新民晚报
学思想 强党性 重实践 建新功

探索未来之路

VVV 等待拆迁的青云路眼镜城

走出一条新路——蹲点调研采访中，不少参与零星旧改的区属国企负责人都说出了这样的期待。

“全市要探索一个可持续的模式。”大家普遍认为，不是光靠企业亏本把项目完成，这事就能成为范例。从长远看，新模式应该可复制可推广，能吸引更多社会资源和力量参与进来。

走出一条符合上海这座超大城市特点的可持续城市更新之路，也是不少专家学者共同的建议与思考。

创新机制引入更多社会力量

同济大学教授、超大城市精细化治理研究院院长　伍江

我们以前常把城市更新称为“旧城改造”，如今更愿意称之为有机更新，这是因为城市本身就是一个有机体。它有自我生长规律，不断新陈代谢。只要一座城市有生命力、是不断发展的，那就必然伴随新的需求不断更新。有机更新会是城市的常态。

曾经，为了还清历史旧账，我们通过大规模旧城改造快速解决问题。绝大部分城市主体功能提升了、老百姓生活水平提高了，但与之相应的，一些新问题产生了。我们还有一些零零碎碎的“边角料”，不少居民还蜗居其中；更多需要更新的新对象出现了：小梁薄板、城中村、上世纪90年代的低标准高层住宅……

如今，我们不太可能像过去那样，开展大规模的旧城改造，依靠大型房地产开发商快速完成任务。相比过去的大拆大建，城市有机更新更多是小修小补，接下来应当探索一种新的模式。

“人民城市人民建，人民城市为人民”，这意味着，社会的各个阶层、各种力量，都应该成为城市建设的主体。例如，静安区动员区属企业参与零星旧改。除了大型房地产开发商之外，调动更多社会力量参与有机更新，这样的探索值得肯定。在区属国企之外，未来还希望有其他中小企业，甚至市民个人都能加入……当更多社会力量参与城市更新，这条路就会越来越宽，每个人都能为城市添砖加瓦。

当然，目前城市有机更新市场尚未形成。一方面，我们要动员更多社会力量介入；另一方面，我们的制度设计、法律规范、金融市场等要应时而动，创新机制，加强统筹。

谈到资金平衡方面，希望每一个城市更新项目，不论大小，全都实现就地平衡，这在绝大部分情况下难以实现。我们的眼光能否放长远一些？放宽眼光，探索跨地块、跨区域甚至跨行政区划，通过容积率转移等方法，平衡不同项目之间的利益；抑或放长眼光，短期内平衡不了的，从长期项目中获得平衡……各方协同，一起创造适合城市有机更新的新型市场。

分类施策有序推进城市更新

上海社会科学院研究员、教授级高级规划师、上海城市记忆空间研究院院长　万勇

中国发展到今天，城镇化比例已经超过65%，城市规划建设的用地规模已经很大，建设用地指标慢慢碰到“天花板”了。以前我们的眼光是向城市周边拓展新空间，现在更多是要向城市的既有存量空间、建成环境，通过高质量发展、高效能治理，去要经济发展空间，要民生保障空间，要公共服务空间。

城市治理的模式也随之发生转变，将逐步迈向精细化治理。以前更多是传统的、规模化的成片旧区改造，今后将探索小规模、渐进式的城市更新。以前多为政府主导的更新改造模式，今后将逐渐向政府引导、市场运作、公众参与的城市更新模式转变。

今后的城市更新，只要能够改善老百姓生活条件，提高发展质量，提升环境品质，都是值得鼓励的。就像新陈代谢，城市每天都可以有新的变化。在时间节奏上，也不像以前那样追求“短平快”，而是循序渐进、历久弥新地有序发展。

今后的城市更新，也会逐渐改变传统的重资产模式，更多探索轻资产模式，不再轻易采取人走房拆的征收拆建，而对历史建筑更多强调保留、保护，对建筑结构尚好的存量建筑采取修缮、改造，或是在不轻易改变产权关系的情况下，去改善运营、管理、服务的条件和能力。

以这样的思路来看上海的零星旧改，我认为应当坚持分类施策、因地制宜的原则。比如，少量分散的零星二级旧里以下房屋，如果不得不采取拔点方式进行征收，征收后的空间可以跟其他民生工程结合起来，提供作为保障性住房，或者作为睦邻生活站、为老服务中心、文化驿站、小型口袋公园等社区服务设施和空间场所。当然，也包括探索建立在居民自愿、品质提升基础上的回购回租等城市更新新路径。

