

关于城市住房制度改革 对我国城市规划若干影响的研究

张 兵

【提要】 本文着重研究城市住房制度改革对城市规划中有关土地使用、社会组织、规划原则及评价标准、公众参与城市规划等方面的影响，并由此阐明我国城市规划在新时期所面临的问题。

19世纪西方社会对工业城市中拥挤不堪的贫民窟的抗争引发了现代住房和城市规划运动。首先是一场社会运动的城市规划自此把创造理想的居住环境当作事业的目标。今天，当城市住房制度改革在全国逐步推开时，我国城市规划无疑遇到了藉以实现职业奋斗目标的重要外部力量和有利时机，自然也受到了这项改革的影响，会在许多方面发生不可低估的变化。在此，本文针对城市规划中有关土地使用、社会组织、规划原则及评价标准、公众参与城市规划等方面的问题加以分析探讨。尽管有些问题的发生发展尚处在初期，但我们城市规划者仍应给予足够的重视。

一、城市住房制度改革

城市住房制度改革的关键环节是住房分配制度的改革。目前，城市住房分配制度改革选择了住房商品化的途径，它一方面通过提高公有住房的租金价格，逐步将住房经济

引入良性循环；另一方面以市场价格出售房地产公司开发的“商品住房”，有步骤地把市场机制引入住房分配，此外还采取了集资建房、合作建房、住房公积金等等多种措施。总起来讲，主要的变化有两点：第一，城市住房私有的合法化得到确认，住户被鼓励拥有自己的住房；第二，住户在获得和享有住房的同时，在经济上开始承担更多的社会义务，也就是说，政府、企业和个人被共同纳入城市住房事业。

需要指出，当我们研究城市住房制度改革对城市规划的影响时，不排除也不可能排除其他一些相关改革的作用力，尤其是城市土地使用制度改革和房地产业的重建，它们原则上与房改相辅相成，共同构成下文研究的前提。

二、居住用地布局的趋向

居住用地布局之所以成为研究的第一个问题，是因为城市规划工作的中心内容是进

片，是一项内涵极为丰富，外延又十分广袤的综合性研究课题，需要各方面专业人员共同参与才能更加深入和完善。本论文只是从技术角度对其作粗浅的探索，难免存在主观、

片面之处，仅作抛砖引玉。

作者工作单位：东南大学建筑系

行土地使用的规划,而考察居住用地布局的趋向根本离不开对住户选择住址的规律的认识。

决定住户住房选址的因素很多,但在不同的经济体制下,这些因素的权重会有所不同。市场经济的社会,住户选择住址更多地取决于住户收入、交通条件、当地各项服务设施的条件、就业机会、社区素质(社会阶层、种族、民族、职业特征等)、环境质量、住房的特点、家庭背景(文化背景、社会背景、生命周期等)……其中住户收入是首要因素,它决定了住户在住房、交通和其他商品上的消费能力。与此相反,由于我国城市住房低租金和微不足道的区位租金差额,住户收入与住房选址几乎毫不相干。相比之下,住户更重视住房的地段条件(社会服务和交通条件)、住房标准(面积和设备标准)、通勤便捷程度(交通补贴的存在,使其仅有时间意义)、地区环境等等。事实上,我国城市住房的分配方式以及有限的住房供量使得住户住房选址是被动的,这些因素仅是一些主观意愿而已。但是随着城市住房制度改革,住户经济利益和住房消费之间的联系将日益紧密,住户的收入将逐渐成为影响其住房选址的重要因素。这是房改将市场机制引入住房分配之后,以价格为分配标准的房地产市场选择的必然结果。这种变化近年来渐渐反映到居住用地布局上,并且不容忽视地暴露了以下两种现象。

1. 居住用地的空间地域分化现象

这里所谓居住用地的空间地域分化是指我国城市中不同收入住户的住房选址趋于同类相聚,空间地域分布趋于相对独立、相对分化的现象。出现这种现象的具体原因主要有以下几个方面。

首先城市住户收入的高低差距拉开,诸如归侨、侨眷以及从事商务活动致富的居民比例增多,他们的住房需求已有一定数量和规模,而且从统计中可以看到,这些高收入

住户与低收入住户在住房支付能力上的差距远远大于其收入差距。例如1989年全国城市住房抽样调查中10%最高收入户的人均生活费收入是5%困难户的3.48倍,而在住房消费的支出上前者近乎后者的9倍(《中国统计年鉴1990》)。所以说,城市住户收入水平的差异已经带来了反差更为强烈的住房需求水平的差异。

