民·声

当旧改成为这座城市最温暖的注解

旧改，事关群众切身利益，事关城市高质量发展，再难啃的硬骨头，也要想办法解决。

有着700余年建城史和170余年开埠史的上海，拥有丰富多样的城市肌理和历史风貌保留保护资源，这些稀缺的、不可再生的资源，是最可宝贵的一份“家当”。

当下，这份十分殷实、亟待保留保护的“家当”，又与推进旧改、改善民生高度叠合。如何通过有机更新改造改善居民生活、释放城市新一轮发展的空间，同时又严格守护好城市的历史文脉和文化记忆，这正是当下的上海面临的一大难题。

特殊情况决定了必须通过理念创新和方式创新，推动实现“加强风貌保护，深化城市更新，改善社会民生”三者的有机统一，走出一条符合特大城市实际、具有上海特色的城市更新路径。

上海正贯彻落实习近平总书记对上海旧区改造的指示要求，按照市委决策部署，进一步提高政治站位，增强政治责任感、工作紧迫感，着眼于全面建成小康社会、建设具有世界影响力的社会主义现代化大都市这一目标任务，将旧改作为一项政治任务，集中力量、攻坚克难，创新思路、办法和机制，在加强顶层设计、突出民生重点、强化政策支撑、加大财政投入、细化实施举措等方面下功夫。

根据市政府工作报告，今年，上海将坚持留改拆并举，加大旧区改造力度，深化城市有机更新，加强历史风貌保护，完成50万平方米中心城区二级旧里以下房屋改造，实施300万平方米旧住房综合改造，修缮保护100万平方米里弄房屋。

承载着城市的气脉与灵魂，装着人们内心的舒适与安稳，旧改成了这座城市最温暖的注解。

上海拥有丰富多样的城市肌理和历史风貌保留保护资源，近年来在注重旧改更新的同时，也注重了保护使用。 本报记者 **袁婧**摄

基层探索

作为旧改任务最重的城区，黄浦区为今后七年定下目标

换挡加速，以创新实现『且保护且宜居』

■本报首席记者 **顾一琼**

黄浦区，上海中心城区核心区所在地，是上海的“心脏、窗口和名片”。然而，高楼林立的繁华之下，却隐藏着高密度旧式里弄和老房简屋——黄浦区也是全市旧改任务最重的城区。目前，全区还有各类旧式里弄房屋204万平方米，其中二级旧里以下房屋81万平方米，还有6.5万户家庭过着“拎马桶”的生活。旧改，成了黄浦区最大的民生痛点。

去年，在市领导及相关部门关心支持下，黄浦区自我加压，把全年完成旧改目标从年初确定的5000户增加到7000户，火力全开、攻坚突破，最终签约7260户。

市人大代表、黄浦区区长巢克俭透露，今年黄浦区将进一步加大力度推进旧改，按照到“十四五”期末基本完成成片二级以下旧里改造任务的总体目标，从今年起到“十四五”期末的七年时间，每年都要完成征收8000户，同步以留改等多种方式改造一批里弄旧房。换挡加速推进老城厢旧改，回应群众期盼。

今年要关注成片征收和毛地处置

去年，黄浦区旧改的成功案例就是位于老城厢的福佑地块。该地块位于老城厢内，是黄浦区余留体量最大、房屋结构最差的地块，居民们对于彻底改善居住条件的愿望极其迫切。福佑北块旧改征收启动当日，签约率便达到了90.6%，不到一周达到98%，无论是签约速度还是签约比例，都创下黄浦区大体量旧改项目的新纪录。

巢克俭说，这个新纪录一方面真切反映出老城厢居民对旧改发自内心的支持和期盼，更重要的，为后续攻坚突破指明了路径。

据悉，面对今年旧改8000户的目标，黄浦区将聚焦两方面攻坚：

一是成片征收。重点放在“规模和密度最大、居住条件和生活环境最差、群众改造呼声最强烈、对提升城区形象和功能撬动力最强”的老城厢地区，加强资金、房源、队伍等关键要素保障，全力推进成片征收。

二是毛地处置。黄浦区有历史遗留毛地项目16个，其中旧里房屋密集，开发前期投入巨大。由于项目被搁置，居民翘首企盼旧改。黄浦区将进一步细化毛地“一地一策”“一项目一方案”研究，加强与各开发企业的沟通督促，千方百计推动企业启动开发。

聚焦重点区域推进旧改和更新融合

当下，黄浦区涉及外滩、人民广场、老城厢、衡复四处历史文化风貌区161个街坊，还有风貌保护扩大街坊84个；全区范围内拥有优秀历史建筑289处，占中心城区总量的27%。

具有保留保护要求的这些项目又与黄浦区亟待推进的旧改地块高度叠合。为此，黄浦区将强化规划研究，统筹研究功能提升、配套完善和开发利用，在此基础上推进城市更新和旧区改造。

