

基于规划视角的重庆公租房建设研究

Construction of Public Rental Housing in Chongqing in the Perspective of Planning

李泽新 刘 艳 LI Zexin, LIU Yan

摘 要 公租房建设是我国住房保障体系中的重要组成部分。重庆作为公租房建设的试点城市,有很多经验值得借鉴和学习。本文在详细介绍重庆住房现状和公租房基本情况的基础上,着重分析了重庆公租房建设的特点与创新,总结了其公租房发展中的问题,并提出了相应的规划应对措施。

关键词 公租房;夹心层;聚居区

Abstract: At present, our country is vigorously developing public housing, which is an important part in housing guarantee system. As a pilot city about it, there is a lot of experience for reference and learning in Chongqing. On the basis of introducing housing market and the construction of public housing in Chongqing, this paper analyzes the characteristic of public housing and the problems in the development, and then advances the ways to solve them in planning.

Keywords: Public Housing; Sandwich Layer; Ghetto

近年来,住房问题受到社会广泛关注。针对弱势群体,国家也出台了各种保障性住房政策,其中发展最为迅速的就是公租房建设。重庆是全国最早开始公租房项目的城市之一,作为公租房建设试点城市有很多经验值得借鉴和学习。

1 公租房源起

公租房是“公共租赁房”的简称。它产生于2010年,是指以低租金租赁的政策性住房,由政府、公共机构建设或回购,用低于市场价或者租赁者承受得起的价格供中低收入家庭租赁居住的公共产品,是具有保障性质的政策性住房。其所有权归政府或公共机构,使用权则属于租赁人群。公租房的目标是解决收入属于中下水平,未来可能买房,但现在确实无力买房又不能享受现有住房保障的“夹心层”的住房问题。至此,我国已经形成了由经济适用房、公租房和廉租房构成的住房保障体系。

2 重庆公租房建设基本情况

2.1 重庆住房概况

从房地产市场看,目前重庆在售商品房的销售均价为7000元/m²左右,主城区房屋租金均价除渝中区、江北区接近2000元/月,北碚区、巴南区不到1000元/月外,其它各区租价约在1200元/月左右(表1)。重庆市居民的人均可支配收入为20000元/年,人均消费性支出约15000元/年^[1],购买商品房有较大压力;如果选择租房,即使避开租价最高的两个区,并考虑单人承租面积较小和与别人合租等情况,每月房租也将占到工资的1/4-1/2不等。以目前房屋租赁市场上需大于供的供需关系可以看

中图分类号 TU984.12

文献标识码 B

文章编号 1006-2181(2013)01-0090-05

作者简介

李泽新:重庆大学建筑城规学院,山地城镇建设与新技术教育部重点实验室,副教授,博士

刘 艳:重庆大学建筑城规学院,2010级硕士研究生

表1 重庆2010年7月主要城区租金均价

Tab.1 average price of renting in major urban areas in July of 2010 in Chongqing Municipality

区域	渝中区	江北区	渝北区	南岸区	沙坪坝区	九龙坡区	大渡口区	北碚区	巴南区
租金均价(元/月)	1997	1989	1495	1269	1179	1293	1068	894	779

出,房屋租金仍有上浮空间。

根据重庆市城乡统筹规划,到2020年,主城区城镇人口将达到2160万人,比目前的人口数量高出500万人^[2],而大量的农村人口和外来务工人员的涌入,势必为城市带来巨大的住房压力。对此,重庆市长黄奇帆在接受记者采访时提到,重庆市对房地产市场的调控目标设定为:“10%的高收入人群购买高档商品住房;60%的中等收入家庭用6.5年的收入能购买中小户型、中低价位商品住房;另外30%,即150万人则由政府提供保障性住房。”

