

“租差”分配视角下珠海旧村更新利益 统筹机制研究

□ 李吉壙, 金海林, 陈 威

【摘要】城市发展赋予旧村巨大的“租差”潜力,使旧村成为各方追逐利益的平台,旧村更新的利益统筹过程实质上就是“租差”分配的过程。文章以史密斯的“租差”理论为基础,提出符合旧村更新的“租差”分配模型,通过珠海多个时期的旧村更新实践,探讨不同阶段政府、开发企业和村集体(村民)的利益分配过程,识别“租差”分配模式及其与政策的关联性,并从以下方面构建旧村更新利益统筹机制:建立合理的村集体(村民)“租差”约束机制;探索将开发企业剥离的前期工作机制;搭建科学评定开发规模的规划研究机制;设置基于地价计收的动态调整机制。

【关键词】租差;旧村更新;利益统筹机制;珠海

【文章编号】1006-0022(2021)19-0078-06 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】李吉壙,金海林,陈威.“租差”分配视角下珠海旧村更新利益统筹机制研究[J].规划师,2021(19):78-83.

Research on the Interest Co-ordination Mechanism in Old Urban Village Renewal from the Perspective of “Rent Gap”,
Zhuhai/Li Jiyong, Jin Hailin, Chen Wei

【Abstract】 Urban development endows urban villages great potential in rent increment, making the old village a platform of chasing interests by different stakeholders, which is essentially a procedure of distributing “rent gap”. Based on Smith’s “rent gap” theory, this paper puts forward the “rent gap” distribution model in old village renewal. The paper reviews the several stages of Zhuhai old village renewal, discusses the interest distribution of government, development enterprise and village collectives (villagers), reveals “rent gap” distribution model and its policy relevance. The paper also proposes the construction of the Interest Co-ordination Mechanism from the following aspects: establishing reasonable constraint mechanism of village collectives (villagers) “rent gap”, exploring the preliminary working mechanism of development enterprise, setting up the planning research mechanism on development scale assessment, and the dynamic adjustment mechanism based on land price calculation and collection.

【Key words】 Rent gap, Old urban village renewal, Interest co-ordination mechanism, Zhuhai

0 引言

国家对城市更新的理解和判断在不断优化,实施城市更新行动已成为“十四五”时期的重要方向之一。广东作为全国“三旧”(旧城镇、旧厂房和旧村庄)改造的试点省份,开创了“政府引导、市场运作”的先河,并于2018年指出除基础设施和民生项目外,不再向珠三角地区直接下达新增建设用地计划指标,标志着广东进入存量时代,珠海作为广东最早开展城市更新行动的城市之一,分别于2000年和2010年开展了两轮大规

模旧村更新行动,探索了一个具有珠海特色的旧村更新模式,为本文提供了包含时间跨度和空间维度的旧村样本。

城市发展与旧村联系紧密,道路交通和公建配套的日益完善提升了旧村的发展潜力,使其成为现状价值“洼地”和未来价值“高地”,更新前后的价值差即为“租差”,巨大的“租差”使旧村成为各方追逐利益的平台,长期以来政府、开发企业和村集体(村民)之间围绕旧村更新的“租差”分配进行了激烈博弈。从“租差”分配视角来看,旧村更新的利益统筹过程

【作者简介】 李吉壙, 硕士, 高级工程师, 注册城乡规划师, 珠海市规划设计研究院城市设计所主任工程师。

金海林, 工程师, 注册城乡规划师, 现任职于珠海市规划设计研究院。

陈 威, 硕士, 现任职于珠海市规划设计研究院。

实质上就是“租差”分配的过程，识别不同阶段的“租差”分配及其与政策的关联性，有利于建立旧村更新利益统筹机制，并对旧村更新进行经验总结和提出建议。

1 “租差”理论的内涵及其在旧村更新中的应用

1.1 “租差”理论的内涵及研究综述

“租差”理论由史密斯于1979年提出，“租差”指潜在地租和资本化地租之间的差值，潜在地租指最高和最佳使用条件下能够被资本化的总量，资本化地租指现状土地实际资本量。该理论较好地反映了因建筑衰败带来的城市空间再生产过程。在用地开发之初，资本化地租与潜在地租基本一致，随着时间推移，用地建筑老化导致贬值，房屋价值下降，导致资本化地租逐步下降。然而，随着基础设施投入和周边城市进程加快，区域潜在地租不断提升，导致该用地“租差”不断扩大，当“租差”扩大到能够支付城市更新成本，并产生足够的利润时，就能够驱使资本进入，推动城市更新进程（图1）。

