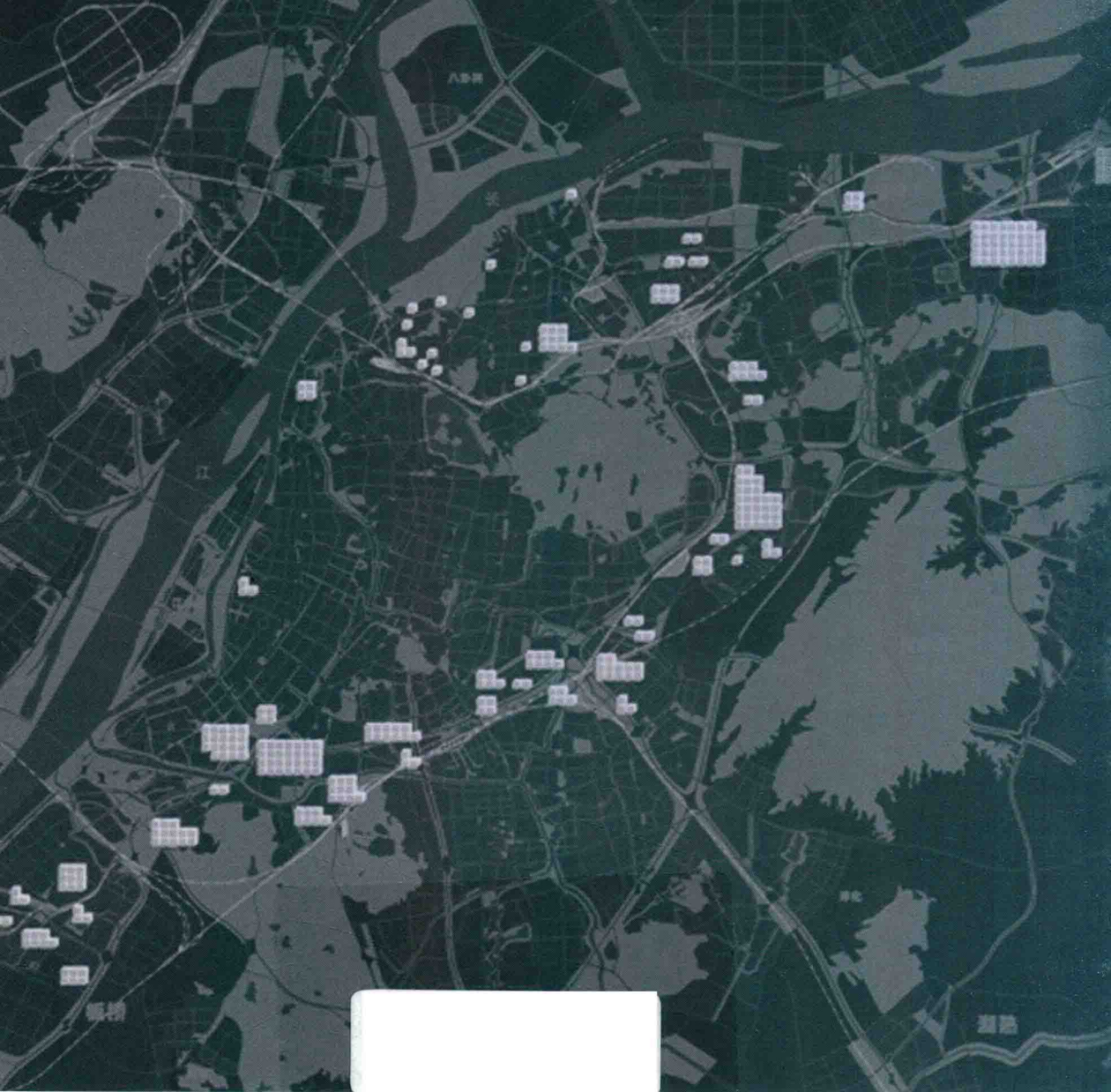




新型城镇化与新型城乡空间研究丛书 | 王兴平主编

与城市化共生

——可持续的保障性住房规划与设计策略

郭芮 著

与城市化共生

——可持续的保障性生活规划与设计策略

郭 葭 著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

南京·2017

内容提要

保障性住房是我国住房供应体系的重要组成部分,是解决城市中低收入家庭住房困难的关键。本书关注城市化进程中保障性住房建设与城市空间发展的关联性,主要着眼于三个方面:首先通过分析发达国家和地区公共住房规划设计经验,得到如何对保障性住房建设的各个环节进行调节和干预的启示;其次以南京为样本城市,选取具有代表性的保障性住房小区和居住主体为研究对象,剖析其在规划和设计方面存在的问题;最后在前述理论与实证研究的基础之上,探索与城市共生的、可持续的保障性住房规划与设计策略。

