

改善设计规范、有效运用资源

从而增加中心城区小微户型供应，长远控制房价上涨

背景

1. 城市中年轻人对住房的需求

上海是中国重要的经济中心，随着城市高速发展，需要大量具备才干的年轻人参与城市建设。本地年轻人步入适婚年龄时亦需购置婚房。年轻人往往在事业刚刚起步，经济基础相对不太殷实，在渴望交通便利及环境舒适的居所同时，亦希望寻求总价较低的住宅，以满足住宅购买需求。

2. 增加中小套型住房供应比例

上海整体的中小套型住宅(80 m²以下户型)比例偏低，2014 及 2015 年间，全市的中小户型供应套数均占全部住宅的 11.3%。而中环内的供应比例更低，2014 年及 2015 年分别仅占全部住宅套数的 5.9%和 4.1%。为加大商品住房用地的中小套型住房供应比例，上海市政府于 2016 年 2 月出台了《关于进一步优化本市土地和住房供应结构实施意见的通知》，规定中小套型住房于中心城区不低于全部套型的 70%，郊区不低于 60%。其中，中小套型住房建筑面积标准分别为：多层 90 m²、小高层 95 m²，高层 100 m²。希望通过是次调整增加中小户型的供应，缓解供应不足的现象。

3. 旧城改造缓解紧张土地资源

与 2013 年的土地供应 750 万 m²相比，2014 及 2015 年全年上海的土地供应呈负增长，供应的用地面积仅为约 600 万 m²。紧张的土地供应造成了地价上涨，而房价亦相应受到影响。为缓解紧张的土地资源，上海市于十三五间发布了城市中心区内旧城改造的计划。利用旧城的空间开发新项目，提升区内居住环境并增加商品房的供应。



问题及分析

1. 因居住带来的一系列生活成本高带来社会问题

大多数工薪阶层，尤其是年轻人，在住房选择上优先考虑在市中心上下班交通便捷，生活配套设施相对齐全的小户型。如今商品房单价高涨，中环内每平米 6.3 万，以现有小户型 80 m² 为例，购置房款将在 504 万元，即使按照上海市 2014 年平均工资 65,417 元，凑齐首付(30%)需 23 年。市区（中环内）低总价小户型房源的稀缺，导致大量刚需向外郊环，同时也带来的一系列生活成本，例如：因远离市区造成的上下班时间或购置车辆的成本，不但难以吸引优秀人才到沪工作，亦对社会造成各类影响，如外郊环的交通拥堵、社会配套资源不齐全（教育、医疗等），间接影响城市长期的可持续发展。

2. 中小户型定义受限、现有严格规划引升各类问题

现有的设计规范对小户型设计客观形成各种约束，如对厨房、卫生间、卧室等空间都做了详细的面积规定，导致中小户型难以达到高效的设计。以目前的设计规定举例，主卧室不小于 12 m²，起居室不小于 12 m²，卫生间不小于 3.5 m²等，在此种规定下要设计一套两房的商品房就必需将住宅定在 80 m²或以上，而 50 m²则仅能设计为一房的户型，令房型设计难以更灵活、经济地运用空间展开。小面积无法做出更好满足用户合理需求的户型，有限的空间无法得到更好发挥和利用，优质的小户型产品难以实现，市场此类产品稀少。符合市场需求的优质小户型稀缺，与大量刚需对于小户型的需求之间的矛盾，则进一步推高了存量小户型的成交价格，继而形成了恶性循环。

另外，设计规划还对建筑材料、朝向、窗户、车位配比等都有诸多限制，例如：住宅要能获得冬至日连续满窗有效日照不少于 1 小时、住宅特定空间需向南或南偏东/偏西 35 度等，导致土地使用率受限制。在原本土地资源已渐渐稀缺的情况下，未能按照市场为导向充分利用土地，造成一定的资源浪费。而土地利用率高不高将推升供求关系更加紧张，从而进一步推高房价。

目前随着房价的飞涨，城市的违章搭建将会越来越严重，封阳台、占用公共地方等行为到处可见，这些违章搭建现象恰恰与上海严格住宅设计规范背道而驰。在此同时，违章搭建在承重、抗风力、消防上均不符合安全标准，造成各种安全隐患对城市的管理带来严重影响。

3. 旧城改造进展缓慢，小地块开发难度高

旧城改造本应及时补充供应，缓解供应短缺带来的低价与房价的高企。然而，目前的政策大都是完成较大规模动迁后才开展建设。这样的建设方式至少存在以下问题，

- 全部完成动迁时间漫长，无法缓解短期内的供应紧张。而且，随着通货膨胀，土地未来的开发成本将逐步提升，继而推高商品房未来的售价；
- 同时，部分已清理的土地受制于整体拆迁，造成长期闲置的事实，紧缺资源无法有效利用；同时，城市开发建设减缓，城市面貌迟迟得不到改善。

以黄浦区旧城改造为例，在十二五期间，全区共启动 17 个房屋征收项目，拆除二级旧里以下房屋 33 万 m^2 。目前还有近 350 万 m^2 的老旧房屋(240 万 m^2)及旧里(108 万 m^2)，预计需要三个五年才能完成整个动迁改造，耗时长久。



