

DESIGN COMMUNITY

住区 03/2008



中国工业出版社
清华大学建筑设计研究院 联合主编
深圳市建筑设计研究总院有限公司

开放住区

DESIGN COMMUNITY

住区 03/2008



中国工业出版社
清华大学建筑设计研究院 联合主编
深圳市建筑设计研究总院有限公司

开放住区

图书在版编目 (CIP) 数据

居住 / 2008年 第3期. (住区) 编委会编

北京: 中国建筑工业出版社, 2008

529.179-7112-0156-6

I. 住 II. 4.住 III. 住宅—建筑设计—世界

W 1024.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第 015540-5 号

开本: 885×1230毫米 1/16 印张: 7.0

2008年4月第一版 2008年4月第一次印刷

定价: 28.00元

ISBN 978-7-112-10156-6

(16959)

中国建筑工业出版社 发行 (北京西便门大街)

各地建筑书店 新华书店经销

和丰源印刷 (深圳) 有限公司印刷

林本寿源印刷 (深圳) 有限公司印刷

本社网址: <http://www.chinabook.com.cn>

网上书店: <http://www.chinabook.com.cn>

版权所有 翻印必究

如有印刷质量问题 请寄本社退换

(邮政编码 100037)

目录

特别策划

05p. “夹心层”住房问题不是孤立的问题

Housing of "Sandwiched Population" is not an isolated phenomenon

Special Topic

赵文刚

Zhao Wenkang

06p. 不应忽视“夹心层”的住房需求

Housing needs of "Sandwiched Population" shall not be neglected

顾云昌

Gu Yunchang

08p. “夹心层”及其公共住房政策选择

"Sandwiched Population" and related social housing policies

郑思齐

Zheng Siqi

10p. 出台限价房是现阶段政府转变住房管理职能的必要回归

Price-controlled housing indicates the changing role of the government in housing management

尹强 苏南

Yin Qiang and Su Nan

11p. “夹心层”的住房需求: 客观而又难解之题

Housing needs of "Sandwiched Population": evident and problematic

罗彦

Lu Yan

12p. “夹心层”变为“夹心层”

From "Sandwiched Population" to "Pleasant Population"

刘燕群

Liu Yanqun

13p. “夹心层”住房问题是个伪问题

Housing of "Sandwiched Population" - a false proposition

贺承军

He Chengjun

主题报道

16p. 开放式住区的道路交通规划设计

Road system plan of open community

Theme Report

杨靖 马进

Yang Jing and Ma Jin

24p. 艺术街区——社区生活的创新之路

Artistic community as a creative path to community life

师例

Shi Li

——西安紫薇·尚层规划设计研究
The plan and design of Xixi Shangceng in Xi'an

海外视野

30p. 藤本壮介: 建筑新秩序

Sao Fujimoto: New universality in architecture

Overseas viewpoint

陆晓峰

Lu Xiaofeng

32p. 原始的未来住宅

Primitive future house

藤本壮介建筑事务所

Sao Fujimoto

36p. T住宅

T house

藤本壮介建筑事务所

Sao Fujimoto

40p. 住宅O

House O

藤本壮介建筑事务所

Sao Fujimoto

50p. 7/2住宅

7/2 House

藤本壮介建筑事务所

Sao Fujimoto

54p. 智者者宿舍

Boritory for the mentally-disabled

藤本壮介建筑事务所

Sao Fujimoto

60p. 对角线墙

Diagonal walls

藤本壮介建筑事务所

Sao Fujimoto

——登别市集体住宅
Group home in Noboribetsu

64p. 东京公寓住宅

Tokyo Apartment

藤本壮介建筑事务所

Sao Fujimoto

特别策划

Special Topic

夹心层住房问题讨论

"Sandwiched Population" in Focus

- 赵文凯：“夹心层”住房问题不是孤立的问题
Zhao Wenkai: Housing of "Sandwiched Population" is not an isolated phenomenon
- 顾云昌：不应忽视“夹心层”的住房需求
Gu Yunchang: Housing needs of "Sandwiched Population" shall not be neglected
- 郑思齐：“夹心层”及其公共住房政策选择
Zheng Siqi: "Sandwiched Population" and related social housing policies
- 尹强 苏原：出台限价房是现阶段政府转变住房管理职能的必要回归
Yin Qiang and Su Yuan: Price-controlled housing indicates the changing role of the government in housing management
- 罗彦：“夹心层”的住房需求：客观而又难解之题
Luo Yan: Housing needs of "Sandwiched Population": evident and problematic
- 刘燕辉：“夹心层”变为“佳心层”
Liu Yanhui: From "Sandwiched Population" to "Pleased Population"
- 贺承军：“夹心层”住房问题是个伪问题
He Chengjun: Housing of "Sandwiched Population" - a false proposition

“夹心层”住房问题不是孤立的问题

Housing of “Sandwiched Population”
is not an isolated phenomenon



中国城市规划设计研究院 赵文钧

“夹心层”是目前的一个热点话题。其是既不够保障性住房的申请条件，又没有能力购买商品住房的社会群体。他们处于住房保障政策覆盖范围以外。同时也在商品房有效需求范围以外。可以在很多城市，尤其是在大城市存在对其住房保障政策的空白区。

“夹心层”一般出现在中低收入家庭的阶层。但问题的凸显与近两年房价大幅上涨是分不开的。房价上涨使得原来还买得起商品住房的人现在买不起了。出现了新的一批“夹心层”。而且“夹心层”向更高收入的阶层扩大。其社会影响也随之加大。例如刚毕业的大学生，刚参加工作的年轻人都属于这个群体。在大城市，中等收入的阶层也有被划为“夹心层”的趋势。

此外，各城市的住房保障政策都是针对本市居民的。户口是各种保障性住房的主要申请条件之一，外来人口根本得不到保障。不只是农民工，还包括外来创业和个人发展的人和家庭。这些都不利于提高城市活力和补充经济发展所需要的人力资源。实际上城市的竞争能力在下降。

