

倪鹏飞 本吉·奥拉仁·奥因卡 陈·飞 等 / 著
中国社会科学院 (财经战略研究院) 联合国人居署 专家联合课题组

城市化进程中 低收入居民住区 发展模式探索

中国辽宁棚户区改造的经验

Probe into the Development Mode of
Low-income Settlements
in the Urbanization Process

The Experience
of Shanty Towns Reconstruction
in Liaoning, China



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

倪鹏飞 本吉·奥拉仁·奥因卡 陈 飞 等 / 著

中国社会科学院（财经战略研究院） 联合国人居署 专家联合课题组

「城市化进程中」 低收入居民住区 发展模式探索

中国辽宁棚户区改造的经验

Probe into the Development Mode of
Low-income Settlements
in the Urbanization Process

The Experience
of Shanty Towns Reconstruction
in Liaoning, China



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

城市化进程中低收入居民住区发展模式探索：中国辽宁棚户区改造的经验/倪鹏飞等著. —北京：社会科学文献出版社，2012.9
ISBN 978 - 7 - 5097 - 3757 - 6

I. ①城… II. ①倪… III. ①居住区 - 城市建设 - 经验 - 辽宁省
IV. ①F299.273.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 219775 号

城市化进程中低收入居民住区发展模式探索 ——中国辽宁棚户区改造的经验

著 者 / 倪鹏飞 本吉·奥拉仁·奥因卡 陈 飞 等

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

责任编辑 / 陈 帅 姚冬梅

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

责任校对 / 王 平

项目统筹 / 邓泳红 姚冬梅

责任印制 / 岳 阳

经 销 / 社会科学文献出版社营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京鹏润伟业印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 28.25

版 次 / 2012 年 9 月第 1 版

字 数 / 460 千字

印 次 / 2012 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3757 - 6

定 价 / 79.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

课题组成员

课题主持人：

倪鹏飞 中国社会科学院城市与竞争力研究中心主任
中国社会科学院财经战略研究院研究员
本吉·奥拉仁·奥因卡 (Banji Oyelaran-Oyeyinka)
联合国人居署全球监测与研究部主任
联合国大学研究与培训研究员

课题主持人助理：

陈 飞 中国社会科学院城市与竞争力研究中心副研究员

课题国内协调人：

吕风勇 中国社会科学院城市与竞争力研究中心副研究员
卜鹏飞 首都经济贸易大学硕士研究生

课题国际协调人：

王丽虹 世界银行中国局研究顾问
乔静予 中国社会科学院城市与竞争力研究中心研究人员

课题组中国成员：

倪鹏飞 中国社会科学院城市与竞争力研究中心主任
李国庆 中国社会科学院城市所城市政策与文化研究中心主任
尚教尉 中国社会科学院城市所不动产研究室副主任
高广春 中国社会科学院城市与竞争力研究中心副研究员

吕风勇 中国社会科学院城市与竞争力研究中心副研究员
 陈 飞 中国社会科学院城市与竞争力研究中心副研究员
 李 超 中国社会科学院城市与竞争力研究中心副研究员
 张占力 中国社会科学院城市与竞争力研究中心博士
 王伟兵 中国社会科学院城市与竞争力研究中心博士
 杨晓兰 香港中文大学地理与资源管理系博士
 魏 婕 西北大学经济学院博士
 颜银根 南开大学经济学院博士
 卜鹏飞 首都经济贸易大学硕士研究生
 刘 伟 中国社会科学院城市与竞争力研究中心研究人员
 乔静予 中国社会科学院城市与竞争力研究中心研究人员

