

智库圆桌(第84期·总203期)

## 积极稳步推进城中村改造

城中村改造是民生工程,也是民心工程。2023年4月,中共中央政治局召开会议指出,在超大特大城市积极稳步推进城中村改造。

在超大特大城市积极稳步实施城中村改造是改善民生、扩大内需、推动城市高质量发展的一项重要举措。7月,国务院办公厅印发《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

## 分三类实施改造

具备条件的城中村实施拆除新建

不具备条件的不可强行推进,要开展经常性整治提升,防控风险隐患

介于前两类之间的实施拆整结合

——《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》



城中村的由来、发展及存在的问题?为什么强调积极稳步推进城中村改造?

王伟进(国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所公共管理研究室主任、研究员):城中村的出现与快速城镇化以及我国城乡不同的土地制度有关。改革开放后,我国城镇化持续快速发展,常住人口城镇化率从1978年的17.9%增加到2022年的65.2%。人口增长、产业集聚要求城市空间相应拓展,农村土地资源无法满足需求,便征用农村土地,而农村的宅基地和自留地权属较为复杂,征用难度也较大,通常得以保留下来,进而形成了“城中村”现象。大城市里的这些城中村可以为外来人口提供成本较低的住所和生产交易场所,助推城中村的横向和纵向扩展,最终塑造了城中村的形态。

一般而言,城中村会经历兴起、快速发展、稳定和转型等生命周期。在兴起阶段,城中村因农民进城和城市快速扩张而形成,自然村落被城市建筑包围。在快速发展阶段,城中村人口急剧增长,建筑规模扩大,商业和社会服务设施逐渐兴起,经济社会活力提升。在稳定期,城中村基础设施逐步完善,社区管理趋于规范,居民生活也相应得到改善,成为城市的特殊组成部分。在转型期,随着城镇化进程和城市更新政策



各地在创新推进城中村改造方面,形成了哪些可供借鉴的经验做法?

边兰春(清华大学建筑学院教授、中国城市研究院院长):城中村改造是城市发展转型从增量发展到存量更新、从粗放式发展向集约式高质量发展转型的重要环节。2015年中央城市工作会议提出,科学划定城市开发边界,推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变。2019年中央经济工作会议首次强调“城市更新”这一概念,提出要“加强城市更新和存量住房改造提升,做好城镇老旧小区改造,大力发展租赁住房”。“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出,实施城市更新行动。2023年7月,国务院办公厅印发《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》提出,“积极创新改造模式”“努力发展各种新业态,实现可持续运营”。

城中村改造要鼓励不同发展条件下的政策设计和改造模式创新。伴随着改革开放城镇化进程加快,城市增量拓展的土地开发速度与规模远远超过了既有的建成环境的更新改造。进入新世纪以来,随着城镇化水平的提高和对增量扩张资源环境的制约,推进建成区环境品质提升、关注存量更新逐渐成为超大特大城市



城中村改造将在优化住房供给结构、促进城市高质量发展方面发挥哪些作用?

李昕(华南理工大学建筑学院副教授):城中村改造是实施城市更新、实现城市高质量发展的重要途径。其改造重点是撬动制约城市品质提升的短板弱项,同时通过释放宝贵的土地资源带动整个城市片区功能提升和产业升级。

此轮改造针对超大特大城市城镇开发边界内的各类城中村,而棚户区改造是在全国范围内完成城市和国有工矿等集中连片棚户区改造。从2005年开始,辽宁在全国率先开始大规模棚户区改造,到2009年基本完成城市集中连片棚户区改造,2010年起又开始国有工矿企业棚户区改造。具体来说,城中村改造的模式更多元、驱动更市场化、目标更综合,与棚户区改造的不同之处主要体现在以下方面。

