

广州市城中村改造土地整备实践困境与优化路径

纪 星, 赖映澄, 吴云训, 罗思明

【摘 要】土地整备作为城中村改造的关键环节,面临着物质空间、权属空间、政策空间破碎的三重现实困境,急需在规范化、标准化、便捷化方面下功夫。梳理总结广州市城中村改造土地整备政策体系,深入剖析城中村改造土地整备既有困境,通过精准施策,提出土地整备实施路径的优化建议,并以广州市南沙区城中村为例进行实证分析,总结其在改造范围统筹划定、整备共性问题解决、规划协同引领整备等方面的做法,以期推动城中村改造土地整备技术与策略创新。

【关键词】城中村改造;土地整备;广州市南沙区

【文章编号】1006-0022(2025)06-0131-08 **【中图分类号】**TU984、F299.23 **【文献标志码】**B

【引文格式】纪星,赖映澄,吴云训,等.广州市城中村改造土地整备实践困境与优化路径[J].规划师,2025(6):131-138.

The Difficulties and Optimization Paths of Land Consolidation in Urban Village Renovation in Guangzhou/
JI Xing, LAI Yingcheng, WU Yunxun, LUO Siming

【Abstract】 Land consolidation is a crucial step in urban village renovation, facing three practical dilemmas of physical space, property space, and policy space, which requires efforts in regulation, standardization, and convenience. With a review of the policy system of land consolidation in urban village renovation in Guangzhou, the existing difficulties of land consolidation are deeply analyzed, and the optimization strategies for the implementation path of land consolidation are put forward with precision. With the urban village renovation in Nansha District of Guangzhou as an example, its experiences in the delimitation of renovated area, solution of common problems, planning collaboration in land consolidation are concluded to promote the technical and strategic innovation of land consolidation in urban villages.

【Keywords】 urban village renovation; land consolidation; Nansha District, Guangzhou

0 引言

党的二十大报告明确提出要实施城市更新行动。2023年,党中央、国务院做出了在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的重大决策部署。广州市的城中村规模庞大,数量众多,总计约272个城中村(行政村),涉及的改造范围总计约155 km²。在新增建设用地日益紧张的大背景下,存量土地已然成为保障城市发展的重要空间资源,土地问题也由此成为城中村改造项目中矛盾最为尖锐、最引人关注的环节。城中村

土地的低效利用和空间细碎化问题^[1],成为广州市在新时代背景下实现高质量发展亟待破解的难题。

土地整备与城中村改造密切相关。2011年,深圳市在全国范围内首次确立土地整备制度。同年,深圳市坪山新区率先在南布、沙湖等社区改造中先行先试“整村统筹土地整备”^[2]。城中村改造土地整备以政府为主导,对改造范围内的单个或多个权属人的存量土地进行整合清理,并综合运用土地整合归宗、协商收购、置换等措施,对零散低效用地进行整合、清理和再开发,以促进土地达到成片连片改造条件。其主要目

【基金项目】广东省哲学社会科学规划2024年度常规项目(GD24CGL64)

【作者简介】纪 星,硕士,工程师,现任职于广州市城市更新规划设计研究院有限公司。jixing316_star@163.com

赖映澄,通信作者,助理工程师,现任职于广州市城市更新规划设计研究院有限公司。872598782@qq.com

吴云训,工程师,广州市城市更新规划设计研究院有限公司咨询部部长。

罗思明,高级工程师,注册城乡规划师,广州市城市更新规划设计研究院有限公司咨询部副部长。

的是解决城中村改造历史遗留问题，并盘活存量低效无效用地^[3]。

城中村作为典型的半城市化地区，普遍存在土地低效利用问题，面临物质空间、权属空间、政策空间破碎的三重现实困境。针对实际问题，广东省、广州市及各区相继出台了“三地”（边角地、插花地、夹心地）、土地整合、异地平衡、土地置换、留用地统筹利用等方面的政策，以破解土地整备难题，但政策体系在应对瓶颈问题时仅提供了原则性的指导精神与意见，在实施细则及具体路径方面仍处于探索阶段。

作为首批低效用地再开发试点城市，广州市已历经 10 余年的城中村改造实践探索，目前正处于超大城市城中村高质量发展转型的关键节点，急需探索以土地整备为重要抓手的空间治理新路径和新方法。南沙区作为“立足湾区、协同港澳、面向世界”的重大战略性平台，截至 2024 年 7 月，实施方案已获批，正处于用地报批阶段的城中村改造项目高达 10 个，具有一定的典型性。本文立足广州市实际情况，系统梳理城中村改造土地整备政策体系，剖析城中村改造土地整备的现实困境，精准施策，提出土地整备实施路径的优化建议，并以南沙区为例进行实证分析，总结其在改造范围统筹划定、整备共性问题解决、规划协同引领整备等方面的做法，旨在为广州市城中村改造土地整备工作提供可借鉴的实践经验与参考样本。

