

# 科学发展观的成功实践

## ——辽宁省棚户区改造真谛

KEXUEFAZHANGUANDECHENGCONGSHIJIAN

辽宁省建设厅 编

辽宁人民出版社

ISBN 7-103-01000-1 目录附录封面

# 科学发展观的成功实践

——辽宁省棚户区改造真谛

辽宁省建设厅 编

辽宁人民出版社

定价：18.00元

图书在版编目 (CIP) 数据

科学发展观的成功实践:辽宁省棚户区改造真谛 / 辽宁省建设厅编. —沈阳:辽宁人民出版社, 2008.2

ISBN 978-7-205-06343-6

I. 科… II. 辽… III. 城市 - 住宅建设 - 成就 - 辽宁省  
IV. F299.273.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 012011 号

---

出版发行: 辽宁人民出版社

地址: 沈阳市和平区十一纬路 25 号 邮编: 110003

印 刷: 辽宁彩色图文印刷有限公司

幅面尺寸: 146 mm × 208 mm

印 张:  $7\frac{7}{8}$

字 数: 140 千字

印 数: 1 ~ 3000

出版时间: 2008 年 2 月第 1 版

印刷时间: 2008 年 2 月第 1 次印刷

责任编辑: 王丽竹 伯 灵

封面设计: 杨 勇

版式设计: 王珏菲

责任校对: 郭大方

书 号: ISBN 978-7-205-06343-6

---

定 价: 18.00 元

## 编 委 会

主 任：王正刚 王俊岐

副 主 任：王殿武 叶天泉 刘镇川 王忠国

张剑刚 史有成 白 光 王 军

李锦徐 邬 义 杨君华 关德福

高维仁 宋国强 孙国林 王铁明

委 员：战忠波 赵秀英 张宝和 陈 勇

胡林涛 陈国峰 李东晔 孟宪宏

王惠德 张建军 邢永胜 赵继伟

任 成 冯 健 袁世明 赵文骥

丁久军 于宪忠 李长利

主 编：王殿武

编辑人员：王旭征 苏 丹

## 前 言

在党中央、国务院的关怀支持与国家有关部门的指导下，辽宁省在推进改革开放，振兴老工业基地，加快全省经济与社会发展的同时，把改造历史遗留下来的棚户区作为全省的头号民生工程，从2005年到2006年的两年时间，改造了5万平方米以上的城市集中连片棚户区1212万平方米，建设了1931.5万平方米的安置房，改善了34.5万户、120万棚户区居民的居住条件，使改革开放的成果惠及到棚户区居民。

辽宁省城市集中连片棚户区改造，探索了一条棚户区改造与城市旧城区改造的成功之路。从政策制定、宣传发动、拆迁补偿、规划设计、建筑施工、配套建设、材料供应、质量安全、回迁安置、新区管理等方面，都有成功的经验，具有广泛的借鉴意义。

辽宁省城市集中连片棚户区改造一举多得，不仅取得了住房建设成果，在环境建设、城市建设、土地利用、经济发展、社会就业、党的建设、社区建设、文化建设、理论建设、社会和谐等方面也取得了可喜的成果。

辽宁省城市集中连片棚户区改造具有广泛深远的影响。通过棚户区改造，对全省的思想、政治、经济、文化、社会、环境等方面，都产生了重大影响，有力地推动了全省经济与社会发展。

辽宁省城市集中连片棚户区改造能够取得成功，就在于辽宁省委、省政府始终坚持以人为本。棚户区改造的出发点是改善棚户区居民的居住条件，落脚点是让棚户区居民住得稳、住得好。由于自始至终为民着想，为民解忧，为民谋利，因而赢得了民心。

辽宁省城市集中连片棚户区改造，堪称成功实践科学发展观的典范。在棚户区改造中，辽宁省各级党委、政府特别注意坚持统筹兼顾。统筹考虑经济社会发展规划、城乡发展规划、城市建设规划与棚户区改造规划；统筹考虑基础设施、公用设施与环境建设；兼顾不同收入阶层的协调，不同地区的协调，人与环境的协调，大大地推进了和谐辽宁建设。

辽宁省城市集中连片棚户区改造，引起了国内外各方面人士的高度关注，纷纷进行考察、研究。辽宁省建设厅作为全省棚户区改造办公室，为了比较系统全面地介绍这一影响深远的民心工程，揭示棚户区改造的真谛，赶写了这部书。

