

“城市公共财政可持续的城市更新”学术笔谈

赵民 赵燕菁 刘志 袁奇峰 陈杰 王唯山 詹运洲 许菁芸 唐代中 王伟

[主编按语] 城市财政议题在城市更新中扮演着至关重要的角色。中国城镇化从物质快速新建主导发展转入空间低速扩张品质时代后,大量老旧城区巨大更新需求浮出水面。与新城土地开发楼盘建设相比,没有任性的土地财政的城市、城镇,像“抽惯了丰裕大麻后的断供”,其“城市更新”中资本如何介入和财政如何自律,城镇如何自立与永续发展,不仅更为复杂,实为生命考验。十年后,一些城市站起来了,也一定有一部分城市站不起来。城市规划应该用自己的专业帮助更多的城市从“土地财政大麻”中戒除依赖而新生。《城市规划学刊》作为城市规划专业知识集聚地,期望这期史无前例的城市新财政支撑城市更新的专题笔谈探求城市财政可持续的城市更新机制、模式和路径。

为此,本刊编辑部特邀10位专家进行“城市公共财政可持续的城市更新”学术笔谈,专家们从问题挑战、机制创新、规划应对等3个方面对此主题进行了探讨,现将他们的观点呈现如下。

一、问题挑战

不同于以往的文章和报告仅强调城市更新实施的社会、经济背景变化,此次笔谈中,专家们敏锐地指出实现城市财政可持续发展的重点应是:规避城市更新误区、明确城市更新目标、建立多维营养供给、多元评价更新成效。厦门大学经济学院和建筑与土木工程学院双聘教授赵燕菁认为,实现可持续需要纠正三大误区,即:更新即政府出钱,混淆不同对象的资产负债表,忽视现金流作用。华侨大学建筑学院教授王唯山认为,对土地资源的高效集约利用和城市人居环境的综合改善是城市更新的基本目标,清晰认知和准确判断目标可避免重蹈增量时代土地财政的覆辙。更进一步地,同济大学建筑与城市规划学院教授赵民指出,城市更新项目具有多样性和体系性,是一项系统工程,需要立足于财务可行性评价公共投入的产出绩效,才能真正实现城市公共财政可持续。

二、创新机制

专家从实践和理论切入,提出了城市更新的财政创新机制。上海城策行建筑规划设计咨询有限公司董事长詹运洲从算好三本账(长远账,民心账,整体账)出发,提出不同的金融工具包以重建城市更新的财政可持续。更具体地,上海城市更新建设发展有限公司副总经理许菁芸以上海为案例,从城市更新全过程运作的实操层面,论述了城市旧区改造的降本提效技术方案。除了金融创新方案,专家们还提到治理模式的创新,同济大学建设管理与房地产系副主任唐代中指出城市更新涉及多方利益主体,诉求多元且复杂,建议通过政府规范分配机制,关注多元利益主体,提高效益分配。华南理工大学建筑学院教授袁奇峰和广东财经大学文化旅游与地理学院梁小薇博士认为城市更新需分类施策,并创新性地划分项目为“政府主导型”和“市场主导型”,提出不同类型的具体实施模式。

三、规划应对

落到城市规划实践本身,北京大学—林肯研究院城市发展及土地政策研究中心主任刘志认为需要评估城中村破败程度,并根据其破败程度拟出更新改造的低成本可行措施。上海交通大学国际与公共事务学院院长教授陈杰结合租差理论和尺度理论认为,更新单元的空间尺度划定需具有创造性和时效性并注重物质空间总量生产适度原则。除了关注规划对象,中央财经大学政府管理学院城市管理系主任王伟则关注规划从业者在更新项目中的角色,提出规划师要具备更加前瞻的产业策划与财务分析技能,从政府财政预算、社会资本参与以及银行融资贷款等不同角度测算财务解决方案,促成各方共识。

综上所述,城市更新的财政可持续性不仅要求我们正视当前面临的挑战,还需要在机制创新和规划应对上做出深刻反思和大胆革新。面对传统土地财政模式的弊端,继续沿用旧有的模式无异于饮鸩止渴。希望此次学术笔谈能够为城市更新实践提供有益的思路和参考,推动政策制定者和实践者们共同致力于构建更加可持续和公平的城市发展未来。

城市更新项目的多样性与“财务—经济”评价的多维度

赵民（同济大学建筑与城市规划学院教授，中国城市规划学会规划实施分会、国外城市规划分会副主任委员）

近年来，我国经济社会发展和城镇建设的转型态势和挑战愈发明显。产业经济发展的“双循环”新格局正在建构，城镇房地产的增量需求大幅下降，全国人口增长已经显现拐点；同时，地方政府的财政压力普遍较大，有的甚至是债务高企，且难以再指望以土地为“锚”。在此情势下，城市存量发展便成了新时代城市规划建设的主基调。城市更新与存量发展密切相关，既关乎高质量发展，也关乎民生福祉提升，同时又要在过紧日子的“硬预算约束”（hard budget constrain）下运作。

城市更新是个大概念，有着诸多内涵，涉及城市建设的方方面面。以《上海市城市更新行动方案（2023—2025）》为例，其提出的“重点开展城市更新六大行动”实际上包含了许多更新项目。简述如下：①“综合区域整体焕新行动”：重点推进“一江一河”沿岸地区、外滩“第二立面”、衡复历史风貌区、北外滩、吴淞创新城、虹桥国际中央商务区等区域更新。②“人居环境品质提升行动”：推进“两旧一村”改造工作，全面完成中心城区零星二级旧里以下房屋改造，基本完成小梁薄板房屋改造；实施3000万m²各类旧住房更高水平改造更新，完成既有多层住宅加装电梯9000台；中心城区周边“城中村”改造项目全面启动。创建1000个新时代“美丽家园”特色小区、100个新时代“美丽家园”示范小区。③“公共空间设施优化行动”：补齐公共服务短板，盘活存量用地、用房用于各类公共设施建设；全面推进“15分钟社区生活圈”行动；启动推进实施基础教育“高品质”校园建设项目；完成架空线入地和杆箱整治480 km，完成燃气老化管道改造600 km，实施老旧供水管道改造约1000 km，实施排水主管检测约4700 km、修复或改造约600 km，实施电网升级改造项目423个。④“历史风貌魅力重塑行动”：完成3个以上历史风貌保护区、风貌保护街坊、风貌保护道路项目，推进3个以上历史古镇保护修缮和更新利用示范项目，打造15个以上历史建筑保护修缮和活化利用示范项目。⑤产业园区提质增效行动：主要是推动存量工业用地转型升级、创新发展，促进空间利用向集约紧凑、功能复合、低碳高效转变，盘活产业用地3万亩（20 km²）。⑥“商业商务活力再造行动”：主要是盘活存量资源，营造布局合理、结构灵活、功能多元的新业态环境，辐射带动周边区域；重点工作是推动若干市、区级传统商圈改造升级，打造100多个“一刻钟便民生活圈”。

