

北京保障性住房规划建设的回顾与思考

石晓冬

【摘要】 本文在把握国家保障性住房的大政策背景之下，回顾了北京市近年保障性住房规划建设的基本情况，尤其是在温家宝总理的《政府工作报告》和《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）等文件要求和指导下北京“住房建设规划”和“保障性住房规划”的编制情况。在分析整个住房供应体系的基础上，从保障与需求、供求信息、房价上涨、布局和存量住房等五个方面剖析了北京市保障性住房规划建设所面临的矛盾。最后提出保障性住房规划建设的建议，包括：加强人口、就业与居住的联系，做好人口的控制与引导；逐步改善外来务工人员居住条件，探索旧城拆迁与保障性住房联动政策；强化轨道交通引导，主动做好保障性住房土地储备；处理好集约与宜居的关系，提高居住质量。

【关键词】 保障性住房 人口调控 政策性租赁住房 土地储备 居住质量 北京

Abstract: In the context of upholding to the state policy of welfare housing, this article reviewed the general situation of the planning and construction of the welfare houses in recent years in Beijing, especially the compilation of “housing construction plan” and “welfare housing construction plan” of Beijing as required and guided by the *Government Work Report* made by Premier Wen Jiabao and *Some Advices on Resolving the Difficulty of the Urban Families with Low Income by the State Council* (State Issuance [2007] No. 24). Based on the analysis

of the whole housing supply system, the conflicts faced by the welfare housing planning and construction in Beijing were analyzed from five aspects of guarantee and demand, supply and demand information, house price rise, layout and houses in stock. Finally the article offers the advices on the planning and construction of welfare housing, including strengthening the connection of population, employment and housing, better controlling and guiding the population; gradually improving the living condition for the migrant workers, exploring the policy linking old town removal with welfare housing, strengthening the guide of track transportation, positively make enough land reservation for welfare housing, handling the relationship between concentration and appropriate housing and improving the housing quality.

Key Words: welfare housing; population regulation; policy house leasing; land reservation; Beijing

1 北京保障性住房规划建设回顾

1.1 政策背景

党的十七大报告提出，要“加快推进以改善民生为重点的社会建设”，其中“住有所居”是社会建设的重要目标之一。报告提出，“加快建设覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活”；“健全廉租住房制度，加快解决城市低收入家庭住房困难”。

在这种高屋建瓴的精神指导下，结合我国改革开放特别是1998年以来的一系列住房制度改革政策，可以从国家层面我国住房政策的基本思路，即“运用市场机制和保障机制解决住房问题”。一方面，运用市场机制，发挥市场在配置资源方面的基础性作用，坚持住房供应的市场化、商品化方向；另一方面，以着力改善民生为目标，坚持政府的保障职能，加快推进住房保障制度建设，解决低收入住房困难家庭的住房问题。在一系列的住房建设政

策体系中具有标志性的政策文件有三个：

(1) 1998年，为适应建立住房新体制的要求，《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革，加快住宅建设的通知》（国发〔1998〕23号文件）提出，建立以经济适用住房为主的住房供应体系，最低收入家庭承租廉租住房，中低收入家庭购买经济适用住房，其他较高收入家庭购买或租赁商品住房。国发〔1998〕23号文件要求停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化，标志着中国住房市场的基本确立。

(2) 2003年，《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》（国发〔2003〕18号文件）提出，要强化政府对保障最低收入家庭基本住房需要和保持住房市场稳定健康发展的责任，逐步实现多数家庭购买或承租普通商品住房，加快建立廉租住房和经济适用住房制度。特别是在发挥市场配置资源基础性作用的同时，明确提出了房地产市场宏观调控的目标，要求做到总量基本平衡，结构基本合理，价格基本稳定，与经济和社会发展相适应，与相关产业相协调，促进经济社会可持续发展。始终以调整供应结构、稳定住房价格为重点，坚持供求双向调节，综合运用经济、法律和必要的行政手段进行调控。同时，调整和完善住房公积金管理体制，加大归集力度。

(3) 2007年，《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）提出廉租住房制度由最低收入家庭逐步扩大到低收入家庭，多渠道解决城市低收入家庭住房困难，进一步明确了对不同人群的住房政策体系。

综合国家有关政策可以判断未来政策取向大致是：坚持“保障生存性需要，支持自住性需要，引导改善性需求，抑制投资性需求，遏制投机性需求”，低收入家庭主要通过廉租住房制度和经济适用住房制度解决，以廉租房制度为主；中等收入家庭根据各地实践可以采取限价商品房等办法解决；高收入家庭主要通过市场解决；同时，大力发展二级市场和租赁市场，形成多级联动的住房市场体系。

1.2 北京市保障性住房规划建设的基本情况

随着城镇住房制度改革的不断深化，北京房地产业总体上保持了快速健康发展的势头，成为首都经济发展的重要组成部分。自1980年代以来，随着我国城镇住房制度改革的推进，北京的住房制度改革经历了五个阶段。第一阶段：1988~1992年试点和扩大试点阶段；第二阶段：1992~1994年全面推进阶段；第三阶段：1994~1998年深化房改阶段；第四阶段：1998~2005年，进一步深化房改

