

中国东北地区资源型城市棚户区改造 与反贫困研究

郑文升, 丁四保, 王晓芳, 李铁滨

(东北师范大学城市与环境科学学院, 吉林 长春 130024)

摘要: 东北地区资源型城市的贫困居民、贫困棚户区与贫困城市问题揭示的是中国当前日益突出的城市贫困现象, 相关研究有助于提高地理学解决社会问题的实践能力。通过总结资源型城市沉陷安置区社区建设、居民就业、社会保障、接续产业发展等诸多问题, 讨论了在棚户区的改造方式与安置位置选择、政府的贫困救助能力以及城市经济转型中, 存在的不利于城市反贫困的主要障碍, 并提出应通过采用灵活适用的改造模式、改善安置住房的区位条件、扩大救助贫困居民的地区援助、支持资源型城市自生能力增强等措施, 促进棚户区长效改造、克服城市贫困。

关 键 词: 资源型城市; 棚户区改造; 城市贫困

中图分类号: F299.23 文献标识码: A 文章编号: 1000-0690(2008)02-0156-06

中国资源型城市棚户区的改造开始于 2002 年的沉陷区治理, 棚户区改造使为数众多的困难居民居住条件得到显著改善。但是, 居民住房的改造、搬迁并没有解决普遍的失业与贫困问题, 巩固改造成果以及防止形成新棚户区的前景不容乐观。棚户区改造的贫困困境凸显传统物质主义改造观的局限性, 单纯侧重城市建设的改造不可能从根本上消除棚户区的生成环境。

讨论城市贫困与棚户区(贫困区)代表着中国经济地理学关注社会发展问题的一个新方向。研究资源型城市经济制度缺陷, 即城市经济体制改革、分配制度、生态与环境经济制度等与中国城市贫困居民、棚户区(贫困区)、贫困城市的关系, 有助于提高地理学在中国条件下的反贫困与贫困区治理、解决社会问题的实践能力。

1 棚户区改造与克服城市贫困

国外将类似棚户区的区域称之为贫民窟(slum)。联合国人类居住规划署将贫民窟定义为“以低标准和贫穷为基本特征的高密度人口聚居区”^[1], 突出强调贫民窟的贫困性质。治理的主要任务就是增加住区居民福利, 帮助摆脱贫困^[1~10]。

中国资源型城市形成棚户区的基本原因也是严重的城市贫困问题。根据抽样调查表明, 阜新、抚顺、辽源、本溪、鹤岗、大庆按照领取“低保”人口数衡量的平均贫困率达到 24.11%, 阜新市更高达 47.42% (表 1), 远高于全国 3.94% 的平均统计比重。在住房拆迁改造中, 煤矿职工能支付 1 万元的仅占全部住户的 12%, 完全无力支付的占 63% 以上。

表 1 2005 年资源型城市“低保”贫困率

Table 1 Incidence of poverty by minimum standard of living of resource-dependent cities in 2005

城市	“低保”贫困率		样本数据	
	低保线	贫困率	户籍人口	抽样人口
	(元/月)	(%)	(千人)	(人)
阜新	175	47.42	782	1475
抚顺	175	28.92	1387	1514
辽源	130	23.75	448	1343
本溪	175	21.30	960	1604
鹤岗	130	10.25	695	1142
大庆	195	9.2	1145	1399
合计		24.11	5417	8477

城市贫困不仅仅在资源型城市存在, 而且已

收稿日期: 2007-04-13 修订日期: 2007-07-16

基金项目: 国家哲学社会科学基金青年项目(07CJ028)及国家哲学社会科学基金重大项目(06Q2D038)资助。

作者简介: 郑文升(1982-), 男, 安徽六安人, 博士研究生, 主要研究城市贫困与区域发展。E-mail: zhengws053@nenu.edu.cn

通讯联系人: 丁四保, 教授, 博士生导师。E-mail: dingsb175@nenu.edu.cn

经成为中国城市发展的普遍现象。从 1996年开始建立城镇居民最低生活保障制度开始, 领取“低保”的人数逐年上升, 2005年达到 2 233万人 (图 1), 已经接近同年农村 2 365万的贫困人口规模^①。城市贫困和城市贫困区将是中国新时期城市化和经济社会发展面临的长期问题, 推进资源型城市棚户区改造与反贫困, 对中国城市反贫困和防治贫民窟的经验积累意义重大。

