

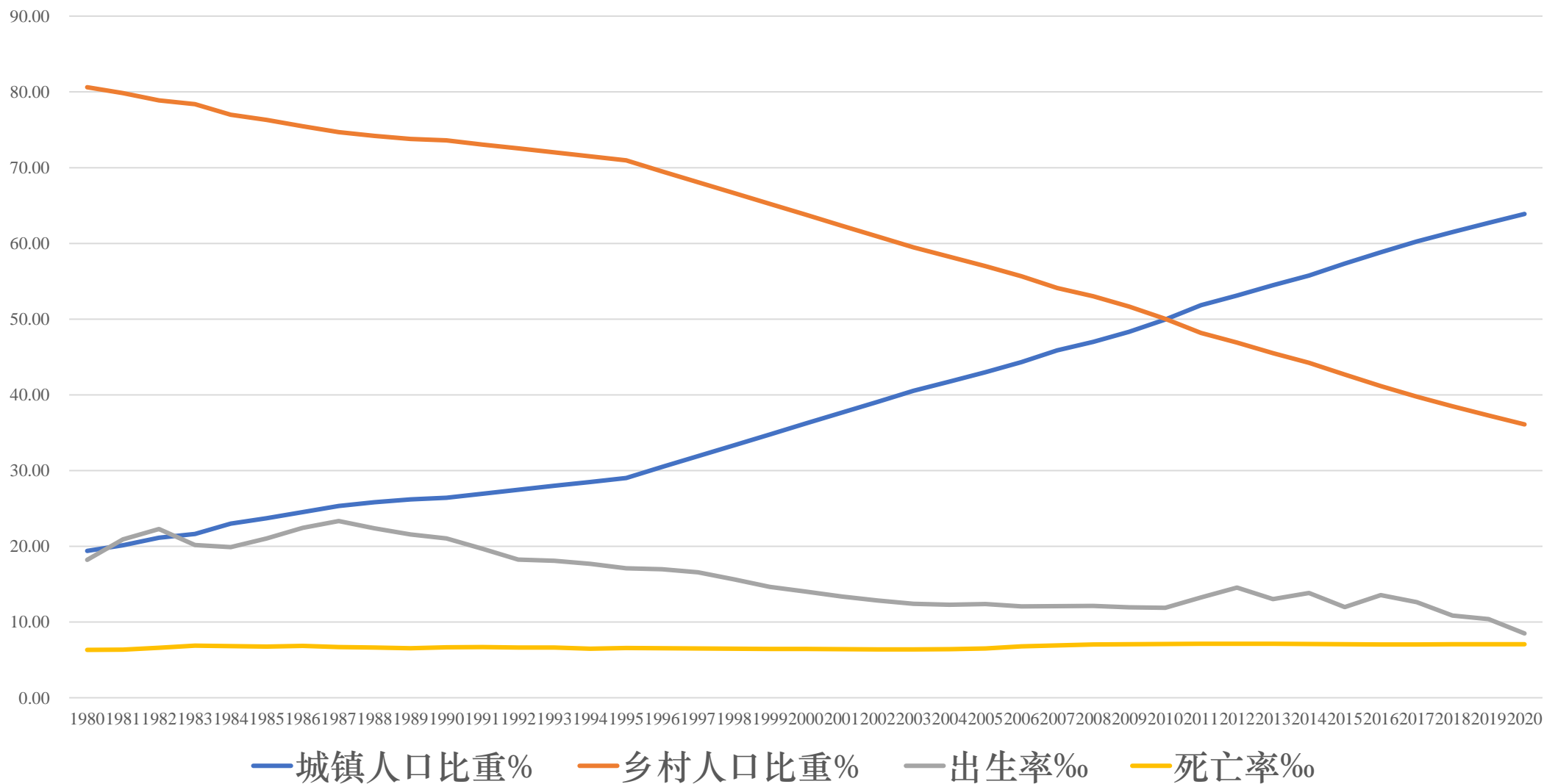
东北地区资源型收缩城市 棚户区改造政策的演进、实施与挑战

高舒琦 | 东南大学建筑学院

第六届收缩城市学术研讨会 2021/12/26

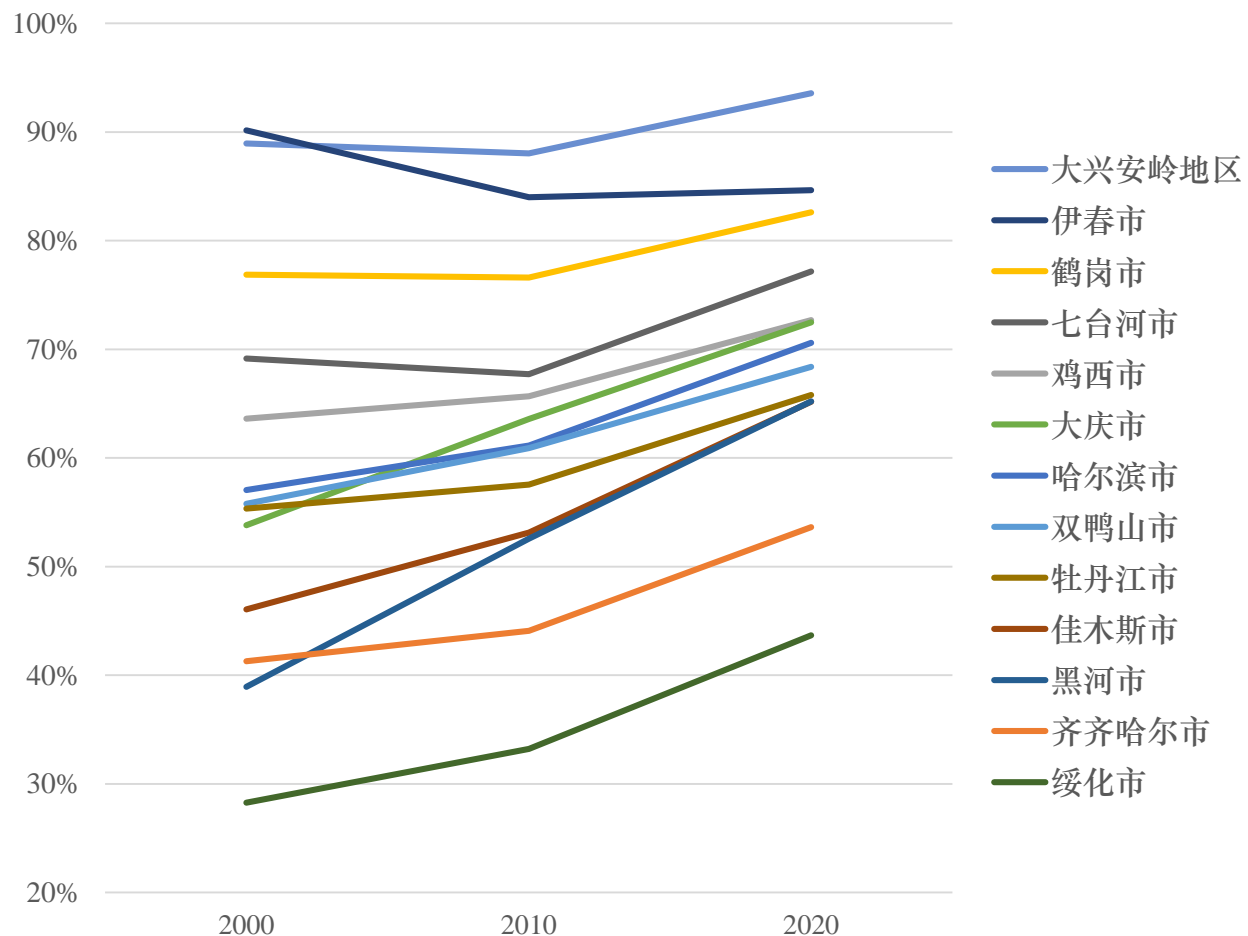


我国的人口发展历程和趋势

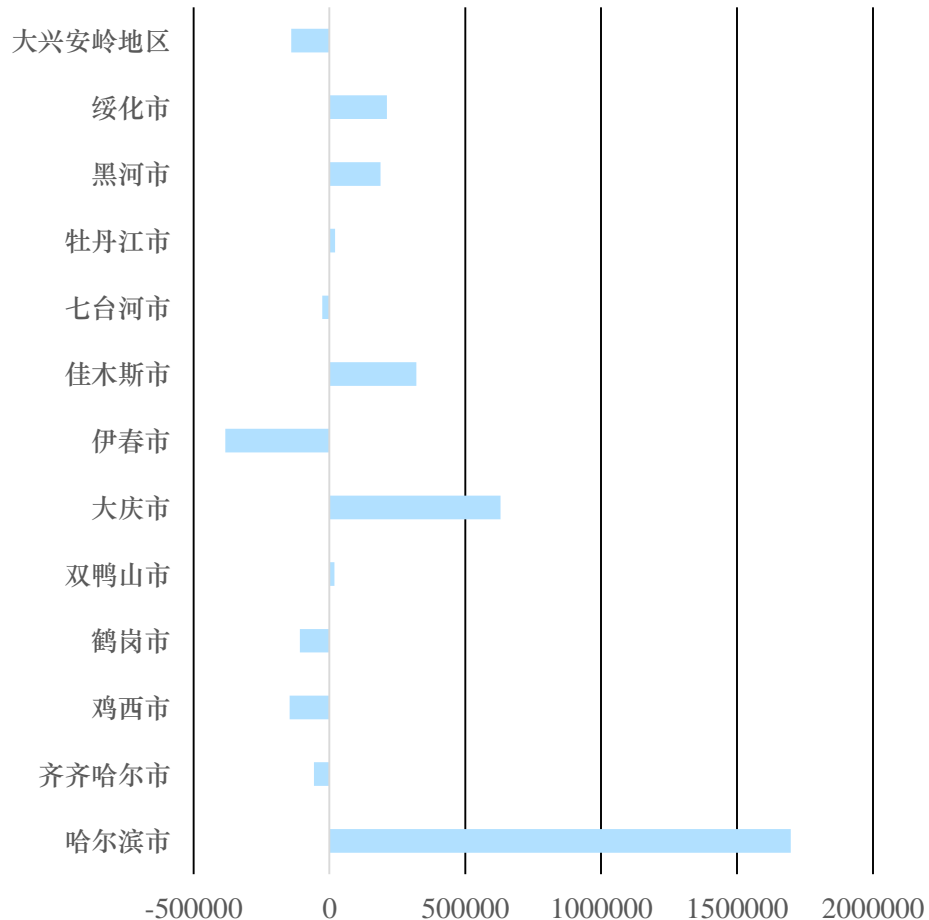


数据源自《中国统计年鉴》

资源型城市：我国当前收缩城市中的代表



黑龙江省各地市城镇化率变化



2000-2020黑龙江省各地市城镇人口

新建 VS 拆除：中国铁锈地带与美国铁锈地带的不同



正在新建的多层居住区
伊春市翠峦区（现乌翠区），2016



刚被拆除的独户住宅
Youngstown, Ohio, 2017

城市更新：历史的记忆



Pruitt-Igoe, St.Louis, 1972

1. 居住环境品质的提高，是以极高的成本为代价的，低收入阶层住房开支成本大幅提升；
2. 实际上从一个贫民窟去了另一个贫民窟；
3. 缺乏市场机制；
4. 不如补贴中下阶层直接进入住房市场，如“住房券”。

Anderson, M. (1964). *The Federal bulldozer. A critical analysis of urban renewal, 1949-1962.* MIT.Press.

