

# 广州城市更新土地整备路径探索

## ——基于S村两种改造模式演变分析

刘珏颖

广州市城市规划勘测设计研究院有限公司

**摘要：**随着城市增量空间日益减缩，城市建设已经从大规模的增量建设转为存量提质改造，城市更新成为城市发展质量提升重大战略。对于旧村改造，广州从2009年已开展城市更新尤其是从“三旧”旧村全面改造到“城中村”改造。本文将广州S村为例，对城市更新的旧村土地整备进行深入探索，意旨为更多城中村改造提供参考。

**关键词：**土地整备；城市更新；城中村

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.19.009

### 引言

城市的迅速发展和快速扩张给国民经济带来快速腾飞的同时，也引发了城市建设品质不高，城市病凸显，土地利用效率低下等问题。随着城市增量空间日益减缩，城市建设已经从大规模的增量建设转为存量提质改造，城市更新成为城市发展质量提升重大战略。

广州从2009年已开展城市更新的多轮尝试，以高效综合利用土地资源，提高土地利用效率。尤其是对于旧村改造，从“三旧”旧村全面改造到“城中村”改造，一直是政府重要工程和市场关注重点。本文将广州S村为例，对城市更新的旧村土地整备进行深入探索。

### 一、广州城市更新土地整备政策演变

#### （一）城市更新土地整备政策演变

（1）2009年以前，广州城市更新以综合整治、危破房改造、旧城改造等个案的方式推进。以“政府主导，以村为主体，立足于市场运作”的方式<sup>[1]</sup>，由政府负责规划管控和拆迁安置，开发商注入资金参与建设。通过“集体土地转国有，毛地出让”的方式进行改造。

（2）2019年至2014年，以全省实施“三旧”改造为契机，广州全面启动“三旧”改造。开始了政府引导、市场运作的模式，允许土地权属人自行改造，政府了放松对土地一级市场的垄断地位<sup>[2]</sup>。允许土地权属人和市场主体共享土地增值收益，充分调动土地权属人和市场主体参与改造的积极性。

（3）2015年至2019年，广州出台“1+3”政策体系，城市更新有了更加丰富的内涵，且更加注重完善城市基础设施公建配套、改善人居环境和提升城市功能。开展土地整合归宗探索，以项目为核心，探索协商收购、征收储备、土地置换等方式。

（4）2020年至2023年，广州城市更新进入了国土空间规划引领高质量城市更新时期。提出“1+1+N”的顶层设计，强调国土控规规划引领。土地整备方式更灵活，探索“三地”，跨项目异地平衡、权益转移，国有

土地整合收购等的整备模式，以实现成片连片开发，促进土地整备与城市更新双轮驱动。

（5）2023年至今，国务院常务会议审议通过的《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》，自然资源部印发《关于开展低效用地再开发试点工作的通知》（以下简称《意见》），聚焦盘活利用存量土地，提高土地利用效率，推动城市高质量发展。2024年广州出台《广州市城中村改造条例》（以下简称《条例》），明确城中村改造以政府征收和净地出让的土地整备和供应方式，强调了政府主导的作用，同时一级土地整理部分引入合作单位，引入市场资本减少政府在拆迁补偿的财政负担。

### 二、城市更新土地整备

#### （一）传统土地整备

土地整备一词最早出现在《深圳市人民政府关于推进土地整备工作的若干意见》（深府〔2011〕102号）“第五条”，明确提出“土地整备立足于实现公共利益和城市整体利益的需要，综合运用收回土地使用权、房屋征收、土地收购、征转地历史遗留问题处理、填海（填江）造地等多种方式，对零散用地进行整合，并进行土地清理及土地前期开发，统一纳入全市土地储备”。

在传统土地整备模式下，土地一级开发由政府通过土地征收的方式实现，土地二级开发通过土地出让交由市场开展。核心依然是“政府主导、土地征收、招拍挂供应”的机制。

#### （二）“三旧”改造土地整备

##### 1. “三旧”改造土地整备模式

城市更新土地整备核心是运用“三旧”改造的用地报批政策，实现存量的土地合法化。根据《广东省“三旧”改造标图入库和用地报批工作指引（2021年版）》粤自然资函〔2021〕935号文，“三旧”改造的用地报批政策包括集体或者国有用地完善转用、旧村庄集体建设用地转为国有建设用地手续，以及“三地”/其他用地转用和征收手续。