城市更新项目具有多样性和体系性，可谓是一项系统工程。城市功能与结构的发展总是处于“平衡—不平衡—新的平衡”的矛盾运动之中，因此城市更新是一个永续的过程。它必然会涉及物质性置换，如：将城市的危房、旧房、简屋等拆除，代之以建设新的住宅。也可能侧重于功能性置换，如：将旧厂区改造成创意园区；或是结合了土地级差收益的置换，以发挥土地区位优势并汲取溢价。在新时代的发展中，城市品质提升也是城市更新的一个重要目标，涉及公共服务设施配置、基础设施更新、公共空间和绿地广场建设等。若是没有这些更新，

城市就会衰败，就会失去对人才、资本等的吸引力，以致丧失发展的竞争力。因而对城市更新的决策和评价，既要重视单个项目本身的财务可行性，同时也要有城市视野——以对城市整体经济社会发展的贡献度为权衡准则。

鉴于城市更新项目的多样性和非常不同的经济属性，诸如竞争性、排他性以及其各种组合和约束条件所表征的属性，对不同的城市更新项目是采用财务评价还是国民经济评价，以及采用何种投融资模式等，不能一概而论。

以住区更新为例，商品住宅兼具竞争性和排他性，一般以市场方式操作。在优质地段且处在市场上升期，因区位溢价和市场竞价，住宅用地使用权的出让价格往往会很高，在扣除了土地再开发成本和未来公共设施和服务支出的折算“债务”后仍会有可观盈余。因而这样的更新项目不但财务上可行，还可以为城市公共财政作出贡献。但若区位不佳，或是存在某些特定制约因素，则住区更新的土地综合成本甚至会大于土地使用权的出让价格。上海目前的二级以下旧里更新就是这种情形，因这些旧改地块与历史风貌区或街坊高度重合，旧改后的建设容量受限，土地开发收益无法覆盖前期成本，这导致市场主体难以直接承担旧改项目。这时就需要政府的资金和政策支持，这是为旧里居民解困和城市风貌保护“埋单”，所以必须跳出项目财务评价维度。

此外，历史风貌保护更新、公共空间更新和综合区域更新中的相当部分项目是非排他性公共物品，因技术原因或政策不能收费或不能产生税收，前者如城市广场、绿道、滨江步道等，后者如城市公园、图书馆、公共厕所等；还有一些公共设施即使为排他性物品，其收费也必须远低于实际财务成本，如博物馆、歌剧院、音乐厅、体育场馆等。但这些公共空间和公共设施对于城市社会发展和生活品质提升具有不可或缺的重要作用，在经济意义上，营造了良好的城市创业创新环境，有助于提升城市综合竞争力。因而要把评价尺度扩展到城市尺度，要权衡整体国民经济发展和城市公共财政的可持续性，而不是囿于单个项目维度的财务算账。

但即便是对城市更新的公共产品，财务分析和成本—收益考量仍然非常必要；城市公共财政本质上无异于城市的大财务，节约成本和增加收益永远是第一要务。任何城市的公共财力都是有限的，因而城市更新必须讲究效益和量力而行。首先是要尽量立足于财务可行性，遵循企业会计准则；其次是对那些需要财政支持的项目，也要参照市场定价原则——如以影子价格等方法来评价公共投入的产出绩效，从而真正实现城市公共财政可持续的城市更新。

可持续的城市更新

赵燕菁（厦门大学经济学院和建筑与土木工程学院特聘教授）

存量时代城市更新的钱来自哪里？一个简单的答案就是谁受益，谁出钱。这个“益”，就是钱的来源。但在现实中，存量资产的使用者和所有者并不总是一致的，因此，“所有者出钱，然后向使用者收费”是城市更新财务解决方案的基本原型，所

有解决方案都是基于这一规则的变异。这个原型看似简单，在实施中却经常出现偏离。

第一个误区，就是把城市更新当作公共福利，认为城市更新是政府的义务，钱也自然由政府出。城市更新投资巨大，政府财政根本无法负担。但“土地财政”给政府一个错觉，即可以通过增加容积率给任何需要纳入更新的项目进行融资。随着房地产市场的衰退，容积率不再好卖，这条路突然走不通了。卖地收入和财政收入在会计上是完全不同的收入，卖地出让的是“权益”，只能计入基金收入，其支出必须带来增量现金流。只要未来收入低于银行储蓄利息收入（无风险收入），支出就是国有资产流失。显然，多数城市更新项目满足不了这一条件。

第二个误区，就是混淆不同对象的资产负债表。很多城市更新项目在测算财务是否平衡时，往往只看增容收入是否大于改造成本。在存量条件下，更新的对象往往是不同的产权所有者，更新项目根据所有者其“投入—产出”分属不同对象的资产负债表。投入大于成本看似财务可以平衡，但实际上经常是政府的负债没有形成资产，私人没有负债却获得大量资产。有人认为卖容积率的收入不是负债，但在资产负债表里，容积率属于债务端的权益项，与政府税收的性质完全不一样。如果城市更新后政府没有形成资产，就是公共资产的流失——将全民所有资产转移给了更新对象。

第三个误区，就是无法带来现金流。与任何资产一样，城市更新如果不能给投资方带来足够的现金流（大于银行储蓄利息的无风险收益），形成的就是负资产。负资产不仅没有带来新增财富，反而会减损未来财富。中国没有房产税，资产的任何升值不会带来新增税收，而增容反而会带来未来政府公共服务（比如教育）支出的增加。这样的更新越多，未来的财政支出越多，政府“越穷”，公共服务随之越差。

按照上述规则，城市更新的难度大大增加。特别是在没有房产税的条件下，中国的城市更新很难给城市财政带来新增现金流。这就需要在更新项目策划的一开始就把未来的成本考虑在内：①避免户数增加。公共服务，比如教育、水电等公共服务大多是人口的函数而不是面积的函数，只要户数不增加，起码可以保证未来政府财政支出不增加。②新增财产租金。中国的土地制度是获得产权后一次性买断几十年的用途和容积率。城市更新一般通过增容或者改变用途捕获漏失的土地价值，但这在现有土地制度下属于违规。如果我们对改变的用途和新增的容积率改收年租，就可以从存量更新中获得新增的现金流。③第三方收费。喀什老城更新后没有新增户数，居民负责自主更新房屋，政府负责更新基础设施。由于成功保留了老城风貌，更新后喀什老城成为南疆著名的景区，游客的消费给城市和居民带来了新增的现金流。

