

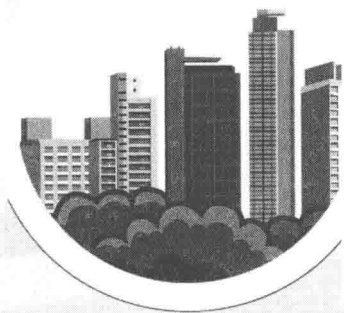
城市居住空间更新 与社区治理

孟翔飞◎著



城市居住空间更新 与社区治理

孟翔飞◎著



中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

城市居住空间更新与社区治理/孟翔飞著. --北京: 中国人民大学出版社, 2019.10
ISBN 978-7-300-27097-5

I. ①城… II. ①孟… III. ①城市—居住空间—研究—中国 ②城市—社区管理—研究—中国
IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 139246 号

城市居住空间更新与社区治理

孟翔飞 著

Chengshi Juzhu Kongjian Gengxin yu Shequ Zhili

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京昌联印刷有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

版 次 2019 年 10 月第 1 版

印 张 14

印 次 2019 年 10 月第 1 次印刷

字 数 328 000

定 价 45.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

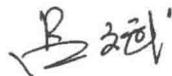
序 言

随着城镇化水平的不断提高，我国经济发展迈入高质量时代，城市发展转入高质量发展的时期。城市规划和社区治理的课题也由以增量空间为主要对象向“增量+存量”空间转变。这意味着，城市空间中存量部分越来越受到重视。城市空间要实现可持续发展，就要在统筹城市生产、生活、生态三大布局的基础上，对存量空间实施保护、改造和提升。我国许多老工业基地的城市中心地带大多是老旧城区，随着产业经济转型升级和居民生活要求不断提升，需要通过城市更新来弥补城市基础设施和公共服务长期欠账的状况，以此改善居住环境、完善城市功能、提升城市品位。另外，老旧城区居住空间的更新不仅限于物质空间的更新，更需通过社区治理创新，构建富有活力和效率的新型基层社会治理体系，打造共建共治共享的社会治理格局，进而实现和谐宜居、富有活力、各具特色、以人民为中心的现代化城市建设目标。

本书聚焦我国老工业基地老旧城区居住空间的更新与社区治理等问题，从空间、时间和社会等多角度寻求对城市居住空间更新创新性解释，将人文地理、历史构建与社会重建有机结合起来，力求空间、历史与逻辑的平衡与结合。通过跟踪城市老旧城区居住空间更新与基层社区治理的轨迹，我们看到了居住空间的更新，其鲜明的特点是“更新空间”对接了“更新生活”，实现了底层叙述与宏观叙事的有机结合。

本书是一部可供从事城市更新和社区治理相关工作的政府部门、非营利组织和企业的人员，以及从事相关研究的人员和高等院校师生学习的具有理论与实践价值的参考用书。

北京大学城市与环境学院教授、博士生导师
北京大学深圳研究生院城市规划与设计学院教授
北京大学城市治理研究院学术委员会主任
中国城市规划学会副理事长



前 言

随着中国特色社会主义进入新时代，老工业基地城市居住空间也呈现出新特点，按照“和谐宜居”“富有活力”“各具特色”的现代化城市的要求，统筹生产、生活、生态三大布局，提高城市发展的宜居性。本书聚焦老工业基地城市居住空间的更新与社区治理等问题，从空间、时间和社会等多角度寻求对城市居住空间更新创新性解释，将人文地理、历史构建与社会重建有机结合起来，力求空间、历史与逻辑的平衡与结合。

跟踪城市居住空间更新与基层社区治理的轨迹，我们看到的不仅仅是居住空间的更新，更主要的是“空间更新”对接了“生活更新”，实现了底层叙述与宏观叙事的有机结合。社区改变了居民的生活状态，使其完成了向现代文明社会的跨越。同时，城市居住空间更新又是一个社会概念，体现为日常社会生活和邻里关系的改进、社会保障的改善以及社会公平的实现。在城市居住空间更新和内城贫困区整体改造过程中，政府不仅试图改善棚户区的居住生活，也希望借助这样的“空间更新”，激活城市的“失落”空间，来提升整个城市生活的品质。

本书在总结基层社区治理成功经验及公共政策上的得失的基础上，结合社区治理模式的多元化创新，探索老工业基地城市空间更新与基层社区治理的经验与教训，为城市空间更新与基层社区治理的“中国模式”提供理论支撑，为中国城市化快速发展背景下的基层社区治理提供具有针对性的对策和建议。

