

# 改什么?怎么改?难点在哪儿?

## ——超大特大城市城中村改造政策解读

今年以来，城中村改造按下“加速键”。住房和城乡建设部近日表示，超大特大城市正积极稳步推进城中村改造，分三类推进实施。

作为一个关乎多方利益的系统性民生工程和发展工程，当前在超大特大城市推进城中村改造的背景是什么？怎么改？难点在哪儿？“新华视点”记者就此采访了业内专家学者。

### 为什么改？

今年以来，城中村改造备受关注。4月28日召开的中共中央政治局会议提出“在超大特大城市积极稳步推进城中村改造”的要求；7月，国务院办公厅印发《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》，并召开电视电话会议进行了专门部署。

近日，住房和城乡建设部对城中村改造提出了具体政策落实措施，分三类推进实施：一类是符合条件的实施拆除新建，另一类是开展经常性整治提升，第三类是介于两者之间的实施拆整结合。

城中村被称为“都市里的村庄”，兼具农村和城市的双重特征，是城市化发展过程中的历史产物。

以上海市中心城区最大的城中村——普陀区红旗村为例，586亩的土地上，曾聚集着90家印刷厂、207个冷库、9个大型初级集贸市场、1000多个摊位，这里人口复杂、群租遍地、违建密布，流动人口多达6万人。

按照相关标准划分，城区常住人口1000万以上的城市为超大城市，如北京、上海、广州、深圳、成都、重庆、天津、武汉等；城区常住人口500万以上1000万以下的城市为特大城市，如青岛、合肥、杭州、长沙、南京、东莞等。全国总计有20余个城市属于超大特大城市范畴。

“我国超大特大城市吸纳了大量外来人口，这些群体有相当一部分租住在城中村。尽管城中村租房成本较低，但是普遍缺乏必要的基础设施、公共服务，尤其是在卫生安全、社会治理等方面存在诸多隐患。”浙江工业大学中国住房和房地产研究院院长虞晓芬说。

上海市房地产科学研究院院长严荣表示，推进城中村改造，一方面可对经济稳增长发挥积极作用，成为扩大内需的重要拉动力，产生超过十万亿元的直接投资，并拉动家具家电、餐饮服务、纺织品等多方面的消费；另一方面可优化城市空间布局，进一步提升城市治理水平。

### 怎么改？

“城中村产权结构、人员构成、空间分布、历史遗存等具有高度复杂性，这次改造提出拆除新建、整治提升、拆整结合三类改造模式。”广东省住房政策研究中心副主任李宇嘉说，具备条件的，即资金能平衡、群众改造意愿强烈、土地及物业权属清晰的城中村将实施拆除新建；不具备条件的，不硬上，以守住安全底线为原则，常态化开展整治提升，逐步解决问题的基础上再实施改造。

在改造方式上，当前城中村改造特别强调要将村民合法权益保障与先谋后动相结合。

虞晓芬说，新政着重强调在大部分村民同意的情况下方可实施改造。改造前，地方政府要先做好产业先行搬迁、人员妥善安置、历史文化风貌保护和落实资金等前期谋划工作。改造时，应先行安排安置房项目供地和建设，确保安置房在合理工期内建成，品质不低于商品住房水平，配套基础设施和公共服务设施与安置房规划、设计、报批、建设、交付使用“五同步”，切实保障好村民利益。

“城中村是高度复杂的社会综合体，改造后应该保持多样化的业态。”中国城市规划学会副理事长赵燕菁说，城中村本身是一个产业空间，其业态不是预先规划，而是随市场需求变化而不断变化。城中村改造要注重产业导入和培育孵化，努力发展各种业态。

李宇嘉说，过去的城中村改造由市场化主导，挑肥拣瘦，经济价值高的被纳入改造计划，而历史遗留问题多、安全风险隐患大的却被留置。“这一次，全部城中村都要纳入改造范围，征拆时不能只算经济账，只征收经济价值高、问题少的地块，而是要不分好坏全部征收，彻底解决城中村问题，并防止出现新的城中村。”

本次城中村改造，要求原则上应当按一定比例建设保障性住房。

对此，赵燕菁表示，目前城中村在城市中承担的一个重要功能，就是给流动人口提供租赁性保障房，城中村事实上成为保障房体系中的有机组成部分。“如果改造后这部分保障房供给减少了，流动人口的居住环境恶化，租金更高，那就没有实现城中村改造的初衷。因此，必须在改造方案中按一定比例建设保障房作为补偿。”

