

# 城中村更新“公地悲剧”和“反公地悲剧”破解策略 ——以东莞市为探索对象

陈汗青

中外建工程设计与顾问有限公司东莞分公司 广东 东莞 523129

**摘要：**我国的城中村更新同时面临着“公地悲剧”和“反公地悲剧”两种困局，维持现状或通过大规模拆迁的路径都已经闭塞。本文通过借鉴《论持久战》的精髓，通过时间换取空间、局部消化整体的方式，政府通过管控和激励，以村民自更新为主导、购房者补地价的运作方式，来实现城中村更新。

**关键词：**城中村更新；公地悲剧；反公地悲剧；村民自更新

## 1 引言

我国农村土地集体所有制，是作为公有制的形式之一，为适应建国初期有别于苏联等社会主义国家的小农经济为主国情的兼有村民自治性质的土地制度，是特殊时期基于农业需求分权的产物。在改革开放后，部分城郊村庄在土地集体所有制的轨迹上，相对意外转换主业进入了我国的建设大潮，形成了城中村这一特殊的“体制外”城镇化结果。而城中村作为城市的重要组成部分，无论在城镇建设品质还是城市功能的承载，都有着相当大的差距。其继续运作或进行城市更新都同时面临着“公地悲剧”和“反公地悲剧”两种困局的束缚。

“公地悲剧”是一种由于排他性产权缺失或太弱造成竞用性资源被过度使用的悲剧，城中村继续按现行轨迹运行和重建下去，由于对应用于公共设施和品质提升的空间过度挤压而无法作为一个功能完善的有机体存活；而“反公地悲剧”则是指资源或产权过度分割以致破碎化，导致资源排他性过强，进而造成资源使用不足的悲剧，它在产权结构上与公地悲剧存在明显区别<sup>[1]</sup>。“反公地悲剧”主要体现在城中村面临拆迁重建的时候，内部共识不一，过于依赖开发商也产生了“钉子户”频发、公共利益受损等一系列问题<sup>[2]</sup>。严重损害包括城中村居民在内的长期经济利益。

因此，城中村面临着放置则日益螺旋内陷，拆迁则阻力甚多、经济收益难以覆盖成本的左右双重困局。需要新的思路去理清城中村的矛盾症结，打开城中村良性更新的大门。

## 2 传统“三旧”改造模式难以为继

### 2.1 “天选”村庄推高改造价格

集中大量财政、金融、社会资金对特定村庄进行攻坚拆除重建，对社会而言，会形成极端不利的卖方市

场。天价拆迁形成的社会成本由政府、开发商逐级传递到社会，由全民共同承担。

### 2.2 “大手术”疗法的“医疗费用”昂贵

对大力出成果的“改天换日”式城市图景的追求，忽视城市更新的财务可持续发展，人们缺乏对新旧环境相融的生活忍耐力，也缺乏对渐进式更新、走稳健发展路线的时间忍耐力。

### 2.3 臃肿产业链形成“三个和尚没水喝”

整村改造通常在土地提供方聚集了数百甚至数千原城中村业主，而开发方由于资金需求巨大，也由复杂的投资方和金融参与方组成。城市更新共同体中错综复杂的利益方，也形成内部复杂的矛盾，随时会导致地块改造进程的叫停。现有“三旧”改造模式具有非常大的运作脆弱性。“反公地悲剧”的根源在于“集体性排斥”，即数量有限的所有者互相设置障碍。<sup>[3]</sup>

## 3 破题：《论持久战》思路的借鉴

纵观《论持久战》内的原则，给我们在解决当前矛盾的启示：第一、时间与空间可互换的模式；第二、化整为零人民战争的模式；第三、分阶段制定应对策略。回到城中村城市更新的课题，人民城市人民更新，这在古今中外的城市与村庄都适用，城中村某一定程度也是一种“人民建设的城市”，但其细分产权与现代建筑技术向上延展的特性的不匹配，形成了一种于个体利益有利但整体环境极度恶劣的产物。但人民既然有能力和财力拆除改革开放前的老宅，建成了现状体量巨大的城中村，那也具备再重建一次的潜力。“公地”和“反公共地”是同一个问题的两个方面，均涉及公共资源使用中多个所有者之间在私人激励和社会激励之间的冲突<sup>[4]</sup>，核心在于重新划定所有者合作组织的规模，降低“公地”和“反公共地”矛盾对抗的烈度。大禹治水，只需要

