

编者按：城市更新作为推动城市高质量发展、不断满足人民美好生活需要的重要举措，既是从老百姓实际需求出发的民生工程，也是促投资、扩内需、稳增长的发展工程。“十五五”时期，江西应当如何高质量推进城市更新，加快建设具有江西特色的现代化人民城市？本期智库版邀请专家学者就此提出对策和建议，以飨读者。

加码美好生活，城市更新如何扮靓“面子”夯实“里子”？

坚持投资于物和投资于人紧密结合

□ 余永华

财政部办公厅、住房城乡建设部办公厅印发的《关于开展2026年度中央财政支持实施城市更新行动的通知》提出：“开展相对集中联片的重点样板片区建设和可持续的城市更新机制建设，进一步突出投资和消费相结合、投资于物和投资于人相结合，促进城市基础设施建设由‘有没有’向‘好不好’转变，解决人民群众的急难愁盼问题，实现城市高质量发展。”江西应当立足省情实际，以开展“省部共建”为契机，扎实推进城市高质量发展示范省建设，统筹推进老旧小区、老旧街区、老旧厂区、城中村改造与完整社区建设，创造新供给、激发新需求，增强城市发展内生动力，走出一条以投资于物夯实硬件底座、以投资于人激活内生动力的城市更新路径。

城市更新中投资于物与投资于人的核心内涵

城市更新本质上是空间形态、功能结构与人居品质的全方位迭代升级，涵盖硬件改造与软件提升两大维度，对应投资于物与投资于人两种核心投资形态，二者定位清晰、各有侧重，共同服务于城市高质量发展和人的全面发展。

投资于物是城市更新的传统路径，它聚焦城市物理载体的功能升级与形态重塑，本质上是对“空间生产”导向的投

入，主要体现在老旧小区、城中村、老旧厂区的建筑改造与风貌提升，水电气路、管网、消防等市政基础设施补短板，公共绿地、交通场站等公共空间优化，以及科创园区、商业载体等产业空间的低效用地再开发。其核心目标是通过物质空间的“拆、改、建、修”，夯实城市硬件承载能力，改善人居物理环境。

投资于人是新时代城市更新的核心转

向，它聚焦市民福祉提升与全面发展，本质上是对“人的再生产”导向的投入，主要体现在教育、医疗、养老、托育等公共服务均等化供给，居民就业技能培训、创业扶持等人力资本投入，社区治理能力建设与居民主体性参与保障，历史文化遗产与社区认同培育，以及低收入群体、流动人口的权益兜底。其核心目标是以人的需求为更新出发点，激活城市内生发展活力。

把握投资于物与投资于人在推进城市更新过程中的辩证关系

投资于物和投资于人，是城市更新两类不同维度的投入活动，在投入客体、收益周期、价值导向上天然存在张力，体现矛盾的对立统一属性。两者如同车之两轮、鸟之双翼，相辅相成、不可割裂，唯有统筹兼顾、协同发力，才能更好激发高质量发展内生动力。在投入客体上，投资于物指向城市有形物质存量，属于空间硬件改造；投资于人指向市民主体发展，属于社会软件建设。在收益周期上，投资于物见效快、收益显性，短期可形成固定资产增值、土地收益、商业经营现金流；投资于人见效慢、收益隐性，长期体现为居民幸福感、人口集聚度、社会稳定性，短期难以量化变现。在价值导向上，投资于物侧重效率导向，追求土地集约、空间扩容、产业载体落地、城市形象提升。投资于人侧重公平导向，聚焦居住权益、公共服务均等、困难群体兜底、人的全面发展。

投资于物与投资于人的内在统一逻辑，形成了城市更新的有机整体。对立之中蕴含统一，物与人互为存在前提，脱离任何一方，城市更新都会丧失完整价值。一方面，人的居住、就业、养老、休闲、创业全部依托物理空间，没有投资于物，投资于人就会失去载体。如果只投入民生服务、人才政策，不改造破旧小区、补齐产业空间、建设公共场馆，就业岗位无处落地、公共服务没有场地、人居环境持续恶化，惠民政策、人才扶持等投资于人就流于表面。另一方面，所有建筑、道路、园区改造的服务对象是人，没有投资于人，投资于物就会丧失价值归宿。单纯地大拆大建、修建地标商圈、产业园，忽视居民安置、教育医疗配套、就业扶持，就会出现楼宇空置、街区空心、人口流失等问题。巨额空间改造投入无法转化为消费活力、产业劳动力、稳定社区，物质资产

