中国发展研究基金会

研究参考

第 12 号（总 134 号） 2012 年 7 月 20 日

可持续保障性住房建设的国际经验

内容摘要：随着世界城市化的迅速发展，为低收入人群解决住房成为一个棘手的问题。中国也意识到这一点并开展了保障性住房建设项目。在保障性住房建设中，最重要的是可持续发展，包括经济可持续、环境可持续和社会可持续这三个方面。作者从全球的保障性住房建设项目中，精选了 8 个成功的项目，从可持续发展的三个方面进行了详尽的描述和分析。本期研究参考择其要点进行简介，供借鉴。

关键词：可持续；保障性住房建设；国际经验

可持续保障性住房建设的国际经验

Richard Barkham[1]　Claudia Murray[2]

一、世界城市发展的趋势

2011 年，世界人口已超过 70 亿，并且仍然保持 1.2% 的年增长速度。尽管这一增长速度正在放缓，但全球城市人口已经超过了全球农村人口，现在已有超过 50% 的人们生活在城市里。人们对全球城市人口及其对地球生态环境影响的认识也不断深入。城市面积占据地球陆地总面积的 2%，二氧化碳排量占总排放量的 75%，能源消耗占全球 60%至 80% 。同时，城市创造的产值占全球经济总产出的 80%。由此可见，城市化具有创造更高 GDP 的优点，城市发展需要并且能够在支持经济增长的同时实现可持续发展。

现在城市的发展比以前要快得多。英国伦敦从 100 万人口增长到 1000 万，成为世界上第一个人口超过千万的特大城市用了 100 年的时间。二战之后，城市发展的速度大大提高，在短短几十年间，东京、墨西哥城和孟买已经成为拥有 3000 万人口的特大城市。300 万人口以下的中型城市也不断涌现，印度一些城市每年人口增长达 30 万人。到 2030 年之前，世界总人口的增长几乎全部发生在城市地区。

城市人口的增长同时意味着住房需求的膨胀和环境压力的加大。贫民窟居民的人口数量将从 2001 年占全世界城市人口的 32% 增加到 2030 年的 41%，超过 30 亿人需要新的住房。在城市扩张中寻找住宅解决方案，对于避免一些国家当前面临的居住条件恶劣、质量低下的问题具有至关重要的意义。此外，住房的发展需要大规模建设城市基础设施和其他服务设施。当前城市产生的二氧化碳已占总排放量的 75%，因此，所有新开发项目必须采取可持续的方式进行，以避免对环境的进一步破坏。

二、中国的城市化与保障性住房建设

经济产出快速增长常与城市化加速相伴，作为世界上人口最多的

[1] Richard Barkham 博士，高富诺集团研究部主任、高富诺基金管理非执行董事。
[2] Claudia Murray 博士，英国雷丁大学教授、建筑师。

大国，中国明显体现了这一规律。过去 20 年里，中国见证了经济年均增长超过 9%的高速度，同时，在全世界 30 个大城市中有 4 个属于中国：上海、北京、天津与深圳。由于放开了对城市化的一些控制，中国除了东部沿海城市群蓬勃发展外，在中西部地区不少大型城市也纷纷崛起，如郑州、武汉、成都等。这些城市的发展伴随着运输、道路网络与基础设施的发展，吸引了大量外国投资，给中国人民带来了巨大利益。

中国已部分放宽了其城市暂住证政策，预计该政策将在适当的时候完全废止，高达 2.6 亿流动人口将进入城市生活。在这一过程中，住房是最大的难题。在中国现行法规中，城市土地所有权仍然采取国有，开发商通过拍卖形式获得承租权并供应住房。部分城市家庭通过原公有住房改制获得住房，另一部分家庭通过贷款购买商品房获得住房，整体住房情况得到很大改善。然而，由于近年来房价持续上涨，中低收入群体出现购房困难，目前政府将关注点聚焦于保障性住房，力图通过保障性住房建设解决中低收入群体的住房难问题。

在中国保障性住房建设的过程中，不得不考虑资源和环境的压力。随着中国经济的高速增长，污染问题也日益严重。世界银行的资料显示，全球污染最严重的 20 座城市中有 16 座在中国，自 1997 年以来，北京汽车保有量增加了 140%。中国是世界上最大的原材料消耗国和仅次于美国的第二大温室气体排放国，其环境恶化的代价很可能已经占其 GDP 的 12%以上。中国政府已经宣布在 5 年内建成保障性住房 3600 万套，如此大型的建设项目，必须考虑其可持续性，尤其是对资源和环境的压力。

