

未来五年如何推进城市更新

□ 本报记者 王春华

近日,国常会审议通过《城市更新“十五五”规划》。会议明确指出,当前我国城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段,要求“把城市更新摆在突出位置”,建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。

“十五五”规划《纲要》提出“高质量推进城市更新”。作为首部城市更新专项规划,《城市更新“十五五”规划》的审议通过,标志着城市发展底层逻辑的实质性切换。从增量扩张到存量提质,从土地财政到资产运营,从大拆大建到有机更新,从政府主推到多元共治,这四个转向共同推动城市发展方式的重大转变。

近期,多个部委和地方政府也密集出台相关举措。中央财政连续第三年投入支持,住建部启动城市体检前置程序。5月21日,江苏省率先出台23条举措,“全链条”支持城市更新。这一系列政策信号表明,城市更新将全面进入制度落地实施的新阶段。

城市更新为何如此重要?

从“增量扩张”转向“存量提质”

此次国常会要求,“把城市更新摆在突出位置”。

为什么城市更新如此重要? 为什么是现在?

从城镇化进程看,2025年底我国常住人口城镇化率67.89%,逼近70%的国际拐点。国际经验表明,越过这一关口,大规模新建需求将趋势性下降,城市发展重心自动转向存量更新。过去“卖地一建房一卖房”的增量模式正在失效:新增建设用地指标收紧,“土地财政”难以为继。城市发展的逻辑正从“增量扩张”转向“存量提质”。城市更新正是新阶段城市发展的动力源。

从基础设施现状看,住建部数据显示,未来五年,全国约20万公里燃气管网、约17.5万公里排水管网、约17.5万公里供水管网、约10万公里污水管网、约12万公里供热管网,将同步进入智能化改造。同时,约50万套(间)城镇老旧小区、约11.5万个老旧小区、约1500个老旧小区厂区亟待更新改造。城市更新,本质上是补历史欠账,提升民生福祉。

从经济拉动作用看,住建部部长倪虹在《求是》杂志撰文指出,“十五五”期间城市更新重点任务涉及直接投资规模巨大,还将带动数十万亿元的投资和消费。

更深层的逻辑在于:当超9.4亿人生活在城镇,当群众需求从“有没有”转向“好不好”,“好房子”和城市发展的评价

标准都已经改变。城市更新,正是回应这一改变的实践载体。它事关新型城镇化的方向选择、基础设施的智能化改造、城市发展新动能的培育壮大以及治理能力的整体提升。

正如浙江工业大学中国住房和房地产研究院院长虞晓芬所说,“城市更新的战略地位与工作优先级全面提升,已从碎片化单项工程跃升为城市发展核心主线。这既是扩大内需、推进新型城镇化、建设现代化人民城市的必然举措,也是顺应我国城市发展由增量规模扩张向存量内涵提质转型的时代要求。”

“钱从哪里来”?

从“地产思维”到“资管思维”

国常会强调,“健全城市更新实施机制,完善政策支持体系,构建可持续的城市更新模式”。

城市更新的“可持续”问题是个重大战略命题,也是道必答题。落实好这一部署,必须从根本上解决三个核心问题:钱从哪里来? 人的“最大公约数”怎么找? 政府角色如何重新定义?

首先,钱从哪里来? 如何形成资金良性循环?

据有关机构预测,“十五五”期间,全国城市更新至少完成投资15万亿元,年均3万亿元~4万亿元,其中,仅地下管网更新就需要投入约5万亿元。

从目前情况看,城市更新资金渠道正在拓宽。数据显示,今年一季度,全国城市更新相关专项债券发行规模接近1200亿元,已达到2025年全年的三分之一。其中,城中村改造方向超500亿元,同比大幅增长140%。

4月,财政部办公厅、住建部办公厅联合发布《关于开展2026年度中央财政支持实施城市更新行动的通知》。根据通知,中央财政将对今年评选出的不超过15个地级及以上城市,给予城市更新定额补贴。东部地区每个人围城市补助总额不超过8亿元,中部不超过10亿元,西部不超过12亿元。

此外,近期多个重点城市相继公布年度城市更新实施计划项目清单,总投资规模动辄千亿元,标志着城市更新已进入大规模、实质性推进阶段。

具体来看,北京市首批城市更新项目清单共有1321个项目,2026年度计划投资约1049.5亿元;武汉首批投资达1308亿元,计划用三年左右时间改造182个片区;重庆发布首批机会清单涉及207个项目,总投资近1200亿元……