就会失去使用价值，改造投资难以回本。

投资于物与投资于人的动态转化逻辑，实现物质价值与人的发展相互增值。二者并非静态并列关系，而是在城市更新全周期中相互转化、相互促进，形成正向循环，体现矛盾的动态变化过程。一是投资于物向人的发展转化。比如，改造老旧小区，优化居住条件；更新产业园区，拓展就业岗位；完善公园、邻里中心的公共活动场景等。物质空间升级能够转化为居住品质提升、居民增收、公共服务供给扩容，为人的全面发展提供硬件支撑。二是投资于人向空间资产增值转化。比如，完善安置保障以减少拆迁矛盾，降低更新项目实施风险；以优质教育医疗、人才政策集聚人口，持续激活商业、产业载体租金与土地价值等。人口的集聚、稳定、活力能够盘活存量空间，拓宽更新资金来源，实现资产增值。

在“双向融合”中推进江西城市更新的关键路径

“十五五”时期，江西应当立足自身资源禀赋、产业基础、民生需求，打通两类投资融合通道，以系统思维统筹硬件升级与人的全面发展，推动城市更新从“建空间”向“兴城市、惠民生、聚人才”转型。

坚持规划一体化，实现空间布局与人的需求同谋划。始终把城市体检作为更新的前置要素，围绕群众居住、就业、养老、育幼、休闲、出行等全生命周期需求，编制片区更新一体化方案，杜绝“重工程、轻服务”的碎片化改造。在老旧小区、城中村、老街区更新中，实行“硬件改造+服务配套”捆绑设计，腾挪空间优先保障“一老一小”、邻里中心、口袋公园、就业驿站；在产业园区、工业遗存更新中，同步配套人才公寓、文体场馆、商业配套，推动产业空间从单一生产载体转向产居融合综合体；在新城片区建设中，布局基础设施与公共服务，实现生产、生活、生态空间均衡匹配。以规划刚性约束确保各项硬件投入回应民生改善和人的发展需求。

优化投入结构，统筹物质建设与民生发展的资金供给。一是优化财政资金投向，各级城市更新专项资金实行“硬件建

设+人本服务”配比管理，在管网、道路、建筑改造之外，单列资金用于社区服务、就业扶持、文化供给、基层治理。二是做强城市更新基金，引导金融机构创新中长期信贷产品，支持兼顾空间提质与民生生态的综合项目，对运营社区食堂、托育机构、青年创新创业等行业的经营主体给予贴息支持。三是创新市场化投融资模式，推广“肥瘦搭配、收益反哺”机制，以商业、产业空间收益反哺公益性民生设施运营，破解纯公益项目资金难题，引导社会资本既投楼宇厂房，也投社区服务、人才培养、文化运营。四是激活小微更新自主投入，落实《江西省城市更新条例》小微更新政策，鼓励居民、商户自筹资金开展院落落、街巷微改造，实现政府、市场、群众多元投入协同发力。

深化产城人融合，以空间更新带动群众增收、人才集聚。把产业载体更新作为促进投资于物与投资于人融合的核心载体。一方面，持续投入老旧厂房、低效园区、闲置楼宇改造，打造科创孵化器、文旅街区、特色产业集群，完善产业配套硬件。另一方面，同步加大人才扶持、创业服务、就业培训投入，依托更新后的产业

空间培育本土小微企业，吸引青年人才返乡创业。依托景德镇陶瓷、南昌航空、赣州稀土等特色产业更新，同步配套人才公寓、研学基地、文创平台，升级产业物理空间、搭建人才成长舞台，实现“建一片园区、兴一批产业、富一方群众、聚一批人才”。统筹红色文旅、乡村联动更新，依托城乡空间提质，拓宽群众增收渠道，让城市更新成为促进共同富裕的有力抓手。

