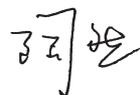


# 中國城市更新模式的 困局與出路



## 一 引言

過去二十多年以來，中國的城市，尤其是沿海地區的城市，經歷了快速經濟發展、人口增長與空間擴張。在現有土地管理體制下，出於節省成本的需要，城市政府更傾向於向外擴張建設新城區、新開發區，而對城市老舊小區和城中村、城邊村，以及城市存量低效用地的關注相對較少。

隨着中國經濟快速增長和城市空間的快速擴張，包括商業、交通、教育、醫療等配套設施和公共服務所引致的相關城市優良區位的稀缺性價值逐步凸顯；加上2009年後政府多次大規模信貸政策刺激所帶來的城市房價飆升，中國城市房價出現了快速上漲，不少人口流入地主要城市，如北京、上海、廣州、深圳等一線城市和大多數二線城市的城中村、城邊村以及老舊小區的土地再開發價值迅速提升。在以上背景下，城市「拆除重建式」更新與土地再開發就日益提上地方政府的議事日程。

對地方政府和房地產開發商而言，雖然城中村和老舊小區的拆遷費時費力，但房價上漲後這些地段逐步開始具備了拆除重建的經濟價值。尤其是為應對2008年全球金融危機，中央政府推動多輪次財政信貸政策，一些地方政府以「提升城市形象」為名開始主導大規模的「運動式」拆遷，結果是暴力拆遷頻發，群體性事件此起彼伏。而在中國南方部分地區，尤其是珠三角地區，由於城中村村民宅基地建房的房租收入很高，且原有村民的凝聚力和社會組織較強，地方政府要推動舊村居的「運動式」拆遷難度很大，因而選擇通過更為市場化的「城市更新」實現拆遷，讓作為更新實施主體的開發商去主導拆遷補償談判，然後再以協議地價方式給開發商一定的土地出讓金優惠來補償開

\* 筆者感謝國家社科基金(17ZDA075)和香港中文大學科研啟動基金的資助，文責自負。

發商的前期服務投入成本。但是，一旦開發商進入城中村進行拆遷談判，往往發現「釘子戶」不斷湧現，加上政府規劃審批的程序日益繁複，城市更新也開始經常出現久拖不決的情況。

此外，由於大部分城中村拆除重建後變成了中高檔商品房小區，雖然基礎設施和城市面貌大大改善，但基本上喪失了原有的流動人口容納功能。此類「紳士化」現象（即舊區從原本聚集低收入人士，到重建後地價及租金上升，引來較高收入人士遷入，並取代原有低收入者）往往還引發了更遠離城市中心的城中村、城邊村租金上升，這些地段開始出現更多的「法外」租賃房建設，加大了未來城市更新工作的難度。

基於對城市土地開發中的「反公地困局」（即資源難以實現整合利用並無法發揮最大價值的問題）和珠三角過去十多年「三舊改造」（舊城鎮、舊廠房、舊村莊改造）經驗的考察，本文提出必須通過體制機制創新來有效突破既有城市更新模式所帶來的諸多挑戰。本文第二節首先介紹城市拆除重建式更新的經濟邏輯，然後分別考察由地方政府、功能性國有企業主導和由房地產開發商主導的兩種拆遷模式及其各自帶來的問題。第三節提出突破當前城市更新困局可以採用「兩個競爭加一個騰挪」的創新思路，並給出了貫徹該思路的城市更新六步法，以及如何通過有效拓展和主動創造「騰挪空間」來加快更新速度並降低更新成本。第四節提出，實施創新模式不僅可以提高人口流入地主要城市的商品房供應，還可以有效增加市場化定價的租賃住房供應，最終大幅降低地方政府保障性住房建設的壓力。最後就中國未來城市更新模式和速度作出預期和展望。

## 二 城市拆除重建式更新的經濟邏輯和兩類拆遷模式

本部分首先介紹拆除重建式城市更新的經濟邏輯，並在此基礎上分別考察中國城市政府採用的兩類不同的拆遷談判模式，即地方政府和功能性國企主導談判的拆遷模式，以及珠三角地區開發商主導談判的「三舊改造」拆遷模式。

### （一）城市拆除重建式更新的經濟邏輯

要理解中國現行土地制度下城市更新的經濟邏輯，就必須首先了解城市更新，尤其是拆除重建式更新的資金來源，本質上是來自於拆除重建後新增的可售房產面積對應的土地出讓金。就一塊拆除重建並實現業主原地安置的更新片區而言，一般會通過規劃將更新地塊拆分為兩個部分，一部分是用於給業主還建安置物業的「安置地塊」，另一塊是開發商用於建設商品房並實現

市場銷售的「融資地塊」。在中國現有城市商住用地的「招拍掛」(招標、拍賣、掛牌)體制下，開發商需要為其融資地塊建設的可售住宅面積繳納相應的土地出讓金，比如，如果開發商在融資地塊上獲批准建設10萬平方米可售商品房面積，銷售房價為每平米6萬元人民幣，那麼開發商為此所繳納的每平米樓面地價大致為每平米4萬元人民幣左右。此時，10萬平方米可售住房所繳納地價將總計40億元人民幣。但由於拆除重建更新項目必須支付拆遷安置成本，地方政府所獲得的淨土地出讓金必須先扣除給土地原業主(老舊小區居民、城中村村民及村集體)建設安置住房(及集體安置物業)的建安成本、安置房建設稅收(大約為周邊商品房房價的10%)，以及拆遷過程中臨時安置等相關費用。如果這些安置房建設、臨時安置費用以及相關稅收費用及其利息達到30億元人民幣，那麼地方政府除可以獲得安置房建設和商品房建設的相關稅費之外(大致分別為該地段商品房房價的10%和20%)，還可以取得土地出讓金淨額10億元人民幣。整體來看，被更新地段商品房房價愈高，被拆遷地段的容積率愈低，臨時安置成本愈低，該地段被拆除重建的經濟可行性就愈高。

