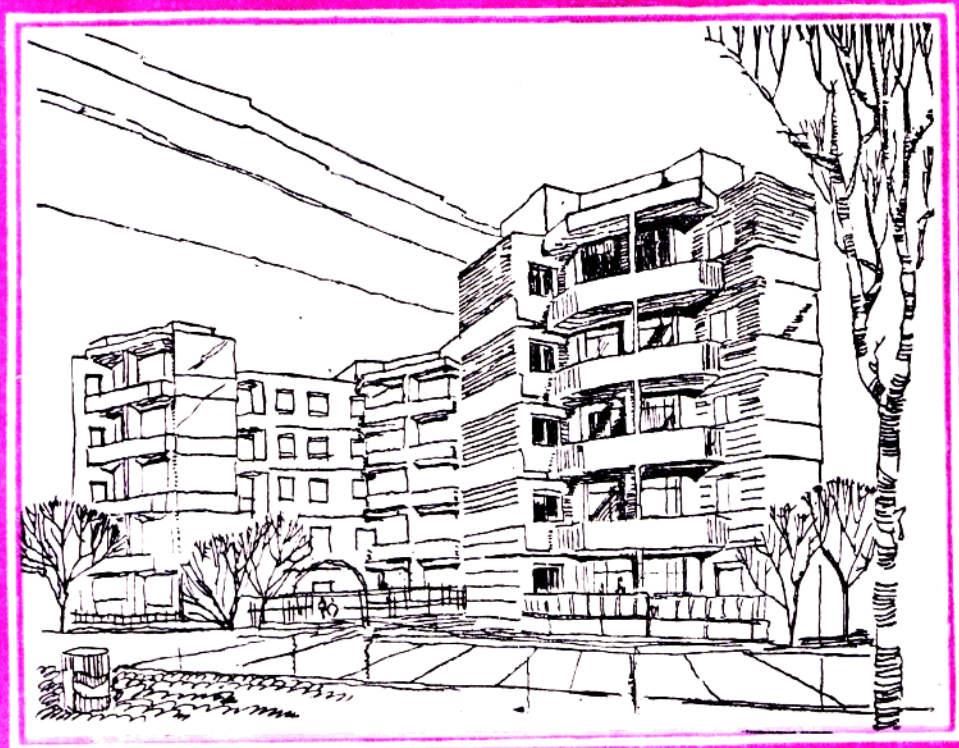


桑荣林 钟永钧 主编

每户一套住宅

——2000年上海的居住目标

MEIHUYITAOZHUZAI
2000NIANSHANGHAI
DEJUZHUMUBIAO



同济大学出版社

前 言

上海是我国最大的城市，十一届三中全会以来，住宅建设有了很大的发展，住宅的质量和标准都有较大提高，一批棚户简屋和危房得到了改造，市区出现了数十个统一规划、综合开发、配套建设的住宅区，城市面貌有了较大的改观，人民居住状况有了一定的改善。同时，也要看到，上海的住宅建设还存在着许多需要认真解决的问题：各类居住困难户的比例很高，现有住宅中40%是低质量的旧房，住宅成套率很低，住宅综合开发与设施配套能力低，建房资金严重不足等问题。因此，这要求我们在全中国规定的在本世纪末实现居住小康目标的指导下，从上海的实际情况出发，进一步弄清现状，揭示矛盾，研究上海的社会经济及城市建设发展对住房提出的要求，以及可能提供的资源与配套能力，制订符合实际的，通过努力可能实现的住房发展规划和居住目标，提出保证目标实现的技术政策措施、组织措施和改革要求，为政府部门的住宅发展科学决策提供依据和参考。

全市住宅分为市区、远郊城镇和农村住宅三类。1987年末，市区人均居住面积 6.15m^2 ，远郊城镇人均居住面积 8.90m^2 ，农村人均生活用房面积 30.36m^2 。因此，要研究本世纪末上海的居住目标，关键是要研究市区能达到什么样的居住目标，如何去实现这个目标。为此，上海市建设委员会于1983年7月下达了《2000年上海市区居住目标研究》课题，课题负责单位为上海市房产管理局，主要参加单位为上海市房屋科学研究所，上海市城市规划设计院，上海市民用建筑设计院，上海市计划经济研究所，上海社会科学院部门经济研究所。

这个课题是一个中长期预测规划工作，与社会经济发展关系密切，需要相互协调与互为条件。当前我国正处在大改革时期，各项改革带来的影响深度和时序关系尚难预料。因此，我们研究方法是：以既定的大政策为前提，注意宏观与微观相结合，以宏观为主，系统内外结合，以系统内研究为主，定性与定量相结合，以定性为主，远期因素尽可能是定性的描述和宏观的分析，注意远近期结合，近期尽可能根据已掌握的材料，作出较具体的、尽可能是定量的分析和建议，以便起到总体上为宏观决策服务，在近期对实施工作起参考作用。

参加这个课题研究的有研究单位、综合部门和主管部门，包括技术、经济、社会科学等方面的专家、研究人员和实际工作者。这个课题经过一年多的工作，已全部完成，并于1989年8月15日通过了专家鉴定。鉴定意见认为课题组根据上海的国民经济、固定资产投资规模、财政收入、人民收入与住宅消费发展情况，研究提出了一个实事求是的2000年居住水平的目标，这一目标基本上是可取的，可作为上海市政府制订有关规划和政策的参考。这一目标与国民经济的发展相依存，与人民生活水平的提高相适应，与住宅建设的规模相匹配，与住房制度改革相结合，具有较大的可行性；为实现目标提出的筹集资金、合理分配住房、加速解决居住困难户、控制住宅建设标准等政策措施比较具体，提出第八、第九两个五年计划时期的分期实施规划方案，对领导决策具有很大的参考价值。这个课题的研究，内容翔实，数据完整，资料充足，说理清楚，对目标的研究分析全面具体。研究工作在方法是科学的和先进的，研究的基础资料是可靠的，该项研究成果在国内处于领先地位，达到国内先进水平。