其次,房地产公司在向城市提供普通类型住房的同时,开发各类高标准商品住房,如高级公寓和别墅等等,以满足较高水平的住房需求。这些不同类型住房在选址时出现地域上的分化,如普通类型住房较多分布在城市边缘地带,而高标准的商品住房更多位于区位条件较佳的地段,尽管由此开发商需要投入更多的征地拆迁费用。

再次,以往的旧城改造,政府通过补贴和其他优惠措施,较多就地安置原有住户。而近来许多城市在批租土地的过程中,政府开始将市中心地区的土地成片批租给开发商,这些地块现多为居住用途。由于区位条件优良,承租的开发商倾向于较高标准的商住办公综合开发,原有住户中很少会有财力重新租购这些住房,他们多被安置于其他地区。可以想见,市中心这些开发地区将更多集中着那些具有较强支付能力的住户,这种住户空间再分布已经表现出空间地域分化的趋势。

目前更多的城市住户租住公房,由于公房租金的区位差额较小,使得在城市范围内不同收入住户的空间分布仍然保持着地域特征不甚明显的混合状态,分化仅存在于局部地区。但是城市土地使用制度改革和房地产市场的发展告诉我们,有效利用城市土地包括居住用地是今后发展的必然趋势,公房区位租金出现足够份量的差异并非没有可能。如果这个条件一旦具备,从理论上讲,住户在一定收入下,为获得最大的效用,只能是去接近同类,在特定范围内选择住址,以寻求收入、住房租金、住房拥有量以及区位之

间的均衡,结果会形成不同收入住户的空间再分布,并表现出一定程度的空间地域分化特征。而伴随着不同收入住户的空间地域分化的是这些居住用地在土地使用强度上的分化。

2. 居住用地的土地使用强度分化现象

供不同支付能力的住户居住的各类住房之间本身就可能因居住环境标准的不同而有土地使用强度方面的差异,例如别墅区的建筑密度和容积率都远低于普通居住区。即使象一些高标准的高层公寓区会与普通高层居住区有近似的建筑密度和容积率,但毕竟仍会因住户人均建筑面积的不同而在人口密度上有所差异。形成居住用地的土地使用强度分化现象的原因在于高收入住户和低收入住户对营建和维护一定标准的居住环境所具有的支付能力和支付意愿不同。在满足规划的土地使用强度标准的前提下,住房市场的供给会在土地使用强度指标方面反映出这种需求差异。

三、居住用地详细规划的趋向

城市住房制度改革把政府、企业和个人统统纳入到城市住房事业中来,它们共同承担居住用地开发的费用。开发成本在多方之间的分摊意味着利益在多方之间的分配。房改形成的这种局面使规划师在进行居住用地详细规划时比政府单方承担住房投资时期所考虑的利益权衡问题更为复杂了。需要正确认识的是,在规划中对某方利益的考虑并不仅仅意味着在土地和设施的配给上提供过多的供量,而应是从该方需求出发,充分考虑其支付的意愿和能力,实事求是,恰如其分地给予安排。

例如在详细规划中对住户利益的考虑。如果住户无需负担开发的成本,那么小区内各项用地、设施在组团和小区中配置的多少与住户是无多大经济关系的。但是一旦居住用地开发成本同住户利益联系起来,规划师

就不能不认真考虑:一个容纳组团规模人口的用地确定到什么范围,分配多少面积的土地;住房选择什么样的标准类型,是采取集中布置还是分散布置;公共绿地需要多大;绿地上是否要建亭台楼阁,设雕塑小品;以及公用设施例如照明灯具,地面铺装选择何种档次等等,都不可能再“随心所欲”了。因为规划师上述每一项选择都影响着住户的住房支出,所以规划师需从住户实际出发,在符合住户消费能力的前提下,精心地进行上述各种内容配置、量度的确定和标准的选择。

总之,有一种居住用地开发成本分摊的方式,就应相应地有一种利益分配的尺度。随着城市住房制度改革的深化进行,规划师在进行居住用地详细规划的过程中将越来越注重了解开发成本分摊的方式,了解利益各方的需求,以此作为规划过程中权衡利益分配的客观依据。

诚然,利益各方需求水平的差异也将由此反映在居住区的建设中。这样,不同需求水平的住户在居住区内所享有的土地、设施、住房等等的配置量度和标准档次上的差异便成为分化现象在居住区内的一种主要表现。