厚植赣鄱文化根脉，以空间载体滋养人文精神。城市更新既要更新物理面貌，更要滋养人的精神世界，统筹物质载体修缮与人文资源活化双重投入。加大对滕王阁、万寿宫、客家围屋、红色旧址等历史空间的修缮投入，坚持“修旧如故、内外兼修”，保护城市历史肌理；同步投入文化阵地运营、非遗传承、群众文化活动，把红色文化、书院文化、客家文化嵌入社区、街区公共空间，打造群众可参与、可感知的文化场景。让历史建筑、特色街巷不仅成为城市景观，更成为涵养市民精神、凝聚文化认同的精神家园，实现物质空间更新与人文素养提升双向同步。

（作者系江西省社会科学院经济研究所副所长、副研究员）

培育壮大城市发展新动能

□ 雷焱荣 刘 熙

城市更新，一头连着民生福祉，一头连着经济发展。当前，我国城镇化正从快速增长长期转向稳定发展期，城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。深入实施城市更新行动，既是满足人民群众对美好生活的必要之举，也是促进城市内涵式发展、激发城市发展动力活力的战略支点。国务院印发的《城市更新“十五五”规划》明确提出，“培育壮大城市发展新动能”。顺应城市发展新趋势，必须高质量推进城市更新，着力建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市，奋力开启江西城市现代化发展新篇章。

城市更新是培育壮大城市发展新动能的重大举措

城市更新与城市新动能之间有着深刻的内在关联。通过城市更新盘活存量资产，促进供需有效对接，提升要素承载能力，能够以更大力度支撑全方位扩大内需，挖掘城市生态、文化等资源，培育和发展新质生产力，源源不断地释放城市发展新动能。

盘活存量资产，推动发展范式转换。我国城市发展迈入存量提质新阶段，正从“以数量换增长”的外延式扩张转为向“存量”要空间、向“低效”要效益的内涵式发展。城市更新通过功能置换、业态升级等方式，对低效产业园区、老旧厂区进行系统改造，把物理空间升级为符合发展新质生产力需求的高品质载体，为新兴产业和未来产业“腾笼换鸟”。同时，城市更新能够以灵活的制度设计构建立体化的政策体系，充分释放存量资源的增量价值。当前，我省仍有不少老旧厂区街区、城中村等“沉睡资源”，部分工业园区的产业空间紧张、亩产效益不高，应当以城市更新为抓手，盘活闲置空间，增强产业承接能力，支撑打造新的经济增长点。

促进供需对接，畅通经济循环脉络。城市更新，一头连着有效投资，一头连着消费升级，是打通供需两端、提振内需的重要支点。据初步测算，城镇化率提高1个百分点，可以拉动万亿元规模的新增投资需求、2000多亿元的新增消费需求。在投资端，全国于2000年前建成的老旧小区近17万个，其“硬设施”改造与“软服务”提升可拉动万亿级投资需求。面对这一巨大空间，既要注重投资于物的提质，更要加大投资于人的力度。在消费端，人民群众对城市环境、基础设施、职住平衡等消费需求更加多样，首发经济、银发经济、低空经济等新消费潜力巨大，迫切需要改造提升消费空间、增加城市优质供给。“十四五”时期，我省实施城市更新项目近1.3万个，“十五五”谋划项目8700余个，有能力、有条件释放城市更新蕴含的各类需求，更好地发挥其对扩大内需的重要支撑作用。

推动点面递进，构建产业创新生态。城市更新的价值不仅在于点上的更新改造，更在于通过空间优化和品质升级，促进产业链、技术链、创新链相互联动，带动城市整体发展。从点上看，城市更新既能通过旧厂房、旧楼宇改造催生创客空间、联合办公区等创新节点，也能为新技术、新产品、新模式提供真实应用场景，打造低成本、包容式创新载体。从面上看，它能够将创新孵化、科技服务、中试转化等创新生态嵌入城市空间，配套优质教育、文化、医疗设施，打造“产城融合+两业融合”的产业社区、创新街区。面对经济发达地区对人才、创新等要素的“虹吸”，江西更应以城市更新整合土地、楼宇、公共服务等零散资源，由点及面，催生“街区级”产业功能和创新活力，支撑城市发展从要素驱动向创新驱动转变。

以高质量城市更新激发城市发展新动能

江西正处于城镇化发展中后期的转型关口，应当把高质量城市更新作为稳增长、促转型、增后劲的战略支点，聚焦空间盘活、功能提升、产业赋能、人文塑造，构建以空间更新促产业升级、以多元投入促投资增长、以场景创新促消费提质、以功能提升促开放发展的系统格局，打造释放产业、投资、消费、开放潜力的重要载体。

