

21世纪以来广州城市更新模式的变迁及管治转型研究*

Transition of Pattern and Modes of Governance for Urban Renewal in Guangzhou since the 21st Century

姚之浩 田莉 YAO Zhihao, TIAN Li

摘要 改革开放以来,市场机制的引入推动了我国城市更新的转型。基于管治理论,对2000年以来广州城市更新转型进行实证分析发现,政府出资主导的福利型更新管治正在逐渐向政府与市场合作的引导型管治转型。管治模式转型加快了城市更新的实施效率,常态化的城市更新政策兼顾了长期效益和短期效率。政府与市场建立了基于“委托—代理”的契约式合作关系,以实现城市发展日程。政府单向主导基于社会稳定的土地再开发利益分配方案难以获得参与者的集体认同,使城市更新陷入“政府不放权,改造无动力”的困境。破除当前管治模式的弊端,还需从政府单向治理走向多元合作治理。

Abstract The urban renewal has been undergoing progressive transformation with the introduction of market mechanism since the reform opening. By combining the theory of governance and empirical analysis of Guangzhou, this paper finds that urban renewal has experienced the transition from government-dominated renewal to cooperative renewal of government and markets. Guangzhou municipal government and market builds a principal-agent-based contractual relationship. Although the land benefits distribution scheme drafted by government guarantees social stability, it cuts down the profit of land owners and investors and it is difficult to achieve the consensus of all stakeholders. Urban renewal falls into the dilemma of 'government centralizes the management and stakeholders lack incentives of redevelopment'. The approach to break the dilemma lies in adjusting the relationship of stakeholders in urban renewal and initiating the reform from government-dominant model to multi cooperation model.

关键词 城市更新转型 | 城市更新管治 | 政府主导 | 融资模式

Keywords Urban renewal transition | Urban renewal governance | Government-dominated | Financing mode

文章编号 1673-8985 (2017) 05-0029-06 中图分类号 TU981 文献标识码 A

作者简介

姚之浩

同济大学建筑与城市规划学院
博士研究生

田莉 (通讯作者)

清华大学建筑学院城市规划系
教授,博士生导师

0 引言

1990年代初,随着土地有偿使用制度的完善,房地产市场的发育,地铁1号线、内环路等基础设施和公共建设开启了广州的旧城改造^[1]。2000年以来,广州的旧改从老城区向外围全面展开,零星的改造活动扩展为系统性的城市更新。政府、业主和市场在城市更新中的互动关系发生多次转变,城市更新的融资渠道从政府和业主投资转向依靠市场资本,管治模式悄然演化。

近年来,已有研究对我国城市更新政策变迁和管治模式进行了讨论^[2-3],但是现有研究总体仍停留在叙说层面,缺乏实证性研究,缺乏对政府主导下城市更新管治转型特征的深入分析。广州的城市更新包含国有土地旧厂、旧城镇与集体土地的旧村、物业等多种业态,具有全面性与典型性。研究其城市更新转型的历程有助于为城市更新政策制定提供参考。本文以广州为例,借鉴城市管治理论的分析方法,首先,回顾了2000年以来广州城市更新的政策变迁和实

*基金项目:国家自然科学基金委项目(编号51222813)“城乡规划理论与设计”。

施历程;其次,在政策演化分析基础上,总结了广州城市更新管治的转型特征,对照实施进展,分析管治模式转型对更新实践的影响;再次,以番禺区集体旧厂房地更新为例,实证分析城市更新政策变迁和管治转型对集体土地再开发的影响;最后提出了管治模式优化的框架性建议。

1 广州城市更新的政策变迁与实施历程

广州的城市更新进程与实现城市发展日程(Developmental agenda)、落实政治要求密切相关。亚运会城市风貌的改观、广州城市“中调”战略下的城市空间功能置换,“腾笼换鸟、退二进三”下的产业转型升级等事件推动了政策变迁。

1.1 危房改造导向的城市更新(2008年以前)

1.1.1 城中村整治改造试点

2000年9月,广州市召开“城镇建设管理工作会议”,在城市规划发展区范围内划定了138条城中村纳入改造名录,加快了城乡一体化进程。同年明确先投资50个亿用于改造以三元里村为代表的7个“城中村”。2002年5月,广州出台《关于“城中村”改制工作的若干意见》(穗办[2002]17号),提出城中村改造政府不直接投资,不进行商品开发,改造资金筹措按照“谁受益、谁投资”的原则,以村集体和村民个人出资为主,市、区两级政府给予适当支持^①;从2002年10月开始,广州市在条件成熟的城中村进行城中村土地、房产转制的试点工作^②。由于1990年代末政府与开发商合作融资推进危破房改造改造,带来了城市传统风貌破坏、烂尾楼、拖欠拆迁补偿费等问题,2003年之后,广州禁止开发商参与改造项目^③。

