

温州市“三改一拆”改造若干问题思考*

易元芝

(中共温州市委党校, 浙江 温州 325038)

摘要:“三改一拆”改造是对现有城市建设用地空间和利益格局的一次重大调整,已不再是一个土地用途和强度提升的技术问题,而是面对大量的既得利益主体,进行利益重新分配的难题。以温州市“三改一拆”改造为例,分析存在的问题,并在转型升级背景下,提出有针对性的建议,探索促进城市可持续发展的可行性策略。

关键词:温州;三改一拆;有机更新

中图分类号:F292

文献标识码:A

文章编号:1672-0105(2016)02-0072-05

Some Thoughts for Issue of Wenzhou "Three Reconstructions and One Demolition"

YI Yuan-zhi

(Chinese Communist Party School in Wenzhou, Wenzhou, 325038, China)

Abstract: In the process of "Three Reconstructions and One Demolition", it makes major changes to urban construction land space and interests pattern instead of technology problems concerning usage of land and strength increase, which is going to redistribute interests for lots of vested interest individuals. This paper, taking Wenzhou "Three Reconstructions and One Demolition" for example, will analyze the problems and propose a series of suggestions under the background of transformation and upgrading so as to promote sustainable development of the whole city.

Keywords: Wenzhou; Three Reconstructions and One Demolition; organic renewal

“三改一拆”是指对城市中的旧住宅区、城中村、旧厂区改造和拆除违法建筑,简称“三改一拆”。这是对城市中已不适应城市功能提升、不适宜城市空间优化、不利于推动城市产业调整的地区进行必要的改建、调整,推进城市经济转型发展,提升城市综合竞争力。

一、温州市“三改一拆”改造的现状

近年来温州市政府抓住市区建成区重点范围内的80个城中村,联动推进旧住宅区、旧厂区、旧市场搬迁改造,坚持“签、腾、拆、建”环环相扣、一气呵成,打造“三改一拆”升级版。截止2015年底完成整村连片改造签约3000户,拆除违法建筑1863万平方米。2013—2015年完成拆违2000万平方米、“三旧”改造2100万平方米,

基本完成“无违建县”创建任务。^[1]同时,根据《温州市城镇棚户区(危旧房)改造及配套基础设施建设三年计划(2015—2017年)(征求意见稿)》,2015年至2017年,全市计划改造包括城中村、城市危房在内的各类棚户区55331户,其中货币安置5773户,实物安置49558户,计划开工建筑面积1474万平方米,安置房98481套。

为了使“三改一拆”改造拆迁整治安置公平科学合理,为了推进现有存量土地资源调整提升和有效利用,使“三改一拆”改造工作有章可循。相继出台了《关于加强保障性安居工程建设和管理的实施意见》、《温州市区结合城中村改造建设保障性住房的若干意见》等十多个文件。以片区为单位,依照三旧状况、功能、规模、环境以及周边组团衔接,按照土地功能、运作方式、改造主体等不同,

收稿日期:2016-01-13;修回日期:2016-06-04

基金项目:2014年温州市社科联规划课题“城区有机更新中的问题及治理——基于温州市城区旧居、旧村、旧厂房改造的调查与思考”(14wsk316)

作者简介:易元芝,中共温州市委党校副研究员,主要研究方向:区域经济。

实行性质不变,统征统建,功能转换,溢价补差的改造方案。在用地性质、权属关系、保持建筑主体结构不变的前提下,^①由政府统一制定规划对“三改一拆”改造开展综合整治,市场化运作。政府做好监管和提供公共服务,引导龙头企业带动市场开发建设,并按照“四策合一”的政策,对城中村改造、城市房屋征收、中低收入市民保障房、农房改造集聚等建设,采取不同的手段解决,有的是货币安置,有的是提供营业用房,有的是置换办公用房,还有的是工业用地异地安置等等,由政府实行统征统拆统建,推进旧结构、新业态,旧厂区、新形态,旧遗存、新文化的改造。对规模工业区以外,符合规划调整要求的零星单体厂房,由企业补缴土地收益金(或出让金)后自行更新,在不损害公共安全的前提下,由政府负责常态监管、审批服务、产业导向,进行厂房功能转变,实现环境、社会、经济效益的共赢。

