

PLC 工作论文

w011

2009.07



北京大学-林肯研究院 城市发展与土地政策研究中心

PEKING UNIVERSITY - LINCOLN INSTITUTE

Center for Urban Development and Land Policy

规划政策与可支付住房建设

——来自美国和英国的经验

PLC WORKING PAPER SERIES NO.011

http://new.plc.pku.edu.cn/publications_ch.aspx

2009. 07

刘志林 清华大学公共管理学院 助理教授
北大-林肯中心 研究员

韩雅飞 北京大学城市与环境学院

北京大学廖凯原楼508室, 北京 100871 中国

文章仅代表作者个人观点, 不代表北大-林肯中心及相关机构的观点与立场。文章作者与北大-林肯中心共同拥有该工作论文的所有版权, 若需转载或引用文章中任何内容或数据, 须事先得到版权所有人的书面许可, 并明确标注资料来源。

规划政策与可支付住房建设——来自美国和英国的经验

刘志林¹ 韩雅飞²

(1-清华大学公共管理学院 , 北京大学-林肯研究院城市发展与土地政策研究中心 ; 2-北京
大学城市与环境学院)

摘要: 规划是近年来不少国家政府推动可支付住房供应的有效手段。政府通过规划鼓励或强制性要求开发商在住宅开发项目中配建一定比例廉价住房,在增加可支付住房供给的同时减少政府财政补贴,促进居住融合。我国一些城市也开始尝试引入配建模式推动廉租房或经济适用住房建设。鉴于国外利用规划手段推动可支付住房建设的丰富经验,本文将以美国的包容性区划和英国第 106 条款下的协议配建为例,对其指导原则、要素、成效及存在问题进行介绍和评述,以期为中国相关规划政策制定提供参考和建议。

关键词: 规划; 可支付住房; 包容性区划; 第106条款; 配建模式; 国际经验

Expanding Affordable Housing through Planning: What Can We Learn From America and England?

LIU Zhilin¹ HAN Yafei²

(1- School of Public Policy and Management, Tsinghua University; PKU-Lincoln Institute Center for Urban Development and Land Policy; 2- School of Urban and Environmental Sciences, Peking University)

Abstract: Planning is increasingly adopted as an effective tool to promote affordable housing construction in countries such as the US and the UK. Local planning authorities provide incentives for developers to set aside a certain percentage of dwellings in their residential development projects as affordable housing targeted at medium or low income households. Despite the variety of forms and contexts, planning is essentially a market-based regulatory policy that facilitates private roles in affordable housing provision and promote residential integration without adding fiscal burden to government. In recent years, many Chinese cities have adopted experimental programs in which government utilizes planning tools to facilitate affordable housing construction. This paper reviews similar international experience by focusing on the inclusionary zoning policy in the US and the Section 106 rule in England. We compare key principles and elements of both programs, and examine major policy outcomes, strengths and drawbacks, and discuss lessons and implications for future affordable housing policy in China.

Keywords: Planning; Affordable Housing; Inclusionary Zoning; Section 106; Mixed-Housing

规划政策与可支付住房建设——来自美国和英国的经验

1. 引言

近年来,随着我国住房市场化改革,住房可支付性问题日益突出,政府对住房保障问题越来越关注,出台了一系列住房保障政策。与西方国家以需求方补贴为主的政策体系不同,我国目前的保障性住房政策体系仍以供给方补贴为主,且政府在保障性住房建设和供应方面发挥了主导作用(邓卫,2009;王承慧,2004;尚教蔚,2006;熊国平等,2009;刘志林,2009)。从国际趋势看,不少国家在增加可支付供应方面不再单纯依靠政府财政投入,而越来越多的是运用规划手段,调动市场力量参与可支付住房建设和供给(朱晨等,2007;焦怡雪等,2007)。随着2007年《廉租住房保障办法》^①的出台,许多城市开始尝试引入配建模式来推动可支付住房建设,丰富我国住房保障供应体系^②。有学者指出,我国应实施强制性指标的配建模式,为保障性住房建设的公私合作模式打下基础,同时避免西方国家曾出现的大规模公共住房建设导致的居住隔离等问题(邓大伟,祝大建,2009)。鉴于国外在运用规划手段增加可支付住房供应方面已有大量实践经验和研究成果,有必要进行学习和借鉴,以完善我国的保障性住房配建制度,避免潜在的问题和弊端。

