

庆祝改革开放40周年 上海改革开放标志性首创案例

# 黄浦首开土地批租加速旧区改造

## 26年前2300万美元受让的斜三基地被誉为“海上第一块”

上世纪90年代初,上海尚有大批危棚简屋及二级旧里,群众对改善居住条件日益迫切,但限于财力旧改推进缓慢,黄浦区(原卢湾区)大胆创新、首开先河,在斜三基地积极探索运用土地批租形式改造旧区,破解了旧改缺少资金的困境,创造出利用社会资金加快旧区改造的新路,使上海大规模旧区改造最终得以成为现实。该案例此番入选“上海改革开放标志性首创案例”。 青年报记者 郭颖

### 资金短缺成上海旧区改造困境

为了重现当年的历史,原卢湾区住宅办主任、区房屋开发公司总经理高宝泉带来了他珍藏的1992年工作笔记,并且细心地用荧光笔画出了重点。

记忆的闸门渐渐打开,先从当时的上海旧区改造说起。

在建国后近30年的时间里,上海旧区改造工作是以危旧房的改造为中心内容的,大部分改造工程规模较小且布局零散,城市基础设施的改造难以同步进行,公共设施的配置也往往内容不全、数量不足,并且住房改造的标准太低,改造后的住房很快又成了再改造的对象。

进入上世纪80年代以后,上海市的旧区改造工作有了较大改观。1984年,市政府组织编制了上海市旧城改造专项规划,上海的旧区改造工作由此走上一个计划与规模发展的新阶段。改造地块由以前的分散变为集中,规模增大了;单一的居住环境改造开始同基础设施的改造和

工业调整相结合;新区建设为旧区人口的疏解创造了条件,旧城区过于拥挤的状况有所缓解。尽管这一阶段旧区改造工作取得了一定的进展,使一批居住在棚户简屋居民的居住条件得到改善。然而,由于历史的原因,上海尚有大批危房、棚户、简屋及二级旧里亟待改造。

截至1991年统计,危、棚、简屋还有365万平方米,加上二级旧里房屋,累计1500万平方米。造成上海旧城更新未有根本性改观的最主要原因,是资金短缺。限于财力,“六五”(1981-1985)、“七五”(1986-1990)期间,全市每年只能拆除危棚简屋和二级旧里15万平方米,如按此每年拆除数推算,全市需近百年才能完成危棚简屋和二级旧里改造的任务。

上世纪90年代初,面对群众对改善居住条件愈来愈迫切的需求,上海旧区改造面临不得不变革的困境,必须走出一条不依靠财政资金大规模开展旧改的新路。



原卢湾区住宅办负责人讲述当年往事。

青年报记者 郭颖 摄

### 斜三基地成首块毛地批租项目

1992年,黄浦区(原卢湾区)充分抓住土地制度改革的机遇,积极探索一条以土地使用权有偿转让、居民动迁、异地安置、改造城市老旧地区的新路子,斜三基地成为当时上海首块毛地批租项目,也是土地批租用于居住项目的全市首例,开辟了利用外资加速旧区改造的新途径。

1987年经国务院同意,上海市在国内率先发布了《上海市土地使用权有偿转让办法》,并在1988年完成了六个配套的实施细则和两块用地的招标试点工作。1988年4月,全国人大通过了《宪法修正案》,在有关土地的条文中,增加了“土地使用权可以依照法律的规定转让”的内容。同年12月,《中华人民共和国土地管理法》也做了相应的修改,规定“国家土地和集体所有土地的使用权可以依法转让”。这样,土地有偿使用制度改革得到了国家法律的保障。1990年,国务院颁布了《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》和《外商投资开发经营成片土地暂行管理办法》,为上海土地制度改革深化进一步提供了法律依据。

位于打浦桥以西、瑞金南路以东、卢湾中学以北的斜三基地被市政府列为“七五”期间23片旧区改造基地之一。过去,这儿是人口密集、环境恶劣、污染严重的棚户区,居住环境极差,老百姓要求改造的呼声非常强烈。但改造困难重重:1000多户居民要动迁安置,20多家工厂和商店要搬迁,周围的环境要改造,臭水浜要填埋,道路要拓宽,这一切都需要钱。仅以安置一户居民一套商品住