图书在版编目(CIP)数据

与城市化共生:可持续的保障性住房规划与设计策略 / 郭荫著. —南京:东南大学出版社, 2017.9

ISBN 978-7-5641-7347-0

I. ①与… II. ①郭… III. ①保障性住房-建筑设计-研究-中国 IV. ①TU241

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 187902 号

书 名: 与城市化共生——可持续的保障性住房规划与设计策略
著 者: 郭 荫

出版发行: 东南大学出版社

社 址: 南京市四牌楼 2 号 邮 编: 210096

网 址: <http://www.seupress.com>

出 版 人: 江建中

印 刷: 南京新世纪联盟印务有限公司

开 本: 787 mm×1092 mm 1/16 印张: 10 字数: 243 千

版 次: 2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5641-7347-0

定 价: 39.00 元

经 销: 全国各地新华书店

发行热线: 025-83793191 025-83791830

* 版权所有,侵权必究

* 本社图书如有印装质量问题,请直接与营销部联系(电话:025-83791830)

在人类社会漫长而无限的时空演进场景中,城镇的出现虽然历史悠久,但是它主导、引导人类社会的发展进程和城镇化成为人类社会演进的主旋律和主推力,却是最近两三百年的事情。然而,在这数百年波澜壮阔的城镇化发展进程中,人类社会发展变化的节奏、速度和程度,远远超过了此前数千年。一方面,城镇化的发展推动了人类社会的快速发展,另一方面则是人类社会迭次涌现的新技术、新制度、新观念等不断改变着城镇化的模式和方向,新型城镇化模式也由此而阶段性地出现,并随之改变着城乡空间的类型、功能、图景和关系。

在全球层面来看当下的世界新型城镇化模式,其中既包括全球新技术革命带来的城镇化方式的创新,也包括由于中国快速崛起、中国城镇化迅猛推进带来的全球城镇化重心的转移,也就是中国特色城镇化模式。从演进历程来看中国城镇化正在迈入的新型城镇化阶段,我们看到的是中国最近 30 多年快速城镇化所达到的城镇化水平超过 50% 的现实基础、所累积的复杂的资源环境与社会问题,以及所面临的老龄化、机动化和国际环境变化带来的挑战。这与 30 多年前中国城镇化水平在 20% 以下时的处境大不相同,也与 10 多年前中国城镇化水平跨越 30% 门槛时面临的形势有本质区别。如果说,中国在达到城镇化水平 50% 以前,还可以借鉴,甚至照搬与模仿西方工业化、城市化高峰时期的理论、模式、经验来指导中国城镇化发展的话,现在我们面临的许多问题,是西方既往城镇化“教材”所没有的,我们只能依靠对自身特点、经验、教训的深刻解读和对未来的超前预判和分析,来设计出适合中国发展的新型城镇化路径,这是我们面临的重要理论问题,也是中国学术界的历史责任,需要极大的创新勇气和艰苦的探索才可能找到答案。

和新型城镇化相对应,世界和中国城乡空间的变革也日新月异,这其中既包括新的城乡关系,也包括新的城乡空间类型、功能、景观、以至于新的城乡空间需求和理念,以及新的城乡空间研究视角和规划模式。仅就中国而言,计划经济、传统产业时期的城乡空间规划与建设理念和模式,与改革开放以来的市场经济、外向型产业和观念多元化变革时期的城乡空间规划与建设理念和模式截然不同,物质空间为本时期与以人为本时代的城乡空间建设与规划模式也不同,加上新技术带来的空间改革,一个新型城乡空间关系、空间类型、空间建设与规划模式涌现的新时代正在来临,需要我们见微知著、详加研判。

城镇化模式与城乡空间类型的创新既有阶段性的质变,也有连续性的渐变,学术研究要遵循事物发展客观具有的“承前启后”的因果链条。因此,本丛书所指的“新”,其历史起点定格在 20 世纪 70 年代全球化和新技术革命开启的新阶段以后,特别是中国改革开放以来,既包括对已经走过的 30 多年所积累的与传统阶段相比有所不同的“新型”的既往式总结,也包括当下即将进入 21 世纪第二个 10 年、中国城镇化进入加速发展后期以及迈向成熟期之

时,对即将面临的“新”时期的预见性展望。希望通过对已经走过的30年新实践,诸如开发区建设、新城开发、都市圈与城市群等培育进行系统总结和提炼,构筑当代“中国特色城镇化模式”的科学起点,通过对正在成为共识的“以人为本”新阶段所蕴含的新型城镇化的新趋势、新型城乡空间的新类型等进行基于国情现实的预判,改变长期的“拿来主义”倾向和重新确立基于发展自信的文化自信,在面向未来、寻求新路的同时更加对准中国历史原点,逐步建立起未来真正意义上“中国特色城镇化模式”的科学内涵与理论构架。

本丛书是一个动态扩展的开放式学术专著集成平台,围绕“新型城镇化和新型城乡空间”这一总的方向,立足时代前沿、扎根中国实践进行理论探索。丛书既包括21世纪以来对中国城镇发展与规划进行探索的中青年学术骨干的著作,也包括不断涌现的“80后”年轻学人的学术专著,预计“90后”新学人的专著纳入也为时不远。欢迎学术同仁、社会各界对丛书进行指导和支持,也欢迎对本丛书有兴趣的高水平学术新作不断充实进来,汇集涓涓细流,形成推动中国城乡空间与规划研究的新力量。

