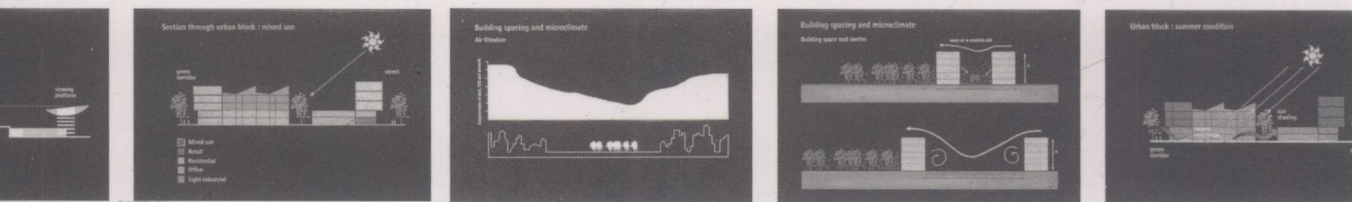


Explore the Planning and Construction Practices of Tianjin Binhai Affordable Housing

Explore the Planning and Construction Practices of Tianjin Binhai Affordable Housing



师武军 翟 坤 等著

中国建筑工业出版社

城市规划理论与实践丛书

天津滨海新区保障性住房 规划建设实践探索

师武军 翟 坤 等著

中共贵州省委党校图书馆	
总号	
书号	D632.1
	100
	1-2

中共贵州省委党校



图书馆 0290208

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

天津滨海新区保障性住房规划建设实践探索 / 师武军等
著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2012. 11
(城市规划理论与实践丛书)
ISBN 978-7-112-14863-9

I. ①天… II. ①师… III. ①经济开发区—住宅—社会保障—天津市②经济开发区—住宅—建筑设计—天津市 IV. ①D632.1②TU241

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第272722号

本书通过对保障房需求人群类型、建设规模的计算方法、保障房居住区的空间布局及保障房配套政策的相关研究, 尝试为保障房在规划建设中所面临的保障对象不清晰、选址不当、布局单一化、规划与政策缺乏衔接等问题提供解决思路及方法。全书内容包括保障性住房概念与发展回顾; 滨海新区保障性住房空间布局; 滨海新区保障性住房选址; 滨海新区保障性住房规划设计; 滨海新区保障性住房特色政策研究等。

本书可供广大城市规划师、建筑师、景观设计师、城市管理者以及房地产开发商等学习参考。

责任编辑: 吴宇江

责任设计: 李志立

责任校对: 陈晶晶 赵 颖

城市规划理论与实践丛书

天津滨海新区保障性住房规划建设实践探索

师武军 翟 坤 等著

*

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

北京京点图文设计有限公司制版

北京画中画印刷有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 9 字数: 220 千字

2013年1月第一版 2013年1月第一次印刷

定价: 68.00 元

ISBN 978-7-112-14863-9

(22912)

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)

前言

保障性住房是一个国家或地区为经济基础薄弱或经济地位较弱势的群体提供的实物性质的住房援助。我国自住房分配改革政策至今,伴随着意识形态与价值导向的微妙变化,经历了住房福利化——住房市场化——住房保障与市场化兼顾发展的发展历程,保障房建设取得一定成就。然而,在住房市场化带来的房价过高与多数人口住房权出现矛盾的今天,国家加大加快保障性住房建设力度,分级分层下达建设指标,保证保障房定期定量进入市场,为抑制过高的商品房价,可谓用心良苦。然而部分地方政府由于财力有限,建设保障性住房的积极性不高,为了达到建设指标、减少建设成本,保障房选址偏远、建设质量不高、建设类型多以可出售的、具有商品性质的限价房为主,并未能够满足住房保障所需人群的实际需求。

经济学者吴晓波说,“纵观中国历史,自古以来的矛盾无非围绕两个方面:有产阶级与无产阶级,中央政府与地方政府。”保障房的欠账不是新问题,而是中国文化、社会、经济及政治制度自千年来关系互动交织的产物。在经济价值导向近乎于周期性的左右博弈中,规划师要如何善用知识与工具,保护公共利益的同时审慎各类口号下的狂热,跨越消费主义对人群的影响,协助建立一个不以物权衡量安全感的社会价值体系,通过物质空间规划的良好表达,自下而上改善人口行为模式,成为社会意识改良的间接支持者?