课题组国际专家：

Edward Blakely 世界知名城市与区域规划专家、美国国家公共管理科学院院士

Banji Oyelaran-Oyeyinka

联合国人居署全球检测与研究部主任
 联合国大学研究与培训研究员

Adefeimi Olatunde

联合国开发设计署能源与环境部门国家顾问
 非洲经济转型研究中心研究员

Ana Claudia Rossbach

世界银行低收入住房、非正规社区和大城市管理
 顾问专家

Ashna Mathema 世界银行低收入住房专家

美国华盛顿特区独立顾问

特别感谢辽宁省委、省政府，省委政研室及有关省直部门，辽宁各城市市委、市政府及沈阳地区的专家学者，在课题研究和会议方面给予的大力支持和帮助。

课题成果属中国社会科学院城市与竞争力研究中心所有，报告撰写人拥有据实署名权，如有冒名发表将追究法律责任。

总 报 告

棚户区改造：中国辽宁的经验	3
---------------------	---

分 报 告

辽宁棚户区改造：总体公共政策	77
辽宁棚户区改造：资金融通	
——多方融资，动态平衡	102
辽宁棚户区改造：土地开发	
——无偿划拨，以商补住	118
辽宁棚户区改造：住房开发	
——分类开发，整拆整建	137
辽宁棚户区改造：家庭支付能力	
——适度输血，重点造血	155
辽宁棚户区改造：经济发展	
——经济发展，促进供需	169
辽宁棚户区改造：社会变迁	
——辽宁省棚户社区的衰落与复兴	184
辽宁棚户区改造：环境整治	
——综合整治，完善配套	201

