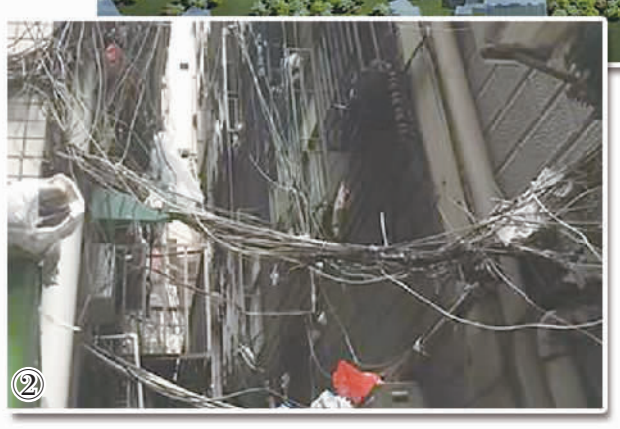
“中国棚改第一难”有望破解，已有9.3万余名居民基本搬离——

深圳“二线插花地”棚改迎来关键拐点

经济日报·中国经济网记者 杨阳腾

问诊城市病

深圳市罗湖区“二线插花地”棚户区改造被业界称为“中国棚改第一难”。为彻底破解难题，罗湖区实行了“政府主导+国企实施+棚户区改造+保障性住房建设”的改造模式，并坚持纯公益性的特点，促使棚改工作稳步推进。截至目前，整个棚户区补偿安置协议签约率已经突破97%，由民事协商阶段全面转入行政征收与行政处罚阶段



什么是“二线插花地”

深圳经济特区成立之后，出于管理需要，深圳市从1982年开始历经数年修建了以铁丝网为界的特区管理线，俗称“二线”。因资金不足和便于修建，“二线”并未完全与行政区划线相吻合，致使特区管理线与行政区划线不一致，形成了一些管理上的“真空地带”，即通常所说的“二线插花地”

① 图为深圳罗湖“二线插花地”棚户区改造专项规划布心片区改造规划效果图。

② 图为危险丛生的深圳罗湖区“二线插花地”棚户区。（资料图片）

被业界称为“中国棚改第一难”的深圳市罗湖区“二线插花地”棚户区改造将迎来新的关键性节点。据罗湖棚改现场指挥部通报，自5月8日开始，罗湖棚改将由民事协商阶段全面转入行政征收与行政处罚阶段。

2016年12月20日，罗湖“二线插花地”棚户区改造正式启动全面签约和房屋拆除。截至目前，罗湖棚改经过4个多月的协商谈判，整个棚户区补偿安置协议签约率已经突破97%，9.3万余居民基本搬离，近3300名师生在春节前一个月已妥善分流安置；清空交付房屋1139栋，拆除房屋522栋。

历史遗留 安全隐患严重

深圳经济特区成立之后，出于特区管理的需要，经国务院批准，深圳市从1982年开始历经数年修建了以铁丝网为界的特区管理线，俗称“二线”。当时因资金不足和便于修建，“二线”并未完全与行政区划线相吻合，致使特区管理线与行政区划线不一致，形成了一些管理上的“真空地带”，即通常所说的“二线插花地”。随着特区的快速建设和发展，一些人利用行政管理上的真空大肆抢建，最终形成了玉龙、木棉岭、布心3大违法建筑集聚区。

“二线插花地”是深圳原特区内唯一的“广东省斜坡类地质灾害高易发区”。记者走进棚户区看到，无规划、无审批、无验收的一栋栋握手楼依山而建，楼外就是几十米落差的斜坡，杂乱的电线犹如一张张“蜘蛛网”，公共设施与消防设施更是极度缺乏。地质灾害、建筑质量、消防、治安、交通等安全隐患相互叠加，如同“定时炸弹”一般，悬挂在3个片区居民的头顶。由第三方机构调研形成的《罗湖“二线插花地”棚户区改造项目地质灾害危险性评估报告》显示，地质灾害评估危险性大区比例，玉龙片区达到62%，木棉岭片区达到57%，布心片区也超过51%。

