

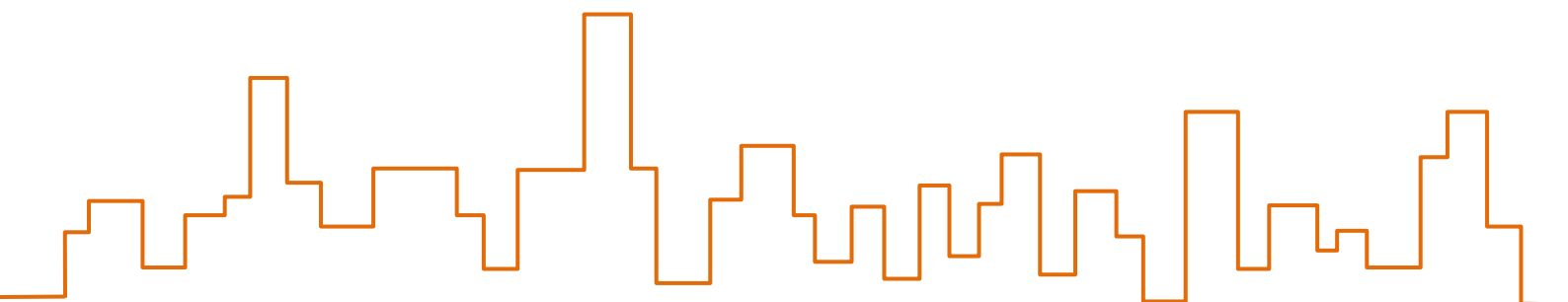
辽宁棚户区改造：改变环境的综合整治与完善配套

——新型城镇化课题：辽宁棚户区改造经验模式研究系列之八

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。

辽宁省的棚户区有其特殊性，是计划经济时期形成的老工业基地的产物；是改革开放后企业改制的后果；是国家对资源枯竭型城市补偿援助机制缺位的必然。辽宁省棚户区与国外的贫民住区既有相似的地方：居住环境十分恶劣，相关的市政设施和公共服务配套匮乏；多数都属于低收入或最低收入群体，没有能力通过市场解决自身的住房。也有不同的方面：辽宁省棚户区多数在建设之初即为简易住房，不能通过改造实现功能的完善；是工矿企业的一部分，不是自然形成的贫民住区。通过棚户区改造极大的改变了棚户区居民的居住环境，基础设施投入增加，改变了居民生活环境、城市面貌。

一、市场失灵与政府失灵的叠加导致改革开放后基础设施建设投入严重不足

棚户区的负外部性是显而易见的，诸如规划布局不合理，影响城市土地的集约利用；建筑密度高，环境脏乱差；市政设施不配套等。棚户区的基础设施短缺、居住环境恶化，一方面是建设之初就缺乏配套，另一方面是后期基础设施建设投资不足逐渐形成的，也是资源性城市由繁荣走向枯竭的缩影。

贫民住区属世界性难题，并非中国“专利”。辽宁省城市棚户区改造涉及上百万人，而且这些棚户区居民绝大多数都是低收入困难群体，甚至是城市赤贫人口。从 1987 年开始辽宁省连续对棚户区进行改造。但由于受资金等条件的制约，当时主要实行市场化运作模式。大片的、处于城市偏远地段的棚户区受城市财力限制等各方面因素的制约，改造的速度十分缓慢，改造的成果也不明显。

由于国家缺乏对资源枯竭型城市的救助、援助机制，城市政府没有财力对筒易住房的环境和基础设施进行维修、改造。这些资源输出性城市随着矿区资源的枯竭和城市规模的扩大，城市政府接收了企业倒闭、破产形成的大量产业下岗、失业职工。使城市政府紧张的财力更是雪上加霜，导致基础设施投入严重不足。

