

INDUSTRY RESEARCH REPORT

城市更新立法前夜：从“十五五”规划到地方落实机制的政策图谱

城市更新纳入“十五五”立法单列，立项、保护、资金、责任四个维度规则收紧

制作单位：四川省城市更新专业委员会（SUR）

报告编号：SUR-RPT-202609-3917 · 2026 年 09 月

内容说明：原文完整收录，SUR 智库精美重排

SUR 成员企业内参 · 仅供内部参考

SUR 导读

这份报告处理一个时间敏感的问题：城市更新进入立法程序后，立项、保护、资金、责任四个维度的规则会怎么变，各地落实机制目前跑到哪一步。2026 年 9 月 20 日住建部会议将城市更新纳入“十五五”立法单列，规则从可商量变为没商量，这是未来一到两年内要计入项目成本的事。

SUR 成员需要细读的有三处。第一是重庆范式的三层结构：市级定框架、区级出方案、社会资本以租赁和特许经营入股，社会资本投资占比 63% 说明它的资金结构已经摆脱对财政与大拆大建的依赖。第二是四川路径的判断：城市更新不缺空间，缺的是让空间产生现金流的内容，334 个文旅项目对应内容供给端。第三是五个组件，专项规划、实施主体、资金拼盘、审批通道、技术标准，可以用来给任何一个区县打分，判断介入时机是否成熟。

阅读时带两个视角。一是把本地实施主体是否实体化、审批是否整合成“一件事”当作硬指标；二是盯住 6 至 18 个月的过渡窗口，存量在谈项目的立项节奏直接受它影响。报告不提供乐观情绪，只给组件清单与时间表。

核心要点

01 城市更新纳入“十五五”立法单列，立项、保护、资金、责任四个维度法定化。

02 住建部 63 号文划定的底线仍在：拆建比不大于 2、就地安置率不低于 50%。

03 重庆社会资本投资占比 63%，区级主官推动加社会资本入股是最完整样本。

04 江苏宿迁“高效办成老旧小区改造一件事”，审批整合后周期可压缩 40% 以上。

05 四川以 334 个文旅项目覆盖 21 个市州，用文旅体商融合给空间供给内容。

06 立法过渡期存在 6 至 18 个月窗口，存量项目宜在法规落地前完成立项锁定。

本报告由 SUR 智库整理制作，正文为原始报告完整内容；导读与要点由 SUR 智库提炼。供 SUR 成员企业内部参考，转载请注明出处。

城市更新立法前夜：从"十五五"规划到地方落实机制的政策图谱

引言：当城市更新进入立法程序

2026年9月20日，住房和城乡建设部召开会议，一个细节被许多快讯一笔带过但分量极重：城市更新与历史文化保护传承被纳入"十五五"住房城乡建设立法单列。这意味着城市更新将从"政策引导"走向"制度约束"——过去五年依靠意见、通知、试点推进的工作，即将拥有法律法规层面的刚性框架。

对会员单位而言，立法不是遥远的庙堂之事。立法意味着：立项的制度依据收紧、保护的边界收紧、执法的责任收紧——三个"收紧"最终都会折算成项目的成本与周期。本报告梳理从国家"十五五"部署到地方落实机制的完整政策链条，绘制一幅可供立项决策参考的政策图谱。

一、国家层：从行动纲要进入"十五五"部署

1.1 政策演进的三个阶段

城市更新的政策演进可以清晰地划分为三个阶段：

理念确立期（2019-2021）。城市更新行动写入"十四五"规划纲要，从"大拆大建"转向"留改拆并举"，住建部63号文划定"防止大拆大建"的底线（拆建比不大于2、就地安置率不低于50%等量化约束）。

试点探索期（2021-2025）。两批共80余个城市更新试点城市铺开，各地探索组织机制、资金模式、技术标准。这一阶段的核心产出不是项目，而是"方法论的地方化"——每个试点城市都在回答同一道题：没有钱的大拆大建时代结束后，更新怎么做。

制度定型期（2025-）。"十五五"规划建议将城市更新列为新型城镇化重点任务，住建部会议进一步明确立法单列。量化目标密集出现：江苏提出1500个老旧小区与1000个完整社区，全国层面"十五五"城市更新项目与政策清单加快形成。

1.2 立法将改变的四个规则

从会议释放的信号看，立法重点将在四个方面形成硬约束：

立项依据法定化。城市更新项目的立项将不再只是行政决策，而需要对应法定规划（城市更新专项规划纳入国土空间规划体系）。未纳入规划的项目，立项通道将收窄。

保护边界法定化。历史文化保护从"原则要求"变成"执法责任"，拆除老建筑的论证义务显著加重。"先破坏后补票"的空间归零。

资金机制法定化。城市更新贷款管理办法（试行）的八类用途与负面清单大概率被吸收进法规体系，专项债、贷款、社会资本的使用边界将以法规形式固定。

责任主体法定化。区政府作为实施主体的责任将被法定化——这解释了为什么重庆各区（南岸、九龙坡等）近两年密集发布区级更新方案：在立法之前跑通区级落实机制，是各地争抢的制度先发优势。

