

今年的国务院政府工作报告指出，要加大保障性住房建设和供给，完善商品房相关基础性制度，满足居民刚性住房需求和多样化改善性住房需求。

在十四届全国人大二次会议民生主题记者会上，住房和城乡建设部部长倪虹表示，一方面，要规划建设保障性住房，推进“平急两用”公共基础设施建设和城中村改造；另一方面，要下力气建设好房子，让群众能够住得健康、用得安全方便。城市政府要用好调控自主权，根据人口情况、供需情况以及保障需求，编制好、实施好住房发展规划，因城施策优化房地产政策，稳定房地产市场。

城中村改造对于有效消除各类安全风险隐患，改善居住条件和生态环境，高效综合利用土地资源，促进产业转型升级，推动城市高质量发展等方面具有重要作用。

近期国内多个城市城中村改造项目专项借款落地——

城中村改造按下“加速键”

■ 廖睿灵

今年以来，国内多个城市宣布城中村改造专项借款落地，尤其在纳入城中村改造的35个超大特大城市，几乎都有相关款项落地。这意味着国内多个城市的城中村改造项目将按下“加速键”。

作为房地产行业“三大工程”之一，目前各地城中村改造进展如何？项目建设有哪些“硬骨头”要啃？城中村改造怎样与房地产行业其他重点工程实现有效衔接？

聚焦超大特大城市的城中村

在上海市崇明区城桥镇东引路高路立交，一幢幢新楼拔地而起。楼栋之间道路平整，绿化齐备；不远处的空地上，各类儿童游乐设施和户外活动设施一应俱全——这是崇明区首个城中村改造项目安置基地，总建筑面积12.66万平方米，包含27幢住宅，能为1000多户动迁居民提供新居。

城中村，被视作“城市里的村庄”，是在工业化、城镇化快速发展进程中形成的历史产物。2023年以来，中国对城中村改造作了新规划，提出“在超大特大城市积极稳妥推进城中村改造”。

为何聚焦在“超大特大城市”？上海交通大学国际与公共事务学院教授、住房与城乡

建设研究中心主任陈杰告诉记者，与这些地方人口密度高等因素密切相关。按照划分，城区常住人口1000万以上的城市为超大城市，如北京、上海、深圳、广州、成都等；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、长沙等。在一些超大特大城市，城中村住往面积大、数量多，在为居民提供栖身之处的同时，也存在诸多安全风险隐患，居住环境有待改善。

“超大特大城市仍有不少城中村存在，与城市面貌不协调，其基础设施和公共服务也与城市差距较大，不能满足城中村居民对于生活品质的追求。因此，在超大特大城市积极稳妥推进城中村改造意义重大，既可以让

城中村‘旧貌换新颜’，大幅提高基础设施水平，又能消除安全隐患，提供更多宜居宜业的生活生产空间。在城中村改造过程中，能拉动养老、托育、学校、物业管理等基础设施投资，还能带动家电消费、房屋装修等投入，进而为经济稳增长发挥积极作用。”首都经济贸易大学京津冀房地产研究院院长赵秀池说。

根据房地产研究机构中指研究院测算，未来5年，超大特大城市城中村改造预计带动约10万亿元投资，拉动约10亿平方米的投资规模。平均到每年，将带来约4400万平方米的住宅新增需求。推进城中村改造，对于土地购置、建安投资等也有明显带动作用，将对房地产市场发展形成有效支撑。

啃“硬骨头”的同时重保护、稳资金

放眼全国，各地城中村人口密度不同，产业情况有别，地理位置也有所差异。改造情况复杂多样的城中村，不能盲目“一刀切”，而要因地制宜、分类推进。

按照住房和城乡建设部要求，城中村改造分三类推进实施：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，还有一类是介于两者之间的实施拆整结合。业内人士分析，这就是要守住安全底线，综合群众意愿、资金情况、土地条件等进行科学研判，稳步有序推进改造。

