



### 两会会场热议旧改如何统筹推进历史文化风貌保护城市更新

# 甄别“留改拆” 处理好“显”与“藏”

■本报记者 杜晨薇 曹飞  
见习记者 顾杰

今年的《政府工作报告》中提到,2019年上海完成了55.3万平方米、2.9万户中心城区成片二级旧里以下房屋改造。在去年旧改跑出加速度,超额完成年度任务的基础上,上海今年提出将完成55万平方米、2.8万户中心城区成片二级旧里以下房屋改造。

目前,中心城区剩余成片二级旧里以下房屋主要集中在黄浦、杨浦和虹口区。如何更快更好推进全市旧改工作,争取早日完成全市旧改任务,成为两会会场内的一个热议话题。

#### 多途径保护城市肌理

推进旧改,既是民生工程,也是民心工程,事关城市长远发展和百姓福祉。这些年,上海努力加大老旧小区改造力度,既提升居住条件,也完善功能设施,让群众生活变得更加便捷。今年的《政府工作报告》提出,上海将坚持留改拆并举,统筹推进历史文化风貌保护、城市更新、旧区改造与旧里改造、住房保障。

城市更新,不仅要尽最大可能保留保存城市风貌和历史文化建筑,使之可阅读、可展示,也要充分考虑民生功能、公共服务的留存拓展,让历史街区更有温度、更富活力,更好彰显上海的城市魅力。代表委员们认为,要尽快甄别“留改拆”,有的放矢采取措施,做到应留的必须留,该改的全力改,当拆的加快拆。同时,保护修缮要充分考量建筑肌理和原有风貌,处理好“显”与“藏”的关系,多途径保护城市肌理,切实传承好历史文脉,留住城市记忆。

曾有“海上第一名园”之称的张园,是南京西路风貌保护区的核心区域,留存着浓郁的近代上海弄堂风貌。但由于区域内绝大部分建筑为旧里,房屋本身没有卫生设备,要靠手拎马桶,居民要求改善居住条件的呼声很高。作为历史风貌保护和城市更新结合的探索实践,去年春节前,张园通过“征而



去年春节前,张园实现“征而不拆,人走房留”保护性征收,成为城市有机更新成功案例。图为去年11月,中国上海国际艺术节参展项目《行进中的画卷——张园项目》在张园进行。沈阳 摄

不拆,人走房留”的保护性征收方式,顺利达到签约生效比例。其中一座历史保护建筑甚至“变身”为社区文化活动中心“张园大客厅”,成为周边居民享受文化生活的重要场所,成为老人们不可或缺的社区食堂。

两会会场上,数位关注老城厢历史文化风貌保护和旧改的代表与委员们,也都提到了这一城市有机更新的成功案例。

“对老百姓搬迁后的房屋,尤其是老城厢地区的房屋,具体如何管护,如何打造高品质公共空间等问题应予以思考。”王训国委员建议,可以充分发挥委员专家的专业优势,为打造上海新的名片作贡献。秦文君委员也认为,在旧改过程中,要跟进文化创意项目,留下上海文化的记忆。

#### “留人留房”要解决基本保障

去年,上海旧改跑出加速度,但也要看到中心城区仍有11.5万户的“拎马桶”现象有待解决。代表委员们认为,对于“留人留房”的历史建筑,要考虑通过成套化改造,解决群众最基本的生活保障。

“去年,黄浦区完成旧改签约1.2万户以上,也要清醒地看到黄浦乃至上海的旧改任务依旧十分繁重,群众对改善居住条件的愿望仍然十分迫切。”谈到旧改,市人大代表、黄浦区委书记景云感受颇深。景云介绍,黄浦进行了很多探索。比如通过抽户等方式,让一部分居民搬离,每户居民增加3.5—5平方米不等的厨卫空间,通过成套化改造解决群众最基本的生活保障。

#### 网友声音

网友“令狐盛云”说:

老屋也需要善待,希望在改善居民生活条件的同时,也能留住老城厢记忆。

网友“CR”说:

这些看得见、摸得着的身边变化,着实让老百姓得到实惠。对美好生活的向往不再是口号。

网友“junjie”说:

旧改推进可以有多种手段和方式,同时也要考虑不同人群的需求。有的房子,历史价值突出,可以在确保安全的前提下,进行升级改造,修旧如旧;有的房子,年久失修危害安全,就应该果断一点,给老百姓一个全新的家。

