

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 and 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“地区收入中位数”(Area Median Income, AMI), 该中位数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规定的基础上作进一步的深化。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城市区域内的平衡。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.

关于我国城市住房保障制度的几点探讨

张 泉 王 晖

【摘要】 住房保障是一项重要的公共产品，是城市住房的重要组成部分。建立健全符合中国国情的住房保障制度，是当前中国住房体制建设的现实要求。本文结合建立健全我国城市住房保障制度的阐述，在充分分析当前我国城市住房保障体系的影响因素和国际住房保障成功经验的基础上，提出完善我国住房保障体系的几点想法，包括构建多层次的住房保障体系，引导健康合理的居住消费观念，多层次住房保障体系的动态管理，发挥市场配置资源的作用。

【关键词】 住房保障制度 住房保障经验 市场

Abstract: Housing security is an important public products, and it is also an important part of urban housing. Establishing and perfecting China's housing security system is the realistic requirement of China's current housing system construction. This article proposed some improvement methods for our housing security system, which based on full analysis of our current housing security system and successful international housing experience and combined the analysis of establish and improve our urban housing security system. including: constructing multilevel housing security system; guiding healthy and reasonable idea of living consumption; dynamic managing of multi-level housing security system; relaying the function of market system.

Key Words: housing security system; housing security experience; market

“衣食住行”关系国计民生。改革开放以来，国民收入水平的大幅提高，促进了房地产市场的蓬勃发展，使城市居民住房问题得到极大改善。2003年以来，中国人均GDP超过1000美元（2008年已超过3000美元），根据国际经验，这不仅标志着经济增长进入一个重要阶段，而且消费结构也进入了向发展型、享受型升级的阶段，其中一个重要标志是住房消费的升级。但伴随着房价的攀升，“住”也成为广大中低收入者的一大难题。住房保障制度作为一项关系国计民生的重要公共政策，必须切实立足于中国国情，强化政府的保障手段，解决这一问题。

1 当前我国城市住房保障体系的几个影响因素

1.1 户型过大，结构不合理

据统计，目前我国人均耕地1.39亩（1亩约等于666.67m²），是世界人均耕地的1/3，处于联合国人均耕地警戒线以下；陆地面积中适宜居住的只占23%，提倡发展节能省地型住宅十分必要而且迫切。但从实际来看，我国住宅建设中大户型的比例较高。2007年，纳入统计的40个重点城市中，新建90m²以下中小户型的住房批准预售面积仅占25.8%。^①根据发达国家的经验，在不降低舒适度与生活质量前提下，户型面积小一点，既能减轻购房压力，又能减少长期住房消费中的费用支出。目前，除土地资源丰富的北美等地外，大多数发达国家经过长期居住实践，已经形成了适度、合理的户型区间：单套住宅建筑面积在85~100m²之间。2002年，日本、瑞典和德国新建住宅平均建筑面积分别是85m²、90m²、99m²。在20世纪70~90年代，这些国家的新建住宅户型也曾越做越

^① 2007年房地产开发投资统计快报。

作者：张泉，江苏省建设厅副厅长，高级规划师

王晖，江苏省建设厅村镇建设办公室主任，研究员

大,现回归到了合理区间。(宋春华)

1.2 投资渠道严重不足

发达国家经验表明,在城市化与工业化快速发展阶段,伴随着地价的快速升值,导致房地产投资价值的凸现。但与此同时,资本市场的迅速发展,创业环境的健全,以及多元化投资渠道的形成,再加上相关税收政策(如地产税)的调节机制,并没有使房地产成为投资能量的集中释放对象。从中国来看,老百姓投资渠道较少:一是自己创业、办公司或者经商;二是投资股票;三是购置地产之类的投资。中国是世界高储蓄率国家,居民储蓄存款14万亿元,储蓄率高达46%。由于股票市场风险较大,国债收益率也不高,加上如基金、期货等投资渠道皆不理想,居民的储蓄很难转化为投资。随着地产升值速度较快,买房成为越来越多的中产阶层资产保值的有效方法。再加上倒金字塔形的收入结构,导致中高收入者的房地产投入能力不断强化,常常形成对房地产的过度投资行为,这是房地产价格持续攀升的一个重要原因,同时也对城市住房保障形成了较大压力,加大了中国城镇化的成本。

1.3 政府管理存在缺位

一是保障性住房资金投入严重不足。近年来,我国经济适用房占住宅开发投资额的比重一直不足5%(劳应勋,2007年),廉租房的建设也难以满足低收入群体的要求。虽然国地两税收入大幅上升,但随着城市建设的不断加大,地方政府财力捉襟见肘,住房保障投入严重不足,尤其缺乏长期稳定的投入机制。在我国公共财政支出中,虽然2007年底出台的《廉租住房保障资金管理办法》明确规定,土地出让净收益用于廉租住房保障的资金比例应不少于10%,但其他涉及住房保障的支出,并未制度性地纳入财政预算之中,且对各级财政其他预算收入用于住房保障的刚性规定并未形成,不足以对住房保障形成系统有效的财政资金支撑体系。

二是地方政府住房保障建设内驱力不足。据国务院发展研究中心2007年的一项研究报告,在一些城市,土地直接税收及城市扩张带来的间接税收占地方预算内收入的40%,而土地出让金净收入占政府预算外收入的60%以上。鉴于土地出让金以及与房地产行业相关的税收在不少城市已成为政府的主要财源,在利益驱动下,地方政府热衷于房地产市场的快速发展,对住房保障的关注不足,房价与地价的快速攀升不可避免地影响了中低收入人群的购

房能力。

三是相关政策制度仍需细化深化。如许多城市还没有建立起有效的信息系统,中低收入家庭中需要政府提供住房保障的家庭情况不够准确;经济适用房建设过程中,虽然基本原则与方向已确定,但城市政府究竟在其中应该补贴多少、谁来开发、如何保证“经济适用”、怎样分配等措施仍然模糊;限价房怎样才能合理定价、进入与退出机制如何确定等问题也还在探索之中。

