

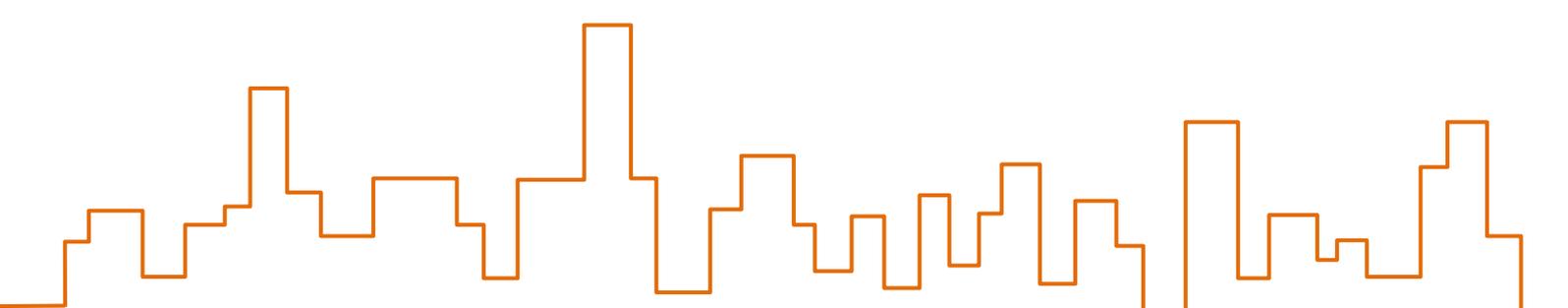
# 辽宁棚户区改造的住房开发模式

——新型城镇化课题：辽宁棚户区改造经验模式研究系列之四

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。

辽宁棚户区源于二十世纪五六十年代矿业工人居住的工棚区，多数位于矿山周围，远离城市中心区，地理位置较差。并且棚户区在建成之初只作为临时建筑，并没有考虑后续开发问题，所以基础设施非常简陋，周边环境恶劣，交通不便。其中困扰棚户区住房开发主要有三大难题：第一，待开发的棚户区数量多、面积大。第二，棚户区远离市区、市场开发难度大。第三，棚户区周边缺乏公共服务设施，难以吸引开发商。

## 一、辽宁棚户区改造住房开发模式

### （一）整体拆迁，梯次推进的棚户区拆迁

各市对集中连片棚户区进行不留死角的整体拆迁，消除隐患，彻底解决棚户区问题。为了保证棚改拆迁工作扎实稳妥地进行，各市对棚户区全部居民进行逐户摸底动员，提高了拆迁效率。在拆迁的过程中，各市对棚户区进行梯次拆迁，让城市有足够的时间和空间消化拆迁人口。在居民搬迁时，根据搬迁的先后顺序，给予一定的搬迁奖励或优先选房权，有力的推动了搬迁工作顺利进行。同时，棚户区改造采用合理补偿，保证公平的拆迁措施，用拆迁房屋面积换取新建回迁房面积，积极帮助居民解决具体困难，赢得了居民对拆迁工作的配合与支持。

### （二）先大后小，分类开发的棚户区建设

辽宁省针对连片棚户区面积大、人口多的特点，采用先大后小的开发顺序，开展高效率的大面积规模建设，优先解决连片棚户区。由于连片棚户区面积大、

地点集中，便于开发单位集中建设，有效的提高了施工效率。大面积棚户区改造完成后可以容纳大量居民，为后续开发提供条件。对于不同的棚户区类型采用分类开发的方式。对于开发潜力大的棚户区，由企业承担建筑主体，政府在各个方面为企业提供便利，通过市场化途径建设新区；对于地理区位较差、缺乏开发潜力的棚户区，则由政府牵头，居民少量出资，企业只承担建设职能。分类开发的住房建设模式灵活的解决了贫困住区建设难的问题，避免了单纯市场化不愿建设、不能建设的情况。

