

A Dissertation in Public Administration



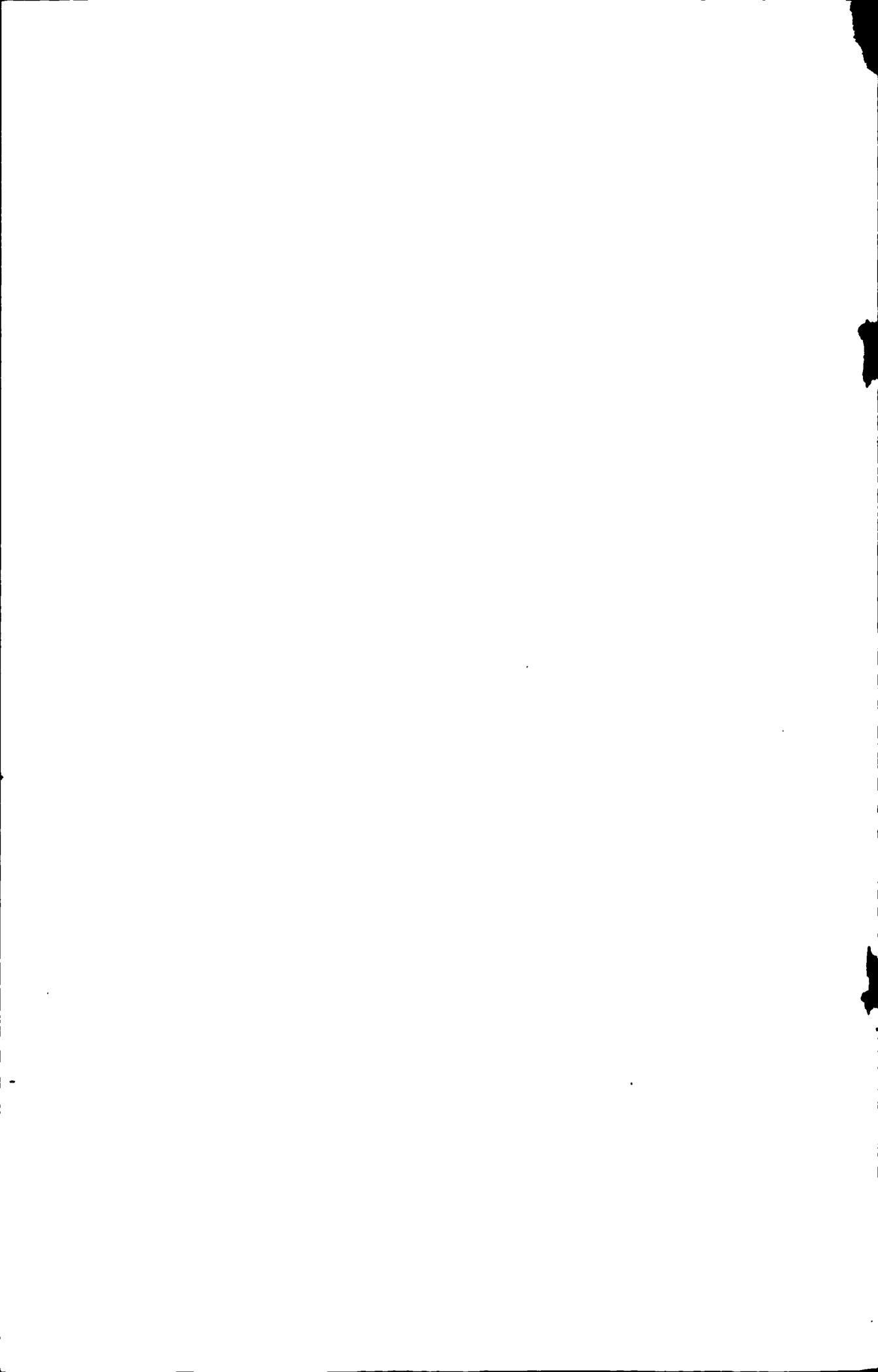
A Research on Shantytowns Reconstruction in Fushun City

by TANG Liang

Supervisor: Associate Professor WEI Shu-yan

Northeastern University

June 2008



独创性声明

本人声明，所呈交的学位论文是在导师的指导下完成的。论文中取得的研究成果除加以标注和致谢的地方外，不包含其他人已经发表或撰写过的研究成果，也不包括本人为获得其他学位而使用过的材料。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献均已在论文中作了明确的说明并表示谢意。

学位论文作者签名：唐靛

日期：2008年6月30日

学位论文版权使用授权书

本学位论文作者和指导教师完全了解东北大学有关保留、使用学位论文的规定：即学校有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅。本人同意东北大学可以将学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索、交流。

作者和导师同意网上交流的时间为作者获得学位后：

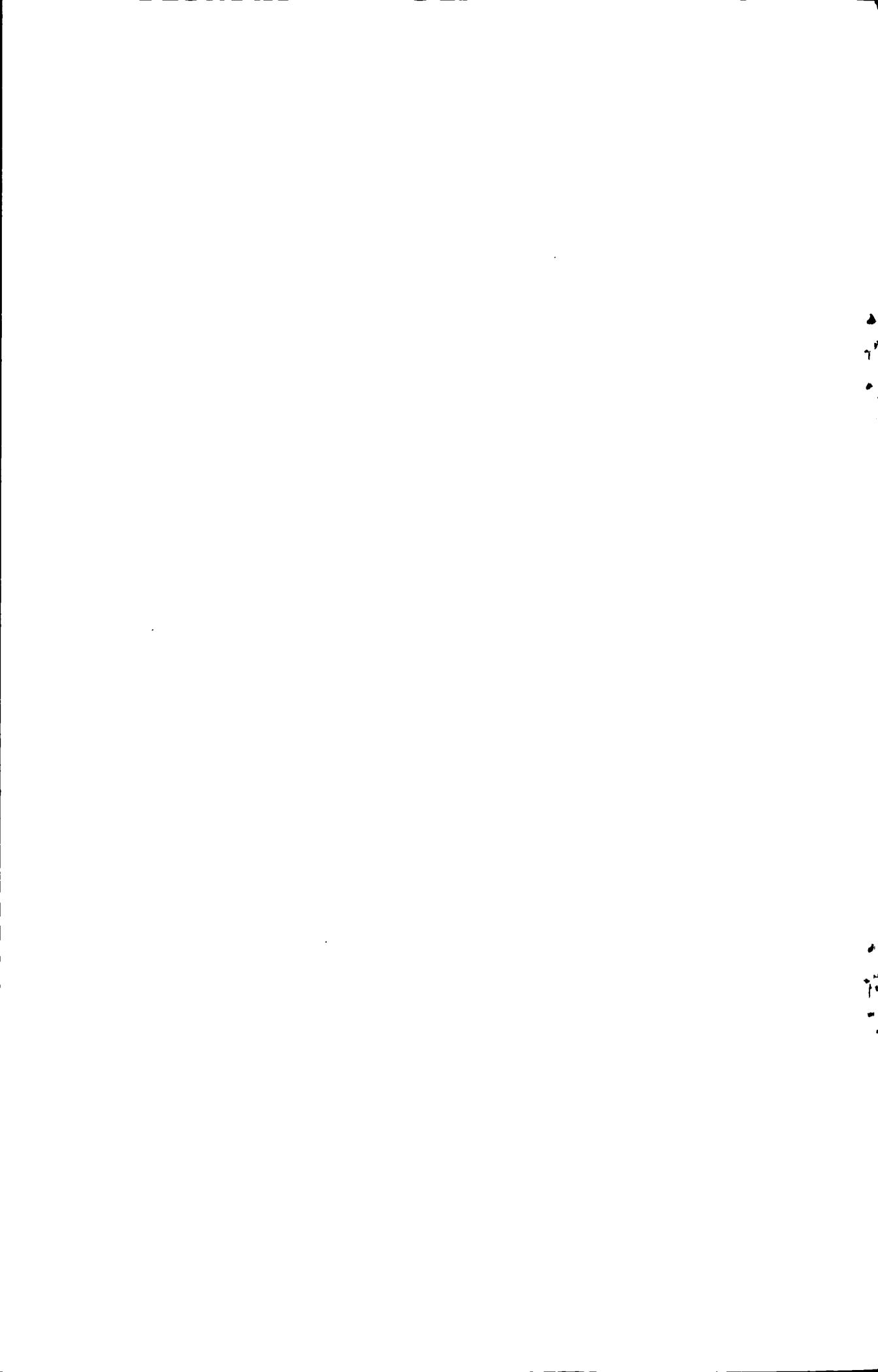
半年 一年 一年半 两年

学位论文作者签名：唐靛

签字日期：2008年6月30日

导师签名：魏淑艳

签字日期：2008.6.30



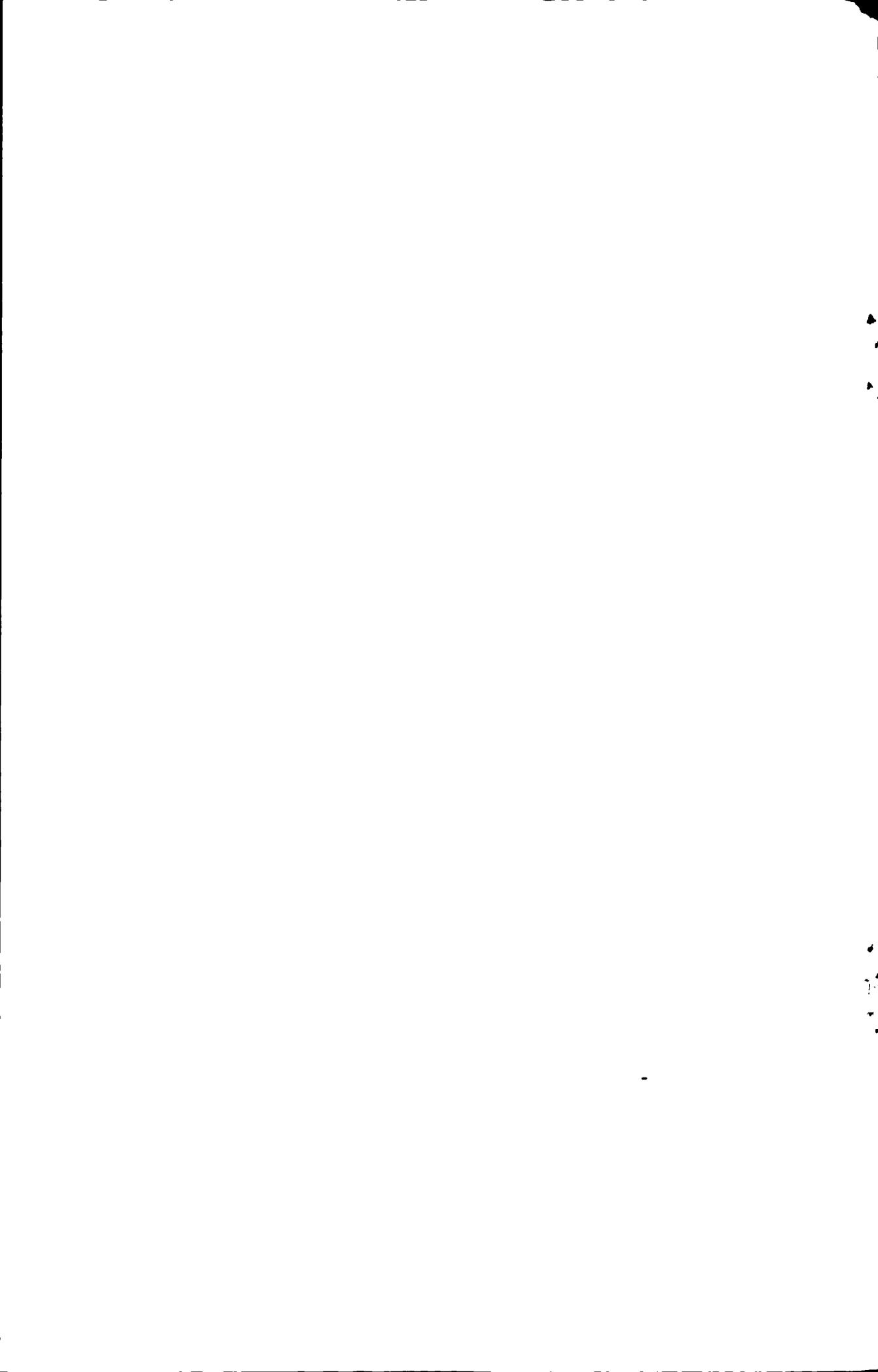
抚顺市棚户区改造研究

摘要

棚户区是随着资源性城市围绕资源的开采而形成的特定人口居住区域。棚户区改造是城市规划和建设发展的一部分,是指对棚户区的统一拆迁、对棚户区改造新区的规划和建设活动。抚顺市是因煤而兴的城市,抚顺市棚户区随着煤炭资源的日益枯竭而逐渐显露出与抚顺城市发展的不协调性。对抚顺市棚户区改造的研究具有重大的理论和现实意义。

本文的研究是建立在笔者在对抚顺市东洲区新屯街道莫地社区进行实地调查的基础之上。本文对抚顺市棚户区形成的原因和现状、棚户区改造的意义进行了阐述,并对抚顺市棚户区改造的依据、特点、模式、阶段进行了分析。抚顺市棚户区改造工作在取得改善棚户区居民的居住条件、促进抚顺市社会的和谐稳定等显著成效的同时,面临着改造资金不足、棚户区拆迁不彻底和改造新区居民生活成本上升等问题,并对其成因进行了深刻的剖析,借鉴国内其他城市棚户区改造的经验和抚顺市当地实际情况,针对性和创造性地提出了抚顺市棚户区改造的对策。最后得出结论,只有进一步推进抚顺市棚户区改造的各项工作,才能实现抚顺市棚户区改造的顺利完成。

关键词: 抚顺市; 棚户区; 棚户区改造



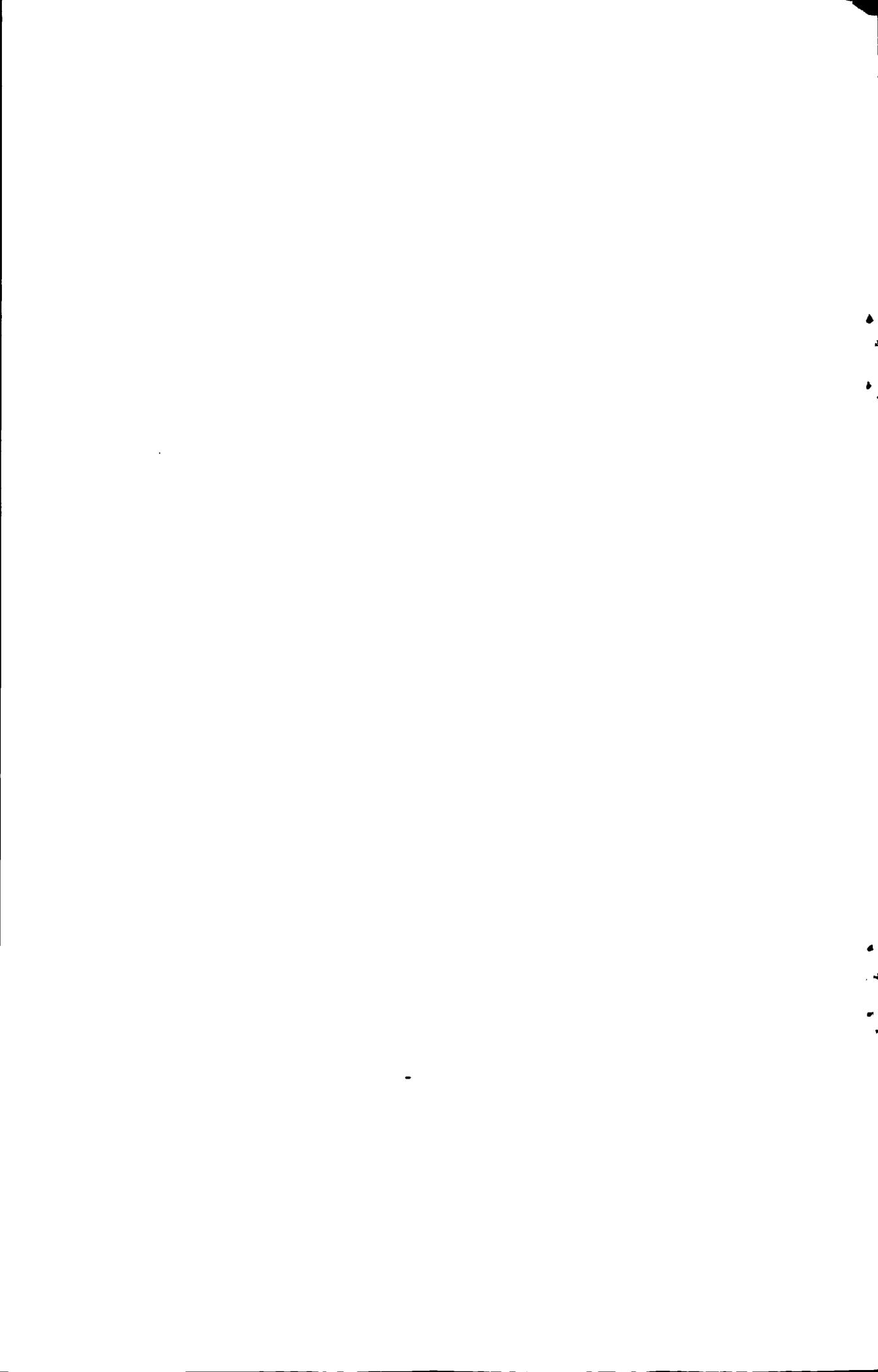
A Research on Shantytowns Reconstruction in Fushun City

Abstract

Shantytowns are specific residential districts around the exploitation of resources in the resourceful city where people live in. Shantytowns reconstruction is a part of urban planning and city development, and an activity of total demolition of shantytowns and design and rebuilt of new community. Fushun is a city prosperous of coal. However, with the depletion of coal gradually, it appears that shantytowns do not coordinate the development of Fushun city. The thesis is of great theoretical and practical significance in research of shantytowns reconstruction in Fushun.

On the basis of personal investigation of Modi Community in Xintun Street Dongzhou District Fushun City, the reasons of shantytowns forming, and the shantytowns status and the significances of shantytown reconstruction are elaborated in the thesis. In addition, foundations, characteristics, modes and stages are also analyzed. On one hand, shantytowns reconstruction makes lots of effects such as improving residents' living conditions and promoting Fushun society harmony. On the other hand, there are problems have to be confronted with such as finance deficiency, incomplete demolition and rising of residents' living costs. Besides, the thesis points out further reasons why these problems appear. With learning the shantytowns reconstruction experiences of other cities and studying the local situation of Fushun city, proposals are offered purposeful and creatively. In the end conclude that only improve every step of shantytowns reconstruction, can the success of shantytowns reconstruction be achieved.