2.2 重庆大力开展公租房建设

重庆是最早开展公租房建设的城市之一,在《关于加快发展公共租赁住房的指导意见(建保[2010] 87号)》(以下简称《意见》)发布之前已有建设公租房的计划^[3]。而《意见》发布后,重庆市政府更是在原来3000万m²、50万套公租房的建设量上进行了大幅提升,计划10年内建4000万m²、67万套公租房。届时,将有约250万中低收入人群能通过申请公租房实现住有所居。

自2010年底重庆绕城高速公路通车,重庆就已经进入了“二环时代”,1000万人口、1000km²的特大中心城市布局拉开架势。重庆按组团规划了21个规模在20-30万人的大型聚居区(图1),基于均衡布局的考虑,公租房分布在各个聚居区里(表2)。目前已经开工建设的公租房项目主要有北部新区鸳鸯片区、南岸区茶园片区、沙坪坝区微电园片区、北碚区蔡家片区和沙坪坝区西永片区在内的七个公租房项目,其中已有六个公租房小区开始摇号配租^[4]。

表2 重庆21个聚居区建设基本情况汇总表

Tab.2 basic situation of construction in 21 compact regions of Chongqing Municipality

聚居区	区位/区域交通距离	轨道交通	公租房安置人口(万人)
西永	距解放碑20km,距观音桥15km,距沙坪坝中心区10km,距大学城和西永综保区各7km	1、7、17号线	11.2
大学城	距解放碑26km,距观音桥20km,距沙坪坝中心区15km,距龙头寺火车站22km	1、13、17号线	9.5
郭家沱	距解放碑13.5km,距观音桥17km,距江北机场16km,距龙头寺火车站13km	8号线	-
龙洲湾	距解放碑12km,距南坪和杨家坪各9km	2、3号线	-
鹿角	距解放碑15km,距南坪12.5km,距茶园10km	6、8、12号线	6
钓鱼嘴	距解放碑18km,距大渡口区政府6km	2、5号线	4.8
歇马	距北碚新城5km,距大学城15km,距江北机场25km	6、7号线	5
蔡家	距解放碑22km,距观音桥17km,距北碚城区13km,距江北机场和龙头寺火车站各15km	6、13、16号线	4.8
水土	距蔡家13km,距北碚14km,距江北机场15km	6、14、16号线	4.1
华岩	距大渡口6km,距杨家坪10km,距重庆西客站与钓鱼嘴7km	5号线	-
白市驿	东靠主城核心区,北接含谷工业园区,南连九龙园区C区和西彭工业园区,西承金凤海兰云天旅游度假区,是九龙坡区承东启西的中心交汇点	7、12、17号线	-
西彭	距主城区35km,距陶家7km,距西永33km,距江北机场50km	5号线	4.4
陶家	距杨家坪22km,距大渡口17km	5、7号线	4.4
茶园	距解放碑9km,距南坪8km,距广阳岛8km	6、8号线	9
峡口	距南坪8km	6、8号线	-
木耳	距江北机场7km,距空港新区9km,距悦来会展中心13km	3、14号线	4.1
龙兴	距解放碑25km,距观音桥30km,距江北机场15km,距龙头寺火车站25km	4、8、14、15号线	5.2
翠云	距重庆江北机场约5km	5、9、10号线	-
空港	位于主城区北部,两江新区中部,东临空港保税港区,南接两路老城,北至绕城高速	14号线	-
悦来	距解放碑17km,距观音桥15km,距北碚城区16km,距江北机场8km,距龙头寺火车站12km	6号线支线、9、10、14号线	-
鸳鸯	距解放碑10km,距观音桥5km,距江北机场14km,距龙头寺火车站2km,距重庆会议展览馆9km	3、5、15号线	4.9

