

URP城规规划

URBAN - RURAL PLANNING

住房保障

01

关于我国城市住房保障制度的几点探讨

住房政策与住房规划

国内外住房保障制度的模式演进与借鉴

我国房地产泡沫及其土地制度肇因研究

当代北京城市住房发展的反思

中国建筑工业出版社

中国建筑工业出版社

复旦规划建设设计研究院

联合主编

URP城规规划

URBAN RURAL PLANNING

中国建筑工程出版社
复旦规划建筑设计研究院

联合主编



- ☆ 汇聚各界专家 熔铸学术智慧
- ☆ 解析当前时政热点、民生重点、学术焦点
- ☆ 构建城乡规划建设领域多学科、多视角的综合学术平台

URP 城乡规划
URBAN & RURAL PLANNING

住房保障

城乡规划

联合主编单位:

中国建筑工业出版社

复旦规划建筑设计研究院

协编单位:

复旦大学城市经济研究所

复旦大学城市规划与发展研究中心

编委会主任: 陈秉钊

顾问编委 (按姓氏笔画为序):

王仲谷	王战	王景慧	王静霞	邓述平	卢济威	全永荣	朱自喧	何镜堂
吴良镛	李德华	邹德慈	周干峙	郑时龄	柯焕章	耿毓修	崔功豪	黄富厢
彭一刚	葛剑雄	董鉴泓	董黎明	蔡镇钰	戴复东			

编委 (按姓氏笔画为序):

马林	尹稚	方创琳	王富海	王世福	王建国	王海松	王祥荣	王唯山
王缉慈	冯现学	冯意刚	司马晓	刘奇志	华伟	吕斌	孙施文	朱子瑜
朱光辉	朱喜钢	余柏椿	吴之凌	吴志强	吴唯佳	张乐天	张兵	张京祥
张杰	张松	张泉	张晖明	张鸿雁	李晓江	李迅	李和平	杨保军
杨贵庆	杨新海	邱跃	邹军	陆锡明	陈天	陈家宽	陈锋	周伟林
周岚	林坚	郑成华	金广君	俞斯佳	王滨洋	胡俊	赵万民	唐子来
唐晓峰	袁奇峰	章仁彪	黄亚平	雷翔	谭纵波	戴星翼		

主 编: 陈秉钊

副主编: 王新军 陆新之

本期审稿: 陈秉钊

责任编辑: 黄 翊

特约编辑: 苏海龙

装帧设计: 冯彝净

编辑: 《城乡规划》编辑部

收稿邮箱: cityplanning@vip.sina.com

北京编辑部: 01068319339

地址: 北京市三里河路9号中国建筑工业出版社北楼508室

邮编: 100037

上海编辑部: 02165104410

地址: 上海市国泰路127弄复旦大学国家科技园2号楼3楼复旦规划建筑设计研究院

邮编: 200433

出版单位: 中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡规划——住房保障 / 《城乡规划》编委

会编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2008

ISBN 978-7-112-10539-7

I. 城… II. 城… III. 住宅-社会保障-研究-中国
IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 189750 号

城 乡 规 划

——住房保障

*

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

北京嘉泰利德公司制版

北京画中画印刷有限公司印刷

*

开本: 880×1230 毫米 1/16 印张: 10 1/2 字数: 336 千字

2009 年 10 月第一版 2009 年 10 月第一次印刷

定价: 30.00 元

ISBN 978-7-112-10539-7

(17464)

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)

出版前言

《城乡规划法》的颁布与实施，强化了城、乡规划的融贯，综合规划的调控作用。《城乡规划》的问世是为了致力于我国城乡规划的科学性、协调城乡的合理布局、加强城乡规划监管、保护和改善人居环境、促进我国城乡经济、社会全面协调可持续发展。

城乡规划作为一项维护社会公平、保障公共安全和公众利益的公共政策，已经愈来愈为有识之士所共识。通过城乡规划推进城镇化健康发展，无疑是影响我国未来发展进程的大事。因此，如何直面新形势下我国城乡发展中的一些重大的理论与现实问题，积极开展城乡规划的研究，探索新时期城乡规划的理论与方法，成为摆在每一位城乡规划建设决策者、管理者、科研工作者、行业从业人员必须认真面对的课题。

《城乡规划》由中国建筑工业出版社与上海复旦规划建筑设计研究院联合主办，复旦大学经济研究所和复旦大学城市规划与发展研究中心协办，邀请同济大学建筑与城市规划学院陈秉钊教授担任主编。

《城乡规划》以专辑的形式，每期聚焦当前我国城乡规划领域的重大课题，邀请国内外不同学科、不同领域的知名专家、学者，基于不同的研究方向和研究视角，就同一专题进行广泛而深入的探讨。《城乡规划》刊载的论文涉及城市规划、经济学、社会学、管理学、生态学、法学等多个学科。除了多视角的广度外，为了研究的深度，论文篇幅有可能较长。因此，为便于读者较短时间内掌握各文章的要意，特提供一导读与索引。

我们创办《城乡规划》的宗旨，是希望为我国城乡建设领域提供一个多学科、多视角、富有国际化视野的新的学术交流平台。我们的理想是：在我国城市化快速发展和城乡一体化的进程中，汇聚各界专家，熔铸学术智慧，对当前的时政热点、学术焦点、民生重点，以“经世济用”的学者情怀和富有远见的学术洞察力，赋予每期专辑更多的活力、更强的生命力和更大的影响力，以期对新时期城乡规划建设学术探讨、各级政府的科学决策有所助益。

2009年10月，承载着众多业界专家、学者的关注和期望，《城乡规划》扬帆启航！

《城乡规划》编辑部

2009年9月19日

目 录

本辑导读/陈秉钊	001
----------------	-----

纵观·综述

关于我国城市保障性住房规划的探讨/孙施文 陈晓勤	008
关于我国城市住房保障制度的几点探讨/张 泉 王 晖	017
住房政策与住房规划/邹 军 郑文含	022
城乡规划视角下的住房保障问题研究/马文军 王 磊	031

新视角·新思维

发展视野中的住房保障问题/戴星翼	038
社会主义新农村视野中的农村住房建设/张乐天 朱 敏	044
论中国住宅私有化进程中住宅权的实现/金 俭	053
住房·政府·法律	
——我国面向中低收入家庭住房保障的几点思考/李信仕 张 萍	060
我国房地产泡沫及其土地制度肇因研究/陈 鹏	065
保持经济增长背景下住房保障模式选择的经济学分析/宋博通	074

借鉴·启示

国内外住房保障制度的模式演进与借鉴/王新军 敬 东 苏海龙	080
美国旧住区重建机制及其对我国的启示/万 勇	089

实践·求索

当代北京城市住房发展的反思/张 杰 李 力	094
北京保障性住房规划建设的回顾与思考/石晓冬	112
限价商品住房建设管理政策比较与思考/冯长春 杜金锋 王 昊	123
廉租房制度的国际经验与中国建设/熊国平 朱祁年	132

大事记	151
-----------	-----

本辑导读

陈秉钊

本期以保障性住房为主题。为推动深度的研究,本刊有些文章篇幅较长,为让读者能用较少的时间了解主要内容,编者作此导读性的综述。所及的文章标注作者姓名,以方便读者追索原文。

住房政策综述

住房改革的历程

编者根据诸文整编了“大事记”。张杰以北京为背景以计划经济体制下的公房建设、市场经济体制下的商品房和保障性住房建设三条线索,通过北京住房供给和分配的制度变迁、住房建设规划与空间布局两大方面的变化,生动地展现了我国30年住房改革的曲折历程,论述了国内外形势的影响、社会的变迁、不同利益群体间的诉求与角力等,并指出了令人深省的问题。

