

# 不完全契约下土地剩余权博弈与配置机制研究

——以广州 YH 地块城市更新土地整备为例

□ 何冬华, 刘玉亭, 王秀梅

**【摘要】**城市更新是多方建立契约关系的过程,本质是政府与原土地权属人和社会资本方建立的一种不完全契约关系,而政策规范的滞后则导致新的不完全契约关系的出现。基于不完全契约理论,文章以广州 YH 地块为例,分析城市更新过程中地块相关利益主体间的博弈冲突,并探讨土地整备剩余权的动态配置机制,结果发现,城市更新不确定领域中各方趋利避责,加大了交易成本;城市化带来的隐性增值往往会打破静态契约;政府作为隐性角色介入,基于理性工具、土地整备共同规划、协商谈判,重构契约内外剩余权。

**【关键词】**城市更新;不完全契约理论;土地整备剩余权;交易成本;广州

**【文章编号】**1006-0022(2021)17-0068-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

**【引文格式】**何冬华,刘玉亭,王秀梅.不完全契约下土地剩余权博弈与配置机制研究——以广州 YH 地块城市更新土地整备为例[J].规划师,2021(17):68-73,85.

The Gaming of Land Residual Rights and Their Configuration Mechanism under Incomplete Contracting: A Case in Guangzhou/He Donghua, Liu Yuting, Wang Xiumei

**【Abstract】** Urban renewal is a process of multi-stakeholder contracting, which is essentially an incomplete contracting between the government, original land owner, and social capital. In practice, incomplete policies and regulations have resulted in incomplete contracting. Based on incomplete contracting theory, the paper takes the YH land parcel in Guangzhou as an example, analyzes the gaming and conflicting among different stakeholders in the process of urban renewal, studies the dynamic configuration mechanism of land residual rights, and finds that: each stakeholder has sought to maximize his benefits and minimize his responsibilities due to the uncertainties of urban renewal, which has increased the transaction costs; added land value brought by urbanization will break existing contracts; the government shall intervene with rational tools such as land reorganization planning to restructure residual rights beyond contracting through negotiation.

**【Key words】** Urban renewal, Incomplete contracting theory, Land reorganization residual rights, Transaction cost, Guangzhou

每一种交易都是一种契约<sup>[1]</sup>,而涉及土地再开发的城市更新往往由政府、原土地权属人和社会资本方发挥各自优势,联合推进土地再开发,共同承担责任、分享收益。因此,也可以将城市更新理解为多方建立一种契约关系的过程。改革开放以来,我国经过 40 多年的增量开发探索,已形成一套成熟的从国家到地方的土地开发政策。然而,面向存量的土地开发政策多为地方自发探索的存量开发政策,仍处于初探阶段,且存在较多仍未标准化的领域,造成了城市更新中的不完全契约关系,这种不完全契约关系在不确定的领域中表现最为显著。

不完全契约理论颠覆了古典经济学的完美市场信

息完全和交易成本为零两大假设<sup>[2]</sup>,国内外研究结果显示,产生不完全契约的根本原因有 3 个:在契约各方的有限理性下,难以预见未来的所有情况;在信息不完全对称下,即使可以预见未来的情况,由于交易事项的不确定性,契约方也难以用无争议的语言将交易事项都写入契约,或写入的成本过高;即使契约达成一致,也难以交由第三方裁决<sup>[3-5]</sup>。

在不完全契约下,为推进城市更新实现交易费用最小化,中央和地方政府在实践中开展了“阳光权力”、信息公开等一系列探索,也催生了“阳光权力”与信息公开的研究热潮。例如,南京市于 2006 年提出“行政

