

城市工业园区存量更新中的利益博弈与治理创新* ——深圳、常州高新区两种模式的比较

Benefit Game and Governance Innovation in Inventory Land Regeneration of Urban Industrial Parks: Based on Pattern Comparison between Shenzhen and Changzhou National Hi-tech District

姜克芳 张京祥

文章编号1673-8985 (2016) 02-0008-07 中图分类号TU981 文献标识码A

摘要 伴随国民经济转型和产业结构调整,在土地管制日益严格的背景下,城市工业园区的发展逐步进入存量挖潜时代,并引发了大量的工业用地更新活动。正如物质空间的背后是资本与权力交织的逻辑,用地更新的背后是围绕着空间的不断博弈,其关键和难点在于平衡利益相关者间的权力和权益。然而在现有制度环境中,更新博弈往往受限于产权制度和博弈失衡,更新工作也面临着多输的困境。从空间博弈的基本机制出发,探讨阻碍城市工业园区存量更新的深层次矛盾,构建基于价值均衡的理想博弈模型,并具体分析深圳和常州高新区两种治理模式,指出其主要问题和未来的制度创新方向。城市工业园区存量更新本质上是一种合作空间博弈,权属调整与价值分配的均衡是达成合作协议实现博弈均衡的关键。对于一般性地区的城市工业园区而言,通过构建适用于工业用地更新的政策体系与主动介入的触媒式项目,可以实现交易成本的下降与合作剩余的提高。

Abstract With the transformation of national economy and the adjustment of industrial structure, the development of urban industrial parks in China has gradually stepped into the era of exploiting inventory potential under the background of increasingly strict land control, thus producing large numbers of industrial land regeneration activities. As the combined logic of capital and power is behind physical space, continuous gaming concentrating on space is also behind land redevelopment, the key and difficulty point of which is to balance rights and interests of stakeholders. However, in the current institutional environment, redevelopment gaming is often restricted by property right system and gaming imbalance, redevelopment work facing the lose-lose dilemma. Starting from the basic mechanisms of spatial gaming, the in-depth contradictions hindering the inventory redevelopment of urban industrial parks is discussed in this study. An ideal gaming model based on value equilibrium is constructed to specifically analyze two governance modes of Shenzhen and Changzhou national high-tech zones and then point out the main problems as well as future institutional innovation orientation. The study shows that the inventory redevelopment of urban industrial land is cooperative spatial gaming in essence, ownership adjustment and balanced value distribution of which are the key to reaching cooperative agreement and realizing gaming equilibrium. For urban industrial parks in general areas, policy system suitable for industrial land redevelopment and positively-involved catalytic projects can be carried out to achieve the decrease of transaction cost and the improvement of

关键词 工业园区 | 存量更新 | 空间利益 | 合作博弈 | 治理创新

Keywords Industrial park | Inventory land regeneration | Interests of space | Cooperative game | Governance innovation

作者简介

姜克芳

南京大学建筑与城市规划学院
硕士研究生

张京祥 (通讯作者)

南京大学建筑与城市规划学院
教授,博士生导师

0 引言

全球性经济危机之后,随着发达国家“再工业化”战略的推进与制造业全球价值链的重构,“中国制造”面临着发达国家和发展中

国家的前后夹击^[1],改变增长模式、寻求经济转型已经成为共识^[2]。在经济转型背景下,中国城市中的工业园区面临着大幅度产业结构调整与转型的压力,同时也迎来了巨量工业用地存

*基金项目:国家自然科学基金课题“基于精明收缩的城市工业园区转型再生研究”(No.51578276)资助。

量资产盘活的现实命题^[3-5]。工业园区的土地利用模式重点也从过去农转非的重增量开发变成了对存量用地的再开发,空间资源配置中产权调整的方式和交易过程的成本随之发生了相应的变化^[6]。但是,由于土地产权等制度设计的滞后,工业用地如何“退出”的制度困境始终存在,存量更新难以推进的“多输”局面亟待改变^[7]。正如许多学者指出物质空间的背后是资本与权力交织的逻辑,用地更新的背后同样也是围绕着空间的不断博弈,其关键和难点在于平衡利益相关者间的权力和权益^[8-9]。那么,如何厘清围绕空间形成的博弈格局,并促成博弈均衡的达成,也就成为工业用地存量更新的关键。

既有关于存量土地更新中利益博弈的研究,大量集中于博弈主体及其关系的探究^[10-11],对博弈机制的解析及其模型的建构则不够深入^[6]。大量的博弈模型是对博弈主体及其关系的刻画,对不同主体间强弱关系的呈现,没有从本质上体现出权属关系与价值关系对等均衡的理论假设^[12]。如果局限于对博弈主体关系和博弈格局关系的总结与归纳,而忽视空间博弈本身是通过合作(协议)来寻求博弈均衡的这一本质,我们则既不能够明晰阻碍中国城市工业用地存量更新的问题症结,也不利于从制度层面去把握城市工业园区更新治理的创新方向。因此,本文尝试从空间博弈的基本机制出发,结合对城市工业园区存量更新深层次矛盾的分析,构建基于价值均衡的理想博弈模型,并通过深圳和常州高新区这两种差异化的治理模式比较,探索有关城市工业园区更新的未来制度创新方向。