目前国内对“租差”理论的研究较少，主要用于诠释中产阶层化的现象和规律。例如，宋伟轩等人以南京内城为例，提出中国政治经济制度转轨背景下的“租差”模型，分析中产阶层化现象和“租差”的核心驱动作用；葛莹等人从居民效用与开发商收益视角出发，以“租差”理论为基础，构建多智能体模型，模拟中产阶层化进程。还有的学者探讨城市空间再生产的过程，如洪世键等人对“租差”理论进行重新诠释，认为绅士化与再开发不仅是资本主导的“回归城市运动”，更是资本与权利驱动下的城市空间再生产过程；同时，洪世键基于“租差”理论视角，考察了城市空间演化的机制及其空间效应，认为当前中国城市空间

演化是企业化地方政府逐利的城市土地开发行为所留下的空间烙印。早前对“租差”理论的研究主要集中在人的中产阶级化和空间的再生产活动，与城市更新有所联系，但较少重点针对城市更新的研究。2019年，丁寿颐借鉴“租差”模型，以广州为例，提出更新制度的作用机制，揭示了不同外部规制条件下“租差”的实现路径，首次把“租差”理论应用到城市更新制度研究中。

1.2 “租差”理论在旧村更新中的应用

潜在地租需要通过改变土地用途（如将工业用地变更为居住或商业服务用地）或者土地开发强度与形式（如将杂乱无序、环境无序的城中村改造为高档居住区）来实现，实际就是通过城市更新全面提升建筑价值。

史密斯的“租差”理论是建立在西方国家土地私有制基础上的，而我国的土地属于公有，用地权属人对用地享有使用权，地租和房屋价值实际合并在一起，如在商品房销售上不再单独办理《房屋所有权证》及《国有土地使用证》，而是将房、地合在一起一次性办理不动产权证书，即将地租和房屋价值合并，集中体现为房地价值。

本文以旧村更新为例，提出包含现状房地价值、更新后房地价值和更新后房地价值+社会价值的修正模型，并基于房地价值，以“租差”理论为基础构建一个由政府、开发企业和村民共同参与的旧村更新“租差”模型，探讨旧村更新中的利益统筹机制。首先，根据我国实际情况将地租转化为易于量化的房地价值，更新后的房地价值和现状房地价值之差即为旧村更新“租差”，并加入社会价值因素。其中，“租差①”由村集体和村民分配，即更新后村民可以获得的回迁建筑价值，包括回迁房和回迁物业；“租差②”由开发企业分配，

主要为融资建筑价值扣除成本后的净利润；“租差③”由政府分配，包括政府收取的地价及公建配套部分。上述3个“租差”为经济层面可量化的房地价值。此外，政府在旧村更新中也可获得社会稳定等社会效益，因此本文提出“租差④”为政府获得的社会价值。旧村更新的利益统筹，无非就是上述4个“租差”的分配过程（图2）。

2 珠海旧村更新及其“租差”分配历程

2.1 居住安全影响下的政府让利阶段（2000～2009年）

作为改革开放后的首批特区城市，珠海城市建设较快，新建设地区整体标高的抬升使得中心城区旧村成为“洼地”，一场暴雨就导致旧村被水淹，更新改造迫在眉睫。2000～2010年，珠海通过政策引导、政府扶持、市场运作的方式，成功推动22个旧村的更新改造，涉及用地近300万平方米、动迁人口近20万人，成为广东城市更新的典范。

本次大规模旧村改造的顺利推进，源于行之有效的政策——“拆一免二至三”，即开发企业拆除1m²旧建筑，可免交2～3m²地价；此外，为鼓励市场资本进入，珠海于2000年暂停3年住宅