清华大学五道口金融学院不动产金融研究中心研究总监郭翔宇表示,当前

中国城市更新和金融工具箱“非常多”,包括了中央预算内资金、超长期特别国债、专项债、专项借款以及新型政策性金融工具等。

中国城市规划学会理事长、全国工程勘察设计大师杨保军在《城市更新的价值取向》一文中进一步指出,城市更新不只是融资渠道的拓宽,必须从“地产思维”转向“资管思维”,从“重建设、轻运营”转向“以人为本”的精细化运营。他强调,要探索“风险共担、利益共享”的多元化资金投入和分配机制,并推动REITs等资产证券化路径,通过持续运营实现资产保值增值,为长期运营提供可持续保障。

人的“最大公约数”怎么找?

从“利益博弈”到“多元共治”

国常会强调,“营造高品质城市生活空间”,“增强城市安全韧性”。这是城市更新的最终目的。

但“改造”比“新建”更难。城市更新不是在空地上施工,而是在已建成多年的老城区、老旧小区、城中村中“动手术”,必须“先拆后建”,也必然涉及产权调整、居民安置、利益补偿等复杂问题。

真正的考验在于:在每个具体项目中,能否让原住民、投资方、运营方各得其所,找到人的“最大公约数”、各方利益的平衡点。

“三多一少”是上海凤南一村旧住房拆除重建项目中,街道副主任杨军对工作难点的概括。“三多”是房型多、困难群众多、矛盾诉求多,“一少”是信任少。“信任赤字,比资金缺口更难填补。”杨军说。上海交通大学住房与城乡建设研究中心主任陈杰教授认为,老旧小区自主更新,要充分尊重居民意愿,避免强制拆迁冲突,要重塑政府与居民的责任边界。“真正能带动居民达成共识的,往往是那些社区能人。他们的‘信任资本’才是撬动项目落地的关键杠杆。”

针对这一问题,住建部明确要求,设市城市全面开展城市体检,坚持“先体检后更新、无体检不更新”,覆盖住房、小区、街区、城区四个维度。

据了解,城市体检聚焦“好房子、好小区、好社区、好城区”建设目标,查找群众反映强烈的急难愁盼问题和影响城市竞争力、承载力和可持续发展的短板弱项。去年,全国已有297个地级及以上城市和152个县级市开展了城市体检工作。体检内容不仅包括管网、房屋等物理指标,更将居民诉求、社区意愿纳入评估框架,使“人的因素”从不可预见的阻力,转化为可识别、可协调的变量。

政府角色如何重新定义?

从“管控者”到“治理者”

国常会提出,“健全城市更新实施机制,完善政策支持体系”。这是转变政府职能、推动政策从“管”到“治”的关键所在。

增量扩张时代,政府主要扮演规划审批者和土地出让者,职能边界清晰。进入存量更新阶段,面对产权碎片化、利益主体多元化的现实,政府不宜再充当单一的“指令发布者”。健全实施机制,意味着政府将从传统的“管控者”向“平台搭建者”“规则制定者”“底线守护者”转变,在守住安全、公平、法治底线的前提下,为市场创新与多元参与拓展空间。

近年来,相关政策体系逐步完善。去年5月,中办、国办印发《关于持续推进城市更新行动的意见》,明确8项重点任务和6项保障措施;去年7月,中央城市工作会议提出“以推进城市更新为重要抓手”;去年年底,中央经济工作会议要求“高质量推进城市更新”;今年1月,《关于进一步支持城市更新行动若干措施的通知》发布,从规划适应性、过渡期政策等六方面给予支持。这些制度安排,为各地探索政府、市场、社会多元共治的更新模式提供了政策依据。

地方层面的制度创新正在加速落地。5月21日,江苏省发布《关于进一步支持城市更新行动的若干政策措施》,涵盖7个部分23条具体措施,从规划、土地、产权、资金、税费、多元参与和审批等方面提出“全链条”支持方案。

江苏省住建厅副厅长金文介绍,在机制创新方面,支持探索建立“申请制”老旧小区自主更新的实施机制,以民生公益贡献为导向的容积率平衡机制,制定土地过渡期续期和征缴土地收益金等管理办法;在财政资金方面,鼓励统筹省级相关专项资金,创新运用“拨改投”方式,发挥专项债券“自审自发”试点省份优势,支持符合条件的城市更新项目建设。

