

江苏省决策咨询研究基地 成果报告提要(二十一)

一、江苏城乡统筹规划研究基地：推进海绵城市 建设的江苏路径

课题负责人：孙晓文

主要参加人：陈凌、王华成、戴忱、周文、陈天放

张仲良、张丹、蒋金亮、邬弋军

近年来，我国城市频频发生城市内涝、水环境污染、水生态退化、水资源匮乏等城市病，且愈演愈烈。海绵城市建设正是其“对症良方”，是解决城市民生问题的当务之急。自2013年12月中央城镇化工作会议上正式提出“海绵城市”的概念以来，国务院办公厅、财政部、建设部、水利部等相关部门连续发布了一系列关于支持海绵城市建设的政策文件。是否达到海绵城市的建设目标，已经成为评判城市现代化、宜居性的重要标准。2015年12月，江苏省政府办公厅发布了《关于推进海绵城市建设的实施意见》，明确提出“到2020年和2030年，全省城市建成区达到海绵城市建设目标要求的面积分别达到20%和80%以上。”这标志着我省海绵城市建设已经进入快速推进的新阶段。

一、推进江苏海绵城市建设的对策措施

1. 转变建设理念，细化执行细则。省直有关部门和各个城市应积极转变传统思维，深刻认识到海绵城市理念的先进性和推广的必然性，切实把海绵城市建设提上工作日程，全面规划、全面建设、全面启动。一是尽快建立一整套新的符合海绵城市建设要求的涉及城市开发运营、市政基础设施建设与管理、园林绿化与生态建设等方面的制度、机制和规范标准；二是把海绵城市建设相关要求和指标纳入全省生态文明建设体系中去，纳入各类先进城市和荣誉称号（如生态城市、江苏人居环境奖、园林城市等）的创建评价指标体系中去，纳入各级政府和相关部门的工作实绩考核中去，纳入各种城市建设项目（包括改建和新建项目）的要求中去；三是继续开展省级

海绵城市试点工作，扩大试点工作的批次和层次，并在试点工作的基础上系统总结各级试点城市在组织方式、部门协调、实施管理（规划、建设、运营、维护、考核）、技术方法、资金保障、政策文件方面的经验，在全省推广学习借鉴。

2. 强化规划引领，落实管控手段。推进海绵城市建设，应充分发挥城市规划的引领约束作用，综合考虑自然地理条件、水资源状况、排水设施现状、经济社会发展水平等因素，按照“源头减排、过程控制、系统治理、统筹建设”等四大原则，将海绵城市建设理念和要求系统地融入到城市总体规划、控制性详细规划和修建性详细规划。同时，积极推进省辖市海绵城市专项规划编制，因地制宜确定海绵城市建设目标和具体指标，通过城市规划管理手段有效落实。

3. 抓好重点工程，分类有序实施。应按照海绵城市建设的目标要求，坚持“统筹规划、集约节约、经济适用、新老结合、分类推进、有序实施”的原则，针对新老城区导向上的不同（新城区应以目标为导向，老城区应以问题为导向），系统设计若干自然的、人工的工程项目，把目标要求工程化、具体化。以“建设美丽新江苏”为目标，重点抓好海绵型建筑与小区、海绵型道路与广场建设、排水与调蓄设施建设、海绵型公园和绿地、水系保护与生态修复等五大重点工程建设，做到功能性、经济性、实用性有机统一，防止盲目推进、避免形

象工程。

二、完善推进海绵城市建设的相关机制

海绵城市建设的关键是机制建设，应尽快引导形成并完善五大机制，即统筹协调机制（部门联通和分工机制）、技术支撑机制、资金筹措机制、考核激励机制、长效管理机制。

1. 统筹协调机制。海绵城市建设是各级人民政府在生态文明建设中义不容辞的任务，应成立省市两级海绵城市建设领导小组统筹指导。省级联席会议主要负责推进全省海绵城市建设配套政策和实施细则的制定，推进用地审批等重点领域和关键环节改革，协调解决海绵城市建设工作中出现的重大问题。市级联席会议主要负责推进海绵城市建设实施方案的制定，提出年度重点工作安排，落实各项任务分工，确保实现发展目标，高效联动、形成合力。海绵城市作为城市建设工作的重要内容，应由住建部门作为牵头，组织协调各层面工作，明确规划建设以及运行维护等环节的流程与要求。发改委、财政、水利、科技、气象、规划、国土、环保、交通、园林以及价格等部门，要按照职责分工，各司其职、密切配合，协同推进海绵城市建设各项工作。

