

土地储备新机制的探索与实践

——以奉贤区金汇城中村为例

袁炯熙

(上海市土地储备中心, 上海市 200336)

摘要: 以上海市奉贤区金汇镇城中村土地储备项目为案例, 深入探讨土地储备新机制在城市更新中的应用与探索。系统阐释土地储备新机制的内涵、特点及创新点, 分析城中村的发展现状与转型需求, 阐述土地储备与城中村发展的契合关系。通过对金汇镇城中村土地储备项目的全面剖析, 从规划引领、资金平衡、实施时序、风险防控等维度, 总结土地储备新机制在推动城中村改造的实践经验与创新价值。研究表明, 土地储备新机制通过“规、储、净、供、用、维”一体化运行模式, 有效破解城中村改造中的规划落地难、资金平衡难、实施协调难等困境, 为超大特大城市积极稳步推进城中村改造提供可复制、可推广的经验。

关键词: 土地储备; 城中村改造; 城市更新

中图分类号: TU984.17

文献标志码: B

文章编号: 1009-7716(2026)05-0011-05

Exploration and Practice of New Mechanism for Land Reserve: A Case Study of Jinhui Urban Village

YUAN Jiongxi

(Shanghai Land Reserve Center, Shanghai 200336, China)

Abstract: Taking the land reserve project of the urban village in Jinhui Town, Fengxian District, Shanghai as a case, the application and exploration of the new mechanism for land reserve in the urban renewal are further discussed. The connotation, characteristics and innovation points of the new mechanism for land reserve are systematically explained. The current development status and transformation demands of urban villages are analyzed. And the fit relationship between the land reserve and the development of urban villages are expounded. By comprehensively analyzing the land reserve project of urban village in Jinhui Town, the practical experience and innovative value of the new mechanism for land reserve in the promotion of urban village reconstruction are summarized from the dimensions of planning guidance, fund balance, implementation timing, and risk prevention and control. The research shows that the new mechanism for land reserve can effectively solve the predicaments such as the difficulty in implementing planning, the difficulty in balancing funds and the difficulty in coordinating implementation in the reconstruction of urban villages through the integrated operation mode of “planning, storage, purification, supply, use and maintenance”, which provides the replicable and scalable experience for the active and steady advancement of urban village reconstruction in megacities and super-large cities.

Keywords: land reserve; urban village reconstruction; urban renewal

0 引言

随着我国城镇化进程深入推进, 城中村作为城市快速扩张过程中遗留的特殊空间形态, 其改造已成为城市更新的重要课题。特别是在上海这样的超大城市, 城中村改造面临着规划落地难、资金平衡难、实施协调难等多重挑战。2024年9月, 上海市提

出“土地储备新机制”, 旨在通过强化规划引领、优化资源配置、提升调控能力, 推动土地储备工作更加科学、高效、可持续。奉贤区金汇镇城中村土地储备项目作为这一新机制的首批实践案例, 为探索土地储备新机制与城中村改造的结合路径提供了典型参照。

1 上海城中村改造的发展和困境

1.1 上海城中村区域的主要特点

城中村是上海城市化进程中的特殊空间单元,

收稿日期: 2026-03-20

作者简介: 袁炯熙(1982—), 女, 硕士, 经济师, 从事土地储备项目管理。

多分布于中心城区周边及城乡结合部。空间形态层面,建筑密度高、肌理混乱,传统民居与现代楼房混杂,基础设施落后,道路狭窄、消防隐患突出,部分区域还需兼顾历史风貌保护。社会经济层面,人口构成复杂,涵盖原住民与大量外来流动人口,产业以低端服务业为主、同质化严重,社会关系以地缘、血缘为纽带,社区结构相对封闭。土地利用层面,权属复杂,集体土地与国有土地交织,利用效率低下,存在违法建设与闲置用地,土地价值与城市核心区差距显著^[4,6]。上述特征导致城中村成为城市更新的重点区域,其面临人居环境恶劣、原住民与流动人口矛盾突出、土地利用低效、产业转型滞后等困境,且改造过程中需统筹资金平衡与居民权益保障,是上海城市更新中亟待破解的重点难题。

