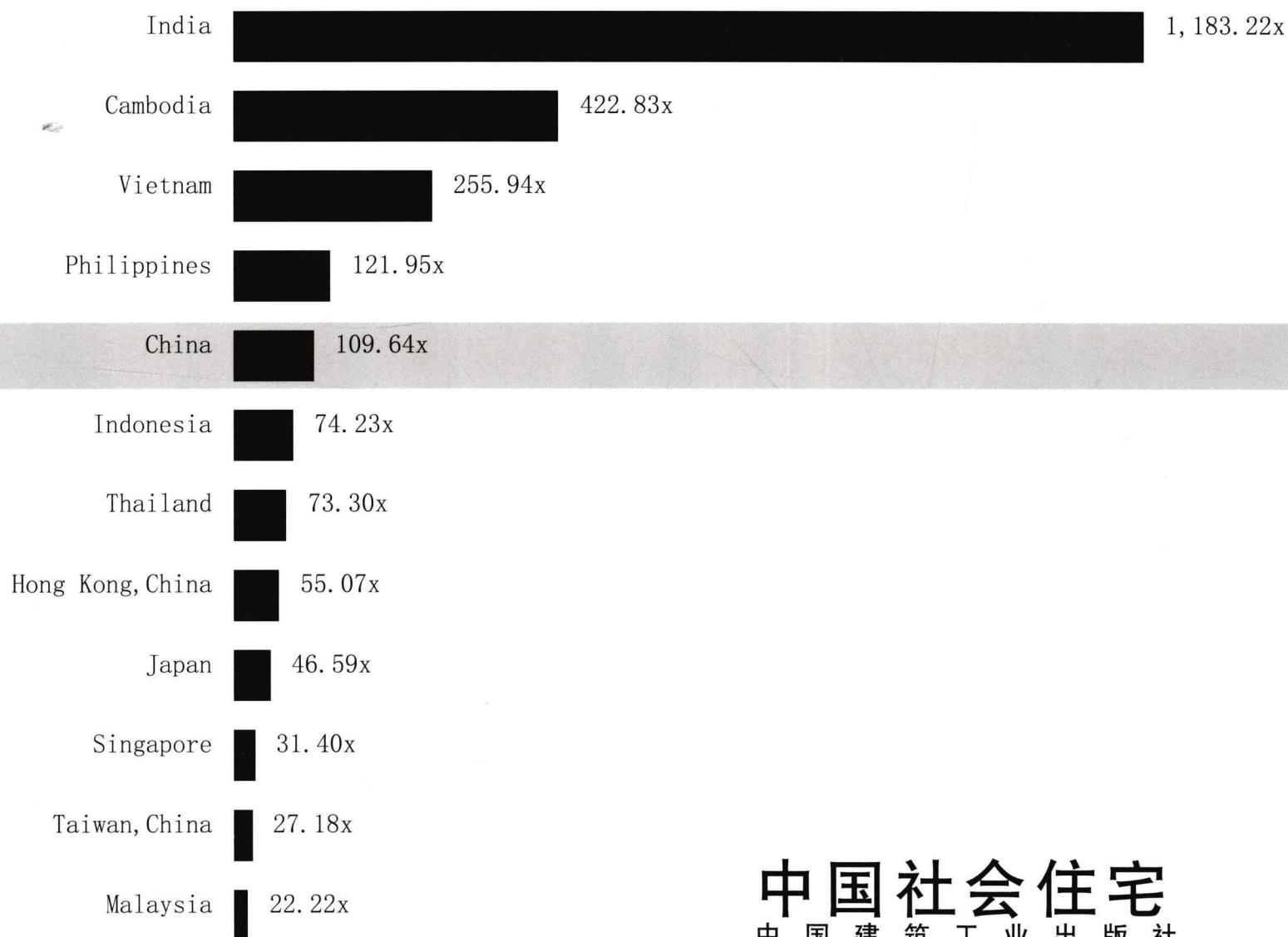


DESIGN COMMUNITY

住区 06/2009



房价与国民人均收入的比例(倍)
(100m²套房价除以国民人均收入)

中国社会住宅

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

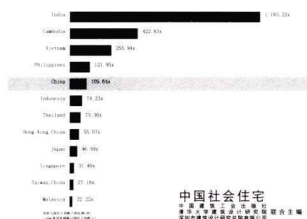
卷首语

中国住房体制改革近30年来取得的成绩自不必说，但对于中低收入人群的居住问题，住房政策却屡屡难以奏效。经济适用房的饱受诟病、廉租房发展的差强人意、商品房价格的一路飙升——1998年的住房改革方案提出之后11年，我们不仅没有通过三级住房供应体制过渡到住房全面市场化，市场门槛反而越来越高，产生了前所未有的社会住房需求。2008年金融海啸过后，中国政府推出了高达9000亿元的保障住房计划，其中包括新增200万套廉租房、400万套经济适用住房，并完成100多万户林业、农垦和矿区的棚户区改造工程。巨大数字足以让人们精神为之一振，但对于有各自利益诉求的地方政府和开发商，操作起来，也增加了难以捉摸的变数；看似规模宏大，但相比全国更为庞大的低收入人群，这不过是一个起步而已。

快速发展的城市化进程、城市土地财政制度、金融业对于房地产业的依赖和悬殊的贫富差距，成为推动城市房价不断攀升的原动力。城市化为住房的刚性需求提供了基础，而城市对于土地收入的依赖与富裕阶层的住房投机则将这种需求一步步放大成泡沫。住房的商品属性、投资属性被无限放大，而社会属性被压缩到最小，一部分社会阶层的基本住房权利无法得到保障。如果我们继续无视社会弱势群体利益诉求，一方面房地产泡沫日益扩大，另一方面社会矛盾不断增加，等待我们的，也许是经济繁荣与社会稳定两个方面的巨大损失。

本期《住区》梳理了中国社会住房政策的发展历程，并介绍了国外的相关探索与尝试。对中国社会住房的发展脉络进行解读，当有助于厘清我们的认识，为今后寻求解决之道找到依据。如果说“社会住宅”是中国社会转型过程中的大规模可承受住房需求，那么对于处于特殊地位的“老人住宅”的关注，则反映了《住区》对弱势群体住房需求的入微体察。我们在开篇特别策划了“中国新住区论坛——2009年长者住屋论坛”作为对2009年第4期《老人住宅》的延续与补充，也希望对“老人住宅”的探索和研究能够一直继续下去。

住房不仅仅是商品，同时也包含着社会属性。无论是针对大规模中低收入人群的“社会住宅”，抑或老龄化背景之下的“老人住宅”，都应是全社会关怀住房问题的具体体现。“以人为本、和谐社会”不应只是一句口号，这也是《住区》向来关注的论题。



中国社会住宅
中国房地产业协会
中国房地产业协会住宅分会
中国房地产业协会住宅分会
中国房地产业协会住宅分会

图书在版编目(CIP)数据

住区. 2009年. 第6期/《住区》编委会编.

