

国际大都市住房发展规划的经验与启示

Experience and Enlightenment from Housing Development Planning of International Metropolis

卢为民 廖志强 张琳薇 李毅

文章编号1673-8985 (2016) 03-0081-09 中图分类号TU981 文献标识码A

摘要 上海存在土地资源稀缺的客观现实,城市转型发展面临着多重压力,住房用地需求仍在增长,传统的扩张式发展已经不适用于上海。国际大都市住房发展大多曾经历或正在经历与上海相似的情况,并取得了显著成效。以纽约、伦敦、东京、新加坡、香港、首尔6个国际大都市的住房用地规划和发展空间为例进行研究,从住房规划的发展历程及侧重点、住房用地规模与住房结构、住房用地空间布局特点和住房规划实施政策等角度进行分析,总结其先进做法和可借鉴之处,以为上海市新一轮住房发展专项规划的编制工作提供国际经验借鉴。

Abstract Under the circumstance of scarce land resources and a growing demand for residential land, the transformation of urban development in Shanghai is facing multiple pressures. The traditional expanding type of development is ill-adapted for Shanghai. The urban housing development in most international metropolises has experienced or is experiencing a similar situation. These cities have achieved remarkable results. Focusing on the spatial planning and development of residential land in six international metropolis, New York, London, Tokyo, Singapore, Hong Kong and Seoul, this article studies the development of housing planning and its points of focus, residential land use scale, structure of housing provision, the characteristic of residential land spatial distribution and the implementation of housing planning policy, and then summarizes their advanced practices to make an international reference for the preparation of a new round of subject plan of housing development in Shanghai.

关键词 住房用地规模 | 住房结构 | 空间布局 | 实施政策 | 经验借鉴

Keywords Residential land use scale | Structure of housing provision | Spatial distribution | The implementation of policy | Experience learning

作者简介

卢为民

上海市土地交易事务中心
副主任,高级经济师,博士

廖志强

上海市规划和国土资源管理局 总体规划处
副处长,高级工程师,硕士

张琳薇

上海市土地交易事务中心
经济师,硕士

李毅

上海市土地交易事务中心
硕士

0 引言

上海作为改革开放的排头兵、创新发展的先行者,也是具有国际影响力的特大型城市,在迎接崭新的发展机遇、经济社会不断发展的同时,长期面临着来自人口、土地、环境、安全等方面的多重压力,城市发展面临若干困境。在土地资源十分有限的条件下,近年来城市人口持续增长、住房用地需求不断增大,长此以往或将影响上海的城市品质。住房用地作为人类最主要的居住空间,其发展状况不仅关系民生,也对城市经济、社会、生态、文化等建设起着基础作用。而住房规划作为城市规划体系中的重要组成部分,关系到城市居民整体居住水平 and 城市社会发展潜力。

当前上海正编制新一轮城市总体规划,传统“摊大饼”式的外延扩张发展模式已愈发不适合上海市土地资源约束的现状。为了更好地提升上海市整体居住品质,实现住房发展目标,有必要借鉴国际先进城市住房发展规划的经验做法。为此,本文对纽约、伦敦、东京、新加坡、香港、首尔6个国际大都市的住房用地规模和发展空间进行研究,并总结其经验与启示,以为制定上海市新一轮住房发展专项规划提供借鉴。

1 国际大都市住房规划的发展历程及侧重点

住房规划是国际大都市战略规划的重要

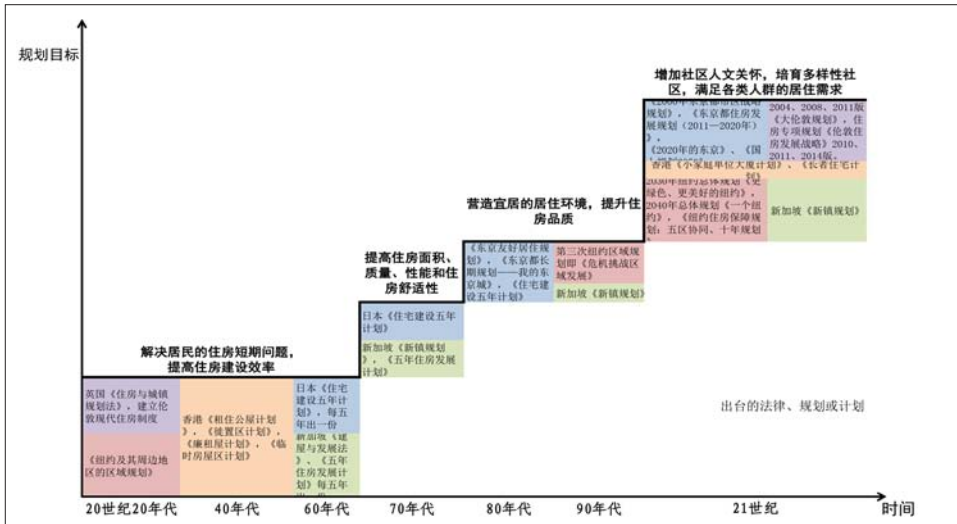


图1 各对标城市住房规划发展历程及规划目标变迁

表1 各城市住房规划的侧重点与相关指标

侧重点	代表性做法	
住房建设规模	保障性住房建设规模	2014—2024年新建8万套可支付住宅（纽约） 2015—2018年可支付住房供给目标1.5万套（伦敦）
	住宅建设总体规模	2015—2025年所有类型的住房供给目标42万套（伦敦）
	规定户均面积	（每户）住宅平均使用面积达100 m ² （日本1996—2000年）
	约束最低居住面积	针对家庭人口数，规定最低居住标准与引导性居住标准 全国100%家庭达到最低居住标准；50%以上家庭达到引导性居住标准（日本1996—2000年） 2020年全部住宅达到最低居住面积标准（东京）
提升居住品质	住房的品质与设施	100%新建住房符合《伦敦住房设计指南》中的标准；至少10%的住房要有无障碍设施（伦敦） 形成安全和有保障的住房和居住区，建造抗灾害的、能源自给的、低碳的住宅和住宅区（东京）
	社区的服务性与多样性	确保老年人的居民的安全，支持养育子女家庭的居住（东京）； 增加混合居住组群的多样性，混居比例调整为20: 30: 50（低收入：中等收入：中位收入）；调整户型供应比例，新建项目需有超过60%的单身公寓或一居室住宅（纽约）
	居住环境与品质	划定住宅发展密度分区，限定住宅发展地区的人口密度（香港） 提高现有住房环境和条件（伦敦） 城市规划中考虑到良好的生活环境（东京）
存量土地和住房的利用	促进空置房利用	空置率不高于1%（伦敦） 促进空置住宅使用，激活郊区住宅区（东京）
	维护存量住房的质量和可负担性	维护现有12万套房可负担住宅，扩大住房补贴范围，扩大至收入水平小于165% AMI（地区中等收入）的家庭（纽约）
	盘活存量土地	进一步挖掘释放城市土地潜能，提升可负担住宅的建设机会，实施小地块填充开发、低效地块再开发（纽约）

