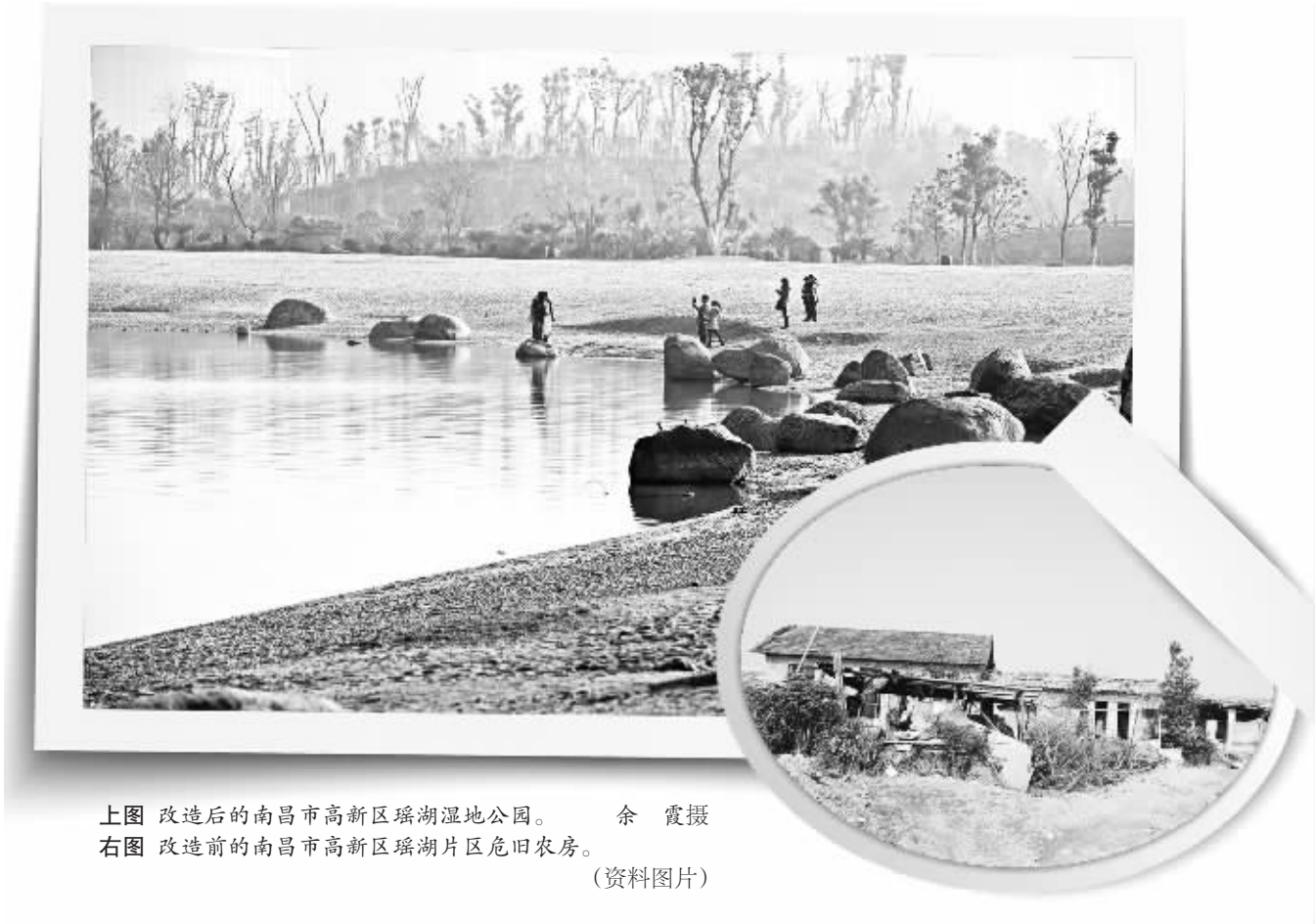
南昌棚改缘何“不差钱”

本报记者 赖永峰 刘 兴

阅读提示

伴随我国城市化的快速推进，城市内部二元矛盾也在日益凸显。不少城市新城高楼耸立，金融商贸日益繁盛；老城区则是棚户区、低洼危旧房连片，遗落在高楼大厦的阴影里，有的已经成为社会的隐患、群众的隐痛、政府的隐忧。

2013年，江西省南昌市启动了大规模棚改、旧改工程，民生热点问题得到有效缓解，住房困难群众的居住条件有了明显改善，城市二元结构之困逐步消融。请看本报记者来自南昌基层一线的调研——



