



中国经济文库·应用经济学精品系列(二) ▶▶▶▶▶▶▶▶▶▶

李 莉
张 辉 编著

中国新型城镇化建设进程中 棚户区改造理论与实践

Theory and Practice on Rebuilding
Shanty Towns in the Process of Constructing
New-type Urbanization in China



中国经济文库·应用经济学精品系列(二)

李 莉
张 辉 ©编著

中国新型城镇化建设进程中 棚户区改造理论与实践

Theory and Practice on Rebuilding
Shanty Towns in the Process of Constructing
New-type Urbanization in China

 **中国经济出版社**
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE
北 京

图书在版编目(CIP)数据

中国新型城镇化建设进程中棚户区改造理论与实践/李莉,张辉编著.

—北京:中国经济出版社,2014.9

ISBN 978-7-5136-3444-1

I. ①中… II. ①李… ②张… III. ①居住区—旧房改造—研究—中国 IV. ①TU984.12

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 202900 号

责任编辑 葛 晶

责任审读 贺 静

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京艾普海德印刷有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 16.5

字 数 262 千字

版 次 2014 年 9 月第 1 版

印 次 2014 年 9 月第 1 次

定 价 59.80 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题,请与本社发行中心联系调换(联系电话:010-68330607)

版权所有 盗版必究(举报电话:010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话:12390) 服务热线:010-88386794

序 言

PREFACE

中国梦,点燃民族激情;安居梦,凝聚人民期盼。从居者忧其房,到居者有其房、优其房,中国梦承载了中国百姓的安居梦。棚户居民的梦想美好而具体,需要棚改工作的持续奋斗、不懈努力。

新型城镇化是以人为本的城镇化,改善棚户区居民住房条件是抓手,解决棚户区居民生活问题是核心,提高棚户区居民收入水平是根本,棚户区改造是助推新型城镇化的关键切入点和不二选择。国务院总理李克强指出:“城镇化是我国发展的一个大战略,城镇化不是简单的城市人口比例增加和面积扩张,而是要在产业支撑、人居环境、社会保障、生活方式等方面实现由‘乡’到‘城’的转变,要把棚户区改造作为推进新型城镇化的重要任务。”

今天,以人为核心的新型城镇化正在加速推进,千千万万棚户区家庭实现安居乐业的梦想从未如此真切:2008年至2012年,全国五年内改造各类棚户区1260万户,基本建成750万套,安排各类棚改补助资金1500多亿元,有效改善了困难群众的住房条件,缓解了城市内部二元矛盾,提升了城镇综合承载能力,促进了经济增长与社会和谐。但是也要看到,目前仍有部分群众居住在棚户区中,这些棚户区住房简陋,环境较差,安全隐患多,改造难度大。

国家新一轮棚户区改造攻坚战再次启动。2013年6月26日,国务院常务会议决定,今后五年再改造城市和国有工矿、林区、垦区各类棚户区1000万户。同年7月出台的《国务院关于加快棚户区改造的意见》进一步明确了目标任务,提出了推进措施,把1000万户改造目标具体分解为:城市棚户区800万户;国有工矿(含煤矿)棚户区90万户;国有林区棚户区和国有林场危旧房30万户;改造国有垦区危房80万户。按照党中央、国务院的部署,今后

五年我国将再改造各类棚户区 1000 万户,加上前五年开工改造的 1260 万户,意味着中国将用 10 年时间一举解决 6000 万棚户区居民的忧居问题。

安居梦,棚户居民的梦。从棚户到楼房,从“忧居”到“宜居”,千千万万棚户区家庭实现安居乐业的梦想从未如此真切;从局部到全面,从“破题”到“攻坚”,中国让更多棚户居民共享发展成果的信念从未如此坚定。我们坚信,新一轮棚改一定能够攻坚克难,加速推进,持续释放造福百姓、促进发展的双重效应。经过此轮改造我国棚户区基本可以消除,棚户区将彻底成为一个历史名词。

多年的棚户区改造,中国取得了举世瞩目的辉煌成就,涌现了大批值得称颂的典型范例,创造了叹为观止的世界奇迹。编辑出版此书具有极为重要的双重意义。其一,具有重要的参考价值。党中央、国务院新一轮棚户区改造目标任务已经确定,目前编辑出版的专门针对棚户区改造方面的书籍不多,需要一部全面系统研究棚户区改造方面的专门著作,既有理论支撑,又有实践探索,既有纵向脉络梳理,又有横向重点探索,做到全方位、多角度,配合新一轮棚户区改工作,为棚改工作提供支撑,确保任务的顺利完成。其二,具有重要的纪念意义。经过此轮改造棚户区改造任务基本完成,树立了世界典范,形成了“中国模式”,新型城镇化征程我们创造了奇迹,改善民生我们实现了创举,取得的功绩千秋万代,历史的脚印永不磨灭,伟大的创举永载史册,希望此书成为历史的见证。