内容,明确住房规划理念和定位是编制住房发展规划的基本前提。从总体来看,6个国际大城市在不同的发展阶段有各自不同的住房发展目标 and 侧重点^[1]。

1.1 住房规划目标变迁

各城市在住房规划的不同时期,随经济社会发展水平、住房市场发展情况、市民居住需求等的变化,目标也有所不同,大致可分为4个阶段(图1):

第1阶段(住房发展初期):以解决居民住房短缺、提高住房建设效率为主;

第2阶段(住房短缺缓解后):注重提高住房面积、质量、性能和舒适度;

第3阶段(住房质量得到保障后):注重营造宜居的居住环境和提升居住品质;

第4阶段(住房环境品质提升后):以增加社区人文关怀、培养多样性社区、满足各类人群的居住需求为主(图1)。

1.2 住房规划的侧重点

1.2.1 住房规划的分类

依据住房规划所针对的住房类型,各城市住房规划的侧重点大致可分为两类。其一为以不同收入阶层的人群为规划对象,着力满足社会上多样化的住房需求。日本《住宅建设五年计划》主要内容包括住房政策目标、住宅建设规模、保障性住房规模与措施、居住水平与居住环境标准等,涵盖了民间建设住房在内的所有住房建设的目标^①。伦敦《住宅发展战略》(London Housing Strategy)涵盖了了对自有住房、市场租赁住房、政府公房和可支付性住房^②等多种住房类型所进行的规划。其二为以保障性住房为主要规划对象,政府不再负担中高收入人群的住房规划。首尔在20世纪80年代至20世纪末,以“为有需求者供应保障性住房”为规划目标,政府只承担保障房建设规模、布局、户型等方面的规划,对于中高收入人群的多样化住房需求则交由市场来满足。香港在20世纪七八十年代曾将公共住房转化为自有住房,以提高居民自有住房率为其规划目标。

1.2.2 住房规划侧重点及指标

对比来看,6个国际大都市住房规划侧重点包括4个方面:住房建设规模,约束最低居住面积,提升居住品质,利用存量土地和住房。具体指标如表1所示^[2-5]。

2 国际大都市住房用地规模与住房结构分析

2.1 住房用地规模

结合国际大都市住房用地规模的实际情况,可从绝对规模、相对规模、人均用地规模3个方面进行比较,并分析各城市住房用地规模

注释 ①至2010年,日本已经完成了9个住宅建设五年计划,每个5年目标的实现程度达到99%以上。

②可支付性住房,指为没有能力在住宅市场上购房的中低收入者提供的带补贴的住宅。

的变化规律 (表2)。

2.1.1 绝对规模

6城市的住房用地平均绝对值为243.18 km²。伦敦的住宅用地面积最大,达519.61 km² (2005);香港住宅用地面积最小,为76 km² (2013),其中有35 km²属于乡郊居所^③用地,侧面反映了香港住房用地较高度度的集约利用。与国际大都市相比,上海的住宅用地绝对规模较大,达973 km² (包括549 km²的城镇住宅用地和424 km²的宅基地)。结合城市规模可知,国际大都市住房用地的绝对规模与城市市域面积存在一定的正相关。

2.1.2 相对规模

6城市的住宅用地占市域面积的平均比例为20.48%。伦敦以32.56% (2005) 位居首位,这主要是由于伦敦住宅用地中包含大量的住宅庭院。香港则以6.88% (2013) 居于末位,这与香港多山的地理条件息息相关。其他城市住房用地占市域面积的比例大致在15%—30%。在住房用地占建设用地的比例上,6城市平均水平为32.30%,其中比例最高的纽约达到39.46%;最低的新加坡仅为17.45%。

2.1.3 人均规模

6城市人均住房用地规模平均水平为29.73 m²/人。最高的伦敦人均住房用地规模达到63.38 m²/人,最低的香港仅有10.46 m²/人,次低的首尔也只有11.23 m²/人。其余城市则基本处于30—40 m²/人。

2.1.4 演变规律

各城市住房用地规模变化主要有两种类型:一是小幅增长,年均增幅在0.35%左右,代表城市为新加坡 (0.34%)、东京 (0.37%) 和纽约 (0.30%);二是稳中有降,如香港自2004年以来住房用地规模年均降幅为0.58%;伦敦1971年至2005年住房用地规模年均降幅为0.1%。

2.2 住房结构

表2 各城市住宅用地规模及占比结构一览表^④

城市	市域面积 (km ²)	建设用地面积 (km ²)	住房用地面积 (km ²)	住房用地占市域面积比例 (%)	住房用地占建设用地面积比例 (%)	常住人口人均住房用地面积 (m ² /人)
伦敦 (2005)	1 596.00	1 430.50	519.61	32.56	36.32	63.38/16.91 (纯住)
纽约 (2006)	789.00	619.30	244.36 (纯住)	30.97	39.46	29.10
东京 (2011)	2 122.70	1 071.76	400.27 (纯住)	18.86	37.35	30.42
新加坡 (2009)	710.00	573.00	100 (纯住)	14.08	17.45	18.28
香港 (2013)	1 104.43	265.00	76 (纯住)	6.88	28.68	10.46
首尔 (2010)	608.32	344.19	118.85 (纯住)	19.54	34.53	11.23

资料来源:参考文献[3]、[5]、[6-10]。

表3 各城市保障性住房占比情况^⑤

城市	全市人口总数 (万人)	住房总套数 (万套)	保障性住房套数占比 (%)	日期 (年)
伦敦	821.75	330.0	24.00	2011
纽约	840.22	326.0	5.47	2005
东京	1 297.00	556.1	12.60	2008
新加坡	531.24	121.5	75.90	2012
香港	718.75	190.0	40.86	2013
首尔	1 031.00	350.0	—	2010