例如,改革之初的公房出售,谁住在什么样的房子内,谁就有权买什么样的住房。通过此举,公房的出售便固化了原福利分房中的不公平状况。又如,回顾了1997年亚洲金融危机爆发后,提出了积极的财政政策以刺激内需,拉动经济增长。住房则作为拉动内需的重要方面。虽然也启动了经济适用房的建设,但缺乏财政的支持,不得不再次将住房政策向市场倾斜。而过度市场化带来诸多的弊端,甚至出现豪华版的“经济适用房”。保障性住房政策的实施一旦与经济效益发生冲突,就会出现变向的“让步”(张杰等)。实际是制造了一大批“啃老族”和“房奴”,其实是消费需求的结构转移和提前透支(陈鹏)。过度非理性与超前的“消费”反而抑制了其他方面正常的消费,

与扩大内需相悖。这历史的教训对当今面临世界性经济危机,如何正确解决经济问题又不迷失可持续发展、建设和谐社会的大方向颇有启示。

国际公约——住宅权

住宅作为人类赖以生存与发展的基本条件,获得住宅权利是每一公民的基本的社会诉求。我国政府已于1997年10月签署了《经济、社会、文化权利国际公约》。《公约》第11条规定:“本公约缔约各国承认人人有权为他和自己和家庭获得相当的生活水准,包括足够的食物、衣着和住房,并能不断改进生活条件。各缔约国将采取适当的步骤保证实现这一权利……”保障公民住宅权的实现不仅是政府的一项基本职责,更是政府应尽的法律义务。住宅权就是每个公民有权获得可负担得起的适宜人类居住的,具有安全、健康、尊严、有良好的物质设备和基础服务设施的并不受歧视的住房权利。30年住房改革之路,终于认识到住房不仅是商品,更首先是生存必需品,具有公共产品之属性(金俭)。

住房保障与永续发展

近年中央已将住房保障的范围扩大至城市的外来务工人员,该制度面临的挑战变得更为复杂,也更需要重新认识住房保障的战略价值——不仅解决弱势群体的住房困难,而且还在于培育国家长期发展的后劲,人力资源的永续。农村的剩余劳动力是我国高速经济发展所依赖的战略资源。

城市化必须以住房保障来巩固。而解决住房保障必然面临关键难点之一是土地。在生产要素中许多资源是可以进出口的,如原材料、成品甚至劳动力,然而土地则是不可移动的。

另外,我国的“人口红利”期已经接近尾声。我国劳动力价格的上升趋势不可改变。这就要求我国的经济增长实现真正的转型。这种转型,不仅仅是从粗放的增长转向集约,还应该包括从投资驱动型、出口依赖型的增长转向更多地依靠内需的拉动;从注重速度和财政收

入的增长转向注重民生民本。这意味着城市化可以在很大程度上取代出口,成为我国后一阶段经济成长的重要动力(戴星翼)。

住房政策

综合国家有关政策可以判断我国未来住房政策取向大致是:坚持“保障生存性需要,支持自住性需要,引导改善性需求,抑制投资性需求,遏制投机性需求。”低收入家庭主要通过廉租住房制度和经济适用住房制度解决,以廉租房制度为主;中等收入家庭根据各地实践可以采取限价商品房等办法解决;高收入家庭主要通过市场解决;同时,大力发展二级市场和租赁市场,形成多级联动的住房市场体系。

当前,大部分城市的居民进入住房条件迅速改善期,中等收入阶层以上的社会群体主要依靠市场改善住房条件(北京市约占总需求的30%以上)。这部分人群人均住房面积的快速增长掩盖了另一部分低收入群体住房条件改善陷于停滞的状况,造成一部分人住房条件改善在加速而另一部分人改善无望,市场“购销两旺”和“价格过高”加重了社会的问题(石晓冬)。

廉租房的界定与政策缺失

对于最低收入人群不应以拥有房屋产权为目的,而是要通过租赁来得到房屋的使用权,廉租房与经济适用房相比社会保障色彩更为浓厚。在2004年3月1日正式施行的《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》中,对廉租房制度的原则、对象、标准作了更为明确的规定。简单地说,一是城镇最低收入家庭廉租住房保障水平应当以满足基本住房需要为原则,人均保障面积标准原则上不超过当地人均住房面积的60%;二是城镇最低收入家庭廉租住房保障方式以发放租赁住房补贴为主,实物配租、租金核减为辅;三是保障对象的条件和保障标准由市、县人民政府按当地情况制定。

但是,将保障范围和标准交由市县确定的做法,实际上等于否定了政府在廉租房保障领域的强制性责任。2007年“国24号文”出台后配套出台了《廉租住房保障办法》,这一问题依然没有解决。《办法》只是规定,市、县人民政府应当在解决城市低收入家庭住房困难的发展规划及年度计划中,明确廉租住房保障工作目标、措施,并纳入本级国民经济与社会发展规划和住房建设规划。目标是市县自己确定的,这就意味着可以为自己确定责任的大小。很难说,该办法会形成一种有效的制度(戴星翼)。

国际经验

住房保障制度和公共住房概念源于西方1930年代经济大萧条时期,基本目标是为低收入家庭解决住房问题。

19世纪初,西方国家的快速工业化和城市化,城市人口急剧膨胀,城市的住房问题骤显。英国1919年颁发的《住房和城镇规划法》导入财政补贴,首次承认解决住房问题属于公共事务,提出政府对公共住房建设提供财政支持的承诺。美国公共住房的建设始于1937年,第二次世界大战造成的房荒。日本是在战争废墟上于1951年颁布了《公营住房法》,着手建造大量低标准的公营住房。因此,可以说各国住房保障政策的初衷都是为了解决住房短缺问题。

美国住房政策的中心是“为全体美国人民提供合格的、安全的、能负担得起的住房”,包括四个方面的要点:①鼓励公民买房;②政府资助低收入居民租房;③以住房建设促进社区发展;④保障住房的公平。

美国住房政策的演进经历了三个阶段:①政府重点解决住房短缺问题,着手公共房屋建设;②政府认识到住宅建设对国民经济的拉动作用,以房地产业促进经济增长,忽视了住房社会性和保障性;③自1970年代起,住房政策综合考虑住房建设的经济、社会功能,重视住房保障制度的建设,把住房建设作为促进社会稳定的手段,以社区发展基金资助社区住房建设,介入社区发展,这是美国住房政策和住房保障制度走向成熟的标志。

日本战后政府提供公共住宅的主要方式有三种:①通过“住宅金融公库”向建造或者购买住宅的个人提供长期低息贷款;②地方政府在中央政府的补贴支持下为解决低收入者建设公营住宅,国家在财政、金融及技术上给予援助,同时还制定了最低居住标准、平均居住标准和诱导居住标准,其中公营住宅是由国家拨款补助地方政府兴建的住宅,用于向低收入家庭出租,约占住宅总量的7.6%;③中央政府设立“日本住宅公团”为大城市的工薪阶层提供住宅及宅基地。

美国和日本代表了国外发达国家干预住房市场的两种典型方式:

美国主要运用法律手段和经济杠杆对住宅发展予以扶持,基本形成了住宅供求以市场机制为主,政府参与为辅的住宅制度。

日本政府则在住宅建设中干预较多,由中央政府、地方政府和开发商在住宅建设中各负其责。其中,中等收入以上家庭住房在市场机制的作用下解决,中央政府负责解决中等及偏下收入家庭的住房问题,地方政府住宅局则负责提供低收入者、单亲家庭及有特殊困难的家庭和个人的

住房（王新军等）。

• 廉租房与住房补贴

国外对低收入者的住房租赁补贴包括政府公房建设、住房建设补贴和住房租金补贴三类模式，在选择补贴方式时以自身的社会经济特征为依据。

廉租房的补贴范围并没有一个普适的标准。如美国低收入的标准一般为中等收入的60%；香港须住满七年，三口之家月收入不得超过1.21万港元，家庭总资产不得超过30.5万港元等。各国提供廉租房占总住户比重差别较大：美国为18%，英国17%，新加坡8.5%，香港31%，法国大约有1/4，日本4.7%，韩国计划从2003年的2.4%提高到2012年的10%。