上图 改造后的南昌市高新区瑶湖湿地公园。 余 霞摄
右图 改造前的南昌市高新区瑶湖片区危旧农房。
（资料图片）

1. 新城的烦恼与老城的困惑

“我有一个梦想，希望每天早上八一大桥不要那么堵，这样我就可以至少多睡15分钟。”王浩是南昌市豫章小学四年级学生，家住红谷滩新区。为了不迟到，他每天早上7时不到就要赶往位于老城区的学校。

小王浩的梦想让他的父亲王先生百般纠结。10年前，响应南昌市建设、繁荣新城区的号召，王先生一家告别生活了20年的老城区，搬进一江之隔的红谷滩新区。“那时新区虽然配套差了点，但空气质量、居住环境都是老城区无法相比的。”但让王先生没想到的是，高起点规划建设的新城区也遭遇了成长的烦恼。

来自南昌市公安局红谷滩分局户政大队的统计数据显示，2002年，红谷滩常住人口仅有54766人，而截至2014年底，红谷滩常住人口已超过50万人，增长了近10倍。人口的增长打乱了这座新城的发展节奏：一方面，日渐繁荣的金融、商贸以及工作、居住环境，吸引着老城居民趋之若鹜；另一方面，优质的医疗、教育等资源仍然集中在老城区，现有的公共服务体系无法满足新城居民所需。

老城居民也有“困惑”。市民埋怨：“新区变化大，老城欠账多。”10余年间，南昌市将人力、物力、财力集中投向了新区建设，但在城市的另一端，大面积的棚户区、低洼危旧房和城中村，遗落在高楼大厦的阴影里。居住在这里的人们，尽管具备市民身份，但在公共服务、就业、居住、生产生活等方面并未真正享受市民待遇，他们离城市很近，却又很远。

今年66岁的周明望大爷，就是其中的代表。从南昌市十字街路口一座星级酒店后面的小路进去，不到100米的距离，就能看到一大片低矮的房屋，处处可见泥巴和竹子糊成的墙壁，腐烂的木柱，残破的瓦片。周明望指着十字街99号一栋老式筒子楼，告诉记者，这就是他家的老房子。“这里原来有35户，最近十来年，房子越来越破，生活愈发不便，有些住户实在是‘坚持’不下去，东拼西凑买了房，或搬出去租房住了。”周明望说，虽然心里对新房充满期待，可他明白，以自己的收入和年龄，这个梦想很遥远。在十字街362号一栋砖木结构的房子里，今年90岁高龄的秦大姨，已经居住了70多个年头。秦奶奶的小儿子告诉记者，他家的房子一年四季都阴暗潮湿，见不到太阳，下雨的时候，外面下大雨，里面就下小雨。“最麻烦的是，由于房子没有卫生间，上个厕所要10分钟才能走到外面的公共厕所，而洗澡只能用澡盆将就一下。”

2013年，南昌棚户区居民的生活迎来了转机。当年，南昌市正式启动史上规模最大的棚户区改造工程，计划到2017年，改造288个棚户区，总占地面积约4.7万亩，房屋建筑面积约2058万平方米，涉及约9.6万户、36.5万人。

调查视点

南昌市西湖区棚改项目安置小区远景。
本报记者 刘 兴摄

南昌市象山南路沿线棚户区。改造后，将打造成为一个既保护南昌老城区城市肌理，又能体现现代都市生活的活力之区——街坊式综合体，目前项目已经开建。 本报记者 刘 兴摄

南昌市西湖区万寿宫棚户区。南昌将该区域定位为保留历史风貌、展现历史文化的商业休闲街区，改造后将成为展示市井生活和古城风貌的窗口。
本报记者 刘 兴摄

2. 新办法让资金问题迎刃而解

“经过多年的城市棚户区改造，容易改造的、商业开发价值大的地块基本改造完毕。现在留下的城市棚户区，都是难啃的硬骨头，多数在城市边缘地带，商业开发价值较低；有的虽然在城市中心，但房屋密度大，改造成本高、难度大。”南昌市委常委、副市长刘建洋坦言，作为一个中部并不发达的省会城市，资金短缺一度成为城市发展的短板。

据测算，南昌要在5年内完成1439万平方米的棚改任务，尚有300亿元至400亿元的资金缺口。以青云谱区为例，十字街棚改后土地出让收益预计不到20亿元，改造资金需要35亿元，而区财政收入去年仅8亿元，区级财力难以填补资金缺口。