1.1.2 危旧破房改造

2003年开始,广州在建设“适宜居住、适宜创业”的现代化大都市目标下,以亚运会“再造一个新广州”为契机加快推动危旧破房的改造。采取“政府主导、统筹计划、抽疏人口、拆危建绿”模式,至亚运会前,政府出资主导了累计109.07万m²的在册危旧房和严重破损房改造^④。

2007年启动新社区建设,解决拆迁户和危房改造家庭的就近安置。政府将危旧破房改造作为一种公益性质的“德政工程”,避免市场化的房地产开发模式带来老城区越来越密、房价越来越高^⑤的状况。

1.2 产业置换导向的城市更新(2008—2014年)

1.2.1 污染性企业的退二进三

2006年广州确定了城市“中调”战略,提升老城区的发展质量。2008年3月出台了《关于推进市区产业“退二进三”工作的意见》(穗府[2008]8号),对环城高速以内影响环保类企业和危险化学品类企业分批次向外围郊区空间腾挪,为老城环境品质提升,现代服务业发展提供土地承载空间。《广州市区产业“退二进三”企业工业用地处置办法》规定,纳入改造范围的“退二”企业用地可申请纳入政府储备用地并给予补偿;未列入政府储备计划的工业用地在不改变原址土地的用地性质、权属的前提下,也可用于除房地产开发以外的第三产业。鼓励长期利用旧厂房进行临时性功能改造,用于出租或自营创意产业。国有旧厂房临时性改造大大降低了创意产业园区的用地成本,提高了市场主体或业主自行投资改造的积极性,至2014年共有62个退二企业改造为文化创意产业园^⑥。

1.2.2 低端产业用地的腾笼换鸟

广州市积极落实省政府出台的《关于推进产业转移和劳动力转移的决定》(粤发[2008]4号),即“腾笼换鸟”政策。广州提出通过淘汰一部分高耗能、高污染产业,转移一部分劳动密集型产业,为引进高端、高附加值产业腾出空间,加快构建以服务经济为主体的现代产业体系。依托于集体建设用地上的集体旧厂、村级工业园成为改造的重点。番禺区“腾笼换鸟”实施细则(2008)规定“对于有合法用地手续符合区产业发展方向的村集体旧厂房允许提高容积率或按临时建筑规范调整为商业综合服务用途;用地手续未完善的村集体旧厂房(商铺)在1998年前建成可以纳入改造的笼子”。腾笼换

鸟3年政策期内由区财政每年安排3 000万元用于补贴扶持改造项目,并对符合番禺产业发展战略的新兴产业,达到一定投资强度和纳税额的改造企业和镇街给予财政补贴。

1.3 集约用地导向的城市更新(2009年至今)

1.3.1 三旧改造试工期

2009年开始广州实施了“三旧改造”政策,政府让出部分土地出让收益给业主与市场,给市场和业主较大的主导权,以破除权利主体对再开发缺乏动力的困境^⑦。2009年广州出台三旧改造的第一个政策文件——《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》(穗府[2009]56号),国有土地旧厂房允许业主自行改造,通过补交地价转变土地使用性质,也可由政府组织公开出让,原企业可分享60%的土地出让金成交价款;通过完善历史用地手续和简化土地确权,扫除后续改造的产权障碍;“协议出让、自行改造”保留了农民集体土地的开发权,赋予集体土地转变用途和强度的发展权。意识到单方面依靠政府出资在财务上的不切实际^⑧,2006年猎德村改造就重新放开开发商投资旧改,确立了市场运作的实施机制。旧村改造的主体从政府转向村集体经济组织,改造模式分为政府主导、村集体主导、开发商主导和半市场化模式^⑨,各村根据自身经济实力和经营能力灵活决定改造模式^⑩。市场主体和业主积极响应三旧政策,2009—2012年间三旧改造面积达到19.48 km²^⑪,相当于近4个珠江新城面积;25个旧村改造项目在3年内获得改造批复,大大快于三旧改造前政府主导的改造。

1.3.2 三旧改造调整期

3年政策推动了业主的收益,降低了改造难度。业主获利较大的国有土地旧厂项目快速申报,至2012年底,约有220多宗国有用地的私营旧厂改造获得批复。旧厂房改造,业主与市场以获取土地租金最大化为取向,社会公共设施和空间的供给有限,但大规模的经营性用房开发加剧广州办公和商业用房库存过剩的局面^⑫。广

