

供给侧改革背景下城市更新模式探索 ——以广州南沙为例

肖翊^{1, 2} 戴妍¹

1. 广州市城市规划勘测设计研究院; 2. 广东省城市感知与监测预警企业重点实验室

摘要: 在供给侧改革背景下, 剖析城市更新过程与供给侧结构改革不相适应之处, 从供给端层面研究城市更新转型路径, 探索城市更新模式的对策和建议。指出城市更新的主体因是市场“看不见的手”和政府“看得见的手”相结合; 要充分发挥市场的主导力量, 通过多元主体的参与推动创新城市更新方式; 城市更新合理界定城市开发过程中涉及的土地增值收益分配, 平衡私人利益与经济利益; 城市更新多样化投融资运营模式, 从项目经济账到测算城市长效运营账等方面提出了促进城市更新的供给侧改革的对策和建议。

关键词: 城市更新; 供给侧改革; 土地供给; 市场主体; 增值收益

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.24.005

引言

近年来, 国家一直将供给侧结构性改革作为主线, 通过稳步改革供给和需求两个方面, 实现经济社会的持续发展, 是国家进行战略性调整的重要举措。城市更新作为优化城市结构和提高品质的关键途径, 对于全方位提高城市发展水平, 满足民众不断增长的物质文化需求, 以及推动社会经济实现稳定、健康和可持续发展具有重要的作用。然而, 在当前经济社会转型期, 城市更新面临土地供需不匹配、利益分配不均和更新模式单一等问题, 导致改造周期长、开发强度高问题。本文以探索城市更新模式为出发点, 以供给侧改革为切入点, 梳理城市更新面临的现实需求和关键问题, 探讨未来发展的基本路径和转型方向, 为新时期城市更新高质量发展提供参考^[1]。

一、以侧供给改革为切入点

(一) 供给侧改革对城市更新提出的新要求

在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》中, 明确提出了供给侧结构性改革的目标, 强调要充分发挥土地资源在市场经济发展中的重要作用, 在我国经济社会转型期, 完成城市土地领域的供给侧结构性改革是一项至关重要的任务^[1]。供给侧改革是指通过优化资源配置, 创新技术手段, 调整产业结构, 提高生产效率, 最终使经济的可持续增长, 推进供给侧结构性改革是我国经济进入发展转折点的必然选择^[2]。在城市更新工作中, 供给侧结构性改革应清理

无效和低效土地, 提升城市土地使用效率, 优化供给结构, 创新供给路径, 以促进城市更新高质量发展。

(二) 城市更新供给侧改革的必要性

城市化的过程需要大量资金进行基础设施建设, “土地财政”和“土地金融”是非常有效的融资手段。现阶段, 中国的土地市场基本由政府掌控, 一方面政府出让城市土地, 获取的变成当地政府官员启动城市更新的主要资金来源, 另一方面也让地方财政来源高度依赖土地金融, 城市社会经济发展和城市土地增值收益之间就形成了一种相辅相成的关系^[3]。在城市化高质量发展的背景下, 大城市面临人口集聚和存量用地枯竭的双重压力。城市更新成为土地流通最便捷、最正式的途径, 有助于推动存量土地提质增效, 实现可持续发展。本文从供给侧角度入手, 研究未来城市更新的创新发展路径, 对城市化的健康发展有着尤为重要的作用。

(三) 供给侧改革视角下的城市更新

在供给侧改革的背景下, 城市存量资源相应的部分权益已经被固化, 政府不再具有权利垄断优势, 近年来, 在治理现代化的宏观语境约束和巨大的土地增值预期的驱动下, 形成更为均衡的利益博弈格局, 各利益主体相关性增强^[4]。土地一级开发是通过“七通一平”等土地整理工作, 认定土地资产和建设环境。土地二级开发中, 通过更新策划和实施方案的编制, 锁定土地增值的预期收益。土地三级开发, 进行城市产业运营, 获取经济收益。以供给端角为出发点, 以优化土地空间格局、提升城乡功能为手段, 改变传统的土地开发治理方式, 探索城乡高质量融合发展的城市更新模式^[5]。