活保障,历史建筑也实现了“留人留房”。

陈永亮委员建议,相关部门要关注这些居住条件十分困难的居民,加快无卫生设施的各类老旧住房改造,力争在“十四五”期间全部解决群众“拎马桶”问题,着力改善群众居住条件。

旧改工作是“天下第一难”,政府统筹资金、房源难,社区干部调节家庭矛盾难。要想从根本上解决问题,需依靠多方合力创新突破。目前,上海围绕创新旧改模式,已探索出多种行之有效的方案,例如去年推出的“市区联手、政企合作、以区为主”新模式,通过具有国资背景的企业介入,采用市场机制,多渠道融资进行旧改,兼顾社会效益和经济效益。

#### 记者手札

### 旧改的底气

顾杰

“老、小、旧、远”中的“旧”,历来被视为民生问题中的“老大难”。今年的两会上,旧改也是代表委员们热议的话题。

过去一年,居民对于改善居住条件的期待,汇成两会上的一条条建议。通过调研、讨论,政协委员们提出了诸如打通多渠道融资路径、加强市级土地资源统筹协调、创新政策平衡资金等意见,为加快推进旧区改造、城市更新和市民居住条件改善献计出力。

旧改之所以重要,不仅因为其关乎城市空间的重塑,更因为其是一项民生工程、民心工程。对上海来说,不同片区的旧改工作,既有共性的问题,也有不同的特点和需求。因此,在推进中,既要有统筹施策的宏观规划,也要有因地制宜的绣花针功夫。

今年的两会上,代表委员们带着问题来,奔着解决问题去,提出的旧改建议也越来越有针对性。比如,有代表提出,当前某些片区的旧区改造工作呈现出新情况、新特点和新要求,尤其是拆迁安置房源、资金、拆迁政策等因素,一定程度上制约了旧区改造的进程。对此,应该进一步加大市相关部门的财力支持,进一步完善土地出让政策、进一步拓宽旧改资金渠道等。

旧改被称为“天下第一难”,但越是难啃的硬骨头,往往越需要柔性的手段和创新的思维。比如,有代表就提出,可以采用“市区联动、政企合作、以区为主”的全新征收模式,引入更多资金雄厚央企、市级国有企业以及经验丰富的民企,通过雄厚资金和专业操作的带动,有效分担区级资金压力。

说到底,旧改是一项群众工作。如果没有真正把群众放在心里,这项工作就难以真正做好。正如有一位代表所说的,“将心比心、设身处地,想群众所想,急群众所急,这是我们推进旧改的底气,也是迎难而上的强大动力。”

### 紧扣全面小康尽职尽责担当作为

(上接第1版)要抓好巡视整改和成果运用,压实整改责任,强化日常监督,把整改情况纳入领导班子综合考核的重要内容,形成制度约束。会议强调,中央和国家机关在党和国家治理体系中处于特殊重要位置,是践行“两个维护”的第一方阵,要带头加强党的政治建设,增强“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,结合职能职责贯彻落实党中央重大决策部署,把党的领导落实到各领域各方面各环节。要坚决落实全面从严治党主体责任和监督责任,把“严”的主基调长期坚持下去,保持惩治腐败的高压态势,强化权力监督制约,持续整治形式主义、官僚主义,加强机关作风建设。要认真贯彻落实新时代党的组织路线,加强领导班子建设、干部队伍建设和基层党组织建设,要结合巡视整改,巩固深化党和国家机构改革成果,推动国家治理体系和治

理能力现代化。会议对中央巡视工作领导小组2019年的工作给予肯定,同意其对2020年的工作安排。会议强调,党中央高度重视巡视工作,习近平总书记亲自研究部署,推动巡视工作向纵深发展,巡视工作格局不断完善,制度化、规范化水平不断提升,成效越来越明显。会议强调,巡视是全面从严治党的重要利器,是发现问题的有效制度安排,要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻巡视工作方针,落实政治巡视要求,聚焦被巡视党组织职责使命,加强对制度执行、权力运行的监督。要建立巡视巡察上下联动的工作机制,加强对省市区巡视工作的指导督导和中央单位巡视工作的分类指导,深入推进巡视与其他监督贯通融合,促进完善党和国家监督体系。会议还研究了其他事项。

