

启示

高高兴兴离旧居 欢欢喜喜住新房

困难多机遇大

截至2022年底,上海约有“城中村”点位682个,涉及村(居)民约10.92万户,房屋面积约2068万平方米,其中,项目整体改造点位171个,规划拔点405个,综合整治106个。凤溪“城中村”改造项目对于上海乃至全国众多类似区域有何启示?听听专家们怎么说。

一次探索

上海社会科学院城市与人口发展研究所副研究员、
中小城市与乡村振兴研究室主任 杨传开

凤溪是一个撤制镇,对于这种撤制镇如何转型发展也是一个很好的探索,对于其他情况类似的非建制镇也都具有很好的借鉴意义。

在快速城市化过程中,随着城市范围的不扩张,地方政府出于成本考虑,可能会选择绕过居民点而征用周边农用地进行城市建设,造成了城乡混杂的“城中村”二元城市景观和空间结构,也就是“城中村”。这其实也是我国城乡二元管理制度、城乡二元土地制度以及外来人口大量流入集聚所形成的特殊产物。关于界定,目前无统一标准。例如,之前上海某区对于“城中村”改造地块的定义是指在城镇建成区或城镇规划区范围内,集体土地被全部或大部分征用,原农村居民全部或大部分转为城镇户口,被城镇建成区包围或基本包围的自然村。也有学者提出从建设用地面积占村域总面积的比重大于40%,与外来人口比重大于30%两方面来界定。

根据上海市房管局信息,截至目前,上海已批准“城中村”改造项目62个。按计划,2023年启动“城中村”改造项目10个;到2025年底,中心城区周边“城中村”项目全面启动;到2027年底,中心城区周边“城中村”改造项目全面完成,五个新城等重点区域“城中村”改造规模化推进;到2032年底,“城中村”改造项目全面完成。

“城中村”改造的难点,主要在于资金投入大、回报周期长、融资成本高等情况,资金成本压力较大。此外,“城中村”改造盈利空间不大,盈利预期不足,

对社会开发主体缺乏吸引力。根据相关调查,“城中村”居住的主要是外来人口,低收入、低消费群体。“城中村”改造后,生活居住成本增加,如何考虑“城中村”低收入群体的居住问题,促进外来人口的社会融合,是个难点。应综合考虑这一群体的居住问题,可以与保障性住房相结合,以及提供更好的社会保障和公共服务,实现包容发展。

虽然困难多,但对于上海这样的特大型城市而言,“城中村”改造带来的机遇与收益也很大。对于居民而言,“城中村”改造改善其居住条件,提高了生活水平;对于城市建设而言,有助于提升城市形象,对于保护地方特色建筑、传承历史文化也具有十分重要的意义;对于经济发展而言,可以有效拉动投资,促进城市经济增长。“城中村”改造除了政府投资外,还会引入社会资金,能够有效拉动社会投资,给相关企业带来发展机遇;同时,“城中村”改造完成,势必会提升居民对建材、家电、家居、装修等上下游产业的消费需求,会进一步扩大内需。

凤溪“城中村”作为上海目前最大规模的“城中村”改造项目,能够快速高效推进、高质量建设,具有示范意义,对上海其他类似区域或国内其他城市都提供了很好的借鉴和参考。

在改造方式上,由政府主导,国企开发。如此大体量的项目,必须要引入具有足够实力的开发主体,建立多元化的资金保障机制,才能保障项目顺利推进。在这一方面,该项目开发主体中交城投就很有优势,并且有较为丰富的城

市综合开发经验。在推进方式上,要做好居民工作。人民城市为人民,这个项目从启动到集中签约时间短、签约比例高,之所以能够这么快速地推进,除居民改造意愿强烈外,很大程度上也得益于当地政府在前期作了充分的准备工作。在建设方式上,凤溪项目如何拆整结合,保留历史文脉也值得关注。凤溪具有丰富的文化遗存,如何保留区域特色和历史文脉应当是该项目需要考虑的。我注意到这个项目采取了拆整结合,保留有价值的

历史元素,这一方式值得借鉴。

7月,国务院常务会议审议通过《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》,提出超大特大城市推进“城中村”改造采取拆除新建、整治提升、拆整结合等多种方式。在青浦区今年开业的蟠龙天地,探索融合传统和现代元素,既保留古建筑风貌又有现代建筑风格,在业态上,也引入了很多现代化的商业设施,例如很多首店、概念店、特色店等等,让古镇重新焕发发生机和活力。

两大难点

上海市房地产科学研究院城市更新和历史建筑
保护研究所所长 郭戈

我认为凤溪“城中村”改造项目有三大亮点:地区功能全面提升,服务产业集群发展作用明显;有效改善民生,为乡村振兴提供重要支撑;引入“好人家”中交城投,建设出“好项目”。