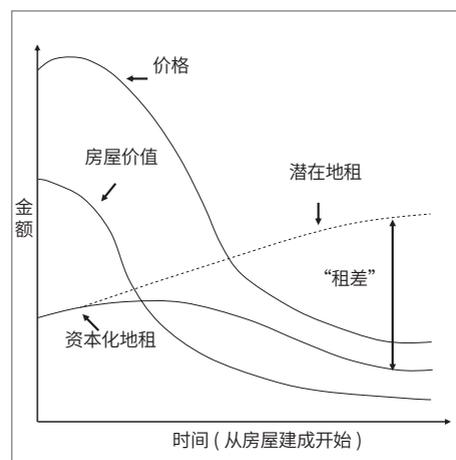


图1 史密斯“租差”理论示意

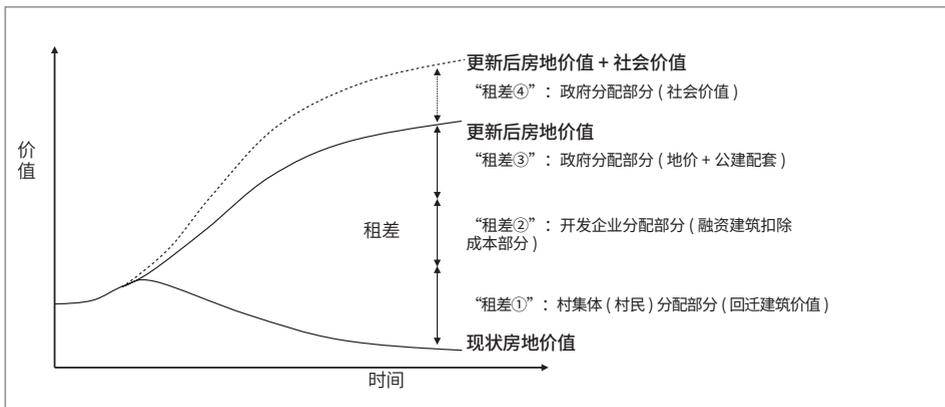


图2 旧村更新“租差”分配模型

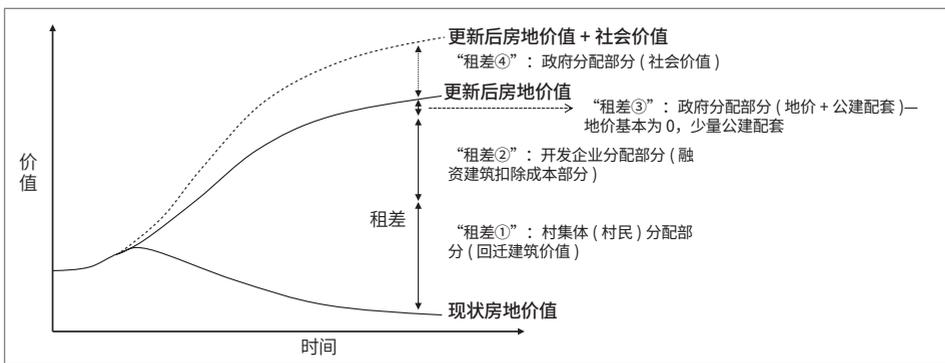


图3 居住安全影响下的旧村更新“租差”分配模型

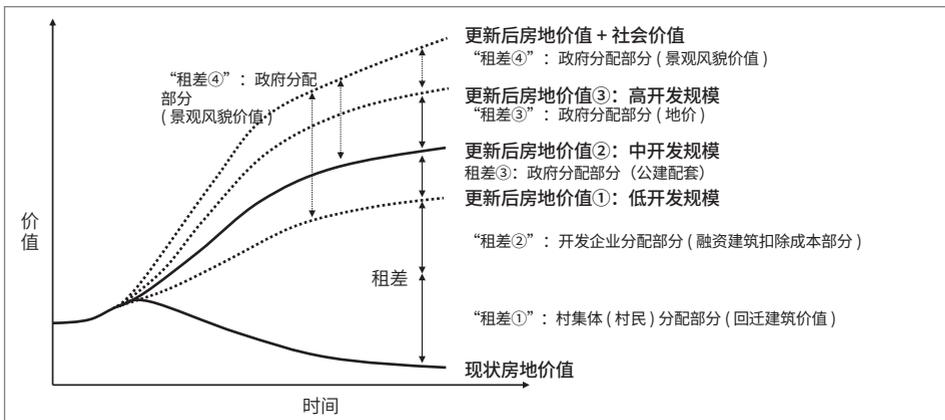


图4 宜居建设目标下的旧村更新“租差”分配模型

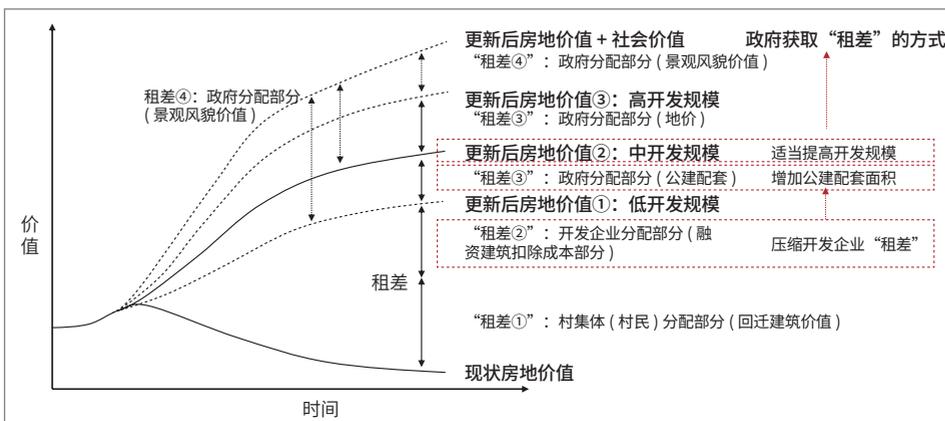


图5 利益统筹视角下政府获取“租差”方式

用地出让，彰显政府让利的决心。从“租差”分配模型来看，在居住安全的背景下，本轮旧村更新“租差”由村集体（村民）和开发企业共享，政府不参与经济层面的“租差”分配，甚至损失3年住宅地价收益，从中获得关系居住安全的社会价值。不过，该时期在缺乏相关论证的情况下，对公建配套和城市景观风貌的考虑有所不足（图3）。

2.2 宜居建设目标下的多方博弈阶段 (2010 ~ 2018年)

2010年珠海提出建设宜居城市，在总结上一轮旧村更新的经验与不足的基础上，开展新一轮旧村更新工作，主要涉及位于城市门户和重要发展区域的26个旧村。

该时期受建设宜居城市目标的影响，景观风貌评估被放在首要位置，为避免更新后的建筑“遮山挡海”，要求严格限制建筑容积率，城市天际线与城市的关系也成为重要的评判指标。