辽宁棚户区改造：空间布局
——布局优化，混分平衡..... 220

国际报告

改变常规 创新发展
——中国棚户区改造的制度创新..... 239

改变旧城面貌 构建美好未来
——政策驱动力，中国为其他发展中国家提供经验..... 252

从国际视角看中国棚户区重建..... 262

专题报告

辽宁棚户区改造：国际经验
——贫民窟的挑战及应对..... 285

辽宁棚户区改造：理论框架
——城市贫民住房经济学：基于新古典的综合分析框架..... 302

辽宁棚户区改造：项目评估
——总体完全成功，创造世界奇迹..... 314

辽宁棚户区改造：居民问卷调查
——基于居住区居民的调研结果分析..... 345

辽宁棚户区改造：计量分析
——贫民住区改造、社会效应与主观幸福感..... 367

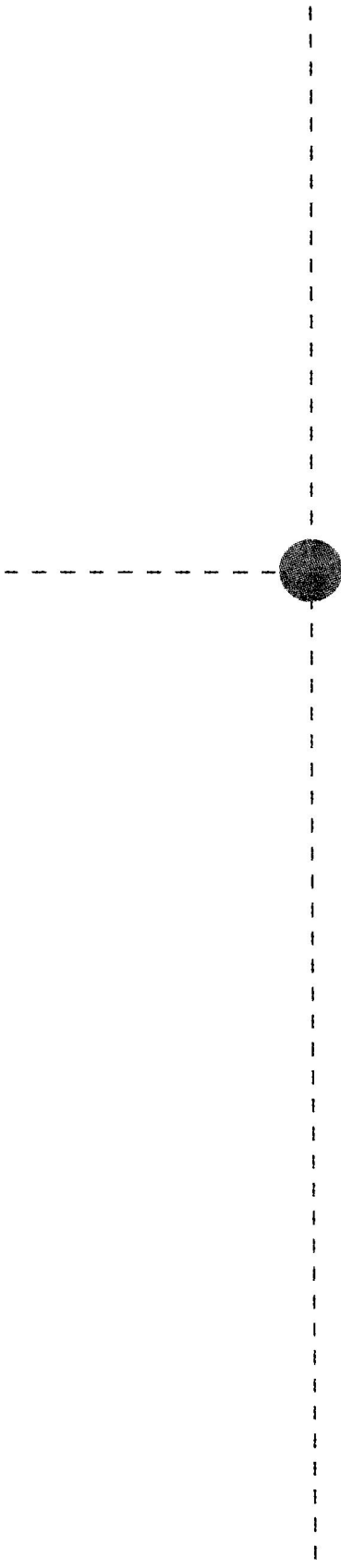
辽宁棚户区改造：科学发展观的经典实践..... 381

辽宁棚户区改造：理论创新..... 386

辽宁棚户区改造：传奇故事..... 390

附录..... 411

研究后记
——一个研究“辽宁棚改经验”的真实故事..... 433



总报告

棚户区改造：中国辽宁的经验

一 研究介绍

辽宁省于 2005 年初在中国率先开始探索大规模改造城市及国有工矿棚户区的途径及方式，用了 4 年的时间改造完成 1 万平方米及其以上城市集中连片棚户区 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 万人的住房条件，^① 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，这在全球任何一个国家或地区都是一项巨大的成绩。辽宁省棚户区改造（简称“棚改”）的做法、经验与问题为学界的研究提供了很好的样本，为其他城市的低收入居民住区改造提供了经验与借鉴，值得各界进行认真总结与深入反思。

（一）问题提出——城市发展中的沉痾顽疾

低收入居民住区，国际上通常称为“贫民窟”，是贫困家庭生存生活的地方，是低收入人口大规模、大范围聚居的地区（联合国人居署，2006）。早在 19 世纪中叶，贫民窟就已被广泛认可为一种国际现象（迈克·戴维斯，2009）。但是，直到 20 世纪五六十年代，贫民窟及其引发问题的严重性才引起国际社会的广泛关注。

^① 课题组 2012 年 1 月调研数据。

1. 国际社会的贫民窟：改造收效甚微，发展趋势恶化

伴随城市化而生的贫民窟是一个世界难题。纵观世界城市发展史，无论是发达国家，还是发展中国家，都曾经或者正在面临贫民窟及类似贫民窟问题的困扰。高人口密度、移民众多、高失业率，使贫民窟成为贫困、堕落与污染的聚集地，犯罪、卖淫和吸毒的避难所，多种传染病肆虐城市地区的传染源。许多国家（发达国家如美国、德国，发展中国家如巴西、印度、巴基斯坦等）为解决贫民窟问题进行了持续努力，然而效果并不理想：从 20 世纪 60 年代“希望的贫民窟”开始，经由 20 世纪七八十年代债务十年中城市贫困的“大爆发”，直到今天百万人以上贫民窟的存在；从利马不断延展的栅栏到马尼拉的垃圾山，城市化与工业化甚至与经济增长分离开来（迈克·戴维斯，2009）。贫民窟遍布全球，成为制约城市发展、影响居民生产生活的“顽疾”和“毒瘤”。联合国人居署 2012 年报告显示：2010 年世界贫民窟人口已达到 8.276 亿人，接近全球城市人口的 1/4；如果贫民窟人口数量继续以同样速度增长，2030 年将达到 20 亿。^① 联合国人类千年目标面临严峻挑战，数亿贫民窟居民生活在梦魇之中！

2. 中国城市的低收入居民住区：社会问题彰显，改造挑战巨大

中国正在经历人类历史上最大规模的城市化加速过程。中国国家统计局的数据显示：2011 年中国大陆城镇常住人口占总人口的比重首次超过 50%；另外，有高达 2.61 亿的流动人口在城市短暂居住，这相当于日本人口的两倍，而且每年仍有数百万的新增人口涌入城市。随着低收入群体大量涌入城市，城市住房压力急剧上升。一些城市的贫困住区问题已经彰显，所谓的“城中村”“棚户区”在许多方面都与国外的贫民窟非常相似。根据国际经验，中国城市在贫民住房问题上将面临巨大压力，极有可能产生贫民窟。中国政府需要采取切实可行的措施，防止贫民窟在中国重演。尽管中国一些城市已经开始改造低收入居民住区，但多数城市在战略规划、制度政策、管理服务等方面远未做好应对低收入居民住区挑战的充分准备！

^① UN - Habitat, *State of the World's Cities 2010/2011 - Bridging the Urban Divide* (Malta: Gutenberg Press Ltd., 2012), p. 32.

