

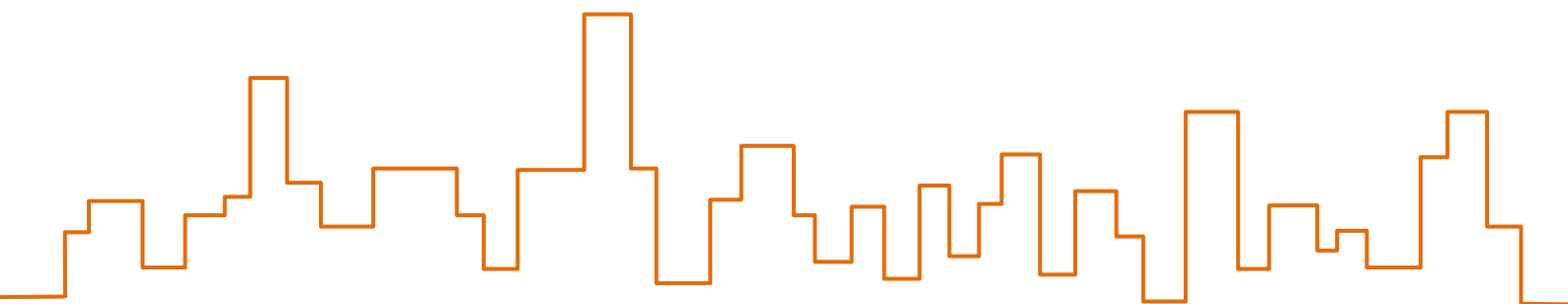
# 辽宁棚户区改造空间布局与城市更新

——新型城镇化课题：辽宁棚户区改造经验模式研究系列之九

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)



贫民住区是低收入居民大规模、大范围聚居的城市社区，是制约世界各国城市发展的主要桎梏之一。贫民住区是城市的土地利用和住房市场缺乏效率所导致的，是城市规划缺乏或滞后的副产品。贫民住区与城市其他空间相互割裂，与城市整体风貌格格不入，导致了城市内部发展的“二元结构”。作为贫民住区的形式之一，辽宁省棚户区住房质量低劣、建筑密度高、基础设施和公共服务短缺严重，严重影响了城市的内部协调、功能完善和形象提升等。

肇始于 2005 年用 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，辽宁棚户区改造创造了世界奇迹。辽宁棚户区改造，坚持“整拆整建”，在整体大分散、局部小集中的思想指导下，通过原地安置和异地安置相结合，努力打破贫困的空间集聚、提升城市的整体形象、优化城市的内部空间结构。

## 一、坚持原地安置和异地安置相结合，科学选择棚改居民住房重建区位

辽宁省在棚改过程中，首先根据棚户区的面积、区位和土地等状况进行分类，依据各棚户区空间状况和规划合理地选择棚户区居民回迁安置地点。对于区位等各方面条件较好、规模大且与其他棚户区相距较远的棚户区居民，基本采取原地安置的方式；对于位置相近且区位较好的多个棚户区，首先进行撤并整合，采取原地及就近安置；对于位置偏远特别是处于地质条件差、环境污染和生态破坏严重等区域的棚户区，全部采取异地安置的方式。

棚户区的撤并整合，能够使零星的土地更好地利用规模经济，获取规模收益；同时，从根本上改善了地质状况恶劣（如易塌陷、污染严重等）区域居民的居住条件。

## 二、坚持“整体分散、局部集中”，探索打破贫困空间集聚的有效路径与模式

辽宁棚户区大多是在国有大型工矿企业职工简易住房基础上发展起来的，规模较大。如果把这些居民集中在一起，势必进一步加剧贫困聚集现象，使得城市

空间发展更加不平衡。为打破贫困的空间聚集，辽宁省各个城市采取了在整个市区范围内“大分散”、局域范围内“小集中”的措施。在遵循城市总体规划和居民意愿的基础上，对需要异地安置的居民，通过整体异地安置和分散异地安置两种方式，把棚户区居民安置到收入相对较高的居住空间内。对于原地安置的棚户区居民，尽可能留出部分土地空间进行商品房开发，销售给收入较高的居民群体。