## (二) 地方政府與功能性國企主導的拆遷模式

在中國大部分城市，主要是由地方政府和功能性國企(相對於競爭性國企，不以盈利為目的，主要承擔公益目標)來負責拆遷安置工作，拆遷安置補償基本依據地方政府的相關規定來實施。整體而言，大部分此類城市拆遷和重建推進速度相對較快，城市物理面貌短期就會出現顯著變化。但仔細考察就可以發現，此類更新中地方政府往往把本來主要是由商業利益驅動的「拆遷」，變成具有相當強制性的「徵收」。而一旦出現所謂「釘子戶」，地方政府往往採取各種方法「拔釘子」，很容易引發業主不滿甚至出現社會不穩定事件。此外，在部分拆除重建式更新項目的實施中，被拆遷業主並不能實現原地或就近回遷安置，而是被安排到位置較偏遠、公共服務沒有充分覆蓋的區位，原有居住區的社會網絡也因此消失。

要順利推動上述地方政府與功能性國企主導的拆除重建模式，首先要求國企和地方政府推動拆遷工作力度足夠強大；其次還要求地方政府或國企先行墊付拆遷安置相關費用後再騰出淨地實施「招拍掛」，並將取得土地出讓金的部分乃至全部支付之前墊付的拆遷安置成本。如果城市的商住用地市場一直上行或至少保持穩定，那麼地方政府主導的拆除重建就能夠實現成本覆蓋，甚至還將有所獲利。但如果土地市場不穩定性加大，甚至處於下行周期，就很容易出現所騰出淨地的「招拍掛」價格過低甚至流拍，此時地方政府和功能性國企就可能跌入債務陷阱，而這正是近年來很多城市政府主導的拆除重建更新項目所面臨的重大挑戰。

### (三) 珠三角地區的「三舊改造」拆遷模式

與中國大部分城市的情況不同，2009年起原國土資源部給予廣東一個特殊的所謂「三舊改造」政策，其基本要旨是在舊廠房、舊村莊、舊城鎮集中地區做好規劃，在確定每一地塊的用途功能、建築密度、容積率、配套設施後，如果決定實施拆除重建式更新，地方政府可以在確定作為「三舊改造」實施主體的開發商後，與後者協議需補繳的融資開發地價和公益事業用地，然後由開發商負責安置物業建設並同時進行融資物業的開發。

顯然，相比於既有的國有土地出讓制度，「三舊改造」突破了國有土地必須「招拍掛」出讓的規定，允許經地方政府批准後的更新項目以協議地價的方式交由實施主體完成<sup>①</sup>。相比於其他地區大都由功能性國企進行土地一級開發後，再由開發商通過「招拍掛」獲得政府儲備淨地並繳納淨地出讓金，珠三角舊村居改造中開發商在向政府繳納出讓金時，一般會先扣掉安置物業建設成本及墊資利息、臨時安置成本等「總安置成本」，在此之後再打一個較為顯著的折扣。而開發商之所以願意加入此類舊改項目並直接進行拆遷談判，就是看重這個地方政府給予融資地塊的出讓金優惠。

珠三角城市採用上述協議地價的「三舊改造」模式，除了因歷史上地方政府相對於作為業主的本地村民、村集體的力量較弱，難以推動如其他地區般的強拆之外，還有另外一個重要原因，就是珠三角的城中村村民在自家宅基地上建設的住宅面積和高度普遍超過地方政府規定的標準。比如深圳規定，符合原村民非商品住宅建設用地標準的，不超過建築面積480平米的部分給予產權調換，超出部分只能給予有限的貨幣補償；廣州只能對現狀房屋不超過280平米建築面積按「拆一補一」復建安置，超出部分建築面積不予復建安置，只能按農村村民住宅重置價給予貨幣補償<sup>②</sup>。由於珠三角相當比例的村民住宅超過地方政府所規定的標準，而且現狀處於出租狀態，因此大部分業主不願意接受對這些超出標準的「法外建築面積」（下稱「法外面積」）只給予較低水平的現金補償。一旦地方政府和功能性國企直接下場與村民和村集體談判，在拆遷補償上肯定無法對「法外面積」進行實物補償，所以只能允許開發商或前期服務商直接與村民談判。

應該說，廣東「三舊改造」政策推動之後，一段時期內確實調動了開發商、前期服務商等市場主體的積極性，加速了原本停滯的珠三角城市的舊村居改造。但隨着房價上升後開發商在城市更新項目中競爭日益激烈，部分業主的要價不斷提高，「釘子戶」頻生<sup>③</sup>。由於開發商只有「胡蘿蔔」而沒有「大棒」，只能對業主讓利，因而不得不給業主餵「胡蘿蔔」，導致後者的胃口愈吊愈高。原來深圳城中村合法面積是1平米舊房賠1平米新房，後來「法外面積」的賠償也從3平米舊房賠1平米新房，逐步增加到1平米舊房賠1平米新房的水平，結果是深圳具備拆除重建改造可行性的城中村，大致只改了20%左右就難以為繼了。