深圳市罗湖区委书记贺海涛说，罗湖“二线插花地”棚户区改造是深圳建市以来难度最大的一宗拆迁改造项目，除了面临的安全隐患前所未有，还面临着“棚改范围之大前所未有，建筑体量之大前所未有，复杂程度之大前所未有”。罗湖棚改具有改造体量巨大，居住群体错综复杂；产权关系杂乱，矛盾纠纷问题重重；历史遗留违法建筑为主，行政征收无法直接实施等特殊性和复杂性，导致目前国内其他地方的棚改经验无法直接参照运用。

政府主导 打出棚改组合拳

“面对这样的历史难题与现实困局，罗湖棚改必须通过制度创新，才有可能取得突破。”贺海涛说。有别于城市更新，棚户区改造由“政府主导”，腾挪的土地资源用于建设社会资源公共配套与保障性安居工程。

“纯公益性是罗湖棚改的突出特点。”贺海涛介绍，罗湖“二线插花地”棚户区改造需要的约300亿元资金均由政府投入，签约谈判、房屋拆除、当事人回迁等工作均由政府主导。同时，建立了市、区、现场、片区4级棚改指挥体系，组建了3400多人的棚改工作团队，实行“处级干部包网格、科级干部包楼栋、公职人员结对子”。因此，罗湖探索创新的棚改模式、政策、标准等，原则上只能在罗湖“二线插花地”棚户区这个区域封闭运行。

据罗湖区区长聂新平介绍，在补偿方面，这次罗湖区厘清130多万平方米的建筑物的历史和现状之后，在相关法律法规的基础上，出台了基于“尊重历史、面对现实、以人为本”的政策和补偿方案，最大限度地兼顾了公平和效率。

据悉，从目前的补偿制度设计看，首要在于保障居民基本居住权，对超过规定面积以上的部分，则要限制暴富。对于规定时间之前建成的历史遗留违法建筑，在规定面积以下按建筑面积1：1置换；在规定区间的面积则按照一定的置换率予以置换；对于在一定面积以下不符合基本居住条件的（比如10平方米左右），可以按安居型商品房的较低价格增购到能满足其基本居住条件的面积；对于超过规定面积数的部分，只给予货币补偿。

天健集团作为罗湖棚改的承接主体，角色定位是棚改服务商。天健集团董事长辛杰表示，罗湖棚改进行了诸多创新，开创了深圳棚改的先河。“政府主导+国企实施+棚户区改造+保障性住房建设”模式是其中重要的制度创新之一。在政策宣传和落实阶段，天健签约谈判队伍配合罗湖区政府，通过各类明白卡、片区LED屏、片区广播、短信和微信推送，点对点推送给当事人。在信息数据审核方面，天健构建了由大数据、云计算和数据监管3方面构成的“棚改云”，涵盖从信息公示、谈判签约、补偿款支付、拆除到回迁安置各阶段的全部工作。目前，拆楼行动正在进行中，多功能破碎挖掘组合机、移动破碎机等大型机械设备已投入使用，大部分建筑废弃物就地破碎、筛分、环保回收，减少建筑垃圾外运。

新兴技术 建设安全宜居新家园

根据《罗湖“二线插花地”棚户区改造专项规划》，改造完成后，原本各类隐患叠加的棚户片区将变身为安全宜居社区。其中，玉龙片区全部位于垃圾填埋场防护范围内，规划功能为发展备用地，当事人统筹安排至布心、木棉岭片区。

根据项目总体要求，整个规划建设将采用街区制、海绵小区、智慧小区、地下综合管廊、绿色建筑、建筑工业化、建筑废弃物循环利用等7大新兴技术规范，建成总建筑面积125万至152万平方米的设计合理、配套设施齐全、环境优美、管理有序的国际化人居环境示范社区，彻底消除插花地公共安全隐患，使片区生活环境焕然一新。

随着棚户区居民搬离和房屋拆除加快，规划建设工作紧锣密鼓地全面推进。2月21日，《罗湖“二线插花地”棚户区改造专项规划》正式发布；2月24日，罗湖“二线插花地”棚户区改造项目进行公示。按照《“二线插花地”棚户区改造项目规划建设工作实施方案》安排，目前已完成棚改项目地质灾害评估报告、项目专项规划公告、造价咨询单位招标、项目建议书编制及批复、勘察单位招标、节能报告审查等项目建议书阶段工作。

