

城市存量用地再开发中的供需关系转型与广州实践

赵康琪, 李晋轩, 曾 鹏, 杜孟鸽

【摘 要】为深入探讨城市存量用地再开发的供需逻辑与实现机制, 指出当前我国城市存量用地再开发实践中的需求方是渴望持续增值的市场资本, 而供给方则是同时受到“现状、规划、适用政策”制约的存量地块。在此基础上, 以广州为例开展实证研究, 进一步剖析受政策制度演进影响的供需关系曲线对存量用地再开发规模解释的内在规律, 并基于供需关系视角, 重新审视我国的城市更新问题, 针对存量转型的发展前景与空间生产特征提出若干思考。

【关键词】城市更新; 存量用地再开发; 政策制度; 供需关系; 空间生产; 广州

【文章编号】1006-0022(2024)02-0058-08 **【中图分类号】**TU984 **【文献标识码】**B

【引文格式】赵康琪, 李晋轩, 曾鹏, 等. 城市存量用地再开发中的供需关系转型与广州实践 [J]. 规划师, 2024(2): 58-65.

The Transformation of Demand-Supply Relationship in Urban Stock Land Redevelopment and the Practice of Guangzhou/ZHAO Kangqi, LI Jinxuan, ZENG Peng, DU Mengge

【Abstract】To explore the demand-supply logic and realization mechanism of urban stock land redevelopment, it is pointed out the demand side in urban stock land redevelopment is the capital craving for appreciation, and the supply side is the stock land restricted by "status quo, relevant planning, applicable policies". With Guangzhou as an example, the internal rule of demand-supply curve's explanation on the scale of stock land redevelopment, which is influenced by the evolution of policies and institutions, is further analyzed. The issue of China's urban renewal is reexamined from the perspective of demand-supply relationship, and some innovative cognition on the prospect of stock land redevelopment and space production characters are put forward.

【Keywords】urban renewal; stock land redevelopment; policy and institution; demand-supply relationship; space production; Guangzhou

0 引 言

改革开放至今, 我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程^[1], 同时也出现了建成空间扩张侵占耕地、土地利用效率低下、生态资源过度消耗等典型城市问题。为应对上述矛盾, 我国城市空间发展逐步

从增量式扩张转向内涵式存量挖潜, 实施城市更新愈发成为城市转型中的主动选择^[2]。对于各大城市而言, 一方面存量用地再开发是激发财富再生^[3]、促进物质重构、激活社会治理的有效途径, 另一方面其始终潜藏着增值收益分配不均、规划治理失灵和社会空间绅士化等诸多问题^[4]。这清晰地显示出城市更新行动在

【基金项目】国家自然科学基金面上项目 (51678393、51978447)、天津市创新类“项目+团队”重点培养专项 (XC202061)

【作者简介】赵康琪, 硕士, 规划师, 现任职于中规院(北京)规划设计有限公司。

李晋轩, 通信作者, 博士, 天津大学建筑学院助理研究员。

曾 鹏, 博士, 天津大学建筑学院副院长、教授。

杜孟鸽, 博士, 天津大学建筑学院副研究员。

全生命周期过程中具有多样化空间价值重组效能。

进入存量转型期以来,为发挥存量用地再开发的优势,规避其劣势,我国不同城市的地方政府先后尝试推出了若干各具特色的应对性导控政策,但在实践中往往难以取得预期成效。近年来,部分研究从产权制度变迁^[5-6]、多方主体博弈^[7-8]、制度模式效果^[9-10]等方面探讨了存量用地再开发在城市发展过程中的治理特征和实践经验,但关于存量用地再开发的复杂实施机制,特别是城市尺度下存量用地再开发的规模变化规律和政策导控逻辑尚不明晰,缺乏更具解释力的本土化理论模型。本文尝试从传统的土地经济学与相对激进的政治经济学视角出发,初步提出符合我国当前城市实践的存量用地再开发供需模型,并以广州为实证案例地区,探讨城市存量用地再开发实践规模的变动规律,以期为地方政府通过政策设计导控存量用地再开发的现实愿景提供借鉴,并为新时期城市更新行动的高水平治理提供部分理论支撑。

1 对存量用地再开发及其供需关系的既有认知

与城市增量用地相比,存量用地具有利益关系复杂、产权交易成本高、土地空间细碎等特点^[11]。存量用地再开发在不同价值取向向下可以衍生出完全不同的空间形态和地方社会利益格局^[12],其中:经营性存量用地再开发由市场组织实施,以创造经济收益、实现价值增值为主要目标;以创造公共利益为导向的公共基础设施和产业用地再开发则一般由政府组织实施。一般认为,供需关系在依赖市场配置资源的经营性存量用地再开发实践中的影响作用更为显著,因此下文的分析将偏重于此类实践。

改革开放后,为更好地利用市场的

力量来平衡我国经营性存量用地再开发中包括政府、市场和市民在内的多方主体需求,中央政府逐步授权地方通过对一级土地市场和土地发展权的“双重垄断”,构建起了半市场化的土地收储再出让与规划管控机制,强化了供需关系在存量用地再开发实践中的真实影响力。随后,伴随市场化改革实践,部分学者延续对威廉·配第、大卫·李嘉图、冯·杜能、威廉·阿朗索的一系列经典土地竞租理论的引用,将城市用地再开发中的存量用地视为一种受“政府供给—市场需求”供需关系影响的商品。20世纪末,以王蔚^[13]为代表的若干学者进一步提出了适用于“可完全替代土地”的供需模型,并基于“土地是存量再开发市场中的主要商品”这一视角得出了“(存量)土地供给过量会导致出让价格下跌、(旧城改造中的)土地储备制度有利于维持土地价格”等结论^[14-16]。

