

# 广州市城市更新的影响因素及多元路径识别\* ——基于推拉理论的分析框架

## Influencing Factors and Multi-Path Identification of Urban Renewal in Guangzhou: An Analytical Framework Based on Push-Pull Theory

黄海贤 李景刚 叶楠 刘轶伦 HUANG Haixian, LI Jinggang, YE Nan, LIU Yilun

**摘要** 基于推拉理论,从推力因素(人口拥挤压力、土地利用压力)、拉力因素(新质生产力、土地出让收益)和约束因素(更新成本、政府治理能力)3个维度构建城市更新驱动机制分析框架,并运用fsQCA方法进行实证检验。研究发现:新质生产力、土地出让收益、更新成本、政府治理能力和土地利用压力是驱动城市更新的核心条件;广州市城市更新可归纳为新质生产力拉动型、土地出让收益拉动型、更新成本约束型和土地利用压力推动—政府治理能力约束型等4条路径。因此,因地制宜推进城市更新,实施精准化治理策略极为必要,并要重视新质生产力发展给城市更新带来的机遇,健全资金投入保障与激励机制,完善多元主体协同治理机制,不断提升政府治理能力。

**Abstract** Based on the push-pull theory, this paper constructs an analytical framework for the driving mechanisms of urban renewal from three dimensions: pushing factors (population congestion pressure, land use pressure), pulling factors (new quality productive forces, land transfer revenue), and constraint factors (renewal cost, government governance capacity). It then conducts an empirical test using fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis (fsQCA). The study finds that new quality productive forces, land transfer revenue, renewal cost, government governance capacity, and land use pressure constitute the core conditions driving urban renewal. Urban renewal in Guangzhou can be categorized into four configurations: the new quality productive forces-driven type, the land transfer revenue-driven type, the renewal cost-constrained type, and the land use pressure-driven & government governance capacity-constrained type. Therefore, it is imperative to promote urban renewal tailored to local conditions and implement precise governance strategies. Priority should be given to seizing the opportunities brought by the development of new quality productive forces, strengthening financial investment guarantees and incentive mechanisms, improving the collaborative governance mechanisms among multiple stakeholders, and continuously enhancing government governance capacity.

**关键词** 城市更新;驱动机制;推拉理论;fsQCA

**Key words** urban renewal; driving mechanism; push-pull theory; fsQCA

文章编号 1673-8985 (2026) 01-0106-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20260114

### 作者简介

黄海贤

华南农业大学公共管理学院

李景刚 (通信作者)

华南农业大学公共管理学院

自然资源部华南热带亚热带自然资源监测重点

实验室 广东土地制度与乡村振兴研究院

副教授,硕士生导师, ljj-2002@scau.edu.cn

叶楠

华南农业大学公共管理学院 硕士研究生

刘轶伦

华南农业大学公共管理学院

自然资源部华南热带亚热带自然资源监测重点

实验室 广东土地制度与乡村振兴研究院

副教授,硕士生导师

### 0 引言

2025年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于持续推进城市更新行动的意见》,强调“转变城市开发建设方式,建立可持续的城市更新模式和政策法规,大力实施城市更新”。广州市是国内率先开展城市更新行动

\*基金项目:国家自然科学基金面上项目“城市更新的生态系统服务与生态福祉效应研究”(编号42471288);国家自然科学基金面上项目“基于可解释地理人工智能的城镇低效用地演变机制及多尺度空间优化研究”(编号42571317);广州市哲学社科规划课题“广州科学有序实施城市更新行动的创新路径——基于推拉理论的分析框架”(编号2023GZYB38);广州市哲学社科规划课题“数智驱动的广州城镇低效用地再开发的多尺度协同空间决策研究”(编号2025GZYB25)资助。

的城市之一,其进程已步入法制化、规范化和常态化阶段<sup>[1]</sup>。2024年,广州市先后出台《广州市城市更新专项规划(2021—2035年)》和《广州市城中村改造条例》,通过分区分类施策和完善法治框架,力求在公共利益与多方权益间寻求平衡。然而,随着易拆迁、增值空间大的项目逐渐完成,广州市城市更新进程一度陷入停滞,且呈现显著空间分异:中心城区如天河、越秀项目推进缓慢,外围城区如白云、花都、增城效率偏低<sup>[2]</sup>,而黄埔的推进规模领先、成效突出。各区域不同的更新进程凸显其背后驱动机制的复杂性与差异性,亟待深入解析。

城市更新具有长期性、多尺度、跨领域等复杂特性,其驱动机制研究呈现多元视角。国外研究主要基于地租理论分析市场主导的城市再开发过程,并关注社会功能与政治权益等因素的影响<sup>[3]</sup>。相较之下,我国城市更新的驱动力涵盖政策调控(如土地政策与空间规划)、经济激励(如产业发展与土地租金)、人口结构、就业状况、社会需求(如环境质量、设施便利性、体育文化)等多个层面<sup>[4]98, [5-7]</sup>。不难发现,现有研究多侧重于推力或拉力单一维度的分析,对多因素协同推进城市更新的作用机理探讨仍略显不足,尤其是除了促进城市更新进程的正向因素以外,其实也有阻碍城市更新进程的负向因素。然而,现有的分析框架鲜有涉及,也无法系统解释城市更新的复杂驱动过程。因此,亟需重构新的分析框架。城市更新本质上是城市空间与功能“迁移”或“转变”的权衡过程,涉及多元主体间的策略互动与利益协调,这种驱动过程与推拉理论的分析框架相似。该理论源于Ravenstein<sup>[8]</sup>的人口迁移研究,认为人口迁移决策是两种不同方向的力相互作用的结果,包括促使迁移的推力因素和阻碍迁移的拉力因素<sup>[9]</sup>,现已被拓展应用于市场营销行为<sup>[10]96</sup>、公共政策过程<sup>[11]</sup>等领域,对个体或组织行为决策机制有极强的解释力。