2. 技术支撑机制。要将海绵城市建设相关的目标和指标纳入现有城市规划建设体系，组织编制相关技术导则、设计指南、标准规范、图集手册等，指导全省海绵城市建设和实施。充分发挥江苏高等院校集中的优势，对当前需要急迫解决的重点问题进行深入研究与有限攻

关。组织技术培训，加强专业化队伍建设，提升从业人员专业素养。发挥高校和企业联合体的技术优势和专业经验，纵向上打造海绵城市产业链，积极研究和推广新材料、新技术、新工艺等，通过海绵城市建设带动相关产业的跃升；横向上积极推动应用型研究，加强产学研一体化，将海绵城市与棚户区改造、地下综合管廊建设、城市更新、智慧城市等有机融合，统一规划、建设、管理，实现集成效益。

3. 资金筹措机制。因为海绵城市建设内容大部分是政府公共服务的范围，属于非经营性质，所以各级政府应进一步加大资金投入，将海绵城市建设所需资金纳入专项资金渠道，在政府年度预算中予以明确。省级财政要发挥“四两拨千斤”的作用，通过现有渠道统筹安排资金予以引导性支持。地方各级人民政府要加强海绵城市建设资金的统筹，充分利用各类专项资金，制定完善的投融资计划，运用市场化方式来调动社会资本的参与，通过财政、金融、商业等多种工具拓宽融资渠道，引入合理的市场机制为海绵城市建设提供资金保障。此外，可以探索成立海绵城市建设基金，通过水价分成、雨水用户服务收费、特许经营、发行市政债券、与其他公共项目进行捆绑（例如生态公园的门票收入、生态停车场的停车收费等）等方式，降低成本、增加收益。

4. 考核激励机制。在住建部《海绵城市建设绩效评价与考核办法（试行）》和《海绵城市建设绩效评价与考核指标（试行）》的基础

上，结合江苏省实际情况，完善海绵城市、海绵工程项目规划建设管理工作考核办法与指标体系。考核评价重点要关注社会效益和环境效益，同时考虑工程规模、民生关切程度、项目建设质量等因素。由于海绵城市建设项目大多属于公益性项目，以政府购买服务为主要收益方式，而绩效考核就应成为政府付费的重要依据。试点城市与项目可采取后补助方式，即先确立一个建设标准，待建设完成后予以评审验收，对建设达标的给予补助和奖励。

5. 运营维护机制。有关部门要研究制定江苏省海绵城市相关设施运行维护的管理规定，明确运行维护主体、管理部门、资金来源及具体的监督管理办法，实现运营管理规范化。鼓励社会资本参与海绵城市投资建设和运营管理，鼓励有实力的科研设计单位、施工企业、制造企业与金融资本相结合，组建具备综合业务能力海绵城市建设运营管理公司，采用总承包方式承接相关建设项目，打通全生命周期的产业链条，发挥“海绵产业”各个上下游环节优势互补、协同创新优势，从而实现整体效益。孵化并切实打造各个“海绵经济体”，统一负责设计、投融资、建设、运营维护等工作，提高供给绩效和城市公共服务水平。

二、江苏历史文化研究基地：推进中心城市特色文化建设的对策建议

本课题负责人：贺云翱

主要参加人：陈凌

推动中心城市依托特色历史文化资源开展特色文化建设，既可打造富有特色的城市风貌，提升城市品质、构建城市品牌、形成文化地标，避免“千城一面”、“百城同貌”，也有利于中心城市提升文化竞争力和区域引领地位，增强城市文化凝聚力和文化认同，实现差异化、特色性、重内涵、高品质的城镇化目标。

一、江苏中心城市特色文化建设分类实施策略

依据相关规划，江苏在2015至2030年期间，城市化率将从64.1%提升至80%，并且成为具有世界地位的“长三角城市群”的重要组成部分。各中心城市亟需结合城市化建设，整合区域或城市特色文化资源，展现特色文化优势。针对构成中心城市文化特色的不同类型的资源，建议采取区别对待、分类实施的策略。

