

# 专题研究

2024年1月

## 城投转型系列专题：

### 城中村资金平衡模式综述、案例梳理及延伸思考

2023年以来，中央层面多次强调超大特大城市城中村改造，其作为“三大工程”之一，是2024年经济稳增长的重要增量。但同时，基于城中村改造为民生工程且本身较为复杂，资金平衡问题是其顺利实施的关键。本文聚焦全国各特大超大城市城中村改造文件及案例，总结相关资金平衡模式特点以及局限性，并进一步延伸思考，以期后续城中村项目开展提供借鉴。

## 要点

- **政策梳理：**中央关于城中村改造政策的导向较为明确，主要强调落实政府主体责任的同时坚持市场在资源配置中的决定性作用，区域应采取统筹开发原则，坚持“净地”出让，并与产业转型升级相结合，盘活存量低效用地；各大城市政策制定进度存在一定差异，已有政策进一步强调中央指导意见，广州、深圳等地出台了具有代表性和区域特点的政策，但较大部分区域政策有待进一步落实和细化。此外，现有城中村改造相关政策中对资金平衡模式的提及也较为松散，未能形成完善的体系。
- **资金平衡模式综述：“开发+运营”模式**具有普适性及多元性，也是目前应用最广泛的城中村改造资金平衡模式，但需兼具所建设载体的社会价值和资本价值，以及注意平衡招商引资中的业态组合和后期经营的有的放矢；**“产业培育”模式**是本轮城中村改造的重要政策导向，能对区域价值及经济发展形成较大提升，但存在一定局限性；**“地产开发”模式**在以往的应用中比较广泛，但在当前房地产市场变化及政策导向的推动下或将逐步式微；**“统租改造”模式**分为市场化主体租赁改造和政府统租两种模式，前者更适用于改造范围较小且区域优势较好区域，具有不可推广性；后者为深圳多渠道公共租房供应的重大创新政策，但亦面临成本难以有效平衡等问题；**“做地”模式**现阶段更加倾向于政府主导模式，其利于让城中村改造回归公共属性，同时更适合应对当前房地产市场持续低迷、由增量开发时代进入存量开发时代的情况。但基于城中村改造的复杂性和资金压力问题，探索一二级联动亦有其必要性。
- **延伸思考：**要长期内实现资金平衡，除了借助全市统筹和片区统筹平衡，最大限度挖掘和提升片区空间价值之外，还应从源头上把控一级市场，降低改造成本；基于本轮城中村改造具有政府主导、市场参与的特点，国有企业面临机遇的同时亦存在较大挑战。

## 目录

|        |    |
|--------|----|
| 要点     | 1  |
| 主要关注因素 | 2  |
| 结论     | 13 |

## 联络人

### 作者

#### 政府公共评级一部

张敏 027-87339208-623  
mzhang@ccxi.com.cn

郑远航 027-87339208-606  
yhzheng@ccxi.com.cn

柴文丽 027-87339208-647  
wlchai@ccxi.com.cn

## 主要关注因素

2023年以来，中央层面多次强调超大特大城市城中村改造，其作为“三大工程”之一，为2024年经济稳增长的重要增量。但同时，城中村改造为民生工程，且其本身具有较大的复杂性，资金平衡问题一直是其顺利实施的关键。尤其在当前房地产市场持续低迷、由增量开发时代进入存量开发时代的情况下，如何进行资源统筹规划，借助长期运营收入平衡前期投入，促进大片区内的资金综合平衡，是本轮城中村改造首要面临的问题之一。基于此，本文梳理了全国各特大超大城市城中村改造政策及案例，总结相关资金平衡模式特点以及局限性，并提出除片区统筹外，另应从源头上把控一级市场，降低改造成本。此外，基于本轮城中村改造具有政府主导、市场参与的特点，本文亦对国有企业参与城中村改造面临的机遇和挑战进行了分析阐述，以期后续城中村项目开展提供借鉴。

### 一、本轮中央及各超大特大城市对于城中村改造相关政策梳理及核心特征

中央关于城中村改造政策的导向较为明确，主要强调落实政府主体责任的同时坚持市场在资源配置中的决定性作用，区域应采取统筹开发原则，坚持“净地”出让，并与产业转型升级相结合，盘活存量低效用地；各大城市政策制定进度存在一定差异，已有政策进一步强调中央指导意见，广州、深圳等地出台了具有代表性和区域特点的政策，但较大部分区域政策有待进一步落实和细化。此外，现有城中村改造相关政策中对资金平衡模式的提及也较为松散，未能形成完善的体系。

中央政策方面，2023年以前，涉及城中村改造资金平衡模式的相关政策较少，主要着眼于对片区进行综合利用开发、提高土地的利用效率；2023年以来，中央层面对城中村改造的重视程度持续提高，政策制定的进程随之加速。2023年7月，国务院常务会议审议通过《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》（以下简称“《意见》”），提出要在超大特大城市<sup>1</sup>积极稳步推进城中村改造，有效消除各类安全风险隐患，推动城市高质量发展。整体来看，中央政策导向较为明确，首先要落实政府的主体责任，同时坚持市场在资源配置中的决定性作用；第二，采取区域统筹开发，促进资金综合平衡、动态平衡；第三，坚持“净地”出让；第四，城中村改造要与产业转型升级相结合；第五，要盘活存量低效用地。

具体来看，《意见》主要明确如下内容：要落实人民政府对资金平衡的主体责任，制定平衡方案、统筹资金安排，实现资金综合平衡、动态平衡，避免新增政府债务风险；同时坚持市场在资源配置中的决定性作用，坚持公平公开、“净地”出让；此外，采取城中村改造项目资金平衡的有效措施，鼓励实施区域统筹和成片开发，配套公共服务设施时尽量不新增改造成本。《自然资源部关于开展低效用地再开发试点工作的通知》（自然资发〔2023〕171号）就如何聚焦盘活利用存量土地、提高土地利用效率、促进城乡高质量发展提出指导意见，低效土地利用应当与产业转型升级相结合，避免过度依赖单一地块增容来实现项目资金平衡；同时，在土地供应方面仍然要坚持“净地”供应。《自然资源部办公厅关于印发〈支持城市更新的规划与土地政策指引（2023版）〉的通知》（自然资办发〔2023〕47号）则进一步强调城市更新和改造的重点之一是要以产业转型和业态升级为目标。

<sup>1</sup> 2014年国务院《关于调整城市规模划分标准的通知》中规定：城区常住人口1,000万以上为超大城市，500万~1,000万为特大城市。按照第七次人口普查数据，可划定我国有7个超大城市和14个特大城市，7个超大城市分别为上海、北京、深圳、重庆、广州、成都、天津，14个特大城市分别为武汉、东莞、西安、杭州、佛山、南京、沈阳、青岛、济南、长沙、哈尔滨、郑州、昆明、大连。

表1：中央城中村改造相关政策梳理

| 文件名称   | 发布时间    | 与资金平衡相关的内容  |
|--|---------|---|
| 《住房和城乡建设部 国家发展和改革委员会 财政部 农业部 关于加快推进棚户区（危旧房）改造的通知》          | 2012.12 | 对城市规划区内的城中村，要按照城镇规划稳步实施改造。要合理利用城镇土地，调整用地结构，完善城镇功能，增强综合承载能力。   |
| 《关于印发〈2020年新型城镇化建设和城乡融合发展重点任务〉的通知》（发改规划〔2020〕532号）         | 2020.4  | 改造一批城中村，探索在政府引导下工商资本与农民集体合作共赢模式。  |
| 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》                     | 2021.3  | 加快推进城市更新，改造提升老旧小区、老旧厂区、老旧街区和城中村等存量片区功能，推进老旧楼宇改造，积极扩建新建停车场、充电桩。  |
| 《住房和城乡建设部关于扎实有序推进城市更新工作的通知》（建科〔2023〕30号）                   | 2023.7  | <b>坚持政府引导、市场运作、公众参与，推动转变城市发展方式。</b> 建立政府、企业、产权人、群众等多主体参与机制，鼓励企业依法合规盘活闲置低效存量资产，支持社会力量参与，探索运营前置和全流程一体化推进，将公众参与贯穿于城市更新全过程，实现共建共治共享。  |
| 《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》                                | 2023.7  | <b>1、落实城市人民政府对资金平衡的主体责任。</b> 城市人民政府应制定市域内城中村改造资金平衡方案，统筹市域内改造资金安排，做到改造资金市域内综合平衡、动态平衡，避免新增地方政府债务风险。整治提升类城中村改造应建立政府与村民、社会力量改造资金共担机制。<br><b>2、坚持市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。</b> 城中村改造坚持规划先行、依法征收，更好发挥政府作用； <b>坚持公平公开、净地出让，发挥市场的决定性作用。</b><br><b>3、采取实现城中村改造项目资金平衡的有效措施。鼓励实施区域统筹和成片开发，</b> 城中村改造项目土地四至范围在村集体建设用地基础上，可扩大至周边少量低效用地。允许通过在集体建设用地之间、集体与国有建设用地之间进行土地整合、置换等方式，促进区域统筹和成片开发。 <b>城中村改造可在市域内统筹平衡规划指标，</b> 对改造项目在规划用地性质、建筑规模等方面予以支持优化。城中村改造中配套的教育、医疗等公共服务设施应尽量利用原有设施，确需新建或改建的，相关建设费用由城市人民政府负责投入，不摊入城中村改造成本。<br><b>4、政府筹措资金或引入社会资金。</b> 城市人民政府立足现有渠道做好经费保障。 <b>在先行确定规划指标、合作单位选择条件和净地出让等前提下，</b> 按照公开择优原则，建立竞争性准入机制组织采用公开招标、邀请招标、竞争性磋商等方式，选择优质合作单位，相应城中村改造项目内土地可依法实施综合评价出让或带设计方案出让。积极创新改造模式，鼓励和支持民间资本参与，努力发展各种新业态，实现可持续运营。引入社会资金的具体办法由城市人民政府制定。 |
| 在超大特大城市积极稳步推进城中村改造工作部署电视电话会议                               | 2023.7  | <b>1、实行改造资金和规划指标全市统筹、土地资源区域统筹，促进资金综合平衡、动态平衡。</b><br><b>2、必须实行净地出让。</b><br><b>3、坚持以市场化为主导、多种业态并举的开发运营方式。</b> 建设好配套公共基础设施，做好历史文化遗产保护。<br><b>4、相关部门要抓紧完善政策体系，相关城市政府要切实履行主体责任，</b> 加强领导力量，健全工作机制，推动城中村改造工作取得实效。   |
| 《自然资源部关于开展低效用地再开发试点工作的通知》（自然资发〔2023〕171号）                  | 2023.9  | <b>1、强化政府在空间统筹、结构优化、资金平衡、组织推动等方面的作用，</b> 坚持公平公开、“净地”供应，充分调动市场参与的积极性。<br><b>2、基于促进产业转型升级、优先保障公共服务设施和基础设施供给、保护生态和传承历史文脉，</b> 在体现宜居、人文、绿色、韧性、智慧等方面，提出空间布局优化引导对策。<br><b>3、加强全市域、分区域的规划统筹，</b> 从城市整体利益平衡出发谋划实施项目， <b>避免过度依赖单一地块增容来实现项目资金平衡。</b><br><b>4、拓展收储资金渠道。</b> 统筹保障土地收储、基础设施开发建设等资金投入，做好资金平衡，合理安排开发时序，实现滚动开发、良性循环。完善国有土地收益基金制度，明确国有土地收益基金计提比例，专项用于土地储备工作。<br><b>5、完善土地供应方式。</b> 依据国土空间规划确定规划指标， <b>坚持“净地”供应，</b> 按照公开择优原则，建立竞争性准入机制，探索依法实施综合评价出让或带设计方案出让。   |
| 《自然资源部办公厅关于印发〈支持城市更新的规划与土地政策指引（2023版）〉的通知》（自然资办发〔2023〕47号） | 2023.11 | <b>1、促进产业转型升级。</b> 以产业转型升级和业态升级为目标，以功能复合、土地和建筑物利用效率提升为重点，老旧厂区和产业园区更新应聚焦产业转型升级和发展新兴产业，合理增加产业及配套建筑容量。   |

