫁接型规划、跳跃式发展”等特征<sup>[2]</sup>;新中国成立后,我国城镇化得到长足发展,城市建成区总面积从1949年的约0.2万平方公里<sup>[3]</sup>一路飙升到2017年的14.6万平方

公里<sup>[4]</sup>,其间有大量城区先后经历了重建与再开发。

针对以上现象,一些学者尝试从人口增长、产业发展、规划导控等视角进行解析,对我国城市扩张与更新背后的逻辑提出了卓有见地的观点<sup>[5]</sup>。笔者认为,或许制度演进是理解新中国城市发展的重要线索。围绕这一判断,本文从“发展权、信用融资、开发外部性”3个角度展开论证。

### 1 新中国城市扩张与更新的总体脉络

城市的发展是其不断地经历扩张与更新的过程。在我国,城市的扩张涉及旧城扩建、新区开发、新城建设等多种模式,城市的更新则包括“拆除重建、功能改变、综合整治、存量再开发”等不同类型。

**[基金项目]** 国家自然科学基金面上项目(51678393、51978447)

**[作者简介]** 李晋轩,天津大学建筑学院博士研究生。

曾 鹏,通讯作者,博士,天津大学建筑学院副教授、博士生导师、副院长、城乡规划系主任,小城镇规划发展研究所所长。

新中国城市扩张与更新的进程中，存在不同阶段的差异化特征。基于阳建强<sup>[6]</sup>、孙施文<sup>[7]</sup>等学者对新中国城市发展的若干主要方面的考察，本文将其总体脉络划分为3个特征阶段<sup>①</sup>。

### 1.1 计划体制控制下的城市扩建与旧城改造

新中国成立后，我国城市制度建立在“计划、规划”两分的基础上<sup>[7]</sup>，逐步向苏联模式倾斜；城市发展的目标是在空间上实现国家经济计划所确定的建设任务。改革开放初期，国家在计划体制基础上展开渐进式改革，形成计划主导市场的“双轨制”局面；面对长期城市建设欠账所导致的住房短缺、交通拥挤与设施不足等问题，继续采用“建设规划”的基本范式来翻新老城、扩建新城。

直至20世纪90年代初期，我国城市发展始终受到计划体制的强烈影响，国家对于土地资源的配置处于决定性地位。城市发展以工业化的战略目标为主导，城市规划成为单向落实计划需求的技术工具，国家的“建设意志”取代“公共利益”成为城市发展的实际内涵<sup>[8]</sup>。

### 1.2 土地财政支撑下的新区开发与集中拆迁

1981年，深圳开始征收土地使用费；1987年，深圳成功出让3宗国有土地的使用权。同期，我国先后完成“分税制、分权化、土地有偿使用、住房市场化”等一系列制度改革，全面转向社会主义市场经济体制。随着“央—地”关系的微妙改变，更多增长压力转移至地方，催生出“增长主义”的城市发展环境<sup>[9]</sup>。基于对一级土地市场的垄断，城市政府通过土地抵押贷款和国有土地使用权出让等形式为发展融资，形成对土地财政的深度依赖。

在“唯GDP”的绩效考核标准下，城市政府大量收储郊区农地和建成区内的低效土地，城市发展中出现大规模新区开发与集中拆迁。单一增长目标导向

下的发展，暴露出城市空间蔓延、城乡和区域发展差距加大、生态环境恶化等问题<sup>[10]</sup>。

### 1.3 政策创新引导下的理性建设与多元更新

2008年全球金融危机爆发后，中央加强了再集约化的步伐<sup>[11]</sup>，通过“上收总规审批权、强化规划督察、改革空间规划体系”等手段来遏制地方的扩张冲动。作为回应，东南沿海地区部分城市（如深圳、上海等）积极颁布试验性政策、研究编制非法定规划，拓展城市治理中的上下结合与多主体参与，以发挥存量更新对发展的驱动效应。

十八大以来，在中央政府对我国城市群结构体系的积极谋划下，以雄安为代表的新区建设进入理性时期。此外，以“综合整治、功能改变、存量再开发”为主要类型的多元更新实践快速推进，在集中拆迁中难以实现的中小型地块更新得到较快发展。

