

保障性住房
技术支持

TECHNICAL SUPPORT
FOR PUBLIC HOUSING

周晓红
著

中国建筑工业出版社

保障性住房技术支撑

周晓红 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

保障性住房技术支撑 / 周晓红著. — 北京: 中国建筑工业出版社, 2017.8

ISBN 978-7-112-20995-8

I. ①保… II. ①周… III. ①保障性住房—建筑设计—研究 IV. ①TU241

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第169305号

责任编辑: 黄 翊 徐 冉

责任校对: 焦 乐 王雪竹

保障性住房技术支撑

周晓红 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京海淀三里河路9号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京京点图文设计有限公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 880×1230毫米 1/32 印张: 10 $\frac{1}{8}$ 字数: 252千字

2017年8月第一版 2017年8月第一次印刷

定价: 38.00 元

ISBN 978-7-112-20995-8

(30628)

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

第 1 章 绪论	1
一、研究背景、研究对象及研究意义	1
二、研究框架	5
三、既有研究	7
四、国内外住房保障基本概况	13
五、研究目的、技术路线	19
六、小结	21
第 2 章 我国住房保障制度的发展历程	22
一、我国政策法规体系	23
二、1949 ~ 1998 年住房保障情况	24
三、中央政府廉租住房制度发展与实施效果	36
四、地方政府（上海市）廉租住房制度发展与实施效果	41
五、小结	52
第 3 章 发达国家及地区的住房保障	53
一、发达国家及地区公共住房技术支撑	53
二、发达国家和地区公共住房技术支撑的比较	70
三、对我国的主要借鉴及建议	73
四、小结	75

第4章 我国保障性住房建设与运营	77
一、保障性住房建设、运营概况	78
二、实态调查	80
三、建设现况	83
四、小结	97
第5章 低收入居民户内居住行为	98
一、调查概要	100
二、居住生活行为空间与住房满意度的主成分分析	103
三、小结	116
第6章 低收入居民户外居住行为	117
一、调查概要	119
二、居民户外活动特征	128
三、小结	146
第7章 保障性住房勘察设计体系	147
一、现行居住建筑工程勘察设计的技术支撑	148
二、保障性住房勘察设计的技术支撑体系	162
三、保障性住房勘察设计阶段技术支撑体系建设的工作思路	166
四、小结	167
第8章 保障性住房施工建造体系	168
一、技术支撑的现状条件	168
二、面临的主要问题	171
三、发达国家和地区公共住房施工建造体系	175
四、保障性住房施工建造体系框架	182

五、体系建设的措施、建议	199
六、小结	200
第 9 章 保障性住房运营维护体系	201
一、技术支撑的现状条件	202
二、面临的主要问题	205
三、发达国家与地区公共住房运营维护体系	206
四、保障性住房运营维护体系框架与体系建设措施	212
五、小结	214
第 10 章 保障性住房信息管理与认证评价体系	215
一、技术支撑的现状条件	215
二、面临的主要问题	224
三、发达国家和地区公共住房信息管理与认证评价体系	224
四、保障性住房信息管理与认证评价体系框架与体系建设措施	238
五、小结	240
第 11 章 上海市保障性住房建设技术支撑体系	241
一、研究准备	242
二、上海市住房保障类型	246
三、上海市相关行政主管部门、配套法规、标准	251
四、上海市保障性住房（新建）勘察设计体系	286
五、小结	304
第 12 章 结语	306
参考文献	310
致谢	317

第 1 章 绪论

一、研究背景、研究对象及研究意义

“技术支撑”是指为了确保某项事业的顺利开展，政府、机构、企业等在教学层面上所提供的各类政策、法规、制度、管理技术、产品等的总和。

“保障性住房技术支撑体系”是指政府通过审查认证、政策扶持或者直接组织管理等手段，为支撑保障性住房建设、运营，在教学层面上所作的相关制度安排。

（一）研究背景

“科学发展”、“加快转变经济发展方式”、“保障和改善民生”是“十二五”规划的基本指导思想，大力推进保障性安居工程建设是落实上述思想的重要途径。按照该规划，至“十二五”期末，我国将建设各类保障性住房约 3600 万套，“全国保障性住房覆盖面达到 20% 左右”，将要“使城镇中等偏下和低收入家庭住房困难问题得到基本解决，新就业职工住房困难问题得到有效缓解，外来务工人员居住条件得到明显改善”。

为适应保障性住房大量建设的目标要求，满足保障性住房在使用对象、住房面积等方面的基本特点及特殊需求，提高规划设计水平，推广新技术、新产品，确保工程质量和使用安全，当前的首要任务就是要根据保障性住房建设特征，在政府层面上，建立完善的保障