1 广州市城中村改造土地整备政策体系

1.1 市级城中村改造土地整备政策要点梳理

广州市积极探索“城市更新+土地整备”双轮驱动的城中村土地治理模式。

城中村改造土地整备主要历经两大阶段：

第一阶段为 2023 年以前的旧模式阶段，涵盖政府收储、自主改造、合作改造等方式。该阶段的标志性举措是《中共广州市委 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》（穗字〔2020〕10 号）提出“储改结合，成片整备”的理念，将土地整备作为核心工具，科学划定城中村改造和土地收储的边界范围。一方面，精准对接城中村改造的实际需求；另一方面，高效协同土地储备工作，确保用地供给的连续性和可持续性。截至目前，已出台政策明确支持的城中村改造土地整备路径包括“成片连片改造、异地平衡”“收益捆绑、资金平衡”“整合收购周边国有建设用地”“整合周边低效用地”“集体与国有建设用地置换”“建设用地与非建设用地置换”“留用地统筹利用”等^[4]。

第二阶段始于 2023 年，城中村改造正逐步转向“依法征收、净地出让”的新模式，强化政府对前期工作的主导以及一级土地市场的统筹管理。已招商、已批后实施的项目继续按照旧模式推进，而新项目则依照新模式执行。这一阶段的标志性文件为《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），其核心内容是明确“由国有企业作为做地主体，开展征收和土地平整工作，形成净地后交政府收储”^[4]。见表 1。

1.2 区级城中村改造土地整备政策引导方向

在广州市级城中村改造土地整备政策的指导下，花都区、黄埔区、南沙区和增城区等区域结合各自实际情况，陆续出台了具有特色的城中村改造土地整备相关政策。

花都区涉及白云机场周边 29 个城中村，受噪声、限高等多种开发限制因素的影响，政策着重“应储尽储”，率先探索多村联动安置、融资用地统筹、产业用地统一经营的新路径。通过政府补助、异地安置、异地容积率补偿等方式，在全区范围内实现统筹平衡。

黄埔区针对历史遗留的大面积征地特殊情况，政策强调“区域联合改造、储备用地支持”等方式统筹平衡，支持符合一定条件的用地在办理调整征地前置协商协议、退回用地报批规费后纳入改造，为项目审批与实施创造有利条件。

南沙区率先创新“货币+物业”模式，将村留用地开发与城中村改造相结合，按照“同步谋划、空间联动、利益均衡”的原则，统筹推进村留用地开发和城中村改造工作，鼓励村集体经济组织引入同一合作企业参与。

增城区试点推行“储改结合”的城中村改造模式，支持将收储用地产生的留用地优先用于平衡城中村改造的开发强度，并依据储备用地情况给予村集体物业奖励。同时，强调全面改造项目原则上应将未开发的留用地纳入改造范围。

2 广州市城中村改造土地整备既有困境分析

2.1 改造边界涉及协同整合周边用地，复杂权益平衡难度大

首先，整合周边建设用地涉及权属归宗和权益分配的复杂问题。在城中村改造实践中，整合周边用地的常见方式是收购国有旧厂。权属归宗与补偿是整合国有建设用地的薄弱环节。在实际操作中，关于被收购整合的周边国有建设用地补偿，通常由城中村改造主体与土地权属人协商确定。然而，实操中常出现国有旧厂权属人“坐地起价”的情况，

