

# 改什么？怎么改？难点在哪儿？

## ——超大特大城市城中村改造政策解读

今年以来，城中村改造按下“加速键”。住房和城乡建设部近日表示，超大特大城市正积极稳步推进城中村改造，分三类推进实施。

作为一个关乎多方利益的系统性民生工程和发展工程，当前在超大特大城市推进城中村改造的背景是什么？怎么改？难点在哪儿？记者就此采访了业内专家学者。

### 为什么改？

今年以来，城中村改造备受关注。4月28日召开的中共中央政治局会议提出“在超大特大城市积极稳步推进城中村改造”的要求；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》，并召开电视电话会议进行了专门部署。

近日，住房和城乡建设部对城中村改造提出了具体政策落实措施，分三类推进实施：一类是符合条件的实施拆除新建，另一类是开展经常性整治提升，第三类是介于两者之间的实施拆整结合。

城中村被称为“都市里的村庄”，兼具农村和城市的双重特征，是城市化发展过程中的历史产物。

以上海市中心城区最大的城中村——普陀区红旗村为例，586亩的土地上，曾聚集着90家印刷厂、207个冷库、9个大型初级集贸市场、1000多个摊位，这里人口复杂、群租遍地、违建密布，流动人口多达6万人。

按照相关标准划分，城区常住人口1000万以上的城市为超大城市，如北京、上海、广州、深圳、成都、重庆、天津、武汉等；城区常住人口500万以上1000万以下的城市为特大城市，如青岛、合肥、杭州、长沙、南京、东莞等。全国总计有20余个城市属于超大特大城市范畴。

“我国超大特大城市吸纳了大量外来人口，这些群体有相当一部分租住在城中村。尽管城中村租房成本较低，但是普遍缺乏必要的基础设施、公共服务，尤其是在卫生安全、社会治理等方面存在诸多隐患。”浙江工业大学中国住房和房地产研究院院长虞晓芬说。

上海市房地产科学研究院院长严荣表示，推进城中村改造，一方面可对经济稳增长发挥积极作用，成为扩大内需的重要拉动点，产生超过十万亿元的直接投资，并拉动家具家电、餐饮服务、纺织品等多方面的消费；另一方面可优化城市空间布局，进一步提升城市治理水平。



拼版照片：上图为2023年8月3日拍摄的改造后的安徽省合肥市瑶海区安拖东村及新庄城中村改造项目（无人机照片）；下图为2015年3月拍摄的改造前的安拖东村及新庄城中村旧貌。（新华社）

### 怎么改？

“城中村产权结构、人员构成、空间分布、历史遗存等具有高度复杂性，这次改造提出拆除新建、整治提升、拆整结合三类改造模式。”广东省住房政策研究中心副主任李宇嘉说，具备条件的，即资金能平衡、群众改造意愿强烈、土地及物业权属清晰的城中村将实施拆除新建；不具备条件的，不硬上，以守住安全底线为原则，常态化开展整治提升，逐步解决问题的基础上再实施改造。

在改造方式上，当前城中村改造特别强调要将村民合法权益保障与先谋后动相结合。

虞晓芬说，新政着重强调在大部分村民同意的情况下方可实施改造。改造前，地方政府要先做好产业先行搬迁、人员妥善安置、历史文化风貌保护和落实资金等前期谋划工作。改造时，应先行安排安置房项目供地和建设，确保安置房在合理工期内建成，品质不低于商品住房水平，配套基础设施和公共服务设施与安置房规划、设计、报批、建设、交付使用“五同步”，切实保障好村民利益。

“城中村是高度复杂的社会综合体，改造后应该保持多样化

的业态。”中国城市规划学会副理事长赵燕菁说，城中村本身是一个产业空间，其业态不是预先规划，而是随市场需求变化而不断变化。城中村改造要注重产业导入和培育孵化，努力发展各种业态。

李宇嘉说，过去的城中村改造由市场化主导，挑肥拣瘦，经济价值高的被纳入改造计划，而历史遗留问题多、安全风险隐患大的却被留置。“这一次，全部城中村都要纳入改造范围，征拆时不能只算经济账，只征收经济价值高、问题少的地块，而是要不分好坏全部征收，彻底解决城中村问题，并防止出现新的城中村。”

本次城中村改造，要求原则上应当按一定比例建设保障性住房。

对此，赵燕菁表示，目前城中村在城市中承担的一个重要功能，就是给流动人口提供租赁住房，城中村事实上成为保障房体系中的有机组成部分。“如果改造后这部分保障房供给减少了，流动人口的居住环境恶化，租金更高，那就没有实现城中村改造的初衷。因此，必须在改造方案中按一定比例建设保障房作为补偿。”

### 改造要注意哪些问题？

在采访中，专家普遍认为，推进城中村改造要特别注意三个问题：

一是拆迁安置问题。虞晓芬说，超大特大城市遗留的城中村，违章建筑多、人口密集、产权关系复杂，是改造难度大的“硬骨头”，其拆迁、补偿等问题十分复杂，矛盾和不确定性因素较多。

记者在各地采访了解到，在超大特大城市的城中村里，各种经济活动几乎应有尽有。

“现实中，城中村在与城市其他功能长期互动中，形成了功能的互补。简单‘切除’城中村，城市其他部分也会随之失能。对此要特别慎重。”赵燕菁说。

赵燕菁认为，改造伊始，就要对城中村承担的城市功能进行认真调研和分析。如果没有找到对这些功能的替代途径，就不要贸然采取“切除”手术，此时应采用“微创”的保守疗法。

二是资金平衡与筹措问题。虞晓芬说，遗留的城中村建筑密度大、安置成本高，特别是在目前超大特大城市外围房地产市场仍然较为低迷的环境中，相较于过去，城中村改造后出让土地的价值下降，必然会增加社会化资本的筹措难度。

“城中村改造如何啃‘硬骨头’，关键还是改造资金怎么平衡。”李宇嘉说，国

务院办公厅印发的指导意见提出，鼓励实施区域统筹和成片开发，改造项目土地四至范围可扩大至周边少量低效用地，允许集体土地和国有土地整合、置换。“也就是说，各地政府可以将过去单一城中村改造的‘小平衡’变为片区综合改造的‘大平衡’，以丰补歉、以肥补瘦。”

赵燕菁说，城中村改造必须创新改造模式，寻求多样的融资渠道，鼓励和支持民间资本参与，其中特别重要的是原物业所有者的参与。

三是标准和规范约束。一些不具备拆迁条件的城中村，实施局部拆建和综合整治，要求按照文明城市标准整治提升和实施管理，这对于一些住房质量较差、标准较低、整治成本高，且部分住房产权模糊、手续不全的城中村，具有挑战性。

“城中村改造需要先谋后动、统筹兼顾、整体谋划、积极稳步推进，以新思路新方式破解城中村改造中账怎么算、钱怎么用、地怎么用、人和产业怎么安置等难题，探索出一条新形势下城中村改造的新路子。”中国房地产估价师与房地产经纪学会会长柴强说。

（据新华社）