

棚户区改造地方政策比较研究

——以黑龙江省林、矿区为例

樊新民

(中国青年政治学院 社会工作学院 北京 100089)

【摘要】黑龙江省棚户区改造过程中,被拆迁户是弱势群体,开发商是强势群体,这两个群体存在着一定的利益冲突。棚户区改造从理性选择的角度来看,中央政府的理性选择是,以一定的资金投入和政策导向追求最大化的社会效果;地方政府的理性选择是,以投入部分资金,向开发商出让土地和给予免税政策,调动开发商承包改造工程,以获取最大效益;开发商的理性选择是,投入资金,获取利润,力求以最小的投入获取最大的收益;拆迁户的理性选择是,利益最大化,希望通过拆迁获得更多的福利。各方存在利益博弈的现象。

【关键词】民生工程 棚户区改造 地方政策

国家民生工程棚户区改造,主要对象是工矿区、林区、垦区职工的老旧住房,这些住房年限长,基础设施短缺或老化,房屋破旧,生活条件很差。“棚户区改造既是重大民生工程,也是重大发展工程,可以有效拉动投资、消费需求,带动相关产业发展,推进以人为核心的新型城镇化建设,破解城市二元化结构,提高城镇化质量,让更多困难群众住进新居,为企业发展提供机遇,为扩大就业增添岗位,发挥助推经济实现持续健康发展和民生不断改善的积极效应”^[1]。这一工程的运行机制是:政府主导、开发商参与、百姓支持。改造资金由国家、地方政府和被改造家庭共同承担。从2007年到2013年,国家累计投入棚户区改造专项资金1362亿元人民币,改造棚户区涉及1200多万户,几千万群众的生活条件发生了根本性变化。

从2013年国家棚户区改造专项资金355亿元的投入来看,东部占16.6%,中部占44.4%,西部占39%^[2]。可见中部所占比重最大。黑龙江省属于中部省份,林、矿、垦区多,是国家最早进行棚户区改造的省份,2013年7-8月我们在黑龙江省大兴安岭漠河县、五大连池大沾河、小兴安岭伊春等林区和七台河市、鸡西市矿区等地,对棚户区改造工程就相关的地方政策和民意进行了随机调查,共访谈了39位对象,现将调查结果做如下分析。

一、调查个案的政策模式

对于棚户区改造政策,国家只做了宏观的指导性规定,许多具体政策都由地方政府制定。各地政府的想法不同造成了各地政策的差异性,产生的效果和被拆迁户的满意程度也有差别。下面对黑龙江省五个个案调查的政策模式做简要比较。

收稿日期:2014-06-10

作者简介:樊新民,中国青年政治学院社会工作学院教授,主要研究当代中国社会问题。

1. 大兴安岭漠河县林区棚改政策及效果

漠河县属于大兴安岭地区,是黑龙江省的主要林区之一,该县比较早地开展了棚户区改造,县城已完成大面积的棚户区改造工程。通过对县城居民访谈调查,漠河县的棚改政策和效果是:有偿拆迁,购棚改房不超原面积的每平米补足差价;超出原面积购房的,超出部分按市场价购买。群众意见比较大的是棚户区改造的新房质量较差,例如在新区第41区,有17栋楼房才建了3年,就有3栋承重墙体开裂,成了危房,楼里居民要搬走。

2. 五大连池大沾河林区棚改政策及效果

五大连池大沾河林区由黑龙江省林业局直接管辖,该林业局已基本完成棚户区改造。五大连池大沾河林区的棚改政策和效果是:拆迁房不给补偿,低于51平方米的按51平方米购房,每平方米按楼层500元、600元、700元不等,超出51平方米的部分按每平方米1200元购买。群众住上楼房心情愉快,居住面积有不同程度增加,生活条件得到改善。意见主要是对棚改拆迁和回迁具体政策不满意,对工程质量不太满意,对拆迁改造过程中没有机会参与有意见。

3. 小兴安岭伊春林区棚改政策及效果

小兴安岭林区主要区域归伊春林业局管辖,面积比较大,是黑龙江省也是我国的主要林区之一,林场和林业职工多,棚户区多,棚户区改造面积大。我们调查了伊春五营林业局、伊春市北山、南山和乌马河林业局西岭林场等地的棚户区改造工程,通过调查了解到,伊春棚改的政策和效果是:拆一补一;自己加盖的房子有暖气的拆迁时按1:0.8补给,没有暖气的按1:0.5补给;超过原面积的部分按商品价2500元1平方米购买。