摘要

根据联合国人居署的报告，伴随着城市化规模的空前扩大，城市贫困问题日益凸显，31.6%的城市居民生活在贫民区。作为历史性问题的城市贫民住区问题同时又是一个系统性的制度问题。发达国家与发展中国家都曾经或者正在面临着城市贫民住区问题的困扰。欧美等发达国家的贫民住区与涉及“文化与肤色”的种族隔离、种族歧视及移民等问题密不可分，而中国的城市贫民住区则与传统“单位制”的解体、资源型产业衰退、面向市场化的体制机制变迁等社会问题相关联。其中，资源枯竭型城市存在的问题是世界性、普遍性的问题，美国的“锈带”、英国的老工业城市、欧洲的传统工业区域以及俄罗斯、日本等国家都不同程度地存在类似的问题。这些早期工业化的地区都曾经或者正在陷入发展困境。中国计划经济体制的瓦解以及向市场经济的过渡、国有企业改革、住房制度改革等经济、政治、社会因素加速推动了传统工业区域贫民住区问题的凸显，大量的贫民住区集中分布在产业衰退地区或资源枯竭型城市。

中国辽宁的本溪、抚顺、阜新三个城市都是典型的资源枯竭型城市，具有这类城市普遍存在的问题。例如，三个城市的经济总量在辽宁省的经济总量中占比偏低，而且逐年下降；人才外流、产业结构雷同、生态环境恶化、城市沉陷区问题突出、下岗职工过多、贫困居民逐年增加、政府财政压力大、社会不稳定因素加剧；等等。

随着中国特色社会主义进入新时代，老工业基地城市居住空间也呈现出新特点，按照“和谐宜居”“富有活力”“各具特色”的现代化城市的要求，统筹生产、生活、生态三大布局，提高城市发展的宜居性。本书聚焦老工业基地城市居住空间更新（内城棚户区改造）与基层社区治理等问题，以传统工业区域的衰退和贫困住区问题的凸显为切入点，综合运用经济学和社会学的理论与方法，以本溪、抚顺、阜新三个城市为典型案例，对传统工业化地区内的棚户区改造与基层社区治理问题进行深入分析。在这三个城市中，选取了较为典型的9个社区进行田野调查，开展访谈。这9个社区分别是：抚顺市的古城社区、莫地社区、北厚社区；本溪市的程家社区、彩西社区、新德社区；阜新市的文欣苑社区、益民社区、惠民社区。通过对这9个棚改社区的跟踪研究，在总结基层社区治理的成功经验及公共政策得失的基础上，结合社区治理模式的多元化创新，探索老工业基地城市空间更新与基层社区治理的经验与教训，通过认识历史资源，挖掘文化价值，协调社会关系，为城市空间更新与基层社区治理的“中国模式”提供理论支撑，为中国城市化快速发展背景下的基层社区治理提供具有针对性的对策和建议。

此外，中国还存在着另一种形式的城市贫民区——城中村，这也是一个棘手的城市贫困问题，该问题不是本书的研究对象。

本书聚焦于中国传统工业区域内的城市贫民住区问题，即内城贫困社区的整体改造与更新，在空间、时间和社会存在之间寻求对城市贫民住区的创新性解释，将人文地理、历

史构建与社会重建有机结合起来，力求空间、历史与逻辑的平衡与结合。

城市居住空间更新首先呈现的是空间的概念：破旧的贫民居住区被改造了，脏乱差的环境得到了根本的改善，历史的遗留问题得到了解决，一个崭新的现代化的居住空间得以重建。社区改变了居民的生活状态，使其完成了向现代文明社会的跨越。同时，城市居住空间更新与基层社区治理又是一个社会概念，体现为日常社会生活和邻里关系的改进、社会保障的改善以及社会公平的实现。城市居住空间改造更新与基层社区治理的目标就是“新社区”建设（renew）的目标。真正意义上的“辽宁棚改奇迹”在于“新房子”与“新生活”的完美对接。这一方面体现在居住环境的改善——空间布局的优化和居住环境的舒适度提高；另一方面体现在社会环境的改善——更完善的社会保障体系、更好的社会生活与更和谐的邻里关系的自然融合。

奥斯特罗姆（Ostrom）通过对公共事务治理机制与过程的研究提出，自主治理及多元化的治理模式至关重要。在她看来，参与人的利益关系与利益诉求的多元化，决定了公共领域中公共机构间的利益冲突不可避免。鉴于事前设计的制度无法完美地实现相互冲突的利益之间的平衡，因此，建议利用参与人与机构之间的利益竞争实现事后平衡。

国家、市场和家庭作为“福利三角”，在内城贫困社区治理中缺一不可。辽宁的城市贫民居住空间更新（棚户区改造）以及其后的社区治理，依赖于三方力量的结合以及在其调动下其他社会力量的参与。与此同时，内城贫困社区建设又是一个动态的过程。这项工作的顺利进行，需要政治、经济、社会保障、文化教育等多方面力量的协同推进，更需要社会整体环境的系统提升。

随着“单位制”的解体，政府作为单一主体的社会管理模式已无法均衡利益主体之间的博弈，而社区“共治”的治理模式，则是用一个完全崭新的制度形态开始重新衡量各种社会行动的价值。纵观世界多国的治贫历程，在公共政策的选择上无不经历了由依靠市场或政府单一力量向多元化治理的转变。

