

公办与民办——中国台湾促进民间参与城市更新的政策变迁与实施效果

Public-led vs. Private-led: Policy Changes and Their Performances on Promoting Private Participation in Urban Renewal in Taiwan, China

胡亮
HU Liang

摘要：立足促进民间主体参与城市更新的视角，本文考察了中国台湾城市更新历程中相关政策的制定、变迁和实施效果。从政策变迁的历程看，台湾的城市更新最初由公办更新为主，后续转变为民办更新为主，继而发展为公私协力推进，如今涉及公共产权和公共利益领域的城市更新则再度交由政府主导。从效果看，政府以公权力让渡和“外借”、公共要素市场化、公信力背书等方式，有效调动了民间主体参与更新的积极性。然而，也因此面临两个长期挑战：一是民间主体以自身利益优先的项目谋划，与政府的意图并不契合，导致更新缺乏整体性和系统性；二是民间主体借由政府授权过度牟利，引发社会矛盾和利益冲突，使政府面临公信力危机。从时下的结果看，将公共资源交由市场配置可作为促进民间主体参与更新的手段之一，但政府部门对其施以规范监管同样不可或缺。在促进民办更新的同时，涉及公共利益、公共产权的更新还需仰赖公办更新，以填补市场化更新的漏洞。政府和市场并非竞争关系，而是分别进入不同的更新“场域”，达成各自的更新诉求。最后，笔者总结了台湾地区城市更新经验对大陆城市的启示。

Abstract: Based on the promotion of private participation, this paper reviews the formulation changes and performance of urban renewal policies in Taiwan, China. Along with the policy changes, urban renewal in Taiwan has experienced a shift from public-led to private-led, and then to collaborative public-private partnerships. Now, Public-led renewal is re-emphasized in urban renewal involving public property rights and public interests. As for the performance of policy changes, Government has effectively mobilized private actors to participate in urban renewal through the transfer of planning rights, the marketization of public elements, and the endorsement of public credibility. These policies also expose the government to two long-term challenges: firstly, private actors prioritize their own interests in urban renewal projects, which do not match the government's intentions, leading to fragmented and disorderly distribution of urban renewal projects. Secondly, private actors make excessive profits by using the government's authorization, triggering social contradictions and conflicts, leading to the government's credibility crisis. In terms of today's results, marketisation of public resources has a positive effect on the promotion of private participation, while government regulation is also essential. Besides private-led urban renewal, government-led urban renewal is indispensable when public interests and public property rights are at stake. Finally, this paper summarizes experience for cities in the mainland region may learn from the Taiwan region.

关键词：政府主导；民间主导；城市更新；政策变迁与效果；台湾

Keywords: public-led; private-led; urban renewal; policy change and performance; Taiwan

“十四五”国家重点研发计划城镇可持续发展关键技术与装备专项“城市更新设计理论与方法”(2022YFC3800301)

作者：胡亮，硕士，北京清华同衡规划设计研究院有限公司，国际城市治理与规划所，主任工程师，高级工程师，注册城乡规划师。hl_nju@sina.com

随着财政收入增速放缓^[1]，依靠政府兜底的更新模式已难以为继，亟须吸引市场主体^[2]主动参与。改革开放以来，我国通过渐进式改革开放对住房、土地等要素的管控，以吸纳市场主体参与经济活动^[3]。在城市建设领域，地方政府为实现城市和经济增长而与市场合作形成了“增长联盟”^[4]，但其间基于个体利益^[4]和社会公益^[5]的“反增长联盟”也随之形成，进而引发了多元协商博弈。照此进程，吸引市场主体参与城市更新，是否需要相似的政策作为激励？

促进民间主体参与甚至主导更新，是我国台湾地区更新政策探索的重要方向之一。根据实质推动更新的主体不同，其城市更新^①可分为政府主导办理（简称“公办更新”）和民间主导办理（简称“民办更新”）。其中，民间主体是与政府相对的非政府概念，包含私人企业、第三方组织、产权人等主体，为免歧义，本文沿用这一概念。1998年以来，我国台湾地区围绕“都市更新条例”（简称“都更条例”），依托更新规划/计划管理^[6,8]、市地重划^[9-10]、权利变换^[11-12]、容积率奖励与转移^[13-15]等规划土地制度，以及组建非政府组织^[16]和设置城市更新专职机构^[17]等手段，有效带动了民间主体参与城市更新，也引发了某些问题和矛盾^[18-19]。为此，台湾与时俱进地调整优化相关政策^[20,21]，逐步形成公私协力^[22]和多元协商^[23,24]的更新模式，过程中的经验教训或可为大陆城市所借鉴。由此，本文从促进民间参与的角度，考察台湾城市更新历程中的相关政策变迁，关注政策实施的正负面效果，进一步思考以下问题：为促进市场参与，政府开放了哪些要素？有哪些政策调整创新？产生了哪些正负面影响？伴随政策变迁，政府、民间权责有什么变化？

1 台湾城市更新的发展历程

台湾的城市更新最初以公办更新为主，后通过政策调整转为以民办更新为主，又因为社会抗争与争议，引入第三方参与实现“公私协力”推进更新，如今政府又在公共领域建立了公办更新制度。

1.1 公办更新为主与公共财政困境（1998年以前）

“都更条例”出台前，台湾主要依据“都市计划法”中的“旧市区更新专章”开展城市更新。由政府动用财政资金，

运用划拨（公有土地）和区段征收（私有土地）等手段^[25-26]实施内城更新，导致各城市特别是更新密集的台北市面临了巨大的财政压力^[27]。

1983年，台北市率先出台“台北市都市更新实施办法”，尝试通过降低贷款利率^[26]等方式促进民间参与更新，但10年内仅完成4处更新^②^[24,28]。1993年，台北增设民办更新容积率奖励条款，但此后5年仅有29个民办更新项目申请^[29]，实施效果依然不佳。相关机构^[30]和学界^[27]将民办更新遇冷归结为三个原因：一是土地产权分散，协调时间长，项目风险高；二是既有建筑容积率高于法定容积率^③，奖励容积率难落实；三是缺乏强制参与机制，导致少数人不同意而无法启动更新。

