

城市成长管理理论下保障性住房可持续发展策略

2011-11-22 16:44:15

来源:《中国房地产》2009年第3期

钱瑛瑛 王振帅 (同济大学经济管理学院)

一、城市成长管理与保障性住房

城市成长管理是一种科学发展模式,这种模式提倡保护农地、复兴城市已有社区、保持住房的可支付性、提供多种交通方式的选择等理念。它与可持续发展的思想不谋而合,都是旨在使城市空间成长与土地资源保护、自然环境保护、旧城区改造、交通和基础设施建设、历史文物保护、社区生活质量改善等和谐发展。城市成长管理下的城市理性增长理论认为,城市增长应该遵循以下十大原则,即混合型的土地使用;充分利用紧凑式城市设计;创造多种住宅机会和选择,提高城市住宅的可支付性;创造易于步行的邻里;培养具有强烈空间感的特色型、魅力型社区,设定社区发展和建设标准;保留开放空间、耕地、自然美景和主要环境保护区域,实现财政收益、环境质量和健康收益的共赢;加强现有社区的发展建设;提供多种交通选择,协调土地利用与交通的关系;使发展决策具有可预测性、公平性和成本经济性,激励私人资本积极参与土地开发利用;鼓励社区和业主在发展决策制定过程中与政府和规划机构进行合作。

本文认为,保障性住房要实现可持续发展,其发展规划也应当坚持相似的原则,其发展应该与城市功能定位、城市产业布局、城市形态塑造等相匹配,与公共服务设施、资源环境的承载力相匹配。保障性住房发展的目标不仅仅是住房实体的保障(即偏重住房面积的保障),更是一种生活方式的保障(即保障性住房的区位、质量和开发时序达到和谐统一)。

二、目前保障性住房发展中存在的问题

1. 区位选择的失误——导致居住地与就业、就医和就学等公共配套设施之间的“空间失配”和不同阶层之间的居住空间分异

以上海为例。笔者分析上海市的人口空间分布、产业基地布局、保障性住房的选址分布,发现由于历史原因,原本就存在双重的空间失配问题——工业外迁导致产业员工的居住地与就业地之间的空间失配、现代服务业中心区化与从事此类行业的高素质人才郊区置业的空间失配。新兴的中低收入阶层居住空间主要分布于郊外新城镇或城乡结合部的城市边缘地区。而近几年,大量保障性住房包括经济适用房和廉租房项目的选址于郊区,形成了第三重的空间失配。随着保障性住房的外迁,低收入阶层被迫远离合适的劳动就业市场,降低了其就业机会。同时,外迁使原有社区社会扶助网络遭到割裂,使低收入群体减少了共享社会发展所提供的教育、社区服务等公共配套设施和公共利益的机会。为享受原有的就医就学机会,跨区交通频繁,增加了通勤成本。这类空间失配现象发生的关键原因在于从保障性住房的规划开始没有把握区位这一要素。

保障性住房的远郊兴建,除了导致空间失配之外,还同时导致了居住空间分异。由于成片兴建保障性住房,低收入群体相对集中居住,与中高收入群体相对独立和分化。一般而言,空间分异现象是在多种机制作用下形成的,包括转型期社会阶层分化、城市功能结构转变、住宅自由化发展、流动人口涌入、居民自主择居行为等多种因素的影响。但在我国,当前经济适用房的建设多为独立大片集中建设,在某种程度上加剧了中低收入群体的聚集现象。

2. 发展时序上的失误——保障性住房发展没有与商品房发展并驾齐驱，没有与旧城改造、郊区开发的节奏相协调

商品房市场在过去的30余年内得到了长足的发展，中高收入阶层的住房条件得到了显著的改善。但是，在人均住房面积得到大幅度提高的同时，中低收入阶层的住房困难依旧存在，住房上的贫富差距日益突出，在保障性住房的发展时间表和速度上，没有与商品房发展的节奏相协调。

同时，在建设速度上，保障性住房的发展没有与旧城改造、郊区开发的节奏相协调。一边是旧城区住房的大拆，一边是新城区和郊区住房的兴建。一方面，旧城区的改造以“非住区化”为特点，原有的住区服务设施不再为原住民服务；而另一方面，新建区的居住配套设施严重不足。经常是在新城区配套设施没有建成的情况下，居民就搬到了生活设施非常不便的远郊。这种开发时序上的倒置，导致“先有住房后有配套，先有居民后有公交”成了司空见惯的现象。

以北京为例。1990年以来，尽管北京每年通过工业外迁和旧城改造促使大量的居民迁离城区，但城区的户籍人口和暂住人口数量均维持在一定的水平而没有显著的下降，而北京市的总人口数量则在不断快速增长。随着旧城改造和房地产开发的深入，大量中低收入人群的聚居地被强大的商业开发所占据。王府井、西单等传统商业中心15年间规模扩大了6—8倍，同时还涌现了宣外、崇外等新的商业中心和西二环的金融管理中心。自2000年以来，占北京市土地面积仅5%的旧城土地，却集中了占城市总量50%—70%的商业活动和50%的交通量，而北京未来中心城区新增的现代服务业从业人口主要是外来人口。在住房市场自由竞争机制下，只能导致旧城中低收入人口外迁和外来中高收入人群的涌入，可见旧城疏散的主体并不在于旧城的中低收入人群，而是由于城市向心发展所带来的人口压力。而规划的新城很多都是功能单一的“卧城”、“产业城”，一些主要的行政办公、商务、教育服务功能主要依赖于旧城区。

3. 住房本身质量和配套设施及环境之间的失衡

保障性住房的建设，在有关法规的约束下，除了户型面积比较小以外，其小区容积率、绿地率和覆盖率等指标均符合较高的标准。如上海前几年推行“四高”标准的配套房小区，其小区的建设标准不低于中等的商品房品质，不少小区还配有机动车车库。

然而，在注重住房和小区内部的本身质量而忽略了小区之外的生活配套设施的理念下，住房的质量被狭义地理解为“几室几厅几卫”的室内空间，住房外部的设施、邻里社交空间和社区服务等被忽视，从而导致一方面不少集中兴建的保障性住房被空置，没有人愿意买或者租赁，即便是优惠租金也被放弃；另一方面，待保障群体仍旧没有合适和充足的住房。

三、保障性住房实现可持续发展的三要素

通过对保障性住房发展中存在问题的分析，对照城市增长管理的理念，我们发现，要避免这些问题，保障性住房的发展必须要同时顾及以下三大关键因素：

1. 区位

合理的城市空间和产业布局、高效集约的土地规划利用、完善的社会公共服务设施、便捷的交通条件、充足的就业机会、良性的社会支持网络等是良好区位的重要衡量标准。居住区的区位选择在一定程度上反映着社会经济、居住观念、土地资源、人口及生态环境等诸多方面的相互关系。对于保障性住房的目标群体来说，区位选择成为平衡居住和就业发展需求的关键因素。同时，对于城市政府而言，合理的区位规划和科学的区位提升是引导人口和城市功能合理布局、优化土地利用形态的关键。目前的空间失配和配套设施缺失问题正是由于对区位重要性的认识不足。

2. 质量

居住质量既包括保障性住房的实体，如建造结构、居住空间设计、私密空间和小区公共空间的优化布局等物质性指标，也包括邻里交际网络的维护、住区环境满意度、城市文化延续、生态健康等精神性的指标。居住质量的优劣程度直接决定了生活方式的和谐统一与否。高质量的住房不仅要提供适宜的采光、日照、通风和防噪条件，提供人性化的公共空间和绿地，还要提供便捷的居住生活服务，诸如就业、就学和就医的便捷程度和邻里的交流空间等。目前不少集中兴建的保障性住房被空置的问题，正是由于过去对住房质量即是住房实体质量的狭隘认识。

3. 时序

发展时序就是发展的时间表和速度。保障性住房的发展是一个动态的过程。可持续发展要求在客观分析

保障群体的住房实际状况和需求的基础上，根据城市总体规划确定的阶段性目标，综合考虑人口发展趋势以及土地、能源、水资源和环境等承载能力，确定保障性住房发展的总体目标和发展时序，提出保障性住房的发展方向、规模、结构和空间布局，并编制相应的详细规划和年度计划。

目前我国尚未在长远战略上规划如何使保障性住房的发展与城市发展、商品房市场发展的节奏相协调，发展保障性住房往往成为一种临时性帮困性福利措施，甚至把它当作拉动经济增长的一种工具。

四、基于城市成长管理的保障性住房可持续发展策略

1. 实现保障性住房可持续发展需要处理的四大关系

保障性住房发展的区位、质量、时序规划得当与否，其背后反映的是我们是否能够处理好以下四大关系：

(1) 保障性住房的经济性和社会性的关系

保障性住房的经济性研究包含住房市场供需机制的运作过程、保障性住房与商品住房的关系、保障性住房的供给效应分析、住房市场调节与政府调控的经济学分析等等。但是，保障性住房项目的建设不仅对我国城市的发展、住房结构的改变以及房地产市场产生着复杂而深刻的影响，而且还关系到国计民生，关系到整个社会的和谐发展。仅对其进行经济评价分析是远远不够的，还应从人口社会学、城市发展学等系统地研究保障性住房建设和运营产生的社会影响和社会效益。通过分析保障性住房项目涉及的各种社会因素，客观评价其社会可行性及其与社会环境各方面的协调关系。

保障性住房的经济性和社会性的关系处理得当与否，既体现了城市管理者的管理理念，又将影响到下面三大关系的处理得当与否。

(2) 住房实体保障和生活方式保障的关系

住房实体保障就是政府向中低收入阶层提供的特定建设标准(包括面积和户型)、优惠的买卖或租赁价格的福利性住房。以往只从经济利益角度考虑，特别在旧城改造或者市中心的重大设施建设中，忽视原有的城市文化命脉和良好邻里社区支持网络关系，在追求人均安置面积的指标下，大量被拆迁的中低收入居民被集中安置在郊区，这一做法只求土地短期的市场价值而忽视长远的社会成本，造成居住空间失配，是一种片面的、只顾及住房实体的保障。生活方式保障是一种符合城市可持续发展趋势、达到住房的区位选择、发展时序、居住质量和谐统一的保障。在提供住房实体保障的同时，应该尽可能保持居民的原有生活方式，同时提高其生活便利度。

(3) 城市空间布局的调整和保障性住房空间配置的关系

随着工业退出中心城区、工业向服务业产业演进、新增住宅郊区化这三股潮流的合力作用，城市空间的产业布局、人口布局、功能布局都将出现重新调整的过程。现实中大城市居住空间的拓展与产业演进是同步的，但是并未与城市产业的扩散同步。市场经济条件下，价值最大化成为空间调整的内在驱动力。而保障性住房建设是一种福利性质的工作，社会利益最大化、公平化是其最终目标。保障性住房的选址规划应该与城市产业布局的调整相匹配。

(4) 旧城区改造更新和新城区持续发展的关系

大城市的旧城区普遍面临着基础设施老化、中心城区功能退化等问题，落后的城区基础设施建设水平和容量难以适应城市经济和社会发展的需要，已逐步成为发展的瓶颈。而新城区在城市化进程中，由于城市空间的盲目扩张造成了大量农田被破坏、自然土地被侵吞、土地利用效率低下等问题。大量保障性住房在新城区成片开发也在一定程度上造成中低收入阶层过度集聚。同时，还过多分离了中心城区原有居民，导致中心旧城区人气快速下滑，加剧了旧城区功能退化。因此，保障性住房的发展就要妥善处理旧城的有机更新和新城可持续发展的关系。

旧城区应该严格保护和充分挖掘传统特色，完善基础设施，通过拆迁安置解决原住居民的住房困难，通过向社会提供中低价位、中小套型住房改善其他居民的住房条件，提升城市景观，完善城市功能；而新城区要按照城市发展的总体规划要求，形成与人口、设施、资源、环境承载力相协调的相对独立、富有特色的新城。

2. 基于城市成长管理理念的保障性住房可持续发展策略

(1) 建设紧凑型城市，主动提升区位条件

如前文所述，合理的城市空间和产业布局、高效集约的土地规划利用、完善的社会公共服务设施、便捷的交通条件、充足的就业机会、良性的社会支持网络等是良好区位的重要衡量标准，其中便捷的交通条件是改善区位条件的核心要素。保障性住房的居住群体是中低收入群体，在我国这一群体主要依赖公共交通来通勤以实现就业、就学和就医等。这类群体的住房规划恰恰要求较好的区位条件。

在土地、资金等资源既定的情况下，构建科学的综合规划体系，促进人口、产业、交通、土地利用、城市形态的有机结合，建设节地节能的紧凑型城市，是提升保障性住房区位条件的有效策略。

(2) 管理城市成长，科学确定发展时序

一方面，对城市总体发展应采用划分城市成长界限和使用绿化带等措施控制城市无限蔓延，改变城市“摊大饼”式的发展趋势，提高公共设施利用效率。具体来说，可以根据城市成长阶段、人口和资源环境承载能力，确定合理的规划容量，编制阶段性的规划和计划，促进各类规划在发展目标、内容、规划期、政策措施等方面的衔接；同时，完善土地储备制度，根据城市土地利用的性质、开发的强度和所在的区域，预测土地需求，有计划征购土地，控制总量，为持续发展预留空间。

另一方面，完善保障性住房项目的规划制度，分阶段、分区位地规划保障性住房，充分重视公众参与的权利，尤其要制定非强制性的引导政策。

通过以上两方面的结合，确保保障性住房开发、建设、供给速度和节奏与城市增长和居民需求相适应。

(3) 建设和谐社区，提高居住和生活质量

应针对不同地区、不同人群、不同层次的居住需求，优化保障性住房的供给结构和居住标准。同时，不断改善居住环境，提高居住生活满意度和社会融合度。具体来说，一是科学制定符合城市发展和资源环境承载力的居住标准，确保市政设施和生活设施与住房实体的同步配套。二是规划多样化的房屋设计、多样化的房