

# 从投资驱动转向运营驱动： 城市更新的新逻辑与新思路

■中国城市报记者 郑新钰

“随着城市建设从粗放式发展进入精细化运营时代，城市更新产业前景广阔。”近日，在一场公开政务活动上，河南省信阳市委书记蔡松涛出席致辞，言语间表达了对城市更新工作的重视。

事实上，不仅是信阳，中国城市报记者注意到，今年以来，各地都在紧锣密鼓实施城市更新行动。

与之前的城市开发模式相比，城市更新的底层逻辑发生了哪些变化？又有哪些新变量出现？地方城市探索出了哪些解题新思路？本期，中国城市报进行了采访调研。

## 从“有没有”到“好不好”

截至2022年底，我国常住人口城镇化率达65.22%。这意味着，“十四五”规划提出的“常住人口城镇化率提高到65%”的目标提前实现。

当城镇化工作迈入换挡提质“下半场”，城市建设工作的中心也在转向。

清华大学中国新型城镇化研究院执行副院长尹稚表示：“我们对经过几十年大规模建设留下的丰厚存量资产的再利用，是非常重大的课题。在此过程中，既需要有耐心，同时也需要有更好的眼光。”

不可否认的是，在“大开发”时代里，房地产曾是舞台上的主角，一度风光无限。但时过境迁，存量时代已经拉开大幕。

第十四届全国人大代表、万华生态集团董事长郭兴田在履职期间，格外关注城市更新这一重要议题。他认为，我国经济发展模式正在由投资驱动型转向运营驱动型，过去“大量建设、大量消耗、大量排放”和过度房地产化的城市开发建设方式已经难以为继。

如今，业内的共识是：在新的剧目里，参演主体将更加多元。

“城市更新中不同维度的主体包括政府、市场和社会三方面。”在清华大学建筑学院城市规划系教授、博士生导师田莉看来，城市更新治理中最核心的是政府、市场和社会的关系，要解决这种困难实际上需要一种新型的多元合作关系，应该进行政府、市场、社会关系的重新建构，进行精准化的分类施策。

## 从“一位主力”到“多元主体”

深秋夜晚，华灯初上，数字

之光智慧科技集团有限公司（以下简称数字之光）董事长吴传炎在河南信阳参加完一场答谢宴后，便匆匆离席赶往机场。在信阳待了不到24小时的他，只为一场签约而来。

就在2个小时前，他代表数字之光签约成为万华生态城市更新联合体的主要成员之一。

当日下午，万华生态城市更新产业联合体在信阳成立。来自绿色金融、绿色能源、绿色家居、绿色建造、数字城市、智慧运营领域的近30家企业代表，现场签约成为联合体的首批成员，携手共助城市更新发展。

据介绍，联合体以政府主导、企业主体、行业组织推动和社会公众参与的模式形成合力，并且实现了行业内的“三个一”，即行业内唯一由大家居产业链主企业发起的城市更新产业联合体，行业内唯一专业针对城市存量项目和资产提供顶层设计、商业策划、产业导入、金融赋能完整解决方案的产业联合体，以及行业内唯一以面向未来的绿色产业和低碳朝阳产业为组织核心的实业企业联合体。

“加入联合体出于三方面考虑。”吴传炎在接受中国城市报记者采访时表示，首先，联合体的牵头方是大家居产业链中拥有核心技术的龙头企业，能从底层材料源头上带动产业链创新；其次，联合体能带动整个产业链上下游企业，以工业化装修为场景，将一系列技术和生态伙伴的产品融入一个整体解决方案中；最后，牵头者有开放、包容、科技报国的胸怀和理念，这与数字之光价值观不谋而合。

中国城市报记者注意到，不同于一些产业联盟，万华生态城市更新联合体的成员中，也有一些资本代表。

谈及加入联合体的原因时，山东白鹭晨晨股权投资基金管理有限公司总经理廖军华告诉中国城市报记者，一方面是认可牵头企业的价值理念和团队能力，另一方面，联合体所做的事情无论是瞄准“双碳”还是城市更新，都符合大政方针。

联合体成立仪式上，蔡松涛表示，联合体系统融合六大产业，广泛汇集行业翘楚，创新实施绿色金融、绿色产业、绿色运营三位一体发展模式。信阳与联合体的发展理念相通、资源要素相适、产业链条相融，携手推动城市更新大有可为。

