

# 以系统观念高质量推进城市更新

袁姝

城市是人民幸福生活的家园,是高质量发展的重要载体。当前,我国城镇化已进入由大规模增量扩张转向存量提质增为主的阶段,城市更新成为推动城市内涵式发展、提升治理能力现代化的关键举措。市委八届十二次全会指出,深入实施城市更新行动,不断提升城市精细化管理水平,加快建设现代化人民城市。党的二十大和二十届三中、四中全会与中央城市工作会议多次强调实施城市更新行动,建立可持续更新模式。习近平总书记指出:“城市工作要树立系统思维,从构成城市诸多要素、结构、功能等方面入手,对事关城市发展的重大问题进行深入研究和周密部署,系统推进各方面工作。”这些部署和要求为高质量推进城市更新指明了方向。

以系统观念校准更新理念,从物理改造转向价值重塑。城市更新并非简单的旧城翻新、拆旧建新,而是集空间优化、功能升级、产业培育、文化传承、民生改善于一体的系统性变革,是对城市生命体的整体焕新。当前有些地方仍存在理念偏差,把城市更新等同于单项工程,局限于老旧小区改造、立面翻新等基础操作,忽视功能迭代、业态导入与长效治理。坚持系统观念,首先要实现理念升级,从外延扩张转向内涵提升,从项目思维转向系统思维,从建设为主转向建管并重。把更新放到城市发展全局中定位,统筹生产、生活、生态三大空间,兼顾当前短板与长远竞争力,兼顾硬件完善与软件升级,兼顾经济效益与民生福祉,推动城市从建好房子向打造高品质生活共同体跃升。应立足城镇化发展实际,以系统理念盘活低效空间,完善公共服务,补齐设施短板,把更新转化为拉动投资、促进消费、改善民生的综合引擎,彰显理念转变带来的实践效能。

以系统观念强化规划引领,从零散推进转向整体谋划。科学规划是城市更新的第一道工序,唯有系统谋划才能避免碎片化、短期化。实践证明,缺乏统筹的局部改造易造成资源浪费、功能错配、风貌割裂。坚持系统观念,需要构建

“专项规划—片区策划—项目实施”一体化体系,做到全域覆盖、上下衔接、远近结合、多规协同。一方面,要科学编制中长期专项规划,明确总体目标、重点片区、实施策略与时序安排,强化目标传导与刚性约束;另一方面,要常态化开展“城市体检”,以数据精准识别交通拥堵、易涝隐患、服务不足、空间闲置等问题,建立问题清单、项目清单、责任清单,实现“诊断—施策—落地—评估”闭环管理。应通过专项规划、技术导则与工作指引配套发力,统筹推进老旧小区、棚户区、历史街区、低效用地更新,推动规划从纸上落到地上,以科学布局引领有序实施。

以系统观念厚植人文根脉,从拆改为主转向留改拆并举。历史文脉是城市的灵魂,系统更新必须守住文化根脉、留住城市记忆。一些地方曾陷入大拆大建误区,导致肌理破坏、风貌趋同、乡愁消逝,教训深刻。中央明确要求城市更新坚持保护第一、应保尽保,从“拆改留”转向“留改拆”,以“绣花”功夫微改造、精提升。盐城作为省级历史文化名城,应坚持外塑城形、内铸城魂,统筹保护、传承、利用,推进遗址保护、非遗活化、街区焕新,把历史遗存转化为文化地标与城市客厅。在更新中严格落实先调查后建设、先考古后出让,完善

历史文化遗产“一张图”管理,推动老城肌理、红色文化、湿地特色与现代功能有机融合,让城市既有时代颜值更有历史底蕴,为创成国家级历史文化名城夯实基础。

以系统观念优化要素保障,从政府单干转向多元共治。城市更新投入大、周期长、链条长,单靠财政难以维系,必须以系统思维整合资金、土地、人才、技术等要素,构建政府引导、市场运作、公众参与、专业支撑的可持续模式。资金上积极争取中央预算内投资、专项债与超长期特别国债支持,探索设立城市更新基金,运用REITs等工具吸引社会资本,鼓励民企参与基础设施与公共服务运营;土地上深化存量盘活,推行组合出让、弹性容积率、跨区开发权转移等创新,提升低效用地利用效率;人才上组建专家委员会,引入一流团队与社区规划师,以专业能力提升设计品质与微更新水平。应通过多元筹资、存量盘活、专业赋能,有效破解资金紧、用地难、标准缺等瓶颈,激发市场与社会活力,形成共

