

## ◎ 健康城市的空间响应

DOI: 10.13791/j.cnki.hsfwest.201806014

杨林川, 周松柏, 郭源园, 等. 交易成本视角下深圳生态线内社区的改造困境和策略[J]. 西部人居环境学刊, 2018, 33(6): 88-94.

# 交易成本视角下深圳生态线内社区的改造困境和策略

Challenges and Strategies of Community Transformation Within Ecological Control Line of Shenzhen: A Transaction Cost Perspective

杨林川 周松柏 郭源园 林浩韬 刘吉祥 许旺土

YANG Linchuan, ZHOU Songbai, GUO Yuanyuan, LIN Haotao, LIU Jixiang, XU Wangtu

**摘要** 生态控制线是生态空间管控的重要举措之一,也是保护城市生态环境和提升生态环境质量的有效手段。但是,由于复杂的产权纠纷和历史遗留问题,它的划定在实际操作过程中面临着诸多挑战。妥善处理生态线内已建社区和合理进行社区改造已成为重要议题。本文以深圳市为例,系统梳理生态线内社区的特征,并引入交易成本的概念,分析生态线内社区改造过程中政府、社区、居民和开发商等利益主体的成本与收益,指出生态线内社区改造的难点在于交易成本过高以及收益与成本缺口巨大,并在此基础上提出一系列针对性的改造策略,以期更好地推进生态线内社区改造,逐步完成生态修复工作,更好地实现生态价值与社会经济价值,并为其他城市提供借鉴和参考。

**关键词** 生态控制线; 社区改造; 交易成本; 公众参与; 城市蔓延

中图分类号 TU984.11\*4

文献标识码 A

文章编号 2095-6304(2018)06-0088-07

### 作者简介

杨林川: 香港大学建筑学院, 在读博士生

周松柏: 华夏幸福基业股份有限公司, 助理规划师

郭源园(通讯作者): 香港中文大学社会科学院, 在读博士生, guoyuanyuan@link.cuhk.edu.hk

林浩韬: 中国城市规划设计研究院上海分院, 助理规划师

刘吉祥: 香港大学建筑学院, 博士研究生

许旺土: 厦门大学城市规划系, 副教授

**Abstract:** Ecological control line is a crucial tool for ecological space management. It is also an effective measure for environmental conservation and improvement in urban areas, preventing cities from expanding beyond their pre-set boundaries. China pioneered its ecological control line in Shenzhen in 2005. Since then, seamless integrations of this technique into urban planning has received ever more spotlights. However, ecological control lines are hard to scientifically designate. Mishandling would lead to government-resident disputes. Worse still, property rights and historically unresolved problems further add to complexity of the issue. So, practicing the technique is quite challenging. Thus, proper ways to handle and renovate the built environment of urban communities within ecological control areas has become a focus in academic research. The study applies the concept of transaction cost to the analysis of Shenzhen's case. Gaming behaviors and policy responses during the transformation of communities within ecological control lines are studied closely. Several features of the communities within ecological control area are summarized, including fragmented spatial structure, complexed social structure, and simplified economic structure. Using the transaction cost theory, our analysis covers holistically costs and benefits for community transformation. This is followed by a detailed account of costs and benefits for different stakeholders(i.e., government, developers, and residents). The study highlights that excessive transaction costs and pessimistic income prospects contribute to difficulties of refining ecological control lines. Based on this reasoning, the study recommends a reform strategy for urban transformation, environmental recuperation, and maximization of social and environmental welfare. It provides a valuable reference for other cities which implement similar policies.

**Keywords:** Transaction Cost; Ecological Control Line; Community Transformation; Public Participation; Urban Sprawl

## 0 引言

近年来,以土地为核心、“土地换发展”的旧城镇化模式开始转向以人为本的新型城镇化模式,实现“公民权利的回归”<sup>[1]</sup>。因此,提升生态环境质量、提高城市发展品质和化解快速城镇化导致的人地关系危机越来越受到人们的关注和重视。十八大三中全会提出了“划定生态保护红线”,重点强调了以人的充分市民化为核心的新型城镇化和以环境治理模式

为核心的生态文明建设<sup>[2]</sup>。习近平主席在十九大报告中,更是明确提出“坚持节约资源和保护环境的基本国策,像对待生命一样对待生态环境……实行最严格的生态环境保护制度……为全球生态安全作出贡献”,将生态文明建设提到了史无前例的新高度。与此同时,快速城镇化导致城市不断蔓延,城市土地空间资源逐渐减少,城市发展建设用地日益紧缺。因此,如何控制城市增长以实现城市的可持续发展成为了各城市,尤其是大城市面临的挑战。而城市增长边界(urban growth boundary)则为城市的合理扩展和发展提供了良好的借鉴<sup>[3-6]</sup>。