英国公房建设在“高福利”的基本国策下，公营住房在住宅总量中大约占1/2。公房建设的优点是在短时间内快速解决低收入家庭的住房短缺问题，缺点则是给政府造成了巨大的负担。

住房建设补贴是指由政府提供优惠贷款、补偿贷款利息等优惠政策，支持非政府机构发展低租金、低成本住房，间接干预住房供应。住房建设补贴模式不利于“滤过效应”的进行。

住房租金补贴是由政府向低收入者提供房租补贴。补贴的数额是按一定住房标准的住房租金与家庭可支付租金的差额确定的，家庭可支付租金一般按本地区平均房租支出占家庭收入的比重确定。美国为30%，其余部分由政府给房主补齐。

在住房供应得到基本满足的条件下，住房租金补贴模式将取代住房建设补贴模式（熊国平等）。

• 保障性住房有关规划布局与结构

国外城市廉租房的空间分布有从远郊区向近郊区与中心城区集中，从小城市向大城市集中的趋势。虽然郊区集中兴建可大幅度消减建设成本，但是远郊区配套设施的缺乏和就业机会的匮乏，导致其他生活成本的上升，导致萧条。美国位于中心城区的占49.1%，位于市郊的占38%，位于远郊的占13%。

为防止形成低收入社区出现的教育、就业及犯罪等各种问题，各国应用规划手段保障一定程度上的混居。美国在审议房地产开发项目时就与开发商达成协议：20%的单元房必须在报纸上刊登广告，招租低收入家庭。英国采取零星建设的方式，并且有一定比例（15%~50%）的低收入居民住房（熊国平等）。

• 住房保障形式多样化

以纽约市为例，住房保障的形式有：第一，地方政府利用自有土地建房，出租或出售给符合条件的低收入家

庭。对于无能力一次购买的家庭，可以先租后买，或先购买10%的产权，再逐步购买剩余的产权；第二，通过奖励容积率和免税等措施鼓励开发商提供一定比例的低价住房出售或出租给低收入家庭；第三，对低收入家庭实行货币补贴（发放住房券），由住户到市场直接租赁住房。

住房保障形式灵活多样可通过低价销售、低价租赁、先租后买、半买半租、分步购买、贴租、贴息等多种形式对低收入家庭提供住房保障（王新军等）。

通过重建计划的编制和审批、政策制定、资金筹集与运作、安置补偿等环节切实保障可负担住房供应。至少有30%的新建或改建住房单元是中低收入家庭能够负担的住房，其中应有不低于一半的单元以极低收入家庭可以负担的价格供应。

美国旧区重建百年经验，再现了着力推进困难群体的住房改善、社会公平，社会、经济、政治、文化、环境等多重目标的复合（万勇）。

中国廉租房制度的定位与设计

廉租房制度的构建主要依赖于三方面：政策支持、资金运作、空间设计。

选择廉租房政策模式应考虑目标是否囊括增加住房存量、政府的财政能力、机构发育成熟度、市场化程度、福利水平等。

自1998年国家出台廉租房政策以来，至2007年底只有80.2万个家庭获得廉租住房保障，仅占人口总数0.2%。全国仍有人均建筑面积10m²以下近1000万个住房困难户，占人口总数的3%。大多数既无力购买经济适用房，也不能享受廉租住房保障。从国际视角进行比较，中国属于Ⅰ类国家（参见熊国平等图3-1），廉租房补贴规模严重不足。

从281个地级市数据分析，中国城市住房补贴方式大多数城市属于Ⅰ类城市与Ⅲ类城市（参见熊国平等图3-2）。因此，中国应当是以住房建设补贴模式与公房建设补贴模式为主，以住房现金补贴模式为辅。而我国廉租房补贴模式主要以现金补贴为主，与客观条件相违背。

资金预算，从理论上说，当社会收入差距越大时，政府应当用更多的资金投入到社会保障支出中。中国20%的最低收入人群，其收入仅占全部收入的4.25%，说明我国收入差距大，然而我国中央财政在住房及社区建设的支出占GDP比重仅0.037%。世界上多数国家和地区平均达到0.6%以上。

融资方式可选证券化融资、项目融资与公共私人合伙融资等多种形式。其原理都是增加融资对象，来提高

项目资金的流动性。但随着融资对象的增加,信息不对称现象将加剧,融资风险也在增加,美国的次贷危机即是如此。我国证券市场发育不成熟,市场避险机制尤其薄弱。因此,以政府、开发商、金融机构为主要融资对象的公共私人合伙和项目融资是较为适合我国国情的(熊国平等)。

廉租住房保障资金来源

廉租住房保障资金来源包括五个渠道:一是市、区、县财政预算安排的资金;二是住房公积金增值收益在提取贷款风险准备金和管理费用之后全部用于廉租住房保障;三是土地出让净收益用于廉租住房保障资金的比例不得低于10%;四是政府的廉租住房保障租金收入;五是社会捐赠及其他方式筹集的资金。

加快将政府直接主导型融资方式转化为政府引导下的商业化运作方式,鼓励运用集合资金信托和银信理财计划、保障性住房贷款证券化、房地产信托投资基金(REITs)、项目融资和保障性住房建设公债等多种金融创新业务支持廉租住房保障(石晓冬)。

明确事权,确保资金,配套政策

1. 平衡中央和地方政府的事权和财权

中央政府和地方政府的灰色博弈将导致资源配置效率损失,必须对此做出权衡。将中央和地方政府的事权和财权划分进行平衡,现在的状况是中央财权较大,占六成以上,而事权占四成,地方政府财权四成,事权六成。中央宏观调控无疑是正确的,但“分税制”在一定程度上影响了地方可支配收入的增长;不断增长的地方政府提供公共服务的需求,要求政府有充足的财政收入。所以需要合理调节中央和地方的分配比例。一是适当调整中央、地方财税分配比例,增加地方政府财税收入分配份额,以减轻地方政府的财政压力;二是加大中央、省对市县的转移支付力度。

2. 将住房保障支出纳入公共财政支出范畴

3. 完善金融和土地配套政策

住房保障的金融政策是指政府通过对货币信用的调控,运用各种金融工具,刺激经济适用房等公共住房的建造和消费,或鼓励私有房主将房屋出租给中低收入家庭,以解决中低收入家庭的住房问题。住房保障的金融政策包括提供低息贷款或贴息贷款,建立抵押贷款一、二级市场,政府设立或鼓励私营机构设立住房储蓄银行,政府提供或鼓励私营机构提供住房抵押保险业务,成立住房合作社等等(王新军等)。

住房供应体系与限价房

我国目前住房供应体系由廉租房、经济适用房和普通商品房等三层次住房供给类型组成。廉租房用于解决城市最低收入家庭住房困难;经济适用房用于解决低收入家庭的住房困难;而普通商品房满足中高收入家庭的住房需求。推出限价商品住房,在普通商品房与经济适用房之间合理拉开价差,以满足夹心阶层的住房需求,进一步建立完善梯次完整的住房供应体系。限价商品住房建设标准均按照户型、面积等指标严格控制,房屋建筑面积严格控制在90m²以内,再根据家庭人口结构设计不同户型。限价商品住房按6%的开发利润率测算房屋销售价格,房屋销售价格一般为其周边普通商品房售价的70%左右。限价商品住房弥补了住宅供应与消费层次上的空档和不足,落实“中低价位、中小套型普通商品住房”政策。同时,期望对高涨的房价起到平抑作用,按其本质属性应属商品房。低价格也容易诱发投机行为。因此,需要加强审查、监督,并对房屋使用与再转让等做出限制。这都将给政府增加巨大的行政成本(冯长春等)。