拆除改造，要注重城中村历史建筑保护，重点做到活化历史空间。在浙江省绍兴市越城区塔山片区，一场旧城改造动工在即。此次旧城改造，征收范围共计14个地块，总面积约10.37公顷。为配合旧城更新改造，塔山街道办事处委托相关院校和市场主体，研究出具了相关历史文化资源调查评估报告，涵盖当地文物建筑、传统风貌建筑等。目的就是“该拆的拆，该留的留，实现保护与城市发展的多赢格局”。

拆除改造，确保资金来源是重点，也是难点。“新一轮城中村改造难度较大，原因在于改造起点和改造成本更高，限制条件更多，可能面临容积率限制、人口疏解压力、历史文物保护等问题，较难实现资金平衡。”赵秀池说。

破解城中村改造资金难题，需要多管齐下，多渠道筹措资金。今年以来，国内多个超大特大城市宣布城中村改造专项借款获批，有的城市已完成首批专项借款落地投放。这意味着城中村改造项目的“资金网”正在织密。

在广东省广州市白云区石塘咀路，街道一侧高楼林立，另一侧“握手楼”“贴面楼”成排，风景独特——这是位于广州市主城区西部的罗冲围片区一景，也是广州市城中村改造项目的第一站。今年1月30日，罗冲围片区潭村城中村改造项目首笔专项借款正式发放落地，款项金额达1亿元。“专项借款成本低、效率高，为城中村改造项目解决了融资难题，给项目顺利实施提供了坚实保障。”

“国家开发银行广东分行有关负责人表示。截至3月7日，国开行已发放城中村改造专项借款614亿元，涉及北京、上海、广州、武汉等33个城市的271个项目，惠及城中村居民约36万户。”

织密城中村改造“资金网”，还要引入更多经营主体。2023年11月，中建二局旗下中建政合发展集团有限公司正式签约广州文冲东城市更新项目，计划对位于广州市黄埔区海丝城片区的文冲东旧村进行拆除新建，建设类型包括住宅、商业物业、公建配套等。

“今年2月，文冲东城市更新项目被列为广州市重点建设项目之一。不同于传统旧改工程，该项目通过‘产业更新+人居焕新+服务革新’模式，为城中村改造提供‘一站式’优化升级方案。项目将引进相关配套产业集群，助力广州市打造人工智能和数字经济试验区新高地，加快黄埔区土地利用集约型高质量发展转变，进一步满足广州市现代产业及宜居城市建设发展需求。”中建政合发展集团有限公司董事长王艺超说。

做好安置 有效衔接保障性住房建设

1月30日，国家开发银行河南分行、中国农业发展银行河南省分行向河南省郑州市航空港区、惠济区放款24亿元。当地明确，款项将用于城中村改造项目前期工作、征收补偿、安置房建设等。2月19日，上海市首单城中村改造专项借款落地，发放款项15.58亿元，将用于浦东新区唐镇小湾村、暮二村等地块城中村改造项目前期工作、征收补偿等。

“在城中村改造过程中，人员安置、产业转移都是突出的难点，在做好安置房建设的同时，要推动城中村改造和保障性住房建设实现联动。比如，可以向收入较高的原城中村村民提供配售型保障房，向经济能力有限的租客等群体提供保障性租赁住房。总而言之，就是要继续构建‘一张床、一间房、一

套房’的多层次住房供应体系。”陈杰说。

“通过城中村改造，可以丰富保障性住房来源，增加保障房数量，其中就包括配售型保障房和保障性租赁住房。在改造过程中，要注重加强相关配套设施建设，完善提升物业管理水平，与保障性住房建设实现有效衔接，共同打造更宜居宜业的生活生产空间。”赵秀池说。

今年以来，结合城市更新和城中村改造，国内多地已提出相关目标和要求。上海明确，2023年至2025年计划启动城中村改造项目30个，让至少1.3万户村(居)民受益。合肥提出，加快推进现有104个城中村改造，推动“货币化安置、异地安置、入股安置”等多元化安置方式。湖南株洲明确，计划用5