目 录

CONTENTS

第一章 棚户区改造的意义	1
第一节 棚户区释义	1
第二节 棚户区改造的背景	2
第三节 棚户区改造的意义	3
第二章 国内外研究综述	8
第一节 国外研究综述	8
第二节 国内研究综述	10
第三章 棚户区改造理论基础	14
第一节 社会保障理论	14
第二节 人居环境理论	15
第三节 社区建设理论	16
第四节 城市复兴理论	17
第五节 级差地租理论	17
第六节 都市村庄“核心—边缘”改造理论	18
第七节 社会公正理论	19
第八节 城市经营理论	20
第九节 旧城有机更新理论	21
第十节 生态城市理论	21
第四章 棚户区的历史成因及现状	23
第一节 棚户区的形成过程	23

第二节 棚户区的形成原因	27
第三节 棚户区的基本特点	29
第四节 棚户区的主要类型	31
第五章 棚户区改造工作情况及目标	32
第一节 棚户区改造工作进程	32
第二节 棚户区改造工作现状	46
第三节 棚户区改造工作目标任务	48
第四节 棚户区改造工作中存在的问题	52
第六章 有关省市棚户区改造情况介绍	56
第一节 创造棚户区改造世界奇迹的辽宁	56
第二节 全国城市棚户区改造的代表——内蒙古	65
第三节 国有工矿棚户区改造的代表——山西	71
第四节 国有林区棚户区改造的代表——吉林	78
第五节 国有垦区危旧房改造的代表——江西	85
第六节 其他相关省市棚户区改造工作情况	90
第七章 国外低收入居民住区改造模式借鉴	120
第一节 国外贫民窟改造的实践	120
第二节 国外城市更新改造的实践	128
第三节 国外城中村改造的实践	132
第四节 国际贫民窟治理的教训	134
第八章 国内棚户区改造案例分析	136
第一节 棚户区问题出现最早的城市——上海	136
第二节 棚户区改造：中央统领、全国支持的新疆	138
第三节 共有产权公共租赁的“黄石模式”	140
第四节 建设和谐抚顺的一号工程——抚顺市棚户区改造	149
第五节 山西工矿棚户区改造的试点——大同市	153
第六节 企业主导棚户区改造的山西阳泉	158

第七节 资源枯竭型城市转型的阜新模式	163
第八节 创新拆迁组织工作的徐州棚户区改造	167
第九节 建立权责利资金运作体系的焦作棚户区改造	169
第十节 公租房协助的沈阳棚户区改造	171
第十一节 变商业开发为政府主导的哈尔滨模式	174
第十二节 转型升级有机结合的“枣庄模式”	176
第十三节 有效解决资金瓶颈的“西安模式”	178
第九章 棚户区改造工作中的系统性融资	181
第一节 不同区位棚户区融资模式	182
第二节 棚户区改造不同实施主体融资运作模式	182
第三节 棚户区改造主要融资产品	186
第四节 棚户区改造创新性融资产品	198
第五节 典型融资案例介绍	203
第十章 棚户区改造政策研究	224
第一节 财政政策	224
第二节 金融信贷政策	227
第三节 民间资本参与政策	228
第四节 企业参与棚户区改造政策	230
第五节 土地供应政策	231
第六节 税收优惠政策	233
第七节 安置补偿政策	239
附录 国家及相关省市棚户区改造部分政策文件一览表	242
参考文献	249

第一章 棚户区改造的意义

第一节 棚户区释义

棚户区是指建筑密度大、结构简陋、安全隐患多、使用功能不完善、基础设施不配套的住房较为集中的区域。目前,我国把棚户区分为城市棚户区、国有工矿棚户区、国有林区棚户区、国有垦区危房改造四大类。棚户区居民多为低收入群体,很多还是企业老职工,曾为国家建设做出很大贡献。棚户区改造是我国政府为改造城镇危旧住房、改善困难家庭住房条件而推出的一项民心工程,也是以人为核心的新型城镇化建设的重要内容。