资料来源:根据参考文献[3]、[6-10]整理。

表4 各城市存量中小套型住房占比情况^⑥

城市	标准	套数 (套)	总数 (套)	比例 (%)	日期 (年)
首尔	<85 m ²	1 691 030	2 446 508	69.12	2010
新加坡 (组屋)	≤90 m ²	706 848	922 493	76.62	2012
纽约	0—2卧室	2 218 807	3 063 393	69.53	2008—2012

在6城市中,从住房总套数看,最大的东京在2008年时已达556.1万套,而最小的新加坡在2012年时住房总数为121.5万套;从住房总面积来看,则规模最大的为纽约,2005年时住房总面积已达5.38亿m²,最小的香港在2013年时仅1.08亿m²。具体到保障性住房结构、中小套型结构和租赁结构上,则各城市存在差异。

2.2.1 保障性住房结构

不同城市保障房建设力度差异较大,6城市的保障房平均比例为31.77%。其中,新加坡因其举世瞩目的组屋建设使得全市保障房比重达75.9%,而占比最小的纽约仅有5.47%。各城市保障房占比情况如表3所示。

2.2.2 中小套型住房结构

由于各城市实际情况和划分习惯存在差异,对于“中小套型”的认定不完全一致。亚洲

注释 ^③乡郊居所又称丁屋,一般是指新界及离岛上的原住民所兴建的小型屋宇,大多位于农地或坡地上。《香港基本法》第40条规定,新界原住民每人一生有一次向政府申请兴建一间面积700平方呎 (约合77.8 m²)、楼高不超过3层的小型屋宇,且无需向政府缴纳土地出让金,但屋宇转让于非原住民的居民时,则需向政府补缴地价。

^④伦敦数据包括伦敦的住宅用地 (138.96 km²) 和住宅庭院用地 (380.65 km²) 两部分。日本的宅地包含住宅、工业和商业用地,按经验,住宅用地占宅地的比例为60%。该数据包括香港的私人住宅用地 (25 km²)、公屋用地 (16 km²) 和乡郊居所 (35 km²)。

^⑤按产权类型分,伦敦住房分为自住私房、私人租赁房和公共租赁房,这里以2011年公共租赁房的比例作为其保障性住房的比例。日本的公共住房包括公营住宅、公团住宅、公库住宅 (2005年已取消) 和地方住宅供应公司提供的商品住宅。该数据由3.6%的给予住宅、4.9%的公营借家和4.1%的公社借家加总得来。其中,给予住宅包括公共住房和公司单位的职工宿舍,而公共住房又包括租赁的公营住宅和可租可售的公团住宅等;公营借家和公社借家是指租赁的公营住宅和公社住宅。

^⑥首尔住房总数剔除集体户和外国住户的住宅量。

表5 各城市新增中小套型住房占比情况

城市	标准	套数(套)	总数(套)	比例	日期(年)
东京	≤99 m ²	125 618 (估)	132 005 (估)	95.16%	2008
香港	<70 m ²	18 745	22 300	84.06%	2013—2014
首尔	<85 m ²	47 305	55 976	84.51%	2011

资料来源:根据参考文献[3]、[6-10]计算整理。

大城市“中小套型”通常指面积在70—99 m²的房屋,如新加坡通常将建筑面积90 m²(4居室)以下的组屋称为中小型组屋;韩国通常将房屋面积85 m²以下的住宅称为“中小套型”住宅;日本则习惯于将专用面积^①在80—90 m²,或建筑面积不大于99 m²的套型笼统称为中小户型;香港则将楼面面积小于70 m²的住房归为中小套型。而纽约和伦敦缺少严格的房屋面积认定标准,通常纽约的0—2卧室和伦敦的1居室至3居室房屋可被视为中小套型。

基于以上认定标准,首尔、新加坡、纽约的存量住房中,中小套型比例基本接近或超过70%,其中新加坡达76.62%;东京、香港、首尔的新增中小套型占比均超过了80%,其中东京达95.16%。值得注意的是,香港近两年来新建的公屋均为小户型房屋,新建私人住房中也有74.04%的小户型(表4,表5)。

2.2.3 住房租赁结构

从总体来看,6城市多以租赁型住房为主,租赁住房的比重大多在60%左右。2012年纽约共有租赁型住房207.28万套,占住房总数的67.7%,其中有81.95%的租赁型住房为中小套型住房。伦敦的住宅主要由公共房屋管理部门和私人机构进行供应,私人机构供应的住房主要是独立住房类型和3居室及以上的房屋类型,政府部门提供的住房则以2居室或以下的房屋为主,2011年时伦敦私人租赁住房占比26%,政府公房租赁占比24%。在增量上,2008年东京都新增租赁住房建筑面积为290.93万m²,占新建住房总建筑面积的52.32%;其中区部(中心城区)为54.20%,市町村部为48.06%。

3 国际大都市住房用地空间布局特点

合理的住房空间布局是提升住房空间绩

效、促进城市经济社会持续发展不可或缺的要

3.1 整体形态

受自然地理、交通、行政区划等因素的影响,各城市住房用地布局主要呈现以下特征(表6)^[11-14]。

市域住房用地布局形态:①以多中心、组团式的集中紧凑布局为主,如伦敦为同心圆式布局;东京呈多圈层布局;纽约呈网格状、均质化布局。②以组团式的分散布局为主,如新加坡住宅用地围绕“一环一带”分布;香港的住宅用地依托新镇分布。

郊区住房用地布局形态:①轴向或星状,如伦敦随轨道线延伸及卫星城建设呈带状开发、星状分布;东京沿轨道交通线向外扩展。②弥漫型分布,如纽约。③“葡萄串”型分布,如新加坡。

3.2 中小套型住房分布

以纽约、东京、新加坡为例,3城市中小套型占比平均为76.62%(图2-图4)。其中,城区中小套型占比平均值为85.54%,郊区中小套型为73.02%。3城市均呈现出“中心城区与郊区住房均以中小套型为主,但中心城区中小套型比例大于郊区”的住房分布特征。新加坡各新镇的主导型组屋套型面积大小和新镇到市中心的距离呈较明显的正相关关系(图2-图4)。伦敦的政府租赁房在中心城区和中东部地区分布占比较高,私人租赁房大多集中在中心城区及偏西部地区(以上两种房多为小户型房屋),而自有住房(多为大型住宅)大多聚集于外伦敦郊区地带(图5)。