### 改造要注意哪些问题？

在采访中，专家普遍认为，推进城中村改造要特别注意三个问题：

一是拆迁安置问题。虞晓芬说，超大特大城市遗留的城中村，违章建筑多、人口密集、产权关系复杂，是改造难度大的“硬骨头”，其拆迁、补偿等问题十分复杂，矛盾和不确定性因素较多。

记者在各地采访了解到，在超大特大城市的城中村里，各种经济活动几乎应有尽有。

“现实中，城中村在与城市其他功能长期互动中，形成了功能的互补。简单‘切除’城中村，城市其他部分也会随之失能。对此要特别慎重。”赵燕菁说。

赵燕菁认为，改造伊始，就要对城中村承担的城市功能进行认真调研和分析。如果没有找到对这些功能的替代途径，就不要贸然采取“切除”手术，此时应采用“微创”的保守疗法。

二是资金平衡与筹措问题。虞晓芬说，遗留的城中村建筑密度大、安置成本高，特别是在目

前超大特大城市外围房地产市场仍然较为低迷的环境中，相较过去，城中村改造后出让土地的价值下降，必然会增加社会化资本的筹措难度。

“城中村改造如何啃‘硬骨头’，关键还是改造资金怎么平衡。”李宇嘉说，国务院办公厅印发的指导意见提出，鼓励实施区域统筹和成片开发，改造项目土地四至范围可扩展至周边少量低效用地，允许集体土地和国有土地整合、置换。“也就是说，各地政府可以将过去单一城中村改造的‘小平衡’变为片区综合改造的‘大平衡’，以丰补歉、以肥补瘦。”

赵燕菁说，城中村改造必须创新改造模式，寻求多样的融资渠道，鼓励和支持民间资本参与，其中特别重要的是原物业所有者的参与。

三是标准和规范约束。一些不具备拆迁条件的城中村，实施局部改建和综合整治，要求按照文明城市标准整治提升和实施管理，这对于一些住房质量较差、标准较低、整治成本高，且部分住房产权模糊、手续不全的城中村，具有挑战性。

“城中村改造需要先谋后动、统筹兼顾、整体谋划、积极稳步推进，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。”中国房地产估价师与房地产经纪学会会长柴强说。

据新华社

# 拜登踏上中东“囧途”

美国总统拜登近日抵达以色列进行访问。访问前夕，加沙城一家医院遭到空袭，造成数百人死亡。巴勒斯坦将矛头直指以色列，以色列予以否认。约旦18日凌晨宣布，取消原定于当天在安曼举行的巴勒斯坦、约旦、埃及和美国四方领导人会晤。

分析人士指出，拜登此次访问有内外双重目的，对内希望通过此次访问为明年大选提振选情，对外则在展现对以色列支持的同时，平衡与阿拉伯国家的关系。但加沙城医院遇袭及随后阿拉伯国家领导人取消会晤，让拜登此行陷入尴尬窘境。

### 可怕的袭击

巴安全部门人士告诉新华社记者，有大量流离失所者暂时居住在遇袭医院内，现场可听到强烈爆炸声，爆炸还引发了火灾。巴勒斯坦总统阿巴斯当天宣布，在巴全境为医院遇难者及在本轮冲突中遇难的巴勒斯坦人哀悼三天。

加沙城医院遇袭一事引发巴勒斯坦及周边国家强烈谴责。巴勒斯坦总理阿什提耶发表声明称，加沙城医院“屠杀”是“种族灭绝”的可怕罪行；黎巴嫩总理米卡提、议会议长贝里谴责“以军袭击加沙城医院”；约旦国王阿卜杜拉二世强烈谴责“以军

对加沙城医院的空袭”，并警告说当前的巴以冲突已进入危险阶段；土耳其外交部也发表声明说，土对“以色列袭击加沙城医院并造成数百名巴勒斯坦人死亡”感到非常愤怒。

以色列国防军回应称，加沙地带武装组织当晚向以色列发射了多枚火箭弹，其中巴勒斯坦伊斯兰圣战组织（杰哈德）的火箭弹发射失误并击中医院，应为此事负责。

根据世界卫生组织的声明，遭袭医院是加沙地带北部被以色列军方要求疏散的20家医院之一。世卫组织呼吁以色列撤销撤离命令，遵守国际人道主义法，保护医疗机构安全。联合国人权事务高级专员图尔克用“可怕”形容这一袭击，并称这是“完全无法接受的”，暴力和杀戮必须立即停止，国际社会必须尽一切努力结束这种情况。