—北京: 中国建筑工业出版社, 2009

ISBN 978-7-112-11643-0

I. 住... II. 住... III. 住宅—建筑设计—世界

IV. TU241

中国版本图书馆CIP数据核字 (2009) 第 219423 号

开本: 965X1270毫米 1/16 印张: 7½

2009年12月第一版 2009年12月第一次印刷

定价: 36.00元

ISBN 978-7-112-11643-0

(18889)

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

利丰雅高印刷(深圳)有限公司制版

利丰雅高印刷(深圳)有限公司印刷

本社网址: <http://www.cabp.com.cn>网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

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)

目录

特别策划

Special Topic

04p. 中国新住区论坛

——2009年长者住屋论坛

China New Community Forum

2009 Elderly Housing Forum

住区

Community Design

主题报道

Theme Report

14p. 中国住房体制改革进程中的经济适用住房政策研究

——以北京经济适用住房为例

Economically Affordable Housing Policies Study in the Progress of China's Housing Reform:
Focus on Beijing Cases

王伊侗

Wang Yiti

22p. 北京市经济适用住房有限产权的政策分析

Policy Balance between the Low-income Owners and the Government:

Withdrawal Management of Economically Affordable Housing in Beijing

麦贤敏

Mai Xianmin

28p. “看不见”的回龙观

——回龙观流动人口居住与工作状况调查

“Invisible” Huilongguan

Analysis On Floating Population's Inhabitation And Working Situation Of Huilongguan

李荣欣 张 璐

Li Rongxin and Zhang Lu

37p. “小产权房”与住房福利及其合法化探讨

“Minor Property Right Housing”, Its Relationship with Housing Welfare and Its Legitimization

黄 斌

Huang Bin

42p. 越南城市自建房的发展与住房可支付性问题

Housing Affordability and the Role of Self-Reliant Housing in Vietnam

黎皇兴

Li Huangxing

48p. 英国出租私房的复兴政策与实践:

20年来的经验与启示

Reviving the private rented sector in UK housing:

Review of policy and practice 20 years on

谢文昊

Xuan Wenhao

56p. 大城市住房市场的空间分割及其政策意涵

——基于厦门市的实证研究

Spatial Segmentation of Metropolis Housing Market & its policy implication

——Case of Xiamen city

彭敏学

Peng Minxue

地理建筑

The Architecture of the Geography

68p. 文化碰撞处的维吾尔族土庄——麻扎村

Mazha Village - A Uighur Village Where Cultures Meet

汪 芳 朱以才

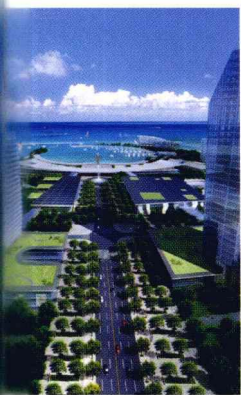
Wang Fang and Zhu Yicai

73p. 古道驿站——丙中洛五里村

A Stage on An Ancient Route - Wu Li Village in Bing Zhong

汪 芳 朱以才

Wang Fang and Zhu Yicai



住区

COMMUNITY DESIGN

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

编委会顾问：宋春华 谢家瑾 聂梅生

顾云昌

编委会主任：赵 晨

编委会副主任：孟建民 张惠珍

编委：(按姓氏笔画为序)

万 钧 王朝晖 李永阳

李 敏 伍 江 刘东卫

刘晓钟 刘燕辉 张 杰

张华纲 张 翼 季元振

陈一峰 陈燕萍 金笠铭

赵文凯 邵 磊 胡绍学

曹涵芬 董 卫 薛 峰

魏宏扬

名誉主编：胡绍学

主编：庄惟敏

副主编：张 翼 叶 青 薛 峰

执行主编：戴 静

执行副主编：王 韬

责任编辑：丁 夏

美术编辑：付俊玲

摄影编辑：陈 勇

学术策划人：饶小军

专栏主持人：周燕珉 卫翠芷 楚先锋

范肃宁 汪 芳 何建清

贺承军 方晓风 周静敏

海外编辑：柳 敏 (美国)

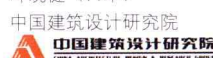
张亚津 (德国)

何 巍 (德国)

孙菁芬 (德国)

叶晓健 (日本)

理事单位：中国建筑设计研究院



北京源树景观规划设计事务所

R-Land

北京源树景观规划设计事务所

Beijing Yuan Shu Landscape Planning & Design Institute

理事成员：胡海波

澳大利亚道克设计咨询有限公司

DOCK

澳大利亚道克设计咨询有限公司

DOCKLAND DESIGN CONSULTANTS AUSTRALIA

北京撞亿景城市建筑景观设计事务所

SYJ

Beijing SYJ Architecture Landscape Design Atelier

www.shanyijing.com Email: bjsyj2007@126.com

理事成员：刘 岳

华森建筑与工程设计顾问有限公司

华森设计

HSARCHITECTS

理事成员：叶林青

协作网络：http://www.abbs.com.cn

ABBS

Architecture

CONTENTS

大师与住宅

Design Master and Housing

78p. 西蒙·华勒兹的现代竹构实践

Simon Velez with his practising of modern bamboo construction

惠逸帆

Hui Yifan

建筑实例

Case study

84p. 建筑是市场的产品

——北京艾瑟顿国际公寓设计

Architecture Is the Product of Market -

Atherton International Apartment Design

朱晓东

Zhu Xiaodong

住区调研

Community Survey

90p. 行列式布局多层板式住宅组团中与居住单元位置相关的室内居住条件的调查

——以北京荷清苑小区为例

Investigation on Interior Living Conditions Related with Dwelling Units' Locations

