

# 住房政策与住房规划

邹 军 郑文含

**【摘要】** 本文回顾了我国住房政策的发展历程，借鉴国外住房建设的经验，从新型政府职能及促进社会和谐角度提出解决住房问题的现实意义。对近年来的住房新政引起的争议进行评述，分析住房政策实施过程中的若干误区。立足于规划的公共政策属性，比较住房建设规划和城市规划两种涉及住房的规划类型特征，分析住房建设规划编制中存在的问题以及城市规划中关于住房问题的缺位，提出加强上述两类规划间协调，提高规划编制科学性和规范保障性住房用地规划管理的建议。

**【关键词】** 住房政策 住房建设规划 城市规划

**Abstract:** By reviewing the development course of housing policy in China, this paper uses experiences of housing program overseas for reference, and puts forward the practical significance of solving housing problem from the view of new government functions and harmonious society constructing. Afterwards, by commenting on the recent dispute caused by new housing policy, several misunderstandings are analyzed in the process of housing policy implementation. Standing on the public policy properties of planning, and by comparing the planning style characteristics of housing program planning and urban planning which are related to housing issues, this paper analyzes the problems existing in the compilation of housing program planning and the housing vacancies in urban planning. Therefore, several suggestions are brought forward with regard to enhancing the harmony of two-type

planning, advancing the scientific nature of planning making and standardizing the management of indemnificatory housing lands.

**Key Words:** housing policy; housing program planning; urban planning

回顾我国的住房政策，每个阶段的住房建设都与当时的住房政策紧密联系。1998年以后住房商品化改革全面推进，但过度市场化的住房供给体制带来了房价偏高、住房供应结构矛盾突出、投资增长过快等问题。近年来，中央连续出台多项关于住房建设的相关政策。解决住房问题成为落实科学发展观、促进社会和谐的重要途径，具有重要的现实意义。本文对我国住房政策进行解析，并在此基础上从构建多层次住房保障体系的角度提出规划作为公共政策的制定思路。

## 1 我国住房政策的回顾

### 1.1 改革开放前：计划的福利制

改革开放前，我国城市住房面临的主要问题是住房紧缺，住房政策的中心是大力增加住房建设。由于全民所有的计划经济体制，个人住房分配是按照户口、单位和职位级别采取福利分房制度。在住房紧缺的情况下，这样的住房政策能够比较有效的分配资源。但随着社会经济的发展以及住房建设量的加大，计划的福利制分房日益显现出弊端，引发了住房体制的改革。

### 1.2 1980~1990年代末：住房的商品化改革与经济适用房政策

1980年代城镇住房实行商品化改革。1980年国务院批准了《全国基本建设工作会议汇报提纲》，正式宣布将实行住宅商品化政策。1986年成立了“国务院住房体制改革领导小组”，针对传统住房的低租金提出了大幅度提

作者：邹军，江苏省城市规划设计研究院院长，教授级高级规划师  
郑文含，江苏省城市规划设计研究院城市规划师

租为基本环节的改革思路。1990年代初,随着国有土地使用权有偿使用制度确立,房地产的市场化开始起步。1998~2000年全国全面推行住房体制改革,大规模出售公房,城镇住房实现商品化。

住房商品化改革的同时,城镇居民住房保障制度建设也在同步推进。1991年《关于继续积极稳妥地推进城镇住房体制改革的通知》中提出了“大力发展经济实用的商品房,优先解决无房户和住房困难户的住房问题。”1995年出台了《国家安居工程实施方案》,以安居工程为主要形式的经济适用房建设正式启动。1998年北京推出了经济适用房。但由于实施过程中存在的诸多问题,在住房商品化的大趋势下,经济适用房政策并没有有效实行,甚至走入了“不经济,不适用”的困境。

### 1.3 近年来:保障性住房政策出台

近年来,住房商品化使得市场机制的缺陷也逐渐暴露。中央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。2006年5月国务院提出了促进房地产市场健康部署的六条措施,简称“国六条”。<sup>①</sup>2006年6月国务院办公厅转发原建设部等部门《关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》,明确了“90m<sup>2</sup>、70%”的新建住房结构比例,提出优先保证保障性住房的土地供应。<sup>②</sup>2007年国发24号文件,即《国务院关于解决城镇低收入家庭住房困难的若干意见》,提出了住房保障制度目标和框架。各地住房保障体系的实施表明,目前我国已初步形成了廉租房、经济适用房和中低价位、中小套型普通商品房的多层次住房保障体系。

## 2 国外住房建设的经验借鉴

### 2.1 住房政策作为重要的城市公共政策

城市公共政策是指为了解决和协调城市公共事务问题,由城市政府制定并实施、以实现相关利益主体的利益为目标的政策措施<sup>[1]</sup>。其中作为与城市居民生存与生活密切相关的住房问题一直是各国城市政府重点关注的对象,相应地围绕住房而制定的一系列住房政策也一直是城市公

