

# 推动可持续城市更新与“两重”“两新”双向赋能

从规律与体量出发,让可持续更新为城市发展赋能



重庆渝中半岛

谭祥君 摄

□ 黄茂军

近年来,我国城市发展进入城市更新的重要时期。实施城市更新是做好城市工作、推动城市高质量发展的

工程,需要兼顾空间改善、经济发展、社会治理、文化传承等多重目标,必须坚持探索新路径、构建新模式、释放新效能,不断为激发城市内在活力、保持区域内生优势提供战略动能。

污水网混接错接现象仍然存在,城市中大气、噪声等污染问题有待持续整治,需要依靠可持续城市更新推动绿色转型,有效增强区域发展韧性、发展定力、发展后劲。

必要进一步发挥可持续更新的城市战略地位作用,与“两重”“两新”协同联动,发挥更大效应。

## 以“人民城市”理念推动城市可持续更新

习近平总书记指出,“城市更新要因地制宜,同社区建设结合起来,一切着眼于便民、利民、安民,特别要更好地关心呵护‘一老一小’”。这指明了新时代城市发展的价值取向,体现了以人民为中心的发展思想。城市更新不仅仅是城市发展模式的变革,也是城市治理方式的变革,目的是让人民群众在城市中生活得更便捷、更舒心、更美好,真正做到人民城市人民建、人民城市为人民。通过大力实施可持续城市更新,促进城市结构优化、功能完善、品质提升,将有力推动城市高质量发展,描绘好中国式现代化的城市篇章。

一是进一步发挥可持续更新战略地位作用。加快构建“国家战略—城市行动”的垂直传导机制,建议推动城市更新立法、明确划分更新类型、完善各类政策体制机制,让城市更新实施周期趋向中短期,需求满足速度快,一旦满足在较长时间内难以产生新需

拆除量与新建量等核心管控指标的确定性细则,建立“年度评估+中期修编”的弹性规划体系,允许更新片区在符合上位规划的前提下,通过专家论证和公众参与对用地性质、容积率等指标进行适应性调整。探索建立跨行政区划规划统筹机制,通过容积率转移、土地置换等方式实现平衡。强化土地供给,探索土地二级市场联动机制,灵活采取带条件、带方案、带保留建筑物等出让方式。构建腾退搬迁房屋土地直接确权模式,实施主体足额支付补偿费用、完成腾退后可直接办理房屋及土地权属登记,免征相关税费。强化税费激励,紧扣存量时代“微利持续、长效运营、公益惠民”的发展逻辑,在可持续城市更新中改革现行房地产税费体系,针对开发、交易环节税费集中且额度较高的问题,推动减少或免除开发建设、交易环节的高税费,转向在持有、运营环节适度征税,实施结构性减量调整。通过“前端减负、后端调节”的模式转换,引导经营主体从短期开发转向长期运营,构建与存量时代相匹配的“低开发成本、稳运营收益、可持续发展”税费生态。逐步减少城市更新项目的土地出让金提取,加大土地出让金返还力度,提高返还比例,将土地出让金更多用于城市更新领域,推动城市更新可持续。强化产业赋能,针对城市更新成本高、周期长、回本难等问题,以优质产业导入为核心路径,制定动态政策包,按产业类型及发展特点匹配扶持政策,如初创期免租、成长期补贴研发投入、增量税收在项目闭环运行等;开放城市更新中的智慧社区、零碳园区等应用场景,定向引入数字经济、绿色技术,通过新质生产力向城市更新赋能,以运营反哺建设,推动城市更新投入产出动态平衡。

三是立足资金是城市更新可持续推进的核心支撑,完善资金配套。在财政投入、市场激活、金融创新等方面同向发力,加大资金保障。财政投入方面,在“两重”“两新”的原有政策基础上,统筹推动财政、市场等各类资金向城市更新领域倾斜,在拉动内需和制造需求的细分领域(如既有房屋安全低空巡检、消防改造、社区适老化改

