

辽宁省棚户区居民调查报告

中国社会科学院(财经院)、联合国人居署专家联合课题组

辽宁省是我国重要的老工业基地，是我国棚户区最为集中的地方。2005年，国务院批准了东北地区棚户区改造项目，加大力度支持棚户区改造，开始对连片棚户区进行全面彻底的改造。统计结果显示，从2005年到2011年底，辽宁省全省实现棚户区改造共计2910万平方米，共改善了70.6万户，211万棚户区低收入居民的居住条件。人均住房建筑面积由不足10平方米增加到人均20平方米左右。

课题组通过问卷调查的方式，对原棚户区居民进行调研。调研时间为2012年1月14日至2月3日。调研采取典型性抽样，选取的6个城市为沈阳、抚顺、本溪、朝阳北票、铁岭和阜新。这些区域集中了辽宁省大约80%以上的城市连片棚户区。共回收样本1011份，95%的置信度，1011份样本抽样误差 3.5%。

调查显示，棚户区改造工程对辽宁的影响广泛而深远，从居民的角度可以总结为以下几个方面：第一，棚屋消失，楼房拔地而起，低收入居民居住条件实现质的飞跃。低收入居民人均住房面积由棚改前的12.27平方米增长到棚改后的人均20平方米，提高了60%。第二，城市棚户区基本消失，取而代之的是设施齐备、环境优美、整洁有序的现代化城市住宅小区，八成以上居民十分认同居住环境的改善。第三，无依靠者减少，社会保障增强。低收入居民经济状况改善，贫困户越来越少，社会保障覆盖范围扩大。棚改前后居民增收60%，居住成本增加并未造成居民生活负担，居民平均结余增长1倍。第四，混乱和犯罪的角落减少，贫民重新找回社会认同感。接近九成的居民认为新环境也改善了社会环境，使得就业能力增强，自我

创业意识增长，社区安全，居民素质提升。第五，抱怨和愤恨减少，理解和支持增加。80%左右的居民感受到了政府在棚改中做出的努力，认为政府做到了公正公平、诚实守信。第六，帮助和扶植范围在扩大，居民自省意识在增强。棚改过程中党和政府付出了巨大的努力，资金上给予全方位的支持，调动一切可以调动的社会资源，尽量让棚户区居民感受到零负担或低负担。棚户区改造能够短时间内顺利完成的一个重要原因,是棚户区改造中房屋和土地产权清晰。国内外研究也表明，产权问题是棚户区改造能否成功的关键问题。根据被调查居民的反馈，居民现有棚改新房中95.7%的居民有房管局发放的完全属于个人的产权证，可以自由买卖房屋。此外，政府在划拨土地上完善市政、教育、医疗等公共服务设施，充分体现了政府工作以

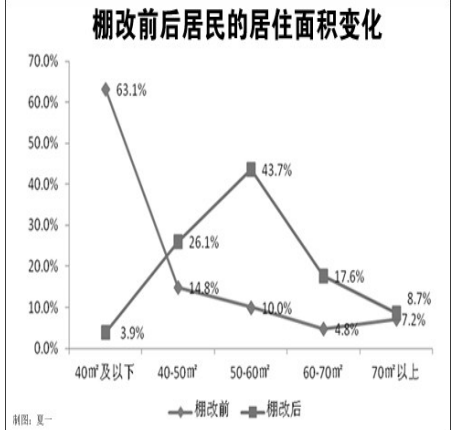
人为本的指导思想。

通过对棚户区居民网络、电话等现代通讯设施的使用调查发现，有66%的家庭使用电话，23%的家庭使用互联网，这表明现代通讯设施没有在棚户新区得到普及，这里仍然以满足基本生活需求为主。让贫困居民具有就业能力和稳定持续的收入才是根本解决之道。如何增加贫苦住区居民的收入，是值得思考的问题。从问卷调查中可以看到，政府在加强社会保障、辅助贫困居民就业、创业、医疗和教育等方面做出了卓有成效的努力。

调查结果也显示，等靠要 的思想仍然存在。政府应该在棚改的后续工作，如建立健全社会保障体系、扩大就业扶持力度等方面加强工作，同时也要鼓励和激发低收入居民自力自强的精神。

