

旧城改造拆模式迁的问题及出路探析

——基于成都市龙泉驿区的研究^{*1}

李佳璐

（西南民族大学，四川 成都 610041）

【摘要】：随着中共十四大以来，我国的社会主义市场经济体制不断完善，城市化进程也在不断加快，旧城改造和城市更新工作也是迫在眉睫。在现代工业和城市化的发展背景下，各地人口在大量的涌入城市，对城市的发展也提出了许多新的要求。本文的基本研究结构主要是对龙泉驿区旧城改造的问题，原因和出路做出分析，针对旧城改造这一重要社会工程做出总体总结。本文的研究目的：分析龙泉驿区旧城改造的必要性，总结存在的问题，以及提出相应问题的解决措施。研究方法：文献法和归纳法。研究结果：从对旧城改造，拆迁模式，龙泉驿区五金厂片区的分析探讨了本区拆迁的相关困境和出路。研究结论：(1)城市的改造和城市的发展是联系非常紧密的社会工程，它涉及到很多方面的利益关系；(2)在旧城改造的过程中要做到统筹兼顾；公平公正，保护人民的切身利益；(3)旧城改造要基于科学的模式和运作机制。

【关键词】：旧城改造；拆迁模式；龙泉驿区

【中图分类号】：F299.27

【文献标识码】：A

城市是人类定居和繁衍的最主要区域，随着城市的不断发展，规模的不断扩大，城市要求无限的升级和改造。城市化是一个以人为中心，受众多因素影响，极其复杂多变的系统转化过程，快速的城市发展速度，对我们的旧城发展造成了较大的影响，因而，旧城改造工作变得越来越重要和紧迫。龙泉驿区位于成都市东部，为成都市9个市辖区之一，是国务院批准的成都市城市向东发展主体区域、成都经济技术开发区所在地。作为成都市的卫星城市之一，龙泉驿区的发展也是飞速的。人口显著增多，城市规模不断扩大，因此龙泉旧城区切实落实成都市“立城优城”战略，改善混乱老旧的城市形象，同时，制定了“以点盖面”的形式循序渐进地推进旧城改造工作，只有保持城市的活力，才能使城市持续健康的发展。

1 棚户区旧城改造情况介绍

旧城改造是指对城市中陈旧衰退地区进行的改造。其主要目的是要解决城市衰退中的物质性老化，功能性衰退和结构性衰退等问题，由此来重新满足社会政治经济的发展需要。龙泉驿区于2014年开始了为期6年的城市总体规划，规划将龙泉驿区定位为成渝经济区发展带上重要的节点城市，在“倒T字型”生态本底的基础上建构“一心两翼两带”的全域空间结构。同时，龙泉驿区还是成都市的卫星城之一，卫星城是指在大城市附近，并在生产，经济和文化生活等方面受中心城市吸引而发展起来的城镇。龙泉驿区正是依托成都市而迅速发展起来的周边城市。因此对其旧城改造拆迁模式的研究不仅有利于本区域的发展，同时对未来成都市的发展也将起到积极的作用。

¹ 收稿日期:2017-02-16

龙泉驿区棚户区改造的总体规划按照量力而行，尽力而为，有序推进、分步实施的原则进行，2015 年计划启动棚户区改造项目 6 个，分别为 062 安置小区、音乐广场农发局片区、音乐广场交通局片区、五金厂片区、金轮寺片区及大面老场镇改造项目。涉及改造住户近 1300 户，改造房屋总面积近 9 万平方米，全年计划完成投资约 5 亿元。

2 棚户区旧城改造拆迁模式的问题

旧城改造的拆迁模式大致有四种方式：“阳光”拆迁模式；“不动产”拆迁模式；“模拟”拆迁模式；“自主”拆迁模式。而龙泉棚户区主要采取的模式和成都“北改”模式相同，为“模拟”拆迁模式。

“模拟”拆迁模式是指在正式发出拆迁公告前，所有之前的程序都预先进行模拟。这样的拆迁模式避免了被拆迁人认为旧城改造是政府与开发商的单边行为的误解，大大降低了居民在拆迁中可能产生的抵触情绪，避免了群众因不满而可能出现的群体性事件。但是另一方面，龙泉棚户区改造仍然存在如下困难：

2.1 “模拟”拆迁做法的合法性受到质疑，模拟拆迁是否完全按照拆迁条例规定的程序进行

有很多居民是棚户区几十年的老住户了，房屋就是他们最重要的财产，当有人要涉及到他们的财产时，他们内心是非常抵触的，首先就是涉及到拆迁的合法性问题，这是进行拆迁的第一步。

