

关于我国目前保障性住房建设的思考 ——以青岛市和北京市通州区为例

Thinking on the Current Construction of Chinese Affordable Housing: for Example of Qingdao and Tongzhou District of Beijing

撰文 陈喆 吴鹏飞 北京工业大学

摘要 系统总结了青岛市和北京通州区保障性住房的建设实践，在对青岛的两个典型保障性住房小区调研分析和对通州区保障性住房历年建设情况分析的基础上，总结其经验，阐述了全国保障性住房设计中存在的共性问题及成因，并探讨其解决方法。

关键词 保障性住房 青岛 通州区

0 引言

自2008年住房和城乡建设部提出“9 000亿安居工程投资计划”以来，保障性住房的投资建设量大大增加，而其相应的建设标准却未及时设立，导致目前保障性住房设计中存在许多问题。青岛市和北京通州区近几年对保障性住房的建设做出了积极探索，以下对这两个地区的情况进行经验总结及问题分析。

1 青岛市保障性住房

青岛市作为我国东部发达的沿海大城市，近几年在保障性住房的土地供应、规划布局、建筑设计和运行管理等方面均处于全国领先水平，自2007年以来，在市区竣工住房总量中，保障性住房和限价商品房所占比例达到48%。住房供给结构的改变对青岛市的住房价格上涨起到明显的抑制作用。青岛市目前已经基本建立起了以廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房、

限价商品住房和商品住房为主体的住房保障和供应体系（图1），2.37万户家庭已通过保障性住房解决了住房困难的问题。

1.1 调研概况

（1）康居公寓（图2~4）

康居公寓是青岛市第一个集中建设的面积最大和配套设施最为齐全的廉租住房项目。青岛市政府持有康居公寓的完全产权，并且按照《青岛市廉租住房和公租房装修及配套标准》对康居公寓全部住房进行精装修。其住宅建筑形式均为板式，住屋内采光通风良好，利用住宅底层设物业管理、社区服务、治安联防站、文化活动、社区康乐、残疾人康复中心等配套设施，同时还有一处面积约3 000m²的半地下农贸市场。康居公寓的特殊之处是容纳了近400户（20%）的残疾人家庭，并在配套设施中为其提供了残疾人康复中心这一专用公共设施。