in Multi-Story Row House Cluster with Parallel Layout

——A Case Study of Heqingyuan Residential Quarter, Beijing, China

韩孟臻 尹金涛

Han Mengzhen and Yin Jintao

95p. 中小套型住宅实态调查研究分析

——以重庆市为例

The survey on middle/small houses

A case study of Chongqing

梁树英 翁 季

Liang Shuying and Weng Ji

住宅研究

Housing Research

100p. 与大海共舞的精灵

——威海市金线顶地段整体改造项目城市设计中的环境保全型设计手法

Dancing with Ocean

Environment Oriented Design Methods in An Urban Design Project in Weihai City

叶晓健

Ye Xiaojian

108p. 论建设高品质大众住宅的规划策略

On Planning Strategies of High Quality Mass Housing

薛 峰 张伟

Xue Feng and Zhang Wei

112p. 住区外部空间环境设计浅析

On Outdoor Space and Environment Design in Housing District

邓曙阳 李晓智

Deng Shuyang and Li Xiaozhi

封面：房价与国民人均收入的比例(倍)

资料来源：www.globalproperty guide.com, 2009年02月数据

中国新住区论坛

——2009年长者住屋论坛

China New Community Forum
2009 Elderly Housing Forum

住区 Community Design

2009年10月29日下午，由中国建筑工业出版社、香港房屋协会、清华大学建筑设计研究院主办，《住区》杂志及清华大学建筑学院住宅与社区研究所承办的“2009年‘长者住屋’论坛暨《香港住宅通用设计指南》图书首发式”在清华大学设计中心绿色报告厅举行。

会上，香港房屋协会行政总裁兼执行总干事黄杰龙、中国建筑工业出版社总编沈元勤、清华大学建筑设计研究院院长庄惟敏共同启动水晶球，为《香港住宅通用设计指南》一书揭幕。《香港住宅通用设计指南》由香港房屋协会编著，旨在为香港住房建设中的通用设计提供指南，增强住房的适应性，增进老年及残障人士的福祉。此次由中

国建筑工业出版社在大陆出版，对于住房通用设计原则的实施必将起到推动作用。

论坛由清华大学建筑设计研究院庄惟敏院长、刘玉龙副院长共同主持，住房和城乡建设部住房改革与发展司司长冯俊致辞。全国老龄工作委员会办公室国际部主任肖才伟、清华大学建筑学院教授周燕珉、香港房屋协会行政总裁兼执行总干事黄杰龙分别作主题演讲。

全国老龄工作委员会国际部主任肖才伟从中国人口老龄化的现状和发展趋势、养老模式的发展与变化、今后一段时期我国老龄工作的重点、“老年友好型城市”与“老年宜居社区”建设等方面介绍了中



国养老问题、政策要点与解决方案，为理解中国的老人住房问题提供了一个宏观视野。清华大学建筑学院周燕珉教授多年从事老年住宅设计的研究和实践，具有丰富的理论与实际经验，她总结了目前居住社区和住宅设计中存在的忽视老年人需求与特点的问题，通过养老院设计和老人住宅设计的具体实例，提出了相应的对策和建议。香港房屋协会是香港专门致力于提供老人及低收入住房的非营利机构，黄杰龙在演讲中详细介绍了香港的老人住房问题与政策，香港房屋协会运营下的长者住屋计划，并且通过国外的实例展示了老人住房问题和解决方案的最新发展趋势。

三位演讲者的介绍使大家对老年居住产业从政策、规划设计等层面，以及香港、国外的情况有了一定的了解。

论坛为了深入展开对中国养老政策、制度、现状、问题以及未来发展等方面问题的讨论，特别设置了讨论环节。邀请到北京乐城老年事业投资有限公司顾问、原资深老人院院长赵良羚女士以及北京太阳城房地产开发有限公司董事长助理张斌先生与同三位主讲嘉宾，以及论坛现场150多名设计单位、研究单位、开发企业的代表共同开展了深入的讨论和交流。





2009年长者住屋论坛



下面我们将讨论的精彩片段整理刊登，以飨读者。

在老人住宅的设计层面，有多年老人院工作经验的赵良羚院长，结合自己的工作经验，谈了她的感受。她强调要注重老年人的个性化需求；养老机构内部功能设置需结合后期运营定位；居家养老在中国最受欢迎。

赵良羚：从我刚开始从事老年工作的1986年到现在，老人住宅的理念一直在不断提升。现在国内出现了一些先进的理念，从细节出发，关注老年人的个性化需求。比如老年人耳朵不好，房间设可视性门铃，通过在床边或者门旁的一个视频窗口，老人可以清楚地看到门外的情况；专为老人设计的整体浴室，类似普通的淋浴房，但是它的边缘为橡胶材料，踩上去是扁的，不踩是竖的，既能防水，又不会绊倒老人等。

随着高龄化程度不断提高，老年人的需求也会越来越高，越来越个性化。为提高老年人生活质量，我们应该好好琢磨，深入贴近老人的生活，了解他们需要什么。我接触过很多老人，很多爱读书的人，都喜欢把书摆在床边，我们能不能在床边设计一栏书柜？所以说这个行业有很多东西是需要我们贴近老人的生活去体会、琢磨的。

我参与了北京第一福利院、第五福利院的筹建工作，并担任院长。从实际工作经验来看，我认为养老院内部功能的设置，既与管理有关，又跟老人动线有关，也跟运营成本有关。如果一个养老院建成之后再让经营者去补充一些辅助设施，那是很有难度的。周燕珉教授曾经跟我说过，老人院的房间布局应该像医院一样，扇形的，从服务台到每个老人的房间都是同等的距离，非常快捷。我参观了301医院的外科大楼，服务区和护士台在中间，抢救室医疗室也是通的，但医院是一圈房子，没有南北向，而养老院是要长期居住的，中国人习惯朝南的住宅，能够保证日照，朝西朝东的房子就不好卖，所以机构设置一定要和今后的运营定位结合起来考虑。