“三旧”改造的用地报批是在突破现有土地管控制度上新的探索尝试。集体或者国有用地完善转用在新增建设用地指标外，对存量的历史建设用地合法化的新路径。旧村庄集体建设用地转为国有建设用地手续，则在由政府主导土地征收和落实留用地的途径外，提供集体建设用地转为国有建设用地的新路径。以在不增加现状建设用地总量的前提下，通过提高现有土地利用效率，增加土地有效供给，满足经济社会发展的用地需求。

城市更新土地整备的土地开发方式通过政府和权属人共同协完成。在一级土地开发阶段，引入合作企业，由权属人以及合作企业主导完成现状建筑的拆迁安置以及土地合法化，有效减轻政府财政负担。合法化的土地可通过协议出让或者划拨的方式交由权属人或合作企业开发建设，促进了土地一二级开发建设的一次性完成，保证的权属人及合作企业利益。

### 2. “三旧”改造土地整备困境

城市化更新项目具有独立性，由于“三旧”改造政策上限制，土地整备方面存在先天不足，导致难以克服的困难。

一是改造范围受限。城市更新土地整备核心是对历史建设用地的处置，由于权属复杂以及缺少系统的规划，历史建设用地边界呈现犬牙交错，难以有效利用。同时城中村存在大面积的农用地，由于不符合历史建设用地要求无法通过城市更新连片成片整备。尤其是对于区位位于优越地段旧村的农用地，无法统筹开发，同步开发。

二是规划承载力过高。由于改造范围受限，改造范围边界不平整且大面积农用地难以纳入改造，为达到项目成本平衡而提高容积率，导致项目规划承载力过高，项目难以推进，更不利用城市品质的提升。

城市更新是多方共同投入获得收益的经营活[3]，由于土地的限制导致利益难以平衡，广州市推行“三旧”改造制度多年，许多项目推进依然步履蹒跚。虽然政府补充出台“三地”整合、土地置换、异地平衡、整合收购等更灵活的整备方式，但是这些方式整备与现有土地政策衔接存有一定的衔接问题，依然处于探索阶段，区级政府需要花大量的精力对政策实施细则进行细化，合作企业在政策不明朗的情况下需要花大量时间协调与尝试，实际上并未有大量的项目真正利用此类政策。

### (三) 城中村改造土地整备方式

在“三旧”改造模式反思和总结的基础上，以城中村改造为契机，开始城市更新新一轮转型升级。从《意见》到《条例》，明确了“政府征收”的实施路径，统一征收城中村集体所有权内所有土地，包含建设用地及农用地，以实现村民自治和农村集体所有制的建成区域以及集体土地转为国有，完成撤村改制。“政府征收”的方式更强调了政府主导作用，提升改造方案的合理性和改造实施效率。

相较于传统土地整备模式，总结吸收了杭州等城市做地的经验，城中村改造允许一级土地整理部分引入功能性国企，以市场资本减少政府在拆迁补偿的财政负担。在土地供应方面，实行净地供应。在净地供应的原则下，通过竞争性准入机制，多种方式择优选择合作单位，一、二级开发结合综合评价出让或者带设计方案出让实现。