“夹心层”问题还不止这么简单。还有一些情况，也属于与夹心层类似的问题，我认为可以叫做政策内的“夹心层”。一是符合廉租房申请条件，可申请到廉租房的租金补贴，但仍支付不起市场上出租住宅的租金，或者能支付得起的出租住宅位置偏远，对就业不利。又造成成本，难以获得生活来源。二是符合购买经济适用房的条件，但其收入却购买食品、水电费、小孩上学、医疗等基本支出后，所剩无几，支付不了经济适用房的首付和月供。三是政府所能提供的保障性住房无法满足居住要求的，例如经济适用房面积太小，厨房太小，对人口多的家庭很不适用。

对于“夹心层”问题及其解决途径，我个人认为有以下几个问题。

1. 国家住房发展的目标不清晰

城市住房制度的制定需要有中央政府通过法律、政策等形式来指导，但目前全国性的住房发展目标缺失的。住房的公平性、解决基本居住要求、逐步提高生活质量等都是政策的选择方向。在没有国家有关政策的情况下，就出现了地方政府五花八门的住房政策，例如仅保证有户口的本地居民，保障性住房面积越来越小。由于财政能力为后盾，都有可能是错误的选择。顾云昌先生的一个观点很有意义，若能新建一批低标准住房，而应新建“好房子”，可以通过租赁，将低收入住宅用于保障，显然有了“建设小康社会”的大目标。但其在住房发展上，应清晰国家住房发展的目标。

2. 制度设计不科学

各地制定住房保障政策和制度都是在摸索中进行的，没有经验，时间也仓促。有借鉴不到和考虑不周的情况，亦属正常。这也是深化住房制度改革客观现象和必须经过的过程。总之，住房保障制度的设计，应该全面考虑问题，要根据市场价格确定保障范围，使住房保障与市场实现“无缝对接”，而且应根据经济发展、社会发展、城市发展的需要，制订积极的政策，使住房保障不只是有“扶贫”的属性，也是促进各项事业发展的动力。

3. 市场调控不谨慎

住房是个人财产，但因占用土地、空间等资源，而具有较强的外部性。尤其在我国城市土地紧张的情况下，自己多拥有1㎡就意味着他人少1㎡。目前的现实是“夹心层”与住宅矛盾并存，户型面积过大，一户多套的现象比较普遍。因此，调节资源占用应该是调控政策的核心，而不是片面地控制套型面积，市场说明了这一点，价格涨了，买小户型的也不是中低收入家庭，因此应通过金融、税收等办法，促使住房资源通过转售、出租的方式提高利用率。

4. 土地供应不合理

目前土地供应与城市化速度是不匹配的。存在总量偏小和城市之间不平衡两方面问题。按照有关规划和预测，到2020年，全国城镇化率将由43%提高到58%，平均每年约1800万人进入城市。加上现有居民的居住条件改善的需求，平均每年需要住宅约10亿㎡，需要居住用地150万亩。按建成城市建设用地平均每年需要500万亩。而按照有关数据，未来每年全国建设用地供应为400万亩，其中100万亩用于城市建设，这就形成了土地供应与需求的紧张局面。在这样的供需状况下，提高保障性住房的比例，只能压缩商品房的供应量，按照价格形成机制，商品住宅的价格将进一步提高。其结果是更高收入的阶层出现购房困难，产生新的“夹心层”。

“夹心层”问题不是孤立的问题，不仅涉及住房保障政策，也与房地产市场有密切的关系。是整个住房体系中系统问题的一种表现形式。“夹心层”问题的解决需要三个必要条件：一是有完善的政策和机制，建立完善的住房政策，将住房保障与市场调控结合为一体，将“头疼医头，脚痛医脚”变为系统控制；二是土地供应基本平衡，包括抑制不当需求和保障供应两个方面，并且充分利用土地，适当提高开发强度，积极利用可改造的用地，保证住宅建设量；三是合理规划，按照各类家庭工作生活的实际需要，合理布局各类住房。

不应忽视“夹心层”的住房需求

Housing needs of "Sandwiched Population" shall not be neglected



中国房地产及住宅研究会 顾云昌

一、“夹心层”的界定

以收入为尺度，整个社会群体可以划分为五个层次：低收入、中低收入、中等收入、中高收入和高收入。也可以分为七个层次，即除此之外增加最高收入和最低收入两个层次。而夹心层是一个相对的概念。何种收入群体属于夹心层，目前尚无清晰的界定。一般可以认为，夹心层是没有资格享受社会保障房，又买不起商品房，被夹在中间的群体。据我所知，在世界各国，中等收入以上家庭住房大多可以通过市场租或买解决。最值得关注的应该是中低收入群体的住房问题，因此，中低收入家庭是夹心层的主体。

二、我国“夹心层”住房所面临的尴尬处境

在我国，随着房价的快速上涨，以及经济适用房调整为面向低收入家庭的保障性住房，中低收入群体等夹心层面临的问题变得愈来愈突出。

首先，近几年来面向中低收入群体供应的经济适用房占住宅供应总量的比例是呈下降趋势的。根据我们调查，在经济适用房起步阶段约2000—2001年，许多城市经济适用房占住宅供应总量达20%以上，部分城市如哈尔滨、长沙等市，其比例甚至达到了60%。2005年以后，经济适用房的供应比例明显下降，大致在5%左右。比如2006年全国经济适用房投资只占住宅总投资的5%，2007年1—11月占4.5%，经济适用房供应比例的缩小无形中扩大了夹心层的范围。

其次，各地城市房价上涨幅度不同对不同阶层带来的影响不一。现在特大城市与中小城市的房价可能相差十倍，但工资却难有如此大的差别。由于近几年一些大城市房价上涨过快，由此导致其住房夹心层的比例要高于中小城市。因此，在大城市，夹心层的住房问题变得更为迫切。现在政府住房的供应重点是通过廉租房、经济适用房解决低收入家庭住房困难问题。而夹心层，特别是其中低收入家庭的住