表 1 广州市城中村改造土地整备政策一览

整备路径	政策文件	整备要点
成片连片改造、异地平衡	《广州市旧村全面改造项目涉及成片连片整合土地及异地平衡工作指引》(穗规划资源规字〔2020〕4号)	同一改造主体的不同项目可统一编制方案,实现开发权益转移;政府储备用地可作为融资地块,以平衡改造成本,亦可用于复建和公益设施建设,以平衡建设体量
收益捆绑、资金平衡	《广州市人民政府办公厅关于积极稳步推进城中村改造的实施意见》(穗府办函〔2024〕16号)	鼓励改造收益较高地块与改造收益低或无收益地块捆绑实施,实现资金总体平衡
整合收购周边国有建设用地	《中共广州市委 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》(穗字〔2020〕10号)	允许改造主体整合不超过改造范围10%的相邻国有土地用于复建安置及公益设施建设,并明确补偿标准
整合周边低效用地	《广州市城中村改造方案编制和报批工作指引》(穗建前期〔2024〕167号)	划定城中村改造范围,在村集体建设用地上,可整合周边不超过村集体建设用地的面积30%的低效利用土地
集体与国有建设用地置换	《广州市旧村全面改造项目涉及成片连片整合土地及异地平衡工作指引》(穗规划资源规字〔2020〕4号)	将集体建设用地转换为国有建设用地手续完成后,可进行与政府储备用地的置换
	《广州市人民政府办公厅关于积极稳步推进城中村改造的实施意见》(穗府办函〔2024〕16号)	置换由双方权属人共同申请,经区人民政府审核,报市人民政府批准后实施;由双方权属人签订置换协议,并相应办理不动产登记手续
建设用地与非建设用地置换	《广州市旧村庄旧厂房旧城镇改造实施办法》(广州市人民政府令第208号)	可将省“三旧”改造地块数据库范围内的“三旧”用地与其他建设用地实施置换,或者以复垦方式与本项目范围内的非建设用地实施置换
留用地统筹利用	《中共广州市委 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》(穗字〔2020〕10号)	将留用地或未兑现指标纳入一并改造,将符合条件的村集体权属的其他用地作为抵扣留用地指标的一部分纳入其中
	《广州市人民政府办公厅关于积极稳步推进城中村改造的实施意见》(穗府办函〔2024〕16号)	鼓励村集体经济组织和村民将留用地折算为国有土地上的物业补偿,所腾退的空间可用于产业及相关配套设施的建设
依法征收、净地出让	《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)	由国有企业担任做地主体,负责开展土地征收及平整工作,待形成净地后交付政府进行收储
	《中共广州市委 广州市人民政府关于积极稳步推进城中村改造推动高质量发展的决定》(穗字〔2023〕13号)	城中村改造项目涉及土地在“二调”和“三调”中均被认定为建设用地的,允许按建设用地办理土地征收等手续
	《广州市人民政府办公厅关于积极稳步推进城中村改造的实施意见》(穗府办函〔2024〕16号)	城中村改造范围内的集体所有土地,各区人民政府应负责组织实施成片开发建设,并按照规定征收土地;对于以公开方式净地出让的土地,可依法实施综合评价或带设计方案出让,引入优质企业参与开发、建设和运营

导致改造主体面临承担超额收购费用的风险,且国有建设用地往往涉及多个权属主体,股权架构分散,这间接增加了磋商谈判的难度,致使国有建设用地收购进度缓慢。同时,由于整合周边国有

建设用地涉及土地使用权转让,收购方与转让方均需承担相应税费,关于能否享有相应的旧改税收优惠,广东省和广州市的城中村改造税收指引并未提供具有针对性的规定。见图 1。

其次,整合周边非建设用地缺乏层次清晰的操作流程指引。广州市城中村改造涉及对周边非建设用地的整合,主要途径包括“三地”及超标“三地”的纳入,以及通过政府征收手段进行整合。然而,“三地”认定标准不明确、指引政策体系不健全、市级指引缺位、农转用指标稀缺、实际操作中转用难度大等问题普遍存在。从政府征收的角度来看,论证征收的合理性和必要性缺乏明确标准,导致论证难度大、风险高。见图 2。

2.2 缺乏从顶层设计到实施细则的系统性土地整备政策体系

从顶层设计看,广州市城中村改造尚未正式明确土地整备制度,系统的城中村土地业务全链条政策体系也尚未建立。土地整备更多是以“用地整合”“土地置换”“拆旧复垦”等词条出现在城中村改造的相关政策条文中,在深度上仅停留在原则性指导意见层面,导致城中村改造项目的土地整备路径并不清晰。

关于用地整合,尽管现有政策已对城中村改造整合周边国有建设用地的基本条件、整合规模及规划限制、补偿标准、整合方式等做出了原则性规定或参考指引,但广州市并未就整合土地的拆迁安置补偿制定具体指引,也未明确整合周边国有建设用地的报批程序。

对于拆旧复垦政策,则缺少明确的实施细则支持。拆旧复垦的主体、实施流程及验收标准等均不明确,导致土地整备多停留在方案阶段;通过拆旧复垦产生的规模和指标适用对象不明确,无法确保复垦指标能够回流至同一城中村改造项目。见图 3。

此外,集体建设用地之间的置换缺乏全市统一的资产评估流程。增城区和黄埔区创新性地提出了“等面积置换”的价值评估方式,分别将“同一项目范围”

和“最短直线距离 2 km 范围”视为同一均质区片的地价范围，有效简化了土地置换手续流程。然而，以面积作为衡量价值是否相当的标准存在巨大潜在风险，可能导致拟置换地块的实际价值存在差异，进而使村集体利益受损。

2.3 土地整备与规划体系衔接不足，实施过程频繁“打补丁”

在广州市城中村改造方案体系中，方案审查主要涵盖片区策划方案、实施方案以及控制性详细规划修编方案，并涉及相关专项评估，但土地整备部分往往仅以实施方案专篇的形式简要说明批后实施阶段拟采用的土地整备路径，缺乏对路径落地性的深入调研。这种专篇的深度难以满足用地报批的实际需求，尤其是方案批前刚性核查对无权属用地确权的高度重视不足，这可能导致已批复的实施方案和控制性详细规划调整方案无法有效落地实施，从而使实施方案面临多次调整的风险。此外，也可能通过频繁的政策“打补丁”方式来推动批后实施。