**【基金项目】** 国家自然科学基金项目(41771175)

**【作者简介】** 何冬华,教授级高级工程师,注册城乡规划师,华南理工大学建筑学院博士研究生,广州市城市规划勘测设计研究院规划设计一所所长,广东省“三旧”改造协会土地整备委员会副主任委员。

刘玉亭,通讯作者,华南理工大学建筑学院教授、博士生导师。

王秀梅,现任职于广州市城市规划勘测设计研究院规划设计一所。

权力阳光运行机制”，在政务信息公开可能出现问题的关键环节加以监管和规范；2008年，江苏省政府在实行行政权力网上公开透明运作、“权力阳光”信息平台建设等方面发布了相关政策文件。杨忠民指出，“权力阳光”是指“权力的运行和监督都要以公开的方式进行”<sup>[6]</sup>。在学术研究上，章剑生提出应协调好信息保密与知情权的关系，切实保障公民的知情权<sup>[7]</sup>；王敬波提出公共利益是政府信息公开的关键平衡器<sup>[8]</sup>。一些博士论文陆续从不同视角就政府信息公开展开探讨，如林爱珺从新闻传播学视角探讨了知情权的法律保障<sup>[9]</sup>，吴昊探究了大数据时代的政府信息共享机制<sup>[10]</sup>。不难发现，现有的实践与研究多关注政务信息资源公开等行政阳光行为，但却鲜少系统探讨切实降低交易成本的多方对话机制，关于土地剩余权的动态配置机制的深入研究尚显不足。

城市更新是我国高质量发展阶段的必然趋势，而城市更新中的契约是不完全的，多方博弈冲突与谈判就成为不可避免的问题。因此，本文以全国率先开展“三旧”改造的城市之一广州为例，探索不完全契约下城市更新土地整备的土地剩余权博弈冲突与动态配置机制。

## 1 城市更新中的不完全契约

### 1.1 城市更新中不完全契约的本质

城市更新是多方共同投入土地、资本和管理等要素进行土地再开发，并获得收益的经营行为<sup>[11]</sup>，本质是政府与原土地权属人、社会资本方及社会公众建立的一种契约关系。由于城市更新过程中的信息往往是不完全或不对称的，且各主体是有限理性的，城市更新的契约总是不完全的。换言之，城市更新具有不完全契约的特征。尤其是城市更新规划往往伴随着控规的修改，这样的城市更新规划过程具备更强烈的公共契约特征。实质上，城市更新在一定意义上由于其有限理性，包括政策规定标准的缺

失等，契约方难以预见未来所有可能出现的情况，导致契约签订过程中不免出现博弈冲突；纵使契约各方暂时达成一致，契约条款也难以周详。因此，与城市更新的相关规划，如城市更新总规、片区策划方案和实施方案甚至是控规调整等，往往是在特定阶段的有限理性下缔结的一种基本契约。

现实中建设用地的使用权分散在土地使用者手中，导致城市更新的契约剩余权由不同权属人所掌握<sup>[12]</sup>。原土地权属人把持了土地自然属性所赋予的物质空间，可以拒绝不按其要求使用的人使用土地，从而获得并保留土地资产的剩余收益，这也使得城市更新谈判与再谈判过程中可能出现因“赔不起”而无法推进的局面。同时，存量土地可以在土地使用者之间进行交易，这使得存量土地更新的类型与路径更多、更复杂，需求也更加多样，带来的规划调整甚至是颠覆式的。频繁的规划调整导致了规划契约的不断调整，从而使事前建立的契约关系变得更加不确定与不可预见。

### 1.2 规范滞后导致新的不完全契约关系出现

不同于增量土地开发有成熟的政策体系，我国对于存量再开发的政策仍处于探索阶段，纵使是2009年便先于全国探索“三旧”改造的广东省，在存量再开发的部分领域也尚缺乏相应的规范与标准。这种不确定领域的存在，导致了城市更新中新的不完全契约关系的出现。

#### 1.2.1 城市更新政策举措存在不确定领域

广东省于2009年在我国率先开展“三旧”改造工作，随后广州于2015年成立城市更新局，成为我国最早成立城市更新局的城市。广州在城市更新制度、管理和规划等方面都具有丰富的经验，2009年出台的《广州市关于加快推进“三旧”改造工作的意见》（穗府〔2009〕56号）揭开了广州“三旧”改造的序幕，自此广州全面开展城市更新相关工作。近