3.3 保障性住房分布

尽管各城市的住房发展状况不尽相同,但其保障性住房布局基本呈现出“小集中、大分散,均衡布局”的规律,特别是在中心城区普遍设置较高的保障房配建比例,促进不同社会阶层的混合居住。

纽约自20世纪70年代开始创新性地实行“包容性区划”(Inclusionary Zoning),通过区划规范来指定不同区域住宅的开发形式及规模,在允许高密度开发的区域要求开发商配建可支付性住房。纽约市规划局专门把一些中高密度的住宅和商业片区划分为包容性住房指定区域,要求开发商将其中20%的区域建造成可负担住宅,并给予开发商超过33%的建筑面积奖励。如今,包容性区划住房广布全市,甚至遍布用地最紧张的曼哈顿地区,为中心城区保障性住房的供给提供了保证(图6)。

伦敦政府近年来增加住宅供应的一个重要计划是划定住宅区,地方政府可引进私人机构在这些区域内进行新建住房的开发,并规定需配建一定比例的保障性住房。其中选址位于内伦敦地区的住宅区,保障性住房占比达22.2%(图7,图8)。

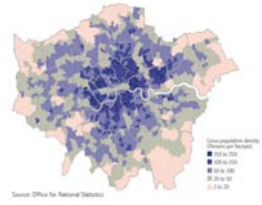

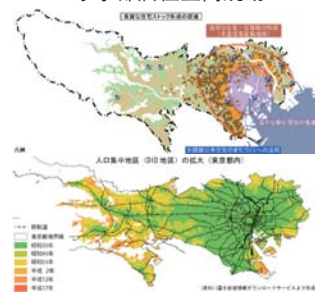



东京政府于2011年12月公布了《东京2020年城市发展战略规划》,围绕提升东京整体实力水平,提出了8大城市发展目标。在城市居住空间规划上,东京都规划了3个圈层,规划确定了大规模的都营住宅建设,主要分布于中部圈层(良好居住和生活环境形成区,注重建筑防火与抗震,形成水绿环境优美的居住空间),在内部圈层与外部圈层也有少量分布(图9)。

4 国际大都市住房规划实施政策

综合来看,各国际大都市为确保住房规划顺利实施,基本都推行了一系列政策措施,强调对保障性住房建设任务的落实,体现政府的社会责任。大致上看,各城市的住房规划实施政策可概括为规划土地政策、住房政策和财税政策。

注释 ①日本的“专用面积”指分户墙、外墙中轴线以内的住房面积,包括住户可独自使用的部分共用面积,如玄关等均属于专用面积的范围。

表6 各城市住宅用地布局形态及特点

城市	城市总体布局形态	住房用地布局形态	住房用地布局特点	相关图表
伦敦	同心圆多中心	同心圆多中心	(1) 总体上, 呈同心圆形态: ①伦敦城住宅用地较少, ②内伦敦以联排住宅为主、密度较高, ③外伦敦以双拼住宅为主、密度较低, ④绿带 (2) 郊区住宅布局, 随着轨道线路的延伸及卫星城建设, 呈带状开发、星状分布的特点 (3) 郊外的新城主要采用分散组团的模式布局	 <p>Source: Office for National Statistics</p> <p>2011年伦敦人口居住密度 (人/hm²)</p>
纽约	多中心	网格状多中心	(1) 总体上, 呈现多中心的布局形态: 中心城及周边地区居住用地比重较低, 容积率高, 立体化发展, 商住混合用地占比大; 郊区住宅用地比重较高, 容积率低, 以广而分散、低密度的远郊开发为主 (2) 小尺度上, 整个市域范围的住宅用地基本呈现网格状、均质化的特征 (3) 郊区住房用地呈弥漫状	 <p>纽约市区划 (Zoning) 地图</p>
东京	多圈层多中心	多圈层多中心	(1) 3个圈层: 内部圈层为都心居住功能推进地区, 中部圈层为良好居住和生活环境形成区; 外部圈层为环境友好型优质住宅促进区 (2) 多中心: 城市副中心分布较多商住混合用地与集合住宅用地, 超高层住宅集中分布, 并且新城配置大量住宅用地, 吸纳众多人口居住 (3) 郊区住房用地轴向布置, 沿轨道交通线向外扩展, 并以轨道交通线结点集中布局	 <p>东京都居住空间规划</p> <p>东京人口集中区扩展趋势图</p>
新加坡	一环一带	一环一带、多中心	(1) 整体上, 住房用地呈“一环一带”布局形态, 住宅几乎全部位于新镇范围内, 其布局与新镇格局基本重合 (2) 在局部(新镇), 住房用地布局呈现“葡萄串”形态, 与轨道交通布局紧密结合	 <p>新加坡住房用地布局</p> <p>新加坡住房用地与交通网络空间关系</p>
香港	多中心组团式	团块状多中心	(1) 受地形影响, 住房用地呈现不连续的“团块状”, 主要分布于沿海和山间平原地带 (2) 住房布局与城镇体系结合紧密, 形成“中心区—新市镇”的多中心空间结构, 约40%人口在新市镇居住	 <p>香港土地利用图 (红色为住房用地)</p>
首尔	“单核结构”逐步向首都圈层面的“多核连接型”空间转化	多中心	(1) 中心城区住宅密集, 住房用地空间上形成明显的“富人区”和“平民区” (2) 新城疏导政策促进住房郊区化, 在新城开发了很多大型居住社区	 <p>20世纪80年代末首尔都市区内绿带及新城布局</p>