我的第三个体会，虽然现在在提9073（即90%“家庭养老”、7%“居家养老”、3%机构养老），但居家养老肯定是最受欢迎的。居家养老的社区大多是一站式服务，希望今后政府的政策能规定地产商在一片住宅区里设置一定的养老设施。比如在新加坡，每个小区里面都有健身

房、护理中心、娱乐中心，由走廊连接，不论日晒雨淋，老年人不用打伞就能很方便地走到公共汽车站。

“在老年产业实践中，这个行业看上去很美，但是实际上有一个矛盾点，即在解决社会养老的过程中，作为商业机构怎么样考虑盈利呢？”来自北京太阳城集团的张斌先生提出了开发商心中考虑已久的问题。社会责任与商业盈利一直是开发商需要平衡的两面，鱼和熊掌是否能兼得呢？

张斌：北京太阳城是2000年左右在北京开发的30万²的住宅用地，当时的形式是按房地产开发，但市场定位是针对老年人，尤其是退休之后的老年人。在将近10年的开发过程当中，我们逐渐摸索到老年住宅实盘的操作经验，到现今房地产开发的功能逐渐淡化了，因为商品房已经销售完了，剩下的是公建设施，有太阳城医院，两栋老年人租住的公寓，老年教育中心、文化中心、商业广场，还有老年人中医医疗机构国医堂。现在北京太阳城逐渐从房地产开发演变成老年租住的形式。作为一个商业性机构，我们有一个思考，在老年产业实践中，这个行业看上去很美，但是实际上在10年的操盘经验中有一个矛盾，即大量的投入并没有产生效益，或者产生效益的过程非常慢。过程中也有一些国际的风险投资机构跟我们接触，想把这个行业做大做强，但是深入到实际当中发现有一些问题，投入很大，产出很慢，甚至是微利。按理说应由政府解决相应的配套政策，而中国目前的实际情况并不是这样，多是一些机构奉献爱心。在解决社会化养老的过程中，作为一个商业机构怎么样考虑盈利呢？这个行业怎么让各界得到实惠还需要社会深入的思考。

黄杰龙：项目为什么不赚钱，主要是政策的原因。在香港因为我们是新的项目，没有别的发展商试过，政府也没有正规的土地政策。政府规定30万~60万的入住费，这个不能涨，如果发展商想发展一个长者房屋，除非政府可以提供优惠地价，将其作为财务的预算，这样开发商才会有兴趣投入。还有一个原因就是一般的长者对每分每毫都很计较，他们现在每月交1000元的管理费，包括保管、保洁、楼宇的保养等，这个保养费用肯定每年都涨，但是要增加管理费，他们就暴动了，长者们有钱，但是他们不愿

意多付哪怕一块钱，以后怎么解决呢？可能入住的时候就另外交一大笔押金，钱不够的时候可以从那补贴。不过香港房屋协会开发的“乐颐居”项目在2004年才开始，到现在也只有5年时间，现在说不赚钱还是早了一点。

张斌：首先明确一点，我们现在经营不是不赚钱，而是微利，或者说盈利的速度比较慢。因为我们是综合性的集团公司，现在其他的行业挣钱很快，效益很好，我们必须拿出一部分收益来补贴这个项目。在老年租住公寓的项目盈利实际上还有一个心理障碍，中国人对老年人很尊重，从内心并不想设立各种名头赚钱，但我们是商业机构而不是慈善机构，项目用地国家不提供无偿划拨，在土地和其他投入上就非常大，因此必须考虑盈利点。一方面我们要把良心摆出来，另一方面还要昧一点良心赚钱。我们在做这个项目的时候，内心感觉很幸福，但一谈到回报的时候就就很痛苦。希望将来老年政策制定方面，能从社会化和企业化的矛盾上多多加以考虑。

赵良玲：养老行业是一个低利润、周期非常长的行业，开发商必须有一个回报社会的心态。周期长和利润低也跟项目的规模以及品质高低有关系，北京市有300多家养老院，30%是社会化的养老院。因为养老院是劳动密集型的服务行业，一个人照顾两个老人与照顾8个、10个人质量是不一样的，那种规模小、居住条件差的，只有依靠降低投入成本、减少劳动力来缩短投入产出周期。就像肖主任说的，中国老年市场化运作政策缺失，一方面鼓励社会办养老院，一方面投入又没有产出；企业申请非盈利机构，不准分红、不准设立分支机构，产权注销后归公益事业，没有开发商愿意做。国办的养老院，资金相对丰厚，政府划拨土地，投资、开办都是政府做，运营按人头拨款，如果要维修还可以申请专项资金；但是民办的养老机构就差得远了，首先没有地——香港地价那么贵，还给你（黄总）地——地要买，房子要自己盖，开办费要自己拿。在第五社会福利院，一张床位的成本大概2500元/月，只收1500元/月。当时刘淇跟我们开会，说老刘你1500元一个月住得起吗？那么我们只好降到1200元。一直到2006年才开始涨，现在涨到1500元。现在的养老机构65%以上是国办、街道办的，这么低的价格没有真正体现

它的成本，扭曲了老年行业的市场化运作，民办的养老院怎么办？办高档的机构投入就更大。比如说寿山福海700张床，前期投入7000万，什么时候可以收回成本啊！那么为什么还有很多人愿意做，就等着我们的政府出政策，投入必须产出，必须分红，物权必须属于他自己。

中国养老模式由传统的政府大包大揽到目前一方面国家起主导作用，另一方面鼓励社会、民营企业进入，这是中国从计划经济转到市场经济的过程中，政府的职能转变的重要表现。对企业在养老产业中的“社会责任、商业盈利”的考虑，一方面呼吁中国养老市场化政策的出台，一方面需要开发商从自身理念与管理入手，优化盈利模式。