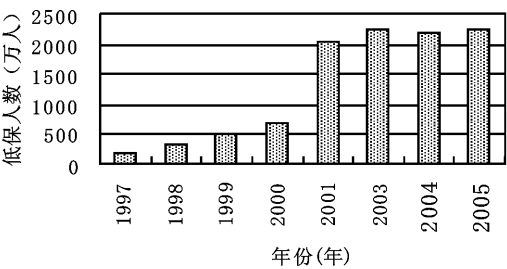


图 1 1997年以来中国“低保”人口数
Fig 1 Population quantity by minimum standard of living in China from 1997

2 国内外棚户区的治理与改造

2.1 国外的贫民窟治理

贫民窟是世界性的普遍问题, 目前全球约有 10亿人居住在贫民窟, 占全球人口总数的 17%, 占全球城市人口总数的 32%^[1]。发展中国家贫民窟人口约占全球总数的 94%^[2], 由农村流入城市的低收入人口聚居于城市边缘区、城际交通线两侧形成^[1-2], 大面积贫民窟的存在是绝大多数发展中国家城市的显著景观^[1-3]。二战以后, 发达国家的老工业城市、资源枯竭城市以及大城市内城形成大量贫民窟^[3-5], 经过数十年的经济发展与综合治理已经基本清除, 现在的少量贫困窟主要由国外移民构成^[5]。

国外贫民窟治理经历了大规模清除、搬迁、重建、改善经济社会环境几个阶段, 对贫民窟的态度由排斥、驱逐发展为接纳、改造、提升, 逐渐强调消除贫民窟的发展环境^[3-9]。贫民窟住区改造的主要途径, 是由政府提供资金或政策, 结合引导市场资本, 建设廉价住房、廉租房, 逐渐使居民拥有土地与住房产权^[3-6]。1970年代以来发达国家的贫民窟治理, 重视塑造邻里环境、构筑社会网络、增加就业机会, 倡导建立政府、企业、社区多方参与的伙伴

合作机制^[7], 取得了显著成效^[2-8]。墨西哥、巴西等发展中国家, 也在努力推进贫民窟教育、卫生、文化事业发展, 强调地方当局与贫民窟居民的有效沟通^[2-8,9], 墨西哥城贫民窟的公共事业建设已经比较健全。但是, 贫民窟的消除根本上还要依赖于经济的增长, 在那些发展缓慢的地区如非洲国家, 贫民窟很难铲除^[8]。

2.2 中国的棚户区改造

中国棚户区主要是指住房建筑质量低劣、市政设施落后以及空间布局混乱的城市“脏乱差”区域和近年来在发达地区大城市出现的“城中村”。最早受到重视的棚户区是建设历史较长、环境品质退化的老城区^[10]。改革以来, 进城农民与快速城市扩张形成了大城市郊区贫困带、“城中村”, 不过由于缺乏制度条件, 此类棚户区规模要远小于多数发展中国家, 但是也越来越受到城市化的压力^[11-13]。资源型城市和其他老工业基地城市由于“先生产后生活”的建设模式、城市产业的衰退以及普遍的失业, 形成了矛盾高度集中的城市衰退棚户区^[14]。

中国棚户区改造主要还是侧重于物质建设。老城区以居住用地升值为目的的房地产开发给政府、居民和开发商都带来显著的经济激励, 城市功能有效提升^[10]。但是这种模式的弊端正日益显现, 首先是对老城风貌、城市机理和传统文化的破坏^[10]; 其次, 异地搬迁导致传统社区解体, 部分居民收入和福利水准下降^[12-13]; 第三, 类似“城中村”的区域提供了低成本生活环境, 而单纯物质标准的改造削弱了城市优势, 也不利于城市化推进^[13-14]。

3 中国资源型城市棚户区改造模式

资源型城市沉陷区的棚户区不仅是居住环境恶劣、居民收入水平低下, 而且地面的沉降更威胁到居民的生命财产安全, 而居民和地方政府又缺乏改造的能力, 因此必须要求国家的帮助。在中央财政对东北地区资源型城市的支持下, 以搬迁、维修住房为目的的棚户区改造得以陆续展开。

