

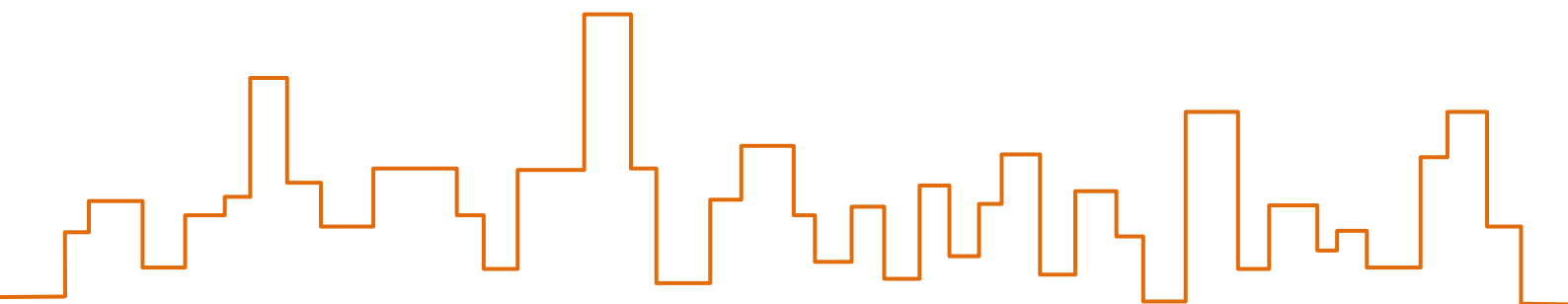
圆梦低收入居民的住房：辽宁的经验

——新型城镇化课题：辽宁棚户区改造经验模式研究系列之一

中国社会科学院（财经院）、联合国人居署专家联合课题组



中国社会科学院城市与竞争力研究中心
Center for city and competitiveness (CASS)



低收入居民住区是一个人类发展的重要难题。联合国人居署报告显示：2010年世界贫民窟人口接近全球城市人口的四分之一，已达到 8.276 亿人，而且这一数字还在迅猛增加。

国际经验显示：城市化率超过 50%之后，城市病（尤其是住房问题）进入集中爆发期，中国正在经历人类历史上最大规模的城市化加速过程，城市化率刚刚超过 50%。面对汹涌而至的低收入人口向城市聚集，如何妥善解决低收入居民的住房问题，国家急需经过实践检验的，具有可操作性的举措。

辽宁省于 2005 年初在中国率先开始探索大规模改造城市及国有工矿棚户区的路径及方式，用 4 年的时间改造完成 1 万平方米及以上集中连片棚户区 2910 万平方米，新建成套住宅建筑面积 4400 多万平方米，改善了 70.6 万户、211 万人的住房问题，相当于联合国贫民窟改造千年发展目标年均总量的近 2 倍。利用世界银行投资项目成功率评估法，对辽宁棚户区改造进行评估：在涉及棚户区改造的 10 个方面，41 项指标中，除极个别指标方面还有待继续观察外，绝大多数方面都表现为：改善十分明显，已全面或超过目标，取得巨大的效益和影响，总体得分为 1.32 分，总体完全成功。

辽宁棚户区改造实现了“四个巨变和一个提升”：第一，棚改家庭发生了巨变。调查发现：住房面积由棚改前的人均 10.6 平米增加到 16.6 平米，增幅达 56.6%，人均收入增幅达 49%，家庭资产增长数倍；91.5%的居民认为就业机会增加，90%的居民认为创业意识和能力提升，97%和 92.4%的居民感觉精神素质和社会地位有所提升，棚户区居民住进新房，幸福指数增加到 80 分的高水平。第二，棚改社区完成了巨变。调查发现：82.7%的居民认为居住区的噪音下降，70%的居民认为饮用水质量提高，78.7%、89.9%、93%、84.3 的居民认为绿地增加、景观改善、住房更舒适、空气质量改善，85.7%居民认为治安案件明显下降。第三，棚改使城市实现了巨变。棚改促进城市经济从举步维艰向生机盎然转变，促进城市面貌从破旧污浊向崭新清幽转变。第四，棚改使辽宁开始了巨变。计量发现：5 年间共改造 2910 万平方米，年均提高 1.04 个百分点。第五，棚改提升了政府的形象。调查发现：84.2%的居民对政府承诺兑现表示认同，90.4%的居民认为政府棚改清廉，76.4%和 73.5 的居民对评估和补偿表示满意。棚改后，46.3%的居民对政府满意度提升了。

