

· 城市治理: 棚户区改造 ·

## 辽宁省棚户区社区的形成与复兴

李国庆

**内容提要:**与西方国家的贫民窟不同,辽宁省棚户区是1993年企业改制以后国有企业大量破产、职工宿舍区衰败形成的,是体制排斥与单位排斥的结果。在单位制时代,作为生活区的社区内在于单位体制之中。当国有企业倒闭后,社区的生活服务功能随之消失,居民在失去单位归属之后,又丧失了地缘组织这一日常生活中相互扶助的最后堡垒,导致社区秩序混乱,健康与犯罪问题恶化。在棚改过程中,辽宁省建立了社区组织并纳入政府的公共服务体系之中,重新建构以社区为载体的社会体系,有力地保障了棚改新区的可持续发展。

**关键词:** 国企改革 社区解体 社区再造 社会重建

**中图分类号:** C912.81 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-3947(2012)05-0068-12

和世界上其他国家的贫民窟一样,辽宁省的棚户区同样是贫民的住区,拥有相似的外部景观。但是另一方面,辽宁省棚户区的成因、社区居民群体的社会属性以及改造实施主体与途径具有鲜明个性。辽宁省的棚户区改造经验不仅对于贫民住区的社会学研究有所创新,而且为全球贫民窟的改造实践提供了新的案例。

第一,理解辽宁省棚户区改造的象征意义的一个有效视角,是认识棚户区居民社会属性及其社会地位沉与浮、衰与兴的变迁轨迹。辽宁省棚户区居民社会地位的向下和向上流动属于“结构性流动”。

辽宁省使用“棚户区”的概念而不使用国外普遍使用“贫民窟”概念,并非基于社会主义意识形态刻意否认贫民窟的存在,而是因为两者含义不同。辽宁省棚户区的形成与产业结构调整有关,是产业排斥的结果,是贫民住区的特殊类型。中国社会学者孟翔飞在对辽宁省棚户区改造做了深入详尽地探讨之后指出,中国城市贫困区与体制的变迁和产业的兴衰密切相关,如果说发达国家的城市贫困区属于“社会排斥”的产物,那么中国的城市贫困则是“体制排斥”、“社会排斥”、“产业排斥”和“单位排斥”综合作用的结果(孟翔飞、苏春艳,2010)。

分析棚户区形成原因的一个核心内容是分析棚户区居民的阶层特征与流动特性。社

---

作者简介:李国庆,社会学博士,中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员,城市政策与城市文化研究中心主任,美国印第安纳大学富布莱特高级访问学者。

基金项目:国家社科基金重大招标项目“促进房地产市场稳健均衡发展对策研究”(项目编号:09&ZD027)、“城市化进程中低收入居民住区发展模式的探索——中国辽宁棚户区改造的经验”

会阶层研究在社会学体系中占有核心位置,因为阶层结构是社会结构的核心内容。社会结构常常被理解为“社会成员和社会资源的分配方式”,正是社会资源的分配方式决定着阶层的结构。就像人们所处的空间地理位置在不断发生变化一样,人们在社会结构中的位置也在不断变化,社会流动研究通过社会成员所属社会地位的变动,把握社会分层的动态趋势。分析社会流动有两类重要指标,一是结构流动率(又称强制流动率)。二是循环流动率(又称纯流动率)。结构流动起因于产业结构变动所引发的阶层分布差异,这种流动不是按照行为主体的主观意志有选择地进行的,而是一种被动的流动。循环流动与结构变化无关,是人们通过自致性努力,如通过提高学历和在改变职业实现的阶层流动(原純輔、盛山和夫,1999)。

基于上述阶层结构与阶层流动基本观点可以认为,国外贫民窟居民的社会流动主要属于循环流动,带来社会流动的动力机制是个体层面因素。贫民窟是大城市的低收入阶层聚居的高密度区域,即产业化推动的快速的城市化将大量的流动人口带入城市,这些在经济状况和社会地位上处于弱势的人群根据各自的经济力与社会力选择流入城市中的贫民住区,为了建立自己的生活防御体系,他们集中居住在特定地区,并逐渐形成了具有特定文化价值和社会秩序的社会区域。与此不同,辽宁省棚户区居民的社会流动属于典型的结构性流动,带来社会流动的动力机制是整体社会层面因素。辽宁省棚户区居民的社会地位经历了自上而下的下向流动过程,他们在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。随着20世纪80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,工厂职工宿舍区沦为棚户区。棚改之前,辽宁省的棚户区是一个与在改革开放的洪流中日新月异、蒸蒸日上的城市主流社会断裂的区域。被抛出主流社会的群体已经不再是社会的底层,甚至是处于社会结构之外,丧失了重返城市化和产业化主流的能力。2005年开始的棚户区改造是辽宁省一号民心工程,通过强有力的政策手段重新安置棚户区居民的居住生活,彻底改变棚户区的社区形象与面貌,消除棚改新区与普通商品房社区的差距,把脱离了城市化进程的贫困群体重新拉回主流社会。实现“住得进”是辽宁省棚改工程的直接目标。

