

中國城市更新戰略中「政府—市場—社會」關係變遷

姚之浩

中國第十四個五年規劃（「十四五」）期間，實施城市更新行動成為國家戰略。以2009年廣東省「三舊改造」（舊城鎮、舊廠房、舊村莊改造）政策實施為起點，筆者觀察到中國城市更新政策經歷了三次調整。第一階段是2009至2015年市場環境較為寬鬆的階段，鼓勵引入市場主體運作和社會資本，公私合作（又稱「政府與社會資本合作」，PPP）成為更新的主要模式。2015至2020年間中央政府加強了更新管控，這一時期市場仍有一定的活躍度。2021年至今，北京、上海、廣州、深圳（北上廣深）等地頒布了城市更新條例，加強城市更新制度化建設，更新方式從「拆改留」（拆除、改造、保留）並行到「留改拆」並舉、以保留利用提升為主實現轉型。在中央政府直接干預下，城市更新的管控力度進一步加強，地方政府的自由裁量權受到抑制，城市更新呈現地方政府、國營企業逐步主導，市場主體參與動力不足，社會力量覺醒並參與的趨勢。如何理解近年來中國城市更新戰略轉型的內在邏輯？

本文基於國家治理理論，提出一個理解城市更新實施的「政府—市場—社會」關係分析框架，以揭示中國城市更新戰略轉型的內在機制；並以北上廣深四個一線城市的城市更新實踐為例，分析了新世紀以來中國城市更新戰略轉型的特徵和面臨的挑戰，提出相應策略。

一 國家治理體系中城市更新的政治、經濟和社會邏輯

在大多數既有研究國家治理的文獻之中，國家、市場和社會被視為三類「行動主體」，重點關注的議題是三者的職能範圍或三者之間的邊界，尤其是

* 本研究受國家社科基金重大項目（23&ZD114）、國家自然科學基金面上項目（52378064）資助，特此致謝。

政府在社會經濟發展中的邊界，或政府超越市場和社會的影響力而擁有的國家自主性對國家治理和社會經濟發展帶來的影響^①。政府與市場、社會力量的交織及複雜的權力關係深刻影響中國城市空間的演進，無論是「政府—市場」二元論還是「政府—社會」二元論，都無法對中國的城市更新提供全面解釋。城市更新作為空間再生產的一種途徑，理解其運作機制離不開對中國特色的「政府—市場—社會」三位一體角色關係的解讀^②。深入探究三者關係的變遷，並由此探索國家空間治理的變革之路，對我們理解現代中國社會經濟的圖景亦有所啟示。

(一)「中央—地方」關係變遷對城市更新的影響

「中央—地方」關係演進是理解中國國家治理模式的重要線索，也是解讀地方政府治理行為的底層邏輯。中央政府為地方政府與市場提供基本秩序和規則，中央企業在關係國家安全與國民經濟命脈的主要行業和關鍵領域佔據支配地位。在此背景下，中央政府通過對宏觀秩序的構建、重點行業發展的確定和主體功能區的確立，從宏觀、整體的視角影響城市更新的方向。地方政府掌握着大規模的國有資本，控制着土地審批、城市規劃、空間產品定價等重要決策權^③。地方國企在資金和運作上與地方政府有着千絲萬縷的行政聯繫，在地方層面承擔更多的社會和政治責任^④。

改革開放以來中國城鎮化的高速增長歸因於市場力量的迅速崛起和地方政府之間的競爭。錢穎一等人最早提出了「中國特色財政聯邦主義」模式^⑤。許成鋼提出了中國政治集權和經濟分權緊密結合的「地方分權式威權主義體系」^⑥。鄭永年觀察到1992年鄧小平南巡後，中央政府下放部分權力到地方，央地關係愈來愈具有「行為聯邦制」(de facto federalism)的特徵，權力下放為地方政府治理和經濟增長提供了制度性基礎，給自上而下的政策創新留下了空間^⑦。

2019年，中國人均國民收入突破1萬美元，達到中等偏上收入國家水平，地方政府競爭從經濟增長單一目標拓展至經濟社會發展兼顧的多目標轉型。中央對地方經濟社會發展和生態文明建設的力度明顯加強，央地關係呈收緊趨向。作為對「九龍治水」碎片式治理的回應^⑧，中央將建構統一的國土空間規劃體系作為加強對地方管控的主要手段之一，強化中央在自然資源領域的管控權威，以自然資源部劃定的「三區三線」^⑨落實耕地保護與生態文明戰略，對地方的土地開發權進行全面制約^⑩。

(二)「政府—市場」關係變遷對城市更新的影響

在中國的「政府—市場」權力結構中，政府是空間資源的掌控者和空間生產規則的制定者，處於權力結構的中心^⑪。上世紀90年代以來在新自由主義主導的開發導向下，地方政府作為壟斷性的土地管理者和地方企業家，與市場資本之間的互動形成了「增長聯盟」，政府把推動經濟發展作為己任，同時

也從中獲得政權統治的合法性^⑫。在國內生產總值(GDP)增長導向下,企業入駐城市能夠帶來實實在在的稅收,刺激消費,促進城市經濟增長,有助地方官員晉升,所以市場和資本也開始逐漸擁有影響地方政府官員行為和城市公共權力的能力。幾乎每一個企業背後,都有關心其創造經濟績效能力的地方官員。在這種情況下,市場主體既可能限制地方官員的任意干預,並從政府那裏獲得有益於市場發展的資源和政策支持,發揮市場在空間資源配置中的有效性;也可以脅迫地方政府的空間決策只代表市場主體的利益,扭曲城市公共權力的性質。由於中國經濟市場化和國際化程度的不斷提高,地方官員的行為將會逐步受到市場競爭的約束,政府與市場的關係進入了一種微妙的制衡狀態^⑬。以土地開發權力下放、稅收向上集中為特徵的國家權力重組推動了「土地財政」進程,地方政府採取土地融資模式,推動了城市空間擴張和再生產,形成以土地財政為中心的土地開發模式^⑭。