注释 ①具体资金过程为:村集体经济或改制后的股份制经济实体拿出一部分自有资金,村民共同集资和银行优惠贷款,所在区政府筹集部分资金,市政府提供优惠政策,并承担部分市政基础设施和公共配套设施。

②一个城中村的改造成本少则十几亿元,多则上百亿元,2001年广州城市发展规划区划定的138条城中村,如果全部采取推平重建,改造成本将达两千亿元^[24]。

③如猎德、琶洲、扬箕3个村通过土地有形市场公开出让引入开发企业,黄埔古村由政府补贴3亿元资金实施保护性改造,其他村都采用村集体自主改造模式。

④例如番禺2011—2013年间批复的22个国有土地旧厂项目全部改造后市值较高的房地经营项目,改造后经营性用地占比达到83.82%,仅有4个改造项目提供了公共服务设施建筑面积。

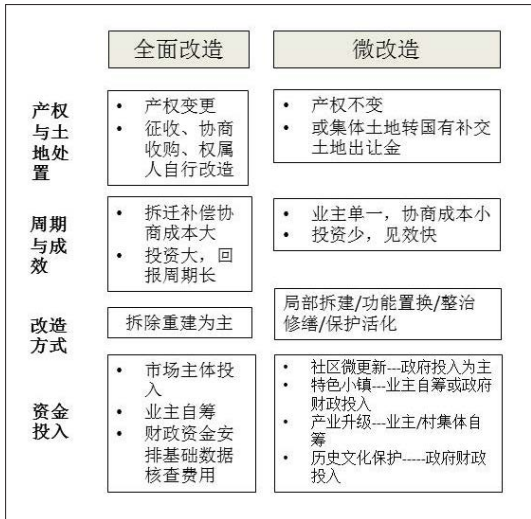


图1 广州城市更新的实施方式分类
资料来源:作者自绘。

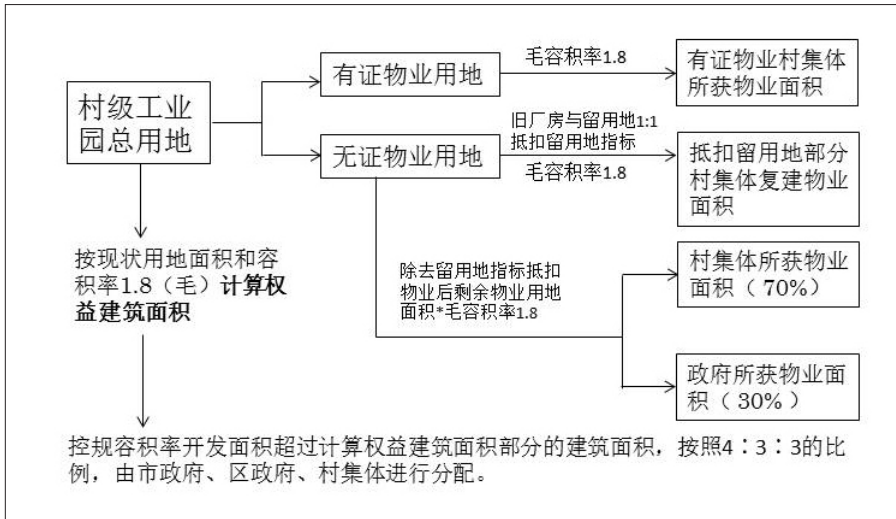


图2 村级工业园先行改造的利益分配方式
资料来源:作者自绘。

力^[12]。三旧改造打开了旧村、旧城、旧厂全面改造的局面,城市更新已进入常态化运行阶段。成片的更新需要综合性的政策工具,而当前不同改造类型的政策缺乏整合。在此背景下,广州市2015年成立了城市更新局,城市更新作为城市空间治理和产业提升的综合性政策工具,强调对产业和经济转型的作用。2016年,广州颁布了《城市更新办法》及旧村庄、旧厂房、旧城镇更新3个配套文件,整合三旧改造、棚户区改造、危破旧房改造、土地整备等政策,建立了包含更新规划、改造策划、用地处理、资金筹措、利益调节、监督管理在内的全流程政策框架。2017年,广州市对接国土资源部和广东省对土地集约利用的新要求,又出台《关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》,主要聚焦通过政策放开加快业主自行改造,促进产业转型升级,通过成片连片改造,加强土地储备,推进产城融合。城市更新目标转向推进差异化、网络化、系统化的城市修补和有机更新,促进城市空间优化、人居环境改善、历史文化遗产、社会经济发展的系统提升。