一、辽宁棚户区改造的总体模式

始于 2005 年的辽宁棚改，面积之大、任务之重、问题之多前所未有。为了把“好事办实、实事办好”，从根本上解决棚户区问题，辽宁省委省政府，以科学发展观为指导，对棚户区问题进行了认真调查和科学研究，创造了“政府主导，市场运作”的改造模式。

“政府主导”是指：政府负责制定和实施相关的战略与规划，利用政府的公共权力和效率优势，公共资源和社会资源向棚户区改造聚集；政府制定和实施相关的制度与政策，利用政府的公共财力和运作能力，对棚改家庭提供程度不同甚至“兜底”的补助与保障；另外，作为市场主体，政府直接或通过代理人负责具体棚户区改造工程的组织和实施。“市场运作”是指涉及棚户区改造的人力、资金、技术以及棚改住房的生产、交换、分配和消费采取与普通商品房相同的运作模式，由相关的开发企业、金融机构、中介组织、棚改家庭，主要通过市场来实现。其中，本着最大限度发挥市场优势的精神，政府与市场结合的具体方式即政府在多大程度上聚集资源、提供保障和干预市场，因条件不同而有区别。辽宁的棚改模式可从政策原则和政策内容两个方面概括。

二、辽宁棚户区改造的基本原则

棚户区改造涉及思想与方法、体制与机制、战略与规划、制度与政策、管理与服务等方面。从这些方面辽宁棚改的基本原则看，**第一，坚持“以民为本，全面、系统、可持续”的思想与方法**，围绕让居民“住得进、住得好、住得稳”，使发展的成果惠及最广大的群众。**第二，采取“政府主导，市场运作”的体制与机制**：首先，政府主导性实施，打破常规、组织落实。省级政府统筹协调，构建棚改制度框架；城市政府规划实施，因地制宜推进棚改；区级政府与街道组织分片包户，深化棚改群众工作。其次，企业经营性参与，优化各种资源配置。再次，非政府组织公益性参与，辅助政府扶贫济困。再次，社区服务性参与，构建地缘社会体系。最后，居民自主性参与，激活动力内发发展。**第三，采取“顶层设计，统筹兼顾”的战略与规划**：把棚改纳入城市经济发展规划，协调与城市发展转型

的关系，使二者相互促进；把棚改纳入城市社会发展规划，推动棚改新区与整个城市的有机融合；把棚改纳入城市基础设施规划，坚持基础设施与住房同步建设，完善基础设施、改善城市环境；把棚改纳入城市空间规划，合理安排不同收入群体住房的空间布局，打破贫困的空间集聚；把棚改纳入城市土地利用规划，统筹利用土地资源，合理配置、提供土地的使用效率。**第四，采取“综合配套，利民长效”的制度与政策：**首先，坚持齐抓共管、密切配合，架构高效协作的行政体系。其次，坚持高质量、多功能、低成本，实施因地制宜的住房标准制度。再次，尊重历史、和谐拆迁，坚持公正公平的和谐拆迁制度。再次，灵活安排、巧妙组合，实行灵活多元的住房产权制度，采取了“完全产权制”、“产权寄存制”、“有限产权廉租制”等制度安排。最后，积极引导、科学安排，实施政企结合的住房开发制度，包括“政策支持企业运作制”、“政府补贴企业操作制”和“政府出资企业代建制”。**第五，采取“规范有序，人本自治”的管理与服务：**在住房改造上，坚持制度化规范管理、零距离贴心服务。在土地开发上，坚持规范式动态管理、阳光式民本服务。在资金运作上，坚持机制化标准管理、精细化利民服务。在环境改善上，坚持人文关怀式管理、综合配套式服务，完善基础配套设施，提升社区人居环境。在社会事业上，坚持人本化系统管理、全方位便民服务。