## 2 总体脉络中的3条制度线索

城市制度包括土地、税收、法律和户籍等多个层面。其中，土地制度是对城市的扩张与更新产生最显著影响的因素之一。在我国城市从“计划体制”到“土地财政”再到“政策创新”的总体发展脉络中，“发展权、信用融资、开发外部性”构成3条土地制度线索，可从中一窥城市发展的深层逻辑（图1）。

### 2.1 土地发展权：从“全面国有”到“绑定出让”再到“灵活配置”

作为构成土地产权束的重要权利之一<sup>[12]</sup>，土地发展权是在建设中变更土地用途或提升开发强度的权利。土地发展权的有效交易与合理配置，有助于实现城市土地要素的价值最大化利用。

(1)1956年“三大改造”期间，城市土地开始实质性的全面国有化。其后，为快速弥补工业化的差距，土地作为重

要的生产资料由国家统一分配。基于城市建设总局扩大而来的城市建设部统一管理全国城市工作，国有土地以行政划拨方式无期、无偿、无条件使用。由于忽略了市场机制在土地资源分配中的作用<sup>[13]</sup>，城市扩张与更新中常出现违背土地市场规律的情况<sup>[14]</sup>。

(2)1988年，《宪法修正案》和《土地管理法修正案》先后确认“土地使用权可依法转让”。1990年《城市规划法》施行，确立“一书两证”的规划管理制度，控规的雏形开始出现<sup>[15]</sup>，用地性质、开发强度等规划技术指标成为土地出让条件的一部分。在城市政府垄断一级土地市场的情况下，在非划拨土地的开发中发展权实质上与使用权严格绑定，规划外自下而上的城市发展需求受到抑制。

(3)2009年以来，随着城市政府对配置“二级土地发展权”<sup>[16]</sup>诉求的不断提升，部分城市在其试验性政策中尝试为“旧厂区、城中村”等用地设置独立的发展权交易途径。例如，允许现状使用权人以补缴土地出让金的形式变更用地类型，或在为城市提供足量公共服务设施后自行增加容积率。以上探索丰富了发展权作为一种要素通过市场灵活配置的途径。

### 2.2 土地信用融资：从“用无可用”到“过度依赖”再到“合理利用”

信用，是在一定时间内有能力偿还或获取一笔资金的预期。城市发展中的土地信用融资，是基于“土地发展的信用（显示于地价的房产升值预期）”、以一定抵押物（土地或房产）从金融机构处获取资金，再投资于城市并以产生的收益来偿还的过程。由此，城市政府得以花“明天的钱”来建设今日之城市，资本的形成方式摆脱了对过去积累的依赖<sup>[17]</sup>。

(1)新中国成立初期我国处于孤立状态，外部援助极少、国内资本市场亦十分困顿。城市土地和住房由国家统一分配、不允许自由交易，因而其不具有资产属性，无法作为信用融资的抵押物。为在资金匱

乏的条件下推进工业化，城市依赖从乡村社会中汲取积累<sup>②</sup>来实现发展<sup>[18]</sup>。

(2)20世纪80~90年代，以1982年《宪法修正案》提出的“城市土地归国家所有”为基础，“垄断下的土地使用权出让”和“住宅商品化改革”分别为“城市政府”与“开发商”的土地(房地产)信用融资创造出可能(图2)。随着土地财政的运转，信用融资逐步摆脱“先整理、后出让”的初始模式<sup>③</sup>，城市政府对银行借款的依赖度降低，而转为直接通过土地出让融资的模式<sup>[19]</sup>。同期，为维持房地产价格预期，中央政府通过持续超发货币、追加基建预算来参与地方土地市场，推动我国城镇化率从1992年的27.46%快速增长至2019年的60.60%。

(3)面对“城市股票”泡沫破裂<sup>④</sup>的潜在风险，一些城市开始探索利用土地信用融资的理性渠道，并着重在城市更新中推广多样化的辅助融资手段。例如，在赋予确有发展潜力的片区以信用融资的优先地位的同时，拉动多方主体自筹资金或以土地入股城市更新，逐步形成和社会资本共享城市发展的风险与收益的局面。