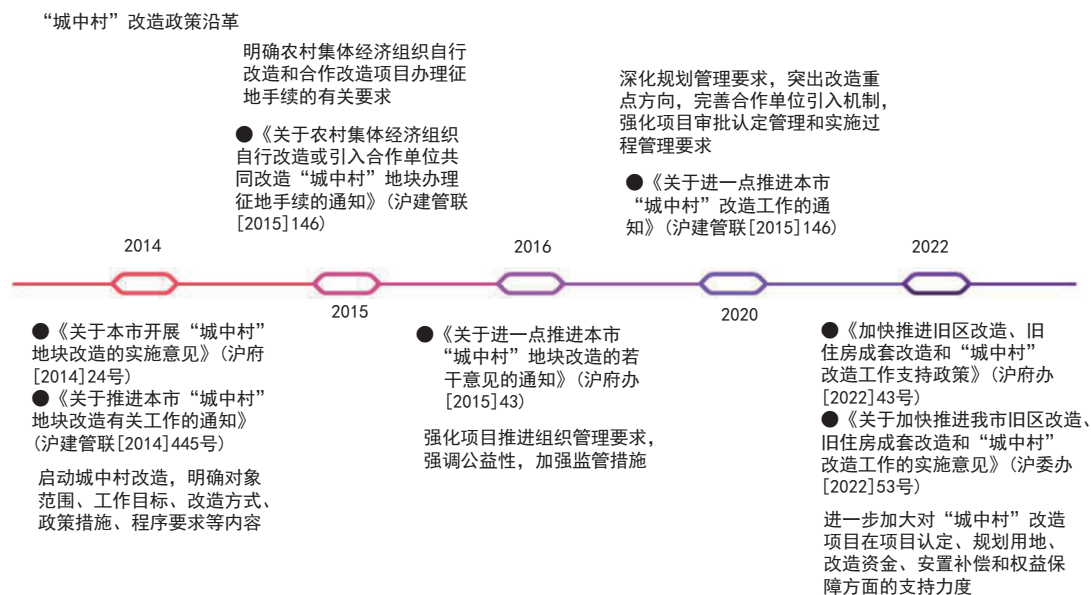


图1 “城中村”改造政策沿革

2023年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》(国办发[2023]35号),明确城中村改造的基本原则、工作重点和保障措施,要求“坚持居民自愿、共建共享,政府引导、市场运作,以需定改、量力而行,先难后易、统筹实施”。该文件的出台标志着城中村改造从地方实践上升为国家战略,成为推进以人为核心的新型城镇化的重要举措^[1]。

上海市积极贯彻落实国家政策,先后出台《关于加快本市城中村改造工作的实施意见》(沪府办[2024]39号)等配套政策,明确城中村改造的目标任务、政策措施和保障机制。上海提出“拆除新建、整治提升、拆整结合”的分类实施策略,推动改造模式

1.2 上海城中村改造的发展历程

如图1所示,上海城中村改造历经多年探索,系统化推进工作正式始于2014年,首批49个项目主要采用集体经济组织引入市场主体的合作模式推进。此轮改造在加快区域城镇化进程、改善外来人口集中带来的社会治理压力方面取得预定成效。但也暴露出改造门槛高、规划调整不确定性大、改造周期长等突出问题,制约了项目推进效率。基于上一轮改造的经验教训,上海出台“两旧一村”改造新政,进一步优化制度设计:将集体建设用地比例要求由70%降至51%,包容各类边界不规则的自然村落;建立规划方案与城中村申报同步推进机制,缩短项目认定周期;在申报阶段明确配套建设的责任主体与实施计划,切实保障公益先行的基本要求,推动城中村改造提质增效^[2,12]。

由“政府主导、大拆大建”向“政府引导、市场运作、居民参与”的多元共治模式转变^[8],积极探索片区统筹改造、集体经济组织自行改造等多种实施路径,计划十年内完成全部城中村改造任务。