Keywords: Fushun city; Shantytowns; Shantytowns reconstruction



目 录

声 明	I
中文摘要	II
ABSTRACT	III
第 1 章 绪 论	1
1.1 研究的目的和意义	1
1.1.1 研究的目的	1
1.1.2 研究的意义	1
1.2 相关研究综述	2
1.2.1 棚户区的内涵和特征	2
1.2.2 棚户区改造的模式	4
1.2.3 棚户区改造新区的规划建议	5
1.3 研究方法和创新点	6
1.3.1 研究方法	6
1.3.2 创新点	7
第 2 章 棚户区改造的相关概念、理论和意义	9
2.1 棚户区改造的相关概念	9
2.1.1 棚户区、城中村、贫民窟的界分	9
2.1.2 棚户区改造的概念	10
2.2 棚户区改造的相关理论	11
2.2.1 社会公正理论	11
2.2.2 城市人居环境理论	11
2.2.3 社区建设理论	12
2.3 棚户区改造的意义	12
2.3.1 改善民生	13
2.3.2 体现社会公正	14
2.3.3 维护社会稳定	14
2.3.4 改善城市面貌	14
第 3 章 抚顺市棚户区概况	17
3.1 抚顺市棚户区形成的原因及现状	17
3.1.1 抚顺市棚户区形成的原因	17
3.1.2 抚顺市棚户区的现状	17
3.2 抚顺市棚户区改造现状	18
3.2.1 抚顺市棚户区改造的肇因	18
3.2.2 抚顺市棚户区改造的依据	18
3.2.3 抚顺市棚户区改造的特点	19

3.2.4 抚顺市棚户区改造的运作模式.....	19
3.2.5 抚顺市棚户区改造的阶段.....	20
第 4 章 抚顺市棚户区改造成效及问题分析.....	23
4.1 抚顺市棚户区改造成效分析.....	23
4.1.1 改善了棚户区居民的居住条件.....	23
4.1.2 提升了抚顺市城市形象.....	23
4.1.3 完善了抚顺市城市功能.....	24
4.1.4 促进了抚顺市社会的和谐稳定.....	24
4.1.5 形成了“棚改精神”.....	25
4.2 抚顺市棚户区改造存在的问题分析.....	25
4.2.1 棚户区改造的资金来源不足.....	25
4.2.2 “钉子户”、贫困户阻碍拆迁.....	26
4.2.3 棚户区改造新区住房布局不合理.....	26
4.2.4 棚户区改造新区居民生活成本上升.....	26
4.2.5 拆迁不彻底, 容易形成新的棚户区.....	27
4.2.6 棚户区改造部门存在厌倦松懈情绪.....	27
4.3 抚顺市棚户区改造问题的原因分析.....	28
4.3.1 资金保障机制尚未完全形成.....	28
4.3.2 棚户区改造政策惠民性的宣传力度不够.....	28
4.3.3 棚户区居民以弱势群体居多.....	28
4.3.4 棚户区改造工作部门欠缺技术与耐心.....	29
第 5 章 进一步推进抚顺市棚户区改造的对策.....	31
5.1 完善抚顺市棚户区改造的重点工作.....	31
5.1.1 保证棚户区改造的资金来源.....	31
5.1.2 做好“钉子户”的思想工作.....	31
5.1.3 实行贫困户拆迁的优惠政策.....	32
5.1.4 落实棚户区居民的就业再就业工作.....	33
5.1.5 加强对零散棚户房的改造.....	34
5.1.6 发扬“棚改精神”, 克服厌倦松懈情绪.....	34
5.2 全面建设抚顺市棚改新区.....	35
5.2.1 完善棚改新区布局.....	35
5.2.2 科学合理设计住房.....	36
5.2.3 充分发挥社区作用.....	37
第 6 章 结 论.....	41
参考文献.....	43
致 谢.....	45
作者简介.....	47
攻读学位期间发表的论著及获奖情况.....	49

第1章 绪论

1.1 研究的目的和意义

1.1.1 研究的目的

抚顺市棚户区是在资源型城市形成过程中产生的、围绕资源的开采而形成的特定人口居住区域,是随着抚顺市5亿吨煤炭的开采而出现的抚顺矿工“先生产、后生活”的特定历史产物。棚户区“依矿而建、因煤而兴”,曾经解决了不少矿工家庭的住房问题。但是,这些修建于解放初期甚至日伪时期的简陋工棚,在经历了50多年岁月的冲刷之后,年久失修,破损严重,拥挤不堪,几乎没有道路、照明、自来水、排水、供暖等基础设施。“吃水难、行路难、如厕难”的棚户区不仅使棚户区居民的生活得不到最基本的保障,而且严重影响到了城市形象,限制了城市的发展,已经成为了城市社会发展不和谐的因素之一。因此,进行棚户区改造是城市环境改善和城市经济发展必须面临的问题,也是构建社会主义和谐社会、振兴东北老工业基地必须解决的问题。

抚顺市棚户区的改造,从2005年3月16日《辽宁省城市集中连片棚户区改造实施方案》的出台和2005年3月30日《抚顺市城市棚户区住宅房屋拆迁补偿规定》的发布施行到2007年12月,经过三期紧张的拆迁、施工、回迁,全市累计拆迁棚户区房屋275万平方米,建设安置用房390万平方米,投资42多亿元,动迁居民7.1万户、24.5万人,占全市城市人口六分之一的棚户区居民告别了破旧不堪的棚户区^[1]。在取得了改善棚户区居民的居住条件、提升抚顺市城市形象、完善抚顺市城市功能、促进抚顺市社会的和谐稳定等改造成果的背后,面临着一些正在解决或待解决的问题,如棚户区改造新区房屋布局存在问题、棚户区改造新区居民生活成本上升、拆迁不彻底,容易形成新的棚户区和棚户区改造部门存在厌倦松懈情绪等。

作为一名普通的抚顺市民,亲身体会着棚户区改造这一“民心工程”带给抚顺市的巨大变化。本文正是想通过对抚顺市棚户区改造工作的研究,总结2005年4月—2007年12月抚顺市棚户区改造工作的经验,分析棚户区改造过程中遇到的问题,提出相应的对策,对今后棚户区改造工作提出或多或少的建议,为家乡抚顺的建设和发展贡献出绵薄之力。

1.1.2 研究的意义

从2005年3月开始,辽宁省决定用2—3年时间,基本完成全省城市集中连片棚户区的改造任务。目前正在进行着对零散棚户房的改造工作。山东省、山西省、吉林省、黑龙江省等省市也相继进行着棚户区改造。由于棚户区改造工作未完全结束,棚户区改造工作的资料整理未形成体系,尤其是有些棚户区改造的原始资料和数据还在棚户区改

造指挥部现场。因而,有关棚户区改造工作的专题理论研究少之又少。这对今后的棚户区改造工作任务地完成、改造目的的实现不能起到指导和借鉴的作用,不利于今后棚户区改造工作的顺利开展。因此,通过研究抚顺市棚户区改造的依据、难点、模式和阶段,从理论上总结抚顺市棚户区改造的成效和遇到的难题,论述抚顺市棚户区改造的对策和建议,对抚顺市棚户区改造工作和辽宁以及全国的棚户区改造工作提供了一些理论基础。

本文通过对抚顺市棚户区改造成效及问题分析,为抚顺市棚户区改造提供了理论上的支持和参考,是对棚户区改造理论的丰富和发展。笔者通过对抚顺市东洲区新屯街道莫地社区的实地考察,使其作为参照样本,填充了棚户区改造理论上的不足。对抚顺市棚户区改造的经验和难题研究,为抚顺市今后的棚户区改造工作提供了更理性的对策选择。同时,对其他城市的棚户区改造工作起到了借鉴意义。

1.2 相关研究综述

1.2.1 棚户区的内涵和特征

学术界对于棚户区的内涵没有统一的界定,研究者们大多都是结合棚户区形成的社会原因和分布特点对棚户区进行描述。有的研究者把棚户区与城中村、贫民区甚至与外国的贫民窟做了比较和分析。

最早意义上的棚户区大多是在城乡结合处,滞留城市的流动人口乘管理松散之隙,搭建起茅屋窝棚,定居下来而逐渐形成的连片区域。随着城市化的进一步发展,城市规划的进一步完善,这种窝棚式的住房在我国已不多见,只是零星分布在一些建筑工地周围,或者离城市更远的城乡结合部处。

孙霞在《济南市棚户区改造研究》一文中所指的棚户区是广义上的棚户区,是指城市中结构简陋或者老化、抗灾性差(抗震、防火、防洪性差),居住拥挤、功能设施不完善(缺少独立厨卫、无上下水、采光通风差、无集中供气供热),居住环境差(道路状况差、绿化率低、公共活动场地和配套设施缺乏)的房屋集中的住区。这里既包括古城的传统历史街区,还包括危旧住房、低洼易涝或基础设施配套不齐全的街坊、城中村等。

陈映芳在《棚户区:记忆中的生活史》中这样描述上海市的棚户区:占用城市空闲土地、由住户们自行搭建的简易住房,称之为“棚户简屋”。只要一个国家有破产的农村和发达的大城市,盲目向城市逃难流动的人口就会在大城市的市郊结合处定居下来,形成棚户区。上海的棚户区大多集中在河边和铁路边。

江建军在《棚户区本地居民的代际流动研究》中的棚户区是指在上海60年前就已经形成的低矮房子集中的成片居住区域。从区域分布看,主要以上海内环线以内区域(即内城区)为主。

郑文升、金玉霞等在《城市低收入住区治理与克服城市贫困——基于对深圳“城中村”和老工业基地城市“棚户区”的分析》一文中，针对城中村和棚户区这两种我国当前典型的城市低收入住区，分别以深圳和老工业基地城市为案例地域，分别分析其特征和性质，论述了二者的区别。城中村是我国城市低收入流动居民的典型区域，是由于城市的快速扩张，被包围在城市建成区内的农村行政村，多位于城市边缘区，是城乡流动人口聚居区域，在珠江三角洲、长江三角洲、北京等地区分布最为密集；棚户区是正式居民集中居住的典型区域，一般是指建设历史较长、环境品质退化的老城区，多位于城市的老中心区、老工业区和老矿区，是由于产业转型和体制改革形成的低收入城市户籍人口住区。以老工业基地城市为代表的衰败棚户区是一个逆城市化过程，是一个居民贫困化的过程。

郑文升、丁四保《我国老工业基地城市的贫困区问题与治理对策》一文中，贫困区等同于棚户区，指出老工业基地城市的贫困区（棚户区）的存在揭示的是在改革与发展中，一些城市和城市中的某些住区，由于经济结构的衰退和制度转型的冲击，形成的城市贫困问题。

根据棚户区地理位置的不同和形成背景的不同，各地的棚户区各有其特点。

朱莉霞在《关于上海市“城市更新”中棚户区处理的再思考》中描写到：“那是一条蜿蜒连续的东北——西南方向的街道，似乎是居民自发修建房屋造成的结果。街道两旁均是单层或至多两层的自建房屋，每户的房屋面宽都很窄（大多2——3m），进深却往往很大（6m以上），于是，采光及通风效果都很差；同样地，没有卫生间及适当面积的厨房。它们不规则地联在了一起：屋檐、雨篷高高低低的在每家每户房门上方交错地搭接着，阳光就从它们之间的缝隙中投射下来……”。上海市棚户区的主要特征为：房子建筑材料相当简陋，多为平房或自己搭建的两到三层楼房、室内拥挤，一般缺乏卫生设施，人口密度大，社区公共设施短缺，卫生状况差，外来流动人口较多。

柴艳芳在《资源型城市棚户区改造的社会学分析》中这样描述棚户区：“出门就下坡，雨天漏不停，挑水累倒汉，生火愁煞婆”。老工业基地城市的棚户区不仅房屋破败、道路泥泞、污水遍流、居住拥挤、缺乏消防卫生设施、没有公共绿地、空间布局混乱等等，而且还存在失业和贫困的问题。棚户区成为了城市贫困人口相对集中的地区和城市改革与发展的边缘化区域。

笔者认为从建筑学的角度，而非从政治学的角度界定棚户区改造的标准，清晰的划定了棚户区改造的范围，有助于最危险、最困难的棚户区优先改造的原则的实行，同时也是从人民群众自身的利益角度出发，维护了棚户区居民作为社会主义公民的改善生活状况的基本权利，避免了社会矛盾的激化，实际上达到了提高棚户区居民的生活质量和保持社会稳定发展的目的。

1.2.2 棚户区改造的模式

自全国棚户区改造以来,改造模式大体上分为两种:市场运作和政府主导。通常情况下,各地棚户区所处当地的地理位置是判断是否适合市场运作的依据。地理位置位于城市中心或离市区较近的棚户区,通常采用市场运作的模式;地理位置偏僻、不具备市场开发价值的棚户区,通常采用政府主导的模式。如今正在改造的棚户区大多集中在城市边缘地区,并且在城市中心也有少量的分布,分布特点决定了改造不是单纯地依靠一种模式,而是普遍采取政府主导和市场运作相结合的模式。

陈利在《吉林省棚户区改造中的四要素、六措施》中把政府主导分为两种方式:一是政府运作;二是政府加市场运作。政府运作是在有较资金宽裕的情况下,需要直接组织拆迁、建设和回迁安置。在吉林省的工作实践中有的城市采取了政府加市场运作的模式。

政府与市场的组合模式具有多样性,这种多样性深深地扎根于不同背景中。山西省太原市采用政府推动和市场运作相结合的开发模式;山西省阳泉市坚持政府支持、集团公司补贴、市场化运作相结合的模式;山东省济南市采取政府统一组织、优惠政策扶持、市场化运作的模式;辽宁省阜新市海州区的棚户区改造以房地产开发公司市场化运作、区政府作为主体进行拆迁改造两种模式运行;河南省洛阳市通过政府推进、政策支持、统筹规划、多方筹措,并发挥市场机制的作用,把煤炭企业棚户区改造为新型社区。各个地区采取的模式对抚顺市棚户区改造具有借鉴意义,但不能机械地模仿。

刘祖云在《政府与市场的关系:双重博弈与伙伴相依》一文中阐述到我国的政府与市场的关系基本上是一个“强政府——弱市场”的模式,市场功能还没有充分发挥。在公共财政尚不能拿出较多资金进行城市棚户区改造的地区,实施市场化运作是一种务实有效之举。市场运作的主体有两种方式:一是开发企业自行组织推进的方式;二是政府推进与开发企业操作相结合的方式。这两种方式都属于政府出台优惠政策、群众受益、开发商微利,充分考虑各方认可和可承受能力等进行的减负性改造。辽宁省铁岭市在发挥政府的组织、领导作用的同时,重视发挥市场要素的积极作用,坚持市场化运作为主要手段,实现了政府主导和市场化运作的有机结合。

辽宁省棚户区改造始于1987年抚顺市改造实验,当时实行的是以市场为主导的方式,到2005年近20年的时间里,全市改造了70多万平方米,依照这个速度,仅仅抚顺市要完成棚户区改造得花100年的时间。结合中国的国情和抚顺市棚户区改造的情况,由于抚顺市煤炭企业自身发展困难和大多数棚户区地处矿区周围和城市边缘,土地附加值低,基本不具备市场化运作条件。所以,在抚顺市棚户区改造中,由于无法引入市场化运作机制,单纯依靠市场解决不了的问题,更不可能像国外通过公众、社会组织、专业人士的多元参与合作的方式解决。因此,政府主导是彻底解决抚顺市棚户区改造的根

本途径。随着棚户区改造工作的逐渐开展,这一模式正在接受着实践的检验,并且随着实践的深入不断完善。

1.2.3 棚户区改造新区的规划建议

1.2.3.1 西方学者的规划建议

20世纪40年代以后,西方各主要国家都曾开展过大规模的“城市更新”运动。这个运动的主要内容就包括市中心区的改造和对棚户区的清理,最初目的是想恢复遭到20世纪30年代经济萧条打击和两次世界大战破坏的城市,特别是解决住房匮乏的问题。其中,西方国家对棚户区所采用的处理方式,采取所谓“消灭贫民窟”的简单化办法:将棚户区全部推倒,并转移其中居民;把土地向社会拍卖,使得那些能够提供高额税收的项目取而代之。这种做法在当时美国的纽约、芝加哥和英国的曼彻斯特等棚户区存在较多的大城市比较普遍。然而几年后发现,西方国家只是把贫民窟从一处转移到另一处;更糟糕的另一方面是,移民消灭了现存的邻里和社会。同时那些对城市中心区的改造,也带来了一系列的严重问题,使得这个运动并未取得预期成果;相反,在一定程度上还给城市带来了巨大破坏。

L·芒福德1961年在其著作《城市发展史》中,阐述了对西方国家城市发展历史的深刻观察和综合思考,他深刻地指出,“在过去的30年间,相当一部分的城市改革工作和纠正工作:清除贫民窟、建立示范住房、城市建筑装饰、郊区的扩大,城市更新只是在表面上换上一种新的形式,实际上继续进行着同样无目的的集中并破坏有机机能,结果又需治疗挽救”。J·雅各布斯在1961年其著作《美国大城市的生与死》中提出,“多样性是城市的天性”,大规模改造计划是一种“天生浪费的方式”,它并未使贫民窟“非贫民窟化”(Unsluming),而仅仅是将贫民窟移动到别处,在更大的范围里造就新的贫民窟。她主张“小而灵活的规划”(Vital Little Plan),“从追求洪水般的剧烈变化到追求连续的、逐渐地、复杂的和精致的变化”。

在自身特定的政治、经济和文化等背景下,西方国家的城市更新发展过程走过一段弯路,其经验教训是值得借鉴的。因为当今抚顺市和中国其他城市棚户区改造的初衷和规模,在很大程度上都是和西方国家有着相似之处。因此,棚户区改造要实事求是地考虑到中国的国情和各个城市自身的特点。

20世纪60年代以后,西方提出了“以人为本”的城市建设倡议,以改善环境、创造就业机会、促进邻里和睦为主要目标的社区规划的理念越来越被人们接受,城市居民也纷纷成立社区组织参与城市规划。进入新世纪后,我国城市发展规划在理论和实践上有新突破,尤其是以上海为代表的中国沿海城市接受新观念和步伐迈出较大。总之,西方发达国家城市规划理论和中国城市社区建设的先进经验启示我们,建立和谐的人际交往关系是中国城市规划建设的必然趋势,旧城棚户区改造要高度重视,并纳入城市社区建设规划,实现城市可持续发展。

1.2.3.2 中国学者的规划建议

李岚在《试谈棚户区改造中新区规划》提出在棚户区新区的规划设计上,应该把经济效益、环境效益和社会效益结合起来,建筑与环境并重,现实与适当超前相结合,一般应做到二三十年不落后,需要时可再改造、提高;住宅的套型和内部功能上,从改革开放前经济水平较低时期主要解决“有房可住”的生存功能问题,向今后的实用型尤其是舒适型发展,发挥住宅及住区的发展功能、陶冶功能和享受功能;在新区的建筑设计上,应根据其所在地段、周边大环境确定其主题定位,充分表现当地有个性有特色的主题。新区应凸显当地文化内涵,不宜千篇一律,更不宜大量照搬欧化、洋化风格。新区不但要表现特色,而且住区内住宅组团(群落、院落)也就尽可能有各具特色的住宅群体形态标志,尤其是大型住区。

熊耀平在《旧城棚户区改造问题研究》一文中指出棚户区文化经济建设要重视传统文化各个层面,从宇宙观、自然观、艺术观、家庭伦理观念、道德行为标准、人际关系准则、风土人情、民俗习惯、民族艺术、传统工艺、符号象征及古城空间结构机理、民居建筑型制等方面取其精华……保护好城市的文脉和文化资源,对具有历史文化价值的建筑周围必须留有足够的生态空间,以保持历史感,使城市风貌具有独特的内涵和深邃的底蕴。比如,在济南市棚户区改造的过程中,不能只是一味的拆迁重建或者异地重建,要注意对历史文物和古城区的保护,尤其是那些具有丰厚历史底蕴的地区,如芙蓉街。

这些建议对抚顺市棚户区改造新区的建设有着重要的参考价值。抚顺市棚户区改造新区的建设规划,可以突出“煤都”的特点和东北特色或者设计有独特性的社区标识,以见证“煤都”发展的历史,体现新区居民对新生活的憧憬和向往。

1.3 研究方法和创新点

1.3.1 研究方法

本文研究主要采用了以下三种研究方法:

第一,访谈法。访谈法是由调查者同被调查者进行的访谈。笔者通过和抚顺市东洲区棚户区改造指挥部办公室副主任的谈话,了解到抚顺市东洲区棚户区改造的现场情况,掌握了一些抚顺市东洲区棚户区改造工作的一手资料,为本文的写作提供了翔实的材料。

第二,实地观察法。实地观察法属于实地研究的一个重要方法,是在自然环境下对当时正在发生的事情进行观看、倾听和感受的一种政策研究手段。笔者亲临棚户区改造分房现场,以旁观者的身份感受到了新区居民分房的过程,获取到了低保户采暖优惠政策真实信息;通过和棚户区居民的谈话,体会到棚户区改造这一惠民政策的落实情况,为本文的写作提供了现实意义。

