

## 保障房住区的宜居性、影响机制及其规划对策

论文摘要

作者：魏宗财

单位：香港大学城市规划及设计系

联系方式：zongcwei@hku.hk

如何解决中低收入群体的住房问题是一个世界性的难题，在中国亦是如此。始于 1980 年代的住房市场化改革虽大幅改善了城市居民的住房条件，但随着商品房价格的日益高涨，中低收入阶层的刚性住房需求难以得到有效满足，这已经成为社会各方关注的焦点和国家亟待解决的民生问题。

为解决中低收入居民的住房困难，近年来在中央政府“自上而下”的行政命令安排下，中国保障性住房虽实现了住房数量的急剧增长，但也引发了众多的质量问题。研究发现，中国保障性住房普遍存在选址偏远、公共设施配套不足、交通可达性较差等空间困境，进而带来居住-就业空间不匹配、社会阶层隔离、情感冷漠、贫困集聚、社区犯罪等问题，严重偏离了保障性住房政策的预定目标。随着住房保障工作的深入推进，保障房住区的宜居性问题正成为中国新型城市化研究与实践的重要命题与关键挑战。

宜居性是可持续发展的核心议题之一，相关理论在城市研究、城市规划、住房、城市公共政策等相关领域的影响日益增强，但其具体定义在学术界尚未形成共识。建立一个被广为认可的宜居性的定义及评价体系仍极具挑战。国内的保障房住区，作为社会主义市场经济语境下政府建设的产物，其在居民经济社会属性、

政策环境等方面与其他国家的类似住区存在较大的差异。探索中国正不断演变的居住社区及其生活质量，无疑将进一步丰富国际上关于生活质量的理论探讨。

以广州为例，通过评价保障房住区宜居性的现状态势，以及现行的城市规划、深层次的制度体制对其的影响，提出改善策略，以进一步提升保障房住区的宜居性。在研究目标的指引下，拟解决的研究问题包括以下三个：A.当前广州市保障房住区的生活质量处于什么发展水平？B.保障房住区的规划等因素如何影响其的生活质量？C.管治、土地供应和资金供应等深层次的制度因素是如何影响保障房住区规划及其宜居性？

为实现上述研究目标，科学的研究思路、合理的分析和研究方法是必不可少的支撑。对应于前面提及的三个研究问题，本研究的分析框架包括三个步骤：第一，以广州市保障房住区为例，探讨基于社区尺度的宜居性的概念框架及评价方法；第二，重点研究城市规划对保障房住区宜居性的影响，包括规划政策、制度及规划过程不同阶段的影响；第三，进一步研究管治（央地关系、市层级不同职能部门之间的关系）、土地和资金供应等制度因素对规划及宜居性的影响。

本项目将选取广州的聚德花园、金沙洲新社区、芳和花园、龙归花园等 11 个保障房住区作为案例社区进行问卷调查研究。社区选择有三方面的考虑因素：一是广州市保障房住区的规划及建设包括三个阶段，研究将在每个阶段分别选取 3 个作为案例。由于在第三阶段保障房住区建设数量很多，故选取 5 个进行研究；二是区位因素关系到保障房住区与中心城区的距离远近及公共交通的可达性情况，这与保障房住区很多生活质量问题的产生关系密切，故有 6 个案例小区选择在市区，而另外 5 个选在郊区，其中有 2 个拥有良好的交通可达性，而另 3 个则交通不便；三是案例小区的规划设计应具有代表性，以确保该研究成果将具有

代表意义。本研究的数据收集方法主要包括文献资料整理、结构式问卷调查、半结构式访谈、实地观察等。

研究主要结论如下：

### **(1) 广州保障房住区宜居性现状态势**

保障房住区的建成环境总体态势良好。多数保障房住区拥有充足的、良好可达性的公共服务设施、公共空间和公共交通（地铁除外）。另外，不同阶段建成的保障房住区的建成环境存在较大的差异性。第一阶段保障房住区的建成环境要显著优于其他两个阶段，第三阶段保障房住区的建成环境最差（人均住房面积指标除外）。

另外，居民对宜居性的主观感知不高。经使用主成分分析分析，低收入群体对宜居性主观感受包括四个维度：对建成环境的满意度、邻里关系、安全感和来自社会组织的帮助。居民对宜居性不同维度的评价存在较大的差异：邻里关系得分最高，居民与邻居之间联系密切；居民的安全感稍高，但社区管理不尽如人意，另低收入群体的空间集中导致问题居民较多，给住区日常生活造成一定的困扰；受限于当前保障房住区管理制度的缺陷，居民难以获取社区组织的支持；最后，居民对建成环境的满意度最低，而且这随着建成环境的变化而动态变化。

不同住房类型的居民对宜居性的主观感受存在明显差别。经济适用房的居民比公租房居民拥有更密切的邻里关系。研究还发现，不同类型住房的居民拥有共同的特征，即相对较密切的邻里关系和较少的社会组织支持。

多元回归分析发现，建成环境因素能较大程度解释上述居民对宜居性的主观感知表现。具体而言，居民对建成环境的满意度主要受与区位相关因素的影响；安全感与多数建成环境因素有关。但邻里关系和来自社会组织的支持等两个维度受建成环境影响较小。

### **(2) 保障房住区宜居性的规划影响机制**

中国的城市规划法规和制度在国家层面和地方政府层面都经历了显着的变化，对宜居城市和住区的建设越来越重视。改善人居环境成为规划政策措施的主要目标，保障性住房建设也成为城市总体规划的主要内容。随着规划制度的改革创新，改善人居环境和以人为本也成为保障房住区规划的目标和原则。而从选址，规划编制审批到公众参与都经历了重大调整，以服务于新的目标。

显然，政府在2010年制定了保障房住区选址的政策，但政策出台后，保障房住区的选址反而更加不利，选址原则没有得到落实。研究发现，地方政府在实际区位选择中的首要关注土地获得的可操作性和规模，以确保可以在规定的时间内完成保障性住房的数量，而不是严格落实出台的选址原则。在此过程中，政府主导。选址不仅是技术问题，更多的是政府部门之间的协调。规划编制和实施受到更多的关注。规划编制和审批更加公开；而规划的角色也由政府功能转向咨询设计服务，如市场化的招投标；规划审批也制度化，规划委员会制度已经与2006年设立，提高了公众参与度和决策过程的民主化。但规划市场激烈的竞争使得规划设计公司妥协于政府意志，很多规划院本身就是政府的附属，实际作用很小；地方政府主导，规划委员会仍是政府操控，实际作用很小。

虽然已经有越来越多的公众参与的形式和渠道，以提高规划决策的民主化，但实施效果达不到的预期要求。规划部门主导了公众参与的全过程，从而失去了其原有对生活品质的追求。

### **(3) 深层次制度因素的影响：管治、土地和资金供应**

改革以来，中央政府与地方政府之间的关系发生了巨大的转变。在中国复杂的政治生态下，中央-地方政府在事权、财政税源等的分工，导致中央保障性住房建设政策在地方化方面存在很多挑战。随着市场化和分权化的深入，地方政府有越来越多的自主权。但由于中央的保障性住房政策缺乏明晰的目标，一直在处于不稳定状态，而且中央政府在政策制定时候有欠考虑，区位选址要求、公服建设标准等是缺失的。

土地和财政资源的供应在保障住房供应方面发挥着重要的作用。2010年后，由于中央政府强有力的决心和监督，地方政府大量、高效的土地和财政资源的投入，确保了保障性住房政策的顺利实施。在土地方面，广州是首个制度独立储备保障性住房土地政策的城市，以确保土地的长久持续供应，但该土地储备政策实施效果不佳，虽暂时性解决问题，但不可持续。宜居性表现取决于地方政府在多重角色间的平衡，特别是在企业型政府获取土地收益与自上而下的官僚体制下，落实上级政府的管理型政府。在现有的政绩考核体制下，地方政府企业型政府的属性决定了其更加重视对短期经济效益的追求，而非城市化的质量和居民的生活品质。

综上，本研究不仅能扩展宜居性的研究范围，首次将世界上最大的发展中国家——中国涵盖在内，而且也有助于深化宜居性理论在社区尺度的研究探讨，特别是对于中国的保障房住区，这个学术界较少涉足的领域；此外，本研究系统梳

理了中国在不同时期社区尺度的规划发展，研究规划制度、政策是如何影响低收入群体的宜居性，不同的利益群体发挥了什么角色，他们之间的关系如何？这进一步丰富中国社区研究的理论探讨；本研究是对中国保障性住房政策实施成效和社区层面规划实践的深入探索，将有助于为保障房住区的规划提供较为成熟的技术及实施策略方面的指引，同时为保障性住房政策的完善及实施提供更科学的参考。

(非常感谢北京大学-林肯研究院城市发展与土地政策研究中心的资助！非常感谢贺灿飞教授、刘志教授、刘志林教授、林初升教授、杨家文教授、隋殿志教授的宝贵建议！非常感谢金涛老师的关心和帮助！)