上海在上世纪80年代探索过的“不变面孔、换了心脏”式的内部改造，以及近年探索过的成套改造、“抽户改造”等多样化模式，在零星的里弄改造中，也仍然存在可行性。只要多做比选方案，多听居民意见，多调动基层和民间智慧，就可能创造更多更好更新的模式来。同时，在资金筹措上，也可探索通过“几个一点”的方式，实行改造成本共担，以适当缓解资金压力，克服现实困难，让不可能变成可能。总之，可以积极探索“人留房留”的城市更新模式，寻求人口适度疏解基础上的新老共生、烟火传续。

外地一些城市更新理念和操作经验也值得研究与借鉴。北京探索的“申请式腾退”模式，即直管公租房的承租人向城市更新机构申请腾退，双方签订退租、补偿协议，然后承租人交回房屋使用权，城市更新机构在规定时间内发放补偿；承租人也可以根据意愿和需要选择公房换租、公租房或购买共有产权房等安置方式。深圳等地规定物业权利人可通过签订搬迁补偿协议、房地产作价入股或者房地产收购等方式将房地产相关权益转移到同一实施主体，形成单一的权利主体实施城市更新。上海也可进行一些试点，探索这些模式跟上海零星旧里更新改造的实际情况相结合的可行性。

调查手记

蹲点采访零星旧改，经历了这些年最多的变数。

很多采访对象原本答应好好的，一转眼就变了卦。仔细倾听大家的心思，其实都能理解：企业怕新闻报道之后，原本尘埃落定的事再起波澜；居民怕大家误解，认为拿了更多的好处……这些事前犹疑、事后退缩，也从一个侧面反映出零星旧改之难。

今年两会上，上海市委、市政府提出，要提速加力推进“两旧一村”改造。龚正市长在答记者问时承认，这件事难度很大，光从资金需求来说，根据初步计算，“两旧”改造需要6000多亿元，这是很大的资金量。“但事关群众切身利益的事，再难也要想办法解决！”

“再难也要想办法解决！”“到2025年要全面完成中心城区近40万平方米零星二级旧里以下房屋改造。”承诺铮铮，但背后的压力如山。

以静安区为例，今年要完成的10幅零改地块，大约需要投入205亿元资金。公开数据显示，今年上半年静安区的财政收入虽然增加了6个百分点，但也不过150亿元出头。一个区发展大事、民生实事有很多，不可能只抓一点不顾其余。正因如此，静安区在零星旧改中探索引入更多力量，其中200亿元，由区属国企融资，减轻区财政的资金压力。但对于这些企业来说，后期资金平衡的压力非常大，难度非常高。

零星旧改为何如此紧迫？这次采访中我们看到的那些笑容，那些眼泪；听到的那些欢呼，那些喟叹，都是注脚。

93岁的老人徐凤英1954年嫁到静安区238街坊的新赵家宅，如今依然和儿子儿媳蜗居在25.1平方米的老房子里。

70载的风风雨雨，让这里的房屋外墙脱落、管道堵塞、电线老化……加上附近路面不断整修带来的地势变化，让马路越来越高，下雨天家里常常内涝。每年夏天雨水多的时候，居委会都要出动抽水泵，将徐阿婆家漫到小腿高的积水抽出去。“一听电视里说要下雨就头疼。”徐阿婆一直期待，有一天可以不用再盖晒不干的被褥。

这次儿子下班回家把门口拉了旧改横幅的消息告诉她时，徐阿婆又惊又喜。“一直都在等啊，弄堂里好多老人都没等到这一天，我是幸运的。”

是的，有些老百姓已经等了太久，而且还有人在等待。

关键时刻，国企见担当。但从长远来看，还是要有一条可以不断走下去的路。正如专家所言，“人民城市人民建，人民城市为人民”，这意味着，社会的各个阶层、各种力量，都可以成为城市建设的主体。但这需要从体制机制甚至顶层设计上开拓创新，才能让更多的社会力量都有可能，也有能力参与城市更新，把这条路越走越宽，让每个人都能为城市建设、为家园美好添砖加瓦。

城市更新报告 ShangHai