

城市更新中低效用地再开发的利益平衡机制研究

刘政汉

河南省地质局生态环境地质服务中心 河南 郑州 450000

摘要: 随着我国城镇化进程由高速增长向高质量发展转型,城市更新已成为优化国土空间布局、提升城市功能品质的核心路径。低效用地作为城市存量空间中的“沉睡资产”,其再开发是城市更新的关键环节。然而,再开发过程涉及政府、原土地权利人(包括企业与居民)、市场主体(开发商)及社会公众等多元主体,各方利益诉求错综复杂,利益冲突频发,严重制约了更新项目的顺利推进。本文旨在系统剖析低效用地再开发中利益失衡的根源,识别核心利益主体及其诉求,并在此基础上,构建一个以“公平、效率、可持续”为原则,涵盖产权界定、价值评估、收益分配、风险共担与公众参与等多维度的动态利益平衡机制。研究认为,有效的利益平衡机制应超越简单的经济补偿,转向制度创新与治理能力现代化,通过法治化、市场化与社会化的协同路径,实现公共利益、私人权益与市场活力的有机统一,为推动城市更新高质量发展提供理论支撑与实践指引。

关键词: 城市更新;低效用地;再开发;利益平衡;收益分配;治理机制

引言

我国城市发展步入存量提质改造新阶段,自然资源部数据显示,全国城镇低效用地规模大、盘活潜力足。这些低效用地,涵盖老旧厂房、功能混杂的城中村、长期闲置的国有企事业单位用地等,既浪费土地资源,又引发环境恶化、安全隐患等“城市病”。对低效用地再开发,是破解城市发展瓶颈的关键。但低效用地再开发不只是物理空间重塑,更是社会经济关系重构。政府、原土地权利人、市场主体、社区居民与社会公众等利益主体,诉求各异,政府重公共利益等,原权利人盼补偿与发展,开发商求回报,社区居民等关注公共设施等。诉求难协调,会引发利益冲突,导致项目停滞、成本上升,甚至群体性事件,使城市更新陷入困境。所以,构建科学、公正、可操作的利益平衡机制,是破解低效用地再开发困局的核心。本文将剖析利益失衡成因,梳理各主体博弈逻辑,提出构建综合性利益平衡机制的路径与对策。

1 低效用地再开发中利益失衡的根源剖析

低效用地再开发中的利益失衡并非偶然,而是由多重深层次因素交织作用的结果。

1.1 产权界定模糊与交易成本高昂

许多低效用地,尤其是城中村、老旧工业区,普遍存在产权不清、主体多元、历史遗留问题复杂等特点。例如,集体土地上的房屋可能缺乏完整的权属证明,国有划拨用地的使用权转让存在政策障碍。这种产权的模糊性极大地增加了确权、谈判和交易的成本,使得各方难以就再开发达成共识,也为寻租和权力滥用提供了

空间。

1.2 土地增值收益分配机制不健全

土地再开发带来的巨额增值收益是各方争夺的焦点。现行制度下,增值收益的初次分配主要依据土地出让金,但这一模式未能充分体现原权利人的贡献。土地增值源于社会整体投入(如基础设施、公共服务)和规划调整,而非仅仅是原权利人的投入。然而,原权利人往往将全部增值视为自身应得,而政府则倾向于通过高比例的土地出让金回收公共投入^[1]。这种“零和博弈”思维导致分配僵局。此外,缺乏对增值收益进行二次调节(如通过税收、基金等方式反哺社区)的有效机制,使得财富过度集中于少数主体,加剧了社会不公。

1.3 政府角色定位不清与行政干预过度

在再开发过程中,政府既是规则的制定者、市场的监管者,有时又直接充当项目的推动者甚至参与者(如通过平台公司)。这种多重身份容易导致角色冲突。一方面,政府可能为了追求短期政绩或财政收入,过度干预市场,强制推行不符合市场规律或民意的方案;另一方面,在需要提供公共服务、协调矛盾时,又可能因“缺位”而导致市场失灵和社会失序。行政权力的不当运用,极易扭曲市场信号,损害其他主体的合法权益。

1.4 公众参与渠道不畅与信息不对称

原权利人及社区居民作为最直接的利益相关者,其知情权、表达权和参与权常常得不到有效保障。信息不透明使得他们难以准确评估自身权益,也无法对规划方案、补偿标准等关键问题进行有效监督。形式化的听证会、公示等程序,往往流于表面,无法真正吸纳民意、