用合理的方式因循利导，政府和社会即可以以极小的代价，以时间换取空间，撬动城市更新的巨大成果和非正的财政收入。

#### 4 破解路径的设计：村民自更新模式

##### 4.1 重新设计土地使用权与现代城市功能匹配的村民自更新模式

现存城中村的户均宅基地面积，难以设计出符合城市规划和建筑设计规范的“合法”建筑，形成了大量结构良好、耗费巨大但空间品质低劣的建筑群。破解的核心应在打破一户一宅的限制，引导多户合并地块，形成具备设计出“合法”建筑的基础条件。因此有必要制定村民自更新地块最小面积的要求。基于保证建成环境的空间品质，该规模不宜过小；但同时也要避免参与的村民业主人数过多，决策复杂化，规模也不宜过大。

##### 4.2 “推恩令”式团结更多城中村业主，形成买方市场

基于公共选择理论个体的“理性经济人”假设和博弈论中“囚徒困境”推引个体的理性行为将会导致集体的非理性<sup>[5]</sup>，所以限制个体的权限和减少同一次博弈参与的人数，并鼓励不同批次的博弈集团之间充分竞争，是有效的途径。

削弱诸侯是历朝历代的难题，推恩令是较为有效的政治手段。设置特定的“三旧”改造区域，倾入巨量的社会资源，既是对普通民众的不公平，也是对非“三旧”改造区域的城中村村民不公平。赋予全东莞110~120万栋农村宅基地上的居住物业参与城市更新的资格，是改变目前政府被动局面的关键。东莞存量农村宅基地上的居住建筑总建筑面积估算为5~6亿平方米，如果都改造成商品住宅或者租赁物业，改造后总建筑面积预计为7~10亿平方米，可容纳2000~3000万人口，与东莞目前居住在城中村的600万人口反差较大。宽松计算，东莞最多只需要将25%~30%的城中村宅基地投入城市更新，即可以满足东莞新增人口和无房人口的住房需求。因此，制定让全东莞城中村宅基地物业充分竞争、优中选优的准入机制，是推行村民自更新模式的动力基础。

##### 4.3 “麻雀战”取代大战役

小地块小更新的自更新改造模式，需要的资金投资总额有限，完全在村民自筹和村集体协调的财力范围之内，不足部分可以引入社会资金和国有企业的参与，形式多样。只要有严格的规划和城市整体设计，分散建设并不会产生低质量的城市空间，而分散改造，可以避免恒大、碧桂园式重兵集团被歼灭以致扰乱经济的事件发生。

##### 4.4 简化产业链环节

从传统的政府介入、开发商投资、金融参与、村民协调等复杂环节，直接简化为政府统筹-村民协调两个核心环节，其中政府以管控为主，对符合要求的自更新开发即开绿灯，而村民协调的环节由传统开发主体与村民协商改为村民内部协商（凑够符合开发要求的用地即可上车），并由于人数规模有限，内部矛盾也比传统开发简单。

##### 4.5 各方利益格局的调整可以实现多赢

对大部分未获得“三旧”改造资格的城中村村民来说，获得宝贵的政策入场券。以多年收租收入的一部分投入城中村重建，对国家经济尽一次“先富带动后富”的社会责任的同时，获得物业可分割可流通的“赎罪券”，完成城乡转换。开发商和金融机构从当前房地产开发的主角，转变为代建辅助角色，回归房地产行业的实业部分。政府回归守夜人角色，对开发过程进行管控而不过多干预，仅在房产交易环节，由购房者一次性支付原房地产开发过程中的各种土地费用分摊到该物业单元的部分，包括土地增值税、土地出让金、区域统筹的市政道路公共设施等的代建费用。从购房者的角度，多了购买选择。整个土地开发的商业模型得到简化，城市更新回归到相对轻资产运作的产业。

#### 5 具体建议的措施：

##### 5.1 第一阶段具体措施（预计至2030年）：

###### 5.1.1 暂停私房建设审批

通过规划审批等手段，全面叫停单户村民独立建房的需求。

###### 5.1.2 设定最小的村民自更新重建用地规模的要求

土地开发建设目的为不可分割租赁物业的城市更新，应满足《东莞市城市规划管理技术规定》暂行补充规定第1.2.2条的规定：单个细分地块的用地面积原则上不应小于3000平方米。土地开发建设目的为商品住宅的，建议单个细分地块的用地面积不应小于6000平方米。地块产权显著影响集体行动。产权过度细分可能导致协商成本过高，资源利用不足。<sup>[6]</sup>