保障性住房政策中的规划手段是指政府通过土地利用规划激励或强制性要求开发商建设一定比例的可支付住房以满足中低收入者的住房需求。规划手段与其他保障性住房政策的显著不同在于:通过借助市场力量增加可支付住房供给,减少了政府财政补贴;同时规划手段促进了居住融合,避免了公共住房集中建设所引发的贫困聚居及社会问题。

不同国家具体的政策机制和实施方法不同。如美国的包容性区划(inclusionary zoning)是通过规划条件放宽给予开发商激励或补偿,体现了对“自由市场”的信奉;英国的第106条款协议配建则是将可支付住房配建作为开发商的义务和住房开发项目获取规划许可的先决条件,体现了对规划得益(Planning Gain)征税的理念。那么这些规划政策具体的实施背景、

^① 住房和城乡建设部,《廉租住房保障办法》2007[2009.8.30].

http://www.gov.cn/ziliao/flfg/2007-11/27/content_816644.htm

^② 一些地方配建住房类型已不仅限于廉租房,还有经济适用房,两限房及公共租赁住房。

制定原则、政策要素是什么？成效如何、存在哪些问题？我国目前的配建政策有什么相同点和不同？从国外经验中可以获得哪些启示？本文将美国以英国为例回答这些问题。

2. 美国模式——包容性区划

包容性区划（inclusionary zoning）是指地方政府通过放宽规划条件，激励或强制性要求开发商将所开发住房的一定比例以低于市场水平的价格租赁或出售给中低收入家庭（Brown, 2001）。“包容性区划”针对的是“排斥性区划”（exclusive zoning）导致的居住隔离，强调不仅要增加可支付住房数量，还要促进不同收入、族裔居民的居住融合和社区的多样性，使低收入者拥有健康的社区环境，更好的公共服务和更多的发展机会，减少居住隔离、贫困集中所引发的经济和社会问题。

2.1 历史背景和发展现状

包容性区划是在美国联邦政府减少对公共住房领域的干预、压缩住房补贴以及鼓励低收入住房问题市场化解决的背景下产生的。在这一背景下，地方政府需要寻求提高可支付住房供应的新思路和新措施。包容性区划最早在美国马里兰州蒙哥马利县（Montgomery County）实施，该县 1974 年通过了《适中价格住房单元条例》（Moderately Priced Dwelling Unit），是美国第一个也是至今最为成功的包容性区划项目（Brown, 2001: 5）。上世纪 90 年代前，采用包容性区划的地区主要分布在大都市区的郊区，特别是住房市场活跃、中低收入者住房供应紧缺的富裕郊区。但从 1990 年代末开始，一些大城市如纽约波士顿、丹佛、芝加哥、以及加利福尼亚州的旧金山、萨克拉门托和圣迭戈等城市，也相继采用了强制性的包容性区划。根据波特（Porter, 2004）统计，截至 2004 年美国约有 600 个郊区社区制定了某种形式的包容性区划，主要分布在新泽西州、加利福尼亚州和马萨诸塞州。

图 1 包容性区划住房-马萨诸塞州布鲁克莱恩
(Inclusionary Housing in Brookline, MA)

(图片来源: http://www.mass.gov/envir/smart_growth_toolkit/slideshows/IZ-advanced-RC.ppt)

2.2 包容性区划的基本要素

表 1 反映了美国华盛顿特区大都市区四县的包容性区划条款的主要特点。可以看到，美

国地方政府在包容性区划的具体实施细节上各有不同，但政策设计一般包括以下要素 (Schwartz, 2006)。

表 1 美国华盛顿大都市区四县的包容性区划条款比较

Inclusionary Zoning Regulation, Four Counties in Washington DC Metropolitan Area, US

(资料来源: Brown, 2001: p.12)

1) 如何确定可支付住房的预留比例?