“以前都是把任务压到区里，规定每个区的任务。说实话，区财政是吃饭财政，棚改改一块就亏一块，怎么能有积极性？”刘建洋说。

在这种情况下，南昌市提出了“市级统筹、分区分造、封闭运行、动态平衡”的办法来破解资金难题。“让区里直接从考虑盈亏的‘算盘’里解脱出来，专心做征迁工作，市里来统筹，以优补劣、以肥补瘦，分区分造。封闭运行，就是将原来分散在各个区的棚改资金全部封闭放在市土地储备中心账户上，全市统筹棚改的收支平衡。”刘建洋说，以青云谱区为例，十字街棚改拆迁总面积350亩，可出让用地120亩，通过市场招拍挂可得资金18.7亿元，而棚改资金共需21.6亿元，一进一出还差2.9亿元。同在青云谱区，象湖东岸棚改拆迁总面积260亩，可出让用地120亩，通过市场招拍挂可得资金9.6亿元，棚改资金需3亿元，一进一出还赚6.6亿元。

从长远来看，综合平衡可以消除个别项目亏损以及短期亏损的问题。但从近期看，长远的收益并不能立即变现，征迁补偿必须先于土地挂牌出让工作一步。为解决启动之初的房屋征收资金垫付问题，南昌市创造性地提出“1+6+X”模式，通过市场化运作多方筹措。

记者了解到，1指的是南昌市土地储备中心，6是南昌市六个国有平台，X则是社会资本，通过随意组合，择优选取，起到四两拨千斤的作用，形成可持续循环。比如象山路棚改采用的是1加X模式，X选择的是绿地集团。十字街棚改因为没有社会资本敢试水，采用的模式就是1，以土地收储的名义融资。万寿宫棚改则是典型的6，由市政控股、城投、轨道公司、旅游集团、水投和昌公控股等6个国有平台结合各自的优势来参与改造。

棚户区改造，并不只有“资金”这道槛要过，规划理念、技术支撑、管理力量都是重要的一环。“我们引进了X以后，一些先进的理念、成熟的开发模式以及城市经营的业态，都对我们起到了良好的作用。比如我们在象山南路棚改中，绿地集团提前介入，在拆迁过程中，绿地集团就已经进行了规划方案的国际招标，结合城市规划去弥补城市的功能，不给今后留下遗憾。”刘建洋说。

3. 旧城复兴 双城生活更精彩

通常人们都认为难在动迁，实际上，动迁之后建更难。

2014年，南昌市实施了青山湖西岸、象山南路沿线等21个项目，改造户数达2.1万户。随着一批棚户区地块动迁工作的结束，问题接踵而至：动迁完的地块如何来改造？对于旧城改造，南昌市委、市政府十分谨慎，提出了旧城复兴计划，即对城市中某一衰落的区域进行拆迁、改造、投资和建设，使之重新发展和繁荣。

为此，南昌市根据改造地块上建筑物性质的不同，提出拆、改、留三条“腿”走路的改造办法。

对一些没有保护价值的建筑，南昌市在拆的同时更多考虑的是产业布局和功能提升。为此，南昌市规定棚户区改造后用于开发的地块，商业地块与功能性地块比例要达到4:6。这条红线的设置，限制了各城区一味开发房地产，加快了产城融合步伐；对于旧改过程中那些没必要拆除的建筑，南昌市进行的是改造式保留；对于那些具有保护价值的历史建筑，则一留到底。如东湖区青山南路棚户区改造项目，在完成居民就地安置的基础上，引进了国内500强企业，着手打造中部地区黄金及衍生产品交易中心。而在南昌市万寿宫棚户区，许多破旧的房子已经被拆除，而有些具有文化价值的建筑，被画上醒目的三角形符号，据南昌市旧改指挥部负责人介绍，南昌有意在此新建一个商业文化旅游区，在发展经贸的同时，保护好这片区域的文化古迹。

旧城改造是有形的，但是其对于一个城市提升而言，却是无形的。棚改、旧改在改善居民生活条件的同时，也渐渐成为延伸城市框架、完善城市功能、提升城市形象的巨大推力。

九龙湖新城，是南昌市打造的又一个崭新版块。对于它的走向，“出生”之时，南昌市委、市政府就已经规划好了路。目前，与棚户区安置房、保障性住房、商品房建设同步，新城的各种商业配套也拔地而起。南昌万达文化旅游城、南昌绿地国际博览城、九龙湖联泰智慧城三大项目入驻，考虑更多的是相关配套。