第二,要认识中国辽宁省棚户区变化的组织机理,需要理解社区在社会再组织过程中所发挥的特殊作用。

国外的贫民窟改造越来越重视发挥社区的作用,但主要是非官方的,作用是有限的。联合国人居署指出“在过去的十年中,政府、国际组织、媒体对民间社会的态度转变了。现在人们认为,民间社会可以和国家一起,对提高人民生活水平,推进民主化进程起到一个核心作用”(联合国人居署编,2006)。报告认为,除个人和家庭的管理策略以外,社会集体管理也是贫困社区的一个主要特点,而且无论它是普遍的还是个别的,无论它是否涉及休闲活动,是否涉及社会公共空间和财产的发展与维持,是否以抗议、拥护或者竞选为目的,都需要社会管理的参与。为保证合作的社会行为的有效性和实质性,通常会建立一个基础组织,这一地方性组织为自己的社区工作。社区组织包括很多类型的团体,例如社区剧团、休闲团体、体育团体、居民协会、储蓄和信用社、儿童照料组织、少数族裔支持组织

以及俱乐部等,这些组织均反映了贫民窟居民统一的特点以及他们的利益和需要。他们可以以非正规形式存在,完全不受国家的管理,也可以是半官方的,大多数社区组织都是非盈利组织。这些社区组织通常由妇女建立并领导,以满足社区需求为目的,例如供水供电、卫生系统、道路交通、垃圾收集、学校教育、社区保健、社区警戒、犯罪控制等需求(联合国人居署编,2006)。

需要高度关注的是,在辽宁棚户区改造中,辽宁省政府不但没有丝毫退却,而且主动帮助建立起了国外无法相比拟的强有力的社区组织,使居民能够参与到社区治理当中,从而使社区重建更加贴近居民的生活,效率更高。棚户区居民在回迁到现代城市居住环境之后,需要重建生活结构。辽宁省在随着国有工矿企业单位破产而解体的地缘社会上,重新建立起棚改新区这一新型地缘组织,为居民提供就业服务和社会保障公共服务,千方百计提高棚改区居民的就业率,增加居民的经济收入,提高他们在城市空间中生存发展的能力,使脱离了产业化进程的棚户区居民重新获得回到城市经济活动的机会。棚改新区正在朝向可持续发展和“住得稳”的目标迈进。

### 一、棚户区时代:与主流社会断裂的社区生活

尽管中国棚户区的形成原因和改造机制与其他国家的贫民窟有着显著差异,但两者都是贫民住区的称谓,外部社区景观和社会生活状况有很多相似之处。其形象都是房屋外表破旧,断垣残壁,室内昏暗;街道污水横流,垃圾成堆,空气污浊。居民犯罪比例奇高,社会治安混乱,流行疾病易发。

第一,棚户区居民在企业倒闭失去职业后,同时失去了改善住房条件的能力,对生活无望甚至绝望。在1993年中国建立社会主义市场经济体制、国有企业改制和民营企业抬头之后,棚户区迅速沦为城市中居住设施落后、环境脏乱不堪的区域。棚户区不但房子破旧,而且居民普遍贫穷,多为城市贫困阶层。以抚顺市为例,从20世纪80年代开始,煤炭企业由于资源枯竭逐渐失去生机,大批企业破产,大量职工下岗。据抚顺市调查,棚户区居民平均每10个家庭中只有1.34人在岗,低保户占棚户区居民的70%。随着家庭人口的繁衍,棚户区居民只能贴近主房搭建简易棚舍,职工宿舍区随着时间的推移逐渐演变为棚户区。与此同时,稍有经济实力的居民都会优先帮助子女逃离出去,棚改时留在棚户区的居民以老年职工居多,面对破旧的房屋,度日如年<sup>①</sup>。

第二,棚户区社会治安不断恶化。居民因贫困而绝望,因绝望而走向犯罪,形成了“贫困文化”。当国企和大集体企业的职工以及他们的家属失去工作的时候,也就被切断了经济来源,生活陷入极端贫困。家庭和社区丧失了正常的社会秩序规范,道德观念缺位。年轻人找不到生活的出路,必然做出越轨行为,走上犯罪道路。贫民住区通常会形成

<sup>①</sup> 本溪市新明街道家社区居民的特点可以归纳为两低四多:两低是经济收入低、居民文化素质低。四多的第一多是穷人多,许多家庭家徒四壁,距离街头流浪者仅一步之遥。第二多是病人多,尤其是精神病人多。第三多是刑满释放人员多,社会秩序混乱,社会道德沦丧。第四多是下岗失业工人多,失去了稳定的生活来源。2006年居民中的失业人员多达1000人,低保户有197户,还有大量低保边缘户。

