

超大特大城市城边村“城市更新+全域土地综合整治”模式的探索

易思琼

广州市城市更新规划设计研究院有限公司，广东 广州 510000

摘要：在超大特大城市中，除了中心城区的城中村以外，周边区域存在一定数量的城边村。城边村普遍存在空间布局无序化、耕地碎片化、土地利用低效化、生态质量退化等多维度问题，随着超大特大城市的发展进程，城边村作为城市发展的重要组成部分，其发展现状和存在的问题不容忽视。本文提出并探讨在超大特大城市城边村改造中运用“城市更新+全域土地综合整治”模式，以广州市作为探索地区，以期提供新思路和新方法，旨在为其他地区的城边村改造提供借鉴和参考，实现城乡融合发展。

关键词：超大特大城市；城边村；城市更新；全域土地综合整治

中图分类号： TU984

文献标志码： A

文章编码： 2023030168

Exploration of the “Urban Renewal+Comprehensive Land Improvement” Model for Urban Villages in Super Large Cities

Yi Siqiong

Guangzhou Urban Renewal Planning and Design Research Institute Co., Ltd., Guangzhou, Guangdong 510000

Abstract： In mega cities, apart from urban villages in the central urban area, there are a certain number of urban edge villages in the surrounding areas. Urban border villages generally face multidimensional problems such as disordered spatial layout, fragmented arable land, inefficient land use, and degradation of ecological quality. With the development process of mega cities, urban border villages, as an important component of urban development, cannot be ignored in their current development status and existing problems. This article proposes and explores the application of the “urban renewal+comprehensive land improvement” model in the transformation of urban edge villages in mega cities, with Guangzhou as the exploration area, in order to provide new ideas and methods, aiming to provide reference and inspiration for the transformation of urban edge villages in other regions, and achieve urban-rural integration development.

Key words： mega cities; chengbian village; urban renewal; comprehensive land consolidation across the entire region

一、引言

2022年中央一号文件提出“百县千乡万村”重要指示，落实国家重大部署、全面推进乡村振兴，开展“百县千乡万村”乡村振兴示范创建。同年12月，广东省委提出启动实施“百县千镇万村高质量发展工程”（以下简称“百千万工程”）。作为广东省高质量发展的“头号工程”，以推动高质量发展为主题，乡村振兴战略、区域协调发展战略等为牵引，壮大县域综合实力，全面推进乡村振兴。在此背景下，城边村改造是全面推进乡村振兴，实现城乡区域协调发展绕不过的难题。

一方面，城边村集体经济组织收益偏低，难以依靠自身力量改造，过去简单采用房地产开发模式来推进改造也难以继；另一方面，城市外围区域普遍存在土地碎片化、低效化、零散化的问题，难以满足城市规划、产业导入项目等的落地要求。

当前广州市外围区域城边村主要分布在从化区、增城区等地区较多，可发挥更新改造、全域土地综合整治政策组合拳，

探索实现城边村土地成片连片整理，实现城乡融合发展，助力“百千万工程”提质增效。

二、广州市城市更新发展

自2009年以来，广州响应中央、省的号召，开始了“三旧”改造的探索，并成立“三旧”改造办，在中央和省的“三旧”改造政策指导下，出台了一系列相关政策。2015年，广州市成立了全国首个市级城市更新局，随后建立了《广州市城市更新办法》及旧村庄、旧厂房、旧城镇更新实施办法的“1+3”政策体系，形成了以“三旧”改造为核心的城市更新政策。广州持续开展“三旧”工作的探索与实践，通过盘活大量低效存量用地，不仅优化了土地资源，还为城市的高速发展提供了有力的土地支撑。

因此，广州市采取统筹整理旧村庄与其他存量建设用地、零星农用地的策略，进行成片更新改造，明确了土地的收益分配、融资途径、村民补偿等内容。更多关注的是存量建设用地的更新

