

# 嘉兴城市更新中的资金平衡问题分析与应对

冯美

长三角（嘉兴）城乡建设设计集团有限公司

**摘要：**我国城市建设随着城镇化率的普遍提升，总体表现出从“大规模增量”转向“存量提质”的阶段，嘉兴推进打造长三角城市群重要中心城市，积极贯彻新发展理念，加快实施城市更新行动。针对过程中显露出的资金平衡问题，本文通过分析多元主体参与城市更新的资金平衡诉求，挖掘嘉兴城市更新资金平衡现存的问题，并且从目标导向、多元运营、专业参与、整体统筹四方面出发提出嘉兴城市更新的资金平衡的应对措施。

**关键词：**城市更新；资金平衡；财政机制；长效运营

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.06.015

## 引言

党的二十大报告提出：“坚持人民城市人民建、人民城市为人民，提高城市规划、建设、治理水平，加快转变超大特大城市发展方式，实施城市更新行动，加强城市基础设施建设，打造宜居、韧性、智慧城市”。新时期、新阶段的城市更新进程里，对于存量资源的积极利用已经远超出增量土地的开发建设，充分体现出新时代对于公共价值、人本属性的关注，传统的“拆-卖”模式已不适用，政府的转移支付及地方财政也难以满足现阶段城市更新的资金需求。当前我国城市更新主要表现为规划程序复杂、资金需求大、开发运营周期长和收益回报不确定等特点，这些都是推进城市更新工作过程中要克服的重点与难点。要想实现城市更新的可持续发展，不可避免的要解决这一过程中的资金平衡问题。

### 一、城市更新中不同主体视角下的资金平衡

城市更新作为国家重点推动的一大战略，在实践过程中可以实现社会效益和经济效益的双提升，成为推进城市高质量发展的重要抓手。通过城市更新这一手段，充分活用城市中的传统商业设施、老旧厂房，提高现状存量土地资源利用率，探索城市建设的新路径，以新模式、新政策，培育出新业态、新活力，不断满足人民群众的新需求，有效加快区域高质量发展，解决城市发展不平衡不充分的难题，提高居民获得感。在这个过程中首要的是解决城市更新的动力来源，从而实现可持续发展。

租差理论以及帕累托最优等理论从经济学的角度出发，对城市更新的动力来源进行了解答，表示资本获利是城市更新的核心驱动，也就是指存在“投资期待”，当实现了“预期收益”满足“投资期待”这一条件的时候，城市更新行为即可存续。这种解释将城市更新的空间行为转化为“成本收益”判定问题，形成了一种“有利有更新，无利无更新”的理论逻辑<sup>[1]</sup>。对于城市更新中的几大主体，由于性质和宗旨等存在诸多不同，“成

本”与“收益”的具体体现和内涵都有所区别。

### （一）地方政府视角下的资金平衡

政府的更新行为主要是旨在保障居民利益，同时逐步提升各项基础设施与城市整体环境，提高城市竞争力，而城市更新项目由于涉及多方主体，加之建设与后期运营周期长，如果不能按计划孵化成功，势必会造成人力、物力、及财力的浪费。目前城市更新中政府对于土地的集约化管理，一定程度上实现了土地资源的合理调配，成为政府有效的土地财政工具。由于政府并非经济主体，所以无法获得经营性收入，而是需要通过土地出让金这种短期、可观、较易预测的收入作为主要收益，其他税收及行政事业性收费等收益期较长且难以预测数量的收入作为辅助收益。当然，地方政府最为关注的主要集中在整个区域的社会、民生、经济等较为全面的综合性提升。因此，在单一城市更新项目中是否能够实现资金平衡，并不是最重要的着眼点，而是更注重整体社会效益、民生效益的普遍提升。

### （二）本地国企视角下的资金平衡

本地国有企业有其身份的特殊性，集政府社会公益性思维与企业经营培育思维于一身。从全国城市更新的实践经验中看，国有企业目前还是城市更新建设中力度最强、占比最大的实施主体，在一些城市公共空间的更新改造中，周边居民和社会企业获得环境效能提升却没有付出任何成本，政府或地方国企投入成本却未能收获应有的“受损”补偿和平衡，造成不同主体间的增值收益与成本投入难以实现有效匹配<sup>[2]</sup>。但是与其他社会企业不同的是，国企可以通过其他城市更新外项目帮助实现自身的资金平衡，弥补城市更新领域中公益性、经营性项目的不足。