1. 针对区块性、结构性文化资源实施“保护性建设”。一是在城市特色文化资源中，历史城墙及护城河、城市历史格局、历史城区或历史街区及风貌区、风景名胜区、民俗风情、古镇、大遗址等区块性、结构性的历史文化资源，承载着城市特色文化的整体性和完整性要素，保存着城市文化基因，是城市特色文化发展的核心资源，应着重加以保护，树立“保护”也是“建

设”与“发展”的观念，确保其与周边新建筑区有机结合，“传承”与“发展”和谐共生。对历史风貌较为完整的城市区块应采取“原址、原状、原物”的原真性保护方式；对有特色基础，但已无整体风貌的城市区块应采取求证历史空间原型，修补街巷肌理，重塑文化特色的建设措施。二是在重点中心城市择机建设一批以历史文化保护与文化旅游发展为导向的“文化特区”。如南京的十里秦淮地区、苏州老城区、扬州的唐城大遗址、淮安的黄淮湖运交汇区、南通的濠河文化城区、无锡的穿城大运河街区等，以文化效益的最大化为发展指向，进行保护性建设和专业性开发。

2. 针对点状物质遗产实施城市文化特色“串联性建设”。城市特色文化资源，除了结构性、区块性的面状资源外，还有文化价值高的点状文化遗产，主要包括世界遗产、国家级物质与非物质文化遗产等。一是在城市特色文化建设中，点状遗产资源可以结合城市化建设，采取博物馆、遗址公园景区、大遗址、文化景观等方式融入城市特色文化建设。以南京下关商埠文化建设为例，点状的扬子饭店采取遗址展示的方式呈现外滩历史建筑风貌，下关古轮渡桥以城市街头景观的形式展现，下关码头候船厅遗址则被改建

为下关历史文化陈列馆，全面展示下关商埠文化，使各类历史特色文化有机嵌入整个新滨江建设区，起到了“画龙点睛”、强化特色的作用。二是依据城市特色文化定位，做好点状遗产资源的串联、整合，建构点、线、面的聚合关系。以文化节点为基础单元进行整合、以文化景观廊道为骨干形成线状分布、以特色文化主题为内核形成整体互动的网络结构。以盐城新四军文化建设为例，数量众多的新四军红色遗产分布于阜宁、盐城、滨海等地，可通过采取统一标识设计、参观线路串联、印制新四军红色遗产遗址分布图、建设盐城新四军纪念地网络体系等方式，强化盐城革命文化特色。三是依据历史逻辑和空间分布秩序加以串联，建构全省性城市特色文化建设大格局。如苏州、无锡三千年前的吴文化，徐州、扬州两千年前的汉文化，南京一千年前的六朝文化，千年以来的扬州隋唐文化、镇江宋元文化、南京及多个城市的明清文化、南京及南通等地的民国文化、盐城等地的红色文化等。在空间特色文化建设方面，要重视沿大运河城市特色、沿江城市特色、环太湖城市特色、沿淮河城市特色、沿海城市特色等长期积淀形成的特色文化传承与发展。

3. 利用传统文化要素、非遗资源等实施特色文化“创新性建设”。“创新性建设”是指在挖掘城市特色文化资源的基础上，通过物质形态设计和空间重塑以彰显城市文化特色，探索特色历史文化表现的新形式。江苏中心城市应加强依托当地特色文化资源，推动城市特色文化产业园、特色文化旅游、特色文创产品开

发，谋划传统文化资源的复兴和产业链建构。政府通过政策引导、资金扶持等不同方式，鼓励建设一批文化特色鲜明、产业优势突出的特色文化产业示范区。如南京依托秦淮文化资源打造南京秦淮特色文化产业园、南通依托近代工商文化资源打造南通·1895文化创意产业园、泰州依托曲乐文化资源打造中国黄桥乐器文化产业园、常州依托运河文化打造常州运河五号创意街区、镇江依托西津渡遗址建设西津渡文化产业园、连云港依托水晶文化建设东海水晶文化创意产业园、宜兴依托传统陶瓷文化资源建成多个陶瓷产业城等。在文化特色已缺失的历史街区复兴工程中，可以在保护文脉的基础上创造性利用历史空间和地域性传统文化元素，融入创新性理念和设计，创造城市新地域风格和城市文化新地标，呈现出历史与现实交汇的独特韵味。

