

# 有限约束理论下城市更新项目的财务平衡策略及机制研究

陈其荣

贵州省社会科学院城市经济研究所, 贵州 贵阳 550002

DOI:10.61369/ASDS.2025080013

**摘要 :** 城市更新是激活城市内生动力的重要举措, 探索城市更新项目的财务平衡机制事关城市建设的可持续性。随着城市生长周期的演进, 城市存量发展阶段中老旧项目的待更新规模积增, 城市更新已成为城市发展的常规性、常态化、全覆盖举措, 然而因待更新项目分散遍布在城市空间全域, 不同项目在更新中的空间规模、空间尺度、改造投入和功能诉求差异显著, 形成了不同“有限约束”下的城市更新模式。故此, 本文探讨了有限约束理论下城市更新项目的内涵及特征, 分析了更新项目的财务平衡的瓶颈挑战, 并探索了城市更新项目的财务平衡策略及机制构建。

**关键词 :** 城市更新项目; 有限约束; 财务平衡; 机制

## Research on Financial Balance Strategies and Mechanisms for Urban Renewal Projects under the Theory of Limited Constraints

Chen Qirong

Institute of Urban Economics, Guizhou Academy of Social Sciences, Guiyang, Guizhou 550002

**Abstract :** Urban renewal serves as a vital strategy to invigorate the endogenous potential of cities. Investigating the financial balance mechanisms associated with urban renewal projects is essential for ensuring the sustainability of urban development. As urban growth cycles evolve, there has been an accumulation in the number of aging projects awaiting renewal during various stages of urban stock development. Consequently, urban renewal has emerged as a regular and comprehensive approach to urban advancement. However, due to the dispersed nature of these renewal projects across different areas within cities, significant variations exist in terms of spatial scale, investment requirements for renovations, and functional demands among diverse projects. This diversity gives rise to distinct models of urban renewal shaped by varying "limited constraints." Therefore, this paper examines the connotations and characteristics inherent in urban renewal projects through the lens of limited constraints theory; it analyzes key bottlenecks that challenge financial balance within these initiatives; and it explores strategies for achieving financial equilibrium along with constructing effective mechanisms tailored to urban renewal endeavors.

**Keywords :** urban renewal project; limited constraints; financial balance; mechanism

## 引言

当前, 我国城镇化进程正从高速增长阶段转向稳定发展阶段, 城市发展也正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段, 城市更新也进入了重要的发展阶段, 并成为城市建设和发展中常规性、常态化、全覆盖的举措。自2021年3月“实施城市更新行动”首次被写入政府工作报告以来, 国家层面陆续出台了系列政策支持城市更新, 例如, 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》中部署了八个方面的工作内容<sup>[1]</sup>, 为持续推进实施城市更新行动提供了方向指引; 同年7月, 中央城市工作会议进一步指出, 要“以推进城市更新为重要抓手, 大力推动城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效, 牢牢守住城市安全底线, 走出一条中国特色城市现代化新路子”<sup>[2]</sup>, 这为城市发展的战略取向和城市发展目标提供了重要遵循; 同年8月, 中共中央 国务院印发的《关于推动城市高质量发展的意见》明确提出“激活城市存量资源潜力, 建立可持续的城市建设运营投融资体系”<sup>[3]</sup>, 确立了城市可持续发展的动力转化和核心竞争力重心建设的方法指引, 更加注重城市的可持续发展能力。

基金项目: 2024年贵州省社会科学院创新工程青年项目(ZJZD2403), 2021年贵州省哲学社会科学年度规划基金青年项目(21GZQN35)。

作者简介: 陈其荣, 女, 贵州省社会科学院城市经济研究所助理研究员, 主要研究方向: 城市经济学、区域发展与管理。Email: 358826@whut.edu.cn。