显然，不同的城市更新模式，财务结果完全不同。这需要规划师在策划更新项目时，要充分理解城市更新的财务特征，还要有高超的设计技巧。大拆大建的更新模式表面上看，似乎财务可以平衡，但最终不仅会导致全民资产的巨大流失，还会扩大未来政府财政收支的缺口。城市更新遇到的财务问题，实

际上是所有存量规划都要面对的。现在的规划师，大多训练的是解决城市增量的问题，只要项目成本控制在预算之内就可以通过。但在存量时代，这种简单的平衡就远远不够了，我们必须对政府、业主的利益进行更综合的动态评估。城市规划专业必须尽快补上财务知识这块短板，才能适应存量时代城市规划将要扮演的角色。

谈谈城市更新项目对地方财政的影响

刘志（北京大学—林肯研究院城市发展与土地政策研究中心主任，教授）

从城市经济学理论来看，一个有经济活力的城市应该有能力产出足够的城市财政收入支撑该城市的运行和发展，否则城市就会衰退。但经济状态良好的城市也要根据自身的财政能力提供公共服务和支持城市空间发展，以满足城市运行和未来发展的需求。脱离财政约束的城市建设将使城市财政难以持续、政府债务高企。现实中，很少有城市能够做到量入为出。一个主要原因是，城市政府在债务融资软约束之下往往过度利用公共投资来促进城市发展。这种倾向会导致投资的低效或无效。

目前，各地城市更新行动呈现出项目多、投资大、行动快、分布面广的局面。尤其在超大特大城市，行动力度更大。业界热衷于寻求各种融资方式，却很少严格论证一个项目的目的是否必要。在诸多的城中村改造项目中，鲜见对城中村破败程度的评估并根据其破败程度拟出更新改造的低成本可行措施。其实，我国许多城中村建筑质量并不差，供电、供水、排水、排污、铺装路面等基本的公共基础设施服务都具备，而且社区管理良好。不仅居住着许多有活力、有打拼精神的新市民，而且小店铺林立，提供成百上千的就业。这样的城中村，比笔者在其他发展中国家（这些国家包括巴西、哥伦比亚、墨西哥、南非、印度、孟加拉国和印度尼西亚）见过的贫民窟不知好上多少倍。不容置疑的是，我们的城中村实际上提供了大量低收入可支付住房，发挥着住有所居的社会功能。当做城市更新战略规划时，必须先问一问，这些城中村的居民安居乐业吗？破败到无法居住吗？社区质量存在哪些短板需要改善呢？改善后租金会上涨吗？项目得益者还是原来就住在这里的租户吗？

上述问题与城市财政相关。已有实证研究表明，大拆大建的城中村改造项目迫使原租户迁移到其他城中村，许多人的就业通勤和孩子上学都受到负面影响。而且剩下的城中村的租金因需求增大而上涨，加重了这些家庭的支出负担，无形中也加重了地方政府提供保障性住房的责任和财政压力。城中村租金的增加也会把一些新生代移民拒之城外。这种潜在损失对城市经济来说是巨大的，我们的城市迅速老年化，城市经济不仅需要学历的年轻人支撑，也需要大量的年轻人维持城市基本服务的运行。因此，超大特大城市的政府在抢人大战中，仅靠财政补贴提供人才房是不够的，还要有效地保护低收入人群的住房市场。城中村能提供低收入住房，为什么要通过大改建设门禁社区让不需要政府扶持的高收入阶层取而代之呢？在房地产市场投资需求旺盛的时期，高收入家庭购房投资能给地方政府

带来可观的土地出让金和税收、能促使城市经济繁荣。但今天的住房投资需求已随着存量的增大而下降，开发商面对比以往更大的投资风险。设想一下，如果地方政府利用专项债进行城中村土地一级再开发和相关的基础设施建设，但开发商因无利可图而不参与二级开发，这种局面将如烂尾楼一样难堪。当然，地方政府有可能让房地产国企接手二级开发，但结果也不容乐观，很有可能是更大的库存和更高的债务。城市更新与城市财政之间这种相关性是间接的、隐性的和长期的。城市规划专业人员不仅要认识到这个关联以及相关的财政风险，也有义务让政府决策者明白这个关联，尽力避免实施低效无效的城市更新项目。

2024年3月中央政府发布的《2024年国务院政府工作报告》明确提出要防止低效无效投资。做到这一点并不难，我们有技术手段在城市更新行动中避免低效无效投资问题的发生，这就是投资项目可行性和审批流程。城市更新项目投资量大，往往涉及公共投资，有必要对其做严谨的经济、财政和财务可行性评估，并在评估的基础上优化项目设计，为实施决策提供可靠的科学依据，保证予以实施的项目在经济上有活力、财政上可持续、财务可行、社会可接受和环境可持续。中央政府对于大型公共投资项目一向都要求做可行性研究，作为政府审批项目的基本依据。国家发展和改革委员会发布的《政府投资项目可行性研究报告编写通用大纲（2023年版）》对政府投资项目可行性研究有明确的要求。笔者认为，城市更新已成为我国城市空间发展的一条主要路径，地方政府应该做出规定，要求大型城市更新投资项目做严谨的可行性研究，并实行严格和透明的外部专家审核机制，以防止低效无效投资的出现，避免地方财政的亏损。

战略引领，财务可持续的城市更新

袁奇峰（华南理工大学建筑学院教授），**梁小薇**（广东财经大学文化旅游与地理学院讲师）

城市更新的动力和目的是其财务能否持续的关键问题。首先，城市更新的动力是什么？城市更新的动力是既有城市片区土地区位价值和存量物业价值之间巨大的差距，导致了所谓“面粉比面包贵”的现象。因此市场资本从逐利的角度必然趋之若鹜。但是由于文物和历史文化街区保护的原因，文化价值往往超越了经济价值。但是即便是历史文化街区，只要利益足够大、开发商实力够强、政治资本够厚，能够把改造范围扩大到能够支付历史文化街区保护的成成本，仍然有可能实现城市更新。譬如香港瑞安集团开发的上海新天地、佛山岭南天地等项目，城市更新中巨大的土地收益转移让历史文化街区得以焕新，得到社会、市场和政府三个方面的普遍认可。其次，城市更新的目的是什么？城市更新项目能够满足政府在城市建设领域的多重目标：第一应该是落实城市发展战略，第二是改善人居环境，第三才是获得土地财政收益。

但是，在珠三角的城市更新中，我们发现城市更新已经基本脱离了城市发展战略，背离了空间结构优化、公服和市政基

础设施提升、生态保育和历史文化保护，仅仅成为了城市政府、开发商、村庄和权属人的利益共谋——城市政府以此获得土地财政，开发主体获得利润，村庄和权属人获得资产的提升。城市更新不是基于城市发展战略需求，而全是广泛的、大规模的铺展，对周边地区产生极大的负外部性（如公服配套不足、道路过载等），也致使城市承受着许多其他方面的压力（例如城市房价因大量的更新项目而下降，村民的“一夜暴富”使其他市民或其他村民产生强烈的不公平感等）。