2、原划拨土地使用权人申请办理协议出让，划拨土地使用权转让申请办理协议出让，经依法批准，可采用协议出让方式办理出让手续，但《国有建设用地划拨决定书》、法律、法规、行政规定等明确应当收回国有建设用地使用权重新公开出让的除外。

3、规范土地复合利用。推动在城市更新中复合利用、节约集约利用土地。

资料来源：公开资料，中诚信国际整理

从 7 个超大城市及 14 个特大城市的城中村改造最新政策来看，主要呈现以下特点：首先，各地政策制定进度存在一定差异。各地响应《意见》等中央文件和号召，快速上马一批城中村改造项目，截至 2023 年 10 月 12 日已入库城中村改造项目 162 个，但部分城市尚未及时出台配套政策来对城中村改造中的资金平衡、资金来源等关键性问题进行跟进；而广州、深圳等地的政策制定效率则相对较高，其中广州市首次针对城中村改造进行立法工作，出台《广州市城中村改造条例（草案修改稿 征求意见稿）》，也是全国首个将出台专门针对城中村改造的地方性法规条例。第二，已出台的政策和文件对中央指导意见进行呼应和强调。广州、天津、成都、济南、青岛等地的相关政策明确要坚持政府主导、市场在资源配置中发挥决定性作用、“净地”出让、区域统筹开发和自平衡、建设保障性住房等，是对中央指导意见的进一步落实。第三，部分城市提出具有代表性和区域特色的资金平衡模式，如杭州、广州的做地模式和深圳的统租模式。杭州早在 2018 年就提出做地主体是土地储备资金的使用主体，且做地主体主要由市级做地主体和区级做地主体构成；广州明确做地主体均为国有企业，由做地主体筹集资金，并把“生地”做成“熟地”后交由政府收储。深圳实行统租模式，并出台政策引导、规范城中村住房规模化租赁改造，统筹推进城中村综合整治与保障性租赁住房筹集工作。第四，目前各地的政策整体仍主要将城中村改造与三旧改造、棚户区改造等共同纳入城市更新范畴进行考量，单独出台具有针对性的城中村改造政策的地区尚不多，但城中村改造在土地性质、改造方式、安置补偿等方面同后两者存在一定差异，因此城中村改造的政策制定需求仍较为迫切；此外，现有城中村改造相关政策中对资金平衡模式的提及也较为松散，未能形成完善的体系。

表2：部分“超大城市”及“特大城市”城中村改造最新政策梳理

| 城市 | 文件名称   | 发布时间    | 与资金平衡相关的内容   |
|----|--|---------|--|
| 杭州 | 《杭州市人民政府办公厅关于进一步加大对做地主体的支持力度完善土地储备资金管理的通知》（杭政办函〔2018〕142号）   | 2018.12 | <b>严格规范土地储备资金的使用主体。</b><br>1、 <b>做地主体是土地储备资金的使用主体。</b><br>2、除市土地储备中心外，目前经市委、市政府批准具有资质的做地主体有两类： <b>一是市级做地主体；二是区级做地主体。</b> 做地主体可下设若干做地机构， <b>做地机构应为政府（管委会）所属机构或国有独资企业。</b>   |
| 杭州 | 《杭州市人民政府办公厅关于进一步完善杭州市区村级留用地开发建设管理工作的通知》  | 2023.1  | <b>大力倡导统筹开发。</b> 积极推行留用地区级统筹开发，鼓励市、区国有企业全面参与留用地项目规划设计、开发建设、竣工验收、物业运营等全流程管理。已明确实施区级统筹开发的留用地项目，可先行启动做地工作。市级相关做地主体要强化责任担当，将做地范围内留用地项目与其他经营性用地同步规划、同步报批、同步做地、同步供应。   |
| 天津 | 《天津市 2023 年政府工作报告》   | 2023.1  | 加快实施城市有机更新，用好存量资源、导入外部资源、发展高端产业、完善城市功能，促进产业结构调整和布局优化，推动老旧空间复兴，为实现“一基地三区”功能定位、建设国际消费中心城市和区域商贸中心城市创造有利条件。  |
| 广州 | 《广州市人民政府办公厅关于印发广州市支持统筹做地推进高质量发展工作措施的通知（穗府办函〔2023〕12号）》及《广州市规划和自然资源局广州市住房和城乡建设局关于印发广州市统筹做地推进高质量发展工作方案的通知》（穗规划资源字〔2023〕5号） | 2023.3  | 1、做地和土地收储相分离，将土地整理各项前期具体工作独立开展， <b>形成净地后向土地储备机构申请交储。</b><br>2、 <b>政府认定国有企业作为做地主体；</b> 各区府（广州空港经济区管委会）可认定或组建一至两家区属全资国企开展做地工作。<br>3、 <b>做地主体筹集资金，</b> 配合属地政府开展征收补偿安置工作， <b>实施“七通一平”，将“生地”做成“熟地”交由政府收储。</b><br>4、政府以新规划用途市场评估价的一定比例向做地主体支付收储补偿款。<br>5、鼓励金融机构通过贷款、企业债、公司债等其他金融工具对做地主体 <b>予以做地资金支持；鼓励社会机构设立做地专项基金，支持做地主体融资。</b><br>6、可将做地与土地开发建设一并通过公开招商选定做地主体，做地主体在完成前 |