阶段，停止住房实物分配，实行住房分配货币化；第五阶段：2005年至今，商品住房市场的宏观调控逐步深化，住房保障体系初步建立，住房保障力度不断加强。截至目前，北京居住用地总规模达到约370多平方公里，住房建筑总规模达到3.6亿 m^2 。经过改革开放后较长时间的探索和发展，房地产业成为北京重要的产业之一，逐步确立了以政府为主导的保障性住房和以市场为主导的商品住房相结合的供应模式。多渠道、多主体参与住房投资与建设有效地解决了城镇化快速发展时期的城镇住房供应问题，对改善人民群众居住条件，促进经济快速增长和社会和谐发展起到巨大的推动作用。2001年以来，随着国家宏观经济形势和政策的变化，北京市的住房市场也经历了一系列的变化过程，主要体现在住房供应量先升后降，而住房价格持续上升。2002~2007年，商品住房累计竣工面积13239.7万 m^2 ，年均竣工面积2207万 m^2 ，商品住房累计销售面积12164万 m^2 ，年均销售面积2027万 m^2 。在房地产业的带动下，全社会固定资产规模显著扩大。2002~2007年全市累计完成社会固定资产投资16665亿元，相当于1997~2001年的2.7倍，其中房地产开发投资总额为8906亿元，相当于1997~2001年的3.6倍。从2005年开始，房地产占全社会固定资产投资总额的比例开始下降，由2004年的58.3%下降到2007年的50.3%，宏观调控初见成效。

2004年北京市组织编制完成了《北京城市总体规划（2004年—2010年）》，2005年1月得到国务院正式批复。国务院批复明确了北京的城市性质与定位，指出“努力将北京建设成为经济繁荣、文化发达、社会和谐、生态良好的现代化国际城市”的发展方向，提出了“把北京市建设成为我国宜居城市的典范”的要求。

2006年，根据《国务院办公厅转发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》（国办发〔2006〕37号）的要求，编制了《北京住房建设规划（2006—2010年）》。2006年11月3日经北京市政府审批，已报送建设部。2007年，为了进一步落实保障性住房的规模与布局，又编制完成了《北京市“十一五”保障性住房及“两限”商品住房用地布局规划》。2007年5月经北京市政府批准。规划提出了“到2010年，城镇人口人均住房建筑面积达到30 m^2 左右，人居环境和人民群众居住水平得到显著改善”的规划目标。“十一五”期间北京市新增住房建筑面积约1.23亿 m^2 ，年均约2500万 m^2 ；规划审批居住用地总量约90 km^2 ，年均约18 km^2 。“十一五”期间住房供应结构为保障性住房所占比例约25%，商品住房约75%。

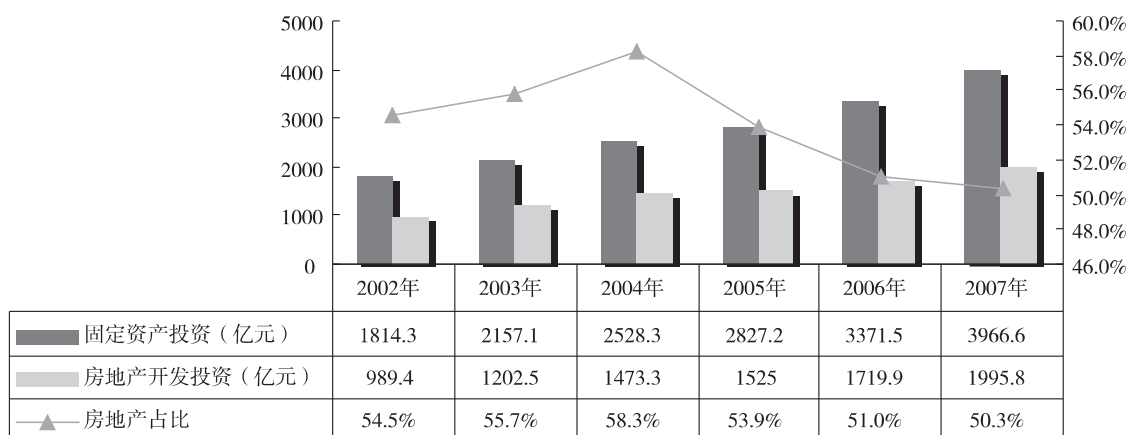


图1 2002~2007年北京市固定资产投资情况

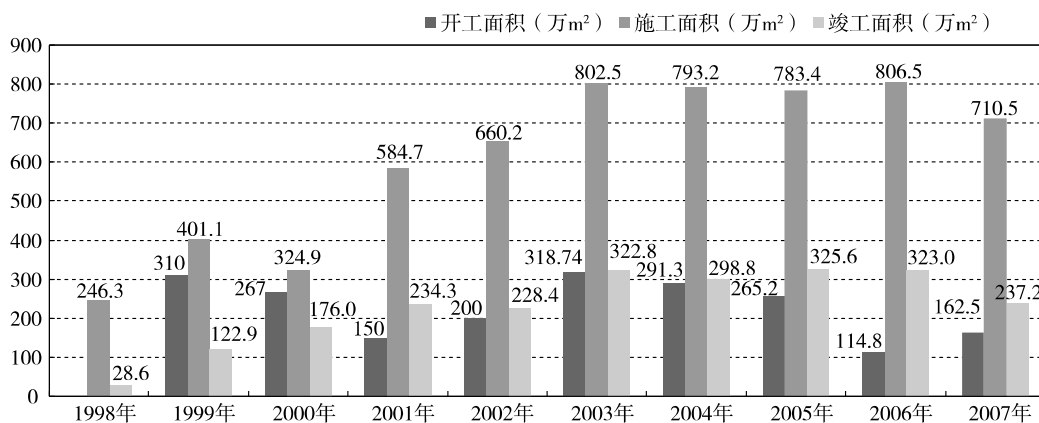


图2 1998~2007年北京市经济适用住房开工面积

用于实物配租的廉租房建设规模约150万 m^2 ，约3万套；通过租金补贴的形式解决其他“双困”家庭的住房问题；经济适用住房建设规模约1500万 m^2 ，约21万套；享受经济适用住房政策的住房建设规模约1500万 m^2 ；新建商品住房建设规模约9250万 m^2 ，套数约为90万套。规划提出，确保“十一五”期间新审批、新开工的商品住房建设，从总量上保证套型建筑面积90 m^2 以下住房面积所占比重达到开发建设总面积的70%以上。通过在中心城沿轨道交通线划定控制区，以集中安排保障性住房及“两限”商品住房。