年来，广州陆续出台《关于加快推进“三旧”改造工作的补充意见》（穗府〔2012〕20号）、《广州市城市更新办法》（市政府令134号）及《广州市深入推进城市更新工作实施细则》（穗府办规〔2019〕5号）等系列政策文件。广州城市更新的重点也随之从关注市场需求与改造的经济平衡到关注政府收储土地与国有企业用地盘活，再到关注城市公共产品供给与产业空间营造的转变（图1）。

广州十几年的探索取得了显著成效，促进了珠江钢琴、珠江啤酒、广钢、广纸和东圃立交等的更新改造<sup>[13]</sup>，出现了猎德村、琶洲村、潭村和田心村等一批成功的更新改造案例。然而，近年来在“吃肉剩骨头”的市场规律下，随着易改造项目的陆续成功推进，广州需面临越来越多产权复杂、地块零碎的改造项目。为解决“就项目论项目”导致更新改造难以推进的问题，广州于2020年出台了“1+1+N”系列政策文件，探索“土地整合”“异地平衡”等成片连片改造模式，聚龙湾、南洋电器厂等成片连片土地整备工作也陆续开展起来。然而，十几年来出台的众多政策中，基于何种土地用途的土地价值评估标准尚无明确、清晰的界定，这使得“异地平衡”“土地整合”“容积率转移”等仍然是不确定领域，导致新的不完全契约关系的出现。

#### 1.2.2 协商谈判政策举措缺乏规范化细则

广州在城市更新土地整备过程中考虑了因城市更新契约的不完全性而带来的再谈判，2015年以来出台的城市更新政策开始逐渐关注城市更新各主体的谈判，同时广州出台相应的协商谈判举措，如公示、“招拍挂”、表决、签订监管协议和承诺书、举行专家论证会、咨询与监督等（表1）。

然而，细读各项政策条文不难发现，尽管广州出台了协商谈判相关政策举措，但一方面，这些政策条文多为泛泛交代，尚未进一步明确谈判的规范化运行机制；另一方面，仍然缺失部分主体的协商谈

		市场活力导向		资产增值导向		城市品质导向	
		2009年	2012年	2015年	2017年	2019年	2020年
背景		亚运前后,为提升城市整体形象,缓解建设用地资源紧缺		缓解城市债务,盘活国有企业低效用地		粤港澳大湾区城市群人才、产业竞争升级	
主体		广州市“三旧”改造工作办公室		广州市城市更新局		广州市住房和城乡建设局、规划和自然资源局	
政策		①《广州市关于加快推进“三旧”改造工作的意见》(穗府〔2009〕56号) ②政府引导,市场运行 ③公开出让,收益支持 ④公益征收,合理补偿	①《关于加快推进“三旧”改造工作的补充意见》(穗府〔2012〕20号) ②政府主导(区),市场参与 ③优先收储,重点地区“应储尽储” ④联合改造,多主体,政府统筹	①《广州市城市更新办法》(市政府令134号)、《广州旧城、旧村、旧厂更新实施办法》 ②政府主导,市场运作 ③市更新局统筹,区政府推进 ④利益共享,完善各利益主体土地增值收益共享机制	①《广州市深入推进城市更新工作实施细则》(穗府办规〔2019〕5号) ②规划统领,推进9项重点工作 <sup>①</sup> ③加快旧村改造,加大国有土地上旧厂改造收益支持 ④推进成片连片更新改造	①《关于深化城市更新工作推进高质量发展的实施意见》(穗字〔2020〕10号)、《深化城市更新工作推进高质量发展的工作方案的通知》(穗府办函〔2020〕66号)、15个配套政策文件的“1+1+N”系列政策文件 ②规划统筹,市区联动、部门协同,市场参与 ③以统筹9项重点工作为抓手,强调产城融合、公共服务保障、文化传承	
对象		以旧村、旧厂用地为主		旧村、市属国企旧厂 <sup>②</sup>		旧村、旧厂、旧城、三园用地、市属国企用地及周边可整合用地	
改造方式		以拆除重建为主		全面改造+微改造		修复与活化利用、城市有机更新、全面改造和微改造	
实践	旧村	琶洲村改造		田心村(土地置换)			
		猎德村改造	潭村改造		西坑村改造		
	旧厂	珠江钢琴、珠江啤酒、绢麻厂、广钢改造		东圃立交、广纸新城改造		聚龙湾片区土地整备	
	旧城	—		永庆坊微改造		南洋电器厂及周边土地整备	
价值导向	更新视角	关注市场需求与改造的经济平衡		关注政府收储土地与国有企业用地盘活		关注城市公共产品供给与产业空间营造	
	关注重点	注重激发城市活力与市场活力		促进城市资产增值保值		应对湾区新竞合,提升竞争力	