同时，土地整备与控制性详细规划的编制审批、实施管理存在脱节问题。改造涉及的控制性详细规划修编往往局限于“就规划论规划”，主要关注地块用途的调整、空间边界的重组和开发强度的分配，却忽视了对土地权属和利益统筹的考量。规划直接将刚性指标应用于各个地块，对安置地块和融资地块采取无差别化的指标管控。解决经济平衡的手段通常仅限于项目本身，缺乏全局性的利益统筹谋划。常见的利益平衡手段包括提高商住地块容积率、增加建筑密度、减少独立占地的公共配套设施用地面积等。控制性详细规划作为法定规划，在土地整备、用地报批和供应管理中的引领性作用未能充分发挥，导致在改

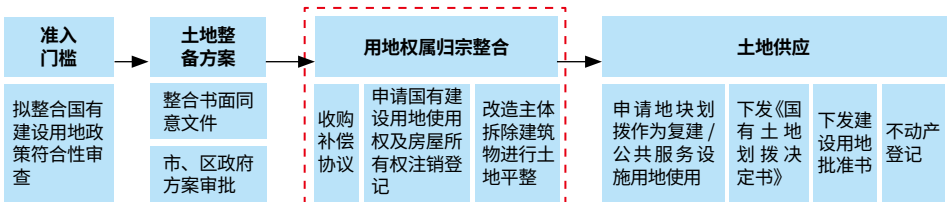


图 1 广州市城中村改造整合周边国有建设用地流程

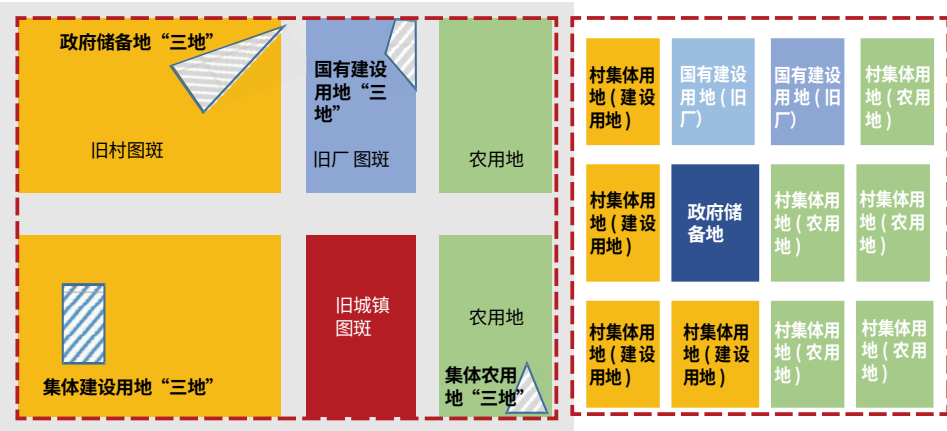


图 2 广州市城中村改造整合周边非建设用地示意

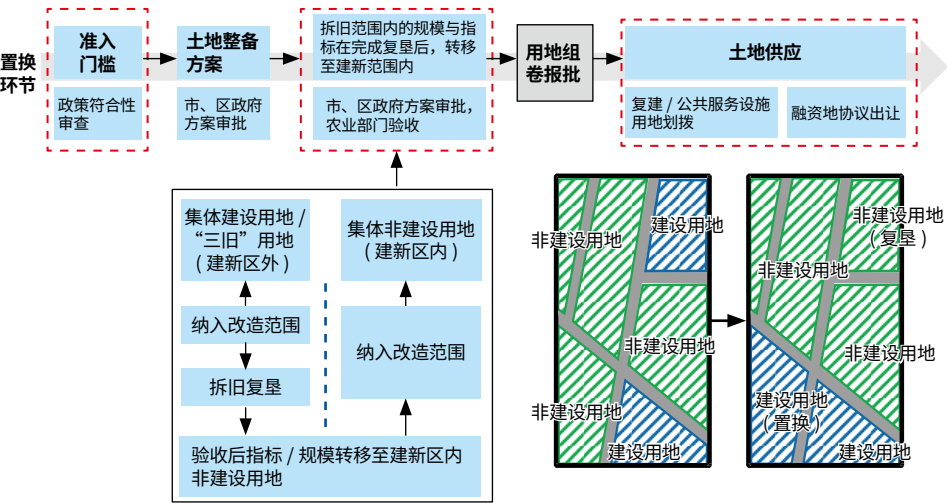


图 3 广州市城中村改造项目拆旧复垦置换流程

造实施过程中往往需要反复修编控制性详细规划，严重影响了批后实施的进度。

3 城中村改造土地整备实施路径优化建议

3.1 以片区（整村）为边界重构土地权属，综合多种工具实施整备

仅局限于城中村改造范围内“就项

目论项目”的利益平衡难度极大。建议探索以片区或行政村为单位，以地籍权属调查为基础，统筹村集体留用地、城中村、国有厂房等多种地类作为土地整备对象。通过“留用地+政府征收储备+‘三旧’用地”三级手段，综合运用留用地整合、“三地”纳入、标图入库、整合归宗、拆旧复垦、腾挪集聚、增减挂钩、用地置换等手段，协调平衡村集体、政府、