该项目区位优势明显,以产业项目带动“城中村”改造,促进产业结构升级,做优城市品质,做强经济发展是本项目的一大特色。面向未来,可以以华新镇建设上海商贸服务型国家物流枢纽为核心抓手,吸引和培育更多产业链上下游的企业,实现“科、产、城、人”深度融合发展。

对于“城中村”改造,上海一直保持积极稳妥推进,优先对群众需求迫切、城市安全和社会治理隐患多的“城中村”进行改造,成熟一个推进一个,实施一项做成一项,真正把好事办好、实事办实。目前,本市在土地出让、成本认定、资金拨付等方面已出台了一系列支持政策,保障了“城中村”改造项目的有序实施。

在实施过程中,“城中村”改造面临的难点主要是资金和项目品质两方面。我建议,要拓宽资金渠道,进一步保障“城中村”改造的资金需求。加强各类资源统筹,解决好资金平衡等瓶颈问题。可设立“城中村”改造专项借款,由政策性银行组建,对地方财力进行有效补充。

加大金融机构贷款支持力度,更好发挥政策性金融机构和银团贷款作用。在选择改造项目合作单位上应选择资金实力雄厚、信用等级好、改造经验丰富的优质大型企业。

要进一步提升“城中村”改造理念,放大综合效应。着眼高质量发展要求,实现居住环境、空间形态、功能开发、社会管理、产业发展、历史文化遗产的综合提升效应。结合新城建设、重大工程、历史文化名镇名村保护、保障性住房建设、乡村振兴、农民相对集中居住、产业结构调整等工作,更好推动品质提升、产城融合、职住平衡和人居环境改善。

另外,在“城中村”改造实施过程中,要注重“留住乡愁”,始终把保护放在第一位,在保护中发展、在发展中保护。在“物”的层面,项目前期应做好价值甄别,有针对性地制定规划设计方案,将传统格局、历史风貌和历史建筑保护好,加强村镇的整体保护和活态传承;在“人”的层面,在改造过程中一方面应尊重当地社会文化,尽量延续整体历史文化和社会结构。另一方面要为集体经济组织辟通后续发展渠道,不断增强“造血”功能,促进集体经济可持续发展,让百姓享受改造成果。

调查
手记

迎难而上

历时近一个月,终于完成了凤溪“城中村”改造项目的采访。最深刻的感受,都说征收工作是“天下第一难”,那么“城中村”改造项目征收可谓是难上加难。

凤溪,作为青东地区曾经的骄傲,在历史上不乏高光时刻。但时代的发展与社会的变迁,如同滚滚流水,没有谁能够保证永远屹立潮头。凤溪也是如此,自从被合并之后就陷入了区域发展停滞,生活设施老化的境地,从“高地”变为了“洼地”,最终被冠上了“城中村”之名。

凤溪百姓愿不愿意改变这一情况?当然愿意,飞速突破95%的签约率足以说明问题的本质,人民渴望安居乐业和改善生活条件的诉求为推进征收工作最强大的动力。而凤溪“城中村”改造项目中,华新征收办公室所体现出的热情、耐心以及与居民充分共情的态度,也使得不少居民为之感动。在征收办公公告栏上,我们看到了一封居民寄来的感谢信,字里行间都流露出对于征收部门工作态度的认可。

但只有诚意是远远不够的,在征收办公室,工作人员的一句话令人印象深刻。

“别看签约率已经95%了,真正的工作现在才刚刚开始。”他们深知,剩下的5%都是硬仗、苦仗,可能要花之前几倍甚至十几倍的工作量才能完成。

这5%居民的想法,其实也都能理解,大家有自己的诉求和理由。漫长的岁月,带给凤溪丰厚的积淀、醇厚的生活气息,自然也会留下许多陈年积淀的难题。想要把这些问题解决,需要抽丝剥茧一般,把难点堵点一一捋顺,借助各方力量充分对话协商,最终达成一致。

凤溪“城中村”征收改造项目,也将为后来者提供宝贵经验。作为一个征收类别极为复杂的项目,既要制定能够满足各方诉求的征收补偿政策方案,又要快速高效

推进征收工作,更要维护群众的合法权益,征收团队为此付出大量心血与努力,探索了例如“城市建设巡回法庭”之类的创新之举,在克难攻坚的道路上稳步前行。

不论如何,再难的问题也总会解决,凤溪涅槃的脚步已不可阻挡。当历史的车轮再度转动,凤溪百姓正热切盼望着,一座能够承载他们集体记忆与光荣历史的未来之城,将惊艳亮相于世人们面前。

