

人本视角下的保障性租赁住房规划研究

——以济南市“十四五”保障性租赁住房规划为例

崔晓光、张志远、段泽坤、吕大伟、翟永吉

摘要：新时代，以人为本的高质量发展是一切工作的出发点和落脚点，住房为民生大计，本研究从人本主义的视角出发，提出保障性租赁住房建设路径。强调保障性租赁住房不仅要满足新市民和青年人的基本住房需求，更要注重提升人民生活品质和促进城市发展新动能。同时，本文以济南市为例，运用总量比例法和分类预测法等多种方法测算“十四五”的保障规模，通过AHP层次分析法和GIS空间分析构建“四级三类”规划指标评价体系，明确济南市保障性住房未来选址的潜力空间，为新市民和青年人营造工作便捷、配套完善、环境优良的居住空间，提升城市发展动能，并制定实施计划。

关键词：人本主义、保障性租赁住房、新动能

1引言

近年来，党中央、国务院高度关注民生、高度重视住房建设，出台和制定了各类政策制度保障民生、促进住房市场健康发展。2021年6月，国家发布了《关于加快发展保障性租赁住房的意见》，将住房保障体系列为国家层面顶层设计，强调要重点解决大城市住房突出问题，特别是对于新市民、青年人，要加大政策支持力度、缓解其住房困难。

当前，我国大城市内城镇户籍家庭住房状况总体较好，户均住房都在1套以上，对困难群体的保障住房政策发展较好，如有公租房、棚改、旧改等保障政策。而对于“买不起房、租不好房”的新市民、青年人，缺乏一定的住房政策支持，大量青年人租住在城中村、老旧小区和棚户区内，居住环境和品质较差。新时代、新动能发展背景下，“人需”是城市发展的源动力，各新一线城市及省会等大城市均将人力资源作为城市竞争的核心要素，努力为新市民、青年人等提供有竞争力的住房、创新创业、就业等机会。人力资源的持续增长与低质的住房供给现状矛盾越来越突出。如何为城市新市民、青年人做好住房保障成为一个迫切需要解决的现实议题。

2理念与政策解读

2.1人本主义

“人本主义”是起源于古希腊时期的先进理念，核心思想致力于追求人的尺度、人的感受，追求同自然环境协调统一。在之后的中世纪、文艺复兴时期乃至近现代城市发展思潮中，人本主义始终是城市设计实践与理论研究的重要基础。现如今，人本主义在城市规划建设中，主要体现为充分满足人的物质和精神需求，促进人们身心健康发展；同时，考虑公平兼顾的原则，保证每位居民享有平等、自由的权力和安全、舒适的生活工作环境。

2.2 保障性租赁住房

保障性租赁住房主要是针对人口流入的大城市和省级人民政府确定的城市，政府对无房的新市民、青年人，提供小户型、低租金的普惠性公共租赁住房，在房源筹集方面给予政策支持，充分发挥市场机制作用，形成多元化投资与多元化供给的新模式。目前，主要形成集体经营性建设用地建设、企事业单位自有闲置土地建设、产业园区配套用地建设、非居住存量房屋改建、新供应国有建设用地建设5种房源筹集方式，其与公租房、共有产权房共同构成我国住房保障体系。

2.3 新动能发展

新动能，是指新一轮科技革命和产业变革中形成的经济社会发展新动力、新技术、新产业、新业态、新模式等，在经济高质量发展的新时代背景下，新动能促进经济健康发展的核心动能。传统经济发展模式简单粗放，也间接造成了地价不断攀升等负面问题，需转换到新动能发展逻辑上，以科技创新、城市环境与服务水平改善等作为新的生产资本。