为控制无序蔓延扩张、促进城市发展模式转变、引导和框限空间发展以及破解土地、资源、人口和环境“四个难以为继”的核心矛盾,作为国家改革开放先行者的深圳市于2005年率先提出划定全国首条城市生态控制线(下称生态线)作为城市生态保护底线,将总计974 km<sup>2</sup>,约占全市总面积一半的土地划入线内,并配套颁布了《深圳市基本生态控制线管理规定》。划线方案和政策立法同步出台,“规划”和“管理”齐头并进,“一条线”和“一规定”对土地利用进行了严格管制,确定了生态线的法定性,保障了它的执行强制性<sup>[7]</sup>。国内一些城市或地区(如上海、东莞、武汉、中山、天津滨海新区)随后相继参考深圳经验,制定和实施了一系列的生态空间管制政策,在生态线内完全禁止或者严格限制开发建设,以实现区域生态空间的离散保护、整体涵养以及生态平衡<sup>[8]</sup>。但是,由于缺乏借鉴经验,“一言堂”、指令型的仓促划定欠缺对土地利益格局的考虑,最初划定的生态线内不可避免地涉及了一定量已开发建设的土地和社区。一方面,生态线的划定以及配套管理政策不同步导致了空间发展权分配不公平,刚性管控、弹性过小的管理方式使得社会资本难以进入,“压制”甚至是几乎“剥夺”了社区发展的权利。自上而下的管理要求和自下而上的发展诉求存在明显矛盾。另一方面,由于生态线内社区面广量大,缺乏大量经济支持的全面物质空间改造模式难以推行,大部分社区无法得到合理的补偿安置。而生态线内刚性、严格的土地管控政策又严重影

响了线内社区原有的产业发展路径、经济收益和生活模式,给原社区居民的生产生活造成了很大的负面影响。此外,除生态价值之外,其他价值(如社会价值)也尚未得到有效发挥<sup>[9]</sup>。于是,生态线政策陷入了既无法完全实现生态保护目标,又影响社会公平的双重困境之中。

关于解决上述现实困境,促进生态线内社区的改造,目前尚没有较好的理论解释和支撑(博弈论、契约论等在实际问题的解决过程中并没有取得很好的效果),因此本文尝试引入新制度经济学中交易成本的视角,以深圳市为例,剖析当前生态线内社区改造存在的问题及产生的原因,并基于交易成本理论提出对应的生态线内社区改造策略,以期为其它城市的相关研究提供参考和借鉴。

## 1 文献综述

生态线规划是典型的“理论落后于实践”的实例,从理论到实践明显准备不足。尽管它陆续被接受并已成为一种保护城市生态环境和提升生态环境质量的有效手段,并得到了社会的广泛拥护和认可<sup>[10-11]</sup>。但是,国内对生态线相关问题的研究仍停留在起步阶段。国内学者在深圳市生态线划定(2005年)之后,陆续对生态线划定方法、管理思路、补偿策略和监督机制等问题进行了一些思考和研究。盛鸣针对深圳市生态线实施和管理过程中面临的挑战和存在的问题,从宏观层面指出了生态线存在的管理精细化不足等问题,指出需要加快完善配套政策的制定<sup>[12]</sup>。孙瑶等对生态线实施效果进行了反思式总结,从国外的经验总结提出了多种保护共赢策略<sup>[13]</sup>。邹兵指出尽管深圳生态线在实施过程中不断受到冲击,遇到各种困难,但其理念深入人心、政策受到拥护,可被认为是城市规划转化为公共政策的成功案例<sup>[7]</sup>。李建学等认为深圳生态线是“多规整合平台”和下层规划的核心依据,指出它的管理逐步从纯粹的技术管理转变为公共治理,并从公共治理的角度构建了生态线管理政策优化的框架<sup>[14]</sup>。周岱霖反思了深圳和武汉的生态线管控制度,

指出分而治之的管理模式、粗放式的线内建设指引和允许建设项目划分以及生态补偿制度缺位是目前困扰我国城市生态线管控的主要问题<sup>[15]</sup>。孙瑶和马航以深圳大鹏半岛为例,探讨了生态线内村落的实际更新路径,指出更新特点主要表现在村落与生态控制区的空间贯通、“非增量”的村落整体空间改造、功能业态控制与景观营造三个方面,并对比了旅游开发对村落产业结构和村民福利的影响<sup>[16]</sup>。李明晶总结了生态线划定的思路:“先底后图”的生态格局构建方式、三值(约束值、经验值和预测值)综合的用地规模确定方式和“分类—分级”的生态红线管理体系,并以肇庆市生态线规划为例,展示了生态线划定方法的应用<sup>[17]</sup>。陈伟劲等以山东省威海市为例,总结了宜居城市生态线规划的思路 and “多规融合、一张蓝图、上下联动、共划共管”的管理方法,指出了挖掘生态空间的复合价值的必要性<sup>[18]</sup>。

社区规划方面,现有研究主要集中在旧城区改造中存在的问题分析<sup>[19]</sup>、改造模式<sup>[20-21]</sup>、实施过程的多元主体博弈<sup>[22]</sup>和公众参与<sup>[23-24]</sup>等方面。当前学术界的总体认识是:面对旧社区存在的复杂问题,社区改造需要重视转变规划管理部门的管理职责,引入社会资本,建立社区规划师制度<sup>[22, 24]</sup>,明晰产权<sup>[19]</sup>,注重社区参与和社会公平<sup>[20, 23]</sup>等策略,这对生态线内的社区改造实践提供一定的参考和借鉴。