王兴平

东南大学建筑学院教授、博士生导师
东南大学区域与城市发展研究所所长
2013年于东南大学建筑学院

住房问题是经济问题,也是社会问题,对于一个不断走向富裕、不断走向公正的社会而言,人人享有适宜的住房是全民性的社会生存权利。实行住房保障、提供公共住房是政府及社会全体成员义不容辞的责任和义务,这不仅仅是为了保护社会中低收入阶层的利益,也是为了其他人的福利最大化。

人类社会发展表明,居住这个普遍的社会问题是伴随着工业化和城市化而出现的。随着中国经济的高速发展和城市化建设步伐的加快,城镇常住人口和非常住人口迅速增加,广大中低收入居民家庭的住房支付能力与具有适宜住房标准的住房的价格之间出现巨大落差。政府连续出台多项关于住房建设的政策以满足各个群体对住房的需求,为中低收入家庭提供保障性住房是中国住房政策的核心内容。然而,短时期、大规模的保障性住房建设在规划、分配、管理等方面都暴露出一定的问题,包括出现不同社会阶层居住分离的特征、公共设施的供应水平和质量低下等。因此,改善中低收入群体住房条件并不是简单地盖几栋房子就能解决的问题,而是需要对城市空间资源重新分配。在快速的城市化进程中,如何在规划实践中更多地从社会视角出发关注中低收入人群,为他们提供住房保障,是必须重视和认真思索的问题。

作为针对快速城市化发展背景下保障性住房建设中规划与设计应对策略的专题性研究,本书在文献综述的基础上首先分析了发达国家和地区公共住房的规划设计经验,通过土地利用、公共住房的规划与设计、建造的法律规范和标准等住房技术政策方面的横向对比,得到如何对保障性住房建设的各个环节进行调节和干预的启示。随后,本书回顾了中国保障性住房建设的历史进程,深入探讨了在城市化进程中保障性住房建设与城市空间发展的关联性,即快速城市化在居住建设中所产生的影响以及保障性住房建设对推动城市发展所起的作用,初步构建了城市保障性住房建设与城市空间发展互动机制的框架。接下来,本书以南京为样本城市,对南京市保障性住房建设成果进行汇总、分析,选取具有代表性的保障性住房小区和居住主体为研究对象,从空间区位、规划布局、单体设计等层面进行实证研究,分析南京保障性住房呈现的空间特征和居民生活过程中的困难,剖析当代中国城市化进程与社会转型过程中保障性住房在规划和设计方面存在的问题。

在前述理论与实证研究的基础之上,本书从规划控制的角度出发,提出针对要素体系的城市保障性住房建设和城市协调发展的技术政策建议和建设标准;从规划设计角度出发,提出规划选址、强度控制、具体规划要素以及单体设计等应对策略;最后,本书提出率先实行工业化建造、建立公众参与的规划设计、走循环经济之路以及建立科学的管理评价体系等保障性住房的未来发展趋势。

前言	1
1 导论	1
1.1 中国的城市化与保障性住房的发展背景	1
1.2 研究的意义	2
1.3 研究创新点	2
2 社会住房保障与城市发展	4
2.1 基本概念	4
2.1.1 城市化	4
2.1.2 住房保障	6
2.1.3 保障对象	8
2.2 相关研究	10
2.2.1 城市规划学对公共住房、城市更新的研究	10
2.2.2 社会学对社会分层、社会冲突问题的研究	13
2.2.3 城市地理学对城市空间结构、居住空间分异的研究	15
2.2.4 城市经济学对城市土地和空间、住宅和福利经济的研究	16
3 发达国家和地区公共住房的实践发展	19
3.1 公共住房与城市化	19
3.1.1 住房问题是城市发展的永恒话题	19
3.1.2 公共住房——解决城市居住问题的主要策略	19
3.1.3 各具差异性的供给模式	21
3.2 美国的公共住宅	22
3.2.1 “创新性区划”提高住宅品质和密度	22
3.2.2 强调开发设计组织的重要性	23
3.2.3 空间上分散可支付住宅	23
3.2.4 重视与社区规划的协调关系	24
3.2.5 向城市公共空间(街道)开放	24
3.3 瑞典的公共住宅	25
3.3.1 控制公共居住用地的空间布局	25
3.3.2 推行住宅标准化和工业化	26
3.3.3 鼓励住户参与规划、建设和改造	27
3.4 日本的公营住宅与公团住宅	28
3.4.1 高速城市化时期的规划措施	28
3.4.2 小面宽、大进深的节地设计	29