不同地区的预留比例在 5%-35%之间不等，通常在 10%-20%之间。在戴维斯市，规模在 50 个住房单元及以上的开发项目与规模在 5-11 个住房单元的开发项目的预留比例要求不同。有的地方政府将可支付住房配置比例要求与项目规模和规划激励的大小相联系。如在蒙哥马利县和费尔法克斯县 (Fairfax County; 图 2)，可支付住房预留比例与给开发商的开发密度激励挂钩 (Brown, 2001; 见表 1)。

图 2 四户连体可支付住房设计，费尔福克斯县，弗吉尼亚包容性住宅项目

An affordable quadplex design. Virginia's Inclusionary Housing Program, Fairfax County

(图片来源: <http://www.bpichicago.org/>)

2) 如何对开发商提供适度而有效的激励?

政府需要考虑是采用激励措施还是强制性规定来促使开发商提供可支付住房，以及如何确定适宜的激励或补偿措施。最常用的激励手段是开发密度奖励 (Density Bonus)，即放宽当地区划法对开发项目的开发密度限制，这在某种程度上为可支付住房提供了免费的土地 (Calavita et al., 1997)。密度奖励一般不高于 20%。此外，地方政府还可以采用其它激励措施，如免除开发与建设费，减免影响费 (impact fee reduction)，降低停车场用地面积要求、放宽设计标准要求以及加速施工申请和规划变更的审批过程等。但在美国住房市场十分活跃的大城市，如波士顿、旧金山等地，激励措施很少采用，因为可支付住房的提供不会显著影响开发商的利益。

3) 如何界定可支付住房的目标家庭?

可支付住房一般面向中低收入家庭，其界定以地区家庭收入中值 (AMI: Area Median Income) 为标准：家庭收入在 AMI 的 50%到 120%为中低收入家庭，其中低于 AMI50%的为最低收入，50%至 80%之间为低收入家庭，80%至 120%之间为中等收入家庭。出售住房

主要面向中等收入家庭，出租住房通常面向最低收入家庭或者低收入家庭（见表 1）。

4) 如何确定价格并保持廉价性？

包容性区划提供的住房需要明确价格标准以及廉价保持期，期间的住房出售或转让受到限制（表 1）。此外需要对规定年限到期后的住房转让及收益分配方式做出规定，通常由个人和地方住房部门分享转让收益，公共部门分享的收益将继续被用于可支付住房建设。

5) 如何界定包容性区划的适用项目及开发规模门槛？

开发规模过小或容积率过低的项目通常不受包容性区划影响，因为较大规模项目具有更好的规模经济效益。如蒙哥马利、费尔福克斯(Fairfax)、劳顿(Loudoun)和普林斯乔治(Prince George) 四县适用项目的开发规模不低于 50 户 (Brown, 2001; 表 1)。大城市如波士顿、旧金山、圣迭戈，要求开发规模在 10 户以上 (Brunick et al. 2003)。

6) 是否允许开发商通过替代方式避免就地供应？

一些地方政府允许开发商选择在其他地方建设可支付住房或向地方住房基金提供资金支持。由于包容性区划的一个主要目标是推动居住融合，一般不鼓励异地建设或捐资等替代方案。如果允许开发商采取替代方案，一般要求其土地、资金投入高于就地配建投入。

2.3 包容性区划政策评价

美国的实践经验表明了包容性区划的有效性。相比于政府的直接干预，包容性区划提供了一种基于市场的解决方法，在增加可支付住房供应的同时减少了公共财政的投入。同时该政策的“包容性”体现了对与住房相关的机会平等性的关注。它有效促进了不同收入、族裔居民的居住融合，增加了中低收入者生活在一个健康社区，享受更好公共服务和更多发展机会的可能性，避免了公共住房集中建设容易导致的贫困聚居及社区衰落、犯罪率上升等社会问题 (焦怡雪等, 2007)。此外包容性区划还有助于抑制大城市蔓延和中心区的衰落 (Brunick et al., 2003)。

