

本期关注

地方传真

创新模式 城市更新按下“加速键”

本报记者 戴阳阳

近日，广东省广州市推出支持统筹做地推进高质量发展的十条举措，明确由全民国企作为做地主体参与土地前期整理，支持做地主体融资，强化土地一级市场管理，加强土地资源要素统筹保障和调控能力，探索城市更新的新模式，引发广泛社会关注。

城市更新是城镇化发展的必然过程，也是推动城市高质量发展的重要手段。目前，我国常住人口的城镇化率已突破65%，城市建成区面积超6.24万平方公里。住建部统计数据显示，截至2021年底，全国共实施2.3万个城市更新项目，总投资达5.3万亿元。

今年的《政府工作报告》针对扩大国内需求提出实施城市更新行动，要求政府投资和政策激励有效带动全社会投资。当前，我国各地也在加快推进城市更新，推动城市开发建设方式转型、促进经济发展方式转变。业界专家建议，切实践行新发展理念，提高城市更新项目投资的深度和有效性，坚持项目可融资导向、遵循投资逻辑，发挥好社会资本，城市更新项目资金使用，实现城市更新项目、量互促，在高质量发展中发挥扩投资、促消费、稳经济作用。

创新示范引领

广州是我国城市更新探索较早、较为成熟的典范城市之一。此次该市出台统筹做地新政策，坚持将做地和土地收储相分离的原则，由政府指定的国企承担土地一级开发即做地工作，包括选址论证、勘测定界测绘、征收补偿、拆除清表、管线迁改、绿化迁移等，将“生地”做成“熟地”交由政府收储。

“这一举措更加强调了政府主导的统筹，有利于提高城市更新质量，加快推进城市更新工作。”北京荣邦瑞明投资管理有限责任公司广州分公司总经理郭晓认为，指定做地主体，鼓励多渠道筹集资金，通过配套完善把“生地”做成“熟地”，都体现了统筹的思维。此外，政府认定市级国企和区级政府成立的国有平台作为做地主体，明确了收储的行政职能不下放，能够更好地在城市中心和各类开发项目中确保开发工作按照规划操作和落地，避免出现“地产业化”为导向，将公益性项目和盈利性项目打包交给社会资本后的烂尾现象。

在支持做地主体融资方面，广州鼓励金融机构通过贷款、企业债、公司债等其他金融工具对做地主体予以做地资金支持，鼓励社会机构设立做地专项基金支持做地主体融资；针对综合开发类项目，打破了土地和基础设施条块分割的限制，实行综合分摊成本机制，这有利于基础设施和土地项目更好地进行成本处理。

此外，广州新政明确，在已签订拆迁补偿协议的专有部分面积和物业权利人数占比均超过95%的情况下，且经政府协调未能达成一致时，政府可探索依法对未签约部分房屋和集体土地实施征收。

事实上，由于城市更新是在过去发展基础上对城市进行再次



图为被环境和高楼环绕的广州地标，10号线地铁新站施工现场。新华社记者 刘大伟 摄

开发，利益主体往往会涉及原住民、老旧小区居民的拆迁户、城中村住户和商户等，其利益诉求更加多元，统筹协调的难度更大。对此，广州出台出台征收规定，为整体改造项目推进实施提供了一定保障。

“总体看，广州新政策中先做地后融资、做地主体认定、支持方案招商做地等做法和做法在全国范围内都走在前列。对广东省乃至全国其他城市都有一定示范效应。”在郭晓看来，创新城市更新投融资体制机制，就是要解放思想，实事求是，在具体的政策、开发路径、筹资渠道、主体选择、开发模式等方面，积极探索更适宜高质量发展的道路。

推动城市高质量发展

“高质量发展是我们建设现代化国家的首要任务。城市更新的目的就是要推动城市高质量发展。”在今年全国两会“部长通道”上，住建部部长倪虹在答记者问时表示，城市更新关键是要找准和有效地解决问题。要坚持问题导向，从房子开始到小区、社区、城市，寻找群众身边急难愁盼问题；坚持目标导向，查找影响城市竞争力、承载力和可持续发展的短板弱项。

“城市是我国现代化的‘火车头’和内需最大潜力之所在，我国仍处在城镇化快速发展期，城镇化动力依然较强，中心城市和城市群是带动全国高质量发展的动力源。”中建政研集团董事长梁晓认为，尤其是在当前“拼经济”的背景下，实施城市更新行动对于扩大内需、畅通经济循环、推动高质量发展都将起到重要作用。

据介绍，围绕城市更新，住建部今年将重点推进老旧小区改造、城市生命线安全工程建设、城市历史街区、历史建筑的保护与传承，以及城市数字化基础设施建设等方面工作。在老旧小区改造方面，近五年全国累计已改造16.7万个老旧小区，惠及900多万户、8000多万居民。今年有望再开工改造5万个以上老旧小区，2000万居民将获益。