二、“三改一拆”改造中存在的问题

(一)信心不足,改造阻力大

由于“三改一拆”改造工作任务重,压力大,涉及到历史遗留问题众多,土地关系复杂,资金压力大和融资难,钉子户拆迁难、房地产价格走低、政策方面导向模糊、优惠力度不大,部分市民、农民经济能力有限等问题导致改造主体信心不足,缺乏动力源。一是部分同志对“三改一拆”改造工作的紧迫性、必要性、艰巨性、复杂性认识不足,存在着等上级的安排,看看别的县市区是怎么做的思想,有观望的情绪,在面对逐步暴露出来的各种矛盾和问题时,动摇了继续推进“三改一拆”改造的信心和决心,产生畏难情绪甚至心生退意,推进力度大为减弱。二是城边的近郊村民缺乏长远考虑,看重个体眼前的利益,存在较严重的坐等政府出资改造的依赖思想。从目前情况来看,城中村现有的容积率已经达到或者是接近城市规划的上限,而村民现有的出租屋收益比较好,这使村民只愿意接受面积补偿。改造者要想工程项目盈利,就要提高容积率,就要突破城市规划的界限^[2],这样也阻碍了工作进程。

(二)资金筹集难、改造主体选择难

“三改一拆”改造是一个政府引导、土地整合、利益调整的过程。在此过程中征地拆建、安置

补偿费用需要大量的资金支持,有很多项目费用要支出,这在资金筹集方面与利益主体的选择方面,存在着风险规避问题。“三改一拆”改造中的利益链牵动着政府、集体、开发商、民众等各方的切身利益和获利机会。在有待成熟的政府服务型执政模式、有待完善的利益公平分配机制、有待优化的利益高效表达渠道的情况下^[3],目前主要有四种开发模式,主要有自组织的集体经济改造模式、以政府为主导的改造模式、社会资金参与改造模式和自行改造模式。

(三)规划缺乏统一性、政策缺乏系统性

在“三改一拆”改造过程中需要各政策的支持,包括城市规划政策、村集体的改制政策、改造安置政策、土地收益、供应与转化政策以及资金筹措的政策等等,而政策的核心和关键是要处理好多方现实利益平衡问题,加上“三改一拆”改造政策处于不断调整中,没有系统性,经常出现“同域不同策”的问题,原先三旧改造享受的相关规费减免、部门手续简化等优惠政策也逐渐被废除或暂缓实施,部分企业反映“退二进三”工作终点又回到起点,导致一些改造主体无所适从,往往采取观望等待的态度,这给三改一拆改造带来极大的困扰。

(四)推进缺乏协调性、工作机制有待完善

“三改一拆”改造不仅是城市拆旧建新的过程,还是一个历史和现状问题的综合反映、解决和处理的过程,在改造过程中需要政策机制的保障。在制定政策与实施的过程中涉及发改、住建、经信、工商、国土、规划等部门,涉及到各个利益主体如土地持有人、开发商、民众、政府管理机构等。但目前各部门各唱各的调,各吹各的号,缺乏统一的协调,没有形成合力,工作效率不高,管理力量薄弱,难以有效履行管理职责;随着“三改一拆”改造工作的全面铺开,大量项目进入工程施工阶段,管理和协调难度较大。从区级层面看,目前的实施运作体制是以街道为主体,街道(镇)工作涉及的面广,事多人少,缺乏专业管理人员,缺少熟悉政策处理和工程建设的业务骨干,无法适应工作开展的要求,难以实施有效监管。部分基层工作人员在执行操作中只求完成上级当前考核任务,没有充分认识了解“三改一拆”改造的目标和任务,敷衍了事,先把村房拆掉再说。前期工作没有做深

做透,没有合理规划测算,没有考虑后期物业管理问题。

三、温州市“三改一拆”改造中利益博弈分析^[4]

“三改一拆”改造是一次重大的利益调整,是一个复杂多变的利益博弈过程,涉及体制、机制、保障、房子、股份“五位一体”,关系到百姓的切身利益。^[5]政府部门是主导者和政策制定者,其目标是改善城市的环境及村民的生活质量。但有时目标是矛盾的,既希望尽快改造,实现城市规模扩张,又要考虑社会稳定、户籍制度、城乡土地制度等问题。对效率低下的“三改一拆”改造而言,政府由于财政紧缺的压力、市场经济的冲击和整个资源配置等等的问题不能让利太大,如果政府让利太小又很难推动改造,或者强行推进“三改一拆”,会引起村民反弹,势必激化矛盾,造成社会不稳,这使政府在让利的大小问题上面临着多重选择。