本书通过对保障房需求人群类型、建设规模的计算方法、保障房居住区的空间布局及保障房配套政策的相关研究,尝试为保障房在规划建设中所面临的保障对象不清晰、选址不当、布局单一化、规划与政策缺乏衔接等问题提供解决思路及方法。本书特别选择天津市滨海新区作为案例地区进行深入研究,原因主要有二。首先,滨海新区作为国家发展战略的重要部署,肩负着排头兵的改革示范性重任。其次,滨海新区是移民区,具有外来人口多、年轻人多、产业工人与新毕业大学生多的人口特点。尽管超过总常住人口规模 50% 的外来人口中教育素质、收入参差不齐、经济基础不一,但为研究提供了丰富的人口样本类型,有利于对于人口特点与类型的全面分析。

全书由师武军统编、天津城市规划设计研究院的规划师们编写完成。其中第十章由李刚博士、孙保磊编写,第十一章由卢嘉、沈斯、赵秋璐、毕昱共同编写,其余各章由翟坤编写。吴婷负责前期间卷调查整理及全书的排版、文字校对及整理工作。梅荣利、杜宽亮、荀春兵对研究内容的丰富亦有重要贡献。在此,仅希望借助保障性住房的规划与建设探索,以住房为流动载体,缓解社会阶层固化的现状,实现作为规划师建设健康和谐现代社会的社会责任。

2012 年 12 月

目 录

序

前言

第 1 章 保障性住房概念与发展回顾.....	1
1.1 保障性住房的价值观：社会平等与住房平等.....	1
1.2 住房权、住房保障与保障住房.....	2
1.3 保障性住房的属性.....	2
1.4 世界保障性住房分类简述.....	4
1.5 我国保障性住房类型.....	6
1.5.1 廉租房.....	6
1.5.2 经济适用房.....	7
1.5.3 限价商品房.....	8
1.6 我国保障性住房发展现状与存在问题.....	8
1.6.1 阶段一：实物分房福利制度阶段（1998 年以前）.....	9
1.6.2 阶段二：保障性住房体系初步确立阶段（1998 ~ 2001 年）.....	9
1.6.3 阶段三：保障性安居工程全面萎缩阶段（2002 ~ 2006 年）.....	9
1.6.4 阶段四：保障性住房体系重新确立阶段（2007 ~ 2009 年）.....	10
1.6.5 阶段五：保障性住房供应链条的补充与完善（2010 年至今）.....	10
第 2 章 滨海新区居民收入与保障性住房现状.....	12
2.1 研究范围选取理由.....	12
2.2 滨海新区简介.....	12
2.3 滨海新区保障性住房发展现状.....	13
2.3.1 滨海新区房价与居民收入情况.....	13
2.3.2 滨海新区保障性住房规划建设现状.....	15
2.3.3 滨海新区各类保障性住房发展现状.....	16

第3章 滨海新区住房保障对象特点分析	23
3.1 现状问题	23
3.2 滨海新区整体人口特点	23
3.3 滨海新区人口发展趋势	25
3.4 滨海新区居住需求现状	25
3.5 外来务工人员居住特点	25
3.6 外来新就业职工（新毕业学生）居住特点	27
3.7 滨海新区人口发展目标	28
3.8 人的生命周期与定居意愿分析	28
3.9 人的心理特点、定居意愿与住房类型建议	30
3.9.1 传统外来务工人员	30
3.9.2 新生代外来务工人员	30
3.9.3 事业初期的外来白领	31
3.9.4 事业发展期的外来白领	32
3.10 滨海新区保障房流动链模式	33
3.11 滨海新区保障性住房服务人群及需求总结	33
第4章 滨海新区住房保障需求	35
4.1 滨海新区保障性住房建设现状	35
4.2 滨海新区保障性住房需求趋势判断	35
4.3 滨海新区保障性住房规模供需平衡过程	36
4.3.1 类型划分	36
4.3.2 预测思路	36
4.3.3 计算方法	37
第5章 滨海新区住房保障供应	46
5.1 保障性住房供给条件	46
5.2 现行保障性住房供给评估	50
第6章 滨海新区住房保障供给模式优化	51
6.1 引子：从经济危机看世界住房市场背后的价值驱动	51