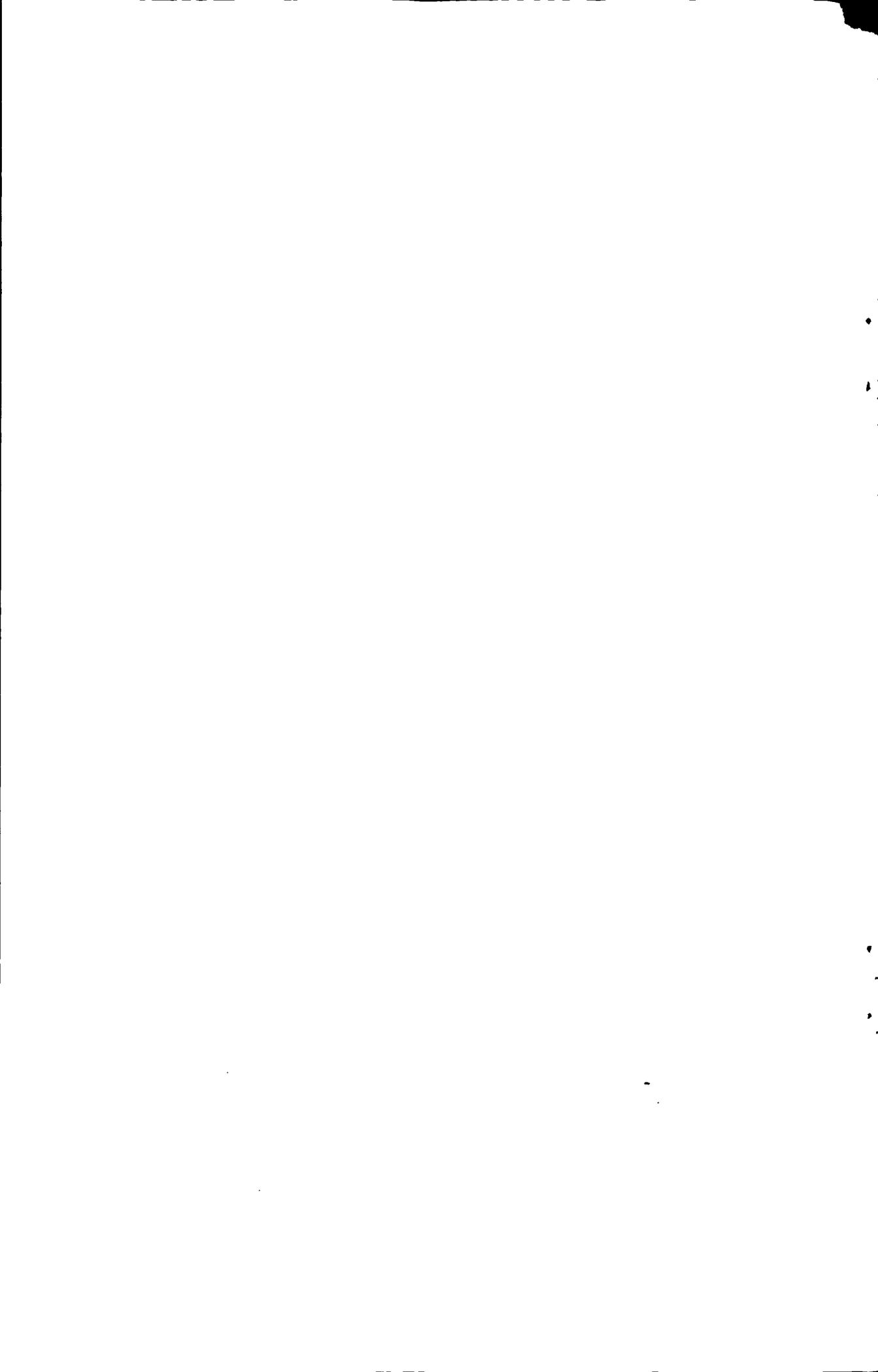
第三,定性资料分析法。定性资料分析法是对资料信息进行分类、描述、综合、归纳,并在此基础上提取出定性结论的方法。笔者通过实地考察、报纸期刊和互联网等途径获取相关信息,并对这些参考资料进行了分类、分析和总结,形成了抚顺市棚户区改造成效和进一步推进抚顺市棚户区改造工作对策的结论。

1.3.2 创新点

本文的创新点主要体现在研究内容上的创新。

第一,抚顺市棚户区改造新区的研究。本文结合抚顺市棚户区改造的实际情况,有特定的针对性,具体分析抚顺市棚户区改造新区在棚户区改造后的建设规划方面上的问题,提出完善抚顺市棚户区改造新区的对策建议,做好棚户区改造的后续工作,确保抚顺市棚户区改造工作成果的维持。

第二,“棚改精神”在抚顺市棚户区改造中作用的分析。“棚改精神”是抚顺市棚户区改造过程中形成的,既是一种对人民群众最为实惠的物质成果,也是一种持久的巨大精神成果。“棚改精神”自身就具备打破陈规的创新性。充分发挥“棚改精神”在抚顺市棚户区改造中的作用,有利于保障实现抚顺市棚户区改造工作的顺利完成。



第2章 棚户区改造的相关概念、理论和意义

2.1 棚户区改造的相关概念

2.1.1 棚户区、城中村、贫民窟的界分

棚户区是在城市建设中的特定历史产物,资源型城市棚户区有着自己独特的形成过程。城市的开发引起大量的人员流动和居住地的迁移。城市的发展出现了劳动密集型的生产协作局面。这样便形成了一种共同的有意识的生产和生存的渴求,人们密切的劳作和生活关系,提供了共同生活在一起的机会与可能。这样人们围绕着劳动场所聚集建房栖身,久而久之便形成一种群居的局面,棚户区便应运而生。棚户区多位于城市的老中心区、老工业区和老矿区,是由于产业转型和体制改革形成的低收入城市户籍人口住区,在老工业基地城市表现最为突出。棚户区居民主要由两部分组成。一部分是早年从事矿山采掘的工人们。矿山开采初期,他们被安置在矿山附近的简易平房里,其子女又在平房外搭建小屋,世代居住。改革开放以来,伴随着资源的枯竭、特别是政策性原因导致的企业积累不足无力解决职工的居住问题,而这些老职工也因年老离岗等原因,无力购买商品而不得不继续居住在简房陋屋,逐渐演化为城市棚户区;另一部分则是矿山的农民轮换工,他们因招工变成了临时矿工,于是在矿山附近搭建了简易的房屋作为居所,由于工资低,在矿井干了很多年,身份不能转换,无法享受住房等方面的优惠和补助,不得不长期在自盖的简易房里居住,成为棚户区居民。概而言之,在资源型城市中,棚户区就是贫穷矿工的聚居区。

城中村是在我国特有的土地所有制和文化背景下,在快速推进城市化进程中出现的一种新的城市化问题。目前已有许多关于城中村的定义,有从土地关系和形成原因角度的定义,如“所谓城中村是指在城市化快速推进过程中,一些距新旧城较近的、被纳入城市建设用地的村庄,称为‘城中村’”^[2];有从房屋建筑的角度定义,如“城中村是指在城市建成区内,在原农村居民点范围内形成的与周边城市环境构成鲜明反差的以原农村居民‘一户一栋’为基本特征的特殊居住区,也称都市里的村庄”^[3];“城中村是指由于缺乏统一规划,以致深圳经济特区内农村城市化前后在原农村地区中形成的呈无序状态的建筑群落。”^[4]。有从土地、户籍、社会关系角度的定义。如城中村现象是指从地域角度讲已被纳入城市范畴的局部地区,就其社会属性而言,却仍属于传统的‘农’村社区的矛盾现象,“是一种特殊的社区”^[5]。有从产权和经营制度角度的定义,“‘城中村’是指在城市总体规划区内仍然保留和实行农村集体所有制、农村经营体制的农村社区。

‘城中村’是城市化过程的产物,是一定发展阶段的特殊现象。”^[6]等等。事实上,城中村不仅是一种居住形态,也是一种社会形态。城中村是急剧城市化过程中原农村居住区域(包括土地、房屋等要素)、人员和社会关系等就地保留下来,没有有机参与新的城市

经济分工和产业布局,仍然以土地及土地附着物为主要生活来源,以初级关系(地缘关系和血缘关系)而不是以次级关系(业缘关系和契约关系)为基础形成的社区。如李培林所说,城中村的外部形态是以宅基地为基础的房屋建筑的聚集,实质是血缘地缘等初级社会关系的凝结^[7]。

以诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森为代表的当代贫困观认为“贫困的真正含义是贫困人口创造收入的能力和机会的贫困,而不仅仅是收入水平低下”^[8]。因此,贫困区的治理对克服城市贫困有非常显著的影响。国外贫民窟治理经历了大规模清除、搬迁、重建、注重改善经济社会环境几个阶段,对贫民窟的态度由排斥、驱逐发展为接纳、改造、提升,逐渐强调消除贫民窟的发展环境。贫民窟住区改造的主要途径是由政府提供资金或政策,结合引导市场资本,建设廉价住房、廉租房,逐渐使居民拥有土地与住房产权。贫民窟这个概念包含了两层意思:一是 Slum,含义是集中成片的低劣住宅区,房子简陋,公共设施不完善;另一个是 Squat,含义是指它是无产权的非法占有土地形成的住宅区^[9]。按照这个定义,我国老工业基地城市相当一部分棚户区已经很接近于工业化国家曾经遭遇的贫民区。不同的是,我国棚户区的衰败、贫困与新城区的繁荣、少数人的暴富近在咫尺,并且失业、贫困呈现出集聚、代际传递的特点。棚户区居民阶层地位的剧烈下降、强烈的被剥夺感使棚户区有可能演化为我国社会矛盾激化、各种反社会力量集中发生的土壤。但是,由于我国制度条件、发展条件的差异使我国的棚户区与城中村、国外的贫民窟有很大的不同。在社会主义制度下,关注民生、以人为本、构建和谐社会的趋势使棚户区改造成为现实。

2.1.2 棚户区改造的概念

棚户区是随着资源性城市围绕资源的开采而形成的特定人口居住区域。棚户区改造是指对棚户区的统一拆迁、对棚户区改造新区的规划和建设活动。改造的棚户区主要是指在城市建成区范围内,存在问题突出,影响城市发展,居民迫切要求改造的中心区域里的集中连片棚户区。具体来讲,就是在老城区中配套不全、非成套的平房区;建成使用时间久,房屋密度大,人均居住面积不足10平方米,失修的旧房和危房;消防安全隐患突出,基础设施条件差,行路难、吃水难、入厕难,没有配套的公共排水、供热、供气等设施的区域。

棚户区改造就宏观来讲,要做到与经济社会发展水平相适应,与群众的经济承受能力相适应,与城市未来发展需要相适应。棚户区改造的原则是科学合理、循序渐进,改造与改善相结合。改造的对象是:已经无法再维持下去,既承受不了居民的生活居住和生产发展需要,又严重影响城市规划和建设发展的城市中心的集中连片区,对这些集中连片区,要统一规划,统一拆迁,统一建设。改善的对象是:规划比较合理,建成使用时间不长,房屋质量良好,在打通消防通道,完善道路、给排水、供热、供气和照明等配套设施后,适宜人居的集中连片区和一定区域内的房屋。实施改造时要区分具体情况,

先易后难、逐步突破，集中在城市中心区内，先实施有利于改造、有开发价值的区域。棚户区改造不仅是为了使居住在棚户区改造新区的居民创造一个良好的生活条件，而且是提升城市形象、完善城市功能的根本途径。

2.2 棚户区改造的相关理论

2.2.1 社会公正理论

社会公正涉及的是社会成员权利、财富、机会等最重要的基础性社会资源，它反映的是人类共同生活方式所认同的一般特征，是社会本原的道德诉求。一般认为，从深层次上来说，社会公正有两个核心内容：一个是保障居民的一系列基本权利（如自由选择职业的权利、自由获得收入和财富的权利、自由选举和被选举的权利），另一个是当社会成员无法实现其最基本权利的时候，对他们的物质帮助。也就是说，社会公正是一个全面系统的概念，既要求保证社会成员在基本权利上的平等，也包括在适度水平上对结果的平等分配。在现实生活中，虽然社会的基本制度给了每个人获得收入和财富的权利，给了每个人成就伟大事业或成为伟大人物的机会，但如果仅此而已，如果的确给足了一个人自由选择 and 自由生活的权利，但对这个人是否有能力来实现这种权利视而不见，那就可能出现一个社会对一个即将因为饥饿而面临死亡的人的不闻不问，因为他可以“自由的死去”^[10]。在现代社会中，一般认为包括生存权在内的生命权利是人的最基本权利。因此，个人为生存获得最低的保障理当属于这种基本权利。但在现实生活中，有些人根本就没有获得维持生存的基本收入的能力，社会公正就不能仅仅停留在对他们基本权利的保障之上，货币收入和物质财富的适当分配就成为一种必要的选择了。

中国经济的高速增长和社会结构的剧烈转型，必然导致社会的高度分层化和多元化，执政者是否有足够的政治远见和政治意志去塑造一种包括社会公正在内的政治机制以适应社会结构的巨大变化就显得尤为重要。也就是说，社会公正是一个国家和社会所诉求的理想状态，而这种理想状态需要通过公共权力的客观保证才能够得以实现。辽宁省抚顺市实施的棚户区改造工程，正是在社会公正理念的基础上体现了对社会分化的关注，对弱势群体权利以及权利价值实现的保护，这种保护解决了棚户区居民最为紧迫的生活需求——居者有其屋，体现了执政者对弱势群体的关爱。

2.2.2 城市人居环境理论

人居环境理论是由希腊学者道萨迪斯于20世纪50—60年代提出来的，他摆脱了单纯的以建筑物角度看待城市问题的束缚，将整个人类的居住环境——包括城市、城镇、乡村在内的不同层次的人类居住环境作为一个整体加以研究。随着1976年联合国第一次人类住区会议的召开，特别是1996年联合国第二次人类住区会议的召开，加深了人们对城市和城市化的认识，界定了城市人居环境的概念，明确了“城市居民拥有所需适当住房的保障；居民健康和安；人与城市环境、住区环境的和谐发展；城市住区的生

态环境建设与管理;住区基础设施和住区资源的可持续开发与利用”等方面的发展目标。

城市人居环境作为人类生存和发展的主要栖息地,是一个人口高度集中的复合人类生态系统,既有自然属性,也具有社会属性。从总体上看,城市人居环境是由物质环境与社会环境两个系统共同构筑的人类聚居环境。物质环境包括一切服务于城市居民,并为居民所利用的行为活动的物质载体总和,是自然要素、人文要素和空间要素的统一体。如住宅条件、生态环境质量、公共服务设施等硬环境。社会环境是指城市居民在利用和发挥物质环境系统功能中所形成的一切非物质形态事物的综合。它是一种无形环境,在人们的日常生产生活当中随时随地都能感受得到,包括家庭环境、邻里关系、安全归属感、发展创业环境等心理感受的软环境^[11]。

2.2.3 社区建设理论

社区建设的提出源于社区服务。社区建设和社区服务既有区别,又有联系。从形成过程来看,社区服务是社区建设的基础社区建设,是社区服务的延伸。从运作方式和主要特点来看,社区建设与社区服务具有较强的一致性,二者都是各类社区主体、各种社区力量共同参与的过程,都具有社会性的显著特征;从内容上看,社区服务是社区建设的重要方面,但不等同于整个社区建设,社区建设是指除了发展社区福利事业或社区服务以外,还包括社区治安、社区卫生、社区文化等方面。不过,由于社区建设是在社区服务的基础上发展起来的,是社区服务的延伸,所以在全面开展社区建设的过程中,应进一步发挥社区服务的“龙头”作用。

社区建设有狭义和广义之分。狭义的社区建设是指社区服务的扩大和延伸;而广义的社区建设则是指整个社区的全方位建设,涉及政治、经济、文化、服务、卫生、教育、治安、环境等各方面。社区服务是在政府领导下,以街道、居委会为依托,为满足社区居民日益增长的物质文化生活需要,发动和组织社区力量开展的具有公益性、福利性和互助性的社会化服务。

社区建设是指以基层社区为载体,以全面提高居民的整体素质和生活质量为中心,依靠社区力量,利用社区资源,强化社区功能,发展社区事业,解决社区问题,改善社区环境,促使社区不断进步的过程^[12]。社区建设理论是指研究社区建设的性质、特点、结构、功能、关系、管理、运行及其发展规律的理论^[13]。社区建设理论不仅要提出一定的观念、原理、原则,而且还要做出理论的解释和逻辑的论证,从而构成一定的理论体系。社区建设理论的基本框架,由社区建设的概观、社区建设的内容、社区建设的关系和社区建设的发展四个组成部分来构成。虽然它们的地位和作用各不相同,但它们之间相互联系、相互渗透、相互促进,从而形成结构完善、内容整合的框架体系。

2.3 棚户区改造的意义

十九世纪美国著名的经济学家詹姆斯·哈里森曾经说过这样一句话:想知道这个城

市多么有活力,看看工厂周围那一望无际的简易的住宅区就知道了,那里居住着能够改变世界的人们。棚户区的产生与城市的发展变化息息相关。可以说,棚户区昭示着城市工业化初期的繁荣。棚户区的没落,同样与城市的发展有关。当城市发展进入高级阶段的时候,便出现了城市规划、产业布局、区域功能等城市调控管理概念。棚户区存在的模式再也不能适应城市发展需要了,便逐渐地退出了历史舞台,成为落后、城市隐患、弱势群体的代名词。

党的十七大报告提出:“更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。棚户区改造工程的实施,不仅改善了群众的生活条件和生活环境,改变了城市面貌,创造了较好的发展环境,也维护了社会的稳定,促进了和谐社会的构建。这对于实现东北老工业基地振兴,促进全社会和谐构建是一笔宝贵的财富。

2.3.1 改善民生

改善民生是改革的重点。胡锦涛在十七大报告中,将民生问题作为单独的一章进行阐述,题为《加快推进以改善民生为重点的社会建设》。在十七大以前的历届全国人民代表大会报告中,民生问题很少专题涉及。社会保障、就业与医疗等问题,通常置于经济建设这一章节下展开叙述,教育问题则放在文化部分阐述。但此次十七大报告,将社会问题提高到与政治、经济、文化、军事等领域同等高度的水平。

民生就是人民的生计。国家的发展以民生为重,城市的发展以百姓为重。关注民生、重视民生、保障民生是政府的基本责任。棚户区改造直接体现了政府顺应民意的诚意。棚户区改造工作的完成与否,直接影响政府关注民生的成效。辽宁省委、省政府把棚户区改造作为头号民生工程。棚户区改造是影响矿区和社会稳定以及党群关系、干群关系的最急需解决的问题,是建设和谐社会不容回避的重大社会问题,也是贯彻落实科学发展观的重要举措,是民心工程、德政工程。

棚户区改造解决了群众的现实困难。任何人都应该享有居住的权利,经济社会发展的成果应该为全体社会成员所共享。棚户区改造改变了棚户区居民的居住条件,使棚户区居民花很少的钱就能住进新建的居民小区,生活环境和生活状态都有了很大的改善。作为政府主导的一项住房救助工程,改变了困难群众恶劣的居住和生活条件,显著提高了他们的生活质量,充分体现了以人为本的科学发展观的要求,赢得了群众对政府的信任。棚户区改造的实施,使棚户区居民乔迁新居,实践了政府对于这部分社会群体的承诺,是一个树立政府形象的民心工程,起到了很好的宣传效应,为其他方面的工作奠定了良好的群众基础。在社会改革和转型的过程中,群众与政府的齐心协力是社会主义现代化建设的关键。

