

突破“四大瓶颈” 交出高质量发展新答卷

周勤第

改革开放以来，常熟经历了投资驱动、增量驱动的“扩张式发展”，当前受制于开发强度偏高、资源瓶颈约束、资金储备紧张等因素，要更好满足人民群众对美好生活的向往，必须向存量挖空间、向存量挖效益。近年来，常熟市坚持以新发展理念为指引，以存量更新工作为抓手，因地制宜、统筹兼顾，推动经济社会高质量发展。可以说，用存量更新改造推动高质量发展，是常熟必须做好的“必答题”，也是必须交出的“新答卷”。在谋划推动过程中，我们发现更新相对于建新而言，要复杂得多、困难得多，并暴露出了“四大瓶颈”亟需突破。结合常熟经济社会发展实际，我们进行了农民住房翻建更新、农村基础设施完善更新、城中村自主更新改造、既有建筑更新改造、老旧工业区改造等“五大更新”的探索实践。

突破农村人居环境瓶颈。常熟乡镇工业发展起步较早，是全省农村发展水平较高的地区之一，但是城乡二元结构仍然存在，农村基础设施相对落后，与农村群众对美好生活的向往不相适应。同时，由于农房翻建审批的控制，农村存在大量房龄超限的老旧住房，不仅影响了农村环境面貌，还带来了房屋安全问题，农民翻建意愿十分强烈。可以说，实施乡村振兴战略，优化农村人居环境是不得不牵住的“牛鼻子”，也是不得不啃下的“硬骨头”。然而，在以往的村庄环境整治行动中，往往存在示范性多、普遍性少，局部性多、全局性少，突击性多、常态化少的“三多三少”现象，村庄环境很难得到系统性、全覆盖的改善。为了避免“剃头挑子一头热”现象的出现，我们以农房自主翻建为切入口，通过政府和群众共商共建的形式，为优化农村人居环境提供解决路径，形成了“村民掏钱建房子、政府出资美环境”的共建格局。我们把农房翻建与农村基础设施改善、农村社会治理等统筹起来，以自然村落为单位实施“千村美居”工程，并按照5-8万元/户的财政补贴标准推动村庄全域整治，解决宅基地定位、河道整治、道路改造、污水收集、厕所革命等现实问题，做到更新一个、成熟一个、持续滚动，力争通过3-5年时间，实现4000个自然村落的全貌优化、全域提升，让农村人居环境真正实现“岸绿水清有乡愁”的美好愿景。



突破历史遗留问题瓶颈。常熟发展起步较早，城市化进程相对较快，城乡遗存了大量老旧建筑，大部分是上世纪90年代的建筑物，包含了住宅用房、商业用房、工业用房等各类建筑业态。当前，既有建筑更新改造遇到的最大困难，就是政策与实际的矛盾“，新钥匙开不出过去的锁”。由于种种原因，这些既有建筑存在权证手续不全、用地性质与现实业态不符等问题，规划上动不了、建设上拆不了。如何实现老旧建筑的业态更新、产业转型、风险降低，是推动高质量发展的现实难题。既有建筑更新改造的关键在于政策突破，说到底还是干部能不能实事求是、敢不敢担当担责的问题。针对老旧建筑“烂在锅里”的问题，我们统筹对上争取和基层首创路径，在争取成为省住建厅先行试点的情况下，由市人大常委会集体表决通过

《常熟市既有建筑更新改造试点意见》，通过部门协作、流程再造、创新突破，逐一解决试点项目因无不动产登记权属证书、抗震设防等级达不到现行规范、消防安全设施、用地性质不符等问题。2019年，共有100个项目纳入试点范围，涉及改造建筑面积89.9万m²。更新业态涵盖文化创意、新型制造、健康养老、文体惠民、社区服务、市场提升等多种改造用途，建筑效能有效提升，安全风险有效降低。比如，常熟服装城云裳小镇通过更新改造，打造服装创意产业特色小镇，吸引大批时尚设计、品牌总部、平台经济入驻，成为服装城“旧建筑里飞出的金凤凰”。

