

告别“交钥匙就完事”

# 城市更新进入精耕细作时代

城市更新,这一关乎中国城市未来走向的重大命题,正在经历从“有没有”到“好不好”、从试点探索到系统落地的深刻转变。站在“十五五”开局之年的节点上回望与前瞻,政策的演进脉络与各地的鲜活实践,为我们理解这一国家战略提供了清晰的坐标。

## 从十年前提出“五量” 到今年全面完成设计顶层

从政策演进来看,2015年中央城市工作会议首次提出“五量”概念,即框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量。彼时中国还处于快速发展期,中央虽已预判趋势,但因文件未公开,各地仍处于高速扩张阶段。

2020年,中央明确提出实施城市更新行动,但由于各方认知尚未统一,采取了试点先行策略。直到2025年,社会各界达成共识。2025年5月15日,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于持续推进城市更新行动的意见》,城市更新在国家最高层面被确立为实现现代化城市目标的重要抓手。

随后,一系列文件开始出台,包括2025年10月中共中央发布《关于制定国民经济和社会发展的建议》,2025年12月住建部召开全国住房和城乡建设工作会议等一系列部署,均指向一个方向——从过去试点探索走向高质量城市更新。

2025年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于持续推进城市更新行动的意见》是指导城市更新的顶层文件,充分考虑地方实际,将前期实践经验和改革成果上升为制度安排,对持续推进城市更新行动作出了系统全面的部署。

需要强调的是,这些更新不再是传统的工程建设项目,而应放在国家高质量发展大框架中推进,既要改善民生,也要拉动有效投资、促进消费,需要营造有需求的消费场景。任何一个更新项目都应力争实现“三个力”——提高片区活力、提升片区魅力、增强片区竞争力。

在实施体系方面,各地正探索建立“专项规划一片区策划一实施方案”的更新实施体系。需要注意的是,城市更新规划,要与已建立的国土空间规划体系有效衔接,不能突破底线。

两办文件支持地方因地制宜开展政策创新,5年来各地在投融资机制、规划规范等方面均有



泸州市江阳区大山坪街道一小区完成电梯加装。

新华社发



方寸胡同,万象更新。近日,游客在北京一条胡同内休闲。



近日,全国“城市更新工作推进交流会”在上海举行。

积极探索。从中可以看到一个趋势——部门协同力度持续加大,中央资金撬动力度也在不断增强。

2026年5月28日,国务院印发《城市更新“十五五”规划》,这是我国首个对外公开的国家级城市更新专项规划。出台背景是,经过近五年探索,我国城市更新已取得显著成效,为专项规划编制奠定了坚实基础。

《城市更新“十五五”规划》的出台,标志着我国城市发展模式的历史性转折,告别粗放扩张的“建设时代”,全面迈入精耕细作的“更新时代”。

增量时期的建设逻辑是交钥匙即完成,而存量时期交钥匙才刚刚开始。项目能否持续运营、能否产生现金流、能否保持活力,才是真正的考验,运营变得很重要,这是两个时代的根本区别。

## 从“物本”转向“人本” 城市更新进入系统落地期

7月5日,以“焕新向实·共生共长”为主题的2026中国城市更新创新发展研讨交流会在北京举行。

中国城市与区域治理研究院院长张学冬表示,当下的城市更新,正从“物本更新”全面转向“人本更新”,核心目标是提升城市安全韧性、延续城市历史文脉、优化民生人居品质、激活区域产业价值,实现可持续共生发展。

2024年开始,住建部开始印发全国城市更新典型案例,推荐好经验好做法好案例。

2026年,财政部、住建部通过竞争性评审遴选全国样板城市,以差异化补助政策支持老旧小区改造、历史街区活化、智慧基建升级、人居环境提质,推动城市更新由碎片化建设转向系统性提质增效。

张学冬认为,各地先行先试、成效斐然,但深层痛点依然突出:规划刚性与实操弹性适配不足、项目资金长效平衡机制缺失、多元主体利益协同困难、文脉保护与开发建设矛盾待解。这些正是制约城市更新高质量落地的核心堵点。

张学冬表示,城市更新不是短期改造工程,而是重塑城市功能、激活城市资产、升级基层治理的长期系统事业。

新时期的城市更新是服务人民、提高城市化质量的大更新,需要政府、市场、居民三方合作,既要重视设计建造,也要重视政策、模式等机制创新,二者相辅相成。可持续的更新,就是符合市场规律,就是政府的制度设计要让企业进来能赚到钱。

住建部部长倪虹表示,一件事要干成,涉及人、财、物,对应责、权、利,对应机、体、法,只有这些走顺了,更新事业才能行稳致远。增量时期和存量时期根本不同,必须重视政策模式、设计实施、改革创新转变,只有这样,城市更新才能走稳走远。

据《中国房地产》报道