

完善四个体系为城市更新注入新动力

□ 陈明星 张文忠

随着我国城镇化进程从高速扩张迈向存量优化的新阶段，城市更新已成为推动高质量发展与提升居民生活质量的关键路径。然而，这一转型面临着诸多复杂且棘手的挑战，亟须以制度创新为引领，通过政策法规的精准供给、金融工具的多元创新、公共服务的均等化布局以及城乡要素的双向流动，构建更具韧性的城市更新体系。这不仅是对既有发展瓶颈的突破，更是塑造以人为本、绿色低碳、智能高效的新型城市形态的必然选择，将为中国特色城镇化道路提供新的实践范式。

我国城镇化发展新阶段的特征与转型逻辑。改革开放以来，我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程。2000—2020年，我国城镇化率年均增速高达1.39个百分点。然而，近年来我国城镇化增速明显放缓，2020—2023年年均增速降至0.76个百分点。最新统计数据 displays，我国常住人口城镇化率已达67%，标志着城镇化进入以存量优化为主导的重要时期。这一转型不仅意味着建设重点从增量扩张转向质量提升，更要求建立适应高质量发展的空间治理体系。其具体特征如下。

一是城市发展底层逻辑的转变。城市发展底层逻辑从以产业为先导、以城市空间为支撑，逐步过渡到以人为核心，将人的需求和体验置于首位。未来，城市发展将不再仅仅是经济和空间的扩张，而是更加注重满足不同群体的多样化需求，尤其是老年人、儿童和低收入人群等特殊群体的服务需求。通过大幅改善不同群体的民生状况，提高生活品质、改善居住环境，建设全龄友好型城市。

二是城市发展和建设重点的转移。随着城镇化进程的不断推进，城市发展和建设的重点正由过去的大规模增量扩张逐步向存量提质增效转变。这一转变意味着城市发展的重心从单纯的规模扩张转向更加注重质量和效益的提升。未来，我国城市发展将更加强调精细化管理、功能完善和空间再利用，更加关注城市文化、生态环境和社会服务等城市

功能的综合提升，更加注重绿地建设、环境综合整治、社区活力打造、历史街区保护和公共服务设施完善等。

三是超大特大城市空间治理的挑战。超大特大城市作为经济、文化和科技的中心，具有强大的吸引力和辐射力。在成为人口、资源和资本高度聚集区的同时，也面临着人口密度过高、空间资源不足、交通拥堵、环境污染等问题。如何推进超大特大城市空间治理，尤其需要关注城市住房、教育和医疗等资源的空间和结构性失衡问题。

城市更新进程中的问题剖析。实施城市更新行动、实现高质量发展已成为中国城镇化进入存量优化阶段的重大命题。党的二十届三中全会强调“建立可持续发展的城市更新模式和政策法规”，为城市更新及空间治理体系指明了战略方向。然而，随着新时期城市发展的环境和条件发生重大变化，城市更新面临着诸多新的问题和挑战。

一是现行规划管理制度有待完善。一方面，我国城市更新专项规划与国土空间规划衔接机制还不顺畅。例如，空间规划编制审批周期相对较长，存在一定滞后性，不适应城市更新的动态调整特征和已建成地区的复杂状况。另一方面，当前我国缺乏有效处理涉及复杂土地产权更新项目的系统化处置政策，导致城市更新项目无法做到土地用途灵活调整、土地增容或者不同类型房屋建筑功能兼容。

二是城市更新多元资金保障机制尚未形成。一方面，地方政府财政压力较大，既有专项资金缺乏统筹。目前，地方层面仅部分城市设立城市更新专项资金，且地方政府专项债券对城市更新支持不足，城市更新面临较大资金缺口。另一方面，现有的金融支持城市建设多面向传统基建和地产开发实践领域，与城市更新的需求不匹配，导致城市更新项目融资难度大、融资成本高。

