

我国城市更新投融资模式研究

白泽臣

中国城市发展规划设计咨询有限公司

摘要：在宏观经济因素的推动下，我国城市发展已经进入到了快车道，回顾我国城市更新投资融资模式的发展进程，在未来，构建以市场为主、政府引导的投资融资模式，可以稳步推进城市更新活动，这就要求有关部门以及相关工作人员要积极转变思想观念，通过分类推进、创新金融支持方式等策略，吸引社会资本参加城市更新投资，为我国城市建设与发展提供必要支持。

关键词：城市更新；投融资模式；城镇化；财政金融；社会资本

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.23.011

引言

新时期，城市转型发展、城市自我调节与提升，必然要经历城市更新。城市更新一词源于发达经济体对城市发展问题的实践探索，可以理解为城市进行经济扭转、社会与物质衰退的过程。我国在“十四五”之后，在该领域的投资潜在空间还会更大，城市更新可以反映宏观经济发展，通过投资空间的扩大，可以使这种反映更加明显。未来，我国将结合发达国家的相关经验以及本国实际情况，构建以市场为主、政府引导为辅的金融支持方式，以此稳步推进城市更新活动。

一、我国开展新一轮城市更新的宏观背景

目前，我国城市正处于关键的转型阶段，城市发展与更新已经进入了高速时期，城镇化、产业结构、住房土地供应等各项经济因素都在快速推动城市内部“新陈代谢”。

1. 多地城镇化进入成熟发展阶段，城市更新的重要性日渐突出

以S型曲线去衡量，我国城镇化率在2011年就已经超过了50%拐点，可以说，这已经进入到城镇化进程的“下半场”。从目前的情况来看，我国城镇常住人口不断增多，尤其是像上海、北京这类经济水平高、发展机遇好的一线城市，已经进入了城镇化的成熟阶段。这说明了一个问题，那就是在我国可持续发展过程中，城镇化更新是一个必不可少的方式，也是我国城镇化进程中一个不可缺少的阶段^[1]。

2. 城市加快产业结构转型升级，推动城市更新优化城市内部空间结构

城镇化不断向前推进，我国产业结构转型升级的速度也在加快，尤其是服务业产业结构的优化升级已经成为主要方向，城市人口将会越来越多，生产生活方式改变、要素优化配置也在一定程度上扩大了城市生活服务需求。尤其是近些年，我国服务业增值比重不断上涨，并且城市产业结构变迁更加明显，一方面，为了可

以更好的满足城市居民的消费需求，在扩大服务供给的同时，势必要提高服务质量；另一方面，为了适应制造业转型升级要求，生产性服务将会向着社会化、市场化、专业化的方向发展。中心城区将会通过城市更新的方式实现改造，并将老工业区搬迁改造，城市内部空间结构优化作为更新改造重点，这会大大提高城市空间利用率，以及人居环境的改善。

3. 城市的住房土地供应状况发生改变，推动城市加快更新改造

近些年，城市空间规划已经成为常态，过去城市空间增长已经逐渐走向终结。现阶段，各地房地产市场陆续进入存量优化时代，同时，城市前期发展快速，城区出现大量需要改造的老旧建筑，此时，按照国家号召的规划减量增长的要求，城市更新项目必然会成为商品房、保障性住房供应的主要来源，从这个趋势来看，日后更多地区会进入存量房交易为主的新发展阶段，住房土地供应与城市更新方式的联系会更加密切，这样才能更好的满足新增加的居住需求。

二、我国城市更新的投资规模与潜在增长空间

“十四五”以来，我国经济转型更加显著，经济开始从投资驱动向创新驱动转变，经济增长也从高速变成中高速，固定资产投资速度开始降低，以这样的趋势可以预见，未来我国GDP增速会趋于缓和，投资率将会下行。

展望未来，从城市更新投资规模占比预期变化出发，在2030年我国城市更新投资规模占比将会提升至40%，这是符合经济规律的，将其作为依据进行推算，未来我国城市更新投资规模将会更大，潜在空间会有明显增长。

三、城市发展中城市更新的相关策略

1. 充分尊重城市遗产的价值

在城市发展过程中城市更新是一个必然环节，但是城市更新，并不是将城市过去所有一切都推翻，而是要“取其精华”。也就是要传承城市的历史和文化，尊重城市遗产。具体来说：尊重城市遗产，继承、珍视、爱护城市所遗留下的瑰宝，在此基础上进行科学、合理的更新，这是符合城市发展规律的。一个成功的城市更新，势必会非常重视城市遗产，从形式上看，更新之后的城市应该是旧与新的完美结合，城市街道上应该是新旧建筑交替呈现，尤其古典建筑能够为人们带来更多文化与审美上的享受，会为城市增加更多色彩，能够让人印象深刻。这一点，在国外很多发达城市的城市更新中表现得非常好，比如：英国因其建筑特色、风格突出而享誉世界，因此，在英国城市中很多旧的、且风格独特

的建筑被保留了下来，并且逐渐成了城市历史与人们记忆的一部分，在英国人的价值管理，建筑、音乐和文学的地位是同等重要的艺术载体。

传统建筑之间混杂着很多新式建筑，有的独自成楼，有的与旧建筑混为一体，老建筑与新建筑相互交替，呈现出一种历史与现代交融的美，这种更新大部分都是协调完美的。这种新旧结合的更新方式，既可以将城市遗产价值充分展现出来，也为城市带来的新的元素，使城市焕发了新的朝气^[2]。