房问题，则被暂时地遗忘了。

我党十七大提出“住有所居”，联合国提出“人人享有适当住房”。为了实现人类居住的这一共同目标，我国的住房制度安排，就不能忽视或轻视夹心层这一问题。令人高兴的是，中央和地方政府已经关注到这一问题，北京、广州等地开始通过推行限价房等措施来解决夹心层的住房困难。这是一个好的开端。

三、“夹心层”住房的解决之道——限价房

1. 限价房是对过去经济适用房的替代

限价房是去年开始兴起的新事物。目前国务院并没有出台正式文件对此进行界定。有的称为两限房，有的叫限价房，说法不一。有的地方，比如上海前几年推出“配套商品房”和“中低价位商品房”。今年又推出经济适用房，面向中低收入群体。在我看来，限价房的一个重要特点在于其商品属性，即“政策性的商品房”。从某种程度上说，限价房是对过去几年推行的经济适用房的一种替代。

因为，我们的经济适用房政策是发生了变化和调整的。1998年出台的《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》提出“中低收入家庭购买经济适用房”，“要调整住房投资结构，重点发展经济适用房”，“使经济适用房价格与中低收入家庭的承受能力相适应”。2003年发布的《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》调整变化为，“经济适用房是具有保障性质的政策性商品住房”，并要求“逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房”；2007年《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》再次调整变化为，“经济适用房供应对象为城市低收入住房困难家庭”，由此，经济适用房供应对象发生了重要改变，已将中低收入人群排除在外。

目前一些大城市推出的限价房，其功能与定位是为了实现与目前

经济适用房供应结构的衔接,一定程度上填补商品房与经济适用房之间的供应“缝隙”,相当于对“具有一定保障性质的政策性的商品房”的一种替代。

2. 正弥各地限价房差异,有效发挥其作用

目前,广州、北京等大城市均出台了限价房政策,但是各地在限价房的定价、购买群体、是否上市交易等方面要求不一。各地限价房的限定条件是由各地根据当地住房供求状况与购买人收入及比例等各种因素决定的。不同地区,其情况是不一样的。广州规定家庭年收入20万以下即可申请限价房,比北京三人及以下家庭年收入低于8.8万元的条件要宽松许多。但据说广州有部分申请者放弃了购买限价房,这与限价房的地段、朝向、套型设计及认购办法(据说限在一分钟内作出是否认购决定)有关,也可能与广州购买者对限价房的需求程度有关。北京与广州则不同,那里是首都,居住问题更加突出。我想假如北京限价房的准入条件和广州一样,可能会抢疯的。

准入条件的制定不仅由需求决定,还与供应能力有关。这种供应能力包括政府的财力与可供应土地的能力。北京近几年的土地供应十分紧张,其供应弹性很小。因此,限价房限制条件的设定需要综合考虑各城市的购买需求与供应能力,在二者间寻求一种平衡。

当然,目前各地限价房供应比例是否合适,设置条件是否合理,还需要在实践中不断调整和完善。我更关注的是,限价房应该吸取过去经济适用房的经验教训,进行严格的定位,极力避免高收入群体挤占了中低层的利益。

因此,限价房不应只是限面积、限售价的“两限”,而应多设限。比如限供应对象、限上市条件等。特别要严把准入条件,把限价房规范好,作用真正发挥好。北京、广州等城市已在这方面迈出了可喜的步伐。

此外,不能因为限价房就降低居住标准和楼盘品质,相应的配

套工程设施及绿化、交通等一定要跟上。我比较赞赏北京市的做法,即在普通商品住宅的楼盘中配置一定比例的保障房或限价房,让不同收入的群体共同享受到适宜的居住环境,促进社会的和谐。

四、以正确观念与积极心态逐步实现“住房梦”

现在不少人在认识上存在一个误区,经常把“楼市冷热调控问题”与“住房制度安排问题”相混淆,而这两个彼此相关但又相互独立的问题。事实上,房地产市场调控是一个世界性难题。即使在市场经济发达、住房制度安排相对成熟合理的美国,依然出现了在房地产市场中出现引发次贷危机。我国的住房制度改革和新体制的建立仅走过十年,目前还处于不断创新和完善的过程,可能还存在这样那样的问题,但相信我们一定会变得更加成熟和规范。在逐步把握发展规律的基础上,既要一次又一次地把楼市冷热、房价的稳定调控好,又要不断完善住房制度,实现住房供应结构的“无缝对接”,实现“人人享有适当住房”的目标。

纵观全球,无论在哪个国家,大城市房价都是不便宜的。在日本与韩国,首都的房价要比中小城市高得多,也比北京的高;在美国,亚特兰大的一栋别墅只要30万美元,而在纽约曼哈顿,一套100m²的公寓则要70—80万美元。中国也一样。最近我去广东,了解到梅州市住房均价为1700元/m²,与广州、深圳城市中心房价差了近10倍。所以,年轻人要充分认识大城市高房价的现实,要综合考虑自身各种因素与承受能力,选择居住模式和住房类型。改变“一步到位”的住房观念,采取尽力而为、逐步改变的途径,比如通过租房—购买小面积住房—购买大面积住房的方式,逐步实现住房梦。

“夹心层”及其公共住房政策选择

*“Sandwiched Population”
and related social housing policies*



清华大学房地产研究所 郑思齐

目前, 社会各界对“夹心层”的住房问题有许多讨论, 政府也提出通过限价房、经济适用房等政策工具来为“夹心层”的住房消费提供支持。但是, 限价房政策的实施又引发了许多争论, 例如被限制后的房价仍然过高, 购买对象的限定不尽合理, 等等。本文尝试从比较宏观的角度, 讨论夹心层的社会群体构成, 以及针对“夹心层”的公共住房政策选择思路, 以期为读者提供更为广阔的思考方向。

