为了百姓安居梦

——北京西城区白纸坊棚户区阳光拆迁改造调研记

本报记者 袁 勇

阅读提示

2015年4月份，北京市西城区白纸坊棚户区改造项目被纳入2013年—2017年全国1000万棚户改造计划。作为西城区最大的棚改项目，一年多来进展如何？项目进程中又遇到了哪些困难和挑战？此次改造将如何改善棚户区群众的生活环境？带着这些问题，《经济日报》记者多次来到白纸坊街区，对白纸坊的两个棚改项目之一——光源里棚改项目跟踪调研采访。

为让居民更多了解拆迁新房的有关情况，白纸坊光源里棚改指挥部内设置了相关展示。

右图 光源里棚改指挥部展示的样板房。

下图 光源里棚改指挥部的棚改沙盘演示区。

1 征收补偿全透明

为便于棚改快速推进，白纸坊棚户区改造项目总指挥部分设了两个项目：菜园街及枣林南里项目、光源里项目。两个项目总占地29公顷，其中有简易楼32栋，危旧楼43栋，各类平房3500余间，总建筑面积[illegible]户，[illegible]建于上世纪五六十年代，房屋样式混杂，结构老化，基础设施十分不完善，且房屋形成历史复杂，自建房私搭乱建情况较多。

光源里棚户区改造项目工作人员告诉记者，10多年来，白纸坊光源里地区曾多次试图启动棚改均未果，居民们对于改善居住环境的意愿十分强烈，但也心存疑虑。此次光源里棚户区改造项目启动之前，为了解群众意愿，北京西城区政府在光源里地区开展了前期意见征询工作，根据反馈结果，区域内96.04%的住户希望改造该地区房屋。

此次棚改项目自2015年开始有条不紊地展开。2015年4月份，项目纳入2013年—2017年全国1000万户棚户改造计划；6月份，项目在由西城区房屋征收办公室组织相关部门召开的项目公益性论证联席会上获得通过，并发出房屋征收暂停办理事项公告；7月份，5家评估机构70名专业评估人员正式进入居民家中评估，并开展规划调整意见征询工作；12月份，项目回迁户型展示及空间利用示范区正式对外公布；2016年2月18日，预签约工作正式启动；3月3日，项目居民预签约比例达到85%，达到协议生效比例，经过公示、公证等相关程序后，3月19日，西城区政府针对该项目发布征收决定。

针对居民关心的项目补偿和安置问题，光源里棚改项目工作人员表示，此项目的补偿标准严格按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》《北京市国有土地上房屋征收与补偿实施意见》等相关法律法规而制定。同时，考虑到区域内居民各家情况不同，此次房屋改造也提出了不同的补偿方案供居民选择，被征收人可以选择货币补偿，再通过购买外迁安置房解决住房问题，也可以选择房屋产权调换迁回光源里地区。据已签约居民选择方案统计，此次棚改当中，最终选择回迁和外迁的居民比例大约为6：4。

据工作人员介绍，如被征收人选择货币补偿，将由公开选定的房地产价格评估机构按照房屋征收评估办法评估房屋价值，并获得相应补偿。此外，选择货币补偿的被征收人也可享受综合困难补助、住房困难家庭补助、平房及简易楼住宅困难补助等多种补助金，同时可申请购买位于大兴旧宫、丰台南苑、房山拱辰三地的定向安置房。如果被征收人选择货币补偿且不购买定向安置房，则可以按照被征收房屋建筑面积一次性获得不购买安置房补助。

如果被征收人选择房屋产权调换，则可以根据自身房屋面积选择改建地段的房屋用于产权调换，被征收人可以选择按市场评估价格计算、结清被征收房屋价值与用于产权调换房屋价值的差价，也可以选择回迁安置。若选择回迁安置，房屋产权性质按照经济适用住房产权管理。光源里棚改指挥部副指挥长杜成华告诉记者，对于选择产权调换的居民，此次改造项目将按照“征一还一”的标准执行，并结合项目规划条件及户型设计等因素，在解决住房困难的同时适当改善居住条件。

此外，被征收居民还可获得搬迁费、临时安置费、移机费等补偿，对于参与此次棚改项目且经相关部门和相关法律法规认定的低保家庭以及家中有残疾人、重大疾病患者、年满80周岁的高龄老人的家庭，均可获得相应补助。