1.2 民办更新兴起与社会抗争（1998—2013年）

1998—2013年间，台湾通过“都更条例”和配套办法，制定促进民办更新参与的组合政策。一是允许民间主体在政府划定的更新区域外自行划定更新单元并实施城市更新；二是引入“权利变换”规则，分配拆除重建后的更新权益^[11-12]；三是针对历史建筑保护、公共设施用地征收/捐赠等情形，配套容积率奖励和转移政策^[15,31]；四是强制更新单元范围内的公有土地参与城市更新；五是以多数决^[32]的方式放宽更新启动的条件，配套强制收购条款。

组合政策实施后，台湾的民办更新申请数量猛增^[26]。具体来说，允许民间主体自行划定更新单元，释放了原本与政府意图不合的民间更新意愿。1998—2014年3月间，有94.85%的更新单元在政府划定的更新地区外^[29]（表1）。在台北市，民间划定的更新单元大部分位于高地价城区，只有20%属于亟待更新的情况^[19,33]。高涨的民间意愿主要源于权利变换和容积率转移配合所带来的预期收益。通过权利变换，参与更新的主体可按其在更新前拥有的权利价值和更新中提供的资金比例，分配更新后的房产、土地和现金收入等权益^[7]。为获得更高收益，实施人一方面通过压低更新前的房产估值、增加更新成本预算等方式提高自身收益分配占比^[31]；另一方面将低价购买的公共设施用地捐给政府换取容积率奖励，转移投放到高地价项目中^[31,34]。在意愿协商阶段，实施人依“公有用地强制参与更新”的条款，仅需征求私人业

① 本文是关于台湾地区都市更新政策变迁的历史研究，参考的资料包括：（1）相关研究的中英文期刊、著作和学位论文；（2）台湾都市更新主管部门发布的更新实施成效检讨成果；（3）台湾都市更新主管部门发布的更新推动计划/规划，相关政策原文、条文说明、解读宣贯文件等；（4）台湾地区学者、公职人员、从业人员关于都市更新事件和政策的公开评论等。台湾的都市更新也属于城市更新的范畴，除引用政策名称、条文内容、更新机构名称等情形外，本文统一将“都市更新”称为“城市更新”。

② 4个更新项目分别为柳乡社区、八德路及饶河街口、大龙峒、台北工专北侧项目。

③ 比如台北车站东南侧地区法定容积率为5.6，最高奖励上限为7.0，但现状容积率约已经达到11；仁爱圆环及其附近地区法定容积率为4.0，最高奖励容积率为6.0，现状容积率已经达到12^[27]。

表 1 台湾更新单元划定情况 (1998—2014 年 3 月)

城市 / 地区	在政府划定的更新地区内划定更新单元		在政府划定的更新地区外划定更新单元	
	单元数量 / 个	单元占比 / %	单元数量 / 个	单元占比 / %
台北市	11	1.32	820	98.68
新北市	11	4.66	225	95.34
桃园市	8	100	0	0
台中市	1	1.32	75	98.68
台南市	8	100	0	0
高雄市	5	55.56	4	44.44
台湾	63	5.15	1 161	94.85

资料来源：作者根据参考文献 [29] 绘制

主的同意就能达成多数决，最后援引“强制收购”条款，申请政府收购不同意者的房产实施更新。

民办更新的大量实施也引发了社会讨论和抗争。一方面，公有用地的产权人缺乏更新的专业能力，大多选择产权转售（租）的方式参与更新^[35]，导致私有用地“以小吃大”的情况，引发社会对公有用地贱卖的质疑^[36]。另一方面，达成多数决后，不同意更新的产权人被强制参与城市更新，引发一系列群体抗争事件^[18]。2012 年，实施人通过边界调整制造多数决^[19]，强拆文林苑王家^[37]的事件，引发广泛的讨论与争议^[18,29,37,40]。2013 年，依据文林苑在内的多起诉讼案，台湾地区司法机构宣布“都更条例”部分条款违反“台湾地区宪制性规定”，使民办更新一度停滞^[41-43]。

1.3 公私协力更新与第三方行为的异化 (2014 年至今)

民办更新频现的论战与抗争，使产权人、实施人、政府三方陷入互不信任的境遇。出于声援弱勢、保护城市文脉等目的，台湾出现了代表产权人（利益相关者）反对城市更新实施的非政府团体^[16,44]。作为应对，政府以向民众普及更新“法规”的名义，开展更新推动人培训，如新北市的都市更新推动师（2014 年）和台北市的危老重建师（2018 年）。更新推动人通过培训后，由政府颁证并授权其在社区开展政策宣贯咨询、意愿协商整合等工作，并在其协助达成更新后给予奖励金^[45-46]。同时，政府以有偿的方式引入财团法人^①，委托其向民众提供更新技术咨询、政策宣贯、更新实施辅导等服务。城市更新推动人和财团法人（第三方机构）均公开承诺不担任更新实施者，并无偿为产权人提供志愿服务，加上政府颁证授权背书，为二者树立了公正、公益的形象，使其更容易取得民众信任进而促成更新实施。随着第三方的深度介入，台湾逐步形成了公私协力^[22,47]的更新模式。

然而，在部分更新项目中，由于财团法人捐助者、领导人的立场或个人利益诉求，导致第三方本应是志愿的、非营利性的、非政府的行为偏离了公益目标，使城市更新成为部分人眼中的“生意”。一方面，在财团法人中兼职的管理层与房地产行业的高度关联，推动更新时不可避免会倾向于其预设的价值立场而无法保持中立^[29,48]。截至 2019 年 8 月，台湾 46 个以城市更新为业务的财团法人中，主要领导人为房地产行业从业人员的机构占比达到 72%，领导层中有房地产从业人员的机构占比更是达到 93%^[29]。另一方面，部分更新推动人在促成项目后，将后续实施业务转介给出价高的实施者，甚至不择手段地欺骗和说服产权人^[49]，演变成为藉由第三方身份掩护兜售和转包城市更新项目的中介。2018 年台北市启动危老重建师培训时，预计授证人数为 800 人，半年后猛增至 5 000 多人，次年更是超过 9 000 人^[50]，潜在收益是人数猛增的关键因素之一。这些现象表明，政府诉求和第三方利益交织下的公私合作，更像是政府顺应社会舆论和非政府团体的反对，与部分利益群体达成的共谋^[51]。