推更新的大合力。

以系统观念健全长效机制,从重建建设转向全周期管理。系统推进城市更新,关键在机制,重点在长效。完善统筹协调机制,强化市县联动、部门协同、专班推进,明确权责边界,形成立体网状、高效联动工作格局;健全公众参与机制,畅通民意表达渠道,保障群众知情权、参与权、监督权,把群众急难愁盼作为更新优先方向,在加装电梯、养老托育、停车便民、雨污分流等小事中做实民生大事;建立全生命周期管理机制,覆盖规划、建设、管理、运营、维护各环节,运用大数据、物联网推进智慧管理,提升城市精细化、智能化水平。就盐城而言,应以机制创新破解协同不足、重建轻管、参与不够等问题,推动城市更新从工程建设走向系统治理,实现长效常治。

(作者为市委党校教务处副处长、副教授。本文为2026年度市社科基金项目“以系统观念高质量推进盐城城市更新的对策研究”(26SKB519)阶段性成果)



## 前沿瞭望

# 加快推动先进制造业与生产性服务业深度融合

钱英

2026年全国两会提出分领域推进生产性服务业向专业化和价值链高端延伸。作为制造业提质增效的“加速器”,生产性服务业与先进制造业融合程度,直接关系到盐城绿色低碳发展示范区建设能否取得实效。近年来,我市以《盐城市促进生产性服务业高质量发展三年行动计划(2024—2026年)》为引领,构建“4+3+X”生产性服务业体系,2025年服务业增加值占地区生产总值比重超50%,规上服务业营收超千亿。但相较于长三角核心城市,仍存在融合深度不足、服务嵌入不深、协同机制不畅等问题,多数融合尚未形成功能耦合格局。

## 两业融合面临的制约因素

融合深度不足,服务嵌入层次偏低。制造业与服务业多停留在简单协作,服务集中于外围配套,研发设计、供应链管理中高端环节本地采购不足30%,高端服务“本地找不到、外地用不起”问题突出,“制造+服务”竞争优势难以形成。

要素供给错配,适配能力明显不足。本地生产性服务业中,传统低门槛领域占比较高,高附加值服务仅占17.8%。服务机构对重点制造业技术特点理解不深,定制化能力不足,“供需错配”问题显著。

要素支撑薄弱,人才技术制约突出。本地教育体系与两业融合所需的复合型人才匹配度低,长三角核心城市对高端人才“虹吸”效应明显,人才“难培养、难留住”问题严重。

体制机制不畅,协同机制尚未形成。部门政策分散,跨部门协同推进机制缺乏。在数据共享、知识产权保护、标准互认等方面存在短板,行业联盟、技术转化平台等支撑不足。

## 推进两业深度融合的对策

实施“链式嵌入”深化行动,推动服务环节深度融入制造链条。构建“链主+服务商”协同机制。围绕新能源装备、汽车及零部件、钢铁化工等重点领域,支持悦达起亚、SK新能源、金风科技等链主企业牵头组建“两业融合联合体”,每个联合体吸纳不少于5家研发设计、供应链管理、数字服务、检验检测等专业服务机构。联合体实行“链主负责、服务商参与、政府引导”运行机制,定期开展供需对接、技术攻关、标准制定等活动。到2027年,建成15个以上联合体,实现重点产业链全覆盖。市级财政每年安排专项资金,对联合体牵头企业给予运营补助,对成员单位给予服务采购补贴。

