

1 UNIT 户
100 FAMILIES 姓
10000 RESIDENTS 家
Design Thinking
of Social Housing
一
百
万
人

深圳市城市设计促进中心 编著

Edited by Shenzhen Center for Design

一户·百姓·万人家：保障房之设计思维

1 UNIT
100 FAMILIES
10000 RESIDENTS
Design Thinking
of Social Housing

深圳市城市设计促进中心 编著
Edited by Shenzhen Center for Design

一
百
万
人
户
姓
家

一户·百姓·万人家：保障房之设计思维

同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS
中国·上海

图书在版编目 (CIP) 数据

一户·百姓·万人家:保障房之设计思维 / 深圳市
城市设计促进中心编著. -- 上海:同济大学出版社,
2019.11

ISBN 978-7-5608-8807-1

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 282070 号

总编著 黄伟文
分章节撰稿人 黄伟文、马宝成、许涛、傅娜、唐珊、
胡彦碁、徐静
编辑 刘磊、马宝成、唐珊

鸣谢单位 所有参赛单位及参与组织过程的单位
鸣谢个人 周红玫、戴晴、范苏敏、王星晨、张迪、
严明、江志勇、谭韵、孙健、李昕、
陈秀贞、邢月、钟健凌、姚巧、李娜、
杨惠、吴霞、杜鹃、冯国安、顾正江、
岑岩、张雁及两位市民代表等

一户·百姓·万人家 保障房之设计思维

深圳市城市设计促进中心 编著

出版人 华春荣
策划 群岛工作室
责任编辑 李争
责任校对 徐春莲
装帧设计 张微 左奎星
版次 2019年11月第1版
印次 2019年11月第1次印刷
印刷 天津图文方嘉印刷有限公司
开本 787mm×1092mm 1/16
印张 10
字数 250 000
书号 ISBN 978-7-5608-8807-1
定价 78.00 元
出版发行 同济大学出版社

地址 上海市杨浦区四平路 1239 号
邮政编码 200092
网址 <http://www.tongjipress.com.cn>
经销 全国各地新华书店
光明城联系方式 info@luminocity.cn

本书若有印装质量问题, 请向本社发行部调换。
版权所有 侵权必究

光明城
LUMINOCITY

看见我们的未来

目 录 CONTENTS

前言	008
一 为什么要用设计思维来思考保障房	
1. 保障房的诸多问题仍是设计问题	014
2. 为什么要引进设计思维	016
3. 如何应用设计思维重新思考居住保障问题	020
二 产品特性：保障房是什么	
1. 保障房认知存在的问题：是砖头还是居住权利	024
2. 保障房如何受到房屋商品特性影响	026
3. 保障房：福利产品有哪些利弊	029
4. 保障房为什么还是城市基础设施	033
三 用户需求：居住保障谁是主角	
1. 用户界定及其需求：他们是谁	036
2. 保障房问题根源：用户缺位	050
3. 责任主体与权利主体：不同主体的差别是什么	054
4. 协同营造：保障房供应的角色分工	056
四 选址策略：保障房应该在哪里	
1. 选址方法：保障房偏远的原因和后果	066
2. 需求感同：用户及其期望在哪里	070
3. 头脑风暴：城市中心地区空间拓展的各种可能	073
4. 原型提炼：城市中心的“百姓”策略	090
五 社区建设：重要的是赋权	
1. 社区问题：为什么城市规划与设计在这里失灵	094
2. 设计师容易忽视的保障房社区生活	098
3. 头脑风暴：保障房社区的各种可能性	101
4. 原型提炼	108

六 一户 / 空间设计：不同规模家庭的保障需求

- | | |
|--------------------|-----|
| 1. 小而不当：保障房户型的主要问题 | 112 |
| 2. 小中见大：设计的各种可能 | 114 |
| 3. 原型设计 | 121 |

七 产品实施

- | | |
|-------------------------------|-----|
| 1. 成本控制：我们还会便宜建造吗 | 124 |
| 2. 未来建造思考的方向：解决房价与居民支付能力的落差问题 | 133 |