共政策的重要组成部分之一。从国外住房公共政策的实施过程看来,各城市政府均通过对不同收入的家庭的需求分析,制定出不同时期的住房政策。其主要目标从早期提供一定的居住条件,中期改善国民的居住水平到后期注重提升生活品质等,通过有效发挥城市公共政策的引导作用来保障国民住有所居和生活安定。

### 2.2 核心为面向中、低收入阶层提供住房保障

各国住房问题的症结主要表现为大量中、低收入家庭的支付能力与具有适宜标准的住房价格之间存在着巨大的鸿沟,因此解决住房问题的关键是解决居民因支付能力的不足而带来的居住困境,相应地,住房政策的核心是为中、低收入阶层提供住房保障。从目前世界各国政府实施的住房政策内容看来,几乎无一例外地都在不同程度上为中、低收入阶层解决住房问题提供帮助,并承担了重要的社会和经济责任。其中建设公共住房是解决中、低收入阶层居民居住问题的最主要措施之一。由政府直接投资建设或由政府以一定方式对建房机构提供补助后由建房机构建设,并以较低价格或租金向中、低收入家庭进行出售或出租的公共住房,成为了城市住房政策的重要内容。

### 2.3 依据不同发展阶段适时调整住房政策及建设重点

二战后各主要发达国家的住房政策制定经历了三个发展阶段:第一个阶段是解决住房有无阶段。在城市化进程初期或因战争等行为而带来住房短缺问题,其住房政策的重点是增加住房数量,解决社会普遍的住房短缺问题。主要由城市政府来直接主导并强力推进住房建设。第二个阶段是关注中、低收入家庭住房问题。主要表现为中、低收入阶层的居民因多种原因无法拥有住房,需要政府提供住房。住房政策的重点是建立公平和高效的住房补贴机制,以保障中、低收入阶层获得合适的居住条件。第三个阶段是逐渐减轻政府住房责任阶段,住房政策的重点是关注居住质量和社区发展,以提供设施与环境适宜的住房为主。

<sup>①</sup> “国六条”内容为:切实调整住房供应结构,重点发展中低价位、中小套型普通商品住房、经济适用住房和廉租住房;进一步发挥税收、信贷、土地政策的调节作用;合理控制城市房屋拆迁规模和进度,减缓被动性住房需求过快增长;进一步整顿和规范房地产市场秩序;加快城镇廉租住房体制建设,规范发展经济适用住房;完善房地产统计和信息披露制度。

<sup>②</sup> 《关于调整住房供应结构稳定住房价格意见的通知》提出:自2006年6月1日起,凡新审批、新开工的商品住房建设,套型建筑面积90m<sup>2</sup>以下住房(含经济适用住房)面积所占比重,必须达到开发建设总面积的70%以上。优先保证中低价位、中小套型普通商品住房(含经济适用住房)和廉租住房的土地供应,其年度供应量不得低于居住用地供应总量的70%。

## 2.4 住房保障的多途径实现

### 2.4.1 立法与政策保障

政府通过制定专门的住宅法和金融财政政策来解决住房问题。以美国为例,其公共住房建设经历了由理论酝酿到实际建造的缓慢发展阶段。此阶段政府虽然出台了一些指导建设的政策性要求,但并未能彻底改善贫民窟等住房问题。二战后,美国先后通过了《住房法》、《国民住宅法》、《住房与城市发展法》等专门的法律来实施住房供应计划。这些法律的出台标志着联邦政府对住房领域的干预由间接调控向直接管理的转变,住房政策指向也由初期解决中等收入阶层的住房向后期解决低收入阶层的住房逐步转移和倾斜。同时为缓解住房建设的资金问题,地方政府也先后通过制定相关金融财政政策、房屋抵押和财政补贴等相关政策,吸引私人金融机构和政府金融机构来经营房地产贷款,并使之逐步成为政府解决住房问题资金来源的主体力量。

### 2.4.2 计划与规划支持

制定阶段性的建设计划和混合居住等规划手段也是住房建设保障的重要手段。以日本为例,从1950年代开始日本制定了具有实效性、综合性和长期性的住房计划。在1966年出台的《住宅建设规划法》中,把日本分为10个区域来制定各区域的住宅建造五年计划,各都、道、府、县政府也分别基于该计划制定本地区的住宅建造五年计划,很快解决了居民量上的住房需求。同时为避免因为市场化带来的不同收入水平同质居住而出现居住阶层分化问题,日本各地方政府先后通过制定混合居住的规划方案来缓解阶层分化问题,将不同阶层的居民在邻里层面结合起来,形成互为补益的社区,避免低收入群体聚居。