图1 广州城市更新相关政策与实践历程示意图

表1 广州现行市级城市更新政策的协商谈判相关措施

谈判方式	涉及主体	谈判内容与举措	政策条文
公示	政府、原土地权属人、公众	片区策划方案、实施方案等公示和征求意见	《广州市城市更新办法》(市政府令134号)
“招拍挂”	政府、改造主体	公开招标确定合作改造主体,在招标文件中披露项目实施方案、拆迁补偿安置方案、现状违法建设量和实际拆迁量等	《广州市城市更新办法》(市政府令134号)、《广州市人民政府关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》(穗府规〔2017〕6号)
表决	政府、原土地权属人	村集体经济组织成员代表会议表决通过实施方案后批复,3年内80%以上原土地权属人表决通过则生效实施	《广州市人民政府关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》(穗府规〔2017〕6号)、《广州市深入推进城市更新工作实施细则》(穗府办规〔2019〕5号)
签订监管协议和承诺书	政府、改造主体	方案批复后3个月内签订协议,明确具体监管措施及改造主体责任;明确产业导入的内容与要求,保证实质性进展,履约情况纳入诚信管理	《广州市人民政府关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》(穗府规〔2017〕6号)、《关于深化城市更新工作推进高质量发展的实施意见》(穗字〔2020〕10号)、《深化城市更新工作推进高质量发展的工作方案的通知》(穗府办函〔2020〕66号)、系列配套文件
举行专家论证会、咨询与监督	政府、专家、第三方技术团队	设立公众咨询委员会;成立城市更新专家顾问、技术咨询(第三方服务)团队,加强前瞻谋划、实施检讨和后期监管,建立定期交流沟通机制	《广州市城市更新办法》(市政府令134号)、《关于深化城市更新工作推进高质量发展的实施意见》(穗字〔2020〕10号)、《深化城市更新工作推进高质量发展的工作方案的通知》(穗府办函〔2020〕66号)、系列配套文件

判内容与举措,如在依据市级政策实施方案批复和公开“招拍挂”之前,合作改造主体难以真正介入城市更新土地整备中,尽管部分区做了合作改造主体提前介入的探索,但尚缺乏关于合作改造主体与政府、村民间的谈判举措。协商谈判政策举措规范化细则的缺失,加剧了城市更新契约的不完全性。

### 1.3 不确定领域中各主体趋利避责

关于土地增值是“涨价归公”“涨价归私”还是“涨价共享”的争论长期以来从未停止过<sup>[14-16]</sup>。实际上,在城市更新土地整备过程中应强调权益与责任的匹配。但在实践过程中,由于城市更新存在上述不确定领域,在不完全契约下,各方尤其是原土地权属人和开发商

铆足了劲争取最大化利益却倾向于规避应当共担责任的机会主义行为,增加了交易成本,降低了交易效率。

社会资本方投入资金,分享一部分土地发展权;城市政府则制定规则,在向社会资本方分享土地发展权的同时,也让其承担复建安置、公共设施配套等责任,并要求开发商与原土地权属人在

进行合作改造的同时需提前做好风险的评估与防患工作，如规定“先建后拆”既有利于保障原土地权属人的权益，也有利于规避社会资本方中途撤资带来的风险。但在实际操作过程中，开发商在追逐利润的机制下“吃肉吐骨头”的现象突出，常陷于对显性土地经济利润的追逐中，对公共产品供给带来的隐性价值则置于考虑之外。