建议

基于现有的各类问题，建议从以下几方面着手改善现状，为帮助年轻人口置业，提高土地利用效率，加大小户型供应，并加快旧城改造的速度。

1. 提高设计灵活性、增加土地使用率

现有的住宅设计规范限制较多，不管在地块利用率或住宅内部设计方面都带来局限，若希望满足市场对小户型的需求以及提升土地利用效率，可从以下几点着手：

i) 放宽总体设计规划

放松某些设计规范，如不限高，提高容积率，降低楼间距、日照、朝向、车位配比等要求，加大土地利用效率，更有效开发地块。因放松规范而影响到的各类居住问题，可以用先进的设计及建筑技术来弥补。比如，在土地面积有限的前提下，鼓励按照国际流行的环保设计，聘请获得国际级设计奖的建筑师来进行设计，同时允许使用国际型设计材料，提高空间利用率，增强功能性，并达到既美观又实用的效果。

修改屋面绿化折算公式，允许 12 米以上的层面增加空中绿化，作为绿化率的其中一个计算。自 1998 年至 2015 年初，上海中心城区绿化覆盖率从 19.1% 增加至 38.36%，人均公共绿地面积，从 2.96 m² 增加至 13.38 m²。在未来人口持续增涨的情况下，若要保持或增加人均绿地面积，必会需要更多土地进行绿地建设。如果在中心城区鼓励增加空中绿化，在不需要减少绿化率、甚至可以增加绿化率的情况下，可以更有效地利用土地进行开发。一来增加了土地利用效率，二来通过允许打造空中花园，可以突破地块规模限制，提高绿化率，提升产品的配套素质，城市的整体环境面貌也随之提升。

ii) 允许更灵活的小户型套型设计

为配合年轻人的居住需求，建设增加 30-50 m² 的小户型产品供应。而为了有效地设计此类小户型，建议在套型设计具体指标上放松标

准，如不严格规定厨房、卫生间、卧室等空间的面积规定、不严格规定厨房卧室窗户、采用科技进步来处理技术问题、鼓励使用新型建筑材料等。允许设计自由发挥，增加创意，提高居住感受和质量，通过设计来从整体上提高小户型产品的利用率，在有限的供应面积上满足更多年轻人的阶段性居住需求。

iii) 有效使用目前的资源

根据上海市 2015 年颁发的关于不再对本市城镇范围居民住宅楼内新建餐饮服务经营场所核发《餐饮服务许可证》的通知，住宅裙楼不能做餐饮等配套，会造成现有土地资源的浪费，亦为居民带来生活不便。原有餐饮配套为住宅楼带来的不便，如环境污染或卫生问题，建议可在建筑餐饮配套时要求运用新的建筑技术，减少环境污染等问题的发生，如此一来，便可继续允许裙楼开展餐饮、健身房、干洗店、24 小时超市等，满足年轻人的城市小户型套型生活方式的需要。

2. 旧城改造边拆迁边建造、鼓励小地块开发，加快建设进度

为缩短旧城改造的长周期，缓解短期内市场供应的需求，建议在改造中边动迁边建设，以小地块为单位进行改造，鼓励占地面积 8000 m² 以下的小地块开发和利用，不但缓解了短期市场需求，亦可为后续拆迁改造带来更多资金及帮助。

然而，若是以小地块为建筑单位，则需要注意地块开发规范及周边的各类问题。以嘉华在陆家嘴潍坊街道的地块开发为鉴，该土地面积为 5,665 m²，在这样的小面积上，如果要完全满足现在的各项规范要求，很难达到各类设计规划标准。同时由于与周边居民小区距离过近，在开发建设中，引发各种矛盾，造成社会不稳定。所以，建议在提高小地块土地供应的同时，亦需从早前提及的规范和政策层面出发作出改善，吸引开发商进行小地块的开发。

3. 严格杜绝各类违章搭建，摒除所有在高密度的城市生活安全隐患的可能性

建议多种方式齐下，充分发挥业主委员会的职能，提倡业主之间进行相互监督，共同维护小区环境。同时需要物业管理部門、城市管理部门、执法部門一起形成共同治理条线。对已形成事实违章搭建的住户，房管部門应该不予办理房产证，限制其进行交易，同时建立严格的违章搭建记录系统，对有违章搭建记录的住宅，在进行房屋交易时，银行不予提供房贷。从各个方面控制违章搭建现象的发生，提升城市管理。

总结

在目前可建设土地资源愈来愈紧张和宝贵的情况下，上海需要提高中心城区的土地利用率，合理配置土地资源，积极促进小规模地块的开发，增加中心城区住宅供应，望在未来能长久地缓解供求关系，解决房价高涨的问题。

此提案中提及的两大建议，是希望能够通过市场化的手段来调节住房问题，满足多样化的住房需求。而以上建议，除了政策上的变动外，还需政府的积极推动和助力，帮助市场调节，以此提升城市居住感受和质量。