1.3.3 常态化城市更新

随着北上广深一线城市对资源要素的竞争日趋激烈,广州升级城市发展战略提出建设枢纽型网络城市。然而,广州的低效用地约占全市建设用地总面积的30%,大规模的低效建设用地给产业转型升级和城乡环境品质带来挑战,直接影响了广州城市竞争力与投资环境吸引

力^[12]。三旧改造打开了旧村、旧城、旧厂全面改造的局面,城市更新已进入常态化运行阶段。成片的更新需要综合性的政策工具,而当前不同改造类型的政策缺乏整合。在此背景下,广州市2015年成立了城市更新局,城市更新作为城市空间治理和产业提升的综合性政策工具,强调对产业和经济转型的作用。2016年,广州颁布了《城市更新办法》及旧村庄、旧厂房、旧城镇更新3个配套文件,整合三旧改造、棚户区改造、危破旧房改造、土地整备等政策,建立了包含更新规划、改造策划、用地处理、资金筹措、利益调节、监督管理在内的全流程政策框架。2017年,广州市对接国土资源部和广东省对土地集约利用的新要求,又出台《关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》,主要聚焦通过政策放开加快业主自行改造,促进产业转型升级,通过成片连片改造,加强土地储备,推进产城融合。城市更新目标转向推进差异化、网络化、系统化的城市修补和有机更新,促进城市空间优化、人居环境改善、历史文化遗产、社会经济发展的系统提升。

新政策兼顾了城市更新的长期效益和实施效率,《城市更新办法》将拆除重建为主的全面改造项目和功能活化为主的微改造^⑤项目予以分类(图1),全面改造涉及土地产权重构,投融资和交易成本高,周期长;而微改造项目不涉

及业权人的变更,实施难度低。两者分类管理,兼顾了城市更新培育活化建成环境的基本职责(Urban revitalization)和协调土地再开发的拓展职责(Urban redevelopment)^[13]。

新政策灵活处理了集体经营性建设用地与旧村庄整体改造还是单独改造的问题。2016年之前,集体旧厂必须与住宅物业“捆绑”改造以摊低旧村的现状容积率,避免剩下旧村重蹈老城区城中村林立的覆辙^[10]。旧村不改造,大面积的集体经营性物业、旧厂也难以改造。新政策放宽了集体土地物业、旧厂先行改造的条件。150亩以上成片连片集体旧厂房、村级工业园,村社同意由政府统一招商、用于产业发展的,或是用地面积低于150亩、不纳入旧村全面改造和微改造的集体旧厂房、村级工业园,在完善历史用地手续的情况下通过抵扣留用地指标、向政府无偿移交一定比例的经营性物业面积条件下,可先行改造(图2)。

2 政策变迁下的城市更新管治转型

2.1 更新管治转型及其实施效率

政治学家皮埃尔(Pierre, 1999)根据参与者、方针、手段和结果等要素,将城市管治模式分为管理模式(Managerial)、福利模式(Welfare)、社团模式(Corporatist)和支持增长模式(Progrowth) 4个类型^[14]。广州城市更

注释 ⑤微改造是指在维持现状建设格局基本不变的前提下,通过建筑局部拆建、建筑物功能置换、保留修缮,以及整治改善、保护、活化,完善基础设施等办法实施的更新方式,主要适用于建成区中对城市整体格局影响不大,但现状用地功能与周边发展存在矛盾、用地效率低、人居环境差的地块(广州市城市更新办法,2016年1月1日施行)。

表1 广州城市更新管治模式的转型比较

更新管治模式	福利型	社团型	管理型	引导型
特征	打造“好政府”，依靠政府投资推动改造，具有计划性	鼓励社会主体、业主参与投资改造，不关心能否带来税收和公共利益	通过行政手段自上而下管理，控制实施进程	政府介入城市更新，建立公私合作伙伴关系，依靠政策引导改造方向
政府角色	主导	弱化	主导	强化主导
市场主体的介入	被拒绝进入	资金进入	—	鼓励资金进入
业主意愿	被动	积极性较高	被动	积极性较高

资料来源：作者自制。

表2 2000—2017年广州市城市更新正式批复的改造项目数量（单位：宗）

阶段	政府的危房改造和产业置换阶段	三旧改造政策试行阶段	三旧改造政策调整阶段	常态化更新阶段
时间	2000—2008	2009—2012	2012—2015	2016—2017
实施效率	计划性	快速推进	停滞	政府出资项目较快，业主与市场出资项目较慢
旧村	7条城中村，109万m ² 危旧破房改造	27	—	8
国有土地旧厂	—	222	30多宗市属国资旧厂	14
旧城	—	1	0	3
污染性企业退二进三	123	100	87	—
村级工业园				6
旧社区微改造				117
特色小镇、产业升级、历史保护项目				15
片区策划				28