保障性住房主要是为那些无法在市场上获取能够满足基本居住条件的个人和家庭。美国保障性住房的对象是收入低于AMI60%的家庭(AMI,“地区收入中位线”,Area Median Income),英、美及中国香港的保障性住房约占总户数的30%。

目前我国社会保障性住房的房源主要有三种类型:新建(开发商统建、政府委托开发或政府回购、政府开发并配售等)、回购市场存量住房、购买市场上二手房源(孙施文等)。

经济适用房

对于中低收入人群,可以通过免费土地、减免税费、规定开发商利润等手段来降低房屋的价格,建设经济适用房来为他们提供价格低廉、简单实用的住房。在经济适用房领域,也不应一刀切,应根据家庭的收入情况和购买房屋的标准来给予不同水平的优惠。家庭收入越高,购买的经济适用房标准越高,享受到优惠应当越少(马文军等)。

经济适用房的退出机制

经济适用房是否允许若干年后进入市场?如北京市政府的规定,经济适用房五年后就可以转让(上市),但差价的80%要上交(孙施文等)。廉租房住户收入水平会发生变动,因此应建立退出机制,对住户进行持续的跟踪管理(以信息系统与法律监督机制为支持)。如香港租户每两年应申报家庭收入及资产,不申报资产或家庭收入及资

产净值超过公屋住户限额的租户须缴纳双倍租金，并于一年内迁出（熊国平等）。

信息系统是住房保障制度有效实施的重要辅助系统

由于我国没有完善的个人信用记录，缺乏必要的家庭收入资料，在保障性住房的申购和使用过程中缺乏监督，造成分配与使用过程中保障对象难以准确界定。应建立住房保障个人信用档案，对申请人资格的审核要严格执行，做到公开透明、公正公平。完善保障性住房的使用管理，严格控制保障住房的转租、转售现象，制订相关的法律法规，对违反规定者进行相应的处分。保障性住房应当封闭运行、内部流通，不能直接进入市场。保障性住房面向的对象是城市的中低收入人群，所以保障性住房要定位于经济实用。（马文军等）

二手房市场待培育

北京市的存量住房交易量持续增加，到2007年首次超过了新建住房的交易量，达到1.13:1，但低于美国等发达国家约3:1的比例。同时北京存量住房交易率近年来一直低于3.3%，其中已购公房再上市率一直低于2%，普遍低于成熟的二手房市场合理交易率（5%~8%）。部分存量住房呈现“少有人住”或“只有很少人住”的现象。保障性住房尚未形成内循环机制，同时也缺乏将存量住房转化为保障性住房的政策机制（石晓冬）。

培育二手房市场将激活存量住房，住房在市场流动中使住房资源得以不断地优化配置，使整体住房水平呈梯度地不断提升，又降低了住房改善的成本，增加了保障性住房的房源。宋博通通过四个“市场过滤模型”具体演绎了这市场的机理（宋博通）。

外来务工人员的住房保障

外来务工者宜建立住房保障责任分担体系：拥有正式的劳动合同的单身进城者，主要依靠用人单位解决，或提供宿舍，或提供住房补贴，辅以政府提供宿舍型的集约化住宅或“外来务工人员廉租公寓”；对拖家带口进城有正式合同者，应该纳入廉租房制度的覆盖范围；对于有一技之长，或凭微薄资产，试图在城市立足，进入城市创业并拥有营业执照者，可以规定在若干年内享有廉租房的待遇（戴星翼）。

农村住房保障

长期以来，我国农村居民住房一直没有得到政府的政策保障，“制度缺位”是造成农村困难群体“住房难”、

“住危房”的主要原因之一。

浙江省以“农户自愿参保，政府补助推动，保险公司市场运作”为原则，探索出一种“政府+市场”的新型农村救灾机制。浙江省是全国第一个开设农村住房保险的省份。这一制度在农村灾后重建中发挥了有效的作用，属于“减灾型”住房保障。

一些省份已在推动“安居型”住房保障。如江西省一方面对农村低保户进行财政补助，帮助困难群体维修房屋，另一方面通过农村信用联社向农村建房户发放建房贷款，缓解农户建房的经济压力。

在社会主义新农村建设中，“农民集中居住”近几年正被越来越多的地方加以推进。江苏省将把25万个自然村合并成4万多个农村居民点，从而节约土地约400多万亩。江苏省的经验证明，在实施农民集中居住的过程中，政府起着主导作用，也需要有相关的配套政策和措施保障。首先，政府应科学规划、合理布局，修建和完善路、水、电、气、通信等基础服务设施；其次，以民为本，提高农民生活质量，实行合理的购房政策和费用开支（张乐天等）。

人进城与“地进城”

从城乡统筹的角度，在全国范围内优化配置土地资源，探索农村人口进城住房保障体制。如进城农民在农村的闲置宅基地、自留地、承包田和山林以及原集体经济用地中已闲置的或效益低下的土地等的让渡，由国家收购补偿；将城市近郊和城中村的出租房纳入廉租房保障体系等机制的创新（戴星翼）。

保障性住房规划与建设问题

保障性住房建设使得经济状况类似的人群居住在一起，出现不同社会阶层居住分离的特征。它虽便于建设与监管，但易引发很多社会问题。如同类型的群体集中在一起，往往会使某些不满相互传递，在传递的过程中这些不满不断地被放大，这时只要给一点导火索，就会爆发出来，同时设施的供给和维护、治安、税收、社会补贴金、再就业工作等等给地区政府机构也带来很大的压力。因此，应采取小地块开发的原则。英国结合开发权的许可要求所有的住房开发项目都必须配制一定比例的负担得起的住房（孙施文等）。

而更重要的还在于社会问题。当保障性住房集中于城郊地区，由于公共服务设施的供应水平和质量往往也较低下，长此以往还会影响到社会的公平与正义。其中最有可能产生深远影响的就是教育设施，穷人小孩受不到好教

育,必将导致中低收入群体的代际传递,社会后果将更为深远(参见熊国平等“贫困循环”图4-5)。因此,集中兴建廉租房主要适合在房源特别紧张和需保障群体规模大的时候适量采用(熊国平等)。

保障性住房的政策,采取什么样的方式进行补贴就将产生什么样的建设模式。如通过国家直接干预住房建设,向开发商(不管是国营的还是私营的)提供补贴,俗称“贴砖头”。这种补贴现在主要集中在降低地价上,从管理简便的角度出发,往往就容易出现较大规模的集中的保障性住房。

另一种补贴方式是直接对受保障家庭的补贴,又称为“贴人头”。而受保障家庭拿到专项的住房补贴后就可以在市场上寻找适宜的住房,有更多的选择住房自由。这样,既可以避免政府对住房市场的直接干预,又可以使财政补贴直接转化为消费者的福利,而不会在住房建设阶段产生效益流失被生产者所占有,政府也不需要付出巨额的监督成本,同时也不容易形成集中的中低收入群体居住地区。

在郊区集中建设经济适用房,可以改善中低收入群体的住房条件,但有可能使他们的经济条件恶化。因为大量的就业岗位尤其是适合低收入群体就业的岗位主要集中在城区,特别是城市中心区。居住在城市外围的大量中低收入人群的就业就会成为问题,需要到其他地区尤其是中心区就业,于是增加了交通成本,损害到他们改善经济状况的可能性,从而带来长期的社会后果。

此外,保障性住房集中于城郊造成公共资源分配极不合理现象:直接依赖公共交通的居民集中的地方往往是公共交通相对较弱的地区(城乡结合部),而并不需要依赖公共交通的居民却又集中在公共交通配置较高的地区(城市中心地区)。这对于中高收入阶层的住区来说也许是不需要完整配套的,因为他们的选择空间和范围更大。他们在许多内容上不需要就近消费,至少没有那么迫切(孙施文等)。

