
中心城老旧小区如厕难破解之道

詹水芳¹

如厕，是百姓最基本的生活需求，但由于历史原因，上海目前还有大量的手拎马桶集中于中心城区，既降低了居民的生活品质，更严重影响了国际大都市的城市形象。据统计，全市尚存无卫生设施的老旧住房 357.85 万平方米，近 15.7 万户，主要集中于黄浦、杨浦、虹口和静安四区；卫生设施合用的老旧住房达 616.7 万平方米、14.86 万户。如何改善市民居住体验、满足居民如厕的基本需求，成为当务之急。

一、主要做法

上海解决“马桶”问题的途径主要是通过房屋征收实施旧区改造，或者开展旧住房改造。目前，对纳入旧区改造的老旧住房的卫生设施短缺问题，主要是通过实施市区联合土地收储、推进历史遗留旧改毛地出让地块启动改造、公益性项目带拆等方式进行征收改造。对于未纳入旧区改造的卫生设施短缺的老旧住房，各区积极探索和创新，开展多项试点，形成了一些行之有效的做法和经验。

（一）旧区改造

该模式主要针对二级以下旧里房屋，通过整体拆除、征而不拆等方式实施房屋征收。目前，全市已经改造了卫生设施短缺的二级旧里以下房屋 770 万平方米、受益居民 31 万户，长宁、徐汇、普陀等区均已完成了成片旧改地块改造。根据工作要求，2022 年前全市将基本完成成片二级旧里以下地块的旧区改造。其中，整体拆除是对规划明确无保留保护要求的旧改地块，通过房屋征收方式整体拆除房屋，按照两轮征询等相关工作要求，积极推进旧改地块整体改造。该模式是城市更新最有效的方式，对区域整体规划、提升城市面貌有重要作用。征而不拆是对纳入保留保护范围的旧改地块改造，对房屋实施征收，原有建筑保留；征收完成后，按照规划要求实施保留保护改造和利用，因此该模式也是留存城市记忆、保留历史风貌的有效途径。

（二）旧住房改造

1、厨卫改造

以“可改、愿改、尽改、快改”为原则，结合各区实际，重点对未纳入旧改征收范围的里弄直管公房实施“一平方马桶改造”和“公共部位厨卫改造”。其中，“一平方马桶改造”是指在居民征询同意的前提下，为有条件的居民户内实施“一平方马桶”改造，做到户内独用。该模式解决了困扰里弄房居民多年的拎马桶问题，为老年群体提供了便利。但是改造需要居民征询同意，且由于房屋局促、排管布线穿户容易引起居民矛盾，协调难度大。“公共部位厨卫改造”是指在单元内的公共部位隔出一定空间改造，实施增设厨卫设施改造，解决居民实际生活问题。该模式需改造居民户内结构，且需要房屋具备一定的公共空间，改造后依然存在厨卫合用问题。

2、加层扩建改造

主要针对房屋结构较好、房屋间距符合要求的不成套房屋，在规划条件许可的前提下，实施竖向增高加层，产生增量房屋，用去其他保障安置；或通过横向扩建、室内分隔、调整布局等，增添厨卫设备，使房屋由合用改变为成套独用。加层改造在不

作者简介：詹水芳，上海市发展改革研究院城市区域经济研究所副所长。

增加建设用地范围和建筑密度的同时，通过空间优势增加容积率，提高了原有土地利用效率。但受限于规划指标问题只允许加 1-2 层，无法产出更多增量房屋。扩建改造通过内部分割改造，可使居民实现房屋成套独用，解决日常生活问题。但扩建对房屋间距等指标有严格要求，部分老旧小区按现行住宅标准不具备改造条件。

3、抽户改造

针对人口密集、环境局促且需要保留保护的里弄房屋，按照改造方案或按住房困难程度确定抽户对象，在房屋评估基础上根据项目特点以货币化置换或房屋置换等方式，将一部分居民抽离，腾出来的空间用作增加和完善其他保留房屋的居住功能，使整幢房屋符合成套独用或每户单独使用厨卫等设施的要求，达到降低房屋使用强度、改善居住条件、提高居住质量的目的。该模式资金成本较大，成片推进难度大，且缺乏足够用于转移租赁或是安置的相关房源。

4、内部整体改造

对于已经确定保护保留的里弄，通过房屋内部结构、布局调整，在保护里弄建筑历史风貌、保持城市脉理、保留原生态原住民的同时，实现里弄房屋成套独用、功能完善。这一方式以春阳里改造为代表。该模式坚持单体建筑“不长高、不长胖”，既实现了厨卫独用，又适当增加面积改善了居住条件，平均每户得益面积 3.5 平方米。同时，对房屋架构加固、拆除违章、实现管线落地，提高了房屋性能，消除了安全隐患。但该模式改造成本较高，“一户一方案”居民征询难度大，政府资金投入无法平衡。改造面积增加后，还涉及房屋权属等问题，仍然需要不断探索改进。

