积极引入社会资本参与上海旧区改造

施建刚¹

(同济大学 上海 200092)

【摘要】: 上海旧区改造必须变革现有模式,推动政府和国有企业主导向“政府引导、市场主导、居民参与”的模式转变,加快探索旧区改造的市场化路径,破除社会资本尤其是民营企业参与旧改的壁垒,创造公平、透明的旧改市场环境,集聚更多有实力的社会资本,形成旧改的更大合力。

【关键词】: 旧区改造 城市更新 社会资本

【中图分类号】: F293. 22. 51 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005—1309(2020)03—0098—009

一、上海旧区改造的现状和问题

旧区改造是城市发展的永恒主题,事关民生改善与城市功能提升。上海旧区改造大致经历了从“大拆大建”到“拆改留”、再到“留改拆”3个阶段,现阶段的旧区改造十分注重历史风貌与城市肌理的保护。旧区改造需要大量的资金投入,尤其是“留改拆”之后资金缺口进一步加大,据测算,近期完成旧里改造需要约1.2万亿元。目前政府和国有企业为主要的资金来源,社会资本参与旧区改造的力度较小。上海旧区改造的规模较大周期较长,现有资金投入模式不可持续,旧区改造推进略显乏力。在此背景下,分析现有政策瓶颈和不足,探索旧改项目资金平衡的有效机制,完善配套政策,强化政策落地,推动旧区改造提速增效,这是目前亟待解决的难题。

(一)旧改模式单一,参与主体不足

上海现有旧改模式较为单一,主要为国企主导模式,市场化不足,民企参与渠道受阻。旧区改造项目不可控因素较多,时间周期长,现金流压力较大,资金难以平衡,社会资本投资积极性不强。由于社会资本准入门槛不清晰、旧改政策倾斜国企等原因,民企参与旧改积极性进一步被抑制。上海旧区改造政策散落在各部门之中,政策庞杂缺乏系统性,社会资本无法详细了解政策优惠,不确定性增加了企业的风险防控,多数民企对旧改持观望态度。此外,未能有效发挥居民的力量,政府补贴兜底的改造模式难以以为继。

(二)政策配套不完善,资金难以平衡

整体上看,旧改政策“缺细则、少标准、严管控、难落地”的现象比较突出。旧改政策开源节流的效果不佳,对企业的吸引力有限,资金难以平衡,表现为五大政策瓶颈。一是规划管控偏僵化,容积率和建筑限高缺乏弹性。风貌区保护范围过大,束缚了项目盈利空间,收益与成本倒挂,企业无力推进,而居民改善住房的呼声愈烈,风貌保护与民生改善亟须找到均衡点。容积率和建筑限高管控过于严格,容积率转移尤其是跨区平衡的操作难度大。二是供地优惠较难落地,企业难享政策红利。组合出让、存量

¹基金项目:上海市决策咨询研究重点课题(编号2019-A-025-B)。

课题组组长:施建刚,管理学博士,教授,博士生导师,同济大学房屋土地资源管理信息研究中心主任。本文参与撰写人员:唐代中、张宗彝、刘梦兰、戴星颖、楼睿斐。

补地价、定向挂牌、带保护方案招拍挂等灵活供地政策，缺乏指导性的实施细则，“规避利益输送”的政策运行环境下，社会资本尤其是民营企业享受政策红利难度较大。三是财税优惠天平倾斜，税费减负激励不到位。税费优惠缺乏具体操作细则，专项补贴获取条件不清晰，针对旧区改造的减税降费政策尚不够明确，民营资本“节流”收效甚微。四是金融配套政策乏力，多元化的融资渠道不通畅。缺乏支持旧改的地方金融配套政策，民企融资成本较高，对非银行金融机构的引导不足、资本退出机制不畅通等阻碍了资金方投入，融资渠道仍较为单一和分散，缺乏旧改产业基金等资金统筹方式。五是改造新增面积的权属认定较难，法律法规衔接难度大。综合改造缺乏统一的市级旧住房改造标准，企业难以通过标准化产品降低改造成本，且新增面积的权属分配缺乏法律支持，加层部分不能进入市场流通，“毛地”处置和动拆迁过程中的法律问题均增加了社会资本参与旧区改造的风险。

