

广州市城中村改造历程分析及建议

魏倩

广州市城市规划设计有限公司

摘要：实施城市更新行动、积极稳步推动城中村改造、大力盘活存量土地资源是国家目前重要的战略部署。本文以改造组织主体为视角对广州市城中村发展历程进行阶段划分，并从政策、机构组织、实践等方面剖析阶段特征，进一步提出城中村改造面临的困境及针对性地建议，为超大特大城市的城中村改造工作提供参考。

关键词：城市更新；城中村改造；发展历程；广州

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2024.19.004

一、引言

超大特大城市的城中村问题起始于城乡二元制度及新市民大规模住房需求，长期以来，我国超大特大城市的城市治理面临着城中村改造的难题^[1]。2023年7月国务院印发《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村的指导意见》提出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。

广东省开展“三旧”改造工作（含城中村改造）已有10余年历史。广州市是常住人口1800万的超大城市，是广东省实践“三旧”改造的重要阵地，其探索经验对全国的特大超大城市具有参考意义。

二、广州市城中村改造基本特点及三种模式

城中村是指位于城镇开发边界内且被现状连续建成区包围的集体土地，或已转为国有但仍有原村集体经济组织或村民使用的低效建设用地。广州市目前共有272条城中村，改造范围约155平方公里，具有功能混杂人口密度高、卫生条件及设施配套差、开发强度高、有消防隐患等问题。广州市城中村改造目前是以拆除重建为主，其跟西方的城市更新发展初期类似，在国家土地制度收紧背景下的以获取土地资源为目标的再开发活动^[2]。

根据广州市城中村改造的探索经验，根据改造组织主体的不同，分为征收储备、自主改造、合作改造三种模式。征收储备指由政府负责拆迁、安置、补偿，进行土地整理，改造后的经营性用地进行公开出让的形式；自主改造是由村集体经济组织或其全资子公司自组织进行拆迁安置等事项，获得改造后的用地开发权的形式；合作改造是指村集体经济组织通过公开招标引进开发企业合作参与改造，村集体经济组织与开发企业组成的合作企业，开发企业协助组织拆迁安置等事项，获得改造后用地的开发权。这三种模式在不同的发展阶段，主导不同。

三、广州市城中村改造的发展历程及典型案例

虽此前已有学者对广州市改造的发展历程有所分析^[3]，但本文一方面基于广州市近年的最新调整，另一方面本文以改造组织主体为视角，分析开发商为主的市场力量在城中村改造的参与度，将发展历程分为开发商未参与城中村改造的早期探索阶段，初步引进开发商合作改造的“三旧”改造探索阶段，广泛引入开发商作为合作企业的城市更新深化阶段，政府主导、依法征收的高质量城中村改造阶段。

（一）早期探索阶段：开发商未参与的城中村改造

广州市政府从20世纪90年代谋划城中村改造，2002年成立了城中村改造领导小组，探索沥滘村、三元里等7个改造试点，由于限制企业资金进入，因政策支撑不足、资金不足、违建等历史问题多等因素而无实质性进展^[2、5]。该时期推进的城中村改造主要以实施道路、公园等公益性目的，由政府对局部村居进行收储征收。如2008年，为了修建琶洲塔公园，拆迁了琶洲村的部分村民住宅。

在举办亚运会的契机下，广州市加快推进城中村改造，以向世界展示城市形象。因此，2007年猎德村因其紧邻广州珠江新城西侧的特殊区位优势，进行了拆除重建，历时3年。猎德村改造是“以市、区政府为主导，以村为实施主体”的原则，部分土地公开出让，土地拍卖款用于村民安置房、集体物业、公服市政设施配套建设。这种模式用企业拍地资金支持城中村改造，但企业未参与到补偿、动迁、安置中来，上述工作由村委负责，由政府建立了合作框架及利益协调机制^[4]，该模式为政府征收储备与村自主改造相结合的城中村改造。但猎德模式具有其特殊性，自主改造对村集体经济组织的能力要求极高，并未在广州城中村改造中推广。

