

伦敦保障性租赁住房发展特征研究及对上海的思考

Research on the Development Characteristics of Affordable Rental Housing in London and Reflection on Shanghai

李 强 张敏清 梁英竹 LI Qiang, ZHANG Minqing, LIANG Yingzhu

摘 要 大力发展保障性租赁住房,切实解决大城市新市民、青年人住房困难问题,是上海引导人才集聚、提升城市竞争力和软实力的重要举措。在上海迈向卓越的全球城市进程中,保障性租赁住房在供应规模、结构类型和空间布局等方面仍面临诸多问题和挑战。伦敦市保障性租赁住房发展曾经历与上海相似的情况,并取得显著成效。在上海进入存量发展、高质量发展的新阶段,以及土地资源紧约束的新常态背景下,从伦敦保障性租赁住房的发展历程及侧重点、用地规模与结构类型、用地空间布局特点和规划实施政策等角度进行分析,根据伦敦的先进经验,结合上海保障性租赁住房的现状特征和发展趋势,构建符合上海发展实际和趋势特点的保障性租赁住房体系,从加快规划编制、保障供应规模、丰富供给方式、进行差异化布局、保障实施和评估等6个方面,提出具有可持续性、系统完善、现实可行的新思路。

Abstract Vigorously developing affordable rental housing and effectively solving housing difficulties for new citizens and young people in big cities is an important measure for Shanghai to guide talent gathering and enhance urban competitiveness and soft power. In the process of Shanghai becoming an outstanding global city, there are still many problems and challenges in terms of the supply scale, structure type and spatial layout of affordable rental housing. The development of affordable rental housing in London has experienced a situation similar to that in Shanghai, and has achieved remarkable results. From the perspective of the development history and focus of the development of affordable rental housing in London, the scale and structure of land use, the characteristics of land use space layout and planning implementation policies, against the background of the new stage and the new normal of tight constraints on land resources in Shanghai, we will build an affordable rental housing system that conforms to Shanghai's actual development, characteristics and trends, and put forward new ideas that are sustainable, systematic and feasible by diversified supply methods, differentiated layout, guarantee implementation and evaluation, etc.

关键词 可负担住房;保障性租赁住房;多主体供给;多渠道保障;职住平衡;伦敦

Key words affordable housing; affordable rental housing; multi-agent supply; multi-channel guarantee; work-housing balance; London

文章编号 1673-8985 (2023) 02-0081-06 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20230212

作者简介

李 强

上海市城市规划设计研究院
浦东引领区分院院长,高级工程师,硕士
liqiang@supdri.com

张敏清

上海市城市规划设计研究院 高级工程师
同济大学建筑与城市规划学院 博士研究生

梁英竹

伦敦大学学院
硕士,工程师

新时期大力发展保障性租赁住房,切实解决大城市新市民、青年人住房困难问题,是党中央、国务院作出的重大决策部署。从2020年10月党的十九届五中全会首次提出保障性租赁住房,到2021年6月24日国务院办公厅印发《关于加快发展保障性租赁住房的意见》,从国家层面明确了保障性租赁住房的基础制度和政策支持^[1]。

解决好青年人的居住问题关系到城市的活

力和未来发展,更是上海引导人才集聚、激发创新创业、优化人口结构、以安居宜居提升城市竞争力和软实力的重要举措。目前,上海新市民、青年人的住房困难问题比较突出^[2]。根据第七次全国人口普查数据,上海的外来人口数量占常住人口的42%,虽然老年人群体的比例略有增加,但仍以青年人为主,其中自有住房的比例仅占10%左右^[3]。青年人的住房问题是民生问题,能否有效解决是城市综合竞争力的体现。针对

城市保障性租赁住房问题,伦敦等全球城市进行了积极的探索并积累了丰富的实践经验。本文在学习借鉴伦敦保障性租赁住房发展经验的基础上,思考如何构建符合上海发展实际和趋势特点的保障性租赁住房体系,并提出具有可持续性、系统完善、现实可行的新思路。

