

城市更新中,国企民企如何各展所长

■中国城市报记者 张永超

城市更新,核心在人、难点在钱、关键在地。

2019年中国北京世界园艺博览会成功举办后为北京市延庆区留下147栋建筑、62万平方米宝贵绿色空间。在游客眼里,这里是休闲度假的好去处;在北京世园投资发展有限责任公司党委书记、董事长雷蕾心中,却有一笔复杂账。“活化利用好世园遗产,持续投入高、培育长、盈利慢。”雷蕾坦言,从“一时盛会”走向“持续精彩”,一度困难重重。

今年5月,国务院印发的《城市更新“十五五”规划》明确提出,政府统筹协调各类存量资源,支持国有企业、民营企业参与城市更新。然而,城市更新项目往往周期较长、资金需求大、利益主体多元,让部分企业“想进而不敢进”。

如何理顺政府与市场的关系,让国企与民企各就其位、各展所长?北京、上海、重庆、四川等地正以创新实践探索答案。

政府:打破信息壁垒,构建清晰规则

企业参与城市更新的第一道坎是信息与规则的不确定性。只有消除这些不确定性,企业才敢真正迈步。

今年7月6日在北京中关村国际创新中心举行的“城市更新合伙人”2026北京城市更新推介会,着力打通项目与资源之间的信息壁垒,首次从市级层面系统推出城市更新项目资源。经过前期六场初选和综合遴选,14个代表性项目集中亮相,20个项目现场签约。

“我们采取项目化推进、清单化管理模式,对库内3000余个城市更新项目进行定期调度和月度跟踪,重点协调解决土地、投融资、规划指标等方面的政策堵点。”北京市住房和城乡建设委员会副主任马冀鸿表示,下一步,推介会将持续发挥平台作用,推动更多优质项

目与市场资源高效衔接,形成可复制、可推广的城市更新合作机制,让经营主体“敢投、敢改、敢运营”。

这三个“敢”字,直面痛点:敢投,需要清晰的回报预期;敢改,需要顺畅的审批通道;敢运营,需要稳定的政策环境。

从“相互寻找”走向“精准匹配”,北京市的路径是搭建平台、打破信息壁垒。

目前,北京市已建立项目统筹调度机制,市级城市更新专项小组统筹领导,分批发布计划项目清单,落实区政府、市级行业部门的“双牵头”主体责任,围绕立项、规划许可、开工等关键节点加强分级分类调和审批服务。同时,北京城市更新联盟已吸纳227家会员单位,覆盖规划设计、建筑施工、金融投资、物业管理、运营服务全链条。联盟还将实施主体、资金方、设计团队和运营团队聚到一起,让企业在项目谋划阶段就能介入。

四川天府新区也在探索破解产业难落地、资金有瓶颈、实施碎片化、参与机制不畅等核心痛点。今年5月9日,四川天府新区“城市更新合伙人”集中签约,四川省城市更新集团、中铁城投、中建三局、中国五冶成为首批“城市更新合伙人”,华阳黄果林广都、万安老场镇、正兴老场镇、兴隆老场镇四大片区全面启动,预计总投资超过350亿元。

四川天府新区公园城市建设局相关负责人将核心机制概括为“一公开三依法”:公开招引具备资金实力、运营经验、产业资源的经营主体,依法依规参与土地竞拍,依法依规参与项目投资建设、产业导入和运营,依法依规享受产业支持政策。政府做规划引导和要素保障,企业负责策划、建设与运营。边界清晰,企业才敢放心进场。签约不久,华阳黄果林广都片区1—3号地块就破土动工。

重庆市则持续完善经营主体参与机制,引导央企、国企、民企、金融机构和专业运营机构共同参与城市更新,初步形成政府搭台、企业参与、专业运营的新格局。连续举办两届城市更新资源对接大会,累计签约重点项目55个、总投资525亿元;全面摸清中心城区2700余万平方米闲置资源底数,建成城市更新资源数字平台,实现项目、资源、政策、资金精准对接;推行策划、招商、投融资“三前置”,探索资源资产组合供应、公益性与经营性项目统筹实施等模式,建成投运一批市场化更新项目。

“产权整合、规划调整、收益平衡仍是企业反映最多的难题。”重庆市住房和城乡建设委员会相关负责人表示,当前正加快推进“重庆市城市更新条例”立法,迭代升级政策工具箱,加快探索可持续城市更新投融资模式。

各地招式不同,但方向一致:

让“有效市场”和“有为政府”各就其位,将过去的模糊地带转化为清晰规则。

国企:锚定长期持有,实现价值再造

在地下管网改造、保障性住房建设、历史风貌保护等公益性强的城市更新领域,国企是主力军。但责任重,并不意味着道路顺。

2024年9月,上海市徐汇区东安新村6000多户居民全部签约,上海地产集团实现全市单地块体量最大的旧改项目清零。曾经的东安新村居民楼设施老化、空间逼仄、结构较差,旧改难度大,居民改善的呼声强烈。上海地产集团与徐汇区联手,通过大体量项目激活区域功能、多措并举实现资金平衡、有序疏解人口等创新方法,不仅提升了居住品质,也促进了经济发展。

近年来,上海地产集团大力推进保障房和租赁住房建设。截至2025年,累计建设供应各类保障性产权住房2.8万套,提供“新时代城市建设者管理者之家”床位1万张,助力“一张床、一间房、一套房”的多层次住房保障体系建设。去年3月,上海地产集团租赁住房公募REIT上市,实现租赁住房“投、融、建、管、退”业务闭环。同时,探索完善租赁住宅小区党建引领物业治理体制机制,构建“党建引领、多元共治、品质服务”的社区治理运营服务新格局。

