

高质量发展谋新篇

“因城施策”推动城中村改造 形成城乡融合发展新格局

中央经济工作会议明确新型城镇化新路径

本报记者 郭阳琛 张家振 上海报道

中央经济工作会议指出：“要把推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合起来，促进各类要素双向流动，推动以县城为重要载体的新型城镇化建设，形成城乡融合发展新格局。”

以县城为载体推进城镇化

新型城镇化实际上也是落实“城市反哺农村、工业反哺农业”的要求，这是城市支援乡村、支持乡村的战略创新。

新型城镇化是此次中央经济工作会议关注的一大焦点。会议强调，要把推进新型城镇化和乡村全面振兴有机结合起来，促进各类要素双向流动，推动以县城为重要载体的新型城镇化建设，形成城乡融合发展新格局。充分发挥各地区比较优势，按照主体功能定位，积极融入和服务构建新发展格局。

“从此前中央政治局会议及此次会议内容综合来看，新型城镇化的地位被再次抬高。”易居研究院研究总监严跃进表示，“以县城为载体的城镇化”表述

城中村改造将迎新机遇

城中村改造工作之所以备受关注，在于其具有广泛的发展前景。

为加快构建房地产发展新模式，中央经济工作会议多次提到城中村改造和城市更新：一方面，要加快推进包括城中村改造在内的“三大工程”；另一方面，要实施城市更新行动，打造宜居、韧性、智慧城市。

记者注意到，近年来，从中央到地方都对城中村改造工作尤为重视，并发布实施了多项方针政策。

例如，今年7月，在国务院常务会议上审议通过的《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》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。根

展新格局。”

据新华社报道，中央经济工作会议12月11日至12日在北京举行。会议强调，推动城乡融合、区域协调发展。同时，实施城市更新行动，打造宜居、韧性、智慧城市。

始于2022年中央发布的《关于推进以县城为重要载体的城镇化建设的意见》，但此次增加了“新格局”的发展目标，意味着在内循环机制中，县域发展需要有更高站位，做好城乡融合发展、新型城镇化和乡村全面振兴结合的重要桥梁。

李宇嘉也告诉记者，中国城乡之间的发展差别还比较大，从大城市、都市圈化，到大中小城市协同发展和以县城为载体的城镇化，是中国新型城镇化发展的基本路径，也是一种低成本的城镇化，是将城镇化与就业产业相协调的有

城中村改造将迎新机遇

城中村改造工作之所以备受关注，在于其具有广泛的发展前景。

据第七次全国人口普查数据，全国目前有7个超大城市和14个特大城市。

在地方，上海市设立了规模达800亿元的城市更新基金。与此同时，2022年，上海市已批准城中村改造项目62个且再启动10个改造项目；预计到2025年，中心城区周边城中村改造项目全面启动；到2027年，中心城区周边城中村改造项目全面完成。

江苏省率先发布的省级行动指引《江苏省城市更新行动指引（2023版）》指出，城市更新项目具有长周期、高投入、微收益的特点，要健全政府、社会、居民多方资金共担模式，多措并举拓宽项目资金

此次中央经济工作会议还强调，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”，为房地产等产业发展指明了道路和方向。

广东省住房政策研究中心首席研究员李宇嘉向《中国经营报》

效载体。

“我国人口规模基数很大，城镇化率短期内不可能达到国外发达国家的80%、90%水平，因此未来还会有数亿人口生活在农村。”在中国区域经济学会副会长兼秘书长陈耀看来，一方面，我国正大力推动城乡融合发展，缩小城乡差距，乡村振兴战略一直在朝着这个目标迈进；另一方面，新型城镇化实际上也是落实“城市反哺农村、工业反哺农业”的要求，这是城市支援乡村、支持乡村的战略创新。

陈耀分析认为，“以人为核心”

城中村改造将迎新机遇

城中村改造工作之所以备受关注，在于其具有广泛的发展前景。

渠道，实现可持续运作。

就在不久前，广州市发布了《广州市城中村改造条例（征求意见稿）》，表明广州市将以立法方式推进城中村改造工作。据了解，广州市强化“有效市场、有为政府”作用，坚持“净地出让”，在重点片区开展城中村改造“统筹做地”试点。