### 2.4.3 公共住房保障运作模式

各国政府在不同程度上干预住房市场,发展具有社会保障功能的住房供应体系和运作模式,以弥补商品住房市场的不足。从不同时期、不同干预方式来分类,住房保障运作模式包括三类。政府主导型公共住房建设模式,主要发生在住房短缺时期,政府发挥土地资本等资源优势,在生产环节干预住房市场,直接建造住房提供给居民。新加坡政府的公共组屋和我国香港的公屋就属于该模式。以新加坡为例,其“居者有其屋”的住房保障计划始于1960年,由政府住房发展局主持修建公共组屋,并通过住房公积金的金融支持作用,低价向居民出售或出租。至2000年87.6%的新加坡公民都居住在政府提供的组屋里。<sup>[2]</sup>

公共住房建设补贴模式,由政府提供优惠贷款、补偿贷款利息等优惠政策,支持盈利性房地产企业和非盈利性机构发展低租金、低成本住房,从而间接干预住房供应。

二战后德国、法国、瑞典、荷兰等国都运用过这种模式。非盈利性质的地产发展机构能够申请政府的低息、无息甚至政府贴息贷款和享受其他一些免税待遇,能以低于市场的价格出租和出售住房。

公共住房租金补贴模式,由国家通过发放住房租金补贴,以帮助住房支付能力有限的中、低收入家庭能在住房市场上租到合适的住房。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。以美国为例,联邦政府按照住房市场一般租金水平确定补贴金额,地方政府住房局确认租约后直接以租金证明或租金优惠券的形式向房主支付租金。

## 3 我国住房建设的现实意义

飞涨的房价、巨大的住房需求、频繁出台的住房调控政策无不昭示着我国的住房建设进入到了一个非常时期。在此背景下,正确认识住房建设的现实意义,显得极为迫切和必要。

### 3.1 新型政府职能框架下,解决住房问题的重要性

#### 3.1.1 是事关民生的基本问题

一般居民的基本消费包括基本营养、基本住房、基本教育和基本保健。“四个基本”是改善和保障民生的基本内容。但是目前房价的高涨,使低收入家庭的住房解决非常困难,而且城市住房建设普遍存在高档化、划一化倾向,与低端需求渐行渐远。中低收入居民的住房购买能力相对于高房价而日益下降,住房已经成为百姓生活迫切需要解决的首要问题之一。满足居民基本的住房需求成为基本的民生问题。

#### 3.1.2 是公共服务型政府关注的核心问题

建设公共服务型政府是我国政府职能改革的必然方向。所谓公共服务型政府就是指提供私人和社会团体无力或不愿提供的,却又与其公共利益相关的非排他性服务的政府<sup>[3]</sup>,其核心在以民为本,为民提供良好的公共政策、公共物品、公共服务。在公共服务型政府职能框架下,政府对于公共需求的满足程度则成为评价其绩效的核心要素,经济要素不再至上。而就公共住房需求而言,也当然成为衡量政府绩效的核心要素之一,理当成为公共服务型政府所关注的核心问题。

#### 3.1.3 是以人为本、促进社会和谐的关键问题

2006年10月,党的十六届六中全会通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》。《决

定》将以人为本提到前所未有的高度，将住房、医疗、就业、教育、养老等民生问题作为当前促进社会和谐的关键性问题。

住房问题已不单单是经济建设领域内部的问题，而是被赋予了更多的社会责任和政治意义。对于住房等基本需求的满足已经成为是否以人为本，能否构建起和谐社会的关键问题。就住房而言，建立起覆盖中低收入阶层的保障性住房体系将成为维护社会稳定的基础，也是实现和谐发展的关键性指标。

### 3.2 从构建和谐社会角度对住房问题的理解

#### 3.2.1 住房问题与城市化质量提升

城市化与住房之间有着密切的联系，高速的城市化最终需要由大量的住房来承载，缺乏住房支撑的城市化是缺乏质量的城市化。

拉美过度城市化现象应当引起我们足够的重视和警惕。其高速的经济增长带动了高速的城市化，城市化水平由1920年的22%激增到1997年的77.7%。自20世纪80年代开始，不断膨胀的经济泡沫最终破裂。与经济恶化相伴生的是住房建设没有跟上高速的城市化，造成大量农村人口涌入城市后形成遍地的城中村、简易房、贫民窟等非正规住宅。大量中低收入群体无法解决住房问题，而经济的萧条又使得政府无力解决如此庞大的公共住房需求。由此带来的大量社会、环境问题至今也没有完全解决掉。

我国经过10年房改后并未及时建立起多层次的住房保障体系，大量的住房需求被挤压到商品房市场，导致住房需求与房价之间形成巨大的矛盾。加之城市化率每年正以约1.2个百分点的速度提高，而1.2%的城市化增幅则意味着每年至少有1600万人口的新增住房需求，如此刚性和巨大住房需求不容忽视。快速的城市化进程、旺盛的住房需求、不成熟的住房改革合力将当前我国的住房问题置于严峻的境地。因而尽快构建起多层次的住房保障体系，解决快速城市化产生的巨大住房需求，防止拉美悲剧的再现就显得尤为迫切。

