

# 城投产业化寻路:城市更新撬动存量资产盘活

中经记者 石健 北京报道

城市更新3.0模式、“城投+产投”、产城结合模式……随着“十四五”接近收官，“十五五”面临开局，地方融资平台也在探索

中积累转型经验。眼下，城投平台产业化已经成为业内的普遍共识。

《中国经营报》记者注意到，多地在制定“十五五”规划编制的同时，也在总结以往转型经

验，其中“资产盘活+城市更新”成为产城融合的一个缩影。

邢台市交通建设集团有限公司副总经理高利波在接受记者采访时表示：“城投应该在城市更新上定位为城市运

营商的角色，要注重产业导入来提升城市更新效能，将文旅、康养等可持续运营的产业要素融入项目，带动后续的附加价值释放，也进一步推动产城融合发展。”

## 盘活低效资产

城市更新和资产盘活并非各自独立，而是要通过深度融合实现有机更新。

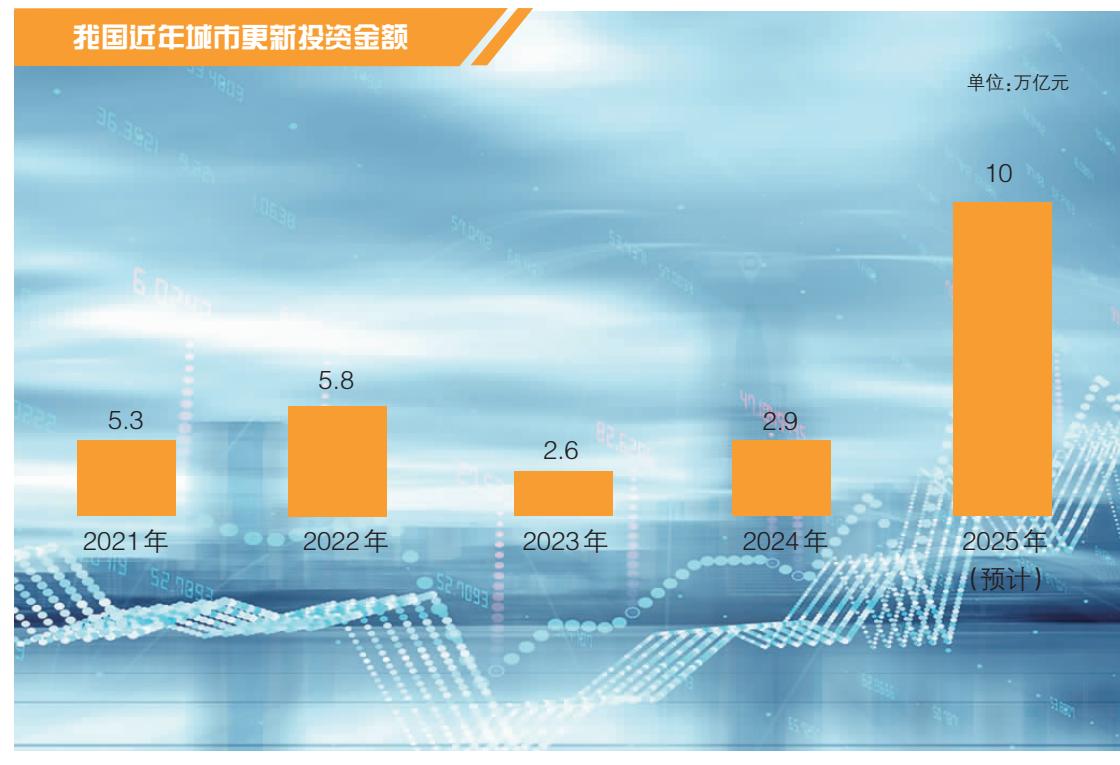
在政策加持之下，2025年以来，低效资产盘活成为热门话题。

近期，随着中办、国办联合印发《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》，城市更新模式更加聚焦、机制更加完善。