整体分散的措施打破了城市的空间分割，促进了城市各阶层间的融合。局部集中的措施遵循了住房市场的基本规律，减少了棚户区改造的阻力。

### **三、坚持住房和基础设施同步建设，完善棚改新区功能配套，提升城市的空间承载力**

市政基础设施的严重匮乏是棚户区的典型特征之一，也是使棚户区与城市其他空间相隔裂主要原因。辽宁省在棚户区改造过程中，坚持主体建设与配套设施同步规划、同步设计、同步建设。结合棚户区改造，各市筹措资金近 30 亿元，用于城市基础设施的建设、更新和完善。

辽宁省坚持“棚户区改造到哪里，公共服务（社区医院、学校、幼儿园、商业设施等）随之延伸到哪里”。在棚户区回迁安置楼房建设的同时，同步建设市政公用设施和医疗卫生、教育、文体、社区服务、商业服务、金融邮电、行政管理等配套。

市政基础设施和公共服务配套设施的同步建设，有利于基本公共服务的均等化，使棚户区与城市其他空间首先从市政基础设施服务上实现有效对接，从物质条件上改变城市分割的局面，提高城市的空间承载力。

### **四、坚持“整拆整建”，提高建筑容积率，集约利用城市空间资源**

棚户区住房是对城市土地的粗放型利用。尽管棚户区建筑密度高，但是建筑容积率低，土地利用缺乏效率。在棚户区改造中，辽宁省各城市利用市场机制和手段，进一步盘活存量土地，改善建设用地结构和布局，挖掘资源潜力，集约利用土地等各种资源。截止到 2004 年底，辽宁省棚户区占地面积近 135 平方公里，腾空土地 130 多平方公里，其中的大部分用于棚户区改造（包括棚改住宅用地和棚改基础设施和公共服务设施用地），剩余的 40 多平方公里土地变更为其他用

途。抚顺市通过棚户区改造腾空土地 491.8 公顷，其中的 20.37 公顷建设了新抚华山、望花河西和东沟精细化工三个工业园区。

“整拆整建”、提高建筑容积率的措施，集约利用了城市有限的土地资源，很大程度上解决了城市发展所面临的土地资源稀缺和空间不足的问题，进一步提高了城市的承载力。

## 五、坚持把棚户区改造计划纳入到城市总体规划，改变“厂居混杂”的空间格局，努力明晰城市空间职能

辽宁省棚户区大多是在大型工矿企业职工简易住房基础上发展起来的，当时遵循的是“哪里有矿山，就在哪里兴建生活区；在哪里建厂，哪里就有生活区”思想，这种状况导致了城市空间职能不分。辽宁省各个城市根据自身实际，遵循城市总体规划，结合棚户区改造，合理划分城市的空间功能。把规划工矿区、商务区等范围内的棚户区居民实施异地安置，迁移到居住区内；把规划居住区内的厂矿、商业企业等迁出，转移到相关的工业园区等。本溪市在棚户区改造中，迁移了 107 户企业、涉及职工 1.2 万人。

把棚户区改造纳入到城市总体规划，按照城市的功能规划改造棚户区，能够改变“厂（矿）混杂”的城市经济活动空间布局，使城市的空间功能更加明晰，城市的土地利用更加合理。

通过以上举措，“脏乱差”的棚户区从辽宁省的城市地图上基本消失，代之以整洁优美的新型社区；市政基础设施和公共服务设施不配套的状况根本改善；“厂居混杂”、空间职能不分的城市格局大幅改观。总之，城市的空间发展走上更加合理的轨道。

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：陈 飞（首都经贸大学城市学院讲师）