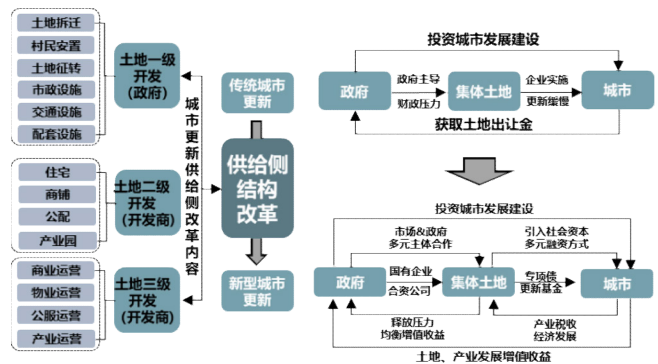


图1 供给侧改革与城市更新发展的关系示意图

二、“供给侧”改革视角下城市更新存在困境

（一）政府“主导”土地市场，城市依赖“土地财政”

我国实行城乡二元的土地制度且城镇土地一级市场由政府主导，农村集体土地须经过征收变为国有土地后才能进入土地一级市场进行交易^[6]。政府在“集转国”这一环节中占据主导作用，拥有对土地资源再配置的绝对话语权，不能够发挥市场的资源配置作用，还可能导致土地管理疏忽。同时因为政府无法及时响应市场需求变化，从而影响土地资源要素的自由流动、城市产业转型和用地效率。据统计2016-2019年，广州土地出让收入总金额合计4826亿元，年均1206亿元，其中居住用地出让金合计3585亿元，年均896亿元，占土地出让收入74.3%，广州一般公共预算收入的一半以上来自土地出让金。

（二）土地供需关系错配，土地供地效率低

在土地资源紧约束、建设用地空间规模不足的背景下，诸多城市的土地指标利用效率与项目建设的实际需求之间存在明显落差，部分城市存在“批而未供、供而未用”的情况，严重影响了土地利用效率。长期以来“以地生财”的发展模式使得土地资源存在较大的路径依赖，地方政府在保障建设项目用地的过程中存在过度依赖增量指标的现象，对流量、存量指标的综合利用则较为忽视^[6]。此外，开发商主导的城市更新以利益最大化为目标，选择区位最好，未来发展效益最高的地段，建设高密度容积率来获取经济效益，影响了城市统筹发展和可持续更新进程。

（三）增值收益量化困难，利益诉求难协调

2009年广东开始推行“三旧改造”城市更新政策，政府直接进行拆迁并通过“招拍挂”模式主导土地一级市场来推动更新，由村民、开发商与政府三方共同享有土地增值收益的模式^[7]。党的十八届三中全会提出了“建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制，合理提高个人收益”的增值收益分配方针，但在实际行动中仍旧面临多方面的困扰。关键问题包括政府、集体和开发商应该分别获得哪些收益，如何进行收益分配，以及各方应该获得的收益比例等，仍然没有一套达成共识、可供推广的分配标准和经验^[8]。在城市更新的实际实施过程中，存在两个主要问题，首先，土地一级开发的权属认定困难，拆迁成本高，权属人利益复杂，难以实现利益平衡；其次，企业过于追求房地产利益最大化，忽视了公共服务设施、道路交通和市政管网等基础设施的投入。

（四）市场主体参与积极性低，资金平衡困难

城市更新开发周期长，资金需求大，涉及多方利益

协调。拆除重建类项目利润高、收益好，吸引大量社会资本，而综合整治和微改造项目难以吸引资金。现行用地政策和市场趋势导致政府主导的低效用地难以参与市场竞争，造成资源浪费，各土地权利人也无法享受后续土地增值收益带来的利益红利^[9]。此外，更新改造前期成本高，资金难以平衡，政府需要土地出让金回笼资金，由于缺乏流动资金，政府亟须对外合作引入开发资金来解决资金问题。