2.3.2 体现社会公正

公平正义是社会主义和谐社会的一个基本特征。只有维护和实现社会公平正义,各方面的社会关系才能协调。维护和促进社会公平正义,要求赋予全体社会成员参与社会、经济、政治、精神文化等活动平等的权利和机会,要求采取有力措施解决部分社会成员收入过低和生活贫困的问题。实现社会公平正义是党和政府的基本职能,是各级领导干部的基本职责。改善棚户区居民的贫困生活条件、为棚户区居民创造平等参与社会经济生活的机会和条件是维护公平正义、促进社会和谐的重要举措。同时,在动迁、回迁工作中,综合运用多种手段,依法逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公平保障体系,保护棚户区居民的基本权益。

棚户区改造缩小了城市不同群体之间、不同区域之间的住房差距与生活差距,消除了很多社会矛盾。棚户区改造使党员、干部了解了群众疾苦,真心为群众办实事,赢得了群众的理解与拥护,密切了党群关系、干群关系。同时,棚户区改造改变了棚户区居民的精神面貌,使他们的工作和生活充满了动力和目标。棚户区改造,建起的是党和政府在人民群众中的形象。

2.3.3 维护社会稳定

胡锦涛同志指出:“没有社会稳定,构建社会主义和谐社会就无从谈起。”棚户区是社会矛盾的集聚地和高发地,处理不好,很容易造成发展停滞和社会动荡。各级党委政府及时了解和掌握棚户区改造过程中出现的不稳定因素,集中解决影响社会稳定的突出问题,营造出构建和谐社会的良好环境。

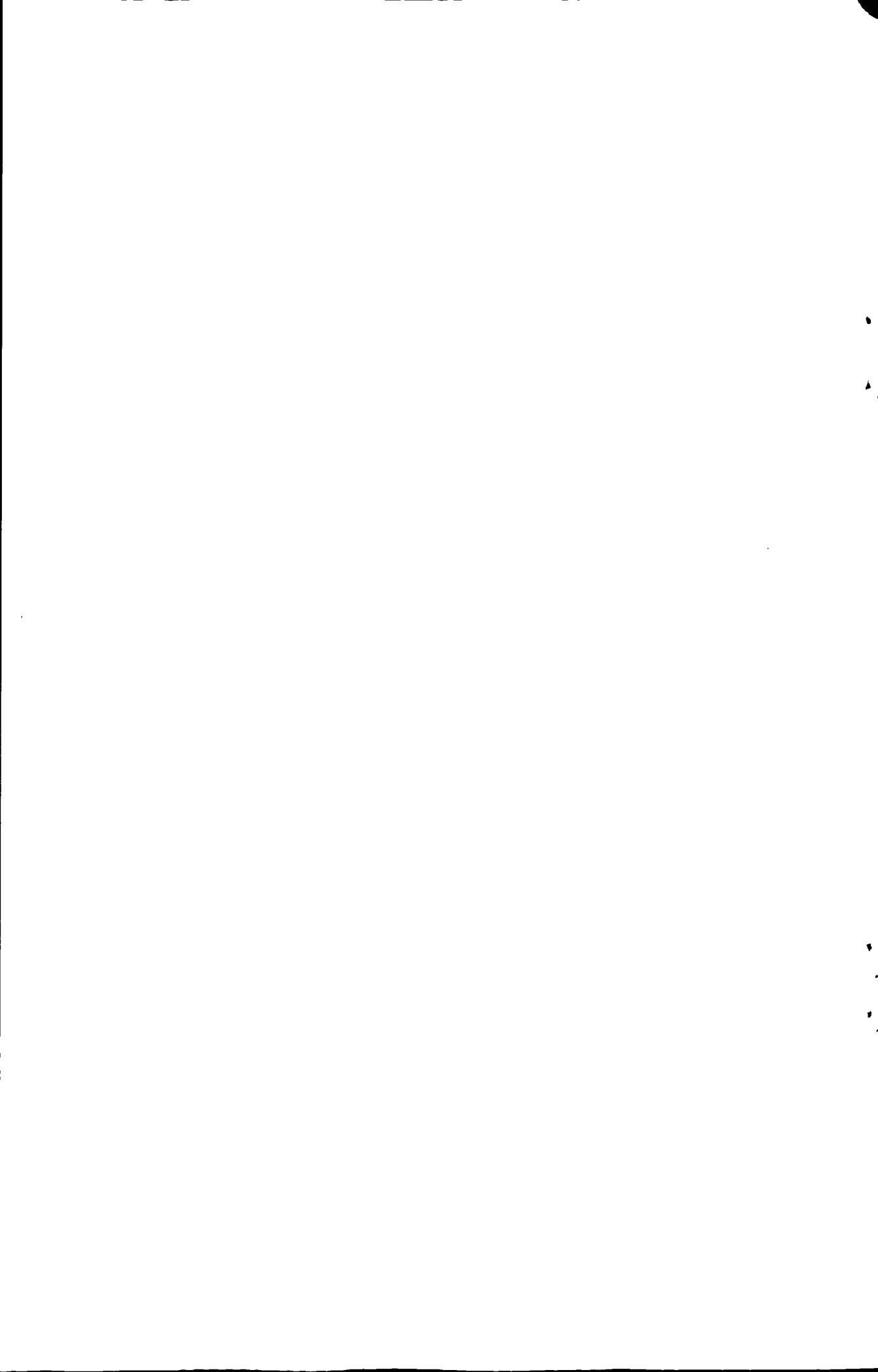
棚户区改造化解了社会的矛盾。居住混乱、管理困难、生活贫困使棚户区成为犯罪的多发地区,偷窃、抢劫时有发生,人与人之间的关系紧张,成为资源型城市转型过程中社会稳定的隐患。棚户区改造变无序为有序,不仅使棚户区群众的生存环境发生了巨大的变化,而且方便了小区的管理,遏制犯罪的产生,大大降低了各种不和谐、不稳定因素的发生率。在棚户区改造工作中,充分落实群众依法享有的知情权、参与权和监督权,防止和纠正危害群众合法权益行为,维护了社会的稳定,增进了社会和谐。同时,各级党委政府充分考虑棚户区群众的长远利益,把棚户区改造与促进就业和再就业相结合,使棚户区居民具备了创造财富、自我发展的能力,从而为维护社会稳定,保障社会和谐发展建立了长效机制。棚户区改造实现了人人有其屋,缓和了群众之间以及政府和群众之间的矛盾,增强了转型过程中的社会稳定与和谐。

2.3.4 改善城市面貌

破烂不堪的棚户区变成了鳞次栉比的高楼大厦,市政设施配套齐全,城市面貌明显改观。改造前,棚户区没有像样的道路、排水等基础设施。行路难,晴天尘土飞扬,雨天道路泥泞;如厕难,平均几百户使用一座公厕;垃圾排放难,没有垃圾排放清运设施,

许多地方垃圾遍地，堆积如山；由于以煤炭为取暖和炊事能源，特别是每到冬天，“家家点火，户户冒烟”，烟雾迷漫，严重污染城市环境。通过棚户区改造，生活垃圾得到即时清除，烟尘排放量、污水排放量明显减少，绿地面积显著增加，极大地改善了城市生态环境。

棚户区改造体现了人与环境的和谐发展。棚户区是城市肌体上的一片伤疤，是城市卫生条件最差的地区。在城市不断发展和建设的过程中，新盖的高楼大厦与低矮的棚户区形成了鲜明对比，以不和谐的形式反映了社会差距的存在。因此，棚户区的改造在缩小社会差距的同时，也是一个市容环境再造工程。和谐社会是人与人创造的社会环境的和谐。城市的面貌在一定程度上反映了一个城市的精神状态，良好的城市面貌有助于营造良好的社会氛围，使群众保持良好的精神状态和对城市的热爱。改造以后的社区无论从社区环境上还是管理上都井井有条，充分体现人与社会环境的和谐发展。



第3章 抚顺市棚户区概况

3.1 抚顺市棚户区形成的原因及现状

3.1.1 抚顺市棚户区形成的原因

棚户区是随着资源型城市围绕资源的开采在城市建设中形成的特定人口居住区域。抚顺市棚户区是随着抚顺市煤炭的开采而形成的“先生产、后生活”的特定历史产物。抚顺市既是一个老工业基地，又是一座资源性城市，作为一座因煤而兴的城市已有 100 多年的煤炭开采史。新中国建立以来，抚顺市共外输优质煤炭 5 亿多吨，累计向国家上缴利税近 700 多亿元^[14]。与此同时，也积累了一些社会矛盾和问题。全市产业工人特别是矿区的职工，在为社会主义革命和建设做出重大贡献的同时，居住条件十分简陋，占市区人口 17% 的 20 多万产业工人及其家属，仍然居住在建国初期和日伪时期形成的棚户区内。这些当年为了加紧生产而简易修建起来的房子从未翻修过，现在几乎全部是一片片低矮破旧的危房。近年来随着矿区资源的枯竭和城市规模的扩大，由于缺乏水、电、路等配套市政设施，棚户区成了城市危房集中区域、贫困人口聚居地的代名词。虽然改革开放以来部分处于中心区的棚户区得到了改造，但受财力拮据等各方面因素的制约，改造的速度十分缓慢，改造的成果非常不明显。

3.1.2 抚顺市棚户区的现状

解放初期至上世纪 50—60 年代，为了有利于生产，抚顺市大部分企业本着就地就近的原则，在企业周边地区建成大批简易平房作为职工住宅。这些住宅大多分布在龙凤矿、老虎台矿、西露天矿、胜利矿及城市边缘地区，绝大多数房屋多年没有改造，并逐年衍生成为大片棚户区。在棚户区居民中流传着这样的顺口溜：“屋里小半间，头顶能望天。四世同堂住，睡觉肩挨肩。”由于房屋窄小，地基下沉，雨水倒灌，房脊倾斜，冬天不能御寒，夏天不能遮雨。抚顺市棚户区普遍存在着居住难、行路难、吃水难、如厕难、取暖难、就业难、购物难、就学难、就医难、娶妻难等问题。

截至 2004 年，抚顺市未进行棚户区改造之前，按照辽宁省确定的棚户区界定标准，抚顺市共有各类棚户区 81 片，房屋建筑面积 318.03 万平方米，居住 9.56 万户、31.82 万人，而抚顺市市区人口约 140 万人，占城市人口的 22.73%。其中煤矿棚户区 230 万平方米，居住着 25 万人^[16]。改造前的抚顺市棚户区可以概括为以下的特点：一是矿区棚户区所占比重大，全市 55 个集中连片棚户区中有 32 片是矿区棚户区，占全市棚户区总量的 72%^[16]。二是抚顺棚户区全都位于城市边缘，土地附加值极低，大多不具备市场化运作条件。三是房屋破损严重，多数房屋的建筑年限大都超过 50 年。四是住房拥挤不堪，搭建现象普遍。五是基础设施匮乏，几乎没有道路、照明、自来水、排水、供暖

等基础设施。六是生态环境恶劣,特别是碎石山产生的有害气体严重危害居民健康甚至危及生命。全市有4片棚户区建在10至30米厚的煤碎石山上。七是形成了较为庞大的城市赤贫人群。主要表现为“三多三少”:下岗职工多,能就业的少,平均每10户家庭中仅有1.34人在岗工作,月均收入188元;低保户多,有独立生存能力的少,低保户3.36万户、11.34万人,占居民总户数的47.65%^[17];因生活困难离婚的多,家庭稳定的少。更为严重的是日趋突出的社会问题。根据抽样调查,2003年原抚矿集团棚户区中,28%的家庭离婚,14%的家庭子女辍学,69%的家庭有病人。2000—2002年,抚顺市75%的凶杀案作案人员来自棚户区。2003年抚顺市共发生去省进京集体上访205批次,平均每个工作日集体围堵市委、市政府或封桥堵路7批次^[18]。

3.2 抚顺市棚户区改造现状

3.2.1 抚顺市棚户区改造的肇因

2004年的春天,率队来抚顺进行水资源勘测的全国政协原副主席钱正英等领导同志,应抚顺市委书记周忠轩等市领导的邀请,考察了抚顺市望花区古城子棚户区。钱正英等领导同志驻足在拥挤不堪的危房中,目睹着棚户区居民吃水难、行路难的种种不便和生活的艰辛。此后,温家宝总理收到了钱正英反映抚顺市棚户区状况的亲笔信,并做出了重要批示。

2004年12月26日,辽宁省委书记李克强来到抚顺,看到莫地沟棚户区的面貌后向莫地沟棚户区居民承诺:“就是砸锅卖铁也要改造棚户区,让你们住上新区!”

2005年4月,在党中央、国务院做出棚户区改造的决策后,开始于抚顺市莫地沟棚户区、迅速惠及全省各市棚户区的“一号工程”轰轰烈烈地开始了。抚顺市成为全国最早进行棚户区改造的城市。

2005年8月国务院副总理曾培炎主持召开了东北三省领导和有关部门领导座谈会,专题研究东北三省城市棚户区和煤矿棚户区改造的问题。国家决定利用五年时间,加大资金投入,对东北三省已经确定的煤矿采煤塌陷区和城市棚户区,实施采煤沉陷区治理和棚户区维修加固改造工程,使沉陷区和棚户区老百姓的居住条件和生存环境整体上得到明显改善。

3.2.2 抚顺市棚户区改造的依据

按照辽宁省建设厅有关文件的规定,城市棚户区的认定标准为:一是主要以木板、土坯、240mm厚砖墙为承重结构,以油毡或石棉瓦为屋面材料的简易房屋和棚厦房屋;二是低洼易涝、基础设施配套不齐的小平房;三是按国家建设部《房屋等级评定标准》和《危险房屋鉴定标准》评定为严重损坏房、危险房的房屋;棚户房建筑面积5万平方米以上的为棚户区。

抚顺市棚户区住宅房屋拆迁执行的政策依据:一是2005年3月16日出台的《辽宁

省城市集中连片棚户区改造实施方案》；二是2003年9月1日公布，自2003年10月15日起施行的《抚顺市城市房屋拆迁管理办法》（抚顺市政府令第102号），三是2005年3月30日发布施行的《抚顺市城市棚户区住宅房屋拆迁补偿规定》（抚政办发〔2005〕19号）。

3.2.3 抚顺市棚户区改造的特点

第一，抚顺市棚户区数量多、分布广，改造难度大。抚顺市棚户区多数是以矿区为主体修建的简易住房。在计划经济时期，由于棚户区住宅建设时间不长，国家、地方和企业不可能特别考虑棚户区改造问题。从当时规划建设棚户区住宅的情况看，很多住宅比较简陋。例如，龙凤矿一、二、三公司社区从建房之初，其配套的水、电、暖等设备不全。即使当时有配套设施，目前也年久失修，早已停用。有的棚户区居民至今仍然饮用工业用水。半个世纪的时间过去了，国家、地方虽然对部分棚户区进行了改造，但多数棚户区状况依旧，并且环境越来越差。由此造成改造任务加重、涉及问题增多、工作难度加大的局面。

第二，棚户区居民以弱势群体为主，经济承受能力弱。对棚户区居民就业的现状统计，抚顺市东洲区、望花区、顺城区、新抚区、胜利开发区棚户区总人口约16万人，占棚户区总人数的82.5%；约3.6万人享受最低生活保障待遇，下岗失业人员总数约6万人，约占总人口数的37.5%。下岗失业人员中尚未就业人数约2.1万人，约占人口总数的13%，约占下岗失业人员总数的35%。下岗失业人员中无就业意愿人数为8400人，约占人口总数的5.2%，约占下岗失业人员总数的14%^[19]。在尚未就业的人员中，“4050”人员总数为约1万人，占未就业人数的48%，女性占大多数。从以上数字可以看出，棚户区群众具有“四多”：即享受低保人数多、下岗失业人员多、下岗失业人员中“4050”人数多、下岗失业人员中无就业愿望人数较多的特点。

第三，棚户区所在位置地域偏远，市场运作困难。由于棚户区地域偏远，居民购买力差，商品房价格普遍在每平方米600—650元左右，低于每平方米900元的成本造价。这样，每建成1平方米就意味着产生300元的净亏损。全市交通和地域的特点决定了不同地区的房价差在4—6倍之间。因此，位于偏远地区的棚户区难以运用市场化机制实施改造。2005年改造的17片棚户区中，有11片规模较小、区位稍好的棚户区，在享受棚户区改造优惠政策的基础上，采用市场化运作方式，由开发建设单位自筹资金进行改造，这11片棚户区占2005年改造计划总量的19.5%。其它6片棚户区由于区位偏远，房屋售价低，根本无法运用市场化方式进行改造^[20]，因此，采用政府补贴投资方式进行改造。

3.2.4 抚顺市棚户区改造的运作模式

由于大多数棚户区地处矿区周围和城市边缘，土地附加值低，基本上不具备市场化

运作条件,无法引入市场化运作机制。因此,抚顺市采取了以政府为主导的运作模式,即市、区两级政府分级负责,市政府作为投资主体,负责筹措资金、制定政策、编制规划、指挥协调和培训人员;各区政府和抚顺矿业集团作为责任主体,承担拆迁组织、工程建设和回迁安置任务。

政府主导的优势表现在直接性、公开性和惠民性。市政府与棚户区改造各责任主体签订责任状,要求各区党政领导亲自参与,调动一切积极因素,确保既定目标的全面完成。各区政府充分发挥棚户区改造的主力军作用,集中抽调大批人员,采取干部包片、党员包户的办法,层层落实责任,逐户签订拆迁安置协议,快速组织房屋拆除工作。政府主导的优势除了体现在组织上,还体现为政策上。市政府与棚户区改造各责任主体在广泛听取各方面意见的基础上,制定了符合绝大多数棚户区居民经济承受能力的拆迁补偿政策。

3.2.5 抚顺市棚户区改造的阶段

按照辽宁省委、省政府要求,抚顺市纪委参与工程建设的招标、投标工作,抚顺市建设委员会组织施工队伍。抚顺市分三年时间基本完成集中连片的棚户区改造任务,再利用两年的时间加强对零散棚户房的改造。2005年4月5日,莫地沟棚户区改造标志着抚顺市棚户区改造的开始。

第一阶段:2005年4月—2005年底。辽宁省棚户区改造协调领导小组印发了《关于解决棚户区改造中困难家庭住房问题的指导意见》、《关于棚户区居民回迁小区管理的指导意见》等文件。抚顺市结合本地实际,对回迁安置制定了《抚顺市城市棚户区住宅房屋拆迁补偿规定》,对拆迁制定了《抚顺市城市棚户区改造资金管理暂行办法》、《关于认真做好棚户地区改造就业扶持工作的实施意见》、《抚顺市援助棚户地区人员就业的实施方案》、《抚顺棚户区改造新建住宅小区管理办法》。在出台《抚顺市棚户区改造工程实施方案》的同时,及时配套出台了《关于抚顺市棚户区改造项目建设违规行为责任追究的暂行规定》、《关于严禁党员干部违规干预和插手棚户区改造工程有关设备、材料采购等问题的通知》,并按照《抚顺市建设项目派驻纪检监察员实施办法》,分别由市、区两级向棚户区改造工程派驻了纪检监察员,规定任何人不得承诺政策以外的动迁条件、任何人不得接受动迁户的吃请、任何人不得在动迁工作中喝酒,并在所有动迁地点设立了廉政警示牌和监督举报电话。为避免出现腐败现象,望花区、东洲区、胜利开发区和抚顺矿业集团等单位对棚户区参改人员进行了预防职务犯罪教育并签订了责任状,望花区专门设立了《廉政建设及预防职务犯罪工作备忘录》。所有参加棚户区改造的单位都与纪检、监察部门签订了《建设工程项目廉政勤政承诺书》。

由于建立了责全统一的运作机制、经常性的协调机制和快速决策机制,抚顺市棚户区改造初期取得了显著的成绩:全年共拆迁棚户区房屋125.13万平方米,动迁居民3.71万户,占列入省棚户区改造计划总量150.4万平方米的83.2%。全年房屋拆迁量为前18

年该市棚户区改造房屋拆迁总量的 1.69 倍,实现了前所未有的历史性突破。全年开工建设安置用房 188.48 万平方米,其中一期 60 万平方米的安置用房当年竣工,1 万多户居民喜迁新居,实现了当年拆迁、当年回迁的目标;二期 128.48 万平方米安置用房全部进入工程建设阶段,有 8 万平方米安置用房已建起 3 至 6 层^[21]。

