

关于提速城中村改造综合治理，推动区域高质量发展的建议

领衔代表 吴毅萍

一、背景

我国经济已经进入转型发展、更高质量发展的新时代，城市化进程也进入中期阶段。城中村改造是推进城镇化进程的重要环节，是改善人居环境、完善城市功能、提升城市生态文明建设的一项综合性民生工程。习近平总书记强调，要树立全周期管理意识，加快推动城市治理体系和治理能力现代化，努力走出一条符合超大型城市特点和规律的治理新路子。2023年开年，省委、市委、区委召开的高质量发展大会上，城市更新建设是高质量建设提质的的重要内容。因此，落实中央、以及省委、市委、区委的决策部署，高质量推动城中村改造是大势所趋、势在必行，特别是经过疫情的洗礼，城中村综合治理受到考验，积极稳妥推进城中村改造是关系民生福祉和城市高质量发展的重要工作，为荔湾高质量发展积蓄新势力，对荔湾区深入推进基层治理体系和治理能力现代化，助力加快高质量实现老城市新活力、“四个出新出彩”。

二、存在的困难和问题

随着城市建设发展，城中村普遍存在基础设施配套不足、环境品质不高、安全隐患突出、社会治安较差等问题，成为制约城市品质提升的短板弱项。广州市大规模开展城中村改造项目以来，部分城中村已经成为容纳乡土文化、流动人口的城市特色，荔湾区共有21条村，其中3条村位于北片，其余18条村分布于南片。自2009年以来，我区先后共有18

条村，启动了旧村改造工作，已全部纳入市城市更新标图建库范围，随着“城中村”改造工作的逐步深入，将极大的释放土地资源，市、区相继出台了一些配套政策，但在实际运作中，存在城中村”改造缺乏计划性，配套政策相对滞后、控制性详细规划编制进度缓慢，产业发展载体、功能布局定位和土地存量资源盘活力度不足，以及集体经济改制缓慢影响后续集体土地的处置工作等，一定程度上影响了“城中村”改造的工作进程。以花地街道花地联社在推进城中村改造情况为例：

（一）改造工程启动时间早，但受各方影响导致进展缓慢

花地街城中村改造从2007年11月正式启动，但自2012年3月花地一期项目完成后，受白鹅潭控规及期间各项新出台关于城市更新改造的政策影响，改造工作暂停，直至2018年中旬方重新启动。花地街城中村改造方案获批至今已过10年，红线范围内房屋建筑量发生了较大的变化，现有总的复建量基本能满足批复改造范围内股民的回迁安置需求，但无法增加新的安置量，而红线范围外地块，则存在征地后经济权益没有完全补偿的土地等历史遗留问题。改造一期工程虽然已经在2012年已经验收竣工，但由于后续改造工程的搁置，未能在花地村片区内建立良好的商业生态，出现了改造搁置影响招商和地区发展，招商困难又限制了旧改项目推进的恶性循环。

（二）农村集体产权制度改革仍待探索深化

1990年，由于花地联社土地被征收，为解决农转居后劳动力的安置问题，花地联社进行了股份制改革，组建成立

了广州市荔湾区花地街花地股份合作经济联合社，并制定了《花地经济股份联合社章程》，确定了股份配置的规则，对股份进行了固化，然而，经过近三十年的发展，股东人口减少及老龄化现象十分严重，股份制章程修订、股权设置、农村集体经济组织成员界定，社区政治权利继承、医疗福利及集体“三资”清产核资等重要工作还在积极探索中。

（三）城中村“大党委”在整合优势资源，推动城中村高质量发展上还需强化

近年来，花地街城中村改造工作按照区委党建引领城中村专项治理工作领导小组的部署要求，坚持以党建为针、旧村发展为线，花地城中村改造项目专班针对流动人口频繁、人口结构复杂、各类风险传播的不确定性等情况，以问题导向为抓手，紧盯旧村改造的“突破点”，在加紧加快城中村改造进度的同时改善花地联社人居和营商环境，取得一定的成效。但在党建引领城中村治理聚合力，进一步发挥城中村“大党委”工作机制的作用，推动党建引领城中村治理模式取得实效等方面还需进一步探索、深化提升。

（四）村级产业发展动力不足，土地分散集聚效应低

花地联社集体经济用地分布在区的南片三个街道，位于白鹅潭经济圈的重要地带，主要以加工制造业、房屋租赁业、商贸零售业、酒店餐饮业为主，整体附加值较低。而且由于受白鹅潭控规及政策影响，城中村改造没有中长期规划和年度计划，没有规模调控、功能定位等要求，仅仅依靠联社自己实施，使大产业招商不理想，改造工作进度缓慢。

三、工作建议

在荔湾区高质量发展大会上提到：“科学有序推进城市

更新，拓展高质量发展新空间。坚持“拆、治、兴”并举，荔湾将加快推进已批在建的5个城中村改造项目，争取完成拆迁100万平方米以上，全年实现投资100亿元，大力推进其他条件成熟的城中村实施改造。”在新的征程更高的起点上推进城市有机更新，坚持“一个总揽”，党建引领、多元善治，牵引高质量发展、品质生活、高效能治理，加快城中村改造建设步伐，促进产业转型升级，区域高质量发展的内生动力不断增强，让人民群众真切感受到“看得见的平安，摸得着的幸福”。