但包容性区划的最大问题是其成效依赖住房市场。在住房市场活跃、有大量空闲土地的地区，包容性区划非常有效。但当住房市场不景气或土地开发殆尽、新增开发项目减少、项目规模减小的情况下，政策成效就大为减弱。例如，在 1980 年代新泽西州的开发商很乐意用廉价住房来换取密度奖励，来为“婴儿潮”一代的购房者建造郊区住宅。而到 1990 年代中期住房市场倾向于面积更小、质量更高的住房时，他们对包容性区划的兴趣就大大减弱了 (Schwartz, 2006)。

3. 英国模式：规划法第 106 条款（Section 106 Housing）

3.1 背景

英国通过规划手段促进可支付住房建设始于 1979 年，并通过 1990 年《城乡规划法》（经 1991 年《规划与补偿法》修正）第 106 条款正式化（Monk et al., 2007）。与美国不同，英国的规划法要求开发项目必须向地方规划管理部门提出规划申请并获得规划许可证（planning permission）。1990 年《城乡规划法》第 106 条款授权地方规划管理部门在审批开发项目时，与开发商就一些必需或重要的附属条款进行谈判^⑨。这些附属条款通常是为了减少该项目开发对周边地区的负面影响，或者是为了提高当地社区的公共利益。开发商要获得规划许可证必须要承担这些规划责任（Planning Obligations），其中一项重要内容是配建可支付住房。这些住房的价格通常在市场价的 70-85%，在一定年限内不得上市销售，或只能向当地居民或特定人群出售。

图 3 106 条款协议实施可支付房项目—英国卡特汉姆（Caterham）

Section 106 Affordable Housing Project, Caterham, England

（图片来源：<http://www.rtpi.org.uk/item/2357&ap=1>）

3.2 第 106 条款协议实施的特点

第 106 条款协议配建下可支付住房的最大特点是通过地方规划管理部门和开发商之间就单个开发项目的具体协商决定可支付住房建设的规模、数量、标准、产权类型和位置等具体要求（Crook et al, 2002）。主要内容包括：开发项目规模门槛（如：15 个住房单元以上），可支付住房的供应比例（如：25%）以及是否能获得社会住房基金（HBF-AHPG, 2007）。

由于可支付住房供应比例是地方规划部门与开发商之间就个别项目协商的结果，不同地区的规划部门可能采取不同策略。如在伦敦和英格兰东南地区等住房需求增长快、可支付住房供应不足的地区，规划部门的规定较为严格，强制性要求开发商在开发项目中提供可支付住房；而在住房需求较低的地区，规划部门的政策相对宽松，提供可支付住房可以不作为获取规划许可的必要条件。无论采取哪种谈判策略，地方规划部门提出的可支付住房建设要求必须符合相关性、必需性和合理性原则：必须与规划相关，与开发项目直接相关；其实施对开发项目本身的规划合理性来说是必需的；开发商承担的成本必须是公平合理的（Crook et

^⑨ Office of Public Section Information, Town and Country Planning Act 1990 (c. 8), Section 106, Part (2), [2009-2-10] http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1990/ukpga_19900008_en_8.

al., 2002)。

3.3 第 106 条款协议实施效果及评价

目前英国约 90% 的地方政府实施了第 106 条款 (Crook et al., 2001, 2002; Holmans et al., 2000, 2004; 引自: Whitehead, 2007)。表 2 可以看到, 1999/2000 年度全英格兰的可支付住房中有五分之一是通过第 106 条款的协议配建方式供应的, 而这一比例逐渐增加 (表 2; 见 Crook et al., 2006: 260) 英格兰 2005-06 年度根据 106 条款协议提供 23 860 套可支付住房, 占可支付住房竣工量的 55%, 占其中新增社会租赁住房的 61% (HBF-AHPG, 2007)。从地区间差异看, 伦敦大都市区及周边英格兰东部、南部等住房需求增加较快、房价上涨较快的地区, 第 106 条款协议配建住房所占比例远远高于北部地区 (表 2)。

表 2 第 106 条款下完成的可支付住房数量及占全部建成可支付住房的比例 (1999-2004)

(资料来源: 根据 Crook et al. (2006) 计算得到)