（二）“三旧”改造探索阶段：初步引进开发商的合作改造

珠三角地区由于自下而上的快速城镇化进程，产生了大量的城中村、低效用地，为了解决此问题，2008年广东省与原国土资源部开展部省合作建设集约节约用地试点工作^[6]。而“三旧”改造是该项试点工作的重要内容，是在广东地区特有的城市更新实践探索。“三旧”指旧城镇、旧厂房、旧村庄，其中旧村庄内涵与城中村基本一致。2009年，广东省政府出台《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》，确立了“三旧”改造工作的基本政策框架。同年广州成立专职部门市“三旧”改造办公室，负责统筹改造相关工作，并出

台了系列政策文件，在用地管理、拆迁补偿等方面建立标准指引。

琶洲村是这个阶段的典型。其作为首个企业参与的城中村合作改造项目，于2009年引入了开发企业进行整村拆除重建。琶洲村改造以“政府主导，市场运作”，实行政府、村、企业联动，政府公开招拍挂引入开发企业，开发企业与村民协商补偿条件，参与动迁签约，安置建设等工作。同时期位于珠江新城以西的越秀区杨箕村采取了类似的模式进行了全面改造。

该阶段以广州市为代表的广东省“三旧”改造实践卓有成效，2013年原国土资源部印发开展城镇低效用地再开发试点指导意见，在全国推广广东省的试点经验，2016年原国土资源部在深入推进城镇低效用地再开发的指导意见中纳入了广东省“三旧”改造中关于规划统筹、标图建库、三地等零星土地处理措施。广州市也在更强大的法律和机制保障上进行了优化，2015年广州市城市更新局成立，取代了市“三旧”改造办公室，同年发布《广州市城市更新办法》及配套文件。

（三）城市更新深化阶段：广泛引入开发商作为合作企业

为了进一步深化“三旧”改造，激发市场力量的积极性，2018年原广东省国土厅发布政策，提出三旧改造的供地可协议出让。再此重要的政策利好下，吸引大量民营、国营开发企业参与到城中村改造中来，其希望以远低于公开出让的资金获得土地开发权。

2019至2020年间广州市为了进一步推进城市更新，进行了机构改革、出台相关政策与计划等。原广州市城市更新局的职能调整到市住房和城乡建设局、市规划和自然资源局。市政府出台了关于深化城市更新推动高质量发展的实施意见和工作方案，并出台一系列城中村改造涉及的方案编制与报批、产业占比等方面的专项配套文件，该阶段城中村改造在方案审批阶段加速，截至2023年底，广州市已完成规划编制的（即批复实施方案）的城中村为76个，其中超过一半是在2019年后批复的。

这个时期的城中村改造主要采用合作改造，经营性用地协议出让。番禺区罗边村即是代表，其采取公开招标的形式引入合作企业。于2017年启动改造，2019年改造加速，通过了方案审批、用地报批、动迁补偿，2023年通过土地划拨形式取得了复建用地供应，开发企业通过协议出让的形式取得了开发用地。

（四）高质量的城中村改造阶段：政府主导、依法征收

由于上一阶段引入市场主体参与过热，带来经济导向过大、房地产化倾向明显，缺乏规划统领，对政策性住房、公共服务设施、交通与市政基础设施的用地保障不到位等问题。且国家层面出台新的政策、广州城中村

改造十余年来部分配套政策已到期，自2021年底，广州市城中村改造进入调整期。自2023年陆续出台了统筹做地系列工作指引，强调政府主导、规划引领、成片连片等。2024年初，《广州市城中村改造专项规划（2021-2035年）》批复，并出台了《广州市城中村改造条例》（以下简称“《条例》”）。该条例是全国首个针对城中村的地方性法规，标志着广州市进入政府引领的高质量城中村改造的新阶段。这个阶段广州市城中村改造已从“三旧”改造中剥离出来，成为城市更新、低效用地再开发的重点工作。