特有的“贫困文化”。贫困文化是指一套穷人共有的社会规范和价值观念,是一个拥有独特结构与理性的社会亚文化,是在阶层化与高度个人化的社会中穷人对其边缘地位的适应或反应。贫困文化通常包括屈从意识、缺乏规范未来意愿、缺乏实现理想的能力、怀疑权威(孟翔飞、苏春艳,2010)。抚顺市的莫地沟是最早由极端贫困家庭高度聚集而成的棚户区,当地的记录显示,每10个家庭中就有2个刑满释放人员。

第三,卫生与健康条件恶劣。辽宁省工矿区的棚户很多是日伪时期的矿工房,年久失修,破旧不堪,一片废墟。棚户区街道缺乏基本生活设施,卫生条件恶劣。厕所是居民生活中的一大难题,在一些棚户区中,700余户共用一个旱厕,卫生条件之差可想而知。棚户区流行着各种不良习惯,酗酒成为宣泄烦恼的方式。棚户区居民中精神病患者比例很高,常常聚众闹事,扰乱社区秩序。抚顺市北厚社区2004年居民人数为3600余人,精神病发病率高达5.2%。

第四,下岗失业对家庭关系形成巨大冲击,导致结婚率下降,离婚率不断攀升。贫困对棚户区的家庭组成形成了巨大障碍。抚顺市莫地社区的男青年找对象难,一个社区里有100多个光棍,70多个单亲家庭。

表1:抚顺市棚改区居民离婚率逐年变化(2004~2008年) (单位:%)

	2004	2005	2006	2007	2008
抚顺棚户区离婚率	45	57	44	45	45
辽宁省离婚率	25.51	31.00	25.02	29.76	28.76

资料来源:抚顺市政府统计资料和2009年辽宁省统计年鉴。

2004年辽宁省棚户区的离婚率高达45%,这是一个比较高的比例,因为当年辽宁省离婚率为25.5%,高出全省平均水平一倍。2005年是棚改搬迁年,离婚率急剧上升至57%,其中虽然有拆迁安置补偿因素,但仍高出全省31%的离婚率。

第五,社区组织失灵,处于维持状态。棚改前的棚户社区是工矿企业的组成部分,特别是大型国有企业社区,组织正规,人员完备,开展各种文艺、社会治安、民事调解以及政治宣传活动。但是在20世纪90年代企业倒闭或转制之后,社区组织被划入城市管理体系。居民在脱离原有企业回归社会之后,唯一的制度性救济来自社区居委会提供的服务。但是辽宁省城市财力不足,无力改善社区简陋的办公条件,更没有资金组织居民开展公共活动,仅能勉强向居民提供低保救济等最基本的公共服务。辽宁省棚改工程的起始地抚顺市莫地社区在棚改前因管理难而出名,因为办公条件差,更是因为社区工作没有安全感。社区工作者不能安心工作,工作时间最长的只有几个月,最短的一天便无奈地离去。

## 二、棚户区居民群体的社会特征

棚改前后,居住在棚户区的工矿业工人的社会地位经历了惊天的沉与浮的变迁。辽宁省是我国的老工业基地,老工矿企业较多,产业工人高度集中。日伪时期随着矿区开发形成了大片矿工房,从解放初期到20世纪50、60年代,在矿区周围地区陆续建起了大批简易职工住宅。20世纪80年代以后,辽宁省国有大中型工矿企业遭遇资源枯竭困境,辽

宁的城市因煤而兴,不是人口自然聚集形成的“城”与“市”,而是国家办企业办出来的社会区域。因此,当20世纪80年代辽宁省的煤炭企业出现枯竭趋势,工矿企业陷入不景气时,城市的发展也就随之陷入困境,城市“因煤而衰”。

而职工宿舍区向棚户区蜕变是在1993年国企改革之后。大量国有企业处于困境甚至破产,国有企业连同大量棚户区的包袱甩给地方政府,日久天长形成了大面积的自修自住房。需要注意的是,辽宁省棚户区的居民拥有城市户口,不同于从农村进入城市的流动人口;其次,他们曾经是国有企业或大集体企业的正式职工,是在企业转制过程中社会地位下降、向下流动成为棚户区居民的。以抚顺市北厚社区为例,2004年共有居民1600余户(其中农民400余户),4800余人(其中农民1200余人),全民单位800余人,大集体单位1680余人,个体户20余人,大集体单位的职工占46%,比例最高。

表2:棚户区居民原来的所有制结构 (单位:%)