1 空间博弈的理论基础

1.1 从博弈论到空间博弈

作为一种古老的思想,博弈论古已有之,传统多用于观察棋局对弈、军事交锋、国家外交等中的利益关系,后在冯·诺依曼(Von Neumann)和纳什(John Nash)揭示了博弈的基本原理和博弈均衡点之后,博弈论得到了迅速发展,尤其是在经济学领域成为了分析

经济行为的重要理论基础和有力工具。博弈论(Game Theory)是研究决策主体在存在相互外部经济条件的情况下做出个人决策以及这种决策的均衡问题,也就是说一个经济主体的选择受到其他经济主体选择的影响,而且反过来影响到其他主体选择时的决策和均衡问题^[13]。按照不同的外部制度环境,博弈又可以分为不同的类型,并对应于不同的博弈均衡。既有关注收益分配和团体理性,即整体最优的合作博弈(Cooperative Game),也有关注个人最优策略组合(Strategy Profile)和满足个人理性的纳什均衡(Nash Equilibrium)。

博弈论基于行为主体互动决策的研究范式,可以成为解释众多城市发展、规划现象的认知工具和分析视角^[14]。不一样的博弈过程决定了城市中具体空间不尽相同的命运,城市空间演化和用地更新背后是“空间博弈”这只看不见的手。在市场经济条件下,土地及其附属权力被作为商品在不同的使用者之间流通,围绕着土地的权力和权益(功能、空间形式、权属、居民关系、社会服务等各方面)关系日趋复杂化,当面临城市土地再开发、再利用的时候,相关的理性“经济人”(利益主体、利益相关者)就会围绕着空间的变化而展开利益博弈,也即所谓的“空间博弈”。

1.2 空间博弈的基本机制

空间博弈本质上是对其权力、权益关系再调整的过程,在这个过程中,不同行为主体间的决策相互影响,不同主体间的竞争与合作、利益冲突与统一并存。权力关系是指参与方在空间中的地位、话语等权力的相互作用机制,主要体现的是空间的权属关系;利益关系是指参与方对空间的使用、收益等利益的相互作用机制,主要体现的是空间的价值关系^[6]。博弈均衡的建立,则需要通过合作协议(合作博弈的基本形式)的形式才能得到确认;而博弈均衡的稳固实施,则依赖于对各主体经济理性的有限满足(“纳什均衡”的达成)^[15]。

空间博弈必然涉及对传统权力关系的改造,实现对权力关系的合理重建,其前提是保

证各博弈方的收益与其在空间改造中的价值贡献比例相对等,也即保证权益关系能够被理顺和明晰^[16]。从参与空间博弈的角色关系来看,政府、市场和原权利人由于参与动因的差异,主导者的角色不断变化,并继而决定了重建中成本支付比重和重建后最终利益的分配^[17]。空间博弈要最终形成用地更新的现实效应,则必须通过多利益方的协商谈判并达成改造更新的协议,这就属于典型的合作博弈范畴。在城市工业园区更新的空间合作博弈框架中,主要的局中人有政府、原土地产权人(在中国是拥有土地使用权的承租方)、第三方市场主体等,3大利益主体间围绕着各自在土地更新的可能收益而相互博弈。从空间合作博弈的稳固实施与外部效应角度来看,3个方面将是决定其成败的关键。

(1) 整体博弈均衡的达成需要有制度通道。如何建立政府、市场主体和原产权人间成本支付与收益的分配机制,以及保证合作博弈的收益始终大于其他策略选择(如保有闲置、违法乱建和非法转让等)?这些都是制约合作博弈均衡达成的制度关键^[18]。

(2) 博弈格局中利益联盟的形成及其内部权益的分配。如何促使政府、市场主体和原产权人3大主体间形成利益联盟(“信任”为基础的社会资本^[19]),厘清利益联盟内部各权利人的责任与义务,建构联盟内部的强制性交易的规则(如超过多少比例同意就通过的规则等),都是合作博弈联盟有效存在的前提。

(3) 合作博弈需要在协议层面设计如何将外部性成本内部化。如何保证城市更新过程中的项目成本不会发生外溢,例如改造的容积率过高可能导致的城市公共负担加重,政府在个案拆迁谈判的大幅让步可能会导致在其他地区的改造成本被迫提高,以及由于更新可能导致的社会特定群体被迫迁徙、社会网络被破坏等,这些都是合作博弈可持续存在和实现的关键。