Gans, H. J. (1965). The failure of urban renewal. *Commentary*, 39(4), 29.

Hartman, C. (1964). The housing of relocated families. *Journal of the American Institute of Planners*, 30(4), 266-286.

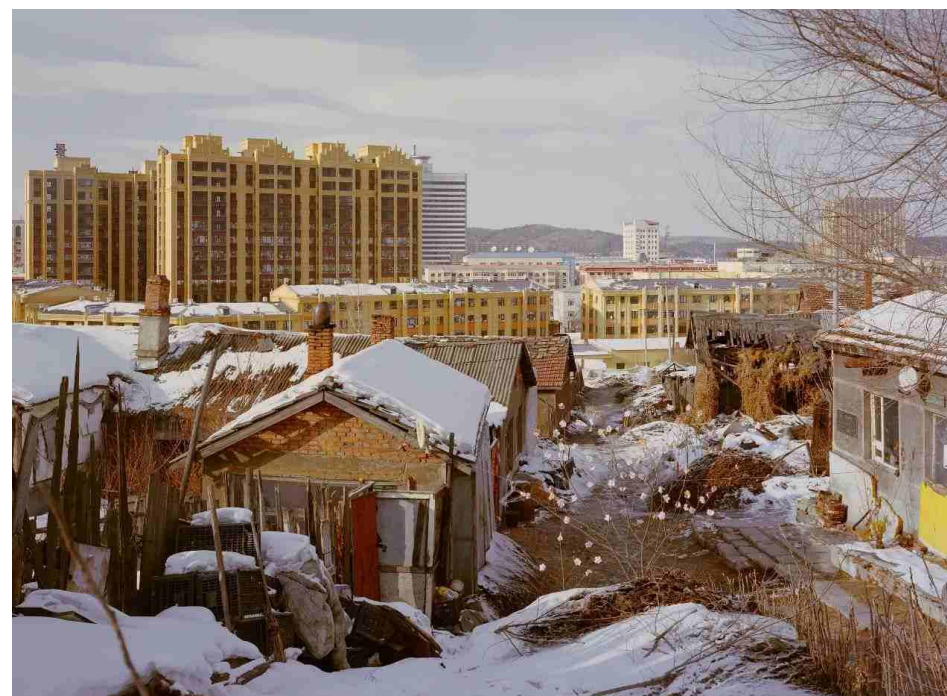
什么是“棚户区”？

□ 棚户区的特殊性：

- ① 位于国有建设用地之上；
- ② 绝大多数棚户区住房拥有合法产权，是国有企业为职工建设的福利性住房；
- ③ 大多数棚户区与附近的国有企业共同构成了单位大院；
- ④ 在北方（尤其是东北）分布较多。



深圳城中村（岗厦村）



伊春市棚户区（伊春区，现伊美区）

东北振兴与棚户区改造：民生问题与历史遗留问题

- 2002年11月，中共十六大报告——《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，2003年3月，第十届全国人大一次会议《政府工作报告》：“支持东北地区等老工业基地加快调整和改造，支持以资源开采为主的城市和地区发展接续产业。。。”
- 2003年10月，《中共中央、国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》中发[2003]11号：“全面实施棚户区、独立工矿区改造等重大民生工程。中央财政和中央预算内投资继续加大对棚户区改造支持力度，鼓励国家开发银行、中国农业发展银行等加强金融支持，重点推进资源枯竭城市及独立工矿区、老工业城市、国有林区和垦区棚户区改造。。。”
- 2007年8月，《东北地区振兴规划》国家发展和改革委员会：“加快解决厂办大集体问题和企业历史欠税问题，妥善解决东北地区原中央下放煤矿企业棚户区改造问题，为东北老工业基地振兴创造良好的政策环境。。。”
- 2012年3月，《东北振兴“十二五”规划》国家发展和改革委员会：“加大力度推进城市和国有工矿棚户区、中央下放地方煤矿棚户区、国有林区棚户区和国有林场危旧房、国有垦区危房改造。。。”