	铁岭市(银州区)	抚顺市(北厚社区)	沈阳市
国有企业	17.5	22.3	18.9
大集体	47.5	47.5	8.7
个体户及其他	35	30.2	72.4

资料来源:各市区为本课题组提供的统计数据。

辽宁的棚户区生存条件持续恶化实质上是产业排斥和体制排斥综合作用的结果,棚户区与辽宁省、与全国高速发展的产业化、城市化进程主流发生断裂。

1. 棚户社区居民社会地位向下流动。在中国的老工业基地辽宁省,矿工在国有企业发展辉煌的年代是具有尊严的职业。本溪矿务局就业人数最多的1988年拥有职工12万人,是“煤铁之城”的支柱企业。矿山把矿工当作主人看待,发放酒票和肉票,专供下井职工。1992年,邓小平南巡讲话将中国带入新一轮改革开放、经济持续高速增长时期。1993年,党中央做出建立市场经济体制的决定,实施国有企业改革。由于行业不景气,资源枯竭,企业连年亏损,导致大量工矿企业破产。政府出政策买断工龄,每名国有企业矿工在获得近万元的补偿之后与原工矿完全脱离关系,进入社会。从受人尊敬的国有企业职工到棚户区中的贫困人群,棚户区居民的社会、经济地位迅速下滑,从社会中间层逐渐沦落为贫困的无产者。

2. 贫困对家庭关系造成巨大冲击。棚户区的生活必然对家庭关系的稳定性产生巨大冲击。在导致离婚的因素中,经济能力是重要因素,物质在恋爱及婚姻生活中是必不可少的条件之一。失业对婚姻稳定性的破坏力远远超乎人们的想象。随着辽宁省产业结构和国有企业体制的变化,大量职工下岗失业,人们的经济压力骤然加大,成了影响婚姻稳定的最大杀手。失业常常会引起人们持续性的焦虑不安,夫妻一方下岗则会引起家庭关系失衡,甚至导致婚姻破裂。

3. 单位倒闭引发地缘社会解体。20世纪90年代国企改革之前,职工住宅虽然条件简陋,但是与贫民窟有着本质区别,因为它是国有企业或大集体企业的职工生活区。和全国一样,当时辽宁省社区的典型形态也是单位社区,单位管理工作区和生活区。生活区是

企业单位的重要组成部分,由企业的后勤部门管理,承担社会保障功能。邻里关系是业缘关系的延伸,居住区内普遍建立了居委会组织。棚户区中的社会关系是有约束性的,社区秩序良好,居民举止文明。但是在企业倒闭之后,单位社区也就同时从企业甩给了地方,变身为地缘组织。面对大规模的企业转制,城市政府无力应对,导致社区组织严重弱化。

4. 贫困文化的形成导致社会治安恶化。棚户区之所以成为社会治安问题严重的地区,失业是最直接的原因。棚户区居民失去了工作岗位、失去稳定的经济来源,继而从贫困走向犯罪,原有的基于单位制的社会规范失灵,打架斗殴甚至偷盗抢劫等各种社会治安事件时有发生。

居民的学历以初中和小学为主,教育水平和文化素质偏低,也是导致社会治安恶劣的重要因素。

表 3: 辽宁省 6 市棚改新区居民的学历 (单位: %)

学历	平均值	沈阳	抚顺	本溪	朝阳	铁岭	阜新
小学	13.3	0.5	15.3	19.8	15.1	6.8	21.4
初中	53.3	23.7	62.7	61.4	59.2	65.5	45.7
高中	29.5	70.0	21.5	13.5	20.2	23.3	31.4
大学	3.9	5.8	0.5	5.3	5.5	4.4	1.4
合计	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

资料来源: 2012 年本课题组对辽宁省棚户区改造调查问卷统计结果。

从表 3 可以看出,除沈阳市棚改区居民中高中学历达到 70% 外,其他 5 市棚改区居民的学历以初中和小学学历为主,占 60% ~ 70%。低学历决定了棚户区居民的职业以熟练和非熟练职业为主,同时也决定了棚户区居民市场能力薄弱。

5. 社区失灵加剧了社会治安的混乱。企业没有倒闭时,社区组织是社会治安的重要力量,社区配备有治安保卫委员,组织社区积极分子义务治安巡逻,发挥了重要的辅警作用,更为重要的是,当时的棚户区是职工宿舍,邻里关系与业缘关系相互叠加,本身具有很强的规范行为的作用。企业解体之后,社区丧失了组织义务巡逻的能力,社会管理能力下降。

6. 失去单位医疗服务保障是健康条件恶化的首要原因。棚户区的疾病是伴随着不良的卫生条件、害虫、室内空气污浊发生的。棚户区居民住在平房里,冬天取暖使用自制的煤饼,通风条件不好,造成室内空气污浊。夏天外面下大雨,屋里下小雨,害虫孳生,疾病易发。社区缺乏垃圾处理设施,没有垃圾回收处理设施,棚户区被垃圾包围,并日益入侵居住空间。