1.4 消费观念有局限

一是农耕文化的置地建宅观。西方国家的年轻人虽然崇尚自立,但是受到经济能力的限制,往往选择先租房,购买自有住房的平均年龄为30岁左右,一般都要到工作相对稳定和有一定的收入积累后再买房。而美国次贷危机发生后,高消费国家的杠杆性金融购房活动的减少,应使这一年龄进一步后推。在中国,受传统农耕文化置地建宅观念的影响,人们往往认为只有买房才是家庭独立的惟一选择。目前我国大部分地区住房自有率偏高,住房平均私有率为80.77%^①。而发达国家住房自有率一般也仅保持在60%~70%之间。许多城市的年轻人陷入了不买房就不能结婚,买了房就成“房奴”的窘境。

二是非理性消费心理。首先,贪大、求阔的住宅消费心理,造成了对中小户型住宅的非理性漠视。目前,社会上仍然存在住房“越大越好,越奢华越好”等不正确的消费观念,忽视了住房居住的实用性和质朴简约之美,以及消费者自身的经济能力和实际需求。其次,住房消费是一个动态的过程,一般宜根据家庭周期特点选择“小面积一大面积一小面积”的消费模式,但很多人秉持“一步到位”的住宅消费观念,往往跳过过渡阶段而直接购置大面积住宅。总之,非理性消费心理导致住房面积超大,过于排场、疏于舒适的大户型追求,挤占了中小户型的市场份额,与我国人多地少的国情和社会经济承受能力很不协调。而当前住房装饰市场的不省心、不完善、不规范,也明显影响了住房递进消费的理性选择。

三是对住宅环境的超前消费、浮夸消费。一些地方政府和企业对环境过度打造,违背生态发展和建设的科学规律,盲目追求所谓“高档小区”、“森林城市”;草坪比例过高,忽视乡土树种的应用,大量移植外来植物、大树古树等高价绿化;过度使用高档硬质铺装、雕塑、喷泉等,不仅导致城市土地、水资源和生态环境等面临着巨大压力,而且客观上提高了商品房建设成本。

^① 住房和城乡建设部房地产业司.2006年城镇房屋概况统计公报.中国建设报[N],2007-8-4.

2 国际住房保障成功经验

2.1 住房保障是政府的重要公共职责

无论是传统发达国家，还是如新加坡、韩国等新兴发达国家，结合各自的实际情况，都制定了多样化的、比较完善的住房保障制度，使住房保障逐步成为本国社会政策和社会保障制度的重要组成部分。一是通过法律明确居住权是公民权利的重要组成部分，是国家、政府职能的基本体现。如1949年美国国会通过《全国可承受住房法》指出，美国住房政策的目标是“向全体美国人提供体面、安全和整洁的居住环境”。二是构建政府主导的住房保障体系。各国政府普遍确立了“基本生活保障型住房由政府负责，质量提升改善型住房由市场解决”的住房保障理念。在保障层次上，政府依据购房者的经济收入水平区分层次，严格按照家庭收入情况来确定享受住房保障补贴的级别，并形成严格的且操作性强的条件限制和完备的退出机制。以新加坡为例，新加坡按收入高低确定购买组屋条件。1996年，可以购买组屋的收入顶限为每个家庭月收入1000新元。月收入超过这一标准的家庭，政府不负责提供组屋。月收入低于800新元的家庭，可以向政府提出租住组屋。组屋屋主买房5年内不得出售。当居住不满5年想卖掉组屋时，只能将组屋原价回卖给政府。购房两年半之内不得出租房屋。弄虚作假者将面临高达5000新元的罚款或6个月监禁。

2.2 确立了“适度消费”的居住理念

除北美等国家外，绝大多数发达国家在构建其国民居住体制中，坚持集约化道路，通过政府发展计划制定、规划管理控制、财政税收政策等一系列措施，促进了以中小户型为主体的住房供应市场结构，同时着力提升住宅的舒适度，有力促进了适度消费理念的形成。中国目前工业化与城市化的发展水平大体上相当于欧洲和日本20世纪60年代前后的水平，欧洲1958年提出的三口之家使用面积最低标准为46m²，人均约15.3m²；日本国土面积小，人口密度高，最低居住标准中三口之家的套内建筑面积仅为39m²，人均13m²。新加坡国土面积682.7km²，每平方公里人口密度高达5985人，在1950、1960年代建设的组屋，主要建设每套40多到70m²为主的小户型组屋。1990年代人均GDP超过1万美元时，曾经建设过少量（1000多套）每套145m²户型的组屋。但通过研究，认为人多地少的国情，不宜盲目扩大户型，因而随后又降了下来。2002年，人均GDP达2万美元，组屋户型坚持以中小户型为主，新建组屋每套85~99m²户型的占70%左右，每

套100~125m²户型的占30%左右。（包宗华）

2.3 根据经济发展阶段确定保障水平

各国住房保障制度随着市场经济发展而逐步完善，首先是保证有房住，随着居民生活水平的提高而逐步升级。如欧美国家的廉租房与经济适用房就经历了从低水平统建到与中高档商品房混建的转变，虽然面积较小，但设施配套不断提高，基本与中高档商品房一致。

3 完善我国住房保障体系的几点想法

3.1 构建多层次的住房保障体系

随着我国工业化与城市化步伐的加快，贫富差距的不断加大，中国的住房保障体系应该是一个多层次的体系。第一层级是5%左右的极低收入的家庭、老人、病人等，由政府提供廉租屋，通过这种方式来保证最弱势民众的居住权，廉租房的分配形式以租金补贴为主，实物配租和租金减免为辅；第二层级是65%~75%的中低收入民众（不包括财政供养人员）（查茂卿，2006），政府通过货币化补助、优惠利率、优惠税收等办法，由市场来提供经济适用房；第三层级是财政供养人群，其收入水平隶属于中低收入者，总数约为总人口的5%左右（中国统计年鉴，2007），财政供养人员的住房保障，对于建立高效廉洁的政府，有着十分重要的意义。对于15%~25%的中高收入者，他们的住房完全由市场决定，不纳入住房保障体系。构建以上三个层次为核心的住房保障体制，关键需要做好以下几个方面的工作：

一是要建立严格准确的居民实际收入与居住水平确定制度。以此作为社会保障体系建设的基础。住房保障作为政府的一项重要公共产品，其对社会住房弱势群体的救助，必须建立在真实反映其收入与居住水平的基础上。要结合社会诚信体系与征信共享平台建设，大力推进收入透明。房地产管理和社会保障部门成立专门的机构（也可成立联合机构），对申请保障型住房居民的收入作严格的审核。在此基础上，进一步完善经济适用房购房人的收入跟踪监测制度，设定退出条件，完善公示制度，提高工作透明度，加大违法处罚力度。