据罗湖区委常委、常务副区长、棚改现场指挥部指挥长王守睿介绍，下一步将按时间节点继续推进可行性研究、方案设计、初步设计、施工图、施工许可各阶段工作。预计今年5月初，完成设计单位招标与概念方案设计，9月份完成地质灾害整治开工备案，12月份完成施工图设计，防雷装置设计报批、交通运输图纸报批以及绿色建筑报批。明年2月份完成建筑工程许可报批，取得施工许可后，预计3年内完成项目的工程建设。

贺海涛表示，罗湖全面推进“二线插花地”棚户区改造目的是为了彻底消除重大公共安全隐患，是为了保障人民群众生命财产的安全，是为了赢得深圳这座城市发展的未来。

聚焦城市转型

湖南老工业城市动力谷

本报记者 于泳

近日，2017年中国企业家年会在湖南省株洲市举行。当前，我国实体经济正经历艰难爬坡。在这样的背景下，今年的企业家年会在株洲举办颇有深意。

据株洲市委书记毛腾飞介绍，株洲是我国在“一五”“二五”期间布局的八大工业基地之一，曾以重化工业闻名。作为一个老工业城市，40个工业门类中，株洲有38个，仅仅没有卷烟和石油加工两大门类。

这座城市见证了计划经济时代的繁荣，也经历了转型升级的阵痛。

株洲清水塘老工业区在鼎盛时期汇集了冶炼、化工、建材企业261家，工人总数超过5万人，年创产值400亿元，占株洲市工业总产值的30%以上。然而，重化工产业聚集、粗放式发展模式、环保意识缺乏、基础设施老化，导致清水塘在创造巨大工业产值的同时制造了严重的污染。

2015年底，株洲市委、市政府出台《关于推进清水塘老工业区搬迁改造工作的指导意见》，提出“一年初见成效，三年大见成效，五年完成综合治理，十年建成新城”的目标。

截至2016年底，清水塘地区已累计关停企业131家，2018年底前可望全面完成144家企业搬迁改造任务，未来的株洲清水塘将建成以工业文化为特征的主题旅游休闲区。

在搬迁老工业基地的同时，经济发展的新动能从何而来成为株洲人一直思考的问题。

据株洲市市长阳卫国介绍，株洲的轨道交通、通用航空、新能源汽车等3大动力产业基础雄厚。中国第一辆电力机车、第一个中小航空发动机等近200项新中国工业“第一”都诞生于此。因此，株洲市计划通过10年的创新发展，在当地打造一个动力产业集聚、创新能力超强、引领动力产业发展的动力谷，“株洲·中国动力谷”构想由此诞生。2015年8月31日，中国动力谷自主创新园顺势而生。

据株洲高新区动力谷科技创新服务中心的工作人员介绍，企业可以在这里办公，搞研发、生产，进行商务往来，产品展示；青年公寓、新动力咖啡馆等可以为员工提供基本的生活保障。天碁动力工作人员李娟介绍，“入园以来，公司不仅获得中国动力谷专项扶持资金，在湖南开展业务也得到不少帮助”。

株洲市还在动力谷自主创新园重点布局了通用航空产业。依托中小型航空发动机研发和制造技术优势，先后引进了山河科技轻型飞机、南方宇航高精传动产业等项目，聚集了中国航空动力机械研究所、罗特威直升机公司、中航动力零部件公司等涉航企业51家，基本形成了“中小航空发动机研发制造+通用飞机整机制造+通用航空运营+配套衍生产业”的全产业制造体系。2016年中小航空发动机国内市场占有率达90%以上，航空产业总产值超过110亿元。

图为位于株洲动力谷的山河科技公司飞机制造车间。（资料图片）

沈阳：为城市“做美容”

本报记者 孙潜彤

最近，沈阳市全民动员清理城市死角，围绕背街小巷、老旧小区、城乡接合部等重点点位，开展了卫生大清扫活动。沈阳市各级机关、企事业单位干部和职工在周末走进社区、走上街头，清理积存垃圾杂物、白色污染、小招贴、三堆杂物等，日均清理垃圾1.8万余吨。大清扫活动涵盖了公园、广场、绿地、小区、二三环沿线等存在环境卫生“脏、乱、差”问题的区域，给城市仔细地做一次美容。

