

一场棚改运动正在全国火速推进

棚户区从何而来

产业工人、棚户区与城中村

1958年户口壁垒强化后,在一些工业城市,另一种类型的棚户区开始形成。

辽宁省棚户区的形成就与产业结构调整有关。辽宁省棚户区居民在1949年新中国成立后很长时期内一直是就业稳定、社会上受人尊重的国营企业和大集体企业的职工,经济地位和社会地位处于社会的中间层位置。

由于解放初期倡导先生产、后生活,矿区企业除偶尔为容纳更多的工人扩建工棚外,住房开发基本处于停滞状态。20世纪五六十年代恰逢

中国人口出生高峰,到七八十年代形成生育高峰。为满足子女住房需求,很多棚户区居民开始在棚户周围搭建“偏厦”,这种私搭乱建式“开发”成为棚户区住房开发的主要形式。

随着1980年代以后煤炭资源的逐渐枯竭,特别是1993年以后开始的国有企业改制,大批工矿企业倒闭,职工失去工作,棚户区整体状况开始恶化。此时棚户区的形成不仅涉及城市化进程,而且与单位体制变迁有着因果关系。这些区域的棚户区居民主要是下岗工人。

无论是“进城农民”,还是本地产业工人,这两种类型的棚户区在后来的棚户区改造中被视为一体,同为被改造对象。同时,国有林区棚户区和国有垦区棚户区也被纳入棚户区改造。

2012年新一轮棚改以来,棚户区改造范围进一步扩大。一直以来,城中村与棚户区是完全不同的概念。据《2013年棚户区改造蓝皮书》,城中村从狭义上说,是指农村村落城市化进程中,由于耕地被征用,农民转为居民后仍在原村落居住而演变成

的居民区;而棚户区多位于城乡接合部,尤其是远郊区、矿区和林区,房屋简陋,楼房很少,常常就是棚户。

但2014年四川省、云南省已明确将城中村纳入棚户区改造范围。其中云南省还将城镇旧住宅区综合整治纳入棚改。北京市更将棚改范围扩大到5类,除了城市和国有工矿棚户区改造,还囊括中心城区平房院落修缮、老旧小区综合整治、城中村边角地整治、城乡接合部改造。

由此,棚户区“无所不包”。

棚户区的租户们

棚户区的建设权和居住权,是人口事实上得以自由流动的保障。早在1950年代末户口壁垒强化后,由于对人口流动的限制,合法的棚户区就不再增长了。在三十多年的改革开放过程中,进城务工的农村劳动力,成了棚户区的租户和居民,但由于不具有本地户籍,他们的居住权未被承认,也无法成为棚户区的所有者。

秦晖撰文称,城中村里主要的实际居住者不仅实际居住条件并不比棚户区好,而且更重要的是他们没有“棚户居住权”,属于随时可以被“不补偿不安置”地驱逐的群体,实际社会地位既低于作为城中村房主的当地户籍“农民”,也低于合法棚户区中拥有居住权的市民。

他们居住在被形象地称

作“亲嘴楼”、“握手楼”的高密度房屋里,就是当下要改造的城中村,扩大了定义后的棚户区。

秦晖进一步指出,我国城市政策的思路是把他们视为“农民工”,城市允许他们作为劳动力进来打工,但不考虑他们如何在城市安家。于是在国家不给他们提供保障性住房、他们又买不起昂贵的商品房

的情况下,其他国家穷人通行的选择也与他们无缘:“我国城镇根本不允许流动人口聚集或自发搭建棚户”,因此“非正式的住所(如棚户)对中国流动人口而言是不可行的,这一情形与许多发展中国家不同”。

棚户区被改造后,这些无户籍的住户只能求助于保障低收入家庭住房的保障房。

棚改“急行军”

2014年的政府工作报告表示,全年要建设保障性住房700万套,其中各类棚户区占470万套,达三分之二。

棚改运动其实早在一年前就已经拉开序幕。

2013年6月26日召开的国务院常务会议就专门部署了棚户区改造工作,之后又高规格发文,决定今后5年改造城市和国有工矿、林区、垦区的各类棚户1000万户。紧接着,从财政部、税务总局、发改委到国开行,纷纷释放政策利好。

2013年7月,财政部副部长王保安在全国棚改电视电话会议上,明确表示将落实税费优惠政策,降低棚户区改造成本,对划拨供应的安置房用地免缴土地出让金。此外,财政部还将棚户区改造支出的所得税

税前扣除政策,从国有企业适用扩大到包括民营企业,以吸引民间投资。

由于先期已经进行的大部分棚户区改造多位于繁华地段,位置好,升值潜力高,导致越到后期棚改的融资难度越大,剩下的都是“硬骨头”。

“在我考察的城市中,凡是保障房建设进度比较快的,都是早在2010年就开始着手拆迁和土地储备的,如果要等到2011年再动手,那拆迁就是一道过不去的坎。”华创证券宏观分析师华中炜在接受媒体采访时说。