總體來看，儘管珠三角開發商下場談判的「三舊改造」模式比很多其他地區政府與功能性國企直接下場談判模式對被拆遷業主更為有利，但近年來珠三角也開始受困於「激勵不相容」的拆遷博弈機制和繁複的政府審批流程<sup>④</sup>，普遍出現了城市更新中的「反公地困局」。早期更新的項目還能較順利推動，但愈往後的項目愈容易陷入嚴重的「博弈困局」和「時間陷阱」。其中，「博弈困局」是指業主（村民、居民和村集體等物業持有者）、開發企業和政府項目推進的三方博弈中往往難以達成最終的合作協議；而「時間陷阱」則表現為很多項目耗時很長，看不見項目完成的終點。一個項目耗時五六年很正常，但有的項目十年也沒有實質性進展，甚至經常出現把開發商拖到破產的情況。

#### （四）拆除重建式更新的困局與挑戰

實際上，城市更新，尤其是拆除重建式更新，是很多國家經濟增長和城市發展到一定階段之後就必然要碰到的問題。可現實中除了經濟平衡問題之外，如何在具備經濟可行性的城中村、城邊村乃至老舊小區的拆遷中有效地應對包括「釘子戶困局」、「政府審批困局」在內的「反公地困局」，如何解決經常出現的拆遷補償談判久拖不決的「博弈困局」，跳出更新工作耗時耗力而誘發的「時間陷阱」，最終實現各方利益合理平衡下的合作性博弈，一直是包括中國在內的各國城市更新實踐中尚未能有效克服的重大挑戰<sup>⑤</sup>。

最近十多年來，中國不少城市既出現了政府強拆城中村、城邊村的問題，還出現了很多城市核心區位老舊小區難以實現有效拆除重建的問題，特別是2007年《中華人民共和國物權法》的頒布以及2011年《國有土地上房屋徵收與補償條例》實施後，對城市私人住宅產權的保護大幅度強化，導致老舊小區拆遷難度顯著增加：只要極少數業主的要價過高，就會導致整棟樓都難以拆遷，結果是阻礙了整個老舊小區的拆除重建。

正是由於城市老舊小區拆遷难度大，近年來中央政府開始力推老舊小區的「有機更新」、「微改造」和「綜合整治」。在這種理念下，各級政府對大部分老舊小區更新乃至部分城中村、城邊村改造的態度是不傾向於「大拆大建」，只鼓勵「微改造」，即完成部分功能改變，甚至只進行所謂的「環境綜合整治」。考慮到此類「有機更新」、「微改造」過程中政府往往只有投入而沒有收益，自然難以調動市場開發主體和地方政府的積極性。

實際上，人口流入地主要城市的很多老舊小區所在區位優越，周邊地段的商品房價相當高，土地利用現狀遠未實現土地的「最高最佳用途」。如果繼續保留現有老舊建築的基本形態，只進行「微改造」或「綜合整治」，並不是一個經濟上合理的選擇，而實際上是一種優良區位土地資源的巨大浪費，甚至未必是一個社會公平的方案。考慮到中國很多人口流入地主要城市有大批1990年代乃至1980年代建成的老舊小區，其建築質量和基礎設施配套相當

差，不僅樓房沒有電梯，小區還缺乏綠地和停車場地；加上如前所述，地方政府推動老舊小區「微改造」只有財政投入，缺乏資金回收途徑，即使改造可以帶來居民房產升值，業主也基本不願意支付任何費用<sup>⑥</sup>。實踐中，一些老舊小區居民樓房加裝電梯時，往往還會引起不同樓層居民住戶之間的糾紛，甚至有些城市還出現政府花了錢、老百姓卻未必滿意的情況。比如，一些老舊小區和城中村居民非常希望拆遷後實現原地或就近安置，可是「微改造」或「綜合整治」後的相當一段時期內就不可能再進行拆除重建式改造；又如，一些小區由於沒有納入政府「微改造」計劃，當見到其他一些小區被納入後得到益處，就會產生財政投入不公平的抱怨。考慮到地方政府的財政收入和債務情況，未來全面推動「微改造」的難度不小，地方政府的積極性堪憂。

因此，如何設計合理的拆遷談判博弈機制、同時優化政府審批流程來完成城市更新中本應實現的「帕累托改進」(Pareto Improvement，即在不減少一方的福利時，通過改變現有的資源配置而提高另一方的福利)，就成為未來中國主要人口流入地城市在杜絕強拆的同時，加速城市更新，改善城市舊村居和老舊小區居住條件及配套公共服務，緩解房地產泡沫，加速產業和城市的有機融合，甚至是未來推動流動人口「完全城市化」和「農民工市民化」的關鍵所在。

### 三 「兩個競爭加一個騰挪」的創新模式

筆者認為，解決拆除重建式老舊小區和城中村改造難題的關鍵，是通過設計更為合理的博弈規則，尤其是更市場化、但基本穩定的統一拆遷賠償標準，在有效穩定業主的利益預期的基礎上，在城市更新中推動所謂的「兩個競爭加一個騰挪」創新性思路。

#### (一)「兩個競爭加一個騰挪」與城市更新六步法

所謂「兩個競爭」是指地方政府在年度更新計劃中選擇具體城市更新片區時，首先要推動各個潛在更新片區之間作為土地供給方的有效競爭。即作為土地的潛在供給方，各潛在更新片區的所有業主為被政府列入年度更新計劃而就市場化拆賠標準而展開的業主支持度(或支持比例)競爭。