### （三）社会资本视角下的资金平衡

社会资本参与城市更新建设，与政府或国企在收入方面的关注具有明显不同，社会资本需要从市场中真正获得经营性收入，且不会采取不同项目间资金流动的方式来补足，“就事论事”的进行项目开发。城市更新当下处于中央及地方重点关注的城市发展战略，少不了政策扶持与经济鼓励，参与城市更新项目大大提升了降低拿地成本的机会，同时还可能获得其他资金上的支持，如降低融资利率等，为自身争取更高的收益，这也是城市更新市场化推进得以实行的重要原因<sup>[3]</sup>。国内有许多在市场化主导下成功的更新案例，如北京798、上海田子坊、成都太古里等，这些项目主要分布在一些区位条件优越的单一街坊中，且都具有较为丰富的历史文化资源，同时后期运营资金和实体十分明确与稳定。这样的情况并不能完全复制在国内的任何城市或区域，因而在

其他地方效仿时，可能出现资金流不够平稳明确等影响，造成更新成果达不到预期。

综上所述，城市更新项目的推进必须充分发挥不同主体的优势与特长，统筹不同主体的权责关系和利益诉求，通过有效平衡政府、企业、市场和居民等不同利益相关者的联系，鼓励与推动多元主体广泛参与到城市更新行动中，激发不同层级政府的能动性，发挥市场作用，尊重不同居民诉求，构建共建共治共享的城市更新治理格局。

### 二、嘉兴城市更新的资金问题以及原因

城市更新已在各个城市有过诸多实践经验，上海、成都、广州等先行城市在政策机制、空间运作等方面都有了新的突破，为解决城市更新问题提供了新思路<sup>[4]</sup>。这个过程中，虽然已经有一些市场主导下的城市更新实践项目取得了阶段性进展，但是实际建设中的资金平衡问题尚未得到很好的解决，仍旧是城市更新所需面对的核心矛盾与挑战，体现在整个城市更新过程的方方面面。

#### （一）政府投资为主

嘉兴市当前城市更新项目资金的主要来源之一是政府财政拨款，然而因为个别难以攻坚的区域所需资金量较大，如用于土地征收、房屋拆迁以及居民安置的部分，无疑大大增加了政府财政压力，不仅存在较高的负债风险，同时严重影响这些区域更新建设的进程。

要依靠政府出资建设，相关流程与审批不可避免。首先需要将项目申请进入政府年度财政预算安排，或通过发行专项债等渠道筹集项目启动资金，并利用更新腾退出的经营性用地，以土地出让金的形式实现收支平衡，完成资金的闭环。这种模式下，不但市场化的力量没有得到充分发挥，而且社会资本的主体参与度不高、资源综合性利用效率降低，还会由于筹措方式单一，放大由于财政力度有限或是土地出让推迟等突发情况造成的负面影响，使得资金链较为脆弱、更新项目推进不可持续。

#### （二）收益模式匮乏

在个别社会资本投资更新的区域内，由于项目本身营利后大多数资本可能选择抽身投向其他领域或区域，使得这一项目后续的更新改造与精细治理无人问津，缺少后续投入，极有可能带来区域性的“绅士化”现象，或是居民供需配置错位、历史文化保护缺失等问题<sup>[5]</sup>。这要求政府在以后的过程投入公厕等设施的建设管理费用，却缺少一定的经营性收入，难以实现改造项目运营阶段的动态平衡，造成空间收益纵向的不平衡。

对于城市更新项目来说，公益类项目还是其中的绝大多数。而这些公益类项目的特点就是缺少现金流，没有完整的一套经营性资金流动体系，这一特点在后期运营收益上体现极为明显，造成“投资—建设—运营”三个阶段资金投入“头重脚轻”且“后期供血不足”，如果无法在前期计划未来项目中的现金流和营收口径，这