一是地域分布不同。此轮城中村改造主要针对21个超大特大城市。而棚户区改造则是全国性的,覆盖大量三、四线城市。

二是改造范围不同。城中村改造主要针对城市范围内的集体建设用地,包括宅基地等。而棚户区改造则主要针对城市和独立工矿的国有土地。

三是改造实施模式不同。城中村改

## 城中村事关城市经济发展社会稳定

推进,城中村开始面临拆迁、改造或升级,以适应城市高质量发展需求。我国城中村的发展,也大体经历了这样一个过程。

城中村是城镇化的产物,它以相对低廉的生产生活成本,服务了城市的发展,也支撑了无数外来务工人员在城市安居乐业。但也要看到,城中村普遍存在公共卫生安全风险大、房屋安全和消防安全隐患多、配套设施落后、环境脏乱差等难题。一是规划和建设较为混乱。表现为宅基地、工业用地、商业用地相互交织且违章建筑较多,“一线天”“握手楼”“贴面楼”普遍存在。二是公共基础设施不足。不少城中村缺乏与人口规模相匹配的交通、教育、医疗等设施,居民日常生活便利性较差。三是公共安全隐患较大。城中村地带的房屋质量欠佳,维护也不及时。小商贩、小作坊多,食品安全等问题也难以得到保障。这些因素再叠加城中村高密度的人口,导致公共安全隐患较大。四是土地矛盾纠纷较多。城中村土地在规划、征用、拆迁、土地收益分配等方面存在矛盾,村集体开支和重大工程建设等也缺乏有效监督。五是社会治安问题较多。城中村流动人口规模较大,给社会

管理带来诸多挑战。

在超大特大城市实施城中村改造,将分三类积极稳步推进:具备条件的城中村实施拆除新建;不具备条件的不可强行推进,要开展经常性整治提升,防控风险隐患;介于前两类之间的实施拆整结合。城中村改造包括城镇开发边界内的各类城中村,具体范围由城市人民政府结合实际确定。优先对群众需求迫切、城市安全和社会治理隐患多的城中村进行改造,成熟一个推进一个,实施一项做成一项。

由于城中村改造牵涉面广,事关城市经济发展和社会稳定,需要积极稳妥推进。一方面,要积极推进城中村改造,这是促进投资、扩大内需、提升经济活力的重要举措,也可为城市发展腾挪空间、提升效益,并有利于解决当前城中村在公共服务、社会管理中存在的问题,进而更好满足人民对美好生活的向往。另一方面,要稳步推进城中村改造,因为其土地产权等较复杂、建筑物质量参差不齐,改造不仅会影响辖区内的城市风貌和文物保护,而且会牵涉外来人口的生产生活成本,是一项牵一发而动全身的系统性工程,必须前瞻性思考、全局性谋划、整体性推进。改造过程必然需要土地管

理、规划、建设、社会管理等部门协同,需要政府投入和社会资本联动,需要体现人民城市人民建、人民城市为人民的要求。

我国一般将城区常住人口1000万以上的城市称为超大城市,将城区常住人口500万以上1000万以下的城市称为特大城市。根据第七次人口普查,全国超大城市共有7个,分别是上海、北京、深圳、重庆、广州、成都、天津;特大城市共有14个,分别是武汉、东莞、西安、杭州、佛山、南京、沈阳、青岛、济南、长沙、哈尔滨、郑州、昆明、大连。这些城市人口规模较大、经济实力较强、治理水平较高、市民素质整体较好,大多是区域重要城市中心。同时,这些城市较早遇到城中村的一些问题,也积累了不少拆迁、改造和升级的经验。此次城中村改造在超大特大城市积极稳步推进具有先行优势,也具有重要示范效应。

## 空间治理与社会治理相结合

规划建设重点。北京、上海、天津、深圳、广州等地相继出台了城中村改造的相关政策,且随着多样化更新改造模式的探索,政策重心逐渐从与土地开发联动式的“大拆大建”转向多种模式并存,鼓励“城中村联动”“多元主体”“原位改造”“渐进更新”“统租运营”“产居互动”等,更加全面地评估城中村的历史成因、功能转化、社会价值、相关利益以及更新路径等。

在实施城市更新行动的大背景下,超大特大城市的城中村改造既是改善城市空间品质的过程,也是优化城市社会治理的进程。即使同为超大特大城市,但不同的城中村特点各异,应在基本政策框架内实现“一村一案”,并结合城市发展转型、不同发展条件进行政策设计和改造模式创新。

近年来,广州采取分区分类的做法,形成了全面改造和微改造两种模式。一方面,坚持“政府不直接投资”原则,通过政府主导、市场参与的方式,采取协议出让或村自改等路径,对重点地区的城中村实施全面改造,实现城中村社区向城市社区的一次性转化,包括村委会向居委会转化、集体土地向国有土地转化以

及农村管理向城市一体化管理转化等。另一方面,对一般地区的城中村强调“原地更新”的基本方向,立足权益明晰过程的复杂性以及实施运营的长期性,坚持“政府少量或尽量不投资”和“不进行商业性房地产开发”两项原则,进行城中村拆违、功能完善、设施配套、环境提升等微改造,推动城中村集体经济组织管理和基层治理的转变。

