

# 高质量推进城市更新

城市是国家经济、政治、文化、社会等方面活动的中心。实施城市更新行动,是推动城市高质量发展、不断满足人民美好生活需要的重要举措。党的十八大以来,我国持续推进城市更新行动,为人民群众打造高品质生活空间。当前,城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段,进入城市更新的重要时期。2025年底召开的中央经济工作会议强调,高质量推进城市更新。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。



## 城市更新拓展内涵完善举措



为什么需要开展城市更新?进入新时代,我国城市更新的内涵发生了怎样的演变,采取了哪些举措持续推进城市更新?

黄征学(国家发展改革委国土开发与地区经济研究所国土经济室主任):城市是现代化建设的重要载体,人民幸福生活的重要空间。党的十八大以来,党中央深刻把握新形势下我国城市发展规律,推动城市发展取得历史性成就,城市化水平显著提高,历史文化保护传承水平大幅提升,人民城市理念深入人心。截至2025年末,我国城镇常住人口9.54亿人,城市数量达694个,城镇化率67.89%。

国内外发展经验表明,当城镇化水平接近或超过70%时将进入稳定发展期,城市发展也从“摊大饼”式外延扩张转向“练内功”式内涵提质。随着城镇化快速推进,部分城区“老龄化”问题开始凸显。住房和城乡建设部调查摸底数据显示,全国2000年底以前建成的老旧小区大概22万个,涉及居民近3900万户。这些小区普遍基础设施老化、功能配套不全,居住环境较差,难以满足居民生活需求。开展城市更新,是实现人民群众对美好生活向往的迫切需要,是加快城市动能转换的有效途径。摒弃“大拆大建”粗放发展模式,坚持留改拆并举,推动小规模、渐进式有机更新和微改造,城市更新被赋予新的内涵。

一是推动价值重塑。以盘活利用闲置低效厂区、厂房和设施为重点,推动功能重置,促进城市业态升级和活力提升。位于深圳市宝安区福永街道的智美·汇志产业园,

利用旧厂房打造直播电商创新示范基地,成为“流量街区”。二是注重功能重构。以完整社区建设为抓手,补齐“吃饭难、学习难、就医远”的短板,构建“全龄友好、精准适配”功能体系。上海市在社区中精准嵌入社区食堂、托育中心、健身驿站等生活配套,完善社区服务功能,提高居民生活质量。三是强化品质提升。赓续城市历史文脉,强化生态系统修复,推动文化、生态、产业融合发展,营造有品质、有温度的好小区、好社区、好城区。福州市三坊七巷历史文化街区最大限度保护历史遗存、传承城市文脉,在城市更新中守护历史记忆,提升文化品质。四是增强安全韧性。以“平急两用”公共基础设施建设为切入点,结合海绵城市建设,保障城市生命线安全。长春市重塑地下管网的“筋骨”,推动管网改造向智能化、韧性化迈进,筑牢城市安全运行的基础。五是突出微改造。以“一屋一策”提出改造方案,采用加固、改建、重建等多种方式,以绣花功夫推进危旧房屋改造。对历史文化名城和街区,按照“修旧如旧、建新如故”的原则进行保护性整治更新。广州市越秀区新河浦历史文化街区在加固老建筑和设施的基础上,对建筑结构、外立面、内部装饰等开展细致修复,打造集文化、商业、旅游于一体的综合性文化空间。

2019年中央经济工作会议提出,加强城市更新和存量住房改造提升。“实施城市更新行动”被写入“十四五”规划纲要。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出,建立可持续的城市更新模式和政策法规。“十五五”规划建议强调,大力实施城市更新。相关政策举措不断完善,城市更新有序推进。

## 因地制宜走内涵式发展之路



各地在城市更新实践中有哪些具体模式?多地发力部署高质量开展城市更新,后续会形成怎样的发展格局?

秦波(中国人民大学公共管理学院副院长、教授):党的十八大以来,我国坚持城市内涵式发展,持续推进城市更新行动,各地因地制宜探索不同的方式路径。从成效角度看,可分为以下几种类型。

一是民生改善型,主要以老旧小区改造为主。老旧小区改造是城市更新的一个重点,也是一项民生工程,既要保留历史记忆和特色风貌,又要解决居民关切的实际问题。过去,老旧小区改造以“屋顶不漏、管道不堵、路面不破”为标准,如今从“有没有”转向“好不好”,需满足停车位增设、养老设施配套、长效物业服务等多样需求,从满足基本功能转向提升生活质量。住房和城乡建设部数据显示,“十四五”时期,全国累计改造城镇老旧小区24万多个,惠及4000多万户、1.1亿人。

