

# REPORT

## 2023

### 城市更新发展总结与展望

#### (政策篇)



## 2023年城市更新发展总结与展望 | 政策篇

2019年底，中央经济工作会议提出“加强城市更新和存量住房改造提升”。

2020年，中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，明确提出实施城市更新行动。“实施城市更新行动”首次写入我国五年规划，其重要性提到了前所未有的高度。

2021年，城市更新首次被写入政府工作报告，住建部在21个市（区）开展第一批城市更新试点工作。

2022年，从中央到各地城市更新政策密集发布，不断为城市更新的开展构建良好的政策环境。

2023年，从全国到各地的城市更新政策数量达到近几年高峰，推动我国城市更新更高质量发展。

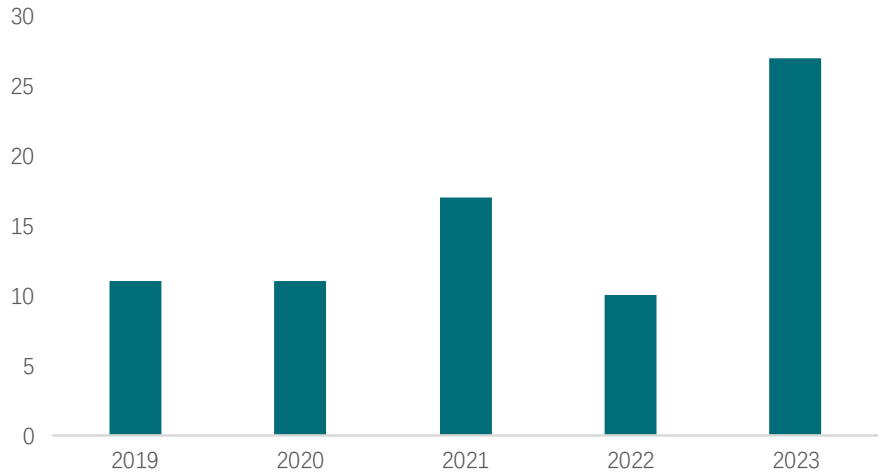
本报告系统梳理2023年初以来中央及地方出台的城市更新相关政策，总结中央层面及地方层面城市更新政策特点，并对重点城市重点政策进行解读，通过政策方向挖掘未来城市更新业务机遇，为城市更新服务商的业务发展提供参考。

### 一、城市更新整体政策形势分析

#### （一）全国层面城市更新相关表态/政策形势

2023年，全国层面的城市更新相关表态/政策数量为近三年最高，充分体现了城市更新对扩大内需，推动城市高质量发展的重大战略意义。2023年中央的城市更新政策更多与稳增长进行结合，特别是围绕老旧小区改造、推进超大特大城市城中村改造进行全面性部署。老旧小区改造、城中村改造成成为下阶段我国大城市实施城市更新行动的重要抓手。