原土地权属人和社会资本方往往青睐可换取增值回报的增值空间，如经营性建设用地和经营性建筑量等，而规避需承担公共责任的公益空间，如道路、绿地、历史建筑和中小学等；原土地权属人甚至通过把持土地与资本方达成利益联盟，开展与地方政府的博弈，若地方政府让步大，则直接影响公共产品的落地，造成对相邻地块及整体片区的负面影响。而地方政府则需要存量土地上创设新的公益空间，以增强城市竞争力。

## 2 不完全契约下城市更新博弈冲突实证分析

### 2.1 实证案例概况

本文选取广州 YH 地块作为实证案例，分析其在城市更新土地整备过程中的不完全契约关系。

YH 地块西侧距离地铁站 600 m，周边紧邻国家旅游度假区，生态环境优越，拥有良好的居住环境和交通区位(图 2)。该地块面积约为 5.1 hm<sup>2</sup>(其中纳入标图建库范围的为 4.4 hm<sup>2</sup>)，涉及 2 宗国有权属用地，面积共计为 2.2 hm<sup>2</sup>，权属单位为 G 公司；涉及 2 宗集体权属用地，面积为 2.9 hm<sup>2</sup>，权属单位为 Y 村、H 村，但现状土地实际使用人均均为 Y 地产。该地块现状利用效率低，毛容积率仅为 0.5，部分建筑处于闲置状态。同时，现行控规用地性质为容积率为 0.03 的一类居住用地，难以满足土地节约集约利用的要求及城市高质量发展的需要。综合考虑土地节约集约利用和城市实际发展的需求，政府计划对其开展土地整备与收储，

盘活存量土地。

### 2.2 持续博弈与契约认同机制

#### 2.2.1 现状使用人的“非正规”使用权

在城市更新中，拥有土地使用权的一方可以拒绝不按其要求使用的人使用土地，往往具有更大的剩余索取权。当土地使用权是“非正规”时，这种讨价还价的权利将大打折扣。基于不完全契约，Y 地产获得 YH 地块中 4 个地块的“非正规”使用权，尽管与原权属人签订了合同，但并未按规定办理用地手续。2002 年，Y 地产与 G 公司签订了《征地补偿合同》，合同规定 YH 地块中涉及的 36 亩(约 2.4 hm<sup>2</sup>)国有用地全部权益归 Y 地产所有，通过契约的手段初步明确了土地权益归属，然而用地权属手续并不完备。此外，2 宗集体用地的用地权属手续同样不完备。这使得 Y 地产虽为现状土地使用者，但实际权属主体仍然存在争议(图 3)。

契约作为本应用来规范未来行动且各方共同遵守的规则，往往是在契约人的有限理性下达成的，当外部环境发生变化时，契约则可能会因当初的不完全性而被某些契约方试图突破。在 YH 地块城市更新土地整备中，2016 年区政府便发函同意其储备选址，2018 年将其中的管理用房地块纳入 2018 年度实物储备地块，同年 Y 地产同意由政府收储并要求按现行规划和“三旧”改造相关政策编制方案。然而，面对政府收储后更高额的土地收储补偿，2 宗国有地块的原权属

人 G 公司及 2 宗集体地块的原权属人 Y 村、H 村，以当初签订的征地补偿合同与当前外部环境不一致为由，试图突破已经签署的补偿合同，以争取更多的剩余索取权。由于现状使用人与原土地权属人均争相追逐剩余索取权，地块实际权属主体、补偿收益归属等问题难以达成一致协议。尽管土地储备计划由来已久，但始终由于各契约方在不完全契约中对剩余索取权的最大化追求，而迟迟无法进一步推进落实。

#### 2.2.2 协商谈判下的规划契约认同

由于契约人的有限理性与信息的不对称性，契约在签订之时便具有不完全性。在不完全契约下，为了让契约方对未来发展做出稳定、乐观的预期，自然状态实现后的再谈判必不可免<sup>[17]</sup>。在 YH 地块城市更新土地整备中，针对上述历史问题，为实现剩余索取权的精准配置，2020 年广州有关部门和区相关部门与 Y 地产等多个契约方积极开展协商谈判，寻求解决路径。2020 年 4 月，通过仲裁方式，提出国有用地“收储所产生的补偿款等全部权益归 Y 地产所有”的判决，G 公司继续履行 2002 年所签订的合同，并配合办理所涉及土地全部权益归 Y 地产所有的手续，而集体用地征收补偿款则归 Y 村、H 村所有。

