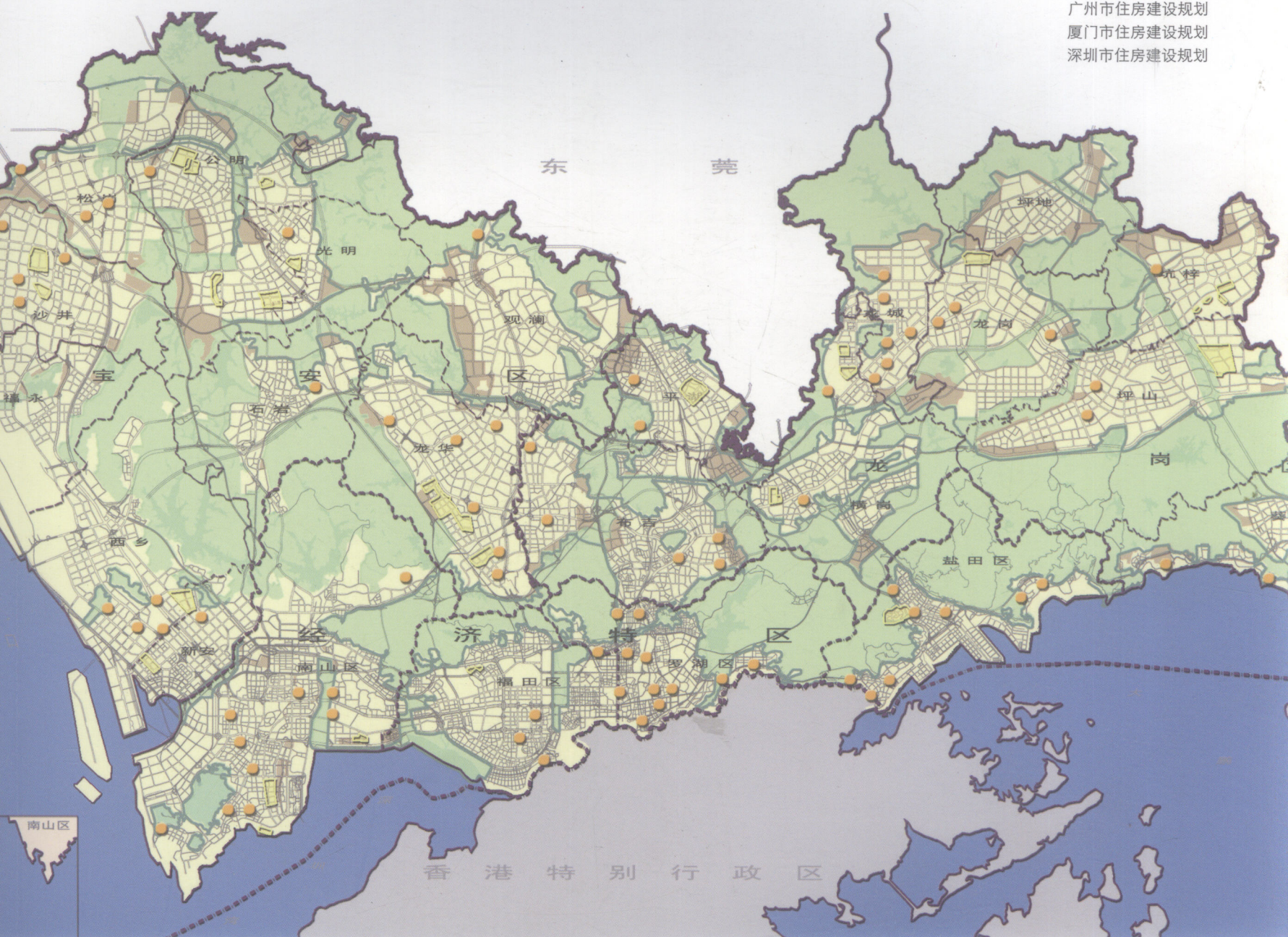


顾问 赵民  
主编 栾峰 彭敏学

## 住房政策与住房建设规划

上海市住房建设规划  
北京市住房建设规划  
广州市住房建设规划  
厦门市住房建设规划  
深圳市住房建设规划





# IDEAL SPACE

# 理想空间

## 征稿启事

尊敬的朋友们：

《理想空间》编辑部成立于 2003 年，由上海同济城市规划设计研究院主办。《理想空间》系列丛书主要介绍国内外先进的城市规划、建筑与景观设计实践成果，是目前国内城市规划、景观与建筑设计领域的新锐出版物。

我们将倾力推出以下丛书（见将出书目），以全新的视角介绍优秀的规划作品和实践经验，现诚挚邀请从事相关行业的教学、设计和管理工作人员对下列主题进行探讨并不吝赐稿。

《理想空间》愿意为您提供一个展现自我的平台。欢迎投稿，感谢支持！

## 已出书目

### 系列丛书：

- 第一辑：创刊号
- 第二、三合辑：上海沪东地区开发研究
- 第四辑：历史文化遗产研究与保护
- 第五辑：城市空间发展战略研究
- 第六辑：2010 年上海世博会同济作品
- 第七辑：中国高校校园规划
- 第八辑：个性化校园规划
- 第九辑：上海郊区城镇发展研究
- 第十、十一合辑：中法建筑与城市发展论坛特辑
- 第十二辑：快速城市化地区中小城市发展——江阴城市规划
- 第十三辑：景观与旅游规划设计
- 第十四辑：自然与生态设计——德国 SBA 事务所理论研究与实践 25 年
- 第十五辑：历史城市保护规划与设计实践
- 第十六辑：城市规划中的文化策略与作为
- 第十七辑：城市道路规划
- 第十八辑：文化·街区与城市更新
- 第十九辑：滨海模范城——大连城市规划创作与实践
- 第二十辑：新形势下的城市总体规划
- 第二十一辑：未来新海岸——临港地区的规划设计与实践

- 第二十二辑：栖水筑城——滨水地区规划创作与实践
- 第二十三辑：现代产业园规划
- 第二十四辑：多元化的居住理想
- 第二十五辑：现代物流园区规划
- 第二十六辑：住房政策与住房建设规划

### 教材：

控制性详细规划

### 策划丛书：

- 世博会特辑
- 2003 上海市城市规划优秀作品集
- 农村住宅规划与建筑设计方案精选
- 制约下的实践——多样性城市特征下的规划务实研究
- 汉诺威的记忆
- 锦绣荷兰
- 爱知印象
- 新理想空间 III——同济规划设计年鉴
- 寻找适合中国的城市设计——郑正城市规划、城市设计论文、作品选集

## 将出书目

和谐社区与住区规划  
人性化商业步行系统  
城市门户地区规划设计与实践

城市广场规划  
总体城市设计

### 联系方式

投稿地址：上海市杨浦区国康路 46 弄 3 号楼 403 室  
邮编：200092  
电话：021-65988891-806  
传真：021-65988891-811

联系人：周海波

电子邮箱：idealspace2008@163.com

理想空间客户服务 QQ：575093669

请在邮件主题中注明“城市规划投稿字样”



图书在版编目(CIP)数据

理想空间. 26, 住房政策与住房建设规划 / 栾峰, 彭敏学主编. —上海: 同济大学出版社, 2008. 4

ISBN 978-7-5608-3788-8

I. 理... II. ①栾... ②彭... III. ①城市空间 - 丛刊②住宅 - 经济政策 - 研究 - 中国③住宅建设 - 城市规划 - 中国  
IV. TU984.11-55 F299.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第059438号

理想空间

2008.2(总第二十六辑)

|       |                            |     |     |     |     |
|-------|----------------------------|-----|-----|-----|-----|
| 编委会主任 | 夏南凯                        |     |     |     |     |
| 编委会成员 | 李德华                        | 董鉴泓 | 陶松龄 | 吴志强 |     |
|       | 赵民                         | 唐子来 | 周俭  | 彭震伟 |     |
|       | 戴慎志                        | 郑正  | 夏南凯 |     |     |
| 名誉主编  | 李德华                        |     |     |     |     |
| 制作人   | 王耀武                        |     |     |     |     |
| 顾问    | 赵民                         |     |     |     |     |
| 主编    | 栾峰                         | 彭敏学 |     |     |     |
| 责任编辑  | 宋磊                         |     |     |     |     |
| 编辑    | 乐芸                         | 刘靖  | 周海波 | 荆海英 | 鲁赛  |
|       | 桑劲                         | 陈超  | 徐通  | 郭雁  | 程维军 |
|       | 陈鑫春                        |     |     |     |     |
| 平面设计  | 孙晓璐                        | 沈炜  |     |     |     |
| 网站主编  | 荆海英                        | 郭雁  |     |     |     |
| 征订电话  | 021-28643424; 65988891-805 |     |     |     |     |
| 网址    | www.ideal-space.com.cn     |     |     |     |     |

|    |                                |
|----|--------------------------------|
| 出版 | 同济大学出版社                        |
| 发行 |                                |
| 策划 | 《理想空间》编辑部                      |
| 制作 |                                |
| 印刷 | 上海锦佳装璜印刷发展公司                   |
| 开本 | 635mm x 1000mm 1/8             |
| 印张 | 16                             |
| 字数 | 256000                         |
| 印数 | 1-5200                         |
| 版次 | 2008年5月第1版 2008年5月第1次印刷        |
| 书号 | ISBN 978-7-5608-3788-8/TU. 770 |
| 定价 | 45.00元                         |

本书若有印装质量问题, 请向本社发行部调换

## 编者按

自1998年房改以来, 以市场为主导的城市住房供给方式已经10年了。毋庸置疑, 持续快速增长的经济水平和市场化的推动, 使得这一时期的城市住房状况出现了令人瞩目的明显改善, 包括城市住房规模的迅速扩大、城市住房水平的普遍提高、城市住房类型的日益多样化, 以及城市居民的住房可选择性总体上明显扩大等若干方面。然而, 特别是近年来的实践发展, 再一次验证了那些曾经已经在西方世界证实过的真理——城市住房问题无法完全通过市场解决, 城市住房也绝不仅仅是一项单纯的大额商品。近年来国内一些城市商品住房价格的持续高涨、住房供给的结构性失衡等一系列问题已经引起了社会的广泛关注, 不仅再一次证明了城市住房问题是直接关系到民生和社会稳定的综合性、复杂性问题, 更直接引起了国家最高决策层的高度关注, 一系列的相关政策和规定也已经于近期陆续出台。总体上, 住有所居、关注普通城市居民, 特别是中低收入城市居民的住房问题, 已经成为国家的重要政策取向, 并被认为是构建和谐社会的重要方面。此时, 一本以住房建设规划和政策为主题的, 及时介绍近期国内不同类型城市住房建设规划、有关住房建设的政策规定和海外经验的专辑可谓正逢其实。