1 上海保障性租赁住房的发展趋势与现状

近年来,上海始终坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位,坚持租购并举的住房发展方向,完善住房市场体系和住房保障体系,不断满足人民群众日益增长的美好生活需要^[4]。2021年11月23日,上海市政府印发《关于加快发展本市保障性租赁住房的实施意见》,明确把发展保障性租赁住房作为上海住房体系建设的重中之重,并通过集中新建、配建、依规转化等方式,大力推进保障性租赁住房发展,取得显著成绩。但随着新的人口发展趋势,以及上海自身发展的问题与矛盾,上海保障性租赁住房发展面临新的要求和挑战。

1.1 人口结构变化对住房发展提出新要求

在人口总量控制背景下,人口结构的变化直接影响住房需求及供应结构。目前上海正在全面实施“创新驱动发展”和“人才集聚”战略,未来,人口国际化和多元化趋势将越来越明显。要想吸引和留住这部分人才,必须为其提供有效的住房保障,解决其后顾之忧,这对保障性租赁住房特别是青年人才住房的建设提出新的需求。

目前,全市公共租赁住房存在规模总量较小、市场化的保障性租赁住房尚未投入使用、私租市场混乱缺乏监管、房租收入比过高等问题,很难满足人才的租赁居住需要。规模方面,预计到“十四五”末,上海将累计建设筹措保障性租赁住房60万套(间)以上,总体规模位列全国第一,但是在本市住房总套数的占比不足6%,仍低于纽约、伦敦等国际城市的平均水平。租金方面,上海新青年群体每月用于租房(一居室)的费用约占个人月收入的35.7%^[5],仅低于北京(39.9%),远超国际合理区间^①,

属于“租金相对过高城市”,租房负担较重。租期方面,租赁市场也存在不规范的问题,如出租方随意调整租金、租期过短(德国、日本、英国的平均租赁周期分别是11年、5.2年、2.5年,我国的平均租期约为8个月)等,进一步加剧了新青年群体的租房负担。

1.2 保障性租赁住房的空间适配度有待提升

结合2019年上海居民出行调查数据,全市新青年群体(20—35岁)就业主要集中在中心城,占比超过57%;中心城保障性租赁住房整体供应规模占比超过全市供应总规模的40%,布局特征与青年人租赁需求基本匹配。但从全市范围分析,一方面,保障性租赁住房的轨道交通可达性不强,公共交通便捷度有待提升。目前,位于轨道交通站点600 m范围内的保障性租赁住房的项目数量占比不足全市总量的30%,1 000 m范围内占比不足50%,保障对象的公交出行便捷度亟需提升。另一方面,公共服务设施配套建设滞后,供给与需求不匹配。目前,全市社区级服务设施对保障性租赁住房的整体服务覆盖率达50%,但部分设施服务覆盖情况较差,如社区级文化设施步行15 min覆盖率不足20%。

1.3 相关保障政策和建设标准需进一步完善

作为全国首个探索租赁住房用地(R4)供应的城市,上海已基本形成以集中新建、配建等方式筹措公共租赁住房和企业自持租赁住房为主的保障性租赁住房供应方式。与此同时,全市正积极探索通过产业园区配套和集体用地建设租赁住房试点、鼓励非转租方式(存量房屋依规改建转化为租赁住房、中心城老旧商务楼宇改造为租赁住房),多措并举加大保障性租赁住房供应。但由于政策保障机制等缺失,保障性租赁住房存在法律权责不清晰、租金租期缺乏管控等问题。同时,针对存量用地建设保障性租赁住房,项目很容易受到《住宅设计标准》等现行相关设计规范、标准在建筑、日照、消防等方面的制约。

总的来看,上海市保障性租赁住房发展

中的问题主要体现在供应规模、空间布局和政策保障等方面。如何根据需求结构变化,完善保障性租赁住房体系,促进供需平衡是目前亟待解决的问题,同时也是本文研究的重点。随着全球化步入新阶段,人才的流动性增强,社会空间极化加剧,导致很多国际大城市面临类似的住房危机:住房需求增加,房价租金上涨,中等收入等居民的住房负担持续加重。总结伦敦等国际大城市的住房发展经验,不难发现,保障性租赁住房的规划时间早、类型多、指导性强,对解决一定时期的住房和城市问题发挥了重要作用。

2 伦敦保障性租赁住房发展经验

一直以来,伦敦尝试建立一个合理的住房体系和合适的居住环境,目的是为了消除住房歧视,提供人人平等的住房机会。为此,伦敦将住房保障作为其住房政策的核心,在不同时期出台与之相应的住房政策,并大力发展多元形式的住房,重视建设混居社区以及缓和社会隔离。

