

扩大内需,可持续城市更新模式将加速构建

■中国城市报记者 邢 灿

城市更新按下“加速键”。2024年底召开的中央经济工作会议提出,大力实施城市更新。2025年首场国务院常务会议研究推进城市更新工作。

一头连着民生,一头连着发展,城市更新蕴藏着怎样的内需潜力?如何吸引社会资本参与城市更新?又如何建立可持续的城市更新模式?近日,中国城市报记者进行了相关采访。

城市更新 蕴藏巨大内需潜力

在近期的重要会议中,“城市更新”与“扩大内需”被频繁地联系在一起。

2024年底召开的中央经济工作会议将城市更新作为提振消费、提高投资效益,全方位扩大国内需求的重要任务。

今年首场国务院常务会议指出,城市更新关系到城市面貌和居住品质的提升,是扩大内需的重要抓手。

中央财经大学政府管理学院城市管理系主任王伟分

析,扩大内需是长期战略之举。在经济高速增长阶段,基础设施投资等传统方式在扩大内需方面成效显著。随着经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,存量调整和提升在经济增长中的占比与日俱增。在此背景下,城市更新成为发掘和创造新需求的有效手段。

王伟告诉中国城市报记者:“过去,城市的每个发展阶段都伴随着更新活动,比如拆除旧房子以建新房子。如今,城市更新已经远超传统范畴,不再局限于简单地拆旧建新,而是更多地呈现出综合性、系统性特点。”

在王伟看来,这种综合性、系统性的城市更新有望多方面拉动内需。它既能产生投资拉动效应,也可以重塑消费场景,又可以形成人口集聚向心力,还可以加速新兴产业协同升级。此外,城市更新还能促进城市空间资产增值,改善社会预期,激活消费潜力。

清华同衡规划设计研究院城市发展策划研究所所长彭剑波在接受中国城市报记者采访时亦表示,城市更新是扩大内

需的重要抓手。它不仅能促进设施升级,带动家具家电、厨卫等家居产品销售,还能推动消费场景,特别是文商旅场景革新,激发餐饮娱乐、文化体验及旅游消费活力。

住房和城乡建设部数据显示,2024年城镇老旧小区改造新开工5.6万个,更新改造小区内各类老化管线超过5万公里,加装电梯2.5万余部,增设停车位超过50万个。“城市更新行动实施带来的综合性成效逐步显现。”彭剑波说。

如何消除社会资本 参与顾虑

城市更新是一项复杂的系统工程,城市更新项目往往资金需求量大、运转周期长。积极吸引社会资本参与城市更新,不仅是促进城市内涵式增长的战略选择,也是促进城市高质量发展的现实需求。

由中国城市规划研究院和中指研究院共同编制的《中国(35城)城市更新活跃度年度观察报告2024》显示,市场对城市更新高度关注但投入谨慎。经营主体已在广泛接触各种类型的城市更新业务,但民营企业更热衷于盈利能力较强的活力街区打造等项目,其投入的主力方向也主要集中在北上广深等一线城市。

“过去房地产市场高速扩张时期,社会资本热衷追求赚大钱、赚快钱。随着市场进入新发展阶段,城市更新由过去的单一‘开发方式’转向‘经营模式’。社会资本需要积极适应这一变化,学会在稳健与持续中寻求发展,习惯于细水长流的经营和盈利模式。”中国城市规划研究院城市更新分院院长范嗣斌说。

社会资本参与城市更新有哪些顾虑?王伟给出的答案是一个“不足”、两个“不易”和三个“不明”。

具体而言,王伟表示,一个“不足”指社会资本,尤其是传统房地产企业资金链紧张,城市更新启动资金不足。

两个“不易”体现在存量盘活运营和产权归集谈判上。存量资产中的优质部分多已完成改造,剩余部分则多为产权复杂、投资回报难以平衡的项目,运营难度较大;同时,城市更新涉及多种产权关系,谈判对象复杂

多样,使得产权归集和统一操盘变得困难。

至于三个“不明”,则主要体现在政策法规不明确、主体权限不清晰以及合规条件不确定。政策法规存在部门间“打架”、频繁调整等问题,给社会资本带来政策风险;政府、市场、社会在城市更新中定位模糊,社会资本难以发挥有效市场作用;城市更新多样性导致一事一议,合规条件难以明确,这也增加了社会资本参与的难度。

