



“十三五”国家重点图书出版规划项目
中国城市建设技术文库
国家自然科学基金青年科学基金资助项目

Property Rights Incentive-Urban Spatial Resource Reallocation
Spatial Governance Analysis based on the Perspective of Institutional Economics

产权激励：城市空间资源再配置 基于制度经济视角的空间治理分析

黄军林 陈锦富 谢炳庚 李晓青 著

非
外
借



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>



“十三五”国家重点图书出版规划项目
中国城市建设技术文库
国家自然科学基金青年科学基金资助项目

Property Rights Incentive: Urban Spatial Resource Reallocation

Spatial Governance Analysis based on the Perspective of Institutional Economics

产权激励：城市空间资源再配置

基于制度经济视角的空间治理分析

黄军林 陈锦富 谢炳庚 李晓青 著



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

产权激励:城市空间资源再配置:基于制度经济视角的空间治理分析/黄军林等著. —武汉:华中科技大学出版社,2020.12

(中国城市建设技术文库)

ISBN 978-7-5680-6758-4

I. ①产… II. ①黄… III. ①城市空间-空间规划-研究 IV. ①TU984.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 250416 号

产权激励:城市空间资源再配置——基于制度经济视角的空间治理分析

Chanquan Jili:Chengshi Kongjian Ziyuan Zai Peizhi

——Jiyu Zhidu Jingji Shijiao de Kongjian Zhili Fenxi

黄军林 陈锦富 谢炳庚 李晓青 著

策划编辑:金 紫

责任编辑:金 紫 陈 忠

封面设计:王 娜

责任校对:周怡露

责任监印:朱 玢

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

电话:(027)81321913

武汉市东湖新技术开发区华工科技园

邮编:430223

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:湖北新华印务有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

印 张:12.5

字 数:271千字

印 次:2020年12月第1版第1次印刷

定 价:79.80元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

本书得到国家自然科学基金青年科学基金项目资助(项目名称:基于产权激励的城市存量空间资源再配置机理与规划响应研究。项目批准号:52008167)

中国城市建设技术文库 丛书编委会

主 编 鲍家声 赵万民
委 员 (以姓氏笔画为序)
万 敏 华中科技大学
王 林 江苏科技大学
朱育帆 清华大学
张孟喜 上海大学
胡 纹 重庆大学
顾保南 同济大学
顾馥保 郑州大学
戴文亭 吉林大学

序

Introduction

改革开放以后的快速工业化、城镇化时期,中国城市发展面对的主要是增量空间,而中国特色的行政体制、土地制度决定了“增量空间”几乎可以被看作一张白纸来规划,扩张型城市规划的目的主要是以促进经济增长、管控建筑环境秩序、美化物质景观等为导向。因此,很长一段时期中国的城市规划都是被定位为一种工程技术。但是新世纪以来,随着经济、社会发展的深刻变迁,中国的城市规划发生了重大转型,简要概括这一基本趋势就是,从工程技术型规划向兼具技术-政策双重属性的治理型规划转变,城市规划(或者如今的国土空间规划)作为国家现代治理体系的重要组成部分,其重要性不断得到提升。事实上,这一转型趋势并非中国所独有,其也是20世纪60年代末以来西方城市规划发展的一个重要特征,因此可以视为世界城市规划发展演变的共性规律。

这样一种规律性的转变,必然要求我们以新的视角来理解城市规划的属性、内涵,并相应改变城市规划传统的理论与方法。随着经济社会发展与城镇化阶段的转变,以及国家建设生态文明等新要求的提出,我国城市规划的重心正迅速从“增量空间”转向“存量空间”。不同于蓝图设计式的增量空间规划,存量空间规划则必须面对背后复杂的产权格局与艰难的利益博弈过程。按照制度经济学的理解,制度是促使城市空间与土地利用格局演变得以发生、进行的内在本源动力,因此,城市规划的“理想蓝图”愿景能否实现,其关键是我们能否设计出一套可激励的制度体系,寻找到一条可实现的策略路径。