以城市更新腾换产业空间，把存量资源优势转化为产业发展胜势。立足江西产业转型需求，通过城市更新拓展产业载体、优化空间供给，推动低效资源高效利用。创新产业空间供给模式，全面推行既有建筑功能转换试点，明确负面清单，简化审批流程，打通闲置厂

房、老旧楼宇、低效商办空间转型利用的政策通道。严格落实土地混合开发利用政策，围绕培育新赛道、新业态，整合零散地块、低效用地，集中连片打造产业承载空间。把城市更新作为新技术、新产品、新材料应用示范窗口，优先推广绿色建材、智能建造、低碳技术，加快实施城市生命线安全工程，构建智慧城市感知体系，以场景落地带动产业落地。聚焦老旧厂区、老旧园区改造，定向建设科技成果中试基地、产业孵化平台，完善研发、中试、产业化承接链条，打通实验室到市场的“最后一公里”，让城市更新成为培育和发展新质生产力的重要阵地。

以城市更新扩大有效投资，让资本投入转化为城市价值增长。坚持项目为王、投资为要，以科学谋划、多元投融资和长效运营推动城市更新投资精准有效、可持续。坚持规划引领，构建城市体检与城市更新一体化推进机制，建立问题清单、任务清单、项目清单，按照“谋划一批、储备一批、申报一批、实施一批”梯次推进，把城市体检中发现的设施短板、功能弱项、安全隐患列为年度更新任务。对接综合立体交通设施、低空基础设施、“人工智能+”等基础设施以及教育医疗等公共服务设施、消费基础设施“五个重点领域”和管网、新型电网、算力网、新一代通信网、城市地下管网、物流网“六张网”，构建可持续的城市建设运营投融资体系，完善财政支持政策，积极争取中央预算内投资、专项债券及政策性金融工具支持，大力推广综合开发、基础设施领域不动产投资信托基金、资产证券化等市场化模式，形成多方参与、风险共担、收益共享的投融资机制。坚持建设运营一体推进，扭转老旧小区改造中“重建设、轻运营”的倾向，在项目谋划阶段明确运营主体、运营模式、收益路径，推动城市建设投资平台向城市综合运营商转变，确保更新项目“投得进、建得成、管得好、可持续”。

以城市更新催生消费场景，把空间品质升级转化为消费持久活力。聚焦民生需求、业态升级、文化赋能，以空间提质激活消费、创造消费、引领消费。重点推进建成20年以上城镇老旧小区专项更新，实施管网改造、环境整治、设施配套等，提升居住环境安全水平和品质。有序推进电梯加装，带动家装、建材、家居、家电等大宗消费。健全长效运维机制，支持社会资本参与后期管护，带动常态化民生消费。坚持“留改拆”并举，把历史文化遗存调查保护作为更新前置程序，杜绝大拆大建、拆真建假。保护赣派建筑、历史街巷、红色旧址、非遗等资源，传承历史文脉，打造文旅消费新亮点。推进老旧街区、工业遗存改造提升，发展“工业遗存+文化IP+消费体验”新模式，完善购物、休闲、餐饮、文旅功能，培育沉浸式、体验式、一站式消费新热点。

以城市更新提升特质魅力，把城市人文底蕴转化为开放发展优势。统筹历史文化系统性保护与创新性活化，守住古城格局、传统街巷肌理，因地制宜植入非遗展示、艺术创作、文创交易、旅居休闲等业态，打造具有辨识度的城市更新文化IP，让城市“更有故事”。分类打造一批立足赣鄱特色、兼具人文内涵与产业活力的城市更新样板，并在此基础上深化工业遗存激活、历史文脉传承、青年创新创业等领域的实践范式，形成可借鉴、可推广的更新经验，依托示范项目集聚艺术人才、创意团队、经营主体等，提升城市集聚人才、资本、技术的综合承载能力。统筹推进南昌航空口岸、九江水运口岸、赣州国际陆港等开放平台配套设施更新升级，补齐口岸服务、物流配送、商务交流功能短板，完善博物馆、城市书房、文化驿站等公共文化设施，营造开放包容、宜居宜业宜游的城市环境，以城市功能品质的全面提升服务高水平对内对外开放。

【作者系江西省生态文明研究院（高质量发展研究中心）经济所助理研究员】