|       |  |         |   |
|-------|--|---------|---|
|       |  |         | <p>期各项工作并按规定缴纳土地出让金后，以协议出让方式获取土地使用权，进行开发建设。</p> <p>7、赋予轨道交通站场综合体（TOD）盖板以下综合用地的地价优惠。</p> <p>8、搬迁补偿协议签约率 95% 以上，且经政府协调未能达成一致的，政府可探索对未签约部分房屋和集体土地实施征收。</p> <p>9、强化政策支持保障及绿色通道审批提速。</p>   |
| 深圳    | 《深圳市城中村保障房规模化品质化改造提升指引》                                | 2023.3  | 引导、规范城中村住房规模化租赁改造，统筹推进城中村综合整治与保障性租赁住房筹集工作，内容包括基本要求、改造要点、改造案例等。  |
| 上海    | 《上海市城市更新行动方案（2023—2025 年）》                             | 2023.4  | <p>1、<b>区域统筹，整体推进。</b>坚持“留改拆”并举，以保留、利用、提升为主，统筹建筑空间、滨水空间、街道空间、绿色空间和地下空间全要素管控，推动区域整体更新。</p> <p>2、<b>政府引导，共建共享。</b>坚持党建引领、政府引导，充分激发市场活力，多方式引入社会资本，建立多元平等协商、共建共治共享机制。</p>   |
| 成都    | 《成都市城市更新建设规划（2022-2025）》（公开征求意见稿）                      | 2023.6  | <p>1、产业优先、提升质效。</p> <p>2、因地制宜、片区统筹。</p>   |
| 广州    | 《广州市工程建设项目审批改革试点工作领导小组办公室关于印发优化城中村全面改造项目审批流程的通知》       | 2023.6  | <p>1、提出年度计划可动态增补、区政府可按程序审定实施方案批后正向调整内容。</p> <p>2、项目每片签约占总人数 80% 即可按实施计划启动房屋拆除及后续相关工作。</p> <p>3、满足一定条件的城中村改造项目可参照上级相关规定试行金融机构或担保机构为其提供履约担保等。</p>   |
| 广州    | 《积极稳步推进城中村改造推进高质量发展的决定》（穗字〔2023〕13 号）                  | 2023.7  | <p>1、<b>坚持政府主导。</b>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。</p> <p>2、2023 年，全市选取一批城中村开展“<b>依法征收、净地出让</b>”试点工作，同步推进既定城中村改造项目实施工作。</p> <p>3、<b>支持城中村产业就地转型升级。</b>推进城中村产业有序转移。增强优质产业导入能力。</p> <p>4、<b>强化资金保障。</b>创新投融资模式，形成财政、金融和社会资本共同参与的多元化投资格局。积极争取将城中村改造纳入政策性金融工具投向领域范围。</p>   |
| 深圳    | 《深圳市保障性租赁住房管理办法》                                       | 2023.7  | 进一步规范深圳市的保障性租赁住房的租赁、运营、监督管理等活动。   |
| 天津    | 《天津市城市更新行动计划（2023-2027 年）》                             | 2023.9  | <p>1、坚持<b>政府主导、市场引导。</b></p> <p>2、发挥<b>城市综合运营服务商作用</b>，开展城市更新项目全生命周期管理，建立资金“<b>借用管还</b>”一体化管控体系。</p> <p>3、探索整合各方资源，积极推进老旧小区改造投融资模式创新，探索政府、社会资本、资源所有者、受益居民等多方资金共担机制，吸引社会资本参与投资建设运营，引入专业化管理，促进改造成果更好发挥作用。</p>   |
| 广州    | 召开广州市城中村改造工作推进会  | 2023.9  | <p>1、要<b>落实主体责任</b>，科学编制改造规划计划，加强组织实施，多渠道筹措改造资金，妥善处理各方面利益诉求，统筹推进城中村改造与保障性住房建设，提高土地资源高效综合利用水平。</p> <p>2、充分发挥<b>市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用</b>，采取“<b>指挥部+公司</b>”土地征收整治机制和“<b>净地+公开市场</b>”土地出让形式，鼓励和支持民间资本参与，努力发展各种新业态，实现可持续运营。</p> <p>3、广州将结合城中村改造，明确除安置用房外的住宅用地，按比例建设保障性住房。复建安置区除满足村民居住外，也可集中建设保障性租赁住房，鼓励专业住房租赁机构稳健运营。</p>  |
| 广州    | 《广州市城市更新专项规划（2021-2035 年）》及《广州市城中村改造专项规划（2021-2035 年）》 | 2023.10 | <p>1、通过微改造、混合改造、全面改造多种方式并举，推动低效存量土地的盘活再利用。</p> <p>2、优化成本核算与征拆标准，探索房票安置政策机制，拓宽城中村改造资金支持渠道等策略。</p>  |
| 济南、青岛 | 《山东省人民政府办公厅关于印发山东省城市更新行动实施方案的通知》（鲁政办字〔2023〕168 号）      | 2023.10 | <p>1、依据国土空间规划，编制城市更新片区整体策划（方案），明确实施区域、更新方式、进度安排、资金来源等内容，<b>以自求平衡为前提</b>，有效预防风险。</p> <p>2、在济南、青岛等市稳步推进城中村改造和规划建设保障性住房工作，以城市政府为主体，采取拆除新建、整治提升、拆整结合三类方式，积极稳妥推进城中村改造，<b>实行改造资金和规划指标全市统筹、土地资源区域统筹，坚持净地出让。</b></p> <p>3、稳妥有序规划<b>建设保障性住房。</b></p> <p>4、各市根据自身实际，研究制定土地、规划、建设、财政、行政审批、金融、不动产登记等政策措施，<b>加强要素保障，拓宽融资渠道。支持房地产业、建筑业、设计咨询业以及平台公司等市场主体参与城市更新</b>，推动行业转型发展。鼓励银行等金融机构针对城市更新项目特点，开发相关金融产品和服务。</p> |

|    |                              |         |  |
|----|------------------------------|---------|--|
| 成都 | 成都市主要领导调研城市更新和城中村改造工作并召开专题会议 | 2023.11 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1、发挥市场在资源配置中的<b>决定性作用</b>。</li> <li>2、要拓宽改造<b>资金筹集渠道</b>，探索建立政府、居民、社会力量联动机制，努力发展各种新业态，实现可持续运营。</li> <li>3、推动实现<b>项目平衡、区域平衡、综合平衡、动态平衡</b>。</li> <li>4、秉持<b>产城融合、职住平衡、绿色低碳</b>理念。</li> <li>5、系统谋划城中村改造项目，<b>合理规划公共服务布局和产业空间落位</b>，着力补齐短板弱项，全面提升核心功能、基本功能、特色功能。</li> </ol>   |
| 广州 | 《广州市城中村改造条例（草案修改稿 征求意见稿）》    | 2023.11 | <ol style="list-style-type: none"> <li>1、本市城中村改造应当坚持<b>政府主导、市场运作</b>，规划先行、依法征收，公众参与、共建共治的原则。</li> <li>2、明确了城中村改造的<b>目标、流程、政府职责、征地补偿等内容</b>，如改造意愿征询上，须经过所在村三分之二以上村民同意方可启动改造；</li> <li>3、市、区人民政府应当制定本行政区域内<b>城中村改造资金平衡方案</b>，统筹区域内改造资金安排；</li> <li>4、市人民政府应当对城中村产业情况开展调查，<b>统筹考虑产业规划和产业发展需求</b>，先行安排产业转移承接园区，有序疏解城中村集聚产业，坚持异地迁移与就地改造相结合，按照合理布局、区域平衡的原则，保障产业用地需求或者配置一定比例的产业用房。</li> <li>5、市、区人民政府组织实施的城中村改造项目涉及土地供应的，除按规定可以划拨的以外，应当以公开方式出让，<b>并实行净地供应</b>。</li> <li>6、城中村改造地块除安置房外的住宅用地及其建筑规模应当按照一定比例配置保障性住房，可以综合交通、公共服务配套设施、产业布局等因素按区域统筹。城中村改造控制性详细规划明确的建设量较自身改造建设量有节余的，<b>优先配置保障性住房</b>。</li> </ol> |

资料来源：公开资料，中诚信国际整理

## 二、城中村改造资金平衡模式及案例

“开发+运营”模式具有普适性及多元性，也是目前应用最广泛的城中村改造资金平衡模式，但需考量两个问题，一是如何兼具所建设载体的社会价值和资本价值，二是如何平衡招商引资中的业态组合和后期经营的有的放矢。

中央已经明确本轮城中村改造“坚持以市场化为主导、多种业态并举的开发运营方式”，“开发+运营”模式也是目前应用最广泛的城中村改造资金平衡模式，主要将城中村改造与各类项目建设相结合，并以多元化经营性收入平衡前期投入成本。

通过梳理案例可以看到，“开发+运营”模式不再以房地产销售收入为单一或最主要的平衡来源，而是凸显资金来源的多元化，通过发展多种业态，实现可持续运营。其中，商住结合的平衡方式最具代表性，其首要优点就是普适性，从最简单的底商商业到商业、办公、居住、酒店、展览、餐饮、会议、文娱和交通等构成的大型综合商业体，可以应用于各个城市场景，没有太大的局限性。其次，该模式对于资金平衡益处也颇多。从投资端来看，商业+住宅协同拿地模式对控制土地端成本优势显著，而从资金平衡端来看，复合型的城市空间既可以提高地段自身价值，也可以提升楼盘的升值潜力，商业运营能提供稳定现金回流，亦能反哺地产销售利润，但如何平衡招商引资中的业态组合和后期经营的有的放矢对于开发商来说也是一大挑战。除了常见的商住结合的模式外，一些城市的运营模式也有其侧重点，比如成都市的城中村改造项目通常会融合文旅农体等多种元素，主要源于成都市政府对于城中村改造项目是强调“少拆多改、注重传承”的原则，叠加其国务院批复的公园城市示范城市身份以及类似环城生态带的退林还耕政策，所以在策划项目方案时会保留文化记忆和城市肌理，并更多融入公园建设和乡村振兴的概念，但需考量所建设的载体如何兼具社会价值和资本价值。

表 3：“开发+运营”模式案例

| 城市  | 名称            | 项目介绍及效果评述  | 时间          |
|-----|---------------|--|-------------|
| 深圳市 | 南山区大冲城中村综合开发  | “政府主导、市场化运作、股份公司参与”，由华润置地（深圳）有限公司作为实施主体，采取拆除重建和局部综合整治相结合的模式，项目从最初的单一住宅片区演变为后来的功能混合街区，打造出以住宅（138.54 万平方米）为主，以及办公（华润置地大厦）、商业综合体（华润万象天地）、产业（南山科技金融城）等多元业态。从经济效应看，华润城润府 1~3 期均价 5 万~8.5 万/平方米；改造后集体物业每年租金收入由约 0.6 亿元增加至近 6 亿元；更新以后的深圳华润城累计已缴纳税收超百亿元，每年稳定缴纳税收约 7 亿元，产业平台目标管理超 1700 亿的资金规模，打造成为年产值逾 1000 亿的科技金融聚集地；形成商业平台目标年零售额超 40 亿，总产值逾 150 亿元。 | 2007 年开始    |
| 成都市 | 武侯区金花桥城中村改造   | 采用“政府引导+市场投建+专业运营”的 PPP 政企合作模式，由成都武侯产业发展投资管理集团有限公司、宽窄巷子投资管理有限责任公司和利亚德光电股份有限公司联合组建运营公司，利用城中村片区临河而建的区位优势和水林丰富的资源禀赋，把城中村改造与产业更新有机结合，建成成都市“天府文化”首个大型文旅项目--“水韵天府”，成为了集多种文创业态，且兼具文化旅游与生态功能的都市休闲街区，后期通过合资公司运营文创产业（包括生态文化体验馆、水舞声光秀和体育公园）平衡前期投入。  | 2015~2019 年 |
| 成都市 | 武侯区环城生态区南片区改造 | 由成都武侯文化创意产业投资有限公司作为业主，采用 COT 模式（即合作—经营—转让），公开招标引入中粮集团共同参与投资、经营管理，建成西南地区植物品种最齐全的公园--天府芙蓉园。该公园运营模式兼顾公共性和经营性，围绕文创业、共享业、休闲娱乐业等 5 大产业优化布局，打造以文旅商农体融合发展的消费新场景，通过商业运营、场地租赁、物业管理等实现资金回流。   | 2017~2018 年 |
| 昆明市 | 官渡区五里片区改造     | 昆明市主城区最大的城中村及旧城改造项目，集“旧城、旧厂、旧村”三旧一体，由云南建投集团下属的云南三联置业有限公司作为该项目社会投资人，配合官渡区人民政府开展土地一级整理开发工作，同时引入华润置地共担片区二级开发，打造昆明核心区的大型城市综合体项目，以昆明悦府、润府组成的高端改善住宅，以华润中心、万象城组成的国际化商务中心与城市级商业中心。   | 2011 年开始    |
| 武汉市 | 汉阳仙山村城中村改造    | 由武汉城市建设集团有限公司主导，引入保利地产，规划改造分为仙山村、升官渡两个板块，搬迁村民约 2,300 户 5,800 余人，改造规划总建筑面积约 219 万平方米。其中仙山村板块，位于汉阳大道以北，规划总计容面积约 87 万方，集商业、住宅及配套为一体，高品质打造为新市民家园、花海公园、绿线公园、商业办公及新能源展示中心、主题酒店等；升官渡板块，规划总计容建筑面积 132 万方，集住宅配套、水主题步行街、商务办公、综合医疗、服务公寓等各业态为一体，打造环境宜人、空间丰富、业态多元的高标准、高品质的商业街区，构建情景商业街三镇三级格局。   | 2014~2027 年 |

