

当代北京城市住房发展的反思

张 杰 李 力

【摘要】 作为我国首都的北京，其住房建设和体制改革集中反映了我国住房发展的主要特征和问题。本文结合我国改革后宏观的社会、经济形势发展演变，通过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，对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进行梳理和反思，试图对北京30年住房建设和规划中的成就与问题有一个清晰认识。

【关键词】 北京住房 住房制度 住房规划 居住空间布局

Abstract: The process of and the forces under the housing reforms and developments in Beijing present the best show case of China's housing changes since the Reform started in the late 1970's. This paper tried to build a panorama of this historic development by looking at the general social, economic transformation in the country. Firstly the paper reviewed the changing policies along the reforms. Focus are laid down in the following aspects: 1) housing constructions under the welfare housing policies in the period of the reform, 2) the market housing developments along with housing reforms, and 3) the emerging social housing programs in the market economy in Beijing. Secondly the paper examined the spatial results the above policy changes by analyzing housing planning and geography of housing developments. By so doing, the authors hoped to help the understanding of the achievements and problems in housing

development in Beijing over the last thirty years.

Key Words: Beijing urban housing; housing policies; housing planning; housing development structure

改革开放后，作为国计民生重要方面的城市住房建设快速持续发展，新建住房数量之大前所未有的，城市居民居住条件总体上有了很大改善。住房供给从过去的“福利制”分配模式向社会化、市场化迅速转变，市场化的供给模式在近十年成为城市住房供给的主导模式，住房私有化率大幅提高，导致各种住房供应问题凸现，矛盾激化。

作为我国首都的北京，其住房建设和体制改革集中反映了我国住房发展的主要特征和问题。本文结合我国改革后宏观的社会、经济形势发展演变，通过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，对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进行梳理和反思，试图对北京30年住房建设的脉络有一个清晰的认识。

1 住房制度改革下的公房建设

1.1 住房福利制的改革

1.1.1 房改的宏观背景与思路

从1979年开始至1998年，在改革开放方针的指导下，我国经济进入了持续快速的发展阶段，经济体制改革在政策上逐步完成了从计划向市场的根本性转变。

改革初期的十年，国家提出了“放权让利”的政策，并逐步确立了社会主义有计划的商品经济体制，国有企业由政府的附属物逐步转化为自主经营、自负盈亏的商品生产利益主体。个体和私营经济大量出现，所有制也从原来国有和集体所有制转向多种经济成分并存的结构。这一阶段，居民平均收入也大幅增加，从1978年至1990年

职工工资增长了近4倍。^①国民收入分配格局发生重大变化,从政府、企业、居民三个部门在国民收入中所占份额的变化来看,1978年政府、企业和居民最终收入分配比例为33.7%、11.6%和54.7%,至1986年,这三部门比例则变为22.6%、10.6%和66.8%。^②个人收入急剧扩大成为整个1980年代国民收入分配领域的基本态势。这一系列改革措施,一方面形成了很大规模的居民金融资产,但在当时泛福利的体制下,居民金融资产中用于生产性积累和诸如住房、养老、教育等长期性储蓄份额很低,而用于日常用品、耐用消费品和子女结婚的储蓄份额极高,是典型的近期消费主导型结构。这对宏观经济的稳定产生了不利影响,在一定程度上造成1980年代末通货膨胀的恶化及其后几年的持续性经济疲软;另一方面,由于政府的财政收入占国民收入的份额下降,而住房建设投资却持续增长,政府和企业对住房等福利补贴加大,这成为政府财政赤字连年增大的重要原因。据统计,1980年代住房建设投资占GNP的比重保持在3%以上,远高于1978年以前的0.78%。^③经济建设与改革迫切需要财政资金支持,财政赤字成为当时我国财政的主要困境,这一情况直到1994年税制改革后才有所好转。

面对居民金融资产结构对宏观经济的潜在威胁,国家为回收居民手中的资金,摆脱财政补贴负担,改善居民金融资产结构,解决住房严重短缺问题,将房改作为经济改革的重要组成部分提上日程,试图通过推行住房私有化回收资金,使居民收入资本化。同时,围绕着住房改革目标模式这个中心,理论界的左令、张果、戚名琛、王育琨等学者开始对住房属性进行研究。研究引起了各界人士的广泛讨论,最终将住房从单一的福利属性认识转变为同时具有商品和福利两种属性,为住房出售打开了突破口。随后相关研究更深入地提出将住房分配放入初次分配范畴,使住房分配从实物福利逐步向货币工资转化。^④经过一系列

理论研究和实践探索,国家于1991年发布了《关于全面推进城镇住房制度改革的意见》,正式确定了城镇住房改革的目的和商品化的目标。

1992年邓小平南巡之后,改革进入第二阶段。随着社会主义市场经济体制的确立,房地产业快速发展,出现了短暂的泡沫式的繁荣,国家不得不于1993年下半年开始宏观调控,以此遏制房地产畸形发展和经济增长过热的态势。通过调控,1994~1997年期间国家财政盈余增长趋缓,经济发展实现软着陆。此后国家为应对1997东南亚金融危机的冲击,通过刺激内需,提高投资和消费水平来为维持经济高速增长,将发展的重点放在基础设施建设、高新技术产业和以住宅建设为主体的建筑业上,住宅产业开始成为新的消费热点和经济增长点。上述发展策略使国民经济和财政状况避免了大幅度的下滑,仍保持平稳的发展势头。这一系列政策也最终形成了1998年《关于进一步深化住房制度改革加快住房建设的通知》的房改文件,完成了住房制度改革,此后住房供给基本实现社会化和商品化。

1.1.2 住房私有化的几种改革尝试

前文对住房改革的思路进行了归纳,1980年代初房改思路确定后,优惠出售公房的实验首先被推出。1979年后,部分城市就开始进行少量试点售房,^⑤之后逐步扩大到全国各主要城市,并在邓小平关于房改的两次讲话^⑥的基础上发展出了“三三制”的负担方式。^⑦北京由于集中了众多国有机关和企事业单位,传统体制延续的惯性较强,公房出售的探索出现较晚,除1980年从团结湖统建楼中拨出两栋楼出售给个人外,直到1984年才在丰台刘家窑新建住宅项目中进行了补贴出售给本系统职工的试点。1980年代中期,北京市政府出台了《北京市新建住宅补贴出售试行办法》,开始对公房出售进行硬性规定并

^① 职工平均工资1978年为615元,1990年为2150元。见中华人民共和国国家统计局编《中国统计年鉴2007》,中国统计出版社,2008,表5-22。

^② 杨鲁,王育琨.住房改革:理论的反思与现实的选择.天津人民出版社,1992:3.

^③ 杨鲁,王育琨.住房改革:理论的反思与现实的选择.天津人民出版社,1992:54.

^④ 相关研究比较有代表性的如左令的《住房制度改革的理论盲区》、《突兀而出的住房制度“两次调节理论”》,张果的《住房制度改革的理论和战略问题探讨》,戚名琛的《城镇住宅属性探讨中几个争论问题》及王育琨的《我国住房融资体制改革探索》等。

^⑤ 1979年,国家有关部门选择西安、柳州、梧州、南宁四个城市进行新建住房向职工出售的试点,即由政府统一建房,以土建成成本价向居民出售。

^⑥ 邓小平同志于1978年和1980年就住宅问题两次发表重要讲话。他指出:“允许私人建房或者私建公助,分期付款。把个人手里的钱动员出来,国家解决材料……”“城镇居民可以购买房屋,也可以自己盖。不但新房可以出售,老房子也可以出售……”

^⑦ 1982年,在总结按成本价出售试点的基础上,有关部门提出了国家、单位、个人三者合理负责的售房原则,选择郑州、常州、四平、沙市等四个城市作为新建住房“三三制”住房试点城市。所谓“三三制”,即地方政府、职工所在单位和职工个人分别负担1/3。

主要住房政策发展

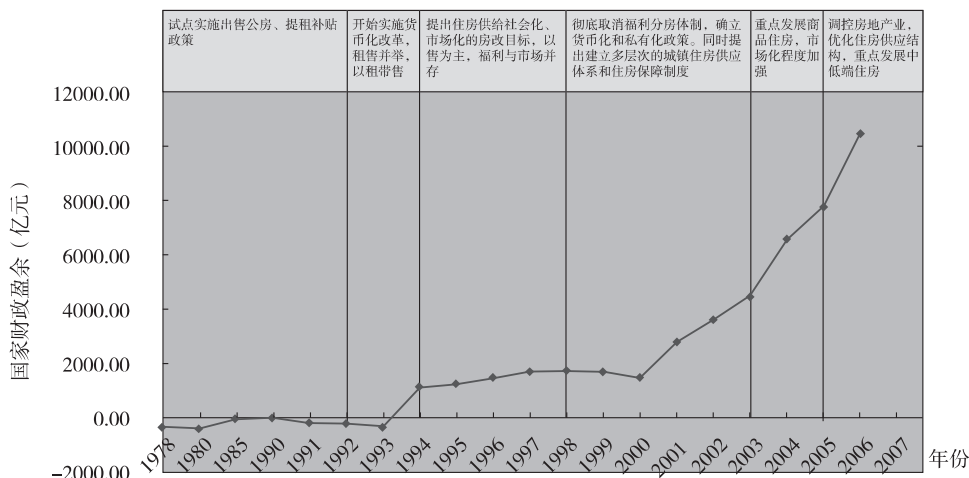


图1 近30年国家财政盈余状况与住房政策发展

(资料来源: 根据《中国统计年鉴2007》数据制作。)