有鉴于此,本文以广州市作为研究对象,尝试引入推拉理论框架系统,探究驱动城市更

新绩效形成及其空间异质性的内在驱动机制,识别组态路径,以期理解城市更新的空间重塑过程提供新的理论视角,并为未来有效推进城市更新进程和提升城市更新成效提供政策的理论支点。

## 1 理论分析

推拉理论为解析迁移或转变行为提供了经典分析框架。在人口迁移研究中,推力指促使个体离开原居住地的消极因素,如对生活环境不满意、就业机会匮乏等;拉力指吸引个体迁往新居住地的积极因素,如更优的薪酬、更好的公共服务等。同时,也存在阻碍或促进迁移发生的中间障碍条件,如迁移成本、社会关系网络和习惯性等约束因素<sup>[10]98</sup>。这三类力量的博弈决定了最终的迁移过程。

城市更新作为政策力、经济力与社会力等综合作用的结果,推拉理论框架同样适用于对城市更新驱动力的分析(见图1)。推力体现为人口拥挤、土地低效利用等倒逼更新的压力,拉力来自新质生产力发展、土地出让收益等正向激励。在不同阶段,推力与拉力时而替代、时而互补,共同推进城市更新的实施。与此同时,城市更新还受到一些约束因素的调节作用,例如政府治理能力<sup>[12]</sup>、更新成本等,显化或抑制推拉力作用效果。政府、市场与社会等多元主体在三力作用场域中,所处位置、受影响程度及行为逻辑均存在系统性差异,深刻塑造了城市更新的进程差异与

空间格局<sup>[13]</sup>。

### 1.1 城市更新的推力因素

#### 1.1.1 人口拥挤压力

人口快速增长导致对土地资源的需求激增,然而在城镇化高速发展的浪潮中,人口与土地城镇化存在着失衡的困扰<sup>[4]97</sup>。以广州市为例,2014—2024年,常住人口增幅(45.1%)显著高于建成区扩张增幅(36.3%)。人口过度集聚引发基础设施超载、交通拥堵、环境质量下降等问题<sup>[14]</sup>,既有的城市空间结构难以承载持续增长的压力,更新改造势在必行。

在此背景下,政府面临公共服务供给不足与治理难度加大的压力,亟需通过城市更新优化空间资源配置;开发商作为市场主体,更加审慎地评估高密度地区更新项目的收益与成本,以决定其参与意愿与投资策略<sup>[15]</sup>;居民则普遍关注居住品质改善与环境提升。三方诉求交织共同影响着高密度情境下城市更新的推进过程。

#### 1.1.2 土地利用压力

随着新增建设用地日渐稀缺,依赖增量扩张的发展模式难以为继,资源供给的刚性约束与城市发展的刚性需求之间的矛盾日益突出,倒逼地方政府更加注重存量用地再开发<sup>[16]</sup>。《广州市城中村改造专项规划(2021—2035年)》显示,未来15年广州建设用地供应量的年均增长率将低于过去10年水平,正式进入增量与存量并举的新时期。

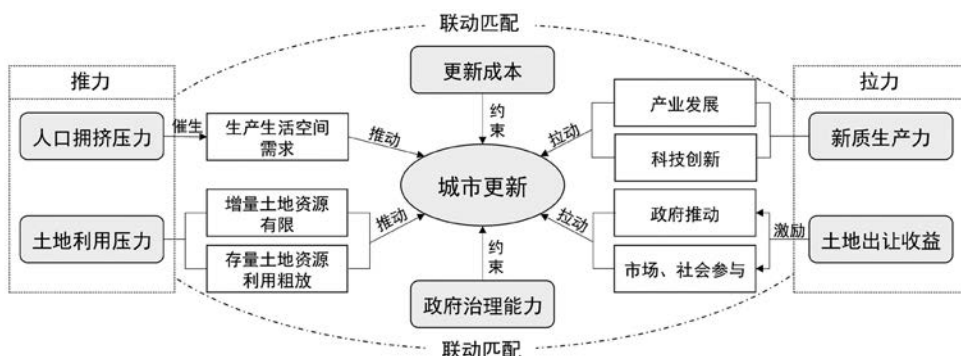


图1 推拉理论视角下城市更新的驱动机制

Fig.1 Driving mechanisms of urban renewal from the perspective of push-pull theory

资料来源:笔者自绘。

在此转型过程中,政府通过容积率奖励、税费返还等政策工具激励存量用地再开发<sup>[17][83]</sup>;开发商在增量业务受限背景下积极寻求业务转型,在规划和经济激励政策的引导下,积极参与城市更新;居民与土地权利人高度关注自身权益保障,期望通过更新实现居住改善与资产增值。这种由土地利用压力引发的多元主体互动,共同推动着城市更新路径的形成。

## 1.2 城市更新的拉力因素

### 1.2.1 新质生产力

新质生产力通过产业升级与科技创新为城市更新注入核心动力<sup>[16][24]</sup>。现有存量产业空间在结构布局、设施配置等方面已难以满足新质生产力的发展需求:一方面,产业空间供给不足且布局零散,无法满足新兴产业对集中连片空间的需求;另一方面,现有空间在土地性质、建筑形态等方面与新型产业要求不匹配,难以承载研发空间、中试基地等新型载体<sup>[19]</sup>。同时,科技创新集聚的高素质人才对工作、生活环境提出更高要求,推动了高品质居住区、现代化商业服务和优质公共空间的建设需求。

在此背景下,政府通过产业政策引导、空间规划创新和配套设施提升,积极推动存量空间的功能升级;开发商把握“工改工”“工改新”等更新机遇,既寻求政策支持,也看重长期稳定的资产收益<sup>[20]</sup>;原有企业与居民在空间重构过程中既面临资产增值机遇,也需应对就业结构调整和社区变迁的挑战。新质生产力通过驱动多方主体协同共治,深刻影响着城市空间转型与社会经济结构变革进程。