资料来源：公开资料，中诚信国际整理

**“产业培育”模式是本轮城中村改造的重要政策导向，能对区域价值及经济发展形成较大提升，但存在一定局限性，比如更适用于经济发展较好的、有一定产业基础或产业集聚的城中村，并且村民意愿也是重要因素之一。**

除居住类城中村外，部分城中村还聚集了一些产业，该类型产业主要集中在加工制造业、房屋租赁业、商贸零售业、酒店餐饮业等；但由于缺乏产业指引和招商协助，城中村的产业整体呈现竞争力较弱、集聚性差、附加值及经济效益低下的特点。在城中村改造过程中，因地制宜进行产业导入和培育孵化，努力发展各种业态，是推动城中村产业升级的重要举措，能够有效解决外来人口和年轻人的就业问题，对区域价值及经济发展形成较大提升，这也是本轮城中村改造的重要政策导向。

不同的城中村有不同的特点和资源禀赋，选择合适的产业可以发挥其优势，提高产业竞争力。例如，一些城中村地理位置优越，可以发展旅游业和物流业；一些城中村人口密集，可以发展服务业；一些城中村有人文景观和历史底蕴，可以发展文创及旅游产业。但从成功案例的梳理情况来看，产业培育模式存在一定的局限性。首先，该模式更适用于经济发展较好的区域，当地政府有足够能力进行财政支持，同时当地也具有较好的资源及配套政策吸引市场资本的进入及产业的落地。其次，该模式也更适用于有一定产业基础或产业集聚的城中村，比如广州这类城中村产业集聚很突出的城市。据统计，广州的城中村为超过 20 万家中小微企业提供了发展空间，全市约 25% 的公司企业、24% 的产业园区以及 1/3 的餐饮、购物、住宿等服务场所都在城中村。再次，参考住宅、商服房地产项目的土地增值红利，村民对拆迁补偿有着更高的期

望，更倾向于“工改商住”而不是“工改工”项目，这也导致产业培育模式相对于其他模式应用偏少。

表 4：“产业培育”模式案例

| 城市  | 名称                      | 项目介绍及效果评述  | 时间          |
|-----|-------------------------|--|-------------|
| 成都市 | 金牛区跃进村城中村改造             | 由政府主导，优先打造生态景观和重构公服基础配套设施，然后才实施商业居住开发建设，通过打造都市文旅、智能制造、医疗生物等产业业态达到整体资金平衡，现已建成为天府艺术公园片区，已经引入包括成都的欢乐谷、茶店子客运站、天府美术馆、川剧艺术博物馆、人文艺术图书馆、天府 111 商业街区等，被列为成都市“十四五”规划建设未来公园社区示范点。   | 2015~2019 年 |
| 广州市 | 番禺区市桥街城中村改造             | 由政府牵头，引入广州市番禺金威泰房地产发展有限公司开发打造海伦堡创意园，在不改变传统格局和街道肌理的前提下，实现了由单一旧工业区向复合式产业业态的转变，是广州番禺产业转移首个百亿级项目。园区运营主体广州市海伦堡创意园商业管理有限公司采用“创意总部+生态产业园+产业服务平台”的复合园区运营模式，该园区入驻率达 95% 以上，累计进驻企业逾 300 家，包含百度、阿里巴巴、浙江正泰、德国德克、三雄极光、九牧商用等数十家上市名企。           | 2010~2015 年 |
| 广州市 | 白云区马务村城中村改造             | 由政府主导，将原村里的长征皮鞋厂、红菱电器厂和万宝冷机厂等多家国营企业旧厂房改造成创意产业集聚区，区内建成科技创意园、文化创意园，设立农民工博物馆、产业转型升级展示长廊、大学生创业园等，成为广州乃至全国创意文化新地标，先后吸引了 485 家科技文化创意企业进驻，带动 8,000 人就业和周边物业价值提升，每年上缴利税超过 2 亿元。  | 2012 年开始    |
| 深圳市 | 福田区田面村城中村改造             | 由村集体主导，在旧住宅区、旧工业区、旧商业区再利用中积极融入文化改造方式，通过综合整治打造田面“设计之都”创意产业园。产业园运营主体深圳市灵狮文化产业集团有限公司采用“基础+增值服务”的园区运营模式，业务包括商业租赁、活动策划、展会招商等。该园区共进驻以工业设计为主的创意设计企业 170 多家，其中全国性的龙头企业占 80%，已成为国内集聚工业设计企业规模最大、龙头企业总部数量最多的创意产业园区，被业界誉为“中国工业设计第一园”。        | 2006 开始     |
| 上海市 | 浦东新区唐镇小湾村、暮二村等地块“城中村”改造 | 浦东新区首个以产业项目带动的城中村改造项目，属于上海市“两旧一村”改造重大民生工程，共涉及 1,200 多户村民。安置房设计保留村落式建筑布局，实现建筑功能的多元布局，将居住、社交、生活等功能融为一体。以小湾村产业用地开发为核心打造的智能终端特色产业园，总开发体量约为 500 万平方米，将形成 300 万平方米的产业载体。未来依托龙头企业在技术、人才、资金等方面的优势，吸引和培育产业链上下游的企业，打造智能制造千亿产业集群。           | 2023 年开始    |
| 青岛市 | 崂山区张村河片区改造              | 由政府主导，规划通过拆迁释放土地空间，约三分之一将用于居民安置，约三分之一将用于公共配套建设，剩下的约三分之一份额则是产业空间。截至目前该片区已启动实施 10 个社区改造工作，拆除各类建筑约 260 万平方米，产业空间方面，该片区已落户青岛规划打造的 15 个新兴产业专业园区中的两个——青岛市虚拟现实产业园、青岛市人工智能产业园，青岛市虚拟现实产业园整机和光学模组项目一期部分厂房已提前交付，预计到 2025 年两大园区将新增产值 600 亿元。 | 2022 年开始    |

资料来源：公开资料，中诚信国际整理

“地产开发”模式在以往的应用中比较广泛，但也衍生出很多问题，在当前房地产市场变化及政策导向的推动下已不太适用。可以预见该模式将逐渐式微，或从市场主导转向政府主导，或从地产主导转向多元化平衡。

地产开发模式通常由房地产开发企业主导进行土地一级整理、基建配套和二级开发工作，并以房地产销售作为资金平衡的最主要方式。基于该模式的投入成本及资金平衡风险，一般对开发商的资金能力、融资能力和资信水平有一定要求，所以地产开发模式通常引入大型地产开发商进行城中村改造。地产开发模式的好处是开发商可以提前锁定土地资源，分享片区房价和土地升值的利好，因此通过销售商品房平衡资金的模式应用比较广泛，但也衍生出很多问题：一是开发商主导拆迁谈判，政府制定的征拆标准难以落实，导致拆迁成本高企，土地收益分配向市场倾斜；二是市场化主导会减少项目的公益性，即规划指标被突破，比如容积率拉升，公共设施按规划落地困难等问题；三是市场下行导致民企暴雷及资金紧张等情况，进而让许多城中村改造项目的开展难以为继。

目前，对于城中村改造，地产开发模式在“我国房地产市场供求关系发生重大变化”的背景下已不太适用；且本轮城中村改造强调不是房地产主导，而是要突出公益性，可以预见地产开发模式也将发生较大变化，或从市场主导转向政府主导，或从地产开发转向多元化平衡，以国有背景为首的企业将在本轮城中



村改造中承担重要角色，追逐自身利益最大化的市场主体与政府之间互相博弈带来不利影响的问题也将大大减少。

表 5：“地产开发”模式案例

| 城市  | 项目名称                | 项目介绍及效果评述  | 时间           |
|-----|---------------------|--|--------------|
| 广州市 | 珠江新城猎德村城中村改造        | 以村为实施主体，进行原地拆除，其中东部和南部地块保留为集体土地，分别作为复建安置小区及集体经济支柱；西部地块逾 11 万方土地用作商业用途并在公开市场拍卖，由富力、合景泰富、新鸿基联合以 46 亿的价格竞得，后期通过住宅销售+商业结合实现资金平衡。 | 2007~2009 开始 |
| 武汉市 | 武昌区团结村城中村改造（星惠誉国际城） | 由湖北福星科技股份有限公司主导，在团结村原址上，规划建设了福星惠誉国际城项目，并主要通过房地产销售来实现资金平衡。  | 2007 开始      |
| 成都市 | 武侯区中央花园小区城中村改造      | 以自拆自建的方式改造城中村，先由社会资本进行垫资修建，在经政府支持扩大小区容积率的情况下，通过多建成的房屋让社会资本自行售卖来实现资金平衡。   | 2023 年开始     |
| 郑州市 | 惠济区老鸦陈城中村改造         | 由惠济区国企河南天河投资集团有限公司主导前期的拆迁、过渡、安置房建设、道路等一级开发，引入开发商万科集团和招商蛇口进行房地产开发。  | 2015 年开始     |