通过“租差”分配模型，可以看到不同容积率限制下的开发规模有所不同，也直接表现在更新后的价值差异上：在低开发规模下，更新后的房地价值只能满足村集体（村民）和开发企业分配，无法满足公建配套，但保留了很好的城市景观风貌，带来政府分配的景观风貌价值最大化；中、高开发规模下，政府相应获得公建配套和地价分配，但开发规模提高的情况下，必然带来景观风貌价值的压缩，所以该时期珠海旧村更新的焦点在于景观风貌价值和经济价值的平衡，政府、开发企业和村集体（村民）进行长时间的博弈，由于缺乏有效政策，该时期珠海旧村更新基本处于停滞阶段。

直到2018年，新时期珠海第一个获批旧村进入更新实施阶段，为维持景观风貌协调，房地价值限定在“更新后房地价值②：中开发规模”水平。在满足村集体（村民）和开发企业25%的

表 1 珠海近期批复旧村情况

项目名称	改造前用地面积 /m ²	规划建筑面积 /m ²	毛容积率	补公率 /%	更新方向	批复时间
东桥旧村更新项目	165 825	546 997	3.3	22	住宅、商业、教育等	2020 年 4 月
翠微城中旧村改造更新项目	332 287	1 285 425	3.9	34	住宅、商业、教育、办公等	2020 年 9 月
北山历史文化名村更新改造项目	305 514	1 012 108	3.3	19(不含文保区域)	住宅、商业、教育、办公等	2020 年 11 月
上冲城中旧村更新项目	325 020	1 030 000	3.2	35	住宅、商业、教育、办公等	2020 年 12 月
联安旧村城市更新项目	62 290	268 100	4.3	28	住宅、商业、教育等	2020 年 12 月

资料来源：根据旧村项目批后公示及相关资料整理。

利润分配后，政府获得部分地价，但由于开发企业无多余利润进行公建配套，政府将公建配套成本作为地价抵扣，由开发企业代建 1 所小学、2 所幼儿园和 1 处邻里中心，政府基本无地价收入，仅获得公建配套和良好的景观风貌价值（图 4）。

2.3 利益统筹视角下的理性回归阶段 (2019 年至今)