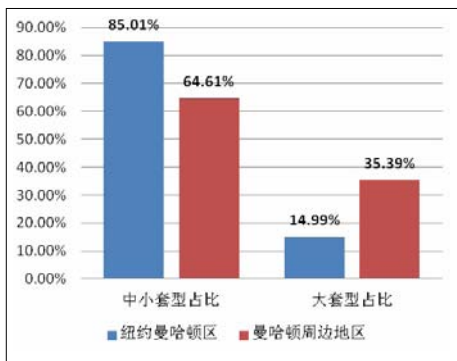


图2 纽约户型分布情况

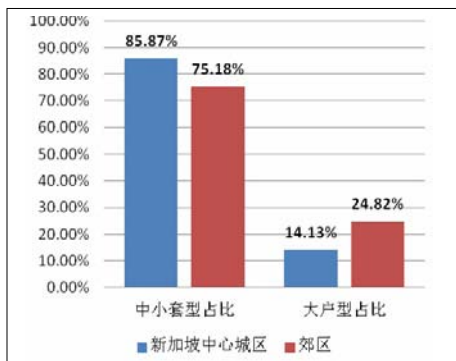


图3 新加坡户型分布情况

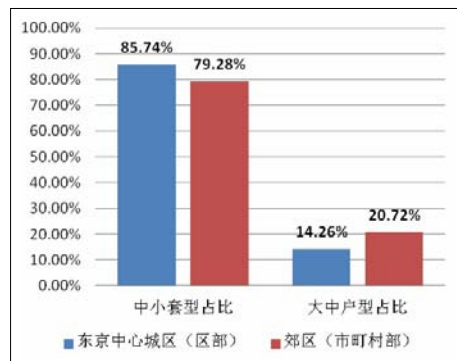


图4 东京户型分布情况

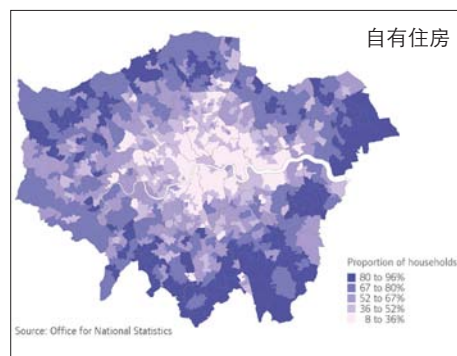
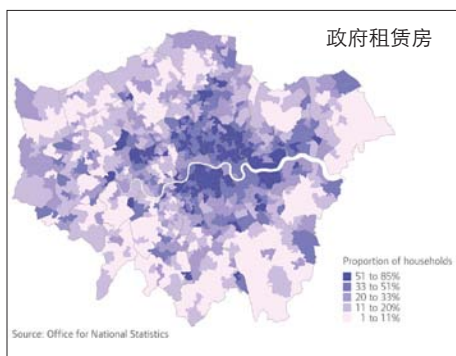
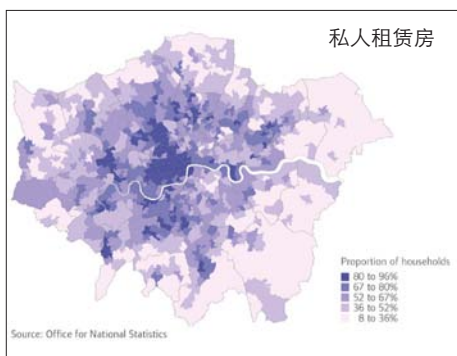


图5 2001年伦敦私人租赁房、政府租赁房、自有住房覆盖率分布(颜色越深表示覆盖率越高)



图6 纽约包容性分区制住房分布(褐色图斑)
资料来源:参考文献[13]。



图7 伦敦中心城区密集低矮的建筑群
资料来源:作者自摄。

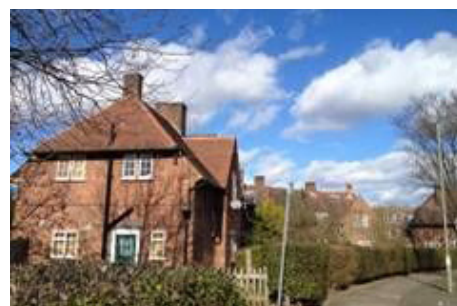


图8 内伦敦优美的居住环境
资料来源:作者自摄。

4.1 规划土地政策

4.1.1 以挖掘存量为主,确保住房用地供应规模

东京主要通过3条途径来实现住房建设的存量供地:①实施容积率奖励措施,提高土地开发强度。东京将地上建筑容积率分等级并实施奖励策略以提升存量用地潜力,通过“用途容积率地区计划”预留出只能用于住宅建设的新增容积率(图9)。②通过土地用途变更,增加住宅用地供给。例如将废弃的旧厂房等改为住宅用地等。③采用“连锁型再开发”的土地置换方式,实现土地集约利用。在国有公用厅舍土地上建造多栋建筑,将待改建区域

业主迁入其中,实现土地集约置换(第1次再开发);再将第1期改造时腾空的旧建筑物拆除重建,将两侧其他想重建的业主迁入,土地与第1次搬迁者集约置换(第2次再开发),以此类推^[15]。

伦敦为增加住房用地的供给,在不同时期采取不同的规划策略。在规划早期,重点放在充分挖掘、利用已开发地区住房发展潜力上,充分利用存量住宅地块;在规划中期则通过改变工业、商业用地的功能,促进土地混合利用;在规划后期通过棕地的生态化改造,在棕地上优先开发住房。

纽约通过政府与开发商签订金融风险分析协议,推进城市中心区再开发,政府主要以区位条件优越的公共土地为筹码,以和私人开发商签订金融风险分享文件的开发形式,推进城市中心区再开发项目的实施,这一模式目前已成为纽约重要的空间充足方式之一。