造等)扩容资金支持额度。市场激活方面,明确经营主体投资正向清单,梳理存量低效闲置资源,通过特许经营、资源捆绑开发等模式吸引市场投资、释放市场潜力。出台补助标准鼓励居民自主更新,激发基层更新活力。金融创新方面,鼓励金融机构开发定制化城市更新专项贷款,探索发行稳定低收益资产证券化产品。设立城市更新基金和产业引导基金,以运营效率为考核机制对经营主体投入给予奖励,保障更新改造可持续。

四是立足当下多元主体利益协调复杂、治理机制缺乏的城市更新实际情况,健全权责体系。迭代构建系统性多维框架,通过政策、经济、治理三大维度机制创新,推动形成协同发力格局。政策维度,明确“基础改造政府保底、改善提升市场主导”的权责清单,对涉及安全的基础设施改造由政府财政发挥主导作用,对提升类项目要求产权人承担一定比例的成本投入。出台居民自主更新老旧小区政策,明晰产权人出资责任,匹配激励政策措施。资金维度,创新“价值捕获”工具包,探索增值收益分成、以租金溢价抵扣改造费等居民参与模式,如明确居民让渡老旧小区改造后的经营空间和公共收益,要求改造后5年内交易的房产增值部分缴纳一定比例至社区更新基金等。治理维度,充分借鉴房地产业发展新模式的风险防控机制,构建系统化、全周期的风险治理体系。强化风险预警,建立动态监测机制,运用大数据、人工智能等技术对城市更新项目中的土地出让、资金链运转、工程建设等关键环节进行实时监控;创新多方协同治理模式,压实建设投资主体、施工单位、运营企业、金融机构等各方责任,健全和落实分工协作、定期调度、数字赋能等长效工作机制,全面加强城市更新风险防控。完善民主评议等自治制度,鼓励居民与更新后的街区运营公司成立委员会,重大改造共同商议、日常管理共同监督、突出问题共同解决,形成共商共管共治良好局面,促进项目持续性运营。

(本文配图除署名外均由重庆市委宣传统战部提供)



重庆市渝中区戴家巷老街区

综合性、系统性战略行动。城市更新可以产生持久广泛的投资带动、消费带动、就业带动,对于城市发展模式创新迭代、助力经济高质量发展、满足人民群众需要具有重大意义。自2024年以来,国家部署实施“两重”“两新”核心经济政策。“两重”侧重重大战略、长期优化、供给侧改革,“两新”侧重重点战略、消费刺激、需求侧撬动。可持续城市更新与“两重”“两新”紧密相关、深度链接,能够推动“两重”“两新”有更强劲带动力、更持续支撑力、更广泛蓄积力,可持续城市更新能与“两重”“两新”双向赋能。

## 可持续城市更新是发展的必然选择

世界上一切事物都处在永不停息的运动、变化和发展过程中。事物之间的相互联系、相互作用,构成了事物的变化和发展。发展不仅仅是量的积累,更是质的飞跃,是事物不断进步的过程。城市更新是城市发展到一定阶段的必然规律,可持续城市更新是在遵循社会发展规律的基础上,推动城市高质量发展的必然选择,更是城市建设发展进入“存量时代”的战略选择。

城市建设发展规律要求可持续更新。按照世界城市化发展普遍规律,城镇化率达70%~80%时,城镇化进程将逐步放缓,城市建设发展将从“增量开发”转向“存量提质”、从“外延拓展”转向“内涵挖掘”。2024年我国常住人口城镇化率达到67%,可持续城市更新已成为解决我国城市问题的必要途径、普遍策略。

城市建设发展体量要求可持续更新。当前全国涉及老旧小区住宅建筑面积和待更新改造老旧小区地下管网还有一定体量,这决定了更新改造不能一蹴而就,必须采取持续、长期、稳健的城市更新战略。

城市建设发展过程要求可持续更新。城市更新伴随城市建设发展全过

## 扭住可持续城市更新这个“牛鼻子”

“牵牛要牵牛鼻子,拦羊要拦带头羊”。从重要性上分析,可持续更新是稳增长、惠民生、防风险的战略举措,随着可持续模式的不断构建,城市更新稳步推进,对经济社会发展及民生福祉的积极作用将不断凸显,因此建议,紧紧扭住可持续城市更新这个“牛鼻子”。

