

改善設計規範、有效運用資源

從而增加中心城區小微戶型供應，長遠控制房價上漲

背景

1. 城市中年輕人對住房的需求

上海是中國重要的經濟中心，隨著城市高速發展，需要大量具備才幹的年輕人參與城市建設。本地年輕人步入適婚年齡時亦需購置婚房。年輕人往往在事業剛剛起步，經濟基礎相對不太殷實，在渴望交通便利及環境舒適的居所同時，亦希望尋求總價較低的住宅，以滿足住宅購買需求。

2. 增加中小套型住房供應比例

上海整體的中小套型住宅(80 m²以下戶型)比例偏低，2014 及 2015 年間，全市的中小戶型供應套數均佔全部住宅的 11.3%。而中環內的供應比例更低，2014 年及 2015 年分別僅佔全部住宅套數的 5.9%和 4.1%。為加大商品住房用地的中小套型住房供應比例，上海市政府於 2016 年 2 月出台了《關於進一步優化本市土地和住房供應結構實施意見的通知》，規定中小套型住房於中心城區不低於全部套型的 70%，郊區不低於 60%。其中，中小套型住房建築面積標準分別為：多層 90 m²、小高層 95 m²，高層 100 m²。希望通過是次調整增加中小戶型的供應，緩解供應不足的現象。

3. 舊城改造緩解緊張土地資源

與 2013 年的土地供應 750 萬 m²相比，2014 及 2015 年全年上海的土地供應呈負增長，供應的用地面積僅為約 600 萬 m²。緊張的土地供應造成了地價上漲，而房價亦相應受到影響。為緩解緊張的土地資源，上海市於十三五間發布了城市中心區內舊城改造的計劃。利用舊城的空間開發新項目，提升區內居住環境並增加商品房的供應。



問題及分析

1. 因居住帶來的一系列生活成本高帶來社會問題

大多數工薪階層，尤其是年期人，在住房選擇上優先考慮在市中心上下班交通便捷，生活配套設施相對齊全的小戶型。如今商品房單價高漲，中環內每平米 6.3 萬，以現有小戶型 80 m² 為例，購置房款將在 504 萬元，即使按照上海市 2014 年平均工資 65,417 元，湊齊首付(30%)需 23 年。市區（中環內）低總價小戶型房源的稀缺，導致大量剛需向外郊環，同時也帶來的一系列生活成本，例如：因遠離市區造成的上下班時間或購置車輛的成本，不但難以吸引優秀人才到滬工作，亦對社會造成各類影響，如外環的交通擁堵、社會配套資源不齊全（教育、醫療等），間接影響城市長的長期可持續發展。

2. 中小戶型定義受限、現有嚴格規劃引升各類問題

現有的設計規範對小戶型設計客觀形成各種約束，如對廚房、衛生間、臥室等空間都做了詳細的面積規定，導致中小戶型難以達到高效的設計。以目前的設計規定舉例，主臥室不小於 12 m²，起居室不小於 12 m²，衛生間不小於 3.5 m²等，在此種規定下要設計一套兩房的商品房就必須將住宅定在 80 m²或以上，而 50 m²則僅能設計為一房的戶型，令房型設計難以更靈活、經濟地運用空間展開。小面積無法做出更好滿足用戶合理需求的戶型，有限的空間無法得到更好發揮和利用，優質的小戶型產品難以實現，市場此類產品稀少。符合市場需求的優質小戶型稀缺，與大量剛需對於小戶型的需求之間的矛盾，則進一步推高了存量小戶型的成交價格，繼而形成了惡性循環。

另外，設計規劃還對建築材料、朝向、窗戶、車位配比等都有諸多限制，例如：住宅要能獲得冬至日連續滿窗有效日照不少於 1 小時、住宅特定空間需向南或南偏東/偏西 35 度等，導致土地使用率受限制。在原本土地資源已漸漸稀缺的情況下，未能按照市場為導向充分利用土地，造成一定的資源浪費。而土地利用率高將推升供求關係更加緊張，從而進一步推高房價。

目前隨著房價的飛漲，城市的違章搭建將會越來越嚴重，封陽台、佔用公共地方等行為到處可見，這些違章搭建現像恰恰與上海嚴格住宅設計規範背道而馳。在此同時，違章搭建在承重、抗風力、消防上均不符合安全標準，造成各種安全隱患對城市的管理帶來嚴重影響。

3. 舊城改造進展緩慢，小地塊開發難度高

舊城改造本應及時補充供應，緩解供應短缺帶來的低價與房價的高企。然而，目前的政策大都是完成較大規模動遷後才開展建設。這樣的建設方式至少存在以下問題，

- 全部完成動遷時間漫長，無法緩解短期內的供應緊張。而且，隨著通貨膨脹，土地未來的開發成本將逐步提升，繼而推高商品房未來的售價；
- 同時，部分已清理的土地受制於整體拆遷，造成長期閒置的事實，緊缺資源無法有效利用；同時，城市開發建設減緩，城市面貌遲遲得不到改善。

以黃浦區舊城改造為例，在十二五期間，全區共啟動 17 個房屋征收項目，拆除二級舊裡以下房屋 33 萬 m^2 。目前還有近 350 萬 m^2 的老舊房屋(240 萬 m^2)及舊里(108 萬 m^2)，預計需要三個五年才能完成整個動遷改造，耗時長久。