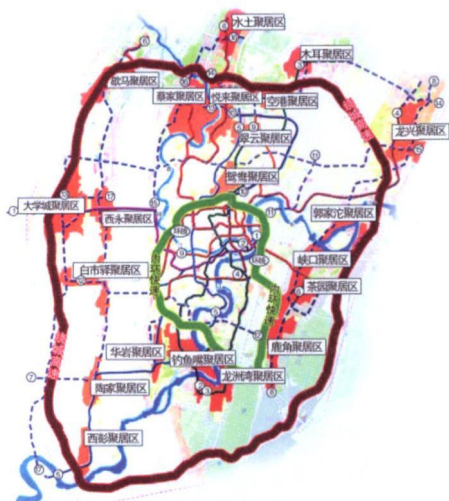


图1 21个大型聚居区规划布点示意图
Fig.1 schematic diagram of planning distribution of 21 large-scale compact regions

3 重庆公租房建设的特点与创新

3.1 重庆公租房建设的特点

3.1.1 土地划拨

公租房建设所需的土地全部由政府无偿划拨。2010年重庆公租房建设伊始，即划拨土地约6200亩^[5]。要完成4000万平方米的建设目标，意味着在未来的10年内政府将总共划拨3万亩的土地；同时，重庆对公租房建设的城市配套费、人防费等地方征收的相关税费全部进行减免，在最大限度上降低了建设成本。

3.1.2 “混搭居住”、“职住平衡”

在公租房建设之初，重庆政府在对国外公租房进行考察之后，选择了混合型的社区作为公租房用地布局的最佳模式。公租房用地约占每个大型聚居区用地的5%，建筑面积占聚居区总建筑面积的8%，公租房居住人口占其中的15%左右^[6]。通过这样的规划布局，既避免了在城市中人为的形成可能的贫民窟，也避免了单一特性的居住建筑过于集中。让不同收入水平的人们都能够生活在一个全新的社区范围内，促进他

们之间经济、文化和生活的相互融合，以期尽可能减少社会矛盾和摩擦，促进人际交往。

要想改善低收入阶层的机遇和地位，首先要解决的就是他们的就业问题。公租房要避免变成贫民窟，就不能只有单纯的居住功能，还需要有一定的产业作为依托，就地解决相关人群的就业和收入来源问题。在这种观念的影响下，21个大型聚居区内部均配套特色产业区，使承租人有机会在聚居区内的产业区中找到合适的工作机会，在解决居住问题、就业问题的同时也降低了他们的交通成本。

3.1.3 劣势的合理性

公租房的用地选择往往引入诟病，但从其最初的立意来看也并不是没有可取之处。公租房是解决“夹心层”住房困难的临时性住房，等承租人生活条件改善后则会将公租房提供给其他更需要的人。优越的居住条件会降低承租人通过努力改善生活品质的积极性，不利于公租房的流通，更有损于目前还未申请到公租房的“夹心层”的利益。

3.1.4 配套设施完善

首先，聚居区内部有完善的片区级公共设施配套；其次，在公租房小区的建设中，也保证了公共服务设施建筑面积占公租房项目总建筑面积的10%左右，在保证公租房项目品质的同时，为社区成员提供一个理想的居住状态。

3.1.5 TOD开发模式

《主城区“二环时代”大型聚居区规划设计》^①里明确提出将依托外环解决聚居区之间的交通，聚居区内部则参考香港新市镇的建设经验采用TOD的开发模式，即以轨道交通枢纽为核心进行用地的空间布局^[7]。轨道站点建设与周边土地开发同步进行，解决可能出现的轨道运行的客流支撑和聚居区内居民出行困难等城市问题。对于大部分聚居区而言，轨道交通是实现聚居区与

