

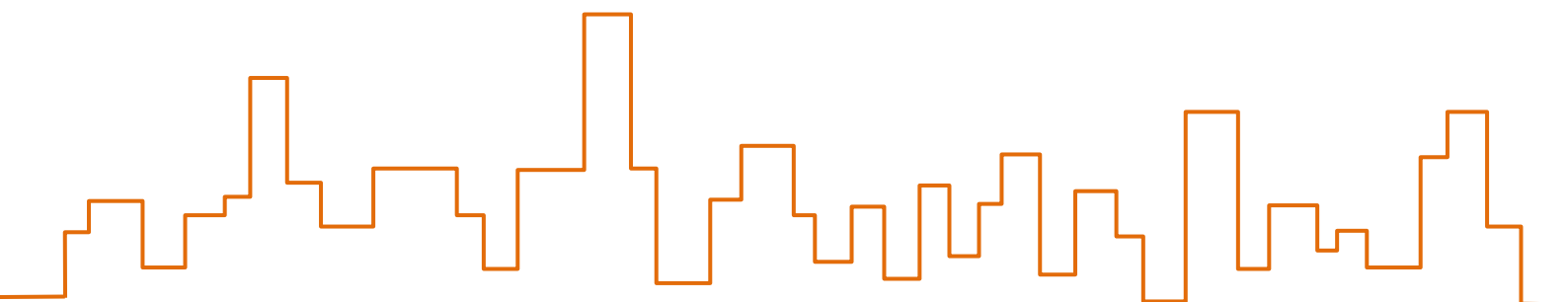
辽宁棚户区居民可持续支付能力的重塑与提升

——新型城镇化课题：辽宁棚户区改造经验模式研究系列之五

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。

住房问题事关国计民生，棚户区改造是解决这一问题的重要举措之一。自 2005 年以来，辽宁省共拆迁改造棚户区 2910 万平方米，新建 4402 万平方米住宅，使全省 70.6 万户的 211 万居民告别世代居住的棚户区，喜迁新居，辽宁棚户区改造在解决中低收入者住房上取得了震古烁今的成就，究其本源，是因为辽宁省在科学发展观指导下，心怀“历史责任”和“人本观念”，在全面振兴老工业基地过程中打了一场为民造福的新战役。在棚改过程中，辽宁省委、省政府勇于担当，创新科学棚改，统筹兼顾，综合配套，为其后的棚改和解决中低收入者住房问题奠定了基石，尤其辽宁棚户区居民可持续支付能力的重塑与提升的做法值得借鉴。

一、分类对待，普遍保障：实现住有所居

在棚户区改造中，辽宁坚持原则性与灵活性的统一，确保实现棚户区居民住得进，实现住有所居。首先，对于经济条件较好、能够交齐相应款项者，鼓励率先入住，并尽快给予办理房产证等手续；其次，对于收入和资产状况等较差、已经交纳部分但不能交足扩建款、代建款的家庭，可以打欠条住进新房，但不发房证，待交够欠款后，再到产权部门办理房屋所有权证；最后，对于经济状况很差的特困家庭，居民获得原居住面积部分的住房产权，扩大面积的产权归政府所有、按照廉租房标准收取租金；无力承担租金的群体，由房产管理部门记账，代缴租金。这是一切从实际出发、具体问题具体分析哲学理念的具体运用，是心怀弱势群体，解决弱势群体住有所居的具体实践。

二、长短结合，加强救助：力促住得稳

棚户区改造涉及低保户 121007 户，低保边缘户 17606 户，共计 138613 户。棚户区居民中 70%以上为双下岗职工家庭，家庭收入低，生活困难。在棚户区改造中必须加强对这部分群体的救助。第一是临时的专项救助。辽宁省各地通过医疗救助、教育救助、扶贫帮困、丧葬救助、临时救助等多种形式的专项救助，解决棚