城中村改造工作之所以备受关注，在于其具有广泛的发展前景。据平安证券估算，本轮超大特大城市城中村改造面积或达13.4亿平方米；总投资额或达8.2万亿元，年均8200亿元，占2022年全国房地产开发投资完成额的比重为6.2%。

记者表示，广大农村居民和富余劳动力能够在城镇接受均等化的公共服务，同时还能够继续从事农业生产，这就是新型城镇化和扩大释放内需潜力的路径，也为县城和镇城房地产市场创造可持续的发展路径。

是新型城镇化的根本要求，除了重点突出农村转移人口的适应化问题，还强调要围绕着的居住需求、生活质量去推进城镇化建设，努力实现“城市让生活更美好”的愿景。

李宇嘉也表示，促进乡村振兴和新型城镇化发展，意味着广大农村居民和富余劳动力能够在城镇接受均等化的公共服务，同时还能够继续从事农业生产，这就是新型城镇化和扩大释放内需潜力的路径，同时也为县城和镇城房地产市场创造可持续的发展路径。

平安证券方面分析称，相较于城市棚户区，城中村改造将面临更为复杂的土地所有权以及多方利益平衡问题。同时，如何提升社会资本参与意愿，实现土地增值收益最大化及收益分配合理化，如何摸索房票安置的使用范围、使用时间以及金额等细节问题仍需进一步思考。

陈文静分析认为，城中村改造“因城施策”实施细则预计将会陆续出台，一批项目有望进入实施阶段，在供需两端支持房地产企稳。“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。”



近年来，随着上海市房地产市场进入存量时代，城市更新在新型城镇化发展中的重要性愈发凸显。图为上海市代表性城市更新项目张园。 本报资料室/图

加快推进“三大工程”

租赁型住房仍是多地重点推进领域，配售型保障房大部分城市仍处调研规划阶段。

“‘三大工程’着眼于房地产长期健康运行与稳定增长，力图解决结构性问题、供需错配、需求断层等长期问题。本质上，都是在供给侧改革上发力，以匹配需求，并与扩大房地产内需结合。”李宇嘉表示。

李宇嘉分析认为，城中村改造，解决的是新市民、年轻人、外来人口的住房需求问题，主要是低成本的、职住平衡的配租型住房需求；保障性住房解决的是户籍无房产、人才群体、工薪阶层的配售型保障需求，解决商品房需求“断层”的问题；“平急两用”公共基础设施解决的是新时期对于居住生活安全的配套设施诉求问题。

记者在采访中了解到，在保障性住房建设方面，租赁型住房仍是多地重点推进领域，配售型保障房大部分城市仍处调研规划阶段。

针对保障性租赁住房（以下简称“公租房”），上海市走出了一条创新实践道路，逐步形成了“一张床、一间房、一套房”多层次租赁住房供应体系。

据了解，一方面，上海市降低了公租房保障对象的“门槛”，不限户籍、不设收入线；另一方面，通过提供土地、财税、金融等方面

的支持政策，鼓励和引导各类市场主体参与保租房项目的投资、建设、管理和运营。同时，利用存量资源建设保租房，降低土地和建设成本。

最新统计数据，截至目前，上海市已累计推出保租房用地222宗、规划建筑面积近1900万平方米；通过多种方式累计建设筹措各类保租房45.3万套（间）、供应26.7万套（间），分别完成“十四五”规划期末总量的75%和67%。预计到“十四五”末，上海市累计建设筹措的保租房规模将达到全国第一。

相较而言，“平急两用”基础设施建设由于更多为升级改造、落地进度较快，多地已披露其项目进度。

记者注意到，北京市平谷区、成都市、重庆市等地披露其部分“平急两用”基础设施建设已启动；杭州市、武汉市则披露其项目储备推进情况。其中，截至11月底，杭州市共储备116个项目，总投资770.35亿元，并已召开项目开工仪式。

