
第二届全国优秀 MPA 学位论文

以构建和谐社会为导向的 城市住房供应政策探索

学 校： 上海交通大学

学 院： 国际与公共事务学院

专 业： 公共管理（MPA）

作 者： 李晨昊

导 师： 丁薛祥 研究员

答 辩 日 期： 2006 年 6 月 11 日

以构建和谐社会为导向的 城市住房供应政策探索

EXPLORATION OF HOUSING POLICY ORIENTED BY
CONSTRUCTIONG A HARMONIOUS SOCITEY

学 校： 上海交通大学
学 院： 国际与公共事务学院
专 业： 公共管理（MPA）
作 者： 李晨昊
导 师： 丁薛祥 研究员
学 号： 1041302207
班 级： Z0413024
答辩日期： 2006 年 6 月 11 日

上海交通大学 学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不包含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者签名：

日期： 年 月 日

上海交通大学 学位论文版权使用授权书

本学位论文作者完全了解学校有关保留、使用学位论文的规定，同意学校保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许论文被查阅和借阅。本人授权上海交通大学可以将本学位论文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本学位论文。

本学位论文属于：

保密 ，在 ____ 年解密后适用本授权书。

不保密 。

（请在以上方框内打“√”）

学位论文作者签名：

指导教师签名：

日期： 年 月 日

日期： 年 月 日

以和谐社会为导向的城市住房供应政策探索

摘要

当前,构建社会主义和谐社会已成为全社会的共识和奋斗目标,而作为促进社会和谐发展重要载体的住房供应政策日益受到广泛关注。建国以来,特别是改革开放以来,我国的城市住房供应取得了重大成就,住房供应体系初步建立,住房供应政策日臻完善,市民的居住条件和居住水平显著提高,一定程度上推动了社会的和谐发展。随着改革的不断深化,特别是住房制度改革和房地产业的迅猛发展,出现了一些影响社会和谐的不平衡因素。例如,随着房价的逐步上涨,低收入家庭的住房保障问题需进一步关注;随着住房建设的快速推进,居住隔离、老年住房等问题开始显现,住房建设与资源环境的协调发展问题也值得关注等等。

为此,本文从全面建设小康社会和构建社会主义和谐社会的高度,综合运用公共管理学、经济学、社会学、建筑学、环境生态学等理论,在借鉴国外经验的基础上,对我国的住房供应政策进行了初步分析,并提出了新形势下以构建和谐社会为导向的城市住房供应政策的框架与思路。

全文共分五部分。第一部分是绪论。重点阐述了文章研究的目的和意义,综述了国内外的相关研究动态,提出了全文研究的思路和方法。第二部分是理论分析。该部分从阐释社会主义和谐社会的理论入手,从居住需求、居住公平、居住环境等方面系统论述了住房供应与和谐社会的关系,并通过住房过滤模型分析了住房供应政策的社会效应,从而为全文的分析奠定了理论基础。第三部分是国外经验总结。重点归纳了美国、新加坡和日本的住房供应政策以及在促进社会和谐中所发挥的作用。第四部分是历史回顾。运用效率与公平等理论解读了我国住房政策的发展轨迹,剖析了已经存在或可能出现的问题。第

五部分是政策探讨和设计。在理论分析和总结国内外发展经验的基础上，重点探讨了以和谐社会为导向的城市住房供应政策的设计思路。在建立动态平衡的住房供应体系的基础上，提出了促进人与人和谐相处的住房供应政策、不同阶层或群体和谐相处的住房供应政策以及人与自然和谐相处的住房供应政策等内容。

关键词：和谐社会 城市 住房供应政策

EXPLORATION OF HOUSING POLICY ORIENTED BY CONSTRUCTIONG A HARMONIOUS SOCITEY

ABSRTACT

Currently, building a socialist harmonious society has been the common aim of our society. Housing supply policy, as the important means to promote the development of the socialist harmonious society, has been paid more and more attention. Since the establishment of our country, especially since the Open-up, our urban housing policy has made a lot of achievements. The housing supply system has been basically established and is improved continually. Urban living conditions have been improved significantly. All the achievements have boosted the social harmony. However, with the development of our reform, many unbalanced factors appear and affect the social harmony negatively. For example, we have to focus on the low-income housing problems with the housing prices' rising. We also have to focus on residential segregation, aging houses and how to balance the relationship between housing construction and protection of resources and environment, with the development of the speed-up of housing construction.

From the point of view of fully building a socialist harmonious society, the thesis reexamines the housing policy in China. The methodologies are the theories of Public Administration, Economics, Social Science, Architecture, and Environmental Ecology. The thesis also uses foreign countries' experiences as reference. It designs a framework of urban housing supply policy oriented by building a socialist harmonious society.

The thesis can be divided into five parts. The first part is an introduction. It mainly includes the motivation, the literature review, the scope and the methodology. The second part is a theoretical analysis. It explains the theory of a socialist harmonious society and elaborates the relationship between housing supply and a harmonious society in the aspects of housing demand, residential equality and living environment. This part is the theoretical foundation of the thesis. The third part is a summary of foreign experiences. It mainly summarizes the housing policies of United States, Singapore and Japan and the policies' effects in promoting social harmony. The fourth part is a review of our housing policy history. We explain the history by the theory of efficiency and equality and analyze the existing and potential problems. The fifth part is to discuss and design the housing policy. We focus on the designing of urban housing supply policy with oriented by a harmonious society, through a theoretical analysis and a summary of foreign experiences and our experiences. Based on the dynamically balanced housing supply system, a housing supply policy is formed, which can promote the harmony among people, the harmony among classes, the harmony among groups, and the harmony between the human and the nature.

KEYWORDS: harmonious society city housing supply policies

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景和目的.....	1
第二节 研究思路和方法.....	3
第三节 文献综述.....	5
第二章 和谐社会与城市住房供应政策	7
第一节 社会主义和谐社会的基本理论.....	7
一、基本内涵.....	7
二、基本特征.....	8
第二节 城市住房供应与和谐社会的关系	10
一、居住需求与和谐社会.....	10
二、居住环境与和谐社会.....	12
三、居住公平与和谐社会.....	15
第三节 住房供应政策的社会效应分析.....	17
一、住房过滤含义.....	17
二、住房过滤模型与住房供应政策分析.....	18
第三章 住房供应政策与社会发展的国际比较	23
第一节 美国住房供应政策与社会发展.....	23
一、以解决基本居住困难和稳定社会为主的住房供应政策.....	23
二、以解决中低收入家庭住房和促进种族融合的住房供应政策.....	24
三、以促进社区发展和提高居住质量为主的住房供应政策.....	26
第二节 新加坡住房供应政策与社会发展.....	28
一、以解决居住问题和提高生活质量为主的组屋建设政策.....	28
二、促进社会和谐发展的住房供应政策.....	30
第三节 日本住房供应政策与社会发展.....	33
一、以应急供应政策解决阶段性社会问题.....	33
二、建立与社会层次相适应的供应体系.....	33
三、与社会发展相适应的阶段性住房供应目标.....	35
第四章 我国城市住房供应政策的发展演变	37
第一节 改革开放前的城市住房供应政策发展与评价.....	37
一、“福利”和“公平”的住房供应分配制度.....	37
二、比较单一和低标准的住房规划建设模式.....	37
三、这一时期城市住房供应政策实施效果评价.....	38
第二节 改革开放以来的城市住房供应政策.....	40

一、“市场”和“效率”的城市住房供应制度.....	40
二、多样化和快速发展的住房规划建设模式.....	41
三、这一时期城市住房供应政策实施效果评价.....	43
第三节 我国城市住房供应中存在的主要问题	46
一、在供应机制上，低收入家庭的住房保障制度急待完善.....	46
二、在住房规划上，居住隔离现象开始出现.....	46
三、在住房建设上，与资源环境的矛盾日益突出.....	47
第五章 以和谐社会为导向的城市住房供应政策	48
第一节 以和谐社会为导向的城市住房供应政策的基本要求	48
一、基本原则.....	48
二、基本要求.....	49
第二节 以和谐社会为导向的住房供应体系.....	51
一、动态平衡的住房供应体系内涵.....	51
二、动态平衡的住房供应体系特征.....	52
三、住房供应体系的动态平衡发展.....	53
第三节 以和谐社会为导向的城市住房供应政策探索	56
一、优化供应机制，促进不同社会阶层或群体的和谐相处.....	56
二、优化规划布局，促进人与人之间的和谐相处.....	59
三、转变建设方式，促进人与资源环境的和谐相处.....	63
参考文献	68
致 谢	72
攻读学位期间发表的学术论文目录	73

第一章 绪论

第一节 研究背景和目的

住房作为一种生活必需品和资产是影响社会和谐发展的重要因素。作为资产，住房发挥着一定的经济功能，是社会财富、家庭财富的重要组成部分。不仅关系到国民经济整体的运行，也关系到家庭的经济状况；作为生活必需品，它既关系到人民的基本生活水平，也关系到邻里关系和社会关系，发挥着重要的社会功能。随着工业化与城市化的加速发展，在大城市中住房问题日益显现，不同国家和地区都把住房作为一个重要的经济和社会问题来解决。从各国解决住房问题的过程上看，住房市场大致经历了完全民间自发阶段、政府以促进供给解决住房不足问题阶段、通过住房金融等促进需求以提高住房自有率阶段、通过各种手段解决由房价过高带来可支付住房问题阶段。每一国家或地区的住房供应政策都是与当时的住房问题、社会问题密切相联系的，一方面住房供应政策是为了解决已有的住房问题和相应的社会问题；另一方面，住房供应政策往往还有一定的前瞻性，避免新的社会问题产生，并促进社会的和谐发展。

研究构建和谐社会和住房供应政策的关系，既是现实中需要解决的问题，同时也具有重要的理论价值。主要表现在：

第一，住房作为人们生存的基本条件，是家庭和谐的基础。当住房不能满足时，就会演化为城市问题。住房水平差异过大，会引发社会公平问题。在市场经济中，由于人们的收入水平差异较大，这种差异会反应在住房承受能力上，形成中低收入家庭的住房困难问题。这一方面会产生实际的居住困难，另一方面会激发社会矛盾。

第二，住房的财富效应是影响社会经济的重要因素。如 Case 等（2001）根据 14 个国家 25 年的年度数据和美国各州十年的季度数据进行了住房财富、金融财富和消费支出关系的实证研究，认为房地产价格上升对拥有住房家庭的消费有非常大的影响。IMF（2002）利用 16 个发达国家 30 年的数据进行了研究，认为在市场主导型的国家中财富效应要大于银行主导型的国家，房地产价格上升产生的财富效应要大于股票价格上升的效应。因此住房作为家庭的重要资产和经济资源，是家庭生活稳定和合理配置资源的基础。

第三，住房供应结构不合理会影响房地产市场和社会经济的稳定，住房供应的最终目标是为了满足广大居民对住房的需求。即使在市场经济运行的框架下，

如果一个国家或地区的住房供应政策失误，也可能造成供应结构的失衡，这时往往可能引发房地产市场的波动并影响到整个宏观经济的稳定。

第四，住房规划建设政策的不合理不仅影响到居住区内人与人的和谐相处，不同阶层或群体的和谐相处，而且还影响到人与自然的和谐相处。例如，由于城市规划及居住区规划的不合理，造成住区内部交往减少，居住隔离以及居住空间分异等问题；由于住房建设政策不合理，造成资源浪费、环境污染等问题，都会影响到社会的和谐发展。

一个地区的住房供应政策是一个不断发展变化的过程。从国际比较来看，它们会随着经济、文化、房地产市场等社会背景的变化不断调整。如英国的房地产市场结构及公共住房政策的变化很有代表性，从上世纪初的政府大量建房直接介入租赁市场，到70年代末开始以提高自住率为主的新时期，完成了从市场租赁为主到政府介入租赁再到自有住房为主的转变。不同国家、不同城市、不同阶段，住房问题不同，住房供应政策及其政策效果也不完全相同，所以住房供应政策应是一个不断变化的动态过程，研究住房供应政策是一个长期的工作。

从我国的实践看，住房制度改革以后，从公有租赁住房为主发展到自有住房为主经历了十年左右的时间。在这一市场化过程中，由于经历的时间较短，市场供应体系难免出现结构性问题和阶段性问题，其中也潜伏着一定的社会问题，不及时加以解决，会有矛盾激发的可能。2003年，国务院进一步提出要完善住房供应政策。各地要根据城镇住房制度改革进程、居民住房状况和收入水平的变化，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；同时，根据当地情况，合理确定经济适用住房和廉租住房供应对象的具体收入线标准和范围，并做好其住房供应保障工作。2005年5月，国务院办公厅转发建设等七部委《关于做好稳定住房价格工作的意见》，对调控和稳定房地产市场提出了明确要求，重点对改善供应结构，加大中小套型、中低价位的普通商品房和经济适用房建设和供应总量，完善廉租住房制度提出了具体措施。但是，当前社会上就住房供应问题的争论并没有因此而平息，反而有一种愈演愈烈的趋势。所以，有必要进一步研究适合我国现阶段及其发展变化情况下的住房供应政策，这是促进社会和谐发展的基础条件之一。

为此，本文重点围绕三个问题展开，第一，住房供应政策与社会和谐发展的内在联系；第二，国外经验及我国住房供应政策的历史考察；第三，以促进社会和谐发展为导向的住房供应机制和政策设计。

第二节 研究思路和方法

一、研究思路

本文从构建社会主义和谐社会的高度入手，对我国的城市住房供应政策进行了较为全面的分析，提出了需要关注的问题，提出了以构建和谐社会为导向的城市住房供应政策的思路与方法。全文共分为五部分。

第一部分是绪论。该部分阐述了研究的目的和意义，并对国内外的相关研究动态进行了综述，提出了研究的思路和方法。

第二部分是理论分析。该部分首先从阐释和谐社会的基本内涵和特征入手，对社会主义和谐社会的理论进行了分析和归纳，然后从居住需求、居住公平、居住环境等三个方面论述了住房供应与和谐社会的关系，分析住房与不同阶层、人与人、人与资源环境和谐相处的内在联系。在此基础上，运用住房过滤模型分析了住房供应政策的社会效应。这部分是全文的理论基础。

第三部分是国外经验总结。重点介绍了美国、新加坡和日本的住房供应政策及其在促进社会和谐中所发挥的作用，为政策建议提供了经验借鉴。

第四部分是国内发展轨迹的考察。该部分把建国以来的住房供应政策分为改革开放以前和以后两个阶段，运用效率与公平等理论，分别从住房供应机制、住房规划建设等方面对我国住房的供应政策进行了分析和评价，既总结了所取得的重大成就，也提出已经存在或可能出现的问题。

第五部分是政策探讨和设计。这是全文的重点。在理论阐释以及对国内外发展经验总结的基础上，结合我国的实际，提出了以和谐社会为导向的城市住房供应政策的整体框架和思路。在促进不同社会阶层或群体和谐相处的住房供应政策设计中，区别于传统的将住房供应体系简单分为市场化住房和保障性住房两部分的作法，提出了动态平衡的住房供应体系的框架与思路；在促进人与人的和谐相处的住房供应政策设计中，从城市规划和居住区规划布局的角度，提出了促进住区融合的对策措施；在促进人与自然和谐相处的住房供应政策设计中，提出了以“节能省地型”为特征的资源节约型住房建设模式和以“生态住宅”、“健康住宅”为特征的环境友好型住房建设模式及相关政策措施。

具体的研究框架见图 1-1。

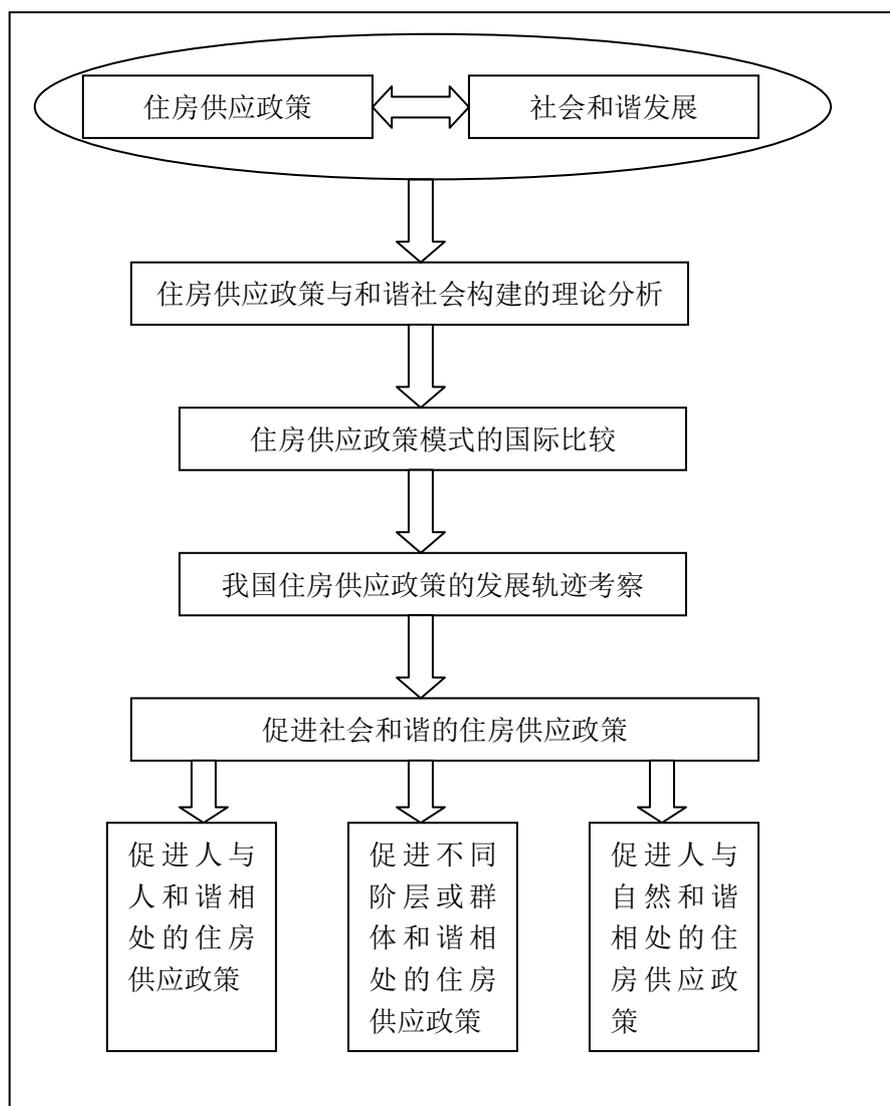


图 1-1 本文的整体框架

二、研究方法

1、采取以管理学为主，多学科理论相结合的综合研究方法。由于住房供应政策涉及多学科领域，因此，在研究过程中，以管理学为主，并结合社会学、经济学、建筑学、规划学等理论进行综合研究。

2、理论和实证相结合的研究方法。在研究过程中，不仅注重理论的推导，还注重结合我国的实际情况进行实证分析，使研究结果更具可操作性。

3、定性和定量相结合的研究方法。特别是在住房供应政策的社会效应分析方面，结合过滤模型进行定量分析。

第三节 文献综述

我国围绕和谐社会进行的研究，主要是2004年中国新一代领导人开始明确提出“和谐社会”的理念，2004年9月十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》在我们党的历史上第一次提出了“构建社会主义和谐社会”的问题以后。2005年2月中共中央将省部级主要领导干部召集到北京举行主题为“提高构建社会主义和谐社会的能力”的研讨会。在开班仪式上，胡锦涛总书记全面阐述了“和谐社会”的内涵。在此基础上，学术界对和谐社会的内涵开展了全面的分析阐述。如郑杭生（2005）认为，从理论上说和谐社会就是全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的社会。朱力（2005）认为，“和谐社会”是对整个社会系统而言的，不是针对社会的部分而言的“和谐社会”。从要素的社会结构角度讲，就是社会各个领域、各个部门、各个环节的关系的稳定、协调、有序；从主体的社会结构角度讲，就是让社会成员、群体、阶层、集团之间的关系融洽、协调，无根本利害冲突；从社会整合功能的角度来讲，“和谐社会”就是社会结构中的各个部分、各种要素处于一种相互协调的状态。在如何构建和谐社会上，不同学者也从不同的角度进行了阐述，如张秀兰等（2005）认为政府应起主导作用，并体现在重视对社会风险的预防，构建一个适应风险的社会基础，加强对社会变迁的共识和理解的能力，使得公共价值观得以被认同和提高政府的公共管理能力等方面。朱力（2005）认为建构和谐社会最为重要的是能够创设一种促使社会和谐运行的机制，包括顺畅的社会流动机制，合理的利益协调机制，安全的社会保障机制和有效的社会控制机制等。

关于住房政策的研究，从国外的情况看，由于各国经济发展水平不同，住房市场发展阶段不同，其理论研究重点也不一样。由于大多数市场经济国家住房政策一直以市场化取向为主，发展演变的历史较长，已形成较为完善、发达的住房市场体系和较成熟的一套管理制度和相关政策，研究的重点主要包括公共住房政策、住房的供给与需求平衡问题、住房的价格和租金的确定问题和住房消费的金融问题等。

与住房供应政策一个密切相关的理论是住房的区位理论，在这方面主要有四个理论。第一，过滤论。英国学者伯吉斯(E. W. Burgess)认为，家庭收入越高，他们居住的地方离市中心越远。那些收入最高的家庭住在离市中心最远最新的住房中，留下从前的住房由那些收入较低的家庭来居住，最贫穷的家庭则居住在最靠近市中心的最老的住房中。这样依次类推，直到城市中心那些最陈旧的住房，由于那些最贫穷的家庭向外迁移至稍新一点的住房中而被腾空。然后这些住房被拆除，由“中央商业区”的管理机构和商店所取代。这样，住房位置的格局就由

“过滤”来说明了。第二，互换论。阿朗索(Alonso)等学者提出，一个家庭在选择住房区位时，是在随着城市中心距离的延长而趋于下降的住房费用与趋于增加的交通费用之间进行“互换”，并挑选住在综合费用最低的位置。第三，地价决定论。地价决定论主要说明了级差地租主要是通过房价和房租来调节住房区位，从而选择某一住房区位的居民阶层。第四，社会聚焦论。艾伦·伊文思(1985)提出三种非经济因素对住房位置的选定有很大关系。一是人们具有一种想同他们所期望并可能结交为朋友的人做邻居的倾向；二是不同的人需要不同的服务，需要相同服务的人往往居住在一个地区；三是人们都希望有一个良好的自然环境，而高收入阶层最容易达到这一目的。

对不同社会阶层的住房供应问题，一个重要方面是住房与收入的关系，并且认为住房是社会经济分层的重要指标，无论在市场体制还是再分配体制中。但是，两种社会体制下住房分配的内在逻辑是不同的。市场体制下，住房是商品，住房分配本质上是一个阶层分化现象，收入、职业和其他一些阶层变量决定着人们的住房产权、面积大小和居住质量(Logan and Moloch, 1987)。与之相反，再分配体制下，住房则主要被视为一项福利，而住房不平等，仅存在于占人口大多数的一般群众和少数的“再分配精英”之间(Szelényi, 1978)，分配给前者的住房面积相当小，仅能满足必要的生活需要，而后者在住房面积和质量上享有特权。

国内关于住房政策的主要研究有，田海东(1998)主要研究国际上主要国家的公共住房政策发展历程。姚玲珍(2003)对主要国家的公共住房政策的特点及其相关的财政和金融政策进行了比较研究。钱瑛瑛(2004)认为“住房保障政策”是针对困难群体的住房政策，并将住房保障政策分为两个层面，一是特定的住房保障手段，二是特定的保障住房的提供形式。

第二章 和谐社会与城市住房供应政策

第一节 社会主义和谐社会的基本理论

一、基本内涵

马克思认为,人是社会的主体。自人类诞生之日起,人类就必须在互相依赖和协作中从事各种活动,这种互相依赖协作的总和就是社会。社会是人类活动的产物,社会的发展就是人的劳动方式的变化。人们活动的结果,不仅形成了不断变化的社会关系,还形成了客观的社会结构。同时,人具有自然属性和社会属性,但人的本质是人的社会属性,人是社会的人,社会是人的社会,人与社会应当互相融合,这样的人才是自由的人,这样的社会才是高度和谐的社会。人的自然属性决定了人的存在必然要求满足他的衣、食、住、生理等物质生活方面的需要,人的社会属性要求他处理好人与人之间、人与社会之间和人与自然之间的正确关系。

“和谐社会”实际上是指以人为主体的社会和谐发展状态。社会学认为,社会是由人群组成的一种特殊形态的群体形式,是相当数量的人按照一定的规范发生相互联系的生活共同体,它的特征之一是具有结构性。而社会结构是指社会系统的各组成部分或社会体系中诸要素之间比较持久、稳定的相互联系模式。社会的经济、政治、文化、生活的各个领域和部分都紧密联系,互相协调,整个社会才能始终保持有序和谐的状态。所以,“和谐社会”就是说社会系统中的各个部分、各种要素处于一种相互协调的状态。

社会主义和谐社会,是具有社会主义特点的和谐社会,具体包括人与自然之间的和谐、人与人之间的和谐、不同社会阶层之间的和谐三个方面的基本内涵^①。

1、社会主义和谐社会首先包含着人与人之间关系的和谐发展

人的一切行为皆根源于利益。人与人的关系说到底就是利益关系。马克思曾说过:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关”(《马克思恩格斯全集》第1卷,第82页)。恩格斯也指出:“每一个社会的经济关系首先是作为利益表现出来”(同上书,第2卷,第537页)。这不仅指经济活动,甚至还包括政治活动和思想活动。因为,“‘思想’一旦离开‘利益’,就一定会使自己出丑”(同上书,第2卷,第103页)。在人们对自己利益追求的过程中,由于各方面原因,利益占有的多少是不同的,也是正常的。人与人之间关系的和谐发展,是指人们之间

^① 朱西周.和谐社会的内涵与特征.北方经济.2005年第4期.第15页

没有根本的利益冲突，能够各尽其能地劳动，各得其所地生活。这里的问题是，第一，人们对利益的占有与自己在社会财富创造中的贡献是不是对应的，合情合理的；第二，产生了利益矛盾，社会能不能及时地加以协调。因此，从一定意义上说，社会主义和谐社会所包含的人与人之间的利益关系，不在于人们之间有没有利益矛盾，而在于如何认识 and 解决这些矛盾。在一个利益主体多元化的社会中，实现社会和谐的制度安排往往并不表现为其中没有或很少有利益上的矛盾或冲突，而是表现为它是否能够容纳和化解这些矛盾与冲突。社会主义和谐社会决不是一个没有利益冲突的社会，相反，它对不同利益主体的包容和对矛盾以至冲突的化解本身就是社会和谐的一个重要体现。

2、社会主义和谐社会也包含着不同社会阶层之间关系的和谐发展

改革开放以来，我国原有的社会阶层因在改革过程中所处的位置和所扮演的角色不同，出现了分化和重组。随着社会成员在不同所有制、不同行业、不同地区之间频繁流动，人们的职业和身份经常变动，新的社会阶层不断地产生；随着生产要素的分化和向不同市场主体的集中，不同社会阶层在收入和利益分配上的差距不断地扩大，社会矛盾、摩擦和冲突也就随之产生。虽然各阶层成员之间的利益关系有相容互补的一面，但是，矛盾是客观存在的。对这些矛盾如果不及时加以协调和化解，任其尖锐和激化，就有可能导致社会动荡。社会主义和谐社会，应该是各社会阶层之间和谐相处的社会，他们都能从改革发展中普遍受益，收入差距控制在社会可以承受的范围之内，各社会阶层在共同利益的基础上实现劳动合作和利益共享。

3、社会主义和谐社会还包含人与自然之间关系的和谐发展^①

从人与自然的关系来看，和谐发展表现为人们在合理利用自然资源过程中进行更多社会财富的创造，即社会生产力的提高。社会生产力的不断提高不仅是人们的生活水平得以不断改善的基础，而且也是和谐社会形成和不断发展的基础。发展中的和谐才是真正的和谐。没有发展，人们的生活就难以得到保障和改善，在财富极度匮乏的社会中必然潜伏着许多不稳定的因素，难以形成和谐社会。当然，我们所追求的不是高消耗、高污染、粗放型的旧式增长，而是高效、低耗、环保、集约型的发展，即人们在利用自然资源发展的过程中，不仅要维护人类自身的利益，还要维护自然界的平衡，使人类社会系统与自然生态系统和谐相处，协调发展。

二、基本特征

2005年2月19日，中共中央总书记胡锦涛在中共中央党校省部级主要领导

^① 李明华.和谐社会中的人与自然.学术研究.2004年第11期.第5-9页

干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班开班式上，正式向外界全面阐述了“构建社会主义和谐社会”的系统理论。“构建社会主义和谐社会”概念的首次完整提出，是十六届四中全会。按照胡锦涛总书记的解释，社会主义和谐社会主要包括六个方面的特征，即民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。

民主法治，就是社会主义民主得到充分发扬，依法治国基本方略得到切实落实，各方面积极因素得到广泛调动；**公平正义**，就是社会各方面的利益关系得到妥善协调，人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理，社会公平和正义得到切实维护和实现；**诚信友爱**，就是全社会互帮互助、诚实守信，全体人民平等友爱、融洽相处；**充满活力**，就是能够使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重，创造活动得到支持，创造才能得到发挥，创造成果得到肯定；**安定有序**，就是社会组织机制健全，社会管理完善，社会秩序良好，人民群众安居乐业，社会保持安定团结；**人与自然和谐相处**，就是生产发展，生活富裕，生态良好。这六个方面的特征是有机联系，密不可分的。其中，民主法治是和谐社会的政治基础，公平正义是和谐社会的重要原则，诚信友爱是和谐社会的道德基础，充满活力是和谐社会的发展动力，安定有序是和谐社会的重要标志，人与自然协调发展是和谐社会的基本规律。

第二节 城市住房供应与和谐社会的关系

国家“十一五”规划中明确提出,按照“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的要求,从解决人民群众最关心、最直接、最现实的切身利益问题入手,扎实推进和谐社会建设。其中,住房问题无疑是当前社会广大群众最关心的问题之一。在一个文明社会中,住房是个人最基本的生存条件。离开了衣食住行,个人的基本生存权利就无法得到保障。在市场经济条件下,需求是决定供给的主要因素。只有科学把握住房需求的一般规律,才能做好住房供应,促进社会和谐。

一、居住需求与和谐社会

1、需求的相关理论

首先,马斯洛的需要层次理论认为,在3个基本假设的前提下,有5个需求层次。这三个基本假设为:①人要生存,他的需要能够影响他的行为。只有未满足的需要能够影响行为,满足了的需要不能充当激励工具。②人的需要按重要性和层次性排成一定的次序,从基本的(如食物和住房)到复杂的(如自我实现)。③当人的某一级的需要得到最低限度满足后,才会追求高一级的需要,如此逐级上升,成为推动继续努力的内动力。在此基础上,提出了5个需要层次:一是生理需要,是个人生存的基本需要。如吃、喝、住处。二是安全需要,包括心理上与物质上的安全保障,如不受盗窃的威胁,预防危险事故,职业有保障,有社会保险和退休基金等。三是社交需要,人是社会的一员,需要友谊和群体的归宿感,人际交往需要彼此同情、互助和赞许。四是尊重需要,包括要求受到别人的尊重和自己具有内在的自尊心。五是自我实现需要,指通过自己的努力,实现自己对生活的期望,从而对生活和工作真正感到很有意义。马斯洛的需要层次论认为,需要是人类内在的、天生的、下意识存在的,而且是按先后顺序发展的。

由此可见,居住是人的第一需求,只有满足了居住的需要,人们才有可能去追求社交的需要、尊重的需要以及自我实现的需要,由此推动和谐社会的构建。反之,如果连最基本的居住问题都解决不好,就很难保证社会的和谐与稳定。

其次,西方经济学认为,个人消费需求的选择是由预算约束来控制的^①。如果一个人的收入是固定的,并且没有其他的收入,这个固定的收入额就是他的预算约束,从而决定了消费者在各类花销上的支出是有限的。如何在预算约束的控制内,分配各种消费需求呢?预算约束界定了一种定性的机会集合,即BC上的所有的点(图2-1)。在E点表明消费者的选择为 y_e 个数量的商品M和 x_e 个数量的

^① 张秀志.由居住需求决定住宅小区功能结构的分析.住宅科技.2003年第6期.第6-7页

商品 N；在 F 点表明消费者的选择为 y_f 个数量的商品 M 和 x_f 个数量的商品 N。BC 两点之间的预算约束线上的各点表示可能的选择组合，这个预算约束线界定了机会集合的外边界。

预算约束线上的选择有很多种，哪一种是消费者最可能的选择呢？经济学家将他们的注意力集中到预算约束线上，任何人都将在预算约束线上选择一点。而实际选择哪一点则取决于个人的偏好。如果用消费者愿意支付的数额来反映消费者的偏好，支付意愿就成为一种有用的效用度量，在考虑个人如何在他的预算约束线上分配他的收入这类问题时，利用支付意愿作为度量方法往往很有用。虽然个人偏好往往存在着差异，对同一种需求的支付意愿也就各不相同，但是消费者对某一种需求的支付意愿是随着需求的逐步满足而不断递减的（见图 2-2）

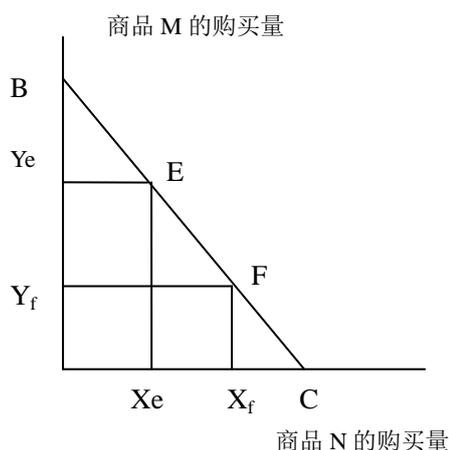


图 2-1 预算约束

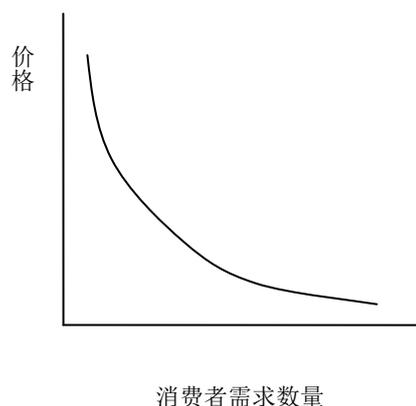


图 2-2 消费者需求曲线

2、居住需求的规律分析

①消费者用于居住的支出受预算约束控制。不同收入层次的居民用于居住的支出往往有不同的量的限值。在固定消费限额的前提下，消费者选择什么样的住房是住房供应者预测的一个重要内容。

②不同的经济收入决定了不同的居住需求层次。消费者的需求不断地随着经济水平的提高逐步扩张。不同经济层次的人在消费意愿的控制下，居住需求不同，对同一居住需求的档次要求也存在着实现程度的差别。这些需求由低到高可分为 4 个层次^①。

第一层次为基本安置型需求。以生理需求、安全需求为主；

第二层次为经济适用型。生理需求、安全需求得到比较充分的满足，对空间需求、健康需求、便利需求成为选择的重点；

^① 刘美霞.住宅消费层次分析.城市开发.2001 年第 11 期.第 34-35 页

第三层次为舒适享受型。空间需求、健康需求和便利需求要求得到更高层次的实现，同时精神文化的需求要求达到较高标准的实现；

第四层次为豪华高档型。空间需求、健康需求、便利需求达到高标准，精神文化需求实现高品位，更多地追求享受娱乐需求的满足程度。

从对居民的居住需求调查中我们可以发现，不同经济层次的居民对居住的需求都有一种合理的“度”的组合，没有人在仅仅满足了生理和安全需求后就超前去追求享乐需求的实现。各类需求存在着由低到高的逐步扩张，也就决定了居住需求的均衡性组合和发展。

3、住房供应结构与和谐社会构建

目前，我国城市居民的住房消费水平总体上说还比较低，多数住户对第二层次的住房需求很迫切。降低成本，提高设计水平，逐步淘汰不成套的住房，建立金融支持体系，刺激和帮助广大消费者实现对第三、第四层次的需求。尤其是进入信息时代后，人们居住、工作、生活方式发生了很大变化，使消费者更注意居住环境和住房功能的提升，工业社会里将住房仅视为休息起居功能载体的观念对一些消费群体已不再适用，消费者对住房功能的需求不断拓展，不仅是休息和起居之所，而应当是工作、学习、娱乐的理想场所，这将导致对第三、第四层次的需求加大。从量上预测，一、四层可能较少，二、三层最多，呈不规则纺锤形。

随着房改的加速，收入差异必然导致住房需求层次的明显分化，只有明确了住房消费的各个层次，才能使供给向需求靠拢；同时，也要针对不同的层次，制定不同的政策，以体现社会公平和实现可持续发展，比如对于第一、第二层次的住房通过政府对旧房改造和购买政策性商品住房的资助，提高其住房消费水平；而对于第三、第四层次，特别是对超过一定标准的住房，因其占据较多资源而应当承担较多的社会责任，应当向其征收一定的税收，用于对前两个层次住房需求的政策支持等等。

二、居住环境与和谐社会

居住环境包括自然环境和人文环境。住房建设和房地产市场的持续健康发展，从根本上说是由住房市场供求关系决定的。住房供应必须适应居民住房需求的新特点。现阶段我国城市住房建设重要任务之一就是高度关注住房的综合品质，特别要提升总体居住环境。其中居住文化是住房品质的综合体现。推动居住文化的创新和发展，是提高住房建设水平的重要途径，有利于更好地体现居民地域文化特色的居住文化，营造舒适安全、健康文明的居住环境，同时也是繁荣城市文化的要求，是发展先进文化的重要组成部分。

居住文化是一种系统性的存在。从其外层看，是文化系统的要素，与其它要

素一起共同组成文化大系统；从其本层次看，它是一个完整的独立系统，具有特定的功能与结构；从其内层次看，可以划分为更多更小的系统。根据其结构的特征，可划分为物质、关系、观念三种基本的存在形态。物质形态是其表层结构。表现为住房的生产方式及其实体性的结果，是整个居住文化的物质基础和决定性因素；观念形态是其深层结构，表现为与住房有关的实践和意识活动中蕴育出来的价值取向、审美情趣、思维方式，凝聚为居住文化的精神内核，它在表达物质形态的同时反映关系形态；介于表层和深层结构之间的关系形态是其中层结构，包括围绕住房进行的各种活动，与住房相关联的社会关系网络，以及这些网络的规范化形式，它是物质形态的功能与函数。结构层次的划分是相对的，三者互为表里，相互交错，融汇一体。和谐社会的理念与我国的居住文化紧密联系，主要表现在：

1、自然环境与“人与自然的和谐相处”

中国传统居住文化的精髓是“天人合一”，就是居住环境与自然的和谐，也就是回归自然，与自然融为一体的理念和理想境界。^①首先，人类自身对自然的态度从依赖、改造、征服、善待自然经历了漫长的岁月，也是一个不断加深认识的过程。西方“住”文化对自然强调“改造、征服”，而中国“住”文化对自然强调“顺应”、“善待”、“回归”、“天人合一”。在设计构图手法上，中国最早提出将大自然的山、水、园、林巧妙地结合。讲究“因”、“借”、“变”、“对景”、“曲折”、“疏密”、“收放”“开合”、“虚实”、“周、回、曲、折”、“围、合”。所谓疏密，即“密中有疏、疏中有密”；所谓曲折，即“山回路转、曲径通幽”；所谓对景，即“眼前对景，应接不暇、可望可及、斜正参差”，利用因地制宜，“借景、变幻”，“以深远不尽为极品、切忌一览无余”；所谓借景，即“山光云树，帆影浮图、皆可入画”，讲求“虚实互映、大小对比、高下相称、大中见小、小中见大、虚中有实、实中有虚”。在空间视觉上讲求步移景异的流动变幻^②。

其次，中国住文化突出“崇尚自然、亲近自然”。中国住文化提倡“朴实”、“内敛”、“涵蓄”，讲求“因地制宜”，善于巧妙与自然融为一体，依山就势、依山畔水，与自然亲合，形成亲水、亲绿建筑。将住房沿湖、临江、傍水而建，以达到观水、听水、戏水、亲水的目的。所谓“仁者乐山、智者乐水”、“与水为邻、择水而居”，“有水则灵、有绿成林”，这就是人们崇尚大自然，返朴归真的写照。“小中见大、大中见小”是讲求大小空间的对比，小中见大是将大自然的山水尽收居住庭院形成园林，把住房建筑和大自然融为一体，和谐统一在大自然中达到“天人合一”。所谓“山重水复疑无路、柳暗花明又一村”是讲求含蓄不尽、藏而不露，“引人入胜、以深远不尽为极品”。很多近代生态绿色小区设计的理念也

^① 刘志峰.正确处理居住文化发展中的五个关系.城市开发.2004年第6期.第10-11页

^② 李景成.从居住建筑仿欧陆风格谈中国住文化.南方建筑.2004年第2期.第67-68页

正是受到中国传统住文化的启迪。我国很早就把一切有利的自然山、水、林、木、景观与人文景观亭、台、楼、榭、阁、塔、宫、寺庙、名胜古迹巧妙地结合融为一体。大到北京皇室的行宫，中到苏州水乡、安徽民居群落，小到江南私家园林，乃至山寨竹楼和吊脚楼民居，都显示出中国住文化的崇尚自然、尊重自然、善待自然、亲近自然的生态理念。与西欧住文化中讲求几何构图中心对称、轴线、图案化、中心广场静态空间一览无余、毫无韵味对比，不论是理念意境还是构图手法技巧，中国住文化都在其之上。西欧崇尚改造自然，征服自然，工业革命以后由于不重视生态环保，建筑追求高耸，高层建筑林立，几乎把城市变成森林硅，与亲近自然，回归自然形成强烈的反差。西欧的弊端，直到后工业文明的近代才从征服自然所酿成的苦果中反思，逐步提倡绿色生态与自然和谐相处。直到19世纪末英国人霍华德提出的花园城市，试图改善城市与大自然隔绝的状态，绿色城市设计力创人工环境与自然环境和谐共存，结合自然环境提出生态城的概念。

2、人文环境与“人与人的和谐相处”^①

居住人文环境主要体现在居住区的社会交往、群体活动、居住行为等方面。

在家庭结构方面，相对于西方的家庭组织结构来说，中国人的家庭组织结构要复杂得多，虽然中国的家庭组织也在向小型化发展，但是有条件的情况下，一个大家庭的成员更愿意居住在一起，没有儿女在身边，仅仅依靠社会保障来生活的老人被认为是不幸的老人。老人也希望跟儿女在一起，享受“天伦之乐”。拥有孩子的家庭，在孩子上小学之前的第一选择是将孩子交给父母照顾。因此，中国当代的居住空间仍然要更多地考虑大家庭居住在一起的特殊要求。

在社会交往习惯方面，相对而言，西方人更注重个体的独立性，社交活动更多地被排除在居住空间(住房)之外。中国人则相信“远亲不如近邻”，邻里之间的交往是生活中重要的内容。尤其是在一些时期形成的居住群落当中(如单位的大杂院)，人们很看重邻里之间的交往，这种交往不仅发生在院落空间当中，而且中国人也乐于在家中招待邻居或亲朋。可以说，中国家庭的起居室和餐厅在社交活动中发挥着重要的作用。在西方，门前的庭院起着类似的作用。

在不同的群体组织形态方面，与中国的大多数家庭不同，西方国家的家庭“社会化”的程度更高，人们习惯于遵守各种细致的法律规范和行为准则，人们很信任社会的保障制度和商业服务质量。中国的家庭更习惯于类似于家族式的管理或行政管理，虽然中国的住房分配制度和生活保障制度正逐步趋向于社会化和商业化(或称市场化)，但文化上的认同还需要一些时间。因此，中国家庭对于社区建设的参与度明显小于西方家庭。

在居住理想和行为规范方面，不同的居住理想和行为规范影响居住空间的

^① 卜雪咏、滕凤宏.加拿大当代居住空间环境考察.天津建设科技.2005年第2期

形态。例如在北美的许多地区（尤其是功能单一的居住区），空寂与静谧的街道成为人们的理想和规范。除了儿童的嬉戏、慢跑和散步之外，街上很少有什么活动。然而在中国，这样的环境被认为是缺乏生机和活力的。缺乏“人气”的社区被认为是“不人性的”。相比之下，人们更喜欢拥有各种复杂活动的街道和城市空间，即使是在居住区，充满活动的街道和邻里空间代表着便捷、丰富、有人情味。尤其是对于老人，居住场所周围的活动几乎是他们的整个社会活动范围。

三、居住公平与和谐社会

1、公平与效率的关系

公平在社会学意义上是指社会成员享有平等的权利和待遇；效率在经济学概念中是指资源的有效使用和有效配置。公平与效率在社会发展过程中有机联系，形成对立统一关系。公平与效率存在对立的一面。经济活动要求高效率，在市场经济条件下，高效率通过公平竞争来实现，由于社会成员在知识、能力方面的差异性，以及对社会的贡献不同，在按劳分配原则下每个人报酬必然不同，结果形成收入差距。过大的收入差距造成社会不公。同时，社会机制又要求社会成员享有平等的机会和待遇，实现社会公平。社会财富分配得过于公平又会抑制人的劳动积极性的发挥和社会资源的有效配置，从而损害经济效率。因此，公平与效率之间在一定范围内存在着代价关系，即为公平就会损害效率，为了效率就会损害公平。公平与效率又存在着统一的一面，即公平与效率相互依赖、相互促进。经济和社会活动中，竞争的起点公平和过程公平是促进效率的方式和手段。社会财富的公平合理分配有利于消除社会对立情绪，维护社会稳定，促进社会和谐；有利于调动劳动积极性和创造性，提高生产效率，推动经济发展；分配公平有利于刺激消费，拉动经济的增长。同时，效率是实现公平的根本手段。效率为实现公平提供了强有力的物质基础，只有效率才能保障公平，实现更高层次的公平，实现更大范围的社会公平。社会主义和共产主义是建立在生产力高度发达基础上的。因此，社会主义和谐社会，也是建立在高度效率基础上的。

在社会发展过程中，公平与效率应当两者兼顾，不能割裂两者关系，片面强调某一方面。重公平轻效率会使经济发展缓慢或停滞不前；重效率轻公平会使社会陷入收入差距过大和社会不稳定的境况，这都势必影响经济社会和谐与发展。所以既不能为追求效率而丧失公平，也不能为追求公平而损害效率，只有两者兼顾，才能相辅相成，相互促进，形成公平而不失效率，有效率而不失公平的理想状态。我们反对平均主义，也反对把效率绝对化，在制定方针政策时应着力寻找公平与效率的结合点、平衡点。以意大利经济学家帕累托为源头的新福利经济学便是在公平与效率之间努力达到协调。

2、居住公平与“不同社会阶层之间的和谐”

按照帕累托最优理论，为了更好地发挥效率，体现公平，在建构住房供应体系时，要尽可能实现二者兼顾。即一方面要通过社会保障，保证住房弱势群体的基本居住权利；另一方面则继续推行商品化、货币化的住房政策，保证高收入者通过自由选择，满足其较高居住水平的要求，并带动房地产市场的发展。划清住房保障与住房政策的界限，将城市住房社会保障明确地纳入社保体系，打破至今尚存的二元住房经济结构，使福利房的保障对象为真正的贫困者，并促使有购房能力者进入房地产市场，提高整个住房经济的消费能力。这样，才能适应不同社会阶层的住房需求，让具有不同住房消费能力的人，各得其所，和谐相处。既保证贫困者的基本住房需求通过社会保障得以满足，体现社会公平；又保证高收入者的高层次住房需求能通过市场手段得以满足，体现市场经济的效率性。

第三节 住房供应政策的社会效应分析

住房供应应该是建立在住房需求基础上的，住房供应和住房需求是互动的关系。一方面，在现有住房供应基础上，人们会根据自己的收入、就业和文化等特征来选择居住的地域、房型等；另一方面，从长期看，住房需求的结构决定住房供应的结构。要研究住房的供应问题，首先要将住房需求和住房供应结合起来研究住房政策，本节利用住房过滤模型分析不同住房供应政策对住房市场的影响及其社会经济效应。

一、住房过滤含义

最早研究过滤理论的是伯吉斯(Burgess)，他主要从住房区位经济格局的角度分析住房空间分布的特点。上世纪二十年代初，在对芝加哥的住房区位格局进行观察后，伯吉斯指出，家庭收入越高，他们居住的地方离芝加哥市中心越远。当时由于19世纪工业迅速发展，越新的住房离市中心越远，因此那些收入最高的家庭住在离市中心最远最新的住房中，留下从前的住房由那些收入较低的家庭居住，最贫穷的家庭则居住在最靠近市中心的老住房中，这样依此类推直到市中心那些最陈旧的住房由于那些最贫穷的家庭向外迁移到稍新一点的住房中而被腾空，最后被拆除，并被中央商业区所取代。这样住房位置的格局用“过滤论”来说明便比较合适。

住房过滤是住房市场中常见的一种现象。宋博通等认为，所谓“住房过滤”，是指在住房市场中，最初为较高收入居住者建造的住房随着时间的推移，住房发生老化，房屋价值降低，较高收入的居住者为了追求更好的住房，放弃现有住房，而较低收入的居住者接着继续使用该住房的过程^①。过滤的本质原因是由于住房老化，其提供的服务功能减少，降低了质量水平，在人们追求高质量住房的心理作用下放弃原有住房，而不是由于居住者收入的提高而放弃原有住房。简单地说，住房过滤是住房本身市场价值的变化，而不是居住者收入的变化。

住房过滤反映了住房生命周期各个阶段，并体现了住房经济行为。居住者收入在住房过滤现象的研究中也有重要地位，特别是从住房等级和收入等级两个相互联系的方面来研究住房供求结构，对整个住房市场进行跟踪分析，具有重要的现实意义。住房过滤理论中，住房等级根据住房质量来划分，质量高低由住房提供服务功能来判定，它是户型、设施、环境、区位等多因素的综合指标，是按提供给居住者服务水平高低和舒适程度来衡量。

^①宋博通和黄渝祥等.国外住房过滤模型的研究现状及启示[J].中外房地产导报.2000年11月.30-31页

二、住房过滤模型与住房供应政策分析

在住房过滤模型中,不同的局部市场是按住房给居住者提供的服务的多少进行分割的,住房市场过滤理论抓住了住房市场的重要特征,把存量住房和增量住房联系起来,描述了不同住房市场之间的相互作用,以及住房从一种用途到另一种用途的过程。

这一模型有两个假设:第一,特定住房提供的服务随着时间推移而逐渐减少,第二,随着时间推移,该住房不断被更低收入的家庭居住。住房服务功能减少主要是由于物理折旧、建造技术陈旧以及新型物业的更替造成的,这里不考虑由于改造使住房质量超过过去的特殊情形。

在这两个假定基础上,可以想象随着时间的推移,原有住房提供服务量减少,从而在不同收入阶层之间进行“过滤”的过程。在某一特定时刻,最高收入者总是居住新的能提供最多服务量的住房,而低收入者居住质量差,提供服务少的住房。若干年后原先新住房服务量减少过滤到低收入家庭手中,最高收入者再次搬入新建的更好的住房(新建住房包括高档和中档)。

为了利用这一模型来分析住房供应政策,将以上两个假定具体化为:

- 所有家庭分为三个收入群,他们是高、中等和低收入者。
- 居民收入逐渐提高。随着居民收入水平逐渐提高,他们会相应增加住房消费。
- 住房向上过滤的代价昂贵,即在原有基础上增加住房的服务功能和面积,其费用相对昂贵,这一假设使高收入总是居住在新建住房中。
- 住房质量随时间推移逐渐下降。

下面我们利用该模型分析不同的住房供应政策效果。

1、鼓励新建高档商品房的供应政策

从过滤理论的基本原理看,要形成社会上的住房过滤过程,必须不断有新的
高质量住房建设,旧住房被淘汰。

如图 2-3 所示,假定住房服务水平由住房质量和住房面积两个重要因素构成,不同收入的家庭根据自己的承受能力选择住房服务水平,假定当前的住房水平由三条曲线决定,L 为低收入家庭的住房现状,M 为中等收入家庭的住房现状,H 为高收入家庭住房现状。

假定随着时间的推移,如十年以后,一方面当前的住房质量会有所下降,另一方面家庭的收入随经济的增长而增加,则人们会提出更高的住房服务要求。如果这时从住房供应上讲,新建了一批更好的住房,住房质量或住房面积高于或大于当前高收入家庭的住房现状,则高收入家庭首先会通过购房搬入新建住房中,他们十年后的住房状况由 H' 决定。

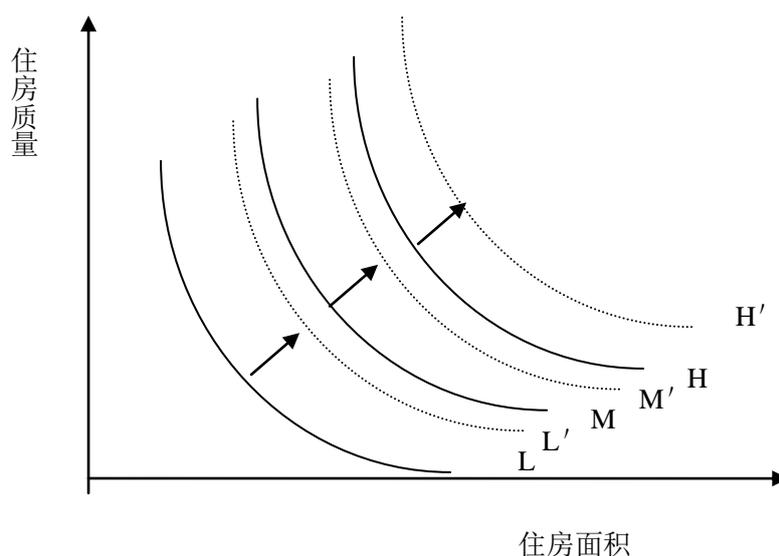


图 2-3 建造高档房的过滤效应

高收入家庭搬迁到新建商品房中，而原来的住房随着时间的推移质量下降，但仍高于中等收入家庭原来住房能提供的服务水平。所以，当高收入家庭腾出原有住房时，中等收入家庭可能购房这些“二手房”居住，这样，中等收入家庭十年后的住房水平为 M' 。

同样中等收入家庭腾出的住房，可供收入提高的低收入家庭居住，他们的居住水平变为 L' 。低收入家庭原有的住房由于质量下降，市场需求不足，改善成本过大，被用于拆迁。

可以看出，随着新建高档商品房增加，原有住房质量的下降，住房供应市场重新调整，在二手房市场存在的情况下，一方面原有住房的质量下降，高收入者对它的需求下降，它的价格会下降，而另一方面随着原有低收入家庭收入的增加，他们可以承担过去无力承担的质量较好的住房。

所以，从总体上看，在住房总量基本平衡，住房市场处于完全竞争，市场价格水平没有大波动的情况下，增加高质量住房建设会增加整体住房市场的供应，所有人群都可能从中受益。

但是这里有一个重要的假设，就是过去所有的人都有住房，只不过随着时间的发展住房的质量下降了。

对这一政策进行进一步的讨论，当市场上住房总量本身不足的情况下，或当所有的人支付能力不足时，建造高档商品房并不一定有利于住房市场的合理发展。如图 2-4 所示。

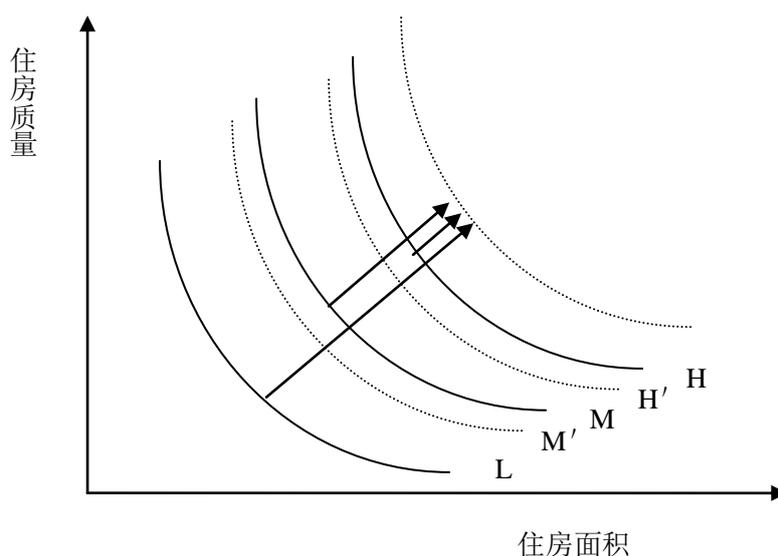


图 2-4 住房不足下的建造高档房效应

如图所示，当住房总量不足的情况下，各个收入阶层的人群都缺乏住房，仅以高档住房建设为主时，由于总体的住房供应不足，住房价格无法下降甚至不断攀升，即使高收入的家庭也不能完全消化新建高档住房（当家庭收入有限的情况下，高收入家庭如果在住房上支出过多就会使总效用下降）。这时多数中高收入家庭仍住房在原有的住房 M' 和 H' 中，使住房无法向下过滤。这时无房的中等收入家庭和低收入家庭只能通过购买高档商品房才能满足住房需求，而这又远远超出了他们的支付能力。所以这种情况下，鼓励高档商品住房的建设并不是最优的，而且会使社会的住房支付能力不足问题突出，影响社会和谐发展。

2、政府鼓励为低收入家庭建设低档住房的政策效应分析

政府鼓励为低收入家庭建设低档住房有两种基本的方式，一是政策直接出资建房，二是政府给予开发商政策或资金上的优惠，鼓励他们为低收入家庭建设低档住房。

为了解决低收入家庭住房问题，建设低档住房，是公共住房住房政策的一种主要手段，如美国、英国等国家在住房短缺时代都采取过相应的政策。这一政策可以使一部分低收入者短期内住上合适的住房，同时引起各住房子市场发生相应变化。这一变化如图 2-5 所示，低收入者住到新建的低档住房 L' 中，而这一市场由于不对其它人群开放，政策的实施，相当于将申请居住公共住房的那部分低收入者，从低档住房市场中抽出，导致低档住房市场中住房需求下降，从而租金水平相应下降，这样市场上的开发商不愿意建造低档住房，市场化的低档住房供应下降。

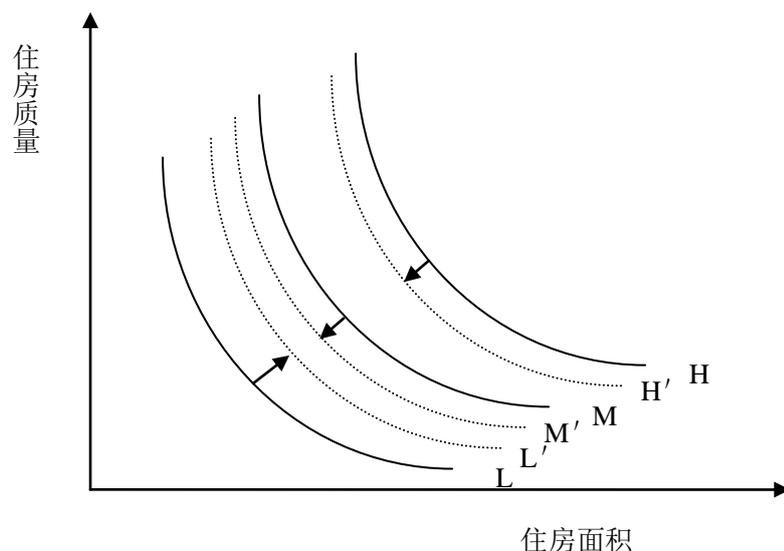


图 2-5 建造低档房的效应

这一住房供应政策会对中档住房市场产生联动效应。正常情况下，一部分中等质量住房由于维护不善、折旧、过时等原因，质量下降，租金水平相应下调，当接近低档住房的租金水平时，会“过滤”到低档住房市场中，转由低收入阶层继续使用。但由于低档住房租金也下降，那些本应“过滤”下来的中档住房，由于价格相对于低档住房市场租金偏高，往往不能正常“过滤”给低收入阶层使用，继续窝在中档住房市场中，相当于中档住房存量加大了。同时，中等收入阶层由于找不到下家（低收入者）转让自己的旧房，无法回笼资金，因此购房能力减弱并居住在原有住房 M' 中。最终导致中等市场租金水平下降，建造中档住房的发展商也不愿意再建造中等质量住房了。

同理，高档住房市场中的租金水平，随中档住房市场租金的下降而下降，同样导致高档住房建设的停滞，而高收入家庭也只能居住在原有住房 H' 中。

最终的结果是，低收入家庭的住房逐步得到解决，但中等收入与高收入家庭的住房可能没有改善，而且随着其原有住房质量的下降，居住水平下降。

总体来看，这一政策比较适合于低档住房严重短缺的情况，由于建设的住房以低档住房为主，随着经济的发展，这些新房往往还未到生命周期就很快过时，不能再向下“过滤”，结果不得不提前拆毁或挪作它用，造成了社会资源的浪费。同时它减弱了发展商兴建中、高档住房的积极性，可能减少中高档住房市场的有效供应，不利于提升社会其它各阶层的住房消费水平。

3、鼓励为中低收入阶层建设中档住房的政策效应

这一政策主要是通过政府直接建设或鼓励开发商为中低收入阶层建设中档

住房，而区别于最初的公共住房都是低档住房的政策。这一政策目前在新加坡较为典型，新加坡建屋局建设的住房与私人市场上的住房质量几乎没有差异，但在产权形式和高档休闲设施的配套上有一定的差别。

在政策实施以前，住房数量不足或住房质量总体水平不足，通过增加中档住房的供应，一部分中低收入阶层可能住到新房中，解决了他们的住房问题。由于住房供应的非市场化，一些中高收入的家庭被排除在了这一市场之外。这时中低收入家庭原的一部分住房被腾出来，其中可能继续使用的住房被过滤给另一部分低收入家庭，而一些住房质量过低的住房被拆迁掉。但是这里同样有一个问题，就是由于定向给中低收入家庭提供住房，使这部分家庭的住房需求从市场退出，减少了市场中的住房需求，中档或低档住房的租金下降，市场上的开发商会减少中档住房的建设。同样随着中档住房租金水平的下降，高档住房的租金水平也会下降，总的市场商品住房开发就会下降。

这种政策总的效果为，第一，政策鼓励兴建中档住房，提高了中低收入家庭住房水平，并通过住房过滤过程，增加了面向中低收入家庭住房的供应总量，解决了中低收入家庭的房源问题。第二，在一定程度上这部分住房的建设打破了住房供应链，对市场开发有一定的替代作用，政府投入较多，财政负担可能较大。第三，由于这部分住房总体质量较高，可以在较长时期发挥作用，并在将来可能向下过滤。

综合以上分析，没有一个完美的住房供应政策或供应政策体系可能完满地解决一个国家或地区的住房问题，每一个住房供应政策都有其优势和劣势。对住房政策的取舍必须结合一个城市的社会经济和住房市场状况，充分考虑政策的实施对整个市场运行效率的影响。

在住房总量基本平衡的情况下，可以房租补贴的形式为主，主要提高中低收入家庭的住房支付能力，最终起到鼓励建设高档住房的效果，这从长期来看是利于社会和谐发展的。

当住房市场总体不平衡，或存在严重住房不足的情况，政策应以鼓励建房为主，但不应鼓励过多建设高档商品住房，这样反而会出现由于支付不足而产生的社会问题。这时也应避免建设过多的低档住房，因为这些住房虽可解“燃眉之急”，但最终会造成社会资源浪费和低收入家庭居住过于集中而产生社会矛盾。这时较合适的政策是鼓励建中档的商品住房，既解决了住房短缺问题也为长期的房地产市场和社会和谐发展奠定了基础。但这种政策会打破住房供应链，必须尽量采取市场化的运作方式，减少政策的负面效果。

第三章 住房供应政策与社会发展的国际比较

各国的住房供应政策都有一个发展演变过程,在不同的发展阶段有不同的特点,一方面,住房供应政策的形成是为了解决社会发展中的问题,另一方面,住房供应政策随社会发展而变化。从各国住房政策的发展历程中可以看出,住房市场与社会整体发展有着密切的关系,相互影响,相互制约。制定合理的住房供应政策有利于社会的稳定与和谐。本章主要以美国、新加坡和日本为例,说明住房供应政策与社会发展的关系。

第一节 美国住房供应政策与社会发展

美国住房政策是政府公共政策中一项重要的内容,它的主要核心是怎么帮助人民解决住房问题,包括两个方面:一是鼓励建造低收入者“住得起的住房”;二是通过担保贷款等方式帮助居民拥有自己的住房,从而实现社会稳定和谐、经济健康增长的目的。从美国住房供应政策的演变过程也可以看出住房问题与社会发展是相互影响、紧密联系。

一、以解决基本居住困难和稳定社会为主的住房供应政策

1929年爆发的经济危机严重影响了美国住宅市场。一方面,经济危机使美国住宅建设量骤减。1933年,美国住宅建设下降约28%,1940年住宅建设下降约39%。另一方面,经济危机使失业率骤然上升,很多中产阶级家庭失去其经济来源,在30年代初,有50%的抵押贷款到期无法偿还,近200万户居民因此丧失住宅所有权。经济大萧条和严峻的住房危机已危及到了社会的稳定,因此,联邦政府开始介入住房市场,通过一系列的政策促进住房市场发展,解决住房问题,稳定社会 and 经济发展。

为自有住房者提供贷款以帮助他们继续拥有住房所有权是稳定社会的一个重要步骤,为此,美国政府先后批准胡佛总统1931年的“联邦住房贷款法”,以及1932年罗斯福总统上任后的“住房自有者贷款法”。前者是由财政部拨款1.25亿美元,建立12家由联邦住宅贷款银行委员会管理的地区银行,为那些濒临破产的储蓄和贷款协会、银行和保险公司等借贷机构提供贷款。而后者成立了自有住房者贷款公司(Home Owner Loan Co.),直接向家庭提供住房抵押借款。这一

政策非常有效，到1936年6月，失去住房抵押权的住房户比率大大降低了，该协会为1/5的家庭提供了帮助，并负责1/6总量的全国抵押贷款。

美国制定了最早的住房法案《临时住房法案》，以解决失业人口的居住问题。1937年，该法案进一步补充为《公共住房法》，该法授权地方政府成立公共住房委员会负责低收入家庭的公共住房建设，居住者只需支付较低的房租。联邦政府向地方住宅当局提供金融支持，使其与开发商签约兴建地方住宅，并由地方住宅当局管理地方住宅，并且规定可以入住公共住房的标准。

这个时期美国住房政策的还有一个重大创新是1934年建立了联邦住房厅（简称FHA），1938年建立了联邦全国抵押协会（简称FNMA），FHA和FNMA成为美国房地产市场的两个支柱。FHA是增加住房建设和消费资金的联邦机构，主要是对住房初级市场的抵押贷款机构提供担保，消除对中低收入阶层贷款的风险。FNMA使抵押借款机构可以在二级市场上通过资产证券化等方式将其贷款贴现，从而使长期的住房抵押贷款有了流动的二级市场。这样使住房抵押贷款的风险和流动性问题都得到了解决。

在解决特殊人群的基本居住问题上，FHA为“特殊需要”的低收入阶层提供抵押担保的长期计划，吸引私人建筑商为战时的工人建设出租住房。二战中，美国的全国住房处（National Housing Agency）根据1940年兰汉姆法建设了85.3万套国防住房。1944年建立的退伍军人局（VA），为退伍军人的住房抵押贷款提供担保，这是一项针对单一目标群体的最大的住房计划。

在这一时期，政府兴建公共住房，并针对不同需求提供特殊优惠，不仅缓解了中低收入阶层和特殊人群的基本居住问题和住房紧张的危机，也对经济恢复和社会稳定起到了良好的作用。

二、以解决中低收入家庭住房和促进种族融合的住房供应政策

在20世纪60年代，二战后的住房短缺现象依旧存在，为减轻政府的建房负担，并保证住房市场的良性循环，联邦政府进一步扩展了住房政策，鼓励私营开发商大量建房，并为促进社会和谐推行了住房种族融合政策。

1961年通过的《国民住房法案》对私人建房者提供大大低于普通抵押贷款利率的资金，鼓励私人建设者从事低收入家庭公寓住房的大规模兴建和维修。

上世纪60到70年代是美国住宅市场发展的重要阶段，并实行新的公共住房发展模式，其中主要包括租赁公共住房计划和促进购房的交钥匙计划。租赁公共住房计划是让公共住房承租户长期或短期承租私有的现存住房或新建住房，这样，住房的改造、所有权和管理权都归私有企业，政府机构只保存少量的针对住户的管理权。交钥匙计划是地方政府住房机构委托私有建筑商新建或改建旧住

房，然后以预定的价格由政府机构买下，再租给公共住房住户，这样，私有机构是建造者，政府是所有者和管理者。其它的方式还有政府机构购买存量住房，如由 FHA 或退伍军人局提供担保，购买者未按期偿还抵押贷款本息，因而被收回抵押权的住房，或者由政府住房机构购买低于住房规范要求的住房，经整旧翻新，可能达到标准的住房。

从这一时期的总效果看，美国的住宅供给的不断增加，有效地为多数中低收入的普通家庭提供了住房。主要表现在美国家庭的住宅自有率有了显著提高，从 1940 年的最低点 44%，上升到 60 年的 60%，此后稳定发展，目前住房自有率在 68%左右。（见图 3-1）。

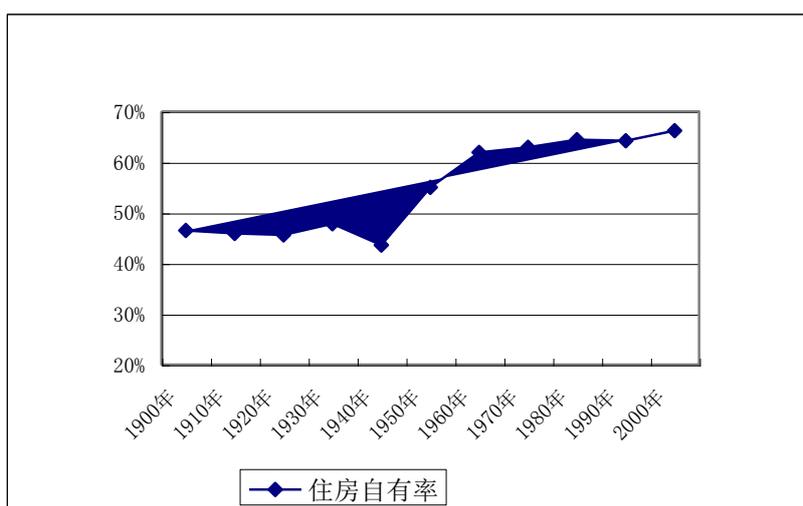


图 3-1 美国住房自有率变化

资料来源：美国住宅调查历史数据

在促进居住的种族融合方面，1962 年肯尼迪总统颁布的 11068 号行政令取消联邦资助住房中的种族隔离，1964 年《民权法》取消就业中的种族隔离，其中的第六条款也涉及取消居住隔离的内容。最后联邦政府于 1968 颁布了《公共住房法》。它们共同组成了 20 世纪 60 年代美国住房种族融合政策的内容，《公共住房法》是此政策的核心法案，是联邦政府“全面致力于取消住房歧视的唯一的政府法令”，该法案的宗旨是在宪法允许的范围内为全美国人提供体面的住房。法案禁止在如下方面实行以种族、肤色、宗教、性别和国籍为基础的种族歧视：①出售和出租房屋时，在房屋条件、设备、特权方面实行歧视；②在广告中有偏好、限制或歧视的迹象；③告知某人或某些人没有房屋出售；④拒绝为购买、建设、改善或修理房屋提供贷款；⑤在确定一个房地产贷款数量及条件时有歧视行为；⑥拒绝提供房屋信息或拒绝其成为房地产经纪人组织的成员。

这一时期内，政府的住房政策进一步扩展，开始鼓励私营企业兴建住房，并

注重整个社会的和谐发展，取消种族隔离的居住模式，有助于社会的稳定。

三、以促进社区发展和提高居住质量为主的住房供应政策

自上世纪 70 年代以来，美国的住房供求基本平衡。住房短缺已不再是美国住宅市场的主要矛盾，美国住宅的拥挤程度在 1980 年达到历史最低点，而且此后一至维持在较低的水平其次^①（见图 3-2）。这一时期住宅发展的重点是如何提高现有住宅的质量标准和舒适程度，对居住社区的关注，以及低收入者的住房问题。期间，美国对以前建造的低标准住宅进行大规模改建、扩建和更新。

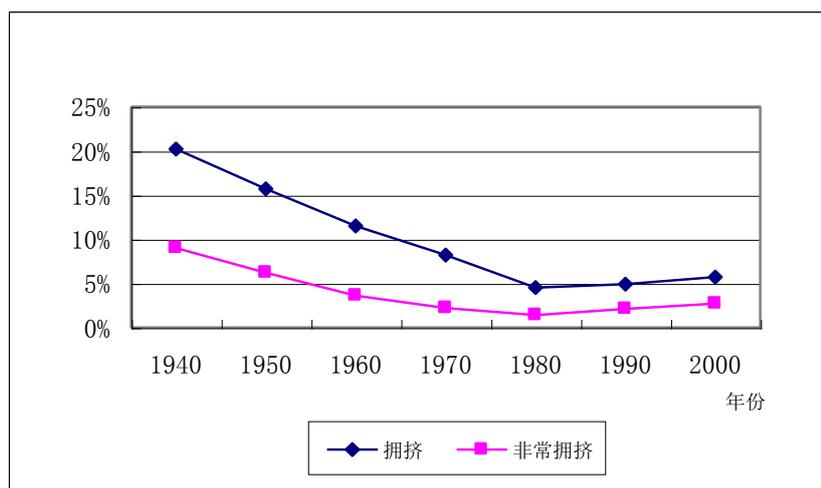


图 3-2 美国住房拥挤程度变化

资料来源：美国住宅调查历史数据

1974 年颁布了《住房与社区发展法》，主要包括两项新的计划：一项是用社区发展的一揽子拨款资金计划，把原来各自独立的诸如城市更新、模范城市、整旧如新等 7 项捐、贷款计划合并为一体，反映了财政收入共享的社会福利政策特征。在地方政府的财政申请中，一般要准备建设面向低收入者和老年人的低收入住房的 3 年计划和有限解决中低收入者聚居区等“社区发展长远目标”，资金的数量则根据人口、居住拥挤状况和贫穷程度来综合确定。另一项是租金援助第 8 条款，它取代了 1968 年住房法的补贴计划，把联邦住房援助从住房供应者转向住房需求者，从供给方面的生产补贴转向需求方面的租金补贴。

进入 80 年代，美国住房政策发生了重要转折，住房计划的目标群更加准确地针对低收入家庭，从而排除了前一时期能接受补贴的中低收入家庭。1990 年，布什政府出台“国民可承担住宅”法案，一方面通过担保和信用证明方式为承租

^① 美国衡量拥挤程度的系数是用一间房间容纳人数衡量。通常认为，一间房间容纳超过 1 人，少于 1.5 人为拥挤；超过 1.5 人为非常拥挤。

居民提供帮助，有效利用现存的住宅；另一方面，加强地方政府和地方非营利的社区开发机构在地方住宅建设中的作用。此外，实施“人人拥有居住机会”计划（HOPE），向低收入家庭出售旧有的公共住宅。上述措施为低收入家庭解决住房问题提供了有力的帮助。

20世纪末期住房政策着眼于高龄社会问题，为了提高老年人生活质量，美国“反向按揭”制度得到了发展，“反向按揭”是老年人将自有住房权益转化为现金的一种特殊贷款。老年人可以通过贷款取得资金，丰富自己的老年生活。

从美国的住房政策演变可以看出其与社会发展的密切关系，政府大力提高住房的私有化程度，其深层次的目的有两个：一是繁荣经济，二是稳定社会。有关研究证明，拥有住房的家庭较租房者有更强的责任感。要建立稳定的社会，就必须建立稳定的社区，而稳定的社区有赖于大量自有住房者群体。实际情况表明，社区的自有住房率越高，社区的稳定性越高，社会公益事业及治安状况越好。

第二节 新加坡住房供应政策与社会发展

新加坡通过住房供应政策促进社会经济的和谐发展，是一个成功的典范。新加坡政府注重住房供应政策的一个重要初衷是为了让人民对国家有归属感，因为当局认识到作为一个移民国家，许多移民缺乏归属感最终会制约国家的发展。新加坡的住房供应政策属于政府干预下的市场调节补充型，新加坡的住房分为两大类：组屋和私宅。其中“组屋”是政府通过建屋发展局（Housing and Development Board）为广大中低收入群体提供的、供屋主长期自住的、廉价的公共住房。私宅是指私人房地产商投资兴建的、完全按照市价供应的高级住房。新加坡政府提供组屋和市场提供私宅相结合的制度运作解决了住房问题，而且以前一种解决方案为主。组屋逐步走上了市场化，这就形成了组屋市场，并与一直存在的私宅市场共同组成住房市场。目前约有 83%的人口居住在政府建设的组屋中，如图 3-3 所示。

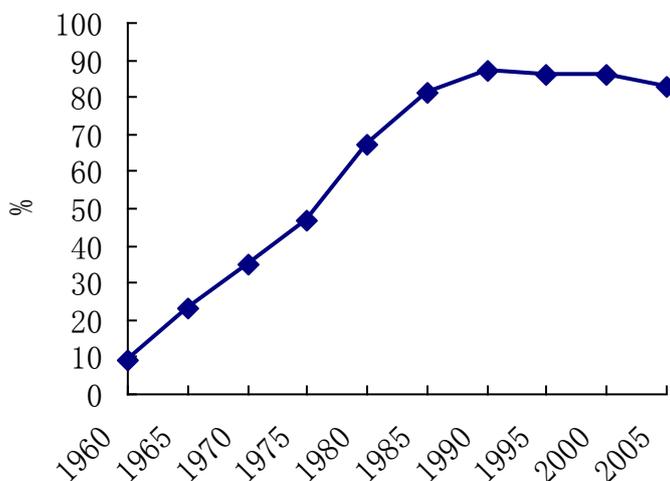


图 3-3 新加坡居住在组屋中的人口比例

资料来源：新加坡建屋发展局提供

一、以解决居住问题和提高生活质量为主的组屋建设政策

1959 年之前的 140 年内，新加坡是英属殖民地。期间，由于工业化的浪潮和其独特的地理位置，人口激增，住房困难突出。1936 年，英国殖民统治下的新加坡政府成立了改造信托基金会，开始发展公共住房，但总量有限。

新加坡独立以后，失业和住房短缺是当时两个最大的社会矛盾。市区约仅有

9%的人口住上标准的公共住房，84%的家庭居住困难，在近160万的人口中，25万人生活在破烂不堪的贫民窟中，30多万居民居住在棚户区；31%的家庭住在镀锌铁皮钉的棚子里。面对这样的情况，新加坡政府开始采取新的住房供应政策。

1960年，新加坡政府按照《住房发展法》成立了建屋发展局，隶属于国家发展部。建屋发展局成立后，紧接着制定了“五年建房计划”，按照“五年建房计划”建造房屋，以公共住房的形式向居民提供大量的政府组屋。至今，建屋发展局已经实施了9个五年计划，根据国家和市场的动态关系，也走过了组屋一级市场、转售市场、资本化的市场化过程。

1、通过大量住房建设解决居住困难

新加坡住房建设发展很快，并以建屋发展局的住房建设为主，到目前为止，已使绝大多数居民拥有了自己的房产，而且大规模的住房建设时期也基本过去，总体情况如表3-1所示。

表3-1 新加坡住房建设情况 单位（套）

年份	总量	建屋发展局开发	私人开发商开发
1961-1965	54,430	53,777	653
1966-1970	66,239	63,448	2,791
1971-1975	113,819	110,362	3,457
1976-1980	137,670	130,981	6,689
1981-1985	200,377	189,299	11,078
1986-1990	121,400	119,708	1,692
1991-1995	99,557	98,994	563
1995-2000	158,621	157,919	702
2000-2004	77,681	77,140	541

资料来源：新加坡建屋发展局提供

可以看出，建屋发展局的成立以后，新加坡的住房建设是以政府提供廉价组屋为主、自由市场提供私宅为辅。

2、提高居住水平，并通过形成组屋转售市场提高生活质量

从上世纪70年代开始，建屋发展局已着眼于改善居住条件和环境，除了大力兴建3房的组屋外，开始兴建建筑面积为83.5平方米的4房和120平方米的5房组屋，以及更大一些的现代化高级住房。

最初，建屋发展局规定，组屋居民在5年的居住期内，不能转售组屋；5年后可以按照原价卖给建屋发展局或以公布条件卖给市场上的买主。1975年建屋发展局对转售放松了限制，规定对于居住了5年的组屋或青年公寓可按市价自由出售。1984年规定，把1979年确定的住户申请第二套住房所必需的三年等待期减少一半。1985年规定，住户居住满两年半而不是一般要求的五年，也可以公开出售，对象不受限制。

组屋的市场化进程以 1975 年新加坡放松组屋转售限制为开端，住房私有化程度也随之不断提高。1985 年 3 月组屋自有率占 74.4%，1991 年住房自有率达到 79%。组屋的转售既为家庭积累了一定的财富，也使家庭可能根据自己的情况选择居住区，提高了生活质量。

3、与经济发展相适应，允许组屋资本化

1987 年制定“特准住房产业计划”，允许住房作为一项产业进行投资，即除自己居住外，可以租售获利。这是租屋具有私人投资性的开始，租屋的市场化进程增加了“租屋资本化”的新内容。1989 年 8 月，建屋发展局规定购买转售租屋取消收入限制，转售租屋的所有者被允许投资私人居住产业，私人房地产的所有者也可以购买转售租屋，但不能居住在原来私人产业内，而必须居住在组屋内。1994 年，新加坡引进以消费税为核心的税制改革，规定对于私宅的销售和出租收入免交消费税。2002 年政府宣布进一步放宽转售组屋的租售条例，从 2003 年起，没有向建屋发展局贷款，也没有领取公积金购房津贴的屋主，可在住满一年后出售或住满十年后出租整套转售组屋。

二、促进社会和谐发展的住房供应政策

1、巩固传统家庭体系的住房供应政策

由于新加坡是一个以华人为主的国家，非常注重华人的传统文化，其中在住房供应中鼓励大家庭和谐观念。

在住房供应中，建屋发展局奉行的原则，一个家庭单位比一个未婚个人更需要住房，此外还通过若干特别制定的组屋政策来巩固传统家庭体系。政府意识到，由于年轻一代不愿意和不能关心他们的年老双亲，导致老人处于困境，国家被迫用福利金帮助他们。为了维系扩大的家庭体系，建屋发展局采用共同抽签制、多边住房交换计划和父母与已婚子女住房相近计划，希望能够帮助家庭成员的住房相互靠近，而多代家庭组屋分配计划则鼓励几代人生活在同一单位之中。

建屋发展局自 1978 年开始实施共同抽签计划，以使父母与已婚子女在一次抽签中分配到同一座楼宇或邻近楼宇的两个毗邻单元。他们要办的全部手续只是分别登记、申请购屋，填写特别的共同抽签申请表。在两张登记表中较小的号码轮到分配时，两人均可同时分配住房。已婚的同胞兄弟、姐妹，如果愿意居住在相邻的两个单元，也适用于这一计划。共同抽签使申请人得到了令人满意的住房安排。根据 1982 年建屋发展局的调查，发现那些家庭的老年人不仅能得到财政上的支持，而且还有感情上、心理上的满足。同时，他们也会承担起照顾小辈的责任，使年轻人能够继续从事自己的事业而无后顾之忧。在大家庭中，日常家务可由大家分担，享受天伦之乐，不会产生住房拥挤，不会出现严重纠纷，因为每

个家庭都可以有自己的安居处所。

住房交换计划允许所有建屋发展局提供的租赁承租人可与另一承租人交换住房，条件是必须住满一年。但是，该计划的目的是使父母同其已婚子女通过现有住房的交换实现居住相邻。

父母与已婚子女家庭住房相临近政策是政府的又一努力，目的在于促使父母与已婚子女居住在同一座住房楼或同一街坊，这一计划主要针对租赁组屋的申请人或承租人。自1979年起，要求将住房调换到自己的家庭成员附近的申请，一般都会得到满足。该计划也允许无力购置新的或稍大面积住房的父母租赁其已婚子女成为业主的同一物业的住房，以便相互照顾。居住邻近的计划虽然成功地使父母同已婚子女居住相近，但成效仍然有限。

多代家庭住房计划与以上不同，在于该计划不仅使父母及其子女居住相近，而且鼓励他们住在同一单元内。多代家庭是指父母与其一个或几个已婚子女家庭同时申请购置或租赁一个单元的家庭。该计划赋予合格申请人许多特权，可以早三年分配到一套申请的住房，在财政方面也有许多优惠条件，如贷款偿还期可长达25年。

2、促进种族融合的住房供应政策

由于新加坡在发展过程，不同种族没有很好地融合，政府于1989年开始推行种族和谐计划。在新建组屋的购买和转让中，对不同种族居住比例计划有严格的规定，任一种族不应超过一定的比例，具体的比例如表3-2所示。

表3-2 不同种族的上限(%)

	邻里	单位
华族	84	87
马来族	22	25
印度族	10	13

资料来源：新加坡建屋发展局提供

3、以提高住房自有率为主的“居者有其屋”政策

新加坡住于1964年开始提出“居者有其屋”政策，从根本上说，这项政策是非营利性计划，为无力在住房市场上购买私人住房的居民提供公共住房，即将建屋发展局的公共住房出售给低收入家庭，但只能为购买者或其家庭成员自用。这一政策在开始阶段发展缓慢，部分原因是由于建成的组屋太少，但更重要的原因是首付款额超过大多数家庭的支付能力。1968年，新加坡政府推出“公积金

住房计划”，提高了居民的支付能力，“居者有其屋”政策由此得到强化。

1973年以前，“居者有其屋”政策的目标是解决低收入群体的住房问题，而高、中等收入阶层的住房需求则由私营市场解决。但是，形势的变化迫使政府重新考虑其政策。20世纪70年代初，世界石油危机前，房地产价格随经济繁荣而上升，私人住房成本飞涨，不能申请组屋的中等收入群体发现自己已被排斥在私人住房市场之外。1974年成立了国营房屋与城市开发公司（HUDC）就是旨在为这一阶层（夹心层）提供住房。除了对申请的具体条件限制有所不同外（凡家庭月收入在4000新元以下者均可购买），HUDC的基本原则与HDB相似。在中等收入居民中，HUDC开发的住房大受欢迎，住房的地段和设计都比私人房产好，专门建设大型的五居室套房，称之为“HUDC”套房，这种住房比建屋发展局提供的住房售价贵，但比市价低，只有同类私人住房的一半，这就使广大中等收入家庭有可能购买政府提供的公共住房。后来，为避免不同收入群体的隔离而产生的社会紧张，使各种收入水平的居民生活在一起，培育睦邻和谐的社区分为，HUDC并入建屋发展局。

居者有其屋计划是新加坡的重要政策，新加坡的领导人认为，要把全国人民团结起来、热爱祖国、共同努力、发展经济，一个非常重要的问题就是要让居民拥有自己的住房，可以使拥有自己住房的家庭产生自豪感。生活在环境优美、设施齐全的住房中，往往会感到满足，产生感谢政府和社会的联想，提高了爱国热情。新加坡在住房建设中又引入社区概念，居民生活在这种环境中将产生归属感。所有这些，都促使居民对社区、对社会、对国家高度负责，个人的行为自觉地纳入了规范，保证了社会的安定团结。其次，个人对自己的住房倍加爱护，政府又组织了良好的物业管理，使住房保护良好，加上对居住区良好的环境管理，使新加坡成为一座花园城市。可见，推行居民拥有自己住房的政策，不但可降低社会消耗，更能加强居民的光荣感与自豪感，在政治上增加了向心力和凝聚力，使社会和谐发展。

第三节 日本住房供应政策与社会发展

二战后日本住房供应政策经历了从以增加数量为主到提高质量为主两大历史发展阶段。“住宅金融公库法”、“国营住宅法”、“日本住宅公团法”，确立了日本独特的住房供应制度。在住房市场中，市场和政府两种机制相互补充，使住房供应与社会发展相适应，并成为促进社会和谐发展的基础。

一、以应急供应政策解决阶段性社会问题

首先，二战后日本国内由于受到战争的严重影响，住房量不足成为了当时政府急需解决的主要社会问题。1945年政府出台了战后最初的公共住房直接供应对策《受灾都市应急简易住宅建设纲要》，作为一种应急手段，政府开始介入住房的供应市场。其次，战后的“生产倾斜式”产业政策一方面推动了产业的发展，另一方面也集中了大量的产业工人，产业工人住房难问题也因此而发生。1947年为支持战后倾斜生产计划，确保重点产业劳动力，政府出台了《临时炭坑劳动者住宅建筑规则》，协助解决产业工人的住房问题。这些政府参与的政策性住房建设占到了全部住房建设套数的15.5%，但却为解决战后遇到的特殊住房问题做出了贡献，为今后国营住房建设的推进做好了准备。由于当时的政策性住房建设是一种应急性、对策性措施，所以不免存在限量和低质的问题。

二、建立与社会层次相适应的供应体系

进入二十世纪五十年代后，政府为了能彻底解决住房数量的不足问题，政府政策从应急性、对策性转向了大众性，在民间金融极端不足的情况下，政府资金、财政投融资资金的住房投入，极大地推进了住房建设的发展。另外，从法律法制的健全入手相继推出了各类法案，其中1950年的《住宅金融公库法》、1951年的《国营住宅法》和1955年的《日本住宅公团法》，这三个法案从三个层面为解决都市居民的住宅难问题提供了法律依据，并逐渐形成了日本独特的“分阶层住房供应体系”。

1、住宅金融公库——解决中高阶层住房问题的政策

战后，日本政府采取产业复兴的基本国策，无论是政府资金还是民间金融资金都集中投向了产业发展，没有余力提供长期低利的住房贷款来支持住房建设。为此另辟途径解决住房建设资金短缺问题成了当时政府的重要议题，以金融改革的全面实施为契机，创建了住宅金融公库，推出了能展开住宅金融业务的特殊金融机构。最终，这种以住宅建设资金筹集为主要目的住宅金融公库资金实质上却形成了提供个人住宅建设资金的融资中心。

住宅金融公库的资本金由政府全额支付,运营资金除了政府资金以外,主要来源于以邮政储蓄和简易保险基金等为主要财源的财政投融资资金,并通过提供长期低利的融资方式帮助个人解决住房问题。在成立当初,融资对象的选定十分严格,如住宅面积要在100平方米以下,建设费要在标准建设费的1.2倍以下才能获得年利息5.5%,并且还规定偿还的期限根据建筑材料、建筑结构的不同而不同。

从公库运营的情况来看,这一政策比较适合日本的中产阶级,利用公库资金解决住房问题的人群中中高收入阶层占到了80%以上,而且这种情况一直延续到了七十年代后期。可见,住宅金融公库的诞生为中高收入阶层自行解决住房问题提供了帮助,也为日本社会稳定发展开创造了条件。

2、公营住宅——解决低收入阶层住房问题的政策

根据《公营住宅法》规定,公营住宅的建设是国家和地方共同协力完成的任务,地方负责住宅的建设,国家则负责提供地方建设费用的一定补助。日本的公营住宅主要分两大类,第一类是为符合政府规定的标准收入者提供的租赁住宅,第二类则是为低于政府标准以及因受灾而失去住宅的低收入者提供的住宅。对于前者政府给予二分之一的补助,对于后者政府提供的补助达到了三分之二。另外,对于小区内的公共设施的建设,国家也给予二分之一的补助。

1952年“公营住宅建设三年计划”开始制定并实施,到1966年第一个住宅建设五年计划制定实施为止共实行了五期,但由于建设费的高涨和土地获取的困难,实际上并未能按计划进行。

虽然公营住宅的发展是一个逐渐萎缩的过程,其所建住房面积一般又比较小,基本稳定在30~60平方米之间。但在住房极其短缺和住房问题十分严峻的时期为解决住房问题,特别是低收入群体的住房问题做出了积极贡献。

3、公团住宅——解决中低收入阶层住房问题的政策

1955年以后随着经济的复苏和人口向大都市集中,都市住房问题日渐深刻,已有的公库住宅和公营住宅已无法解决大都市的住房问题。为此,政府决意成立专门从事大都市区域的大规模住宅开发事业集团——日本住宅公团,并计划实施了日本最初的综合住宅建设十年计划,为促进大都市中心区等区域建设与城区规划相符的优良租赁住宅做出努力。这一综合性的住宅建设计划自1966年之后改为住宅建设五年计划并一直延续至今。如果说公库住宅和公营住宅是一个全国性、有针对性的市场,那么公团住宅就是一个都市性、大众性的市场。

住宅公团的成立是以集团住宅建设和大规模宅基地供应为目的的专业开发集团,财源除了国家和地方政府出资以外,大部分来自于财政投融资资金、民间融资资金以及住宅债券。为了保证一定的租金收入,入住资格也规定了相应的最

低收入标准，向广大中坚阶层提供了适价的租赁住宅。

以上“公库”、“公营”和“公团”住宅三机构的成立标志着日本住宅政策体系基本成型，并经历十多年的发展，促进了日本社会结构的稳定发展，并从住宅数量的建设时期逐渐转移到住宅质量、住宅环境的建设中。

三、与社会发展相适应的阶段性住房供应目标

日本的住宅建设目标非常明确，而且根据社会发展的要求，从满足数量到提高质量，从注重基本居住到注重居住环境等，把住宅建设的阶段性目标作为社会发展目标之一。

住宅建设五年计划的第一期和第二期目标主要集中在实现“一户一套”、“一人一室”的规模住宅建设。这一阶段的住宅政策在发展公共租赁住宅建设的同时更加注重自有住宅的建设，为提高住宅自有率做出了贡献。1968年统计数据上显示出了全国范围已达到“一户一套”的住宅建设成果性指标，全国的住宅数已超过了家庭总数，意味着日本的住宅市场将开始从量的时代走向质的时代。住宅建设五年计划的第三期和第四期计划在住宅量得到满足的基础上设定了最低居住标准和平均居住标准，目标开始着眼于住宅质量的改善。日本的每个住宅建设五年计划目标如表3-3所示。

表3-3 日本住宅建设五年计划目标

	第一期	第二期	第三期	第四期	第五期	第六期	第七期	第八期
	1966-1970	1971-1975	1976-1980	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1995-2000	2001-2005
计划目标	解决住宅难问题，实现一户一套	继续解决住宅难问题，实现一人一室	设定最低和平均居住水平目标	设定居住环境水平目标	设定新的诱导居住水平目标，并分为都市居住型和一般型	居住水平区分都心和其他周边地区	充实住宅的安全性、耐久性、高龄者居住的环境建设	制定长期目标，2015年①全国三分之二的家庭，大都市圈半数以上的家庭达到居住诱导水平。 ②20%以上住宅达到高性能，适宜高龄者居住

资料来源：国土交通省住宅局住宅政策课监修《新世纪的住宅政策》，第6-7页

在住宅建设的不同阶段，住宅建设的速度和结构也相应变化，在量的发展时期住宅施工的总量呈现出快速上升的趋势。进入70年代以后，由于实现了住宅量的满足以及国际经济环境变化的影响，住宅建设数量明显下降，虽然很快得到了恢复，但自有住宅和租赁住宅两大市场发生了阶段性变化。在此期间，随着城市经济的发展和城市居民住宅需求的变化，公团于1981年改组为“住宅·都市整备公团”，1999年又改名为“都市基础整备公团”。仅从名称的改变就可以看出住宅公团是适应城市住宅需求变化而不断发展的都市住宅供应主体，从最初的

解决中产阶级住房问题到健全城市住宅及住宅环境问题等方面都发挥了巨大作用。其中在解决流动性强的城市住宅需求问题上，在协助自有住宅市场发展问题上发挥了自己独特的个性。具体情况如图 3-4 所示。

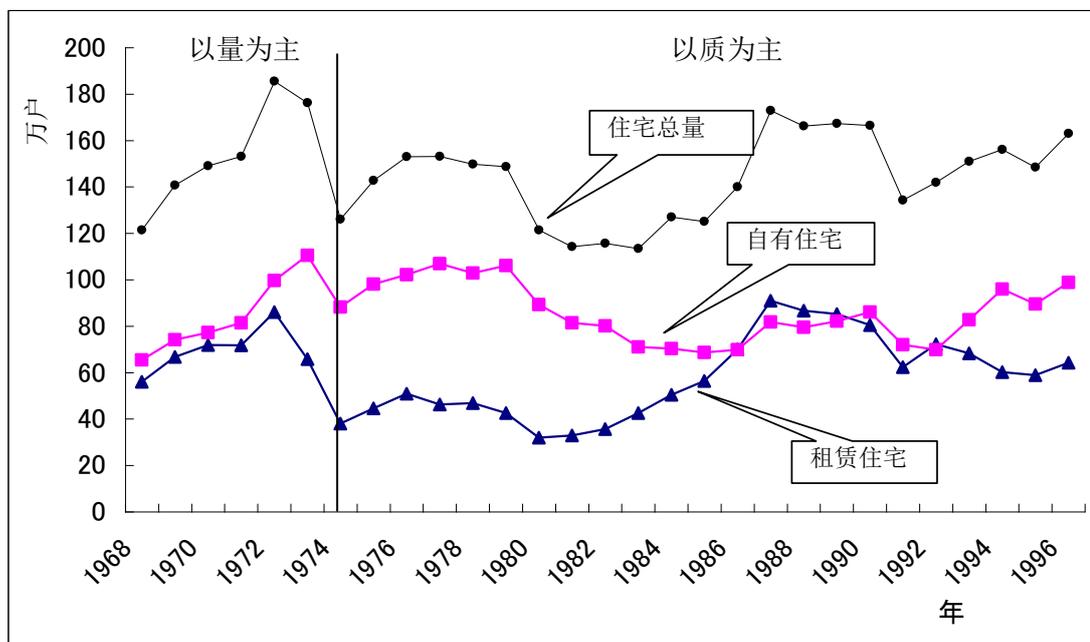


图 3-4 日本新建住宅建设情况

资料来源：日本建设省住宅局住宅政策课《住宅经济数据集》各年度版。

另外，日本的老龄化问题十分突出，2000 年，日本的老年人比例达总人口的 17% 左右，加上日本很重视传统的家庭养老习俗，因此，既保留传统家庭模式又适应现代需求的住房，在日本有较大的发展。这类住房可供老少同住，并且具有可分可合的特点。

日本的住宅市场起步较晚，但发展很快。政府与市场互相补充，以“分阶层住宅供应体系”的方式为社会各个层次的居民提供合适的住房。日本政府认为住房问题的解决，对稳定民心、加速经济建设具有重大意义。从日本的经验看，住房不同于一般的商品，不能把住宅作为完全的商品推向市场，政府必须拟定和依照有关法律，制定和执行有效的住房供应政策，并从多方面给予资助和支持，以调动各方面的积极性，保证每个家庭包括低收入家庭都有获得住房的机会，使国民的居住条件能充分与日本的经济实力相吻合，努力实现优质住宅和良好的居住环境。这样不仅能提高民族的向心力和凝聚力，更能较好地促进社会和经济的持续发展。

第四章 我国城市住房供应政策的发展演变

建国以来,我国的经济体制经历了由计划经济到市场经济的转变。城市住房供应政策也经历了由传统的政府直接分配和非商品化为基础的住房福利政策模式向以政府间接调控和商品化为基础的政策模式转变的过程。总体上看,我国的住房供应政策可分为改革开放前和改革开放后两个明显差别的阶段。

第一节 改革开放前的城市住房供应政策发展与评价(1949—1977)

一、“福利”和“公平”的住房供应分配制度

新中国成立后,在社会主义计划经济体制下,我国仿照苏联模式,在城市实行了完全福利化的住房政策。一部分本应用于消费(包括住房消费)的资金被集中起来用于国家建设,致使劳动力的价格长期低于其价值,工资只是以货币形式对劳动力再生产费用的部分补偿,其余代之以相对低水平的实物配给,住房分配亦在其中。因此,这一时期的住房分配制度具有“低工资、低租金加补贴、实物配给制”的特征。

从国民收入分配的角度看,传统的住房实物分配属于二次分配范畴,即国家对职工工资中的住房消费因素做了统一扣除,政府、单位统一建房,以实物形式分配给职工并无偿使用。这个制度的主要内容是,以低工资制为基础,由公家(含政府和单位)建设(或购买)公房,通过行政方法分配给职工居住,收取很低的租金。由于房租不敷维修之用,还得由公家补贴住房维修和北方地区的采暖费。把住房分配纳入二次分配,使住房分配结果与职工的工作表现、劳动成果几乎没有联系,常见的分房依据是结婚与否、年龄大小、工龄长短和职务高低等。使城市职工形成了在住房问题上“等、靠、要”的观念,一个人只要进了全民单位,就认为进了“住房保障箱”,单位总要给自己解决住房,大家都熬年头,等着吃国家、企业的“大锅饭”。

二、比较单一和低标准的住房规划建设模式^①

在规划设计上,借鉴苏联的住房规划思想,五十年代中期采用居住区——街

^① 吕俊华等.中国现代城市住宅(1840-2000).清华大学出版社.2003年第8期.第109-183页

坊的规划方式，每个街坊面积一般为五、六公顷，街坊内以住房为主，采用封闭的周边式布置，有的配置少量公共建筑，儿童上学和居民购物一般需穿越街坊道路。这种组合形式的院落能为居民提供一个安静的居住环境，但由于过分强调对称或“周边式”布局，造成许多死角，不利通风和日照，居住条件恶化。五十年代后期发展成居住小区规划理论。小区的规模比街坊大，用地一般约为10公顷，以小学生不穿越城市道路、小区内有日常生活服务设施为基本原理。由于相应扩大城市道路的间距，适合现代交通的要求。六十年代，在总体布局中运用“先成街、后成坊”的原则，新村中心采用一条街的形式，沿街两旁各种商店、餐馆、旅馆、剧场等商业文化设施齐全，形成热闹繁华的商业中心，既方便了居民的生活，又体现了新的城市风貌。由于“先成街”的片面性，有的城市的小区只成了街，而未成坊，形成了“一张皮”的局面，达不到最初规划意图。七十年代后期为适应住房建设规模迅速扩大的需求，统一规划、统一设计、统一建设、统一管理成为当时主要的建设模式，建设规模扩充到居住区一级。但是由于过分强调节约，这一时期，住房的户型面积普遍比较小，居住功能不完善，建筑式样单调，美学价值远远得不到体现。

在建设标准上，这一时期，国家长期推行“先生产，后生活”的政策，工业生产成为住房发展的前提。城市住房发展的目标是保证居民的基本需求，并服从工业发展，随时为之做出进一步的让步。由此，城市住房水平一直维持在较低的标准，对于住房的规划设计而言，核心目标是控制住房造价与标准。为了控制造价和快速发展城市住房，国家广泛推行了标准住房设计。尽管住房工业化是这一时期的发展目标，但由于受宏观经济和工业发展水平的制约，再加上缺乏政策引导和资金推动，导致住房工业化总体水平较低。实际上，这三十年中建设量最大的工业化住房主要采取了技术含量较低的砖混结构。

三、这一时期城市住房供应政策实施效果评价

在1949年到1978年实施的低租金福利住房制度的29年间，中国城市居民人均居住面积反而从4.5平方米下降到3.6平方米，不仅没有有效改善城市居住条件，反而造成住房的进一步短缺。由于过分强调所谓的“公平”，住房建设的效率非常低，速度非常慢，市民的居住水平长期得不到解决。以上海为例，从1950年到1977年的28年间，住宅竣工总量仅为1592.87万平方米，还不及1997年一年的竣工总量。人均居住面积长期徘徊在4平方米左右，28年间人均居住面积仅增加0.6平方米。（见表4-1）

由此可见，这种制度已经难以适应我国住房发展的需要。究其原因，除了受当时整个宏观经济影响外，主要是由于过分强调“公平”，忽视“效率”的计划

供应机制所造成。

年份	年住宅投资额 (亿元)	住宅竣工建筑面积 (万平方米)	市区人均居住面积 (平方米)
1950	0.0050	3.19	3.9
1951	0.0444	7.06	3.5
1952	0.2786	25.77	3.4
1953	0.7133	109.84	3.3
1954	0.3856	54.95	3.2
1955	0.0880	15.67	3.5
1956	0.1890	29.61	3.3
1957	0.4605	84.05	3.1
1958	0.4479	138.04	3.8
1959	0.5188	94.96	3.7
1960	0.4771	67.04	3.8
1961	0.2208	43.95	3.8
1962	0.1380	31.32	3.8
1963	0.2413	16.50	3.8
1964	0.3583	55.46	3.8
1965	0.3861	65.08	3.9
1966	0.2668	52.77	3.9
1967	0.1842	34.83	3.9
1968	0.1946	45.63	4.0
1969	0.0193	52.28	4.2
1970	0.1116	21.65	4.4
1971	0.2121	39.68	4.5
1972	0.3445	42.18	4.6
1973	0.4515	67.33	4.3
1974	0.6986	90.64	4.1
1975	1.0602	105.67	4.2
1976	1.2730	88.99	4.3
1977	0.9171	108.73	4.5
总计	10.6862	1592.87	
1997	433.0490	1684.20	9.3

表 4-1 1950-1977 年间上海市住宅建设情况

资料来源：王文忠等，上海 21 世纪初的住宅建设发展战略，学林出版社，240-243

第二节 改革开放以来的城市住房供应政策（1978 年至今）

一、“市场”和“效率”的城市住房供应制度

改革开放以后，邓小平同志多次公开发表了对解决住房问题的重要意见。早在 1978 年，邓小平就提出：解决住房问题路子要宽些。1980 年 4 月，邓小平提出了住房制度改革的总体设想。邓小平说，“关于住房问题，要考虑城市建筑住房、分配房屋的一系列政策。城市居民个人可以购买房屋，也可以自己盖。不但新房可以出售，老房子也可以出售……将来房租提高了，对低工资的职工要给予补贴。”以 1980 年小平同志谈话为标志的住房制度改革是城市诸项改革中提出最早的改革，是在城市经济体制改革的总体思路尚未形成，“让权放利”为主的改革设想还在酝酿过程中提出的，住房困难是房改提出的最初动因。然而值得注意的是，邓小平同志的讲话虽然没有使用“住房商品化”的提法，但却涵盖了住房制度改革和今后我国住房政策的绝大部分内容。特别是邓小平同志在讲话中首次提出了个人可以建房，新旧公有住房均可以向职工出售的观点，是对传统住房制度下住房公有制思想的巨大挑战。邓小平同志的讲话是对我国住房制度改革最全面、系统的论述。此后，中国住房制度改革全面推进，特别是 1998 年停止了住房实物分配、逐步实行住房分配货币化，使长期困扰房改工作的住房分配制度改革取得了历史性突破。

在邓小平关于住房问题谈话精神的指导下，我国城市住房制度开始实质性启动，至今大致经历了三个阶段。

1、房改的探索试点阶段(1978—1990 年)

在邓小平 1978 年关于允许城市居民自建住房的谈话之后，房改试点逐步在全国推开。1986 年成立了国务院住房制度改革领导小组，下设办公室，负责领导和协调全国的房改工作。这一时期，房改的特点是改革低租金、提租补贴、租售结合、以租促售和配套改革。在总结试点经验的基础上，1988 年 1 月，国务院召开了第一次全国住房制度工作会议，同年 2 月，国务院以国办第 11 号文批准印发了国务院住房制度改革领导小组《关于在全国城市分期分批推行住房制度改革的实施方案》，这是我国第一个关于房改的法规性文件，人们都称之为 11 号文，它与后来 1998 年发布的 23 号文，是我国房改历程中的两个重要文件。11 号文充分肯定了试点城市的做法和经验，确定了房改的目标、步骤和配套政策，对全国房改工作进行了部署，标志着住房制度改革进入了整体方案设计和全面试点阶段。

2、住房制度改革全面推进、综合配套改革跟进阶段(1991—1997)

1991 年，城市住房制度改革取得了重大突破和实质性的进展，结束了前一

段时期以来的徘徊局面，进入了全面推进和综合配套改革的新阶段。1991年6月7日，国发第30号文《国务院关于继续积极稳妥地进行城市住房制度改革的通知》，提出了房改的十一条要求，这是一个继续推动执行1988年11号文的文件，并提出了部分产权理论，要求实行新房新制度，强调了国家统一政策的严肃性。1994年7月18日，国务院下发了《国务院关于深化城市住房制度改革的决定》（以下简称《决定》）。这个《决定》与以前的房改文件相比，有一项新内容，即推行住房公积金；有一项重大而务实的工作，即制定了出售公房的操作办法。《决定》标志着中国住房制度的改革进入了全面实施阶段。

3、多层次的住房供应体系初步形成阶段(1998至今)

1998年6月，召开了全国住房制度改革与住房建设工作会议。会议全面讨论了深化房改和加快住房建设的问题，其中一个突破性的进展，就是决定截断住房实物福利分配。这次会议的成果，集中地反映在国务院的23号文件，即《国务院关于进一步深化城市住房制度改革加快住房建设的通知》，做出了截断住房实物福利分配的突破性决定。23号文是我国房改进程中另一个重要的文件。主要内容包括：停止住房实物分配，实行住房分配货币化；建立和完善以经济适用住房为主的多层次城市住房分类供应体系；继续推行现有公有住房的改革，培育和规范住房交易市场；采取扶持政策，加快经济适用房的建设；发展住房金融；加强住房物业管理。国务院23号文决定停止住房实物福利分配这一重大改革步骤，起到了从根本上破除公房低租金、住房实物福利分配旧制度的重大作用，使我国的房改取得了突破性的进展。

总的来看，我国推行的是一条从供给和需求两方面，重点是从供给方面入手来解决住房问题。在1998年6月全国住房建设与房改工作会议上，政府提出对不同收入家庭实行不同的住房供应政策，建立和完善以经济适用房为主的住房供应体系。23号文中规定：最低收入家庭租赁由政府或单位提供的廉租住房；中低收入家庭购买经济适用房；其他高收入的家庭购买、租赁市场化商品住房。目前我国的经济适用住房和廉租住房制度已经基本建立，并取得重大成就。

二、多样化和快速发展的住房规划建设模式

在规划建设上，这一时期由于供应机制的市场化、社会化，国外先进的设计理念和技术先后被引进过来，大大提升了我国的住房规划建设的整体水平^①。

20世纪80年代以后，居住区规划普遍注意了以下几个方面：一是根据居住区的规模和所处的地段，合理配置公共建筑，以满足居民生活的需要；二是开始注意建筑形态的多样化，组群空间的合理性；三是较注重居住环境的建设，组团

^①吕俊华等.中国现代城市住宅(1840-2000).清华大学出版社.2003年第8期.第189-228页

绿地和集中绿地的做法，受到普遍的欢迎。一些城市还推行了综合区的规划，如形成：工厂——生活综合居住区；行政办公——生活综合居住区；商业——生活综合居住区。综合居住区规划，使多数居民可以就近上班，具有有利工作、方便生活的特征。

80年代中期开始，在全国各地开展的“全国住房建设试点小区工程”，从规划设计理论、施工技术及质量、四新技术的应用等方面，推动了我国住房建设科技的发展主要突出以下几方面：一是延续城市文脉。小区是城市的基本构成与有机组成部分，小区室外居住环境力求因地制宜，适应当地的历史文脉及居民生活模式，使小区有机地融汇在城市的大环境中。二是保护生态环境。小区建设与基地的地形、地貌、地物密切相关，规划设计时充分注意保护环境，为居民创造健康生活和成长的生态环境。三是组织空间序列。小区按不同领域的各自属性和室外空间层次划分，形成由外向内、由动到静、由公向私，渐进的、符合人的行为逻辑的不同空间序列，并划分为公共、半公共、半私用、私用四级，各级空间功能达到室外活动和安全防卫的要求。四是设置安全防卫。安全环境来自有效的小区规划和科学的小区管理。安全环境包括生理环境、心理环境和社会安全等因素。小区规划充分考虑居民有效防范行为。小区道路做到顺而不穿、通而不畅的布置。五是建立服务系统。小区社会服务设施既考虑配套齐全，又设置得当，符合居民生活要求和行为轨迹。六是塑造宜人景观。小区将主体要素的住房造型尽可能与当地建筑风格协调一致，塑造不同的风格，使住房有个性的外貌。充分利用基地的地形、地貌、地物是塑造视觉环境的有效途径，对于一个山丘、一块小塘、一片树林都应精心保留，并将他们纳入规划设计，创造生动诱人的景观环境。

90年代开始的“中国城市小康住房研究”和1995年推出的“2000年小康住房科技产业工程”，对我国住房建设和规划设计水平跨入现代住房发展阶段起到了重要的作用。小康住房强调以人的居住、生活行为规律作为住房小区规划设计的指导原则，突出了“以人为核心”，把居民对居住环境、居住类型和物业管理三方面的需求作为重点，贯彻到小区规划设计整个过程中，编制了“小康住房居住小区规划设计导则”，作为指导小区规划设计的重要指导文件，主要创新点和指导原则为：一是突出以“社区”建设作为小区规划的深层次发展。通过小区的文化建设、环境建设、服务设施建设，有效地把人们活动的各方面有序地结合起来，发展社会文明和人际关系，创造现代生活条件的高尚小区。二是打破固式化的规划理念。随着管理模式和现代居住生活的变化，小区规划结构应向多元化发展，鼓励规划设计的创新，而不再强调小区——组团——院落的模式和中心绿地的作法，淡化或取消组团的的空间结构层次，以利生活空间和功能结构的更新创造。三是坚持可持续发展的原则。在小区建设中留有发展余地，达到资源合理利用、

环境结合充分,坚持灵活性和可改性的技术处置,特别对汽车停放作了前瞻性的策略布置。三是从小区规划的一开始,就引入物业的概念,规划设计要保证物业管理及服务方面的便利条件。2000年以来,又大力推行“健康住房”、“生态住房”、“节能省地型住房”等,进一步提升了我国的住房建设水平。

三、这一时期城市住房供应政策实施效果评价

经过20多年的房改,特别是近8年的深化改革,中国城市住房供应制度改革取得了巨大成就,突出表现在住房新体制基本建立,城市居民居住水平迅速提高,住房建设速度加快,拉动了国民经济增长,住房保障制度初步确立等。

1、住房新体制基本确立,商品住房建设已占主要地位

经过多年来的改革,住房开发建设已由原来的公有住房为主转变为商品住房为主。投资的资金来源由原来的国家和企业出资建房,变为房地产开发企业自筹资金开发(包括银行贷款、预售款、企业自有资金等)。住房投资主体也由原来的政府行政性主体和单一的国有企业转向经济性的国有、股份制、民营、外商等多种投资主体并重的格局发展。商品住房建设已占主要地位,“十五”期间,全国城乡住宅竣工面积年均近13亿平方米,按新建住宅竣工面积计算,城镇住宅市场化率由2000年的38%提高到2005年的67%。以上海为例,2004年上海的商品住房达3076.19万平方米,占当年竣工住宅总面积的94%以上,商品住房已占绝对地位。

2、城市居民住房状况已得到了极大的改善,居住水平有了很大的提升

住房制度改革推动住房建设的发展,促使城市居民的居住水平迅速提高。我国城市居民人均居住面积由1978年的3.6平方米,上升到2004年的15.5平方米。上海市住宅竣工面积由1978年的199.61万平方米,上升到2004年的3270.43万平方米,增加了16倍之多;人均居住面积1978年的4.5平方米,上升到2004年的14.8平方米,增加了3倍多(见表4-2)。我国城市居民已告别住房短缺时代,进入到增加住房面积,改善居住质量和居住环境的新阶段,城市住房制度改革的目标正在稳步实现。

3、促进了房地产业的发展,使房地产业成为国民经济的一个独立产业,并带动其他相关产业的发展

主要表现在:①拉动投资和消费增加,促进国民经济增长。由于房地产业的关联度强,带动系数大,其快速发展,必然带动国民经济发展。首先,从投资需求来看,2001年我国住房与房地产业对GDP直接贡献率达到了1.3个百分点,间接贡献率达到了0.6到1.2个百分点,两者相加,住房与房地产业对当年GDP的贡献率达到1.9到2.5个百分点,超过了钢铁、能源、化工、电子、汽车、纺织等重要行业占GDP的比重,居各行业之首。上海房地产业增加值占GDP的比重,

1990年仅为0.5%，到2004年上升到8.4%，已成为上海国民经济中的支柱产业。其次，从消费需求来看，个人住房支出的大幅上升，对扩大居民消费发挥了重要作用。据测算，2001年，个人购买新建商品住房交易额达3675亿元，是1997年的4.54倍；35个大中城市居民购买存量住房交易额786亿元，再加上其他形式建房中的个人投入，当年全国城市个人住房支出总额达7500亿元以上，可带动相关消费近万亿元。住房及房地产业的快速发展，既扩大了投资需求，又扩大了消费需求，对于扩大内需，拉动经济增长发挥了重大作用。②带动基础设施发展，促进城市建设。住房及房地产业的发展，要求城市基础设施的综合开发和配套建设，在城市建设资金投入能力有限的情况下，房地产业的高速增长，使投入的资金大大增加，带动了城市基础设施建设，改变了城市面貌，完善了城市功能。可以这样说，凡是住房制度改革深入开展、房地产业发展快的地区，城市建设也蓬勃展开，城市面貌日新月异。

4、住房保障体系初步形成，经济适用住房和廉租住房制度取得显著成绩

随着住房制度改革的深化，本着保障城市中低收入居民尤其是低收入者基本住房需要的原则，我国建立了相应的保障型住房供应体系和保障型住房需求支持体系，初步形成了现行的城市住房保障制度。主要包括针对中低收入者的经济适用房制度和针对最低收入者的廉租房制度。

分析改革开放以来，我国的住房建设之所以能取得这么大的成就，其主要的原因的供应机制发生了巨大变化，“效率优先，兼顾公平”的发展方针极大地调动了住房建设的积极性。改革开放以前强调的是公平，效率退居其次，福利住房制度下产生的问题就反映出片面强调公平，不仅不能有效配置住房，提高广大居民的居住水平，反而使众多企业背上了沉重的福利负担，住房出现严重的短缺，极大地阻碍了整个国民经济的发展和水平的提高。改革开放以来，效率至上成为主流意识，取消福利住房制度，以商品化、市场化的住房政策来推动住房建设和发展，提高住房有效配置，并以此解决住房问题。

表 4-2 1978-2004 年上海住宅建设情况

年份	年住宅投资额 (亿元)	住宅竣工建筑面积 (万平方米)	市区人均居住面积 (平方米)
1978	2.27	199.61	4.5
1979	2.73	215.99	4.3
1980	4.34	304.32	4.4
1981	5.61	1380.7	4.5
1982	6.21	1363.63	4.7
1983	6.43	1347.79	4.9
1984	8.20	1788.44	4.7
1985	12.95	2112.04	5.4
1986	17.56	1790.01	6.0
1987	22.46	1874.9	6.2
1988	27.03	1758.29	6.3
1989	18.94	1246.58	6.4
1990	26.26	1339.02	6.6
1991	35.67	1160.61	6.7
1992	44.70	1379.18	6.9
1993	66.70	1017.54	7.3
1994	289.06	1349.24	7.5
1995	407.82	1746.82	8.0
1996	433.85	1872.65	8.7
1997	433.05	2179.68	9.3
1998	383.27	1963.51	9.7
1999	364.80	1731.55	10.9
2000	425.24	1724.02	11.8
2001	452.80	1743.9	12.5
2002	584.51	1880.5	13.1
2003	694.30	2280.79	13.8
2004	922.61	3270.43	14.8
总计	5699.37	42021.74	

资料来源：上海市统计局，上海统计年鉴（2005），中国统计出版社

注：1981 年以前住宅投资额和住宅竣工面积数据不包括城乡私人建房和农村投资，从 1981 年开始为全社会口径。

第三节 我国城市住房供应中存在的主要问题

一、在供应机制上，低收入家庭的住房保障制度急待完善

改革开放以来，我国城市居住条件有了极大的改善，但与全面建设小康社会的要求相比，还有一定差距，尤其是住房苦乐不均、差距过大，特别是低收入家庭住房条件改善缓慢的问题比较突出，2004年我国城市家庭中12%的家庭人均住房建筑面积还在8平方米以下，27%的家庭人均住房建筑面积在8-16平方米，城市家庭中还有15%的家庭没有独立的厨房，近30%的家庭没有卫生间，或者没有独立的卫生间，有13%的家庭没有自来水。同时，我国城市居民总体收入比较低，多数大中城市的商品房价格超过了中低收入家庭的负担能力，中低收入家庭难以通过市场机制完全解决自己的住房。特别是近几年一些城市房价上涨过快，市场风险加速积累，社会矛盾日益突出。经济适用住房在建设、销售与管理中仍存在着各种各样的问题，受到很多责难；面向最低收入家庭的社会救济住房——廉租住房，缺乏财政资金等稳定的资金来源渠道，特别是中西部地区廉租住房因资金不足进展极其缓慢。

另外，随着社会经济的快速发展以及城市化进程的加快，又出现了许多新问题，如城市居民中既买不起经济适用住房又不属于廉租住房范围的夹心层家庭、拆迁过程中新增的贫困家庭、进城务工人员等流动人口的住房问题以及城中村改造涉及到的城乡居民住房问题等，在住房供应体系中都显得有些缺位和不足。这些都需要政府加以研究和引导解决，进一步完善住房保障制度。

二、在住房规划上，居住隔离现象开始出现

一是居住的空间分异问题值得关注。从国内外的城市住房发展历程看，受土地级差地租和地价杠杆的影响，在市场机制的作用下，往往会出现“富人区”、“穷人区”、“城中村”、“棚户区”等不同社会阶层或不同群体的居住空间隔离，进而带来一系列社会问题。改革开放以来，我国开始了真正意义上的城市化进程。1990年代以后，我国逐步建立起社会主义市场经济体制，经济体制改革和住房分配制度改革速度加快，对城市居住空间的变化产生了巨大影响。近年来不少专家的研究表明，北京、上海、南京、西安、杭州等大城市均发现有居住空间分异问题。如何消除居住隔离问题，促进社区融合，对于保持社会稳定，体现社会主义制度的优越性，构建社会主义和谐社会，都具有重要意义。

二是居住区内的居住隔离问题值得关注。居住隔离和空间分异在概念上相近。它们指的是同一种客观空间现象，是一个城市在空间上的划分状态，但居住隔离是对这一状态的微观考察，空间分异是对同一状态的宏观考察。随着我国城市化进程的加快、城市的不断发展，城市居民居住条件有了很大改善。在过分强

调住区封闭、住房私密的同时，住户突然发现，公共交往的空间缺失了。通过调查发现，相当一部分的城市居民很怀念过去住胡同、筒子楼的日子，那时居住条件虽差，但邻里往来密切、和睦相处、生活气息浓厚。然而现在部分城市居民所居住的公寓，基本都是关门闭户，缺乏交往，邻里之间缺少必要的沟通，再加上工作和生活等多重压力，导致部分人觉得日子过得既乏味又疲惫。怎样改善这种日渐疏远的邻里关系，对住房的规划建设提出了新的要求。

三、在住房建设上，与资源环境的矛盾日益突出

近年来，我国的住房建设快速发展，极大地改善市民的居住条件，拉动了经济增长。与此同时，在与资源环境的协调发展方面，也面临着新的问题。

一方面，在住宅建设中大量占用耕地、浪费土地的现象时有发生。一些地区住宅建设盲目求大求洋，容积率过低，造成对土地的极大浪费。我国目前的大城市中城市建设容积率约为 0.75，中心城市的平均容积率约为 1，都低于周边国家的标准，进一步造成土地利用的紧张。近几年来，我国平均每年减少 750 万亩耕地，建国 50 年来人均耕地面积从 3.88 亩减少到 1.58 亩。

另一方面，住宅建设能耗比较高，对环境的影响也比较大。目前我国的建筑能耗占全国总能耗的 25%，其中建筑采暖、空调、照明等占 14%，建筑建造能耗占 11%，而在相近的气候条件下达到同样的室内温度，我国住房每平方米单位能耗是发达国家的三倍以上。在水资源短缺的同时，水资源却大量浪费，自来水管网渗漏、水嘴滴水、污水回用率低等问题还大量存在。住房建筑材料仍然以粘土砖为主，侵蚀了大量土地资源。城市中的“城市风”、“热岛效应”，严重影响了居住环境。目前我国每年城乡新建房屋建筑面积近 20 亿平方米中，仍有 80% 以上为高耗能建筑。

随着社会主义新农村的建设，以及城市化的快速推进，今后几年我国仍将处在房屋建设的高峰期，为实现可持续发展，尽快转变生产方式，加强资源的节约和环境的保护，实现人与自然的和谐，十分必要。

第五章 以和谐社会为导向的城市住房供应政策

第一节 以和谐社会为导向的城市住房供应政策的基本要求

根据构建社会主义和谐社会的基本要求,结合我国的经济社会和住房发展阶段性特点,应及时建立以和谐社会为导向的城市住房供应政策体系。

一、基本原则

根据和谐社会与住房供应的内在联系,在制定住房政策时应坚持以下原则:

1、以居住和谐促进社会和谐的原则

国家“十一五”发展规划中明确提出,“从解决人民群众最关心、最直接、最现实的切身利益问题入手,扎实推进和谐社会建设。”而住房问题无疑是人民群众最关心的切身利益问题。住区是构建和谐社会的基本单元。随着我国城市化的快速发展,城市和谐住区必将成为我国和谐社会的重要组成部分。能否在广大的城市化地区全面构筑和谐的住房体系,直接关系到我国和谐社会战略目标的实现程度。因此,在建立和谐社会的过程中,必须高度重视居住和谐的建设。

2、兼顾效率与公平的原则

效率与公平的关系是辩证统一的。一个有效率的社会,其资源配置、管理体制、运作机制应该是合理的、公正的;同样,一个公正的社会,其资源一定能得到合理的配置,人的积极性、创造性才能得到最大限度地发挥。效率的提高有助于公平的实现,社会的公平也有助于效率的提高。如果过分追求公平,效率就打折扣;过分追求效率,公平便有失公允。其结果,必将影响经济的发展,社会的稳定。因此,在发展过程中必须坚持效率与公平相兼顾的原则。在住房供应政策的制定方面,既要避免片面强调依靠市场机制突出效率,也要避免片面依靠政府保障突出公平,而应尽可能地兼顾效率与公平。既在住房供应问题上的市场机制与保障机制并重。

3、分类分层供应的原则

住房供应的目的是为了充分满足城市居民的住房消费需求,这是住房供应的根本出发点。而在市场经济条件下,这种住房消费需求主要是通过市场交易实现的,因而直接受到居民收入水平的制约。而居民的收入水平又客观上存在着多层次性,分为高收入、中等收入和低收入不同群体,中等收入阶层又可以再分为中高收入、中中收入和中低收入等等。不同收入群体购房的承受能力存在较大差异,致使住房消费水平也存在较大差距。因此,住房供应也要从这个实际出发,根据

不同层次居民的住房需求，提供不同品位、不同类型、不同档次的住房。同时，住房消费客观上是一种梯级消费。一个人一生的不同阶段的收入是有差别的，刚参加工作时收入不高，又没有积蓄，只能租房住；以后随工作年限延长、收入增加，购买小户型住房，再以后购买中户型住房；到最后收入高、积蓄多，才能买得起大户型的舒适住房。可见，住房消费是梯级改善的。所以，构建住房供应体系，必须根据住房消费梯级改善的客观规律。

4、住房建设与资源环境协调发展的原则

住房是发展循环经济、建设节约型社会的重要载体。在全面建设小康社会时期，住房建设任务十分繁重。住房建设对资源的占用和消耗是巨大的，住房的使用对环境的负荷也是相当大的。经初步统计测算：住房建设耗用的钢材占全国用钢量的 20%，水泥用量占全国总用量的 17.6%，城市建成区用地的 30%用于住房建设，城市水资源的 32%在住房中消耗，住房能耗占全国总能耗 20%左右。我们应该全面落实科学发展观，走资源节约和环境保护的发展道路，实现住房建设与资源环境的协调发展。

5、因地制宜的原则

由于住房具有位置的固定性和空间的不可移动性等特点，客观上要求各地在制定住房供应政策时要坚持因地制宜的原则，切忌盲目照抄照搬，千篇一律。例如，根据城市的住房总量情况，从促进供应或促进需求等不同导向制定适当的住房政策；根据当地的经济条件和家庭结构等特征制定住房供应方式；根据当地的居住社会结构和人文环境等特点制定住宅规划设计风格；根据当地的自然资源和环境特点制定相应的建设方式。

二、基本要求

1、在住房功能完善上，由突出经济功能向经济功能和社会功能并重转变

住房既具有经济属性又具有社会属性，住房发展既具有经济功能，又具有社会功能。改革开放以来，特别是近年来，一些地区过分强调房地产业的经济功能，为了拉动地区经济增长，甚至一度片面刺激住房建设和供应，有的地方过度发展中高档住房，忽视了中低价位、中小套型住房的建设，一定程度助长了房价的上涨，从而造成中低收入群体的购房困难。在建设社会主义和谐社会的过程中，必须高度重视住房社会功能的发挥，由突出经济功能，向经济功能和社会功能并重方向转变。发挥好住房的社会功能，一方面要大力推进中低价住房建设，适应多种需求，实现各得其所，另一方面，要注重住区人文环境的营造，打破居住隔离，促进社区融合。人是社会的人，住区是社会的基层细胞。它不仅仅是一个物质环境，同时更是一个社会环境。很多发达国家提出的“人—建筑—环境”的学说，便是将建筑学、心理学、社会学、环境学和生态学等学科互相渗透，从而强

调人与自然、人与社会的有机结合。住区中不但应该将人们所看到的東西尽可能地具有美感,还必须使人们产生亲近感、亲切感,不是可望而不可及,从而促进人们的精神愉悦,减轻由于社会和技术进步等引起的压抑。社会心理学的研究结果表明,在人对居住环境的需要中,最大的需求还是人们之间互助互爱的邻里关系和社会交往。在完善住区社会功能的同时,我们更多地关注住区心理环境。住区除提供住房和公共服务设施外,还应为居住者提供如下的社会功能:①提供物质上和精神上的互助;②提供感情上和思想上的交流;③提供行为上和道德上的约束;④提供闲暇的消遣和健身保健等设施。

在城市规划中,尤其要避免突出阶层聚居现象,特别要防止出现“贫民窟”和“穷人区”,要从城市规划和土地供应的源头上,促进社区融合。在住区中引导建设一定比例中小套型、中低价位的普通商品房,降低中低收入家庭的生活成本,增加他们的就业机会。让不同阶层的家庭在和谐居住中互相沟通、互相帮助,促进阶层的融合和社会和谐。

2、在住房供应方式,由以市场供应为主向市场化供应和住房保障并重转变

市场经济国家的实践证明,市场机制虽然可以很好地适应复杂的住房需求结构,满足多样化的居民家庭的住房需求,但是无法解决中低收入尤其是最低收入居民家庭的住房问题。因此,政府的干预必不可少。这就是说,解决住房问题,既要充分发挥市场机制的作用,也要积极发挥政府住房保障的作用。一个完善的住房制度必然是市场机制和保障制度的有机结合,各负其责的有效体系。

建设和谐社会,在住房供应制度上,关键要解决好中低收入家庭的住房问题。随着房地产业的发展 and 住房制度改革的深化,我国住房建设和供应总量迅猛增长,人均居住面积大幅上升。但与此同时,城市低收入家庭的住房条件改善缓慢,随着家庭人口的增长和住房消费支出的增加,部分家庭还有住房条件恶化的迹象。一些城市的房价快速上升,加大了中低收入家庭住房改善无望的心理压力。一些城市在加快住房市场化改革的过程中,忽视政府和社会对中低收入住房困难家庭应该承担的责任。当前整个社会和城市政府都更加重视经济适用房、廉租住房等住房保障制度的建设,这是保证市场稳定发展、促进社会和谐的必然要求。

3、在住房建设方式,由相对粗放向节约集约和保护环境转变

近年来,由于受认识不足、技术水平等方面限制,我国的住房建设总的来说还比较粗放,突出表现在对资源能源的消耗比较大,对环境的影响重视不够等。随着我国的经济向纵深发展,转变经济增长方式,节约资源能源和加强环境保护已刻不容缓。国家“十一五”规划也明确提出,住房建设要走一条资源节约和环境友好型的道路。特别是在住宅建设用地方面,必须改变大量占用耕地,盲目追求低密度开发的方式,逐步探索节约集约用地的住宅建设模式。

第二节 以和谐社会为导向的住房供应体系

住房供应体系的建立必须与社会经济发展的现状和房地产市场的特征相适应，维护社会的和谐发展。既要有利于所有家庭解决住房问题，也要有利于社会经济的稳定和持续发展。具体的供应体系应是多种供应方式的综合，并使不同的供应方式之间相互协调。将家庭的住房需求、住房的相关社会需求与住房供应机制协调起来，将住房建设与资源环境和科技发展结合起来，形成一个长期和谐发展的动态平衡住房供应体系。

没有任何一个住房供应政策可以很好地、一劳永逸地解决不同社会和阶段的所有住房问题，而且社会经济发展过程中，住房问题的表现形式也会不断地变化。因此，住房供应体系也应该随之体现动态适应，根据社会结构、自然环境与资源状况、房地产市场状况和政府财政状况等变量做出适时适度的调整。

一、动态平衡的住房供应体系内涵

与建立和谐社会相适应的住房供应体系，是一个动态平衡的体系，其动态性在于是一个不断发展的过程，随着社会经济和资源环境状况而不断改进；平衡性是一个阶段的适应性与最优性，在每一个时期，都应相对地形成合理的住房供应体系，与社会经济和资源环境的发展相平衡。二者的关系是统一的，在发展中寻找平衡，在平衡中适应发展，平衡关系不断演化，因而是动态的平衡。

因此，可以认为一个合理的住房供应体系应是一个与社会结构相适应的动态平衡过程。如图 5-1 所示。

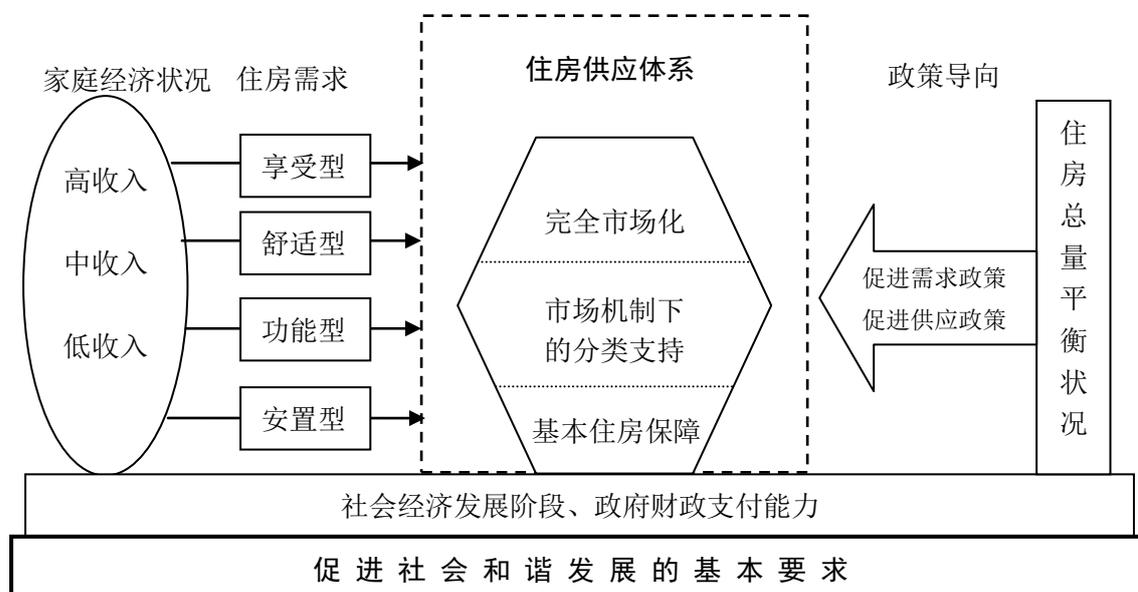


图 5.1 以和谐社会为导向的住房供应体系

如图所示,由于不同家庭收入不同,对住房的需求也不同,有的家庭注重住房的基本功能,有的家庭注重住房的舒适和享受,而且住房支付能力也有较大的差异。在考虑社会和谐发展的基础上,具体的供应机制应是多样的,针对有支付能力且要求较高的家庭应以市场供应机制为主,而对中高或中低收入家庭,应分家庭类型制定具体的供应政策,如购房贴息、租房贴费、建房贴钱,鼓励他们拥有住房或租到合适的住房,对最低收入家庭由于其对住房功能要求最为基本,且支付能力严重不足,应以保障供应的机制为主。在具体的发展过程中,中间层次的供应机制根据社会的发展和住房总量平衡状况,动态地调整。在市场总体供大于求时,可以采取支持中间层次家庭住房提高消费能力的办法,帮助他们从市场上获得住房,在市场总体供不应求时,可以采取加大政策性商品住房建设供应力度的办法,增加特殊品种住房的供应,满足中低收入家庭改善居住条件的愿望。

由社会上住房总量的平衡状况,决定着住房政策总的导向,当住房总量不足时,以促进供应的政策为主,而当住房总量基本满足时,以促进住房需求的政策为主,具体的住房供应体系又必须与这一政策导向相适应。

社会经济发展的不同阶段,决定着社会中家庭收入结构,也决定着住房需求的具体特征,更决定着财政的支付能力,这些又会影响到住房供应体系的具体设计。在社会经济不发达时期,应以满足多数人的基本居住需求为主,一方面住房建设要以安置型和功能型为主,另一方面住房供应政策应侧重于住房保障型供应和对中低收入人群的支持型供应。但当社会发展到一定的阶段,住房建设应趋向于舒适型甚至享受型,这时更要强调科学技术的应用和以节能省地的原则。

总之,整个住房供应体系及其与影响因素的关系,都要建立在促进社会和谐发展的要求基础上。从生产到供应,都要与变化着的市场和经济、资源、环境乃至社会条件相协调,在动态平衡中追求和谐发展。

二、动态平衡的住房供应体系特征

这一供应体系体现了以下几个基本特征:

1、以和谐为目标

将住房供应政策作为促进社会和谐发展的一个主要手段,在供应机制的设计上要求充分体现社会和谐发展的要求,它的基本取向是既通过住房供应使不同收入层次的家庭有机会得到合适的住房,体现社会公平;又通过住房供应起到社会财富再分配的功能,使住房发挥其社会功能,使每人都有拥有基本的居住空间,促进社会福利最大化。

2、以需求为依据

住房建设与供应充分考虑到当前社会经济水平决定的住房需求特征,并根据

不同家庭的具体需求，制定相应的住房供应政策，使不同的需求层次都能得到合理的满足。住房供应政策的设计既结合社会发展的需要，也成为稳定社会发展的手段，使人民安居乐业。

3、以能力为前提

在人们拥有最基本的居住的空间基础上，引导人们依据自己的支付能力选择适合的住房，这也促进人们主要依靠自己的劳动来提高自己的支付能力，改善自己的居住状况，起到公平与效率兼顾的作用。

4、以保障为基础

任何一个社会由于个人的能力差异或其它原因都会造成家庭收入的差异，其中会有一少部分低收入家庭完全无力通过自己的努力来满足最基本的居住需求，这时政府和社会有责任为这些家庭提供最基本的居住空间，使他们得到最基本的生活保障。而住房的基本保障是房地产市场持续平稳发展的基础，也是社会和谐发展的基础。

5、以市场为导向

住房市场发展有不同阶段，住房供应政策的取向不同，当住房总量不平衡的时期，一般表现为住房的短缺，这时应以促进供给的政策为主，可表现为政府建设公共住房或政策支持开发商建设住房，以增加数量为主。而当住房总量基本平衡的情况下，应以现有住房资源的合理配置为主，主要表现为对中低收入家庭的政策支持，解决他们的支付能力不足问题，在政策取向上以促进需求为主，如租金补贴和购房优惠政策等。

6、以政策作调节

住房供应不应是单一和固定的，应根据市场和社会发展具体的状况进行变化，作为调控市场和保持社会稳定的一个重要手段。在平衡的供应体系中，各种政策相互作用，一个政策的变化都要求整体供应体系重新达到平衡，所以一个具体政策都可能发挥其巨大的调节作用。

7、以动态促平衡

任何一个社会结构、住房需求结构和住房供应的平衡都是暂时的，社会经济不断变化要求住房供应体系不断寻找新的平衡点，而这一过程完全是动态的。所以一方面要在社会经济和动态发展中找平衡，另一方面，任何一个平衡都不是固定的，是动态发展的。

三、住房供应体系的动态平衡发展

住房供应体系的动态性表现在随着社会结构和住房市场结构的变化，依据和谐社会要求的基本要求不断调整。从住房供应政策上看，它就是多种供应政策的

组合，只是在不同的发展阶段，住房供应政策的结构和主次有所区别。它的发展路径如图 5-2 所示。

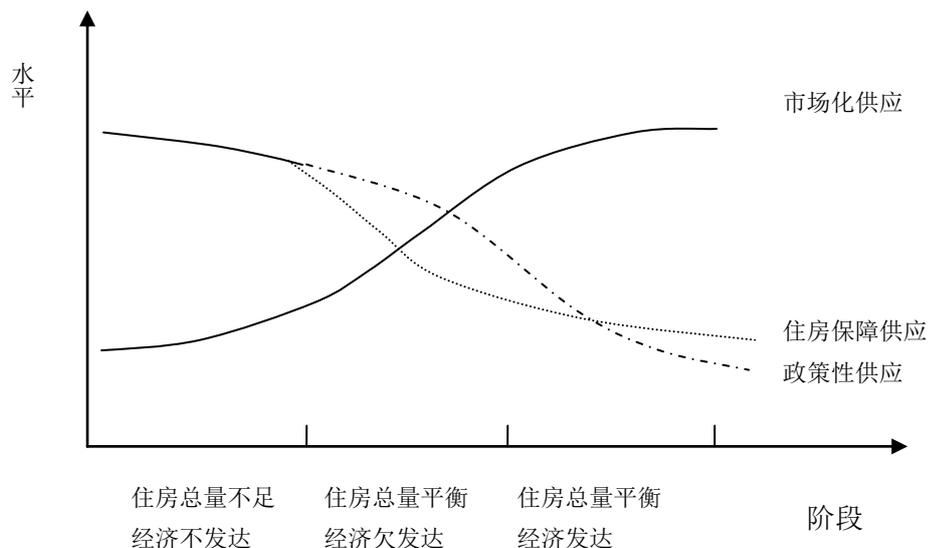


图 5-2 住房供应政策发展路径

1、保持合理的市场化供应规模，促进住房市场平衡发展

根据住房过滤理论，当住房总量不足时期，应以住房数量上的供应为主，高档住房的建设应得到一定的限制，满足人们对基本居住条件的要求。而在住房总量平衡时期，建造一定数量的高档住房，有利于旧住房的梯度转换，形成良性的住房供应循环机制。所以，一定数量的中高档市场化商品房建设是必要的，而且在一定程度上新建商品住房应当是体现时代特征和生产力的中高档商品房为主。

2、建设一定数量的政策性住房，促进人民安居乐业

根据我们对住房政策效应的分析，在住房总量不足和住房支付能力问题突出的时期，建设一定数量中档政策性住房是合理的，这种政策性住房可以是经济适用房，也可以是专门用于特殊需要（如城市动迁）的商品住房或中低价普通商品房等，根据每个城市的特点采取不同的定位。

3、探索多渠道住房支持政策，满足各层次住房需求

一个城市不同家庭的住房需求千差万别，在住房供应机制上，应该采用多样化的住房供应机制，根据住房问题的主要特征，动态调整政策，从当前的政策思路上看，主要应借鉴发达国家经验，结合我国每个城市具体特征进行住房支持政策的扩大。

在家庭结构的划分上，除了以收入为标准的划分方式外，不同家庭的住房实

际情况差别很大。从国外比较来看，在住房供应上除考虑家庭的可支付能力外，还考虑家庭的具体的情况，如首次购房的家庭、老年人家庭、公职人员家庭、单亲家庭等，合理供应机制的设计应是分家庭类型，制定不同的住房供应政策。

4、坚持基本住房保障，以稳定社会

由于不同原因，一些家庭收入较低，最低收入家庭住房支付能力严重不足，他们的住房困难成为突出的问题，这样的家庭数量加大或集中都会引发社会稳定问题。所以坚持对最低收入家庭的基本住房保障，既是稳定社会的需要，也是政府的职能之一。

第三节 以和谐社会为导向的城市住房供应政策探索

促进社会主义和谐社会的构建，在住房供应政策上，关键是从供应机制、规划、建设等方面进一步深化完善各项相关政策。

一、优化供应机制，促进不同社会阶层或群体的和谐相处

在建立和谐社会为导向的供应机制框架下，在住房资源的配置中，要优化供应政策，促进社会各阶层、各群体的和谐相处，各得其所。这主要从两方面入手，一是完善已有的住房供应政策，二是根据供应体系动态发展的需要，不断创新住房供应政策。

1、以多样化的市场供应满足中高收入家庭住房需求

市场化供应是资源配置效率最高的手段，使人们可以根据自己的支付能力选择住房。从提高效率的角度，在市场化供应的具体方式上，可有多种途径，包括新建住房、过滤下来的二手房销售和租赁市场，在不同的市场上有不同的政策要点。

在新建商品房市场上应通过建立和完善房地产企业及其执业人员信用档案体系，推进市场主体诚信建设；加大房地产市场监管力度，依法严肃查处房地产市场中的各种违法违规行为，维护房地产市场的正常秩序；完善市场信息的分类发布体系，根据普通住房和非普通住房的标准，及时、全面、准确地发布供应、成交、价格等市场动态信息，提高市场透明度。使相应的消费主体在规范有序的市场环境下购买新建商品房。

在二手房市场上，应有意识地强化它的作用，引导有一定经济条件，但购置新商品房有困难的家庭，在二手方市场改善居住条件，可以有效地促进住房的流动，发展梯度消费，满足不同层次居民的居住需要，通过二手房的信息平台，方便交易和管理。

在租赁市场上，随着我国改革开放力度的进一步加大和经济的快速发展，人口和人才的流动将越来越频繁，因此应发挥住房租赁市场的作用，使部分处于过渡时期的家庭通过租赁方式解决住房困难，合理有效地利用全社会的住房资源。目前来看，还需要加大力度，打破租赁市场上观念和体制的束缚。

2、通过多种政策性供应，满足广大中低收入家庭住房需求

为解决多数中等及中低收入家庭的住房问题，必须有相应的政策性住房供应，主要包括政策性实物住房供应和政策支持两类手段。

从全国看，在政策性实物住房供应上，目前以经济适用房为主，它为广大中低收入家庭、公职人员、教师、医生等家庭提供了合适的可负担住房，使他们成

为了社会中一个重要的稳定阶层。但目前的经济适用房供应政策上,在具体实施和管理过程中还需要进一步的完善。在政策性住房建设和供应上要把握好以下几点:

第一,要控制政策性住房的建设标准和面积标准。政策性住房的建筑面积不宜过大,以体现保障性住房的特点,但在建设标准上不宜过低,应该适应提高标准,以利于住房的长期使用,不致于过早被过滤下来。

第二,从政策性住房的运作机制上,应逐步缩小政策性住房的供应范围,由于政策性住房的特殊性质,决定这类住房的供应只能是市场的一个小部分,供应范围和规模要以不影响市场的正常运行为原则。在当前政策性住房需求较大的情况下,为使政府的政策措施真正落实到中低收入家庭,要严格政策性住房购买对象的界定标准。政策性住房原则上不能流通,但在一定条件下,应进一步细化有关政策,使这类住房得到更有效的利用。

第三,要积极探索政策性住房租售并举的政策。改变当前一些政策性住房只售不租的现状,采取有效措施,研究制定可租可售的政策性住房供应政策,即对于符合购买条件的中低收入家庭,可根据自己经济能力和就业、就医、就学等情况自主选择是购买还是租住政策性住房,使住房效用最大化。

在其它政策手段上,还要勇于实践和探索,如根据城市发展的需要,推出可支付租赁住房,是一种可行的解决途径。具体的可支付租赁住房供应,一般可委托有关机构组织一些符合标准、价格适中、户型较小的“二手房”和普通商品住房作为中低价位租售房源。在政策措施上,应加大对开发企业的支持力度,要通过采取一系列的优惠政策,鼓励房地产开发企业出租商品住房,加大对从事租赁业务的房地产企业的金融支持力度,同时可以实施一定的税收优惠。

从发达国家的经验看,住房金融支持政策是促进住房供应的主要手段之一。完善住房金融体系,促进住房建设和消费的金融服务,是保证住房的有效供应和有效需求的需要,也是深化住房改革和金融改革的重要内容。目前主要可能从以下几个方面入手,一是完善公积金制度,提高公积金使用效率;二是各金融机构在制度和金融工具上创新,如住房抵押款证券化,可以直接融通更多的资金作用于住房供应;三是重视住房抵押贷款担保机构建设,制定和完善贷款保险和担保的有关政策。

通过减免税收或贴息贷款降低开发成本来鼓励住房的供给,适用于供给短缺的情形。这样的政策能在很大程度上刺激供给,也相应提升了需求。假如没有利润、价格等方面的限制,减免税收和开发贷款优惠的受益主体为开发商。但为了确保中低收入家庭的利益,势必要对利润和售价做一定的限制,所以对供需双方都有补贴的作用。这样的政策对于提高中低收入家庭的住房消费能力仍然是有益

的。

为了鼓励住房需求，我国一些地区曾采用过购房退税的政策，这一政策能够降低购房成本，刺激住房的需求。但住房退税政策应针对中低收入家庭或特定的家庭，起到完善供应机制的作用，并对退税资金的使用作出具体规定，真正用于这些家庭的住房改善。

3、以基本住房保障满足低收入家庭住房需求

从目前的实践看，针对低收入家庭的住房供应政策主要是廉租住房政策。它是指政府向城镇最低收入住房困难家庭提供的基本住房保障。它既是社会救济的措施，又是社会稳定的保障，因此属于完全的政府保障性质。廉租住房对象、规模及供应比例确定，应根据房地产市场发展状况和政府的财力，以解决最低收入家庭的居住困难为主，应该起到低水平、广覆盖的作用。

在廉租住房的保障形式上，要根据实际情况确定实物配租与租金补贴的比例，同时还应研究建立多种多样的保障形式，如减免租金或补贴房租的办法等，并通过用人单位承担一定的责任作为政府实施廉租住房制度的重要补充，减轻财政负担。

在住房保障范围上还可以考虑进一步的拓展，在以本地最低收入家庭为主的基础上，要积极研究对于城市外来务工人员、流动人口、进城农民等人群的住房保障问题，这既是城市和谐发展的基础也是城乡协调发展的基础。

4、加快城市化步伐，改善农民居住条件

总体来看，我国农民的住宅建设水平总体偏低、配套设施不健全，为了促进农村的和谐发展，关键是要结合新农村建设，分类别分层次改善农民的居住条件。

第一，加强村镇的修缮改造工作。对于暂不具备通过宅基地置换建设中心村条件的自然村落，将以修缮改造为主。建议在墙面净化，道路硬化、村庄绿化、环境美化，以及居住功能完善等方面重点加以修缮改造。

第二，加强村镇的保留保护。对于有一定历史文化风貌的村落，要加强村容村貌和特色建筑的保留保护，延续历史文脉，为新农村建设提供宝贵的旅游发展资源。

第三，鼓励农民进镇购房和推进中心村的建设。对于具备集中建房条件的村落，将结合宅基地置换，加以指导和引导，推进中心村建设。政府要编制完善中心村的规划布局、房型、居住功能、主体结构及相关配套设施等方面的指标，在住宅设计中注重居住功能和观赏功能的双重体现，提倡建造结合式、公寓式的住宅，并免费为农民提供多套选择方案（包括不同价位、不同风格的设计方案）。引导按图施工，提升建设水平和安全性、耐久性。

5、加快旧区改造，改善棚户居民的居住条件

近年来，随着我国城市居住环境的大幅度提升，一些老居住区或棚户区的居住问题则相对凸现出来。例如，人均居住面积很小，成套率较低，配套设施明显不足等，严重影响了居民的生活质量，与整体的居住环境非常不和谐。为此，要坚持政府指导，统筹规划，制度创新，高效管理的方针，继续按照“拆、改、留、修”并举的原则，适度加快成片棚户区的房屋拆迁，有序推进旧住房改造，切实有效保护优秀历史建筑，加强物业管理，不断改善市民居住条件和居住质量。

在拆迁方面，要按照“公开、公平、公正”的原则，做好被拆迁居民的安置补偿工作，确保拆迁过程中的和谐稳定。

在旧住房改造和房屋修缮方面，要围绕市民居住“急、难、愁”问题开展旧住房改造，并依靠科技进步，不断拓展改造内涵，逐步建立房屋修缮的长效管理机制。

二、优化规划布局，促进人与人之间的和谐相处

规划是住房建设和发展的龙头，针对当前我国一些城市已经出现的居住空间分异、居住隔离以及老年居住等问题，为促进住区和谐，建议从住区规划入手，为促进社区融合，促进人与人之间的和谐相处，提供良好的环境，创建良好的氛围。

1、优化城市规划布局，促进不同类型居民的适度混居和社区融合

关于城市居住空间分异的原因，大致有以下几种因素^①。从政治上看，城市居民会因为政治地位的差异而聚居在城市的不同空间位置。西方国家不同选区选民的特点是很明显的。从经济上看，贫富差别会导致城市居民空间分布上的不同选择，从而形成富裕阶层居住区、中等收入居住区和贫民居住区；从事相同经济活动的人群一也往往聚居在一起，形成不同职业人群的隔离分布。从文化角度看，同一文化传统或同一文化层面的人群往往选择居住在相同区域。例如国外的唐人街、北京的浙江村、我国城市新建的文化型居住区等。从社会心理角度看，相同社会阶层的人相互更有认同感，更愿意选择居住在同一区域。

居住隔离情况可以用隔离指数来反映，其公式为：

$$\sum_{i=1}^n |x_i - y_i| / 2$$

其中， x_i 表示一个特定子群体生活在所选社区中的百分比

y_i 表示所选社区中其余人口百分比

如前所述，我国一些城市已经出现了居住空间分异等问题，有的城市已呈现

^① 吕露光.从分异隔离走向和谐交往.学术界.2005年第3期.106-110页

这一趋势。借鉴国外做法,解决这一问题的重要途径是通过政府调节这只“有形的手”,通过合理的城市规划布局等手段,促进不同类型居民的适度混居,增进社区交往和社区融合。主要措施有:

一是在城市总体规划中,合理安排不同类型居住区的空间布局,有意使不同档次的居住区适度混合布局。特别是中低价住房(经济适用房或廉租房)不要大规模集中布局,可适度分散,部分穿插在中高档居住区中,通过公共服务设施等平台,提供不同类型人群的交往平台。

二是在新市镇规划中,结合轨道交通、高速公路等快速干道站点,以及大型市政基础设施和产业布局,合理规划新建居住区,在居住区规划指标的控制上,体现不同类型房屋的有机结合和不同层次居民的混合居住。

三是在供地方式上,政府要提前介入,采取相应措施促进不同类型住宅的适当交叉布置。例如,对于大型高档居住区建设项目,在土地招标文件和出让合同中,政府要明确约定其中要一定数量的中小套型住房和一定数量的中低价位住房;对于大型中低价居住区建设项目,政府也要明确约定其中有一定的比例的市场化中高档住房。这样,通过不同收入阶层人群的混合居住,可以在日常的交往中增进交流,提供就业,相互帮助,提高社区居民的整体素质,从而达到促进社区融合的效果。

2、优化居住区内部的规划设计,为居民提供更多的交流平台

解决居住社会隔离等问题,关键是要设法促进同一居住区内的居民加强交往,而在住宅供应上,重点是要做好居住区的内部的规划设计,具体可采取以下措施:

一是注重居住区的功能分区组合和交往性规划,营造良好的居住空间

国内外的研究表明,居住空间的领域划分有助于密切邻里关系,同时也有助于居住环境的安全防卫。为了保持不同领域的各自属性,保证居住区的安全和提高居民的安全感,有效的办法是将居住区空间领域性质分出层次,形成一种由外向内,由动到静,由公共性质向私有性质渐进的空间序列。从外部到半外部进入内部,分出不同的层次,创造出良好的空间秩序^①。

居住小区的空间按其功能要求一般划分为公共空间、半公共空间、半私用空间和私用空间四级。公共空间即居住区的公共干道和集中的绿地或游园,供居民共同使用。在公共空间的规划上应与文化建筑、水面、曲桥、草坪、树木、雕塑小品或城市公园、河流水系等结合在一起考虑,营造出一种舒适、幽雅的空间氛围。半公共空间,是指其公共性具有一定限度的空间,作为居住组团内的半公共空间是供居民共同使用的,它是居民增加相互接触、熟悉、交流的地方,是邻

^① 廖亮和袁红立.从环境设计中营造居住区的邻里关系.山西建筑.2005年第11期.第23-24页

里交往、游乐、休息的主要场所，也是防灾避难的疏散的有效空间，以及通过较完整的绿地和开阔的视野作为居民接近自然的场所。在这部分的空间规划上应注重根据各居住组团的不同组合方式来考虑，并保证其交通畅通、功能齐全。半私用空间是住房楼幢之间的院落空间，是居民就近休息、活动和健身的场地，在设计上应注重其设施的多样化和完备性，把它规划成小区中最具有吸引力的居民活动空间。私用空间即住房底层庭院、楼层阳台与室外露台。底层庭院的设置使居民可以自由种植，增加组团内的景观，又使居民有安全感。楼层上阳台可以眺望、休息、种植花卉，营造垂直绿化的景色。

交往型规划是一种全新的城市规划思想。这种思想把市民看成城市真正的业主，立足于西方现代哲学语境下的“生活世界”、“公共圈”、“市民社会”等。将交往当作目的和出发点来制定规划，使城市规划直接面对公众。制定规划的依据不仅仅是科学原理、理论分析和统计数据，而是各阶层居民的相互理解和融洽。最终形成的规划方案也不一定是最优化的，而是要得到大多数市民的满意。建议在居住区规划中加强交往型规划思想的应用。

二是打造特色居住文化，营造亲情居住氛围

居住文化融历史性、地域性、民族性和艺术性于一体，住房建筑作为居住文化的载体，是传承历史、延续文明的重要方式。我国 100 多座历史文化名城因自然环境、文化传统和地域差异，呈现出多姿多彩的居住文化特色。比如北京的四合院，陕北的窑洞，西南、海南和台湾的干阑式建筑，徽州的民居，都是代代传承的宝贵文化遗产，体现出一种特色鲜明的居住文化和生活亲情。但在计划经济时期，因住房严重短缺，居住文化研究几近停滞。近年来，随着住房市场化进程加快和居民住房水平逐步提高，居住文化研究呈现生机活力，应用住房规划和建筑设计的新理念、新技术、新材料，各地相继推出了一批把传统文化和现代文明有机结合的优秀居住小区。然而，居住文化在发展过程中，也出现了一些值得注意的倾向。过分追求外在形式而忽视内在功能；不讲条件、不顾环境，照抄照搬国外的设计理念和建筑形式；对本土建筑的传统特色挖掘不够，城市与城市间、建筑与建筑间相互克隆；居住区定位贵族化，脱离国情和大众需求等现象，这些都不利于居住文化建设的深入发展和住房的文化归宿感以及居住亲情的培育。

为此建议：一是加强居住区的文化内涵与周边的城市环境相协调，具有地区特点。例如，在上海中心城区，可探索一些新的海派居住文化。二是注重居住区文化的营造和创新。可借助一些设施营造一种特定的居住主题，例如运动主题、文学主题、音乐主题、田园主题等等，增进住区文化气息，促进住户深入的交往交流，形成和谐生活的文化氛围。

三是优化公建配套活动设施的结构，提供更多的交流平台

当前一些开发商受经济利益的驱动,往往从营销的需要出发来配置公共设施和公共空间,使得许多小区正式投入使用后,形成小区只有草坪,没有大树;只有架空层,没有休息台凳;只有豪华昂贵大会所,没有聊天交友的公共空间等。或者照抄照搬西方的规划设计风格,盲目建设豪华会所、大广场、大草坪,而缺乏运动设施、老人休息和活动场地、缺文化设施(图书馆、阅览室)、缺儿童大地等必要的交流活动场所。这些“硬伤”使得小区居民不愿停留,不愿活动,进入各自居住单元后,即不再与邻里联系。

与此同时,也出现了一些居住小区的公建配套设施闲置和浪费等现象。例如,在一些楼盘密集区,相邻的各楼盘为了体现本小区内配套设施的完善,增加卖点,便各自尽可能地在本小区内增设文体设施、会所等,而较少考虑小区外部的公建设施配置情况。不仅导致配套设施的重复建设,而且将造成各小区的自我封闭,不利于跨小区居民之间的相互交流和社区互动。此外,还会使建设成本增加,房价升高,居民负担加重。

为此,一方面,进一步优化公建配套设施的结构,多增加有利于社区活动和交流的公共活动设施;另一方面,政府也要通盘考虑,统一规划,尽可能减少重复建设和资源浪费等现象的发生。此外,通过设计创新,挖掘新的邻里交往空间。例如,对于市中心的高层居住区,由于土地面积有限,建议在底层架空和阳台的规划设计上下工夫,创造交流空间。现在的住房底层架空设计多为了机动车和非机动车的停放,建议更加合理地进行车流规划,把车辆移入地下或靠周边停车,住区中间的架空层设计为开放性空间,配以花草、坐凳、游戏健身设施等,用来作为“老人天地、儿童乐园”等居民休憩空间,这些空间联系着院落、花草小品等室内外空间,易于开拓居民的交往氛围还有利用屋面平台增加绿化活动空间,高层住房利用消防通道设置交往性外廊,扩大单元门厅等等手法。

三、加强老年住房规划建设,体现社会关怀

老年居住问题,实质上就是一个重要的社会保障问题,不仅是体现国力和物质文明的重要方面,也是当今崇尚“人本主义”的社会精神文明水平的重要标志,直接影响到社会的稳定和发展。我国一些大城市有一种加速老龄化的趋势,老年人口在社会成员中的比例不断上升,老年住房问题日益受到关注。可以说,老年居住体系结构的改善与建立,是提高老龄人群的生活状态和生活质量的重中之重,也是构建和谐社会的重要组成部分。