深圳把城中村的“拆、改、留”与住房供给保障、多元文化传承以及城市治理提升紧密结合,逐步形成了平衡社会多元主体的社会共识和价值导向,在探索存量用地再开发方面取得一定成效。在水围村、新围仔村等地,通过实施城中村综合整治、引进物资营管、社区居住与商业运营等,实现廉租住房、人才公寓的就地改善升级和城市公共服务的有效配置,为推进城中村改造积累了宝贵经验。此外,深圳还有两个代表性案例,即南头古城的更新改造和沙井村古城新生计划。两个项目的改造模式虽有差异,但都强调政府规划统筹协调、经营主体运营实施、历史文化新生引领的基本原则,把文化导向、社区营造融入城中村改

## 带动城市片区功能提升产业升级

造采取政府引导、市场运作的模式,改造方式包括拆除新建、整治提升、拆整结合等。而棚户区改造则采取政府主导的模式,改造方式以拆旧建新为主。

四是改造资金来源不同。城中村改造坚持多渠道筹措资金,政府、村集体、专业化机构、社会资本等形成合力。而棚户区改造则主要来自政府财政投入和中国人民银行、国家开发银行的专项贷款。

在超大特大城市积极稳步推进城中村改造,是党中央、国务院审时度势作出的重大决策部署,对消除各类安全风险隐患、改善居住条件、优化住房供给结构、完善城市功能、拓展城市发展空间、促进经济增长和城市高质量发展等具有十分重大的意义。

目前,住房和城乡建设部城中村改造信息系统已投入运行,入库城中村改造项目超160个。各地正按照部署,扎实开展制定配套政策、摸清城中村底数、编制改造项目方案等工作。城中村改造将在有效扩大内需方面发挥重要作用,预计全国21个超大特大城市城中村改造产生的直接投资和带动的其他投资合计超过25万亿元。除此之外,以下方面

也备受关注。

一方面,将城中村改造与保障性住房建设相结合。城中村改造地块除安置房外的住宅用地及其建筑规模,原则上应当按一定比例建设保障性住房,具体比例及保障性住房的规划设计和建设管理办法由城市人民政府确定。鼓励将村民富余的安置房以小户型为主单独设计、集中建设并长期租赁用作保障性租赁住房。鼓励在妥善做好原有租户安置搬迁、租金基本稳定的前提下,将城中村房屋整体长期租赁并改造提升用作保障性租赁住房,防止出现新的城中村。例如,深圳福田区水围村通过“综合整治+统租运营+人才公寓”推动政府、国有企业、村集体企业三方合作,将该村29栋村民楼统租改造为504套青年人才公寓,全部提供给辖区企业人员,助力城中村产业结构转型升级。

另一方面,推进历史文化保护和活化利用。城中村年代悠久,保存着不少文物古迹、历史建筑,在历史空间活化、城市风貌提升等方面,应根据城市产业发展规划,合理安排产业布局,引入优质产业项目,促进产业转型升级。例如,深圳南头古城改造项目采用多种

改造。两个案例都摒弃了对原有城中村的大拆大建,同时在实施运营上又各不相同,南头古城政府、企业合作的“统租”运营,为持续性的业态优化和品质提升提供了借鉴;沙井古城发挥“融合设计”的场景营造、风貌活化和有机更新改造,为历史村落的活化再生奠定了基础。

与之相比,《北京市城市更新条例(征求意见稿)》和《北京市城市更新行动计划(2021—2025年)》并没有将存量集体建设用地上建筑纳入城市更新行动中,而是结合北京城市总体规划,在政府统筹主导之下,结合城市空间结构的优化布局和功能完善进行更新改造。具体而言,有的是结合城市生态环境优化开展绿化隔离地区城中村拆除再安置;有的是结合历史风景资源保护进行整治再优化;还有的是结合城市创新空间的功能需求进行土地整备。类似的城中村改造思路和探索在上海和杭州等城市也有不少实践。

从国际视角看,在城镇化发展进程中,很多城市也出现过形态类似、成因多元的诸如城中村式的外来人口聚居地区。事实证明,空间治理必须与社会治理相结合,必须转变更新理念,逐步建立起更具包容性的规划方向和创新模式,鼓励社会多元参与,使之成为城市可持续发展的新动力和活化剂。

保护方式,对7处文保单位和9处未定级文物、1处历史建筑进行保护与修缮,打造了7处历史场景博物馆,不仅继承和弘扬了民族与地方优秀传统文化,而且实现了历史保护与城中村空间共生、文化共生。