「政府—市場」關係在2012年中共十八大以後發生了新的變化。建設用地的蔓延引發國家對耕地保護與生態安全的高度關注,尤其對房地產熱引發的住房保障、金融安全等問題高度警惕。一方面,中央持續對過熱的房地產市場進行打壓,通過限購、限貸、限售、限價等方式加強房地產供需調控。2020年8月,中央銀行、中國銀行保險監督管理委員會等提出針對房地產企業的「三條紅線」(剔除預收款項後資產負債率不超過70%、淨負債率不超過100%、現金短債比小於一倍),針對房地產熱的調控政策達到高潮,之後房地產開發商現金流嚴重困難,出現所謂的「開發商寒冬」。另一方面,國企在經濟領域的擴張和房地產市場轉型中逐步扮演主要角色,民營房地產企業角色逐步弱化。2015年,國務院出台〈關於國有企業發展混合所有制經濟的意見〉推動國企混合所有制改革,大型國企在經濟中逐漸佔據主導地位。2013至2020年,上市央企吸收社會資本超過1,500億元(人民幣,下同)^⑮。國企的準官場性、弱市場性這兩個特徵決定了國企在地區「增長聯盟」中扮演的獨特角色。

在城市更新中,國企不僅介入營利性的更新項目,也會主導一些民生項目。隨着國企在經濟領域的擴張,預算軟約束問題也日趨明顯,國企融資形成的債務不斷累積。1994年分稅制改革後地方政府為實施土地開發,建立了大量的地方融資平台,地方融資平台擴張形成新的軟預算約束,加劇了地方政府的債務風險^⑯。截至2023年末,中國地方政府債務餘額約40.74萬億元(不包括地方土地開發平台的隱性債務),雖然總體可控,但房地產市場全面下行、去全球化背景下與發達國家經濟體脫鉤所帶來的社會經濟風險,使得中國未來社會經濟的可持續發展面臨嚴峻挑戰。

(三)「政府—社會」關係變遷對城市更新的影響

在中國,國家與社會關係不是完全分界、二元對立,而是相互構造的關係。作為單一制的超大規模國家,保留控制社會的權力、維持社會秩序的穩

定，成為中央與地方政府的首要任務。社會力量的發育一直是中國形成均衡的「政府—市場—社會」關係中的短板，其中兩億多外來人口的居住權是城市更新的重要組成部分。居民在「政府—社會」關係中處於弱勢地位，強政府、弱社會是城市治理結構的寫照。政府通過控制社區基層選舉、活動內容、社會組織登記管理、發展議程等手段，決定社會力量能否進入城市空間決策議程。同時，政府通過主導社會意識形態，整合社會多元化訴求，防止極端的社會抗爭行為；並通過提供集體消費品，緩解市場邏輯帶來的空間不平等問題^①。城市開發過程中，公共投資被選擇性地納入到片區開發中，地方財政肩負着公共服務設施的供給和再分配，以緩解房地產開發帶來的社會公共物品供給不足的困境。在城市更新中，社會矛盾主要集中在失地農民的補償問題和城市拆遷導致的流離失所問題^②。「土地財政」模式主導下房地產開發導向的城市更新往往引發城市空間的「紳士化」^③，以及住房保障與外來人口居住問題，而社區居民、外來人口等社會力量常常受到忽略^④。

近年來，城市更新逐步替代增量土地開發，成為城市空間開發的主要模式。大量老舊小區由於存在安全、居住質量差等問題，面臨迫切改造的需要。據2023年住房和城鄉建設部的初步統計，目前中國待改造的老舊小區約16萬個，涉及居民超過4,200萬戶，建築面積約40億平米。老舊小區的居住群體大多是老人或低收入家庭，改造不力會帶來嚴重的社會穩定隱患。與增量土地開發不同，城市更新尤其是老舊小區的改造涉及大量業主，這種情況下，原有開發商主導的房地產開發模式已經不適用，改造的前提條件是需要獲得大多數原居民的支持。為推進城市更新進程，北京、上海等地先後建立了「責任規劃師」、「社區規劃師」等制度，這些專業精英通常通過「嵌入」或「攪動」的方式實施社區營造，與既有體制結構存在互構關係^⑤。基層政府也往往根據風險和激勵的權衡對社會組織設置不同的制度環境，保持着從制度上對社會組織的行政「吸納」^⑥。同時，地方政府通過體制機制改革主動退出干預，為社會力量參與城市更新（如社區「微更新」、老舊小區「自拆自建」）釋放空間，借助社會組織的運作吸納社區居民參與到更新實踐之中。

基於社會穩定的重要性，中央將城鎮老舊小區改造列為「十四五」的重要民生工程，在改造過程中構建「縱向到底、橫向到邊、共建共治共享」的社區治理體系^⑦，而這也是加強執政能力的重要手段。然而，政府面臨的主要問題來自於經濟層面。老舊小區改造的利潤微薄，不得不主要依賴政府財政。例如，內蒙古2019至2022年老舊小區改造的資金來源中，中央補助資金佔比52%，自治區財政補助資金佔比7.4%，地方專項債佔比12%，電力、通信、燃氣等管線單位投資佔比7.4%，居民自籌佔比1%左（主要包括居民更換窗戶、戶內管網改造），其餘為地方自籌^⑧。在對2016至2022年北京老舊小區改造項目的資金來源、出資比例進行的分析中，可以發現政府投資參與的項目比例為74.9%，而其中近九成為政府100%投資^⑨，這在很大程度上加重了

地方財政負擔，很難長期持續。在地方財政及市場參與面臨愈來愈多挑戰的情況下，廣州、杭州等地出現了居民自籌資金進行「自拆自建」改造的案例，以社區居民為代表的社會力量與政府配合，實現自我「解困」。但就推廣而言，仍面臨一系列問題（下詳）。

總體而言，改革開放以來，央地關係、「政府—市場—社會」關係已經發生巨大轉型。早期中國的新自由主義具有市場邏輯和政府威權邏輯混合的特徵，國家對地方政府、市場放權和放鬆管制，實現了經濟快速增長的目標；社會再分配和公共投資被選擇性地納入進來以緩解社會衝突，幫助政府實現長期的資本積累目標^{②6}。十八大以來，國家治理目標從「經濟增長」轉向「高質量發展」，開始強化中央權威及國企在經濟發展中的核心地位，地方政府和市場空間被擠壓。同時，中央強調通過以基層黨組織為載體強化基層治理，老舊小區改造成為強化基層治理的重要手段。這種情況下，基層居民將在城市更新中扮演日益重要的角色。