1.4 公办更新制度化并向非公产权延伸 (2016 年至今)

随着民办更新的迅猛增长，政府划定的更新区域多数无人问津^[36]，使城市更新在全局层面缺乏系统性、计划性和整体性^[26]。在公有用地强制更新的规则下，政府作为产权人只能被动接受更新，作为管理人又不能充分发挥“守夜人”^[52]的作用。

2016 年，台北市颁布“台北市公办都市更新实施办法”，规定特定地区的城市更新由政府主导办理，包括政府指定应配合更新开发的地区、公有土地为主（占比 50% 以上）的地区、涉及公共安全和防灾减灾的地区。截至 2021 年，台北市已有 21 个公办更新项目启动^[53]。以台北斯文里三期^[39]为例，民间开发商因复杂产权（226 个产权人）、弱势户集中（130 户）和松山机场限高等问题，普遍认为无财务可行性。基于保障居住安全和救济弱勢的目的，项目转由台北市政府担任实施人——累计投入 16.77 亿新台币完成了城市更新，并通过权利变换获得了等值房产（用于公办更新周转）和停车位（用于收取租金）。立足台北市经验，台湾于 2019 年修订“都更条例”，增订“政府主导城市更新”专章，细化政府主导城市更新适用情形和实施程序。同时，出台“住宅及都市更新中心设置条例”并据此建立由政府 100% 出资、实行市场化运作的行政法人“住宅和都市更新中心”（不同城市名称有些许差异，本文统称“更新中心”），代表政府担任公办更新的实施人^[54]。

① 财团法人是依有关规定由私营企业或政府捐资成立，以实现公共利益为目的、独立运营的非政府组织。

2020年，台北市修订“台北市公办都市更新实施办法”，将位于政府划定更新地区内但不具备市场实施条件、推动困难的私有土地和房屋纳入公办更新适用范围，符合条件的更新单元可依有关规定申请由台北更新中心担任实施人进行更新（图1）。同年，台北市启动包括士林区松柏大厦（100%私产）、水源二三期（98.74%公产）等10项“公办都更2.0项目”^[56]。

2 政策调整的核心内容、成效与方向

2.1 公权力向市场让渡和“外借”

2.1.1 规划权让渡

规划权让渡对促进民间主体参与更新有积极作用^[57]。台湾的实践包括两个方面：一是允许产权人在政府划定的更新地区外申请自行划定更新单元并担任实施人；二是授权更新实施人调整都市计划并制定更新方案。这些“让渡”使民间主体能够深度介入甚至主导前期谋划决策。实施人在设计、融资、运营、管理等方面的专业能力能保障项目成功率，从而降低政府的监管压力^[58]。在实际项目中^[31]，民间主体（开发商）凭借其在财务评估、风险预测、市场信息获取等方面的优势，引导更新收益向自身倾斜。为此，台湾在2019年修订“都更条例”时，限定“民间划定更新单元”只适用于涉及防灾救灾、公共安全、建筑安全、配合重大工程、历史文化保育等事项的法定情形，排除了单纯以经济利益为考量的情形。

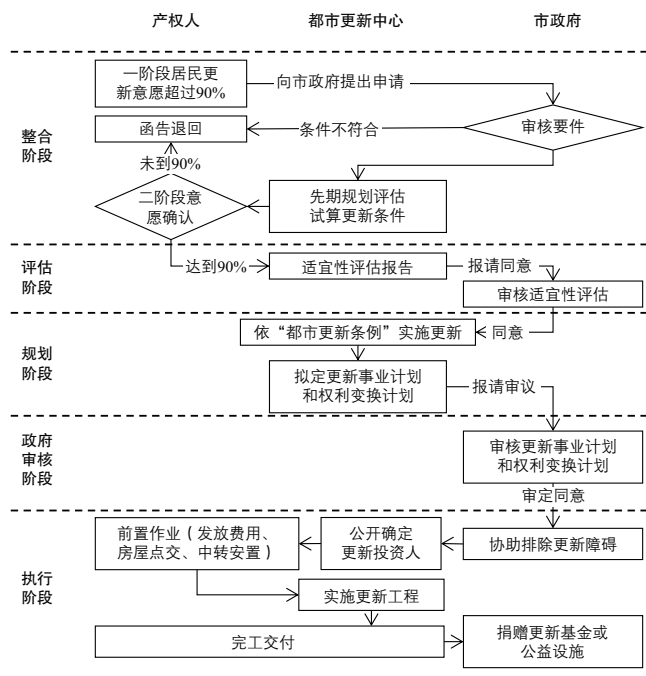


图1 台北市公办都市更新2.0实施流程

资料来源：作者根据参考文献[55]绘制

2.1.2 行政权外借

依据“都更条例”，民办更新涉及拆除重建时，适用权利变换和协议合建两种方式。其中，实施权利变换需经主管机关审查后作出行政许可，协议合建在经产权人同意后（第25条）即可启动实施。

2003年，台湾以支持灾后重建^[59]的名义修订“都更条例”。针对协议合建增设第25-1条，并在此后修订中不断降低启动协议合建的多数决比例（表2）。配合“强制收购”条款，使本该由产权人100%同意方可实施的民事协议，可以在达成多数决后，由实施人申请政府为其收购不同意者的产权（图2）。然而，第25-1条将政府独有行政权“外借”给私营部门以应对少数不同意者，引致了公器私用的批判，并在文林苑事件后呈现鼎沸之势。为此，2019年修订的“都更条例”中删除了强制收购的条文，将多数决后的不同意者纳入权利变换的法定流程。

