

钱从哪来？谁将获益？

15万亿元城市更新，到底更新什么

从老旧小区改造到老厂房升级，从街区焕新到片区重塑，一场以存量提质为核心的城市更新正在全国铺开，长远目标是赋能城市的新定位、产业的新发展。这不再是从0到1的建设，而是在一个已经高度复杂的城市空间里寻找新的成长价值。

2026年5月，国务院印发《城市更新“十五五”规划》（下称《规划》）。央视《新闻联播》披露，未来五年，中国城市更新至少可以完成投资15万亿元，其中仅地下管网更新就可以拉动投资约5万亿元。但这15万亿元并非完全由政府直接出资，而是对整体投资市场空间的测算。

当房地产市场进入调整期，一个新的问题随之而来：庞大的城市更新，如何推进？谁来投资、谁来运营、谁来承担风险，又如何分享城市更新产生的新价值？



上海徐汇滨江更新后鸟瞰实景。

图据《解放日报》

没有标答！

每个城市面临的问题都不同

清华同衡城市更新所所长刘巍告诉记者，城市更新一直存在，城市中持续发生的“物理性的、功能性的新陈代谢”都可以被理解为广义的城市更新。

2015年以后，“城市更新”一词愈发频繁地出现在中央政策文件中。刘巍认为，这是由于过去几十年中国快速城市化，大量新增住宅、商业、产业园区和基础设施拔地而起。而今，中国城镇化率已达67.89%，城市不能再依靠土地开发和房地产投资无限扩张。

从《规划》看，城市更新是一套综合性的城市建设行动，其中囊括：城镇老旧小区改造、老旧街区厂区改造提升、完善城市综合交通体系、修复城市生态系统、建设海绵城市、推进危旧房改造、城中村更新改造、保护历史文化名城等等。

其中，老旧小区是最贴近居民的一类，住建部明确，2000年以前建成的城市小区都要纳入更新范围。在各地，建筑的改造时间门槛又有细微差异。

住建部在2021年8月发布的《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》指出：明确“留改拆”并举、以保留利用提升为主，划定“四条原则红线”——项目拆除建筑面积不大于现状总建筑面积20%、拆建比不大于2、居民就地就近安置率不宜低于50%、住房租金年度涨幅不超过5%。

在这一政策框架下，同年11月，住建部公布城市更新第一批试点城市，在北京、唐山、厦门、南昌、成都、西安、银川等21个城市（区）开展为期两年的探索。

根据住建部数据，2019年—2024年，全国开工改造老旧小区28万个，

惠及居民4800万户、超过1.2亿人，共改造提升各类老化管线36万公里，增设停车位387万个，建设养老、托育等各类社区服务设施7.8万个。

老旧小区只是城市更新的一部分。地下管网往往是城市更新中最容易被忽略，但投入巨大的一部分。具体而言，城市地下管网包括燃气、供水、排水、污水、热力市政管线和综合管廊。此前，国家发展改革委公布，“十五五”时期，预计投资约5万亿元建设改造地下管网。

城市更新还有一项任务是培育创新生态。推动老旧街区厂区、低效产业园区、低效楼宇等转型升级，优化提升传统产业，培育壮大新兴产业和未来产业。推动消费基础设施改造升级，发展首发经济、银发经济、冰雪经济、低空经济、赛事经济、体验经济等。

这也决定了，15万亿元的城市更新项目既有公益属性，也有商业属性，不可能全部按同一种模式推进。

刘巍提醒，每个城市面临的问题、资源条件和发展阶段都不同，城市更新没有标准答案。“城市更新”在不同城市，涉及的具体项目也并不同。而今的共性问题：如何通过更新项目，把过去一次性的土地收益，转化为长期、可持续的城市运营收益。

谁来投资？ 政府、市场、居民合理共担

在决定“改什么”之前，先要解决的问题是钱从哪里来。

与传统房地产开发模式不同，城市更新更像一门长线生意。根据《规划》，按照“谁受益、谁出资”原则，构建政府、市场、居民资金合理共担机制。

在2025年5月的国新办新闻发布会上，财政部经济建设司司长郭方明

介绍，“十四五”以来，共安排中央补助资金约1594亿元，支持城镇老旧小区改造。2023年以来安排中央补助资金153亿元，支持推进城中村改造。“十四五”期间安排中央补助资金约600亿元，支持60个城市系统化全域推进海绵城市建设，带动总投资1600亿元。

进入2026年，政府资金对城市更新持续加码。中央预算内投资城市更新专项安排970亿元，超长期特别国债安排1600亿元专项支持地下管网建设。与此同时，社会资本积极跟进。像街区、厂区、园区更新，这些通过专业化运营能实现稳定收益的项目，吸引社会资本积极参与。普通居民也是主体之一，老旧步梯房加装电梯、危旧房屋自主更新原拆原建，“谁受益、谁出资”，居民的自主出资也必不可少。

清华大学中国新型城镇化研究院院长尹稚指出，更新的钱，很少一部分来自政府的直接投入。尹稚说，政府有该投入的部分，市场有可图的部分，而居民参与既有真金白银的收益，也有实实在在的生活条件改善。这是多方筹措资金共同干一件事的过程。政府在城市更新中最大的“有为”是定“游戏规则”。

根据《规划》的设计，中央预算内投资支持符合条件的项目；允许地方政府专项债券支持符合条件的城市更新项目建设，支持用作项目资本金；引导金融机构提供金融服务；对符合条件的项目发行基础设施REITs（不动产投资信托基金）、资产证券化产品；支持符合条件的城市更新企业发行公司债券、中期票据；鼓励民营企业参与城市基础设施建设运营。

(下转03版)



首创·郎园内入驻企业的形象墙个性十足。



首创·郎园，女孩从戏剧节海报旁经过。图据《新京报》