二是在补贴标准上，应该依据经济社会发展水平和政府财力增长而逐步提升。住房保障作为维护社会弱势群体利益的手段，将发挥阶梯的作用，保障标准的制定应紧密应对现阶段社会合理的最低生活需求。如果试图一步到位，将导致福利资源的浪费或补助对象的错位。因此，以我国当前中低收入群体的住房状况来看，当务之急应严格

控制保障标准, 廉租房应限制为小户型, 经济适用房应限制为中小户型, 以利实现“应保尽保”的目标。住房建设要坚持标准适度、经济适用、节能省地的原则, 立足于营造整洁、安全、亲和、舒适的居住环境。

三是在补贴方式上, 注重实物补贴与货币补贴的相互补充。当前, 各地在实物补贴与货币补贴的方法上, 存在一定的争议。总体来看, 货币补贴相对于实物补贴具有支出成本低、可操作性强、灵活、及时等优点, 发达国家住房保障补贴手段也在逐步由实物补贴向货币补贴转移。但所有这些优势都必须建立在市场住房供应充足、房源结构合理、二手房市场发达等市场完善的基础上。当前, 中国仍处在城市化快速发展时期, 不断积累的城市贫困人口与不充分的保障性住房的供给, 以及房源结构不合理, 大户型过多, 如果过早全面推进货币化补贴, 将导致有限的补贴水平与不充分的中小户型供给的矛盾, 更多的人会买不到房、住不起房。所以, 提供一定规模的公共住房, 调控住房市场的供应结构, 是当前各级地方政府不可推卸的社会责任。

四是做好财政供养群体的保障。公务员、教师等都属于财政供养对象, 可参照经济适用房模式, 利用国有划拨土地, 按照各地的实际, 建设标准适度的财政供养人员住房; 也可利用存量土地、单位自用土地, 在符合城市总体规划的前提下, 建设一定范围内的财政供养人员住房, 按照建设成本向财政供养人员出售, 以减轻财政供养人员、特别是年轻人的住房负担, 扩大住户补贴基数, 动态调整补贴比例。同时, 政府也应该考虑建设一批财政供养人员公寓, 以优惠的租金租给财政供养人群。

五是城乡统筹解决农民工居住环境。把改善农民工居住条件作为解决城市低收入家庭住房困难工作的一项重要内容, 在有条件的城市, 可逐步将常住农民工纳入城镇住房保障系统, 并形成适度的居住标准, 以满足进城务工人员的基本需求。对外地民工, 可采用企业自建、政府与企业共建、政府统建出租等多种方式, 建设农民工公寓; 对于本地民工, 尤其是城市化与工业化水平较高的地区, 可结合城乡经济社会一体化建设, 统筹城乡建设用地使用, 以住房保障补偿进城农民的农村宅基地放弃, 加快城市化进程。

3.2 引导健康合理的居住消费观念

一是倡导“小房型, 高舒适度”的住房模式。我国人多地少, 土地资源匮乏, 因此借鉴日本、新加坡、北欧等国家模式, 开发节地型的住房尤为重要。在住房设计与建设中, 注重对中小户型的规划和设计研究, 突出居住的健

康性、自然性、环保性和亲和性, 满足居住者生理、心理和社会等多层次的需求。大力提倡“节能省地型住宅”建设, 保护环境和减少污染, 为人们提供健康、适用和高效的使用空间。

二是引导居民形成住房适度消费的理念和习惯。以适用、经济为消费原则, 量力而行, 根据自身的经济承受能力, 购买或租赁符合家庭实际需要的住房。引导居民合理追求住房性能质量, 培育在适当面积内实现高质量居住生活的消费理念。同时, 要使广大居民充分认识住宅使用过程中的个体居住支出及全社会共同的支出成本问题, 引导居民在住房消费中充分考虑住宅全生命周期的使用成本。

三是因地制宜推广混合布局。结合各地实际, 适度减少廉租房、经济适用房单独或成片布局, 提倡不同档次住房的混合布局, 方便低收入阶层共享住宅小区的配套设施、良好环境和有序管理, 有利于不同社会阶层的沟通和市场化的互助, 避免居住环境的两极分化。对于混合布局产生的相对较高的居住管理费用, 应结合各地实际, 因地制宜地探索对低收入人群的补贴。

建立符合我国国情的住房建设和消费模式, 需要采取综合运用财政税收、信贷经济手段加以引导, 从住宅的“四节”与环境生态指标、户型与套型面积、建筑形态、住宅基本性能要求与技术发展导向等方面完善相关政策, 协调处理好私人环境与公共环境、硬环境与软环境的相互关系, 引导与经济发展水平、环境承载力相适应的居住建设, 正确引导住宅的建设与消费。

3.3 多层次住房保障体系的动态管理

一是应该进一步细化分类标准。目前我国对纳入住房保障制度人群没有进一步细化区别。在世界其他国家和地区主要有两种细化保障方式: 一种是根据低收入家庭收入水平划分不同的租金标准, 例如澳门, 特区政府每两年对低收入家庭收入状况进行一次调查, 如果家庭收入低于设定低收入标准, 租金可低于家庭收入的 2.5%, 如高于低收入标准, 租金可达家庭收入的 17.5%; 另一种是根据政府提供的住房类型确定补助水平, 申请居住小户型的政府补助多, 反之则补助少甚至没有补助, 例如新加坡, 申请购买一居室的政府补贴 1/3, 申请三居室的政府只补贴 5%, 而申请四居室的政府不仅没有补贴, 而且按成本价加 5% 的利润。因此, 对于纳入住房保障的群体, 应通过相关细化标准, 从而使住房保障更具针对性。

二是对保障性住房进行封闭性管理, 严格其与一般商品房的流动与转换。住户出售经济适用房, 应该统一由政府

府收购，形成经济适用房闭路循环的模式，规范其与市场商品房交易活动之间的关系。

三是建立住房保障机制水平的动态提高机制。在经济发展水平比较低的阶段，政府所能做、也只需要做的是帮助提供保障对象的最基本的住房条件，伴随着经济发展水平的不断提升，整个社会生活水平的不断提高，住房保障水平也要不断提升。从长期来看，住房社会保障水平应保持由低到高，由最低保障到基本住房保障，再向提高居民居住水平发展的趋势，政府根据经济发展水平和保障能力的提升相机选择，适时调整住房社会保障结构。