项目财务平衡机制是衡量城市更新可持续能力的关键指标，也是城市更新行动的核心要素<sup>[4]</sup>。虽然我国不同城市的资源禀赋、地理环境、发展水平等存在明显差异，但整体呈现空间分布扩围、结构松散、增量有限、存量冗余、活力不足等特点，特别是以城市老城区为主的老旧建筑、老旧小区、老旧街区、老旧厂区、背街小巷、老旧城区等存量建筑更新和基础设施补短板需求突出，亟待通过更新重塑城市空间结构、功能布局及发展活力，促进城市发展动力从传统要素驱动向创新优势驱动转变。当前，我国城市更新内容主要围绕物理设施更新、功能完善、品质提升、活力重塑等目标部署项目建设，但从项目更新全局的系统效益来看，城市更新项目共同存在更新规模、空间尺度、改造投入、功能满足等“有限性”，并在“有限约束”条件下探索形成了小规模、渐进式、针灸型的差异化更新策略<sup>[5]</sup>，这为逐步完善项目更新的财务平衡策略提供了重要参考。因此，探索城市更新项目的财务平衡策略和机制，是确保城市更新项目在“有限约束”下顺利推进的重要举措，也是为推进城市更新行动的经济效益、社会效益、环境效益的最大化路径。

## 一、科学理解有限约束理论下城市更新项目的意蕴特征

城市更新作为存量时代城市建设和发展的重要抓手，项目更新受限于多重客观约束条件，这些“有限约束”都是构成城市更新项目落地的核心约束体系，相互关联、相互影响，也共同界定了城市更新的实践边界，并串联起项目从更新设计到运营维护的整体逻辑。约束理论认为企业追求生产能力的平衡是为了使其生产能力得到充分利用<sup>[6]</sup>。在城市更新项目的推进中，更新规模有限约束源自现实发展基础，空间尺度有限约束符合城市发展的历史逻辑规律，改造投入有限约束取决于城市资源约束，功能满足有限约束划定了需求适配边界，从不同维度深刻理解城市更新项目“有限约束”的科学内涵和发展逻辑，为推进项目更新实现可持续发展提供借鉴参考。

### （一）更新规模有限是城市更新项目的现实基础

城市更新规模有限是由于已建成年代久远的、承载多元化功能和复杂利益的存量建筑在空间、产权、成本等多重客观条件下共耦形成的客观事实，物理空间规模有限导致服务覆盖规模和效益产出规模有限，具体表现在项目的改造用地面积、建筑面积、惠及人口数量、服务半径、经济效益、社会效益辐射范围等方面。项目更新规模有限必然影响其惠及群体范围及产出效益的合理阈值，形成既不超出城市资源承载能力，也不脱离区域实际需求的更新内容，从本质上实现项目供给与群众需求、环境资源与项目发展的平衡约束，也是引导城市更新走向“精细化”的关键。

更新规模有限具有相对性、阶段性特征。相对性是指不同城市能级、区域定位、项目特点等更新规模无统一标准，如高能级城市核心区的项目更新规模受土地资源稀缺性限制更严格，而低能级城市则可根据人口流入规模与产业支撑能力匹配情况适度放宽。阶段性是指不同区域范围内的城市更新项目规模也随城市发展阶段的变化而变化，发展较晚的区域形成多以单个老旧小区项目为主的“点状”改造，发展较为成熟的区域逐步形成连片更新的“片状”改造<sup>[7]</sup>，均受城市阶段性的资源供给影响。因此，更新规模有限是基于资源承载与需求适配的边界限定。

### （二）空间尺度有限符合城市更新项目的历史规律

城市更新项目的空间尺度约束有限是城市在发展演进的历程中，受历史形成的空间机理、规划范式、功能需求等因素共同的作用结果，也是城市存量发展阶段对历史空间格局的继承与适

配。城市更新的项目源于建成时间久、经历多轮改造的存量区域，其空间机理是发展进程中长期积淀的产物，形成了难以突破的“路径依赖”。项目更新的空间尺度包括垂直系统、水平系统，具体可分为建筑高度、地下空间开发深度、用地范围、街巷间距、室内空间划分、公共设施尺寸等微观尺度，在城市从快速蔓延到存量优化发展理念的转变阶段，更加强调项目更新利用现有空间提升效率，更倾向于实现在有限尺度内优化功能，确保历史功能需求的延续性适配。

空间尺度有限具有协调性、功能性特点。协调性是指更新项目的空间尺度需要与周边历史风貌、现有建筑形态适配，避免破坏历史空间机理。功能性是指更新项目空间尺度需要服务于功能需求，避免因超出项目基础设施承载刚性、功能承载能力等带来的改造成本高企或效益边际递减。因此，空间尺度有限是项目基于空间机理与功能协同的维度约束，也是历史功能性需求的延续性适配。