资料来源：公开资料，中诚信国际整理

**“统租改造”模式分为市场化主体租赁改造和政府统租两种模式，前者更适用于改造范围较小且区域优势较好区域，具有不可推广性；后者为深圳多渠道公共租房供应的重大创新政策，但亦面临成本难以有效平衡等问题。**

“统租改造”模式指由政府或相关政府统一收储城中村房源，提质、改造后再出租，本质上具有惠民属性。最为典型为深圳城中村改造。深圳城中村改造早期大多由市场主体进行出租改造，如深圳愿景微棠商业管理有限公司采取整村统租改造方式参与元芬新村城中村改造；但面对涉及企业、村集体以及租客等众多主体存在的城中村，万科深圳“万村计划”的搁置证明了企业作为单一主体介入存在不可推广性，其更多适用于改造范围较小且原区位优势较好的区域，如杭州瓜山社区。政府及国有企业的主导更利于通过合理的机制理顺多方复杂关系，补齐原城中村的公共设施短板，并通过盘活存量房源，增加正规渠道的房源供应，把控一级市场，保证租金涨价在合理范围，最终促进城中村保障性住房规模化改造提升。

同时，政府或国有企业主导下的统租模式存在局限性，主要体现在基于政策落地的公益属性及各方诉求。房屋租金较之前不能有太大增幅，但由于大批量的改造房屋带来的较高的管理成本和融资成本，加之统筹收租价格（从原业主的收房价格）高于市场价，最终租金价格仍会存在一定规模涨幅。政府及国有企业在推进过程中仍将面临难以推行的情况，如深圳南山区白芒村等城中村统租争议；或降低租赁后则面临成本无法有效收回，财政承压加大（变相转嫁企业用工成本）的情况。整体来看，“统租改造”作为一项民生工程，涉及大量中低收入居民，在执行中应慎重考虑外部性冲击，同时做好成本效应兼顾，根据实际情况选择政府主导或市场化运营方式，从而达到筹集保障性租赁住房并降低城市人口租房成本的最终目的。

表 6：“统租改造”模式案例

| 城市  | 项目名称         | 项目介绍及效果评述   | 时间       |
|-----|--------------|---|----------|
| 深圳市 | 龙华区元芬新村城中村改造 | 以“政府主导、社区协同、企业运营”的模式，引入深圳愿景微棠商业管理有限公司，采取整村统租改造为长租社区的方式，打造出了城中村规模化租赁社区的样板——微棠新年社区，目前元芬新村经微棠统租的楼栋共 90 余栋，改造占比超 33%。 | 2018 年开始 |

|     |               |   |            |
|-----|---------------|---|------------|
| 深圳市 | 万村计划          | “万村计划”是万科主导推出的“统招运营”城中村改造业务，计划采用“城中村综合整治+引进物业管理+城市化商业运营”的模式。但计划推行涉及清湖新村改造项目时，因担心改造后房租大幅上涨，遭到以富士康为代表的城中村租客的强烈反抗，同时原住民认为过长租期将削弱他们对房屋的支配权和话语权。最终，该计划于2018年9月暂停，万科于2019年7月与已签约房东洽谈了赔偿事宜并放弃部分房源。“万村计划”宣告失败。以“政府主导、专业运营、百姓受益”的未来社区创新模式进行改造，对原建筑的外立面和环境进行非拆除整治，内部进行装修改造，改造后是一个集公寓、酒店、办公、商业等业态于一体的大型综合型租赁社区，并通过第三方社会化运营公司直接与村里的原住民签订“一对一”租赁协议，政府作为见证方以及外立面改造出资方，整体租赁15年。该项目是浙江省“未来社区”工程首批试点，自2019年10月运营以来，目前已引进柒号主场等特色商业、企业100余家，打造近2万平方米的青年人才创业创新基地、融媒体中心。 | 2017~2018年 |
| 杭州市 | 拱墅区上塘街道瓜山社区改造 | 由政府、企业、村集体三方合作，采取“统招运营+物业管理+综合整治”方式，其中政府负责公共配套与市政设施、企业负责项目改造与运营、村集体股份公司发挥基层协调和配合。具体来看，企业按照人才住房标准改造后出租给区政府，区政府再以优惠租金配租给辖区产业人才。同时，由政府提供相应补贴，这部分补贴即政府统招改造城中村的成本。水围村合计对35栋住房进行综合整治，改造成504套青年人才公寓，所有房间配套独立卫生间、配备家具电器，实现拎包入住。改造后的水围村，引入管道燃气、铺设雨污管道、扩容电力设施、新增安防监控，并提供图书馆、健身房、会客室、洗衣房等公共服务空间，安全系数和宜居水平明显提升。   | 2018年开始    |
| 深圳市 | 福田区水围村改造      | 由政府、企业、村集体三方合作，采取“统招运营+物业管理+综合整治”方式，其中政府负责公共配套与市政设施、企业负责项目改造与运营、村集体股份公司发挥基层协调和配合。具体来看，企业按照人才住房标准改造后出租给区政府，区政府再以优惠租金配租给辖区产业人才。同时，由政府提供相应补贴，这部分补贴即政府统招改造城中村的成本。水围村合计对35栋住房进行综合整治，改造成504套青年人才公寓，所有房间配套独立卫生间、配备家具电器，实现拎包入住。改造后的水围村，引入管道燃气、铺设雨污管道、扩容电力设施、新增安防监控，并提供图书馆、健身房、会客室、洗衣房等公共服务空间，安全系数和宜居水平明显提升。   | 2017年开始    |

资料来源：公开资料，中诚信国际整理

**“做地”模式现阶段更加倾向于政府主导模式，杭州和广州案例最为典型。其利于让城中村改造回归公共属性，同时更适合应对当前房地产市场持续低迷、由增量开发时代进入存量开发时代的情况。但基于城中村改造的复杂性和资金压力问题，探索一二级联动亦有其必要性。**

做地模式指在政府制定范围内，由政府所属机构或国有独资企业筹集资金，开展土地前期开发整理工作，将“生地”做成“熟地”后再交由政府（一般为土地储备中心）进行验收收储。该模式可最早追溯于2002年重庆国企对做地的探索，随后则为杭州和广州的实践。《杭州市人民政府办公厅关于进一步加大对做地主体的支持力度完善土地储备资金管理的通知》（杭政办函〔2018〕142号）中指出“做地主体是土地储备资金的使用主体”，包括国有企业和相关政府。资金运作模式上，一般由做地主体先行承担相关费用，工作完成后由土储中心按照协议约定支付土地补偿费用。杭州城中村改造资金平衡最终依赖于土地出让，但合理的利益分配为其取得较好成效。广州传统做地模式以市场化主导为主，2019年调整为政府主导模式，而2023年公布的《关于印发广州市支持统筹做地推进高质量发展工作措施的通知（穗府办函〔2023〕12号）》和《关于印发广州市统筹做地推进高质量发展工作方案的通知（穗规资资源字〔2023〕5号）》中明确做地主体仅为国有企业，且遵循“做地和土地收储相分离”以及净地收储的原则，即土地一二级开发相分离，全部一级开发和二级开发工作不再由合作企业全部主导；同时亦支持“支持带方案招商做地模式”的特殊情况，即“重点城市更新片区可将做地与土地开发建设一并通过公开招商选定做地主体，做地主体在完成前期各项工作并按照规定缴纳土地出让金后，以协议方式获取土地使用权，进行开发建设”。该规定实质属于土地开发一二级联动，符合“47号文”相关要求。整体来看，现阶段的做地模式更加倾向于政府主导模式，即“征地+净地招拍挂出让”，其有利于提高征地拆迁效率，让城中村改造回归公共属性，避免房地产化，同时更适合应对当前房地产市场持续低迷，由增量开发时代进入存量开发时代的情况。值得关注的是，政府主导模式下的做地模式存在如何有效衔接土地一二级开发工作并缓解改造资本成本压力的问题，以上问题若无法妥善解决，将会对整体城中村改造进度形成拖累。同时，城中村涉及的土地性质复杂交错，改造难度较大，考验对政府及国有企业的规划和运营能力。在此情况下，部分项目探索一二级联动的做地模式有助于城中村改造效率的提升。

表 7：“做地”模式案例

| 城市 | 项目名称      | 项目介绍及效果评述  | 时间          |
|----|-----------|--|-------------|
| 杭州 | 杭州“城中村”改造 | 1、截止 2020 年，杭州市全市共启动 266 个“城中村”改造，征迁住户约 14.01 万户，开工安置房项目 406 个（35.73 万套、6,300 万平方米），完成回迁安置约 6.5 万户，腾出近 10 万亩建设用地。至此，杭州市主城区“城中村”改造基本全部完成。<br>2、资金平衡上，政府采取做地计划、收储计划、供应计划三个计划，并且由年度供应量定年度收储量，由年度收储量定年度做地量。具体体现上：采用“1+X”安置模式，强化宅基地生活保障，避免涨价归私，且空出更多有效土地；同时，规定 45% 的出让金包干，节约资金成本，另外政府介入拆迁，保障利益公平分配。 | 2020 年之前    |
| 广东 | 瑶台城中村改造项目 | 该项目为越秀区最大的旧改项目之一，瑶台片区所在的广州火车站片区是广州四大重点片区做地试点之一。根据公开信息，项目由广州五建负责前期的做地事宜，包括设置展厅、组建瑶台自然村专版、成立做地项目公司、做好资金筹措等。  | 2023 年，备案通过 |

资料来源：公开资料，中诚信国际整理

### 三、延伸思考

**资金平衡面临的其他问题及优化建议：要长期内实现资金平衡，除了借助全市统筹和片区统筹平衡，最大限度挖掘和提升片区空间价值之外，还应从源头上把控一级市场，降低改造成本。**

目前城中村改造在资金平衡上主要面临以下问题：一是前期策划阶段和控制性阶段方案不够细致，存在部分无法开发或容积率受限地块，导致只能拔高其他开发整理出的地块容积率予以平衡，造成现有市政配套设施反复建设而预算超支；二是各城中村因历史、城市建设等原因使得占地范围不规范，造成部分土地低效使用，对城中村规划及方案设计带来更大挑战；三是目前城中村资金平衡模式中整体资金回收资金周期较长且存在一定不确定性，而目前保障性住房优先的原则导致项目资金收支峰位错位，使得参与方资金承压；四是引入的部分社会资本方资金实力和改造能力不足，项目中止后更换社会资本方产生的时间成本和风险门槛均加大了改造主体的资金困境。