性住房建设技术支撑体系，做好保障性住房“顶层设计”（责任分解体系、政策支撑体系、技术支撑体系）。

在上述背景下，为确保我国保障性住房建设的顺利开展，本书以保障性住房为对象，围绕支撑保障性住房相关技术体系的政策法规、建设标准，以及与既有勘察设计体系、施工建造体系、运营维护体系、信息管理与认证评价体系的关系等保障性住房技术支撑方面展开调查、分析与归纳、总结。

（二）研究对象

“保障性住房”一般是指政府为中低收入住房困难家庭所提供的限定建设标准、限定售卖价格或房屋租金的住房。在它的建设过程中，政府会在契税、土地出让、城市基础设施配套、房屋售价等多方面提供减免契税、零利润、低息贷款、资金补贴等优惠政策倾斜待遇。政府往往也会要求拥有它的全部或部分产权，或增加要求购置者在规定年限内不得出售或限定收购对象等其他附属条件，因此，它在一个国家的城镇住房体系中具有一定的特殊性。

我国的住房保障体系设计最早出自邓小平在 1978 年的“住房改革”倡议。当时，仅仅将城镇住房简单地分为商品房和保障性住房两类。其中，保障性住房主要指“经济适用住房”和“廉租住房”，政策设计的受惠对象主要是“城市低收入阶层的住房困难家庭”。

随着 20 世纪末 21 世纪初城镇“住房改革”的全面开展，商品住房购置已经成为我国城镇居民改善居住条件的主要手段，各地房地产市场风生水起。同时，城镇低收入阶层，特别是最低收入阶层的住房保障问题也逐渐成为影响房地产市场健康发展的瓶颈问题。在这种情况下，2005 年后，我国以中央政府和地方政府为主导的围绕住房保障问题的诸多探索开始全面试水、推行。在我国日益汹涌的住房市场化大潮中，地方政府对住房保障类型有过很多尝试，各

地对“保障性住房”的分类归属也较为混杂,例如有利于出租的廉租住房、公共租赁住房,有利于出售的经济适用住房、定向安置房、两限房、城镇拆迁安置房、农村动迁安置房、安居房、棚改房等多种住房保障类型。

为了能够全面、真实地反映我国住房保障的发展历程、现况以及存在的问题,本书的“保障性住房”,在广义上,包括上述各种住房保障类型;在狭义上,主要指在国家层面已有明确定义的住房保障类型,即经济适用住房、公共租赁住房、廉租住房三类。

经济适用住房:依据2007年修订的《经济适用住房管理办法》(建住房[2007]258号)规定:“经济适用住房是指政府提供政策优惠,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。”

公共租赁住房:依据2012年颁布的《公共租赁住房管理办法》(2012年住房和城乡建设部令第11号)规定:“公共租赁住房是指限定建设标准和租金水平,面向符合规定条件的城镇中等偏下收入住房困难家庭、新就业无房职工和在城镇稳定就业的外来务工人员出租的保障性住房。”

廉租住房:依据1999年出台的《城镇廉租住房管理办法》(1999年建设部令第70号)规定:“城镇廉租住房是指政府和单位在住房领域实施社会保障职能,向具有城镇常住居民户口的最低收入家庭提供的租金相对低廉的普通住房。”

其他,例如两限房、拆迁安置房、棚改房等住房保障类型,由于在建设目的、建设规模、政府优惠政策等方面,各地均存在一定差异,在国家政策层面上,对此类住房尚无明确定义与定位,因此,在具体理解与政策执行时,多参照经济适用住房相关政策来落实、执行。

在此需要特殊说明的是:住宅建筑作为耐久消费品,同样有着

与其他商品一样的产品寿命周期，即产品的规划、设计、生产、经销、运行、使用、维修保养，直到回收再利用的全寿命周期。为了坚决贯彻“十二五”规划关于“加快建设资源节约型、环境友好型社会”的基本指导思想，实现保障性住房的可持续利用，“保障性住房的技术支撑”应该是指对保障性住房的“全寿命周期”、“全过程”在工程技术方面的大力支撑，其中包括保障性住房的建设规划、勘察设计、施工建造、运营维护以及最终增改建、拆除、回收再利用等“全阶段”。

