

论道

# 旧改，“上海答卷”是如何写就的

■ 蒋俊杰 刘靖北

城市旧区改造是关系人民群众根本利益的民生工程，对满足人民群众美好生活的需求，促进经济社会高质量发展具有十分重要的意义。党的十八大以来，习近平总书记始终心系百姓安居冷暖，把城市旧区改造作为一项重要改革任务，强调“这件事涉及群众切身利益和城市长远发展，再难也要想办法解决”。上海认真贯彻落实习近平总书记的重要讲话精神，自觉践行人民城市重要理念，着力破解城市旧改中的体制机制难题，加速推进城市旧改，把原来需要十五至二十年完成的任务，压缩到三年内全部完成，历史性地解决了这一困扰上海多年的民生难题。上海中心城区旧改的成功实践生动展示了习近平新时代中国特色社会主义思想的实践伟力，充分彰显了人民城市重要理念的实践价值。

## 坚持人民至上

坚持人民至上，把人民城市重要理念贯穿于城市旧改的全过程。践行以人民为中心的发展理念，就是要始终把人民放在心中最高的位置，坚持一切为了人民、一切依靠人民，发展成果由人民共享。2019年11月，习近平总书记考察上海时，提出人民城市重要理念，深刻指出：“无论是城市规划还是城市建设，无论是新城区建设还是老城区改造，都要坚持以人民为中心。”人民城市重要理念深刻阐释了城市发展依靠谁、为了谁的核心问题。践行人民城市重要理念，就是要以人民为中心作为改进城市服务和提升治理水平的重要标尺，作为检验城市各项工作成效的根本标准，并贯穿于城市规划、建设、治理、生产和生活的各环节各方面。各级党委和政府要少算眼前账和利益账，多算长远账、政治账和民心账，以“功成不必在我，功成必定有我”的精神状态，久久为功，想尽办法、大胆创新。

## 加强顶层设计

加强顶层设计，有效破解城市旧改的体制机制障碍和机制性梗阻。城市旧区改造是一项关系城市高质量

发展的系统性工程，各级党委和政府要高位推动，加强顶层设计，不断破除阻碍城市旧改中的体制机制障碍和机制性梗阻。资金短缺是城市旧区改造面临的重大难题，仅靠政府的财政资金投入难以完成大规模城市旧改的任务，要打通多元化的融资渠道，为城市旧改提供长期、稳定的巨额资金投入。

### 【核心观点】

- ◆ 资金短缺是城市旧改面临的重大难题，要打通多元化的融资渠道，为城市旧改提供长期、稳定的巨额资金投入。
- ◆ 城市旧改不能急功近利、大拆大建，要在开发与保护之间寻求平衡，探索一条旧区改造与城市历史风貌保护相互促进的新路。
- ◆ 城市旧改是一项极具复杂性的民生工程，必须打破条块分割、单打独斗、各自为战的局面，构建一个凝聚合力的组织架构。
- ◆ 各级党政干部在城市旧改中要把群众当成亲人，把工作做深做细，把为群众办的实事办好，不断拉近党心和民心的距离。

发展的系统性工程，各级党委和政府要高位推动，加强顶层设计，不断破除阻碍城市旧改中的体制机制障碍和机制性梗阻。资金短缺是城市旧区改造面临的重大难题，仅靠政府的财政资金投入难以完成大规模城市旧改的任务，要打通多元化的融资渠道，为城市旧改提供长期、稳定的巨额资金投入。2018年10月，上海地产集团全资子公司上海城市更新公司成立，探索“市区联手、政企合作、以区为主”的旧区改造新模式，并通过市场化融资渠道，破解旧改资金难题。2020年7月，上海市城市更新中心成立，创设了全市统一的城市旧改功能平台，全面统筹全市优质资源，从“一地一策”转向“综合平衡、动态平衡、长期平衡”，解决地块旧改成本高的难题。城市更新中心联合多家企业和金融机构共同发起总规模800亿元的城市更新基金，定向用于投资旧区改造和城市更新项目。

## 突出规划先行

突出规划先行，高水平谋划城市旧改地块的形态和功能。一个城市的历史遗迹、文化古迹、人文底蕴，是城市生命的一部分。城市旧区改造不是物质空间层面的拆拆建建、修修补补，而是一项系统工程。城市旧区改造不能急功近利、大拆大建，要在开发与保护之间寻求平衡，探索一条旧区改造与城市历史风貌保护相互

