

论文摘要

——政府在旧城改造中的角色与功能研究

20世纪90年代以来,中国的社会结构在转型,经济体制在转轨,城市作为一种最重要的人类聚落体系、生产高度发达的地域以及我国现代化建设的重要基地,也在发生着量变与质变并举的重大变革:城市的内在素质在提高、外在形象在改善、各种硬件软件设施在不断健全,城市的现代化进程以前所未有的速度向前迅速发展。

在城市的现代化进程中,为尽快改善交通阻塞、居住拥挤、布局混乱、环境恶化的旧城区面貌,提高城市的承载力,提升城市的整体形象和综合竞争力,以适应社会经济和文化发展的需要,为城市人民提供清洁、优美、舒适、方便的工作和生活环境,满足人们日益增长的物质文化生活需求,发挥城市应有的功能,随即成为国家、城市政府和广大人民群众注意力的焦点。

怎样对旧城区进行改造、更新,城市政府在旧城的改造与更新中应该扮演什么样的角色、发挥什么样的作用,是一个值得深入研究的重要课题。

本文以上海市静安区90年代以来的旧城区改造为例,并以上海市的旧城区改造为研究对象,对政府在旧城改造中的角色与功能进行了分析和研究。研究认为,城市的旧城区改造,一方面涉及经济发展、城市规划、居民动迁、风貌保护、文化传承、资金筹措、社会稳定等许多方面的问题。在处理和协调这些问题时,都要求政府深度介入,尤其是在市场经济条件下,不仅要求政府进一步加强宏观调控,而且要求政府依法办事,依法裁决矛盾。另一方面,为了按城市总体规划,切实打好旧城改造这一攻坚战,做到人、财、物的最佳组合,充分利用有限的资金取得最佳的社会效益、环境效益和经济效益,作为组织者和指挥者的人民政府

以其独特的身份、手段、作用和影响力主导实施旧城区改造，不但可行而且十分必要和重要。因此，文章认为，政府在旧城的改造更新中扮演着极其重要的角色，对城市旧城区的改造发挥着主导作用。

本文还认为，在城市旧城区改造的所有重要环节中，如何对旧改土地进行开发建设甚为关键，因为这涉及到旧改工作中的许多问题。因此，本文在最后从旧改土地开发建设与管理的角度，总结上海市静安区政府主导实施旧城区改造开发的做法与成效和发达市场经济国家旧城区改造的经验与教训，针对目前上海市旧城区改造过程中出现的问题和矛盾，深入探讨了如何建立适应市场经济的政府主导型旧城区改造开发管理新机制，并对主导实施旧城区改造的政府提出建议：一是要抓住政府机构改革的契机，优化并加强政府的城市开发与管理职能，组建专门的市级旧改土地开发部门（或者实行旧改土地一级开发招标），垄断经营旧改土地一级市场，制定城市土地供应计划，严格控制土地上市总量。二是要依据国家房地产管理法，制定统一的上海市房地产管理办法，将土地批租、房屋拆迁、房地产转让等旧改土地的房地产开发行为统一纳入国家房地产管理的法制轨道。三是要清查现有的旧改土地开发项目，凡不具备开发条件的必须坚决下马，收回所有以“旧改”名义划拨的土地。四是要在上海市的分区规划中，按照城市发展战略与城市土地供应计划，增加关于旧改土地开发时序的条文与图纸。五是要尽快建立适应市场需求的旧改土地开发与管理程序。

本文由四章组成。

关键词： 旧城改造 政府 角色 功能 研究