### **（三）优惠购房，专房专用的回迁安置**

考虑回迁居民的收入过低，辽宁在居民购买回迁房时为居民提供优惠，将价格控制在居民承受范围内，保证居民买得起。同时，对棚户区低收入家庭给予阶梯式的救助。此外，专用回迁房只能由棚户区居民购买，杜绝了非棚户区居民购买回迁房的可能。由于回迁房建设完成时间不同，辽宁省采用“建好一批，安置一批”的回迁办法，缩短了回迁时间，减缓了棚改建设带来的住房压力。此外，为鼓励居民及早动迁，辽宁省采用了先动先选的回迁办法，优先让动迁较早的居民选择回迁房，对加快棚改整体效率起到重要作用。

### **（四）政府兜底，居民自助的棚改新区管理**

棚改新区建成后，社区组织新区居民自助管理社区，物业管理和维修等费用由政府兜底，居民只需缴纳极少量的物业费用。同时建立了有效的专项维修资金制度。有条件的小区建设或者预留部分经营用房，其经营收入补充小区管理和维修资金的不足，或者补助特困居民的物业管理费等相关费用。

## **二、棚户区改造住房开发的影响和效果**

### **（一）开发效率显著提高，当年入住居民满意**

辽宁省大规模棚户区改造采取多种措施，提高开发效率，在抚顺等城市甚至出现了当年拆迁、当年建设，当年回迁入住的高效工程。对辽宁省沈阳市、抚顺市、本溪市、铁岭市、阜新市和朝阳市的调查显示：58.2%的居民从拆迁到入住的时间小于两年，80.5%的居民小于三年，80%以上的居民对开发效率感到满意。

### **（二）住房面积大幅增加，住房功能极大完善**

棚户区改造工程改善了居民居住基本住房条件，改善了居民的住房的质量。

在对辽宁省沈阳市、抚顺市、本溪市、铁岭市、阜新市等五个市的调查中，发现户均住房面积由棚改前的户均 39 平方米增加到棚改后的 57 平方米，增加了 46.15%；人均有棚改前的 10.6 平方米也增加到棚改后的 16.6 平方米，增幅达到 56.6%。

### （三）政府形象有所改善

棚户区住房开发中，政府多次让利于民，同时采用多种办法降低建筑成本，提高住房质量，为居民解决大量生活难题，有效的改善了政府形象，让居民满意度有所提升。调查显示，80.3%的居民认为住房改造过程住房分配公平，46.3%的居民对政府满意度有所提升。

## 三、棚户区住房开发的经验、借鉴和启示

### （一）住房拆迁要有偿有序

在拆迁的过程中，及时制定有效地补偿机制，让利于民。住房拆迁范围较大时，设置合理的拆迁比例，批次、有序进行拆迁，尽量避免短时间大规模拆迁，以免增加租房压力。

### （二）住房建设要保质保速

棚户区改造工程量、涉及的物资多，组织有关部门统一进行工程招标，最大限度地减少中间环节，降低成本。在规划和建筑设计方面，坚持同现行商品住宅基本相同的标准，严把工程质量关。为确保工程质量，除责成质量监督专业部门监督外，还聘请了动迁居民代表作为质量监督员，共同参与质量监督活动。

### （三）回迁购房要给予优惠

绝大多数棚户区居民收入较低，为了让居民顺利上楼，必须给予回迁居民以购房优惠，允许棚户区居民用旧房按一定比例换回迁房，产权归个人所有。对购买回迁房确实有困难的居民，以廉租房形式先将房屋交给居民，待居民补足欠款后再补发房产证。坚持公开选房，有序安置，确保分房公开公正。

### （四）新区管理要居民自助

社区居委会协调有关部门集中开发公益性岗位，聘用社区内下岗职工进行保安、保洁、维修等社区服务。一方面利于降低管理成本，另一方面为新区居民提

供就业机会，增加居民收入。

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）

刘伟（中国社会科学院研究生院硕士生）