本书不仅详细地介绍了辽宁省棚户区改造的政策措施，对城市旧区改造具有较强的借鉴作用，而且详尽列举了棚户区改造的成果和影响，对理论研究也有一定的参考作用。

由于水平所限，书中不当之处，敬请赐教。

编者

## 目 录

前 言 .....	1
<b>一、棚户区改造背景 .....</b>	<b>1</b>
(一) 辽宁省城市棚户区的形成 .....	1
(二) 城市集中连片棚户区的基本情况 .....	2
(三) 棚户区居民的困境 .....	3
(四) 棚户区改造的必要性 .....	5
(五) 城市集中连片棚户区改造面临的困难 .....	6
(六) 城市集中连片棚户区改造决策的过程 .....	7
<b>二、城市集中连片棚户区改造的指导思想、标准、 原则与政策 .....</b>	<b>9</b>
(一) 城市集中连片棚户区改造的指导思想 .....	9
(二) 城市集中连片棚户区改造的标准 .....	9
(三) 城市集中连片棚户区改造的原则 .....	10
(四) 城市集中连片棚户区改造的政策 .....	11

<b>三、城市集中连片棚户区改造的主要措施</b> .....	13
(一) 加强领导, 明确责任 .....	13
(二) 认真调查, 广泛宣传 .....	14
(三) 统筹规划, 配套建设 .....	15
(四) 多方筹资, 团结协作 .....	17
(五) 政府主导, 市场运作 .....	19
(六) 加强监管, 阳光操作 .....	20
(七) 注重质量, 确保安全 .....	21
(八) 扶贫帮困, 重点保障 .....	22
<b>四、城市集中连片棚户区改造的主要成果</b> .....	24
(一) 住房建设成果 .....	24
(二) 环境建设成果 .....	25
(三) 城市建设成果 .....	25
(四) 土地利用成果 .....	26
(五) 经济发展成果 .....	26
(六) 社会就业成果 .....	27
(七) 党的建设成果 .....	28
(八) 社区建设成果 .....	29
(九) 文化建设成果 .....	30
(十) 理论建设成果 .....	31
(十一) 社会和谐成果 .....	32



<b>五、城市集中连片棚户区改造的主要特点</b> .....	34
(一) 城市集中连片棚户区改造与过去棚户区改造的区别 .....	34
(二) 城市集中连片棚户区改造的主要特点 .....	37
<b>六、城市集中连片棚户区改造的主要经验</b> .....	40
(一) 主要领导亲自挂帅是棚户区改造取得成功的基本保证 .....	40
(二) 多渠道筹集资金, 创造棚户区改造的基本条件 .....	41
(三) 统筹规划是棚户区改造的基本原则 .....	42
(四) 政府主导、市场运作是棚户区改造的基本模式 .....	43
(五) 阳光操作是棚户区改造的基本方式 .....	44
(六) 确保建设工程质量是棚户区改造的基本要求 .....	45
(七) 让棚户区居民住得起、住得稳, 是棚户区改造必须解决的基本课题 .....	46
<b>七、城市集中连片棚户区改造的主要影响</b> .....	48
(一) 思想影响 .....	48
(二) 政治影响 .....	50
(三) 经济影响 .....	51
(四) 文化影响 .....	52

(五) 社会影响 .....	53
(六) 环境影响 .....	57
<b>八、城市集中连片棚户区改造成功的主要原因 .....</b>	<b>59</b>
(一) 得益于党中央、国务院的亲切关怀与 有关部门的大力支持 .....	59
(二) 得益于正确的指导思想 .....	60
(三) 得益于切实可行的方针政策 .....	60
(四) 得益于党委、政府主要领导的高度重视 .....	61
(五) 得益于科学严密的组织管理 .....	62
(六) 得益于形式多样注重实效的舆论宣传 .....	64
(七) 得益于各部门的通力协作 .....	66
(八) 得益于广大党员、干部积极工作，无私奉献 .....	67
<b>九、城市集中连片棚户区改造的主要启示 .....</b>	<b>69</b>
(一) 棚户区改造要坚持执政为民的基本宗旨 .....	69
(二) 棚户区改造要解决棚户区居民生活的 基本需求 .....	70
(三) 棚户区改造要着眼解决社会分配的基本矛盾 .....	70
(四) 棚户区改造要坚持实事求是的基本路线 .....	72
(五) 棚户区改造要落实科学发展的基本观念 .....	73
(六) 棚户区改造要发挥社会主义制度的基本优势 .....	74
<b>附录一 辽宁省城市集中连片棚户区改造大事记 .....</b>	<b>76</b>