对其操作流程规范化。^① 公房出售确实回收了部分建房资金, 但政府和企业需承担的补贴量很大, 仅北京市中心城区就有8万家国有单位, 单位自建房资金多数无法自我循环。补贴售房未触及住房低租金制度, 加之职工收入普遍较低, 多数居民仍选择住低租金的公房, 而不愿自己花钱购房, 因此反对的呼声强烈。即便如此, 国家为了从普遍性的住房福利困境中解脱出来, 仍制定了各种策略推进住房私有化。1980年代中后期, 国家相继提出了以“提租补贴”和“以租带售”的房改新策略。北京也于1990年代初相应出台了以“售房起步, 带动提租, 售房给予优惠, 小步提租不给补贴”为指导思想的房改方案, 旨在通过全面提高租金促进购房, 并针对既得利益群体拥有的存量住房提租困难这一弊端, 强调实行新房新政策, 避开存量住房提租的阻力, 通过在外围实行增量房改, 最终实现质变。但由于宏观经济波动, 及北京各方既得利益群体的阻挠, 直到1999年北京国有部门房租也只占家庭收入的3.7%。^②

1994年《关于深化城镇住房制度改革的决定》和1998年《关于进一步深化住房制度改革加快住房建设的通知》这两个里程碑式的房改文件的出台, 刺激了社会化的房地产业发展, 并推动公有住房大规模出售, 不仅新建住房全部按照成本价格出售给个人, 旧房也全面出售。后

者更是规定到1998年底停止住房实物分配, 要求单位不再建房, 不再买房, 不再分房, 从而结束了全国长达几十年的普遍性的传统福利住房制度, 使我国住宅私有化全面推行, 住房供给基本实现市场化。但北京的单位利益调整“水深莫测”。据1998年底数据统计, 北京的国家党、政、军机构有关家庭占城市总人口的20%以上, 占有北京市城市住房人口的48%。^③ 而权力部门作为住房福利制的最大受益者, 对结束福利分房尤为抵触。北京市政府只得采取现实主义的态度, 国家原定1998年下半年取消福利分房的计划在北京因各方阻力拖了一年半之久。此间众多单位抢搭“房改末班车”, 突击报建, 突击购房(截至2000年底开工的住宅都算“老”房, 可参加福利分配), 大量新建住房再次进入旧有住房体制进行分配, 出现了出售公房作价过低, 不考虑级差地租, 建筑成本缺乏必要的评估, 与市场价差距过大等现象, 造成国有资产的严重流失。

1.1.3 房改固化住房矛盾

1979年后, “放权让利”的改革使住房建设投资来源由原来单一的国家基建拨款转变为政府财政拨款、企业自筹资金、信贷资金及个人投资等多种渠道。从全国总体情况来看, 企业成为转移支付的主体, 其自筹的住房投资占到住房总投资额的80%以上。根据1990年的统计, 北京市各单

① 1984年12月, 北京市政府颁布了《北京市新建住宅补贴出售试行办法》, 规定凡机关、团体、企业、事业单位新建的住宅, 至少拿出20%出售给本单位职工, 否则从第二年起市计划部门对其归属的区、县、局、总公司机关及该单位不安排建房计划。销售办法包括: 公家补贴房价的2/3, 个人支付1/3; 有单位购买分给职工交房租; 全价出售给个人。

② 高梁. 住房制度改革和北京房地产市场的发展. www.neri.org.cn/workpaper/77gl.pdf.

③ 高梁. 住房制度改革和北京房地产市场的发展. www.neri.org.cn/workpaper/77gl.pdf.

位自管房已占到住房总面积的近70%。^①在体制转换过程中,产权关系模糊,企业最关心的是如何扩大本企业职工的收入份额。在货币工资分配还受比较严格控制的前提下,扩展实物福利分配,特别是低租金的福利住房分配就成了企业提高职工收入的主要手段,企业自主建设住房的积极性空前高涨,这为大规模的公房建设带来了财力上的支持。大规模的公房建设使北京人均居住面积从1976年的4.57m²提高到1990年的7.72m²^②,居住水平明显提高。

1990年代前北京住房建设总量和人均住房面积 表1

年份	住房建设规模(万m ²)	人均住房使用面积(m ²)
1976		4.57
1977~1983	2740.4	5.68
1984	437.7	5.92
1985	505.4	6.17
1986	532.6	6.46
1987	608.9	6.82
1988	623.5	7.17
1989	601.8	7.45
1990	573.0	7.72

(资料来源:北京市统计局,《北京统计年鉴1998》)

与此同时,各单位之间住房条件的差距也在不断扩大。国有机关和效益较好的企事业单位掌握了较多的权力和资金等社会资源,加上“软预算约束”和福利分房制度,使新建实物住房福利不断进入上述单位。这些单位不合理的住房需求不断提高,建房竞相攀比,由此推动了住房标准的一高再高,形成部分单位住房的过度消费、资源不合理分配和住宅投资的浪费。就北京来说,1988年建设住宅套内平均面积62.1m²,远高于国家规定的34~37m²的标准。与此形成鲜明对比,各种中小型全民企业、集体企业、街道企业等单位因掌握社会资源能力较弱,其职工住房状况日趋恶化。根据北京1990年代初对273个不同类型企业住房状况的统计,各种大中型全民所有制企业住房状况良好,职工人均住房面积都在8m²以上,而集体企业住房条件比较恶劣,多数在人均4m²以下。^③此时的住房矛盾已经开始由数量短缺向结构性的短缺转变。

各单位的公房本身包含着过去福利分房时存在的巨大不公,单位职工因对社会资源把握机会的不同享受的住房福利存在较大差别。存量公有住房的私有化以当时的实际占有住户为基础,即谁住在什么样的房子内谁就有权买什么样的住房。这样一来公房出售就固化了既有的不合理状况。至2002年,北京市总计出售公房约6000多万m²,110余万套,仅占当时城市家庭1/3左右。^④大量在泛福利体制下没有分得住房的居民被推向市场,随着房价的飙升,原先有房户和无房户间形成巨大的贫富差别。另外,公房出租的逐步消失以及私房租赁市场发育的不充分、不规范,迫使刚参加工作的年轻职工承担了巨大的买房压力。

1.2 公房建设的空间布局

1.2.1 两种模式

改革后北京每年住房建设总量大幅提高,公房建设摒弃了文革时期分散建设的局面,再度恢复并强化了1950年代的“统建、联建”模式,并在此基础上进一步向综合开发方式发展。^⑤至1987年全市已建立26个综合开发公司,统一开发建设的住宅比例从1980年代初期的20%提高到1980年代后期的50%以上。综合开发的住宅区一般由多个单位联合投资,而这些单位多是当时效益较好的企事业单位。政府的综合开发公司对新建地区和旧城成片改造地区从勘测、规划、设计到征地、拆迁、安置、土地平整,以及对所需道路、供水、排水、供电、供气、供热、通信等基础设施建设,进行一系列的综合安排和统一管理,住房综合开发后,再切块分给各单位。这种统建和综合开发模式有利于道路交通、市政、公共服务等设施的配套建设,也有利于成片成规模建设。在此背景下,1980年代开始出现了一些2万~3万人以上的居住区,其中劲松、团结湖和左家庄等居住区用地都在40hm²以上,建筑面积超过50万m²,可居住3万~5万人。随后规划的五路居总用地达到85.8hm²,总建筑面积122万m²,可容纳6.6万人。^⑥综合开发使城市建设散、乱、差的局面开始得到改变。

另一方面,随着改革的推进,企事业单位成为住房投资的主体,单位自建住房的“大院”建设模式得到进一步发展,新建住宅逐渐成为很多大院中居住建筑的主体。大

① 见《房地信息》,中国房地产及住宅研究会,1991.8

② 见北京市统计局,《北京统计年鉴1998》,中国统计出版社,表5-5。

③ 见《北京市住房改革调查与研究》,转引自杨鲁,王育琨.住房改革:理论的反思与现实的选择.天津人民出版社,1992:113.

④ 高粱,《住房制度改革和北京房地产市场的发展》。2006年北京户籍城镇居民家庭为345.9万户。

⑤ 早在1980年国务院就提出“对新建小城市、卫星城、现有城市新建区和旧城成片改造地区,都应考虑组织开发公司试行综合开发。”

⑥ 北京建设史书编辑委员会.建国以来的北京城市建设,1985:179.