便将成为城市更新项目可持续运作的最大弊端。

### （三）运营机制模糊

2021年8月住房和城乡建设部发布《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》，否定了以过度房地产化的开发建设方式进行城市更新的做法，鼓励倡导推行“小规模、渐进式有机更新和微改造”。在此背景下，如何引导城市更新实践逐步由“开发思维”转向“经营思维”，推动市场导向下的城市更新不再片面追求拆除重建和规模扩张带来的短期效益，换而使用循序渐进、小规模改造的更新方式提升城市建成环境的综合效益变得越来越重要。

根据中国指数研究院发布的报告显示，目前全国城市更新存量空间利用的市场份额高达500万亿元，按照每年2%左右转化率计算，推测未来全国每年在城市更新领域衍生的市场规模就超过10万亿元<sup>[6]</sup>，形成了新时代的又一个万亿级市场、开辟了一条业务的新赛道。如此巨大的蓝海，需要明确、清晰、可持续的运营机制才能有效降低项目风险，激励社会资本多方参与其中，形成对各个更新片区、更新项目的全过程产业链设计，帮助政府、地方国企提高整个城市及各个片区的开发招商运营效率。

### 三、嘉兴城市更新的资金平衡的应对措施

#### （一）目标导向，提供精准财政支持

##### （1）坚持城市体检先行

嘉兴首先要通过城市体检，找寻城镇化快速推进过程中城市产生的各种问题，结合《浙江省城市体检工作技术导则（试行）》以及相关政策，探索建立了一年一体检，五年一评估，边查边改滚动推进的路径，通过“1+9+X”架构下的城市综合体检、市政专项规划、特色体检去发现“城市病”，围绕百姓的急难愁盼，制定年度更新投资计划，便于提供精细化、精准化的财政支持。

##### （2）加强财政政策支持

在城市高质量发展的目标下，城市更新作为城市发展的主旋律之一，需要不断探索在政策、机制等领域的创新。嘉兴通过财政政策的探索，发挥“四两拨千斤”的作用，推动城市更新快速进行。比如在城市老旧厂区的更新过程中，嘉兴探索制定城市工业用地“腾笼换鸟”专项经费使用的财政政策，将土地出让金从0.5%提取比重提高到1%，并定向用于老旧厂区城市更新所需要的存量资源盘活、园区设施配套等领域。

##### （3）加强财政奖补机制

结合城市更新的年度计划，聚焦重点领域，加强城市更新试点项目创建，在浙江省城市更新省级试点的名单中，嘉兴共有试点城市、试点片区、试点项目18个试点，通过出台试点创建的奖补机制，加强财政支持，强化城市更新成效。在老旧小区更新过程中，探索结合未来社区创建，对于创建成功的，给予一次性600万的奖补资金。在街区更新过程中，探索结合风貌特色镇的创

建，分三年累计1000万对于创建项目进行奖补。

## （二）多元参与，强化社会投资力度

### （1）成立城市更新专项基金

嘉兴借鉴上海、温州等地探索成立嘉兴市城市更新基金，以嘉兴市的国资公司为基础，吸纳银行、非银金融机构及市场资本等多种社会资金。嘉兴市城市更新基金应聚焦推动城市更新的全面实施，依托政府的资金，借助杠杆效应，撬动社会资本参见城市更新。

### （2）推动物业权利人自筹资金

实施城市更新行动中围绕物业权利人，坚持“共商共建共享”的原则，通过自行筹措资金的方式实施更新改造，充分发挥物业权利人参与城市更新的积极性，满足老百姓的实际需求。嘉兴重点探索物业权利人自筹资金参与城市更新的机制，比如探索利用住房公积金参与城市更新建设，对实施老旧小区改造的城市更新项目，建立物业权利人出资的模式，探索通过提前物业权利人的住房公积金形成资金池，结合社会资本参与、政府财政支持等资金，共同参与城市更新改造。

### （3）加强市场资本参与更新

目前嘉兴的城市更新还是以政府为主在推动。在城市发展增速放缓，政府财政压力吃紧的当下，应推动市场力量和社会资本参与城市更新，解决政府投资的压力。首先是政策支持，通过出台税收优惠、容积率补偿、审批流程简化等政策，吸引社会资本参与嘉兴市城市更新。第二是加强宣传，通过各种媒体渠道和宣传活动，向社会广泛宣传城市更新的重要性和优势，展示嘉兴城市更新的独特资源。第三是产业联动，探索城市更新产业链条的不断完善，从单一的更新项目延展至完整的城市更新产业链。