为实现生态线的生态效益,地方政府逐渐对线内社区进行更新改造,包括逐步搬迁居民点、清退生态影响较大的项目、原址生态化改造等。但是,生态线内社区改造的相关研究(如方法路径、补偿机制、社区参与和空间效应等)却付之阙如。现有相关研究大部分以生态线政策或者一般的社区改造为研究对象,却较少实现二者结合,仅有林浩韬等从内容、定位、编制和实施四方面构建了生态线内社区规划的框架体系<sup>[25]</sup>。然而,较之普通的社区改造,生态线内社区的改造更强调生态地区的保护和开发控制以及充分结合地区本身发展诉求和实施层面的可操作性,如何解决生态线政策实施过程中的线内社区的改造问题值得进一步研究。

## 2 深圳市生态线内社区的特征

生态线内社区更新改造是生态控制和社区发展的焦点与冲突点,在最早进行生态线控制的深圳表现得最为典型。截至2015年5月,深圳市共有312个社区全部或部分位于生态线内,其中全部位于线内的社区有12个,80%及以上面积位于线内的社区有45个,50%及以上面积位于线内的社区有140个,50%以下社区面积有172个。它们由原农村社区转化而来,是快速城市化进程所造成的转型社区<sup>[25]</sup>。林浩韬等将生态线内社区的特征总结为土地权属问题复杂、产业类型低端、社会结构多元、管理体系不明确<sup>[25]</sup>,但其忽略了生态线内社区的其他特征(如居民收入模式和现实建设情况)。总结梳理现有研究,本文从空间结构、社会结构和经济结构出发,将深圳市生态线内社区特征总结为空间结构破碎化、社会结构复杂化和经济结构单一化。

### 2.1 空间结构破碎化

空间结构破碎化指土地权属破碎化和实体建设空间破碎化。

土地权属破碎化:虽然名义上土地已由集体转为国有<sup>①</sup>,但由于补偿不到位,大量土地征转手续并未完善,许多土地实际仍掌握在原社区手中,导致土地权属模糊不清、错综复杂。这一现象在原特区以外的区域更为严重。

实体建设空间破碎化:多由原农村居民点转制而来。在快速城市化进程中,这类农村居民点凭借低廉的租金优势和集体用地特殊的管理优势吸引了大量外来人口和产业涌入,这些农村居民点以特有的自下而上的方式进行城市化。受经济利益刺激,这类城市化建设存在明显的短期行为,造成了违法建筑遍地开花的空间形态,形成了典型的城中村面貌。

### 2.2 社会结构复杂化

社会结构复杂化指社会关系结构复杂化和社会组织结构复杂化。

社会关系结构复杂化:大量的劳动密集型产业(如“三来一补<sup>②</sup>”加工制造业)涌入,加之廉价住房的吸引,使得线内社

区成为了外来人口的高密度聚集区,如深圳水源三村的外来人口比例达到了95%。作为典型的自下而上的城市化地区,这类社区本身具有原农村集体传承而来的自组织体系,存在一个相对封闭的“村社共同体”<sup>[26]</sup>,而外来人口的涌入则冲击了原有的社会组织结构,在其之上建构了一层基于经济关系的社会网络,使得社会结构趋于复杂化。

社会组织结构复杂化:深圳逐渐引入了居民委员会、社区工作站和股份公司“三驾马车”型管理模式。虽然名义上已由政府接管了原村庄的公共事务,但实际上各社区仍由村集体转化而来的股份公司管理。各社区仍为自负盈亏的经济实体<sup>[12]</sup>,需要继续负担沉重的集体经济。

### 2.3 经济结构单一化

经济结构单一化指产业结构单一化和收入结构单一化。

产业结构单一化:线内社区具有典型的“弱”生产空间的特征,其低廉的租金和劳动力价格吸引的多是低端生产型企业和低端旅游业,附加值极低。例如,水源三村的企业主要经营电子加工、五金加工、家具、服装加工等传统低端落后制造业<sup>[27]</sup>。

收入结构单一化:在生态线划定前,社区有较大的自由进行土地处置。高额的物业出租以及由此带来的集体股份分红刺激社区集体及原住民的收入结构逐渐转为以物业出租为主。较之耗时耗力、利润低廉的农业,以出租为主的收入形式使社区对此产生了极强的路径依赖,导致社区收入结构的单一化。

## 3 交易成本理论与生态线内社区的改造困境分析

深圳市在未完成土地确权的条件下便一次性划定生态线,“封死”土地的发展用途,反映出“指令型”、一元决策主导、轻视多元主体空间话语权和参与权的政策制定和产权私有化、利益多维分化的现实情况的矛盾。当时政策制定程序的“简化”直接导致了现时政策实施问题的“深化”。生态线划定之时,“轻视”和“牺牲”

多元主体的参与虽然保证了政策“制定”的效率,但无法保证政策“实施”的效率。自上而下、政府主导、政治逻辑绝对占优、“高效”的决策过程为自下而上、市场主导、市场逻辑相对占优的实施过程埋下了隐患,导致生态线政策实施低效、困难重重。下文以交易成本为切入点,重点以深圳大鹏半岛的生态补偿为例,对生态线内社区的改造困境和策略进行分析。