1.3 上海城中村面临的改造困境

尽管政策支持力度持续加大,上海城中村改造仍面临资金平衡困难、利益协调复杂、实施风险较高和配套建设滞后等诸多困境。

(1)资金平衡困难。城中村改造普遍面临资金量大、来源渠道单一、回收周期长等问题。大规模的拆迁补偿与基础设施建设需巨额资金投入,而土地出让收益往往难以完全覆盖成本,项目财务可持续性面临挑战。同时,房地产市场的不确定性进一步

加剧资金平衡难度^[4]。

(2)利益协调复杂。城中村改造涉及原住民、外来租户、地方政府、开发企业等多元主体。各方在补偿标准、安置方式、权益分配等利益诉求方面存在分歧,易引发社会矛盾^[8]。加之城中村多位于中心城区边缘,原权利人对补偿期望较高,如何平衡区域补偿标准,加快腾地进度,需建立精细化的利益协调与统筹机制。

(3)实施风险较高。项目周期长、环节多,面临房地产市场波动、政策调整等多重风险,市场主体参与意愿骤减,资金来源保障成为项目实施的核心风险点。同时,城中村改造涉及大量人口转移和利益调整,社会风险较高,若在拆迁补偿、安置过渡、就业保障等环节处置不当,可能引发群体性事件。

(4)配套建设滞后。配套建设滞后是城中村改造实施过程中的重要难点。由于城中村范围划定较为严格,大量配套设施位于城中村改造范围外,其实施资金与时序往往滞后于经营性用地开发,造成部分项目的道路、绿化、教育、医疗、养老等配套未能同步完善,与周边城市功能区配套脱节,影响改造后居民生活便利性。

2 土地储备新机制与城中村发展的契合

2.1 土地储备新机制的内涵与政策理念

土地储备新机制是指以“规、储、净、供、用、维”一体化运行为核心,以“五个统筹”(统筹资源配置、市场供需、近远衔接、市区联动、时序节奏)为特点的新型土地管理模式^[13-14]。该机制以2024年12月17日上海市人民政府办公厅印发的《关于进一步深化改革本市土地储备机制的实施方案》(沪府办〔2024〕63号)为政策依据,自2025年1月1日起正式施行,旨在构建以5年、3年、1年为重要节点的土地储备规划体系,实现土地储备全流程精细化管理^[3]。

与传统土地储备机制相比,新机制在以下方面实现创新突破:一是强化规划引领作用,将土地储备纳入国土空间规划“一张图”监管;二是优化资源配置方式,优先储备闲置、低效利用及其他存量建设用地;三是完善土地供应模式,将“毛地出让”转变为“熟地出让”;四是健全市场调控机制,增强政府对土地一级市场的调控能力;五是统筹市区两级资源,形成市区联动的储备工作格局^[5,7]。

土地储备新机制的政策框架呈现多重创新:顶层设计层面,确立“五个统筹”基本原则,构建“规、

储、净、供、用、维”一体化运行模式^[13-14],明确土地储备工作的新方向与新要求;管理制度层面,规范土地储备计划管理、土地收购储备、前期开发、供应管理等全流程工作,要求各地制定年度土地储备计划,优先储备闲置、低效利用及其他存量建设用地;配套政策层面,建立产业用地评估技术体系,明确低效用地认定标准,将用地分为A、B、C、D四类并实行清单管理,进一步规范产业用地评估工作,有效降低产业用地收回成本。

2.2 土地储备新机制与城中村改造的契合

结合城中村改造面临的困境,土地储备新机制具有以下显著优势。

(1)破解资金平衡难题。土地储备新机制通过“五个统筹”^[13-14],特别是统筹近远衔接和时序节奏,优化资金使用效率。一方面,通过分时序开发缓解资金压力;另一方面,通过土地出让收入反哺土地储备成本,形成良性循环^[9]。

(2)促进规划有效实施。土地储备新机制将规划引领作为基本原则,强化规划对土地储备的刚性约束与弹性引导相结合。通过规划动态调整机制,增强规划对实施过程变化的适应性,提高规划可实施性^[6-7]。