化解矛盾。这种“自上而下”的决策模式，忽视了基层的智慧与诉求，埋下了冲突的种子。

1.5 法律法规体系滞后与政策碎片化

现行《土地管理法》《城乡规划法》等法律法规对于存量用地再开发的规定相对原则和滞后，缺乏针对低效用地再开发的专门性、系统性法律规范。同时，各地出台的政策文件往往存在标准不一、相互冲突的问题，导致市场主体无所适从，也给权力寻租留下空间。法律保障的缺失，使得各方权益缺乏稳定的预期，增加了交易的不确定性。

2 核心利益主体及其诉求分析

理解利益平衡机制，必须首先厘清各核心利益主体的构成及其核心诉求。

2.1 政府（公共利益代表）：

核心诉求是实现城市发展战略目标，优化空间布局，完善公共服务与基础设施，改善人居环境，增加地方财政收入（土地出让金、税收），维护社会稳定。政府希望通过再开发实现“多赢”，但其首要目标是公共利益。它既是利益分配的主导者，也是最终的风险承担者（如社会稳定风险）。

2.2 原土地权利人（私有/集体权益代表）：

包括拥有国有土地使用权的工业企业、持有集体土地所有权的农村集体经济组织、以及在上述土地上拥有房屋产权的个人或单位。核心诉求是获得公平、合理、及时的经济补偿（货币或实物），或保留部分物业用于未来经营以获取持续收益（留用地、物业返还），保障其基本生产生活不受影响，甚至希望分享土地增值的红利。作为被动的被改造方，他们天然具有“惜售”心理，期望通过谈判或拖延来抬高补偿预期。其诉求的合理性与合法性边界是博弈的关键。

2.3 市场主体（开发商，资本逐利代表）：

核心诉求是在可控的风险下，实现投资回报最大化。这要求清晰的产权、合理的地价、高效的审批流程、稳定的政策预期以及良好的市场销售前景。开发商是再开发的主要实施者和资金提供者，其积极性直接决定了项目的成败^[2]。他们倾向于选择风险低、利润高的项目，对复杂的产权纠纷或高昂的拆迁成本望而却步。

2.4 社会公众（社区居民、非直接受益群体）：

核心诉求是改善居住环境，增加公共绿地、教育、医疗等配套设施，保护历史文化风貌，维护社区网络，防止绅士化（Gentrification）导致的原住民被迫迁离。他们的利益往往是间接的、长远的，但在营造良好的社会氛围、形成舆论压力方面具有重要作用。忽视其诉求可

能导致项目缺乏社会认同感。

这四类主体之间构成了复杂的博弈网络。政府与原权利人之间是征收/协商补偿关系；政府与开发商之间是监管与合作关系；原权利人与开发商之间是直接的谈判对手；而社会公众则对前三者形成外部监督与约束。

3 构建多维度动态利益平衡机制的框架

针对上述问题与主体诉求，本文提出构建一个集“产权明晰化、价值评估科学化、收益分配多元化、风险共担制度化、公众参与全程化”于一体的动态利益平衡机制。

3.1 产权明晰化：奠定利益平衡的基石。

（1）开展全面确权登记：在启动再开发前，由政府牵头，联合专业机构，对区域内所有土地、房屋进行彻底的权籍调查和确权登记，明确每一宗地的权利主体、性质、用途及限制条件，形成清晰的“产权地图”。

（2）分类处置历史遗留问题：对于无合法权属证明的建筑，应区分违法情节、建设年代、当事人主观状态等因素，制定差异化的处理办法，如补办手续、货币补偿、置换安置等，避免“一刀切”。（3）探索产权整合模式：鼓励同一片区内的多个小宗地权利人通过成立联合体、委托代理人等方式，进行产权整合，形成规模效应，降低与政府和开发商的谈判成本。

3.2 价值评估科学化：确立利益分配的客观标尺。

（1）建立“双轨制”评估体系：对于征收类项目，严格按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》进行市场价值评估。对于协商合作类项目，则应引入“开发权益价值”评估，即不仅评估现状价值，更要评估在规划条件下未来的开发价值。（2）引入第三方独立评估：由政府或多方共同认可的、具有公信力的第三方评估机构进行评估，确保结果的客观公正。评估过程和结果应全程公开，接受各方质询。（3）考虑非经济价值：在评估中适当纳入社会、文化、生态等非经济价值因素，特别是在涉及历史文化街区、生态敏感区的再开发中，对保护性投入给予合理补偿。