二、辽宁省棚户区改造对环境改变的影响

第一，棚户区改造是民心工程更是环境工程。通过棚户区改造辽宁省环境的多项指标明显提高，2010年与2005年相比，城市基础设施投资为675亿元，是2005年的3倍；城市污水处理率提高了20个百分点；生活垃圾无害化处理率提高了20.84个百分点。辽宁省棚户区改造不仅是民生工程，更是环境工程。

城市布局更合理、基础设施配备完善，城市环境得到了明显改善。棚户区改造与调整城市总体布局、新区建设结合起来，不仅完善了城市功能，改善了居民的居住环境，还拓展了城市的发展空间。

第二，居民居住环境明显提升。棚户区改造后棚户区居民居住条件彻底改变，生活质量大幅提高，居住环境从根本上得到改善。城市绿地面积大幅增加，空气质量明显提升，污染物排放大幅下降。如阜新市城市环境空气质量达到二级标准的天数由2005年的286天提高到2011年的347天。生活垃圾由棚改前的乱投放变成棚改新区建成后的集中堆放和处理。

三、辽宁省棚户区在环境整治和配套完善的主要做法

辽宁省棚户区改造与其他国家的贫民住区改造在形式上和做法上是不一样的，其经验借鉴应该是在相似的条件或情况下才有可能实现。

一是高标准和系统推进。辽宁省棚户区改造坚持基础设施和生态环境的建设标准不低于商品房的相应标准。以往的案例表明，通常情况下棚户区改造的标准相对较低，在很大程度上，由于相应配套设施不到位或者标准低，又有可能产生新的贫民住区。然而在辽宁棚改中，全部实施高起点规划、高水平设计、高标准建设，大力推进基础设施和公共服务配套设施建设。通过系统推进加快了城市市政设施及相关环境基础设施建设进程，提高了新建小区、城市基础设施条件，完善了城市功能。这种情况非常明显的降低了以后再形成新的贫民住区的可能性，大大提高了该项目经验可借鉴的百分比。

二是改善了城市及小区环境。在棚户区改造中，辽宁省环保部门坚持全面规

划、合理布局、综合开发、稳步推进。以污水处理厂建设为重点全面加强城市环境基础设施建设，提高了城市污染治理能力。基于以往的案例，大部分项目并没有完善的小区环境系统和相应的城市配套设施，导致部分项目的最终是失败告终，并没有从根本上解决棚户区的问题，比如说污水排放和垃圾处理等。但是辽宁省棚改的相关规划和政策是从根本上解决了城市污水排放难、垃圾处理难等问题，通过绿化和景观建设改善了小区环境，进而改善了城市面貌和城市环境。这是一项从根本上解决了符的环境外部性问题的措施，是十分值得推广和借鉴的。

三是阜新市创造性的提出了“社区十分钟生活圈”。为加强棚改新区的管理工作，确保新区居民住得进、住得稳、住得好。新建社区硬环境完善的同时，同步将新建小区建设成为“设施齐全、服务配套、环境优美、管理有序、文明健康”的新型社区。并创造性的提出了“社区十分钟生活圈”。这是一项十分有借鉴意义的措施，因为在之前提到过的案例中，并没有一个十分集中的管理体系，进而使整个棚户区的改造后的管理变得十分困难，随意的垃圾堆放，松散的管理都大大提高了改造后保持的困难。辽宁省棚改后社区是全新的软硬环境同时管理，明显的提高了改造后可持续发展的问题的成功率。

四是完善城市公共服务配套设施。在棚户区改造同时就规划建设了社区服务办公用房，学校、医院、休闲广场等。棚改新区居民实现了就近就医、就近上学、就近娱乐等。棚户区并不是一个独立的系统，从环境生态学上和城市规划上，最终的目的都是使他们最终融入整个城市体系，与城市共同发展。如此完善的配套设施具有十分明显的战略意思，由于相应的配套设施的完善，会极大的吸引其他住区的居民过来居住或者一些房地产公司过来投资，进一步的使棚户区和其他居民住区相融合，最后成为一体。这是一个非常有长远战略发展目标的政策，是一个走可持续发展，与城市共同前进的政策。

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：尚教蔚（中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员）