

从“稳步实施”到“持续推进”再到“高质量推进” 政府工作报告中的城市更新

2026年全国两会政府工作报告中关于城市更新的系统部署,立足我国城镇化进入存量提质发展新阶段的时代特征,锚定城市内涵式发展的核心方向,清晰勾勒出城市更新工作的全新路线图。

对比2024年、2025年政府工作报告中城市更新的原文表述,从“稳步实施”到“持续推进”,再到2026年明确提出“高质量推进”,三年表述的迭代升级,不仅记录了我国城市更新从试点破局到深化拓展再到系统跃升的实践历程,更标志着我国城市发展正式完成从外延式规模扩张向内涵式质量提升的战略转型,为新阶段城市更新工作划定了核心逻辑、明确了重点任务、指明了实践路径。

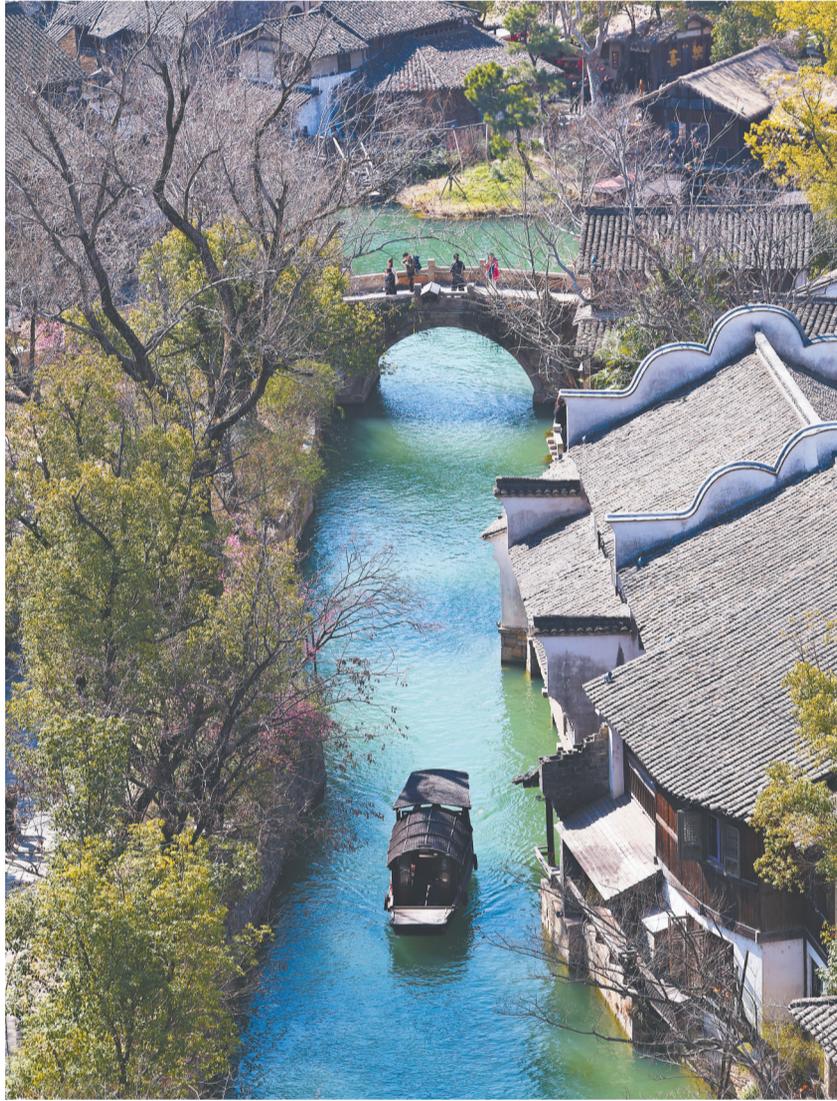
三年迭代:城市更新战略定位的持续进阶与逻辑演进

城市发展的阶段特征,决定了城市更新的核心使命。梳理2024—2026年政府工作报告中城市更新的表述变化,其战略定位始终与我国城镇化发展进程同频共振,呈现出清晰的三阶演进脉络。

2024年是城市更新的民生破局之年,报告以“稳步实施城市更新行动”为总基调,核心聚焦民生工程补短板,重点部署了城中村改造、老旧小区加装电梯与停车难题破解、地下管网完善、适老化与无障碍设施建设等具体任务,落脚点是解决群众身边的急难愁盼问题,核心是解决城市居住品质“有没有”的基础问题。