对于上述问题，通过梳理各地城中村改造政策以及案例，有如下优化建议。一是按照《意见》的指导思想，充分考虑实际需求，由城中村牵头部门联合国土、规划、市政、国有企业以及村集体等因地制宜编制和动态维护控制性详细规划，核定优化容积率，尽量减少外部不确定性，提高方案的可落地性。建议由各地政府主导出台各环节的详细指引，规划城中村的规模化品质化改造过程。如深圳推出《深圳市城中村保障房规模化品质化改造提升指引》，从基本要求、改造要点和改造案例三方面对保障房建设工作提出规范化要求。二是此次《意见》中提出允许通过在集体建设用地之间、集体与国有建设用地之间进行土地整合、置换等方式，促进区域统筹和成片开发，后续针对此块应制定细则，可进一步探索将改造规划权限适当下放，确定不同情形下土地复合利用的正负面清单合比例管控要求，允许容积率在城中村改造的不同功能用地之间进行调剂，具备条件的允许将部分安置房用地调整为经营性用地，市政配套用地难以补足的可使用周边符合规定的土地调剂使用等。三是对较大规模的重点项目进行分期滚动开发，适当采取一二级联动模式，积极引入社会资本方，多渠道筹集资金。此外，招标时应加大对社会资本会的实力、资质等竞选要求，严厉惩处不规范的合作授权程序。

**本轮城中村改造对国有企业的机遇和挑战：首先，本轮城中村改造利好有较多片区开发、施工及保障房建设经验的央企和地方国企，趋于多元化的资金筹措渠道亦将增加国企的资金来源，片区统筹平衡的模式也更利于资金平衡；其次，本轮城中村改造对国企的顶层设计能力及规范运作也**

提出挑战，同时还需解决短期成本平衡和长期盈利模式的问题，特别是“净地”出让的原则对国企债务承受能力及还款能力均将带来考验。

利好有较多片区开发、施工及保障房建设经验的央企和地方国企。囿于项目周期长、资金需求量大、需协调政府方项目审批及土地出让等原因，本轮万亿级的城中村改造存在门槛。同时，为保障城中村改造的公共属性，需要以功能性国企主导进行开发建设，所以预计有三类企业将在新一轮城中村改造中受益，直接增强其业务竞争力和可持续性。第一类为有丰富城市综合开发及施工经验的央企，比如中建、中铁、华润置地、招商局集团等；第二类为有较多城市更新及旧改经验的地方国企，比如越秀集团、珠实集团、首开股份等；第三类为地方城投企业，有望较多参与前期征拆及基础设施代建等。此外，城中村改造与保障性租赁住房筹建联动发展也是本轮城中村改造最重要的制度创新之一，可以预见未来城中村改造过程中将产生一大批保障性住房，这对于负责保障性住房的地方国企也将是重大利好，包括早已布局保障性住房建设的地方国企以及响应近期国家政策及把握政策释放利好期新成立的地方国企，前者如深圳人才安居集团有限公司，后者如2023年8月正式成立的广州安居集团有限公司。

趋于多元化的资金筹措渠道将增加国企的资金来源，同时片区统筹平衡的模式也更利于资金平衡。目前来看，各城市国企的资金筹措能力将直接影响短期内项目落地的节奏和规模。从资金来源看，财政拨款、金融机构融资、改造主体自筹等是解决城中村改造资金难题的常见途径。本轮城中村改造提倡“多渠道筹措改造资金，鼓励和支持民间资本参与”，预计将增加城市更新基金引导、ABS、REITS等新型社会资本渠道筹资；此外，8月份央行会议明确提出要加大对城中村改造长期低成本的资金支持后，符合条件的城中村改造项目也有望于2024年纳入地方政府专项债支持范围。趋于多元化的资金筹措渠道将增加国企的资金来源，也将进一步助力城中村改造项目的平稳落地。根据国务院办公厅印发的指导意见，本轮城中村改造鼓励实施片区统筹和成片开发，改造项目土地范围可扩大到周边少量低效用地，允许集体土地和国有土地整合、置换，避免过度依赖单一地块增容以实现项目资金平衡的情况。这一指导意见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”；并就项目搭配来看，城中村改造项目亦可同交通枢纽、乡村振兴、TOD等各类重大项目一并出具规划条件，一体推进改造。此外，本轮城中村改造虽由国有企业主导，但也还要吸引多方社会资金进入，一方面分担国企的投资压力，另一方面通过多方投资主体带来的灵活性及专业度增加多元化经营性收入，以弥补前期投入成本。

需解决短期成本平衡和长期盈利模式的问题，特别是“净地”出让的原则对国企债务承受能力及还款能力均将带来考验。城中村改造是一项具有长期性与系统性的工作，项目从规划到完成基本以10年为周期；城中村内各类土地用地性质复杂交错，包括村民宅基地、集体建设用地、历史遗留用地和耕地等，改造和协调各方利益主体的难度均较大；特大超大城市经过了前几轮的城中村改造后，存在较多的项目历史遗留问题和违法建筑，拆迁补偿成本高。因此，国有企业进行城中村改造需要先行投入大量的资金，也要承担较大的财务成本支出，投入成本认定及回流进展慢，整体资金平衡或难以达到理想状态，需要解决短期成本平衡和长期盈利模式的问题。

政策层面明确本轮城中村改造坚持“净地”出让原则。“净地”是指土地出让发生在经确权平整过的土地上，在土地出让之前已经完成了土地收储、拆迁补偿、七通一平等系列工作，这其中隐含着应按照市场化的规则来实行出让。但由于目前土地一级开发成本普遍较高，而失去土地出让金兜底后，单纯做地收储

很难实现资金平衡，预计需要更多财政或“准财政”资金的支持，考验当地经济发展水平以及国有企业的债务承受能力、还款能力。同时，“净地”出让也必然会增加国企拿地成本，且本轮城中村改造不是房地产主导，而是要突出公益性，为公共服务补短板，这对国有房企或转型做房地产业务的城投企业如何转变思想及优化业务模式带来考验。

**对国企的顶层设计能力及规范运作提出挑战。**其一，本轮城中村改造不是单纯拆出地块销售卖地及定点整村改造，而是综合改造及片区统筹平衡，同时也加入了生态保护、人居环境提升及产业转型升级等新的概念和要求，这不仅需要政府政策发力，也需要国有企业优化前期项目规划设计、提升后期运营能力。其二，过去民企主导尚且可以通过容积率突破来解决资金平衡难题，现在则需要国有企业按照标准的流程和补偿标准启动拆迁，并严格落实做地和公建配套的规划指标。其三，本轮城中村改造虽然需要鼓励多方企业参与，但也不会采取政府引导后就全放手交由市场去做的改造模式。民营资本出于经济因素考虑会聚焦盈利空间大的城中村改造项目，但这类项目显然不会是主流，加之经济下行期市场资本进入的积极性不高，未来如何保障民营资本的利益并调动其参与积极性，也是一项城中村改造项目的重要工作。

## 结论

2023年以来，中央层面多次强调超大特大城市城中村改造，其作为“三大工程”之一，为2024年经济稳增长的重要增量。但同时，基于城中村改造为民生工程且本身较为复杂，资金平衡问题是其顺利实施的关键。政策层面，中央关于城中村改造政策的导向较为明确，主要强调落实政府主体责任的同时坚持市场在资源配置中的决定性作用，区域应采取统筹开发原则等；各大城市政策制定进度存在一定差异，较大部分区域政策有待进一步落实和细化。此外，现有城中村改造相关政策中对资金平衡模式的提及也较为松散，未能形成完善的体系。通过聚焦梳理全国各特大超大城市城中村改造案例，目前主要存在五大资金平衡模式，其中“地产开发”模式或将式微，“开发+运营”模式、“产业培育”模式和“统租改造”模式和政府主导下的“做地”模式是本轮城中村改造的重要政策导向，但亦面临相关问题。进一步延伸思考，要实现长期内资金平衡，除了借助全市统筹和片区统筹平衡，最大限度挖掘和提升片区空间价值之外，还应从源头上把控一级市场，降低改造成本；基于本轮城中村改造具有政府主导、市场参与的特点，国有企业面临机遇的同时亦存在较大挑战。