中国城市规划学会常务理事李锦生提出,城市更新不是“一次性工程”,而是“持续性治理”的过程。长效机制的核心是通过制度设计、多元协同、资源保障等方式,形成可持续、系统性的治理体系,实现从“短期改造”向“长期运营”、从“碎片化推进”向“整体性提升”、从政府主导向共建共治共享的转变。



山东青岛:“青春小店”赋能青年创业

近日,山东省青岛市市南区启动“青春小店赋能计划”,面向青年创业者及青年主导的特色店铺进行培育和扶持。推出税费减免、培训指导、平台搭建、流量推介等政策,为青年创业者纾困赋能,切实降低创业门槛与经营压力。图为导游带领游客从一家“青春小店”前经过。

新华社记者 李紫恒 摄

北京市级机关搬迁 将于今年年底前全部完成

本报 记者程晖报道

规划建设北京城市副中心将迎来十周年节点。记者日前从北京市政府新闻办召开的新闻发布会获悉,到2026年年底,除履行维护首都安全稳定、保障城市运行、带有属地管理职能和面向市民、企业、社会开展管理服务的单位外,其他北京市级机关全部搬迁至北京城市副中心。

北京城市副中心党工委委员、管委会副主任陈晓峰介绍,截至目前,总建筑面积约268万平方米的北京市行政办公区及附属配套设施工程完成建设,81个北京市级机关和1个中央随迁单位、累计近3万名干部职工入驻行政办公区。北京市高级人民法院、北京市人民检察院项目即将建成投用,

将于2026年年底前实现搬迁。

北京市通州区区委常委、常务副区长李先侠介绍,截至目前,北京城市副中心累计落地央企企二三级企业374家,14家搬迁至北京城市副中心的北京市属国企总部中,3家已投入使用,3家2026年年底建成,5家已开工。

北京城市副中心坚持以经济建设为中心,全力打造首都发展新增长极。李先侠表示,2016年至2025年,北京城市副中心所在地通州区的地区生产总值从650亿元增至1638.8亿元,年均增长超6%;2025年地区生产总值增速达10.8%,位居北京市各区第一。截至目前,通州区企业总量20.7万户,在北京市各区中排名第三。

《1版

全国统一大市场建设让发展成果更可感可及

总之,未来不管是企业跨区域接单、开店、招投标,还是老百姓异地办事、购物、享受公共服务,都会越来越顺畅,真正让大家看得见、摸得着全国统一大市场的改革成效。

打通堵点

向“玻璃门”“旋转门”开刀

本次会议提出,要以更大力度打通卡点堵点,破除各种显性和隐性壁垒,充分释放市场活力和潜能。

制约市场活力的最大难题,就是各类市场壁垒。既有明文规定的显性门槛,也有行业潜规则、地方保护、区域歧视等隐形壁垒,让很多优质企业“出不去、进不来”,严重束缚市场活力。

落实本次会议的部署,意味着市场竞争将进一步回归“凭实力说话”。中小企业不用再被不合理门槛拦在门外,优质民营企业、外地企业可以公平参与市场竞争,各类经营主体的创新活力、发展潜能将被充分释放,全国市场的资源配置效率大幅提升。

有企业家曾直言:“我们

不怕市场竞争,怕的是不公平的‘内卷’。”过去有些企业跨省拓展业务时,常会遭遇地方保护主义的“软钉子”——招投标中的隐性门槛、各地标准互认难等隐性壁垒,这就是所谓的“玻璃门”“旋转门”,看着透明,就是进不去。

怎么破? 专项行动已经启动。市场监管总局宣布,从今年5~12月在全系统组织开展破除妨碍统一市场和公平竞争卡点堵点专项行动,锁定四类重灾区:妨碍企业公平准入与自主经营、限制商品要素自由流动、资质认定内外有别、不当实施信用评价设置招投标隐性壁垒。

此前,国家发展改革委曾透露,将推动出台妨碍建设全国统一大市场事项清单,进一步规范地方政府经济促进行为。

随着全国统一大市场建设持续走深走实,一个更公平、更高效、更开放、更便民的全国大市场正在加速成型。对创业者、经营者而言,赛道更宽、机会更多;对普通百姓而言,选择更广、体验更好,满满的民生与发展红利值得期待。