附录

- | | |
|----------------------------|-----|
| “一·百·万——2011 保障房设计竞赛”项目时间轴 | 148 |
| 任务书 | 149 |
| 保障房竞赛专家名单 | 152 |
| “一·百·万”保障房设计竞赛评审结果公告 | 153 |
| “广厦千万·居者之城”展览策展说明 | 154 |

- | | |
|----|-----|
| 后记 | 156 |
|----|-----|

一户·百姓·万人家
保障房之设计思维

前言

题目

“保障房无疑是中国当下热词……”这是2011年刚成立的深圳市城市设计促进中心（以下简称“设计中心”）接受深圳规土委委托开展保障房设计创新竞赛与研究时，作为开篇思考，我写下的第一句话。当时的想法是要借助研究、竞赛、展览与研讨，在保障房建设热环境下，提供一种冷思考，包括应用设计工具展开的理性和系统的问题梳理、跨专业多角度的讨论和创新的解答。现在三年过去，政府也已换届，保障房建设也相对冷却，梳理过往成果，观察建设现状，比较参考案例，我们倒是还保持着为保障房思考探索的热度，同时也希望能把这些成果放在设计思维的框架下加以整理和评述，使保障房课题和设计思维两者相互作用，得到相得益彰的深化和呈现。

最初这一课题只是一个保障房设计竞赛活动的

组织工作，但带着使命而新生的设计中心主张“用设计来解决问题”，因此工作重点并没有停留在通过设计竞赛获得一些户型与建筑设计方案，或者仅是憧憬和试图复制类似柏林住宅展览的保障房设计活动。我们需要针对要解决的问题，来设计解决问题的路径、设计竞赛题目、设计活动及流程。

最初几个月，通过资料检索、研讨，我们将保障房整个链条从头到尾梳理了一遍，以便找出所存在的主要问题。这些问题包括：真正的保障需求、房屋与土地存量资源的善加利用、资金和房源供给的可持续性、低成本住房与生活环境的营造、国外低收入社区与住宅的经验教训、等等。

面对保障房乱麻中整理出的节点难题，什么样的竞赛题目能引导参与者真正系统思考和解决保障房问题？这成为更大的难题。我们曾一度为如何兼顾竞赛的专业性和政策设计的公众参与而纠结，也为竞赛基地位置和规模的选择如何能反映我们的研

究立场和主张而头疼。我们召集政府相关机构、建筑师、开发商参与多轮研讨和头脑风暴，第一轮选取的位于远郊保障房大地块的真实选址题目受到了棒喝，批评者认为这样的题目和我们反对保障房选址边缘化的立场相矛盾。虽然我们希望竞赛题目能结合真实项目基地以便有更多实施的可能性，但我们也意识到真实项目选址往往正是当下保障房误区所在，会传达错误信息，误导参赛者，扰乱我们的研究结果和想表达的立场。最终，我们放弃了真实题目，在保障房极为关键的布局选址上，将权利开放给了参赛者，并提出一个假想原型选址供选择——集大地块，交通分割，临近城中村、办公区和高档住宅区等复杂要素于一身。

经过反复权衡，与当时设计中心的兼职学术顾问杜鹃远程讨论，绞尽脑汁之后，一个具有系统针对性和文学故事性的题目终于被一点一点挖掘和提炼出来，几个月的系统梳理和研究终于有了回报。我们相信这是一个能兼顾规划设计与政策研究、城市策略与社区规划、用户需求与技术创新的题目，同时也是能促进保障房问题得到更加理性与系统解答的竞赛题目：“一户·百姓·万人家”（1 UNIT · 100 FAMILIES · 10 000 RESIDENTS）。

“一·百·万”的三个数字，代表了所有保障房规划建设必须面对和解决的三个层次/尺度问题：

“一”代表一套户型的具体设计，如何为保障人群提供综合性价比最佳的基本居住单元；“百”代表解决保障房需求的资源整合策略，如何将成千上万的保障房任务化整为零、以百户为单位消化在已有城市存量住房中或已有社区边角土地上；“万”代表万一出现的（“百”策略未能完全有效的情况下）