5、拆落地重建改造

对不属于保留保护对象、未纳入旧区改造范围，房屋建筑结构差、年久失修、设施匮乏的不成套房屋，在满足规划设计的前提下，通过搬迁过渡、拆除重建、原地回搬等途径，实施紧凑型独用厨卫改造、管道煤气入户、居民顶楼恢复坡顶等措施，进一步优化房屋居住功能，以彭三小区为代表。该模式下，房屋整体拆除重建，对房屋安全、使用设施等方面做彻底改造，改造后房屋空间布局更加合理，整体面貌更加美观。但受限于规划指标，前期审批程序限制较多，无法大面积推广。同时，因要满足居民回搬需求，改造周期较长。

6、房屋产权（或使用权）入股改造

在不触及产权的前提下采用置换的方式，盘活地段较好的旧房子，交给专业公司翻新改造利用，让住户以入股方式分享增值收益。同时，用好政府廉租房资源，让住户住进低租金的廉租房，用分红支付租金，既解决了手拎马桶问题，也改善了居民居住条件。目前，虹口瑞康里正在展开试点工作。该模式下，居民换租的征询工作、置换房源问题、后续居民收益的不确定性都需要重点研究。

二、存在问题

多年来，市区两级政府通过实施旧区改造、开展旧住房综合改造，解决了大量老旧住房卫生设施短缺的问题。2007 年至今，全市已实施卫生设施改造的老旧住房达 1250 万平方米，涉及居民 45 万户。随着大量手拎马桶被消灭，剩余卫生设施短缺房屋成为“骨头中的骨头”，改造难度越来越大，中心城区成片推进小区马桶安装率已经从 10 年前的 70% 下降到不到 50%，部分区域甚至连 40% 都不到。具体表现在：

1、方案设计难度高

一是缺乏改造空间。如桃源里小区，底层灶间层高不足 2 米，面积只有 8 平方米，且 3-4 户人家共用，房屋建筑内部空间较小，居民日常生活已显局促，很难通过内部分割来增设马桶，且安装马桶还会占用原本珍贵的生活空间。二是卫生设施排管布线困难。如晋阳里小区，意向设置一平方马桶的居民，改造后马桶的排污管与里弄总管连通时，有些户型需要通过协调同幢居民，相互借位排管，各家各想法，这就给设计工作提出了很高的要求。三是房屋结构不佳。很多老旧小区的房屋都是木结构，安装现代化的卫生设施会造成房屋安全隐患。如惠民路 64 号试点改造时，发现因超负荷使用，地板已开始腐烂，为了保证房屋安全性必须把整个承重结构及地板先行更换，才能进行厨卫改造，给设计、施工及资金都造成了很大的困难。

2、协调工作难度大

一是居民缺乏改造意愿。在改造过程中，居民意愿较难统一，普遍希望实施旧改征收，彻底改变居住环境，部分居民存在比较心理、失衡心理以及过高的期望，不愿意配合改造。另外，不少公房承租人和私房业主已将房屋出租，对改善居住环境漠不关心。二是邻里关系复杂。老旧小区居住密度较大，日常生活紧密联系，卫生设施的改造会对邻里造成一定的影响。比如，楼上居民要装马桶，可能就是装在楼下居民的头顶上、饭桌顶上、床顶上；有的居民家里有违建，担心改造后自己利益受损等。因此，需要项目组和居委会做大量工作来协调沟通邻里关系，若无法满足相关住户的需求，则改造工作难以展开。

3、改造资金压力大

一方面，上海旧区改造从“拆、改、留，以拆为主”转为“留、改、拆，以保留保护为主”，保留范围扩大，风貌保护要求提升，原有资金平衡机制难以延续，实施难度越来越高。据虹口、杨浦等区反映，区里在安排旧区改造资金方面已经捉襟见肘，后续资金筹措形势严峻。同时，对毛地出让旧改地块，由于涉及保留要求的毛地的容量核定与原出让合同差异较大，保留建筑计人地块容积率，造成实际开发量减少的同时，增加保留保护的成本，资金难以平衡，开发进程受阻。另一方面，在旧住房改造中，试点模式改造资金投入较大，如黄浦承兴里一期综合改造试点 261 户，总资金投入 2.3 亿元；虹口春阳里一二期 222 户改造，总资金投入 7600 万元。此外，按照目前上海各类里弄房屋修缮改造实施标准，里弄房屋修缮改造项目不超过 1200 元/平方米，内部整体改造和局部拆除重建改造试点项目不超过 3000 元/平方米，安装一平方米马桶约 1.2 万元/个，考虑到全市卫生设施短缺的老旧住房规模，市区两级投入的资金压力很大，且改造后没有直接经济效益，自身投入产出平衡机制难以实现。