3.4.3	“nLKD”标准模式与精细化设计	29
3.4.4	公有集合住宅的更新与团地再生	31
3.5	中国香港公屋	32
3.5.1	以公屋开发带动新城建设	32
3.5.2	高层高密度的集约开发模式	33
3.5.3	以公共交通为主导的高效交通网络	34
3.5.4	功能性公共活动空间	35
3.5.5	Tenant Fitout 模式的灵活适用性	36
3.5.6	由内而外的工业化生产	37
3.6	新加坡组屋	38
3.6.1	规划先行、整体系统、不断发展	38
3.6.2	选址成为关键因素	39
3.6.3	规模不断缩小的“邻里中心”	40
3.6.4	工业化生产和高效经济材料	41
3.6.5	经济适用,不断更新	42
3.7	分析与借鉴	42
3.7.1	对比分析	42
3.7.2	思考借鉴	44
4	保障性住房与城市发展的互动机理	46
4.1	中国保障性住房的建设历程	46
4.1.1	改革开放前的福利住房政策	46
4.1.2	改革开放后的住房制度改革	46
4.2	保障性住房与城市化的关联性	50
4.2.1	城市人口、空间和产业	50
4.2.2	来自城市化进程中的结构性困境	52
4.2.3	保障性住房建设进入新高峰	54
4.2.4	长期性和特殊性	56
4.3	保障性住房与城市发展的互动机理 ——城市发展中改善居住弱势群体居住状况的动力	57
4.3.1	保障性住房的土地供应得到保证	57
4.3.2	居住弱势群体改变居住状况的机遇	59
4.3.3	城市边缘地区空间效率的提高	60
4.4	保障性住房与城市发展的互动机理 ——保障性住房建设对城市发展的推动作用	61
4.4.1	以保障性住房推动新城开发	61
4.4.2	缓解城区压力,有效抑制房价	62
4.4.3	以保障性住房促进居住融合	63
5	保障性住房的现实困境——以南京为例	65
5.1	南京保障性住房的发展历程	65
5.1.1	从“住房市场化”到“兼顾保障性住房”(2002 年以前)	65

5.1.2	政府主导的大规模保障性住房建设(2002~2008年)	65
5.1.3	保障性住房建设进入不断完善的快速发展阶段(2008年以后)	67
5.2	空间分布特征与总体发展趋势	68
5.2.1	阶段性特征	68
5.2.2	发展趋势	73
5.3	快速城市化进程中的现实困境	75
5.3.1	城市化发展对保障性住房建设的影响	75
5.3.2	城市居住弱势群体的构成和产生因素	77
5.3.3	城市居住弱势群体的主要聚居空间及特征	79
5.3.4	保障性住房建设对城市发展的影响	83
6	保障性住房实证研究——以南京为例	87
6.1	现状调研	87
6.1.1	居民构成特征	87
6.1.2	交通出行状况	89
6.1.3	公共配套	91
6.1.4	住区环境	93
6.1.5	住区规划	94
6.1.6	单体住栋	95
6.1.7	非物质层面	97
6.2	形式与挑战	98
7	基于城市化的保障性住房技术政策和标准	103
7.1	保障性住房的技术政策建议	103
7.1.1	充分的建设用地供应体系	103
7.1.2	多层次的规划及实施体系	104
7.1.3	完善的质量和建设标准体系	108
7.2	保障性住房的建设标准探讨	110
7.2.1	合理确定建设比例	110
7.2.2	独立与分散相结合的建设方式	113
7.2.3	满足基本居住需求的建设标准	116
8	基于城市化的保障性住房规划设计策略	119
8.1	保障性住房的规划选址策略	119
8.1.1	在新市区与近郊区的选址策略	119
8.1.2	在老城区中插建、改造策略	125
8.2	保障性住房的开发强度控制	126
8.2.1	以高层住宅为主建设保障性住房	127
8.2.2	适当采用围合方式提高容积率	128
8.2.3	充分利用架空底层和屋顶平台	130
8.2.4	转换土地用途以集约利用土地	131
8.3	保障性住房的住区规划设计	132

8.3.1	空间结构	132
8.3.2	交通组织	133
8.3.3	配套设施	134
8.3.4	公共空间	135
8.3.5	城市界面	136
8.4	保障性住房的单体设计要点	137
8.4.1	面临的问题	137
8.4.2	设计要点	139
参考文献		143

1 导论

1.1 中国的城市化与保障性住房的发展背景

住房是人类生存和发展的物质生活基础,人人都应享有合适的居住设施的观点已经得到社会普遍认同。1981年4月,在英国伦敦召开了国际住宅和城市问题研讨会,会上通过了《住宅人权宣言》,将“享有良好环境,适宜于人类的住所”确认为是“所有居民的基本人权”。2004年3月4日,第十届全国人大二次会议通过宪法修正案明确规定“国家尊重和保障人权”以及“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”。可见,住房保障是现代社会每一个公民享有的基本权利。

人类社会的发展表明,居住成为一个普遍的社会问题是伴随着工业化和城市化而出现的。经济和城市化进程加速,大量农村人口涌入城市,城市中贫富差距现象加剧,城市发展中存在的中低收入家庭居住问题日益引起全球范围的广泛关注并成为社会学、城市地理学和城市规划等诸多学科的重要研究内容。进入21世纪,中国的经济、社会发展取得了令世人瞩目的巨大成就,城市化率由1978年的15.82%提高至2015年的56.1%^①,已经进入一个快速发展的阶段。与此同时,城市化又具有典型的“中国特色”,即:在自身并未开始真正意义的工业化之前,便与全球经济一体化同步。因此,中国的城市居住问题将面临更为严峻的挑战。