3.4 发挥市场配置资源的作用

住房市场总量、结构和价格都会影响住房保障，如果住房市场总供给不足、中低档住房短缺、价格高昂，要实现住房保障是极其困难的，政府发挥市场配置作用是实现住房社会保障目标的重要条件。主要有几个方面：

一是加强对房地产市场的调控。根据生产力的发展、居民生活水平和居住水平、城市化需求和人口总量的变化，通过城乡规划、供地调控、税收调节等途径，合理调控住房供应的总量和结构，使供房总量与市场需求基本适应。同时，调节低档、中档、高档住房的供应，使其保持合理的比例。

二是合理引导高档商品房市场发展。住房消费市场是一个梯度消费市场，有着从低端到高端完备的不同市场需求。依托于高收入人群的高档商品房是市场供应结构的重要组成部分，应充分尊重这一层次人群的消费选择，合理引导高档商品房市场发展。但是，应对占用资源较多的大户型房屋按其面积大小等次，逐级提高税收标准，以此调节大户型在住房供应结构中的比例，并以此税收辅助住房保障体系。

三是大力培育和规范二手房市场与租赁市场。二手房市场与租赁市场不仅是住房梯度消费的重要支撑，而且是盘活住房存量资产的基本保证。要加强住房市场分类管理，整顿房地产市场秩序，规范交易行为。尤其是要加强房地产中介公司的市场准入和监督管理，改善房地产中介公司在市民心目中的形象，促进本行业的发展。

参考文献

- [1] 郭伟伟. 新加坡社会保障制度透视, 亚洲国家和地区社会保障制度研究. 中央编译局, 2009.
- [2] 田明刚. 浅析我国住房保障体系建设中的若干问题及对策. 经济师, 2008 (12).
- [3] 贾康, 刘军民. 我国住房改革与住房保障问题研究. 财政研究, 2007 (7).
- [4] 完善城市基本住房保障制度的几点思考. www.stockstar.com, 2008-8-23.

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”。^①2006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“90m²、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。^②2007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^[1]。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。

^① “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。

^② 《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90m²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。^[2]

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^[3],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m²，同比增长16.9%，而土地开发面积为19835.2万m²，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^[4]。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 90m²、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。

(1) 90m²、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

90m²、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^[4],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^[4]。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%^[5]。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。”^[6]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为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（90m² 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》^[7]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“90m²、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局 and 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》^[8]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.

城乡规划视角下的住房保障问题研究

马文军 王 磊

【摘要】目前我国住房价格快速增长,很大一部分居民住房困难,消费支出压力过大。在这种情况下,我国开始逐步建立住房保障制度,然而在具体的实施过程中又出现保障住房供应不足、保障人群难以界定以及保障住房自身定位等各种问题。城乡规划应当在这样的情况下,发挥更多的积极作用,通过完善各种规章制度、科学地制定住房规划,合理的项目设计来提高我国住房保障的管理和建设水平。

【关键词】住房保障 规划 建设

Abstract: At present, the price of house is rising at a great speed in our country. A great part of residents facing housing problems are undergoing heavy stress of housing expenditure. Under this situation, the government is setting up housing support system gradually. However, a lot of problems emerge in practice such as shortage of support house supplying, difficulty in indentifying candidates and the problems in positioning support house itself and so on. In this case, urban and rural planning should play a more positive role through perfecting all kinds of rules, establishing house planning scientifically and rationally program designing so as to improve the management and construction level of our housing support system.

Key Words: housing security; planning; construction

我国现在已经进入快速城镇化阶段,城市人口和城市规模都迅速膨胀,产生了巨量的城市土地和住房的需求。

与此同时,房屋价格迅速提高,社会收入差距也在不断扩大,城市中很大一部分人群没有能力购买合适的住房。政府有为中低收入者提供基本的居住条件的义务,也正是在这种背景下,中国成立了新的住房和城乡建设部,把住房保障工作提到了一个更高的高度。

住房保障是一个国家和地区政府为满足中低收入家庭的基本居住需求而采取的特殊福利政策,是社会保障体系的重要组成部分,包括供给、分配、补贴、建设、金融等多方面内容,对于建设和谐社会,促进社会公平具有非常重要的意义。

1 住房问题自身的特点

住房问题指社会部分成员得不到住房或者住房困难的现象,住房问题的对象主要是城市中的中低收入人群,其产生的原因主要是部分居民的消费支付能力不足。住房供给方面,存在土地供应不足、土地价格飙升、开发商谋求高利润等问题;需求方面,由于人口数量膨胀、快速的城镇化,人们的居住要求日益增长,而部分居民收入低,难以依靠自身力量得到改善;另外,市场供应结构失调、信息不对称、投机炒作等都会造成部分居民没有住房,居住条件较差或者居住消费支出比例过大。

住房市场又是一个涉及范围广、关系复杂的市场。在面对不同人群、处于不同关系中时,住房产品具有不同的特性,需要不同的解决方法。

1.1 住房作为普通商品

住房具有普通商品的性质,它可以通过市场进行交易、转让。生产者通过市场,与消费者达成交易,实现住房的生产、分配和再生产。在住房市场里,价格由市场调节,开发企业不享受政府的优惠,居民的购买不受限制,政府对利润水平不作限制,开发企业在法律法规允许范围

内自主决定供应住房的建设标准。这是一个由市场机制发挥主要作用的市场，政府对该市场采取较少的干预。

在住房市场里，供应者追求利润，需求者享受高品质的住房。所以，供应主体是住房开发企业，需求主体主要是中高收入家庭，开发企业在利润的驱动下一般会提供比较高档的商品住房，价格也会较高。

1.2 住房作为社会保障手段

住房又是居民生活的必需品。联合国大会 1948 年的《世界人权宣言》第 25 条规定：“人人有权享受为维持他本人和家属的健康和福利所需的生活水准，包括食物、衣着、住房、医疗和必要的社会服务。”由于住房具有不可移动性、不可分割性、长久性、异质性、昂贵性、交易成本大、信息不对称等特征，通过市场很难满足所有人的居住需求。世界上大多数国家政府都曾不同程度地参与到住房市场，通过不同形式的住房保障体系来弥补住房市场的缺陷，就是在自由市场经济的美国、英国等国家也在住房短缺的年代大力提供住房保障。