图：近年来全国层面城市更新政策/表态数量



资料来源：中指研究院综合整理

表：2023 年全国层面城市更新相关政策/表态

时间	文件/会议/文章	主要内容
2023.01	全国住房和城乡建设工作会议	政府投资和政策激励要有效带动全社会投资，今年拟安排地方政府专项债券 3.8 万亿元，加快实施“十四五”重大工程， <b>实施城市更新行动</b> ，促进区域优势互补、各展其长，继续加大对受疫情冲击较严重地区经济社会发展的支持力度，鼓励和吸引更多民间资本参与国家重大工程和补短板项目建设，激发民间投资活力。
2023.03	两会政府工作报告	<b>实施城市更新行动</b> ，促进区域优势互补、各展其长，继续加大对受疫情冲击较严重地区经济社会发展的支持力度，鼓励和吸引更多民间资本参与国家重大工程和补短板项目建设，激发民间投资活力。
2023.03	2023 年全国两会“部长通道”答记者问	重点在 4 个方面做工作。第一，持续推进老旧小区改造，建设完整社区。第二，推进城市生命线安全工程建设。第三，要做好城市历史街区、历史建筑的保护与传承。第四，要推进城市数字化基础设施建设。
2022.03	《关于全面巩固疫情防控重大成果，推动城乡医疗卫生和环境保护工作补短板强弱项的通知》	加快城镇老旧城区、城中村、城乡结合部等区域生活污水收集管网建设，推进混错漏接、老旧破损管网更新修复，因地制宜实施雨污分流改造。
2023.04	《关于开展“十四五”第三批系统化全域推进海绵城市建设示范工作的通知》	中央补助资金主要支持城市建成区范围内的与海绵城市建设直接相关的各类项目建设，其中包括居住社区、老旧小区改造和完整社区建设中落实海绵城市建设理念的绿地建设、排水管网建设项目等。
2023.04	中共中央政治局会议	<b>在超大特大城市积极稳步推进城中村改造</b> 和“平急两用”公共基础设施建设。
2023.05	《关于深化规划用地“多审合一、多证合一”改革的通知》	探索建立建设工程规划许可豁免清单和告知承诺制。各地可在不影响周边利害关系人合法权益、不改变建筑主体结构、不破坏景观环境、保证公共安全和公共利益的前提下， <b>对老旧小区微改造、城市公共空间服务功能提升等微更新项目，探索制定建设工程规划许可豁免清单并完善监管机制</b> 。各地还可区分项目类型、风险程度，按照最大限度利企便民的原则探索建设工程规划许可告知承诺制。
2023.05	中国城市百人论坛 2023 年会	住建部党组成员、副部长秦海翔：“我们要牢牢抓住让人民群众安居这个基点，以努力让人民群众住上更好的房子为目标，从好房子到好小区，从好小区到好社区，从好社区到好城区，进而把城市规划好、建设好、治理好。实施城市更新行动，打造宜居、韧性、智慧城市，奋力开创城市高质量发展新局面。”
2023.06	《城镇老旧小区改造可复制政策机制清单（第七批）》	在着力补齐设施和服务短板、强化项目管理确保质量效果、多渠道筹措改造资金、党建引领共建共治共享等方面真抓实干、攻坚克难，工作取得明显成效。住建部总结各地经验做法，形成《城镇老旧小区改造可复制政策机制清单（第七批）》。

时间	文件/会议/文章	主要内容
2023.06	《城乡历史文化保护利用项目规范》	在城乡建设中加强历史文化保护传承与合理利用，建立分类科学、保护有力、管理有效的城乡历史文化保护传承体系，延续历史文脉，推动城乡建设高质量发展，增强中华民族文化自信。
2023.07	《关于扎实有序推进城市更新工作的通知》	坚持城市体检先行。发挥城市更新规划统筹作用。强化精细化城市设计引导。创新城市更新可持续实施模式。明确城市更新底线要求。
2023.07	《关于扎实推进2023年城镇老旧小区改造工作的通知》	部署各地扎实推进城镇老旧小区改造计划实施，靠前谋划2024年改造计划。全面总结目标任务进展和改造成效，做好定性评价与定量分析，客观反映规划实施情况，统筹研究2025年以后存量住房改造提升工作。
2023.07	《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》在国务院常务会议上审议通过	在超大特大城市积极稳步实施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。要坚持稳中求进、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进行改造，成熟一个推进一个，实施一项做成一项，真正把好事办好、实事办实。要坚持城市人民政府负主体责任，加强组织实施，科学编制改造规划计划，多渠道筹措改造资金，高效综合利用土地资源，统筹处理各方面利益诉求，并把城中村改造与保障性住房建设结合好。要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，加大对城中村改造的政策支持，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。
2023.07	中共中央政治局会议	加大保障性住房建设和供给，积极推动城中村改造和“平急两用”公共基础设施建设，盘活改造各类闲置房产。
2023.07	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	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在京召开。中共中央政治局委员、国务院副总理何立峰指出，在超大特大城市积极稳步推进城中村改造具有中国化现代化战略全局高度。积极稳步推进城中村改造有利于消除城市建设治理短板、改善城乡居民居住环境条件、扩大内需、优化房地产结构。从客观实际看，现阶段推进城中村改造难度大、矛盾多、情况复杂，要坚持问题导向和目标导向，以新思路新方式破解城中村改造中账怎么算、钱怎么用、地怎么征、人和产业怎么安置等难题，探索出一条新形势下城中村改造的新路子。城中村改造是一项复杂艰巨的系统工程，要从实际出发，采取拆除新建、整治提升、拆整结合等不同方式分类改造。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。必须实行净地出让。坚持以市场化为主导、多种业态并举的开发运营方式。建设好配套公共基础设施，做好历史文化传承保护。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，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。
2023.08	《2023年第二季度中国货币政策执行报告》	加大对住房租赁、城中村改造、保障性住房建设等金融支持力度。
2023.08	《关于扎实推进城市燃气管道等老化更新改造工作的通知》	部署今明两年相关工作安排，要求确保优先对安全隐患突出的“问题管网”等实施改造。
2023.09	《关于开展低效用地再开发试点工作的通知》	长期以来，在一些城镇和乡村地区，包括城中村、老旧厂区，普遍存在存量建设用地布局散乱、利用粗放、用途不合理等问题。为贯彻党中央、国务院关于实施全面节约战略等决策部署，落实在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的有关要求，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，决定在北京市等43个城市开展低效用地再开发试点，探索创新政策举措，完善激励约束机制。
2023.10	中央金融工作会议	加快保障性住房等“三大工程”建设，构建房地产发展新模式。
2023.10	《开创城市高质量发展新局面》	当前，我国城市发展已经进入城市更新的重要时期，由大规模增量建设转为存量提质改造和增量结构调整并重，从“有没有”转向“好不好”，同时也面临着不少矛盾和挑战。……在城市扩张时期形成的一些规划理念和手段，与城市更新的形势和任务已不相适应。……稳步推进城市更新。城市更新是城镇化发展的必然阶段，推进城市更新的关键是找准问题和有效解决问题。要坚持城市体检先行，一方面从问题导向出发，划细城市体检单元，查找群众身边的急难愁盼问题；另一方面从目标导