其次，是在上述第一個競爭完成並由政府挑選出納入年度更新計劃的更新片區後，讓各開發商為爭取成為更新實施主體而就更新方案、繳納地價、公共設施及配套招商目標而展開的項目需求方競爭。

最後，為充分發揮前兩個競爭機制的作用，需要適度加大規劃的靈活度，合理調整更新片區範圍，尤其是充分利用更新片區附近的農地、產業用

地，乃至片區內部相對連片且容易拆遷的地段，製造出有效的「騰挪空間」，先行推動（全部或部分的）安置物業和融資開發建設，盡可能降低少數「釘子戶」業主對更新進度的干擾，在實現大部分支持更新的業主順利搬遷的同時，通過地方政府、開發商和大部分支持更新業主的協力，並用「胡蘿蔔」和「大棒」集中解決剩餘少數「釘子戶」，最終成功完成更新。

具體而言，可以通過以下的城市更新六步法來實現上述土地供給方和需求方的「兩個競爭」，有效達致城市更新的博弈簡化和流程優化。

**第一步：制訂一個合理的、具有一定彈性的中期更新規劃和相應的年度更新計劃，為推動潛在更新片區之間的強力競爭創造條件。**整個城市或某市轄區應制訂未來十年期限的中期更新規劃。比如，某區現有三十條城中村和（或）老舊小區要推動更新，那麼就應規劃每年平均更新二至四條城中村和（或）老舊小區，十年內基本完成更新工作。在確定中期的城市更新規劃時，地方政府應主要依據本地產業和房地產市場現狀，基於未來一段時期內經濟發展、人口流入和中央宏觀政策的預判，制訂中期更新規劃及相應的年度更新計劃；這些計劃要確保本地房價的平穩可控。

**第二步：確定一個全區通用的市場化拆賠標準來有效穩定業主預期。**地方政府應依據本區現有的政府拆賠標準並適度考慮開發商，制訂一個全區適用、且對城中村村民或老舊小區居民而言合理可行的拆賠條件，包括對村民、村集體合法物業面積以及不同時期「法外面積」的拆遷之實物和現金補償標準。在此基礎上，明確告知潛在更新片區的所有業主未來將在全區適用新標準，全面穩定村民、村集體和老舊小區居民的拆賠預期，防止開發商完全主導拆遷模式下拆賠標準不斷上升的局面。

**第三步：以第三方工作小組摸查村民在新拆賠標準下的改造意願，以各片區業主的支持比例排序來確定優先改造的片區。**當政府制定了一個穩定的拆賠標準，並確定了中期更新規劃後，就可以委託一個第三方工作小組或專業前期服務商向所有片區的全部業主公布政策並展開宣講。第三方工作小組或專業前期服務商的職責是將新制定的拆賠標準通知每個片區的所有業主，進行政策宣講後再提請各片區全部業主進行第一輪表決，並詢問反對者的理由及其具體訴求。這一步的工作甚至可以在不對更新片區進行物業測量、片區策劃和更新單元規劃時推動。只要對所有潛在可更新片區的財務平衡有一個基本可行的判斷，就可以將相應片區納入更新範圍並推動各片區業主進行第一輪表決。實際操作中，根據周邊房價和片區現狀容積率很容易判斷哪些片區能實現財務平衡，並以此決定某個片區是否應該參與中期更新規劃和年度更新計劃的競爭性准入。

由於片區的每個業主都掌握自己物業的全面信息，村集體掌握了本集體物業的全面信息，他們都會對新拆賠標準能帶來多大利益做出明確的判斷。在第三方工作小組的政策宣講下，各片區內的所有業主都將了解每年只有數量基本固定的少數片區被納入年度更新計劃，政府也會選擇業主支持度最高

的少數片區並給予相應的規劃和配套政策支持，這就讓業主傾向於相互合作而不是相互拆台。

完成第一輪村民表決後，政府或第三方工作小組就可以迅速挑出支持度排序靠前的片區，同時也識別出片區中為數較少的潛在「釘子戶」及其空間分布和拆賠訴求。按業主支持度排序挑選片區，可有效避免經常出現的如下情況：即政府或開發商在不完全了解村民拆賠預期時就貿然投入人力、物力、財力進行片區測量、策劃和單元規劃。一旦上述跨村支持度排序機制開始運作，就可以每年進行一次。不斷滾動排序確定年度更新計劃對象，將全面激發轄區範圍內各片區之間的競爭意識和所有業主的緊迫感，從而有助於政府在更新片區的具體選擇上佔據主動，防止業主坐地起價的問題出現。

**第四步：對列入年度更新計劃片區一次性完成個人和集體物業測量，並在村民、村集體和多個潛在開發商之間展開溝通，然後對片區策劃、規劃方案以及個人和集體物業的具體拆賠方案進行第二輪村民表決，鎖定剩餘的少數「釘子戶」。**在完成上述第三步後，就可以一次性完成各方參與的片區策劃、財務測算及單元規劃，然後召集所有村民說明安置區規劃，同時明確各戶物業、現金補償的具體方案，政府的公益用地安排，融資開發地塊的位置和範圍等信息，直接提請全體村民對更新規劃、集體和個人物業安置進行第二輪表決，並給出同意或反對意見，包括同意情況下的安置房面積偏好以及反對意見的原因和訴求。在鎖定了少數「釘子戶」並了解其數目以及空間分布、具體訴求後，政府、村集體和第三方工作小組可以想辦法協調解決那些有一定合理性的訴求，進一步鎖定那些要求超標準補償的極少數「釘子戶」。