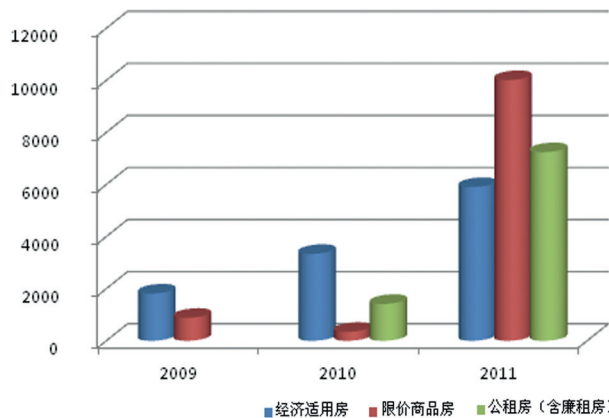


图1 2009~2011年青岛市保障性住房建设情况（根据青岛市住房保障网数据自绘）



图2 康居公寓小区模型（根据青岛市住房保障中心资料改绘）



图3 康居公寓外观（自摄）



图4 康居公寓小区入口（自摄）

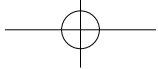


图5 河马石小区外立面（自摄）



图6 河马石小区中心景观（自摄）



图7 河马石小区入口（自摄）

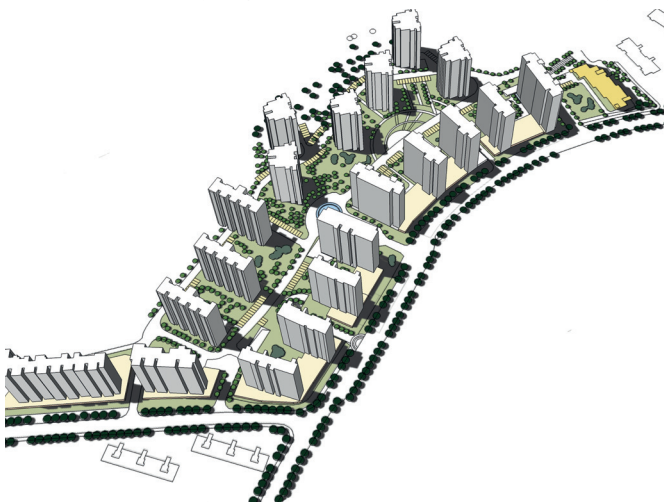


图8 河马石小区模型（自绘）

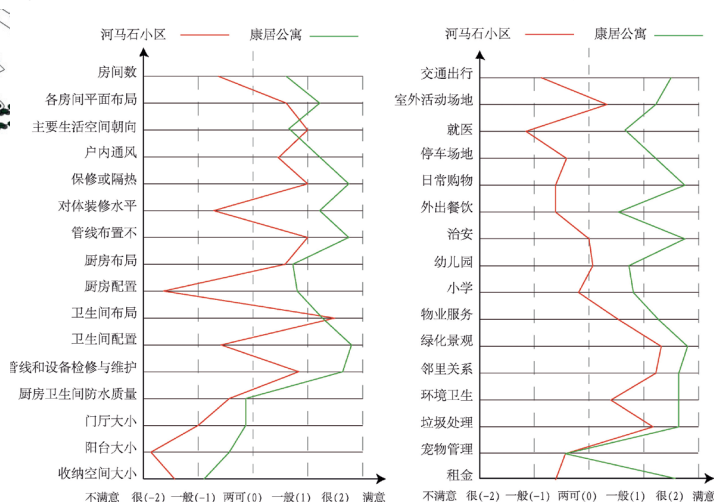


图9 康居公寓及河马石小区满意度评价（根据调研数据自绘）

表 1 康居公寓及河马石小区基本情况（自绘）

	康居公寓	河马石小区
保障性住房类型	廉租房	公租房（配建）
楼盘位置	开平路以北 周口路以东	市北 浮山后 劲松一路
建筑面积	12.3 万 m ²	15 万 m ²
占地面积	6 公顷	4 公顷
容积率	1.97	3.20
绿化率	30.7%	40%
楼层状况	多层 11 栋 房屋 1020 套 高层 7 栋 房屋 952 套	12 栋公租房、3 栋专家公寓、 5 栋商品房
物业费	0.45 元/ m ² · 月	公租房 0.45 元/ m ² · 月 商品房 0.85 元/ m ² · 月
户数	1972 户（含残疾家庭 415 户）	2285 户
户型分类	1 室 0 厅 1 卫 / 2 室 0 厅 1 卫 / 1 室 1 厅 1 卫	2 室 0 厅 1 卫 / 1 室 1 厅 1 卫 / 2 室 1 厅 1 卫

（2）河马石公租房小区（图 5~8）

河马石公租房小区是青岛市第一个公租房小区，是与商品房一起配套建设的公租房项目，于 2010 年 6 月开始投入使用。该区域位于城市边缘地区，凿山而建，在满足容积率的前提下，增加了小区绿化面积和景观设计。由于小区凿过的山体未进行维护，在雨水时节会有山体滑坡、泥石流等灾害发生，危害居民居住安全；另外山体上布置有公墓，对住户产生较大的心理、环境等方面的负面影响。

1.2 经验及问题总结

本次入户调研主要分为以下四部分：住房与家庭基本概况、

住宅满意度评价、装修与室内设施改善意向、规划布局和配套设施。

笔者依据调研结果绘制出康居公寓及河马石小区居民满意度评价表（图 9）。

由图可看出，居民对康居公寓的满意度更高。两个小区共同满意的项目是对外交通和物业管理，不满意的项目主要是配套设施、厨卫设施、室内格局和室内装修。根据调研统计结果，青岛市保障性住房主要可总结出以下经验和问题。