4、配套政策待细化

一是规划土地等配套政策有待完善。由于留改拆相关规划土地扶持政策的细则尚未出台，在具体操作中，旧区改造的容积率奖励和转移、土地出让，以及旧住房综合改造中涉及的改造容量的增加、规划技术条件的突破、规划土地的审批程序以及后续产证办理等都遇到各种问题。二是缺少适应性的建设标准规范。成套改造、里弄房屋内部整体改造等项目在建设审批时多套用新建项目的建设标准规范和管理流程进行审批，不仅条件难以全部满足，同时审批时间也较长。三是顺利推进房屋修缮缺乏司法保障。目前房屋修缮需要承租户 100%同意、100%签约、100%搬离才能实施。在现有政策框架下，对承租人不配合房屋修缮的行为，政府没有强制性的手段作为支撑。只要有个别居民不愿意签订协议，就会拖累项目推进进度。若通过法院判决，项目周期会大大延长，甚至项目的综合改造会因此停止。

5、体制机制待完善

留改项目的推动在全市范围内尚属试点阶段，从政府内部而言，可供借鉴的经验十分有限，部门之间也未完全明确各自的职责分工、具体工作内容，推进节点的安排，项目实施的过程中所出现的问题也需要通过个性化的协调予以解决，内部的行政成本、沟通协调成本都较高，牵制的精力也比较多。且政府内部专项的留改工作实施的机制也在探索实施的过程中，还远远没有达到系统、有序运作的阶段。

三、对策建议

对上海这座超大城市而言，旧区改造问题事关城市品质和形象，更关乎基本民生。居住条件恶劣、卫生设施短缺的现状，同人民对美好生活的向往之间有着明显的落差，亟需高度重视，多渠道、多途径、多方式地加快推进改造。

（一）初步考虑

1、坚持应留尽留、以用促留

对涉及风貌保护的旧改地块，要坚持应留的必须留，作为“留改拆”的工作底线，严格按照保护规划要求，落实各项保护措施，将历史风貌保护与活化利用相结合，保留保护好城市肌理、街坊肌理和优秀历史建筑，传承好历史文脉，留住老上海的历史记忆。

2、坚持能改则改、因地制宜

对没有纳入旧改的老旧住房，只要改造条件成熟，居民自愿改造且改造意愿达成共识、改造方案一致通过后，都要尽快创造条件启动实施，成熟一个、改造一个、销项一个。同时，从实际出发，立足不同住房的具体情况，积极创新工作思路和工作方法，采取针对性改造模式。

3、坚持该拆就拆、能快则快

对不涉及风貌保护的成片二级旧里以下房屋，按既有政策继续拆除，尽力而为、能快则快。加强项目的征收启动、签约推进、基地收尾、土地出让等各个环节的管理衔接，在制度设计、机制建立、队伍管理上确保旧改工作有序推进。

4、坚持尽力而为、量力而行

要设身处地、将心比心，用心用情用力推进改造，一步一个脚印，锲而不舍向前推。同时，守住房屋安全底线，突出重点，根据财力水平和现实条件逐步推进，避免做过多过高的承诺，从而影响改造工作推进。

5、坚持党建引领、居民自治

问计于民、问需于民，并体现在方案设计和工作推进的每一步；更加注重党建示范引领作用，切实发挥党组织的战斗堡垒和党员先锋模范作用，逐步形成改造需求共商、设计方案共议、改造成果共享的新工作模式。

（二）具体建议

1、加大旧区改造力度

第一，全力推进旧区改造。一是加快推进成片二级旧里地块改造。改变过去旧改主要依赖政府财政投入进行土地收储的方式，固化推广“市区联手、政企合作、以区为主”的改造模式，通过加强与地产、城投、久事、建工等大型国有企业集团合作，利用市场机制从多渠道融资进行旧改，兼顾社会效益和经济效益，控制收储成本。二是全面启动“毛地出让”地块改造。按照“尊重历史、分类指导、一地一策”的原则，从支持毛地顺利启动出发，市区部门进一步开展研究，鼓励由知名开发企业，或市区国企参与合作开发，在充分做好资金测算的前提下，适当允许开发条件的合理调整，确保民生保障项目顺利推进。三是优