所以尽量要把保障性住房社区安排在轨道交通、大容量公共交通、主要公共交通走廊沿线。避免大规模连片建设,而应与商品住宅、就业岗位和公共设施比邻建设,或在一个较大的房产项目中安排几栋楼或几个组团作为保障性住房,从而降低居民的生活成本,增加不同阶层人群的接触,促进社会阶层的融合(马文军等)。

从城市经营效率上分析,城市中心地区的设施配置水平较高,使用的对象多样,相互之间可以有所调剂。但当中低收入人群集中到郊区后,所有的公共设施需要增设。由于居民的整体经济水平较低,这些设施的运营和维持能

力也就较弱,需要依靠政府的长期扶持来维持。因此,从营建的角度看,在郊区建设经济适用房的成本虽低,但从长期的运营成本来看就未必是如此(孙施文等)。

为适应廉租房人均居住面积较小,标准较低,应注重对公共空间的建设以弥补私人空间的低标准。比如香港廉租房属于高密度(4800人/hm²)、低标准(8m²/人)的高层集合住宅,通过社区内公共空间的设计提高居住质量。户内面积小,公共区域大,公共交通四通八达,文化设施齐全,使用价格低,甚至免费(熊国平等)。

因此,住房保障体系需要相应的规划支撑。城市总体规划、控制性详细规划应当增加有关住房建设的内容,明确保障性住房的用地空间布局及相关指标控制,作为住房建设实施的城市规划管理依据(邹军等)。

保障性住房设计

为实现“面积不大功能全,造价不高品质优,占地不多环境美”的要求。居住目标的关注点应从单纯居住面积的增加向综合居住品质的提高转变。住宅建设应精心规划、精心设计、精心施工,节约能源、节约用地、节约用水、节约材料,积极采用成熟、先进、适用的新材料、新技术、新设备,不断改善住宅使用功能和提升居住区宜居水平,加强对居住区建设配套标准的分类指导,针对不同的居住人群提出科学、合理、适宜的配套指标,加强设施保障(石晓冬)。

廉租房的户型应随社会经济的发展而进步。以香港为例,由1950年代的公共厕所户型,到1960年代的大空间软隔断户型,再到1970年代后的多样化单体设计(熊国平等)。

住房保障中的政府角色

保障公民住宅权的实现不仅是政府的一项基本职责,更是政府应尽的法律义务。然而我国在住房问题上普遍存在户型过大,结构不合理,非理性的消费现象等原因。张泉、王晖在文中作了分析,其中与政府的角色错位有直接的关系。

在一些城市,土地直接税收及城市扩张带来的间接税收占地方预算内收入的40%,而土地出让金净收入占政府预算外收入的60%以上。鉴于土地出让金以及与房地产行业相关的税收在不少城市已成为政府的主要财源,在利益驱动下,地方政府热衷于房地产市场的快速发展,对住房保障的关注不足,房价与地价的快速攀升不可避免地影响了中低收入人群的购房能力(张泉等)。

地方政府“以地生财”,各部门越权批地、多头批地,

开发商与官员之间的“人情地”、“关系地”等政府官员与开发商在寻租过程中结成的利益同盟，是助长和延续房地产热并形成泡沫的既得利益集团（陈鹏）。

国际公认的房地产开发投资占全社会固定资产投资比重一般是在 10% 以下，我国 2005 年该比重为 20.98%，远远超过国际警戒线，说明住房建设被赋予了更多的经济功能。地方政府更是将房地产业推至极致并逐步演变成畸形的增长模式。地方政府依靠房地产投资来带动当地经济发展，并通过土地收益、房地产税费来直接填充地方财政。一些政府官员更视房价高为城市竞争力强的体现，而对廉租房、经济适用房缺乏热情，热衷批准高档住宅，导致当地房价居高不下（邹军等）。

我国宪法第二条规定，“中华人民共和国的一切权力属于人民。”政府的社会经济管理者身份及相应的权力是人民所赋予的，是以它能代表全体人民的需要和社会利益需要为前提的。政府只有在代表着社会利益时才是合法地行使权力。这种政府角色的错位可从理论上进行解释。

根据委托代理理论，政府是人民委托的代理人。在委托代理关系中存在着两个突出的问题和特征。其一，委托人和代理人之间的利益不一定完全一致，存在代理人背离委托人目标的问题。因为经理不是资本的所有者，因此他们追求的首要目标并不一定是利润最大化，而可能是自身的金钱、名誉、社会声望、稳定、舒适等多重目标。其二，委托人和代理人之间存在着“信息不对称”。这既表现在委托人和代理人掌握有效信息的能力不一样，也表现在委托人不可能充分掌握有关代理人努力程度、行为、工作绩效等信息。在信息不对称的情况下，代理人就有机会隐瞒不利于自己的信息或者制造、发布虚假的、扭曲的信息；代理人就有机会利用私人信息优势，增进个人利益，而不惜损害委托者的权益。这种行为特征就是代理人的“以权谋私”、“损人利己”（李信仕等），即表现在对“政绩”的追求，“仕途”上拼搏。因此对政府权力需要有效的激励和监督，才能使保障性住房得到保障。

编后话

与保障性住房对应的一面是商品房。实现“人人享有适当的住房”目标，必须倡导理性消费，但倡导理性消费不能单纯靠行政手段而应靠政策。如一刀切地规定不许建别墅，豪宅、别墅会有一定的市场需求，一律禁建并不符合市场经济规律，关键是多消耗土地公共资源就应多交费，这才公平，并建立有效的机制抑制非理性的消费。

因此，我国应尽快开征不动产税（property tax）。不动产税早是西方发达国家普遍的税种。如瑞典不动产税征收额度为不动产税务评估价值的 0.5%~1.0%，奥地利为 1%，法国按市场价值（fair market value）年税 3%。美国 50 州都征收，但税率不同，大约在 1%~3%。不动产税是地方政府的财政重要来源，可使地方政府从卖地财政中解脱出来。

开征不动产税是很复杂的事，但它是抑制非理性消费，实施第二、三次分配，维护社会公平，建构和谐社会的极其有效手段。2009 年 5 月 25 日在《国务院批转发展改革委关于 2009 年深化经济体制改革工作意见的通知》中提出“深化房地产税制改革，由财政部、税务总局、发改委、住房和城乡建设部四部委研究开征物业税”。物业税可分步尽早启动，如参照最近国务院批准 5 月 1 日开始实施的上调烟草税的做法，对高消费、远超过正常消费标准的豪宅、别墅先行开征。这是传递一个信息，是一个理性消费的导向，必将产生巨大的社会影响。越拖越不利于抑制非理性消费，越拖越延缓政府靠卖地支撑财政的困境，越难以实施耕地的有效保护。

温家宝说：“房地产市场的健康发展关系到以人为本、科学发展的大问题，它已远远超越了一个产业的问题，它涉及到社会的公平、和谐，经济的可持续发展。”^①

房地产业的暴利，政府与开发商联手为 GDP，挟持住房非理性的消费这是和可持续发展相悖的。

这次经济危机，政府倡导扩大内需，但许多地方政府纷纷表示：对房地产市场政府不托市，而是要求开发商采取促销措施，这是理性的回归。

① 温家宝。在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话，2004 年 2 月 21 日。

关于我国城市保障性住房规划的探讨

孙施文 陈晓勤

【摘要】保障性住房是城市住房中的组成部分,其规划应当纳入到城市住房规划中进行统一的安排。保障性住房规划的核心在于通过对宏观政策细化而为具体的保障性住房的建设提供政策引导,以及在此条件下如何有效、适宜地进行保障性住房的供应。在具体的规划过程中,首先应研究和确定保障性住房的供应政策,从而确定保障性住房的不同类型;根据不同的保障性住房类型,以实证的方法进行需求研究,从而确定各类保障性住房在城市中的需求量,并对各类需求进行综合评价;在此基础上进行保障性住房的供应对策研究,并结合城市发展各项要素的规划布局进行保障性住房的布局和规划安排。本文结合保障性住房规划过程的阐述,探讨了我国当前保障性住房规划中所存在的问题和相应的解决问题的方向。

【关键词】保障性住房 保障性住房类型 保障性住房的需求与供应 保障性住房政策 保障性住房规划

Abstract: The planning of affordable housing is a part of urban planning, and it is important nowadays that urban planning must be reformed to accommodate this task and deliver affordable housing through planning policy. In the planning process, we must study the demand for affordable housing in the whole city, and evaluate the financial capacity of the government, to prepare the housing policy and decide the manner of supply of affordable housing. This paper discusses the problems in the current planning of affordable housing in our country, and provides some suggestions on policy emendation and suitable method.