### （三）改造投入有限取决于城市更新项目的资源约束

改造投入有限是指更新项目的资金、人力、技术等要素投入规模和投入强度受到各类资源总量、结构及可及性的限定，构成了改造投入有限的资源约束和边界条件。资源约束主要体现在资金、土地、技术、政策等维度上，贯穿项目更新的前期策略、方案设计、建设投入和运营管理等“规、投、建、管”全过程，在项目更新的投入产出管理中需要结合资金、土地、技术和政策等综合测算并纳入项目的效益分析框架。首要约束要素是资金，项目更新所需的资金总规模极易受到地方财政能力、社会资本参与意愿及项目收益预期等影响，无法形成稳定的投入资金，需在“投入成本”与“产出效益”间寻找平衡，避免陷入“资金黑洞”。其次是空间载体的落地点，土地指标限制、空间产权碎片化等导致投入无法实现增量扩容，只能做空间优化。技术资源是决定项目效能转化、价值实现的重要催化剂。以及政策资源的可及性和使用成本的空间也是缓解投入约束的有效形式，体现了城市更新项目是存量优化阶段的必然属性。

改造投入有限是项目在既定、有限、分散的情形下基于资金供给与成本收益的经济约束。改造投入约束具有刚性与弹性并存、收益依赖性等特征，刚性与弹性并存特征如项目的更新拆除、基础设施改造等“硬性投入”具有刚性，而绿化装修、智慧化升级等“软性投入”具有弹性。收益依赖性是指项目投入规模受项目收益反哺能力制约，盈利性项目可吸引更多的社会资本，投入项目的资金意愿相对较高，而公益性项目则主要依赖财政资

金，投入规模直接受到财政预算限制。

#### （四）功能满足有限划定城市更新项目的需求适配边界

功能满足有限取决于城市更新项目对空间功能的实现能力、覆盖范围等客观条件，这些客观条件也反作用于项目能满足什么功能、以及满足程度。从居民需求的复杂性与项目更新的局限性综合来看，功能满足局限主要包括基础功能、公共服务功能、增值功能等，广泛分布在居住、交通、市政、教育、医疗、养老、商业、文化和休闲等具体需求中，项目更新需在“核心需求”与“非核心需求”“共性需求”与“个性需求”间寻找最大公约数，以有限资源有限保障关键功能，实现“需求与供给”的适度匹配。

功能满足有限具有优先级差异、动态调整特征，优先级差异体现在项目功能满足顺序一般为生存需求高于发展需求、高于享受需求，例如老旧小区项目更新优先保障“水、电、气、路”等基础功能，而后再逐步完善“养老、托育”等发展功能，最后考虑“智慧化、景观化”的享受功能。动态调整性特征主要是贯穿在城市居民需求紧迫性、城市发展阶段、功能边界需求的动态优化过程中，如不同年龄段、不同家庭规模的功能需求存在明显的差异。

综上，城市更新项目的“有限约束”表现为更新规模有限、空间尺度有限、改造投入有限、功能满足有限，且形成了“规模-空间-投入-功能”的闭环关联，更新规模决定空间尺度的合理范围，空间尺度影响改造投入的成本核算，改造投入限制功能满足的实现程度，功能满足又反作用于更新规模的调整。因此，在城市更新项目实践中需以“有限约束”为前提制定策略，形成“以需定规模、按规模配空间、基于空间核算成本、最终以投入成本限功能满足范围”，实现有限资源下的更新效益最大化。

## 二、有限约束下城市更新项目财务平衡的瓶颈制约

城市更新项目财务平衡是一个体系化的工程，项目更新的资金平衡涉及内部和外部环境，多种影响因素制约项目更新平稳推进和持续运营。当前，城市更新项目财务平衡的有限约束制约主要表现为投入量大、回收期长、收益不确定、传统模式惯性影响等。

#### （一）资金筹集效率不高

当前，我国城市更新项目由于土地权属复杂、融资渠道有限、投资规模较大等导致项目资金筹集受阻。城市更新项目由于历史原因或政策调整，导致土地权属复杂，通常在项目的更新方案设计上特别是土地征收、拆迁补偿、更新功能等方面需要投入较长的时间成本和资金成本，具体到推动城市更新项目的违章建筑拆除、基础设施完善、公共服务设施配建等，需要较大资金投入。然而，当前我国城市更新项目的融资渠道主要依托国家及地方财政投入、社会资本投入、物业权利人自筹资金、市场化融资资金和居民共同分担。其中，财政资金有限，社会资本的逐利性较强导致投资意愿不强，居民分担能力不足，物业权利人自筹资金回报周期长，市场化融资资金成本高等都是制约项目资金筹措效率的影响因素。