2 蜗居生活将成历史

对于棚户区的居民来说，在这里的生活充满着五味杂陈。以光源里棚户区为例，区域内房屋大多是上世纪五十年代搭建的工房，由于使用年限过长、设计缺陷等原因，该区域内环境很差。此外，违建众多、电线老化、路面不平等问题也十分突出，棚户区的旱厕问题、防汛隐患也严重影响着居民的生活质量。该区域内有18个旱厕，由于无法通过管道抽水清理，厕所清洁全靠背粪工人人工清理，加之该区域地势较低且排水能力不足，每当遇到下大雨，院子里积水就非常严重。

此外，狭小的居住面积也是困扰大部分居民的主要问题，几代人蜗居在一起的例子不胜枚举。由于居住面积狭小，很多居民家的卧室、客厅、厨房都不加区分地挤在一间屋子里，棚户区周边高楼林立，使得很多居民家里终日不见阳光，这些情形都是白纸坊棚改区居民生活的写照。通过这次棚改来改善自家的生活环境，是棚户区居民的期盼。

王兰英老人1956年就嫁到了光源里。60年过去了，她从媳妇变成了母亲又变成了奶奶，家里不断添丁增口，然而住房环境却没有得到改善，祖孙三代还窝在两间小平房里。由于平房所在的胡同比大街的路面低，每逢下雨天，积水就会往屋里灌，家人只好在门口修了一个高门槛抵挡雨水。由于年久失修，房子墙上也裂开了道道裂纹，造成很大的安全隐患。据王兰英老人讲，她家曾经有过修缮房屋的想法，但由于房子使用年限过长，墙体都“酥了”，只好凑合着住。如今，王兰英老人终于迎来了棚改消息。全家商议后，决定选择外迁至大兴旧宫，一家三代人改善居住环境的梦想得以实现。

在白纸坊地区，像王兰英老人一家的例子还有很多。白纸坊地区棚改总指挥部办公室副主任万长宏表示，如果征收工作顺利完成，将用两年左右时间完成回迁房建设，三处外迁房有的可以即刻入住，最晚的也可于2020年左右入住，到时候，那些在棚户区里蜗居的居民们都将实现自己的安居梦。

万长宏还表示，回迁安置房项目将以“建成典范”的标准，配建小学、幼儿园、养老服务设施等公共服务设施，同时将对区域内“白纸坊”“崇效寺”等历史文化脉络充分挖掘梳理，将区域历史文化特色充分融合到项目的规划设计理念中。

3 “袖口政策”无处藏身

新房开建前先要征收房屋，这是棚改工作的难点。白纸坊地区位于北京南二环以内地区，所处区域房屋市场价值较高，再加上房屋产权复杂、历史遗留问题较多等因素，给动迁工作带来了很大的挑战。

由于产权单位自产管理等历史遗留问题，大部分居民的承租房本没有注明房屋面积。与此同时，在项目征收过程中，一些单位出于多种原因，曾迟迟未能将所辖房屋面积确权。因此，项目进展一度受到严重影响。“以光源里项目为例，涉及19家大产权单位，前期工作最大的难度就是确权，由于一些历史遗留问题积压了五六十年，产权单位担心激化矛盾。按照确权原则，所有户数加起来的面积不能超过产权单位大房本的面积，一些后来加盖的房屋产权面积认定非常困难。”一位项目工作人员对记者表示。

为保证征收工作顺利推进，白纸坊棚改项目的两个项目指挥部与项目范围内涉及的主要产权单位建立起对接机制，就各产权单位直管或自管公房确权事宜举行多轮沟通协商。同时，指挥部通过分类分步确权、委托测绘等方法，对没有问题的住户先行确权，存在问题的住户逐个研究确权方案，以最快的速度推进项目。

拆迁涉及每一户的利益，每一户都有着各自复杂的情况和特点，需要一对一地做细致工作。比如，今年2月份的一天，60多户居民到某产权单位聚集表达不满，想争取个人利益最大化。接到产权单位通知后，杜成华带领团队迅速前往产权单位协调，对棚改政策等细节一一向居民解答，经过一整夜的沟通，最终得到居民的认可，很快顺利完成了大部分居民的预签约。