2006年以来，中央继续加强和改善宏观调控政策，对房地产和住房保障提出了更高的要求。温家宝总理的《政府工作报告》和《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）等文件要求始终把改善群众居住条件作为城市住房制度改革和房地产业发展的根本目的，切实加大解决城市低收入家庭住房困难的工作力度，多渠道解决中等收入家庭、进城务工农民等群体的住房问题。根据国务院和北京市政府相关文件政策的

要求，自2006年开始，北京市逐步调整了保障方式和结构，加大了保障力度。已经初步形成了由保障性住房、限价商品住房、商品住房三个层次构成的住房供应体系，人民群众居住水平和居住质量显著提高。截至2007年2月底，全市批准集中建设经济适用住房总规模2600多万 m^2 ，解决了近20万户家庭的住房问题。全市累计约2.6万户家庭享受了廉租房解困政策，财政累计投入资金2.9亿元。

2008年初，北京市政府根据建设部《关于请督促做好住房建设计划和住房建设规划制订和公布工作的函》（建办函〔2007〕740号）等有关文件要求，结合北京实际，又开始着手编制《北京住房建设规划（2008—2012年）》。规划的重点为：“加大住房保障力度，健全住房保障体系，加强和改善宏观调控，满足广大群众的基本住房消费需求，突出解决城市中低收入家庭住房困难，引导建立符合国情和住房建设和消费模式。”目前该规划已编制完成，对保障性住房的力度进一步加强，对房地产业健康稳定发展的指导作用进一步加强。

2 保障性住房规划建设面临的矛盾

近几年来,由于北京进入了城市化和工业化的加速期、体制转型期和奥运全面建设期,北京住房建设在取得很大成绩的同时,随着常住人口的持续快速增长,仍然存在着住房供应总量下降,供需矛盾仍然突出,房价过快上涨,中小户型、中低价位住房供应不足等问题。综合来看,表现出以下五个方面的矛盾。

2.1 住房保障体系与需求对象存在矛盾

随着住房保障力度加大,北京市户籍人口的基本住房需求分层次逐步得到满足,尤其是低收入住房困难家庭,按照《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)提出廉租住房制度由最低收入家庭逐步扩大到低收入家庭的要求。目前北京市城八区廉租住房准入标准由家庭人均月收入580元,人均住房使用面积7.5m²等扩大到家庭人均月收入780元,人均住房使用面积7.5m²的群体。^①

按照北京市现行限价商品住房准入标准,即家庭年收入8.8万元(4人以上家庭11.6万元)以下,人均住房使用面积15m²以下,家庭总资产57万元(4人以上家庭76万元)以下的群体可购买限价商品住房。

但是有部分“夹心层”群体^②,难以通过经济适用住房或限价商品住房解决住房困难。由于住房市场价格的居高不下和不同收入群体住房支付能力的差别,“夹心层”群体将会在相当长的时期内动态地存在。此外一些特殊群

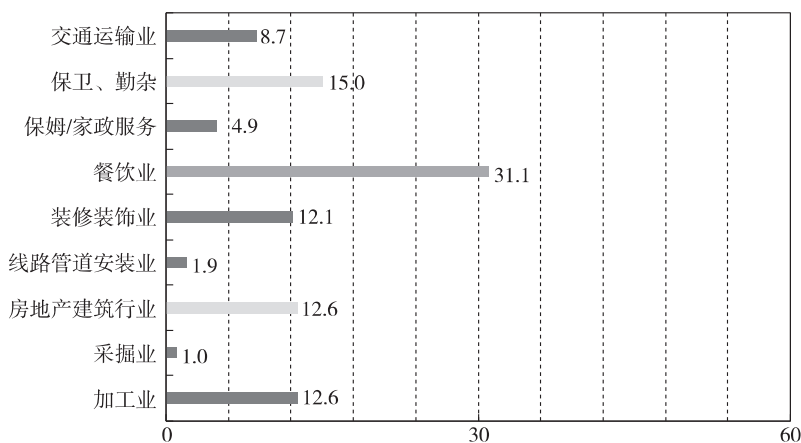


图3 外来务工人员从事行业分布 (%)

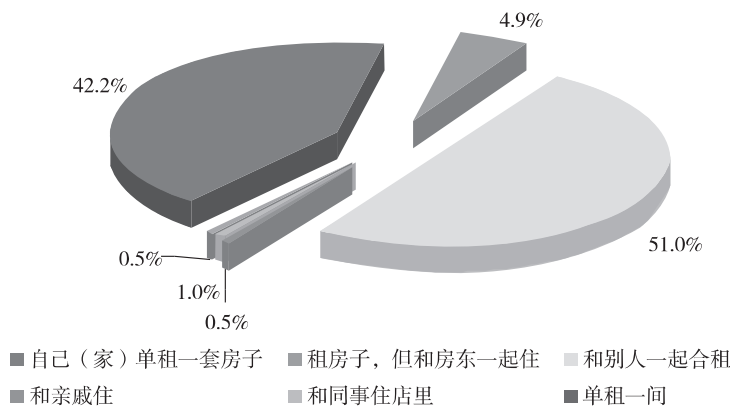


图4 外来务工人员合租人群结构比例

^① 这一标准的确定是按照三口之家购买一套60m²经济适用住房,按30年公积金等额还款计算,如具备最低购房能力,家庭人均月收入应达到780元左右。

^② “夹心层”是指高于廉租住房准入条件但无力负担经济适用住房的低收入群体和无力购买商品住房(含限价房)的中等收入群体。

体,如刚刚就业的年轻人,也存在阶段性的住房困难问题。

在目前阶段,住房保障政策主要以保障户籍人口为主,外来人口特别是外来务工人员居住条件得不到有效保障。据统计,目前北京市共有216万外地农民工,约占全市常住人口的13%,其居住以租用平房为主,居住条件较差。从行业分布上来看,外地农民工多从事餐饮、保卫、勤杂、加工、建筑、装修等行业,以低端服务业为主。根据抽样调查,41.7%的单位对使用的农民工没有住房优惠政策,多采用提供职工宿舍的方式(36.4%);多数农民工居住在平房(51.9%)和普通住宅楼(30.1%)中,10%住在楼房地下室中;近七成的农民工意愿租房居住且对租金的要求是800元/月以下。在未来户籍制度改革的大背景下,如何多渠道改善农民工居住条件,使其在城市中的工作、居住条件有所改善,是实现和谐社会,促进社会融合所面临的重要问题。