年时间改造位于主城区范围内的村落，解决高速城市化的遗留问题，推动产城融合发展。目前已有172个城中村被列入改造计划清单，总占地规模17.79万平方公里。

“城中村改造结合老旧小区改造、‘平急两用’基础公共基础设施建设工程，将对拉动投资、提升城市治理水平起到积极作用，都是惠民生、利发展的好事，有利于打造更安全舒适的居住环境，提升社区活力和城市发展能级。”陈杰说。“不过，在改造过程中，也要保证项目的可持续性。如果城中村改造成本过高，不利于向低收入流动人口提供可负担的居住条件，反而会使超大特大城市的人口集聚红利流失，抑制城市活力和竞争力。”(据《人民日报海外版》)



在改造后的安徽省合肥市瑶海区钟油坊大郭城中村改造项目小区，老人在悠闲交谈。 新华社发 解琛摄



上海市静安区谈家桥城市更新项目建设工地(无人机照片) 新华社记者 方喆摄



广东省深圳市龙华区元芬村拍摄的一间城中村改造后待租的一居室青年公寓 新华社记者 毛思倩摄



河北省石家庄高新技术产业开发区集中安置区，领到房门钥匙的市民进入小区验房 新华社记者 杨世尧摄

新闻链接

十四届全国人大二次会议期间，代表们就城中村改造纷纷提出了自己的真知灼见……

全国人大代表吴晨：

城中村改造是民生工程，更是发展工程。其价值不仅体现在改善居住环境、扩大内需方面，对促进投资、推动城市高质量发展也有重要意义。专项借款有利于推动城中村改造提速，缓解资金回收周期长、拆迁安置难等问题。

建议推进城中村建设过程中，要在坚持政府主导的同时，强化市场运作、社会参与，引导多元主体投资建设。此外，城市建设要兼顾韧性弹性，推进“三大工程”建设是长期任务，规划设计、配套政策在保持稳定的同时，需要有较强的动态灵活性，为未来城市发展留足弹性。

全国人大代表陈卫国：

规划建设保障性住房、城中村改造和“平急两用”公共基础设施建设“三大工程”是构建房地产发展新模式的重要抓手，是拉动投资和内需的重要动力，是保障和改善民生的重要工程。

城中村改造是构建房地产发展新模式的重要一环，要求房地产行业和企业应时而动，转变经营发展模式。从直接效应来看，保障性住房建设、城中村改造，将帮助住房困难群众实现“安居梦”，解决居住环境、安全、卫生等方面存在的问题；“平急两用”公共基础设施建设，将补齐超大、特大城市应急能力建设短板，提升城市韧性。

全国人大代表余才高：

建议取消或降低对城中村改造项目配建保障房的要求，降低城中村改造项目平衡的难度。

在科学完善城中村改造相关政策方面，建议改进城中村改造工作标准和考核机制，从经济发展水平、空间区位、社区属性、空间经济属性等角度出发，科学确立符合特大城市建设现状和公众认知的“城中村”概念，合理设定改造力度。完善城中村改造“1+N”政策体系中涉及产权重组、公共利益界定、建设标准、设计规范等方面的法律法规和规章制度，指导和引导改造实施。

在加大政策性贷款支持力度方面，建议对存量房源充盈地区，支持利用存量房源作为安置房进行城中村改造，并允许使用城中村改造贷款完成土地征收、拆迁安置补偿等，既能够保障居民居住条件得到改善，也能有效消化存量房源。

全国人大代表黄西勤：

建议通过税费优惠等鼓励社会资本参与。国家金融监督管理总局、中国人民银行出台多渠道融资政策，扩大官方的融资平台，加大银企合作力度，吸引和鼓励社会资本、民间资本参与城中村改造，增加城市更新基金引导、ABS(指以项目所属的资产为支撑的证券化融资方式)等新型社会资本渠道筹资；指导完善城中村改造贷款管理办法，优化房地产贷款管理模式，如将城中村改造项目贷款不纳入房地产贷款集中管理、不纳入房地产贷款额度限制；加大城中村改造税费减免优惠政策，鼓励社会资本投资城中村改造项目。