伦敦可负担住房类型主要包括公共租赁住房(low-cost rented homes)和过渡房(intermediate housing),新开发的保障性住房类型结构严格按照公共租赁住房占比不少于30%、过渡房占比不少于30%的比例要求进行分配^{[6][18]}。公共租赁住房主要面向低收入者,住房产权归地方政府或社会住房房东所有,细分为社会租赁住房(social rent)和可负担租赁住房(London affordable rent, 2010年后出现),以永久租赁为主。过渡房是一种半市场化住房,其租金或售价高于公共租赁住房、低于市场商品房,主要面向“夹心层”居民以及在公共服务部门和影响地方经济发展的重要部门的“关键工作者”,由住房协会进行产权管理和租赁,细分为过渡租赁住房和过渡产权房,前者包括生活租赁住房(London living rent)和折扣租赁住房(discounted market rent),后者包括折扣商品房(discounted market sale)和共有产权房(London shared ownership)^{[7][1]}(见图1)。

结合上海市《关于加快发展本市保障性

注释: ①一般将房租收入比在25%及以下的城市定义为“租金相对合理城市”,大于25%的定义为“租金相对过高城市”,大于45%的定义为“租金严重过高城市”。

租赁住房的实施意见》中关于保障性租赁住房“准入广覆盖、租期更稳定、租金可负担、户型小而美”的总体要求,根据伦敦可负担住房的分类、保障人群特征、所属机构和租金水平等情况,本文将伦敦的公共租赁住房 and 过渡租赁住房作为研究对象,进一步归纳为“保障性租赁住房”,结合上海现阶段的发展困境,总结伦敦保障性租赁住房在目标导向、空间布局和政策实施等方面的相关策略,为上海保障性租赁住房的规划建设提供经验启示。

2.1 目标愿景方面,发展重点逐步向保障性租赁住房倾斜

20世纪90年代起,伦敦土地价格和住房价格大幅上涨^[8-9]。2011年,超过六成的伦敦家庭无力承担住房的市场价格。大多数居民,包括中等收入者在内,受高昂租金和房价的影响,无法获得适当通勤距离内的住房,这加剧了就业流失问题。为缓解住房危机,伦敦将“可负担住房”作为近年来住房政策的核心,通过编制城市总体规划和住房专项规划,保障符合不同收入人群需求的保障性租赁住房供应,力图使50%的新建住宅可负担,并试图通过“回购权”基金回购部分已售出的公房,重新恢复公房的公共租赁属性。2013年,可负担住房被首次纳入《大伦敦规划2021》。通过预测人口和经济发展需求,提出新增可负担住房供给目标。《大伦敦规划2021》提出建设适应人群特征的保障性租赁住房^{[6]172}。《伦敦

人的住房:可负担住房计划2021—2026》中,政府将重点支持社会租赁住房和生活租赁住房等两类保障性租赁住房产品的开发建设^[10]。新建的可负担住房主要由地方政府和住房协会进行运营管理。近年来,住房协会拥有和管理的可负担住房比例逐渐提高,从1997年的25%提高至2020年的51% (见图2)。

2.2 总量规模方面,多措并举增加保障性租赁住房,确保供应规模

为保障公民基本的居住权,伦敦致力于为低收入阶层提供“托底性”保障,通过设置保障性租赁住房在住房增量总规模中的比例下限,确保供应规模。据统计,2020年租住在保障性租赁住房的家庭数为75.6万户,占总家庭数360.8万户的比重为21%。与其他国际城市相比,伦敦保障性租赁住房的占比处于领先状态 (见表1)。

伦敦住房战略提出“建后出租”政策,大规模建设专用于租赁的住房。政策将保障性租赁住房套数比例下限由原来的20%提升至35%^[12]。该政策下的住房项目由政府提供政策支持和财政补贴,开发商进行投资,住房协会负责管理和运营,为伦敦市民提供永久租赁住宅。对于所有大型开发项目,伦敦制定“开发申请临界值评估法”,要求保障性住房套数占住房开发总量的比例下限为35%,其中保障性租赁住房占比不少于30%,即占住房开发总量的10.5%。若是在公共土地或是适合布局居住功能的工业用地上开发,保