资料来源：广州市2016年、2017年城市更新项目和资金计划。广州市城市更新局官方网站、广州市三旧改造办公室，2014。

新管治转型也经历了上述不同的管治模式（表1），主要不同点是，为避免城市更新被房地产开发绑架，三旧改造以后并未转向市场力主导的支持增长管治，而是采取了引导型的治理模式。2008年以前公益性的旧居环境整治、危房改造和作为公共事务的城市功能转移，必须依靠政府出资，采取福利型的治理模式，改造进程与财政投入和实施计划密切相关。2002年试点的7个城中村改造，证明村集体、村民、政府三方筹资的融资模式难以实现经济平衡，最后仍然回到了地块出让融资的渠道^⑥。三旧改造初期政策上重点关注对业主和市场投资的激励，采取了社团型管治，改造效率较快，忽视了对改造效果的管治，大部分土地增值收益流向了旧厂业主。之后调整三旧政策，重新回到管理型管治，政府停止审批改造项目，控制改造进程。2015年后

城市更新从“一刀切”的管理型手段转变为“引导性”的管治模式。意识到政府缺位或弱化责任带来公共利益流失、环境容量突破、倒逼规划等问题，新政策强调政府对改造项目的选择及对改造各环节利益的调节，为自行改造提供了宽松的政策环境，鼓励社会资金进入旧改，微改造的引入大大提升了改造效率。从2000年以来城市更新项目的批复情况来看（表2），管治模式转型对实施产生了显著的作用，对市场参与和业主自行改造的管治约束，地方财政的扶持程度，直接影响更新实施效率。

2.2 政府主导下的管治困境

广州城市更新始终坚持政府主导的原则。政府主导城市更新反映在政府对政策实施灵活的调整空间、对改造项目的自由裁量权和对改

造项目各环节的全面参与。例如，城中村改造的“一村一策”原则，使政府可以主导改造的土地增值利益调节^⑦。与深圳城市更新“政府引导、市场运作”不同，广州的“市场运作”是在“政府主导”下运作。地方政府与市场建立了“委托—代理”型的契约式合作关系，将市场力融入到城市发展日程中以解决旧改的融资问题。城市更新项目并不能“直接由市场来搞”^⑧，必须在政府确定的利益分配框架下参与旧改。开发商并不允许前期介入“旧村”全面改造；旧村庄改造引入合作企业的，公开选择能够在更少的融资面积数量下提供相同的改造资金的开发企业；由于城市更新中很多隐形的交易成本未考虑，现行政策利益分配方案下，业主与投资方的经济利益无形中受到政府调节压低。旧村改造融资楼面地价参照半年内的土地公开出让价格和周边区域新建商品房交易价格确定，融资楼面地价随着改造项目的推进不断上涨，开发商实施旧改收益的不确定性直接影响投资的信心。

此外，政府单向主导的利益分配方案难以获得参与者的集体认同。政府希望通过村级工业园改造同步解决留用地欠账历史遗留问题，以及完善周边市政基础设施和公共服务配套。村级工业园改造需占用部分土地和权益建筑面积进行公益性项目建设无偿移交政府，有留用地指标的还需抵扣^⑨。零星小规模村级工业园在满足政府移交面积后更为细碎，村集体对抵扣留用地持抵触心态。政府制定的基于社会公平稳定导向的改造利益分配方案，村社是否认同存在很大疑问。番禺南大干线沿线成片改造的11个村，经过2年多的改造方案利益协商，只有3个村同意按照当前的政策进行集体旧厂升级改造。城市更新陷入“政府不放手，改造无动力”的怪圈。

3 城市更新管治转型对番禺区集体旧厂改造的影响

番禺区位于广州中心城区南部，2000年撤县设区后划入广州都会区。自1980年代末村

注释 ⑥以三元里村改造为例，改造资金总需求31.91亿元，其中26.23亿元需通过地块融资筹集；3.58亿元缺口由政府予以统筹补足；2.1亿元为村民自筹资金。

⑦2012年广州市人大常委会专题询问会上，时任常务副市长陈如桂再次强调了旧城区改造必须由政府主导，必须由政府统筹实施，不得由开发商直接来搞。

⑧大多数村级工业园改造村集体希望保留集体用地性质，村级工业园保留集体用地性质的，应当按照控制性详细规划要求用作产业发展，不得进行房地产开发，并将不低于该项目总用地面积15%的用地用于城市基础设施、公共服务设施或其他公益性项目建设，建成后无偿移交政府。用地面积不足15%的，将不足部分用地按市政府批准的控制性详细规划容积率（整宗用地平均容积率）计算建筑面积，按整宗用地国有土地上房屋市场评估均价折算货币，上缴财政。若村社有留用地指标的，应以经营性用地面积30%为上限按1:1优先抵扣（来源：关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见，2017）。