进入21世纪后,列斐伏尔提出的以“空间是社会的产物”为代表的“空间的生产”理论,以及大卫·哈维在该理论基础上以“资本—权力—空间”循环衍生的空间政治经济学^[17],伴随西方对新自由主义的反思传入我国,引发了我国学者对经营性存量用地再开发的若干思考。其中,姜文锦等^[18]、张京祥等^[19]提出包括再开发在内的城市更新主要承载着创造剩余价值的功能;李凌月^[20]以上海世博园土地再开发为例,提出我国空间生产以土地资本为核心,更新实践的实现与土地本身无关而与其资本收益密切相关;官卫华^[12]以南京燕子矶老工业区为例,指出由于我国政治、经济等方面的独特性,当前市场运行状况无法用传统供需模型来解释。近年来,杨舫等^[21]进一步归根溯源地注解了列斐伏尔的“感知的、构想的、生活的”三元空间辩证法,指出仅从物质性价值的视角考察城市更新显然已经不切实际。上述分析揭示了以“政府供给—市场需求”的经典视角

来看待存量用地再开发的供需关系存在明显不足,暗示我国当前的城市更新实践需要新的供需关系范式。

2 存量用地再开发中供需关系的转型

“空间生产”理论以及大卫·哈维的批判性政治经济学观点为存量用地再开发问题中的供需关系分析提供了新的解读视角。具体而言,可将存量用地再开发活动作为一个整体,将存量土地上所附加的社会价值、政治价值等纳入其中,使供需双方交易的商品转变为“参与存量用地再开发的足额资本”。存量用地再开发能否开展的核心契机与其为市场资本创造预期利润的能力紧密关联,因此当存量用地再开发中的供需关系认知视角从“政府供给—市场需求”转换为“资本供给—地块需求”后,供需曲线达到平衡时的规模便对应于以经营为目的的存量用地再开发实践的真实规模。

2.1 市场资本与供给曲线

随着存量发展阶段的城市更新进入常态化,为赚取开发利润而投入存量用地再开发成为市场资本的普遍共识。由于房地产产品的同质化现象广泛存在,且不同市场主体之间一般不存在“针对城市更新的技术性垄断”,市场资本之间往往形成激烈的竞争关系。在此状态下,当能够带来一定利润的存量用地再开发缺乏资金时,来自开发商或原用地国企的资本力量将主动通过“招拍挂”或协议出让等方式参与到再开发中,使得市场资本事实上成为存量用地再开发所需资金的供给者。

市场资本的最终来源是竞争中的无数土地开发者。对于每一个开发者而言,“产品竞争力、内部组织损耗、外部融资成本”等因素均会导致其产生差异化的盈利能力。因此,对于现实存量用地

再开发中任何确定的预期收益率状态而言,只能吸引到有限个数的土地开发者参与其中,这意味着,随着存量用地再开发预期收益的提升,最终能够投入再开发实践的资本总量将同步提升。这一结论清晰地显示出,如果以“资本预期收益率”(P)为纵轴、以“存量用地再开发总资本量”(Q)为横轴,那么市场资本的供给行为所形成的函数必然向右上方倾斜,这便是存量用地再开发的供给曲线。见图1。

2.2 存量地块与需求曲线

当前,我国城市土地的使用权可以依法交易,而其所有权和发展权则掌握在城市政府手中^[3]。为了实现城市更新所能带来的直接经济效益或间接正外部性,城市政府在评估现状和编制规划的基础上,通过设置差异化的适用政策来鼓励并推动再开发。经过持续创新的定制化的城市政策演进,存量土地上的内部差异被显著地抹平,形成一定的可比性,最终地块之间基于自身为投资者赚取空间利润的能力形成了竞争关系,在事实上成为存量用地再开发所需资金的需求者。

作为空间生产的一种工具,存量用

地再开发在存量地块上开展的总体顺序正是由其为市场资本创造利润的潜力决定的。在某个确定的时刻下,每个存量地块上所承载的“现状、规划、适用政策”等因素^①固定不变,使得再开发该地块时“需付出的拆迁成本、能取得的房产收益、适用的政策补偿或义务”成为一个固定值^②。因此,在短期内,针对市场给出的任何确定的预期收益率期望,城市中只有有限个数的存量地块能够满足;随着资本预期收益率的下降,能够满足这一要求的存量土地与最终实现再开发所涉及的总资本量也将同步增加。如果回到上述的坐标系中,这一结论即意味着存量地块对存量用地再开发相关资金的需求行为所形成的函数必然向右下方倾斜,这便是存量用地再开发的需求曲线。见图2。

3 存量用地再开发供需模型的构建

基于上述分析,本研究提出一种适用于存量用地再开发的供需关系。在新的供需曲线模型中,纵轴代表存量用地再开发的“资本预期收益率”,它直接关联于存量用地再开发项目在市场进

行融资的难易程度;横轴则代表“存量用地再开发总资本量”,显示出城市存量用地再开发这个大市场内所涉及的“资金总规模”^③。短期内,供需曲线存在一个交点A,它的纵横坐标对应着均衡状态下的预期收益率 P_A 和资金总规模 Q_A ;受到城市政策演进等因素的影响后,存量用地再开发市场的改变将导致供需曲线的移动,并带来新的平衡交点 $B(P_B, Q_B)$,显示出预期收益率和再开发资金总规模的变化趋势。此外,在任一平衡状态时 OP_AQ_A 或 OP_BQ_B 的面积恰恰是这一时期内参与存量用地再开发的全部资金所带来的总利润量。因此, $P \times Q$ 可以用于指代存量用地再开发所产生的“增量空间价值”,也可以作为量化描述城市更新产生的城市贡献的一个潜在参数。见图3。

