责编：曾西雅 E-mail:zengxiya6225@163.com Tel:010—62806245

处理好民生与发展的关系

——辽宁棚户区改造的实践与启示

□周忠轩

编者按：改造棚户区是个世界性难题，又是关系到众多百姓基本生存的问题，能否解决好它是对执政能力的一大考验。李克强同志任省委书记时，辽宁省对棚户区成功地进行了大规模改造。时任抚顺市委书记的周忠轩同志，作为亲历事件的执行者撰写此文，值得读者认真一读。

从2005年开始，辽宁进行了史无前例的大规模棚户区改造，并将其列为全省一号民生工程。在实施过程中，按照科学发展观的要求，坚持统筹兼顾，不仅注重老百姓基本住房条件的改善，而且注重人的全面发展。把棚户区改造（以下称棚改）新区建设与经济发展、社会发展、文化发展有机结合起来，同城市建设、产业园区建设、生态环境建设有机结合起来，有力地助推了辽宁老工业基地全面振兴。

通过棚改的实践，我们更加体会到：民生与发展是辩证的统一体。发展是民生的基础和保障，没有发展，改善民生就没有物质基础；民生是发展的目的和动力，离开民生，发展就失去了方向和目标，而且发展也不可能持久。

民生问题是我国现阶段必须解决好的重大课题

我们党始终重视处理好发展与民生的关系。在新的历史时期，民生关系到能否实现科学发展和社会和谐稳定，我党制定经济政策中更是把保障和改善民生作为重要取向，采取了一系列重大举措。

辽宁解决民生问题任务艰巨。上世纪90年代，由于历史包袱沉重、体制机制不活等因素相互交织，辽宁老工业基地曾一度陷入困境，出现了以大批企业停产倒闭、大批工人失业下岗为主要特征的“东北现象”。加之历史欠账多、包袱沉重，出现了大量困难的地区、企业、家庭和群众，民生问题日益凸显，一时辽宁老工业基地被称之为“捆住双脚的巨人”。

在辽宁诸多民生问题中，棚户区问题最为突出。棚户区大部分建于新中国成立初期甚至更早。居民绝大部分是国家“一五”时期的建设者及其子孙。历经半个世纪的棚户区，可以用“穷、差、破、难、乱”五个字来概括。

棚户区居民恶劣的生活环境，与现代化建设进程形成了强烈的反差。改革开放以后，地方党委和政府陆续对一些地理位置好的地块进行了改造，但大部分棚户区由于远离城市中心、地理位置差、交通不变、基础设施极差、商业开发价值很低，加之很多家庭都是城市的低保户和特困户，根本没有能力投资改造建房，更没有能力购买新房，解决起来困难很大。

2004年12月26日，时任辽宁省委书记李克强同志就职第12天，就冒着严寒到抚顺市调研。在最偏远最贫困的莫地沟棚户区，面对强烈要求改善居住条件的居民，他作出了“就是砸锅卖铁，也要让你们搬出棚户区，住进新楼房”的庄严承诺。当月30日，中共辽宁省委九届八次全会暨经济工作会议把棚户区改造作为头等大事，列为全省的一号工程，作出了“用2到3年的时间，基本完成5万平方米城市集中连片棚户区改造”的决策，拉开了有史以来最大的民生工程的帷幕。

全世界有10多亿人口居住在棚户区中，其改造是个世界性的难题。省委改造棚户区的决策，绝大多数人都认为这是一件得民心的好事，但同时也有相当一部分人包括居住在棚户区里的居民，都持怀疑态度。