第二阶段:2006 年。在借鉴 2005 年棚户区改造经验的基础上,特别针对棚户区改造的工程质量和棚户区回迁居民的就业工作出台了相应的政策。

《抚顺市棚户区改造工程质量监督管理办法》对工程涉及的建设、勘察、设计、施工、监理单位提出了严格要求,制定了工程建设廉政方案,严厉打击借拆迁改造营私舞弊的行为。从调查摸底、复核、签订拆迁协议到回迁安置,均由市纪检委、检察院等相关部门组成监督核查小组进行全过程跟踪检查,并坚持开展“半月质量巡回大检查”活动,及时对工程质量、安全生产、文明施工、施工进度等指标进行考核评比。同时,发动责任心强、了解施工技术的动迁居民担任工程改造社会监督员,全面参与工程建设。设立举报电话,实行全社会对拆迁、改造、回迁的监督,对拆迁补偿规定、安置房屋户型、建设标准、各项减免费用、回迁安置选房等群众关注的工作全程公示,使改造工作置于人民群众的监督之下。

2006 年 6 月 19 日,辽宁省政府下发了《关于建立零就业家庭就业援助长效机制的意见》,除提出确保有就业需求的“零就业”家庭,至少有 1 人实现就业外,还要求省内各市建立棚户区下岗失业预警预案,设立棚户区“失业警戒线”,一旦棚户区回迁居民中的下岗失业人员数量接近“警戒线”时,各市便启动援助预案,对失业人员实施就业再就业援助。抚顺市对棚户区回迁居民就业工作提出了明确要求,有关部门制定了《棚户区改造回迁困难群众实施办法》,在 2006 年 6 月末使有就业能力和就业愿望的棚户区改造回迁的下岗失业人员基本实现再就业,同时将棚户区改造回迁的下岗失业人员就业再就业纳入市政府目标考核和市绩效督查考核范围,全力推动棚户区回迁居民的就业工作。

截至 2006 年底,抚顺市共拆迁棚户房屋面积 177.22 万平方米,拆迁户数 4.83 万户,17.3 万人,建设新楼房屋面积 261.4 万平方米(开工建设安置用房 265.6 万平方米,建成安置用房 253.6 万平方米),回迁居民 4.6 万户^[22]。

第三阶段:2007 年。继 2005 和 2006 年之后,2007 年抚顺市的棚户区改造工作在全省各市继续保持了领先地位。抚顺市全面落实国务院第 24 号文件《国务院关于城市低收入家庭住房困难的若干意见》和曾培炎副总理在全国城市住房工作会议上的重要讲话精神,出台了《抚顺市 2007 年棚户区改造计划安排意见》,明确所有建设的开工时间和竣工时间,完成了对 5 万平方米以下,1 万平方米以上棚户区的改造任务。

抚顺市克服了拆迁难度大、建设规模大、施工工期紧、工程战线长的困难,圆满超额完成 2007 年省政府下达给抚顺市的城市集中连片棚户区改造的任务。抚顺市实际完

成拆迁97.75万平方米,26319户,建设安置用房136万平方米,分别为省计划的105.07%、120.94%和101.08%。同时,新建住宅小区169.4万平方米、499栋楼^[23]。103.4万平方米棚改新区的环境建设用地得到了绿化和硬化,改造了供热系统和7条管网,更新换热站64座,完成了200万平方米供热“三环制”升温改造工程,使3.3万余户居民直接受益;完成了6处棚改新区公交停车场建设和占地面积4万多平方米的市长途汽车客运站主体工程建设;扩建了永寿路铁道口,更新和新增共141台公交车辆,满足了居民出行需要;进一步完善364个社区卫生服务工作,推进了医疗保险进社区试点,缓解了群众看病难、看病贵的问题。

截止到2007年底,占全市86%的棚户区得到了拆迁改造。3年的改造规模是1987年至2004年18年总和的3.72倍,六分之一的城市人口喜迁新居。

第四阶段:2008年。抚顺市棚户区改造计划在2005年—2008年四年的时间里,总投资50亿元。到2007年末,累计完成投资40亿元,2008年计划投资7亿元^[24]。根据修订完善后的抚顺市2008年棚户区改造计划安排意见,2008年全市棚改拆迁37.15万平方米,建设安置用房67万平方米^[25]。做好棚户区拆迁、回迁选址及工程开工的准备工作。以各城区为主,尽快制定老城区危旧房改造方案,按照市场化运作的原则分步实施。结合环境年建设,开展好市容市貌、小区环境整治。强化城市管理,提升城市的管理水平,提高广大人民群众对抚顺的认同感。抚顺市政府计划在“十一五”末,基本完成城市集中连片棚户区改造任务,充分利用棚户区改造和矿区土地整理后的土地资源,建设资源深加工产业园区,使抚顺南部成为全国知名的集石化、冶金、煤炭、页岩及其深加工的工业积聚区。

第4章 抚顺市棚户区改造成效及问题分析

从2005年春天至今的改造过程中,抚顺市棚户区改造取得显著成效的同时,遇到了层出不穷的问题和困难。

4.1 抚顺市棚户区改造成效分析

抚顺市棚户区改造是推进抚顺市城市化进程、优化抚顺市人居环境、改善抚顺市城市形象、完善抚顺市基础设施条件、增强抚顺市城市功能、提高抚顺市城市品位和竞争力、创建和谐抚顺的重大举措。

4.1.1 改善了棚户区居民的居住条件

住房是城市的重要组成部分。居住条件是城市面貌的缩影。通过棚户区改造,使抚顺市脏乱差的死角得到清理,解决了一大批工矿企业职工的住房困难问题,使群众的生产生活条件得到改善,提高了人民群众的生活质量。

抚顺市棚户区居民原来人均住房面积仅仅6.7平方米。棚户区改造后,新区居民的人均住房面积已经达到11.2平方米,接近全市人均住房面积水平17.7平方米^[26]。由于采取的是政府主导模式,一般情况下,每户只需拿1.2万元就能够住进新房。由于抚顺市政府在整个棚户区改造的投资中占八成以上,居民出资不足两成,使得全市5万户棚户区居民平均净受益(财产增加)6万元以上。

通过对棚户区的改造,提高了抚顺市城市建设水平,优化了投资环境,吸引更多的人流、资金流、置业投资,使棚户区改造和经济发展互相促进。同时,培育了健康向上的社区文化,进一步促进城市化进程,改善了城市居民的人居环境,提高了城市品位。

4.1.2 提升了抚顺市城市形象

抚顺市棚户区改造改善了抚顺城市面貌和城市生态环境。棚户区普遍没有道路、排水、垃圾排放清运等基础设施。由于以煤炭为取暖和炊事能源,特别是每到冬天,“家家点火,户户冒烟”,烟雾迷漫,严重污染城市环境。在棚户区改造之后,居民住进了楼房,使用起上、下水。烟囱、污水、垃圾得到了极大程度地清除,新区的环境治理与绿化得到了极大地改善。三年来,抚顺市共改造街巷231条,完成改造居民小区106个,达219万平方米^[27]。抚顺市通过棚户区改造,使城市的基础设施得到了进一步的集约化发展,改变了过去脏乱无章的布局,供水、供电、供暖等公共服务系统更加有效的发挥作用,提高了城市的综合利用水平。城市交通网不断优化完善。近三年共完成投资19亿元,用于城市路桥、路灯、管网设施、绿化、堤防等建设。与棚改新区相配套,全市共计新建、扩建自来水厂、变电站、供暖热源、换热泵站、供水泵站、污水泵站、煤气调压站50座,铺设道路70条、共37公里,铺设供水、排水、供热、燃气、供电、通

讯管网 551 公里, 新建改扩建锅炉房 9 座, 建设换热站 26 座, 新建供水泵站 12 座、煤气管调压站 6 座、排水泵站 2 座、排水管线 13 公里^[28]。抚顺市几十年想修而未能修成的高山路, 终于在棚户区改造中建成, 使城市北部的交通状况明显改善, 促进城市不同区域协调发展。把棚户区改造纳入城市整体规划, 统一开发, 把棚户区变为公共配套完善、环境优美的城市社区。

4.1.3 完善了抚顺市城市功能

通过棚户区改造, 抚顺市得到了 8 万平方公里的土地资源。利用腾出的土地, 对土地进行整合, 建设中小户型的保障性和商品房, 建设创业基地和工业园区, 能够提高土地的使用价值, 使稀缺的土地资源得以有效利用, 集约了土地资源, 为城市经济社会的可持续发展提供了更为广阔的空间。另外, 棚户区改造有力地拉动了建筑业、建材业、交通运输业、公用通讯业等相关产业的发展, 为调整产业结构、解决社会就业与再就业做出了积极的贡献。

棚户区改造不仅使原有棚户区土地和周边建设用地升值, 促进了当地经济社会的全面发展, 而且调整了住房供应结构, 客观上对抑制城市总体房价起到了有效的调节作用。棚户区改造建设的安置用房, 绝大部分都是小户型、低价位的普通住房, 而且供应对象基本上是回迁的、最需要住房的低收入家庭。棚户区改造直接增加了住房的有效供应, 有利于改善住房供应结构、缓解住房供需矛盾, 稳定了住房价格。

4.1.4 促进了抚顺市社会的和谐稳定

抚顺市房产局常务副局长刘启刚曾说过: “改造前, 棚户区问题是当地社会不和谐因素中最为突出的一个。”棚户区改造不仅缩小了城市不同群体之间、不同区域之间的住房差距与生活差距, 消除了很多社会矛盾, 而且加强了棚户区居民自觉参与城市发展建设的热情。莫地沟棚户区是刑事案件的高发区。20 年来, 莫地沟劳改、劳教人员达 130 多人。“莫地沟, 穷人沟, 遍地是小偷; 莫地沟, 胡子沟, 进沟先翻兜。”棚户区改造以前, 这里的居民许多有自卑、自弃以及逆反心理。棚户区改造后, 莫地沟没有发生一起刑事案件, 治安案件下降了 86%^[29]。棚户区的改造, 改变了他们的生活环境, 消除了他们的社会剥夺感, 逐步改变了他们对于自己及城市发展的看法。在搬进新居以后, 许多人彻底改掉了以前的不良行为, 重新开始新生活, 对自己的未来及城市的发展充满了信心。

棚户区改造增强了群众对政府的信任。棚户区改造是一个树立政府形象的民心工程, 增加了群众对政府工作的信任, 起到了很好的宣传效应, 为其他方面的工作奠定了良好的群众基础。棚户区改造增加了建筑业、建材业、交通运输业、服务业等产业的就业机会。为解决棚户区居民的就业问题, 抚顺市政府在棚户区居民回迁小区建设就业大厅, 提供就业信息, 进行就业培训, 增加就业岗位。这些都体现了和谐社会的本质和以

人为本的发展理念。

实施棚户区改造是贯彻落实科学发展观、构建和谐社会的客观要求,使相当一部分群众享受到改革发展成果,不仅改善困难群众的居住条件,而且推动住房制度改革的深化,进一步完善社会救助机制和保障体系,实现社会公平、和谐和稳定。

4.1.5 形成了“棚改精神”

抚顺市棚户区改造不仅仅改善了广大棚户区居民的生活环境,而且更重要的是赢得了民心。抚顺市40天拆迁40万平方米^[30],拆迁面积等于过去10年的总和,创造了“棚改速度”。党员干部队伍在棚户区改造的过程中发扬了密切联系群众、实事求是的优良作风,深入到棚户区调研,为棚户区居民排忧解难,废寝忘食工作,与棚户区居民同呼吸、共命运,经受了锻炼和洗礼,形成了为民务实、创新高效、团结协作、拼搏奉献、催人奋进的“棚改精神”。

“棚改精神”充分体现了党执政为民的核心价值,体现了科学发展观的基本理念,体现了构建社会主义和谐社会的内在要求,展示了全面振兴老工业基地的精神力量,具有深刻的思想内涵和强烈的时代气息。

“棚改精神”的精髓在于解决群众最现实、最直接、最迫切的问题,让改革和发展的成果惠及广大人民群众。只有真正心系民生,才能对群众的疾苦感同身受,才能真正做到权为民所用、情为民所系、利为民所谋。“棚改精神”体现了知难而进的拼搏精神。通过棚户区改造实践,提高了党委和政府构建和谐社会的本领和执政能力,既体现了对历史、对人民负责的态度,也锻炼、检验和提高了驾驭全局的执政能力。“棚改精神”展现了埋头苦干的工作作风。广大党员干部发扬不怕疲劳、吃苦耐劳的奉献精神 and 连续作战、全力以赴的拼搏精神,充分调动棚户区群众、施工单位、政府各有关部门以及社会各界的积极性,形成强大合力,推动了棚户区改造的高效、有序进行。棚户区改造没有现成的经验可以借鉴,需要有打破陈规的创新精神。资金问题、拆迁回迁的工作方法、对棚户区改造各环节的监督方式等等,创造了一系列新的工作机制和工作方式,积累了社会管理和社会工作的有益经验。“棚改精神”再次启示我们:创新是一个民族进步的灵魂,是一个国家兴旺发达的不竭动力,是一个政党永葆生机的源泉。

4.2 抚顺市棚户区改造存在的问题分析

4.2.1 棚户区改造的资金来源不足

资金来源短缺是制约棚户区改造的瓶颈问题。抚顺市计划于2005年至2007年三年时间对全市55片棚户区进行改造,拆除居住总户数7.04万户,拆除房屋总面积229.54万平方米,预计投资36亿元。按照抚顺市房产局测算,2006年如对29片棚户区全部进行改造,在抚顺市政府政策性减免7.69亿元的基础上,共需投资21.49亿元^[31]。抚顺市大多数棚户区都是地理位置偏僻,缺乏自来水、煤气、排水等城市基础设施,根本不具

备市场开发的價值，而市场化运作的前提是开发商在运作中或多或少都要盈利。因此，就抚顺市棚户区的现状而言，根本不适合市场化运作。

多渠道筹措资金为棚户区改造的顺利实施提供条件。抚顺市采取“银行贷一块，国家、省、市财政补一块，居民个人掏一块，市场挣一点，企业筹一点，省直机关援一把”等渠道筹措棚户区改造资金；通过无偿划拨土地，减免行政事业收费等措施，降低成本。但是，随着棚户区改造的不断深入发展，棚户区的拆迁、棚户区居民的回迁、棚户区改造新区的建设规划等环节需要大量的资金支持，如何保证资金的到位和有效使用是棚户区改造工作必须解决的首要问题。

4.2.2 “钉子户”、贫困户阻碍拆迁

在棚户区改造拆迁工作中，由于实行和谐拆迁，体现以人为本的理念，绝大多数住户都能够积极支持配合拆迁工作。对支持拆迁工作的住户，郑重承诺优先选房，并在回迁时通过严格监督兑现承诺。但也有部分住户对动迁政策不理解，或是因自身的特殊情况，拒不搬迁，存在互相攀比、等待观望、法不责众的心理，消极对待拆迁工作，甚至出现个别住户漫天要价的现象。这些消极对待拆迁的居民，严重影响了棚户区改造的工程建设进度。

棚户区居民中下岗失业人员居多，收入不稳定，经济承受能力弱，家庭经济困难。由于时间久，居民自行在主体房前后私盖了大量的非法建筑。按照拆迁规定，非法建筑不予补偿安置。如果棚户区进行改造，有一部分居民仍然负担不起扩大面积款；即使负担起扩大面积款，回迁后仍然交不起取暖费、物业费等费用。他们其中有部分人存在着既盼望改造，又害怕改造的矛盾心理。据调查，在拆迁改造过程中，能交付1万元的住户仅占全部住户的12%^[32]。

4.2.3 棚户区改造新区住房布局不合理

政府给予棚户区居民安置用房优惠政策，建设标准以小户型为主。然而由于没有建设棚户区改造新区的经验，出于节省建筑成本的角度，新区住房布局和装饰装修工程等方面存在问题。有的安置住房不重视规划设计，建成的住房布局不合理、功能不完善、使用不方便。从长远来看，过低标准的规划设计是一种浪费。例如，青岛市在六七十年前建的公馆房，每层面积大多在80—150平方米^[33]。从当今来看，只需加以维修，调整为每层住一到两户即可使用。而在三十年前建的经济适用房，结构上无法改造，只有拆后再建。住房建设中重复建设和短期行为的弊病日益凸显。如何确定最佳住房标准，使其既不过分超前，又不过早淘汰是涉及规划设计、技术、经济多方面的专业问题。

4.2.4 棚户区改造新区居民生活成本上升

抚顺市棚户区周围区域提供的余矿和零散资源、企业的沉淀资本、平房住宅以及少量荒芜土地，是棚户区居民获取收入的重要途径。但是，从平房搬到楼房就意味着需要

燃料、冬季采暖、自来水、物业以及蔬菜等日常生活成本,而这些支出项目在搬迁之前,在使用公共水龙头、拾煤、经营小片园地的条件下基本是不存在的,那些隐形收入、替代收入对于棚户区贫困居民来说十分重要。通过对已搬进棚改新区的1万多户、3.7万人进行调查得知,每户居民的生活成本每年实际增加1800—2000元^[34]。

棚户区改造规划与城市发展、产业布局、基础设施与配套设施等规划脱节,虽然解决了居住条件,但生活成本增加,容易引发社会矛盾。由于生活成本较高,出现了棚改新区住房空置和贫困户依然不离开棚户区的现象。棚改新区可能会面临如下情况:一是部分居民拒绝搬迁;二是居民拖欠各种费用并造成楼房破损,如停用暖气而重新使用火炕,从而形成楼房棚户区;三是居民出卖楼房修建平房并形成大面积新的棚户区。

4.2.5 拆迁不彻底,容易形成新的棚户区

由于抚顺市棚户区改造范围广,重点解决了5万平方米以上的集中连片棚户区,使得5万平方米以下、1万平方米以上的棚户区改造专项规划不完善,并且存在着拆除棚户区后的零散棚户房仍未得到彻底拆除清理的现象。如不加快对这些零散棚户房的改造建设,必然会阻止抚顺市建设总体规划的顺利实施,制约平安和谐城区建设的进程。

抚顺市部分政协委员在对顺城区抚顺城街道所管辖的地区零散棚户房的调查中发现,这些零散棚户房存在的问题不容忽视。抚顺城街道地处顺城区中部,全街道占地面积5.74平方公里、7.4万人口,下辖14个社区。辖区企事业单位及商业网点2000余家,是经济发展较为繁荣的重要商业区,也是城市基础设施建设相对滞后的主要居住区。自棚户区改造以来,虽然使高尔山地区的集中连片棚户区得到了重建,但仍然有一些零散棚户房分布在13个社区中。如果棚户区改造中未拆迁的零散棚户房没有实现完全拆迁,很容易形成新的棚户区。从而影响市容环境形象,制约城市建设改造,增加社会管理难度,浪费城市土地资源。

4.2.6 棚户区改造部门存在厌倦松懈情绪

2007年抚顺市列入辽宁省计划拆迁改造的棚户区共有93万平方米。与前两年改造的棚户区相比,这部分棚户区的条件最差,居民承受能力低、拆迁难度大、建设规模大、施工工期紧、工程战线长,许多干部长期超负荷从事棚户区改造工作,不同程度地存在厌倦松懈情绪,从而增加了完成棚户区改造计划的难度。

棚户区改造指挥部是抚顺市棚户区改造工程的中枢系统,负责棚户区改造新区的统一建设规划、施工进度和工程监理等重要指挥工作。建设单位、施工单位和监理单位接受棚户区改造指挥部的统一指挥和部署。如果棚户区改造指挥部有些许松懈的情绪出现,将会大大影响棚户区改造的整体工作进度。虽然受到某些不可控制的因素比如天气条件、地形等影响,但是棚户区改造指挥部、建设单位、施工单位和监理单位在主观上缺少克服困难的勇气和决心。建设单位、施工单位和监理单位的工作衔接非常重要,如