## 2.3 土地开发外部性：从“主观忽视”到“局部干预”再到“积极协调”

外部性，指某个主体的行动和决策使另一主体受损或受益的情况。土地开发具有明显的外部性，外部性补偿中既应包括因开发的正外部性而获得的额外收入，也应包括因开发的负外部性而支出的额外成本。积极应对土地开发外部性，有助于优化土地要素配置、维护城市发展中的空间正义。

(1)住房公有制时期，城市住房因无法交易而不具有资产属性，间接导致土地开发的正、负外部性在快速工业化的发展目标下被有意忽略。城市社区与公共服务设施按“千人指标”确定，但其空间布局则注重形式化而忽略公平性。同时，城市中心区规划建设了大量“职



图1 城市发展的制度线索示意图

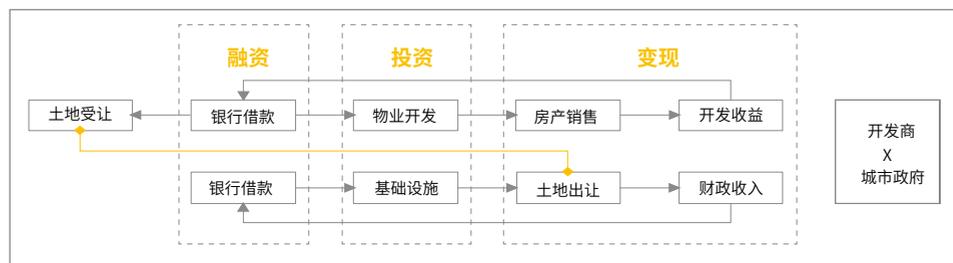


图2 城市政府与开发商的土地(房地产)信用融资逻辑示意图

住一体”的工业区，长期计划式发展导致的生活废物与“三废”污染成为导致城市环境问题的重要原因<sup>[10]</sup>。

(2)商品化改革后，城市开发的正外部性得以体现于周边房产的升值之中。为回收开发带来的周边土地溢价，地方政府通过对一级土地市场的垄断来推动围绕公共服务提升的成片建设<sup>⑤</sup>，而中央政府则通过调控建设用地总量和制定税收分账标准来参与土地财政的治理。这一阶段，对于土地开发负外部性的导控手段相对有限，主要依托规划阶段的事前控制，导致人居环境不公平的加剧。

(3)随着房价上涨，城市扩张与更新中征地环节的成本持续攀升，逐渐超出地方政府的信用融资极限<sup>⑥</sup>。为拉动市场投资、降低交易成本、增进社会公平，城市政府逐步放弃对土地开发正外部性收益的垄断，并试验性地引入“以地入股、原地还迁”等渠道将土地溢价返还给多元参与主体。同期，对土地开发负外部性的精细化治理基本成熟，如正确处理相邻关系的原则被写入《民法典》中。

## 2.4 小结：制度演进与城市发展紧密相关

综上所述，土地制度和我国城市扩

张与更新的总体脉络之间存在紧密的联系，两者同步演进、相互促进。一方面，城市发展中时刻存在政府与市场、社会等多主体的密切互动，聚焦于特定目标的微观博弈事件最终累积为新的制度；另一方面，动态调整的制度时刻影响着城市的扩张与更新<sup>[20-21]</sup>，在客观上构成城市迭代发展的动力之一。

不同发展阶段的城市对于空间资源价值的理解和应用方式不尽相同<sup>[22]</sup>，制度之间并无绝对的好坏优劣之分。与城市发展需求相符的制度能够减少交易成本、促成多方协同、实现精细化治理，而不适宜的制度则可能降低资源配置的效率，乃至产生实施中的“逆向”效应<sup>[23]</sup>。