住房保障是社会底层住房需求的基本保障。通过对欧美住房制度以及新加坡组屋制度的比较研究，我们发现，过度的社会保障易形成福利陷阱。未来中国的住房制度建设，既要积极借鉴外国的经验，又要结合中国的实际情况，把“居者有其屋”的理想和中国的实际结合起来；将住房问题与经济社会发展结合起来；将住房问题的解决与城市居住空间更新结合起来；将住房建设与环境保护结合起来；将个体购房与政府补贴租购房屋结合起来。

城市贫困和贫民住区是社会排斥的过程和结果。贫民住区的治理和当地居民的社会融入是一个问题的两个方面。贫困治理不仅仅需要提供金钱和物质的支持，更重要的是通过社会融入整合社会资源，消除社会隔离，从而达到社会包容。中国辽宁的棚户区改造，探索出了一种适合中国的城市贫民住区治理的新模式。城市贫困住区的居民既是棚改受益者，更是参与者和推动者。依托于政府主导，以“政府推动+社区主导+社会参与+居民自治”为运作模式，是辽宁棚户区改造的基本经验。棚户区改造不仅解决了历史问题，同时创造了“辽宁棚改奇迹”，推动了地方经济社会的协调发展，推动了新城区建设，稳定了房地产市场，推进了生态环境改善和基础设施的建设；不仅改变了城市低收入人群的居住环境，而且推动了社区治理和邻里社会的融合。

关键词：居住空间；棚户区改造；基层社区治理；资源枯竭型城市；贫困文化；住房政策

目 录

第一章 导 论	1
一、研究意义	1
二、文献综述	5
三、研究思路	10
四、三城市概述	13
五、九社区素描	22
第二章 传统工业城市的逆发展	31
一、资源型城市的陨落	32
二、失业、失位的工人阶级	35
三、去工业化的传统工业城市	39
第三章 边缘化的城市居住空间及社会特征	42
一、贫困陷阱	44
二、贫困社区	47
三、贫困文化	49
四、社会排斥	51
五、犯罪问题	57
第四章 城市居住空间的结构与制度分析	60
一、贫困社区人口的境遇	61
二、贫富分化与底层社会	63
三、制度变迁与底层社会	66
四、底层叙事	68
五、底层社会结构分析	71
第五章 城市居住空间更新治理理论	74
一、社会关怀	76
二、福利三角	80
三、集体行动	84

第六章 新时代基层社区的治理与回应	87
一、单位邻里社区治理与回应	89
二、老龄化社区治理与回应	93
三、女性领导社区治理与回应	96
四、多元化的社区治理选择	103
第七章 城市居住空间更新的政策比较	111
一、恩格斯的《论住宅问题》	112
二、新中国住房政策演变的逻辑	116
三、欧美住房制度的比较	120
四、新加坡的组屋制度	123
第八章 城市居住空间更新与治理	125
一、贫困的社会空间生成与更新	128
二、城市贫困治理的国际经验	132
三、贫困治理与新时代的公共政策选择	136
四、超越社区的城市贫困治理	140
附录一 访谈设计资料	147
附录二 与棚户区改造相关的法律文件	156
参考文献	206



第一章 导论

一、研究意义

21世纪是城市化加速发展的世纪。自1800年以来，全球城市人口数增长了200倍。根据联合国人居署的报告，伴随着城市化规模的空前扩大，城市贫困问题日益凸显，31.6%的城市居民生活在贫民区^①。如果不采取更加直接有效的措施解决贫民区的问题，那么未来30年，全球贫民区的人口将达到20亿。

城市居住空间更新是贯穿于城市发展始终的一个世界性、持续性的“话题”。城市化自身发展与工业化、现代化共同衍生出城市社会分化，体现为城市居民社会地位、经济收入、生活方式、消费类型以及居住条件等诸多方面的城市分化，进而形成了城市社会的空间结构。从城市发展史来看，自有城市以来就伴随着城市贫困人群。城市居住空间更新与基层社区治理作为社会问题，伴随着城市化和工业化的加速推进而逐渐凸显。无论是欧美发达国家，还是正在推进工业化和城市化的发展中国家，都曾经或者正在面临来自贫民区的困扰。

“贫民区”是一个让很多人持隐晦、暧昧态度的词，城市贫困人口问题也是一个让很多人不敢或不愿直面的问题。但是，联合国却开诚布公地明确界定了贫民区的含义。它指出，贫民区是指那些由未达到标准或简易的临时房屋组成的，缺少供水、卫生或能源保障等基础设施的，规模由10户或15户到10万户不等的，具有“脏、乱、差”特点的人类居住区。生活于此的居民，或者根本没有取得房屋所有权，或者取得了所有权，却不是全部产权。对于房屋他们没有处分权，既不能出售，也不能将这些房屋用于抵押贷款^②。