在北京,外省市人士和单位在京购房的需求高,是构成北京市总体需求的重要组成部分,对住房供给总量、结构与房价有重要影响。从2005年开始,外来人口购买住房面积所占比例一直稳定在35%左右,而这部分人群的收入水平高于北京市平均水平。根据相关调查,北京市约400多万套的存量住房中约30%的住房为外地人拥有。目前在本市的约540万流动人口中约30%购买住房,70%租房居住。而现行住房供应体系基于的需求测算很大程度上是因素叠加法和趋势外推法,首先考虑的是本市城镇居民各类的购房需求,对在京暂住人口和外来投资人群的购房需求难以准确把握。诸如“第二套房贷”等金融税收政策的出台对外来人口在京购房需求的影响是很大的。

2.2 供求信息不对称的矛盾

住房建设规划的编制,住房供应体系和保障体系中住房规模、结构的确定,乃至住房政策机制的制定与建立,都有赖于城市住房情况调查的清晰与缜密,居民住房需求信息的准确与及时,以及人口、用地、住房等基础数据的翔实。

目前我国尚未建立完善的个人征信系统,针对各类保障性住房家庭和各个住房需求群体的底数尚未完全摸清;市场动态监测机制还未建立,住房建设项目的土地出让、规划审批、项目开工、项目竣工、项目销售的全过程动态跟踪和监测还有所滞后,以至于决策的科学性和精细化管理力度不够。

比如,按照北京目前的经济适用住房准入条件,据初步估算符合经济适用住房准入条件的家庭约占整个城镇户籍家庭的8%。但就目前实际申报的情况和通过审核的情况看,比例是比较低的。造成这一现象的原因就在于居民的实际收入状况、财产情况、住房情况很难准确、动态地被统计和掌握,给政策、标准和规划的制定带来了很大困难。

2.3 房价快速上涨与居民可支付能力不足的矛盾

当前,大部分城市居民进入住房条件迅速改善期,中等收入阶层以上的社会群体、机关事业单位职工在房改之后主要依靠市场改善住房条件。相关研究表明,近年北京市城镇户籍居民的改善性需求始终占据总需求的30%以上。在这部分人群住房条件改善的推动下,近年来城镇人均住房面积的快速增长掩盖了另一部分低收入群体住房条件改善陷于停滞的状况,如北京2007年人均住房建筑面积达到27.1m²,要实现2010年人均住房建筑面积30m²和

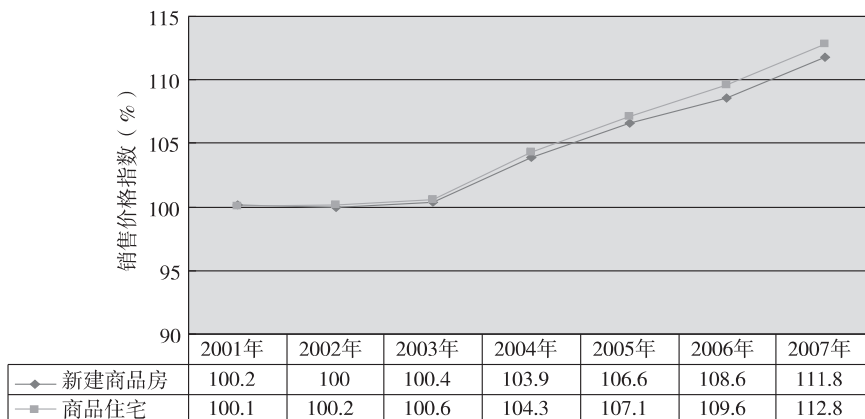


图5 2001~2007年北京市商品住房销售价

2020年人均住房建筑面积小康水平(35m²)的目标并不困难。但实际情况则是高收入阶层和部分外来人口购房比重很大,造成一部分人住房条件改善加速而另一部分人改善无望。市场“购销两旺”和“价格过高”现象的背后是面向中高收入的价格和中低收入群体可支付能力不足之间的矛盾。

2005年以来北京市房价快速上涨,涨幅保持在14%以上。住房价格涨幅高于居民可支配收入和地区生产总值的增幅,大大超出市民的购买能力,居民消费意愿有所降低。2007年北京市房价收入比迅速增长至17:1,远远高于其他国际大城市水平。2007年北京市城镇居民人均可支配收入为21280元,2007年1~12月全市商品住宅均价为11467元/m²,说明即便是达到平均收入水平的居民,买房也有一定困难。在2006年开展的“北京市住房状况抽样调查”的购房价位意向分析显示,85.69%的家庭希望购买6000元/m²以下的住房。而到2007年新增商品住房平均房价已达到10827元/m²,很多北京市民只得到河北燕郊置业。

2.4 供应布局与需求意向的矛盾

由于北京中心城交通便利、服务设施完善、产业配套齐全,居民购房区域意愿集中在中心城,而城市可供建设居住土地储备资源则集中分布在新城与边缘集团(五环以外),住房供应区域结构与居民需求意向不匹配。同时,新城尚未形成“有城有业”的良性发展态势,就业与居住发展不均衡。

