

创新运用财税政策工具助力城市更新

今年7月召开的中央城市工作会议强调,走出一条中国特色城市现代化新路子,要“以推进城市更新为重要抓手”。习近平总书记指出,“我们如果积极更新,也是拉动有效投资、扩大内需的主要增长点。这是该投也必须投,投了以后有收益的项目。”深入贯彻落实中央城市工作会议精神,高质量开展城市更新,既要打好“谋事”的基础,也要做实“谋钱”的工作。本报特邀几位青年学者撰文探讨如何运用财税政策工具助力城市更新。

青年圆桌

财政政策盘活资产:城市更新的创新引擎

竹志奇

城市更新作为存量时代城市发展的战略抓手,其价值核心不仅在于空间形态重塑,更在于将“沉睡存量”转化为“活跃增量”,实现资产盘活与价值提升。2025年中央城市工作会议明确提出“着力建设富有活力的创新城市”,将高质量城市更新列为重点任务。近年来,以资产盘活为纽带,财政政策与市场机制协同发力,成为推动城市更新与创新城市建设深度融合的关键。

一、功能重塑:财政引导下的资产创新价值释放

资产盘活的前提是打破存量空间的功能制约,通过精准的功能定位与业态重构,提升资产的内在价值。城市更新中,高质量资产的形成并非简单依赖硬件改造,而是源于空间功能与城市创新需求的深度适配,这一过程表现为“三层跃升”:一是从生产载体跃升到创新平台。对低效工业用地、老旧厂区等存量资产,财政可通过专项资金投入、基础设施补助等方式,支持规划调整和功能转换,引导叠加研发办公、成果转化、配套服务等创新复合业态,使资产从“单一生产载体”转变为“创新要素聚合平台”;二是从基础居住跃升到创新社群。针对老旧社区及周边配套设施,财政可通过补短板项目投入、

公共服务提升资金等举措,推动居住空间与创新资源深度融合,促使其从“基础居住空间”升级为“宜居宜业的创新社群载体”;三是从分散资源跃升到生态单元。面对零散闲置资源,财政可通过统筹整合预算、奖励政策等方式,推动资源集聚利用,实现从“分散低效状态”向“协同高效的创新生态单元”转化。财政政策贯穿功能重塑全过程,不仅优化了空间布局,提升了服务品质,更有效撬动了社会资本,持续放大资产的创新价值,为创新城市建设夯实了基础。

二、机制创新:财政政策撬动资产收益链重构

资产盘活的核心在于构建持续稳定的收益链,为城市更新和创新城市建设实现资金循环。要突破“重改造、轻运营”的传统局限,必须依托市场化机制创新,充分发挥财政政策的撬动作用。第一,完善多元主体参与的运营机制,财政通过引导基金、政策激励等方式,吸引专业运营商与社会资本深度参与,将政府主导的建设投入与市场化的运营管理高效衔接,释放资产运营活力。第二,推动收益分配模式创新,在产权明晰的基础上,财政支持产权分割、特许经营、收益共享等机制设计,兼顾政府、企

业与居民利益,实现收益对后续更新的反哺和创新要素的持续激励。第三,强化资产证券化和要素流动,财政助力资产通过金融工具完成产权流转,将沉淀资产转化为可流动的市场资本,显著提升融资能力与配置效率。机制创新的核心,是凭借财政政策的杠杆与保障,把高质量资产的“潜力”转化为“可持续收益”,打通资产价值释放与回流的闭环,破解城市更新资金难题。

三、价值循环:财政驱动资产收益反哺创新生态

资产盘活形成的收益,最终需反哺于创新城市建设,形成“更新赋能资产、资产支撑创新”的良性循环。这种反哺并非单纯的资金回报,更应是通过财政引导下的资源再配置,精准对接创新需求。一方面,将资产收益有针对性地引入创新生态建设,比如用于完善实验室等创新基础设施,支持人才公寓等创新场景落地,持续降低创新主体成本,强化城市对创新要素的吸引力。另一方面,以资产增值拉动城市功能升级,把收益投入交通、公共服务提升和开放平台搭建中,增强城市双循环枢纽功能——既提升内部创新资源流通效率,又增强对全球创新要素的集聚能力。实质上,这一循环机制实现了资产“经济价值”向创新“生态价值”的持续转化,使城市更新不仅优化空间,更培育新动能,支撑创新城市的可持续发展。

(作者为天津市中国特色社会主义理论体系研究中心天津财经大学基地研究员,本文为天津市哲学社科基金一般项目TJYJ24-004阶段性成果)