时间	文件/会议/文章	主要内容
		向出发，查找影响城市竞争力、承载力和可持续发展的短板弱项。城市体检出来的问题就是城市更新的重点。要依据城市体检结果，编制城市更新专项规划和年度实施计划，坚持政府引导、市场运作、公众参与，稳步实施城市更新行动，系统推进“城市病”治理。同时，加快改革创新，完善金融、财税、土地等支持政策，建立适应高质量发展要求的城市更新体制机制。
2023. 11	《实施城市更新行动可复制经验做法清单（第二批）》	文件总结了各地在坚持城市体检先行、发挥城市更新规划统筹作用、强化精细化城市设计引导、创新城市更新可持续实施模式等方面的经验做法。
2023. 11	《支持城市更新的规划与土地政策指引（2023版）》	政策指引包括总体目标，基本原则，城市更新与国土空间规划体系的融合（总规、详规、专规、规划许可），规划方法与城市更新特点的匹配（体检评估、需求调查、前置运营设计等），城市更新支撑保障政策工具（规划管控、土地配置、土地年限等），城市更新规划服务和监管，相关土地政策文件七部分。
2023. 11	《2023 年第三季度中国货币政策执行报告》	加大对城中村改造、“平急两用”公共基础设施建设、保障性住房建设等金融支持力度。
2023. 11	《加快现代中央银行制度建设 构建中国特色现代金融体系》	为保障性住房等“三大工程”建设提供中长期低成本资金支持，完善住房租赁金融政策体系，加快构建房地产发展新模式。
2023. 11	《城市社区嵌入式服务设施建设工程实施方案》	在城区人口超过 100 万的大城市优先推进，通过在城市社区、小区公共空间嵌入养老托育、社区助餐、家政便民、健康服务、体育健身等功能性设施和适配性服务，不断完善社区功能。
2023. 12	《关于全面开展城市体检工作的指导意见》	在全国地级及以上城市全面部署开展城市体检工作，把城市体检作为统筹城市规划、建设、管理工作的重要抓手，坚持问题导向，从住房到小区（社区）、街区、城区（城市），找出群众反映强烈的难点、堵点、痛点问题；坚持目标导向，查找影响城市竞争力、承载力、可持续发展的短板弱项；强化成果应用，把城市体检发现的问题作为城市更新的重点，建立健全“发现问题—解决问题—巩固提升”的工作机制。
2023. 12	中央经济工作会议	加快推进保障性住房建设、“平急两用”公共基础设施建设、城中村改造等“三大工程”。……实施城市更新行动，打造宜居、韧性、智慧城市。
2023. 12	全国住房和城乡建设工作会议	2023 年盘点……有序推进城市更新，全面开展城市体检，以城市体检出来的问题为重点实施城市更新，开展完整社区建设试点，完善“一老一小”等服务设施。截至 11 月底，全国共实施各类城市更新项目约 6.6 万个。其中，新开工改造城镇老旧小区 5.3 万个，惠及 882 万户居民；加装电梯 3.2 万部，增设停车位 74.6 万个，增设养老、托育等社区服务设施 1.4 万个；改造城市燃气等各类管道约 10 万公里。 2024 年计划……积极推进城市更新行动，做实做细城市体检。研究建立城市设计制度，再改造一批城镇老旧小区，重点解决加装电梯平层入户、停车难等问题，建设一批完整社区，补齐一老一幼等设施短板，加强无障碍环境建设和适老化改造，打造一批儿童友好空间建设样板，大力推进城市地下管网改造，实施城市排水防涝能力提升工程，深入推进城市生命线安全工程建设，推进城市生活垃圾分类提质增效，持续推进“口袋公园”、城市绿道建设，探索在中小学校、幼儿园周边配套建设公园、公厕和等候区等场所设施，为接送孩子的家长提供便利。
2023. 12	《城镇老旧小区改造可复制政策机制清单（第八批）》	住房和城乡建设部总结各地在城镇老旧小区改造中盘活利用存量资源、拓宽资金筹集渠道、健全长效管理机制等方面可复制政策机制。