陈文静分析认为，“平急两用”或与低效、闲置基础设施结合，因地制宜实现资源再利用，也将对房地产投资产生积极带动作用。

“先立后破”中央经济工作会议再次定调房地产行业发展新模式

本报记者 庄灵辉 卢志坤 北京报道

据新华社报道，中央经济工作会议12月11日至12日在北京举行。

对于明年经济工作，此次会议要求，明年要坚持稳中求进、以进促稳、先立后破，多出有利于稳预期、稳增长、稳就业的政策，在转方式、调结构、提质量、增效益上积极进取，不断巩固稳中向好的基础。

同时，围绕推动高质量发展，

加快构建房地产发展新模式

自2021年中央经济工作会议首次定调以来，房地产发展新模式已在多个顶层会议中频繁出现，且从相关表述来看，近年来房地产发展新模式已从探索阶段逐渐步入理念转变及制度完善等多方面实施阶段。

从近年中央经济工作相关部门来看，2021年首次定调时要求房地产“探索新的发展模式”，2022年则要求推动房地产业向新发展模式平稳过渡，今年要求加快构建房地产发展新模式同时，还提出要完善相关基础性制度。

多位专家认为，房地产发展新模式是促进市场健康发展的治本之策，也是行业“先立后破”的关键，但新模式不能一蹴而就，加快构建新模式客观上还需要以“基础性制度建设”深化配套改革。

“当前房地产市场整体态势已是人心趋稳、运行趋稳，我国此轮房地产风险管控将取得决定性的成功。”华夏新供给经济学研究院创始院长、中国财政科学研究院研究员贾康认为，我国

此次会议还对现代化产业体系建设和扩大内需、深化重点领域改革、扩大高水平对外开放等多方面进行了部署。其中，房地产领域仍以防范化解风险为重要主题，明确要积极稳妥化解房地产风险，一视同仁满足不同所有制房地产企业的合理融资需求，促进房地产市场平稳健康发展。

《中国经营报》记者注意到，自2021年首次提出房地产业要“探索新的发展模式”以来，房地产发展

房地产从短期“稳住”，到中长期打造“健康发展新模式”，还必须依靠相关制度、机制改革创新方面的攻坚克难，以求真正摆脱此前十多年几轮房地产调控“只治标不治本”的低质循环，形成更好发挥国民经济支柱产业功能作用的长效机制。

“这种房地产业健康发展新模式和长效机制的打造，客观上要求以‘基础性制度建设’深化配套改革。”贾康认为，房地产发展新模式和长效机制关键就是要健康可持续，配套的基础性制度建设至少涉及土地制度、住房双轨制、商业金融与政策金融配合呼应的制度体系，以及住房在其持有环节的税制建设这四大方面。

中指研究院方面则认为，在“完善相关基础性制度”要求下，预计后续房地产领域预售制度改革、完善住房保障体系、租购并举、盘活存量以及土地制度改革、完善金融财税配套制度等基础性制度将进一步推进。

加快构建房地产发展新模式

新模式已三次出现在近年的中央经济工作会议部署中。今年的会议定调要加快构建房地产发展新模式的同时，还提出要完善相关基础性制度。多位专家在接受记者采访时表示，房地产发展新模式是解决市场健康发展并促进行业“先立后破”的治本之策，只有进一步完善相关基础性制度，才能解决此前调控“治标不治本”的问题，形成更好发挥国民经济支柱产业功能作用的长效机制。

外，此次会议还要求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”。

“房地产发展新模式一定需要双轨统筹的基础制度，市场健康发展还是要从托底做起，同时整体供给要多样化。”贾康认为，加快推进“三大工程”主要是在商品房外托好保障房的底，是房地产发展新模式及市场健康发展的起点，完善包括托底供给在内的整体供给多样化规划，才能提振预期，继续发挥房地产业的支柱产业作用。

“‘三大工程’既是房地产发展新模式的抓手，也是房地产稳中求进的着力点。”广东省住房政策研究中心首席研究员李宇嘉认为，“三大工程”主要着眼于房地产长期健康运行与稳定增长，力图解决结构性问题、供需错配、需求断层等长期问题，本质上，新时期的“三大工程”都是在供给侧改革上做文章，以匹配需求并扩大房地产内需结合。

