

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的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于其收入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 涵盖了我們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m²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50m²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

推进保障性住房建设规划的开展，同时深化对保障性住房规划的思考和进一步的探索。

4.1 以满足社会保障住房的需求为目标综合考虑供应量

在进行需求调查和评估的基础上，需要确立各类保障性住房的数量以及供应的进度，从而最大可能地满足社会各个层次、各个阶段的需求。也就是说，作为保障性住房建设的依据，保障性住房规划应有非常明确的总量计算、近年的和长远期的安排，而且应该有不同类型的、针对不同收入家庭的保障性住房的配置。

在此过程中，确定经济适用房的标准是重要的，因为所有的预测和分类供应的安排都与这个标准有关，这或许是我们现在保障性住房规划中的一个难题。因为，从我国现在对经济适用房的认识和建设及相关规定来看，标准过于单一。国务院和一些城市政府出台了一系列的规定，但这些规定还只是提出了一些基本原则，这与我国保障性住房制度的实施刚刚起步有关，尚需要进一步的深化。但另一方面，在现在一些城市实施的经济适用房制度中，都将所保障的人群锁定在社会中收入最低的层面，而采用的供应方式还是一种准市场的方式。因此，这样的经济适用房对于符合保障条件的家庭来说，在价格上仍然是承受不起的，而收入略高一些、在价格上有可能承受的家庭却不在被保障的范围，从而使保障性住房的供应与可承受人群出现了错位。这种状况的改变肯定需要通过政府对保障性住房的标准进行调整，而这种调整的关键在于需要各级政府根据国务院有关规定的基礎上作进一步的深化。保障性住房规划当然需要以政府的政策作为指引，但作为政府实务工作的城市规划领域是否能够通过各种城市保障性住房规划的编制和制定的过程，以事实为根据的研究和具体的实证性内容来推动这一进程呢？

具体的规划工作中，在确定保障性住房供应量时，应当考虑保障性住房在城市住房总量中的相对比例关系，当然这个比例关系需要根据各城市的具体情况来确定。尽管本文并不针对具体城市来讨论问题，也无法提出一个可供各城市使用的数据，但参考国外以及一些地区的 affordable housing 的供应情况，可以使我们对城市保障性住房的供应量有一个初步认识，从而为在规划工作中确定供应量提供一个供应幅度的比较。从英国、美国的情况来看，affordable housing 所保障的人群通常占城市总家庭数的 30% 左右，我国香港地区则在 30%~40% 之间。关于新增的住房总量，英国规定了所有的住房开发都必须提供一定数量的住房作为 affordable housing，尽管这个比例近年来有所降

低，从 40% 降到 25% 左右，但这是建立在长年供应，保证了其基本存量的基础上的。而对于我国绝大多数的城市而言，由于十多年以来的住房制度改革并未顾及保障性住房的供给，保障性住房现在还处在刚刚开始阶段，因此从某种程度上讲，这个比例关系应当是相对比较高的。如果不考虑这个因素则住房问题的压力将不断增加，这是我们在确定保障住房供应量，尤其是近期供应量时应充分重视的。

当然，要满足保障性住房的需求还与城市的收入状况有关，也就是与需要保障的人群数量（家庭数）有关，而且也与城市的供应能力有关，这种供应能力涉及许多方面。首先是政府的财政能力，这里包括政府开发、建造保障性住房的能力，对于我们现在尚处于起步阶段的保障性住房建设，无论采用什么方式进行开发建设，政府的财力实际上仍然是一个很大的制约，这种制约与政府是直接拿出资金投入还是采用对地价进行控制（这要削减政府的收入）无关。除此之外，政府还需要为保障性住房的相关公共设施、市政基础设施等予以投资建设，这是保证建成的保障性住房能够合理使用的必要条件。这也是需要政府来承担所有成本的，因此在规划中需要充分考虑各种可能及其条件，但政府的财政限制不能成为不提供或少提供保障性住房的惟一理由。其次是社会的贡献程度。如何调动社会的力量来提供保障性住房仍然是政府应当考虑的。在这一点上完全可以借鉴英国政府的一些做法，其所带来的一些好处前面已经讨论了，而英国政府所拥有的只是开发权的管理。我国城市政府不仅拥有开发权的管理，而且还拥有土地供应权。从道理上讲，政府完全可以采用类似的方法。当然，这里会涉及开发利益的核算问题，但其中最主要的问题还是政府决策的出发点和准则。应急性的措施在我国也许还是比较容易解决的，但长久性的保障性住房供应问题则更需要制度上的保证，因此制度建设是尤为关键的；对于保障住房规划来说，长期性的供应也需要进行很好的筹划，而与保障性住房供应方式相结合的考虑恰恰就是一个规划问题，城市规划不应弃置公共政策的作用。