棚户区改造：也是扩大内需促进经济的一项举措

□ 2008年11月中华人民共和国国务院常务会议：四万亿投资计划（扩大内需促进经济增长的十项措施）

1 加快建设保障性安居工程。加大对廉租房建设支持力度，**加快棚户区改造**，实施游牧民定居工程，扩大农村危房改造试点。

2 加快农村基础设施建设。

3 加快铁路、公路和机场等重大基础设施建设。

4 加快医疗卫生、文化教育事业的发展。

5 加强生态环境建设。

6 加快自主创新和结构调整。

7 加快地震灾区灾后重建各项工作。

8 提高城乡居民收入。

9 在全国所有地区、所有行业全面实施增值税转型改革，鼓励企业技术改造，减轻企业负担。

10 加大金融对经济增长的支持力度。

发展改革委：4万亿投资构成及投资项目最新进展

中央政府门户网站 www.gov.cn 2009年05月21日 来源：发展改革委网站

【字体：大 中 小】【E-mail推荐 发送】 打印本页 关闭窗口

一、扩大内需4万亿元投资投向构成

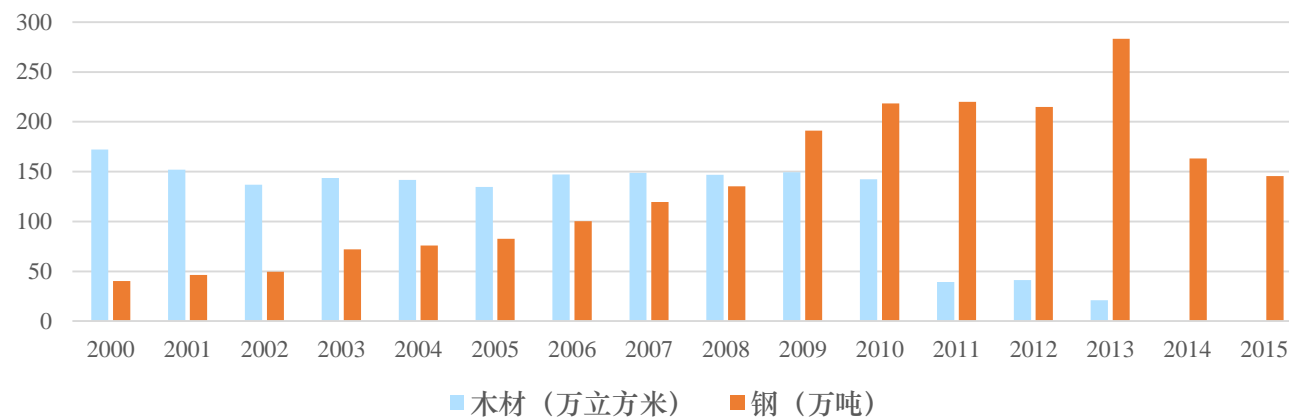
	单位：亿元
重点投向	资金测算
总计	40000
廉租住房、棚户区改造等保障性住房	4000
农村水电路气房等民生工程和基础设施	3700
铁路、公路、机场、水利等重大基础设施建设和城市电网改造	15000
医疗卫生、教育文化等社会事业发展	1500
节能减排和生态建设工程	2100
自主创新和产业结构调整	3700
汶川地震灾后恢复重建	10000

东北地区棚户区改造的相关政策梳理

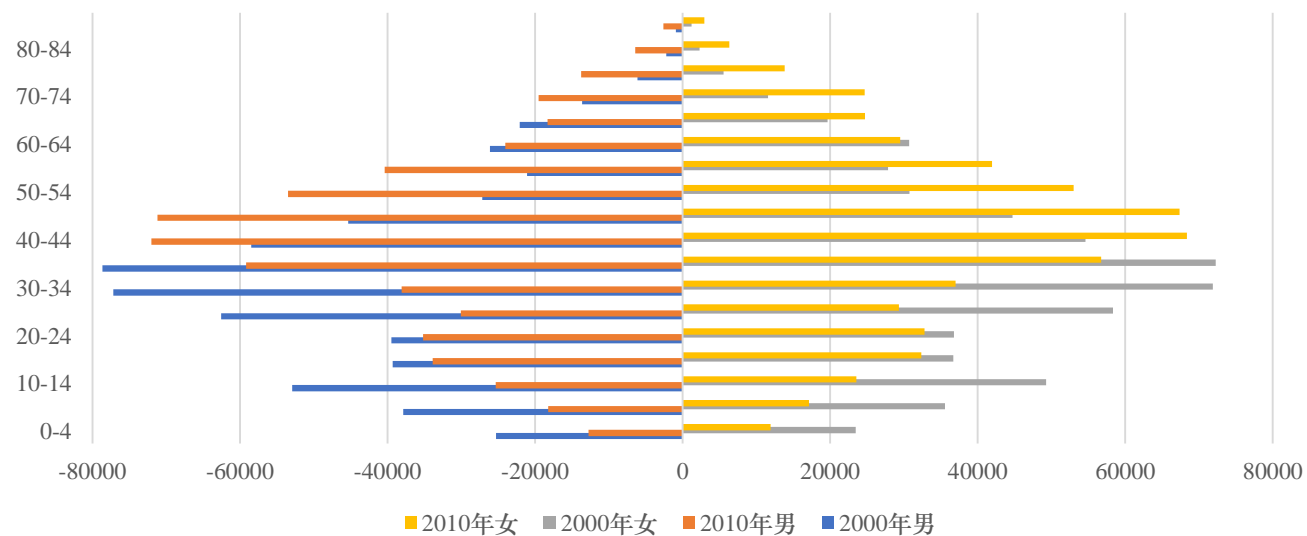
政策名称	颁布年份	现行有效性	颁布机构	实施机构	目标地区	补助标准	安置房标准
关于推进东北地区棚户区改造工作的指导意见	2005	2011年失效	建设部 (2008年机构改革, 住建部)	建设部 (2008年机构改革, 住建部)	东北地区中央下放地方煤矿棚户区	不明确	不明确
国有林区棚户区改造工程项目管理办法	2010 (2009年试行)	有效	国家林业局 (2018年机构改革, 国家林业和草原局)	国家林业局、发改委、国土资源部、住建部	国有林区	中央补助每户15000元, 省级人民政府配套不低于每户10000元。	棚户区改造政府补助额度以每户50平方米为标准核定, 户型面积中超出50平方米以上的部分不享受政府补助。
关于切实做好农垦危房改造工作的意见	2009	有效	农业部	农业部、发改委、国土资源部、住建部	黑龙江、内蒙古、广东、海南、云南	中央补助标准为平均每户7500元, 其中黑龙江、海南省每户补助7500元, 内蒙古、云南省(区)每户补助9000元, 广东省每户补助6500元。地方政府、垦区要筹措资金配套, 原则上中央、地方政府、垦区和农场合计补助每户15000元。	国家补助改造的基本户型建筑面积为60平方米左右, 超过面积标准的部分不享受补助, 各地在户型设计上可根据职工意愿和本地实际情况适度调整。
关于推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见	2009	有效	住建部	住建部、发改委、财政部、国土资源部、人民银行	城市和国有工矿棚户区	不明确	不明确