对于居民普遍感到补偿和奖励政策不一致的疑虑，项目工作人员表示，每一户居民的补偿结果均要公示，补偿标准前后一致，以阳光操作让任何“袖口政策”无处藏身。

征收工作中，家庭矛盾也是项目工作组遇到的一大问题，很多住户由于家庭内部对于补偿分配无法达成一致而拒绝签约。对此，项目指挥部提出通过资金共管账户、联合委托声明等方式解决此类问题，确保被征收房屋所有权利人的整体权益不受损失。征收房屋所有权利人可首先签署联合委托承诺书，并由公证处公证，以确保家庭成员按照承诺书约定执行。之后，项目指挥部将协助居民建立补偿共管机制，家庭中先推选一人完成签约并交房拆除后，所有补偿款及房源将进入共管账户，经过所有权利人协商一致或获得生效的法律判决、调解书等法律文件后，再进行依法分配。

延伸阅读

我国5年将改造棚户区1000万户

2013年7月，国务院发布《关于加快棚户区改造工作的意见》（即国发〔2013〕25号文件）。《意见》提出，棚户区改造是重大的民生工程和发展工程。2013年至2017年改造各类棚户区1000万户，使居民住房条件明显改善，基础设施和公共服务设施建设水平不断提高。

《意见》提出，棚户区改造的基本原则是：科学规划，分步实施；政府主导，市场运作；因地制宜，注重实效；完善配套，同步建设。

根据《意见》，我国将全面推进各类棚户区改造。

城市棚户区改造。2013年至2017年五年改造城市棚户区800万户，其中，2013年改造232万户。在加快推进集中成片城市棚户区改造的基础上，各地区要逐步将其他棚户区、城中村改造，统一纳入城市棚户区改造范围，稳步、有序推进。市、县人民政府应结合当地实际，合理界定城市棚户区具体改造范围。禁止将因城市道路拓展、历史街区保护、文物修缮等带来的房屋拆迁改造项目纳入城市棚户区改造范围。城市棚户区改造可采取拆除新建、改建（扩建、翻建）等多种方式。要加快城镇旧住宅区综合整治，加强环境综合整治和房屋维修改造，完善使用功能和配套设施。在改造中可建设一定数量的租赁型保障房，统筹用于符合条件的保障家庭。

国有工矿棚户区改造。五年改造国有工矿（含煤矿）棚户区90万户，其中，2013年改造17万户。位于城市规划区内的国有工矿棚户区，要统一纳入城市棚户区改造范围。铁路、钢铁、有色、黄金等行业棚户区，要按照属地原则纳入各地棚户区改造规划组织实施。国有工矿（煤矿）各级行业主管部门，要加强对棚户区改造工作的监督指导。

国有林区棚户区改造。五年改造国有林区棚户区和国有林场危旧房30万户，其中，2013年改造18万户。对国有林区（场）之外的其他林业基层单位符合条件的住房困难职工，纳入当地城镇住房保障体系统筹解决。

国有垦区危房改造。五年改造国有垦区危房80万户，其中，2013年改造37万户。要优化垦区危房改造布局，方便生产生活，促进产业发展和小城镇建设。将华侨农场非归难侨危房改造，统一纳入国有垦区危房改造中央补助支持范围，加快实施改造。

（资料来源：中央人民政府网站）

调查手记

让老百姓告别棚户生活，住进宽敞干净的新房子，是顺应民心的好事，也是本届政府的重点的民生工作。在白纸坊棚改项目中，几乎所有棚户区居民都对棚户改造持欢迎态度。尽管如此，依然有少数居民未签约同意拆迁，其原因有很多且复杂。

近些年，伴随我国房地产市场升温，房子成为家庭财富的重要组成部分，百姓十分看重。同时，各种拆迁带来一夜暴富的消息不断在社会上流传，刺激着人们的感观，这种现象在北京这样的高房价城市尤为突出。因此，拆迁过程中，很多居民充满着期待。白纸坊棚改作为政府棚改项目，有别于商业开发项目，其目的在于改善居民生活条件而非商业盈利，也就注定不可能接受过高的拆迁条件。何况，拆迁标准一定要保证其公平性也是棚改作为公共服务项目的基本要求。因此，高赔偿要求无法满足也不应该满足，这成了拆迁工作的一大难题。

然而，这种由长久以来社会现实和舆论环境造就的困难，短期内无法完全消除，这就要求工作人员耐心、细致地解释，苦口婆心地说服，使居民正确认识和理解棚改工作。同时，严把赔偿标准公平公正关，唯有如此，才能保证最大限度减少“狮子大开口”现象。