宅10万元左右计算,动迁费就要1亿左右,靠地区财力,短期内根本不可能实施改造。当时,从财政体制来看,主要是市一级财政,区一级还是定基数超额分成的办法,区的财力十分薄弱,再加上区级财政的基础是“吃饭财政”,仅仅依靠区级财政搞大的建设项目,不论从建设体制上还是从区的财力上都是不可能的。

“当时老百姓居住要改善,要解困,主要靠单位,靠政府,房屋还未形成商品,还不能交易。当时上海的侨汇房很紧张,华侨买不到好的房子。市里允许各个区建造一批侨汇房,这给改造斜三基地的危棚简屋带来一丝希望,老百姓期盼已久的居住难问题也有了解决的可能。”高宝泉介绍说。

黄浦区(原卢湾区)政府几经周折找到香港中国海外发展有限公司。此公司系国家建设部下属企业,是在香港的房地产开发企业。几番谈判,最终于1992年1月,在市里的支持下,通过土地批租,由中国海外发展有限公司出资2300万美元受让了该地块,开了改革开放以来吸引外资进行旧区改造的先河,被誉为“海上第一块”。

斜三基地动迁工作自1992年3月正式启动,得到了大多数动迁居民的支持和配合,都愿意从拥挤、环境差的棚户区搬到一房一厅、两房一厅的新工房居民小区。平均每户约6万元左右,总共用了8000多万元,完成了居民的动迁安置工作。整个动迁前后用了半年多时间基本完成。1992年9月,全市第一块毛地批租土地交到了开发商的手中。

### 如今已耸立起4幢31层大厦

原卢湾区打浦桥斜三地块,如今已赫然耸立起4幢31层大厦,这就是现在的海华花园。海华花园自1992年10月底开工,仅花了18个月就结构封顶,1994年底基本竣工,竣工后的外销商品住宅销售也很抢手。区政府利用出让金在安置居民和工厂企业的同时,将斜三路上的棚户“孤岛”改造为街心花园,将徐家汇路路幅由13米拓宽至50米,由6条机动车道、2条非机动车道和3条绿化分隔带组成,成为上海南部连接南浦大桥与肇嘉浜路的主干道,极大地改善了城市交通和环境。1995年9月21日,这条路在海华花园建成后不久竣工通车。

此外,海华花园被评为1995年度上海市“白玉兰”优质建筑工程小区,荣获1995年度上海市优质样板工程奖。海华花园的华丽阁荣获1995年度全国建筑业最高奖——鲁班奖。海华花园还被推荐参加联合国第二次人类居住大会展览。

斜三基地的批租成功,使大规模的旧区改造从希望变成了现实,探索出一条运用土地批租形式,利用中心城区土地级差优势,改造危、棚、简屋和“三废”工厂的新路子,实现了城区改变面貌、居民改善居住条件、开发商获得投资回报的多方“共赢”局面。

“我们家原来才18平方米的使用面积,后来搬到了70多平方米建筑面积的新工房,地段不错,现在还是学区房。”原斜三居民崔老伯由衷地说道,“原来的老房子臭水满地,

通过动迁改善了住房条件,感谢政府。”

在原料三居民孔阿姨的记忆中,以前夏天家里热得没法睡觉,只能把躺椅搬到打浦桥大楼下面去乘凉,到了半夜凉快些才回家去。“我们后来动迁到了康健地区,什么都有,环境不错,心情舒畅。”

自1992年斜三基地后,土地批租在上海各区全面展开,比如黄浦区北京东路71号街坊、普陀区长寿路、原闸北区天目西路、静安区永源浜等危棚简屋集中地块通过土地批租进行改造,而且大部分地块都实现了当年批租、当年动迁、当年开工。据统计,仅1992年和1993年两年,上海共批租459幅土地,其中市区227幅,涉及旧区改造的147幅,拆除旧房185万多平方米,其中危房、棚户、简屋85.4万平方米,占拆除总量的46.2%。土地批租使得旧区改造工作的进程明显加快,成为上海城市建设史上的一个重大突破。

土地批租和改造旧区相结合,摆脱了上海多年来由于缺少建设资金,迈不开改造旧区步子的困扰,探索了一条利用国内外资金加快旧区改造的新路,使大规模改造旧区最终得以成为现实。此外,通过土地批租,建造符合城市规划的商贸大楼、办公楼和高层住宅,优化了土地利用结构,使黄金地段发挥了黄金效益;同时把土地资产收益用于市政设施建设、旧区改造和居民住宅建设,形成了“以地养地”的城市建设的良性循环机制。