#### （二）投资回报周期冗长

城市更新项目从更新前的需求收集、方案论证、规划建设、

交付运营等过程繁琐，由于项目更多是基础设施更新、公共服务设施补短板，实际可运营的权属和业态不多，导致其资金回收期较长，且较长的资金回收周期内既降低了投资吸引力，也给投资者带来持续资金压力。在更新前期的需求收集和方案论证阶段，项目更新策划、更新方案设计及更新准备等工作需大量资金投入，且需通过详尽调研分析确定更新定位、功能布局及居民需求，形成可持续实施方案，这一过程客观上延长了资金投入周期。在项目设施更新、基础设施与公共服务设施建设等环节消耗大量人力、物力与财力，而工程难度、材料价格波动等不确定因素进一步影响进度与资金使用效率，导致周期延长与成本增加。在运营阶段，初期因租金水平偏高、入驻率不足，项目收益往往难以覆盖前期投入，尽管随市场成熟度提升，租户稳定性与商业活跃度增强会带来收益增长，但此类项目投资回收期通常长达10-15年甚至更长，致使投资者长期面临资金压力，资金的时间价值与机会成本显著上升。

#### （三）收益不确定性显著

城市更新项目收益受多重因素影响，呈现较高不确定性，难以精准预测。首先，项目收益最敏感的影响因素是市场波动，主要受当地经济水平、平均房价、租金水平、不可预测风险等周期性影响，项目收益存在不可预测性波动。其次是政策调整，同样对收益产生重要影响，如政府土地政策、税收政策及金融调控措施的变动，均可能改变项目成本与收益结构<sup>④</sup>。除此之外，项目的运营管理也是影响收益的关键变量，高效的管理可提升项目品质与竞争力以增加收益，特别是拥有商业运营属性的城市更新项目，项目合理的业态布局、精准的市场定位及有效的营销推广，能通过提升消费者流量，进而增加租金收入与商业销售额。

#### （四）传统财务模式惯性影响

受传统房地产开发项目的财务模式惯性影响，项目资金平衡方案过度依赖土地增值收益，在城市增量发展阶段能够获取高额的利润，实现资金的快速回笼，项目资金平衡策略多元化。但进入存量时代的城市更新项目，土地增值空间逐渐缩小，可市场化运营的项目权属有限，还保留靠土地出让和房地产项目开发思维来获取收益实现项目资金平衡，很难满足城市更新项目庞大的资金需求。并且，传统财务模式还存在对公共利益关注不足的问题，城市更新不仅是经济活动，更是社会活动，需要兼顾社会效益和环境效益的提升。而传统模式下项目往往只关注自身的经济效益，追求利润最大化，对公共服务设施建设、历史文化保护、生态环境改善等方面投入不足，这导致部分城市更新项目虽然实现了经济效益，但可能出现公共服务设施不完善、城市历史文化底蕴受损、城市生态系统恶化、可持续发展受到威胁等社会效益和环境效益方面的缺陷。

## 三、有限约束下城市更新项目财务平衡的策略及机制

#### （一）财务平衡的策略探索

##### 1. 多元化筹措更新资金

一方面，积极争取财政预算、专项债券等为城市更新项目提供资金支持。财政预算资金可直接投入到公共设施改造、历史文化街区的保护性修缮等具有显著公益性的城市更新项目中，能快速有效地解决项目资金短缺问题，保障民生项目的顺利开展。同

时大力探索专项债券支持城市更新项目的更新覆盖范围，提高专项债券与城市更新项目的长期收益契合度，并建立科学的项目筛选机制，通过对项目实施方案、资金平衡方案、财务评估报告等多维度评估，综合筛选出社会效益显著的优秀项目，积极争取专项债券的支持覆盖面，提高专项资金使用效率，保障财政资金在城市更新项目中发挥最大效益。