户区低收入群体生活困难问题。如本溪市对棚户区低保对象及时给予临时救助，救助标准每次不低于 200 元，保证居民家庭临时发生困难能得到及时救助。第二是建立了长期救助机制。通过提高救助标准，加大了救助力度，自 2012 年 1 月 1 日起，辽宁省提高了城乡居民最低生活保障标准，城市低保标准平均提高了 15%，原则上月标准增加额不低于 50 元，有力保证了棚户区低收入群体的基本生活；同时也创新了救助机制，发挥帮扶站和工会超市的作用。仅抚顺在棚改新区中由市总工会建立帮扶站就有 13 家，累计救助困难居民近 6 万人次，发放救助款、物价值 1116 万元。通过组织上的创新，将救助工作做到实处。通过长期救助和临时救助的结合，有力保障了棚户区居民生活，使棚户区居民能够获得一个平等的机会与个人发展的机遇，分享社会经济发展成果。

三、重视培训，促进就业：增强持续性

培训是提高劳动者职业技能，实现顺利就业的重要手段；而实现就业则是增加收入，实现收入可持续的主要途径。辽宁省首先加强培训，搭建信息平台，为实现就业铺路搭桥。在棚户区改造的同时，辽宁省特别注重对低收入者、失业者的职业技能培训工作。如本溪全市具备普惠制培训资格的 50 多家培训机构普遍开展了棚户区回迁居民免费技能培训工作，提高了他们的职业技能素质，增强了他们的就业能力。在做好培训工作的基础上，充分利用棚改社区工作平台，积极提供就业再就业服务，免费向下岗失业人员提供就业信息和就业岗位，举办就业洽谈会，开展劳动就业技能培训等。以抚顺市为例，就先后举办用工洽谈会 30 多次，提供岗位信息 3 万多个，实现就业 9200 人，使回迁下岗失业居民在住进新房的同时，也实现了再就业。其次，重视消除零就业的工作。辽宁将就业与棚改相结合，在棚改新区周边通过优惠政策吸引企业落后，兴建一批劳动力密集型企业，创办就业市场等方式，促进棚户区居民就业，尤其是对零就业家庭，采取多种措施，至少实现一人就业，对其子女就读职业技校免去学杂费，帮助其就业，从而增加家庭收入的持续性。培训与就业能够满足棚户区居民人力资本需求，增强人力资源水平，进而对于提升棚户区居民生活水平，实现居住和需求的可持续性有重要意义。

四、创业服务，技术支持：扶持自主创业

第一是通过小额贷款与创业基金进行资金支持。为了方便居民创业，辽宁专

门出台了《辽宁省棚改回迁居民自主创业资金使用管理暂行办法》等一系列规定，为棚户居民自主创业保驾护航。自主创业的小额贷款最多能贷 20000 元，社区可提供担保。对棚改回迁居民自主创业的给予 5000-10000 元的资金扶持。棚改回迁居民创业的资金，是不以营利为目的的引导性基金，以借款的方式给予资金扶持，为居民创业提供了较好地保障。在此过程中，人民银行沈阳分行成功创新出了“信用社区+创业培训+小额担保贷款”模式，有力地支持了棚户区改造工程。第二是技术支持。为了保障棚改居民住得稳，有稳定收入，必须提高其创业的技能，为此，在实际工作中，各地方都采取培训措施，提供技术支持和服务，以及创建棚改新区创业市场的方式，增强棚户居民的就业能力。2007 年抚顺市投入 1150 万元，建设了望花棚改居民就业培训基地，开设车、铆、钳、月嫂等服务培训班 78 期，人员 3325 人次，与此同时，创建 7 个棚改新区创业市场，安置和带动就业 500 余人。第三是利用腾空土地建设创业市场。辽宁省在棚改过程中，大多数市区都将腾空土地兴建工业园或者创业市场，为附近的棚户新区居民提供就业或创业的便利。

总之，辽宁省的棚户区改造，不仅是解决低收入者住房问题的伟大创举，也成为了一个效果显著的大规模就业工程。通过棚户区改造，解决了 19347 个零就业家庭就业问题，有 80% 的下岗失业居民实现了再就业。由于就业和创业的增加，就业状况的好转，社会救助与个人就业结合，输血与造血并举，使棚户居民收入有了较大改观，较好地实现了棚改居民住得好，住得稳的目标。

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）

张占力（中国社会科学院研究生院）