

浅议规划控制指标与大城市居住形态 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/451/2021\\_2022\\_E6\\_B5\\_85\\_E8\\_AE\\_AE\\_E8\\_A7\\_84\\_E5\\_c61\\_451540.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/451/2021_2022_E6_B5_85_E8_AE_AE_E8_A7_84_E5_c61_451540.htm) 提要：论文根据国家规范及相关规划控制指标，推算并探讨了大城市合理的套均居住面积及住宅层数，并通过对比目前大城市住宅的建设实际，提出“适当控制套均住宅面积，提高大城市高层及中高层住宅比例”的结论。关键词：城市及居住区规划控制指标，套均住宅面积，住宅层数，高层及中高层住宅 目前我国大规模的住宅开发已经对城市结构和城市形态产生了巨大的影响。国家土地管理局利用卫星遥感技术对北京等 31 个人口超过 100 万的城市的用地规模进行分析表明，这 31 个城市主城区占地面积已由 1986 年的 3266.7 平方公里扩大到 1996 年的 4906.1 平方公里，增长了 50.1%。城市用地增长率与城市人口增长率之比称为城市用地增长弹性系数，80 年代专家提出这一系数的合理数值应该是 1.12，但上述这 31 个特大城市的用地增长弹性系数达到 2.29。在引起城市规模扩大的因素中，目前城市边缘住宅区的大规模建设，引起大量耕地转变为居住用地是相当主要的原因。现阶段大城市边缘大规模的城市住宅建设是以较低的容积率、高于国家标准许多的人均用地指标为前提，良好居住环境建立在牺牲国家对城市规模的控制和浪费有限耕地基础上，这样的发展观与目前倡导的可持续发展观是背道而驰的。中国大城市居住形态由城市规划部门和土地部门制定的相关指标管理和控制。对城市居住空间的用地标准具有限定作用的国家标准是 1994 年 2 月 1 日开始实施《城市居住区规划设计规范》（下称规范）和 1991 年 3

月1日开始实施的《城市用地分类与规划建设用地标准》（下称标准），在新颁布的《城市规划法》和《城市土地管理法》中都提出城市建设用地的规模应当符合国务院建设行政主管部门规定的指标。在《规范》和《标准》中所规定的城市人均用地指标是根据我国特定土地资源情况和经济发展水平所制定的，对我国近期的城市住宅建设具有重要的指导和控制作用。目前我国城市规划部门所制定的近期与远期城市总体规划中对城市扩展范围和居住用地规模、以及根据人口增长规模推算的居住用地的增量规模等都是以上述两个国家为标准为依据。应当认识到：在我国这样的人均耕地远低于世界平均水平、土地缺稀的国度，严格执行国家所制定的用地控制标准，有利于城市建设规模和土地使用数量和强度的合理、高效利用，达到节约土地、控制大城市蔓延的目的。依据《城市居住区规划设计规范》中对人均居住区用地的控制指标，可以推算出对各种住宅建筑类型的居住区（如以多层、中高层和高层住宅组成的居住区）套均住宅面积标准。由于目前我国大城市住宅开发多个以小区建设为主，所以这里依据《规范》中对小区的控制指标进行相关推算。在《规范》的《人均居住居住区用地控制指标》中分别制定了按城市各种住宅类型的小的控制指标；在《住宅面积净密度最大值控制指标》中按照气候区对多层、中高层、高层住宅小区提出了住宅面积净密度的最大控制标准；同时在《规范》对人均居住区用地控制指标的说明中指出：《规范》是按照平均每户3.5人的户均人口结构制定各项指标的。根据以上指标经推算可以得到每户住宅面积标准：人均用地指标×居住小区住宅用地比例=居住小区人均住宅用地 居住小区人均用

地  $\times$  3.5 人 / 户 = 居住小区户均住宅用地 居住小区户均住宅用地  $\times$  住宅面积净密度最大值 = 户均最大住宅建筑面积 根据以上公式的推算，并针对我国大城市所处的不同气候区，可以推算《规范》所提出的各大城市的住宅面积标准，为简化计算，住宅用地占整个小区用地的比例按照中间值 60% 计算。

