

· 国家自然科学基金资助(编号:51308130)· 国家自然科学基金资助(编号:41271162)·

转型期保障性住区规划建设的发展历程回顾与误区反思

——以广州市为例

History Review and Mistakes Reflection on Planning and Construction of Indemnificatory Community in Transitional Period :
A Case Study of Guangzhou

黄健文 Huang Jianwen
谢滌湘 Xie Dixiang
徐莹 Xu Ying

中图分类号 TU984.11 文献标识码 A
文章编号 1003-739X(2014)09-0013-03

[摘要] 广州市作为国内较早开始保障性住房社区规划建设城市之一,在住房改革大幕拉开以后经历了二十多年的转型期,建设实践过程中积累成功经验的同时,也暴露了不少亟待反思与解决的问题。该文通过回顾与剖析广州市保障性住区在转型期的简要建设历程,反思保障性住区在规划建设层面主要存在的几点误区,以期为保障性住区的后续建设提供启示。

[关键词] 保障性住区 历程回顾 误区反思 转型期 广州市

[Abstract] Guangzhou City as one of the earliest domestic cities which started planning and construction of the indemnificatory housing community, has experienced the transitional period with more than 20 years after the housing system reform curtain went up. During this period, Guangzhou city accumulated the successful experience in the construction process, at the same time it also reveals a number of problems which need deep reflection and resolve. Through the review and analysis of the brief construction history of Guangzhou's indemnificatory community in transitional period, we reflect the mainly existing mistakes of indemnificatory community in terms of planning and construction, and hope to provide enlightenment for the follow-up construction of the indemnificatory community.

[Key words] Indemnificatory community, History review, Mistakes reflection, Transitional period, Guangzhou city

DOI:10.13942/j.cnki.hzjz.2014.09.003

作者信息

黄健文, 广东工业大学建筑与城市规划
学院讲师(通讯作者)

kenpost@163.com

谢滌湘, 广东工业大学建筑与城市规划
学院副教授

徐莹, 华南理工大学建筑设计研究院
中级工程师

收稿日期: 2013-12-10

广州从20世纪80年代中期开始保障性住房社区(简称保障性住区)的规划建设,是国内最早进行保障性住区实践的城市之一。二十多年的实践过程中,在保障性住区建设规模不断扩大的同时,保障性住房的制度也在不断发生动态变化。在此期间保障性住区的住房产品类型不断转变,经历了解困房、安居房、廉租房等主导阶段,直到当前仍在探索适应社会发展需求的新保障房类型,因而将此时期概括为广州保障性住区的转型期。本文通过回顾和剖析转型期广州保障性住区的主要发展历程,反思保障性住区规划实践的误区,为保障性住区的未来规划建设提出值得参考的启示。

1 转型期广州保障性住区的主要建设历程

我国的住房保障体制,在改革开放前,实行的是计划经济体制下的具有福利性质的住房分配制度,其表现形式主要为低租金租赁或实物配给式。改革开放后,这种传统的福利性的住房制度

的弊病日益明显。1980年邓小平关于住房改革问题的讲话拉开了住房改革的序幕,保障性住房作为与商品性住房相对应的概念,在住房改革发展过程中衍生了多样化的类型产品。从1986年起兴建解困房住区到2006年全国最大的金沙洲廉租屋住区,是广州保障性住区建设最为集中、类型转变最为剧烈的一段时期,这段时期既在一定程度上有效缓解了低收入人群的居住压力,又为广州保障性住房的产品类型变革方面作出了重要的积极探索。转型期广州保障性住区建设经历了以下三个主导类型发展阶段。

1.1 第一阶段(1986年—1995年):“解困房”主导期

1986年广州启动了保障性住区的大规模建设,当时的保障性住区称为“解困房”住区,主要集中在越秀、荔湾、海珠、原东山四区。解困房住区完全由政府实施运作,政府首先提供廉价土地,地价通常低于市场价的30%~40%,接着由政府下属的住宅建设办公室(住建办)统一建设。

由于全由政府包办,解困房的价格普遍远低于同期商品房。以1995年的解困房为例,同样是一套60m²的住房,商品房售价达到十多万元,而解困房却只需七万元以下。因此,解困房也具有像单位福利房一样以成本出售的特殊性质。从1992年—1995年三年间,政府以解困安居为主要目的,先后兴建了同德、大塘、棠下这三个解困房住区,住区均由多层住宅组团构成,并在区内实施了较好的配套条件,解决了1万多个困难家庭的居住问题^[1]。