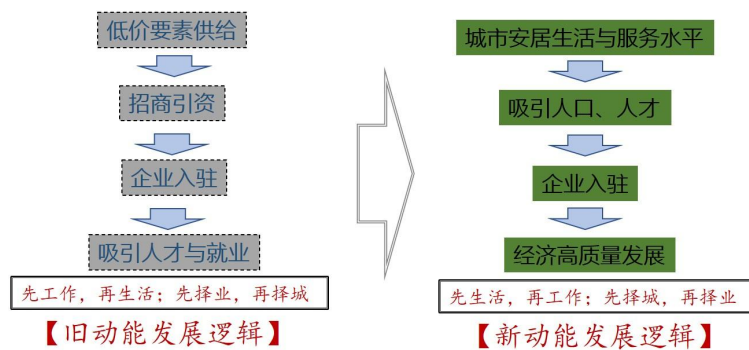


图1 新旧动能发展逻辑示意

3 济南市“十四五”保障性租赁住房规划实践

3.1 规划背景

2015年，为进一步保障民生、完善住房多元格局，国家提出“租售并举”的理念，鼓励培育发展住房租赁市场。2018年，济南、北京、长春等十三个城市被纳入国家住房租赁市场试点城市，并给与中央财政重点支持。济南市按照国家试点要求，制定实施方案和租赁住房

三年建设计划。2021年6月，在总结试点城市租赁市场发展成效与建设经验的基础上，国务院办公厅印发《关于加快发展保障性租赁住房的意见》，要求各地科学编制“十四五”保障性租赁住房规划，解决新市民、青年人的阶段性住房需求，助力推进以人为核心的新型城镇化，推动建立“多主体供给、多渠道保障、租购并举”的新时代住房制度。

3.2现状概况

截至2020年底，济南常住人口为920.24万人，即将跻身超大城市行列，相比较2010年第六次全国人口普查常住人口811.25万人，十年共增加108.99万人，增长13.44%；从新增人口结构来看，青年群体是城市新增人口主力军。济南市现状居住用地面积179.7平方公里，结合人才人口基础数据仓库，对新市民、青年人的空间分布进行分析，主要集中分布区域为中心城区、外围区县驻地以及主要道路沿线。随着城市的不断发展，可开发建设和改造利用的城市空间价值不断上升；新市民、青年人的不断增加，在为城市的发展提供了源源不断的动力的同时，也面临着住房保障的压力。

人本视角下的城市发展动力新模式：安居（聚人、聚活力）—乐业（聚才、聚创新力）—持续发展（保持城市动力）。因此，大力发展保障性租赁住房，提供更加精准优质的城市居住、生活配套和公共服务，才能集聚青年人才、新市民，提升济南城市发展动力，从而推