当地的老百姓对伊春的棚改政策比较满意,工程质量虽然有些小毛病,但总体质量还好,尤其是乌马河林业局西岭林场的棚改比较成功。这个林场与小兴安岭其他林场一样,林业资源枯竭,职工收入较低,但林场次生林茂盛,生态环境好,土地资源丰富。该林场以土地换资金的方式,与开发商合作,划出一块环境优美,交通方便,适合开发休闲旅游的土地给开发商搞开发,开发商对棚户区改造投入资金,经过科学合理规划,建成了一个环境优美、设施齐全的宜居小区。

4. 七台河市矿区棚改政策及效果

七台河市地处黑龙江省中东部,是一座煤矿城市,是黑龙江省唯一的无烟煤生产基地,矿区棚户区多,棚改面积大。通过调查了解到,当地棚改政策和效果是:拆迁每平方米补偿850元,回迁新楼每平方米交450元,每户面积拆迁要扣除10平方米的面积,购回要按每平方米1300元购买,超过原拆迁面积购房,超出部分按每平方米2400元购买。这个政策模式很具代表性,基本反映了目前国家和地方政府在棚改过程中的各种政策。

居民普遍反映棚改后住上楼房,家庭条件改善了,生活水平得到提高,心情好起来了。不满意的地方是决策过程透明度不高,没有居民参与机制,小区配套设施不够。

5. 鸡西市矿区棚改政策及效果

鸡西市地处黑龙江东部,是一个老煤矿城市,矿区棚户区较多,棚改面积大,建成的棚改小区规模也大,几十栋楼连成片。通过调查了解到,鸡西市棚改的政策和效果是:拆一补一;老百姓对拆迁政策基本满意,楼房的建筑质量也比较好。鸡西市和七台河市情况相近,都是老的煤矿资源型城市,棚户区多,改造面积大,但这两个城市都是资源枯竭型城市,人口往外流动,商品房销售不旺,所以,这两个城市都面临着怎样恢复城市活力、促进经济振兴的问题。

对比上述五个地方的棚改政策模式,共同之处是:有偿拆迁,回迁楼房户型不大,超原面积回迁的超出部分按市场价购买;不同之处是:补偿的方式有区别,有的是以房补房,有的是补偿货币,超原面积回迁超出部分的市场定价不同,棚户区改造工程项目的质量有区别,开发商资金投入的方式不同。因此老百姓的满意程度以及棚户区改造的效益和效果也不同。

二、棚改政策的理论分析

在国家民生工程——棚户区改造的过程中,地方存在各种政策模式,每种模式的出台背景是什么,有什么不同的效应,对我们有什么启示,本文从社会学理论的角度加以解读。

1. 政策学科视角的解读

棚户区改造实质上是国家的一项住房福利政策,是国民收入二次分配向中低收入家庭的福利倾斜。西方学者布莱克·莫尔认为“住房应该是一个福利领域。虽然市场在住房分配中起到关键性的作用,是满足人们住房需要的重要手段,但住房依然如同健康、社会保障、教育和社会福利服务一样应该属于公共服务,因为如果没有政府的社会政策介入,就难以满足中低收入家庭的住房需要。”^[3]这次全国大范围的棚户区改造就是政府社会政策介入的结果。在这个过程中,各地根据本地情况制定了具体的拆迁、回迁政策,老百姓的意见不一。如伊春市、鸡西市拆一补一政策,老百姓比较满意,而大沾河林业局、漠河林业局等采取拆迁补偿,回迁按价购买的政策,老百姓的意见比较大,七台河市采取拆迁原面积要扣10平方米的政策,老百姓也有意见。这些不同的拆迁政策模式,反映了地方政府和开发商在拆迁过程中的利益取向。如七台河市拆迁政策扣除原面积10平方米,是因为棚改新楼国家规定基本户型面积为50平方米,而该地棚户区旧房一般是60平方米,那么,被拆迁户住新楼基本户型,多出的10平方米是补钱还是补面积,这就涉及各方利益的取向。对于拆迁政策的制定,被拆迁户是没有话语权的,从调查的情况看,老百姓对拆迁过程不满意,其中一条就是认为没有参与机制。实际上,在具体拆迁政策的制定上,开发商占主导地位,“政府的各种公关政策往往是各个群体冲突的结果,它自然会更多地体现优势群体的利益,而不是去追求全社会的共同利益”^[4]。从调查看,被拆迁户是弱势群体,开发商是强势群体,这两个群体存在着一定的利益冲突。

2. 社会学理性选择理论角度的解读

社会学理性选择理论的核心内容是“人以理性的行动来满足自己的偏好,并使其效用最大化……一个理性的行动者趋向于采取最优策略,以最小的代价取得最大的收益”^[5]。本文以这个视角对棚改中各方的利益选择做出分析。