在這一步驟中，如果發現在第三方工作組進駐的各個片區中，有個別片區出現了一定比例以上（如20%以上）的村民，包括第一輪表決就不支持，以及第一輪表決支持、但第二輪表決時改變立場的村民表達反對意見，而且即使對相關規劃和補償盡可能調整後也難以取得足夠比例的村民支持，政府就會按照之前明確制定並宣布的規則將該村調整到片區排序的最後一名，同時不再納入未來幾年的滾動排序；或將該片區確定為一定時期內只進行「綜合整治」的片區，這就意味着未來多年內該片區將不再列入拆除重建式的年度更新計劃⑦。

政府可以邀請第三方工作小組、村民、村集體和多個開發商共同參與，通過集思廣益確保片區策劃和單元規劃順利通過第二輪表決。在這一步驟中，政府應該邀請多個潛在開發商對片區的單元策劃和規劃方案提出具體意見，不僅有助於提高開發商參與片區更新的積極性，更能充分利用開發商的豐富經驗，為政府確定並最終批准單元策劃和更新規劃奠定扎實的基礎。

**第五步：通過公開招標引入合作開發商作為實施主體進行拆除重建式更新。**這一階段，政府啟動招標引入作為片區更新實施主體的合作開發商。政府可與多個潛在的實施主體就片區已同意拆遷的業主及少數「釘子戶」的具體信息直接溝通。在對這些信息進行全面評估後，開發商參加政府主導的競爭

性談判，向政府提出可繳納地價、可貢獻公配土地、配套招商引資條件，以及其他願意履行的義務。通過競爭性談判，政府最後確定中標的開發商。由於此時政府和開發商都已了解片區的「釘子戶」及其分布信息，因此對項目的具體執行風險，包括處理「釘子戶」的大致成本等問題已掌握了更為對稱的信息，此時政府亦掌握了競爭性談判的更多主導權。

**第六步：政府通過招標確定了合作開發商後，中標的開發商就可以制定具體的實施方案，並在第三輪表決取得絕大部分村民支持後迅速完成簽約，提交政府審批後實施更新。**在更新方案的具體實施中，對剩餘的少數「漫天要價」的「釘子戶」，政府可以在第三方工作小組、開發商、已簽約村民和村集體的配合下並用「大棒」和「胡蘿蔔」來降低少數「釘子戶」對整個更新項目的阻礙。其中，支持更新的業主可以啟動法律、行政程序向法院或相關政府部門申請執行，而開發商則主要通過「胡蘿蔔」來引導所有業主完成簽約，比如除了安排每戶簽約的現金和住房面積獎勵外，還可以設計一個全村所有業主都簽約後的每戶現金獎勵和集體獎勵。上述多種措施結合，就可以對「釘子戶」施加社會、行政和法律壓力，讓各方以利益為紐帶聚合力量，促成全面簽約，最終順利實現更新。

## （二）有效拓展和主動創造「騰挪空間」

即使加強片區間競爭的策略能有效減少「釘子戶」出現的概率，也未必能完全消除剩餘少數「釘子戶」對整個更新工作的負面影響。剩下的少數「釘子戶」完全可能過度拖長談判時間甚至讓更新無法啟動，或啟動後難以順利完成。在這種情況下，如何破解此類難題？筆者認為，在適度提高規劃靈活性的基礎上，地方政府應該有意識地在更新片區內或更新片區附近尋找有效的「騰挪空間」，盡可能消除少數「釘子戶」對更新項目啟動及實施的負面影響。換句話說，只有在更新中有效地「加大一個騰挪」，「強化兩個競爭」才能全面發揮作用。

比如，某城中村內部或附近有一定規模的產業用地或一般農田，某城市老舊小區附近有一定規模的產業用地、綠地乃至比較容易拆遷的建設用地，傳統「三舊改造」的操作模式是局限在被拆遷片區的建設用地範圍內做文章，結果是開發商往往要等幾乎所有個體業主都談妥並簽約後，才能啟動安置物業和融資物業建設，甚至是談妥一家就馬上拆遷一家，生怕業主反悔帶來「夜長夢多」。而少數業主恰恰吃準了開發商的這個心態，非要通過「熬時間」來提高要價，結果是開發商必須為已拆遷業主支付更長時間的臨時安置費用和相關利息成本。但是，如果可以在更新片區附近找到比較容易拆遷的「騰挪空間」，比如附近的一般農田、綠地或產業用地，那麼只要在區位合適且與相應空間業主談妥利益分配後，就可以把這些空間納入更新片區作為「騰挪空間」，並在其上優先建設安置房乃至部分可銷售商品房。待安置物業建設完成後，