城市化发展在引起人们对贫民住区文化、经济衰落和人口减少的广泛关注的同时，也使人们注意到了许多实际存在的内城贫民住区。一旦“传统的”内城贫民住区超过一定的规模，内城与城区其他脏乱地区的经济衰落就成了它的主要特征。内城人口的迁徙导致了传统形式贫民住区的形成，使其成为“被遗弃的城市”。由于人和资本的撤离，这里出现衰退并产生了贫困。

在地区性层面上，贫困和落后依旧是这些地区的主要特征。在这些地区，人口数量和社会影响力降低，主要表现为经济萎缩、资金流失。在这种情况下，人们很少有机会改善

^① UN-Habitat. The Challenge of Slums: Global Report on Human Settlements 2003. London: Earthscan Publications Ltd, 2003.

^② 张晓歌·迈克·戴维斯谈城市贫民区问题·国外理论动态，2008（6）。

他们在城市中心衰落前的状况，他们只能依靠有工作的亲戚和政府救济，而且，这些衰落的工业地区或厂矿还在不断地萧条。此外，由于长期缺乏足够的环境控制，这些地区的环境也在不断恶化。

曼纽尔·卡斯特（Manuel Castells）指出，美国城市中少数民族集聚的贫民区是一种社会排斥系统。“少数民族集聚的贫民区内对生命日复一日地残害构成了美国最古老及最沉痛的社会问题。数十年来，都市的社会危机，在不同种族及阶层隔离而居的内城具体呈现，并成为政府公共政策的焦点及政治辩论的核心，此外，也成为都市社会学特殊的研究传统。”^①

贫民区与社会排斥的力量相互作用，形成了一个“贫困陷阱”——贫困的恶性循环。如果单纯地将城市贫民区归结为经济因素作用的结果，而且将贫民区治理作为一个封闭的系统，那么贫民区的状况将不会得到根本的改变。

很多人认为，全球化与经济发展能够消解空间的隔阂。然而，人们居住空间的分化依然突出。不同的社区环境能够产生不同的社会现象，如犯罪、邻里关系、社交网络、就业、基础设施等。城市社区的标签化作用越来越凸显。尽管各国政府都在努力消除人们对贫民区的歧视，但是在全球范围内，隔离社区的出现与存在已经成为一种普遍现象。缘于地方政府、房地产开发商、媒体以及消费者的共同利益与逐利行为的结合而产生的“门禁机器”（gating machine），依然会在未来促进隔离社区的发展。中国的隔离社区及其带来的城市空间分化，随着中国的工业化和城市化进程，在不同的阶段表现出不同的形态。在城市的边缘（城乡接合部），逐渐形成了“城中村”。在西方国家传统的工业城市，如美国称作“锈带”的城市地区，人口的减少和产业的衰退催生了低收入产业工人聚集区，称作城市“贫民区”。因居民住在临时搭建的简易棚里，中国东北方言称其为棚户区。

中国的棚户区与西方发达国家的贫民区既有相似，也有不同：相似表现为都与产业衰退相关联，这是贫民区产生的经济背景；不同在于西方发达国家的贫民区里居住的大多数是少数民族，而中国的棚户区里居住的大多数是低收入且年龄偏大的传统产业工人，与民族关系不大。中国的棚户区的产生，与经济体制的变迁密切相关。

随着苏联的解体，原有的社会主义国家大都从计划经济体制转向了市场经济体制。马克思和恩格斯撰写的《共产党宣言》，断言资本主义由于其内在的、无法克服的经济社会矛盾，必然走向灭亡。马克思还断言工人阶级是资本主义的掘墓人。在社会主义国家中，工人阶级是统治阶级，是“主人”。对于中国东北棚户区居民来说，“工人阶级”是一个自豪的称谓。

麦克·布洛维（M. Burawoy）坚持卡尔·波兰尼（Karl Polanyi）的观点，针对传统社会主义阵营的各个国家的市场转型，提出了“第二次大转变”（the second great transformation）的论断，即将20世纪80年代末期苏联、东欧和东亚各国急剧向市场经济转型，称作“第二次大转变”。在第二次大转变中，工人阶级的地位和作用，需要进行具体的、历史的分析。曼纽尔·卡斯特认为，这些问题丰富了都市社会学的研究内容。传统工人阶级作为一个既存的社会群体仍然存在，他们随着经济的市场化，逐渐被社会“排斥”到了一个边缘的空间——棚户区。在我们访问的棚户区内，几乎很难找到原来工厂干部的

^① 曼纽尔·卡斯特. 千年终结. 夏铸九, 等译. 北京: 社会科学文献出版社, 2006: 125.