三、辽宁棚户区改造的具体措施

棚户区改造涉及金融、土地、开发、需求、经济、社会、环境、空间等 8 个方面，从具体措施看，**第一，在资金的筹措与使用上，采取“多方融资、动态平衡”的政策措施，**包括：以市场为主渠道，构建多元化的融资渠道，封闭运行、专款专用，拉动增量、平衡存量。**第二，在土地开发与利用上，采取“无偿划拨，以商补住”的政策措施：**对棚户区土地高效整合、统一储备；科学确定土地使用性质、集约合理利用土地资源；居民安置用地优先划拨、无偿使用；腾空用地挂牌出让，以商补住、让利于民。**第三，在住房开发与建设上，采取“分类开发，整拆整建”的政策措施：**住房拆迁坚持整体拆迁、梯次推进；安置房建设坚持规模建设、分类开发；居民回迁坚持优惠售房、分批安置；棚改新区后期管理坚持政府兜底、自助管理。**第四，在居民救助帮扶上，采取“适度输血，重点造血”的政策措施：**坚持分类对待、普遍保障，实现住有所居；坚持长期

帮扶与短期救助相结合，力促居民“住得稳”；重视培训、促进就业，增强居民支付能力的持续性；提供技术与资金支持、服务居民创业，扶持居民自主创业。

第五，在城市经济转型与发展上，采取“互促共进、相互推动”的政策措施：重视招商引资、增强城市棚改的经济实力；推动民企发展、扩大回迁居民的就业机会；深化国企改革、提高居民的收入水平；发展社区经济、为回迁居民提供便利灵活的就业机会；改善营商环境、鼓励回迁居民创业。

第六，在社会事业上，采取“再塑居民，重建社区”的政策措施：重建社区组织，培育治理主体；完善服务设施，强化服务能力；增加公共服务，援建生活体系；提高文化素质，实现人格重塑。

第七，在环境治理和建设上，采取“综合整治，配套完善”的政策措施：社区基础设施建设与住房建设统一规划、同步建设；社区基础设施与城市市政设施无缝对接；加强生态环境治理和建设；配套建设商业设施，方便居民生活。

第八，在城市内部空间结构优化上，采取“布局优化，混分平衡”的政策措施：坚持原地安置和异地安置相结合，科学选择居民安置区；坚持整体分散、局部集中、个别混居，努力打破贫困的空间聚集；坚持集约利用土地资源，提升城市空间承载力；协调城市内部空间发展，努力明晰城市空间职能。

表 1 辽宁棚户区改造“复合矩阵”模式

内容原则	土地	金融	开发	需求	经济	社会	环境	空间	总体
战略与规划	动态平衡，短借长还	收获空间，收获资金	稳定房价，保障供给	增加收入，提高素质	均衡协调，相互促进	完善体系，健全功能	整体规划，同步建设	合理布局，集散有序	统筹兼顾，均衡协调
制度与政策	民用民享	开源节流	政企结合的住		适度干预	配套统筹	高配质优		综合配

调研报告系列

	的土地制度：无偿划拨、让利于民	的金融制度：多元融资、严格管理	房开制度：积极引导、合理安排		的经度：尊重规律、灵活调节	的社度：多措并举、系统建构	的环度：统筹规划、同步建设		套，多策并举
管理与服务	规范化动态管理，阳光式民本服务	机制化标准管理，精细化管理，利民服务	制度化规范管理，零距离贴心服务	参与式管理、自助式服务，主动开展互助活动	组合式分类管理，帮扶式民生服务	人本化系统管理，全方位便民服务	综合性统筹管理，一站式配套服务		规范有序，人本自治
内容 流程	土地	金融	开发	需求	经济	社会	环境	空间	总体
总体	无偿划拨，以商补住。	多方融资，动态平衡	分类开发，整拆整建。	适度输血，重点造血	互促共进，相互推动。	居民再造，社区重建	综合整治，配套完善。	优化布局，混分平衡。	
流程一	集约利用，合理配置。	以财政投入，社会资金	整体拆迁，梯次推进	分类对待，普惠保障	推动发展，增加收入	消除贫困，促进和谐；	同一标准，无缝对接	提高承载力，改善城市面貌	
流程二	高效整合，	“九个一	规模建设，分	重视培训，促	带动投资，	重建社区	统一规划，	整体分散，	

