

# 不制造“拆二代”，南通的“城市更新”为什么能

“拆一换一”的破旧片区改造，告别以往的拆迁政策，“原拆原建”让居民原地住新居



1月3日，即将进行“城市更新”的任港路新村(无人机拍摄)。 王俊荣摄

本报记者朱旭东

任港路新村的一些老住户曾经盼星盼月亮一样，盼望着成为坐拥几套房的“拆二代”，但在南通“城市更新”模式下，他们只能“拆一换一”，区别在于，将来的新房还在原来的片区。

作为全国较早试水的老旧小区更新项目，江苏省南通市按照“居民自愿、政府主导、市场运作、资金平衡”的原则，对任港路新村破旧片区启动“原址拆建、居民回迁”的“城市更新”。

“城市更新”是老旧小区改造工作中的新课题，刚开始遭到部分群众的误解和抵触，他们最大的疑惑是，“为什么不是以往的拆迁安置？”

正因有别于一般的老旧小区改造，有别于以往的拆迁安置，南通的“城市更新”显得步履艰难、一波三折。

## 被遗忘的角落

任港路地处南通主城区崇川区的中心地段，这里曾是当地著名的工业集中区。任港路新村，始建于上世纪60年代，是南通最早建设的居民小区之一，先后建成44幢住宅楼和少量平房，共有1517户居民。房屋面积普遍偏小，最小的不足20平方米，大部分住房只有50多平方米。

经过半个多世纪，任港路新村的许多房屋墙体开裂、破损严重，室内漏雨发霉屡见不鲜，危房比例很高。小区路面积水，下水道堵塞时有发生，且私搭乱建现象严重，造成道路拥堵，火灾、治安等隐患突出……新村周边，不少高品质住宅小区相继拔地而起，林立的高楼映衬下，任港路新村成了“被遗忘的角落”。

这几年，不少居民通过市长信箱等途径呼吁，希望政府帮助进行小区改造更新，改善他们的居住和生活条件。

“我有8个兄弟姐妹，6个都住上了电梯房。期待在我有生之年，能告别这座老旧房屋，住上电梯直达的新楼房。”居民龚诚已经是81岁高龄，在任港路新村住了大半辈子的顶楼，如果不搬迁或住上新房，他每天只能靠双腿爬楼。

居民鲍炎庆也是苦不堪言，“小区到处都堵，只能骑自行车进出小区，消防车、救护车等根本开不进来。”有些房子，四户人家共用一个卫生间，家中连煤气都没法接进来。

69岁的余允祥家住底楼，30年前搭了点违建，也算有了“门面房”，可以对外出租补贴家用，但他同样期盼“城市更新”：“我原来住的房子，下水道的铸管都生锈了。我曾经也想改造，但楼上住户不同意。光凭自己的力量，是没办法实现的。”

“这个小区的破旧程度，不是小修小补就能满足百姓舒适宜居的生活需求的。”任港街道大庆社区党委书记王红燕说，任港路新村的一些建筑已成危房，不具备“小修小补”的条件。

去年上半年，崇川区在“居民自愿、政府主导”的前提下启动任港路新村的“城市更新”。当地采取“原址拆建、居民回迁”的方式，确保原住民不离故土，将来不仅能住上高品质的商品房，而且依然能享受城市中心的商业、学区、交通等生活便利，熟悉的老邻居、老朋友，还能像以往那样守望相助。

## 沉湎于“拆迁”旧政

部分居民刚开始并没有接受“城市更新”的理念，依然沉湎于“拆迁”并渴望成为“拆二代”。去年启动“城市更新”签约以来，工作组就遭遇部分居民的误解甚至抵触。

志愿者王明说，刚开始大部分居民们不是不想参与更新，只是各有各的难处：有的因为经济比较困难，担心“换”不起；有的住户年事已

高，觉得搬家麻烦；有的房子产权归几个兄弟姐妹共有，情况特殊……“最重要的是，少数居民对政策理解不够，没有了解破旧片区更新与拆迁之间的区别。”