二 改革開放以來中國城市更新的歷程演進

改革開放以來，城市更新的歷程經過了不同程度的轉型。更新目標、權力結構、規劃策略隨着城市更新階段演進不斷發生變化，可分為以下三個階段：

第一，改革開放初期政府主導的城市更新。改革開放初期，城市更新重點為小規模的、政府主導的危房改造、市政建設、環境整治等老城改造項目，旨在消除衰敗的城市空間。由於這一時期土地有償使用制度尚未建立，資金多由政府財政主導，加上社會力量的作用機制尚不健全，在「政府—市場—社會」的三元主體結構中，社會、市場兩大主體是缺位的，這一階段的城市更新模式為政府「完全決斷」模式^{②7}。從實施效果來看，這一時期的城市更新由於實施主體單一、利益統籌較為容易，老舊小區改造中的原居民多為「被動接受」更新方案，他們的利益和訴求經常難以得到保障。而政府資金的有限性，使得改造的速度和規模都難以提升。

第二，1990年代以來政府與市場合作主導的城市更新。1990年代初開啟的土地有償使用制度和住房市場化體制改革，推動了中國城市更新的興起；至90年代末，城市更新已從消除破舊房屋的社會福利職能過渡到政府主導的城市空間增長工具^{②8}。2008年金融危機後，中國的城市更新已不再是單純的房地產開發導向以追求土地出讓金；通過土地再開發，政府將非正規開發區域轉變為新的生產空間以增加其財政收入，同時引進高附加值的產業從而實現城市產業結構轉型。城市更新從單純的物質環境改善導向轉變為產業功能替代和城市整體環境提升導向^{②9}。

以空間增長和房地產開發為導向的城市更新中，重點是通過房地產開發、開發區建設等模式，通過土地經濟帶動城市發展，政府主導的舊改計劃與私有部門主導的房地產開發並行，大規模的拆舊建新是這一階段的更新主線。發展型地方政府與追求利益的市場資本構成「增長聯盟」，主導城市更新實施，地方政府的主要收入來源包括建築與房地產業及第三產業的營業稅和土地批租收入。從對地方市場實行保護主義，到吸引投資、培育本地市場，再到分權化改革後基於土地財政而與市場結成城市「增長聯盟」，地方政府由於掌握政策制定、土地、稅收等壟斷性資源，在「增長聯盟」中始終處在相對強勢的地位，並發揮着對本地市場的培育、引導、規範與約束等作用。三十年的高速城鎮化也隨之帶來了資源浪費、金融風險和貧富分化等問題^⑩。地方政府在工業和商住用地出讓價格上的不同策略，引致工業園區、開發區的大規模增長，同時使地方商住用地出讓金收益最大化，形成了土地財政依賴和擴張偏向的土地城鎮化發展模式^⑪。

第三，房地產市場下行以來國企逐步主導的城市更新。2016年底，中央經濟工作會議首次提出「房子是用來住的、不是用來炒的」的定位，構建「多主體供給、多渠道保障、租購並舉的住房制度」已經成為各級政府的共識。隨着房地產市場在新冠疫情後迅速降溫，供需關係發生結構性轉變，國家一直試圖構建「剛需有保障、改善有商品」的房地產發展新模式。各地出台了各種各樣的「樓市新政」，從調整住房和土地交易的限制，到優化住房信貸政策等。據諸葛數據研究中心的統計，僅2023年一年，地方出台的房地產放鬆政策共751條。然而，政策的刺激效果不彰。據國家統計局的數據，2023年全國房地產開發投資同比下降9.6%，房屋新開工面積同比下降20.4%，量價齊跌的現象普遍。這一方面是由於宏觀經濟形勢變化下失業率上升、居民消費能力與意願下降；另一方面也有人口增長乏力的原因。2023年中國總人口減少高達三百萬以上，伴隨着出生率的下降，城鎮化率將進入緩慢而非之前的高速增長態勢。房地產市場的需求和過去數十年相比將維持在較低水平。

隨着房地產市場下行，原有房地產導向、商品房融資的城市更新模式難以為繼，成本—收益平衡難度進一步加大，市場參與城市更新的動力受到很大影響。城市更新模式由此出現了較大變化：一是城市更新的盈利模式由快進快出的現金流模式向長期微利轉型；固定資產投資的邊際效益銳減，轉而需要追求剩餘性現金流，從資本型增長轉變為運營型增長。二是城市更新的價值生產鏈條變化，由「投資驅動+工程驅動」向「規劃建設+運營驅動」轉型，城市更新實施更為關注更新項目運作的財務可行性，以及運營能否帶來持續收益。城市更新中實現「空間+服務」的價值生產，必須創新微利可持續的長效路徑和管理機制。面對規模龐大的老舊小區改造和各類「微改造」等難以實現營利的項目，由於市場動力不足，地方政府不得不依靠國企平台融資實現更新目標。

三 中國特大城市的更新戰略轉型

自2007年中共十七大提出的生態文明戰略實施以來，在建設用地指標約束和城市產業轉型驅動下，北上廣深四個一線城市的發展模式發生深刻轉變，從土地要素投入推動城市經濟增長的空間擴張，逐漸轉型為以存量空間與社會經濟綜合轉型為特徵的城市更新。通過梳理北上廣深城市更新的變遷歷程，分析其「政府—市場—社會」關係的差異性與實施成效，有助於了解中國當代城市更新的特點。