（三）研究意义

我国将在相当长的时期内处于城镇化快速发展阶段，城乡人口迁徙，城镇商品住房房价居高不下，都将是一定时期内无法回避的问题，城镇中低收入居民住房困难问题也将会在较长时期内存在，因此，保障性住房建设问题不但不能回避，而且是任重而道远。从这个角度上讲，体系化建设保障性住房技术支撑是确保保障性住房勘察设计、施工建造、运营维护、拆改建活动顺利进行的基本保障，是切实提高所有城镇居民居住水平，全面建设小康社会的根本需要。当前，建立完善保障性住房技术支撑的主要意义表现在如下几个方面：

1. 确保城镇居民居住水平，保障社会和谐稳定

建设保障性住房体现了中国共产党解决城镇中低收入人群住房问题的决心与努力。住房标准高低、建设质量好坏、可持续与否都是直接关乎千家万户、关乎国家经济发展速度的现实利益问题，是使中低收入家庭真正摆脱住房困难，实现城镇居民安居乐业的基本保证。建设完善保障性住房建设技术支撑，是反映中国共产党执政为民理念，增进社会公平，促进社会政治安定的途径，社会影响深远。

2. 积极促进技术政策落实，推动行业技术进步

“发展现代产业体系”、“加快建设节约型、环境友好型社会”是“十二五”规划的基本指导思想。保障性住房建设由于量大面广，在

积极落实国家行业技术政策,促进新技术、新产品的推广方面可起到很好的示范带头作用,推动整个行业的产业技术进步。

3. 整合现有技术、产品资源,促进新经济增长点的形成

住房建设是投资与消费的结合点,是拉动地区经济,促进相关行业发展的原动力。保障性住房建设不但关系到城镇中低收入人群居住环境的改善,同时也涉及一个国家住房供应结构的深度调整。保障性住房的大量建设将会给相关产业带来巨大的市场需求,为上下游企业带来新的机遇。

体系化建设保障性住房技术支撑就是在国家或地方制度层面上建立促进现有地区产业生产技术、产品资源整合优化的长效机制,在政策上积极引导保障性住房技术、产品选用的发展方向。

二、研究框架

本书围绕保障性住房的建设规划、勘察设计、施工建造、运营维护、信息管理等以实事求是为原则,基于我国保障性住房相关政策发展历程、经济发达国家公共住房建设发展特点、我国保障性住房建设现况与问题、我国特大城市低收入住房困难家庭的居住特点与需求调查以及我国既有民用建筑建设勘察设计体系、施工建造体系、运营维护体系、信息管理和认证评价体系在保障性住房建设、运营方面的具体体现,勾勒、构建我国保障性住房技术支撑体系。

基于上述研究思路,本书由12个章节组成。

第1章,即本章节,是对研究背景、概况、研究的技术路线、研究的基本思路、国内外研究现况等的总体说明。

第2章,对新中国成立后住房保障政策、特别是城市最低收入居民住房保障政策的发展演变进行了回顾,并从中央和地方政府(以

上海为例)两个层面分析、总结了相关住房保障政策的发展特点及存在问题。

第3章,介绍发达国家和地区的住房保障发展历史、特点、存在问题以及对我国保障性住房建设实践及技术文件编制的指导意义等。

第4章,基于全国调研,介绍我国保障性住房建设现况,包括建设规划、规划设计特点、居民满意度、物业管理等实况与问题。

第5、6章,基于实态调查、数理分析对特大城市(以上海为例)低收入家庭主要居住行为、需求特征展开研究,包括住宅户内、户外居住环境,同时,也对特大城市保障性住房住区规划及住宅单体设计存在的问题进行讨论。

第7章,在梳理我国既有住宅工程项目勘察设计体系现况的基础上,对保障性住房建设技术支撑所对应的勘察设计体系进行整理与建构,并且对既有体系存在的问题进行讨论与总结。

第8章,以国内、外最新施工建造技术、材料为基础,分析归纳了我国保障性住房建设相应施工建造体系的基本构成与特点。

第9章,基于对国内、外住房运营与维护技术与管理现况的分析,对比技术体系先进国家的经验,对我国保障性住房建成使用后的运营维护技术及管理体系统进行构建与整理,并对既有体系中存在的问题进行讨论与总结。

第10章,比照对国内,特别是对比欧美、日本等发达国家对住房信息管理及其产品(部品)、资格、性能认证制度的发展现况总结、完善我国保障性住房建设运营全过程的相关信息管理、认证评价体系的具体构建内容。

第11章,基于上述章节分析归纳的保障性住房技术支撑体系,以上海地区为例,对上海市保障性住房建设实践、配套住房保障行政管理、建设管理、物业管理以及政府在土地、资金、税收等方面