## 三、广州S村城市更新改造土地整备实践探索

### (一) 项目背景

S村位于广州市番禺区东北部，城市重要产业版块

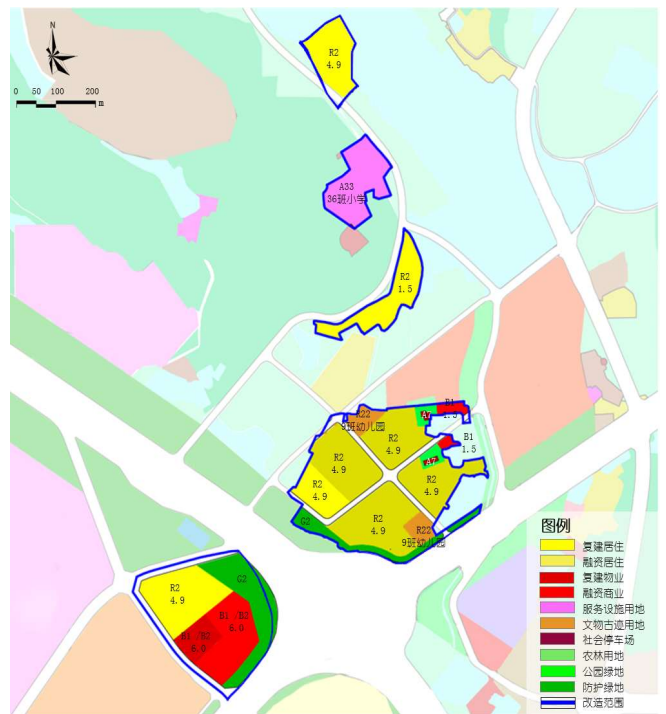
范围内，地理位置优越。项目涉及区域重要交通干道立交建设，具有紧迫性，需要征拆大量S村村民住宅及村集体物业。为了保障村集体整体利益，提升重点区域环境，拟通过整村全面改造的方式进行更新。项目经历两个时期的城市更新的探索，一是通过“三旧”改造的模式，对历史建设用地进行改造。二是通过“城中村”改造的模式，统筹村集体用地与立交工程。

### (二) “三旧”改造模式

S村最先是拟通过“三旧”改造的方式进行城市更新。由政府牵头开展立交工程的征地工作以及立交建设，通过公开招商的方式引入合作企业对S村历史建设用进行旧村全面改造，立交工程涉及村民住宅及村集体物业补偿纳入旧村全面改造项目由合作企业统筹解决。

虽然S村村集体权属面积达170公顷，但是符合三旧改造历史建设用地面积仅26公顷，村集体权属范围内大部分面积为农用地，无法纳入“三旧”改造。然而依照“三旧”改造政策要求，为达到平衡项目成本，总建筑面积需达73万平方米。因此居住用地平均容积率达到4.9，商业容积率达6.0，项目容积率相对较高。且历史建设用地边界犬牙交错，存在大量飞地，许多地块边界不规整，难以有效的开发利用。

村集体与街道就改造方案进行多轮的可行性论证，争取政府用地方面的支持，如通过用地置换方式规整改造范围、争取部分用地通过政府征收方式置入新增建设用地指标等，确保项目的可行性，引入合作企业可以实现资金平衡。但由于土地整备难度较高，因此项目推进相对缓慢。