与此同时，自然资源部办公厅印发的《低效用地再开发试点第二批典型案例》显示，涉及12个省(市)的18个典型案例，重点聚焦“优化城市工商业土地利用，加快发展建设用地二级市场，推动土地混合开发利用、用途合理转换，盘活存量土地和低效用地，实施产业园区用地专项治理”方面的经验做法。对此，不少城投行业人士表示，上述典型案例为推动低效资产盘活提供了借鉴。

记者注意到，当前不少城投公司通过改建城市历史文化街区低效建筑，一方面实现了城市更新，另一方面实现低效资产盘活的目的。

天津城市更新建设发展有限公司相关负责人介绍，公司与资产所在辖区的天津和平投资发展集团有限公司合作成立了天津解放北路历史文化街区保护发展有限公司来负责实施。对于如何谋划有机更新模式，该负责人表示：“我们因地制宜推动项目策划与区位特点和周边产业相结合，文旅商融合发展助推空间重塑，从资产更新向内容更新、运营更新转变。与此同时，通过‘重资产空间改造+轻资产文化’运营模式，依托解放北路片区深厚的人文经济价值、优质的金融产业价值与稀缺的空间遗存价值，



数据来源：住房和城乡建设部、中研普华产业研究院

吴双/制图

构建金融与文旅商融合发展模式，助力片区融合发展。”

记者发现，不少城投公司在盘活存量资产的同时，更加注重低效资产的发掘和盘活，而这一现象与相关政策密切相关。

国家“十四五”规划提出，“有效盘活存量资产，形成存量资产和新增投资的良性循环”。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》中也提出了“盘活存量土地和低效用地”的要求。

高利波对记者表示，目前，关键在于推动房地产业务回归品质导向，以城投功能优势对房地产赋能，从而增强市场信心，缩短去化周期，稳定业务基本盘。

过去、“活”起来，为扩大有效投资、稳定经济增长作出积极贡献。

2024年我国共实施城市更新项目6万余个，完成投资约2.9万亿元，综合性成效逐步显露。在多位行业人士看来，资产盘活涉及多个领域，城投公司在盘活资产时还是要结合所在区域的问题“对症下药”。

在提及房地产业务盘活时，高利波对记者表示，目前，关键在于推动房地产业务回归品质导向，以城投功能优势对房地产赋能，从而增强市场信心，缩短去化周期，稳定业务基本盘。

在此基础上，在他看来：“城投应该在城市更新上定位为城

市运营商的角色，平台公司不能仅把更新理解为物理空间改造，而是要注重城市运营整体能力的提升。同时，要注重产业导入来提升城市更新效能，将文旅、康养等可持续运营的产业要素融入项目，带动后续的附加价值释放，也进一步推动产城融合发展。”

各地多措并举推动存量资源用起来，部分地方允许复合利用存量用地，完善土地用途变更、建筑功能转换等政策。多地推动低效用地再开发，通过零星用地整理，集约利用土地。部分地方创新带方案出让、协议出让、弹性年期等更为灵活供地方式。

## 融资方式走向多元化

在融资机制方面，PPP新机制、基础设施资产证券化、REITs、城市更新基金等金融工具，已经成为不少城投公司使用的融资方式。

记者注意到，“资产盘活+城市更新”已经成为城投平台实现产城结合的一个重要标志。不过，现代咨询研究院院长丁伯康认为，城投平台还不能仅停留在“资产盘活+城市更新”上，而是要加快自身的定位转型。

“目前，全国大部分平台公司已经实现了从1.0‘三代公司’到2.0‘城市运营服务商’的转变。但是，超85%的平台公司还未完成从2.0到3.0‘产业培育发展商’的跨越，真正地参与到产业投资、产业培育、产业发展中，而后续到4.0‘跨区域的市场化投资运营主体’和5.0‘具备国际视野的国有资本投资运营公司’的转型，更是任重道远。平台公司需要从自身发展阶段出发，找准现阶段的转型重点，设定阶段性目标。”丁伯康表示。