(三) 顶层设计不合理，协调机制待完善

引入社会资本还受制于旧改实施过程中的协调问题，部门协调难度大，居民协调时间长，增加了企业的交易成本。旧区改造涉及部门较多，部门管理办法与操作口径较难达成一致，还需平衡社会公益、居民权益和企业利益，利益关系复杂，协调机制不完善制约了社会资本参与。资金平衡问题不仅是项目自身平衡，还包括区域平衡和上海全市统筹平衡，“三大平衡”的关键在于建立统筹市区的协调机制，目前旧区改造统一协调难度较大。此外，居民有效参与不足、企业参与渠道不通畅、政企对话平台不足等问题，使得社会资本“望而却步”。

二、旧区改造国内外经验借鉴

(一) 旧改模式借鉴

1. 英国多主体协同治理模式。

多主体协同治理模式将多元的社会力量纳入旧城再生的决策和实施主体，与公共部门和私人部门形成制衡，解决了以房地产开发为导向的二元合作模式忽视社会效益和不可持续的问题，协调政府和市场，兼顾效率与公平。在多主体协同治理框架下，旧城再生产能最大限度地整合各方资源，实现城市衰落地区的可持续发展的同时提升竞争力。

多主体协同治理模式中，政府为多主体协同伙伴关系的引导者，主动搭建协同决策平台，把各司其职的治理主体集合到一张谈判桌对特定决策项目进行磋商和民主决策。各参与主体根据具体项目需要按平衡比例派代表参与协商规划，一般政府和开发商的代表人数不得超过总数的 1/2。公共参与是公共决策的前置条件，为提高决策质量，英国政府要求选择知识能力较强的代表或聘用专业人士代表社区参与决策讨论，在决策之前代表们先组建小规模合作小组，通过相互间的磨合和了解再选择合适的协同治理方式，防止因缺乏了解引起的摩擦。当伙伴关系内部难以达成一致决定时，可另申请第三方咨询机构介入仲裁或聘请专业人士理性解答。

为确保多主体维持协同伙伴关系，英国政府设立了相应的契约协议制度对参与主体的行为进行约束，私营部门违背协议要承担责任和利益受损，公民对决策有异议时可通过司法的方式重新申请仲裁。该契约协议制度有效地维护了伙伴模式的公平和正义，有助于实现公共利益最大化。

2. 日本内生型社区更新模式。

内生型社区更新是一种以地方特色资源为基础的依靠社区居民、社区自治组织这类内生力量的自下而上的社区更新模式。通过内生型社区更新活动的展开，日本社区的历史文化得到了较好地展示和宣传，空间肌理和历史建筑也得到了较好地保存和再利用，城市记忆、场所精神得到延续，同时带动了社区周边旅游业和商业服务业的发展。

内生型社区更新体制由“市民”和“政府”共同建立,但市民个体能力有限,因此需通过结成一些市民组织来传达市民的意见,并协助进行各类社区更新项目的落实,这样的组织被称为“社区更新组织”。社区更新组织与政府在专业知识和信息上存在一定的差距,因此需要有一个或若干个掌握专业知识的“社区更新支援组织”在技术和信息上给予社区更新组织以技术支援,以促成市民和政府之间尽可能对等地沟通和协商。这类社区更新模式得以持续运作的关键是建立一个有效的社区更新体制,即形成政府、市场、居民、社会团体等多个利益群体之间良好的协作机制,为社区内外的更新力量创建一个高效协商的平台,市民不仅是决策的接受者,还是决策制定的参与者,保证了公众参与的充分性和有效性。

3. 中国香港地区的活化历史建筑伙伴计划。

“活化历史建筑伙伴计划”由香港特区政府在 2007—2008 年度的《施政报告》中提出,“活化”指的是为历史建筑寻找新的生命、新的用途,强调以创新的方法予以善用,使之成为独一无二的文化地标。“伙伴”指的是政府与社会资本之间采取的是“伙伴式”的运作方式。该模式的优点在于,在政府及专业人士的监督之下,将历史建筑交予社会机构运营,既能减轻政府负担,又能有效地保证在运营过程中历史建筑的历史文化价值不被破坏,同时还能满足社会资本的逐利需求,是一种多赢的历史建筑保护模式。在历史建筑的保护与更新的运作模式、体制保障和资金保证等方面均有所创新。