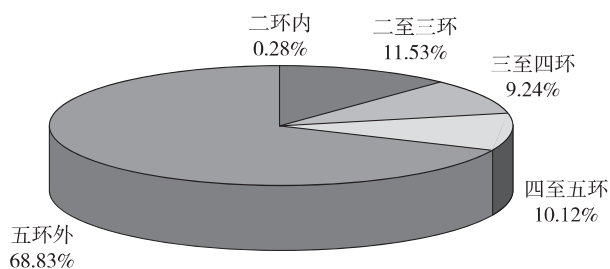


图6 2007年北京市各区域土地成交情况

2006~2007年北京市新增成交土地集中分布在边缘集团,规模达到938hm²,占新增总量的42.5%,比2005年增加一倍多,且多分布于五环以外。现状储备开发居住用地主要分布在新城,规模达到约2700hm²,占储备开发居住用地总量的44.47%。“十五”时期,北京通州新城商品住宅竣工面积约占商品房总量的87%,商业营业用房数量不足5%,办公楼、写字楼比例更低,商品房的各类

物业形态结构相对不平衡。这种发展结构不但制约了房地产业本身的健康发展,同时也影响着相关产业的提高,进而影响到通州区社会经济的协调发展。

据2006年的抽样调查,47.99%的受访家庭希望在四环以内购房,36.78%的家庭希望在四、六环之间购买住房,15.23%的家庭愿意在六环以外购买住房。通过对2007年住房市场批准上市和预售登记的比较分析发现,四环以内供需基本平衡,四、五环之间供应比例明显小于需求比例,五环以外尤其是五、六环之间供应比例明显大于需求比例。

2.5 新增住房与存量住房的矛盾

截至2007年底,北京存量住房建筑面积约为3.6亿m²,400多万套。其中1997年以前所建住房基本为42~90m²,总量约为1.26亿m²;1997~2005年新建住房面积约为2.1亿m²。根据2006年的抽样调查,户均住房建筑面积在90m²以下的占76.2%,90~120m²的占16.9%,120m²以上的占6.9%。

随着住房市场化改革的推进和市场交易秩序的规范,北京市的存量住房交易量持续增加,由2003年的34703套增加到2007年的96833套,并首次超过了新建住房的交易量,达到1.13:1,低于美国等发达国家约3:1的比例。同时北京存量住房交易率近年来一直低于3.3%,其中已购公房再上市率一直低于2%,普遍低于成熟的二手房市场合理交易率(5%~8%)。这说明北京存量住房市场发育程度不高,尚有很大潜力。北京市存量住房市场活跃程度偏低的原因包括央产公房受多项上市限制政策影响,可上市交易量少;存量住房持有成本低,流通成本高;部分存量住房呈现“少有人住”或“只有很少人住”的现象。

与这种存量住房资源部分闲置的状况相对应的是新增住房的购销两旺,价格攀升。而保障性住房尚未形成内循环机制,同时也缺乏将存量住房转化为保障性住房的政策机制,目前保障性住房的供给除部分符合廉租住房条件的家庭依靠租金补贴外,其他均靠新建廉租住房和经济适用住房解决。根据北京市2008~2009年“住房建设计划”平均每年新建廉租住房50万m²,经济适用住房300万m²以上,且大都位于中心地区以外,存量住房的资源尚未被利用。

3 对保障性住房规划建设几个核心问题的思考

保障性住房的规划建设涉及社会、经济发展的方方面面,同时又是政府的一项重要公共服务职能。做好保障性

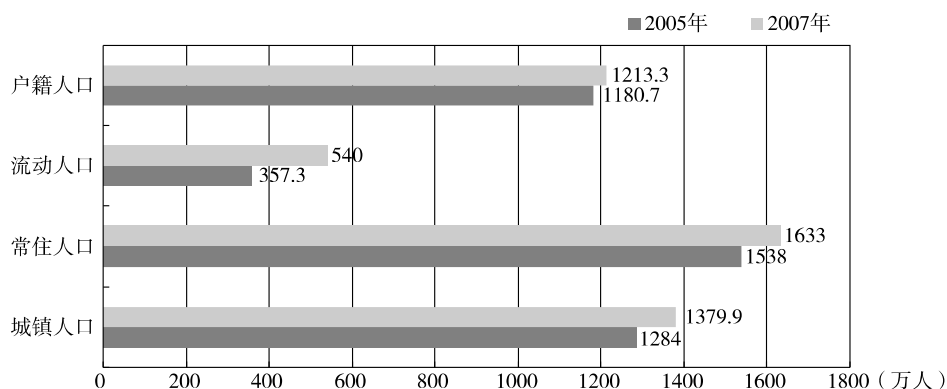


图7 2007年相比2005年北京市人口变化情况

住房的规划需要统筹与住房建设规划的关系，需要统筹城市人口、资源和环境的关系；需要统筹与房地产业健康发展的关系。笔者于此结合北京市实际情况，针对以下几个核心问题提出加强保障性住房规划建设的建议。

3.1 加强人口、就业与居住的联系，做好人口的控制与引导

近两年北京市人口规模进一步快速扩大。人口增长以外来人口和迁移人口为主，2007年全市常住人口1633万，相比2005年增加95万人，人口增量中外来人口占65.6%。人口分布主要在中心城及平原区新城集聚，平原地区的几个新城人口集聚态势相对明显，包括顺义、通州、亦庄、大兴、房山、昌平新城在内的城市发展新区常住人口的比重从2005年的26.8%增加到2007年的27.3%，新增人口34.6万人，大大超出“十五”时期的增长规模和速度。同时，山区、半山区人口初步呈现疏解态势，包括门头沟、平谷、怀柔、密云、延庆等区县在内的生态发展区常住人口占总人口的比重从2005年的11.3%下降到10.7%。另一方面，相对人口来说，产业与就业的聚集、基础设施的建设则常常滞后于居住用地的投放，或者与居住用地的投放在空间上不匹配。