城市更新须回到其本质，遵循“战略引领、分类施策、片区统筹、利益均衡”的原则，即主要是为实现城市发展战略而对存量空间进行必要的优化的行为，不必要广泛地、大规模地在全域推广。

1. 城市更新需要“战略引领”。依托城市发展战略确定总体城市更新方案，须明确城市更新重点也就是需要落实城市发展战略的地方，这些地方才是有必要进行城市更新的存量地区，对城市发展战略的实现至关重要，因此应该依此划定城市更新规划单元。城市更新规划单元并不需要城区全覆盖，只针对战略性地区即可，即特定的城市发展战略需要更新的战略性空间。因此应依据城市发展战略，对城市更新要素进行判别，再进行城市更新规划单元的划定，并同时调整控规单元保持一致，城市更新规划单元的规划、建设由城市地方政府主导和组织，城市政府须兼顾经济效益和社会效益，统筹城市更新规划单元的发展。城市发展战略发生变化时城市更新规划单元可进行适当的调整和增减。

2. 城市更新需要“分类施策”。应明确自上而下的“战略主导型”城市更新项目只关注城市战略地区，划定城市更新规划单元，编制城市更新规划单元规划。自下而上型的“市场发起型”的城市更新地区不需要单独为其划定城市更新规划单元，而是由开发主体和权属主体以更新项目形式向相关部门进行申请，通过局部调规，在既有控规单元平衡。城市更新的实施应坚持城市政府在城市更新中的主体地位，并在城市更新中兼顾经济效益和社会效益，避免城市更新对城市周边地区产生负外部性，避免城市更新带来的社会负担和社会不公。此类型项目须以控制性详细规划为依据编制策划和规划方案。

(1) “战略主导型”应采用“自上而下”的城市更新组织方式：对于城市战略性地区，在国土空间总体规划阶段应率先调整既有的控规单元，重新划定“城市更新规划单元”（使之成为一类特殊的控规单元），由政府组织规划、实施，在单元内统筹公共服务设施、市政设施等内容，以实现片区的均衡发展。政府须兼顾整体单元的经济效益和社会效益，而并非以经济效益为主要考量。为实现既定目标，政府可以考虑一定的资源投入，以落实城市发展战略。

(2) 自下而上的“市场发起型”城市更新不需单独为其划定城市更新规划单元，而是由开发主体、权属主体以“提升权属主体生活质量”等为理由提出开展城市更新项目，并以项目的形式向相关部门进行申报。该类型项目须在所涉及的控规单元内实现自平衡（含成本、公服实施、市政设施等），并通过相关

控规单元的局部调整进行落实。

(3) 以经济利益为先的单一目标城市更新路径亟待纠偏。要明确城市更新项目是为了实现城市发展战略,对城市存量地区进行空间优化的行为。以经济利益为先的、在全域开展的城市更新对城市发展百害而无一利。城市政府、市场主体、权属主体等的参与机制亟待厘清。要明确城市政府须通过城市更新实现城市发展战略,因此在不同地区城市更新路径和主体参与机制存在差异,需要进行分类指引。

增进城市更新公共财政可持续性的“尺度法则”

陈杰(上海交通大学国际与公共事务学院院长聘教授,中国城市治理研究院研究员)

中国城市更新当前遇到挑战的本质是,“压缩型”城镇化带来城市空间供给的急剧扩张,遇上了人口老龄化、城镇化进入后期、经济发展模式转换以及生产生活数字化加快带来的城市空间需求明显放缓,即城市空间不再短缺甚至出现局部性过剩。为此,城市空间短缺时代的城市更新逻辑,无法再适用于当下。同时,城市更新的任务从根本上来说,是将城市增量时代积累起来的资产与空间资源,在存量时代战略性取舍、策略性再开发,尽可能兼具空间资产保值增值与空间资源利用的公共价值最大化。

在城市空间供需关系发生重大变化的背景下,老旧城区的空间更新需要很高的智慧。地理学家尼尔·史密斯的“租差”理论,自提出后一直是理解城市更新运行机制的重要理论框架。史密斯认为,城市空间潜在租金与当前实际租金之间的差额“租差”足够大,是吸引资本实施空间更新的前提。“租差”不限于经济租金(经济价值),可以推广到空间潜在公共价值与当前实现的公共价值之间的差额,从而为政府启动城市更新提供合法性。同时,理解城市更新驱动力,还应注意史密斯的尺度理论。该理论认为,各种空间单元的尺度,并非自然形成,而是被社会建构出来的等级性空间结构,资本增值驱动是其中最为重要的驱动力之一。基于史密斯的租差理论和尺度理论的结合,公共财政可持续的城市更新应注意以下“尺度法则”。

第一,高度重视更新单元的空间尺度划定。在城市空间不再总体短缺的背景下,很难再出现每个老旧社区都有足够潜在的“租差”对社会资本产生吸引力,为此更新单元的空间尺度划定十分重要。需要高度重视把城市更新单元的确定作为增强老旧城区地块可更新性的规划手段。在国内不少城市,包括上海,已经在老旧城区改造实践中贯彻“肥瘦搭配”的“片区更新”思路,以片区“大平衡”代替单一地块的“小平衡”。这方面已经积累了一些较好的案例经验。2023年7月国务院办公厅《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》,也提出鼓励区域统筹和成片开发。但要形成可复制经验,还需要对促进跨地块更新整合的形成机制做更多研究与实践探索。

第二,探索更新单元空间尺度的创造性划定。随着城市更新的日益深入,增值潜力大的老旧地块越来越少,单个行政区域内相邻地块实施片区更新越来越难以实现,越来越需要走出

区划行政边界,实现跨区相邻的片区更新,甚至跨区非相邻的“飞地式片区更新”。深圳曾经在2019年探索过通过在同一行政辖区中“飞地”来实现城市更新项目公共设施用地不足的问题。以此为借鉴,可以进一步扩展到跨区的城市更新联动。国务院办公厅《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》也提出,城中村改造可在市域范围内统筹平衡规划指标。但这对跨区跨部门协同提出了很高的要求,包括涉及容积率的跨区转移,还包括要在跨地块的土地统一整备、规划联动调整、利益协调平衡机制等方面做更多创新。