应该说，如此大规模的棚改，确是一项风险决策。其一，棚户区面积大、数量多、涉及矛盾多。到2004年年底，全省城市集中连片棚户区就达1000多万平方米，居住人口120多万。经过半个世纪的变迁，累积的矛盾多如牛毛，在棚改的每个环节发生的矛盾，都可能引爆隐藏着的矛盾，不仅会使改造难以顺利进行，还会引发社会不稳定。其二，缺乏相应的国家政策指导。对改造历史遗留的棚户区，国家尚未出台明确的政策，因此没有现成的政策可以遵循和支持。其三，筹集资金难。改造棚户区，需巨额资金。居住在棚户区里的人，80%处于失业半失业状态，80%都是靠低保维持生活，根本没有自筹资金能力。据测算，要完成辽宁省大规模集中连片棚改，总投资约需200多亿元。当时辽宁老工业基地振兴处于起步阶段，财政可用于棚改的资金非常有限。在商业性融资方面，由于棚户区几乎没有商业价值，没有可期的利润回报，也没有商业性金融机构介入棚改的成功案例。其四，由于各种原因，对棚改确实存在不同的观点，有的对把有限资金用于发展，还是用于民生，存在不同的认识，有的存在畏难情绪，等等。

棚改确有困难，不改造可以暂时回避矛盾，但从长远看辽宁老工业基地振兴将面临更大困难，也会影响社会和谐稳定。2004年前，棚户区面积最大的抚顺市，因生活困难引发的群众上访此起彼伏，上访高峰时期平均每天多达7批次，最多时聚集人群达到了3万多人。面对艰难选择，省委反复强调要正视困难和问题，坚定不移地坚持推进棚改不动摇。

解决重大民生问题必须创新运作机制

棚改之难，在于情况复杂、累积的矛盾多、工程浩大，不仅涉及群众多，而且社会关注度高。发挥我们党的政治优势，坚持把好事办好，必须高标准严要求，必须创新运作机制，确保公平、公正，确保质量、效率，让群众满意。

在棚改之初，省委就明确提出，必须把棚改工程建设成优质工程、廉洁工程、民心工程。在深入调查研究、广泛听取意见的基础上，李克强同志代表省委提出“党委领导、政府主导、市场运作、社会参与”的指导方针。为攻克棚户区改造这一世界性难题，解决好重大历史遗留问题，提供了机制保障。

第一，加强党委领导，发挥政治优势。为确保一号工程落到实处，把好事办好，从省委到基层党组织，在棚改的不同阶段，都及时召开会议，研究解决新情况新问题；并确定省委常委包市，市、县（市、区）领导干部包片，党员干部包户的办法，依靠党组织的力量，加快推进棚改工程；几万名党员干部走进棚户区，宣传棚改政策，倾听群众心声，解决群众困难，化解群众忧虑，与群众一起共同研究解决问题的办法，研究如何科学地进行规划、拆迁、建设，制定分配政策。各级都成立由纪委牵头的资金使用、工程质量管理、新房分配监督组织，并严格责任制和责任追究制度，确保了资金使用安全、工程质量效率和分配公平公正。

第二，坚持政府主导，确保居民利益实现。棚改是涉及规划、拆迁、审批、融资、建设、回迁、管理、服务等多个环节的系统工程，需要超常的政府组织协调机制。棚户区改造没有开发商，而是由政府直接操作，这样既减少了中间环节，把开发商所赚的利益直接用在了棚户区居民身上，又减少了扯皮，提高了效率。省政府成立了由建设、发改、财政、国土等相关部门组成的棚改协调小组，逐市研究改造方案，落实资金，对棚改工作给予具体指导、检查和协调。各市、县（市）区政府分工明确，落实责任。市政府是规划设计、资金筹措、政策制定的主体，县（市）区政府是组织实施、管理服务的主体。规划设计从城市长远和整体考虑，不仅要改善棚户区居民住房，还要考虑住上新房后的长远发展。资金筹集采取了政府投入、政策减免、银行贷款、企业帮扶、土地划拨、个人自筹、社会捐助等七项措施，有效解决了困扰棚改的资金瓶颈问题和城市基础设施配套问题。

