

浦东新区康桥镇花墙村中即将被征收的地块



本报记者 潘高峰 张钰芸 屠瑜

去年,经过30年接续奋斗,上海成片二级旧里以下房屋改造宣告全面完成。

今年十六届人大一次会议开幕会上,市长龚正所作的政府工作报告郑重承诺:全面推进“两旧一村”改造,完成12万平方米中心城区零星二级旧里以下房屋改造、28万平方米小梁薄板房屋等不成套旧住房改造,启动10个城中村改造项目。

## 民生所系,全面推进“两旧一村”改造

# 再难也要想办法圆百姓新居梦

与成片旧改相比,零星旧改地块面积小,位置尴尬,商业开发价值几乎为零;旧住房改造,难以形成统一规划布局,掣肘顶层设计;“城中村”改造,缺少成熟可行的社会资本参与模式……

“骨头”越啃越硬,但为了改善民生,再难也要想办法为百姓圆新居梦。今年两会上,代表委员纷纷为此建言献策。

### “两旧一村”改造 难度差异大

浦东新区康桥镇梓潼“城中村”改造,是上海市第一批“两旧一村”改造项目,目前两个保障房地块的1024套住房已经交付,配建的市政道路、河道、幼儿园也已完工,计划2025年全面完成改造任务。

相比之下,浦东新区张江镇的“城中村”改造更加“高大上”。未来这里将被打造成为集地铁上盖综合体、高层商业办公、历史风貌休闲街等多元业态为一体的综合社区,昔日老旧的“城中村”将蝶变为繁华街区。

昨天,说起“两旧一村”改造,市人大代表,中建八局党委书记、董事长李永明向记者历数了正在落地的一批重点改造项目。李永明表示,“两旧一村”改造工作事关民生和民心,要打造高品质人居环境,加大与高校、科研院所、高新技术企业合作力度,强力攻坚建筑业核心技术,整合规划咨询、创业导入、技术引领、地产开发、综合投资等“五项服务”,以更加主动、更加有为的姿态助力“两旧一村”改造任务高质量推进。

但更多的“两旧一村”改造,并非一帆风顺。

市人大代表、金山区政务服务办副主任陆益告诉记者:“两旧一村”改造中,郊区相比于市中心存在着更大困难。他分析,区级财力匮乏的问题还不是最关键的,远郊的“两旧一村”地块多呈点状、带状分布,地块小而散,房屋建筑密度大,前期改造成本较高,后期开发潜力不足。

这很好理解,从区位上看,远郊区域房价一般处于全市“洼地”,可用于改造资金平衡的渠道很少,改造实施主体盈利空间十分有限,项目改造本身抵御市场、政策等风险的韧性不足。

除了资金筹措,还有很多额外因素。“部分区域改造还受到环评控制的影响。”陆益举例说,金山区的石化街道、金山卫镇的部分“两旧一村”地块,局部改造已无法彻底解决实际问题,百姓改造呼声又十分强烈,但受限于上海石化环评3公里控制、无资源平衡地块可用等因素,地块招商困难重重。

为此他呼吁,要研究远郊区域“两旧一村”改造的特殊扶持政策,加强资金和项目扶持倾斜力度。比如,在“城中村”改造项目认定中,对部分地块集体建设用地占比虽达不



山阴路历史风貌保护区的改造,提升了区域品质,也留住了烟火气

本报记者 孙中钦 摄

到51%,但又确实存在改造必要性、迫切性的项目,可以通过“一事一议”等方式研究予以认定享受相关优惠政策。

### 形成政策体系 推出行动计划

“两旧一村”改造难度差异大,固然有个性化因素,但也与目前建设制度不全、行动计划不明、资金平衡机制缺位等有关。

市政协委员陈永亮调研发现,《上海市城市更新条例》正式颁布实施以来已近一年半的时间,各区更新行动计划始终未能出台,政策体系也有待深化、细化。目前仅有指引性规范条例却没有完善的专业性实施细则,未能形成集成发力的政策体系和标准规范,所以很多项目推进只能依靠“一地一策”“一事一议”。

另外,资金平衡方式也有待探索。陈永亮认为,如果这一问题不能妥善解决,将严重影响“两旧”工作进展。由于“两旧”资金难以平衡,目前主要依靠财政资金及国有企业投入,社会资本严重缺乏积极性。

如何解决这些问题,陈永亮建议,首先要尽快摸清项目底数实情,出台多轮行动计划。由市规划和自然资源局牵头,会同多个部门,明确近年上海城市更新和“两旧一村”工作的总体目标、主要任务、重点范围,形成完善的更新行动计划或专项规划。在此基础上,以区为单位尽速、全面地摸清各类资源、项目底数,统筹制定和实施若干轮零星旧改、旧住房成套改造和“城中村”行动计划,切实