在第一人系列、导论和专家访谈等专栏里, 我们专门采访了唐子来教授, 并向赵民教授和丁健教授邀请了专稿。这些资深专家学者的论谈, 不仅有助于我们更为全面地了解国内城市的住房发展问题, 其中就一些重大问题所提出的鲜明观点, 也值得引起我们的深思。

除了对近年来有关住房政策进行了系统梳理和简介, 专辑还特别邀请了有关政府部门人士, 对近期国家要求各地编制的住房建设规划的有关政策和编制要求进行了简要论述。

在城市住房供给与建设规划专栏中, 我们特别挑选了涉及国内不同区域和类型的若干城市, 分别就这些城市的住房供给特征和已经编制完成的住房建设规划进行了介绍和思索。

厦门城市住房调查与规划专栏是主要根据赵民教授领衔, 由主编者主要参与的教学实践和课题的部分研究成果编写的。一个具体案例城市的详尽住房及相关内容的调查报告, 相信会有助于读者对于国内城市住房特征进行更为深入的了解。

住房更新与住房保障政策专栏希望将读者的关注重心转向老住区的更新和保障性住房的实施政策层面, 这些领域恰恰是国内当前城市住房中的重要内容之一。

海外经验专栏主要选取了一些一般公认在解决住房方面较为成功的国家和地区, 分别介绍了这些国家地区的城市住房供给、政策、管理或建设等方面的经验。

总体上, 这本专辑并未奢望就城市住房这一复杂而综合性的问题提出什么解决方案, 而仅仅希望打造一个有利沟通和信息传递, 一个能够适当聚焦关注视野并引发进一步讨论研究的平台。

上期封面:





# CONTENTS

# 目录

## 第一人系列

004 唐子来教授谈住房建设规划与住房政策

## 导论与政策背景

005 我国城市住房建设和规划中的若干重大议题 \ 赵民

006 “促进国民经济又好又快发展”，“加快推进以改善民生为重点的社会建设”——“十七大”报告摘读 \ 乐芸

007 近期住房政策导向的梳理与介绍（1998 住房改革，2001 年，2003 年，2005 年至 2007 年，“国八条、国六条、国 24 条”）\ 乐芸

009 住房建设规划的政策与编制要求 \ 潘海霞

## 专题案例

### 国内城市住房供给与住房建设规划

010 北京市的住房供给与住房建设规划思索 \ 虞大鹏 黄惠彬

016 上海市的住房供给与住房建设规划思索 \ 王忆云 栾峰

022 广州市的住房供给与住房建设规划思索 \ 林太志 王玉

028 深圳市的住房供给与住房建设规划思索 \ 杨晓春 栾峰

035 葫芦岛市的住房供给与住房建设规划思索 \ 陈旭 吴小瞬

040 泰和县城的住房供给与住房建设规划思索 \ 栾峰 张军 张嵩辉 姚贤兆

### 厦门城市住房调查与规划

044 厦门城市的人口特征及住房状况 \ 葛春辉 乐芸

049 厦门城市住房的类型与总体特征 \ 郭弋军 乐芸

056 厦门城市居住用地的开发模式与兼容性 \ 周凌 彭敏学

064 厦门市的住房供给与住房建设规划思索 \ 彭敏学

072 福建省建设厅——住房建设规划和保障政策介绍 \ 成青

### 住区更新与住房保障政策

074 上海旧住宅区的“综合平改坡”政策与实践 \ 王忆云 陈伟东

078 上海保障性住房的政策分析与评价 \ 程遥

084 厦门外来人口保障性住房发展初探 \ 张立峰 鄢泽兵 李佩娟

088 关于城市住房政策、空间发展与住房建设的若干探讨 \ 彭敏学

## 他山之石

094 英国的住房供给与可支付住宅的规划政策 \ 张佶

100 战后日本住宅建设规划的综述与评价 \ 陶英胜 何丹

104 新加坡的住房政策与住房发展 \ 彭敏学 黄莉芸

110 法国的社会住宅体系及其若干启示 \ 张恺

114 香港住宅规划制度及管治模式初探 \ Penny Wan

119 美国的工业化住宅发展及现状特征 \ 刘保亮

## 人物访谈

123 丁健教授谈住房政策与城市住房发展

## 菁菁校园

125 2008 年上海同济城市规划设计研究院招聘快题考试评析（一）



## Person

004 Interview with Prof. Tang Zilai about Housing Construction Planning and Housing Policies

## Introduction and Background

005 Some Key Issues on Housing Construction and Planning\Zhao Min

006 Excerpt of the 17th CPC National Congress Report\Le Yun

007 Introduction to Recent Housing Policies\Le Yun

009 Linking the Goals and Actions together\Pan Haixia

## Subject Case

### Housing Supply and Housing Construction Planning in China

010 Housing Supply and Housing Construction Planning in Beijing\Yu Dapeng Huang Huibin

016 Housing Supply and Housing Construction Planning in Shanghai\Wang Yiyun Luan Feng

022 Housing Supply and Housing Construction Planning in Guangzhou\Ling Taizhi Wang Yu

028 Housing Supply and Housing Construction Planning in Shenzhen\Yang Xiaochun Luan Feng

035 Housing Supply and Housing Construction Planning in Huludao\Chen Xu Wu Xiaoshun

040 Housing Supply and Housing Construction Planning in Taihe County\Luan Feng Zhang Jun Zhang Songhui Yao Xianzhao

### Investigation and Planning on Urban Housing in Xiamen

044 Population Characters and Housing Conditions in Xiamen\Ge Chunhui Le Yun

049 Housing Types and its General Characters in Xiamen\Wu Yijun Le Yun

056 Development Pattern and Compatibility of Residential Land in Xiamen\Zhou Ling Peng Minxue

064 Housing Supply and Housing Construction Planning in Xiamen\Peng Minxue

072 Introduction to Housing Construction Planning and Affordable Housing Policies\Cheng Qing

### Settlements Construction and Housing Guarantee Policy

074 Policies and Practice of " Comprehensive Rooftop Reconstruction " in Shanghai's Old Residential Area\Wang Yiyun Chen Weidong

078 Analysis and Evaluation of Shanghai's Affordable Housing Policies\Cheng Yao

084 Basic Researches on Affordable Housing for Floating Population in Xiamen\Zhang Lifeng Yan Zebing Li Peijuan

088 Some Discussion on Housing Construction, Spatial Allocation, and its Policies\Peng Minxue

## Voice from Abroad

094 Housing Supply and Affordable Housing Planning Policies in UK\Zhang Ji

100 Review and Evaluation of Housing Construction Planning in Japan since the World War Two\Tao Yingsheng He Dan

104 Housing Policies and Housing Development in Singapore\Peng Minxue Huang Liyun

110 Social Housing System in France and its Implication\Zhang Kai

114 Basic Researches on Institution of Housing Planning and its Regulation Pattern in Hong Kong\Penny Wan

119 Current Characters and its Development of Industrial Housing in USA\Liu Baoliang

## Interview

123 Interview with Prof. Ding Jian about Housing Policies and Housing Development

## Voice from Abroad

125 Test Questions and Comments (Part 1) for 2008 Recruitment of Shanghai Tongji Urban Planning & Design Institute



# 唐子来教授谈住房建设规划与住房政策

Interview with Prof. Tang Zilai about Housing Construction Planning and Housing Policies

唐子来教授简介：1978—1984 年间就读于同济大学，获学士和硕士学位；1991—1995 年间，就读于英国利物浦大学，获博士学位。1995—1996 年间，就职于新加坡裕廊工业园区管理局，任规划师。现任同济大学教授、博士生导师、城市规划系主任，主要社会兼职包括中国城市规划学会常务理事、2010 年上海世博会城市最佳实践区总策划师、《城市规划学刊》编委会副主任、《城市规划》编委等。主要研究方向包括城市开发和规划控制、城市空间结构演化、城市政策分析和评价、城市规划国际比较研究、全球化与城市和区域发展等。



记者（以下简称记）：应当说，大多西方发达国家和地区已经在城市住房领域积累了相当多的经验，从您的经历和研究经验来看，对于正处快速工业化和城市化，以及快速经济增长和社会转型阶段的国内大多数城市而言，西方国家和地区在住房发展和规划引导方面有哪些特别值得我们借鉴的经验？当前国内住房发展方面有哪些特别值得关注的问题？

唐子来（以下简称唐）：城市住房作为市民的最基本需求，肯定是城市公共政策的主要议题。尽管不同时期和不同国家的城市住房政策的具体内容是各不相同的，但根本目标总是要使各个社会阶层的相应住房需求得到基本满足。没有一个发达国家或地区的城市住房问题是完全靠市场来解决的。

如前所述，因为住房是人们的基本需求，政府不仅应当使大部分市民的住房需求得到基本满足（即有能力购买或租赁与收入水平相适应的住房），还有义务为弱势群体提供作为社会保障组成部分的社会住房。由此可见，城市住房政策也是财富再分配的重要手段，它应当有助于缩小由于收入差别而导致的居住水平差别，因为居住水平是生活质量的重要组成部分。转型时期的中国正面临着贫富差别日益扩大的社会危机，更需要城市政府采取积极有效的住房政策，确保住房作为市民生活的基本需求得到满足，并使住房政策成为缩小贫富差别的有效工具之一。

当前，我国的住房发展面临两个主要问题。其一，是住房市场的过度投机导致住房价格飞涨，已经明显偏离大部分市民的承受能力；其二，政府对于社会保障型住房的供给不足，社会住房的分配制度也很不完善。

记：在和谐发展与健康城市化的宏观目标引导下，针对国内住房发展中已经出现的一些较为突出的问题，国家已经陆续出台了若干调控政策，各地城市的住房建设规划也陆续制定公布。请问从和谐发展和健康城市化的目标而言，当前城市住房发展最需要关注哪些方面，宏观调控最应当从哪些方面入手？