近年来，居住安全已不是旧村更新的主要目的，也就是说旧村更新的紧迫性在下降。在此背景下，旧村更新产生新的居住人口，导致公建配套缺口加大，若政府无法分享其中的“租差”，其能动性也将大打折扣。

通过“租差”分配模型，可知有两种方式提高政府的“租差”分配：第一是通过提高开发规模从而提高房地价值，并从中获取公建配套、地价收益；第二是压缩村集体（村民）和开发企业分配部分。由于珠海旧村在回迁赔偿上已有稳定做法，改变村集体（村民）分配方式会带来巨大阻力，政府本轮制定政策的出发点，主要通过适当提高开发规模、增加公建配套面积和压缩开发企业分配部分来获取合理“租差”（图 5）。

首先，适当降低开发企业分配“租差”，即通过经济测算，将开发企业成本利润率由 25% 调整至 10%~15%，

实际上在此成本利润率下开发企业仍愿意参与进来。其次，采用四大评估框定开发规模，通过经济测算评估、交通影响评估、设施承载力评估、景观风貌或文保评估四大视角，综合审视旧村更新总体开发规模。其中，交通、设施承载力框定规模上限，以经济测算框定规模下限，在此区间内探讨景观风貌影响，从而获取最佳开发规模，由此政府、开发企业和村集体（村民）均能分享更新后的“租差”，并带来较好的社会效益，有效推进旧村更新进程。最后，在开发规模不变的情况下，适当压缩开发用地，增加公建配套用地面积，政府也能获得该部分的“租差”分配，因此珠海近期批复的旧村“补公率”（公建配套用地面积 / 权属用地面积）普遍都超过 20%，大于政策规定的最低要求（15%）（表 1）。

3 旧村更新利益统筹机制

3.1 建立合理的村集体（村民）“租差”约束机制

对于村集体（村民）来说，旧村更新动辄可以获得三、五套回迁房，获取的价值较大。然而从城市发展的角度来说，旧村房地价值的提升得益于周边城市建设，当政府将周边市政道路和公建配套完善后，被城市“包围”的旧村才具备潜力价值。因此，一方面旧村更新使村

民失去了世代赖以生存的土地，从情理上应给予村集体（村民）合理的保障；另一方面旧村增值部分实质是社会共有财产，村集体（村民）收益不应盲目放大。

建立合理的村集体（村民）“租差”约束机制，首先可考虑降低村民预期，从“要我改”向“我想改”转变。深圳于 2019 年划定城中村综合整治分区，将现状建筑质量较好、现状开发强度较高的城中村用地划入综合整治分区，意味着近期这些旧村都无法进行拆建更新，甚至引发村民抗议。珠海也出台规定：旧村项目终止更新改造之日起五年内，原则上不再受理该旧村的更新改造申请。在上述规定中也可以看出，政府正在转变思路，合理降低村集体（村民）的期望，以更合理地分配旧村更新中的“租差”。

进一步优化村集体（村民）回迁补偿标准是旧村更新利益统筹的关键。目前珠三角大部分城市对村集体（旧村）回迁房的补偿标准均为固定面积，如珠海规定村民回迁补偿基准为 400 平方米 / 户，该做法的优点是规避议价空间，降低社会风险，但缺点也比较明显：缺乏区位、房价判断的补偿标准带来回迁房价值的巨大差异，在开发企业利润一定的情况下，房价低的区域将需要更高的融资建筑进行平衡，也直接压缩了政府的“租差”分配。因此，有必要探索更为合理的村集体（村民）补偿标准，适当考虑回迁房