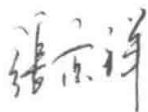
与增量空间规划不同,存量空间规划面对的产权分散在多

个权益主体手中,并已经形成复杂的现实利益格局。一方面,在需求与利益多元化的背景下,政府“包打天下”的传统管控方式已经无法适应多利益主体格局中的社会诉求;另一方面,随着市场化改革与社会发展的深入,各种资源包括城市空间资源的配置方式也发生了根本性变化,自上而下传统的刚性管控已经难以适应现实的需求。在存量空间规划的世界里,规划不仅仅是一项技术活动,更是一项对空间资源配置及其收益进行分配与协调的政策工具,是对基于产权界定、产权交易的产权运行过程进行利益协调与配置,产权成为解决新时期存量空间规划问题的关键突破口。实事求是地说,对于长期习惯于工程技术思维和物质空间形体设计的规划师而言,这是一个巨大的认知跃迁和能力挑战,但是我们必须积极面对。

由黄军林、陈锦富、谢炳庚、李晓青几位学者合著的《产权激励：城市空间资源再配置——基于制度经济视角的空间治理分析》一书,就是直面中国城市规划上述转型的挑战并积极寻求解决之策的力作。这本著作,面向新时代空间治理现代化的总目标,运用制度经济学的研究视角和方法,以产权为主要理论分析工具,围绕如何实现空间资源优化再配置的产权激励展开系统、深入的研究,探索城市规划转型的实现路径。书中具体以长沙市作为实证案例,构建了基于产权运行的产权交易激励机制,并将激励机制与规划治理工具进行了有机结合,探索一套基于产权激励的柔性治理方法及其实现路径,从而实现了城市规划从“刚性”技术思维向“柔性”治理思维的转变。

新世纪以来,尤其是随着国土空间规划体系的建构与发展,中国城市规划正经历着价值与范式的双重转型,城市规划的理论、方法都在发生着深刻的变化。运用制度经济学的方法,研究如何通过产权激励来实现城市空间资源的再配置,的确是抓住了当今及未来中国城市规划研究、编制与实施的深层本质。这部著作,无疑为我们提供了一个富有新意的观察视角与积极有益的尝试。

故,欣然为之序。



南京大学建筑与城市规划学院教授

南京大学空间规划研究中心主任

中国城市规划学会城乡治理与政策研究学术委员会主任

前 言

Preface

城市规划作为政府进行空间治理的一种基本工具被纳入“国家治理”现代化改革中,由技术型规划转向治理型规划也成为必然。然而现实的困境在于,城市空间问题应对的技术实现方式已经被城市规划界熟悉,而治理实现方式却比较模糊。因此,探索城市规划从技术转向兼具技术与政策双重属性的治理型规划,成为当前城市规划领域的重要课题。本书立足于新时代的空间治理,以城市空间资源为研究对象,以“产权”为理论工具,围绕“再配置”的“产权激励”展开理论与实践研究,探索规划转型的实现路径。基于此,本书内容按以下逻辑展开。

①规划转型之“问”。新时代背景下,引出了关于城市既有空间资源的优化再配置之问,提出“作为空间资源配置工具,新时代规划何为”的问题,并由此展开了相关的文献梳理及基础理论的研究。

②研究立论之“基”。基于问题导向,聚焦再配置过程的产权问题,引入产权交易与产权运行来解译空间资源再配置过程,进而提出了产权激励方法,并构建了基于交易成本与综合效益两个维度的产权激励效用评价的矩阵决策模型。最后选取了初始配置主导期和再配置主导期的两个案例进行分析,论证了再配置过程受困于交易成本增加与综合效益受限的现实状况。

③解困应对之“策”。首先,基于理论与实践的分析,探索了应对城市空间资源再配置困境的产权激励路径选择,并基于激励条件、方式、收益分配及逻辑机理等关键要素搭建了理论框架;其次,设计了功能调整、容量奖励、空间置换三类产权激励政策工具,将其纳入规划运行与空间治理体系;最后,选取了三个



案例,通过调查研究获取数据,应用矩阵决策模型对三类产权激励政策工具效用进行评价。

④路径探索之“旨”。本书的研究最终指向基于城市空间资源再配置过程的治理型规划本体,探索了激励方法与工具的有效性,并构建了城市规划由技术型规划转向兼具技术与政策双重属性的治理型规划的理论与现实路径。