第 106 条款协议配建住房的最主要特点是在土地价值的基础上撬动了私人投资进行可支付住房建设 (HBF-AHPG, 2007)。此前, 可支付住房的补贴主要来自于政府, 尤其是中央政府的公共住房基金或者社会住宅基金。

但也有学者指出第 106 条款的实施可能降低整个住房市场的可支付性 (HBF-AHPG, 2007)。第 106 条款适用的开发项目规模门槛被不断降低, 而所要求的可支付住房比例越来越高, 社会住房基金的可获得性却越来越差, 导致第 106 条款协议项目的土地价格不断上涨, 开发商将经济利益损失转嫁给其他收入阶层的消费者。此外协议谈判时间过长导致项目开工日期拖延太久。在谈判完成前, 开发商始终面临项目最终财务可行性的风险。

对于以上问题, 学者和相关机构提出了改进建议。例如将配建可支付住房的要求扩展到包括商业开发在内所有类型的开发项目, 以避免扭曲土地价格并确保所有项目为实现更广的社会目标做出贡献; 增加开发商支付方式的弹性; 在谈判中采用“统一的起点以”加速谈判进程并防止地方当局提出过度的要求; 可支付住房比例和门槛值的设定应当依据地方开发规划 (Local Development Document) 中的地方住房规划来确定, 保证指标设定的严谨性和科学性, 并经受公众质询的检验。

4. 总结与评述

4.1 英美经验的比较

美国和英国都是利用土地利用规划，借助市场力量提供可支付住房。但由于法律框架、产权制度以及政治理念的不同（Whitehead, 2007），规划政策在原则与实施方法上存在显著差异(表 3)。英国第 106 条款反映的是规划法律制度对“规划得益”征税的理念，对由政府规划行为而非个体土地所有者投入而带来的土地增值收益征收某种形式的税费，从而使“规划得益”的一部分返还给公众利益（杨滔等, 2008）。规划法将可支付住房作为公众利益的一部分纳入到第 106 条款的适用范围，为地方政府通过规划行政权力推动可支付住房建设提供了授权。建设项目的开发许可证制度也为英国地方政府通过规划手段推动可支付住房供应提供了制度保障。

而美国土地私有制度、信奉“自由市场”的政治理念和“地方自治”的行政体制，使利用规划手段影响住房供应结构的做法无法普遍流行。目前为止，“包容性区划”手段仍主要是美国地方政府根据自身情况自主选择实施的地方实践，而没有像公共租赁住房项目、低收入住房税收补贴、租房券等手段那样上升为联邦政府议程。

当然，也应当注意到，通过规划政策推动保障性住房建设仍然是一种制约性的管制手段（regulation），而不是更具有激励性的补贴手段（subsidy）。有学者指出，英国第 106 条款的协议配建和美国的包容性区划都应当视为一种额外税负，可能导致土地供应减少和房价提高，增加多数居民的住房成本。例如，Glaeser (2009)发现规划政策导致的土地稀缺已使波士顿房价上涨了 60%。此外在谁该承担可支付住房建设义务上也存在分歧。例如，很难论证为什么只是新的购房者、而不是整个社区承担支持低收入者住房问题的义务（Productivity Commision, 2003, 2004; 引自：Beer, Kearins, and Peiters, 2007），以及为什么只是住宅类土地开发项目需要负担可支付住房配建义务，而利润更高的商业开发项目则无需承担（Oxley, 2004: 115; 郑志东, 2007）。

表 3 美国与英国可支付住房规划政策比较

4.2 对中国保障性住房政策的启示

我国近年来一些地方也开始了保障性住房配建的试点，主要是基于我国的土地出让和规划审批制度，地方政府通过提供一定激励机制，鼓励开发商在住宅项目中配建一定比例的保障性住房。目前配建制度主要的激励机制有：在规划许可范围内适度提高容积率（如北京）；廉租住房建设免征城市基础设施配套费等各种行政事业性收费和政府性基金（如哈尔滨、邢台）；允许以合同约定方式缓交或分期交纳配建保障性住房部分土地的土地出让金（如海南）、可按经济适用住房占总建筑面积的比例免征开发商应缴纳的城镇土地使用税和印花税（如湖南）。总的来说，我国的保障性住房配建主要还是停留在地方试点阶段，没有像英国通过规划法修正案形成正式的中央授权。另外，各地试点的配建要求主要是由地方政府统一确定，在土地出让条件中明确规定，没有就具体项目与开发商协商决定的过程。类似美国的包容性区划，我国一些地方政府给配建廉租房的开发项目一定的补偿，但政策相对简单，缺乏对不同项目差异性的考虑和多样化的制度安排。有学者指出，我国应当从美、英两国的规划政策经验中可以获得以下几点启示：