3. 中国老工业基地的棚改：迫在眉睫，急需经验

老工业基地的棚户区是经济社会体制转型的牺牲品。中国老工业基地是新中国工业的摇篮，曾经为建成独立、完整的工业体系和国民经济体系，为国家的改革开放和现代化建设作出过历史性贡献。然而，伴随体制转型和资源枯竭，大量职工下岗失业，数百万工矿企业工人长期生活在棚户区中。棚户区环境恶劣、治安混乱、缺乏公共设施、犯罪率居高不下，充斥着贫困、落后和绝望。棚户区如同老工业城市身上的毒瘤，严重制约了城市的发展和转型、居民的生产和生活。根据住建部住房保障司 2010 年 1 月发布的统计数据，中国棚户区居民有 1100 多万户，^① 中央政府同时做出决策和部署，要求各相关城市在其辖区范围内进行国有工矿企业及林业棚户区改造。

（二）国际社会贫民窟改造实践：经验与教训

为了解决贫民窟问题，绝大多数国家和地区都曾经或正在采取相应的措施或政策。其中不乏成功的经验，但大多数做法都存在缺陷，甚至是惨痛的失败。

1. 贫民窟改造的主要措施

不同时代、不同国家的政府对待贫民区的态度和措施各不相同。国际社会的贫民窟改造实践概括地说主要有四大措施：驱逐或清除、公共住房建设、发放住房补贴和改造贫民窟基础设施。

（1）驱逐或清除。贫民窟住房大多是擅自建设或没有得到授权，土地基本上都是非法占用。由于贫民窟增加了城市犯罪，使得污染集中、传染病肆虐，带来诸多的经济和社会问题，从这个意义上说，贫民窟制约了城市发展。包括英国、美国在内的许多国家最初都把贫民窟看做阻碍城市更新和发展的因素进行整顿和清理（Abrams, 1966）。1946 年到 20 世纪 60 年代后期，英国政府采取“过滤政策”，首先把居民和雇员从城市内部迁移出去，

^① 《住房和城乡建设部等五部门在线谈城市和国有工矿棚改及住房保障情况文字实录》，住房和城乡建设部网站：http://www.mohurd.gov.cn/zxydt/201001/t20100120_199329.html。

然后再进行城市内部的清理和开发（贝尔琴等，2011）。20 世纪 70 年代初之前，大多数发展中国家普遍忽视贫民窟的存在，反映在土地使用规划图上就是经常没有标出贫民窟。20 世纪七八十年代，发展中国家大多采用驱逐的方法。当局通常以实施城市改造（特别是市中心的改造和城市基础设施建设）或改善卫生和安全设施为由，对贫民窟居民进行驱逐（联合国人居署，2006）。

（2）公共住房建设。住房质量低劣和严重短缺是贫民窟最显著的特征，解决因市场失灵而导致的低收入居民的住房短缺和住房质量低劣问题常常成为市政当局的首要目标。美国从 20 世纪 30 年代“罗斯福新政”开始为低收入居民建造公共住房；“二战”后，美国继续进行大规模的公共住房建造；肯尼迪和约翰逊政府“伟大社会”时期公共住房建设达到顶峰（黄安年，1998；李艳玲，2001）。英国在“二战”后的近 20 年里，采取“分散化政策”，在新城开展大规模的公共住房建设（贝尔琴等，2011）。发展中国家（如巴西、印度等）在 20 世纪六七十年代拷贝了这种做法（杜悦，2008；联合国人居署，2006）。这种方法因为数量远不能满足需求，很快就被放弃。据估算，发展中国家的公共住房供给甚至不能满足住房需求的 1%（联合国人居署，2006）。另外，许多发展中国家在提供公共住房时，腐败严重，效率低下，分配不公。