### 3.1 交易成本

#### 3.1.1 交易成本理论

交易成本(transaction cost)是新制度经济学的重要概念,由新制度经济学的鼻祖、诺贝尔经济学奖获得者罗纳德·哈里·科斯(Ronald H. Coase)于1937年所提出<sup>[28]</sup><sup>③</sup>,指的是达成一笔交易所要花费的成本,当然也包括买卖过程中所花费的全部时间和货币成本。具体而言,这部分成本包括界定、度量 and 保证产权的费用(即提供交易条件)、发现交易对象的费用、讨价还价的费用、订立交易和执行交易的费用、监督违约行为并对之制裁的费用以及维护交易秩序的费用等。正是通过“生产成本”和“交易成本”的区分,新制度经济学将传统经济学在成本问题分析中涉及的诸多外部因素(包括信息因素、垄断因素、风险因素和政府管制等)均纳入交易费用的分析范畴<sup>[29]</sup>。在交易成本政治学和经济学的中,交易可理解为“公共政策各领域合同的签订及其资源交换,而交易成本为区别于生产成本之外的交易时发生的‘摩擦成本’”。同时,有别于传统行政注重强制人治权力和干预,交易成本视角对政策工具的运用更注重互惠契约治理。把交易成本视角引入到生态线内社区的改造中来,发现改造过程中政府的诸多针对社区居民的政策活动本质上是一种交易,实现交易成本的最小化和收益的最大化是政府、社区居民以及开发商和其它主体的共同目标。

#### 3.1.2 交易成本的分类及影响因素

威廉姆森于1985年对交易成本进行了进一步的分类,分为事前与事后两大类,具体包括搜索成本、谈判成本和管理成本<sup>[30]</sup>。搜索成本指的是搜索一项商品或一项服务所花费的时间和金钱的成本。搜索

成本的比较基于以下原则：标准化的商品或服务，搜索成本低。独特的商品或服务，搜索成本高；谈判成本指的是在为一项商品或一项服务的权利转让、签订合同、进行谈判时所需要的成本。谈判成本的比较基于以下原则：当风险值和合作解的信息是公共的（双方），谈判变得简单容易；多方谈判且彼此分散时，谈判变得昂贵和困难；有敌意的和非理性的（过分强调自己的利益）谈判难以成功；管理成本指的是一项商品或一项服务进行权利转让的谈判完成后，需要时间来完成而产生的成本。管理成本的比较基于以下原则：协议执行时间短，易于观察，惩罚易于执行，管理成本就较低。

对于交易成本而言，影响交易成本的主要因素包括商品是否标准化、产权是否明晰、谈判的人数的多少、信息是否共享、侵犯协议的行为是否易于观察且惩罚容易执行，具体分类见表1。

### 3.2 整体的成本收益分析

生态线内社区的改造是政府与社区集体及原住民及其他参与改造的主体的交易行为。土地资产权利（使用权和收益享受权）则是交易的对象。对一般的城市更新改造而言，“土地红利”可惠及各主体（政府、开发商和居民），使得各主体容易产生一致的目标（图1），建立统一的行为准则。但是，生态线内社区的改造难以产生巨大的实体经济利益回报，却要面对高额的补偿费用和交易成本。

成本：社区改造成本分为两部分，即以土地产权转移为主的补偿费用以及交易过程中产生的交易成本。一方面，需要改造的生态线内社区面广量大，以土地产权为基础的补偿费用十分庞大。另一方面，需要改造的生态线内社区类型多样、独特性强，混乱的土地产权、破碎化的土地利用形式增加了改造前期土地产权归属的信息搜集工作；庞大的人口数量、复杂的社会关系结构和组织结构以及非理性的补偿预期提高了政府、开发商与社区的谈判协调难度，增加了谈判成本；生态线政策严苛的管理要求与实际上社区居民由于生活发展需求进行的各种违法建设行为，增加了政府

的管理成本。因此，改造的交易成本非常高（多数研究忽视了它的存在）。

收益：由于政府严格控制生态线内的建设活动，明确规定线内可发展的产业类型仅为与生态环境保护相适宜的重大道路交通设施、市政公用设施、旅游设施、公园、现代农业和教育科研等，故生态线内社区改造受制于此，房地产开发和大型工业园区建设等回报率较高的改造路径被排除在外，导致线内社区改造难以带来巨大的实体经济利益回报。

因此，从整体的角度来看，生态线内社区的改造难以产生巨大的实体经济利益回报，却要面对高额的补偿费用和交易成本。在“成本—收益”极度不均衡下，各主体按照“理性经济人”的原则，导致生态线内社区改造进程陷入僵局，难以平衡经济发展、生态保护和社会公平。因此，巨大的“成本—收益”缺口使得社区改造难以持续。

### 3.3 各主体的成本收益分析：以大鹏半岛生态补偿为例

#### 3.3.1 政府

在生态线内社区改造问题上，政府是最关注生态价值和政治价值收益的主体，这也是其在价值取向趋向多元的宏观背景下作为“理性经济人”的反映。城市生态环境的提升在一定程度上能提高市民满意度与城市竞争力，政府也能因此获得间接收益，比如在淘汰约160家低端落后、环境污染较大的企业后，大鹏半岛环境空气质量优良率达到97.5%，PM2.5平均值下降近20%。但是，在现有的制度框架下，政府不得不成为生态线内社区改造的唯一主导。政府需要负担改造过程中的各种费用，包括以土地产权为基础的生态补偿费用以及大部分、难以量化的交易成本（目前由政府负责谈判、协调、管理等工作），其中自大鹏新区生态补偿落实以来，已累计发放生态补助资金超过16亿元，16 652名原村民直接受惠于此。由于政府面对的改造成本远超过其所能承受范围，政府只能要么采取强制性的政策手段（刚性管控），要么仅改造局部、成本较低的社区。而其余社区只能暂时被搁置一旁，改造进程遥遥无期。大鹏新区因为位于深圳东部，经济发展