3.3 收益分配多元化：打破“零和博弈”困局。

（1）初次分配：在尊重产权的基础上，通过“土地作价入股”、“物业返还”、“留用地开发”等模式，让原权利人从单纯的“被补偿者”转变为“合作开发者”，使其能够长期分享土地增值收益。例如，政府可以规定，原权利人可按一定比例（如15%-20%）获得项目建成后物业的产权^[3]。（2）二次分配：建立“城市更新基金”或“社区发展基金”。政府从土地出让金或开发商缴纳的配套费中提取一定比例，专项用于该片区及

周边区域的公共服务提升、弱势群体帮扶、历史文化保护等,实现增值收益的社会共享。(3)三次分配:鼓励开发商履行社会责任,通过配建保障性住房、捐赠社区设施、提供就业岗位等方式,回馈社区,构建和谐的邻里关系。

3.4 风险共担制度化:增强合作的稳定性。

(1)设立风险准备金:在合作协议中明确,各方按约定比例共同出资设立风险准备金,用于应对市场波动、成本超支等不可预见风险。(2)推广“EOD+TOD”等综合开发模式:将公益性较强的基础设施(如地铁、公园)与经营性项目捆绑开发,通过经营性收益反哺公益性投入,平衡整体项目的财务可行性,降低单一主体的风险。(3)完善合同约束与司法救济:签订详尽、权责清晰的合作协议,并明确违约责任。同时,畅通司法救济渠道,确保任何一方的合法权益都能得到法律的有效保护。

3.5 公众参与全程化:提升治理的合法性与有效性。

(1)从“告知”到“共谋”:将公众参与贯穿于规划编制、方案设计、实施监督、效果评估的全过程。采用工作坊、社区规划师、线上互动平台等多种形式,鼓励居民深度参与,共同谋划家园未来。(2)培育社区自治组织:支持成立业主委员会、居民议事会等自治组织,作为与政府、开发商对话的合法代表,提升谈判能力和组织化水平^[4]。(3)建立信息公开与反馈闭环:利用数字化手段,实时公开项目进展、资金使用、规划调整等关键信息,并建立有效的意见收集与反馈机制,做到“件件有回音,事事有着落”。

4 保障利益平衡机制有效运行的路径

上述机制的有效落地,离不开一系列配套保障措施。一是强化顶层设计与法治保障。国家层面应加快制定《城市更新法》或专门条例,明确低效用地再开发的基本原则、主体权责、程序规范和利益平衡框架,为地方实践提供统一的法律遵循。地方则需结合实际,细化操作细则,确保政策的系统性和可操作性。二是推动政府职能转变与治理能力现代化。政府应从“划桨者”更多地转向“掌舵者”和“服务者”,专注于制定规则、

搭建平台、提供公共服务和监管市场。提升基层政府的协商谈判、矛盾调解和项目管理能力,打造一支专业化、职业化的城市更新队伍。三是深化市场化改革与金融创新。进一步完善土地二级市场,允许符合条件的存量建设用地使用权依法流转、抵押、入股。鼓励金融机构开发城市更新专项贷款、REITs(不动产投资信托基金)等金融产品,为项目提供多元化、低成本的资金支持。四是构建数字化赋能的智慧治理体系。运用BIM(建筑信息模型)、CIM(城市信息模型)、大数据等技术,建立城市更新全生命周期管理平台,实现对产权、规划、项目、资金等信息的动态监测、智能分析和精准决策,提高治理的透明度和效率。

5 结语

城市更新中低效用地的再开发,本质上是一场关于空间正义与财富再分配的深刻变革。利益平衡并非追求各方利益的绝对均等,而是在承认差异、尊重产权、保障公益的前提下,通过制度化的安排,引导各方从对抗走向合作,从零和走向共赢。本文所构建的多维度动态利益平衡机制,强调以产权明晰为基础,以科学评估为标尺,以多元分配为核心,以风险共担为保障,以公众参与为灵魂。唯有如此,才能真正激活低效用地这一“沉睡资产”,将其转化为推动城市高质量发展的新动能,最终实现经济效益、社会效益与生态效益的和谐统一。未来的研究可进一步聚焦于不同类型低效用地(如工业、商业、居住)再开发中利益平衡机制的差异化设计,以及在具体案例中的实证检验与优化。

参考文献

- [1]朱文惠.低效用地再开发模式与城市更新策略研究[J].中国房地产业,2026,(01):10-13.
- [2]谢熹悦.城市更新背景下城镇低效用地空间格局再开发分析[J].城市建设,2025,(14):47-49.
- [3]向剑峰.城市更新背景下低效用地现状与再开发路径探析[J].乡镇企业导报,2025,(13):240-242.
- [4]蒋亚飞,黄全芳,叶雅玲.城市更新背景下德化低效用地现状与再开发策略研究[J].福建建材,2024,(11):38-40.