院建设模式最早出现在解放初期^①，它与我国计划经济制度下的特殊产物——单位制紧密联系。单位作为国家政治、经济和社会结构的基本组成细胞和运行单元^②，成为城市社会生活中被普遍采用的一种特殊的社会组织形式。单位根据其性质可分为国家机关单位、事业单位、企业单位、军事单位等等。而北京作为首都，党、政、军领导机关，中央各部委所属的机关部门及科研、文教单位、艺术团体、大型国有企事业单位众多。这些单位在解放初期根据其规模、行政级别等因素得到国家划拨的建设用地。单位大院一般用围墙把地围起来，形成一个封闭的院落。单位后来又在“有利生产，方便生活，就近居住”的原则指导下，在院内建设工作、生活等各类设施，形成各自为政的大院模式，例如东郊的国棉厂生活区、东南郊的垡头、东北郊的酒仙桥以及西郊的永乐、八角小区和百万庄、三里河小区等。许多单位在1980~1990年代又不断以原有大院为基础向四周“摊大饼”，大院范围也随之增加。到20世纪80年代，北京的各种大院已达2.5万个。2001年中心城范围内，仅在京中央国家机关单位就有1150家，其大院占地170km²。^③

1980年代到1990年代中后期，在北京的公房建设发展中，综合开发和“大院”建设是最主要的两种模式，占了住房建设总量的绝大部分，也正是这两种建设方式使北京迅速摆脱了住宅严重短缺的状况。

1.2.2 统建与近郊住宅发展

解放后，由于基础设施的缓慢发展，北京城市发展长期采取“以旧城为中心，向四周扩散”的方式，造成“摊大饼”的城市形态。1982年北京总体规划修订时，提出“旧城逐步改建，近郊调整配套，远郊积极发展”的建设方针，仍然维持了同心圆式的发展思路。统建和综合开发的居住区作为城市建设的重要方面，也按上述方式在空间上拓展。从建设位置看，由于受基础设施等因素的制约，这些居住区主要发生在二环路周围，并逐渐向三、四环等近郊区域拓展，形成了环绕旧城的一片片新住宅区。^④据统计，在1980~1990年间建设的住宅中仅有9%位于旧城内，近77%位于二环外的近郊区，其余14%则在远郊

区县。这种现象进一步扩大了“摊大饼”的范围。造成这种现象的主要原因有以下三个方面：

(1) 在这一时期公房建设和分配仍然执行计划经济的福利制，建设用地都由政府划拨，并受到不同时期行政区划的影响。也就是说，市政府只能从其管辖的行政范围内划拨土地用于住宅建设。从1982年总体规划确定的市区范围看，西起石景山，东到定福庄，北起清河，南到南苑，约750km²，其中城市建设用地仅占一半多，主要集中在四环以内的东城、西城、崇文、宣武和朝阳、丰台、石景山、海淀8个行政辖区。远郊的通县、顺义、昌平、大兴、怀柔和平谷直到1997年才陆续撤县设区。因此，政府掌握的土地限于8个行政辖区的城市建设用地范围内。另外，旧城内4个区可用于成片建设的用地极其有限，再加上改造拆迁成本高，公房建设不得不在旧城以外寻找发展空间。

(2) 在建国后相当长的时期内，北京的城市基础设施投入欠账累累。改革前，城市基础设施投资占基本建设总投资的比重逐年减少，从1952年的18.4%下降到1960年的4.8%，“文革”期间更是下降到了2.9%。直到改革后，特别是国务院批复发布要求“大力加快城市基础设施建设”后，北京的基础设施投资占固定资产投资总量的比重才开始增加，1984年为11.1%，1993年提高到的28%。^⑤这期间，道路、管网等基础设施建设重点集中在二、三环之间，如“东厢”、“西厢”和“南厢”工程，使二环路交通得到极大改善。之后市政府相继对东三环和三环路其他路段进行多次改造，使近郊各区的可达性大幅提升。这一时期也是公房综合开发的黄金时期，很多大型的居住区也围绕着新建的基础设施选址，尽可能地利用设施建设较为成熟的区位，从而促进了住宅向近郊二、三环外“摊大饼”式的发展。

(3) 众多国家机关、企事业单位广泛地分布在城八区内，约占其总用地的67%以上，这些单位为满足其干部、职工就近上班的要求，在北京市政府为其统一建设居住区时一般要根据这些单位的要求就近选址，因此形成新建居住区围绕单位布置的格局。这一时期最具有代表性的是位

① 从1950年开始，军队大院开始在北京西郊出现，如空军大院、海军大院、总后大院等。文教大院则在北京的西北郊聚集。国务院各部委的大院则主要聚集在三里河、和平里一带。当时，占据北京最好地理位置的大院是位于景山后面的总参地安门大院、沙滩后街的中宣部和文化部大院，以及位于府右街南口的统战部大院。见郭勉愈. 大院与北京文化. 北京师范大学学报, 2005(4).

② 李路路. 论“单位”研究. 社会学研究, 2002(5).

③ 北京市规划委员会, 北京工业大学建筑与城市规划学院《中央办公用地规划布局研究》, 2004.

④ 在这批新建住宅中，东郊有劲松、团结湖、小庄、二道沟、高家园、左家庄、香河园、十字坡、西坝河、东里、新源西里以及垡头等。北郊、西北郊有塔院、蓟门里、西三旗、文慧园、魏公村、樱花园、五路居、双榆树、黄庄南、人大北路、万泉河等；西郊有古城、老山南、马连道、莲花河、西便门等；南郊有蒲黄榆、刘家窑、西罗园和方庄等。

⑤ 北京建设史书编辑委员会. 建国以来的北京城市建设资料(第一卷城市规划), 1995: 97.



图2 团结湖居住区现状

(资料来源：作者自摄)

于丰台区东端的方庄小区。该小区于1984年规划，总用地147hm²，总建筑面积达300万m²，是北京当时为解决住宅分散建设，集中发展近郊新城的超大型项目。方庄于1985年开始投入建设，至1990年代初期初具规模，相继入住的居民基本是政府机关干部、职工。

1.2.3 密度不断加强的“大院”住宅区

与综合开发成片向外蔓延的住房建设不同，“大院”的住房建设在原有大院的基础上遍地开花，空间分布极为零散，而且总体规模巨大，其各自为政的大院建设模式使一些固有的城市问题加剧。在单位制的作用下，城市建设计划条块分割，建设实施分散，使城市规划面临巨大挑战。尤其在市政、道路和社会服务设施方面，城市难以做到统一协调。在北京二、三环之间，众多大院的存在造成这一地区路网密度远低于其他地区，道路功能混杂，交通组织难度大。

在房地产开发的热潮中，很多大院利用院内剩余的国有土地搞住宅开发，在一定程度上扰乱了正常的市场秩序。另外，某些单位大院在房改中钻政策的空子，在大院内建设住宅然后以经济适用房的价格卖给职工，这样的做法加速了大院房地产资源的流失。

1.2.4 统建与“大院”两种模式的解体

1990年代后，在市场经济的背景下，股份制改革和现代企业制度的建立要求改变管理模式。这样单位不再像计

划经济体制下，兼有生产、社会保障和社会管理等多种职能。单位制是统建和“大院”产生的内因，当传统单位制到了退出历史舞台的时候，统建和“大院”的建设模式也面临解体。随着住房商品化的推行，大院内很多原单位职工将私有化了的房产赠予子女居住，或是在过世后由子女继承或将房产转卖、租赁给其他非本单位的人，从而导致大院内的居住成分不再是清一色的本单位职工，居民成分社会化趋势日益明显。与此同时，房地产业的发展使统建住房和大院内的住宅建设在北京市住房供给结构中的比例日益缩小。1998年停止福利分房后，我国开始走上货币分房的道路，统建模式也随之取消。从1990年代中期开始，国家为了加强对土地市场的宏观调控，颁布了《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让条例》、《城市房地产转让管理条例》等若干法规，以规范土地有偿使用和市场交易行为。在此背景下，单位如果想要利用土地搞住房开发，必须缴纳土地出让金，将大院的全部或局部用地市场化，从而使大院住宅建设模式走向末落。另外，单位的社会保障和社会管理等各项职能的逐步社会化，从体制上瓦解了作为小而全的社会细胞的单位大院。^①但近年来驻京的一些中央机关和部队，仍可以借助权力运作创造特殊的政策倾斜，建设大院内部福利性住房，而北京地方的规划部门却难以监管。^②

^① 2002年，国家经贸委、财政部、教育部、卫生部、劳动和社会保障部、建设部《关于进一步推进国有企业分离办社会职能工作的意见》中明确指出：要加快分离企业办社会职能，减轻国有企业社会负担；要分离企业自办普通中小学和医院，将其移交当地政府，如果有困难，可以组建独立的法人单位；分离企业自办的后勤服务等职工福利性机构，转变为自主经营、自负盈亏、独立核算的经济实体。

^② 如北京积水潭地铁的新海苑、马甸桥附近的中直机关小区、广渠门的公务员住宅等。据了解，尽管周边商品房房价已高达12000元/m²以上，新海苑小区、中直机关小区公务员每平方米仍只须交1500元左右，超标面积价格最高也只有5000元/m²上下。见陶卫华. 房改十年，谁在异化市场. 中国社会导刊，2007（15）。



图3 方庄居住区现状

(资料来源:作者自摄)



图4 清华大学蓝旗营居住区现状

(资料来源:作者自摄)

2 商品住宅发展的得与失

2.1 迅猛发展的房地产业

2.1.1 房地产业初期的畸形发展

1980年代起,居民收入增长迅速,但这部分收入能否转化为有效的投资则取决于健全的金融体系和合理的消费引导。当时国家为鼓励居民合理消费,一方面采取出售公有住房,回笼建房资金,并通过住房货币化的工资改革^①,提高居民的购房消费能力;另一方面积极筹备发展房地产业,使住房供给社会化。^②1987年深圳特区凭借政策优势,首先出让了一块国有土地,这标志着新中国房地产业的诞生。在此影响下,我国沿海省市房地产业迅速升温。

1990年国务院颁布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》,对土地使用权出让、转让、出租、抵押和终止等问题作了明确说明,这为房地产市场的大发展奠定了基础。1992年初邓小平发表了南巡讲话,明确了发展社会主义市场经济的改革方向,在此影响下北京的房地产业快速发展起来。起初几年增长趋势明显,房地产开发投资的年均增长率达到73.4%,并在1995年各项指标达到最高点。但由于市场机制发育不良,房地产市场投机性突出,在很短的时间内就引发了经济过热,国有资产流失严重等问题。为了加强调控,中央政府于1995年颁布《中华人民共和国城市房地产管理法》和《关于严格控制高档房地产开发项目的通知》,对商业、旅游、娱乐、豪华

