

# 论城市更新实施模式对投融资模式选择的影响

孙黎明

南阳市宛城区住房和城乡建设局 河南 南阳 473000

**摘要:**现阶段我国城市化发展十分迅猛,社会经济也不断提升,这就导致城市人口的数量逐渐提升。因此,在对城市进行优化建设时,要从我国城市建设的实际情况出发,推动城市建设的健康、可持续发展。这时,城市更新逐渐出现在大众视野,并受到广泛关注。城市更新主要是对城市进行改造、重建和延续,在此过程中会涉及诸多内容,进而引发一系列问题。为了对相关问题进行有效处理,要从多角度出发,分析各方面的经验,实现对其的科学合理选择。

**关键词:**城市更新;投融资模式选择;城市发展

随着我国的城市化的不断发展,这一理念也逐渐被重视起来,但是由于城市更新在我国应用的时间较短,经验不足,导致许多问题出现,严重阻碍着城市更新发展的推广和普及。基于此,要加强对城市更新实施模式的分析与研究,将城市需求与社会经济相结合,探索出具有针对性的处理措施,推动城市健康可持续地发展。

## 1 城市更新概述分析

### 1.1 城市更新概念

在1954年,美国住宅法案中首次提出城市更新这一概念,主要将其应用在城市废旧区域和颓废区域的住宅改建中。到2000年时,英国也在《城市更新手册》中对“城市更新”一词进行了解释。但是,目前国内并未对城市更新概念有统一的定义规范,基本都是各地利用规范性文件对更新的概念内容进行了阐述,如城市更新的目的、更新的范围和更新的方式。大体而言,城市更新的主要目的是对城市的空间结构和功能进行优化提升,使其不被现阶段的基础设施和公共设计所束缚;同时还要对历史文化、城市风貌和产业框架等进行完善。更新的范围不仅包括历史城市区域、老旧工业园区和住宅区、老旧商业区,还包括城中村和棚户区等。更新的主要方式是利用对城市空间形态和功能的改造与优化,实现对城市整体的更新与完善。

### 1.2 城市发展背景

2021年,“城市更新”首次写入政府工作报告。党的二十大报告提出要“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”。自2020年以来,我国诸多城市都在因地制宜地对城市更新政策体系进行优化设置。比如上海和深圳通过地方法的形式对城市更新工作进行了明确;广州和珠海也以政府规章的形式,对城市更新工作进行确定;北京、青岛和重庆等城市也都采用地方规范性文件的形式对城市更新工作进

行明确<sup>[1]</sup>。现阶段,我国已有21个城市被列为首批城市更新示范城市。

我国现在已经开始朝着中后期的城镇化发展推进,在国际经验与城市发展形式上看,城市现存的基础设施逐渐出现老化、交通阻塞严重、城中村环境混乱、历史建筑丰富等现象,诸多“城市病”难以有效改造。在过去的城市更新建设过程中,一些地方城市仍采用以往的地产开发形式,大拆大建和急于求成的情况众多,甚至有部分城市对老建筑物随意拆除,一些城市中具有历史价值的老树也被砍伐,房价不断升高,这不但没有实现城市的健康发展,甚至还提高了城市居民的生活成本,同时产生一系列的城市新问题。

2021年8月,住房和城乡建设部针对城市更新发布了《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》,在《通知》中提到城市更新需要对城市记忆进行保留,并对大拆大建问题进行严格控制,确保城市更新实践工作稳步前进,避免出现不利影响。由此可见,在新政策和背景的推动下,城市更新也逐渐发生了变化,该实践模式与单一的房地产开发有着很大不同,需要将城市开发建设的方式进行有效转变,并实现对城市结构、城市功能和城市品质的完善与提升。城市更新实践模式不断从“有没有”逐渐转变为“好不好”,促进着以人为核心的新型城市化发展,确保城市的更新发展与时代发展的需求相匹配。

### 1.3 国内外城市更新经验

首先,注重中心城区的相关功能的提升与完善。城市建设逐渐从增量向减量规划发展,同时以中心城区的空间重构和功能提升为重心。国际上的大城市为了有效处理城市化给中心城区造成的功能减退和环境劣化等问题,纷纷投身到对中心城区空间优化和功能振兴的实践中。比如,日本东京为了提高中心城区功能的多样性发

展,改变了对商业功能的一味开发,加强了城市的文化交流和贸易等功能的综合发展。比如,我国深圳和广州等大城市,其城市更新实践工作逐渐从关注增量向土地更新方向发展,并追求对城市中心区域基础设施和环境的优化改造,实现城市功能的有效转型。

