

# 城中村改造现状及难点分析研究

王 鑫

乌鲁木齐市房屋征收与补偿实施保障中心 新疆 乌鲁木齐 830000

**摘 要：**随着城市化进程的加速推进，城中村作为城市发展中的特殊存在，其改造与升级已成为提升城市品质、优化居住环境、促进社会和谐的重要任务。文以《国务院办公厅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》（国办发〔2023〕25号）为契机，基于调研分析，阐述了当前乌鲁木齐市城中村改造的基本情况，初步归纳了现行多种旧村改造模式，通过深入分析城中村现状、明确改造目标、制定详细策略与措施。归纳了现行多种旧村改造模式，剖析了乌鲁木齐市城中村改造中存在问题的主要原因，探索城市存量建设用地再开发的方法、机制与政策。

**关键词：**城中村；改造；现状；问题；对策

## 1 城中村概述

概念提出：城中村是指农村村落在城市化进程中，在城市建成区范围内失去或基本失去耕地，仍然实行村民自治和农村集体所有制的村庄<sup>[1]</sup>；或全部或大部分耕地被征用，农民转为居民后仍在原村落居住而演变成的居民区，亦称为“都市里的村庄”。

从广义上说，城中村是指在城市高速发展的进程中，滞后于时代发展步伐、游离于现代城市管理之外、生活水平低下的居民区。

## 2 我国城中村的现状分析

### 2.1 人口结构

城中村的主要居住人群为外来务工人员 and 低收入群体。以北京为例，城中村内非户籍常住人口占总人口的30%以上，这些人群主要分布在城市交通向外辐射的交汇点上以及连通中心城和外围地区轨道交通的末端。全国约有数以万计的城中村，聚集了超过1亿的常住人口，其中大部分为外来务工人员。

### 2.2 基础设施

城中村的基础设施相对滞后，存在规划布局凌乱、环境脏乱差等问题。尽管如此，城中村内部及周围的学校、医疗、绿地等基础设施及生活配套在数量上甚至超过城市其他地区，为城市产业发展提供了更多服务。

### 2.3 社会问题

城中村的存在不仅影响了城市形象，还造成了治安、交通拥堵等社会问题。由于历史遗留问题和管理滞后，这些区域往往存在规划布局凌乱、基础设施落后、环境脏乱差等问题，严重影响了城市形象和居民生活质量<sup>[2]</sup>。此外，城中村改造过程中也面临诸多挑战，如资金不足、改造质量不一等问题。

## 3 乌鲁木齐市城中村现状及存在问题

### 3.1 现状及工作推进情况

3.1.1 摸底调查情况。经组织各区人民政府按照“应报尽报”的原则，启动改造区域摸底、年度计划制定、实施方案编制、配套政策拟定等工作。经梳理，全市共有129个城中村（自建房）片区，占地面积约1733.18万平方米、建筑面积约1712.63万平方米，涉及房屋20848栋，涉及居民83880户（其中：常驻户20970户、暂住户62910户）。按照市规划局给定的摸底专项规划，初步提出分5年对全市129个城中村（自建房）改造片区（148个项目）实施改造。

3.1.2 计划核定情况。根据市委主要领导关于“城中村改造要量力而行、尽力而为”的批示要求，市棚改办（棚改办）组织各区人民政府在落实项目规划初设、分析项目盈亏、拟定改造方式、明确招商引资等情况的基础上，对全市城中村（自建房）改造可行性进行了研究分析，计划分5年对74个项目实施改造（其中拆除新建36个、整治提升11个、拆整结合27个），总占地面积约1173万平方米、改造区域内房屋面积约906.686万平方米（各区摸底测量汇总数据），涉及3.8万户（常住户1.3万户，暂住户2.5万户）。