果在定期举行的生产调度会上,适时做出调度和调整,使各个部门能够相互沟通和支持,形成合力,将整体提高棚户区改造的工作效率。另外,市房产局、市建委、市国土资源局、市规划局、市财政局、市公安局、市监察局、抚顺供电公司、市规划研究设计院、市投资工程管理中心和市检察院等有关部门的通力配合是棚户区改造工作得以顺利进行的保障。

4.3 抚顺市棚户区改造问题的原因分析

4.3.1 资金保障机制尚未完全形成

由于抚顺市棚户区面积广,改造资金额度大,政府无力投入、企业不愿投入和居民承担不起等多种原因,赢得国家和辽宁省的认可和支持是十分必要的。抚顺市委书记周忠轩多次争取国家发展与改革委员会、国家财政部和辽宁省政府对抚顺市棚户区改造的政策和资金支持。抚顺市市长刘强为争取辽宁省政府的资金支持,多次组织有关部门反复论证抚顺市棚户区改造的规模和资金需求。抚顺市棚户区改造资金由辽宁省政府、抚顺市政府筹集、中央补贴、国家开发银行贷款构成。

棚户区改造资金需求增加和资金供给有限的矛盾是制约棚户区改造工作顺利进行的根本问题。在实行《抚顺市棚户区改造资金管理暂行办法》的基础上,加强棚户区改造资金管理,确保专项资金专款专用和安全使用,做好资金使用全过程的监督、管理,形成健全的棚户区改造资金保障机制势在必行。

4.3.2 棚户区改造政策惠民性的宣传力度不够

由于拆迁管理人员自身的素质和能力有限,特别是棚户区改造的第一阶段,拆迁管理人员没有棚户区政策宣传的经验,再加上自身对拆迁优惠政策理解不透彻,面对被拆迁居民提出的各种细节问题不能够给出满意的答复,即使棚户区改造政策本身具有的惠民性,也没有得到充分的宣传和发挥,使得棚户区改造工作一度陷入被动的局面。

此外,部分棚户区居民存在一方面迫切希望改变现有的自身生活条件,另一方面担心棚户区拆迁改造阶段居住问题得不到解决的矛盾心理,使其对棚户区改造政策没有本质上正确的了解,长远利益和眼前利益的关系没有处理得当,顽固坚持维持现状,这就需要拆迁管理工作人员充分运用和发挥棚户区改造政策的导向作用,做好“钉子户”的思想工作。

4.3.3 棚户区居民以弱势群体居多

棚户区居民大多是经济承受能力差的弱势群体,大部分处于社会生活的中下层,下岗失业人员多,享受低保人数多。从本质上来说,抚顺市棚户区改造从以人为本的核心价值观出发,以改善民生、促进社会公平为根本出发点,棚户区居民应该是抚顺市棚户区改造的最终受益者。但是,正是由于存在普遍贫困的现状,使得棚户区改造工作步履

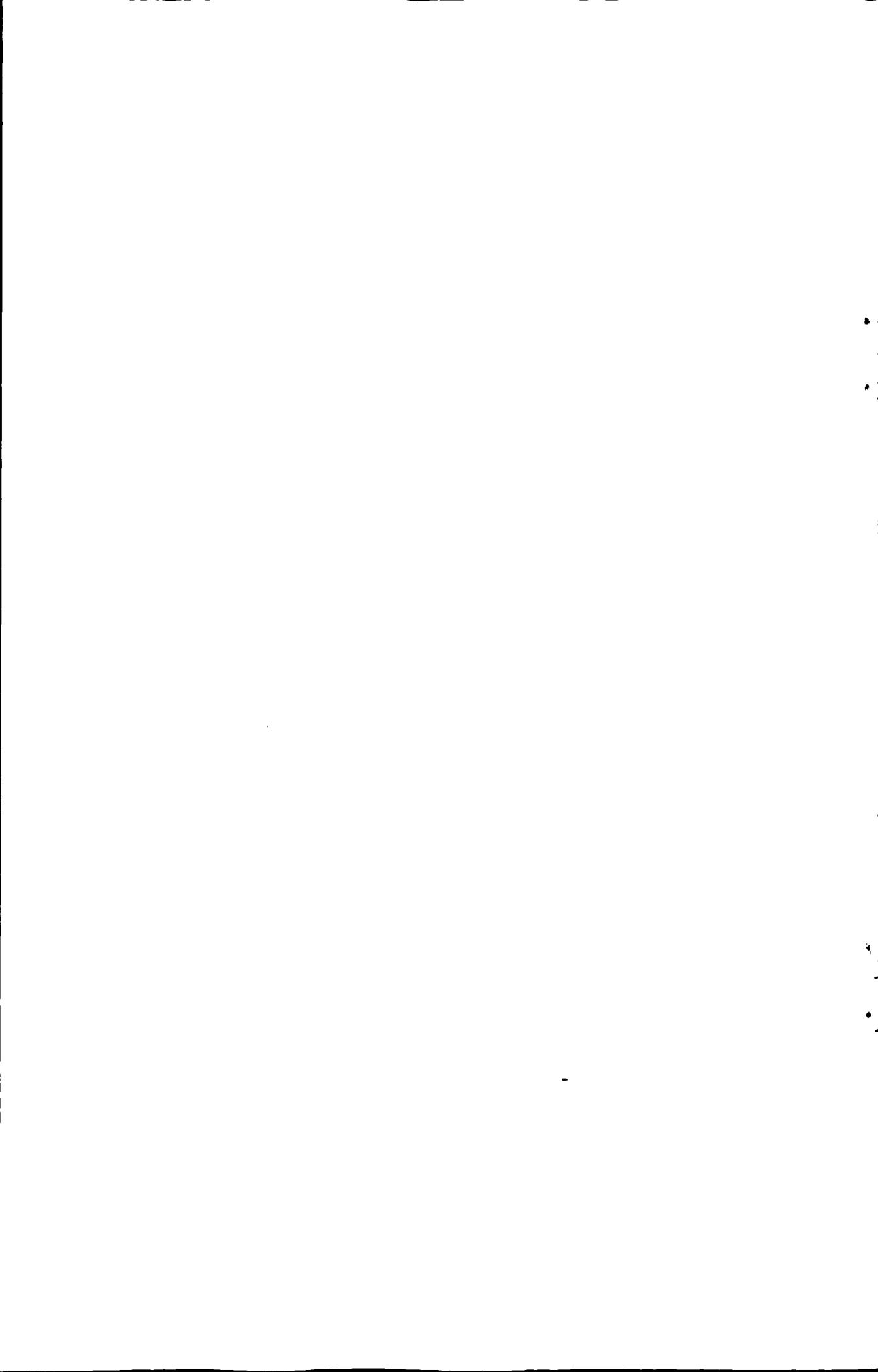
艰难，棚户区居民也没有享受到棚户区改造带来的真正实惠。

面对棚户区拆迁过程中无法承担租房经费的困扰，贫困户不得不继续居住在棚户区里，阻碍棚户区正常的拆迁进度；由于阻断了原来棚户区的隐性收入和替代收入，棚户区居民在入住棚改新区之后的日常生活成本明显增加，如果居民的收入渠道不能在其他方面得以解决，棚户区居民很有可能采取极端的办法或是在楼房里使用火炕，或是搁置新房，重新在楼房外搭建简易房。此外，如果弱势群体的住房得不到妥善安置，社会矛盾较易出现，不利于社会的和谐稳定。因此，帮助棚户区居民，特别是弱势群体彻底摆脱贫困是巩固棚户区改造的重点工作。

4.3.4 棚户区改造工作部门欠缺技术与耐心

抚顺市棚户区改造第一阶段的棚改新区部分楼房在装饰装修工程等方面存在质量问题，主要是由于工程开工晚、缺乏经验等原因造成。抚顺市棚户区改造工程由建设单位、施工单位、监理单位统一实施，各个部门相互促进、相互制约。不管哪一个部门、哪一个环节出现问题都会对棚改新区的住房质量或是新区的规划设计产生影响。因此，为了避免再度出现住房质量或设计问题，棚户区改造各个相关部门应该从前阶段的工作中汲取教训，不断在实践中探究适合棚改新区住房的设计方案，提高建设技术水平。

抚顺市棚户区的形成是历史积累沉淀的过程，要在3、4年的时间内解决50年的历史遗留问题，除了要有魄力和热情外，更需要有始终如一的毅力和戒骄戒躁的心态。在抚顺市棚户区改造的过程中，从组织动迁、拆迁到回迁安置，特别是棚户区改造进入到第三阶段，建设规模大、施工工期紧、工程持续时间比前两个阶段长，如果棚改工作部门缺乏一鼓作气的精神，不仅难以完成现阶段的改造任务，而且对抚顺市棚户区改造整个工程取得的成果都会产生消极影响。



第5章 进一步推进抚顺市棚户区改造的对策

进一步推进抚顺市棚户区改造,应该与完善城市生态环境相结合,与促进就业再就业相结合,与加强民主法制建设和社会主义精神文明建设相结合,使棚户区改造与其他方面的工作互相促进、相得益彰,为实现抚顺市科学发展、社会和谐奠定坚实基础,使城市化水平和城市建设管理水平上一个新的台阶,更符合城市发展的长远利益,促进抚顺市全面、协调和可持续发展。

5.1 完善抚顺市棚户区改造的重点工作

5.1.1 保证棚户区改造的资金来源

资金是困扰棚户区改造工作的重要原因。通过政府补贴、银行贷款、税费减免、无偿划拨土地、参与建设项目企业让利、收取扩大面积款、企业出资扶持改造、土地出让金减免等途径筹措资金,制定优惠政策,减轻居民的经济负担,使棚户区改造顺利实施。

各级财政是棚户区改造工作的资金中枢,公共财政救助低收入家庭改善居住条件是政府行政的一项重要举措。在地方财政紧张的情况下,特别是国有企业多、贫困人口多、稳定压力大,依靠地方自身力量解决棚户区改造问题还不现实,资金的筹措主要依靠银行的支持,主要通过贷款规模和承诺、担保等多种形式的支持。

另外,市政公用企事业延伸服务范围,增加服务客户,调动供水、供电、供气企业参加棚户区改造的积极性。一些地方开展招商引资,积极筹措落实改造资金。

抚顺市棚户区改造同时应该注重资金的节流。为降低成本,确保工程质量,对工程建设实行公开招标,引进外埠施工队伍,营造公平竞争的氛围。为节约大量支出,沙石料、钢材、门窗等建筑材料应继续采取政府统一采购的方式。随着空心夹心保温砌块、烧结多孔砖使用量的增加,为了平抑砖价,防止出现一些制砖企业提高价格的现象,抚顺市墙体材料改革办公室同抚顺市国土局、物价局、安监局、房产局和行政执法等部门,成立专门领导小组,坚决杜绝高价砖进入工地。除主体工程外,土石方、挡土墙、环境建设、燃气、供热、给排水等基础设施建设和建筑材料采购纳入招投标范围。

除以上措施外,抚顺市棚户区改造办公室应与纪检监察、检察、审计、财政、建设等部门紧密配合,把拆迁补偿、工程招标、建材采购、资金使用纳入预防职务犯罪监管范围,严禁干部插手和干预拆迁正常排序、工程招标以及建筑材料采购,严格履行资金封闭运作程序,确保资金的安全运行。各环节坚持运行过程公开透明,自觉接受专门机关和群众的监督,从根本上杜绝徇私舞弊、以权谋私的现象。

5.1.2 做好“钉子户”的思想工作

在抚顺市,大规模的棚户区改造没有先例,不仅对城市经济、社会发展和建设格局

是一次变革,对人的理念也是一次挑战。尤其对棚户区居民,是期盼与困惑矛盾心理的碰撞。抚顺市应该继续充分利用报纸、电台、电视台和板报等宣传媒介,开办专题节目和专栏,广泛宣传棚户区改造的目的、意义、政策和阶段性工作,巩固棚户区改造的良好氛围;组织建委、房产、规划、财政等部门的干部深入棚户区拆迁现场,解疑释惑,把社区干部和棚户区居民组织起来,做群众的思想工作,使广大居民认识到,棚户区改造体现了党和政府对棚户区居民的关心,是一项实实在在的民心工程、德政工程。

提高拆迁管理人员的素质,充分运用和发挥政策导向作用,帮助居民理解棚户区改造惠民政策,坚持“能不强迁则不强迁”的原则;积极开展深入细致的思想动员工作。保证工作人员深入到“钉子户”家中宣传党和政府进行棚户区改造的重大意义和表示对人民群众的关心与爱护,并且教育全体党员做廉洁自律、坚持原则的模范,在拆迁工作中真正体现出党员的先进性。力图通过入情入理的讲解和宣传,使棚户区改造的政策、益处、时限都说到群众心里,让他们不仅产生真诚的感激之情,更增强自觉参与意识,使拆迁者与被拆迁者能够和谐互动。针对部分拆迁户互相攀比、等待观望、法不责众的心理,工作人员进行摸底调查,广泛取证,掌握具体情况,了解其不主动拆迁的原因,深入棚户区了解难点,共同研究解决问题的具体办法,为拆迁居民排忧解难,努力为他们解决一些具体的困难,赢得他们对拆迁工作的配合。在党员干部深入细致的工作下,努力使群众的态度从不理解、不支持变为理解、支持。同时,对严重影响工程建设、无理纠缠的“钉子户”,依法组织实施强迁,起到以儆效尤的作用。

5.1.3 实行贫困户拆迁的优惠政策

棚户区改造是一项“惠民工程”。抚顺市棚户区居民经济承受能力相当低,为了减轻群众经济负担,采取“政府兜底”的优惠政策。比如,在新楼成本造价每平方米1100元的情况下,在拆迁安置上实行拆1平方米旧房,还1平方米新房,原面积无偿归还,不收差价,扩大面积每平方米自行承担600—800元,不足部分由政府承担。对交不起增加标准面积款的困难户,采取先允许入住,待还清增加面积的房款后再予以产权或小额借贷救助等办法,照顾特殊困难家庭及时住进新房;对无能力按房改和拆迁政策出资取得房屋产权的低保户居民,在新建安置回迁房中建设部分廉租房;无力承担租金的,由房产管理部门记账,代缴租金;保留部分经营用房,用其经营收入解决特困家庭廉租住房补贴、供暖补助、物业费补助以及水、电、气费等方面的补助。尽管制定了向棚户区居民倾斜的各项政策,但仍有一些特困户缴不起扩大房屋面积款。针对这一群体的特殊状况,逐一查清每户的具体情况,并根据不同困难程度,通过借贷的方式进行救助。救助的标准是低保户1500元/户,“三无”户、优抚户、困难劳模住户2500元/户^[36]。对自行租房生活的居民,政府承担每户每月150元的过渡期补助款,并补助每户200元的货币安置款^[36]。低保户迁入楼房后,政府承担其取暖费用的80%^[37],较好地解决了这些困难群体回迁难的问题。

考虑到大多数居民的经济承受能力，在户型设计上以 45 平方米和 55 平方米为主，为保证住户采暖，阳台全部采用塑钢封闭并加铺苯板；为方便搬迁，基层政府成立住房中介中心和搬家公司，义务帮助群众租房搬家；为确保棚户区居民直接入住新房，水池、坐便、炉台、铝合金隔断、门窗等等一应俱全；为从根本上解决棚户区居民的生活困难，出台就业优惠政策；实行自助式小区管理，将小区管理与困难家庭就业相结合，既减少了物业管理收费，又扩大了就业渠道。

5.1.4 落实棚户区居民的就业再就业工作

为做好棚户区改造回迁居民就业再就业工作，辽宁省人民政府办公厅转发了省劳动保障厅等部门《关于做好棚户区改造回迁居民就业工作意见》（辽政办发[2007]51号），开展“就业促安居工程”。工作目标是在棚户区居民回迁 60 日内，要有为劳动能力和就业需求的下岗失业人员提供相对稳定的就业岗位；对棚户区改造回迁的零就业家庭力争实现双就业，回迁下岗失业人员稳定就业率达到 70% 以上。就业标准是：被用人单位招聘的人员，应签订一年以上的劳动合同；自主创业、自谋职业的，应领取工商营业执照，月收入不低于最低工资标准；灵活就业人员，月均收入不低于当地最低工资标准，并已缴纳社会保险费。

完善就业扶持政策主要有：公益性岗位优先安排棚户区改造回迁的下岗失业人员，使其享受全额岗位补贴和社会保险补贴，安置棚户区改造回迁的下岗失业人员在辽宁省下达公益性岗位开发计划内的，省财政按岗位补贴和社保补贴的 90% 给予补助；帮助棚户区改造回迁居民解决就业和培训困难，对居住偏远、生活困难的棚户区改造居民，在公益性岗位就业和参加普惠制就业培训的，用人单位或培训单位要按照不低于当地最低工资标准的 20% 提高岗位工资或培训补贴，帮助其解决通勤、午餐等方面的特殊困难，所需资金由地方财政解决；棚户区改造回迁小区设立的商业服务网点优先提供给棚户区改造回迁居民，其中的下岗失业人员、高校毕业生、退伍复转军人或残疾人，符合就业再就业优惠条件在棚户区改造小区内创建的市场就业和开办商业服务网点从事个体经营的，比照下岗失业人员优惠政策按每户每年 8000 元为限制一次性扣减其当年应缴纳的营业税、城市维护建设税、教育费附加和个人所得税，并免受属于管理类、登记类和证照类的各项行政事业性收费（免收费项目政策按照辽政发[2006]1 号文件执行规定）；设立棚户区回迁居民自主创业资金，经就业部门审核，以借款方式给予每人 5000—10000 元的资金扶持，借款期限为两年；优先安排棚户区回迁家庭的大中专毕业生就业，凡用人单位吸纳棚户区回迁家庭大中专毕业生就业，签订一年以上劳动合同的，各级财政按当地最低工资标准的 50% 给予岗位补贴；家庭经济困难的棚户区回迁居民的子女接受义务教育的，享受义务教育阶段“两免一补”资助政策；接受中等职业教育的，享受政府助学金资助政策；接受职业技术培训的，享受免费培训资助政策；考入省内普通高校（含高职、专科）学习的，享受国家助学贷款和政府奖、助学金资助政策；小额担保

贷款优先用于支持棚户区回迁居民自主创业,可比照执行信用社区居民的有关政策;对组织棚户区回迁居民到省内外流动就业的单位,按辽劳社发[2005]18号文件规定给予奖励,并对输出的棚户区回迁居民给予单程交通补助;对享受低保待遇的棚户区回迁零就业家庭,家庭中有一人就业后,其家庭所享受的低保待遇可暂保留一年^[36]。

5.1.5 加强对零散棚户房的改造

部分零散棚户房占据了城市优越的地理位置,其建设管理的混乱状况给城市规划的实施带来很多困难。由于零散棚户房实行的是异于城市地域的管理体制,使得城市规划管理部门难以有效地管理监督。零散棚户房的改造难度大,使得一些城市建设项目的规划布局,只能绕过零散棚户房,不能很好的规划实施。由于采用落后的管理方式和我国目前实施的土地政策,这就使得零散棚户房中的建设开发活动无视规划,土地利用混乱、无序和低效率等问题普遍存在且屡禁不止,造成了城市功能及景观上极度不协调的现象。不但影响城市环境面貌的改善,也破坏了城市土地利用的整体性,造成城市土地资源的严重浪费,给城市功能的正常运转形成阻碍。

政协抚顺市十一届一次会议提案分析报告中对城市建设问题反映比较集中,首要建议就是加快城市零散棚户房、城市主要街道旧房的改造,解决城市房屋拆迁难的问题。同时提出应该立足城市长远发展,利用棚户区改造的历史机遇,充分考虑农民利益,把城中村、城中耕地的问题一并有效加以解决,解决好棚户区改造的农民生活出路问题。棚户区改造为解决城中村、城中耕地提供了机会,推进了城镇化进程。

为确保棚户区回迁居民住得进、住得稳、住得好,防止上楼再下楼,形成新的棚户区,抚顺市利用棚户区改造腾出的土地,大力扶持发展劳动密集型企业、社区服务业、家庭手工业,建设创业市场,开发公益性岗位,使棚户区有就业愿望的下岗失业人员实现再就业,以增加回迁居民的收入。城市低保户的冬季取暖费,由政府 and 供暖企业承担80%。棚户区改造新区物业由社区组织居民自助管理,用部分经营性用房的收入弥补物业管理经费的不足。