伊春：资源型城市

- 中国林都
- 政企合一，企业办社会（林业局，两块牌子一套人马）
- 2008年发改委公布的第一批资源型城市。
- 超高的城镇化率（接近90%）
- 近20年人口减少30%
- 天然林保护工程
- 黑龙江最大钢铁企业西林钢铁破产

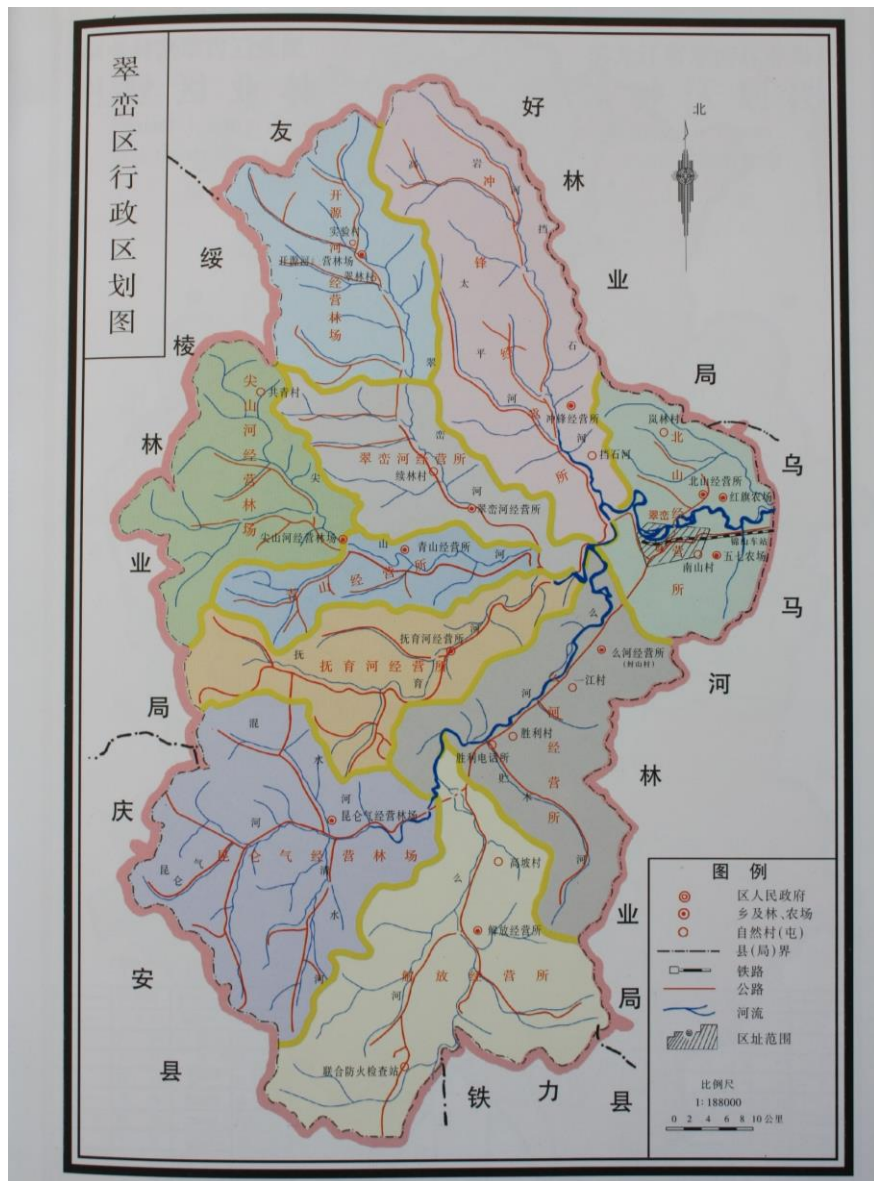


近年来伊春市木材与钢产量的变化



2000、2010年伊春市人口金字塔

伊春的棚户区改造：一个城市，多种政策



□林业局局址（区政府所在地）

· 上楼：每户50平米左右



□经营所

· 原址翻新：外墙、屋顶等

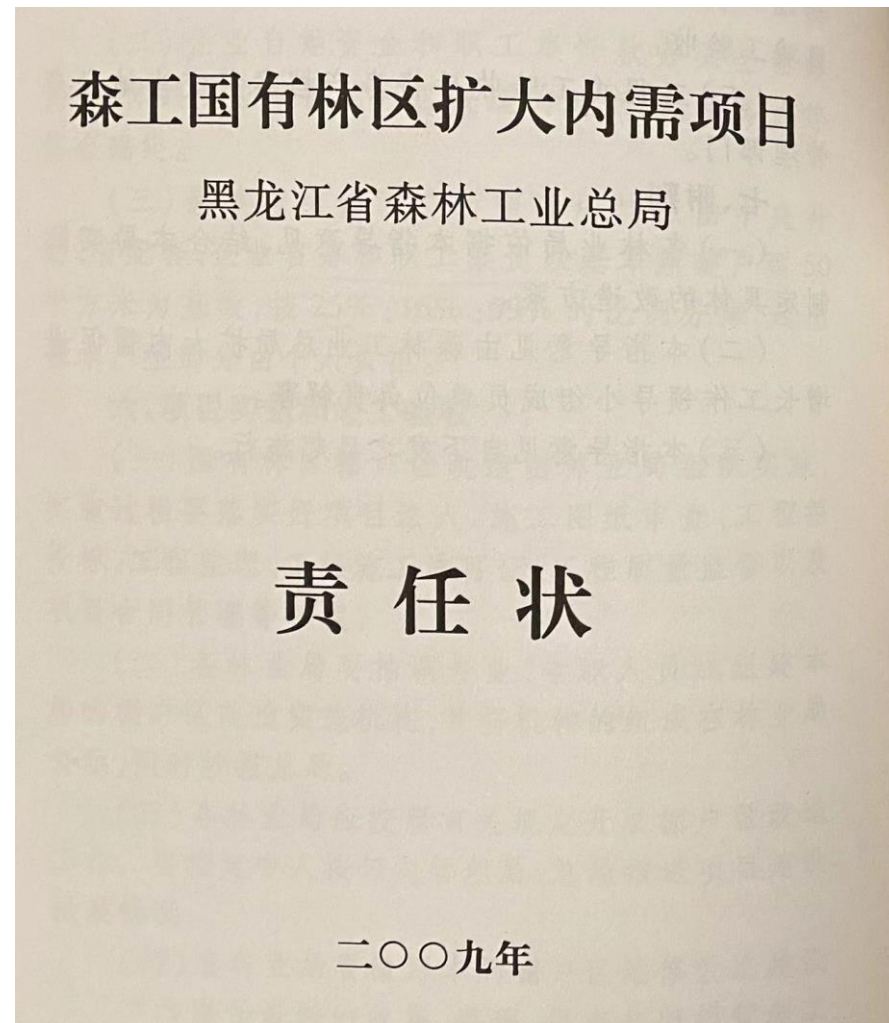


问题1：棚改政策传导实施过程中各级政府的合作关系

□ 国家的林业棚改政策只明确了中央的补助标准（每平米300元）

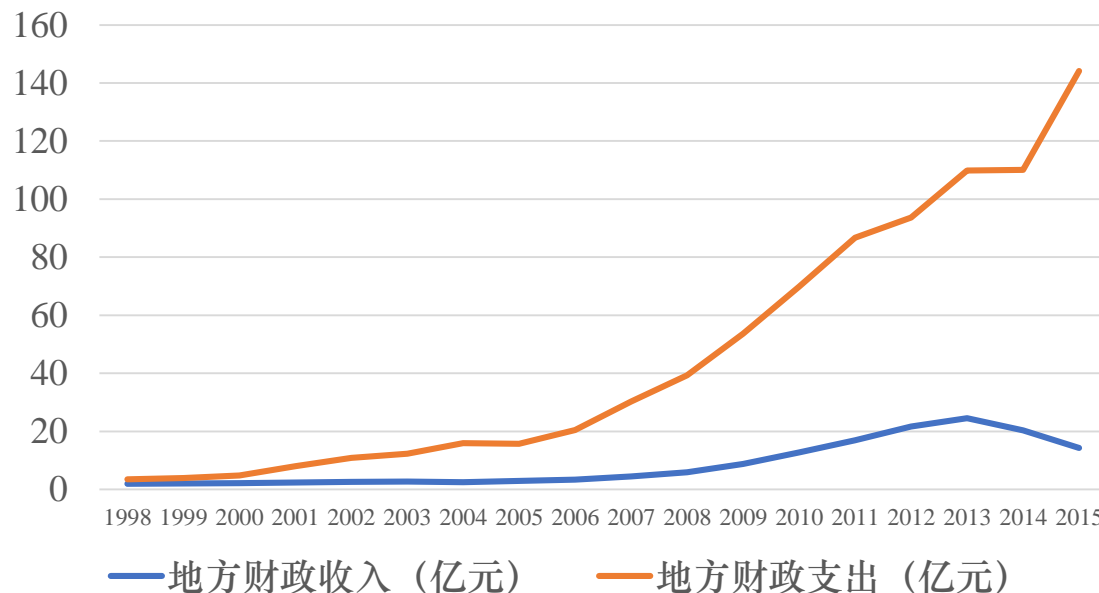


2013年降为64元，
2014年后取消，
2019年再次前往调研
时已经恢复



问题2：地方政府的财政压力

- 每平方米安置房成本约为1500元：地方政府承担了主体
- 中央政府资金杠杆（1：5）：扩大内“需”还是扩大财政支出？
- 不断高企的安置房成本，停滞不前（倒退）的上级政府拨款：地方债规模不断抬升
- 棚改的机会成本



楼层	友好区 (每平方米价格)			翠峦区 (每平方米价格)		
	折算价	各级政府补贴	安置户出资	折算价	各级政府补贴	安置户出资
一楼	2400	1300	1100	1500	1000	500
二楼	1300	1300	0	1000	1000	0
三楼	1400	1300	100	1000	1000	0
四楼	1400	1300	100	1000	1000	0
五楼	1200	1300	-100	1000	1000	0
六楼	990	1300	-310	800	1000	-200