办工业发展以来,至2014年集体旧厂、村级工业园的规模已达24 km²,占番禺区域乡总建设用地的11%,农民人均物业建筑面积达50 m²。政府希望通过盘活低效集体旧厂用地以容纳新的产业功能,缓解用地资源紧缺的矛盾。广州城市更新管治模式转型对番禺集体旧厂改造效率产生了显著影响。

3.1 管治转型下的集体旧厂改造

番禺的集体旧厂改造始于2008年的“腾笼换鸟”,符合番禺产业发展战略的新兴产业,村集体无需补交地价就可以转变集体建设用地用途并确权,由租地企业临时性改造集体物业。政府出资介入腾笼换鸟立足于推动土地使用效益提升,并未涉及集体土地产权的变更,属于非正式更新。至2010年底已有49个“腾笼换鸟”项目获得批复^[16]。集体旧厂非正式、临时性改造作为提高土地开发效益的权宜策略,并没有带来土地最佳使用和社会利益的获得,反而成为掌握土地使用权的企业主追逐土地租金的寻租工具,部分不符合腾笼换鸟改造条件的村集体旧厂为了提高租金收益,以发展“创意产业园”为由,以“腾笼换鸟”的名义进行违建改造^[17]。

2009年,三旧改造政策为集体旧厂房改造提供了正式化更新的途径。集体旧厂可以通过自行改造、出让入市、流转改造等途径实现正式更新。番禺集体旧厂的现状平均容积率约0.77,拆建比小,改造难度低,村集体有强烈的动机获取改造带来的土地租金增值。但是由于政策上要求集体旧厂与旧村居捆绑改造,至2012年集体旧厂改造项目都未能申报成功。

在产业转型和土地资源紧缺下,盘活低效集体旧厂用地的需求仍在膨胀。2013年番禺区出台鼓励村级工业园转型升级实施办法,对具有合法用地手续、连片占地面积50亩以上的村级连片工业园可单独进行工业升级改造的项目,政府给予投资方补贴,并支持村集体申请将规划容积率调高。番禺区2014年制定了《村级工业园升级改造研究》,划定了92个50亩以上的村级工业园纳入改造范围。由于市级更新政策还未调整确定,这项政策难以实施。2015年

村级工业园先行改造的政策放开后,番禺积极向市城市更新局上报先行改造项目,选取南浦村、草河村、谢村村、左边村、蔡一村以及洛溪村作为首批6个试点村。大多数试点村都有产业特色,符合政府产业转型的要求,如南浦村级工业园升级为红木文化产业园、草河村级工业园发展健康养生产业。

3.2 集体旧厂改造的管治困境

虽然村级工业园先行改造在政策上已经放开,但改造进程依旧较慢。至2016年底仅有洛溪村、南浦村等4个村的改造方案通过村民代表表决,进入实施程序。当前引导性的更新管治模式仍面临以下问题:

3.2.1 改造资金如何筹集?

改造资金筹集是制约集体旧厂改造的首要问题。根据2013年番禺区委农村工作领导小组的统计,番禺村集体的资金存量达52.3亿元,平均每村约2 955万元。根据番禺区正在策划进行的几个村级工业园改造项目,集体物业建筑的拆运、复建费用总和都在上亿元,这笔资金对于目前番禺村集体经济留存来说难以承受。村集体大多不愿意流出让集体土地进行改造,承租方无法拿到集体土地使用权证实现抵押融资,也没有独立报建资格,开发商投资集体土地的意愿不高。

3.2.2 改造功能如何管治?

2015年底,番禺的商品房建筑面积库存达447万m²,占广州全市的19.88%,去库存、调结构是房地产发展的重要议题。番禺鼓励村级工业园“工改工”,避免经营性物业过剩加剧。但工改工项目土地租金回报远不及商服类产业提升项目,调整容积率的空间不大,且工业提升类项目的投资回报周期比工改商更长;工改工还面临产业和员工在停产改造空档期流失的可能。政策激励并没有带动“工改工”项目的出现,试点的6个村级工业园都是“工改商”项目。当前的引导性管治似乎并不能约束改造项目的功能业态和经营模式。