業主直接遷入安置物業，再將搬遷戶所騰出土地的部分乃至全部恢復成為一般農田、綠地或新型產業用地。

上述騰挪將大幅度減少甚至完全節省現有模式下數額可觀的臨時安置費、安置房建設墊資的利息成本以及各種不可預見費。如前所述，在開發商主導拆遷談判的更新模式中，臨時安置費原來要計入開發商的開發成本，最後用融資地塊的地價優惠來覆蓋。但在創新模式下，由於找到「騰挪空間」並在其上先期建設了安置物業，就可以節省部分乃至全部的臨時安置費。此外，由於開發商是在「騰挪空間」上建設安置物業乃至融資物業，因此就完全可能在拆遷談判完成且實施方案審批後的較短時間（一年或一年半）內完成相關建設，業主也能更快獲得安置物業，甚至開發商能夠更快實現融資物業的銷售，大幅度降低開發商利息成本。考慮到部分乃至全部安置物業建設在「騰挪空間」上，少數「釘子戶」基本不會影響整個更新建設的啟動和完成，只要開發商完成絕大部分村民的拆賠談判，就可以直接啟動建設，傳統模式中開發商一般要列入的不可預見費將大幅度降低。上述臨時安置費、開發商墊資復建利息、不可預見費的節省都相當於創造了額外的利益空間。當然，實現空間騰挪意味着城市規劃的靈活性要有所增加，比如在原有工業用地上建設住宅，而在原有的住宅用地上發展新型產業。不過，既然這樣做的好處非常大，適度增加規劃靈活性就有很大的合理性。

以上討論假定更新片區內部或附近有一個較為理想的空間可以實施騰挪，但如果某個更新片區附近既沒有一般農田、產業用地也不足，或者產業用地和住宅用地相互插花，必須動遷部分居民才能推動更新，那麼是否仍然可以利用「騰挪空間」的思路來提高財政淨收益並加快更新速度？

回答是肯定的。假定一個更新片區只有密集建設的居住用地且周圍沒有「騰挪空間」，此時政府完全可以在制定一個相對統一的拆賠標準後，委託相對獨立的第三方工作小組直接進入該片區進行逐戶摸底，並爭取獲得部分連片地塊上的所有業主支持並完成簽約，這樣就有機會先行進行該連片地塊的拆遷，從而在片區內部營造出一個「騰挪空間」進行安置物業建設。在實際操作中採取如下措施：如果某連片地段的所有業主一致同意簽約，那麼每個業主都可以獲得一筆有吸引力的現金獎勵；同時做好這部分業主的臨遷安置，並對這些連片的臨遷戶通過優先分配安置住房、優先選擇安置住房樓層等方法來強化激勵。

一旦通過第三方工作小組的前期工作營造出一個足夠的「騰挪空間」，就可以啟動此類「老大難」地塊的拆遷。比如，在上述人為營造的「騰挪空間」上進行先期建設並確保所有業主至少能獲得其第一套安置房後，就可以通過規劃把集體物業和村民剩餘的安置房物業直接安排到「釘子戶」集中的位置，以此助力後續的拆遷。只要在大部分業主支持的基礎上啟動了更新工作，這種規劃措施就有助於動員起整個社區對剩餘少數「釘子戶」的壓力，降低片區更新難度。

在中國各地城市更新實踐中，很多開發商其實已經積極地使用了類似方法，但他們在使用這些方法時一般很難具備系統性，經常還會受限於城市規劃不夠靈活、規劃調整難度較大、缺乏有效手段對付「釘子戶」等約束條件，結果是在現有城市更新模式下，開發商往往不得不等片區全部拆遷完畢才能開始建設。

在實際操作中，政府及其委託的第三方工作小組完全可以發揮積極作用，政府也應該有意識地提高規劃的靈活性，同時全力配合業主和開發商一起去解決「釘子戶」問題。有意識地創造「騰挪空間」會提高拆遷效率並降低臨時安置等費用，因而可以帶來一塊額外的資源。政府既可以用於獲得這塊額外資源而加大工作力度，即更努力使用「大棒」來協助開發商，也可以將額外資源的部分或全部通過開發商釋放給業主，即提供更多的「胡蘿蔔」，或者兩手並用，都有助於加快更新進度。

比如，在一些現狀高密度城中村的更新中，只要周邊房價足夠高，政府願意給出較高的容積率，拆遷改造本來在財務上可行。但由於這些地段的業主建設了較大規模的「法外」物業，租金收入也較高，因此不願意接受政府在現有拆賠標準下對其「法外」物業的低現金補償，結果是根本談不攏。然而，只要利用創新模式有效降低各類成本，就實際上創造了一個額外的利益空間。政府就可以將這部分利益空間讓渡至少一部分給作為更新實施主體的開發商，由後者通過現金獎勵、物業獎勵等方法去對「法外」建築規模較大的業主進行更高標準的補償，甚至開發商還可以建設部分出租物業並直接落實到個人業主來柔性處理「法外」建築的賠償問題。

上述「強化供求兩方面競爭、加大一個空間騰挪力度」的思路完全可以適用於城市老舊小區的拆除重建式改造。相比於城中村業主單棟住宅的拆遷，老舊小區拆遷改造的難度往往更大，片區中任何一棟公寓樓只要有一個「釘子戶」，整棟樓就無法拆遷，甚至還可能引起整個片區難以啟動更新的局面。因此，地方政府往往不願意惹這個麻煩，乾脆不拆了事。

第三方工作小組進入老舊小區開展工作時，可以將片區競爭的原則進一步延伸到老舊小區內部的不同公寓樓之間。比如，那些首先取得全樓支持拆遷的所有業主將獲得一筆具有吸引力的現金獎勵，而如果多個相鄰樓的所有業主都支持拆遷，就可以在前一個獎勵的基礎上再增加一個額外的獎勵。這樣就可以在安排好相關業主臨時安置的基礎上，取得局部連片的土地並啟動建設，然後以滾動方式逐步完成老舊小區的全面更新。