就健康问题而言,更为重要的原因是下岗职工失去了医疗保障。在 20 世纪 90 年代的辽宁,社会保障与单位制度联系在一起,不同级别的单位提供不同水平的福利保障,大型国有工矿企业和制造业企业具有教育、文化、医疗卫生等多种福利保障功能。而下岗和失业不仅意味着失去工作和工资收入,同时也意味着失去了多种社会福利和社会保障

有医院和卫生室,在岗职工日常看病吃药免费,为职工定期体检,筛查职业病。煤矿工人易患矽肺等职业病,工厂承担永久性康复治疗。企业破产之后,医院也就随之关闭或转制了,下岗工人失去了医疗保障,在缺乏生活来源的情况下,有病得不到及时救助,往日的职业病治疗也随之中断。毫无疑问,健康状况的恶化又会进一步加剧一个家庭的贫困状态。

### 三、棚户社区生活的变化

#### (一) 社区组织的变化

辽宁省今天的棚改新区,楼群林立,广场开阔,居民入住公寓式楼房,居住环境与一般商品楼社区别无二致。以抚顺市著名的莫地社区为例,经过五年、分三期施工建设,到2009年末全面完成了棚户区的改造任务,共建棚改回迁楼房106栋,安置棚改回迁居民6400户、16300人。棚户区改造后居民的住房条件发生了翻天覆地的变化,平均每户住房面积达到53.8平方米,人均住房面积达到18平方米。棚改新区建成后,社区大环境也发生了巨大变化,集中供暖减少了环境污染,公交车从社区始发,柏油路铺到了居民家门口,绿化、硬化、亮化设施提升了环境质量,两处文化广场面积达到了16000平方米,安装健身器材36件,社区文化广场每天晚上都有秧歌、健身舞、交谊舞等活动,吸引众人驻足观看,成为当地一道亮丽的风景线。

社区组织也发生了翻天覆地的变化。创新服务群众工作体系,精心打造社区党组织工作平台,积极依靠社区党组织解决棚户区居民的生活重建问题,是辽宁棚户区改造的特色之一。城市民政部门在动迁伊始就制定了做好棚改新区社区建设工作的实施方案,采取多项有效措施,保证棚改新区建设的平稳有序。除社区党委外,社区还建立了社区居民委员会、居民代表大会和社区参议会,实现对社区居民的全员管理和无缝隙管理。本溪市建立健全了以院长、楼长、社区居民代表、社区中介组织、社区志愿者为主体的社区工作网络,畅通社区联系群众、服务群众的组织渠道,为社区职能作用的发挥提供组织依托。

#### (二) 加强治安管理,建立良好秩序

棚改之后,新社区的规模在1000~3000户,人数在3000~10000人左右,远远大于过去的单位社区规模,增加了社会管理难度。社区是开放式的,居民按照规则自由选择居住地区和楼层,新组建的社区居民职业背景多种多样,不像过去的棚户区是一个熟人社会。

为了加强社会治安管理,辽宁省在棚改新区中新建了一批公安派出所,按照社区建设标准,每个社区配备一个警务室和一名社区民警。社区里每天都有治安巡逻,有的社区成立了党员志愿者队伍,建立了文明新风岗和治安巡逻队,也有一些是社区给下岗职工安排的公益岗位。居民的治安巡逻提高了社区治安防范能力、危机处理能力,提高了社区的安全性。抚顺市棚改后居民治安及刑事案件年发案2051起,比棚改前的2004年降低22%。

#### (三) 居民健康状况明显改善

如上所述,企业倒闭之后,失业人员同时失去了医疗服务保障,造成社区居民健康水平下降。棚改之后,每一个社区都配置了社区卫生室和专职的医务工作者。除了卫生硬件条件得以改善之外,工会组织积极为困难群众送医送药。各级工会积极联系医疗单位,建立工会定点医院、定点药房,棚户区困难群众凭工会发放的优惠卡就可以在定点医院、

药房得到低价优质服务 药费优惠 10%。各市、县区工会组织医疗队经常深入棚户区,为困难群众检查身体,送医送药。卫生环境的改善使居民的生活质量得到大幅度提高。棚户区居民上楼以后感受到的社区最大的变化,是社区形象和过去相比有了很大改善,是一个环境整洁、设施现代的城市社区。

#### (四) 居民社会地位的提升与精神面貌的改观

棚改最为显著的效果是棚户区居民经济社会地位的上升。棚改新区的居民很多是国有企业和大集体企业的职工,然而企业倒闭使已经走上工业化、城市化进程的城市居民陷入贫困状态。按照这一社会群体自身的经济能力,是无力再重新回到社会发展的主流中的,唯有加速下滑,沦为真正的贫民窟居住者。正是在这样的背景下,辽宁省委做出了改造棚户区的决定,拉住了经济、社会地位不断下滑的下岗矿工的手,给了他们一次重新回归城市主流社会的宝贵机会。