其次,重视对城市历史文化的延续与传承。历史文化不仅是城市变迁的有效反映,同时也是城市品牌打造的重要资源。现在国内外城市在更新建设过程中都十分重视城市历史文化的传承,并尽量在法律法规层面对其进行规定。比如,在法国就很早对城市历史文化方面的继承和传播进行了法律保护;英国也是如此,正在不断优化城市的发展规划,提升城市更新实践的质量与水平。再如国内,广州也在加强对文化区域的打造,按照科学的文化传承原则落实城市保护更新政策,并加强对相关社会资源的有效建立,推动历史文化在城市更新中的全面发展<sup>[2]</sup>。

最后,提升对城市更新的奖励与支持政策。在国内外城市更新发展中,基本都是利用降低项目要求、税负减免和贷款担保等手段,将各种社会资源有效落实到城市更新实践中。比如,在美国的城市更新中,在城市更新实践津贴中将私人 and 公私合营的发展计划进行科学展现,并鼓励城市金融机构利用科学的处理措施加强对城市更新项目的支持<sup>[3]</sup>。再如,在我国台湾地区的城市更新中,不断提升对公共空间和设施,以及历史文化等内容的更新,并给予相关更新项目一定的奖励扶持。

## 2 城市更新在我国发展中的重要作用

### 2.1 推动城市低成本高品质的发展

随着城市化的发展,不仅要提升对新土地的科学利用,还要加强新区域相关基础设施的有效建立,如幼儿园、医院、商业区域等,这些设施的建设需要很大的资金投入。在针对城市衰退区域进行优化更新时,要加强对已有配套设施的充分利用,降低城市空置率,并提高土地的有效使用面积,增加对高端产业和消费人员的吸引力,推动城市区域经济的快速发展。因此,在城市更新实践模式中,要对核心区域的配套设施进行有效利用,提升城市人口密度,巩固商圈基础建设,实现城市区域的优势,进而提升城市经济效益,推动城市的高质量、高水平发展<sup>[4]</sup>。

### 2.2 基于创新实现城市发展新旧转化

在城市的扩张建设中无需加入太多的新思路,但是,要想对城市旧区域进行更新优化,就需要对其进行创新<sup>[5]</sup>。比如,在以往旧式的办公建筑中,整体空间的利用率较低,使用功能相对单一,整体经济发展不高,无

法吸引更多资源。这时将现代化技术融入到对其的更新实践中,不但可以将高端的研发企业、金融企业等进行有效引进,还能在该区域中将文化、健康和生活等元素进行有机融合,进而实现城市空间结构的有效融合,实现城市发展的新旧转化。因此,城市更新需要将创新理念进行充分利用,实现城市的产业升级、科技升级,推动城市的健康、可持续发展<sup>[6]</sup>。

## 3 我国各城市对城市更新模式下投融资模式的探究

在我国城市更新实践模式下,政府主导的城市更新模式受到多方面因素的干扰和制约,造成城市更新的可持续受到严重阻碍。在以往的城市更新建设中,大部分城市都采取拆除、重建和出售等方式,首要追求城市的短期经济效益,导致城市更新实践模式缺乏长期性的运营管理理念。这时政府部门要转变自身角色,促进开发商的自主经营。比如,在上海的城市更新实践中,城市更新基金发展具有一定的多样性,并加强了重点区域的建设与运营,推动旧城中心产业带的综合发展,实现城市更新实践模式的优化与升级。这类投融资方式可以对城市相关产业的综合发展进行更新优化。在与其他融资模式进行对比发现,城市更新中的基金模式无论是运作期间,还是在成本投入中都具有明显优势。同时,利用优质基金模式可以帮助运营商探索出更多的融资伙伴,并实现各种资源的有效融合。与以往城市更新不同,基金模式更加侧重于长期发展。

## 4 我国城市更新实施模式下投融资模式的优化选择

### 4.1 树立科学投融资模式理念

随着时代的发展建设,拆除重建模式主导的金融方式构建出未来城市更新发展新的投融资模式。城市更新投融资模式与城市的房地产开发有着很大不同,城市更新需要在“投资、建设、运营”的各个阶段对其给予不同形式的融资帮助。城市更新实践作业需要树立科学的投融资理念,并从高到低地对风险进行金融支持处理,在“投资、建设、运营”等环节将股权、债权和证券等投融资模式进行有机结合,从而有效满足城市更新实践模式中各环节对投融资的实际需要。在城市更新中,各参与方均应树立全生命周期理念,确保更新项目的顺利开展。

