

和谐人居环境 的畅想和创造

Creating Harmonious Human Settlements



2008

National Ph.D. Candidates
Academic Conference

Proceedings of National Ph.D. Candidates Academic Conference, 2008

全国博士生学术会议(建筑·规划)论文集

全国博士生学术会议(建筑·规划)学术委员会

同济大学建筑与城市规划学院 编

中国建筑工业出版社

和谐人居环境 的畅想和创造

Creating Harmonious Human Settlements



2008 National Ph.D. Candidates
Academic Conference

Proceedings of National Ph.D. Candidates Academic Conference, 2008

全国博士生学术会议(建筑·规划)论文集

全国博士生学术会议(建筑·规划)学术委员会

同济大学建筑与城市规划学院 编

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

和谐人居环境的畅想和创造——2008 全国博士生学术会议(建筑·规划)论文集/2008 年全国博士生学术会议(建筑·规划)学术委员会, 同济大学建筑与城市规划学院编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2008

ISBN 978-7-112-08177-6

I. 和… II. 2008… III. 城市规划-中国-文集 IV. TU984.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 149006 号

本论文集共收录论文 58 篇, 论文作者都是来自全国各高校建筑与城市规划院系的博士研究生。收录的论文均经过专家评审委员会二轮严格挑选, 论文主要集中在和谐城市与人居环境、区域政策与城乡管理、文化遗产与建筑保护、生态城市与绿色建筑、建筑规划与防灾等主题上, 其中有些是以国家重点科研基金资助项目为背景, 反映了作者在这些专业领域的理论思考和实践成果, 具有一定的理论价值和实用价值。通过这些论文, 也可以看出建筑规划博士研究生对当前社会热点问题的关注和对专业前沿问题的思考。

* * *

责任编辑: 杨 虹

责任设计: 赵明霞

责任校对: 孟 楠 关 健

和谐人居环境的畅想和创造
——2008 全国博士生学术会议(建筑·规划)论文集
2008 全国博士生学术会议(建筑·规划)学术委员会
同济大学建筑与城市规划学院编

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京天成排版公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 880×1230 毫米 1/16 印张: 18 $\frac{1}{4}$ 字数: 594 千字

2008 年 10 月第一版 2008 年 10 月第一次印刷

定价: 58.00 元

ISBN 978-7-112-08177-6

(14131)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

2008 全国博士生学术会议(建筑·规划)学术委员会

主任: 吴志强 同济大学建筑与城市规划学院 院长 教授

委员: (按姓氏笔画排列)

王建国 东南大学建筑学院 院长 教授

孙一民 华南理工大学建筑学院 副院长 教授

朱文一 清华大学建筑学院 院长 教授

刘克成 西安建筑科技大学建筑学院 院长 教授

刘滨谊 同济大学建筑与城市规划学院 景观学系主任 教授

张兴国 重庆大学建筑城规学院 院长 教授

张珊珊 哈尔滨工业大学建筑学院 院长 教授

吴国欣 同济大学建筑与城市规划学院 艺术设计系主任 教授

唐子来 同济大学建筑与城市规划学院 城市规划系主任 教授

钱 锋 同济大学建筑与城市规划学院 副院长 教授

常 青 同济大学建筑与城市规划学院 建筑系主任 教授

曾 坚 天津大学建筑学院 院长 教授

编 委 会

主任: 钱 锋

委员: 张玉坤 单 军 韩冬青 吴唯佳 徐苏斌 郑 炘 王伯伟 蔡永洁 赵 民

彭震伟 刘滨谊 周向频 陆居怡 张尚武

主 编: 钱 锋

副 主 编: 陆居怡 张尚武

参编人员: 侯斌超 马林海 李疏贝 唐育虹 周 静 马启国 张建忠

本次全国博士生学术会议是教育部研究生教育创新计划的一个项目,旨在为与会博士生提供一个学术交流平台,为与会博士生营造浓厚的学术讨论氛围,促进博士生的思想碰撞,激发创新思维,形成创新思路,提高博士生的创新能力和组织、交流及表达等综合能力的培养。这一主旨既是研究生教育创新计划领导部门的要求,也是我们力图实现的目标。

结合当前建筑规划领域等的热点问题,本论文集围绕会议主题“和谐人居环境的畅想和创造”进行了编选。首先是对城市化问题的关注。众所周知,我国城市化的发展在全国各个地区十分不均衡,如大部分区域仍在探索城市化的道路,而诸如北京、上海等大城市则开始出现了“市郊化阶段”的倾向;同时由于历史的原因,我国在改革开放以后人口短时间内大量涌入城市。如何在这些情况下合理使用和配置资源,如何在政策上体现不同区域发展的特点,如何实现城市化发展的公平性等问题,都是此次选编论文集时所关注的焦点。而且,面对当前全球的能源危机,在建筑规划领域也引发了热烈的思考。如何高效地使用和节约能源,如何从经济、政治、管理及具体的设计实施层面缓解能源的消耗,实现可持续发展的目标,也是本论文集所积极响应的目标。同时,随着我国经济发展,国民的主体意识在不断提高,本土化的呼声也得到更多的响应。如何在规划建筑领域体现表达中国文化的精髓,如何将现代的先进行技术与我国传统的历史文化有机融合,这也是本论文集热烈探讨的关键点。

另外,在高质量的体现理论研究成果的同时,本论文集还积极鼓励创新与实践参与的精神。在科学技术突飞猛进和知识经济崛起的新形势下,国家对高层次创新人才的需求在不断扩大。如何发展研究生教育,如何提高研究生培养质量等问题已得到各方面的广泛关注。结合以上目标以及教育创新计划的实践成果,此次博士生学术会议,力求为与会博士生搭建平台,促进交流;激发与会参与者早日介入国家研究项目的热情;增强实践及操作能力;将实践与理论相联系,鼓励广大与会学生以更为积极而饱满的热情争取并投身到诸如自然科学基金等各种国家研究项目中来。