（一）党建引领聚合力，深化高效能城中村综合治理，全面改善城中村基础设施和综合环境

积极探索城中村、政府、市场、社会多元主体协同治理模式，把党的，政治优势、组织优势转化为城中村治理的强大效能，一是突出联社党委班子建设，持续深化“班长工程”，落实职能部门优秀、能力出众的党员干部下沉一线机制，充实基层治理力量，强化“头雁效益”；完善“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑”的社会治理体系，构建“城村一体化”治理结构，通过组织纽带把各职能部门、专家、社区民警、物业经理等加入“联社党委班子”，统筹整合基层社会治理力量，聚焦城中村社会治安、消防安全、环境卫生、违法建筑、出租屋治理、基础设施、民俗文化等领域综合治理工作，推动为破解城中村治理瓶颈难题共同出谋划策、建言献策。二是整合优势互补的服务资源，确保精准对接人民群众现实需求，真正实现资源共享。聚焦党组织职能职责，着力在城中村发展、发现处置问题、服务保障上发力，做实做强网格服务管理，

及时调处化解城中村改造、征地拆迁等风险，以民生需求为导向，着力提升人居环境完善公共配套设施，结合老旧小区微改造，将城中村融入城市改造，围绕城中村人居环境问题打出“组合拳”，实现城中村地区的空间升级、功能升级、治理升级，加强对城中村的管网改造、道路修复、外立面提质优化、通信线路整治等基础设施建设。全面摸清“人屋”底数，常态化开展城中村自建房、消防通道等风险隐患排查整治，筑牢安全屏障。推动城中村治理走向智能化智慧化，实现视频监控及门禁全覆盖，配足配齐微型消防站、充电桩等设施设备，筑牢安全稳定防线，不断提升基层治理成效。

（二）坚持政府主导，以产业转型升级为抓手，实现产业提质，是推动区域经济快速发展的主要引擎和增长极

一是充分发挥专班统筹决策作用，加强区有关部门、街道、村联动，摸清联社集体经济物业发展状况，掌握真实具体数据，以及联社村民群众的真实想法，摸清改造的堵点、难点，弄清需解决的主要矛盾问题，集思广益，提出改造思路和举措。

二是明确改造标准，循序渐进实施改造。明确相关政策，在充分调研基础上，对标高质量发展目标规划任务，尽快出台我区城中村改造相关的指导意见，明确各项政策，意见，不断优化审批流程，便于实际可操作，同时保持政策的连续性和稳定性。加大对工业、科技和中小企业培育的政策支持，特别是适当加大对涉及白鹅潭沿江总部经济带范围的城中村改造项目的扶持力度，市、区有关职能部门加强联社城中村项目规划在控规管控方面的指导性，大力推进条件成熟的城中村尽快获批实施改造。

三是分类综合施策，推进产业转型升级。**第一**，结合实际情况，科学合理选择政府主导开发、企业主导开发、政企开发等不同改造模式，“一盘棋”统筹推进解决“城中村”改造问题。在对城中村规划管控引导，坚持改造、保护、引导、近期建设与远期建设相结合的理念，在连片成片改造过程中充分预留产业发展用地。在编制改造专项规划和详细规划时，统筹考虑产业发展目标，合理确定改造范围、用途、布局、时序等，大力推动低效产业用地盘活利用，用好村集体自留用地；**第二**，因村施策发展特色产业，在注重城市功能完善、产业结构优化、人居环境提升的同时要更加注重人文历史传承、历史建筑保护、特色风貌塑造，发挥各自区域优势和属地独特历史人文风格，引导城中村集体经济形态升级和产业结构转型，发展特色工业园区，推动特色产业链延伸，着力解决城中村产业结构低端化问题，坚持实体经济为本、制造业当家，大力发展以现代都市工业为重点、生产性服务业和商贸业共同发展的实体经济，积极培育创新创业载体，形成产业集聚。

四是坚持“筑巢”和“引凤”相结合，盘活存量土地，腾出发展空间、吸引资本流入，引入高附加值的实体经济产业入驻，实现产业提质。**第一**，优化营商环境，加快完善城中村产业园区周边生活配套。以生活服务功能为主导，兼顾区域城中村产业需求，打造集特色工业、商业商务、居住配套、公共服务等多功能于一体的特色产业园；**第二**，全面梳理城中村招商资源，大力开展产业链招商、以商引商、机构招商，为高质量发展引入源头活水；**第三**，大力提升企业服务水平，用好用活荔湾优质教育和文化资源，吸引留住高端人才。

五是提升城中村周边的交通配套，增强高质量发展承载力。加快我区7个城中村改造有关的如意大道、快捷路二期等重大市政基础设施建设，提升区域通行能力；同时引入城区与产业周边衔接的公共交通，满足企业员工的出行需求，并带动区域的就业。

（三）持续实施“一村一策”，积极探索农村集体产权制度改革有效实现模式，妥善处理好历史遗留问题与现实改革发展的关系

明确对街道、村委目前的责、权、利界定，特别对涉及土地收益分成、集体资产股份制改革、户口、就业、养老保险等由“撤村转居”带来的相关问题给予充分考虑，劳动和社会保障部门要尽快制定有关专项政策，把“村改居”后居民的社会保障纳入整体社会保障体系，实施“一村一策”推进农村集体产权制度改革。制定政策部门要深化调研，从发展的、动态的、科学的角度出发，对农村集体产权制度给予科学化的导向，再由各经济联社因村而宜，尊重广大社员意愿，让社员自己对股权管理、资产管理等作出适合的选择。

（四）深入耕植地域历史文化，加快推动城中村有机更新

深化联社法德治基础，做好人文环境建设。突出党建引领众自治，推进城中村法治、德治、自治建设，持续做好古树名木和文物保护、文化传承等工作，保存好村内的历史文化建筑，不断丰富村民的精神文化生活，定期举办开展村史教育、特色民俗文化活动，培育法律专业党员志愿者，定期开展党员志愿公益普法教育活动，营造社会主义文明新风尚。