三是大城市及旧城公共服务更新压力较大。一方面，在快速城镇化过程中，关注新城建设、“忽视”旧城改造，导致旧城的公共服务欠账较多。老

旧小区普遍存在设施老化、卫生清洁不佳、停车难、居民住宅跑冒滴漏等民生痛点。另一方面，我国大部分城市“摊大饼”的空间结构体系造成的职住分离问题依然突出。据《2024年度中国主要城市通勤监测报告》显示，2023年超大城市平均通勤距离为9.5公里，特大城市平均通勤距离为8.3公里。

四是城乡融合及城市边缘存在“灯下黑”问题。一方面，我国城市规划建设及其空间治理更注重城市“心”的更新，实际却弱化了边缘的“圈”，一定程度造成“不城不乡”“城乡割裂”等问题。另一方面，我国部分超大城市的更新改造存在公平性问题，一味追求“美化彩化”“大树进城”“一夜成林”，而拆除大型市场或外迁产业，导致城市就业和民生改善效果适得其反。

优化四个体系推动城市高质量发展。城市更新是推动城市高质量发展、提升城市品质和居民生活质量的重要举措。近年来，随着我国城镇化进程的加速推进，亟待从政策法规、资金保障、空间优化、城乡协同等多维度入手，系统性地优化四个体系，为城市可持续发展注入新动力。

一是完善城市更新的政策法规与制度体系。一方面，完善城市更新相关政策体系，明确城市更新牵头部门，建立工作领导体制与实施机制，全面梳理各级部门的权责清单和核心业务清单。同时，强化城市更新专项规划的可操作性，建立城市一片区一地块一项目分层级更新传导体系，完善城市设计管理制度。此外，还要探索建立居民自主更新、“居民一开发商或代建商”的建设机制。另一方面，推进城市更新法治建设，推动城市更新各项制度改革，建立健全适用于城市更新的土地审批、标准规范、财税金融等制度体系。

二是完善可持续的城市更新多元投资体系。一方面，鼓励地方财政加大投入力度，在用好用足地方政府专项债券资金的同时，探索将城市老旧燃气管网改造、老旧小区改造等各类专项资金统筹整合，推动城市更新实施。另一方

面，拓宽城市更新资金渠道，健全政府、社会资本、产权人等多元资金来源，发展城市更新基金、不动产投资信托基金等市场化融资模式，并根据城市更新不同阶段完善金融支持工具。同时，完善城市更新税收优惠制度，建立系统、有差异的税收优惠政策，明确不同类型城市更新项目专项税收减免政策。

三是完善旧城更新改造人本化的空间体系。一方面，加大旧城公共服务设施改造和更新力度，全面提升城市整体公共服务质量，如针对“一老一小”的养老、托育服务设施，增加社区停车和充电设施，提升公共设施的均衡性、可及性和供给效率。另一方面，合理控制城市开发强度，推进城市中心非核心功能疏解，着重调整核心区、中心区和都市圈空间开发强度，优化超大特大城市发展环境容忍度。同时，提升城市基础设施韧性，推进“平急两用”的基础设施建设、地下老旧管线改造升级、城市生命线安全工程以及海绵城市建设。

四是完善城乡双向一体化的协同发展体系。一方面，强化城市中心的集聚扩散作用，推动超大特大城市、都市圈同城化发展，调整、优化土地使用政策，建立土地、人口、住房规模协调机制，避免传统的规模扩张模式，形成超大特大城市智慧高效治理新体系。另一方面，注重城乡社区微改造，以城乡社区为基本单元，以改善群众身边、房前屋后人居环境的实事小事为切入点，通过社会互动优化空间布局，提升生活品质和城乡社区建设水平。同时，还要有效探索城乡融合模式，因地制宜、分类指导，探索推进城乡融合发展新模式。

（作者分别系中国科学院区域可持续发展分析与模拟重点实验室主任、中国科学院地理科学与资源研究所研究员）

政策与治理

从传统田间到数字云端

数字技术如何赋能农业未来

□ 张 磊

从传统田间到数字云端，农业正经历一场前所未有的变革。数字经济以其强大的技术驱动力，正在重塑农业的未来。数字农业不仅提升了生产效率，更打通了从种植到销售的全产业链，让农产品更高效地走向市场。与此同时，设施农业和智慧农业的快速发展，为应对气候变化、保障粮食安全提供了新路径。2025年的《政府工作报告》指出，粮食产量首次跃上1.4万亿斤新台阶，农业强国建设不断取得新成效。因此，推进数字经济发展，不仅是农业现代化的必然选择，更是实现乡村振兴、迈向农业强国的关键一步。