#### 3.2.2 住房问题与社会稳定

居住是维持社会正常运转的基本构成要素，这就决定了住房的属性首先是社会性，其次才是经济性。但社会性和经济性在层次上的差别，并非表征二者在重要性上的差别。实质上，住房建设过程中存在社会性和经济性的平衡，过分强调和依赖某一属性都无法满足人们的居住需求。这也决定了在住房的供给过程中必须实行双轨制，即保障性住房（社会性的体现）与商品性住房（经济性的体现）并举，政府供给与市场供给并举。

房改后，住房的经济性被无限放大，本应由政府与市场双轨供给的局面并没有产生。住房建设在经济性与社会性上的失衡，使得中低收入群体的基本住房需求无法得以满足，住房问题已经威胁到了居民的基本生存需求。在这样的背景下，住房经济性的矛盾和风险很容易向社会转嫁，引发社会治安、环境问题，危及社会稳定。

#### 3.2.3 住房问题与土地集约、金融安全

##### (1) 住房、土地、金融三大市场高度联动

目前住房、土地与金融三大市场从供给到生产再到销售全程参与，住房问题不再是建设领域内部问题。房地产市场带动了土地市场繁荣，金融市场也从房地产市场和土地市场赚取了大量利润。三大市场在各环节上的高度联动对于推动我国房地产市场的发展发挥了重要的作用，但同时也隐含着高度的脆弱性，房地产市场的风险将引发土地市场和金融市场的联动反应，这对于维持市场秩序稳定极为不利。

##### (2) 住房潜在问题对土地集约、金融安全的冲击

住房市场的快速增温，带动了地方政府批地、卖地的热情，大量土地资源被推向市场。统计显示2007年1~10月份全国土地购置面积31350.8万m<sup>2</sup>，同比增长16.9%，而土地开发面积为19835.2万m<sup>2</sup>，同比增幅7.9%，说明至少1/3的土地被囤积。目前国内商业银行的贷款中约30%~45%与房地产有关，银行参与了房地产的所有生产、销售环节。

随着住房宏观调控政策的实施，国内房地产市场已显疲态，一旦住房市场出现萎靡必将引发土地浪费和金融呆、坏账，直接导致国有资产损失。

## 4 关于住房新政的解读与反思

2005年以后，国家住房政策转向以调控房地产市场发展为基调。其中，2006年推出的“国六条”是在2005年宏观调控被证明未达到预期而适时推出的。本文将自“国六条”之后的系列住房政策统称为“住房新政”。

### 4.1 住房新政引起的观点争议

住房新政被广泛关注，人们从经济学、社会学、财政学、金融学、规划学等多种不同的学科视角对新政给予了剖析<sup>[4]</sup>。引发争议的热点主要集中在政府的职能与角色、住房供应结构的调整、保障性住房的建设、住房调控的手段与目标等方面。

#### 4.1.1 政府的职能与角色

在政策执行过程中，政府实际上扮演着管理者和经营

者的双重角色。房地产及相关行业已经成为拉动地方 GDP 增长的重要力量,而土地出售收入和房地产税费则成为地方政府重要的财政收入来源。从这个角度来讲,政府是一个经营者,因此才有了地方政府对发展房地产业的积极性和卖地、拆迁的热情。同时政府又具有维持房地产市场秩序稳定,确保广大人民特别是中低收入阶层住有所居的社会责任。从这个角度来讲,政府则是一个管理者,因此构建多层次的住房保障体系,维护房地产市场稳定,满足人民的基本居住需求应当成为考核政府政绩的重要方面。这就要求政府要扮演好经营者与管理者的双重角色,分清利益与责任。

#### 4.1.2 住房的供应结构

住房新政首次对住房的供应结构进行了调整,明确提出了 90m<sup>2</sup>、70% 的控制标准,意味着住房政策开始向中低收入阶层倾斜。对此,更多理性的观点对政策的指向给予肯定,而争议主要集中在:调控标准的合理性、实施过程的操作性的操作性。

##### (1) 90m<sup>2</sup>、70% 的合理性

这是针对中低收入群体的调控政策,是对于之前保障性住房缺位的补偿。政府希望通过强力的市场调控,来弥补欠账。这就涉及这样的调控标准是否符合市场的需求,能否调动起开发商的积极性,标准制定的科学性在哪里,属于短期行为还是长期行为等问题。另外也涉及到一个根本性的问题,住房调控的核心在供应结构还是在住房价格。

##### (2) 实施过程的操作性的操作性

90m<sup>2</sup>、70% 的调控标准属于一刀切的政策,在实施过程中会遇到各类问题,主要包括大中小城市可能存在区别,城市中心区与郊区存在区别,针对中低收入阶层的商品房户型与限价房、经济适用房、廉租房等保障性住房存在区别。另外小户型的需求比例是否在 70% 这样一个比例范围内,是分区实施该标准还是按照地块全面贯彻该标准等方面的问题。