促进的新路。习近平总书记指出，要妥善处理保护和发展的关系，注重延续城市历史文脉，像对待“老人”一样尊重和善待城市中的老建筑，保留城市历史文化记忆，让人们记得住历史、记得住乡愁，坚定文化自信，增强家国情怀。各级党委和政府要把旧区改造纳入到城市总体规划中谋划，针对城市旧区改造后的形态、保留保护建筑的再利用、公共服务设施的布局，以及周边街区功能衔接等问题进行科学规划。在城市旧改的规划编制中，上海市建立健全人民群众参与旧改规划，听取群众意见，让对地块最熟悉、最有感情的居民充分参与后续功能开发设计，增强规划设计的合理性和可操作性。

## 坚持党建引领

坚持党建引领，构建合力推进城市旧改的组织架构。城市旧区改造是一项极具复杂性的民生工程，必须打破条块分割、单打独斗、各自为战的局面，构建一个凝聚合力的组织架构。坚持党建引领与人民城市重要理念高度统一，只有坚持党建引领才能确保正确的政治方向，凝聚各方合力，把人民城市重要理念落到实处。各级党委和政府要以提升组织力为重点，构建党建引领城市旧改的体制机制，打破条块、部门、地域、行业和身份等壁垒，形成纵向贯通、条

线联手、社会聚力的工作新格局。针对旧区改造中单位征收的难题，上海市委组织部牵头搭建了以市建设交通工作党委、市国资委、市旧改办为主要成员的旧改工作议事平台，建立月度例会、双周协商会等机制，对面上的“难、堵、卡”问题进行通盘研究、统筹协调。上海市黄浦区首次在旧改地块建立“党建联席会议+临时党委+临时党支部+网格党小组”的党建工作架构，将旧改指挥部建立在现场，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，把资源集结在一线，问题解决在一线。

## 坚持法治思维

坚持法治思维，强化城市旧改的法治保障。习近平总书记强调，“各级领导干部要不断提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力。”城市旧区改造与人民群众的切身利益密切相关，要把权力关进制度的笼子里，严格按照法定程序推进，让旧改征收在阳光下运行，自觉接受人民群众的监督。要全面维护人民群众的合法权益，保障人民群众的参与权，及时回应并解决人民群众的合理诉求。基层干部要做好法治宣传和政策沟通，讲清政策、讲清程序、讲清好处，让居民真正感受到“一碗水端平”、“把尺子量到底”。上海的各区通过“制度+科技”的方式实现公开透明，运用电子触摸屏

## 锐见

# 城市更新需处理好“五对关系”

■ 万勇

总体而言，城市更新工作需要处理好五对关系：

### 处理好“大与小”的关系，适应工作尺度的变化

从旧区成片改造到城市有机更新，从大规模的增量建设到小尺度的存量空间治理，单个建设项目的尺度、体量大幅度减小。以前动辄几十万平方米的旧区改造与房地产开发，渐渐被几万、几千甚至几百、几十平方米的小、微更新项目所代替，更多的甚至是“原子化”的自主更新和单体建筑的自我修复，从大破大立走向小破小立、微破微立，从大规模“推土机式”改造走向“针灸式”的微雕、微创。其实，坚持精细治理和精明增长，以小尺度的建筑空间，一样可以实现大的能量与影响，形成“小而美”、“小中见大”、“以小博大”的效果。甚至可以通过品牌复制，“小题大做”，实现乘数效应。住建部指出，“要保持老城格局尺度，不破坏老城区传统格局和街巷肌理，不随意拉直拓宽道路，不修大马路、建大广场”，也就是倡导保护小尺度的空间元素，规避大尺度的“建设性破坏”。一些城市“螺蛳壳里做道场”的空间利用传统，应该加以提倡。

### 处理好“快与慢”的关系，适应工作节奏的变化

当社会经济发展到一定程度，城市规划建设的总体形势发生了一系列变化。一是从以追求效率为主，逐渐转向公平与效率兼顾。这意味着，为了做好更新改造的社会工作，节奏会相应慢下来。二是过去以拆为主