(1) 中央政府的理性选择。目前,国家投入棚户区改造专项资金1362亿元人民币,改造棚户区1200多万户。国家投入的资金也要追求利益最大化,政府的利益主要是社会政治效益,目的是改善困难群众的住房条件,缩小贫富差距,稳定社会,推进社会和谐,扩大房产产业,凸显执政党政绩。事实上,中央政府在整個房改中的投入只占1/5,大部分资金是靠地方解决的。国家的投入只起到引领、支持、扶持的作用,但是这个政策起到了很大的作用,极大地推动了地方房改的启动,受到老百姓的拥护,开发商从中也得到了商机,皆大欢喜。

(2) 地方政府的理性选择。地方政府在房改中也有投入,目前地方政府的财政并不宽裕,房改的资金对他们来说也是一个压力,他们投入部分资金,向开发商出让土地和给予免税政策,调动开发商承包改造工程,以获取最大效益。地方政府的投入和政策,与中央政府给予的效益一样,改善了当地困难群众的住房条件,缩小贫富差距,稳定社会,推动地方房产产业,发展经济,改变了城市面貌,凸显了政绩。和中央政府有所不同的是,地方政府要承担具体的政策策划和组织实施,有政绩。但棚改过程中出现问题时,群众的意见都指向当地政府,地方政府要承受群众的责难。老百姓在房改中碰到问题,总是认为,中央的政策这么好,就是地方执行得不好。

(3) 开发商的理性选择。开发商承包棚户区改造工程项目,要投入资金,目的是获取利润,在开发工程中也是理性选择。政府为了调动他们的积极性,给了许多优惠政策,他们背靠政府,

在土地利用、拆迁、建筑、销售的各个环节和各种政策的优惠中,力求以最小的投入获取最大的收益。正是因为这样的动机驱动,他们往往容易在拆迁、回迁和销售中造成与拆迁户的矛盾,他们实际上经常处于与拆迁户冲突的第一线,如拆迁补偿、回迁购房定价、挑选楼层、楼房质量问题、小区环境问题以及配套设施问题,拆迁户的意见往往直接指向开发商,他们在许多具体政策上经常与拆迁户发生冲突,他们的具体政策是导致拆迁户满意与否的重要因素。

(4) 拆迁户的理性选择。拆迁户是棚改的直接受益者,他们也得让出一定的利益,如自己旧房的宅基地,购新房交补差款,还要临时腾挪租房等,通过棚改他们的住房条件得到很大改善,绝大多数人比较满意。他们在棚改中利益最大化的考虑,就是希望通过拆迁获得更多的福利补助,如搬迁新房不交款或少交款、多分房、拆迁租房费补助高等,这是他们的普遍心态。这些利益诉求容易导致对开发商的政策不满意,尤其是钉子户,往往索价过高,与开发商的利益冲突过大,矛盾得不到解决。

上述中央政府、地方政府、开发商、拆迁户各方,在棚改过程中都存在各自的利益追求,存在各种利益的博弈,都力求以最小的代价取得最大的收益,虽然棚改过程有质量问题、小区设施配套问题、拆迁补偿价格和回迁交补差等问题,但总体来看,各方都实现了利益最大化的理性选择,政府的目的达到了,开发商获取了利润,老百姓的住房条件得到了很大改善,基本上达到了各方的利益平衡。

在这个过程中,只有钉子户没有实现利益最大化,从这点看,每一个利益群体的理性选择都只有相对性,有的甚至是片面的,社会学理性选择理论强调的是个体行动的理性选择,这种理性选择以自我利益为出发点,从人的趋利本性上解释人的行动动机与目的指向性有一定的普遍意义,但许多从个人本位主义出发的理性选择并不一定是最好最合理的选择,因为个体的利益具有局限性和狭隘性,社会、集体、整体、长远利益在个体的理性选择中往往并不加以考虑。因此,个体的行动选择看起来是理性的,但也许是违背整体利益、与整体利益相冲突的。如果不考虑社会整体利益、长远利益,只顾个体利益,也许终究会影响到个体利益。从这点来看,拆迁中的钉子户个体的唯我理性选择是不理性的,容易导致只顾个人利益,而损害社会整体利益。我们在伊春棚户区改造现场看到,一边是居民住着整齐崭新的棚改新楼,一边在老棚户区里还零星住着几个钉子户,其实他们只是为了一点小的利益没有满足而成为钉子户,澳大利亚社会学家马尔科姆·沃特斯在归纳理性选择理论时指出:“一些理性选择理论家就不得不承认,理性行为是局限于非常特定的情况的,而且,仍然会有许多非理性的行为肯定无法得到解释。”^[6]“人类思考自己周围的世界,参照它所提供的种种可能性做出选择,并据此采取理性的行动,这是无可争议的事实。可以把对于那些选择的追求看作是为了实现利益或效用的最大化,这也同样是毫无疑问的。然而,要宣称这些过程构成了一套以科学为基础的理性计算,可能就是不可接受的。”^[7]这表明选择理论只是在一定范围内对有些社会现象进行解释时具有合理性,如果要讨论个人与社会的关系,选择理论往往不能做出科学的解释。