（表 1）根据《规范》的套均住宅面积推算结果 表 1 根据对北京、上海、天津、武汉、南京等 8 个主要大城市居民居住意向的调查，从对最符合居民的愿望的套均住宅面积统计中可以发现：目前居民最为认可的套均住宅面积为 80~100m<sup>2</sup>/套。从表 1 中可以看出，只有高层住宅小区才能做到套均住宅面积最大达到 88.2m<sup>2</sup>/套，目前居民普遍认可的住宅面积标准已远远高于国家的大部分控制指标。套均住宅面积的大幅增加是人均居住区用地大幅增加的潜在诱因，由人均居住区用地超标引发的城市居住用地大幅增长，必然引起城市居住用地膨胀，导致城市居住用地指标超出《城市用地分类与规划建设用地标准》所规定的居住用地占城市建设用地的 20%~32% 的标准，并有可能使依据《规范》和《标准》所制定的各大城市总体规划成为一纸空文。2000 年中国小康住宅示范工程是以创建 21 世纪初叶的居住生活水准为目标，小区规划设计以体现超前性、先导性和示范性为目标；建设部所举办的“97 全国跨世纪住宅小区方案竞赛”也以跨世纪的居住区设计模式为目标，其获奖方案显示了中国各大城市地面向未来的居住模式具有典型性的探索结果。通过对所在地为大城市的小康住宅小区以及跨世纪住宅小区竞赛获奖方案的指标进行计算和分析，并与《规范》进行对照，可以发现具有示范性的小区规划设计结果与《规范》产生的一些矛盾。（表

2 ) 《规范》中对大城市居住小区的人均居住区用地分别规定为 : 多层  $15\text{--}19\text{m}^2/\text{人}$  , 多层及中高层  $14\text{--}18\text{m}^2/\text{人}$  、中高层  $13\text{--}14\text{m}^2/\text{人}$  、多层及高层  $11\text{--}14\text{m}^2/\text{人}$  、高层  $10\text{--}12\text{m}^2/\text{人}$  。从表 2 中可以发现 , 被统计的大城市跨世纪小区人均居住区用地指标绝大部分远远地高于国家的规定标准 , 有的甚至是国家控制指标的 3 倍以上。人均居住区用地指标的大幅度增加 , 意味着新建小区用地面积的大幅增加 , 从而致使各大城市依据国家规范所制定的城市总体规划的居住用地指标可能被全面突破 , 其结果是导致城市用地范围地无序扩展。从表 2 的统计中 , 可以看到人均居住区用地指标符合或接近国家标准的住宅小区有 8 个 , 其中天津的安华里和居华里控制户均住宅面积在  $70\text{m}^2/\text{套}$  以下 , 虽然小区住宅面积净密度和容积率不高 , 但其设计结果满足了国家规定的标准。另外北京望京 4 、西安大明宫 2 以及南京东方城的户均住宅面积在  $80\text{--}85\text{m}^2/\text{套}$  之间 , 但通过提高高层住宅在小区中的建设比例 , 提高了住宅面积净密度 , 从而降低了人均居住区用地的指标 ; 沈阳龙盛、北京莲花、大连锦绣的户均住宅面积达到  $105\text{m}^2/\text{套}$  左右 , 在满足日照、以及环境品质要求的前提下 , 通过高层住宅的密集布局 , 使小区规划得到专家的认可 , 并达到了极高的住宅面积净密度和容积率 , 并满足了国家控制指标的要求。由以上的分析可以看出 , 使住宅小区达到或接近《规范》所规定的人均居住区用地标准的方法两种 : 一是控制户均住宅面积 , 使之符合或接近表 1 中的住宅面积控制数值 ; 二是通过增加中高层住宅和高层住宅的建设比例 , 提高住宅面积密度 , 在增加户均住宅面积的同时 , 满足国家控制指标。对我国城市家庭居住需求的调查显示  $70\text{m}^2/\text{套}$  的住

宅已经无法满足我国城市居民的家庭购买住宅的经济承受能力和居住需求调查，将住宅小区的住宅面积控制在 85m<sup>2</sup>/ 套、并适当提高住宅面积净密度，从而达到国家居住用地控制标准的方法是比较可行的。大城市跨世纪居住小区指标统计表 2 为改善目前大城市居住用地大幅膨胀、用地指标严重超标的情形，笔者建议采取以下两个途径：1、国家适度调整控制居住空间建设模式的相关控制指标；2、控制大城市居住空间的建设模式，建议大城市提高高层及中高层住宅的建设比例。在以居民购买商品住宅作为获取住宅主要手段的今天，只有居民对住宅面积认可的套型才能得以售出；同时只有当国家作为城市规划依据的人均居住用地标准得以执行才能保证大城市总体规划对城市未来形态和用地规模的规定得以实现。但由于依据《规范》和《标准》推算的平均每户住宅面积指标偏低，（根据表 1 的推算，大城市多层住宅户均住宅面积应该控制在 53.55~75.81m<sup>2</sup>/ 套之间），目前中国大城市中层住宅套均住宅面积已经远远超过了这一控制指标，而且居民意愿调查也显示出其理想的住宅面积远高于这一标准。规划控制指标与实际建设结果的背离，将导致城市居住用地失控发展，其后果是严重的。近年来许多大城市以户均人口 3.5 万人作为基数推算住宅各项指标的。根据对我国大城市户均人口的统计，在 1998 的中国特大城市平均每户人口已经降低到目前的 3.13 人 / 户，大城市为 3.14 人 / 户；从近年来大城市户均人口变化情况看，户均人口呈现逐年降低的趋势。因此我国目前作为居住区指导性文件《城市居住区规划设计规范》中对户均人口以 3.5 人 / 户为标准应该及时作出修正。然而当户均人口低于目前规范规定的 3.5 人 / 户后，根据《城