第三，坚持市场运作，强化竞争意识。由政府操盘，对于有商业价值的地块，实施市场化运作，采取招、拍、挂方式出让土地和开发商业用房；对没有商业价值的土地，政府直接进行改造。由于棚改项目资金拨付及时，参与棚户区改造的企业，不仅有一种荣誉感，而且有一定的赢利空间，调动了企业参与棚改的积极性。在建筑队伍选择、物资采购上，做到货比三家，集中竞价、竞质，实行淘汰机制，确保了效率和质量。严格依法按合同约定办事，严格科学管理材料价格。抚顺市还采取了在生产淡季预购钢材、水泥等大宗建筑材料的办法，大幅度降低了材料成本，确保了棚改房的质优价廉。

第四，动员社会参与，发挥棚改新区居民的主体作用。各级人大、政协机关充分发挥各自的职能作用，主动围绕棚改中遇到的热点、难点问题开展法律监督和民主监督。工会、共青团、妇联等群团组织，充分发挥其联系群众的桥梁纽带作用，主动深入到棚改一线，开展帮扶救助等工作，解决了大量具体困难。动员社会各界和煤矿、电力、自来水等企业支持棚户区改造，发挥他们的积极性、主动性。充分听取棚户区居民的意见，调动其参与棚改建设的积极性，组织棚户区居民积极参与政府组织的政策咨询活动，建言献策，使工程设计更加贴近需要。在分配政策制定、新楼房选址、施工设计、施工质量监督、建筑材料采购等方面，听取棚户区居民的意见，接受棚户区居民的监督。棚改中的许多政策和措施，都是在认真听取居民意见后形成的。充分体现了居民在棚改工作中的主体作用，取得了非常好的效果。

从2005年到2011年，辽宁省拆迁棚户区2910万平方米，建起了4402万平方米的新楼房，有211万人告别了低矮潮湿的棚户房，住上了宽敞明亮的新楼房。

解决民生问题必须坚持以人为本、统筹兼顾

棚改关系到每个棚户区居民的切身利益，必须从老百姓的实际生活出发，考虑老百姓的实际困难、实际需要，真正让老百姓满意。棚改是振兴老工业基地的重要任务，涉及经济、社会、文化、生态、城市管理等方方面面，是一项浩大的系统工程。民生工作从根本上也是促进人的全面发展。因此，必须坚持以人为本，把解决居民眼前困难和长远发展结合起来，统筹兼顾、全面推进。

棚户区居民是一个特殊困难群体，棚改极大地改善了他们的居住条件和环境，也增加了他们的支出，带来新的生活压力。在棚改之初，李克强同志就代表省委明确提出“要让棚户区居民住得进、住得稳、住得好”。

为确保每一户棚户区居民都能住上新楼房，辽宁省制订了优惠的回迁政策。居民只要是唯一住房，回迁楼房时拆一还一，不要钱，在合理范围内增加的面积，只收新楼主体的建筑成本费；对于特殊困难的居民，采取党员干部帮扶、社会捐助、先入住、缓交购房款等措施。由于政策制订和实施公开透明，最大限度地从棚户区的实际困难出发，平均每户民居只交1万元左右的购房款，就住上了价值12万~15万元（时价）的新楼房。没有一户居民因为困难住不上新楼房，没有一户居民因为分配不公上访。

住上新楼房，群众的居住条件得到极大改善，人均居住面积由棚改前不足10平方米增加到20平方米左右。同时支出也相应地增加了。平均每户月支出增加了200多元，这对他们无疑是一笔不小的开销。为解决这个问题，首先是降低物业成本，政府增加公益岗位、居民自己管理社区，既减少了物业成本，又增加了居民就业收入。对特殊困难群体的取暖费、物业费等实行减免政策，政府增加投入用于房屋维修，减少了居民的支出。更重要的是，针对棚户区居民下岗，失业人员比较多的情况，在棚改同时，省委、省政府在全省范围内开展了另一重大的民生工程——再就业工程。明确提出实现零就业家庭动态为零，并努力实现双就业。省、市政府都制订了推进就业的具体措施，广泛动员社会力量，帮扶就业。尤其是加大了对“4050”人员就业的支持力度和贫困家庭子女培训就业力度。现在棚改新区就业率达到92%。许多棚户区居民住进新楼房的同时，也收获了再就业岗位，提高了收入水平。

