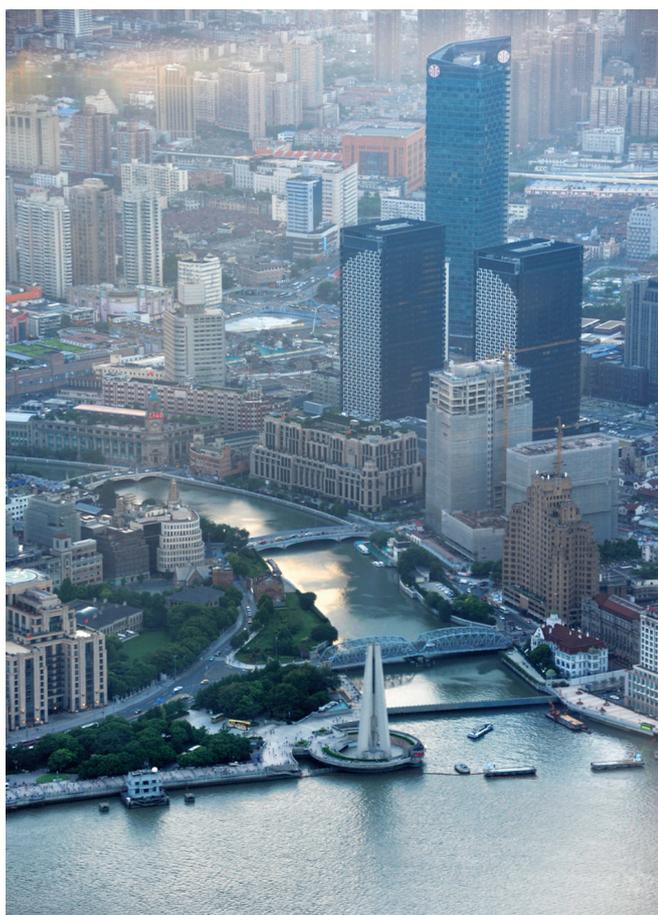


广厦千万间，寒士俱欢颜

——庆祝中华人民共和国成立 70 周年上海旧区改造纪实

DOI:10.13997/j.cnki.cn31-1188/f.2019.07.003

文 / 夏天



“安得广厦千万间，大庇天下寒士俱欢颜”，生活在 1200 多年前唐代的现实主义诗人杜甫，在《茅屋为秋风所破歌》中表现出炽热的忧国忧民情感。别林斯基说：“任何伟大诗人之所以伟大，是因为他们的痛苦和幸福深深地伸进了社会和历史的土壤里，因为他是社会、时代、人类的器官和代表。”诗人的博大胸襟和崇高理想，千百年来一直激荡着读者的心灵。这种崇高理想在新中国变成了现实。

中华人民共和国成立 70 周年，祖国建设成就显著，各方面发生了翻天覆地的变化。上海也同样，尤其在城市更新旧区改造方面取得了巨大的成绩。笔者年龄几乎与新中国同龄，在房产管理系统工作（包括退休聘用）约半个世纪，从一个侧面见证了这一历史性的变化。

（一）

1949 年上海解放至 1966 年这十多年的时间内，尽管国家经济处在恢复之中，国家财政拮据，但是党和政府还是以人民的利益为出发点，千方百计地作出很大的努力，改善市民居住条件。

上海解放时，全市有棚户、简屋 3200 多万平方米，占住宅总面积的 15% 之多。提起棚户区，老上海人都知道，原来是穷人在乱坟场、荒草地、臭浜岸以及战火造成的废墟地上搭建的棚户，以矮小、破烂、阴暗和潮湿的草棚为主，还夹杂着相当数量的“滚地龙”，沿河浜建有以芦席、竹条搭建的“水上阁楼”。这些简陋建筑既不足以避风雨，又无从御寒。棚户区内人口密集，居住拥挤，环境恶劣，没有市政公用和卫生设施。