1. 城市棚户区

城市棚户区,是指城市规划区范围内,简易结构房屋较多、建筑密度较大,使用年限久,房屋质量差,建筑安全隐患多,使用功能不完善,配套设施不健全的区域,包含集中成片棚户区改造、非集中成片棚户区改造、城中村改造和旧住宅综合整治。

2. 国有工矿棚户区

国有工矿棚户区,是指城市规划区外的国有土地上,由国有控股企业、集体企业管理的建筑密度大、年久残旧、基础设施不完善、生活环境差的筒子楼或职工住宅区。

3. 国有林区棚户区

国有林区棚户区,是指国有森工林业局、国有营林局局址和林场中破旧平房集中连片、泥草房和危房面积超过 50%,基础设施不齐全、道路狭窄、治安和消防隐患大、环境卫生脏乱差,低收入家庭户数较多的居民点。

4. 国有垦区棚户区

国有垦区棚户区,是指在垦区国有土地上并符合下列条件之一的居民

住房:一是破损严重、房龄超过40年的房屋以及土坯、泥草等简易结构房屋;二是建设部门认定的危房;三是基础设施配套、防震等方面达不到规定标准,存在严重安全隐患的房屋;四是集中连片、危房面积超过50%的居民点。农垦危房改造以户籍在垦区,且现居住在垦区所辖区域内危房中的农垦职工家庭特别是低收入困难家庭为主要扶助对象。

第二节 棚户区改造的背景

住房问题是最突出的民生问题,加快推进保障性住房建设,解决中低收入家庭住房困难,成为保生、保稳定、促发展,实现“住有所居”的重要举措。多年来,党中央、国务院持续高度重视棚户区改造工作,一系列战略部署、一系列政策措施无不彰显其工作力度。

党的十七大将“住有所居”列入改善民生工作重点,明确提出构建两个体系:构建稳定、健康、有序的房地产市场,保持总量基本平衡的关系;建立覆盖广泛的城镇居民住房保障体系,让更多城市中低收入家庭实现住房梦想。

2007年8月,国务院颁布了《关于解决城市低收入家庭住房困难的意见》(国发[2007]第24号,以下简称《意见》),以国务院名义而不是部委名义统领住房保障工作,表明政府在住房问题上更加关切民生,更加注重民情。《意见》的出台,标志着政府住宅调控思路的转变,住房保障重点由经济适用房转向廉租房建设。该文件首次将廉租房明确为住房保障的重点,对经济适用房实行动态管理、有限产权,将住房保障的落实情况纳入对城市政府的政绩考核之中。同时,也昭示筹备已久的全国住宅工作会议将把调控分为“两步走”:第一步,进一步完善政府主导的住房保障体系;第二步,让住宅产业朝着温和、健康的方向发展。

2012年,党的十八大提出,建立市场配置和政府保障相结合的住房制度,加强保障性住房建设和管理,满足困难家庭基本需求。2012年9月25日,中共中央政治局常委、国务院副总理李克强在全国资源型城市与独立工矿区可持续发展及棚户区改造工作座谈会上强调,要加快资源型城市可持续发展,推动独立工矿区转型,加大棚户区改造力度。

2013年,党的十八届三中全会提出,建立公平可持续的社会保障制度,健全符合国情的住房保障和供应体系。6月26日,李克强总理主持召开国

务院常务会议,研究部署加快棚户区改造,明确在未来几年,政府将集中资金重点加强对棚户区改造的支持。7月4日,根据会议精神,国务院印发了《关于加快棚户区改造工作的意见》(国发[2013]第25号),明确了棚户区改造将以改善群众住房条件作为出发点和落脚点,提出了棚户区改造的总体要求和基本原则,安排部署了2013—2017年的工作任务,强化了保障措施。7月23日,国家发改委、住建部、国土资源部等六部委联合召开了全国棚户区改造工作电视电话会议,明确要求各地在10月底前应编制完成2013—2017年棚户区改造规划。12月10日,中央经济工作会议明确指出,要进一步加强保障性住房建设和管理,加快棚户区改造。12月12日,在我国城镇化进程中首次以中央名义召开的中央城镇化工作会议指出,新型城镇化要找着力点,有序推进农村转移人口市民化,深入实施城镇棚户区改造。

2014年,我国政府工作报告提出,推进以人为核心的新型城镇化,今后一个时期,着重解决好包括改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村在内的现有“三个1亿人”问题。3月,国家出台《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》,提出大力推进棚户区改造,制订了棚户区改造行动计划。4月,李克强总理主持召开国务院常务会议,研究部署进一步发挥开发性金融对棚户区改造的支持作用。