在运作模式上,“活化历史建筑伙伴计划”采用政府与非政府机构共同合作的伙伴式运作方式。具体方法为由政府公开推出拟活化的历史建筑名单,向社会公开寻求合作机构。社会机构可自由选择活化对象以及自行构思服务运营模式提交申请书。政府和非政府专家组成的评审委员会负责审议申请书,如某社会机构能申请成功,则可以获得该历史建筑一段时期内的租赁经营权。政府还会为该机构提供咨询服务,范畴涵盖文物保护、土地用途和规划、楼宇建设等。租赁期满后,专门的咨询委员会将对租赁期内的活化效果进行评估,以决定后续的合作事宜。此外,获选计划会在香港多个区域进行巡回展览,介绍获选的活化项目,提升公众对活化项目的了解,扩大该计划的影响力,激发公众参与活化计划的热情。

(二) 旧改政策借鉴

1. 容积率奖励政策。

(1) 美国容积率奖励及转移机制。

美国是最早提出并应用容积率奖励和转移的国家。其容积率奖励的具体做法是,奖励高密度地区的开发商按照规定增加一定楼板面积,前提是开发商为城市提供额外的公共空间。例如,在纽约曼哈顿密度最高的街区,开发商在临人行道一侧每提供一个单位的开放空间,可在高度上增加 10 个单位的建筑面积。在这个政策设立后的 10 多年里,由私人提供的公共步行广场约 4.45 公顷,著名的纽约索尼大厦的公共活动空间就是由私人提供的。美国容积率转移主要目的是保护有历史意义或标志性建筑,最典型案例是纽约中央车站的保留。为平衡业主及公众利益,纽约市规划委员会于 1968 年修改了土地分区管制法规,规定业主对其地块上的历史建筑或纪念性建筑进行良好保护或维护的前提下,可以将未能充分利用的容积率转移到自己持有的地块或其他业主持有的临近地块上。1969 年,纽约中央火车站业主首次利用这一政策将 6.97 公顷建筑面积的开发权转让给邻近地块的开发商,并取得相应经济利益,中央火车站最终得以完好保存。

(2) 日本容积率奖励。

日本在其 1970 年修改的“建筑基准法”中提出了容积率奖励办法,规定建筑区内有效的公共空地比例不低于 20%,如高于 20%可依据一定的计算公式获得额外容积率奖励,并根据规划容积率不同,提供相同空地面积所增加的容积率也不同。至 1986 年,仅大阪、神户利用这一办法新增设的“公开空地”就有 200 多块。在容积率转移方面,日本由政府为业主安排开发权的接收地,接收地必须是政府持有的土地,在容积率转移过程中无须政府直接动用财政,但政府需要付出持有土地出让开发获利的机会成

本。

2. 财税金融政策。

(1) 英国专项再生预算竞标基金。

1992 年开始, 梅杰政府实行“城市竞标”计划, 设立“专项再生预算竞标基金(SingleRegenerationBudget, SRB)”采取竞争性的基金分配方式, 各地方政府对政府设立的基金进行投标。前提是地方政府、私营部门、公民和社区组织要先组建地方联合伙伴关系成立合作组织, 该合作组织才能成为竞标的主体, 各参与主体协商一致的决策方案才具备竞标资格。城市或城市更新项目想要赢得基金, 必须展现出公、私和社区三方凝聚共识、紧密合作的能力。地方政府需要提交公众参与说明报告, 报告中详尽列出利益相关者的名单和整个协商程序步骤。在竞标基金的激励下, 英国成立了众多的城市更新合作组织, 如半官方性质的城市开发公司主要负责特殊地区的城市更新, 住房合作社和住宅行动信用社主要负责旧住宅社区的更新等。

(2) 美国城市发展基金与财政激励举措。

美国的城市发展基金由联邦政府出资设立, 住房和城乡发展署具体管理, 采用公开招标方式选择资助项目。城市政府与私营企业组成联合体参与投标, 每年可参与 4 次。评标主要以公共投资与私人投资的比例为考核标准。中标后, 基金由城市政府管理, 用于资助民间投资的旧城改造项目, 并对利润率较低的项目进行补贴。除了在税收上给予社会资本相应优惠外, 美国政府采取了多种方式对城市开发提供资助, 如“新城镇内部计划”, 联邦政府利用它的社区开发街道资金来资助城市开发, 期望给私人投资以资助。