(一) 北京的城市更新

「十四五」時期，北京城市更新進入由大規模增量建設轉為存量提質增效和增量結構調整並重的發展階段。2016年〈北京城市總體規劃(2016-2035年)〉提出了全國第一版總體「減量規劃」，確立了嚴格的「土地+人口減量+建築量嚴控」的規劃管控模式^②。該規劃明確規定中心城區——城六區不再設建築增量空間。這期間，北京的城市更新策略發生了重大變化，市場參與城市更新的空間被大幅度壓縮，而主要採取了「政府主導+國企實施+社會資本參與」的模式。現階段，北京城市更新主要以老舊小區「微改造」、老舊廠房改造、老舊樓宇改造等為主，以政府投入為主要資金來源；政府投資主要由區級財政承擔，各區政府統籌市級補助資金支持本區更新項目。對老舊小區改造等更新項目，市、區兩級政府固定資產投資可按照相應比例給予支持。上述模式鼓勵市場主體投入資金參與更新、不動產產權人自籌資金用於更新改造、金融機構創新金融產品支持城市更新，但在嚴格的規劃管制條件尤其是難有建築增量的條件下，僅通過土地用途改變的模式難以涵蓋更新改造的建築成本、管理與資金成本等。市場參與更新的營利空間大幅度壓縮，2018至2022年間，北京城市更新項目中民企投資的數量佔比僅0.84%^③。在近年來的城市更新項目中，主導的大多是首開、首創、金隅等大型國企，也偶有市場企業主導的老舊小區改造項目，如願景集團負責實施的「勁松小區」改造等^④。

(二) 上海的城市更新

2010年的上海世界博覽會帶動了中心城區成片二級舊里和老舊住區的改造。2015年，上海中心城區的城市更新導向從「拆改留」並行轉變為「留改拆」並舉、以保留保護為主。鄉村地區和集中建設區外的工業用地是減量發展的重點，主要實施方為國企平台。上海城市更新採用政府主導的模式，通過統籌主體遴選機制、產權創設、發展權配置收放等手段，對城市更新的進度、利益分配等進行調控。上海市政府把更新項目劃分為兩類：一是政府類項目，主要由政府、園區管委會、國企平台主導。這類項目兼具政治、社會、經濟

效益等多重考量，以土地收儲為手段整體推進（如浦江兩岸公共空間貫通工程）。二是市場類項目，嚴控城市更新干擾存量房地產市場，避免過多的更新用地流入市場影響土地一級市場^⑤。相對於政府主導的區域成片更新，零星更新是基於物業權利人的意願，由物業權利人等各類市場主體對其自有的土地房屋實施的更新行為。政府對市場主體主導零星更新的條件較為苛刻，體現在改造功能、規劃控制、自持比例、公共要素貢獻等，利益激勵機制不強。上海市政府深度主導城市更新的特徵體現在對更新統籌主體的設置上，政府成立擬更新區域的一級開發平台或者一級整備平台，成為城市更新的主體。更新統籌主體遴選對象首先是市屬、區屬的國企平台，其次是在地區具有歷史沿革的國企，也包括城市更新能力強的市場化企業等。2021年以來，上海中心城區對零星工業科研用地、零星經營性用地實施小規模、漸進式的「有機更新」。由於零星更新項目的土地用途轉型受到嚴格限制，自行開發條件較為苛刻，對市場讓利不夠；在改造成本—收益難以平衡的情況下，原權利人和民企缺乏動力參與此類更新^⑥。

（三）廣州的城市更新

2009年「三舊改造」政策實施以來，廣州市政府通過賦予開發商和原業主較大的再開發自由裁量權，大幅度放鬆規劃管控條件，極大地推動了城市更新的進程。然而，自下而上、以房地產開發為導向的碎片化開發，雖使城市更新進程加快，但大多是工業用地、城中村轉為商辦等房地產開發，開發強度在原有規模上大幅度提高^⑦。這一方面給政府的公共服務設施配套帶來壓力，另一方面對土地一級市場中政府可獲得的土地出讓收入造成了衝擊。2016年以來廣州強化了政府的主導與統籌職能，加強了對更新活動的計劃管理，推動城市更新從零星改造轉向成片更新；規劃層面主要體現在地方政府加強重點功能區塊的土地整體開發，在重點區域開展城市存量土地整備，極大壓縮了市場與土地原業主的自主開發權，城市更新逐步從自下而上的、市場主導的改造，走向全域更新治理和土地綜合整備。與北京和上海不同的是，廣州鄉村社會力量中宗族文化的影響較大，內嵌宗族社會組織的農村集體往往要求較高數額的拆遷補償費用，對城市更新的強度、成本收益平衡和更新時間造成了很大的影響，對政府與市場的權力帶來較大制約^⑧。

（四）深圳的城市更新

和廣州一樣，深圳的城市更新也經歷了從市場主導向政府主導的轉型。2009至2015年「三舊改造」期間，深圳市政府明確提出「積極不干預」的思路，由市場和原業主主導「三舊改造」^⑨。市場主導的城市更新直接或間接地引致土地容積率大幅突破、公共服務設施配套不足、市政基礎設施承壓過重、房



深圳的城市更新經歷了「市場主導、政府不干預」到「政府統籌、市場運作」模式的轉型。(資料圖片)

價短期飆升等負面效應。2016年以來，深圳的城市更新加強了政府統籌下的土地整備。政府角色從「積極不干預」走向「積極調控」，探索集中連片土地整理模式。2016年，深圳成立人才安居集團，是深圳市屬國有獨資企業和保障性住房專營機構，反映政府愈來愈積極地涉足到城中村改造領域，市場力量在城市更新中的份額逐步減少。總體而言，深圳的城市更新經歷了「市場主導、政府不干預」到「政府統籌、市場運作」模式的轉型。和廣州相似，強宗族社會組織對深圳城市更新有很大的影響。城中村項目拆遷過程中由「釘子戶」引發的「反公地困局」⁴⁰，成為制約城市更新的主要因素。

