

聚焦上海国企改革深化提升行动

深化改革 向新行 勇为尖兵挑大梁

指导单位：上海市国资委党委、上海市国资委
主办单位：解放日报社

上海地产集团：改革创新攻坚破题

探索可持续城市更新新模式

文/戚颖璞

今年，上海城市更新两项重大进展引发全国关注。一是，持续推动数十年的无卫生设施旧住房提升改造（即“拎马桶”点位改造）任务总体完成，市民居住条件得到实质性改善。二是，上海规模最大单地块旧改项目东安新村组团顺利完成改造任务。

新机制

再难也要想办法

截至2018年底，上海中心城区有238万平方米的二级及以下旧里房屋还没有启动改造。数字的背后，是13.4万户的居民家庭，日夜翘首企盼。

党的十八大以来，在历届市委、市政府关心下，上海的旧改工作不断增压提速。但与广大市民群众日益急迫的期待相比，传统模式使旧改推进速度总体变成“看菜吃饭”。

如果沿用传统路径，改造任务最重的黄浦区，要完成全部的二级及以下旧里房屋改造，最晚要到2040年。

与此同时，上海城市更新方式从“拆改留”变“留改拆”，更强调保护风貌肌理。“拆”和“留”两个字顺序的调换，给现实中的旧改带来了前所未有的挑战。

旧区改造事关群众切身利益，再难也要想办法解决。只有拓宽新思路，搭建新平台，才有可能走通新路径。

在此背景下，上海地产集团从2019年起，全面参与成片旧改项目的推进，到2022年全面完成25个项目的改造，承担了全市成片旧改总量近60%任务，切实担当起旧改主力军角色。

2022年，成片旧改征收工作收官之后，上海城市更新任务仍然艰巨。上海地产集团全力参与了黄浦外滩第二立面更新，这是《上海市城市更新条例》施行后的全市首个区域更新试点；快速启动虹口区瑞康里上海首个共生式更新试点；成功实施徐汇东安新村、长桥新村两个旧城区改建项目。

回顾7年来的探索历程，可谓浓墨重彩、成绩斐然。这背后，是集团紧扣功能定位，扎实推进国企改革深化提升，紧扣全市中心工作与市委、市政府战略部署，立足城市更新主体责任，直面“政策空白”的挑战，以创新破题、以实干攻坚，蹚出了一条功能平台参与旧改与城市更新的新路子。

搭平台

赋权赋能破题

创设全市城市更新平台，通过自上而下的持续赋权赋能，催生了上海城市更新模式的一系列重大创新，为加快完成全市成片旧改起到了关键作用。

2018年，上海依托上海地产集团组建市级城市更新平台公司，明确其投资主体与操作主体的核心定位。该平台公司联动黄浦、虹口、杨浦、静安、徐汇等区国资，分别成立区级城市更新平台公司，作为具体项目实施主体，推动成片旧改项目实质落地。

平台建设绝非“搭个架子”那么简单，关键在于做实赋权赋能。2019年5月，经专题研讨，市级城市更新平台公司的主体身份得以明确，同时被赋予土地一级开发权、规划调整参与权、销售持有自主权、二级开发招商权。其中，规划调整参与权的放开，意义尤为深远，它不仅打通了市场主体参与规划优化的通道，更通过功能形态规划预留实施接口，为后续项目推进扫清关键障碍。

2020年，上海市城市更新中心（简称“市更新中心”）在上海地产集团正式揭牌成立。这是市委、市政府立足当前、着眼长远，创新旧区改造和城市更新工作的重大举措。按要求，市更新中心设立专账，封闭运作，由市相关部门实施全过程、全方位监督，确保资金安全和风险可控。

2021年9月施行的《上海市城市更新条例》第七条明确“本市设立城市更新中心”，从法治层面确立了它的地位。2022年，“土地资源征收有限授权”等一系列重大机制突破，为市更新中心深入推动全市城市更新行动打开了新空间。

民生是最大的政治，难题最考验担当，落实要握指成拳。面对艰巨繁重的旧改更新任务，在市委、市政府的统筹引领下，市住建、规资、发改、财政、房管等部门的大力支持下，黄浦、虹口、杨浦、静安、徐汇等相关区紧密配合，