^① 即把原来以实物形式分配给职工的住房,转变为工资形式分配给职工,不再分配住房实物,改为发货币形式的住房补贴。

^② 1984年,国家计委敦促行政性开发公司尽快实行企业化。各地出现了城市综合开发公司。在沿海开放城市还正式成立了房地产开发企业,但主要是政府背景的企业。

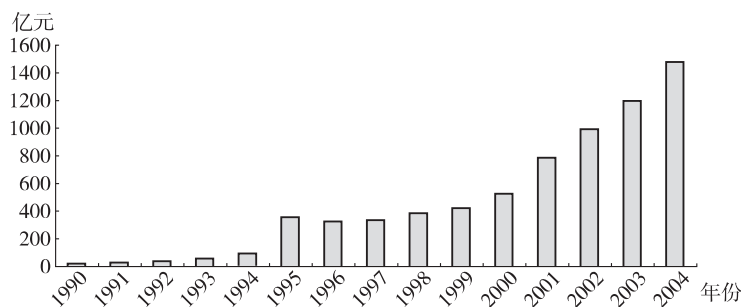


图5 北京市1990~2004年房地产开发投资额

(资料来源:北京市统计局,《北京市统计年鉴2005》)

住宅用地的协议出让制度作出了进一步限制,并严格规定高档房地产开发用地必须采用招标、拍卖方式获得。这一措施使此后两年房地产投资增长停滞,基本与1995年持平。

1998年之前,由于房地产开发和销售的市场化价格与较低的职工工资体制不相匹配,商品房的购买者主要是实力雄厚的国有或集体企业,而非广大居民,集团购买成为房地产的主要消费方式。而北京是全国集团购建房最集中的城市。据统计,1990年代北京连续多年住宅竣工面积维持在600万~800万 m^2 ,^①扣除单位自建、自用和市政、拆迁的安置住房外,推向市场的纯商品房为180万~230万 m^2 ,其中约70%~80%被团体购买。^②即使在中央要求停止福利分房的1998年,北京的个人购买住房也仅为30万~50万 m^2 ,只占商品房市场的16%~20%,占全部住房需求的5%,而同期深圳个人购房则占住宅销售的83%,上海也占55%。^③北京的集团购买强化了既有住房制度的不合理的方面,造成房地产的畸形发展。直到2000年,北京市住宅总销售额和销售面积中的个人购买比重才超过80%,上述房地产发展扭曲的情况得以好转。

2.1.2 对房地产市场的调控

1997年亚洲金融危机爆发后,本应继续加强宏观调控的中国政府为了规避这一地区性经济衰退,很快提出了积极的财政政策以刺激内需,拉动经济增长,住房被列为拉动内需的重要方面。国家通过1998年的房改政策^④把居民

推上房地产市场,试图以其有效的刚性需求刺激房地产业的发展,政府还通过启动经济适用房的建设,将中低收入阶层纳入有效需求群体。在此形势下,北京市于1998年开始启动经济适用住房建设,由于不能从中获得土地收益,经济适用住房建设的前5年,北京市累计减少政府财政收入约85亿元^⑤,所以北京市政府难以大规模地推进经济适用房建设。经济适用房面临的现实阻力促使中央政府再次将住房政策向市场倾斜。2003年国家提出了“完善住房供应政策,调整住房供应结构,逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房。”^⑥住房供给重点在某种程度上从经济适用住房转向普通商品住房,进一步加强住房发展的市场化。1998年后国家在房地产方面宏观调控的松动促使房地产投资持续增长,这一现象在北京更为显著。1998~2004年北京房地产开发投资的年均增长率为25.5%。从全社会固定资产投资结构中看,房地产开发投资在其中所占比重自1998年以来也处于不断上升的态势。从2001年开始,该比重一直保持在50%以上,比上海、深圳、广州等大城市也要高出10~20个百分点。土地出让的规模仍呈上升趋势,土地购置费用从1996年的15亿元增长到2004年的275亿元,占GDP的份额也从不足1%上升到近5%。

住房供给对市场的过度依赖在促成房地产大发展的同时,也带来了诸如房价高涨、住房供应结构不合理、居住用地扩张过猛等问题,这些问题在2004年后开始激化。为了控制和引导房地产市场,国家于2005年发布“国八条”,2006年再发“国六条”,试图在改革发展中稳定房价,合

① 北京市统计局,国家统计局北京调查总队.北京统计年鉴2007.中国统计出版社,2008.表5-5.

② 高粱.北京房地产市场的发展.北京房地产,2000(3).

③ 中华人民共和国国家统计局.中国房地产统计年鉴2000.经济管理出版社,2001.

④ 1998年7月,国务院颁布了《关于进一步深化住房制度改革加快住房建设的通知》,宣布停止住房实物分配,单位不在建房,不再买房,不再分房,彻底切断了新建住房进入旧的住房体制这个源头,从而在全国结束了长达几十年的福利住房制度,标志着中国住宅私有化全面推行。

⑤ 刘新虎.北京经济适用住房建设过程中政府与开发商之间的博弈问题研究.北京大学硕士论文,2004.

⑥ 见2003年8月国务院发布的《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》。

理用地,优化住房供应结构,进一步调控房地产业,促进其健康发展。这两个文件重申了建立多层次的城镇住房供应体系和住房保障制度的目标,确定了重点发展中低端住房的方针。2007年出台的《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》,要求地方政府以城市低收入家庭为对象,进一步建立健全城市廉租住房制度,改进和规范经济适用住房制度。此次《意见》通过“解困”这一保障类住房体制运作架构的细化,进一步完善了“政策+市场”的双轨模式,以扭转过度市场化的住房发展趋向。北京市政府也相应出台了《住房建设规划2006—2010》及《北京市“十一五”保障性住房及“两限”商品房用地布局规划(2006—2010)》,试图将中低价位、中小套型及保障性住房建设项目落地,调整住房供给结构。

2.1.3 住房供给过度市场化的弊端

受1998年房改和拉动经济的宏观政策影响,以及奥运经济的推动,北京的商品住房建设发展迅猛。“十五”期间,商品住房累计竣工面积13523万 m^2 ,在2005年更是达到年竣工2841.4万 m^2 的历史最高点。截止到2006年,北京居住用地总规模达到356 km^2 ,住房建筑总规模达到3.6亿 m^2 ,人均居住建筑面积达到27 m^2 。^①这些在很大程度上提高了居民的居住水平。

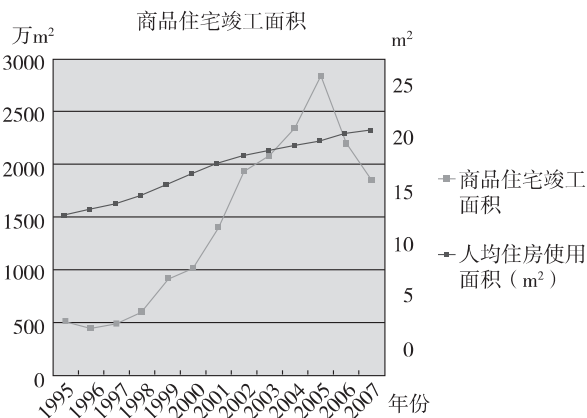


图6 1995年后商品住宅建设总量与人均使用面积
(资料来源:北京市统计局,《北京市统计年鉴2008》)

与此同时,北京城市居民的贫富差距随着市场经济的深入发展呈现不断扩大的趋势^②,并由此形成了住房的多样化需求。住房供给在总量大规模提高的同时,住宅产品的类型也日益丰富,高级公寓、townhouse、独栋别墅等大量出现。由于房地产业的趋利性,其更倾向于提供高端的住宅产品,北京作为首都又吸引了全国乃至海外的高收入群体前来购房,如此互动,使住宅建设标准越来越高,单套面积越来越大。但这种以高端市场为目标的房地产发展形势却忽视了北京日益加深的贫富差距,导致了中低收入家庭住房难的社会问题。据2007年全年北京商品住宅供应统计,90 m^2 以上的中、大户型全年累计供应套数占供应总量的67%,90 m^2 以下商品住宅仅占总量的33%。住房供应结构性失衡的问题日益突出。^③

房地产业的快速发展也导致房价的持续上涨与居民收入比悬殊。虽然在市场经济的整体改革中,国家初步建立了住房公积金制度,但长期推行的低工资制度致使公积金数额极低,相对于由市场主导的房价而言如杯水车薪,难以成为解决大量普通居民住房问题的主要资金来源。以1999年的统计为例,北京城镇居民家庭年均收入约2.6万元,当时商品住房平均售价约5500元/ m^2 ,建筑面积60 m^2 的住宅售价在33万元左右,相当于居民家庭年均收入15倍。2004年后,商品住宅价格年涨幅在7%~12%。从2007年全年北京商品住宅成交价格看,低于8000元/ m^2 的住宅仅占总量不到40%^④,而五环以内房价已达到14000元/ m^2 。高房价和结构失衡一方面造成中等以下收入家庭买不起房,另一方面使大量商品房空置。1999年以来,北京市商品房空置面积增加较快,从624万 m^2 增至2003年的1123万 m^2 。^⑤2003年后经过工资改革,北京居民收入有了较大提高,住房需求量增大,新建住宅供不应求,市场开始消化空置住宅,问题才有所缓解。

在现行的住房建设市场体制下,居住配套设施采取“谁建设,谁配套”的方式。政府将配套设施的责任甩给开发商,开发商受经济利益的驱使、购房者“挑剔”的要求及销售压力的影响,一般选取盈利性较强或具有一定广告效益的设施

① 北京市统计信息咨询中心. 2007年北京市商品住宅市场. 北京房地产, 2008(5).

② 根据北京统计年鉴千户居民调查资料显示,1996年北京城市居民10%,最高收入户的人均可支配收入为10%,是最低收入户的2.7倍,这个数字到2003年扩大为4.7。

③ 住房短缺与住房的过度消费同时并存,从某种意义上来说,一部分住房短缺正是由住房的过度消费造成的。2007年北京商品住宅市场回顾. 城市开发, 2007(11-12).