2.2 公共资源要素的市场化

2.2.1 容积率市场化

容积率奖励与转移制度^[13]催生了台湾的容积率交易市场^[31]。最初，容积率转移通过公共设施土地的购买和捐赠完成，即有容积率需求者通过私人中介购买公共设施保留地的产权，将产权移交政府后换取容积率转移许可（图3）。这样的非正式市场交易引发了三个问题：一是私人中介抽成^[60]推高交易成本；二是容积率从分散的低价值土地向高价值土

表2 “都市更新条例”中关于“协议合建”与“强制收购”相关条款修订情况

年份	涉及条款	主要内容
1998	订定第25条	实施协议合建须经全体土地及合法建筑物所有权人同意
2003	第25-1条增订	降低协议合建同意比例，产权人数和更新地区内的产权面积同意比例降至80%；其他地区的产权面积同意比例为90% 允许实施人强制收购不同意者的产权并实施更新
2005	第25-1条修订	产权面积同意比例统一调整为80%； 实施者申请主管机关按征收补偿金额强制收购不同意者的产权，再售卖给实施者
2007	第25-1条修订	产权面积同意比例达到80%后，可不计算产权人数的同意比例
2008	第22条和第25-1条修订	同意比例改为仅计算私有产权
2019	第25条修订并调整为第43条；第25-1条修订并调整为第44条	删除强制收购规定，将不同意协议合建的部分纳入权利变换流程

资料来源：作者根据“都市更新条例”（1998年、2003年、2005年、2007年、2008年、2019年）绘制

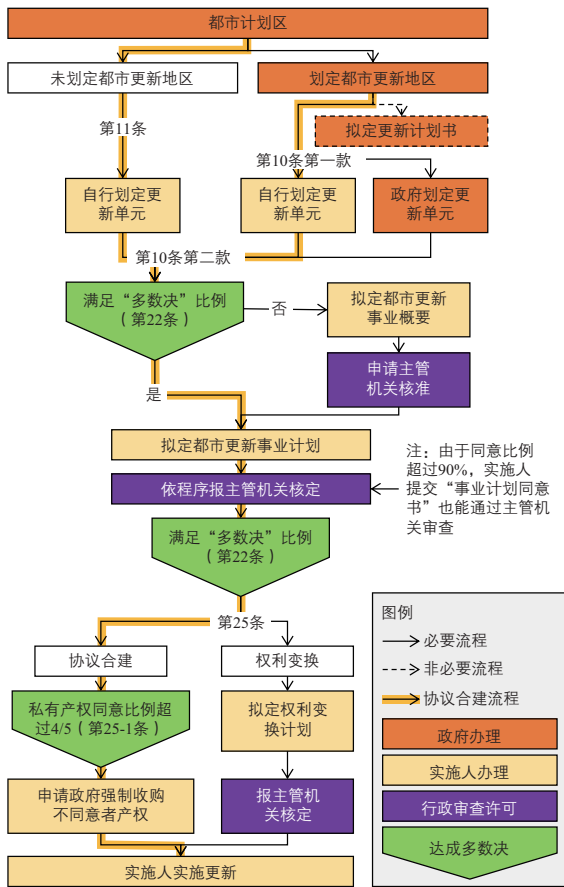


图2 权利变换与协议合建的法定流程差异比较

资料来源：作者根据2008年“都市更新条例”条文及条文说明绘制

地转移，导致局部地区容积率异常增加^[19]；三是政府获得的公共设施用地分散^[33]，不利于落实政府的战略意图。

为此，台湾在2009年修订的“都市计划容积转移实施办法”中设置“容积代金”规则，要求实施人以缴纳代金的方式获得可转移容积率，政府再用代金征收土地用于公共设施用地建设（图3）。这一规则使容积率成为城市更新中可交易的商品要素^[61]。2013—2014年间，台中市、高雄市、台北市先后建立容积率交易平台（即容积率银行^[31,62]）。2017年，台北市修订的“容积转移审查许可自治条例”进一步垄断容积率交易的“一级市场”，规定进入市场的容积率“数量”由政府依据都市计划核定，“价格”由政府委托第三方机构估价确定（图3）。

2.2.2 公有资产参与市场化更新

在政策设计之初，公有用地被强制参与更新，其产权人数和产权面积需要纳入多数决计算，以致市场主体通过多划

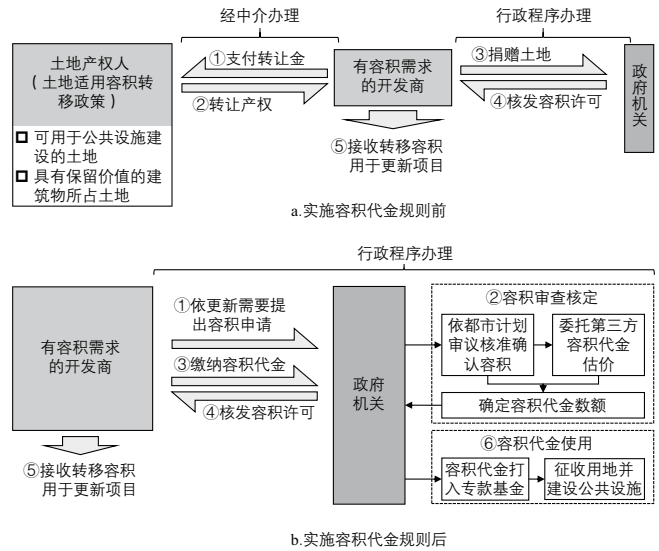


图3 台北市容积率交易与转移的操作流程变迁
注：实践框用于表达内部流程，虚线框用于区分转移环节与内部流程。
资料来源：作者根据参考文献[60]、“都市计划容积转移实施办法”、“台北容积转移审查许可自治条例”绘制

入公有产权来降低私有产权的协商难度^[63]。为此，2008年修订“都更条例”时将公有产权人排除在多数决同意比例之外，这也消除了公众对私有用地“以小吃大”和“公地贱卖”的质疑^[36,64]。2019年修订的“都更条例”明确，公有土地面积或占比达到城市主管机关确定的规模时，应按照公办更新予以实施。相应地，达成多数决的同意比例首次对公办更新倾斜（表3）——规定“公有土地面积占比超过50%的情形下可不取得私有产权的同意”。基于新的政策设计，公有资产需按空间集聚程度参与公办更新或民办更新，公有资产达到一定规模时必须参与公办更新，这在调动市场积极性的同时兼顾了公共利益。