资料来源：中指研究院综合整理

## （二）地方层面城市更新政策出台形势

根据中指研究院的监测，2021、2022、2023 年城市更新政策出台的数量均较多。从各市政策数量变化情况来看，2021、2022 年是各地城市更新

政策出台的高峰期，年度出台的市级政策数量均在 130 项左右。2023 年，超 15 个省出台了超过 30 条政策，超 96 个地级及以上城市出台了 129 条市级城市更新政策，仍然处于政策出台高峰期。

整体来看，2023 年各地的城市更新政策更加注重发挥政府统筹规划职能，出台更具可落地的相关政策。**具体呈现六个方面的特点。**

**第一**，省级政策进一步增多，广东、河北、山东、江苏等地持续从省级层面推动城市更新发展，部分北方、中西部地区省份加大力度从省级层面推动城市更新。

**第二**，各地关于资金、规划、细则指引类政策数量明显增加，在前期导向性文件基础上，当前的政策更加注重落地性、实操性，特别是城市更新发展阶段越成熟的地区政策越聚焦操作指引、审批优化等。

**第三**，除了一线城市，2023 年以来二线、三四线城市也开始注重出台城市更新条例，从法规的层面提供顶层设计支持。例如，《石家庄市城市更新条例》已于 2023 年 12 月 31 日起施行，台州起草了《台州市城市更新条例（草案征求意见稿）》，《玉溪市城市更新条例》自 2024 年 1 月 1 日起施行。