万人大保障社区的规划模式探索，特别是社区内保障人群低成本生活环境的规划建设。

这个题目里头，对户型提出性价比最优的设计要求，这个还容易理解，也是从规划部门建筑设计管理角度希望重点探索并期望能得到可供推广的优选户型。但保障房设计不仅仅是针对房屋本身，还涉及一个城市系统运作的效率、社会结构生态的平衡乃至城市空间资源的公平使用，当然，也包括公共政策。对保障房进行链条式和系统性的梳理来寻找总体解决方案，正是设计中心在实践方法论上与偏重于提供功能及形象解决方案的传统设计的不同之处。

问题

竞赛题目对保障房社区规模提出限定（百户左右），并要求大型社区（万人左右）考虑生活成本和就业机会，以及同步征集政策设计，其实是针对中国当下保障房在城市系统、社会结构及空间资源方面的认识偏差甚至盲区而提出的设计引导。

这些偏差或盲区主要体现在：

1. 简单把保障房看作是普通住宅或商业楼盘项目的低端版和缩小版。以致简单缩小的户型效用低，建造和维护成本高，配套与保障人群需求不匹配。

2. 把解决居住保障问题简化为孤立的建筑面积指标来完成，无视保障房与社会结构及城市正常运作的内在关系，往往集中在城市偏僻位置大量建设单一保障社区，造成新的城市交通、配套、就业和社会问题。

3. 仅仅从土地价值和社会分隔角度考虑问题, 不考虑保障性住房在城市中心等土地价值高、低收入工作岗位也多的区位, 以及与高档社区比邻的可能性和必要性。

4. 将保障房供应来源和途径单一化(比如仅仅是各级政府自上而下分配给规划与建设部门的任务), 未注意到企业、市民甚至保障房人群主体, 以及现有多样房屋资源和建设模式(城中村等)共同参与解决保障房问题的可能性和必要性。

而这些偏差或盲区的根源, 是我们缺乏一种全面系统地认识和解决保障房的机制和方法。即使仅仅把保障房看作一种产品, 无论是政策上的公共产品还是物理意义上的住房产品, 这一产品都需要好好设计。好好设计的前提, 取决于设计和委托设计所采用的方法。而所有的设计方法中, 重视用户主体需求、感受乃至其主观能动性的方法最为关键。这是目前保障房诸多问题的根源, 同时也是解决保障房问题的切入点。这种以用户为中心的思维方法, 正是当今创新领域正在推崇和普及的设计思维。我们构想竞赛题目的过程, 运用的正是这样的设计思维。我们甚至在竞赛任务书中提供部分用户调研资料, 也鼓励选手做出自己的调研。

200 多项竞赛方案从各种角度丰富了对保障房的设计思考。之后的 2011 年 12 月, 由杜鹃策展的竞赛成果及研究展“广厦千万·居者之城”, 作为第四届城市/建筑双城双年展市民中心广场展区的特别专题, 又增加了人民(用户)、节点、单位、房屋、城市、国家(政策)、建造和预制等设计和研究项目, 并在展览现场面向观众进行了日常生活及住房需求的调查。这些丰硕的成果, 吸引了众多专业者、

研究者的关注, 规划主管部门也强力推动对这些成果的梳理、出版和分享。但面对琳琅满目的宝矿, 如何有序开采、提炼、打磨, 呈现其精华, 而不只是简单的成果荟萃罗列, 这是几年来困扰设计中心团队的一大难题, 直到我们再次把设计思维作为解读和重新组织这些成果的工具和方法。

方法

结合 20 世纪以来设计方法论和教育发展的趋势, 我们将应用于保障房课题的研究方法和设计思路, 以及系列竞赛、展览、研讨参与者所贡献的方法论, 不断加以总结提炼, 概括成保障房设计思维, 主要包含以下两层意思:

1. 设计思维是一种积极改善现实的信念体系, 同时也是一种用以改进流程、产品或服务的设计方法体系。

我们相信保障房可以设计得更好, 但永远不应局限于物质空间的设计, 而是应在真正了解用户需求的基础上, 通过政策、流程和房屋的同步设计, 尝试解决好保障房问题。

2. 设计思维将科技、商业、人文与设计进行跨专业混合, 包括了沟通用户需求、提出关联问题、引发头脑风暴、形象讲述创意、动手制作原型、检测迭代改进, 直至产品化并能获得认可应用的过程。