数字农业：从田间到云端的关键跨越。数字农业是将数字化信息作为农业生产要素，用数字信息技术对农业对象、环境和全过程进行可视化表达、数字化设计、信息化管理的新兴农业发展形态。电商作为数字农业的一部分，通过电商平台实现农产品的直销和精准营销，有助于提升农产品的市场竞争力。目前，我国数字农业已取得显著成效，截至2024年底，全国农村宽带用户总数达2.5亿户，农村网民规模为3.13亿人，5G网络已基本实现乡镇及以上区域连续覆盖，全国行政村5G覆盖率达90%以上。2024年我国农产品电商网络零售额突破6300亿元，数字乡村建设取得显著成效。

中国农业科学院调研显示，约有40%—50%的农业企业和农户仍未能实现农业数据的有效共享和标准化管理，数据孤岛现象较为突出，加强数字农业建设迫在眉睫。首先，促进技术标准和数据资源的共享，建立统一的农业数据平台，打破信息壁垒。其次，完善基础设施和服务体系的建设，以城镇周边地区农业示范区为突破点，引导其他地区模仿数字农业生产模式。最后，加强数

字技能和专业素养的培训，鼓励高校开设数字农业相关课程，培育新型农业经营主体。

设施农业：云端技术落地的实践载体。设施农业是指利用温室、大棚、工厂化生产设施和智能化控制系统等人工建造的设施装备，以提高农业生产效率和农作物产量的农业生产经营模式。作为云端技术落地的重要实践载体，设施农业通过智能化管理和精准控制，能够有效应对气候变化带来的不确定性，显著提升农业生产的稳定性和效率，进一步提高农产品的质量和国际竞争力。国家统计局发布的《新中国75年经济社会发展成就系列报告》显示，2022年，我国设施农业覆盖面积达4270万亩，稳居世界首位，成为全球设施农业发展的引领者。

由于设备投入和能源消耗，设施农业的单位生产成本通常高于传统农业。例如，植物工厂的蔬菜需以普通蔬菜的10倍价格销售才能回本。因此，多措并举促进现代设施农业量与质的双提升势在必行。一是强化政策扶持，引导社会资本投入，支持保险机构创新发展设施农业专用保险产品。二是优化产业布局，推动全产业链建设，加快传统优势产区老旧低效设施的改造升级。三是鼓励科技创新，协同多方参与攻坚，突破设施农业关键核心技术。

智慧农业：云端赋能的未来图景。智慧农业是指利用现代科技手段，将农业生产过程中的信息和知识进行整合，实现农业生产和管理的智能化和自动化。智慧农业包括智能农业机械、精准农业、农业无人机、农业大数据等技术，通过实时监测、分析和预测，提高农业生产的效率和质量，助力农业可持续发展。据中国智慧农业市场规模预计突

破1200亿元，农业科技进步贡献率超过63%，粮食生产全程机械化发展达到新高度。

当前，我国智慧农业发展仍处于初级阶段，据2024年农业农村部数据显示，整体应用渗透率约为25%。其中，高端智能农机占比已达28%，然而农业传感器进口依赖度较高。未来应加快突破技术瓶颈，因地制宜探索发展路径。首先，统筹运用各类政府项目资源与地方特色产业禀赋，实施一批智慧农业重大项目工程。其次，制定实施相关研发补贴政策与企业税收减免方案，降低技术应用成本。最后，深度融合人工智能与精准农业技术，优化生产管理和决策判断，实现优质、高效、节约的农业生产。

