

上海城镇住房发展问题和应对策略

Strategy for Problems of Shanghai Housing Development

张敏清 ZHANG Minqing

摘要 在资源环境紧约束条件下,如何提升城市宜居性,满足广大市民的居住需求是上海未来住房发展的关键性问题。结合国家关于特大城市住房发展及人口调控等方面的政策要求,根据上海未来发展的总体导向和趋势,以“更加关注空间绩效、更加关注存量利用、更加关注民生改善”为核心理念,通过梳理城镇住房建设中存在的突出矛盾,从住房发展规模、住房结构类型、住房空间布局3个方面提出未来上海城镇住房可持续发展的策略,为我国特大城市的住房规划实践提供参考。

Abstract The key problem of Shanghai housing development is how to enhance the livability and to satisfy the need for housing of citizens under the restriction of the resource and environment. Based on the national policies of megacities housing development and control of population while in line with the comprehensive trend of Shanghai, regarding 'better space performance, better usage of stock land, better consideration of living condition' as nuclear concept, this paper puts forward sustainable housing development policies from housing scale, housing proportional structure and housing layout structure. The paper will provide reference for the housing planning in megacities of China.

关键词 住房 | 公平均等 | 多样融合 | 品质提升 | 政策分区

Keywords Housing | Fair and equal | Various fusion | Quality improvement | Policy zones

文章编号 1673-8985 (2018) 06-0108-05 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20180615

0 引言

住房是人类生存的基本物质要素。确保市民“住有所居”,提升城市居住品质是建设宜居城市的重要方面,也是我国政府的一项重要施政目标。十九大报告提出“坚持住房是用来住的、不是用来炒的定位,加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,让全体人民住有所居”。这推进了住房多渠道供应的探索,也是住房供给侧结构性改革的重要措施,对住房发展的战略性和方向性都提出了新的要求,让保障和改善市民居住条件成为保障民生的重要抓手。

目前,在居民购房支付能力两极分化、商品住房土地成本不断上升、房价持续过快增长等多重因素影响下,北京、上海等特大城市普遍面临城镇住房紧张、“夹心层”人口住房难等问题。笔者通过梳理上海住房建设中存在的突出问题,分析国家关于特大城市住房发展及人口调控等方面政策要求,提出上海城镇住房

发展的对策和路径。

1 上海城镇住房发展概况

改革开放以来,在土地使用制度与住房制度两大改革的推动下,上海市住房市场进入高速发展的轨道。总量规模方面,全市城镇住房建筑总量17年间增幅超过2倍(图1)。城镇居民居住水平持续提高,城镇居民人均住房建筑面积由2004年的29.4 m² ①增加到2016年的36.1 m² ②,接近全国人均水平(36.6 m²),居住条件持续改善。

空间布局方面,近年的用地发展趋势显示,上海市城镇住房向中心城外快速扩展,中心城周边地区和新城以外的郊区城镇成为住宅用地扩张和人口集聚的主要区域之一^[1]。中心城以全市35%的住宅用地资源吸纳了近50%的常住人口;在轨道交通建设的带动下,中心城周边地区的住宅用地轴向拓展趋势明显,宝山、闵行已基本形成成片发展的居住区

作者简介

张敏清
上海市城市规划设计研究院
工程师,硕士

注释 ① 数据来源:2003年城镇房屋概况统计公报。

② 数据来源:2016年上海市国民经济和社会发展统计公报。

格局,用地规模接近1997年用地规模的6倍;郊区城镇住宅用地增长超过1997年用地规模的4倍^[2](图2-图3)。

住房保障方面,经过多年的探索发展,上海已基本构建形成以廉租住房、共有产权保障住房(即经济适用住房)、公共租赁住房(含单位租赁房)、征收安置住房(即动迁安置房)为特征的“四位一体”、租购并举的住房保障体系。按照“保基本、广覆盖、可持续”的原则,对各类需要政府保障的住房困难家庭进行统筹安排、分类解决,保障范围已覆盖到全市住房困难的城镇居民家庭和有稳定工作的外来常住人口^[3]。至2017年,保障性住房建筑面积约占全市城镇住房面积的16%。随着住房保障覆盖面不断扩大,几十年一直困扰上海的住房短缺矛盾得到了一定程度的缓解。

2 上海住房发展问题

根据上海城市未来发展愿景调查^④,市民将“大气和水环境、住房环境、养老设施”作为城市应优先改善的首要问题,表明公众对良好环境和宜居生活等方面的迫切需求。但上海住房发展现状仍然存在一些突出问题,影响住房资源的合理分配和有效利用,主要体现在以下几个方面。

