

# 江苏宣传工作动态

社科基金成果专刊

第 36 期

中共江苏省委宣传部

2022 年 11 月 2 日

---

## 以人城融合推进江苏城市更新的对策建议

**摘要：**南京师范大学郭进研究认为，城市更新的目的在于提高居民的生活品质，应坚持人城融合为导向。江苏城市更新工作起步较早，打造了众多典范，但仍存在更新项目单一、群众参与有限、过度依赖财政等问题。对此，建议采用微更新理念，着力解决居民在宜居、宜行、宜游等方面面临的“小”问题。城市更新不仅需要善建，调动居民设计师、工程师的积极性，还需要善筹，通过完善成本分担和利益分配机制，撬动社会力量、拓展融资渠道。

2017年江苏常住人口城镇化率跨过70%的门槛，按照世界城市化发展一般进程，正式进入到城市化后期阶段。在后城市化阶段，城市开发建设由外延式扩张逐步调整为内涵式更新。江苏省“十四五”规划强调，“要精准实施城市更新行动”，“形成可持续的更新改造实践路径”。2021年11月南京和苏州入选住建部第一批城市更新试点城市，2022年9月省住建厅公布第一批48个省级城市更新项目，肩负着积累经验、树立典范的重任。习近平总书记强调：“城市是人民的城市，人民城市为人民。”明确城市更新的目的、提出切实可行的建议至关重要。南京师范大学郭进承担的江苏省社会科学基金项目“城市更新视角下提升江苏‘人-城’融合质量的模式与路径研究”，以江苏城市更新的成绩与现状为基础，以人城融合为导向，提出推进江苏城市更新的对策建议。

## 一、江苏城市更新的成绩与现状

1. 起步较早，老旧小区改造成绩突出。在十九届五中全会做出城市更新部署前，江苏省2005年发布的《关于加强城乡建设工作的意见》就提出“在城市更新改造中把延续和创造特色作为设计创造的一项原则”。“十二五”和“十三五”规划又分别提出“有序推进旧城更新”和“推行城市更新、城市填充和精明增长模式”。围绕相关政策，我省以老旧小区为着力点，落实了一批旧城改造项目。“十三五”期间，全省累计实施棚户区

改造130.33万套（户），惠及400万群众。2016年至2021年，南京累计改造城镇老旧小区1390个、建筑面积3781万平方米、房屋12427幢、受益群众43.8万户。仅2021年，苏州完成改造城镇老旧小区110个，共计33126住户。

2. 延续文脉，历史文化街区特色鲜明。依托丰富的历史文化和旅游资源，2016年我省批准命名了第一批58个历史文化街区，并在“十三五”期间进行了集中更新升级，着力打造江苏历史文化标签。其中，苏州市平江路和山塘街、无锡市清名桥和惠山古镇、南京市高淳老街、泰州市黄桥老街等先后入选中国十大历史文化名街榜单，成为全国推崇的文化保护区更新典范。“老街开新店”实现了古城保护与活化利用的统一，延续了江苏文脉、彰显了江苏优势、点亮了江苏特色。打造历史文化街区不仅激活了旅游经济和夜间经济，也为城市居民提供了更加丰富的休闲场所，探索了一条针对历史文化建筑景观设计和功能再造的城市更新模式。

3. 注重规划，城市更新政策保障完善。江苏省“十四五”规划提出“精准实施城市更新行动”，把提升城市功能品质作为推进以人为核心新型城镇化的重要内容。围绕“十四五”规划的顶层设计，2022年3月发布了《关于实施城市更新行动的指导意见》，提出实施“7大工程+16项重点任务”的城市更新思路，明确到2025年初步建立起城市更新的政策机制、标准体系、

方式方法。公布省级城市更新项目，通过试点形成一批可复制、可推广的城市更新实践新方法、新路径。与此同时，我省全部13个地级市陆续发布推进城市更新的实施意见和工作方案，形成了省委省政府牵头，各地级市及重点单位广泛参与的政策保障体系。

## 二、江苏城市更新面临的突出问题

1. 美好城市生活催生多元需求。老旧小区改造、打造历史文化街区为居民营造了良好的居住环境，但居民对城市美好生活有着更加多元的需求。以人为本、人城融合为导向的城市更新不仅需要“宜居”，还需要“宜行”“宜游”。例如，在快速城市化背景下，我省多数城市面临程度不一的交通拥堵、便利设施可接近性较差、公共服务供给不足和分配不均衡等问题。与此同时，城乡结合部的产业升级和感观改造也都是城市更新的重要领域和对象。因此，城市更新需要问需于民，覆盖居民衣食住行中的“小”问题，惠及“大”民生。

2. 有机更新更需问计问效于民。相较于外延式新区新城建设，城市更新是微整治，需要绣花功夫和量体裁衣。居民是否满意是检验城市更新成效的重要尺度，光鲜但脱离群众的“面子工程”“政绩工程”不仅破坏了城市作为一个有机整体的活力和个性，也对城市内涵式发展造成损害。另外，城市更新不能局限于设施建设，也需要服务改善，“软硬”相得益彰才能发挥