2 单维失衡与零和困境:城市工业园区更新中的现实矛盾

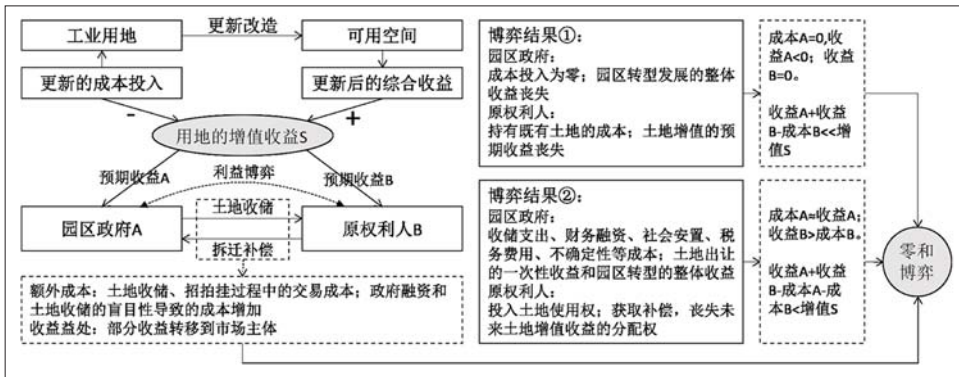


图1 园区政府与原权利人的零和博弈

探究目前我国绝大多数城市工业用地更新制度,其运营机制主要依赖于政府自上而下的决策过程,基本以政府主导为主,采用从收储到招拍挂的垄断经营模式^[20]。一方面,在政策上积极推进工业用地集约利用,通过清理闲置低效用地、征收土地使用税等手段倒逼既有的一些企业退出;另一方面,采用市场化谈判的手段从企业手中收储土地,同土地出让计划挂钩,有计划、有步骤地对一些企业的土地使用权进行收购。这种单一而简单化的工业用地更新制度导致了一系列矛盾的产生,也阻碍了城市工业园区更新的顺利推进。一方面,政府在工业用地退出补偿上与原产权人持续博弈,难以达成一致;另一方面,丧失土地产权的局面也降低了原产权人参与更新的意愿,企业(原产权人)漫天要价的现象普遍存在,收储成本的高企使得政府机构难以为继。如此,在中国大多数城市中工业园区用地的更新就成为了一个难以解套的“死局”。近年来,国内一些城市(深圳、上海等)的工业用地更新也开始探索积极利用市场机制,创新了工业用地更新的制度流程和管理体系,并开展了相关实践^[12]。

2.1 园区政府在博弈体系中的单方强势

与城市中旧居住区改造等不同的是,城市工业园区存量更新过程中的博弈格局往往体现出3个特征:(1) 政府主体相对强势,在博弈中扮演着多样的角色;(2) 原产权人主体的经济理性更强,更愿意采取合作的、非对抗的方式进行博弈;(3) 如果涉及土地利用性质的变

化,各方对空间增值的预期会更高。

在城市工业园区存量更新的空间博弈中,园区政府集博弈规则制定者、博弈参与者和博弈监督者三重身份于一体。首先,在中国垂直化的政府体制下,园区政府实际上代表了空间博弈中的政府联盟,掌控了更新方向和更新方案的选择权,并制定相应的更新路径。例如深圳市城市更新办法中规定的《城市更新年度计划》和《城市更新单元规划》都是体现园区政府意志的一种表达。其次,在更新规划的实施过程中,园区政府又作为利益主体参与到空间博弈的过程中,此时它既代表了政府联盟维护城市整体的社会利益,也代表了园区主体,倾向于获取更高的、更直接的财政收益。例如深圳市工业用地更新中对创新产业用房配建比例的要求、对补交地价的规定等。最后,在工业用地更新的空间博弈中,园区政府对博弈均衡达成是否使得团体利益最大符合集体理性,各博弈方的收益与其价值贡献比例是否对等具有监督和裁决权。

总体而言,园区政府在工业用地更新空间博弈中的强势地位是由现有博弈体系所决定的,不同的是其强势程度随着所在地区市场化动力的强弱而发生改变。在市场化动力强的地区,成本投入和收益分配都可以通过更为货币化和量化的手段予以实现,从而为博弈均衡提供了相对优良的条件,园区政府的强势地位也就相对削弱;反之,在市场化动力弱的地区,园区政府则更加强势,而博弈也就进一步失衡,从而使得更新也就难以启动和推进。

2.2 园区政府与原权利人间零和博弈

城市工业园区存量更新能否得以进行,依赖于有效的空间博弈,而现有很多城市工业园区更新工作之所以陷入困境,更多是因为空间博弈的体制没有得到确立。正如上文所述,政府主导从收储到招拍挂的垄断经营模式是一种非合作的零和博弈(图1),这里的零和博弈不是典型的非赢即输的模式,而是指的园区政府与原产权人无论博弈结果如何,最终的收益都不如预期。两者博弈的中心是土地的增值收益,存在两种可能的博弈结果:(1) 博弈造成用地更新停滞,园区政府难以推进工业用地更新,结果导致新兴服务业态和产业转型都缺乏适宜的空间,空间利用成本持续上升,城市整体发展利益受损。对于园区政府而言,丧失了园区转型发展的整体收益,对于原土地权利人而言,则丧失了土地本该有的增值收益。(2) 博弈造成政府高成本收储,而企业的用地权益则彻底退出,结果导致政府财务压力、土地未来发展不确定性、社会安置和相关税务成本大幅上升。对于园区政府而言,背上了沉重的财政包袱且收益面临不确定性甚至难以覆盖成本,对于原土地权利人而言,则丧失了参与分享土地增值收益的机会,且一次性收益也难以达到预期。

可以看出,如此博弈的最终结果是政府、土地原权利人两者的收益都小于本该享有的土地增值收益,造成土地更新难以进行并最终“双输”的局面,这也是当前许多城市工业园区存量更新难以开展的症结^[21]。如果引入第三方市场主体,就会发现在交易成本大幅攀升的条件下,园区政府倾向于将有关成本转嫁到新进入的市场主体,从而导致市场主体预期收益不足,大量手握资本的市场主体因此望而却步。例如在2014年常州高新区出让的13幅经营性用地中,10幅是以底价成交,只有3幅商住地块获得了少量溢价,同时分析其中的成交主体,可以发现多数为高新区所属或街镇所属的国有企业。