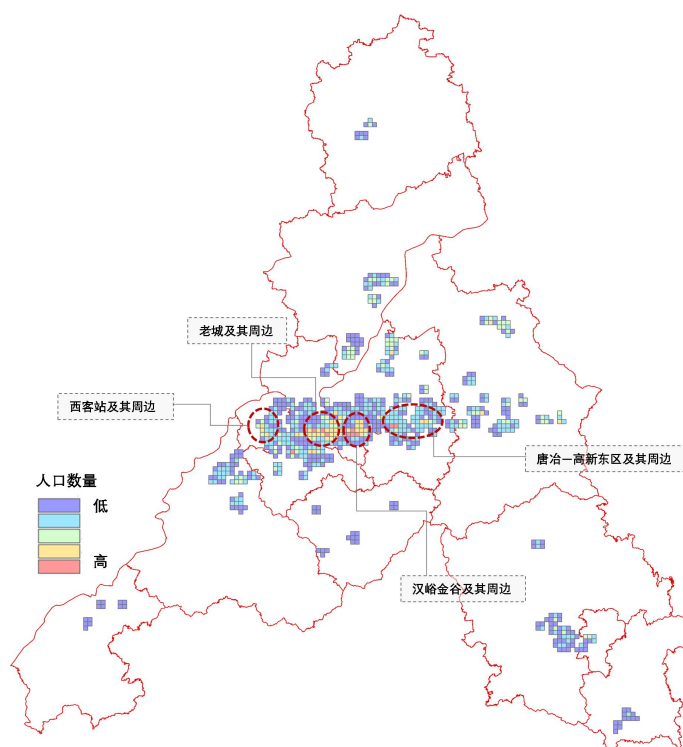


图2 现状新市民、青年人空间分布分析

动地区经济发展。

3.3 规划原则

3.3.1 职住平衡，促进产城融合

通过分析六普、七普人口数据，济南市近十年来人口呈现较快增长，主要表现在外来人口大量流入，人口主要集聚在市中区、历下区、高新区、历城区等中心城区范围。规划近期，保障性租赁住房重点围绕中心城区特别是租购需求的热点地区进行布局。规划中远期，围绕济南“新十字”发展战略，重点在CBD片区、济钢一东片片区、起步区、孙村一两河片区、四港三区片区、齐鲁科创走廊、国际医学中心、智能制造走廊等产业重点发展区域提供房源。

3.3.2 设施完善，提高生活便捷

不同群体对住房周边基础设施的需求主要体现在教育设施、医疗设施、生活休闲设施及其他生活设施方面。年轻家庭针对优质教育资源表现出明显的需求、购房者比租房者更看重医疗设施水平。

3.3.3 轨道引领，落实TOD发展模式

通过调研，青年租赁群体对于住房临近轨道交通设施意愿强烈，本次规划，将轨道交通便捷性放在租赁要素选择首位。建议重点围绕轨道交通沿线选址，特别是在轨道交通站点核心区域及影响区域，集中布局保障性租赁住房。

3.4 保障性租赁住房规模预测

济南市七普调查现状常住人口约920万，现状城镇化率约73.5%，同时，衔接济南市国土空间总体规划、“十四五”住房发展规划等，预测“十四五”期末济南市常住人口规模为1000万人，城镇化率约77%。在济南市近年数据统计基础上，利用SPSS分析软件，济南市“十四五”保障性租赁住房规划中保障规模预测主要采用总量比例法、分类预测法两种方法预测。总量比例方法结合住房需求总规模和保障性租赁住房在需求结构中的比例综合确定，总需求乘以保障性租赁住房需求在总需求中的比例，可以得到保障性租赁住房需求。分类预测法将保障性租赁住房需求针对各类保障对象群体，分新市民、青年人两大类群体进行预测，进而确定需求总量。

综合考虑“十四五”期间济南市经济社会发展，结合两种的预测结果，最终确定保障性租赁住房规模为20.5万套/间，满足新进市民、新进人才的阶段性住房需求。

表1 “十四五”期间保障性租赁住房规模预测表

序号	方法	模型	“十四五”期末保障规模预测值（万套/间）
1	总量比例法	$Q0 = (Pop \times u + Y - Pop0 \times u0 + Y0) \times d \times w / m$ Pop0 和 u0 是现状人口规模和城镇化水平； Pop 为规划期末城市人口规模，u 为规划期末城镇化水平；Y0 为现状人均住房建筑面积，Y 为规划期末人均住房建筑面积；d 为规划期内“带房进城”农民规模折算系数，w 为保障性租赁住房需求在总需求中的比例，m 为保障性租赁住房人均面积。	19.37
2		多元线性分析法： $Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_{ki} + \mu_i$ 其中 Y_i 为人均住房建筑面积， X_{pi} ($p=1,2,\dots,k$) 为解释变量，如城市住房价格、人均可支配收入等，为回归系数。	21.83
3	分类预测法	$Q = Pop1/c1 \times v1 + Pop2/c2 \times v2$ 规划期末非户籍常住人口增量为 Pop1，户均人口数为 c1，非户籍常住人口中需要保障性租赁住房解决住房需求的比例为 v1；规划期末新落户大学生增量为 Pop2，户均人口数为 c2，新落户大学生中需要保障性租赁住房解决住房需求的比例为 v2。 分三种城市发展情景：高速发展、快速发展、平稳发展。	高速发展情景：21.42
4			快速发展情景：20.16
5			平稳发展情景：19.18