随着经济的高速发展和城市化建设步伐的加快,城镇常住人口和非常住人口迅速增加,广大中低收入居民家庭的住房支付能力与具有适宜住房标准的住房价格之间出现巨大落差。近年来,我国大中城市和沿海经济发达城市房价上涨过快。以上海为例,2015年全市新建商品房住宅平均价格约为21 501元/平方米,内环线以内平均价格约为72 066元/平方米^②,同期城镇居民人均年收入约为49 867元,这意味着普通居民要倾其所有积蓄,或者背负数十年的巨额银行贷款买房,这将导致贫富差距加大、生活负担加重,会危害整个社会的安定和谐。正是在这种背景下,政府成立了新的住房和城乡建设部,连续出台多项关于住房建设的有关政策以满足各个群体对住房的需求。为中低收入家庭提供保障性住房是住房政策的核心内容。2007年,国务院出台《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》,要求以城市低收入家庭为对象,建立健全城市廉租房制度,同时改进和规范经济适用房制度。^③为解决保障性住房供应总量不足问题,中央财政补贴逐年提升,保障性安居工程建设力度明显加大:至2013年年底,全国累计用实物方式解决了3 400万户城镇家庭的住房困难,其中仅2011~2013年,我国城镇保障性

① 国家统计局2015国民经济运行情况数据。

② 2015年上海市新建住宅平均销售价格21 501元/平方米。从区域分布看,内环线以内72 066元/平方米,内外环线之间33 577元/平方米,外环线以外16 065元/平方米。

③ 2004年11月建设部政策研究中心发布了《2020:我们住什么样的房子——中国全面小康社会居住目标研究》,指出届时我国城镇人均居住面积将达到35平方米,城镇最低收入家庭人均住房面积将超过20平方米。

安居工程累计开工 2 490 万套,基本建成 1 577 万套,占比超过 35%。^①

以上数据表明,建设保障性住房已经成为解决城市中低收入家庭住房困难问题的主要途径,并且保障性住房的建设高峰在未来几年内仍将持续。然而,随着住房制度改革的深化和城市的快速发展,保障性住房在规划、建设、分配、管理等方面都暴露出一定的问题,包括出现不同社会阶层居住分离的特征、公共设施的供应水平和质量低下等等。这些情况的存在说明改善中、低收入群体住房条件并不是简单地盖几栋房子就能解决的问题,而是要对城市空间资源重新分配。在快速城市化进程中,如何在规划实践中更多地从社会视角出发,关注中低收入人群,扶助弱势群体,为他们提供住房保障,是必须重视和认真思索的问题。

1.2 研究的意义

保障性住房的建设是国家为实现社会和谐稳定目标而大力推进的一项政策性爱民工程。政府的高度重视和积极举措,为学界开展相关研究提供了良好的支持。自 1998 年以来政府制定的一系列保障性住房相关文件,尤其是 2007 年建设部、发展改革委、国土资源部等相关部门根据国务院下发的《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》修订、制定的《经济适用住房管理办法》和《廉租住房保障办法》,表明政府将加大保障性住房的建设力度。保障性住房已经成为房地产市场的重要组成部分,与普通商品房共同满足社会不断增加的住房需求。

理论上的滞后将严重影响实践上的发展,实践上的急切需求和理论上的严重不足使本书的研究具有重要的理论意义。城市规划作为政府的公共政策,是城市政府配置空间资源的重要手段,本书将以城市规划学科为核心,结合社会学、城市地理学、城市经济学、建筑学等相关学科研究,从城市化进程这一特定角度出发,对城市中社会分化日益加剧下的城市居住问题进行系统研究;对于如何提供保障性住房、如何在城市建设的过程中保证保障性住房的供应等相关规划设计问题进行定量与实证研究。

目前,我国还没有制定与保障性住房规划与设计相对应的系统的标准规范,只能套用《城市居住区规划设计规范》(2016 版)以及各地制定的专项规定,与商品房建设遵从同一标准。建设量日趋增长(每年几百万平方米)的保障住房建设,如果仍然沿用商品房相关规范,没有对相关技术文件的针对性与适应性做出考虑与应对,势必会出现包括规划选址、建设规模、开发强度以及具体规划设计要素等在内的各方面问题。逐步探讨并建立一套保障性住房规划建设的合理模式,有助于政府从城市规划的角度科学有效地落实保障性住房建设,促进社会和谐与进步。本书的研究试图为有关政府机构在完善保障性住房体系以及进行大量保障性住房建设时提供直接的参考依据与标准,推动这一领域的理论研究与实践应用的结合。

1.3 研究创新点

(1) 对保障性住房与城市化发展互动的内在机理研究

本书对保障性住房建设与城市化发展互动的内在机理进行研究,由表及里、由物及

^① 保障房圆安居梦 三年解决 1 200 多万城镇家庭住房困难[EB/OL]. (2014-01-15). http://www.gov.cn/jrzq/2014-01/15/content_2567135.htm.