另一方面，积极引导社会资本介入、鼓励金融低息贷款和居民共同出资建设等多元化投融资体系。当前，以 PPP 模式、投资人 + EPC 模式和金融低息贷款等为代表的社会资本是推动城市更新项目顺利实施的重要举措，不仅可充分发挥社会资本的市场化专业能力、资金投资的优势，通过整合投资与建设进程中多环节的优势，降低了项目建设的协调成本和融资成本，也能结合城市更新的战略规划创新探索形成多元化的融资体系，多元化的投资模式有效解决了财政资金不足的困境和项目推进效率不高的桎梏，进而提升项目更新的整体效益。此外，积极创新资产证券化、城市更新基金等新型金融工具，鼓励推出低息贷款拓宽城市更新项目的资金筹措渠道，扩大城市更新基金参与老旧小区改造、历史文化街区改造、产业园区升级等多领域投资。

## 2. 优化成本控制路径

第一，精细化部署更新设计。在城市更新项目实施前，坚持以“成本控制和需求适配”的基本原则，推进城市更新项目精细化设计，为项目高效落地奠定基础<sup>④</sup>。首先要强化前期市场调研与居民需求诊断的系统性和科学性，通过多维数据采集和分析，精准掌握项目所在区域的人口结构特征、经济发展水平、产业空间布局及居民多元化需求最大公约数，以此为依据设计相对完善合理的更新方案，避免因需求误判导致的不必要的建设成本和后期改造支出，最大化实现更新方案与区域发展实际的深度适配。其次是在方案设计环节上应充分引入技术赋能机制，运用三维建模、BIM 模拟等技术工具对设计方案进行可视化呈现和全流程推演，提前识别空间布局、功能适配等方面的设计缺陷并进行优化调整，提升更新设计方案的技术理性和实际可操作性，减少施工阶段的方案调整成本。同时，推进多方主体协同参与的更新设计决策机制建设，在方案编制过程中充分征求政府主管部门、开发建设主体、居民群体等相关方意见，通过前期意见整合完善设计方案，从源头降低后期因主体诉求分歧引发的方案变更频率，进而控制项目额外成本支出，保障更新设计方案的落地效率与实施效果。

第二，精准化构建管理体系。在城市更新项目推进过程中，需以效率提升与成本管控为导向，精准化构建项目管理体系，为项目全周期规范运行提供保障。一方面，要聚焦管理机制的健全与优化，通过建立权责清晰的项目管理架构，明确各参与部门、岗位的职责边界与权限范围，同时对项目审批、进度管控、质量监督等核心管理流程进行梳理与重构，推动管理标准的统一化与操作流程的规范化，从制度层面规避因权责交叉或职能缺失导致的管理效率损耗，保障项目运行秩序。另一方面，需强化管理技术的借鉴与应用，积极引入发达国家成熟的项目管理信息化平台建设经验，搭建涵盖项目参与方的协同管理信息系统，实现项目进度、资金使用、质量检测等关键信息的实施共享与动态交互，打破信息壁垒以减少因信息不对称引发的沟通误解与决策偏差，降低由此产生的额外协调成本与纠错成本。同时，还要重视管理人才队伍的建设与赋能，通过构建常态化培训体系，针对项目管

理人员开展政策法规、专业技术、管理方法等方面系统的系统性培训，同步加强团队协作能力培养，提升项目管理人员的专业素养、综合管理能力及团队凝聚力与执行力，助力项目实现管理效率与管理质量的双提升。

第三，精心地推进资源合理再利用。在城市更新项目的实施进程中，需将资源合理再利用作为成本控制与可持续发展的关键抓手，通过系统性举措提升既有资源利用效率，减少新增资源投入成本。既要围绕项目全生命周期产生的建筑资源构建标准化的回收再利用体系，结合项目资源禀赋与更新方案需求，设计涵盖废旧建筑材料分类回收、专业加工处理、二次利用适配的全流程机制，明确回收材料的质量标准与应用场景，以降低建筑材料采购规模，实现项目建材成本的有效压缩。同时，也需要强化对既有基础设施的改造再利用，针对项目区域原有的道路、燃气管道、给排水管网、供电线路等基础设施和教育、医疗、卫生等公共服务设施开展系统性评估，优先通过结构修复、功能优化、技术赋能等手段改造升级，使其满足现代化人民城市的更新功能需求，不仅能充分释放既有基础设施的剩余价值，还能显著降低基础设施新建的资金投入和工期成本，推动资源高效配置与项目成本管控的协同并进。