### 让乡村成为现代化国际大都市亮色

(上接第1版)应勇认真倾听,不时插话讨论,及时回应代表关心的问题。“时代是出卷人,我们是答卷人,人民是阅卷人。大家对政府工作的鼓励和提出的意见建议,都是推动政府改进工作的动力。”应勇在发言时表示,市政府有关部门要把各位代表的意见带回去,仔细梳理研究,积极采纳落实。应勇说,要按照“生态优先、绿色发展”理念,推进农业供给侧结构性改革,努力使农村更美、农业更强、农民更富。“青浦面临腾飞的新机遇,要发挥区位优势,保护好生态环境,坚定信心、迎难而上、狠抓落实、善作善成,把青浦建设得越来越好,让农民共享改革发展的成果。”

打造虹桥国际开放枢纽,按照国际化中央商务区和国际贸易中心新平台的定位,聚焦大交通、大商务、大会展,加快集聚创新要素,着力形成创新生态,切实发挥规划牵引作用,形成工作合力,探索出区域一体化创新发展的路子。应勇指出,要加快美丽乡村建设,推进农民相对集中居住,发展都市现代农业,持续促进农民增收,努力使农村更美、农业更强、农民更富。“青浦面临腾飞的新机遇,要发挥区位优势,保护好生态环境,坚定信心、迎难而上、狠抓落实、善作善成,把青浦建设得越来越好,让农民共享改革发展的成果。”

### “中国高铁第一股”登陆A股主板

(上接第1版)京沪高速铁路股份有限公司是京沪高速铁路及沿线车站的投资、建设、运营主体。自开通运营以来,京沪高速铁路为旅客提供了全天候、高安全性、高正点率的高铁运输服务,北京至上海全程最短运行

时间已缩短到4.5小时以内。截至去年9月30日,京沪高速铁路全线(含本线和跨线)累计开行列车99.19万列,累计发送旅客10.85亿人次,取得了良好的社会效益和经济效益。

### 首家外商独资保险控股公司开业

(上接第1版)按照中央的定位和要求,上海今年将基本建成与我国经济实力和人民币国际地位相适应的国际金融中心,并将持续推进金融开放创新和先行先试,率先落实金融业对外开放重大举措,努力构建更加完备的金融市场体系,集聚更多的功能性金融机构,不断优化金融生态环境。欢迎安联集团将更多业务板块放在上海,发挥专业优势,在参与上海城市建设和国际金融中心建设中实现自身更大发展。我们将为包括安联集团在内的各类企业营造更好的营商环境和

市场环境。奥利弗·贝特说,安联集团十分重视中国及上海市场,此次控股公司开业,得到了中国金融监管机构和支持。上海是一个令人振奋的城市,安联集团愿将更多资源放在上海,更好服务中国客户和其他机构投资者,推动实现共同发展。安联集团成立于1890年,总部位于德国慕尼黑,是世界领先的金融集团之一,也是世界最大的资产管理集团之一,位列2019年《财富》世界500强第45位。

### 上海建设审批今年进入“一时代”

(上接第1版)在上海经营实践的企业感受更直接。审批环节“减、并、放、转、调”之后,企业只需在一个窗口提交一套材料,就能走完所有审批流程。青浦区社会投资项目审查审批中心的二层,近千平方米空间全部打通,入驻十多个相关部门,供企业咨询办理。窗口负责人郁春华说,前来办理的企业并不多,依托“一网通办”,企业在线办理的比例已经达到了70%。“在前两轮改革中,很多内容是我们企业看不到的隐形环节,但感受却是深刻的。”上海看益金属制品有限公司负责人说。这家特斯拉金属加工供应商在政府工作人员的帮助下,仅花费一天就办结施工许可证,如期生产。

#### 扎根一线,增加服务深度

最新营商环境报告显示,中国办理建筑许可指标中,质量控制指数已达满分,高于东亚及太平洋地区,跻身世界一流经济体行列。

“这是因为我们不是一味地‘减’,而是‘增加’了服务,确保工程质量。”松江区G60科创走廊投资项目审批代办服务中心副主任张磊说,政府部门的提前服务已经在上海各个辖区成为风潮。

上海以前也有提前服务,但主要针对市重大工程。有时,政策再好,一般中小企业吃不透,“解不了渴”。“很多民企刚来上海,可能一辈子只做这一次工程报批。不像大企业会专门设立工程部进行操作,他们只能亲力亲为。但因为不专业,甚至连怎么报件都不知道。”张磊说。