激活社会资本参与:城市更新的重要支撑

薛琪琪

激活社会资本,是撬动城市更新向更高质量、更可持续迈进的核心动能。2025年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于持续推进城市更新行动的意见》,强调健全多元化投融资方式,明确要求“完善市场化投融资模式,吸引社会资本参与”。社会资本不仅是弥补资金缺口的关键力量,更是提升城市更新市场化、专业化运作水平的重要支撑。为充分发挥社会资本的赋能作用,需重点从产权基础、风险保障、收益可持续等三方面着手,探索切实可行的实施方案。

一、明晰产权边界,筑牢社会资本参与根基

产权清晰是市场交易的前提,也是社会资本愿意投入城市更新的基础。针对现实痛点,亟须三管齐下。一是深化产权调查与确权登记,化解历史遗留难题。由政府主导,联合多部门对更新区域内的土地、房屋、设施等开展全域权属调查,建立多部门联动的产权争议调处机制,并构建动态更新的产权变更数据库。二是创新产权配置与流转机制,释放资产价值。探索混合用地、分层确权、复合空间开发权等新型配置模式;推广长期租赁、作价入股等弹性供地方式,明确土地增值收益分配比例;同步构建规范化产权流转平台,为资产证券化、股权交易提供标准化服务。三是强化产权保护与法治保障,稳预期

利长远。推动地方性立法保护,明确城市更新过程中产权认定、补偿及收益分配规则;政府严格履行合作协议中的规划条件、政策优惠等承诺,建立协议履约督查机制,并将违约行为纳入信用监管体系。

二、构建风险共担机制,强化社会资本参与保障

城市更新涉及项目周期长、风险高,单一主体难以独自承担,应建立政府与社会资本的风险共担机制,明确双方在政策变动、市场波动等风险面前的责任划分。一是设计科学合理的风险识别与分配框架。系统识别政策变动、市场波动、社会舆情等全周期风险,针对土地收储成本超支、安置补偿纠纷等高发问题制订专项预案,依据“最优承担方”原则(如政府承担规划调整风险、社会资本承担建设运营风险),在项目方案中明确风险分配清单与补偿触发条件。二是设立多层次风险缓释工具。用足政策性金融工具,鼓励设立专项风险补偿基金,对重大政策调整导致的损失给予阶梯式补偿;推广定制保险产品(如政策变动险、成本超支险),探索保险模式对冲大宗商品价格波动风险;要求项目公司计提一定比例风险准备金,最终形成“基金+保险+准备金”的多级风险防御体系。三是建立应急联动与信用约束机制。制订分级响应预案,明确不同等

级风险事件发生时的报告路径、决策机制、响应措施和处置责任;建立常态化的政府与社会资本沟通协调机制,定期会商项目进展、风险状况和应对策略;将违约行为纳入信用联合惩戒,对优质履约主体给予优先合作权等激励,提升风险管理效能。

三、打造可持续收益模式,激发社会资本参与动力

社会资本追求合理收益,需通过可持续盈利模式激活社会资本参与动力。一是拓展多元化收益渠道,挖掘合作项目综合价值。一方面强化商业、产业等自营板块“造血”能力,鼓励社会资本通过销售、租赁、自主运营等方式获取长期稳定现金流,同步支持通过TOD(以公共交通为导向的开发)、EOD(以生态环境为导向的开发)等模式,实现土地增值和业态融合,提升项目整体收益能力。另一方面创新公共资源运营权置换,允许社会资本通过广告位、充电桩等特许经营获取收益,同时探索溢价回收机制,将部分土地增值收益用于平衡公共投入。二是设计弹性利益调节机制,平衡风险收益。在合作协议中设定科学的动态调价公式,定期进行审查和调整服务费、租金基准或政府补贴额度。三是创新金融支持与资本退出路径,增强流动性预期。鼓励设立城市更新产业投资基金,进行股权性投资;推动公募REITs(不动产投资信托基金)向保障性租赁住房、产业园等具备稳定现金流的领域扩容;支持将优质经营性资产打包进行资产证券化,增强资产流动性。

(作者为天津市中国特色社会主义理论体系研究中心天津财经大学基地研究员,本文为国家社会科学基金青年项目23CJY013阶段性成果)

自然资源价值转化:城市更新的实践路径

鹿洪源

城市更新是当前和今后一个时期城市工作的重要抓手,需要大量资金资源要素的投入。中央城市工作会议指出,城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。强化财政政策和资金保障是推进城市更新的重要条件,在财政紧平衡状态下,要探索自然资源价值转化路径,为城市更新项目的财政资金“开源”,实现城市更新项目中财政投入与财源增长良性循环,以助力构建更可持续的城市更新模式,推动城市更新从资金消耗型向价值创造型转变。