3.5 保障性租赁住房规划选址

通过现状需求调研与座谈，在确定新市民、青年人的保障性租赁住房需求基础上，利用AHP层次分析法，构建规划选址指标评价体系，并且对各类指标进行评价，在此基础上，利用GIS空间分析技术，科学确定保障性租赁住房选址。

3.5.1 指标评价体系构建

AHP层次分析法，主要针对不确定情况下的、具有多个评价标准的对象，是一种将复杂问题进行量化、从而实现综合评价的方法。

利用AHP层次分析法，对保障性租赁住房选址的影响因子进行权重分析，选取4个一级影响因子：就业机会、配套设施、出行便捷、周边环境；9个二级影响因子：商业设施、教育设施、医疗设施、道路交通、轨道交通、公园、广场、水体，并科学确定各类各级影响因子的权重。

表2 层次分析法判断标度

标度值	含义
1	因子m与因子n相比，影响基本相同；
3	因子m与因子n相比，元素m的影响略强于元素n；
5	因子m与因子n相比，元素m的影响强于元素n；
7	因子m与因子n相比，元素m的影响明显强于元素n；
9	因子m与因子n相比，元素m的影响绝对强于元素n；
2, 4, 6, 8	因子m与因子n相比，影响介于上述两个相邻等级之间；

表3 基于AHP分析法的规划选址影响因子

序号	评价因子	子因子	指标说明	因子权重 (%)
1	就业机会	就业机会	单位地域内企事业单位的数量	53
2	配套设施	大型商业设施	大型商业设施的覆盖范围	1.6
		教育设施	幼儿园、小学、初中、九年一贯制学校的综合覆盖范围	9.7
		医疗设施	医院、社区卫生服务中心、社区卫生服务站的综合覆盖范围	4.2
3	出行便捷	道路交通	一定空间地域内,道路长度与区域面积的比值	4.9
		轨道交通	轨道交通线,轨道交通站点周边500米、800米覆盖范围	16.2
4	周边环境	公园绿地	公园绿地的覆盖范围	4
		广场	广场的覆盖范围	1.2
		水体	水体的覆盖范围	5.2

3.5.2 潜力空间确定

潜力空间确定,结合济南市国土空间规划规划用途,通过GIS空间叠加分析,筛选确定列入城镇村建设用地的空间,初步确定潜力空间方案;其次,根据保障性租赁住房的选址影响因子,综合考虑就业机会、配套设施、出行便捷、周边环境等因素,对四大类九小类因子分别进行空间潜力分析;最后,根据AHP分析法确定的指标权重,最终叠加确定保障性租赁住房的潜力空间。