本书研究的创新之处有两点:一是引入产权交易与产权运行对城市空间资源再配置过程进行分析,进而提出了产权激励方法与工具,以应对再配置所面临的困境;二是以产权激励方法与工具的实现路径探索城市规划由技术型向治理型转变的理论与现实路径,提出了从刚性规制管控走向柔性激励治理的城市规划转型方向。

本书研究亦有两点主要不足。一是定量分析研究方面的不足。囿于知识局限性,本书对于新制度经济学及其相关理论在分析中国问题的现实性并未作深入的理论溯源与计量求证,而是立于已有研究基础之上,采用定性与定量结合的方法,对产权激励的可行性进行了量化评价。二是政策工具创新方面的不足。虽提出基于产权激励的理论框架与现实路径,但并未提出新的政策工具,而是基于国内外政策工具的梳理及可实施性的现实诉求,选取了具有代表性的三类工具,不失为一个遗憾。

研究始于此,而不止于此。本书研究主题的提出恰逢新时代,既能以此文呼应时代改革大背景,又能为今后的深入研究奠定基础。

黄军林

二〇二〇年冬,于岳麓山脚

目 录

Contents

第1章 导论:新时代空间治理	(1)
1.1 新时代的中国	(1)
1.1.1 内涵转向:走向高质量发展的新时代	(1)
1.1.2 动力转向:迈向新阶段的城镇化	(3)
1.1.3 治理转向:转向治理工具的城市规划	(5)
1.2 研究意义	(6)
1.2.1 理论意义:梳理与补缺	(6)
1.2.2 实践意义:解释与验证	(7)
1.3 研究内容、目标与问题	(7)
1.3.1 研究内容	(7)
1.3.2 研究目标	(8)
1.3.3 研究问题	(8)
1.4 研究框架与方法	(9)
1.4.1 研究框架	(9)
1.4.2 基本方法	(9)
第2章 概念界定及相关理论综述	(12)
2.1 概念界定	(12)
2.1.1 城市空间资源	(12)
2.1.2 初始配置与再配置	(13)
2.1.3 产权	(15)
2.1.4 交易成本	(16)
2.1.5 制度	(17)
2.2 国内外研究进展综述	(17)
2.2.1 国外研究综述	(17)
2.2.2 国内研究综述	(22)
2.2.3 研究评述	(28)
第3章 理论引入:城市空间资源再配置与产权激励	(29)
3.1 城市空间资源再配置的问题	(29)
3.1.1 城市空间资源再配置的制度制约	(29)
3.1.2 城市空间资源再配置的利益与权责复杂	(30)
3.1.3 城市空间资源再配置的诉求多元	(33)

3.2	城市空间资源再配置与产权激励	(36)
3.2.1	再配置的本质是产权交易	(36)
3.2.2	基于产权交易的产权运行	(37)
3.2.3	产权制度下的产权交易与产权运行	(38)
3.2.4	产权激励的介入	(39)
3.3	城市空间资源再配置中引入产权激励的 理论解释	(40)
3.3.1	产权激励机理：激励途径的理论推演	(40)
3.3.2	产权激励效用：“交易成本”降低与“综合效益”增 加的理论推演	(42)
3.4	城市空间资源再配置的产权激励效用评价 模型构建	(44)
3.4.1	基于“交易成本”与“综合效益”的二维评价	(45)
3.4.2	交易成本维度	(45)
3.4.3	综合效益维度	(52)
3.4.4	产权激励效用评价的矩阵决策模型	(60)
3.5	本章小结	(61)
第4章	转型解译：基于产权激励的城市空间 资源配置分析	(62)
4.1	初始配置主导期	(62)
4.1.1	背景与制度环境	(62)
4.1.2	基于梅溪湖土地整包的案例分析	(64)
4.1.3	延伸思考：高综合效益与低交易成本	(72)
4.2	再配置主导期	(75)
4.2.1	背景与制度环境	(75)
4.2.2	基于凤凰山庄拆迁的案例分析	(76)
4.2.3	延伸思考：低综合效益与高交易成本	(83)
4.3	再配置主导期的双重困境	(87)
4.3.1	交易成本增加	(87)
4.3.2	综合效益受限	(90)
4.4	本章小结	(93)
第5章	治理框架：城市空间资源再配置的产权激励	(94)
5.1	再配置的产权激励：一种柔性的空间治理模式	(94)
5.2	再配置的产权激励机理	(95)
5.3	再配置的产权激励方式	(96)
5.4	再配置的产权激励逻辑	(100)