二、推动中心城市特色文化建设的对策建议

1. 加强省级顶层设计，重视宏观把控与规划引领，鼓励各中心城市编制特色文化建设规划。在《江苏省城镇体系规划（2015—2030）》基础上，组织江苏中心城市开展特色文化建设规划调研和编制，建立建设规划体系，实现省级统筹，在更高起点上谋划各中心城市特色文化建设，全面体现城市的历史方位和风格品位。从长远看，各市还可以以县城为中心，结合各类文化遗产保护利用工作编制特色文化建设规划，实现城市特色文化建设规划的全覆盖。建议省级层面制定下发《关于加快江苏中心城市文化特色化建设的意见》，发挥中

心城市建设积极性，有计划地推进特色文化建设重大工程目录清单制定与逐步落实。

2. 加强城市文化特色研究，推动多部门、多学科力量参与，集中力量打造一批城市文化经典。要动员科研院所、高校的科研力量参与研究城市特色文化资源并找准城市文化定位，依据中心城市的文化基因和特色文化要素推进相关工作。近年来，江苏积极推动海上丝绸之路、江南水乡古镇、中国明清城墙、宜兴紫砂陶制作技艺等世界遗产申报工作。相关城市应通过不断发现文化经典，开展相关遗产的保护项目实施，建设专题博物馆、遗址公园等，推动世界遗产申报，提升城市特色文化建设国际化水平，创造城市特色文化品牌，发挥城市特色文化建设效用。

3. 在政府主导下，鼓励市场主体参与建设，严格执法、加强监督，严防“建设性破坏”。城市特色文化建设是持续性的系统性工

程，政府应做好建设规范的制定，为文化遗产保护、文化景观建设和文化产业发展等文化建设相关工作划线定界。鼓励社会企业和资金进入，严格执法，加强监督，防止破坏城市特色文化资源的现象发生。

4. 特色文化建设的项目内容需尊重历史，充分吸纳民意，增强传播效果。在特色文化建设项目规划和实施过程中，应充分征求民众意见，做到城市特色文化建设过程中保护与发展、精英化与大众化、历史与现代的和谐统一，充分展现城市自然生态特性，延续好城市历史文化脉络，全面落实以人为本的理念。同时，建议中心城市特色文化建设过程中运用现代传播理念，借助大众传播、人际传播、形象传播等多种渠道，整合城市各方面力量，持续推进城市特色文化建设工程，对内不断增强特色文化的凝聚力和發展力，对外不断扩大特色文化的影响力和辐射力。

三、江苏省城市现代化研究基地：推进宁镇扬同城化建设的创新思路与建议

课题负责人：张鸿雁

在国家发改委最新发布的《长江三角洲城市群发展规划》中，包括宁镇扬在内的南京都市圈是“一核五圈四带”网络化空间格局中五个都市圈的第一圈，南京更是长三角城市群中唯一的特大城市。同时，“一带一路”“长江经济带”“南京江北国家级新区”等多个国家战略在江苏的密

集重叠，也形成了“国家战略交汇点”。从主动融入国家战略的视角看，宁镇扬同城化具有全新的时代意义。

一、推进宁镇扬同城化建设的战略意义

1. 宁镇扬同城化是实现区域“增长极”政策交汇空间的拓展，有助于增强区域创新发展动

能和能级，形成空间再生产。宁镇扬同城化能够有效“联结”长三角城市群和皖江城市带，承接产业转移示范区，拓展区域增长空间，优化和整合区域发展资源，为江苏地域生产布局重构和产业转型升级创造基础条件，最大程度上推动区域现代化发展。

2. 推动经济转型加速，提升江苏经济社会发展质态。宁镇扬三市丰富的科教创新资源有助于创造内生性增长条件，转换发展动力机制，实现区域经济向创新型经济的转型，从而使宁镇扬都市圈成为区域经济转型、创新与合作发展的示范区和动力源。