###### 5.1.3 村民自更新地块的设计要求

村民自更新的城市更新地块，由城中村业主自愿整合宅基地，该地块应符合城市规划规范和满足建筑设计需要，且在控制性详细规划的成果中为居住用地。根据村民自愿整合的情况，对原控规地块作出分期建设安排，并划出启动地块。原城中村位于规划为道路、市政工程设施、公共设施的宅基地，可与相邻的启动地块进行合并，相应建设规模可以增加容积率的方法整合到相邻启动地块。规划报批应具备控规地块整体规划方案

和启动地块规划方案。

#### 5.1.4 自更新物业的管控和方式探索

城中村自更新为城市租赁物业的，城市更新资格覆盖东莞的全部村庄。其中，对于大户型租赁居住物业和商业物业，政府将定期收取一定的房产税，而小户型租赁居住物业将不收取。城中村自更新为商品住宅的，有关部门将在中心城区和各镇核心区域划出一定区域为许可区域，每年根据商品住宅库存情况，制定当年允许城中村更新为商品住宅的建筑面积指标总额（例如每年500万平方米），许可区域范围内的城中村内，完成宅基地整合的城中村村民主体，按先申请先得原则进入预备流程。具体审批管控建议如下：

（1）同批次的城市更新主体，综合审批考虑的因素将倾向用地完整性、向社会提供公共产品的程度。

（2）许可申请将分为两种可选模式，普通模式在后续的商品住宅交易环节需要补充较高固定值土地出让金（避免对房地产市场造成较大冲击，若房价下跌，所售盈利低于持有租金预期收入，将抑制该部分物业交易意愿。）另一种模式为自更新物业加入政府公共租赁房和人才安居房计划，提供5年的统租服务，政府将在商品住宅交易环节收取较低值土地出让金。

（3）建设完成后，政府将在交易环节一次性收取原房地产开发过程中的各种土地费用分割到单个物业部分，不交易期间将以租赁物业的办法进行管理。

#### 5.2 第二阶段具体措施（预计2031~2040年）：

在这一阶段，商品住宅的建设将视作开发主体自负盈亏的商业行为，政府已逐渐摆脱土地财政，不再使用行政手段干预市场。同时，原居住在城中村的居住人口逐步转移到已完成更新的物业中居住，剩余未更新的村庄面临空心化危机，城市更新内在紧迫性加强。在第一阶段的管理措施基础上，城中村自更新为商品住宅的许

可范围逐步调整为市域范围内的城中村。

#### 5.3 第三阶段具体措施（预计2040年以后）：

东莞市域内商品住宅公寓和租赁房预计将达到平衡，对新建和城市更新的需求量大大减少。政府将逐步引导剩余城中村宅基地（占当前总量的70%~75%）逐步更新为市民改善要求的低容积率高端住宅。

### 6 结论

本文针对城中村更新面临的“公地悲剧”和“反公地悲剧”双重困境，借鉴《论持久战》的思路，提出以村民自更新模式为主导的城市更新办法，政府以总量指标控制的方式进行引导，并提出了具体的开发建议和不同时序的开发重点。可以总结为：村民主导开发、政府最低干预、购房者补地价。

#### 参考文献

- [1] 阳晓伟, 杨春学. “公地悲剧”与“反公地悲剧”的比较研究[J]. 浙江社会科学, 2019(3):4-13.
- [2] 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[J]. 城市规划学刊, 2020(3):41-47.
- [3] 栾晓帆, 陶然. 超越“反公地困局”——城市更新中的机制设计与规划应对[J]. 城市规划, 2019, 43 (10):41-47.
- [4] 张烁. 从“反公地悲剧”到《困局经济学》——赫勒“反公地悲剧”理论研究的脉络[J]. 北大法律评论, 2013, 14(1):160-172.
- [5] 牛杰会. 破解“公地悲剧”和“反公地悲剧”的路径创设——强制征税和道德诱导的选择[J]. 城乡建设与发展, 农村经济与科技, 2017, 426(22):139-140.
- [6] 刘锦轩, 田莉. “反公地困局”引发的北京老旧小区改造集体行动困境：基于媒体大数据分析[J]. 城市发展研究, 2024, 31(3):73-81.