(3)防控项目实施风险。通过土地储备,由政府作为土地前期开发的出资和实施主体,有效保障资金来源;同时,土地储备新机制建立了社会稳定风险、资金风险、项目进展风险等全方位的风险防控体系。通过法治化手段和精细化管理,将风险控制在可承受范围内。

(4)提高资源配置效率^[13-14]。土地储备新机制通过市场化配置和全周期管理,能够有效提高土地资源利用效率。通过“熟地出让”提高土地开发价值,很大程度上保障了周边配套设备的完善^[11]。

3 以金汇镇城中村为例剖析土地储备项目的实践探索

3.1 项目背景与基本情况

上海市奉贤区金汇镇城中村土地储备项目是上海市落实土地储备新机制、推进城中村改造的典范项目,具有典型代表性和示范性。

如图2所示,项目位于上海市奉贤区金汇镇西北部,地处“大吴泾板块”的核心节点,也是奉贤区“奉贤北大门”的战略要地。项目土地储备面积约66.7 hm²,地上房屋类型多样,涉及农村村民和城镇居民

约 600 余户、国有及集体非居住房屋 100 余户,产权关系复杂。



图2 项目位置及范围

3.2 金汇项目对土地储备新机制的实践应用

金汇镇城中村土地储备项目全面践行土地储备新机制各项要求,在规划引领、资源配置、资金平衡与实施管理方面进行系统创新。

在规划实施层面,项目坚持规划先行,通过对上位规划和现状规划的评估,提出“一心三轴一环三廊”的功能结构和“金汇水环、未来社区”的设计理念,形成相对稳定的控规调整方案。项目实施既可以解决城中村原住民居住问题,又能优化区域土地资源配置、提高土地利用效率^[7]。

在资金平衡层面,针对项目资金需求较大的特点,采用市区两级联合储备的形式,有效分散各级政府的投资压力;通过发行土地储备专项债券解决资金瓶颈,降低融资成本,提高资金使用效率。同时,通过有序的实施和出让安排,形成项目动态资金平衡,确保项目可持续推进^[5]。

在实施管理层面,鉴于项目规模大、权属情况复杂等特点,市区两级储备中心组建专项工作小组,按照“项目批复-储备实施-前期开发-土地供应”流程分阶段有序推进;实施过程中,由市级成本认定小组委派第三方财务监理单位,全过程把控项目资金成本支付,保障财政资金安全规范、高效使用^[11]。

为加快项目推进,金汇城中村率先试行房票制度,使居民能够根据自身需求灵活选择安置方案,切

实为居民提供更多元化的安置选择。

通过城中村的改造,规划实施将现状以宅基地为主的单一空间结构,转变为以住宅、商业、公共绿地、河道为主的多元复合空间结构,实现空间功能优化和品质提升。

2024年10月9日,金汇“城中村”改造项目首批集中签约工作圆满收官,签约率达100%。未来,该区域将全面践行“留、改、拆”相结合的城市更新理念,建设高品质住宅与产业社区,进一步改善区域人居环境^[10]。

金汇镇城中村土地储备项目通过系统实践土地储备新机制,取得显著实施成效,积累了宝贵的经验启示。

4 结 语

土地储备新机制是推动城中村改造的有效路径。金汇镇城中村土地储备项目的成功实践证明,土地储备新机制通过“规、储、净、供、用、维”一体化运行模式和“五个统筹”的工作方法^[13-14],有效破解城中村改造中资金平衡难、实施协调难等困境^[3,9]。通过规划引领、资源配置、资金平衡、实施管理等方面的创新实践,形成了一套可复制、可推广的经验模式,为土地储备新机制在城中村改造中的应用提供了鲜活样本和宝贵经验。通过实践表明,坚持规划