第三,更新单元的空间尺度确定要注意时间窗口的把握。政府对老旧城区空间更新过早或过晚的启动,导致该地块的潜在租金还不够高或已经处于下降趋势,实际租金还不够低或已经处于上升趋势,都会带来“租差”不足,不仅更新改造难以吸引社会资本,更新改造的必要性与价值意义也会受到公众质疑,也容易受到空间当前使用主体的较大抵制。站在更新单元的空间尺度视角,不仅要等到某个地块“租差”足够高,还要该地块的“租差”额度足以覆盖整个更新单元的更新改造投入还有净收益,同时还要整个更新单元内相关主体都有或绝大多数有更新改造的内在需求,才有对各利益相关方的吸引力。这就需要政府对老旧城区空间的潜在价值与实际价值的变动都保持高度敏感性,对相关主体的更新意愿有及时感知,对合适时间窗口的到来具有敏锐性,结合时间窗口来确定更新单元的空间尺度。

第四,更新单元的空间尺度确定要以空间生产内容为导向。在城市更新过程中的空间生产与再生产,要把握好城市物质空间总量生产适度原则,避免因局部性城市空间供给过剩而造成地段内城市空间价值稀释。特定城市空间的最大化潜在空间价值并非固定不变,而是被塑造出来的,取决于一定区域空间内该城市空间在特定用途上的相对稀缺性。要在足够大范围内对空间生产内容做合理布局与组合匹配,并有恰当的时间窗口,也能获得空间当前使用主体的认可和配合,才能保障特定地块的“租差”额度较为充足,足以支撑一定空间范围内的更新改造。但不同性质的空间生产内容所需要划定的最佳更新单元空间尺度会有很大不同。

基本目标、增值取向与统筹平衡——谈财务可持续的城市更新

王唯山(华侨大学建筑学院、城市建设与经济发展研究院,教授、博导)

从国土空间资源科学与合理利用的角度看,实施城市更新可以节约国土空间资源和改善城市人居环境。城市更新是新型城镇化的必然选择,是新时代实现城市高质量发展的重要行动。如同实施其他城市规划一样,城市更新讲求社会、经济和环境综合效益与可持续性,财务可持续是城市更新行动重塑城市空间的重要“隐秩序”。由于城市更新包含更为多样的目标取向和影响因素,其相应的财务关系也显得更为复杂。

依当前我国国情与制度,实现城市更新的财务可持续需认识三个问题:城市更新的基本目标、增值取向与统筹平衡。

1. 尽管有研究警告城市更新的“财务陷阱”，即避免重蹈增量时代土地财政的覆辙，但首先还是要清晰认识和准确判断城市更新的基本目标所在。城市更新最大的意义在于对土地资源的高效集约利用和城市人居环境的综合改善。土地资源高效集约利用表现为在具备承载力支撑下，改变城市土地的低效用途、增加土地的利用强度，即“土地变性”与“开发增容”，其目标是通过城市更新获取更高的城市土地与空间利用价值，即追求土地与空间的经济价值，当然其中也伴随有环境品质的改善；而非“土地变性”与“开发增容”的城市更新主要追求的是城市人居环境的综合改善，表现为城市社会、文化和空间环境的品质提升，即“环境提质”，其目标是通过城市更新取得城市人居环境的综合改善，同时既有物业实现增值（房价或租金的提高），兼有社会、环境和经济价值的共同追求。对应以上价值目标，城市更新形式大致表现为土地再开发、建筑再利用和环境再提升等，不同程度和形式的城市更新对应不同的财务可持续方案，其中最基本的影响因素，如土地变性、开发增容和环境提质涉及的财务投入和产出分析，多可通过量化指标加以核算作为实施决策依据。环境提质中的社会和历史文化遗产效益因无法具体量化而容易被忽视，而其对应的问题就是社会（区）关系结构、城市历史文化在城市更新中的瓦解与消失。以上是城市更新财务可持续分析首先要建立的基本认识。

2. 城市更新必然是要取得经济、社会和环境的综合升值，在价值捕获过程中“增值归属”是影响城市更新财务可持续的关键问题。与增量时代不同，以存量土地和空间为主的更新实施载体，具有产权主体构成多元性和复杂性。城市内部建设用地的使用权属包括有年限的有偿使用、无年限的无偿使用和无年限的集体使用等多种类型，加上房屋产权的公、私及公私混合等，使得城市更新的利益（财务）关系错综复杂。因此，需确立城市更新增值归属的价值取向来有效推进城市更新财务的可持续。笔者以为“增值归属”应以“公平性”和“社会性”为取向。如当前全国各地老旧小区和“城中村”的整治提升，其财务逻辑多数是由各级政府投入的“为民办实事”，社区居民则“不公平”地短期获益，但不具有可持续性。进一步看，如能延伸建立和完善社区的物业管理制度，包括缴纳相应标准的物业费和利用社区潜在资源引入社会资本运营，则可望形成具有“公平性”的更新财务持续机制。基于现行城市土地政策、规划管理的规定，以及城市更新潜在主体的多样性，增值归属可通过体现“社会性”取向来调动城市更新主体的积极性，进而推动城市更新。例如，基于保护老城区社会结构和历史文化强调的社区“微更新”，即鼓励更新规模小型化、更新主体分散化，实现城市更新发展的持续性和多样性。因此，从“社会性”出发，增值归属可相应选择给予老城区的私人业主，提供更优惠的政策工具，包括许可更新中的土地与建筑的“变性”以及适度的“增容”等，调动老城区以私房业主为主体实施更新的积极性，通过制定鼓励性“隐规则”实现城市更新的财务可行性。当然，老城区内低效工业用地的“退二进三”等不属于“微更新”政策范畴，应严格限制在增值归属取向范围之外。

3. 城市更新的财务可持续讲求统筹平衡。“先谋后动，动则必成”是城市增量时代进行重大项目开发策划的基本指导思想。同理，城市更新的谋更应算长远账、综合账、动态账，讲求“就地、精准、动态和综合”等多种平衡组合方式。除了“征—让—建—售”传统推倒重建的一次性买卖模式外，城市更新包含更为多样的土地、空间利用转换模式，内涵上更是体现为从“空间建设”到“空间服务”。城市更新是在多元、分散产权主体之间进行资源重新配置、利益重新分配的交易过程，其财务的可持续是减少产权转移的交易成本。如城市空间保护性利用，市场行为出现的“以修代租”“统租运营”等形式，就是针对建筑保护修缮、活化利用、存量建筑再利用等出现的最低成本型财务模式，强调城市更新中投入资金与收益资金的融合使用，以及通过运营的动态收益持续平衡更新的投入等。再如从公平的角度，对于保留的“城中村”实施更新提升，可通过对开办民宿等副业的业主收取社区“增容费”、对“城中村”常住户收取“物业费”，加上运作社区集体资产的统筹平衡，实现“城中村”的持续性更新，都是统筹交易成本的有效方法，即通过多样化的统筹平衡实现城市更新的财务可持续。