市居住区规划设计规范》中人均用地指标而推算出的户均住宅套面积控制指标将更低。根据多个城市对居民居住意愿的调查，多数大城市居民家庭理想的住宅套均面积在 80~100/套，居民意愿与国家目前的控制标准间的矛盾已经很大，而户均人口降低后住宅套面积的国家控制标准更低，将导致之一矛盾的更加尖锐，在当今居民居住需求决定住宅市场走势的形势下，这一矛盾有可能引起国家规范失去其控制力。《城市居住区规划设计规范》是国家控制居住区用地情况、制定城市总体规划及详细规划的依据，其法律效力和严肃性是不可置疑的，为保证其准确性与控制力，对规范的修订也到了刻不容缓的时候。笔者认为，在目前住宅商品化的形式下，对住宅套面积的控制标准应该适当放宽，由于户均人口的下降，由此引起的人均居住用地量的增加也不会很大。以多层和中高层住宅套均住宅面积 80/套、高层住宅因交通面积较大以 90-/套计算，根据表 1 的推算方法，户均人口以 3.2 人/户计算，住宅用地以占小区总用地的 60% 计，可以推算出各种住宅类型的居住小区人均居住用地指标。（表 3）从表 3 中推算的人均用地数值与目前《规范》中规定的人均居住用地数值的对比看，在住宅套面积标准提高、户均人口下降后，以高层或中高层等节地作用好的住宅形式建设的居住区，其人均居住用地指标比目前的现行标准提高不多，比较好的符合了我国人多地少、耕地不足的国情，具有一定的可操作性。在我国人口不断增加、土地日益缺稀的形势下，不宜提倡套均面积过大、人均占地过多的住宅形式，以适度、准确的国家控制标准指导城市居民住宅消费，以节地性好的住宅形式作为城市尤其是市区的住宅建设主体，辅助严格的行政

手段和经济手段促进国家用地指标的执行，是现有居住需求与我国国情决定的客观结果。对目前形势下人均居住用地量的推算 表 3 另外应该看到，由于我国大城市人均城市建设用地基础水平数值比较低，在多数大城市依照居住用地占城市建设土地比例的上限 32% 推算出人均居住用地指标还是符合实际的。在《标准》条文说明中提出人均居住用地指标是根据每公顷居住用地建设住宅面积 7000~10000 平方米推算的，依照人均居住用地 18~28m<sup>2</sup>/ 人计算，每公顷居住用地的人口毛密度应该是 357~555 人 / 公顷。由于目前套均住宅面积的大幅提高，由这一人口毛密度数值反推，以符合当前家庭户均人口与居民居住的意愿的 80/ 户、户均 3.2 人计算，每公顷居住用地应该建设的住宅面积是 8928.6~13888.9 平方米，这一推算出的数值比《标准》所依据的每公顷居住用地需建住宅面积数值略高。这表明多数大城市必须提高居住用地上的住宅容积率，以更加高效用地的方式（如高层或中高层）建设住宅。这样才可能达到各大城市总体规划中依据《标准》的各项控制指标所作出的规划结果。总之，面对我国土地缺稀的严峻现实，为避免大城市的无序蔓延，有必要在国家对住宅的相关控制指标的约束下，寻求住宅套均面积及住宅层数间合理的平衡点，通过调整国家控制标准以及提高大城市高层及中高层住宅的建设比例，在以最合理的方式在解决居民的居住需求的同时，满足国家标准对城市形态的控制。注释 1.

1. 《城市居住区规划设计规范》（ GB50180~93 ）， P63 ； 2. 《城市用地分类与规划建设用地标准》 GBJ137~90 ； P19 ； 3. 引自《2000 年小康型城乡住宅科技产业工程城市示范小区规划设计导则（修改稿）》之总则 4. 序号 1~14 实例选自《中国小康

住宅示范工程集萃》，中国建筑工业出版社；序号 15-20 实例选自《跨世纪住宅小区方案竞赛图集》，中国建筑工业出版社。各实例以气候区归类。备注中多代表多层、高代表高层。表中的各项数据是根据书中各实例的指标推算而得到。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)