我国正处在刚刚摆脱温饱而全力建设小康社会和快速城镇化的阶段，住房供需矛盾突出，此时也正是住房保障需求最大的阶段，需要政府通过各种手段来保证居民能够获得适当标准的住房。住房问题不仅仅是一个经济问题，很多情况下也是社会问题和政治问题，住房问题解决不好，就容易出现露宿街头、寻衅滋事、犯罪猖獗甚至社会动荡。所以，通过住房保障调节收入差距，可以促进社会公平，对构建社会主义和谐社会有非常重要的意义。

1.3 住房保障对不同人群需要区别对待

由于住房问题非常复杂，涉及的人群面很广，具有多层次性，各个人群面对的住房问题严重程度不同，所以，针对不同的人群，需要采取不同的保障手段。

对于最低收入人群，以他们的支付能力，不应以拥有房屋产权为目的，而是要通过租赁来得到房屋的使用权，主要通过廉租房来满足他们的住房需求。廉租房的房租仍然需要补贴，要根据具体家庭的贫困程度给予不同程度的补贴（如住房券等），越是贫穷的家庭获得的补贴越高，支付的租金也就越少，以维持他们适当标准的生活。

对于中低收入人群，可以通过免费土地、减免税费、规定开发商利润等手段来降低房屋的价格，通过建设经济适用房来为他们提供价格低廉、简单实用的住房。在经济适用房领域，笔者同样认为，对待购房者不应一刀切，应根据家庭的收入情况和购买房屋的标准来给予不同水平的优惠。家庭收入越高，购买的经济适用房标准越高，享受

到优惠应当越少。

对于“夹心层”，如一些刚参加工作的年轻人，还有其他一些收入情况不符合经济适用房购买条件的中等收入人群，如果让其在商品房市场解决自己的住房问题，生活压力会很大。对这些人群应当以“限价房”、税收优惠等方式来帮助他们得到合适的住房。

对于进城务工人员，一方面用工的企业应当承担帮助其解决住房问题的责任，如为其提供集体宿舍和提供住房补贴，另一方面，对于企业无法解决住房问题的家庭，当地应当将其纳入廉租房体系。

在新农村建设中，住房保障工作同样需要重视。可以结合城镇化和农村宅基地的流转，在不改变用地性质的前提下进行流转、抵押等，通过功能的置换，使农村居民向基础设施配套较好的镇区集中，利用宅基地的流转，补贴安置住宅的建设，逐步建立起农村住房保障体系，提高居住水平。

另外，可以借鉴其他国家的经验，除了对生产者进行补贴以外，还可以对需求者进行补贴，对需要住房保障家庭提供货币补贴，通过社会寻找到合适的住房。

2 住房保障的现状及存在的问题

纯粹就逻辑上的可能性和国际上的实践而言，城镇化过程中低收入市民的住房状况一般有下列几种情况：

(1) 穷人买不起商品房，政府又无力提供福利房，于是“不给福利给自由”，允许他们“私搭乱建”。由此形成的是“孟买式”贫民窟，在东南亚、非洲、拉丁美洲等第三世界国家的大城市中这是常见的情况。

(2) 政府提供住房福利，例如廉租公屋。很多实行市场经济的地区在具有一定经济实力后都会实行这一制度，如中国香港、新加坡、美国。像纽约的哈勒姆、芝加哥的罗伯特泰勒区，这些也被俗称为贫民窟的社区与“孟买式”贫民窟其实截然不同，它们实际上是经过规划的廉租公寓楼群，建筑景观与配套设施应当也不差，但当地社会秩序与治安不良，故仍有贫民区之名声。

(3) 仍是商品房，但通过政府干预帮助穷人购买，如政府批出优惠或免费地块，规划低标准住宅区以降低房价、提供优惠贷款，鼓励支持二手房市场等。

(4) 穷人团结起来在政府或各种非赢利机构的资助下，成立住房合作社，自行集资建房，包括北欧国家如丹麦、冰岛的合作社，拉丁美洲国家一些大城市的“抗争社区”等，但这种方式需要国家政策方面的认可，或者居民间的特殊凝聚力，很难仿效。

(5) 最后是取消迁徙自由，设立户籍管理体制，实行准入限制，把城市列为拥有某种特许身份者的居住地，无此种身份的穷人不许进入，已进入者受到惩罚和驱逐。改革开放前我国就是这样做的，现在朝鲜等极少数国家仍然如此。

而在我国，目前也存在着种种的问题与不足：

2.1 地方政府缺乏动力，保障水平低

住房保障水平可以用住房保障支出的投入占国内生产总值的比例来衡量。褚超孚据此提出住房保障水平随经济和社会发展的“倒U形发展”假说，认为住房保障水平是一个适度性发展的倒U形曲线（图1），是一个先上升，达到一定程度以后稳定发展，然后再下降的过程，并预测浙江省的住房保障需求在2004年到2020年达到最高阶段。据此推论，中国目前正处在需要大力提供住房保障的阶段。

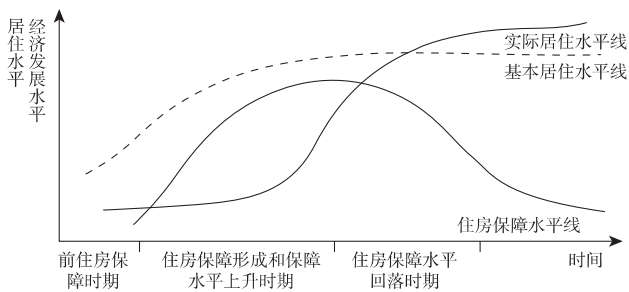


图1 住房保障水平倒U形曲线发展轨迹

经济起飞时期的住房保障问题是一个世界性的难题，发达国家处在我国的发展阶段时，也出现过严重的住房短缺问题，其经验（表1）表明完全依靠市场是难以根本解决住房问题的，因此高度市场化的国家也没有将住房问题完全交给市场解决，而是政府大量介入，通过直接建设或补贴等方式积极解决低收入者的住房问题。

但在我国，地方政府财政收入依赖土地出让收益，而保障性住房的建设一般要求土地免费提供或减免地价，因而会减少地方政府的收入，使地方政府缺乏动力。同时，在住宅需求被分流的情况下，一众开发商对保障住宅计划也会持消极态度。因此我国住房保障水平一直比较低，94%的住房为商品房，“经济适用房”只占6%，其性质还是微利商品房，而廉租房制度尚没有真正建立起来。