总体上,在城市工业园区中围绕工业用地更新,园区政府、原产权人和市场主体间是矛

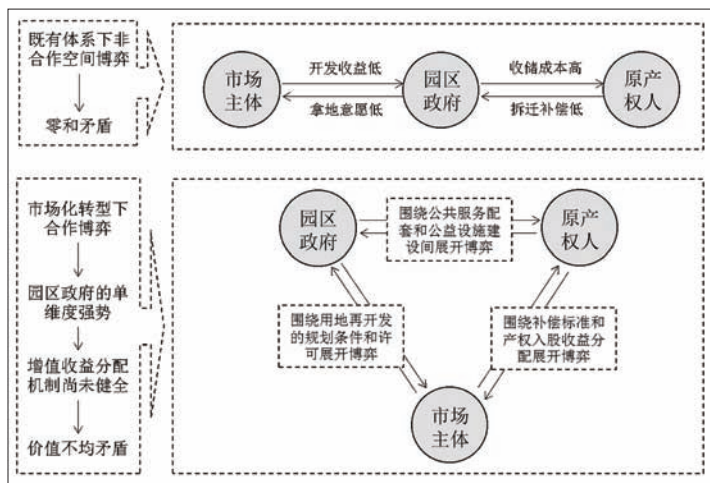


图2 城市工业园区更新中的现实矛盾

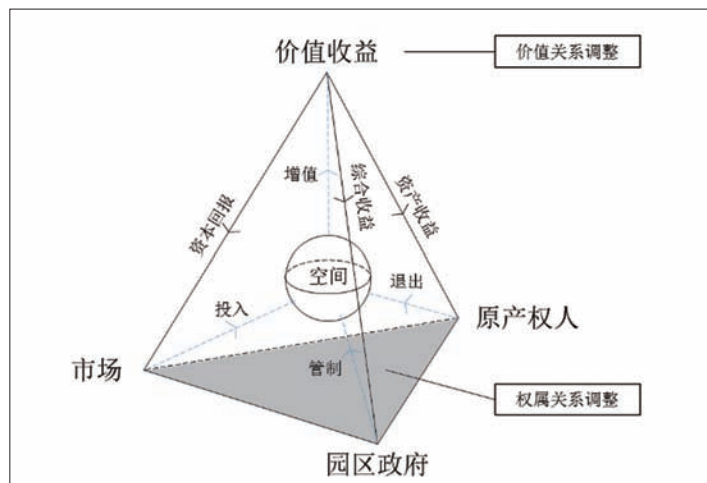


图3 工业园区更新空间博弈的理想模型

质重重(图2)。既有现行体制下园区政府与原产权人间的零和矛盾,也有空间博弈中不同主体间的价值不均矛盾,这些矛盾共同导致了工业用地更新难以普遍开展。零和矛盾导致一般地区的工业园区存量更新难以开展,而价值不均的矛盾在市场化程度不同的地区形成不同的问题——在市场动力强的城市,往往三方竞相逐利而导致公共利益受损;在市场动力弱的城市,往往政府单方强势而导致合作难以发生。

3 空间博弈与价值均衡:存量土地更新治理的关键

3.1 以空间为核心的权属关系与价值关系

在现行制度环境下要打破非合作零和博弈的困境,就需要构建基于合作的空间博弈体系,要实现空间博弈的稳定实施,就需要完善合作空间博弈中的价值分配机制。在城市工业园区存量更新中,以空间为核心的权属关系及其衍生出来的价值关系,就是合作空间博弈的核心,也是破解既有矛盾的抓手。

在权属关系上,政府与原权利人的权属格局是城市工业园区更新的既有基础,也是搭建更新制度、构建更新博弈和实现更新治理的调整对象。《深圳城市更新办法》的出台,标志着国有土地使用权的流转和土地性质的转变不再仅限于政府垄断的一级市场,工业用地使用权流转、用地性质变更可以通过补交地价、

协商等途径予以实现。这就在二元权属格局的基础上赋予了一定的调整空间,围绕工业用地的土地权属,市场主体可以和园区政府、原权利人一起共商权力与权益分配,形成一种伙伴关系^[4]。可以说,以调整权属关系为核心的工业用地更新制度,为工业园区存量更新提供了开展合作博弈的规则和条件,同时权属关系调整制度的进一步完善,将赋予合作博弈以进一步的活力与动力。

在价值关系上,原权利人对土地增值预期的合理满足,市场主体价值创造者和实现者利益的合理回报,以及园区政府综合目标效益的实现,将是实现合作博弈均衡的关键。在深圳等地,实行原权利人土地使用权入股、市场主体主导运作开发和交易税费减免等措施,较好地实现了工业用地更新空间博弈的脆弱均衡^[22],市场主体对工业用地存量更新的热衷,是价值关系得到一定程度理顺之后需求的释放。因此,理顺价值关系为工业用地存量更新空间博弈找到均衡点提供了可能,也使得空间博弈均衡的集体理性得到进一步优化。