6.2	政府导向分析.....	52
6.3	市场需求分析.....	54
6.4	模式选取.....	55
第7章	滨海新区供给模式主导的住房结构.....	56
7.1	普通商品房、政策性商品房、租赁房供应关系分析.....	56
7.2	廉租房需求与供应规模计算.....	57
7.2.1	廉租房供应对象.....	57
7.2.2	廉租房需求与供应规模.....	57
7.3	租赁房供应与需求规模计算.....	59
7.3.1	租赁房供应对象.....	59
7.3.2	户籍人口初婚住房需求规模现状.....	59
7.3.3	外来务工人员租赁房需求规模.....	60
7.3.4	租赁房供应总量规模.....	63
7.3.5	小结.....	64
7.4	中端租赁房、政策性商品房、普通商品房的需求与供应规模计算.....	64
7.4.1	中端租赁房、政策性商品房与普通商品房的供应对象.....	64
7.4.2	经济适用房、普通限价房、订单式限价商品房规模计算.....	65
7.4.3	普通商品房、政策性商品房与中端租赁房的模式选择.....	66
7.4.4	还迁型经济适用房（安置房）规模测算.....	67
第8章	经验借鉴——案例深度分析之香港天水围.....	68
8.1	研究目的.....	68
8.2	天水围概况.....	68
8.2.1	人口与社会.....	68
8.2.2	天水围发展史.....	70
8.3	天水围规划情况.....	72
8.3.1	新市镇运动与天水围规划.....	72
8.3.2	天水围规划简介.....	74
8.3.3	天水围规划实施评估.....	75
8.3.4	天水围规划经验小结.....	83

第 9 章 滨海新区保障性住房空间布局	85
9.1 滨海新区近年来的人口变化	85
9.1.1 人口规模变化	85
9.1.2 人口构成变化	86
9.2 滨海新区人口分布变化	87
9.2.1 常住人口分布	87
9.2.2 流动人口分布	88
9.3 滨海新区居住组团关系现状	88
9.4 居住用地情况简介	89
9.4.1 居住用地分布	89
9.4.2 功能区用地分布	89
9.5 保障性住房布局原则	92
9.5.1 策略一: 提升城市归属感, 明确规划价值观	92
9.5.2 策略二: 均衡配置保障性住房, 保障空间公平	92
第 10 章 滨海新区保障性住房选址	94
10.1 GIS 与适宜性评价	94
10.2 决定影响因子	95
10.3 因子权重计算	101
10.4 影响因素叠加分析	102
10.5 选址分析结果	103
10.5.1 滨海新区尺度选址结果	103
10.5.2 功能区尺度选址结果	106
第 11 章 滨海新区保障性住房社区规划设计	109
11.1 保障性住房社区规划发展回顾	109
11.1.1 传统肌理与围合式布局	110
11.1.2 现代主义与行列式布局	110
11.1.3 良好保障房住区规划元素	112
11.2 滨海新区保障性住房社区规划探索	112
11.2.1 滨海新区保障性住房建设情况存在的问题	113

11.2.2	滨海新区临港经济区保障性住房规划设计	113
11.2.3	滨海新区中部新城北组团保障性住房规划设计	120
第 12 章	滨海新区保障性住房特色政策研究	121
12.1	天津市住房保障政策现状	121
12.2	滨海新区特色政策性住房政策现状	122
12.2.1	蓝白领公寓政策	122
12.2.2	建设者之家	123
12.3	滨海新区居住证政策研究背景	123
12.4	新区人才引进现状分析	124
12.4.1	人才引进对象	124
12.4.2	现状分析	124
12.4.3	现行引才政策	126
12.5	新区人口管理现状分析	126
12.5.1	滨海新区人口特殊性	126
12.5.2	滨海新区外来人口管理现状	128
12.5.3	新区人口发展愿景	128
12.6	新区居住证制度的探索性研究	129
12.6.1	保留暂住人口管理制度	129
12.6.2	稳定产业及传统服务业就业人口规模	129
12.6.3	引进领军型及中高级人才	129
12.6.4	引入新区居住证制度	130
12.6.5	政策上需要的创新	131
	参考文献	132
	后记	134

第 1 章 保障性住房概念与发展回顾

提到保障房，人们脑海中可能会浮现一连串保障房名称：限价商品房、经济适用房、公共租赁房、廉租房、蓝白领公寓、环卫之家、建设者公寓、政府公屋等等。这些住房是否都属于保障性住房，他们有什么不同？究竟什么是保障性住房？保障性住房的起源是什么？保障性住房是如何分类的？与商品性质的住房有什么区别？保障性住房与住房保障有什么区别？

尽管上述名称都与保障房有关，但概念层次却有所不同：既有并列关系，也有包含关系，有的名称表达的是同一个意思，却因为引用案例不同而名称不同。尽管保障房与商品房在属性上有本质的不同，但特殊的保障房类型与商品房的关系却是千丝万缕。本章概括性地梳理了保障房的概念起源、基本定义、属性及全球发展情况，为读者初步搭建保障性住房概念与内涵的基本框架

1.1 保障性住房的价值观：社会平等与住房平等

“贫富不均乃所有共和政体最根深蒂固、最致命的顽症。” 普鲁塔克

公平与公正是人类追求理想社会所不懈努力的目标，然而人类也不得不面对社会不平等的现状。社会不平等 (Social Inequality) 体现在性别、选举权、物产权，以及教育、医疗、住房和其他社会物品可达性等方面。社会不平等本质是经济地位的不平等。弱势的一方由于经济限制，被动地将教育途径、信息途径等不平等延续给下一代，进一步固化了社会的不平等现象。