改造与后续的土地供应及开发建设，但对于城边村改造后周边大规模的农用地的处置尚未有明确的指引，需要进一步探讨和明确相关政策。

三、广州市全域土地综合整治发展

全域土地综合整治是实施乡村振兴的重要平台、是广东省“百千万工程”的重要抓手，也是国土空间治理的重要内容。为贯彻落实习近平总书记对“千村示范、万村整治”工程的重要指示精神，自然资源部在2019年底统一部署开展全域土地综合整治试点工作。

2020年1月，广东省自然资源厅下发通知《广东省自然资源厅关于申报全域土地综合整治试点的通知》，拟在全省范围内部署开展全域土地综合整治试点工作。

2021年9月，自然资源部办公厅印发《关于同意〈广东省从化区全域土地综合整治试点工作方案（2021-2025年）〉的函》，同意从化区开展全域土地综合整治试点。

2022年2月，《中共中央国务院关于做好2022年全面推进乡村振兴重点工作的意见》，文件指出要抓好农村改革重点任务落实，依法依规有序开展全域土地综合整治试点。

全域土地综合整治是一项系统性的活动，它以科学规划为前提，以乡镇为基本实施单元，通过整合农用地、建设用地以及进行乡村生态保护修复等手段，对存在废弃闲置、利用低效、生态退化及环境破坏等问题的区域实施国土空间综合治理。在现行的政策框架下，虽然对全域土地综合整治的目标任务、方案审批流程、资金来源渠道以及相应的政策优惠措施进行了原则性的规定和阐述，但对于土地收益分配的公正性、整治后项目的后续经营策略、多样化的融资途径以及村民的合理补偿机制等方面，尚缺乏具体而明确的指引和规定。

四、研究地区特征

（一）基本情况

城边村存量用地规模相对城中村较小，土地利用一般缺乏统一规划，靠近建成区成规模的连片土地或已被征用进行开发建设，用地功能布局零散，空间布局碎片无序，土地资源利用低效¹¹。空间和土地的碎片化难以满足城乡规划战略和产业导入项目的落地实施，制约着城边村的进一步发展。如何打破土地碎片化、低效化、零散化的局面，合理利用土地资源，实现城乡融合发展，是当前城边村在发展过程中亟需解决的问题。

例如广州市从化区是全国11个融合发展试验区之一（广清接合片区、华南地区唯一），也是全国唯一以县（区）域为单元开展的全域土地综合整治试点。可依托全域土地综合整治试点与该区城市更新改造为契机，推动城乡融合发展，通过缩小城乡发展差距，协调推进新型城镇化战略，促进城乡生产要素双向自由流动和公共资源合理配置。

超大特大城市的城边村，既有城中村社会治理难的问题，也有乡村风貌特征保存良好的优势，亟待结合城市更新和全域土地

综合整治探索因地制宜的城乡融合发展新模式，形成示范效应。

（二）面临的挑战

（1）合理开发难以为继

从整体上看，城边村的土地利用效率普遍偏低，大量的土地资源未得到合理的规划与利用，导致了土地资源的浪费。这不仅影响了当地的经济的发展，也制约了村民生活质量的提升。

其次，城边村的用地权属问题复杂。部分土地的权属关系模糊不清，给土地管理和利用带来了极大的困难。这不仅增加了土地纠纷的风险，也影响了土地资源的有效利用。

再者，城边村的标图建库分布零散，缺乏统一的规划和管理。这使得土地利用缺乏整体性，难以形成有效的土地利用模式。同时，这种零散的分布也导致了基础设施建设的困难，如道路、水电等基础设施难以覆盖到所有区域，进一步制约了当地的发展。

尽管城边村的建设用地大多有所集中，但集中程度并不高。这种部分集中的现象使得土地利用效率难以得到显著提升。同时，由于建设用地与农用地、生态用地等混杂在一起，也增加了土地利用的复杂性和难度。