解困房住区所面向的住房困难户,主要包括旧城改造搬迁户以及旧城区人均居住面积在2m²以下的家庭。由于广州旧城区域位于城市中心地段,日渐稀缺的旧城土地价值不断攀升,其地段性质和价位使低收入阶层被迫迁离,这一进程,在学术上被称为“城市中心区中产阶级化”(gentrification)^[2]。为了尽可能减少这一进程带来的负面影响,广州的解困房住区往往选址于当时城市主导拓展方向的地区,如天河区的棠下小区位于向东拓展地区、白云区的同德、大塘小区位于向北优化地区。随着城市扩张发展,当年的解困房住区所在地区逐渐成为成熟的城市中心片区,区位优势大大提高。

1.2 第二阶段(1995年—1998年):“安居房”主导期

在第一阶段中后期,由于政府对保障性住区进行全程运作的方式投入巨大,群

众对实施进度缓慢和分配制度不公也产生质疑,解困房住区建设遇到越来越大的困难与阻力。为此,政府开始转变思路,尝试不再直接介入,而是推出较为低价的保障性住房土地,在严格控制售价的出让条件下,交由开发商开发建设。其中,为了解决保障性住房上市数量和类型不足的问题,关键措施是推出了多个与以往解困房住区有所区别的安居小区,由此解困房住区也开始逐渐被称为“安居房”住区。

安居房住区虽然都是为改善居民居住条件而筹建的住区,但是与解困房住区相比,主要有两方面的区别:首先,安居房的销售不再只按成本价,而是实行“政府指定价”,即政府对安居房价格实行动态调控,开发商在根据主管部门指导价的基础上,按微利原则销售;其次,安居房住区比解困房住区的建设标准较高,特别是开始引入高层住宅,使住宅类型更为多样。

从1995年开始的三年时间,是广州安居工程全面迅速展开的实施阶段,琶洲、小新塘、大坦沙、集贤庄等地都陆续建成安居房住区,另外在黄金围等地还尝试引进外资进行开发。

但是,开发商在获得政府优惠供给的土地后,却完全实行商业化楼盘住区的开发运作模式,不仅大量设置高层住宅导致楼距很宽,而且每几栋楼之间都一律建设脱离实用性的景观花园,甚至出现了面积160m²以上的超大户型“豪宅”,这些做法根本让低收入者买不起安居房。另一方面,大多数安居房住区位置比解困房住区更为偏远,实际上那些区位的安居房价格同周边商品房相比没有太大优势,而且数量和选择都有种种限制,这也导致了安居房不再像解困房一样受到追捧。据相关部门统计,到2002年,广州共规划建设了棠德花园等5个安居房住区,为3万多户家庭解决了住房问题。但直到2006年初,广州仍有3万多m²的安居房“待字闺中”^[3]。

1.3 第三阶段(1998年—2006年):“廉租房”主导期

无论是解困房住区还是安居房住区,因为价格、类型和地段等问题,都难以解决所有低收入人群的居住需求,仍有部分居民没有足够的资金或合适的条件购买解困房和安居房,而这部分人群大多数住房条件极差,也最需要改善居住环境。为照顾这部分人群的居住需求,政府开始推出“廉租房”住区。

廉租房是政府保障性住房的一个分支类型,包括由政府出资兴建、出资购买或

利用腾退的旧公有住房,廉价提供给低收入住房困难家庭租赁。家庭人均使用面积由政府规定,未超出规定内面积租金按每月1元/m²的标准收取,超出规定的面积按成本租金收取。这一租价实际上远低于市场价,属于政府补贴提供的居住福利。广州的廉租房住区建设工作起步于1998年,在此后的几年间已分5批次向困难家庭提供廉租房,其中重点解决“双特困家庭”的住房问题,有效保障了一部分最低收入人群的居住权益。

为了应对房价不断高涨攀升的态势,在第三阶段后期廉租房住区建设也加快了进程。2006年,广州市计划在金沙洲兴建全国规模最大的廉租房住区,新住区总用地面积为18.89hm²,总建筑面积37.78万m²,拟安排居住5000余户低收入家庭^[4]。同时,开展了金沙洲新社区的规划设计竞赛以及竞赛结果公示,以期从规划设计阶段开始提升廉租房住区的居住环境品质。