3. 促进区域协同性整体发展共进，缩小苏南苏北区域经济社会发展差异。宁镇扬同城化发展有助于打破传统以长江划分发展区域的方式，构筑江苏经济发展的先导区和区域发展的“发展极”及“协调极”，承继苏南地区发展势能，提升苏北经济快速发展，为整体上建设“强富美高”的新江苏创造综合发展动力。

4. 建构世界级科技文化创新高地，激发创新发展活力，实现国际化都市圈功能。南京是国家科技体制综合改革试点城市，宁镇扬同城化发展有助于实现创新资源在区域范围内的流动，从而释放区域整体创新潜力，成为与国际接轨、创新能力突出、创新服务完善的科技创新孵化中心与创新创业合作示范基地。

5. 助推民生切实改善，实现福民富民经济的普惠和均好性发展。宁镇扬三市的一体化发展将有助于实现交通衔接、环境共治、社会资

源合理整合、社会福祉管理共享等，在全面提升区域功能的基础上实现民生改善，增强区域发展的整体性、普惠性和均好性。

二、目前宁镇扬同城化建设的主要问题

1. 南京城市群总体实力不强，中心城市区域性发展核心动力不足。2015年，宁镇扬三市GDP总计17240亿元，仅为苏锡常的60.9%、杭绍甬的76.5%，且增长速度低于二者。与其他城市群中心城市相比，现阶段南京的综合实力及其对周边地区的辐射带动作用不够强，枢纽功能发挥受限。

2. 产业结构同构引起持续性障碍和结构性产能过剩。根据测算，宁镇扬三市产业结构相似系数达到0.9以上，与GDP的相关性呈负相关，宁镇扬三市的产业同构现象不利于经济发展。三市不仅在传统支柱型产业上存在同构现象，如石油化工、装备制造等；在新兴产业领域也存在着竞争，如新材料、智能电网等。产业同构长期存在将会导致重复建设、资源浪费等负面效应，影响整体可持续发展能力的提升。

3. 宁镇扬同城化缺乏空间一体化的法定规划，空间统筹不足导致协调性障碍，呈现区域性发展的“结构性空洞”。“十二五”期间宁镇扬三市的空间发展依旧遵循自身独立内聚发展的总体逻辑，缺乏具体的同城化产业规划、就业规划和市民同城生活规划。三市更强调自身市域内部的联系，而三市之间尤其是中心城市、新城、新市镇之间的网络化联系尚未建立，难以满足统筹协调、优势互补和产业升级

的功能区域发展要求。

4. 城乡二元格局导致融合性障碍，三市交界区域出现区域性“经济沦陷区”。根据测算，2014年，宁镇扬三市城乡二元结构指数分别为4.69、8.28、3.61，说明宁镇扬三市城乡发展存在较大差距，大都市融合发展的态势尚未形成，区域城镇化的质量有待提升。

三、加快宁镇扬同城化建设的创新思路和对策建议

1. 提升南京中心性都市圈能级水平，建构完善宁镇扬同城化九大中心性新功能。充分发挥南京作为“国家战略交汇点”的区位优势，积极对接国家战略，实现区域“发展极”与“协调极”的双重功能，建构并完善宁镇扬同城化九大中心性新功能：一是创新高端商务服务业，建构国际重要的区域国际商务和会展中心；二是加快转型升级进程，促进新能源和智慧产业等新兴产业发展，创造中国及长江流域的“智造中心”；三是深度开发与建设金融服务业产业链，建立发挥辐射带动效应的重点项目库，探索由南京牵头设立“宁镇扬区域同城化发展基金”或设立南京作为总部的区域金融集团，打造结算中心城市和区域金融服务产业中心；四是抓住“互联网+”与“大众创业、万众创新”的战略先机，放大南京作为国家科技体制改革综合改革试点城市的政策效应，以政策低门槛的便利条件导入“互联网+创新创业”模式，建构创新创业中心；五是提升门户枢纽功能，以长江南京以下12.5米深水航道建设为契机，