本论文集汇集了众多有价值的理论研究和实践探索的成果,体现了“聚焦热点、交流融通、激荡智慧、创新思维”这一会议宗旨。这些成果的汇集也充分体现了树立严谨学风的重要性。治学严谨是我国教育的根本,是培养高素质、高水平人才的基石所在;因此此次博士生学术会议在强调交流与创新的同时,从根本上树立了严谨的组织与工作态度,将治学严谨贯穿于整个学术会议筹备的始终。论文集的选编经历了初审及最后审定两个阶段,最终将具有学术价值、严谨规范、符合会议主题的学术论文汇编成了这本《2008 全国博士生学术会议(建筑·规划)论文集》。

愿此次论文集的出版能为未来建筑规划领域的研究创新起到推动作用,为广大读者带来学术交流上的帮助与参考;愿此次由同济大学研究生院与同济大学建筑与城市规划学院承办的 2008 年博士生学术会议圆满成功!

钱 锋

2008 全国博士生学术会议(建筑·规划)

组委会

2008 年 9 月

目 录

和谐城市与人居环境

我国城市廉租房制度的评价与建议——以上海为例进行讨论	汪 军	3
保障性住房的配建政策探讨——以北京经济适用房为例	王伊侗	9
婴幼儿时期家庭行为和空间环境	何 刚 李 斌	13
开拓以构建新型可持续发展人居环境为目标的可持续性开发模式 ——河北廊坊万庄可持续生态城开发模式研究的启示	莫 霞 王伟强	18
青岛奥运景观识别设计相关问题的研究	刘福智	24
理论与实践的差异——“奇观”建筑的诞生	耿 涛	28
大、中型社区的和谐人居环境营造——以山城重庆为例	张 镨	34
火车站地区发展研究	朱中新	42
城市形态的双向组织与设计——创造和谐城市和人居住环境的有效途径	陈苏柳 徐苏宁	47
转型期的城市贫困家庭聚居空间——以上海市杨浦区为例	何 静	51
城市消费空间——消费语境中建构和谐城市形态的城市设计策略	韩 晶	57
住宅产品系列的地域性反思——以万科为例	曲艳丽	61
基于科学发展观的城市山岳规划——以铜陵市大铜官山公园概念规划为例	卫丽亚	66
三峡库区人居环境空间地理图谱研究初探	魏晓芳 赵万民	72

区域政策与城乡管理

整合他组织 完善自组织——浅析我国特大城市地区小城镇的发展策略	杨 宇	79
基于增长约束与发展转型视角下城市紧凑开发研究	赵学彬	85
城乡一体化建设中的公共政策创新——以上海郊区宅基地置换试点为例	张伟娴	90
典型工程对于区域城市体系构建的影响——两个历史断面上“京津冀”区域与 “长三角”区域发展动因的对比研究	周政旭	94
大都市外围地区二元发展的矛盾与对策——基于广州市案例的探讨	雷 诚	99
基于城乡统筹理念的村镇规划改进——以江苏省为例	赵 虎 王兴平	104
转型期大都市区空间发展的影响要素分析	潘 斌	109
上海城市混合使用型住区规划中混合度研究——以上海市宝山区绿地领海项目为例	钟 力	113
当今中国小城镇镇域职能类型与分类指标体系研究	刘文生	118
土地使用与交通综合模型在我国城市规划实践的展望	张尔薇	124

文化遗产与建筑保护

宗祠社会功能与空间的动态演变关系研究	徐俊辉 李晓峰	131
工业遗产景观改造设计中的文化主题策略与实践	王 未	136
浅谈天然光在历史建筑保护改造中的应用——以天津大学第一教学楼保护性改造方案为例	王舒扬	140
当下历史建筑再生的三条道路	陈 曦	144
历史街道的社会学解读及其管治——上海、巴黎的比较	马荣军 郑可佳	149

浅论“原真性原则”的实践对策——创作干预手法及例证分析	邹 青	153
探讨传统营造工艺遗产本体的保护架构	杨 达	158
历史街区中街道空间的生机再现——以天津市英法风貌区规划设计为例	官 媛	162
从“道路”回归“街道”——上海市风貌保护道路(街巷)的确定 及其保护工作浅析	侯斌超 董一平	167
历史街区更新改造策略研究——透明性作为一种设计手段	马启国	171
再利用工作对场景构成规则的沿袭——基于保持本土性特征的产业建筑遗产改造方法	张建忠	175

生态城市与绿色建筑

黄土高原沟谷型城镇与爬坡式覆土窑洞的共生研究	唐相龙	181
AHP 权重叠加方法在城市生态规划中的适当价值	邹 涛	185
从集约农村建设用地角度探讨我国城乡统筹之路——以潍坊市峡山生态经济区为例	陈保禄	190
寒地城市多层与高层住宅适居性比较研究	马维娜	195
滨水区绿地空间与城市空间生态耦合研究——以石家庄滹沱河为例	贺 炜	202
欧美社区花园体系比较	钱 静	208
建筑材料运用与表达的绿色之“道”	张 羽	213
自然活力与和谐——一种生态校园的改建方式	李浚熒	216
历史与未来的交汇——从虹桥原型到绿色建筑	程云杉	221
江南传统院落的生态向度及启示	陈泉安	225
“屋中屋”策略——一种作为气候缓冲的建筑空间组织倾向	夏 翀 宋德萱	229
从文化生态的视角探讨东北地区城市空间特色的保护	赵 杰 徐苏宁	233
有利于开放型公园绿地管理的设计对策	胡 玎 王 越	237
建筑设计中的天然采光——光环境节能策略	林 怡	240