平, 整个研究方法为各地住宅发展的研究提供了具体经验。

在此课题的研究中, 得到了建设部副部长周干峙、上海市计划委员会副主任吴祥明、上海市建设委员会副主任叶伯初、上海市人大常委会委员曹森、上海市房产经济学会会长韦锡琢等的指导和支持。上海市住宅建设指挥部办公室、上海市建筑设计标准化办公室、上海市财政科研所、上海市经委住宅办、上海市经济研究中心、上海市自来水公司、上海市市内电话局、上海市电力管理局、上海市煤气公司和上海市公交总公司等单位提供了大量的资料, 在此谨致以诚挚的谢意。

根据有关方面要求, 现将研究资料, 重新编辑成册, 以供住宅建设、设计、规划、管理等部门和兄弟省市制定住宅中长期发展规划的参考。本书主编为桑荣林、钟永钧。参加本书编写工作的有: 第一篇居住目标, 桑荣林、钟永钧、吴政同、戴晓波、高柳根、陈明康; 第二篇住宅需求量的预测, 钟永钧、王澄清; 第三篇市政基础设施的发展预测, 徐家和、吴厚增、张介铭、孙铃美、张文甫、汪意正、马福康、杨纛、朱国梁、莫德文、王澄清; 第四篇住宅建设规划和设计标准的发展预测, 吕光祺、马福康、沈慧芬、章明、陈明康、李应圻; 第五篇住宅建设资金的预测, 戴晓波、金寿松、周惠忠、高家麟、张大年、徐宝余; 第六篇实现上海居住目标的相关政策, 高柳根、唐望月、吴报璋、吴政同、顾丽萍、崔广录; 第七篇部分国家和港台地区的居住概况, 王澄清、吴政同。

本书引用的资料, 很多都是历史资料, 因此, 引用的计量单位有国际单位制、实用单位制、工程单位制, 未作统一处理。

本书在编著、出版过程中承上海市房产经济学会大力支持, 在此表示衷心感谢。

由于我们的水平有限, 经验不足, 书中难免存在一些错误和缺点, 热望大家批评指正。

编 者

1989年12月

目 录

前 言

第一篇 居住目标	(1)
第二篇 住宅需求量的预测	(10)
第一章 上海市区居民住房的基本状况.....	(11)
第二章 预测中的几点说明.....	(53)
第三章 高、中、低三个方案的测算.....	(62)
第四章 与居住有关的基础设施和公共建设项目的测算.....	(66)
第三篇 市政基础设施的发展预测	(72)
第一章 上海市区住宅电话发展预测.....	(72)
第二章 上海市区居民生活供水的预测.....	(79)
第三章 上海市区住宅煤气发展预测.....	(88)
第四章 上海市区居民家庭用电量预测.....	(95)
第五章 上海市区雨水排泄与城市污水处理的预测.....	(103)
第六章 上海市区城市垃圾处理的预测.....	(105)
第七章 上海市区公交服务水平发展预测.....	(107)
第四篇 住宅建设规划和设计标准的发展预测	(121)
第一章 上海市区住宅建设基地发展布局预测.....	(121)
第二章 上海市区居住区户外环境质量规划指标的探讨.....	(139)
第三章 上海市区住宅建筑设计标准探讨.....	(152)
第五篇 住宅建设资金的预测	(176)
第一章 住宅建设资金的预测.....	(176)
第二章 “七五”至“九五”计划时期住房资金的分析.....	(186)
第三章 住宅建设及配套资金构成分析.....	(188)
第四章 住宅建设资金来源分析.....	(194)
第五章 住宅建设资金的筹集.....	(198)
第六章 企业自筹住宅资金的分析.....	(201)
第七章 居民个人住房资金的分析.....	(203)
第六篇 实现上海居住目标的相关政策	(206)
第一章 实现居住目标的政策建议.....	(206)

第二章	住房商品化政策.....	(213)
第三章	提高房租, 提倡住房自有政策.....	(214)
第四章	旧住房改建政策.....	(216)
第五章	优先解决居住困难户的政策.....	(220)
第六章	筹集住宅建设资金的政策.....	(223)

第七篇 部分国家和港台地区的居住概况..... (225)

第一章	综述.....	(225)
第二章	部分国家和港台地区的居住概况分述.....	(228)

第一篇 居住目标

住宅建设的进程与社会文明进步、国民经济发展、经济体制改革有着紧密的联系。10年来的改革开放,使得人们对住房问题重要性的认识更加深刻,住宅建设取得了较大的进展。当前,我国正处在“治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革”的重要时期,各项改革的政策和进程将对住宅建设、分配、使用和管理带来一系列的影响。因此,在目前的大环境下,对住宅建设在规模、资金、体制等方面存在的许多问题,需要我们认真总结过去、思考未来,从上海的实际情况出发,进一步弄清现状,揭示矛盾,研究上海的社会经济和城市建设发展对住房提出的要求,以及可能提供的资源和配套能力,制定符合实际的、通过努力可能实现的住宅发展规划,确定我们本世纪末的居住目标,提出保证目标实现的技术经济政策、组织措施和改革要求,在发展经济、深化住房制度改革的基础上,把上海的住房问题解决得更好一些。

1.1 10年来的成就和当前存在的问题

1.1.1 10年来的成就

党的十一届三中全会以后,上海的住宅建设走上了新的历程,1980年以后,上海住宅建设的体制作了初步改革,建设体制由地方财政投资统建统分为主,逐步转变到企业单位自筹、自建、自分为主,调动了各方面的积极性,进一步明确了住宅建设的指导思想:住宅建设与城市建设相结合,旧区住宅改造与新区住宅建设相结合,新建住宅与原有住宅的改建、整治、维修相结合,强调了住宅合理布局;新区开发已开始注意以建设综合区的思想去指导和安排;旧区改造也由单一的零星分散改造,开始向城市综合改造转变,按规划成片进行;新住宅的设计也从单纯强调增加居住面积转向重视使用面积的合理安排和使用功能的完善,居住区的交通、市政、绿化、文教、体育、卫生、商业等公共服务设施,项目配备标准都有所提高;文明新村的建设改善了居住质量,在住房制度改革政策的推动下,商品住宅有了初步发展,旧公房出售进行了试点。1979年至1988年新建住宅3,997万 m^2 ,完成投资额112.89亿元,其中建在市区的共2,915万 m^2 的150多个新村,相当于1978年前30年建造住宅面积的2.3倍。人均居住面积由4.50 m^2 提高到6.31 m^2 。职工解困、落实政策、市政工程拆迁,部队复退和干部离休等方面的需房逐步得到安排,共解决了73万户的住房问题,其中,居住困难户共37万,促进了城市的建设、经济的发展和社会安定团结,一个严重的社会问题正在疏导缓解之中。