5.1.6 发扬“棚改精神”,克服厌倦松懈情绪

“棚改精神”是在辽宁集中连片棚户区改造的过程中,在辽宁省委领导的决策中体现、在棚户区改造的过程中贯穿、参与棚户区改造的广大干部群众通过创造性的实践共同锻造和凝聚的一系列精神品质的统称,包括为民、求实、创新、高效、拼搏、奉献等。抚顺市棚户区改造工作的有利条件是党中央、国务院和省委、省政府的高度重视。抚顺市棚户区改造成功的关键是市、区和街道各级干部充分发挥主观能动性,发扬“棚改精神”。

一要提高思想认识。加快棚户区改造是贯彻落实“三个代表”重要思想和党的十七大精神的具体体现,是党和政府关心人民群众疾苦,全心全意为人民服务的凝聚力工程,

是改善人民群众生活质量、改变城市面貌、优化投资环境的需要,对于促进地区经济发展、确保社会和谐稳定具有重大意义。政府各职能部门将其作为一项重要的政治任务和经济建设任务,充分认识完成这一任务的紧迫性和重要性,把棚户区改造工作纳入重要议程,确保棚户区改造按时顺利完成预定目标。

二要加强组织领导。棚户区改造时间紧、任务重、工作难度大。在认真总结前一阶段工作经验的基础上,进一步明确领导机构各成员的具体责任,做到分工明确,协调一致,建立健全一级抓一级,层层落实的工作机制。各区政府和各相关部门领导作为第一责任人,各区确定一名副区长专门负责棚户区改造工作,主要领导要亲临现场指挥。各区和市直部门、各单位必须听从棚户区改造领导小组和棚户区改造指挥办公室的指导协调,自觉树立大局意识,保持政令统一,步调一致。同时,市委、市政府将继续把棚户区改造任务的完成情况,加大考核力度,作为考核有关城区、市直相关部门领导干部政绩的重要内容,实行目标管理。切实把棚户区改造工作落到实处,保证工作进度的稳定。在机构设置上,工程指挥部除规划组、动迁组、工程组外,根据需要增设了政策宣传组、信访接待组和综合办公室,确保了棚户区改造组织实施工作。

三要强化舆论监督。在宣传动员和拆迁工作中,各相关部门及工作人员严格执行省市市政府确定的各项政策,绝不允许出现梗阻现象。纪检、监察部门要对棚户区改造工程实行全程跟踪督办,重点考核各项政策的落实情况,加大对违法违纪的查处力度,为棚户区改造保驾护航。区派驻棚户区纪检监察组对棚户区改造工程进行全过程监督、检查、审计,防止腐败现象的发生,确保各个环节公平、公正、公开,形成棚户区改造的良好舆论氛围。

四要树立宣传典型。召开街道社区干部动员会和动迁居民代表动员会,宣传棚户区改造的相关政策,体现各级党委和政府对于棚户区居民的关怀和重视,使广大居民群众由被动接受到积极主动参与、支持棚户区改造工作。对棚户区改造工作中做的好的单位和个人树立典型,大力宣传其好的经验和做法;对做的差的单位和个人进行曝光。做好动迁居民的思想政治工作,反映居民的意见和要求,接待处理日常上访、来访和突发事件,及时向上级领导和有关部门反馈信访信息,促进拆迁任务的提前完成。

5.2 全面建设抚顺市棚改新区

5.2.1 完善棚改新区布局

在棚户区改造过程中,应将棚户区的发展纳入城市总体规划。城市规划的最基本理念是为最大多数人创造优化的人居环境^[39]。因此在改造中要综合考虑路网结构、公共建筑与住宅布局群体组合和绿地系统、空间环境等因素的内在联系,努力促使每片棚改新区成为完善的、相对独立的有机整体。

基础设施的改造应该符合当地人们实际生活的需要,不要因为当地居民暂时购买力

的下降而缓建或不建。社会是不断发展的,生活在棚改新区的居民经济也是发展的。在振兴东北老工业基地的过程中,对城市基础设施建设要有长远的规划。随着经济的进一步发展,工业大项目的不断落入和城市化进程的加快,城市供水能力应该进一步提高。道路的建设为做大做强物流业提供基础条件。在电力发展方面,要结合各地区工业园区的布局及棚户区居民的生活要求,适度搞好超前规划。另外,在污水处理厂、垃圾处理厂、城市住宅等建设上,都要有超前意识。对街坊道路组织和新建住宅区道路交通以安全、方便、安静为原则,小区的交通道路要方便居民出入、迁居,满足消防、救护等需要,减少对住户的干扰,达到安全性、方便性、一体性、多层次性的要求。住宅区道路系统应分级明显、结构清楚,既要与城市公共系统衔接,又要避免城市公交道路经过住宅区。

住宅组群是居住区的最小细胞。在住宅组群的组合上,改变住宅区一成不变的行列或布局,在节约用地、因地制宜的原则下,适当设计一些排列式布置。比如在山坡地段,为便于依山就势建房,增加建筑群体的梯度层次,应注意布置好住宅楼行列间的绿化地和交往空间,形成风格各异、既有统一又有变化、生活气息浓郁、安静、方便的住宅组群,使每个住宅组群都有小型的公共建筑,如少年之家、老年人活动室,在二层平台下设置烟糖杂货服务店、文化、体育、娱乐宣传陈列橱窗等,同时还可以停放大量自行车,解决了自行车上楼的难题。采取街道与社区成立小区管理所、物业公司等方式,对棚改新区进行有序的物业管理,积极引导居民形成良好的生活习惯,防止居民把不文明行为带到新建小区。在各个新建小区建立维修服务站点,及时受理和处置居民报修问题,努力为居民安居乐业创造良好条件。注重从住宅区的功能、布局、绿化的角度,建造出最适合居住的、功能质量优良的、生态环境优秀的、人居文化上乘的、物质和精神可持续发展的住宅区。

5.2.2 科学合理设计住房

住宅的套型和内部功能从改革开放前经济水平较低时期主要解决有房可住的生存功能问题,向今后的实用型尤其是舒适型发展,发挥住宅及住区的发展功能、陶冶功能和享受功能。在规划设计上,应该借鉴上一阶段棚户区居民所签协议的户型,为工程建设提供准确的参考数据。同时兼顾居民生活水平提高后的可改造性,把经济效益、环境效益和社会效益结合起来,做到二三十年不落后,需要时可再改造、提高。

在住房户型的环境设计中,充分发挥各级规划单位、设计单位和建设单位的作用,积极推广高水平的户型设计方案,广泛应用新材料、新技术,力争使户型设计更加科学合理。“节能省地型”住宅是指在保证住宅功能舒适度的前提下,坚持开发与节约并举,把节约放到首位。在规划、设计、建造、使用和维护的过程中,尽量减少能源、土地、水和材料等资源的消耗,并尽可能对资源进行循环利用,主要包括节地、节能、节水、节材四个方面。在节地方面,合理规划住宅建设用地,提高单位住宅用地的住宅面积密

度,倡导规划建筑多样性、协调性的优化设计,以达到土地使用效率的提高;在节能方面,通过科学的规划布局、合理的功能分区以及住宅区布置,引导从能源利用的源头、住宅构造、设备及运行的系统,达到节能和新能源的充分利用;在节水方面,充分考虑水资源开采利用与补给的平衡关系,以及城市供水与排水系统对节水的有效性进行规划选址,使用节水器具,利用中水回用等技术措施解决非优质用水的来源;在节材方面,在结构体系、建筑装饰、建筑施工等方面,推广可循环利用的新型建筑结构,推广应用高性能、低耗材的建筑材料,鼓励选用当地可再生的材料及产品,鼓励废弃的建筑垃圾回收再利用,减少耗材、耗能和环境污染。

5.2.3 充分发挥社区作用

社区是城市的基本社会单位。现代意义上的社区概念是指一定地域范围内的社会,即以地域为基础,人们在地缘基础上结成的互相合作的群体和一种互动性的生存空间。社区在我国的农村被称作村、乡、镇等,而在城市里则表述为胡同、里弄、住宅小区、居民委员会、街道等区域名称和基层社会组织。社区作为一定的地缘群体和区域社会是城市社会赖以存在和发展的重要基础,它的发展状况一定程度上标志着这一城市的现代文明程度和社会生活质量^[40]。社区建设的主要内容包括:建设设施齐全、环境优美、管理规范、功能完善的各具特色的现代化社区;形成社区劳动就业、帮困扶贫、助残育幼、敬老养老、计划生育、法律援助、社区卫生等综合服务体系和治安防范网络;美化社区环境,提高社区居民的环保意识;培育和完善居民自治组织,建立社区志愿者队伍,提高居民参与社区建设和管理的程度。

提高新区居民素质是解决棚改新区建设问题的重要途径。在现代城市发展中,居民素质提高与社区文化经济发展紧密相联,社区文化经济建设成为提高社区凝聚力、实现居民安居乐业和搞好社区精神文明建设的重要保证。社区文化经济是指在一定城市社区范围,以文化产业为主导、以精神产品为产出对象的经济活动^[41]。社区文化经济就是从外到内包含社区的建筑风格、整体空间布局和环境氛围、社区的社会组织形式和管理制度、居民的生活习俗和日常交往方式、社区的人文精神和社会心理四个层次的经济活动。四个层次经济活动的核心是社区的人文精神和社会心理,整个社区文化经济就是由这一核心外化而构成的价值体系。棚户区改造必须把握社区文化经济这一内涵,创造积极向上的精神生活,并且在生活方式、管理制度和建筑空间物质环境等层面的创建上充分体现。

居民由共同的物质设施和社会生活联系起来,对整个社区的环境卫生负有共同的责任。为了使棚户区居民改变过去的一些不良习惯,养成文明健康新风尚,从原来“脏乱差”真正转向“净安美”,抚顺市组织开展《公民道德建设实施纲要》、《和谐邻里标准》以及各种法律知识宣传活动,组织党员干部和社区居民开展“告别陋习、走向文明”的签字仪式,设立曝光台,对私占楼梯空间、乱堆乱放、高空抛物等行为及时制止或曝光。

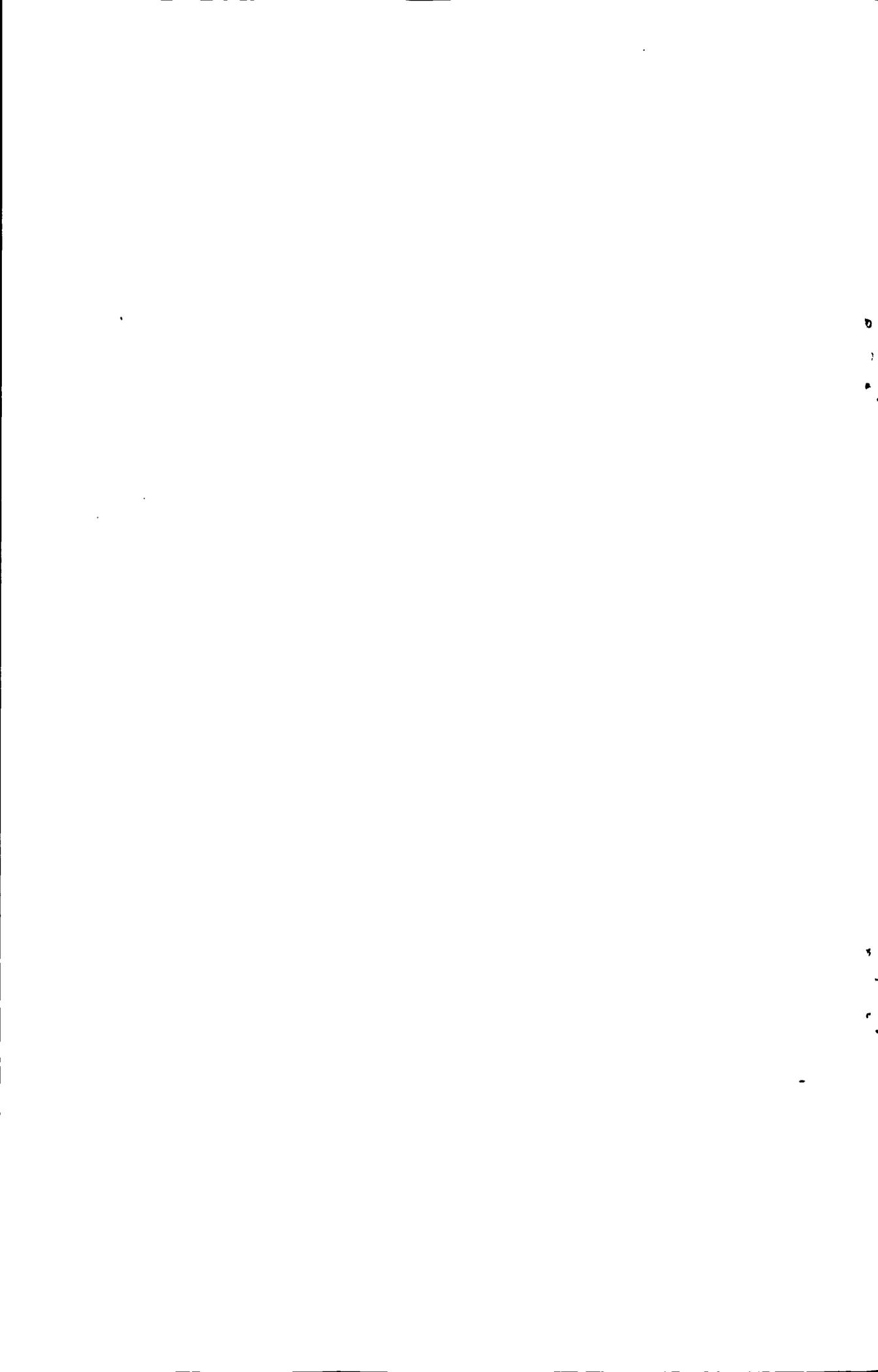
同时在小区开展“创文明楼、争星级户、当文明人”的评比活动，将文明楼、星级户、文明人登上社区光荣榜，极大地调动了社区居民知家园、爱家园、护家园的积极性。同时，开展创建和谐邻里活动，邻里之间互识、互帮、互助，有效地融洽了人际关系，初步形成了文明、和谐、健康、向上的氛围。物业管理和政府部门加强宣传教育，引导大家共同参与维护社区良好的社会环境和自然环境。小区居委会建立健全组织机构，引导居民从改变不良习惯、节约资源、垃圾分类收集做起，倡导社会公德和绿色生活方式，创建绿色居住小区，形成“保护环境，人人有责”的公众参与机制。

莫地社区在发挥社区组织、管理和社会服务等方面的作用方面成为全市甚至全国的典范。“莫地”一词为满语，汉译为“野大麦”。莫地沟，位于抚顺市东南，距市中心7公里，占地面积约35万平方米。莫地沟是1955年抚顺市东露天矿为解决矿工居住问题建设的简易房，当时的设计使用年限为15年，然而矿工们一住就将近50年。2005年4月5日，莫地沟棚户区开始拆迁。2005年11月11日，莫地沟棚户区居民回迁。

“莫道棚时岁，地覆又一村”。莫地社区在各级党委和政府的高度关注和大力支持下成立，设有党建群团、治安综合治理、城管卫生、劳动就业、计生文教、救助福利六个部门。社区党组织是在社区建设中带动民众、增强社区凝聚力的核心力量。按照“社区建党总支、楼院建党支部、门洞建党小组”的模式，积极借鉴楼院党支部创建和社区党员志愿者活动的成功经验，开展“三站八员”活动，即党员联络站、党员服务站、党员帮扶站、政治理论辅导员、邻里纠纷调解员、社区工作信息员、精神文明传播员、便民利民服务员、就业安置引领员、保洁护绿示范员、治安巡逻联防员。社区是居民自治组织，只有实现居民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督，最大限度地调动广大居民参与创建文明社区的积极性，才能早日达到和谐文明社区的目标。莫地社区成立社区居民民主议事会、居民代表会等机构；制定《莫地社区民主自治管理方案》，通过民主推荐选拔有责任心，热爱公益事业的老党员、退休工人、低保户作为社区骨干进行培训；每楼设一个楼长，每单元设一名组长；社区党总支制定勤政廉政制度，明确提出“五个必到、五个必访”，即居民有突发事件、不满情绪、有大的家庭纠纷、有红白喜事、有当兵上大学的必到，对特困家庭、病重患者、下岗失业人员、孤寡老人、刑满释放人员必访。一年多的时间，社区干部几乎走遍了所有家庭，与居民群众结下了深厚感情。

社区服务是社区建设的落脚点，按照健全服务网络、创新服务方式、拓展服务领域、强化服务功能的要求丰富社区服务的内涵，实现社区邻里和睦、平等互助、和谐相处，增强社区的凝聚力和号召力，推进和谐文明社区建设。莫地社区把促进就业与再就业作为社区服务的重点。社区干部逐户进行调查，掌握下岗失业人员的就业愿望，通过市、区劳动就业部门将就业专场用工洽谈会引入社区，通过市总工会和市妇联设立的再就业培训基地，使有就业愿望的居民走上了就业岗位，消灭了零就业家庭。居民年人均收入比棚户区改造前增加了1300多元^[42]。莫地社区把转变民风融入到创建和谐文明社区活

动之中。针对棚户区落后的生活方式和多年形成的陋习，从回迁开始莫地社区就逐户进行宣传教育，制定入住公约、“十不准”规定、和谐文明社区创建规划和社区居民文明公约，并渗透到日常工作和生活中，引导学习实践社会主义荣辱观，提高居民素质和思想道德水平。“转变就业观念，自强自立，自主创业”和“群策群力共创文明莫地，同心同德建设和谐家园”等标语醒目地张贴在住宅楼上，昭示着莫地社区居民蒸蒸日上的新生活。