### 四、棚户区再造的工作机制与管理创新

辽宁省棚户区改造并不单纯是城市化、市场化发展到一定阶段的必然产物,而是政府自上而下直接干预取得的成功典范。全省建立了党委领导、政府推进、社会参与、企业支持、社区自治“五位一体”的动员机制。面对涉及千家万户、百废待兴、利益错综复杂的棚户区居民的安置与生活重建,单一的政府主导显然是低效的。为此,辽宁省确立了把棚改工作与建设和谐社区紧密结合起来的重要原则,具体做法是在建设棚改新区、构筑新的地缘社会的同时,建立以党委为核心的强有力的社区组织,使之在后棚改时代成为居民自主治理、联系居民与政府的有效社会治理主体(孟翔飞、苏春艳 2010)。

#### (一) 重建社区组织,培育治理主体

在棚户区改造过程中,辽宁省共建立了 290 个新型社区,形成了“有形化、网格化、数字化、全覆盖”的党建格局,使新区成为持久地解决民生问题的坚强堡垒。社区工作者自觉地把社区作为“五位一体”的棚改组织结构中的主体之一。

以本溪市新明街道程家社区为例,84 个楼栋、总面积 32 万平方米的居住区被划为 A(42 楼栋)、B(28 楼栋)、C(14 楼栋)三个居民小区,已回迁 3428 户,8972 余人。第一期居民于 2006 年 5 月回迁后,6 月街道党工委随即着手组建程家社区组织。社区共有党员 154 名,分别属于 11 个楼栋党支部,一般是相邻的 4~5 栋楼建立一个党支部,23 个楼道党小组。入住当初,为了充分发挥党组织的作用,社区党委从原有社区的党支部留任一些党员和从其它社区选派党员干部,配齐了社区党组织成员,形成了社区党委、楼栋党支部、楼道党小组三级党组织网络体系。社区共有 14 位工作者,其中 5 人选举产生,每 4 年一选;9 人考试录用,要求具有大专文凭。

程家社区党委成立后立即投入社区管理工作,在居民入住时对全小区居民入户调查,登记信息,制作小区大楼册,记录每个单元、每层每户居民家庭的人口结构、就业情况、参保情况、贫困状况和技能特长。重新组建的社区具备了治理社区所需的人力、物力,成为社区居民重建生活的核心组织。



## (二) 完善服务设施 强化服务能力

棚改之前,棚户区社区组织处于维持状态。棚改之后,新区办公用房和居民服务设施得到完善,达到了全国统一的社区建设标准。社区办公用房和居民小区同时设计、同时验收、同时交付使用。新建社区硬件设施统一形象标志、统一组织牌匾、统一服务功能设置、统一设施配套。室外固定的宣传阵地、居民户外文体活动场地基本齐全,社区办公经费纳入财政预算,并为社区工作者提供生活补贴、医疗保险和养老保险。

以抚顺市莫地社区为例,新建了四层办公楼一座,建筑面积达1200平方米,远远超出了全省平均每个社区300平米的标准,功能完备、设施齐全。办公楼一层是一站式办公大厅,配有档案室、警务室、救助站;二层是综合治理工作站、365工作室、接待室、棚改展示厅和残疾人康复室;三层有日间照料室、远程教育终端站点、红十字家园、妇女维权工作站、健身室;四层建有社区活动中心、图书室、计生工作站和家庭健康指导站。

## (三) 提供公共服务 援建生活体系

棚改新区建成后,社区工作者进行入户调查,与市、区、街道领导分片包户,帮助回迁户解决具体困难,组织志愿者帮助搬家,对交不起大面积款的困难户帮助跑贷款。以本溪市程家社区为例,在后棚改时代,社区以党组织为核心,以居民生活重建为主线,开展多种形式的活动,创新城市社会管理模式。社区组织主要做了帮助居民再就业、为居民提供公共服务、沟通居民与政府三件大事。

第一,促进居民就业,重建生活基础。首先,积极开发保洁、绿化和治安等公益性岗位,共安排42名低保户就业,公益岗位月收入500元,加上320元的低保收入,基本生活得以保障。社区帮助联系政府提供的小额贷款,鼓励居民自主创业,开办小吃部、粮油店、鲜花店、美容店。其次,社区主动与人事、劳动就业等部门及驻区企业联系,提供就业信息、推荐工作岗位,搭建就业平台。劳动部门在社区提供被称为阳光培训的就业培训,直接面向市场。第二,提供民生服务。打造十分钟社区服务圈,在十分钟的路程内建立居民服务网络。除了党员志愿者队伍之外,社区还成立了8支居民志愿者队伍,骨干成员有80人,为孤寡老人和残疾人买粮食、理发、修理维护体育器材。第三,开展“三代”活动,沟通居民与政府。一是代办,帮助办理老年证、残疾证,接续组织关系;二是代诉,建立社区法律服务站,对于居民的合理诉求,与政府部门联系解决;三是代访,代理居民给区、市信访局写信,疏通居民诉求渠道,化解社会矛盾。