（2）历史资源亟待保护

在深入研究城市边缘地带的村落发展问题时，我们不难发现，城边村普遍面临着历史建筑空置、破损严重，甚至濒临破坏的严峻挑战。这些历史建筑，作为村落历史文化的重要载体，承载着丰富的历史信息 and 村民的集体记忆，然而，由于多种原因，它们往往被忽视和遗忘，处于无人管理和维护的状态。

具体而言，城边村中的历史建筑由于年代久远，加上长期缺乏必要的维修和保养，普遍存在着结构老化、墙体开裂、屋顶漏水等严重问题¹²。这些破损不仅影响了建筑本身的安全性和稳定性，也极大地降低了其历史价值和观赏性。更为严重的是，一些历史建筑甚至因长期空置而沦为危房，面临着随时倒塌的风险。

与此同时，城边村的新老建筑穿插建设现象也尤为突出。在追求经济快速发展的过程中，许多新建筑如雨后春笋般涌现，这些建筑在高度、风格和材料上与历史建筑形成了鲜明的对比。由于缺乏统一的规划和设计，新老建筑之间缺乏协调性和整体性，不仅破坏了历史风貌片区的整体风貌，也使得这些珍贵的历史建筑在周围现代建筑的映衬下显得更加突兀和格格不入。

（3）基础设施配套不足

首先，道路网络布局不合理，主干道与次干道、支路之间的衔接不畅，导致交通流线混杂，车辆和行人难以顺畅通行。其次，道路设计标准不一，部分道路狭窄、曲折，无法满足现代交通的需求，加剧了交通拥堵现象。此外，道路设施老化、破损严重，如路面坑洼、交通标志缺失等，不仅影响了行车安全，也降低了道路的使用寿命。

公共服务设施的布局不合理。一方面，设施老化、破损现象严重，部分设施已经无法满足基本需求。另一方面，设施类型缺乏，无法满足多样化、个性化的需求。此外，设施分布不均，部分区域设施过于集中，而另一些区域则设施匮乏，导致了资源利用的不均衡。

(4) 经济增长乏力，产业亟需转型升级

许多城边村的产业业态普遍呈现低端化的特征。这些村落，虽然毗邻繁华的都市区域，但在经济结构和发展模式上却呈现出显著的滞后性，这些村落主要依赖于传统的种植业和初级的餐饮服务作为其主要的经济支柱。

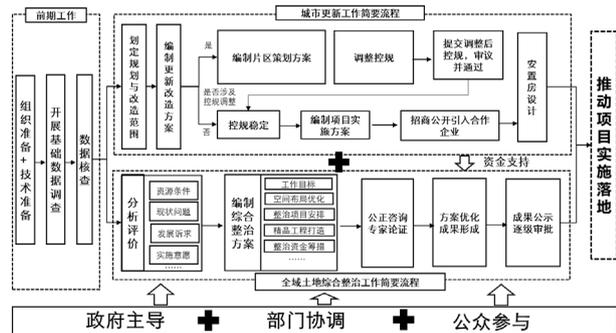
正是由于这种低端化的产业业态，城边村的村民在收入水平上普遍较低。他们不仅难以享受到城市化带来的经济红利，反而面临着生活成本上升、就业压力增大等种种挑战。因此，如何推动城边村产业结构的升级和转型，提高其经济发展水平，成为了一个亟待解决的问题^[3]。

五、“城市更新+全域土地综合整治”模式探索思路 and 路径建议

(一) 探索思路

1. 制定全流程工作机制

以项目现状数据调查为基础，城市更新流程和全域土地综合整治流程双轮驱动。一方面，通过城市更新，解决基础设施缺乏，环境品质差，产业空间低效，历史文化湮没，改造资金来源单一等问题。另一方面，通过全域土地综合整治，解决乡村耕地碎片，空间布局无序，生态质量退化等问题。