Key Words: affordable housing; types of affordable housing; demand and provision of affordable housing; affordable housing policy; affordable housing planning

近来,有关保障性住房的研究和讨论得到了较为广泛的开展。在这些讨论和研究中,对政府提供保障性住房的重要性和必要性以及有关保障性住房的经济学问题等内容有较多的涉及,并已形成了大量可以参阅的文献,而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问题涉及得还较少,这些论题对于有效推进保障性住房制度的贯彻执行有着极为重要的意义,有深入研究的必要。本文选择与此类问题有关的保障性住房规划进行讨论,意图从城市规划,尤其是城市住房规划的角度来探讨在我国保障性住房制度实施过程中可能存在的问题以及可以进一步推进的工作,同时对保障性住房规划的具体操作提出一些建议。在本文的讨论中,对许多已基本形成共识的内容不再予以讨论,而仅围绕保障性住房规划中实际工作的开展进行阐述。其中必然会涉及上述基本性的问题,尤其是对保障性住房的分类、政府的提供方式等等。由于其与本文讨论的问题有着密切的相关性,因此也就无法避免表述笔者的认识和选择,但对这些内容在文中不再展开具体的讨论,只提出基本的观点以利于在此基础上更为深入地讨论与规划的安排直接相关的内容。

保障性住房是城市住房中的一部分,保障性住房的规划是城市住房规划中的一部分而不是全部,因此,保障性住房规划应当纳入城市住房规划中进行统一安排。这里之所以把保障性住房规划单独拿出来进行讨论,一方面是因为我国城市住房建设多年来对保障性住房缺乏正确的认识而导致当前在城市住房建设中的矛盾非常突出,各级政府已经把保障性住房的建设作为近期的一项重要工作开展,而此时尤其需要城市规划对保障性住房建设进行引导,在一些城市中也开展了专题性的保障性住房的建设规划;另一方面,保障性住房规划在城市规划领域尚未得到充分的

作者:孙施文,同济大学建筑与城市规划学院教授,博士生导师
陈晓勤,同济大学建筑与城市规划学院硕士研究生

重视,在城市住房规划中涉及的不多,或者在内容上、在规划工作的方法上都还存在着较大的问题,需要有针对性的专题研究来解决这些问题。就城市规划的基本特征及其公共政策属性而言,作为城市规划重要组成部分的住房规划需要特别关注保障性住房尤其是其供应的问题。这些问题,从笔者的认识来讲,主要应涉及这样两个方面:首先,如何通过规划政策提供适宜的保障性住房并保证其得到实现;其次,如何在既有的城市环境中适宜地安排保障性住房以避免新的经济社会问题的产生。本文将主要围绕这样两个问题展开有关的讨论,并为保障性住房的建设提供一些建议。

住房规划所涉及的核心内容主要是各类住房的供应和需求的平衡,保障性住房规划也不例外。规划的工作重点在于供应,而供应显然是要从满足需求出发的,并以此为目标,因此,保障性住房规划首先就需要对需求进行研究。但保障性住房本身并不是只有一种类型,而是涉及不同层次的多种类型的住房,因此要研究需求就需要明确其基本的类型,这就要对保障性住房进行很好的定义和界定,并针对不同的类型来分析各种类型的社会需求。在明确了具体需求的情况下,就要来研究怎样满足这些需求,也就是在什么地方,以什么方式供应什么样的保障性住房,以实现政策目的。同时要考虑如何保证其实现,也就是要解答如何供应,这种供应有什么要求,会产生什么困难,怎样予以解决并付诸实施等方面的问题。就此而论,保障性住房的定义和界定不仅仅是概念的研究,实际上更是一种政策研究,其与国家和地方政策以及城市的状况有着密切的关系,而且保障性住房的概念、类型划分等等都需要在一定的社会经济条件下进行,并且随着社会经济状况和政策的变化而变化;而需求研究则是实证性的研究,是需要建立在对城市的现实条件充分认知的基础上的,并在此基础上具体分析和深入探究这些需求对城市发展的影响和作用,也就是要对各类需求进行评价,而需求评价显然是要结合政策研究进行的;保障住房的供应研究则属于对策性研究,其中既涉及现有国家和城市政策的因素,也涉及社会经济条件与可能,因此就要考虑在现有政策条件下如何有效、适宜地进行保障性住房的供应,同时也涉及政策设计的内容,即通过对宏观政策的细化为具体的保障性住房建设提供政策引导,在一定的条件下甚至需要对既有政策进行修正和完善,以达到更好地提供保障性住房的目标。

1 保障性住房的概念、类型与特征

从保障性住房供应的对象来看,主要是那些无法在市

场上获取能够满足基本居住条件的个人和家庭,因此,保障性住房是外在于完全开放的住房市场的,构成其运作的机制并不是建立在市场逻辑和市场规律基础上的。从这样的角度讲,就需要政府提供一定的支持,也是政府为了满足社会整体的利益和发展需要,对住房市场的一种干预。

保障性住房并非只是一种类型,而是针对需要保障的个人和家庭的情况采用不同的供应方式供应不同的产品,从而形成多种类型。根据国内外城市的政策实践和相关研究的成果,主要可以分为两大类,在这两大类中又可以根据提供的方式以及保障对象的收入水平或需支付的费用等划分成多种小类。

第一类可以统称为廉租房。所谓廉租房是指以低于市场租金的方式提供给特定的受租家庭的住房。其特征是政府(或通过政府认可的机构)以较为低廉的租金(有些甚至不收租金)将政府拥有产权的住房出租给受保障家庭。其中包括免费租给极低收入家庭的住房、收取较低廉租金的住房(通常是按照家庭收入状况计算租金的)以及收取基本可以维持物业维护和运行成本的租金的住房(与市场性的租房相比较,不同点在于市场性租房还涉及物业折旧和投资回报等)。

第二类可以称为经济适用房。经济适用房通常是指为中低收入群体提供的具有有限产权的住房。就总体而言,经济适用房是一种特殊的商品房,是政府以资助、补贴或其他政策措施提供的,由特定类型的家庭出资购买并拥有经过限定的产权的住房。由于这些住房的建设有政府的投入或减少收费,在住房的产权上有限定性,因此,其价格要低于市场上的普通商品房。但也正由于此,其对购房者就有一定的限制。经济适用房也并非只有一种类型,其可以根据住房的供应对象、房产的价格以及产权限定的宽严等形式形成多种类型。比如我国一些城市中除了建设一般意义上的经济适用房外,还推出了被称为“政策性商品房”的如“双限房”等。这些住房在本质上也是一种经济适用房,只是在定价机制和产权限定等方面有所不同而已。

保障性住房与所有的住房问题一样,说到底肯定是个地方性的事务。无论是保障的对象还是保障性住房的供应类型及其标准,都是与具体的城市有关联,并且也需要地方政府予以实施和提供。但国家应当对保障对象的确定以及住房的基本标准等制定相应的规定,使被保障对象的条件具有相对的一致性,同时也应保证各个地方的供应水平在国家范围内是基本一致的。但这种一致性是建立在地方的具体条件下的,是相对于当地的收入水平和住房价格等基础上的,绝非是在具体的收入标准或住房标准上的全国“一刀切”。