身影了。居民们说，“他们（干部）早就搬走了”，“凡是带‘长’的都搬走了”。“在转型中的中国社会，产业工人阶级是个客观的存在，关键是如何看待他们在市场社会中的重构与演变。”^① 遗留、遗忘也是一种社会排斥。

看待这个问题既需要一个理论立场，也需要一个理论视角。理论立场就是作为研究者是不是站在了工人阶级之中，站在了棚户区居民的立场上。类似这种底层社会的研究，需要扎根于底层之中。理论视角，就是如何从更全面、更科学的视角看待一个具体的涉及工人阶级“生活世界”的问题。

经济形态决定了就业结构，而就业直接影响着工人阶级的生存状态。未来的经济有人称为服务经济，有人称为虚拟经济，还有人称为网络经济。无论采用何种称谓，未来的经济都不同于传统的经济形态。丹尼尔·贝尔（Daniel Bell）的《后工业社会的来临——对社会预测的一项探索》一书于1973年出版。书中他提出了“后工业社会”的概念，这一概念至今仍广为流传。他认为，旧的工业社会必将被现代工业社会取代。现代工业社会正在进入一个以信息和服务为基础的新的发展阶段。在贝尔的描述中，“后工业社会”始于20世纪40年代，由制造业完成向服务业转型，新技术主导型工业将成为核心，不断涌现出新技术精英，社会进行重新分层。具体表现为：城市消费者需求的多样化，进一步强化了城市的中枢管理职能；在电子计算机技术的迅猛发展与应用和数据通信网络的全面覆盖所形成的物质机制作用下，城市的经济状态和生活方式将发生巨大变革。

以互联网为基础的新经济模式正在改变着我们的经济和社会形态。过去我们引以为豪的钢铁工业逐渐走向了衰落，某钢厂的工人形象地说：“1吨钢甚至卖不到白菜的价格。”传统的煤炭、冶金、化工产业污染严重，效益低下，正在逐步被新兴的产业所取代。在这种经济形势下，传统的产业必然会衰落，进而引发“城市的收缩”。中国从事传统产业的工人在20世纪90年代就经历了一次大规模的下岗失业。工人阶级的地位和生活水平迅速下滑，甚至到了危机的边缘。

工人下岗^②失业，丢掉了饭碗，再就业的岗位又十分有限。其经济地位的下滑必然导致社会地位的边缘化，有些人再也不认为工人是创造财富的主人了。

产业的衰退，工人阶级的边缘化，自然会波及城市，波及城市居住空间的改造与更新，传统的城市正在面临着挑战。“鬼城”是对一些衰退城市的形象称谓。透过辽宁典型棚户区的个案，能够看到内城贫民住区的一般特征，进而透过贫民住区看到整个城市状况，看到城市发展的一般与特殊。透过城市我们可以看得更远，可以透视到整个国民经济。跟踪城市居住空间改造与基层社区治理的轨迹，我们看到的不仅仅是居住空间的更新，更主要的是“更新空间”对接了“更新生活”，类似于克洛德·列维-斯特劳斯（Claude Lévi-Strauss）社会共同体的概念^③，实现了底层叙述与宏观叙事有机结合。

更新城市居住空间，实施城市棚户区改造，激活了城市空间社会，提升了城市品质。解决低收入居民家庭住房困难问题，是中央振兴东北等老工业基地的重要举措。辽宁省大

① 沈原. 市场、阶级与社会. 北京: 社会科学文献出版社, 2007: 176.

② 下岗 (off-the-job) 是计划经济条件下就业制度在经济转轨过程中的一种现象, 是指职工在原企业已没有工作岗位, 但没有与原企业解除劳动关系。下岗与失业的主要区别是: 失业人员已与企业解除劳动关系, 档案已转入户口所在地街道、镇劳动和社会保障部门, 而下岗职工虽然无业, 但未与原企业解除劳动关系, 档案关系仍在原企业。

③ 克洛德·列维-斯特劳斯. 结构人类学 (I). 张祖建, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2006: 318~350.

规模的棚户改造工作始于2005年。截止到2009年,城市集中连片的棚户区改造工作已基本完成,工作重点也由专项棚户区改造转向棚户区改造与住房保障并重。经过近5年的不懈努力,累计2910万平方米的棚户区得到改造,回迁楼建筑面积达4402万平方米;70.6万户的211万棚户区居民,特别是低收入家庭的居住条件及生活状况得到一定程度的改善,城镇居民住房保障覆盖率超过10%。2009年以后,辽宁省的棚改工作开始由“改造”转向内城整体更新,棚改的后续问题成为工作重点。巩固棚改成果,将城市空间更新与基层社区治理结合起来,在改善城市贫民居住条件的同时,加强社区功能建设,使棚户区改造融入城市总体发展成为新时代亟待解决的重要问题。围绕“住得好、住得稳”的建设目标,各级政府相关部门对各项惠民政策的落实情况展开检查,推进解决棚改新区住房的土地使用证、产权证、消防验收等遗留问题;确保低保户、特困户的特殊援助政策得以落实;推动居民就业增收;推动政府购买棚改服务,推广政府与社会资本合作模式,构建多元化棚改实施主体;推进棚户区改造货币化安置等问题的落实。

