

# 四平市改革创新棚户区改造模式

## 吉林四平市人民政府

吉林省四平市作为东北经济轴线上的节点城市，是东北老工业基地的重要城市之一。历史原因决定了四平市棚户区改造的任务艰巨而繁重。近两年来，四平市新一届党委政府结合群众路线教育，坚持以政府为主导，实施大规模棚户区改造，使棚户区居民彻底告别了久居多年、狭窄破旧的棚户区而喜迁新居。实践证明，棚改工程是一项“鱼水工程”，它使党群、干群关系更加密切，使广大群众更加热爱和感谢党和政府，凝聚了人心，鼓舞了斗志，增强了英城人民转型发展的信心和艰苦创业的决心。

**围绕一个目标，凝聚一个共识。**四平是东北工业重镇，“一五”期间国家8部委在四平布点，生产大型收割机、鼓风机、装载机、客车及日化产品，新中国第一个客车厂、第一个改装车专用车企业坐落在四平，第一台大型联合收割机诞生在四平，四平大客车曾经享誉全国，四平生产的大型装载机曾经在中国重大工程建设上发挥重要作用。由于计划经济年代“重生产、轻生活”，在工厂周边建设了大量的简易平房。伴随着经济体制的逐步转轨，经历了改革转型期的阵痛，这些临时搭建的小房年久失修，日积月累形成了棚户区。四平人曾经引以骄

傲的辉煌工业区，成了满目疮痍的棚户区。四平市棚户区具有建筑年限长、分布范围广、房屋面积多、改造任务重、面临困难大等特点，而且很多问题在全省也是最突出的。四平新一届党委政府班子始终把“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标”作为一切工作的行动指南，大力推进幸福民生工程，抢抓国务院加快棚户区改造的政策机遇，将解决棚户区群众居住难题摆上了重要日程，实现“居者有其屋”，成为了全市上下共识。为加快推进四平新一轮棚户区改造工作，更加科学地指导、统筹、协调棚户区改造工程建设，市委、市政府对原四平市城市棚户区改造领导小组和办公室机构及成员进行了重新调整，由市委书记刘喜杰和市长石国祥担任四平市城市棚户区改造领导小组组长，由4名市委常委及5名市政府副市长担任副组长，发改委、住建局、国土局、规划局、财政局等28个部门负责人为领导小组成员。领导小组下设领导小组办公室，办公室主任由副市长王宇担任，领导小组办公室负责对全市棚户区改造进行组织、调度、监督、指导、协调。领导小组办公室下设综合计划组、项目建设组、政策法规组、监督咨询组4个棚改工作推进组。整个棚户区改造工作由上到下形成了一套完善的领导指挥系统，为居民拆迁、建设和回迁安置工作又好又快地推进提供了强有力的组织保障，创造了“棚改速度”，从2006

—

2013年，四平市完成棚户区改造面积445万平方米，超额完成

吉林省政府下达四平市棚改382万平方米任务指标。2014年，吉林省政府共下达四平市D级危房及棚户区改造任务为55万平方米、9053套任务指标。截止10月末，已完成56.9万平方米、9100套指标任务。目前四平市剩余集中成片棚户区约164万平方米、近3万户，从2014年开始，四平市政府计划每年完成50万平方米棚户区改造，到2017年末四平市集中成片棚户区可基本改造完成。

**坚持两个先行，建立两项机制。**坚持两个先行，即做好棚改工作，摸清底数是前提、科学规划是先导。一是强调基础数据先行，对全市范围内符合改造要求的棚户区住户全部登记造册，实行一户一档，做到“四清”即“房产状况清、动迁面积清、补偿数量清、安置意愿清”，为推进全市棚户区改造提供了可靠的基础数据。二是强调科学规划先行。规划是城市发展的基础，也是棚户区改造成功的前提。四平市对全市29个地块、占地600公顷的棚户区进行规划设计，目前正在编制《四平市2014—

2017年城市棚户区改造规划》。在规划设计中，坚持将棚改纳入城市总体规划，与优化城市布局相结合。针对棚户区居民的需要，户型由4种增加到8种，深受群众欢迎。建立两项机制，即做好棚改工作，制度机制是保证。一是建立调度督办机制。制定了专题例会、定期调度、重大问题现场办公、日常工作保

持联络等工作制度。在棚户区改造的关键节点上，每周由副市长王宇主持召开棚户区改造领导小组调度会议，确保棚户区改造按时间节点、进度计划推进。在棚户区改造工程推进中，市委书记刘喜杰、市长石国祥、副市长王宇多次带队到棚户区改造工程现场办公，解决土地、规划、拆迁、建设、资金等各种问题。二是建立绿色通道机制。棚户区改造项目行政审批全部进入绿色通道，简化审批程序、压缩审批时限，由过去的“串联”审批，改为“并联”审批，助推棚改工作提速。