突破发展空间制约瓶颈。高质量发展，离不开空间的高效能利用。长期高强度的土地开发和利用，让常熟可供建设的新增土地所剩无几，产业转型存在较大瓶颈制约。现有的存量空间功能单一、配套落后、形态不合时宜，无法承载高标准、高层次的产业形态，拓宽发展空间、优化载体功能已是刻不容缓。目前，常熟共有老旧工业区300多个，总面积约6.4万亩，占全市总建设用地的11%。这些园区以单层厂房为主，平均容积率在0.5左右。园区内水电气配套设施老化，一定程度上存在违法租赁、私拉乱建以及“厂中厂”等问题，安全环保事故易发多发。园内产业主要集中在纺织服装、机械制造、金属加工等传统领域，总体处于价值链低端环节。类似于这样产业层次低、标准形态差、现状分布散、隐患问题多的存量空间，不仅是发展的“低洼地”，更是风险的“高发地”。针对老旧工业区低效存量，我们借鉴浙江经验，从载体提标改造入手，推动资源集约节约利用，向存量要增量，向增量要质量，统筹解决产业转型升级和安全环保治理问题。为此，我们鼓励镇村小园区、小企业异地归并整合，共享道路、水电、安环、消防等基础设施，配套小型“工业邻里中心”，改造后产业园容积率不低于2.0，建筑密度放宽到60%，进一步提升土地空间的集约利用水平。经过前期的勘察认证，我们对总面积近3000亩、总建筑面积约327万m²的老旧工业区启动了更新改造，打造21个特色产业园区，并按照亩均税收超40万元的标准进行招商，加快淘汰落后产能、大力引进先导产业，真正把“工业低产地变成产业聚宝盆”。

突破群众共治共享瓶颈。近年来，随着城市化进程的不断推进，群众的生产生活范围不再受地理空间所限，导致居民关系愈发呈现“松散化”状态。不管是农村还是城市，在推动小区治理、村庄保洁、垃圾分类等重要治理任务中，往往出现“谁都不管谁、谁都不服谁”的人际壁垒，育不出热心人、站不出领头人。随着社会治理现代化进程的持续推进，群众共治共享迫切需要找到有效切入口和突破口。常熟在探索存量更新改造进程中，公众参与呈现两方面特点。一方面，更新区域的普遍特点是土地产权状况复杂、产权确权与登记率低、遗留违法建筑量大，再加上根深蒂固的陈规旧俗，往往容易出现一些难以调和的矛盾，必须依靠群众自我管理、自我调节、自我化解。另一方面，更新活动中涉及的宅基定位、道路走向、环卫设施布点、环境维护管理等内容，与群众的切身利益息息相关。这些群众关心的“小事情”，正是推动农村治理体系现代化的“主抓手”，也是培育人民群众参与社会治理主动性、积极性的“主渠道”。更新活动过程中，我们着力凸显人民群众的主体地位，坚持“集体的事让群众举手，群众的事让群众动手”。农村住房组团翻建中，规划定位方案由户代表会议讨论决定，签字率100%才能通过；城中村自主更新中，由区域居民集体决定“翻不翻、怎么翻”，在政府划定的形态框架内，居民自主选择规划设计、自主协商施工建设；在村庄环境长效管理中，村民分片包干、自我保洁，推行“红黑榜”制度，激发群众自我管理积极性。通过存量更新改造，群众自治逐渐从“要我参与”转变为“我要参与”，干群关系逐渐从“门外交流”转变为“门内交心”，邻里之间逐渐从“各执一词”转变为“众口一词”，城市形态和城市内涵实现了双提升、双过硬。

存量更新改造是常熟现阶段推动高质量发展的重要路径，但仍面临着政策层面和执行层面不匹配、发展需求和增量要求不统一的现实困境。我们只有拿出“吃力不讨好”的情怀和“敢向虎山行”的担当，存量资源才能真正成为高质量发展的“金矿”。