应加快建立人、地、房监测系统，监测人口空间分布情况，进行定期评估判断人口空间的发展趋势，研究制定相关政策措施。加强对人口及布局的控制与引导，深化完善“以业控人，以房管人”政策。通过调整一些低端产业，加强对流动人口居住环境的管理和服务，规范出租屋管理，实现流动人口的有序控制。同时要加紧研究运用市场手段合理调控住房价格，加强对人口及布局的控制，逐步探索完善以户籍和市场两个手段管理人口的体制机制。提高新城人居环境，通过增强新城吸引力促进中心城疏解。要按照城市总体规划确定的城市空间布局调整的战

略，创造性地处理中心城区和新城区的互动关系，切实扭转中心城人口进一步集聚的情形。通过促进新城有城有业发展，高标准、高起点搞好新城环境建设，加大新城吸引力，加速中心城人口功能疏解。

重点新城是承载中心城人口疏解的主要载体，重点新城建设也是保持后奥运时期首都经济社会平稳发展的重要举措。要实现新城发展的战略目标，就要处理好产业发展与住房建设的关系，创新政策机制，合理安排建设时序，实现由传统的卫星城向新城的转变和由单一的工业园区、卧城向综合性新城的转变。针对不同新城的功能定位加强分类指导，把握好“以产业优先发展引导住房建设”和“以住房建设优先带动产业发展”的市场规律，严格控制规划的用地结构，合理安排建设时序，最终实现新城就业与居住的动态平衡。

3.2 健全住房保障体系，探索政策性租赁住房制度

住房具有准公共产品属性，住房完全市场化必然存在显著的外部性。在坚持住房市场化的同时，政府要进行适当补充完善，以保障中低收入阶层的基本住房权利。一方面，要坚定不移地继续运用市场机制，发挥市场在配置资源方面的基础性作用，坚持住房供应的市场化、商品化方向；另一方面，应以着力改善民生为目标，坚持政府的保障职能，加快推进住房保障制度建设，解决低收入住房困难家庭的住房问题。加大政府保障力度，构建低收入住房困难群体应保尽保的住房保障体系。加强廉租住房建设配租力度，扩大廉租住房保障人群的范围，实现与经济适用住房保障人群的无缝衔接，通过实物配租与租金补贴相结合的方式逐步扩大实物配租比例，全面保障无力购房的低收入家庭的居住问题。加大经济适用住房供应总量，满足动迁家庭和中等偏下收入家庭的住房需求。实行经济适用