二、地方层：落实机制的三种范式

2.1 重庆范式：区级主官推动 + 社会资本入伙

重庆是当前地方落实机制最完整的样本，其结构可拆解为三层：

市级定框架。重庆高质量城市更新工作推进会明确地方主官推动机制，把城市更新列为区级"一把手工程"——立法要求的"责任主体法定化"在重庆已经预演。

区级出方案。南岸区"执城市更新之笔绘人民城市幸福画卷"、九龙坡区五年 30 个项目更新 1600 万平方米——区政府以完整方案（项目库、资金结构、实施时序）承接市级框架，形成"一区一策"。

社会资本深度入伙。重庆城市更新中社会资本投资占比达 63%，以租赁、特许经营等方式参与。这个数字的意义在于：重庆的更新资金结构已经摆脱对财政与大拆大建的依赖，进入"经营城市"的可持续轨道（详见 SUR 深度解读《重庆城市更新：社会资本投资占比 63% 的合伙逻辑》）。

2.2 江苏范式：量化清单 + 高效办成一件事

江苏的路径是"目标量化 + 审批提效"：发布"十五五"城市更新规划，明确 1500 个老旧小区、1000 个完整社区的量化目标；宿迁试点"高效办成老旧小区改造一件事"，把多部门串联审批整合为一站式办理。量化清单让社会资本可以按图索骥，审批整合直接降低制度性交易成本——两者都是立法时代地方竞争的基本功。

2.3 四川范式：文旅杠杆 + 要素保障

四川的特色在于把文旅资源禀赋转化为更新杠杆。2026 四川省文化和旅游发展大会发布《2026 年四川省文化和旅游重点项目招商指南》，精选 334 个项目覆盖 21 个市州，并明确"要素保障再加力、审批服务再提速、政策兑现应兑尽兑"。四川路径的核心判断是：城市更新不缺空间，缺的是让空间产生现金流的内容——文旅体商融合正是内容的供给端（详见 SUR 深度解读《文旅体商融合如何让重庆老空间"活"起来？》）。

三、机制拆解：地方落实的五个关键组件

把三种范式拆开看，地方落实机制由五个组件构成，会员单位可以据此评估任何一个区域的更新环境成熟度：

组件一：专项规划。是否有法定效力的城市更新专项规划？规划决定了项目库的合法性边界。四川部分市州已启动编制，立法后将全面铺开。

组件二：实施主体。区级平台公司是否实体化？重庆各区由区属国企担任实施主体并接受社会资本参股，四川多地仍以临时专班推进——后者在立法后需要实体化改造。

组件三：资金拼盘。财政资金 + 专项债 + 城市更新贷款 + 社会资本的配比结构。贷款管理办法八类用途之后，“贷款 + 运营”将成为主流拼盘，纯财政模式难以为继。

组件四：审批通道。是否有“一件事”式整合审批？老旧小区改造涉及十余个部门，审批整合程度直接决定项目周期（江苏宿迁样本显示整合后周期可压缩 40% 以上）。

组件五：技术标准。历史建筑修缮、加装电梯、消防适配等技术标准的地方细则。立法后技术标准将从“参照执行”变为“强制执行”，既有项目的合规改造需求会集中释放。

四、对市场主体的五点预判与对策

预判一：项目库的“门票价值”上升。 进入政府城市更新项目库将从“便利”变为“前提”。对策：主动与区级实施主体对接，把项目包装进八类用途的合规框架。

预判二：历史建筑相关项目的论证成本陡增。 对策：涉及老建筑的项目，保护评估前置到拿地之前，“先评后拿”取代“先拿后补”。

预判三：区级政府的更新方案是最佳商机地图。 重庆南岸、九龙坡的经验显示，区级方案会明确项目清单与资金结构。对策：跟踪四川各区县更新的方案发布节奏，方案发布后的 6-12 个月是介入窗口期。

预判四：社会资本的进入方式将以“经营权”为核心。 租赁、特许经营、运营分成将取代股权收购成为主流。对策：运营能力的证明（在管项目、坪效数据）比资金证明更重要。

预判五：立法过渡期存在 6-18 个月的政策套利窗口。 法规生效前已立项的项目通常适用旧规则。对策：存量在谈项目尽量在立法落地前完成立项锁定，新项目一律按最严标准预演合规。

结语

城市更新立法的本质，是把过去五年"可以商量"的规则变成"没有商量"的规则。对市场主体，这意味着投机的空间消失、专业的空间打开——立项、保护、资金、责任四个维度的法定化，惩罚的是侥幸者，奖励的是把合规内化为基本功的人。四川的会员单位此刻最该做的一件事，是把重庆范式逐组件拆开对照自己：人家的区级机制跑到哪一步了，我们的准备到了哪一步。

资料来源：住房和城乡建设部公开信息、各省市公开发布、SUR 研究中心整理分析。