建筑规划与防灾

地震灾后四川羌族建筑与村寨的保护和复原研究	王 波	249
传统木结构是抗震结构的代表	蒙慧玲 陈保胜	256
对基于 GIS 的地震信息系统的思考	周 静	261
注重效率,多元供给——灾后社会住房的供给政策研究	胡 荣 吴唯佳	265
城市地下空间消防的性能化初探	陈华晋 陈保胜	270
灾后重建规划编制中的几个关系问题	乔 玮	274
对都江堰市灾后重建背景下产业规划的思考	钱 欣	278
生态防灾:基于生态可持续的防灾规划引导策略与应对机制 ——城市综合防灾规划的生态化趋势和途径	林姚宇 谢苗苗	282
结合传统地域文化的村庄避险设计——以小金县长坪村灾后重建规划为例	阎 波 谭文勇	287
后记		291



和谐人居环境的转型和创造——2008全国博士生学术会议(建筑·规划)论文集

和谐城市与人居环境





我国城市廉租房制度的评价与建议 ——以上海为例进行讨论

Evaluation and Recommendations on China's Urban Low-rent Housing System——Take Shanghai as the example

汪 军

(同济大学建筑与城市规划学院 博士研究生)

Wang Jun

(Tongji Univ. College of Architecture & Urban Planning PH. D Candidate)

摘 要: 住房问题在今天已经演变成一个社会的共同话题,同时也是我国建设和谐社会不可忽视的重大领域。住房社会保障职能是城市行政主管部门的主要职能之一,同时住房保障制度也是促进社会发展,构建和谐社会的一大基础。本文以上海市的廉租房制度建设为例进行讨论,探讨我国现行廉租房制度的优缺点。同时,引入对香港和新加坡的廉租房制度的介绍,为我国的廉租房制度改进提供可借鉴的经验。

关键词: 住房保障,廉租房制度,上海

Abstract: The function of social housing security administrative departments is one of the main functions of governments. While housing security system is the promotion of social development and a foundation to build a harmonious society. This essay based on the low-rent housing system in Shanghai, for discussion on China's current low-rent housing system's strengths and weaknesses. At the same time, to introduce low-rent housing system of HongKong and Singapore, to provide some improvement from the experience for China's such system.

Key Words: housing security, low-rent housing system, Shanghai

1 引言

住房社会保障职能是城市行政主管部门的主要职能之一,同时住房保障制度也是促进社会发展,构建和谐社会的一大基础。早在1998年,为了进一步深化城镇住房制度改革,加快住房建设,国务院提出了对应不同收入家庭实施不同的住房供应政策,并为此划分出了3个层次:高收入家庭购买商品住房;中低收入家庭买经济适用房;最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租房。可以说,从1998年起,廉租房问题正式进入了中国城市居民的视野。

2005年3月14日,国家发改委、建设部联合下发了《城镇廉租房租金管理办法》,规定“廉租住房租金实行政府定价,并与城镇最低收入家庭的经济承受能力相适应。”在这期间,由于房地产价格的不断上涨,使得社会对商品房的关注程度格外高涨,忽略了城市中大量没有购房能力的人群的存在。2008年新年伊始,全国多个城市宣布将大力兴建保障性住房,并期望此举能够缓和不断上涨的房价。而在房地产逐渐趋于理性的时候,回顾中国城市的廉租房政策

历程,将更有助于建立一个全民都能享受到的住房保障制度。

2 廉租房和经济适用房

我国的廉租房和经济适用房都是房地产市场的低端产品,其不同之处在于廉租房只租不售,其面对的直接就是城镇居民中的最低收入者,廉租房的主要房源是腾退的旧公房。而经济适用房是指以微利价出售给广大中低收入家庭的商品房。它是具有社会保障性质的商品住宅,具有经济性和适用性的特点。经济性是指住宅价格相对于市场价格而言,是适中的,能够适应中低收入家庭的承受能力;适用性是指在住房设计及其建筑标准上强调住房的实用效果,而不是降低建筑标准。

在住房保障方面,香港的公屋制度被认为是较为完善的城市住房保障制度。自1954年,香港政府建造了首批8栋6层高的公屋之后,经过20年努力,在1981年时居住在政府公屋中的人口已达200万。最近3年,

E-mail: denief@163.com



香港特区政府新建的公屋每年都保持在2万套左右,每年能保证编配大约2.5万套公屋为中低收入家庭使用。如今,香港有67万户家庭居住在公屋中,占全香港人数的30%。同香港的公屋制度不同的是,我国城市将中低收入家庭的住房保障再分为廉租户和经济适用房。希望有一定条件的中等收入家庭能够购买经济适用房,成为产权所有者。经济适用房在定位上本来想延续廉租房的逻辑,扩大到更高层面。但在实际的管理上,由于没有能够将制度细化和严格划分适用的人群,经济适用房存在着大量的误区。随着北京抢购经济适用房者“彻夜排队”消息的刊出,各地有关经济适用房的议论开始频繁出现:“经济适用房建得像豪宅”、“合肥无经济适用房可购”、“成都经济适用房不经济、销售不畅”等报道频频被媒体曝光,经济适用房开始成为众矢之的。^①

3 上海的廉租房制度评价

3.1 廉租房制度^②

上海是国内较早开始实行廉租房制度的城市之一,自2000年10月开始在长宁和闸北两区试点以来,迄今已有1.4万户家庭受惠。而该政策实施6年来,全市共计发出租金补贴3亿元。在2004年,由于取得了显著的成效,上海廉租房制度获得了联合国人居环境范例奖,这都得益于对这一制度的完善管理和严格执行。根据上海的廉租房政策,符合条件的市民可申请实物配租或每月480元至960元的货币补贴,但实物配租目前基本只限于劳模和重点“优抚对象”(包括残疾人和军烈属等),截至目前是286户。除了早期曾为一些廉租户直接解决房源外,上海现在基本上都是提供货币补贴。

3.1.1 廉租住房对象。在政策实行初期,上海将廉租对象的认定标准定为:人均居住面积低于5平方米,并且连续6个月人均收入低于290元的“双困户”。在2003年,认定标准由原来人均居住面积5平方米提高到6平方米;2004年又进一步扩大廉租住房的受益面,将人均居住面积扩大到7平方米。