辽宁省和沈阳市还制定了长远规划，到2020年底，将对城市中被破坏的自然环境和地形地貌进行生态修复，对损坏的城市设施、空间环境、景观风貌进行修补，以有效治理“城市病”，改善人居环境，补足城市短板，转变城市发展方式。

辽宁省城乡规划委员会下发了《关于开展生态修复城市修补工作》等相关文件。“双修”工作具体包括4个方面：完善城市功能，补充、完善城市公共设施和基础设施，增加城市公共空间和公共活动场所，整治改造老旧管线、房屋等风险点，完善交通设施建设和管理，提高城市公共服务水平；提升城市形象，拆除违章建筑，开展重点地区城市设计，协调建筑色彩，协调建筑和环境的关系，加快城市公园、广场、绿地的建设，加强城市净化、亮化和城市雕塑、小品建设，改善城市面貌；开展生态修复工作，对山体、水体、废弃地、采矿区进行修复治理，加强植被恢复，重建生态系统，恢复自然山水格局；保护历史文化，加强历史文化名城和历史街区、历史建筑的保护，推进老旧城区更新改造，鼓励老旧建筑的更新和再利用，支持改造后用于文化、体育、养老等产业。

青岛李沧区创新基层社区治理——

重建社区居民归属感

本报记者 刘成 通讯员 许梦婷

“孩子放学后无人照看，是我们的一大难题。但自从社区成立了‘阅读吧’，不但解决了孩子去处的问题，大学生志愿者还能经常辅导孩子的功课，我们家长很放心。”提起身边的变化，家住青岛市李沧区兴城路街道沔阳路社区的居民姜静连连称赞。

姜静所在的社区是青岛老工业区，退休职工、下岗职工及外来务工人员多，小矛盾、小纠纷时有发生。如何重建社区居民的归属感？如何构建和谐的社区氛围？忆乡情、塑民风、引乡贤、立公约……李沧区积极探索基层社区治理，走出了一条社区善治的有效路径。

“忆乡情”，即为社区居民留住记忆、涵育民风，重塑居民的归属感。沧口街道紫荆花社区和大枣园社区组织厂里、村里的老干部、老党员、老居民50余人，参与社区变迁记录厅、M6纪念馆和《沧口印象》文字图像资料编著，让他们回忆和口述老厂和老村口口相传下来的“上青天”历史和“老村记忆”，极大地丰富了社区内涵。

“塑民风、引乡贤”，即通过“组织评、个人报、群众推”等方式，把群众认为专业上有造诣、品德上能服众，关心和热爱社区工作的老干部、老党员、热心人以及离退休的老专家等社区乡贤组织起来，参与到社区建设中。退休后居住在李沧区的原中学校长毕思德，发挥其教书育人威望高的优势参与社区服务，多次调解社区停车等居民矛盾。77岁的老党员李麟道是沧顺路社区居民，2000年从青岛电子学校退休后，一直在社区开办书法绘画班，为爱好书画的朋友们提供免费教学，每年寒暑假，还为社区中小学生开办义务教学班，赢得了社区居民的赞誉。

“立公约”，即借助新乡贤的威信，探索重塑社区公约，让社区居民口口相传，互相沟通与理解。“针对社区新市民人口和中青年人口比例高的特点，我们搭建‘沔阳e家亲’交流平台，架起社区和居民之间的‘服务桥’，拆掉制度‘隔离墙’，让外来务工人员、社区社会组织、物业公司等也能平等参与到社区治理中来。”兴城路街道党工委书记单伟介绍说。新市民姜静如今已加入到沔阳路社区自治中，“我们这些新市民可以提建议、说想法，不仅会自觉维护社区的和谐稳定，也增强了认同感和归属感”。

据李沧区民政局相关负责人介绍，近年来全区投入3.6亿元打造区、街、居三级综合服务平台，整合党建、民政、慈善等各项政策和资金，为社区还权、赋能，实现自我管理、自我服务、自我监督提供了良好支撑。得益于这些举措和探索，如今李沧区也建立起社区联席会议制度，打破了以往“政府部门万根线、社区落地一根针”的管理模式，实现社区事务多元协商，全区基本形成“小政府、大社会”的工作格局。