## 3 面向存量的制度困境与应对

尽管计划式开发、土地出让和集中拆建仍将持续存在，但在大城市病凸显、土地资源稀缺的总体背景下，我国城市将逐步进入存量优先的内涵式发展阶段。在相似的发展轨迹中，西方国家先后经历过从“理性规划”到“倡导式规划”再到“协作式规划”的范式转变<sup>[24]</sup>，实现过从“工具理性”向“有限理性”再向“交往理性”的认知发展<sup>[25]</sup>，其进程

被认为与持续的制度优化密切相关。

当前,我国中央与地地方针对“发展权、信用融资、开发外部性”三方面制度颁布了一系列试验性政策,其中已体现出部分符合我国城市发展特征的有益转变。但总的来说,现行土地制度仍存在一定偏差,需要直面困境、合理应对。

### 3.1 关于“灵活配置土地发展权”

#### 3.1.1 困境: 规划刚性阻碍发展权流转

长期以来,我国城市土地的发展权被部分隐藏在调整控规的行政权力之中<sup>[26]</sup>。对于理性导向、设计导向的城市扩张而言,与土地出让绑定的发展权配置模式已经十分成熟。实际上,30年前借鉴欧美区划法而形成的控规<sup>[27]</sup>正是为了增量建设的开发审批而创制的。

但是,由于控规体系对规划刚性的过度强调,城市更新过程中的土地发展权配置面临困境。存量再开发本质上是产权交易的过程<sup>[26]</sup>,规划刚性却导致土地发展权无法作为独立的发展要素来实现市场化配置。相关研究指出,产权交易是我国存量规划的核心<sup>[28]</sup>、面向存量的规划编制应当围绕“如何清晰地划定产权”这一主题展开<sup>[29]</sup>。由于忽略了城市更新对发展权重构的内在需求,土地增值的利益协调问题<sup>[30]</sup>处于模糊地带。近年来,控法定化的理念进一步锁定了城市建成区的土地发展权,因控规调整带来的额外交易成本削弱了多方主体参与城市更新的动机。

#### 3.1.2 应对: 推广“城市更新单元”, 丰富发展权配置手段

在台北<sup>[31]</sup>、东京<sup>[32]</sup>和深圳<sup>[33]</sup>等高度城市化地区的更新治理中<sup>⑦</sup>,常通过划定城市更新单元的方式来配置发展权。具体操作中,由城市政府优先确定若干重点发展片区作为引导,并提出土地、产权、规划和资金等多种盘活手段<sup>[34]</sup>。土地权利人可在自愿基础上拉动社会资本共同编制更新单元规划,并提前明确利益分配计划以作为规划实施的审批条

件;通过审批后的更新单元规划可以替代原有控规(或区划),成为再开发的法定依据。

城市更新单元制度强化了政府、市场、权利人等多方主体的深度参与,将城市更新中“策划—规划—利益分配—实施”等原本分散的步骤统筹到一个整体环节中,减小了规划刚性对城市更新的限制,形成统一承载使用权和发展权的平台(图3)。在规划编制的博弈中,往往以增加开放空间或公共服务设施作为提高容积率或土地转用的条件,体现出土地发展权在多方主体之间的流转和交易,形成更新治理中上下结合的有效界面。

### 3.2 关于“合理利用土地信用融资”

#### 3.2.1 困境: 信用融资过度聚焦房地产

当前,我国城市仍面临着持续地扩张与更新需求。土地信用融资作为现代城市发展中的重要资本触媒,依旧具有独特的利用价值,有助于规避发展失速、陷入“中等收入陷阱”<sup>⑧</sup>等风险。

长期以来,我国城市对土地信用融资的利用过度聚焦于房地产领域的物质空间建设上,产生若干不利因素。例如,随着城市居民将房地产视作一种投资<sup>⑨</sup>,持续上升的地价推动土地财政进入新的轮回,带来房价泡沫与房贷坏账等潜在的金融风险。同时,信用融资对于快速回笼资金的天然需求导致大规模的拆除重建占据城市更新的主体,催生出开发强度高、社会公正失位、邻避效应强化与历史文化损失等矛盾。更重要的是,城乡二元户籍制度下的大规模新区开发导致了“人的城镇化”与“地的城镇化”之间的割裂,外来劳动力的居住权仍缺乏保障。