3. 法律法规保障。

在旧住区更新的法律法规方面发达国家地区政府的旧区更新政策基本上是以法律形式存在, 反映在不同时期的住房法规和城市发展规划计划中, 起着不可替代的作用, 为旧区更新的实施提供了法律依据和保障, 如英国的《住宅改善法》《住宅法》《地方政府补助(社会需要)法》《内城地区法》和“都市复兴白皮书”; 美国的《住宅法》《标准动迁辅助法》等; 香港特别行政区的《土地发展公司条例》《官地收回条例》《市区重建局条例》等。法律法规的完善为社会资本参与城市更新提供了畅通的渠道, 保障了旧区改造利益相关者的正当利益, 降低了时间成本和资金成本。

(三) 旧改机制体系借鉴

1. 深圳联席会议制度。

深圳先后出台了《深圳城市更新办法(2009)》《深圳市城市更新办法实施细则》, 并以此为核心建立了城市更新流程, 逐步完善了更新计划申报指引、规划审批规则、保障性住房配建规定等操作规程, 建立了一套完整的城市更新政策体系。深圳还将城市更新条例列入深圳经济特区立法计划, 逐步建立起一套完整的城市更新政策体系。为了更好地统筹各区旧区改造工作, 避免各区、各职能部门“相互推诿”, 深圳创设了城市更新和土地整备联席会议。联席会议制度由主管部门牵头组织, 各相关单位指定专人参加, 设立专家咨询机制, 旨在解决城市更新中的规划、建筑设计、方案审批等相关事项, 极大地提高了旧改效率。

2. 中国香港市区重建局。

香港主要通过市区重建局主导重建更新。《市区重建局条例》是市区重建局机构设立和开展工作的基本法律规范, 为香港推行市区重建提供了一个崭新的构架。据此条例, 市区重建局是一个永久存在的法人团体, 不是政府机构或授权机构。该机构体制

中, 董事会是市区重建局的决策和执行机构, 下辖规划和发展部、物业和土地部、财务部等 8 个部门, 工作内容不仅仅是旧建筑、旧区的简单拆除重建, 同时是包括修复、美化、功能再造、文物保育等城市更新的系统工程。

3. 德国城市更新议程机制。

德国城市更新机制是伴随战后重建过程逐渐完善的, 即由二战后的大拆大建式开发, 逐渐向兼顾各方利益和公众参与的谨慎式城市更新转变。德国城市更新十分关注社会不同群体的利益协调, 建立了一套解决利益冲突问题的政策议程机制。德国的政策议程机制是为解决更新区建造规划编制过程中的矛盾冲突。一是在政策议程的启动阶段, 民众及社会组织向行政管理机构传达对于更新相关问题的诉求和意见, 促使行政机构设置公众参与来对其进行商讨, 在公众参与之后, 结合参与结果和实际情况, 行政机构将主要的社会问题界定为政策问题, 并在设置建造规划目标时将其纳入考虑范畴。二是行政机构开启多阶段的公众参与, 组织各利益相关者和规划技术工作者参与讨论, 提出问题解决方​​案, 将其纳入规划初步方案中。三是地方议会会对讨论提出的方案进行决议和审查, 确立最终的法律和政策文件, 相关的条例主要在建造规划中呈现。

三、上海旧区改造对策建议

(一) 明晰旧改模式, 吸引社会资本参与

从可持续发展理念出发, 上海旧区改造必须变革现有模式, 推动政府和国有企业主导向“政府引导、市场主导、居民参与”的模式转变, 加快探索旧区改造的市场化路径, 破除社会资本尤其是民营企业参与旧改的壁垒, 创造公平、透明的旧改市场环境, 集聚更多有实力的社会资本, 形成旧改的更大合力。

1. 活化旧区模式。

可借鉴我国香港地区“活化历史建筑伙伴计划”的基础上实行“活化旧区伙伴计划”引入有产业链的大型企业, 该类型企业不仅可对旧改地块进行开发改造, 还能利用自身的产业优势进行长期运营管理, 并保证在运营过程中历史建筑的文化价值不被破坏, 促进城市更新和功能提升。