房地产开发商具有融资能力强、专业技术高、经验丰富的优势,是社会资金介入“三改一拆”改造的一个重要来源,可以为“三改一拆”改造提供资金、团队、技术力量。但是盈利是房地产开发商的主要目地,获得利润最大化是他们的目标,为了达到这个目地、目标,为了使拆迁重建和回迁安置的成本得到补偿,他们建成的楼房容积率会很高,密度大,这与“三改一拆”改造的目的之一降低建筑密度相悖,区位环境、社会群体、拆迁周期决定着他们是否介入“三改一拆”改造中。而目前形势下,房地产市场持续走下坡路,商品房价格急剧下跌,而安置房综合成本价保持不变,面对高昂的拆迁安置成本、巨额的投资、开发商的利益空间变小,他们参与改造的经济利益驱动降低。还有开发商为了降低成本,追求利益最大化,会在回迁面积划定上和资金补偿方面与民众利益产生冲突,激化社会矛盾,处理不当会引起社会稳定问题。因此大多数人希望由相关部门和集体在政府的监督指导下组织主导开发,反对开发商的介入。

在调查中了解到,一些部门和集体组织对资金问题并不担心,要求政府放松对集体土地建筑容积率的限制,放宽对规划用地密度指标,加大返还用地的指标,由他们在自己的土地上建楼房,市场化运作,出租出售或者把部分商品房卖掉,盘活土

地。但是温州市中心城区的城中村建筑密度较大,甚至部分村前几年进行了大量“插花”建设,房屋密度大,现有存量土地少,改造成本高。如鹿城区大多数城中村改造按照用地平衡测算,容积率要突破3.0以上,部分改造地段甚至要超4.0,远远超出了城市控规的允许范围。居委、村委、村集体的集体组织关注的是如何实现集体经济的可持续发展,在改造后实现经济运行模式的转型和有效监管,不少城中村改造项目难以达到资金自求平衡,用获得的收入归还三旧改造的贷款,总的来说部门和集体组织是三改一拆改造项目得以长期推进的重要因素。

民众在改造过程中最关心的是当前的经济收入和未来的保障问题,不管是市民还是村民都关注未来住房的面积、位置、社会保障和集体经济权益的保证。受经济大环境影响,特别是遭遇民间借贷风波后,民众手里的闲钱不多,个别村民对城中村改造没有能力负担;村民渴望居住环境的改善、渴望得到出租房租金收益的保护,渴望得到市中心区域房地产升值的好处,获得经济收益的可持续发展,却不愿意忍受短期的“阵痛”,以各种理由对其既得利益寸土必争,他们更不愿意付出一定代价。如何降抵三改一拆改造的成本,平衡各方的利益,保证合理投资的回报率,达到多方共赢的局面是“三改一拆”改造能否顺利推进的关键问题。

四、加快推进“三改一拆”改造工作的建议

(一) 加大宣传,凝聚共识,营造积极有力的舆论氛围

“三改一拆”改造的拆迁安置涉及民众的根本利益,要充分发挥新闻宣传的舆论引导和监督作用,注重社会教育,形成正确的舆论导向和依法和谐拆违的氛围。建议市政府、项目业主以及沿线各县(市、区)加大宣传力度,突出项目的原有公益属性宣传,在工程建设过程中加强媒体的正面报道与宣传,加大相关法律法规的宣传力度,让广大群众更好的了解项目建设的进展状况以及存在问题,及时对项目实施过程中的重点、难点问题进行专题报道,以引起有关部门的重视,督促其做好相关工作。正确引导群众反映问题的方式和途径,并保持市民、村民正常反映问题的渠道畅通,处理好民众利益问题。同时公安部门要加强力度,对建设过程