3.1.3 政策拟定情况。根据国务院办公厅《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》（国办发〔2023〕25号）的要求；将我市列入超大特大城市及城区常住人口超300万以上的大城市名单，为此市棚改办组织各区人民政府及相关单位拟定了《实施方案》及乌鲁木齐市城中村（自建房）改造工作组责任分工；城中村（自建房）改造操作规程；城中村（自建房）改造项目公司组建；参与及退出项目规程；城中村（自建房）改造项目融资贷款资格预审规程；城中村（自建房）改造项目资金管理规程；城中村（自建房）改造支持政策等

系列配套政策文件。

3.1.4 工作机制建立情况。按照我市城中村（自建房）改造工作安排，计划以指挥部+项目公司的模式推进各项改造工作，为此我办组织各区政府及市属相关单位多次召开专题会议，协调落实工作组及区属项目公司的建立。

### 3.2 存在的问题

乌鲁木齐市城中村（自建房）拟改造项目区域内存在征收难度大、征收成本高、规划限制条件多、土地出让金无法覆盖征收成本等诸多限制条件，导致项目在推进中难以按计划有序实施。具体表现在以下几方面：

（1）工作机制未明确。按照乌鲁木齐市城中村（自建房）改造工作要求，我办拟定了《实施方案》并已通过市政府常务会议审议，现正待市委核准下发。各区在改造工作组的建立及国有项目公司成立方面相对滞后，区属责任领导及责任人未明确。

（2）资金筹措难度大。受市场环境的影响，我市城中村（自建房）项目征收改造成本增高，社会资本（企业）拿地成本上升；市（区）属国资公司债务率较高，在专项借款、专项债、专项贷款等业务开展方面困难较大。

（3）工作机制有待加强。为切实推进我市城中村（自建房）各项改造工作，共召集20余次会议，专项部署安排相关工作，但截至目前除米东区筹备改造工作组及项目公司外，剩余各区人民政府在改造工作组的建立及国有项目公司成立方面相对滞后，各项责任未能明确。

（4）中央财政专项补助资金支持力度小。前期，自治区财政厅下达我市2024年中央财政城镇保障性安居工程补助资金预算为2.4亿元，用于全市老旧小区、保障性住房、城中村及危旧房等项目改造。但根据分配计划针对我市城中村（自建房）改造项目补助资金仅为3908万元，相对我市城中村（自建房）改造支持力度较小。

### 4 改造基本原则

（1）坚持问题导向、目标导向。从实际出发，积极稳妥，分类实施改造，对具备拆除条件的城中村（自建房）实施拆除新建；不具备拆除新建条件的实施整治提升，防控风险隐患；介于前两类之间的实施拆整结合。拆除新建的项目应按照乌鲁木齐市现行规划标准要求进行建设管理，整治提升的项目应按照整治提升标准进行建设，守住安全底线。

（2）坚持统筹兼顾、全面推进。按照“政府引导、各部门配合、市场化运作、统一规划、全面推进”的方式，坚持市级统筹、区级为主、部门协同、条块协作、多方参与、各部门齐抓共管的专项工作机制，强化市

（区）人民政府对城中村（自建房）改造的规划管控、政策引导和要素保障，调动市、区两级工作职责，主动作为，周密安排，全面调动社会力量及居民参与性，共同参与，形成工作合力，确保城中村（自建房）改造稳步推进取得实效。

（3）坚持规划引领、产城融合。将城中村（自建房）改造纳入经济社会高质量发展规划、国土空间规划、新型城镇化发展规划，坚持先谋后动，高起点确定城市发展定位，高标准谋划城中村（自建房）改造工作。

（4）坚持改革创新、多措并举。因地制宜，坚持改造主体多元化，筹措资金多样化，深化“放管服”改革，提升服务水平，营造良好的营商环境，多渠道筹措改造资金，鼓励和支持社会资本（企业）和各类投资主体通过公平、公开、公正的市场竞争参与城中村（自建房）改造，努力发展各种新业态，高效综合利用土地资源，统筹推进城中村（自建房）改造工作顺利实施。