辽宁棚户区改造的成功经验,引起来自世界不同地区、不同机构的专家的高度关注。安娜克劳迪亚·罗斯巴赫(Anaclaudia Rossbach)是专门研究低收入人群住区问题的世界银行顾问。她对不同国家的贫民窟改造进行过考察研究。印度曾经于2009年启动一项专门解决城市贫民问题的RAIN计划;墨西哥也曾经于20世纪90年代试图通过引入私人资本的办法,兴建大量住房提供给贫民窟居民。这两项尝试终因资金短缺和规划不当而未能达到预期的效果。

中国辽宁省仅仅用了5年时间,就高效率地推进了棚户区改造。棚改居民的户均居住面积从改造前的41平方米扩大到57平方米,提高了39%;人均住房面积更是由原来的12.27平方米增加到改造后的20平方米,提高了60%。

罗斯巴赫认为:“在很多新兴国家,住房政策被视为一项重要的社会经济政策。一些中等收入国家,如中国、巴西和墨西哥都在政策层面来解决城市穷人的安置问题。这些国家要么把住房视为一种商品,要么视为一种社会福利机制,要么两者合而为之,但都认为满足住房需求是促进国家经济发展的机制。”^①“中国的棚户区改造实践,体现了对贫困人群住房、收入和利益的保障。”^②

住上新楼房的棚户区居民欢欣鼓舞。这些曾为共和国做出过巨大贡献的产业工人,以一生经历了两件大事来形容棚户区改造给他们带来的实实在在的好处:一件是土改,另外一件是棚改;土改让他们分得了土地,当家做了主人,棚改使他们住上了新楼房,享受到了改革开放的成果^③。

城市居住空间的更新将历史遗留的问题(体制转型、产业升级)与空间的改造、更新以及社区、社会生活的重建有机地结合起来。首先,棚户区改造是一个空间的概念,破旧的“空间”被推倒了,脏乱差的环境得到了根本的改善,历史的遗留问题得到了解决,一个崭新的现代化的居住空间得以重建,改变了居民的生活状态,完成了向现代文明社会的跨越。其次,棚户区改造又是一个社会概念,体现了更好地保障和改善民生、促进实现社会公平。同时,辽宁的棚户区改造又是一个“奇迹”,如此大规模的城市贫民住区改造是

① 倪鹏飞,等.城市化进程中低收入居民住区发展模式探索.北京:社会科学文献出版社,2012:264.

② 付雁南.辽宁棚户区改造经验:世界范围内的经典案例.中国青年报,2012-11-01.

③ 孟翔飞.莫地的变迁:内城贫困区整体改造与社区治理研究.北京:中国人民大学出版社,2012:1~2.

世界罕见的民生工程。

从2005年至今,中国最早的一批棚改社区已经走过了十几年的改革之路。当改革带来的激动与喜悦渐渐消退,老百姓所说的“新鲜感”已不在,来自棚改“新社区”的新问题不可避免地摆在各级政府和棚改区居民面前,需要运用新的发展理念,科学面对由棚改引发的城市更新更广泛领域里的经济与社会问题。早期的棚改区住房以及基础设施都开始进入维护期,随之产生了维护和维修费用问题,城市居住空间整体更新应当引起相关各方面的高度关注。部分棚改区居民从改造伊始的中年步入老年,老龄化社会的特殊保障需求凸显,另一部分“新社区”居民在改造后逐渐游离于政策关注之外,被边缘化的隐忧近在咫尺。棚改居民迁入新社区之后,相对于并未增加的收入,生活成本逐年增加所造成的生活压力问题日益严重。一些经济学家认为,即使实施了短期的脱贫计划,其中的许多人仍“非常容易”再次陷入贫困。任由这种趋势发展,棚改社区部分居民“返贫”将是一个很紧迫的威胁。如果这些问题得不到充分重视,并被及早解决,中国引以为豪的“棚户区改造”的成绩将会受到影响,这些棚改“新社区”极有可能再次成为新的城市贫民住区,成为影响社会稳定的因素。

二、文献综述

为解决城镇危旧住房问题,改善困难家庭住房条件,中央政府推出棚户区改造这一民心工程。这项工程不仅涉及搬迁、改造等复杂工作,还面临着巨大的资金配套压力,因而难度极大。从2005年起,在实施东北振兴战略过程中,东北三省在全国范围内率先开展了大规模的棚区改造工程,这同时亦是新中国成立以来东北地区最庞大的安居工程;2009年,又开始了对国内煤炭采空区、林场、农垦及华侨农场中的棚户区进行大规模改造的工程。截止到2013年,虽有累计320万户以上各类棚户区得到改造,但这一成果与改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村的目标相比还有较大差距,距离推进以人为核心的新型城镇化要求还相去甚远^①。根据《国务院办公厅关于进一步加强棚户区改造工作的通知》(国办发[2014]36号)的要求,各地区以前瞻性和科学性为指导,编制并完善了2015—2017年棚户区改造规划。本项目从文献来源、文献内容角度对棚户区改造问题进行了分析。