旧的建筑是城市的基因，它承载了一座城市的历史和文化，在城市更新中要“尊重”它们，唯有如此，才能够真正实现“更新”，基于这样的理念下，城市更新过程中城市才没有被推平，而是在“保护”和“继承”中实现更新，新旧建筑协调呼应，城市面貌更具特色。

2. 设立专门的管理机构和规范

不同城市，其规模、历史、发展需求都存在差异，因此，城市更新需要一条全面、规范的政策体系作为支持。要明确城市更新的内容、目标、程序，以及各方应该承担的责任和义务；调整城市空间结构、调动存量资源，促进城市质量的各个方面，也需要有一条完善的体制体系，以此对城市更新进行刚性的约束和弹性的管理。在这个方面，我国依旧要向国外发达城市学习经验，以英国为例，在20世纪90年代，在英国成立了英格莱合作组织与区域发展机构，该机构组织主要负责制定和推行城市更新的相关指导，是城市更新的协调机构，并且，英国还从国家层面、区域层面制定了相关的法律和规定，很好的保证了英国城市更新的进程和效果。

我国吸取国外的先进经验，同时结合本国实际情况，在城市更新的过程中，除了要设立专门的部门对城市更新的各个环节严加管控外，还需要设立相关规范和制度，以此规范人们行为，确保城市更新能够有序进行。另外，要在不破坏历史建筑的前提下，鼓励新型商业业态混合使用，包括对历史建筑的日常维护、公共空间的复兴、经济的振兴等多个方面。

3. 平衡政府、投资人、民众三者的需求

在城市更新中政府担任着决策者、规划者、投资者的角色，民众是主要的受益者，一个成功的城市更新，需要政府、投资人、民众三方共同参与，因此，平衡好三方需求是非常必要的。在这其中，政府进行总体指导、实施者提供方案、民众发表意见，通过一轮轮规划、修改之后，才能够获得理想的效果。

城市有机更新过程中，政府的作用不言而喻，一方面，政府要善于运用激励性政策吸引相关部门加入进来；另一方面，要维护公众利益，创造良好的社区条件，通过引导、检查和调解，实现三方利益的协调发展，构建良好实施管理机制。

4. 积极转变思想观念，塑造投融资新模式

与过去地产开发销售的投融资模式不同，城市更新的各个项目在“投资、建设、运营”的各个环节都需要

大量的资金支持，从运作风险的视角来看，将运作风险由高到低进行排列，确定与其对应的金融支持类型，“投资、建设、运用”等环节分别引入股权、债券、证券化等投融资方式，更具针对性，也更能满足项目融资需求，可以为项目提供全生命周期的运作支持。

5. 充分调动各类资源，解决各种投资问题

城市更新过程中必然需要不同类型的资源作为支持，目前，城市更新项目基本分为两类，分别是住宅小区和商业办公。住宅小区类城市更新项目，要在政府的引导下，以市场为中心，以居民参与为原则，积极引入社会资本，借助市场力量进行各种更新改造活动。

通过科学的制度设计、方案改造，引入社会资本，实现政府、社会、居民的多项头功，展开一系列的政府奖补、规划调整，促进短期投资在中长期稳定回报中实现项目资金的平衡，从而推进更新改造项目的可以持续运营，实现利益长期化、最大化^[3]。

商业办公类城市更新项目，要积极鼓励开发商自主运营，政府在其中应该放权，并科学进行引导，尤其关注支持模式的转型，突进传统重资产金融支持模式向轻资产运营模式的转变。

6. 创新多种金融支持方式，引导并吸引社会资本参与

充分的资金支持是城市更新中必不可少的，各大城市在城市更新过程中，应该在现有资金支持方式的基础上，对中央预算投资、各级财政投资、地方政府专项债进行科学统筹，同时，鼓励商业银行加大产品服务创新力度，支持企业参与项目信贷；从政策上为金融机构投资提供支持，在未来金融支持方式上，条件允许的地方，应该设立城市更新基金，利用公司信用类债券、项目收益票据等进行债券投资，创设、发行不动产投资信托资金，以经营性房地产为基础，构建多元化的新型融资方式，为社会资本参与城市更新项目提供更多便利、创造更多机会。

结束语

城市化建设过程中城市更新项目越来越多，这其中所涉及的融资问题、城市规范问题也非常复杂，有关部门以及相关工作人员，应该从我国国情出发，积极借鉴国外先进经验，通过构建多元化融资途径、调动各类资源等方式，为城市更新提供有力支持，本文从几个方面对此进行了研究，旨在更好的助力于我国城市建设与发展。

参考文献

- [1]徐振强,张帆,姜雨晨.论我国城市更新发展的现状、问题与对策[J].中国名城,2014(04):4-13.
- [2]徐文舸.城市更新投融资的国际经验与启示[J].中国经贸导刊,2020(22):65-68.
- [3]马佳丽,王汀汀,杨翔.城市更新概要和投融资模式探索[J].中国投资(中英文),2021(27):37-40.