(五) 城市更新戰略差異性的比較

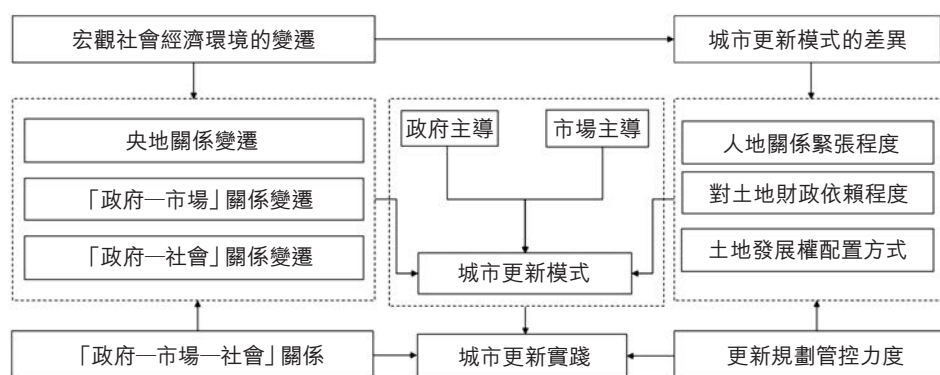
由上可見，中國城市更新的底層邏輯發生了很大的變化，由房地產導向的市場主導型開發，向政府、國企主導的城市更新轉型趨勢明顯。國家權力、政府權力的強勢回歸與房地產市場全面下行引發了北上廣深城市更新戰略的全面轉型，「政府—市場」聯盟逐漸弱化。即使在市場力量一直佔據主導地位的廣州和深圳，近年來也出現了明顯的國企主導城市更新的情況。

北京與上海城市更新中，央企、市屬國企掌控着大量的存量土地資源和強大的話語權，市場參與有限，更新進展緩慢。北京城市更新體現了全能型政府、依賴國企的弱市場和弱社會特徵。上海城市更新在國企平台主導的同時，亦借助市場力量，社會力量的作用較弱。與之相比，廣州和深圳有着強大

的市場力基礎和社會資本網絡，「政府—市場—社會」關係相對平衡。2009年至今，廣州和深圳已編制了三輪城市更新總體規劃，通過規劃手段應對「政府—市場」關係變化下房地產市場結構、城市發展戰略出現的新情況。「三舊改造」期間，開發商一度佔據主導地位，但宗族化的鄉村社會網絡給城市更新帶來影響。近年來，廣州和深圳重點關注成片更新和存量土地整備，強化了政府在城市更新前期的土地整理環節中的主導作用，在城市更新實施中，民企和國企合作日漸成為主流。

筆者建立了一個「中國城市更新戰略轉型模式」的框架，以探究北上廣深城市更新模式差異性背後的成因（圖1）。在央地關係變化、「政府—市場」關係、「政府—社會」關係變化的宏觀背景下，北上廣深城市更新戰略差異性的背後主要體現了人地關係的緊張程度、對土地財政的依賴程度，以及土地發展權配置方式的不同。

圖1 中國城市更新戰略轉型模式



圖片來源：筆者繪製。

首先，在人地關係上，北上廣深面臨的土地資源約束程度不同。深圳土地面積較小，是人地關係最為緊張的地區，更新需求最為旺盛，也就愈依賴市場資本。其次，北上廣深對土地財政的依賴程度存在較大差異。與北京和上海類似，2009至2020年間，廣州一級市場土地出讓的收入佔地方財政收入比例平均達30%左右。市場和居民主導的城市更新往往影響政府在土地一級市場上的收入，因此這一期間城市更新由市場主導開發轉向政府主導統籌。和北上廣相比，深圳由於人地關係緊張，更新的動力和迫切程度最高，同時深圳在2009年後的土地財政收入比例佔地方財政收入比例平均不到15%，一定程度上擺脫了土地財政依賴。高漲的房價對創新型企業的逐離，使得政府不得不想盡一切辦法增加住房供應。因此，自「三舊改造」以來，深圳以「積極不干預」的政府推進城市更新。最後，土地發展權配置作為體現政府意圖的政策工具，規劃管控在城市更新中發揮着重要作用。政府對空間管控愈寬鬆，留給市場的利潤空間愈大，市場更新動力就愈強。反之，管控愈嚴格，市場參與的空間愈小，也愈難以推動城市更新的實施。但隨着國家社會經濟發展

戰略的轉型，即使是市場化程度較高的廣州和深圳，也出現了國企在城市更新中逐步佔據主導地位的態勢。

四 「政府—市場—社會」關係重塑下的城市更新轉型特徵

論者指出，中國雖然不算一個嚴格意義上的新自由主義經濟體，但仍有一些非常重要的新自由主義元素^④。十八大以來，國家的社會經濟發展戰略開始從新自由主義向國家干預主義轉型。在央地關係變遷和「政府—市場—社會」關係重塑下，北上廣深城市更新都趨向政府管控強化、市場動力弱化、國企主導擴張和民企逐漸退出的態勢。同時，面對大量的老舊小區改造挑戰，居民參與自主改造的情形增多。

縱觀北上廣深的城市更新戰略轉向，可以發現城市更新實施背後的底層邏輯——「政府—市場—社會」關係發生了顯著變化：

一是央地關係變化下的地方自由裁量權壓縮。從計劃經濟體制向市場經濟體制轉變的過程中，隨着中央權力下放以及地方對經濟生活的深刻捲入，地方的自主性、自利性以及地方之間的競爭都得到加強。新中國成立七十多年以來，央地關係經常處於「放權、收權、放權、收權」的循環過程中。誠如論者所言，當代中國央地關係在單一制的「大一統」政治傳統、大國治理的現實分權需求之間反覆博弈、來回調整^⑤。近年來，「建設生態文明、推動綠色低碳循環發展」成為國家發展的新圖景^⑥，中央對地方開始呈現進一步收權趨勢。中央對地方公共事務的干預加強，壓縮了地方政府在城市更新上的自由裁量空間。北上廣深城市更新的轉型都反映出從「大拆大建」到「微更新」的轉型，以及從市場主導的零星更新向政府主導的成片更新轉型。2021年，住建部在〈關於在實施城市更新行動中防止大拆大建問題的通知〉中提出了嚴格控制大規模拆除、增建，倡導局部拆建、功能置換、保留修繕為主的更新方式。