4.1.2 实施规划激励,确保保障性住房建设任务的落实

纽约主要通过实施激励性区划政策来促进保障房建设,通过给予建筑密度、容积率等方面的奖励,鼓励开发商提供公共设施和价格较低的可负担住房。早在20世纪60年代,纽约

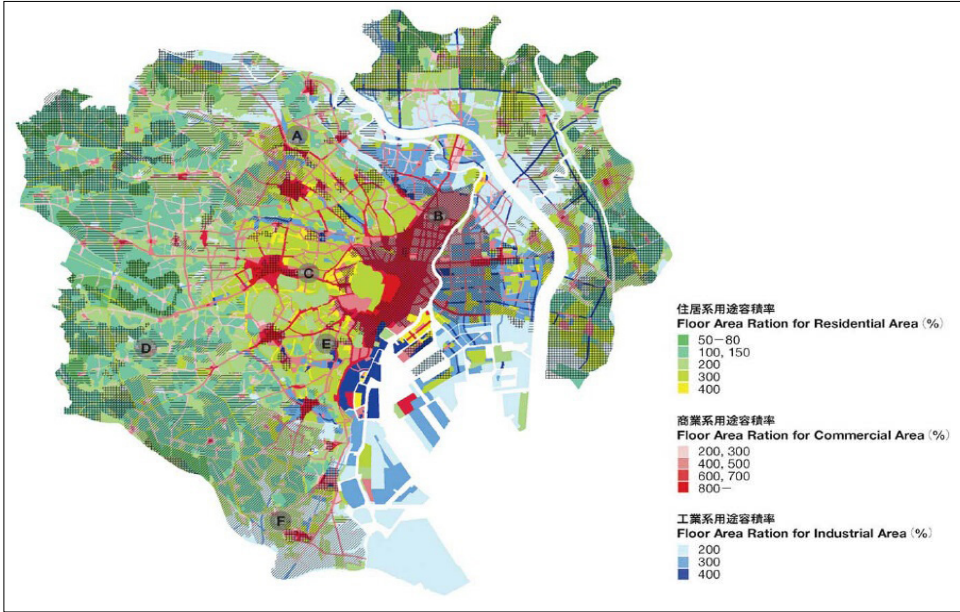


图9 东京都区部住宅用地容积率分布情况
资料来源:参考文献[14]。

市政府就鼓励开发商为城市提供公共空间,并给予相应公共空间6—10倍的额外建筑面积奖励。伦敦引入规划特例机制,政府通过批准在现状居住区内或附近的非住宅用地的住房规划(小户型、低成本)来增加保障房有效供给;此外还引入贡献—义务机制,通过规划协议来要求开发商在房地产开发时提供一定数量或比例的可支付性住房^[16-17]。

4.1.3 实施弹性区划政策,推进居住用地的综合和立体开发

纽约在这一方面的做法颇具特色:①实施弹性区划政策,提高住宅用地开发的兼容性。政府允许在商业区建设附属居住单元、住办混合用途的单元,提高土地居住与商业功能的兼容性。②以增加绿地为重点,推进立体化的土地开发。市中心通过立体化开发,节省出来的土地用来增加绿地供给,兼顾集约用地与营造良好居住环境。

4.1.4 实施规划指标控制,防止人口过密

香港在《香港规划标准与准则》中将全港划分为都会区和新市镇,又将都会区、新市镇分别划分为3个和4个住房发展密度分区,各分区内的上限住空用地积比率并不相同,以此确保规划师可以对不同区域的人口做出估计。部

分偏远地区也被划入上限地积比率最高的密度分区内,以期对疏解中心区人口起效(图10)。

纽约政府为防止土地被过分开发,在分区规划制度中设置了容积率、开阔地面积、建筑覆盖率和人口密度等指标,其中人口密度专指某一特定区域内的居民人数,不同区域的人口密度有不同规定,管理当局通过人口密度监控来有序安排各公用设施。此外,为确保良好的居住环境,城市规划局还颁布了楼间距和限高及缩进规定。

4.1.5 注重关键性规划指标的实施评估

伦敦政府通过设置关键绩效指标,对住房规划的执行情况进行考评。《大伦敦规划2011》(London Plan 2011)提出了24个关键绩效指标,其中有多项指标与住房规划的执行有关,如“最大化地使用已经开发土地的比例”指标以达到“保持新的住宅开发至少96%是先前开发的土地”为目标,鼓励规划实施者通过二次更新、旧房改造、盘活空置住宅等方式,充分挖掘新增住房的供应空间。

4.2 住房政策

各城市住房政策大都以优化供应体系、加强政策支持、确保保障性住房的合理分配、提

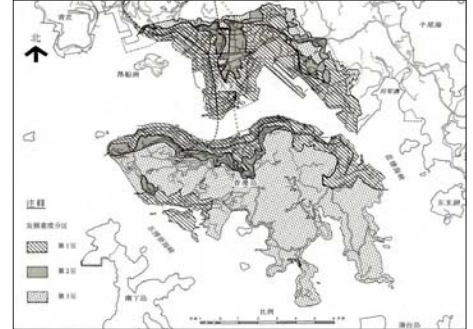


图10 香港岛、九龙及新九龙住宅密度分区图
资料来源:参考文献[12]。



图11 新加坡组屋间的绿色空间
资料来源:作者自摄。

高中低收入者住房水平为目标,主要通过3条措施来实现:①通过分析住房市场变化,调控公共住房供给规模。东京通过分析各个都道府县区域内的住宅困难户住房状况、民间租赁住宅的供求、市场因素导致的房租变化等情况,对住房状况进行评估与预测,进而确定公共住房供给目标数量。如市场住房相对紧张,政府会适度增加公共住房供给数量,反之则放慢公房供给步伐,改由民间供给为主。②对不同类型的住房供给均给予一定的政策支持。例如伦敦,一是通过以较低租金或折扣租金的方式为低收入家庭提供政府公房;二是为租用私房的低收入者提供住房津贴;三是以优惠的抵押贷款政策对自有住房居民提供支持;此外还以灵活的产权分享方式推进居民分步购房。与伦敦相似,新加坡允许较高收入者使用中央公积金购买私人住房或组屋(图11),HDB为购房者提供低于市场利率的优惠贷款利率,政府给予

申请组屋者建房贷款和津贴^[18]。

4.3 财税政策

各城市住房财税政策的重点是加强对住房市场的需求调控,抑制不合理需求,确保住房供需平衡。①通过对不同档次的住房赋予差别化税率来调控。伦敦一方面对住房购买者征收差别化印花税,价值在25—50万磅的住房需按房价的3%—4%缴税,而房价不足17.5万磅的住房无需缴税;另一方面对转卖第2套及以上住房的销售者征收相当于收益部分10%—40%不等的增值税。②通过严格的税收政策遏制住房市场的投机炒作。如首尔通过提高房地产转让税率,对拥有3套以上住宅的居民户转让房地产课以60%的高标准转让税。

5 国际大都市住房发展规划对上海的启示

总结本文6个国际大都市住房发展规划发现,上述城市的住房规划起步较早、类型较多、指导性强,对解决一定时期的各城市的住房问题发挥了重要作用。《上海市城市总体规划(2015—2040)纲要》提出,上海要建成追求卓越的全球城市,成为一座创新之城、生态之城、人文之城^[19]。要实现这一目标,合理借鉴国际先进城市的住房发展经验是十分必要的。尽管各城市与上海在人口、资源、环境条件 and 经济发展阶段等方面存在差异,所面临的住房问题也不尽相同,但仍有许多经验教训值得借鉴。

