

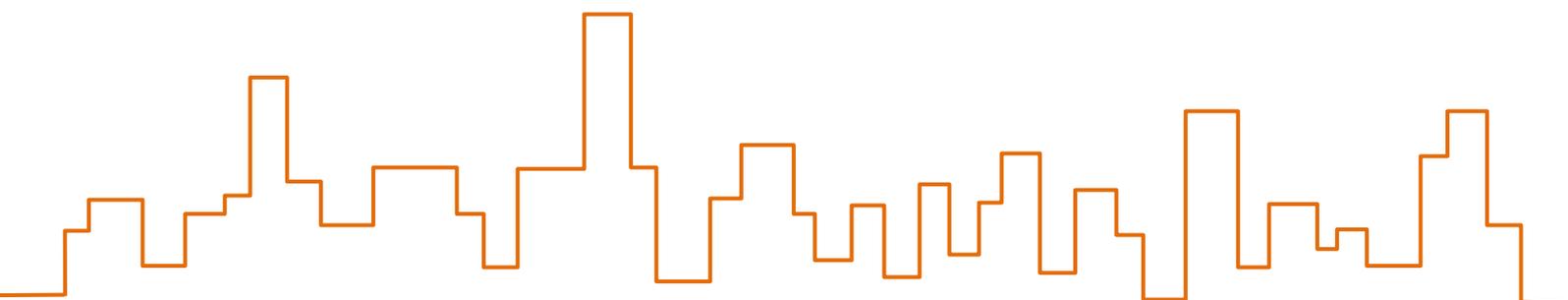
辽宁棚户区改造的土地运作模式

——新型城镇化课题：辽宁棚户区改造经验模式研究系列之三

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。中国正在经历人类历史上最大规模的城市化加速过程，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。

辽宁省从 2005 年开始，用 4 年时间改造完成 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，几乎相当于联合国对贫民窟改造提出的千年发展目标年均总量的近 2 倍，改造规模大、改造时间短、解决人口多、完成比例全、投资效率与满意程度高，创造了世界奇迹。

改造前，棚户区居住条件非常差，超建、插建、私搭乱建大量存在，产权不明晰的现象比较严重。据调查统计，棚户区住房 14.6%为集体土地上自建住房，36.8%为国有土地上的自建住房，45.9%为国有企业分配住房。另外，棚户区住房空间狭小，公共配套和服务设施几乎为零，生活环境脏、乱、差，并且很多住房存在重大的安全隐患问题。因此，造成棚户区土地价值低，商业运作难，长期以来难以有效的解决。

自 2005 年以来，辽宁省进行了大规模的土地改造工作，其中土地运作方面主要有以下几点措施：

（一）土地整合，形成储备。土地是一种特殊的生产要素，具有自然、经济和法律多重属性，必须统筹规划，规范整合，为高效利用土地打基础。辽宁棚改，通过盘活闲置、挖掘存量、迁村并屯、整合资源等到一系列的措施，整合棚户区土地，加大土地收购储备力度，形成土地储备。以节约集约利用土地为指导思想，对国企改革和旧城改造中的存量国有土地资产与大规模的棚户区改造腾出的土地，一并考虑，合理利用，统筹规划。

（二）土地划拨，以商补住。土地供应是棚户区改造的关键环节，辽宁在棚改中将棚户区改造安置住房用地纳入本市土地供应计划优先安排，采取土地划拨和出让相结合的土地供应方式，根据安置房产权性质采取了相应的供地方式。一是城市棚户区改造项目纳入经济适用房计划，所需建设用地以行政划拨方式提供。二是对腾空的棚户区中可开发为商品住宅、商服项目的建设用地，以招拍挂

的出让方式供地，所获土地收益用以支持棚户区改造项目。另外，在新建回迁小区内安排部分商业发开用地，完善棚改新区商业和公共服务功能，筹集资金反哺棚改新区建设，以商补住。