1.1.2 当前存在的问题

上海的住宅建设虽然有了较快的进展,但是,还存在几个亟待解决的问题:

1. 投资比例不足,资金日趋匮乏

上海的人均国民生产总值,1988年按国家计划牌价计算已达到1,310美元。“六五”计划期间,上海城镇住宅投资占(国民生产总值)比例为2.17%,全国城镇平均为3.57%,比全国平均约低1/3。“七五”计划期间,投资数量虽然增加,但因建房材料不断上涨,造价不断提高,实际工作量却逐年减少。企业的住房基金,由于技术改造任务重,原材料价格

猛涨,企业自身经济效益下降,若干年来积累的企业自有资金又基本耗尽,资金来源日趋匮乏。

2. 居住困难户多,许多家庭的住房不能满足最低生活需要

由于历年欠帐,人多房少,人均居住水平低,据1985年住房普查资料,市区各类缺房户达88万户之多,占总户数的53.3%,为全国平均值的1.9倍,列全国323个城市之首。即使以上海习惯的统计口径,把住人的搁楼、搭建、过道、灶间也统计在内,在1988年末,人均居住面积低于 4m^2 的缺房户为45.27万户,占当年总户数的20%,多数家庭全家老少,吃、穿、住、用、烧、厕等生活活动都在一间斗室中进行,缺乏必要的辅助房间。

3. 旧住宅建筑质量差,缺乏必要的设施

1988年市区住宅建筑面积 $8,092\text{万m}^2$ 中,属于低质量的、砖木立帖结构、屋龄在60年以上,缺乏厨房和厕所的旧式里弄、筒房、棚户共 $3,186\text{万m}^2$,占39.38%。另外,还有 699.7万m^2 居住面积的住宅是搁楼、过道、灶间和室内外搭建等。全家住在搁楼、灶间及室内外搭建的共11.5万户。1988年末,市区成套住宅仅为总户数的29%(成套率)。

4. 解困缓慢,分配不均

自1982年起,住房由各单位自筹、自建、自分后,由于政策和效益的原因,建房数量出现了行业之间、企业之间的差距,加上住房分配上的不正之风,使这种差距拉大了,解困速度缓慢,行政调控作用减弱。近5年来,上海市区平均每年建造住宅在 360万m^2 以上,但人均居住面积 4m^2 以下的缺房户,每年仅以1.5万户速度递减,照此速度,要解决1988年末的45.27万缺房户,需要30年。

5. 老住宅区的环境普遍较差,新住宅区综合开发水平有待提高

老住宅区中,不少街道在整个区域内没有绿地,没有公共活动的场所,住宅与厂房相工犬牙交错,干扰严重。在新住宅区建设中,没有做到按城市综合区要求进行规划开发,就业岗位缺乏,道路、交通、市政、公用设施建设的全面先行,文化、体育、卫生等公共服务设施的同步建设还存在不少问题。为居民服务的生活设施,其效益得不到充分发挥,影响了广大居民在新区安居。

6. 旧区改造难度大、效益差

在旧区改造中,点多、面广、基地分散,没有严格按照规划要求分期分块集中改造。开发管理缺乏有效章法,投资者追求得房率,使改造地段建筑面积密度过高,不利于人口疏散。管理权力分散,补贴基地没有真正用到旧区改造上来,建设周期长,成本高,效益差。

以上说明上海的住房问题仍然是十分尖锐的,也是影响上海职工生产积极性和社会安定团结的一个重要因素,如任其发展,将会孕育社会危机。要在本世纪内进一步改善上海人民的居住条件,提高居住水平,提高住宅建设的总体效益,还需要下大功夫,任重而道远。

1.2 2000年上海市区的居住目标

1985年,国家在《城乡住宅建设技术政策要点》中提出,我国实现小康居住水平的目标为:“到2000年,争取基本上实现城镇居民每户有一套经济实惠的住宅,全国居民人均居住面积达到 8m^2 ……。”这将成为各个城市从自身的实际条件出发,制订住宅发展规划的依据。

上海是我国最重要的工业基地之一,也是全国最大的港口、贸易中心、科技中心和重要

的金融中心、信息中心。上海的国民收入占全国的1/21, 财政收入占全国的1/10。上海市区居民的居住水平应努力与上海所处的经济地位、对外开放城市的要求相适应。

根据国家提出的居住目标和上海的社会经济发展战略要求, 结合上海的住房现状和发展预测, 至2000年上海市区居住目标的具体建议为: 上海市区居民人均居住面积达到 8m^2 ; 住房成套率达到60%以上; 争取基本解决人均居住面积 4m^2 以下居住困难户; 居住质量有一定的提高。

1.2.1 人均居住面积达到 8m^2 (相当于使用面积 11.2m^2)

近10年来, 上海市区平均每年建造住宅300万 m^2 , 减去人口增长和拆除少量的旧房等因素, 每年每人新建住宅 0.37m^2 , 折成居住面积为 0.18m^2 , 到1988年末人均居住面积已达 6.31m^2 。随着国民经济增长, 住宅建设将相应发展, 考虑到近年内压缩基本建设规模等因素, 今后12年只要维持现有住宅建设平均水平, 到2000年在总体上达到人均居住面积 8m^2 的水平是有可能的。

1.2.2 住房成套率达到60%以上

成套是指一个独立的居住单元, 要满足居住的基本功能要求, 必须设有单独的厨房、卫生间, 还应提供自来水、电力、煤气、抽水马桶和盆(或淋)浴等设备。考虑到上海市区住房的实际情况, 1988年末住宅成套率仅达29%, 今后12年内, 关键是新建住宅都要成套建设, 按套分配; 此外, 平均每年改建旧住宅 8.3万m^2 , 每户增设独用厨房、厕所, 并通过使用上的合理调整, 就可能达到成套率60%的目标。