#### 4.1.3 住房保障的形式与对象

随着住房新政的实施,保障性住房成为今后很长一段时间内政府工作的重点内容。综合看来,争论的焦点主要集中在保障性住房的供给形式、操作形式、保障对象等。

##### (1) 供给形式

保障性住房的供给形式究竟是以货币补贴为主还是以实物供给为主。如若以货币补贴为主,这就涉及到受众人群的划分、补贴的标准、政府的补贴能力;若以实物供给为主,同样涉及到保障性住房建设的巨大缺口如何弥补、

如何监管这些住房、保障性住房建设是以市场主导还是政府主导等一系列棘手问题。

##### (2) 操作形式

保障性住房主要包括廉租房、经济适用房、限价房,是针对中低收入家庭而采取政府补贴形式。由于保障性住房涉及面广、量大、类型多样,单纯依靠政府很难组织起足够的力量来管理,因而目前在操作形式上各地差别很大,如厦门探索了以促进产权流转为基本思路的保障性住房管理模式,强调将政府负担改为利益共享,通过可流转的产权引导保障对象进行自主管理。

##### (3) 保障对象

现有的保障主要是针对城市低收入群体,由此便形成了所谓的夹心层群体,主要由新就业群体、进城务工人员以及不符合廉租标准但无力购买经济适用房的群体组成,群体十分庞大。在高企房价下、快速城市化进程中,此类群体的住房保障政府应当予以关注。

#### 4.1.4 住房调控的手段与目标

“国六条”之后的住房调控采取了综合调控的思路,即从土地开发、银行信贷、住房供应结构、住房交易的税费四个方面进行全过程调控。热议的焦点主要集中在:宏观利益与地方、部门利益的博弈;调控环节的合理性;房价下跌与房价稳定的尴尬。

##### (1) 宏观调控力度与地方执行力度

对住房建设的政策调控无论是力度还是频度都是史无前例的,显示了中央政府的决心。但现行财政体制具有“中央富、地方穷”的特征<sup>[4]</sup>,政绩考核制度和地方巨大的财政压力使得地方政府将“卖地”、“收费”当成地方财政增收的重要来源,地方政府、部门与房地产行业之间存在过多的利益关系。在此背景下,住房宏观调控政策能执行到怎样的程度,的确需要打个问号。

##### (2) 偏重开发环节财税制度

住房新政并未改变地方政府重开发环节轻税收环节的倒置现象<sup>[4]</sup>。过多的税费在开发环节进行,无形中推高了房价,而这些成本又被开发商转嫁到消费者身上。统计显示从开发到销售政府所要征收的税费多达 50 余项,总计占房价的 15%~20%<sup>[5]</sup>。本末倒置的财政体制,强化了政府作为市场参与者的角色,而弱化了管理者的角色。

##### (3) 房价下跌与房价稳定的尴尬

由于住房市场与土地、金融市场实现了高度联动,同时国内外资本又不断在股市和楼市之间游走,住房市场一定程度上捆绑了宏观经济。房价下跌会对宏观经济走势产生影响,特别是相关行业。若是维持房价稳定,高房价与高需求的矛盾仍难以调和。房价下跌与房价稳定似乎陷入

到目标上的尴尬。

## 4.2 政策实施过程中的若干误区

### 4.2.1 过度地赋予住房以经济功能，弱化了其社会功能

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为畸形的增长模式。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，热衷批建高档住宅，导致当地房价居高不下。

### 4.2.2 没有区分住房政策与房地产政策，使得基本住房保障缺位

“解决低收入群体住房问题的是政府的住房社会政策，而不是作为经济政策的房地产政策。但目前的问题是，我国只有房地产政策，没有住房社会政策。”<sup>[6]</sup>截至 2005 年底，全国累计用于最低收入家庭住房保障的资金为 47.4 亿元，仅有 32.9 万户最低收入家庭被纳入廉租住房保障范围，保障性住房缺位严重。

在完整的城市住房供应体系中，房地产市场供应的商品化住宅和由政府提供的保障性住房都是不可或缺的。解决住房问题既要靠市场手段，也要依靠大量的公共政策手段，单轨制无法解决住房问题。

### 4.2.3 住房调控政策与调控对象的错位，导致调控目标与结果的偏差

2005 年以来，国家开始对房地产市场实施调控，但效果甚微，甚至一度出现越调房价越涨的现象。说明政策与对象之间存在错位，才导致目标与结果的偏差。

(1) 住房问题叠加了当前问题与历史问题，单从当前出发无法完成调控

房改之前，我国的住房市场没有开放，积累下了大量的住房需求，市场放开后产生了巨大的住房消费需求，这属于历史遗留问题。房改后，由于监管政策不到位，导致房地产市场出现了失控的局面，这是当前的问题。因而住房问题是历史遗留问题与当前问题叠加之后的结果。制定调控政策时，单从当前的形势出发无法全面理解我国的住房问题所蕴含的特殊性。