三、可持续保障性住房的评估体系

本研究一直致力于寻求一种适用于保障性住房[3]可持续发展的最佳的整体框架。在可持续城市开发方面，各个国家和地区已经花费了大量的时间和精力，并出台了各自的评估办法。本研究所关注的仅为针对保障性住房的可持续发展建立一套完整的评估体系。本研究认为，可持续发展应该包括三个方面的目标：

[3] 英文称为“Social Housing”，直译应为“社会住房”，本文中为与国内习惯称谓相一致，一律译为“保障性住房”。

1. 经济可持续性目标

- 有效降低项目成本
- 多渠道筹集资金
- 促进社区经济发展

2. 环境可持续目标

- 尽量减少对资源的使用
- 尽量减少污染
- 保护生物多样性

3. 社会可持续性目标

- 住房宜居、舒适，符合人们的需求
- 提供足够的社会公共服务和设施
- 促进社区各阶层、各人群的融合

四、 案例研究

根据以上评估体系，本研究从世界范围内保障性住房实践中选取了 8 个成功的项目进行了案例分析。这 8 个项目包括：英国 BedZed 项目、丹麦 8 House 项目、巴西 Cantinho de Ceu 项目、意大利 Via Gallarate 项目、智利 Qinta Monroy 项目、黎巴嫩 Tyre 渔民住宅、新加坡 Treelodge 项目和美国 Ironhorse 项目。

1.经济可持续的案例

要想使保障性住房经济具有可持续性，必须在三个方面做足文章：

（1）有效降低成本

住房先天具有大宗、昂贵的特点，要想实现可持续发展，必须有效降低成本，让住户买得起、租得起，降低成本的手段包括：

- 使用农地。大城市的土地价格往往非常昂贵，为了降低成本，可以将保障性住房安排在城市郊区的农业用地。如丹麦 8 House 项目，丹麦政府在 2004 年为保障性住房设置的成本上限是 2024 欧元/平方米，这一预算不足以在城区建设保障性住房，于是使用郊区农地建成了该项目。
- 低价征收土地。在意大利和新加坡，用于保障性住房的土地可以以低于市场价的价格来购买。征收的依据是相关立法和城市

规划，并受到大众和媒体的监督。意大利 Via Gallarate 项目就是城市政府当局决定在一块工业用地开发保障性住房，进而通过征收的方式以低于市场价购买，降低了土地成本。

- 提高容积率。英国 BedZed 项目通过减少 2500 平方米停车面积和道路面积，节省了 22.5%的土地用来提高小区容积率。作为弥补，一方面提倡自行车等绿色出行方式，另一方面完善小区周边公共交通设施，减少居民出行不便。

（2）多渠道筹集资金

尽管采取多种手段来降低项目成本，由于住房本身具有大宗昂贵商品的特性，加上强化节能环保功能还会额外增加部分成本，保障性住房所需资金仍然是巨大的。在 8 个项目中，除了智利 Qinta Monroy 成本仅 1.1 万美元/套、黎巴嫩 Tyre 渔民住宅成本仅 2.2 万美元/套之外，其它均在 10 万美元/套以上，最高的是美国 Ironhorse 项目达到 42 万美元/套。要想实施这些项目，必须多渠道筹集资金，筹资手段包括：

- 混合产权。丹麦 8 House 既为城市精英提供高端公寓，也为中低收入人群提供保障性住房，由前者的出售回笼资金，弥补保障性住房资金的缺口。英国 BedZed 项目也是混合产权，比例大致是 50%商品房，25%为有限产权保障性住房，25%为租赁性保障性住房。
- 不同层级政府之间的分担。政府在保障性住房建设上起着主导作用，财政资金是保障性住房资金的重要来源，一般市级政府承担了主要的资金压力，但在不同层级之间应合理分担。以巴西 Cantinho de Ceu 项目为例， 61%的资金来自于市级政府，15%来自于州政府，24%来自联邦政府。
- 多主体参与。以美国 Ironhorse 项目为例，约 80%资金为联邦政府 HOME 基金，其余为房地产开发商配套。一些国家的非营利组织也大量参与保障性住房建设和管理，如英国的住房协会、智利的“智利邻居”等，而黎巴嫩 Tyre 渔民住宅就是由 Tyre 渔民自己成立的住房合作社来完成的。