2.3 基于政府公信力背书的授权

2.3.1 财团法人“立法”：政府公信力重塑

从第三方机构的发展历程看（表4），政府的初愿是以股份公司的形式引进民间投资，以规避行政规章的限制，该方案因为股份公司营利性法人的性质和有私营企业参股等因素而被搁置。后续，由私营企业或政府捐赠成立非营利性财团法人，也因其捐助人和领导者的预设价值立场^[48]而无法保持中立，使政府遭受公信力危机^[29,49]。为此，台湾于2018年出台“台湾财团法人有关规定”（所谓“财团法人法”），以期杜绝前述弊端^①。相比同时废止的“财团法人设立许可

① “台湾财团法人有关规定”编制说明：政府捐助之财团法人，性质上仍属私法人，于依“法”成立后，即为独立之权利义务主体，惟鉴于强化政府捐助之财团法人监督机制之重要性，本“法”对其施行高密度监督，强化管理规定，以杜绝弊端。

表3 “都市更新条例”关于达成多数决的同意比例规定调整情况

时期	是否位于政府划定的更新地区内		达成多数决比例门槛		
			计算范围	土地及合法建筑物所有权人同意比例门槛	土地面积及合法建筑物楼板面积同意比例门槛
1998—2003年修订前	划定的更新地区内		公有与私有产权	3/5	2/3
	划定的更新地区外			2/3	3/4
2003年修订—2008年修订前	划定的更新地区内	迅行划定的更新地区*	私有产权	1/2	1/2
		其他地区		3/5	2/3
	划定的更新地区外			2/3	3/4
	划定的更新地区内			1/2	1/2
2008年修订—2019年修订前	划定的更新地区内	迅行划定的更新地区	私有产权	3/5	2/3
		其他地区		2/3	3/4**
	划定的更新地区外			1/2	1/2***
2019年修订后	划定的更新地区内	由政府机关经公开评选委托都市更新事业机构	私有产权	1/2	1/2****
		迅行划定的更新地区		1/2	1/2***
		其他地区		3/4	3/4***
	划定的更新地区外			4/5	4/5***

注：* 迅行划定的更新地区是依“都市更新条例”第7条规定，顺应突发重大事件（战争、地震、火灾、水灾、风灾）或配合重大建设推进，通过简化程序划定的更新地区，这类地区可快速启动更新程序。

** 私有土地及私有合法建筑物所有权面积均超过 4/5 同意的，所有权人数不予计算。

*** 私有土地及私有合法建筑物所有权面积均超过 9/10 同意的，所有权人数不予计算。

**** 公有土地面积占比超过更新单元的 1/2 时，可免征得私有土地及建筑物所有权人同意（以土地面积占比计算同意比例）。

资料来源：作者根据“都市更新条例”（1998年、2003年、2008年、2019年）绘制

表4 台湾各类更新第三方机构成立历程（部分）

发起人	年份	机构名称	类型
台湾更新主管部门	1997	巨众都市更新股份有限公司（未成立）	股份公司
	2007	台湾都市更新股份有限公司（未成立）	股份公司
	2018	“住宅及都市更新中心”	行政法人
城市政府	2007	台北市都市更新股份有限公司（未成立）	股份公司
	2012	财团法人台北市都市更新推动中心	财团法人
	2018	“台北市住宅及都市更新中心”	行政法人
民间主体	1998	财团法人都市更新研究发展基金会	财团法人

资料来源：作者根据参考文献[17]和相关机构的章程绘制

及监督要点”，新规针对财团法人高管设置了利益相关者回避条款。同时，分别对“政府捐助的财团法人”和“民间捐助的财团法人”设置专章，在人事选派任免、预决算编审、内控稽核等方面，强化对前者的监督审查。最后，对历史问题设置救济条款，对“新法”实施前由政府捐助转为民间捐助，但若财团法人未达成社会公益或政府委托目的，政府可在三年内出资补齐差额，恢复其政府捐助身份以加强监督。

2.3.2 更新专职机构“立法”：政府职能的延伸

财团法人虽以从事公益为目的，但在有关规定上仍属于“私法人”^①，受到业务范围和资金使用等方面的限制，不

能担任更新实施人，难以满足公办更新需要。与财团法人相比，“更新中心”在有关规定上属于“行政法人（公法人）”，具备行使公权力的资格，可依行政授权组织和管理城市更新全流程，并在必要时承揽公办更新、辅助民办更新，还可通过投资、贷款、不动产经营等商业行为实现盈利以反哺公益（表5）。

由此来看，政府与“更新中心”的关系不同于一般的“委托—代理”关系^[66]，“更新中心”的职能和行为与政府的行政利益一致，属于政府职能延伸^[48]。具体来说，“更新中心”在预算、人事等方面受到政府控制，但项目谋划和选择不以是否盈利为优先考量，而更多是落实政府自上而下谋划的公办更新，将自下而上的民办更新交于市场，避免与民争利，只在涉及公共利益的民办更新中给予必要的“救急救穷”（如斯文里三期项目）。

3 台湾实践经验对大陆城市更新行动的启示

台湾的政策修订经历了利益团体的互动角力和政府机构的审议，政策变迁源自政府、社会、市场在当时制度环境下的博弈竞逐，条文修订则是漏洞修补的方式。在更新实践中，台湾通过公权力让渡和“外借”、公有土地和容积率等要素市场化，以及政府公信力背书等方式，生成政策工具吸引、