（三）市场运作，确权于民。辽宁省棚户区改造坚持因地制宜，在加强政府调控的同时，发挥市场机制配置土地资源的基础性作用，确保棚户区土地的高效开发。辽宁棚改中充分坚持了确权于民，棚改后，接近 97%居民都拥有了完全产权住房，使棚户区居民成为有产者。

（四）政府主导，让利于民。政府主导、市场运作的辽宁棚改实施了一系列让利于民的做法。首先就是确保棚户区居民住进新房，保证棚户区居民的居住权利。棚户区居民人均居住面积由改造前的 36.1 平方米，增加到改造后的 56.6 平方米。其次，土地和房屋价值上升，棚户区居民获得资本溢价，保证居民的财产权利。通过棚户区改造带动不动产的溢价基本全部让利于棚户区居民，使居民从无资产者成为平均拥有 10 万元不动产的有产者。再次，政府通过土地收益再分配，向困难群体倾斜。政府把部分棚改土地收益用于廉租房、困难居民生活补助及基础设施建设。

（五）优惠政策，高效服务。研究表明，官僚主义和繁琐的手续是阻止贫困人口合法的拥有住房的一个重要原因。辽宁省把棚户区改造项目纳入保障性住房建设计划，棚改用地需求指标优先安排，并在土地供给、开发、安置等方面都给予相应的土地政策，简化办事程序，切实加快审批速度，保障棚改的顺利完成。

辽宁棚户区改造取得了巨大的成效，全省共拆除棚户区建筑面积 2910 万平方米，腾空土地面积约 13400 公顷；供应棚户区改造安置用地 3260 公顷，其中利用原址改造安置用地 2900 公顷，异地安置用地 360 余公顷，新建安置房 4402 万平方米，改善了 211 万棚户区居民的居住条件。在土地运作方面的影响和成效主要体现在以下几个方面：

（一）推动了土地市场化，使土地成为资产。辽宁棚改通过大规模的土地整合，实现较为充足的土地储备量，这些土地进入规范化的国有土地使用权交易市场，在公平、公开、公正的前提下，面向社会招标采购挂牌，推进了城区土地市场化的步伐，使土地成为资产。相当规模的土地交易资金，实现回笼资金作为棚户区改造的建设资金。辽宁省通过土地出让和商品房开发建设，共获得近 70 亿

的改造资金。

（二）实现了确权于民，规范了土地管理。通过棚户区改造，棚户区居民告别了低矮破旧的平房，住进了宽敞明的新楼。大量简易房，环境脏乱差，基础设施不完善，土地产权混乱的情况得到改善，社区管理更加规范。接近 97%居民都拥有了完全产权住房，98%以上的土地经过整合后成为国有土地。

（三）使居民成为有产者，缩小了贫富差距。棚改是重大的民生、民有工程，解决了低收入家庭住房困难，全省 211 万人住房状况得到改善。新住房也成为居民的资产性保障，并获得资产溢价，使居民由无产者变成有产者，保障了居民的基本居住权利和财产权利。棚改土地收益以及资产溢价还通过取暖费、物业费 etc 生活补助以及基础设施建设对棚户区让利，也促使和公共服务的均等化。

（四）提高了土地利用效率，提升了土地价值。棚户区改造通过提高容积率，提高了土地的利用效率。通过棚户区改造，棚户区周边环境改善，基础设施不断完善，极大提高了土地价值，带动了房地产等投资，提高了财政收入。

（五）优化配置了土地资源，拓展了城市发展空间。辽宁省政府把棚改和城市发展相结合，把棚改与土地资源整合相结合，通盘考虑城市的建设和发展，为各市提供了更为广阔的发展空间，完善了城市基础设施，为增强城市功能和持续发展提供了动力。

（六）增加了住房供给，平稳了房价上涨。辽宁棚户区改造，保障了房源的供给，改善了当地房地产市场户型的供给结构，缓解了住宅供需矛盾，有益于稳定房价。

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：卜鹏飞（首都经贸大学城市学院硕士研究生）