上海刚解放不久，市政府就尽可能投入部分建设资金，用于改善棚户、简屋区的条件和环境。1949 年 7 月起，市政府首先在沪东、闸北、南市等区设置了 300 多个给水站，解决了棚户居民区的喝水问题。1950 年 4 月起，重点在沪南小木桥、沪北全家庵以及沪西药水弄等几个棚户简屋区掘沟疏渠，埋设管道，设置垃圾箱，建造公厕，蓄粪池，增设给水站，开辟火巷，增添了一些市政公用设施。1951 年 4 月，市第二届第二次各界人民代表会议上，陈毅市长指示要“重点地修理和建设工人住宅”，改进“工人居住区的条件”。1958 年，市政府投资 700 多万元，铺筑道路 226 公里，埋置下水管 192 公里，增添给水站 1800 多处，改善了棚户、简屋区居民的居住条件。

在此期间,许多企业也帮助职工翻建棚户,变草棚为瓦屋。同时,鼓励居民有序进行草棚翻建瓦屋,制定了居民规划设计、自建住房及配套建设等方面的有关政策。单在1954年自建住宅就达140余万平方米。杨浦区中联村原来都是低矮的草棚,此时翻建成瓦房的达80%。长宁区顾东地区原来草棚占住房总面积70%,1956年底下降到30%。苏州河上以船为家的“水上人家”也全部迁到陆地居住。翻建后的房屋一般有自来水设备,光线充足,空气流通。市政设施建设则由国家投资,统一建造。后来由于用地紧张,这种改建方法被终止。

1959年,市有关部门提出,采取自费改造、自建公助和国家投资等多种办法翻建瓦房。闸北、蓬莱、虹口等8个区组织群众成片翻建棚户。闸北区在大统路、中兴路一带,将草棚翻建成2至3层砖木结构楼房,且设置沟槽式卫生设备。至1960年底,市区翻建的棚户总面积达220万平方米左右,居住人口达40万人。瓦房从13.9%上升到76.98%，“滚地龙”完全消失。1965年5月,市有关部门提出,要尽可能组织群众成排、成片、成批地改建棚屋,各区陆续成立棚户改建领导小组。1966年上半年有39个棚户区分拆棚户,在原基地翻建楼房191幢;下半年又在虹口区、徐汇区、南市区、闸北区等一些棚户区分集中区域实施就地成片翻造,新建楼房642幢。

普陀区药水弄是上海大型棚户区分之一,上海解放时搭有棚户、简屋4000多间,住有3000多户、2万多人,多为产业工人和贫苦劳动者。弄内只有崎岖不平的小道,没有一盏路灯,居民用豆油灯照明。没有一条下水道,污水汇集在几十条臭水浜内。没有垃圾箱、公共厕所,垃圾、脏物遍地皆是。没有自来水,多数居民自行开掘土井,或饮用苏州河的脏水。居民抱怨这里“路不平、水不清、灯不明”。

1950年11月,市有关部门按照药水弄地形,埋设两条南北向总出水管,填没全部臭水浜,铺设道路21条,增设自来水龙头21处,挖掘积水池2个,增设路灯、公用电话,添设垃圾箱,建造公共厕所,基本消除弄内“臭气熏人”的恶劣居住状况。

1955至1959年,弄内居民在政府和单位企业的帮助下拆除草棚,翻建瓦平房或楼房,还新建了中小学,开设了油、粮、煤球店。

1984年后,区政府对药水弄进行彻底改建。采用民建公助、集资统建办法,设计总体改建方案。住户按施工进度分批动迁,自行过渡。1985年7月,副市长倪天增挖土奠基,当年建成7层住宅6幢,总面积14000多平方米。1992年底完成全部改建工程,总建筑面积超过25万平方米,其中高层21幢,多层26幢,配建了幼儿园、托儿所、