（5）坚持全面摸底、分类改造。坚持稳中求进、积极稳妥，优先对群众需求迫切、城市安全和社会治理隐患多的城中村（自建房）进行改造。全面摸清、摸准、摸细城中村（自建房）基本情况，综合考虑经济因素和业主意愿，以“拆除新建、整治提升、拆整结合”的模式，科学确定改造方式，分类施策，稳步实施城中村（自建房）改造工程。

### 5 实施方式

乌鲁木齐市城中村（自建房）改造通过以下3种方式实施：

（1）各区政府主导实施改造。各区（县）人民政府成立城中村（自建房）改造工作组，建立国有项目公司负责项目具体改造工作，并做好城中村（自建房）改造的政策宣传，引导城中村（自建房）业主配合政府实施改造。市、区两级多渠道筹措城中村（自建房）改造资金。

（2）吸引社会资本（企业）参与改造。各区（县）人民政府负责组织国有项目公司与社会资本（企业）签订项目改造意向协议，督促社会资本（企业）成立独立的项目改造实施主体，在不增加政府隐性债务的前提下，积极引导社会资本（企业）实施改造。

（3）引导社会资本（企业）与城中村（自建房）业主合作改造。各区（县）人民政府负责组织国有项目公司与社会资本（企业）、城中村（自建房）业主签订项目改造意向协议，督促社会资本（企业）及城中村（自建房）业主成立独立的项目改造实施主体，采取社会资本（企业）投入资金和城中村（自建房）业主不动产投入的方式，按照“成熟一块、改造一块”的原则，对

具备改造条件的城中村（自建房）项目有序组织实施，全力提供政策支持和优质服务，增强社会资本（企业）和城中村（自建房）业主共同合作开展改造的积极性。

城中村改造内容庞杂、工作艰巨、极富挑战性，涉及社会发展、产业经济、基础设施建设、环境保护等多个领域的方方面面，是一项全面综合、创新务实的系统性工作，须按照国家“十四五”规划所确定的“创新、协调、绿色、开放、共享”理念，进一步切实推进。现有政策、机制的不断完善和创新是城中村改造成功的重要保障。应根据改造实施过程出现的新情况、新特点，进一步细化与完善现有政策，特别是针对存量建设用地建立差别化的扶持政策，加快城中村集体建设用地使用权流转，完善土地用途兼容制度，增强土地利用规划实施弹性。

乌鲁木齐城中村改造任务十分艰巨，为此，各区（县）人民政府、各相关部门和单位要充分认识做好城中村（自建房）改造工作的重要意义，进一步统一思想，加强组织领导，以高度的责任感和使命感，创新思路、主动作为、精心研究部署，全力加快推进改造工作，切实把市委、市政府的决策部署落到实处，最终实现政府、社会资本（企业）和城中村（自建房）业主合作共赢。要切实加强政策法规的宣传解释工作，充分发挥舆论引导作用，全力争取城中村（自建房）业主的理

解支持。各级宣传部门要通过各类新闻媒体组织多种形式的宣传活动，让社会各界了解城中村（自建房）改造的目的意义，营造全社会广泛理解、人人积极参与、大力支持城中村（自建房）改造工作的良好舆论环境。

#### 参考文献

- [1]《国务院办公厅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》（国办发〔2023〕25号）
- [2]乌鲁木齐市城中村（自建房）五年改造计划及2024年度改造计划（乌城改办〔2024〕1号）
- [3]《乌鲁木齐市自建房改造实施方案》（乌城改办〔2024〕7号）
- [4]蔡云楠,金琪.向市场要价值,向空间要价值,向品质要价值——广东城中村发展思路研究[J].南方杂志,2016(234)。
- [5]李黎.广州市城中村现状研究及成因分析[C].2006年“21世纪城市发展”国际会议,2006(05).221-226
- [6]张鸿雁,洪文霞,薛军,等.我国“城中村”改造模式比较分析[J].城市建设理论研究,2014(12).66-67.
- [7]廖海燕.我国城市化进程中的城中村改造问题研究[J].特区经济,2010(4):133-135.
- [8]张浩.北京、广东两省市城中村改造的经验与借鉴[J].科学发展,2012(1):103-110.