

“拥挤破败的砖房、泥泞不堪的道路、苍蝇环绕的公厕……”《纽约时报》等外媒在报道中国的棚户区时，大多向人们展现其恶劣的生活环境。实际上，常为外媒所诟病的棚户区，也一直被看做是中国城市的伤疤。

但近年来，这些创痕正被一一抚平。中央和地方各级政府棚改频频出招，加大政策、资金“输血”支持力度的同时，还引导各城市、区域苦练内功，调结构抓创新，加紧“造血”谋发展。

今年6月，在李克强总理看望内蒙古棚户区居民时抢镜的光屁股小男孩，欢乐地搬进了敞亮的新房子。今后，随着棚改工作的推进，更多的“光屁股小孩”将拥有自己的房间。

6月26日，国务院总理李克强召开国务院常务会议，研究部署加快棚户区改造。会议决定，今后5年再改造各类棚户区1000万户。7月23日，住建部召开全国棚户区电视电话会议，明确要求各地在10月底完成棚户区改造计划。

国务院会议至今，已有1个多月的时间。7月26日，笔者走进棚改片区，感受棚改带来的新气象。



制图：潘旭涛

史新秀 姚荣华 鲍贞焯

# 中国棚户区改造：“输血”转向“造血”

## 棚户“伤疤”能愈合

天空澄碧，阳光如水。7月26日，笔者来到北京市石门营五区——门头沟区改造的新区之一。

“欢迎来到我的新家做客！”在23号楼2单元，笔者见到了71岁的张桂枝，穿着深灰色的薄衫，神采奕奕。老人的房子约40平方米，从橱柜到卫浴，从地板到电视，家里的一切都朴素而舒适，小小的阳台上摆着花草和小葱，绿意盎然。

房子不要钱，是门头沟政府给二老的棚改安置房。“这房子可不就是天上掉馅饼嘛！政府办了件大好事儿啊，我们知足了！”张桂枝笑得眯成了一条缝。

在2012年搬进新居之前，张桂枝在门头沟区东辛房棚户区住了37年，一家子7口人挤在16平方米的砖房里。

“下雨天那顶棚漏地哗哗的，想上厕所就顶着塑料布、踮两脚泥淌过去，买个菜上坡下坡来回跑上5公里……”回忆起在棚户区的日子，张桂枝连连摇头。

如今，辛酸已成往事。“现在这日子可得劲儿了！要买菜就去楼下超市，想遛弯儿边上有滨河公园”提起眼下的生活，



京煤集团工矿棚户区改造安置房在紧张建设中。新华社记者 公磊摄

张桂枝话多了起来，“而且这小区环境也好，以前走哪儿都是墙和土，现在出了家门就是花啊树啊，心里可舒坦了！”

出了张桂枝家，没走几步，只听嘹亮的歌声从社区活动室传出：“火红的太阳出东方，乔迁百姓住新房，春风吹来百花香，幸福生活奔小康……”

“这是尹玉宝大爷作的曲，”随行的居委会大妈李金云向我们介绍，“大合唱、扇子舞、健身操，这些文艺活动早已融入了小区居民的日常生活。”

没有人会想到，就在4年前，这里还是因其穷苦被人戏称为“连鸟儿都不见”的老矿区门头沟；也难以想象，而今玩起生活新花样的居民曾以“家有一碗粥”为生活的目标。

笔者随后来到东辛房棚户区，杂乱的平房一直蔓延到半山腰上，私盖的储物棚包夹着狭窄的街道，居民在迷宫式的巷道中娴熟地闪转。

棚户区还住着少部分居民，老矿工李大爷就是其中一个。“我们家和政府都签了合同，听说明年就搬喽！”大爷倚在门框上乐呵呵地说，“这苦日子总算熬到头了！”

门头沟区的棚改，启动于2009年，完工后将解决近10万人的住房问题。截至2012年底，已交付安置房约78万平方米11636套。

“通过经济‘造血’，才能让老百姓真正住上好房子、过上好日子。”门头沟区政府宣传部工作人员戴向明说。小戴告诉我们，门头沟区正在积极进行产业转型，通过“造血”为本区的长远发展“垫底子”。据悉，该区现已关闭所有煤矿和非煤矿山，目标建设成为滨水山城，发展旅游休闲文化产业。2013上半年，该区民俗旅游接待游客31.3万人次，旅游综合收入预计同比增长16.4%。