**破解三个难题，做好三个结合。**破解三个难题，即安置、资金、拆迁是整个棚改工作的难点，也是整个棚改工作的“牛鼻子”，事关棚改工作的成败。四平市主要采取三项措施。第一，政府主导，确保群众利益得到切实维护。以往的安置模式为“先拆、后建、人等房”，搬迁户至少等两年工期，不能尽快回迁，四处打游击，政府和回迁户压力都很大，为满足棚改群众尽快、就近回迁，保障群众利益，四平市新一届政府决定，以政府主导的“五统一”方式推进棚户区改造，棚改项目由政府统一拆迁、规划、设计，统一筹措建设资金，统一招标设计单位和建设单位，统一建设回迁安置楼房，统一回购安置回迁居民，既满足了棚改群众尽快就近回迁的愿望，也保障了棚改群众的权益，增强了党和政府在人民群众中的公信力和凝聚力。第二，多元筹措，采取“四个一块”，确保棚改加速推进

。为有效破解难题，四平市政府实行多元化筹资。打破“有多少钱干多少事”的陈旧思维，采取了“四个一块”的解决资金方式。争取国家补贴一块，近三年来积极争取国家棚改补助资金3.17亿元。通过银行贷一块，以四平市富国投资开发有限公司为建设主体，向国家开发银行申请专项贷款23亿元，已到位9亿元，同时编制了2013-

2017年棚户区改造二期建设贷款项目可研报告，计划向国家开发银行申请贷款33.5亿元，解决棚改项目建设资金问题。地方政府出台政策免一块，每年地方政策减免资金达5000万元以上。腾空土地运作收入一块，腾空的土地统一收储实行招、拍、挂，获得收益用来补充棚户区改造项目所需资金。同时，制定了《四平市城市棚户区改造资金管理使用规定》，加强对全市棚改资金的专项管理、统筹使用及审计监察。第三，走群众路线，确保棚改工作平稳推进。四平市将棚改工作与群众路线教育实践活动结合起来，始终把维护群众的利益放在首位，做到了文明拆迁、和谐回迁，收到了“党员干部受教育，科学发展上水平，人民群众得实惠”的效果。一是以政策促拆迁。为了让住在棚户区的一些生活困难的住户住得起楼，回迁安置按照有照房屋面积征一还一，在规定期限内搬迁给与房屋面积的20%奖励，并按标准奖励2000元至5000元。提高了装修标准，基本生活设施齐备，可“拎包入住”，按市场指导价核算每平方米增值8-

9倍，实现了家庭资产增值。本着让利于民，改变了过渡费计算方式，由过去的按月计算改为按每平方米计算，户均提高4-5倍，超期补偿标准翻倍。诸多惠民政策，激发起群众参与和支持棚改的积极性，对于“钉子户”，通过群众做群众工作，组织一些威信高的老住户带着棚改的惠民政策，耐心做调解工作，收到了很好的效果。对于个别“无理户”运用法治思维、法律手段，依法解决。二是以宣传促拆迁。通过广播、电视、宣传板报、宣传车等形式，讲清棚改工作意义和好处、讲清棚改有关拆迁政策、讲清工作程序，达到家喻户晓。三是以包保促拆迁。在各单位抽调政治素质硬、沟通能力强的干部，抽调棚改一线按片包户，开展房屋拆迁征收工作。在棚改实践中，广大党员干部深入棚户居民家中，看到了棚户居民的实际生活状况，受到很大震动，转变了工作作风，发扬五加二，白加黑精神，为群众解读棚改政策，帮助解决实际困难，群众纷纷送来锦旗感谢棚改干部办好事、做实事，密切了党群干群关系。四是以公正透明促拆迁、回迁。聘请人大代表、政协委员、反贪局人员、公证员及成立群众监督组对拆迁、建设、回迁全过程进行监督。实施了“八公开”，即公开拆迁补偿安置政策、回迁安置方案、搬迁顺序号、补偿标准、拆迁和回迁房屋面积、评估标准、分房时间、办事程序等各项重大事宜，得到广大棚户居民普遍认可和赞扬。做好三个结合。一是政府与市场相结合。在棚改过程中，四平市在全省率先实施项目管

理公司取代以往组建临时基建办公室模式，聘请了吉林省嘉源建筑工程咨询有限公司，该公司代理政府负责对棚改工作全过程实施科学化、专业化的管理，使棚改工作从规划设计、造价咨询、资金筹集管理使用、招标代理、建筑施工、工程监理，甚至节能减排，选材用料，新材料新工艺的推广应用等各个环节全部由项目管理公司组成专家团队进行设计论证，全程跟踪服务。聘请项目公司对棚改工程项目实施统一管理，有利于政府转变职能，政府职能部门不参与工程建设，能够更好的规避政治风险，有利于党风廉政建设。二是坚持棚改与完善城市功能布局相结合。与市政设施、综合交通等公共服务相衔接，彻底解决棚户区居民行路难、吃水难、用电难、入厕难、用热难等问题。在大型保障性安居工程社区，根据控制性详细规划的要求，同步配套医疗、教育、养老、社区服务、行政管理、文体设施、商业、金融、邮政等公共服务，实施高标准绿化、美化、亮化，目前，这些建成的棚改新区已经成为四平城区靓丽的风景线，促进了城市整体的和谐发展。三是棚改小区建设与经营相结合。在棚改小区建设中政府留建经营性用房，以租金补贴特困家庭物业费及水、电、燃气、供暖。对弱势群体进行调查梳理，有针对性的解决实际困难，保证棚户区居民住得稳、住得好。