四、关于几个分化趋向的社会学考虑

在上述两小节所阐述的分化现象实质上是社会分层(Social Stratification)现象在居住用地上的投影。城市住房制度改革以市场机制、价格标准进行一定范围内的住房社会分配,导致了不同支付能力的住户住房消费行为的差异。虽然社会分层是一个普遍存在的社会现象,但是当人们在空间地域上过分类聚时,便会产生诸如隔离和歧视等社会问题。因为“地域上的距离和感情上的距离是互为加强的”(R. E. Park, 1920s)。根本地讲,分化是一种经济效益的表现,有些经济学家甚至借用城市产业聚集经济的概念,把同类住户聚集的外部因素称为“社会聚集经济”(Social Agglomeration Economies)(A. W. Evans,

1985),而社会学家和政治学家多从社会、政治利益的角度主张社会混合,他们认为通过社会混合增进机会的平等,鼓励文化的互补得益(W. Sarkissian, 1976)等等。这两种截然不同的理由和观点都值得思考。

在我国,城市社会的“分化”并不明显,而更多地表现为“混合”。所谓分化,也是近年来才渐露端倪,随着市场机制被引入城市资源分配,分化现象可能日趋鲜明,对此我们应有客观的认识。“分化”与“混合”作为城市经济与社会两个方面的命题和现象,并无孰是孰非可言,问题只是社会中分化与混合的量度而已。城市规划作为城市整体利益的代表,客观上并不倾向任何阶层,为了城市的社会效益、经济效益和环境效益,在规划过程中既需“分化”又需“混合”,通过各种手段,把握好分化与混合的量度,为实现一个既有效率又充满和谐的城市社会提供有益的物质环境。

诚然,分化与社会和谐并非绝对对立。城市中不同类型的住户在空间地域上分化,“随着时间的推移,城市的每一部分,每个角落都在一定程度上带上了当地居民的特点和品格,城市的各个部分都不可避免地浸染上了当地居民的情感”(R. E. Park, 1920s),于是有自身情感、传统、历史的地区,在共同的道德、规范和价值作用下被创造出来。正是在这里,共同的社会生活熔炼出的紧密的邻里关系和高度的社会组织,才使规划师手下那些形式化的、冷冰冰的、物质的组团和小区转化成为有内容的、活生生的、社会的空间和场所。但这并非意味着规划师可以掉以轻心,他仍然需要刻意追求使居住区的规划具有能够传达居民特别情感价值的特征(K. Lynch & Hack, 1983),为居民创造没有异质感的环境。为了达到这一点,规划师需要首先了解特定地域中住户在住房、公用设施、社会服务设施、文化艺术趣味等等方面的优先选择,以此为依据来塑造出城市地域

环境特征,创造最大程度符合当地居民价值观念的居住环境,从而为建设健康向上而富有特色的城市社区文化提供有益的场所。

五、城市规划的原则及评价的标准

在现在与今后的城市住房建设中,政府、企业和个人共同参与这项事业,客观地讲,这三方的利益有时是相互抵触的。而企业与企业之间,由个人组成的群体与群体之间,也存在着社会利益与经济利益方面的矛盾。城市规划作为一种对城市资源尤其是城市土地资源进行分配的活动,在对占城市总用地比例最高的居住用地进行总体布局 and 详细规划时,便面临如何维护城市整体利益和协调好各方利益的严峻问题。这是在城市政府几乎承担所有住房建设投资时期城市规划所不曾遇到的问题,这种复杂的角色完全有别于过去城市规划作为国民经济计划的延续,单纯为计划在城市中寻求出路时期的作用。因此,对多边利益的权衡是城市规划今后在考虑规划的经济价值和社会影响时的一项新的重要的内容。

我们认为,在权衡利益的规划过程中,城市规划在职业上应恪守最优化原则,即城市规划应当代表城市社会经济运行中的最高效率和最大公平。

所谓“效率”与“公平”,是社会发展中的一对矛盾体。“现代化建设既需要富有效率的动力机制(追求经济效益是动力机制的特征——笔者引注),又需要保护公平的稳定机制,二者作用相反,但相辅相成地参与着社会发展过程”(陈兆钢, 1992),这是政府制定政策的两种取向。而城市规划作为一项政府行为,把这两种取向作为权衡多边利益的天平的两极是有社会意义、经济意义和政治意义的。在当今国家以经济建设为中心,大力发展社会生产力的历史时期,追求“有效率前提下的公平”似乎是我们唯一的选择。在此基础上,我国城市规划应研究建立和发展