2025年是城市更新的系统拓展之年,报告以“持续推进城市更新”为核心导向,在民生改造的基础上,进一步拓展了更新的边界与内涵,将低效用地再开发、城市防洪排涝体系建设、地下管廊协同管理、数字化智能化基础设施建设、社区综合服务功能提升纳入重点任务,推动城市更新从单点的小区改造、工程建设,转向城市空间、基础设施、社区服务的系统治理,核心是补齐城市发展“全不全”的体系短板。

2026年是城市更新的质效跃升之年,报告将城市更新置于“坚持城市内涵式发展,优化现代化城市体系”的顶层框架之下,以“高质量推进城市更新”为核心统领,不仅延续了老旧小区、城中村改造的民生底色,更新增了存量资产盘活、城市生命线安全工程建设、创新型产业与商务社区建设、治理智慧化精细化等全新部署,最终落脚于“建设现代化人民城市”的根本目标。这一表述的根本性升级,意味着城市更新不再是新型城镇化框架下的一项具体工程,而是推动城市发展模式转型、构建现代化城市体系的核心载体,核心是破解城市高质量发展“好不好”的根本命题。



近日,游客乘船游览桐乡市濮院时尚古镇。

新华社发

核心突破:2026年城市更新部署的四个差异化重点

相较于2024、2025年的部署,2026年政府工作报告对城市更新的安排,绝非简单的内容增补,而是战略逻辑、发展模式、底线要求、价值内核的全方位升级,呈现出鲜明的差异化重点,构成了新阶段城市更新工作的核心遵循。

战略逻辑跃迁——锚定内涵式发展,升级城市更新顶层定位

前两年的报告中,城市更新始终作为新型城镇化战略下的一项具体行动部署,核心围绕建设任务、工程落地展开;而2026年的报告,首次将城市更新与“城市内涵式发展”“现代化城市体系建设”深度绑定,把城市更新从单一的工程建设行为,上升为转变城市开发建设方式、优化城市发展

格局的核心抓手。

这一定位的升级,彻底打破了过去“重建设、轻发展”“重改造、轻运营”的路径依赖,明确了城市更新的核心目标,绝非城市空间的物理翻新,而是城市产业结构、功能品质、治理体系、人居环境的全方位内涵提升,最终指向的是大中小城市协调发展、城乡融合发展的现代化城市体系构建,为城市更新划定了“以人为本、提质增效、可持续发展”的根本原则。

发展模式转型——聚焦存量盘活,重构城市更新底层逻辑

2024年报告聚焦“改什么”,明确了老旧小区、城中村改造的具体民生事项;2025年报告聚焦“怎么统筹”,提出了低效用地再开发的系统要求;而2026年报告则直击城市发展的核心痛点,明确提出“盘活利用存量土地和闲置房屋设施”,将存量资产盘活作

为城市更新的核心抓手,实现了从“工程思维”向“资产思维”的根本性转变。

这一部署的核心意义,在于与房地产发展新模式形成了深度联动。2026年的部署,明确了城市更新要摆脱对新增建设用地、土地财政的路径依赖,通过存量空间的功能转换、业态升级、高效利用,实现土地资源的集约高效利用。

安全底线筑牢——聚焦生命线工程,实现城市安全系统升级

前两年的报告中,城市安全相关部署始终围绕基础设施补短板展开,2024年聚焦地下管网完善,2025年聚焦防洪排涝体系、地下管廊协同管理,均属于城市基础设施的配套性建设;而2026年报告首次明确提出“加强城市基础设施生命线安全工程建设”,并专门强调“提升高层建筑火灾防范和救援能力”,将城市安全从“配套工程”升级为城市发展的“生命线工程”,实现了从“补短板”到“筑底线”的质的飞跃。这一部署精准回应了当前城市发展的突出安全风险。

价值维度拓展——推动产城人融合,重塑城市发展新动能

前两年的城市更新部署,核心聚焦居住空间的品质提升,重点围绕老旧小区改造、社区配套完善、适老化无障碍设施建设等居住民生需求展开;而2026年报告突破性地提出“建设创新型产业社区、商务社区”,并同步部署“推动城市治理智慧化精细化”,将城市更新的边界从居住空间拓展到产业空间、商务空间、治理体系,实现了“居住—产业—治理”全链条的价值升级。

这一拓展,让城市更新从单一的民生工程,升级为城市经济高质量发展的新引擎。同时,将城市治理智慧化精细化与城市更新同步部署,推动城市更新从“空间改造”向“长效运营治理”的全周期转型,最终落脚于“现代化人民城市”的根本目标,让城市更新的成果既惠及民生,也赋能城市长远发展。

综合央视财经、中新社报道