## (四) 消除贫困文化 促进社会融入

棚改楼房是国家送给贫困的下岗工人的一份丰厚财产。以本溪市为例,棚户区居民原有户均房屋面积为30平方米,总价值3万多元。棚改房2005年房屋价格接近2000元/平方米,按30平米计算户均房屋价值上升到6万余元,价值增加一倍,2011年市场价值超过10万元,而回迁居民平均仅支付了2万元。棚改新区环境优美,绿茵遍地,景观优美,广场开阔,设施齐全,与商品房社区无异。搬迁居民怀着感激的心情,迎接新的生活。棚改把下岗的矿工重新拉回城市化的进程,不仅改善了居住条件,同时由于缩小了与商品房居民的差距,让他们找回了做人的尊严,找回了生活的自信。以抚顺市莫地社区为例,棚改一年后,社区居民就娶进了21个媳妇,没有发生一起刑事案件,正常的生活秩序得以

建立。

本溪市程家社区居住空间布局的一个重要特点是棚改楼和商品楼在同一个社区中。A、B 小区为棚改楼,市政府拿出了良好的建设用地盖房子,配套设施完全符合国家保障性住房的规定。但是居住者主要是弱势群体,其中下岗失业人员占很大比例。C 小区为商品楼,环境好于 A、B 小区,依山傍水,景色宜人<sup>①</sup>,居民收入明显高于棚改楼居民,居民的文化素质普遍很高。A、B、C 三个小区的居民属于同一个社区,日常生活中居民在一起活动,C 区居民带动了 A、B 区居民的各种文化活动,并为居民提供就业信息和机会。

#### (五) 提高文化素质,实现人格重塑

棚改新区在人格改造方面做了大量有益探索。社区组织除上述具体的居民服务之外,还开展了多项文艺宣传活动,大大加强了社区居民凝聚力。新住房是按照居民的选择分配的,社区居民来自四面八方,相互间陌生的多,老邻居少,给社区工作带来了不便,需要通过各种组织把居民聚拢在一起。本溪市程家社区党委协调和筹措资金,添置了各类乐器,建立了秧歌舞蹈队、健美操队、文艺宣传队、合唱队 4 支队伍。社区居民自编自演文艺节目,丰富了棚改区居民的文艺活动,同时也促进了居民特别是贫富差距显著的社会群体之间的互动,使新建小区向熟人社区转变。

### 五、主要经验与展望

#### (一) 辽宁棚户社区再造的主要经验

第一,抓住棚户区改造的有利契机,把棚户区改造与社区建设有机结合起来,重新建构有效的地缘社会组织,建设和完善公共服务能力,引导生活体系与社会规范的建立。

辽宁省在政府主导推进棚改新区建设的同时,已经开始重建社区组织。在棚改初期,重新建立起来的社区组织是以党委组织为核心的,而不是自发形成的居民自己的组织,换句话说,居民是被组织起来的,政府的力量通过制度化的渠道全面进入社区,社区治理在今后相当长的时期内还会以政府支持为主,社会支持为辅的模式进行。这一社区组织形式虽然落后于中国大多城市目前正在推进的居民自治治理的社区社会管理模式,但是却适应了棚改新区的实情,有利于沟通居民与政府,使社会弱势群体从社会结构之外重新回到社会体制中来,分享均等化的公共服务,重建生活结构。辽宁省棚改的伟大实践有力地证明,在特定的政策条件下,棚户区居民仍然存在着社会经济地位整体上升,重新融入到城市主流生活的契机与路径。

第二,棚户区改造对于打破贫困文化再生产,实现棚户区居民的人格重塑做出了有益探索。通过混住型棚户新区建设推进混居化,打破“贫困的再生产”,防止新的贫困住区的形成,发挥了中产阶层带动贫困群体整体提升的作用。社区开展了教育文化活动,传播法律知识与观念,居民的道德水平得到显著提升。

联合国人居署的研究报告认为,贫民窟的改善,就地改造比重新安置要有效得多,大

<sup>①</sup> 棚改区多层楼房的成本价是 550 元/平方米,而 C 区的商品楼起价为 1590 元/平方米,商品楼开发的盈利用于棚改楼建设。

量的拆除和重新安置是不可取的,就地改造应成为对贫民窟升级改造的基本原则(联合国人居署 2006)。而辽宁的棚改实践则提供了不同的模式与经验。为了解决打破贫富空间差异的难题,本溪市在新城区建设了 60 多万平方米回迁楼,已有数万棚户区居民流向和融入新城区,对缓解了贫困人口过度集中所带来的社会问题做出了有益探索。程家小区安居工程选址在全市中高等收入人群聚居的小区周围,形成混居社区,这对棚户区贫困群体整体文化的提升、教育资源均等化极为有利。商品楼社区可以为邻近的棚改新区的居民提供开店铺、做家政、保洁、保安等就业机会,在交往中建立起信任关系,获得升学、就业的信息,或直接得到职业介绍帮助,这对于棚户区居民来说无疑是重要的社会资本。