如何消除社会资本的顾虑?王伟建议,政府端应增强政策的连续性、稳定性和可预期性,相关政策调整应设置合理的缓冲期,因国家利益、社会公共利益需要改变政策承诺、合同约定的,要依照法定权限和程序进行,并依法对相关主体因此受到的损失予以补偿。

“金融端应拓宽融资和退出的渠道。金融机构要开发适应城市更新长期需求的信贷产品,打造城市更新资产交易平台,吸引社保资金、保险资金等长期优质资本入市,完善项目收益权质押机制和社会资本退出机制,实现社会资本有序进退。”王伟说。

社会资本如何更好地参与到城市更新中?彭剑波认为,应坚持策划先行、规划引领、片区统筹、用户导向、市场逻辑、运营思维、价值转化和资管赋能。

具体而言,应立足深度调研,摸清底数,谋定特色主题,锚定更新方向;依托专业规划,优化空间结构和布局,合理配置设施指标;着眼片区全域资源,加强价值转化,促进功能协同,形成更新合力;把握市场规律,精准客群画像,激发市场活力、内生动力和发展竞争力;重视长效运营、精细运维、高效治理,让网红变长红,保障更新成果持续惠民;挖掘文化、土地等潜藏价值,实现资产增值和经济、社会、生态多重效益,推动实现高质量发展、高品质生活、高效能治理。

建立可持续的 城市更新模式

构建可持续的城市更新模式和政策法规体系是城市高质量发展阶段的必然要求。

党的二十届三中全会审议通过的《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,加强地下综合管廊建设和老旧管线改造升级,深化城市安全韧性提升行动。

今年首场国务院常务会议

强调,要支持各地因地制宜进行创新探索,建立健全可持续的城市更新机制,推动城市高质量发展。

更早前召开的全国住房城乡建设工作会议明确2025年重点任务,要求“深化城市建设、运营、治理体制改革,建立可持续的城市更新模式和政策法规”。

王伟认为,“政策通畅且透明”“财务微利且共赢”“预期积极且稳定”是可持续城市更新模式的三个基本特征。

在城市更新等复杂且长期的投资项目中,政策的稳定性与透明度尤为重要。王伟认为,透明稳定的政策环境有利于增强投资者的信心,吸引更多的社会资本参与城市更新等长期投资项目,这对于项目成果的可持续利用具有积极意义。

“同时,城市更新往往涉及大量的资金投入和长期的回报周期。因此,合理的财务安排和盈利模式至关重要。”王伟建议,城市更新项目在追求经济效益的同时,应注重社会效益和环境效益的平衡,实现多方共赢。

此外,在王伟看来,一个积极、稳定的预期能够激发参与者的热情和信心,推动城市更新项目的顺利进行。政府、市场、居民等各方需要形成合力,推动城市更新的持续健康发展。各方通过加强沟通、协调与合作,建立更加紧密的利益共同体。

范嗣斌在撰文中提到,城市更新要实现可持续的“经营模式”,必须建立在真实需求基础上,并形成有效的财务平衡机制。同时,要持续深入推进改革工作,不断建立完善支持城市更新的政策法规体系。此外,城市更新不仅是物质空间的重塑,更是社会关系的重构和公共利益的再分配,建立城市更新可持续模式还要依赖多元参与、共同缔造的工作机制。

彭剑波认为,可持续城市更新应做到空间更新、产业焕新、运营迭新、文化复兴、治理创新“五新融合”。

具体而言,盘活存量资源,新旧共生,引导空间合规、合理、有序、高效利用;推动业态更新,促进产业迭代升级,建圈强链;提升运营能力,完善各方利益联结机制,激发城市活力;加强文物保护,推动传统文化焕新,擦亮文化IP,打造文旅融合新亮点、城市文化新地标;在城市更新中,以新理念、新技术、新方法为驱动,通过协商式治理和数智化治理推动构建现代化城市高效能治理新格局。



阜民里片区曾是河南省郑州市最大规模的棚户区。近年来,郑州对阜民里片区实施城市有机更新,最大限度保留建筑特色和街区肌理。如今,阜民里文化街区突出“老郑州+新青年”主题,引进国潮品牌与烟火市集,搭建多元化场景,让更多年轻人回到阜民里创业,同时也吸引着更多市民、游客前来游玩打卡。图为改造后的阜民里街区旧貌换新颜。

人民视觉