3.1.2 廉租住房房源。主要有三个渠道:发放租金补贴由廉租对象直接到市场上去租房;政府出资收购符合廉租住房标准的旧的普通住房;接受社会捐赠和其他渠道筹集的符合廉租住房标准的住房。

3.1.3 廉租住房配租。^③一是租金补贴,给予符合条件的家庭一定的租金补贴,以人均居住面积7平方米为暂定解决标准,其不足部分按每平方米40元给予租金补贴。二是实物配租,以低廉的租金向孤老、烈属、残疾等特殊困难家庭按人均居住7平方米进行实物配租,并实行轮候。廉租住房的租金标准按上一年家庭月均收入的5%收取。符合实物配租条件的家庭,根据自愿原则,也可选择租金补贴的办法。

3.1.4 廉租住房资金。考虑多渠道、多途径筹措

资金,包括市、区专项资金,直管公房出售后的部分净售房款,以及社会捐赠等。根据困难户家庭市属和区属职工的比例,初步明确廉租住房的资金由市和区政府各半分担(市和区属职工均由所在区属地解决)。

3.1.5 廉租住房机构。市房地资源局负责本市廉租住房的政策制定、计划编制、指导协调和监督检查。所属原市住房解困办公室转为市廉租住房管理办公室,负责日常工作。廉租住房实行属地化管理,由区政府负责实施。

3.2 成功经验与不足之处

3.2.1 取得的成绩

在实行廉租房制度的五年时间里,上海在解决了近2万户“双困”家庭住房问题的过程中,积累了不少的成功经验。在资金投入方面,2001年以来,市政府所投入的财政预算额度不断增加,2001~2004年分别为515万元、1952万元、3060.75万元、6413.3万元,而在2005年更达到了1.6亿元,超过了过去5年廉租补贴额的总和。这说明政府在住房保障方面的责任感正在逐步加强。而在紧缺的低端市场房源方面,也采取了多种方式和途径来解决。其中包括对现存的公房,在“差价换房”时实施政府优先回购;在“公房转租”时供政府优先承租;同时,还包括了一部分专门用于重大工程动迁安置配套的商品房。另外,在整体社会住房保障方面,上海也总结出了一套完善的体系,针对不同收入的人群实行不同的政策。如:对处于“双困”线以上、但居住困难的家庭继续实行公有住房低租金政策,维持每平方米平均月租金0.94元的低租金政策不变。对有购房愿望,但购买能力不强的一般中低收入家庭适当放宽购房贴息政策享受条件。

^① 北京市原计划将经济适用房的销售对象定为年收入0.5万至6万元的家庭,政策推出后,当时有一个不完全抽样调查,结果显示北京年收入6万元的家庭占总数的6%左右,高收入的不到1%,意味着93%的家庭属于经济适用住房的供给对象。但是经济适用房的建设量远远跟不上需求,2004年经济适用房的施工面积只占全市房地产施工总面积的10%。同时,由于经济适用房的房价只有市场价格的一半(2002年为4500元/平方米),因此,造成了大量市民哄抢经济适用房,甚至购买两套以上,使得经济适用房背离了当初建设的初衷。从全国来看,许多城市已经停止了经济适用房的建设。

^② 20世纪90年代末,上海在我国首创廉租房制度。在2005年以前,享受廉租房待遇的门槛比较高,只能保障居住和收入两个方面都是最困难的家庭居住;2005年开始,门槛开始降低。

^③ 全国其他城市的租金补贴分别为:北京25元/平方米;成都9元/平方米;南京15元/平方米;广州23.22元/平方米;重庆8.2元/平方米;天津10元/平方米。



3.2.2 存在的问题

虽然上海在廉租房制度方面取得了不少成绩,但是,站在上海这样一个特大城市的背景中看,城市住房保障依然困难重重。

首先是对廉租房对象的确定方面。现行的廉租房对象标准,不仅要求人均居住面积低于7平方米,还要求人均月收入低于290元。在上海城镇职工最低工资线为690元的条件下,月收入低于290元可以说是基本失去收入来源的,但根据民政部门的资料,2003年上海城镇家庭中人均月收入低于290元的低保标准户有22万户、54万人。根据规定,这22万户中的大部分将是廉租房制度的受益者,但是五年来只有1.8万户真正享受到了利益,与实际需要相差太远。另外,根据经验,廉租房的受益面越广,低端房源越紧张,所以要解决这22万户的住房问题还任重道远。

其次是在对不符合廉租对象条件,但也属于低收入人群的保障方面。也就是说人均居住面积低于7平方米,但是由于月收入没有低于290元,所以这些居民无法享受廉租房的优惠政策。按照收入这条线来划,以一个三口之家为例,月收入870元就在线内;哪怕月收入只有1000元,也只能在线外——尽管没有人认为这两者有着本质上的差异。据统计,上海现有的低租金老公房3800万平方米,容纳了95万居民,在这些居民当中很多户的人均居住面积都小于7平方米,但他们都因为人均收入高于低保线而无法申请廉租补贴。^①

保守的计算,以上两类家庭的数量就接近100万户。^②如今,上海市区的实际平均房价已经达到10031元。对于这样的房价,即使是中等收入人群也感到了压力。因此,除了这些显性的低收入人群以外,城市中还有很多隐性的低收入人群,他们同样也没有能力购买商品。这些人包括刚刚踏入工作岗位的毕业生,外来务工人员 and 老年人。据新浪网2004年的调查显示,大学毕业生月薪在1000~2000元的最多,占参与调查总人数的33.91%,月薪1000元以下的占17.68%,两者相加占到大学毕业生的一半之多。而在今天上海动辄近万元的房价面前,这样的工资水平远远不足以购买商品。相同的困境还发生在上海众多的外来务工人员身上,据统计,2004年上海的外来务工人员已达到370万之多,但是在随后进行的一项调查中,他们之中只有3%的人在上海购房,其余95%以上的人是租房居住。其次是越来越显著的老齡化趋势,2003年末,上海全市户籍人口中的60岁及以上老年人口已达到254.67万,占户籍总人口的18.98%,65岁及以上老年人口199.49万,占14.87%。从经济方面来说,这些老年人已经没有自行购买住房的能力了,那么如何保障他们的居住利益,如何改善他们的居住条件就成了关键的问题。