首先，在政策设计方面，配建制度的要素需要完善和细化。目前多数地方对配建项目对象的选择标准没有明确规定，而往往与特定项目相联系（如旧城改造、城中村改造和工业企业搬迁改造）。美英两国对项目对象的适用范围规定主要是基于经济可行性考虑，我国也应考虑是否所有项目都适合配建，如何确定哪些项目需要配建，非住房类房地产开发项目是否也需要承担可支付住房建设义务等问题。例如，是否可以考虑将配建比例要求与开发项目规模、区位相联系，例如在轨道交通沿线、在中低收入者就业中心设置更高配建比例要求，将住房规划政策与城市空间导向、职住均衡的空间布局理念等相结合，使住房规划政策在更广的层面上发挥作用。此外为加强政策灵活性，可以考虑允许开发商采用异地建房或资金支持等方式替代就地配建（邓大伟等，2009）。

其次，政策指标设定需要以地方的人口与住房市场评估为基础，保证严谨性和科学性，并经受公众质询的检验。例如英国的“住房市场战略性评估”(Strategic Housing Market Assessments)和“土地可获得性战略评估”(Strategic Housing Land Availability Assessment)是地方规划政策制定的两大支撑。前者主要评估可支付住房和市场住房的供给、需求及住房的需求结构；后者评估在不同规划条件下住房开发的土地供应潜力。

此外，需要关注规划配建政策对市场的作用。美英两国经验表明，在住房市场不景气时，配建成效会受到很大影响。由于2008年住房市场不景气，广州有配建要求的地块大量流拍，

导致廉租房建设计划 67% 没能完成 (张艳红, 2009), 进一步印证了这一点。规划手段一定程度上扭曲了住房市场的供应结构, 可能导致住房整体可支付性变差。因此制定配建政策需充分考虑其对市场住房价格的可能影响, 避免将可支付住房建设成本过度转嫁给其他收入阶层的居民。

参考文献

- [1] Beer A., Kearins B., & Pieters H. Housing affordability and planning in Australia: The challenge of policy under neo-liberalism [J]. *Housing Studies*. 2007, 22 (1):11-24.
- [2] Brown K.D. Expanding affordable housing through inclusive zoning: Lessons from the Washington Metropolitan Area. In *Discussion Paper Series*. [R]. Washington D.C.: The Brookings Institution Center on Urban and Metropolitan Policy, 2001.
- [3] Brunick N., Lauren G., & Susannah L. Large cities and inclusionary zoning [R/OL]. Chicago: Business and Professional People for the Public Interest, 2003 [2009-8-31]. <http://www.bpichicago.org/documents/largecitiesandIZ.pdf>.
- [4] Calavita N., Grimes K., & Malach A. Inclusionary housing in California and New Jersey: A comparative analysis [J]. *Housing Policy Debate*. 1997, 8(1): 109-142.
- [5] Crook T. *et. al. Planning gain and affordable housing: Making it count* [R]. Joseph Rowntree Foundation, 2002.
- [6] Crook, A. *et. al. Planning gain and the supply of new affordable housing in England: Understanding the numbers* [J]. *Town Planning Review*. 2006, 77 (3): 353-373.
- [7] Glaeser E.L., & Ward B.A. The causes and consequences of land use regulation: Evidence from Greater Boston [J]. *Journal of Urban Economics* 2009, 65(3):265-278.
- [8] HBF-AHPG. *Expanding choice increasing the supply of affordable housing* [R/OL]. London: Home Builders Federation: 2007.[2009-8-31]. http://www.hbf.co.uk/fileadmin/documents/Policy/Affordable_Housing/AHPG_Report_Version_8_FINAL_10_July_2007.pdf.
- [9] Monk S, Whitehead C, & Burgess G. The provision of affordable housing through Section 106: the situation in 2007 [R]. London: RICS, 2007.
- [10] Oxley, M. *Economics, planning, and housing* [M]. New York: Palgrave MacMillan, 2004.
- [11] Porter, D.R. The promise and practice of inclusionary zoning [A]. In Downs A. *Growth management and affordable housing: Do they conflict?* Washington, DC: The Brookings Institute, 2004: 212-263.
- [12] Productivity Commission. First home ownership [R/OL]. Melbourne: Productivity Commission 2003 [2009-5-4]. <http://www.pc.gov.au/projects/inquiry/housing>.
- [13] Productivity Commission. First home ownership. An inquiry report.[R] Melbourne:

Productivity Commission, 2004.

- [14] Schwartz A.F. *Housing policy in the United State: An introduction* [M]. New York and London: Routledge, 2006.
- [15] Whitehead C.. Planning policies and affordable housing: England as a successful case study? [J]. *Housing Studies*. 2007, 22 (1):25-44.
- [16] 邓大伟,诸大建. 保障性住房提供的强制性配建模式探讨——基于住房的属性. 城市发展研究, 2009, 16 (1): 5-8.
- [17] 邓卫. 我国低收入者住房政策评析[J]. 城市与区域规划研究, 2009, 2(2): 12-28.
- [18] 焦怡雪,刘涌涛. 美国以创新性区划促进可支付住宅发展的经验和启示[J]. 城市发展研究. 2007, 14 (3): 59-71.
- [19] 刘志林. 低收入住房政策模式选择的中央-地方差异——基于网络分析法 (ANP) 的决策模型分析[J]. 城市与区域规划研究, 2009 (2): 48-67.
- [20] 尚教蔚. 我国住房保障制度存在的问题[J]. 城乡建设, 2006 (3): 47-48.
- [21] 王承慧. 美国可支付住宅实践经验及其对我国经济适用住房开发与设计的启示[J]. 国外城市规划[J], 2004 (6):14-17.
- [22] 熊国平,朱祁连,杨东峰. 国际经验与我国廉租房建设[J]. 国际城市规划, 2009 (1): 37-42.
- [23] 杨滔,黄芳. 英国“可负担住宅”建设的经验及借鉴意义[J]. 国际城市规划, 2008 (5): 76-82.
- [24] 张艳红. 配建未果 广州拟政府主导廉租房建设[N]. 第一财经日报, 2009-2-11.
- [25] 郑志东. 英国可支付住房与规划政策关系研究——兼论其对我国经济适用房制度的启示. 城市开发, 2007 (2): 82-84.
- [26] 朱晨,岳岚. 基于规划调控的英国住房保障措施研究[J]. 城市发展研究. 2007, 14 (2): 23-28.

致谢:

本研究是北京大学-林肯研究院城市发展与土地政策研究中心“低收入住房政策”课题组部分研究成果。

作者简介:

刘志林 清华大学公共管理学院讲师, 北京大学-林肯研究院城市发展与土地政策研究中心兼职研究员。美国康奈尔大学城市与区域规划学博士, 主要研究领域为: 住房政策、低收入住房问题、城市地理学、城市公共治理。联系地址: 北京市海淀区清华大学公共管理学院, 邮编: 100084。电子邮箱: zhilinliu@tsinghua.edu.cn。