## 3. 创新收益获取方式

一是增强产业导入与运营。通过引入首创经济、首发业态等特色产业，实现以产业发展带动区域经济增长，获取产业运营收益，是实现城市更新与产业发展良性互动的重要途径。产业的发展不仅能吸引大量的人才和企业入驻，还能增加就业机会，提高居民的收入水平。同时，产业运营所带来的租金收入、税收收入以及相关产业的配套服务收入等，为城市更新项目提供了稳定的收益来源。

二是提高资产运营与增值。对更新后的物业资产进行有效租赁、商业运营等，根据市场需求和物业特点，合理确定租赁策略和租金水平，提高专业性租赁推广和招商，吸引众多新业态、新经济、新企业入住，结合项目的品质和优势，制定合理的租金定价，实现项目资产增值和持续收益。同时在商业运营上，着力打造特色商业品牌、优化多业态布局、开展营销活动等，定期开展各类主题营销活动，如美食节、文化节等，提升商业运营效益。

三是关注公共服务价值挖掘。挖掘城市更新项目中的公共服务设施的潜在经济价值，如公共停车场通过更新建设地下停车场或立体停车库，进行合理运营和开发，可获得稳定的停车收费收入，成为创新收益获取方式的重要举措；或将公共广场、公园等公共空间进行合理规划，引入临时性的商业活动，如举办集市、展览、演出等，重构公共空间商业价值，不仅丰富了居民的文化生活，还为项目带来了额外的收入，实现公共空间的商业价值再挖掘。

## (二) 财务平衡机制构建

### 1. 强化项目全生命周期财务评估

一是合理的前期财务预测。在城市更新项目启动前期，需全面且准确地对项目更新的土地获取成本、拆迁拆建成本、建筑工程费用、基础设施建设费用、公共服务设施配套建设费用和资金成本等进行细致估算。同时，客观地评估项目更新后的收益预测，结合项目所在区位、地理条件、资源优势、项目竞调、市场预判等合理评估更新项目的销售收益、租赁收益、产业运营收益、公共服务设施运营收益等，形成较为准确的项目收益。

二是加强中期财务监控。项目更新过程中，加强项目资金使用情况、成本支出、资金回流等动态财务信息跟踪和分析，实时的财务管控不仅能确保项目更新成本支出尽可能符合预算，也能及时发现资金使用过程的异常情况，便于成本管控及时采取纠偏措施。同时，也要加强更新项目的进度管理，定期对项目更新进度进行调度和评估，确保项目按详细的更新进度计划推进，完成各阶段的时间节点的工作任务，提高进度和成本的协同效率。

三是鼓励后期财务评价再利用。项目更新完成后，通过对项目盈利能力（如投资回报率、内部收益率、净利润）、偿债能力（资产负债率、流动比率、速动比率）、资金回收期等财务指标进行评估和复盘总结，逐步优化和完善项目更新的管理制度和流程，提高财务管理水品。并系统总结项目全过程更新涉及的需求调研、商业招商、项目业态、收益预期等方面的经验教训，为后续项目更新提高市场适应性与盈利能力的匹配度提供参考。

## 2. 构建利益相关者协同机制

一是强化政府在城市更新中的引导和监管效能。在城市更新项目的实施进程中，政府需以公共利益维护与财务合规保障为核心的目标，系统履行政策引导、资金支持、过程监管等职能。在政策引导层面，政府应基于城市总体规划与发展战略，明确项目更新的核心目标、基本原则、技术标准与实施流程，为项目开展提供刚性政策依据；同时，通过动态调整税收优惠、金融支持等政策工具，引导产业结构优化与新业态培育，降低项目综合成本并提升整体效益。在资金保障层面，需构建“财政预算+专项债券+财政补贴”的多元化资金供给体系，重点支持公共服务设施完善、基础设施迭代、历史文化遗产保护性开发及绿色低碳技术应用等关键领域，实现资金配置的精准性与高效性。在过程监管层面，应建立覆盖项目立项、建设、运营的全流程监管机制，通过动态监测与风险预警，确保项目建设符合规划要求与公共利益导向，保障项目稳健推进。