的急就章式改造，逐渐过渡到以保留保护和综合改造为主的渐进式更新，工作的精细化要求会更高，也意味着项目周期会拉长。三是更新改造项目从过去困难较少的优质地块，过渡到历史遗留下来的“骨头”地块，矛盾很多，困难很大，往往需要较长时间才能完全消化。如此等等，意味着城市有机更新的工作节奏，比传统房地产开发要慢一些，甚至慢得多。过去追求“一年一个样、三年大变样”式的“突变”模式，而城市有机更新开始的是“渐变”模式，追求“慢工出细活儿”，实现精细化、精致化，多做精品、作品。住建部要求“量力而行、久久为功”“渐进式有机更新”，其实就是希望各方主体稳中求进、行稳致远。

### 处理好“点与面”的关系，适应空间布局的变化

传统的建设发展模式，除了强调规模与速度之外，还强调建设项目用地的完整性、整体性，动辄成片、成区域、成建制地“造城”。而城市有机更新所针对的用地，往往包含“边角地”“夹心地”“插花地”等零星小地块和畸形用地，地形复杂，边界曲折，用地破碎。针对这样的情况，需要区域统筹主体开展总体上的协调统合和经济上的综合平衡，通过开展大量的既“化整为零”又“聚零为整”、既“裂变”又“聚合”、既组织独立地段更新又能“串珠成线”的工作，取得形态协调、业态融合、人文聚合的效果。如此一来，城市有机更新对于地方政府的政策创新、规划创新、模式创新，以及对建设主体的系统化驾驭能力，都提出了更高的要求。目前，一些城市对相关政策进行了完善，比如针对零星用地以及不具备单独建设条件的

用地，允许与周边用地整合实施。这有利于处理好小微存量空间的点与面、整与零的关系。

### 处理好“表与里”的关系，适应工作重心的变化

传统发展模式尤其重视建设项目的物理形态和物质空间，不仅因为这些物质要素具有形象显示度，还因为这些空间具有房地产价值。因此，一度流行穿衣戴帽、涂脂抹粉的表面功夫，又导致千楼一面、水泥森林等“城市病”。而那些看不见的东西，如民生、民心、人文、功能等，却往往被忽略。但城市不是各类建设项目的物理拼盘，更不是冰冷冷冰冰的增长机器，而是有机体、生命体，有个性、有灵魂、有精神。城市有机更新倡导有形世界与无形世界相结合起来，促进面子与里子、形式与内容、物质与人文的统一，实现“见物见人见精神”。因此，需要在追求“表”的同时，还需要适度关注“里”，包括对效率到公平、法制，需要开展大量社会协调、政策创新工作；对历史文化风貌的保护与传承，需要植入更多人文、艺术元素；对规划的要求、市场的需求，需要进行功能、产业的创新，锻造新经济和新业态。特别重要的，是对人的现实诉求，要感同身受，践行人民城市理念，体现人文关怀。

### 处理好“重与轻”的关系，适应工作模式的变化

传统发展模式，要么利用增量用地大规模新建、扩建，要么利用存量用地大规模拆旧建新，二者都属于有形资产和固定资产投资，都涉及土地权益

等信息技术手段，严格开展二次征询，确保结果公开、政策执行前后一致，引入第三方评议监督、审计和监察部门全程参与城市旧改征收。

## 践行群众路线

践行群众路线，用心用情做好群众工作。群众路线是我们党的生命线和根本工作路线，是我们党永葆青春活力和战斗力的重要传家宝。习近平总书记强调：“贯彻党的群众路线，首先要把自己当作群众的一员、把群众的事当作自己的事。”各级党政干部在城市旧区改造中要把群众当成亲人，回应人民群众的不同愿望和要求，把工作做深做细，把为群众办的实事办好，不断拉近党心和民心的距离。要广泛发动群众，依靠群众，充分利用“互联网+”共建共治共享等线上线下手段，开展多种形式的基层协商，主动了解群众诉求，促进群众凝聚共识。要深入贯彻落实习近平总书记“坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的重要指示，创新涉及城市旧改的家庭矛盾化解机制，引导法官、人民调解员、社区律师参与纠纷调解，努力把矛盾化解在诉讼之前。