随着对供需关系的认知从“政府供给—市场需求”向“资本供给—地块需求”转换,城市政策等调控因素从“供给者向需求者传导信息的媒介”转变为“供需双方取得新平衡的推手”,并更加深度地介入到存量用地再开发实践中。此外,城市运行中除政策制度外的其他影响因素,同样通过改变“资金商品”的配置均衡来实现对再开发的导控。

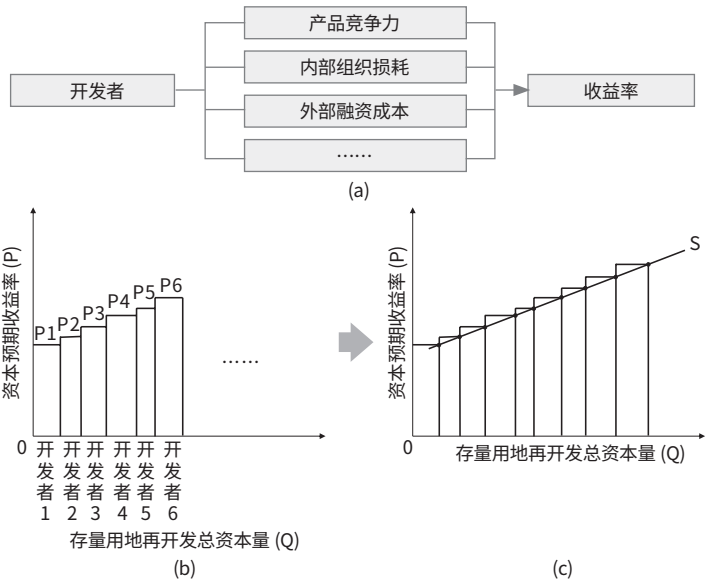


图1 存量用地再开发供给曲线的形成示意图

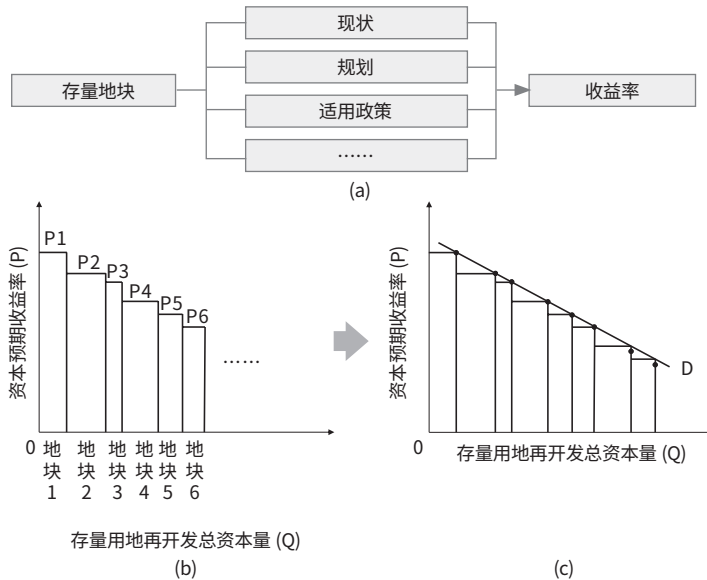


图2 存量用地再开发需求曲线的形成示意图

4 供需关系视角下的存量用地再开发——以广州为例

存量用地再开发供需关系理论为我国的城市更新实践提供了一个具有解释力的新模型。作为检验，本文以在城市更新领域具有一定代表性的广州为研究对象（图4），基于新型供需关系视角探究城市存量用地再开发实践规模的变动机制。

自1987年深圳拍出我国第一块国有土地后，1990年颁布的《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》进一步从国家层面确认了土地使用权出让制度。1992年，广州首次将市场机制引入存量用地再开发，以开发商和改制国企为代表的资本力量正式进入广州城市更新的空间生产。在1992年之前，尽管市场资本已经开始关注城市土地开发中的超额利润，但由于政策上否定了市场资本参与存量用地再开发，所有存量地块的预期开发收益均为0，需求曲线也随之呈现为一条水平直线（图5）。

4.1 变革：供需稳态首次形成（1992—1998年）

改革开放后，包干到户、农民进城等一系列初步尝试取得了良好的效果，强化了中央政府进一步通过分权化和市场化来盘活我国城乡经济发展的信心。20世纪80—90年代，我国又先后制定了央地分税制、国企改革、住房商品化和土地有偿使用等深化改革措施，为城市土地开发的市场化运作提供了制度上的可能。

1992年，由于老城区中危旧房数量巨大、城市政府资金不足等，广州不得不在旧改项目中引入市场机制^[1]。基于“收储—再出让”和“土地一级市场垄断”制度所带来的开发决策主导地位，城市政府通过主动调整规划或创新激励措施等方式来引导更多存量土地实现更新，