障性住房套数占住房开发总量的比例提升至50%,并通过加快审批速度、放宽审批条件等政策手段鼓励开发商将比例提升至75%及以上。开发的保障性住房类型结构严格按照社会租赁住房和可负担租赁住房占比不少于30%、过渡房占比不少于30%的比例要求进行分配 (见表2)。

2.3 空间布局方面,关注就业集聚或公交可达性高地区的增量开发,鼓励混合配建与就业集聚区或就业重点增量的潜力地区高度匹配。

伦敦在总体规划层面,根据新增就业规模和新增住房规模划定“机遇区”,提出在机遇区范围内需根据人口规模最大限度地供应保障性住房,创造混合包容的社区。至2041年,每个机遇区通常能提供至少5 000个新增就业岗位或2 500套新增住房,保障性住房配建比例一般不低于35%。以伦敦中心

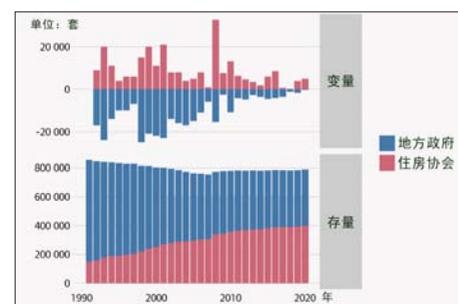


图2 1990—2020年伦敦地方政府和住房协会所拥有和管理的可负担住房规模变化
Fig.2 Affordable housing in London 1990—2020 by type of landlord
资料来源:笔者根据参考文献[11]40翻译整理。

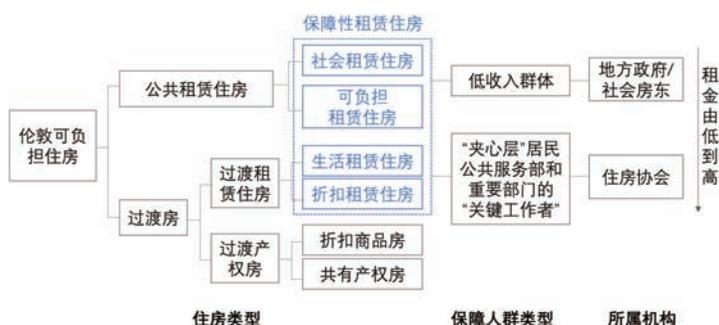


图1 伦敦可负担住房类型
Fig.1 The type of affordable housing in London

资料来源:笔者根据参考文献[6]182-183, [7]71整理绘制。

表1 国际大城市保障性租赁住房的规模配置情况

Tab.1 The allocation of affordable rental housing in major international cities

城市	面积/km ²	人口/万人	保障性租赁住房占比/%
伦敦	1 579.0	900.0	21.0
纽约	783.7	880.4	11.0
东京都	2 194.0	1 374.3	9.0
巴黎(20区)	105.0	214.0	21.4
柏林	891.7	366.9	7.0

注:数据分别来源于各城市的官方报告和统计数据资料。其中,伦敦和东京都的保障性租赁住房占比数据是基于家庭所有权构成比例统计所得,伦敦为2020年数据,东京都为2018年数据;纽约和柏林的保障性租赁住房占比数据是基于政府官网公示数据推算而得,分别为38万套/347万套(2017年),30万套/428万套(2021年)。2018年柏林住房租赁家庭占比82.6%,政府主要通过货币补贴和租金控制等方式实现急需住房保障人群的全覆盖。

资料来源:笔者自制。

城内的道格斯岛机遇区（见图3中编号12所示黄色区域）为例，《大伦敦规划2021》要求该地区至少新增2.9万套住房和11万个就业岗位。《道格斯岛机遇地区规划》进一步研究提出，该地区预计增加7.25万人，需新建至少3.1万套住房，其中至少35%为保障性住房，并落实上位规划要求的新增11万个就业岗位^[13]。