其次，家庭内部因为赔偿分配存在分歧而产生的矛盾，也是拆迁工作中的一大障碍。俗话说，清官难断家务事，工作人员无法成为家庭矛盾的审判官。但是，这并不等于工作人员就只能束手无策无所作为。家庭矛盾既然是拆迁工作中的一大障碍，工作人员应当在不影响当事人合法权利的情况下，积极介入协调，加强与更加了解和熟知家庭情况的社区街道等其他部门协调互动，共同推动解决矛盾。此次白纸坊棚改项目中不乏这样的成功案例。

此外，动迁工作人员的工作方法也是拆迁工作能否顺利推进的重要因素。在白纸坊棚改中，绝大部分工作人员与居民建立了良好的互动关系，无论是挂在棚改指挥部的几十面锦旗，还是工作人员与居民交谈时轻松愉悦的氛围，都能体现出来。长久以来，拆迁工作一直是引发社会矛盾的重要因素。在很多地方，拆迁人员简单粗暴的工作方式引来居民乃至舆论的不满。房屋是居民的个人财产，房子是否应该被拆，居民有充分的话语权。居民反对拆迁的原因有多种，但是不论什么原因，动迁人员都应以尊重居民话语权的态度开展动迁工作，只有这样，才能最大限度减少社会矛盾。

家家有本难念的经。拆迁工作充满挑战，更要求动迁工作充分细致地考虑每一家情况。不仅仅是白纸坊棚改，任何一处改造项目都无法避免矛盾发生，也很难做到一次性解决所有矛盾。但是，只有在每一次棚改项目中，提升拆迁工作的专业化和人性化水平，因人而异制定并执行合理的动迁方案，才能更快、更好、更大限度地使拆迁工作平稳有序地推进，让居民在欢声笑语中实现安居梦。

链接

北京市近年推进棚户区改造举措

近年来，北京市认真贯彻党中央、国务院决策部署，大力推进棚户区和城乡危房改造工作，取得较好成效。根据2016年1月发布的《北京市人民政府关于进一步加快推进棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设工作的意见》，2013年以来累计完成棚户区改造及签订安置协议8万余户，改造农村危房3531户，有效改善了群众住房条件，促进了经济社会发展。

早在2014年，北京就曾提出，全面实施《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》，进一步加大棚户区改造和环境整治工作力度，加快解决棚户区群众的住房困难，并有效拉动投资、消费需求，带动相关产业发展，助推首都经济社会持续健康发展和民生不断改善。到2017年底，全市完成棚户区改造15万户，基本完成四环路以内棚户区改造和环境整治任务，使居民住房条件和生活环境明显改善，基础设施和公共服务设施水平不断提高。

2016年，北京再次提出，力争2015—2017年共改造包括城市危房、老旧小区在内的各类棚户区住房12.7万户、农村危房2600户，并加大配套基础设施建设力度，使城市基础设施布局更加合理、运行更加安全、服务更加便捷，切实改善群众居住条件和生活环境。

在创新融资体制机制方面，北京也做出了积极探索。一是推动金融机构创新金融服务。发挥开发性金融支持作用，推动国家开发银行、农业发展银行进一步做好融资项目对接，提供融资服务。推动银行机构对符合条件的实施主体提供棚户区改造、农村危房改造及配套基础设施建设贷款。推动保险资金支持棚户区改造项目，加强财政资金与银行贷款、保险资金、信托资金的集成使用。二是推动政府购买棚改服务。加大政府购买服务力度，对棚户区改造涉及的适合以市场化方式提供、社会力量能够承担的公共服务，均可采取政府购买服务方式实施。市住房城乡建设委、市财政局要研究制定政府购买棚改服务的管理办法。采购部门要按照政府采购工作流程确定政府购买服务项目承接主体，并与承接主体签订合同，明确双方权利义务。三是积极推广政府和社会资本合作（PPP）模式。要进一步完善财税、价格、用地等相关政策，做好项目征集、筛选工作，择优选择合作伙伴，做到积极稳妥、规范有序推进。对于确定采用PPP模式实施的棚户区改造及配套基础设施建设项目，各相关单位要积极配合推动项目实施。

本版摄影 袁 勇
本版编辑 许跃芝 张 虎
电子邮箱 jjrbyxdc@163.com