

旧改“最大公约数”如何画出“最大同心圆”

上海“最严动迁”迁出最暖“母子情”的背后

本报记者郑钧天

“张总您好！老妈于今天早上4:10病逝。老妈有生之年得到了您全心全意不计回报的照顾和关怀，她是幸福的，您是她这辈子对她最好的人，给老妈的晚年带来了非常幸福时光。”

忙了一天的“旧改硬汉”张国樑，彼时刚刚坐下来吃晚餐，打开这条信息的瞬间，很少落泪的他泪流满面，“她也是我老妈啊！”

上海市房地产协会征收工作委员会主任、曾任上海市黄浦区第一征收所总经理的张国樑，从1985年开始参与旧改工作，先后承担出色完成上海市政道路、世博园区、轨道交通、大型公共绿地等重大市政项目、旧区改造工作，惠及居民数以十万计。政府遇到动迁难题，会找他问计听主意，因为首创“阳光动迁”破解“天下第一难”，他成为全国劳模。

张国樑与徐银娣的“母子情”缘于化解一场动迁纠纷。徐银娣老人曾是上海旧区改造进程中，较为执拗的上访者。2004年，她在已经签约并搬离的情况下，突然反悔，随后不断层层上访。在一次次破除动迁之墙、打开心门的过程中，二人成了“母子”，这段“母子情”维持了近17年，直至老人离世。



▲照片中，张国樑（左二）与徐银娣老人（左三）聚餐。受访者供图

缘起动迁的17年“母子缘”

对于这位多数旧改工作者避之唯恐不及的上访者，张国樑主动请缨接下了“烫手山芋”，负责安抚这位“不太好搞”的老人。最终，张国樑用公平感动了徐银娣，用真情化解了她的怨念。

成为“母子”，源于一句玩笑。张国樑第一次与徐银娣见面就说，您跟我母亲年纪相仿，我带您儿子同岁。“那我就做您老妈好了。”“好啊，那我就做您儿子。”“老妈拆迁受人欺负了，你做儿子的管不管？”“当然要管，这个交给我。但是儿子有难处，老妈是不是要体谅？”张国樑回忆起与徐银娣第一次“交锋”的场景。

2005年，徐银娣一个电话打给张国樑要求见面。张国樑邀请她到公司谈。但她在电话里却大为光火：“我不到公司来，我要到我家里去。”“你家不是拆掉了吗？”“那我就在拆掉的家门口等你。”于是，两人的第一次见面是在一片废墟之上。“当时正好是饭点，我就说咱们到对面吃个饭，边吃边谈。她同意了。”期间，老人说，政府对自己动迁不公，她只拿了60万元，只能买两房；应该拿100万元，她要买三房。

张国樑说，动迁政策是阳光透明的，按政策就是这么多。面对老太太买三室的“无理”要求，

张国樑没有“硬碰硬”，通过插科打诨“你一个人住，要三房干嘛？哪怕再找个老伴，吵架一人一间住也够了。”徐银娣瞬间就被“儿子”这话哄笑了。“那个时候开始，我们聊起天来，真像一家人那么自在了。”谈笑间，张国樑早已偷偷把单买了。“临走前，老太太说她等一下，我估计她是去买单了。后来她出去了许久，没想到，她跑到外面兜了一圈给我买了一包‘红双喜’，说周边没有‘中华牌’，这个你凑合抽吧。”在张国樑看来，这是徐银娣对他建立信任的重要转折点。

在不到一个月的时间里，张国樑先后和徐银娣沟通了十几次，最长一次，从上午8点到晚上9点。沟通期间，于法有据、于情合理，他耐心细致不断化解徐银娣的心结。从开始的互相试探，到想尽办法“哄好”，最终赢得了老太太的信任。就这样，徐银娣的态度慢慢开始软化，政策融合着情理逐渐听进去了。

“从7月20日开始接触，到8月12日帮助老太太选好房子，这中间我一天都没间断开导她。”张国樑回忆说，为了妥善解决她的安置问题，他先后6次陪老人看房。2005年8月6日，台风“麦莎”席卷上海，张国樑陪徐银娣看房时为她打伞，西装革履的他浑身上下淋得透湿。这一幕彻底软化了徐银娣坚定

上访的内心。

次日一早，老太太就打来电话，“儿子，房子还是不灵额，但是看你这么用力，这么辛苦，就定这套吧。”张国樑如释重负。

后来，徐银娣还以亲身经历劝说其他上访人员，帮助张国樑化解了好几起矛盾。“事实上，徐银娣也给我上了一课，我们是工作关系，最后情同母子。这说明只要我们带着真情做事，就没有打不开的心结。”

温情背后是千金一诺

“本来去年老妈生日，考虑到张总很忙，就不要打扰他了，没想到竟成了老妈离世前的遗憾。如果张总能出席老妈的葬礼，老妈在九泉之下会感到非常幸福的，她一直想着张总。”徐银娣离世后，其小女儿如是说。