一、居住质量

首先棚户居民居住空间大大提升，由低矮的平房搬进宽敞明亮的楼房。居民的户均居住面积由棚户区改造（棚改）前的41平方米/户，拓展到棚改后的57平方米/户，平均增幅为39%。人均住房面积由棚改前的12.27平方米增长到棚改后的人均20平方米，提高了60%。棚户区居民棚改前后的住房面积分布发生质变，棚改前63.1%的居民户均居住面积在40平方米以下，而棚改后这一比例降低到3.9%，基本消灭了户均40平方米以下的户型。大部分低收入住户居住在40至60平方米的房子中（70%），多数棚户区居民住进了两居室（占78%），超过四分之一的居民住在60至80平方米的房子中。



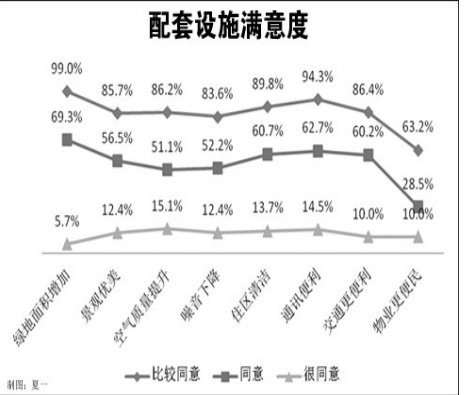
其次，居住条件发生质的飞跃，居民从陈旧简陋的棚屋搬入设施齐备的现代化楼房。调查结果显示，在棚改之前，棚户区居民基本住在平房（92.9%）、简易房屋（0.9%）和不成套楼房中（5.1%）。有市政管道煤气设施和统一供暖设施的家庭仅有7.4%和5.5%。棚改后，棚户区居民住进的由政府支持或辅助修建的采取统一供暖，统一供气的现代化的楼房（回迁房）（99.7%）。有83%的居民认为冬季取暖好于从前，76%的居民赞同煤气设施使用更方便。

搬迁前，由于没有完善的市政设施，34%的垃圾任意堆放，不能得到及时清理；有近一半的污水（48%）为任意排放。棚改后，居住区配备了完善的污水管道系统和垃圾集中处理系统，设施完备率基本达到100%。87%以上的居民认为污水处理好于从前，88%污染物得到集中处理。

二、社区环境

公共社区环境重新建立，棚户区设施残缺、拥挤破败的景象被设施齐备、管理有序的新型社区所取代。棚改过程中，政府对道路、绿化、环卫等配套市政设施建设及医疗卫生、教育、文体、社区服务、商业服务、金融邮电、行政管理等公共服务设施建设均提出明确要求。棚改新区设计合理，充分考虑了各种配套设施的布局。调查数据显示，棚改新区学校或者幼儿园、商场和医院的覆盖率最高分别是92%、90.5%和91.8%。邮局的覆盖率为87%，80%的地区有银行网店，休闲娱乐设施的覆盖率为69.4%。合理的空间设计和周到的建设获得了居民的肯定，八成以上居民充分肯定了棚改新区整体环境的改善。调查问卷显示，居民最明显的感受是绿地面积增加，99%的居民肯定了这一变化（包括很同意，同意和较同意）；86%的居民认同居住环境更优美。其次，94%的居民认为通讯更便利，86.4%的居民认为交通更便利。第三，89.6%的居民认为小区更清洁，86%的居民认为空气质量有明显提高，83.6%的居民认

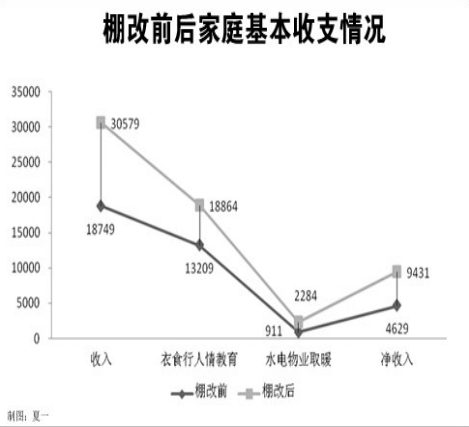
为住宅区噪音降低。第四，63.2%的原棚户区居民认为物业管理更加便民。这表明居住环境的硬件改善的同时，物业管理等软环境的提升还有待加强。