人、由外在形态到内在机制分析城市发展带来的居住问题。在社会保障性住房的研究中,对城市发展的内在机理以及相应产生的利益矛盾和社会冲突等问题,还较少有人涉足。本书试图说明,规划师和建筑师不仅要研究物质形态、技术和艺术,还要研究社会,关心政治,并了解城市社会演进的一些实质性的过程。

(2) 以比较为方法提出保障性住房的技术政策和建设标准建议

由于保障性住房具有很强的政策行为特征,因而其物质实现过程必然伴随着政府对住房市场的调节和干预,这种调节和干预的措施和手段就是政府保障性住房的建设政策,包括土地利用、住房的规划与设计、施工建造的法律规范和标准等方面。本书对发达国家及地区社会公共住房规划与设计的技术策略进行横向比较研究,挖掘其中共性的规律以及可借鉴的优点,结合实证研究剖析南京保障性住房建设与运行的主要特点和现实困境,并在此基础上提出南京保障性住房的技术政策和建设标准建议。

(3) 以实证为基础提出城市化背景下保障性住房的规划设计策略

保障性住房既属于经济范畴,又属于社会范畴,同时也属于技术范畴。保障性住房的实施主要通过财政政策和金融政策进行,同时保障性住房问题的解决又属于社会保障体系的内容,而最后的空间落实、功能实现又关系到城市规划与建筑设计的问题。过去,人们更多地从保障制度体系、保障机制和保障模式的角度,分析其特点、运行和成效等,缺乏对住房保障政策实施中包括开发区位选择、住区规划、开发指标等规划设计应对层面的研究。通过由社会研究到物质形态、由政策制度到实施技术、由机制到设计的转变,本书提出城市化背景下保障性住房的规划设计策略。

2 社会住房保障与城市发展

2.1 基本概念

2.1.1 城市化

(1) 城市化的概念

城市化(Urbanization)一词已被广泛引用,但是由于人们对城市的概念理解不一,对城市化的解释和量度方法也相差很大。^①

人文生态学家认为,城市化是随着时间的推移,某一社会的人口逐步集中于高人口密度社区的过程,也可以说是人口由农村迁移至城市的过程。因此,以城市地区人口占全地区人口的百分比来衡量城市化水平。

人类学家研究城市不以城市人口多寡为条件,而以社会规范为中心,因而对他们来说,城市化就意味着人类生活方式的转变过程,即由乡村生活方式转为城市生活方式。

社会学家以社群网(即人与人之间的关系网)的密度、深广度作为城市研究的对象,所以城市化当然是指社群网结构,或者说是人际关系的改变过程。具体讲,城市化过程就是社群网的广度不断扩大、密度日益降低,人际关系逐渐趋向专门化与单一化的过程。^②

地理学主要研究地域与人类活动之间的关系,非常注重经济、社会、政治和文化等人文因素在地域上的分布状况,认为城市是地域上各种活动的中枢,城市化是人口由从事农业活动转向非农业活动,且趋向集中群居的过程。

从综合观点出发,城市研究主要研究人口特征、人口活动和地域间的关系,认为城市化是指整个社会的变迁,即由原始社会逐步转变为今日的城市社会。罗西(R. H. Rossi)在社会科学词典中采用一个综合观点给城市化下定义。他指出,城市化一共有四个含义:

- ① 是城市中心对农村腹地影响的传播过程;
- ② 是全社会人口逐步接受城市文化的过程;
- ③ 是人口集中的过程,包括集中点的增加和每个集中点的扩大;
- ④ 是城市人口占全社会人口比例提高的过程。

因此,城市化是指“一定区域内人口由封闭的乡村向开放的城市集中的社会过程”^③。城市化并不仅仅是乡村人口进入城市,而是乡村人口城市化和城市现代化的统一,是经济发展和社会进步的综合体现。它表现为人口向城市的集中、城市数量的增加、城市规模的扩大以及城市现代化水平的提高,这是社会经济结构发生根本性变革并获得巨大发展的空间表现。^④

① 许学强,朱剑如.现代城市地理学[M].北京:中国建筑工业出版社,1988:46.

② 社群网的密度是指一个社群网中实际存在的人际关系与可能有的人际关系的比例。如在9个人中,可能的人际关系为36,而实际只有10种人际关系(直接的),则社群网的密度为28%。社群网的广度是指人际关系的地域范围的广度(大小),由于城市交通、通信业发达,社群网广度大。社群网的深度是指人际关系的密切程度。人际关系的专门化与单一化是指人与人之间只有工作上或职业上的某种单一联系,没有全面的关系。

③ 林广,张鸿雁.成功与代价——中外城市化比较新论[M].南京:东南大学出版社,2000:28.

④ 叶裕民.中国城市化之路——经济支持与制度创新[M].北京:商务印书馆,2001:37.