从“代建方”转向“城市综合运营商”,这是上海地产集团走过的路,也是传统城投类国企必须跨越的关口。

这条路,中建八局(温州)建设有限公司走得精细。在浙江省温州市大厅巷2号,一栋藏在五马历史文化街区背街小巷深处的老宅,因年代久远成为危房。中建八局(温州)建设有限公司没有做大面积开发,而是采取“拼图式”产权归集,设计、改造、运营一体化推进,引入日咖夜酒主理人品牌,在庭院“方寸地”中书写文旅“大文章”,实现宝贵历史遗产的复兴重塑和瓯越市井烟火的活化延续。目前,大厅巷2号改造工作已完成,即将运营开业。

“城市更新的本质是价值再造与利益再平衡。”中建八局(温州)建设有限公司相关负责人在项目总结中写下这句话。价值再造,是把沉睡的资产激活;利益再平衡,是让参与各方都有合理回报。公司正在构建咨询牵引、投资统领、建设支撑、运营前置的“咨投建营”一体化能力,目标是成为真正的“城市合伙人”。

中国建筑学会建筑改造和城市更新专委会委员、重庆市可持续城市更新研究院执行院长方小桃对企业参与城市更新的角色定位判断鲜明:“政府作为统筹主体,要承担民生保障、平台搭建等职能;国企要成为项目全生命周期实施的‘压舱石’;民企要精准市场化盘活、产业导入、内容创造等定位。政府引导、市场协同,国企民企共同构建‘底座+活力’的可持续发展合作的互补关系。”

民企:深耕精细运营,激发社区活力

今年5月,第13届世界城市论坛在阿塞拜疆首都巴库召开,发布首届“世界城市更新最佳实践案例”,重庆市一个普通老社区北仓里成功入选。没有标志性建筑,也无稀缺历史遗存,按传统标准,北仓里更新项目甚至“不值得做”,但数据令人眼前一亮:平时日均人流1.5万人次,周末3万人次,节假日突破8万。

“北仓里更新项目没有迁走一户居民。”重庆北仓文化产业集团有限公司董事长李传波介绍,更新改造最先做的是修复屋顶漏水、飞线下地、修建休闲花园,随后引入策展人、设计师、手艺人。在此居住50年的退休职工陆迪感慨:“老仓库变成图书馆,下楼就是小公园,日子越过越舒坦。”

李传波的方法叫“运营前置”,他解释:“设计之前就必须想清楚,谁来管理、如何招商、如何与人建立长期关系。建设和运营是两个逻辑,建设以完工为终点,运营以长期价值兑现为目标。”

北仓里的更新实践透露出:民企在城市更新中可将精细化运营、社区营造、内容孵化等“小而美”内容做到极致。避开重资产持有的高门槛,在细分赛道靠运营能力获取回报。

李传波也有现实困扰:“项目培育需要很多年,政策若有摇摆,企业便不敢长线投入。而且,轻资产运营企业没有可抵押的资产,传统信贷体系难以匹配。”

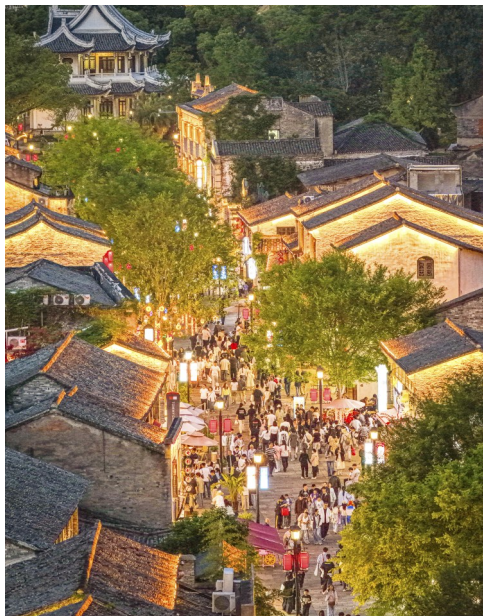
这也是众多想要参与城市更新的中小民营企业面临的共性问题。

“‘城市更新合伙人’本质是经营主体在‘收购—改造—运营—退出’价值链上自主选择轻重资产角色的自发创新,企业应据此定位自身分工。”中国城市规划学会副理事长、厦门大学建筑与土木工程学院、经济学院双聘教授赵燕菁指出,在城市更新多主体协同中,应构建国企重资产持有、信用背书与民企灵活运营的能力互补结构,从而形成可持续的城市更新投融资闭环。

现在,雷蕾牵挂的那笔“发展账”也理顺了。近年来,延庆区住房建设部门牵头建立城市更新议事协调机制,相关部门共聚一堂,企业不再“跑十几个部门”,只需“面对一个窗口”。2025年11月,世园HI SPACE项目通过区级联审;今年2月,立项获得批复。

“我们把场馆、展园、生态景观、待开发用地打包成整体,意向合作方看到的是一个年客流百万级、拥有成熟IP体系的度假区。”雷蕾介绍,自2020年重新开园以来至今,世园从办会到公园再到度假区,历经多次蝶变,共接待游客594万人次,综合收入突破8亿元。

信息壁垒在打破,规则边界在厘清,回报预期在明朗。当国企资产优势与民企运营能力互补互促,企业参与城市更新正从响应政策号召向打造可持续商业模式稳步迈进。



更新后的浙江省温州市五马历史文化街区人头攒动,尽显市井烟火气息。 人民视觉