### 1.2.2 土地出让收益

在我国现行土地招拍挂制度下,地方财政对土地出让收益存在较高依赖。与西方相比,我国城市更新更具公共福利属性,政府在其中发挥主导作用。坚持“以人民为中心,全面践行人民城市理念”是我国城市更新工作的基本要求,然而更新过程中资金难以平衡

亦是不争的事实。政府既依靠社区经营与功能置换力求资金平衡,也会权衡产业潜在税收和土地出让收入<sup>[21]</sup>。随着土地出让获利空间收窄,城市更新模式逐步由政府主导向多元合作转型。

在此过程中,政府通过土地出让金返还、减免等经济手段激励多方参与<sup>①</sup>;市场主体基于成本收益分析,更倾向选择享有政策优惠的更新项目;土地原产权人因预期有更优厚的安置补偿而积极配合,有效降低协商成本,提升项目实施效率<sup>[17][84]</sup>。此外,部分土地出让收益被用于改善社区公共服务,使居民共享更新红利。这种以土地收益为纽带的激励机制有效促进了城市更新向多元合作模式转型。

## 1.3 城市更新的约束因素

### 1.3.1 更新成本

更新成本作为重要约束因素,直接影响项目的可行性评估与决策门槛,当其超过特定阈值时可能导致项目推迟、规模缩减甚至方案调整。同时,成本水平也决定了资金筹集难度,推动形成差异化的融资模式与实施路径<sup>[22]</sup>。更重要的是,更新成本促使各方建立成本管控与分担机制,通过政策支持与流程优化寻求成本效益平衡点<sup>[23]</sup>,在不同程度上影响城市更新进程。

在成本约束下,政府需权衡财政能力与公共服务供给,通过政策创新推动成本分摊;市场主体对更新项目盈利性有所顾虑,参与意愿低下;居民与产权人对补偿方案高度敏感。这种多元主体的差异化响应进一步增加了城市更新实施的复杂性。

### 1.3.2 政府治理能力

政府治理能力通常指政府运用国家制度管理社会各方面事务的能力,体现在制度设计、政策执行与资源配置等多个维度<sup>[24-26]</sup>,直接关系到城市更新的实施效能。在城市更新过程中,治理能力主要通过政策执行与财政保障两条路径发挥作用。清晰稳定的制度框架能够有效降低市场主体的制度性交易成本,而规范透明的执行程序则有助于保障居民权益。同

时,财政投入与税收优惠增强了项目的经济可行性,向民生设施倾斜的资源配置也提升了公众支持度。良好的政府治理能力通过降低参与障碍和提升接受程度,有力推动了城市更新项目的顺利实施。

## 2 组态分析

### 2.1 实证设计

#### 2.1.1 实证方法的选择

定性比较分析(QCA)主要包括清晰集(csQCA)、多值集(mvQCA)和模糊集(fsQCA)3种类型。其中,fsQCA能够解释多重并发因果与因果非对称性等复杂问题,适用于识别多条件变量构成的组态路径对结果变量的影响<sup>[26][61]</sup>。在样本适应性上,fsQCA既能够处理大样本,也适合处理15—50个中等规模的样本研究<sup>[27]</sup>。鉴于城市更新绩效受多因素共同影响,运用fsQCA能够有效解析各条件变量间的非线性互动关系,进而识别出驱动城市更新绩效提升的多元组态路径。

#### 2.1.2 变量设计

##### (1) 结果变量

城市更新绩效采用项目完成率作为核心测度指标。它能够综合反映更新活动的实施进度、资源配置效率及其与战略目标的契合程度<sup>[28]</sup>。

##### (2) 条件变量

人口拥挤压力选用常住人口密度作为测度指标,该指标直接反映了人口集聚对城市基础设施和公共服务造成的压力,是推动城市更新的基础动力。

土地利用压力以建成区面积占行政区面积的比例来表征。该指标体现了建设用地资源的稀缺程度,反映了从增量扩张向存量优化转型的现实需求。

新质生产力通过第二、第三产业增量总和占GDP比重,第三产业与第二产业增量的比值,规上工业产值增速,研发费用占GDP的比重和每万人有效发明专利数<sup>[29]</sup>等综合测量。其中,第二、三产业增量占GDP的比重反映了产业结构向高端化发展的趋势,规上工业产值增

注释:① 实施财政补贴,《广东省人民政府关于深化改革加快推动“三旧”改造促进高质量发展的指导意见》提出通过运用“三旧”改造土地出让、税收等资金,对村级工业园、“工改工”项目实施奖补;《广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造管理办法》规定,地级以上市、县级政府可以安排一定比例的土地出让收益用于支持改造为工业、公益性用途的项目,以及改造涉及的公共设施、历史文物保护、保障性住房等项目建设。

速体现了实体经济发展活力,研发投入强度表征了创新要素的投入规模,专利产出直接衡量了科技创新成果转化能力。

土地出让收益采用扣除政府投入成本后的净收益作为测度指标。该指标体现了更新项目的经济可行性,也反映了政府通过财政激励引导多元主体参与的政策空间。

更新成本以项目总投资额进行测量。该指标直接反映了项目实施面临的资金约束程度,是影响更新进度和改造标准的关键因素。

政府治理能力通过政策发文量和公共预算支出综合测度<sup>[30]</sup>。这两个指标分别反映了政府对城市更新的制度供给强度和资源保障水平,共同体现了政府的治理效能。

### 2.1.3 数据说明

本文聚焦广州市11个行政区,时间跨度为2017—2020年。由于部分年份和区域的城市更新项目完成率和总投资额数据存在缺失与明显波动,考虑到使用插值法会引入偏差,因此笔者严格遵循fsQCA方法对数据质量的要求,剔除了不完整样本,最终获得一个包含32个有效观测的平衡面板数据集(见表1)。

## 2.2 fsQCA分析

基于前文确定的变量赋值和度量数据,运用fsQCA4.0软件依次开展数据校准、必要性条件分析和组态分析<sup>[26]</sup><sup>[63]</sup>,基于分析结果,最终得出广州市城市更新的影响因素及其作用路径。

