

# 我国中小城市旧城改造中存在的问题研究

文 / 李晓桐 栖霞市财政预算评审中心

**摘要：**随着城市化进程的加速，中小城市旧城改造对于提升城市品质、优化空间布局、改善居民生活环境意义重大。在实际推进过程中，我国中小城市旧城改造面临资金筹集困难、改造手段局限、城市独特个性在改造中逐渐消逝以及公众参与程度不足等问题。这些问题不仅制约了旧城改造项目的顺利实施，也对中小城市的可持续发展造成阻碍。本文深入剖析这些问题，并提出针对性的解决对策，以期为我国中小城市旧城改造提供有益的理论参考与实践指导。

**关键词：**中小城市；旧城改造；问题；对策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.09.001

## 引言

中小城市的发展状况直接关系到区域经济的协调发展以及城乡一体化的推进。旧城改造作为中小城市更新与升级的核心任务，承载着改善民生、完善城市功能、促进经济转型等多重使命。因此，深入研究我国中小城市旧城改造中存在的问题，并探索切实可行的解决对策，具有十分重要的现实意义和紧迫性。

### 一、中小城市旧城改造存在的问题

#### （一）资金困境

旧城改造项目资金需求呈现多维度、大规模的特点。从前期土地征收环节来看，需依据土地市场价值、区位因素以及相关征收补偿法规，支付高额的土地获取费用，以确保土地使用权的顺利转移。在拆迁补偿方面，不仅要考虑被拆迁房屋的建筑结构、面积、成新度，还需结合当地房地产市场行情，对被拆迁户进行合理补偿，这些补偿标准的确定需经过严谨的评估流程，涉及房地产评估、市场调研等多领域专业知识。

在项目建设阶段，基础设施建设如道路铺设、给排水管网改造、电力通信设施升级等需遵循严格的工程建设标准和技术规范，投入大量资金用于材料采购、工程施工与质量监管。以道路建设为例，需根据城市交通流量预测、道路等级规划，选用合适的筑路材料和施工工艺，确保道路的承载能力和耐久性。在资金供给端，地方政府财政投入受限于财政收入规模和支出结构。财政收入需统筹兼顾教育、医疗、社会保障等多项民生领域支出，分配至旧城改造的资金相对有限。并且，政府财政资金的使用需遵循严格的预算管理和审批程序，从项目申报、资金审批到最终拨付，流程烦琐，时效性较差，难以及时满足项目资金需求。

旧城改造项目投资回报周期长，从项目启动到实现资金回笼往往需要数年甚至更长时间，这与社会资本追求短期快速回报的投资偏好相悖。在政策层面，土地政策、房地产调控政策的变动可能影响项目成本与收益预期；在市场层面，房地产市场波动、建筑材料价格起伏等增加了项目投资的不确定性；在社会层面，拆迁过程中的矛盾纠纷、公众对项目的接受程度等也会给项目推进带来阻碍。社会资本在进行投资决策时需运用复杂的风险

评估模型和财务分析方法，对项目进行全面评估，这些风险因素会导致旧城改造项目资金筹集困难，严重影响项目的顺利实施与推进。

#### （二）改造手段单一

我国多数中小城市过度依赖大规模拆建模式，这种模式虽能在短期内实现城市面貌的显著改变，却暴露出诸多深层次问题。从工程技术角度而言，大规模拆建涉及大量建筑物的拆除作业，拆除过程需遵循严格的安全规范与技术流程，如爆破拆除需精确计算炸药用量、设置合理的爆破参数，机械拆除需选用合适的拆除设备并确保拆除顺序科学，否则易引发安全事故。拆除产生大量的混凝土块、砖石、废弃钢材等建筑垃圾处理难度大<sup>[1]</sup>。

在规划设计层面，大规模拆建模式侧重于新建建筑的功能布局与经济效益，而忽视城市原有空间肌理、生态环境以及文化脉络的延续。新建建筑多采用标准化、模式化的设计方案，缺乏对当地地域特色、气候条件、人文历史的深入考量，导致城市建筑风格同质化严重。在城市更新的理念中，这种单一的改造手段缺乏系统性思维，不能充分考虑城市功能的有机更新、社区活力的激发以及居民生活品质的全面提升。

#### （三）城市个性丧失

从城市规划角度来看，部分中小城市在旧城改造时未能将城市独特的文化基因融入改造规划之中。在编制规划方案时，没有充分考虑城市的历史沿革、空间格局、建筑风格以及传统生活方式等要素，使得新建项目与城市原有的文化脉络产生断裂。例如，一些具有深厚历史底蕴的老街巷，本应成为承载城市记忆和文化传承的重要空间，但在改造过程中，由于规划设计的不合理，被大规模拆除或改造得面目全非，原有的传统建筑风貌、空间尺度和邻里关系荡然无存。