唐：针对我国城市住房发展中的突出问题，国家已经陆续出台了若干调控政策，但至今未能取得应有的成效。一方面是这些政策的调控力度也许还不够，另一方面是既有政策并未得到有效的贯彻和执行。

一般来说，城市住房政策应当从供给和需求两个方面采取措施。在供给方面，既要强调社会住房的供给又要注重市场住房的供给。社会住房的供给是城市公共政策的传统领域，而市场住房的供给则是城市公共政策的重点领域，不仅是提供住房开发用地，并且应当确保住房用地在合理的期限内完成开发，而不是放任开发商囤积土地而获利，同时还要引导市场提供本地居民有能力支付的住房产品。在需求方面，既要充分满足不同社会阶层的自用型住房需求，又要严格控制投机型住房需求，政府的金融和税收政策应当发挥有效的需求调节作用。

记：近年来，城市规划的公共政策属性已经日益得到认同和关注。针对当前国内住房宏观调控的要求，您认为在城市规划领域应当如何更好地理解贯彻，可以采取哪些最为主要的调控措施？

唐：针对城市住房发展的各项公共政策应当形成相互关联的体系，才能有效地调节城市住房的供求关系。城市规划作为一种公共政策，对于城市住房发展的主要影响在于供给方面。基于城市住房的需求预

测，城市规划应当在如下几个方面发挥积极作用。第一，在区位和规模两个方面，提供社会住房和市场住房的开发用地，并确定不同住房用地的开发强度；第二，均衡地提供公共设施和公共空间，使各个社会阶层都能够享受符合标准的公共服务水平；第三，住房用地规划应当与公共交通网络紧密结合，确保最需要公共交通服务的市民群体能够尽可能地获得相应的服务。

总之，城市规划应当为有效地提供公共产品（包括社会住房、公共设施、公共空间、公共交通等）发挥应有的作用，有助于缩小因贫富差别而导致的城市生活水平的差别，成为迈向和谐社会的城市公共政策的重要组成部分。城市规划教育也应当更为注重城市规划的公共政策属性，进行相应的教育改革，包括设置城市管治领域的课程和加强职业道德方面的培养，以满足转型时期的中国城市规划工作的需求。

记者

秦峰，同济大学建筑与城市规划学院，博士，讲师，注册城市规划师。



# 我国城市住房建设和规划中的若干重大议题

## Some Key Issues on Housing Construction and Planning

赵民  
Zhao Min

居住问题在我国有着极端的重要性，自古以来“安居乐业”就是老百姓的基本诉求。在现代化的进程中要建成和谐社会，离不开“人人都享有居住的保障”，并逐步以“小康”水平这条底线。

住房短缺、居住拥挤，曾是困扰我国城市多年的老问题。以上海为例，建国初期的人均居住面积不到 4m<sup>2</sup>。其后我国实行计划经济，住房基本退出市场：国家所有制的企、事业单位将住房作为一种福利，以实物的方式来分配。然而，在计划经济年代，住房的“福利”是极为有限的。据统计，至 1978 年，上海市区的人均居住面积仅为 4.5m<sup>2</sup>。

改革开放以后，我国城市的房地产市场逐步建立，住房的增量建设不断扩大，至 1998 年，上海市区的人均居住达到了 9.7m<sup>2</sup>。另一方面，由于城市住房的福利政策迟迟没有根本改变，既压抑了房地产业的健康发展，也导致住房分配领域的“不公”现象日益扩大，改革的成本不断超高。

1998 年，国务院断然决定对城镇住房制度加以根本改革。新的政策目标是：停止住房的实物分配，逐步实行住房分配货币化；建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系；发展住房金融，培育和规范住房交易市场。

随后，在发展市场经济的浓烈氛围中，城镇住房开发和供应迅疾实现了市场化，其支柱产业的地位也日益确立。在国民经济持续快速发展的宏观背景下，新兴的城镇房地产业迅猛扩张，城镇住房的总量及人均住房水平不断上升。至 2004 年，上海市区的人均居住面积为 14.8m<sup>2</sup>，使用面积达 20.4m<sup>2</sup>。

住房的“蛋糕”越来越大，然而“蛋糕”越来越“不够吃”！我们有理由相信，按现有资源配置方式，即使“蛋糕”再大，还是会有人吃不到“蛋糕”。所以，我们既要讨论怎么进一步做大“蛋糕”，更要研究怎么去合理切分“蛋糕”。分“蛋糕”的一项基本原则是“人人有份”，当然也不是搞平均主义。国家房地产新政中的“70”、“90”政策应该就是这个意图。

因而，城市的住房市场必须是一个“区隔化”的市场，即多元的市场，不同经济能力的群体对应于不同的“市场”。如果对市场不加以区隔，中低收入人群在这个市场上就没有竞争力；另一方面，如果没有区隔，有钱人就会进入社会保障性住房市场。这样，

有效的住房保障体系就建立不起来。政府现在已经注意到了这个问题，但是还没有系统的制度建设。在放开的市场上，房价该多高就多高，那是市场决定的。而社会保障性住房这块“市场”，该补贴就要补贴。不同的群体对应不同区隔的市场。讲平均房价基本是没有意义的。

基于社会伦理的要求，政府需要干预住房市场。即使发达国家的住房供应也不是完全市场化的。例如，我国香港是所谓世界上“最自由的经济体”，但政府拥有庞大的住房物业，一直在干预房地产市场的运作。而法国则立法规定每个城市都要保有 20% 的“社会住宅”，以解决弱势群体的住房问题。

我国 1998 年的住房制度改革总体是对的，但政府“退出得过快、过于彻底”。当时情况较特殊，由于 1997 年的亚洲“金融风暴”等原因，房产曾经比较便宜，政府一下子退出似乎没问题。随后市场开始回升，政府掌控的政策性房产资源极为有限，住房价格就逐步控制不住了，社会舆论压力也越来越大。但现在想要控制房价，甚至“打压”房价，认识上亦有误区。

另外一个问题就是“住房问题”不等于“住宅供应”，现在较片面强调住宅的数量及价格。住房问题是综合性质的社会问题，涉及到就业、交通、公共设施等，所以住房建设不能完全让市场来运作。以公共开发的方式来搞住房建设势在必行。住房问题的解决要与新城建设、交通设施建设结合在一起。住房的配套搞不好，特别是交通不便，就会形成无效供应。这个问题在大城市非常明显。所以要高度重视城市空间结构的绩效问题，不能仅是一个住宅的“数量”概念。

在现实中，一些大城市的中心城区的过度开发与外围城区的过低开发同时存在。中心城区的房价飞涨且居高不下，与城市的空间特征密切相关。城市空间结构及交通模式的低效必然导致房地产市场的低效及社会发展的低效。空间结构的低效问题往往为政府部门、经济学界及房地产业界所忽视。针对房地产市场的问题，在运用信贷、税收工具及控制流转环节的同时，还需要检讨城市空间发展的目标及引导机制。

要高度重视大容量公共交通设施对大都市空间结构的重组作用。要加强城市用地规划和轨道交通规划的协调性，将轨道交通的发展规划与宏观层面的城

市总体规划及中观层面的空间结构及社区组织结合起来。实践表明，轨道交通与土地开发相脱节、与地区的空间组织相脱节，没有真正的 TOD，没有多模式交通的换乘配合，这些中观、微观层面的失误同样导致城市的低效。

总之，城镇住房问题极其复杂，要多方面的深入研究。住房问题的真正解决，要有综合、配套的政策，并将上述几件事情结合在一起做。

### 注释

文中数据来源《上海统计年鉴 1991》、《上海统计年鉴 2005》，中国统计出版社

### 作者简介

赵民，同济大学建筑与城市规划学院教授，博导，建设部高等学校城市规划专业指导委员会委员，建设部高等教育城市规划专业评估委员会主任委员。



# “促进国民经济又好又快发展”，“加快推进以改善民生为重点的社会建设”

## ——“十七大”报告摘读

### Excerption of the 17th CPC National Congress Report

乐芸

Le Yun

“扩大社会主义民主，更好保障人民权益和社会公平正义……基层民主制度更加完善。政府提供基本公共服务能力显著增强……完善省以下财政体制，增强基层政府提供公共服务能力……必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会……健全廉租住房制度，加快解决城市低收入家庭住房困难。”

——摘自十七大报告

中国共产党第十七次代表大会于2007年10月15日到21日在北京胜利召开。从党的十六大到十七大的五年间，面对社会经济发展新阶段的各种挑战，以胡锦涛同志为核心的党中央高瞻远瞩地提出了科学发展观这一关于发展的重要思想，开启了中国迈向可持续发展的崭新道路。

当前，我国正处于21世纪的重要发展机遇期，社会利益关系的变化调整带来了社会问题，人民内部矛盾大量涌现。科学发展观，第一要义是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续，根本方法是统筹兼顾。本届党代会充分贯彻了科学发展观以人为本的发展理念，始终把广大人民的根本利益放在第一位，关注民生成为本次大会的主旋律。十七大报告中明确阐述了政府将大大增强提供基本公共服务的能力。随着政府职能进一步向管理社会经济事务、提供公共服务方面转化，政府应当提供更多的公共产品和公共服务，满足广大人民的根本需求，减少社会的不和谐因素，从而促进市场经济持续健康的发展，保障社会的长期和谐稳定。

十七大报告全面展示了政府增强公共服务能力的决心，报告中多处提及了有关医疗、住房、低保等有关民生问题的重大举措。其中在第八部分“加快推进以改善民生为重点的社会建设”的篇章中，更是针对住房政策提出了“健全廉租住房制度，加快解决城市低收入家庭住房困难”的明确指示。这是我国历届党代会报告中第一次专门提及住房保障制度，更是首

次明确谈到保障对象和保障方式。此举充分表明了我国已经持续多年的“重市场轻保障”住房政策的重大转变，住房市场调控的工作重点正在向保障性住房倾斜，以缓解低收入家庭住房困难问题，使低收入人群也能够共享改革开放的丰硕成果。

我国保障性住房建设已经进行了十多年，期间经济适用房一直是保障性住房的重要着力点，无论是建设规模还是政策扶持力度都远远高于廉租住房。而十七大报告中对廉租住房制度的关注上升到了前所未有的高度，廉租住房成为实现“住有所居”理想的重要方式。在十七大召开前后，国家已经先后出台《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》、《关于认真贯彻〈国务院关于解决城市低收入家庭住房困难若干意见〉进一步加强土地供应调控的通知》、《中央廉租住房保障专项补助资金实施办法》等极具影响力的政策文件，对廉租住房建设的资金来源、土地供给等相关实施保障制度做出了硬性规定，并制定了廉租住房制度的发展计划表，为廉租住房的建设奠定了坚实基础。