进而为不同存量地块创造出差异化的再开发投资预期收益。上述变革使得存量用地再开发的需求曲线从水平直线变成

了向右下方倾斜的形态，存量用地再开发相关资金的供给与需求逐步实现了初次有效均衡（图6）。

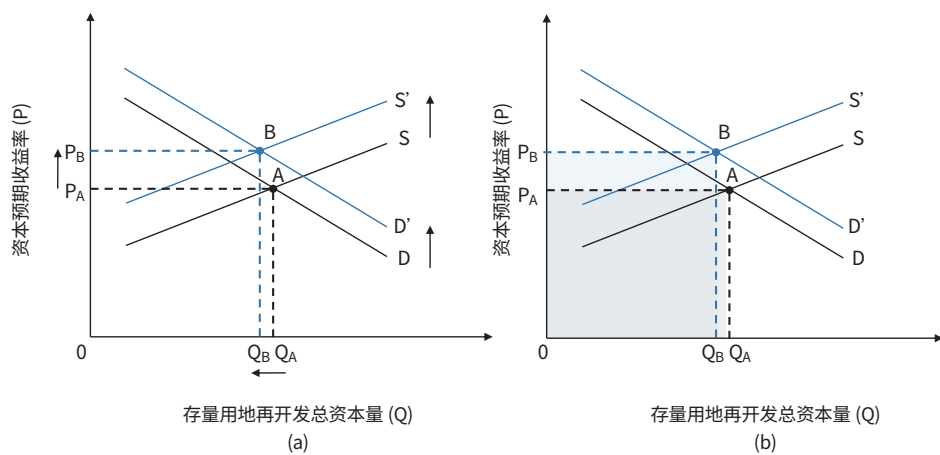


图3 供需曲线的变化与平衡示意图

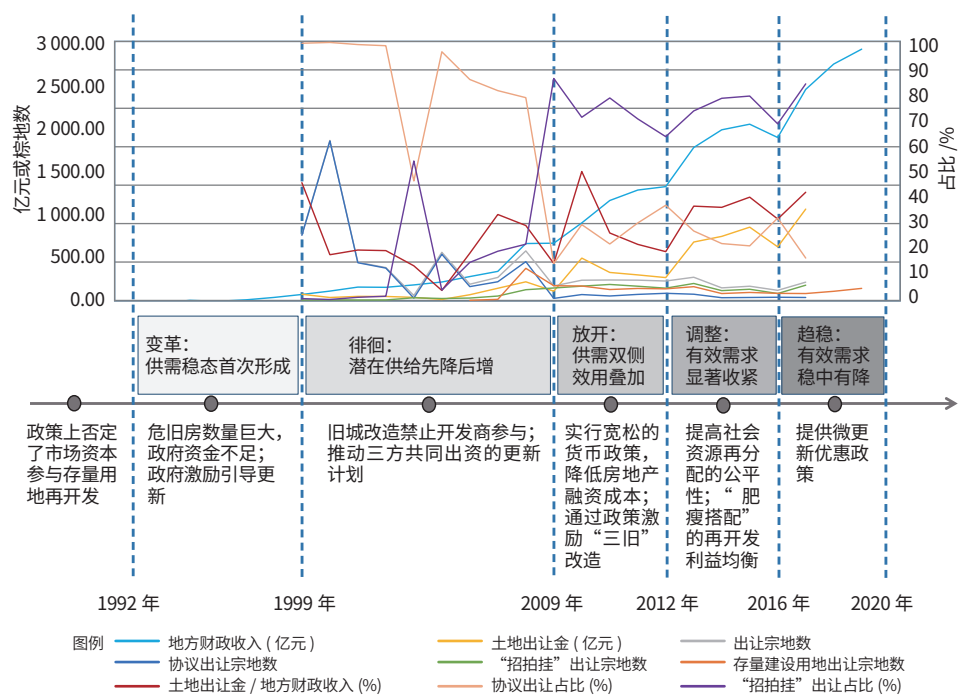


图4 广州存量用地再开发历程示意图

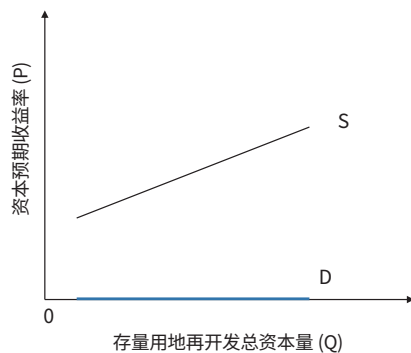


图5 非市场机制下的供需曲线示意图

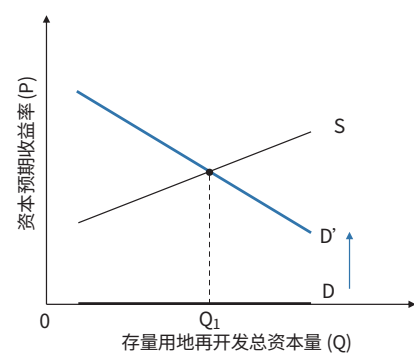


图6 供需稳态首次形成示意图

这一阶段，存量用地再开空间生产作用开始被关注，相关实践逐渐增多。由于地方政府缺乏针对城市更新的治理经验，短期内市场主体在其默许下展开了对剩余资本的贪婪追逐，在城市中心区出现了以荔湾广场（1992—1996年）为代表的若干建筑密度过高、风貌与空间肌理混乱的再开发项目。

4.2 徘徊：潜在供给先降后增（1999—2008年）

为了借亚运会举办的契机优化城市的空间结构，广州提出“东进、西联、南拓、北优”的空间发展战略，确立了“以新城建设带动旧城区改造”的原则。在城市增量开发的热潮下，城市政府更多地将旧城改造看作一种德政工程和民心工程^[22]，其所构建的相对模糊的政策环境导致同期存量用地再开发的进程趋缓。