1.2.1 经验

（1）建立保障性住房的法规和政策体系

健全的法制及政策体系是保证保障性住房能够顺利运营及功能实现的必须手段。青岛市作为我国保障性住房工作进展较好的城市，主要特点在于保障工作规划合理、规章条理清晰、政策体系健全。2007 年以来，青岛市先后出台《青岛市住房保障发展规划（2008-2010 年）》、《青岛市廉租住房保障办法》、《青岛市经济适用房管理办法》、《关于公租房配租管理的意见》等一系列政策。但是现行住房保障政策都是以规范性文件形式发布的，虽有一定效力，却未形成法律约束力。为此应当尽快制定出符合我国国情的保障性住房政策法规，并明确专门的管理机构。

（2）良好的物业管理体制

青岛市的物业管理受到住户的广泛好评，其采用的是由政府出资的物业管理模式，管理费用为 0.45 元/m²。它的物业管理部门为政府下属的职能部门，工作人员属于事业编制。各区房管所负责安排辖区内保障性住房小区的物业管理。



图10 康居公寓未运营的社区卫生服务中心和慈善超市（自摄）

保障性住房因其业主的独特性质，管理难度大且收费有限，不可能按照市场化的程序和导向运行，而必须有政府的干预和管理，青岛的物业管理模式给全国各地提供了一个可供参考的范本。

1.2.2 问题及成因

根据入户调研情况，笔者总结当前的保障性住房建设在规划和建筑设计层面主要存在以下问题。

（1）保障性住房小区配套设施多形同虚设

根据《青岛市市区公共服务设施配套标准及规划导则（试行）》4.4，每个居住小区应配置一处文化活动站和社区卫生服务站，小型商业金融服务设施的服务半径不宜大于500m；根据4.6，市区范围内的小学服务半径不宜大于800m，在人口不足1.5万人的片区，宜考虑配置18班小学，市区范围内的幼儿园（托儿所）服务半径宜为300~500m。

河马石小区从2010年第一批住户入住至今，周边仍没有医疗设施，居民看病需往返市区。而商业网点设施基本没有；成规模的超市只有一个，但物价昂贵；药店、银行、饭店、小学均无设置，

幼儿园虽有也是费用昂贵。而康居公寓的设施虽然比较齐全，但却并未全部启用，小区内特有的残疾人活动中心仅在在有管理人员陪同调研的当天开放（图10），当笔者第二次独自前去时，仍是关闭状态。

由于城市用地紧、地价昂贵，保障性住房小区多在郊外或交通不便利处大面积集中建设（康居公寓和河马石小区均位于近城郊的位置），且建设资金多不能及时到位，这就使得开发小区附近的建设速度滞后，且小区配套设施多不能及时配建，影响居民正常生活。而已建成的配套设施由于政府资金有限等问题，多运营不善，无法做到物尽其用。

（2）单一户型制约居民生活需求

居民普遍反应无客厅给家庭生活带来较大困扰，有客人来时要么在玄关处小坐，要么直接进入主卧。阳台过小或没有阳台也给居民生活带来不便，衣服也只能在室内晾晒。另外，缺乏收纳空间也是一个重要问题。保障性住房住户的家庭结构、生活习惯各有不同，而保障性住房不允许住户对房间有任何改动，造成居民生活诸多不便（图11~13）。