三、“供给侧”改革视角下城市更新规划逻辑

（一）确定市场在资源配置的主体作用

党的二十大提出“充分发挥市场在资源配置中起决定性作用，更好的发挥政府的作用”。在城市更新中，要遵循最优市场配置的基本准则，处理好政府与市场的分工，让城市土地资源流向生产效率最高的地方。政府主要起到监督、管控、引导和协调作用，逐步减少对生产要素市场的垄断干预和价格管制，城市土地资源市场的价格、竞争、供求和风险机制是经济运作规律，市场机制成为资源配置的关键。在这个过程中，技术的变革、模式的更新、规则的淘汰会促进生产要素优化配置，提高全要素生产率。

（二）灵活化土地供应制度，提升土地利用效率

为了降低城市更新用地成本，应当采取创新的供地方式，同时处理好收与放的关系，形成灵活性和多元化的土地供应格局。重点推进三方面探索：一是调整供地政策，确权登记明晰土地产权，降低交易成本和促进土地高效流转，允许农村集体经营性建设用地入市改革，合法合规交易土地资源要素；二是积极探索创新供地方式，选择 and 市场需求相结合的土地用途，优化城市功能，提高土地利用效率，三是结合地区产业发展政策、社会经济发展态势和市场走向，以促进服务产业发展为目标，实施差异化的土地市场管理措施。

（三）合理界定土地增值收益分配机制

为了更好地解决土地增值收益分配问题，需要合理界定收益分配机制并建立完善的市场配套机制来支持实施。这有助于确保土地资源的公平分配，推动城市更新和经济发展的良性循环。因此，城市更新需要全局考虑土地增值的外部投入贡献，项目本身的增值价值，整体利益统筹，并在必要时进行更大的空间尺度上的平衡^[4-8]。改变传统单项目中“成本-收益”的经济平衡测算机制，转向城市长效运营账的计算。同时要结合城市更新改造方案，预留融资用地和可覆盖后续城市运营成本的经营性物业，通过搭建三级开发运营中的“成本-收益”机制，统筹全域土地综合整备中涉及的公共利益、村集体利益、市场资本利益，建立成本共担、收益共享的长效运营机制^[5]。

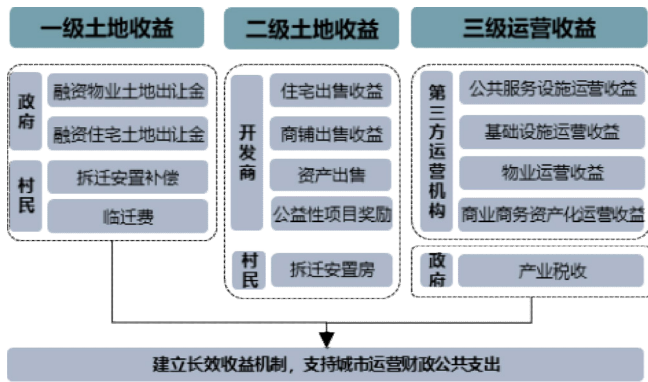


图2 城市更新的土地增值收益分配机制

（四）更新资金筹集和项目资金平衡

城市更新项目周期长，资金需求大，来源包括政府财政投入、市场融资和合规资金。吸引社会资本注资需算好未来收益与现阶段融资的经济账，充分挖掘项目增值收益，制定有效的收益机制和融资平衡措施，确保项目的稳定运行和持续收益。在项目初期阶段，应充分挖掘项目的现在和未来可获得经济收益的经营属性，为未来的可持续性的经济收益做好长足的规划准备。此外在城市更新中，资金的有力支撑是强有力的后盾，实现城市更新工作的高效有序运转，城市更新的融资方式也呈现多样化的发展趋势，包括政府与社会资本成立合作公司进行融资，政府与国企合作模式（国企做地），地方政府发行土地储备专项债券，城市更新基金等等。