不过,即便是“补短板”型的城市更新,也不意味着必须以财政资金为主导。北京市朝阳区劲松社区探索政企合作模式,由政府与社会资本共担改造成本,共享改造成果,实现了“微利可持续”。政府主导外立面整治、管线更新等基础类改造,企业通过“改造+运营”形式参与自选类和提升类项目,并获得改造后部分空间的长期运营权,比如将旧车棚等闲置空间改造为社区食堂、便民菜站等,通过租金和服务收入逐步回收成本。企业的盈利来源中,闲置空间运营收入约占46%,物业服务收入约占26%。这种模式有效解决了传统改造“建得好、管不好”“重建建设、轻运营”等问题,为社会资本参与城市更新提供了可操作的盈利模式。

二是功能提升型,聚焦用地相对低效的城市街区,强调文脉赓续、现代产业发展与美好生活相融合,实现文化传承、经济活力与宜居生活协同共进。以广州永庆坊“微改造”为例,通过“保留肌理+活化利用”的路径,既留存岭南建筑风貌,又引入文创产业、现代商业,推动文商旅融合发展。改造后的永庆坊,日均人流量增至1万人次,商铺出租率达95%,既让老街区留住乡愁,又

通过文创产业吸引年轻人回流,更解决了“天晴怕火灾、下雨怕楼塌”的痛点,成为“文化有传承、经济有活力、生活有品质”的典型模式。

三是系统优化型,强调系统治理和长效运营,通过统筹民生设施升级与韧性城市建设,整体提升城市品质。上海普陀区曹杨新村改造项目采用“行政+社会+技术”三线联动机制,破解设施老化、功能单一、治理松散的系统性难题,构建空间焕新、服务升级、智慧赋能的长效运营体系。旧房改造实行“一户一图纸”,同时引入数字孪生技术搭建社区治理平台,实时监测管网运行、垃圾分类等数据,依托“15分钟社区生活圈”整合文化、养老等公共服务资源,社区服务响应速度有效提升,成为超大城市老旧社区系统更新的样本。

我国城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段,各地实施城市更新也从单一建筑空间环境的改造工程转向民生、产业、文化、生态多维协同的系统治理,从政府主导的改造升级转向“政府—企业—社区—居民”多元共治。“十五五”时期,多地发力部署高质量开展城市更新,将推动形成中央统筹指导、超大特大城市引领、各地因地制宜创新的多元格局。其中,中央层面加强顶层设计,完善法律制度体系,规范改造程序与权益保护;地方根据自身需求建立可持续的城市更新新模式,将长效管理纳入规划,推动城市高质量更新、高水平运营、高效能治理。

对政府部门而言,关键在于明确目标和方向,做好整体统筹规划、精准制定政策法规、科学调配各类资源以及严格监督项目进度,高效有序推进城市更新。对社会资本而言,需不断健全参与机制、资金统筹机制,明确合作规则和收益渠道,减少资源重复投入。对社区而言,要凝聚居民共识,健全民主参与机制,促进民意征集、方案研究、过程监督、成效评估的全流程参与。

城市是人集中生活的地方,城市建设必须把让人民宜居安居放在首位。随着居民对美好生活的需求升级,城市更新也从物质空间改造转向治理体系优化,在改造物理空间的同时,激发居民参与热情,完善现代化城市治理体系,走内涵式发展之路,推动城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效。

“城市体检—专项规划—片区策划—项目实施”全链条联动发力,城市更新基础逐步夯实。2019年开展城市体检试点以来,各地在实践中逐步建立城市体检与城市更新一体化推进机制,“先体检、后更新,无体检、不更新”成为重要原则。2025年《中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》明确提出,“依据国土空间规划,结合城市体检评估结果,制定实施城市更新专项规划,确定城市更新行动目标、重点任务、建设项目和实施时序”。城市体检与规划政策有效衔接,与更新行动的适配度不断提升。

“微更新—单元更新—片区更新”多模式共同推进,城市更新效能不断提升。各地结合自身实际,根据小区、社区、街区、厂区、片区等不同空间尺度差异化的特点,因地制宜开展城市更新。例如,沈阳市采用“小切口、微更新”模式实施民生项目,“全周期、自平衡”模式实施单元更新,“大统筹、一体化”模式实施片区更新,推进城市更新向纵深发展。

“机制—政策—治理”多维度协同支撑,城市更新保障稳步提升。2020年《深圳经济特区城市更新条例》发布后,各地相关法规密集出台,推动城市更新从“试点探索”转向“规则治理”。以法规为依托,各地加强资源整合,探索片区统筹、政企协同路径,不断完善以需求为导向、以项目为牵引的城市更新体制机制。同时,加大土地、财政、税费、金融等政策支持力度,建立政府引导、市场运作、公众参与的治理模式,城市更新保障力度不断增强。