城市更新再次被各地《政府工作报告》列为今年的重点任

务。记者梳理发现，全国31个省（自治区、直辖市）的城市更新任务主要包括推动老旧小区改造升级、老旧小区区和城中村改造、城市基础设施改善、传统风貌区保护修缮等方面。

特别是围绕实施扩大内需战略，稳住经济发展大盘，加快后疫情时代经济恢复，不少省（自治区、直辖市）正加快推进和扩大消费摆在优先位置，将推动商业体系规划、旧街区改造升级和便民生活圈配套建设等纳入更新工作，着力提升城市品质，推动经济回升。例如，天津将推动古文化街、意式风情区等传统商圈提质升级，加快发展首店经济，促进新场景消费赋能。江西将实施省级示范商业街区夜间经济街区创建工程，加快县域商业体系建设，升级改造一批商贸中心、步行街。

“以人为本，将着力点放在实体经济上，建设宜居、创新、智慧、绿色、人文、韧性城市，实现量的合理增长和质的有效提升有机结合，是党中央的战略决策部署。”梁晓认为，坚持量质并重，就是要以优质城市更新项目为抓手，切实实践新发展理念，全面提升城市建设的智能化、绿色化、韧性化、宜居性、包容性。

着力破解难题

当前，我国城市开发与既往的增量开发逐渐转向增量与存量开发并重的阶段。由于城乡二元结构，城市功能不完善，地区发展不平衡等诸多因素影响，城市更新建设需求仍十分庞大，资金缺口大是普遍存在的突出难题。

郭晓指出，过去城市化往往是“摊大饼式”的发展，以城市为中心向周边的农田、空地辐射发展，总体成本较低。如今的城市更新面临比较多的拆迁和建成区改扩建需求，成本较之前大幅提高。同时，考虑到房地产发展也逐步进入稳定时期，不太可能再出现地价、房价大幅增长的情况，所以城市更新整体投入会面临比较大的融资缺口。

此外，城市更新还需要统筹兼顾多重目标，既要满足居民在教育、医疗、养老、生活服务等方面快速增长的需求，改善人居环境，全面提升城市功能和品质；还要逐步医治“大城市病”痼疾，服务于城市整体的产业规划、招商和运营，并为房地产业转型发展创造新的空间等。这都对各地政府的资金筹集、项目运作能力提出了更高要求。

针对破解城市更新项目的融资难题，梁晓认为，要坚持以可融资性或者资金可得性为导向谋划项目，摒弃工程思维，科学设定项目边界条件及开发深度，通过运营、产业投资、资产管理等培育项目经营性现金流，并适度加大社会资本投资。

社会资本是支持城市更新不可忽视的重要力量。目前，业界已普遍形成共识——城市更新不是政府的“独角戏”，而是多方共同参与“大合唱”。今年全国两会期间，多位代表委员建议，要完善相应的财税支持政策等，鼓励社会资本积极参与城市更新，灵活采用“政府+企业”“社会资本+政府采购”等多元模式，实施城市更新行动。

从全国来看，北京率先以立法鼓励，支持社会资本参与城市更新。今年3月1日起施行的《北京市城市更新条例》明确提出，鼓励社会资本参与城市更新活动、投资建设运营城市更新项目。要加强相关财政资金的统筹使用，对涉及公共利益、产业提升的城市更新项目予以资金支持，引导社会资本参与。

此外，北京还鼓励通过依法设立城市更新基金、发行地方政府债券、企业债券等方式，筹集改造资金。事实上，除北京外，近年来我国很多城市都成立了城市更新基金，大部分是政府引导、国企发起。

“城市更新基金是重要的资本工具，兼具股权投资特性，与城市更新项目高度匹配。”梁晓指出，要坚持政府引导、市场化运作原则，在政府支持地方国企发起设立并主导城市更新基金基础上，由专业机构负责基金的市场化运作。同时，鼓励城市更新基金进行长期股权投资。在此过程中应注重避免“明股实债”，并预留基金依法退出通道，依法加强对基金的引导和监督。

江苏常州：提升投资“磁吸力” 持续推动高质量发展

本报讯 在近日举办的第三届中国城市招商引资推介大会上，江苏省常州市成功入选“2022中国投资环境质量十佳城市”。

近年来，常州市财政局围绕“国际化智造名城、长三角中轴枢纽”城市定位，通过财政政策与资金“双轮驱动”，持续提升地区产业层次、打造人才发展高地，大力优化营商环境、擦亮民生幸福底色，持续提升投资“磁吸力”，推动高质量发展。