数字乡村：云端技术惠及农村的全面升级。数字乡村是数字经济在农业农村领域的延伸，旨在通过数字化手段提升农村治理水平、改善农民生活质量、促进农村经济发展。近年来，我国数字乡村建设取得显著进展，农村电商、智慧物流、数字金融等新兴业态蓬勃发展，为农村经济注入了新活力。据农业农村部数据展示，2023年全国农村网络零售额达2.5万亿元，全国已建成16万个村级电商服务点，农村地区快递物流体系覆盖率显著提升，这表明我国农村数字化基础设施和服务体系正在不断完善。

随着数字乡村建设的推进，我国广大农村“数字鸿沟”现象依然存在，仍面临诸多挑战。一方面，农村数字基础设施覆盖率不均衡，部分地区网络信号不稳定。同时，农村数据资源整合不足，难以形成协同效应。另一方面，农民数字技能普遍较低，难以充分利用数字化工具。为此，需从以下几方面发力。一是加快农村数字基础设施建设，

推动5G网络向偏远地区延伸。二是加强农民数字技能培训，提升其运用数字化工具的能力。三是推动农村数据资源整合，构建统一的农村数据平台。

农业全产业链数字化：云端赋能的未来趋势。农业全产业链数字化是指从农业生产、加工、流通过程的全过程实现数字化管理和运营。通过全产业链数字化，可以实现农业资源的优化配置，提高农业生产效率，降低生产成本，提升农产品质量和市场竞争力。目前，我国农业全产业链数字化已取得一定进展，但仍存在诸多挑战。例如，农业产业链各环节之间的数据共享和协同不足，导致信息不对称和资源浪费。此外，农业产业链数字化需要大量的资金和技术支持，而许多中小型农业企业和农户缺乏相应的资源和能力。

推动农业全产业链数字化，首先，需要加强政策支持和资金投入。政府应制定和实施一系列支持农业全产业链数字化的政策措施，鼓励企业和农户积极参与农业全产业链数字化建设。其次，需要加强技术研发和创新。农业全产业链数字化涉及多个领域的技术，包括物联网、大数据、人工智能、区块链等。政府和企业应加大对相关技术的研发投入，推动技术创新和应用，提升农业全产业链数字化的技术水平。最后，需要加强人才培养和培训。政府和企业应加强对农业全产业链数字化人才的培养和培训，提升人才的专业素质和能力。

基层治理

近期，“苏超”火遍全网，引发高度关注。在中国职业足球赛事陷入低谷的当下，这项由江苏省13个设区市参与的草根足球联赛却意外走红。它不仅点燃了当地民众的足球热情，更在短短数月内完成了从“体育赛事”到“文化现象”的华丽转身。“苏超”的成功不在于竞技水平的高低，而在于它巧妙地找到了体育与文化、经济、社会治理的最佳结合点。

从“散装江苏”到“文化共同体”：地域梗的狂欢与认同重塑。“苏超”巧妙地将江苏13个设区市的历史“恩怨”与文化特色转化为竞技场上的文化符号。徐州与宿迁的“楚汉争霸”、南京与南通的“南哥之争”、无锡与苏州的“太湖归属战”，这些充满地域特色的梗，不仅让赛事更具吸引力，还激发了民众的地域自豪感。政府主动“接梗”，如南京发布“比赛第一，友谊第十四”的标语，常州因连败自嘲“巾州”，消解了行政话语与民间调侃的隔阂，使“互黑”升华为“共情”。

这种“以球为媒”的方式，不仅让江苏“散是满天星，聚是苏大强”的魅力尽显，还打破了地域之间的隔阂，增强了文化认同感。赛事期间，盐城“观鸟+观赛”套餐预订超2万单，常州“9.9元门票+萝卜干炒饭”带动特产销量翻倍。文化认同直接转化为经济动能，成为推动地方发展的新动力。

从“球员竞技”到“全民共创”：民间足球的社会治理价值。“苏超”打破了传统体育赛事的精英壁垒，参赛者涵盖教师、快递员、学生等普通市民，在规则上每队仅允许3名职业球员上场，真正实现“谁行谁上”。这种“周内上班、周末踢球”的模式，让足球回归全民运动的本质。