5.5	再配置的产权激励收益分配	(103)
5.6	本章小结	(105)
第6章	治理途径:城市空间资源再配置的产权激励	
	工具及执行	(106)
6.1	城市空间资源再配置的产权激励实施	(106)
6.1.1	城市空间资源再配置的空间实现方式	(106)
6.1.2	产权激励在城市空间资源再配置过程的 实施程序	(108)
6.1.3	产权激励政策工具执行程序	(111)
6.2	城市空间资源再配置的功能调整激励工具	(111)
6.2.1	政策工具的适用性分析	(111)
6.2.2	政策工具设计	(114)
6.2.3	政策工具激励效用预判	(115)
6.3	城市空间资源再配置的容量奖励激励工具	(115)
6.3.1	政策工具的适用性分析	(115)
6.3.2	政策工具设计	(116)
6.3.3	政策工具激励效用预判	(118)
6.4	城市空间资源再配置的空间置换激励工具	(119)
6.4.1	政策工具的适用性分析	(119)
6.4.2	政策工具设计	(121)
6.4.3	政策工具激励效用预判	(123)
6.5	本章小结	(124)
第7章	治理效用:基于矩阵决策模型的产权激励工具	
	执行结果评价	(125)
7.1	功能调整激励的案例及其效用分析	(125)
7.1.1	案例:长沙市都正街有机更新案	(125)
7.1.2	功能调整的激励效用评价	(128)
7.1.3	案例小结	(135)
7.2	容量奖励激励的案例及其效用分析	(135)
7.2.1	案例:湘江宾馆保护工程及周边 地块棚改案	(136)
7.2.2	容量奖励的激励效用评价	(139)
7.2.3	案例小结	(146)
7.3	空间置换激励的案例及其效用分析	(147)
7.3.1	案例:“××宗地”用地置换案	(147)
7.3.2	空间置换的激励效用评价	(150)

7.3.3 案例小结	(157)
7.4 本章小结	(157)
第8章 结论：关于新时代空间治理的思考	(158)
8.1 基本结论	(158)
8.2 转型之路——基于制度经济的空间治理	(160)
8.3 未来展望	(162)
参考文献	(164)
附录1 激励工具对交易成本影响的访谈表	(183)
附录2 激励工具对综合效益影响的访谈表	(185)
后记	(187)

第 1 章 导论：新时代空间治理

1.1 新时代的中国

1.1.1 内涵转向：走向高质量发展的新时代

党的十九大报告提出了经济社会发展由“高速度”向“高质量”转向的战略目标，而高质量发展的实质在于从“有没有”转向“好不好”，中国经济进入了转型发展的关键期。同样，城市空间发展也面临着深刻的变革，“质量”成为新时期城市空间发展的关键词。城镇化快速发展以来，很多城市的空间发展格局已逐步形成，未来空间规划将聚焦于如何实现既有空间资源效益的最大化，即通过优化城市空间结构、优化空间资源配置等方式提升空间绩效。

以长沙为例，城市空间发展主要经历了“滨江发展—跨江发展—拥江发展”三个主要阶段：20 世纪 60 年代以前长沙的发展主要集中在东岸，是以沿袭古城空间规制为主的滨江发展；1970 年到 2000 年是长沙城市空间集中快速拓展期，实现了跨江发展；2000 年以后长沙进入了拥江发展时期，城市空间进一步向南、向西拓展（图 1-1），基本上锚固了“一轴、两带、六组团”、“一主、两次、多中心”的总体空间结构。目前城市框架结构已经形成（图 1-2）。



图 1-1 长沙空间发展历程

资料来源：《长沙 2050 远景发展战略规划》。

然而，快速扩张所带来的问题同样不容忽视。一方面，建设过于密集，使得城市集约而不宜居。相关数据表明，2014 年长沙市市辖区岳麓区、雨花区、开福区、天心区、芙蓉区、望城区的平均容积率分别为 3.02、3.23、2.58、3.78、3.17 和 2.66，长沙县、宁乡市、浏阳市城市建设的平均容积率分别达到了 2.92、2.40 和 3.12。所有区县中除开福区和望城区外，均超过了 3.0，且从历年新建楼盘容积率特征来