外界惊叹于上海城市更新速度之快，民生改善态度之坚决。动作背后，一支重要推动力量不容忽视——上海地产集团。

上海地产集团是一家以城市更新为主业的市级城市保障类功能性国企，凭借深厚的经验沉淀和创新能力的持续打造提升，已成为上海加快改

善人居环境、改善民生福祉的主力军。

2019年以来，上海地产集团全力响应市委、市政府部署，践行人民城市理念，回应市民群众的迫切期待，改善6.4万户居民的居住环境，组织落实了4600多亿元改造投资，更通过投资拉动乘数效应，为上海经济社会高质量发展提供强大动力。



外滩-01更新单元规划实施方案阶段效果图。东安新村第一轮意愿征询启动仪式。

上海地产集团（市更新中心）搭好平台，构建起富有生机和活力的工作体系，逐步擦亮了城市更新工作的金字招牌。

啃骨头

促进项目落地

上海旧区改造已走过30多年，越到后面，遇到的“骨头”就越难啃。一些久拖未决的项目，各有各的棘手难题，不少项目历经几轮攻坚仍难推进。何以破题？唯有创新。近年来，上海地产集团（市更新中心）在市相关部门的指导下和支持下，与相关区的区委、区政府紧密配合，坚持因地制宜、一地一策，把握了真正破局的契机。

虹口瑞康里——全市首个共生式更新试点。瑞康里位于虹口区167街坊，共有居民667户，在册户籍约2204人，居住建筑面积最小仅6.8平方米。区域内居民社会构成复杂，困难群众较多。

此前，该地块曾两次尝试征收，出于各种原因均未能生效。两次改造经历，让居民对后续改造签约疑虑重重，信心不足。随着时间推移，改造成本倒挂严重，更新迟迟不能落地。风貌保护更增加了旧改难度，瑞康里是上海第一批历史文化风貌保护街坊，地块周边罕见的水系格局保存完整。

上海地产集团（市更新中心）与虹口区委、区政府一起，借鉴北京城市更新“申请式退租”“共生院”成功经验，反复打磨方案，探索上海老旧小区更新改造的新模式和资金平衡新路径。这项调研还被纳入2023年上海市委16个主题教育调研联动课题。2023年7月，项目获市“两旧一村”工作专班和虹口区政府批复。同年8月第一轮征询，同意率高达99.69%；12月第二轮签约率达98.63%，高比例生效。

瑞康里更新实现了四个创新。

一是创新安置方式。在实物、货币安置的基础上，按照“价值等同”原则，新增原地回购回租、混合共有产权等选项。近50户居民选择回购回租，既留住社区原有的社会结构和烟火气，也打造出新老居民“共生”的街区生态。

二是精细化户型设计。经过专业机构量身定制，在推出7种基础户型之上，再细化出十多种个性化方案，满足居民多样化需求。通过增设露台、阁楼、庭院、地下室，增加实际使用面积，让居民真正得实惠。

三是多策并举控成本。作为上海成片旧改结束后首例“申请腾退”项目，团队引导居民转变“动迁致富”的观念，通过多主体协商协同，让安置补偿回归合理水平，形成了可持续、可复制的资金平衡机制。

四是推动区域总体规划落地。改造后的街区，可容纳220多户人家，不仅合理疏解人口，而且彻底改善居民居住条件，真正实现“提升改造品质、共担改造成本、新老居民共生、疏解城区人口”的目标。

徐汇长桥新村——全市首个采用政企合作机制的旧住房成套改造项目。长桥新村共有居民1383户，在册户籍3602人。该新村建造年代久远，住房基本不成套，部分是结构较差的小梁薄板房屋，居住条件简陋，安全隐患大。

过去20多年，小区多次经历修修补补，但始终没能从根本上解决问题，居民的改造意愿十分强烈。市、区相关部门也多次调研谋划，可改造方案和实施路径始终未能取得突破。2008年、2013年，长桥新村曾两度启动改造征询，当时居民呼声高涨，却因诸多条件的限制，最终未能完成签约。

2022年，为切实解决居民生活难题，上海地产集团（市更新中心）与徐汇区委、区政府一起，协同各相关部门深入研究破局之策。经市“两旧一村”工作专班审核并报市政府同意，确定采用成片旧改方式，推进成规模不成套旧住房区域整体改造。

2023年5月，第一轮意愿征询完成，通过率99.41%。8月，第二轮方案征询以99.93%签约率高比例生效，仅3个月就完成房屋征收，随后由市场主体实施开发。截至目前，新建建筑已实现结构封顶。

