

文章编号 1009-6000(2008)10-0025-06  
中图分类号 TU984 文献标识码 B

作者简介 邓凌云(1979-)女,华中科技大学硕士,长沙市规划信息服务中心;  
尹长林(1974-)男,中南大学信息物理学院博士生,长沙市规划信息服务中心总工。



# 长沙市居住容积率实施现状、原因及对策探析

On the Changsha Residential Floor Area Ratio Status quo, Causes and Suggestions

邓凌云 尹长林  
DENG Ling-yun YIN Chang-lin

## 1 长沙市居住容积率实施现状

容积率是控规编制中一项最重要的控制性指标,它是联系总体规划与修建性详细规划承上启下的关键性编制层次,也是规划与管理、规划与实施衔接的重要环节;同时,容积率指标牵涉到政府、开发商以及公众三方利益,在开发建设中有“牵一发而动全身”的效果,其重要性毋庸多言。然而近年来,在“一年一个样,三年大变样”和“大干新三年,再创新辉煌”的城市发展口号指引下,长沙市城市高速发展,但由于缺乏合理的和完整的开发依据、控制性详细规划在确定容积率指标时技术依据性不强等原因,导致在城市开发中,容积率编制与实施存在较大差异,其实施效果不够理想,具体而言表现为以下几点:

1.1“总规—分规—控规”层层突破  
依照已经编制的17个分区规划,

到2020年,城市用地规模和人口规模将会大大突破《长沙市城市总体规划(2003~2020)》的预期发展规模。17个分区规划汇总的人口规模、城市建设用地和居住用地分别为502.46万人、504.72km<sup>2</sup>和121.17km<sup>2</sup>(见表1),分别是总体规划的1.62倍、1.63倍和1.44倍。

此外,依据长沙市报建系统统计,2004~2007年全市报建平均容积率逐年增长(见图1)。

### 1.2 控规调整总体失控

依据市规划编研中心数据,长沙市控规调整汇总后较原控规汇总城市建设用地增加1.57km<sup>2</sup>,规划人口增加30.86万人,居住建筑面积增加1500万m<sup>2</sup>(见表2)。

### 1.3 控规容积率指标控制力度不够

按照控规编制要求,城市中心区各控规片区的平均容积率在2.5左右。而通过查询近几年报建信息,基

表1 长沙市分规汇总用地规模、人口规模及居住用地规模统计情况表

分规名称	规划城市建设用地 (km <sup>2</sup> )	规划城市人口(万人)	规划居住用地 (hm <sup>2</sup> )
丁字片	12.66	7.5	201.08
捞霞片	20	14	736.34
高星片	45.65	38.2	1109.48
青山片	3.21	3.71	49.96
银望片	15.14	18.30	594.3
麓谷片	24.96	22.69	468.90
岳麓山片	22.13	20	264.17
含浦片	36.69	39.95	794.58
暮云片	36.20	21	628.38
黎托片	12.70	7.5	196.76
新井片	45.51	45.15	1327.14
长圭片	33.81	33.80	1229.74
中心片	48.98	112	1901.46
东岸乡片	15.60	13	301.78
星沙片	60	50	1158.60
新世纪片	38.62	29.36	770.40
无名分规	9.56	17.3	383.73
总计	504.72	502.46	12116.8

资料来源 根据长沙市已编分区规划汇总所得。

表2 长沙市区控规汇总及调整后汇总规划城市建设用地及规划人口情况统计表

原控规汇总规划城市建设用地 (km <sup>2</sup> )	调整后城市建设用地 (km <sup>2</sup> )	原控规汇总规划人口 (万人)	调整后规划人口 (万人)
348.70	350.27	425.71	456.57

本上这几个地块建设居住容积率(包括商住)都维持在较高水平,绝大部分超过了5,有的甚至高达9以上,远超过控规编制容积率,从而反映出控规容积率编制的指导性作用不够。

#### 1.4《长沙市城市规划技术管理规定》指导性作用有待加强

通过归纳统计2004~2007年长沙市居住容积率报建情况,发现与技术规定存在一定的差距(表3、4)。从两者对比情况来看,类区(风景名胜、历史保护区以及政府依据

城市发展需要实施特殊控制的区域)的容积率控制效果相对较好,而类区及类区控制较差,尤其是中心城区类区的控制效果最差,指标突破度较大。这一方面反映了技术规定的指导性不够;另一方面亦需反思技术规定中指标的制定是否合理,是否该修订使其更具可实施性。

此外,在技术规定中出现了商住综合楼这类用地,在国家用地分类标准中是没有出现的,这类用地是根据长沙市实际建设情况分列出来

的,但在建设中却为开发商突破容积率指标提供了很好的机会。由于没有明确规定商住综合楼用地中商业建筑面积与住宅建筑面积的比例关系应该是什么,造成实际建造的是纯居住小区,却以商住混合用地进行报建。按照一些同类城市给定的商住用地比例关系,商业建筑面积要达到30%才能称为商住用地,而长沙市所有居住报建项目(包括商住)的商业建筑面积并未达到此比例,基本上在20%以下(见表5)。