4 结论与建议

城市更新融资方式变化和政府—市场关系变化推动了城市更新治理从“管理”的行政手段转变为“管治”的协商手段^[18]。管治转型和政策变迁伴随着更新目标的改变,从城市功能空间腾挪与危房改造走向人居环境改善、产业转型升级和历史文化保护的三大更新目标。“全面改造”和“微改造”,“先行改造”与“整村改造”,“零星改造”与“成片改造”相结合,有助于协调城市更新的实施效率和长远效益的关系,改变三旧改造初期的目标失衡^[11]。缺乏土地利益调控的临时性非正式更新会带来土地使用者的寻租^[19],政府对集体土地再开发的干预有助于推动改造进程。政府主导的城市更新由于缺乏利益分配的协商,导致政府单向主导的基于社会稳定的土地再开发利益分配方案难以获得参与者的集体认同,政府自由裁量权下的政策的不确定性也难以给投资方带来投资的信心。城市更新陷入“政府不放权,改造无动力”的困境。

无论是政府主导还是市场主导,都存在公共利益和私人利益难以平衡,业主“搭便车”坐享其成,财务上不可持续等问题。破除单向管治的弊端,还需改变目前政府—市场之间权宜性的契约式合作关系,从政府单向治理走向多元合作治理,将地方政府、开发商、集体经济组织等不同利益主体放置在旧改空间规划的平台,构建基于现有土地产权关系和利益再分配的协商机制,将利益博弈的交易成本通过公—私—社区三向合作机制予以化解。对于集体土地更新,政府统筹改造需要更多的政策、制度支持和财政保障,促进“社会资本”的正向积累,完善社会资本参与“集体土地上的城市更新”的机制,通过重建信任取得集体土地的统筹开发权^[20-22]。鼓励业主自治更新还需进一步完善集体土地的权能,使改造主体具有融资能力。广州启动成立的城市更新基金运作可借鉴英国“综合更新预算”、“社区新政”,由改造利益相关方组成合作伙伴组织采取竞标的方式,有指向性地推动长期衰败地区的更新,实现城市更新的社会公平^[23]。■