城市更新的最大价值。服务缺口看不见、摸不着，只有深入群众内部才能感受的到。因此，落实人城融合为导向的城市更新，需要充分调动居民设计师、工程师的积极性。

3. 融资亟待破解财政兜底困境。城市更新的很多项目缺少经营性现金流，社会性融资渠道偏窄。省财政厅和住建厅联合印发的《城乡建设发展专项资金管理办法》将原城镇基础设施建设引导资金和城乡环境品质提升专项资金整合为城乡建设发展专项资金，是城市更新的主要资金来源。“十三五”期间，我省仅用于棚户区改造的投资完成额达到了 5460 亿元。2020 年我省城乡社区支出 1818.13 亿元，相对于 2016 年扩大了 378.01 亿元。同年，城市维护建设税收入 458.78 亿元，相对于 2016 年仅增加了 24.8 亿元，资金平衡压力巨大。

### 三、推进江苏城市更新的对策建议

1. 宜居：以社区为载体，打造十五分钟社区服务圈。社区既是人们生活的共同纽带，也是公共资源配置和社会治理的基本单元，在城市更新中扮演着越来越重要的角色。《江苏省“十四五”城镇住房发展规划》提出，要推进完整居住社区建设，构建十五分钟社区服务圈，健全商业、教育、养老服务、卫生健康、文化、体育、公共活动等居住配套功能。打造十五分钟社区服务圈生动诠释了城市微更新理念，在严格控制大拆大建的原则上，以微型机构嵌入和服务质量提升来改善社区功能，

同时保持了原社区结构的完整性。

2. 宜行：优化站点和路网，扩建停车场和充电桩。区别于点状社区更新，完善城市交通网络需要打通社区、商业/服务中心、工作场所间的连接，依赖更加系统的布局。《关于实施城市更新行动的指导意见》提出的七大工程未能就缓解“出行难”做出专章部署，而是作为“新基建”的一个方面写入基础设施补短板工程。新建设施是一个方面，但在存量难以迅速扩容的约束下，优化站点和路网是提升城市交通承载能力的重要手段。随着个人出行规模和新能源汽车保有量的提高，扩建停车场和充电桩，优化其空间布局变得日益紧迫。

3. 宜游：见缝插绿，建设口袋公园和微型公共空间。扮靓路边、街角、桥廊和公交站台，倡导了一种温和、温馨、灵动的城市更新理念。口袋公园和微型公共空间因其选址灵活、功能复合的特点，成为改善环境、提升品质的必然选择。应采用因地制宜、见缝插绿的碎片化、织补式微更新手段，精心设计口袋公园和微型公共空间，实现一步一景、步移景换、处处景观，打破城市“宜游”的时间限制和空间阻隔。以后花园和菜园子的定位推动城市结合部的更新步伐，拓展休闲旅游、智慧农业等新业态，完善基础设施建设和城乡一体化管理。

4. 善建：探索政府谋划+群众参与+科技助力的更新模式。针对具体城市更新项目，倡导成立由政府办事部门、开发商或

企业、相关领域专家及关联群众组成的城市更新委员会，充分调动居民设计师、工程师的积极性，建立多方共治体系。城市更新还需要借助科技手段，建设智慧城市。基于大数据、物联网等，进一步优化以服务群众为核心的政务服务体系，全面推进突发公共安全事件应急管理体系和现代化能力建设。当前阶段，居民生活方式已经实现了很高程度的数字化。数字时代的城市更新应当满足居民生活方式的虚实交互，在治安、交通、医疗、教育、旅游等城市管理和服务领域拓展数字化应用场景。

5. 善筹：创新融资模式，完善成本分担和利益分配机制。城市更新不仅需要善建，还需要善筹。《关于实施城市更新行动的指导意见》提出完善城市更新相关资金统筹整合机制。在 PPP 融资模式下，可以进一步探索工程设计承包的 EPC+F 模式、股权合作的 EPC+投资人模式、工程设计与运维服务总承包的 EPC+O 模式等多种融资方式。针对老旧小区改造项目，可以依据“谁受益谁补偿”的共担原则，适当扩大居民承担的费用份额；针对历史文化街区等兼具商业性质的城市更新项目，需要尽可能地挖掘商业价值，增加经营性现金流，通过后期承租的形式回笼资金。在创新融资模式的过程中，既需要注重成本分担，也需要平衡利益分配，最大限度撬动社会力量参与城市更新。

（作者郭进，系南京师范大学商学院副教授）

---

本期送：省委、省人大、省政府、省政协领导同志  
中宣部、全国社科工作办公室、省委办公厅、省政府办公厅、省社科工作领导小组成员，省有关厅局及高校、各市委、市政府领导同志、各市委常委宣传部长、省直宣传文化系统各单位负责同志  
本部各部领导、各处室

---

中共江苏省委宣传部政策法规研究室编 共印 150 份 苏简字 1003 号