相应经济优惠政策的具体要求进行对应整理，并对上海市体系建设中存在的不足进行了阐述与总结。

第12章，是本书的总结，也是对我国保障性住房技术支撑（包括建设规划、勘察设计、施工建造、运营管理、信息管理与认证评价），特别是在建设规划、勘察设计方面的技术、标准配套的总结与展望（图1-1）。

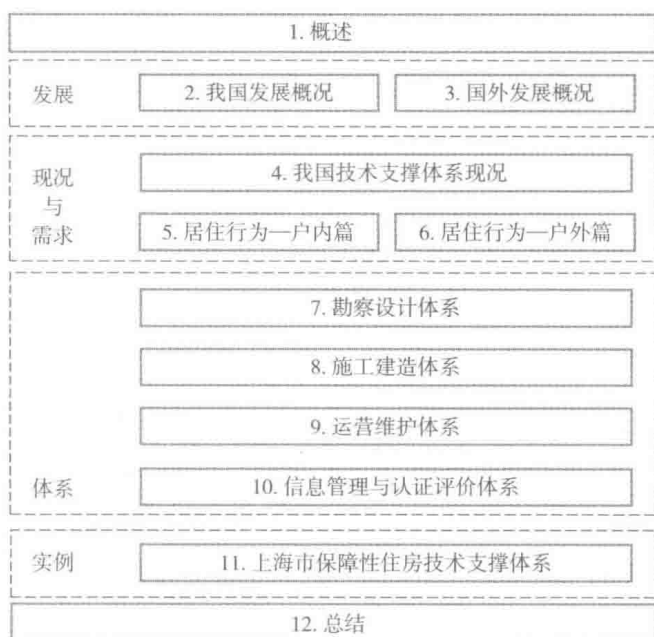


图1-1 研究框架

三、既有研究

住房保障问题除了建设技术和标准，无论在哪个国家都会涉及意识形态、阶级公平、综合国势、社会福祉等政治、经济、社会等多方面，因而也是政治学家、社会学家、经济学家乃至针对专项技

术的规划、建筑学家重要讨论、研究的议题。但是,由于各个国家经济水平、社会文明程度以及工业化和城镇化发展所处阶段的不同,各国研究者所需要面对的现实问题、解决手段往往存在着很大的差别。就如同很难将英国现在的住房保障制度与朝鲜的公有住房分配制度相提并论一样,我国的住房保障一路坎坷,其中出现的问题、可能的解决方法也具有它的特殊性,更别说我国幅员辽阔,南北方、沿海非沿海地区经济发展极不平衡,各地低收入阶层的界定、住房困难问题解决的难易程度等均具有鲜明的地区特点。

本书对既有研究成果的归纳主要集中在对国内专业核心刊物^①发表的中文论文、国内相关学科重点专业^②通过的中文博硕士学位论文以及中文专著等。

依据研究内容大致可分为如下几个研究方向:

(一) 国内保障性住房相关研究

1. 居民需求与行为特征研究

清华大学的周燕珉等通过调查北京低收入住房困难家庭的居住实态,提出了北京地区保障性住房设计中的若干注意事项。此外,周燕珉研究团队还结合北京地区保障性住房建设实践,推出了《公共租赁住房标准设计样图》、《中小户型住房设计标准图》等。

中山大学的李志刚等以广州某保障性社区为对象,通过对其居民日常生活机制的调查,提出其居民面临日常生活“边缘化”的不利状况,采取了“创造多元社会空间”的“生活战术”,主动“去边缘化”,如改造空间、非正规就业、培育社会资本和积极发掘生活资源等,为保障性住房研究提供了新视角。

① 主要指《建筑学报》、《建筑师》、《城市规划》、《城市规划汇刊》、《国外城市规划》等专业核心刊物。

② 主要指老八校的建筑学、城市规划专业。

日本北海道大学工学院李翥彬等以沈阳市廉租住房入户调查为基础,分析了廉租住房居民的室内空间利用特点、存在问题,并针对问题提出了相应的修正意见。

广州大学的文铮等通过对广州保障性住房居民居住需求的调查分析,将此类需求分为“永久性”与“非永久性”,将居住空间分为“核心”与“非核心”功能空间,并以此为基础,提出了若干保障性住房公共服务功能建设的构想。

华南理工大学的郭昊栩等通过对广州5个保障性住房小区进行使用方式和使用倾向的POE评价研究,从空间利用、私密需求、邻里交往等方面,提炼出了岭南地区保障性住房的特有设计方法。

