

法治护航城市更新的“黄浦经验”

近年来，黄浦区积极创新并形成了法治护航城市更新的“黄浦经验”，有序推进中心城区核心区的旧城改造工作，为中国之治上海实践增添新样本和新内涵。

一、背景缘由

在推进城市更新过程中，资金统筹、政策制定、社会稳定等统筹难题困扰着决策者；利益分割、亲情延续、房源配置等家庭难题考验着受益者；历史传承、民生改善、城市品质等建设难题则考验着投资人。上海中心城区核心区的旧改应该选择怎样的模式、怎样的道路摆在了地方党委政府的面前。面对诸多困难和壁垒，黄浦区在实践中探索摸索出“黄浦经验”，其核心理念是“党建引领合力、法治均衡权利、调解共建和谐”，这一理念在宝兴里旧改项目中得到充分固化和彰显。作为新中国建立后上海首个居民委员会诞生地，宝兴里只用了172天就实现了1136证居民100%自主签约、100%自主搬迁，上演了上海旧改征收新传奇。

二、基本做法

（一）党建引领合力。黄浦区首次在区级层面构建旧改项目“党建联席会议+临时党支部”的党建工作组织架构，外滩街道党工委组织各基层党组织发挥战斗堡垒作用，以党建作为牵引力，打破行政管理与资产隶属的限制，整合资源，发挥各部门、各单位的政治优势、组织优势、职能优势和资源优势，形成“全区统筹、多方联动、区域融合”的城市更新大合力。

（二）法治均衡权利。1. 律师团队提供专业服务，引导居民合情合理合法主张权益。在旧改项目中，除了动迁征收事务所聘请专业律师为居民免费开展政策解读外，外滩街道还聘请专业律师团队协助旧改工作。这些律师深入社区居委，了解难点堵点问题，协助调

解各类矛盾纠纷。与此同时，黄浦区还广泛借力政府法律顾问和购买法律服务，协助处理涉旧改事项行政复议和行政应诉工作，倾听群众心声和利益诉求，助推实质性化解矛盾纠纷。2.公证机构全程参与，确保项目阳光透明。卢湾公证处对旧改征收中一轮征询、二轮征询的全过程予以监督，对项目改造意愿调查进行证据保全，并对选房模拟摇号和现场摇号进行直播公证，同时还积极满足和办理广大居民诸如遗嘱公证、委托公证、监护公证、继承权公证、遗产分配协议公证、分家析产协议公证等业务需求，确保旧改项目公开、公平、公正。3.法官将案桌搬到一线，及时做好诉源治理。黄浦区人民法院成立上海首个城市更新巡回审判（调解）工作站，组织民庭法官进驻旧改一线，定期为旧改居民宣传政策法规、分析诉讼风险、告知司法程序、化解矛盾纠纷，集中解决居民“急难愁盼”问题，做好诉源治理工作，不断提高人民群众的获得感和满意度。4.检察官以问题为导向，为旧改项目开展合规性扫雷排雷工作。黄浦检察院作为法律监督部门，依托行政检察监督办公室，梳理上海乃至全国范围内的旧改典型案例作为问题导向，为政府旧改政策的合规性审查把关，特别针对近年来旧改引发的行政违法、违建搭建拆除等历史遗留问题制发切实可行的检察建议，实质性化解矛盾纠纷。

（三）调解共建和谐。面对纷繁复杂的家庭矛盾，外滩街道充分发挥基层自治组织优势，以青年社工或年轻干部作为项目负责人，统筹社区老干部、老党员、社区法律顾问、退休老法官老检察官、以及楼组长等“老娘舅”组成人民调解站，从“法、理、情”多角度入手，对重点户、难点户、热点户开展常态化的谈话沟通，化解各种矛盾纠纷，为旧改项目扫清障碍，构建法治和谐平安的城市更新良好氛围。

三、主要成效

（一）旧区改造持续提速增效，城市更新步伐稳健向前。“十三

五”期间，约5万户黄浦居民告别旧居迎来新生活，超原定目标近一倍。“十四五”，黄浦还要换挡提速，争取全面完成成片二级以下旧里的改造，同时加快更新零星老旧小区改造，改善群众的居住环境。通过旧改腾出空间，黄浦正逐步开展外滩金融集聚带的建设，推动传统产业改造升级，引入新业态、新模式，注入新机制、新动力；同时加快新兴产业集聚发展，特别是金融新业态、新模式的集聚发展。

（二）法治护航为城市更新营造平安和谐的宏观大生态与团结和睦的微观小生态。黄浦区始终坚持法治思维和法治方式，通过扎实推进“法治黄浦”建设，为城市更新工作奠定了坚实的基础。在顶层设计上，出台一系列规范性文件。在具体实践中，从搭建律师服务平台，到创新多方“会诊”的工作方法，再到探索形成“协调委员会”制度等创新，集成各方力量、任务包干分配、分级化解纠纷，为城市更新打造平安和谐的宏观大生态和团结和睦的微观小生态。

（三）干部队伍在攻坚克难中增长了胆识和才干。旧区改造是培养锻炼干部的实践平台和考验干部担当的“试金石”。一批机关干部和司法办案人员参与到项目中，到矛盾难点相对集中的地方，到能和老百姓面对面的地方经风雨、见世面、长才干，在攻坚一线提高解决复杂矛盾的水平，在破解旧改难题中检视初心、勇担使命。

四、推广价值

（一）既符合超大城市的发展规律，也适用于各类老城的更新现状，并为之提供系统性解决方案。旧改是一道世界性难题，尤其是利益诉求复杂、矛盾高发、缺乏有效处置手段。黄浦作为上海中心城区核心区，城市更新面临的困难与壁垒堪称世界之最，其运用“党建引领合力、法治均衡权利、调解共建和谐”的“黄浦经验”形成了一整套系统集成的机制和模式，为新时代我国的城市更新工

作贡献可复制可推广的新样本新模式。

（二）“黄浦经验”形成完整的工作闭环，经过实践检验，是卓有成效的工作方法。经过多年实践，“黄浦经验”的内涵与外延不断丰富与扩展，并已固化形成“宝兴十法”“巡回审判（调解）工作站”“行政检察监督意见书”等多项创新机制和成果。这一经验从实践中来，也经得住实践的检验，并将再次运用到城市更新的具体实践中，指导城市更新更好更快更稳的推进与发展，具有强大的生命力和示范作用。

（三）始终以人民为中心，满足人民群众新时代对美好生活的向往与需求。随着大拆大建的旧城改造成为历史，黄浦区城市更新充分反映时代要求“承载新内容、重视新传承、满足新需求、采用新方式”，更加关注城市功能与空间品质，更加关注历史传承与魅力塑造，既消灭居民手拎马桶现象、改善居民的居住条件，也回应优秀历史建筑保护的呼声。正如黄浦区委书记杲云所说，黄浦区坚持以人民为中心，让老百姓在点点滴滴中提升幸福感和获得感，不断满足人民群众的新期待和新要求，全面提升城市发展质量，促进经济社会持续健康快速发展。