“三旧”改造模式用地方案（编者自绘）

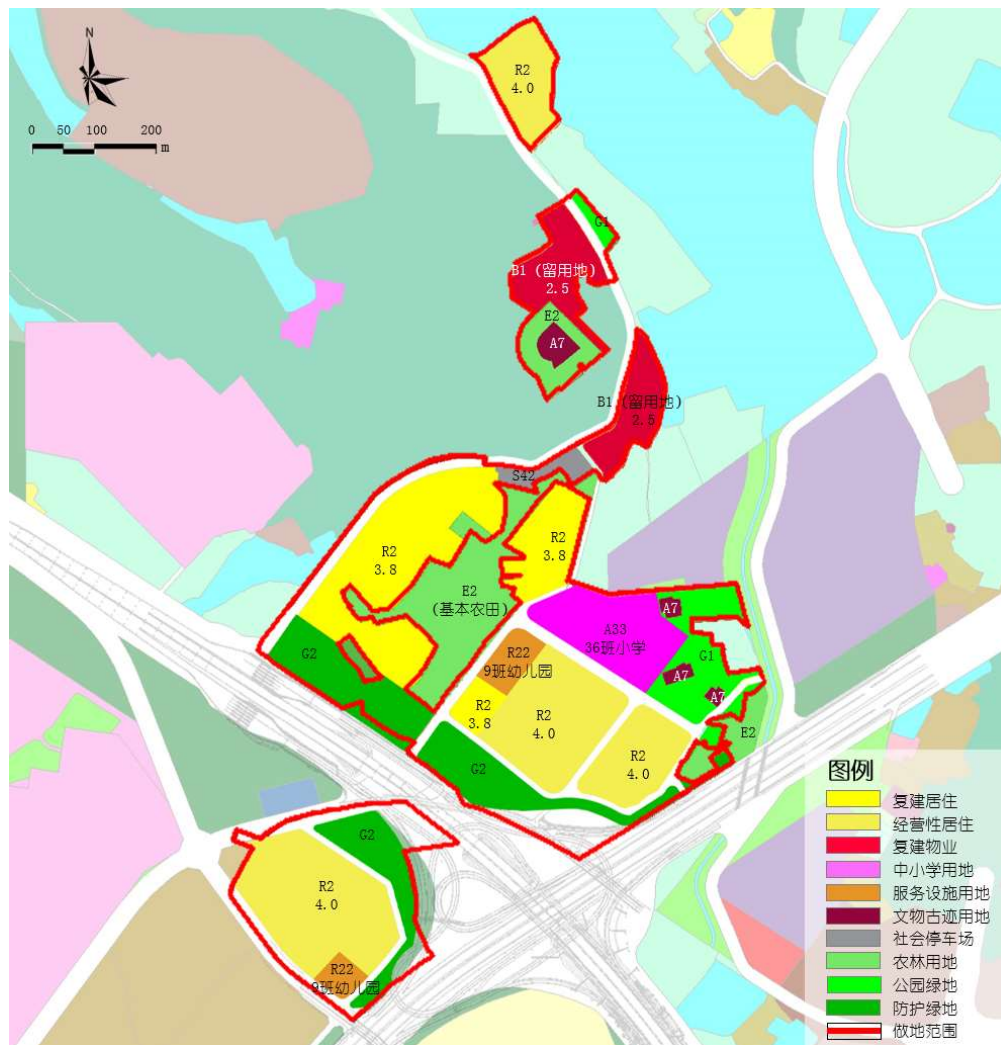
### （三）“城中村”改造模式

国务院常务会议公布《意见》后，S村开始“城中村”改造方式的探索。

以政府征收的方式，依照应改尽改的原则，村集体权属范围内符合国土空间规划建设用地及农用地均纳入改造范围，立交工程征拆与建设工作纳入城中村改造同步推进。区政府指定区属功能国企负责项目征拆安置以及土地筹备工作，余量地块移交政府净地出

让。

在“城中村”改造模式下，改造范围面积可达40公顷，总建筑面积约72万平方米，居住用地平均容积率3.5，商业用地按照留用地要求，容积率2.5。以政府征收的方式纳入改造用地面积增加，避免了用地置换等复杂操作，在同样建筑面积下，容积率更合理，满足环境承载力的要求。立交工程同步改造，在有效解决政府工程难题同时提升区域环境。



“城中村”改造模式用地方案（编者自绘）

### 四、结语

本文以广州市S村改造项目为例，探索“三旧”改造和“城中村”改造土地筹备两种模式，对比“三旧”土地筹备，“城中村”改造“政府征收，净地出让”模式可筹备土地面积更多，开发强度趋于合理，可大幅提升了改造效率和土地资源使用价值。各地政府正在探索“城中村”改造的政策，本次项目案例希望为更多城中村改造提供参考。

### 参考文献

[1] 胡嘉敏. 基于多元土地筹备路径的城中村连片改

造模式探索——以广州市珠江村为例[J]. 房地产世界, 2023, (22): 20-22.

[2] 李嘉仪. 协商规划语境下土地筹备实施机制探索——以广州PN片区为例[C]//中国城市规划学会. 人民城市, 规划赋能——2023中国城市规划年会论文集(02城市更新). 广州市城市规划勘测设计研究院, 2023: 11.

[3] 何冬华, 刘玉亭, 王秀梅. 不完全契约下土地剩余权博弈与配置机制研究——以广州YH地块城市更新土地筹备为例[J]. 规划师, 2021, 37(17): 68-73+85.