政府角色从“管理者”变为“服务者”，通过数字化工具（如“苏超足球”小程序）简化购票、赛程查询等流程，构建“线上云参与+线下实地赛”的立体网络。微网格与赛事服务相结合，居民通过网格群参与志愿服务，形成“小事不出网格，大事全网联动”的治理新生态。

这种“全民足球”的模式，不仅让赛事更具亲和力，也让社会治理从“政府单打”迈向“大众共创”。南京五台山体育场迎来超万名球迷时，周边社区临时提供共享车位；扬州市民到常州观赛，发现“到处都是热情的志愿者”。这种自下而上的参与感，让“苏超”成为撬动社会治理的有力支点。

从“赛事经济”到“发展生态”：文旅融合与区域协同。“苏超”撬动了巨大的文旅消费：端午假期，6个主场城市银联异地消费增长14.63%，徐州烧烤搜索量激增197%。各市推出“票根经济”——扬州对省内居民免景区门票，无锡为常州球迷提供供水蜜桃“买一送一”优惠待遇，镇江凭球票可享锅盖面9折，形成“观赛+旅游+购物”闭环。

赛事推动城市间资源联动，如盐城与南通共建“沿海德比”旅游线，南京开通球迷高铁专列，将短期流量转化为长期产业协同。这种“体育搭台、文旅唱戏”的模式，让赛事从“短期热点”升级为“长效IP”。“苏超”不仅踢出了足球的本真，更踢出了江苏的整体认同。

启示与挑战：如何踢好“下半场”？“苏超”的成功绝非偶然，它深深植根于江苏这片沃土：13个城市个个都是“经济优等生”，GDP全部突破4500亿元大关，为赛事提供了坚实的物质基础。更关键的是，这里有着取之不尽的地域文化“梗”资源。但要让这场足球盛宴持续火热，还需要在几个关键环节继续发力。

一是文化破壁。“苏超”已经摸索出了一套独特的“梗经济”打法，如将徐州和宿迁的千年“恩怨”包装成“楚汉争霸”，把南京和无锡的饮食差异演绎成“盐水鸭大战小笼包”。未来可以进一步深挖各地特色，比如把连云港的“西游记”元

「苏超」带来的城市治理启示

□ 邵泽义

素、镇江的“醋文化”融入赛事包装，让每个城市都能找到自己的文化代言人。

二是治理创新。“苏超”最值得称道的是政府的“放手”智慧。常州市自主设计的“球迷文旅套餐”，包含景点门票、特色餐饮等一揽子服务，这种“我的主场我做主”的运营模式，既激发了地方创造力，又保证了赛事的多样性。为此，其他城市可以借鉴这种“一城一策”的做法，比如苏州开发“园林观赛游”，南通打造“江海球迷节”，真正实现“千城千面”。

三是科技赋能。目前虽然“苏超”已经应用了电子票务等基础技术，但在提升观赛体验上还有很大空间。可以引入AR技术让球迷通过手机就能看到球员实时数据，开发AI解说系统提供方言版赛事直播，甚至用区块链技术发行数字纪念票。这些创新不仅能吸引年轻群体，还能为赛事创造新的盈利点。

四是应对挑战。“苏超”也面临着“成长”的烦恼。业余球员的水平参差不齐，会影响比赛的观赏性。为此，需要建立分级联赛制度，同时开设专业的培训课程。在商业化方面，不能总靠政府“输血”，要加快开发“苏超”衍生产品，比如推出“地域梗”盲盒、球队主题文创等产品，让球迷心甘情愿为情怀买单。还可以尝试“赛事+”模式，比如与餐饮企业合作推出联名套餐，与旅游平台合作开发观赛旅行产品，真正实现自我造血。

“苏超”现象证明，体育赛事不仅是竞技场，更是文化认同的催化剂、社会治理的试验田。它用足球串联起“散装江苏”的珍珠，让“吴侬软语”与“楚汉雄风”在绿茵场上共舞，最终凝聚成“苏大强”的集体自信。这或许正是中国文体旅融合与社会治理现代化最鲜活的样本。

社会观察