

“城市更新局”来了

城市发展的逻辑正在起变化

城市更新,正在成为不少地方城市治理的重要关键词。

2026年1月1日起,《济南市城市更新条例》开始施行。济南市人民政府新闻办公室近期召开新闻发布会,对《济南市城市更新条例》进行了解读。2026年元旦,《天津市城市更新条例》也开始正式施行。这是天津城市更新领域首部地方性法规。近年来,济南等城市大力实施城市更新行动,取得积极成效。与此同时,多地住房和城乡建设部门完成更名,“更新”取代“建设”,成为新的机构名称。

城市发展的根本逻辑正在悄然变化

近年来,全国多地“住建局”更名“住更局”,曾引发舆论关注。

如果仅从字面理解,这些名称的改变,似乎只是一次行政机构的“换牌”。但放到当前全国城市建设与发展的现实语境中,这一变化更像是一种信号:城市发展的根本逻辑,可能正在悄然发生变化。

长期以来,随着城镇化推进,我国城市在空间层面往往表现为资源的“不够用”:住房不足、基础设施建设滞后、公共服务设施覆盖不足。在这一阶段,城市空间发展的主要任务是大规模建设——新城新区开发、房地产项目建设以及土地财政等一系列制度安排,围绕增量扩张逐步形成了一整套发展体系。

如今,随着城镇化进入后半程,城镇化速度明显放缓,后续增长速度与本世纪前二十年相比将明显下降。近年来,部分城市已经进入常住人口减少的“收缩状态”。

在此背景下,盘活存量而非继续做大增量,逐渐成为多数城市面临的发展命题。城市所要应对的问题也在发生变化。越来越多城市面对的已不再是资源“有没有”的数量问题,而是“好不好”的品质问题。

经过多年发展,存量城区,尤其是老旧街区,普遍存在管线老化、功能混杂等问题,老城区公共空间碎片化、利用效率偏低。

城市如何在极端气候、人口老龄化和产业结构调整背景下保持韧性,对城市发展策略提出新的要求。

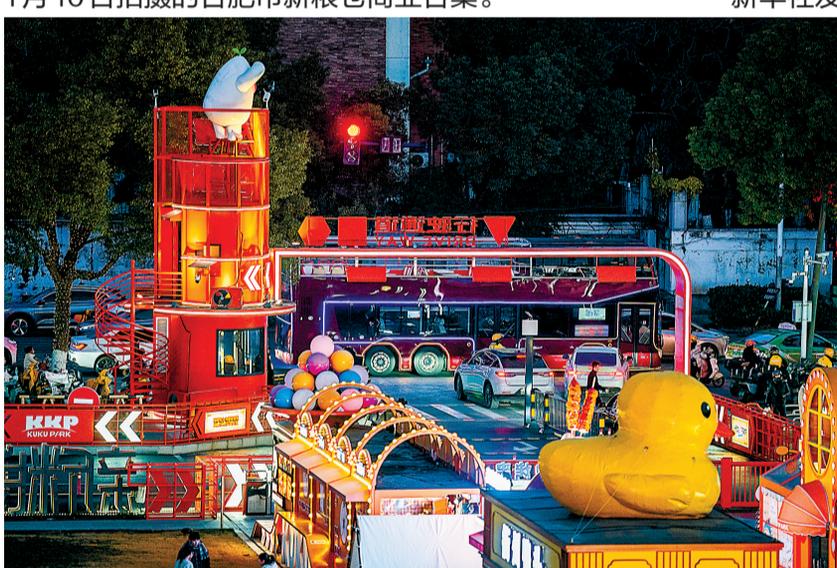
这些问题,单靠新增建设已经难以解决,城市更新成为更为重要的路径。

从这个角度看,城市并没有停止发展,而是进入了一个更加复合、多维的新阶段。这正是城市更新成为核心议题的现实背景。



1月10日拍摄的合肥市新粮仓商业合集。

新华社发



合肥市新粮仓商业合集的前身是1993年建成的安徽省机械化粮库。

“更新”不是语言创新 而是治理逻辑前移

从国家政策层面看,“城市更新”并非近两年的新提法。在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中就首次提出将城市更新作为国家重点战略,以新发展理念为引领,通过系统性改造老旧城区、活化工业遗产、完善基础设施等手段优化城市空间。

2025年10月,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出,大力实施城市更新,建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。

近年来,住房和城乡建设部持续推动城市更新的落实,不断

提升城市生活空间品质,并提出“先体检、后更新”的城市更新程序,并于2025年7月颁布《城市更新规划编制导则》。

在各地的实践中,更新早已存在。但过去,其更多以专项行动或阶段任务的形式出现,往往依附于老旧小区改造、棚改或特定片区再开发。如今,随着“更新”被直接写入政府部门机构名称,意味着其角色正在发生变化。

这背后,是国家对城市发展方式的重新定位。城市更新不再只是改善居住条件或拉动投资的工具,而成为连接城市环境、人口结构、产业调整、公共服务和安全治理的重要抓手。这一转变,对政府部门提出的要求,不仅是建设能力,更是统筹能力和制度设计能力。

也正因如此,简单地将“更

新”理解为“取代建设”并不准确。更新时期依然需要建设,只是这种建设不再追求外延扩张,而更强调嵌入式改造、系统性修复和精细化治理。

关键不在更名 而在功能重构

城市更新本身是一项系统性、复杂度高的工作。与传统城市建设相比,它面对的不是“白纸画图”,而是在既有城市空间中动结构、调利益、改秩序。

城市更新过程中,既要处理产权碎片化、利益分配不均、历史遗留问题,又要兼顾公共利益、社会稳定和文化保护,任何一环失衡,都可能导致项目停滞。因此,城市更新不仅是工程问题,更是一项高度依赖协商、统筹和制度设计的治理工作。

各地相继设立城市更新相关机构,路径虽不完全一致,但放在一起看,可以发现一个共同趋势:城市治理的关注点,正在从开发新空间,转向重构既有空间的运行和维护方式。

可以看到的是,城市更新正被作为一项长期、系统的治理任务来对待。这一变化与房地产市场的阶段性调整有关,但并不等同于房地产问题本身。随着城市规模、结构和社会需求的变化,更新成为必然选项。

当然,部门名称的变化,并不会自动带来治理能力的提升。城市更新真正的难点,在于如何在多重目标之间取得平衡:发展与保护、效率与公平、公共利益与市场机制。

住房和城乡建设部能否从传统项目审批者的角色,转向空间治理的组织者和协调者,仍有待实践检验。但可以确定的是,当更新成为城市治理的常态命题,城市发展的评价标准也在随之改变。城市不再只是被建设的对象,而是一个需要被持续理解、修复和优化的系统。

这,或许才是更名背后更值得关注的深层变化。

据《中国建设报》报道