推进制造业服务化转型。设立“服务型制造专项引导资金”,支持制造业企业成立独立法人服务公司,重点发展远程运维、状态预警、故障诊断、回收再制造、全生命周期管理等业务。对成功转型并实现服务收入占主营业务收入20%以上的企业,给予资金奖励,并优先纳入市级两业融合示范企业培育库。同时,将服务转型成效纳入制造业企业高质量发展评价指标体系,引导企业从“卖产品”向“卖服务+卖体验+卖解决方案”转变。

开展“嵌入式服务”示范工程。在新能源装备、汽车零部件、电子信息等行业遴选示范企业,推广“服务内嵌”“联合研发”“供应链共管”“数据共享”等典型模式。在用地、能耗、融资、人才等方面,对示范企业给予优先保障,形成可推广、可复制的经验做法。建立“嵌入式服务”案例库,每年发布典型案例,面向全市推广,形成示范引领效应。

实施“平台赋能”提升行动,构建融合型基础设施体系。建设产业共性技术研发平台。依托大数据产业园、西伏河创新社区等载体,建设面向新能源、汽车、钢铁化工、电子信息等领域的工业设计中心、中试验证平台、检验检测中心、标准认证平台。平台建成后,面向全市制造业企业提供低成本或免费研发设计、检验检测、技术咨询等服务。

打造工业互联网与数据共享平台。支持龙头企业牵头建设行业级工业互联网平台,推动设备互联、数据互通、业务协同。建设“盐城两业融合数据大脑”,推动制造与服务企业数据资源安全共享、价值共创。

建设融合型公共服务基地。在全市布局建设“两业融合创新社区”,形成“制造+服务”协同创新生态,对接制造业转型升级需求,匹配服务资源,助力供需双方打开合作链路。

实施“主体协同”培育行动,壮大融合型市场主体。培育两业融合龙头企业。

实施“融合型链主企业培育计划”,对入选企业给予最高300万元一次性奖励,并在项目申报、人才引进、融资服务、上市辅导等方面给予“一事一议”支持。建立领军企业动态调整机制,每年评估一次,优胜劣汰,确保企业持续引领行业发展。

扶持专精特新类融合服务机构。聚焦工业设计、数字孪生、供应链金融、绿色认证、检验检测、知识产权服务等细分领域,首批培育百家两业融合专业服务机构入库。对入库企业给予现金奖励,并优先推荐申报省级以上专精特新企业、高新技术企业。鼓励入库企业参与政府购买服务项目,同等条件下优先予以支持,持续增强其市场竞争力。

推动制造业与服务业共建创新联合体,支持制造企业、服务企业、高校院所共建“两业融合创新联盟”,围绕关键技术攻关、标准制定、场景应用、人才共育等开展协同创新。对于省级以上科技项目,若由联合体申报,市级财政给予配套资金支持。每年评选3至5个两业融合优秀创新联合体,给予一定奖励,激发各类主体协同创新活力。

实施“机制创新”突破行动,破除融合制度壁垒。构建两业融合协同推进机制。市级设立两业融合工作专班,由政府分管领导牵头,发改、工信、科技、商务、人社、金融、市场监管等部门参与,每季度召开联席会议,统筹政策资源,协调重大问题。将两业融合推进成效纳入相关部门和县(市、区)高质量发展考核指标体系,形成上下联动、齐抓共管工作格局。

创新融合型项目要素保障机制。对两业融合示范项目,在用地指标、能耗指标、融资支持、人才引进等方面给予优先保障。设立“两业融合专项产业基金”,重点支持融合型企业发展、平台建设、技术研发等。探索“融合型项目”专项绩效评价机制,强化过程跟踪与成果评估,评价结果与政策支持挂钩,形成“激励先进、鞭策后进”良性循环。

完善知识产权与数据治理机制。建立健全面向融合场景的知识产权保护机制,推动制造与服务企业共建专利池、标准联盟。在新能源装备、汽车零部件等领域,支持龙头企业牵头制定两业融合相关标准,抢占行业话语权。探索数据确权、流通、交易机制,在工业互联网平台开展数据要素流通试点,为融合型业态提供制度保障。