中出现的无理阻工、暴力阻工要予以坚决打击,以净化建设和施工环境,为“三改一拆”顺利推进提供保障。

(二) 内引外联,拓宽融资渠道,确保资金安全

“三改一拆”改造是否能顺利推进,资金保障是第一位。要拓宽融资渠道,创新融资方式、打破过多依赖政府扶持资金的投入、降低融资成本。吸收民间资金对城市历史文化遗产的保护利用,采取多种奖励方式对民间投资者给予政策扶持,优惠补偿,提高民间投资者的积极性,做大做强融资平台,增强融资能力。一是充分利用保障性安居工程的信贷支持政策,拓宽融资渠道。加快现有融资平台的整合,做强融资主平台,加强加大直接融资方式,比如保险资金和社保资金等,努力争取通过银行间市场发债。二是出台优惠政策,给予民间投资者经营税等各种税收方式减免的优惠,可以允许开发商在其他地区的土地开发中享受扩大开发自主权、土地使用的优先权和提高容积率。三是要充分发挥温州市城投集团、市名城集团融资主平台的作用,确保保障性安居工程专项建设,实现可持续、大规模、低成本的融资,目前已有52.5亿元专项基金,在此基础上,加大力度申请发行保障房私募债。四是继续加大对安置对象的资金支持力度。拆迁安置涉及民众的根本利益,必须广为宣传,全面综合考虑,落实各项贷款,解决他们的回购资金困难问题。主要是通过信用担保、安置房抵押、安置协议质押等方式办理个人贷款,吸引鼓励安置对象早交款、多交款,缓解建设资金压力。五是明确“三改一拆”改造节余土地的利用问题,建议让“三改一拆”改造节余土地进行公开拍卖出让,所得收益及多余房源出售收益全额返回出资建设部门,作为后期保护维护资金。可采取低息或免息贷款的方式,鼓励开发商对旧房、旧厂房的房屋结构、屋顶、立面等各个方面做出经常性的维护与修缮,保证后续管理维护的资金来源。

(三) 公平选择合作开发者,提高市场运作效率

按照公开、公平、公正的原则,政府应避免直接干预,将工作的重点转移到服务监管方面,让市场机制发挥改造的作用。通过公开招投标的方式,选择实力好、品牌好、有社会责任感的富有策划运作能力的开发商进行合作,减轻政府投资的压力,

确保资金的来源,提高市场运行效率。政府应充分发挥财政资金的杠杆效应,通过一定数额的财政拨款作为启动资金,引导与促进有关部门或开发商的投资,并对有关部门或投资商实行政策扶持,为投资部门改造项目营造良好的投资环境,如简化改造项目手续审批、给予信贷支持、减免税费等。在“三改一拆”改造过程中政府应对开发商进行监督管理,监督他们对城市历史文化遗产的保护,监督纠正他们重房产、轻配套的行为,通过规划、行政、法规等手段进行管理,与开发商签订改造合作的协议时,为了工程项目的顺利进行,确保民众的利益不受到损害,应明确列出有关内容要求,如:资金投入方式方案、每个项目投入的资金额度、改造前期要做好哪些工作、改造利益分配方案、拆迁补偿安置方案,明确约定交房时间和资金的共同管理方案等等具体的内容;还要明确规定开发商不得转让三改一拆改造的项目,更不能层层转包,引进新的投资商;开发商在签订合同前要提交一定数额的工程进场建设的保证金,在签订合同起半年内发现有严重违反有关规定的,或投入的资金未达到约定的数额,致使公共利益受到损害的,取消其参与三改一拆改造的资格。

(四) 突出规划引领,科学有序更新、完善政策体系

“三改一拆”改造不是盲目的拆旧建新,需要政府部门总体规划,需要制定近、中、远期的规划。在编制详细规划前期要编制一个系统性、区域性强的用地调整、空间布局、交通、绿化、开发时序等综合内容的专项城市更新规划,与中心城市功能体系相配套,与先行启动的区块发展相呼应。在制定方案前应按照有关规定,在相关部门的指导下,摸清楚哪些是危旧房实施拆除与修缮,哪些是具有历史保护价值的旧房进行翻新,哪些是城市中荒废空闲和被污染的土地需要进行特殊处理,哪些是废弃工厂和仓库收归国有并改造为公益性设施用地,哪些要利用和维护好现有的城市基础设施等工作。加强规划的引领与部门联动,从城市管理层面来促进总体目标实现,充分发挥土地利用总体规划和城市总体规划等各项规划的指导与调控作用,建立适应市场经济运行规划的技术体系,对系统的开发分布、开发时序、开发速度做出控制性的安排,加强各层次规划在时间层面的衔接。要确保各