1.2.3 争取基本解决人均居住面积 4m^2 以下居住困难户

1988年末, 市区尚有45.27万人均居住面积 4m^2 以下的困难户。根据到本世纪末, 上海市区可能实现的住宅建设规模, 考虑到社会的公正性, 在总体上达到居住目标时, 居住水平的低限应努力达到居住的卫生标准, 即每人需要有一个铺位; 加上其他必要的家具和一定的活动空间, 取人均居住面积 4m^2 为标准。同时, 考虑到今后12年困难户的自然增长, 历年来解决困速度缓慢, 难度很高的实际情况, 应努力通过全面规划、明确责任、调整政策、分期实施, 使困难户的大多数得到改善作为解困目标。今后12年, 要求平均每年解决居住困难户3万户以上, 至本世纪末, 4m^2 以下的居住困难户控制在总户数的10%以下。

1.2.4 居住质量有一定的提高

它包括住房内部建筑质量和室外环境质量的改善。对新建住宅, 要求户内功能分清、设施齐全。对旧住宅来讲, 一些质量较好的住宅要逐步改建成套, 增加独用厨房和厕所等设施; 还未能改建, 或质量较差又未能拆除的住宅, 要区别对待, 加强维修, 增加公用设施, 适当改善。在新居住区内, 要按规划指标配置齐全的商业、生活服务、文化教育、幼托、医疗设施, 有便捷的公共交通, 有一定的绿地, 保持良好的居住环境。在老住宅区内, 要调整和治理工厂的严重污染; 同时, 降低人口密度和建筑密度, 要开辟一定的公共绿地和公共活动场所, 调整充实必要的文化服务设施, 搞好文明新村建设。

以上四个方面, 既相互联系, 又相互制约。实现上述居住目标, 核心是人均居住面积 8m^2 的实现; 重点是解决人均居住面积 4m^2 以下困难户的住房; 关键是提高住房的成套率, 标志是居住质量有一定的提高。

1.3 住宅需求与供给间的平衡

住宅需求与供给间的平衡,也就是住宅的需求量与资源能力(包括:资金,土地,建材,市政,施工力量,商业网点和交通等)间的平衡,而资源能力的关键在于资金和土地。

1.3.1 总需求量

根据预测,2000年上海市人口总数为1,334万人,其中,市区人口总数为774万人,每家庭户平均3.25人,共计238万户。要实现上述居住目标,自1989年至2000年12年内,市区共需新建住宅4,100万 m^2 (全市5,100万 m^2),平均每年342万 m^2 (全市425万 m^2);拆除旧住宅616万 m^2 ,平均每年51万 m^2 ,年拆除率0.50%;改建旧住宅100万 m^2 ,平均每年8.3万 m^2 。住宅建设资金的测算以1987年的综合造价每平方米建筑面积580元为标准,包括土建安装、综合材料、街坊配套、基地开发和包干管理等费用,资金共需240亿元(全市291亿元),其中,新建住宅238亿元,改建住宅2亿元;新建住宅用地共需4,000ha;建筑材料,钢材共需175.32万t(全市219.15万t),平均每年14.61万t;水泥共需822.33万t(全市1,027.91万t),平均每年68.53万t。新建、改建住宅市政配套费100亿元(不包括市、区级公建及城市道路等投资)。

1.3.2 住房建设资金的平衡

从1989年至2000年12年内,上海市区的住房建设资金需求为240亿元。住房建设资金的供给受到投资规模控制和资金来源的制约,在今后12年中,要求住房投资占全社会投资的比重将维持在10%左右,与“六五”计划期间相当,但大大低于“七五”计划时期的比例。要保证一定的资金可供量,那就要求财政住房支出(包括:市政项目的征地拆迁费用,用于解困、安置、落政等政策规定由市财政负担的建房费用,加上二类资金等)数量维持在现有的每年7~8亿元左右的水平,估计通过治理整顿、合理安排,这部分资金维持现有水平是有可能的,企业自筹住房资金,随着企业经济效益增长,职工福利基金将有所提高,也应尽量保证达到现在每年11~12亿元水平。此外,鼓励个人建房投资,住房制度改革的推行和深化是解决住房资金来源的重要途径。随着住房制度改革的推行,住房合作社、民建公助等群众性建房基金的发展,个人建房投资可从现在的2~4%逐步提高到占总投资比重的20%左右,这就要求在一定程度上实行住房制度改革,实行新房新租、旧房有限度的提租以及新旧公房出售。而在上述条件下,预测同期同口径住房资金可供量为236亿元左右。此外,还应大力搞活房地产经营,积聚资金,支持城市住宅建设。

以上资金可供量分析是以1987年当年价格作为测算依据,考虑今后12年物价指数的上涨因素,实际资金投入量应作相应的跟踪调整。

1.3.3 住宅建设用地的平衡

从1989年到2000年12年内,上海市区新建住宅4,100万 m^2 ,拆除旧住宅616万 m^2 。参照上海市旧区七年(1983—1990年)住宅改建基地布局规划指标,平均拆建面积比1:2。拆除旧住宅616万 m^2 。扣除25%的市政拆迁,可重建住宅900万 m^2 。征用新建住宅基地,平均住宅建筑面积毛密度为1万 m^2/ha^* 。今后12年内征地新建住宅3,200万 m^2 ,共需新建住宅用地3,200ha,考虑到综合开发周转用地,共需新区新建住宅用地4,000ha。到1988年底市区尚有已征住宅基地和已定向安排的待征地共约1,489ha,尚需新征土地2,511ha。新建住宅用地的布局,主要考虑各地区工作岗位与居住人口的相对平衡,住宅需求情况,土地

* $1\text{ha}=10^4\text{m}^2$

资源的可能性,环境质量及市政公用设施条件等。中心城目前住宅可用地为东少,西缺。从合理布局来看,增补住宅土地方向:江湾机场;真如镇以西;虹桥镇以东;杨思、塘桥和外高桥一带。参照职工分布情况安排用地,征地以浦西为主,浦东其次,吴淞、闵行适当安排。

1.3.4 其他资源的平衡

由于今后12年的住宅建设年规模比“七五”期间年规模减小,同时,近期由于压缩基本建设规模后,很多大型公共建设下马,可能出现建筑材料的短期过剩,生产规模大于需求,一段时期会出现供过于求现象;另一方面也要注意由此可能引起的产业结构的变动调整,物资流向的转移,需要在宏观上注意引导和控制,只要调控措施得当,矛盾不会很突出。