实施“人才共育”强基行动,夯实融合智力支撑。实施两业融合复合型人才专项培养计划。支持本地高校开设“工业设计+数字技术”“智能制造+服务管理”“大数据+供应链管理”“新能源+金融服务”等交叉学科专业或课程模块。市级财政每年安排经费用于支持高校开展相关专业建设、师资引进、教材开发、实验室建设。

建设两业融合产教融合实训基地。引导龙头企业与本地高校共建两业融合产教融合实训基地,开展订单式培养、在岗培训、技能认证、学徒制试点等,推动企业技术骨干到职业院校兼职授课,让老师下到企业去锻炼,实现人才双向流动。

加大高端融合型人才引进力度。面向长三角核心城市,靶向引进具有“制造+服务”复合背景的高端人才团队。对引进的两业融合领军人才(团队),纳入市“黄海明珠人才计划”支持范围,建立“两业融合”人才库,实行精准服务、动态跟踪。鼓励企业在上海、南京等地设立“飞地研发中心”,就地引进高端人才,实现“借智发展”。

(作者为盐城师范学院商学院副院长、中韩(盐城)产业园创新发展研究院研究员,教授。本文为省社科基金项目“江苏中小企业数字化模式及路径选择研究”(22EYB020)和2025年度高质量发展(盐城)研究院党的二十届四中全会精神阐释专项课题“推动盐城生产性服务业向专业化和价值链高端延伸研究”(25GZL006)阶段性成果)

## 专题 深思

# 人工智能赋能新型工业化提质增效

董荣伟

新型工业化是我国网络经济高质量发展、提升国际竞争力的关键战略。近年来,我市抢抓人工智能赋能新型工业化重大机遇,坚定不移实施“工业强市”战略,制定并发布《关于加快推进人工智能赋能新型工业化的行动方案》《盐城市推进人工智能赋能新型工业化若干政策措施》等系列政策文件,推动人工智能与新型工业化深度融合,走出了一条具有盐城特色的新型工业化发展之路,但仍存在核心技术创新能力不足、工业应用场景落地阻力较大、数据要素流通不畅、专业人才相对匮乏与应用支持体系薄弱等问题。当前,亟须立足实际情况,凝聚各界力量,加快推进全市新型工业化建设进程。

科技创新引领,加快核心技术突破。系统构建科技创新生态。组织龙头企业、科研机构与高等院校等多方科技力量,构建“产学研用”深度融合科技创新生态,聚焦人工智能领域核心技术开展攻关,精准补齐人工智能软硬件开发短板,摆脱对外部技术的依赖。加大科技创新支持力度。突出激励导向,设立人工智能专项研发资金,重点支持人工智能关键技术攻关。强化算力、数据存储等基础设施投入,建设完善云计算平台、数据中心,营造开放共享的科技创新环境。

多维协同发力,推动应用场景落地。搭建交流学习平台,打破认知壁垒。聚焦盐城优势产业,组织企业家走进标杆工厂参观学习,感受人工智能技术应用价值。通过行业案例解读、经验分享,消除认知盲区。面向企业开展分层分类培训,确保人工智能技术认知贯穿企业发展全流程。多元扶持政策驱动,缓解转型压力。设立人工智能应用专项资金,制定税收、贷款等优惠政策,对开展人工智能技术改造升级,引入智能生产系统的企业给予重点补贴,降低企业转型的资金门槛。标杆企业示范引领,拓展应用场景。鼓励国家级、省级标杆企业牵头,联合中小型企业,针对不同行业、不同领域与不同环节开展深入研讨与交流,挖掘典型应用场景,探索数字化转型

模式。聚焦共性生产环节,编制人工智能应用指南,打造可复制、可推广的示范应用场景。夯实数字发展基础,推动均衡发展。持续优化5G网络布局,推动信号向乡村、园区等区域延伸;升级千兆光网基础设施,实现城镇与重点产业区域超算中心等核心平台,整合全市算力资源,构建高端智算与通用算力协同供给体系,缩小城乡、产业间的算力差距。