**第四**，2023 年多城出台城市更新专项规划，截至目前，已有二十余个城市发布城市更新专项规划，各地更加重视系统盘点内部可更新资源、规划未来更新路径。

**第五**，珠三角、长三角多年来城市更新政策密集度较高，2023 年部分中西部城市群中相关城市的政策数量占比有所增加。

**第六**，与往年相比，2023 年三四线城市政策数量明显增加，城市更新政策覆盖面由高能级城市进一步向低能级城市扩展。

**图：各地城市更新政策出台情况**



数据来源：中指研究院综合整理

表：2023 年部分省市政策出台情况

地区	2023 年出台的核心政策
省级层面	广东—《广东省城镇老旧小区改造可复制政策机制清单》《广东省“节地提质”攻坚行动方案（2023—2025 年）》等；山东—《山东省城镇老旧小区改造工程质量管理防治技术指南》《关于推动城市片区综合更新改造的若干措施》《山东省城市更新行动实施方案》；湖南—《关于公布 2023 年城镇老旧小区改造计划的通知》；江西—《关于加强城市体检成果转化工作的指导意见（试行）》；安徽—《关于做好 2023 年度城镇老旧小区改造工作的通知》《安徽省城市更新专项资金管理暂行办法》；湖北—《关于切实加强城镇老旧小区改造工程质量安全管理工作的通知》；江苏—《关于分解下达 2023 年度城镇保障性安居工程、老旧小区改造目标任务的通知》《关于进一步完善政策环境加大力度支持民间投资发展的实施意见》《江苏省城市更新行动指引（2023 版）》；浙江—《关于开展城市更新省级试点工作的通知》《浙江省人民政府办公厅关于全域推进未来社区建设的指导意见》；陕西—《关于高位推进 2023 年全省城镇老旧小区改造工作的通知》；宁夏—《关于统筹推进城市更新的实施方案》《宁夏回族自治区城市更新技术导则》；辽宁—《深入推进城市更新工程项目谋划实施工作方案》《辽宁省城市更新工作指引（2023 试用版）》；河南—《关于实施城市更新行动的指导意见》；山西—《关于进一步盘活存量资产扩大有效投资的实施意见》；河北—《关于实施城市更新行动的指导意见》《城市体检（更新、设计）包联实施方案及三年行动计划》
北京	2023 年出台了《关于下达 2023 年全市老旧小区综合整治工作任务的通知》《北京市征收集体土地房屋补偿管理办法》《关于进一步做好危旧楼房改建有关工作的通知》《北京市既有建筑改造工程消防设计指南》《关于印发加强腾退低效产业空间改造利用促进产业高质量发展实施方案的通知》等多项文件。
上海	2023 年出台了《上海市城市更新操作规程（试行）》《上海市城市更新行动方案（2023—2025 年）》《关于本市住房公积金支持城市更新有关政策的通知》《上海市城市更新专家委员会工作规程（试行）》《关于本市全面推进土地资源高质量利用的若干意见》《关于加快转变发展方式 集中推进本市城市更新高质量发展的规划资源实施意见（试行）》《关于建立“三师”联创工作机制 推进城市更新高质量发展的指导意见（试行）》《关于深化实施城市更新行动加快推动高质量发展的意见》等多项文件。
深圳	2023 年出台了《关于加快推进城镇老旧小区改造工作的实施意见》《深圳市城中村保障房规模化品质化改造提升指引》《深圳市城市更新项目创新型产业用房配建规定（征求意见稿）》《深圳市 2023 年度城市更新和土地整备计划》《深圳市城镇老旧小区改造建设技术指引（试行）》《深圳市城镇老旧小区改造工程质量常见问题防治指引（试行）》等多项文件。
广州	2023 年出台了《广州市城中村改造合作企业引入及退出指引》《广州市老旧小区既有建筑活化利用实施办法》《广州市老旧小区既有建筑活化利用实施办法》《广州市支持统筹做地推进高质量发展工作措施》《广州市统筹做地推进高质量发展工作方案的通知》《广州市 2023 年城市更新项目年度计划（第一批）》《关于推进非居住存量房屋改建保障性租赁住房工作的通知》《广州 2023 年城市更新项目年度计划（第二批）》《广州市引入社会资本参与城镇老旧小区改造试行办法》《优化城中村全面改造项目审批流程的通知》《广州市引入社会资本参与城镇老旧小区改造试行办法》《广州市旧村庄旧厂房旧城镇改造实施办法（征求意见稿）》《广州市城中村改造条例（征求意见稿）》《广州市城市更新专项规划（2021—2035 年）》《广州市城中村改造专项规划（2021—2035 年）》等多项文件。
重庆	2023 年出台了《重庆市城乡建设领域碳达峰实施方案》《重庆市“三师进企业，专业促