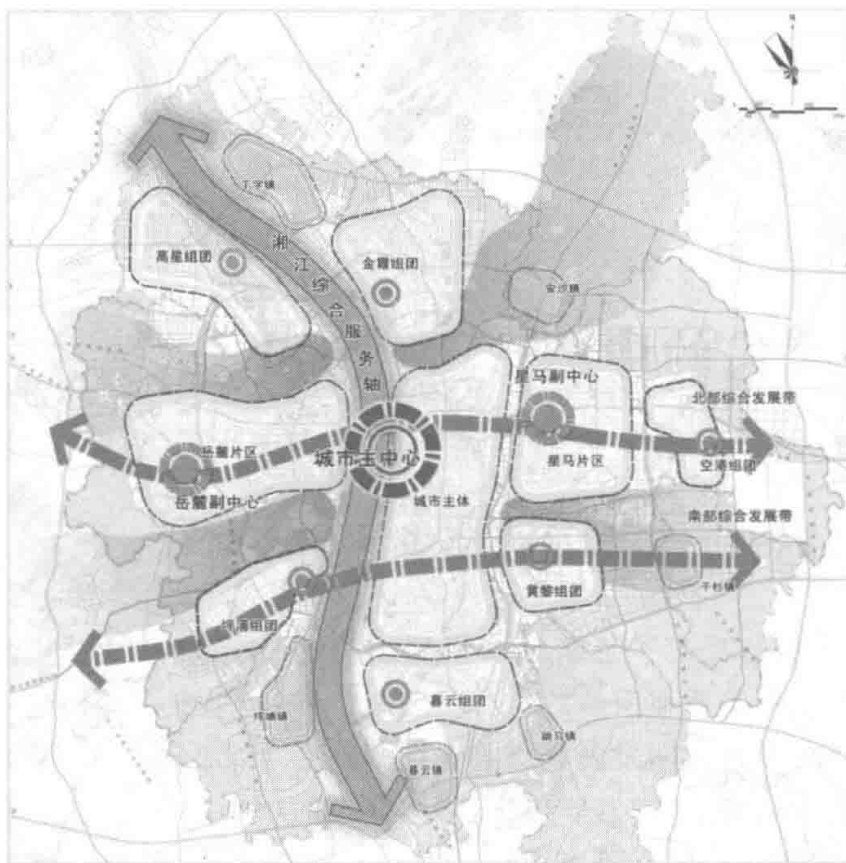


图 1-2 长沙总体规划确定的城市空间结构

资料来源：《长沙市城市总体规划(2003—2020年)》(2014年修改版)。

看，在 1990—2000 年间，统计的 93 个楼盘的平均容积率为 2.39；2000—2005 年间，统计新增的 315 个楼盘的平均容积率为 2.48；2005—2010 年间，统计新增的 553 个楼盘的平均容积率为 3.26；2010—2015 年间，统计新增的 494 个楼盘的平均容积率为 3.45。从时间梯度上来看，新建楼盘开发强度越来越大，近年来新建楼盘的平均容积率超过了 3.0，见图 1-3。城市建设过于密集，绿色空间明显不足，影响了城市生活环境和生活品质。