精准靶向施策,激活数据要素价值。资源协调,建立行业数据共享机制。政府牵头协调大中小企业、科研机构等各方资源,搭建统一数据整合平台,建设行业共性数据资源库。同时健全收益分配、风险共担机制,激发企业主动分享意愿。凝聚合力,构建统一数据标准体系。聚焦优势产业,以立铠精密、维信电子等龙头企业牵头,联合高校、科研院所组建行业数据标准联合体,围绕研发、生产、运维等环节制定统一数据标准和接口规范,确保不同来源数据能够高效对接与交互,满足大模型训练与场景应用需求。统筹规划,构建行业数据治理体系。强化顶层统筹,建立数据协同治理机制,明确政府、企业、科研机构等多方主体治理权责,形成“全市一盘棋”治理格局。引导企业制定数据安全管理制度,明确责任部门与人员,采用先进技术对数据进行安全防护,提升自主治理水平。

引育留用并举,破解人才短缺困局。精准引才,打破供需壁垒。建立人才需求动态监测机制,由政府部门、行业协会与企业共同编制紧缺人才目录,明确人才缺

口。利用数字化平台搭建“人才超市”,实现人才与岗位精准对接;采用“靶向猎聘”等方式吸引行业领军人才为企业转型“把脉问诊”;通过“归雁计划”等活动吸引本土在外人才回流。系统育才,提升人才质量。鼓励地方高校加强人工智能相关专业建设,开展人工智能知识分类分层教学,培育高素质技术技能人才。支持高校与科研机构、企业深化产学研合作,共同培养专业人才。对接国际标准开展人工智能技能竞赛,推动各区域开展人工智能新业态职业技能鉴定,提高人才培养能力水平。用心留才,增强人才归属。在“黄海明珠”等人才引进政策基础上,对从事人工智能领域专业人才额外制定扶持政策,鼓励企业适当提高薪资待遇,为人才提供薪酬激励政策与职业发展空间,为人才子女提供教育资源,增强其对企业归属感。科学用才,释放人才效能。建立人才资源库,搭建精准人才匹配机制,推行“人才+项目”模式,支持人才牵头组建科研团队,围绕重点项目开展技术攻关,搭建人才成果转化平台,让人才在科研攻关中释放创新活力。

科学统筹规划,筑牢发展支撑体系。因地制宜,建立服务监督机制。各县(市、区)结合产业特色与发展需求,联合各企业公开招标购置智能设备,统一改造方案。同时建立服务质量监督体系,对供应商服务质量进行监督与评估。示范引领,提升企业转型能力。引导龙头企业分享人工智能技术应用经验,组织改造技术培训活动,通过面对面互动、一对一指导,提升中小型企业智能化改造能力。政

府牵头组织龙头企业、高校与科研院所共同制定人工智能技术应用规范与标准,推动企业实现生产过程标准化与规范化。协同联动,促进政策均衡落地。构建政策信息共享平台,定期梳理政策支持方向,对已出台政策进行全面评估,合并重复支持条款,填补空白领域,形成政策合力。制定县域“人工智能+”差异化推进方案,设立县域转型专项扶持资金,建立县域转型专项扶持基金,缩小区域转型差距。资源整合,推动产业健康发展。整合盐城超算中心、西伏河机器人产业园等现有资源,打造集研发、测试、转化、培训于一体的人工智能公共服务综合体。建立“政企校研”四方联动机制,搭建线上供需匹配平台,提高协同创新效率。主动对接长三角核心城市,建立“技术协作+产业转移+人才交流”常态化合作机制,深化跨合作交流。建立行业监管体系,引导市场良性竞争,营造良好产业发展环境。联合督导,保障产业转型升级成效。各县(市、区)以镇为单位设立监督管理部门,建立由政府牵头,行业专家、龙头企业代表等多方参与的联合督导专项组,定期考察企业数字化转型成效,确保改造工程按标准进行。

(作者为盐城工业职业技术学院讲师、盐城产教融合发展研究中心研究员。本文为2026年度市社科基金项目“盐城市人工智能赋能新型工业化发展路径研究”(26skA137)、2025年江苏省高校“青蓝工程”优秀青年骨干教师资助项目(苏教师函[2025]16号)阶段性成果)