### 2.2.1 数据校准

首先,需要进行数据标准化处理,即把原始数据转化为0到1之间的模糊隶属度值。城市更新绩效是基于样本的相对指标,所以本文基于样本特点(见表2),遵循Ragin的直接校准方法,将前因条件和结果变量的3个校准点分别设为95%(完全隶属)、50%(交叉点)、5%(完全不隶属)<sup>[31]</sup>,<sup>[32]</sup><sup>[58]</sup>。其次,通过SPSS19.0计算得出各个条件变量和结果变量的3个模糊集锚点阈值,继而运用fsQCA4.0软件对样本数据进行校准。最后,获得各样本的隶属度值。

### 2.2.2 必要条件分析

在进行组态分析前,需通过必要性分析检验单个条件变量是否构成结果变量的必要条件。该分析通过一致性和覆盖度指标进行评估,一致性是指前因组合对于结果变量的隶属程度,覆盖度则代表前因组合对结果变量的解释程度。当某一条件变量的一致性高于0.90时,可被视为必要条件<sup>[32]</sup><sup>[61]</sup>。表3显示,6个条件变量对城市更新绩效的一致性均未达到0.90的阈值,表明这些变量均非高绩效或非高绩效的必要条件。因此,需要进一步探究这些条件变量之间的交互效应与组态关系。

### 2.2.3 真值表构建

构建布尔集数真值表是组态分析的关键步骤,它能展现各条件组合的赋值情况、对应的案例数量,以及满足结果变量取值为1的特

定组态。首先,参考中小样本的主流标准<sup>[32]</sup><sup>[24]</sup>,设定原始一致性的门槛值为0.80,实例频率的门槛值为1.00;其次,观测到PRI值存在两个自然中断(0.57—0.65,0.65—0.72),因此在此处设置中间值(0.65)为截断值<sup>[33]</sup>,即PRI一致性的门槛值为0.65<sup>[34]</sup>。根据上述设定,将不符合一致性要求的组态结果赋值为0,建立有效的真值表。

由于单条件必要性分析显示无一变量为必要条件,故将所有条件变量设定为“存在或缺席”,最终获得复杂解、中间解和简约解。其中,中间解包含符合理论预期的逻辑余项,简约解则包含所有可能的逻辑余项。核心条件同时存在于简约解和中间解中,边缘条件仅出现在中间解中<sup>[26]</sup><sup>[61]</sup>。本文主要依据中间解进行结果分析,并辅以简约解作为参照,绘制组态分

表1 变量设计与数据说明

Tab.1 Variable design and data description

变量类型	变量名称	变量说明	数据来源
结果变量	城市更新绩效	城市更新项目完成率=(年度已完成改造面积/年度实施改造面积)×100%	主管部门
	人口拥挤压力	人口密度=常住人口数/辖区总面积,单位:万人/km <sup>2</sup>	广州市统计年鉴
	土地利用压力	城市建成区比例=(城市建成区面积/城市辖区总面积)×100%	Esri,以Sentinel-2卫星的遥感图作为数据源
条件变量	新质生产力	新质生产力指数= $w_i \times x_i$ 式中: $w_i$ 为各指标的权重,用熵权法确定; $x_i$ 分别为第二、三产业增量占GDP的比重、第三产业与第二产业增量的比重、规上工业产值增速、研发费用占GDP的比重((R&D/GDP)×100%)、每万人有效发明专利	广州市统计年鉴、广州市各区国民经济和社会发展统计报告、广州市各区政府工作报告
	土地出让收益	土地出让收益=土地出让收入-政府投入成本,单位:亿元	主管部门
	更新成本	城市更新项目投资总额,单位:亿元	主管部门
	政府治理能力	政府治理能力指数= $w_i \times x_i$ 式中: $w_i$ 为各指标的权重,用熵权法确定; $x_i$ 分别为城市更新相关政策发文量、一般公共预算支出	广州市各区统计年鉴、广州市各区人民政府官网、自然资源主管部门官网等

资料来源:笔者自制。

表2 校准与描述性分析

Tab.2 Calibration and descriptive analysis

变量名称	校准			描述性分析			
	完全隶属(95%)	交叉点(50%)	完全不隶属(5%)	均值	标准差	最小值	最大值
城市更新绩效	0.5394	0.0805	0.0022	0.1444	0.1624	0.0000	0.6849
人口拥挤压力	3.5198	0.3401	0.0597	1.0484	1.1745	0.0329	3.5790
土地利用压力	0.8957	0.5975	0.1773	0.5716	0.2401	0.1189	0.8961
新质生产力	0.6866	0.4951	0.2885	0.4909	0.1164	0.2294	0.6899
土地出让收益	408.6029	117.6715	-0.4107	154.0201	124.5544	-0.9106	415.6970
更新成本	166.1457	47.6651	0.0746	58.0234	50.8433	0.0057	182.3430
政府治理能力	0.9926	0.1830	0.0382	0.2831	0.2542	0.0000	1.0000

资料来源:笔者自制。

析表(见表4)。

从表4呈现的4条组态路径来看,单个和整体组态在一致性和原始覆盖度上均超过了阈值0.75和0.20<sup>[32][38]</sup>。4条组态路径的总体解的一致性为0.9103,这表示所有路径总体上能够很好地说明城市更新绩效这一结果;总体解的覆盖度为0.5377,意味着其对53.77%的样本具有解释力。由此,可以认为这4种组态路径是促成城市更新的充分条件。

2.2.4 稳健性检验

通过调整关键参数对fsQCA分析结果进行稳健性检验。第一,将校准锚点调整为90%(完全隶属)、50%(交叉点)和10%(完全不隶属);第二,根据样本数据的自然断裂特征,将PRI一致性阈值从0.65上调至0.70。比较调整前后分析结果发现,核心条件构成和路径特征高度一致,说明该结果有较强的可靠性(见表5)。