地区	2023 年出台的核心政策
	更新”行动方案》《重庆市城市小微公共空间更新指南（试行）》《重庆市城市更新招商手册》等多项文件。
杭州	2023 年出台了《杭州市全面推进城市更新行动的实施意见（试行）》。
成都	2023 年出台了《2022 年城市更新和老旧院落改造经验做法清单》《成都市城市更新建设规划（2022—2025）》（公开征求意见稿）等多项文件。
兰州	2023 年出台了《兰州市城市更新办法》。
南京	2023 年出台了《南京市城市更新办法》《南京市历史文化街区及历史建筑保护利用项目消防安全性能评价标准》《关于进一步加强老城风貌管控严格控制老城建筑高度规划管理规定》等多项文件。
宁波	2023 年出台了《宁波市城市更新办法（征求意见稿）》《宁波市城市更新专项规划（2022—2035 年）》（征求意见稿）、《宁波市城市更新办法》《宁波市城市更新办法》操作指南（2023 年版）《宁波市城市更新片区（街区）体检和策划方案编制技术指引（试行）》等多项文件。
苏州	2023 年出台了《苏州市城市更新技术导则（试行）》《苏州市城市微更新建设指引（试行）》等多项文件。
天津	2023 年出台了《天津市既有住宅加装电梯工作指导意见》《中心城区更新提升行动方案》《关于支持盘活存量建设项目内部分割的管理规定》（试行）、《天津市城市更新行动计划（2023—2027 年）》等多项文件。
东莞	2023 年出台了《关于聚焦先进制造打造高品质空间全面加快“三旧”改造的实施意见》《东莞市“三旧”改造补偿安置成本核算暂行指引》《东莞市“三旧”改造（城市更新）公开招引实施主体模式地价计收和分配办法（试行）》《东莞市“三旧”改造（城市更新）项目开发容量计算指引（试行）》《东莞市“三旧”改造（城市更新）实施操作细则（试行）》等多项文件。
珠海	2023 年出台了《珠海市城市更新（全面改造）2023—2025 年中长期计划》（公开征求意见稿）、《关于印发在实施城市更新行动中防止大拆大建问题 5 个配套指引的通知》（公开征求意见稿）等多项文件。
青岛	2023 年出台了《青岛市老旧街区改造管理办法》《青岛市城市更新专项规划（2021—2035 年）》《青岛市城市更新和城市建设税务政策指引（2023 年版）》等多项文件。
厦门	2023 年出台了《厦门市城中村现代化治理三年行动方案（2023—2025 年）》。
唐山	2023 年出台了《城市更新财政资金管理暂行办法》。
台州	2023 年出台了《台州市城市更新条例（草案）》（征求意见稿）。
呼和浩特	2023 年出台了《呼和浩特市城市更新实施办法（暂行）》。
石家庄	2023 年出台了《石家庄市 2023 年城镇老旧小区改造工作实施方案》《石家庄市城市更新条例》等多个文件。
郑州	2023 年出台了《郑州市城市更新若干规定（征求意见稿）》《郑州市城市更新实施办法（试行）》等多个文件。
沈阳	2023 年出台了《沈阳市城中村改造实施方案》《沈阳市集体土地征收补偿安置暂行办法》《城中村三类改造方式工作导则》等多项文件。
南宁	2023 年出台了《南宁市城市更新基金管理办法》。
湛江	2023 年出台了《湛江市加快推进“工改工”高质量发展实施意见（试行）》。
黄石	2023 年出台了《黄石市城市更新专项规划（2022—2035）》。
其他	滨州、洛阳、扬州、长春、廊坊、北海、商丘、泸州、常德、邢台、衡水、盐城、中山、玉溪等地均出台了一项或多项城市更新政策。

资料来源：中指研究院综合整理

## 二、重点政策分析

2023 年，关于城市更新领域的核心政策主要是 7 月份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》，该政策的出台将推动超大特大城市及城区 300 万以上人口城市进入新一轮城中村改造发力期。其他重要政策还有《广州市城中村改造条例（征求意见稿）》《支持城市更新的规划与土地政策指引（2023 版）》等。

### （一）《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》

《意见》包括总体要求（指导思想、基本原则），重点任务（明确城中



村改造范围、编制城中村改造规划计划、依法实施征收、多渠道筹措改造资金、将城中村改造与保障性住房建设相结合），支持政策（加大对城中村改造的政策支持），组织实施（落实地方责任、加强协调配合、做好舆论引导），共 4 大方面，11 条要求。

◆此轮超大特大城中村改造与之前棚户区改造的差异点主要体现在三个方面。第一，此次城中村改造主要集中在 21 个超大特大城市，上轮棚改是全国性的，特别是三、四线城市体量更大；第二，城中村改造将“采取拆除新建、整治提升、拆整结合等不同方式分类改造”，棚户区改造主要以拆除重建为主；第三，相比上轮棚改，此次城中村改造主要以多元化资金来源为主，而此前棚户区改造政策性银行专项贷款占近七成。

◆此轮超大特大城中村改造与此前各地开展的城中村改造相比的差异点主要体现在三个方面。第一，推行力度更大，自上而下、集中在超大特大城市推动，集中释放的投资效应更加明显，此前城中村改造多以各地结合城市阶段性建设需要自发开展为主；第二，改造后业态多元化、改造目标更加综合，除了部分可售住宅外，兼顾可运营的保障房业态、租赁房业态、产业业态、商业业态、城市公共服务业态、平急两用工程设施等；第三，以往部分城市存在毛地出让的情况导致部分项目无法按期完成，此次政策提到“必须实行净地出让”，更强调“实施一项做成一项”，同时也大大强化了地方政府在前端的统筹功能。

