

从“拆建大开发”到“留改大运营”

北上广深城市更新大进阶

2025年底的全国住房城乡建设工作会议提出要“高质量推进城市更新”，并着力打通资金等关键堵点。

过去五年，城市更新走向全面实践。北上广深四座一线城市率先完成从制度缺位到有章可循的立法跨越，深圳、上海、北京先后出台专项城市更新条例，搭建全域更新制度框架；广州则聚焦城中村改造这一核心领域，颁布专项地方性法规，为特大城市更新治理提供具体方案。

进入“十五五”时期，规划建议中“大力实施城市更新”的表述，将这项工作置于更重要的位置。一线城市的更新行动也随之步入“深水区”，核心命题正从“如何改”升级为“如何改得更好、更活、更可持续”。

告别“拆建大开发”，一个“留改大运营”的城市更新时代到来。

各地因城施策

城市更新并非单纯的空间改造，它既是民生工程，更是拉投资、扩内需、稳增长、促发展的关键，赋予土地和城市面向未来的能力，从而成为大城市特别是一线城市高质量发展的“必答题”。

“十四五”期间，北上广深率先完成制度体系构建。深圳领跑，出台全国首部城市更新地方性法规《深圳经济特区城市更新条例》；上海与北京相继落地本地城市更新条例；广州则推出《广州市城市更新条例（征求意见稿）》及全国首部城中村改造地方性法规《广州市城中村改造条例》。

从全国范围看，城市更新的项目与投资规模保持稳定增长。数据显示，仅2024年，我国实施城市更新项目就达6万余个，完成投资约2.9万亿元。一线城市因城市更新的体量大、业态全、起步早，在城市更新实践中处于前列。以广州为例，“十四五”期间完成城市更新固定资产投资7500亿元。其中，改造老旧小区734个，惠及131.87万居民。

2025年8月发布的《中共中央 国务院关于推动城市高质量发展的意见》将“支持自主更新、原拆原建”写入文件，释放城市更新模式转型的新信号。

这一模式，正逐步在老旧小区改造、危旧房更新等领域被落地。北京市西城区桦皮厂8号楼是一个典型案例，通过政府补助、产权单位出资与居民分摊，共同实现成本共担。广州市花都区则打造了集群街2号、新华坊等一批由居民作为主体出资、原址重建的标杆项目，形成了可复制的实践经验。

作为一项复杂的工程，城市更新更需要因城施策。中央财经大学政府管理学院城市管理系主任王伟表示，在具体实践中，各超大城市的更新路径呈现出鲜明的地方特色。



人们在上海外滩拍摄对岸的陆家嘴夜景。

新华社发



俯瞰广州市区。

新华社发

北京重“功能疏解与保护”，上海重“治理与品质”，广州重“活力激发”，深圳重“空间拓展与效率”。北京、上海历史建筑密集，以“留改”为主；广州、深圳城中村与旧工业区多，“留改拆”结合更灵活；深圳土地资源最紧缺，倒逼“垂直发展”；广州用地条件相对宽松但面临的城中村改造任务艰巨。

高质量更新

“大力实施城市更新”——“十五五”规划建议中的这一表述升级，标志着城市更新工作的重心已从规模化推进全面转向高质量、可持续的新阶段。

与此同时，深层次的挑战也日益显现。业界专家认为，历史风貌保护与城市发展的刚性矛盾、产权

情形多元复杂、资金成本巨大、改造难度高等问题，是当前一线城市更新中普遍面临的瓶颈。

这一挑战，也恰恰蕴含了未来城市更新的转型路径。上海易居房地产研究院副院长严跃进认为，“十五五”期间的城市更新，将更加注重贯彻中央城市工作会议精神，并突出对扩大内需、促进消费的带动作用。

从发展趋势来看，城市更新正从单纯的空间改造，转向追求经济活力、社会融合与生态效益的综合提升。以上海为例，通过商务楼宇更新推动产业升级，让城市更新成为经济转型的重要途径。同时，为适应新消费与新业态需求，商业、办公、工业、养老、文旅等功能在空间上的有机混合成为新常态；数字化与低碳技术的深度融合，则持续推动更新模式向智慧化、绿色化演进。

城市更新的关键任务，也在各地的“十五五”规划建议中予以明确。北京强调“突出整体性、系统性，实施区域综合性更新”；上海致力于“健全可持续的城市更新模式”；深圳着眼于“引导创新空间协同发展，形成全域创新空间格局”，广州则侧重“走成片开发、区域统筹更新路子，推动完善城市更新立法，健全多元化投融资机制”，并计划在2026年完成相关固定资产投资2000亿元，谋划推进超过30个重点更新片区。

在广东省三旧改造协会副会长罗宇看来，城市更新的长期趋势，正从“拆建大开发”转向“留改大运营”。高质量推进更新，需要在政策层面进行系统性创新。围绕政府主导、政企合作、市场运作和业主自改等四大改造类型，设计差异化的融资配套政策，以破解“钱从哪里来”的瓶颈；同时，针对拆除重建、整治提升和拆整结合等不同改造方式，出台针对性的规划及土地激励细则，解决“如何改、方便改”的核心难题。

据《21世纪经济报道》