好的保障房产品, 无论是作为政策还是住房, 都应该全过程地应用设计思维来研发。“一·百·万”保障房竞赛所提供的各种多元探索, 主要集中在设计思维的提出问题、头脑风暴和讲述创意等概念阶

段，“广厦千万·居者之城”专题展览则展示了一些建造和预制的原型。而最关键的沟通用户、检测改进，则需要通过本书的整理出版，引发更多的用户调研和反馈，以不断提升保障房产品的性能和创新水平。

本书也是运用这样的设计思维体系，来搭建全书的篇章结构，分为设计思维、产品特性、用户需求、选址策略、社区建设、一户/空间设计、产品实施七个篇章。每个篇章除了主体论述文字，再辅以竞赛作品、展览作品及其他案例。而成百个竞赛作品围绕竞赛题目所做的多样探索，基于本书结构和篇幅的关系将不做完整的全貌呈现，而是在详细解读的基础上，依据其呈现的设计思维特征，分解到相应的篇章，为保障房系统设计思维的构建添砖加瓦。

2015年末，住建部全国住房城乡建设工作会议指出，2015年全国城镇保障性安居工程计划新开工740万套（其中各类棚改580万套），2011年至2013年全国城镇保障性安居工程累计开工2490万套，2014年全国城镇保障性安居工程新开工700多万套，“十二五”总量将接近4000万套，将超额完成“十二五”期间提出的全国3600万套保障性住房的建设任务。同时，也提出住建部“十三五”的住房保障工作重点将放在棚户区改造上，不再大规模推

行保障性安居工程。

撇开保障房数字，从互联网检索到的目前阶段媒体、公众和一些地方政府所认识到的保障房建设存在的问题还是不少，甚至会影响到“十二五”期间保障房建设的总体评价¹。这些问题主要包括：制度设计欠缺²，融资及资金被挪用³，分配不公⁴，建成后因为供需错位、位置偏远及配套不足⁵、户型不实用以及质量等问题被空置⁶，退出机制未完善，等等。这些问题和我们这三年的研究与观察基本吻合，至于土地资源使用的空间效益、投融资的经济效益，以及通过保障房解决底层居住问题，同时消解因贫富区隔而产生的社会（负面）效应，则需要放在更宽广的视野、更长时段并以可持续发展的标准来评估。

保障房实践中固然问题多多，但中国俗话说：办法总比问题多。这种乐观的前提，不是随机去测试各种办法，而是重视方法论的系统探索。爱因斯坦从另外一个角度阐述了思维方法论的重要性：

“我们不能用制造问题的同一思维去解决这些问题。”

我们希望，设计思维能够真正帮助解决保障房问题，并且能避免制造新的问题。

黄伟文

1. 欧阳德. 中国保障房乱象 [EB/OL]. (2013-10-25). [2015-08-15]. <http://m.ftchinese.com/story/001053092>.

2. 腾讯财经. 陈政高密集调研保障房建设大省 [EB/OL]. (2014-06-23) [2015-08-15]. <http://finance.qq.com/a/20140623/010944.htm>.

3. 出自：张晓松，崔清新. 审计发现，近百亿元保障房资金被套取挪用 [EB/OL]. (2014-06-24) [2015-08-15]. 转引自 http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/24/content_2707543.htm.

4. 庄庆鸿. 七成青年网民不患保障房小而患分配不公 [N]. 中国青年报, 2014-03-11.

5. 陈永杰. 加建保障房应赞 但选址及配套更加值得关注 [N]. 南方都市报, 2014-06-25.

6. 沙红翠. 淄博市发布审计情况 存保障房长期闲置等问题 [N]. 淄博晚报, 2014-06-28.