问题3：（更好的）生活质量等于更高的成本

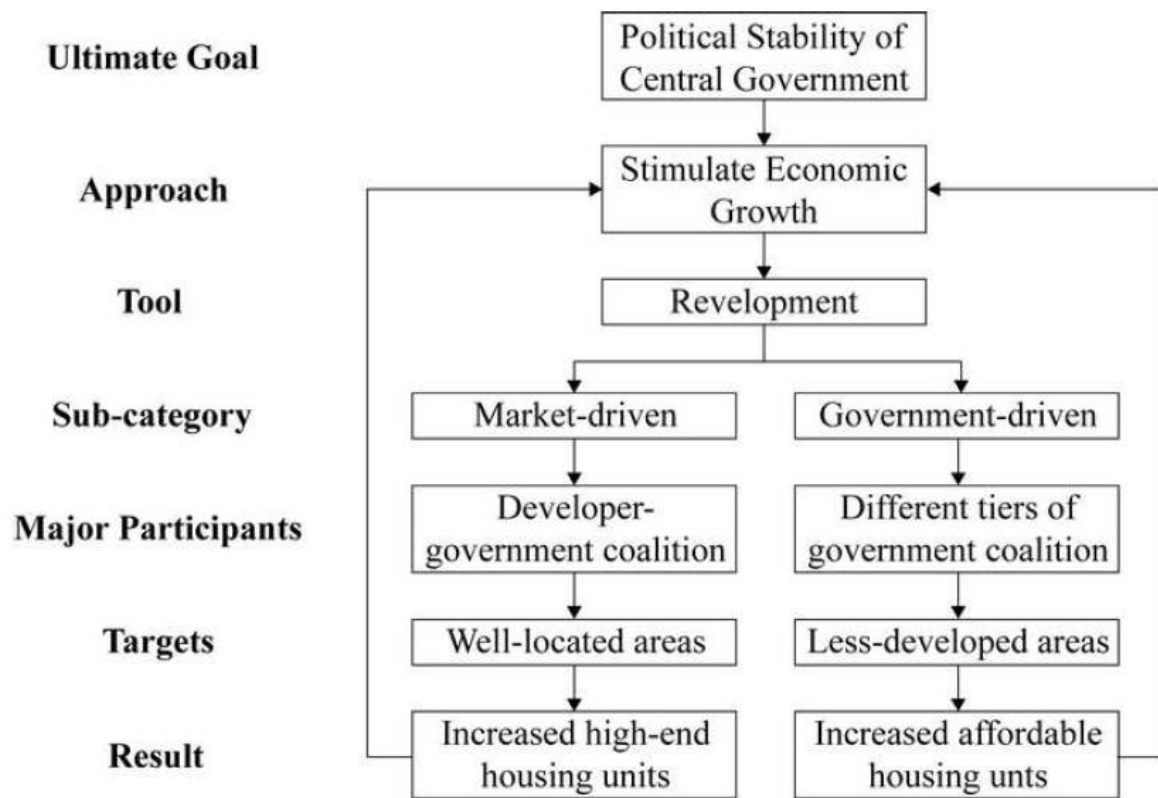
- 并不是所有人都能承受搬至楼房后的生活成本
- 上楼后新增的生活成本：供暖、供水、燃气、蔬菜
- 上楼的其他成本：结构差价、装修费用、迁居成本
- 上楼的问题：老年人上楼不便，但又买不起一层



某“钉子户”

问题4：留得住房子，留不留得住人？

- 棚改的出发点是扩大内需，并不是挽回人口的流失
- 大多数东北地区的资源型城市人口数量依旧在加速下滑，没有产业就留不住人



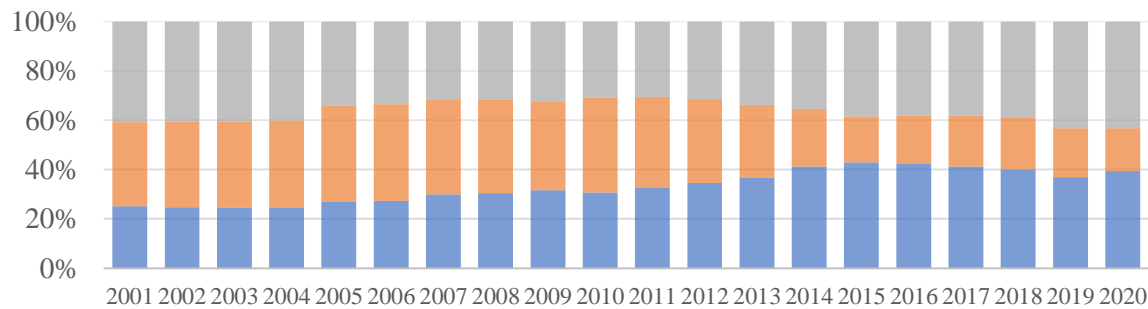
问题5：住进楼房，回到农村

□ 当城市提供不了那么多就业：年轻人走了，走不了的中年人该如何生存？

□ 虚高的城镇化率：接近90%的城镇化率，一产占比却达到了40%

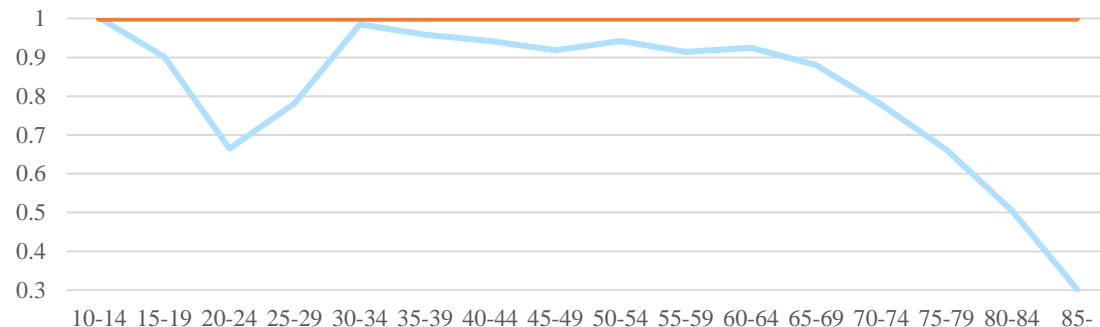


过去的伐木工人今天以种植和采摘蓝莓为生



■ 第一产业占比 ■ 第二产业占比 ■ 第三产业占比

伊春三次产业构成演变



— 比值 — 参照值

队列分析：2000年各年龄段人口增加10岁
后与2010年各年龄段人口的数量比

问题6：今天的棚改安置房会不会成为明天待拆除的“棚户区”？

□ 如果没有良好的物业，多层与高层住宅的衰败可能比平房更快：历史还会再次上演吗？



棚户区曾经也富有活力



某新建棚改小区：外墙缺少维护已大面积剥落



Implementation Challenges of State-Led Redevelopment in Shrinking Cities: Case Study of Shantytown Redevelopment in Yichun, Northeast China