企业等多方利益主体,实现一揽子整备片区(整村)用地的目标^[5]。见图4。

鼓励片区(整村)统筹项目的留用地混合开发:在广泛征询并充分尊重村集体经济组织意愿的基础上,探索构建镇级或片区“做地入股、物业利益共享”的新型集体经济管理新模式,旨在将留用地权益正式转移至新设立的集体经济组织名下。各村集体经济组织通过土地作价出资入股项目公司来分享收益,以股权化方式替代传统的实物留用地形式,依托“统一规划布局、集中开发建设、专业管理运营”的模式,推动留用地从“分散无序”状态向“集聚高效”模式转变^[6]。对于已选址但未实际开发使用的留用地,建立异地调整以及由政府储备用地置换的机制,允许集体留用地与储备用地按照“面积相等、价值相当”的原则进行空间位置调整。建立留用地用途和容积率调整优化机制,允许留用地在保持村集体权属的前提下,经法定程序调整为国有留用地,并按一定比例提高容积率,在片区统筹项目中统一解决历史留用地问题。深入研究集体土地整合入市机制,在维持所有权不变的基础上,采用委托管理模式,对符合流转标准的留用地资源进行系统性整合,实施集中招商,以实现土地资源的全面统筹与高效开发。

3.2 建立健全问题导向、系统集成的城中村改造土地整备政策体系

首先,健全从顶层设计到实施细则的政策体系,建立土地整备政策“工具包”。针对广州市城中村改造尚未建立土地整备制度、未明确土地整备实施细则、土地整备缺乏统一流程等现实问题,从顶层设计到具体实施,形成城中村改造土地整备“总纲+规定+指引+实施方案”的系统性政策体系。制定广州市

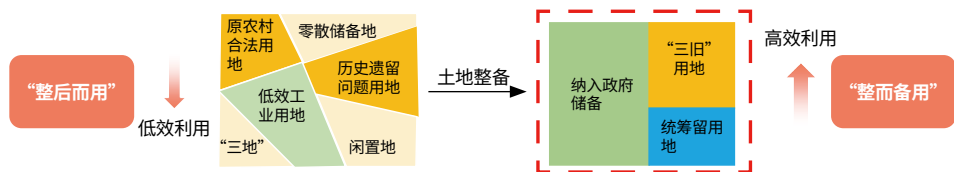


图4 广州市城中村片区(整村)土地整备整体思路

城中村改造土地整备管理办法,作为广州市城中村改造土地整备总纲,以区级土地整备申报审批流程规划、整备实施细则等为主要支撑,出台城中村改造土地整备指引及土地整备方案编制指引。

其次,探索实施全周期土地整备阳光机制。结合广州市城中村改造流程,从供地角度系统梳理准入门槛、基础数据情况、土地整备方案、用地组卷报批、土地供应等五大环节15个主要步骤中出现的问题,坚持问题导向,出台针对整备路径的政策性文件。一是明确历史批而未征用地的确权政策路径,建议对纳入近期城中村改造计划的历史批而未征用地进行全面系统摸查核查,实施预整备。二是补充完善市级“三地”“超标三地”的认定、报批政策体系。三是针对拆旧复垦指标、规模流转机制不畅的问题,建立复垦指标交易流转系统。四是建议进一步明确建设用地置换“价值相当”的认定标准,细化土地置换的适用范围及限制条件,分类探索土地置换路径,优化实施流程及供地时序。五是规范用地整合次序,城中村改造中优先纳入村集体权属用地,随后整合其他权属人的国有旧厂、旧城镇用地、历史批文用地。条件不足时,经土地整备方案的严谨论证,在确保政府资产收益不受损的前提下,可考虑将政府储备用地作为支持手段。见图5。

3.3 以土地整备专项规划协同引领推进城中村用地全流程管理

广州市城中村改造已构建“市、区

级专项更新规划+更新单元规划”的双层级体系,为充分衔接国土空间规划体系,城中村改造土地整备应借助规划手段,直接将土地整备、收储、管控与开发相结合。建议探索建立“广州市城中村片区土地整备专项规划—区级城中村土地整备专项规划/年度行动计划—城中村土地整备单元专题研究—实施项目土地整备实施方案”四级土地整备规划体系^[7],以统筹引领未来广州市城中村改造工作。明确将实施项目土地整备方案作为项目改造方案批复的前置条件,提升土地整备方案的精细度,在整备方案中细化各类用地整备、供应的具体路径,充分发挥土地整备方案对用地报批的指导作用,确保整备方案与用地报批的无缝衔接。