然而面对美好的愿景，我们需要坦诚面对现实与理想的差距。在十七大精神的引领下，各个地方政府已经加大了廉租住房的建设和推行力度。在未来廉租住房的建设中，作为掌管城市空间资源配置的规划部门理应积极参与到整个建设过程中，统筹考虑空间布局、公共服务设施、市政基础设施等子系统对廉租住房建设的影响，力求实现廉租住房供给有效性的最大化，从而又好又快的发展廉租住房制度，完善我国保障性住房体系，早日实现十七大报告提出的“住有所居”的社会理想。

作者简介

乐芸，同济大学建筑与城市规划学院，硕士研究生。



# 近期住房政策导向的梳理与介绍

(1998 住房改革，2001 年，2003 年，2005 年至 2007 年，“国八条、国六条、国 24 条”)  
Introduction to Recent Housing Policies

乐 芸  
Le Yun

住房问题是最为重要的民生问题之一，它与人民生活质量的改善密切相关。自 1998 年住房改革以来，我国住房市场蓬勃发展，但同时也带来了房价过高、住房供给结构性矛盾等不和谐的社会问题。对此，近年来国家有关部门加大了对住房市场的调控力度，不断修改完善现行住房政策。

## 一、近年来我国住房政策的总体导向

1998 年，中国住房制度的全面改革拉开帷幕，中国人的居住状态开始发生了根本性转变。“住房分配货币化”奠定了住房市场化的基本发展导向，同时《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》明确提出“建立和完善以经济适用住房为主的住房供应体系”，住房政策依然带有明显的公共导向性。

随后受到东南亚金融危机的影响，国家希望通过住房建设来推动钢铁、水泥等行业的发展，房地产业被逐渐推到了支柱产业的位置上。从 2003 年开始，房价普遍持续上涨，超出了老百姓的承受能力，国家开始了以“抑制房价过快增长”为核心的调控之路，但国家住房政策仍逐渐呈现出“重市场轻保障”的倾向。

为促进房地产市场持续健康发展，2003 年 8 月国家出台了《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》。文件坚定了住房市场化的基本方向，对住房金融信贷、土地供应机制、住房市场监管等方面提出了政策指引，同时以需求为导向调整住房供应结构，明确提出了住房供应主体从经济适用房变更为“多数家庭购买或承租普通商品住房”。

2005 年 3 月，《关于切实稳定住房价格的通知》（“国八条”）显示出政府对住房价格稳定的高度重视，提出八项强有力的措施引导和调控房地产市场。

2006 年 5 月，《关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》（“国六条”）出台。文件把对住房供应结构的调整放在了首位，明确提出“凡新审批、新开工的商品住房建设，套型建筑面积 90m<sup>2</sup> 以下住房（含经济适用住房）面积所占比重，必须达到开发建设总面积的 70% 以上”，同时中低价位、中小

套型普通商品住房（含经济适用住房）和廉租住房的年度土地供应量不得低于居住用地供应总量的 70%，希望以此来解决中低收入人群的住房问题。同时文件对解决低收入家庭住房困难问题提出了更为务实的路

线图，强制性建立廉租住房制度等条款充分表明了国家住房政策正从“重市场轻保障”的怪圈中走出来，住房政策开始向保障性住房倾斜（表 1，表 2）。2007 年，我国住房政策的发展进入到了一个新

表 1 近期我国重要住房政策文件一览表

| 发布日期   | 文件名称                                  | 目标                             | 核心内容                                                                                                                                            |
|--------|---------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1988.2 | 《关于在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案》             | 把住房制度改革在全国城镇内分期分批推开            | 分两步实施改革。第一步由“折旧费、维修费、管理费、投资利息、房产税”共同构成成本租金计租，并促进个人购房；第二步逐步把住房消费纳入工资，进入企业成本，逐步增加工资并将住房成本租金逐步提高到商品租金水平，进一步实现住房商品化                                 |
| 1991.6 | 《国务院关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》           | 完善住房制度改革的政策和措施，继续推进住房制度改革      | 提出了分步提租、交纳租赁保证金、新房新制度、集资合作建房、出售公房等多种房改思路                                                                                                        |
| 1998.7 | 《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》         | 深化城镇住房制度改革，加快住房建设              | 停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化；建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系                                                                                                 |
| 2003.8 | 《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》               | 促进房地产市场持续健康发展                  | 坚持住房市场化的基本方向；调整住房供应结构，逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房                                                                                                       |
| 2005.3 | 《关于切实稳定住房价格的通知》                       | 抑制住房价格过快上涨，促进房地产市场健康发展         | 高度重视稳定住房价格；大力调整住房供应结构、严格控制被动性住房需求，正确引导居民合理消费需求                                                                                                  |
| 2006.5 | 《国务院办公厅转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》 | 切实解决房地产市场存在的问题，调整住房供应结构、稳定住房价格 | 凡新审批、新开工的商品住房建设，套型建筑面积 90m <sup>2</sup> 以下住房（含经济适用住房）面积所占比重，必须达到开发建设总面积的 70% 以上；要优先保证中低价位、中小套型普通商品住房（含经济适用住房）和廉租住房的土地供应，其年度供应量不得低于居住用地供应总量的 70% |
| 2007.8 | 《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》             | 切实加大解决城市低收入家庭住房困难工作力度          | 把解决城市（包括县城）低收入家庭住房困难作为维护群众利益的重要工作和住房制度改革的重要内容；进一步建立健全城市廉租住房制度；新建廉租住房套型建筑面积控制在 50m <sup>2</sup> 以内；经济适用住房套型标准，建筑面积控制在 60m <sup>2</sup> 左右        |

表 2 关于国务院 37 号文件的地方化解读

| 省份       | 文件名称                     | 内容                                                                                                                                |
|----------|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 福建省      | 《关于住房建设规划编制工作的指导意见（讨论稿）》 | 坚持“总量控制、区域平衡”原则，确保套型建筑面积 90m <sup>2</sup> 以下普通商品住房（含经济适用住房和廉租住房）面积所占比重达到住房开发建设总量的比重达到 70% 以上                                      |
| 广东省      | 《关于住房建设规划编制工作的指导意见》      | 根据国家住房供应结构调整的要求，按照总量与项目相结合的原则，统筹落实新建商品住房结构比例要求                                                                                    |
| 上海市      | 《上海市住房建设规划（2006 - 2010）》 | 按照区域控制，总量和项目相结合的原则，确保套型建筑面积在 90m <sup>2</sup> 以下的商品住房占全市新审批新开工商品住房总面积的 70% 以上                                                     |
| 北京市      | 《北京住房建设规划（2006 - 2010）》  | 按照总量和项目相结合的原则，分类型、分区域、分阶段确定住房套型结构比例要求，从总量上保证套型建筑面积 90m <sup>2</sup> 以下住房面积所占比重达到开发建设总面积的 70% 以上；单个住房建设项目要按照规划条件和有关规定，严格执行套型结构比例要求 |
| 湖北省      | 《关于城市住房建设规划编制工作的指导意见》    | 按照总量与项目相结合的原则落实国家对住房供应结构调整（两个 70%）的要求                                                                                             |
| 河北省      | 《河北省城市住房建设规划编制暂行办法》      | 套型建筑面积 90m <sup>2</sup> 以下的住房面积达到开发建设总面积 70% 以上，经济实用住房年度建设规模达到当地当年或上年城市住宅竣工总量 15% - 20%                                           |
| 新疆维吾尔自治区 | 《关于编制住房建设规划工作的指导意见》      | 按照总量与项目相结合的原则，确保套型面积 90m <sup>2</sup> 以下普通住宅开发建设比例达到住房供应总量比例 70%（含新建、改建）                                                          |
| 成都       | 《成都市住房建设规划（2006 - 2010）》 | 套型建筑面积 90m <sup>2</sup> 以下住房（含公共住房、农迁房）面积所占比重必须达到年度新建住房总建筑面积的 70% 以上                                                              |

注：国务院 37 号文件即为《国务院办公厅转发建设部等部门关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知（国办发 [2006]37 号）》。



新的时代，“保障性住房”被提到了前所未有的高度，“重市场轻保障”的住房政策得到根本性改变。2007年2月，温家宝总理在十届全国人大五次会议开幕式上的讲话指明了2007年房地产市场调控的工作重点——解决低收入家庭的住房问题！8月，《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》正式出台，首次明确提出把解决低收入家庭住房困难工作纳入政府公共服务职能，对保障性住房的服务对象、建设标准作出明确界定，并将廉租住房建设提到了全新的高度。11月8日、11月19日建设部等部委又相继颁布了《廉租住房保障办法》和《经济适用住房管理办法》，分别对两种保障性住房的保障对象、准入和退出管理机制、建设管理、价格管理、监督管理等方面进行了阐述，使多层次住房保障体系建设真正得到落实。

二、近年来我国住房政策中关于保障性住房政策的梳理

保障性住房属于社会保障和社会福利的范畴，经济适用房和廉租住房是我国目前最为主要的两种保障性住房。我国近年来的住房政策中都对这两类住房予以了相当的重视，充分表明了政府着力解决中低收入人群住房问题的基本立场。但由于政府“重市场轻保障”的政策倾向，使得住房保障制度的发展一度陷入低谷，2007年，随着住房政策向中低收入人群的进一步倾斜，保障性住房的发展翻开了崭新的篇章。

我国保障性住房政策主要呈现出以下几个发展特点：第一，保障对象逐步明晰，2007年明确将保障对象定位为低收入住房困难家庭和最低收入住房困难家庭，与此同时，此前被忽视的农民工、棚户区居民、旧住宅区居民等也被纳入了住房保障体系范围，保障范围逐渐扩大。第二，保障标准从定性走向定量，2007年对经济适用住房和廉租住房的建筑面积分别提出了60m<sup>2</sup>和50m<sup>2</sup>的限制，通过对保障性住房的户型大小、土地供应数量等方面的控制，政府对保障性住房建设的控制力度显著加强。第三，保障政策实施的计划性逐年增强，2006年各地方政府开始编制《住房建设规划（2006—2010）》，明确阐述各地的住房建设目标、住房供应结构、年度住房供应规模、居住用地空间布局等核心问题。但我国的保障性住房建设计划依然缺少稳定性与持续性，仍需不断完善。第四，保障政策实施的建设资金保障体系、土地供应保障体系、管理监督体系、金融信贷体系保障体系等相关体系建设日益完善，如2007年出台的《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》，提出各地土地出让净收益用于廉租住房保障资金的比例不得低于10%，这为保障性住房建设提供了最为重要