附表1：“超大城市”及“特大城市”城中村改造最新政策梳理

| 城市 | 文件名称   | 发布时间    | 与资金平衡相关的内容  |
|----|--|---------|---|
| 南京 | 《市政府关于加快推进“城中村”改造建设的意见》                                    | 2015.11 | 多方筹集资金。按照“谁投资、谁受益”的原则，积极运用市场化运作手段，吸引原村集体经济组织、民间资本和外商等各类开发主体参与“城中村”改造。符合城市总体规划的经营性用地，由市土地储备拍卖领导小组按招标、拍卖、挂牌等出让方式办理，土地出让金缴入市财政局资金专户。“城中村”土地出让金实行资金封闭运行，集中管理，主要用于“城中村”基础设施建设和村民社会保障。市、区两级财政应根据各“城中村”的具体情况，对编制规划设计方案和公用设施、基础设施建设给予适当支持。  |
| 杭州 | 《杭州市人民政府办公厅关于进一步加大对做地主体的支持力度完善土地储备资金管理的通知》（杭政办函〔2018〕142号） | 2018.12 | <b>严格规范土地储备资金的使用主体。</b><br>1、 <b>做地主体是土地储备资金的使用主体。</b><br>2、除市土地储备中心外，目前经市委、市政府批准具有资质的做地主体有两类： <b>一是市级做地主体；二是区级做地主体。</b> 做地主体可下设若干做地机构， <b>做地机构应为政府（管委会）所属机构或国有独资企业。</b>  |
| 深圳 | 《深圳市城中村（旧村）综合整治总体规划（2019-2025）》                            | 2019.3  | 加强城中村租赁管理，要求企业控制改造成本，并参照租赁指导价格合理定价。   |
| 深圳 | 《深圳市保障性住房条例》   | 2020.7  | 住房保障资金来源包括：1、市、区人民政府财政预算安排的资金；2、土地出让净收益中按照每年不低于百分之十的比例安排的资金；3、政府出售或者出租保障性住房及其配套设施所得的收益；4、社会捐赠的资金；依法从市住房公积金及其他途径筹集的资金。   |
| 武汉 | 《武汉市国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》                         | 2021.4  | 1、探索城市更新项目供地方式，积极盘活存量建设用地。<br>2、因地制宜进行微规划、微改造和留改拆，有序推动老旧街区、老旧厂区、城中村改造。  |
| 青岛 | 《青岛市人民政府关于推进城市更新工作的意见》                                     | 2021.4  | 1、在划定城市更新单元和编制城市更新实施方案时，应当统筹考虑项目内各主体利益分配机制，力争更新项目自身收支平衡。鼓励将老旧小区与相邻的旧厂区、城中村、危旧房改造和既有建筑功能转换等项目捆绑统筹，做到项目内部统筹搭配，实现自我平衡。有条件的，也可将城市更新项目与不相邻的城市建设或改造项目跨片区组合，实现资金平衡。<br>2、探索“工业+科研”、“工业+公共服务”等功能适度混合的土地利用政策。同一宗地兼容两种以上用途的，依据不同用途分别确定土地价格和供应方式。主用途可以依据建筑面积占比或功能重要性确定。鼓励产业链龙头企业、行业骨干企业将工业用地调整为商务金融用地建设企业总部，推动先进制造业和现代服务业深度融合发展。 |
| 长沙 | 《长沙市人民政府办公厅关于加强城市更新片区土地要素保障的通知》                            | 2021.5  | 更新片区内既有国有可经营性资产资源应采取竞争或协商的方式委托授权实施主体进行运维；通过更新改造新产生的公共租赁住房、公共停车场、路内泊车位、广告位、智慧路灯、充电桩等经营性公共资源，按照“谁投入，谁受益”的原则，由政府直接授权委托实施主体运营，所产生的经营收入用作项目资金平衡。法律、法规对运营维护主体的选择另有规定的，从其规定。   |
| 北京 | 《北京市城市更新行动计划（2021-2025年）》                                  | 2021.8  | 1、聚焦城市建成区存量空间资源提质增效，不搞大拆大建。更新改造空间以持有经营为主，探索形成多渠道投资模式。<br>2、积极支持既有低效产业园区更新，利用腾退空间建设产业协同创新平台，推动传统产业转型升级；充分挖掘工业遗存的历史文化和时代价值，发展现代服务业等产业业态。  |
| 上海 | 《上海市城市更新条例》  | 2021.8  | 城市更新涉及旧区改造、历史风貌保护和重点产业区域调整转型等情形的，可以组合供应土地，实现成本收益统筹。   |
| 昆明 | 《昆明市人民政府办公室关于加快推进昆明市城市更新工作的指导意见》                           | 2021.9  | 积极探索策划、设计、运营一体化的运作模式，优化资源配置，实施一片提升一片，力求实现项目自身盈亏平衡。  |
| 南京 | 《南京市“十四五”新型城镇化规划》  | 2021.10 | 支持搭建利用市场化资金的城中村改造合作平台。  |
| 西安 | 《西安市城市更新办法》  | 2021.11 | 城市更新工作应当科学确定产业定位和发展方向，推进产业聚集化和现代服务业发展，促进产业结构调整和转型升级。  |

|     |  |         |   |
|-----|--|---------|---|
| 沈阳  | 《沈阳市城市更新管理办法》  | 2021.12 | 鼓励利用存量土地房屋转型发展文化创意、健康养老、科技创新等政府扶持产业   |
| 大连  | 《大连市人民政府办公室关于印发大连市城市更新管理暂行办法的通知》   | 2021.12 | 城市更新项目应充分发挥企业的市场主体地位，坚持市场化运作，多渠道筹集项目资金，项目原则上应达到自身收支平衡的条件，对无法资金平衡但确需实施的项目，报市政府决策，视具体情况研究采取适当方式予以支持。  |
| 济南  | 《济南市 2023 年政府工作报告》   | 2022.12 | 聚焦增活力提品质，推进宋刘城中村改造等城市更新项目，推动中央商务区、中央活力区、国际贸易中心等城市新片区加快成形起势。   |
| 杭州  | 《杭州市人民政府办公厅关于进一步完善杭州市区村级留用地开发建设管理工作的通知》  | 2023.1  | <b>大力倡导统筹开发。</b> 积极推行留用地区级统筹开发，鼓励市、区国有企业全面参与留用地项目规划设计、开发建设、竣工验收、物业运营等全流程管理。已明确实施区级统筹开发的留用地项目，可先行启动做地工作。市级相关做地主体要强化责任担当，将做地范围内留用地项目与其他经营性用地同步规划、同步报批、同步做地、同步供应。  |
| 天津  | 《天津市 2023 年政府工作报告》   | 2023.1  | 加快实施城市有机更新，用好存量资源、导入外部资源、发展高端产业、完善城市功能，促进产业结构调整 and 布局优化，推动老旧空间复兴，为实现“一基地三区”功能定位、建设国际消费中心城市和区域商贸中心城市创造有利条件。   |
| 哈尔滨 | 《哈尔滨市 2023 年政府工作报告》  | 2023.1  | 推动城市更新提速。老旧小区改造推行规划设计、标准制定、招投标、验收交接、资金渠道“五统一”机制。  |
| 郑州  | 《郑州市 2023 年政府工作报告》   | 2023.1  | 出台新型产业用地政策和城市更新项目小地块调规出让政策，盘活闲置低效土地资源。  |
| 东莞  | 《东莞市 2023 年政府工作报告》   | 2023.2  | 全面加快“三旧”改造，每个镇街（园区）至少启动实施 1 个 500 亩以上的政府统筹连片“工改工”片区，全市拆除不少于 3000 亩。   |
| 成都  | 《关于加快推进“三个做优做强”重点片区建设的若干政策措施》  | 2023.2  | 加大对城中村改造支持力度，支持老旧商业楼宇更新改造，强化业主自主改造政策支持。   |
| 佛山  | 《佛山市 2023 年政府工作报告》   | 2023.3  | 因地制宜推进城市更新“留、改、拆”，对老城区推行小规模有机更新和微改造，分区分类、连片有序推进中心城区城中村改造。   |
| 成都  | 《2023 年成都市人民政府工作报告》  | 2023.3  | 用好城中村引导资金池，大力推进实施城中村、棚户区、老旧院落改造，老旧商品交易市场疏解提升和片区有机更新项目。  |
| 广州  | 《广州市人民政府办公厅关于印发广州市支持统筹做地推进高质量发展工作措施的通知（穗府办函〔2023〕12 号）》及《广州市规划和自然资源局广州市住房和城乡建设局关于印发广州市统筹做地推进高质量发展工作方案的通知》（穗规划资源字〔2023〕5 号） | 2023.3  | 1、做地和土地收储相分离，将土地整理各项前期具体工作独立开展， <b>形成净地后向土地储备机构申请交储。</b><br>2、 <b>政府认定国有企业作为做地主体；</b> 各区政府（广州空港经济区管委会）可认定或组建一至两家区属全资国企开展做地工作。<br>3、 <b>做地主体筹集资金，</b> 配合属地政府开展征收补偿安置工作， <b>实施“七通一平”，将“生地”做成“熟地”交由政府收储。</b><br>4、政府以新规划用途市场评估价的一定比例向做地主体支付收储补偿款。<br>5、鼓励金融机构通过贷款、企业债、公司债等其他金融工具对做地主体 <b>予以做地资金支持；鼓励社会机构设立做地专项基金，支持做地主体融资。</b><br>6、可将做地与土地开发建设一并通过公开招商选定做地主体，做地主体在完成前期各项工作并按规定缴纳土地出让金后，以协议出让方式获取土地使用权，进行开发建设。<br>7、赋予轨道交通站场综合体（TOD）盖板以下综合用地的地价优惠。<br>8、搬迁补偿协议签约率 95% 以上，且经政府协调未能达成一致的，政府可探索对未签约部分房屋和集体土地实施征收。<br>9、强化政策支持保障及绿色通道审批提速。 |
| 深圳  | 《深圳市城中村保障房规模化品质化改造提升指引》  | 2023.3  | 引导、规范城中村住房规模化租赁改造，统筹推进城中村综合整治与保障性租赁住房筹集工作，内容包括基本要求、改造要点、改造案例等。  |
| 上海  | 《上海市城市更新行动方案（2023—2025 年）》   | 2023.4  | 1、 <b>区域统筹，整体推进。</b> 坚持“留改拆”并举，以保留、利用、提升为主，统筹建筑空间、滨水空间、街道空间、绿色空间和地下空间全要素管控，推动区域整体更新。<br>2、 <b>政府引导，共建共享。</b> 坚持党建引领、政府引导，充分激发市场活力，多方式引入社会资本，建立多元平等协商、共建共治共享机制。  |
| 重庆  | 《重庆市棚户区改造三年行动计划（2023-2025 年）（征求意见稿）》   | 2023.4  | 认真做好棚改三年行动计划编制，筹划棚改基金体系建设，探索创新棚改工作机制和支持政策，支持棚改项目资金平衡或区域棚改项目资金总体平衡，因地制宜推进货币化安置，释放消费活力。   |

