

## 从项目驱动到制度驱动

## 城市更新试点的三年进阶之路

4月16日,财政部、住房城乡建设部联合发布关于开展2026年度中央财政支持实施城市更新行动的通知,拟遴选15个在城市更新方面基础条件好、积极性高、特色突出的城市,由中央财政给予定额补助。这也是自2024年以来连续第三年对城市更新试点城市实施财政奖补。

从试点三年城市更新政策演进可以看出,政策支持从2024年项目驱动的试点探索,到2025年的扩围深化,再到2026年的成熟优化,标志着中央支持政策的核心目标,已从资助单个项目落地,转向推动地方构建一套涵盖规划、融资、实施、运营的可持续制度体系。

## 始终围绕着“补短板、扩覆盖、建机制”三大核心目标展开

2024年至2026年的三批政策支持,清晰地勾勒出一条从试点探索到扩围深化再到成熟优化的演进脉络,其内在逻辑始终围绕“补短板、扩覆盖、建机制”三大核心目标展开。

第一阶段(2024年):试点启动与示范探索。

2024年首批政策确定了15个试点城市,包括石家庄、太原、沈阳、上海、南京、杭州、合肥、福州、南昌、青岛、武汉、东莞、重庆、成都、西安,其战略意图在于快速形成示范效应。政策支持范围明确向超大特大城市和长江经济带沿线城市倾斜,旨在集中资源解决这些关键区域的基础设施短板问题。该阶段的政策导向以“项目驱动”为主,资金重点支持地下管网、污水厂网等基础设施补短板项目,评选机制相对简洁,核心目标是验证中央财政引导模式的可行性与有效性,为后续政策扩围积累实践经验。

第二阶段(2025年):范围扩展与机制引入。

在首批试点取得显著效果的基础上,2025年政策进入扩围深化阶段。支持城市数量增加至20个,包括北京、天津、唐山、包头、大连、哈尔滨、苏州、温州、芜湖、厦门、济南、郑州、宜昌、长沙、广州、海口、宜宾、兰州、西宁、乌鲁木齐,覆盖范围从长江经济带扩展至黄河、珠江等重点流域沿线大城市,体现了政策在全国范围内的均衡布局思路。政策导向开始从单一的“项目建设”转向“项目建设+机制探索”,新增了对消费型基础设施和长效机制培育的要求,选拔机制也引入了120%差额评审,政策重心开始从硬件投入向制度创新过渡。

第三阶段(2026年):精准优化与长效聚焦。

2026年4月发布的新政策,在入选城市数量上与2024年第



5月4日,游客在唐山市丰南区河头老街景区观光游览。 新华社发



游客在秦皇岛市北戴河新区渔田七里海度假区游玩。 新华社发

一批相同,但覆盖范围和入选条件做了进一步优化调整。政策强制要求入选城市建立三年期实施方案和项目储备、体检评估体系,标志着城市更新支持体系正式进入强调“长效机制”和“可持续性”的成熟阶段。这一阶段的政策设计,旨在构建一个既能精准满足民生需求,又能实现自我造血、长期运转的城市更新制度框架。

## 从资助单个项目落地,转向推动地方构建可持续制度体系

通过对比三年政策在支持范围、评选机制与资金标准三大核心维度的动态调整,可以更深入地了解城市更新支持政策的演变路径,以及政策背后的战略意图。

首先是支持范围和发力方

向。三批试点在城市范围、数量及区域倾向上呈现出“先聚焦、后扩围、再优化”的清晰轨迹。2024年政策的核心支持方向聚焦于基础设施补短板,如地下管网、污水厂网等硬件改造;2025年政策在延续基建支持的同时,新增了消费型基础设施配套与长效机制建设的要求,标志着政策开始关注更新带来的内需激活与制度可持续性;2026年政策则进一步优化,明确要求更新行动集中于老城区,支持方向锁定为老旧片区民生工程与长效机制搭建。

其次是评选机制。三批政策的选拔流程不断复杂化,竞争强度显著提升。2026年政策延续并强化了竞争性选拔框架(省级推荐→书面评审→现场答辩→公示),在申报门槛放宽而入选名额缩减的背景下,竞争将更加激烈。这种制度设计旨在激励更多城市以更高标准参与竞争,从而优中选优,确保中央财政资金投向最具示范价值和实施能力的项目。

最后是资金补助标准。自2024年起,中央财政补助即实行明确的区域差异化定额上限标准,并在此后两年未作调整。稳定的标准设计,体现了政策对全国不同区域发展不平衡现状的深刻考量。差异化的定额补助,既体现了公平性原则,也确保了政策资源能够精准投向最需要支持的领域和地区。

经过三年试点探索,目前已经初步形成“中央顶层设计—地方创新落实”的协同体系。中央层面通过《关于持续推进城市更新行动的意见》(2025年5月)等文件定调,提供基础性政策工具箱。地方层面则结合自身实际进行机制集成与创新。例如安徽省、上海市出台了专项资金管理办法,广州市、北京市细化了用地支持政策。这种上下联动的模式,既保证了政策的基本方向和底线,又允许地方进行适应性探索。

据《中国房地产报》报道