2.2.5 实证结果分析

本文最终确定了4条城市更新的动力机制,分别为新质生产力拉动型路径(~人口拥挤压力\*~土地利用压力\*新质生产力\*~土地出让收益\*~更新成本\*~政府治理能力)、土地出让收益拉动型路径(~人口拥挤压力\*~土地利用压力\*~新质生产力\*~更新成本\*~政府治理能力)、更新成本约束型路径(~人口拥挤压力\*~土地利用压力\*~新质生产力\*~土地出让收益\*更新成本\*~政府治理能力)和土地利用压力推动—政府治理能力约束型路径(人口拥挤压力\*土地利用压力\*~新质生产力\*土地出让收益\*更新成本\*政府治理能力)<sup>②</sup>。

根据fsQCA组态解得出的隶属度大于0.50的样本,确定了花都、增城、白云、南沙、番禺、黄埔6个区对应的组态路径。再结合广州市各区城市更新情况,以及2017—2020年新质生产力、土地出让收益、更新成本、土地利用压力和政府治理能力数据,对广州市11个区进行分类排序,根据优先级得到各区对应的城市更新驱动路径(见表6)。

表3 必要条件分析

Tab.3 Necessary condition analysis

条件变量	城市更新绩效		~城市更新绩效	
	一致性	覆盖度	一致性	覆盖度
人口拥挤压力	0.5628	0.5213	0.6750	0.7700
~人口拥挤压力	0.7517	0.6525	0.5804	0.6205
土地利用压力	0.5781	0.5114	0.6982	0.7606
~土地利用压力	0.7294	0.6624	0.5515	0.6168
新质生产力	0.6297	0.5647	0.6597	0.7286
~新质生产力	0.6974	0.6246	0.6059	0.6683
土地出让收益	0.6653	0.6073	0.6382	0.7174
~土地出让收益	0.6904	0.6077	0.6506	0.7053
更新成本	0.5749	0.5606	0.6223	0.7486
~更新成本	0.7427	0.6149	0.6348	0.6472
政府治理能力	0.6192	0.6289	0.5838	0.7302
~政府治理能力	0.7343	0.5889	0.7033	0.6946

注:“~”表示该条件缺失。

资料来源:笔者自制。

表4 定性比较分析结果

Tab.4 Results of qualitative comparison analysis

条件变量	新质生产力	土地出让收益	更新成本	土地利用压力推动—政府
	拉动型	拉动型	约束型	治理能力约束型
	组态1	组态2	组态3	组态4
推力因素	人口拥挤压力	⊗	⊗	●
	土地利用压力	⊗	⊗	●
拉力因素	新质生产力	●	⊗	⊗
	土地出让收益	⊗	●	●
约束因素	更新成本	⊗	●	●
	政府治理能力	⊗	⊗	●
一致性	0.8750	0.9014	0.9208	0.9622
原始覆盖度	0.3027	0.3508	0.2594	0.2838
唯一覆盖度	0.0830	0.0760	0.0300	0.0683
解的一致性	0.9103			
解的覆盖度	0.5377			

注:“●”或“●”表示该条件存在,“⊗”或“⊗”表示该条件不存在;“●”或“⊗”表示核心条件,“●”或“⊗”表示边缘条件。空白表示该条件可存在也可不存在。

资料来源:笔者自制。

表5 稳健性分析结果

Tab.5 Robustness analysis results

条件变量	新质生产力	土地出让收益	更新成本	土地利用压力推动—政府
	拉动型	拉动型	约束型	治理能力约束型
	组态1	组态2	组态3	组态4
推力因素	人口拥挤压力	⊗	⊗	●
	土地利用压力	⊗	⊗	●
拉力因素	新质生产力	●	⊗	⊗
	土地出让收益	⊗	●	●
约束因素	更新成本	⊗	●	●
	政府治理能力	⊗	⊗	●
一致性	0.8799	0.9203	0.9108	0.9807
原始覆盖度	0.2286	0.2741	0.2008	0.2415
唯一覆盖度	0.0746	0.0760	0.0339	0.0909
解的一致性	0.9317			
解的覆盖度	0.5010			

注:“●”或“●”表示该条件存在,“⊗”或“⊗”表示该条件不存在;“●”或“⊗”表示核心条件,“●”或“⊗”表示边缘条件。空白表示该条件可存在也可不存在。

资料来源:笔者自制。

注释:②“\*”用于连接不同的条件变量,表示“且”的交集关系,即同时满足;“~”表示“非”,即该条件变量不存在。

表6 广州市各区的城市更新驱动路径  
Tab.6 Driving path of urban renewal in various districts of Guangzhou

驱动路径	行政区
新质生产力拉动型	花都、天河、海珠
土地出让收益拉动型	增城
更新成本约束型	白云、南沙、从化
土地利用压力推动—政府治理能力约束型	番禺、黄埔、越秀、荔湾

资料来源:笔者自制。

#### (1) 新质生产力拉动型路径

新质生产力拉动型路径以新质生产力的存在和人口拥挤压力、政府治理能力的缺席为核心条件,呈现出“市场自发、经济驱动”的典型特征。新质生产力通过技术革新与业态重构,推动城市空间为适应新兴产业需求而进行功能与形态的迭代<sup>[18]27</sup>。该路径不迫于人地矛盾的外部压力,更多表现为市场主体为把握发展机遇而自主推动的空间重构行为,即企业具有主动改造旧有厂房、建设研发园区或构建创新街区的强烈意愿。该路径通常适用于创新要素高度集聚、新兴业态活跃、市场机制较为完善的地区,如花都、天河和海珠,其中空港经济、金融城片区和数字经济分别成为推动区域空间转型的重要动力。在此类创新要素集聚区域,政府主要扮演制度环境营造者角色,城市更新呈现为市场主导的空间自适应过程。