1.3.5 配套资金的平衡

配套资金的问题是住宅建设能否保证的一个重要环节。根据测算,直接为住房服务的有关配套资金约100亿元。但是,为住房配套的资金,仅仅是基础设施资金的一部分,因此,还要注意400亿元市政配套资金的筹集,该项资金平均每年33.3亿元,略高于1987年的32.6亿元投资水平。由于改善投资环境,提高城市质量的需要,这部分投资必将相应增加。住房配套资金的来源主要渠道依靠财政投资,许多大项目必须依靠财政拨款来解决。由于上海财政收入有限,因此,同住房一样,许多项目只有通过社会有偿服务的改革才能实现,如通过对煤气、电力、电话、给排水等收取增容费、城市建设费,并合理调整费率来实现这些设施的自给自足,或减少财政负担;此外,对固定资产投资项目,也应该实行有偿收费,以减少财政负担。

1.3.6 敏感性分析

1. 实现本世纪末的居住目标可能发生变化的诸多制约因素中,资金的可供量,是最敏感的因素之一,它取决于今后上海经济的发展。而资金可供量又决定了人均居住面积和住房成套率水平的高低。如果通过8年治理整顿,经济环境良好,“八五”计划后期、“九五”计划期间经济起飞,住房制度改革进展顺利,住房投资增长率可以高一些,实现上述居住目标可能有所提高;反之,住房投资可能不增长或出现负增长,那么2000年的居住目标也难以实现。按照住房投资5年期平均增长率预测,1989年至2000年,由不同增长率测算的投资量为:当5年期增长率为-10%时,资金可供量151亿元为最低方案;增长率为0%时,资金可供量178亿元为低方案;增长率为15%时,资金可供量236亿元,这也是根据近年的实际增长,并考虑了多种因素预测确定的最可能方案;增长率为30%时,资金可供量288亿元为高方案。上述诸方案相应的住房发展目标:

高方案:人均居住面积达到 8m^2 (使用面积 11.6m^2),住宅成套率由60%提高到74%。从1989年至2000年的12年内,市区共需新建住宅5,000万 m^2 ,平均每年417万 m^2 ;拆除旧住宅1,116万 m^2 ,平均每年93万 m^2 ,年拆除率0.96%;改建旧住宅900万 m^2 ,平均每年75万 m^2 ,新建住宅用地共需4,157 ha。住宅建设资金共需308亿元。

低方案:人均居住面积由 8m^2 降低到 7m^2 (使用面积 9.8m^2),住宅成套率由60%降低到51%。1989年至2000年12年内,市区共需新建住宅2,500万 m^2 ,平均每年208万 m^2 ,拆除旧住宅516万 m^2 ,平均每年43万 m^2 ,年拆除率0.68%;改建旧住宅50万 m^2 ,平均每年4.2万 m^2 ,新建住宅用地共需2,157 ha。住宅建设资金共需146亿元。

2. 人口数量和户型结构是确定住宅需求的基本要素,在上海市6,340 km^2 范围内,以

自然增长和机械流动作为预测依据是相对稳定的；而市区与郊县之间，人口的变动相对地说，会随市区区划扩大等因素而变化。但是，由于目前郊县城镇居民实际居住水平 $8.90\text{m}^2/\text{人}$ ，远高于市区 $6.31\text{m}^2/\text{人}$ ，居住矛盾相对集中于中心城区这一特点，城郊之间的人口相对流动，对目标实现是正效应。此外，户型结构的小型化趋向明显加剧（1988年，市区平均 $3.2\text{人}/\text{户}$ ，郊县平均 $3.1\text{人}/\text{户}$ ），虽对住房总需求量关系不大，但对严格控制套面积标准，解困和降低造价会带来更高的要求。

3. 住宅建设，要求市政设施建设不仅在资金方面提供保障，还要求在规划布局、建设周期等方面协调一致，按照各自的开发建设规律做到有效衔接，相互促进。从加强统一规划，搞好城市的综合开发，协调配套的建设入手，以提高住宅建设的综合效益。

1.4 实现2000年居住目标的对策

1.4.1 要开辟资金渠道，确立合理的投资比例，建立住宅建设基金制

要实现住宅发展目标，首先要确立资金的保障体系，一是在宏观上，要根据经济发展的可能，确立住房投资的合理分配比例，避免投资的大起大落，使住宅建设有稳定的发展。根据分析测算，现阶段住宅投资应控制在上海国民生产总值的 $2.5\sim 3.5\%$ 为宜；二是重整住房资金的运行机制，稳定现有的资金渠道，使之合理化、规范化，并调整合理比例，努力开拓资金的来源，例如，原有企业建房基金每人每年100元的规定，已不适应，需要调整；三是建立城市、单位、个人三级住房基金，使住房资金，以基金制形式稳定下来，通过集中管理，合理调控，搞活信贷，充分发挥效益，吸引更多的资金，促进住房建设；四是深化改革，搞活房地产经营，大力开拓资金来源。世界各国，尤其是发展中国家，无不把解决城市住房问题作为一项基本国策，积极研究对策，广辟资金渠道；给予优惠支持和鼓励，以调动各方面的积极性；开展土地有偿使用，实行土地有偿转让，对建设单位征收土地使用费，对商业繁华地段的经营性用房收取高地租，房租拉开地段级差，对不同标准、不同销售对象的商品房，价格要拉开；对经营房地产综合开发收入提取合理比例的税费；城市市政、公共建筑的有偿使用等多种收入，用于住宅和配套项目的建设；对职工及所在单位提取一定比例的住房储蓄，建立住房专业银行，对资金信贷进行管理，这些行之有效的办法，我们要从实际情况出发，灵活运用，开拓资金来源，使房地产经营成为城市建设的聚宝盆。

1.4.2 逐步实行住房商品化

结合住房制度改革，逐步推行住宅商品化，除了可向个人回笼资金投入住宅建设再生产之外，更主要的是使住宅的分配更加合理化，抑制和消除一些人多占多用住房，使房屋资源分配上体现社会公正性。住房制度改革是一个重大的社会工程，必须根据不同对象采取多种形式、有区别的政策，慎重稳妥地推进。要考虑职工的承受能力和全社会的承受能力，国家和单位还得承担相当的福利补贴。要大力开发那些适销对路的，适应不同层次需要的商品房，扩大商品房的市场占有量。由于家庭规模日趋缩小，所以尽可能提供中、小套型商品住宅，这样既适合居民的经济负担，也有利于控制户均居住面积水平。