（3）发放住房补贴。在强调市场自发作用的发达国家和政府效率相对低下的发展中国家，在公共住房建设措施收效较小的情况下，开始转向发放住房补贴，提高低收入居民的住房支付能力，通过市场自行解决住房问题。20 世纪 60 年代末，英国政府在贫民住房问题上采取“解靴带政策”（Bootstrap），对低质量住房进行翻修，并根据相关法案，向房屋所有者、地主和开发商发放改善补贴，帮助其弥补重新安置的成本；20 世纪 90 年代后转向主要给低收入房主、租户提供补贴（贝尔琴等，2011）。巴西、墨西哥等国家在 20 世纪八九十年代也采取过类似措施。阿根廷政府基于低收入家庭支付能力的差异进行住房租赁补贴：对基本没有支付能力的低保家庭，政府全额补贴；对有一定支付能力的低收入家庭，则在其家庭负担一定比例租金的基础上由政府补贴（人民网，2012）。牙买加为解决贫困者住房问题，

建立了国家住房信托基金（NHT）。墨西哥则建立了银行住房融资基金（FOVI）。

（4）改造贫民窟基础设施。基础设施滞后是贫民窟的另一主要特征，改造住房而不改善基础设施，对贫民窟问题的解决无济于事。1966年，美国约翰逊总统签署住房拨款法案，改进更新地区的学校、医院、就业机会及住宅，以改善贫民窟的包括交通设施、给排水系统、医院和医疗设施、娱乐和广场区域等在内的整体环境（黄安年，1998）；2010年奥巴马政府的“精选住宅区计划”更加强调住房项目的配套设施发展和可持续性（新华网，2012）。经过近20年的在社区环境方面的不作为，从20世纪90年代后期开始，英国政府积极改善社区环境。1998年，英国政府拿出8亿英镑投资在17个低收入居民住区的住房修复和社区环境整治上（贝尔琴等，2011）。20世纪90年代，巴西开始对贫民窟的基础设施条件进行升级改造。圣保罗市政府1989年开始实施的“低收入居民住区城市更新计划”主要是建设和完善贫民窟的基础设施、改善贫民窟的居住条件（杜悦，2008）。

2. 国际社会贫民窟治理措施的不足

国际社会的贫民窟改造主要是在主流经济学的指导下进行的，侧重于对经济社会现象的解构研究，全面性和系统性分析不足。因此，早期阶段主要是解决住房供给不足，对贫民窟的基础设施、社区环境和城市内部的空间结构关注不够；后期阶段主要关注基础设施和社区环境建设，但住房建设滞后。国际社会的贫民窟改造实践，大多是在住房改造与基础设施建设、改善住房与提高收入等方面艰难地寻找平衡点。另外，国际社会对贫民窟的改造是解决居住问题而不是产权问题，即“居者有其屋”，而不是“居者买其屋”。

国际社会在贫民窟改造实践方面存在的问题可以概括为以下十二个方面：第一，尽管许多国家都在贫民窟改造前制订了规划，然而，那些规划大多缺乏顶层设计和统筹协调。第二，在实施改造的主体与组织模式上，尽管非政府组织比较广泛地参与，但是各组织间协同作用较差，特别是地方政府的作用发挥不够。英国在20世纪80年代后，地方政府和团体更是被排斥在改造过程之外。第三，尽管一些国家或地区为了推进贫民窟改造进行了制度突破，但是缺

乏配套政策，政策的作用发挥不够。第四，在管理与服务上，国际社会在贫民窟改造过程中尽管积累了部分经验，如社区居民自助式管理、委托第三部门管理等，但是缺乏标准化、系统化和规范化的管理措施。第五，尽管一些国家或地区为进行贫民窟改造多渠道融资，但是资金使用动态管理特别是资金来源的可持续性较差。第六，尽管国际社会对贫民窟住房和土地进行了确权，但是，国际社会的贫民窟改造或者没有找出破解土地制约的方法，或者不能实现土地资源的集约利用。第七，在住房的改造升级中，尽管也有推倒重建的案例（如阿根廷），但是，为了降低成本，大多数都是在原来的基础上“修修补补”，而非“整拆整建”，缺乏根本性改观。第八，就居民的生产生活来说，尽管一些国家为低收入者提供贷款或补贴，但是对提高居民就业与再就业能力的培训不够，缺乏“造血”机制。第九，国际社会大多仅以贫民住房和住区改善为目标，不考虑社区和城市经济的发展与转型，贫民窟改造的可持续性差。第十，国际社会大多是通过基础设施的建设和完善来改善社区的物质面貌，缺乏社区文化改造和居民精神面貌的再造。第十一，在住房和基础设施建设上，国际社会或者缺乏综合配套或者建设不同步，有些城市的基础设施改造或建设项目由非政府组织或社区自行开展，难以与整个城市的基础设施配套。第十二，国际社会大多没有考虑城市的住房空间结构，没有打破贫困的空间集聚、缩小城市内部的空间分割。