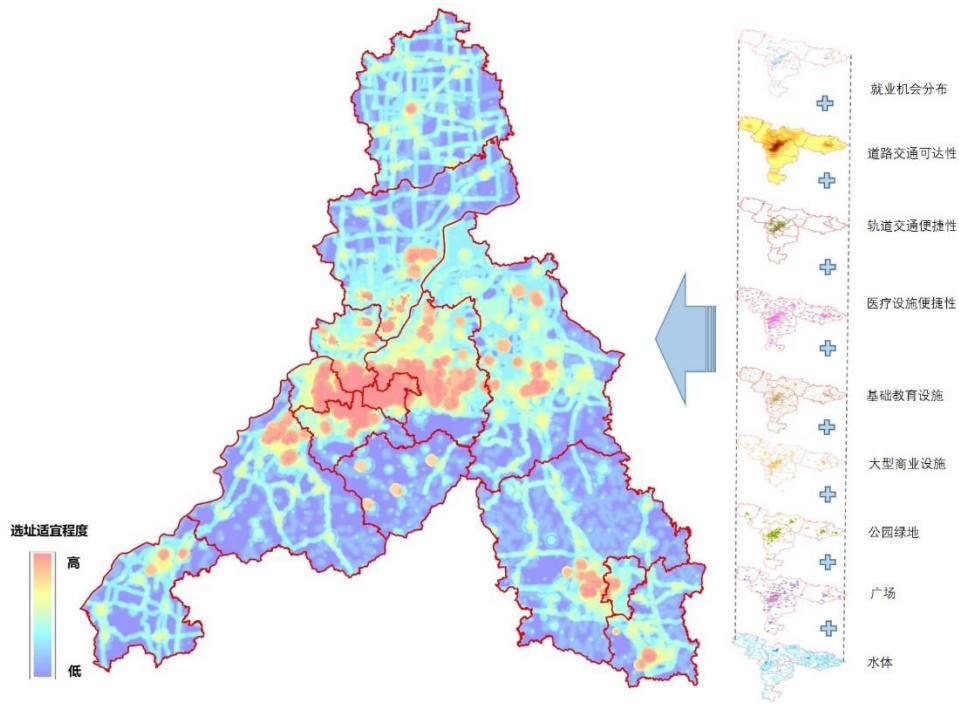


图 3 基于 AHP 和 GIS 的各选址因子综合叠加分析

3.6 总体空间布局

“十四五”期间，济南市致力于打造适应新时代的保障性租赁住房发展格局，即“三圈层三分区”。第一圈层为“提质优化区”，第二圈层为“核心建设区”，第三圈层为“外围拓展区”。各分区根据功能定位、发展导向、重点产业确定差异化发展路径，以完善保障性租赁住房供给。

表4 保障性租赁住房空间圈层引导

圈层	类型	保障性租赁住房规划引导
第一圈层	提质优化区	未来保障性租赁住房缺口较大、住房需求较高，而城市可建设空间潜力较小。重点利用企事业单位自有闲置土地建设、非居住存量房屋建设、城中村改造保障用地建设方式，改善居住环境、形成大分散小集中、高度融合的供给模式。
第二圈层	核心建设区	未来城市空间发展、人口集聚的核心区域，重点利用产业园区配套建设、非居住存量房屋建设、新供应国有建设用地建设、城中村改造保障用地建设方式，同时鼓励集体经营性建设用地投入，扩大房源供给。
第三圈层	外围拓展区	该区域是济南推进新型城镇化、城乡统筹发展的重要区域，也是重要的先进制造业基地。保障性租赁住房需求相对不突出，重点利用新供应国有建设用地建设、城中村改造保障用地建设方式。