上海现行的廉租房政策虽然对于不同收入的人群有不同的救济措施,但是从根本上讲也只是维持了居者有

其屋的基本底线,对于居住条件较差、有意愿改善住房的人群还是无能为力。

4 我国城市廉租房的制度缺陷

4.1 廉租对象的确定

根据社会排斥理论,^③现行的廉租对象界定政策排斥了进城民工、城乡结合部土地被征后的农民等住房弱势群体,无法体现公平性的原则。英国政府的“社会排斥办公室”对于社会排斥所下的定义是:某些地区或人们遇到诸如失业、技能缺乏、收入低下、住房困难、罪案告发环境、丧失健康以及家庭破裂等一系列问题时所表现出的排斥现象。简而言之就是社会的主导群体在社会意识和政策法规等不同层面上对边缘化的弱势群体的社会排斥。在我国,进城民工、城乡结合部土地被征后的农民由于自身素质、受教育程度等方面的原因,使他们在劳动力市场上处于弱势地位。而我国城市现行的廉租制度中将廉租对象的范围限定在城镇常住居民人口中,这样,在住房保障政策方面,也存在着主流社会对边缘人群的排斥和歧视,不利于体现社会的公平。

由于目前我国各个城市一般都将廉租对象的标准同最低生活保障线联系起来,因此,在实践过程中,最低生活保障制度及运行中的问题同时也影响到了廉租对象的界定上。城市居民最低生活保障制度是政府对城市贫困人口按最低生活保障标准进行差额求助的新型社会救济制度,在我国城市中保障对象主要为以下三类人员:无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人或抚养人的居民;领取失业救济金期间或失业救济期满仍未能就业,家庭人均收入低于最低生活保障标准的居民;在职人员和下岗人员在领取工资或最低工资、基本生活费用后及退休人员领取退休金后,其家庭人均收入仍低于最低生活保障标准的居民。现行的低保制度实施过程中存在较多的问题,首先是如实核

① 根据上海市政协2004年对全市城镇居民人均可支配收入抽样调查中的居住现状资料分析,低于人均可支配收入且人均居住面积低于7平方米的家庭,约占全市城镇家庭总户数的26.44%,约95万户。其中,租赁公房约20.4%,为73万户,而低于全市人均可支配收入且人均居住面积低于7平方米又居住在非成套旧住宅中的家庭,约为7.3万户。

② 假设在2005~2010年间,解决城市最低收入和一部分低收入户家庭的住房问题,约有36万户,每年6万户,那么以2004年全市平均房价6385元/平方米,平均利润20%来计算,建设单位费用为5108元/平方米,那么计划期内全市用于建设低收入者住宅的投资约为1287亿元,每年为214.5亿元,为2005年全年投入廉租房制度的资金的153倍。

③ 社会排斥,原先指针对大民族完全或部分排斥少数民族的种族歧视和偏见,这种偏见和歧视建立在一个社会有意达成的政策基础上。即“主导群体已经握有社会权力,不愿意别人分享之”(戴维·波普诺,1999)。



查低保对象的真实收入十分困难。由于人户分离的现象日益严重,由户籍所在地承担核实工作的难度愈来愈大。而城市低收入者大多从事报酬很低的工作,如家政服务、维修或小商品买卖等,劳动报酬大多以现金支付,且不稳定,很难查实。其次是没有专门化的管理体系。现行的低保对象核查与执行基本上由街道办事处或镇政府委托居委会进行调查和管理,而居委会作为居民自治组织有其工作的局限性,把这项工作全部交由居委会进行困难也很大。因此,居委会承担执行低保政策属于过渡性的措施,但是,目前许多城市将廉租对象直接规定为低保家庭中的住房困难者,这样就使得在低保制度运行中存在的问题移植到了廉租制度中,主要为:

(1) 排斥了那些因为各种原因没有被评为低保而又确实很贫困的居民。

(2) 由于如实核查低保对象的真实收入十分困难,部分并非最需要帮助的居民有机会得到帮助,造成了“搭车”现象,进一步造成了不公平。

4.2 廉租房源和资金的来源

我国目前城市中的廉租房房源主要有四种,即空置的或现由最低收入家庭承租的符合廉租标准的公有住房,政府和单位兴建或购置的廉租住房,社会捐赠的符合廉租房标准的住房,廉租对象在社会上租住的符合廉租住房标准的住房。但是,我国城市中的公房多数已经通过房改等出售给了个人,能够腾退的或者正由最低收入家庭承租的并不多。而政府和单位兴建的住房又受到多方面的制约,无法构成有效的廉租房来源。通过社会捐赠的方式兴建廉租房也受到我国经济社会发展水平的限制,而无法有所作为。所以,现今最主要的廉租房房源是廉租对象自己在社会上租住的住房,但是,随着我国城市更新速度的加快,许多位于城区内的旧房被拆迁,低租金的房屋逐年减少,形成了廉租房房源的严重不足。^①

在我国,廉租房的资金来源渠道主要有:住房公积金增值收益、政府财政预算、直管公房出售或出租收入、社会捐赠等。但是在实际的操作中,各地的廉租房资金主要依靠政府财政拨款。廉租房作为一项社会保障工作,政府理所应当成为资金的主要来源。但是,我国城市的财政状况极不平衡,在经济欠发达地区,由于政府财政实力有限,无法提供足够的资金用于廉租房补贴或建设,因此使得廉租工作无法持续开展。例如,包头市如按廉租户租金补贴的方式,政府每年需补贴 8642 万元。而实际的情况是政府每年仅划拨 50 万元用于廉租房资金补贴,补贴的居民仅占全市符合廉租住房标准家庭的 0.4%。因此,廉租房资金来源渠道的过于单一,限制了廉租房制度的发展。