一、“夹心层”的群体构成

目前, 社会各界对“夹心层”住房问题的讨论很热烈。所谓“夹心层”是一个相对概念。目前在学术界尚未对此有清晰的界定。一般认为, “夹心层”是没有资格享受含有政府补贴的政策性住房, 也没有足够的支付能力在市场上购买或租赁住房, 被“夹”在中间的群体。在世界各国的住房市场上, 都有一定数量的“夹心层”家庭。目前在中国, “夹心层”在城市中的比重不可小视。近些年来, 随着许多城市房价的快速上涨, 中等收入及以下的居民的住房支付能力愈显不足, 而政府的公共住房政策工具比较单一, 主要以面向最低收入家庭的廉租房(租赁形式)和面向低收入家庭的经济适用房(购买形式)为主。“夹心层”能够获得的政策支持非常之少, 其住房困难问题日益突出。

“夹心层”的群体构成是多元化的。我们可以从多个维度去观察它。首先自然是收入维度。一般认为, 中等收入群体中的“夹心层”现象会比较多。高收入群体有足够的支付能力在市场上获取住房, 低收入群体往往有资格申请政策性住房, 而中等收入群体的住房选择自由度会比较小。在这里, 财富也应当是一个衡量指标。在大样本中, 财富与收入是显著正相关的; 对于个别样本, 两者会有差异。目前我国建设部已经逐步认识到住房问题的收入维度, 对政策性住房的供给有了一些比较明确的政策取向, 主要通过廉租房和经济适用房解决低收入家庭的住房问题。采用限价商品房和经济适用房解决中等收入家庭的住房困难问题。

第二个维度是人口流动的维度。快速的城市化进程为中国城市带来了大量的流动人口。他们中间有大量农村进城的“农民工”, 主要从事一些低技能的体力劳动。同时也有许多从小城市来到大城市, 寻找更好发展机遇和就业机会的人们; 以及在都市中读大学, 想留在这里开创事业的毕业生。但由于暂时没有长期的工作还没有稳定下来(例如“北漂”), 后面两类群体的共同特点是以年轻人居多, 具有较

高的劳动力素质。由于生活和工作的不稳定性, 他们中有许多人还没有拿到所在城市的户口。虽然目前对于这部分群体在城市人口中的比重没有一个权威的统计数字, 但在北京、上海和一些区域性的大城市中, 这部分社会阶层对社会经济的贡献, 以及在社会空间中的话语权都是不可忽视的。尽管他们当前的收入水平不高, 但能够预期在劳动力市场上具有持续增长的远期收入。他们在现阶段面临着结婚成家、住房需求非常旺盛, 但积蓄中羞涩, 望“房”莫及, 值得指出的是, 目前我们的公共住房政策并没有关注这部分群体。所有的廉租房、经济适用房和限价房的购房群体都被限定为必须具有本市户籍的家庭, 无户籍人口被排斥在外。

第三个维度是家庭生命周期的维度。每个家庭都处于各自家庭生命周期中的一个阶段并在逐渐演进。通常, 收入随着年龄的增长和工作经验的积累而逐渐上升。对于刚刚开始工作的年轻家庭(或居民而言), 当前收入要远小于持久收入, 这个特点使得城市中的“夹心层”可能处在两种情况。一种是“长期”的“夹心层”, 由于自身技术素质或工作能力较低, 收入始终处于社会的中下层, 住房支付能力始终不足; 另一种是“暂时”的“夹心层”, 他们正在社会阶梯上逐步上行, 只是由于当前收入与当前住房需求不匹配导致了暂时性的住房困难。例如刚毕业的大学生。针对这两个群体的公共住房政策应当有所区别。对于后者, 给予更加优惠的住房抵押贷款条件, 使其更加容易地利用未来收入融资, 是很有效率的补贴方式。如果为其提供政策性住房, 必须有灵活的退出机制。

以上三个维度是相互耦合的, 这使得夹心层的社会群体构成比较复杂, 其住房需求的特征也各有区别。因此, 在针对“夹心层”进行公共住房政策设计时, 需要仔细分析各个群体的特征, “一刀切”可能会是低效的。

二、针对“夹心层”的公共住房政策选择

“夹心层”目前所面临的住房困难, 其根源在于住房价格和居民收入之间的过度偏离。住房市场上的一些制度缺陷使其自身无法去调整和改善这些问题, 政府在住房保障上的地位又加重了这一矛盾。

公共住房政策的选择, 主要包括政策覆盖的人群(包括人群规模和确定人群的规则等)和政策工具两个方面。从公共住房政策的覆盖人群来看, 目前世界各国的情况可以分为“高保障”和“低保障”两大类。新加坡和北欧的一些国家属于“高保障”类型。政府为很大比例

的家庭提供力度很大的住房补贴。例如在新加坡, 80%左右的家庭都居住在政府建设的组屋(HDB住宅)中。美国和加拿大等国家属于“低保障”类型。在美国, 居住由政府直接或间接建造的公共住房中的家庭比例不足5%。当然, 这两种模式不是截然对立的, 有许多国家介于二者之间。总的来看, 高保障类型的国家通常具有以下两个特点: 第一, 税赋偏高, 政府可以支配的社会财富比重大; 第二, 社会阶层构成比较单一, 社会结构简单。当然, 住房保障所覆盖的人群规模与公共财政能力也有密切的关系, 即“有多少钱, 做多少事”, 这个问题相对复杂。不仅涉及财政收入的总量, 而且涉及国家在教育、医疗、住房、基础设施等等多个开支方向上的重要性排序(往往这是一个政治问题, 而不是纯经济问题)。中国应该选择哪种模式? 我们认为, 在现阶段, 第二种模式更具有可行性, 这是因为, 中国幅员辽阔, 区域之间差异很大, 经济发展的不平衡性和快速的城市化也造成了社会阶层的多元化和复杂化; 同时, 中国财税制度一直在不断改革, 尚未稳定, 需要财政投入的方面还有许多, 政府支配社会财富的能力和效率尚不足以支撑“高保障”的模式。同时, 实施“高保障”的必要性也不大, 让市场作为土地和住房资源配置中的主导力量, 其优势仍然相当明显。