规划重点关注公交可达性高的地区，因地制宜增加住房规模。伦敦通过在新建交通廊沿线划定“机遇区”，关注现有或规划的公共交通可达性水平达到3—6级（6级为最高）的用地，以及轨道交通站点或城镇中心边界周边半径800 m范围内的用地，最大限度地交通区位良好的区域供应保障性住房。无独有偶，在纽约，住房规模增量的选址首先考虑与轨道交通站点开发周边地块结合，其次是沿河居住的集中地块，划分为强制地区和鼓励地区，明确各自不同的配置规模和比例。

2.4 供给方式方面，坚持增量建设与存量改造相结合

增量方面，伦敦要求新建住宅区配建商品房、过渡房和廉租房，鼓励中高收入社区建设保障性住房；鼓励通过小规模用地建设保障性住房，伦敦自2018年施行“小地块小建设”项目以来，截至2020年6月，已启动44处开发项目，其中19处100%为保障性住房、10处50%为保障性住房（见图4）。

表2 伦敦保障性租赁住房指标的规划与实施情况
Tab.2 The planning and the implementation of affordable rental housing indicator in London

住房指标	大伦敦规划 2021—2041年	保障性住房计划 2021—2026年	保障性住房实施情况 2008—2021年	
			开工	完工
新增住房规模	5.2万套/年	—	—	—
其中				
商品住房占比	50%	—	—	—
可负担住房占比	50%	—	—	—
新增保障性住房规模	2.6万套/年	3.5万套	14.9万套	13.0万套
社会租赁住房占比	≥30%	53%	37%	40%
其中				
可负担租赁住房占比	≥30%	47%	22%	22%
过渡房占比	≥30%	47%	41%	38%

存量改造方面，伦敦关注对存量资源的更新改造和再利用，通过提高存量土地的利用率和容积率，用于增加保障性租赁住房或改善基础设施。伦敦重点关注6类存量用地建设住房的潜力。一是现有或规划公共交通可达性水平达到3—6级的用地，或位于距轨道交通站点或城镇中心边界周边半径800 m范围内的用地。二是停车场与低密度零售园区及超市，可进行混合用途再开发。三是其他适当的低密度商业、休闲及基础设施用地，可用于进行住房集约化建设。四是公用设施和公共土地。五是面积小于0.25 hm²的小型用地。六是符合一定条件的工业、物流和服务用地，如战略性产业空间等。

2.5 品质提升方面，注重营造高品质、多样化、兼容不同群体的社区

设立保障性租赁住房通用标准，审查住房达标率，提升整体住房品质。伦敦设立“体面住宅标准”，要求保障性租赁住房达到4项标准——不存在严重危害、维修状态合理、拥有适合的现代化设施和服务（如厨房、卫生间）、供暖和隔热性能良好有效，近期还考虑将住宅能耗相关指标纳入标准评价体系。通过严格的标准审查评价，2005—2019年期间，伦敦保障性住房不达标规模缩减了84%。

鼓励混合配建，建设包容性住区。伦敦提倡混居模式，注重对社区环境和居民就业能力的提升。新建住宅区要求配建商品房、过渡房

和廉租房，鼓励中高收入社区建设保障性住房，并在低收入居民集聚的廉租社区通过更新引入商品房和过渡房。同时，通过置换老旧住房，改善社区公共空间，增加学校、健康中心、社区活动中心和就业培训中心等公共服务设施，为居民提供交流场所，提升归属感。在社区的更新置换过程中，吸引安置不同收入水平的居民，同时注重对居民的教育和培训，帮助失业居民再就业，减小贫富差距。

以2019年完工的Union Wharf住区为例，其作为“建后出租”政策的实施项目，以混



图3 伦敦中心城范围内的12个机遇区
Fig.3 12 opportunity areas in Central London
资料来源：笔者根据参考文献[6]59翻译整理。

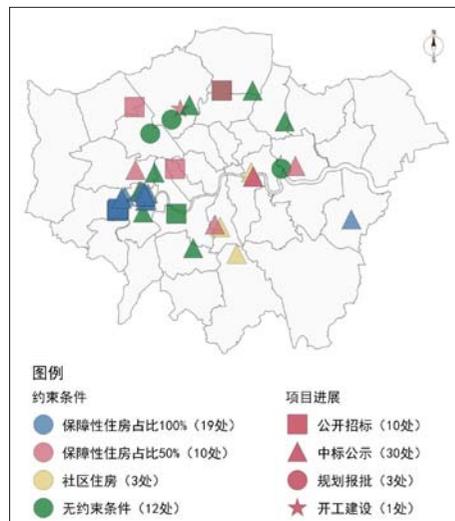


图4 伦敦44处“小地块小建设”项目进展和保障性住房占比情况（截至2020年6月）
Fig.4 Sites in the 'Small Sites Small Builders' portal in June 2020, by current status and affordable housing restriction (if any)
资料来源：笔者根据参考文献[11]43翻译整理。