4.3 廉租住房腾退机制

廉租住房政策并非终身制,在不断扩大对城市低收入居民的政策帮助的同时,也要明确即使已经享受廉租住房的对象,一旦不再符合“廉租准入”标准,也应按规则有序退出。退出机制不同于准入机制,它是一种事后控制机制,只有有效地审查和确定退出对象,才能保证有限的廉租房源和资金能够起到最大的作用。在我国城市的廉租房制度中,廉租住房退出机制的主要问题在于:

4.3.1 退出条件的设计单一。目前各地的廉租家庭退出条件大多为连续半年或一年的收入超过民政部门认定的享受低保标准,而没有设置住房面积方面的标准,但实际上,一部分享受低保条件的家庭未必存在住房困难的现象,而对于已享受廉租补贴的家庭,如果家庭的住房条件得到了改善后,也应及时退出廉租房。但是目前单一的退出条件或者说政策中退出前提的不完备不利于退出机制的有效实行。

4.3.2 实施廉租家庭收入监督难度大。由于我国目前尚未建立完备的个人信用制度和收入申报制度,因此无法准确地掌握家庭的收入状况。只能依靠廉租家庭自行申报,管理部门通过民政、街道、居委会等渠道核实。因而,一旦居民的收入有了变化,实际管理中也很难以及时掌握。

4.3.3 相关社会约束不健全,导致退出机制难以形成。当廉租家庭的收入提高,已不符合享受条件,必须有明确而具体的退出政策体系相对应,有具体的法规制度相对应,对于隐瞒收入或者拒不接受退出的家庭应具有直接有效的强制约束力。但是我国目前尚未形成较有强制退出的机制,管理部门无法可依,使得社会福利往往未能用在最需要的居民身上。

5 对策和建议

5.1 扩大廉租对象

现行的廉租房政策作为社会救济的一种,所针对的对象是城市中收入最低的人群。但是,住房问题普遍存在于城市中低收入者中,也就是说现行的廉租房制度很有可能保障了最低收入者的利益,但是对于城市中的中低收入者,却没有体现公平性。就如前文针对上海的情况所做的分析,上海尚有中低收入家庭接近 100 万户,另外还有接近 400 万的外来务工人员 and 250 万老年人,形成了一个单靠自身很难改善住房条件的群体,数量接近 900 万人。在这样一个庞大的群体中,存在住房问题

^① 上海在内环线内,目前一般装修的一室户月租金已达 1100 元左右,两室户的月租金已经超过了 1500 元,而 120~200 平方米的住宅,月租金都在 4000~8000 元之间,且供过于求,使得大部分低收入者难以找到合适的房源。



的肯定不在少数。因此,我们在保障最低收入居民的住房利益时,还应关注社会中低收入阶层,即所谓“夹心层”。^①所以,廉租房政策作为构建和谐社会的重要政策,应该扩大政策的受益面。

5.2 扩展资金来源

廉租房制度健全的国家往往拥有一整套廉租资金的来源体系,如德国的住房互助储蓄,即在国家金融体系中,有专门从事个人住房抵押和信贷服务的金融机构,并享有政府的多种优惠。新加坡早在1955年就建立了中央公积金制度,并成立住房发展局,^②开始以廉租形式向居民提供政府组屋。由于土地由政府无偿提供,建屋局又为非营利机构,再加上政府的补贴,使得公共组屋的售价十分的低,使大多数家庭都能承担得起。同以上两个国家相似的是,我国也有一套较为成熟的住房公积金体制,但由于现行的公积金制度规定的缴纳部门仅限于国有行政事业单位及国有企业,使得大部分的私营企业并未加入缴存,导致整体基数较小。而目前我国住房公积金的运作方式主要为购买国债、个人信贷发放和再存款利差收益,但由于制度缺陷和不正当竞争,使得公积金运作效率很低。

因此,在继续完善住房公积金制度的基础上,还应积极扩展更多的资金渠道,其中对我国具有现实意义的是征收住房保障税。美国和加拿大都是典型的实行社会保障税的国家,政府通过征税形式筹集基本的社会保障资金,目标是为个人和家庭提供物质帮助,保证老年人和残疾人的生活 and 医疗保障,保证家庭的团结和使儿童健康地成长。住房保障税作为社会保障税的一种,即可以调整由于市场的失效所带来的不公平。这样的税收通过对所有有收入的劳动者按照收入的比例征税,既体现了普遍性原则,又体现了公平性原则。住房保障税将为廉租房制度提供大量的资金,从而使整个廉租房制度处于良性循环的状态。

5.3 建立专门的管理机构

在我国各个城市中,廉租房的监督、管理与实行的主体大多为民政部门,只有很少数的城市设有专门的廉租房管理机构。同时,从对于廉租对象的资格审查到事后的持续监管,民政部门都将任务交给街道或是居民委员会,使得管理体系较为混乱,并且没有形成很有效的监管方式,使得在具体的廉租房操作中,存在一些违规操作和“搭车”现象。这些问题都有待于政府职能部门提高责任感,建立专门的管理和监督机构,确保将有限的社会福利应用于最需要的人身上。

5.4 建立有效的退出机制

我国香港从20世纪50年代开始实行公屋制度,经过50多年的发展,成功地摸索出一套具有自身特色的

运行机制,严格实行公屋退出制:规定有关申请人只能享受一次福利政策,公屋租住权不能自动世代相传。当租住户主去世后,其他家庭成员必须接受全面的经济状况审查后才能获批新的租约。此外,公屋住户每2年向房屋署申报家庭资产,如住户虚报,房屋署可终止其租约。任何人如故意向房屋署虚报资料,即属违法,可判罚款20000港元及监禁6个月。对于我国城市来说,应加快个人信用制度的建设,完善法律法规,用制度来约束廉租户的退出,同时也要根据城市经济的发展和房地产市场的变化,及时调整廉租户的限制条件。另外,要完善现行的租金补贴模式,逐步推广和完善货币化租金补贴的运作模式,避免退出难和收租被动的局面。