矛盾化解后，张国樑和徐银娣的“母子”缘分，并没有散。“当时，为了让她安心，我说，‘以后您的生日我都陪您过。不为别的，就是让您每年都能看到我。要是给了别人更多钱，您可以当面骂我，也可以继续闹……’”为了这句承诺，连续十几年，每年徐银娣的生日，张国樑总是自己掏钱给老人摆上一桌寿宴。

“后来老人家去养老院了，她女儿怕我忙，去年没有邀请我，这是老太太离世前最大的遗憾，也是我的遗憾。”张国樑情不自禁地说，“连续十几年都没错过，没想到最后一次生日错过了。”

老太太信佛，张国樑在陪她看房的过程中就顺着她说，“下次我陪您去寺里拜佛。”2005年8月底，张国樑按照与徐银娣的约定，打电话给她：“老娘啊，说好8月底陪你去金山拜佛的，我开车送你去啊。”“不用不用，动迁的事情都解决了，你也忙，就别麻烦了。”“那不行啊，我答应您的事一定要做到！”据老人的儿子回忆，自此之后，老太太对张国樑的信任进一步加深了，笃信他不会给其他人“放水”，让她吃亏。

徐银娣一直是独居。张国樑怕她平时无聊，就主动联系街道让她参与兴趣小组，让老人学习“串珠编织”。“她的手很巧，很快就找到了兴趣所在，串珠编得又多又好。后来，她还成了编外老师，专门指导别人，很有成就感。”张国樑笑着回忆，“老太太很‘要面子’的，后来她去了养老院。我每年都给她订一份《新民晚报》。她订的报主要不是看的，而是‘炫’的，每天都招呼同伴‘快来看我儿子给我订的报……’”

此外，张国樑还帮忙张罗老人的就医用药。即使年纪大了腿脚不便，徐银娣也要让子女每年用轮椅推着她到单位去看望张国樑一次。徐银娣的女儿说，老人拜佛时常念叨：“我还有一个儿子，他是做动迁的，希望佛祖保佑他。”

“张总对老妈比我们子女都好，为老妈做得比我们子女都多，老妈这辈子是幸福的。”徐银娣的小女儿说。

张国樑十余年一直履行着对老人的承诺，让这对动迁人与被动迁人，维系了长达17年的“母子情”，一直到老人过世。久而久之，张国樑和老太太的子女也都情同兄妹。

只有“阳光”才能拆除心中的“墙”

张国樑和徐银娣的故事，不是唯一。“老百姓，不惠寡而惠不均。”张国樑感慨地说，当年他要无数次回答老人的问题——“你们会不会放水？会不会给其他动迁户更高标准？”“我一遍又一遍回答，我们绝对不放水，一定是‘公开公正、阳光透明’。”

21世纪初，老百姓总是认为“闹得越大越好”，会哭的孩子有奶吃，“钉子户”往往能获得超额补偿。通过这件事，张国樑坚定了深化“阳光动迁”的决心。“我们旧改工作者不仅要依法依规、倾听

民意，还要以法律、科技、机制做保障，只有‘阳光动迁’才能拆除群众心中那堵‘墙’。”从徐银娣身上，张国樑领悟到了动迁居民的“心结”。2006年开始至今，他把唯一的手机号码向动迁基地的所有居民公布。居民们有任何有关动迁的事，打一个电话、发一个短信，都能在24小时内得到回应。

“我现在给年轻旧改人的核心经验就两条。第一条，老百姓是讲道理的，只要我们阳光、透明，同一个标准执行到底！第二条，我们要带着感情做旧改，投入了感情、付出了真心，效果就会不一样。”

为动迁居民找学校、找医院、解决家庭纠纷、化解燃眉之急……对张国樑来说，这就是他工作的一部分，“虽然不是分内事，但我当成自家事，你对老百姓好，老百姓就会支持你，本来动迁就是双赢的事，我们就是要把好事做好，还要做得有人情味。”

感情之外更要讲理。张国樑的“阳光动迁”法，目前已在上海市全面推行，每户居民的人员情况、房屋面积、补偿结果、房源情况等各种信息全部公开，随时接受居民和外界监督。“为什么近几年旧改不断提速？二轮征询率超过90%甚至95%都不罕见。不是过去旧改工作者不努力，也不是老百姓觉悟提高了，归根结底在于实现了群众要的公开透明。”张国樑说，2002年开始试点阳光动迁后，公开、透明、便捷的补偿公开机制，让群众越来越支持，动迁也越来越顺利。