要想“硬骨头”仍能吸引来足够的资金,政策就得继续加码。棚户区改造已成为一把“尚方宝剑”,在政策层面劈开一条足够坦荡的大路。

2013年12月,财政部下发《关于棚户区改造有关税收政策的通知》,对安置房建设

用地免征城镇土地使用税,对安置房经营管理和开发商免征相关印花税,对转让旧房作为安置房且增值额未超过扣除项目金额20%的,免征土地增值税。并且,对经营管理单位回购安置房继续作为安置房房源的,免征契税。

中国社科院城市与房地产经济研究室主任倪鹏飞长期研究辽宁棚改,他在接受南方周末记者采访时说,“现在棚改跟当时相比,公益性更强了。特别是好的商业地段改造已经结束,土地存量和价格,以及未来的土地制度改革,使土地抵押的条件下降,这就更需要政策性银行”。

同时,作为“城镇化提款机”的国家开发银行,其主要领导密集赴全国各省调研棚户区改造,与各省领导对接。据新华网报道,国家开发

行先后与川、陕、湘、辽、桂、豫、黔等七省份达成支持棚改项目的贷款协议或意向。

2014年一季度,国开行新增承诺棚改等保障性安居工程贷款达到1401亿元,为去年同期的10.2倍,发放贷款为312亿元,同比增长12%。来自湖北和广西两地某国有银行的内部文件也显示,对棚改项目要“适度支持”。

即便是人事调动,也暗合了这一幕火热的棚改图景。

5月4日,住建部网站发布消息称,陈政高同志任中共住房和城乡建设部党组书记。原任辽宁省委副书记的陈政高,是辽宁主持棚户区改造工作的主要领导之一。

(据南方周末)

早期的移民、产业衰败城市的工人、改革开放时期的进城农民,是随着时代变迁而生的棚户区主力居民。不同的是,前者获得了居住权和不被驱逐的权利,而后者则随时面临着被驱逐、毫无补偿的命运,他们是一群永远无法在城市安家的人。而随着时代的发展,许多地方将城中村也纳入了棚户区的范畴。

最初的移民

棚,意为,用竹木搭成架子,上面覆盖席、布等做成的遮蔽风雨日光的房子或简陋的小屋。棚户,指房屋、住处简陋的人家或住户。棚户区,顾名思义就是棚户集中的区域。

中国的棚户区始于19世纪末上海苏州河两岸。上海开埠以后,外国资本输入增多,工商业发展迅速,吸引大量贫困农民来沪谋生。这些工人常是举家搬迁,又无力租赁住房,遂在荒地、路旁、河畔以至工厂周围的空地,搭起形形色色的棚户。时间一长,渐成规模,就形成了棚户区。

此时的棚户区概念类似于国外的贫民窟。清华大学历史系教授秦晖曾撰文称,早期棚户区居民就是1949年新中国成立前,乃至1958年户口壁垒强化以前的“进城农民”,这些新移民有与国外贫民类似的居住权,这种居住权后来继续被承认。

棚户区改造不同于一般商业性改造工程,在于它是民生工程的一部分。

解放后的上海,一直面临着改善下层居民居住状况的巨大压力。史料记载,1949年5月上海解放当时,全市棚户区占地面积1109万平方米,棚户房屋197500间,建筑面积322.8万平方米,共居住着115万人。此外,还有大量的“旱船”、“草棚”、“水上阁楼”,星罗棋布地分散在上海的各个角落。

这些居住地的环境和居住条件都极其恶劣。上海交通大学教授陈映芳曾撰文指出,对于新政权来说,棚户区的清除和改造,不仅是城市治理的燃眉之急,更是建立社会新秩序、彰显制度优越性的必要举措。

在《空间与社会:作为社会主义实践的城市改造——上海棚户区的实例(1949—1979)》一文中,陈映芳指出,棚户区的蔓延,首先源于因城乡间生活机会显著落差,以及受灾农民求生需要而形成的流民潮。旧上海市当局为控制棚户区蔓延,曾以市容观瞻为由对棚户实施取缔行动,遭到棚户居民的激烈抵制。

源源不断的流民潮,还在充实着棚户区的规模。清理与反清理,是上海棚户区历史中最重要的内容之一。

解放后棚户区的环境改善意味着劳动者居住环境的改善,具有了更强的政治意味。

1959年11月印发的一份上海市委报告称,“做好(棚户区改造)这项工作可使广大人民更加拥护党和政府,鼓起更大干劲为促进社会主义的建设事业而奋斗。”1952年,上海第一个工人新村“曹杨新村”初步建成,成为新中国工人阶级翻身当家作主的一个重要标志。

“拆迁改建”的方式同样需要财政支持,当财力和物力不足时,政府又提出了“逐步改造”、“允许棚户适当翻建扩大升高”的改造方针,禁止居民占地扩建,而鼓励居民向空中要面积。

1950年代,最接近“棚户”字面意思的低矮草棚被改建成泥墙草屋;1960年代,泥墙草屋改建成砖木瓦房;1970年代末,砖木瓦房翻建成两三层钢筋水泥楼房。这样的房屋自建过程,一直持续到1980年代。