老年乐园和菜场,成为环境优美、配套齐全的新型住宅区,命名为长寿新村。

蕃瓜弄位于上海闸北区中部,占地面积超过5公顷。上海解放前,这里搭建的“滚地龙”、棚户、简屋近4000间,住有1900多户居民,是上海人口密度最大的棚户区分。蕃瓜弄改建工程分两期进行:第一期1963年10月开始,至1964年7月竣工,建10幢5层楼住宅,建筑面积19600多平方米;第二期1964年10月开工,1965年竣工,建成混合结构5层楼房31幢,建筑面积6.9万平方米。住宅在满足日照、通风及采光要求的前提下,采用点状、条状等不同建筑体型,合理提高建筑密度。小区配置了小学、幼儿园、托儿所及公共浴室、综合服务商店、理发店等公共服务配套设施。弄内道路两侧,屋前屋后种植树木、放置石凳,并有滑梯、爬梯等儿童游乐设施。当时蕃瓜弄被确定为外宾访问的重点弄堂之一。

市政府还想方设法结合各项市政工程,易地建新房或原地改造棚户、简屋。1951年8月,拓宽西藏北路、延长广肇路,拆除棚户、简屋380多间,搬迁居民760多户,易地新建2层楼住宅90幢。1956年,因辟筑河南南路人民路至中华路段,搬迁居民1000多户,拆除棚户、简屋18000多平方米。1957年,续辟河南路,拆除棚户1200多户,另择瞿溪路建造2、3层砖木结构住宅进行安置。1959年后,开始有计划地拆除主干道两侧棚户、简屋,拓宽道路,改善市容交通,将中山北路、中山西路、中山南路打通连接,拓宽成为中山环路。共拆除棚户、简屋84500多平方米,易地新建住宅10万平方米,安置拆迁居民。至1963年底,市区结合各项建设共拆除棚户、简屋超过74万平方米,有16万居民入住新居。

曾被称为上海“龙须沟”的肇家浜改造在上海市民心中留下深刻印象。上海解放时,肇家浜年年污水四溢,臭气熏人,成为蚊蝇孳生地,并且传播瘟疫,危害人民身体健康。1949年上海解放后,市政府首先为棚户居民改善环境,建设防火、照明设施。1954年6月,根除肇家浜,拆除棚户、简屋23000多平方米,搬迁居民2000多户到易地新建住宅安置。肇家浜通过填浜埋管、修筑道路,建成花木茂盛的林荫大道,种有碧绿的冬青、叠翠的灌木、长青的松柏……在阳光的照射下,空气中弥漫着清凉的芳香,成了人们休闲的场所。

肇家浜改造分两期进行。首先通过填浜埋管,辟筑道路,建成林荫大道。此后,对北侧简屋进行改造,建成高层住宅3幢,建筑面积15000多平方米。后来,南侧也陆续兴建了大批高层住宅,改变了肇家浜地区的面貌。

(二)

1978年12月,党的十一届三中全会召开,中国大地吹响了改革开放的冲锋号,旧区改造进入了崭新的发展时期。

20世纪80年代中期,市政府提出集中改造引线弄、药水弄、西凌家宅、久耕里等23片旧区的规划。23片旧区占地面积410公顷,拆除旧房面积330余万平方米。为了加快旧区改造的速度,首先要解决改造瓶颈问题——资金,这只有借助改革。改革没有先例,改革需要解放思想,有敢为天下先的勇气与魄力。引线弄地处南市区复兴东路沿线,占地0.28公顷,有各类危旧房2900多平方米、居民130多户。一遇到台风、潮汛,引线弄就险象环生。道路狭小,有居民说“推一辆自行车进出都困难。”因此,该弄被列入23片重点旧区改造地区之一,但因人口密度大、困难户多、产权房比例大,改造难以推行。1987年初,区政府用改革的思路解决此地的改造问题,提出用“民建公助”方法解决资金不足问题,采取“住户出钱、单位资助、政府支持”形式,居民承担房屋土建造价的三分之二,职工单位出资三分之一,市政设施建设费用由政府负担。这一决策果然实用有效。1987年7月19日,时任市长江泽民到南市区视察后,肯定了民建公助改建危旧房的设想。同年11月,引线弄改建动迁开始。凡经济上有承受能力、自己愿意出资的,在原址分新房,拥有部分产权。凡确定没有支付能力的或愿意易地安置的,用浦东新建住宅或浦西旧房安置。有58.1%居民出资参建,原地回搬;44户自愿移住浦东新建住宅或浦西旧房;多出的住宅作为商品房出售,以平衡建设资金。这样,借助居民集资、单位资助、政府补贴,加上部分新建住房出售所得资金,旧区改造基本做到收支平衡。1989年2月,引线弄旧区改造全部完成,建有5幢4层楼住宅,共138套。每户有独用厨房、卫生间、阳台,开辟270多平方米集中绿地,居住环境明显改善。