“我当初就认为是拆迁。以往拆迁都是拆一换二甚至拆一换三的，现在怎么可能是拆一换一呢？这不明摆着欺负人吗？”59岁的凌展新最初因此极力反对，并专门建立了“反对者微信群”，入群居民三四百人，经常在一起发牢骚、唱反调，给“城市更新”带来极大阻力。经历三轮意见征询，居民的同意率还是达不到95%。

去年7月13日，南通市主城区破旧片区“城市更新”指挥部贴出公告，“任港路新村‘城市更新’第三轮征询意见工作已于2020年7月10日下午5点30分结束，同意率未达到95%。根据规定，停止任港路新村‘城市更新’项目实施……”

这则公告让那些同意“城市更新”方案的居民坐不住了，他们联名“请愿”，推动政府重新启动。凌展新等人则从苏州、上海请来两家房地产开发商，希望他们看中这片地块，共同参与开发。但两家开发商到现场一看，觉得根本无利可图，都打道回府了。

全资国有的南通市城市更新建设有限公司最终“接盘”。公司董事长张志泳说，任港路片区用地面积只有9万平方米，在原址需要建成高层住宅22幢，建成后各类套型不到2000套，首先要满足原居民1517户的入住需求，以及原居民直系亲属的购房需求，面向社会销售的房源所剩无几，“社会开发商如果想盈利，要么降低品质，要么提高房屋容积率，但这个项目没有盈利空间。目前测算，我们也是略亏的。”

崇川区任港街道党工委书记高峰解释说，新小区的楼间距要满足住户享有充足的阳光，有整洁的绿化，舒适的社交、活动户外空间。此外，项目还将配备社区服务站，卫生、文化、体育、养老及配套商业等功能设施。如果是纯商业公司接手开发，利润空间非常有限，甚至没有。明白“‘城市更新’不是商业地产开发，也不同于拆迁安置”之后，凌展新等部分反对者，转身成了志愿者，积极配合工作组做好其他居民的思想工作。

凌展新的“反水”，让其他一些反对者变得很不适应，觉得他是“叛徒”。无奈之下，凌展新只能把自己在任港路新村的房子卖了，变成不涉及切身利益纯粹的“志愿者”。即使房屋面积不变，新房的价格也几乎是翻倍的，原来的住户肯定是受益的，“更别说，新房子的产权重新变更为70年。”

张志泳对此解释称，70年产权并不是指房屋的使用年限，而是指房屋所占土地的使用年限。

“本项目是由城市更新公司作为开发商对地块重新进行建设开发，土地的取得是按照招拍挂流程取得的，取得后需要签订土地使用权出让合同，依照竞拍成交价支付土地使用权出让金，相当于重新购买了土地使用权。依据这样的流程，住宅部分的土地使用权重新变为70年是合法合规的。”张志泳说。

## 设计各种“工具包”

“到底是想赚钱？还是为让百姓过上好日子？答案肯定是后者。”南通市委常委、崇川区委书记刘浩说，“我们为民办实事的出发点是好的，拟定的更新政策是优惠的，把好事做好的根本，在于讲透政策、做通工作。”

根据绝大多数居民的呼声，去年8月，任港路新村更新工作重新启动，崇川区成立由10位区领导牵头的10个工作组，区机关部门、街道工作人员、社区干部等作为工作组成员，分组入户向居民宣传住房置换方案、“城市更新”驿站入驻政策、物业费补贴政策等情况。对想改善居住条件的居民，工作组帮他们一起想办法，对家庭贫困的，则帮助他们算账如何才能既少花钱又能改善居住条件。所有工作组成员在“上岗前”都经过培训，吃透一系列政策以及专门设计的各种配套“工具包”。