做到“实施一批、储备一批、谋划一批”,从而早日实现旧住房更新改造“全覆盖”。

市人大代表李俊兰也有类似看法。她认为,“两旧一村”改造的主体责任在区里,但规划、土地、财税、技术标准等审批事项仍在市级层面。应当进一步优化工作推进机制,每年筹集一批急难愁盼的重点项目,由市区联合组成推进指挥部,发挥各自的优势,集中力量、高度协同、聚焦政策、综合施策,由此提高攻坚克难的成功率。

陈永亮还建议,要立足全过程、全覆盖,构建符合城市更新及“两旧一村”工作实际需求的“1+3+N”政策体系:“1”即《上海市城市更新条例》这一核心文件;“3”为零星旧改、旧住房成套改造和“城中村”改造三类项目的《更新实施办法》;“N”为具有操作性的系列文件,例如《上海旧住房拆除重建设计导则》等,须涵盖规划、消防、交通、历史建筑保留保护等专业,最终形成规划、设计、建设、运维全生命周期的政策体系。

当然,对于特殊情况还是要提供特殊机制,引导项目资金平衡。李俊兰指出,部分重建、改建的项目现场条件有限,几乎达不到现行的规范技术规定的标准要求,尤其是在建筑间距、退界绿化等指标,建议尽快进行修订。

陈永亮也建议,除了允许两旧项目“贴扩建”“加层扩建”“拆除重建”外,还应通过实施开发权转移、供地手续分层办理、放宽容积率限制及容积率奖励条件等多种举措,鼓励土地复合化利用、集约化利用,增加可售、可经营面积,实现项目资金自平衡或跨项目平衡。

例如在零星旧改和拆落地改造项目中,可以参照日本代官山“自下而上”城市更新经验,遵循“自愿参与、等价交换”的原则,由规划部门提供政策支持,由居民提供房屋,由开发商提供资金和技术支持,允许改变部分土地或房屋使用性质,将更新后的建筑面积分为“保留部分”和“回报部分”,“保留部分”用于居民回搬,“回报部分”作为开发商投入回报,可供出售或经营。

在旧住房改造上,陈永亮建议探索“1+1+1”模式,引导居民共担成本。可以根据“民主协商、超值付费”的原则,针对住房增加面积部分试行“政府(企业)送一部分,居民成本价买一部分,市场价买一部分”的成本共担模式,形成政府、产权单位、居民多主体筹集资金机制;对于房屋内部更新改造,在标准化方案以外,还可推出供居民自由选择的“自费可选包”,例如适老化改造、高标准厨卫配置等,避免居民二次装修,满足居民差异化、多元化的需求。

### “活化利用” 老建筑获新生

“两旧一村”改造,同样面临历史风貌建筑保护的难题。

昨天的市人大会议上,虹口区人大代表团提交了一份《关于开展“两旧一村”改造工作情况专项监管,加大风貌区内保护保留建筑改造力度》的议案。

“以山阴路风貌保护区为例,区域内建筑大部分建于上世纪20-40年代,房龄已近百年,建筑面积约23万平方米,包含32处优秀历史保护建筑,此外还含有大批不可移动文物、规划保护保留建筑。”议案指出,此类房屋以砖木结构为主,缺少独立厨卫设施,且违法搭建较多,长年累月结构老化、承重变化、白蚁危害等,都对房屋安全产生了较为严重的影响。但同时因此类房屋涉及风貌保护或产权等因素,长期难以开展较为彻底的房屋修缮。对此,居民群众之间矛盾突出,对改善居住条件的呼声较大。

议案提出,应在改造模式上出台鼓励政策,包括先行评定风貌建筑房屋安全等级,有针对性地采取置换、腾空等方式彻底解决房屋安全隐患;探索抽户改造模式,将人口密度和户数降低至原设计承载能力,还原房屋空间的原使用用途,留住历史风貌的同时也留住居民,保留区域的“烟火气”。涉及到修缮房屋和安置居民的资金,建议市级财政从政策上加大对里弄和优秀历史建筑改造的补贴,确保改造标准和改造效果。

为了做好历史风貌区的长效保护,议案还建议“活化利用”,吸引优质社会资本参与保护保留建筑的修缮、利用,通过置换、受让等方式,进行“留房不留人”的成片改造,引入类似于新天地、今潮8弄等模式,通过功能开发和创造使其获得新生。