随着上述契约的逐渐明晰，YH 地块的土地储备与土地整备工作按相应政策有序开展。广州市土地开发中心、区土地整备部门和区土地储备部门于 2020 年 9 月开展项目对接会，在土地整备思路



图 2 YH 地块区位示意图



图 3 YH 地块现状权属示意图

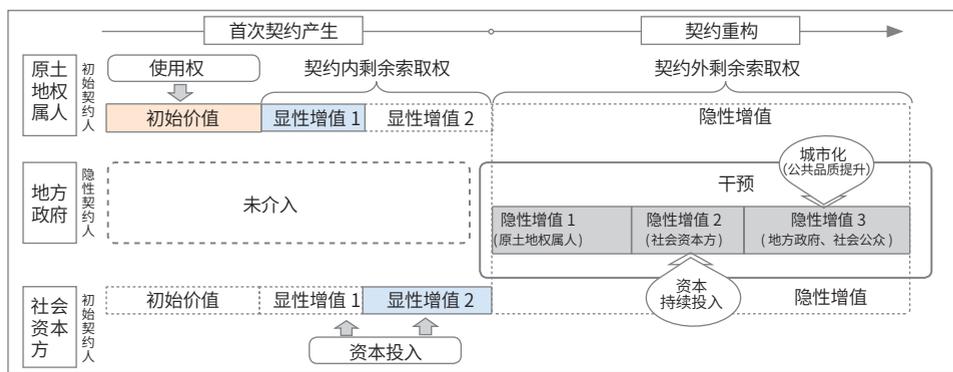


图4 土地整备剩余权的动态配置机制示意图

注：虚线表示未介入或未获得该价值。

达成一致意见。最终，国有用地通过货币补偿方式开展政府收储，并将现行控规中的一类居住用地调整为二类居住用地；同时，依据相关政策条款，将毛容积率在2.0及以下的部分，按不高于市场公开出让成交价或新规划用途市场评估价的60%计算补偿款，补偿款归Y地产所有。集体用地则交由政府征收，按相应的房屋征收补偿办法计算补偿款，补偿款归集体所有。政府基于控规修改等规划许可的垄断，采取特定的行动和决策，实现了更好的产出和效益。根据土地整备初步方案，可实现政府土地出让净收益11亿元。同时，基于积极的协商谈判，相关契约方也获得了更高收益，国有用地权属单位获得收储补偿约6亿元，集体土地权属单位获得征收补偿约1亿元。最终，通过协商谈判与剩余控制权的积极使用，实现了契约各方的利益共享。

### 3 土地整备剩余权的动态配置机制解析

本文通过对不完全契约下城市更新博弈冲突的解析及广州YH地块的实证分析，从以下两个方面探讨土地整备剩余权的动态配置机制（图4）。

#### 3.1 城市化带来的隐性增值，打破了静态契约剩余权

土地的“原生价值”来自土地的自然属性，由土地的不可移动性和土地区位所决定，难以人为改变。而土地的“新

生价值”来自地租的资本化<sup>[18-19]</sup>，往往由土地的社会属性决定，并通过不断的社会投资与公共服务的投入而持续提升<sup>[20-21]</sup>。换言之，土地增值的形成是由于城市化和资本化规律的双重作用，土地价值伴随着城市化的逐渐深化而不断提高<sup>[22]</sup>，在一定程度上是一种城市化红利。具体而言，城市化影响土地资本化过程，而土地资本化过程又带来土地增值，进而产生“新生价值”，并随着城市化的持续推进而不断动态更新。这种“新生价值”实际上是一种原土地权属人与社会资本方有限理性下难以提前预见的持续动态更新的隐性增值。