表 2 珠海旧村更新地价计收政策历程

出台时间	政策名称	具体条文
2015年7月 (2017年废止)	《珠海市城市更新项目地价计收和收购补偿管理办法(试行)》 (珠府〔2015〕19号)	1. 村集体经济组织自行实施或者由政府城市更新实施机构直接实施的,以经测算并批准的规划条件确定的容积率部分建筑面积不计收地价 2. 通过公开交易选择实施主体的,以公开交易确定的规划条件的容积率部分建筑面积不计收地价 3. 对前述两项实施方案,若经测算并批准时或公开交易确定时的规划条件中含有地下商业功能的,该地下商业建筑面积不计收地价。否则,需按评估市场价格标准计收地价
2019年9月	《珠海市人民政府关于印发珠海市城市更新项目地价计收办法的通知》(珠府〔2019〕60号)	免地价部分: 1. 保留划拨性质的原有村集体物业补偿安置及新增村集体经济发展物业部分,不计收地价 2. 村民房屋认定面积定额倍数(含)以内住宅功能部分,不计收地价。其中,横琴新区(即横琴、保税区、洪湾片区一体化发展改革新拓展区)、香洲区定额倍数取值为2.0,其他区为2.3 3. 村集体房屋认定面积定额倍数(含)以内住宅功能部分,不计收地价。其中,横琴新区、香洲区定额倍数为0.7,其他区为1.0 计地价部分: 除上述免地价部分外,其余部分,地价按新规划条件下相应用途单宗土地市场评估价的60%计收
2020年3月	《关于调整珠海市城中旧村拆建更新项目地价计收办法的通知》(公开征询意见稿)	2019年政策中,“其余部分,地价按新规划条件下相应用途单宗土地市场评估价的60%计收”调整为“其余部分,地价按新规划条件下相应用途单宗土地市场评估价的50%计收”

价值等经济因素。

3.2 探索将开发企业剥离的前期工作机制

旧村更新工作包含房屋测绘、土地确权、规划研究和法律支持等复杂工作,涉及政策多、专业要求高,单纯依靠政府部门难以完成,由此导致大量企业自发进驻。企业过早介入旧村更新前期工作,往往抬高了村集体(村民)分配“租差”的期望值,一定程度上阻碍了旧村更新的进程。

为了使旧村更新工作高效、公平推进,应加强更新前期工作机制的研究。基于当前企业过早介入导致的更新乱象,考虑将开发企业从更新前期工作中剥离。具体操作上,可考虑结合地方城市更新协会,培育包含技术、法律、税务、规划专业在内的前期技术服务机构,由政府设立专项资金通过服务外包的形式,将前期工作整体交由专业机构负责,待前期工作完成后再把项目整体打包交给市场,既可解决政府部门技术人员不足的问题,又可避免企业过早介入造成僵

局。因此,从“租差”分配角度来看,将开发企业从旧村更新前期工作中剥离,有利于减少企业前期投入成本,使开发企业分配的“租差”趋于合理。

3.3 搭建科学评定开发规模的规划研究机制

如果说旧村更新是政府、开发企业和村集体(村民)“分蛋糕”的过程,那么开发规模就是影响“蛋糕”大小的核心要素。早期旧村更新缺乏开发规模测算标准,开发企业往往先提出一个高出预期的开发规模试探政府底线,试图通过博弈获取高额收益,给政府审批带来困难,因此有必要构建科学评定开发规模的规划研究机制。

然而,评定最优规模是个十分复杂的过程,珠海实践给出了有益的方向:第一,在旧村现状数据相对准确的基础上,计算回迁房和回迁物业总量,从而通过经济测算明确底线规模,框定满足回迁建筑需求和开发企业合理利润的最低开发规模;第二,通过概念规划提出高、中、低方案,将不同开发规模的空间布局展现出

来,其中不同开发规模所呈现的建筑天际线、景观廊道、建筑通透率等均有所区别,可作为政府、专家和技术人员评判的标准;第三,开展交通影响评估和设施承载力研究,从交通运作、公建配套、市政管线等角度对上述开发规模进行研判,由此反馈到概念方案中,框定最优规模。

总体来看,上述规划研究机制涵盖“一规划、四评估”内容,即1个“概念规划”、4个“评估方案”(经济测算评估、交通影响评估、设施承载力评估、景观风貌或文保评估),在评定最优规模的过程中发挥了重要作用,但也存在一些难点。首先,住宅售价的估算是个难题,目前只能用周边住宅售价进行综合评估,但3~5年后的住宅售价无法精准预判,导致开发企业成本利润率计算精度受损。从实际测算来看,住宅售价的微调将带来成本利润率的大幅波动。其次,景观风貌评估因人而异,无法量化,不同政府决策者对景观风貌有不同的理解;景观风貌评估也因时而异,早前珠海将居住用地容积率控制在4.0以内,而近两年已有一些旧村更新项目居住用地容积率

达到 5.0, 深圳也在其技术标准中, 将住宅容积率上限提高至 6.0, 必然会对城市“沿山滨水”天际线带来影响。最后, 交通影响评估中, 规划城市轨道的叠加强对开发规模也有重要影响, 但城市轨道的建设周期有可能会滞后于项目建设, 如何使城市轨道的开发时序与项目开发周期相契合, 往往无法提前预判。