2.2 出现抱团拒签影响进度的现象

062 安置小区改造项目模拟搬迁签约期限过半后，每天签约户数极少，工作难度日益加大，签约形势十分严峻。未签约的 72 户业主，由于血缘关系亲近、社会关系相邻或出于共同利益需要，已形成了两三个小团体，他们紧紧靠拢、牢牢抱团、共同进退、拒不签约。

2.3 旧城改造资金问题比较突出

旧城改造工程牵涉到政府，企业，居民等多方利益，而利益的平衡成为了旧城改造中一个极具挑战的问题，包括资金，拆迁补偿，土地，拆迁安置等归根到底都是资金的问题。龙泉棚户区仍然存在这一现象。

2.4 棚户区拆迁制度建设不够完善

在当下棚户区拆迁工作中，政府部门出现了一些与当前改造工作不相适宜的行为，没有遵从自愿原则，没有认真考虑对有正当诉求而推迟签约群众的解决方案，而多以政治性施压作为解决处理方式。

3 棚户区旧城改造问题的产生原因

3.1 旧城改造的片区分布不规则

由于旧城改造的分布是不均的，有一些比较分散有些比较集中，而且根据所处地段的位置不同价值就有所不同，因此有些便宜一点的地区转手的快一些，改造进度就更快，由此造成了一些改造进度上的差异问题。

3.2 旧城改造缺乏理念创新

对于拆迁过程中的一些矛盾和纠纷还有来自于拆迁理念的陈旧有关系，随着时代的发展，我们在旧城改造之前就应该在运作模式，制度建设以及可能出现的拆迁问题上做一些创新和调整，只有这样才有可能避免日后的矛盾。

3.3 经济因素的影响

当下的旧城改造都是基于房地产企业的独资收购或者和政府合作收购，但是目前来说经济状况是比较低迷的，经济走势非常的不稳定，因此会造成在改造上资金的投入不稳定，可能有些迟迟无法动工，这也是造成旧城改造矛盾的原因之一。

3.4 旧城改造是一项复杂的工程

由于工作的复杂性都会导致旧城改造的周期性比较长，从改造一开始就可能会产生矛盾，加上过程中的情况介绍，谈判，签合同等等是一项持久战。

4 棚户区旧城改造拆迁模式的出路

面对上述问题，笔者认为解决方法如下：

（1）面对当前相关法律缺失的状况，各级政府部门，法院等相关部门需要加快立法的步奏，提高工作效率，尽量做到出现新问题，解决新问题。与此同时，要强调各项法律法规的合法性，合理性，要比实际情况所匹配。

（2）充分的考虑改造区居民群众的复杂性和差异性。龙泉棚户区的居民整体来说人口层次复杂，流动性大，差异性显著。因此，在棚户区的改造工程当中政府应该充分考虑到居民群众的复杂性，改造前制定多种应对方案，减少冲突和矛盾的产生。而不是像如今 062 小区，出现问题了才开始着手想对策。

（3）龙泉驿区毕竟只是成都市的卫星城市，其城市的规划建设，招商引资的吸引力远远不及成都，同时，由于龙泉本身的发展较双流，新津等区县较慢，因此，造成了棚户区改造上的一些资金困难。在这样的情况下，龙泉驿区政府应该加紧发展龙头产业，提供更多的优惠条件来招商引资，同时建立投资，融资政策，并进行相应的监管。

（4）建立完备的旧城改造制度体系，加强政府责任的履行，妥善解决与居民间的矛盾。在旧城拆迁过程中难免会遇到有异议的居民，此时，政府应该倾听他们的诉求，由此来调整具体的拆迁措施，而不是通过政治施压，例如通过单位领导施压等方式来威胁居民来达成拆迁协议。只有政府更加人性化的管理和实施工作，才能更好地服务于大众，才能更好地与群众建立良好的关系。

5 结论

旧城改造是城市持续发展不可逾越的关键阶段，并且是持续的，伴有周期性的社会工程。它历来是城市建设中最复杂，涉及面最为广泛的一项系统性的社会工程，例如经济，政府，环境等各方工作。作为群众来说，旧城改造也是我们最关心的重大城市格局的变革，直接的关系到我们自己的利益。就目前来说，持续推进各城市的旧城改造将成为重中之重的工作项目。在这样的工作中，我们必须按照以人为本的原则，坚持科学发展观，最合理的利用城市土地资源，最大限度的发挥土地资源的利用率，同时合理的布局城市结构和划分功能区，最终推动城市的不断发展。

参考文献：

-
- [1] 赵和生. 城市规划与城市发展[M]. 南京: 东南大学出版社, 2005(01).
- [2] 刘易斯·芒福德. 城市发展史[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2005(02).
- [3] 李树俊. 张蕾. 模拟拆迁: 解决拆迁难问题新思路[J]. 中国房地产, 2008(11).