住房不平等 (Housing Inequality) 是社会不平等在空间、社会分配上失衡的具体表现，由地理空间、文化、种族、社会背景差异造成的社会、收入以及财富的不平衡直接导致 [1] (Pryce & Springs, 2010)。住房不平等主要包括住房歧视 (Housing Discrimination)、住房隔离 (Housing Segregation 或 Residential Segregation) 等。住房歧视是指社会中由于性别、民族、年龄、婚姻状态等方面的差异，体现在住房购买、租赁、销售方面的差异化待遇。住房隔离的概念源于美国内战后产生的黑人种族隔离区现象，在我国的研究语境中可以理解为由于户口政策、收入差异，以及财富差距等造成的居住分异。

目前国际上将住房公平与人权紧密挂钩。联合国人居署 (UN-Habitat) 与联合国人权事务高级专员办公室 (United Nations High Commissioner for Human Rights, 简称 OHCHR) 在 2002 年 4 月开展了联合国住房权利项目 (United Nations Housing Rights Programme, 简称 UNHRP)。项目提出将住房权利 (Housing Rights) 引申为人权的重要部分，要求政府应采取适当的行动确保住房充足的逐步和完全实现。住房权利的普及，已成为世界范围内

的城市发展目标。

1.2 住房权、住房保障与保障住房

住房的基本属性是居住，它是人类栖息的物质基础，是维持生产以及日常活动运转的基本要素；从心理上讲，住房也是人类情感营造与维持的物质载体，是安全感与归属感的主要来源。一个稳定的住所，在中华文化中对于个人、家庭乃至社会的意义，早在两千多年前就被先贤们以“安居乐业”、“有恒产者有恒心”的理念高度概括。

联合国人类住区委员会在2001年出台《人居议程》，强调：“在全面授权的方式下，各国政府应该采取适当的行动以促进、保护和保障享有适当住房的权利得到全面、逐步实现。”联合国住房权项目（UNHRP）在2002年4月就议程中提到的住房权问题进行了研究与分析，呼吁各国应把住房权作为渐进的法律义务（联合国人类住区规划署，2002）。我国的法律权利体系中，至今尚未出现对“住房权”的明确规定。从作为民事权利的住房财产权，作为人身自由权的居住权，到作为生存权利的住房权等都可作为住房权概念的范畴（张群，2009）。一般意义上来说，住房权是生存权的一部分，主要是指获得住房的基本权利，即任何人都应该享有任何法律不能剥夺的、不可转让的居住的权利。然而由于各人能力侧重点与表现形式不同，且在不同社会文化下由技术信息通路、教育通路、财富通路、权利通路^①所成就的“文化资本”、“经济资本”、“社会资本”、“符号资本”（Bourdieu，1979）的持有比重不同，因此社会中总有一部分群体难以完全依靠市场机制来满足住房需求。

在这种情况下，代表公共利益的政府机构提供有限度的住房保障，来满足社会部分较为弱势的群体人口的住房需求。概括来说，住房保障是政府针对社会中这部分中低收入阶层提供的支持，通常以实物补贴或货币补贴的方式保障人群的基本居住需求。住房保障实质是一种“社会财富的再分配”，“使处于劣势地位的人能获得和改善居住条件”（谷俊青，2010）。保障性住房，又称保障住房、保障房，是指政府在对中低收入家庭实行分类保障过程中所提供的，限定供应对象、建设标准、销售价格或租金标准，具有社会保障性质的住房。住房保障与保障性住房两者的区别在于，住房保障是一种目标，而保障性住房则是为实现住房保障这一目标，通过政府实施的一种公共资源的补贴（或二次调配）的手段。

1.3 保障性住房的属性

保障性住房的属性是什么？保障性住房是否是商品房，可以买卖？是否是公共物品，不得从中获得利润？什么样的房子可以算得上是保障性住房？接下来的章节通过对住房的属性阐述，明确保障性住房的根本属性。

本文根据住房的所有权类型，将全部住房分为私有住房、公共住房与住房混合品。私有住房，也就是我国通常意义上的商品住房，又称商品房，是一种具有排他性、独

① 文中所述的通路可以理解为获得某类内容的途径。举例一：长期使用社交网络较从不使用社交网络作为沟通方式的群体更容易获得最新信息，从而积累文化资本。举例二：地处非洲贫困地区的5岁孩童较生活在伦敦使用iPad的5岁孩童，缺少了获得教育内容的工具，从而不能获取与之等量的知识信息，也因此可以被称为缺少教育通路。