Shuqi Gao¹ and Brent D. Ryan²

Abstract: Unlike shrinking cities in Western countries enduring prolonged disinvestment due to market liberalism, some of their counterparts in Northeast China are undergoing drastic redevelopment under state capitalism. However, the challenges and effects of implementing such redevelopment in shrinking cities remain to be seen. This study examined a specific state-led *shantytown* (quasi-formal settlement) redevelopment policy entitled “Regulation Methods on Shantytown Redevelopment in State-Owned Forestry Areas” that was designed and implemented in state-owned forestry areas beginning in 2010 to construct affordable housing and compensate local residents adversely impacted by the logging ban initiated in 2000. The study analyzed the implementation of this policy in Yichun, a shrinking forestry city in China’s rust belt (Northeast China). The implementation of this policy differs from China’s typical privately funded market-led redevelopment in other areas, in terms of combining the rigorous implementation of central government’s policy and funding in tandem with the discretionary actions of the local state-owned forestry bureau. Although the *Regulation Methods* policy has improved the living conditions of participating families’, it has been only partially implemented and is facing three major challenges: the unstable partnership between different tiers of government, social resistance from grassroots, and overdraft of local credibility and capability. This study concluded that the Yichun case represents a case of problematic state-led redevelopment (analogous in some ways to US postwar urban renewal) where state planning power does not adequately address public needs, particularly household socioeconomic considerations and thus will not save shrinking cities from population decline. DOI: 10.1061/(ASCE)UP.1943-5444.0000661. © 2021 American Society of Civil Engineers.

Author keywords: Shrinking cities; Urban redevelopment; Affordable housing; State capitalism; Resource-based cities; Top-down governance.

Introduction

Can shrinking cities be saved by urban redevelopment and revitalization? This is a challenging question that many urban scholars and planners are keen to answer. Generally, shrinking cities are difficult redevelopment cases, considering the limited cost efficiency of construction in an oversupplied housing market after long-term population decline. Due to the downward spiral, the free flow of capital keeps fleeing shrinking cities, and accumulated disinvestment causes the ever-greater socioeconomic problem. This is particularly the case in countries with a neoliberal regime (Smith et al. 2001; Peck 2012). It seems that shrinking cities are unlikely to attract reinvestment to achieve revitalization. However, is it the case in China?

In contrast to the *laissez-faire* economic liberalism in the Western World, China’s state capitalism regime strictly regulates

regional disparities and the emergence of shrinking cities, both of which contradict communist ideology (Aligica and Tarko 2012; Chung et al. 2009). After the 2008 global economic crisis, China responded with a 4 trillion RMB (Ren Min Bi, or yuan, China’s currency) economic stimulus package (Bremmer 2010), among which 13% (520 billion RMB) was appropriated to subsidize affordable housing development (Naughton 2009). In this wave of state-led urban construction, Northeast China became the major target for the central government.

With the moniker of *China’s eldest son* and the *cradle of China’s industry* (Eckstein et al. 1974; Chung et al. 2009), Northeast China was once the most developed and industrialized area in the country due to its abundant resources (Liu et al. 2014), comparatively few natural disasters (Ye et al. 2012), early 20th century investment from Japan as a colony, and 1950s Soviet investment as an adjacent country, the model for P.R. China’s socialism (Eckstein et al. 1974). However, following the Sino-Soviet split in the late 1950s, a number of geopolitical factors had harmful impacts on Northeast China’s development. These included *Third Front* decentralization of industry from Northeast China to Western China in the 1960s and 1970s (Naughton 1988); the shifting of regional investment priorities away from Soviet-bordering provinces to eastern coastal regions, following the late 1970s Sino-US rapprochement (Lin 1999); and unstable geopolitical conditions in neighboring countries of Russia and North Korea beginning in the 1990s (Marton et al. 1995; Cotton 1996). As a result, Northeast China today [2020] has a new moniker, that of the *Chinese Rust Belt* (Hurst 2004; Xie et al. 2016). In the 21st century, the region has become known for its large-scale layoffs and social unrest (Lee 2000; Hurst 2004),

Gao, S., & Ryan, B. D. (2021). Implementation Challenges of State-Led Redevelopment in Shrinking Cities: Case Study of Shantytown Redevelopment in Yichun, Northeast China. *Journal of Urban Planning and Development*, 147(1), 05021001.

¹Lecturer, Dept. of Urban Planning, School of Architecture, Southeast University, Sipailou 2#, Xuanwu District, Nanjing, Jiangsu 210096, China (corresponding author). ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3816-8338>. Email: shuqigao@seu.edu.cn

²Associate Professor, Head of City Design and Development Group, Department of Urban Studies and Planning, School of Architecture and Planning, Massachusetts Institute of Technology, 10-485, 77 Massachusetts Ave., Cambridge, MA 02139. Email: bdr@mit.edu

Note. This manuscript was submitted on October 17, 2019; approved on October 16, 2020; published online on January 7, 2021. Discussion period open until June 7, 2021; separate discussions must be submitted for individual papers. This paper is part of the *Journal of Urban Planning and Development*, © ASCE, ISSN 0733-9488.

谢谢!

高舒琦 | 东南大学建筑学院
shuqigao@seu.edu.cn