

# 辽宁棚户区改造与经济发展互相促进

——新型城镇化课题：辽宁棚户区改造经验模式研究系列之六

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 年到 2011 年底共大面积改造棚户区 2910 万平方米，取得了巨大的成功。辽宁省棚户区的改造与它的经济发展状况密不可分。东北振兴国家战略、经济的迅速增长、地方政府较强的经济发展能力和意愿、以及城市国有土地制度是辽宁省棚户区改造所面临的有利条件。1、经济增长速度持续提升。2003 年东北老工业基地振兴战略在国家层面提出，辽宁省经济开始了新一轮的腾飞，至 2004 年，经济增长连续三年达到 10%以上，生产总值达到 6872.7 亿元。2、保障性住房的供需能力迅速增强。伴随着辽宁省经济的高速增长，辽宁省在人均可支配收入、就业状况和财政收支方面都有了较大的变化。辽宁省 1995—2004 年人均可支配收入提高了 2.5 倍，上升到 8706.5 元，财政一般预算收入增长了 2.87 倍，离岗人员从 1998 年的 224.8 万人减少到 2004 年的 143.7 万人。3、地方政府发展经济积极性较高。中国对地方政府官员政绩的考核制度、和分税制财政管理体制，增强了地方政府发展经济的积极性和进行棚户区改造的实力。中国实行的城市土地国有制的土地制度也使地方政府有意愿发展经济以获取土地价值提升的收益，并且有利于统筹安排棚户区改造用地。同时，中国公有制经济为主导的经济制度也增强了地方政府动员资源的能力，保证了地方政府发展经济的积极性能够落到实处。

由于经济发展状况对棚户区改造有重要的作用，辽宁省在 2004 年底开始大规模推动棚户区改造的时候就注重发展经济和调整结构，并充分利用经济发展带来的有利条件来保障棚户区改造的顺利进行。同时，各城市还采取许多具体措施发展各种经济形式来改善棚户区居民经济状况，保障棚户区改造的成功完成。

## **一、重视招商引资加快产业集聚，增强城市棚户区改造的经济实力**

辽宁省重视引进域外项目资金促进产业结构调整和经济转型，从而促进经济发展增强财政实力。例如抚顺主要以招商引资方式发展起来的新园区，缴纳的税

收收入已经从 2004 年的 1.34 亿元上升到 17.15 亿元，占全市税收总收入的比重也相应由 10.23% 上升到 21.12%。

## 二、推动民营企业发展，扩大棚户区回迁居民的就业机会

辽宁省采取了一系列措施发展民营经济，在解决棚户区居民就业方面发挥了重要的作用。根据我们对沈阳、抚顺、铁岭、阜新、朝阳和本溪等 6 城市棚户区回迁居民的独立问卷调查，受访者中 60 岁以上居民的职业（退休时职业）只有 7.4% 属于私营企业或者个体经营，60 岁以下居民的职业则有 40.6% 属于私营企业或者个体经营，40 岁以下居民的职业属于私营企业或者个体经营的比例则高达 71.4%。

## 三、深化国有企业改革，提高棚户区回迁居民的收入水平

辽宁省采取了一些列措施深化国有企业，提高国有企业工作的棚户区居民的收入提高。根据我们的问卷调查，棚户区回迁居民中 60 岁以下未退休人员中仍然有 19.1% 的人在国有企业工作，50—60 岁人员这一比重更高，为 26.9%，通过国有企业改革，提高企业效益，对改善棚户区回迁居民收入和住房负担能力仍有重要意义。

## 四、努力发展社区经济，为棚户区回迁居民提供便利灵活的就业机会

辽宁省重视通过发展社区经济为部分居民提供便利就业的机会。例如铁岭，很多棚户区改造新社区还建造了相当数量的商业店铺，通过带有一定补贴性质的出租、出售或者回迁补偿提供给回迁居民，作为零售或服务网点开展经营活动；棚户区改造新社区还由工会补贴成立了许多生活超市，超市工作人员也优先聘用棚户区回迁居民；新社区的物业管理也优先将保卫、保洁等大量劳动岗位提供给回迁居民，甚至对部分就业人员给予公益性岗位补贴。抚顺还在社区或其附近扶持劳动密集型企业、社区服务业和家庭手工业等措施，促进回迁居民就业，有力地支援了棚户区改造。

## 五、创造良好的经济发展环境，鼓励棚户区回迁居民积极开展创业活动

辽宁省还重视促进棚户区回迁居民的创业活动。例如铁岭就规定，棚户区回迁居民等困难群体有创业愿望的，可免费参加创业培训，并优先给予小额贷款，项目推荐、代办执照、提供场地等“一站式”创业服务；新建的小商品市场和农贸市场要按照摊位总数的不少于 5% 的比例，两年免费提供经营摊位，优先扶持棚户区回迁居民中参加创业培训人员，使其实现“零投入”创业。

辽宁省重视将棚户区改造与经济发展紧密结合，推动棚户区的综合改造，在利用经济发展促进棚户区改造的同时，充分发挥棚户区改造本身对经济发展的积极效应，促进棚户区改造和经济发展的良性循环，并取得了良好的效果。1、棚户区改造拉动了城市经济增长。辽宁省棚户区改造对经济增长具有明显的促进作用，根据我们的测算，如果不考虑集中投资带来的挤出效应，2005—2011 年棚户区改造直接投资拉动的辽宁省经济名义增长率分别为 2.85 个百分点、1.29 个百分点、1.00 个百分点、0.72 个百分点、0.41 个百分点、0.38 个百分点和 0.78 个百分点。2、棚户区改造促进了城市产业转型。辽宁省各城市的棚户区改造腾空了大量土地，推动了市中心“退二进三”的产业结构调整，促进了第三产业的发展。抚顺则在腾出的土地上规划建设 3 个工业园区，促进了工程机械及制品、化工新材料等产业集群的发展，而且城市环境的改善也使抚顺旅游知名度和吸引力迅速提升，2011 年旅游总收入增长 20%。3、棚户区改造改善了城市营商环境。抚顺棚户区拆迁改造拆掉了 1 万多根居民燃煤的小烟囱，实行回迁社区集中供热、供气，年减少排放燃煤炉灰 1.5 万吨，烟尘 2475 吨，二氧化硫 1441 吨，改善了城市形象，同时棚改后居民治安及刑事案件年发案 2051 起，比 2004 年下降了 24.0%，社会治安状况明显好转。营商环境的改善增强了城市产业集聚能力，例如抚顺，2011 年招商引资到位额 480 亿元，占全市固定资产投资 60%，省外项目投资完成 246.6 亿元，同比增长 49.4%。4、棚户区改造盘活优化了资源配置。辽宁全省通过棚户区改造，腾出了 134 平方公里多的土地，这些土地为城市今后的发展储备了宝贵的空间资源。

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：吕凤勇（中国社会科学院财经院助理研究员）