在城市更新契约缔结的过程中，契约人由于自身的有限理性，最初往往基于静态剩余权配置缔结契约。而随着城市更新进程的不断深入及相邻关系的变化，隐性增值不断显化，并往往体现在地方城市政府启动征收或收储的补偿安置价值中。现实中，随着隐性增值的逐渐显化，在“非正规”、不完全契约下，各契约方争相索取契约外的剩余控制权，企图打破先前缔结的契约，导致谈判失效，进而影响改造项目的实施。在YH地块城市更新土地整备中，原土地权属人与Y地产早在2002年便缔结了首次契约，并按照契约分配了剩余索取权，即Y地产给予原土地权属人资金补偿，土地的全部权益归Y地产所有。然而，在机会主义的诱导下，双方迟迟未办理相关土地手续，这也使得地方城市政府被屏蔽在该契约之外。随着城市的不断发

展，城市经济与土地价值均实现了大幅增长，也带来了该地块巨大的隐性增值。在YH地块城市更新土地整备中，政府计划收储该片土地成为静态契约剩余权被打破的导火线，原土地权属人、Y地产争相索取新的契约剩余权，难以达成一致意见，也导致该片区的土地收储迟迟难以推进。

#### 3.2 隐性角色介入，重构契约内外剩余权

在我国，土地为国家所有，政府把持了土地再开发的最后一环（即规划许可），以此垄断了土地发展权，成为城市更新治理的最基本角色，并在尚未介入阶段作为隐性角色存在。当静态剩余权配置被打破，原本作为隐性角色的政府往往开始介入与干预，以打通契约内外信息，推进“非正规”使用权的正规化，并明晰各方需遵守的共同规则，进而使各契约方对未来预期达成更为稳定和乐观的共识，促进改造项目和空间规划的实施落地，加速城市更新进程。当契约不完全时，将关键的剩余控制权配置给决策相对重要或不可或缺的一方才最有效率<sup>[23-24]</sup>。在YH地块城市更新土地整备中，为解决契约内外信息不对称带来的剩余权博弈冲突，城市政府的隐性角色逐渐显化，并分阶段、分节点介入与干预城市更新过程，运用理性工具重构契约，搭建信息通畅窗口、开展再谈判。

##### 3.2.1 基于理性工具确定剩余权归属

契约的不完全性在于信息不对称与契约人有限理性下的土地权益归属模糊，也在于历史遗留问题导致土地使用权的“非正规”性。理性工具是打破信息不对称、破解有限理性和合理解决历史遗留问题以重构契约内外剩余权的重要方式，一方面通过法律仲裁，明确各契约方剩余索取权的分配方式，明晰剩余控制权（在YH地块城市更新土地整备中表现为土地处置权）与土地收储补偿收益归属；另一方面对现状土地用途进行确权，解决“非正规”使用权的历史遗留问题，

对于符合条件的历史遗留建设用地及可自行改造的地块,可通过行政审批手续赋予现有土地用途的合法性、相关政策的适用性,“一揽子”解决历史遗留问题。

### 3.2.2 通过土地整备合理配置剩余权

在利用理性工具确定剩余权归属的基础上,进一步结合详细规划变更(含规划土地用途改变、开发强度的调整及公共服务设施配套等)对契约进行再调整。政府主导搭台,根据城市化发展的需要,引导各契约方共同协商编制合理且可期待的土地整备规划。在规划方案编制过程中,通过与具有剩余控制权的契约方进行再谈判来合理配置剩余权,实现土地从较低利用效率向较高利用效率转变。实际上,土地整备规划是一种以契约的形式明确各方责任、权利与义务的城市更新共同规划,其通过规划调整与管制手段,实现新土地用途的赋权并赋予土地新的用地性质和开发强度规定。在土地整备规划方案编制过程中,通过明确土地整备所涉及的土地收储与土地征收方案,开展土地价值评估,计算土地收储补偿金额,并按照法律仲裁判决结果所约定的收益补偿归属进行补偿,实现对剩余权的合理配置。在这过程中,政府与原土地权属人、社会资本方及市民共同构成主体联盟,各方在进行协商式谈判与规划的基础上,更加关注公共利益与城市整体利益。