一方面，中央政府在1997年亚洲金融危机和我国多地房地产泡沫的背景下，多次要求收紧“收储—再出让”的更新途径。为此，1998年底广州市政府发布了“旧城改造不让开发商参与”的禁令。这一禁令阻断了市场资本对存量用地再开发的部分供给，导致能够有效供给再开发项目的总资本量骤减。另一方面，为实现城市整体风貌的提升，推动老城区大量破败不堪的危旧房和工业园区的转型更新，原国土房管局组织实施了由市政府、区政府和个人三方共同出资的城市更新计划，城市政府希望通过提供部分补贴来撬动更多的社会投入。然而，由于三方共同出资的利益博弈问题十分棘手，真正进入存量用地再开发的资金相对有限，这一计划仅使资金供给微弱地增加。

最终，市场资本对存量用地再开发的供给始终处于低位，存量用地再开发的供需均衡在这一阶段小幅度反向波动（图7）。这一阶段，尽管政府主导了109万m²的危旧房改造，但基本为东濠涌、荔枝湾改造等“迎亚运”工程，存量用

地再开发项目总体减少。作为存量用地再开发的替代品，立面整顿、平改坡等美化工程大量出现，但终究未能实现空间品质的实质性提升。

4.3 放开：供需双侧效用叠加（2009—2011年）

2009年，存量“三旧”用地占现状建设用地总面积的比例已经达到39%^[23]，城市更新压力与存量用地再开发潜力进一步彰显。在次贷金融危机席卷全球的宏观背景下，为应对建设用地短缺和财政资金紧缺的问题，广州成立了“三旧”改造办公室，并重新允许开发商介入存量用地再开发项目。

首先，中央政府为应对经济衰退施行了四万亿的“一揽子计划”，显著加大了对基础设施的投入并开始实行宽松的货币政策以扩大内需。该政策导致房地产行业融资成本显著下降，使得参与城市更新的市场资本降低了对预期收益率的要求，增加了存量用地再开发中的资金供给。其次，为应对建设用地短缺等问题，2009年广州响应广东省和原国土资源部联合推动的集约用地示范政策，出台了《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》，允许原业主以更低成本^④参与旧厂房、旧村庄、旧城镇的存量用地再开发中。同时，广州市政府提出针对集体土地更新的大规模税费减免政策^⑤，进一步提升了存量地块满足市场资本预期收益率的能力，推动形成更多的存量用地再开发资金需求。

最终，伴随着供给和需求双侧的同步增长，存量用地再开发的供需均衡持续向右移动，再开发实践涉及的资本总量显著增长（图8）。这一阶段，广州全市批复的城市更新项目多达373个，其中按计划开工与验收的概率亦比其他阶段更高。然而，政策放开后市场资本的主导地位逐渐增强，最终导致再开发项目中近八成是房地产项目。

4.4 调整：有效需求显著收紧（2012—2015年）

2011年后，通过对上一阶段社会公共利益缺失和历史文化保护不足等问题的反思，广州提出了“以人为本、存量提升、品质导向”等新的发展思路^[23]。作为对资本力量过度介入城市更新的纠偏，广州市政府从间接和直接两个维度主动放慢了存量用地再开发的步伐。

首先，广州于2012年出台《关于加快推进“三旧”改造工作的补充意见》，再次强调“政府主导、规划先行”和“应储尽储”的原则。其中，针对土地使用权人提出的“自主改造需经过地方政府审批、提高旧村改造时的村民同意率指标、缩减国有土地出让金向原业主的分成比例”^[24]等要求，在提高城市更新中社会资源再分配的公平性的同时，不可避免地增加了存量用地再开发实践中多方利益博弈带来的交易成本，间接地降低了存量地块对资金的需求。其次，通过对城市更新单元制度的推广，城市政府加强了跨尺度的统筹治理，使城市更新从单个项目向连片改造转变。引导集体物业和集体旧厂与旧村“捆绑”改造、实现存量用地再开发中利益均衡的“肥瘦搭配”等政策创新，也同时拉低了存量用地再开发的总体预期收益率，直接抑制了大量高利润再开发项目对资金的需求。

最终，存量用地再开发对资金的有效需求显著降低，在新的供需均衡下再开发项目实践明显减少（图9）。这一阶段，随着“一村一策、一厂一策”等模式被叫停，城市更新项目的审批门槛不断提高，4年间新批复的再开发项目基本以国有土地旧厂的转型为主。

4.5 趋稳：有效需求稳中有降（2016—2020年）

2015年，为从根本上解决城市更新中市场主体过度追逐利润而忽略公共利

益的典型困境，广州成立了全国第一个专门的城市更新机构——城市更新局。其后，伴随城市更新政策的有限放松与制度创新^[25]，广州市政府从总体层面分析了再开发实践的机会成本，并更加强调存量更新服务于城市整体战略目标的重要性。

2016年，《广州市城市更新办法》及配套文件（“1+3”政策）先后发布。出于对历史传承和产业转型等方面的考虑，相关文件将微改造作为一种重要的更新改造方式并提供了部分优惠政策，燃起了逐利性市场资本对微更新的些许热情。2017年，广州根据原国土资源部的要求出台了《关于提升城市更新水平促进节约集约土地的实施意见》，再一次强化了对微改造的引导。由于微更新与存量用地再开发均是对存量地块的盘活利用、互为接受市场投资的替代品，最终广州市政府对微改造的政策鼓励减小了存量地块对大尺度再开发资金的需求量（图10）。