积极稳妥化解房地产风险

对于房地产领域相关工作，此次会议仍是在防范化解风险主题下进行的一系列部署，且针对房地产领域风险，此次会议明确提出，要积极稳妥化解房地产风险，一视同仁满足不同所有制房地产企业的合理融资需求，促进房地产市场平稳健康发展。

多位专家认为，近年来多个顶层会议对房地产工作的部署均以风险防范化解为重要主题，但各方仍要理性认识当前房地产领域存在的风险，在“先立后破”原则指导下落实相关风险化解工作。

“如果将债务违约等同为‘爆雷’或者是‘资金链断裂’，会造成企业完全停摆的错误认识，导致社会对企业产生信任危机，进而冲击市场销售，加剧企业困难。”住房和

遵循“先立后破”原则

对于明年经济工作的一系列部署，此次会议中明确要坚持稳中求进、以进促稳、先立后破，其中，“先立后破”这一表述与不久前的中央政治局会议表述相一致，相应提法也引发市场较广泛关注。

实际上，“先立后破”这一表述在此前部分顶层会议中也曾出现，但多指向碳达峰、碳中和工作领域。除近期两场顶层会议外，2021年中央经济工作会议中也曾将这一表述引入整体经济工作部署中，提出必须坚持稳中求进，调整政策和推动改革要把握好时度效，坚持先立后破、稳扎稳打。

“先立后破和稳中求进、以进

城乡建设部副部长董建国也于近日指出，一段时间以来，社会上把部分房企债务违约称为“爆雷”“资金链断裂”，其实用词是不准确的；各方面应该理性地看待房地产市场出现的问题，共同维护房地产市场的平稳健康发展。

“虽然当下房地产市场上还存在个别、局部的违约案例等困扰，但总体态势是人心趋稳、运行趋稳，政策‘组合拳’效应在合乎逻辑地显现。”贾康指出，当前房地产市场整体已稳住，已基本不再担心会发生崩盘。下一阶段，一、二线城市的“风向标”效应下，将引导和影响更多三、四线城市的市场回暖，住房有效供给的支撑力也将继续上升，可望进一步满足社会需求。

“当前市场情况下，积极稳妥

促稳都是有逻辑关系的，属于要领先的匹配，都意味着经济工作要先稳住才能求得进展，同时也要以进促稳，注重发展才是硬道理。”贾康认为，此次会议提出明年要坚持“稳中求进、以进促稳、先立后破”，体现出明年经济工作将更为积极的总基调。

“先立后破”这一原则在房地产领域也同样适用。业内普遍认为，促进市场平稳健康运行是后续房地产领域系列改革创新的重要前提。

“此次会议将‘先立后破’放在政策基调中，可能意味着宏观经济在新旧动能转换过程中，更加强调

推进房地产风险化解，各地要从源头上调整过时的限购限贷限价限售、普通住房标准等一系列政策。”首都经济贸易大学京津冀房地产研究院院长、北京市房地产法学会副会长兼秘书长赵秀池认为，当前推进房地产风险化解，要从城市、企业、购房者三方面发力，各地“因城施策”调整过时政策外，企业也要苦练内功，对存量项目进行梳理，分析研判各项目存在的风险因素，积极应对，提出解决对策。

“同时建议结合国外经验，进一步减轻购房者还款压力。”赵秀池认为，为进一步减轻购房者压力，建议各地实施贷款利息税前扣除、开放住房公积金异地贷款业务等，以提高居民的购房能力，有效释放住房需求。

要稳步过渡，新动能未‘立’前，旧动能仍需要发挥稳定经济的作用。”中指研究院市场研究总监陈文静认为，作为国民经济支柱产业，房地产业关联着众多上下游产业，明年房地产能否企稳对稳定宏观大局尤为重要。

“构建房地产发展新模式，同样要遵循‘先立后破’原则。”诸葛数据研究中心高级分析师关荣雪也认为，“先立后破”总体要求也可能成为房地产发展新模式构建的重要原则，即先建立明确且合理化长效机制，再逐渐破除已经不适应当前房地产发展现状的“旧”模式。