### 3.2.3 制定贯穿全周期的多元协商机制

隐性角色尚未介入之前,原土地权属人针对历史遗留问题导致的“非正规”、不完全契约,企图以外部环境发生变化为由,解除当初缔结的契约,各契约方的谈判失效。为解决历史遗留问题,实现城市整体利益,地方政府开始介入与干预,搭建了贯穿全周期的多元协商机制,切实推进了城市更新项目的进程。首先,明确集体土地使用权的全部收益仍归集体所有,并积极引导Y地产、G公司走法律仲裁道路,直至法院明确判决国有土地全部收益归Y地产所有。其

次,地方政府与Y地产、Y村、H村积极开展协商谈判,共同推进土地整备规划方案的编制,在各方逐步达成共识后,最终形成保障公众利益与城市整体利益的解决方案,即集体用地由政府征收、国有用地由政府收储,征收、收储补偿分别归村集体与Y地产所有,并结合土地整备方案调整控规,提高土地利用效率。最后,广州市土地整备中心与市土地开发中心、区土地整备部门和区土地储备部门开展项目对接会,在土地整备思路上一致意见,确定按相应政策开展土地整备工作,其中由广州市土地开发中心开展国有用地的土地收储工作,由广州市土地开发中心委托区土地开发中心开展集体用地的土地征收工作。最终基于贯穿全周期的多元协商机制,实现契约内外剩余权的重构,推动城市更新项目的实施。

## 4 结语

城市更新的本质是政府与原土地权属人和社会资本方建立的多方契约关系,是一种不完全契约关系。不同于政策较为成熟的增量土地开发,面向城市更新的存量再开发政策仍处于探索阶段,存在不确定的领域,且在机会主义下各方在不明确领域中趋利避责,加之城市更新过程中信息的不完全对称,加剧了城市更新契约的不完全性,造成持续博弈与冲突,导致交易成本上升,影响更新改造项目的进程。基于此,本文以广州YH地块为实证案例,立足于广州城市更新现有政策,从不完整契约视角分析其持续博弈下的契约认同机制,探索土地整备剩余权的动态配置机制,最终得出以下结论:

(1) 城市更新本质上是一种特殊的社会公共契约,这种契约往往是不完全的。广州的城市更新政策在“异地平衡”“土地整合”“容积率转移”等方面仍然存在不确定领域,对于协商谈判政策举措也尚缺乏规范化的细则,这加剧了城市更新契约的不完全性。

(2) 隐性增值往往伴随着城市化的推进而产生,从而打破原本静态的契约,造成城市更新的持续博弈与冲突。由于历史遗留问题,土地现状使用人仅拥有不完全正规的土地使用权,且随着城市化进程的加速,土地巨大的隐性增值逐渐显化,原先缔结的不完全契约被打破,产生持续的博弈与冲突。

(3) 政府作为隐性角色介入,重构契约内外剩余权,促进城市更新项目的实施。政府主导制定贯穿全周期的多元协商机制,根据法院判决等理性工具确定剩余权的归属,并通过引导多方共同编制可期待的土地整备规划方案,开展多元协商,合理配置土地剩余权,从而保障城市整体利益,切实推进城市更新项目的进度。

上述发现对如何破解城市更新历史遗留问题,加速推进城市更新具有以下两点启示:①基于理性工具解决历史遗留问题。可借助法律仲裁判决、相关政策的历史遗留问题的处置等,对现状土地用途及其归属进行确权,以清晰界定土地剩余控制权相关方的权益。②政府介入与干预,提前预见契约内外剩余权。可搭建阳光信息共享窗口(如共同规划的编制、项目对接会、项目交流与咨询会等),引导契约各方实现信息共享,打通契约内外信息,减少信息不对称与有限理性给城市更新项目实施带来的影响。□

### [注 释]

- ① 9项重点工作包括统筹推进“三旧”改造、专业批发市场转型疏解、低端物流园区整治、村级工业园整治、“散乱污”整治、违法建设治理和黑臭水体治理等城市更新重点工作。
- ② 据规划统计,2015年前后市属国企用地约为610宗,经过5年左右的更新改造后,2020年市属国企用地可进一步盘活的地块约为515宗。

### [参考文献]

- [1] Williamson, Oliver E. The Mechanism of Governance[M]. New York: [下转第85页]