◆从政策的作用来看，主要是改善民生、扩大内需、推动城市高质量发展等方面。第一，改善民生方面，政策提到要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进行改造。第二，扩大内需方面，城中村改造产生的投资效应明显，城中村改造（特别是部分改造涉及拆除重建）在各类城市更新类别中能够带动的投资效应较为明显，且大城市规模仍在，在保增长背景下其重要性更加突出。来自住房和城乡建设部的统计显示，目前全国各地城中村改造入库项目 406 个，预计总投资 1.8 万亿元。第三，推动城市高质量发展方面，城中村本身就是我国前期快速城镇化过程中遗留下来的历史问题，也是“城市病”的一种表现形式，随着我国城市进入高质量发展阶段，越来越凸显城中村发展的不平衡性，城中村社会秩序不稳定、居住环境差等问题迫切需要通过更新改造实现空间优化。因此，开展城中村改造，能够切实提高我国新型城镇化质量，进一步提高城市承载力、宜居性；第四，此次指导意见的出台也将为此前较难推进的城中村改造注入了新的活力，有利于部分历史遗留难点项目的解决。

◆**对房地产行业的影响来看**，一是将提升城市核心区宅地供应，超大特大城市核心土地资源稀缺，通过城中村改造可增加优质地块和住房供给。二是城中村改造涉及部分拆除新建，也将创造一定量的新增住房需求。但单从2024年来看，2024年是城中村改造的启动之年，城中村改造对房地产销售、投资的实际拉动或有限，但对预期影响至关重要。三是城中村改造能够为新一轮保障房建设提供支持，将成为下一阶段各地完善住房保障体系的重要路径。

◆**从目前的政策进展及未来推进趋势来看**，政策趋势层面，《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》提出各地要“研究制定城中村改造相关配套政策，形成‘1+N’政策体系。”预计未来一年各地将适时出台适应新时期的城中村改造政策，城中村改造和保障房、保租房结合将成为未来超大特大城市房地产新模式下重点发展的方向。项目入库层面，根据住建部相关数据显示，截至2023年10月底，全国各地城中村改造入库项目406个，预计总投资1.8万亿元。住房和城乡建设部城中村改造信息系统也已投入运行，各地在进一步摸清城中村底数后，入库项目数量仍将进一步增加。资金支持层面，《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》提出将符合条件的城中村改造项目纳入地方政府专项债券支持范围……设立城中村改造专项借款……鼓励银行业金融机构按照市场化、法治化原则提供城中村改造贷款。中国人民银行发布的二季度、三季度中国货币政策执行报告均提出加大对住房租赁、城中村改造、保障性住房建设等金融支持力度。《人民日报》发表的央行行长题为“加快现代中央银行制度建设构建中国特色现代金融体系”的文章也提出要城中村改造等“三大工程”建设提供中长期低成本资金支持。企业参与层面，大型央企、地方性国企将更加积极参与超大特大城市城中村改造的投资建设和运营。

表：《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》主要内容

类别	主要内容
背景及目的	城中村是在工业化、城镇化快速发展进程中形成的，普遍存在公共卫生安全风险大、房屋安全和消防安全隐患多、配套设施落后、环境脏乱差、社会治理难等突出问题，需实施改造。指导意见主要为指导超大特大城市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。
一、总体要求	<p>（一）指导思想。采取拆除新建、整治提升、拆整结合等多种方式，按照城市标准有力有序有效推进城中村改造，切实消除安全风险隐患，改善居住条件和生态环境，高效综合利用土地资源，提高土地利用效率，促进产业转型升级，推进以人为核心的新型城镇化，推动超大特大城市加快转变发展方式，建设宜居韧性、智慧的现代化城市。</p> <p>（二）基本原则。坚持问题导向。……分三类实施改造，具备条件的城中村实施拆除新建；不具备条件的要开展经常性整治提升；介于前两类之间的实施拆整结合。坚持目标导向。拆除新建的应按照城市标准规划建设管理，整治提升的应按照文明城市标准整治提升和实施管理。坚持先谋后动。城市人民政府应做好征求村民意见、产业先行搬迁、人员妥善安置、历史文化风貌保护、落实征收补偿安置资金等前期工作。坚持市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。城中村改造坚持规划先行、依法征收，更好发挥政府作用；坚持公平公开、净地出让，发挥市场的决定性作用。坚持城市人民政府负主体责任。</p>
二、重点任务	（三）明确城中村改造范围。城中村改造包括城镇开发边界内的各类城中村，具体范围由城市人民政府结合实际确定。优先对群众需求迫切、城市安全和社会治理隐患多