6 小结

构建和谐社会是我们国家目前建设的基本目标,同时,也是社会进步的象征。廉租房作为政府对城市低收入阶层提供的保障性住房(或资金补贴),属于社会保障体系的重要部分。廉租房制度的实行在一定程度上缓解了因为住房制度改革而引发的社会矛盾和社会问题,维护了社会的稳定,体现了社会的公平。尽管取得了一定的成绩,现行的廉租房制度还存在着较多的问题和需要改进的地方,同时,由于我国各个城市经济发展条件的不同,对廉租房的重视程度和投入力度都有所不同,造成了这一制度在地域上的不平衡。这些问题,都有待于进一步去解决,因此,我国城市廉租房制度要走的路还很长。

参考文献

- [1] 顾朝林. 城市社会学. 南京: 东南大学出版社, 2001.
- [2] 刘晓君等. 廉租住房纵览. 北京: 中国建筑工业出版社, 2005.
- [3] 钱瑛瑛. 上海市中低价位住房租赁补贴机制研究. 培育发展住房租赁市场论文集. 上海市政协、九三学社上海市委, 2005.
- [4] 何晓玲. 上海中低价位租赁房屋建设机制研究. 培育发

① “夹心层”的概念来源于香港,意指城市中的中低收入者,但并不属于特别需要政府帮助的社会底层人群。“夹心层”由不同类型的家庭组成,但大致可以分为两类,一类是家庭住房困难是短暂的,可自我解困的,如刚毕业的大学生,新落户上海的外来技术人员;另一类是家庭住房困难是长期的,并且依靠自身力量无法解决的,如老年人家庭、残疾人家庭等。对于不同的类型的家庭,也应采取不同的应对政策。

② 新加坡住房发展局40%的资金来源于政府,另外的资金主要来源于中央公积金。中央公积金制度的基本目的就在于为新加坡公民和永久居民、所有雇员、自雇者和自愿缴交者提供养老、住房、医疗保健等方面的社会保障。公积金的缴交率是随着经济环境的变化而动态调整的。



- 展住房租赁市场论文集. 上海市政协、九三学社上海市委, 2005.
- [5] 刘云等. 香港保障性住房供应体系的特点及其启示. 上海经济研究, 2002, (4).
- [6] 林坚, 冯长春. 美国的住房政策. 国外城市规划, 1998, (2).

- [7] 田东海. 福利国家与住房政策. 国外城市规划, 2000, (1).
- [8] 李四明. 上海廉租房体系研究与探索. 上海房地, 2001, (7).
- [9] 覃刚毅. 制定廉租房政策难在何处. 上海房地, 2002, (7).
- [10] 谢家瑾司长谈加快廉租住房制度建设. 中国房地信息, 2001, (3).



保障性住房的配建政策探讨 ——以北京经济适用房为例

Analysis on the Policy of Constructing Affordable Housing together with Commercial Housing ——Case Study on Beijing Economic Housing

王伊偶

(清华大学建筑学院 博士研究生)

Wang Yiti

(School of Architecture, Tsinghua University, Urban Planning, PH. D Candidate)

摘要: 针对住房政策中新近出台的商品房项目配建保障性住房的强制要求,以北京市经济适用房为例,从商品房项目区位和保障性住房配建比例两个重要指标着手,肯定了配建制对于北京经济适用住房选址困难的缓解,同时从混合居住的角度指出应保证配建的经济适用住房具有一定规模,以期在未来的实施过程中,配建政策能得到进一步完善和修正。

关键词: 保障性住房, 配建政策, 北京经济适用房

Abstract: According to the newly announced policy of obligatory requirement of constructing Affordable Housing together with Commercial Housing, in the use of example of Beijing Economic Housing and starting from the two most important standards, namely the project location and the affordable housing quota, this paper confirmed that the policy can ease the difficulty of choosing location of economic housing. In the mean while, from the aspect of mixed-income housing, it is pointed out that the scale of Economic Housing should be guaranteed, in the hope that for future practice, the policy can be modified and perfected.

Key Words: Affordable Housing, the Policy of Constructing Affordable Housing together with Commercial Housing, Beijing Economic Housing

2007年8月,北京市建委发布《关于东坝经济适用房等19个项目纳入2007保障性住房重点建设项目的批复》(京建住[2007]865号),北京市保障性住房建设又掀起了一个高潮。在这前后,北京市出台了大量相关政策和标准,以推动北京市保障性住房建设向更加健康的方向发展,空间布局方面以商品房项目配套建设保障性住房这一政策最为突出。

1 配建政策在住房政策中的体现

2006年,《北京住房建设规划(2006~2010年)》中明确提出:在空间布局上,确定了经济适用房以“均匀分布、集配结合、服务便捷、规模适度”“集中建设和配套建设相结合”的原则。

2007年7月,市规划委公布的《北京市“十一五”保障性住房及两限商品住房用地布局规划(2006~2010年)》提出:今后新建商品房项目入市前必须按一定比例配建保障性住房(包括廉租房、经济适用房和政策

性租赁住房)及两限房,配建平均比例为商品房的15%。

住房政策中的内容反映出了保障性住房配建的两个最主要的关联因素:配建项目区位和配建比例。前者从一定程度上可以有效缓解保障性住房的选址难度,缓解选址面临的矛盾;后者涉及到社区的“混合居住”问题,学术界对此存在两方面不同观点,一直是争论的焦点。经济适用住房在北京出现较早,实践经验和教训较多,未来在保障性住房供给中也会占有很大比例,下文将以北京经济适用房为例,针对上述两个主要因素进行详细论述。