资料来源：笔者根据大伦敦市政府官网公示文件整理。

合居住的方式为低收入群体提供了高品质的居住环境。在该政策下建设的住房可以在一定的限制条件下进入市场进行交易。每个项目中必须包含一定比例的保障性住房,实现市场租赁和保障性租赁的混居模式。2021年起,该政策要求的保障性住房比例下限从20%提升至35%。Union Wharf住区拥有249套租赁住房,其中20%是保障性租赁住房,一居室、两居室和三居室的比例是10:124:115,满足各种类型居民的居住需求^[4]。与集中布局的做法不同, Union Wharf住区的50套保障性租赁住房随机分散式地分布在整个住区里。在对外租赁期间,它创造了一个租金差异的住房租赁制度和非公开的使用权限,以保障低收入群体的隐私,让通过市场租赁和通过保障性租赁这两种渠道入住的租户混合居住,以促进社会融合。此外,住区提供1—3年的中长期租赁期限,保证租户能够长期稳定地居住。

2.6 政策法规方面,通过多元政策类型,多渠道保障租赁住房高效运营

伦敦关注全生命周期的政策保障,结合金融工具,采取了包括规划管理、税收财政、法律法规等多种政策手段,多形式、多渠道地保障租赁住房高效运营。伦敦通过“S106”规划法规强制开发商配建保障性住房,以此作为获取开发许可的条件之一,并设立现金补偿款、提供“快速审批”通道等,有效管控保障性租赁住房建设。伦敦的保障性住房有4种开发方式。一是开发商自行开发并长期管理;二是开发商负责建设开发,转交给政府管理;三是移交给政府代为建设,并向政府缴付一定的现金补偿款;四是项目中不开发保障性住房,开发商向政府缴付异地建设保障性住宅的现金补偿款。所有现金补偿款存入独立的保障性住房资金池中,确保保障性住房总目标的实现。

3 对上海保障性租赁住房发展的思考

虽然上海与伦敦在发展阶段、面临的住房和

城市问题方面不尽相同,但在上海进入存量发展和高质量发展的新阶段,以及土地资源紧约束的新常态背景下,为解决在上海创业、就业的新市民群体住房困难问题,应充分借鉴伦敦的经验策略,从目标、规模、布局、保障等角度出发,提出下一阶段上海发展保障性租赁住房的思路及措施。

3.1 规划先行,加快推进保障性租赁住房规划研究

借鉴国际大城市住房规划的编制重点,上海应加快推进保障性租赁住房的规划编制工作。从保障性租赁住房的实施角度强化顶层设计、深化规划、集聚资源、优化政策、落实行动,力争有效扩大保障性租赁住房供给,优化空间布局,实现规范治理、精细管理,解决超大城市住房问题。

在规划理念上,要坚持价值导向。加快发展保障性租赁住房是坚持“房子是用来住的、不是用来炒的”定位,从供给端发力促进房地产市场平稳健康发展的重要举措。坚持供需匹配,进一步增强保障性租赁住房的适配性,更好地与重大战略实施、五个新城建设、产业布局优化、轨道交通等重大基础设施配套相衔接,为服务人才引领发展战略、提升城市竞争力和软实力提供支撑保障。准确把握保障性租赁住房的性质定位,突出住房的民生属性,进一步增强居住品质、综合功能、公共配套和服务管理,更好地满足人民群众住房需求。

3.2 多措并举,形成合理的保障性租赁住房供应规模

聚焦打造人才高地、建设具有全球影响力科技创新中心的发展战略,综合考虑未来新市民、新青年的租赁住房需求,上海需进一步加大保障性租赁住房的有效供给。根据国际城市经验,建议未来全市保障性租赁住房占住房总量规模的10%—15%,在保底线的基础上,兼顾一定的弹性预留,以应对不同情景下新市民、新青年的合理居住需求。