享性的商品，拥有者通过货币交换获得房屋的所有权以及出租、销售、销毁的权利。私有住房的商品属性决定了其不仅是一种消费品，同时还是一种投资品。由于房屋的生命周期较人的生命周期长，具有长期的消费性，因此住房拥有者可自己居住，也可出租或出售来增加收益。私有住房是一种商品，与电脑、衣服、书籍等日常生活中的商品在属性上无本质差别，在同种类型的私有住房之间，存在一定的竞争性与排他性^①。然而由于住房是人类生存不可替代的必需品，也因此往往被赋予了其他商品不具备的特殊社会与文化价值。

公共住房是由政府直接提供给社会最低收入人群居住的房屋，其所有权归国家所有，而不通过市场机制由企业和个人提供。任何人不具有购买、转租、销售、销毁公共住房的权利。由于公共住房的服务群体经济实力有限，不具备进入私有住房市场消费的能力，因此在理想的社会模型下^②，公共住房的消费不存在竞争性和排他性，具有一定的公共物品属性。然而从经济学的角度说，公共住房不是自由竞争品，是在市场经济失灵的情况下，政府通过干预市场重新对资源进行组织分配，从而实现社会公正的物品，具有高度的垄断性。因此，其供应范围需与市场严格区分，其供应数量应经过严密的最优供给计算，过少与过多的供应都会造成消极的社会影响。

住房混合品介于私有住房与公共住房之间（图 1-1）住房混合品是由政府通过实物、补贴或政策的形式，直接或间接向低收入或中低收入社会人群提供的居住房屋。这类房屋的所有权可以买卖的同时也享受政府的特殊福利，因此其既具有商品属性也具有公共性，兼具纯私有住房与纯公共住房的特点，而又不属于任何一种。由于住房混合品的特殊混合属性带来一定的价格优势，因此任何进入纯私有房屋市场进行竞争的行为都应视为扰乱市场。

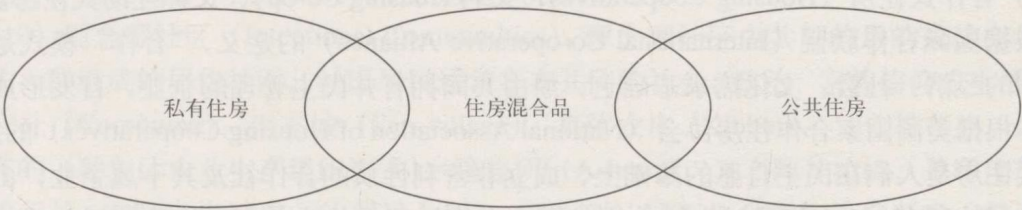


图 1-1 私有住房、公共住房、住房混合

私有住房、公共住房与住房混合品是三种具有不同属性的住房产品，尽管他们两两间属性偶有重叠，但服务人群、供应方式以及与市场关系的不同决定了他们应分别建立供应与消费市场，在各自的市场范围内进行生产、消费与分配的平衡与消纳。

目前我国，由于保障性住房的属性比较模糊，造成不同属性的保障性住房在同一个市场里流通，扰乱了正常的住房经济秩序，伤害了民众的利益。例如，经济适用房社区里居住着宝马、奔驰等名车车主，限价房的申购名单里出现高收入人群等。造成这种现象的原因，一方面是由于制度监管不严格，另一方面也是由于不同保障性住房属性的市场流通

① 因为自己的消费而排除他人对该物品的消费。
② 这里的理想社会模型指代公共住房的合法需求被完全满足。

混乱,给一些人提供了可乘之机。因此,应在明确保障性住房属性的基础上,对保障性住房进行合理分类,保证社会公平、空间公平。

1.4 世界保障性住房分类简述

目前,住房不平等主要通过由政府推动的货币补助与实物补助两种途径解决。货币补助是政府以货币的方式,向出租给低收入人群房屋的私人房东提供,或由政府直接提供给接受补助的人群,实现社会的住房公平。实物补助一般通过实体住房的供应解决。

总的来说,世界上发达地区的保障性住房多分为租、售两种形式。

英国和中国香港特别行政区的保障性住房分类灵活,对于租赁性质的公租房在居住一定时间后,符合条件的申请人可以购买租所。新加坡类似,保障性住房主要由政府组屋构成,包括出租为主的一户型和出售为主的多户型。在日本,保障性住房分为公营住宅。公团住宅和地方住宅供给公社提供的住宅。公营住宅,指的是由地方行政主体(都道府县或市町村)来建设和运营管理,面向低收入者的租赁住宅。公团住宅,又称都市基盘整备公团,主要针对于中等收入人群。这两者的使用形式都仅限于租赁而不能买卖。而地方住宅供给公社提供的住宅,则是由民间组织提供给中低收入的市民,不仅可以租赁也可以进行出售。