韩雅飞 北京大学城市与环境学院城市与区域规划专业本科生。电子邮箱: hanyafei@pku.edu.cn。

表 1 美国华盛顿大都市区四县的包容性区划条款比较

	蒙哥马利 Montgomery	费尔福克斯 Fairfax	劳顿 Loudoun	普林斯乔治 Prince George's
制定时间	1974	1990	1993	1991
可支付住房供应量	10,600 套; 72% 出售	582 套	208 套; 61% 出售	1600 套
占全部可支付住房供应量的比例	51%	12%	30%	
可支付住房比例建设要求	12.5-15%	6.25-12.5%	6.25%	10%
密度奖励幅度	≤22%	≤20%	10%	10%
房屋廉价保持年限	出租: 20 年 出售: 10 年	出租: 20 年 出售: 15 年	出租: 20 年 出售: 15 年	出租/出售: 10 年
目标人群收入	地区收入中值的 65% 及以下	地区收入中值的 70% 及以下	出租: 地区收入中值的 35-50%; 出售: 区域收入中值的 30-70%	地区收入中值的 70% 及以下
是否允许替代方式	是	是	是	是
可支付住房再次上市出售的利润分配	房主与当地政府分摊	房主与当地政府分摊	房主与当地政府分摊	无需与地方政府分摊
对极低收入家庭的其它住房资助	允许政府与非营利组织购买部分可支付住房供应极低收入家庭	允许政府与非营利组织购买部分可支付住房供应极低收入家庭	允许政府与非营利组织购买部分可支付住房供应极低收入家庭	不允许
可支付住房价格	出租: \$670-\$1,050 出售: 连排-\$95,000; 独栋-\$120,000	出售: \$60,000-120,000	出售: \$75,000-119,000	
人口 (2000 年)	873,341	969,749	169,599	801,515
家庭年收入中值	\$72,000	\$91,000	\$66,465	\$47,882
月租金	\$729-\$1,167	\$701-\$1,275		
住房市场价值	\$205,000	\$226,825		\$128,657

(资料来源: Brown, 2001: p.12)

表 2 第 106 条款下完成的可支付住房数量及占全部建成可支付住房的比例（1999-2004）

	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05
东北部	442 16.9%	290 12.9%	206 33.0%	160 48.8%	133 22.7%	186 28.9%
西北部	550 9.7%	777 13.6%	785 33.1%	733 24.3%	812 31.7%	631 24.9%
约克和亨伯地区	289 14.2%	336 17.3%	502 34.5%	515 38.7%	760 43.8%	681 55.3%
东中陆区	691 16.5%	778 17.9%	761 41.2%	1,155 62.9%	898 47.1%	1,294 71.6%
西中陆区	1,029 18.0%	660 12.1%	985 34.5%	1,117 40.1%	1,199 41.9%	1,672 49.0%
东英格兰	1,194 28.7%	1,103 25.5%	1,511 50.9%	1,780 63.7%	2,426 69.6%	2,710 70.1%
伦敦	1,842 22.7%	1,958 21.4%	1,904 27.0%	3,153 42.7%	3,895 44.4%	3,725 43.6%
东南部	2,553 32.9%	2,289 29.1%	2,394 33.8%	2,923 47.5%	3,577 49.0%	5,327 69.7%
西南部	654 16.7%	1,097 28.0%	1,256 35.5%	1,056 33.4%	2,680 78.9%	1,949 56.2%
英格兰	9,244 20.9%	9,297 20.7%	10,303 34.6%	13,592 47.2%	16,380 50.2%	18,175 54.8%
年增长率	—	1%	10%	18%	23%	10%

(注：单位：套；斜体为占全部可支付住房建成量的比例)

(资料来源：根据 Crock et al. (2006) 计算得到)

表 3 美国与英国可支付住房规划政策比较

	美国	英国
规则强度	强制性或鼓励性	强制性
政策推动者	州政府规划立法或地方政府	中央政府规划立法
执行者	地方政府	地方政府（规划管理部门）
激励措施	密度奖励；免除开发与建设费；减少 停车用地面积要求、放宽设计标准； 加速施工申请和规划变更的处理过程	可能获得社会住宅基金
目标人群	低收入家庭；或中低收入家庭	符合社会住宅申请条件的家庭
受影响工程	只适用于住房单元超过一定数目的住宅开发项目；	目前只适用于住房单元超过一定数目的住宅开发项目，但正在讨论降低门槛值和扩展到其它类型开发项目。
低收入住房供应方式	出租和出售	主要是出售给注册社会住宅租赁机构（RSLs），然后向家庭出租。
保持低价的期限	10-30 年	
是否允许异地配建或支付替代费用	是	否
实施范围	以新泽西、加利福尼亚州为主及华盛顿大都市区部分县、波士顿大都市区部分城市。	全国范围