为什么要用设计思维 来思考保障房

保障房这一公共产品存在的诸多问题，既有公共政策的设计问题，也有住房产品的设计问题。尽管这些问题也被各种讨论提及，但一直缺乏系统的框架来审视和分析这些问题及其背后的系统原因。而传统的互不相干的政策设计和产品设计，也需要引进设计思维作为两者共同的价值观和方法论，来提升各自解决问题的能力。

1

保障房的诸多问题仍是设计问题

中国保障房问题从“十一五”规划中期（2008）突然受到当届中央政府的高度重视，到“十二五”规划（2011—2015）全国要建设3600万套保障房，似乎保障房的突出问题是严重短缺问题，其次是资金、土地、工期，再次是派生的质量、配套、分配等问题，但仔细对这些问题进行共性和源头的梳理，会发现这些问题的本质，是设计问题。当然这个设计是广义的设计，是关于制度、政策、产品的设计。

保障房存在的诸多问题：资金、区位、配套、实用、价位……

在深圳住宅局2004年停止建造福利房、微利房，其房屋管理职能被并入国土局四五年之后，一些技术官员不得不又捡起有些生疏的住宅设计建设的管理工作。随着2008年政府工作报告把保障房建设列入工作重点，各地都被分配了越来越庞大的保障房建设任务，这距离中国住房改革正式停止实物分房也正好十年，不但负责住宅建设的各地官员会感觉业务生疏，就是为迅猛发展的住宅房地产服务并随之成长起来的建筑设计师，也会对政府投资的保障房设计感到极端生疏。

经历30年经济改革带来的高速增长，以及改革将房屋供应推向市场、迅速扩大供应量并附带来房价飙升、屡屡调控没有成效之后，时任政府重新提出保障房概念，并要求“十一五”规划（2006—2010）期

间加快建设。国务院2009年下达建设保障房的任务是370万套，2010年上升为580万套，按住建部数据统计，“十一五”期间解决了1500万户城镇中低收入家庭住房困难问题。“十二五”规划（2011—2015）则更是提出建设3600万套保障房，第一个开局年2011年就要建设1000万套，到2015年末实现城镇保障房覆盖率达20%以上的宏大目标。“保障房”迅速在2010—2011年间成为中国最热的词汇之一。

保障房在2004—2012年的突然加速和大规模建设，是对1994年国务院提出住房改革，特别是1998年国务院发文停止住房实物分配、开始实行住房分配货币化以来，房地产市场迅猛发展，同时房价飞涨、中低收入阶层望房兴叹、怨声载道的极端情形的大力纠偏。

习近平主席在2013年10月的一次讲话中仍然提到：“加快推进住房保障和供应体系建设，是满足群众基本住房需求、实现全体人民住有所居目标的重要任务，是促进社会公平正义、保障人民群众共享改革发展成果的必然要求。”他要求“各级党委和政府要加强组织领导，落实各项目标任务和政策措施，努力把住房保障和供应体系建设成一项经得起实践、人民、历史考验的德政工程”。

但这史上少有的短期内大规模住房建设行为，涉及制定政策与计划、筹措资金、安排用地、委托设计、组织施工、接受申请、分配管理等诸多环节。而每一环节，对于作为保障房建设主体的地方政府来说，都是一项紧迫、生疏和缺乏经验的挑战，对于建筑设计师来说同样如此。因而在完成任务过程中，也难免出现问题。从互联网检索来看，目前阶段媒体、公众和一些地方政府都认识到了保障房建设存在的问题，这些问题也确实涉及保障房建设链

条的所有环节，甚至会影响到“十二五”期间保障房建设的总体评价。

这些问题主要包括：制度设计欠缺，融资及资金被挪用，建成后因供需错位、位置偏远、配套不足、户型不实用以及质量等问题被空置，价格过高，分配不公，退出机制未完善，等等。

这些问题可以归为两类：制度、需求、资金、分配，这些属于政策设计上的问题；实用、配套、质量，这些则属于产品设计（包括规划）上的问题。而土地供应、位置选址、价格确定方面的问题，则既是政策设计的，又是产品设计的。这两类问题或者两类设计缺陷，也正体现了设计者对保障房这一特殊公共产品两项特性——公共福利与物质空间——的思考深度、对策广度和决策精度。而这种思考、寻求各种可能方案、做出最优判断的过程，无论是针对保障房的公共政策，还是空间设计，都是相通的解决问题的思维过程。而在这些系统的思维过程中，如果不能很好地解决保障房的系列设计问题，最终就会带来社会、环境，乃至人类尊严等方面的问题。