肖才伟：现在，一方面国家看到了老年人的需求，很多老年人都希望入住机构养老，政府也希望解决老年人的问题。另外一方面，从计划经济转到市场经济，政府的行为也在转变。过去是政府全包下来，只有政府办养老院，没有民间办；现在面对这么大的需求，只靠政府肯定做不好的，所以国家现在也是一方面主导，另一方面鼓励社会，鼓励私营资本进入。

但是目前有这个思想和计划，政策还没有出台，大家也应该理解。因为政策是刚性的，一旦出台不可能变来变去，所以需要一段时间的论证和考虑。老龄产业应该是一个方向，也是一个趋势，那么不赚钱为什么大家都往这个产业靠，我觉得这是企业家的眼光，特别说应该是中国企业家的眼光。我也跟一些企业接触，他们确实认为现在老龄产业投资周期比较长，尤其是大型的项目，投资大回报慢。要做老年公寓，投资成本在8年甚至10年以上才能有回报。但是我们企业家一是有长远的眼光，另外是有社会责任。比如说太阳城的投资者，他们就是因为自己家里的父母有很多的困难，晚年没有人照顾，于是决定办一个养老的机构。

现在中国老龄产业还是空白，谁占领了这个舞台，今后发展的空间应该是非常大的。所以我们还是鼓励有眼光的企业家来积极投入到中国的老龄产业，帮助、协助政府发展老龄产业。政府的行为也好，企业的行为也好，会随着市场的发展慢慢成熟，政府的政策迟早要出台，老龄产业也会越来越规范。

与会代表：谈到企业办养老机构的盈利模式，我有一点想法：即老年公寓完备的设施能够辐射到周边的人群。老人可以不住在公寓，但享受公寓的服务，晚上在家里住，白天在公寓吃，在公寓玩，医疗问题也能够在此解决。所以如果建在郊区就很难实现这个目的，只有建在社区中心，比如公寓本身能容纳300户，而周边有六七百户，这样从盈利模式上考虑，让大家认同你的理念和管理系统，就会被吸引过来。但是中国的老年产业，很多是在圈地，攀比档次和级别，却没有给予老年人家的温暖。还有一个我个人的体会，我们在很多社区做了调查，发现老年人不是不舍得花钱，而是对你不信任。只要能帮他管理好，建立信任关系后，老人们很愿意把钱给你，什么都不用管，好好地享受生活。

老年居住建筑需要特别的设计、特定的材料、特殊的工艺，是否在老年居住建筑的费用投入上很高？这是与会代表中材料供应商及成品设备开发企业关心的问题。

与会代表：我想请问在老人公寓设计的时候怎样考虑成本控制的问题。今天论坛的案例，更多的是针对高端人群，我认为我们应关注全社会的老年人，不是富豪，也不是身价千万的老年人，大多数的老年人也希望享受到这么好的服务设施。

周燕珉——把钱移到有用的地方，整体的成本不会太高
老人住宅也好，针对老人的设施也好，我感觉成本不是特别的高。就像我家的例子，很多是一般住宅都应该有的，比如拉手，球状的和竖状的成本都差不多；还有门槛的问题，通常总想着防水、排水的问题，如果考虑老年人的使用就可以不设门槛；橱柜只不过下面空一块，不会增加什么成本；水池由于要考虑轮椅插入，反而变浅了，可能还会节省一点成本。可能价格差异较大的是医务电梯，这个特别贵；扶手也是这样，国内目前的扶手品种不是特别多，德国、日本针对老年人的多一些，还是比较贵的。如果今后国内生产的厂家多了，价格就会下降。另外一些普通住宅中使用很多豪华的大理石，其实对老年人来说不合适，把这些钱移到有用的地方，整体的成本不会太高。

赵良玲——靠我们自己琢磨，怎么方便怎么来

有一些东西要发挥我们中国人的聪明才智。比如要轮椅进出方便，房间的门必须做得大。刚才我看了一下，香港的洗浴室门可以拆，但不是双开门，要移门只能上面用吊轨，这就需进口；我就想是否可以采用双开门，中间不要咬缝，后面不要带锁，有一个链挂上就可以了，老人在里面一旦出了问题，在门外可以打开。我觉得还是靠我们自己琢磨，怎么方便怎么来。

老人最需要得到社会哪些方面的关心呢？是美轮美奂的居住环境？是高档的家具设备？是完善的医疗服务？或者是一壶清茶？几句问候？儿女共欢？三五老人的闲聊？我们每个人都将慢慢老去，我们设想什么是理想的老人生活？

与会代表——注重实用性，关注老人精神上的快乐

关于老年公寓的问题，我的体会有两点：第一，老年公寓不应该把硬件做得过于豪华，而更应注重实用性，现在很多开发商用豪华比较，我认为这是一个误区；第二，对于老人来说，重要的是他的心理和健康问题，他在精神上快乐与否，所以软件的设施首先让他觉得不只是为了住而来的。我认为符合中国国情的老年事业，一定要抛弃涉猎攀比，毕竟老百姓过的都是普通的日子。

黄杰龙——软件比硬件更重要

5年前我们开发的长者房屋，跟现在开发的长者房屋理念已经有一点不同：5年前我们想用硬件让老人感觉安全，比如扶手、平安钟、对开门等；现在我们的理念是用软件，让来这里的老人有回家一样的舒适感觉。譬如说把老人不喜欢看到的医院、康复中心全部设计到地下一层，一进住宅大堂首先看到漂亮的湖、健身房、餐厅。现在的长者希望老人院就像家，可以很安全，我们专门培训一个队伍，负责和研发的人沟通，我们认为软件比硬件还要重要。

养老模式中，我们是提倡老人社区、退休社区，还是混合社区？中国的老人结构和社会、文化环境决定养老模式异于其他任何国家，在宅养老成为中国政府提倡的方向，那在规划设计领域如何满足在宅养老的老人们呢？

