

# 一亿棚户区居民如何走出「龙须沟」

## 求解「城市病」 敲开「幸福门」

### 聚焦「三亿人口的牵挂」系列报道②

## 不要忘了高楼那一边的期盼

叶晓楠

大约5年前，记者在东北采访途中路过林区，看到公路两边一些低矮的棚户区蜿蜒错落。当地人告诉我，那就是林场的棚户区，依山傍水，仿佛很田园风光似的，住进去就知道，这里上水难、下水难，从如厕到取暖，从就业到洗澡乃至娶亲，就没有不难的，老百姓早就盼着棚改了。

是的，如果不亲自走访，便不能体会到棚户区居民身在高楼林立的城市，却蜗居在“冬如冰窖夏似火”的破败旧房里的感受，也很难体会到他们早换新居的迫切心情。

国家为什么要大力推进棚户区改造？一方面是中国人历来崇尚安居乐业，安居是普通老百姓最关心的事，更是棚户区居民的真切梦想，理应助圆；另一方面，住在棚户区中的居民，有许多是生活困难的下岗失业人员和外来流动人口，他们长年蜗居在这样的环境里，生活水平很难改善提高，长期发展下去，会扩大城市内部差距，抬高城镇化的门槛，加大城市内部的二元分化，不利于城镇化的健康推进。在城市日新月异的发展中，我们不能也不应该忽视高楼那一边的殷切目光。

人们看到，棚户区居民渴望住新房的梦想，在中国自从2004年开始大规模的棚户区改造后，正在逐渐成为现实。从2008年到2012年，国家开工改造的是1260万户，而本屆政府上任后，又承诺完成1000万户。新近召开的中央农村工作会议上，为城镇棚户区和城中村中的约1亿人解决住房问题，再度成为国家在2020年前要达到的目标之一。这一点，正在为各地“你追我赶”的速度和崛起的新房所印证。

诚然，在目前进行的棚户区改造中，还存在着各种各样的困难，资金紧缺是事实，搬迁工作难做也是实情，还有棚户区居民住上楼后断了原来的生活来源或是不适应新的生活。但所有这些都，在民众翘首以盼的民生托底工程前，都应该通过创新工作方式，汇聚多方力量来解决。政府要以过紧日子的决心，切实把“三公”经费省下的钱更多地用到棚改等民生工程上，通过一紧一放的财政杠杆倾斜，向民众昭示政府服务型角色的真情回归。

“住房问题既是民生问题也是发展问题，关系千家万户切身利益，关系人民安居乐业，关系经济社会发展全局，关系社会和谐稳定。”去年，习近平总书记这样指出，“人民群众对实现住有所居充满期待，我们必须下更大决心、花更大力气解决好住房发展中存在的各种问题。”

2013年的岁末，李克强又一次走进了棚户区，在天津市红桥区西于庄的棚户区，他一连走进了5户居民的家中，仔细察看居住情况。他对闻讯而来的群众说，你们的住房困难和改善意愿，我们都记住了，政府和大家一起努力，一定尽快让你们搬进新房。

李克强的话，让西于庄的居民吃了一颗“定心丸”，而中国政府对千千万万棚户区居民所做出的承诺，将在不久的将来，让更多的改革红利落到他们的头上。

### 盖房不是终点 就业好生活才更好

去年7月12日，包头市东河区吕祖庙广场上举行了首届北梁棚户区失业人员专场招聘会，当天入场企业33家，提供了包括管理、营销、幼儿教师等适合高校毕业生的岗位和一线操作工、服务类等适合大众的岗位500多个。而这样的招聘专场，此后还将陆续举办，为更多走出城市棚户区的北梁人提供就业机会。

爱德华·布莱克利曾表示，城市的改造项目一定要通过更加聪明的方式进行。他解释说，所谓“更加聪明”，意味着政府应当能创造更多的经济机会、社会机会和就业机会。

的确，走出了低矮阴暗的棚户，住进了宽敞明亮的楼房，棚户区的改造工作还远不是终点。从忧居变宜居，需要解决从“输血”到“造血”的问题，要让他们有活干，有钱挣，有饭吃。因此，从这个意义上说，棚户区改造绝不仅仅是一个大规模的住房工程，更是一场牵涉棚户居民生产生活方式的深刻变革和一项大规模的就业工程。

棚户区里居民多是收入低、就业难等困难群体，住房水平骤然提升之后，一些意想不到的问题也随之而来，暖气费、物业费……这在之前的棚户区里从没有过的事情，现在也要出现在他们的生活中，一些地方甚至出现了有的居民搬入新居后无力负担暖气费、物业费等等窘迫状况。不少棚改新区居民表示，棚改解决了住房的忧虑，但“进了楼还不代表进了城”，没棚改的盼拆迁，住进新建小区的盼“宜居”，“宜居”之后盼的就是就业“安居”。