2024年,全国共实施城市更新项目6万余个,完成投资约2.9万亿元。“十四五”时期,全国累计改造城镇老旧小区24万多个,加装电梯12.9万部,增设停车位340多万个、养老托育等社区服务设施6.4万个,更新改造供水、燃气、供热等地下管网84万公里。城市更新行动实施带来的综合性成效逐步显现,为城市长期发展注入新动能。

改革开放以来,我国常住人口城镇化率从不到20%提升至2025年的67.89%,城市建设取得历史性成就。据预测,2035年我国城镇化率将达75%左右,虽然仍有提升空间,但城市发展总体上转向内涵提质。

城市内涵式发展不再是新增用地、新建园区、追求增量效益,而是充分利用已有土地、建筑和公共空间,在存量优化中产生效益。具体到操作层面,在快速发展时期形成的开发模式已难以适应新阶段的要求,需推动相关领域制度创新,深化城市建设、运营、治理体制改革,从以往主要依靠土地、资本等传统要素投入转向依靠数据、技术等新型要素投入,建立可持续的城市更新模式,实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。

2025年7月召开的中央城市工作会议指出当前和今后一个时期城市工作的总体要求,强调“转变城市发展理念,更加注重以人为本”“转变城市发展方式,更加注重集约高效”“转变城市发展动力,更加注重特色发展”“转变城市工作重心,更加注重治理投入”“转变城市工作方法,更加注重统筹协调”。城市更新一头连着民生福祉,一头连着城市发展,是城市工作的重要抓手。实践表明,高质量推进城市更新绝非简单的“拆旧建新”,而是一项复杂的系统工程。比如,“以人为本”不能停留在概念上,需因人施策、精准适配,重点解决四个“2亿”人群的问题:2亿多儿童对于安全、健康生活环境有新需求;2亿多老年人的住房适老化设施不足,不适应居家养老需求;2亿多新市民、青年人中约70%租房居住,住房困难突出;2亿多居民生活在城镇老旧小区中,这些小区普遍存在建筑老化、设施不健全等问题。

我国城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段,持续推进城市更新,需从空间设计、运营维护等方面着力,打造宜居、韧性、智慧城市,让城市更好托举人民幸福。

精准查找问题,通过城市体检发现

资金需求如何满足,是城市更新面临的主要难点之一,这方面进行了怎样的探索?拓宽多元化投融资渠道面临哪些挑战?

沈体雁(北京大学首都高端智库学术委员、首都发展研究院副院长):“十四五”期间,我国通过制度创新、政策赋能与地方实践探索,初步构建起以中央财政资金为牵引、地方财政资金和社会资本为主体、产权所有人自主更新为补充的多元化城市更新投融资框架。

政策体系不断完善。2025年《中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》提出,“在债务风险可控前提下,通过发行地方政府专项债券对符合条件的城市更新项目予以支持”,为专项债券赋能城市更新划定方向。同年8月,《中共中央 国务院关于推动城市高质量发展的意见》印发,明确提出“建立可持续的城市建设运营投融资体系”。近日,自然资源部、住房和城乡建设部联合印发《关于进一步支持城市更新行动若干措施的通知》,从推进存量土地和空间的临时利用、鼓励资源资产组合供应整体运营等方面提出具体措施,破解项目实施过程中的难点堵点。财政部数据显示,2024年安排中央预算内投资、超长期特别国债、增发国债等资金超4250亿元,支持地方开展城镇燃气管道更新改造、城市排水防涝提升工程等项目,政策工具精准发力为城市更新提供了稳定的资金供给。

地方实践多点突破。各地因地制宜,健全多元化投融资方式,推动实施城市更新行动。上海市设立800亿元城市更新基金,定向用于投资旧区改造和城市更新项目,实现资金高效统筹。以田子坊为例,通过自下而上和自上而下相结合的模式,吸

引社会资本参与历史街区改造,日均接待游客超2万人次,实现了文化保护与经济效益双赢。广州永庆坊采用BOT(建设—运营—移交)模式引入社会资本,15年运营期内通过租金、文旅收入平衡成本,带动经济效益大幅提升,形成政企协同的经典范例。