不过，对于绝大部分平台公司而言，培育产业离不开资金的支持，尤其是城投在未来2至3年还要以“发展中化债”作为主要发展模式，针对债务化解与融资拓展双重问题。

高利波认为，当前平台公司拥有的资源要素虽多，但真正有效转化为可用资金仍有难度。“因此，一方面，要积极探索资产证券化、绿色债券等方式，拓宽融资渠道，缓解债务压力；另一方面，探索通过城市片区统筹开发，打造具备运营收入的城市基础设施网络，将碎片化资源转化为持续性的现金流，为平台公司纾困解压、增强后劲提供支撑。”

记者梳理发现，在融资机制方面，PPP新机制、基础设施资产证券化、REITs、城市更新基金等金融工具，已经成为不少城投公司使用的融资方式。

今年1月，住房和城乡建设部相关司局负责人公开披露，我国不断创新多元化城市更新投融资机制。12个省设立了专项资金给予

奖补或贷款贴息，12个省发行专项债券近1000亿元用于各类更新改造，一些地方完善了税费减免政策。目前，已有28个城市设立城市更新基金，总资金规模达4550亿元。各地通过政企合作、特许经营、企业承包、自主更新等，吸引社会资本投入。

记者注意到，城市更新基金已经成为不少地区的主流资金运用模式。其中，西安于2022年7月设立母基金总规模100亿元的西安市城市更新基金，通过构建“母基金+区域子基金+项目子基金”的多层次放大机制，引导社会资本及金融资源解决城市更新项目前期资金筹集和后续融资难题。母基金充分发挥引导作用，聚焦片区综合更新、老旧资产提升改造、产业园区建设三类重点项目，实现政府投资精准发力。

在多位城投行业人士看来，我国城市发展逻辑正从“增量扩张”向“存量优化”深刻转变，这对城投平台而言，既是转型压力，更是战略机遇。通过激活低效空间形成产业承载载体，依托产城融合提升资产溢价能力，在“人、产、城”的协同进化中，构建可持续的市场化运营模式。这不仅是城投平台突破传统发展瓶颈的必然选择，更是其作为城市发展“新基建”，推动区域经济高质量发展的使命所在。

丁伯康建议，面向“十五五”，平台公司应结合发展阶段和功能定位，明确发力方向，构建具备差异化优势的能力体系。具体而言，可聚焦三个关键字，推动转型与高质量发展。一是“新”，加快培育和发展新质生产力；二是“数”，以数字化技术改造运营模式和管理手段，布局数字产业链，挖掘数据的开发利用潜力；三是“绿”，积极参与绿色低碳和生态环保领域，加大力度推动新能源革命。

## 数字中国

# 数据标注产业跃迁：从“人工工厂”到“智能引擎”

中经记者 郑瑜 上海报道

在数字经济蓬勃发展的当下，数据标注作为构建高质量数据集的关键环节，重要性日益凸显。

据相关报告显示，随着人工智能大模型技术的迭代，我国数据标注产业产值已突破80亿元，高质量数据建设步入规模化、规范化发展新阶段。

国家发展改革委等部门发布的《关于促进数据标注产业高质量发展的实施意见》(以下简称《意见》)，为产业发展指明方向。这也推动了省级层面纷纷响应，积极布局数据标注产

业。《中国经营报》记者注意到，国家数据局近期发布多个省市数据标注优秀案例，济宁市研发数字产业园《产教融合创新实践赋能数据标注人才培养》中就涉及了当地数据标注产业

发展的探索创新。

济宁市研发数字产业园负责人刘朋接受记者采访时表示：“数据标注工作具有标准化、规模大、技术强、国际化的特点，随着人工智能的发展、应

用场景的深入、通用大模型的普及商用，数据标注推进人工智能应用的作用越发突显。当前人工智能发展迅速，数据标注产业将对促进数字经济高质量发展具有重大意义。”