同时,努力探索刚性、弹性相结合的多渠道有序供给路径和分区差异化的供应模式。上

海的保障性租赁住房供应总体结构应以政府为主提供基本保障,以市场为主体弹性供应,既关注新增用地,又充分挖掘存量用地和存量建筑保障供应。

3.3 精准施策,探索多样化、多渠道、有序供给方式

在产品类型上,针对上海未来人口结构特征和生活方式的转变,引导多主体供给不同层次、不同标准的租赁住房,兼顾租赁人口特征、家庭规模结构、房型功能完整要求,建立涵盖从“一张床”“一间房”到“一套房”的租赁住房供应体系。

在供应方式上,鼓励和倡导保障性租赁住房供应方式的多样性,利用企事业单位自有闲置土地、产业园区配套用地、存量闲置房屋建设、新供应国有建设用地和农村集体经营性建设用地等多渠道供给。

3.4 空间适配,差异化引导保障性租赁住房布局

上海中心城以存量利用为重点,在中央活动区、张江科学城等就业人口高密度地区及保障性租赁住房供需矛盾较大的地区,增加保障性租赁住房供给。按照独立的综合性节点城市定位,加大新增保障性租赁住房向五个新城重点地区的投放力度,突出居住需求,确保保障性租赁住房用地的供应保障;鼓励高强度发展和空间复合利用,并增加就业岗位、改善职住平衡^[15]。新增的保障性租赁住房布局进一步向产业园区周边、轨道交通站点周边倾斜,强化公共交通的引导作用,适当提高轨交站点600 m范围内保障性租赁住房的比重。远郊相对独立的产业园区,在符合规划的前提下,综合运用工业用地配建政策,探索集中与分散相结合的布局方式,为员工提供租期稳定、租金合适的租赁住房。

3.5 机制保障,确保保障性租赁住房的有效供应

为确保住房规划有效实施,借鉴国际大城市经验,可重点强化4个方面的政策:一是

在规划土地政策上,要建立规划激励政策^[16],强化存量土地利用和保障性租赁住房建设任务的落实;二是在财税政策上,重点加强租金和租期管控,保障租房者权益,确保租金涨幅不超过居民可支配收入涨幅^[17];三是在住房政策上,重点是建立合理的分配机制和支持政策,着力解决新市民、新青年与中低收入群体的住房困难问题;四是在建设标准上,应当结合保障人群需求和保障性住房特征,深化研究适合存量保障性租赁住房改造的标准和规范。

3.6 精细管理,注重对关键性指标实施情况的跟踪评估

通过及时对全市租赁人口增速、人口结构变化、产业支撑、设施配套和土地供应等方面规划实施情况的跟踪反馈,把握保障性租赁住房的供应规模、供需结构和建设时序,确保合理有效供应。根据各片区就业人口规模,加强对保障性租赁住房建设的前期评估,研究新增保障性租赁住房的用地出让与人口规模、公共设施等资源服务水平相适应的政策。

4 结语

住房问题既是民生问题,也是发展问题。在上海迈向卓越的全球城市进程中,推进保障性租赁住房规划建设,是从关注“城镇住房、收入双困难家庭”到关注“新市民、青年人”、从“政府单一渠道”到“社会多主体供给多渠道保障”、从“增量建设”到“存量更新”的有益尝试;是对原保障住房的进一步深化和补充,也是对多主体供应房源的规范和多渠道保障的探索。其核心本质是城市公共服务资源的布局优化和均等化服务水平的提高,需重点聚焦3方面的内容:一是引导空间合理布局,提高市民实际居住需求和住房用地供应在空间上的匹配度;二是有效利用“存量房屋改建”和“存量用地转型”等存量资源,提供租赁住房建设空间;三是结合人群的租赁使用特点,完善公共服务配套,保障租住群体享受高品质生活服务。■