住房改造能够节约居民用于改善住房条件的当期及预期支出, 从而有利于居民将劳动力、家庭储蓄以及生活资料用于改善生活或投资其他领域获取收益, 因此从本质上看, 资源型城市的棚户区改造是政府资助的重要的克服贫困的形式。

但是, 以诺贝尔经济学奖获得者阿玛蒂亚·森

① 根据国家统计局信息, 2005年中国农村绝对贫困线为年收入 683元。

为代表的当代贫困观认为, 克服贫困的基本途径应该是增加贫困人口创造收入的能力和机会, 而不仅仅是暂时生活条件的改善和生活支出的节约^[15]。国外的经验则表明, 贫民窟的综合治理是提高克服贫困能力的一条重要途径。

显然, 在中国资源型城市的棚户区改造中, 仅仅实现住房的改造还远不是棚户区治理的反贫困功能的全部内涵。

资源型城市的实践突出反应了上述问题, 住房改造之后居民就业与摆脱贫困的形势依然严峻。2005年底阜新市已完成沉陷区搬迁 1.5 万户, 由政府“建议企业用工”仅 4 000 多人, 假设政府建议全部得到有效履行, 并且按每户平均仅 1 个待业劳动力计算, 也只能满足约 26% 的总需求。在阜新市“平西楼房安置区”, 约 80% 的劳动力待业, 家庭退休人员养老金是主要的生活来源, 贫困现象大面积存在。

4 资源型城市棚户区改造的反贫困障碍

资源型城市通过棚户区治理促进贫困问题解决的障碍因素, 一方面是由于没有充分考虑克服贫困的目的, 另一方面也是由于政府能力和地方条件的不足。

4.1 居民生活成本增加

资源枯竭与体制改革迫使资源型城市面临经济结构的调整, 但是并不代表城市资源基础完全耗竭。资源型城市棚户区周围区域提供的余矿和零散资源、企业的沉淀资本、平房住宅以及少量荒芜土地, 是棚户区居民获取收入的重要途径。

而在阜新市海州区平西楼房安置小区, 尽管物业管理费用已经十分优越, 居民生活成本还是相对显著上升。因为从平房到楼房就意味着需要燃料、冬季采暖、自来水、物业以及蔬菜等日常生活成本, 这些支出项目在搬迁之前, 存在使用公共水龙头、拾(偷)煤、经营小片园地的条件下基本是不存在的。

从当前形势判断安置小区可能的发展前景, 一是政府不得不长期补贴, 形成沉重的政府债务; 二是居民出卖楼房、退回平房并形成大面积新的棚户区; 三是居民拖欠各种费用并造成楼房破损, 从而形成“楼房棚户区”。

4.2 安置位置选择不当

棚户区改造住宅的位置是影响居民收入的重

要因素。棚户区改造一般根据居民经济承受能力安排相应地价水平的搬迁位置, 无能力承担动迁费用以及享受政府低保待遇居民则安置到平房小区。这种办法有利于节约资金以及实现更多居民搬迁, 但是相对于就业稳定、收入较高的居民, 困难居民更需要迁往就业机会较多的区域, 而新建住房普遍采用集中布局的模式则更增加了居民就业的难度。

本溪市棚户区一期安置工程建设的彩屯(包括彩屯矿和本溪矿)、牛心台和田师傅三个安置区都仍然集中分布于原矿区或其附近区域, 而这三个区域都是资源枯竭的老城区, 劳动力岗位供给与就业需求的矛盾十分突出。

中国矿山城市的管理体制冲突也是重要的障碍因素。在黑龙江省的鹤岗市, 6 个城市行政分区中, 城市政府只负责 2 个区的市政、有线电视和供水和 1 个区的集中供热, 其余 4 区属煤矿企业, 基础设施水平很低。在企业 and 政府都处在能力低下且责权利不清的情况下, 住房改造和安置区的建设很难统筹布局、协调。

4.3 地方政府能力薄弱

资源型城市政府财政收入水平特别低下, 多数城市年财政收入只有 2 亿元左右(阜新接近 6 亿元), 而一般地级市的平均水平是 10 亿元, 人均财政收入也大幅落后(表 2), 导致政府社会救助的努力不能满足实际需求。