2. 国企主导模式。

地方政府指定多家区里的全资国有企业成立区级更新公司, 该更新公司可凭借自身优势低利率向银行贷款进行一级开发, 之后再通过定向供地等方式获取土地进行二级开发, 二级开发获得的收益可用于偿还银行贷款, 进而规避政府隐性债务。在土地二级开发时, 支持鼓励区级更新公司寻找有经验、实力强的开发商进行合作, 从而打通社会资本参与旧区改造的通道, 进而解决资金问题, 同时引入先进的技术和管理运营理念, 使土地开发价值最大化。

3. 民企参与模式。

地方政府通过政策优惠组合包对旧改地块直接公开招标, 中标的开发商直接成立项目公司, 由该项目公司全面负责旧区改造项目前期动迁、土地出让、基础设施配套、开发建设等具体工作。旧改地块净地后, 采取定向挂牌等方式出让给项目公司。项目公司需承担改造地块范围内公共服务配套设施建设, 竣工验收通过后无偿移交地方政府。但该种一、二级联动开发模式初期对资金要求较高, 较为考验企业的资金水平, 可考虑同时引入具有雄厚资金的金融机构。引入民企参与旧改容易牵扯到利益输送问题, 相关政府部门应制定相应的判定标准及监管办法。

(二) 完善配套政策, 实现项目可行

1. 规划政策。

城市规划是旧区改造工作的起点,科学可行的规划可以吸引社会资本参与旧区改造,为了缓解上海旧改面临的资金压力,规划适度放开迫在眉睫。

(1) 健全容积率奖励及转移制度,制定针对旧改的容积率实施细则。

上海市规土部门应整合最新容积率政策,结合旧改实际,出台相关文件规定容积率奖励的条件、转移的方式、地价转换方式以及建筑限高适度突破的办法等,明确奖励标准和转移细则,推动容积率政策的落地。容积率奖励与转移应在市级层面平衡,根据企业协助完成旧改体量、新建公建配套设施等,给予不同程度的容积率奖励。若因风貌保护需要难以在项目所在地块实现奖励容积率,则可在总量平衡的前提下,进行容量转移或承诺未来拿地地块予以一定容积率奖励。

(2) 重视地下空间的开发和利用,制定鼓励地下开发的配套政策。

建议上海出台关于旧改鼓励地下空间开发利用提高土地利用集约度的指导意见,支持企业将部分配套设施转至地下空间,旧改项目的地下开发价格可适当优惠,对地下空间开发利用进行规范引导。这种方式不仅能满足保护历史建筑和房屋地上高度不突破的要求,对发展城市经济、完善配套设施、方便人民生活也将起到积极作用,缓解用地紧张现象。需要强调的是,地下空间的开发必须经过科学规划和多方认证。

(3) 推动建筑功能改变,实现历史建筑保护性开发。

历史街坊应该在开发利用中得到保护,盘活历史建筑,可实现良好的经济和社会效益。突破传统的纯技术型的规划编制方式,改变由拆建比或政府单方决策确定地块改造的模式,将风貌保护、居民意愿、居住品质、配套服务、城市形象、实施可行性、经济测算及拆迁安置诉求等进行综合考虑确定,综合平衡多方利益,实现经济、社会及文化效益的协调统一。

(4) 精细化确定风貌保护范围,建立保护升降级制度。

上海历史保护建筑数量多,类型和特征多样,需要协调好改善民生与风貌保护的关系,在资金有限、土地资源紧张的条件下,应突出重点,既保持和延续历史街区整体风貌,又使保护规划建立在现实可行和经济可持续的基础上。在明确历史风貌保护和文化遗产的总基调下,应建立健全历史风貌保护等级调整机制,完善历史风貌价值评估体系,组织专家和第三方机构重新甄别论证建筑保护价值,按照房屋的质量分别对待,对于有重要保护价值的建筑物、街区等提升保护等级,对于价值不足的建筑降级甚至撤销保护头衔。