积极发展与周边10万吨级海港的联盟关系，推动形成海港、空港、高铁港三大枢纽经济区，创造区域交通与资源配置中心；六是充分挖掘历史资源，发展旅游和文化创意产业，推动“文旅核心商农工联动”发展模式，建立全球文化产业价值链，主动参与“国际新文化产业分工”，建构世界旅游目的地和旅游文化体验消费中心；七是发挥科教与人才优势，建构中国国际人才流动高地与人力资本创新培育与开发中心；八是创造强可持续发展优势，以“人与自然和谐为本”的发展思路，建设中国东部都市圈原生态保护与开发创新中心；九是推进“精准农业”的建设与开发，建设中国都市农业和“精准农业”的研发与示范中心。

2. 推进空间资源整合与空间再生产，实现空间利用和产业布局的最优化，促进宁镇扬三市空间联动发展。一是强力拓展南京江北的发展空间。以江北国家新区建设为契机，加快各等级开发区城市功能的调整和注入，实现产城融合，形成辐射安徽与苏中苏北的重要功能区域。二是构建梯度分明的城镇化中心体系。在宁镇扬三市构建“三个主城区+九个新市区”的中心网络体系，形成三市发展重点明确、协同分工清楚、同城化路径和政策清晰的“宁镇扬同城创新模式”。南京主城区打造世界级的科教创新中心、金融服务中心和文化创意中心；镇江主城区利用滨江资源，发展高端制造业与区域物流产业；扬州主城区突出精致城市理念，强化高精尖环保新能源智慧产业和全域文化生

态旅游产业。同时，建设南京的江北新区、东山、仙林，镇江的句容、丹阳、扬中，扬州的仪征、高邮及宝应共九个新市区。三是打造跨界发展增长的新市镇。努力打造具有明确产业定位、文化内涵、旅游特色的发展空间平台，包括仙林—宝华科技创新新市镇、句容—汤山休闲旅游新市镇、龙潭—下蜀临港产业新市镇、仪征—龙袍临港产业新市镇、湖熟—郭庄空港枢纽新市镇、扬中—李典生态休闲新市镇等。

3. 强化科技创新驱动，培育三市产业体系共建机制，构建开放型产业经济体系。一是三市共建国家科技创新与先进制造业基地。逐步降低传统产业尤其是重化工产业的比重，使战略新兴产业成为区域支柱产业；依托高新技术实现传统产业的创新性转型，走高端化、精深加工的发展路径，形成沿江产业带以及南京高端软件与信息服务业、扬州光电产业和镇江信息技术应用三大战略新兴产业发展中心。支持三市产业重组并发展产业联盟或产业集团。二是共创长江经济带现代服务业品牌。南京以高端物流业为重点，突出金融服务业与商贸服务业的发展；镇江与扬州以航运服务业与物流业为重点，突出生活性服务业的发展，形成差异互补的发展格局，吸引长江流域经济要素向宁镇扬区域集聚，形成国际化的资源配置中心。三是共构开放型产业经济体系。三市一体合作，以世界500强和行业50强为重点，引进一批国际大企业、大项目，积极与东盟、南亚等国开展合作，探索共建产业园区模式，充分参与海上丝绸之路建设。

4. 突出“世界级文化中心区域”目标定位，打造中国江苏文化产业高地，同创国际文化交流大平台。一是孵化区域文化经济共同体，介入世界文化分工。借鉴“大巴黎都市圈”的文化发展经验，把“世界级文化中心区域”作为宁镇扬同城化区域发展的目标定位，打破行政地域疆界，在创新与创造的基础上挖掘区域特色文化内涵，并形成区域特色文化在世界范围的辐射功能。二是创造完整的一体生活体系，打造江苏及中国的文化产业高地。实现三市信息共享和资源共享机制，在实现三市旅游资源、公交服务、教育资源、公共服务产品、金融服务、医疗统筹一体化的基础上，打造三市新型文化创意产业、文化传媒、文化艺术等产业联合体。三是同创国际文化交流大平台，推动宁镇扬整体的对外开放进程。依托宁镇扬历史文化名城的品牌优势，主动与“一带一路”、长江经济带的沿线城市和国家对接，通过联合办学、文化合作、媒体互动等方式，搭建立足于宁镇扬三市的国际文化交流合作平台。