实际上, 即使在“低保障”的国家中, 政府向住房领域的公共资源投入仍然是相当有限的。其背后的理论基础就是住房和社区建设对于整个国民经济具有很弱的正外部性。这意味着, 许多家庭都会在住房上获得各种各样形式的公共资源补贴, 只不过得到大力度保障(例如直接提供公共住房)的家庭比重较小, 例如在美国, 家庭收入在“中位数收入×0.4”水平以下的家庭, 如果租住住房, 都有资格获得或多或少租金补贴。所有购房的家庭, 其住房抵押贷款利息偿还额都可以在计算个人所得税时扣减, 以鼓励人们实现住房自有。其普遍规律是, 对于低收入群体, 通常以直接补贴的形式为主; 对于中等收入群体, 往往采用财政、税收或金融政策为其住房消费提供间接支持, 形成一些有效的激励来改变他们的行为。

具体到针对“夹心层”的公共住房政策, 首先需要明确哪些人群是可以得到政府公共资源补贴的“夹心层”。首先, 不应将“户籍”作为一道门槛, 将非户籍人口挡在外面。社会和经济发展的终极目的是“人”的发展, 而人的发展机会不应该由其出身来决定。人口流动是形成整合的劳动力市场和产品市场的关键条件, 这对于提高经济运行效率有重要作用。好的住房政策不应该成为人口流动的障碍。如果

只对具有本地户籍的“夹心层”提供限价房等政策支持, 会阻碍适合于本城市产业结构的劳动力流入, 也不利于具有本地户口, 但更适应到其他城市发展或居住的居民向外流出, 最终影响经济效率。从公平的角度看, 这些没有当地户籍的中等收入群体, 为当地经济作出了许多贡献, 是推动产业发展的重要力量, 没有理由在住房政策上对其进行歧视。当然, 这个问题不是住房领域所独有的问题, 而是我国一直以来实行的城乡二元结构在住房领域的反映。在社会保障和教育等其他领域, 也有类似的问题。目前关于“社保一卡通”的讨论和政府即将进行的举措, 也许能够为住房保障政策提供一些借鉴。这一问题必然涉及住房保障资金的来源, 是由中央政府买单还是由地方政府买单。这个问题比较复杂, 本文不再作过多论述。这里仅指出, 从劳动力流动和住房社会效益的角度分析, 中央政府应当是住房保障资金的主要承担者。

第二, 可以考虑选用多种政策工具为“夹心层”的住房消费提供支持, 限价房是其中之一, 但可能还有其他更有效的政策工具, 值得尝试。例如, 对于“暂时”的“夹心层”, 为其提供“实物补贴”性质的限价房必然要设计可行的退出机制, 可能会带来比较大的执行成本。一个更好的想法是利用其预期收入较高的特点, 用优惠的住房金融(含政府补贴)为其提供激励, 让他们能够更方便地花自己未来的钱来为购买住房融资。具体的形式可以采用抵押贷款贴息、优惠利率的公积金贷款、政策性信用担保、抵押贷款利息偿还都免税等等。这种间接补贴的效率一般会比较高。

限价房这一政策工具还可以与其他政策工具相结合。例如, 限价房目前遇到的一个问题, 是参照周边商品住宅的价格进行折减后的价格, 仍然与“夹心层”的住房支付能力相差过大。如果将城市规划政策与之相结合, 通过增加建筑密度的方法(放宽规划对容积率等的限制)来进一步降低单位面积的价格, 则能够在一定程度上缓解这一矛盾。当然, 这一做法的负面效应是日照和社区环境可能受到影响, 但与改善中低收入居民的居住条件相比, 这些应该是次要目标。

总而言之, 无论是从效率角度, 还是从公平角度而言, “夹心层”的住房问题都值得全社会的重视。我们需要将这一问题放在住房与社会经济发展的大框架下去思考。从住房政策的全局出发设计符合“夹心层”特点(劳动力特点、收入与财富特点、家庭生命周期特点)的政策工具组合, 为“夹心层”住房梦想的实现插上一双飞翔的翅膀。

出台限价房是现阶段政府转变住房管理职能的必要回归

Price-controlled housing indicates the changing role of the government in housing management



中国城市规划设计研究院 尹 强 苏 原

理论上讲，一个正常的现代社会，应该保障大部分人有居住，无论是属于自己的房子还是租用其他人的房子。如果不能做到这点，那肯定是出了问题。当前国内城市商品房价格一路高歌猛进，购房者难以由购房者引发的社会矛盾日益突出，住房中存在的问题就像一个人得了病，需要吃药，要吃到病人痊愈，不是仅仅吃两三天。对待疾病就要对症下药，也要反省是如何得病的。当前限价房的出台是政府现阶段干预住房市场的及时药方，也是政府职能转变住房管理职能的必要回归。

限价房应纳入住房保障制度中。它是一种特殊时期的特殊产权。其主要任务是满足中低收入家庭的居住需求，即解决一部分无能力购买普通商品房，又超过经济适用房购买条件的“夹心层”。

建设保障性住房，就是通过支付转移的方式实现社会收入的再分配。使广大中低收入和最低收入人群也能享受经济发展的成果，从而保持分配公平和社会稳定，是在整体经济发展的前提下进行的一种补偿性分配。

让我们简单回顾一下，在1998年之前，城镇住房没有开始改革，还实行住房实物分配，国家在住房上大包大揽，实践证明是不可持续的。1998年之后，实行住房分配货币化，把住房完全推入市场，造成了房价飞涨，投机盛行，现在看来也不可持续。我们的住房政策从一个极端走向另一个极端，都走不通，想必只有中间道路可以试试了。尽管社会上对限价房还有很多不同认识与理解，虽然出台限价房是政府解决目前住房矛盾的无奈之举，是没有办法的办法，但限价房的建设还是必要的，其至少可以达到两个目的，一是矫正与规范房地产市场走向，二是弥补政府自身在住房保障中的缺位。

