

“投融资退”实现闭环 “四梁八柱”搭建成形

城市更新全生命周期政策体系加速建立

9月以来,城市更新领域的地方政策与立法工作双双提速。9月4日,云南省政府印发《云南省“十五五”城市更新行动规划》;9月7日,《安徽省城市更新“十五五”规划》正式印发,同日,湖南省启动为期三年的城市更新行动……自5月我国出台城市更新领域首部国家级专项规划——《城市更新“十五五”规划》(以下简称《规划》)以来,地方版规划与立法工作密集跟进。与此同时,从资金保障到项目实施,再到长效运营,城市更新全生命周期政策体系正加速成形。

国家发展改革委国家信息中心经济预测部发展战略和规划研究室副研究员肖若石在接受记者采访时表示,相关政策密集出台,让城市更新领域的制度体系“骨架”日渐成形,后续重点在于细化落实。展望“十五五”时期,构建城市更新长效机制最核心的问题,是要健全资金平衡与长效运营机制。具体来说,一方面要利用好政府资金的撬动作用;另一方面要进一步激发社会资本活力,特别是为民营资本参与创造公平竞争环境,推动形成投资、运营、退出、再投资的良性循环。



近日,在内蒙古呼和浩特市宽巷子,人们在体验一个巨型扭蛋机。

新华社发



湖州市吴兴区织里镇持续深耕农文旅融合发展,推动闲置空间转化为“小而美”的文旅消费场景。

新华社发

资金保障闭环提速

今年以来,城市更新的资金保障体系持续完善,为《规划》的落地提供了坚实支撑。

财政资金的牵引作用率先显现。据国家发展改革委固定资产投资司负责人关鹏介绍,在2025年设立中央预算内投资城市更新专项,重点支持城镇老旧小区改造、城市危旧房改造等项目建设基础上,2026年安排资金规模为970亿元,推动改善居民居住条件,完善公共服务设施,惠及居民户数约800万户。此外,2026年还有1600亿元的超长期特别国债用以支持城市燃气、排水、供水、供热等地下管网建设改造。

与财政资金相衔接,金融配套制度同步补齐短板。8月底印发的《城市更新项目贷款管理办法(试行)》,专门设立城市更新项目贷款品种,对贷款准入条件、用途边界、还款来源、资金闭环管理作出清晰规范,为银行机构开展城市更新信贷业务提供明确操作指引,推动信贷资源精准匹配城市更新项目需求,防范业务风险。

除此之外,资本市场也在进一步发挥直接融资功能。中国证监会8月28日发布的《关于资本市场支持构建房地产发展新模式的意见》明确提出,要盘活存量资产,拓宽房地产开发企业等权益融资渠道,支持依托符合条件的租赁住房、城市更新等项目发行REITs,或者作为扩募资产装入已上市REITs。这将有助于拓宽房企与项目主体的权益融资渠道,破解城市更新项目周期长、回报慢等融资痛点,实现“投融资退”闭环。

“目前,城市更新领域已初步形

成涵盖规划管控、财税支持、金融信贷、资本市场等多维度的政策工具体系,‘四梁八柱’基本搭建成形。”肖若石表示,但也应看到,若对照高质量推进城市更新、促进城市内涵式发展的要求,目前仍存在存量用地盘活的规划制度适配性不足,社会资本参与渠道和积极性仍需进一步激发,适应存量更新时代的标准规范、消防验收等审批流程仍沿用新建项目标准,新旧衔接存在制度盲区等发展短板。

肖若石建议,下一步,需加快完善城市更新配套法规制度和标准体系,针对存量更新的特殊性出台差异化的规划、土地、消防等专项标准,着力破除民营资本参与的制度障碍,在项目推介、融资支持、权益保障等方面拿出实招、硬招。

地方政策密集出台

与此同时,各地城市更新立法和政策文件密集落地,且各具特色。

自《规划》发布以来,地方专项规划从7月起陆续出台,福建、四川、湖北、上海、云南、安徽等地相继印发“十五五”城市更新规划。另外,上海、苏州、成都等20余个城市也已出台城市更新地方性法规。

在肖若石看来,今年多地密集出台的城市更新条例,标志着城市更新已步入法治化、规范化轨道。总的来看,各地立足本地实际,在立法层面实现了三大突破:一是破解产权归集难题,对更新单元内产权不清、权利人缺失等情形作出分类处置规定;二是创新规划管控手段,引入规划条件动态调整、容积率转移奖励等弹性机制;三是建立利益平衡机制,明确政府、原权利人和市场主体之间的权益分配原则。这些实践为国家层面立

法积累了有益经验。

值得一提的是,今年5月,财政部、住房城乡建设部联合公示2026年度中央财政支持实施城市更新行动评选结果,全国共有15个城市入选。根据《关于开展2026年度中央财政支持实施城市更新行动的通知》,中央财政对入围城市给予定额补助。入围城市制定城市更新工作方案,统筹使用中央和地方资金,明显提升城市基础设施水平,改善老旧小区人居环境,完善法规制度、规划标准、投融资机制及相关配套政策,探索城市更新可复制、可推广的机制和模式。

58安居客研究院院长张波在接受记者采访时表示,城市更新不能照搬一套模式,必须立足各地资源禀赋,走差异化路线。例如,东部城市可依托产业和人口集聚优势,重点推进城中村、老旧产业厂区改造,探索通过REITs构建市场化“投融资退”闭环;中部老工业基地可结合工业遗存和文旅资源推动产业转型;西部城市则应侧重民生领域补短板,联动生态文旅资源,打造消费基础设施。总的来说,各地应把握好“留、改、拆”的尺度,统筹好短期投入与长期运营的关系,推动城市更新从“增量开发”转向“存量提质”,真正实现城市内涵式发展。

肖若石预计,未来五年,城市更新将成为拉动有效投资的重要引擎,地下管网改造、老旧小区整治、城市生命线安全工程等领域市场空间广阔;从发展模式来看,预计房地产行业将从开发出售向持有运营加速转型,一些具备片区统筹能力和专业化运营能力的企业将更具竞争力。

据《证券日报》报道