

# 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



深圳市龙华区元芬村拍摄的改造后的青年公寓外立面(左)。新华社发

### ■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。

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。

### ■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性保障房，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、地怎么征、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人学会会长柴强说。

（新华社北京10月18日电）