的资金支持，意味着政府对经济适用房和廉租住房的支持力度大大提升。

总体而言，我国的住房政策体系发展已经熬过了“重市场轻保障”的阵痛阶段，在住房改革开始后的短短10年间，在经济效益的驱动下，住房政策过多强调了市场的调节作用，而使得住房保障制度建设相对滞后。而近两年来，政府大大增强了对保障性住

房市场的行政干预力度，这一具有革命性意义的转变意味着我国住房政策的一次理性、务实的重大调整，城镇住房体系建设正朝着健康持续的方向迈进（表3—表5）。

作者简介  
乐芸，同济大学建筑与城市规划学院，硕士研究生。

表 3 我国现行保障性住房政策一览

| 廉租住房 <sup>1</sup>  |                                                                                                                                                         |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 保障对象               | 城市低收入住房困难家庭（应由户主向户口所在地街道办事处或者镇人民政府提出书面申请）                                                                                                               |
| 保障方式               | 货币补贴和实物配租等相结合，主要通过货币补贴的方式，发放租赁补贴                                                                                                                        |
| 保障资金来源             | 年度财政预算安排的廉租住房保障资金；提取贷款风险准备金和管理费用后的住房公积金增值收益的全部余额；土地出让净收益中安排的廉租住房保障资金（不得低于10%）；政府的廉租住房租金收入；社会捐赠及其他方式筹集的资金                                                |
| 保障住房来源             | 政府新建、收购的住房；腾退的公有住房；社会捐赠的住房；其他渠道筹集的住房                                                                                                                    |
| 建设用地               | 在土地供应计划中优先安排，并在申报年度用地指标时单独列出，采取划拨方式，保证供应                                                                                                                |
| 建设方式               | 采取配套建设与相对集中建设相结合的方式，主要在经济适用住房、普通商品住房项目中配套建设                                                                                                             |
| 建设标准               | 单套建筑面积控制在50m <sup>2</sup> 以内                                                                                                                            |
| 供应计划               | 政府应在解决城市低收入家庭住房困难的发展规划及年度计划中，明确廉租住房保障工作目标、措施，并纳入本级国民经济与社会发展规划和住房建设规划                                                                                    |
| 经济适用房 <sup>2</sup> |                                                                                                                                                         |
| 概念界定               | 政府提供政策优惠，限定套型面积和销售价格，按照合理标准建设，面向城市低收入住房困难家庭供应，具有保障性质的政策性住房。                                                                                             |
| 保障对象               | 具有当地城镇户口的城市低收入家庭                                                                                                                                        |
| 建设用地               | 以划拨方式供应，纳入当地年度土地供应计划，在申报年度用地指标时单独列出，确保优先供应                                                                                                              |
| 建设标准               | 单套建筑面积控制在60m <sup>2</sup> 左右                                                                                                                            |
| 价格管理               | 以保本微利为原则。房地产开发企业实施的项目利润率按不高于3%核定；市、县人民政府直接组织建设的经济适用住房不得有利润                                                                                              |
| 住房管理               | 购房人拥有有限产权，在取得完全产权以前不得用于出租经营。购买不满5年，不得直接上市交易；满5年，购房人上市转让经济适用住房的，应按照届时同地段普通商品住房与经济适用住房差价的一定比例向政府交纳土地收益等相关价款，政府可优先回购，购房人也可以按照政府所定的标准向政府交纳土地收益等相关价款后，取得完全产权 |
| 供应计划               | 政府在解决城市低收入家庭住房困难发展规划和年度计划中，明确经济适用住房建设规模、项目布局 and 用地安排等内容，并纳入本级国民经济与社会发展规划和住房建设规划                                                                        |

注 1. 依据由建设部、国家发展和改革委员会、监察部、民政部、财政部、国土资源部、人民银行、税务总局和统计局联合颁布的《廉租住房保障办法（第162号）》文件整理；2. 依据由建设部、发展改革委、监察部、财政部、国土资源部、人民银行和税务总局联合颁布的《经济适用住房管理办法 [2007]258号》文件整理。

表 4 相关地区保障性住房建设标准

| 类型      | 标准  | 面积（m <sup>2</sup> ） |
|---------|-----|---------------------|
| 香港康和式公屋 | 二居室 | 46                  |
|         | 三居室 | 60                  |
| 新加坡组屋   | 二房式 | 45                  |
|         | 三房式 | 65-70               |
|         | 四房式 | 90-100              |
|         | 五房式 | 110-120             |
|         | 公寓式 | 140                 |

表 5 相关地区住房发展计划

| 计划名称       |                    | 时间        | 目标                                        | 成果                          |
|------------|--------------------|-----------|-------------------------------------------|-----------------------------|
| 日本住宅建设五年计划 | 一五计划               | 1966—1970 | 一户一套                                      | 建成 674 万套住宅                 |
|            | 二五计划               | 1971—1975 | 一人一房                                      | 建成 828 万套住宅                 |
|            | 三五计划               | 1976—1980 | 建造足够套数，提高住宅的质量水平                          | 建成 770 万套住宅                 |
|            | 四五计划               | 1981—1985 | 达到平均居住水准                                  | 建成 612 万套住宅                 |
|            | 五五计划               | 1986—1990 | 形成安定富裕的居住生活基础和优良的住宅资产                     | 建成 828 万套住宅                 |
|            | 六五计划               | 1991—1995 | 在 20 世纪形成国民“能实际感到富裕的、舒适而优良的住宅资产”          | 建成 730 万套住宅                 |
| 香港住房发展计划   | 公共房屋计划             | 1953—1972 | 帮助数万灾民重建家园                                | 70 年代初公屋居民约 150 万           |
|            | “十年建房计划”和“居者有其屋计划” | 1976—1980 | 让所有家庭拥有独立房屋单位，人均居住面积达到 3.25m <sup>2</sup> | 已有 40 个公共屋村，居住人口约 180 万     |
|            | 长远房屋政策             | 1984—     | 加强私人机构在供应房屋方面的作用，政府重点转向提供优惠贷款来资助购房市民      | 公屋政策从最初纯粹的福利性质转向引导社会各阶层共同参与 |



# 住房建设规划的政策与编制要求

## Linking the Goals and Actions together

潘海霞

Pan Haixia

为指导督促各地认真落实国办发〔2006〕37号文件要求,加快住房建设规划编制、公布工作,2006年10月,建设部下发了《关于进一步加强住房建设规划工作的通知》,并在建设部网站开设了住房建设规划专栏,介绍规划编制的有关技术要求,推广各地好的经验和做法,有力地推动了各地住房建设规划工作。

### 一、住房建设规划的基本认识

住房建设和发展是构建和谐社会的关键环节,其供应模式和供应状态直接影响国民经济的平稳发展,进而影响整个社会的安定团结。住房建设规划是贯彻落实37号文件,调整住房供应结构、稳定住房价格的重要措施之一。由于城市住房的建设、供应模式和状态经济与社会的平稳发展构成直接影响,住房建设规划的编制,要保证适应城市住宅的实际需求,并能够真正达到直接指导城市住房建设的有效实施效果。为此,编制城市住房建设规划,必须以下述工作基础为前提:

(1) 根据不同城市的社会、经济、自然特点以及住宅供应方面存在的基本问题,调查分析现有住房的构成,社会(特别是弱势群体)对住房的需求,并由此掌握住房需求特征,预测需求变化,确定住房供应总量控制,明确住房建设目标、供应结构和供应模式的基本原则。

(2) 根据城市的不同情况,提出政府保障城市中低收入群体住房的相关政策和措施。

(3) 根据分析需求和基本的住房保障政策,提出住房建设类型的合理比例包括廉租住房、经济适用房、一般商品房、中档以上商品房等。

(4) 确定住房建设规划编制的基本原则和规范。

在此工作的基础上,城市住房建设规划应当注重并明确以下内容:

(1) 要有基本的编制模式和编制办法。基本编制模式应当是根据当前存在的问题有针对性地进行调查、针对调查结果研究对策、提出政策措施解决问题;应当有住房建设规划编制办法,编制内容应当包含住房需求调查、住房结构、供应模式、实施措施等;根据国办发37号文件的要求,各级城市(包括县城)人民政府要编制住房建设规划,明确“十一五”期间,特别是2006年和2007年普通商品住房、经济适用房和廉租住房的建设目标,并纳入当地“十一五”

发展规划和近期建设规划。由此可见,住房建设规划的定位应当是由城市行政主管部门负责组织编制、用于直接指导住房近期建设的专项规划,因而必须有基本的编制模式和编制办法。基本编制模式应当是根据当前存在的问题有针对性地进行调查、针对调查结果研究对策、提出政策措施解决问题;应当有住房建设规划编制办法,编制内容应当包含住房需求调查、住房结构、供应模式、实施措施等必要内容;明确规划的编制主体和实施主体,固化规划编制和审批程序,使各地在编制规划和审批规划时有法可依。

(2) 要按照37号文件的要求,明确“十一五”期间(特别是2007—2010年)廉租住房、经济适用房、一般商品住房的建设目标,并将其纳入当地“十一五”发展规划和近期建设规划,使其成为直接引导和调控城市近期住房建设的专项规划。

(3) 要明确住宅用地总量的控制原则,提出合理的建设时序。要根据住房需求现状和未来变化,明确对于住宅用地总量的控制目标,并在空间上落实不同类型住宅建设用地。要根据城市的实际发展需求与可能,提出合理的住房建设发展时序,特别是要明确落实涉及城市基本住房保障政策的建设时序。