當然，如果老舊小區附近有一些低效利用的國有或集體土地，也可以納入更新單元並作為「騰挪空間」來降低拆遷談判和臨時安置成本。只要通過上述騰挪創造出的新增利益空間足夠大，而且實現了較為合理的利益分配，就有機會說服那些周邊地塊的業主加入並實施統籌更新。在舊村居和城市老舊小區的更新中，地方政府應該有意識地將相鄰的低密度空間納入更新單元並推動統籌改造，全面降低老舊小區拆除重建式更新的難度。

#### 四 通過城市更新有效增加市場化租賃房供應

過去十多年以來，由於城市房價持續上升，無論是珠三角地區推動的「三舊改造」，還是全國其他人口流入地主要城市的城中村和老舊小區改造，都在拆除重建後出現了所謂「紳士化」現象。筆者認為，之所以會出現城市更新改造後的地段房價和租金大漲，本質上還是因為拆遷困局導致城市只實現了少數城中村、老舊小區拆除重建，然後就難以為繼，最後導致更新地段商品房和租賃住房供應嚴重不足。而如果通過本文提出的創新模式實現城市老舊小區和城中村、城邊村的漸進且持續性的改造，就不僅可以不斷增加商品房供應，抑制城市房價過快上漲，還能大幅度增加市場化定價的租賃住房供應。

首先，城中村的被拆遷業主往往可以獲得多套安置住房，其中部分會進入城市租賃住房市場。其次，也是更重要的，城中村改造中還需要對原村集體的集體物業進行補償。現實中，各地在城中村改造的集體物業補償中往往安排了過多的工業、商業及辦公物業，但中國主要人口流入地城市的工業、商業及辦公物業已經普遍出現了嚴重過剩，與此同時這些城市的租賃住房卻嚴重短缺。在中央政策積極鼓勵利用集體土地建設租賃住房的背景下，如果把部分開發商還建的集體物業安排為租賃住房或長租公寓，就不僅能有效緩解城市租賃住房嚴重短缺的局面，還將大幅度降低地方政府提供保障性住房的壓力。

如前所述，在中國珠三角的很多城市，很多村民在自家宅基地上所蓋的住房面積遠遠超過地方政府所規定的合法面積標準。在拆除重建式的城市更新中，村民當然希望這些「法外面積」也獲得一定的補償，但地方政府出於本地法律規定卻很難滿足村民的要求。結果是地方政府自己拆遷拆不動，不得不放手讓開發商去與村民談判，自然會導致「釘子戶」層出不窮、拆遷久拖不決。

如何解決這個問題？實際上存在一個雙方各退一步的合理解決方案，就是在前述對集體物業安排為租賃公寓類物業的基礎上，再加蓋一定面積的租賃公寓並按照一定比例去置換村民的「法外面積」，後者所收取租金可以直接落實到村民家庭。換句話說，對「法外面積」較多的業主，政府允許開發商多建設一部分租賃公寓，此時公寓所使用土地可定性為商業用途，這是因為地方政府一般對商業用地可以給出比商品住宅用地更高的容積率，從而迴避了賠償商品住宅時對住宅用地更嚴格的容積率限制；開發商也不會因對「法外」建築賠償過多住宅而降低商品房可售量。對那些「法外」物業較多的業主而言，如果可以通過此類方法獲得更大面積或更高租金的新建租賃住房物業，也會從抵制拆遷變成願意配合。可以預期，這一解決方案將大幅度提高村民對拆遷工作的支持度，有效降低「釘子戶」出現的概率。這是因為城中村的「釘子戶」往往是「法外面積」比較多的農戶，不給予適度的實物賠償就不願意拆

遷；而按照商品房給予賠償的方法地方政府又難以接受。此時，不如按照一定比例給這些「法外面積」補償相應的新建租賃公寓，不僅會大幅度降低拆遷阻力，還能有效增加更新後市場化定價的租賃住房供應，穩定改造後片區的房租水平，在杜絕「紳士化」現象的同時，還有助於大幅度降低地方政府建設保障性住房的壓力。

## 五 結論

2023年以來，因中央政府前期推動的諸如限購、限價、限貸等極為嚴厲的房地產調控政策，中國各線城市的房價開始顯著下跌。即使是北京、上海、廣州、深圳等一線城市，房價也出現了高達20%至30%的跌幅，房地產去庫存的壓力急劇加大。拆除重建式的城市更新要能有效推動，一個必要條件就是城市商品房房價保持穩定，此時開發商才願意為融資地塊支付土地出讓金。一旦這個條件不具備，城市更新速度勢必大幅度放緩，這正是目前包括珠三角城市在內全國很多大城市、特大城市所面臨的嚴峻情況：很多民營房地產開發商正在想方設法退出原來深度介入的城市更新項目。因此，當務之急是採取各種措施來穩定房地產市場預期，盡可能降低房地產泡沫全面破裂所帶來的金融和經濟風險。可以預期，中國在相當一段時期內城市更新的速度將大幅放緩，地方政府和開發商通過城市更新快速實現大幅度盈利的時代已經過去。