现在有些城市规定限价房5年后可以上市，时间太短，应该延长到10年以上，而且应该收取溢价，杜绝限价房的投机倾向。这是现阶段针对高官勾结，信息不对称，开发商捂盘惜售，消费者信用体系不健全的情况下调整住房政策的最有效办法。如何最大限度地发挥限价房的设立初衷，有三点要特别注意：

第一，限价房的作用发挥首先取决于其建设规模大小。如果每年只推出少量的限价房，不足以解决大量的自住住房需求，不足以平衡目前的高房价，不足以构建结构合理的住房供应体系，应该在大力城市推动限价房的同时，适当增加商品房土地供应。限价房开发比例应逐步占到商品房数量的30%~40%左右。政府要舍得让利，限价房要有足够的上市量，不能只靠象征性作用。政府应该认识到，虽然自

前在土地上市让利了，表面上有些吃亏，但从保持城市房地产稳定，吸引中等收入人才，增强城市竞争力长远来看，利大于弊。所以，限价房不要限量发售，应该让购房者对房地产长期市场重新确立信心，也要让开发商对房地产市场有个回归认识，手里的地块是不是还要再抛下去了？手里的高价房是不是该以限价房作为样板，能降价就降价销售？如果这样发展下去，可能逐渐都是限价房了。那时再叫不限价房也都无所谓了，因为这时的房地产市场已经成为了一种自然的发展模式，成为了一种基于有限资源条件下的可预期发展模式。

第二，限价房的作用发挥还取决于其有否长期建设规划。虽然限价房是政府针对现阶段房地产市场失调的干预措施，但要做好打持久战的准备。对当前一些限价房开发与销售环节遇冷，不要过于担心，要在城市住房规划中至少安排10年以上的限价房建设的长远规划。从城市总体规划到控制性详细规划都要落实限价房的用地安排，从而在规划和建设用地上切实保障限价房每年的建设需要。限价房要与商品房和其他类型的保障性住房混合建设，在限价房比例较大的楼盘中，要考虑限价房和其他保障性住房的特殊需要，在基础设施、公共交通和公共服务设施等方面规划应作出适当特殊安排，使限价房不但在房价上，而且在地段上，都具有一定的竞争优势。

第三，必须有完善的限价房销售标准体系。为了有效防止“富人”钻空子，杜绝权力介入可能导致的腐败，必须保证销售过程中的公平、公开、透明。购买限价房要建立申请、初审、复审和备案制度，在审查阶段要进行公示。销售的对象可以适当扩大，主要面向中等、中低收入的中夹心层，也可以包括一小部分中高收入者。有些城市在限价房准入方面规定许多特殊照顾条件并不合适。限价房具有两重性，它的保障性属性主要体现在政府对开发商开发行为的管理和约束，体现在土地开发上的经济利益出让，它的商品属性体现在它在销售市场上的公平公开。要辩证认识到这点，不要混淆，所以，在建立限价房制度上要一刀切，不要设立选房和准入优先条件，对销售对象要一视同仁，一旦有优先条件，就很难防止各种权力的不正当介入。

虽然限价房的政策在有的城市刚刚设立，还有很多不完善的地方，很难做到完全公平公开，但我们不能因噎废食。住房已经成为我国民生最重要的问题。要从尽快推动我国住房健康发展的角度出发，正确认识限价房的性质和它的历史作用。总有一天，限价房将会伴随我国住房发展走入正轨而消失，但这种健康发展不能忘记当初限价房的历史功绩。

“夹心层”的住房需求：客观而又难解之题

Housing needs of "Sandwiched Population": evident and problematic



中国城市规划设计研究院深圳分院 罗彦

近两年来,面对不断高涨的房价,国家将重点转向关注中、低收入家庭的住房,出台如廉租房、经济适用房等保障性政策,力求解决低收入家庭的住房问题。而中低收入和中低收入的人群就处于一个既享受不到廉租房,也买不到经济适用房、又买不起高价商品房的人群,这类客观存在的人群就被形象地称之为“夹心层”。

国家将中低收入家庭的住房问题纳入政策重心的方向值得肯定。但是如果说要满足他们拥有合法产权的住房需求，就显得稍偏倚了一点。我国政府领导人去新加坡与香港学习廉租房和公屋的建设经验，在国内也搞了一些试点，但是却出现了低收入家庭以其距城市太远、交通不方便等为由而不去住的现象。这不能不说是政策背离住房的福利、面对央地层的困惑。国家又该如何调整，整体上来看待？

当然，这个夹心层群体的规模随各城市发展的不同，数量相差很大，不是我国政府在现阶段能够完整解决的。对于夹心层来说，住房困难更是一个一直客观存在而又无可奈何的事实。

具体涉及共心居住问题的解决。我想一个完善的、能够解决全部问题的方案是没有的,发展中的中国只能尽可能修而为之。有点不能承受之重,但也不是说没有作为。

一是要解决世界供应结构的问题。前几年某些城市的经济适用房动辄上百平方米, 只是在深圳、北京和上海的一些大城市, 收入中的人群一辈子可能只买得起这样的一套。记得通过二十三年的按揭, 在中国人微薄的条件下, 从心理上和生活标准上对低收入家庭的住房条件都应该有客观的心态和认可, 即改善住房供应结构。按照 25m²的人均居住面积计算, 3口之家为75m²。在深圳, 一家两代人住60m²的套型很多。因此, 应该坚决执行国家两个70%政策, 规范住房供应结构。