#### 3.2.2 应对: 提高“保障性住房”占比, 推动人口城镇化进程

进入从高速发展转向高质量发展的新时期,物质空间建设带来的土地溢价相对下降。有必要改良当前的土地信用融资体系,从“投资房地产的一次性收益”转向“投资人才的持续性收益”,

通过信用融资建设广覆盖的“保障性住房”,并设定“先租后售”规则来支撑“人的城镇化”。其中,关键环节在于针对城市产业发展的实际需求,为外来劳动力设置积分规则。在达到积分门槛前,劳动力可以长期租赁“保障性住房”,但此时对城市公共服务的使用受限;当劳动力通过向城市做出贡献而积累足够积分后,即可一次性地获赠“保障性住房”的使用权,从而实现个人价值的“期权变现”。在“保障性住房”模式中,信用的来源依旧是对城市发展的信心所导致的土地升值,但这种信心不再由物质环境提升带来,而是由劳动力升级和产业优化带来;建成后的“保障性住房”又成为对未来劳动力的新一轮投资,形成良性循环(图4)。

英国、新加坡等国的经验显示,使土地信用融资参与到城市竞争力提升的更多维度中,有助于推动空间、社会、经济的同步可持续发展。尤其当保障房建设与存量再开发结合时,“人的发展的信用”更深层次地与“城市发展的信用”融合,有助于减少城市更新后的“绅士化”现象。此外,建成的“保障性住房”在赠予劳动力前属于公共资产范畴,有助于降低城市政府的资产负债比、消解之前过度依赖土地财政带来的金融风险。

### 3.3 关于“积极协调土地开发外部性”

#### 3.3.1 困境: 正外部性的内化途径缺位

相比于增量扩张,城市更新会为城市带来更加明显的正、负外部性。传统的城市治理中,习惯于通过“用途管制、污染税征收、碳排放权交易”等方式对负外部性进行导控。而对于城市更新,通过“提升活力、创造就业、完善公共服务”等方式对周边建成区产生的辐射带动作用则被习惯性忽视且缺乏利益再平衡的有效手段。近年来,部分地方政策已在本质上涉及正外部性的内化机制问题<sup>⑩</sup>,但其初衷更像是为了破解模糊地权等历史遗留问题的“补丁式”改良。

截至目前，仅有上海、深圳等试点城市明确提及正外部性的内化机制<sup>⑩</sup>。

正外部性内化途径的缺位，导致我国城市更新实践缺乏活力。城市政府对建成区的公共服务设施投资较难取得回报，有时还会招致其他社区居民的反对；社会资本或权利人参与更新时，开发带来的外部性收益无法兑现，降低多元主体的行动意愿。

### 3.3.2 应对：创新“间接税制”下的外部性内化途径

西方国家一般以征收财产税的方式来回收土地开发的正外部性<sup>[35-36]</sup>。但是，短期内我国税收制度仍将以间接税制为主<sup>[17]</sup>，应结合“人民城市为人民”的理念做出合理创新。

对于以公共投资为主的城市更新，可参考西方国家的商业改良区<sup>⑪</sup>模式<sup>[37]</sup>进行优化。对于急需提升公共服务且社区居民意愿较强烈的片区，可结合城市更新单元的划定，设置若干“公共服务改良区”。在确定公共服务设施的规划、投资与利益补偿方案时，规定权利人需通过“一次性买断”或“5~10年的小额持续付费”来参与筹集更新所需的部分资金，政府在此基础上依据“民生困难程度”与“自付费比例”的双重指标，综合确定城市的更新实施顺序。

对于市场资本与权利人主导的多元更新，则需要合理确定基本容积<sup>⑫</sup>的基础上，完善容积转移、奖励与交易机制。其中，“基本容积”由更新前的现状容积与城市密度分区共同确定；“转移与奖励容积”以“因落实公共利益建设而减少的开发量”为底数，并依据“对周边建成区产生的贡献量”而差异化确定乘数<sup>⑬</sup>；“容积交易”则允许将“因用途管制的限制而无法实现”的部分发展权在市场内交易，以换取现金或入股其他开发项目。