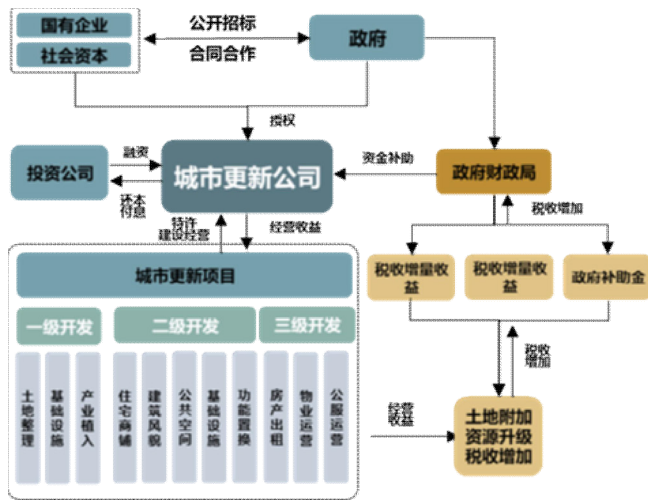


图3 城市更新项目资金筹集与平衡新模式示例

四、城市更新模式实践探索：以广州市南沙为例

为实现面向世界的粤港澳全面合作总体方案目标，南沙需要建设成为立足湾区、协同港澳、面向全球的重大战略性平台，亟须梳理南沙城市更新的工作对象、动力和目标，使城市更新更好地服务于南沙高质量战略平台建设。当前南沙城市更新存在用地碎片化、土地收储利用效率不高、建设用地毛容积率低、缺乏系统性的

导向等问题。城市发展过度依赖土地财政，投融资模式单一，更新动力和可持续性面临挑战。南沙以商住主导的更新模式难以适应新时期高质量发展和产业承载的要求，缺乏实际的产业导入。

（一）政府“看得见的手”和市场“看不见的手”相结合

政府作为“看得见的手”，在市场失灵时给予支持，及时维护和调整市场机制，以保持整体市场的健康发展。市场作为“看不见的手”，需要重构平等健康的土地交易平台和规则，平衡市场需求与企业之间的关系。符合市场需求和经济发展结构的企业和行业将健康发展，不符合的将被抑制。同时为应对市场失灵的情况，政府需要加强在城市更新过程中的管理、监督和调控，实现从管制型政府向服务型政府的转变，最终实现土地市场的良性循环，推动城市更新领域的供给侧改革。

（二）由“政府主导”向“多元主体合作”转变

“一个模板套用”的城市更新路径已经在当下难以推行，以解决地块自身问题和产权人意愿为导向的未来城市更新成为工作常态。城市更新是居民、非政府组织（NGO）、社区组织、专业机构、企业协商合作的城市建设工作，多元主体共同参与权属划分、利益分配、蓝图规划等工作，共同努力提升城市功能和活力，改善人居环境，促进经济发展，实现共建共治共享。政府制定规则约束利益空间的相关博弈，明确城市更新未来的公共用地、住房、设施的贡献比例和配置要求，制定容积率转移和土地出让金奖励政策等政策手段，将公共利益与市场主体的资本利益相结合，实现经济社会可持续发展，完善城市功能，提高人居生活质量。

（三）由“房地产驱动”向“产业导向”转变

合理配置城市土地资源，优先保障产业用地，控制房地产用地。推动城市更新与产业发展相融合，为产业发展提供优质载体。政府通过税收优惠和金融支持引导产业投资，减少对房地产市场的过度投资。广州市印发了《广州市城市更新实现产城融合职住平衡的操作指引》，结合重点功能区，划定产业管理圈层，制定圈层产业建设量要求。南沙某小镇改造采用以产业为主的城市更新方式，以“种业”产业为核心，构建生活、生产、生态相互融合的“三生体系”，将政府统筹收储与旧村自行改造相结合，分类分策的改造方式和土地供应方式，以适应产业发展快速落地需求和旧村改造中复杂的土地整备情况。