从各个五年规划提出的目标任务中也充分体现出国家对棚户区改造的战略部署:“十五”计划提出完善住房公积金制度,加大以经济适用住房为重点的住房建设力度,建立廉租房供应保障体系,目标是到2005年城镇居民人均住宅建筑面积增加到22平方米;“十一五”规划提出健全普通商品住房与经济适用住房、廉租住房相结合的城镇住房供应体系;“十二五”规划把提高住房保障水平作为专门一章进行规划,分别拿出两节安排部署健全住房供应体系和加大保障性住房供给,在加大保障性住房供给中指出加快各类棚户区改造,规范发展经济适用住房,提出到2015年城镇保障性安居工程建设3600万套,全国保障性住房覆盖面达到20%左右。

第三节 棚户区改造的意义

棚户区改造既是重大民生工程,也是重大发展工程。通过加快推进棚户区改造,让更多的棚户区居民住房条件早日得到改善,有利于缓解城市内

部二元结构矛盾,增强城市对人口的吸纳能力和综合承载力,推进以人为核心的新型城镇化建设;有利于促进土地集约节约利用,有效破解城市建设用地不足难题;有利于增加普通商品住房供应,拉动投资、消费需求,带动相关产业发展,发挥助推经济持续健康发展和民生不断改善的积极效应。特别是当前我国城镇化发展处于提质加速关键时期,加大棚户区改造工作力度,加快棚户区改造工作进程,对于积极稳妥推进新型城镇化建设,促进经济社会协调发展,保障改善民生意义重大。

一、实施棚户区改造是落实科学发展观的重大举措

科学发展观的核心是以人为本,以人为本体现在普惠价值上就是要让更广大的人民群众共享改革发展的成果。俗话说:“民以食为天,家以居为先”,有房可居,是人类基本的生活需求。诗人杜甫在《茅屋为秋风所破歌》中写道:“安得广厦千万间,大庇天下寒士俱欢颜,风雨不动安如山!”,诗句表现了诗人虽身处窘困却心念黎民苍生的胸怀。一千二百多年过去了,诗人也许没有想到,如今祖国广厦遍布,从南到北金碧辉煌高耸无数,然而,在欠发达地区许多“寒士”却仍住在破旧的茅屋里,雨天漏水,风天过沙,过着买不起房子的日子。社会主义的根本任务是实现共同富裕,住房条件的差距过大和总体不均衡,不仅背离了共同富裕的价值取向,也偏离了以人为本的思想轨道。棚户区内居住的大多是下岗职工、特困职工和低保户,他们的收入低,生活困难,自我改善居住条件的能力较弱。要改善居住环境就必须借助政府的力量,借助各项惠民的政策。我们应该看到,经过改革开放三十多年的积累,我国经济实力极大增强,县域经济板块也迅猛崛起,财政状况不断得以改善,其反哺能力日益提升,特别是国家的政策扶持力度越来越大,在这种情况下,经济欠发达地区也具备了对财力进行“二次分配”的可能和条件,而在“二次分配”中把解决安居住房问题作为切入点和突破口,当是一条科学的路径和明智的选择。

二、实施棚户区改造是提高城镇化发展质量的重大举措

习近平总书记提出,实现中华民族伟大复兴的中国梦,就是要实现国家

富强、民族振兴、人民幸福。让千万棚户区家庭实现安居梦,是现实的中国梦之一。改革开放以来,我国住房发展取得了巨大成就,特别是近年来重点推动的保障安居工程建设,使群众住房条件总体上得到了显著改善。然而,目前住房困难家庭数量仍然较大,实现“住有所居”的梦想仍有较长的路要走。特别是在资源枯竭型城市和国有工矿、林区、垦区内,还有不少工业化初期形成的棚户区,大多是危房,缺乏供水、排污、取暖等生活设施,不能满足群众的基本生活需要。党中央、国务院高瞻远瞩、审时度势,站在全局的战略高度提出新型城镇化是以人为核心的城镇化,关键是提高城镇化质量,绝不能一边是高楼林立,一边是棚户连片。棚户区改造工作顺民意、解民忧,是实现建设新型城镇化的重要举措,通过对中低收入住房困难家庭实行“托底”,为其提供安居乐业的环境,使人民共享发展成果,有利于体现公平正义,化解社会矛盾,促进社会和谐稳定。同时,有利于破解城市二元结构,调节收入分配,提高城镇化质量,走可持续的新型城镇化道路。