权衡多边利益的理论和方法,并将城市规划的经济性和社会公平性作为评价规划优劣的两项重要标准。

六、城市规划过程中公众参与环节的加强

公众参与城市规划是规划师了解和把握城市居民的需求规律,增强规划的科学性和社会公平性的有效方式,但是公众参与城市规划在我国进展的内容和深度仍非常有限,笔者认为其主要原因在于公众缺乏参与城市规划的内在动力。一是由于我国城市居民的“市民意识”较为淡漠,思想观念上还多少有些保守;二是因为在我国,城市居民的许多个人利益和权力是通过他所在的单位部门体现出来的,即使象住房这样一种个人用益性很强的商品,所有权也由单位或政府掌握。在整个城市社会经济活动中,居民个人权利缺少直接表现的机会。可能正因为如此,久而久之,居民对城市的发展完全可以不闻不问,当然参与规划便更无从谈起。

我们认为,公众参与城市规划的一个必要条件就是要让公众自身的利益在城市社会经济生活中能有所体现,而城市住房制度改革正是造就了这样一个机会。

1. 城市住房制度改革,就是要在经济上让城市居民参与到城市住房建设中去,真正体现“人民城市人民建”的主人翁精神。

2. 城市住房制度改革把市场机制引入住房分配,使不同住房支付能力的住户在空间地域上分化。这样便必然带来一定程度上的社会利益的分化,因而住户会更加关心社区利益在城市规划与城市建设中的损益状况。

3. 城市住房制度改革,一改旧的住房政策,在制度和法律上重新确立城市住房私有的合法化。住房私有意味着把住房财产权赋

予居民。为了保护住房财产的价值,居民便主动积极地负起了为减少外部不经济因素而进行商谈与起诉的责任。在对妨害居住环境的行为提出反对和进行制止的过程中,不断培养出社会主义的市民意识,而这些行为本身就是对城市建设活动的积极参与,这无疑有利于公众参与城市规划在我国城市的深入开展。

总而言之,城市住房制度改革带来了公众参与城市规划的内在动力,我们相信,公众参与城市规划在我国必将会有一个空前的发展。

城市住房制度改革围绕城市住房(Housing)进行一系列社会分配机制的调整和革新,作为城市规划这项分配城市资源的活动,受到房改的影响是必然的和深刻的。从以上六个部分的研究可以看出,过去我国城市规划在进行诸如土地、设施等城市资源配置时所持的一些认识和观念需要有一定的改变,而且我国城市规划亟待建构一整套适于目前计划经济因素与市场机制并存的社会经济发展状况的规划理论、方法和技术,调整和强化城市规划工作体系中的有关环节,以有效地加强新时期我国城市规划的职能!

主要参考文献

- ① 城市社会学,〔美〕P. E 帕克, E. N. 伯吉斯, R. D. 麦肯齐, 宋俊岭等译, 华夏出版社, 1987
- ② 敷地计划,〔美〕Lynch & Hack 著, 1983, 成其琳译, 詹氏书局, 1984
- ③ 公平与效率关系的政策取向, 陈兆钢, 转引《新华文摘》1992年第5期
- ④ Urban Economics, An Introduction, A. W. Evans, 1985

作者工作单位: 同济大学城市规划研究所

ABSTRACT

Exploratory Study on the Regulatory System in Urban Planning

by Yang Jianqiang

This article puts forward a suggestion of establishing regulatory planning system by discussing and analysing its content, means, depth and influence on the basis of summing up the evolution of the American zoning technology and the experience of the Chinese regulatory planning practice.

The Impact on the Chinese Urban Planning Work Brought up by Present China's Urban Housing System Reform

by Zhang Bing

This article studies the impact of the urban housing system reform to the areas such as land use, social organization, planning principle, evaluation standard, public involvement and urban planning. It also points out some new urban planning problems nowadays.

The Elementary Research on The Development Zones in the Cities of China

by Liang Yunbin et al

This article stresses the importance of setting up the comprehensive evaluation system study for the healthy growth of the development zones through analysing the distribution and existing problems in different kinds of development zones based on the 1992 data.

The Elementary Studies on Beijing CBD Planning

by Wang Xuwei

This article gives planning proposals for the construction and future development of the suitable Beijing CBD. It also analyses and compares the three site selection plans.

The Preservation and The Use Planning of Shou County, an Ancient Town

by Wang Zhiping et al

This article introduces the Shou County, 2000 year-old town, characterised by its history, culture and interest relicts. It also expresses the guiding thinking for the preserved use of the town and planning content as well as the detailed measures.