（3）促进社区经济发展

经济可持续性还体现在当项目完成并投入使用后，可以实现社区

的持续繁荣发展，而这些需要在前期建设时就打好基础，手段包括：

- 多数项目的建设经验表明，由居民楼、写字楼和零售店等组成综合型住宅区，不仅可以减少交通需求，而且可以促进本社区的发展，使之成为一个功能齐全、生活便利、创造就业的居住空间，英国 BedZed 项目和智利 Qinta Monroy 都是这方面的典范。
- 景观建筑也大有可为。找出当地的自然景致所在，发掘其地方特色，可以成为休闲场所和新的增长点。如巴西 Cantinho de Ceu 项目，位于水库边上，本来是一个遭受洪灾威胁、污染严重的贫民窟，改造之后变成一处观光旅游、休闲度假的场所。
- 通过节能设施有效降低长期生活成本。虽然节能环保设施会增加建设时的成本，但在长期投入使用后，可以充分发挥其节能效益，从而大大降低长期生活成本。如美国 Ironhorse 项目通过太阳能热水面板提供生活热水所需能量的 60%和公共区域 80%~90%的电力需求，大大降低了居民的生活成本，促进了社区的持续繁荣。

2.环境可持续的案例

环境可持续包括减少资源利用、减少污染物排放等，随着建筑设计、建筑材料的发展，这方面的手段越来越多。其中，有一些通常的环保节能手段，仅需很少的额外费用便可带来很大的益处，包括：

- 对流通风系统，无需昂贵的能源设备即可控制夏季高温
- 在采光与通风方面对建筑物朝向的优化设计
- 高度隔热的墙壁和窗户，避免冬季的热损失
- 树木与其他植物，减少城市的热岛效应
- 巧妙的景观设计，减少附近繁忙道路的噪声污染
- 就地取材，减少运输，降低成本与环境损害
- 本地传统建筑方法与创新、可持续方法相结合，节省了建筑材料与培训时间

在新加坡 Treelodge 和 美国 Ironhorse House 项目中，采取了一些更为尖端的节能环保方法，不过，由于这些环保节能措施需要细化到各个单元房，也更为昂贵，这些手段包括：

- 在各单元房安装内部再循环利用中心
- 在各单元和公共区域使用能源额定装置
- 使用节水设备，例如双冲水暨组合水池-马桶基座系统
- 收集和回收雨水，以减少公共区域的饮用水消耗

3.社会可持续的案例

社会可持续性的目标可因项目不同而迥异，应当根据社区位置、人群组成等情况进行恰当程度的社区融合，避免形成新的贫民区。一般来说实现社会可持续目标的途径包括：

- 各阶层的混居融合。除了 Tyre 渔民住宅这样的贫民窟改造项目之外，多数项目都采取了各阶层混合居住的模式，将商品房、保障性住房混合建设，将商业精英、平民和相对贫困人口的住房穿插混合，有利于实现不同种族、民族、阶层之间的融合。
- 设计和建造的参与。智利 Qinta Monroy 项目在设计开发之初就和相关家庭一起工作，了解其对自身居住的基本要求，告知其资金困难这一事实，邀请他们一起参与设计。
- 充足的公共空间。如 BedZed 项目留有一个人行街道、一个小广场、一个运动场、几小块园地和一个社区中心。丹麦 8 House 项目设计为一个三维社区，一条公共道路从街道延伸到屋顶公寓，人们可以行走、跑步或者骑车到顶层，实现了全方位社交生活。
- 丰富的社区活动。新加坡 Treelodge 项目安排定期研讨会和建筑群参观导览服务，向未来居民介绍如何成为生态、文明小区的一部分。开盘仅三个月，小区已经通过丰富多彩的社区活动实现了邻里、家庭之间的相互了解，创造了和谐的社区文化。

（中国发展研究基金会 赵俊超 整理）

地　　址：北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层
电　　话：（010）64255855　　邮　　编：100011
传　　真：（010）84080850　　网　　址：www.cdrf.org.cn
责任编辑：任晶晶　　电子邮箱：renjj@cdrf.org.cn