项基础配套设施完整,功能齐全,使城市景观、人居环境得到提升。将旧住宅区改造与综合整治、配套设施建设、名城保护相结合,完善旧城区公共服务功能;将旧厂区改造与原地改造、“退二进三”、小微企业创业建设等转型升级举措结合起来,按照不同规划功能分类推进旧厂区改造,分类推进“腾笼换鸟”、“空间换地”、“机器换人”;按照“改造大区块、打造大社区”的思路,积极推广政府主导、村居主体、资地平衡模式,连片推进旧村改造和安置留地建设。对群众意愿较高,条件相对成熟的区域优先考虑改造,按时序分类推进,远郊区域要坚持成熟一个开发一个,按群众意愿逐步推进。建立“三改一拆”改造长效机制,完善有关扶持政策,并对各地的政策制定和实施情况进行一次回头看,防止任意突破政策,保持各地政策的相对平衡,全市要一盘棋,确保政策的连续性,慎用处置历史用地遗留问题的政策,落实保障性安居工程在土地、信贷、财税等方面的优惠政策。

(五) 理顺体制,加强监管,提升管理和服务水平

“三改一拆”改造要做到公正、公开、公平,防止出现决策失误、滋生腐败现象,需要一个强有力的工作机构和一套完善的工作机制。建议市里要理顺“三改一拆”改造工作的机构(要明确由市住建局牵头,同时要设立专门的城中村改造的处室、旧厂房改造处室、旧居改造的处室,具体负责相关工作的推进),各县(市、区)政府应积极落实其政策处理的属地责任,利用原有的组织构架,建立

起囊括县级政府、街道(乡镇)、社区、村集体等方面的推进和攻坚小组,按照上级政府或项目业主制定的任务要求,逐层落实责任,制定有效的推进计划,完成政策处理工作。在理顺协调机制的同理,要加强管理人才队伍的建设,充实街道力量,定期组织举办各类业务培训,进一步提高工作人员的专业知识、工作能力,更好地指导服务项目实施。要加大各部门统筹协调工作,避免政出多门、相互推托、不负责任、交叉扯皮,确保三改一拆改造工作科学、有效地推进。要制定督查考核办法,建立督查考核情况分析制度,建立动态监管和巡查机制,加大协调与指导力度,实行考核排名通报,及时帮扶各责任单位提升整治成效。在具体细节操作过程中要举行听证会,充分征求村民和社会各方意见。改变操作模式,赋予群众最大程度的知情权,及时公布各自权力、义务、政策标准、丈量结果,对每个整改户、拆迁户的征地(或拆迁)数量、具体补偿金额、是否符合政策进行公布,让群众来监督,杜绝政策处理的不平衡。按照督查考核和监管制度,严密关注各项目在推进过程中的资金动态平衡和按期还贷问题。杜绝因项目变更而引起资金平衡出现问题或还贷资金不足引发资金链断裂。按照巡查机制,规范工程管理,严格执行国家相关法律法规和工程建设基本程序,做到建设项目“四证”齐全进场施工。将“三改一拆”工作纳入政府年度目标综合考评范围,对提前和超额完成目标的街道给予通报表扬;对行动迟缓、工作不力,不能按时按标准完成目标任务的单位和人员进行问责。

注释:

① 摘自《温州市人民政府办公室关于加快推进中心城区功能转变和产业结构优化的补充意见》温政办〔2011〕144号。

参考文献:

- [1] 莫光辉.破解新常态下温州市区城中村改造困局[J].中国房地产, 2015(2):43.
- [2] 曾学龙,孙林,李慧,等.城中村改造的难点及破解对策——以广州市荔湾区为例[J].城市问题, 2011(2):40-43.
- [3] 李小明,吕嘉欣.非直接利益冲突“警示下”“三改一拆”改造政策价值导向优化[J].广东广播电视大学学报, 2012,21(4): 90-96.
- [4] 刘念.城中村改造中各利益主体利益取向及博弈分析[J].赤子:中旬, 2014(2):397.
- [5] 程渭山.加强“城中村”改造 推进城镇化建设——关于杭州宁波两市“城中村”改造问题的调查报告[J].新农村, 2014(4):3-5.

(责任编辑:邱开金)