(5) 鼓励旧住房综合改造,大力改善居民生活品质。

为了提升旧住房改造项目品质和居民生活体验,对有消防安全隐患、采光不足、环境疑难、需完善生活配套设施和改善空间环境品质等居民区,应允许加建不超过现状建筑物一定比例(如15%)的电梯、连廊、楼梯等辅助性公共设施,允许企业在现有建筑物上加建一层。或在满足《上海市城市规划管理技术规定(土地使用建筑管理)》的前提下,合理优化现状建筑物,通过重新划分空间,适度增加可满足基本需求的物业管理、停车、配套商业等功能。

2. 土地政策。

建议抓紧制订上海市旧区改造土地管理实施办法,就旧改供地、土地复合利用、土地性质变更等优惠政策作出明确规定。

(1) 灵活供地政策, 提高旧改地块的吸引力。

政府应进一步优化供地方式, 明确带方案招拍挂、定向挂牌、组合出让的实施细则, 对地块性质、功能定位和风貌保护要求等作出规定。针对存量补地价, 制定激励措施, 免于企业一次性缴纳高额的补地价款, 通过分期缴款或者视开发后的用地绩效考核给予一定比例的减免。民营企业则采用带方案公开招拍挂的方式取得组合地块的开发权。

(2) 用地性质适当灵活调整, 实现土地功能复合。

旧改地块由于历史原因往往土地性质单一, 土地利用效益低, 较难充分发挥现代城市所需功能。针对土地的低效利用问题, 需要对土地性质和土地利用规划进行调整。为了促进节约集约用地, 可将教育用地与城市公共体育场馆建设用地进行整合, 可大大提高土地利用效率。

(3) 建立上海市级统筹的资源地块库, 推进土地组合开发。

建立市级层面的资源地块库, 打破行政边界的限制, 由上海市政府协调区政府来保障资源地块的供应, 建议市土地储备中心对资源地块统筹管理。资源地块库可通过定向供地或资源地块与旧改地块组合出让两种方式供地。定向供地主要适用国有企业, 通过协议出让的方式将资源地块的使用权、开发权给参与旧改的国有企业, 保障国有企业的投资收益需求。资源地块与旧改地块捆绑出让方式是面向所有社会资本的, 参照商品房与保障房捆绑建设这种“以房养房”模式, 创新“以地养地”新模式。民营企业则采用带方案公开招拍挂的方式取得组合地块的开发权, 发挥市场在资源配置中的决定性作用促进有效投资。

(4) 推进全生命周期管理, 全力打造品质之城。

项目全生命周期管理, 即可持续经营与开发, 既是盈利的保障, 也是城市发展的要求。对于老旧小区改造而言, 可以通过增设车位管理、长租服务、养老设施、幼托机构、医疗救助服务、社区电商服务等, 提升小区服务和功能, 进一步挖掘可能的盈利点。

3. 财税政策。

(1) 明确财政专项补贴范围和补贴条件, 扶持旧改企业。

对风貌区保护项目, 适当延长贷款补贴的期限, 增大贷款补贴的金额, 建立长效机制, 减轻企业负担, 激发企业参与旧改的积极性。且专项补贴尽可能要“一碗水端平”, 无论民企还是国企补贴力度应是一致的。根据项目风貌建筑保护需求及资金平衡难度设定补贴条件, 重点补贴风貌保护面积较大、项目盈利较小的项目; 对于自身存在较大盈利空间的项目则以政策支持为主, 进而进一步减轻市区补贴资金的压力。

(2) 出台税收优惠政策, 为参与旧改企业减负。

参照国家出台的棚改税费减免政策, 根据上海实际制定具体实施办法。对参与上海旧区改造达到一定面积、提供公共配套设施的企业, 应按比例享受企业所得税优惠, 承担旧改任务越多优惠力度越大, 或者根据年累计改造面积进行阶梯形税率减免, 以此激励社会资本。通过税费减免政策, 提升社会资本参与旧改的积极性。