城中村改造的过程中，要以保障民生、服务民生为原则。政府在启动城中村项目前，宜充分收集被搬迁人诉求，着力解决城中村搬迁中的疑难问题。有条件的先建设安置区，减少过渡期；研究分批收借腾挪方案，妥善稳步推进项目。

建议明确各参与单位的权利和义务，细化规范集体土地使用权流转方式、补偿安置标准、开发商投资回报机制等，建立有效的跨部门协作机制；充分研究社会资本、民间资本参与城中村改造的利益诉求，划定合理的利润率水平，提高开发商参与城中村前期服务、中期搬迁补偿、后期建设回迁的积极性。

针对未签约房屋，建议由最高人民法院制定调解指导意见，对调解流程、调解规范作出详细规定，确保各方利益得到保障。调解不成进入征收程序的，建议由国务院优化征收程序，推动征收工作的信息化和智能化，提高征收工作效率，对具备条件的可以先行执行。

积极稳步推进城中村改造

■ 丁怡婷

城中村改造是民生工程，也是民心工程。今年以来，城中村改造备受瞩目。城中村伴随着工业化、城镇化快速发展而形成，被称为“都市里的村庄”。在一些超大特大城市，城中村呈现数量多、面积大、人口多等特点。以广东省广州市为例，城中村村域面积占全市面积的十分之一左右，常住人口占全市常住人口的三成以上。在发展过程中，不少城中村存在房屋安全和消防安全

隐患多、配套设施落后、环境脏乱差等突出问题。另外，一些城中村违建建筑多、人口密集、产权关系复杂。现阶段推进城中村改造是一项复杂艰巨的系统工程，需要因地制宜，以新思路新方式破解一系列难题。

城中村情况复杂多样，改造要坚持先谋后动，采取拆除新建、整治提升、拆整结合等不同方式，做到成熟一个推进一个、实施一项做成一项。比如，资金可以平衡的，改造意愿强烈的，产权基础清晰的，适合实施拆除新建。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。一些城中村年代悠久，保存着不少文物古迹、历史建筑，则应在历史空间活化、城市风貌提升等方面下更大功夫，避免大拆大建、拆真建假，为人们留住乡愁。

城中村改造需要大量资金，钱从哪里来？可以由政府筹措资金，也可以引入社会资本。不过，城中村改造通常周期较长，加上当前房地产市场出现调整等多种因素影响，社会资本筹措难度较大，以往可能有所增加。各地应结合城市发展实际，积极寻求多样融资渠道，更好挖掘土地价值，细化相关政策支持等。近几年，上海、陕西西安等城市设立了城市更新基金，其中上海创设了全市统一的旧改功能平台，相关单位还联合多家企业和金融机构共同发起城市更新基金。统筹全市资源，以市场化融资手段破解旧改资金筹措和平衡难题，这为城中村改造提供了值得借鉴的解题思路。

城市是一个有机生命体，城中村为外来人口提供了低成本的居住空间，也为不少小微企业和个体户提供了创业空间。城中村改造不能“一刀

切”，必须进行认真调研和分析，解决好人和产业怎么安置的问题。城中村的一大特点就是业态不是预先规划的，而是随着市场需求变化而不断变化，因此要更加注重产业导入和培育孵化。此外，需要按一定比例建设保障房，给低收入人口提供安居之地，以免形成新的城中村。切实保障好居民利益，发展多样化业态，才能不断完善城市功能，让新市民更好地在城市扎根。

城中村改造是一项关乎多方利益的民生工程，必须坚持系统思维，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，统筹处理各方面利益诉求。当前，超大特大城市城中村改造正积极稳步推进，期待改造能有效改善城市居住环境，让更多人更好地融入城市、享受均等化的公共服务。(据《人民日报》)