智慧化和信息化已成为国土空间规划体系发展的重要趋势。城中村改造土地整备规划体系可依托地理信息数据、政务数据等城市时空大数据,对城中村全域土地资源进行深度摸底调查,构建涵盖基本信息、基地现状、规划情况及发展定位等主要内容的城中村改造土地整备资源基础数据库,打造支撑规划分析决策的基础信息平台。强化实施项目批前的刚性核查,以整备规划为引领,推进相关工作。结合城中村片区存量用地与增量用地交织的特点,将村集体零散用地、政府储备用地等增量用地纳入研究范畴,全要素梳理可整合统筹的土地整备资源。以土地整备可行性和土地整备价值为主要分析因子,建立增存联动的城中村改造土地整备潜力评估体系,

编制成片更新的城中村片区土地整备规划。整合规划全过程数据，具体包括可整备的存量用地资源相关数据、土地整备潜力评价数据、土地整备策略分区数据以及近期重点整备的城中村项目数据，形成系统化的城中村片区土地整备基础数据库。借助多源数据支撑，促进城中村片区土地整备的精细化规划，以规划为引领，合理划定城中村土地整备区域，科学划分开发时序。见图6。

4 广州市南沙区城中村改造土地整备实践

4.1 整村分类核查，明确用地权属及纳入改造范围整备路径

在南沙区已批复实施方案的城中村改造项目中，土地权属核查不足成为普遍问题。在用地报批阶段，首要任务是核查土地权属。对于无权属用地，须办理相应的确权手续；针对与周边历史红线存在压盖的用地问题，由镇街依法依规统一组织确权，并重新补办相关证件，以确保改造范围内各权属单位用地的“无缝衔接”。例如，在A村改造范围内，权属争议及村历史使用用地共计27.35 hm²，占改造范围的73%，且部分待确权用地现状为林地。针对权属争议地块，在用地报批阶段由属地统一组织临界四村进行确权指界；林地部分则由区规划和自然资源局海林处颁发林权证，以此为依据将土地确权给A村集体。

总结批后实施项目土地整备的经验和存在问题，针对批前阶段的城中村改造项目，南沙区要求将土地整备前置至片区策划方案阶段，鼓励以行政村边界开展土地整备研究。在片区策划方案中，必须明确各类用地整备、供应的具体路径。例如，B村以行政村为界进行土地