1.4.3 采取倾斜政策，解决居住困难

在现阶段，解决城市人民居住困难，仍是住房政策的主要目标。到本世纪末，要使居住困难户控制在总户数的 10% 以下，任务十分艰巨，情况十分复杂，必须在总结过去经验的基础上，全面规划、明确责任，认真研究行之有效的对策。在资金筹集、税费优惠、房源、分

配优先等方面,作出相应的规定。市政府的主管部门,要加强领导,提出规划目标,制订倾斜政策,加强协调和监督,把解决居住困难和住宅建设紧密结合起来。将解困的计划安排列入政府工作的考核内容。

解决职工住房困难是企事业单位住房建设的首要任务,在优先解困的同时,要调动职工个人的积极性,通过推行住房合作社、民建公助、住房基金会等形式,引导居民自力更生解决自己的住房困难,多渠道筹集资金,加快解困步伐。还要努力降低造价,通过建造一些中小套型的、标准多档次的新住宅,改建旧住宅,适应不同对象的需要。各房地产开发单位,也要为解困作出贡献,提供一定数量的廉价房源,出售给居住困难户。对于无建房能力,无资金,无归属的居住困难户要有扶贫措施。

要根据需要和可能,确定解困的时间表,分期分批作出安排。在1993年前重点解决人均居住面积在 2.5m^2 以下的困难户,“八五”计划时期后两年重点解决人均 $2.5\sim 3\text{m}^2$ 的困难户,“九五”计划期间重点解决人均 $3\sim 4\text{m}^2$ 的困难户。

1.4.4 推开旧房改建工作

根据测算,本世纪末上海仍有近4000万 m^2 旧房在使用,由于其屋龄高、建筑质量差、使用不合理、缺乏必要的设备,因此,择其结构较好的房屋,通过维修改建增添必要的设备,将是改善居住条件,提高上海人民居住质量的一条重要途径。上海市区,目前住房的80%是公房,长期的低房租政策,使居民习惯于依赖国家,而当前又必须以主要投资用于增加新房源上,不可能有更多的资金用于住房改建工作。但是,由于旧房改建投资省,效果好,它对改善居住条件有着深远意义,以及广大居民对此也有迫切要求,而我们又有对旧房改建的研究和试点的经验,为此,必须不失时机地组织试点,逐步推开旧房改建工作。

为保证今后12年内,100万 m^2 旧房改建任务的完成,要有专门机构管理旧房改建工作,制订旧房改建规划,制订适当的政策,组织分工协作,分步分年实施。

旧房改建工作,资金筹措是关键,要调动产权单位、居民所在工作单位和居民等方面的积极性,多渠道、多形式筹集资金。在有条件的地段,利用城市土地级差因素,运用经营手段,开拓资金来源。改建以后的旧房可向原住户优惠出售,或继续租用,无购买能力的居民,可易地安置;多余房源,可作商品房出售。要通过旧区街坊成片综合改造的办法,使旧区环境质量得到提高,城市面貌得到改观。

1.4.5 严格控制住宅标准,提高居住质量

根据上海市区户型结构。并结合2000年的动态预测,小户型(1~3人/户)年递增率为2~3%左右;大户型(5~8人/户)年递减率为2.5~4.5%左右,小户型占总数的58%。由于居住困难户中的主要矛盾是家庭成员中的结婚需房,以及考虑到居民购买住房的承受能力等因素,因此,为使住宅分配和使用上的合理,必须十分注意多建一些设计合理、功能齐全的小套型住宅,同时适量减少大套型住宅,使适合1~4人/户居住的中小套型住宅占总量的80%左右,对加快解困,降低每套住宅的造价是十分必要的。

随着住宅商品化的进程,住宅设计标准应适应房产市场的需求,相应制订不同的设计标准,拉开档次,以满足不同层次经济收入者对住宅的面积标准、设备标准、装修标准的要求。同时,为适应青年结婚住房及老年人对住房的特殊使用要求,分别制订青年公寓和老人公寓的设计标准,适量建造一些专用住宅。例如,骨架式支撑体系的住宅建筑,既可以满足居民对室内分隔、装饰、设备选用方面的要求,参加住宅设计,又可以降低住宅建筑的投

资,由居民承担部分费用。这种新型的住宅建筑形式值得试点推广。

努力创建宁静、舒适、优美的文明居住区是当前住宅建设中的一个重要方面。这就要求在居住区规划上,合理配置适当比例的公共建筑、道路、绿化以及市政配套设施;其次,在住宅单体设计上,必须十分注重新技术、新材料的应用,提高使用功能,使广大居民确实感到生活方便、环境优美;此外,加强住宅区的管理,使居住质量根据居住生活需求变化,不断地提高和完善,也是实现 2000 年居住目标的一项重要任务。

“七五”计划时期的多层住宅设计面积标准定为 $50\sim 52\text{ m}^2/\text{户}$,在总体上是合理的,“八五”计划时期仍应严格控制在这一水平上。

1.4.6 加强对居住目标的宏观管理

为了完成 2000 年居住目标的各项建设任务,加强宏观管理,主要任务是:

1. 制定标准。制订必要的技术管理法规,如新旧区综合开发、规划、经营、管理法规等等,使住宅建设工作走上法制管理轨道;此外,制订住宅新建、重建和改建的室内外技术规程,作为规划设计工作的准绳。以保证上述目标的实施。

2. 计划调控。加强住宅建设管理的计划、协调、监督、检查等工作,包括:规划、资金、土地、物资、施工等。

3. 合理布局。要注意使住宅区布局与城市经济发展的协调,变卧城为综合区,即要统筹安排好居民的居住生活和工作问题,解决好住宅新建、重建、改建基地对口结合问题,搞好新区建设与旧区改造的结合,控制高层住宅的比例,为就近生活、就近工作、充分发挥建设效益、控制建筑容量、疏散人口创造条件。