总体来看,国家发布超大特大城市城中村改造的一揽子政策,短期内将通过市场化程度更高的改造项目激发上下游相关产业发展活力,带动有效投资和消费。长远来看,也将通过城中村的有序推进,实现人居环境改善、土地高效利用、产业转型升级,进一步推进以人为核心的新型城镇化,建设宜居、韧性、智慧的现代化城市。

在超大特大城市积极稳步推进城中村改造,引发广泛关注和期待,变“城中村”为“城中景”的呼声渐起。城中村改造是民生工程,也是民心工程。通过因村施策、多措并举打造“城中景”,是这一波城中村改造的应有之义,也是实现城市高质量发展的重要契机。

一是变城中村为特色文化的“城中景”。城中村改造首先应考虑文化的保护、传承、发掘与活化利用。城中村是城市文化的特殊组成部分,也是城市空间肌理特色化和走出“千城一面”窘境的重要资源。每个城中村都有自己的历史文脉和非遗传俗传统,这是构成村民社会网络的重要纽带以及地方原真性认同的重要基础。应在改造前深入研究梳理村史村志及相关资料,详细了解其历史底蕴,同时通过实地勘察和调研摸清城中村的有形和无形文化资源。在此基础上,加强与村民包括外来常住人口之间的沟通,力争构建起一个多层次、可体验、可互动的文化和民俗传承载体,将文脉有机植入新社区公共空间和社会生活当中,进而实现与城市现代文化交相辉映和融合发展。

二是变城中村为和谐社区的“城中景”。城中村是城乡混合的社会共同体,其常住人口组成既有原村集体居民,也有大量的外来务工人员,社会构成较为复杂,治理体系也体现出城乡交叠的特征。城中村改造有政府、开发商、投资者等多主体参与,同时也常常会触及村民和外来人员的利益。因此,有必要搭建基层党政、社会投资企业和当地居民等利益相关者的沟通平台,充分调动村两委、妇代会、两新组织、外来务工人员、新市民代表以及志愿者组织等的参与积极性,推动形成改造后可持续运营的治理机制,切实提升新社区的治理效能,做到人民城市人民建、人民城市为人民。

三是变城中村为社会秩序的“城中景”。城中村位于高楼林立的都市之中,但在社会治理方面却不尽如人意,常给城市形象带来负面影响。超大特大城市的城中村改造应在平急两用设施建设的基础上,合理布局公共空间、公共设施和商业配套,例如幼托、中小学、医院、垃圾分类等民生设施以及商超、餐饮等商业设施,形成功能区布局合理、环境整治、运转有序的品质社区,不断提升综合治理水平,实现城中村人居环境面貌焕然一新。

四是变城中村为经济活力的“城中景”。城中村改造还必须重视当地的经济发展和就业问题。伴随城中村改造,原有的制造业或服务业的转型升级也应有计划地同步推进。同时,改建或新建双创空间和各类文创产业基地,往往成为城中村发展特色产业、扩大就业和吸引人才的重要载体,有助于让改造后的新社区成为吸引创新、创业和创意人才的新磁场。此外,还要积极发掘并激活城中村特有的文旅资源,例如营造网红打卡点、发展旅游业等,这也是带动就业和消费的重要途径。

五是变城中村为绿色发展的“城中景”。当前,生态环境建设正成为城市高质量发展的重要标准,城中村改造也不例外。应依托城中村既有的环境布局,加大街巷绿植、街心花园、口袋公园等的建设力度,大力发展绿色建筑。同时,在见绿、增绿方面,还应下足微更新、微改造和城市针灸等绣花功夫,设计和营造具有乡村风格的城中村绿色景观,让城中村成为可驻足怡情和陶冶情操的新社区,成为城市优美宜人、绿色盎然的会客厅。

总之,城中村改造是一项复杂艰巨的系统工程,也是城市稳增长、扩内需和促转型的重要举措。此轮超大特大城市的城中村改造应在既有“旧改”和城市更新成功经验的基础上,围绕城市高质量发展的要求进一步拓展和升华。要实现从“城中村”到“城中景”的蝶变,需开展多指标维度的规划和建设,真正把城中村改造为充满魅力和活力的宜居宜业城市新社区,并为其他城市的城中村改造提供更多更好的示范借鉴。

(作者系中国社会科学院财经战略研究院研究员、城市与竞争力研究中心副主任)

变「城」为「城」