2.2 保障住房走样

住房保障的对象是城市的中低收入者，提供的应该是定位中低档的住宅。然而，有些地方政府和开发商为了追求利益，同时又缺少必要的监管，保障性住房，特别是经济适用房在现实中经常走样，出现了小到130m²大到200m²的豪华版经济适用房。这样的保障性住房，获取了国家的高额补贴，但却是保障对象买不起的房子。

2.3 分配和使用过程管理不完善

由于我国没有完善个人信用记录，缺乏必要家庭收入资料，在保障住房的申购和使用过程缺乏监督，造成分配与使用过程中保障对象难以准确界定。在申请购买经济适用房的过程中，很多地方只需要单位或街道开具收入证明，造成很多人制造不实的证明，又有暗箱操作、灰色交易和权力寻租，造成“开着豪华奔驰买入多套经济适用房”的现象，受到公众的诟病。又由于缺乏有效的监管，已售的经济适用房呈现高租售率，曾有调查北京的经济适用房自用率仅为51.34%，经济适用房成为一些人投资谋利的工具。

需要保障的中低收入人群买不到或买不起经济适用房，国家的补贴未能真正给予需要补贴的人，造成有限的财政补助资金使用的低效率，实际结果偏离预定的目标，加剧了社会不公，引起社会不满。

发达国家或地区政府住房保障投入经验^①

表1

国家或地区	英国	美国	新加坡	中国香港
政府投入经验	1945~1980年英国全国竣工住房1000多万套，半数是由政府建造。到1996年，英国政府的公营住房仍占英国住房存量的19%	美国主要采用互助补贴的模式，住房补助投入占财政拨款的1.2%~2.5%	新加坡的“居者有其屋”住房保障计划始于1960年，该计划是由新加坡政府住房发展局主持修建的公共租屋，并低价向居民出售或出租，有87%的人居住租屋	截至2005年9月底，31%的香港居民居住香港房屋委员会提供的公屋，租住公屋单位的数目为71.7万个，占全港房屋单位总数29.1%

① 汪华，姜桂义. 国外住房保障的基本模式及其借鉴意义. 南方论坛，2008.5.

2.4 保障覆盖范围不合理

目前我国保障性住房的主要形式是经济适用房和廉租房两种,面向的对象主要是城市中的低收入和中低收入人群,各个地方也制定了相应的申请资格,初衷无疑是好的,但也存在一定的缺陷。由于经济适用房和廉租房的申请资格一般对收入和现有居住条件都有相应规定,造成很多实际需要保障的人群游离于保障范围之外,无法享受到任何保障,造成这部分人群的住房压力很大。比如,一些大学毕业刚参加工作的年轻人,选择在异地城市工作,以他们的收入水平,既不符合廉租房的申请资格,也不具备购买经济适用房的能力,而不能享受住房保障。另外,保障住房申请一般要求具有本地户籍,这样城市中的大量“外来人群”都被排斥在保障范围之外,尽管他们同样为本地的贡献做出贡献,但却无法享受到住房保障政策,而这些都与我们营造和谐社会氛围的目标南辕北辙。

由此看来,我们的住房保障制定的规则过于简单,未能充分涵盖所有人群,特别是低收入人群的情况,存在一定的“盲区”。

2.5 部分保障住房质量差,价格偏高

一些地方为了实现保障住房的低价格,政府选择在土地价格低的偏远郊区建设,由于这些地方距离市区较远,居民通勤压力大,又缺乏配套设施,中低收入人群要么不选择这些保障住房,要么就要承受较大的生活成本。例如上海市政府就曾提出要建设1000万 m^2 配套商品房和1000万 m^2 中低价商品房的“两个一千万”工程,但提出一年以后,这项工程就难以为继。原因是这些项目大多位于宝山、南汇、奉贤等外环线以外基础设施配套不足、就业通勤时间漫长的偏远郊区,不仅难以给居民提供合适的住房保障,反而被一些开发商利用宣传为上海住宅房地产的底线“地板价”,成为他们抬高住房价格的理由。

为了实现保障住房的低价格,通常还会对开发商的利润水平做出规定,如经济适用房一般将开发商的利润控制在3%以内。此时有可能造成开发商为了追求利润空间,而偷工减料,降低保障住房的建设标准,留下质量隐患;也有的开发商则虚报成本,违反规定,抬高保障住房的销售价格,造成中低收入人群无力承受。

3 城乡规划作为公共空间政策在城乡住房保障方面的作用

城乡规划是关于一个地区未来建设与发展的指南,是一定时期内城乡发展的蓝图,是城乡建设和管理的依据,

其对象侧重于实体空间及土地,主要工作是合理布局和综合安排各项工程建设。对住房建设的规划是其中重要的部分,特别是关系到社会公平的住房保障问题。

为了住房保障工作能够顺利实施,从空间上和技术上为住房保障工作提供有力的支撑,各个层次的规划都要考虑住房问题。在总体规划阶段要调查和预测保障性住房的供给和需求,为保障性住房合理安排用地和配套基础设施;在控制性详细规划阶段要确定保障性住房建设的性质定位、开发强度、配套设施等;在修建性详细规划阶段则要确定具体项目的建设规模、建筑类型、数量、层数、布置方式、公共服务设施、道路、停车、绿地、公共空间以及各项技术经济指标和造价估算等。

另外,需要做好住房发展规划的编制工作,参考当地的国民经济与社会发展规划、城市总体规划、土地利用总体规划、城市近期建设规划,并与居民发展的住房需求保持一致;此外,还需要调查城市住宅的存量、空间分布、产权状况、户均人口、居民收入、居住需求意愿等情况;考虑当地土地和财政等约束条件、旧住宅改造、城市拆迁、市场需求和政策因素确定住房的建设规模、空间布局、套型结构、设施配套、土地供应保障措施和建设项目等。更加重要的是,规划需要确保的公平需要在城乡空间布局上体现。如此,住房发展规划方能在总体上协调住房的供应,优化配置空间资源,保证保障性住房计划的顺利实施,同时起到透明市场供给,稳定市场心理预期的作用。