整备研究，综合考量规划管控、标图建库、土地权属、改造意愿、历史征地及拟征地情况、储备用地状况、用地现状地类、留用地指标核定、建设用地指标

与规模等多项条件，最终确定土地整备范围达52.76 hm²。科学划分改造主体地块、待确权集体用地、“三地”、整合周边国有旧厂用地、历史批而未征用地、

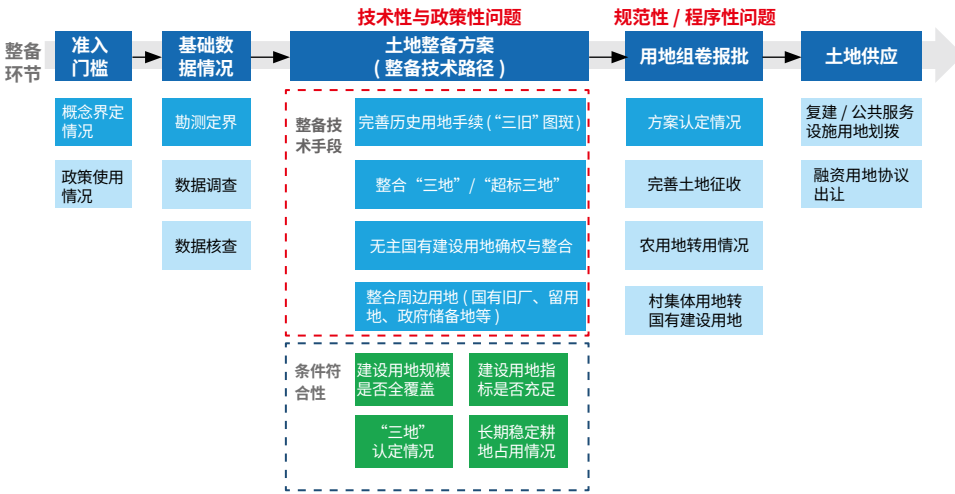


图5 广州市城中村改造土地整备主要流程及环节

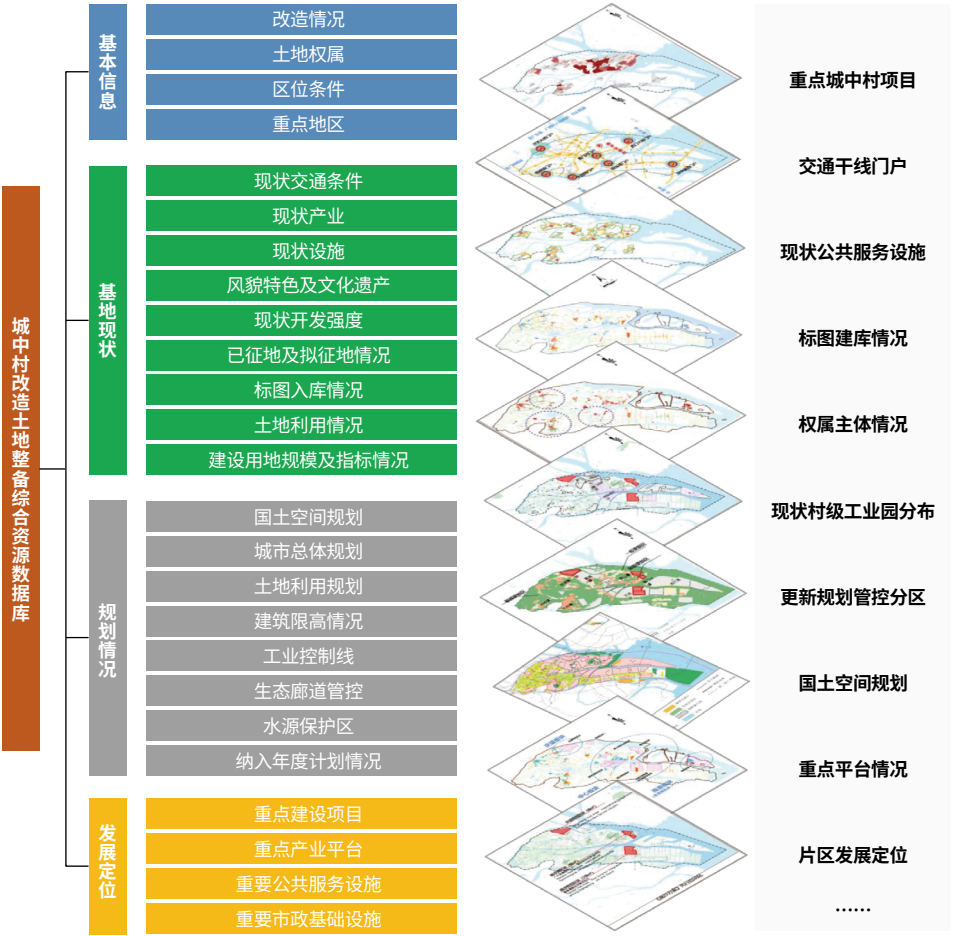


图6 广州市城中村改造土地整备综合资源数据库基本构想

留用地落地地块、新增建设用地指标地块、现状保留地块等八大类，并依据“一类一策”原则，明确用地报批策略及供地处置路径，以期强化土地整备环节的规划引领作用，为后续规划实施提供有力保障。见图 7。

4.2 坚持问题导向，以政策补丁明确整备共性问题处置方式

截至 2024 年 7 月，南沙区共有金洲冲尾自然村、大涌村新村街等 10 个城中村改造项目处于实施方案批后阶段。当前，土地瓶颈问题集中体现在无权属地块的土地确权、历史批而未征用地的处置、融资地块“三旧”图斑补录、国有建设用地整合，以及“三地”认定标准与报批程序、建设用地指标缺口等方面。例如：C 村和 D 村在项目实施方案批复后，因融资区内涉及权属不明的历史批而未征用地（2002 年前已取得建设用地批文，但未实施征拆补偿，且一直由村集体经济组织使用的土地），导致图斑入库复核时部分土地被核减，无法按照“三旧”政策办理协议供地；A 村改造涉及区属国企番禺梅山糖厂的划拨用地整合程序不清晰；E 村 1.87 hm² 和 F 村 0.44 hm² 的“三地”在认定标准与程序上尚不明确；G 村吸水脚地块 2.38 hm² 的普通批次农转用指标存在无法落实的情况。

针对历史批而未征用地这一突出问题，南沙区统一出台了《南沙区已批复旧村庄更新改造项目融资地块中历史批而未征用地整备处置工作指引的通知》（穗规资资源南〔2021〕1011 号），明确了分类处置原则。对于改造范围内的历史批而未征用地，优先抵扣村集体未兑现、未开发的留用地指标；若指标不足，则预支留用地指标。已纳入融资地块的历史批而未征用地，统筹改造项目范围



图 7 南沙区 B 村城中村改造项目土地整备路径一览

内的标图建库，未实现图斑覆盖的融资地块可与复建区已纳入标图建库的图斑按照面积相等的原则进行腾挪互换。针对无权属地块的土地确权，出台确权指引，明确资料清单。对于国有建设用地的整合，明确提出“收购改造范围 10%