## (二) 未完的课题

来自棚户区的挑战是多方面的、系统的和长久的,住房和居住环境的改善仅仅是棚户区改造的第一步。

棚户区居民重返城市经济主流的难度远远高于重返城市化生活的难度。辽宁省棚户区改造的经验表明,棚户区居住条件与居住环境的改善是最容易实现的,棚户区居民重返现代城市生活是可能的。相比之下,棚户区的就业状况改善则极为困难,需要政府提供技能培训,提供创业奖励金,重新培养与市场需求相适应的劳动技能,增强市场竞争能力。同时政府还要创造大量公益性就业岗位,帮助缺乏市场就业能力的居民。由于棚改新区居民的学历以初中为主,在大学教育大众化的今天,低学历已经成为再就业的重大障碍。在后棚改时代,最主要的困扰将是大力增加就业机会,千方百计提高居民收入,重建生活基础,实现棚改新区的可持续发展。

在棚户区居民重新建立起生活基础之后,重塑人格、实现人的现代化任重而道远。从平房搬到楼房,一些老棚户区居民把生活陋习一起带进了新社区。社区正在积极开展多种形式的宣传教育活动,传播荣辱观念。社区志愿者队伍开展保洁、保绿活动,帮助居民告别陋习,走向文明。社区教育是社区工作的重要内容,社区普遍建立起市民学校,邀请专家教授、律师讲授与居民生活相关的婚姻法、劳动法和继承法等法律知识。

在住进宽敞明亮的新楼房之后,棚改新区居民的精神世界正在发生潜移默化的变革,这一效果将随着时间的推移逐渐显现出来。

## 参考文献:

何深静、刘玉亭、吴缚龙、Chris Webstef 2010 “中国大城市低收入邻里及其居民的贫困集聚度和贫困决定因素”,《地理学报》2010,12:1464—1475。

联合国人居署编著 2006 《贫民窟的挑战——全球人类住区报告 2003》,于静等译,北京:中国建筑工业出版社。

孟翔飞、苏春艳 2010 “莫地的变迁——内城贫困地区整体改造与社区治理研究”,《社会科学辑刊》2010,5:60—64。

孙立平 2003 《断裂》,北京:社会科学文献出版社。

陆学艺主编 2002 《当代中国社会阶层研究报告》,北京:社会科学文献出版社。

夏建中 2009 《美国社区的理论与实践研究》,北京:中国社会出版社。

于燕燕主编 2009 《中国社区发展报告(2008—2009)》,北京:社会科学文献出版社。

[美] 艾米·R. 波蒂特、马可·A. 詹森、埃莉诺·奥斯特罗姆 2011 《共同合作——集体行为、公共资源与实践中的多元方法》路蒙佳译 北京: 中国人民大学出版社。

[英] 阿纳托莱·卡列茨基 2011 《资本主义 4.0——一种新经济的诞生》胡晓蛟等译 北京: 中信出版社。

[美] 埃莉诺·奥斯特罗姆 2000 《公共事务的治理之道: 集体行动制度的演进》余逊达等译 上海: 三联书店。

[日] 原純輔、盛山和夫 1999 『社会階層 豊かさの中の不平等』東京: 東京大学出版会。

[美] 迈克·戴维斯 2009 《布满贫民窟的星球》潘纯琳译 北京: 新星出版社。

Ostrom, Elinor 2005. *Understanding Institutional Diversity*. New Jersey: Princeton University Press.

Oscar, Lewis 1998. "The Culture of Poverty." *Society*. 35 (2): 2-7.

## The Collapse and Renewal of Shanty Towns in Liaoning Province

Li Guoqing

(Institute of Urban & Environmental Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing)

**Abstract:** The concept of shanty town in China is different from that in Western countries. Shanty towns in Liaoning Province are the result of bankruptcy of state-owned enterprises as a result of economic reforms since 1993. This has led to the decline of areas where employees of state-owned enterprises (SOEs) live. This is because both the state and the SOEs turned their backs on them, and as a result these areas have become shanty towns. When SOEs flourished, these living areas were regarded as part of the SOE and it provided services to them. But after SOEs went bankrupt, they stopped providing them. The residents lost their jobs; at the same time they also lost their community which is the last foundation for supporting their daily life. The community lost order and health care and an increasing crime rate became big issues. During shanty town reform, the Liaoning provincial government has rebuilt community organizations and integrated them into the governmental public service system. It has also reconstructed the community as the basic element of the current social system, and this community organization ensures the sustainable development of the reconstructed communities.

**Key words:** State-owned Enterprises Reform; Community Disintegration; Community Reconstruction; Society Reconstruction

(责任编辑: 刘英)