#### (2) 土地出让收益拉动型路径

土地出让收益拉动型路径以土地出让收益的存在和土地利用压力、新质生产力、更新成本的缺席为核心条件。在缺乏新质生产力强劲拉动和显著更新成本约束的背景下,可观的土地出让收益成为推动城市更新的关键动因,呈现出“政府主导、财政激励”的典型特征。在强公共福利导向下,地方政府一方面通过土地出让金返还、减免等方式激励市场主体和原产权人积极参与,有效降低交易成本;另一方面将部分收益投入社区公共服务

改善,使居民共享更新红利。这种路径适用于土地市场活跃、政府对土地财政尚有依赖且更新阻力较小的地区。增城是这一路径的典型代表,其产业发展基础相对薄弱,常规财政资源有限,政府的土地财政依赖度显著高于全市平均水平<sup>③</sup>。通过创新土地收益分配机制,将土地增值收益直接转化为更新动力,形成了以财政激励为核心、政府主导的更新模式。

#### (3) 更新成本约束型路径

更新成本约束型路径以更新成本的存在和新质生产力、土地出让收益的缺席为核心条件。在新质生产力拉动不足与土地财政激励有限的背景下,成本约束成为主导更新进程的关键因素。高昂的更新成本显著增加了项目的资金平衡难度,抑制了市场主体参与意愿,同时限制了政府运用财政激励工具的空间。在此条件下,各方均表现出明显的风险规避倾向:政府审慎推进,市场主体观望犹豫,居民则因担心权益受损而强化诉求,进一步加大了实施难度。这类路径常见于新兴产业集聚度不高、市场动力不足且土地增值潜力有限的区域,如白云、南沙与从化。面对成本约束,白云通过大规模土地收储整合零散用地,以规模效应分摊单位更新成本<sup>④</sup>;南沙创新采用土地“1.5级开发”模式,通过弹性供地方式降低市场主体前期投入;从化则主要依靠财政补助推进微改造,在成本约束下实现空间优化与民生改善<sup>⑤</sup>。

#### (4) 土地利用压力推动—政府治理能力约束型路径

土地利用压力推动—政府治理能力约束型路径以土地利用压力、政府治理能力的存在和新质生产力的缺席为核心条件。土地资源紧约束构成更新的外部推力,而政府治理能力则通过战略规划、政策创新与利益协调等发挥关键约束作用,其他辅助条件进一步强化了这一路径特征:人口拥挤压力凸显更新的紧迫性,土地出让收益提供资金保障,更新成本考验政府资源配置能力。该路径主要适用于土地资源紧约束、人地矛盾突出,且高度依赖政府治理能力的区域,如番禺、黄埔、越秀和荔湾。面对土地资源紧约束与多元利益协调的复杂情境,番禺构建“区—镇街—社区”协同机制,创新探索“政策赋能+路径明确+合力推进”模式<sup>⑥</sup>;黄埔建立“区级统筹—部门指导—镇街落实”三级联动工作体系,确保政策有效落地;越秀创设“共同缔造”议事平台,促进多元主体协商共识<sup>⑦</sup>;荔湾则通过“共同缔造委员会+BOT运营权分离”政策组合,成功撬动社会资本参与历史街区活化。

## 3 结论与建议

### 3.1 结论

第一,城市更新绩效受推力、拉力和约束因素共同影响,其中新质生产力、土地出让收益、更新成本、政府治理能力与土地利用压力构成核心驱动条件。因此,未来的城市更新亟需重视新质生产力发展带来的机遇,健全城市更新的资金投入保障与激励机制,以及完善多元主体协同治理机制,同时,切实提升政府治理能力以保证城市更新顺利推进。

第二,广州市城市更新呈现出4种典型的驱动路径,具有明显的空间分异特征。新质生产力拉动型路径以技术创新和产业升

注释:③ 土地财政依赖度=(土地出让收入/一般公共预算收入)×100%,2022年增城区土地财政依赖度达到130.75%,高于广州市平均水平(85.75%)。

④ 例如,“广州设计之都”项目明确村集体与政府的建筑面积分配比例为7:3(村集体保留36.14万m<sup>2</sup>,政府收储14.84万m<sup>2</sup>)。一方面,高比例的利益返还激励了村集体积极参与改造,减少了谈判成本;另一方面,政府通过保留部分物业获得长期收益,为区域基础设施建设和环境改善提供资金支持,实现了更新成本的可持续分担。

⑤ 例如,吕田墟镇老旧小区微改造项目总投资5 514万元,分3期推进,资金重点用于建筑外立面整饰、“三线”下地、基础设施更新等民生领域。

⑥ 番禺区通过“区—镇街—社区”三级联动深入摸排宣传,为831台老旧住宅电梯争取7 470万元国补资金;同时制定专项工作方案,明确两类申报主体,从而破解“纳统瓶颈”,形成可复制的老旧社区民生问题解决路径。

⑦ 以“黄桥·小石集”危房改造试点项目为例,在越秀区政府的引导下,街道牵头组织人大代表联动项目内业主、群众代表、社区党员、设计师等成立“共同缔造”委员会,充分协商集中民意,促成38户住户、7家商户全部签约,推动项目于2年内全面完工,有效改善了民生。

级为内生动力,呈现出市场主导的特征,如花都、天河和海珠的更新实践主要依靠创新要素集聚和市场机制推动空间重构;土地出让收益拉动型路径依托土地增值收益的合理分配形成有效的经济激励,如增城通过创新土地收益分配机制激发多元主体参与积极性;更新成本约束型路径受到项目经济可行性的强约束,白云、南沙和从化的更新进程明显受到成本因素的制约;土地利用压力推动—政府治理能力约束型路径体现了资源约束与治理效能的协同作用,番禺、黄埔、越秀和荔湾在面临土地资源瓶颈时,高度依赖政府的治理能力推动城市更新的实施。可见,城市更新的推进必须充分考虑地域条件、资源禀赋和发展阶段的差异,遵循因地制宜的基本原则。