4 住房保障的城乡规划对策

4.1 明确保障对象,严格控制保障住房的分配和流通

各地应该根据本地的经济发展、财政能力、居民收入、居民居住水平等情况合理确定保障住房的申请资格,充分考虑各个住房困难人群的实际情况,尽量做到应保尽保。同时,带动税收、民政、人事、统计、金融机构和企业等方面的合作,逐步建立住房保障个人信用档案,对申请人资格的审核要严格执行,做到公开透明、公正公平。

同时应当尽快完善保障性住房的使用管理,严格控制保障住房的转租、转售现象,制定相关的法律法规,对违反规定的进行相应的处罚。保障性住房应当封闭运行、内部流通,不能直接进入市场。此外,建立有效的退出机制,当享受保障住房的家庭经济状况好转后,保障住房不能直接出售,应由国家回购,再分配给需要的家庭,实现内部流通。

4.2 做好保障住房的需求调查，科学制定供应规划

调查统计家庭的收入和居住条件情况，根据经济发展的水平，考虑政府的财力和居民支付能力，提出合理的保障收入水平线和面积标准，从而确定保障的规模，这些标准应当随着经济的发展适时调整、动态发展。特别是各地方政府要监控本地的土地供应和楼盘开发情况，制定科学的保障住房供应计划，在整个城乡范围合理布局，并配套规划基础设施建设。目前看来，我国城市的保障性住房所占比例依然偏低（表2）。

我国部分城市住房规划中保障性住房的供应比例^① 表2

城市	上海	广州	杭州	郑州	深圳	青岛
保障住房供应比例	20%	20%	24%~27%	6.3%	13%	6.9%

4.3 定位经济实用，相关标准不宜过高

“经济”，即要成本低、价格低，主要通过住房总面积来控制，还可以采用标准化的图纸与配件，避免华而不实的造型和装饰，采用成熟经济的材料，采用统一标准装修，预留各种管线接口，降低成本；“实用”则是满足居住者的基本需求即可，在其内能实现睡觉、吃饭、如厕、日常家庭活动，落实在空间上就是卧室、起居室、厨房、卫生间，这些空间只要能满足日常需求即可，不必追求大面积、追求享受。

在当前，政府的财力还是有限的，保障住房本身的建设一定要定位于经济实用，严格控制户型面积，用有限的财政投入让更多的人享受到保障的福利。目前我国家庭趋于小型化，家庭规模一般不超过3人（表3），而住房保障是提供基本型的保障而不是享受型的。目前我国大部分城市人均建筑面积在30m²左右，因此保障套型建筑面积在40~60m²是合理的。40m²的面积可以做到一室一厅，60m²可以做到二室一厅，同时具备厨房、卫生间，因此从使用上来讲也是可行的。

中国家庭规模^②

地区	全国	北京	上海	天津
户均人口规模	3.13	2.71	2.66	2.95

另外住房一些标准可以降低，如停车位，上海就规定保障性住房项目机动车泊位可适当减少，一般按照中心城区0.3辆/户，中心城外0.4辆/户标准配置。一方面就是

可以起到过滤作用，保障住房不能满足那些高收入人群居住需求，他们也就不会选择通过相关手段获取申请保障住房的资格，而那些当初选择保障住房的人群在自己收入水平提高后，发现现在住房不能满足自己的需求，也会像下图那样，沿着a-b-c-d的路径从低品质的住房升级到高品质的住房中；另一方面也可以鼓励公共交通，使公共交通能够规模经营，提高服务水平。

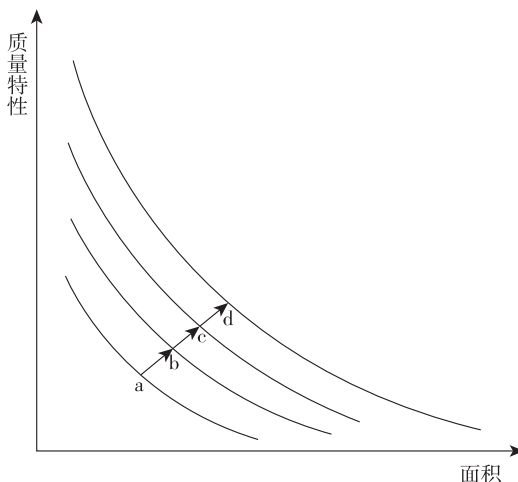


图2 住房过滤模型

除此以外，虽然套型面积与停车位配比等可以较低，但保障住房的配套设施标准及环境品质要求不能降低，特别是教育配套、商业便利设施、医疗设施、公交设施等。

4.4 合理规划选址

一些城市为完成保障住房供应数量，而又不愿增加财政补贴，选择在土地成本比较低、交通不便的地区建造经济适用房或廉租房，这样虽然能够有效地降低保障性住房的成本，但是却增加了房屋居住者的交通成本，造成生活和工作的不便利，很多中低收入者宁愿花更高的成本或选择更差的居住条件，也不愿意选择这种保障性住房，从而导致保障住房工作无法达到应有的效果（图3）。

因此，地方政府在供应保障性住房的时候，不能一味追求成本最低，而忽视未来居住者的使用需求，要选择土地价格适宜、区位适中且在城市范围内均衡分布的地方建造保障性住房，从而能真正改善中低收入者的居住条件，同时也能起到平抑房价的作用。

① 资料来源：根据相关城市住房发展规划，本研究整理。

② 中国统计年鉴。

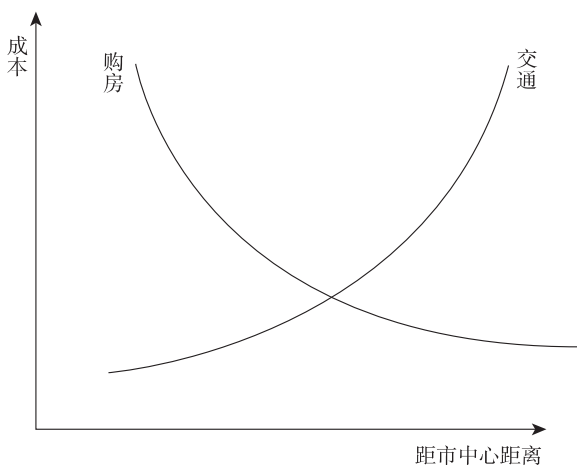


图3 居民在购房成本与交通成本之间的权衡

4.5 结合快速公共交通建设，完善生活服务设施配套

中低收入人群收入较低，自行解决交通的能力差，便利的交通条件和完善的配套设施对于降低中低收入人群的生活成本显得非常重要。因为中低收入人群严重依赖公共交通，所以尽量要把保障性住房社区安排在轨道交通、大容量公共交通、主要公共交通走廊沿线。