长桥新村更新实现了四个创新。

一是机制创新。作为“两旧一村”改造的有机组成，该项目成为全市首个借鉴旧改政企合作模式推进不成套旧住房整体改造的项目，也成为上海地产集团（市更新中心）参与“两旧一村”的首个试点项目。

二是模式探索。借鉴成片旧改的成熟经验与工作机制，一方面创新探索房屋征收方式，彻底改善居民居住条件；另一方面创新探索政企合作模式，成立区级更新平台公司，通过多方争取政策支持，实现改造资金总体平衡。

三是规划优化。反复打磨规划方案，针对区域公服设施短板，统筹规划新建菜场、医院、公租房、建设者之家等配套，补齐民生服务缺口。

四是落实总规，实现人口疏解与区域功能提升双重目标。

徐汇东安新村——全市单地块一次性征收体量最大的项目。东安新村是上海“两万户”住宅遗存之一，居住房屋6057证、非居50证，在册户籍人员约15160人。

东安新村历史上经历了多个建设周期，始建于20世纪五六十年代，80年代建设了部分售后公房，90年代又进行改建加层。大多数居民楼已经走过了60多年，设施老化、空间逼仄、结构较差，绝大多数居民盼望旧改的呼声非常强烈。

由于改造体量巨大，情况复杂，项目启动之初就背负了巨大风险和压力。在有关部门支持指导下，上海地产集团（市更新中心）与徐汇区主动担当、创新方法，推动项目启动，为居民争取到宝贵的改造机会。经过一年零四个月的不懈努力，2024年9月项目签约生效率达99%；团队乘势而上、全力攻坚，最终实现6000多证居民100%签约。

东安新村更新实现了四个创新。

一是大体量项目激活区域功能。旧改一关连着民生，一关连着发展。该项目的实施，实现单地块一次性征收的体量之最，既极大地改善了民生，又为区域发展预留空间。随着市场化头部企业的介入开发，撬动超大规模投资，为区域发展注入强劲动能，为东安国际健康城、健康枫林社区建设提供载体。

二是多措并举实现资金平衡。通过一系列创新举措，项目公司实现了整体收支基本平衡，用实践证明更新模式的可持续性。

三是人口疏解效果明显。超1.5万名居民

得到有序疏解，更新改造后，根据规划设计方案，本区域居住人口数量降低一半以上。

四是支撑经济发展。原6000多户居民中，700多户选择实物安置，4300多户计划再次购房，改善了居住品质，客观上也支撑了经济发展。

外滩第二立面——全市首个区域更新试点。外滩第二立面更新改造涉及18个街坊，有约5900证居民和2700证单位，70%区域属历史风貌保护范围。

早在20世纪90年代，外滩就有整体改造设想，但因资金平衡等问题，第二立面改造搁置。2021年初，上海地产集团（市更新中心）参与该区域城市更新，与黄浦区一起，面向未来打造世界级地标。

该项目作为上海首例区域更新试点，示范意义重大。但区域更新面临的难点重重，房屋类型复杂、建筑权属多，且存在大量违建，业态与外滩定位不符，亟待提升。

按“由北向南”更新时序，首批启动北京东路以北区域。目前171、172、173街坊已完成征收，166、167、168三个零星旧改街坊于2024年高比例签约生效，上千户居民告别“拎马桶”生活，为上海今年9月底总体完成“拎马桶”点位改造任务发挥了积极作用。

截至目前，外滩第二立面区域更新已形成六大创新。

一是成立平台公司统筹开发，破解碎片化难题，助力国企改革与区域辐射。

二是试点“三师联创”机制。结合外滩区域的保护要求，联合多个全球顶级团队，高水平、高标准完成了外滩-01.02单元规划并获批复。

三是统筹推进五类更新方式。改变原来单一征收的传统做法，综合运用征收更新、统筹更新、划转更新、自主更新、保留更新等方式，多举措控成本，166、167、168街坊成本从320亿元降至180亿元，降幅超40%。

四是创新单位置换安置新机制。在市相关部门的指导下，研究形成管理办法，鼓励有条件的国企从被征收单位转换成为合作开发主体。如百联集团分散在外滩区域的27处资产，统一集中置换到167、168街坊，实现提速控本。