目前，广州市城中村改造按“新人新办法、老人老办法”推进城中村改造工作。在上个阶段已经引入合作企业的城中村改造项目仍可合作改造模式推进，其他城中村采用由政府认定的国有企业筹集资金，配合属地政府实施征收补偿安置工作，实施配套设施建设后将土地统一交由政府收储的模式。

四、广州市城中村改造面临的问题及建议

（一）针对城中村改造参与利益主体多，建立利益统筹及协商机制

广州市虽推动城中村改造十余年，但完成全面改造的村并不多。一方面有多元主体参加到城中村改造中，其诉求不尽相同，如村民希望保障自身权益，开发企业希望提高收入，政府部门规划土地管理希望提升城市形象，专家学者侧重公共利益、历史文化保护等^[7]，多元主体的博弈直接影响到改造的可实施性及项目推进快慢^[3]。另一方面目前广州市的城中村承载了大量人口，特别是外来务工者，为人口密集地区。拟改造土地、建筑涉及的直接利益主体复杂，关联人群广、利益链条长，涉及村民、久居非村民，租户等，且租户存在二手、三手等层层转租的情况，造成协调难度大、留守户问题等。

城中村改造不应仅以经济增长为导向，应兼顾城市各群体需求，提供适宜的生活空间和生产空间。对此，广州市在新阶段的征收模式，以政府主体为主体进行谈判统筹，更好地保障公共利益和各方主体利益，避免权益分配失衡。此外加强法律保障，在新出台的《条例》中明确了土地征收涉及个别未达成征地协议的，收回集体土地使用权的程序要求，为处理留守户问题提供了法律支撑。在广州市城中村改造新时期的实践中，可进一步探索多元的利益协调机制，如以地区规划师的形式协调多方主体，以第三方参与利益分配的论证和监督，建立公开透明的城市更新项目利益分配机制，确保利益分配公平公正，实现各方共赢。

（二）针对城中村改造涉及监管部门环节多，通过信息化建立项目审批时间长

从城中村改造历程可知，每个阶段都涉及了机构的调整变化，政府部门在城中村改造中起着至关重要的作

用。城中村改造的链条长，包括项目立项、改造意愿摸底与表决、现状数据调查与审核、规划方案编制、用地报批与供应、报建与验收等多个环节，参与监管、审批部门多，涉及市、区的规划和自然资源局、住建局、教育局、水务局、社保局等多个职能部门。一方面，各个环节涉及不同部门，部门间需要进行多次的沟通对接，可能存在因沟通不顺畅、数据壁垒、信息不互通等问题。另一方面，城中村改造涉及环节中，部分环节的内容或完成与否，与后续环节能否顺利开展密切相关，如需要规划方案批复才能进行用地报批且用地报批需符合已批复的方案内容。这对组织改造的部门要求较高，需要熟悉改造全流程，在项目前期即考虑后续环节的衔接，若欠缺经验而统筹不足，往往会导致前后不衔接而工作反复，拖慢项目进度。

城中村改造应加强城中村改造全流程“项目管家”似的的服务，优化审批流程，能合并则合并，能精简则精简。加强跨部门、跨阶段间的协作，打通不同部门间的信息、数据壁垒，建立数据共享、前后联动机制，通过信息化方式辅助监管审批，如建立跨部门的政务一体化平台，提高服务水平和效率。此外，可加强对改造组织主体对城中村改造全流程审批环节的宣传，总结成功改造经验与流程推广，提高改造组织者的意识。