3.2 合作博弈的理想模型:权属调整与价值分配的均衡

城市工业园区存量空间更新中的利益博弈,其关键就是处理好权属调整与价值调整的关系。作为一种合作博弈模型,其合作剩余主要来

自两个方面:一个是普遍关注的空间增值,另一个就是通过合作导致的交易成本降低。至于合作剩余的分配,就需要结合权属关系调整的制度予以设计,使之与政府、市场、原权利人这3个联盟主体对空间更新的成本投入相匹配。基于此,作者认为城市工业园区存量更新中的空间博弈就是园区政府、原产权人、市场主体围绕空间对合作剩余追逐的过程,权属关系的调整是博弈模型的基础,价值关系的调整是博弈模型的具体过程(图3)。

在这个博弈模型中,园区政府、原权利人和市场主体对空间的投入分别体现在公共资本(开发许可)、空间资本(原土地产权)、外部资本(改造投入),三者对合作剩余的获取则分别体现在综合收益、资产收益、资本收益。需要说明的是,不同主体对空间投入的不同(图中投入线的长度)会决定合作剩余的值(图中增值线的高度),同时也会决定价值回报(图中三棱锥的三条棱)。针对城市工业园区存量土地更新的合作博弈模型中,权属调整是博弈模型的基础,权属调整与价值分配的均衡则是合作博弈能否稳固实施的关键。

对比于理想的合作博弈模型,可以看出我国当前城市工业园区存量更新中的关键、矛盾症结所在。对于一般地区的城市工业园区而言,权属关系调整的制度性缺失是制约更新活动的关键,同时合作剩余的不足可能导致博弈难以发

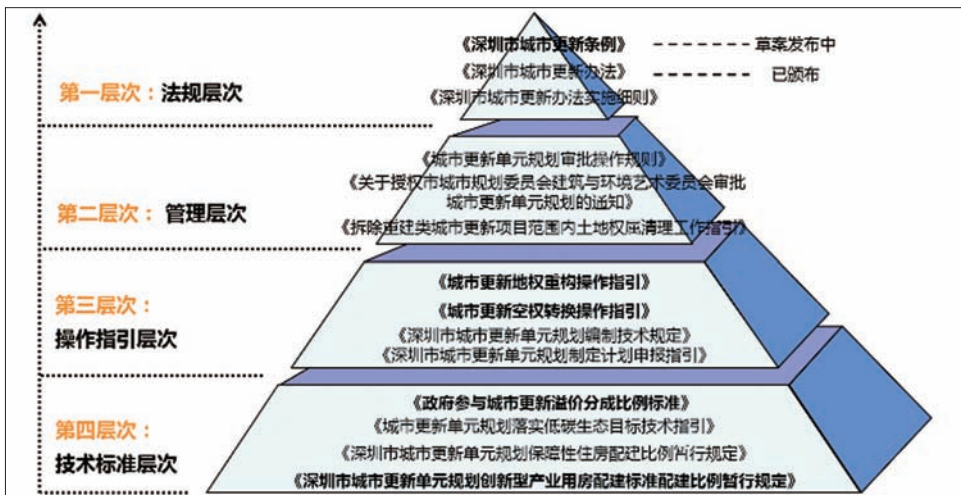


图4 深圳市城市更新技术与制度体系
资料来源：百度文库《解读深圳市城市更新单元规划》。

生；对于已经建立权属关系调整制度性平台的地区，权属调整与价值分配的不均是主要问题，这样的不均不仅伤害了部分博弈主体，同时也容易通过成本溢出效应损害城市的整体利益。

4 工业园区更新中合作治理模式创新的比较

不同的发展阶段和现实情况，决定了不同地区在城市工业园区存量更新中的制度框架、博弈格局以及治理模式的差异。近年来国内许多城市根据自身所处环境的不同，开展了相对务实的治理创新，本文在此将着重比较深圳和常州高新区这两种具有代表性的治理模式。

4.1 深圳模式：规则引领下的市场化模式

深圳模式的产生，是与其处于一线城市的实力地位、活跃的市场环境、增量土地几近枯竭等背景条件是紧密关联的。一方面，深圳凭借其强大的科技创新能力保持了经济的持续活力，吸引了大量人口和资本的进入，同时也培育了大量具备强大消费能力的中产阶级，经济社会运行效率的显著提升支撑了其持续高涨的土地价格；另一方面，增量空间消耗殆尽的现实，倒逼城市空间发展转向以存量用地（低效工业用地是其中的主要部分）更新为主的阶段。某种意义上可以说，正是旺盛的市场需求推动了深圳积极探索工业用地的存量更

新。从2009年广东省土地使用权交易方式的政策性突破开始，以《深圳市城市更新办法》《深圳市城市更新办法实施细则》等为核心，深圳市逐步探索建立较为完整的城市更新体制，并逐步完善了相关法规、政策、技术标准、操作等层面的制度建设^[23]（图4）。

深圳对工业区存量更新的治理模式，在某种意义上就是由政府搭建更新的制度规则^[24]，市场主体与原权利人在市场条件下自由博弈的模式。在这样的模式下，其工业用地的存量更新呈现出合作博弈的基本态势。例如，在深圳市南山区田厦工业区更新的过程中，业主、政府和市场达成了三方都较为满意的更新协议并顺利实施，而以产权调整为核心的城市更新政策是推动南山工业区更新的重要催化剂，政策设计中关于增值收益分配的合理安排也为博弈均衡的达成提供了条件^[25]。