一、在城市更新中探索自然资源价值转化路径

自然资源是城市发展的物质基础,其价值转化能力为城市更新行动提供有力支撑。当前我国城市存量空间中,低效用地、闲置土地等资源蕴含的经济与生态价值尚未充分释放。因此,要在城市更新中唤醒“沉睡资源”,把资产管起来、让资源用起来、让城市活起来。自然资源价值转化的核心在于构建“资源—资产—资本—资金”循环转化机制。首先,统一确权登记是资源向资产转化的基础。要明确界定城市更新范围内土地、水域、矿产等各类自然资源资产,摸清城市更新中的自然资源资产底数并对其进行价值核算。其次,市场机制是自然资源资产转化为资本的必要环节。通过政府授权、特许经营、作价出资等方式,将自然资源资

产或其使用权转化为可经营、可交易、可融资的金融资本,以预期稳定的自然资源收益为支撑,发行REITs、资产证券化产品,吸引社会资本投入。最后,自然资源价值转化能为城市更新引入源头活水。通过完善自然资源“租税费利金”体系,将自然资源资产经资本化运作产生的收益转化为城市更新项目的建设资金,打通“绿水青山”向“金山银山”转化的渠道。

二、高效利用财政资金实现城市更新提质增效

财政政策提质增效是城市更新提质增效的必然要求。提质增效的本质,是确保用于城市更新的财政投入资金精准作用于城市结构优化、功能完善、文脉赓续和品质提升等方面,并直接或间接创造未来财源,这要求建立健全城市更新项目全生命周期的精准投入与高效管理机制。一是建立科学严谨的项目遴选与优先级排序机制,确保财政资金优先投向符合城市总体规划、聚焦民生短板、培育新动能的关键领域和示范性项目。二是运用大数据技术服务城市更新项目资金的预算绩效管理体系,强化成本控制、过程监督和结果评价。三是健全城市更新项目财政投入资金的动态评估与调整机制,根据项目进展、市场反馈和城市发展需求变化,及时优化资金配置策略。当城市更新项目中的财政投入资金转化为新兴企业的税收贡献和历史街区的消费动能,城市更新便从

传统的物理空间改造升级为城市可持续发展的重要载体,城市更新的财政运行机制从依赖土地出让的短期收益转向空间价值的持续增值,实现财政政策提质增效与城市更新提质增效互相成就。

三、在城市更新中持续推进更高质量财源建设

城市更新可持续模式与高质量财源建设息息相关。自然资源价值转化、财政资金高效利用和财政金融工具创新,不仅要满足城市更新行动的短期资金需求,还应服务于培育和壮大未来持续支撑城市发展的优质财源,形成“以城建城、以城养城、以城兴城”的良性循环。一是释放土地增值收益,夯实传统财源。城市更新可以带来城市功能完善和品质提升,产生显著的土地价值增值。要健全土地增值收益管理机制,将因公共投资和规划调整带来的土地增值部分有效回笼财政,反哺于城市更新投入。二是赋能产业转型升级,拓展新兴税源。通过城市更新释放优质空间载体,大力发展数字经济、总部经济、楼宇经济等附加值高、成长性好的新兴产业,吸引高端要素流入,形成稳定增长的企业所得税、增值税等主体税源。三是激活生态产品价值,开辟绿色财源。在城市更新中同步推进自然资源开发和生态修复项目,探索发展以生态环境为导向的开发模式,依托良好的生态环境和丰富的自然资源发展生态康养、文旅休闲、碳汇交易等绿色产业,将资源环境优势转化为财源增长优势。四是持续优化营商环境,吸引优质税源。将城市更新形成的优质空间布局转化为吸引投资、留住人才的竞争力,进而带来更广泛、更持久的财政收入增长。

(作者为天津市中国特色社会主义理论体系研究中心天津财经大学基地研究员)



点评

财政资源统筹赋能城市更新之路

马蔡琛

当前我国城市发展已从增量扩张转向存量优化阶段,城市更新成为提升城市功能、改善人居环境、促进可持续发展的重要路径。自2021年以来,每年政府工作报告都会对城市更新行动提出明确要求,而强化财政政策和资金保障,是推动城市更新的重要条件。天津正以城市更新为抓手,推动空间重构、功能优化与活力再生。组织青年学者从财政政策支持,尤其是“资金—资产—资源”的财政资源大统筹视角探讨城市更新之路,对于提升人民福祉、提升城市功能、激发经济活力、促进产业转型升级、塑造城市特色等都具有重要的理论价值和现实意义。