<b>附录二 全省棚户区改造阶段性总结大会材料</b> .....	96
沈阳市棚户区改造工作情况 .....	96
推进旧城区改造工作 促进和谐社会建设 .....	104
鞍山市棚户区改造情况 .....	111
发挥政府主导作用 积极推进棚户区改造 .....	116
全力实施民心工程 促进本溪社会和谐发展 .....	130
政府推动 市场运作 全力实施棚户区改造工程 .....	137
锦州市城市集中连片棚户区改造情况的汇报 .....	150
坚持科学发展观，又快又好推进城市棚户区 改造，为构建和谐社会做贡献 .....	159
举全市之力 筑民心工程 .....	174
辽阳市棚户区改造情况 .....	182
加强领导 精心施工 全面完成铁岭棚户区改造 建设任务 .....	192
朝阳市棚户区改造工作情况 .....	204
加快棚户区改造步伐 构建宜居城市 .....	214
葫芦岛市棚户区改造工作情况 .....	221
棚户区改造让社区更加和谐 .....	230
铁岭棚户区改造回迁居民代表崔志峰的发言 .....	234
 <b>后 记</b> .....	 237

## 棚户区改造背景

### (一) 辽宁省城市棚户区的形成

棚户区是个不确定的概念，在不同的地区、不同的时间，有不同的标准。有的地区，棚户区是指房屋结构简单、设施条件较差的平房区；而辽宁省所指的城市集中连片棚户区，是指在城市建成区的建筑面积5万平方米以上，并符合下列条件的平房区：一是主要以木板、土坯、240毫米厚砖墙为承重结构，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、基础设施配套不齐全的小平房；三是按建设部《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；四是城市采煤沉陷区治理改造范围内A、B级房屋。

辽宁省城市棚户区主要由四部分构成：

一是煤矿棚户区。辽宁省是全国重要的煤炭生产基地，曾经有50座国有重点煤矿。受诸多历史因素影响，矿区以及城市周边地区存在着大量解放前和上世纪五六十年代陆

续形成的煤矿棚户区，分布在煤炭企业所在地的本溪、抚顺、阜新、沈阳、辽阳、铁岭、朝阳和葫芦岛等8个市。

二是大型企业的职工住宅区。一些老工业城市的大型国有企业，在改革开放前，按照先生产、后生活的原则，职工住宅未能妥善解决。沈阳、大连、鞍山、抚顺、本溪等城市大型企业的职工简易住宅，由于多年失修，相当一部分属于亟待改造的棚户区。

三是部分城市未及时拆除的抗震棚或者工棚。在鞍山、营口等地震多发区临时搭建的抗震棚，住人后没有采取改造措施，变成了棚户区。

四是旧社会遗留的贫民窟。例如，沈阳市的塔湾、克俭、北行、北市场等棚户区。

## （二）城市集中连片棚户区的基本情况

改革开放以来，辽宁省委、省政府高度重视棚户区改造工作，1996年以前，对城市危险房、位于城市中心区的严重影响城市景观、集中连片的棚户区进行了改造，改造面积1030万平方米，从1998年到2004年，改造面积1632万平方米。到2004年底，全省累计改造棚户房2662万平方米，解决了78.3万户、263.6万人的住房问题，其中2004年改造棚户区336万平方米，解决了8.19万户、27万人的住房问题。

到2004年底，全省还有城市集中连片棚户区建筑面

积 1000 多万平方米，居住 35 万户、120 多万人。棚户区大部分分布在经济状况较差的城市，抚顺、本溪、阜新、铁岭四个城市棚户区总面积 632 万平方米，占全省总量的 52%。其中抚顺市有 177 万平方米，本溪市有 129 万平方米，阜新市有 221 万平方米，铁岭市有 105 万平方米。