以旅游业为主，生态用地分布广泛，改造成本较低，因而被作为深圳生态补偿试点，并已出台有限的生态补偿方案；相比之下，位于宝安、龙华、龙岗等改造成本较高地区的生态控制线内社区的补偿方案仍然迟迟没有出台。

#### 3.3.2 社区集体及原住民

在现有制度下，社区集体及原住民的唯一的生态改造收益来源，就是政府的货币化生态补偿，例如大鹏新区的原住民可享受每人每月1 000元的生态补偿（2011年之前为500元标准），另一方面虽然生态改造可以提升社区的生态环境质量和社区品质，但是这种收益并不是原住民最为看重的收益。在社区改造中，社区集体及原住民的成本主要是现有土地使用的机会成本，即社区若利用现有生产要素（土地、空间、建筑等）能够产生的经济效益以及少量的配合政府社区改造的交易成本，比如以大鹏新区生态线内的双坑、洋稠及平铺等社区在生态控制线划定之前可以依靠出租社区的集体物业（包括厂房、商铺等）获得经济收益。然而，由于政府无法

表1 影响交易成本的因素

Tab.1 factors influencing transaction costs

交易成本低	交易成本高
标准化的商品或服务	特殊的商品或服务
清晰、简单的产权	模糊、复杂的产权
谈判方少	谈判方多
友好的谈判方	敌意的谈判方
熟悉的谈判方	不熟悉的谈判方
理性行为	非理性行为
即时交易	延时交易
没有偶然因素	很多偶然因素
监管成本低	监管成本高
廉价的惩罚	昂贵的惩罚

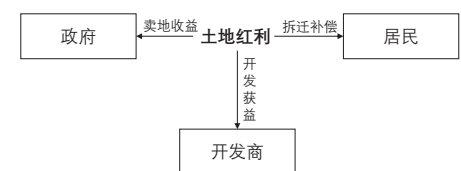


图1 一般城市更新改造的合作博弈

Fig.1 cooperative game of traditional urban renewal

给予与经济收益的损失相匹配的、足够的生态补偿,加上生产生活受到影响,线内社区集体与原住民开始了漫长的抗争活动。虽然政府每年都依靠卫星遥感技术对线内违法建设行为进行监测,严格清退违建建筑,遏制违法建设行为,但线内地区部分违建建筑仍在增加,这进一步增加了政府的管理成本。违法建筑的屡禁不止也反映出生态线划定的历史问题和管理上的困难。

### 3.3.3 开发商及其他利益主体

生态空间的经济价值近年来逐渐受到重视,社区改造能产生一定收益预期。大鹏半岛有着较为丰富的文化旅游资源,几乎所有沿海的村落都被列入“有较高保护价值的自然历史村落”,因而更成为开发商眼中的香饽饽。例如,2012年京基地产介入,欲将诸多村民的民俗客栈悉数拆迁建设成为集旅游、娱乐、居住为一体的高端度假村,然而由于与村民之间补偿标准存在极大的异议,遭到村民的激烈反对,使得开发商的计划难以顺利实现。实际上,现有生态线内社区管控政策模糊不清,产权状况错综复杂,生态产业仍处于初级发展阶段,导致开发商难以产生良好的收益预期。从成本上看,市场中其他利益主体介入的成本取决于具体的制度设计(或者说是合约方式),但就目前一般的城市更新改造实施情况来看,开发商要承担一定比例的补偿安置费用以及交易成本。此外,对于生态线内社区改造,开发商可能还需要承担一定的生态修复工作。

因此,高额的交易成本与难以评价的收益回报水平阻碍了社会资本的进入,少数介入开发的资本也多是以生态环保之名,行违法建设之实,如近期屡屡曝光的麻勘村环保产业园即是典型的反面案例。开发商进驻意愿不强、动力不足,无法为政府分忧解难。政府需要独自面对改造中复杂的权属问题、安置问题等,进一步增加了政府的经济和政治压力。