社区周围缺乏学校、超市等必要的生活配套设施，无疑也会增加他们的出行次数和生活成本，所以规划的时候要充分考虑，统筹规划，满足居民生活品质的需求，增强居民的幸福感和社会的稳定。

4.6 单个项目规模大小要适宜

总结国内一些超大的经济适用房规划建设，可以发现，单个居住项目规模太大会造成功能单一、职住分离、公共服务设施水平低、居民生活成本提高等一系列问题。

另外，西方一些国家在住房非常紧缺的时期大量建造连片的保障住房，这些住房大多质量较差，风格千篇一律，居民组成比较单一。随后这些地区很快成为城市的贫民区，成为社会问题严重的地区，形成社会阶层的对立。

因此，我们在建设保障性住房的时候要引以为戒，虽然大规模的项目具有降低成本、便于管理、充分利用土地等诸多优点，但是保障性住房的规划建设中要避免大规模连片建设。

保障性住房项目以小区级和组团级为主，在规划与建设中可以考虑与商品住宅、就业岗位和公共设施比邻建设，或在一个较大的房产项目中安排几栋楼或几个组团作为保障性住房，从而降低居民的生活成本，增加不同阶层的接触，促进社会阶层的融合。

4.7 开放的空间结构

中低收入人群都需要方便地出入居住区、与外界充分的沟通和社会其他群体的认同，所以保障性住房不宜采取封闭式的结构。在规划设计的时候要多安排几个出入口，因为中低收入者一般是依赖步行和公共交通出行方式，这样可以减少他们步行的距离，方便他们的出行。采取开放式的结构，还可以使社区与城市的景观相互渗透，通过小区内开放式的道路联系城市道路，吸引人气，丰富社区的气氛，提高社区的活力，促进人们的相互交往。

4.8 保障模式应当以“补砖头”为主，“补人头”为辅

所谓“补砖头”就是政府从生产阶段对住房困难人群补贴，政府通过供应土地，减少保障住房税费等手段降低保障住房价格，然后将开发好的住房分配给住房困难人群；“补人头”即政府从需求方面对住房困难人群补贴，就是对住房困难人群直接发放现金，让其自己在住房市场寻找住房。一些学者认为“补砖头”模式，效率低，扭曲了市场，认为“补人头”的模式更有效率。

然而，我国的实际情况令“补人头”的模式不合时宜。首先目前我国相关收入和住房情况很难掌握，在确定符合条件的保障人群时相当困难，而“补砖头”的模式在保障住房供应时就制定了相对较低的建设标准，因此住房本身也能起到一定过滤作用。

此外，中国房地产市场预期的需求非常大，加上土地市场结构等原因，目前房价相对非常高。而如果通过“补人头”势必给房地产市场注入大量资金，客观推高房屋价格，从而稀释政府的投入。

4.9 开发模式多样化

保障性住房的开发模式主要有政府直接开发、房地产开发商开发和合作社建房。

政府直接建房在西方国家二战刚结束、住房非常紧缺的时候曾采用过，中国在福利分房阶段也曾经用过，不过目前政府专注于社会服务以后，这种模式已经很少采用。

目前我国较多的是开发商开发的模式，开发商利用自己的专业优势，能够有效地安排各种计划、调配资源。但是，这种模式中，开发商往往是追求利润的，很难让他们从中低收入者的利益出发建设项目。

合作社建房在西方国家，尤其是北欧取得了很大的成功。这种模式中，合作社成立董事会，负责总体的决策和统筹，聘用专业的设计和施工机构，建成房屋后在合作社内分配和流转。合作社是非盈利性组织，只需维持运转

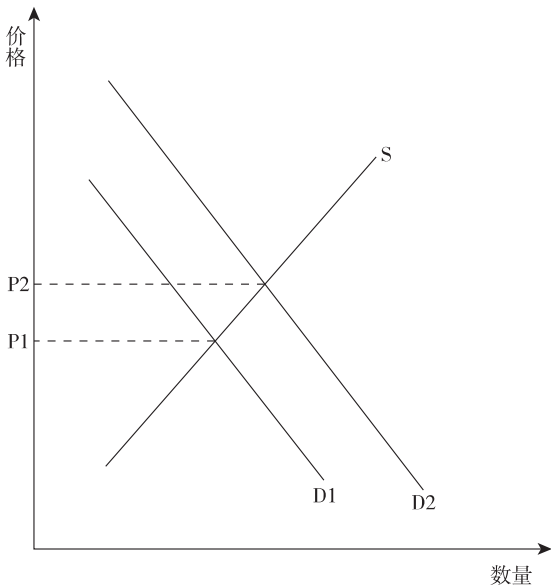


图4 政府发放住房补贴对房价的影响

的费用，能有效地降低建造的成本。为保障公平，这种模式需要有效地审计。

各种模式互有优劣，要允许并存，在竞争中选择更适合的模式，并积极探寻新的模式。

5 结语

住房问题关系到国计民生，关系到每个家庭的幸福。面对严峻的住房问题，国家应当加大干预力度，帮助中低收入的人群解决住房困难问题。城乡规划应当在这个过程中积极发挥作用，关注公共利益、严守社会公平目标等。只有服务社会发展，才能体现这个学科、这个行业的伦理与价值观，在立足本专业的的基础上，发挥专业优势，更多地从空间规划、项目设计和政策保障上做出努力，提高我国住房保障的发展水平。

参考文献

- [1] 褚起孚. 城镇住房保障模式研究. 北京: 经济科学出版社, 2005.
- [2] 文林峰. 完善中国住房保障体系的若干思考. 住房保障, 2005 (3).
- [3] 胡志良, 白惠艳, 高相铎. 和谐社会视角下关怀低收入群体的规划途径——以天津瑞秀小区经济适用房规划为例. 规划师, 2007 (7).
- [4] 孙亿敏. 我国大城市保障性住房建设的若干探讨. 规划师, 2008 (4).
- [5] 汪华, 姜桂义. 国外住房保障的基本模式及其借鉴意义. 南方论坛, 2008 (5).