可持续更新的投资带动巨大。不仅可以直接带动建筑、材料、设计等产业企稳回升,还能有效带动金融、商贸、物流等关联产业发展,更能腾挪盘活低效闲置资源,重塑发展空间、再造产业生态、新建经济场景。可持续更新预计释放万亿级投资。据初步测算,每亿元城市更新投资可带动GDP增长1.5亿~2亿元。

可持续更新的民生需求迫切。截至2023年底,我国有24个省(区、市)城市供水普及率不足100%,19个省(区、市)城市管道燃气普及率低于90%,建成区绿化覆盖率43.32%。“15分钟公共服务圈”建设尚处于部分省市试点阶段。群众迫切需要通过城市更新,让“老房子”变“好房子”、“老街区”变“新地标”、“老社区”变“新场景”。可持续更新是当前生动践行“中国式现代化,民生为大”的重要路径。

可持续更新的固安作用明显。老城区、老街区、老社区存在消防安全、房屋质量、卫生设施、积水内涝等风险,以可持续城市更新为抓手,能够持续发力、精准整治公共安全风险。依托可持续城市更新,在需求端能够释放居民改善性住房市场潜力,在供给端能够提升土地、房屋价值,通过多元资金投入缓释金融、债务等重大领域风险。《中国城乡建设领域碳排放研究报告(2024年版)》指出,建筑与建筑业建造碳排放总量约占全国能源相关碳排放的48.3%,老旧小区雨

## 可持续城市更新不止眼前更在长远

辩证唯物主义者认为,长期和短期作为一对矛盾,既相互对立又相互依存。正确处理长期与短期的关系,需要将它们辩证地统一起来。“两重”和“两新”的辩证统一,为实现与可持续城市更新有序衔接、双向赋能提供了众多可行性。

可持续城市更新与“两重”“两新”在关联性上相互交织。超长期特别国债重点支持“两重”建设的8个具体方面、17个具体投向,有15项与城市更新相关,“两新”中老旧电梯设备更新、旧房装修改造等支持政策与城市更新重合,推动可持续城市更新与“两重”“两新”双向赋能,可以更好地发挥政策工具的组合效能。

可持续城市更新与“两重”“两新”在周期性上相互接力。“两新”政策实施周期趋向中短期,需求满足速度快,一旦满足在较长时间内难以产生新需



重庆市渝中区山城巷传统风貌区

张坤琨 摄

求。城市更新实施周期偏向中长期,伴随城市发展演进,会不断产生可持续更新的新需求、新场景、新模式。“两新”与可持续城市更新协同配合,可以在政策时序上实现“短期”与“长期”的有效接力,在更长周期与“两重”形成呼应,持续为经济社会发展赋能。

可持续城市更新与“两重”“两新”在适用性上相互补充。2025年“两新”政策新增能源电力、老旧电梯等领域设备更新支持,将旧房装修、厨卫改造等纳入消费端补贴范围,主要以单一链条串联供给,需求。以2024年为例,家用电器、音像器材等销售额同比增速回升至3.4%,家具类消费低于市场预期。可持续更新覆盖领域更广,既能盘活家居建材、智能家电等消费需求,又能更广地域、更多行业推动投资加力扩围,进一步拓展政策工具的着力点、覆盖面。基于前期政策支持、过程实践探索、未来发展需求,有

区域战略的空间实施路径,如京津冀协同发展,持续疏解北京非首都功能,促进新时代首都发展;粤港澳大湾区建设中,持续强化广州综合城市功能,实现老城市新活力;成渝地区双城经济圈建设中,开展川渝地区中心城市更新试点,促进双核联动等。进一步推动出台激活家门口消费、完善全龄友好空间、促进全民健身落地等与城市更新紧密衔接的一致性政策,形成“城市更新+”模式。在重大建设项目库中单列城市更新项目,建立各级资金协同机制,形成“统筹—协调—落实”的纵向推进体系。

二是立足从“土地空间生产”到“城市价值再造”转换的城市发展逻辑,创新政策供给。转变增量时代“重开发轻运营”“高收益高周转”定义与逻辑,建立健全“以存量为对象、以运营为先导、以治理为核心”的城市更新全链条政策体系,推动城市更新项目实施。强化规划引领,探索更新片区



重庆市渝中区十八梯传统风貌区