图11 康居公寓某户型平面图（青年夫妇及孩子）（自绘）



图12 河马石小区某户型平面图（老年夫妇及儿子）（自绘）

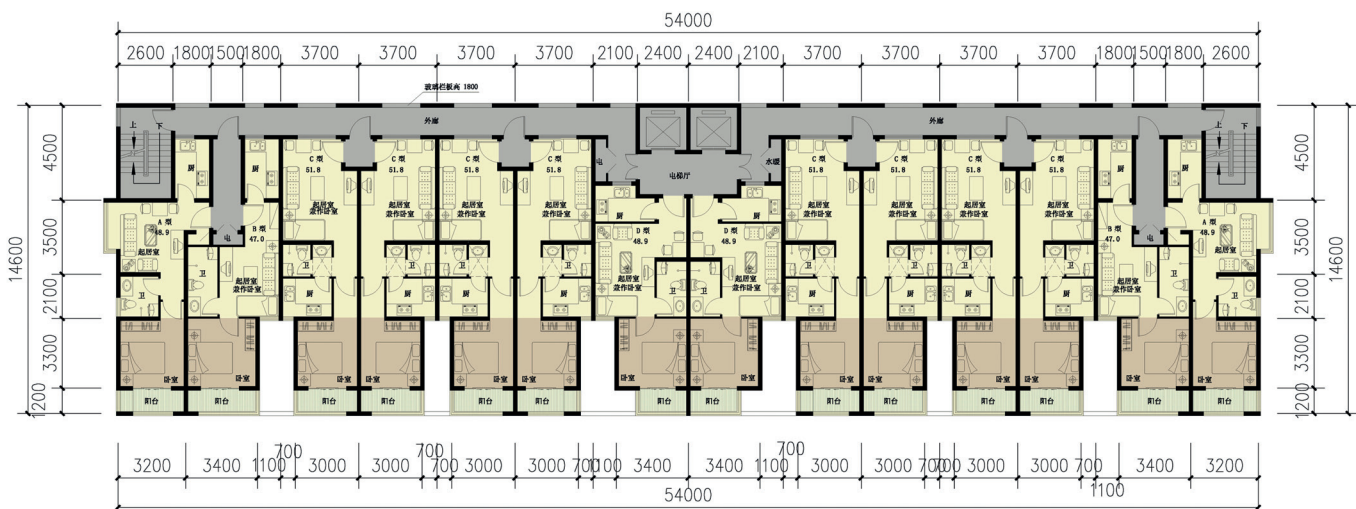


图13 康居公寓小高层标准层平面（源自青岛市住房保障中心）

保障性住房覆盖的范围越来越广，如外来务工人员、新就业大学生等，再加上原有的各种家庭结构，所以就出现了人口结构的多元化。而原有的套型平面构成单一，使得不同类型的家庭不得不使用相同的套型。而小户型特有的“小”的特征，又使得户型在设计中捉襟见肘，无法满足住宅空间的全部功能需求。

（3）保障性住房现行标准不符合实际需求

康居公寓之所以不是普通住宅，而是公寓，是因为在审核时无法通过普通住宅验收标准，因此以公寓标准进行验收。

根据《住宅设计规范》（GB50096-1999）3.1.1规定，住宅应按套型设计，每套住宅应设卧室、起居室（厅）、厨房和卫生间等基本空间。3.1.2规定，普通住宅套型分为一至四类，其居住空间个数和使用面积不宜小于表2的规定。根据《青岛市廉租住房保障办法》规定，2人以下家庭的保障面积标准为建筑面积30m²；3人家庭的保障面积标准为40m²；4人以上家庭的保障面积标准为建筑面积50m²。而根据表3中各功能空间面积要求，在30m²的底限面积内是不可能按照住宅设计规范成套设计的。

表2 住宅套型与居住空间规定（自绘）

套型	居住空间数（个）	使用面积（m ² ）	套型	居住空间数（个）	使用面积（m ² ）
一类	2	34	三类	3	56
二类	3	45	四类	4	68

表3 住宅房间面积要求（自绘）

房间名称	单人卧室	双人卧室	兼起居的卧室	起居室	厨房	卫生间
使用面积（m ² ）	6	10	12	12（直接采光） ≤10（无直接采光）	4（一类和二类） 5（三类和四类）	3
（直接采光）	（直接采光）	（直接采光）	（直接采光）			（三件洁具）

（4）施工质量差

调研中发现，两个小区均有卫生间防水差和厨卫墙壁起皮的现象发生（图14，15）。

卫生间的种种问题其实在普通商品房住宅中也时有发生，只不过保障性住房由于资金制约等原因使得问题更加突出。

2 通州区保障性住房

通州区位于北京市东南部，与天通苑、回龙观、望京等地区皆是北京的“睡城”，主要用以解决外来居民的居住问题。2008年通州区启动住房保障工作以来，截至2011年底，开工建设保障性住房项目43个、总建筑面积475万m²、提供房屋59426套。通过市级备案申请家庭10576户，解决了1.9万中低收入人群的住房困难（图16）。