无论是改良区模式，还是容积转移与奖励模式，其本质均是“以资金或发展权等公共资源为触媒，补贴带动某个片区的公共产品优化”，赋予原本无法

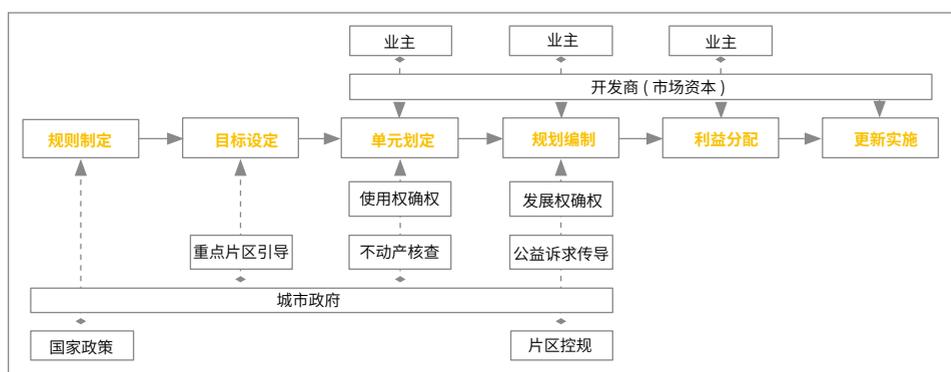


图3 城市更新单元的“策划—规划—利益分配—实施”流程图

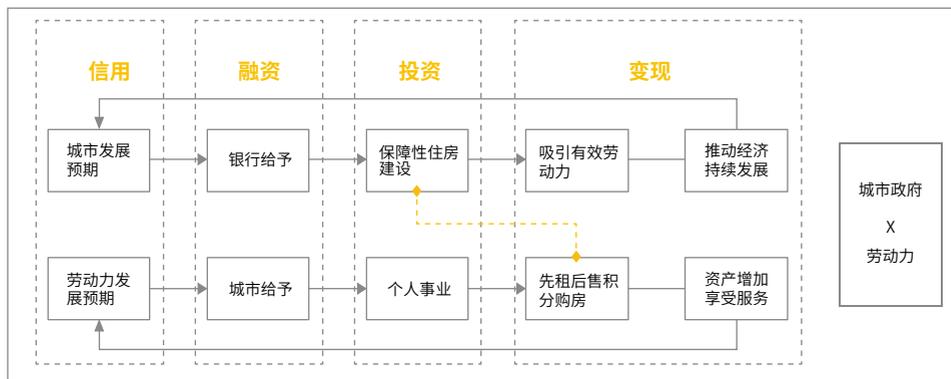


图4 城市发展与劳动力升级的交互示意图

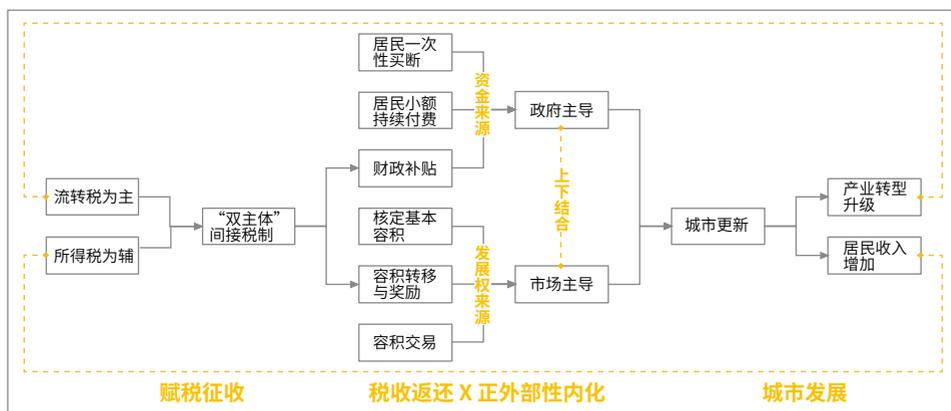


图5 间接税制下的正外部性内化逻辑示意图

自行更新的片区以散点式、针灸式更新的机会。这一过程中，城市政府在间接税制下获取的大量资金将会逐步返还到整个城区（图5），实现政府、权利人、市场主体、周边社区的共赢，体现出社会主义人居建设中“共在”的内涵<sup>[38]</sup>。