2.1 市民需求与住房资源之间的互动关系把握不足

在人口总量控制的背景下,人口结构的特点和生活方式的转变,将直接影响到住房的需求结构,进而影响到住房的供应结构。

家庭规模小型化是近些年上海人口发展最显著的趋势之一,其必然对住房套型面积提出更多的要求。“上海2035”总体规划明确要求,至2035年,全市新增住房中中小套型占比不低于70%^[4]。而上海现状的中小套型(90m²以下)住房比重偏低,约占全市住房套数总量的63%,低于国际同类型城市比例(香港77%、首尔69%、纽约92%)^[5]。

上海是全国最早进入老龄化且老龄化程度最严重的城市。老年人口的激增将产生大量

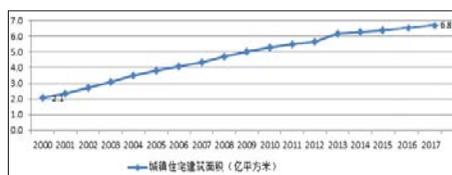


图1 2000—2017年城镇住房建筑规模变化情况
资料来源:根据上海市统计年鉴(2001年—2017年),
2017年市信息中心数据整理。

诸如老年公寓、适老性住宅等住房类型的需求。而现有的普通社区在养老服务方面往往力不从心,生活看护、医疗保障等均无法满足老年人日益增长的生活需求。

此外,上海在建设全球城市的过程中,包括外来常住人口在内的城市居民的学历水平和职业层级正在逐步提升。这些来自全世界和全国的高素质人才已经成为城市高质量发展阶段的核心竞争力,越来越多的城市意识到要通过提供“品质人居”来留住人才,防止人们在“用脚投票”时因为居高不下的房价和持续增加的生活压力而逃离。

2.2 住房投资属性过高和户型过大,导致供需结构性矛盾仍然存在

由于土地资源的稀缺和持续增长的居住需求,居高不下的房价和中低收入家庭住房需求之间的矛盾在上海尤为突出:房屋均价由2006年的9540元/m²上升到2016年的38369元/m²,涨幅超过300%,远超过同期城市居民人均可支配收入的涨幅(156%),也远超过同期上海GDP的涨幅(136%)。房价的增速远超过大众购房支付能力的提升,对于一般市民群体,尤其是城镇中低收入者和刚起步的青年人来说负担压力沉重,而他们对住房需求的迫切程度却最大。畸高的房价扭曲了正常的住房供需关系,偏离了房子的居住属性和改善民生的发展目标。

此外,新增住房户型大,租赁住房市场发展不成熟等现象也严重影响了市场的消费能力,特别是加大了青年创新群体的居住压力。套型面积方面,上海大于140m²的大套型住房的套数占全市总量的比重超过8%,特别在黄浦、静安、青浦和松江等区的占比更是超过

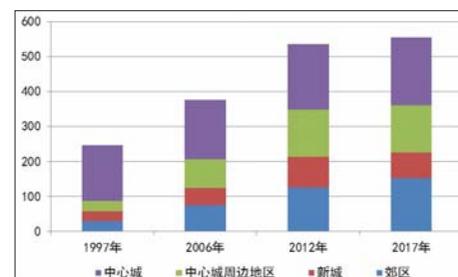


图2 1997—2017年城镇住宅用地面积变化情况 (km²)
资料来源:根据上海市统计年鉴(2001年—2017年),
2017年市信息中心数据整理。

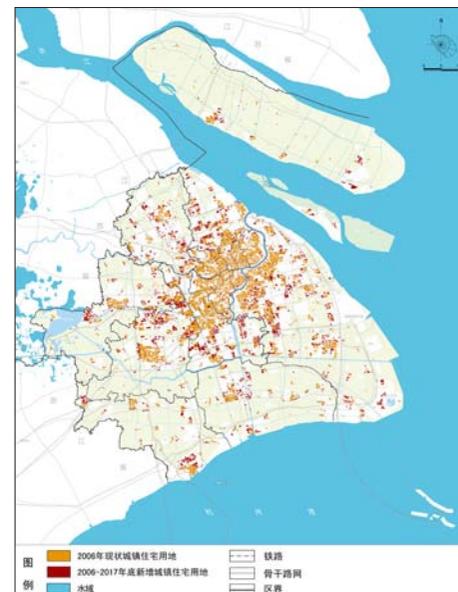


图3 上海市历年城镇住宅用地分布图
资料来源:笔者自绘。

15%。另一方面,“以售为主”的住房供应方式以及租赁市场的不规范管理,影响市民的租房意愿。根据第六次人口普查数据,上海租赁住房的家庭户占总家庭户的42.1%,且租赁需求仍在不断扩大;但目前全市新建住房仍以售为主,2017年全市新建住房中租赁住房占比不足15%。