(2) 涉及多个部门，单个部门无法完成对所有对象的调控

当前房地产市场所涉及的实际管理部门多达 25 个之

多，很多调控政策都是出自各个部门，有些政策甚至出现相抵触的现象。这种政出多门、各自为战的局面未能过热的住房市场降温。“国六条”之后的住房调控政策充分体现了多部门合作的特点，调控的效果也开始显现。

(3) 住房问题衍生为“经济—社会”复合问题，单从经济领域无法完成调控

住房在新型政府职能框架下的重要性以及对于构建和谐社会的意义表明住房问题已经衍生为“经济—社会”复合问题，现有的调控政策基本上都是从经济领域予以调控，因而调控的效果有一定折扣。长远看来，推进政府考核体制改革、财政分配体制改革、完善市场监管制度等方面的配套制度改革对于增强住房调控效果意义重大。

## 5 落实住房政策的规划思路

### 5.1 涉及住房建设的规划类型

目前涉及住房内容的规划类型主要为住房建设规划和城市规划，两者都具有公共政策属性。住房建设规划是对城市近期住房建设进行总体安排，确定年度计划、指标控制和措施保障，规划期限为 5 年。城市规划法定层次包括城市总体规划、控制性详细规划，侧重于用地空间安排，各层次规划都涉及居住内容。

二者都是以政府为主体以空间为客体，以满足公众群体的公共需求为根本目标的规划，同属于公共服务品，都具有极强的公共政策属性。

#### 5.1.1 住房建设规划

住房建设规划是以满足不同收入阶层住房需求为导向的，根据不同的收入阶层规划配套相应的住房类型，重点在于满足中低收入阶层的保障性住房，类似于针对住房的专项规划。规划内容侧重于各类住房建设量的计划安排，包括总量计划（规划期内各类住房的建设总套数和总建筑面积）、结构计划（90m<sup>2</sup> 和 70% 的控制标准；廉租房、经济适用房、普通商品房的建筑面积）、时序计划（规划期内每年的住房供应总量、每年各类住房的供应面积）。涉及住房用地空间布局的内容相对薄弱，主要是分区域指向性的，使得住房计划无法予以明确的空间落实，限制了规划本身的实施效果。

#### 5.1.2 城市规划

与住房建设规划相比，城市规划是一项综合性的规划，是各方面内容的统筹部署和综合协调，更侧重于用地的空间安排。城市总体规划中，居住用地规划布局是其重要组成部分。2005 年底新颁布的《城市规划编制办法》<sup>[7]</sup>中也明确提出：编制城市总体规划需要研究住房需求，确

定住房政策、建设标准；重点确定经济适用房、普通商品住房等满足中低收入人群住房需求的居住用地布局及标准。控制性详细规划，是依据城市总体规划对具体地块的土地利用和建设提出控制要求。其中包括居住用地的容积率、建筑密度、建设高度、绿地率等指标控制。

## 5.2 规划编制存在的问题分析

### 5.2.1 两类规划缺乏协调统筹

住房建设规划在保障性住房用地落实方面，还是较粗的分区指标，缺乏与城市总体规划中居住用地布局的协调。多数的住房建设规划与城市总体规划所确立的居住用地布局存在脱节现象，指标难以落实到具体用地。另外，现有的住房建设规划仅将“90m<sup>2</sup>、70%”作为主要的住房建设调控指标，而忽视了地块开发的指标控制和经济合理性，缺乏控制性详细规划阶段的地块控制及经济测算作支撑。

长期以来，城市规划缺乏对住房问题的关注，所涉及住宅及居住环境的部分，偏向于物质空间形态的规划与设计。只是强调在总体规划阶段确定居住用地的空间布局，在详细规划阶段突出用地控制和居住区规划设计，而空间背后的住房问题，例如不同收入阶层的居住需求、边缘群体的住房问题等很少得到关注。

### 5.2.2 规划的技术路线有待完善

从住房建设的角度来审视两类规划，可以发现两类规划的编制技术路线均存在待完善的方面。

#### (1) 住房建设规划

##### ① 规划依据不充分

当前的住房建设规划在规划依据上千差万别，其中基本都提到的有：“十一五”规划、城市总体规划、城市近期建设规划三大类。实际上，“十一五”规划编制完成于2005年，而住房建设规划编制起始于2006年，因而多数的“十一五”规划很少或者根本没有涉及到住房建设问题，无法为近五年内的住房建设规划编制提供充足的依据。2006年之前编制完成的城市总体规划没有给予住房建设足够的重视。2006年之后编制的城市总体规划开始将住房建设纳入，但缺乏对保障性住房用地空间的明确。城市近期建设规划主要明确了近期居住用地出让量和供给时序，而并没有与住房供应结构相衔接。