城市更新的经济可持续需要算好三本账

詹运洲（上海城策行建筑规划设计咨询有限公司董事长，上海城市房地产估价有限公司CEO）

我国城市更新行动将从“有序推进”进入“稳步实施”的新阶段，随着更新领域和更新规模的扩大，在传统政府收储模式基础上，必须切换动力机制，调动激发市场力量参与更新以分担财政压力。但无论政府主导还是市场主导，城市更新活动要长期可持续，就要遵循基本的经济规律，即城市更新后预期总收益（U）/价值（V）>现状价值/归集成本（ V_0 ）+更新过程成本（C）。

当前形势下城市更新经济平衡的难度加大，可以从上述公式中得到解释：其一，在预期收益端（U），房地产市场从快周转、高增长转向更加关注品质、增存并举的新发展阶段，从开发模式逐步转向经营模式，地价房价等市场预期日趋稳健；其二，现状价值/归集成本（ V_0 ）方面，随着房屋质量较差、平均容量较低、产权归集成本较少的地块逐步更新减少，未来的更新对象现状估值以及归集成本也更高；其三，更新过程成本（C）方面，更新活动中往往叠加各类公共性要求，实施主体实际承担的各类税、费、金及公益贡献等综合成本往往居高不下。

面对这一局面，一些地方政府以往偏好通过调高规划容量的方式来增加预期总收益，如城中村改造项目中频频出现的超高容积率，便是这种思路的直接体现。但规划工具的“优点”在于表面上看不产生直接成本，但实际成本却是长期性、弥散性的，广泛使用该工具会突破公共设施与市场自身的承受能力，显然不可持续。

因此重建城市更新的财务可持续，需要从不等式两端同时入手，开源节流，算好长远账、民心账、整体账。

首先算“长远账”，就是要全面考虑城市更新全生命周期可

预期的收益，以时间换空间，并创新金融工具为相应的更新活动提供支持。

相比于传统增量型房地产开发，城市更新（尤其是涉及历史风貌保护）的操作周期相对漫长。更新主体不仅需要开展产权归集，在形成净地之前就发生大量补偿、并购成本，并且还要面临苛刻的物业长期自持要求。有很多更新项目，虽然全生命周期现金流贴现也可以覆盖总成本，传统金融工具（如开发贷）又无法匹配此类长周期的需求，此时需要通过金融产品创新，解决更新项目资金时间错配问题：一是通过开发性金融机构牵头提供铺底支持，引入银团，设计长周期、符合更新类项目现金流特征的组合贷款产品；二是在政策支持下重新搭建信用结构；三是创设城市更新的资产证券化产品，打开更新后的升值后的资产价值变现退出的通道。

其次算“民心账”，就是要充分体察、考虑不同居民的实际诉求，拿出多元化的解决方案，起到降低前期成本的目的。

当前，旧区改造及城中村项目中的原住民诉求日益多元化，而传统征收模式下，以现金、安置房为主的补偿模式相对单一，很难响应不同年龄、不同家庭结构、不同经济能力居民的差异化诉求，且成本居高不下。在项目推进中坚持全过程的公众参与，准确把握不同类型居民的差别化诉求，提供适配的补偿路径，才能真正减少推进阻力，加快实施进度，减少财务成本及直接现金补偿支出，降低未来物业去化压力。在近期瑞康里、澳门路等项目中，均引入这一思路，改变以往单一的全征收模式，在充分调研的基础上，为居民提供了包括安置房、回租、回购等“菜单式”的选项；同时针对非居物业持有人，也推出了以房换房、以房换地等补偿办法，鼓励企业继续在本地长期运营。从实践效果看，比单一征收模式可以节省一定比例的前期成本，并且实施推进节奏更快，效果比较显著。

最后算“整体账”，就是要将视角从单一的实施主体扩展到社会整体，将政府财政与其他公共收益一并纳入考虑；从单个项目扩展到跨项目、跨区域、跨周期的项目包，关注整体平衡。

从既往项目经验看，城市更新项目对于提升城市品质、增进地方税收、提升就业等均有长期的正外部性作用，一些城市更新项目，从社会大账来看是经济可行的，但是站在实施主体的角度看经济评价却不可行，会在政府与实施主体之间出现“一赢一输”局面，影响更新主体积极性和项目可实施性。因此需要适当调节各方利益结构，力争做到双赢、多赢。政策设计上可以将这些外部性价值逐一整理，通过制度创新予以显性化表达。在科学度量公共公益贡献的前提下，地方政府在法律允许限度内相应地减少更新过程中收取的税费、出让金，以及出让金的补差、分期等缴纳方式等，允许将前期产权归集成本（经审计后）纳入地价抵扣项。针对产业园区类型的城市更新，政府与统筹更新主体之间可以就增量税收达成“分成协议”，通过专项基金等方式反哺城市更新等。

此外，一个地区的各类城市更新项目，可以建立“以丰补歉”的机制，通过设立更新基金池等方式，实现跨项目、跨区域、跨周期的整体动态平衡。

相向而行，问题共答，破解城市更新中的资金难题

许菁芸（上海城市更新建设发展有限公司副总经理，高级工程师）

城市更新一头连着民生，一头连着发展，关乎增进民生福祉与推动城市高质量发展，既要算民生账，也要算经济账。当前，城市更新项目普遍面临前期投入成本高、资金回报周期长、成本收益严重倒挂的突出问题，导致一些更新改造难以落地。如何兼顾各方需求和平衡各方利益，寻找“项目财务可平衡，城市公共财政可持续”的更新模式？从城市更新全过程运作的实操层面，提出以下几点思考和举措。

一是节奏控一点。大规模旧区改造、旧住房改造、城中村改造面临的首要问题是前期投入的巨额资金难题。相关数据显示：2018至2022年间，上海中心城区成片二级旧里以下房屋征收总费用近7000亿元；2023至2027年间，超大特大城市城中村改造的直接投入预计将超过10万亿元。因而对这类更新项目实施的节奏和速度把握，需要全面考虑政府公共财政投入、专项债支持、国企平台注资、金融机构提供政策性贷款等方式的可负担规模，同时也需要合理预计引入市场力量和社会资本参与并带动投资的可能性。另外，伴随着宏观经济形势的变化，更新后推出的各类功能产品的市场消化也需要一定时间，短期内存在着一定的不确定性。因而，城市更新的实施要量力而行和做好节奏控制，要制定整体和可持续的资金策略。