(一) 棚户区改造研究文献资源来源分析

1. 数据来源

本项目以清华同方公司研发的中国知网(CNKI,中国知识资源总库)为统计源,该数据库具有文献量大、收录全面、检索途径多等优点。检索时间为2012年1月1日至2016年11月30日,检索主题为“棚户区改造”,文献来源包括:中国学术期刊网络出版总库、特色期刊、中国博士学位论文全文数据库、中国优秀硕士学位论文全文数据库、中国重要会议论文全文数据库、中国重要报纸全文数据库、中国学术辑刊全文数据库,共计13 672篇。

^① 可参见《国务院办公厅关于进一步加强棚户区改造工作的通知》(国办发[2014]36号)。

2. 分析方法与指标内容

采用文献计量法,从数据库中设定主题,并设置发表时间、来源等字段内容,对各项数据进行处理,得到相关数据。

2012年1月1日至2016年11月30日,中国知识资源总库共收录13 672篇主题为“棚户区改造”的文献,平均每年约2 734篇。具体文献量详见表1-1。

表 1-1 “棚户区改造”相关文献量统计表

来源	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
期刊(篇)	308	421	631	517	372
报纸(篇)	1 994	1 772	2 086	2 829	2 524
硕博论文(篇)	37	22	34	56	20
中国会议论文集(篇)	12	2	15	11	9
合计	2 351	2 217	2 766	3 413	2 925

以上数据统计的文献资源主要涵盖社会科学、哲学与人文科学、信息科技、经济与管理科学、农业科技、工程技术、基础科学等方面。其中来自期刊的文献数量为2 249篇,占总文献资源量的16.4%;来自报纸的数量为11 205篇,占总文献资源量的82.0%;来自硕博论文的数量为169篇,占总文献资源量的1.2%;来自中国会议论文集的数量为49篇,占总文献资源量的0.4%。可见,绝大部分的文献来自报纸。通过搜索引擎发现,发表量前9名的报纸分别为《中国建设报》《黑龙江日报》《吉林日报》《蚌埠日报》《陕西日报》《城市规划通讯》《金融时报》《韶关日报》《城乡建设》等,其余为其他地方性日报。

3. 基金资助

“棚户区改造”研究近5年间涉及基金项目3项,刊发基金资助论文29篇。其中,国家社会科学基金20篇,占总量的69%;国家自然科学基金7篇,占总量的24%;国家科技支撑计划2篇,占总量的7%。

国家科学基金项目可以作为课题研究重要性的一个标志。根据以上数据,我们分析得出:基金资助比例级别高,体现了政府重视棚户区改造的研究和发展,也表明我国有一支高水平的科研队伍在从事棚改研究。同时,国家对棚户区改造的关注和大力支持,也会为棚户区改造的研究提供巨大帮助。棚改既是重大的民生工程,也是重大的发展工程,在国家高度重视下不断取得长足进步和发展。

4. 图书资源

通过CNKI scholar数据库,搜索主题为“棚户区改造”,检索出图书14册,出版时间为2007~2013年,详见表1-2。

表 1-2 “棚户区改造”相关图书资源

出版时间	书名	作者	出版社
2007年	《别了,棚户区——构建和谐辽宁的民生工程》	编写组	辽宁人民出版社
	《“民心工程”诠释——辽宁省城市棚户区改造论文集》	中共辽宁省委宣传部、辽宁省城市棚户区改造办公室	辽宁人民出版社

续表

出版时间	书名	作者	出版社
2008年	《科学发展观的成功实践——辽宁省棚户区改造真谛》	王殿武、辽宁省建设厅	辽宁人民出版社
	《棚户区改造与住房保障》	王正刚、王来福	辽海出版社
2010年	《维护社会稳定案例分析》	王淑雅、钟俊生	东北大学出版社
	《世纪变迁——辽宁城市集中连片棚户区改造纪实》	中共中央党史研究室科研管理部、中共辽宁省委党史研究室	中共党史出版社
2012年	《莫地的变迁——内城贫困区整体改造与社区治理研究》	孟翔飞	中国人民大学出版社
	《历史的丰碑——辽宁棚户区改造的探索与实践》	周忠轩	辽宁人民出版社
	《镌刻》	艾前进	经济日报出版社
	《哈尔滨速度》	谢幕	北方文艺出版社
	《棚改放歌》	刘启刚	中国文联出版社
	《旧城改建与文化遗产》	陈业伟	中国建筑工业出版社
2013年	《棚户区改造案例研究》	印建平	中国城市出版社
	《门头沟人口文化研究》	刘德泉	团结出版社