参考文献 References

- [1] LIN Y. Urban regeneration in China: policy, development, and issues[J]. *Local Economy*, 2011, 26(5): 337-347.
- [2] 易晓峰.“企业化管治”的殊途同归——中国与英国城市更新中政府作用比较[J]. *规划师*, 2013, 29 (5) :86-90.
YI Xiaofeng. Same result, different approaches of 'entrepreneurial governance': comparison of government role in urban renewal between China and UK[J]. *Planners*, 2013, 29(5): 86-90.
- [3] LIN Y, HAO P, GEERTMAN S. A conceptual framework on modes of governance for the regeneration of Chinese 'villages in the city' [J]. *Urban Studies*, 2015, 52(10) 1774-1790.
- [4] 李俊夫,孟昊.从“二元”向“一元”的转制——城中村改造中的土地制度突破及其意义[J]. *中国土地*, 2004 (10) :25-27.
LI Junfu, MENG Hao. From 'two aspect' changes to 'one aspect': the significance and reconstruction of the land chemical system in urban village[J]. *China Land*, 2004(10): 25-27.
- [5] 袁利平,谢涤湘.广州城市更新中的资金平衡问题研究[J]. *中华建筑*, 2010 (8) :45-47.
YUAN Liping, XIE Dixiang. Study on the fund balance in urban renewal in Guangzhou[J]. *China Construction*, 2010(8): 45-47.
- [6] 苏泽群.广州市旧城区危破房改造工作的情况通报稿[EB/OL]. (2007-05-28) [2017-07-15]. <http://www.gzxx.gov.cn/zxhy/cwhy/zqtb/200705/65062.html>.
- [6] SU Zequn. A case study of the reconstruction work of the old city area in Guangzhou[EB/OL].(2007-05-28)[2017-07-15]. <http://www.gzxx.gov.cn/zxhy/cwhy/zqtb/200705/65062.html>.
- [7] 左令.评“城中村”改造的两种模式[J]. *中外房地产导报*, 2002 (10) .
ZUO Ling. Discuss on the modes of urban village Renewal[J]. *Chinese and Foreign Real Estate Guide*. 2002 (10).
- [8] 岑迪. 2015“退二进三”背景下的广州创意园“新常态” [C]//新常态:传承与变革——2015中国城市规划年会论文集.北京:中国建筑工业出版社, 2015.
CEN Di. The development of innovation park in Guangzhou at the drop of 'Tui er jin san' [C]// Proceedings of 2015 China Annual National Planning Conference. Beijing: China Architecture & Building Press, 2015.
- [9] 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, 39 (1) :22-29.
TIAN Li, YAO Zhihao, GUO Xu, et al. Land redevelopment from a perspective of property rights configuration: local practice and implications in the backdrop of new urbanization[J]. *City Planning Review*, 2015, 39(1): 22-29.
- [10] 杨廉,袁奇峰,邱加盛,等.珠江三角洲“城中村”(旧村)改造难易度初探[J]. *现代城市研究*, 2012 (11) :25-31.
YANG Lian, YUAN Qifeng, QIU Jiasheng, et al. Measuring the success probability of redevelopment of urban villages: a case study of pearl river delta[J]. *Modern Urban Research*, 2012 (11) : 25-31.
- [11] 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, 29 (5) :36-41.
LAI Shouhua, WU Jun. Speed and benefit: Guangzhou 'Sanjiu' redevelopment strategies for new urbanization[J]. *Planners*, 2013, 29(5): 36-41.
- [12] 叶裕民.特大城市包容性城中村改造理论架构与机制创新——来自北京和广州的考察与思考[J]. *城市规划*, 2015, 39 (8) :9-23.
YE Yumin. Theoretical framework and mechanism innovation of the inclusive urban village reconstruction in chinese megacities: study and reflections on Beijing and Guangzhou[J]. *City Planning Review*, 2015, 39(8): 9-23.
- [13] 王世福,沈爽婷.从“三旧改造”到城市更新——广州市成立城市更新局之思考[J]. *城市规划学刊*, 2015 (3) :22-27.
WANG Shifu, SHEN Shuangting. From 'three-old' reconstruction to urban renewal: thinking around the newly-established urban renewal bureau in Guangzhou[J]. *Urban Planning Forum*, 2015(3): 22-27.
- [14] PIERRE J. Models of urban governance: the institutional dimension of urban politics[J]. *Urban Affairs Review*, 1999,34(3): 372-396.
- [15] CHUNG H, ZHOU S. Planning for plural groups? villages-in-the-city redevelopment in Guangzhou city, China[J]. *International Planning Studies*, 2011, 16 (4): 333-353.
- [16] 陶达娉.番禺:“腾笼换鸟”GDP四年翻番[N]. *南方日报*, 2010-12-31 (7-8) .
TAO Dapin. 'Teng long huan niao' in Panyu[N]. *South Daily*, 2010-12-31(7-8).
- [17] 曾文蛟.基层政府政策执行困境研究——以S镇“腾笼换鸟”政策为例[D].广州:中山大学, 2010.
ZENG Wenjiao. Dilemma of the implementation of primary government policies: as instanced by 'teng long huan niao' policy implementation case in S town[D]. Guangzhou: Sun Yat-Sen University, 2010.
- [18] 张庭伟.新自由主义·城市经营·城市管治·城市竞争力[J]. *城市规划*, 2004 (5) :43-50.
ZHANG Tingwei. Neo-liberalism, city management, city governance, and city competitiveness in China[J]. *City Planning Review*, 2004(5): 43-50.
- [19] 朱介鸣.制度转型中土地租金在建构城市空间中的作用:对城市更新的影响[J]. *城市规划学刊*, 2016 (2) :28-34.
ZHU Jieming. The impact of land rent on the formation of urban structure and urban renewal during institutional change[J]. *Urban Planning Forum*, 2016(2): 28-34.
- [20] 罗罡辉,李贵才,徐雅莉.面向实施的权益协商式规划初探——以深圳市城市发展单元规划为例[J]. *城市规划*, 2013, 37 (2):81-86.
LUO Ganghui, LI Guicai, XU Yali. A pathway of planning implementation based on rights and interests negotiation: a case study on urban development unit planning of Shenzhen city[J]. *City Planning Review*, 2013,37(2) : 81-86.
- [21] 魏立华,孟谦,邓海萍.基于农村土地股份合作制的半城镇化地区城市更新模式研究——以佛山市南海区瀚天科技城为例[J]. *规划师*, 2017, 33 (4) :46-53.
WEI Lihua, MENG Qian, DENG Haiping. Renewal model in semi-urbanization area base the stock cooperative system of rural land: a Foshan case[J]. *Planners*, 2017, 33 (4): 46-53.
- [22] 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, 39 (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 , 39 (9) :64-73.
- [23] 严雅琦,田莉.1990年代以来英国的城市更新实施政策演进及其对我国的启示[J]. *上海城市规划*, 2016 (5) :54-59.
YAN Yaqi, TIAN Li. Studies on evolution of implementation policies of urban renewal in UK since 1990s and their policy implications for China[J]. *Shanghai Urban Planning Review*, 2016 (5) : 54-59.
- [24] 于馨.“都市里的村庄”如何都市化——广州“城中村”改造实录[J]. *中国土地*, 2005 (9) :37-38.
YU Xing. How to urbanize the village in the urban: a case of Guangzhou[J]. *China Land*, 2005 (9): 37-38.