④ 从2007年1~12月北京商品住宅成交价格看,低于8000元/ m^2 的住宅已比较少见,仅占总量不到40%。2007年北京商品住宅市场回顾. 城市开发, 2007(11-12).

⑤ www.bjinfobank.com.

先期建设,但对非赢利性的公益性设施的建设缺乏兴趣,尤其是教育设施与敬老、助残等设施,结果造成市场提供服务设施的失效。中国社会调查所的调查显示,63%的受访者表示自己所在的社区教育配套滞后。^①北京规划委员会曾对于敬老、助残设施的建设做过调研,结果表明1422个样本中仅30个样本点设有敬老院,11个设有残疾人康复托养所。从建设时序上看,公益设施建设不达标,以社区卫生服务站和社区卫生服务中心为例,1995~2002年和2003~2006年两个时段,项目的不达标率分别为16.7%和69.2%。^②

2.2 旧城改造和郊区住宅发展

商品住房投资和建设规模的增长,极大地推动了旧城改造和新区建设,二者共同促进北京居住空间的不断向外拓展及空间结构的分异和重组。

2.2.1 大规模的旧城改造

1990年代之前的旧城改造限于体制和投资规模,仅在局部试点和小范围内进行。从1970年代末到1980年代中期,仅对前三门和官园等地区进行了成规模的“危房改造”,1980年代末又在菊儿胡同、小后仓、东南园3片进行试点。随着1990年代后经济体制的转换和房地产业的兴起,北京市公布的级差地租使北京旧城的价值凸显出来,旧城改造一跃成为有利可图的房地产投资“热点”。在此形势下,北京市开始推进一项大规模的“危旧房改造”计划^③,并使之成为北京旧城改造更新的主要形式。1992~1994年底仅两年间,全市共有175片“危改区”立项改造,旧城改造成为住宅建设的重点之一。有资料显示,北京从1990年到1994年,5年投入危旧房改造资金70亿元,开工改造危旧房累计达85片,开复工面积666万m²,动迁居民8.2万户,安置居民5.6万户。^④1993年下半年国家宏观调控,“危改”随房地产业

的调整而趋缓,并随着1997年亚洲金融危机走完了第一个发展阶段。这一阶段,旧城改造融资渠道单一,完全依靠房地产进行。为了利用市场改造北京旧城,北京市政府为开发商提供了各种优惠^⑤,致使旧城内高档房地产项目过多,普通住宅严重不足,对古城风貌保护带来严重冲击。开发商为减少拆迁费用,提供给居民的外迁安置房也离市区越来越远,致使大量居民被迫迁往远郊区县。由于远郊区交通条件差,生活服务设施不齐全,给居民的生活带来了极大的不便。甚至有些开发商还提供一些质量较差、不好销售甚至是违章建设的房屋作为安置房,导致居民搬迁后长期面临房屋产权和住房质量等方面的一系列问题。^⑥

1998年后,“危改”随着住房政策的演变再度兴起。2001年北京市“十五”计划提出全市危房改造工作以旧城区和关厢地区为重点,5年改造危房300万m²,到2005年基本完成城区现有危旧房改造。北京旧城进入了前所未有的危旧房改造高潮。2001年作为“十五”计划的第一年,加上申奥成功,北京旧城拆除危旧房数量达到史无前例的水平,2001~2002年两年间拆除危旧房近350万m²,创历史最高。^⑦2003年后受“非典”及国家对房地产业采取宏观控制等因素影响,拆迁量逐年下降,结束了第二个发展周期。^⑧这期间随着市、区政府经济实力的提高和居民购买力的增强,住房安置方式开始采取货币安置、异地实物安置及部分回迁安置等政策。同时市政府采取“市政带危改,房改带危改”的策略,使居民更多地通过市场获得新的住房。北京市自1998年以来建设了2000多万m²经济适用房,解决了一部分旧城居民搬迁用房。市统计局的调查表明,至2004年有25.8%的拆迁居民家庭申请购买经济适用房,使上一阶段开发商主导的拆迁安置问题得到一定程度的缓解。

① 晋曦瑶,林坚等.城市居住区公共服务设施有效供给机制研究——以北京市为例.城市发展研究,2007(6):96.

② 晋曦瑶,林坚等.城市居住区公共服务设施有效供给机制研究——以北京市为例.城市发展研究,2007(6):96.

③ 1991年初由北京市房地产管理局牵头,对全市危旧房进行了调查,结果全市城近郊区共有危旧房4860万m²。需要改造的三类、四类、五类房屋1362万m²,其中危旧房相对集中成片的约有202片,建筑面积约为1000.7万m²,占地1900多公顷,居民24万户,涉及92万人。

④ 李永浮.北京城市住宅建设的郊区化研究.和谐城市规划——2007中国城市规划年会论文集,2007:1293.

⑤ 如对“危改”用地实行“先划拨,后出让”的政策,允许承担危改的房地产公司通过行政划拨方式获得位于城市中心区的“危改区”用地,待完成房屋拆迁后再补办出让手续。同时还要求各主管部门在地价款、四源费、大市政费、电贴费、用电权费等方面给“危改”项目提供减免政策,各区、县政府也相应制定了如无偿提供周转和安置用房,减少代征用地,缓建市政配套设施等措施。

⑥ 根据方科的调研,当时在大兴的旧宫、和义小区、昌平的龙乡小区、丰台的角门小区等外迁居民反映,许多外迁小区都是开发商租用的单位联建房或农村合建房,有些甚至是占用基本农田兴建的违章房,居民根本拿不到产权证。而且在拆迁上一旦出现纠纷,市、区政府也往往为开发商“保驾护航”,并以“加快旧城改造”和“吸引外资进行经济建设”为依据,组织执法部门对居民实施“强制拆迁”。因此征地、拆迁引发的矛盾日益尖锐,影响到社会的稳定。方科.当代北京旧城更新.中国建筑工业出版社,2000:49.

⑦ 2001年拆除危旧房183.9万m²,2002年拆除危旧房162.7万m²。

⑧ 魏科.1990~2004:北京两次大规模危改.北京规划建设,2005(6).



- 1 洼里南口
- 2 芍药居
- 3 花家地
- 4 南湖渠
- 5 东八里庄北里
- 6 甜水园
- 7 通州
- 8 南磨房
- 9 小红门
- 10 大红门
- 11 角门南里
- 12 马家堡
- 13 大兴黄村
- 14 东铁匠营
- 15 五里店
- 16 鲁谷
- 17 八角路
- 18 八宝庄
- 19 马连湾
- 20 回龙观
- 21 永泰西里
- 22 清源小区
- 23 杨庄
- 24 双龙南里
- 25 大兴南苑北里
- 26 大兴和义
- 27 大兴旧宫

图7 1990年代危改部分外迁区分布情况

(资料来源:根据谭英所绘图(谭英博士学位论文,1997)重绘)

总体来说,以“危改”为主要形式的旧城改造形成了因拆迁而出现的较大规模的居民住房需求,促进了新区的住房建设,有利于缓解中心城区的户籍人口压力。但在商业化的运作下,旧城中许多潜在开发价值高的地区往往被抢先改造,而地处僻街背巷,房屋破旧,道路、市政设施不足的地区往往无人问津。致使到目前为止,旧城中仍有大量家庭居住条件相当困难。

2.2.2 无序蔓延的新区住房建设

自1992年土地有偿使用制度确立后,北京房地产开发用地总量增长较快,各区县对土地出让的自主权扩大而市政府调控力度不足,加上中心城区地价的高涨迫使房地产开发机构向远郊区、县寻找便宜的土地,造成居住用地大规模向郊区拓展。从各区县1992~2004年出让用地总量看,朝阳、昌平、大兴、海地位居四强,这四个区出让土地量占各区县出让总量的52.7%。其中,朝阳出让用地量最高,为3776.2万 m^2 ,占到出让总量

的17.8%。

1992年后,除在朝阳门外的CBD和旧城南部分建设了部分商品住宅区外,三环路两侧到四环路、五环路等地区也成为商品房开发的主要地带,尤其是由三环和四环路形成的环状地带更是北京普通商品住宅的主要集中地带。北京市住宅的圈层式结构随着商品房的大规模开发而迅速改变,其特征主要表现在以下两个方面。一是三环路以外住宅建设速度加快,而三环路以内的区域出现了减缓甚至停滞的现象。根据张文忠在2002年的统计,三环路以外的住宅小区占住宅建设总量的70%以上。^①随着四环、五环快速公路的建成,轻轨13号线和5号线的通车,交通环境发生了明显的改变,其周边区域也就成为北京现在和未来住宅发展的主要空间。二是居住空间结构整体向北和向东拓展趋势明显。在这两个区域中,不仅位于四环路之内住宅开发的配套与环境相对成熟,四环到五环路,甚至五环以外的一些地区也都成为较好的住宅区位。与此相对应,南

^① 张文忠,刘旺.北京市住宅区位空间特征研究.城市规划,2002(12).