二是改变传统住房观念。人人享受住房，人人有房住，不一定人人都有一个拥有自己产权房的小房子。正如上文所说的，现有的收入分配制度造成了我们广大的中低收入房屋。我不想过分强调住房供给结构的稀缺性，我更偏向于理解住房可支付能力的稀缺偏重于住房供给的稀缺。但是这个可支付能力不能靠国家去解决，否则会造成通货膨胀。房价可被降得更低，穷人是买不起房。所以，广大的低收入人群还须客观面对现实，改变一下观念——住房所有权可以是别人的，甚至国家的，但是我们有使用权，即租金。等待有能力的时候再购买。

三是大力发展公共租屋。公共租屋有两种来源。一是在商品房的开发过程中，在小区中拿出一定比例的中小户型，由政府收购下

来。后租给这些买不起房子的夹心层。二是政府直接兴建一些中小型的商品房,暂时租用给夹心层。公共租屋应该更多学习香港的经验,因为新加坡的强政府保障性住房,在我国实施起来负担和压力是相当大的。至少现在这个阶段是不可能完全实现的。对于这些公共租屋必须建立一套完善的住房使用规则,防止循环建设浪费。享受公共租屋的夹心层人群包括新就业人群和中低收入人群。早期他们会出一部分租金。当然其可能比市场一般的出租屋要便宜一点。同时可以规定,如果居住5年以上,便有购房的资格,并给予一定的优惠。政府把这些租金和销售的房款必须全部用于公共租屋的再开发和维修。形成良性循环。同时也得加强政府在交通出行与综合环境整治等方面的投入。

四是承认小产权房的合理性。甚至可以令其流通上市。不管是私人开发的,还是城中村抑或农民的房子,只要有市场需求,是合法的,就应该承认其合法性。城中村在解决中低收入人群居住方面为城市探索了世界经验。若出现的就是贫民区,小产权房上市面对那么多困难也是于事无补。政府可以对小产权房进行监管,对房屋的建设质量、管理水平和产权管理等方面进行制度改革,让其合理化。

五是政府有意识的补贴。政府的补贴主要体现在限价房上。不是所有阶层都应该享受同等程度的政府福利。对于夹心层来说，也只能有一部分享受到公共出租屋的待遇。对于其他人，政府可以给予补贴。该补贴可以分成两部分：到底是补人头还是补砖头的问题。实际上可以从两方面进行，比如现在对于限价房补土地出让金实际上是补项目。即补砖头的一种做法。但如果贴息，把抵押贷款的这部分利息贴一部分，同时在二手房交易中减税，实际上就是补人头，直接补到买房子。所以我觉得一直争论的补砖头和补人头恰恰在夹心层这个层面上可以同时并举。限价房应该适度，不能大量建设，这不仅仅是住房市场健康发展的要求，也是对政府财力的制约，更是对社会和谐的保护。

按照上面提出的诸多办法,我认为政策保障性住房中,公共租屋、廉租屋、经济适用房和限价房四大类住房的比例应该逐步降低。夹心层住房需求是一个客观存在而又难解之题,需要更多地解放思想,其中有广大夹心层的,也有政府的!

“夹心层”变为“佳心层”

From “Sandwiched Population” to
“Pleased Population”



国家住宅与居住环境工程技术研究中心 刘燕辉

最近，中国住房“夹心层”问题之所以引发社会关注，我认为是在住房问题不断改善的体现，是社会进步的标志。从一个方面印证了中国的住房问题不再是“一团麻”，而是在一定程度上找到了解决问题的途径和方法。无论是“经济适用房”还是“廉租房”政策的出台，都是以一种积极的态度推动了中国住房问题向良性发展。

其实伴随任何一种政策和规定的出台都会产生“夹心层”。诸如“评职称、考大学、选先进……”凡是不能照顾到100%的事情必然就有“夹心层”。更何况住房呢？对于社会保障性住房的范围如何划定，应该结合当地情况，以促进当地社会进步为准则，体现社会分配公平的再调整。单就低收入、中低收入和高收入以及限居住标准而言，各地情况不尽相同，各家庭的情况也在变化。如果我们的政策能够始终如一地贯彻执行，与基诺住房夹心层面临尴尬的处境，不如说住房夹心层充满了希望。

中国的住房制度不可能再恢复到“福利房”的时代，“经济适用房”、“廉租房”、“限价房”也都是商品房范畴，只不过是更公平合理的办法回馈于社会，应该

看到，保障性住房政策的出台，就像阳光普照了“中低收入群体”。与此同时，也就产生了相应的阴影。这个阴影的范围也正是所谓的“夹心层”。值得讨论的是，各地在制定政策的时候是否达到了“公平”，住房和汽车都具有商品属性，购车没有出现“夹心层”的问题，也就更说明住房除了商品属性外还具有社会属性。

“夹心层”是社会中最具活力的群体，是社会进步的动力，是保证社会持续稳定的重要组成部分。处于政策“阴影区”的夹心层确实成为了一定时段的社会问题；当社会保障性住房政策真正得到落实的时候，当社会公平更加透明的时候，其问题会得到缓解和转化。

如何使“夹心层”变成“佳心层”，建立良好的居住观和居住消费引导十分重要。目前，我国住房自有率偏高，其导向加剧了“夹心层”的忧虑。在社会平衡发展的前提下，“居者有其屋”比“居者有其屋”更为现实。应该相信，随着社会的进步，“夹心层”一定会成为社会公平的受益者。

“夹心层”住房问题是个伪问题

Housing of “Sandwiched Population” – a false proposition



深圳市规划局 贺承军

《住区》邀约我写篇关于“夹心层”住房问题的文章，我拖了很久。因为我的判断是：在小产权房没给出路前，在房价没有大幅下降之前，一切关于居住的分项讨论，都有点故弄玄虚。

如果有人用生意气地以为：富裕人士所需商品房有开发商负责。政府公务员有经济适用房，低收入阶层有保障房和廉租房。再恰如其分地补上一个夹心层住房问题的解决方案，中国居住问题就全部有着落了；普天同庆，盛世太平了，那可是太理想化了。而以开发商为首先锋的利益集团，正是下了这么一个套，让老百姓在这个套里带着梦想去排队，在这个排队过程中，大量资源，将被利益集团瓜分完毕。