## 4 生态线内社区的改造策略

生态线内的社区改造具有一定特殊性和复杂性,不仅需满足当前生态规划中生

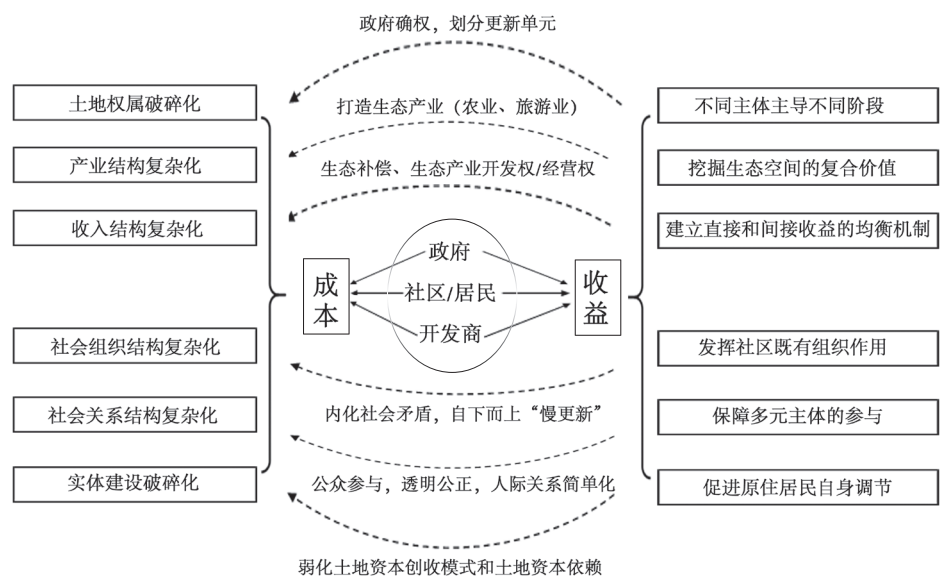


图2 生态线内社区改造策略

Fig. 2 strategies of transformation of communities within ecological control line

态红线的硬性要求,同时亦要考虑社区历史遗留问题,满足社区居民经济发展的诉求。因此,结合上述深圳市生态线内社区的基本特征和改造困境分析,基于交易成本的视角,本文对生态线内社区改造的困境剖析提出如下改造策略和思路(图2)。

### 4.1 不同主体主导不同阶段

基于各主体成本与收益的不均衡,“政府主导、社区自发、逐步更新”的改造原则可能更适合生态线内社区的改造。在改造初期,以政府主导为主:政府协同股份公司先期投入一定资金完成部分土地清退、产权确权、生态恢复、更新单元划分等工作,以便于生态空间的价值挖掘,形成“保护—开发—经营”的良性循环。此外,政府将不在生态敏感范围、不破坏生态格局、拥有发展强度较高、成片社区的地区调出生态线,为社区的发展“松绑”和“解锁”,并进行异地置换,调入现状条件好、邻近生态线的非城市建设用地,以转移空间发展权,并维持生态线内土地面积不减(即占补平衡)和保持生态空间结构。政府需要通过动态调整和局部优化来完善改进生态线政策和维护其合理性<sup>[4]</sup>,将宏观的生态格局控制具体到微观的具体地块优化调整。而到了改造中后期,则应以各社区

和开发主体为主,充分发挥社区的自主管理能力,减少政府管理成本,逐步实现线内社区的生态化改造。

### 4.2 挖掘生态空间的复合价值

“生态系统利用是最好的生态保护”<sup>[31]</sup>。生态空间的价值近年来随着宏观价值取向转变(以城乡生态宜居为首要目标)以及产业绿色化发展逐渐引起人们的重视<sup>[32-35]</sup>。生态线内的空间并非均质,故对生态线的管理也不应仅仅是简单的“一刀切”——“圈地禁建”<sup>[36]</sup>(或“圈地限建”),而应实现“精细化”“差异化”,即结合各地的实际情况,因地制宜,对生态空间进行合理分区,进行精细化和差异化的管理<sup>[1]</sup>。通过打造具有特色的观光游憩、乡村旅游、休闲度假、自然体验、文化创意和教育科研的空间,全面拓展资源的利用方式来更好地发挥生态空间的复合价值,例如位于龙华观澜街道的大水田社区是深圳为数不多的保留客家文化和完整旧村建筑的村落,通过开发其旅游观瞻文化价值,并结合传统版画手工艺实现了文化创意产业与生态保护的完美结合。香港于20世纪70年代进行的生态保育区与城市社区的功能互补的建设可为生态线内社区的改造提供良好的借鉴。同时,对于生态、区位条件较好的线内

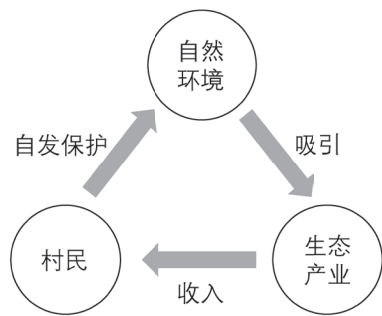


图3 生态线内社区改造的良性循环

Fig.3 virtuous circle of community transformation within ecological control line

社区在改造动力方面拥有很大的优势，故可充分调动这类社区居民改造的积极性，加快社区产业的升级转型，形成“良好的生态环境—生态产业入驻—新的集体收入—居民自发保护生态环境”的良性循环（图3），发挥社区的自主管理能力。

#### 4.3 建立直接和间接收益的均衡机制

直接收益和间接收益的均衡机制是指既满足线内社区短期的直接利益需求，又能为政府创造更多长期的间接收益，以实现生态空间的综合效益。具体做法如：在土地生态价值评估的基础上，给予社区集体一定比例的生态产品（农家乐、现代农庄等）开发权，帮助引导社区产业转型发展，社区则需要协助完成剩余土地的生态修复工作；建立合理的开发权转移制度或线外土地的容积率奖励等激励机制作为线内生态管控的生态补偿与征地补偿；引入市场化的改造模式，给予社区集体一定比例的生态开发收益权与经营权或以留存物业的方式作为征地补偿，解决社区的长期收益问题。例如，大鹏街道生态线内的东村、田心村等村通过统筹规划，打造大鹏街道东片区5A人文田园景区，实现了社区收益的长期化和稳定化。