“其实，改造政策还是挺不错的。”居民施海涛承认，老百姓的后顾之忧，政府都一一想出了解决办法。比如，旧房所有权人可自愿选择货币结算或产权置换。选择原地置换的旧房所有权人，旧房套内建筑面积对应新房建筑面积部分，无须支付新旧差价款；新房层次费按实结算。新房超过等套内建筑面积部分按16000元/㎡，结合新房层次费按实结算。在房源允许的情况下，旧房所有权人希望跨套型置换，对新房靠套型以外的建筑面积部分，无论以后实际销售时房价如何自然增长，仍然按不超过25000元/㎡结合新房层次费结算。如果房价降了，按实际销售价结算。在规定时间内签订协议的，跨套型购置新房超出原有住房面积的，可享受10㎡的21000元/㎡的优惠价。此外，针对原地置换且未跨套型的住户，符合条件的还可以享受共有产权政策。居民还可选择简装交房或毛坯交房，选择毛坯房的可根据套内面积拿到300元/㎡的装修补贴。

对于少数困难群众，工作组同样努力想办法提供解决方案。

74岁的曹连英，每月退休金只有1300元，体弱多病的她，每天要吃4种药，生活很是拮据。她原来在任港路新村担任保洁，担心搬迁后失去这份工作，生活更加没有保障，因而迟迟不愿签字。工作组帮她在城市驿站安排一份保洁工作，每月收入1200元。“我原来担心丢了工作，担心没有过渡房，担心没钱换新房，所以不想签约……现在，没问题了。”她的老房子原来只有58.5平方米，她想换成70平方米的，因为想给儿子留一套“像样的房子”。只要能改善居住条件，她还能从亲戚朋友那里借到10万元。

崇川区根据不同需求设计工具包。如设计面积不等的10种户型，满足不同居民的需求（套型如此繁杂，也是社会开发商不愿接手的一个重要原因）；保证居民原有住房套内面积不变，靠套型面积优惠、跨套型改善面积有封顶价格且低于市场价；探索共有产权、贷款政策、装修补贴、物业费补贴等措施。

“‘城市更新’驿站”是崇川区的创新之举。为照顾生活困难的特殊群体，开发公司在任港路新村附近建成400多套临时过渡房，每户均配备煤气、自来水、网络、有线电视以及卫生洁具、电热水器等，驿站内还配套超市、社区管理、快递用房等便民生活设施，确保过渡群众生活无忧。

## 以真心换信任

任港路新村所在的大庆社区党委书记王红燕，亲历了任港路新村“城市更新”项目从起步到小区顺利拆除的全过程。

“整个过程的确是一波三折。一段时间里，一些对政策理解还存在误区的居民情绪激动地到社区对我们进行指责，甚至拍桌子骂娘。大家也有因为劳累和委屈情绪低落的时候，但房子对居民来说是大事，我们要理解他们心中的不安。只要我们的工作做细了，他们一定会理解政府的惠民初心。”

王红燕说，不仅是社区干部，先后还有区、街道等各级300多人的工作队伍，历经300多个日日夜夜，听过难听的话、进过难进的门、熬过漫长的夜，不辞辛劳地扑到了这个项目上。“他们还要兼顾各自单位的工作，的确非常不容易。”

南通港闸经济开发区管委会副主任尹先松曾担任第三攻坚组组长，有一户居民住在崇川区之外，攻坚组每天坚持上门做工作。

组里一位女同志最后动情地对住户说，“伯伯，我把您家的事当成自家的事在做，而且更加用心。我也有老父亲，我也有本职工作，但这个多月我天天来陪您聊天、吃饭、帮忙干活，都没时间回去看过老父亲……”老人家感动了，当天就签了字。

尹先松感慨地说：“事实表明，只要我们带着感情去做工作，百姓终究会支持政府的民心工程的。”

崇川区市场监督管理局副局长任卫军所在的工作小组，承担了20户居民的房屋更新签约工作。有一户居民，父亲因病去世后留下欠债，母亲患有慢性病，儿子还在读初中。祖孙三代挤在唯一的一套40平方米房子里。面对工作组，住户坦言，的确通过“城市更新”来增加房屋面积，但是家庭实在困难，三年过渡期租房又是一笔不小的开支，所以迟迟不愿意签字。