三、几点建议

综合上述讨论和棚户区改造项目存在的问题,我们还需要在以下方面做出努力。

1. 减少工程转包层次,降低工程成本

上述棚户区改造工程,有的质量问题比较突出,原因之一是工程项目层层转包,每一次转包,上家开发公司都要收回扣,最后轮到施工承包工程公司,利润变薄,施工工程公司为了保证自己的利润,就在建筑材料等环节上偷工减料,最终影响了工程质量。对此,老百姓意见最大。

这涉及当地领导的操作及利益,群众敢怒不敢言。针对这一问题,政府应出台相应的政策措施,在棚户区工程招标时进一步进行规范,明确工程项目不得转包或变相转包,发生此类问题,负责棚户区改造工程的政府具体领导要受到问责,承担责任。

2. 推广群众满意的拆迁政策

在上述林区和矿区的棚户区改造项目中,有的政策制定得比较符合当地实际情况,受到老百姓的欢迎,棚改工程进展顺利,群众得到实惠,生活得到改善,社会进一步稳定繁荣,棚户区改造的社会效益得到充分体现,经济效益得到落实。如伊春市林区和七台河市矿区,拆一补一的政策模式效果比较好,这些政策应当推广,尤其是在一个省内更应该总结推广,一个省内的拆迁户由于有一致的利益,往往比较关注其他地区的政策做法,相互沟通信息,进行比较,由于各地方政策不一、效果不一,群众有不同的看法,在那些群众意见较大的棚改地区,棚改工程容易遇到阻力。因此,有必要在政府层面,对一个省内的棚改政策进行总结比较。

3. 发挥监理机构的监管作用,确保工程质量

老百姓对棚户区改造最关心的问题有两个,一个是拆迁补偿,另一个是房屋工程质量。在棚户区改造过程中确有一部分工程质量比较差,严重的甚至变成危楼,拆迁户还要重新搬迁,还有墙体开裂、漏水、楼道水泥表皮浮起等问题,群众意见比较大。事实上,按规定,工程质量都由监理机构监督,但有的监理机构形同虚设,或者与开发商有利益关系,不认真监管,导致工程质量比较差的楼房也能通过验收。针对这一状况,政府部门应当切实贯彻以人为本的思想,考虑拆迁户的长远利益,重视工程质量。为此,要认真审核监理机构的资质,充分发挥好监理机构的监管作用,确保工程质量。

4. 规范好资源枯竭型城市棚户区改造的发展前景

黑龙江省的伊春林区、鸡西和七台河煤矿区都属于资源枯竭型城市,其特点是下岗职工多,退休工人退休金报酬较低,原有产业萎缩,新兴产业支撑点尚未发展起来,就业岗位不足,青壮劳动力外流严重。这些状况导致对棚户区改造工程项目楼盘的需求受限,而开发商一般是在工程项目的地盘上尽可能多地盖房,以追求利益。如果建筑的楼盘偏大过多,超出供需关系,就会导致开发商建的楼房滞销。这种现象在鸡西市城子河区和伊春市鸿盛北山家园的棚改项目楼盘中都存在,尽管售价不高,但许多楼房空着,无人问津。因此,政府要指导开发商了解市场需求和城市中长期发展前景,把棚户区改造工程与城市产业和发展规划结合起来,根据实际需求和中长期发展进行投资,以取得棚户区开发项目的最好效益。

[参 考 文 献]

- [1] 李克强《六条措施加大棚户区改造力度》<http://news.xinhuanet.com/2013-06/26/c-124916528.htm>
- [2] 李丽辉《中央财政355亿元支持棚户区改造》,载《人民日报》2013年5月18日。
- [3][4] 关信平《社会政策概论》,北京:高等教育出版社2009年版,第272、9页。
- [5] 侯钧生《西方社会学理论教程》,天津:南开大学出版社2007年版,第416-417页。
- [6][7] 马尔科姆·沃特斯《现代社会学理论》,杨善华译,北京:华夏出版社2000年版,第96、97页。

(责任编辑:任天成)