2 配建政策对经济适用房选址难度的缓解

根据级差地租理论和土地区位理论的研究,城市土地的价格跟交通费用的关系非常密切,甚至可以说,土



地价格在很大程度上是由交通费用决定的。这里的交通费用,不是单指交通的经济费用,应该是包含交通时间及便利程度在内的综合价值,是人们对交通出行的总体效用的评价。对于经济适用房的居民来说,包括:公共交通出行、配套服务设施以及工作岗位等外部环境在内的各项要求都比普通商品住房要敏感得多,换句话说就是经济适用房对外部环境交通费用的依附性更强。因此,经济适用房的选址要求更高。

除此之外,从北京市中低收入居民的空间聚集情况来看,老城区内居住着相当数量的城市中低收入居民,同时这里又是拆迁改造的重点地区。对于中低收入居民而言,很有可能是一个丧失就业机会和社区归属感的过程。因此从理论上来说,对于经济适用房项目来说,最佳的选址即城市中心区,基础设施和配套设施都比较成熟,往往距离工作岗位也近,同时还兼顾了中低收入居民的原社会网络。

但我们对比北京市中低收入居民聚集区和现状保障性住房的建设位置(图1),可以看出明显的差异:中低收入居民呈现向老城区聚集的圈层趋势,而保障性住房大多集中在三环以外,尤其是规模较大的保障性住房项目均在四环甚至五环以外。

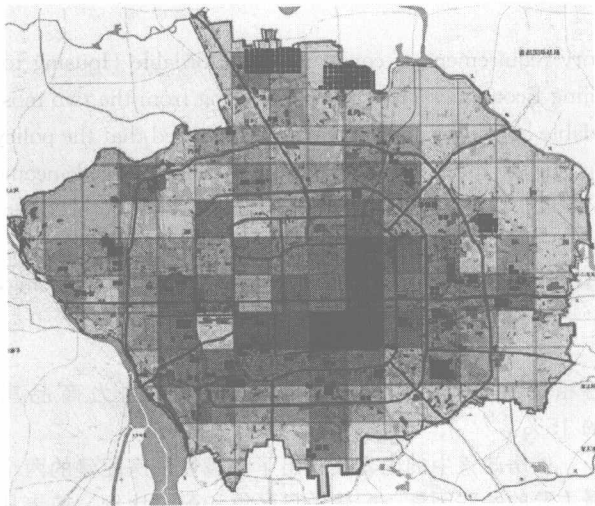


图1 保障性住房与中低收入阶层聚集区位置示意图

数据来源:笔者绘制,参考张永波,城市中低收入阶层居住空间布局研究(硕士论文),中国城市规划设计研究院。

这主要是由于城市中心区位条件好的地段,土地价格也很高。要求地方政府无偿划拨这些少量的土地价格极高的土地,除了给地方财政带来极大压力,也会冲击房地产市场。再加上老城区拆迁量大,拆迁成本高,相应的房地产开发综合成本高。虽然目前规定经济适用房开发建设单位收益率不超过3%,但开发成本上涨,超出低收入人群的承受能力。另一方面,对于城市中心城区经济适用房项目地块的价格限定也会打击开发建设单位的积极性,比如东三环附近的百环

家园经济适用房项目,价格规定在4530元每平方米(2003年首次开盘),南侧的普通商品房项目华腾苑开盘时均价在6000~7000元每平方米,现在已经飙升至15000元每平方米,而百环家园内的两居室出租价格也高达4000元每月每套。

于是,在城市土地价格和经济适用房居民的需求之间存在着矛盾,而配建政策从某种程度上可以缓解保障性住房选址的困难。配建的保障性住房规模较小,通过所在居住社区的配套设施可以在很大程度上满足经济适用房居民的需求,将经济适用房小区对于城市环境的依赖转移到经济适用房所在社区内部来,有效缓解了经济适用房的选址压力。

3 配建政策在混合居住方面的作用

北京在经济适用房建设上不乏大型社区的建设经验和教训,比如以“卧城”闻名的回龙观大型社区;2007年开工的常营居住组团总用地为96.1公顷,与外部的交通联系仅依靠两条东西向的主要道路,未来命运同样堪忧。从中低收入阶层聚集区示意图(图2)中,我们可以看出,围绕大型保障性住房社区已经产生了新的中低收入居民聚集点,未来是否会形成城市的新“城中村”或新“贫民窟”,值得思考。

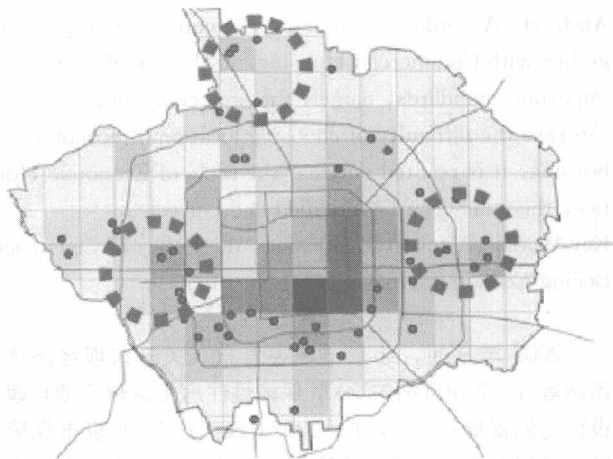


图2 中低收入阶层聚集区示意图

数据来源:笔者绘制,参考张永波,城市中低收入阶层居住空间布局研究(硕士论文),中国城市规划设计研究院2006.04。

配建政策的出发点之一是要避免上述新“贫民窟”的出现,但同时也带来了有关“混合居住”的争论。“混合居住”起源于1970年代的以美国为代表的西方国家,用以解决大规模集中建设社会住房带来的公共设施匮乏以及高犯罪率、高失业率的社会问题。美国主要通过两种方式实现“混合居住”,其中一个就是通过经济、土地等引导指标,将保障性住房与商品房结合开发,与中国保障性住房的配建制类似。国内学术界关于这一问题颇多争论,主要表现为两种观点: