

保障性住房的规划与建设研究<sup>①</sup>

黄春华<sup>1</sup>, 李 静<sup>2</sup>

(1. 中南大学 土木建筑学院, 湖南 长沙 410083; 2. 湖南工业大学 包装设计艺术学院, 湖南 株洲 412008)

**摘 要:** 保障性住房的规划设计和建设管理是一个国家政治经济与文化历史的映射。通过比较分析国内外保障性住房规划与建设的现状及我国保障性住房规划与建设相对滞后的原因, 阐释了解决问题的方法, 提出在借鉴国外优秀住房保障体系经验的基础上, 以政府为主导, 塑造地方特色为辅, 制定出适合本国国情的保障性住房规划与建设机制。

**关键词:** 保障性住房; 规划设计; 建设管理; 政府

**中图分类号:** TU984; F292      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1674 - 117X(2010)02 - 0097 - 04

On Planning and Construction of Indemnificatory Housing

HUANG Chunhua<sup>1</sup>, LI Jing<sup>2</sup>

(1. School of Civil Engineering and Architecture, Central South University, Hunan Changsha 410083, China;  
2. College of Packaging Design and Art, Hunan University of Technology, Zhuzhou, Hunan 412008, China)

**Abstract:** The planning, design and constructional management of the affordable, low - rent and policy - regulated rental housing reflects a nation's politics, economy, culture and history. After the status quo of planning and construction of indemnificatory housing at home and abroad is compared and analyzed and the reason for China's relatively lagging behind on this issue pointed out, based on the outstanding international experience of planning and constructing indemnificatory houses, a solution to the problem, a suitable mechanism for China's planning and construction of indemnificatory housing guided mainly by the government with considerations given to the development of the local characteristics is proposed.

**Key words:** indemnificatory housing; planning and design; constructional management; government

一、研究的背景及目的

保障性住房是指政府按限定的标准价格或租金为低收入困难家庭提供的住房, 由廉租房、经济适用房和政策性租赁房构成。保障性住房的规划、设计和建设, 与一个国家的经济发展水平、住房状况、家庭结构和人口等因素及条件相适应。因此, 建立一套完整的保障性住房体系, 既是一项重要的民生问题, 是对市场化住房分配机制的必要补充, 同时也是国家政府职能的基本体现。无论是当今最发达国家还是发展中国家, 在解决城市居民低收

入家庭住房问题上都采取了政府扶持政策。西方发达国家在 20 世纪早期经历了一个由高速城市化引发的住房供应短缺的艰难过程, 表现为从集中到分散、由整体开发到开发配建的转变, 并逐步建构起了较为成熟的社会住房保障体系。如新加坡住房保障体系是政府主导型, 以计划为主、市场为辅, 其住房分为组屋和私宅两大类; 美国对中低收入者的住房保障主要体现在政府、银行、开发商对其房屋支付能力的帮助上, 为典型的金融支持型; 而日本的保障性住房体系虽起步较晚, 但发展得很快, 属于非营利法人主导型。住房资金主要来自政府

① 收稿日期: 2010 - 01 - 22

**作者简介:** 黄春华(1967 - ), 女, 湖南湘乡人, 湖南工业大学教授, 博士生, 硕士生导师, 主要从事建筑设计理论与、环境艺术设计与应用研究。

贷款,以保持收支平衡。<sup>[1]</sup>相比之下,我国目前正处在快速城市化和工业化的发展阶段,大城市、特大城市中的住房供需矛盾已经凸现。而市场经济体制建立带来的住房分配制度的变化,又对我国的住房供给提出了新的要求和挑战。在市场经济下,单纯依靠住房市场的自发机制无法满足所有居民的住房需求,政府干预住房市场、提供社会保障性住房是化解住房供需矛盾的必然选择。<sup>[2]</sup>

对我国保障性住房规划与建设进行研究的目的,是在借鉴国外优秀保障性住房建设和管理经验的基础上,对我国保障性住房的特殊性进行分析,保障性住房除了具有普通住房的一般特征外,根据其自身和使用者的特点,在现有条件下提高我国保障性住房规划、设计和建设水平,加强保障性住房建设的合理化和标准化。

## 二、保障性住房规划与建设的现状

我国的保障性住房体系始于1995年开始推出的安居工程,到今天,我国已初步形成了以廉租房、经济适用房、两限房为支撑,公共租赁住房为辅助的住房保障框架。<sup>[3]</sup>自1998年以来我国政府多次出台相关的政策和增加财政拨款加强经济适用房和廉租房的建设,对不同收入家庭实行不同的住房供应政策。然而,我国作为一个发展中的人口大国,面临着非常严峻的居民住房问题,居高不下的房价和居民收入的巨大反差日益凸显,在保障性住房体系的构建方面仍然不够完善,问题主要体现在承建商、政府、购买者三个环节上。

1. 承建商。承建商就是承接建设任务的商人或组织,也叫施工方或施工企业。在保障性住房规划设计中,承建商由于受到政府、社会、建设单位等各种因素的影响,导致在其规划设计中出现如下问题:一是住房数量方面:随着我国城市化的发展,保障性住房数量相对较少,而中低收入群体对房屋的需求量则逐年增长;二是建筑选址方面:选址不合适,交通不便利,配套的市政交通设施也不够完善,对入住居民的上学、就医和出行产生不利影响;三是建筑设计方面:房屋套型不符,空间布局设置不够均匀,各功能空间的尺度把握不恰当,这种对使用功能和建筑模数的漠视,严重影响了住宅建造的工业化与产业化。<sup>[4]</sup>

2. 购买者。购买者的资格标准模糊。目前保

障性住房入住率也较低,表现为我国现阶段买房者中外来人口和机械增长的人口偏多,而又都属于中低收入人群,他们的购买能力比较差,适合此类人群的房源不足,必然导致供需之间产生矛盾。

3. 政府。目前地方政府面临的最大难题是调控的用地少、配套资金不到位,使改善民生与财政收入减少之间产生矛盾。加上个别地方政府资格审查不严,保障对象部分错位,我国住房制度改革政策和实际落实情况脱节,导致社会保障性住房结构不均衡,房源不充足,不仅难以平抑急剧住房商品化的运转风险,还给“小产权房”的产生和发展提供了可能的空间。可见,政府在执行过程中的公正性也需要提高。

总之,城市如何在规划设计层面落实保障性住房建设的问题,已成为我国规划建设中重大而又紧迫的课题。因此,我们要抓住这样难得的历史机遇,深入研究、大胆实践,为我国保障性住房建设提供有益经验,促其健康发展。

## 三、保障性住房规划与建设相对滞后的原因

通过比较分析,一直以来,我国住房保障体系建设相对滞后,廉租房、经济适用房和限价房制度不够完善,政策措施还不配套。当出现“市场失灵”时,国家不得不过多地依赖于行政手段进行调控。事实证明,如此施政路径必然导致行政效力的层层衰减,地方政府往往根据自身的利益需要而行事,最终无法保证其执行效果。分析我国保障性住房规划设计滞后的原因,对完善我国住房保障体系有着重要的促进作用。

1. 法律体系不够完善。纵观发达国家,无不高度重视住房保障的相应立法工作。如美国先后出台了《住房法》、《住房与城市发展法》,对住房保障作了具体规定;日本从1950年开始,先后出台了《住宅金融公库法》、《日本住宅公团法》等40多部相关法律来保证住房保障制度的有效执行;新加坡于1968年开始实行的住房公积金保障制度,成为东南亚地区解决住房问题的典范。改革开放以来,我国住房保障制度也经历了不断的改革与调整,1998年住房分配的货币化改革,我国政府均是以《通知》、《意见》和《办法》等文件形式来推动的,部分文件甚至是在住房保障问题比较突出的背景下出台。可见,法制化程度不高是住房保障制度改革难以深

入、保障水平偏低、运行管理体系混乱等问题形成的根本原因之一。目前我国急需制定一部高层次的法律——《住房保障法》来规范和完善我国中低收入人群购买保障性住房。

2. 相关政府部门执行力度不够。为了加强我国政府在住宅产业方面的管理职能,近期国务院“大部制”改革中将建设部调整为住房和城乡建设部,旨在推动解决关系人民群众切身利益的住房问题,加强城乡建设统筹。李翔认为,我国住房保障制度在总体上面临“制度安排存在理论误区”和“政策落实面临执行瓶颈”两大问题,住房保障功能“错位”和“缺位”严重,住房保障制度的创新势在必行。北京师范大学房地产研究中心主任董藩提出了完善住房保障的四条原则:规范政府职能,协调好政府与市场之间的关系;提高保障资金的利用成效,并尽量扩大保障面;改善信息不对称的状况,更好地满足中低收入家庭的需要;防止城市居民的严重阶层分化,促进社会和谐发展。可见,人们对制度过程所应该蕴涵的价值理念、制度执行主体的特征、制度运行的社会结构,缺乏足够的分析和关注,这也是滞后保障性住房规划与建设的主要原因之一。<sup>[5]</sup>

#### 四、保障性住房规划与建设的方法

保障性住房的规划建设首先需要解决的是建设用地的的问题。随着经济的快速发展,我国土地资源日趋紧张。因此,加强对规划城市建设用地的管理是完成保障性住房建设任务的关键。可以从以下两方面完善保障性住房的规划与建设。

##### (一)政府宏观调控为主

我国政府宏观调控模式,就是指政府在调节和控制我国宏观经济运行中所形成的特定关系。主要包括政府经济职能、政府宏观调控行为和关系等内容。

1. 制定长效保障机制。制定长效保障机制和有效的法律规范,积极贯彻落实保障性住房的规划与建设。以法律的形式保障公民住房的权利,能够最大限度控制保障型住房建设的进程,强化政府的职责。同时约束各级政府建立长效机制,制定保障住房的长远规划,落实保障性住房建设的投资主体,并把投资资金纳入财政预算,使住房保障成为广大人民群众社会保障中的重要组成部分。按照

建设服务型政府的要求,既要加强社会管理,健全社会保障体系,加大政府建设保障性住房的力度,建立与我国各省经济的发展相适应的住房保障体系,及时出台系列政策法规,严格限定建筑标准和购买对象。

2. 落实政府职能。根据市场需求的变化,政府通过对住房建设用地的合理投放,来有效引导和控制市场,结合城市总体发展和基础设施的建设,把握保障性土地投放的位置、数量和时机,确保用地落实,实现政府宏观调控的目标,促进房地产市场健康发展。改善居民居住条件,保障中低收入者的住房权利。调整消费结构,促进经济发展,维护社会稳定。特别是在房价高的大中城市,加大保障性住房的房源和土地供应,动态把握其供给规模,使之成为政府调控市场、优化结构、平抑价格的一个重要因素。

##### (二)地方特色塑造为辅

1. 整体空间格局。按照符合城市空间结构调整方向、统筹中心城和新城协调发展、兼顾城市发展现状,综合考虑就业与居住的均衡发展需求与中心城功能调整优化相结合的原则,根据区县功能定位,加强建设和规划保障性住房。公平采用集中和配建相结合的方式,按照“大分散,小集中”的模式进行空间布局。同时,结合我国各地区的实际情况,在住房建设的空间布局上,采用大融合的方式,在较大区域内将各类型、层次和群体住房相对混合布局,克服贫困集中问题,避免社会排斥和隔离,促进社会各阶层的融合,同时通过划定控制区、开发配建、各区县安排、提高强度、实施代建等措施,采用小集中的方式建设一批保障性住房,解决群众住房困难问题。

2. 生态环境建设。始终坚持以人为本的思想,在正确处理人口、资源、环境的关系的基础上建设宜居的保障性住房,这其中不仅仅包括环境的绿化,而且更重要的是文化环境的建设。根据各省市资源环境的综合承载能力,积极推行和引导合理的保障住房建设模式。通过完善配套设施、明确建设合理的规划标准,优先建设保障性住房的公共服务配套设施,提供优质的环境和便捷的居住生活服务,保证较好的人居环境。集约使用土地,要求充分认识到我国人多地少的基本国情,在能够保证基本良好的生活居住环境和具备城市基础设施、公共

服务设施支撑的前提下,合理提高土地的集约利用率。

3. 发展市域特色经济。市域经济是国民经济的重要基础和支撑,是市域范围内以城镇为中心,农村为基础,各种经济成份有机构成的一种区域性经济。而保障性住房能否顺利实施,其中最关键的因素之一就是资金的来源能否得到保证。因此,发展市域性特色经济成为保障性住房的发展基础、为其完善发展环境,调整优化结构、增强发展后劲,均有着重要的作用。建议对住房保障资金的来源实行“双保证”机制,即保证每年住房保障资金不低于既定标准,保证每年财政补助不低于既定百分比,该标准和比例根据当地保障性住房的供需情况来综合确定,当住房公积金增值收益余额和土地出让收益补贴不足时,由财政补足差额。<sup>[6]</sup>

住房是关系国计民生的重大经济问题和社会问题。保障性住房的规划设计与建设管理是一个国家政治、经济、历史的反映。这不仅仅是一个单纯的产业发展问题,更牵涉到政局的稳定和建设和谐社会。因此,出台一系列的法律政策和国家政府机构对保障性住房的宏观调控,同时借鉴国外优秀住房保障体系的经验,有针对性地研究保障性

住房规划与建设的区域特色化,以政府为主导、塑造地方特色为辅,全面推出适合于我国国情的保障性住房建设机制,以强有力的措施,将保障性住房建设作为中国城市住宅建设中的重要组成部分,使之显现出巨大的社会与经济效益,在和谐社会建设和保持经济稳定、较快发展方面发挥重大作用。

参考文献:

[1] 郑晓云,葛俊. 重庆市保障性住房影响因素分析及政策建议[J]. 建筑经济,200(7).

[2] 赵佩佩. 我国大城市社会保障性住房供给效用的若干分析[J]. 城市房地产,2007(10).

[3] 张蓉. 我国保障性住房现状分析[J]. 今日南国,2009(7).

[4] 窦以德. 对保障性住房建设的几点思考[J]. 住宅科技,2009(1).

[5] 葛伶俊,张瑾. 近年来住房保障制度研究综述[J]. 边疆经济与文化,2009(2).

[6] 邢伟. 加大保障性住房建设的建议[J]. 政策与建议,2009(3).

责任编辑:徐 蓓

=====

(上接第84页) 在这个荒诞不经、毫无意义的世界上——被消解了,他们也无一能够走出荒诞的世界为他们准备好的宿命。

荒诞最有概括性的含义是:人与世界处于一种敌对状态,人的存在方式是荒诞的,人被一种无可名状的异己力量所左右,他无力摆脱或改变自己的处境,人与人、人与世界无法沟通,人在一个毫无意义的世界上存在着。这种“荒诞”观集中体现了西方世界带普遍性的精神危机和悲观情绪。这种普遍存在的危机和悲观情绪是西方荒诞文学产生的土壤。《有时有个奇怪的想法》中,凯西突出描写人物周围世界的荒谬,以一种无可奈何的嘲讽态度表现环境和个人(即“自我”)之间的互不协调,并把这种互不协调的现象加以放大,扭曲,变成畸形,使它们显得更加荒诞不经,滑稽可笑,同时又令人感到沉重和苦闷。他们貌似英雄的可笑的言行实际上影射当代资本主义荒诞的社会现实,表现了世界的

荒诞、社会对人的异化、理性原则破灭后的惶惑以及自我抗争的徒劳。

参考文献:

[1] Eugene Jonesco. quoted in Martin Esslin, The Theatre of the Absurd [M]. New York: Doubleday, 1969:5.

[2] Jean - Paul Sartre. La Nausée, trans. Lloyd Alexander [M]. New York: New Directions, 1959:175 - 76.

[3] Albert Camus. The Myth of Sisyphus, trans. Justin O' Brien [M]. New York: Random House, 1955.

[4] Key Kessey. Sometimes a Great Notion [M]. New York: Bantam, 1969:477.

[5] James E. Miller, Quests Surd and Absurd [M]. Chicago: University of Chicago Press, 1967:26.

责任编辑:李 珂