资料来源: CNKI scholar 数据库。

通过中国国家书目中心 (China National Bibliography Center), 搜索条件设置为“棚户区”, 检索出如表 1-3 所示的书目, 与 CNKI scholar 数据库重复的不再录入。

表 1-3 “棚户区”相关图书资源

出版时间	书名	作者	出版社
2012年	《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、陈飞、本吉·奥拉仁·奥因卡等	社会科学文献出版社
	《大庇天下: 辽宁棚户区改造纪实》	王重旭	白山出版社
2013年	《棚户区改造案例研究》	印建平	中国城市出版社
2014年	《棚户区·城中村·废弃地更新的实践探索与经典案例》	王丽	中国建材工业出版社
	《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	中国经济出版社

资料来源: China National Bibliography Center。

(二) 文献内容分析

1. 时间性和地域性

通过以上数据和来源分析, 可见棚户区改造专题研究具有时间性和地域性: 时间多集中在 2012 年, 以辽宁地区棚户区改造为主题的内容较多。从内容分析, 内容真实详尽, 数据翔实可靠。

《莫地的变迁——内城贫困区整体改造与社区治理研究》一书从社会学的视角研究

“城市住房问题”，提出了对中国城市化走向的独特思考。这本专著通过个案研究法，以莫地棚户区为例，梳理了棚户区成为“贫困区”的历史变迁过程，使我们了解了一个城市社区的规划和变迁。棚户区改造工程对民居的改善切实而具体，对辽宁产生了广泛而深远的影响。

“棚改后的莫地新区，总面积 35.2 万平方米，106 栋楼，6 329 户，15 723 人。历经三年的棚户区改造，经过三期工程建设，莫地沟彻底改变了旧模样，现在是一座花园式的社区，环境清新、整洁、幽雅。”^①

“棚改前，家庭收入最低为 50 元/月，这些家庭是低保户家庭，生活的来源主要依靠政府的救济，收入最高的为 4 000 元/月，家庭平均收入为 711.01 元/月；棚改后，家庭收入最高的可达 6 000 元/月，家庭平均收入为 1 343.63 元/月，比棚改前提高了约 1 倍。但搬入楼房后，居民的生活成本增加了，棚改前，家庭平均消费为 487.99 元/月；棚改后为 882.10 元/月，提高了约 1 倍。虽然生活成本增加，居民的消费水平提高了，但居民的生活质量总体上得到了提高。”^②

2. 理论性和系统性

通过数据调研、文献分析发现：2012 年以前，关于棚户区改造问题的研究，在理论方面还存在着欠缺，对世界其他国家的经验教训也缺乏研究，关于棚改的情况媒体报道较多，但理论性、系统性研究专著较少。《莫地的变迁——内城贫困区整体改造与社区治理研究》一书，使棚户区改造理论研究有了实质性的改变。在该书的序言部分，时任辽宁省常务副省长的周忠轩这样评价：“孟翔飞同志素以用经济学的视角研究城市化问题见长。当他接触到棚户区这一城市贫困区改造的实际困难时，发现单纯用‘看不见的手’和‘看得见的手’都无法解决这个世界性的难题。于是他在攻读社会学博士后期间，到美国哈佛大学亚洲研究中心做高级访问学者，就中、美内城贫困区的改造问题进行了对比研究，通过实地调研和理论研究，尤其是看到 2005 年始于辽宁的大规模集中连片棚户区改造，仅仅几年时间就解决了长达半个世纪的棚户区问题，破解了世界性的难题，他深受震撼和启发。”^③ 孟翔飞认识到，棚户区改造的巨大成功，彰显了中国共产党执政理念和社会主义制度的优越性，是科学发展观的生动实践，并且提出了中国内城贫困区整体改造与社区治理模式。这既是对辽宁棚户区改造经验启示的总结和“棚改精神”的理论升华，也是对中国内城贫困区整体改造与社区治理范式的理论探索。

3. 棚户区改造与基层社区治理问题研究热点分析

通过文献分析，我们可以看出：几年来，国内学者专家聚焦棚户区改造问题，对其进行了深刻系统的研究，主要涉及以下方面。

棚户区的形成问题。《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》中这样阐释辽宁棚户区的形成：“辽宁省棚户区的形成与演变大致经历了三个阶段：第一阶段是新中国成立之前，辽宁省部分城市矿区初步形成连片工棚；第二阶段是新中国成立后至 20 世纪 90 年代初期，特别是在计划经济时代，随着工矿企业数量的增加，当时的工矿企业兴建了大量的产业工人家属区，工棚规模迅速扩大，棚户区初步形

^{①②} 孟翔飞. 莫地的变迁：内城贫困区整体改造与社区治理研究. 北京：中国人民大学出版社，2012：100.

^③ 同^①序言.