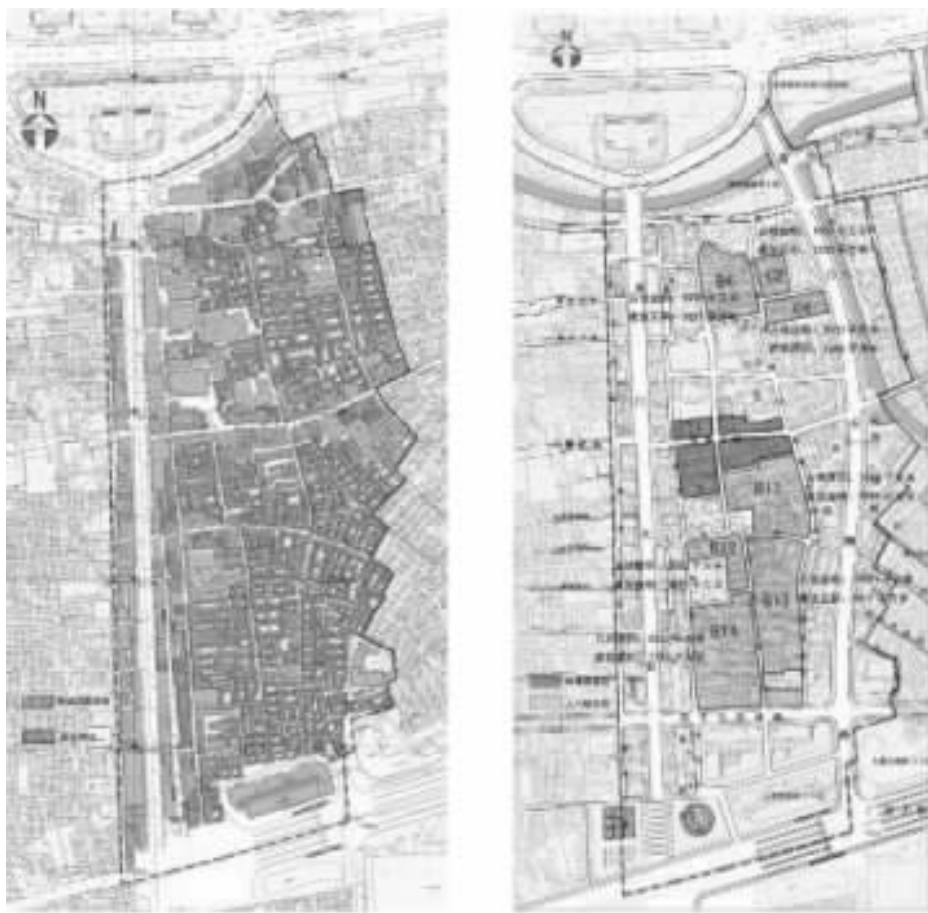


图8 前门地区西片现状及规划居住用地图

房的租售并举，将经济租赁住房作为住房保障体系的重要资源库，形成长期稳定的房源。

根据24号文件、《廉租住房保障办法》和《北京市城市廉租住房管理办法》规定，廉租住房保障资金来源包括五个渠道：一是市、区县财政预算安排的资金；二是住房公积金增值收益在提取贷款风险准备金和管理费用之后全部用于廉租住房建设；三是土地出让净收益用于廉租住房保障资金的比例不得低于10%；四是政府的廉租住房租金收入；五是社会捐赠及其他方式筹集的资金。现有的廉租住房资金渠道安排基本上主要依靠政府的资金，但要将廉租住房保障的覆盖面扩大，政府可投入用于廉租住房建设和补贴的资金则是有限的。因此，需要发挥金融机构的作用，推动完善国家和地方关于廉租住房建设的信贷政策和制度，引导金融机构参与和支持廉租住房建设。同时，由政府引导，引入民间资金投资保障性住房，并借鉴国外经验，更多地利用金融创新拓宽廉租住房建设资金渠道。通过对保障性住房支持政策的综合配套改革，加快将政府直

接主导型融资方式转化为政府引导下的商业化运作方式，鼓励运用集合资金信托和银信理财计划、保障性住房贷款证券化、房地产信托投资基金（REITs）、项目融资和保障性住房建设公债等多种金融创新业务支持廉租住房建设。

探索建立政策性租赁住房制度，优先解决中等收入“夹心层”群体的住房困难，并将保障范围逐步覆盖到引进人才、处于婚育阶段的年轻人等群体。据初步统计，全市符合购买限价商品住房资格的家庭（未含符合廉租住房及经济适用住房资格的家庭）共约30万户，其中有相当一部分家庭无力购买限价商品住房，同时还有部分群体对于限价商品住房的需要只是临时性的过渡需求，没有必要通过购买解决。因此，应通过建立中等收入家庭租赁住房资源库满足这部分群体的居住需求。政策性租赁住房的房源获取方式一是收购二手房，二是新建。由于全市目前二手房均价已达到10000元/m²，按此房价水平计算，即使采取优惠政策，月租金仍然偏高，因此政策性租赁房源的筹集主要通过新建方式。可将在建的经济适用房和限价商

品房项目中区位、户型合适的由出售转化为出租，直接形成政策性租赁住房，尽快发挥作用。同时鼓励利用自用土地建设出租住房。目前国管局、中直管理局、国家发改委、住房和城乡建设部已印发《在京中央和国家机关新录用公务员周转住房管理办法》（国管房改〔2008〕88号），鼓励已出让项目将商品住房转化为租赁住房，可在出让金、规划等方面给予优惠政策，通过划拨或限价出让招标方式建设或配建政策性租赁住房，近期可以从经济适用住房、限价商品住房中转化一部分。目前，北京市已确定政策性租赁住房用地两块，分别位于顺义区站前西街和朝阳区立水桥，将建设政策性租赁住房5万m²。

3.3 逐步改善外来务工人员居住条件，探索旧城拆迁与保障性住房联动政策

积极推进旧住宅区综合整治，对可整治的旧住宅区要力戒大拆大建。应以改善低收入家庭居住环境和保护历史文化街区为宗旨，遵循政府组织、居民参与的原则，积极进行房屋维修掩护、配套设施完善、环境整治和建筑节能改造。探索旧城拆迁与保障住房及限价商品住房联动政策，以微循环方式逐步实现旧城人口疏散。“十一五”期间城四区计划疏散居民11.83万户，按照8%的家庭符合经济适用住房购买条件的比例计算，约有0.95万户；按照40%的疏散家庭符合限价商品住房准入条件来计算，约有4.73万户；总计5.68万户，按户均70m²计算，共需保障性住房约400万m²。提倡微循环方式改造，充分考虑当地居民的意愿，居住、商业适度混合。如北京崇文区前门地区西片修缮整治规划中，通过商居混合、微循环的改造方式将地区人口由1.28万人减少为0.27万人。同时，拆迁安置应与住房保障联动，优先满足低收入拆迁群体购买或承租保障性住房。

逐步改善外来务工人员居住条件主要包括制定居住标准要求用工单位妥善解决，在工业区、开发区按照规划统一组织建设职工公寓，对外来务工人员聚集的地区进行环境整治等方式。在开发区内的工业企业工作的外来务工人员，通常由用工单位提供宿舍。可以通过企业自行建设或者由开发区管委会组织统一建设，按照工业厂房的一定比例向用工企业出租。建筑类企业可在工地内建设临时居住用房，并接受相关部门的管理和监督，保证居住质量。而美容美发业、餐饮业等服务业类企业规模小，位置分散，应主要通过雇主和外来务工人员双方约定，由雇主提供宿舍或由农民工自行解决。对于外来务工人员聚集的地区要加强环境整治，重点完善市政设施、配套设施和公共设施，改善城中村的居住条件。

3.4 强化轨道交通引导，主动做好保障性住房土地储备

充分考虑中低收入家庭生活对交通设施条件的需求，在轨道站点周边和公共交通沿线优先安排保障性住房、限价商品住房和中小套型普通商品住房建设。从国内外经验看，采取TOD（公共交通为导向）的发展模式，沿公共交通走廊集中安排住房建设有利于充分发挥公共交通的引导作用，提高出行效率，特别是可以有效地节约土地和能源。同时，考虑到中低收入家庭在收入水平的限制下对公共交通的依赖程度较高，从为中低收入家庭提供便利的交通出行条件，降低生活成本的角度，应在公共交通干线和站点周边优先安排廉租住房、经济适用住房和中小套型普通商品住房。

北京市通过在轨道交通沿线划定控制区及地铁站点周边综合开发利用等手段，重点保证保障性住房建设资源，根据建设需求纳入土地储备和土地供应。据初步统计，现状已建（M1、M2、M5、M10、M13、机场线、奥运支线和八通线）、在建（M4、M6、M9、M10二期、大兴线和亦庄线）站点周边共计有可改造开发居住用地15km²，可建设住宅建筑面积约2500万m²，成为保障性住房建设和限价商品住房建设的重点储备土地资源。