以外的国有建设用地，权属在片区策划方案审定前转移登记到村的，可按集体物业复建”。对于国有划拨用地，明确由区土地开发中心收回划拨用地土地使用权后，再将该地块划拨给村集体纳入改造，收地相关费用由合作企业承担。

针对“三地”认定标准不明确的问题，可通过强排方案论证“三地”不可单独出具规划设计条件。对于建设用地规模指标缺口，支持先行探索利用拆旧范围内“三旧”用地腾退的建设用地规模及指标，鼓励优先抵扣村集体留用地指标。

4.3 划定更新单元，建立衔接国土空间规划的更新规划管控体系

目前，南沙区正在编制《南沙区城市更新专项规划暨远景规划（2021—2035年）》。该规划的出台将有效指导南沙区城中村改造项目分类有序推进。规划明确指出，将城市更新单元和改造范围划定作为核心内容，更新单元详细规划与国土空间规划充分衔接，加强规划全局统筹，其主要作用是响应南沙区的发展诉求，优化实施地块的现行控制性详细规划^[8]。规划采用“区级总体规划—单元规划—项目规划”的三级架构，对应“统筹片区—更新单元—项目”的空间体系。

更新单元详细规划强调项目改造范围内的国土空间规划刚性条件核查，包括但不限于建新范围与城镇开发边界、生态保护红线、绿线、蓝线、基本农田的核查。在刚性核查的基础上，以控制性详细规划管理单元为基准，结合城市更新项目，南沙区综合划定了16个更新单元，总规模达114.29 km²，并相应明确了单元的“刚性+弹性”管控方式。同时，更新单元土地整备也是专项规划强调的重要内容。土地整备要求结合更新单元，分析建新范围的建设用地规模缺口、建设用地指标缺口及占用耕地情况，明确建设用地规模调整策略、指标调整和占用耕地指标调整策略；结合改造范围划定，梳理更新项目的土地整备方式，通过完善集体建设用地手续、推进“三地”农用地转用、实施政府收购

整合、开展留用地统筹开发等多种土地整备手段，为项目供地模式提供具备可行性的技术支持^[9]。

5 结束语

广州市城中村改造土地整备主要涵盖整备方案、用地报批、土地供应三大环节。其中：土地整备方案承上启下，是开展组卷、用地报批工作的必要前提；用地报批是土地供应的前置条件。因此，在城中村改造土地整备过程中，深入剖析并统筹协调这三大环节尤为关键。值得注意的是，尽管广州市在城中村改造土地整备领域的探索展现出高度的积极性、主动性和创新性，甚至引领行业前沿，提出了用地整合、土地置换、统筹留用地指标等整备手段，但仍有必要细致探讨各环节间的协同机制。例如，前期刚性核查不足、预整备工作缺位，全局性统筹谋划不够，尚未形成系统集成的政策体系，也未能建立与国土空间规划体系相适应的整备规划机制。这些问题都需要在后续工作中不断探索与实践。

无论如何，在城市更新与增存联动的宏观背景下，广州市城中村改造土地整备的实践探索实际上开辟了一条新路径，聚焦于通过土地政策的创新与规划体系的协同，有效应对成片连片改造所面临的挑战。此路径的深入探寻，将为超大特大城市城中村改造带来创新理念。■

【参考文献】

- [1] 闫小培，魏立华，周锐波. 快速城市化地区城乡关系协调研究：以广州市“城中村”改造为例[J]. 城市规划，2004(3): 30-38.
- [2] 林强，夏欢，胡淙涛，等. 深圳土地整备的政策反思与制度优化：从空间规划

逻辑到不动产权益逻辑[J]. 土地利用，2023(5): 111-117.

- [3] 岳隽，戴小平，赖伟胜，等. 整村统筹土地整备中规划土地政策互动—基于深圳的研究[J]. 城市规划，2015(8): 70-74.
- [4] 王慧芹，詹美旭，曹靖，等. “放管服”背景下广州市旧村更新管理审批体制创新研究[J]. 规划师，2021(14): 41-46.
- [5] 钱坤，叶小玲，林浩，等. 存量背景下深圳片区统筹开发模式探索[J]. 规划师，2022(11): 118-123.
- [6] 陈晓明，叶宝源，李邵华，等. 广州市留用地统筹规划方法探索[J]. 规划师，2020(15): 79-85.
- [7] 徐宁，王朝宇，梁家健，等. 土地整备视角下存量地区详细规划模式研究：基于广东省的城市实践分析[J]. 城市规划学刊，2023(6): 105-112.
- [8] 汪成刚，章倩滢，孙喆，等. 面向整体性空间治理的土地整备机制探索：以广州市南沙区为例[J]. 规划师，2021(22): 38-44.
- [9] 傅征，黄勤，何乃翔，等. 城市更新专项规划的统筹更新路径与实践[J]. 规划师，2024(6): 143-151.

[收稿日期] 2024-07-09;

[修回日期] 2024-09-24