### （三）棚户区居民的困境

棚户区居民的生活条件极差，尤其是煤矿棚户区的问题更为突出。

一是房屋破损严重。煤矿棚户区房龄大多超过了 50 年，很多是日伪时期留下的劳工房；房屋极其破旧，阴暗窄小，地基下沉严重，下窖 20-40 厘米，雨水倒灌，房脊倾斜，墙体大多开裂，屋面腐朽破损，冬季难以御寒，夏季不能遮雨，屋外大下、屋里小下，屋外不下、屋里滴答，很多已经成了危房险房，安全隐患大。一位 80 多岁的老人担心房子倒塌砸人，每当下雨天，便彻夜不眠，坐着为儿孙们打更。一位日本友人看了日伪时期的棚户区后，惊讶地对原本溪市市长李波说：“怎么过了 50 多年，这里还是老样子！”

二是基础设施条件极差。居民吃水难，很多人吃没有经过处理的水库水，有的靠井水生活；如厕难，平均 790 户使用一座公厕；行路难，道路狭窄，且全部为土路，晴天尘

土飞扬，雨天道路泥泞，没有路灯，晚上漆黑一片，许多房子间距不足一米，消防车辆无法进入。区内普遍没有公共排水、供热、供气设施，卫生环境极其恶劣。居民就医、就学、入托、购物困难，生活不便，老百姓上访不断。

三是特困人口多。低保户占棚户区居民总户数的70%，这部分居民日常生活都要靠政府救济，无能力出资改造房屋，更无能力购买新房。据对抚顺市调查，棚户区居民中平均每10户家庭中只有1.34人在岗，各类残疾人2525人，有病无钱就医的5530人，分别占棚户区居民的3.6%和8%，已经形成了一个庞大的城市赤贫人群。

四是社会问题明显多于其他地区。仅以抚顺市东洲区为例，近三年棚户区居民中共有2954对夫妻离婚，大大高于全市平均水平，一些人因生活无望而走上绝路。特别是区内的治安状况不断恶化，致使全市恶性治安案件发生率居高不下。一些棚户区居民多次联合到市委、市政府上访，强烈要求早日改造棚户区，改善居住条件。



本溪市棚户区旧貌

#### (四) 棚户区改造的必要性

棚户区改造是改善棚户区居民居住条件的迫切需要。在城市集中连片棚户区里，平均每户不到 31 平方米。棚户区多数是矿工居住区，五六十多年前建的矿工房，现在已经破烂不堪，基础设施条件极差。区内普遍没有公共排水、供热、供气设施，卫生环境极其恶劣。居民就医、就学、入托、购物困难，生活不便，老百姓上访不断，要求尽快改造。

棚户区改造是振兴辽宁老工业基地的迫切需要。在生产力的诸要素中，人是最活跃的因素。人心齐，泰山移。振兴辽宁老工业基地，必须全省上下齐心协力，调动一切积极因素，共同奋斗。棚户区居民超过百万，曾经为我国社会主义建设作出了重要贡献，是振兴辽宁老工业基地十分重要的力量。

棚户区改造是以人为本，落实科学发展观的迫切需要。科学发展观的核心是以人为本。改革开放，建设现代化的社会主义国家，根本目的就是要改善人民的生活。关心群众疾苦，解决老百姓迫切需要解决的问题，是党委、政府的首要职责。人民群众的基本生活得不到保障，经济与社会就不可能健康发展，就要严重影响党与政府的形象。

棚户区改造是建设和谐辽宁的迫切需要。由于棚



户区居民的生活条件极差，社会问题明显多于其他地区，一些人甚至因生活无望而走上绝路。特别是棚户区内的治安状况不断恶化，恶性治安案件发生率居高不下。不解决棚户区问题，就谈不上社会和谐。

### （五）城市集中连片棚户区改造面临的困难

一是商业化运作难度大。煤矿棚户区大部分是随着煤炭开采而建，大多位于城市边缘地带，区位较差，房屋密度大，坡地多，没有基础设施，开发成本高，商业开发价值低。有的外地开发商曾经在本溪进行过商业开发，经过算账，商品房的销售价格大大低于成本，丢下半截子工程撤退了。

二是地方财力难以承受。棚户区大多分布在资源枯竭型城市，如抚顺、本溪、阜新市 2004 年的地方财政一般预算收入分别为 17.6 亿元、16.93 亿元和 6.25 亿元，靠其自身投入，难以完成改造任务。

三是企业和职工支付能力低。随着资源枯竭，许多煤矿企业濒临破产，无力投资住宅建设，职工收入低，无力购买住房。据对抚顺市调查，在拆迁改造住房中，煤矿职工能支付 1 万元的仅占全部住户的 12%，根本拿不出钱的占 65%以上。