3.5 处理好集约与宜居的关系，提高居住质量

坚持从基本国情、市情出发，大力发展节能省地型住宅，引导实现追求居住面积到注重居住综合品质和整体性能的转变，要在较小的居住空间里创造较高的居住生活舒适度，实现“面积不大功能全，造价不高品质优，占地不多环境美”的要求。

3.5.1 大力提高住宅特别是中小套型住宅的规划设计与建设水平，提倡精细设计

中小套型住宅设计要注重改善使用功能，满足住户要求，合理布局卧室、起居室、厨房、卫生间等基本空间，合理确定住宅层高，保证住宅具有适宜的采光、日照、通风条件，增强住宅的保温、隔热、隔声性能。加强节能与可再生能源的利用、节水、绿色建材开发、改善室内环境质量、智能技术、绿色施工等技术的研究。

北京市明确提出了在全国率先实现建筑节能的目标。自1988年到1998年，先后颁布了以1980年为基准水平的节能幅度为30%和50%的北京市节能标准。到2007年2月，北京市又颁布实施了北京市地方标准《居住建筑节能设计标准》（DBJ-11-602-2006），将以1980年为基准水平的节能幅度提高到65%，在全国先行一步。在制定相关的绿色建筑评价体系方面，我国制定了一系列与绿色建



图9 近期轨道站点及周边居住用地分析图

筑相关的评价体系。自2000年始，建设部制定了《绿色生态建筑小区建设要点和技术导则》、《国家康居示范工程建设技术要点》；2001年，中国大陆第一个绿色建筑评估文件《中国生态住宅技术评估手册》及《商品住宅性能评定方法和指标体系》等也陆续推出；为配合北京2008年奥运会倡导的“绿色奥运”理念，在2003年08月颁布了《绿色奥运建筑评估体系》；2005年11月颁布《绿色建筑评估导则》；2006年03月，国家标准《绿色建筑评价标准》颁布执行；在此基础上，北京市也开始编制北京市地方标准《绿色建筑评估标准》。

3.5.2 大力发展高品质、宜居住区

居住区建设要体现以人为本，大力推进绿色宜居居住区建设，充分考虑并利用环境因素，体现地域特征和地方特色，加强居住区交通、公共空间、绿化、声环境、光环境的设计，减少热岛效应，降低环境噪声，提供人性化的公共空间和绿地，形成空气清新、环境优美、生态良好、健康安全的人居环境。

绿色生态居住区规划应从居住区的区位选址、交通、绿化、空气质量、声环境、日照与光环境和住区微环境等多方面进行综合设计，充分考虑并利用环境因素。通过规划设计减少热岛效应，对冬季风主导风向、太阳辐射、绿

化、建筑外部空间环境构成等方面进行综合考虑，以改善小区的微气候环境，保证居住区内温度、湿度、风速和热岛强度等满足舒适、卫生、健康和节能的要求。利用绿地达到保水、调节气候、降低污染、降低噪声的目的，获得较高的住区绿地率，完善住区的居住休闲功能、生态环境功能和景观文化功能。对交通噪声，公用设备噪声，商业、娱乐、学校和建筑施工噪声，采取防噪、降噪、消声等成套技术，进行综合治理，确保居住区内环境噪声达标，减少各种噪声对住户的干扰。减少污染物的排放，居住区规划有利于空气流通，提高空气质量。空气飘尘、污染物浓度、微生物总数、异味排放等指标应符合相关要求。

3.5.3 提高居住区配套服务设施水平

加强对居住区建设配套标准的分类指导，针对不同的居住人群提出科学、合理、适宜的配套指标，保证居住公共服务设施合理配置和优先建设，提供便捷的居住生活服务。鼓励居住公共服务设施集中综合设置，在居住区交通便利地段建设社区综合服务中心。积极应对人口老龄化的趋势，充分考虑未来老年人的居住和配套需求。以廉租住房、经济适用住房、限价商品住房为主的居住区应尽可能安排在公共交通干线和站点周边，并鼓励和引导居民以公共交通方式出行。

居住目标的关注点应从单纯居住面积的增加向综合居住品质的提高转变。住宅建设应精心规划,精心设计,精心施工,节约能源,节约用地,节约用水,节约材料,积极采用成熟、先进、适用的新材料、新技术、新设备,不断改善住宅使用功能并提升居住区宜居水平。大力发展节约型居住区和节能省地型住宅,推广运用《节约型居住区指标体系》,积极推进节约、生态、宜居的居住区建设,积极引进和推广绿色建筑、生态建筑、可持续建筑,多渠道推进节能省地型住宅建设。加强对居住区建设配套标准的分类指导,针对不同的居住人群提出科学、合理、适宜的配套指标,加强设施保障。

参考文献

[1] 北京市人民政府. 北京住房建设规划(2006—2010年). 2006.

- [2] 北京市规划委员会. 北京市“十一五”保障性住房及“两限”商品住房用地布局规划, 2007.
- [3] 住房和城乡建设部政策研究中心. 北京住房发展方向研究——北京住房建设规划(2008—2012年)专题研究, 2008.
- [4] 北京世联房地产顾问有限公司. 北京住房需求分析——北京住房建设规划(2008—2012年)专题研究, 2008.
- [5] 北京零点市场调查与分析公司. 北京市居民住房需求及现状研究报告——北京住房建设规划(2008—2012年)专题研究, 2008.
- [6] 北京市城建研究中心. 北京住房现状情况调查分析及住房政策机制研究——北京住房建设规划(2008—2012年)专题研究, 2008.
- [7] (日)浅见泰司. 居住环境评价方法与理论. 清华大学出版社, 2006.