另一个值得关注的问题是，经济适用房的市场化交易的问题，也就是，经济适用房是否需要在未来的若干年内逐步地全部进入市场。这是需要进行全面考量的。如根据北京市政府的规定，经济适用房 5 年后就可以转让（上市），但差价的 80% 要上交。尽管由此导致了经济适用房的投资性下降，但经济适用房的转让部分需要在增长的供应量的基础上再增加这部分的数量，这就涉及政府应当始终保有较大数量的经济适用房的量。这不仅关系到保障性住房今后的供应量，也会对经济适用房

的配置、建造方式等产生影响。而更为重要的是，政府对经济适用房的供应量需要不断地加大才有可能不断地满足需要。

4.2 从城市角度充分考虑保障人群的特征及其需要来进行空间布局

满足保障性住房的需求不仅仅局限在供应量上，实际上这是贯彻在保障性住房规划的所有阶段和所有工作中的。在确定保障性住房的供应量的基础上，就需要进行空间的统筹安排，这是保障性住房能否落实的关键性步骤。

保障性住房的空间安排实质上是对各类需要社会保障的家庭的总体布局问题，这是规划者在进行保障性住房规划时必须时刻认清的。这种布局前面已经说过，不宜集中布置，这是我们当前在经济适用房建设中特别需要重视和改变的。而尤其要予以重视的是，保障性住房不能都集中到郊区去。现在经济适用房建设主要在城市的边缘，主要的原因就是市区尤其是市中心的土地价格高，而郊区的土地价格低，是基于资源的有效率运用以及房价、建设速度等因素。但应当知道，这种做法看上去可以获得一时的便利和效益，但就长远来看将对受保障家庭甚至整个城市带来不利的影响。

第一，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，但也有可能使他们的经济条件恶化。城市中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。而城市外围的居住区所能产生的就业岗位不可能很多，再加上如果这样的居住区是中低收入群体居住的，他们的消费能力更为有限，那么创设的就业岗位只会减少而不会增加。这样，居住在城市外围的大量中低收入人群的就地就业便会成为问题，就需要进入到其他地区尤其是中心区就业或寻找就业的机会，就极有可能增加其交通成本。而交通成本的提高将使这些收入本来就较低的家庭的刚性支出增加，这就必然会影响到他们的整体生活成本，从而使其日常生活质量受到影响。尽管政府可以采取政策降低公共交通的费用，但无论公共交通的费用怎么低廉，这些人群的实际支出仍然是增加了，这种增加也许对其他人群影响不大，但对于中低收入者，尤其是低收入者的影响有可能是严重的。而更为重要的是，他们的生活居住地区在城市外围，而就业机会最高的地区往往是城市中心地区，这就会使这些居住在城市外围的中低收入人群的就业机会受到极大的制约，甚至是几何级数的剧减，这就有可能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。

第二，政府的运营成本也将大幅增加。中低收入群体

集中居住在城市外围地区，对政府而言也将带来极大的负担和成本开支，尤其是公共服务设施等的维持和运营方面显得更为突出。由于城市中心地区设施配置的水平较高，使用群体多样，相互之间可以有所调剂，但当中低收入人群集中到郊区后，不仅所有的公共设施需要增设（有关公共设施配套问题下文还将讨论），而且长期的运行都需要靠政府来维持。因此，从营建的角度看，在郊区建设经济适用房的成本较低，但长期的运营成本未必如此，这就需要进行很好的权衡了。此外，当大量的中低收入人群集中居住在城市外围的居住区，尽管政府可以配置比较完善的公共服务设施，但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将受到影响。不仅需要依靠政府的长期投入来维持，长此以往还会影响到这些设施的供应水平和质量。而其中最有可能产生深远影响的就是教育设施，从而导致中低收入层次的代际传递，社会后果将更为深远。