图8 1992~1998年住宅项目分布情况

(资料来源:北京市城建研究中心,《北京市房地产开发用地调查及预测研究2005》,2005)

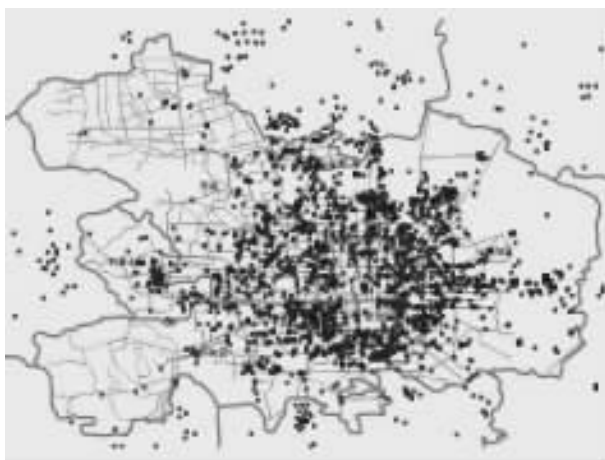


图9 1992~2004年住宅项目分布情况

(资料来源:北京市城建研究中心,《北京市房地产开发用地调查及预测研究2005》,2005)

部地区居住空间扩张相对较慢。这样就形成了北京城市内部“同”字型的居住空间结构。

近”的城市空间布局结构。“职住分离”现象的大规模出现大大改变了居民的出行方式和居住空间结构。它加剧了业已存在的钟摆式的城市交通问题,交通状况的恶化使居民上下班出行时间大幅度增加。

北京住宅建设区位变化比较 表2

区位	2001年		2004年	
	新楼盘数量 (个)	比重 (%)	新楼盘数量 (个)	比重 (%)
二环内	67	9	72	6.8
二、三环间	143	19.3	173	16.5
三、四环间	174	23.5	249	23.7
四、五环间	138	18.7	230	21.9
五环外	214	29.5	327	31.1
总计	740	100	1051	100

(资料来源:马清裕,张文尝.北京市居住郊区化分布特征及其影响因素.地理研究,2006(1).)

2.2.3 社会空间的重构

住房供给市场化后,大规模的旧城改造和新区建设深刻改变着城市居住空间结构,形成分异的社会空间。特别是1990年代以来,居民收入差距拉大,社会阶层分化愈加明显,北京城市居住空间的阶层化特点越来越凸显。

这样的居住空间扩张模式使北京同心圆的城市结构在规模上越摊越大,但产业与就业发展的空间布局却缺乏与住宅建设格局的互相协调,大部分就业岗位仍集中在三环内。北京自1990年代以来在郊区新建的大型居住区功能十分单一,就业岗位少。相关研究显示,城郊大型居住区居民就地、就近就业的比例非常低,如天通苑本地就业比例为3.8%,回龙观为6.5%。^①大多数郊区居住区为“睡城”,这从根本上打破了计划经济时期形成的“职住接

在四环路以外,居住空间主要沿交通线布局,这一区域包括了为满足富裕阶层需要的别墅区、为改善中低收入阶层居民生活状况而兴建的大型经济适用住房居住区和比例较大的普通商品房住宅。大部分别墅区修建在建设用地区、交通干线周边。在四环路以内,北京居住区社会空间呈现出由三个圈层构成的典型同心圆结构。最外一层为1990年代中后期建造的中高档住宅区,主要位于北城三、四环之间以及南城二环路与四环路之间。中间层主要是1990年代末以来兴建的高档公寓住宅区,主要分布于北城、东城二环、三环路沿线,重点集中区域为CBD周边、燕莎商圈、东直门商圈、西直门商圈、金融街以及中关村、万柳等地区。这两个圈层基本满足中、高收入群体居住。而最里面的区域是以四合院为主的旧城区,主要位于二环路以内,房屋年久失修,多数陈旧不堪。北京市划定

① 张永波.城市中低收入阶层居住空间布局研究.中国城市规划设计研究院硕士学位论文,2006:57.

的 25 片历史文化保护区以及第一批危旧房改造区大都处于这一区域,居住隔离和对立现象突出。由于北京城区内部地价高昂,导致城市内部地区新建住房价格极高。但在城市中心区从事较低层次的服务业工作的群体收入很低,又需要就近居住。这样,大量老旧的平房和新建住宅的地下室就成为这些低收入群体寻求租房的主要房源。城市内部地区缺乏低价位住宅的状况与城市中低收入阶层城市在中心区聚集分布形成鲜明对比,显示出住房过度市场化下居住社会空间的失衡。

3 保障性住房的发展

3.1 保障性住房制度的建设

3.1.1 从安居工程到保障性住房

随着 1990 年代后房改的深入,住房供给的社会化份额日益提高,市场逐步成为居民解决住房问题的主要途径。但是在经济体制改革中出现的“丁”字型社会结构,使绝大多数人成为中低收入群体。商品房房价大大高出普通居民的收入,市场难以满足社会上大量家庭的住房需求。为了解决这一问题,中央政府开始探索针对特殊群体的住房政策。中低收入家庭的社会保障性住房就是在这样的政策背景下酝酿提出的^①,开始以安居工程为主要形式。安居房是由国家安排的专项贷款和地方自筹资金共建的,面向广大中低收入家庭,特别是对人均居住面积在 4m² 以下的特困户,提供的销售价格低于成本价、由政府补贴的非赢利性住房。北京市紧跟国家政策,在社会保障制度研究中开始考虑建立社会性保障住房制度^②,并于 1993 年制定了到 1997 年全部解决 5.3 万(不包括中央在京单位 2.2 万住房困难户)人均居住面积在 4m² 以下的住房困难户的目标。

据当时测算,要完成这一目标需建设安居住宅 320 万 m²,共需投入资金 112 亿元,平均每年要投入大约 40 亿元。而 1995 年国家划拨给北京市安居工程总投资额仅为 7.5 亿元,其余的 32.5 亿元建设资金需北京自筹。由于安居项目的用地一律采取政府划拨的方式提供,因此安居房建设不能获得银行的贷款^③ 1990 年代中期北京市仅有两个安居房专营公司,成立时间短,资金实力弱,又得不到贷款支持。而它们要完成北京市 50% 以上的安居项目,造成实施主体自有资金严重短缺,难以为继。另外,由于安居住宅地理位置较偏远,安居住宅小区服务设施不健全,一些购房单位或个人宁愿维持原状,不愿购买。这就使安居工程建设资金积压,影响资金的良性循环,安居工程推进阻力重重。

1998 年房地产行业进入第一次热潮后的调整期,加上 1997 年亚洲金融风暴对宏观经济的影响,国家为了刺激内需,拉动经济增长,出台了一系列政策,明确提出建立和完善以经济适用房为主的住房供应体系,以求在制度上保证各收入阶层的住房需求,实现“人人享有适当的住房”的目标,以此扩大住房的有效需求。^④ 在国家房改政策的指引下,北京市建立了包括经济适用房和廉租住房两部分的住房保障体系架构。其中经济适用房主要面向中低收入的城镇居民及危旧房改造和大型基础设施建设搬迁的城镇居民,廉租住房主要是以租金补贴的方式提供给最低收入的城镇居民。从此北京市开始构建真正意义上的保障性住房和相关配套政策。^⑤ 据统计,1998~2007 年北京经济适用房累计开工面积 2200 多万 m²,促进了房改的平稳过渡。期间,北京居民购买经济适用房支出金额超过 550 亿元,为抵御亚洲金融风波、扩大内需、拉动经济增长起到了重大作用。

^① 1991 年国务院在《关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知》中提出:“大力发展经济适用的商品住房,优先解决无房户和住房困难户的住房问题。”1992 年北京市形成《北京市住房制度改革实施方案》及 7 个配套办法,实行“五位一体”的房改实施方案,逐步实现住房商品化、社会化发展。对于中低收入家庭住房保障的问题也得到一定关注。《实施方案》中提出的建立住房基金、住房公积金等措施已经包含保障性住房的特点,并开始涉及住房困难家庭的解困问题,例如提出了“八五”期间解决人均居住面积 3m² 以下住房困难户的住房问题等。

^② 1993 年北京市政府制定《北京市康居工程实施方案》,首次明确提出了“建立社会主义市场经济条件下具有社会保障性质的住房供给和分配体制”,将中低收入住房困难户的住房问题纳入政策范畴,此后北京市政府成立“北京市安居工程工作小组”组织建设安居房。

^③ 《国家安居工程实施方案》中明确规定,安居工程贷款一律实行抵押贷款,而《北京市抵押管理办法》中明确规定,以划拨方式取得的土地使用权不能设定抵押。

^④ 1998 年《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》第一次提出在全国范围内建立新的住房供应体系,包括高收入者购买商品住房,向中低收入者供应经济适用房和向最低收入者提供廉租房三个层次。

^⑤ 1998 年建设部、国家计委、国土资源部、中国人民银行等相关部门相继联合下发了《关于大力发展经济适用住房的若干意见》、《关于进一步加快经济适用住房建设有关问题的通知》、《经济适用住房开发贷款管理暂行规定》、《住房公积金管理条例》等规范性文件,明确了支持经济适用住房建设的土地政策货币信贷政策、税收政策、价格政策和房改政策。随后又对经济适用住房的建设和销售管理办法进行了完善。

3.1.2 保障性住房规模小，保障群体有限

保障性住房制度建立之初，建设经济适用住房的主要目标是促进住房制度改革，拉动经济增长，扩大内需，因此保障性住房政策制定和实施具有明显的趋利性特征。这就决定了保障性住房政策在实施过程中一旦与经济效益发生冲突，就会出现变相的让步。以住房供给来说，从1998年下半年开始，中央房改文件的核心精神是“建立和完善以经济适用住房为主的住房供应体系。”这无疑将对作为经济发展支柱产业的房地产业产生巨大冲击。众多房地产商于2003年上书国务院^①，促成了2003年由建设部起草的《关于促进房地产市场持续健康发展的通知》的出台。该《通知》将房地产业定位为拉动国家经济发展的支柱产业之一，并将经济适用房由住房供应主体被改为“具有保障性质的政策性商品住房”。随着城市经济的高速发展，特别是奥运经济的契机，北京城市基础设施投资增长很快。“十五”期间北京基础设施投资总额达2244.2亿元，比“九五”期间增加62.3%。^②这导致了居住用地价格快速上涨，2001年后居住用地平均年增幅在3%~12%不等，高额的土地收益大大阻碍了政府划拨土地建设保障性住房的积极性。据统计，北京市保障性住房（主要是经济适用住房）每年的竣工面积在200万~300万m²^③，仅占每年新建商品住房建设总量的8%~15%。