了解相关情况后，经多方努力，任卫军为住户的母亲切实解决了看病问题。针对他们想要扩大居住面积改善居住条件的愿望，任卫军也积极出谋划策、商定以房换房的方案。感动之下，住户终于签字同意。

“部分居民之所以刚开始没同意，每户都有具体原因。家家都有一本难念的经，我们能做的就是以真心换信任。”任卫军说。

## 问题依然不简单

在10个工作组和广大志愿者付出艰辛努力获得95%的居民同意后，崇川区顺利启动入场评估工作。目前，令人期待的新小区已经破土动工，取名“阳光悦城”，规划建设22幢高层住宅，总面积20万平方米，卫生、文化、体育等配套设施一应俱全。居民将在3年后全部回迁至任港路新村原址生活。

南通市计划在主城区陆续启动其他9个破旧片区改造试点项目，任港路新村的模式，似乎为其他破旧片区的改造打了样。但是，问题依然不是那么简单。

崇川区委书记刘浩说，“城市更新”不同于征地拆迁，其实施目的是解决老城区居民区配套设施缺失，消除消防、安防隐患，改善老旧小区居住条件，提升城市环境，因此在实施中实行的大多是原拆原建。“城市更新”地块往往面临居住人群老龄化、经济能力差、原有建筑密度大、户均面积小、自身及周边公共配套缺失等情况，实施难度很大。目前，国内针对城市建设项目的法规、政策、规划、标准等顶层设计都是针对新建建筑的，而对于“城市更新”改造并没有明确规定。各地近年来也在实施中摸索制定一些适合地方的条例，但在具体实施中仍面临很大困难。

首先，“城市更新”没有成熟的搬迁、补偿、安置标准。刘浩说，征地拆迁经过二十余年已形成了一套完善的工作流程和政策，包括强制拆迁手段作为托底措施。“城市更新”由于以居民自愿为前提，在实施过程中出现以大多数居民利益绑架改造主体谋取个人利益的现象，因为没有行政强拆作支撑，扫尾难度很大，急需出台相关行政法规，确保维护大多数群众的利益。

其次，存在规划审批困局。由于“城市更新”处于老城区，在容积率、周边建筑影响上存在很大难度，受周边地形和既有建筑限制，在一些规划指标上难以满足规范要求，有的即使满足规划硬性条件，也会遇到周边既有小区居民的强烈反对，群众工作难度很大。

“这同样需要强有力的行政法规的支撑和相关部門的支持。”刘浩说，任港路新村改造项目在推进过程中，基本是通过召开“城市更新”指挥部协调会，采取会商机制，进行群策群商，形成“会议纪要”，依据会议纪要来解决更新过程中遇到的难题。

一些基层工作者认为，为顺利推进这项工作，首先要吃透现有政策，厘清“城市更新”和旧城改造以及拆迁的概念，避免新的“钉子户”的产生，避免少数人绑架绝大多数人的利益。

尹先松表示，对于“城市更新”，政策必须讲诚信，一把尺子量到底，不让老实人吃亏，同时要兼顾少数人的利益，给他们寻找出口。比如，对个别不愿意就地安置的住户，崇川区协调他们到相对偏远地块换取大户型，但总价不变。

即便是新生事物，同样要确保群众利益不受损害。南通市专门成立全资国有的城市更新建设有限公司，就是区别于一般的商业开发公司，明确告诉社会，“城市更新”不以营利为目的，最多微利甚至可能亏本，亏损部分则由政府兜底。

南通“城市更新”参与者表示，全国各地即将迎来面广量大的城镇老旧小区改造，相关部门应该尽快出台更为详尽的指导意见。比如，明确哪些住房必须进行“更新”？哪些住房可以进行改造更新？确保基层在推进这项工作过程中，对不同的建筑采取不同的措施时，有章可循、有据可依。