|       |  |         |   |
|-------|--|---------|---|
| 杭州    | 《杭州市人民政府办公厅关于全面推进城市更新的实施意见》(杭政办〔2023〕4号)及            | 2023.5  | 推动产业片区改造,助力经济高质量发展。引导开发区、园区、特色小镇错位发展,打造产业地标。促进老旧厂房、低效产业园区、老旧低效楼宇提质增效,加快工业零星用地向园区集中。按照“突出主园、整合多点”的要求,建立工业用地“增存挂钩”机制,开展低效用地盘活整治,实现空间集聚发展、土地集约高效利用。加快湖滨步行街、延安路商业街等商业街区更新。  |
| 成都    | 《成都市城市更新建设规划(2022-2025)》(公开征求意见稿)                    | 2023.6  | 1、产业优先、提升质效。<br>2、因地制宜、片区统筹。  |
| 广州    | 《广州市工程建设项目审批改革试点工作领导小组办公室关于印发优化城中村全面改造项目审批流程的通知》     | 2023.6  | 1、提出年度计划可动态增补、区政府可按程序审定实施方案批后正向调整内容。<br>2、项目每片签约占总人数80%即可按实施计划启动房屋拆除及后续相关工作。<br>3、满足一定条件的城中村改造项目可参照上级相关规定试行金融机构或担保机构为其提供履约担保等。  |
| 广州    | 《积极稳步推进城中村改造推进高质量发展的决定》(穗字〔2023〕13号)                 | 2023.7  | 1、 <b>坚持政府主导</b> 。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。<br>2、2023年,全市选取一批城中村开展“ <b>依法征收、净地出让</b> ”试点工作,同步推进既定城中村改造项目实施工作。<br>3、 <b>支持城中村产业就地转型升级</b> 。推进城中村产业有序转移。增强优质产业导入能力。<br>4、 <b>强化资金保障</b> 。创新投融资模式,形成财政、金融和社会资本共同参与的多元化投资格局。积极争取将城中村改造纳入政策性金融工具投向领域范围。   |
| 深圳    | 《深圳市保障性租赁住房管理办法》                                     | 2023.7  | 进一步规范深圳市的保障性租赁住房的租赁、运营、监督管理等活动。   |
| 天津    | 《天津市城市更新行动计划(2023-2027年)》                            | 2023.9  | 1、坚持 <b>政府主导、市场引导</b> 。<br>2、发挥 <b>城市综合运营服务商作用</b> ,开展城市更新项目全生命周期管理,建立资金“借用管还”一体化管控体系。<br>3、探索整合各方资源,积极推进老旧小区改造投融资模式创新,探索政府、社会资本、资源所有者、受益居民等多方资金共担机制,吸引社会资本参与投资建设运营,引入专业化管理,促进改造成果更好发挥作用。   |
| 广州    | 召开广州市城中村改造工作推进会                                      | 2023.9  | 1、要 <b>落实主体责任</b> ,科学编制改造规划计划,加强组织实施,多渠道筹措改造资金,妥善处理好各方面利益诉求,统筹推进城中村改造与保障性住房建设,提高土地资源高效综合利用水平。<br>2、充分发挥 <b>市场在资源配置中的决定性作用,更好发挥政府作用</b> ,采取“ <b>指挥部+公司</b> ”土地征收整治机制和“ <b>净地+公开市场</b> ”土地出让形式,鼓励和支持民间资本参与,努力发展各种新业态,实现可持续运营。<br>3、广州将结合城中村改造,明确除安置用房外的住宅用地,按比例建设保障性住房。复建安置区除满足村民居住外,也可集中建设保障性租赁住房,鼓励专业住房租赁机构稳健运营。  |
| 广州    | 《广州市城市更新专项规划(2021-2035年)》及《广州市城中村改造专项规划(2021-2035年)》 | 2023.10 | 1、通过微改造、混合改造、全面改造多种方式并举,推动低效存量土地的盘活再利用。<br>2、优化成本核算与征拆标准,探索房票安置政策机制,拓宽城中村改造资金支持渠道等策略。   |
| 济南、青岛 | 《山东省人民政府办公厅关于印发山东省城市更新行动实施方案的通知》(鲁政办字〔2023〕168号)     | 2023.10 | 1、依据国土空间规划,编制城市更新片区整体策划(方案),明确实施区域、更新方式、进度安排、资金来源等内容,以 <b>自求平衡为前提</b> ,有效预防风险。<br>2、在济南、青岛等市稳步推进城中村改造和规划建设保障性住房工作,以城市政府为主体,采取拆除新建、整治提升、拆整结合三类方式,积极稳妥推进城中村改造,实行 <b>改造资金和规划指标全市统筹、土地资源区域统筹,坚持净地出让</b> 。<br>3、稳妥有序规划 <b>建设保障性住房</b> 。<br>4、各市根据自身实际,研究制定土地、规划、建设、财政、行政审批、金融、不动产登记等政策措施,加强要素保障,拓宽融资渠道。支持房地产业、建筑业、设计咨询业以及平台公司等市场主体参与城市更新,推动行业转型发展。鼓励银行等金融机构针对城市更新项目特点,开发相关金融产品和服务。 |
| 成都    | 成都市主要领导调研城市更新和城中村改造工作并召开专题会议                         | 2023.11 | 1、发挥市场在资源配置中的 <b>决定性作用</b> 。<br>2、要拓宽改造 <b>资金筹集渠道</b> ,探索建立政府、居民、社会力量联动机制,努力发展各种新业态,实现可持续运营。<br>3、推动实现 <b>项目平衡、区域平衡、综合平衡、动态平衡</b> 。<br>4、秉持 <b>产城融合、职住平衡、绿色低碳</b> 理念。<br>5、系统谋划城中村改造项目,合理规划 <b>公共服务布局和产业空间落位</b> ,着力补齐短板弱项,全面提升核心功能、基本功能、特色功能。  |



|    |                           |         |   |
|----|---------------------------|---------|---|
| 广州 | 《广州市城中村改造条例（草案修改稿 征求意见稿）》 | 2023.11 | <ol style="list-style-type: none"><li>1、本市城中村改造应当坚持<b>政府主导、市场运作</b>，规划先行、依法征收，公众参与、共建共治的原则。</li><li>2、明确了城中村改造的<b>目标、流程、政府职责、征地补偿</b>等内容，如改造意愿征询上，须经过所在村三分之二以上村民同意方可启动改造；</li><li>3、市、区人民政府应当制定本行政区域内<b>城中村改造资金平衡方案</b>，统筹区域内改造资金安排；</li><li>4、市人民政府应当对城中村产业情况开展调查，<b>统筹考虑产业规划和产业发展需求</b>，先行安排产业转移承接园区，有序疏解城中村集聚产业，坚持异地迁移与就地改造相结合，按照合理布局、区域平衡的原则，保障产业用地需求或者配置一定比例的产业用房。</li><li>5、市、区人民政府组织实施的城中村改造项目涉及土地供应的，除按规定可以划拨的以外，应当以公开方式出让，<b>并实行净地供应</b>。</li><li>6、城中村改造地块除安置房外的住宅用地及其建筑规模应当按照一定比例配置保障性住房，可以综合交通、公共服务配套设施、产业布局等因素按区域统筹。城中村改造控制性详细规划明确的建设量较自身改造建设量有节余的，<b>优先配置保障性住房</b>。</li></ol> |
|----|---------------------------|---------|---|

资料来源：公开资料，中诚信国际整理

中诚信国际信用评级有限责任公司（以下简称“中诚信国际”）对本文件享有完全的著作权。本文件包含的所有信息受法律保护。未经中诚信国际事先书面许可，任何人不得对本文件的任何内容进行复制、拷贝、重构、删改、截取、或转售，或为上述目的存储本文件包含的信息。如确实需要使用本文件上的任何信息，应事先获得中诚信国际书面许可，并在使用时注明来源，确切表达原始信息的真实含义。中诚信国际对于任何侵犯本文件著作权的行为，都有权追究法律责任。

本文件上的任何标识、任何用来识别中诚信国际及其业务的图形，都是中诚信国际商标，受到中国商标法的保护。未经中诚信国际事先书面允许，任何人不得对本文件上的任何商标进行修改、复制或者以其他方式使用。中诚信国际对于任何侵犯中诚信国际商标权的行为，都有权追究法律责任。

本文件中包含的信息由中诚信国际从其认为可靠、准确的渠道获得。因为可能存在信息时效性及其他因素影响，上述信息以提供时状态为准。中诚信国际对于该等信息的准确性、及时性、完整性、针对任何商业目的的可行性及合适性不作任何明示或暗示的陈述或担保。在任何情况下，a) 中诚信国际不对任何人或任何实体就中诚信国际或其董事、高级管理人员、雇员、代理人获取、收集、编辑、分析、翻译、交流、发表、提交上述信息过程中造成的任何损失或损害承担任何责任，或 b) 即使中诚信国际事先被通知前述行为可能会造成该等损失，对于任何由使用或不能使用上述信息引起的直接或间接损失，中诚信国际也不承担任何责任。

本文件所包含信息组成部分中的信用级别、财务报告分析观察，并不能解释为中诚信国际实质性建议任何人据此信用级别及报告采取投资、借贷等交易行为，也不能作为任何人购买、出售或持有相关金融产品的依据。投资者购买、持有、出售任何金融产品时应该对每一金融产品、每一个发行人、保证人、信用支持人的信用状况作出自己的研究和评估。中诚信国际不对任何人使用本文件的信用级别、报告等进行交易而出现的任何损失承担法律责任。

## 作者

## 部门

## 职称

张敏  
郑远航  
柴文丽

政府公共评级一部  
政府公共评级一部  
政府公共评级一部

首席分析师  
高级分析师  
分析师



中诚信国际信用评级有限责任公司  
地址：北京市东城区南竹杆胡同2号  
银河 SOHO 5 号楼  
邮编：100010  
电话：(86010) 66428877  
传真：(86010) 66426100  
网址：<http://www.ccxi.com.cn>

CHINA CHENGXIN INTERNATIONAL CREDIT RATING CO.,LTD  
ADD:Building 5,Galaxy SOHO.  
No.2 Nanzhuagan Lane, Chaoyangmennei Avenue,  
Doncheng District, Beijing,PRC.100010  
TEL: (86010) 66428877  
FAX: (86010) 66426100  
SITE: <http://www.ccxi.com.cn>