建議

基於現有的各類問題，建議從以下幾方面著手改善現狀，為幫助年輕人口置業，提高土地利用效率，加大小戶型供應，並加快舊城改造的速度。

1. 提高設計靈活性、增加土地利用效率

現有的住宅設計規範限制較多，不管在地塊利用率或住宅內部設計方面都帶來局限，若希望滿足市場對小戶型的需求以及提升土地利用效率，可從以下幾點著手：

i) 放寬總體設計規劃

放鬆某些設計規範，如不限高，提高容積率，降低樓間距、日照、朝向、車位配比等要求，加大土地利用效率，更有效開發地塊。因放鬆規範而影響到的各類居住問題，可以用先進的設計及建築技術來彌補。譬如，在土地面積有限的前提下，鼓勵按照國際流行的環保設計，聘請獲得國際級設計獎的建築師來進行設計，同時允許使用國際型設計材料，提高空間利用率，增強功能性，並達到既美觀又實用的效果。

修改屋面綠化折算公式，允許 12 米以上的層面增加空中綠化，作為綠化率的其中一個計算。自 1998 年至 2015 年初，上海中心城區綠化覆蓋率從 19.1% 增加至 38.36%，人均公共綠地面積，從 2.96 m² 增加至 13.38 m²。在未來人口持續增漲的情況下，若要保持或增加人均綠地面積，必會需要更多土地進行綠地建設。如果在中心城區鼓勵增加空中綠化，在不需要減少綠化率、甚至可以增加綠化率的情況下，可以更有效地利用土地進行開發。一來增加了土地利用效率，二來通過允許打造空中花園，可以突破地塊規模限制，提高綠化率，提升產品的配套質素，城市的整體環境面貌也隨之提升。

ii) 允許更靈活的小戶型套型設計

為配合年輕人的居住需求，建設增加 30-50 m² 的小戶型產品供應。而為了有效地設計此類小戶型，建議在套型設計具體指標上放鬆標

準，如不嚴格規定廚房、衛生間、臥室等空間的面積規定、不嚴格規定廚房臥室窗戶、採用科技進步來處理技術問題、鼓勵使用新型建築材料等。允許設計自由發揮，增加創意，提高居住感受和質量，通過設計來從整體上提高小戶型產品的利用率，在有限的供應面積上滿足更多年輕人的階段性居住需求。

iii) 有效使用目前的資源

根據上海市 2015 年頒發的關於不再對本市城鎮範圍居民住宅樓內新建餐飲服務經營場所核發《餐飲服務許可證》的通知，住宅裙樓不能做餐飲等配套，會造成現有土地資源的浪費，亦為居民帶來生活不便。原有餐飲配套為住宅樓帶來的不便，如環境污染或衛生問題，建議可在建築餐飲配套時要求運用新的建築技術，減少環境污染等問題的發生，如此一來，便可繼續允許裙樓開展餐飲、健身房、乾洗店、24 小時超市等，滿足年輕人的城市小戶型套型生活方式的需要。

2. 舊城改造邊拆遷邊建造、鼓勵小地塊開發，加快建設進度

為縮短舊城改造的長周期，緩解短期內市場供應的需求，建議在改造中邊動遷方建設，以小地塊為單位進行改造，鼓勵佔地面積 8000 m² 以下的小地塊開發和利用，不但緩解了短期市場需求，亦可為後續拆遷改造帶來更多資金及幫助。

然而，若是以小地塊為建築單位，則需要注意地塊開發規範及周邊的各類問題。以嘉華在陸家嘴灘坊街道的地塊開發為鑒，該土地面積為 5,665 m²，在這樣的小面積上，如果要完全滿足現在的各項規範要求，很難達到各類設計規劃標準。同時由於與周邊居民小區距離過近，在開發建設中，引發各種矛盾，造成社會不穩定。所以，建議在提高小地塊土地供應的同時，亦需從早前提及的規範和政策層面出發作出改善，吸引開發商進行小地塊的開發。

3. 嚴格杜絕各類違章搭建，摒除所有在高密度的城市生活安全隱患的可能性

建議多種方式齊下，充分發揮業主委員會的職能，提倡業主之間進行相互監督，共同維護小區環境。同時需要物業管理部門、城市管理部門、執法部門一起形成共同治理條線。對已形成事實違章搭建的住戶，房管部門應該不予辦理房產證，限制其進行交易，同時建立嚴格的違章搭建記錄系統，對有違章搭建記錄的住宅，在進行房屋交易時，銀行不予提供房貸。從各個方面控制違章搭建現像的發生，提升城市管理。

總結

在目前可建設土地資源愈來愈緊張和寶貴的情況下，上海需要提高中心城區的土地利用率，合理配置土地資源，積極促進小規模地塊的開發，增加中心城區住宅供應，望在未來能長久地緩解供求關係，解決房價高漲的問題。

此提案中提及的兩大建議，是希望能夠通過市場化的手段來調節住房問題，滿足多樣化的住房需求。而以上建議，除了政策上的變動外，還需政府的積極推動和助力，幫助市場調節，以此提升城市居住感受和質量。