在建筑设计领域，当下许多中小城市的旧城改造项目采用大量标准化、模式化的建筑设计方案，忽视了当地的自然环境、气候条件和人文特色。建筑材料和建筑形式千篇一律，缺乏地域辨识度，导致城市建筑风格同质化严重。比如，在一些南方水乡城市，传统建筑多采用粉墙黛瓦、临水而建的形式，而在旧城改造中，部分

新建建筑采用与北方城市类似的建筑风格，使得城市失去了原有的水乡韵味。

**（四）公众参与不足**

从信息交互层面来看，在项目前期规划阶段，旧城改造的改造范围、规划设计方案、预期效果以及资金预算等详细信息没有通过多元化、高效的渠道及时且全面地传达给公众。目前信息发布多依赖政府官方网站或少数传统媒体，信息更新不及时，形式单一，缺乏可视化、通俗易懂的解读，使得公众难以获取并理解关键信息，无法有效参与到前期决策环节。

在参与机制设计方面，问卷调查作为常见方式，问卷设计缺乏针对性和深度，难以精准捕捉公众的真实需求与意见，且样本选取可能存在偏差，无法全面反映不同群体的诉求<sup>[2]</sup>。听证会、座谈会等形式往往因组织流程不规范、时间安排不合理，导致公众参与门槛较高，参与人数有限，且讨论过程中公众发言机会受限，意见难以充分表达。此外，公众参与缺乏完整的反馈闭环，即便公众提出意见和建议，也缺乏有效的跟踪、整理、分析和回应机制。

从公众参与意识和能力培养角度而言，一方面，公众对旧城改造相关政策法规、专业知识了解有限，难以从专业视角对改造项目进行分析和评价，导致参与的深度和质量不足。另一方面，公众缺乏参与城市建设管理的主动意识，更多处于被动接受状态。而在社会治理框架下，社区组织、非政府组织等在旧城改造公众参与中也不能充分发挥桥梁和纽带作用，缺乏有效的协同合作机制，无法形成参与合力。

**二、中小城市旧城改造问题的解决对策**

**（一）创新资金筹集机制**

传统资金来源主要依赖政府财政投入和银行贷款，难以满足大规模改造需求。为解决这一问题，通过引入多元化资金筹集渠道，设立旧城改造专项资金，并从城市土地出让金、城市建设维护税等财政收入中按一定比例提取，确保稳定的财政资金支持。表 1 是不同资金筹集渠道的特点及适用场景，通过创新资金筹集机制，整合各类资金资源，能有效解决中小城市旧城改造的资金难题，推动项目顺利实施。

表 1 不同资金筹集渠道的特点及适用场景

资金筹集渠道	资金来源	特点	适用场景
旧城改造专项资金	财政收入提取	稳定但规模有限	基础民生设施改造，如老旧小区水电改造
PPP 模式	政府与社会资本合作	整合资源、分散风险	大型综合开发项目，如城市新区建设、商业综合体改造
城市更新专项债券	社会投资者	资金量大、期限长	投资回报周期长、收益稳定的项目，如城市道路、桥梁等基础设施建设

**（二）推进改造手段多元化**

在中小城市旧城改造中，应综合运用多种改造手段，并根据不同区域的功能定位、建筑现状和文化价值进行针对性改造。表 2 是不同改造手段的特点及适用场景，

通过多元化改造手段的灵活运用，能够充分发挥各区域优势，实现中小城市旧城改造的经济效益、社会效益和文化效益的最大化。

表 2 不同改造手段的特点及适用场景

改造手段	改造手段	特点	适用场景
保护性修缮与功能活化	保留建筑风貌，加固结构，更新设施，引入新业态	传承历史文化，促进经济发展	历史文化街区、名人故居周边区域
微改造	翻新道路，完善管网，增设公共设施	投资小、见效快，改善居住品质	老旧小区、背街小巷
综合整治与功能升级	优化布局，引入新业态	提升区域活力，完善城市功能	功能单一商业区、工业园区

**（三）加强城市特色保护与传承**

在城市规划层面，应编制具有针对性的城市特色保护规划，通过运用地理信息系统（GIS）技术对城市的历史文化资源、自然生态要素进行全面普查与精准定位，明确特色保护区域的范围与边界，确定重点保护对象与管控要求。例如，依据 GIS 生成的空间分析图，精准划定传统建筑集中区、历史街巷网络以及自然山水景观带等需重点保护的区域，制定相应的保护策略与开发强度控制指标。

同时，利用三维激光扫描、建筑信息模型（BIM）等数字化技术对历史建筑进行全方位数字化存档，为后续的保护修缮与研究提供精确的数据支持<sup>[3]</sup>。

在建筑保护技术方面，对于砖石结构的古建筑，运用砖石修复与勾缝技术选用与原建筑材料特性相近的砖石进行替换修复，确保建筑外观的一致性与结构的稳定性；对于木结构建筑，采用木材防腐、防虫蛀处理技术以及榫卯结构加固技术恢复其原有的力学性能与建筑风