#### 4.4 发挥社区既有社会组织的作用

生态线内社区多由城市化转制而来，拥有良好的社会资本基础，应充分利用其原来的基层自治体系、传统的“村社共同体”，以内化社会矛盾，降低社会成本。在改造的谈判过程中，应采取以与社区既有社会组织谈判为主，与社区居民谈判为辅，

由社区组织负责社区居民内部协商的谈判策略。谈判对象的减少以及内部合意的达成有助于减少改造的谈判成本。此外，为了减少后期社区运营的管理成本，考虑到社区居民对于原村集体仍具有很强的依赖性，为了逐步实现其向市民化的转变，仍需充分发挥社区集体的作用。按照社会福利论的视角，原村民的社会网络有助于原村民的福利保障。近年来，以尊重历史遗留问题的“慢更新”的改造方式也成为了主流。因此，充分利用既有社会资本的自下而上的更新改造方式显得更为合理，具体可参考日本古川町社区营造案例。

#### 4.5 保障多元主体的参与

建立程序，对多元主体的参与进行制度性保障，确保多元主体的平等参与，促进多元主体共同发声以影响公共事务的决策，能够避免制度权力陷阱导致的公众参与流于形式和成为表面文章而无法达到参与的目的，并保证生态线调整的科学合理性和空间公平性。值得注意的是，生态线内社区的公众参与不能照搬城市中公众参与的实现途径。原因是其或多或少具有原农村集体传承而来的自组织体系，有着相异于一般的城市居民（“原子化个体”）的行为逻辑<sup>[37]</sup>。

#### 4.6 促进原住民自身调适

生态线内社区居民作为生态空间的使用者，不应仅仅以经济利益为唯一导向，还应意识到生态线划定对城市可持续发展的多重意义以及其带来的非经济方面（如生态、社会）的正外部性。比如，生态线划定后，上岭排村的污染企业陆续迁出，使得居民生活和居住环境得到了极大的改善。居民不能一直固守着土地资本化的传统创收模式（出租房屋+股份分红），而应提升个人素质，增强生活技能，寻找其他的收入来源（如有机绿色农业），减弱对土地资本的依赖，提高在就业市场的竞争力。

## 5 结论

对于土地资源日益紧张，生态资源日益重要的国内大城市而言，生态线的划定

及管理是着眼长远效益的重要举措，但生态线的划定极易带来复杂的产权纠纷和严重的历史问题。巨大的改造成本和低水平的经济收益使得生态线内社区改造已面临着既无法完全实现生态保护的目标又影响社会公平的双重困境。

作为最早实行生态线政策的城市，深圳的问题很具有代表性。本文以此为研究对象，剖析了生态线内社区的特征，总结了现阶段生态线内社区改造的困境在于改造交易成本过高以及改造的收益与成本缺口巨大，并基于新制度经济学的交易成本视角提出了生态线内社区的改造策略，以期更好地推进社区改造，实现线内生态价值与社会经济价值的综合优化，并为其他实施类似政策的城市提供借鉴和参考。

感谢四川省自然资源厅王旭博士和重庆大学建筑城规学院高银宝博士对本文提出的宝贵意见。

#### 注释：

- ① 早在20世纪90年代，深圳就开始进行城市化改制，并于1992年完成了原特区内国有土地的转制。2004年，为解决“无地可用”的困境，深圳以法定图则全覆盖的方式，将特区外土地转化为国有用地。经过1992年和2004年两次城市化改制，深圳市全部土地转为国有用地，实现高度城市化，但同时带来了主观城市化、建设用地失衡等一系列问题。
- ② 三来一补是出现在改革开放初期的一种企业贸易形式，指来料加工、来件装配和补偿贸易。深圳市该产业的出现与临近香港有着极为紧密的联系。
- ③ 科斯并未直接提出“交易成本（transaction cost）”，而是提出与交易成本意涵相同的概念——运用价格机制的成本（the cost of using the price mechanism）。

#### 参考文献：

- [1] 王旭，万艳华，宋皓杰，等. 新马克思主义视角下中国新型城镇化的本质特征剖析[J]. 规划师, 2017, 33(2): 110-116.
- [2] 深圳市城市规划设计研究院. 转型之路——我们的实践与思考[M]. 上海: 同济