（三）低收入居民住区改造的分析框架：分析框架与方法

国际社会在贫民窟改造方面提供了丰富的实践，学界对此进行了许多研究和总结。然而，就贫民窟改造的模式来说，学界没有达成共识，争论的焦点在于政府在贫民窟改造中的角色和作用。Turner（1972）认为政府可以不拆除房屋，只需要完善周边的环境，当地居民具有很好的组织和管理能力，维护公共设施。Turner的理论被发展为参与式的贫民窟改造模式，即以社区居民为主的自下而上的改造模式。这一观点得到许多专家的认同和支持（Korten，1989；Linden，1986），他们认为政府层级繁复，影响棚改效率，政府主导的棚改是收效甚微的。以世界银行专家为代表的另一派则强调政府的作用。世界银行在20世纪90年代进行的一系列城市贫民居住区改造工程都采用自上而下的参与

式的改造模式，如世界银行组织在加尔各答、雅加达和马尼拉三个城市进行的贫民窟更新项目。这些项目从短期评估结果显示项目见效快，成本低，然而长期观察结果发现，项目并没有真正解决贫民窟居民的居住问题，周边环境也呈现逐渐恶化趋势，因此，贫民窟居住问题没有得到根本的改善（World Bank, 1994; Thomas, 1997）。许多专家总结和比较了不同贫民区改造的经验后认为，政府在贫民区改造成功与否中起着至关重要的作用（Werlin, 1989; Perten, 2011）。在贫民窟改造中，需要的不是“少一些政府的指点”，而是“更好的政府管理”（De Soto, 1989）。Werlin（1999）认为，强有力的政府在贫民区改造中十分必要，要结合政府和市场的双重力量，结合自下而上和自上而下两种方式。

贫民窟改造的基本出发点是改善贫民住房和住区环境，而住房既是资本品也是生活必需品。收入水平的限制使贫民住房的市场自动调节机制失灵，需要有政府的干预和支持，低收入居民住区改造实质上是政府提供公共物品和改善社会福利的行为。在低收入居民住区改造中，一方面，政府应通过思想引导、制度设计、战略规划、政策制定，管理和引导社会资源，服务于贫民住房建设和供给，成为贫民住房的核心供给因素；另一方面，作为公共物品，基础公共服务的提供更无法完全通过市场解决，作为公共物品的供给者，政府需积极介入低收入居民住区的整体居住环境建设。同时，贫困区居民的经济状况改善、社会地位提高等也需要政府的积极干预和影响。

低收入居民住区改造涉及贫民住房升级、基础设施建设、社区再造、城市空间优化等城市建设和发展中的多个方面，是一项复杂的系统性工程。为了比较彻底地解决城市中的贫民住房问题，需要政府详细调研、科学规划、认真组织，在既有的制度框架下努力创新，提高政府管理效率和服务效能。因此，为了比较全面地总结辽宁省棚改经验，本报告分别从操作和内容两大维度展开。操作维度包含低收入居民住区改造实施的思想与方法、战略与规划、主体与组织、制度与政策、管理与服务五个方面；内容维度主要包含棚改过程中所涉及的住房金融、住房开发、土地利用、棚户区居民消费需求、城市经济、社会管理、环境建设、城市空间优化八个方面（见表1）。