五是创新运用政策工具箱。形成十项政策平衡工具，为区域更新资金平衡叠加政策红利。

六是创新资金动态平衡模式。通过延长物业自持周期等办法，探索运营收益覆盖自持期的财务成本，实现近期平衡；通过整体品质提高、区域经济增长、资产价值提升，实现远期平衡。

城市更新永无止境，创新探索亦需常新。从上海地产集团（市更新中心）的试点实践来看，这些项目多为旧改工作推进到后期很难攻克的“硬骨头中的硬骨头”，鲜有成功先例可循，实现突破唯有精雕细琢、因地制宜。近年来的探索实践，充分彰显其作为市级城市更新功能平台的责任、担当、专业、使命。

随着国企改革深化提升行动收官与“十五五”规划启幕，站在新的发展起点，上海地产集团将守正创新，坚守功能性平台定位，持续践行人民城市理念，持续深耕城市更新领域，持续深化国企改革，不断开拓上海城市更新事业发展的新局面。

南岸者说

践行人民城市理念 发挥城市更新功能 加快推动上海城市高质量发展

上海地产集团党委书记、董事长 黄永平

上海地产集团坚决贯彻市委、市政府决策部署，深入践行人民城市理念，在城市更新、区域开发、民生保障、科创服务等方面，走出了一条以城市更新服务城市高质量发展的新路子。

提高政治站位，推动成片旧改历史性完成。上海城市建设起步早、发展快、欠账多，大力推进旧区改造既是人民群众所盼，更是市委、市政府所急。上海地产集团坚决担起旧区改造主力军的责任，充分发挥城市更新平台作用，以“再难也要想办法解决”的韧劲，牵头或配合解决民意征询、征收腾地、融资路径、规划调整、后续开发等系列难题，与相关区合作累计实施25个成片旧改项目，75幅地块，涉及二级旧里以下房屋面积147万平方米，受益居民5.3万户，占全市同期旧改总量60%，为全面完成中心城区成片旧改作出重要贡献。在完成成片旧改的基础上，上海地产集团助力上海加快推进“两旧一村”改造，启动5个零星旧改项目和2个旧城区改建项目，为上海2025年全面完成零星旧改、总体完成“拎马桶”改造目标实现贡献力量。

聚焦民生福祉，建设多层次住房供应体系。大力推进保障房和租赁住房建设，发挥国企“压舱石”和“稳定器”作用。累计建设筹措各类保障性租赁住房5.75万套，占全市保租房总量超10%；累计建设供应各类保障性产权住房2.8万套，提供“新时代城市建设者管理者之家”床位1万张，全面助力“一张床、一间房、一套房”的多层次住房保障体系建设。2025年3月，上海地产集团租赁住房公募REIT上市，实现租赁住房“投、融、建、管、退”的业务闭环，探索完善租赁住宅小区党建引领物业服务治理体制机制，构建“党建引领、多元共治、品质服务”的社区治理运营服务新格局，推动新型社区居民共建共治共享。

坚持三生融合，积极参与“公园城市”建设。世博文化公园于2024年9月实现全面开园，至今年11月已接待游客超118万人次。三林楔形绿地作为中心城区最大“绿肺”即将建成，千亩城市森林秋景如画，转型型发展示范区、生态功能集聚区和海派风貌展示区初具形象。积极推进崇明北湖生态修复，打造世界级生态岛的“生态名片”，助力上海生态、生产、生活融合发展。

强化科创引领，营造良好科创生态。闵行开发区持续保持外资集聚特色，以外资集聚带动区域高质量发展。闵行临港园区打造全国领先的集成电路设备类产业园区，持续提升“集成电路”科创策源能级。“张江之尚”项目加快生物医药产业链招商引资，打造张江科学城特色科创活动中心。与黄浦区合作推进“中央科创区”建设，构建以数字科技、生命健康为核心，以科创服务业为支撑的产业集群。加快建材产业“高端化、绿色化、智能化”转型，高性能特种玻璃及加工关键技术国产化研发等一批重点科技攻关项目取得突破，自主开发航空玻璃原片打破国外垄断。

建设人民城市永远在路上。上海地产集团将进一步强化城市保障类企业职责，坚持增强核心功能、提升核心竞争力，努力打造上海最重要的卓越城市更新新平台，推动城市空间、产业、经济、社会、生态等多维度的有机更新，更好服务上海“五个中心”建设，为上海加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市作出积极贡献。