另一方面,在确定保障性住房制度和规划时,住房面积不能作为界定保障性住房的惟一标准。政府可以制定有关保障性住房的其他基本标准,比如住房配置的最低标准,包括怎样按家庭人口配置卧室的数量,其他如厅、卫生间、厨房间的配置要求和标准等,也可以确定卧室、厨房、厅、卫生间等的最小面积等标准,从而保证保障性住房拥有最基本的居住条件。同时,保障性住房的住房总面积不能作为界定的标准,因为这与家庭的人口数量和结构有关。从保证基本的居住条件而言,比较合理的指标也不是人均居住面积,而是根据家庭人口确定卧室数量,按照卧室最小面积以及据此确定的配套的设施面积等制定出相应的建筑面积标准。

保障性住房的概念界定与类型划分,关键在于住房政策的整体制度。如果脱离了这些政策,任何的界定都将失去实际的意义。

2 保障性住房需求及其评价

保障性住房规划的一项很重要的内容,就是确定城市社会对各类保障性住房的需求量究竟是多少。这是保障性规划工作开展的基础,并且将直接影响规划最终提供的成果。

就整体而言,保障性住房是社会保障的组成部分,因此保障性住房需求的确定需要与整个城市的社会保障标准及其运作的机制相统一。

具体而言,保障性住房是为城市中的中、低收入家庭提供的,因此,对保障性住房的界定显然是与收入状况相关的,而且只有在对家庭收入进行评估的基础上才能更好地确定保障性住房的具体供应类型和具体的数量。而这显然是我们现在进行保障性住房需求研究和评估所面临的许多难题之一。原因是多方面的,但最为首要的肯定是我国有关收入尤其是家庭收入的统计尚有较大的缺陷,而这却是所有社会保障工作得以开展所必须具备的基础性资料。在缺乏这样的基础性资料的情况下,一方面无法对城市中总体的需要保障的家庭数量进行甄别,另一方面也无法有效地辨别出对保障性住房的各种类型需求,从而使得在规划中难以明确各种保障性住房类型真正的需求状况。当对这样的住房需求都无法作出客观而准确的判断时,保障性住房规划的基础已经是松动的,不牢靠的了。

但现实问题的严峻性仍然必须关注。由于从1990年代开始的住房制度改革所坚持的市场化方向不仅使得数量庞大的存量住宅走上了市场化的轨道,也使增量住房完完全全采用了市场化的供应方式。而与此同时,在社会经济大发展中所出现的收入水平的大分化和绝大部分城市住房价格的飙升,也使得社会保障成为制约社会和城市和谐发展的瓶颈。在全社会整体的居住条件、人均住房面积等得到大幅提升的同时,住房问题以一种新的形式成为了社会发展中的重大问题,也成为了城市建设中的当务之急。在这样的背景下,问题已经不再是如何评估需求,供应怎么和需求匹配了,而是能不能尽快地提供有效供给的问题。从解燃眉之急来看,这种思路是值得肯定的。而且由于政府财力本身的限制,近期可能提供的保障性住房的数量不可能非常巨大,因此对于需求而言可能终究是杯水车薪,能解决的只是那些收入水平最低、住房需求最为迫切的人群,也不可能出现供过于求的情况。但从长远来看,对需求本身的全面分析和评估仍然是保障性住房规划不可缺少的,需要建立完善的机制和条件来开展这项工作,这就需要相关制度上的配套。而从另一方面来看,如果我们仍然无法在政策上确定究竟需要向哪些人群提供什么样的保障性住房,如果我们仍然无法用客观的标准来分析和评估保障性住房的社会需求,那么,不仅对于政府提供保障性住房的成效是难以作出评价的,一些特大城市提供了1000万 m^2 或2000万 m^2 的保障性住房与一个小城市提供了5万 m^2 的保障性住房之间也是无法进行评判的。而且更为重要的是,我们可能怎么也无法分辨清楚特定的城市中究竟满足了多少中低收入家庭的需要,还有多少家庭的需求亟待满足。

从保障性住房的供应来看,保障性住房与城市的收入水平和房价状况有密切的关联,而只有确定了家庭收入状况,才能明确社会的保障性住房的需求,并针对这样的需求来决定供给的水平和数量。因此,分析家庭收入状况成为住房需求评估的基础性工作。对于这项分析,在各个国家有不同的标准。以美国为例,“affordable housing”^①是指家庭花在住房上的费用在不高其收入30%的情况下中低收入家庭能够买得起或租得起的住房。而中低收入的标准则是根据各城市的不同收入状况来具体确定的。根据美国联邦政府的住房和城市部(Department of Housing

^① 尽管该词现在被用作中文“经济适用房”的英译,但其在英语中的含义与中文的“经济适用房”并不相同。在英语中,affordable housing 涵盖了这里所讲的保障性住房的全部,而不仅仅限于中文中“经济适用房”所指的以中低收入家庭为对象、具有社会保障性质的商品住宅。因此,在本文中引用英美等国家的文献中提到 affordable housing 时,仍然采用英文而不再进行翻译,以免将中英文的不同含义混淆。

and Urban Development, HUD) 的有关规定, 首先需要确定“地区收入中位线”(Area Median Income, AMI), 该中位线是指家庭收入在此数值以上的家庭数量和在此数值以下的家庭数量相等。根据该中位线的数值, 达到 95% AMI 的为中等收入家庭, 80% 的为低收入家庭, 50% 的为非常低收入家庭, 低于 30% 的为极低收入家庭。当然具体的确定还需要根据家庭的人口数量进行调整。住房和城市部根据这样的划分制定不同的政策和计划来分别进行应对。一般城市政府所指的“affordable housing”政策主要是针对那些收入低于 60% AMI 的家庭, 在 60% AMI 以上的家庭需要运用其他的政策计划来享受政府的补贴。在我国, 当前迫切需要建立相对统一、客观的标准来明确廉租房、经济适用房所服务的对象, 从而统一当前各城市的不同标准和宽严尺度, 并且需要形成一个社会共识, 即什么样的家庭使用什么样的保障。否则, 一方面, 由于没有明确保障性住房的保障对象, 政府可以随意地根据自己需要来确定相应的标准, 使应该得到保障的人群得不到保障, 政策的稳定性也得不到体现, 从而为社会政策的实施带来干扰, 并有可能滋生社会的不满情绪, 同时政府在保障住房工作中的效率也将大为降低。另一方面, 由于标准不确定会使许多人群处于观望的状态, 也就会影响到房地产市场的正常发展。

在初步确定了保障性住房的保障对象范围的基础上, 还需要对这些家庭的住房情况进行深入的调查分析和评估, 以确定究竟哪些家庭需要供给哪种类型的保障性住房。这些评估还需要充分考虑家庭的状况, 其中包括家庭规模的大小, 是否有老年人, 是否有小孩等, 从而为分门别类的供应提供决策依据。

从保障性住房规划的角度讲, 在明晰了保障性住房供应数量和类型的基础上, 还需要具体分析被保障人群或者说未来的保障性住房使用者的特征与要求, 也就是说要从抽象的数字中走出来, 面对实实在在的人群和家庭, 充分掌握他们现在的居住地、具体的生活状态, 他们的职业(及其前景)、工作地点、交通方式、生活方式, 以及他们对未来居住、工作和生活环境的愿望及要求等等。

只有在充分掌握以上信息的基础上, 才有可能有针对性地提出分类供应的策略。

3 保障性住房开发建设的基本模式

对保障性住房需求进行评估的目的是要知道需要提供的各类保障性住房的数量以及对这些住房进行安排的要求。而同样重要的是, 需要掌握和分析保障性住房建设和

供应的方式, 这也将直接关系到保障性住房规划的内容及其安排。

从目前我国社会保障性住房的房源来看, 主要有三种类型: 一是新建的住房, 二是回购市场存量住房, 三是购买市场上二手房源。第一种方式多用于经济适用房建设, 而后两种方式则多为廉租房的房源。从 2007 年 10 月起, 上海动用 20 亿元左右公积金增值收益, 收储 50 万 m^2 的廉租房源。其房屋类型均为原来配套商品房, 多为建筑面积 50 m^2 的小户型。在预计收储的近 8000 套房源中, 约有 70% 左右为现房。