貌。在文化传承与利用方面，通过建设文化展示馆、民俗博物馆等文化设施，并运用多媒体展示、虚拟现实（VR）、增强现实（AR）等现代技术手段生动展示城市的历史变迁、民俗风情与传统技艺，增强市民对城市文化的认同感与自豪感。此外，鼓励将城市特色文化元素融入到城市公共艺术创作中，例如，在街头巷尾设置具有地域特色的雕塑、壁画等艺术作品营造浓厚的文化氛围，使城市特色文化在现代生活中得以延续与传承，实现城市特色保护与城市发展的有机融合。

**（四）完善公众参与机制**

在信息传播层面，利用大数据分析技术精准定位不

同年龄、职业、地域的公众获取信息的习惯与偏好，据此制定个性化的信息推送策略。例如，针对年轻群体，通过社交媒体平台、短视频 APP 等新媒体渠道以图文并茂、生动有趣的形式发布旧城改造信息；对于中老年群体，借助社区公告栏、地方电视台等传统媒体进行信息传播，可以确保信息全面覆盖且易于理解。

在参与渠道构建上，开发线上参与平台集成在线问卷调查、意见留言板、虚拟社区讨论等功能模块，借助云计算技术确保平台的稳定性与高效性方便公众随时随地表达意见。同时，引入虚拟现实（VR）、增强现实（AR）技术创建旧城改造项目的虚拟展示场景，公众可通过沉浸式体验直观感受不同改造方案下的城市空间变化，从而更有针对性地提出意见<sup>[4]</sup>。在线下，定期举办社区座谈会、项目听证会等活动，利用地理信息系统（GIS）合理规划活动地点可以确保各区域公众都能便捷参与，同时通过现场展板展示、模型演示等方式辅助信息传达。

在反馈机制优化方面，运用自然语言处理技术对公众反馈的大量文本信息进行分类、分析与提取关键信息，快速识别公众的核心诉求与关注点。同时，利用项目管理软件实时跟踪公众意见的处理进度，将处理结果及时反馈给公众，形成闭环管理。例如，当公众对某区域改造方案提出异议时，系统能迅速分析问题所在，相关部门据此调整方案，并通过原发布渠道及时向公众反馈调整后的内容增强公众对旧城改造项目的信任与支持。

### 三、案例分析

在江西南城县在旧城改造进程中，展现出诸多可圈可点之处。在改造手段上，针对具有历史文化价值的建昌老街，利用建筑结构检测技术对老街建筑进行全面评估，针对不同受损程度采用相应的加固修复技术，保留了传统的明清建筑风貌。同时，打造民俗文化街区实现了文化遗产与经济的双赢，对于老旧小区，运用先进的管网探测技术精准定位并更新老化的水电、通信管网，增设智能安防设施，极大提升了居民生活质量。图 1、2 是江西省南城县河西旧城改造前后的对比图。



图 1 南城河西旧貌一角



图 2 改造后的王府大道

在城市特色保护与传承方面，南城县深入挖掘自身历史文化底蕴，以“赣地名府、抚郡望县”的历史定位为核心，通过数字化技术对历史遗迹进行三维建模建立历史文化数据库，为保护与修复提供科学依据。在新建筑设计中，融入麻姑文化、洪门文化等特色元素，打造具有地域辨识度的城市风貌。公众参与机制上，搭建线上线下融合的参与平台<sup>[5]</sup>。线上利用大数据分析公众对改造项目的关注点，及时调整方案；线下定期举办社区议事会，让居民充分参与决策，有效提升了项目的社会接受度与实施效果，为中小城市旧城改造提供了宝贵的实践样本。

### 结语

我国中小城市旧城改造面临着资金、改造手段、城市特色保护及公众参与等多方面的复杂问题。本研究通过创新资金筹集机制有效缓解了资金压力；依据不同区域特性实施保护性修缮、微改造等能提升改造质量；借助现代技术保存历史文化融入地域元素塑造独特风貌；利用信息技术促进信息交互与意见反馈，保障公众权益。未来，中小城市应持续深化这些策略应用，紧密结合自身实际情况，精准施策，推动旧城改造朝着科学、可持续发展方向，实现城市功能升级、文化传承以及居民生活品质提升的多重目标。

### 参考文献

- [1] 刘筠萱. 新时代中小城市发展中国城改造的现状与优化策略——以安徽省滁州市为例 [J]. 科技创新与生产力, 2022, (04): 71-75.
- [2] 陈崑, 仇侃, 张骋. 浙江中小城市旧城改造中地域特色文化的景观设计与创新 [J]. 建设科技, 2021, (24): 83-85.
- [3] 杨新民. 中小城市旧城改造中存在的问题分析 [J]. 山西建筑, 2017, 43(30): 13-14.
- [4] 王一鸣. 我国中小城市旧城改造中存在的问题研究 [D]. 重庆大学, 2015.
- [5] 张景礴. 基于“目标系统”的浙江中小城市公共空间更新分析方法研究 [D]. 浙江大学, 2014.