二是地方政府對城市更新規劃管控的強化。規劃管控力度是「政府—市場—社會」關係的集中體現。政府干預愈強，管控剛性愈強，對更新動力的影響愈大。如前所述，廣州、深圳自2009年以來都已編制了三輪城市更新專項規劃，共同趨勢是逐漸加強城市更新對公共服務和基礎設施規劃等公共利益保障的管控力度，從傳統的城市更新走向全域土地整備。在來自上層的干預下，市場主導減弱的趨勢日益明顯。北京、上海的更新戰略在減量與嚴格的規劃管控條件下，市場參與的空間被大幅壓縮。在更新項目層面，北上廣深地方政府都加強了存量用地的土地發展權管控，主要包括兩方面：第一，加強對更新項目是否具備改造潛力、納入改造計劃的初始設定，嚴格限定非合法用地納入更新計劃，嚴格控制更新地塊的改造時序；第二，通過土地用途變更管制、土地開發強度控制、土地產權變更管控，影響土地增值收益的總量和分配格局。

三是社會力量在城市更新中的重要性日益凸顯。如前所述，北京、上海等城市引入了社區規劃師制度，但社區規劃師均由政府派駐，其功能更多聚焦於規劃技術諮詢和指導，對城市更新的實際參與有限。「市場—社會」的關係結構雖然並未發生變化，但是社會力量（如社會組織、居民個人）的話語權顯著增強，並在城市更新中具有愈來愈強的博弈能力。在珠三角地區，由於農村集體組織強大的經濟實力和話語權，村集體股份合作公司在城市更新中具有較大的影響力。值得關注的是，廣州、杭州、成都等地的老舊小區改造中，也出現了由多產權業主共同承擔改造成本，自行委託區屬國企作為實施主體開展拆除重建的「自拆自建」現象。這對推進老舊小區改造、減少地方財政壓力、改善居住環境具有重要意義。如2023年，杭州浙工新村548戶居民自掏腰包五億元，對原小區進行「自拆自建」^④，可見社會力量在城市更新中的重要性日益凸顯。但當中也存在一系列挑戰，如改造共識難以達成。「誰出資、誰受益」的原則雖然聽起來簡單，但實際操作中很難落地。居民「自拆自建」需要巨額資金，如何籌集這些資金是個大問題。業主通常需要自掏腰包，或者通過其他金融手段來籌措資金。而這些改造還受到法律政策的約束，「自拆自建」項目必須符合城市規劃和建設的相關法規政策，因而可能會限制其範圍和規模。總體而言，「自拆自建」面臨的政策、管控與資金挑戰都十分突出，需要全面和深入的研究。

五 城市更新戰略轉型的未來：從「管控」到「賦能」

作為一個單一制國家，中國政治上的集權結構和「行為聯邦制」特徵有助於中央政府以足夠的權威去推行國家政策，制定地方行為規則，實施生態文明和高質量發展等國家治理方略^⑤。但在日益強化的政府主導和嚴厲的規劃管制下，地方政府動力不足、市場融資渠道收窄等困境極大地影響了城市更新實施的效率。有學者提出為應對城市更新多元治理的需求，需劃定政府在空間內的權力邊界，確立空間治理中政府的權責清單，進而約束政府對空間增值的控制力^⑥。筆者認為可從以下三者間關係轉型的角度着手優化城市更新戰略：

一是央地關係的轉型。改革開放四十多年來中國經濟的高速增長取決於「地方分權的聯邦主義」，已獲得廣泛的共識。城市更新從本質而言屬於地方事務，但來自中央的干預，尤其是國土空間規劃與建設上的要求會對地方政府的自由裁量權帶來很大影響，如自然資源部關於「三區三線」的劃定、住建部關於建築高度的限定等，剛性過強、彈性偏弱，直接影響地方的城市更新進程。在社會經濟下行期，如何通過在規劃建設、財稅金融等方面的放權，賦予地方政府更多的自由裁量權，推動城市更新進程和高質量發展，是當前亟待解決的問題。在城市更新領域的規劃指標管控、實施主體准入方面，中

央應給予地方更多的自由裁量權，對民企和國企參與更新在地價、開發管控要求方面給予同等的權益，並對地方政府在存量土地指標管理、更新融資和稅收減免等方面給予支持。

二是「政府—市場」關係的轉型。在房地產市場下行期，應放鬆政府規劃管控，為社會資本准入拓寬渠道。近年來嚴格的規劃管控導致城市更新土地增值收益的空間非常有限，僅能夠通過改造後的高租金平衡財務成本，或是挖掘閒置空間進行再利用，通過社區增值服務等來予以財務平衡，削弱了更新項目實施的可行性。為此，亟待放鬆規劃管控，激發市場活力與社會資本的參與。一方面，在明確規劃要求的公共服務設施配套、社會住房、土地和公共空間的貢獻基礎上，增加用地功能、開發強度、地價確定方面的彈性，從而保證更新項目有一定的利潤空間，吸引社會資本投入。另一方面，建立實質性的公私合作更新治理機制，減少對國企主導城市更新的依賴，鼓勵具有更新實施經驗、資金能力和社會責任的市場化企業作為獨立的更新統籌主體，降低更新對地方財政的過度依賴。

三是「政府—社會」關係的轉型。通過賦權社會組織和居民參與，激發更新實施的內生活力。對社會賦權並不會削弱政府權力，反而會給地方帶來活力，營造穩定的社會環境發展地方經濟。首先，完善社會力量參與城市更新的途徑和方式，如降低各類社會組織、企業參與社區更新的准入門檻，賦予社區規劃師參與社區更新、社區治理的溝通協調權限。其次，培育社區居民實質性參與社區更新的治理能力；充分發揮社區有能者對建立更新議事平台、牽頭組織社群活動方面的作用；鼓勵參與式更新，通過更新方案成果聯合署名、社區工作坊等方式，增進居民對社區更新決策的理解，突破居民「有限參與」的瓶頸，以及鼓勵產權人通過「眾籌」的方式自主更新，與企業合作實施「自拆自建」。這方面可借鑒荷蘭、德國等國家的住房合作社經驗^④，通過成員自籌、銀行貸款和政府補貼等方式融資，推進老舊小區「自拆自建」的進程。