棚改工程深入发展到今天，棚改的概念早已远远超越了“简简单单地盖新房建新城”的阶段，如何解决棚户区居民的生产生活问题，提高棚户区居民的收入水平和再就业能力，成为当务之急。通过政府购买服务开设公益岗位，帮助零就业家庭中有就业愿望的人接受培训等，早已成为各地政府的一项重点工作内容。

比如在辽宁省，在棚改中大力实施的“就业促安居”工程，利用改造腾出的土地兴建小企业、创业市场、农贸市场和再就业一



### 容易改的多已完成 啃“硬骨头”要有创新

尽管棚户区改造已经取得了巨大成绩，各地也逐渐趟出了一些可行的路子，不过，去年7月住建部在对《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》进行政策解读时指出，尽管确定的5年改造目标较上一个5年有所减少，但完成这一目标任务仍需付出更大的努力。

住建部指出，经过前几年的改造，容易改造的棚户区大多已经改造了，剩下的部分是改造难度大的“硬骨头”。

困难更大、任务更重，“硬骨头”硬在哪里，要怎样才能啃得动？

首先，资金缺口是大问题，各地棚户区改造的资金缺口普遍较大。过去几年，棚户区改造资金筹措的基本做法是中央补一点、地方政府出一点、银行贷一点、市场筹一点、企业和居民拿一点。但是，今后要改造的棚户区多在中西部地区、独立工矿区、资源枯竭型城市和三线企业较集中的城市，多数位置偏远，商业开发价值低，实施改造很难实现资金就地平衡。加上建材、人工费用上涨较快，改造成本持续高企。当前，需要巨额资金投入的棚改，在地方财政收入减缓的形势下，正面临新的挑战。

“与之前的棚改相比，集中、成片的好地段的棚户区改造越来越少，资金平衡压力比较大。”国务院发展研究中心市场经济研究所房地产研究室副主任刘卫民对本报记者分析说，“新一轮棚改模式探索和创新已经是迫在眉睫，建议从三个方面做出探索：一是提高财政资金的使用效率，利用贴息或税费优惠的方式，发挥财政资金的杠杆效应；二是积极探索组建政策性住宅金融机构，并重点向城镇化过程中的棚户区改造项目倾斜；三是鼓励地方政府因地制宜地探索具有地方特色的棚户区改造模式，特别是项目资金的平衡机制。”



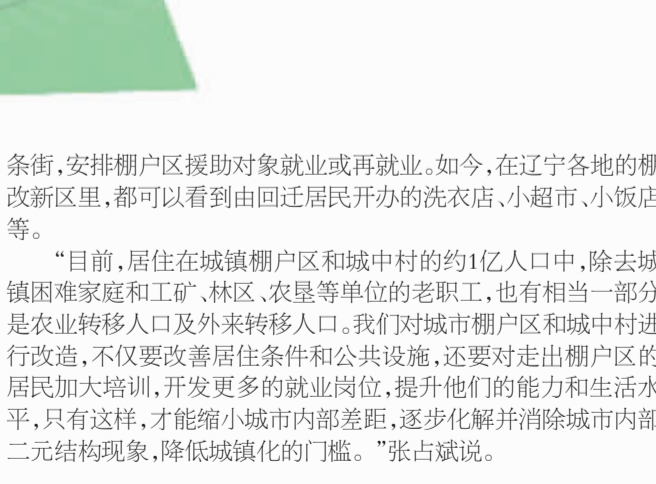
安徽合肥回迁居民贾良琴抱着孩子在新居阳台上观看新房。 新华社记者 刘军喜摄

其次，拆迁仍然是普遍难题。有些棚户区位于城乡结合部，改造时涉及征地和农民安置，要解决失地农民生产、生活和社会保障等一系列问题。

“虽然绝大多数棚户区居民愿意并支持改造，但也有一些居民嫌楼房住得远不方便，有的认为拆迁补偿不合理，有的觉得住进楼房提高了生活成本不划算，还有一些居民趁机多要些利益，推高了改造成本，影响了改造进度。”张占斌说，深入交流后，我们便会发现棚户居民各有自己的辛酸事。在群众利益诉求不断多元化的今天，棚改工作要做得更细更实，才能把好事办好。

刘卫民指出，随着依法行政水平日益提高，棚户区的拆迁成本将有所提高，拆迁速度也将放缓，这对按时、保质、保量完成棚改任务提出了更大挑战。

此外，在大规模推进棚户区改造的过程中，如何完善配套基础设施建设、确保工程质量安全，确保困难群众住上放心房，都是需要审慎考量的。



2013年10月30日，北京市门头沟区王平镇，京煤集团工棚棚户区安置房的配套设施正在紧张施工。 新华社记者 张宇摄

2013年岁末，“抢镜男童”一家终于搬出了棚户区，住进了新房。去年2月，中共中央政治局常委李克强强访问内蒙古包头市退休工人高俊平时家时，高家的小孙子在镜头前光着屁股从衣柜里爬进爬出，这段画面在《新闻联播》中播出后，迅速成为热门视频。而一提到“抢镜男童”，总会让人联想起包头市北梁的棚户区。