5.1 规划重点与城市发展相适应

各城市在住房规划编制时均十分注重保障性住房建设。借鉴国际大都市住房规划编制重点,上海市在编制住房发展规划时,需重点关注保障性住房的发展规划,包括保障性住房的建设类型和规模、用地规模、空间布局、建设政策和分配政策等。同时,建议适应城市发展老龄化、少子化、绅士化的趋势,以及社区融合、休闲度假等发展方向,做好养老住宅、社区融合、休闲度假住宅、健康住宅等的规划。

5.2 合理控制住房用地规模

与国际大都市对比可知,上海当前的住宅用地比重已经达到国际先进城市的用地水平,甚至超过了部分国际大城市,从趋势上看,近年来6城市的住宅用地规模呈小幅增长、保持不变或是略有下降的态势。考虑到上海大规模的城市化已基本完成,按照城市发展一般规律,未来住宅建设步伐也将逐渐放缓。未来上海的住宅用地增长速率应控制在一定幅度内,同时应以盘活存量用地,特别是以盘活郊区宅基地为主要的用地途径。

5.3 提升住房供给的科学合理性

结合上海住房结构的供需矛盾并借鉴国际经验,上海在编制新一轮住房规划时需适当提高中小户型供应比重。与国际大城市相比,目前上海的住房供应仍倚重于大户型,而市场需求旺盛的中小套型住房供给相对不足,供应比重仍有一定提升空间。上海可在对城市中小套型存量及流量进行科学测算的基础上,可合理参考国际大城市通过行政手段、需求预测、计划引导和信贷扶持等多种方式提高中小套型住宅比重的做法,适当加大中小套型的供应力度。

5.4 加强租赁型住房建设力度

与国际大都市相比,上海可继续加强租赁住房建设,进一步满足城市人口租房需求。在现有保障房租赁体系下,探索市场化租房体系的激励机制,推动“市场化—保障性”租赁市场并重发展,尽可能满足不同人群的租房需求。可考虑逐步建立“大户型租赁住宅由市场承担,中小户型租赁住宅主要由政府提供”的租房体系,同时通过规划奖励来鼓励开发商提高住宅自持率,增加租赁住房的有效供给。

5.5 优化住房空间布局体系

当前上海住房空间布局已基本成型,结合上海城市空间发展特点并借鉴国际大都市住房用地布局方式,可以“构建便捷、生态、宜居、和谐的居住环境”为目标,处理好住宅用地与


新城新市镇、交通线路、产业、绿地等的关系,充分考虑职住平衡、交通平衡,构建多中心化、组团式、紧凑型的住房用地分布格局。在户型区域安排上,可进一步提高中心城区中小套型住房配建比例,增加中心城区租赁型、持有型中小套型的数量,满足城市多样化的住房需求。

5.6 完善住房规划实施政策

城市规划素有“三分规划,七分实施”之称。借鉴国际大都市经验,为确保上海住房规划的有效实施,可重点强化4方面政策:一是建立规划激励政策,同时加强规划管控,控制人口密度,引导人口合理分布;二是实施差别化的税收政策,抑制不合理的住房需求,促进住房供需平衡;三是建立合理的分配机制和支持政策,着力解决中低收入群体的住房问题;四是注重对关键性规划指标实施情况的跟踪评估,确保住房规划有效落实。

5.7 保障住房的居住环境品质

当前上海人口数量庞大,城市建成区尤其是中心城区范围内人均密度相比起国际大都市而言持平或偏高,人口和住房密度过大的问题在一定程度上已影响了上海市民的居住环境品质。可合理借鉴国际大都市在高层、高密度背景下的住房建设理念,将住房剩余公共空间尽可能布置为生态宜人、环境友好的绿色空间,从而减弱居民对建筑拥挤的直观感受,优化住房环境,提升居住品质(图11)。

在合理借鉴的同时也应当注意到,国际大都市的住房发展虽然取得了显著成绩,但在住房规划中也存在应当警惕的教训,如伦敦曾因过分依赖竖向开发来解决住房短缺而形成了超级街区,导致了城市衰退;东京曾过分强调“卧城”开发,未能实现职住平衡,出现了“空城”现象;香港因保障性住房户型设计单一、面积偏小,影响了居住品质;首尔曾过分依赖绿道来控制城市蔓延,反而导致城市出现了“蛙跳式”蔓延;新加坡曾因过分强调组屋建设的标准统一,导致住宅组团和新镇缺乏个性。

参考文献 References

- [1] 陈淮,等. 国际大都市建设与住房管理[M]. 北京:中国发展出版社, 2007.
CHEN Huai, et al. Construction and housing management of international metropolis[M]. Beijing: China Development Press, 2007.
- [2] New York City Housing Authority. Housing New York: a five-borough ten year plan[R]. 2014.
- [3] LPHA. Housing in London[R]. 2012, 2014.
- [4] 东京都都市整备局. 东京都住房发展规划(2011—2020) [R]. 2012.
Urban Development Bureau of Tokyo Prefecture. Housing development planning of Tokyo prefecture (2011—2020) [R]. 2012.
- [5] 石忆邵,等. 国际大都市建设用地规模与结构比较[M]. 北京:中国建筑工业出版社, 2009.
SHI Yishao, et al. Comparison of construction land-use scale and structure of international metropolis[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2009.
- [6] 东京都总务局统计局. 东京都统计年鉴[R]. 2007.
Statistics Department of General Services Bureau of Tokyo Prefecture. Statistical yearbook of Tokyo prefecture[R]. 2007.
- [7] Department of statistics, Singapore. Yearbook of

- statistics Singapore[R]. 2013.
- [8] 香港统计署. 香港统计年刊[R]. 2008, 2014.
Hongkong Statistics Department. Statistical yearbook of Hongkong[R]. 2008, 2014.
- [9] Statistics Korea.[EB/OL]. 2015. <http://kostat.go.kr/portal/eng/index.action>
- [10] US Census Bureau. [EB/OL]. 2015.www.census.gov.
- [11] 东京都都市整备局. 東京を更なる成熟に道く都市づくり[EB/OL]. 2015. <http://www.toshiseibi.metro.tokyo.jp/kanko/mnk>.
- [12] 香港规划署. 香港规划标准与准则[R]. 2005.
Hongkong Planning Department. Hongkong planning standards and guidelines[R]. 2005.
- [13] City Planning Department of New York. [EB/OL]. 2015.<http://www.nyc.gov>
- [14] 东京都都市整备局. 東京の土地利用(平成23年東京都區部) [R]. 2013.
Urban Development Bureau of Tokyo Prefecture. The land use of Tokyo[R]. 2013.
- [15] 石忆邵. 土地集约利用再思考[N]. 东方早报, 2013-06-25.
SHI Yishao. Rethink of intensive land use[N]. Oriental Morning Post, 2013-06-25.
- [16] 刘志林, 韩雅飞. 规划政策与可支付住房建设——来自美国和英国的经验[J]. 国际城市规

划, 2010 (3): 90-96.