(3) 优化土地出让金核算制度。

建议土地出让金核算标准优化, 旧改主体缴纳土地出让金可直接充抵一级开发成本, 减轻企业资金压力。在此过程中, 需要专

业的第三方评估机构对增值部分进行评估。同时,进一步做好土地出让金“返还”工作,适当提高返还比率,返还土地出让金用途限于开发项目相关的基础设施建设、拆迁补助等。

4. 金融政策。

(1) 建立地方金融支持政策体系,助力社会资本参与旧改。

资金方参与旧改存在较大的风险,地方金融政策的支持可在一定程度上降低风险。建议上海市政府联合上海银保监会出台《关于支持金融保险机构参与上海旧区改造的指导意见》,对旧改项目认定、资金投入、资金监管、资金退出等全过程加强管理,引导信托和保险等行业机构,积极参与旧区改造,为旧改提供有力资金支持。

(2) 探索旧改产业基金等方式,拓宽融资渠道。

旧改产业基金主要由三部分组成:一是政府的财政拨款,资金来源包括但不限于土地出让金、风貌保护及城市有机更新专项资金等。二是各类企业投资,包括国有企业、民营企业、保险和信托机构等。三是居民的投入,包括居民的拆迁补偿、储蓄等。对于投资旧改项目的企业和居民,应予以一定的政策优惠,企业可减免部分企业所得税、优先购房权、后续经营优先权等,居民可以获得优先购房权、购房税费减免、购房优惠等。

(3) 加强信贷支持,拓宽贷款渠道。

旧区改造的项目普遍周期长、风险大,项目需要各类企业参与,而众多的民间投资者承担风险的能力差异较大,利益趋向各不相同,采用利益集体捆绑的方式可以实现“利益共享,风险共担”。建议后续旧改可采用将房地产开发企业、历史建筑保护企业、商业运营企业等捆绑为一个开发主体,将同一片区多个项目捆绑为一个项目包,将各类银行、信托企业、保险公司等捆绑为一个银团,可最大程度发挥各方优势,提高项目效益,规避风险,突破资金瓶颈问题。

5. 法律法规。

(1) 厘清法律法规障碍,推动居民出资让权。

旧区改造中,应尽快完善法律法规或者增加司法解释,明确老旧小区内专有部分及共有部分的产权归属问题,清晰界定改造实施过程中各方的权责,并在实践中加以落实,减少改造过程中由于权属归属不清问题而导致的利益冲突。对于扩建物业管理用房、加装电梯产权等非公益性的小区公共服务设施应归业主共同所有,但此部分改造费用应由受益的住房产权人承担。小区增设停车设施应该本着服务本小区内业主的基本理念,合理科学规划,改造以后向业主出售或者出租。为了兼顾旧住房改造的公共性,公共设施换权属,鼓励社会资本参与社区公共设施建设,新增公共物业面积可归属企业。

(2) 建立旧改法律保障机制,保护各方合法权益。

针对“少数绑架多数”“签而不搬”“钉子户”等情况,增设司法援助“绿色通道”,增强法律约束,采取民事诉讼、司法介入等手段,保障企业和大多数居民的权益。涉及原住户家庭内部矛盾的,通过司法调解、仲裁等手段协调居民利益。建立旧区改造的协调工作组,将居民代表、街道工作人员和拆迁公司纳入工作组,化解居民的心理顾虑,协调居民与政府和企业之间的关系。

(三) 建立保障机制,优化参与路径

1. “一会、二定、三协调”。

(1) 一会。

即健全旧区改造的联席会议制度,作为统一决策机构,充分发挥协调作用。上海旧区改造的推进工作主要由旧改办负责,旧改办由两委四局的专家组主持日常工作,但该职能办公室仅作为议事机构,缺乏决策职能,推动能力有限。上海旧区改造可由发改委牵头,市领导挂帅,将旧改过程中涉及的部门统一纳入,建立联席会议制度,各部门充分讨论商榷,确定项目规划方案和实施推进工作。涉及历史建筑和风貌区保护规划、容积率转移、土地混合利用等内容的旧改地块,利益关系复杂,需协调部门较多,通过联席会议,充分讨论和论证,达成旧改的解决方案,实现居民、政府和企业的多方共赢。旧区改造后的产业和功能布局,关系着城市未来发展,各方应基于全盘考虑,为旧区改造项目谋求出路,破除区级壁垒,在全市范围内统筹,解决资金平衡问题。