三、经济状况

棚户居民收入水平稳步提高。表现之一，收入普遍提升，搬入新居的成本增长在居民可负担的范围内。棚户区居民收入由棚改前的户均18749元提高到棚改后的户均30579元，收入提高近63%。由于物价上涨等因素，居民的生活成本也随之上涨，居民的衣、食、教育、医疗、交通和人情往来等成本由棚改前的13209元上涨到18864元，上涨幅度为40%，低于收入提高幅度。居民搬入新居后感觉居住成本也相应提高，水费、电费、取暖费和物业费均有增长，棚改前后居住成本提高1.5倍。令居民感受最明显的是物业费成本的提升。用收入减基本支出后来估计居民的结余，棚户区居民在棚改后结余水平提升，户均净收入由4600元提高到9431元，净收入提高1倍多。

表现之二，棚户区居民收入向高位移动。棚改前，65.5%的棚户区居民收入低于2万元，棚户区的居民绝大部分是城市中的低收入者。棚改后，居民收入中位数为3万元，随着收入等级的提高或降低，相应的收入人群的比例也随之下降，收入比例曲线呈现较为对称的正态分布。此外收入超过5万元的人数比棚改前明显增多，占到5.7%。



表现之三，居民基本社会保障水平明显提高。调查结果显示，居民参加各类社会保险的收入在棚改后比棚改前增加了2.5倍，平均年社保收入由棚改前的1973元增加到棚改后的6959元。棚改前完全没有社会保险的人占到约65.5%，棚改后这一比例降到40%。棚改后，有近28%的居民获得1.5万元以上的社会保险，棚改前只有4.6%的人获1万元以上的社会保险。人均社会保障收入由棚改前的1875元提高到棚改后的6148元。个人缴纳的社会保险金提高了，棚改前仅有4.4%的居民的社保支出超过3000元，棚改后这一比例提高到18%。

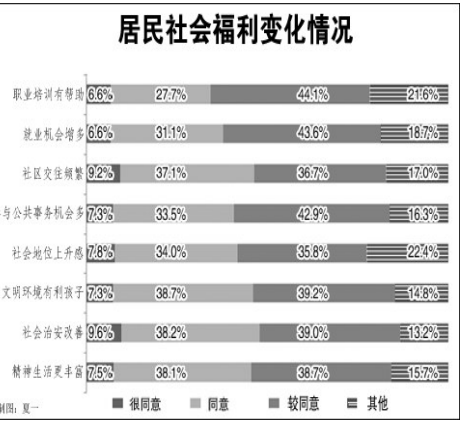
四、社会福利

根据调研，棚户区居民的社会生活与主

流社会是脱节的，棚户区成为 被遗忘的角落。棚改工作不仅仅是改善低收入居民的居住环境，更重要的是提高低收入居民走出贫苦的能力，重建棚户区居民的生活信心和自我认同感，提升社区服务功能，全民提高低收入居民的社会福利。

我们从创业和择业、邻里交往、社会地位、居民素质、社区治安、社区组织和精神生活等方面对贫苦居民在棚改前后的变化进行调查。调查结果显示棚改工程对贫苦居民的社会生活起到积极影响。

首先，居民创业意识和能力提高，择业能力增强。棚改中为居民提供了职业培训，有78%的人认为居住于新的社区有利于提高居民的自我创业意识和能力（包括很同意，同意和较同意）。有81%的居民认为棚户区改造计划充分考虑了居民的生计，提供了更多的就业选择机会，使他们对未来充满了信心。各级党委政府在棚改的同时出台相关的就业政策和培训政策。公益岗位优先安排棚户区下岗职工失业人员，并可享受全额岗位补贴和社会保险补贴。对下岗职工实行普惠制的就业培训。有培训经历的居民反映，54%的人认为就业培训有帮助，而且已经找到了更喜欢的工作，并且有50%的棚户区居民参加培训时获得过政府补贴。



其次，居民社会认同感增强，精神面貌提高。棚改后获得了城市户籍，77.6%的居民同意社会地位上升，脸上有光。在新居住区，娱乐、健身等文化生活设施齐全，84.3%的居民认同这种变化。此外，政府在棚户区改造的过程中也十分注重人文关怀，处处为民着想，力促低收入居民住区居民重回主流社会。