## 4 结语

在我国城市扩张与更新的进程中，“发展权、信用融资、开发外部性”3条

线索呈现出制度演进与城市发展彼此交互的内在逻辑。本文提出3项针对性的土地制度优化建议，以期更好地应对未来中国的城市发展。

值得指出的是，我国目前采用的“间接税制、大陆法系、城乡二元户籍”等其他基本制度，也会在一定程度上影响城市土地要素的配置。相信随着我国城市制度的不断完善，“财产税收常态化、规划判例制度化、人口同步城镇化”等转型也将同步发生，最终实现更高层次、

[注 释]

- ① 受限于不同城市发展的时序差异,我国城市扩张与更新的3个特征阶段在时间上存在重叠。此处的阶段划分重在“共性特征的清晰提炼”,而非“起止年的清晰划定”。
- ② 汲取积累的途径包括两个方面,即通过农村集体化来减少交易成本,或对农产品设置价格杠杆(剪刀差)。
- ③ 初始状态下,地方政府需要首先以土地为抵押向银行融资,并在“七通一平”与“规划调整”后出让土地以收回开发成本、赚取溢价;在央行存款准备金率的宏观调控下,商业银行将与居民存款总额相挂钩的大量资金贷予地方政府,供土地财政运转。
- ④ 近十年来“地王”频出的现象,即体现出地方政府与开发商对于城市中心区拆除重建的收益预期逐渐偏离实际。
- ⑤ 在我国间接税制下,住宅的升值无法传导至投资人(即城市政府)手中。因此,相比于成片开发,城市政府缺乏投资建成区公共服务设施的动机。
- ⑥ 这一信用源自地方政府可供抵押的全部城市建设用地的价值。
- ⑦ 台北称“都市更新单元”、东京称“再开发组合”、深圳称“城市更新单元”,实为同一制度。本文取第三种说法。
- ⑧ 中等收入陷阱表现为城市内部发展动力的不足。大量乡村人口进城务工后,会在享受部分公共服务的同时逃避付费义务;如果城市所能取得的“信用融资”不足以推动城市更新,则可能导致全体城市居民的产出降低。
- ⑨ 在城市集中连片开发的背景下,早先购买房产的业主将会享受到相邻片区后续建设带来的红利。赵燕菁指出,通过以上“资本升值途径”,私有住宅被认为是“可分红的城市股票”。
- ⑩ 例如,在2014年国务院颁布《关于推进文化创意和设计服务与相关产业融合发展的若干意见》,确认用地单位使用划拨土地从事文创设计等功能时土地用途可暂不变更,相当于以“用途改变和容积率提升”来奖励盘活工业存量所能带来的“文化、创新、就业”等正面效益。同期,原国土资源部随后颁布《节约集约利用土地规定》(2014年)、《关于推进土地节约集约利用的指导意见》(2014年)、《关于深入推进城镇低效用地的再开发的指导意见(试行)》(2016年)等政策反复强调这一处理方式。

- ⑪ 详见《上海市城市更新实施细则(试行)》(2016年)和《深圳市城市更新单元规划容积率审查规定(征求意见稿)》(2018年)。
- ⑫ 商业改良区模式中,要求全部业主缴纳“特别税费”(District-specific Tax)来维持公共空间的运营管理,实现地区商业价值提升的良性循环。商业改良区在加拿大、美国有较多实践,如纽约的时代广场、麦迪逊大道等。
- ⑬ 容积率是城市规划和管理中用来控制开发强度的量化指标,与城市开发的成本和收益密切相关;只要允许增加容积率,城市中的大部分“存量土地”终究可以被更新。极限状态下,无限度增加容积率的再开发模式接近于增量扩张,只是把征“农地农宅”变为征“国地民宅”。合理确定基本容积率的原因正在于此。
- ⑭ 例如,在城市再开发中保留重要的历史片区,能使其持续地为城市释放价值。因此,一方面需要转移由历史片区所占用的可开发容积至相邻地块(形成乘数中的“单位1”),另一方面需根据历史保护带来的正外部性转换为奖励容积率赋予更新项目。