当年12月，高俊平一家喜迁新居，成为包头市东河区北梁棚户区改造工程受益者之一。坐在刚刚买回来的沙发上，高俊平边给前来帮忙搬家的亲友倒茶水，边感叹：“仅仅10个月时间，党和政府就让我们实现了几十年的梦想。”

棚户区的居民圆梦绝非个例，从内蒙古到吉林，从山东到江西……各地的棚户区改造正在紧锣密鼓地展开，千千万万棚户区居民实现了安居乐业的梦想，从此，在高楼林立的城市里，棚户区逐渐成为历史的记忆。

去年10月29日，中共中央政治局就加快推进住房保障体系和供应体系建设专门进行第十次集体学习，习近平总书记在学习时指出，“十二五”规划提出，建设城镇保障性住房和棚户区改造住房3600万套（户），到2015年全国保障性住房覆盖率达到20%左右，这是政府对人民作出的承诺，要全力完成。他同时指出，要重点发展公共租赁住房，加快建设廉租住房，加快实施各类棚户区改造。



2013年12月4日，棚改“光屁股小孩”高宇博在新居的厨房里玩耍。 新华社记者 张颖摄

从破题到攻坚，中国正在以积极的姿态，彰显让更多城镇棚户区和城中村居民共享发展成果的坚定信念。



### 各地加速度 千万“龙须沟”成记忆

“夏天漏雨、冬天进风、如厕排队、白天点灯”……如果要问棚户区居民对居住环境的印象，他们能用一组组排比句来告诉你在狭小、昏暗的房子里蜗居的糟糕体会，许多人最大的愿望就是能换个大的、环境好些的房子。而今，他们的梦想正在被加速度地实现。

在网上检索可以发现，“速度”一词，近年来屡被媒体用于形容各地棚户区改造的进展。

在南昌，去年短短几个月内，当地实施了青山南路、郭家庄、万寿宫、十字街、青山湖西岸等棚改项目，拆除500多万平方米的破旧危房。万寿宫街区，第一天150户签约交房，42天完成房屋征收工作；十字街片区，第一天就有800多户居民排起长队领取签约序号，当天签约303户，7天完成房屋征收70%，38天完成98%，创造了棚改的“南昌速度”。

在哈尔滨，在启动搬迁时，在全市范围内为桥头屯遴选了1600多套房屋，由于配套政策到位，创造了棚户区改造的“哈尔滨速度”。

在吉林，从2006年到2012年底，全省改造各类棚户区9435万平方米，使441万人受益，成为吉林的“棚改速度”。

这一串串速度被纷纷点赞的背后，是各地政府以棚户区改造为抓手，帮助群众解危解困、改善居住生活条件的努力。



话剧《龙须沟》剧照。龙须沟是北京有名的臭水沟，话剧《龙须沟》是“人民艺术家”老舍的代表作之一，反映的是新中国成立后，北京市政府对龙须沟的改造。

当然，如果我们再把观察的时间放得更长一些的话，便可以看到一张正在不断全面加速的棚改“时间表”：

2004年，辽宁省在全国率先启动了全省范围内的棚户区改造。之后，不少地区陆续跟进。

2005年，国家启动了东北三省煤矿棚户区的改造。

2008年四季度起，中央决定将各类棚户区改造纳入城镇保障性安居工程，拉开了全国大规模推进实施城市和国有工矿、国有林区（场）棚户区（危旧房）、国有垦区危房、中央下放地方煤矿棚户区改造的大幕。

2008年至2012年，全国5年内开工改造各类棚户区1260万户，占同期城镇保障性安居工程3100万套（户）开工量的40%；基本建成各类棚户区改造安置住房750万套。

2013年，本屆政府开门之初，便承诺了5年内再改造1000万户以上各类棚户区的目标。在第一年的2013年，全国计划改造各类棚户区304万户，截至11月底，已开工323万户，占目标任务的106.2%。

不久前召开的中央农村工作会议上又提出了到2020年，解决约1亿人口的城镇棚户区和城中村改造的重大课题。

梳理这样的脉络，我们看到，中国的棚户区改造绝非一时的突发奇想，而是一以贯之的民生工程。

“这是人类一项伟大的工程。”在参观完辽宁抚顺市棚户区改造纪念馆后，知名城市与区域规划专家爱德华·布莱克利在留言中这样评价。

“正如李克强总理所说的‘要注意防止城市病，一边是高楼林立，一边是棚户连片’，棚户区问题是城乡二元和城市二元结构的突出症结所在之一，也是城镇化过程中可以达成共识、易于合力攻克的问题，理应成为城镇化工作的重中之重。”国家行政学院新型城镇化研究中心主任张占斌教授对本报记者分析说。



制图：潘旭涛