2 广州保障性住区规划建设实践的若干误区

据调查显示,从1985年—1992年,广州居民人均居住面积由6.62m²上升到8.23m²,并且超过了当时8m²的小康水平,位居全国首位;直到2005年,这一数字更进一步提升为18.07m²^[5]。人均居住面积数据的变化,虽然从一个侧面反映了转型期广州保障性住区建设的实际成效,但也在住区建设过程中出现了若干有待改进的问题。借鉴国外一些成熟的规划建设经验,笔者认为保障性住区规划建设要着重避免以下几个误区。

2.1 住区阶层限定单一化

尽管广州的保障性住区由于政策的不完善,其住房并不是全由低收入者居住,这在一定程度上降低了保障性住区的社会公平性,但也由于不同收入阶层的入住,使保障性住区成为“混合社区”,而非单纯的“低收入社区”。同时,部分住区由于区位、交通、配套设施的完善,逐渐成为二手房市场的抢手房,吸引了一些尚处于财富积累阶段的年轻人,而这些人群教育程度较高、经济收入好,对保障性住区的居住素质产生了积极影响。

广州金沙洲新社区规划中的低收入家庭户数高达5000多户,随着政策的完善,廉租房的门槛也将更加严格,如果金沙洲新社区全部由符合条件的低收入家庭入住,住区将会成为大型的单一阶层社区,阶级孤立与分化的社会问题势必在这里凸现。如果在规划

中没有采取相应的对策,不仅对本住区,甚至对于住区所在周边区域都会造成难以估计的负面影响。简·雅各布斯(Jane Jacobs)在《美国大城市的生与死》一书中深刻揭示了“低收入住宅区成了少年犯罪、蓄意破坏和普遍社会失望情绪的中心,这些住宅区原本要取代贫民区,但现在这里的情况却比贫民区还要严重……”^[6]现在,“低收入混合社区”已经成为欧美重要的公共政策课题,它致力于研究如何平衡低收入住区各方面的需求。“混合社区”理念的提出,是欧美城市保障性住区经历了建设、挫败、拆毁与重建等时期不断研究的结果,很值得我们认真学习和借鉴。

2.2 居住就业长途通勤化

广州的保障性住区大部分安置在远离旧城区的新区或郊区,主要是针对旧城区困难户或拆迁户,而这些低收入人群的就职岗位和日常生活所需服务设施却大部分仍然留在旧城区,住区周边的配套远未完善,每天上班、上学或就医都要经过长途通勤才能实现。尽管随着城市扩张发展,保障性住区的区位优势逐渐增强,交通联系也越来越便利,仿佛交通改善了,其他问题就能迎刃而解。

然而,根据学者对广州两处具代表性的保障性住区棠下小区和同德小区的调查发现表明,保障性住房住户的居住—就业距离从1996年的平均4.97km增长到2000年的8.87km,并远远超过全市的平均水平,多数人由于购买入住保障性住区而促使通勤距离大幅增长^[7]。可见,实际上交通便利并没有带来工作和生活便利,保障性住区没有从根本上解决居住与就业之间的矛盾。

对于低收入阶层来说,由于经济收入较低,如果居住离就业岗位和教育、医疗等服务设施太远,交通费用过高,额外付出的交通费用将会增加经济负担,而且每天的长途通勤往返也耗费了大量的学习和休息时间,再加上旧城区原本有限的教育医疗资源对非本地居民加以拒绝,因此交通的便利并不等于工作和生活的便利。如广州后期建设的安居房至今仍有部分楼宇“待字闺中”,就是因为区域位置不当,居住与就业联系少,生活配套不完善而被人们抛弃。又如香港天水围新市镇的规划建设,由于轻视对居民具有使用价值的空间,导致公屋居民苦于缺乏就业机会、公共设施等,只能关联在市区的生活,从而普遍滋生强烈的无奈及无助,导致种种悲情事件发生^[8]。从这些经验教训可以得知,保障性住区的位置必须与其工作、生活地区的规划作出整体考虑和安排,否则只会给低收入阶层“雪上加霜”。

2.3 福利住房市场商品化

由于商品房的价值通过货币体现,有时为了达到商品价值的最大化,甚至牺牲部分住房的朝向、满足少数住房的舒适而设计为超大户型面积的“豪宅”。广州安居房住区一度出现了面积超过160m²的“豪宅”,将开发商利益凌驾于低收入群体,突现了明显的公共福利私有化倾向,这也是安居房备受各方责难的主要原因。