### 4.2 制定科学合理的开发模式

利用滚动开发和以收定支的开发模式,并始终坚持整体规划和滚动开发等原则,对城市更新项目的总体规划和发展时效进行科学设置,全面掌握土地出让形势,对投资规模进行控制,进而实现项目资金处于平稳状态。对政府、平台、投资人之间的利益进行调整,并按

照相应的规划蓝图和思维对城市更新实践模式中的项目进行全过程管控,确保城市更新项目的质量与水平。

#### 4.3 拓宽城市更新项目回款来源

现阶段,新增土地的出让来源是城市更新的主要回款形式,在城市更新区域新场景、业务和功能等,逐渐从单一开发向开发经营综合模式转变。进而实现城市各因素侧重点的有效结合,并实现对城市资源的科学规划,提升城市区域的吸引力和“造血能力”,进而为城市更新注入更多的活力,提高城市土地的使用价值,提升城市经济资源。在城市更新项目的滚动发展中,要为城市更新的投融资奠定良好基础,实现对其项目回款来源的有效拓展。

#### 4.4 构建多元化的投融资体系

首先,加强对非标融资的科学利用。现阶段城市更新项目中的经营收入的融资总额有明显不足,整体资金成本十分短缺。利用信托规划、资管规划和民间资本等非标方式进行有效利用,进而实现对相关项目的资金补充。在2021年9月,我国发改委和住建部门对城市更新实践模式的相关内容进行了明确,并鼓励更多的金融主体参与到城市更新实践中。上海地方部门成立800亿的城市更新基金,该基金是现阶段为我国城市更新基金中发展规模最大的,并将全部投入到城市更新实践中。城市更新基金的建立,可以将银行资金等合法合理地应用到城市更新中,在壮大基金的同时,推动城市更新的全面发展。

其次,用平台公司资产构建配套融资。现阶段城市更新实践都是以平台公司、社会资本融合形成的项目公司为主要实体,并将该公司未来的收益作为融资,但是部分公司整体的经营效益不好,导致银行融资出现问题。因此,需要以平台公司为主,进而为投资方和法人提供科学的处理方案,为平台公司提供优质资产,提高平台公司的信用度,扩大银行信贷规模,有效解决城市更新中出现的融资问题。

最后,加强中长期税收增量支持债券的发行量。税收来源主要依靠产业发展,并经过较长的发展过程。我国城市更新项目主要合作期为5-15年,这就使项目

资金支出与税收收入进行错开。而美国税收增加的经验十分值得我国采纳,从而实现对税收制度的科学设置,并与城市更新区域内的税收资金作为基本资产,继而实现对长期债券的有效募资,增加新项目融资。

### 5 城市更新与发展的展望

城市更新发展理念是在国家顶层提出的,在近两年得到有效发展,各地也陆续出台了许多城市更新的新政策。到2021年,我国有二十多个省份和三十多个城市相继出台了一百多项法规政策,比2020年足足高出一倍多。从这些政策中可以发现城市更新未来的发展动向和趋势,这就导致国家重视程度和资金倾斜也不断提升。国家不断加强对城市更新的政策支持,并不断研究城市更新经验<sup>[1]</sup>。目前城市更新的类型十分多样复杂,差异性也在不断增加,这时单一的投融资模式难以得到有效处理,因此融会贯通的投融资模式得到有效发展,并成为主要趋势。相信,在城市更新与发展的科学推进下,城市空间和功能将得到全面完善,为大众提供优质的生活环境和氛围。

结束语:总之,城市更新实践模式在各城市的发展建设中得到有效利用。所以,国家政府机构要从城市发展的实际情况出发,并对其进行全面分析,探索出一个优质的发展方式,推动城市更新工作的顺利进行。

#### 参考文献

- [1]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,2020No.987(22):67-70.
- [2]戴德胜."新常态"下城市更新治理模式比较与改善对策[J].城市住宅,2020(02):177-178.
- [3]高增玉.城市更新项目投融资模式研究[J].2022(06):1.
- [4]邹珍,雷晴.关于建立更可持续的城市更新投融资机制研究[J].中国产经,2022,No.283(03):126-128.
- [5]唐荣婕,李豹.我国城市更新项目实施模式及资金来源浅析[J].中国房地产,2022(25):6.
- [6]丁奇,周阳,张静.美国公共设施改善计划在城市更新中的应用及其启示——以密歇根州安娜堡市为例[J].国际城市规划,2022(002):037.