- 大学出版社, 2015.
- [3] JUN M J. The effects of Portland's urban growth boundary on urban development patterns and commuting[J]. *Urban Studies*, 2004, 41(7): 1333-1348.
- [4] 刘海龙. 从无序蔓延到精明增长——美国“城市增长边界”概念述评[J]. *城市问题*, 2005(3): 67-72.
- [5] 张润朋, 周春山. 美国城市增长边界研究进展与述评[J]. *规划师*, 2010, 26(11): 89-96.
- [6] 沈思思, 陈健, 耿楠森, 等. 快速城镇化地区的城市开发边界划定方法探索——以榆林市为例[J]. *城市发展研究*, 2015, 22(6): 103-111.
- [7] 邹兵. 增量规划、存量规划与政策规划[J]. *城市规划*, 2013(2): 35-37.
- [8] 刘超. 生态空间管制的环境法律表达[J]. *法学杂志*, 2014, 35(5): 22-32.
- [9] 盛鸣. 新时期深圳市绿色空间规划与管理的新思维[J]. *规划师*, 2012, 28(2): 70-74.
- [10] 张浪, 姚凯, 张岚, 等. 上海市基本生态用地规划控制机制研究[J]. *中国园林*, 2013(1): 95-97.
- [11] 王国恩, 汪文婷, 周恒. 城市基本生态控制区规划控制方法——以广州市为例[J]. *城市规划学刊*, 2014(2): 73-79.
- [12] 盛鸣. 从规划编制到政策设计: 深圳市基本生态控制线的实证研究与思考[J]. *城市规划学刊*, 2010(S1): 48-53.
- [13] 孙瑶, 马航, 邵亦文. 走出社区对基本生态控制线的“邻避”困局——以深圳市基本生态控制线实施为例[J]. *城市发展研究*, 2014, 21(11): 11-15.
- [14] 李建学, 宋立新. 从技术管控到公共治理: 城市生态控制线的管理政策优化初探——以深圳市基本生态控制线管理政策为例[C]//中国城市规划学会. 城乡治理与规划改革——2014中国城市规划年会论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 2014.
- [15] 周岱霖. 特大城市生态控制线管控制度的探索与思考[J]. *城市观察*, 2015(3): 164-169.
- [16] 孙瑶, 马航. 生态管控区内旅游村产业转型与空间更新研究——以深圳大鹏半岛半天云村和沙鱼涌村为例[C]//中国城市规划学会. 新常态: 传承与变革——2015中国城市规划年会论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 2015.
- [17] 李明晶, 刘洁贞, 李颖, 等. 新型城镇化背景下生态控制线划定与管控方法——以肇庆市生态控制线规划为例[J]. *规划师*, 2015, 31(9): 51-55.
- [18] 陈伟劲, 周祥胜, 杨嘉. 面向宜居城市建设的生态控制线规划[J]. *规划师*, 2015, 31(6): 133-8.
- [19] 刘宣. 快速城市化下“转型社区”空间改造的障碍——广州、深圳案例[J]. *地理研究*, 2010, 29(4): 693-702.
- [20] 黄静, 王铮铮. 上海市旧区改造的模式创新研究: 来自美国城市更新三方合作伙伴关系的经验[J]. *城市发展研究*, 2015, 22(1): 86-93.
- [21] 万婷, 李立杨. 单位社区复兴改造规划模式与实践——以哈尔滨电气集团社区改造为例[J]. *规划师*, 2015, 31(S1): 90-93.
- [22] 邹艳丽, 白梦圆. 老社区改造决策中的多元主体博弈与平衡——以北京市某社区改造为例[J]. *规划师*, 2015, 31(4): 48-54.
- [23] 王浪, 李保峰. 旧城改造的公众参与——武汉同丰社区个案研究[J]. *规划师*, 2004, 20(8): 90-92.
- [24] 许志坚, 宋宝麒. 民众参与城市空间改造之机制[J]. *城市发展研究*, 2003, 10(1): 16-20.
- [25] 林浩韬, 徐逸伦, 杨林川, 等. 深圳市生态控制线内社区规划研究[J]. *规划师*, 2017, 33(2): 131-136.
- [26] 李志刚, 于涛方, 魏立华, 等. 快速城市化下“转型社区”的社区转型研究[J]. *城市发展研究*, 2007(5): 84-90.
- [27] 黄伟坚. 高度城市化背景下“生态管制社区”转型发展研究——以深圳为例[C]//中国城市规划学会. 多元与包容——2012中国城市规划年会论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 2012.
- [28] COASE R. The nature of the firm[J]. *Economica*, 1937, 4(16): 386-405.
- [29] 邹兵. 交易成本理论: 一个研究乡镇企业空间布局的新视角[J]. *城市规划学刊*, 2001(4): 8-11.
- [30] 湛中林, 严强. 交易成本视角下政策工具失灵的根源与对策[J]. *南京社会科学*, 2015(8): 86-92.
- [31] 顾朝林, 马婷, 袁晓辉, 等. 限建区规划研究——以长株潭绿心规划为例[J]. *城市规划学刊*, 2010(4): 15-21.
- [32] 贾锐针. 新型城镇化下绿色基础设施规划研究[J]. *西部人居环境学刊*, 2015, 30(3): 122-123.
- [33] 陈霁雯, 韦娅, 朱志军. 广州海珠生态城生态安全格局的基础构建研究[J]. *西部人居环境学刊*, 2015, 30(4): 43-47.
- [34] 徐磊青. 恢复性环境、健康和绿色城市主义[J]. *南方建筑*, 2016(3): 101-107.
- [35] 臧鑫宇, 王峻, 陈天. 绿色视角下的生态城市设计理论溯源与策略研究[J]. *南方建筑*, 2017(2): 14-20.
- [36] 伍炜, 吕晓蓓. 对生态线资源认识与利用的几点思考[J]. *中国园林*, 2009(3): 74-78.
- [37] 王旭, 黄亚平, 贺雪峰. 乡村社会关系网络与中国村庄规划范式的探讨[J]. *城市规划*, 2017(7): 9-15.

#### 图表来源:

图1-3: 作者绘制

表1: 湛中林, 严强. 交易成本视角下政策工具失灵的根源与对策[J]. *南京社会科学*, 2015(8): 86-92.

收稿日期: 2018-09-11

(编辑: 田洁)