《1版

有专家表示,“两重”“两新”在城乡融合领域协同发力,推动形成城乡互补、协调发展的新格局。

109项重大工程的每一项都不是单打独斗,而是全国一盘棋的统筹推进,是跨部门、跨区域、跨行业的协同作战。在杨宜勇看来,促进城乡融合发展同样也离不开协同。“十五五”期间,9项重大工程统筹新型城镇化与乡村振兴,城乡共生共荣、协同发展的新局面将加快形成。

改革一线

福建南安:“净地法拍”机制激活土地要素“活水流”

□ 朱璇

□ 本报记者 丁南

土地是要素市场化配置的核心载体,更是县域经济高质量发展的“生命线”。近年来,福建省泉州南安市直面工业用地司法拍卖中的“老大难”问题,创新推出“净地法拍”工作机制,以机制创新破解处置痛点、打通流通堵点、激活发展亮点。

“传统工业用地法拍长期面临权属不清、周期过长、移交困难三大痛点,这不仅让大量闲置低效土地‘睡大觉’,也让有意竞拍的企业顾虑重重,严重制约土地要素高效流转。”南安市发展改革局副局长黄海堤在接受采访时坦言,南安作为福建工业强市,存量工业企业多、用地规模大,近年来受企业破产、债务纠纷等影响,工业用地司法拍卖案件持续增多,大量低效土地亟待盘活,而传统法拍模式已难以适应要素改革和产业发展的迫切需求。

立足福厦泉要素市场化配置综合改革试点要求,南安市以“提高土地要素配置效率”为核心,锚定“权属净、瑕疵清、交付快”目标,打破部门壁垒、重构处置流程,构建起“双牵头+全链条”协同体系,“两前置+数据赋能”治理模式和“双线并行”拍卖机制,系统性破解传统法拍困境,推动土地要素从“低效闲置”向“高效利用”转变,让沉睡的土地资源焕发新生机。

协同破局:织密“联动网”,厘清权属无隐患

权属不清,是工业用地法拍的“头号堵点”。为从根源上破解这一难题,南安市创新性建立法院常务副院长、自然资源局局长双牵头机制,统筹发改、公安、税务等12个部门组建协同工作小组,构建“法院推送-资源局核查-小组研判”的闭环流程,实现司法处置与政务服务的高效联动、无缝衔接。

“我们专门制定《法拍工业用地信息核查清单》,系统梳理土地性质、权属登记等8类核心核查要素,法院推送拟拍地块后,自然资源局7日内就能完成全要素核查并反馈结果,确保每一块法拍地‘底细清、无瑕疵’。”南安市自然资源局副局长吴焱介绍,南安市还建立“市一镇一村”三级协调机制,提前化解相邻权、通行权等历史遗留问题,从源头上避免权属纠纷,让企业竞拍时少了顾虑、多了安心。

流程再造:按下“加速键”,高效处置提效能

“以前法拍一块地,光测绘、规划就得多等一两个月,整体处置周期长,企业拿地后迟迟不能落地。”提及传统法拍的痛点,南安市德林机械制造有限公司财务主管颜阿柳颇有感触。针对传统法拍测绘、规划、审批环节分散滞后的问题,南安市创新推行“测绘联审+规

划预审”两前置模式,为土地处置按下“加速键”。

南安市引入第三方测绘机构与自然资源局联合勘测,建立“法院提出需求-资源局技术支持-机构实地测量”的闭环机制,将联合测绘周期从60天压缩至30天,精准厘清权属边界;在法拍程序启动前,提前出具规划意见,明确容积率、产业类型等核心指标,为竞买人提供清晰的开发指引,避免“拿地后难开发”的尴尬。同时,依托政务数据共享平台,打通司法处置与政务服务的数据壁垒,建立法拍工业用地动态数据库,实现处置过程全程可溯,将单宗地块处置周期从108天压缩至70天,效率提升超35%。

双线发力:搭建“对接桥”,要素流通更顺畅

让每一块闲置土地都找到“好归宿”,让企业精准对接优质土地资源,是“净地法拍”的核心目标。为此,南安市实施“线上+线下”双线拍卖机制,既扩大覆盖面,又提升精准度,推动土地要素高效流通。

线上,在司法拍卖平台设立“净地法拍”专属公示区,全面公示土地权属、规划要求、税费标准等关键信息,让竞拍信息公开透明,线上浏览量同比提升2倍,有效扩大了竞拍覆盖面;线下,由自然资源局、工信局等部门联合开展精准推介,将法拍用地按产业类型分类,定向推送