（三）城中村政策属性强，应建立稳定完善的政策体系并加强应用

广州探索城中村改造十余年来，相关的政策经历了一系列变化，已形成基本政策框架，但存在政策迭代速度快、稳定性不够、延续性不足的问题，导致城市更新项目需随着政策的更新持续调整。且当前政策往往聚焦规划编制、补偿标准等内容，缺乏税收、产权登记等配套政策。此外，城中村改造涉及众多的部、省、市级法规政策，实践中需要组合多种政策进行应用，对城中村改造组织者要求高，可能会出现对政策理解不透、整合不足、应用不够的情况，影响城中村改造工作的推进。

针对上述问题分析，一方面建议完善城中村改造“纲领性法规+专项政策”的政策体系。在目前发布的城中村条例基础上，加强改造补偿、财税、产业、社会治理等配套专项政策的制定。保障城中村改造上层次政策的稳定性、延续性，避免频繁调整，强化政策效力。配套政策可结合项目实践，及时总结评估优化，深化细化操作细则，提升政策的可操作性和适应性。另一方面，加强对政策的整合，依托典型案例等推广宣传，强化城中村相关权益人对政策的理解度，促进政策的应用落地。

（四）针对城中村改造涉及的用地混杂问题，加强探索成片连片改造，促进高质量更新

广州市城中村用地往往存在着飞地、与其他权属用地犬牙交错、增量与存量用地混杂的现实情况。如果就

“城中村”论“城中村”地进行改造，则可能会产生很多用地不规则的用地，影响建设品质，不利于高质量的城市建设。广州市自2012年首次提出成片连片改造，2019-2020年间多个政策提出“推进成片连片改造”、探索“储改结合、连篇整备”，但以市场为主体的改造阶段，开发企业一方面与其他拟整合的用地权属主体沟通、利益协调有困难，二以经济利益为导向，喜“肉”而不愿啃“骨头”，整合难啃的地块动力不足，难以实现土地资源的有效整合。

在新阶段政府主导的模式下，以规划统筹为导向，打破城中村单一权属，跨权属统筹成片连片开发。建议以片区统筹、整体规划为导向，对于城市重要地区，在项目前端谋划成片更新，并提出产业、公服、交通等重大项目的用地统筹指引，避免后端单个项目各自为政，保障国土空间规划战略地区的功能优化。在立项后土地整备研究阶段，跳出城中村单一权属用地进行成片连片改造开发，将旧村的零散农用地、储备用地等增量用地一并纳入研究，全要素梳理可以整合统筹的土地整备资源，统一规划，成片改造。

五、结语

本文总结分析了广州市城中村改造的探索过程，将广州市城中村改造历程分为四个阶段，并剖析了广州市在城中村改造中遇到的利益协调、部门监管、政策变动、用地整合等多方问题，提出了相应的对策建议，以落实国家城市更新战略，在推进城中村改造工作提供参考。

参考文献

- [1] 叶裕民，张理政，孙玥，等. 破解城中村更新和新市民住房“孪生难题”的联动机制研究——以广州市为例[J]. 中国人民大学学报，2020，34（2）：16.
- [2] 项振海，郭炎，袁奇峰，等. 广东省“三旧”改造研究进展[J]. 上海城市规划，2018（04）：68-73.
- [3] 邓毛颖，邓策方. 利益统筹视角下的城市更新实施路径——以广州城中村改造为例[J]. 热带地理，2021，41（04）：760-768.
- [4] 谭肖红，袁奇峰，吕斌. 城中村改造村民参与机制分析——以广州市猎德村为例[J]. 热带地理，2012，32（06）：618-625.
- [5] 卢文杰，程佳佳，方菲雅. 广州市城中村微改造行动规划探索——以仑头村为例[J]. 城市发展研究，2020，27（5）：7.
- [6] 郭旭，田莉. “自上而下”还是“多元合作”：存量建设用地改造的空间治理模式比较[J]. 城市规划学刊，2018（01）：66-72.
- [7] 郑沃林，郑荣宝，谢昊，等. 村庄建设用地再开发实施后效应评估体系研究——以广州市林和村和横沙村为例[J]. 城市规划，2020（009）：044.