## （三）专业运营，强化更新长效收益

### （1）探索成立“温暖嘉”公司

聚焦城市公共设施和国有公司的闲置资产，嘉兴探索成立城市运营公司，推动在实施公共设施更新中，提升城市资源的利用率和收益率。比如针对城市园林、环卫设施、市政设施等，成立“温暖家”城市运营公司，打造集园林、环卫、市政于一体“城市大管家”精细化管理模式。通过“温暖家”城市运营公司，一方面推动了城市公厕转变为“温暖嘉”驿站，实现城市边角区域、闲置废弃建筑、公共事业配套用房等空间的更新，另一方面通过公司化模式，植入多元业态，也推动已建成的118家“温暖嘉”驿站的长效运营。

### （2）探索成立强社公司

在老旧小区更新中，嘉兴应聚焦发展社区经济缺乏经营主体这个首要难题，以组建“强社公司”这一机制变革为切入点，推动城市更新的资金平衡。探索形成“镇街道申请—部门集中会审—上级部门备案—市场监管部门注册登记”的强社公司规范组建程序，由市场监管部门全程跟进。

## （四）整体统筹，强化更新资金平衡

### （1）公益性与经营性平衡

探索经营性项目与公益性项目的综合打包，这既是为了避免形成地方政府隐性债务，也是推动了城市公共设施的更新，推动城市品质提升。可以从三个维度来进行探索平衡，第一是市域层面，借鉴上海成立城市更新中心的模式，将城市更新进行统筹谋划，将整体的平衡放在市域层面进行统筹。第二是片区平衡，通过划定更新片区，将片区内的经营性项目与公益性项目进行打包，分年度、分计划进行滚动开发，实现资金滚动平衡。第三是单个项目，在经营性的更新项目中，配套公益性的更新设施，通过政策优惠等方式，实现肥瘦搭配、联合开发、整体平衡。

### （2）大更新与微更新平衡

城市更新的项目，不应该都是大投资、大建设的大更新项目，也应该探索一批小投资、小建设的微更新项目，通过大更新与微更新项目的搭配建设，全方位、全领域的推动城市更新，既有地标性、特色性的更新项目，也有微空间、精整治的更新项目。通过挖掘梳理公园、道路、桥下、老旧小楼宇等城市“边角料”地带，建立小微更新改造空间的资源库，针对微更新资金的保障，探索以公益基金带动街道追加、企业认领、政府跟进的资金支持渠道。

## 结语

党的二十大报告，明确提出“实施城市更新行动，加强城市基础设施建设，打造宜居、韧性、智慧城市”，城市更新将成为推动城市高质量发展的重要抓手，城市更新的领域、规模也将不断扩大，对应的资金建设投入也将不断增加，需要持续探索更加多元的资金投入方式，更加长效的更新收益模式，围绕规划、建设、治理，形成“投、建、管、运”的资金全流程，推动城市更新高质量、可持续发展。

## 参考文献

- [1] 吕海虹. 在政策中探寻更新改造动力机制对上海、深圳等城市更新相关办法的解读与思考[J]. 北京规划建设, 2021(4): 47-49.
- [2] 张杰, 庞骏, 朱金华. 旧城更新拆迁博弈中的帕累托最优悖论解析[J]. 规划师, 2008(9): 84-88.
- [3] 杨槿, 徐辰. 城市更新市场化的突破与局限——基于交易成本的视角[J]. 城市规划, 2016, 40(09): 32-38+48.
- [4] 北京大学国家发展研究院综合课题组. 更新城市的市场之门——深圳市化解土地房屋历史遗留问题的经验研究[J]. 国际经济评论, 2014(03): 56-71+5.
- [5] 郭旭, 严雅琦, 田莉. 产权重构、土地租金与珠三角存量建设用地再开发——一个理论分析框架与实证城市[J]. 城市规划, 2020, 44(6): 98-105.
- [6] 黄世为. 长三角一体化背景下城市更新的投资机遇、挑战与路径[J]. 上海城市管理, 2021, 30(05): 82-85.