类别	主要内容
	<p>的城中村进行改造，成熟一个推进一个，实施一项做成一项。</p> <p><b>(四) 编制城中村改造规划计划。</b>城市人民政府要加快摸清本区域城中村总量、分布、规模等情况，合理确定城中村改造空间单元范围，编制城中村改造控制性详细规划。……编制城中村改造计划，建立项目清单，明确改造目标、改造方式、资金筹措安排、支持政策、组织实施等内容。<b>制定城中村改造拆除新建、整治提升、拆整结合三个工作导则，确定三类改造方式内容清单。</b>研究制定关于城中村改造中加强历史文化风貌保护的规定。</p> <p><b>(五) 依法实施征收。建立健全征收制度。保障村民合法权益。</b>应先行安排安置房项目供地和建设……配套基础设施和公共服务设施与安置房同步规划、同步设计、同步报批同步建设、同步交付使用。<b>做好产业先行搬迁……</b>摸清城中村产业情况，安排好产业转移承接园区，先行有序疏解在城中村集聚的产业。……妥善做好人员分流安置、产业转移等工作。根据城市产业发展规划，在城中村改造中合理安排产业布局，引入优质产业项目，促进产业转型升级。要提供一定规模比例的低成本创业空间，保障小微企业和个体户的创业需求。</p> <p><b>(六) 多渠道筹措改造资金。落实城市人民政府对资金平衡的主体责任。</b>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，<b>避免新增地方政府债务风险。</b>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。<b>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。城中村改造<b>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。<b>政府筹措资金或引入社会资金。</b>城市政府立足现有渠道做好经费保障。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，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，<b>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。</b>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。</p> <p><b>(七) 将城中村改造与保障性住房建设相结合。</b>城中村改造地块除安置房外的住宅用地及其建筑规模，原则上应当<b>按一定比例建设保障性住房</b>，……。鼓励将村民富余的安置房以小户型为主单独设计、集中建设并长期租赁用作保障性租赁住房。鼓励在……前提下，将城中村房屋整体长期租赁并改造提升用作保障性租赁住房。防止出现新的城中村。</p>
三、支持政策	<p><b>(八) 对符合条件的城中村改造项目，中央通过现有渠道适当给予补助。</b>将符合条件的城中村改造项目纳入<b>地方政府专项债券支持范围</b>。设立<b>城中村改造专项借款</b>。鼓励银行业金融机构按照市场化、法治化原则提供<b>城中村改造贷款</b>，专款专用、封闭管理。符合条件的城中村改造项目适用现行<b>棚户区改造有关税费支持政策</b>。</p>
四、组织实施	<p><b>(九) 落实地方责任。</b>健全跨部门多层次的工作机制，发挥街道、社区等基层组织作用……将城中村改造纳入领导班子<b>绩效考核范围</b>。</p> <p><b>(十) 加强协调配合。</b>……按照职责研究制定城中村改造相关配套政策，<b>形成“1+N”政策体系</b>并抓好落实。</p> <p><b>(十一) 做好舆论引导。</b>推广城中村改造优秀项目、典型案例的好经验好做法和创造性实践，……<b>具备条件的城区常住人口300万以上的大城市，可参照本意见执行。</b></p>

资料来源：中指研究院综合整理

表：国家层面关于城中村改造相关动态

时间	会议/政策	主要内容
2023.04	中央政治局会议	2023年4月28日，中央政治局会议提出要在超大特大城市积极稳步推进城中村改造和“平急两用”公共基础设施建设。
2023.07	国务院常务会议	7月21日，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》。会议指出，在超大特大城市积极稳步实施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。要坚持稳中求进、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进行改造，成熟一个推进一个，实施一项做成一项，真正把好事办好、实事办实。要坚持城市人民政府负主体责任，加强组织实施，科学编制改造规划计划，多渠道筹措改造资金，高效综合利用土地资源，统筹处理各方面利益诉求，并把城中村改造与保障性住房建设结合好。要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，加大对城中村改造的政策支持，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。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：<https://d.book118.com/527142200004006032>