--	--	--

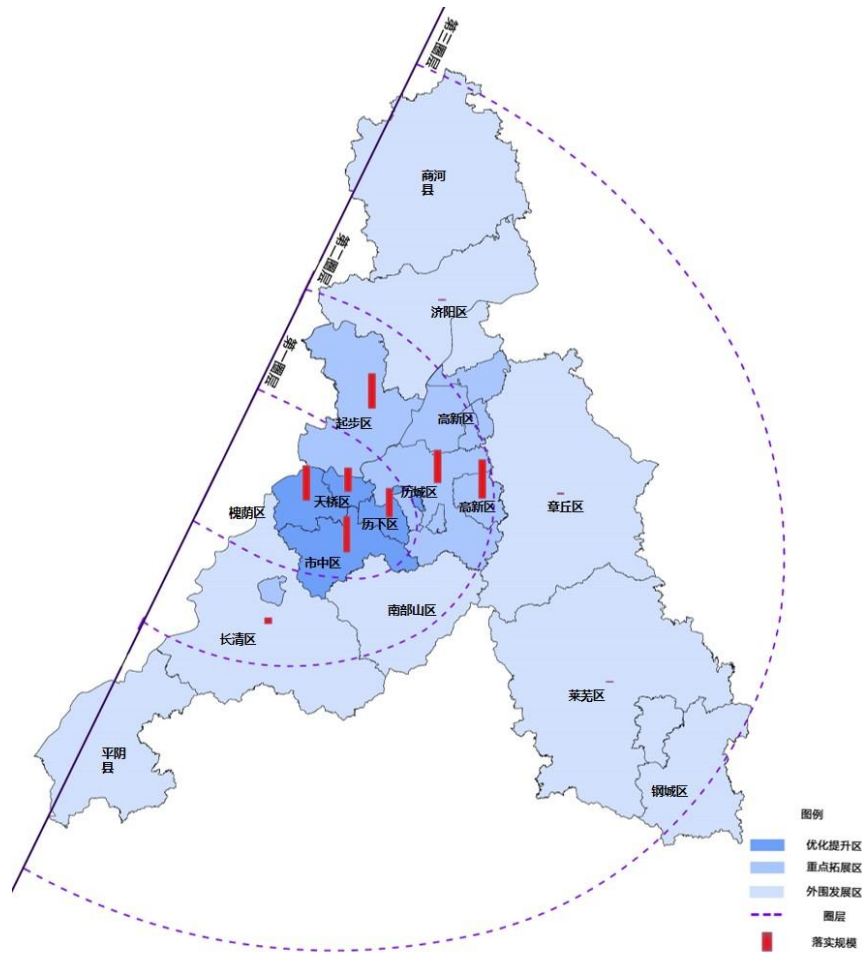


图 4 济南市保障性租赁住房规划引导

3.7 实施计划

根据济南市“十四五”人口发展规模预期，未来保障性租赁住房占新增住房供应量比例30%以上，分前期、中期、后期三个开发阶段实施推进。近期开发地块主要集中在中心城区的几大片区以及已开发成熟的新城区域，其周边产业集聚、交通便捷，服务配套等城市资源配置最佳，基础设施比较完备，可以为新市民和青年人提供较高品质的居住、生活配套和公共服务。同时，这些选址周边规划与商品房混合，有助于提升居住区的档次。中远期结合各区发展实际需求和保障性租赁住房储备项目库，逐年落实推进，完成保障性租赁住房建设项目，以进一步保障民生，解决新市民、青年人的阶段性住房需求。

4 结论与启示

本文以济南市为例，在对保障性租赁住房规划的理念、选址原则、技术方法、标准等进

行梳理的基础上,分析了济南市住房租赁现状,利用AHP层次分析法和GIS空间分析技术构建了济南市保障性租赁住房选址评级指标体系,并进行科学的空间布局和实施计划引导。

加快推进保障性租赁住房建设模式,政策上鼓励多主体供给、多渠道保障。其中土地支持政策是核心,国家目前提出了五种土地支持政策,但仍存在落实困难的问题,亟需进一步研究对策。另一方面,保障性租赁住房不同于公租房,不能政府包办,需要研究有效的政策措施,如何调动市场主体投资建设保障性租赁住房的积极性,也是未来急需研究的重点内容。

参考文献

- [1]汪冬宁,金晓斌,王静,周寅康.保障性住宅用地选址与评价方法研究——以南京都市区为例[J].城市规划,2012(3):85-89.
- [2]倪庆琳,侯湖平,丁忠义,李艺博,李金融.保障性住房适建性评价及其空间区位选择——以杭州为例[J].城市规划,2012(9):70-76.
- [3]尹海伟,孔繁花.城市与区域规划空间分析实验教程[M].东南大学出版社,2014.
- [4]卢新潮,周亚琦,荆万里,单樑.城际轨道沿线保障房社区的品质提升策略——以深圳市为例[A].中国城市规划学会、杭州市人民政府.共享与品质——2018中国城市规划年会论文集(20住房建设规划)[C].中国城市规划学会、杭州市人民政府:中国城市规划学会,2018.
- [5]顾媛媛,陈子龙,邢忠,乔欣,靳桥.“空间—社会”关系视角下住区规划与管治研究——美国包容性住房计划的启示[J].国际城市规划,2020:1-14.
- [6]赵志庆,安庆龙,谢佳育.人文主义的回归:西方城市公共空间特性演变探究[J].城市发展研究,2012(8):70-75.