美国智库中东研究所高级研究员兼冲突解决主任兰达·斯利姆表示，医院遇袭后，“情况将会非常糟糕”。

### 尴尬的访问

拜登在事发后发表声明说，对加沙城医院发生爆炸感到愤怒并深感悲痛。英国广播公司报道称，随着约旦、埃及和巴勒斯坦领导人与拜登的会晤取消，拜登

面临尴尬处境。

阿巴斯发表讲话说，以色列政府已越过“所有红线”。约旦外交大臣萨法迪表示，新的四方会晤时间将取决于有关国家何时同意结束“针对巴勒斯坦人的战争和屠杀”。

美国有线电视新闻网说，拜登在新一轮巴以冲突中面临两难境地，既要表达愤怒，又要避免冲突升级。拜登试图通过与阿拉伯国家领导人举行会晤达到自身目的，在支持以色列的同时平衡与阿拉伯伙伴的关系。但会晤在最后一刻被取消，意味着拜登面临新的外交难题。

中东研究所高级研究员查尔斯·利斯特表示，拜登访问以色列的时机和预期效果无比糟糕。美国前驻以色列大使丹尼尔·库策尔指出，加沙城医院遭袭让拜登陷入不愿面对的局面。

### 糟糕的中东政策

美国大西洋理事会学者乔纳森·帕尼科夫表示，美国在巴以问题上缺乏真正的战略，这将构成长期风险。

多年来，美国在中东频频挑起冲突，甚至发动战争直接推动政权更迭，导致中东多国战火连连，深陷冲突泥潭和安全困境。中东研究所学者哈夫莎·哈拉瓦对此直言，美国在中东地区的形

象已无法挽救，“美国人在该地区不讲道德”。

然而随着明年美国大选不断临近，面对严重人道主义危机，美国政客却仍把中东问题当作竞选筹码。正如美国战略与国际问题研究中心中东问题专家约恩·阿尔特曼所说，拜登作为政客的身份决定了此访的意义，对他而言，这是竞选的延伸。

美国《新闻周刊》网站文章指出，巴以冲突迫使白宫面对潜在的地区战争前景，届时可能会消耗政府数周或数月的精力。在拜登正加大竞选力度之际，这对他来说是一场最糟糕的外交危机。

分析人士指出，近年来，有关以色列的议题在美国党派政治中热度上升，共和党屡屡攻击民主党“支持以色列力度不够”。拜登希望借此访突出他对以色列的一贯承诺，以巩固或争取国内犹太裔及基督教福音派的选票。

令拜登尴尬的是，民主党党内并不完全支持他的“亲以”立场，多位进步派议员批评“以色列空袭所造成的平民伤亡”，呼吁冲突方立即停火并对加沙地带开展人道主义援助。此外，民调显示近年来民主党人对巴勒斯坦的同情度在上升，因此拜登通过此次访究竟能在多大程度上获得政治加分，还是未知数。据新华社

# 我国已累计建成近8000个数字化车间和智能工厂

新华社电 中国工业互联网研究院近日发布的《工业互联网创新发展报告（2023年）》显示，近年来，我国工业互联网快速发展。目前，全国已累计建成数字化车间和智能工厂近8000个，工业互联网核心产业规模超过1.2万亿元。

近年来，我国工业互联网从探索进步到快速发展，走出了一条具有中国特色的创新发展之路。工业和信息化部连续实施工业互联网创新发展工程，并创建多个工业互联网产业示范基地，开展中小企业数字化转型试点和城市试点工作。

中国工业互联网研究院院长鲁春丛介绍，目前，全国31个省市区均出台了工业互联网发展政策或行动计划。5G边缘计算、工业大数据、通用人工智能等关键技术研发和产业化进程正在加快。工业互联网网络平台数据安全体系不断完善，核心产业规模超过1.2万亿元。稳步推进建成国家、省、企业三级联动的工业互联网安全技术监测服务体系，建成数字化车间和智能工厂近8000个。百余所院校增设工业互联网相关专业，一批人才实训基地在全国布局，多地设立产业投资基金，工业互联网影响力持续增强。