再次，邻里关系改善，居民素质提升，社会治安良好。新社区组织多种多样的社区活动，83%以上的居民赞同新社区比原有社区的交往频率增加，邻里关系更加密切。85.1%的居民赞同新的社区居民素质有了显著提升，孩子能感受到更加文明的生活方式，新社区对孩子的社会成长很有好处。86.8%居民赞同新居住区的发案率下降，社会治安状况得到显著改善，安全感增强。与搬迁前相比，新居住区社区组织更加规范，八成以上居民（83.7%）认为有更多的参与社区公共事务的机会。

五、政府工作

棚户区改造包括评估、拆迁、建设、分配、补偿、回迁、管理等多个环节。棚改过程中政府主导和参与各个环节，采取住户动员、整拆整建的办法对棚户区进行彻底改造，拆迁前明确补偿政策和措施，保持补偿评估的公平性和合理性。调查结果显示，近80%的居民对政府在棚户区改造中的工作给予了肯定。从拆迁到入住的时间跨度一般在3年内完成，表明棚户区建设是高效有序、公正公平的，并照顾到了绝大多数人的意见。

居民对政府在拆迁评估、补偿的公平性和承诺履行等方面也给予肯定。76.8%的

居民认为政府对原有房屋的评估结果是公正合理的；72.8%的居民认为拆迁补偿对于不同的人群是公平的，80%的居民认为政府基本履行了承诺。

由于棚户区改造涉及的利益广泛，尽管政府在改造工程中尽力照顾棚户区居民的利益，但不可能保证居民100%满意。调查结果显示，68%的居民认为政府在棚改过程中做到了公正公平、工作有序有效。32%的居民也提出了政府需要改进的方面。最为集中的是认为补偿标准不合理（14%），另外有16%的居民对政府棚改工作的部分环节提出质疑和批评，认为存在强制拆迁（3%）、回迁时间过长（6%）、补偿发放不及时（2%）、回迁价格比市场价格高（3%）、政策落实不公平（1%）、补偿发放不及时（2%）等问题。

棚户区改造是造福于民的民心工程，政府在棚改过程中充分发挥了主导作用和服务于民的功能，坚持公平和公正的原则，极大地增强了老百姓对政府的信心。对干部腐败等的民意调查显示，91.4%的居民没有发现改造过程中有关领导和干部以权谋私的现象。棚改之后46.8%的居民对政府的满意度明显提升。

六、融资与救济

在棚户区改造的同时帮助低收入居民脱贫，建立良好的救济救助机制和体制是政府十分关注的问题。拓展贫困居民的融资和救济机制十分必要。

棚户区改造的融资渠道为 九个一块，即 政府补贴一块、政策减免一块、企业筹集一块、个人集资一块、市场运作一块、银行贷款一块、社会捐助一块、单位帮助一块、工程节省一块。这些渠道可概括为 政府+市场+社会。据分析，政府资金占到40%以上，几乎没有居民在棚改中有被集资的经历。

棚改居民购房款主要来源是家庭积蓄和向朋友借款。根据调查问卷显示，棚户区居民所支付的购房款平均为26760元，多数居民交2万元，大部分为自己独立支付，完全自己交纳购房款的占到61%。40%的人曾向亲友借款，只有0.5%的人向银行贷过款。

我们对居民的融资渠道和融资方式的调研发现，低收入居民融资购房的渠道狭窄，他们了解的融资信息也不充分。95.5%的居民没有申请过住房公积金贷款，其中近四分之一的居民没有听说过住房公积金的政策。

融资渠道不畅的一个重要原因是棚户区居民消极的态度和等靠要 的思想严重。棚户区改造过程中，政府有相应的资助政策，比如帮助低收入家庭融资、申请小额创业贷款等。政府曾考虑到低收入居民可能因还款能力差不能顺利申请到银行贷款，而设立政府贴息、担保或保险政策。

然而，根据调查，38%的居民认为即使政府贴息也不能买到房，32%的人认为收入太低，除非政府免费提供住房，否则没有用。当调查居民是否希望政府完善公积金政策、并出台新的政策性金融手段时，只有22%的居民做出积极的回应，期待新政策的出台，46%的居民认为会失望，22.7%的居民认为自己穷，即使有类似的政策也买不起房。

有关创业贷款和补助方面，94%的居民没有申请或不知道有创业贷款，100%的居民没有也没想过政府创业资助。有关孩子教育和升学，98%以上的居民没有申请过政府资助和政府贴息。