棚户区居民曾是远离现代文明的群体。为实现省委提出的“住得好”要求，党员干部深入棚改家庭，悉心指导，帮助他们适应现代生活，普遍开展了社会主义荣辱观教育。居民们自己组织了公民道德评议协会，以奉献社会为荣，涌现出了一批批好媳妇、好婆婆，好公民，他们积极主动地参加社会建设和管理。新区普遍重视加强社区建设，提高服务水平。居民不出社区就可享受就业、医疗、卫生、居家养老、娱乐、社区文化等各种周到服务。棚改7年多的时间，完全实现了初期提出的“住得进、住得稳、住得好”的目标，大大地提高了新区居民的幸福指数。

把棚改纳入经济社会总体发展规划。坚持统筹兼顾，强调要处理好民生与发展、当前与长远、局部和全局的关系，实现经济、社会、资源、环境效益最大化，抚顺市在棚改之初就提出五个结合：棚改与推进城市发展和经济转型相结合，与土地资源优化整合相结合，与促进就业再就业相结合，与完善城市功能、提高城市综合竞争力相结合，与深入开展荣辱观教育、提高居民素质建设和谐社会相结合。

棚户区改造坚持统筹规划，不仅从根本上改善了居民居住和生活环境，而且优化了资源配置，产生了巨大的经济和社会效益。辽宁省通过棚户区改造整理置换土地达134平方公里。棚改不仅腾空了土地，而且经过整理，大量的零散的土地建成了片，使废弃土地获得了新生，不仅可以获得可观的经济收入，而且为创办产业园区和经济结构调整、为城市发展提供了广阔的空间。

民生问题关系到经济健康发展和国家长治久安

古今中外，社会动荡和经济发展链条中断，几乎都是因为分配不公、贫富差距拉大等社会问题积重难返导致的。辽宁大规模棚改，不仅破解了世界性的难题，也为老工业基地振兴注入了新活力，促进了经济的可持续发展和社会的和谐稳定。随着时间的推移，其重大的政治、经济、社会、生态意义逐步显现。

棚改使困难群众感受到了党和政府的温暖，分享了改革发展的成果，从而坚定了广大群众的信心，居民们从心里拥护党、拥护改革开放的好政策，巩固了党的执政根基。在棚改新区，基层党组织工作更加活跃、更加扎实，要求入党的人员不断增加。过去人们为争低保、要补助而争吵，搬进棚改新区后，许多人找到社区，主动要求退出低保，要自食其力。棚改所焕发出的精神成果，正在转化为推进和谐建设、经济发展的巨大物质力量。

棚改实践再次证明，改善民生绝不是单向投入，能够激发巨大的发展动力，创造出巨大的社会效益。

棚改促进了社会和谐。广大居民对生活的满意度大幅上升，幸福感明显增强。在新区，许多过去治安案件的制造者，成为自觉维护社区秩序的中坚力量；许多越级上访的组织者，成为社区矛盾纠纷的模范调解员。党和政府凝聚力增强，社会和谐建设成效明显，大大降低了社会管理成本。城市面貌发生巨大变化，城市形象得到明显提升。辽宁省棚改成功实践，引起了世界媒体和联合国有关机构的关注。

辽宁省棚改成功实践，彰显了我们党以人为本的执政理念和社会主义制度的优越性，是科学发展观的生动实践，体现了民生与发展的辩证统一，为在体制转轨、经济转型中解决好重大民生问题和历史遗留问题，推进科学发展、和谐发展、可持续发展提供了借鉴。