此外，外來人口和租戶在城市更新中的居住權益保障，是中國城市發展必須直面的重大社會問題。城市更新中外來租住人口的住房如何安置一直沒有引起應有的關注。目前中國有高達2.6億左右外來人口居住在城市中，但由於缺乏本地戶籍而難以享受到保障性住房的待遇，原有房地產導向的「紳士化」更新顯然不利於解決這些人群的居住問題。通過城市更新與保障性住房供應聯動，提升城市更新的包容性，應該是未來城市更新亟需關注的戰略導向^⑤。

六 結語

去全球化對中國經濟造成巨大壓力，未來城市更新的進程取決於宏觀的社會經濟發展趨勢與地方政府財政能力的變化。近年來，中國經歷了央地關係變遷下地方自由裁量權的收縮、市場角色弱化、「去房地產化」對地方社會

經濟的衝擊等一系列挑戰，而大量老舊小區改造所帶來的壓力，使地方政府面臨巨大財政負擔。在疫情與「去房地產化」的雙重衝擊下，政府財政收入銳減。據財政部統計，自2017年以來，地方政府債務餘額以年均16.3%的速度快速增長，遠高於同期名義經濟增速的7.8%，導致負債率攀升、債務風險不斷累積。在這種情況下，政府與國企主導更新能否解決房地產導向帶來的市場失靈問題？地方規劃權利收縮和對市場的抑制是否會帶來政府失靈問題？城市更新的策略轉向能否在新自由主義與國家干預主義之間尋找平衡點，讓政府「有所為、有所不為」，使市場在更新中發揮重要力量？

在房地產市場全面下行和經濟發展遭遇重大挑戰的新形勢下回答這些問題，需要從城市更新中的「央地關係」、「政府—市場—社會」關係入手，進行深度改革。在現階段城市更新動力不足與財務成本難以平衡的情況下，適當放鬆規劃管控，並在金融工具上等予以地方政府一定的自由裁量權，是更新得以推進的必要條件，而全方位收緊地方的權力難以滿足國家實現有效治理的需求。如果市場無法扮演更積極的角色，加上國際形勢衝擊帶來的地方公共財政壓力，城市更新的推進將舉步維艱，面臨喪失城鄉高質量發展機遇的風險。迄今為止，城市更新實踐對外來人口居住權的排斥現象並無改善。這恰恰是關係到未來中國能否真正跨越「中等收入陷阱」的最為關鍵的要件。同時，村莊、老舊小區的自主改造能減輕政府財政壓力，有利於拉動投資和推動更新，在此過程中，需要政府予以金融、規劃、建設等全面和系統的支持，這是未來中國城市更新中面臨的重大核心議題。

註釋

① 顧昕：〈走向互動式治理：國家治理體系創新中「國家—市場—社會關係」的變革〉，《學術月刊》，2019年第1期，頁77-86。

② Shenjing He and George C. S. Lin, "Producing and Consuming China's New Urban Space: State, Market and Society", *Urban Studies* 52, issue 15 (2015): 2757-73; Shenjing He, Lily Kong, and George C. S. Lin, "Interpreting China's New Urban Spaces: State, Market, and Society in Action", *Urban Geography* 38, issue 5 (2017): 635-42.

③⑪⑬⑰ 王海榮：〈空間理論視閥下當代中國城市治理研究〉（吉林大學博士論文，2019）。

④ Xiongyuan Wang and Shan Wang, "Chairman's Government Background, Excess Employment and Government Subsidies: Evidence from Chinese Local State-owned Enterprises", *China Journal of Accounting Research* 6, issue 1 (2013): 51-74.

⑤ Yingyi Qian and Barry R. Weingast, "China's Transition to Markets: Market-preserving Federalism, Chinese Style", *Journal of Policy Reform* 1, issue 2 (1996): 149-85; "Federalism as a Commitment to Reserving Market Incentives", *Journal of Economic Perspectives* 11, no. 4 (1997): 83-92.

⑥ Chenggang Xu, "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development", *Journal of Economic Literature* 49, no. 4 (2011): 1076-51.

- ⑦⑧ 鄭永年：《中國的「行為聯邦制」——中央—地方關係的變革與動力》（北京：東方出版社，2013）。
- ⑧ 樂曉帆、陶然：〈超越「反公地困局」——城市更新中的機制設計與規劃應對〉，《城市規劃》，2019年第10期，頁37-42。
- ⑨ 「三區」指城鎮空間、農業空間、生態空間三種類型國土空間，「三線」分別對應在城鎮空間、農業空間、生態空間劃定的城鎮開發邊界、永久基本農田保護紅線、生態保護紅線三條控制線。
- ⑩ 田莉、夏菁：〈土地發展權與國土空間規劃：治理邏輯、政策工具與實踐應用〉，《城市規劃學刊》，2021年第6期，頁12-19。
- ⑫ 鄭永年：〈國家與發展：探索中國政治經濟學模式〉，《文化縱橫》，2019年第1期，頁30-37。
- ⑬ George C. S. Lin, "China's Landed Urbanization: Neoliberalizing Politics, Land Commodification, and Municipal Finance in the Growth of Metropolises", *Environment and Planning A* 46, issue 8 (2014): 1814-35; George C. S. Lin and Amy Y. Zhang, "China's Metropolises in Transformation: Neoliberalizing Politics, Land Commodification, and Uneven Development in Beijing", *Urban Geography* 38, issue 5 (2017): 643-65.
- ⑭ 何瑛、楊琳：〈改革開放以來國有企業混合所有制改革：歷程、成效與展望〉，《管理世界》，2021年第7期，頁44-60。
- ⑮ 曹光宇等：〈財政壓力與地方政府融資平台的興起〉，《金融研究》，2020年第5期，頁59-76。
- ⑯ Zheng Wang, "Beyond Displacement—Exploring the Variegated Social Impacts of Urban Redevelopment", *Urban Geography* 41, issue 5 (2020): 703-12.
- ⑰ 「紳士化」源於1960年代出現在西方發達國家城市中心區的一種社會空間現象，其最為明顯的特徵就是上層勞動力取代低收入階級遷入城市中心的居住區。
- ⑱ 俞可平：〈中國公民社會：概念、分類與制度環境〉，《中國社會科學》，2006年第1期，頁109-22。
- ⑲ 「嵌入」指外部精英在行政動員的組織策略中其社會資本被吸納或建制化的過程，從而「嵌入」既有的治理結構；「攪動」指社會精英基於其行動力及社會資本，介入並主導社區營造過程，繼而「攪動」並重構了既有的社區網絡及治理結構。參見鍾曉華：〈「嵌入」還是「攪動」？外部精英介入社區營造的路徑〉，《南京社會科學》，2018年第7期，頁87-93。
- ⑳ 「吸納」機制指政府對社會組織的內部運作進行干預和控制。參見黃曉春、周黎安：〈政府治理機制轉型與社會組織發展〉，《中國社會科學》，2017年第11期，頁118-38、206-207。
- ㉑ 〈國務院辦公廳關於全面推進城鎮老舊小區改造工作的指導意見〉（國辦發〔2020〕23號），中國政府網，www.gov.cn/zhengce/content/2020-07/20/content_5528320.htm。
- ㉒ 〈引導社會資本參與老舊小區改造難在哪兒？〉（2023年7月31日），搜狐網，www.sohu.com/a/707804071_121106854。
- ㉓ 劉錦軒、田莉：〈「反公地困局」引發的北京老舊小區改造集體行動困境：基於媒體大數據的分析〉，《城市發展研究》（已錄用，2024）。
- ㉔②③ Shenjing He and Fulong Wu, "China's Emerging Neoliberal Urbanism: Perspectives from Urban Redevelopment", *Antipode* 41, issue 2 (2019): 282-304.
- ㉕ 陳易：〈轉型期中國城市更新的空間治理研究：機制與模式〉（南京大學博士論文，2016）。
- ㉖ Fulong Wu, "State Dominance in Urban Redevelopment: Beyond Gentrification in Urban China", *Urban Affairs Review* 52, issue 5 (2015): 631-58.