## “AI预标注+大模型协同”破解传统难题

传统的数据标注产业属于劳动密集型产业，面临着人工成本高、效率低、质量难以保证等难题。

济宁市数据标注产业通过采用“AI预标注+大模型协同”的创新模式，实现了技术的突破。

据介绍，济宁市研发数字产业园依托网易FreeAL框架研发智能预标注系统，并融合京东言犀大模型技术，成功实现80%基础数据的自动化处理。这一技术的应用，使

得标注效率大幅提升，较以往提高50%，成本降低40%，有效推动了数据标注产业从劳动密集型向技术密集型的转型。

从技术层面来看，这种模式解决了过去数据标注精度低、效率低、复杂目标识别难等问题。刘朋告诉记者，“AI预标注+大模型协同”能够利用深度学习算法对自动驾驶、医疗影像等数据标注精度要求高的领域进行更精准的分析和

标注。例如，网易有灵众包平台采用人机协同的方式，将标注任务分配给大量非专业标注员，同时利用AI技术进行预标注和质检，确保标注结果的高质量。

官方信息显示，国家数据局目前已构建起医疗、工业、教育等行业的335个高质量数据集，数据标注总规模达到17282TB，赋能121个国产人工智能大模型研发，引进和培育标注企业223家，标注从业人员达5.8万。

## 从“基础服务商”到“数据价值孵化器”

根据山东省《关于加快人工智能重点领域高质量发展的推进方案》，明确到2027年，培育20个服务垂直行业的基础级人工智能大模型，打造50个以上可复制推广的标杆应用场景，推出100个以上融合示范典型案例。

在国家大力推动数字经济发展、培育数据标注产业的背景下，济宁相关产业从技术创新到产业升级的全面价值跃迁的实践，也为数据标注产业发展带来借鉴。

2024年，我国开发或应用人工智能的企业数量同比增长36%，高质量数据集数量同比增长27.4%，有力支撑人工智能训练和应用。利用大模型的数据技术企业、数据应用企业同比分别增长57.21%、37.14%，数据标注正促进人工智能加速发展。

公开信息显示，济宁市先后出台《济宁市制造业数字赋能三年行动计划》《关于大力推动工业互联网建设三年行动计划》《关于深化改革创新促进数字经济高质量发展的若干意见》等文件，为数字经济等新兴产业的发展提供一



数据来源：《智能数据标注产业发展观察报告》

系列优惠政策和专项资金支持，为数据标注产业的发展创造了良好的外部环境。

近年来，济宁市数据标注产业围绕无人驾驶、印刷质检、图形标注、标注工具研发等积极开展数据标注业务，在自动驾驶、医疗影像、生产加工、经营管理、教育培训等领域实现了数据标注的应用示范。

据刘朋介绍，产业园引入腾

讯平台技术与上下游企业落地数据标注项目，未来规划形成“万人、千行、百校、多基地”的数据标注产业，上游通过整合实现数据的集中清洗与预处理，下游为自动驾驶、智慧医疗等领域提供高精度的数据标注服务，既为数据标注产业培育人才，又助力人工智能产业快速发展，逐步从传统“基础服务商”升级为“数据价值孵化器”。

## 量化人才效能，填补专业人才缺口

国家发展改革委等部门发布的《关于促进数据标注产业高质量发展的实施意见》提出：“要加强标注人才队伍建设。深化产学研融合，鼓励行业联盟、高校、科研院所与企业建立长期合作关系，加大数据标注实践项目、继续教育和公共实训基地建设合作力度。”

据了解，济宁市研发数字产业园以“双园融通·双境融合”模式为核心，推动产教融合，通过与济宁市内外20余家院校、80余家上

下游企业构建起数据流通、加工、应用于一体的产学研合作体系，已培养3000余名标注人才。

刘朋表示，在研发数字产业园，学生在校学习2年理论知识后，进入产业园进行2年实践学习。产业园将企业项目拆解为教学模块，提供真实的企业数据标注项目，以企业真实项目数据为基础，将真实项目与实际作业场景引入教学，构建了“知识层—实训层—实战层—呈现层”的金字塔式能力成长路径。