20世纪后90年代初,上海市民居住矛盾仍十分突出。有数十万户家庭人均居住面积低于4平方米,其中3万多户人均不足2.5平方米。还有1500多万平方米二级旧式里弄以下旧住房,其中,成片危房、棚户、简房365万平方米。1992年邓小平“南巡”讲话后,上海城市建设突飞猛进,国内外大批开发商闻风而动,纷纷涌进上海。同年,市第六次党代会上,把旧区改造、改善居住的重点,落在改造结构简陋、环境最差的危棚简屋上,提出“在本世纪末完成市区365万平方米危棚简屋改造(简称“365”危棚简屋),住宅成套率达到70%”的目标。主管部门规划确定63个地块作为重点改造基地,拉开了大规模旧区改造的序幕。

斜三地块的旧区改造有创新举措。斜三基地位于打浦桥地区,这里大部分属于斜三居委会所在的范围,故用“斜

三”命名,占地约3公顷,居民1300多户。区域内危棚简屋密集,居住条件极差。1984年,市政府确定全市23片区域必须改造,斜三基地则是重点推进地块。1992年1月25日,市有关部门与上海海华房地产有限公司签订第一号《土地使用权出让合同》,将斜三地块中19000多平方米使用权有偿转让给该公司,建设海华小区,作为上海旧区改造第一个毛地批租的开发外销商品房的项目,开创了改革开放以来吸引外资进行旧区改造的先河。这一举措是旧区改造的体制创新和机制突破,解决了长期以来一直困扰上海旧区改造的资金问题,为在当时条件下大规模推进旧区改造创造了条件。1992年9月,上海第一块毛地批租土地交给了开发商。接下来,斜三基地向南发展,继续进行二期、三期旧区改造工作。斜三地块改造建成后,斜徐路上棚户改造成为街心花园,徐家汇路路幅由13米拓宽至50米,组成6条机动车道,2条非机动车道和3条绿化分隔带,成为上海南部连接南浦大桥与肇家浜路的主干道。1995年9月21日,这条路在海华花园建成后不久竣工通车。

斜三基地开创了旧区改造毛地批租的先河,而“两湾一宅”即潘家湾、潭子湾和王家宅旧区改造则是当时动迁速度最快的典范。

20世纪90年代,“两湾一宅”是市中心城区危棚简屋面积最大的棚户区。那里棚户结构简单,毛竹屋架,屋顶铺油毛毡、草席、稻草,条件稍好的,屋面竹条上铺石棉瓦或弧形瓦片,墙壁是竹篱或泥巴,室内泥土地面。“两湾一宅”在上海解放后得到不同程度改造,但大部分居民住房仍为危棚简屋。这里没有一家医院,没有一个浴室,没有一条像样的道路,水、电、煤气、通信不配套,这片49.5公顷的区域内,需动迁居民9700余户,另有单位147家,危棚简屋41万平方米,建筑密度和人口密度堪称全市之最。1997年12月,市第七次党代会提出:2000年前,努力完成内环线高架路之内以及两侧成片旧区改造任务。“两湾一宅”改造任务不完成,上海就不能宣布城市危棚简屋改建工程基本完成。1998年8月,“两湾一宅”动迁工作全面铺开。动迁分为三期进行,第一期为王家宅地块,动迁居民2200户;第二期以潭子湾为主,动迁居民4000多户;第三期为潘家湾地块,动迁居民3000多户。整个动迁过程,政策保持一致性、稳定性。在政府、动迁公司、街道各方共同努力下,在动迁居民大力配合下,整个动迁工作从1998年8月至1999年7月用一年左右时间全部完成。1999年12月8日,《人民日报》转载一篇文章,认为“两湾一宅”创造了上海旧区改造动迁历史上投资量最大、拆迁范围最广、人口密度最大、拆平速度最快各项记录。昔日破旧不堪的“两湾一宅”棚户区,后来建设成“中远两湾城”。