表 2 2004 年资源型城市人均财政收入

Table 2 The per capita fiscal revenues of resource-dependent cities in 2004

城市	人均财政收入 (元)	全国 284 个地级及 以上城市排名
阜新	533 25	182
抚顺	899 20	125
辽源	470 00	198
本溪	1357 11	67
鹤岗	330 82	225
七台河	428 68	207
伊春	206 76	257

资料来源: 2004 年中国城市统计年鉴

资源型城市的社会保障体系目前面临着两个问题, 一是“集体企业”下岗人员没有得到任何保障(在吉林省的辽源市, 这个群体约达到总职工人数的 35%); 二是“40.50 人员”由于收入低微根本无力缴纳养老保险。在这两项保障支出压力下, 资源型城市的社会保障体系实际上岌岌可危。

在政府实施的促进再就业政策中,辽源市只有不到 40% 的下岗职工能够领取到再就业优惠证,即使能够成功领取,相关部门的乱收费现象仍然突出;公益性岗位供给普遍严重不足,即使在黑龙江省财政能力较强的七台河市,也只能满足约 25% 的“40 50 人员”需求;由于下岗失业职工技能培训期间无法负担家庭生活,并且培训后再就业形势严峻,因此实际参加的人数比例很低。

小额贷款交易成本较高,国有商业银行对开展小额贷款并不积极,目前主要由城市信用社开展相关业务。但是城市信用社资本金数额较少,能够提供的贷款规模和数量有限,贷款条件比较苛刻,如阜新市安置区居民要使用楼房做抵押,才能获得不超过抵押房产 50% 价值的贷款总额,而且还需要拥有稳定收入的居民提供担保。

4.4 城市经济转型前景不容乐观

资源型城市棚户区长效改造、城市反贫困问题的根本解决,还是有赖于资源型城市经济转型能够取得突破。尽管近年来资源型城市基本扭转了 1990 年代末期的极端困难局面,但城市经济转型面临的形势依然严峻。

第一,2000 年以来国民经济的快速增长是资源型城市问题得以缓解的重要背景,但是由于这类城市抵御市场风险的能力很弱,未来国民经济的周期性波动会使深层次矛盾重新显现出来。

第二,资源型城市在经济转型过程中过分强调产值目标,热衷引进医药、钢铁、机械制造、金属材料等产业项目,产业发展战略与发达城市雷同,就业目标旁落。

第三,阜新市走发展第一产业的转型道路值得探讨。现代农牧产品加工业有日趋向资本密集型产业发展的趋势,它要求规模农业而不是小农业,国内外竞争激烈的农牧产品市场能够提供的发展空间也十分有限。事实上,从 2001 年至今,相关产业只解决了 1 万人的就业,仅占阜新全部待业人口的 6%,并且已经引发了诸多与农民的争地纠纷。

第四,在黑龙江省,鹤岗、七台河等资源尚未枯竭的城市,最具资源开采价值的矿权归属于煤炭企业,地方政府权力有限。煤炭深加工项目开发成本较高,每增加 1 个生产环节,开发投资就要增加 4 倍,因此企业延长产业链、发展接续产业的积极性很低。但是随着国内能源设施的大规模建设,以及钢铁企业逐渐增加废钢利用从而减少焦煤需求,煤

炭供给将很快再次过剩。

5 资源型城市棚户区反贫困治理要点

5.1 采用灵活适用的改造模式

为降低建设成本,节省改造资金,将更多资源用于满足居民改善生活的基本需求,应该适当降低安置小区建设标准,提高容积率和建筑密度,缩小公共绿地。同时,通过增加小区内的附属商用房面积,提供优惠的营商政策,健全小区生活服务业,创造廉价但基本健全的生活环境。

沉陷区改造应允许已经搬迁的住户转卖新房或出售搬迁机会,使居民既能够通过购买或租住廉价平房实现搬迁,又能够获取资金、选择有利区位从事经营活动,以及向经济发达地区流动、迁移,从而获得生活来源。

在安置小区内建立“廉租屋”的储备体制,收取少量租金但给予货币改造补贴,是既实现搬迁又增加收入的重要渠道。考虑到部分极端困难居民的实际支付能力,政府可以允许给予安置住房免费使用权,待生活条件改善后再交纳有关费用,办理产权手续。减免困难居民的物业费用,也是必须的优惠政策措施。