且听我的分析。

从逻辑上说，富人、公务员、低收入者（或贫困阶层），三层之间夹了两层心。“夹心层”是指夹在哪一层的？凭武断地以为“夹心层”是介于公务员和低收入者之间，那公务员也不干了，在公务员和富人之间，夹的不是夹心层，是一座山，一片海，把公务员和富人划在一个层内，社会学上靠不住，经济学上亦没依据。

问题不止出在社会学和经济学层面上。“夹心层”通常指哪些人？大学刚毕业的公费白领，学校年轻教师，总之是事业有望但还未成，工资较高但买不起房，社会急需但政府不负担的那部分年轻人。这部分人可能是企业上的骨干但不是企业领导，是学校的主力教师但还未成为名牌教授，是社会鼓励的好青年但政府税收不会直接负担的。但他们年轻，有欲望，能表达，能上网呼吁，他们的父母也办之，摧残呐喊。所以“夹心层”问题就这么呐喊出来了。

为什么不将开发商那根须，我倒问一问，夹心层何因年轻而买不起房，为何不去廉租房里居住呢？答曰：没有合适的廉租房，环境要好

一点，人员不要那么复杂，治安要有保障，恋爱交友要有空间，睡要求还挺高。当然，要满足这些条件也不是那么难，但你我“夹心层”倘在以上条件下想当然地推出：政府一定要提供足够多，足够好的廉租房，就差点觉悟。为什么不要求政府让小产权房合法化，让社会各种力量合法地推出适合廉租房的房子？

农民的小产权房合法化之后可以提供“夹心层”所需的合适档次或廉租房，或廉租房的房子，问题不就解决了？再进一步，我就要直指开发商所刻意定义的商品房——为什么商品房就不能廉租？就不能低卖？

在市场经济条件下，有什么商品不能贱卖？什么土地的稀有性，房地产的特殊性，种种特殊之辞，都是为了保护特殊利益。关于房地产市场该如何整改，我已经说得够多了，在此不赘述，我这里要强调一下的是，利益集团从整个房地产市场取得的暴利，在公权力压力下转向开发商商品房开发（包括它的豪华，它的附加值宣传，它的“圈地——上市”怪圈），而让政府管大部分的经济适用房、保障房、廉租房，这是一个战略性的偏差。因为大部分人的居住，中国政府是根本负担不起的，我们不是新加坡。那么，大部分人忍耐不住漫长的排队等待，而仍然会愿意商品房。在这种情况下，开发商会做出一点姿态：来呀，你们来买呀，我会给你们打折的。这样，这漫漫长队中的“优质人”（也就是优质资产）必定会断队而转投开发商门下，包括所谓“夹心层”就是这样一群优质资产。这不，优质资产们不就跳出排队队列来叫唤了？果然，目前开发商们只打折不叫降价！还有许多的说客，正在解释关于“打折不是降价”的堂皇理论。

“夹心层”居住的问题之伪，也就完成了证明。



主题报道

Theme Report

开放住区

Open Community

- 杨靖 马进：开放式住区的道路交通规划设计

Yang Jing and Ma Jin: Road system plan of open community

- 师俐：艺术街区——社区生活的创新之路

——西安紫薇·尚层规划设计研究

Shi Li: Artistic community as a creative path to community life

The plan and design of Ziwei Shangceng in Xi'an

开放式住区的道路交通规划设计

Road system plan of open community

杨靖 马进 Yang Jing and Ma Jin

[摘要] 开放式住区建设的首要基础是建设与城市道路衔接的路网系统。它不仅仅是解决住区内部交通出入的问题,更为重要的是在住区中适当地规划城市道路顺应城市发展规律,使住区发展与城市发展有机联系在一起。本文就开放式住区的道路交通规划进行探讨。

[关键词] 开放式住区 道路交通规划

Abstract: The prerequisite of open community is the connection of its road system with the urban road system. It is not only a question of access for the residents of the community, but, more importantly, also a question of introducing urban roads into the community, thus, integrating community development with urban development in a wider scale.

Keywords: open community, road system plan

住区是城市整体功能和空间构成的有机组成部分,而不是独立于城市空间。城市交通的“城中城”,住区的生活和空间与城市进行一体化的交流互动。直接的表现就是适宜的路侧密度、通达的公共交通、能够共享的配套设施。开放友好的街道界面,生机勃勃的交往气氛和有机整合的城市生活。我们提倡在住区规划设计中关注住区与城市的良好关系,并将这种设计观念称之为“与城市互动的

住区规划设计观”^[1],即“开放式住区”。

住区的道路交通规划是住区规划设计的 key 问题。由于目前大型封闭式住区的建设,在道路交通方面暴露了诸多问题。(1)住区道路系统破坏了城市的路网肌理;(2)住区交通空间的封闭,造成城市路网稀疏,干道交通负荷过大;(3)住区交通封闭管理,造成住区出入口交通拥挤;(4)住区封闭模式过大,公共交通与住区结合不当,给住户出行带来不便;(5)住区道路自我封闭,对周围市民的行走造成不便。

一、“居住环境区”理论与住区道路设置

1 “居住环境区”的提出及其规模的影响因素

1903年英国发表的巴查南(Buchanan)报告^[2](名为“城市交通”)中提出了“分散道路网”和“居住环境区”的概念,目的是保证居住区环境的交通安全。报告中以细胞和循环系统来比喻,市区由细胞组成,而道路网是使生命的本质物质进行循环的系统。就像人体的血液循环系统,必须依靠功能合理的道路网,才能维持细胞的正常活动。这一理论是非常正确与有意义的。报告中“居住环境区”被定义为“没有外来的(无关的)交通”区域,就像无需提防汽车的城市的“房间”,显然被视为一个封闭的单元,但是报告中对其规模大小却没有涉及。笔者认为这里的“居住环境区”不应该被理解为“住区”,因为现在我国