2.3 被保障群体的诉求和保障性住房的供应存在错位

由于上海房地产市场化程度较高,且被保障人群数量众多、构成复杂,其保障性住房发展的特殊性就更为明显,矛盾更为突出。

供应结构方面,政府或机构持有的公共租赁住房规模偏小,还存在着入住门槛限制、设施配套不全等问题,难以满足大多数处于起步阶

注释 ④ 数据来源:“上海,我的2035”公众调研报告,2014.10,上海市城市规划设计研究院。

段的创新群体的较高租赁需求,特别是在陆家嘴金融区、张江等创新群体大量集聚的地区存在租赁住房相对短缺的问题;而机构持有的租赁住房在上海主要针对一些高端小区、高端客户,尚未建立起一批解决中低收入居民保障性住房需求的机构持有型住房。

空间布局方面,针对大量在中心城区就业、就学与就医的被保障群体,郊区大型居住社区模式的保障性住房在建设选址时往往忽视被保障群体对于就业联系、交通条件和公共服务空间需求,导致人口实际居住需求和住房供应在空间布局上无法对应,形成某些区域住房供应的相对“短缺”和相对“过剩”,造成一定程度上建成后供应失效。

2.4 不同区域住房供求的“空间失配”

住房作为一种消费品,其发展的主要矛盾已从快速城镇化造成的单纯住房供求数量问题转化为不同区域住房供求的空间匹配问题,住房建设的“空间绩效”^[6]亟需加以重视。近年来,上海的住房建设向郊区快速拓展过程中,由于就业岗位与住房布局未有效结合、轨道交通建设模式低效、公共设施配置不均衡等原因,造成全市尤其是郊区住房布局的“空间失配”,影响了住房空间资源的有效供给。

以轨交服务能力为例,全市现状轨道交通站点服务半径600 m的住宅用地覆盖水平从中心城向外迅速下降(表1)。由于现状轨道交通主要集中在中心城,郊区的轨道交通建设对住房分布的带动作用有待加强。且郊区轨道交通的建设未能与其他公共交通方式相衔接,降低了大运力轨道交通的空间组织效能,最后导致轨道交通与住房建设用地间的错位,造成大量郊区居住区的无效供应^[7]。

3 上海城镇住房发展的若干策略

为缓解人口快速增长与资源环境约束之间的矛盾,对于转型时期的上海,全市住房发展不仅需要关注空间绩效,有效整合住房布局与轨道交通建设、就业岗位分布、公共设施等配套资源;也需要关注存量利用、实现存量

表1 2017年轨道交通站点600 m覆盖住宅用地比例情况

空间圈层	轨道交通站点600 m范围内覆盖住宅用地比例 (%)
中心城	42
主城片区	12
新城	6
其他	4

资料来源:上海市城市规划设计研究院。

用地的二次更新和存量住宅的盘活改造;更需要关注民生改善,向住房困难群体提供更实用的保障性住房,满足城市居民多层次、多样化的住房需求,从总量、布局、结构等方面对城市住房发展采取必要的引导和控制,构建与全球城市相适应的住房总体格局,实现住房发展由“数量增长”向“质量提升”的转变^[8]。

3.1 人本视角:丰富住房类型,提供满足多样化需求的住房

住房发展的主体是人,住房规划归根结底是对于人的需求研究。对于住房供给来说就是适应市场的有效需求,应对上海现阶段人口的发展特点和未来的发展形势,鼓励和倡导住房类型的多样性,满足不同类型人群的居住需求。

一是应对上海少子化与家庭小型化趋势,增改并举,增加中小套型住房。一方面,在全市,特别是轨道交通站点周边地区结合实际需求,持续增加中小套型住房供应;另一方面,用好存量中小套型住房资源,加强石库门里弄、工人新村中大量中小套型老旧住房的修缮和维护,积极推进此类住房的综合改造利用,实现存量中小住房的持续使用。