总体而言，深圳市工业用地的更新充满了市场的活力，取得了巨大的成功，但同时也还存在着一些明显的问题：（1）由工业区转向高密度商住是更新的主体形态，这在一定程度上加重了城市的运行负担，也产生了可能的供应过剩。（2）博弈均衡条件下，是否真的实现了不同主体付出与价值回报的对等？有研究表明，原产权人获得了超过其本身应得价值的收益，权属调整与价值分配的均衡是亟待解决的关键问题^[16]。（3）政府在空间博弈中的话语与



图5 常州新区存量更新中片区差异化的目标与功能导向

权益没有得到充分保障，政府未在合作博弈的谈判中充分代表公共利益，更新项目转嫁社会的部分成本没有被及时回收。上述问题在本质上都是合作博弈过程中权属调整与价值分配的不均衡所致，需要通过更新制度体系的进一步完善和调整，使得博弈均衡更符合合作博弈的集体理性。深圳市后续出台的1+6政策文件，针对过多工业用地转变为商住的问题、工业用地更新对城市产业结构可能产生的伤害等问题都有所回应，最近出台的《深圳市城市更新条例》则对原权利人过量收益等现象给出了限制性规定。

4.2 常州高新区模式：触媒引导下的差异化模式

常州高新区模式的产生背景更符合我国一般地区城市工业区更新的现实情况。城市中心城区逐步向外围拓展^[26]、国家土地管制的日益严格、工业企业生命周期的逐步终结等，共同构成了现阶段常州城市工业园区存量更新的基本背景，这在全国都有一定的普遍性。但是与深圳不同，常州的经济发展水平、新业态的创新活力、土地增值的空间、市场资本的活跃程度等都显得相对不足，通过工业园区更新能够实现的综合收益也相对有限。在这样一种背景下，基于长期收益（长期税收）与短期收益（土地收益）平衡的出发点^[27]，常州高新区

表1 不同功能片区政策体系的选择清单

类别	转型服务核心	研发功能提升	企业自发转型
供地模式	A、B、C、E	B、D、E	D、E、F
实施机制	A、C	A、B	B、C
产权管理	新出让年限	≤30年	≤20年
	分割出让比例	≤50%	≤30%
创新引导	产业用房配建	≥15%	≥8%
税收激励	土地使用税	≥25元/m ²	≥18元/m ²
	使用税奖励	减免≤80%	减免≤50%
绩效评估	建筑密度	35%—45%	45%—55%
	容积率	≥1.5	≥1.2
	投资强度	≥550万元/亩	≥450万元/亩
准入限制	亩均税收	≥30万元/年·亩	≥20万元/年·亩
	负面清单	纺织……	传统装备制造……
	准入清单	信息设备制造……	研发服务外包……

资料来源:《常州市高新区黄河路两侧存量工业用地转型规划研究》。

政府对更新政策、策略进行了针对性的考虑。在更新机制的设计上,高新区充分考虑现状不同片区转型方向 and 市场需求情况的不同,制定了差异化的片区更新政策体系。首先,按照转型方向的差异,不同片区制定了不同的目标和功能导向(图5);其次,设计了包含供地模式、实施机制、产权管理、创新引导、税收激励、绩效评估、准入准出等7个方面的差异化政策体系;最后,以选择清单的形式给出了不同片区差异化的政策组合引导(表1)。

鉴于常州市远没有深圳市那样旺盛的土地市场需求和活跃的市场更新主体,这样的政策体系设计事实上为城市政府主导式的项目开发预留了通道,尤其是希望通过政府主动介入的一些触媒式项目更新(更多是重要公共配套项目)来迅速提升片区品质,从而让市场资本产生空间增值的理想预期,激励片区整体更新的顺利进行。这种更新治理模式是一种触媒引导下的差异化模式,具有两方面的特征:一是通过政府主导的触媒式项目来提升区域空间增值的预期,做大合作剩余;二是针对发展目标与功能的不同,对不同片区实行差异化的更新政策,既通过制度设计降低了市场主体介入的交易成本,同时又满足了政府对产业发展方向的管控。在这样的模式下,其工业用地的存量更新呈现出一种政府主动作为下的合作博弈:

(1) 通过政府主动介入的触媒式项目做

大了合作剩余,间接推动了博弈均衡的达成,是城市政府从战略层面、整体综合收益层面考虑的博弈退让;

(2) 政府通过对工业用地权属调整权限的松绑,搭建了园区政府、原权利人和市场主体间的合作博弈平台,改变了过去园区政府单方强势的零和博弈格局;

(3) 以不同片区差异化的政策引导,来促进城市多元产业经济、社会发展目标的实现,这是政府从公共利益层面考虑的博弈前进。

这样的更新治理模式同时也存在着一些问题:一是政府触媒式项目的选择,是否能够准确地带动片区价值?相当程度上是依赖于规划师或官员的经验判断,加大了政府公共财务的压力和市场风险;二是对工业用地权属调整交易成本的降低是否能够落到实处?毕竟这种模式在相当程度上使得政府直接的财政权益受损;三是差异化引导政策的实施是否能够得到保障?事实上园区政府对空间发展的管控缺乏有力的手段,过多、过大的差异化政策不仅增加了项目实施管理的难度,也留下了很多的“寻租空间”。