第一,在规划设计上要突出体现老年的生活习惯和功能需求

老年住宅是为老年人设计的住房建筑单元及由此而组成的老年住房建筑单体或组群。其特点是在这种住房单体或组群中安排有必要的如餐饮、健身、娱乐,以及专业的老年医疗保健、护理和生活照料等项目用房、相关设备、专职管理和

医护人员。老年住房，宜为低层、有小院落，并应布置于阳光充足、接近公共绿地的、环境条件优越的地方。这种模式于20世纪五六十年代从经济发达国家兴起，八十年代在欧美风行，在我国，近年来也已经建成了一些试点。根据目前的调查，上海老年人选择入住老年公寓的比例并不高；但是，由于上海老龄人口基数较大，因而，对老年公寓的总需求量还是较为可观的。而国外一些发达国家如住老年公寓的比例约为5%左右，因此，我国老年公寓的发展空间还是相当大的。

第二，在新区建设中增加必要的养老设施

在国标《城市居住区规划设计规范》(GB 50180-93)中，对居住区内应设置的基本设施已有较全面的规定与要求。但因我国人口老龄化的速度快、来势猛，该规范中对老年人及其老年群体的需求在编制规范时，尚来不及全面考虑。为此，急待补充、完善相关的设施与服务项目，以便在原有配套设施的基础上强化居住社区的“为老、助老和照料服务功能”。

现阶段，对配套设施的补充主要应体现在配套公建、绿地系统和路网结构三个方面：一是补充完善医疗保健设施、建立健全医护设施、充实文化体育设施和设置老年专业照料服务设施。二是在国标《城市居住区规划设计规范》原有绿地系统基础上，扩大和完善绿地系统，充分考虑老年人及其群体所需，提高环境质量。三是在住房建筑内部考虑相应的安全措施的同时，必须重视户外道路的路网结构、道路宽度、坡度等等的规划设计，以满足老年人方便、安全地出行。主要措施应包括以下几点：居住社区的路网结构宜人车分行；步行道路的宽度、纵坡与路面质地应适于老年人、残疾人及轮椅安全通行的要求；步行道路两侧，应设置休憩座椅，以供老年人小憩和交往之用。

第三，在旧区改造中采用采取相关措施，改善老年活动条件。

对于旧区中用地紧张，暂时难以辟出新地块设置养老设施的，政府部门可以考虑采用置换的方式，由政府出资将底层1-2户居民迁移到其他新区，腾出他们的住房用于改造，做住区的养老设施用房，并配置必须的老年医护中心、活动场地等，通过这种方式，就地解决旧区老年人缺乏活动场所及养老设施的燃眉之急。

三、转变建设方式，促进人与资源环境的和谐相处

住房是人居环境的核心部分。而住房建设对资源的占用和消耗是巨大的。随着人口的增加、城市化进程的加快以及人民居住水平的提高，住房建设和住房消费所面临的资源约束和环境压力将越来越大。人类社会进入工业化、城市化以来，人居环境遭到了破坏。针对我国当前相对粗放的住房建设所带来的资源环境问题，以及对我国经济社会可持续发展的影响，为促进人与自然的和谐相处，建议采取有效措施，重点抓好住房建设中的资源节约和环境保护工作。

1、推进资源节约型的住宅建设

住宅生产必须实现增长方式的转变，住宅消费必须树立节约意识和风气。摒弃“高消耗、低效率”的生产方式和“高成本、低质量”的消费方式，建设资源节约型住宅。中央提出的鼓励发展“节能省地型住宅”，是资源节约型住宅的典型模式，是体现科学发展观、构建社会主义和谐社会的有效途径。

第一、“节能省地型”住宅的内涵

“节能省地”理念的核心是选择资源节约型的发展模式——“占用资源少，环境负荷小，可循环率大”，具体要求就是“四节”（节能、节地、节水、节材）、“环保”（减轻污染，提高生态质量）、“循环”（发展循环经济）。实施的途径就是推进住宅产业现代化，建立起完整的现代化产业体系，逐步实现“优化资源利用，提高资源产出，降低运行消耗，减轻环境压力”的目标。需要说明的是，“节能省地”虽然也包括环境保护的内容，但重点还在节约资源能源方面。

第二、推进“节能省地型”住宅的政策措施

①落实省地措施。在土地出让前，设定建筑容积率和建套率、房型配比、套型面积上限等前置条件，通过适当提高建设容量来提高土地使用效率。同时，严格限制低密度、底容积率、超低层住房的土地供应。

②加强各类标准规范的编制与修订。进一步明确强制性标准，改变我国住宅产业技术标准体系不健全、技术水平低、修改更新滞后的状况，为住宅产业现代化提供技术保障。当务之急是出台新的节能标准和规划用地指标等一系列标准，否则无法判断孰节孰费，无法度量孰优孰劣。

③优化规划布局。要更新划观念，加大规划的环境、生态和科技内容，为全面节省资源、促进人与自然和环境的和谐共生提供前提。要充分争取自然通风、采光、日照和采集天然能源的可能性，合理确定容积率、绿地率、间距、日照时间等指标。

④构建新的建筑结构体系。重点是突破工业化集合住宅结构体系，集中力量研究开发和优化预应力混凝土大开间结构体系、钢与钢筋混凝土混合结构体系、轻钢结构体系、多层钢结构体系、替代实心粘土砖的新型砌体结构等。

⑤完善和提高通用住宅部品的配套体系。逐步形成符合模数协调的标准化产品系列，发展规模生产和系列开发，以提高产品质量、降低成本。要建立部品认证体系，编制《通用住宅部品目录》，推荐经过认证的通用部品。

⑥在节约资源和推广绿色技术方面，重点是墙体改革，推广高效节能墙体材料及节能门窗，严格执行国家有关建筑节能的技术要求，推动住宅建筑节能的实质性进展；加大对可再生能源的开发利用，扩大太阳能、地热能、风能等技术的应用范围，有效地节省化石能源；研制节能换气热（冷）量回收装置和设备，既

满足通风换气的需要,又能节省热(冷)量;推广中水回用、雨水收集利用和节水器具,进一步节约水资源;研究和推荐一批既能满足大多数核心家庭居住需要,又经济合理、节约用地的中小户型,继续做好“禁实”和替代建材的开发,在节地方面要有新进展;研制和开发改善室内环境质量的技术与产品,推广绿色装饰装修材料、具有自洁和防菌功能的新型饰面材料、高效能的隔声材料与技术、绿色照明及智能温控设备等。

⑦制订相应的产业激励政策。目前我国扶持住宅技术创新、鼓励开发资源节约型项目的倾斜政策尚未全面建立起来,建筑节能之所以进展缓慢,与激励政策的缺位和乏力不无关系。当前要抓紧研究和制定推进住宅产业现代化的产业政策,利用多种调控措施,区别资源的利用程度,做到“有放有收、有行有止、有扬有抑、有奖有罚”。这样才能有效地抑制无节制地、过度地占用和浪费资源的现象,使资源节约型发展模式得以实施和落实。包括利用法律、行政手段直接调控,发挥税费调节作用,建立国家住宅产业发展基金,提供优惠信贷支持、引入保险机制以及建立认定制度和标识系统等。

2、促进环境友好型的住宅建设

环境友好型的住宅建设方式不仅指将住宅建设对环境的污染降低到最低限度,而且通过住宅建设还有助于居民的身心健康得到提升。目前我国提出的“健康住宅”和“生态住宅”等都含有这方面的内容,尽管二者有一定的共同之处,但又各有侧重。其中“生态住宅”更偏重于前一部分的内容;而“健康住宅”则更偏重于后一部分的内容。在推进建设环境友好型住宅建设中,两者都非常重要。

第一、大力推进“生态住宅”建设,加强对住区周边环境的保护

“生态住宅”的概念是在20世纪80年后期,在人口的增加、城市的扩张、居住空间的缩小、不可再生资源的减少和生态环境恶化的社会背景下提出的一个有关改善人类居住条件、节约各种资源、达到人与自然和谐统一的新的住宅发展模式。与以往的住宅模式相比,“生态住宅”最重要的特点就是要求人类正视当前的生态问题,加强生态环保意识。“生态住宅”的定义可归结为:“应用生态学和建筑学原理,充分利用自然资源,并以不触动环境基本生态平衡为前提,能够进行自身良性生态循环,对居住者的身心健康和安全不构成任何危害的居住空间。”^①生态学家一般又将其称为环境共生住宅。

推进“生态住宅”建设,应重点做好以下工作:

①突出生态系统的规划理念^②。在某种意义上,生态住区成为生态城市的缩影,其不仅要求在尽可能小的物理空间内容纳尽可能多的生态功能,而且应该看作是“社会—经济—自然”三个子系统相结合的复合生态系统,包括有社会、经

^① 马文银.城市生态住房评价及规划设计.城市环境与城市生态.2003年第16页.第31-33页

^② 陈筱庭.谈生态居住小区的规划设计.四川建材.2006年第1期.第60页

济、自然复合协调、持续发展的含义。三个子系统交织在一起，相辅相成，相生相克，不可分割。在生态住区中，各组成要素之间依靠一定的流产生联系和相互作用，在空间上构成特定的分布组合形式。因而在规划设计中要运用系统的思维进行综合处理和分析，兼顾三者的整体性和子系统间的层次和相互关联。

②加强绿地系统的建设^③。生态住区中的绿地系统建设，要综合考虑绿化覆盖率、人均公共绿地指标和生物多样性、植被的生态效应以及小型生态景观等诸多因素。例如，植物搭配不应过分强调绿化覆盖率，而应形成“乔、灌、草相结合，以乔木为主及平面和立体结合”的绿化方式；在绿地系统结构方面应避免在社区中的步行道、停车坪、水体护岸和水底地面等进行“硬化”，尽量通过“见缝插绿”等方式给大地和堤岸以透水透气的余地，增加社区内部物质流和能量流的交换；加强绿地景观设计，注重生态住区绿地对美化社区景观、调节湿度以及为人们提供休闲和赏景场所的基本功能。应谨慎运用“欧陆派”设计风格，而把中国园林“虽为人造，宛如天成”的特色充分引入到社区景观中，以呈现出自然和谐的氛围。

③加强可再生能源的利用。根据生态住区的地理、气候和自然资源条件，可利用太阳能发电来提供热水，或利用风能发电，甚至利用地热等资源为小区提供能源，减少对环境的污染。

④加强对废物处理。生态住区应具备内部废物(主要是生活垃圾和生活废水)的基本处理措施，或是能够将废物在就近进行处理，以达到废物在社区内部或最小范围内的转移和消化。废物处理一方面降低了污染的产生和传播，另一方面则“变废为宝”，节约了能源。重点做好垃圾分类回收和污水处理两个方面。

第二、推进“健康住宅”建设，提升住区居民的身心健康

健康住宅是指在符合住宅基本要求的基础上，突出健康要素，以人类居住健康的可持续发展的理念，满足居住者生理、心理和社会多层次的需求，为居住者营造一处健康、安全、舒适和环保的高品质住宅和社区。也就是说，健康住宅应该是能使居住者在身体上、精神上、社会上完全处于良好状态的住宅。

2001年，国家住宅与居住环境工程中心在调查研究的基础上，编制和发布了《健康住宅建设技术要点》(2001年版)，并启动了以住宅小区为载体的健康住宅建设试点工程，以检验和转化健康住宅研究成果。这两项行动受到了社会各界的深切关注和高度评价。2002年又在其实践中，对健康住宅的建设理念性能指标和支撑技术三个方面进行了探讨，修编了《健康住宅建设技术要点》(2002年修订版)，使它具有更大的指导性。2003年，“非典”疫情的突然出现，健康住宅再次引起重视。经过试点和完善，2004年完成了《健康住宅建设技术要点》

^③ 王新军、郑晓兴.生态社区的规划建设理念.上海建设科技.2005年第5期.第25-26页

的修编工作。

推进健康住宅，建议从五个方面入手^①：

①实现住宅与自然的亲和。对基地及其周边自然条件包括地形、地貌、树木、植被、水系、山坡、古迹等进行充分保护与合理利用。与基地气候条件的适应与组织，即改善基地严寒、干燥、闷热、潮湿等恶劣气候，有效组织阳光、空气、水系与自然风等。

②创造的健康环境。具备防晒、防尘、降温、调节气候、提高空气负氧离子浓度、减少CO₂含量、隔绝噪音等生态功能。提供健身、休闲、交往等活动空间与场地，满足卫生整洁、适用安全、景观优美、设施齐全等要求。通过园林空间、植被配置、小品雕塑、建筑形象等创造视觉景观与文化环境。

③减少住区污染。对生活污水进行生化处理回用，将雨水收集回用或渗透地层；对垃圾进行分类收集、压缩外运或就地处理（生化、焚烧、填埋）；植高大乔木、设声障、采用建筑物围护结构密闭等措施以控制噪音；控制废气排放量和增加绿化量。

④提高居住空间的舒适性。功能空间面积与尺度适宜，以满足生活行为要求；功能空间布置合理，达到分区明确，关系紧凑；功能空间设置灵活，以适应家庭生命周期变化与满足不同人群居住要求。

⑤保证室内环境的健康性。空气环境质量：要求通风良好，换气有效。声环境质量：防止外来声源及室内噪音干扰。光环境质量：具备充分的采光与照明，合理的日照与视野。热环境质量：保证保温、隔热、遮阳等效应。

^① 赵冠谦.中国健康住宅建设与试点住区评析.2003年第1期.第75页。

参考文献

- [1] 白德悬. 居住区规划与环境设计[M]. 北京: 中国建筑工业出版社. 1993
- [2] 北京市建筑设计研究院. 恩济里小区规划理论与实践[M]. 北京: 中国建筑工业出版社. 1996
- [3] 陈纪方. 社会心理学[M]. 郑州: 河南人民出版社. 1986
- [4] 陈燕. “福利国家”英国的住房政策[M]. 城市开发. 2003年3月
- [5] 大卫. 路德林、尼古拉斯. 营造 21 世纪的家园——河持续的城市邻里社区[M]. 北京: 中国建筑工业出版社. 2005
- [6] 邓述平. 王仲谷. 居住区规划设计资料集[M]. 北京: 中国建筑工业出版社. 1996.
- [7] 邓伟志. 和谐社会笔记[M]. 上海三联书店. 2005
- [8] 丁薛祥. “第一把手”要抓“第一资源”[N]. 文汇报, 2004年10月14日
- [9] 丁薛祥. 清洁能源与新能源——新世纪上海可持续发展的保证[J]. 能源技术. 2001年1期
- [10] 丁铮. 论家居绿化与人类健康的关系. 西南农业大学学报[J]. 2004年第2期
- [11] 方可. 当代北京旧城更新: 调查、研究、探索[M]. 北京: 中国建筑工业出版社. 2000
- [12] 顾朝林. 城市社会学[M]. 东南大学出版社. 2002
- [13] 韩雪. 从多元到和谐: 和谐社会的构建[M]. 中央编译出版社. 2006
- [14] 赫曼·赫茨伯格. 建筑学教程: 设计原理[M]. 仲德昆译. 天津大学出版社. 2003
- [15] 胡近. 城市精神的文明生态建构[J]. 探索与争鸣. 2003年12期
- [16] 胡近. 中外合资企业青年人才流动的现状分析与对策研究[J]. 当代青年研究. 2001年第6期
- [17] 胡伟. 关于政治文明建设若干问题的思考[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版) 2003年第2期
- [18] 胡伟. 民主与全球治理的新思维——戴维·赫尔德民主与全球秩序评述[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版). 2005年第6期
- [19] 胡伟. 实现中国共产党执政方式的深刻转变——论科学执政、民主执政、依法执政[J]. 毛泽东邓小平理论研究. 2005年第2期
- [20] 贾倍思. 长效住房——现代建筑新思维[M]. 南京: 东南大学出版社. 1993

- [21] 贾华强. 构建社会主义和谐社会[M]. 中国发展出版社. 2005
- [22] 江涌. 国际实现和谐社会的经验与启示[M]. 时事出版社. 2006
- [23] 凯文·林奇. 总体设计[M]. 中国建筑工业出版社. 2004
- [24] 克利夫·芒福汀. 绿色尺度[M]. 中国建筑工业出版社. 2004
- [25] 李德华. 城市规划原理[M]. 北京:中国建筑工业出版社. 2001.
- [26] 梁雪、肖连望. 城市空间设计[M]. 天津:天津大学出版社. 2000.
- [27] 刘君卓. 居住环境和公共场所有害因素及其防治[M]. 化学工业出版社. 2004
- [28] 刘延枫、肖敦余. 低层居住群空间环境规划设计[M]. 天津大学出版社. 2001
- [29] 刘玉浦. 公共管理与和谐社会[M]. 中央编译出版社. 2005
- [30] 梅笑天. 新加坡组屋与公积金政策[J]. 房地产经济. 2000年第11期
- [31] 潘宜、洪亮平. 居住建筑[M]. 武汉:武汉工业大学出版社. 1999
- [32] 钱瑛瑛. 房地产经济学[M]. 同济大学出版社. 2004年11月
- [33] 宋博通, 国外住房过滤模型的研究现状及启示[J]. 中外房地产导报. 2000年11月
- [34] 宋博通, 三种典型住房补贴政策的“过滤”研究[J]. 城乡建设. 2002年第8期。
- [35] 田东海. 住房政策:国际经验借鉴和中国现实选择[M]. 清华大学出版社. 1998年
- [36] 汪利娜、魏众. 城市住房福利规模与收入分配[J]. 经济研究资料. 1998年第9期
- [37] 王冰. 略论住房社会政策理论[J]. 武汉大学学报:哲社版. 1997年第2期
- [38] 王福林、褚超孚. 经济适用房政策栈析[J]. 浙江经济. 2003年第8期
- [39] 王秋石. 国外住房政策及其对我国住房发展的启示[J]. 企业经济. 1998年第3期
- [40] 王微. 住房制度改革. 北京:中国人民大学出版社[M]. 1999年
- [41] 王文敏等. 中国住房金融问题研究[J]. 现代金融导刊. 1998年第2期
- [42] 王晓东. 中国城镇居民消费结构和住房消费[M]. 学苑出版社. 1997年
- [43] 谢伏瞻、李培育、刘士余. 住房产业:发展战略与对策[M]. 北京:中国发展出版社. 2000
- [44] 新加坡建屋发展局 2005 年度报告[M]。
- [45] 杨翠迎、何文炯. 社会保障水平与经济适应性的关系研究[J]. 公共

管理学报. 2004 年第 1 期

[46] 杨贵庆. 城市社会心理学[M]. 同济大学出版社. 2000

[47] 杨玲. 论我国城镇住房保障制度的建设和完善[J]. 现代城市研究. 2002 年第 6 期

[48] 姚玲珍. 上海公共住房政策模式研究[J]. 中国房地产研究. 2003 年第 3 期

[49] 姚玲珍. 中国公共住房政策模式研究[M]. 上海:上海财经大学出版社. 2003

[50] 虞晓芬. 论建立多层次住房供应体系[J]. 中国房地产. 1999 年第 5 期

[51] 张红、刘洪玉. 中国住房市场供给结构分析[J]. 首都经济贸易大学学报. 1999 年第 4 期

[52] 张庭伟. 美国住房政策的演变及借鉴[J]. 环球博览. 2001 年第 7 期

[53] 张庭伟. 实现小康后的住房发展问题——从美国 60 年来住房政策的演变看中国的住房发展[J]. 城市规划. 2001 年第 4 期

[54] 张秀兰. 徐月宾. 和谐社会与政府的责任[J]. 中国特色社会主义研究. 2005 年第 1 期。

[55] 张在元. 东京建筑与城市设计(第一卷): 祢文彦代官山集合住房街区[J]. 上海:同济大学出版社第一卷. 1994

[56] 章明. 美国的房地产政策如何为消费者着想[J]. 国际展望. 1998 年第 9 期

[57] 郑杭生. 和谐社会与社会学[J]. 新华文摘. 2005 年第 4 期

[58] 中国社会科学院财贸经济研究所“中国城镇住房公共政策选择研究”课题组. 寻求公平前提下的住房市场均衡模型[J]. 财贸经济. 2001 年第 7 期

[59] 钟汉明. 卓有成效的新加坡住房制度[J]. 东南亚研究. 1994 年第 4-5 期

[60] 周俭. 城市住房区规划原理[M]. 上海:同济大学出版社. 1999.

[61] 朱建达. 当代国内外住房区规划实例选编[M]. 北京:中国建筑工业出版社. 1996

[62] 朱力. 对“和谐社会”的社会学解读[J]. 南京社会科学. 2005 年第 1 期

[63] 邹根宝. 社会保障制度——欧盟国家的经验与改革[M]. 上海:上海财经大学出版社. 2001

[64] Alex anas and Richard J. Arnott, The Chicago prototype housing Market Model with Tenure Choice and its Policy Applications[J], Journal of Housing Research, 1994, Volume 5 issue 1..

[65] Anas and Arnot, Technological Progress in a model of the Housing

land cycle[J], Journal of urban Economics, 1993, 34.

[66] Balchin, P. N., Housing Policy in Europe[M], London: Routledge, 1996.

[67] Harlore M., The People's Home: Social Rented Housing in Europe & America[M], Oxford: Blackwell, 1995.

[68] Kleinman M., Housing Welfare, and the State in Europe : a Comparative Analysis of Britain, France, and Germany[M] , Cheltenham:Edward Elgar, 1996.

[69] Lee, J., From Welfare Housing to Homeownership: The Dilemma of China's Housing Reform[J]. Housing Studies, 2000, 15(1)

[70] Ohls J., Public policy toward low-income, Housing and Filtering in Housing Markets[J], journal of urban Economics , 1975(2) ,.

[71] Richard J, Arnott and Ralph, M, Braid, A Filtering model with steady-state housing, February 1995.

[72] Sweeney, J.L., A commodity hierarchy model of the rental housing market [J], journal of urban economics, 1974(1),.

[73] Szelényi, Ivan, Social Inequalities in State Socialist Redistributive Economies [J], International Journal of Comparative Sociology 1978(19).

致 谢

在硕士学位论文初步完成之际，我首先要感谢我的导师丁薛祥先生。老师深厚的学术功底，严谨的治学风格，求实的科学精神，丰富的管理经验，是这篇论文得以顺利完成的基础平台，也是让我受益终身的精神财富。

我要感谢市委组织部、市委党校、上海交通大学、市建设党委、市房地局党委和原市住房局党委为我创造了一个良好的学习机会，而且在我学习过程中给予了无微不至的关怀和系统深入的指导。特别是上海交通大学国际与公共事务管理学院科学的的教学安排，严格的教学管理，丰富的教学内容，创新的教学方法，让我在 MPA 学习期间受益匪浅。

我要感谢所有曾经具体指导过我学业的各位老师，是你们的谆谆教诲让我增长学识。

我要感谢我曾经共事过的领导和同事们，是你们的关心帮助，让我逐步成长。

我要感谢我的家人，是你们的体贴照顾，让我能够应对学习和工作的重重压力。

“饮水思源”、“知恩图报”，感谢所有曾经给予过我帮助的人们，是你们让我倍增前进的动力。

攻读学位期间发表的学术论文目录

- [1] 李晨昊,《为普通百姓打造节能省地型住房》,《住房科技》,2006.05,第1位
- [2] 李晨昊,《严控成本造价,提高建设水平,大力节约投资》,城市投资建设与节约型社会的构建研讨会交流论文,2005.12,第1位
- [3] 李晨昊,《上海中低价位商品住房投资优化与成本控制的研究》,被评为“上海市科学技术成果”,2005.03,课题组副组长