

充分利用各类政策工具

多元化筹措城市更新资金

■城市与区域治理研究院 苏志勇

国务院近日印发的《城市更新“十五五”规划》(以下简称《规划》),明确了“十五五”时期城市更新工作目标、重点任务、重大工程 and 政策措施。

据机构预算,“十五五”时期我国城市更新投资规模将达到15万亿元。

在地方土地出让金收入下行、财政压力加大、平台公司融资受限情况下,“钱从哪儿来、怎么还”成为城市更新能否落地的最大难题。

对此,《规划》给出的答案是,“构建可持续的城市建设运营投融资体系”,其核心是赋予城市更新一整套可组合的政策工具箱:中央财政的“种子资金”与预算内投资通道、专项债的“杠杆+资本金”通道、金融体系的“项目融资”通道、公募REITs/资产证券化构成的退出通道,以及社会资本/运营主体参与的“共建共治共享”通道。

作为地方政府,如何利用好这些资金通道,形成更新的良好循环,是城市更新工作绕不开的课题。



7月9日拍摄的唐山新体育中心夜景。

新华社发

一、争取中央财政补助资金

中央财政补助资金重点抓两条主线——预算内投资专项和竞争性定额补助。从6月8日的国新办吹风会披露的口径看,中央预算内投资设立了城市更新相关专项,明确提到2026年安排资金规模970亿元,重点支持城镇老旧小区改造、城市危旧房改造等,汇集居民户数约800万户。这类渠道更多是按项目、按任务、按标准使用的“建设资金”,适合用来将最硬的底线工程先推动起来,例如管网安全、危房治理、基础配套。

中央财政支持实施城市更新行动则是“竞争性选拔、定额补助”。自2024年执行以来,已经有50个城市获得中央财政支持,未来几年预计中央财政补助政策仍将延续。如何争取到这项资金支持?结合相关政策和标准要求,以及已经争取到财政补助城市的做法,首先要跨过三道“硬门槛”:一是必须建立城市更新组织领导协调机制,通常要求是市长任组长的高位统筹,同时制定行动方案。二是满足债务与安全条件,即地方政府债务风险可控,近一年无住建领域重大安全事故及负面舆情。三是需提前获得省财政厅、住建厅支持。

在此基础上,围绕申报条件重点做好三项工作:一是做实项目库与体检,将城市体检发现的管网老化、危旧房等短板转化为入库项目,确保数据“应统尽统、账实相符”。二是打造样板片区,精选1~2个老城片区,打包“地下管网+历史街区活化+完整社区配套”,突出“里子工程”。三是

创新机制建设,重点展示“资金拼盘”(财政资金+专项债+社会资本)、“审批绿色通道”及“防止隐性债务”的隔离墙设计。

二、用好地方政府专项债

2024年末发布的《国务院办公厅关于优化完善地方政府专项债券管理机制的意见》明确将城市更新列入专项债可用作项目资本金的行业清单,涵盖城镇老旧小区改造、棚改、城中村改造、老旧街区/厂区改造、城市公共空间功能提升等;同时将资本金上限从25%提至30%。

这意味着专项债不仅能当建设资金,还可作为“股本金”去撬动银行贷款或其他配套融资,这对资本金缺口大的更新项目至关重要。同时,一批经济大省及重点地区实行“自审自发”试点(包括北京、上海、江苏、浙江、安徽、福建、山东、湖南、广东、四川及雄安等),项目清单报省级批准后可直发,节奏更快。

专项债的核心铁律是项目收益必须覆盖本息(实践中要求偿债覆盖率 ≥ 1.2 倍),且收入必须是项目自身产生的,不能靠一般公共预算兜底。而城市更新最大的难点恰恰在于:很多改造内容是纯公益的(管网、外墙保温、屋面防水),自身不产生现金流。如何破解这一矛盾?方法可以归纳为八个字:公益+经营,合理捆绑。

例如针对老旧小区改造项目,可将管网更换、外立面、适老化改造等公益部分,与地下/地面停车场、充电桩、养老托育点、广告位、物业增值服务捆绑,以停车费、充电服务费、场

地租赁等收入来平衡;针对城中村/危旧房改造,可将公益部分的征收补偿、D级房拆除、安置房建设,与配套商业、社区配套经营空间打包捆绑,以安置房配套商铺租金、土地出让净收益合规返还部分作为收入来源;针对老旧厂区改造,可将遗产修缮、基础设施等公益部分,与厂房出租、展厅活动、园区运营服务打包,以租金、服务费等收入弥补。

有一点需要提醒:不可将纯商品住宅开发塞进城市更新专项债包去“做收入”,更不能将“预期土地出让金返还”写成专项债还款来源,否则可能会遭遇隐性债务审查。

《规划》强调“片区更新”“站城融合”,在专项债评审中,以街道或片区为单元打包(老旧小区+管网+口袋公园+完整社区+配套经营空间)比零散单点项目更有竞争力:规模够大,能摊薄前期费用和管理成本;收益结构更优,亏损的公共部分可以被片区内有收益的部分交叉补贴;与城市体检和控规衔接更紧,评审看起来更像“有计划的更新”。

在实际案例中,广州荔湾区“永庆坊二期”模式很有参考价值:12处历史建筑+3处厂房,修旧如旧引入文创业态,总投资1.5亿元中专项债占5000万元,剩余通过建筑经营权转让、商铺租赁筹集,2025年上半年运营收入2300万元已能覆盖运维并开始积累后续资金。这个案例的精髓在于专项债解决了前期资本性支出的燃眉之急,运营收益接力解决后半场。

(下转05版)



顾客在沈阳八经咖啡小巷购买饮品后走出咖啡店。

北京亦庄拍摄的国家信创园外景。
新华社发