近年来，上海旧区改造工作大规模推进，数十万老百姓改善了居住条件。据上海市住建委数据，上海中心城区二级旧里以下房屋改造，2018年约完成45万平方米，2019年超额完成任务、实际完成约55万平方米，2020年计划完成55万平方米，实际完成75.3万平方米，达到原目标的137%；2021年计划完成70万平方米，实际完成90.1万平方米……上海每年至少为3万户老城厢居民解决最“急难愁盼”的居住问题。

“以前一年做1000户就算大项目了，现在的旧改项目几乎全是2000户以上一起开动。”一位基层旧改工作负责人表示。

“蜗居、天天拎马桶的居民，谁不想动迁？他们盼动迁但又怕动迁，核心就是怕不公平。”张国樑说，十多年前，一个完全阳光透明的动迁新机制，就在他的脑子里成型，“只要老实人不吃亏，先走的不吃亏，前后标准一致，动迁就不难。”

人民城市人民建，人民城市为人民。上海旧改，正在各方诉求中寻求“最大公约数”，让人民在提升获得感的同时，获得更多尊重，画出最大“同心圆”。

招商引资时无偿分配的排污权是否是企业的“私产”？

江苏海安排污权试点改革：虽有困惑仍坚定“破冰”

部分企业并没有百分之百达产，导致排污权被浪费，还有个个别企业，只是简单地靠出租排污权盈利

不少地方在招商引资的时候，将无偿分配排污权当成优惠条件，很多企业把写在排污许可证上的“数字”当成了私产

实现动态分配目标，还需要国家对排污权实行统一管理，需要法规支撑，实现面上平衡

本报记者朱旭东

“排污权对纺织印染企业来说，是非常稀缺的公共资源。企业拿在手里不用，就是一种浪费。”“当初选择到南通海安投资，就是冲着无偿获得排污权来的。”

“初始分配排污权的时候，企业认为排污权是一次分配到位的，可以终身拥有。”

……

近期，海安常安纺织产业园以江苏省生态环境政策集成改革试点和生态环境部排污许可试点为契机，拟根据园区企业的绩效考评结果，动态分配排污权。这项改革，触动了企业的排污权，不少企业认同考评指标，然而在排污权的具体应用上，却产生了分歧。

部分排污权被荒废或租赁

常安纺织产业园是2012年由苏州常熟与南通海安合作设立的江苏省“南北共建园区”，目前一期落户高端纺织项目38家。近年来，

园区通过积极推进生态政策集成改革，在激励企业绿色转型、改善区域环境质量等方面取得了实质性进展。

为破解园区企业融资难题，园区积极推广排污权抵押贷款，款项主要用于节能减排、产业升级、保护环境等相关项目。目前，园区已有5家企业利用排污权实现贷款总计约3000万元。

获批江苏省生态环境政策集成改革试点后，海安市出台《常安纺织产业园企业绩效综合评价暨差别化政策实施意见（试行）》，每年对企业进行综合评价，在产业政策上“奖优罚劣”。

常安纺织产业园管理办公室常务副主任张小飞介绍，园区对企业的评价指标涵盖经济效益、自主创新、绿色低碳、智能制造、对外开放、安全管理等6个一级指标，共设置41项二级考核指标。根据考核结果，对A、B、C、D四类企业实施差别化的金融扶持、用地保障、财税奖励、资源能源、政府管理政策，同时实行排污指标、排污成本“双差别化”管理，推动要素向高效益、高技术、高成长型企业集聚。

“绩效考评，就是要为排污权动态分配提供依据。”张小飞说，绩效考评的各项指标，对所有企业都是公开公平的，企业对此并无异议，但在对排污权的具体应用上，产生了分歧。

绩效考评过程中，园区发现部分企业并没有百分之百达产，导致宝贵的排污权被浪费，还有个个别企业，只是简单地靠出租排污权盈利。

“排污权对纺织印染企业来说，是非常稀缺的公共资源。企业拿在手里不用，就是一种浪费。”张小飞说，澳柯莱纺织是第一批入园企业，原来有3700吨/天的废水许可排放量，但企业入园后没有正常运转，而是靠出租厂房、出租排污权盈利，做起了甩手掌柜。在2020年的绩效考评中，澳柯莱纺织被列为唯一的D类企业，被园区收回1100吨/天的废

水许可排放量。“如果澳柯莱不改变现状，不排除收回它所有的排污权。”

园区研究制定《废水排放总量和水污染物排放总量动态管理办法（试行）》，大力推行园区废水总量集中收储、内部动态管理监管模式，计划将企业水污染物许可排放总量由园区统一收回，通过回收再分配实现总量资源的集约利用，促进排污权交易制度从以总量控制为基础向以提升环境资源使用绩效为目标转变。

“对于A、B类企业，优先供给排污权，对于C、D类企业，园区将收紧它们的排污权，并通过平台监控和电阀门实施精准管控。”张小飞介绍，动态分配排污权，不仅能奖优罚劣，还能为园区新上项目释放环境容量。