参考文献 References

- [1] 倪虹. 以发展保障性租赁住房为突破口破解大城市住房突出问题[J]. 行政管理改革, 2011(9): 44-49.
NI Hong. Develop fast government-subsidized rental housing and solve the prominent issue of housing in big cities[J]. Administration Reform, 2011(9): 44-49.
- [2] 王凌云. 对我国城镇住房保障体系的思考[J]. 上海房地, 2022(3): 2-4.
WANG Lingyun. The consideration on the system of urban affordable housing in China[J]. Shanghai Real Estate, 2022(3): 2-4.
- [3] 上海大学数据科学与都市研究中心. 上海都市社区调查[R]. 2017.
Center for Data and Urban Science, Shanghai University. Shanghai urban neighborhood survey[R]. 2017.
- [4] 顾玲玲, 沈皓彬, 蒋文涵, 等. 促进上海住房租赁体系健康发展的主要问题、总体思路和关键措施[J]. 科学发展, 2021(10): 89-97.
GU Lingling, SHEN Haobin, JIANG Wenhan, et al. The main issues, general ideas and key measures to promote the healthy development of Shanghai's housing[J]. Scientific Development, 2021(10): 89-97.
- [5] 贝壳研究院. 2021新青年居住消费报告[R]. 2021.
BEIKE Research Institute. 2021 New youth residential consumption report[R]. 2021.
- [6] 大伦敦市政府. 大伦敦规划[R]. 2021.
Greater London Authority. The London plan[R]. 2021.
- [7] 贾宜如, 张泽, 苗丝雨, 等. 全球城市的可负担住房政策分析及对上海的启示[J]. 国际城市规划, 2019, 34(2): 70-77.
JIA Yiru, ZHANG Ze, MIAO Siyu, et al. Analysis of affordable housing policy in global cities and the inspiration to Shanghai[J]. Urban Planning International, 2019, 34(2): 70-77.
- [8] 钟晓慧, 彭铭刚. 福利混合视角下的英国住房政策改革及对中国的启示[J]. 广东社会科学, 2019(5): 189-197.
ZHONG Xiaohui, PENG Minggang. British housing reform and its implications for China: a perspective of welfare mix[J]. Social Sciences in Guangdong, 2019(5): 189-197.
- [9] 颜莉. 英国住房政策阶段性演进评析: 对上海住房发展的启示[J]. 国际城市规划, 2016, 31(6): 74-80.
YAN Li. Research on the periodical evolvement of housing policy in the UK: the inspiration to Shanghai housing development[J]. Urban Planning International, 2016, 31(6): 74-80.
- [10] 大伦敦市政府. 伦敦人的住房: 可负担住房计划 2021—2026[R]. 2020.
Greater London Authority. Homes for Londoners: affordable homes programme 2021-2026[R]. 2020.
- [11] 大伦敦市政府. 伦敦住房年度报告[R]. 2021.
Greater London Authority. Housing in London[R]. 2021.
- [12] 大伦敦市政府. 伦敦住房战略[R]. 2018.
Greater London Authority. London housing strategy[R]. 2018.
- [13] 大伦敦市政府. 道格斯岛机遇地区规划[R]. 2019.
Greater London Authority. Isle of Dogs and South Poplar Opportunity Area planning framework[R]. 2019.
- [14] 梁爽, 何翔宇, 申犁帆. 基于“建后出租”政策的社会租赁住房区规划以英国伦敦Union Wharf项目为例[J]. 住区, 2020(4): 26-30.
LIANG Shuang, HE Xiangyu, SHEN Lifan. The social rental housing planning based on 'BTR' policy: an empirical analysis of Union Wharf, London, UK[J]. Community Design, 2020(4): 26-30.
- [15] 张敏清. 上海城镇住房发展问题和应对策略[J]. 上海城市规划, 2018(6): 108-112.
ZHANG Minqing. Strategy for problems of Shanghai housing development[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2018(6): 108-112.
- [16] 卢为民, 廖志强, 张琳薇, 等. 国际大都市住房发展规划的经验与启示[J]. 上海城市规划, 2016(3): 81-88.
LU Weimin, LIAO Zhiqiang, ZHANG Linwei, et al. Experience and enlightenment from housing development planning of international metropolis[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2016(3): 81-88.
- [17] 王艳飞, 秦虹. 新时期我国住房发展的特征、形势与转型对策[J]. 经济研究参考, 2021(21): 5-13.
WANG Yanfei, QIN Hong. Research on urban housing development characteristics, situation and transitional countermeasures of China in the new era[J]. Review of Economic Research, 2021(21): 5-13.