(4) 要明确廉租住房、经济适用房和普通商品住房的定义和具体要求,确定合理的住房结构比例。根据需求模式和需求预测,按照37号文中关于住房比例的要求,进一步细化90m<sup>2</sup>以下住房供应结构。明确普通商品住房、经济适用房和廉租住房的定义和具体要求,根据需求模式和需求预测,确定住房结构比例。由于国办发37号文中关于住房比例“套型建筑面积90m<sup>2</sup>以下住房(含经济适用房)面积所占比重,必须达到开发建设总面积的70%以上”的要求,是一个相对宏观的总量控制,建筑面积90m<sup>2</sup>以下的住房需求也包含多个层次。因此必须进一步细化建筑面积90m<sup>2</sup>以下住房的供应结构,才能真正保障广大人民群众不同层次的基本住房需求。

(5) 要明确与住宅建设相关的配套设施的关系,落实住宅用地与市政管网、城市公共交通等的合理衔接与配套,确保城市住宅建设能够真正满足基本居住需求。

(6) 控制住宅用地总量,合理确定建设时序。根据住房需求现状和未来变化,应当以城市总体规划为指导,明确住宅用地总量控制,保障用地供给。住宅建设不是孤立的,应当与相应的配套设施衔接,落实

住宅用地地块,与产业用地、基础设施配套等合理衔接,确保住宅建设满足城市居民需求。根据城市发展时序和城市空间拓展要求,合理确定住房建设发展时序,顺应城市发展方向。

(7) 要具体落实由政府负责的城市住房基本保障体系。济适用房、廉租房作用政府负责的住宅建设,应当作为社会保障体系的一部分予以明确落实。对于由城市政府负责的、涉及城市中低收入阶层基本住房保障的部分,包括廉租住房和经济适用房的建设,对其布局和时序,必须予以明确具体的落实。

### 二、目前住房建设规划编制工作存在的问题

目前各地提出的住房建设规划,主要是依据建设部提出的一些基本原则要求组织编制的。其内容上偏重于将37号文件分解落实在地块上,在对具体的住房需求状况、住房供应模式与供应结构的结论上缺乏比较系统、深入的调查分析,在与相关的市政和公共服务设施的衔接上缺乏比较有效的协调。同时,由于没有统一、明确的编制要求,提出的规划成果也缺乏基本的规范。这种状况给具体的审查工作造成了相当困难。

### 三、完善住房建设规划编制工作的建议

针对目前各地编制住房建设规划存在的问题,提出了如下建议:

(1) 考虑到住房建设规划是提供确切、合理的社会预期,从根本上规范和稳定城市房地产市场的重要手段,涉及今后相当一段时期国家宏观调控政策,建议尽快组织制定统一、明确的住房建设规划编制要求,以指导和规范今后的住房建设规划编制工作。

(2) 考虑到当前落实37号文件的迫切需要,建议对目前已经修改上报的住房建设规划,对其审查主要集中在规划是否按照37号文件和建设部的要求,将近两年内由城市政府负责的、涉及城市中低收入阶层基本住房保障的部分,包括廉租住房和经济适用房的建设,对其建设布局和建设时序方面,是否已经予以具体的落实。

作者简介

潘海霞,建设部城乡规划司,硕士。



# 北京市的住房供给与住房建设规划思索

## Housing Supply and Housing Construction Planning in Beijing

虞大鹏 黄惠彬

Yu Dapeng Huang Huibin

**[摘要]** 随着近年北京经济与社会的发展,北京房地产市场也在迅猛发展,房价迅速、持续上涨,居住环境不断得到改善,但是,如何解决“质”和“量”的冲突、如何解决房价上涨和所有人安居乐业的冲突以及如何解决居住区贫富两极的冲突,实现“宜居城市”的理想,是值得深入思考的问题。

**[关键词]** 宜居城市 房价 居住板块 居住政策

与近年来我国经济、社会高速发展的现实同步,北京,作为中国的政治和文化中心,华北地区经济和金融中心,也处于高速发展的历史时期。

2005年,北京市按常住人口计算人均GDP达到44969元,折合美元为5457美元,北京市城市居民人均可支配收入达到17653元。三大产业结构由2000年的2.5:32.7:64.8转变为2005年的1.4:30.9:67.7,产业结构已接近发达国家或地区的水平,在第三产业中发展最快的是房地产业,“十五”期间房地产业年均增速高达19.7%。

2006年北京市人均GDP达49505元(折合为6210美元),同比增加8.8%,这也是北京人均GDP首次突破6000美元。此外,2006年北京市城市居民人均可支配收入达到19978元,比上年增长13.2%,扣除价格因素,实际增长12.2%。

2007年上半年,北京市经济继续保持平稳较快增长,全市实现地区生产总值4064.3亿元,比上年同期增长12.1%。第三产业成为拉动北京经济增长最大动力,其增加值为2945.8亿元,增长11.9%,三大产业结构由上年同期的1:27.4:71.6变为0.9:26.6:72.5。

上述数据表明,第三产业已经成为北京经济发展的支柱,其中作为第三产业重要组成部分的房地产业功不可没。

### 一、2007,北京住宅价格飞涨的一年

根据北京市国土局所公布的数据统计,预计2007年有效土地供应量约为1192hm<sup>2</sup>,按照北京市平均容积率1.8计算,估算得出2007年北京有效供给住宅面积2145万m<sup>2</sup>,与2006年预计全年供应量1400~1500hm<sup>2</sup>相比,增长50%以上。

2005年,我国楼市整体火爆,开发、竣工量保持较快增长,销售价格也在不断飞涨。其中北京、深圳楼市发展居于首位。2005年北京、深圳的房价增长水平双双超过上海,分别为19.2%、17.7%,超

过了上海2004年15.1%的增长水平。

从统计数据可以看出,在2007年上半年北京住宅市场前10名项目中,1万元以下项目已然绝迹,取而代之的是在1.6万元到2.2万元之间的楼盘,数量比占到60%,而1.1万元左右楼盘数量比占到20%,其余20%的楼盘,价格已攀升到2.6~3.6万元之间,呈现均匀正态分布。

2007年上半年已成为北京市房价上涨最快的一个时间段。

### 二、北京住房供给途径、居住群体及环境品质分区评述

北京是一座具有悠久历史的古城,建国后北京确立了环线扩张的城市发展模式。在经过不同历史时期的发展后,北京市的居住供给途径呈现出多元化和差异性的特征。总体上说,目前北京市的住房供给途径主要包括:市场化商品房、保障性住房及“两限”商品住房、回迁房、公务员福利性商品房等。不同供给途径的住房受到经济条件、基础设施、公用配套设施等因素的影响,呈现出明显的区域分化特征。

本文分别就亚奥-望京、CBD-朝阳公园、五棵松-中关村、方庄-洋桥-马家堡、旧城区等为代表的热点居住区域进行分区评述。

#### 1. 亚奥-望京板块

亚奥板块是指老的亚运地产板块加上新的奥运地产板块,位于北京旧城区的正北方,是北京市发展较早的北部居住区。望京板块是自亚奥板块向东,东到机场高速公路,北至五环路的区域,望京新城是北京市最大的居住区,按照规划,总居住人口将达到33万。经过多年发展亚奥-望京板块,成为北京市城北居住热点区域。随着居住人口的不断增长,城北居住区域持续向北发展,带动了五环以外的北苑、天通苑、回龙观等多个大型居住区的建设与发展。

在北京人的传统居住理念中,亚奥-望京区域

处于北京的上风上水之地,历来受购房者青睐。伴随着奥运会的临近,奥运场馆以及周边基础设施的不断完善,城北区域的楼市再度走俏。

经过十多年的发展,以亚奥-望京板块为代表的城北居住区域,由于发展年代、供给途径、距城中心区距离等差异,呈现出分化明显的几个区域特征:

早期开发区域包括亚运村、望京在2000年以前建设的区域。这部分区域是城北地区较早开发的居住区,包括相当比例的经济适用房和公务员、教师福利性分房,以芍药居、望京花园等居住区为代表。

住宅以点式高层为主,注重居住的实用性,房型比较落后,小区环境建设比较一般。

随着亚运村、望京近些年的发展,这些住房周边医疗、教育、餐饮、商业等配套设施齐全,生活较为便利。但由于开发年代较早,又有相当成分的福利性质,居住区内部环境、房屋户型等硬件指标日显落后。

新旧结合区域是指在亚奥板块、望京板块内近些年来新开发的区域,主要包括亚运村北部、奥运场馆附近,以及望京东、北部区域。这些区域的住房建设是在城北居住系统初具规模之后开始的,受到此区域商业发展、跨国公司落户等经济现象的带动。由于新旧区域交织,建成之初就可享受周边便利的配套设施,成为城北中、高档住宅的集中地。

位于望京东北部,以高密度板式高层住宅为主,开发强度大,房型设计精良,注重环境设计,在望京地区属于热销住宅,2007年11月均价16000元左右。

奥运场馆和望京北部高尔夫球场周边,更出现了很多高档低密度小区。此区域内供给的主要为商品房,开发时间较晚,多采用新的设计理念,房屋内外的居住品质均较高,售价自然不斐。

新兴居住区主要是在原有板块建设用地越来越紧张后,向北越过五环发展出的新的居住区域。目前,北五环以北已经发展出北苑、天通苑、回龙观等多个大型居住区。这部分区域主要有继亚运村、望京后开发的大规模经济适用房小区,也有部分商品房,区域



功能以居住为主，比较单一。由于距城中心较远、交通不便，开发时间晚，周边配套服务设施不尽完善等因素，目前住宅售价相对较低。

2. CBD－朝阳公园板块

CBD 是北京商务中心区，以东三环与建国路的交会区域为核心，是未来的财富、信息和交通中心，也是首都北京最富有活力和最具有现代化气息的地区。朝阳公园位于北京东三环与东四环之间，号称北京的“中央公园”，规划面积 320 万 m<sup>2</sup>，绿化覆盖率 70%，是亚洲最大的城市公园。朝阳公园板块受朝阳公园、红领巾公园、京润水上花园、四德公园、丽都公园等五大主题公园的环境辐射，正逐渐形成一个高档的生活区。以 CBD－朝阳公园为核心的北京市城东居住系统，受到商务中心区的经济带动和五大主题公园的景观带动，同时又有紧邻使馆区的优势，成为北京市时尚居住区域。