① “台湾财团法人有关规定”第二条：财团法人，指以从事公益为目的，由捐助人捐助一定财产，经主管机关许可，并向法院登记之私法人。

表 5 财团法人与行政法人在城市更新中的职能差别

城市更新职能	以都市更新为业务的财团法人	“住宅及都市更新中心”（行政法人）
更新协调和推进	协调沟通更新意愿；协助厘清更新涉及的土地或建筑物承租人、产权人和权利变换关系	协调沟通更新意愿；协助厘清更新涉及的土地或建筑物承租人、产权人和权利变换关系；按需制定弱勢群体救助方案，提请实施人或相关机构落实
更新投资和产权整合		收购更新单元内的公有、私有土地和建筑物*；投资民办更新，利用投资获利保障更新中的公共利益
担任更新实施人		经主管机关同意并受城市政府委托担任更新实施人，包括民间无意愿但有紧迫需要的公办更新，涉及公共利益但因财务问题不能实施的民办更新，灾后住宅重建等
更新组织和监管	协助政府遴选更新实施人；协助民办更新开展招标投标工作	受托办理城市更新相关的公开评选程序；担任城市更新事业的委托人，承担城市更新中的公开评选、合同协商、签约、履约监管、进度管理、质量管理、验收等工作
不动产的运营管理		持有更新前后的不动产，承担运营管理工作
更新相关研究咨询	开展城市更新资讯分析、学术政策研究、城市更新规划（计划）编制、城市更新可行性评估、城市更新教育培训等业务	

注：* 机构设立期间，公有不动产由政府机关（构）捐赠、出租、无偿提供；机构设立后，公有不动产由政府机关（构）核拨或自有经费购买。表中空白表示财团法人不涉及该项职能。

资料来源：作者根据“台湾财团法人有关规定”及其逐条说明、参考文献[65]和“住宅及都市更新中心设置条例”绘制

指导、统筹民间主体共同参与城市更新^[67]。相关政策实施使政府面临两个长期挑战：一方面，民间主体过度逐利使其谋划的更新项目难以契合政府落实公益的意图；另一方面，政府的分权和赋权模糊了主体之间的权力边界^[68]，使民间主体和第三方机构得以承担规划编制、协商治理等传统上属于公共部门的职能。藉由被赋予的权力，民间主体将利益导向特定群体^[69]，引发利益冲突和社会抗争，使政府面临公信力危机。为此，台湾逐步通过政策调整，限制民间主体划定更新单元和公有土地参与民办更新的适用情形，对容积率的一级市场实行政府垄断，强化财团法人的监督力度，乃至成立行政法人承揽更新业务，并在政府产权占主导的地区和其他涉及公共利益的地区，建立公办更新制度。

与台湾相比，大陆实行土地公有制度，在城市更新政策、实施主体和社会参与方式等方面都有一定区别，但其中也能找到借鉴相关经验的发展需求和政策环境，具体来说有以下三个方面。

第一，将公共资源交由市场配置是促进民间主体参与更新的手段之一，而政府部门对其施以规范监管^[70]同样不可或缺。首先，政府和市场主体基于容积率奖励和转移规则，实现容积率增量（容积率奖励许可）和市场资源（公共设施用地捐赠）的交换，兼顾了市场主体实施更新和政府建设公共设施的需要。其中的启示在于设置“容积代金”作为交换媒介，使政府可以容积率价格和投放数量为抓手调控市场的供需，也可使用容积代金有计划、有选择地购买公共设施建设用地，规避了市场捐赠用地在时间和空间上缺乏计划性的问题。其次，通过公有用地参与市场化更新，带动地区更新并实现政府意图，在土地公有的制度下也有可行性。难点是要顺应公、私产权人在主体人数和产权面积上的占比差

异，设计不同的多数决规则，避免出现“公地贱卖”“以小吃大”“以多欺少”等争议。再次，大陆城市虽然难以实行规划权让渡，但对市场主体前期介入并参与更新决策的积极作用应该给予关注。在城市更新前期谋划阶段，市场主体基于自身能力向政府提交更新策划提案，有助于政府了解整合市场资源，确定有意愿、有能力的实施更新主体。

第二，政府资助的第三方组织和更新推动人，是社区层面协调达成更新意愿的关键角色。在大陆城市，街道办和社区居委会事实上承担了第三方的角色。具体来说，街道办作为政府派出机构，是政府联系群众、贯彻落实更新意图的终端^[71]；由居民选举产生的居委会，则是居民集体意愿和利益表达的代表，也是社区内部沟通协商达的推动者^[72]。与第三方组织的不同点在于，居委会的成员多数也是社区居民，城市更新成败对其有切身影响，不会将更新项目视为“生意”。

第三，台湾藉由市场化运作的行政法人（都市“更新中心”）承揽公办更新，辅助必要的民办更新，在一定程度上取得公私分工达成各自更新诉求^[73]的效果。当然，公私主体进入的场域不同，并非竞争关系。民办更新集中在更新意愿容易达成、更新收益较高的区域，公办更新则是对不具有市场收益区域进行更新，是政府用来弥补市场化更新漏洞的手段。与台湾地区相比，大陆城市下属的国有企业本身持有待更新的公有资产^[74]，具备商业性和公益性的双重属性，也有实施城市更新的专业能力，具备担任公办更新实施人的条件。需要讨论的是如何界定国有企业进入城市更新的“场域”，并在不侵犯私有经济和利益的情况下将其利润（剩余价值）和资源用于公益目的。UPI

感谢匿名审稿人对本文提出的建设性意见。

参考文献

- [1] 陈益利. 地方财政自给率呈下降态势, 收入增速持续放缓是主因 [EB/OL]. (2022-06-17)[2024-01-12]. <https://www.yicai.com/news/101446467.html>.
- [2] EDELENBOS J, KLIJN E H. Managing stakeholder involvement in decision making: a comparative analysis of six interactive processes in the Netherlands[J]. Journal of public administration research and theory, 2006, 16(3): 417-446.
- [3] YEH A G, YANG F F, WANG J. Economic transition and urban transformation of China: the interplay of the state and the market[J]. Urban studies, 2015, 52(15): 2822-2848.
- [4] 罗小龙, 沈建法. 跨界的城市增长: 以江阴经济开发区靖江园为例[J]. 地理学报, 2006(4): 435-445.
- [5] 肖菲, 霍子文, 傅俊尧, 等. 城市空间再开发中“反增长联盟”的演进特征研究[J]. 规划师, 2023, 39(2): 46-52.
- [6] 李君如, 王鸿楷. 海峡两岸都市更新体制之比较: 上海与台北的经验研究[J]. 福州大学学报(自然科学版), 1997(增刊1): 22-28.
- [7] 严若谷, 闫小培, 周素红. 台湾城市更新单元规划和启示[J]. 国际城市规划, 2012, 27(1): 99-105.
- [8] 辛晚教, 廖淑容. 台湾地区都市计划体制的发展变迁与展望[J]. 城市发展研究, 2000(6): 5-14, 80.
- [9] 刘妹驊. 台湾地区市地重划的制度建设和不同模式效益比较[D]. 重庆: 西南大学, 2014.
- [10] 杨继瑞. 台湾地区的市地重划与都市更新[J]. 国土经济, 1997(6): 35-38.
- [11] 于凤瑞. 台湾都市更新权利变换制度: 架构、争议与启示[J]. 台湾研究集刊, 2015, 2015(2): 67-75.
- [12] 杨松龄. 以权利变换方式进行都市更新之评议[J]. 中国土地科学, 2000, 2000(6): 2-5.
- [13] 金广君, 戴铜. 台湾地区容积转移制度解析[J]. 国际城市规划, 2010, 25(4): 104-109.
- [14] 张孝宇, 张安录. 台湾都市更新中的容积转移制度: 经验与启示[J]. 城市规划, 2018, 42(2): 91-96.
- [15] 唐惠群, 吴韵吾. “都市更新条例”奖励机制之检讨[J]. 建筑学报, 2007(3): 22-23.
- [16] 韩文超, 吕传廷, 周春山. 促进空间正义: NGO在台湾地区都市更新中的作用[C]//2013中国城市规划年会论文集. 中国城市规划学会, 2013: 158-166.
- [17] 财团法人都市更新研究发展基金会. 设置都市再生专职机构及政府主导都市更新成果记录[R]. 台北: 台湾营建事务主管部门, 2017: 276.
- [18] 孙璇. 台湾都市更新中的群体性抗争与土地利益博弈研究[J]. 台湾研究集刊, 2016, 2016(3): 43-51.
- [19] 杨友仁. 金融化、城市规划与双向运动: 台北版都市更新的冲突探析[J]. 国际城市规划, 2013, 28(4): 27-36.
- [20] 张旭. 论民间主体发起之都市更新法律制度[D]. 天津: 天津大学, 2014.
- [21] 李清纯, 张悦. 民间主导都市更新研究: 台湾与大陆的对比反思[C]//2015中国城市规划年会论文集. 中国城市规划学会, 贵阳市人民政府, 2015: 147-154.
- [22] 敖菁萍. 公私协力型都市更新研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2017.
- [23] 吕传廷, 韩文超, 周春山. 兼顾公平与效率: 台北市都市更新中的多元合作机制[C]//2013中国城市规划年会论文集. 中国城市规划学会, 2013: 1353-1365.
- [24] 韩文超, 吕传廷, 周春山. 从政府主导到多元合作: 1973年以来台北市城市更新机制演变[J]. 城市规划, 2020, 44(5): 97-103, 110.
- [25] 萧惠珠. 都市更新专职机构形态之研究: 以台北市为例[D]. 台湾: 文化大学, 2003.
- [26] HSU J, HSU Y. State transformation, policy learning, and exclusive displacement in the process of urban redevelopment in Taiwan[J]. Urban geography, 2013, 34: 677-698.
- [27] 林佑璘. 台北市实施都市更新历程及影响之研究[D]. 台湾: 文化大学, 2003.
- [28] 李姿龄. 影响参与都市更新事业意愿之探讨: 以台北都市更新为例[D]. 台湾: 政治大学, 2008.
- [29] 王章凯. 都市更新制度困境研究: 强制参与/排除取径的解析与重构[D]. 台湾: 政治大学, 2021.
- [30] 台湾营建事务主管部门. 营建政策“白皮书”[R]. 台湾: 台湾营建事务主管部门, 1996.
- [31] YANG D Y R, CHANG J C. Financialising space through transferable development rights: urban renewal, Taipei style[J]. Urban studies, 2018, 55(9): 1943-1966.
- [32] 祝贺, 陈诗媛. 城市更新中的多数决制度设计研究[J]. 城市发展研究, 2023, 30(9): 73-79.
- [33] 黄禹嘉. 台北市都市更新空间分布及特性之研究[D]. 台湾: 台北大学, 2012.
- [34] SHIH M, CHANG H B. Transfer of development rights and public facility planning in Taiwan: an examination of local adaptation and spatial impact[J]. Urban studies, 2016, 53(6): 1244-1260.
- [35] 陈松森. 公有土地如何参与都市更新? 从“法令”面执行面谈都市更新程序中公有土地管理机关的角色定位[EB/OL]. (2005-04-01)[2024-01-02]. <https://www.ur.org.tw/mynews/view/410>.
- [36] 麦怡安, 廖美莉. 公办都更回顾与展望[EB/OL]. (2018-06-28)[2023-06-08]. <https://www.ur.org.tw/mynews/view/1947>.
- [37] 周俊宏, 麦怡安. 回顾文林苑抗争事件[EB/OL]. (2016-09-15)[2023-06-06]. <https://www.ur.org.tw/mynews/view/333>.
- [38] 阮皓宇. 都市更新地区划定对都市更新交易成本影响之初: 以台北市为例[D]. 台湾: 成功大学, 2021.
- [39] 方定安, 江中信. 台北市都市更新执行成果与经验[J]. 土木水利, 2020, 47(5): 17-24.
- [40] 傅玲静. 都市更新正当程序之解构与再建构[J]. 月旦法学杂志, 2014(228): 189-208.
- [41] 萧育娟. “都更条例”于709号解释后的出路[EB/OL]. (2013-06-15)[2023-06-06]. <https://www.ur.org.tw/mynews/view/214>.
- [42] 林明鏞. “都更条例”何去何从? 评释字第709号解释[EB/OL]. (2013-06-15)[2023-06-06]. <https://www.ur.org.tw/mynews/view/215>.
- [43] 蔡志扬. “强制”行政听证: 释字第709号解释对都市更新的挑战[EB/OL]. (2013-06-15)[2023-06-06]. <https://www.ur.org.tw/mynews/view/216>.
- [44] 侯志仁, 黄秀如. 反造城市: 台湾非典型都市规划术[M]. 初版. 新北: 左岸文化出版社, 2013.
- [45] 新北市政府城乡发展局. 新北市政府城乡发展局都市更新推动师培训及执行实施要点[EB/OL]. (2014)[2024-01-12]. https://www.ur.org.tw/rule/rule_view/B3102103082000000.
- [46] 台北市政府都市发展局. 台北市危老重建推动师培训执行计划[EB/OL]. (2020)[2024-01-12]. <https://www.arch.org.tw/Content/Files/Laws/25b87310ee634c0bb256de704ebe1358.pdf>.
- [47] 韩文超, 吴天谋. 公私协同下的都市更新治理模式浅析: 以台北市URS为例[C]//2014中国城市规划年会论文集. 中国城市规划学会, 2014: 1259-1270.
- [48] HASMATH R, HILDEBRANDT T, HSU J Y J. Conceptualizing government-organized non-governmental organizations[J]. Journal of civil society, 2019, 15(3): 267-284.
- [49] 张峰荣. 危老重建市场蓬勃谨防不肖业者[EB/OL]. (2020-01-11)[2023-07-20]. <https://www.chinatimes.com/newspapers/20200111000557-260110:chdtv>.
- [50] 台湾省土木技师公会. “危老重建推动师”的认证应质量并重[EB/OL]. (2020-04-29)[2023-07-20]. [http://etimes.twce.org.tw/技師報社/2986-第1220期-社-\[危老重建推动师\]的證-應質量重.html](http://etimes.twce.org.tw/技師報社/2986-第1220期-社-[危老重建推动师]的證-應質量重.html).
- [51] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”: 一个政府行为的制度逻辑[J]. 开放时代, 2009(12): 40-55.
- [52] 唐婧娴. 城市更新治理模式政策利弊及原因分析: 基于广州、深圳、佛山三地城市更新制度的比较[J]. 规划师, 2016, 32(5): 47-53.
- [53] 张文瀚, 郝楷婷. 台湾公办都更2.0及整建维护策略[R]. 台湾: 台北市都市更新处, 2022.