总之,政府要做好长期扶助的准备,要综合运用货币安置、渐进安置、廉租安置、补贴安置等多种改造途径。

5.2 改善改造安置的区位条件

改造小区建设要充分考虑居民以及市场对小区位置、规模的接受程度,避免规划大型、集中改造区,选择城市商业区、产业开发区和密集居民区等接近就业机会和房屋经营市场的位置,促进小区与其他城市社区接触,防止贫困居民的“地域化”和“区域隔绝”。

选择有利区位的改造安置资金来源,一是最大限度的增加棚户区地产开发效益;二是棚户区原属企业要承担一定费用,已经破产的企业,应由国家给予相应补偿;三是建设经济适用小区节约改造资金预算;四是将棚户区改造与沉陷区治理结合起来,实现与棚户区的整体改造,提高资金利用效率,五是扩大上级政府的财政支援。

要明确地方政府的城市建设与管理主体地位,实现城矿一体化的空间规划与管理,通过城市总体功能地域结构调整、城市大型设施布局以及特殊优

惠政策投放,改善改造安置区区位;合并矿点、淘汰资源枯竭矿棚户区,促进城镇空间集聚发展;发挥开发区体制优势,采取合并行政管理机构、改造基础设施、引导企业兼并重组等措施,带动改造安置区发展。

5.3 扩大贫困居民救助的地区援助

鉴于资源型城市政府能力低下的现实困境及其历史贡献,扩大中央对地方的财政援助以提高反贫困救助能力非常必要,需要建立保障资源型城市政府公共服务功能的专项基金。主要用于,落实集体经济组织下岗失业人员的历史补偿与社会保障;允许“40.50人员”提前退休领取养老金或在达到一定年龄(如45岁)后由政府代交养老保险;增加为“40.50人员”购买工作岗位的财力;支持相关职能部门的正常运转,实现“收支两条线”,通过保障政府职能部门的利益来实现再就业服务功能;在再就业培训期间按照基本生活标准发放一定费用;为防止贫困代际传递,在免收义务教育学杂费基础上,应增加2~3年的免费职业教育;中央财政可以建立保障担保基金,支持国有商业银行为小型金融机构提供贷款,或支持城市政府增加城市信用社资本金,扩大贷款发放规模。

5.4 支持资源型城市自生能力增强

通过制定合理的区域战略与制度安排,实施支持资源型城市引资开发的区域政策、降低产业生态—环境门槛、改革条块—政企管理体制,增强吸引资本集聚的比较优势,形成经济转型的长效机制,是解决棚户区、失业、贫困、产业衰退等诸多问题的根本途径。

随着区位条件的恶化,中国东部劳动密集型民营产业已经出现了向中西部转移的趋势,这是资源型城市发展接续产业的重要机会。相对于其他的中西部区域,东北资源型城市可以提供廉价能源、原材料、基础设施支撑,技术劳动力素质优势也较为突出,但是要受到距离市场区较远以及地区购买力的制约。国家可以制定鼓励劳动密集型民营经济在资源型城市发展的区域政策,包括明确的区域指向、硬件环境建设支持、优惠的金融服务政策、专业性的技能培训、科技成果产业化政策、人才津贴政策,等等。

矿山城市在大尺度生态环境系统中的“生态位”比较低,有控制的局部污染对区域整体生态功能影响有限。国家在支持城市政府的基础设施项

目里可以特别支持空气、水和固体废弃物治理回收项目、开发清洁生产技术、建立产业化服务平台、推进生态治理工程,在增强城市政府环境责任能力的前提下,降低地区投资的生态—环境门槛,适当放宽对有污染项目如化学、印染、纺织、食品、水泥等产业的约束,把消极的排斥机制改变为积极的促进机制。

要进一步协调“条块”利益,为资源储量较为丰富城市的地方政府划拨更多的矿权,为地方提供招商引资、发展下游加工工业的基本手段,同时增加地方的资源税收分成,提高增值税返还比例,增强地方财政能力。