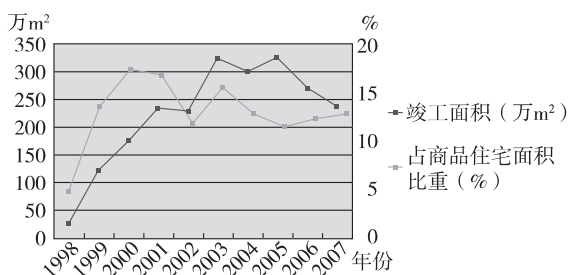


图10 北京经济适用住房建设量及占商品房建设比重
(资料来源:北京市统计局,《北京市统计年鉴2008》,2008)

以上种种原因共同导致了保障性住房供应规模不足,覆盖范围过小。《北京市“十一五”保障性住房及“两

限”商品房用地布局规划(2006—2010)》将保障对象范围定位为城镇户籍比例的13.7%。这个比例远低于英国、日本、中国香港等国家和地区的公共住房覆盖率,甚至比强调住房市场化、住房自有率水平最高的美国的公共住房覆盖率(18%)还要低,而且实际保障性住房供给的覆盖面更窄。据统计,2005年底应享受保障性住房的家庭约45.7万户,但到2007年2月,经济适用房仅解决了19万户家庭的住房问题。另外受地价等因素的影响,经济适用房价格不断攀升,使很多符合准入标准的家庭也难以购买。事实上,在实际运作过程中新建经济适用房自2005年起就不再面向普通申购者,仅定向供应拆迁户,从制度上排除了一部分中低收入住房困难群体。这就造成经济适用房在相当程度上违背了制度设定的初衷。

再说廉租住房,根据北京市建委、民政局、财政局2005年进行的“北京市城市居民最低生活保障家庭住房情况调查”显示,截止到2005年10月底,全市共有最低收入家庭7万多户,71%以上集中在城八区。低收入家庭住房面积普遍紧张,在全部调查家庭中,户均建筑面积不到29m²,折合户均使用面积不到22m²;人均建筑面积9m²,折合人均使用面积不到7m²,远低于北京人均居住面积21m²的平均水平。^④然而至2007年,累计仅有2.6万户家庭享受了廉租住房解困政策,这与完全解决规模庞大的住房困难的最低收入群体住房需求相差甚远。

3.1.3 保障性住房标准高，结构性矛盾突出

北京的保障性住房由经济适用住房和廉租住房构成。但受到利益的驱使,政府从住房普遍性福利退缩到覆盖范围很小的特殊群体的同时,还将对这一群体住房供给的绝大部分交由市场完成,形成了以经济适用住房销售为主的保障性住房供给结构。至2007年底由开发商操作的经济适用住房总计约19万套,占了保障性住房的90%以上;而完全由政府财政投入的廉租住房则少得可怜,在约2.6万户家庭享受廉租住房解困政策的最低收入家庭中,绝大部分是通过租房补贴、租金减免,廉租住房的实物配租数

① 孙立平. 中国进入利益博弈时代. 政府转型与建设和谐社会国际论坛报告, 2006.

② 北京市统计局, 国家统计局北京调查总队. 北京统计年鉴2007. 中国统计出版社, 2007: 表5-6.

③ 截止到2007年产月底, 全市批准集中建设经济适用住房项目52个, 总规模2600多万m², 累计开工2197万m², 销售面积约2000万m². 白晨曦. 北京保障性住房规划建设与布局政策研究//北京城乡发展报告(2007—2008). 社会科学文献出版社, 2008: 62.

④ 最低收入家庭中享受到廉租房政策只占极小部分。根据“北京市城市居民最低生活保障家庭住房情况调查”, 最低收入家庭的住房来源和产权情况为, 居住在已购公房占12.11%, 居住私房占11.98%, 自建房占3.53%, 承租单位公房占14.65%, 承租政府直管公20.06%, 借住亲朋房屋占29.87%, 享受廉租房政策中租贴住房的占4.48% (2219户), 实行实物配租房仅占0.03% (16户)。

量微乎其微。^①也就是说,自1998年来北京市政府基本没有通过财政拨款直接建设保障性住房。这与同为超大城市的伦敦形成鲜明对比。在伦敦,由政府或下属非赢利性建房机构建设的可出租的社会住房占到保障性住房供应量的50%以上。^②

正是因为开发商在经济适用住房的投资、设计、建造、销售等重要环节有关键的影响力,他们为获得更高的受益,尽可能将保障性住房套型面积做大,导致部分经济适用住房项目建设标准过高,造成较高单套总价与中低收入家庭的支付能力脱节。以2005年开始销售的天通苑社区为例,其户型建筑面积从80m²、90m²到200多平方米,主力户型在120~140m²。按当时均价2650元/m²计算,单套售价近40万元。而且开发商为促进销售,利用政府对经济适用住房的销售对象难以控制的漏洞,把一部分经济适用住房卖给高收入者。调查显示,天通苑的业主基本上不是贫民,绝大部分是机关干部、企业白领、医生、教师、小企业主等中等收入家庭。据统计,截至2001年初,北京购买经济适用住房的人群中26%为高收入家庭,其中很多是投资性购房。《2005年2季度中国房地产市场报告》^③对北京经济适用住房的抽样调查表明,经济适用住房的自住率仅51.34%,经济适用住房社会保障功能的弱化可见一斑。

3.2 关于保障性住房规划的讨论

3.2.1 选址偏远,公共交通设施建设落后

1992年国有土地有偿使用制度确立后,土地出让金成为政府财政收入的重要来源。随着房地产的迅猛发展,土地资源的区位稀缺性突出,北京城市中心地区的地价飙升。而保障性住房建设用地要采取政府无偿划拨的形式,为减少由此带来的财政损失,北京市政府更多地将保障性住房项目选址在地价相对较低的城市外围地区。

据统计,在1998~2007年的75个经济适用住房项目中,只有9个分布在城区,55个分布在近郊的4个区,其余11个分布在远郊区。^④位于四环内的楼盘数仅占不到

30%,而且这些为数不多的楼盘,靠近地铁1号、2号、5号、13号线的楼盘数又只占不到一半,并且无一例外地都处于四环地带距市中心半径最大处。这导致80%以上的经济适用房使用者被“甩”到了交通可达性差的城市边缘地区。由于社区周边缺乏就业机会,迫使大多数居民不得不远距离到三环以内的城市中心区工作。^⑤调查表明,天通苑、回龙观居民到城四区就业的比例都在20%以上,通勤出行距离接近20km,造成居民通勤时间过长,其中出行时间在1~2小时者达到60%~80%,远远超过北京30~50分钟的平均出行时间。而且回龙观、天通苑等经济适用住房社区居民公交出行比例较高,均占到一半左右。^⑥但在2007年地铁5号线开通前,天通苑及周边地区现有公交线路23条,城市轨道交通线路1条,远不能满足实际居住在此的11万中低收入阶层居民的出行需求。公共交通工具的缺乏,使得居民不得不选择被政府严禁的黑车作为替代交通工具,进而造成“黑出租”、“黑摩的”在城铁出入口、社区中横行,不断引发交通事故与纠纷,进一步加剧了居民出行的交通困难。

3.2.2 公共服务设施拖欠严重,居民生活不便

由于开发经济适用住房的利润率较低,开发商为压低成本,千方百计地拖欠本应由其代建的服务设施,1998年以来经济适用住房社区仅发展了一些民办的教育和医疗机构,规模小,质量差,收费高,居民对其信任度低,而公办的教育和医疗机构数量严重不足。城市中低收入居民受自身能力和经济条件的限制,其社会活动空间相对狭小,对社区周边的公共设施提供的服务依赖性较高,而目前经济适用住房居住区的公共服务设施状况却使其生活更加困难。

就教育设施而言,以回龙观为例,幼儿园、小学、中学无论从数量还是各自的服务半径都无法覆盖整个经济适用房住区,随着居住人口的不断增加,上学难的矛盾日益突出。据报导,昌平回龙观小区三期在2003年年底就已经入住,加上前两期的业主,共约1.6万~1.7万户。可在这样一个庞大的社区里却只有一所只能容纳大约1000名

① 租房补贴家庭5081户,实物配租家庭359户,租金减免家庭约2万户。白晨曦.北京保障性住房规划建设与布局政策研究//北京城乡发展报告(2007—2008),社会科学文献出版社,2008.

② 见《Mayor of London-the London plan 2008》,GLA

③ 报告由全国工商联住宅产业商会和中国城市房地产开发商策略联盟下属的REICO工作室于2005年发布。

④ 白晨曦.北京保障性住房规划建设与布局政策研究//北京城乡发展报告(2007—2008).社会科学文献出版社,2008:63.

⑤ 回龙观和天通苑居民原居住地点的空间分布主要在上地—清河、西直门—阜成门、马甸、北辰—亚运村、立水桥—北苑以及西三旗—霍营等区域相对集中。工作地点主要集中在上地—清河、知春里—中关村、西直门—阜成门、复兴门—西单、东单—东直门、王府井—建国门、朝外—国贸—京广、马甸、清华园、西三旗等10个区域。李强,李晓林.北京市近郊大型居住区居民上班出行特征分析.城市问题.2007(7).