2. 住房政策、制度研究

郑州大学的马晓亚等从制度与空间的视角出发,归纳、综述了国内外住房制度和城市空间相关研究的进展情况,并指出了国内研究存在的相关问题,同时,指出:在廉租住房微观空间下,涵盖多层次内容的实体案例研究亟待加强。

北京的李钊等总结了我国保障性住房发展的若干阶段以及相关政策,并基于对北京市朝阳区保障性住房居民的调查,对北京地区保障性住房设计实践中存在的主要问题进行了归纳。

3. 建设选址与规划研究

住房和城乡建设部的柳泽等以对北京、长沙、昆明三个城市的保障性住房的实地调查与综合分析,指出我国保障性住房空间选址中存在边缘选址、集中规模化布局、设施配套不足等特征与问题,同时还指出当前保障性住房空间选址中存在着“政府选址”、“空间寻址”、“应急选址”等典型特征和问题。

浙江大学的丁旭通过对研究现状述评与保障性住房建设问题的分析,发现不恰当的居住空间区位分布直接导致了保障性住房效用

发挥的低下。

南京大学的汪冬宁等从保障性住房选址原则入手,提出了“土地位置与土地价格的均衡最优”、“轨道交通邻近优先”、“公共配套设施优先”、“产业用地适度结合”、“居住人群多层次混合”等选址策略,并以南京市保障性住房选址建设的实际操作为例进行了分析。

南京大学的李智等基于对南京市新就业人员居住现状的问卷调查,通过对居住面积供需匹配度、交通便捷度、换房频率、日常生活影响度等的分析,结合住房保障政策,认为提供公共租赁房是解决新就业人员居住问题的最好的方式,并从城市规划的角度提出了相应的保障措施。

东南大学的郭蒨等对保障性住房建设的节地策略展开了研究,总结了在保证日照、通风和绿化的前提下,通过高层高密度、围合布局方式、多层次复合户外空间以及土地功能混合等节地策略,可合理增加保障性住房用地容积率指标,可以实现土地的集约利用,并有助于人居环境的优化。

中山大学的袁奇峰等以广州为例,从城市和居住区两个空间层面,实证性地解析了保障性住区公共服务设施的供给特征:城市层面,市级公共设施之于保障性住区空间不可达;居住区层面,公共设施在配建和移交、供应环节均存在显著的供应易质、供应时滞、供应不足的问题。同时,研究者还建议城市政府在保障性住区建设中要特别关注公共服务设施的配置,应该以降低中低收入群体的生活成本为原则,体现公益性。

4. 住宅设计研究

天津的奚树祥等回顾总结了自政府出台推行小户型住宅政策以来,建筑师对小面积住宅设计技术途径的探索,对典型户型的设计进行了分析总结,为中低收入的保障性住房提供借鉴。

北京工业大学的陈喆等通过对保障性住房空间需求及经济特征的分析,基于哈布瑞肯(John Habraken)的开放住宅理论,探讨了保障性住房对该理论应用方面的特殊需求,并以北京市为例,提出了适应高层保障性住房户型设计的相应策略。

同济大学的李振宇等以上海地区为例,分析了目前保障性住房设计中的难点,从选址、小区规划、建筑设计3个层面提出了设计难点与相应的解决策略。

此外,2008年、2012年北京、深圳分别进行了保障性住房的全国设计竞赛,并进行了推广。

(二) 发达国家和地区住房保障相关介绍

重庆大学的章征涛等在总结国外主要国家的保障性住房的表现形式和内容的基础上,以时间为线索,从空间布局、空间组织和空间融合3个方面,详细评述了其应对住房短缺所采取的一系列手段。

南京大学的申明锐等回顾了第二次世界大战以来英格兰保障性住房的发展历史,总结了当前英格兰保障性住房的定位、类型、受益人群、供应机制以及空间绩效调控。

Marom N等以伦敦和纽约的新住房计划——伦敦住房战略(LHS)和纽约的新住房市场计划(NHMP)为研究着眼点,比较了两个城市的住房市场和住房政策受新自由主义的影响情况。

法国受《雅典宪章》中功能分区思想的影响,其社会住宅建设采取郊区化的“大型社会住宅区”模式,导致严重的居住隔离现象,其消极影响延续至今。北京的陆超等尝试探索法国社会住宅建设中居住隔离现象产生的内在机理,并且回顾了此后法国政府为消除居住隔离所采取的一系列政策措施,并对我国在大型保障性住房社区建设中如何避免居住隔离现象提出了政策建议。

住房和城乡建设部的胡毅等以荷兰住房协会为对象,概括了它