> 工作流程图

2. 构建政策工具箱

梳理构建“城市更新+全域土地综合整治”双政策工具箱，形成政策优势互补，推进城乡融合发展和推进乡村全面振兴相互补充共同促进。一是通过城市更新解决基础设施缺乏，环境品质差，产业空间低效，历史文化湮没，改造资金来源单一等问题；二是通过全域土地综合整治解决乡村耕地碎片，空间布局无序，生态质量退化等问题。

土地管理 资金统筹	成本核算 征地拆迁 安置补偿 土地出让	<ul style="list-style-type: none"> ● 广州市人民政府办公厅关于印发广州市深入推进城市更新工作实施细则的通知 ● 广州市城中村改造条例 ● 广州市旧村庄全面改造成本核算办法 ● 广州市人民政府办公厅关于进一步加强征收农村集体土地留用地管理的意见
产业发展	合作企业引入 产业导入支持	<ul style="list-style-type: none"> 广州市旧村改造合作企业引入及退出指引 广州从化高质量发展绿色展示示范区若干扶持措施
人居环境提升	保障性住房建设 公共基础设施 设施配套完善	<ul style="list-style-type: none"> 广州市人民政府办公厅关于进一步加强住房保障工作的意见 ● 广州市旧村庄更新实施办法 ● 广州市村庄基础设施和公共服务设施分类配置指引(试行)
历史文化保护	历史文化遗产 保护利用 古树名木保护	<ul style="list-style-type: none"> ● 广东省历史建筑和传统风貌建筑保护利用工作指引(试行) ● 广州市城中村综合整治工作指引 广东省城市绿化条例

> 城市更新政策工具箱

农用地整理主要内容包括耕地保护建设、永久基本农田保护和数据库管理。可借鉴浙江省实行永久基本农田整备区制度，通过永久基本农田整备区形成与永久基本农田连片优质耕地；达到永久基本农田标准的，纳入永久基本农田储备库，形成数据库年度更新与零星永久基本农田调整相挂钩制度。

建设用地整理主要内容包括建设用地拆旧复垦和腾退的建设用地指标。可借鉴佛山市南海区地券政策：通过建立周转“指标池”，简化表决流程，争取增减挂钩审批权下放，探索指标分离管理，明确复垦指标交易流程。

乡村生态保护修复主要内容包括优化调整生态用地布局。可借鉴佛山市南海区绿券政策：鼓励边角地整治探索，实行用地指标奖励。对主动垦造水田、恢复耕地等给予一定奖励。

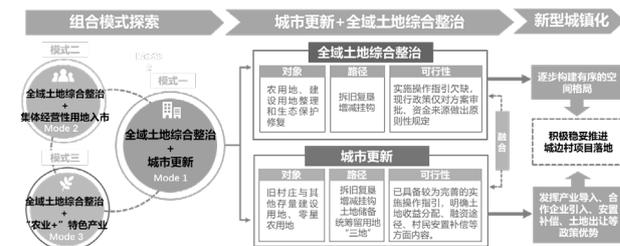
农用地整理	耕地红线保护	耕地占补平衡政策
	永久基本农田调整	永久基本农田整备区制度
建设用地整理	用地指标使用	增减挂钩政策(广东省城乡建设用地增减挂钩节余指标跨省域调剂实施细则)
	拆旧复垦补偿标准 指标交易市场规则 土地收益分配	<ul style="list-style-type: none"> ● 拆旧复垦政策(广东省农村建设用地拆旧复垦管理办法(试行)) ● 旧村改造政策(广州市旧村庄全面改造成本核算办法)
	土地流转路径	中共广州市人民政府关于深化城市更新工作推进高质量发展的实施意见
乡村生态保护修复	融资机制	地券政策
	生态用地管控制度	<ul style="list-style-type: none"> ● 生态保护红线管理办法(试行) ● 广东省生态保护红线划定方案 ● 广东省“三线一单”生态环境分区管控方案
	复绿奖励政策机制	绿券政策