排污权改革中的困惑

园区打算回收排污权再重新分配的举动，在部分企业中引起了不解与不安。在绩效考评中被列为A类企业的乐达纺织董事长王柏江表示：“如果排污权被收走，肯定会引起矛盾。”

乐达纺织年销售额4.3亿，日排污水2000吨，进驻园区已有6年。王柏江说，当初选择到南通海安投资，就是冲着无偿获得排污权来的，也是地方政府对投资企业的一种优惠政策。企业根据分配到的排污许可，定产能、建厂房、买设备。“印染企业是特殊行业，没有排污权就没法生产。做生意总是有起伏的，今年运转不好，并不代表明年运转不好，如果排污权被收走，就会束缚住企业的手脚。”

承承纺织被列为B类企业，董事长章云水认为，对排污权实行动态管理就是一种理想化的设想，不利于企业发展，也不利于园区发展。企业和园区都愿意把排污权通俗地比喻成“电影票”——原来规划园区这家“电影院”时，政府根据“电影院”的座位数给入园企业相应的“电影票”，即排污权，且免费赠

送。企业入驻园区后，凭“票”排污。

因为座位固定，“电影票”也是固定的。“电影票”赠送完之后，后入园企业就无票可用。而先入园的企业，往往因为产能不够，手里就有了多余的“电影票”。王柏江担心的是，“如果电影票都给政府收回再重新分配了，我到时候还有原来那么多电影票吗？”

据当地生态环境部门介绍，2014年开始的排污权初始分配，由各地政府统筹安排，上一年形成的减排量，就是政府口袋里的资源，企业可通过购买的方式，从政府手里获得。“初始分配排污权的时候，企业认为排污权是一次分配到位的，可以终身拥有。”海安生态环境局综合科科长杨晓燕说。

2019年，政府开始鼓励企业之间进行排污权交易。随行就市后，排污权交易价越来越高。当前，南通市最高交易价格通常都在基准价的10倍左右。

“如果站在企业管理者的角度，收回排污权重新分配，有一定道理。把企业分为ABCD四类进行考评，我也没意见。但我是企业，我不得不从自身考虑。”王柏江是浙江绍兴人，他了解浙江的市场行情是，每吨排污权的交易价为2.3万元。“我有2000吨的排污权，将来如果我干不动了，交易价就是4600万元。排污权就是我的发展权，我承认，触动利益比触动灵魂还难，我的确很在意排污权是不是在我手里。”

改革在破冰中前行

常安纺织产业园2019年被列入江苏省工业园区生态环境政策集成改革试点，2021年被生态环境部列入基于水生态环境质量的许可排放量核定试点，排污权“集中收储、动态分配”政策是推进改革试点的核心，更是改革试点的灵感。

针对企业的困惑，园区前期已有充分的

了解。张小飞说，根据现有政策，园区其实并没有限制企业发展，比如，对于已达产的A、B类企业并不会削减排污权，对未达产的C类企业只是将目前闲置的排污权进行收储，而D类企业只有1家澳柯莱纺织，综合评分低且靠出租排污权牟利，园区对其实施限制措施，已经被强制收回部分排污权。

记者调查发现，海安通过绩效考评实行排污指标、排污成本“双差别化”管理，园区内的大部分企业还是接受的。“企业的排污权一定程度上已经实现了动态分配，园区也推动了要素向高效益、高技术、高成长型企业集聚。”张小飞说。

该政策与江苏省正在推行的工业园区限值限量管理不谋而合，在基于园区总量控制的基础上，率先探索内部资源优化分配。事实上，园区在推进政策的过程中也充分听取并尊重企业的意见和建议，同步进行优化完善。比如每年对企业开展中期评估，给予企业申诉权，经过园区核实后仍有机会申请到原来的总量。

事实上，不少地方在招商引资的时候，将无偿分配排污权当成优惠条件，很多企业欣然接受，甚至把写在排污许可证上的“数字”，当成了自己的私产，可以从自由支配。

江苏省生态环境厅环评处处长戴明忠表示，每个区域的环境容量都是有限的，“先到先得”的初始排污权分配方法，对后来者就不公平，也让地方政府少了一个有效的腾挪工具。纺织印染企业已经过了“野蛮生长”的阶段，相关企业不能再“躺着挣钱”了，环保、税收、安全、能耗管理的紧箍咒会越来越紧，排污权是否还能牢牢地攥在企业手里，答案是否定的。

能否实现“收回排污权再重新动态分配”？目前海安市仍在尝试可行之法。如何实现对排污权的有效管理，各地都在摸索之中。

部分受访者表示，排污权是宝贵且稀缺的公共资源，不是某家企业的私产，要实现动态分配这一目标，还需要国家对排污权实行统一管理，需要法规支撑，实现面上平衡，而不能让先行先试者“高处不胜寒”。