### 3.2 建议

一是建立城市更新的精细化治理机制,系统优化政府治理能力。应基于城市更新的多尺度影响因素和多元驱动路径,构建分区分类的精准治理体系,提供差异化的政策指引;要完善城市更新的法规政策工具箱,为项目实施提供清晰依据;健全跨部门、跨层级的协同机制,强化规划统筹和政策整合,同时推动治理重心下移,提升基层执行能力;创新投融资模式,优化财政资源配置效率。此外,需建立动态监测与全生命周期管理体系,确保城市更新工作的持续优化和精准推进。

二是健全资金保障与激励机制,完善“政府—市场—社会”多元协同的治理体系。针对土地出让收益拉动型区域,需建立收益精准反哺机制,明确资金分配与使用范围;针对更新成本约束型区域,应通过设立专项资金、引导社会资本和探索弹性供地等多元渠道降低更新门槛。同时,要合理界定各方权责边界,运用容积率奖励、税收优惠等政策激发市场活力,建立合理的利益共享和风险共担机制,加强对土地产权、用途、容量等关键要素的规范管理,推动城市更新向多元共治、可持续的发展模式转型。

三是重视以新质生产力发展带动城市更新。在新质生产力拉动型区域,建立以新质生产力为导向的空间响应机制,具体包括:完善低效用地识别与退出机制,精准匹配新兴产业空间需求;优化产业空间布局,构建“科技创新—产业升级—空间重构”的传导路径;划定产业更新单元,实施功能复合的混合开发模式;制定全生命周期产业引导政策,推动形成产业、空间与人口协同发展的治理格局。

### 参考文献 References

- [1] 万玲. 广州城市更新的政策演变与路径优化[J]. 探求, 2022(4): 32-39.  
WAN Ling. Policy evolution and path optimization of urban renewal in Guangzhou[J]. Academic Search for Truth and Reality, 2022(4): 32-39.
- [2] 黄志亮. 广州市黄埔区旧村改造政策研究[D]. 广州: 华南理工大学, 2021.  
HUANG Zhiliang. Research on the policy of old village renovation in Huangpu District, Guangzhou[D]. Guangzhou: South China University of Technology, 2021.
- [3] LADOUCEUR D. Social sustainability in urban regeneration practice: a case study of the fortitude valley renewal plan in Brisbane[J]. Australian Planner, 2013, 50(4): 340-350.
- [4] 何雨. 重构与再生: 城市更新的演进逻辑、动力机制与行动框架[J]. 现代经济探讨, 2021(6): 94-100.  
HE Yu. Reconstruction and regeneration: evolutionary logic, dynamic mechanism and action framework of urban renewal[J]. Modern Economic Research, 2021(6): 94-100.
- [5] 曹可心, 邓羽. 可持续城市更新的时空演进路径及驱动机理研究进展与展望[J]. 地理科学进展, 2021, 40(11): 1942-1955.  
CAO Kexin, DENG Yu. Spatio-temporal evolution path and driving mechanisms of sustainable urban renewal: progress and perspective[J]. Progress in Geography, 2021, 40(11): 1942-1955.
- [6] 朱介鸣. 制度转型中土地租金在建构城市空间中的作用: 对城市更新的影响[J]. 城市规划学刊, 2016(2): 28-34.

- ZHU Jieming. The impact of land rent on the formation of urban structure and urban renewal during institutional change[J]. Urban Planning Forum, 2016(2): 28-34.
- [7] LIU Z, WANG S, WANG F. Isolated or integrated? Planning and management of urban renewal for historic areas in old Beijing City, based on the association network system[J]. Habitat International, 2019, 93: 102049.
- [8] RAVENSTEIN E G. The laws of migration[J]. Journal of the Statistical Society of London, 1885, 48(2): 167-235.
- [9] BOGUE D J. Streams of migration between sub-regions: a pilot study of migration flows between environments[J]. Population, 1958, 13(2): 328-345.
- [10] BANSAL H S, TAYLOR S F, JAMES Y. “Migrating” to new service providers: toward a unifying frame-work of consumers’ switching behaviors[J]. Journal of the Academy of Marketing Science, 2005, 33(1): 96-115.
- [11] 王善勇, 张容玮, 陈久松. 政府环境信息公开及影响因素——基于推拉锚定模型的研究[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2024, 26(1): 89-100.  
WANG Shanyong, ZHANG Rongwei, CHEN Jiusong. Government environmental information disclosure and influencing factors: based on push-pull-mooring model[J]. Journal of Beijing Institute of Technology (Social Sciences Edition), 2024, 26(1): 89-100.
- [12] 翟斌庆, 伍美琴. 城市更新理念与中国城市现实[J]. 城市规划学刊, 2009(2): 75-82.  
ZHAI Binqing, WU Meiqin. Urban regeneration and its realities in urban China[J]. Urban Planning Forum, 2009(2): 75-82.
- [13] 阳建强, 孙丽萍, 朱雨溪. 城市存量土地更新的动力机制研究[J]. 西部人居环境学刊, 2024, 39(1): 1-7.  
YANG Jianqiang, SUN Liping, ZHU Yuxi. Research on the dynamic mechanism of urban inventory land regeneration[J]. Journal of Human Settlements in West China, 2024, 39(1): 1-7.
- [14] 彭文英, 滕怀凯, 范玉博. 北京“城市病”异质性及非首都功能疏解治理研究[J]. 学习与探索, 2019(9): 128-134.  
PENG Wenying, TENG Huaikai, FAN Yubo. Research on the heterogeneity of “Urban Diseases” in Beijing and the governance of non-capital functions’ relocation[J]. Study & Exploration, 2019(9): 128-134.
- [15] 陶然, 王瑞民. 城中村改造与中国土地制度改革: 珠三角的突破与局限[J]. 国际经济评论, 2014(3): 26-55.  
TAO Ran, WANG Ruimin. “Urban Villages” redevelopment and land system reform: Pearl River Delta experience[J]. International Economic Review, 2014(3): 26-55.