同时也要看到,规模化、系统化推进城市更新行动,还需要解决一些痛点难点问题。一是资金供需缺口扩大。随着城市更新向纵深推进,基础设施升级、历史风貌保护、生态环境修复等多重任务叠加,资金需求呈几何级增长,而地方财政投入能力受限,亟待破解资金瓶颈,推动项目落地实施。二是回报机制尚不健全。城市更新项目公益性强、收益周期长,与金融资本追求短期回报的属性存在天然矛盾。部分项目因收益预测不准、运营能力不足,导致专项债券偿还压力增大,PPP项目面临合规性整改风险。有的地方过度开发,甚至留下烂尾工程,导致民营企业步履不前。三是要素流动与融资效率不足。土地产权归属复杂、用途转换审批烦琐等问题,影响存量资产盘活效率。同时,全国统一的投融资信息平台尚未建立,资金与需求匹配不平衡,导致融资交易成本居高不下。四是金融工具适配性不够。城市更新基金、REITs等工具仍存在门槛较高、退出机制不明确等问题,适合小微项目的融资产品供给不足,多元主体协同的生态尚未完全形成。

2025年底召开的中央经济工作会议强调“高质量推进城市更新”。“十五五”时期,需建立可持续的投融资体系,构建“政府引导、市场主导、社会协同”的投融资模式,统筹用好各类资金,为推进城市更新提供保障。一是建设一体化城市更新智能平台。

短板弱项。城市是一个复杂开放的巨系统,城市更新牵涉面广、利益关系复杂,涉及经济、社会、文化、生态、安全等多元问题,导致行为碎片化、短期化。要坚持“先体检、后更新,无体检、不更新”,建立城市体检和城市更新一体化推进机制。坚持问题导向,从住房安全、社区服务、交通出行等多维度开展调查研究,查找群众身边的急难愁盼问题;坚持目标导向,对城市的功能结构、运行机制、空间治理、生态安全等方面进行系统评估,查找影响城市竞争力、承载力和可持续发展的短板弱项。

精细设计空间,挖掘和激发存量空间多元价值。城市空间不仅是物质载体,更是社会关系、文化认同与公共生活的发生场域。优化存量要做好空间设计,从宏大叙事转向微观治理,从形态塑造转向场景营造,下足“绣花针”功夫,突出精细化干预与系统性织补,回应群众的情感诉求,推动城市空间从“可用”走向“好用”。

精心运营维护,通过运营前置形成长期持续收益。城市更新不仅是空间再造,更是价值再生。传统“重建设、轻运营”的模式往往导致供需错配、资产流失、活力下降。需将运营前置,并贯穿于策划、设计、建设、管理全过程。在项目策划阶段即明确运营主体、业态选择、盈利模式与治理结构,鼓励多元主体参与,构建“共建共治共享”的运营共同体。推动空间功能复合化与业态多元化,空间功能转型要适应城市人口结构、消费结构与生活方式的深刻变化。针对老龄群体,嵌入适老化服务、健康支持等功能;针对青年群体,提供安居宜居、创新创业、文化消费等多元场景。强化运营过程中的制度保障与政策激励,建立适应存量提质增效阶段的产权制度、使用制度与管理制

度,破解产权碎片化、使用短期化、管理空白化等制度瓶颈。城市不仅是物理空间的集合,更是生活场景的叠加,精细运营应从空间建设向场景营造转型,通过持续的内容生产、文化培育等,营造高品质城市生活空间。

(作者系中国城市规划设计研究院院长)

## 健全城市更新多元化投融资方式

要运用人工智能技术建设一体化平台,建立城市更新基础数据库、案例库、知识库和法律法规库,简化规划审批和项目报批程序,加强参与主体信用建设,提升项目投放强度和供需匹配效率,充分发挥有为政府和有效市场的共同作用。

二是加大财政资金支持力度。可考虑在城市更新示范工作基础上,设立城市更新专项基金,对市政基础设施建设、老旧小区更新改造等符合条件的项目给予资金支持。制定城市更新项目奖补办法,引导地方政府因地制宜推动城市更新。地方政府要落实主体责任,编制专项规划,发行专项债券,以财政资金为牵引,撬动更多社会资本参与城市更新。

三是提升市场配置效率。培育专业化的城市更新运营商,提升项目策划、运营能力,解决资金难题。扩大REITs试点范围,将保障性租赁住房、产业园区等优质资产纳入,同时完善退出机制。探索设立“政府引导+社会参与”的母子基金,吸引保险资金、社保基金等长期资本参与,降低融资成本。

四是深化要素市场化改革。构建城乡统一的建设用地市场,推行弹性年期出让、先租后让等供地模式,盘活存量土地资源。建立资产价值评估体系,推动历史建筑、公共设施等存量资产证券化。探索实施北京市责任规划师制度、上海“三师”联创工作机制等,引入专业力量提升项目规划运营水平,增强投融资吸引力。

五是拓宽社会参与渠道。坚持人民城市人民建、人民城市为人民,通过众筹、产权入股等方式引导居民参与投融资,共同分享收益。建立公共服务信用评价体系,通过数字化手段提升服务质量与资金使用效率,增强社会资本参与信心。