以美国、加拿大为代表的北美地区,保障性住房主要包括补贴型住房(Subsidized Housing)和社会住房(Social Housing)。北美的补贴型住房类型比较多样化,主要分为以下几种类型。

1) 合作式住房(Housing Cooperatives, 又名 Housing Co-op), 又称互助式住房。

根据国际合作联盟(International Co-operative Alliance)的定义,“合作”模式是人们在共同的经济、社会、文化需求基础上,经由共同拥有并民主管理的企业,自发形成的联合会。根据美国国家合作住房协会(National Association of Housing Cooperatives)的定义,合作式住房是人们在民主自愿的基础上,成立非营利性质的合作社及其下属企业,由企业持有房屋的所有权;人们通过入股的方式进入合作社获得住房单元,持股即授权居住。会员共同管理其住房及(或)相关社区设施,并按月共同分担支付合作社下属企业运营成本、住房贷款、地产税、社区实体运营成本等费用。合作社下属企业的运营由委员会负责,委员会成员在会员中票选产生。社区服务设施的种类及活动由合作社会员共同决定。

政府对合作式住房亦有支持,居民选择合作式住房可以享受政府福利。以美国为例,合作社会员根据不同的地区法律,可分别享有个人所得税报税减税,较低的转手交易税率,较低的地产评估税率等好处。

合作式住房有很多种住房类型,包括联排别墅、花园公寓、中高层公寓、独立屋、学生住房、老年住房和流动之家停车场等。合作式住房根据服务人群的特点及特殊需求,可分为至少12种形式。

(1) 市场价合作房(Market-rate Cooperatives): 合作社会员可以市场价购买、销售所持有合作社股份。

(2) 限权合作住房(Limited-equity Cooperatives): 限制股权的二次销售价格,通过法

律相关公式计算二次销售价格,以此防止投机行为,并鼓励居民长期居住,保护合作式住房的经济适用性。很多限权式合作住房由政府协助。

(3) 租约式合作住房 (Leasing Cooperatives): 租约式合作住房的合作企业不拥有住房本身,而从原房主处通过协议长期租赁住房,居民成立合作社共同进行住房管理。

(4) 老年合作式住房 (Senior Housing Cooperatives): 老年合作式住房特别为老年人量身定做,社区成员以老年人为主,并沿阳光带开发形成以退休人员主导的居住社区。

(5) 流动之家停车场 (Mobile Home Parks): 流动之家合作式停车场主要面对流动房车拥有者,通过共同管理房车停车场的形式,在自有流动房车停泊的固定范围居住生活。

(6) 特殊需求人群合作式住房 (Housing Cooperatives for People with Special Needs): 为身体残障人士设立的住房形式。例如,美国芝加哥的伊利诺伊市在1982年为听觉受损人士设计了专门的“寂静合作式公寓”(Silent Cooperative Apartment),为残障人士提供独立生活的机会。

(7) 学生合作式住房 (Student Housing Cooperatives): 向大专院校学生提供的宿舍、别墅及公寓形式的可负担住房。

(8) 艺术家合作式住房 (Artist Cooperatives): 通过租约或限价合作式住房的形式,为艺术家提供永久性的、经济实用的工作室与住房结合体,避免城市绅士化现象对艺术家生活与工作的影响。

(9) 信托住房协会 (Mutual Housing Association): 信托住房协会是开发、拥有并运营住房的非营利性企业。信托住房协会由居民持有管理。

还有一些类似合作社组织的其他住房组织形式,包括:

(10) 理念型社区 (Intentional Communities): 理念型社区由共同的目的或持有相近价值观的人群组成的居住社区。社区居民通常享有共同的社会、政治、宗教信仰或生活方式,比如公社 (Commune)、生态城 (Eco-village)、集体农庄 (Kibbutz, 又名基布兹,是以色列特有的一种集体农业生产组织形式)、隐修所 (Ashrams, 又名阿什拉姆,是印度教修行者的修行处;有时也指嬉皮士的群居会所)。理念型社区不是合作式住房形式,但居民以合作式原则为旨并秉承民主精神对社区进行管理。

(11) 共同住宅 (Cohousing): 共同住宅是在一个紧密的邻里环境里提供给居民强烈社区理念的住宅形式。除了个人单元住房之外,共同住宅社区通常提供公共空间,例如公共大堂与休闲区域。共同住宅的设计与管理由居民执行。在美国,大部分的共同住宅与分户式产权公寓类似,仅有一少部分以合作式住房的形式存在。