一是推出系统支持政策，提升投资效能。锚定产业强市目标，常州市先后出台了《关于创新驱动高质量发展的实施意见》《关于促进产业高质量发展的实施意见》《关于加快新能源之都建设的实施意见》等，从系统性、整体性扶持角度全面支持创新主体能力提升、引导产业转型升级、赋能人才引育留用、加快应用转化推广等。2022年，全市投入产业科创财政性资金超100亿元，为开辟新赛道、塑造新优势、创造增长提供强劲支持，取得显著成效——全年全市制造业增加值占比居全省第一，动力电池产能位居全国首位，省级国际合作园区数量位居全省第一。今年以来，常州市迭代升级科创政策2.0版，推出重大创新平台建设专项支持，扩大青年人才“生活居住双资助”范围，新设独角兽企业扶持，潜在独角兽企业首次认定奖励等政策，以更硬核的支撑力提升市场主体活力，增强投资信心，加快推动科技自立自强。

二是构建多层次投融资体系，提升投资效益。常州着力构建良好投融资生态圈，高标准建设龙城金谷，集聚各大基金管理机构、中介服务机构等，高效招引资本、技术、人才等高端要素，组建专业化服务团队提供“一站式”全程代办等服务，推动资本快速集聚、有效转化。2022年，全市兑现龙城金谷政策奖励近2亿元。截至2022年底，龙城金谷集聚各类机构超900家，累计认缴注册资本超1000亿元。同时，常州优化产业基金、股权投资、融资租赁、专项贴息等扶持政策，极大提升多元化、多维度金融服务供给质量，撬动更多金融资本、社会资本服务企业全生命周期、产业链条发展。截至2022年底，共有3.58万户企业通过政府性融资担保、信保基金等企业贷款1452.69亿元、78个企业完成再融资或上市。

三是推进高品质城市建设，提升投资实效。常州加快推进长三角一体化高质量发展，统筹市区两级资金支持“两湖”创新区建设，积极争取债券资金重点支持产业园区基础设施、重大交通基础设施建设等项目，持续优化空间形态和功能布局，提升城市承载力、提高投资吸引力。同时，不断提升宜居宜业水平，用心用情支持民生社会事业发展。2022年，全市民生领域投入630余亿元，擦亮“六个常有”民生名片，人民幸福感、安全感、获得感更加充实、更有保障，并获评“2022中国最具幸福感城市”。今年以来，常州市财政继续在就业、教育、养老等领域增加优质服务供给与政策支持，让更多群众享受到高质量发展成果。（王珏）

甘肃张掖：强化基金引导作用 助力绿色产业发展

本报讯 日前，甘肃省乡村振兴投资基金首个投资项目正式落地，首批投资5000万元用于支持张掖市甘肃前进现代农业发展集团有限公司（以下简称前进集团）旗下祁连乳业、德华牧业延链、强链项目建设。

2022年以来，张掖市抢抓甘肃省设立乡村振兴投资基金有利机遇，积极梳理申报项目，争取省上母基金支持，撬动社会资本，设立了张掖市乡村振兴投资基金。该基金与前进集团签署了投资协议，实现了全省首家投放。

张掖市乡村振兴投资基金设立方案和子基金申报指南，张掖市财政、农业农村等部门通力协作，坚持优先推荐孵化项目原则，围绕粮食、种业、马铃薯种植加工、肉牛（奶牛）养殖加工、优质蔬菜种植加工业等基础，有特色、有潜力、有需求、有效益的项目领域，编制乡村发展投资基金设立方案。此外，全面梳理全市符合投资方向的项目，按照“资金跟着项目”走的原则和“成熟一个、落地一个”的要求，分批、分次做好项目推荐，首批推荐了前进集团乳业项目、泽县种子加工中心项目等3个项目，并储备5个项目，切实提高基金项目入库率，确保子基金“设立即投、投则见效”。

据悉，张掖市乡村振兴投资基金首期规模1.6亿元，其中母基金4800万元，子基金1400万元。社会资金6400万元，打造了财政资金优先保障、社会资本积极参与的多元投资格局。甘肃金控基金管理有限公司作为基金管理人，负责对基金从资金募集、组建设立、投资项目、投资退出等各环节实施全流程运营管理。中信银行兰州分行为基金托管银行，负责基金全流程运行监管。

为实现政策和基金投资的协同效应，建立健全部门间协调机制，张掖市各级财政部门主动加强与农业农村等相关行业主管部门协作配合，出台相关政策，对乡村发展投资基金拟投资项目给予政策支持，汇聚形成推动乡村振兴高质量发展的合力。同时，加强与农业、审计等部门协作，健全风险防范机制，细化实施监管措施，符合合规性和有效性的要求贯穿基金募、投、管、退全过程，构建起全方位的责任体系、全覆盖的工作推进体系、全周期的监管体系，加强基金投资运作实施全过程绩效管理，确保基金规范高效运作，力求最大限度发挥财政资金引导作用，撬动更多社会资本参与乡村振兴，推进乡村产业建链、延链、补链、强链，助力全市绿色产业发展。（钱奇）