（四）由“开发模式”向“经营模式”转变

城市更新改造需从传统开发模式转向运营经营模式，关键在于财务核算与利益协调，“重运营、全流

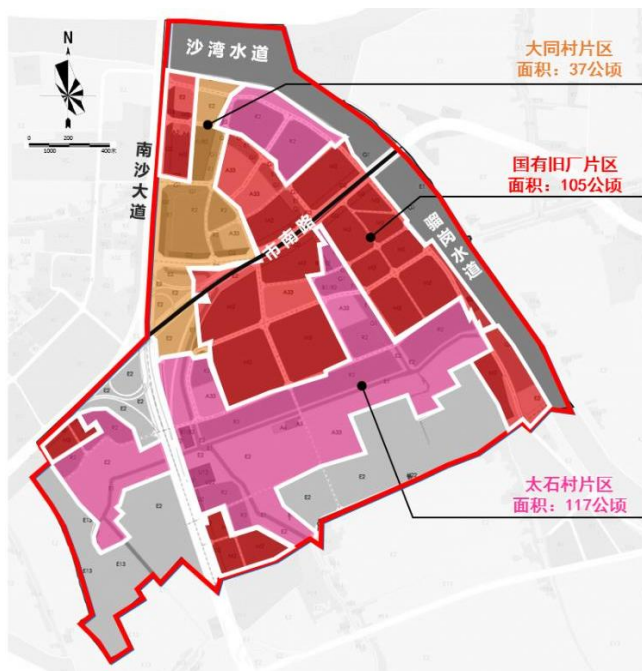


图4 南沙某小镇旧厂政府收储+旧村自主改造模式



图5 土地整备对象(旧厂分期分批收储)

程”理念取代土地财政思维。过去以拆除重建、更新后销售、重资产运营的模式逐渐转向长期租赁、基金持有、合作开发、专业运营服务等。这为利益相关方提出新要求，同时也为城市更新创造新机遇，吸引更多主体参与。在项目初期，应评估更新片区未来增值收益，策划整体运营项目包，建立统筹分配机制以平衡公共设施投入与非经营性费用成本，实现经济账的平衡和可持续性。

五、小结

本文从供给侧改革角度审视城市更新中的问题，研究发现城市更新过程中土地利用效率低、多元主体参与积极性不足、资金平衡困难、增值收益难以量化等问题。为解决这些问题，提出城市更新供给侧改革思路，破解治理困境。推动“小政府-大市场”格局形成，城市政府向服务型 and 协调型新型政府转型；增强原土地权利人和主体的主动权，实现产权权益多样化；城市更新以产业源头为导向，注重后续增值收益可持续健康发展，参与主体和融资模式趋向多元化发展。

参考文献

[1] 项晓敏, 金晓斌, 王温鑫, 等. 供给侧结构性改革与土地管理制度创新研究-余吉武[J]. 中国土地科学, 2017, 31(4): 12-21.

[2] 汪光焘. 现代城市规划理论探讨——供给侧结构性改革与新型城镇化-汪光焘[J]. 城市规划学刊, 2017, (3): 9-18.

[3] 石振河. 推动供给侧结构性改革的土地制度创新路径-卢为民[J]. 山东广播电视大学学报, 2017,

(4): 62-64.

[4] 何冬华, 高慧智, 刘玉亭, 等. 土地再资本化视角下城市更新的治理过程与干预——对广州旧村改造实施的观察[J]. 城市发展研究, 2022, 29(1): 95-103.

[5] 吴军, 孟谦. 珠三角半城市化地区国土空间... 基于土地综合整备的破解之道-吴军[J]. 城市规划学刊, 2021, (3): 66-73.

[6] 申明锐, 杨帆, 唐爽, 等. 项目全流程视角下土地供给的内在逻辑与调控策略-申明锐[J]. 城市规划学刊, 2022, (5): 51-58.

[7] 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-田莉[J]. 城市规划学刊, 2020, (3): 41-47.

[8] 严金明. 深化土地要素市场化配置改革的十大认知-严金明[J]. 中国土地, 2022, (4): 4-8.

[9] 崔占峰, 辛德嵩. 深化土地要素市场化改革——推动经济高质量发展-崔占峰[J]. 经济问题, 2021, (11): 1-9.

基金项目: 广东省城市感知与监测预警企业重点实验室基金项目(2020B121202019)资助; 广州市城市规划勘测设计研究院科技基金项目(RDI2210202016、RDI2220202098)资助

作者简介:
肖翊, 城市规划高级工程师, 广州市城市规划勘测设计研究院规划设计四所副所长。
戴妍, 城市规划工程师, 广州市城市规划勘测设计研究院规划设计四所规划师。