(2) 城市化历史进程

为了研究世界城市化进程所经历的轨迹,美国城市地理学家诺瑟姆(Ray M. Northem)于1979年提出的“逻辑斯谛生长曲线”(Logistic Curve)将以英国工业革命为发端的世界城市化进程分为了三个阶段。其大体的阶段性特征可以从美国的城市化进程图(图2-1)中得到一定的反映。

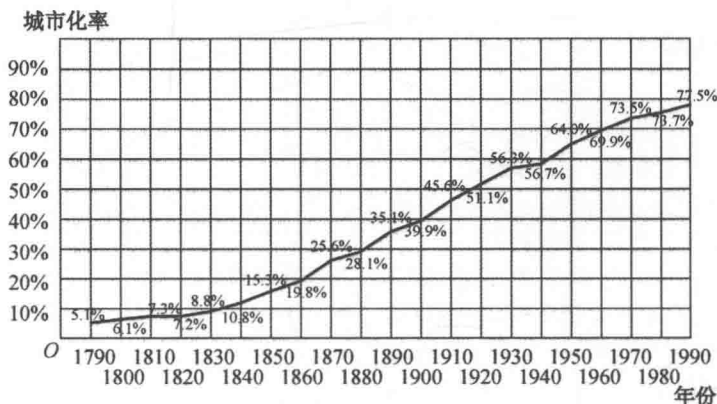


图 2-1 美国的城市化发展曲线(1790~1990 年)

资料来源:[美]戴维·波普诺,社会学[M],李强,等,译.北京:中国人民大学出版社,1999:579

① 初级阶段

城市化刚刚兴起的阶段,城市化率基本上在30%以下。其特征为:城市化水平很低,农业人口占了全国人口的多数;工农业生产水平较低,工业能提供的就业机会极其有限;农业的剩余劳动力释放很慢,农业人口向城市集聚的现象尚不明显,城市化的增长速度也很缓慢。例如,英国城市化水平的年增长率在这个阶段就只有0.16%,法国为0.20%,而美国在1790~1840年的50年间城市化水平也只不过提高了5%左右。

② 中级阶段

城市化加速发展的阶段,城市化率一般介于30%至70%之间。其特征为:农业劳动生产率大大提高,由此产生的大量剩余劳动力不断地向各级城市流动和聚集;城市工业吸纳了大批农业人口,城市化的发展快速而稳定;各国基本上实现了城市化。例如,法国城市化水平的年平均增长率就提高了0.35%,德国同样为0.35%。^①美国在1840~1970年的130年间,城市化水平也由原来的10%迅速攀升到了73%。^②

③ 高级阶段

城市化达到高水平之后的开始减速阶段,城市化率多为70%~90%。其特征为:农业人口的绝对数量和农村中从事农业生产的人口占据了绝对少数;农业人口向城市(镇)聚集已非城市化的主导方向,其就业结构也逐步由第二产业转向了第三产业;从总体上看,城市人口的增长速度明显减缓,并接近于全国人口的增长速度,这表明其城市化已步入了一个高水平的稳定阶段。例如,美国在1970~1980年的10年间城市化水平就只有0.5%的增长,英国城市化水平平均增长率也回落到0.20%。^③(如图2-2)

① 赵树枫,等.世界乡村城市化与城乡一体化[M].北京:社会科学文献出版社,1998:13.

② 叶维钧,等.中国城市化道路初探[M].北京:中国展望出版社,1988:424.

③ 赵树枫,等.世界乡村城市化与城乡一体化[M].北京:社会科学文献出版社,1998:13.

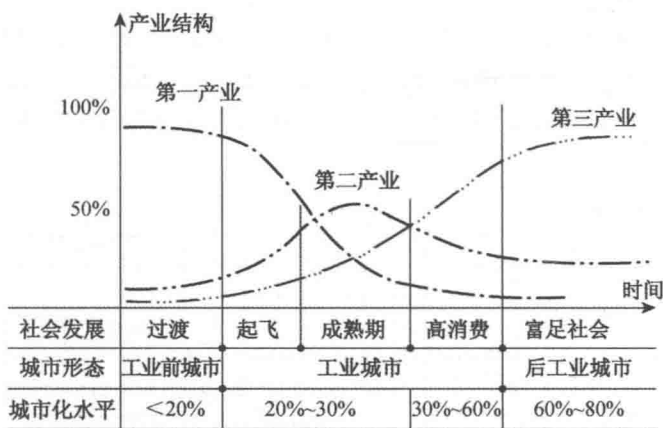


图 2-2 产业结构变化与城市发展阶段示意

资料来源:段进.城市空间发展论[M].南京:江苏科学技术出版社,1999:48

2.1.2 住房保障

(1) 社会保障

社会保障是指“为对贫者、弱者实行救助,使之享有最低生活,对暂时和永久失去劳动能力的劳动者实行生活保障并使之享有基本生活,以及对全体公民普遍实施福利措施,以保证生活福利增进,而实现社会安定,并让每个劳动者乃至公民都有生活安全感的一种社会机制”^①。社会保障制度指“国家和社会,通过国民收入的分配与再分配,依法对社会成员的基本生活权利予以保障的社会安全制度”^②。