20世纪90年代是上海城市建设史上旧区改造力度最大、速度较快的十年，共拆除各类旧房2700多万平方米，基本完成中心城市365万平方米危棚简屋改造任务。

(三)

进入21世纪，在新的历史条件下，上海旧区改造水平有了新的提升。

到2000年底，中心城市尚有旧式里弄及旧里以下房屋1633万平方米，其中，一级旧里527万平方米，二级旧里884万平方米，简屋221万平方米。旧区改造的重点放在成片二级旧里以下房屋。其他质量较好的旧房通过综合整治提高居住水平。



“十五”期间(2001—2005)，在大规模危棚简屋改造完成以后，上海实施的新一轮旧区改造政策是“拆改留并举”。实施一系列惠民政策，调高最低补偿标准，设置托底保障，强化“阳光拆迁”，实行公示制度，拆迁基地内设立公示栏，内容包括本基地房屋拆迁补偿方案、奖励政策、补助标准，进一步增强拆迁工作的公开性和透明度，促进拆迁公平、公正。针对有些拆迁对象住房小、人口多，拆

迁补偿总价较小而难以安置的情况，开展以房屋租赁方式进行拆迁安置的探索。

“十一五”期间(2006—2010)，探索以土地储备为主要方式的旧区改造机制，重点对历年遗留下来的居住条件特别差、居民改造愿望特别强烈的成片二级旧里以下旧房进行改造。进一步创新旧区改造机制，实行拆迁“两轮征询”，即第一轮发放征询表，征求居民是否同意按国家政策进行动迁，第二轮征询拆迁补偿安置方案。两轮征询通过后，再正式实施动迁。动迁居民也从被动的接受者转变为主动的决策参与者，极大调动了居民的积极性，并且进一步使“阳光拆迁”制度化、法制化，房屋拆迁补偿结果也公开化，同时实行公信评议制度。2009年8月27日、9月1日和9月3日，时任市长韩正先后察看了长宁区上钢十厂，卢湾区建国西路390号地块、115和116街坊，黄浦区董家渡13A、15A地块。韩正在董家渡13A、15A地块等旧改基地居民接待点仔细察看了墙上张榜公示的动迁全过程原始数据，关心新政实际操作情况。阳光动迁大大增强动迁工作的公信力，推动了旧区改造的速度。

2001—2010年，中心城区改造二级旧里以下房屋1000多万平方米，受益居民40多万户。

上海始终高度重视旧区改造工作。根据《上海市住房发展“十三五”规划》，有序推进旧区改造，完成中心城市240万平方米成片二级旧里以下房屋改造。2017年初，上海住房保障体系基本健全，在大规模危棚简屋已改造、历史欠账已还基础上，提出城市更新新理念，推进旧区改造，从“拆改留并举，以拆为主”，转换到“留改拆并举，以保留保护为主”。这是上海在把握现阶段城市发展新情况后对旧区改造指导思想的重大调整，强化了城市有机更新和历史风貌保护意识。从2016—2018年这三年中，完成了150万平方米中心城区二级旧里以下房屋改造，加大了旧住房综合改造和里弄房屋修缮保护力度。按照市政府工作部署，2019年将完成50万平方米中心城区二级旧里以下房屋改造，实施300万平方米旧住房综合改造，修缮保护100万平方米里弄房屋，加快改善旧区内居民的居住条件，优化居住区功能和居住品质。

上海解放70周年以来旧区改造取得了巨大的成绩，纵观其发展脉络，可以清楚地看到，党和政府始终坚持以人民为中心的发展思路，不断改善市民居住条件，始终坚持改革开放，不断创新旧区改造新机制，使旧区改造得以大力推进，改善了城市形象和环境，增强了城市综合竞争力。

E

(作者单位：上海市房产经济学会市场专委第四办事处)