6 结论与启示

资源型城市棚户区改造中表现出来的克服贫困的困难,反映出在城市棚户区(贫困区)的治理改造中,要着力塑造反贫困的条件与环境。只在社区尺度上进行棚户区的物质改造,很难系统、持续的克服城市贫困,必须从贫困居民、贫困区、贫困城市多个空间尺度构筑政策体系,统筹解决经济社会问题。

第一,要帮助贫困居民提高人力或资本投资能力,健全基本的生活保障体系;

第二,要采取廉价住区模式,使居民能够承担住房改造之后的生活成本;

第三,要支持改造住房区位条件的改善,增加居民的营商、就业机会;

第四,根本的出路是要增强地方发展的能力,包括城市经济活力、就业需求能力、政府执政能力,等等。

参考文献:

- [1] UN-Habitat Slums of the World: the face of urban poverty in the new millennium [R]. New York: Academic Press, 2003.
- [2] Kanji Nanzeen. Gender Poverty and Economic Adjustment in Zimbabwe [J]. Environment & Urbanization, 1995, 7(1): 37-55.
- [3] 廖明中. 城市化背景下的贫民窟挑战及对策: 国际经验与启示 [N]. 中国经济时报, 2005-9-1(8).
- [4] Amis Philip. Making Sense of Urban Poverty [J]. Urban Poverty and Employment, 1995, 7(1): 145-157.
- [5] Watten Ellen. Conceptualizing Urban Poverty [J]. Environment & Urbanization, 1995, 7(1): 11-33.
- [6] Ruberto Pedace. The Persistence of poverty in the United States [J]. Journal of Economic Issues, 2004, 11(9): 165-168.

[7] Robert K Triest Has Poverty Gotten Worse? [J]. Journal of Economic Perspectives 1998 16(12): 178- 179

[8] Chevalier J Communities and Urban Redevelopment West Philadelphia During 1990s(French) [J], Geographic & Cultures 1998 22(26): 79- 94

[9] 韩俊, 崔传义, 赵阳. 巴西城市化过程中贫民窟问题及对我国的启示 [J]. 中国发展观察, 2005 9(6): 4~ 6

[10] 阳建强, 吴明伟. 现代城市更新 [M]. 南京: 东南大学出版社, 1999

[11] 周素红, 闫小培. 城市居住—就业空间特征及组织模式——以广州市为例 [J]. 地理科学, 2005, 25(6): 664~ 670

[12] 鲁奇, 黄英, 孟健, 等. 流动人口在北京中心区和近远郊区分布差异的调查研究 [J]. 地理科学, 2005 25(6): 655~ 663.

[13] 丁四保. 东北地区资源型城市贫困问题的调查与分析 [J]. 开放导报, 2005 15(6): 28~ 32

[14] 王国良主编. 中国扶贫政策——趋势与挑战 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005

[15] 阿玛蒂亚·森著. 王宇, 王文玉译. 贫困与饥荒 [M]. 北京: 商务印书馆, 2001

Shantytown Reconstruction and City Antipoverty in
Resource-Dependent Cities in Northeast China

ZHENG Wen-Sheng DING Si-Bao, WANG Xiao-Fang LITie-Bin

(The College of Urban and Environment Science, Northeast Normal University, Changchun, Jilin 130024 China)

Abstract The shantytown is the result of city poverty. The resource-dependent city in Northeast China is the representative city of the shantytown and city poverty. The paper puts forward that the emphasis of shantytown reconstruction is to construct the circumstance of antipoverty, and the geography can research slum governance and city antipoverty through the claw of poverty denizen, poverty city zone and poverty city. The allocation uptown moved from the caved-zone in resources-dependent cities brings many problems, for example, the denizen's living burden is aggravated, the location and scope of allocation uptown is not appropriate, the assistance ability of antipoverty to needy denizen from local government is very poor, and the transformation foreground of city economic is not very affirmative, etc. On the bases of these, many measures should be used in the resources-dependent cities to realize the sustainable shantytown reconstruction and accelerate city antipoverty, which includes advocating the flexible reconstruction pattern, improving location condition of allocation residence, increasing the assistance to poverty denizen from central government, and sustaining to enhance the spontaneity progress ability of resources-dependent cities.

Key words : resource-dependent cities, shantytown reconstruction, city antipoverty