这一阶段，拆除重建型存量用地再开发实践稳中有降。广州市城市更新局于2019年并入广州市规划和自然资源局后，多部门继续出台政策延续了以城市修补和有机更新为主的内涵式发展思路。至2020年底，广州80%以上的老旧小区被纳入政府的微更新计划，工业用地更新也转向了再开发与企业转型升级并重的主导路径。

5 结论与讨论

面对我国城市转向内涵式发展的现实，部分面向存量用地再开发的既往研究中“以土地为均一性商品”的基本假设不再成立，在此背景下，构建创新性的存量用地再开发供需模型十分必要。以广州为例的实证研究充分表明，通过改变存量用地再开发实践中的供给与需求，确实可以实现预期收益率与市场总

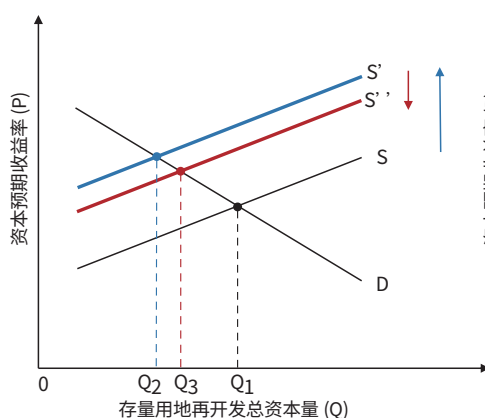


图7 潜在供给先后后示意图

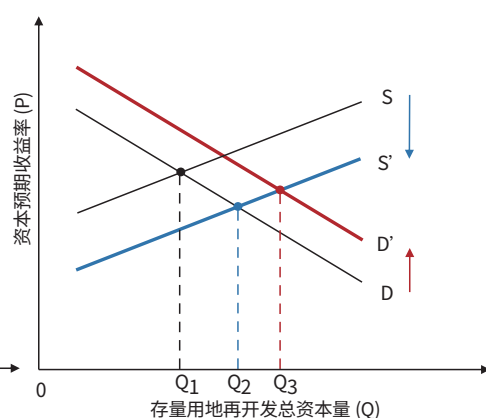


图8 供需两侧效用叠加示意图

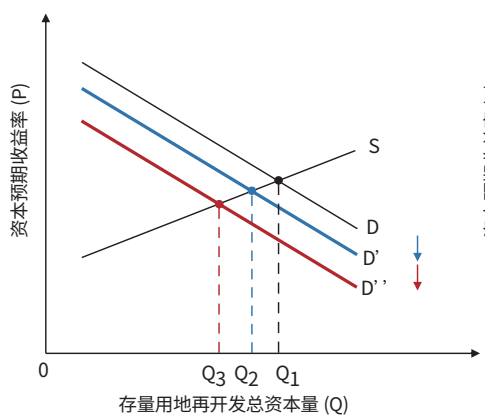


图9 有效需求显著收紧示意图

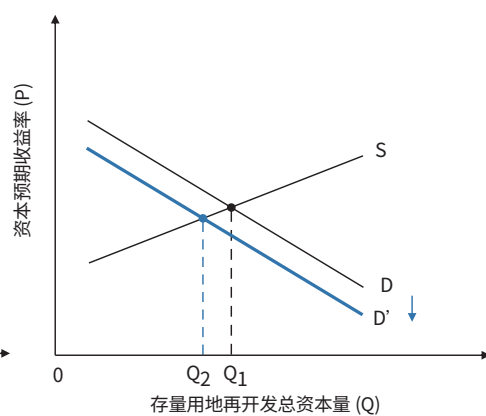


图10 有效需求稳中有降示意图

规模的新平衡，进而改变城市存量用地再开发的总量；以存量用地再开发为对象的城市政策发挥作用的关键在于对再开发供需平衡的导控。受以上结论的启发，本研究进一步基于供需关系视角，提出关于存量用地再开发与更新治理的若干思考。

5.1 空间生产已成为不可忽视的更新逻辑

在城乡规划学的传统语境下，城市更新时常被视为一种以空间优化和功能提升为终极目标的抽象城市实践。然而，列斐伏尔的空间生产和大卫·哈维的空间政治经济学均清晰地指出，城市更新事实上是“空间价值增长与重组”的途径和手段，并作为“财富再分配的公共政策工具”^[26]贯穿于城市迭代发展的始终。其中，以拆除重建为代表的高强度存量

用地再开发正是城市更新中具有最强烈的空间生产属性的实践形式，即使广受诟病却依旧活跃于东京、伦敦、纽约等城市的存量更新之中。

因此，在下一阶段的城市更新治理中，为住区或中心区等资本集中的城市片区制定相关政策时，需将空间生产资本逻辑的客观存在纳入考虑。由于城市更新中供需双方的交易对象不再是“土地”而是“资金”，城市政府的施策对象也应转变，至少需要通过容积率奖励等外部性内化方式将资金预期收益与更新实际效益关联起来，从而更有效地推动城市存量用地的再开发。若缺乏对市场资本具有足够吸引力的城市政策，将无法确保历史街区保护、老旧社区提升等的可持续性，甚至会导致资本流向与政策导向的错位，产生更新治理中的“激励不相容”（Incentive Incompatibility）^⑥。

5.2 供需调整是政策设计的关键作用媒介

受传统国家计划体制与长期增量城市发展的遗留影响,我国仍有大量以城市更新为目标的政策设计建立在“政府单向供给土地商品”的半市场化假设之上,意图通过城市规划法定化等方式直接导控土地使用权人或开发者的行为。然而,由于城市更新实质上是“资本”与“地块”双向互动下的供需博弈过程,无论是以存量用地再开发还是以微改造为导向的政策设计,都只有通过宏观上调整市场中的供需平衡这一路径来对城市更新实践产生真实影响。