- ⑳ 趙燕菁、宋濤：〈從土地金融到土地財政〉，《財會月刊》，2019年第8期，頁155-61。
- ㉑ 參見陶然等：〈地區競爭格局演變下的中國轉軌：財政激勵和發展模式反思〉，《經濟研究》，2009年第7期，頁21-33；Ran Tao et al., "Land Leasing and Local Public Finance in China's Regional Development: Evidence from Prefecture-level Cities", *Urban Studies* 47, no. 10 (2010): 2217-36; Sun Xiulin and Zhou Feizhou, "Land Finance and the Tax-sharing System: An Empirical Interpretation", *Social Sciences in China* 35, issue 3 (2014): 47-64。
- ㉒ 〈北京城市總體規劃(2016-2035年)〉，北京市人民政府網，www.beijing.gov.cn/gongkai/guihua/wngh/cqgh/201907/t20190701_100008.html。
- ㉓ 這一信息爬取自北京市公共資源交易服務平台(<https://ggzyfw.beijing.gov.cn/>)。
- ㉔ 〈人民日報：社會力量參與，「勁松模式」盤活老舊小區〉(2020年7月17日)，澎湃網，www.thepaper.cn/newsDetail_forward_8337278。
- ㉕ 〈上海市城市更新規劃土地實施細則(試行)〉，<https://hd.ghzyj.sh.gov.cn/zcfg/zhl/202301/P020230105720820376689.pdf>。
- ㉖ 〈上海城市更新條例〉，上海市規劃和自然資源局網，<https://ghzyj.sh.gov.cn/gzdt/20210831/fc38143f1b5b4f67a810ff01bfc4deab.html>。
- ㉗ Li Tian and Zhihao Yao, "From State-dominant to Bottom-up Redevelopment: Can Institutional Change Facilitate Urban and Rural Redevelopment in China?", *Cities*, vol. 76 (June 2018): 72-83.
- ㉘ 姚之浩、田莉：〈「三舊改造」政策背景下集體建設用地的再開發困境：基於「制度供給—制度失效」的視角〉，《城市規劃》，2018年第9期，頁45-53。
- ㉙ 劉昕：〈深圳城市更新中的政府角色與作為——從利益共享走向責任共擔〉，《國際城市規劃》，2011年第1期，頁41-45。
- ㉚ 「反公地困局」可以解釋為：如果某一資源有很多所有者，而這種資源卻必須在整體利用時才最有效率，由於每個所有者都可以阻止他人使用，在合作難以達成的情況下，資源就可能被浪費。參見樂曉帆、陶然：〈超越「反公地困局」〉，頁37-42。
- ㉛ 科茲(David Kotz)、孟捷：〈大衛·科茲和孟捷對話：新自由主義與中國〉，《政治經濟學評論》，2016年第6期，頁211-24。
- ㉜ 封麗霞：〈國家治理轉型的縱向維度——基於央地關係改革的法治化視角〉，《東方法學》，2020年第2期，頁54-64。
- ㉝ 〈讓綠水青山造福人民澤被子孫——習近平總書記關於生態文明建設重要論述綜述〉(2021年6月3日)，中國政府網，www.gov.cn/xinwen/2021-06/03/content_5615092.htm。
- ㉞ 〈不再「大拆大建」！自籌近5億元重建浙江新村：浙江自主更新實踐〉，新浪財經網，<https://finance.sina.cn/2024-04-25/detail-inasywnh6321973.d.html>。
- ㉟ 沈昊婧、荊椿賀：〈功能轉型背景下城市存量空間更新中的空間治理——基於空間生產理論的分析框架〉，《公共管理與政策評論》，2021年第5期，頁128-38。
- ㊱ 王梓安、周政旭：〈德國合作建房的制度、實踐與經驗啟示〉(2023年3月27日)，〈國際城市規劃〉，<https://doi.org/10.19830/j.upi.2022.405>。
- ㊲ 田莉、姚之浩：〈中國大城市流動人口：家居何方？〉，《比較》，2018年第1輯，頁194-207。

田 莉 北京清華大學建築學院城市規劃系教授、自然資源部智慧人居環境與空間規劃治理技術創新中心主任。

姚之浩 蘇州科技大學城市規劃系副教授