在全国范围内，2008年至2012年共开工改造各类棚户区1260万户，占同期城镇保障性安居工程3100万户开工量的40%，圆了千万居民的“安居梦”。

然而，截至目前，我国仍有数千万户家庭，身在棚户区、心怀上楼梯梦。“中国是个发展中国家，出现棚户区很正常，改造也不可能一步到位。”国家行政学院教授竹立家接受本报采访时说，“但这不代表政府就能消极无为，而应‘快刀’改棚户，让老百姓早点住新房。现在，我国的经济水平很高，公共财政的能力也较强，我认为政府有决心、也有能力解决棚户区问题。”

## 棚改“老路”难持久

“棚户区改造既是重大民生工程，也是重大发展工程。”6月26日，国务院常务会议决定，今后5年再改造各类棚户区1000万户，其中城市棚户区800万户，国有工矿（含煤矿）棚户区90万户，国有垦区危房80万户，国有林区棚户区和国有林场危旧房30万户，并逐步将非集中成片城市棚户区统一纳入改造范围。

2004年，辽宁等省份率先开始大规模棚户区改造，2008年中央启动保障性安居工程，加快改造步伐。2010年，中央全面启动城市和国有工矿棚户区改造工作。越来越多的棚户区居民住上了“放心房”，也促进了区域的面貌更新和经济增长。这背后，是政府强有力的支持。

事实上，对于棚户区改造，中央政府一直在财政投入、融资、信贷等方面给予支持。2007年至2011年间，中央政府共安排补助资金730亿元。7月12日，国务院印发的《关于加快棚户区改造工作的意见》中又提出，今后五年，将加大对棚户区改造的补助，对财政困难地区予以倾斜。

“今年初，已安排中央预算内投资413亿元支持棚户区改造及配套基础设施建设。最近按照国务院常务会议的要求，又调整追加了中央预算内投资120亿元。”国家发改委副主任穆虹说。

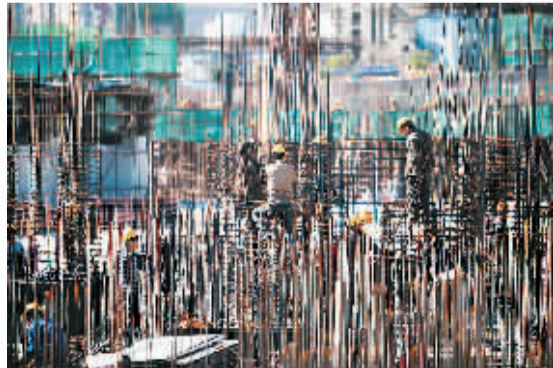
除了资金扶持，政府还在建设用地、税费、安置补偿方面出台优惠政策，如棚户区改造安置房用地纳入当地土地供应计划并优先安排，减少行政审批流程；免征城市基础设施配套费等各种行政事业性收费和政府性基金，扩大棚户区改造安置住房的税收优惠政策范围。

辽宁省阜新市海州区文欣苑小区是棚户区改造回迁社区之一，政府除了对社区硬件支持，在绿化、物业、供暖等软环境方面，也处于持续不断的“输血”状态，使居民真正实现了“住有所居”。但在2010年冬季却面临了尴尬局面——1/2的社区居民掏不起取暖费，主动要求停止供暖。该区百姓就业率较低，收入偏低，是导致问题出现的主要原因。

类似阜新市的实践证明，仅仅通过政府补贴的单纯“输血”模式，并不能从根本上解决居民的生活困难。“以前棚户区改造所采取的政策扶持、改造区域住房条件、完善基础设施等‘输血型’老路子，解决的只是一时之需。”南京大学城市科学研究院副院长胡小武在接受本报采访时表示，“中国经济正处于转型升级的关键时期，拉动投资与消费，带动产业发展，形成持续发展的‘造血机制’，为城市‘造血’才是将来棚户区改造的关键。”