4. 综合开发。搞好城市综合区的开发,以确保道路交通、市政公用建设先行,公共设施(建筑)、园林绿地同步建设,使住宅合理布局,与城市建设相协调发展得以实现。

5. 行业管理。开展土地开发与住宅建设的行业管理工作,以促进行业的健康发展和行业的经济实力、技术素质和工程质量,减少环节,降低成本,控制价格,加快住宅建设。

1.5 2000 年居住目标的分期实施规划

1.5.1 各时期的分期实施规划

不少国家以住房投资占国民收入的比重作为住宅建设规模的宏观控制指标,使住宅建设保持稳定发展。根据本市的人均国民收入(可支配)水平,上海的住宅投资占国民收入的比重以 $2.5\sim 3.5\%$ 为宜。“五五”计划时期为 0.94% ,”六五”计划时期为 2.40% ,”七五”计划时期预计为 $4.0\sim 4.5\%$ 。由于“七五”计划时期的住房投资远远超过了本市的承受能力,造成了住房资金的全面紧张,加上目前的 3 年经济整治,紧缩投资的大气候;因此,“八五”计划时期将有一个明显的下降过程;另外,资金紧缩政策的延续作用,以及住房矛盾的暂时缓解,对住房投资重要性的认识总体上的下降,也促成了这一投资下降的过程。但在“九五”计划时期,由于新的婚龄高峰来到及紧缩之后住房需求的积聚作用,又将使得住房需求全面紧张,投资压力加剧,加上经济环境将大大改善,比重将会有一定的回升。鉴于以上原因,至 2000 年,各时期市区住宅建设分期实施规划见表 1.0.1。

1.5.2 “八五”计划时期住宅建设目标和任务

1. “八五”计划时期住宅建设目标

“八五”时期,是上海“治理经济环境,整顿经济秩序,深化体制改革”的重要时期,

至 2000 年, 各时期住宅建设分期实施规划

表 1.0.1

	新建住宅 (万 m ²)			改建住宅 (万 m ²)	重点解困 目标	期末人均 居住面积 (m ² /人)	期末成套 率 (%)
	合 计	旧 区	新 区				
合 计	4,100 (75.9万套)	900 (16.7万套)	3,200 (59.2万套)	100 (2.5万套)			
1989~1990年	600 (全市750)	120	480	20		6.60	33
“八五”计划时期	1,500 (全市1850)	280	1,220	30	3m ² /人	7.20	45
“九五”计划时期	2,000 (全市2500)	500	1,500	50	4m ² /人	8.00	60

也是住宅建设发展的重要时期。总的要求是：深化住房制度改革，开拓住宅投资渠道，控制住宅建设规模，提高综合开发水平；控制住宅标准，提高住宅质量，降低高层住宅比重，紧缩旧区重建规模，迈出旧房改建步伐，着重缓解住房困难，完善建设管理体制。上海市区“八五”计划时期新建住宅 1,500 万 m² (全市 1,850 万 m²) 约 29 万套，改建住宅 30 万 m² 约 0.75 万套，要努力解决人均居住面积 3m² 以下困难户的住房问题，改善群众的居住条件，使人均居住面积从 1988 年的 6.31m² 提高到 7.20m²；住房成套率达到 45%，使市区的住房紧张状况得到进一步的缓解，城市的面貌得到更多的改观，为 2000 年居住目标的实现打下基础。

2. “八五”计划时期市区住宅建设的主要任务

(1) 为了满足各方面的需要，必须保证一定的住宅建设量，市区平均每年安排新建住宅 300 万 m² (全市 370 万 m²)，改建住宅 6 万 m²，同时要注意加强居住区的市政工程、公共设施建设、交通建设和环境建设，提高质量，提高效益，努力创造良好的居住环境。

(2) 旧区改造重点——结合重大市政工程：大桥、桥闸、地铁、交通等项目的配合上，进行安排布局。原有旧区 23 片改造地段，要控制施工面，完善配套，抓紧解决已动迁的 4.6 万拆迁户的回迁。

(3) 提高设计水平，完善住宅使用功能。为了适应经济、社会发展和人民生活水平提高的需要，要严格控制面积标准，发展中、小套型住宅；要适应住宅商品化的需要，设计多种标准的住宅，努力降低造价。

(4) 加强对新、老居住区的管理。建立综合管理机构，逐步拟订搞好服务和管理的有关规章制度。加紧完善小区、街坊配套项目的建设，建设更多的优美新村和安静小区。

(5) 加紧住宅建设的规划工作，抓紧编制“九五”计划时期上海住宅建设规划；合理安排旧区改造、旧房改建、新区辟建和卫星城镇建设的住宅布局，研究 21 世纪上海住宅发展战略。

总之，“八五”计划时期的住宅建设要更加注重发挥经济和社会的综合效益，逐步走上良性循环的轨道。

第二篇 住宅需求量的预测

住房问题，牵涉到社会、经济、政治以及人们的生活方式、价值观等多种因素，一个国家、一个城市的住宅需求和发展，可能是永远不会完结的。

1985年，国家在《城乡住宅建设技术政策要点》中提出我国实现小康居住水平的目标为：“到2000年，争取基本上实现城镇居民每户有一套经济实惠的住宅，全国城镇居民人均居住面积达到 8m^2 ；乡村居民每户有一所适用、卫生、紧凑的宅院，人均居住面积比城镇居民略大一些，能基本适应生活与生产需要。”这是我国建国以来，第一次从居住的“质”和“量”两方面提出了具体的阶段性奋斗目标。它标志着我国住宅的建设规模和宏观管理进入了一个新阶段；它将成为各个城市从自身的实际条件出发，制订住宅发展规划的依据。

在探索上海市区2000年居住目标时，除按照上述依据和“应当在生产发展和社会财富增长的基础上，逐步提高城乡人民的物质、文化、生活水平”的要求外，还要遵循“面对现实，面向未来，分类指导，逐步提高”的方针。要从上海的实际情况出发，进一步总结过去，弄清现状，揭示矛盾，思考未来，研究上海的社会经济发展及城市建设发展对住房提出的要求，以及可能提供的资源和配套能力，制订符合实际的、通过努力可能实现的住宅发展规划，确定我们本世纪末居住水平的奋斗目标，提出保证实现目标的技术政策措施、组织措施和改革要求，推行住房制度改革，在经济发展的基础上，把上海的住房问题解决得好一些。