- [54] 丁致成, 麦怡安, 廖美莉. “都更三部曲”创造环境平衡共善共好: 台北市都市更新处陈信良处长专访 [EB/OL]. (2020-06-30)[2023-06-06]. <https://www.ur.org.tw/mynews/view/3143>.
- [55] 台北市政府. 台北市公办都市更新 2.0 专案试办计划 [Z]. 2020.
- [56] 苏隽懿. 台湾自主更新发起运作与公办都更 2.0[R]. 台湾: 财团法人台北市都市更新推动中心, 2021: 32.
- [57] NELISCHER K. Evaluating collaborative public private partnerships: the case of Torontos smart city[J]. Journal of the American Planning Association, 2023: 1-13.
- [58] SHATKIN G. Planning privatopolis: representation and contestation in the development of urban integrated megaprojects[M] // ROY A, ONG A, eds. Worlding cities: Asian experiments and the art of being global: Vol. 36. Oxford: Wiley Blackwell (Studies in Urban and Social Change), 2012: 1353-1355.
- [59] 张隆盛. 评都市更新第一次“修正案”[EB/OL]. (2013-01-29)[2024-01-11]. <https://www.ur.org.tw/mynews/view/392>.
- [60] 魏伶璇. 台北市容积率银行制度简介 [J]. 主计月刊, 2015(711): 37-41.
- [61] SHIH M, CHIANG Y H, CHANG H B, et al. Commodification of development rights and what it does to the urban housing market in Taiwan[J]. Journal of planning education and research, 2019, 39(2): 194-205.
- [62] LINKOUS E R. Transfer of development rights in theory and practice: the restructuring of TDR to incentivize development[J]. Land use policy, 2016, 51: 162-171.
- [63] 张莉旻. 促进公有土地参与都市更新之功能及问题研究: 以台北市为例 [D]. 台湾: 台北大学, 2008.
- [64] 麦怡安. 政府主导都更相关“法令”简介 [R]. 台北: 财团法人都市更新研究发展基金会, 2022: 48.
- [65] 财团法人都市更新研究发展基金会. 财团法人都市更新研究发展基金会 20 周年纪念特刊 [R]. 台湾: 财团法人都市更新研究发展基金会, 2018.
- [66] 张理政, 王洁晶. 香港城市更新策略的治理结构研究: 基于委托—代理关系视角 [J]. 国际城市规划, 2024(4): 100-107.
- [67] McCANN E. Governing urbanism: urban governance studies 1.0, 2.0 and beyond[J]. Urban studies, 2017, 54(2): 312-326.
- [68] RIBOT J C. Representation, citizenship and the public domain in democratic decentralization[J]. Development, 2007, 50(1): 43-49.
- [69] HOWLETT M, RAMESH M. The two orders of governance failure: design mismatches and policy capacity issues in modern governance[J]. Policy and society, 2014, 33(4): 317-327.
- [70] BEVIR M. A Theory of governance[M]. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 2013.
- [71] 袁则文. 现代国家建构视野下的街道办事处制度研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2021.
- [72] 袁方成. 国家治理与社会成长: 城市社区治理的中国情景 [J]. 南京社会科学, 2019(8): 55-63.
- [73] 赵燕菁, 沈洁. 增长转型最后的机会: 城市更新的财务陷阱 [J]. 城市规划, 2023, 47(10): 11-22.
- [74] 周沫, 申坤. 浅谈城市更新“四个一体化”的“首开经验” [J]. 世界建筑, 2023(4): 26-31.

(本文编辑: 王枫)



本文更多增强内容扫码进入