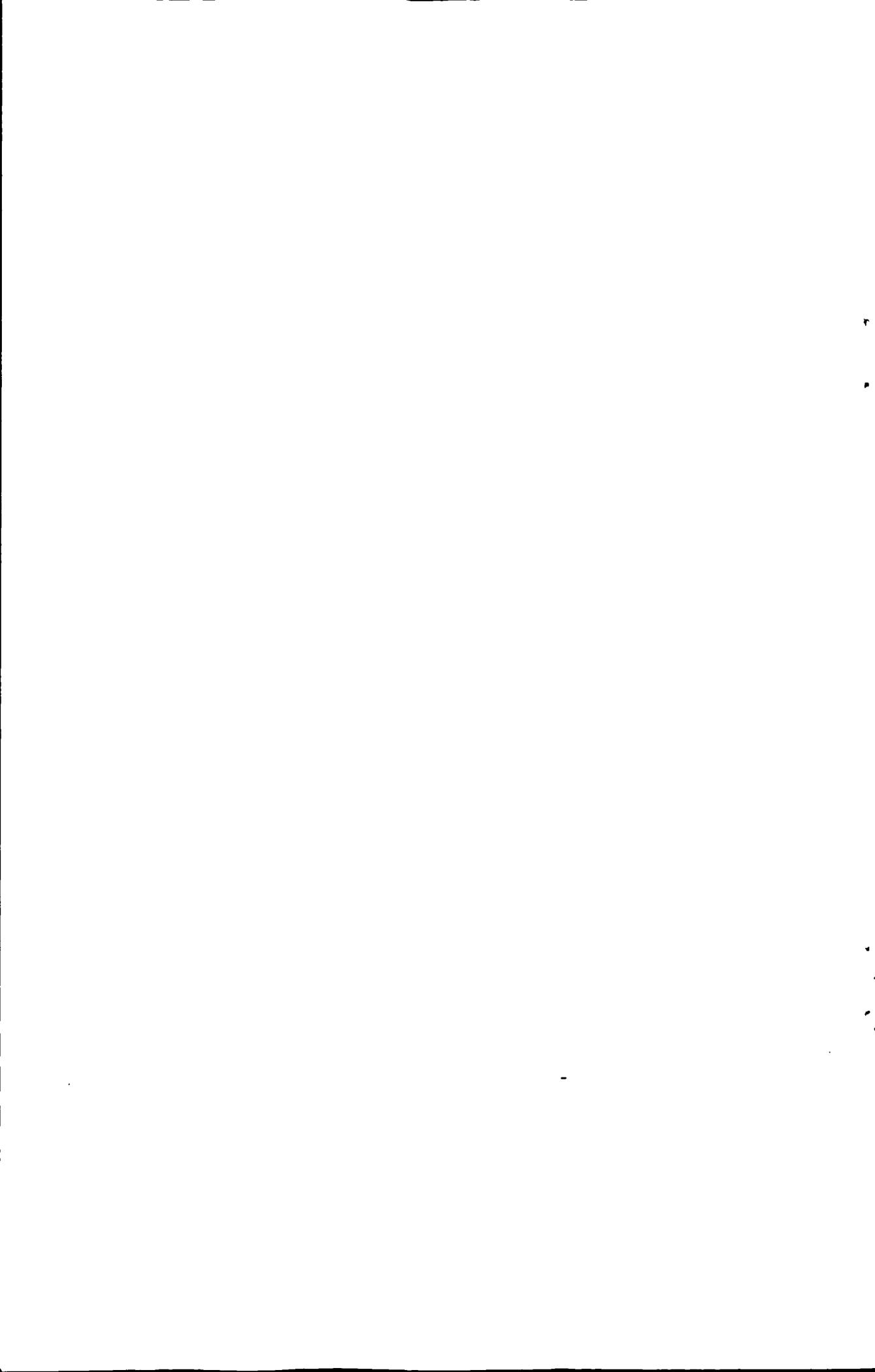
第6章 结 论

棚户区改造是一项民心工程、德政工程。解决棚户区居民的住房问题，是全面建设小康社会的客观需要，是密切党和政府与人民群众感情的重要措施，是履行政府职能的必然要求，是落实房地产市场宏观调控政策的有效途径。棚户区改造，作为抚顺市建设史上前所未有的巨大工程，使破败不堪、满目疮痍的棚户区被崭新的现代化小区替代，改变的不仅仅是棚户区居民的命运，而且使抚顺市的整体形象得到了跨越式提升。在棚户区改造过程中收获的“棚改精神”作为抚顺市精神品质的一部分，如一个开足马力的巨型发动机推动抚顺市奋发前行。

自抚顺市棚户区改造以来，在取得改善棚户区居民生活条件、完善城市功能和美化抚顺城市环境等成绩的同时，伴随着一系列的问题和困难，如棚户区改造资金不足、新区居民生活成本上升和棚户区拆迁不彻底等。如果不能稳妥地解决这些问题、克服这些困难，抚顺市棚户区的改造成果将不能够得到保持，棚户区改造这个系统工程就失去了惠民性的本质意义。如何把棚户区改造政策贯彻到底，使棚户区工作成果得以保持并发扬光大，是每一个棚户区改造工作者需要考虑的问题，也是本文研究的主要内容。因此，本文借鉴国内外其他城市棚户区改造的经验和教训，从抚顺市棚户区改造的依据、特点、模式、阶段作为分析出发点，结合抚顺市棚户区改造工作中遇到的问题，针对性、系统性、创造性提出完善抚顺市棚户区改造工作的建议和对策。

棚户区改造是一个复杂、艰苦的工程，受到社会、政府、市场和人民等多方因素的影响，并涉及到城市规划学、建筑学、社会保障学、经济学等多门学科的支持。在兼顾社会效益和经济效益、长期效益和短期效益的同时，对棚户区的彻底改造不能急于求成，要避免一蹴而就的焦躁心态，遵循统揽全局、循序渐进的科学方法，重视领导、统筹规划、强化目标责任制，进一步完善棚户区改造工作机制。如果能够在今后的棚户区改造工作中继续保持并发扬“棚改精神”，抚顺市的棚户区改造任务将取得圆满完成。

由于搜集的资料和笔者的能力有限，本文只是对抚顺市棚户区改造现存情况的分析，提出的对策难免存在不足之处，还需要实践的检验和完善。



参 考 文 献

- [1]李一. 为了百姓的和谐安居——辽宁省建材行业为棚户区改造提供优质服务纪实[J]. 辽宁建材, 2007, (1):32.
- [2]李钊. “城中村”改造途径的思考[J]. 安徽建筑, 2001, (3):8.
- [3]韩荡. 高速城市化地区的城中村改造——以深圳特区为例[EB/OL]. (2004-08-30)[2004-10-13]. <http://www.updis.org/thinking/main.htm#>.
- [4]深圳福田区旧村改造办. 加强城中村改造工作的思考和建议[J]. 城市化与股份合作经济发展研讨会文集, 2002, (7):15.
- [5]代堂平. 关注“城中村”问题[J]. 社会, 2002, (5):44.
- [6]谭炳才, 何启环. 特别关注城中村: 城镇化的死角[N]. 经济日报, 2002-1-18(5).
- [7]李培林. 巨变: 村落的终结——都市里的村庄研究[J]. 中国社会科学, 2002, (1):170-171.
- [8]阿玛蒂亚·森著. 王宇, 王文玉译. 贫困与饥荒[M]. 北京: 商务印书馆, 2001:38.
- [9]张海敏, 贾津生. 中国城市“贫民窟”形成的潜在压力及阻断机制分析[J]. 云南师范大学学报(哲学社会科学版), 2006, 7(4):35.
- [10]秦岭. 棚户区改造弘扬社会公正[J]. 共产党员, 2007, (01):33.
- [11]刘道辰, 刘莹. 城区人居环境研究——以聊城市为例[J]. 安徽农业科学, 2007, (32): 35.
- [12]傅忠道. 社区工作基础知识 1000 答[M]. 北京: 中国青年出版社, 2001:96.
- [13]奚从清. 构建中国社区建设理论框架体系[J]. 温州大学学报, 2002, 3(1):47-48.
- [14]抚宣办. 创造“抚顺速度”, 打造“民心工程” [J]. 东北之窗, 2006, (19):30.
- [15]家的变迁——刘荣兰一家的“棚改”三部曲[N]. 抚顺晚报, 2007-9-13(4).
- [16]周忠轩. 把先进性体现在为群众谋利益上——抚顺市棚户区改造的实践与思考[J]. 红旗文稿, 2006, (08):33.
- [17]昔日矿区棚户, 今日喜迁新居——抚顺市棚户区改造纪实[J]. 住宅产业, 2006, (03):17.
- [18]郑文升, 丁四保. 我国老工业基地城市的贫困区问题与治理对策[J]. 开放导报, 2007, (01):60.
- [19]郑文升, 金玉霞, 王晓芳, 丁四保. 城市低收入住区治理与克服城市贫困——基于对深圳“城中村”和老工业基地城市“棚户区”的分析[J]. 城市规划, 2007, (05):54.
- [20]昔日矿区棚户, 今日喜迁新居——抚顺市棚户区改造纪实[J]. 住宅产业, 2006, (03):17.
- [21]昔日矿区棚户, 今日喜迁新居——抚顺市棚户区改造纪实[J]. 住宅产业, 2006, (03):18.
- [22]喜得广厦千万间, 就业援助尽欢颜[N]. 抚顺日报, 2007-1-27(1).

- [23]谢青. 坚持棚改“一号工程”地位不动摇[N]. 抚顺晚报, 2007-3-8(2).
- [24]谢青. 坚持棚改“一号工程”地位不动摇[N]. 抚顺晚报, 2007-3-8(2).
- [25]政务信息[EB/OL]. (2008-04-15)[2008-04-16]. <http://www.fushun.gov.cn/>.
- [26]政务信息[EB/OL]. (2008-04-18)[2008-04-19]. <http://www.fushun.gov.cn/>.
- [27]抚顺市国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要[EB/OL]. (2006-01-18)
[2006-02-05]. <http://www.fushun.gov.cn/>.
- [28]孙萍. 坚持科学发展观, 全力推进城市建设, 为抚顺经济发展和人民生活提供良好环境[J]. 党史纵横, 2007, (1): 24.
- [29]孙萍. 坚持科学发展观, 全力推进城市建设, 为抚顺经济发展和人民生活提供良好环境[J]. 党史纵横, 2007, (1): 24.
- [30]中央党校《理论前沿》课题组. 实现科学发展社会和谐的重大举措——辽宁省棚户区改造的三重功效与启示[J]. 理论前沿, 2007, (19): 46.
- [31]“就是砸锅卖铁, 也要让老百姓搬出棚户区”[J]. 国土资源, 2007, (3): 11.
- [32]戴力, 周殿宏. 努力让发展的成果惠及最广泛的人民群众——关于抚顺市棚户区改造和群众就业问题的调查报告[J]. 党政干部学刊, 2006, (6): 39.
- [33]郑文升, 丁四保. 我国老工业基地城市的贫困区问题与治理对策[J]. 开放导报, 2007, (1): 60.
- [34]李岚. 试谈棚户区改造中新区规划[J]. 科技信息, 2006, (10): 175.
- [35]彭晓和. 抚顺的棚改工作走在全省前列[N]. 抚顺日报, 2006-6-1(1).
- [36]昔日矿区棚户, 今日喜迁新居——抚顺市棚户区改造纪实[J]. 住宅产业, 2006, (03): 17.
- [37]周忠轩. 把先进性体现在为群众谋利益上——抚顺市棚户区改造的实践与思考[J]. 红旗文稿, 2006, (8): 33.
- [38]棚户区回迁居民再就业有什么优惠政策[J]. 共产党员, 2007, (10): 62.
- [39]胡伟. 城市规划与社区规划之辨析[J]. 城市规划汇刊, 2001, (1): 60-67.
- [40]褚云茂. 现代城市社区建设重要性的思考[J]. 东华大学学报, 2001, 6(2): 16.
- [41]熊耀平. 旧城棚户区改造问题研究[J]. 财经理论与实践(双月刊), 2002, (23): 34.
- [42]王雅君. 充分发挥社区组织作用, 努力创建和谐文明新莫地——在社区建设工作会议上的报告[R]. 2007-8-30: 3.

致 谢

转眼间，两年充实忙碌的研究生生活即将结束，借此毕业论文完成之际，向所有关心我、支持我的人们表示诚挚的感谢。

首先我要感谢我的导师魏淑艳老师。在两年的硕士学习生涯中，魏老师开阔的学术视野、专业的理论水平、敬业的工作精神、淡泊的人生态度无时无刻不在影响着我。无论在学习上还是在生活上，魏老师都给了我很大的指导和帮助。本篇论文得以完成，倾注着魏老师的辛苦和汗水，从论文的选题、开题到修改、终稿，每一次能感受到魏老师智慧灵光的闪现，魏老师严谨的逻辑思维和对知识孜孜以求的精神不仅影响着我对本篇论文的写作，而且让我受用终生。在此向恩师表示深深的谢意！

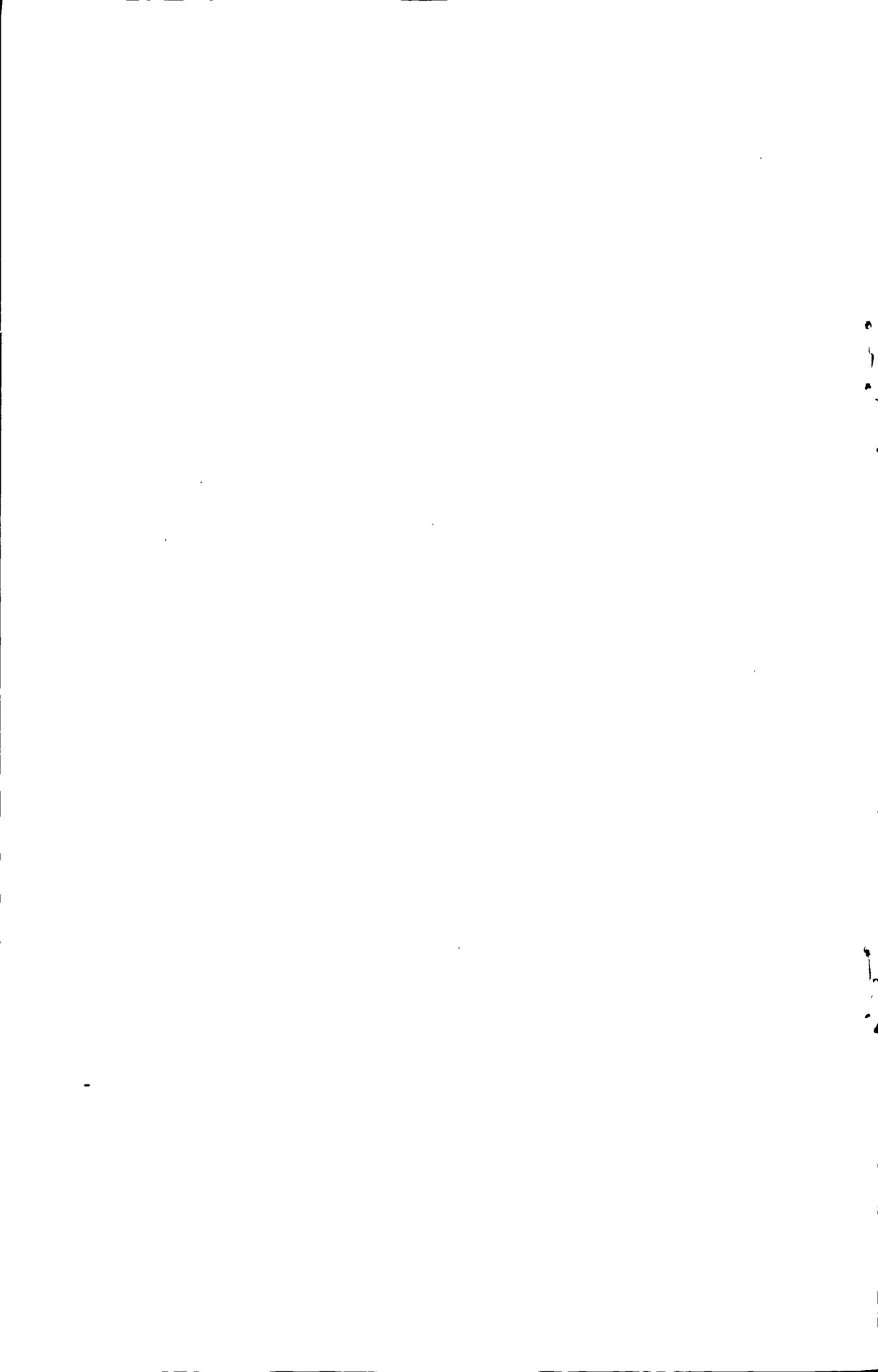
真诚地感谢文法学院行政管理专业的所有老师们，他们自强不息的精神、深厚的学术造诣、认真的工作态度、充满魅力的人格，令我受益匪浅。在此一并向各位老师表示衷心的感谢！

感谢一起度过两年快乐时光的同窗好友，特别是同寝室的姐妹们。温暖、融洽、团结的气氛，为我提供了一个良好的生活环境和学习环境。祝福她们永远幸福快乐！

感谢我的父母。二十多年来，他们一直是我有力的经济支撑和精神支柱。感谢父母为我做的一切。祝福父母永远健康幸福！

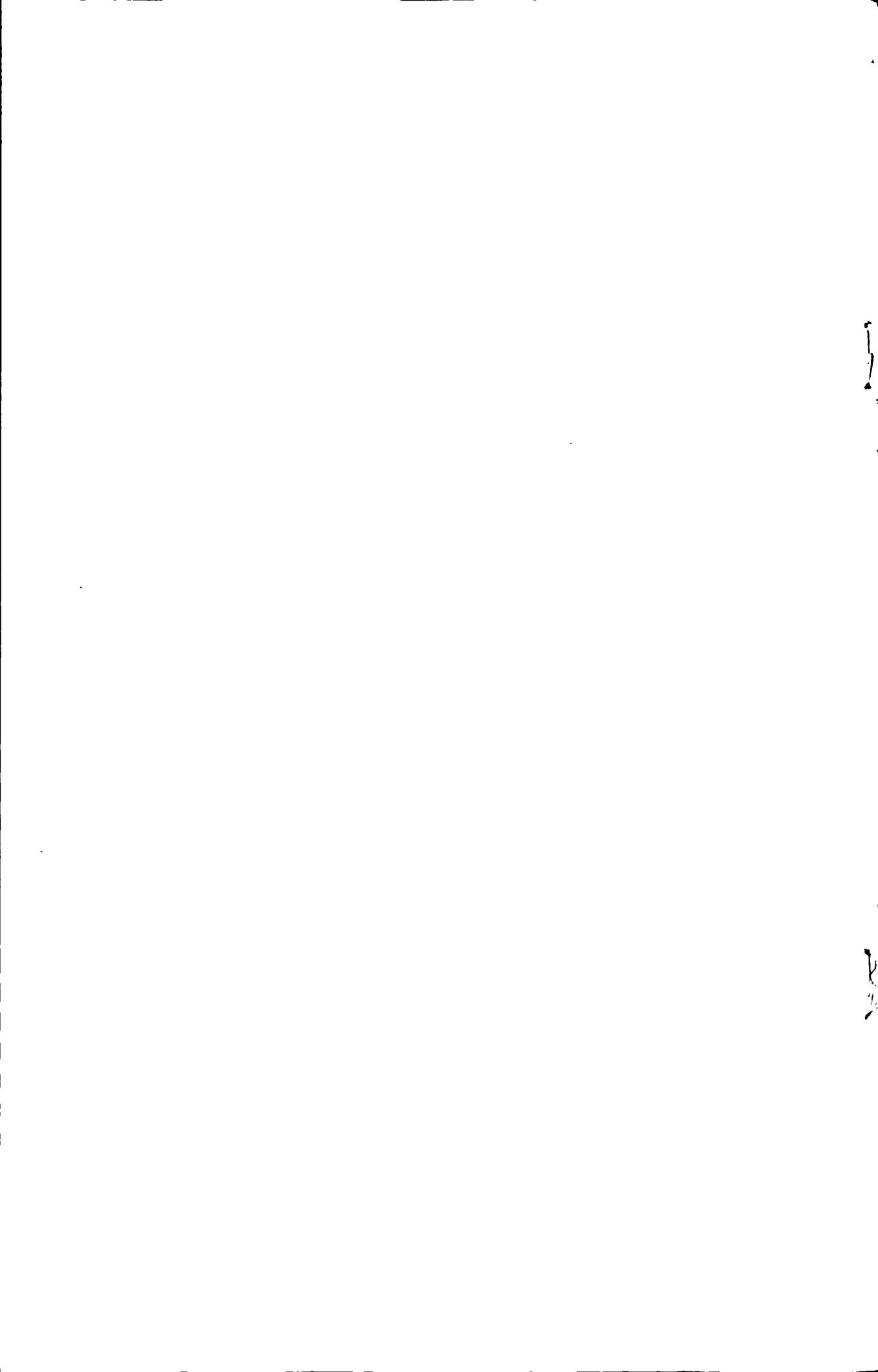
还要感谢在我论文原始资料收集过程中帮助过我的人们和本篇论文参考文献的作者，是他们为我的论文写作提供了可以借鉴的参考资料。

由于我的学识有限，本文研究还不够成熟，难免存在不足之处，敬请各位专家学者提出宝贵意见。所有这些都将成为我宝贵的人生财富，我会好好珍藏，鞭策自己继续前行！



作者简介

唐靛（1983-），女，辽宁抚顺人；本科于2002-2006年就读于辽宁师范大学，获法学学士；研究生于2006-2008年就读于东北大学文法学院行政管理专业；Tel：15840506619、024-83676403，E-mail：liangtang99@126.com；（110004）沈阳市和平区文化路3-11。



攻读学位期间发表的论著及获奖情况

参与课题：

[1]辽宁省科技厅的“十一五”规划项目，《辽宁国际科技合作战略研究》