北京市门头沟区棚改居民在新家迎2013年新年。高学雷摄



棚改安置房建设如火如荼。

## “造血”转型是新路

“对棚改地区重点进行调整产业结构，改善投资环境，盘活地皮，激活市场，增加就业，为当地城市的发展注入持续发展的新鲜血液，这是棚改区‘造血’发展的应有之义。”胡小武说。

正如国务院常务会议指出，“很多方面如棚户区改造等，可以形成新的经济增长点。”为此，棚改区域积极进行产业结构调整，实现由“授人以鱼”的输血型扶持向“授之以渔”的造血型发展转变才是棚改的重点。

据了解，资源枯竭型城市的棚户区是未来5年改造的重点区域。目前，全国有69个“资源枯竭型城市（县、区）”。这些依矿兴起的城市，因矿产资源枯竭、矿区工人失业，产业衰退，就业和民生保障难以为继。

实际上，西方发达国家在发展过程中也出现过类似问题，如德国鲁尔区、英国曼彻斯特、西班牙毕尔巴鄂等。鲁尔区曾是德国最重要的煤炭和钢铁基地，从20世纪60年代开始遭遇经济结构危机。面对危机，德国政府积极进行产业结构调整与城市功能转型。经过40余年的努力，鲁尔区已成为当前德国经济的核心区。

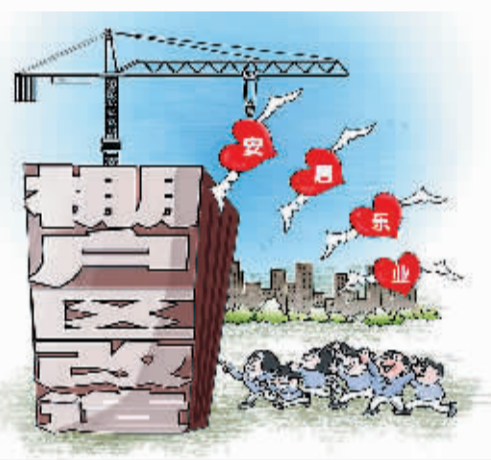
目前，我国正借鉴国外资源型城市转型的经验，结合当地实际情况，为当地经济发展进行“造血”，走出了可持续发展的新路子。

被列为“资源枯竭型城市”之一的辽宁盘锦，近年来提出“改造与开发并举”的棚改思路，将棚户区改造和城市商业经济的发展同步安排。盘锦市连片开发棚改项目，建设商住一体的房地产，形成新商圈，提升招商引资的吸引力，带动零售行业和旅游业的发展。同时，盘锦市大力推动产业结构转型，发展精细化工和新材料等新兴产业和服务业。目前，盘锦市石化及精细化工企业发展到262家，超过传统的油气开采业成为第一大支柱产业。

魏家棚户区是盘锦市最大的棚户区，经过改造形成了晟华新区，如今是该市西部的商圈。新商圈集购物、休闲、餐饮、娱乐等多功能于一体，不仅给居民的生活带来了便利，而且增加了他们的就业机会。“这下好了，不用东奔西跑，就在家门口工作，不但能挣到钱，还有时间照顾孩子。”魏家棚户区居民刘大妈说。据了解，晟华商业区目前已使400多名棚户区居民有了工作，未来还将提供3000多个就业岗位。

“传统资源型城市产业转型是实现区域‘造血’型自我发展的必要步骤，”胡小武谈到，“做好产业转型升级，首先，把西部大开发和东部梯度产业转移进行对接，将新兴产业有针对性地植入棚改的资源枯竭型城市中。其次，国家应该引导培育工业遗产旅游城市，国家、社会、艺术家多方努力，促进当地旅游和文化产业的更新和复兴。”

棚户区改造和当地“造血”型发展密切结合是大有裨益的。复旦大学经济学院副院长孙立坚认为，如果我们建设一些新兴的服务产业，就能给城市带来新的商机。一方面，有利于缩小城乡发展的二元结构和贫富差距；另一方面，让更多的人有机会参与到区域和国家的发展当中，通过自己的劳动改善生活质量，让中国梦真正体现出是人民的梦、强国的梦。



安居梦 赵乃育作（新华社发）



小朋友在内蒙古乌海市改造后的爱民佳苑社区幼儿园玩耍。任军川摄（新华社发）