与会代表——注重地域性和文化性

我是从香港来的，很荣幸可以参加今天的论坛。听到大家对老龄市场的发展这么关心，很荣幸自己也参与过一些设计，我也有一些经验给大家分享，比如我们在做建筑的时候会借鉴很多国外的手法、方式，但是应用在香港，未必就合适。比如说在外国如果要给老人一个家的感觉，他们会用地毯，但考虑到香港的气候，木地板反而更适合。虽然国外有很多好的例子，但实际应用起来，我们还是应该根据当地的文化和生活方式，用中国人独特的文化做建筑。完全引进外国的模式不一定适合中国人，我们要创造自己需要的东西。

与会代表——社区需要融合性的生活

2005年的时候我想去给老母亲买太阳城的房子，那年她已经79岁了，但是她不去，她认为太阳城老人社区的感觉非常强，觉得要被边缘化。现在老人特别不愿意离开一个真正的社区。我跟周燕珉老师2005年的时候在河南合作过一个项目，策划在里面做两栋老人公寓，而且是和幼儿园在一起，还设计了一个失学儿童帮扶中心。我们不是做噱头，而是确实觉得一个社区里需要这种融合性的生活。项目完工后很受市场欢迎，老人也愿意在这个社区里居住，因为可以离自己的子女很近，既在一个社区生活，又不会产生习惯上的冲突。按照生命周期来说，老人分三个周期，老年前期、老年中期和老年后期，通常一到60岁我们就划分为老人了，但是事实上很多60岁的老人还是非常活跃的。根据美国学者的一项研究，3万年前由于食物的变化出现了两代人，人的寿命增加了，社会就有文化，有传承，也和平了很多，容易实现积累，实际上老人是社区的财富。

我现在住的是万科的一个社区，里面有很多老人，大都是帮子女照料孙子或者外孙子，但住得不太理想，因为社区没有提供老人的住宅，跟子女同住，确实有生活方式、习惯上的冲突，也带来很多的不便。我想无论是从开发商的角度，还是建筑设计角度来说，一个融合性的社区，是会受到市场欢迎的。目前我们正在和海尔地产合作，做一个和谐住区开发建设的规划。我们觉得一个没有老人，或者老人不多的社区，抑或老人被边缘化的社区不能算真正意义上的社区，可以说从2000~2009年我们开

发的住宅不叫社区，更像是社会——因为社会是契约的，社区是礼俗的，礼俗的才有交流，有上下辈。我们开发的小区也多是这样，这很大程度与规划设计、景观设计和市场的定位有关。刚才一位女士问盈利模式，这个模式有间接的，也有直接的。房子始终不是经济学意义上的利益，而是社会学和伦理学上的利益，开发商做得好是很了不得的。我们也在研究这个问题，也希望能够跟开发商、建筑师合作，真正做到2005年胡锦涛总书记在高级党校讲话的时候说的“社区是考验我们执政党能力的最关键的地方”。

肖才伟——退休社区

当然了，现在有一个新的理念，不叫养老社区，而是退休社区。一些很活跃、健康的老年人希望有自己的圈子，彼此有交流，有共同语言。例如在美国，很多人在年轻的时候，因为家里人比较多，所以买的房子也比较大；老年之后，老两口没有必要住太大的房子，于是他们到佛罗里达再买一套适合老年人居住的房子，叫做“退休社区”。还有在旧金山有一个地方，居住的老年人有一万多，于是那被开发成老年人城，还单独给了一个邮编。

肖才伟——鼓励居家养老，扶持机构养老，依靠社会与市场的力量

我觉得老年人的需求是方方面面的，我们的产业可以针对不同的老年人群设计，建造老人喜欢、适合老人的住区。国家的整体政策肯定是鼓励居家养老，还是让大多数的老年人住在自己的家和社区，这也是一个国际潮流。过去西方国家在经济比较发达，比较富裕的情况下，政府在郊区盖了很多的护理院，后来发现不现实，老人不愿意去，还是愿意跟社区住在一起。之后有一些国家，比如瑞典，他们在社区里面盖了护理院，但不脱离社区。考虑到老人在家里居住，需要社区的扶持，现在国家下了很大的力气，一些地方政府甚至比中央政府走得更快，中央制定一个全国性的政策需要很长的周期，地方政府可以根据当地的实际情况制定一些地方的扶持政策，鼓励社区为老人提供服务，政府投入一部分资金。还有一少部分老年人，一般国际通用的数据大概是占老年人口的5%，是需要护理的高龄老人，在机构养老才可以解决他们的需求，政府

也会在机构方面有一些倾斜。

现在“十一五”规划有一个爱心护理工程，规划在全国建立一些示范性的护理机构，实际上就是为失能、不能在家居住的老年人考虑的。国家还会考虑建设示范性的养老机构。政府只能起到示范、带动、支持的作用，我想要解决老年人的实际的需求问题，还是要靠我们的社会，靠市场。

周燕珉——转变理念，社区应提供适合老人的户型

现在大家都知道国家政策希望居家养老，我们最近也进行了一些研究。社区应该提供适合老人的户型，比如在住宅的一层，无障碍比较容易解决，又有老人喜欢的院子，另外卫生间和厨房都应照顾到老人的特殊要求；还有一些老少屋，大家住在一起，互相帮助；另外在社区里面设置老人公寓也是挺好的，可以通过公寓的形式，解决不想与子女同住的老人的居住问题。老年公寓和青年公寓可以互换，因为都是小户型，刚建设小区的时候青年人比较多，可以出租给青年人；随着老人数量的增加，也可以变成老人住的公寓。我建议这种公寓或者小区的会所可以针对老年人，提供功能性的服务。比如会所里应提供适合老人交流的场所，另外有一部分作为护理功能，老人们白天可以去吃饭、洗澡。没必要设置特别豪华的设施，年轻人没有时间玩，老人玩也不适合。把会所更加积极地利用，其功能可以代替老年活动中心。同样道理，一个小区里面有很多地方都可以针对老人需求来做，包括园林的设计。与普通小区相比，主要是理念的差别，房子的比例、面积不同，内容上更加适合老人的设计。现在总的趋势是社区的老人越来越多，政府也会出台相应的政策，主要是时机的问题。