从资金统筹角度来看,青年学者认为,创新运用财政政策的核心在于发挥财政资金的引导、撬动和保障作用,破解融资瓶颈,以提升城市更新效率与可持续性。第一,财政资金的引导作用。从中央层面,2025年4月,财政部、住房和城乡建设部组织开展2025年度中央财政支持实施城市更新行动竞争性评审,天津市成功入选,未来三年将获得中央财政定额补助资金不超过12亿元;从地方层面,天津市探索建立市区联动的资金分担机制,既强化了市级统筹能力,又调动了区级积极性,确保资金精准投放,例如为支持天开高教科创园的高质量发展和区域城市更新,核心区每年安排4亿元专项资金,由市人民政府和南开区人民政府各负担50%。第二,金融工具的扩容增效。几位学者认为,应该推动金融机构创新产品和服务模式,提升城市更新的金融支持力度,例如,推动资产证券化与要素流动,通过产权流转、REITs等金融工具,促使沉淀资产转化为流动资本,有效提升融资能力和配置效率。第三,社会资本参与方面。为进一步构筑社会资本参与的保障机制,提升社会资本参与的强劲动力,青年学者从明确产权边界、构建风险共担机制,打造可持续收益模式等角度探索切实可行的实施方案。资金是城市更新的“血脉”,可考虑构建“财政资金+金融支持+社会资本”的资金统筹体系,通过财政资金的精准引导,激活金融资本和社会资本的乘数效应,形成多层次、可持续的资金循环机制。

从资产统筹角度来看,城市更新与创新城市建设的关键衔接点在于以资产盘活为纽带,通过创新机制盘活低效用地、闲置物业和绿色资源,实现空间更新的“物理变化”转化为资产的“价值变化”。从存量资产盘活的路径设计方面考虑,青年学者认为应构建“功能重塑—机制创新—价值循环”的体系。具体来说,资产盘活应通过精准的功能定位与业态重构,提升资产的内在价值,其核心目标是形成持续稳定的收益流,为城市更新与创新城市建设提供资金闭环,并将资产盘活形成的收益最终反哺于创新城市建设。此外,在完善存量资产盘活机制方面,还可以考虑建立资产盘活的分类分级管理,对基础设施类、商业载体类、工业厂房类等不同类型的存量资产,分别采用REITs试点、首店经济或夜间经济等新业态“工业上楼”模式等不同的盘活方式,以实现资产价值最大化、风险可控化和效率最优化。同时,对存量资产盘活应建立动态监管机制,实时跟踪盘活进度与收益,及时掌握盘活进展,提升资产利用效率、降低资产贬值风险,增强风险防控能力。

从资源统筹角度来看,青年学者以自然资源价值转化为纽带,探讨通过制度创新激活资源要素的市场属性,以推动城市更新从资金消耗型转向价值创造型。在生态文明建设和“双碳”目标背景下,如何通过系统性整合水域、土地、绿地、矿产等自然资源,实现生态修复、产业升级与空间再生的一体化推进,成为破解“城市病”、提升发展质量的核心议题。青年学者认为,自然资源价值转化的核心在于构建“资源—资产—资本—资金”循环转化机制。转化机制的第一要点是对于城市更新范围内土地、水域、绿地、矿产、景观风貌等各类自然资源资产进行确权赋能,奠定资产化基础。其次,应考虑将自然资源资产或其使用权转化为可经营、可交易、可融资的优质资产和金融资本,以畅通资本化通道。最后,通过完善自然资源“租税费利金”体系为城市更新项目筹集建设资金,实现资金循环。

创新运用财政政策,是破解当前城市更新面临的资金、效率、可持续性等核心难题的关键钥匙。它不仅是解决“钱从哪里来”的问题,更是通过财政资金的“四两拨千斤”和“精准导航”,有效动员市场和社会力量,优化资源配置,创新新模式,保障公共利益,最终推动城市更新朝着更加高效、包容、绿色、韧性和可持续的方向发展,实现城市的高质量发展和人民的高品质生活。几位青年学者分别从激活社会资本、盘活存量资产、转化自然资源等角度,认真回应了财税政策工具如何助力城市更新,探讨了天津市城市更新在精细化投入、多元化融资、政策协同、风险防范及价值长效转化等方面持续深化路径。同时,加强财政资源统筹以赋能城市更新,还需要从“资产—资金—资源”的三维角度深化财政资金绩效管理,建立城市更新全周期绩效评估体系,将评估结果与预算安排、政策支持直接挂钩,提升财政资金使用效能和城市更新效果,为超大城市更新贡献独具特色的“天津方案”。

(作者为南开大学经济学院教授、博士生导师,中国财政学会理事)