引领、机制创新、资金平衡和风险防控是推进项目的核心要素^[6,10]。规划引领是基础。必须坚持规划先行,强化规划研究与设计创新,确保规划科学性和可操作性,为土地储备和城市建设提供科学指引。机制创新是关键。必须深化体制机制创新,打破部门壁垒,形成工作合力,建立健全跨部门协同机制,提高项目实施效率。资金平衡是保障。必须创新资金平衡模式,拓宽融资渠道,优化投资结构,确保项目财务可持续,为项目顺利实施提供资金保障。风险防控是底线。必须建立完善的风险防控体系,加强风险识别与管控,确保项目平稳有序推进,防范化解各类风险隐患。

5 展 望

土地储备新机制与城中村改造具有内在契合性。两者在目标追求、机制设计、实施路径、创新方向等方面高度契合,土地储备新机制为城中村改造提供了新思路、新方法、新手段,城中村改造则为土地储备新机制的实践应用提供重要平台和试验空间。随着土地储备新机制深入实施和城中村改造工作全面推进,未来土地储备与城中村融合发展将呈现以下趋势:规划协同化。土地储备与城市规划、城市更新等将实现更深层次协同融合,形成“规划-储备-开发-供应-管理”全周期一体化规划管理体系^[7,13-14],确保规划的有效实施。效益综合化。土地储备与城中村改造将更加注重经济、社会、生态效益的综合提升,实现“产、城、人、文”深度融合,推动城市高质量发展与人民高品质生活。机制长效化。建立健全土地储备和城中村改造的长效机制,完善法律法规、政策标准、技术规范等保障体系,确保土地储备新机制与城中村改造工作常态化、制度化推进。总之,土地储备新机制为超大特大城市积极稳步推

进城中村改造提供科学指引和实践路径。金汇镇城中村土地储备项目的探索实践表明,土地储备新机制在破解城中村困境、促进城市更新、推动城市高质量发展方面具有巨大潜力和广阔前景。未来,应持续深化土地储备新机制创新实践,不断完善配套政策,健全实施机制,为新型城镇化建设与城市高质量发展提供有力支撑。

参考文献:

[1] 国务院办公厅.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[Z].北京:国务院办公厅,2023.

[2] 上海市人民政府办公厅.关于加快本市城中村改造工作的实施意见[Z].上海:上海市人民政府办公厅,2024.

[3] 上海市人民政府办公厅.关于进一步深化改革本市土地储备机制的实施方案[Z].上海:上海市人民政府办公厅,2024.

[4] 叶裕民,王晨筱.超大特大城市城中村改造的模式创新与路径优化[J].城市发展研究,2024,31(5):1-8.

[5] 谭峻,张宇.土地储备机制改革与城市存量土地开发利用研究[J].中国土地科学,2025,39(1):45-53.

[6] 周岚,何流.城市更新背景下城中村改造的规划引领与实施路径——以上海为例[J].城市规划,2024,48(8):35-43.

[7] 林坚,刘诗毅.国土空间规划体系下土地储备的转型与创新[J].自然资源学报,2024,39(6):1389-1402.

[8] 张京祥,陈浩.多元共治视角下城中村改造的利益协调机制研究[J].现代城市研究,2023(12):1-7.

[9] 李贵才,王耀麟.超大城市土地储备与城中村改造的耦合发展研究[J].规划师,2025,41(2):58-64.

[10] 中国城市规划设计研究院.中国城市更新发展报告(2024—2025)[M].北京:中国建筑工业出版社,2025.

[11] 上海市土地储备中心.上海市土地储备工作实践与探索(2024)[R].上海:上海市土地储备中心,2024.

[12] 上海市规划和自然资源局.上海“两旧一村”改造实施指南(2024版)[R].上海:上海市规划和自然资源局,2024.

[13] 胡进.上海“规储供用”一体化土地储备新机制研究[J].上海:上海国土资源,2025.

[14] 上海市规划和自然资源局.建立服务城市高质量发展的土地新机制[N/OL].文汇报,2026-02-10(3)[2026-01-07].<https://ghzyj.sh.gov.cn/gzdt/20260212/a3697487edb472cb96bf15369456fdb.html>.