老年人问题，既是规划和设计问题，也是管理和运营的问题，更是政策和社会问题，所有的这些问题最终都落实到细节上，这个也跟我们社会从粗放的发展到重视细节和精细化的发展相对应的。福柯曾经说过“我们不能把失能人变成注视的对象”，就是说我们不能把这部分人隔离开，那样的话，社会是不完整的。今天“长者住屋”论坛和《香港住宅通用设计指南》，既是针对老年人的问题，也是针对全社会居住的通用问题。

老龄化社会的到来是必然的，只是时间问题，也是我们必须面对的问题。一个老人从能到失能也许是个漫长的过程，从住宅到老人院、护理中心，再到医院及临终关怀，对应的有不同层次的老年设施，怎样寻找这些设施之间的平衡，布局规划上需要研讨和前瞻的观点，可能是今天论坛重要的目的之一。相信随着将来的实践越来越多，我们会有更多的收获。

主题报道

Theme Report

中国社会住宅

Chinese Social Housing

- 王伊侗：中国住房体制改革进程中的经济适用住房政策研究

——以北京经济适用住房为例

Wang Yiti: Economically Affordable Housing Policies Study in the Progress of China's Housing Reform: Focus on Beijing Cases

- 麦贤敏：北京市经济适用住房有限产权的政策分析

Mai Xianmin: Policy Balance between the Low-income Owners and the Government: Withdrawal Management of Economically Affordable Housing in Beijing

- 李荣欣 张璐：“看不见”的回龙观

——回龙观流动人口居住与工作状况调查

Li Rongxin and Zhang Lu: "Invisible" Huilongguan Analysis On Floating Population's Inhabitation And Working Situation Of Huilongguan

- 黄斌：“小产权房”与住房福利及其合法化探讨

Huang Bin: "Minor Property Right Housing", Its Relationship with Housing Welfare and Its Legitimization

- 黎皇兴：越南城市自建房的发展与住房可支付性问题

Li Huangxing: Housing Affordability and the Role of Self-Reliant Housing in Vietnam

- 禰文昊：英国出租私房的复兴政策与实践

20年来的经验与启示

Xuan Wenhao: Reviving the private rented sector in UK housing: Review of policy and practice 20 years on

- 彭敏学：大城市住房市场的空间分割及其政策意涵

——基于厦门市的实证研究

Peng Minxue: Spatial Segmentation of Metropolis Housing Market & its policy implication Case of Xiamen city



中国住房体制改革进程中的经济适用住房政策研究

——以北京经济适用住房为例

Economically Affordable Housing Policies Study in the Progress of China's Housing Reform: Focus on Beijing Cases

王伊偶 Wang Yiti

[摘要] 本文将经济适用住房政策放在整个中国住房体制改革进程中，从经济适用住房在实践中产生的问题出发，首先梳理了经济适用住房政策演变的四个阶段及其主要政策法规。在此基础上，就经济适用住房政策中的若干问题，包括供给、分配和可支付性、覆盖人群以及建设监管等，利用1997~2007年的全国统计数据和北京统计数据进行了分析。文中选择北京市作为一个典型案例，用北京经济适用住房的相关数据作为分析的依据。最后得出结论：在住房体制改革中，经济适用住房政策导向在不同历史阶段的不同，导致其定位不明、政策不稳定，这是长期以来经济适用住房产生一系列问题的重要原因。

[关键词] 中国住房体制改革、经济适用住房政策、北京

Abstract: Accompanied with China's housing reform, Economically Affordable Housing is confined a sort of commercial housing under special policy, thus it has to promote both market-oriented housing system and social security system. This article reviews the policies of Economically Affordable Housing since 1994, and points out it played different roles during the four periods, according to China's Economic Institution Reform and housing reform. Based on the national statistics

and Beijing statistics, some policy issues are analyzed, such as the supply, allocation, affordability, access and governance. Finally, it is concluded: In different historical periods, the role between commercial housing and social security housing, which also brought in other policy issues (i. e. the corresponding policies instability), is just an important reason for a range of issues in the projects of Economically Affordable Housing.

Keywords: China's Housing Reform, Economically Affordable Housing, Beijing

一、引言

经济适用住房是伴随着中国住房体制改革出现的，是一种享有特殊政策的商品住房，因此兼具推动住房制度市场化和提供社会保障的双重任务。改革开放以来，中国的住房体制从绝对的公有制和福利供给制，急速转变为以市场为导引的体系(彼得·罗，2005)。

1998年，国务院发布《关于进一步深化城镇住房体制改革加快住房建设的通知》(国发[1998]23号)，正式停止住房实物分配制度，面向中低收入家庭的经济适用住房和面向高收入家庭的商品房的双轨制住房体制被正式确立。

此后,经济适用住房在政策上成为住房供给的主体,其有别于公房出售的市场运作方式有效推进了住房市场化和住房产业化的进程。2003年8月,《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》(国发[2003]18号)首次明确了经济适用住房的性质“经济适用住房是具有保障性质的政策性商品住房”,并肯定了房地产业作为国民经济支柱产业的地位。在实际建设中,商品住房的建设规模要比经济适用房规模大得多,以北京为例,其经济适用房的销售面积仅占商品住房的13.7%(各年平均),商品住房已经成为解决住房问题的主体。这种结果与23号文“建立和完善以经济适用住房为主的住房供应体系”的目标出现了错位,也使得经济适用住房的可支付性与保障性受到广泛质疑。甚至有学者认为,随着公屋出售的福利制度逐渐退出住房供给,越来越多的低收入居民被剥夺了拥有合适住房的机会(SI-MING LI, YOUQIN HUANG, 2006)。

本文从历史的角度出发,梳理了自1994年以来的经济适用住房政策发展,指出在4个不同的时期内,根据中国经济体制转型和住房体制改革的不同要求,经济适用住房政策在政策作用的定位上有所差异。结合1998年以来北京的经济适用住房项目在实践中的问题,总结了上述政策指导下的实践产生的问题,包括经济适用住房的政策定位、供给、分配以及建设监管和规划设计等方面。最后指出:在不同历史阶段,经济适用住房的一般商品性和社会保障性得到了不同程度的强调,从而带来了其在住房体系中的定位不明确、相应政策不稳定、具体实施办法滞后等问题,这些是导致经济适用住房实践中一系列问题的重要原因。