> 全域土地综合整治政策工具箱

3. 创新“城市更新+全域土地综合整治”模式

创新“城市更新+全域土地综合整治”模式，综合运用政策工具箱，通过因地制宜的策略，破解城边村城乡融合发展的困局，并缓解区域发展不平衡的问题。

通过城市更新实施项目精细落地，结合全域土地综合整治的策略，优化土地利用结构，提升土地利用效率，改善乡村生态环境，为城乡融合和区域平衡发展提供有力支撑^[4]。不仅有助于提升城市品质和居民生活质量，也为其他类似地区提供了可借鉴的路径参考，共同推动新型城镇化进程的健康发展。



(二) 路径建议

提炼城边村“历史保护、耕地保护、提质增效、城乡共存、以人为本”五大工作原则，提出发展目标与“土地整备、文化保护、产业导入、完善配套”四大发展策略。

1. 策略一：土地整备

一方面，通过土地收储、拆旧复垦、统筹留用地、划定“三地”的土地整备路径，实现土地集约利用，推进城市更新改造；另一方面，通过提升耕地质量、优化生态用地布局，实现耕地保护、维护生态多样性，推动乡村要素综合整治。整体优化乡村生

产、生活、生态空间布局，构建“城-村-水-田”的城乡融合发展格局，强化城乡一体化规划建设治理。

2.策略二：完善配套

通过“建机制、强配套、聚要素”完善市政基础设施与公共服务设施。其中：

建机制：建立城乡公共文化服务体系、基层社会事务服务体系，强化社会治理格局。

强配套：兼顾15分钟生活圈的配置要求，均衡配置教育医疗等基础设施，高质量打造活力与包容的和美乡村。

聚要素：促进区域城乡基础设施一体化、实现基本公共服务均等化发展，推动城乡要素双向高效流动。

3.策略三：文化保护

保留历史文化风貌，活化闲置历史建筑，保护优先，以用促保，推进百年古村历史文化保护传承。并通过优化调整规划主干路网，实现历史风貌建筑群的最大限度保护，保留传统古村肌理，突出岭南特色历史古村风貌完整性。

4.策略四：产业导入

通过整合片区发展要素，基于城市发展整体研判构建以“文化旅游、现代服务、现代农业”为产业核心的现代乡村产业体系，发展新型农村集体经济，深入实施乡村建设行动，促进共同富裕。

六、总结

通过对“城市更新+全域土地综合整治”模式的探索研究，对于重点功能发展区域的旧村，一方面可通过全域土地综合整治中增减挂钩、拆旧复垦等方式整理构建新的空间布局；另一方面可将通过综合整治后归整集中的集体经营性建设用地入市交易，增加村集体和村民收入，反哺农村产业发展，推进改造工作，进一步实现城乡融合发展推动“百千万工程”落地见效，为全国提供新型城镇化进程中超大特大城市城边村发展范例和可复制可推广的典型经验。

参考文献：

-
- [1]陈凯. 全域土地综合整治的现实困境及政策思考——以广东省为例[J]. 中国国土资源经济, 2021,34(10):44-49+54.
- [2]刘蓓蓓, 许亚萍, 程维军. 半城市化地区土地整备规划初探——以深圳市官田土地整备利益统筹项目为例[C]//中国城市规划学会, 成都市人民政府. 面向高质量发展的空间治理——2020中国城市规划年会论文集(11城乡治理与政策研究). 深圳市城市规划设计研究院有限公司; 深圳市城市规划设计研究院有限公司城市更新规划研究中心; .2021:7.
- [3]张保亮. 全域土地综合整治下的半城市化地区土地整备探索——以广州市黄埔区新龙镇为例[J]. 房地产导刊, 2021(36):13-15.
- [4]邓炯华. 土地综合整治视角下旧村剩余用地改造策略探讨——以广州市番禺区旧村更新改造项目为例[J]. 建设科技, 2022,(12):53-56.