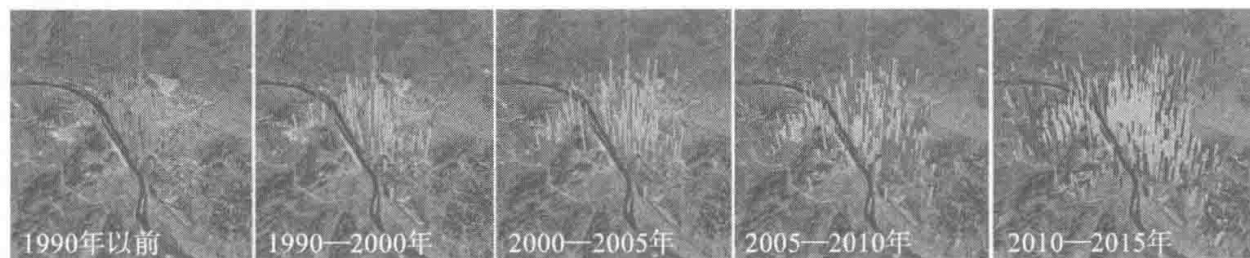


图 1-3 长沙市都市区不同年代新建(部分)楼盘容积率

资料来源：《长沙 2050 远景发展战略规划》。

另一方面，由于对生态价值的认知不足，城市环境品质有待提高。虽然长沙市域生态环境优越，但是建成区绿化覆盖率、绿地率、人均公园绿地面积均落后于中部六省省会城市。长沙市建成区绿化覆盖率 34.43%，低于全国城市平均绿化率



39.6%；长沙市绿地率 31.2%，低于全国平均值 35.7%。芙蓉区、天心区等湘江东片区已经被高强度、高密度的建筑填满，缺乏绿化空间，仅有的绿地空间均为零星斑块，未形成连贯完整的绿化网络，城市生态基底被侵蚀，分割现象明显（黑色部分为 2003 年用地，灰色部分为 2014 年用地），见图 1-4。