三、实施棚户区改造是提升城市形象和品位的重大举措

棚户区安全隐患突出,影响群众生命财产安全,与城市现代化建设很不协调,严重制约了城市品位的提升。实施棚户区改造,完善配套市政设施和公共服务设施,有利于改善城市环境,增强城市承载能力,提升城市品位;有利于优化土地资源配置和集约利用土地,加快推进城镇化进程;可以改变城市基础设施条件,完善城市功能,改善地区原先落后的环境面貌,提升文明和谐社区的创建水平,是完善城市功能的客观要求。

四、实施棚户区改造是拉动消费和投资的重大举措

棚户区改造作为重大发展工程,对于拉动消费和投资,形成新的经济增长点具有非常积极的作用。扩大内需是我国经济发展的基本立足点和长期战略方针,也是转变经济发展方式、提高增长质量效益的内在要求。棚户区改造工作既能增加投资,更能拉动消费,对扩内需、调结构、转方式具有重要作用。政府增加棚户区改造建设支出,可以带动大量社会资金投入建设,促进相关产业发展,进而为企业发展提供机遇,为扩大就业增添岗位。同时,

棚户区改造还会拉动消费需求,群众有了新居,就要进行装修,购买家电、电器,解除居住的后顾之忧后,居民的消费信心和能力也会增强,从而增加其他商品的即期消费。从多年的开发性金融实践看,推进棚户区改造不仅对全局发展有利,对地方发展也起到了很大的拉动作用。比如,在辽宁、吉林、江西等地实施棚户区改造后,既解决了贫困人口集中成片居住的问题,又改善了城市的环境和形象,吸引了各类生产要素集聚,促进就业再造和经济转型,起到了“建设改造一片、带动提升一方”的作用。

五、实施棚户区改造是建设区域性城市的重大举措

目前城市发展建设虽然保持了较快的发展势头,但城市建设与良好的区位存在很大的不适应。同时,与人们日益增长的物质和精神生活需求相比也存在着一定的差距,城市平房多、破损路面多、休闲场地少等诸多不和谐因素,会给城市发展带来众多的不和谐之音,危及城市的健康发展,使城市品位大打折扣。为此,如何精心做好城市建设的各项工作,努力为实现又好又快发展奠定更坚实的物质基础,是摆在城市建设者面前的一个重要课题。而在加强城市建设的诸多工作当中,棚户区由于地处城市的核心区域,理所当然地成为瓶颈因素,只有实施棚户区改造工程,才能纲举目张,全面提升城市建设水平。

六、实施棚户区改造是保障和改善民生的重大举措

棚户区基本上是我国工业化、城镇化初期形成的简易住宅区,房屋简陋破旧,用水、供暖、卫生设施不完备,周边环境恶劣。住在棚户区的群众,多数是基础产业工人及其后代,在历史上为国家建设做出了特殊贡献,但收入较低,生活质量相当低下。从我国现阶段情况看温饱问题已经基本解决,但居住问题日益突出,尤其是棚户区居住条件与当前现代化城市发展所具备的功能形成了巨大反差,棚户区居民对改善住房条件的愿望和要求十分迫切。发展经济的目的是为了提高广大人民群众的生活水平和生活质量,棚户区作为一笔历史旧账,现在已经到了集中一定力量,在不太长时间内逐步加以解决的时候。

七、推进棚户区改造是促进社会和谐的重大举措

推进棚户区改造是走中国特色城镇化道路的必然要求。一边是高楼大厦,一边是简陋的棚户区,对整个城市的发展、整个社会的和谐都十分不利。受恶劣居住条件和环境的影响,有的棚户区犯罪率、离婚率、自杀率奇高,改造以后都大幅度下降,行政成本也大幅度下降了。在发展中国家,甚至一些发达国家的城镇化过程中,贫民窟是没有成功解决先例的难题。中国的城镇化与美国的高科技,是21世纪拉动全球经济发展的两大引擎。我们的城镇化是中国特色社会主义的城镇化,要通过对集中连片棚户区的改造,避免出现这个难题。在推进城镇化、实现现代化的过程中,不仅要让老百姓居有定所,还要逐步让所有的人民群众都能住上现代住房,这样才能体现社会主义制度的优越。从各地实践看,棚户区改造对经济社会协调发展作用突出,主要体现在:一是解决了住房困难,体现了公平公正。二是盘活了存量土地,促进了集约用地。三是改善了城市面貌,完善了城市功能。四是拉动了经济增长,推动了产业升级。棚户区改造最关键的环节就是拆迁,拆迁工作牵动着拆迁人、被拆迁人的直接利益,如何做到和谐拆迁,彰显政府的关爱,扎实推进这一民心工程,是各级党委和政府面临的一个重要课题。棚户区改造作为一项住房救助工程,解决了困难群体的住房问题,体现了以人为本的科学发展观。它更增加了群众对政府的信任,预防和化解了矿工的群体冲突,体现了构建和谐社会的理念。