据透露，今年黄浦区将聚焦三大重点区域，推进旧改和更新融合。

老城厢片区，进一步优化空间布局，加强风貌保护，在推进老城厢旧改的同时优化公共服务设施配置，满足民生所需；充分挖掘老城厢地区的发展潜力和活力，使其起到联系外滩金融集聚带和新天地功能区、促进区域中部崛起的重要作用。

外滩“第二立面”，共有老大楼177幢，具有深厚历史文化积淀和显著世界影响力，将积极推进“第二立面”功能置换，要把这些老建筑利用好、发挥最大效益。当下，已对“第二立面”141幢老大楼梳理形成“一楼一档”，并从服务全市重大战略功能布局出发，对该区域功能定位、更新路径模式和产业布局进行了研究，外滩·中央、老市府大楼、国际医疗中心、外滩源二期、190街坊等五个项目已先期启动。

北京东路地区，新中国成立前曾是“金融一条街”，后来成了有名的“五金一条街”，如今低端业态和衰败的空间品质与区域价值不相匹配，更新转型迫在眉睫。黄浦选择了具有百年历史、且有很高保护价值的里弄“承兴里”项目进行试点。通过综合整治修缮改造，整体保留里弄房屋建筑的肌理和风貌，同时调整内部结构，实现每户居民厨卫设施独用。这一“留改”新方式无先例可循，其中，通过抽户方式降低房屋居住密度和使用强度等探索都是全市首创。

多措并举，推进“品质生活”系统工程

在黄浦区，城市更新和旧改已不是简单地“拆房搬人”，而是一项立足于满足居住生活需求、创造品质生活的系统工程——既要创新提速房屋征收，又要立足区域实际，兼顾到不搬迁的居民如何改善条件、享受高品质生活。

针对房屋结构较差、存在安全隐患、无风貌保护要求的多层小梁薄板房屋，黄浦区积极探索通过搬迁过渡、拆除重建、原地回搬的途径，实施卫生设施改造、厨房工程等诸多惠民项目，努力改善群众居住生活条件。最早完成的聚奎新村项目，居民回搬后反响很好，成了“样板”；去年，复兴东路404弄项目也已完成施工。今年将有序推进火腿弄、保屯路211弄等试点项目。

针对暂时无征收或者留改试点计划的房屋，因地制宜推动房屋综合修缮，尽可能改善居住条件，每年受益居民超过1万户。同时通过综合厨卫工程、架空线入地、雪亮工程等项目，提高老旧小区的舒适度、整洁度和安全感。

针对老城厢一些由于历史原因阻碍道路畅通的房屋，结合环境综合整治，创新实施“拔点”。比如在梦花街，部分路段过于狭窄，救护车、消防车开不进去，黄浦区将其中19户影响通道通行的人家“拔点”置换出来，打通了“生命通道”。

此外，结合“美丽家园”建设，不断创新改善居民生活条件。比如，小东门街道为家中缺少独立厨卫的居民打造了“邻家屋里厢”生活服务站，“合并同类项”，集成提供服务。

俯瞰黄浦区老城厢。 本报记者 **袁婧**摄

调研报告

市政协课题组历时四个月，拆解关乎老城厢的城市更新复合性难题——

保护历史风貌与加快民生改善如何兼顾

■本报首席记者 **顾一琼**

今年上海两会召开之前，市政协出炉了一份《上海老城厢历史风貌保护与旧区改造对策研究》重大课题调研报告。相关课题组历时四个月，经过50多次专题调研，在充分听取意见、借鉴经验的基础上，系统梳理、深入剖析，提出了老城厢历史风貌保护与旧区改造的对策建议。

城厢保护与改造需要以创新的思路来谋划，多样性的整体保护是留存和延续历史风貌的关键所在，多种模式并举的精细化有机更新是留存和延续历史风貌的必由之路。市政协在调研报告中提出建议：以创新的体制机制来推进该项工作；突出规划引领，制定特殊政策；强化法制保障，明确行动方案

重要意义

老城厢独特肌理滋养了开放包容的居住形态和社会生态

调研报告以黄浦区人民路、中华路围成的约2平方公里区域为主要研究对象。历史上，上海老城厢所涵盖的地理范围，除上述区域，还包括其东、南面沿黄浦江一带。

老城厢在上海城市发展史上具有重要地位和独特价值，是上海城市的发祥地、上海文化的滋生地、上海制造的诞生地。其保护更新，对于上海延续历史文脉、留住城市记忆、承载时代精神、打造全球城市，具有不可或缺的重要作用。

老城厢是红色文化、海派文化、江南文化共存发展之地，是城市文明和革命历史的见证者，更是上海城市精神的发源之地、涵养之所。这里有豫园、书隐楼等众多名胜古迹，有上海历史最悠久的学校敬业书院、龙门书院等。有始建于清光绪年间的新舞台及此后的几十家大戏院、影剧院。开设于人民路上的上海书店曾是中国共产党在上海最早的公开出版发行机构，党中央机关刊物《向导》曾在此秘密发行。

同时，老城厢襟海带江，是上海制造的摇篮。比如，创下众多中国第一的江南机器制造总局（江南造船厂）；以求新机器制造轮船厂为代表的一大批民办工业企业，还集聚了一大批民族品牌。