在社会主义市场经济体制的建立和不断完善中,我国对原计划经济时期的社会保障制度进行了一系列改革,逐步建立起与市场经济体制相适应,由中央政府和地方政府分级负责的,包括住房保障和失业保障、养老保障、医疗保障在内的社会保障体系基本框架。

(2) 住房保障

住房保障体现政府住房政策的本质要求。公共住房问题是绝大多数国家在经济发展、城市化进程过程中不可避免的一个现实问题。住房保障不但具有现实的政治意义,而且具有很强的社会意义和经济意义。人人享有适当的住房是全民性的社会生存权利,实行住房保障不仅仅是为了保护低收入阶层的利益,也是促进社会公平、和谐发展的关键。

住房保障制度是指政府和单位在住房领域实施社会保障职能,对城镇居民中低收入家庭进行扶持和救助的一种住房政策措施的总和,是为解决低收入家庭的住房问题而设置的社会保障性住房供给方式,是多层次住房供应体系的重要组成部分。^③ 住房保障制度实际上是政府向居民提供的一种公共产品,其效用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居民家庭也能够享受经济发展的利益,从而

① 侯文若.社会保障理论与实践[M].北京:中国劳动出版社,1991:424.

② 陈良瑾.社会保障教程[M].北京:知识出版社,1990:158.

③ 崔桂芳,关胜学.完善我国住房保障制度的思考[J].建筑管理现代化,2005(3):33-35.

保持分配公平和社会稳定。^① 住房保障制度弥补了市场经济的缺陷和不足,对市场经济中弱者和低收入者提供帮助和救济,这一制度提高了市场配置住房资源的效率,体现了社会公平和人道主义精神,是社会稳定、经济发展、社会进步的需要,是实现社会公平和社会安定的助推器。^②

有研究者认为,城镇住房保障制度的根本目的应该是帮助社会弱势群体,使他们在市场经济为主的住房体系中获得基本的居住权益;城镇住房保障的对象,是城镇的弱势群体,即中低收入,尤其是低收入阶层中的住房困难户;而城镇住房保障的深度,根据经济发展水平和政策财力,定位在救济性为主、改善性为辅的程度上。^③ 目前中国的城镇住房保障制度以住房公积金制度、经济适用住房制度和廉租住房制度为主要内容。

(3) 保障性住房

狭义地讲,保障性住房是由中央或地方政府投资建造的租售住房,例如,在欧洲,第二次世界大战后大规模建设的住房用于出租给居民。广义的保障性住房,其所指范围则要广泛得多,例如,发达国家在19世纪末出现的资本家为雇佣工人建造的“雇佣住房”,工人阶级自发联合互助建造的“合作住房”,以政府为主、民间住房合作社部分参与建造的“工人住房”和“低收入者住房”。无论是发达国家还是发展中国家,都有保障性住宅建设,例如,美国联邦政府建造的公共住房,英国地方政府投资建设、针对工人阶级的住房,新加坡建屋发展局的公共组屋,瑞典政府建造的公共住房和合作住房等。本书所讨论的保障性住房就是指以上这类住房。

保障性住房是中国在实现住房商品化、货币化的进程中,为解决中低收入群体住房问题,由政府调控和干预住宅市场,并组织建设的一种限定供应对象、建设标准、销售价格或租金标准,具有保障性质的福利或微利住房。主要包括廉租房、经济适用住房、政策性租赁住房(简称公租房)以及两限商品住房。

保障性住房具有以下几个方面的特点:

① 目的是建立和完善与社会主义市场经济体制相适应的住房供应体系,解决中低收入者的住房困难,改善居民生活条件;同时,带动住房消费,扩大内需,为经济增长做贡献。

② 包含的政府优惠政策主要有:对廉租房,采取成本租金的形式租给最低收入群体;对经济适用房,一是建设用地采取划拨方式供应,免交土地出让金,二是在行政事业性收费上给予优惠,减免或减半23项住房开发建设税费。保障性住房的成本由征地和拆迁补偿费、勘察设计和前期工程费、建安工程费、住宅小区基础建设费、管理费、贷款利息和税金等7项构成。

③ 廉租房由政府或机构拥有,用政府核定的低租金租赁给低收入家庭,是非产权的保障性住房。低收入家庭对廉租住房没有产权。廉租房只租不售,出租给城镇居民中最低收入者。在房价疯涨、百姓居住难的背景下,廉租房成为低收入家庭住房的“救命稻草”。

④ 经济适用住房是政府以划拨方式提供土地,免收城市基础设施配套费等各种行政事业性收费和政府性基金,实行税收优惠政策,以政府指导价出售给有一定支付能力的低收入住房困难家庭。这类低收入家庭有一定的支付能力或者有预期的支付能力,购房

① 褚超孚. 住房保障政策与模式的国际经验对我国的启示[J]. 中国房地产, 2005(6): 53-56.

② 焦怡雪. 城市居住弱势群体住房保障的规划问题研究[R]. 北京: 北京大学环境学院, 2007.

③ 张泓铭. 完善城镇住房保障制度的探讨[J]. 城市开发, 2000(11): 18-21.