2.1 总体建设及备案情况

表4 2008—2011年通州区通过备案家庭量变化分析（数据来自北京市通州区住房和城乡建设委员会）

时间	廉租房（户数）	经适房（户数）	限价房（户数）	公租房（户数）	总户数
2008年	319	1069	1583	0	2971
2009年	140 ↓56%	722 ↓32%	608 ↓62%	0	1470 ↓51%
2010年	101 ↓28%	1500 ↑108%	1663 ↑174%	0	3264 ↑122%
2011年	87 ↓14%	849 ↓43%	1935 ↑16%	30	2901 ↓12%
合计	647	4140	5780	30	10576

根据表4可以看出保障性住房备案总量近一年呈下降趋势，平均降幅为12%。其中廉租房备案家庭户数近三年逐年减少，



图14 住户卫生间（自摄）



图15 水管入地处施工质量差（自摄）

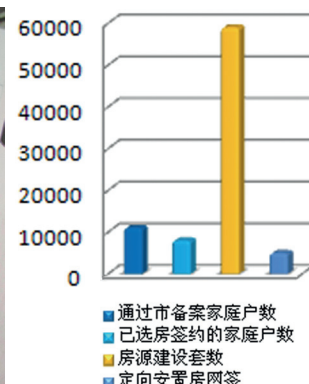
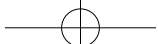


图16 通州区保障性住房总体情况



近一年降幅 14%；经适房备案家庭户数近一年呈下降趋势，降幅 43%；限价房备案家庭户数近两年呈增长趋势，涨幅 16%。

表 5 2008—2011 年通州区保障性住房建设量分析（数据来自北京市通州区住房和城乡建设委员会）

时间	廉租房（套）	经适房（套）	限价房（套）	公租房（套）	各年小计
2008 年	853	3768	7815	0	15209
2009 年	96 ↓ 89%	1405 ↓ 63%	446 ↓ 94%	1337	12532 ↓ 18%
2010 年	80 ↓ 17%	561 ↓ 60%	3646 ↑ 717%	0	13760 ↑ 10%
2011 年	0 ↓ 100%	608 ↑ 8%	168 ↓ 95%	6572	17925 ↑ 30%
合计	1029	6342	12075	7909	59426

根据表 5 可以看出：廉租房建设量逐年减少，近一年降幅 100%；经适房建设量近一年来增多，涨幅 8%；限价房建设量近一年迅速减少，降幅 95%；公租房建设量近一年迅速增多，建设量是 2009 年的 5 倍。

2.2 问题及成因

根据表 4 和表 5 的数据分析，可发现通州区保障性住房建设有以下问题：

（1）整体层面：保障性住房整体供过于求

表 6 通州区保障性住房年备案量与年建设量对比（根据表 4、5 数据得到）

2008~2011 年	廉租房	公租房	经适房	限价房
年平均备案量	162	8	1035	1445
年平均建设量	257	1977	1586	3019
年剩余房源	95	1969	551	1574

由表 6 可看出通州区各类保障性住房年平均建设量均超出年平均备案量，若使用剩余房源，约 2 年内不再建设保障房亦可满足需求。造成这种状况主要有以下几个原因：

1）配套设施缺乏。通州区作为北京著名的“睡城”之一，虽然人口大量集中，但缺乏成熟的城市配套设施，且城区内部交通拥堵，公共交通不发达。调查显示，通州区的房价虽比城区低，且居民平均居住面积明显高于城区，但居民的住房满意度却不如城区。这也是全国其他地区保障性住房叫好不叫座的主要原因。