二是应对人口老龄化趋势,鼓励发展适老性住宅建设。根据我国传统文化和家庭结构的演变规律,居家养老在未来很长一段时期,仍将是我国老龄人口最理想的养老模式。因此,增加老年公寓或老年社区等适老性住宅的供给是城市面临的新挑战。针对现有住区,既要鼓励通过加建、插建等方式,合理配置老年公寓,倡导适老性住宅与普通住房混合布局;也要优化现有的养老服务配套设施,积极推进既有居住小区适老化改造,实现居家养老^[9]。

三是针对外来人才建立起多层次、多渠道和多形式的住房问题解决机制。为引进人才尤

其是青年人才提供租赁住房,鼓励在就业集聚区完善若干交通便利、环境优良、设施完善、文化包容的社区;为新入职大学生群体,通过提供公租房或发放租金补贴等多种灵活方式以保障其过渡性需要;鼓励产业园区等单位在园区内或周边配建公共租赁房,用于本单位职工的安置。

3.2 存量视角:在建设用地上总量锁定的前提下保障住宅用地供应

伴随着快速城镇化的进程,近几年来上海、深圳等特大城市已显现出发展空间紧迫、土地资源严重短缺等突出问题。2016年4月公布的《国土资源“十三五”规划纲要》要求超大和特大城市中心城区,原则上不安排新增建设用地计划。建设用地总量的“天花板”和耕地保护的“硬约束”倒逼特大城市不得不依靠存量空间提质增效来满足住宅用地的需求。

许多全球城市通过存量利用、二次更新和混合使用等方式,挖掘住房增量空间。《大伦敦规划》中KPI (Key Performance Indecation) 指标在每年2月公布的年度监测报告中将“通过存量用地转化的新增住宅用地比例”指标作为住房发展的控制指标之一,绩效指标中包括“最大化地使用已经开发的土地比例”,以达到“保持新的住房开发至少96%是先前开发的土地”这一计划目标(表2)。

上海,在全市规划建设用地总规模负增长的前提下,将2 500万常住人口规模作为长期调控目标,未来住房的增量以满足本地城镇化、人口结构调整和居民住房改善所产生的需求为主,住宅用地供应应逐步从单一的增量扩张转向多元的存量挖掘,鼓励通过用地二次更新、旧住房改造、工业区转型升级等方式,加快盘活城市中大量低效粗放利用的存量土地,充

表2 《大伦敦规划》(2011年)住房关键绩效指标(KPI)

序号	关键绩效指标	目标	相应计划目标	指标控制目的
1	最大化地使用已经开发的开空间比例	保持新的住房开发至少96%是先前开发的土地	1,4,5,6	土地使用
2	最佳化住房发展密度	95%以上的发展符合所述住房位置和密度矩阵	1,2,3	建筑密度
3	增加新房供应量	平均完成每年至少42 000套住房的净增加	1	住房发展
4	保障性住房的供应量增加	每年17 000套保障性住房的净增加	1,3	保障房