第一章 上海市区居民住房的基本状况

1.1 历年市区面积与人口概况

1.1.1 市区面积

解放以来,上海市的行政区划曾经几次调整。解放初,市区共划有20个行政区,面积约86 km²。区划调整中,变动最大的是1957年和1958年先后从江苏省划进10个县,与上海市原有的郊区合并,形成了现在的10个市辖区。1959年市区调整为10个行政区,面积扩大为149 km²左右;1980年和1981年,吴淞区与闵行区相继成立;1984年和1985年,又先后有部分郊区区域划入市区,使市区面积扩大到351.1 km²;1986年市区面积又扩大为375.44 km²。1949年至1987年,市区土地面积扩大了4.4倍;人口密度由50,842人/km²下降为19,225人/km²,降低了2.6倍。1988年6月起,撤销宝山县和吴淞区,建立宝山区(人口56万人,面积425.18 km²)。本文中的“市区”概念,不包括这一变动因素。

1.1.2 市区人口、户均人口、人口密度和流动人口

1. 市区人口

市区历年总人口数(常住户口)的情况见表2.1.1。

1949年至1988年,市区总人口数由418.94万人增为732.65万人,39年中增加了1.8倍。这期间由于政治、经济及区划调整等原因,几次明显地造成市区人口的迁移增长(即机械变动)。其中比较突出的是1979年以后的“知青”及其他属于落实政策范围内的人员,集中和陆续返城。短期内,市区常住人口突然增加了30~40万人(其中绝大部分为成年人),使住房需求量激增。

2. 户均人口

据统计资料,1949年市区总户数为84.19万户,平均每户5人。嗣后户数逐年增加,户均人口则逐年减少。1988年市区总户数增为226.11万户,1988年平均每户为3.24人,比1949年减少了35%,反映了家庭小型化的总趋势。历年户均人口资料详见表2.1.1。

3. 人口密度

据统计资料,上海市区人口密度布局呈较规则的人口密度梯度,旧区中心最高。1985年市区平均人口密度为1.99万人/km²。其中,有二个区大于6万人/km²;有三个区大于3万人/km²;有19个街道大于10万人/km²;南市区露香街道的人口密度高达17.78万人/km²,详见表2.1.2、2.1.3。一般认为:“城市人口容载量”的合适标准为1万人/km²。

据1982年统计,市区中,有25个街道的人口净密度(按居住用地面积计算)大于2000人/ha,最大的每公顷为5129人,详见表2.1.4、2.1.5。而有些国家认为,当一个城市(地区)的人口净密度达到每公顷600~800人时,是该城、区已呈老化、需要更新的主要标志之一。

4. 流动人口

1986年9月世界银行在我国浙江省进行城市调查后,在有关城市建设的建议中,曾专门

上海市区历年人口、住宅统计资料

表 2.1.1

年 份	总人口数 (万人)	户均人口 (人/户)	当年竣工住宅(万 m ²)		住宅建筑 面 积 (万 m ²)	住宅居住 面 积 (万 m ²)	面积系数 K ₁	人均居住 面 积 m ² /人
			全 市	市 区				
1949	418.94	5.0		1950年至1979年 建在本市市区的 住宅合计为: 1263.2万 m ² .	2359.4	1610.8	0.68	3.9
1950	417.84	4.6	3.19		2360.5	1611.4	0.68	3.9
1951	473.70	4.7	7.06		2391.9	1634.5	0.68	3.5
1952	505.76	4.6	25.77		2488.8	1697.5	0.68	3.4
1953	535.26	4.7	109.84		2575.0	1758.6	0.68	3.3
1954	566.93	4.7	54.95		2655.9	1818.7	0.69	3.2
1955	523.74	4.4	15.67		2668.4	1827.5	0.69	3.5
1956	563.48	4.6	29.61		2687.1	1839.9	0.68	3.3
1957	609.83	4.7	84.05		2769.3	1894.8	0.68	3.1
1958	578.13	4.5	138.04		3298.3	2197.2	0.67	3.8
1959	587.28	4.5	94.96		3299.1	2199.4	0.67	3.7
1960	641.30	4.6	67.04		3602.4	2404.4	0.67	3.8
1961	641.21	4.6	43.95		3638.6	2424.4	0.67	3.8
1962	635.84	4.6	31.32		3641.0	2424.9	0.67	3.8
1963	639.00	4.6	16.50		3649.8	2429.7	0.67	3.8
1964	642.79	4.6	55.46		3681.5	2445.4	0.66	3.8
1965	643.07	4.6	65.08		3740.6	2479.0	0.66	3.9
1966	636.21	4.6	52.77		3762.2	2489.8	0.66	3.9
1967	638.76	4.6	34.83		3793.1	2503.5	0.66	3.9
1968	633.71	4.5	45.63		3815.5	2517.3	0.66	4.0
1969	608.64	4.3	52.28	187.76	3837.9	2531.0	0.66	4.2
1970	580.23	4.1	21.65		3871.4	2551.5	0.66	4.4
1971	570.74	4.0	39.58		3888.1	2560.8	0.66	4.5
1972	564.73	4.0	42.18		3909.4	2570.7	0.66	4.6
1973	562.49	3.9	67.33		3740.4	2296.6	0.61	4.3
1974	561.96	3.9	90.64		3781.4	2308.5	0.61	4.1
1975	557.05	3.8	105.67		3848.5	2349.5	0.61	4.2
1976	551.91	3.7	88.99		3906.7	2385.0	0.61	4.3
1977	547.06	3.7	108.73		3991.6	2436.9	0.61	4.5
1978	557.38	3.7	199.61		4117.0	2513.4	0.61	4.5
1979	591.45	3.8	215.99	194.41	4216.4	2548.0	0.60	4.3
1980	601.29	3.8	304.32		4402.0	2847.0	0.60	4.4
1981	613.39	3.8	297.57		4607.4	2755.0	0.60	4.5
1982	626.84	3.7	394.60		4945.5	2868.0	0.60	4.7
1983	639.07	3.7	405.89		5229.9	3129.0	0.60	4.9
1984	668.13	3.6	438.24	329.77	5508.9	3266.6	0.60	5.0
1985	698.30	3.5	488.55	394.55	6444.3	3782.1	0.59	5.4
1986	710.16	3.4	490.95	380.84	7342.5	4270.6	0.582	6.0
1987	721.77	3.34	486.24	391.56	7709.0	4443.0	0.576	6.15
1988	732.65	3.24	474.88	386.20	8091.5	4623.0	0.571	6.31