2）保障范围过窄。外来人口在通州区常住人口中的比例越来越大，但根据现有规定，除公租房的保障范围含外来人口外，其他保障性住房的申请必须是本市户籍。

3）建设比例失调。由表 6 可看出，各类保障性住房有的基本可供需平衡，有的则供求失衡，资源配置严重不合理。

（2）个体层面：公租房建设量远远供过于求

表 7 公租房备案量与建设量对比分析（数据来自北京市通州区住房和城乡建设委员会）

公租房建设量（套数）	公租房申请量（户数）	公租房剩余量（套数）	闲置率
7909	68（含 2012 年申请户数）	7850	99.3%

根据表 7 可以看出：通州区公租房房源供应远远多于需求，

闲置率高达 99.3%。不仅造成巨大的公共资源浪费，也使公租房制度的有效性受到怀疑。造成这种局面主要有以下几个原因：

（1）租金过高。政府对公租房的保障性住房性质缺乏准确定位，依旧采取投资经营模式运作，制定租金标准时以成本回收为考量，高估了租户的实际承受能力。根据《公共租赁住房管理办法》规定：“公共租赁住房的租金标准应当按照略低于同地段住房市场租金水平的原则确定，并定期调整。”以此为原则，北京市公租房租金价格基本是周边房屋市场租金价格的 80%~90%，且三年不变，加上补贴后，实际租金水平相当于市场租金价格的 4%~81%。以三口之家租住北京远洋沁山水公租房为例，家庭月收入 3 600 元，租一套 68m² 两居，实际缴纳租金为：（41 元 / m² × 超过面积标准的 8 m²）+ 60 m² × 41 元 / m² × 50% = 1 558 元 / 月。全家收入的近 50% 要用来付房租，令申请人认为还不如租条件差一些的住房划算。

（2）申请标准过于严格。最需要公租房过渡的往往是刚来到本市工作的就业者和刚工作的毕业生，北京市虽开放户籍标准，但却规定非本市户籍“来京连续工作一定年限，具有完全民事行为能力，家庭收入符合上款规定标准，能够提供同期暂住证明、缴纳住房公积金证明或社会保险证明，本人及家庭成员在本市均无住房”才可申请公租房，层层规定，使大量潜在住户无形中流失。

3 建议

3.1 采用多种方式建设保障性住房

多种方式建设保障性住房是指除目前较多被采用的集中建设和配套建设外，采用其他方式筹集房源，建设保障性住房。例如常州市采用“六管齐下”的方式筹集房源：1）集中新建；2）分散配建；3）定向代建，在一些已部分开工的商品房或安置房小区中，按照保障性住房的建设要求，向开发建设单位订制保障性住房；4）批量收购，对房地产建设项目中符合保障性住房条件的，由政府以略低于市场的价格进行收购；5）零星收购，在中心城区面向二手房市场，收购符合保障性住房条件的房源；6）园区自建，各辖区政府，在其工业园区和工厂聚集区集中建设外来务工人员居住的保障性住房。

多种方式建设能够使更多的保障性住房与商品房住户共享配套设施，并且在选址上可以使保障性住房在城市内分散布局，避免贫民窟现象。在全国范围内，各地区可以根据自身条件制定建设保障房策略。