二是成本降一点。城市旧区人口过于密集，房屋产权和使用权过于分散，可持续的保护更新难度很大。目前，城市更新中用于征收补偿、产权归集、土地整理等方面的一级开发阶段的资金成本已成为项目总投资的最主要部分。上海在城市更新试点项目中正在积极探索压降前期成本的可行方法。例如，在外滩第二立面区域更新中，改变原来单一征收的传统做法，而是鼓励有实力的国有企业将原有分散物业“化零为整”后进行更新和回搬，并允许符合条件的原产权人委托实施更新和经营（获得租金回报），或者在总体框架下实施自主更新。这样原产权人从被征收对象转换成为了实施区域更新的合作主体，可有效降低征收现金成本，同时也调动了多方参与城市更新的积极性。再如，瑞康里更新项目探索了居民自愿申请腾退、异地实物安置、原地回购或者原地回租等组合安置方式，实现了居民按需选择，有效降低了更新成本。此外，降低融资利率、减免公房残值、争取专项资金补贴等方式，也是结合更新项目具体情况可尝试采用的降本举措。

三是价值提一点。合理的空间规划构建了城市更新项目价值实现的“基本面”。城市旧区建成环境复杂，空间关系紧凑，存量更新需要考量的限制因素特别多，面临着决策权衡的复杂性。规划编制在坚持民生保障、公益优先、补齐短板、修复生态、保护风貌、传承文化的前提下，靠项目本身的空间增容去实现资金平衡是不现实的。价值提升的可行方式则是要改变以往“自上而下”的规划工作惯性，在更新过程中最大程度地保障市场主体的参与权利，以调动市场主体的参与热情。尤

其是在难度高、获利少的更新项目中，市场企业更为关注精准的项目定位和产品运营、精细的业态布局 and 空间设计，以及历史建筑载体与未来使用功能之间如何变得“既好看，又好用”，从而挖掘和实现更多潜在的市场价值。因而，“规划赋能”需要综合应对公共利益与市场价值，并统筹平衡多方利益诉求。这是对规划方案的合理性和可操作性的最终检验。

四是管控通一点。城市更新在方案审批、建设施工等环节存在诸多不确定性。项目一、二级实施周期长（理想情况下，前期阶段需要1.5—2年，建设阶段需要3—4年；特殊情况下，复杂事项的协调时间无法准确预估），这不免导致财务成本高企。若简单套用常规新建项目的规划政策、设计规范、技术管理规定等，城市更新项目就会存在很大的落地难度和收益风险，从而会大大降低市场企业参与项目实施的积极性。要认识到，每个更新项目都是“非标”的个案，不能生搬硬套标准化的技术管控，而是需要加强规划、建设、房管、文物、消防、绿化、交通、电力等多部门之间的管理协同，方案经过合理论证，可在确保安全和不低于现状水平的基础上适当变通相关管控要求。

五是运营补一点。城市更新项目的资金平衡，既有赖于短期内通过物业销售实现部分资金回笼，更有赖于通过长期持有物业并进行良好运营来获取可持续收益。成功的城市更新需要营造符合时代发展趋向的使用功能，引入新的工作方式、生活方式和消费方式。通过一段时期的城市运营，提高更新品质，提升资产价值，促进区域经济和产业税收增长，实现全周期的项目资金动态平衡和城市公共财政的可持续发展。

总之，在城市更新的资金平衡问题上，可能没有“一招鲜”的解决方案，而是有赖于许多方向的“涓滴”，唯有政府部门、国有企业、金融机构和众多市场投资者等相向而行，问题共答，方能实现城市更新的多赢和体现人民城市的理念。

有为政府与有效市场的有机融合推动城市更新财政的可持续 唐代中（同济大学建设管理与房地产系副主任、副教授）

随着存量时代的来临，城市更新已成为破解城市问题、促进可持续发展的重要手段。中国的城市更新很大程度上依赖城市财政投入，但在当前经济下行和资源环境约束的多重压力下，依靠土地财政的传统融资模式愈发乏力，无法满足大规模城市更新的需求。

要想破解城市更新中的可持续发展难题，推进城市更新整体性治理，需要政府和各市场主体积极发挥作用，形成共促可持续发展合力。

首先，通过有效市场引入社会资本，建立全生命周期多渠道的融资机制来推动更新的可持续发展。第一，项目前期征收和开发阶段，可以打出政策组合拳，即常规融资、专项融资、引入社会资本等三类融资方式相互组合的政策体系。常规融资方式包含商业银行贷款、土地储备资金等，可为征收阶段提供基础的资金保障。专项融资方式有通过政策性银行发放的抵押补充贷款（PSL）、地方政府城更专项债、城市更新专项基金，专项融资精准滴灌，针对性更强，可充分发挥杠杆效应，

扩大有效投资。政府亦可通过收益期权定向出售、创新服务增值收益、pre-REITs基金等方式引入社会资本，拓宽融资渠道，促进社会资金的良性流动。第二，销售阶段，预售制模式下，开发商应着力提高产品力，打造有效市场，加速销售进程。加快运用市场化机制，形成高质量的销售回款，着力推进房地产投融资模式实现向有机更新模式的成功转型。第三，运营阶段，针对已去化物业可使用物业管理基金等金融工具，对持有型物业业则可通过租金收益权质押贷款、经营性物业贷款等快速获取外部融资，亦可借助REITs、CMBS等金融工具实现资产证券化，与开发阶段的pre-REITs实现全生命周期的有机联动，吸引长期投资者，为项目提供持续资金支持，实现项目的自我造血，加快资金回流。

其次，通过有为政府规范分配机制，做好顶层设计。第一，城市更新涉及政府、开发商、社会公众、投资者等多元利益主体，有为政府应维护和平衡好各参与主体的权利和利益，优化建立利益保障机制和分配机制，如强化租购并举的住房策略，实现职住平衡，使得城市更新项目能够兼顾经济效益与社会效益，从深层次激发城市更新的活力和创造力；通过社区参与、公众咨询等方式，赋予社会公众参与到更新决策中去的权利和机会，增强其对更新成果的认同感，激发城市更新再造的内生动力。第二，在项目成本基本确定的前提下，如何挖掘项目收益的增长点成为提高效益分配的关键。在项目建设阶段，政府应根据经营业态的现状补充配套功能和基础设施，实现项目增容，产生强有力的竞争优势，从而提升项目收益。

有为政府与有效市场的有机融合，能够创新城市更新可持续发展模式。以上海的张园项目为例，政府主导制定张园更新的整体规划，同时鼓励和引入社会资本，通过市场化手段提高资源优化配置的效率，政府与市场各自发挥关键作用，构建多元主体共同参与与更新的格局，成功实现历史性文化遗产保护性再生与现代化城市功能的和谐统一。

实现城市公共财政可持续的城市更新，关键在于双轮驱动：一方面，要充分释放市场机制的活力，有效提升城市更新项目的运行效率；另一方面，政府需精准施策，确保城市更新进程兼顾社会公平，避免利益失衡。发挥政府和市场的协同作用，实现效率和公平的有机统一，在城市更新实践中逐步实现帕累托改善。通过有为政府与有效市场两者之间的深度融合与互动，多渠道多举措吸纳社会资金参与城市更新进程，将有力驱动我国城市更新向更加内涵化、集约化和可持续化的方向迈进，从而创造出更具持久生命力的城市生活环境。