先推进零星保护、无保护要求地块改造。经初步甄别保护类型为零星保护、无保护要求的成片旧改地块，各区应优先安排改造。

第二，积极推进旧住房综合改造。一是加大各类里弄房屋修缮改造推进力度。对未纳入旧改范围的无卫生设施的里弄房屋，如规划明确列入保留保护范围的，应在征询居民意愿的基础上全面启动，做到应改尽改。同时，积极拓展改造方式，在解决安全隐患的前提下，保留历史风貌，改善使用功能，解决卫生设施短缺问题。二是加大成套改造、拆落地重建改造力度。对于存在多家卫生设施共用的不成套住宅，积极推进成套改造；对难以通过加层扩建方式实施成套改造的老旧公房，有序推进拆落地重建改造。三是鼓励、引导其他方式因地制宜解决或缓解如厕难问题。对于确实无条件实施每户独用卫生设施的，鼓励各区、街镇创新工作方法和改造方式，通过微更新、增设公厕、增加公共浴室和共享卫生设施等方式，因地制宜、多渠道、多途径解决如厕难，提升居住品质，或者探索以“高铁式”“冰冻式”等马桶改造新技术解决居民拎马桶的可行性。

2、加大政策支持力度

第一，明确规划土地扶持政策。一是完善历史建筑市区分级的价值甄别机制，综合考虑房屋的安全性、居民居住实际情况、建筑物历史人文价值、建筑物目前保存情况等各类因素，在充分听取专家及居住居民意见的基础上，合理确定和调整保留保护范围和管控要求。二是对采用拆落地重建改造和增加建筑面积模式的地块，对是否要补地价以及标准，对新形成的建筑量，确权、归属、价格以及后续维护保养等问题，结合民生需求和老旧建筑特点，尽快研究明确。

第二，加大资金扶持政策。对旧区改造中无保护保留要求而实施拆除改造的地块，以及有保留保护要求但通过“征而不拆”方式改造的地块，继续实施市区联合土地储备，由市区两级政府按照一定出资比例合作改造，土地出让收入按照市区两级投入资金的比例分成。对于旧住房综合改造市级补贴项目，建议按“留改拆”新的要求和新的目标任务，增加补贴资金，并纳入风貌保护及城市更新专项资金中。同时，提高上海各类里弄房屋修缮改造实施标准，把原来“治病救人”的旧住房修缮改造工作提高到“固本强体、延年益寿”的新标准。

第三，明确其他配套政策。一是在满足消防、抗震等强制性标准基础上，考虑既有建筑本身条件，形成相适配的技术标准，并建议参照新出台的社会项目审改措施，进一步简化、优化和固化相关流程和时限。二是建议旧住房综合改造可参照《上海市旧住房拆除重建项目实施管理办法》规定，取得改造范围内公房承租人和业主 90%以上签约，协议即可生效，即可通过司法途径解决极少部分居民不同意改造的问题，维护绝大多数居民的利益。

3、加强协调形成合力

第一，加强工作协同。市级相关部门要加快完善政策法规和标准规范，协调落实市级财力补贴资金，进行综合管理、统筹协调和监督检查；各区应落实属地主体责任，按照总体工作目标负责编制本辖区各旧住房卫生设施短缺改造的总体计划和年度计划，筹措区级资金，协调具体项目的推进。各区房管、建委、规土、房地集团、街镇等相关部门和单位要按照工作职责分工，通力合作、各司其职，细化和优化每个项目的实施方案和群众工作方案，合力推进实施。

第二，加强党建引领。发挥居民区党总支战斗堡垒作用，摸清人、房情况，主动开展宣传、主动参与调解、主动上门引导。发挥党员干部先锋模范作用，党员干部带头签约，争做政策方案的宣传员、社情民意的调查员、沟通协调的联络员和推动征收的促进员。

第三，促进居民自治。充分发挥街镇社区、居委等群众工作优势，利用“三会”制度，充分听取居民意见，了解尊重居民意愿，汇集群众智慧。比如，积极发动居民成立解决如厕难自治理事小组、合用卫生间自管小组等，出点子，献智慧，为自管自治做好准备。对于弄内公用卫生间，由居委会召开居民会议，促进用厕居民形成共识，推动公用卫生间使用公约和公用卫生间维护值日表的形成。

第四，合理引导诉求。把握好卫生设施改造工作的宣传口径，引导群众积极参与、摒弃不合理诉求，通过细致有效的群众工作把群众对于旧区改造和旧住房改造的期待，有力有理有序地引导纳入可持续的城市有机更新工作中。