二是推动社会资本深度参与城市更新合作体系。社会资本作为城市更新的重要参与主体，其在市场化资金运作、技术创新应用及专业化管理运营方面的优势，可有效弥补政府单一主导模式下的资源与效率短板。为充分释放社会资本价值，需引导其深度

介入项目投资、建设、运营全流程，在投资环节上通过特许经营、PPP（政府和社会资本合作）等模式吸引社会资本注入，缓解政府财政压力；在建设与运营环节中依托社会资本的市场化经验与技术优势，优化项目建设流程、提升运营管理精细化水平，推动项目从“完工交付”向“可持续运营”转型。此外，应搭建社会资本协作平台，鼓励不同主体通过资源共享、优势互补形成合作联盟，重点发挥其在商业运营领域的专业能力，通过优化资源配置效率提升项目经济效益与市场竞争力，助力城市更新项目实现财务平衡与长期可持续发展。

三是充分吸纳并保证居民参与的合理权益。城市更新项目涉及的原住居民群体复杂，保障居民在项目更新中的知情权、参与权和其他合理权益<sup>[9]</sup>，让居民全面了解项目更新的方案、实施进度、资金使用情况等信息，有助于项目更新顺利推进。同时，鼓励居民参与项目的规划、决策和监督，广泛征求居民的更新诉求、意见建议，让居民参与项目更新的多环节，不仅能有效获取居民对项目更新的公共空间需求、配套设施需求及其他建议，帮助项目完善更新方案的适配度，也有助于居民在项目更新中发挥民主监督的作用，使项目更好地满足居民需求。此外，城市更新项目也要关注居民的其他合理权益保障，如拆迁补偿、产权调换、就业安置、培训帮扶等，通过多样化的保障方式减少居民对项目更新的抵触，促进项目顺利开展，降低因居民导致的财务风险。

## 四、结论

本文认为城市更新项目存在“有限约束”，并详细阐述了城市更新项目的“有限约束”包含内容，分别为更新规模有限、空间尺度有限、改造投入有限、功能满足有限，并解读了不同有限约束的特征。其次，围绕推进城市更新项目实现可持续发展，对项目财务平衡存在的资金筹集效率不高、投资回报周期冗长、收益不确定性显著、及传统财务模式惯性影响等困境进行了分析。最后，围绕城市更新项目的财务平衡，提出了多元化筹措更新资金、优化成本控制路径、创新收益获取方式等策略，并建议强化项目全生命周期财务评估、构建利益相关者协同机制等平衡机制，为助力城市更新项目的可持续发展提供参考。

## 参考文献

- [1] 中共中央办公厅 国务院办公厅《关于持续推进城市更新行动的意见》，2025.5.15. [https://www.gov.cn/zhengce/202505/content\\_7023880.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202505/content_7023880.htm)
- [2] 中央城市工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话，2025.5.17. [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202507/content\\_7032083.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202507/content_7032083.htm)
- [3] 中共中央 国务院《关于推动城市高质量发展的意见》，2025.8.15. [https://www.gov.cn/zhengce/202508/content\\_7038144.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202508/content_7038144.htm)
- [4] 赵燕菁, 宋涛. 城市更新的财务平衡分析——模式与实践 [J]. 城市规划, 2021, 45 (09): 53-61.
- [5] 草东, 袁承程, 王彬武, 等. 社会资本参与城市更新的模式及优化 [J]. 建筑经济, 2025, 46 (03): 5-14. DOI: 10.14181/j.cnki.1002-851x.202503005.
- [6] 赵燕菁, 沈洁. 价值捕获与财富转移——城市更新的底层财务逻辑 [J]. 城市规划学刊, 2023, (05): 20-28. DOI: 10.16361/j.upf.202305003.
- [7] 刘志. 城市更新投资项目经济评估问题 [J]. 西部人居环境学刊, 2024, 39 (01): 8-13. DOI: 10.13791/j.cnki.hsfwest.20240102.
- [8] 周艺南, 李保炜. 人民城市理念下的城市更新实施机制创新——以京张铁路遗址公园为例 [J]. 城市发展研究, 2024, 31 (07): 16-20.
- [9] 赵率. 城市更新背景下的规划共治——北京城市规划公众参与的方法、实践与机制 [J]. 世界建筑, 2023, (04): 44-49. DOI: 10.16414/j.wa.2023.04.011.