城市中心区联系最有效的方式。聚居区内部的交通出行则主要通过公租房小区周边的公交站点解决。

3.2 重庆公租房建设的创新

为化解公租房建设过程中的劣势、应对挑战，重庆进行了大胆创新，为全国的公租房建设提供了宝贵经验。

3.2.1 资金新思路

为解决公租房建设资金筹集上的困难，重庆政府在充分挖掘资金来源、论证资金筹集可能性的前提下，创造性地提出了“1+3”的“政府+社会”融资模式（表3）。政府出资的部分除现金拨款外，大部分的资金都是隐形的，不需要财政直接支出，如：政府的土地储备、政府征收的房产税以及政府预算内的财政收入等。按照重庆4000万平方米公租房建设计划，全部资金投入将达到1700~1900亿元。其中政府投入资金主要包括：公租房建设的土地整理储备成本约600亿元；减免相关税费约100亿元；拨款300亿元。剩下1000~1200亿元左右的建筑成本（按2500~3000元/m²计算），扣除政府拨款后还有约900亿元的资金缺口^[6]。从2010年到2011年，政府每年向金融机

表3 重庆公租房“1+3”的融资模式

Tab.3 ‘1+3’ financing model of public rental housing

政府出资	现金拨款、土地储备、征收的房产税及预算内的财政收入	
社会资金	银行、非银行金融机构、公积金贷款、发行债券等	收取租金 5年后将部分公租房有条件的卖给承租人
	按10%的比例配套商业用房，作为商品房出售	

构筹集资金200多亿元,加上出售配套商业用地的100多亿元收益,基本能做到收支平衡。关于800亿元的负债,利息部分可以用公租房的租金来偿还,偿还本金的资金来源渠道是:一方面,租住了3-5年的租房者总有一部分想买下公租房。如果有1/3的人需要购买,就可以收回500亿元的投资;另一方面,随着公众收入水平的提高、物价指数的上升,增长的租金足以平衡几百亿元的支出^[8]。

3.2.2 公众参与、全程监督

公租房项目作为全国住房保障体系中新一员,如何避免其陷入经济适用房类似困局,是重庆市政府必须解决的问题。为此,重庆在成立专门的管理机构的同时,加强了公众参与、公众监督的力度。政府除鼓励企业参与公租房建设、租赁和维修等日常工作外,还专门建立了重庆公租房建设管理的网站——“重庆市公共租赁房信息网”。该网站从公租房规划设计方案、施工建设进度,到承租人申请材料和摇号配租情况,再到入住者的生活便利情况等

都有详尽的展示。在公租房管理实施细则编制的过程中,也通过该网向市民征集关于户籍限制、申请者收入标准、租金优惠、租房公平性、公租房后期管理办法以及监管机制等方面的意见^[9]。

3.2.3 严格控制公租房交易市场

首先,申请公租房期间要对申请材料进行两次审查和不少于7个工作日的网上公示,然后才进入轮候和摇号配租阶段。最长5年时间,公共租赁房管理局将对租户的资料进行重新审核,确认其租住资格。如不再符合租住资格而继续租住的,将支付远高于市场价格的惩罚性租金,必要时会申请由法院强制收回或处罚金^[10]。

其次,公租房在交易中有严格条件限制:必须租住期满后5年后才能购买,且房屋不得用于从事经营活动,如购买后需要出售的或已不符合申购条件的,则由政府以原销售价格加银行存款活期利息回购而不能进入商品房市场流通^[10]。此举在保障购房者基本利益的同时,大大降低了以公租房获取利益的可能性,从而在一定程度上阻止了投机者

的进入。

4 重庆公租房建设的不足与规划应对

4.1 不足

4.1.1 区位

公租房建设用地虽由政府无偿提供,但基于建设成本和城市未来发展的考量,选择的用地往往是一些不受开发商青睐、开发价值不高的“鸡肋”地块。它们本身或多或少存在着一些不可回避的劣势:或紧邻立交、或靠近市政道路、或深入工业区、或有轻轨线、铁路、高压线走廊穿越,又或者地块位置比较偏僻(图2-4)。