同时,由于商品房面对的是中高收入群体,对这部分群体来说,景观可能比朝向更加重要,因为他们有能力承担朝向不良带来能源等方面的损耗。而低收入阶层更注重经济性,良好的朝向、通风、采光,有利于降低住宅的维护以及能源损耗,特别是地处亚热带湿热气候地区的广州,合理舒适的通风采光是保障性住房的首要居住因素。房地产业发展过于市场商业化,商业楼盘的概念炒作盛行,长期影响着广州保障性住区的规划设计。在保障性住区设计中,部分规划方案仍然沿袭商业楼盘的常规做法,没有从低收入人群的居住特点出发而进行规划设计,对于低收入人群的生活习惯、生活需求欠缺考虑,依然以朝向、景观作为户型布局的首要出发点而不是朝向、通风和采光。

2.4 设计品质资本约束化

广州早期的保障性住房,由于经济预算和设计水平的局限,不少住宅施工质量较为参差,管线设备较为简陋。同时,住区的户外活动空间布置也较为简单粗糙,缺乏有助散步休憩的理想环境,老人们只愿聚在入户处打麻将,孩子们也由于缺乏游戏活动场所而常以损坏公共设施为乐,没有促进交流的积极公共空间,大部分居民只好在家看电视……。

美国著名的保障性住房设计师迈克尔·雅托克(Michael Pyatok)曾言明,规划师和建筑师“为穷人们设计所应付出的心血,一点也不应少于(如果不是更多的话)为富人们设计时所投入的一切。”^[9]保障性住房虽然投入较低,但绝不能以此为藉口提供低品质的设计,特别是以公众利益为依归的规划人员,务必要为低收入居住者创造一个有益身心的、健康积极的实用性居住环境。

低收入群体缺乏足够的社会资源配置,因此更需要通过合理的规划设计提升生活品质,把有限的资源加以充分利用。简单实在、坚固耐用的健身器械和游戏场地,不仅给户外场所带来实效功用,而且还增加了居民的交留意愿和住区的认同感;精心设

计的休憩小空间不仅使居民乐于逗留,以往在角落乱扔垃圾的情况也大为改善;虽然没有所谓的重点学校或教育机构进驻,但是为住区配套可负担的幼儿园和中小学校足以令居民的生活安定下来;面积节约且空间合理的户型设计,让住户在紧凑实用的起居空间里享受自在生活……。

结语

通过对广州保障性住区近二十多年的建设经验进行反思,可以清楚认识到其中存在的几方面规划设计主要误区。虽然在市场经济体制下,低收入群体的居住问题首先应由政府的社会政策起主导作用,即政策性的调控社会财富的再分配。但作为规划设计人员,不能忘记以下应尽的责任:有责任通过规划设计体现社会公正,减少社会分化,促进阶层融合;有责任通过规划设计的科学引导,为低收入群体创造宜于居住与就业的住区;有责任结合地区气候特点,为住宅提供良好的朝向、通风及采光条件,以降低住宅的维护成本以及能源损耗;有责任在有限的经济预算下,创造出舒适的居住空间和积极的外部环境。

保障性住区建设任重道远,只有更多有社会责任感的规划设计人员参与到保障性住区的规划建设,切实为生活在社会底层的公民群体创造良好的生活环境,建立和谐社会的口号才不会是一纸空谈。

参考文献

- 1 赵卓文.“广州模式”神话破灭说明什么.同舟共进,2006(9):10-11.
- 2 朱喜钢,周强,金俭.城市绅士化与城市更新——以南京为例.城市发展研究,2004(4):33-37.
- 3 段柳群,黄佩,刘海健,等.广州目前尚有3万m²安居房可买.广州日报,2006-03-29(A3).
- 4 倪明,彭亮,董福强,等.全国最大金沙洲新社区规划亮相.广州日报,2006-08-05:(A4).
- 5 广州统计年鉴1985—2005.
- 6 [加]简·雅各布斯.美国大城市的死与生(纪念版).金衡山,译.南京:译林出版社,2006.
- 7 周素红,程璐萍,吴志东.广州市保障性住房社区居民的居住——就业选择与空间匹配性.地理研究,2010(10):1738-1739.
- 8 邓永成.香港天水围新市镇社会问题的历史地理观.中国名城,2009(7):19-25.
- 9 程大林,张京祥.城市更新:超越物质规划的行动与思考.城市规划,2004(2):70-73.