（作者系辽宁省委常委、常务副省长）

加快海南国际旅游岛建设的思考

□陆志远

今年4月，习近平总书记视察海南并发表了重要讲话，为海南深化改革开放、加快科学发展指明了方向。海南省委决定以习近平同志讲话精神为指导，认真领会和实现中央对海南发展的战略意图，加快建设国际旅游岛、实现海南绿色崛起。

习总书记海南讲话为国际旅游岛建设提供了战略指导

习近平总书记视察海南重要讲话的核心观点是：一是争创中国特色社会主义的实践范例，习总书记明确要求海南的同志一定要埋头苦干、奋起直追，使海南成为实践中国特色社会主义的生动范例。二是特区要在“特”字上下功夫。当前中国正在打造经济“升级版”，处于发展方式转变和结构调整的转型期。因此，单纯靠向国家要优惠政策来推动特区发展的方式已不适应时代潮流。今后特区要进一步解放思想，深化开放改革，创新实干。三是推动旅游经济持续健康发展。按照国际旅游岛建设目标，海南应形成以服务型经济为主的产业结构，加快形成以旅游业为龙头、以现代服务业为主导的服务业产业体系，把国家赋予的开放政策用足用好，努力使海南成为我国服务业对外开放的重要窗口。四是谱写美丽中国的海南篇章。保护海南生态环境，不仅是海南自身发展的需要，也是国家的需要。海南必须处理好保护和发展的关系，始终做到保护和发展并举，着力在“增绿”和“护蓝”上下功夫，为子孙后代留下可持续发展的“绿色银行”。

习总书记的重要讲话，对我们加快建设国际旅游岛，至少有以下几点启示：一是把加快科学发展作为第一要务，破除GDP崇拜，更加注重发展的质量，努力实现全面、协调、可持续的发展。二是坚定不移地走生态立省、旅游立省之路。生态是海南发展最大的本钱。只有保护好生态环境，海南的热带特色现代农业、旅游业才拥有得天独厚的竞争力。三是加快发展高水平旅游业。坚持高水平规划、高标准开发，促进海南特色旅游资源转化为特色优质旅游产品。深入挖掘旅游文化内涵，完善配套基础设施，加强精细化管理，不断提升旅游服务质量和管理水平。四是用足用好国际旅游岛建设的各项优惠政策。国家赋予了海南国际旅游岛建设很多优惠政策，离岛免税购物政策用得比较好，而一些其他相关政策则没怎么落地。因此，当务之急是要创造条件，想方设法把这些开放政策用足用好，真正转化为国际旅游岛建设的强大动力。

准确认识国际旅游岛建设的成绩与问题

海南建省办经济特区25年来，以旅游业为龙头的现代服务业逐渐成为主导产业。特别是2010年以来，全力实施国际旅游岛建设国家战略，取得了明显成效。一是初步形成了指导国际旅游岛建设的规划和法规体系。编制和实施了海南国际旅游岛建设发展规划纲要、主体功能区规划、城乡一体化规划，颁布实施了一系列旅游方面的地方性法规。二是国际旅游岛建设的各项优惠政策效应持续释放。国家赋予海南的26国免签证、离岛免税、离境退税等一批优惠政策相继落地，推动了旅游、商贸、物流、金融等产业的发展和基础设施建设，产生了较大的社会效应和经济效益。三是旅游基础设施和公共服务不断完善。自2010年来，东环高铁、海口绕城高速、三亚绕城高速等建成通车，海口美兰、三亚凤凰两大机场旅客年吞吐量双双突破1000万人次，海南国际会展中心落成使用，各市县的旅游公路、休闲绿道和露营地建设正加快推进。四是旅游产品体系不断丰富。海南滨海休闲度假产品全国领先，邮轮游艇旅游风生水起，旅游产品受到游客热捧，新型旅游方式正在兴起。五是以旅游业为龙头的现代服务业产业体系基本形成。交通运输、仓储和邮政业、批发零售业、住宿餐饮业、金融业、商务服务业等产业体系日趋完善，对经济增长的贡献越来越大，服务业集聚发展、集约化发展的特征日趋明显。