二、经济适用住房政策演变

1. 经济适用住房的提出——1994~1997年

1985年,国家科委蓝皮书《城乡住宅建设技术政策要点》中就曾提及“根据我国国情,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”。1991年6月,国务院在《关于继续稳妥的推进城镇住房制度改革的通知》(国发[1991]30号)文件中提出“大力发展经济适用的商品住宅,优先解决无房户和住房困难户的住房问题”。

1994年7月,《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》(国发[1994]43号文)中首次明确提出“经济适用住房”的提法:“建立以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的经济适用住房供应体系和以高收入家庭为对象的商品房供应体系”。

经济适用房的提出实际上是中国从改革开放以来推行的“城镇住房制度改革”一个阶段性的总结。在大的社会经济体制改革背景下,从1978年邓小平首次谈到解决住房问题要拓宽思路开始,中央政府就在摸索中推行住房制度的市场化(商品化)。

2. 经济适用住房的深化与实践——1998~2002年

1998年7月,《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》(国发[1998]23号)被普遍认为是中国新住房体制确立的标志,它提出: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;发展住房金融,培育和规范住房交易市场。这一政策出台的一个重要背景是1998年亚洲经济危机对中国经济的冲击,对外贸易形势恶化,国家力图通过扩大内需来刺激经济增长,住宅产业由此受到重视。而当年新兴的房地产业也确实有效拉动了内需,帮助中国迅速走出了1998年的经济危机。

1998年之后,经济适用住房真正进入实践阶段,国家共下达三批经济适用房(安居工程)建设投资计划和信贷计划,建设规模21242.86万 m^2 ,投资总规模1703.3亿元¹。随着23号文的出台,1999年北京市公布了19个经济适用住房项目,正式拉开了经济适用住房建设实践的序幕。

3. 明确经济适用住房的定位——2003~2005年

2003年8月,《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》(国发[2003]18号)肯定了房地产业作为国民经济支柱产业地位,提出“完善住房供应政策,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”,

首次明确了经济适用住房的性质“经济适用住房是具有保障性质的政策性商品住房”。18号文对于普通商品房作为主体供应的态度,被认为是2004~2005年房地产信贷持续上升、房地产市场过热的一个重要原因。

同年国家发展和改革委员会、建设部、国土资源部下发的《关于下达2003~2004年经济适用住房建设投资计划的通知》(发改投资[2003]492号)中再次重申“经济适用住房是具有保障性质的政策性住房,是解决中等偏下收入家庭住房的重要途径,也是扩大内需,拉动经济增长的重要政策之一”。自此形成了以市场为主的普通商品房和以政府为主导的政策性住房(主要以经济适用住房和廉租住房为主)的双轨制住房供应体系。

2004年初,《关于印发〈经济适用住房管理办法〉的通知》(建住房[2004]77号)颁布实施。这是由中央政府颁布的第一个经济适用住房管理办法,对经济适用住房的基本概念、分配对象、优惠政策、价格构成、建设标准、管理主体与职责、组织运作方式、准入程序、退出机制(再上市交易管理)、产权规定等诸多方面作了具体的规定。

4. 重新审视经济适用住房的保障性质——2006年至今

2006年5月,《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)针对住房供应结构不合理、住房价格过快上涨等房地产市场面临的问题,提出“加快城镇廉租住房制度建设”,“廉租住房是解决低收入家庭住房困难的主要渠道”,并且要“规范发展经济适用住房”,“真正解决低收入家庭的住房需要”。

2007年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》(国发[2007]24号文),针对“城市廉租住房制度建设相对滞后,经济适用住房制度不够完善,政策措施还不配套,部分城市低收入家庭住房还比较困难”,提出了“加快建立健全以廉租住房制度为重点、多渠道解决城市低收入家庭住房困难的政策体系”,“城市廉租住房制度是解决低收入家庭住房困难的主要途径”。而“经济适用住房供应对象为城市低收入住房困难家庭,并与廉租住房保障对象衔接”,并明确“经济适用住房属于政策性住房”的性质。“从供应对象来说,经济适用住房跟廉租住房是衔接的,都是低收入群体,经济适用住房主要是供低收入家庭购买的,廉租房是租的”²。

2007年11月,由建设部、发展改革委、监察部、财政部、国土资源部、人民银行、税务总局等七部门联合发布了新的《经济适用住房管理办法》(建住房[2007]258号),在延续上一版管理办法的基础上,增加了公示轮候

制度,对于有限产权和再上市交易、商品住房小区中配套建设经济适用住房等相关规定,并重申了保本微利原则的重要性。

三、对经济适用住房政策的若干分析

1. 经济适用住房的供给问题

1995年以后,国家重新以一种计划经济的方式进行安居工程的建设,但安居工程项目持续时间短(1995~1999年),本身的建设量也很小(图1)。因此在很长一段时间里,实际承担住房保障任务的仍然是以单位为主体的福利分房制度。



1. 1995~1999年北京安居工程和普通商品住房历年施工面积和竣工面积比较

(资料来源:北京市建设领域发展统计资料)

直到1998年23号文颁布,福利分房制度开始退出历史舞台,同年安居工程与经济适用住房并轨,经济适用住房被定位为住房供给的主体。2003年的18号文正式提出建立最低收入租赁廉租住房、中低收入购买经济适用房、高收入购买商品房三个层次的住房体系,并“逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房”。这被认为是对23号文住房供给主体的一次颠覆:商品住房才是住房供给的主体,而不是经济适用住房。

但不管在哪个阶段,政策法规导向上规定以何种住宅为主要的供应对象,商品住房都在事实上成了解决社会住房问题的主体(表1、图2),并且成为国民经济的支柱产业。仅从北京市的数据就可以看出,商品住房的竣工面积从1999年的1208.5万 m^2 ,增加到2005年的3770.9万 m^2 (2006年以后有所下降),6年间总量翻了大约3倍。住房市场的相关问题也演变成成为全社会关注的焦点。

从时间上看,2004年不管是对普通商品房还是经济适用住房都是一个转折,这一年之前,不论是建设量还是投资额都是逐年上升的,此后建设量开始下降,经济适用住