- LIU Zhilin, HAN Yafei. Expanding affordable housing through planning: what can we learn from America and England?[J]. Urban Planning International, 2010(3): 90-96.
- [17] 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 (3): 59-62.
JIAO Yixue, LIU Yongtao. Experience and enlightenment from innovative zoning in promoting affordable housing in United States[J]. Urban Development Studies, 2007(3): 59-62.
- [18] 罗锐, 邓大松. 新加坡组屋政策探析及其对我国的借鉴[J]. 深圳大学学报:人文社会科学版, 2014 (4): 93-98.
LUO Rui, DENG Dasong. Study of Singapore's HDB policy and its relevance to China. Journal of Shenzhen University: Humanities & Social Sciences, 2014(4): 93-98.
- [19] 上海市城市总体规划编制工作领导小组办公室. 上海市城市总体规划(2015—2040)纲要概要[R]. 2015.
Leading Group of the Planning Establishment of Shanghai Master Plan. Outline of Shanghai master plan (2015—2040)[R]. 2015.

上接第29页

参考文献 References

- [1] 龙瀛, 郎晔. 微观视角的中国城市空间量化研究[J]. 区域与城市规划研究(已录用, 待刊发).
LONG Ying, LANG Wei. Quantitative research on urban space in China from the perspective of micro perspective[J]. In press.
- [2] 龙瀛, 沈尧. 数据增强设计——新数据环境下的规划设计回应与改变[J]. 上海城市规划, 2015 (2): 81-87.
LONG Ying, SHEN Yao. Data Augmented Design: urban planning and design in the new data environment[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(2): 81-87.
- [3] Hanson S, Hanson P. The geography of everyday life[M]. Amsterdam: Elsevier Science Publishers, 1993: 249-269.
- [4] Dijkstra M. Action space as planning concept in spatial planning[J]. Netherlands Journal of Housing and the Built Environment, 1999, 14(2): 163-182.
- [5] Timmermans H, Arentze T, Joh C H. Analysing space-time behavior: new approaches to old problems[J]. Progress in Human Geography, 2002, 26(2): 175-190.
- [6] Kwan M P. Time, information technologies, and the geographies of everyday life[J]. Urban Geography, 2002b, 23(5): 471-482.
- [7] 马斐蕊. 国内外时空间行为研究进展[EB/OL]. (2015-12-04)[2016-04-15]. <http://t.cn/RqICSoA>.

- MA Wenrui. Domestic and foreign research progress on spatial behavior[EB/OL]. (2015-12-04) [2016-04-15]. <http://t.cn/RqICSoA>.
- [8] 潘海啸, 沈青, 张明. 城市形态对居民出行的影响: 上海实例研究[J]. 城市交通, 2009, 7 (6): 28-32.
PAN Haixiao, SHEN Qing, ZHANG Ming. Impacts of urban forms on travel behavior: case studies in Shanghai[J]. Urban Transport of China, 2009, 7(6): 28-32.
- [9] Zhang M, Sun Q, Chen J, et al. Travel behavior analysis of the females in Beijing[J]. Journal of Transportation Systems Engineering and Information Technology, 2008, 8 (2): 19-26.
- [10] 柴彦威. 空间行为与行为空间[M]. 南京: 东南大学出版社, 2014.
CHAI Yanwei. Space behavior and behavior space[M]. Nanjing: Southeast University Press, 2014.
- [11] Jiang C, Ding Z, Wang J, et al. Big data resource service platform for the internet financial industry[J]. Chinese Science Bulletin, 2014, 59(35): 5051-5058.
- [12] 解明明. 政府统计视角下的大数据样本与总体关系探讨[J]. 中国统计, 2014 (12): 54-55.
XIE Mingming. A study on the large data sample and the overall relationship from the perspective of government statistics[J]. China Statistics, 2014(12): 54-55.
- [13] Guo H, Wang L, Chen F, et al. Scientific big data and Digital Earth[J]. Chinese Science Bulletin, 2014, 59(35): 5066-5073.
- [14] 杨东援. 交通大数据, 困惑之困[EB/OL]. (2016-03-

24) [2016-04-15]. <http://t.cn/Rq19Mff>.

- YANG Dongyuan. Traffic big data, confusion of the trapped[EB/OL]. (2016-03-24) [2016-04-15]. <http://t.cn/Rq19Mff>.
- [15] 北京市城市规划设计研究院. 大数据在城市规划中的应用: 来自北京市城市规划设计研究院的思考与实践[R]. 2015.
Beijing Municipal Institute of City Planning and Design. Big data applications in urban planning: the thinking and practice from BICP[R]. 2015.
- [16] 龙瀛, 茅明睿, 毛其智, 等. 大数据时代的精细化城市模拟: 方法、数据和案例[J]. 人文地理, 2014 (3): 7-13.
LONG Ying, MAO Mingrui, MAO Qizhi, et al. Fine-scale urban modeling and its opportunities in the Big Data Era: methods, data and empirical studies[J]. Human geography, 2014(3): 7-13.
- [17] 柴彦威, 张雪, 孙道胜. 基于时空行为的城市生活圈规划研究——以北京市为例[J]. 城市规划学刊, 2015 (3): 61-69.
CHAI Yanwei, ZHANG Xue, SUN Daosheng. Urban life circle planning based on time space behavior: a case study of Beijing City[J]. Urban planning forum, 2015(3): 61-69.
- [18] 北京市城市规划设计研究院. 数据增强设计手册[R]. 2016.
Beijing Municipal Institute of City Planning and Design. Data Enhancement Design Handbook [R]. 2016.