3.4 设置基于地价计收的动态调整机制

珠海旧村更新地价计收主要经历了以下阶段: 2000 年实行“0 地价”政策, 甚至暂停 3 年住宅出让地价收益, 快速推动居住安全时期的旧村更新进程; 2015 年, 基于测算规模内的建筑面积“0 地价”, 超出部分按市场评估价计收, 该政策后来因与省新规冲突而废止, 尚未实际使用, 珠海在长达 2 年时间里没有更新地价政策; 2019 年, 采用定额倍数内部分“0 地价”, 超出部分按单宗评估价 6 折计算。通过珠海 3 个时期的地价政策可以看出, 无论是 2000 年的“拆一免二至三”, 还是 2019 年的“定额倍数”, 无非是探讨免收地价的开发规模和超出规模部分的打折问题。一方面通过“免收地价部分”保证开发企业合理的“租差”分配, 另一方面通过“计收地价部分”避免开发企业盲目追求规模效益, 也使政府可以参与到“租差”的分配中。

地价计收政策是旧村更新中调节“租差”分配的有效手段, 不同时期行政管理的出发点不同, 政府对“租差”的分配手段也有所不同, 完善差别化的地价计收政策, 设置基于地价计收的动态调整机制, 发挥地价杠杆在旧村更新中的调节作用, 有利于实现土地资源的高效利用, 实现多方共赢和效益均衡(表 2)。

4 结语

本文以“租差”分配为视角探讨珠

海旧村更新历程, 包括居住安全影响下的政府让利阶段、宜居建设目标下的多方博弈阶段、利益统筹视角下的理性回归阶段。本文发现, “租差”分配伴随着旧村更新利益统筹的全过程, 不同时期旧村更新的侧重点不同, 政府采用的更新政策也有所不同, 导致“租差”分配的方式也不同。

从“租差”分配模型可以看到, “租差”既可以是限定开发规模下政府、开发企业和村集体(村民)利益此消彼长的过程, 也可以是探讨合理开发规模下经济利益和社会利益共赢的过程。本文提出通过以下 4 种方式构建合理的旧村更新利益统筹机制, 即建立合理的村集体(村民)“租差”约束机制; 探索将开发企业剥离的前期工作机制; 搭建科学评定开发规模的规划研究机制; 设置基于地价计收的动态调整机制。

“租差”模型隐藏了地价、房价、容积率、景观风貌等复杂内容, 从下一步展望来看, 可针对“租差”模型进行参数化构建, 通过合理的公式和曲率, 深化“租差”模型在不同情况下的适用性。□

[参考文献]

- [1] Smith N. Toward a Theory of Gentrification a Back to the City Movement by Capital, not People[J]. Journal of the American Planning Association, 1979(4): 538-585.
- [2] 宋伟轩, 刘春卉, 汪毅, 等. 基于“租差”理论的城市居住空间中产阶层化研究——以南京内城为例[J]. 地理学报, 2017(12): 2 115-2 130.
- [3] 葛莹, 陆凤, 吴野. Smith “租差”理论与中产阶层化动态演绎[J]. 地理研究, 2012(9): 1 640-1 951.
- [4] 洪世键, 张衔春. “租差”、绅士化与再开发: 资本与权利驱动下的城市空间再生产[J]. 城市发展研究, 2016(3): 101-110.
- [5] 洪世键. 企业化地方政府与中国城市空间演化[J]. 城市规划, 2017(12): 9-16.
- [6] 丁寿颐. “租差”理论视角的城市更新制度——以广州为例[J]. 城市规划,

2019(12): 69-77.

- [7] 唐婧娴. 城市更新治理模式政策利弊及原因分析——基于广州、深圳、佛山三地城市更新制度的比较[J]. 规划师, 2016(5): 47-53.
- [8] 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.
- [9] 肖靖宇, 戴根平, 魏秀月. 深圳市土地整备利益统筹共享机制研究[J]. 规划师, 2020(16): 38-44.
- [10] 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.
- [11] 丁凡, 伍江. 城市更新相关概念的演进及在当下的现实意义[J]. 城市规划学刊, 2017(6): 87-95.
- [12] 楚建群, 赵辉, 林坚. 应对城市非正规性: 城市更新中的城市治理创新[J]. 规划师, 2018(12): 122-126.

[收稿日期] 2021-07-10