(12) 分户式产权公寓 (Condominiums, 又称共管公寓): 与合作式住房相比,每一户居民直接拥有建筑中的独立单元,但不拥有整个建筑所有权及相关区域的合作社股份。居民每个月要缴纳类似合作式住房的月租,用于支付公共空间以及运营管理费用,同时居民票选委员,管理公寓的运营。

2) 社会性住房 (Social Housing 或 Public Housing,)。

社会性住房,可理解为我国的公共住房、公共租赁房,香港地区的公屋等,是由政府向法定的低收入家庭、老年人或残障人士提供的租赁性质住房。公共住房的保障对象较合

作型住房保障对象收入低,公共住房根据居住对象不同提供不同类型和面积的公共住房。由于公共住房属公共物品,因此对申请对象有着严格的要求,需满足收入、年龄或身体状况等方面的要求。

非营利住房由私营的非营利集团如教堂、社区组织所有并管理。很多非营利住房单元由社区发展公司(Community Development Corporation,简称CDC)提供。社区发展公司利用私人资金和政府补助为低收入租客提供“租金与收入挂钩”(Rent-Geared-Towards-Income Program,又称RGI租金)。以加拿大安大略省为例,在RGI项目中,房客家庭收入的30%用来支付租金。补贴直接支付给非营利性住房,用来补贴租金与全额租金的差额。只有少数房客支付市场租金。

1.5 我国保障性住房类型

目前,我国保障性住房主要包括廉租房、经济适用房、限价商品房三种主要类型。

1.5.1 廉租房

廉租房是指由政府履行住房保障功能,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,以保障公民基本居住权利的普通住房。廉租住房制度实行货币补贴和实物配租相结合的方式,是解决城镇最低收入家庭住房困难的社会保障制度。廉租房具有政府主导性、社会保障性、非营利性、多样化的实施方式等特征。廉租房的概念在1998年7月国务院下发的《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》中第一次正式提出。廉租房主要包括政府新建、收购的住房,腾退的公有住房,社会捐赠的住房,以及从其他渠道筹建的住房等。

《廉租住房保障办法》(建设部令第162号)在2007年9月26日建设部第139次常务会议讨论通过,经由国家发改委、监察部、民政部、财政部、国土资源部、人民银行、税务总局和统计局八个部委联合签署发布。162号令中指出,《廉租住房保障办法》是为“逐步解决城市低收入家庭的住房困难”而制定。其中,“城市低收入住房困难家庭,是指城市和县人民政府所在地的镇范围内,家庭收入、住房状况等符合市、县人民政府规定条件的家庭”解读162号令,可发现廉租房服务的人群需至少满足下列三个条件:①低收入家庭;②住房困难家庭;③城市和县政府所在地的镇范围。条件首先明确了城市、县政府所在镇的保障范围,提出保障对象应以家庭为单位进行划分。条件还限定了基本申请条件,既排除了低收入但住房不困难的家庭,也排除了中高收入但住房困难的家庭,间接指出廉租房的保障对象应是住房困难,目前无能力购房且近期不具备购房能力的家庭。

公共租赁房又称公租房,是廉租房的一种,很多时候两者也指代同一种类型住房。但公共租赁房概念的提出,主要是要面向城市低收入家庭,用低于市场价或承租者承受得起的价格主要解决进城务工人员以及刚就业大学生的住房问题。公共租赁房不归个人所有,而是由政府或公共机构所有。在一些城市、地区,公共租赁房也称作“政策性租赁房”。

2010年6月8日,包括住房和城乡建设部、发改委、财政部、国土资源部、人民银行、税务总局及中国银行业监督管理委员会在内的国家七部委联合发布《关于加快发展公共租

赁住房的指导意见》(建保[2010]87号)。指导意见指出:“由于有的地区住房保障政策覆盖范围比较小,部分大中城市商品住房价格较高、上涨过快、可供出租的小户型住房供应不足等原因,一些中等偏下收入住房困难家庭无力通过市场租赁或购买住房的问题比较突出。同时,随着城镇化快速推进,新职工的阶段性住房支付能力不足矛盾日益显现,外来务工人员居住条件也亟待改善。”该指导意见是国家针对人口经济基础存在差异,廉租房与经济适用房保障范围不全面的现状,通过发展公共租赁房,补充完善保障性住房供应体系,调整房地产市场供应结构的必然要求。指导意见明确了公共租赁住房的主要供应对象为“城市中等偏下收入住房困难家庭”,同时对于有条件的地区,可以将“新就业职工和有稳定职业并在城市居住一定年限的外来务工人员纳入供应范围”。

公共租赁房与廉租房都是租赁性质,承租人没有产权,不能将房转租或出让。两者的主要区别主要在于:

- 1) 申请对象不同。廉租房主要面对的是符合条件的户籍人口,而公租房的申请对象则不受区域与户籍的限制。
- 2) 收入限制标准不同。总的来说,公租房的住房租金定价机制比廉租房略高。
- 3) 房源不同。廉租房一般通过实物配租或住房补贴两种形式,而公租房主要通过实物配租的方式供应。
- 4) 在我国部分地区,例如天津滨海新区,公租房与廉租房的建设与管理主体不同。其中公租房以蓝白领公寓的形式体现,由政府引导企业进行投资建设,企业是建设主体,而廉租房则是由政府直接投资建设进行实物配租或以租金补贴的形式对住房困难家庭提供帮助,政府是建设或投资主体。

1.5.2 经济适用房

经济适用房是指政府提供政策优惠,限定套型和销售价格,按照合理标准建设,面向城市低收入住房困难家庭供应,兼具社会保障性、经济适用性、商品性的特征。经济适用房的概念首次出现在1991年6月国务院颁发的《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》中,其房屋来源主要来自政府统一开发建设、房地产开发企业作为商品房开发部分,以及单位自建联建并出售给本单位职工的经济适用房。其中,单位集资建房是由单位和职工按一定比例投入土地、资金,从而使职工因工资而获得相应权利的一种建房形式,属于特殊的经济适用房。

《经济适用住房管理办法》(建住房[2007]258号)在2007年11月19日由国家建设部、发改委、监察部、财政部、资源部、人民银行、税务总局七部委根据《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)联合发布。办法中定义经济适用住房:“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。”其中,“城市低收入住房困难家庭,是指城市和县人民政府所在地的镇范围内,家庭收入、住房状况等符合市、县人民政府规定条件的家庭”。

值得注意的是,国家明确提出经济适用房的定义,然而却在保障对象包括保障范围、保障划分单位、申请基本条件方面,并未和廉租房有所区分。仅指出“经济适用住房制

度是解决城市低收入家庭住房困难政策体系的组成部分。经济适用住房供应对象要与廉租住房保障对象相衔接”。而事实上，经济适用房是有“销售价格”的，尽管“具有保障性质”，且具有一定的“政策性”，但其本质仍属于商品，与属于公共物品的廉租房有着根本的不同。

在一些地区，经济适用房特别用于还迁户，其土地划拨形式主要为政府划拨，同时作为商品出售其房屋所有权与土地租赁权。

1.5.3 限价商品房

限价商品住房是指政府采取招标、拍卖、挂牌方式出让商品住房用地时，提出限制销售价格、住房套型面积和销售对象等要求，由建设单位通过公开竞争方式取得土地，进行开发建设和定向销售的普通商品住房，是具有“保障性质”的住房产品。限价商品住房政策 2006 年由国家首次提出，限价房具有政府控制土地价格、政府对销售价格和套型面积进行限定、限定销售对象的特征。限价商品房也被开发出了其他的衍生产品，例如天津滨海新区的定单式限价商品房。

定单式限价商品房是滨海新区在限价商品房内又开发出定制商品住房的保障性质住房产品。定单式限价商品房是限价商品房的一种，但准入条件与管理及销售价格等方面与限价商品房存在差异（表 1-1）。

定制商品住房与限价商品住房区别 表 1-1

	限价商品住房	定制商品住房
准入条件	1.具有新区非农业户籍； 2.家庭住房建筑面积不超过60m ² 3.家庭上年人均收入低于3万元	1.不限户籍，非新区户籍的要求在新区就业并签订劳动合同； 2.新区范围内所有住房子在1套以下的家庭； 3.上年家庭总收入在新区统计局公布的城镇单位从业人员人均劳动报酬的2.4倍以下，2010年预计为13.91万元
退出管理	购买限价商品住房满五年，购房人可上市交易	应转让给住保部门认定的符合准入条件的购房人
销售价格	实行政府指导价管理。在综合考虑土地整理成本、建筑安装成本、配套成本、项目管理费用和利润等因素基础上测定限价商品住房销售价格。原则上比测定销售价格前3个月内周边或同地区普通商品住房价格低20%左右	实行政府指导价管理。其销售价格按成本法进行测算，包括：土地整理成本、政府收益、配套成本、建筑安装成本、间接费、10%以内的利润和税费，同时参考CPL指数和新区城镇单位从业人员人均劳动报酬上涨因素等
上缴税费	不缴纳高铁建设费	缴纳高铁建设费

1.6 我国保障性住房发展现状与存在问题

我国在探索解决城镇低收入家庭住房问题的过程中，经历了政策方针的若干变化，逐步形成了住房保障政策的基本框架。我国保障性住房发展经历了五个阶段：