因此,在下一阶段的城市更新治理中,应有意识地通过强化政策设计对市场供需双方(“市场资本—存量地块”)的直接影响力来提升政策导控在城市长期发展中的有效性。需要注意的是,政策影响供需关系的过程中存在着 P (资本预期收益率)、 Q (存量用地再开发总资本量)以及 $P \times Q$ (社会资产升值量)的同步改变。例如,在存量用地再开发供需模型中,“增加需求”与“增加供给”均可改变均衡状态下的再开发总量,但不同的政策导控路径将对再开发相关投资的预期收益率产生完全相反的影响(图 11),最终将在社会公平、空间正义等方面带来社会影响的显著性差异。

5.3 供需博弈过程暗示使用权人地位缺失

一般认为,土地使用权人的存在现实是存量用地再开发与增量开发之间的最明显差异。但是,基于存量用地再开发供需模型的分析显示,如果将考察视角从微观案例转向宏观趋势上,那么城市更新实践中真正具有话语权的并非土地使用权人(无论是国有土地还是集体土地),而是由“政府(存量地块的所有权人)—市场”组成的增长联盟(Growth Coalition)。以上结果意味着,随着 21 世纪以来资本力量在空间生产逻辑下深度介入我国城市更新实践,使用权人的地位缺失成为一个棘手的问题^⑦。当然,使用权人的缺位并不意味着他们被完全排除于城市更新的利益分配之外。相反,为了在大尺度再开发中争取到使用权人的支持,在政策设计中有时会允许其分享城市更新的部分利益。然而,无论是土地“招拍挂”中的“出让金分成”模式,还是城市更新单元中的“土地归宗”^⑧模式,其本质依旧是使用权人作为第三方与“需求方—存量地块(政府)”或“供给方—市场资本”的一种被迫联合或重组,仍未脱离空间生产下的“政企联合”模式框架。

因此,在下一阶段的城市更新行动中,有效的出口或许在于主动破除空间

生产的逻辑束缚,尽量在越来越多的“非生产性”城市更新实践中实现政府、市场、使用权人、广大市民之间的权益平衡,促进城市多元空间价值的综合提升^[27],尤其是当工业仓储等具有“弱存量”^[28]特征的存量土地逐步更新完毕后,旧城镇和旧村庄的城市更新将更加依赖市民社会、非政府组织(NGO)、非营利组织(NPO)等民主化力量的协同配合。2021 年 7 月,广州发布了《广州市城市更新条例(征求意见稿)》,特别强调了要保障城市更新项目所涉及房屋承租人、建设出资人、旧厂股东、抵押权人等广义利害关系人的合法权益,做好补偿和安置工作。实际上,只有增加使用权人在“有限”(针对出让土地)或“有条件”(针对划拨土地)的使用期内对于城市更新路径选择的真实话语权,以及强化多元社会主体基于空间外部性的实施监督权,才能真正实现“上下结合”的有机更新、完善城市存量用地再开发的治理结构。■

[注 释]

①随着城市社会经济的发展,一个地块上的建筑会逐渐老化,区位特征和用地性质均会发生或好或坏的变化。租差(Rent Gap)理论指出,随着建筑老化,潜在的再开发所能带来的额外租金(租差)一旦高于开展一次再开发的建设成本,即会出现自发的城市更新。然而,在现实的城市制度背

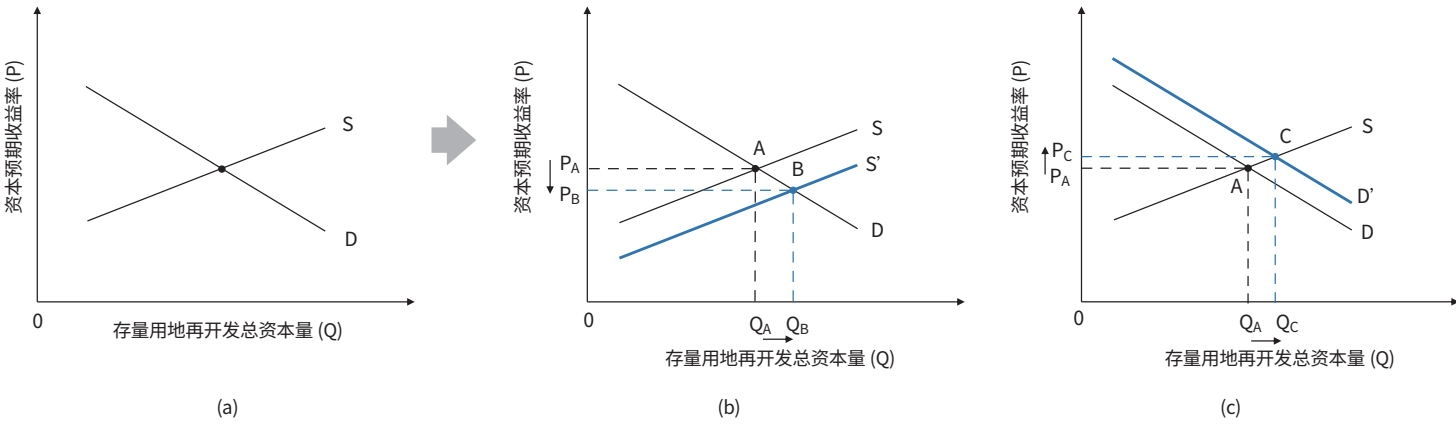


图 11 差异化政策导控下的预期收益率差异示意图

景下,城市更新除现状条件外,还需要考虑“适用性政策的鼓励或阻碍”和“承载土地发展权的规划指标”等其他因素的实际影响。

②当然,这是一个理想的简化假设。在存量用地再开发中,每个地块要进行空间生产的条件十分复杂,从存量用地再开发前的土地初始价值、建筑物业价值到再开发过程中出现的拆迁补偿成本、交易成本等,再到存量用地再开发后土地增值收益和建筑物业分配等,均涉及多方利益的博弈。