供需之间：财源建设导向下城市规划价值生成的逻辑重塑 王伟（中央财经大学政府管理学院城市管理系主任，副教授）

城市规划是镶嵌在巨大国家与社会机器中的一个系统，平衡调节着空间生产供给与空间需求满足之间的关系，发挥着空间价值发现、价值创造、价值分配、价值调节的作用。人、地、财三者之间的供需逻辑与关系从根本上决定着城市规划的价值生成机制。

1978年改革开放序幕拉开,40余年间我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程,巨大成绩的背后规划发挥了重要的价值生成与创造作用。这些成绩也给人们造成一种惯性思维——增长是“自然”的,只有增长才是“正确”的。如果说2013年底中央经济工作会议提出“新常态”是对发展阶段的一种战略预判,那么2021年底中央经济工作会议做出的3个判断:需求收缩、供给冲击、预期转弱,则是对现实形势的理性认识。这意味着城市规划工作的价值生成环境条件已发生重大改变,价值生成的运行逻辑也亟须做出改变。

如果仔细观察比较中国40余年来的城镇化高速发展和西方200余年的城镇化发展历程,我们会发现两者的发展模式有很大的不同。西方城镇化可以视为一种“产业经济主导的价值生成模式”。我们用几十年时间完成并部分赶超西方200余年工业化城镇化进程,除了后发优势,还有一个重要原因就是走出了一条“地租经济主导的价值生成模式”的发展路径。这种模式导致我们与西方发达国家相比,至少存在两个短板:一方面是以房地产为代表的产业链成为经济支柱,并与出口导向型经济互为体两面,导致地方实体经济受到挤压,而缺少强健产业支撑导致自我造血能力不足成为制约中国城市发展的阿喀琉斯之踵;另一方面,因土地等初级资源要素投入的回报获利的便捷性,使得地方政府患上“土地财政依赖综合征”,以地生财,以财养地。

今天的规划转型不是用增量规划向存量规划转型简单定义的,而是需要系统性的重新定义,从以地为本开始向以人为本转变,从资源型配置规划向资产运营型规划的转变,更加亟须从“财”(政府的公共财政与市场的社会资本)的视角理解并提升城市规划的“生财、聚财、营财、理财、节财”之道。

面对新阶段供需关系的深刻变化,城市更新行动以人民为中心,空间建设是“体”,财源建设是“魂”,不仅要寻求项目层面的财务平衡,更要着眼于城市层面的财政健康可持续。以财源建设为导向重塑城市规划价值生成逻辑,推动人-地-财三大子系统协同耦合,修复政府、企业、居民资产负债表,助力中国城镇化跨越中等收入陷阱。

1. 需求牵引,以人生财。人是价值创造与实现的根本源泉,人的需求是否得到公平有效的满足是评判准绳。从增量规划向存量规划转型,本质上是土地供给驱动型增长路径向人本需求牵引型发展路径的转型。解决过剩问题,不仅从供给侧入手,更要从需求端着力,要知道用户在哪里,需求什么,需求多少,谁来供给,供给什么,供给多少,构建基于“需求—权益”的优质城市空间资产清单,从全局视角进行资源资产调配与活化,减少城市更新行动产生“新的过剩”的可能性。

2. 空间活化,以地聚财。土地财政在城市发展的各个阶段都有其存在的合理性,但需要不断调整以适应城市发展的要求。城市更新阶段的规划面临更多的是存量空间资产的再活化、价值再创造,政府应通过制定科学合理的规划和土地政策,引导社会资本向能够做好将更新活化收入用于弥补城市公共服务的历史欠账、用在保障城市可持续发展的公共服务之上、用于打

造支撑城市长期发展的造血功能的领域,促成空间“瓢”的服务、内容、产品迭代升级,创造新的稀缺价值,引领消费需求,形成善平衡、可持续的现金流。

3. 运营前置,以业营财。不同财务平衡思路在很大程度上影响并决定着城市更新的模式和路径。从“拆改留”到“留改拆”的城市更新政策导向,使得地方政府、社会资本很难再像过去从土地与房产交易的收益上涨中获得巨额回报。这就需要以终为始,由“开发方式”向“经营模式”转变,项目策划、规划设计、建设运营一体化推进,规划师要具备更加前瞻的产业策划与财务分析技能,从政府财政预算、社会资本参与以及银行融资贷款等不同角度测算财务解决方案,促成各方共识。通过高质量业态和稳定的投资回报率吸引优质长期投资者。积极探索城市更新投融资思路与路径。

4. 规财统筹,以效理财。现代城市规划的开山之作《明日的田园城市》提出对资金的来源、土地的分配、城市财政的收支、田园城市的经营管理等方面的实施建议,而《新城市议程》开篇宣言便指出“我们的城市和人居应该是有规划、有设计、有资金、有发展、有治理、有管理的”。笔者所译联合国人居署编著的《财政规划——写给城市领导者》更是对全球代表性的城市财政管理、城市建设融资理论与实践进行梳理。为此,加强我国城市规划与财政规划、财政政策的协同,规划编制阶段可增设投融资专项规划、存量资产盘活专项规划,与总规、详规进行衔接,在规划实施阶段强化财税政策配套设计、财政绩效评估、城市财政健康体检评估,建立以空间-财政协同绩效评估机制,实现合理的资金分配、严密的风险监管和透明的财务公开,保障更新行动行稳致远。

5. 智慧赋能,以数节财。面对当前地方过紧日子的财政状况,除了开源还要节流。从过去不问后果、不计投入的粗放建设花钱模式,转变为关注收益、关注财务平衡的精明运营理财模式,可借助数字化科技力量,让规划决策更精准。依托国土空间规划实施监测网络(CSPON)建设,可以开发建设国土空间财务模型,与财政部门打通数据的智能归集和共享互通,合理安排每一笔财政支出,监测每一笔财政支出的使用状况,促使财政资金由粗放型经营向集约型、高效型转变;另一方面监测好城市更新的二次增值收益并形成科学的激励与退出机制,以确保这种增值的可持续性。

“生财、聚财、营财、理财、节财”五个环节紧密相连、互相促进的整体,可植入新时期的规划人才培养和教育体系,帮助规划师“换脑”,从而更加胜任复杂的城市更新任务。

最后,笔者希望表达一个观点:进入城市更新时代,规划工作不是变弱了,而是变得更加重要,而我们还面临两个非常关键的问题:谁来为城市更新付费?谁来为城市更新操盘付费?前者关系着如何构建新的财务平衡模型,后者关系着能否支持规划师队伍的持续健康发展,回归规划能够创造价值的原点。

(限于篇幅略有删减)

修回:2024-05