（本文执笔：倪鹏飞、杨晓兰、李国庆、孟翔飞）

调研笔记

棚改家庭的 新账本

我们来到抚顺市莫地社区居民孟庆禄的家中，听他讲述40多年来棚户区的变迁历程，共同感受棚户区居民生活的新变化。家越搬越宽敞，生活越过越丰裕，这就是孟家新生活的概括。

棚改是我们一家真正融入城市生活的起点。孟庆禄打开了话匣子，他们一家原来的住房只有25平方米，动迁的时候又买了一套25平方米的房子，住房面积增加到50多平方米。买25平方米的房子花了6000元，加上改产权证的400元，一共花了6400元。

现在居住条件改善了，上楼比住平房的成本要高了一点，但是孟庆禄经营了一家小卖店，还有政府发的补助，女儿也已参加工作，一家人的生活压力不算大。他的爱人2002年退休，当时的退休金是每月334元，现在涨到766元。小卖店一天的纯收入有30元左右，一个月下来大概1000元，夏季能达到1500至1600元。

孟庆禄回忆说，1969年，他们一家7口人搬到莫地沟，住在一间25平方米、依山而建的简易房里。随着兄妹不断长大，小平房显拥挤不堪。但在当时，一家能独占一间公房，还是件相当体面的事情。

后来孟庆禄的姐姐和哥哥先后结婚搬走。作为最小的儿子，孟庆禄一直和父母住在这间平房里。1982年，孟庆禄结婚了，妻子也是当地人，1986年他们的女儿出生，这间小平房显得更狭窄了。1990年以后，这间小平房的状况越来越差，四面透风漏雨，下雨天，家里的锅碗瓢盆都派上了用场，这一个、那一个地接雨，整间房子像个日杂门市部。

如今，棚户区的臭水沟已变成花卉公园；一栋栋整齐划一、规划合理、配套设施齐全的崭新楼房取代了昔日的破烂农房；曾经泥泞的马路也一天天变宽了、变整洁了。从棚户区到楼房，孟庆禄家里的电视机换了，还买了热水器、冰箱、洗衣机、电脑，装了宽带。今天的莫地社区常常让他恍如梦中。

孟庆禄的言语间，总提到 好政府 。他说，是政府和党帮助他们全家人过上了富裕幸福的生活，给了他们新的希望。

奔向美好 新生活

姜辉家住铁岭市广裕街阳光园五区，原平房居住面积为35平方米，楼房面积增加到44.96平方米。搬迁后增加了约10平方米，个人共缴纳2.7万元。

姜辉清楚地记得，听到动迁消息是在2005年6月10日，当时一家人刚从外地旅游回来。当年10月，他们全家就搬进新居，前后仅用了4个月。

在社区里，姜辉是最早签字搬迁的。当时，有关部门颁布的搬迁政策是先签字先选房，楼号、层数和房号都是自己说了算。我们下午4点入户调查访谈时，位于三层朝南的两室一厅住房依然十分亮堂，正像小区的名字 阳光园 一样充满光明。

姜辉退休前是计量器具供应商店的计量检定员，这是一家国有企业。姜辉一家分到的职工宿舍是由车间改建的平房，姜辉一家把1个单间截成两小间，夫妻住一间，姐妹俩住一间。改建的宿舍里没有下水道，院里只有1个共用下水道，洗衣服的水只能一盆盆往外拎，一下雨就堵，下雨后都是泥污。房间里也没有独立的卫生间，14户住户共用1个厕所，生活很不方便。

姜辉感到，回迁后的最大变化是公共设施得到了改善。新的小区里建起了社区卫生室，基本医疗服务进社区，为居民日常看病和保健提供了方便。这些年，小区里大众体育器材也建了不少，很多居民特别是老年人早晚都到这里锻炼，健身活动丰富了。

由于小区环境的改善，居民们的文明素质也提高了。过去居住在棚户区里，垃圾袋随便往外扔，满街都是。如今在打扫干净的小区里，没人这样做了。环境的变化改变了人们的行为习惯。

2010年7月1日，姜辉加入了中国共产党。姜辉说，搬迁让低收入者从破旧的棚户区走进了现代的城市社区，更给他们的生活带来了新的生机。

在阳光园小区，虽然在社区帮助下就业的人多了，但是失业仍是一个大问题。一些人在公益岗位就业，但收入很低，一般在500元左右，加上低保补助也不到1000元。姜辉说，上楼后生活支出增加了，因此促进就业、提高收入是社区持续发展的重要保障。