③值得指出的是,一方面,对于市场资本来说,投入存量用地再开发的资金的最低收益率不应低于同期的储蓄利率,即供给曲线与纵轴的交点 $P_{\min}$; 另一方面,能够被再开发的土地不会超过城市存量土地的总和,即需求曲线与横轴的交点 $Q_{\max}$ 。在任一确定的城市中,这两个点在短期内为固定常数。

④例如,《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》指出,对于国有土地旧厂房,业主可通过“自行改造、补缴地价”,以低于公开出让的价格转变土地使用性质;对于集体土地,可通过“明晰产权、完善权能”的方式,以更低成本获取农村集体土地的增量发展权。

⑤例如,减免了农转用的新增建设用地有偿使用费、耕地占用税和耕地开垦费等。

⑥“激励不相容”是指在委托代理关系中,制度安排使委托人和代理人在目标及行为上出现不一致,那些符合委托人利益的目标却无法对代理人产生激励作用。

⑦目前,使用权人在存量土地资源的二次配置过程中处于劣势地位,不论是在“收储—再出让”的决策过程中、固化的拆迁补偿标准中,还是在自主更新与合作开发的路径选择中,产权人都不拥有有效的谈判能力。

⑧2012年,《关于加快推进“三旧改造”工作的补充意见》指出,同一城乡更新改造单元中涉及多个权利主体的,应当进行“土地归宗”。

[参考文献]

- [1] 王世福,卜拉森,吴凯晴. 广州城市更新的经验与前瞻[J]. 城乡规划, 2017(6): 80-87.
- [2] 田莉,姚之浩,郭旭,等. 基于产权重构的土地再开发: 新型城镇化背景下的地方实践与启示[J]. 城市规划, 2015(1): 22-29.

- [3] 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.

- [4] 郭湘闽. 土地再开发机制约束下的旧城更新困境剖析[J]. 城市规划, 2008(10): 42-49.

- [5] 张杰,庞骏,朱金华. 旧城更新拆迁博弈中的帕累托最优悖论解析[J]. 规划师, 2008(9): 84-88.

- [6] 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.

- [7] 朱晨光. 城市更新政策变化对城中村改造的影响: 基于新制度经济学视角[J]. 城市发展研究, 2020(2): 69-75.

- [8] 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.

- [9] 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.

- [10] ZENG P, LI J X, LI C G. Spatiotemporal responses between urban regeneration and policy change of stock industrial land: a case study on the downtown area of Tianjin[J]. China City Planning Review, 2020(4): 36-46.

- [11] 朱介鸣. 发展规划: 重视土地利用的利益关系[J]. 城市规划学刊, 2011(1): 30-37.

- [12] 官卫华. 城市空间再开发规划的政治经济分析: 以南京燕子矶老工业区为例[J]. 国际城市规划, 2013(2): 93-100.

- [13] 王蔚. 土地价格的需求和供给分析[J]. 中国土地科学, 1995(6): 11-16.

- [14] 李铃. 中国地产价格与评估[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1999.

- [15] 毕宝德. 土地经济学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006.

- [16] 冯云廷. 城市土地经济原理[M]. 北京: 清华大学出版社, 2017.

- [17] HARVEY D. The limits to capital[M]. Oxford: Blackwell, 1982.

- [18] 姜文锦,陈可石,马学广. 我国旧城改造的空间生产研究: 以上海新天地为例[J]. 城市发展研究, 2011(10): 84-89, 96.

- [19] 张京祥,胡毅. 基于社会空间正义的转型期中国城市更新批判[J]. 规划师,

2012(12): 5-9.

- [20] 李凌月. 转型时期欧美及中国城市重构研究: 基于西方文献的解读[J]. 国际城市规划, 2020(3): 9-14.

- [21] 杨舫,陈弘正. “空间生产”话语在英美与中国的传播历程及其在中国城市规划与地理学领域的误读[J]. 国际城市规划, 2021(3): 23-32, 41.

- [22] 林树森. 人居环境思想与广州的实践探索[J]. 城市与区域规划研究, 2012(2): 50-61.

- [23] 赖寿华,吴军. 速度与效益: 新型城市化背景下广州“三旧”改造政策探讨[J]. 规划师, 2013(5): 36-41.

- [24] 姚之浩,田莉. 21世纪以来广州城市更新模式的变迁及管治转型研究[J]. 上海城市规划, 2017(5): 29-34.

- [25] 朱一中,王韬. 剩余权视角下的城市更新政策变迁与实施: 以广州为例[J]. 经济地理, 2019(1): 56-63, 81.

- [26] 唐子来. 以怎样的价值取向引领城市更新[R]. 2014.

- [27] 曾鹏,李晋轩. 城市更新的价值重构与路径选择[J]. 城市与区域规划研究, 2022(1): 35-45.

- [28] 曾鹏,李晋轩. 存量工业用地更新的政策作用机制与优化路径研究[J]. 现代城市研究, 2020(7): 67-74.

[收稿日期] 2023-11-23