当然，我们也清醒地认识到，海南国际旅游岛的建设成果与中央要求、与全国人民的期待还有很大差距。主要表现在：一是凝心聚力建设国际旅游岛的氛围亟需进一步加强。一些地方和部门支持国际旅游岛建设的措施力度不够到位，资金扶持力度较弱；有的把工作重心放在税收多、能快速拉动GDP的工业项目和房地产项目上；全社会重视、支持、关心服务业发展的氛围不浓。二是以旅游业为龙头的现代服务业产业体系亟需进一步完善和提升。2012年海南服务业占GDP比重46.9%，服务业就业人数占全省就业总人数的比重为39.8%，与上海、北京、纽约、伦敦、东京等地相比，仍有较大差距；服务业以餐饮、旅游等传统产业为主，金融、物流、电子商务、会展等现代服务业所占比例偏小。三是旅游市场环境亟需进一步优化。旅游市场中高额回扣、价格虚高、虚假广告、欺客宰客现象未能彻底解决；旅游市场多头管理问题突出，市场壁垒还没有完全消除。四是遵循规划发展的意识亟需进一步提高。现实中存在规划编制政出多门、种类繁多、名目繁杂、互不衔接甚至相互打架等问题，影响了旅游项目的科学布局和落地实施。五是国际旅游岛建设所需人才严重不足。海南人才总量82.88万人，高层次人才15137人，仅占全省人才总数的1.83%，比例偏低。第二产业人才比例严重不足，第三产业人才短缺，特别是创新型、管理型、领军型人才匮乏，难以适应国际旅游岛建设的需要。

全面加快国际旅游岛建设的思考与建议

摒弃GDP情结，牢固树立“绿色政绩观”。政绩考核要适当降低GDP总量，增长率的考核权重，把产业结构、税源结构、环境成本、居民收入等作为重要考核内容，特别是要把以旅游业为龙头的现代服务业单列考核，并提高考核权重，更加注重考核发展质量和综合效益，使评比考核真正起到激励先进、鞭笞后进、促进绿色崛起的重要作用。

坚持“国际旅游岛立省战略”，抓好“绿化宝岛”生态工程。坚持保护和发展并举，持之以恒地抓好“绿化宝岛”等生态工程建设，建立和完善资源环境有偿使用、排污权交易等生态保护长效机制，大力推行低碳生产生活方式，努力建设全国生态文明示范区。同时，树立“国际旅游岛战略立省”的理念，动员全社会力量加快建设世界一流海岛休闲旅游度假目的地，把对旅游业的重视体现在对旅游项目的谋划运作和规划建设上，体现在高水平、专业化、国际化旅游形象宣传和目的地品牌营销上，体现在旅游要素的国际化改造、旅游软硬环境的不断改善上。

打破地区壁垒，坚持海南旅游整体规划。要把海南全岛作为整体来规划、作为一个大的旅游城市来布局，坚决避免低水平重复建设和优质资源的低层次开发。打破资源配置的地区、行业、部门和层级壁垒，抓好重大基础设施和重要产业项目的合理布局规划，抓好土地岸线利用、城市和村镇建设、重点开发园区、旅游度假区和资源环境保护等专项规划，完善全岛的旅游功能。

既“钟灵毓秀”又“筑巢引凤”，努力构建旅游管理人才队伍。深化干部人事制度改革，把一批真正掌握现代服务业发展规律、懂旅游、会管理、会营销的干部推到国际旅游岛建设的第一线；加强干部在旅游方面的教育培训和实践锻炼，提高干部抓发展、抓旅游的本领；借党的群众路线教育实践活动的东风，狠抓干部作风建设，提升服务游客、服务企业的意识和素养。针对国际旅游岛建设急需的人才紧缺的现实，要舍得花大本钱，不惜重金筑巢引凤。

（作者系海南省省长助理、省旅游委主任）