⑥ 天通苑达到51%,回龙观为46.5%。张文尝.城郊居住区居民出行时空特征分析.北京2005年世界华人地理学大会会议论文,2005.



图 11 经济适用住房分布与城市土地价格关系
(资料来源:依据北京市国土局资料绘制)



图 12 天通苑早高峰拥堵情况
(资料来源:作者自摄)



图 13 重点中学密度分区与经济适用住房布局关系
(资料来源:根据冯杰所绘图(硕士学位论文,2007)重绘)



图 14 三甲医院密度分区与经济适用住房布局关系
(资料来源:根据冯杰所绘图(硕士学位论文,2007)重绘)

学生的小学——昌平实验小学。这个本来就不大的小学校在容纳一期和部分二期业主的孩子后就饱和了，教委和开发商也不能承诺新建学校何时竣工。^①经济适用房社区的优质教育资源（重点中学）更是严重不足，现有中、小学的教育质量与居民的期望有一定的差距。北京市重点中学密度最高的区域在内城的东、西二城区^②，其次为海淀区的中关村、双榆树、海淀和燕园四个街道，这显然对于经济适用房分布较多的外围地区的服务不足，特别是城市北部回龙观、天通苑地区没有一所市区级重点中学。回龙观的许多居民由于担心昌平二中、回龙观中学等学校的教育

师资力量，只得跨学区送子女至清华、北大、人大的附属中学等，甚至到更远的重点学校就读。有的家庭为方便子女在海淀名校就读，不惜就近另租一套住房。教育设施匮乏，质量低下的现象，不仅增加了居民的交通时间和生活成本，还加剧了人户分离的现象，给社区管理带来困难。

与教育设施配套缺乏问题类似，经济适用房社区内医疗设施也明显不足。以天通苑为例，居住区内共有医院和诊所 26 家，其中二级医院 2 家（昌平中医院天通苑分院和北郊肿瘤医院），一级医院 2 家（天通汇仁医院和北京中汇医院），以上四家为基本医疗保险定点医疗机构，

① 新房不能住，只因上学难。 <http://news.tom.com/1006/20040301-713421.html>

② 冯杰. 北京中心城公共服务设施的可达性研究. 清华大学硕士学位论文, 2007: 82 - 83.

其余均为诊所,区内没有一家三甲医院。这无论从医院数量还是质量都无法满足十几万的社区居民需求,导致大多数居民处于“小病自己抓药吃,大病去市医院”的状态。从总体上看,北京的医疗设施主要集中在内城,尤其是在内城北部靠近二环的若干街道^①,而经济适用住房项目分布较多的东、南三环和西、北四环之外的区域到各种医疗设施的可达性很差。

总体而言,经济适用房由于选址偏远,布局不合理,进而产生了住区内部基础设施配套落后,交通可达性差的问题,这给依靠城市公共交通的中低收入者的生活、工作带来了很大的困难。另一方面在开发商操作的建设机制下,政府缺乏有效监管和控制,使保障性住房的“适用性”仍然存在不小的缺陷。

4 结束语

改革开放30年来,私有化、市场化一直贯穿于北京住房发展的整个历程。在制度方面,住房建设与分配逐渐由公房福利制转变为以产权私有为主的住房市场制度。政府和社会明确了住房的商品属性,积极推动了住房市场的发展,有效发挥了市场在配置住房资源上的作用,使房地产及相关产业迅速发展,成为国民经济增长的重要动力。但在房改过程中,将整个社会住房问题的解决过度依赖于房地产市场,并以此带动整体经济的发展,引发了诸多矛盾。在住房体制转型过程中不同社会群体的利益失衡,普通居民住房消费能力与市场房价严重脱节,住房分类供给体系建设和调控不力,基本住房保障严重缺位,局部地区居住隔离和社会对立现象突出。所有这些都成为我们经济、社会发展中的不和谐因素。

在物质环境方面,巨大的住房建设规模使大多数北京居民的住房条件得到改善。但在建设过程中,由于过度依赖于市场,在新建居住区向城郊蔓延的同时,交通、市政、生活服务配套设施和管理却发展缓慢,引发了很多严重的城市和社区问题。另外,在住房建设过程中,土地开发粗放,缺乏有效的统一规划和调控,致使北京的城市物质和社会空间都日趋片面化,威胁着城市的可持续发展。

北京30年的住房发展证明,完全通过房地产业的发展模式无法从根本上解决整个城市的住房问题,我们必须正视住房问题的社会属性。这就要求政府必须加大保障性住房的建设和管理,更好地调控和引导房地产市场,优化

商品住房的供给结构,完善各种居住配套设施建设。另外,在新建住宅的同时,政府必须重视大量既有居住区的改善和提高,通过居民参与逐步解决过去30年间快速住房发展的遗留问题,使住房建设真正成为全社会和谐发展的重要途径。

参考文献

- [1] 杨鲁,王育琨.住房改革:理论的反思与现实的选择.天津人民出版社,1992.
- [2] 北京建设史书编辑委员会.建国以来的北京城市建设,1985.
- [3] 方可.当代北京旧城更新.中国建筑工业出版社,2000.
- [4] 吕俊华,彼得·罗,张杰.中国现代城市住宅1840—2000.清华大学出版社,2002.
- [5] 贾康,刘军民.中国住房制度改革问题研究.经济科学出版社,2007.
- [6] 张敬珍.北京规划建设五十年.中国书店出版社,2001.
- [7] 北京市统计局.北京统计年鉴1998.中国统计出版社,1999.
- [8] 北京市统计局,国家统计局北京调查总队.北京统计年鉴2007.中国统计出版社,2008.
- [9] 中华人民共和国国家统计局.中国统计年鉴2007.中国统计出版社,2008.
- [10] 郭勉愈.大院与北京文化.北京师范大学学报,2005(4).
- [11] 李路路.论“单位”研究.社会学研究,2002(5).
- [12] 陶卫华.房改十年,谁在异化市场.中国社会导刊,2007(15).
- [13] 北京市统计信息咨询中心.2007年北京市商品住宅市场.北京房地产,2008(5).
- [14] 晋曙瑶,林坚等.城市居住区公共服务设施有效供给机制研究——以北京市为例.城市发展研究,2007(6).
- [15] 魏科.1990~2004:北京两次大规模危改.北京规划建设,2005(6).
- [16] 张文忠,刘旺.北京市住宅区位空间特征研究.城市规划,2002(12).
- [17] 张文忠.城郊居住区居民出行时空特征分析.北京2005年世界华人地理学大会会议论文,2005.
- [18] 孙立平.中国进入利益博弈时代.政府转型与建设和谐社会国际论坛报告,2006.
- [19] 李永浮.北京城市住宅建设的郊区化研究.和谐城市规划——2007中国城市规划年会论文集,2007.
- [20] 白晨曦.北京保障性住房规划建设与布局政策研究//北京城乡发展报告(2007—2008).社会科学文献出版社,2008.
- [21] 张帆.单位大院的分解之路.北京规划建设,2006(2).
- [22] 吴晟.成就、问题和启示——北京住宅建设四十年的回顾与展望//北京城市规划建设,1989.

^① 冯杰.北京中心城公共服务设施的可达性研究.清华大学硕士学位论文,2007:82-83.

- [23] 李强, 李晓林. 北京市近郊大型居住区居民上班出行特征分析. 城市问题, 2007 (7).
- [24] 刘晓颖. 北京大都市住宅郊区化的基本特征与对策. 城市发展研究, 2001 (5).
- [25] 北京市规划委员会, 北京工业大学建筑与城市规划学院. 中央办公用地规划布局研究, 2004.
- [26] 北京市城建研究中心. 北京市房地产开发用地调查及预测研究 2005, 2005.
- [27] 刘新虎. 北京经济适用住房建设过程中政府与开发商之间的博弈问题研究. 北京大学硕士论文, 2004.
- [28] 张永波. 城市中低收入阶层居住空间布局研究. 中国城市规划设计研究院硕士学位论文, 2006.
- [29] 李成磊. 边缘集团商业空间结构研究——以回龙观、望京、方庄为例. 清华大学硕士学位论文, 2006.
- [30] 冯杰. 北京中心城公共服务设施的可达性研究. 清华大学硕士学位论文, 2007.
- [31] 北京市政府. 北京市新建住宅补贴出售试行办法, 1984.
- [32] 国务院. 中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例, 1990.
- [33] 国务院. 关于继续积极稳妥地进行城镇住房制度改革的通知, 1991.
- [34] 北京市政府. 北京市康居工程实施方案, 1993.
- [35] 建设部, 国家土地管理局, 国家工商行政管理局, 国家税务总局. 关于加强房地产市场宏观管理促进房地产业健康持续发展的意见, 1993.
- [36] 国务院. 关于深化城镇住房制度改革的决定, 1994.
- [37] 全国人大常委会. 中华人民共和国城市房地产管理法, 1995.
- [38] 国务院. 关于严格控制高档房地产开发项目的通知, 1995.
- [39] 国务院. 关于进一步深化住房制度改革加快住房建设的通知, 1998.
- [40] 建设部, 国家计委, 国土资源部, 中国人民银行. 关于大力发展经济适用住房的若干意见, 1998.
- [41] 国家经贸委, 财政部, 教育部, 卫生部, 劳动和社会保障部, 建设部. 关于进一步推进国有企业分离办社会职能工作的意见, 2002.
- [42] 国务院. 关于促进房地产市场持续健康发展的通知, 2003.
- [43] 北京市政府. 住房建设规划 2006—2010, 2006.
- [44] 北京市政府. 北京市“十一五”保障性住房及“两限”商品房用地布局规划 (2006—2010), 2006.
- [45] 国务院. 国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见, 2007.