在对接企业的过程中,政府部门发现,绝大多数企业对办理建筑许可的提前服务需求旺盛。于是,政府部门的“店小二”们主动走进一线,把各大企业的对接人拉进“好友群”。

每周四,青浦区街道镇的工作人员要去企业走访。“我们楼群多、面积大、结构多样。办起建筑许可证会不会很复杂?”上海精测半导体技术有限公司考虑落户青浦,但在拿地前犹豫不决。经过沟通,“店小二”全程代办,精测公司只派出一个对接人,一枚电子章。

“一年中我们走访了100多家企业,他们

的诉求各式各样,有的在我们看来很‘奇葩’,但接触多了才了解,我们专业人员认为最基本的常识,企业未必了解。而这些诉求恰恰是扼住企业发展喉咙的关键。”郁春华说。

如果说以上是办理建筑许可的固定剧情,那么企业无法预期的特殊需求,就需要花费更大的耐心和勇气去满足。

深圳顺络电子计划进驻上海,它是华为手机的配套供应商。企业负责人了解到,通过常规国有用地收储出让模式,企业拿地需要一年多,但迭代速度快的电子产品等不了,为此焦虑不安。松江“店小二”了解后,创新采用节余土地分割转让模式,从另一家企业“让出”89亩闲置多年土地,盘活存量资源,成为全国第三例同类创新案例。

打破常规又不违规,松江百事公司在“店小二”帮助下,将新建工厂连廊的使用权和产权进行分离,使其顺利横跨市政道路,提升了企业产能。

在项目中进行的创新经验,正成为上海招商引资的一种姿态,形成了示范效应。上海市住建委表示,重点项目采用的主线审批事项“容缺后补”、辅线评估评审“甩项后置”,将扩大适用范围,在全市进行推广。

所谓“容缺后补”,即在重要的主体材料完整的情况下,允许一部分非主要的材料后期补上。“甩项后置”指的是,针对项目分阶段、分片区建设的特点,一期一阶段项目所涉的部分第三方评审,充分信任,以“告知承诺”的方式甩项后置,不作为开工前置条件。两者都是特斯拉、积塔半导体、超硅半导体项目落地、刷新上海速度的关键所在。

“广泛推广复制重点项目经验、不断纾解市场主体痛点,成为下一步上海优化办理建筑许可营商环境的主要目标。”上海市住建委建筑市场监管处工作人员表示。

#### 自我加压,增加服务广度

两年间,一个细微变化正在发生。对标全球奋起直追的上海,开始被其它城市学习借鉴。

从改革最初,上海就定了明确目标,通过自我加压和倒逼提升,全面改变企业体感,助推城市现代化治理水平和城市核心竞争力提升。

### 用心用脑用力,解决“天下第一难事”

(上接第1版)“货币补偿比例提高增加了资金结算压力,资金到位速度对项目启动和推进至关重要,要加强与市级部门沟通,加快扶持政策落地。”

2020年,旧改任务依旧艰巨,需要各方共同努力谋划。于洋建议,可以充分发挥街道分指挥部的属地优势,牵头“分片划块”,“依靠街道、居民区党组织力量,共同宣传政策,引导居民、推进工作”。

另外,目前容积率奖励与转移政策难操作也是一个值得关注的问题。建筑容积率异地补

偿机制的利益协调较为复杂,且容积率转移,特别是跨区容积率转移缺乏相应的标准设计,“一事一议”沟通成本较高。严格的楼高和容积率限制,容积率转移呈现“转出易转入难”的窘境,突破规划的法律风险较大。

对于健全容积率奖励及转移制度,代表委员建议,制定旧改的容积率实施细则。尽快优化制定《上海市旧区改造容积率奖励及转移实施办法》,全市统筹划定容积率转入区范围,鼓励旧改企业将容积率指标转移至轨道交通沿线、站点周边及城市副中心地块。重点突破容积率跨区转移

瓶颈,通过联席会议论证决策,探索建立容积率指标交易市场机制。

“要适当放宽中心城区旧改地块开发的容积率标准。”市人大代表、黄浦区委书记景云建议,提高宝贵土地资源的复合利用效率,为旧改资金平衡创造必要条件,以更快速度、更大力度改善群众居住条件。

剩下的旧改地块非常难啃,成本高。代表委员们表示,推进旧改工作,关键还是要“设身处地、将心比心”,事关群众切身利益的事,再难也要想办法解决。如果我们的“心”用到了、“脑”用活了、“力”用足了,一定能够更好更快改善市民群众基本居住条件,让群众有更多获得感、幸福感、安全感。

“营商环境好不好,要让市场主体说了算,必须把企业的满意度和需求度作为改革的发力点和着力点。”上海市住建委相关负责人表示。