第三，中低收入群体集中居住到城市外围地区同样会增加城市的交通问题，而且由于其收入较低，密度较高，更加剧了城市交通问题的复杂性。首先，城市整体的交通量将会增长。通常经过长年的调适，中低收入阶层的居住地 and 就业地之间的距离不会太长，相当数量还是在步行范围内，即使超出了步行距离，主要也是通过自行车或公共交通来解决交通需求，而城市中心地区的公共交通相对更为便捷。如果将他们安置在城市外围地区，那么出行距离会大幅度增加。同时，由于城郊结合部的服务设施配套往往相对比较欠缺或不完善，这又有可能增加居民出行的次数，而这个时候，步行和自行车往往是难以适应需求的，尽管他们依赖的主要还是公共交通，但都会大幅增加城市出行距离和出行时间，由此增加了城市的交通量。与此同时，大量的中高收入群体居住在城市中心地区并不会减少和降低他们的出行和交通量。由此，城市的整体交通量就会有较大的增加。此外，我们还可以看到，当经济适用房集中在城郊结合部建设，不仅加剧了城市地区的交通量，而且也导致了交通拥堵向外扩散。这在一些城市中已经开始出现，除了在这些经济适用房集中地区的进城路段上出现严重的高峰小时的交通拥堵之外，即使采用了大运量的轨道交通如轻轨、地铁等公共交通方式，其拥挤程度也已近不堪。其次，对于中低收入群体而言，其出行的交通工具主要是公共交通。而相对而言，市中心的公共交通网络比较完善，城郊结合部的公共交通相对数量少，线路单一，服务标准低，这就会大大降低出行的方便程度。所谓的服务标准低，并不只是说服务质量之类的问题，而主要是指由于线路少，班次也不太密集，因此与多线路交织的路段相比较就会出现班次间隔长的情况，尤其是在非高峰

时间。中低收入群体出行工具的选择余地少会造成居民出行不便。加之收入较高群体有更多的出行方式可以选择，就造成了一个严重的错位：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（城郊结合部），而并不需要依赖公共交通的居民集中的地区往往是公共交通配置较高的地区（城市中心地区）。在不考虑居民出行交通成本变化的情况下，即使交通方便程度的差异也会使得居民更少地出行，这样其获得的发展机会也会少，有时候即使有新的机会也会由于交通条件的限制（比如公共交通的服务时间）而无法获得或胜任，从而使他们的收入状况固化甚至恶化。

当然，中低收入群体集中居住到城市外围地区所产生的问题远不止这些。但这些问题应当可以警醒我们，现在所采取的这种建设方式存在着对城市和受保障群体不利的影响，而其社会后果还具有长期性。但是，这并不是说经济适用房等保障性住房就不能在郊区建设，而是说不应该都集中到郊区去，应该在城市中的各个地区都有所安排，与现有的这些人群的分布及其就业等分布相协调，并应该考虑现有中低收入群体对居住地选择的愿望，从而使这些人群能够分散在城市的各个地区，在空间配置上做到在都市区域内的平衡。这也就是我们所说的，在保障性住房规划中必须考虑满足保障性住房使用者需要的一个重要方面。

对于城区的改造地区应考虑就近安排动迁用房，并向被拆迁家庭提供至少与原先生活水准相当的，在经济上也是他们可以承受的住房。即使他们不愿意或者无力增加投入，也需要保持其基本的生活条件。而对于非居住性开发，也应当考虑就近提供居民适宜的住房。从某种角度讲，由于土地使用的变性导致土地价值的大幅度增长，这种增长应当与当地的居民共享。而另一方面，只有采用这样的方式才能更好地满足我们前面所讨论的空间分布均衡的问题。

4.3 居住质量与设施配置

从保障性住房的供应来讲，各类保障性住房的品质都不应与商品房存在质的差异。这不仅指保障性住房必须符合所有住宅建筑规范的要求，而且在各类住房设施的配置标准和质量、住房的结构、房间的配置、建筑质量等各个方面都应当具有同等的要求。价格的低廉并不能转化为品质的下降，保障性住房必须保证最基本的居住质量和环境质量。这对于规划来讲也同样重要，不能因为是保障性住房就肆意提高开发强度，提高建筑密度，即使是建设独立的、单一性的保障性住房。二战结束后的最初十多年里，英国、美国等地都集中建设了专供中低收入家庭居住的社

区。高密度、高强度的开发看上去节省了成本或者在短时间内提供了更多数量的低收入群体的住房，但社会隔离更加明确，社会问题并未因此而得到缓解。若干年后这些地区都成为了问题社区，有的更在 20 年左右的时间后就采用强制性拆除的方式来进行重新的安排。保障性住房同样是城市住房中的一种类型，因此也必须符合所有城市居住区规划的规范要求。