注:目标1:满足增长的需求,目标2:具有竞争力的经济,目标3:支持社区,目标4:使人愉悦,目标5:提升环境,目标6:改善交通。

资料来源:《大伦敦规划——大伦敦空间发展战略》(2011年修订版)。

表3 城镇住房政策分区导向

政策分区	整体发展导向	新增住房导向	布局重点		
更新提升区	中心城	重视存量住房更新改造,优化和完善居住环境、设施配套与交通支撑,控制新增住房的开发规模	以中小套型为主,优先使用轨道交通站点周边地区,建立商品住房建设与公园绿地、开放空间、公共设施建设同步开发的机制,合理控制住宅用地供给规模与节奏	结合陆家嘴、张江、金桥、虹桥等就业集聚地区和轨道交通站点布局	
适度发展区	宝山主城片区	完善居住功能,强化轨道交通、公共服务设施配套和生态空间	重点加强吴淞等未来整体转型地区的公共服务设施与生态绿地建设,在增加就业和提升交通支撑水平的基础上,适度配建住房	结合吴淞、杨行等公共活动中心和轨道交通站点,以中小套型和租赁住房为主;对于顾村等居住功能集聚但缺乏就业、交通与配套设施的地区,控制新增住房规模	
			虹桥主城片区	适度提高租赁性、中小套型住房比重,满足创新创业人才的居住需求	结合商务集聚区、轨道交通站点和华漕等未来整体转型地区,适度增加住房规模
			川沙主城片区	合理控制住房发展规模	依托张江科学城,适度提高租赁性、中小套型住房规模;结合上海国际旅游度假区等未来功能发展要求,预留住宅用地,并将就业、设施配套和环境改善作为住宅用地启动的必要条件
整合提升区	闵行主城片区	整合提升居住环境和配套服务设施水平;增加就业岗位,促进产城融合	适度控制住房发展规模	调整优化住房规模布局,重视存量住房更新改造,实现存量资源优化配置。针对现有住宅用地,重点完善公共交通和公共服务配套水平	
	中心城周边的南翔镇、江桥镇、九亭镇、浦江镇、康桥镇、周浦镇、曹路镇、唐镇	适度控制住房发展规模	对于九亭、浦江等职住矛盾较为突出的地区,着重引导培育就业岗位,促进产城融合,打造功能完善的城市社区		
重点引导区	嘉定新城、青浦新城、松江新城、奉贤新城、南汇新城	重点引导住房规模布局,同步配套完善轨道交通和基础设施建设,进一步提升公共服务质量	对于未来人口重点导入的新城地区,应加大政策支持,增加就业岗位数量,推进产城融合;通过提升公共服务设施配套和服务质量,加强轨道交通站点对住房建设的引导作用,增强地区的吸引力。推进新城住宅建设,同时合理布局一定比例的保障性住房	在轨道交通站点以及通过工业区整体转型可能形成的就业和公共活动中心地区,着重增加有一定开发强度、套型比例和功能混合度的住宅用地	
	核心镇及远郊的罗店镇、安亭镇、朱家角镇、佘山镇、枫泾镇、朱泾镇、亭林镇、奉城镇、海湾镇、祝桥镇、惠南镇、长兴镇、陈家镇等中心镇	推进核心镇和罗店、安亭等中心镇的住房建设,新增住房以提升郊区外来常住人口居住水平、满足本地农民城镇化需求为主,鼓励城市居住、产业社区的多元功能融合发展			
严格控制区	一般镇	结合人口规模、产业支撑、设施配套和住房入住水平等因素,合理把握住宅用地供应时序和节奏	严格控制住房发展规模	规避垃圾焚烧厂、填埋场、有污染的工业用地等对环境有污染的地区	

资料来源:笔者自制。

分挖掘新增住房的供应空间,确保建设用地的
高效集约利用。同时,根据城市发展阶段、人口
规模、产业支撑、设施配套、环境改善和新城、
新市镇住房入住水平,动态调整住宅用地的供
应规模、结构、时序以及开发强度,并对规划用

地供给作出一定的弹性预留,以适应不同情景
下城市可承载人口的合理需求。

3.3 公平视角:扩大保障范围,推广量身定制的可负担住房

保障性住房是住房供应体系的重要组成部分。保障性住房供给的核心是保障对象与保障方式的确定,目的是为处于不同阶段的被保障群体建立多层次的保障框架。

为中低收入住房困难家庭提供廉租住房、

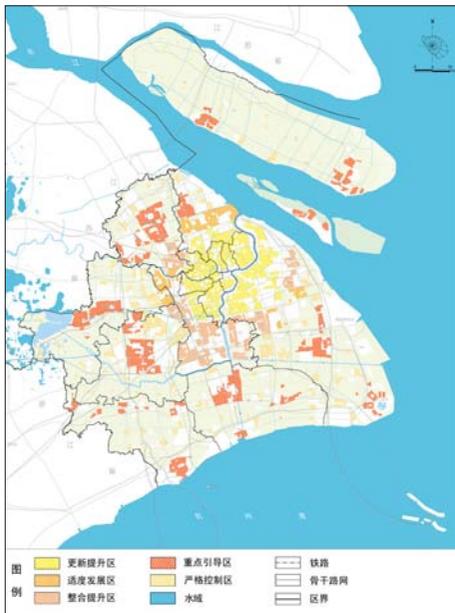


图4 上海市城镇住房政策分区示意图
资料来源:笔者自绘。

共有产权保障住房和租赁补贴等多种保障方式。考虑到此类被保障群体对于就业、交通和公共服务的需求更为敏感,鼓励保障性住房采用配套和混合布局,以“小集中,大分散”为导向,结合就业中心、交通站点、公共活动中心等地区布局保障性住房。针对动拆迁家庭,鼓励采取“以货币补偿为主、实物安置为辅”的保障方式。

针对存在阶段性住房困难的青年创新创业群体以及在上海短期工作的人群,可通过提供租赁住房降低其居住成本。一方面要加大新建住房中租赁住房的配建比重,适度提高就业集聚地区租赁住房比重,鼓励结合轨道交通站点复合开发;另一方面鼓励盘活存量闲置住房资源,鼓励将闲置的工厂、仓库、办公楼、酒店式公寓按规定程序改建为公共租赁住房,同时依靠市场和政府的共同力量建立起多样化的住房保障体系,并通过完善的立法系统和规划等措施有效解决住房紧缺问题。