（上接1版）在创新引领作用不断增强的背景下，“十三五”期间，福建地区生产总值连跨3万亿元、4万亿元两个台阶，人均国内生产总值接近11万元。

## 山海偕行，区域发展更均衡

“以前我都是在手机上看别人直播，从没想过自己也会投身这个行业。”从一边带孩子一边在村里做些临工，到成为一名带货主播，短短几个月的时间，三明宁化县谢坊村村民陈丽华完成了自己人生的一次巨变。

宁化是闽西苏区县，曾经山高路远交通不便，不少乡村年轻人都外出打工谋生。近年来，福建省不断推进城乡融合和老区苏区发展，莆炎高速等交通基础设施陆续建成，宁化的发展条件不断优化。

2018年以来，借助靠近高速出入口的优势，谢坊村大力发展“一花一竹”产业，逐渐走出一条特色致富路。2020年，一家多肉种植企业落地谢坊村，在公司老板的鼓励下，陈丽华尝试当起了带货主播，没想到转型十分成功。

“在村里做主播，不但能够就近照顾上学的孩子，收入也比在工厂打工要高。”陈丽华说，她对自己的新职业十分满意。

福建虽然位于东南沿海，但受地理条件影响，域内的山区与沿海在发展禀赋上差异巨大。通过基础设施强力投入、山海携手共同发展、“一县一品”内部造血等措施，福建省持续推动区域均衡发展，取得明显成效。

以铁观音茶叶闻名的安溪县，曾是福建省贫困人口最多、地域面积最广的贫困县。域内山峦起伏路难行，1985年，这里的贫困人口尚有逾31万人，占全县人口的39.6%。

一方面持续加大基础设施投入，改善交通状况；一方面大力发展茶产业、藤铁工艺两大富民特色产业，给群众带来真金白银。产业带动发展，截至2019年底，安溪不但实现建档立卡贫困户全部退出，还成功蜕变为规上工业产值过千亿的全国百强县。

从“大念山海经”到闽东北、闽西南两个协作区建设，福建省克服山海差异实现均衡发展，所有设区市人均国内生产总值均超过全国平均水平。

近年来，福建区域协同发展再上新台阶。从基础设施联通、产业配套协作、公共资源共享和生态保护协同等方面，两个协作区正在展开深度融合。

## 山水作画，生态环境“高颜值”

近日，福建南平获批“自然资源领域生态产品价值实现机制试点”，这是全国首个获批该试点的地级市。

作为全国首个国家生态文明试验区，福建持续推进生态文明体制机制创新。

以南平市为例，近年来已先后建立绿色发展考核评价、领导干部自然资源资产离任审计、生态系统价值核算、自然资源资产负债表等制度，初步形成了生态产品价值实现机制的制度体系。

福建“八山一水一分田”，生态资源丰富。但要先将天的生态资源禀赋转化为后天的生态文明优势，还需要在经济社会发展中始终坚持新发展理念。

地级及以上城市87条黑臭水体基本消除，市县生活垃圾无害化处理率100%，每两度电中约一度电为清洁能源发电……从一个生态相关数据，可以窥见福建省生态环境高质量的原因。

保护好生态，还要进一步提升人民群众对生态环境“高颜值”的获得感。

孟夏时节，华灯初上，福州金牛山公园的福道上游人往来穿梭，十分热闹。2016年，福州市把中心城区约2000亩的山地利用起来，沿山建设了一条总长约19公里的城市慢道，命名为“福道”。

采用钢架镂空设计的福道，将道路融入山地自然生态之中。漫步其间，既可感受生机盎然的自然之美，又方便健身休闲，因此福道建成后，便迅速成为备受福州市民喜爱的休闲场所和新的城市名片。

从城市慢道到“串珠公园”“水美城市”“田园都市”，近年来福建多地先后打造出各具特色的城市生态品牌，城市“颜值”更高，群众的获得感也更强。

“我们将持续实施生态省战略，围绕碳达峰、碳中和目标，全面树立绿色发展导向，构建现代环境治理体系，努力实现生态环境更优美。”福建省相关负责人表示。