- [16] 林树高,黄可,诸培新,等.存量土地再开发赋能高质量发展的作用机制与空间效应[J].地理研究,2025,44(5):1281-1299.  
LIN Shugao, HUANG Ke, ZHU Peixin, et al. Mechanisms and spatial effects of stock land re-development empowering high-quality development[J]. Geographical Research, 2025, 44(5): 1281-1299.
- [17] 黄军林.产权激励——面向城市空间资源再配置的空间治理创新[J].城市规划,2019,43(12):78-87.  
HUANG Junlin. Property rights incentive: innovation of spatial governance towards urban spatial resource reallocation[J]. City Planning Review, 2019, 43(12): 78-87.
- [18] 王丽艳,张渝琪,严佳.新质生产力引领城市更新的路径与对策研究[J].城市发展研究,2025,32(2):23-30.  
WANG Liyan, ZHANG Yuqi, YAN Jia. Research on the path and countermeasures of new quality productivity leading urban renewal[J]. Urban Development Studies, 2025, 32(2): 23-30.
- [19] 李晓鹏,张国彪,李伟溪,等.产业发展视角下的城市更新相关问题探讨[J].规划师,2021,37(14):34-40.  
LI Xiaopeng, ZHANG Guobiao, LI Weixi, et al. Some issues in urban regeneration from industrial development viewpoint[J]. Planners, 2021, 37(14): 34-40.
- [20] 淮文斌,陈雪梅,蒋真,等.存量时代下盘活低效产业空间的实施路径——以深圳市龙华区为例[J].规划师,2022,38(11):124-131.  
HUAI Wenbin, CHEN Xuemei, JIANG Zhen, et al. The implementation path of revitalizing inefficient industrial space: a case study in Longhua District of Shenzhen[J]. Planners, 2022, 38(11): 124-131.
- [21] 洪田芬.城市更新“帕累托改进”的阶段逻辑与价值创新[J].城市发展研究,2020,27(8):74-80.  
HONG Tianfen. The logic and innovation of Pareto improvement in urban renewal[J]. Urban Development Studies, 2020, 27(8): 74-80.
- [22] 李嘉珣.新形势下老旧小区更新的资金筹措模式探究[J].现代城市研究,2021(11):115-120.  
LI Jiaxun. Research on the financing model of the old residential community renewal under the new situation[J]. Modern Urban Research, 2021(11): 115-120.
- [23] 梁颖,江曼,刘楚,等.资金平衡导向下北京老旧小区改造的问题与策略研究——以劲松北社区改造为例[J].上海城市规划,2022(2):86-92.  
LIANG Ying, JIANG Man, LIU Chu, et al. Research on the problems and strategies of the reconstruction of Beijing's old residential districts under the guidance of fund balance: a case study of Jinsongbei Community reconstruction[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2022(2): 86-92.
- [24] WU X, RAMESH M, HOWLETT M. Policy capacity: a conceptual framework for understanding policy competences and capabilities[J]. Policy and Society, 2015, 34(3-4): 165-171.
- [25] 刘伟奇,储德银,姜春娜.财政透明、公共支出结构与地方政府治理能力[J].经济学动态,2021(4):107-123.  
LIU Fengqi, CHU Deyin, JIANG Chunna. Fiscal transparency, public expenditure structure and the governance capacity of local governments[J]. Economic Perspectives, 2021(4): 107-123.
- [26] 杜运周,贾良定.组态视角与定性比较分析(QCA):管理学研究的一条新道路[J].管理世界,2017(6):155-167.  
DU Yunzhou, JIA Liangding. Configuration perspective and qualitative comparative analysis (QCA): a new path for management research[J]. Journal of Management World, 2017(6): 155-167.
- [27] 武永超.挂牌督办何以有效?——基于38起安全生产事故的fsQCA研究[J].中国行政管理,2021(11):100-107.  
WU Yongchao. How is listing supervision effective? Based on 38 safety production accidents through fsQCA[J]. Chinese Public Administration, 2021(11): 100-107.
- [28] 黄姚.基于DEA模型的城市更新绩效评价[D].广州:华南农业大学,2018.  
HUANG Yao. Urban renewable performance evaluation based on DEA Model: taking Guangdong Province as an example[D]. Guangzhou: South China Agricultural University, 2018.
- [29] 王珏.新质生产力:一个理论框架与指标体系[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2024,54(1):35-44.  
WANG Jue. New productive forces: a theoretical frame and index system[J]. Journal of Northwest University (Philosophy and Social Sciences Edition), 2024, 54(1): 35-44.
- [30] 郑志龙,侯帅.县级政府社会治理能力的测量模型建构[J].中国行政管理,2020(8):33-38.  
ZHENG Zhilong, HOU Shuai. Research on the measurement model construction of the social governance capacities of the county-level government[J]. Chinese Public Administration, 2020(8): 33-38.
- [31] 杜运周,刘秋辰,陈凯薇,等.营商环境生态、全要素生产率与城市高质量发展的多元模式——基于复杂系统观的组态分析[J].管理世界,2022,38(9):127-145.  
DU Yunzhou, LIU Qiuchen, CHEN Kaiwei, et al. Ecosystem of doing business, total factor productivity and multiple patterns of high-quality development of Chinese cities: a configuration analysis based on complex systems view[J]. Journal of Management World, 2022, 38(9): 127-145.
- [32] CHARLES R C. Redesigning social inquiry: fuzzy sets and beyond[M]. Chicago: University of Chicago Press, 2009: 85-146.
- [33] CRILLY D, ZOLLO M, HANSEN M T. Faking it or muddling through? Understanding decoupling in response to stakeholder pressures[J]. Academy of Management Journal, 2012, 55(6): 1429-1448.
- [34] GRECKHAMER T, GUR F A. Disentangling combinations and contingencies of generic strategies: a set-theoretic configurational approach[J]. Long Range Planning, 2019, 54(2): 101951.