3.4 空间视角: 差异化引导住房布局, 增加城镇住房有效供给

住宅空间是承载城市居住功能的重要载体,也是城市空间格局的组成要素。住房空间布局的有效性不仅会影响居民的生活质量,也

会影响整个城市的社会空间演变^[10]。根据“上海2035”总体规划构建的“主城区—新城—新市镇—乡村”的城乡体系,结合现状城镇住房的发展情况及存在问题,将全市分为5类城镇住房政策分区(图4),实施不同的住房发展策略(表3)。由重点引导区向严格控制区逐层强化住房建设的管控,加强住房与轨道交通、就业岗位和公共设施配套在空间上的整合,强化产城融合与宜居生活,优化城市功能结构,引导职住空间匹配。合理确定主城区住宅用地供应规模,重点增加租赁和中小套型住房的比重,吸引创新创业人才的居住,保证主城区的活力;新城、核心镇和中心镇是未来人口重点导入地区,增加住宅用地的供应规模,并相应增加就业机会;严格控制一般新市镇住房建设规模,尤其是缺乏产业、交通和配套设施支撑的远郊地区。

4 结语

住房发展关系到每一个城市居民的安居乐业,健全可负担、可持续的住房供应体系是深化改革、调整结构、改善民生的重要领域。在土地资源约束、人口发展特点转变和现状住房供需存在结构性矛盾的背景下,特大城市的住房发展应以“保障住房基本权益、提升居住生活品质”为主线,突出底线保障和社会公平,加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度;同时,优化住房空间配置,着力提高住房资源发展绩效,实现住房发展由“数量增长”向“质量提升”的转变,从而提升市民幸福感和城市宜居度,促进社会和谐发展。

参考文献 References

- [1] 许菁芸. 对上海城市住房规划若干问题的思考[J]. 上海城市规划, 2016(S): 91-96.
XU Jingyun. Reflection on Shanghai city housing planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2016(S): 91-96.
- [2] 上海市规划和国土资源管理局,上海市城市规划设计研究院. 上海市城市总体规划实施评估报告——住房和公共服务设施发展评估[R]. 2013. Shanghai Urban Planning and Land Resources

Bureau, Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Evaluation report on the implementation of the Shanghai comprehensive planning: housing and public facilities development assessment[R]. 2013.

- [3] 熊鲁霞. 社会理想与住宅规划——半个世纪上海住宅发展规划回顾[J]. 上海城市规划, 2011(3): 84-91.
XIONG Luxia. Ideal society and residential planning: review on half century's development of Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(3): 84-91.
- [4] 上海市人民政府. 上海市城市总体规划(2017—2035年)[R]. 2017.
Shanghai Municipal People's Government. Shanghai Master Plan(2017-2035)[R]. 2017.
- [5] 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): 81-89.
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): 81-89.
- [6] 凌莉. 从“空间失配”走向“空间适配”——上海市保障性住房规划选址影响要素评析[J]. 上海城市规划, 2011(3): 58-61.
LING Li. From "spatial mismatch" toward "spatial adaptation": analysis on influencing factors of affordable housing site selection in Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(3): 58-61.
- [7] 彭敏学. 大城市住房建设中的空间失配及其成因解析——以上海市为例[J]. 上海城市规划, 2014(1): 116-121.
PENG Minxue. Spatial mismatch of housing construction in large cities & its formation interpretation: a case study of Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2014(1): 116-121.
- [8] 陈艳萍,赵民. 我国城镇住房制度改革及政策调控回顾与思考——基于经济、社会、空间发展的综合视角[J]. 城市规划, 2012(12): 19-27.
CHEN Yanping, ZHAO Min. Critical review and reflections on urban housing system reform and policy control in China: based on comprehensive perspective of economic, social and spatial development[J]. City Planning Review, 2012(12): 19-27.
- [9] 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[J]. Journal of Shenzhen University: Humanities & Social Sciences, 2014(4): 93-98.
- [10] 郑思齐,龙奋杰,王轶军,等. 就业与居住的空间匹配——基于城市经济学角度的思考[J]. 城市问题, 2007(6): 56-62.
ZHENG Siqi, LONG Fenjie, WANG Yijun, et al. On the spatial match between employment and housing: thoughts from the point of view of urban economics[J]. Urban Problems, 2007(6): 56-62.