4.1.2 开发滞后

由于公租房建设的紧迫性,其往往是聚居区内优先进行的地产项目,故而常常出现已建成的公租房小区周边是正在施工的工地甚至荒地,小区级公共服务设施不足;或因为小区刚建成就开始摇号配租,导致出现居民已经入住但配套的商业用房空着的尴尬境况。以近期开始配租的“两江名居”公租房小区为例,该小区从今年2月开始交房,但到5月笔者前去实地调研为止,触目所及除“两江名居”外全是待开发的荒地,小区配建的学校正在施工,配套商业用房虽已建成但大多空置,只有少量作为接房手续临时办理点和家居用品销售,生活服务类商业严重缺乏,居民的生活极为不便。

4.1.3 跨聚居区交通不便

21个聚居区散布于全长187公里的外环周边,从前文中表2关于聚居区中心与主城邻近各区的交通距离的统计可以看出,聚居区选址相对比较偏远,聚居区间的交通虽可以通过二环高速解决,但聚居区与主城各区之间的联系问题却制约了聚居区未来的发展。由于内环与二环高速之间的道路网建设相对滞后,内外之间交通通道有限,穿山

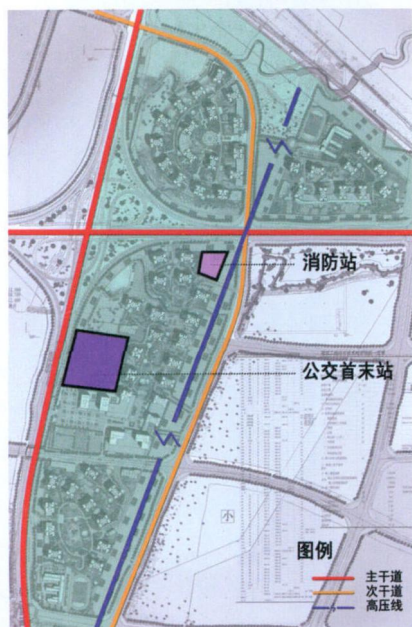


图2 大竹林公租房区位示意图

Fig.2 position of public rental housing in Dazhulin



图3 鸳鸯公租房区位示意图

Fig.3 position of public rental housing in Yuanqiang

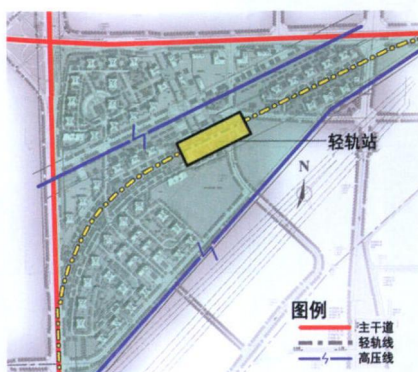


图4 西永公租房区位示意图

Fig.4 position of public rental housing in Xiyong

及越江通道成为交通瓶颈;内环线已达饱和,难以承担二环区域与核心区的交通转换;公共交通建设滞后,缺乏大容量公共交通与普通公交系统联系区域内部及内环以内地区。同时,过长的交通距离和交通时间使得聚居区之间、聚居区与中心区之间的交通出行受到很大影响。

4.2 规划应对

4.2.1 规避不利因素

为保证公租房小区住户的生活品质,凡是用地靠近市政道路、铁路、高压线走廊等的小区都应严格按照规范预留足够的防护距离,着力在公租房小区内营造良好的生活环境,减弱不利因素的影响。地块被绿化隔离带或城市道路分割的,在规划设计上可通过交通系统、景观系统的组织和统一的建筑布局保证用地的完整性;被分割地块如果规模较大,则可考虑设置幼儿园、活动中心等组团级公共服务设施。

4.2.2 大力发展公共交通

为方便聚居区内居民的出行,加强聚居区与中心城区的交通联系,未来几年内重庆城市交通的发展重点是打造“半小时交通圈”,实现二环区域任意一点到内环的平均通行时间控制在半小时以内。构建以“二网一站”(轨道交通网、城市道路网、换乘枢纽站)为支撑,多种交通方式有机结合,结构合理、快捷畅通、高效节能、和谐有序、安全文明的城市综合交通体系。轨道交通解决聚居区与中心区的联系,公交实现聚居区内部的通达。公租房小区的布局大多靠近聚居区内的轨道站点,有的甚至地块内就规划有轨道站,且每个小区都设有公交停靠站,尽可能解决住户的出行问题。