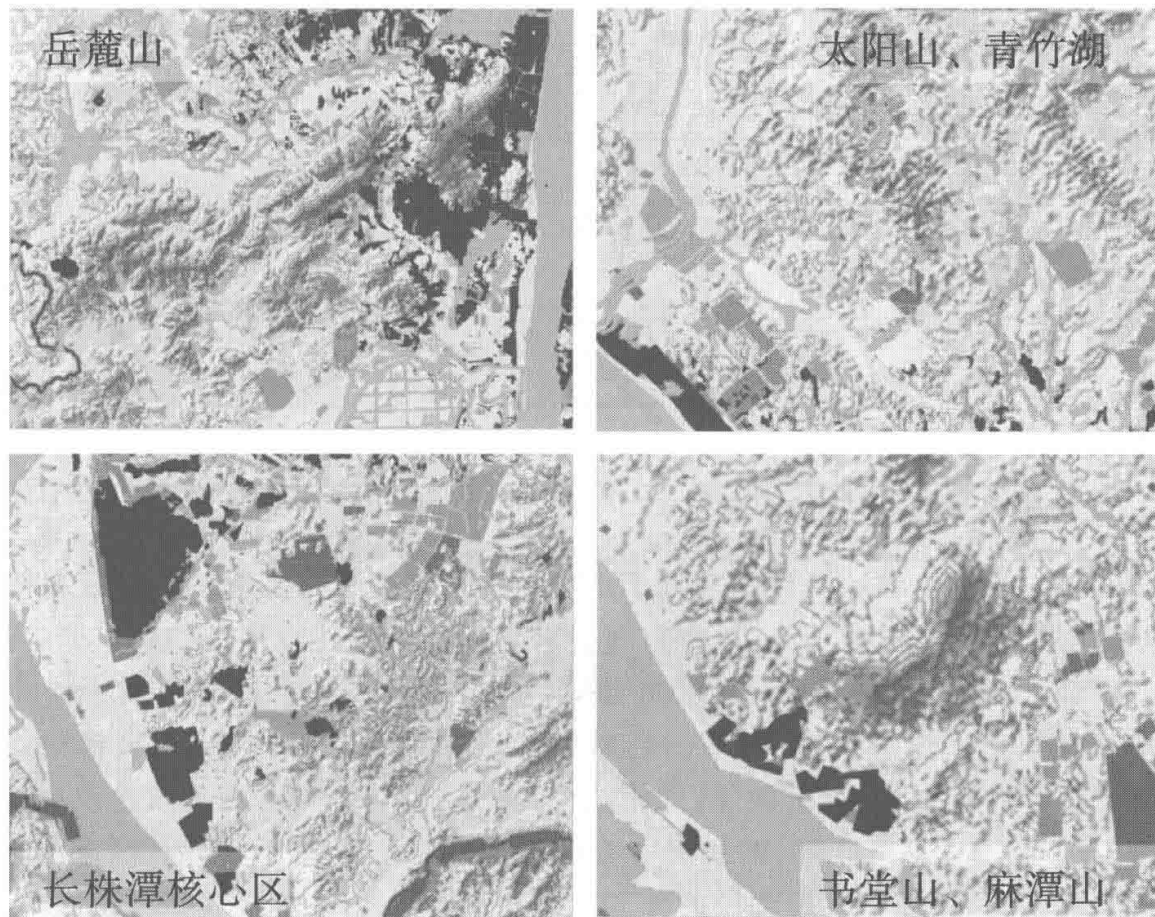


图 1-4 主要山体空间周边建设用地扩张变化

资料来源：《长沙 2050 远景发展战略规划》。

改革开放以来，城市经济总量与发展速度是各地政府的主要目标，然而，以牺牲城市生态资源为代价，盲目追求经济发展的模式是不可持续的。国际经验表明，城市发展经历过初始阶段后，基于创新与质量的发展将取代基于总量与速度的发展，成为城市发展的主要动力。新时期城市转型、创新发展的重要要求即转变过去粗放型发展方式，质量与创新更为重要，通过提高人才集聚能力，实现从“有没有”向“好不好”转变，作为城市空间资源配置工具的城市规划也被纳入其中。

1.1.2 动力转向：迈向新阶段的城镇化

改革开放以来，随着中国经济进入快速发展通道，城镇化加速发展。数据表明，1995 年中国城镇化率为 29.04%，1996 年达到 30.48%，比 1995 年提高了 1.44 个百分点。21 世纪以来，中国城镇化迈入了一个新阶段，被经济学家斯蒂格利茨

(J. E. Stiglitz)称为“对世界产生重大影响的事件之一”。2007年城镇化率达到44.94%，城镇化率年均提高了1.25个百分点，2011年，全国城镇人口达到69079万人，城镇化率突破了50%，达到51.27%，城乡结构发生历史性变化，见表1-1。

表 1-1 不同时期的城镇化水平比较(%)

	“六五” (1981— 1985)	“七五” (1986— 1990)	“八五” (1991— 1995)	“九五” (1996— 2000)	“十五” (2001— 2005)	“十一五” (2006— 2010)	“十二五” (2011— 2015)
期初 城镇化率	19.39	23.71	26.41	29.04	36.22	44.34	51.27
期末 城镇化率	23.71	26.04	29.04	36.22	42.99	49.96	56.10
年均 城镇化率	0.86	0.54	0.53	1.43	1.35	1.39	1.23

资料来源：根据《中国统计年鉴》(历年)统计。

国际经验表明，当城镇化水平处于30%~70%时，其最显著的特点就是城镇人口快速增长，经济总量加大，居住空间要求增长与城镇建设用地快速扩张，导致了城市“摊大饼”式发展，产生了诸如生态、环境、交通、人居等方面的城市病。2013年，中央城镇化工作会议提出了“提高城镇建设用地利用效率，提高城镇建设水平”，并提出“严控增量，盘活存量，优化结构，提升效率，切实提高城镇建设用地集约化程度”，探索“两约”导向的新型城镇化土地调控管理模式。随后，国家从顶层设计层面对新型城镇化发展路径进行了系统设计。总之，从土地城镇化走向“人的城镇化”，从“外延扩张”走向“内涵挖潜”，从“高速度增长”走向“高质量发展”，为新阶段的城镇化发展带来了新的机遇与挑战。

20世纪90年代中后期以来，以增长主义为核心的中国城镇空间生产释放了空间的资本积累潜能，在空间利益逻辑主导下，呈现了一个层次分明、体系清晰的资本循环和利益博弈的过程，见图1-5。然而，这种依托城镇空间快速扩张的粗放发展方式已不再符合当下的城市发展阶段，城市增长主义逐步走向终结(张京祥等，2013)，城市空间资源优化配置的重要性日益凸显。

在过去三十余年的发展转型中，地方政府对土地财政的依赖与土地财政带来的城市问题逐渐凸显，土地财政的城镇化动力体系正逐步消耗殆尽，加之利益格局已然形成，既有利益调整问题成为改革的主要掣肘，体制改革可能在既得利益格局的掣肘下停滞不前，并使最有利于既得利益者的过渡性体制定型化，进而导致改革陷入“转型陷阱”中(迟福林，2013)。从现实需求看，新阶段的城镇化应把调整利益关系、打破固有利益格局作为重点，从利益格局重塑角度审视城镇化转型。