##### ② 住房需求预测不到位

住房建设规划编制中关于住房需求预测的方法从理论到实践尚无成熟模式，主要有两种：一是根据人口增长率与历史供应量预测；二是根据“十一五”规划的人口与人均居住面积预测。上述两种方法虽然在计算方法上简单易

行，但两种方法所依据的基础数据均存在信息失真的可能。例如历史供应量是建立在长期以来我国缺乏保障性住房供给的前提下的，实际住房需求量将远超过历史供应量；“十一五”规划所确立的人均居住面积并不能指导保障性住房所确立的各类住房最低人均居住面积。

##### ③ 编制程序缺乏必要环节

住房建设规划编制应当具有科学性、公平性和可操作性。但是目前一些城市住房建设规划的编制具有应急性特征，缺乏专家论证和公众参与等环节。一些规划指标的确定考虑不全面，也无法反映公众的实际住房需求意向。

#### (2) 城市规划

##### ① 城市总体规划

一直以来，许多城市的总体规划中居住用地规划基本不考虑满足不同收入群体的住房需求，保障性住房用地的空间布置和规模基本不涉及。虽然2005年底颁布的《城市规划编制办法》明确提出总体规划要增加住房保障内容，但从实施效果看，所确定的保障性住房用地的空间布置和标准缺乏可操作性。究其原因：一是研究不足。对于城市整体住房需求、中低收入群体分布、用地情况缺乏细致的调研和分析，尤其是未来可作为保障性住房用地调研不足。二是设施配套缺乏考虑。规划编制只局限于保障性住房用地空间的布局，对周边的配套设施缺乏整体规划。一些城市已建成的经济适用房大都位置偏远，市政设施不齐、生活配套缺乏、交通出行很不便。

##### ② 控制性详细规划

控制性详细规划是直接作为规划管理的主要依据，但在现有的城市规划编制办法中并未对控规编制提出住房保障要求。这就造成总体规划确定的保障性住房用地在控规阶段无法明确用地控制要求。而控规中常规的用地容积率、建筑密度、建筑高度等控制指标主要是对开发强度与空间环境的控制，无法对住房结构进行有效引导，对住宅建设的套型数量和建设标准，尤其是中小套型住房缺乏控制。

### 5.2.3 规划实施不到位

虽然一些规划明确了保障性住房的居住用地布局，但缺乏年度的计划安排，实际的保障性住房建设开发推进较其他中高档商品房滞后，调控政策落实不到位。与微利的保障性住房建设相比，建设实施自然偏好于商品房开发。加上规划编制自身的不足，近期内建设实施的规划依据不具备较强的可操作性，使得廉租房、经济适用房等建设实施时序靠后。

另外受经济效益驱动，规划确定的保障性住房用地在实际建设中往往被其他类型的用地挤占，让位于工业项目

开发；同样一些区位较好的保障性住房用地，也会由于开发商的开发意图而改为更有利可图的商业金融开发，从而牺牲中低收入群体的利益。

### 5.3 规划编制体现公共政策属性的思考

#### 5.3.1 促进两类规划的协调统筹

住房建设规划与城市规划的协调主要体现在与城市总体规划、近期建设规划的协调。住房建设规划中确定的住房建设目标、保障性住房建设指标等内容是城市总体规划中对应住房用地空间布局的重要依据。从编制时序上，两者可以同步编制，将住房建设规划作为城市总体规划的一个专项规划内容，与其他各项建设用地的安排统筹考虑，最后单独提取成果。如若住房建设规划编制在前，城市总体规划应将其纳入，并对其提出的保障性住房用地要求予以明确的空间落实。

住房建设规划中的一项重要内容就是近期内住房建设的年度计划，主要为各年住房建设的量化指标，而对应的用地空间布局可以通过城市近期建设规划落实。城市近期建设规划应增加住房建设的内容，合理确定近期内保障性住房的空间布局和建设安排。

#### 5.3.2 加强规划研究

当前住房建设目标是解决中低收入家庭的住房问题。城市规划研究应从普遍性的居住问题研究转向针对弱势群体的住房研究，基于特定群体的住房需求、社会特征，探讨其适宜的居住模式。目前廉租房、经济适用房政策惠及的人群主要还是城市户籍人口，大量的外来暂住人口既不符合廉租房适用对象，其收入水平也无力购买其他保障性住房。而一些城市由于产业发展需要，外来人口比例已经达到相当规模，其住房问题通过非常规途径的城中村来解决或由企业在厂区内解决，造成了许多负面问题。研究外来人口的长期居住问题，研究城市边缘地区的住房问题也是规划应关注的方向之一。