表 1 2007 年上半年北京住宅 TOP10 数据

| 排位 | 项目名称    | 销售套数 | 销售面积 (m <sup>2</sup> ) | 销售金额 (元)    | 累计成交均价 (元/m <sup>2</sup> ) | 区位 |
|----|---------|------|------------------------|-------------|----------------------------|----|
| 1  | 泛海国际居住区 | 550  | 119797.35              | 1950091213  | 16278                      | 东部 |
| 2  | 国奥村     | 542  | 109301.56              | 1939993388  | 11749                      | 北部 |
| 3  | 西城晶华    | 373  | 44363.6                | 843831832.2 | 22251                      | 西部 |
| 4  | 阳光上东    | 282  | 50650.17               | 826982070   | 16660                      | 东部 |
| 5  | 星河城     | 77   | 31011.44               | 777476735   | 26667                      | 东部 |
| 6  | 金泰城·丽湾  | 837  | 74522.3                | 409166296   | 10433                      | 西部 |
| 7  | 御园      | 28   | 11121.24               | 403407449   | 36594                      | 西部 |
| 8  | 华远·裘马都  | 116  | 25168.63               | 372746192   | 16028                      | 东部 |
| 9  | 天鹅湾     | 218  | 32642.63               | 346574536   | 11419                      | 东部 |
| 10 | 缘溪堂     | 44   | 17291.55               | 256675016   | 20043                      | 西部 |

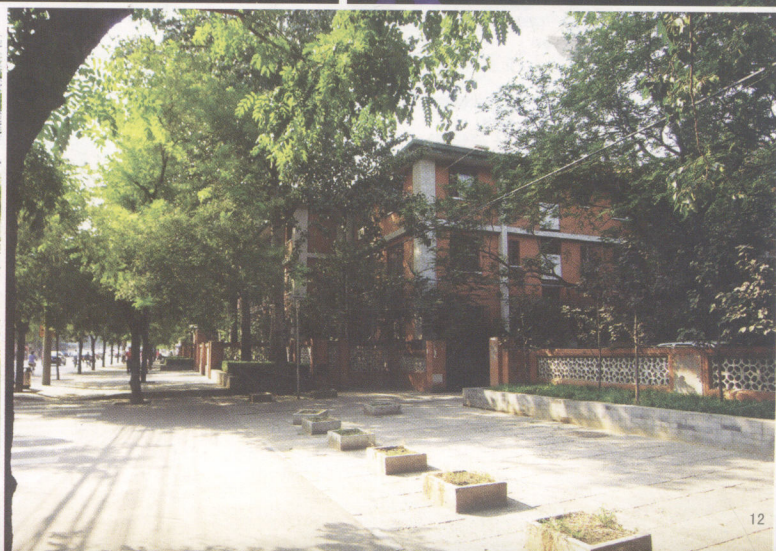
表 2 北京部分售价快速上涨楼盘 (单位: 元/m<sup>2</sup>)

| 项目名称    | 2007 年 6 月售价 | 2007 年 7 月售价     | 上涨       |
|---------|--------------|------------------|----------|
| 世贸奥临    | 19000        | 25000            | 6000     |
| 远洋山水    | 9858         | 14000            | 4142     |
| 万科东第    | 16500        | 20000            | 3500     |
| 泛海国际    | 18600        | 21800            | 3200     |
| 中湾国际    | 16000        | 19000            | 3000     |
| 茗筑      | 10000        | 12000            | 2000     |
| 中关村公馆   | —            | 20000 (7 月 17 日) | 一周涨 2000 |
| Us 联邦公寓 | 23000        | 26000            | 3000     |
| 富力又一城   | —            | 11000 (7 月 23 日) | 一周涨 1500 |
| 瑞士公寓    | 25000        | 27000            | 2000     |

1. 楼盘分布图







此区域内销售的住房除通州、青年路等距中心城较远区域有部分经济适用房外，主要还是以市场化商品房为主，其中还点状聚集着一些高档住宅集中区。这一区域内的高档居住区主要集中在 CBD 核心区及紧邻朝阳公园的区域。居住在 CBD 核心区可享受周边便利的基础设施、方便的购物环境、位于 CBD 核心区的交通设施。此区域内的居住项目以高端、高密度公寓为主，由于土地价格因素，房地产项目相对规模较小，但品质精良，服务、配套完善，主要面向少数精英群体。

此区域也是北京市平均房价最高的区域之一。而朝阳公园周边的居住区受到城市中少有的景观因素的带动，也出现了不少高档住宅，公园西、南面由于交通便利，距城区、CBD 较近，土地价值更高，以高密度居住区为主，而公园以东则成为高档低密度住宅的聚集地。

此区域还出现了东山别墅等高档城市别墅区，其售价曾一度位于北京市居住楼盘之首。

CBD - 朝阳公园板块内很多楼盘的定位延续城东区的时尚路线，出现了很多北京市知名楼盘，例如建外 SOHO、富丽城、苹果社区等，这些楼盘的开发策略和销售定位，一定程度上影响着近些年北京居住项目的开发方向。

### 3. 五棵松 - 中关村板块

五棵松 - 中关村板块泛指北京市城西的广阔居住地带。该区域不仅集中了众多全国瞩目的高等学府、拥有“中国硅谷”之称的中关村信息产业园，而且还有西山优美的自然环境，历来以自然环境、人文气息、精英人群三者兼具著称，这些优势都使得西北区域一直是房地产项目开发的热点区域。

该区域从地理位置以及房地产开发角度可以分为复兴路周边、西山、上地三大区域。

复兴路连接长安街，又有地铁通过，交通便利，住宅及周边基础设施发展时间较早。由于北京市的行政机关大多位于城西，此区域内遍布着北京市大量带有福利分房性质的公务员小区。早期的政府、机关大院多集中在复兴路附近，占据较好的地理位置。这些大院中的住房，有的现在仍然属于公有财产，住户只需每月上交很少的租金。

新建的公务员小区分布呈现出由二环向外、由复兴路向南、北两侧发展的趋势。

根据有关部门规定，公务员的住房面积与其行政级别有严格的对应关系，这些小区住房的户型受到一定限制，呈现出明显的规律性。



- |          |            |
|----------|------------|
| 2. 望京花园  | 9-10. 建外   |
| 3-4. 橄榄城 | 11-14. 百万庄 |
| 5-6. 国贸  | 15. 中新佳园   |
| 7-8. 星河湾 | 16-19. 方庄  |

西山地区是北京市少有的具有自然美景和新鲜的空气的理想居住地。这里有着明显的居住环境优势——山水相围的居住环境，低密度商品住宅是该地区的主流产品。

上地地区以上地信息产业基地为中心，位于中关村以北，周边分布着众多国内知名高校，区域内又有城市轻轨穿过。本区开发时间较早，集中着早期的市场化商品房。从居住群体来看，上地居住着大量周边高校教师和信息产业开发人员。

#### 4. 方庄—洋桥—马家堡板块

北京南城的发展历来落后于北城，居住发展也不例外。城南居住区主要分布在南二环至南四环、玉泉营桥至方庄之间，以方庄地区和洋桥—马家堡地区为代表。

方庄是北京第一个整体规划的住宅区域，位于东南二环，始建于1986年，是北京市最早的大型商品住宅小区，曾经被称为北京的“富人区”。早期方庄住宅主要以集团购买的形式销售，这也是这一区域有别于其他板块的特征。经过近20年的建设，方庄已基本具备了良好的社区环境、方便的交通条件与较完善的配套设施。但是近10年以来，方庄的建设明显慢于其他新兴的居住区，政府的投入没能带动后续的更多民间资本的跟进，南城住房密度大，拆迁成本高，加之南城房价低，利润空间不大，致使该区域的房地产商出手谨慎，市场活跃不起来。如今，较之新兴的住宅小区，方庄小区无论是社区规模、景观规划，还是户型设计、配套设施都已显落伍。

洋桥—马家堡地区位于南三、四环之间，是近些年来北京新兴的居住区域之一。由于历史、市政、产业等多方面的原因，南城的发展一直滞后，此区域内自兴起之始，便以中档商品房供应为主，也有相当成分的经济适用房。2004年以来北京市国资委等十几个市府部门南迁，带动了周边的商业发展，同时对于整个区域的形象改造带来了坚实的政策支持。2003年到2004年间，此区域内出现了三环新城、万年花城、彩虹城等大盘，这是其他区域无法比拟的，大盘的涌现说明了这一区域的土地供给依然十分充足。

#### 5. 旧城区

由于北京旧城保护规划的限制，原有旧城区的内城部分新建住宅主要集中在沿二环一带，而外城可保护区域相对较少，更新力度则更大一些。



目前旧城区的居住建筑主要分为三种情况：新建住宅主要为旧城更新的回迁房，这部分住宅虽然占据了非常优越的城市位置，享受着便利的商业、文化设施和便捷的交通，但是由于回迁房的半福利性质使得房屋本身品质和小区配套环境并不很优越，这与他们占据的极佳位置是不相协调的；此区域也存在以菊儿胡同为代表的高档住宅，此类型住宅是对北京传统四合院的现代化改进，是真正的城中心低密度住宅，经过改造的四合院配备了上下水、供暖、停车等基础设施，居住环境舒适，别享喧嚣中的一分宁静；未经翻新的四合院大多持续着大杂院的状态，几户甚至十几户居民分享原来一户人适用的四合院，缺少厨房、厕所、独立的上下水等必备的基础设施，居住环境不容乐观。这里的住户多为城市低收入群体，也有外来务工人员，由于不具备更高的经济条件，只能屈居在生活不便的大杂院式四合院中。道路狭窄、建筑年久失修、居住人员混杂等问题日益突出，成为旧城大杂院居住安全的一大隐患。

### 三、多种供给途径并存下的居住发展特征

多种供给途径并存的模式促进了居住品质的整体提高，为城市居住环境的改善创造了条件。在这种复杂的供给途径环境中，隐约可以探析到未来北京居住的发展方向：

#### 1. 热点区域发展模式

北京市的城市发展呈现环状放射性发展的形态，但是这并没有让北京的住宅房价出现单中心的发展态势，与此相反，北京的住宅发展呈现出多元化、多热点区域的发展模式。

在方庄、亚运村、望京三个热点区域的带动下，北京市出现了大小多个居住中心。大部分居住板块内部配备了齐全的餐饮、文化、教育、医疗设施，形成了局部生活中心的模式。这些热点居住区域的形成，有的是受到周边产业带动，例如中关村、亚运村、CBD；有的是受政策引导，例如方庄、望京；有的是受环境因素带动，例如朝阳公园、西山；有的是受交通条件促进，例如天通苑、回龙观；还有的是受价