[参考文献]

- [1] 董鉴泓. 中国古代城市发展的历史文化特征[J]. 城市规划学刊, 2009(6): 24-27.
- [2] 李百浩. 中西近代城市规划比较综述[J]. 城市规划汇刊, 2000(1): 43-44, 79-80.
- [3] 胡开华. 对我国城市建设用地的一些分析[J]. 城市规划, 1982(2): 39-42.
- [4] Peng Gong, Xuecao Li, Wei Zhang. 40-Year(1978-2017) Human Settlement Changes in China Reflected by Impervious Surfaces from Satellite Remote Sensing[J]. Science Bulletin, 2019(11): 756-763.
- [5] 顾朝林, 吴莉娅. 中国城市化研究主要成果综述[J]. 城市问题, 2008(12): 2-12.
- [6] 阳建强, 陈月. 1949-2019年中国城市更新的发展与回顾[J]. 城市规划, 2020(2): 9-19, 31.
- [7] 孙施文. 解析中国城市规划: 规划范式与中国城市规划发展[J]. 国际城市规划, 2019(4): 1-7.
- [8] 许皓, 李百浩. 从欧美到苏联的范式转换——关于中国现代城市规划源头的考察与启示[J]. 国际城市规划, 2019(5): 1-8.
- [9] 张京祥, 赵丹, 陈浩. 增长主义的终结与中国城市规划的转型[J]. 城市规划, 2013(1): 45-50, 55.

- [10] 沈清基, 彭姗妮, 慈海. 现代中国城市生态规划演进及展望[J]. 国际城市规划, 2019(4): 37-48.
- [11] 张京祥, 陈浩, 王宇彤. 新中国70年城乡规划思潮的总体演进[J]. 国际城市规划, 2019(4): 8-15.
- [12] 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.
- [13] 林坚, 赵冰, 刘诗毅. 土地管理制度视角下现代中国城乡土地利用的规划演进[J]. 国际城市规划, 2019(4): 23-30.
- [14] 赵冰, 林坚, 刘诗毅. “外引”与“内消”——国际经验对中国城乡土地利用相关规划的影响探析[J]. 国际城市规划, 2019(4): 31-36.
- [15] 孙施文. 解析中国城市规划[J]. 城乡规划, 2017(1): 12-21.
- [16] 林坚, 许超诣. 土地发展权、空间管制与规划协同[J]. 城市规划, 2014(1): 26-34.
- [17] 赵燕菁. 土地财政: 历史、逻辑与抉择[J]. 城市发展研究, 2014(1): 1-13.
- [18] 杨宇振. 危机应对: 理解中国城市化与规划的第三种视角[J]. 国际城市规划, 2019(4): 79-85.
- [19] 赵燕菁. 城市化2.0与规划转型——一个两阶段模型的解释[J]. 城市规划, 2017(3): 84-93, 116.
- [20] 曾鹏, 李晋轩. 存量工业用地更新与政策变迁的时空响应研究[J]. 城市规划, 2020(4): 43-52, 105.
- [21] 李晋轩. 城市存量工业用地更新政策的空间响应与制度优化研究[D]. 天津: 天津大学, 2019.
- [22] 尹稚. 完善规划程序, 建立健全存量空间政策法规体系[J]. 城市规划, 2015(12): 93-95.
- [23] 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(1): 89-94.
- [24] 张庭伟. 20世纪规划理论指导下的21世纪城市建设——关于“第三代规划理论”的讨论[J]. 城市规划学刊, 2011(3): 1-7.
- [25] 曹康, 王晖. 从工具理性到交往理性——现代城市规划思想内核与理论的变迁[J]. 城市规划, 2009(9): 44-51.
- [26] 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.
- [27] “空间治理体系下的控制性”[下转第98页]