第二章 国内外研究综述

第一节 国外研究综述

在国外的相关研究中与我国棚户区相似的主要有贫民窟、旧城更新、都市村庄以及社区发展等。

一、有关贫民窟的研究

当代辞书将贫民窟解释为人口稠密的城市下层街区,以拥挤、肮脏、破败、贫穷与社会混乱为特征。贫民窟无论是在发达国家还是发展中国家都广泛存在,尤其是在发展中国家,贫民窟的面积大、人数多。因此,发展中国家有大量学者对贫民窟进行了较为深刻的研究。例如 Greg O'hare(1998)对印度孟买的贫民窟清除、高层住宅的建设及住宅的市场化引导等住宅供给政策进行了研究。Yok-Shiu(1998)、Shayer Ghafur(2000)和 Jan Nijman(2008)的研究指出,贫民窟改造中政府应占主导地位,居民应要求政府提供更好的生存条件和居住环境。

目前国外与棚户区相关的研究主要集中在贫民窟改造方面。贫民窟是世界性的普遍问题,不管是发达国家还是发展中国家,贫民窟都是广泛存在的。尤其是在印度、巴西等发展中国家,贫民窟现象更加严重,这些国家在贫民窟改造过程中积累了很多丰富的经验。很多学者通过案例分析对这一问题进行了深入的研究。例如, Greg O'hare 等学者指出,贫民窟的清除、高层公寓住宅区的建设、自助策略、私有化市场引导计划等都是印度孟买的主要房屋供给政策。Yok-Shiu、F. lee(1998)两位学者则以曼谷贫民窟改建为例,指出贫民窟改造活动需要外部中介机构的积极介入,因为以自助和社区

为本的改造计划都有一定的局限性。中介机构的加入使贫民窟改造得到了有力的支持,不管是内部资源的充分利用还是外部投入的有效获得,都大大提高了治理的效率,进而改善了居民自身的居住环境。Vinit Mukhiija(2002)通过对孟买案例研究表明,与传统上仅关注私有产权相反,贫民窟升级政策必须基于一种面向不同所有权的视野。而且,政策还必须考虑产权价值、不动产权(潜在资产)的物质属性以及所有权、产权价值、物质属性之间的相互影响。他还证明了在一定条件下,出于复杂的动机,贫民窟的居民中会出现一批支持贫民窟改造计划的群体。Mike Davis(2006)分析了21世纪世界贫民窟居民的生活状况,同时指出日益严重的城市贫民窟现象将进一步加剧政治、经济、社会和环境问题的恶化,引起全球对贫民窟更广泛的关注。

在各国学者积极分析贫民窟问题的同时,一些世界性的组织也随之成立,使贫民窟的治理逐渐形成了世界性研究的趋势。2000年9月在联合国人居中心成立了贫民窟改造的专门机构,其在贫民窟改造中遇到了很多问题,但也积累了不少经验。2003年联合国人居署编著了《贫民窟的挑战——全球人类住区报告2003》。报告第一次对全球性的贫民窟进行了评估,也第一次确定了全球性城市贫民窟的数量,对全球、区域和地区贫民窟进行了分析,并制定和评估了主要的贫民窟政策和过去几十年应对贫民窟挑战的主要应对步骤。国外在贫民窟改造问题中积累的这些经验研究,对我们发展中国家解决棚户区问题是非常有帮助的。

二、有关旧城更新的研究

20世纪90年代左右,西方的旧城更新理论取得了进一步的发展。旧城更新包含的内容更加广泛和丰富,旧城更新规划的方法和理论更加多样化。Alan Gilbertetal(1984)指出旧城更新应逐渐向渐进、细分、小规模改造的社区合作发展方式。学者Krueger等(2007)也反对快速的大规模改造,而着重强调人与环境之间的协调平衡,更加注重规划的灵活性和适应性。同时,他们都强调规划上的公众参与,形成政府、社区、居民及开发商之间高效的合作关系,以改善生存环境、促进居民和睦、创造就业机会为旧城更新的主要目标。