政策设计不当积累社会问题

保障房政策解决的是在商品房市场中无支付能力的中低收入阶层的居住问题，是工业革命推动城市化发展、城市人口迅猛增加之后，现代政府必须负责的居民居住与发展的权利问题，也是现代社会实现公平、正义必须解决的社会问题。

如果政策设计不当或出现偏差，比如仅仅以追求保障房供应数量作为目标和任务，而不能追根溯源保障房短缺或部分人居住尊严缺失的根本原因，

不能系统考虑社会中下阶层在城市空间和社会结构中的生态平衡关系，不能全面把握保障房物质性之外的商品性、福利性和城市基础设施特性，那么这样的保障房政策就不可能解决保障房需求中包含的经济、社会甚至是政治问题，甚至还会制造出新的环境与社会问题。这些问题也许积累到一定阶段，甚至会在居民的第二代之后再爆发出来，比如由于中低阶层居住空间的边缘化、与社会区隔，巴黎、伦敦都曾发生过城市骚乱。地处香港最偏僻位置的天水围，则成为外来人口和低下阶层悲情社会的代名词。

产品设计不当形成资源浪费

与适应市场竞争需求而成长的商品房设计不同，保障房设计因其用户需求、租售机制、管理维护、社交生活等方面的特殊性而应该被看作全新的设计门类。但大多数保障房组织设计方和建筑师都没有这样的设计思维，而片面地将保障房仅仅看作是一种户型小一些、造价便宜一些、配套简陋一些的住宅，因而基本套用商品房的设计流程、布局、户型（适当缩小）、景观、效果图，以及公共配套和管理等模式，从而生产出大量有设计缺陷的保障房。而这些位置偏远、户型不适用、配套没针对性、管理成本高的保障房，到分配环节才被用户所挑剔、所放弃，形成空置，造成社会资源的大量浪费。

问题设计挑战设计与人类居住尊严

这些保障房政策与产品的不当设计如果得不到及时和全面的反思与纠错，造成的后果，不仅仅是

空间资源的浪费和社会问题的积累，而且是在挑战设计与人类的居住尊严。经过 20 万年演化的现代人类，除了与其他动物一样有着筑巢造窝的直觉本能，更重要的是在演化过程中获取并总结了各种建造自身家园的技能和知识。我们可以将人类创造自身生活环境和物质空间的技能知识称之为设计，把有尊严的居住看作当代人类个体的基本权利，因此当代设计必须将解决人类有尊严的居住看作自己的使命。有问题的保障房设计，是对设计使命和居住尊严的双重失职和损害，是设计用来解决问题的思维或方法还存在缺陷，也是设计这门专业或学科必须面对和解决的。

2

为什么要引进设计思维

广义的保障房设计不应当只是房屋设计，还应该包括达到保障目的的产品全过程的设计。任何没达到目的、不为用户满意的产品问题，都是设计问题。设计师有责任去探究产品问题，而不只是将工作限定在完成图纸设计。这是要设计师管得太宽吗？听听现代主义建筑前辈勒·柯布西耶的话：“建筑，或者革命！”他的潜台词是：如果建筑师解决不好居住问题，那么革命就可能要发生了！

设计思维可以超越住房及其政策设计的局限来寻求最优解

把保障房各种问题归之于设计，可能会让很多建筑设计师不快。他们有很多理由：偏执的甲方、仓促的时间、菲薄的设计费、不合理的条件和任务、其他专业的配合不到位、施工质量差……但是，如果建筑设计师都不能对最终的住宅质量负责的话，那应该由谁来负责呢？如果传统的设计分工使得没人为住宅的整体质量负责，那么这种设计分工机制就是有问题的。我们不可想象当用户对一件产品比如手机的质量有投诉时，居然找不到责任人，但目前的住宅设计机制似乎就是如此。这就是为什么要在保障房设计中引进产品设计思维和质量管理机制，把保障房当作一种产品，对其全过程进行设计质量管理。而住宅作为一种产品时，其设计过程就不再是传统的户型、单元和小区布局设计，而是扩展为从需求调研、政策制定、目标定