建立完善的住房保障体系，不仅仅是确保各层次居民的住房供应，居者有其屋是基本要求，在总量保障基础上需要为中低收入群体提供宜人舒适的居住环境，这也是构建和谐社会的重要体现。宜人的居住环境既包括外在的设施配套、空间景观环境，还包括更综合的社区建设。规划研究也应从偏向于物质空间形态研究转向针对保障性住房，从交通、设施配套、环境营造、社区规划等多方面的综合研究。

#### 5.3.3 完善规划技术路线

##### (1) 住房需求调研

摸清住房需求是确定住房建设目标、建设数量、空间

布局的基础条件。相关指标的确定需要对城市居民收入水平、住房结构、需求意向等进行详细调研。可以采用问卷调查的形式，例如家庭收入、现状住宅类型和住房面积、购房意向、意向房价和房租等内容，作为确定住房需求结构指标的依据之一；也可以利用城市建立的有关住房保障的信息库进行相关需求分析。另外住房用地供应调研也十分重要，如住房建设用地出让及存量分布情况，为保障性住房用地的空间布局提供规划依据，避免规划与实施的脱节，提高规划的可操作性。

##### (2) 强调公众参与

住房建设规划的编制应强调公众参与，既包括规划编制前期住房需求调研的公众参与，也包括规划编制完成后相关内容的公示与公众意见征求。由于住房建设涉及到市场开发行为，即使是经济适用房、中低价位普通商品房等保障性住房也是在相关政策指引下要由开发商进行开发。因此在重视居民住房需求的基础上，也必须考虑开发商对住房建设的态度和要求，从需求方和建设方多元角度考虑规划编制中的公众参与。

按照《城乡规划法》，城乡规划报送审批前，组织编制机关应当依法将城乡规划草案予以公告，征求公众的意见。城市规划中涉及住房建设的内容，主要为城市总体规划阶段的保障性住房用地布局以及控制性详细规划阶段的保障性住房的地块控制。这些应当作为重点内容依法予以公示。规划编制应考虑对公众意见的采纳，必要时适当调整规划内容。

##### (3) 完善各层次规划的住房内容

城市总体规划要统筹长期的住房安排，明确保障性住房的用地布局。对于近期内开发意向比较明确的保障性住房，可以落实到具体的用地。而涉及长远用地安排或保障性住房为配建形式的，由于建设条件的不确定性，可以确定分区内的住房用地指标，具体地块落实通过下一层次的控制性详细规划完成。一味地追求市场导向，将微利型的保障性住房全部布置于城市郊区、边缘区等区位条件较差的地区，而不考虑相关的设施配套是不可取的。

控制性详细规划是直接面向于建设实施的规划管理依据，应在现有编制内容与框架的基础上，增加保障性住房地块确定和控制指标的内容。原建设部发文《关于落实新建住房结构比例要求的若干意见》<sup>[8]</sup>提出，应当对拟新建或改造住房建设项目的居住用地明确提出住宅建筑套密度、住宅面积净密度两项强制性指标，指标的确定必须符合住房建设规划关于住房套型结构比例的规定。



## 6 结语

我国的住房体制改革使人们的住房质量得到逐步提升,住房需求得以逐步满足。但整体住房建设与保障水平与国外成熟经验相比仍存在较大的差距,突出表现在多层次保障性住房体系的缺失。伴随着快速的城市化进程,当前巨大的住房需求与高涨房价之间的矛盾使得住房问题已经成为影响社会稳定、土地集约、金融安全的重要因素和事关民生、和谐社会构建的重要问题。近年来国家对住房建设的宏观调控的力度逐步增强,住房政策频出,彰显了政府对于解决住房问题的决心。之所以每一次政策出台都会引发争议,恰恰说明住房建设作为事关民生的基本问题和涉及各领域综合性问题的重要性,因而政府在制定和实施政策时更需要科学、谨慎、全面,避免政策实施产生误区和负面效应。

建立多层次的住房保障体系需要相应的规划支撑。住房建设规划作为针对住房问题的专项规划,应当提高规划编制的科学性。在保障性住房的用地空间落实以及时序推进上,加强与城市总体规划、近期建设规划的协调。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,充分发挥城市规划对于保障低收入、中低收入群体住房的调控作用。

### 参考文献

- [1] 叶海平,季海波.都市公共政策概论.上海:华东理工大学出版社,2002.
- [2] 梁绍连.国外住房保障运作模式比较分析.上海房地,2007(7).
- [3] 余晖.什么是公共服务型政府.南方周末,2003-7-31.
- [4] 袁奇峰,马晓亚.住房新政推动城镇住房体制改革.城市规划,2007(11).
- [5] 委员批地方政府过高税费抬高房价.环球网,2007-3-9.
- [6] 唐均.区分房地产政策与住房社会政策.新浪财经,2007-4-17.
- [7] 中华人民共和国建设部.城市规划编制办法.2005-10-28.
- [8] 建设部.关于落实新建住房结构比例要求的若干意见([2006]165号).2006-7-14.