“期待把信阳的模式更快复制到全国，推动相关企业获

得更好发展。”廖军华说。

## 从“前融模式”到“产融结合”

在城市更新工作中，有一个至关重要的因素——资金。城市更新是长期运营项目，需要大量资金支持。

“城市更新的运营项目融资现状太难了！”司空定制家居科技有限公司CEO刘湘文此前接受中国城市报记者采访时吐露的心声，折射了城市更新工作的痛点和难点。

中国城市报记者梳理发现，目前国内城市更新项目的融资手段仍以财政资金、专项债、PPP（政府和社会资本合作模式）、F+EPC（融资+设计+采购+施工总承包模式）等方式为主进行融资。

“无论是政府主导还是企业主导，目前大多数的城市更新基金仍然面向传统基建和地产开发领域，主要收益来源于土地整理、土地增值。”刘湘文说。

田莉认为，城市更新中存在许多利益博弈，最核心的是经济博弈，即成本收益平衡问题。

实践下来，当前业内的共识是城市更新项目应有区别于传统高周转、高毛利的地产发展模式 and 资产抵押风控模型。金融机构、社会资本以及产业资本，要在新型的城市更新整体解决方案中寻找新的机会。

如何为城市更新项目注入长期、稳定、低息的金融活水？对此，郭兴田建议，在充分发挥财政政策的引导、支持、激励、

杠杆作用的前提下，充分引导和带动社会资本参与城市绿色低碳更新改造项目，拓宽绿色发展的多元化融资渠道，从而让存量资产实现真正激活和运营，开辟新的内需市场，带动新的就业和税收。同时，逐步实现金融资本的去地产化、去泡沫化。

## 从“规划引领”到“运营前置”

“在城市开发时代只要金融和空间两类资源搞定，基本上就能够完成高速增长。而在城市更新时代，金融和空间同样重要，但还需注重运营、服务以及资管思维，这样才能够大大激发城市活力。”愿景集团副总裁、总设计师江曼近日在2023首届城市治理现代化论坛发言时表达的观点，引发了不少从业者的共鸣。

东原致新城市总经理李娟持有类似观点：“城市更新应该从‘想给你什么’，转变为‘你想要什么’，以此来配置相应产品和内容。”

中国城市报记者在日常采访中了解到，已有不少城市先试先行，在以用户思维赋能更新改造上进行了有益探索。

20世纪90年代初，大批陶瓷企业陆续搬出寸土寸金的江西省景德镇市城区，导致曾经辉煌的瓷厂厂房闲置，一些厂区内污水横流、杂草丛生。为实现陶瓷工业遗产保护利用，陶溪川文创街区应运而生。

中国城市报记者此前在陶溪川采访时看到，众多老厂房

都被保存完好，一座不少。从外表看，老厂房、老窑炉、烟囱、水塔依然耸立，但它们的结构、功能和业态面貌已焕然一新——翻砂车间现在是“翻砂美术馆”，成型车间成了非遗、传统手工的体验地，烧炼车间变身美术馆、博物馆和年轻人聚集的创业空间……

据了解，每年有不少国内外知名艺术家受邀驻场创作，陆续有百余名来自世界各地的艺术家设立工作室，陶溪川逐步成为“洋景漂”的逐梦平台以及景德镇与世界对话的窗口。

陶溪川的设计者，全国工程勘察设计大师、清华大学建筑学院教授、中国城市规划学会副理事长张杰表示：“我们在设计之初就从运维侧考虑问题。在运营的过程中，要有具体的团队和商家愿意到这儿来，这就要考虑彼此利益需求能不能达到。实际上，陶溪川的业态，是在文化保护传承引领绿色更新的理念下不断调整的。”

张杰进一步称，城市更新国家战略中的四大类型对象包括老旧小区、老旧厂区、老旧街区和城中村，其中老旧厂区、老旧街区两类涉及文化保护传承、功能环境提升的综合目标。围绕上述对象和目标，在文化引领方面，需要构建反映中国城市历史文化的完整保护要素体系；在绿色更新方面，需要整合文化、质量、碳排放等因素，建立综合指标体系，同时完善绿色更新的量化评估方法。



江西省景德镇市陶溪川文创街区一景。人民视觉