在保障性住房规划中，尤其应该重视各类公共设施的配套完整和公共空间、生态环境等的完善。对于所有保障性住房的使用者来说，他们收入相对较低，缺少选择性。他们无法使用“用脚投票”的机制，而且对这些设施的自我完善的可能性差，因此，在公共设施的配套和服务方面需要特别的关注，以满足他们的生活要求。相对而言，我们现在的居住区配套设施规范中的许多内容对于中高收入阶层的住区来说也许是并不需要完整配套的，因为他们选择的空间和范围更大，不仅在许多内容上不需要就近消费（至少没有那么迫切），而且有不少内容并不符合他们的生活需求，而他们对于多样性的要求在社区范围内是根本无法满足的。但是对于中低收入家庭来说就完全不同了，任何设施的配套不完善都有可能导其生活方便程度的下降，进而有可能影响到他们的生活质量。这是我们在保障性住房规划中需要特别关注的内容。

此外，在进行保障住房规划的过程中，需要充分地考虑地区性和全市性的公共设施的配置之间的关系，保证中低收入人群能够使用更为广泛的公共设施。中低收入人群同样是城市居民，城市各类各级公共设施的提供和配置都必须满足他们的需要。

5 结语

以上从保障性住房规划的角度对相关的问题尤其是在规划工作中经常碰到的问题进行了讨论。讨论的目的是如何更好地进行保障性住房的规划工作，为满足城市中低收入群体的住房需求提供基础，进而为和谐社会的建设作出城市规划的贡献。本文提出，保障性住房是整个城市住房中的一部分，其基本的品质必须符合城市住房的基本要求，同时，保障性住房本身又可以划分成多种类型，在保障性住房规划中必须对各种类型进行分类预测和安排。保障性住房规划作为实现政府社会保障政策的具体措施和方式，既要执行相关的法规和政策，又要对这些政策的实施制定相应的政策措施，从而有效保证规划的实施。而在内容上，保障性住房规划必须遵循社会公平和公正的原则，避免以经济效益作为惟一的供应和布局准则，

要从满足城市中低收入家庭的基本居住条件的需求出发,从城市整体的角度具体分析各类保障性住房的使用者的情况和要求,有针对性地确定各种各类保障性住房的供应量,在城市地域范围内均衡布局这些保障性住房,满足中低收入群体中各种不同收入层次、不同家庭状况、不同就业特点等家庭的具体需求,充分发挥城市规划作为公共政策的作用。

当然,笔者也非常清楚,城市规划不可能独自来解决所有的问题,在社会保障和社会保障住房的供应方面同样如此。就保障性住房的规划而言,国家和城市的社会保障政策仍然是关键,社会保障住房的类型、供应的对象以及供应的方式等都直接制约着保障性住房规划的内容和工作方式,也会影响到规划过程所产生的结果,并且规定了规划过程中对许多内容进行抉择的条件和标准。但是作为规划专业人员,我们仍需要在面对这些困难和政策缺失的情况下努力把自己的工作做好,这也就是本文讨论这些话题的目的所在。另一方面,保障性住房规划所涉及的内容极为广泛,并在相当程度上涉及政治、社会、经济等多方面的因素,而我国城市保障性住房的供应尚刚刚起步,大量的问题尚缺少深入的研究,

在规划和实施的过程中也会不断地出现新的问题,这就需要在实践的过程中不断探讨,不断深入研究,从而使保障性住房规划不断完善。

参考文献

- [1] Department for Communities and Local Government. Planning Policy Statement 3 (PPS3). Housing, London: Crown, 2006.
- [2] Department for Communities and Local Government. Delivering Affordable Housing Through Planning Policy, 2002.
- [3] Home Builders Federation. Expanding Choice: Increasing the Supply of Affordable Housing, 2007.
- [4] 英国 Lancaster 市政府. Affordable Housing. <http://lancsdev.web-labs.co.uk/Category.asp?cat=596>.
- [5] 美国 Twin Citie. Housing Preservation Project, 2007. <http://www.tchousingpolicy.org>.
- [6] Tim Fernholz. What Next for Affordable Housing. The American Prospect, July 30, 2008.
- [7] Tessa Melvin. Affordable-Housing Needs Lower Than Expected. The New York Times, August 11, 1991.
- [8] (美)施瓦兹. 美国住房政策. 黄瑛译. 北京: 中信出版社, 2008.