老城厢城市形态中包含着丰富的历史肌理，有30多条风貌道路和街巷，商住混合的高密度亲和社区，其住宅类型也十分丰富多样——既有精美的明清江南传统园林和宅第，也有成片的规模各异、中西合璧的近代石库门里弄住宅及里弄公馆，还有外廊式住宅和独立式花园住宅等。“小街、小巷、小园林、小建筑”，老城厢肌理特征的持续性，充分展现了建筑艺术风格的时代变迁，以及对外来文化的接纳与融合力，这里滋养了开放包容和灵活的居住形态与社会生态。

主要症结

海派社会生态面临重构，如何实现区域、动态、长期平衡

“留改拆”大背景下，关乎老城厢的城市更新面临着一个复合性难题：加强历史风貌保护的同时如何加快民生改善？换言之，原汁原味的风貌气质与舒适安逸的生活品质如何兼得？

近年来，上海先后出台《历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》《老城厢历史文化风貌区保护规划》等，去年出台《关于深化城市有机更新促进历史风貌保护工作的若干意见》《关于坚持留改拆并举，深化城市有机更新，进一步改善市民群众居住条件的若干意见》等。但在推进实施中，受制于一些特殊矛盾，尚存症结，需要着眼区域平衡、动态平衡、长期平衡进行统筹考虑。

比如社会生态，老城厢常住户籍人口严重老龄化，流动人群逐渐成为社区结构的主流，这里长期以来形成的市井生活和城市演变中浸润而成的市民社会、人口结构、邻里关系变化明显，曾具有标示意义的海派邻里关系、社会生态面临重构。

其次，历史变迁中，老城厢城区格局、传统肌理和街巷形态等遭到不同程度破坏，其传统肌理总体留存不足50%。大部分历史建筑使用功能缺失，居住类房屋更处于“七十二家房客”超负荷使用状态，使用方式不当，室内改建混乱、管线杂乱、公建破损。个别历史建筑受产权关系制约，管理部门无力维修，使用权人无心履责，处境岌岌可危。

根据房管部门规定，要先有“留改拆”方案才能启动旧改，一些已启动的项目，受制于方案研究和规划调整流程复杂漫长；一些待启动项目，由于甄别、开发权转移等政策措施不明朗，企业参与开发意愿低。

再者，法律规范不够完善，协同机制不够健全。按相关规定，不在旧区改造范围内的风貌保护项目，无法享受旧改的征收、税费减免等优惠政策，因而在所有权人或使用权人保护不力时，无法将风貌保护项目作为公共利益，对建筑进行征收。针对所有权人和使用权人不能依法履行保护义务甚至造成破坏等情况，目前缺乏有效约束，政府实施抢救性修缮缺乏法律支撑。

风貌保护与旧区改造的同步协调机制也需要抓紧建立。历史风貌保护与旧改工作综合性强，涉及条与条、条与块关系，需要进一步细化压实责任、厘清边界、完善执行监督考核各项工作机制。

必由之路

法制保障体制创新，多种模式并举的精细化有机更新

老城厢保护与改造需要以创新的思路来谋划，多样性的整体保护是留存和延续历史风貌的关键所在，多种模式并举的精细化有机更新是留存和延续历史风貌的必由之路。

市政协在这份调研报告中提出多条建议：

首先，以创新的体制机制来推进该项工作，建议由市级统筹牵头，设立相关委员会，统筹协调老城厢保护与更新的规划、计划、运行、管理等各项重大事宜；区层面加大工作力度，聚焦关键环节，整合各方资源，创新方式方法，推进落实；发挥地产集团和区管企业等参与老城厢历史风貌保护与旧改的骨干作用，设立专项基金；吸引社会力量参与整体保护、功能转换与活化利用，也鼓励老城厢居民通过协议置换、产权入股等方式参与其中。

其次，突出规划引领，制定特殊政策。在全面评估的基础上，抓紧修订相关保护规划，明确老城厢历史文化风貌整体保护具体要求，坚持分级保护、肌理保护、成片保护。制定修缮导则，在认识老城厢历史建筑的形式特征、建造体系、材料特性和建造工艺等基础上，培养保护修缮队伍，确保修缮的高质量高水平。为老城厢设立规划师，并相应设立社区规划师。同时，拓展征收政策适用范围，将历史风貌保护项目作为旧改的一种特定类型，适用房屋征收、土地出让金返还、税费减免、配套安置房源等相关政策。尽快设立市、区风貌保护专项资金。

再次，强化法制保障，明确行动方案。建议在《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》修订中，考虑老城厢这个特殊区域的特殊情况，给予特别条款；将历史风貌保护对象拓展到风貌保护街坊、风貌保护道路和保留历史建筑，为构建“点线面”相结合的保护对象体系提供法定依据。

另外，修订相关房屋租赁条例、物业管理规定，明确历史建筑最低人均居住面积标准，严禁公房违规转租等；建立健全行政执法联合联动机制，加大历史风貌区执法监督力度。立足当前，因地制宜，明确保留保护建筑的具体“留改拆”方案。