(2) 二定。

即定风貌区保护范围、定保留改造标准。一是定范围。建筑本身具有一定的寿命,保留保护及再利用价值各异。从国内外经验来看,要在利用中保护、活化历史建筑,让老旧小区为城市增添新鲜感,才能有效促进城市有机更新。政府应加快制定历史建筑、风貌街区或老城厢保护的升降级制度,动态调整历史建筑和风貌保护区范围,合理划定保护范围,让其得到有效保护。二是定标准。对于历史保护建筑,改造标准应基于系统甄别后科学确定保护要素,“留建筑不留人”的重点保留保护历史建筑的改造标准应由从事文物保护与修缮维护的专业机构指导确定,降低参与企业的业务风险。

(3) 三协调。

建立起政府、企业、居民三方的利益协调机制。政府是公共利益的代表,扮演着总协调人角色,通过社区层面广泛听取居民的利益诉求,优先解决群众最关切的难题。协调居民内部的利益冲突,提供旧改法律援助,解决利益冲突问题。建立旧区改造的企业参与平台,推动社会资本参与旧改的规范化和制度化。以政策法规等形式明确规定民营资本参与旧城改造工作的准入门槛,对旧城改造参与主体的企业实力、资质证明、开发经验等条件要有明确限定;通过信息公开渠道将旧城改造参与主体考核的结果向社会公众公开。在吸纳民营资本参与旧城改造的同时,应充分考虑经济利益和社会利益的兼容,制定适当的规制政策以妥善协调政府、民营资本和普通居民的利益关系,实现旧城改造利益的均衡分配。

2. 产业培育,分类旧改。

(1) 形成旧改产业联盟。

秉承“专业的人做专业的事”的思想,建立旧改产业联盟,搭建旧改合作交流的信息平台,通过高度专业化分工,充分调动市场力量,推动旧改产业化。建立集政策法规研究、标准规范、项目投融资、项目设计、建设施工、新技术新产品研发和应用推广等专业服务为一体的战略合作平台,实现地区行业的优势互补和联合发展。通过产业联盟平台推出不同类型的改造试点项目,在此基础上总结经验,产业联盟要发挥智库功能,推动政策法规和标准规范等不断完善。

(2) 分类引导。

对于“留房留人”,偏重公益性的旧改项目,采取政府主导、市场参与的方式。主要由市、区两级政府出资,小区业主少量出资模式。通过政策宣传,让居民意识到可通过少量出资,改善居住环境。对于“留房不留人”的旧改项目,采用政府引导、市场主导的方式。由第三方咨询机构对项目进行研判,判断经济边界,并进一步发掘项目价值,提出可行性项目策划方案。对于规划指标没有突破空间、仅凭自身无法实现收支平衡的旧改项目,则可通过捆绑项目等方式进行平衡。通过招投标等市场化方式选择有实

力、有品牌、有经验的企业对旧区实施改造,保证旧改项目品质,促进区域整体功能的提升。

参考文献:

- [1]林凌. 创新城市化进程中的旧城改造方式——成都市旧城改造经验诠释[J]. 经济体制改革, 2005(4):17-19.
- [2]董奇. 伦敦城市更新中的伙伴关系机制[J]. 规划师, 2005(4):100-103.
- [3]张高攀. 基于旧城改造背景下的经济适用房模式选择——以北京市为例[J]. 城市规划, 2007(11):71-78.
- [4]徐峰. 社会资本参与上海老旧小区综合改造研究[J]. 建筑经济, 2018, 39(4):90-95.
- [5]何芳, 张青松, 王斯伟. 旧城改造投融资模式创新案例与分析借鉴——以政府债务风险控制为背景[J]. 中国房地产, 2017(36):50-59.
- [6]桑培东, 申洲, 张炳才. 基于 SWOT-PEST 模型的民间资本参与旧城改造分析[J]. 工程建设与设计, 2012(11):186-189+193.
- [7]翟斌庆, 翟碧舞. 中国城市更新中的社会资本[J]. 国际城市规划, 2010(1):53-59.
- [8]高沂琛, 李王鸣. 日本内生型社区更新体制及其形成机理——以东京谷中地区社区更新过程为例[J]. 现代城市研究, 2017(5):31-37.
- [9]姚之浩, 曾海鹰. 1950年代以来美国城市更新政策工具的演化与规律特征[J]. 国际城市规划, 2018(4):18-24.