5 结论与讨论

城市工业园区的存量更新是中国城市转型发展的前沿阵地,也是治理创新的试验田,而利益博弈作为贯穿其中的核心问题显得尤为重要。在当前的制度现实下,矛盾重重的博

弈现实往往阻碍着更新过程的开展,如何通过治理模式创新来理顺空间博弈中的多元关系,从而找寻达成博弈均衡的条件,就成为城市工业园区更新得以进行的关键。

城市工业园区存量更新本质上是一种空间博弈,其均衡的达成是通过权属调整与价值分配的合作协议。在空间利益背后的合作博弈中,园区政府、市场主体和原产权人各自扮演着利益诉求者的角色,同时三者间又构成了整体大联盟,这个大联盟以集体理性的最大化为均衡的达成点。

在现有制度框架下,中国城市工业园区存量更新博弈体系面临的主要矛盾是园区政府的单维强势和零和博弈的困境,破解矛盾的关键是构建园区政府、市场主体和原产权人间的合作博弈,并以价值均衡作为合作博弈得以稳定实施的保障。同时,由于发展阶段、背景条件等的不同,不同地区城市为推进工业用地更新而开展的治理创新也有所不同,需要因地制宜、因时而异的不断探索改进。■

参考文献 References

[1] 张晓静,高博成.后危机时代全球制造业体系变迁与产业政策调整[J].长白学刊,2015(4):101-107.
ZHANG Xiaojing, GAO Bocheng. The change of global manufacturing system and the adjustment of industrial policy in post-financial-crisis era[J]. Changbai Journal, 2015 (4): 101-107.

[2] 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.
ZHANG Jingxiang, ZHAO Dan, CHEN Hao. Termination of growth supremacism and transformation of China's urban planning[J]. City Planning Review, 2013 (1): 45-50.

[3] 严若谷,周素红,闫小培.城市更新之研究[J].地理科学进展,2011(8):947-955.
YAN Ruogu, ZHOU Suhong, YAN Xiaopei. Studies of urban regeneration[J]. Progress in Geography, 2011 (8): 947-955.