上海的各级干部践行新时代党的群众路线，形成了一系列有效的群众工作方法。有“上海第一居委”之称的黄浦区宝兴里探索形成了城市旧改的群众工作室“十法”，即一线工作法、精准排摸法、党员带功法、危中寻机法、平等交流法、循序渐进法、钉钉子法、换位思考法、组合拳法、经常联系法。虹口区旧改中形成“2+1+N”工作模式，即2名征收工作人员加1名群众工作组成员，“N”则包含了人大代表、专业律师、人民调解队伍等团队，大家共同服务旧改群众。普陀区曹杨新村街道的干部运用“与群众见面法、听群众心声法、请群众协商法、受群众评议法、让群众得利益法”的群众工作“靠墙五法”，在每家每户改造方案的确定过程中，深化全过程人民民主实践，充分听取民意。（作者分别为中国浦东干部学院教授、上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心研究员；中国浦东干部学院副院长、教授，上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心副主任）

## 声音

# 以创新实现减碳增长双赢

■ 刘世锦



中国的能源和经济的转型，我认为必须走一条增量优先、以新代旧、积极创新、市场驱动的转型之路。具体来看，现实生活中我们可以观察到不同的减碳类型：第一种我称之为衰退型减碳，就是少生产、甚至不生产。第二种是增效率型减碳，就是通过提高碳生产率，用同样多的碳排放实现更多的产出。我们经常讲的节能减排、节约优先等，大体上相当于这种类型的减碳。第三种是创新型减碳，是指通过创新形成新的技术、工艺、方法等，在达到相同产出的情况下，实现低碳、零碳甚至负碳排放。创新型减碳触及了整个绿色转型的核心，也就是绿色的技术创新。解开减碳与增长“双赢”、实现减碳与增长“双赢”的这把钥匙，就是创新驱动的绿色技术替代和减碳成本的下降。

我认为，衰退型和增效率型这两种减碳类型是一种防御型的战略，而创新型减碳则是进取型的战略，所以我们下一步就是要转向进取型的战略，在稳住存量、保证能源供应稳定和安全的的前提下，把重心转向更快地扩大增量，对能够增加产出、促进增长的低碳、零碳和富碳技术产品，提供强有力的激励。这种激励并不限于少数措施，而应该是一个相互依存的制度规则和政策体系。

进取型减碳战略有三个支柱。第一个支柱：建立全方位支持绿色技术创新的“碳替代”市场。要搞这个市场是一个理论的设想，开始的时候有各自的难度，起步阶段地方可以从各自实际出发，建立“碳资产池”或“绿碳银行”，开展创新型碳替代的核算和交易。这个交易在地区范围之内，它的结果能够互认，相当于地区内部的“粮票”。如果运行有效，可以向外交易者开放，逐步演变为更大范围的区域市场乃至全国性市场，并可与国际相关市场机构挂钩，开展业务合作。

第二个支柱：形成区域自主减排责任体系。增量优先的关键是扩大对技术创新产品的市场需求，而这一点又直接取决于减排责任体系的有效性。下一步全国减排的总量，包括强度指标，应该分解到各个地方，形成省市县，甚至开发区等等层面的区域减排计划和可追溯的减排责任要求。这个区域和企业完成减排任务，可以有三个途径：第一是自身直接减排；第二是可以生产创新型减碳产品；第三是通过市场交易，购买创新型减碳产品。通过这三种方法，这套减排的责任体系就可以以动力持续的绿色技术产品的需求。创新型减碳市场和这个减排责任体系建立起来以后，我们就可以形成一个市场导向的，促进减碳、增长、降本、提效协同推进的内在机制，实现由能耗双控向碳排放双控的转变。区域和企业可以从各自实际出发，不必搞一刀切的减碳指标。

第三个支柱：加快以碳核算、碳账户为重点的绿色微观基础制度建设。以上两大支柱都需要有一个前提，就是一个合格的碳核算的基础，但这个恰恰是我们目前的短板。下一步我们要抓紧建立一个打基础的工作，就是普遍建立碳账户，包括企业和其他机构的碳账户。在有条件的地方也可以建立个人碳账户，再协助推动 ESG 评估，把更多的融资活动融入绿色金融的轨道，为绿色技术创新提供切实有效的支持。当然碳替代的工作专业性相当强，应该有一些专业化的机构提供服务，而政府的主管机构要由直接审批者转变为政策制定者和市场监管者，指向底线，维护市场秩序，促进公平竞争。

——以上观点摘自中国发展研究基金会副理事长刘世锦在“双碳”战略和绿色发展为主题的2022上海公共关系国际论坛上的主旨演讲

（作者为上海社会科学院城市与房地产研究中心主任、研究员，上海城市记忆空间研究院院长）