3.2 室内空间可灵活分割

不同住户可根据自家的居住特点重新划分户内格局，通过重量小、易拆卸的隔断和灵活易移动的家具，对住房的内部空间进行再分隔，提高住房内部的舒适性（图 17）。

3.3 建立新的保障性住房设计标准

保障性住房在居住空间和使用面积上有其特殊性，设立针对保障性住房的住宅标准势在必行。目前深圳市已出台《深圳

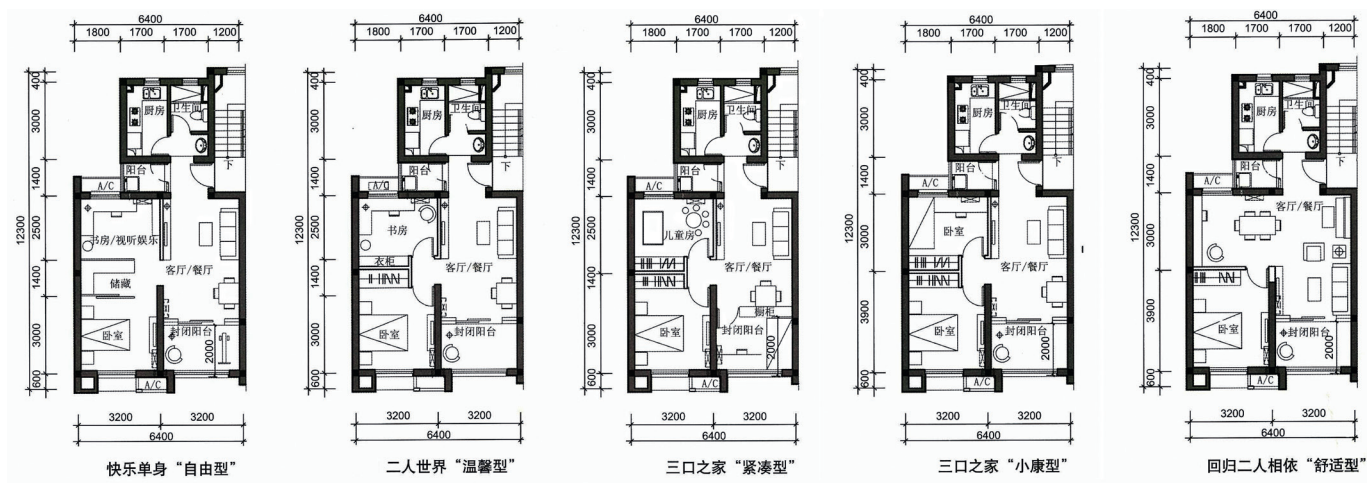
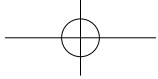


图17 可变户型示意 (源自2008年全国保障性住房设计方案竞赛获奖作品)

市保障性住房建设标准(试行)》，对保障性住房的建筑面积、选址、装修和车库建设等方面都有严格的标准，值得其他城市借鉴。

3.4 采用整体卫浴

整体卫浴是工厂化生产，通过模具制造，在现场配装成型的工业部品，能避免传统卫生间装修中由于人为因素引起的诸多质量问题，其防水底盘更能杜绝卫生间的后期漏水问题。整体卫浴因其高度的集成性，可以在极小的空间内实现卫生间的三大功能，因此它在以中小户型为主的保障性住房中更具有优势，能够提高住宅的整体居住性能。

3.5 进行复合型规划，提升“睡城”宜居水平

复合型规划指同时具备商业、娱乐、住宅、教育、医疗等功能的组团规划。在国外，许多大城市周边分布有多个卫星城，这些卫星城各自拥有完整而独立的产业和功能，且房价低于市中心，很多工薪族很乐意在此安居乐业。随着国内城市规模的

逐年扩大，城市周边的卫星城也逐年增多，提升卫星城的宜居水平，改变“睡城”现状，才能吸引到更多的人选择此处的保障性住房居住。

3.6 对公租房建设标准、准入标准和租金标准重新定位

各地公租房多统一装修，可“拎包入住”，但对租房者来说，采用精装修只会使租金居高不下，因此公租房的建设标准应在精确的市场调研基础上重新定位。另外，应重新认识公租房的社会保障属性，降低准入门槛，并结合申请人自身的经济状况，调整补贴标准，就北京和上海的情况看来，目前的补贴程度无法切实解决居民的根本问题。

4 结语

保障性住房应顺应时代发展，切忌盲目大量建设，对部分指标应进行优化调整，提高规划布局、建筑设计整体水平，把建立经济、宜居、安全的人居环境作为保障性住房建设的最终目标，使保障性住房更加合理化、人性化。AT

参考文献

- [1] 李振宇, 张玲玲, 姚栋. 关于保障性住房设计的思考——以上海为例[J]. 建筑学报, 2011(8).
- [2] 刘东卫, 蒋洪彪, 于磊. 中国住宅工业化发展及其技术演进[J]. 建筑学报, 2012(4).
- [3] 张占录. 我国保障性住房建设存在问题、发展障碍与制度建设[J]. 改革与发展, 2011(3).
- [4] 张建, 武小琛, 李行言. 公租房(含廉租房)调研分析与经验借鉴——以青岛市公租房(含廉租房)建设为例[J]. 城市开发, 2012.
- [5] 睡城思与变: 怎样才能被唤醒[J]. 中华民居, 2011(3).
- [6] 住房和城乡建设部住宅产业化促进中心. 公租房产业化实践——标准化套型设计和全装修指南[M]. 中国建筑工业出版社, 2011.