[4] 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.
TIAN Li, YAO Zhihao, GUO Xu, et al. Land redevelopment based on property right configuration: local practice and implications in the context of new urbanization[J]. City Planning Review, 2015 (1): 22-29.
- [5] 杨新海, 缪诚. 基于公私合作理念的开发区工业地块更新模式研究[J]. 国际城市规划, 2015 (5): 10-15.
YANG Xinhai, MIAO Cheng. Renewal mode research of industrial lands in the development zones based on public-private partnerships[J]. Urban Planning International, 2015 (5): 10-15.
- [6] 邹兵. 增量规划向存量规划转型: 理论解析与实践应对[J]. 城市规划学刊, 2015 (5): 12-19.
ZOU Bing. The transformation from greenfield based planning to redevelopment planning: theoretical analysis and practical strategies[J]. Urban Planning Forum, 2015 (5): 12-19.
- [7] 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.
FENG Li, TANG Zilai. The renewal of allocated industrial land in the perspective of property right system: the case of Hongkou District, Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2013 (5): 23-29.
- [8] 谢添湘, 李华聪. 我国城市更新中的权益博弈研究述评[J]. 热带地理, 2013 (2): 231-236.
XIE Dixiang, LI Huacong. Review on the game of rights and interests in China's urban renewal[J]. Tropical Geography, 2013 (2): 231-236.
- [9] 单皓. 城市更新和规划革新——《深圳市城市更新办法》中的开发控制[J]. 城市规划, 2013 (1): 79-84.
SHAN Hao. Urban renewal and planning reform: concept of development control in the Administrative Measures on Urban Renewal of Shenzhen[J]. City Planning Review, 2013 (1): 79-84.
- [10] 陈浩, 张京祥, 吴启焰. 转型期城市空间再开发中非均衡博弈的透视——政治经济学的视角[J]. 城市规划学刊, 2010 (5): 33-40.
CHEN Hao, ZHANG Jingxiang, WU Qiyang. The imbalance of powers and politics: political economy in urban redevelopment projects during the period of institutional transition[J]. Urban Planning Forum, 2010 (5): 33-40.
- [11] 杨晓辉, 丁金华. 利益博弈视角下的城市土地再开发与规划调控策略[J]. 规划师, 2013 (7): 85-89.
YANG Xiaohui, DING Jinhua. Land redevelopment and planning control strategies based on benefit gaming[J]. Planners, 2013 (7): 85-89.
- [12] 刘芳, 张宇. 深圳市城市更新制度解析——基于产权重构和利益共享视角[J]. 城市发展研究, 2015 (2): 25-30.
LIU Fang, ZHANG Yu. The analysis on urban renewal system of Shenzhen: based on property rights reconstruction and interests sharing[J]. Urban Development Studies, 2015 (2): 25-30.
- [13] 张维迎. 博弈论与信息经济学[M]. 上海: 格致出版社, 2012.
ZHANG Weiying. Game theory and information economics[M]. Shanghai: Gezhi Press, 2012.
- [14] 王颖, 孙斌栋. 运用博弈论分析和思考城市规划中的若干问题[J]. 城市规划汇刊, 1999 (3): 61-63.
WANG Ying, SUN Bindong. Study on urban planning by means of game theory[J]. Urban Planning Review, 1999 (3): 61-63.
- [15] 黄瑛, 徐建刚, 张伟. 传统民居型历史地段保护更新中的博弈研究[J]. 城市规划, 2013 (9): 46-50.
HUANG Ying, XU Jiangan, ZHANG Wei. Research on the game in the protection and renovation of traditional residential-type historic districts[J]. City Planning Review, 2013 (9): 46-50.
- [16] 聂家荣, 李贵才, 刘青. 基于夏普里值法的城市更新单元规划空间增量分配方法探析——以深圳市岗厦河园片区为例[J]. 人文地理, 2015 (2): 72-77.
NIE Jiarong, LI Guicai, LIU Qing. The method on the allocation of construction increments in the urban renewal unit based on Shapley Value: a case of Gangxia Heyuan Area in Shenzhen[J]. Human Geography, 2015 (2): 72-77.
- [17] 刘昕. 深圳城市更新中的政府角色与作为——从利益共享走向责任共担[J]. 国际城市规划, 2011 (1): 41-45.
LIU Xin. Role and responsibility of Shenzhen government in urban redevelopment: from profit-sharing regime to burden-sharing regime[J]. Urban Planning International, 2011 (1): 41-45.
- [18] 张翼, 吕斌. 《拆迁条例》修订与城市更新制度创新初探[J]. 城市规划, 2010 (10): 17-22.
ZHANG Yi, LV Bin. Revision of demolition ordinance and institution innovation of urban renewal[J]. City Planning Review, 2010 (10): 17-22.
- [19] 袁奇峰, 钱天乐, 郭炎. 重建“社会资本”推动城市更新——联涪地区“三旧”改造中协商型发展联盟的构建[J]. 城市规划, 2015 (9): 64-73.
YUAN Qifeng, QIAN Tianle, GUO Yan. Reconstructing social capital to promote urban renewal: a case study of Lianjiao area, Nanhai[J]. City Planning Review, 2015 (9): 64-73.
- [20] 胡映洁, 吕斌. 工业开发区转型的土地增值收益分配机制研究——基于中国三大都市圈重点开发区的调研[C]//城乡治理与规划改革——2014中国城市规划年会. 海口, 2014.
HU Yingjie, LV Bin. Research on the allocation of construction increments of the industrial development zone transformation: based on the research of the key development zones of China's three metropolitan areas[C]//Urban and Rural Governance and Planning Reform: The Annual Meeting of China Urban Planning in 2014. Haikou, 2014.
- [21] 赵燕菁. 制度经济学视角下的城市规划(上)[J]. 城市规划, 2005 (6): 40-47.
ZHAO Yanjing. Urban planning in the perspective of institutional economics[J]. City Planning Review, 2005 (6): 40-47.
- [22] 周婷婷, 熊茵. 基于存量空间优化的城市更新路径研究[J]. 规划师, 2013 (S2): 36-40.
ZHOU Tingting, XIONG Yin. Inventory optimization of land use and urban renewal[J]. Planners, 2013 (S2): 36-40.
- [23] 姚梓阳, 耿磊. 一般性地区的存量规划路径选择机制研究——基于政府—市场关系的多维解读框架[C]//2015中国城市规划年会. 贵阳, 2015.
YAO Ziyang, GENG Lei. A study on the mechanism of route selection of redevelopment planning in general regions: based on the multidimensional interpretation framework of relationship between government and market[C]//The Annual Meeting of China Urban Planning in 2015. Guiyang, 2015.
- [24] 聂家荣, 李贵才, 刘青. 基于认知权利理论的土地权益分配模式变迁研究——以深圳市原农村集体土地为例[J]. 现代城市研究, 2015 (4): 80-84, 125.
NIE Jiarong, LI Guicai, LIU Qing. The change of the deposition patterns on land rights and incomes based on the cognitive right theory: a case study of the original rural land in Shenzhen[J]. Modern Urban Research, 2015 (4): 80-84, 125.
- [25] 葛永军, 邱晓燕, 王飞虎, 等. 深圳市南山区旧工业区更新改造规划研究方法与实践[J]. 城市发展研究, 2013, 20 (8): 113-117.
GE Yongjun, QIU Xiaoyan, WANG Feihu, et al. Approaches and practice of old industrial estate renewal in Nanshan District, Shenzhen[J]. Urban Development Studies, 2013, 20 (8): 113-117.
- [26] 杨浩, 张京祥. 城市开发区空间转型背景下的更新规划探索[J]. 规划师, 2013 (1): 29-33.
YANG Hao, ZHANG Jingxiang. Development zone regeneration planning with spatial transition[J]. Planners, 2013 (1): 29-33.
- [27] 郑德高, 卢弘旻. 上海工业用地更新的制度变迁与经济学逻辑[J]. 上海城市规划, 2015 (3): 25-32.
ZHENG Degao, LU Hongmin. Institutional change and economic logic of Shanghai industrial land renewal[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015 (3): 25-32.