开发商们有前瞻性眼光，南昌市委、市政府同样有“舍得”理念。在九龙湖新城，市里拿出宝贵的土地资源，着力配置好教育、卫生、商业、市民中心等公共服务资源，使新城区不仅是人口的导入地，更是幸福指数的导入地。“像南昌外国语学校、省妇幼保健院等这样的名校、名医院已经开始着手在九龙湖新城建分校、分院。按照规划，九龙湖新城面积将达100平方公里，可容纳80万人口，提供就业岗位50万个。”南昌市重点工程管理办公室房建处负责人周兴府说。

一手抓繁荣发展新城，一手抓改造提升老城，并以新城建设带动老城改造，以老城改造支撑新城建设，南昌正在加速形成“新老联动、两岸共辉”的城市发展新格局，为百姓打造精彩的“双城”生活。

调查手记

解“心结”

刘 兴

为改善市民居住条件、破解城市二元结构、为城市赢得更大的发展空间，南昌市近年来加大了棚户区改造力度，在让群众住得更舒适的同时，还有力地促进了城市转型发展和城市化的顺利推进。

但是，仅靠棚户区改造工程并不能够彻底消除城市内部二元结构矛盾，解决这一难题需多方合力。

记者在调研中发现，一些住在棚户区的群众尽管居住条件艰苦，但工作、生活都相对便捷，也没有物业费等支出；棚改后，他们搬入了楼房，物业费、交通费等开支就成了家庭里一笔很大的支出。城市改造给他们带来了幸福的烦恼，这也让少数人对棚户区改造产生了抵触心理。

为解开群众心中的这个“结”，各级政府需要从解决搬迁群众就业、医保、社保等一系列综合配套工程入手，打好民生这个“底”。只有当经济困难家庭能够相对便捷地享受到教育、医疗等公共服务，让他们过上高质量的生活时，城市内部的二元结构问题自然就容易解决了。

案例

让利于民

本报记者 刘 兴

2013年11月，南昌十字街片区棚改房屋征收开始。市民周明望20平方米的房子，享受到房屋征收一系列优惠政策，最终拿到手44万元。如今，周明望一家开心地搬进了新房。相比于原来的房子，现在的房子不但面积大了，而且各方面条件都优于之前。更为关键的是，房子置换之后，老人手头还能留10万多元。“我现在感觉非常满意。”周明望感激地说。

周明望的满意，源自南昌市“不与民争利”的房屋征收政策。记者在调研中发现，在南昌市实施的棚改项目中，按照“不与民争利”的原则，采取了3种安置方式：第一种是就近就地安置，考虑到老城区的人口密度太高，南昌市在政策设计中尽量引导老百姓搬到新城。但如果有安置房，老百姓可以选择就近安置，拆一还一，以旧换新，而且对36平方米以下的直接补足36平方米。第二种是货币安置。由老百姓抽取评估公司对拆迁地的房价进行评估，政府在评估价的基础上给20%的补助，在规定时间内完成搬迁的，再最高给予20%的奖励。如象山路棚户区周边的房价为每平方米8400元左右，最后拿到的钱可达每平方米12000元。第三种方式是安置房用地段换面积，在南昌市核心一类地区的老百姓，只要选择到新区，直接按产权面积乘以1.4的系数。

为解决棚户区居民的后顾之忧，南昌积极引入廉租住房优惠政策，困难户享受申请廉租住房优先配租；在就业方面，大力发展城市服务业，创造新的就业岗位；在子女入学方面，出台入学、转学的相关政策，为被征迁户子女就近上学提供便利。2014年，南昌市共规划建设了16个棚户区改造安置房建设项目，已开工1.6万套；建成9561套保障性住房；发放廉租住房租赁补贴10215户。

延伸阅读

未来一段时间，棚户区改造仍将是各级政府的重点工作。在前不久召开的全国棚户区改造经验交流会上，住房和城乡建设部提出，应大力推进棚户区改造的货币化安置，组织居民自主购买，或者由政府购买安置住房进行安置；指导督促商品住房较多的城市出台支持措施，将商品房转化为安置房，促进棚改与利用存量房的有效衔接。

截至2014年底，我国已经启动改造各类棚户区约2100万套。从现在到2020年，还有约2000万套的棚户区需要改造。2015年，我国要开工或筹集保障性安居工程700万套以上，其中七成甚至更多一点是棚户区改造住房。

本版编辑 许跃芝 董庆森
电子邮箱 jjrbyxdc@163.com