也正因如此，在未來推動本文所提出的創新模式並實現漸進式城市更新才顯得更有價值。它不僅可以充分利用發揮競爭機制的的作用來遏制「釘子戶」的出現，同時還能通過拓展「騰挪空間」有效降低拆除重建的交易成本。無論是相比於地方政府和功能性國企主導拆遷談判的模式，還是相比於開發商和業主直接進行拆遷談判的模式，本文所提出的「兩個競爭加一個騰挪」的創新思路將有如下一個非常明顯的優勢：即無論是地方政府還是開發商都不需要提前支付太多資金，只要通過第一個競爭選出業主支持度最高的城中村（或老舊小區）更新片區，就可以讓市場上多個開發商來競爭（為獲得該片區更新和開發權）向政府繳納地價，政府不僅在城市更新中始終掌握主動權，而且可以在不進行太多前期投入的情況下獲得土地出讓金和更新過程中產生的各類稅收。由於最後中標的開發商將在片區更新項目中負責完成拆遷安置工作，所以這種模式雖然看上去是一種「毛地出讓」，但競爭的結果卻接近於淨地出讓。這是因為開發商向政府競價時必然會扣掉他們需要支付的安置建設成本、臨時安置成本，並同時考慮未來房地產市場風險可能增加的成本。與政府和功能性國企自行推動拆遷安置後實施淨地出讓相比，創新模式下地方政府和功能性國企有效規避了陷入債務陷阱的風險，而拆遷安置成本及房地產市場的風險則由開發商評估並自行承擔。整體來看，「兩個競爭加一個騰挪」

的創新模式有助於最大程度地消除城市更新過程中「釘子戶」出現的概率，在強化地方政府主導權的同時，讓業主、開發商和地方政府的利益更為協同，讓城市更新中的多方共贏有了體制機制的保障。

### 註釋

① 實際上，珠三角城市更新中已出現兩種並行的模式，一種是政府主導更新模式，如深圳政府收儲後再進行「招拍掛」的土地整備模式，另外一種是開發商從頭到尾負責拆遷談判的市場主導更新模式。前者基本上是按照傳統政府拆遷方法並依據預先制定的政策和拆遷標準來實施，但這種模式要求認定更新項目具備一定的公益性質，而認定項目公益性質在現有政策框架下的難度正日益加大。以深圳為例，更新地段參與市場主導更新模式的一個條件是，該地段合法利用的土地面積必須至少達到更新單元總面積的60%以上，否則就只能進行被稱為「土地整備」的政府主導更新。這是因為深圳在歷史發展中有很多未經政府批准就建設的非法佔地，而政府不願依據現狀確認這些用地的合法性，於是設定了一個地方性規定，限制這些地段進行開發商負責拆遷談判的市場主導更新模式。對珠三角城市的大部分片區而言，更新項目在地方政府完成片區策劃並給定極限容積率後，一般就直接引入開發商進行拆遷談判。

② 深圳城中村拆遷補償標準，參見〈深圳市人民政府令（第292號）深圳市房屋徵收與補償實施辦法（試行）〉（2020年7月4日），深圳市規劃和自然資源局網，[https://pnr.sz.gov.cn/xxgk/ztl/fwzsbz/fgzc/content/post\\_5836337.html](https://pnr.sz.gov.cn/xxgk/ztl/fwzsbz/fgzc/content/post_5836337.html)；廣州城中村拆遷補償標準，參見〈廣州市農民集體所有土地徵收補償辦法〉（2023年2月22日），廣州市人民政府網，[www.gz.gov.cn/zwgk/fggw/sfbgtwj/content/post\\_8820698.html](http://www.gz.gov.cn/zwgk/fggw/sfbgtwj/content/post_8820698.html)。

③ 陶然、王瑞民、史晨：〈「反公地悲劇」：中國土地利用與開發困局及其突破〉，《二十一世紀》（香港中文大學·中國文化研究所），2014年8月號，頁4-12。

④ 除了被拆遷的業主可能成為「釘子戶」，政府相關規章和審批制度也日漸繁複，有時政府各個層級不同部門在審批中也會出現來回審、交叉審，大幅降低了效率，實際上最終也成為城市更新的「釘子戶」。

⑤ 陶然：《人地之間：中國增長模式下的城鄉土地改革》（瀋陽：遼寧人民出版社，2022），頁329-81。

⑥ 2018年11月26日中金公司報告〈數說中國存量住房〉，估算2017年末中國城鎮住房總存量261億平方米，共計2.7億套（不含集體宿舍）。家庭戶（不含集體戶）戶均住房1.13套，其中城區僅1.07套。因此，中國城鎮範圍戶均住房套數基本合理，城區略有不足。此外，存量房中有較高比例的低質量住房。國家統計局2015年抽樣調查顯示：存量住房中78%為六層及以下建築（21%為平房），其中絕大部分沒有電梯；16%住房無廚房或衛生間；15%建於1990年以前。此外，存量住房套型結構偏小。一居和二居室佔比達62%，四居室及以上佔比僅7%。這不僅預示着大量的拆除改建需要，也意味着巨大的潛在改善需求。參見〈中金：數說中國存量住房〉（2018年11月26日），新浪財經網，<http://finance.sina.com.cn/stock/stockzmt/2018-11-26/doc-ihpevhck6993369.shtml>。

⑦ 實際操作中還可以採用另一種排序模式，即地方政府並不硬性規定每年更新片區的具體數量，而是規定只要村莊中達到一定比例（如85%）的業主支持度，就可以納入年度更新計劃，這種方法也可以有效激勵各片區去想方設法達到這個比例，更適合於那些已大範圍引入前期服務商的城市或城市轄區。

陶然 香港中文大學（深圳）人文社科學院校長講座教授、發展與治理學部主任。