格因素调节,例如青年路、洋桥-马家堡。

北京市的城市用地规模日益增大, 2000 年全市城镇建设用地从 1990 年的 600 多  $\text{km}^2$  增至 750  $\text{km}^2$  左右, 2010 年达到 900  $\text{km}^2$  左右。规划市区城市建设用地从 1990 年的 420 多  $\text{km}^2$ , 增至 2000 年的 500  $\text{km}^2$  左右, 2010 年将达到 610  $\text{km}^2$  左右。这是市区城市建设用地可能达到的上限。在这样大城市空间之中, 单中心的发展模式势必会对城市交通和整体发展造成制约, 热点区域模式的居住分布是城市规模发展过程中的理性选择。

## 2. 南北发展不平衡

北京城历来南北发展不平衡，早在清军入关之时，就奠定了内城、外城的地位之差，经过几百年的发展，这种差距非但没有消失，反而日益加剧。北京南北房价的差异很难从量上直接比较，但是只要看看同样是  $10000 \text{ 元/m}^2$  的住宅，南城可以买到南二环至南三环之间的商品房，而北五环外的同类型住宅单价就已在万元以上，城西有西山的环境优势、城东有朝阳公园和 CBD 的双重带动，房价与北部大致相当。根据最新的报道，北京售价最高的楼盘，位于北四环的七星摩根广场，均价已达  $53064 \text{ 元/m}^2$ ，而南四环同类型住宅售价还处于  $5000 \text{ 元/m}^2$  的水平。

造成北京市南北房价严重失衡的原因，固然有北京人传统居住理念的影响，但更重要的是由北京市南北经济发展的不平衡、城市建设的不平衡、文化环境的不平衡造成的。北京市的大部分知名高校集中在占据北京北、西北、西部的海淀区，这里文化氛围浓厚，更衍生出中关村科技园等信息产业的发展；而处于北、东北、东三个方位的朝阳区，集中了机场高速公路、使馆区、CBD 等中心，经济发展迅速；亚运会、奥运会的选址更使得上百亿的资金投入城北，加快了城北的城市基础设施建设。南城则由于原居民密集，拆迁难度大，居民收入低，加之基础设施建设落后，由此形成了南、北部居住品质的差异。

### 3. 高端四合院的兴起

随着北京市的飞速发展、建设现代化国际大都市要求的提出以及对历史文化遗产的日益重视，旧城改造逐渐成为北京市城市建设的焦点话题。在众多的改造实践中，近期悄然兴起的四合院高端改造逐渐引起人们的重视。

这种高端改造主要是针对个人产权的四合院进行的房屋翻新和基础设施增建，使之更适宜现代生活方式的居住。随着人们对四合院居住模式认识的不断提高，改造后的四合院从外观上很大程度上恢复了原有的风貌，内部装修更为豪华。经过改造的四合院价





值可高达上千万，有的仅改建费用就高达上亿元，屋主的身分则非富即贵。

4. 城市轨道交通的发展对住宅分布的影响

随着奥运会的临近，北京市轨道交通发展迎来了新的契机，到 2008 年，北京的轨道交通运营线路将达到 8 条，运营里程将达到 200km。

北京规划了“三环、四横、五纵、七放射”的轨道交通网络，2015 年之前将分三个阶段建设地铁新线，逐步构建北京地铁网络。

轨道交通在城市空间移动上带来的便捷，使得沿轨道交通线路的远离城市中心地带逐渐成为居住的新兴热点区域。由于可以便利地利用轨道交通实现出行，大大缩短了远郊区域与城市主要功能区的时间距离；同时由于土地价值因素，沿轨道交通的远郊区域可以以更低廉的价格享受更舒适的生活空间。

四、相关政策研究

1. 北京住房建设规划（2006 — 2010 年）

北京市已制定住宅的中、短期规划，住宅规划包括土地供应、房屋供给、住房结构等一系列内容，其中将对目前土地招拍挂的方式作重大改革，招标出让的土地将限制户型和地价，规划包括一两年之内的近期规划，也包括中长期规划。这一规划将与市民的就业、道路交通等规划保持一致，主要涉及这一阶段的土地投放量、房屋供给量和房屋结构等。住宅规划公布后，市民可根据这些内容，判断短期内是否购房、何时购房等。

此外，北京市目前土地出让的招拍挂制度也将进行重大改革。“对采用招标方式出让的土地，将在户型、价位等方面提出限制要求，不再像现在这样由市场‘做主’，出价最高的企业拿到土地，而是政府出一个户型要求和房屋底价，和底价最接近的开发企业拿到土地，以保证房屋建成后价格稳定。”高档住宅的土地供应依然还会走拍卖出让的老路子，但对拍卖的土地实行限量供应。对于采取挂牌方式出让的土地，则可能涉及到一些历史遗留问题，特事特办。针对北京房地产调控的细则，目前市建委、规划委、国土局等多个部门正在加紧制定中。

展望 2007 年的政策走向，尽管政策调控的效果尚未得到充分体现，但出于稳定和规范市场的目的，稳定价格、规范市场、防止泡沫、促进发展仍然将是政策出台的核心目标。因此，从当前的市场状况看，2007 年在税收、金融、土地供应等方面仍然存在政策出台的空间。热议中的物业税、土地市场治理、物权法出台、流动性过剩问题、逐步上升的汇率预期，

将仍然是政策调控房地产市场的重点。

2007 年是实现十一五规划承上启下的重要一年，加之十七大的召开，奥运会的临近，预示着在这重要的一年中，房地产业的宏观调控将以“平稳”为主要基调，从而响应中央构建和谐社会的总体目标、保持经济平稳增长的总体要求。

表 3 2007 年计划推出的 13 个经济适用房项目

| 项目         | 经适房面积               | 准备情况        |
|------------|---------------------|-------------|
| 宋家庄        | 54 万 m <sup>2</sup> | 招标工作已完成     |
| 常营         | 54 万 m <sup>2</sup> | 正在进行招标准备    |
| 苏家坨        | 15 万 m <sup>2</sup> | 正在进行前期手续和拆迁 |
| 玉桥东        | 10 万 m <sup>2</sup> |             |
| 清河龙岗       | 4 万 m <sup>2</sup>  |             |
| 房山储榆树      | 8 万 m <sup>2</sup>  |             |
| 门头沟区石门营    | 10 万 m <sup>2</sup> |             |
| 海淀区五道口     | 8 万 m <sup>2</sup>  |             |
| 朝阳新        | 22 万 m <sup>2</sup> |             |
| 翠成馨园       | 20 万 m <sup>2</sup> |             |
| 回龙观 F05 组团 | 25 万 m <sup>2</sup> |             |
| 成寿寺二期      | 10 万 m <sup>2</sup> |             |
| 瑞海新城       | 10 万 m <sup>2</sup> |             |

2. 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）

保障性住房是指政府限定标准、限定价格或租金，为本市中低收入住房困难家庭提供的住房，由廉租住房、经济适用房和政策性租赁用房构成。

限房价、限套型普通商品住房（以下简称“两限房”或“两限”商品住房）是指经城市人民政府批准，在限制套型比例、限定销售价格的基础上，以竞地价、竞房价的方式，招标确定住宅项目开发建设单位，由中标单位按照约定标准建设，按照约定价位面向符合条件的居民销售的中低价位、中小套型普通商品住房。

按照规划要求，十一五期间北京市要建 1500 万 m<sup>2</sup> 的保障性住房和 1500 万 m<sup>2</sup> 的两限房，占十一五期间住宅建设总量（1.23 亿 m<sup>2</sup>）的 24.4%。政府调控之后，应该会对房价有一定的抑制作用。在市场失效的情况下，政府起到调控的作用，通过政府的直接投入或政策引导等方式让中低收入的老百姓可以买到房子，租到房子。

表 4 上市两限房相关价格

| 项目     | 房企中标价    | 销售均价                   |
|--------|----------|------------------------|
| 西三旗两限房 | 13.98 亿元 | 6350 元 /m <sup>2</sup> |
| 花乡造甲村  | 7.64 亿元  | 6800 元 /m <sup>2</sup> |
| 石景山山顶街 | 12.48 亿元 | 6250 元 /m <sup>2</sup> |
| 小营两限房  | 4.65 亿元  | 6600 元 /m <sup>2</sup> |
| 红狮涂料厂  | 5.9 亿元   | 6200 元 /m <sup>2</sup> |

五、总结与展望

《北京城市总体规划（2004 — 2020 年）》将北京未来发展的目标定位为“国家首都、世界城市、文

化名城、宜居城市”，首次提出“宜居城市”目标，这一目标的提出，不仅对北京城市发展、经济发展有着重要影响，而且对北京房地产市场发展影响重大。发展“宜居城市”，面临三大瓶颈——如何解决“质”和“量”的冲突、如何解决房价上涨和所有人安居乐业的冲突以及如何解决居住区贫富两极的冲突。

发展“宜居城市”，并不意味着要多盖房子，相反，根据北京目前的发展状况，正处于控制城市发展规模的阶段，从而使居住人口的数量不至于超过自然资源负载能力。因此，北京提出发展“宜居城市”，对北京房地产的影响主要有三方面：第一，“住在北京”将在不久会作为许多人尤其是北京人向往的目标被提出。以前，北京对外来人口的吸引主要是工作机会、发展空间，但很少有人冲着北京的居住环境来的，但“宜居城市”的提出和打造，将以良好的居住环境吸引来自世界及来自全国的人口定居。第二，控制城市规模将导致新增住宅用地减少。北京要在现有阶段发展“宜居城市”，不可能再扩大城市规模，而是要提高居住的质量，所以今后将会严格控制住宅用地的批租量，进而转向以城市更新和旧区改造为主。第三，将引发大城市居住权的相对稀缺。控制城市规模、人口，将意味着进入门槛提高，居住权的稀缺将不可避免。

愿望总是美好的，现实总是残酷的，北京的“宜居”之路该如何进行，我们拭目以待。

（北京京汇房地产开发有限公司唐铁男先生、北京阿特金斯赵艳女士、中央美术学院岳宏飞先生、共青团中央国际部伍伟先生、国家开发银行投资业务局韩静女士为本文提供了精彩的照片，特此致谢。）

作者简介

虞大鹏，中央美术学院建筑学院城市规划与设计教研室主任，讲师；  
黄惠彬，江苏省射阳县城市规划设计研究院，院长。

20.2008 年地铁线路图  
21. 北京地铁规划