4.2.3 合理的应急管理措施

针对公共服务设施建设滞后的现象,政府制订了一系列临时性的规划管理措施。“民心佳园”是最早开始摇号配租的公租房小区,相关问题也最为

突出、最具代表性,如:原规划农贸市场规模过小,无活动中心,片区级公共服务设施滞后等。在小区后期管理中,允许农贸市场的商户占用小区中心至农贸市场的道路两侧进行经营,但须留有必要的交通距离;允许日用商品小百货商户占用人行道经营,但同占道农产品商户一样,接受统一管理;借用部分临街住宅一层住房改作社区活动中心;沟通大型超市,安排超市客运车辆在小区附近设停靠点,定点接送有外出购物需求的住户。

5 结语

公租房建设对解决“夹心层”住房问题、完善住房保障政策、抑制投机以及推动房地产行业的健康发展有着重要意义。在实现“居者有其屋”这一美好愿景的道路上,重庆公租房建设为中国住房供给和公租房建设管理问题提供了参考和研究文本。

注释:

①《主城区“二环时代”大型聚居区规划设计》是重庆市在新修订的城乡总体规划指导下,出台的引导重庆未来10年发展的扩城计划。

参考文献:

- [1] 重庆市统计局,国家统计局重庆调查总队.重庆年鉴2011[Z].中国统计出版社,2011:143.
- [2] 重庆市规划设计研究院.重庆市城乡统筹总体规划(2007-2020)(文本)[Z].2007:2.
- [3] 中华人民共和国住房和城乡建设部.关于加快发展公共租赁住房的指导意见[EB/OL].(2010-06-08)[2012-04-26].http://www.gov.cn/gzdt/2010-06/13/content_1627138.htm.
- [4] 重庆公共租赁住房信息网.公租房项目展示[EB/OL]. [2012-04-26]. <http://www.cqgzfj.gov.cn/gzfxmzs/>
- [5] 陈莉莉.浅析重庆公租房模式[J].合作经济与科技,2011(12):8-9.
- [6] 重庆:公租房新型社区管理试验[J].山东经济战略研究,2011(04):44-45.
- [7] 祝烨.香港新市镇发展历程对重庆“二环时代”聚居区的经验借鉴[J].黑龙江科技信息,2011(18):284-285.
- [8] 任锐,商宇,何清平.港澳媒体高层聚焦重庆改革发展[N].重庆日报,2011-04-29(03).
- [9] 王京雷,李传香.地方政府的社会管理创新探索——以重庆公租房建设为例[J].领导科学,2011(07):10.
- [10] 重庆市国土房管局.重庆市公共租赁住房管理实施细则[EB/OL].(2011-02-11)[2012-04-26].http://www.cqgzfj.gov.cn/flfg/201102/t20110211_164260.html.

图表来源:

表1:作者改绘自:腾讯·大渝网.重庆房屋租赁市场现状大调查[EB/OL]. [2012-10-15]. <http://cq.qq.com/zt2010/cqrentdc/>.

表2:作者绘制.数据来源:大型聚居区蓝图解析[N].重庆晚报,2012-09-13(06-09).

表3:作者改绘自:陈莉莉.浅析重庆公租房模式[J].合作经济与科技,2011(12):8-9.

图1:徐侨唯.21个聚居区快看哪里适合你投资置业[N].重庆商报,2011-11-16(03).

图2、4:作者绘制

图3:重庆公共租赁住房信息网.公租房项目展示[EB/OL]. [2012-04-26]. <http://www.cqgzfj.gov.cn/gzfxmzs/>.

收稿日期:2012-09-18