在以新建方式进行的经济适用房建设中, 就开发主体和之后的配售主体来看, 通常可以分为三种类型: 一是由开发商进行统一建设和配售(这种方式现在主要用于“双限房”); 二是由开发商进行建设, 采用政府委托开发或政府回购等方式, 然后进行配售; 三是由政府部门机构进行开发并配售。从形式上看, 我国城市中保障性住房的建设现在主要采用前两种方式; 但另一方面也应看到, 实际从事开发的开发商有不少是国有的房地产企业, 有些实际上是城市政府直接控制的, 因此也可以看成是第三种类型。这三种类型在实际操作中并无本质性的区别, 不同的无非是那些政府所应该做的事情是否采用外包的方式由社会性机构来进行。因此, 只要政府加强监督和管理, 这三种类型的实际效果应该是可以达到一致的。但当采用这些开发方式时, 实际上所形成的往往是集中的经济适用房, 也就是进行的开发项目内全部都是单一性的经济适用房, 从而形成了纯粹的、与其他类型的住房相分离的居住地区, 这也是当前我国大多数城市经济适用房建设中非常突出的现象。

经济适用房的集中建设, 使得经济状况类似的人群居住在一起。从表象上看, 这非常符合市场经济体制下按照住房的价格、不同收入状况的不同社会阶层居住分离的特征, 而且对于公共设施的配套等也会带来很多方便, 更为重要的是, 对于政策实施、保障性住房建设及其监管等也更为方便。但这样的模式导致相对收入较低人群的集中居住, 由此就会产生很多社会问题, 如英美国家中的一些社会住房、中国香港的天水围地区等等。对此已经有很多社会学、政治学的研究成果可以参阅, 这里不赘述。只要看看法国巴黎和美国城市的骚乱的发生地点就应该使我們有所警醒: 这些骚乱很显然是巴黎的穷人集中到郊区, 而美国城市的穷人集中在市中心所产生的后果。城市骚乱爆发的原因看上去都是一些事件, 但实际上所隐含着的是日常生活中经常碰到的问题, 比如就业、收入、治安等与生活状态有关的问题, 因此其实际上是各种社会问题的总爆发。尽管并不能说低收入群体集中在一起就会有骚乱, 但

是无论如何相对低收入群体都会有一些日常生活中的不如意和对社会的不满,再加上社会管理的某些不周到等等。而相同类型的群体集中在一起往往又会使这种不满相互传递,在传递的过程中这些不满不断地被放大,这时只要给一点导火索,就会爆发出来。当然,即使没有骚乱,相对低收入人群的集中也会给地区政府机构带来很大的压力,如设施的供给和维护、治安、税收、社会补贴金、再就业工作等等。也正是基于这样的考虑,当然还有其他的因素,一些国家选择采用相对强制的政策措施来提倡不同阶层的人群居住在同一个社区中,如英国政府的政策就鼓励创造不同收入群体共同居住的混合型社区(mixed communities)。

当然,这并不意味着要使不同的人群在同一幢住房中进行混合,也不是说一定在每一个地块中都要安排经济适用房(美国在二战后曾经采用过一些类似的方式),而是说在一个或几个街区内最好能有多个阶层的人群居住,这就需要更为精细的规划和管理,同时也需要政府采取一定的措施才能实现。如果完全交给市场或者政府完全以市场的逻辑进行决策的话,不同阶层的分区将愈益明显,导致的结果也许是与政府的愿望相违背的。比较合理的是,城市中居住设施的开发应该坚持小地块开发的原则,也就是将用于开发的建设地块尽可能划分得比较小。这些地块内的开发可以形成相对比较单一的定位,而不同定位的住房地块则可以相互交织在一起,从而避免地区性的隔离。对于规模较大的住宅开发项目,则更需要设定不同阶层居住的类型划分,甚至确定一定的比例。比如,英国为了保证混合型的社区政策能够得到贯彻,有效解决中低收入阶层的住房问题,结合开发权的许可要求所有的住房开发项目都必须配制一定比例的affordable housing作为开发的最低限度,并且在规划编制和实施过程中都必须得到贯彻执行。当然,这并不意味着所有的affordable housing都必须在开发地块内提供,尤其是对于一些小型的地块,开发商可以提供资金或者收购周边的住房然后提供出来作为affordable housing。此外,对于非住宅的开发项目也要求根据基地原有状况和社区协商,在一定的范围内提供一定数量的affordable housing。通过这样的政策措施,英国城市避免了成片的、大面积的、单一性的低收入群体聚居地区的出现。

当然,采用什么样的开发方式或者由此会导致什么样的形态出现,实际上与政府采取什么样的保障性住房政策,尤其以什么样的方式进行补贴有着极大的关系。我国城市中现在所采用的方式基本上就是对住房生产进行补贴,也就是俗称的“贴砖头”,即通过国家直接干预住房

建设,向开发商(不管是国营的还是私营的)提供补贴(这种补贴现在主要集中在降低地价上),建造大量符合中低收入阶层需求的住房。这种方式需要政府缜密安排土地和投资计划,并对分配办法和市场流通实施严密控制。而从管理简便的角度出发,往往就容易出现较大规模的集中的保障性住房。另一种补贴方式是直接对受保障家庭的补贴,又称为“贴人头”,受保障家庭拿到专项的住房补贴后就可以在市场上寻找适宜的住房。这样,既可以避免政府对住房市场的直接干预,又可以使财政补贴直接转化为消费者的福利满足,而不会在住房建设阶段产生效益流失被生产者所占有,政府也不需要付出巨额的监督成本,同时也不容易形成集中的中低收入群体居住地区。这两种方式在英美国家的城市中都有运用。在英国,尽管其特定的供应制度从形式上看都与这两种方式有些不同,但如果仔细分析其向受保障家庭销售的过程就可以看出这两种方式在许多城市中都采用着。根据英国政府的规定,每一宗房地产开发需要提供一定比例的affordable housing。对这些affordable housing进行分配的过程,在一些城市中是由开发商按成本价出售给政府指定的机构,然后分配给受保障家庭;在另一些城市中,则由政府向受保障家庭出示证明,由这些家庭凭证明以成本价向开发商直接购买住房。第一种方式实际上还是类似于“贴砖头”的做法,后一种方式更像是“贴人头”的做法。而对于受保障家庭来说,后一种方式可以有更多的选择权。当然,这两种方式各有利弊,尤其是在住房比较短缺的时候,“贴砖头”可以保证集中财力进行比较集中的建设,并快速提供适宜的保障性住房;而从住房保障的直接效果来看,“贴人头”的方式就更佳些。这就需要针对城市的具体情况进行分析,并结合整体的社会保障制度采取适宜的方法。而当前城市采用了不同的补贴方式,也就可能直接影响到城市中保障性住房的配置方式及其空间布局。

4 保障性住房规划安排中的几个方面

规划的过程实质上就是抉择的过程。之前讨论的内容就是要为抉择提供基础和依据,但很显然,规划的结果肯定不是由单一因素所决定,因此,就需要从保证保障性住房的需求得到满足的角度,以城市发展目标的实现作为标准,对所有相关内容进行全面的分析和评估,从而才有可能制定合理的保障性住房的规划。这里不可能对所有涉及的内容进行全面的分析与讨论,只是针对当今我国城市保障性住宅规划中必须面对的困难和可能的前景,从实际工作的需要出发,集中讨论三个方面的问题,以期能更好地