	统一 储备	块”融 资模 式；	类开发	进就业	拉动 增长；	组织， 培育 治理 主体	同步 建设	局部 集中	
流程三	以商 补住， 让利 于民	拉动 增量， 平衡 存量；	优惠售 房，分 批安置	长短结 合，加 强救助	封闭 运行， 专款 专用；	完善 服务 设施， 援建 生活 体系	严格 标准， 综合 治理	打破 分割， 明晰 功能	
流程四	优先 划拨， 无偿 使用	封闭 运行， 专款 专用	政府兜 底，自 助管理	创业服 务，技 术支持	强化 服务， 增加 就业	提高 素质， 重塑 人格	科学 配置， 完善 网络	原地 安置， 宜迁 则迁	

四、辽宁棚户区改造的经验体系

“政府主导，市场运作”的改造模式，同时克服政府失灵和市场失灵的缺陷，实现资源的最优配置和参与主体积极性的最大发挥。“政府主导，市场运作”不是一个抽象概念，而是由众多要件编织的一个缜密的体系，这些要件即相互独立形成独立的板块，又彼此匹配、相互支撑形成联合的逻辑自洽的体系。“政府主导，市场运作”是总体模式，基本原则、主要内容与具体措施构成了完整的复合矩阵体系。其中的关系机制如下：

第一，“科学发展，科学棚改”的思想方法是指针。用科学发展观做指针，棚改及经济社会发展事业实现了顺利推进。**第二，“政府主导，市场运作”的体制模式是核心。**克服政府失灵和市场失灵的缺陷，实现资源的最优配置和参与主体积极性的最大发挥。**第三，“统筹兼顾，均衡协调”的战略规划是龙头。**将棚改与经济社会发展相结合，并使之互促共进。**第四，“综合配套，利民长效”的政策制度是基础。**创新并完善制度与政策，确保棚改居民“住得进，住得起，住

得稳”。第五，“规范有序，人本自治”的管理服务是保障。通过综合运用和创新一系列监督、管理与服务模式，确保棚改相关事务的“公平、公正、公开”。第六，“无偿划拨，以商补住”的土地政策、“多方融资，动态平衡”的金融政策是条件。利用时空错配解决最为重要的土地和资金要素问题。第七，“分类开发，整拆整建”的开发方式是基本。这是政府与市场结合的集中体现，也是快速而系统地解决问题的关键。第八，“适度输血，重点造血”的援助政策是关键，通过家庭自生能力的再造，可以从根本上解决贫民住区问题；第九，“互促共进，相互推动”的经济政策、“再塑居民，社区重建”的社会政策、“综合整治，配套完善”的环境政策、“优化布局，混分平衡”的空间政策是支撑。可以使低收入居民住区问题得到系统解决，并从促进经济社会环境全面协调可持续发展。

早先被国际社会普遍认同，以社区居民为主的自下而上的参与式改造模式，在实践中并没有使贫民窟得到根本的改善。近年来，许多国际专家认为强有力的政府作用在低收入居民住区改造中十分必要，但是很少有政府进行这些模式的尝试。辽宁棚户区在改造过程中进行诸多创造性的探索，其“政府主导，市场运作，多方参与”是解决低收入居民住房问题的较好形式。对中国甚至全球低收入居民住区改善具有多方面的借鉴价值。

课题主持：倪鹏飞（中国社会科学院财经院研究员）

班吉·奥拉仁·奥因卡 博士（联合国人居署全球监测与研究部主任）

本文执笔：倪鹏飞（中国社会科学院财经院研究员）

班吉·奥拉仁·奥因卡 博士（联合国人居署全球监测与研究部主任）

陈 飞（首都经贸大学城市学院讲师）