表3 长沙市各类地区居住容积率控制指标表

类区		500 ~ 2000m <sup>2</sup>	2000 ~ 5000m <sup>2</sup>	5000 ~ 10000m <sup>2</sup>	10000 ~ 20000m <sup>2</sup>	20000 ~ 30000m <sup>2</sup>	
类区	低层住宅	-	-	-	-	-	
	居住建筑	多层	2.5	2.4	2.2	2.0	1.8
		高层	-	4.0	3.8	3.5	3.2
	商住楼	多层	3.2	3.0	2.8	2.6	2.4
高层		-	6.0	5.5	5.0	4.5	
类区	低层住宅	0.55	0.6	0.6	0.55	0.5	
	居住建筑	多层	2.0	1.8	1.8	1.6	1.5
		高层	-	3.5	3.5	3.2	3.0
	商住楼	多层	2.4	2.6	2.6	2.4	2.2
高层		-	5.0	5.0	4.5	4.0	
类区	低层住宅	0.5	0.55	0.55	0.5	0.45	
	居住建筑	多层	1.8	1.6	1.6	1.5	1.4
		高层	-	3.0	3.0	2.8	2.6
	商住楼	多层	2.0	2.2	2.4	2.2	2.0
高层		-	4.0	4.5	4.0	3.5	

资料来源：《长沙市城市规划技术管理规定》。

表4 2004 ~ 2007年居住项目报建数据

	500 ~ 2000m <sup>2</sup>	2000 ~ 5000m <sup>2</sup>	5000 ~ 10000m <sup>2</sup>	10000 ~ 20000m <sup>2</sup>	20000 ~ 30000m <sup>2</sup>	> 30000m <sup>2</sup>	平均容积率
类	2.90	2.98	6.64	4.67	4.00	4.02	5.07
类	1.73	4.99	3.78	3.18	2.60	2.14	2.52
类	-	4.67	4.98	2.53	2.61	2.20	2.36

数据来源：依据长沙市规划管理局综合信息管理系统分类统计。

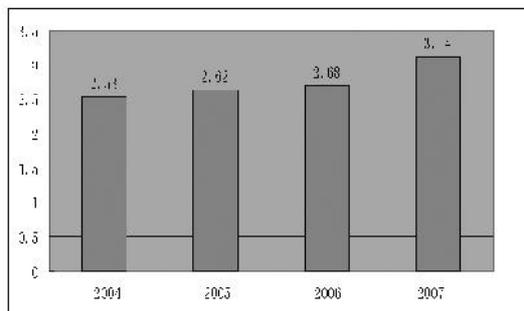


图1 2004 ~ 2007年长沙市报建平均容积率情况  
数据来源：长沙市规划管理局综合信息管理系统。

表5 不同容积率下住宅建筑面积与非住宅建筑面积比

容积率等级	住宅建筑占 总建筑面积比例(%)	非住宅建筑占 总建筑面积比例(%)
> 6.0	76.22	23.78
5.5 ~ 6.0	76.77	23.23
5.0 ~ 5.5	82.55	17.45
4.5 ~ 5.0	80.22	19.78
4.0 ~ 4.5	80.96	19.04
3.5 ~ 4.0	88.21	11.79
3.0 ~ 3.5	83.37	16.63
2.5 ~ 3.0	88.89	11.11
2.0 ~ 2.5	86.59	13.41
1.5 ~ 2.0	84.94	15.08
1.0 ~ 1.5	81.86	18.14
< 1.0	78.05	21.95

### 1.5 容积率实施缺乏公平公正

往往出现这样现象:差不多区位的地块,容积率实施却有极大的区别。细究其原因是多方面的,既有客观原因也有主观原因,这样就难以形成公平公正的开发环境,不利于城市长远的发展。

## 2 原因分析

### 2.1 控规编制依据不足

正如前文提到的容积率关系到多方利益,但目前控规容积率制定中普遍是“拍脑袋”来定,对于各个地块的容积率指标并没有进行深入详细的探讨。这一方面是因为从城市开发的角度来说,最重要的是要尽快使控规覆盖整个长沙市,从而能够指导城市用地如何有效开发,这不可避免地将重点放在土地利用上而忽略了容积率指标研究上;另一方面,目前容积率的定量研究方法还比较缺乏,尤其容积率缺乏经济分析,对于开发建设中的土地成本、房价以及其他开发成本与容积率的关系缺乏深入的分析。这导致在开发中若开发商按照控规要点进行开发毫无疑问会亏本,这也是为何许多开发商都需要调整容积率指标的一个重要原因。另外,原控规编制的依据是2001年出台的技术管理规定,时过境迁,6年时间长沙市发生了很大的变化,仍然沿用以前的标准不合时宜。

### 2.2 相关政策、标准的出台促使建设环境的改变

#### 2.2.1 开发成本的提高

2006年长沙市人民政府公布了最新出让地价标准,将长沙市土地分为六级,提高了土地出让价格,而有些地块是通过竞拍价高者所得,更是大大抬升了土地出让价格。地价的提高必然加大房地产的开发成本,而房价是受市场大环境影响,不能随心所欲地定价,这势必带来容积率不同程度的增长,容积率提高使建筑面积增加,才能保证开发项目的获利。

2007年起,长沙市上调了报建费用及土地使用税,居住建筑报建费在原有基础上每平方米增长了80元,土地使用税也增长了一倍。这些都加大了开发成本,促使容积率的增长。

#### 2.2.2 “国六条”、停止别墅用地审批等政策的出台

2006年中央出台了“国六条”,把重点放到了调整住宅供应结构,主要是限制高档住宅规模,加大中、低档次住宅数量,减小套型面积;同年,国土资源部明文规定一律停止别墅类房地产项目供地和办理相关用地手续,并对别墅进行全面清理。各地停止审批别墅类供地和办理相关用地手续,对联排别墅、低密度花园等类别墅项目的审批进一步控制。从土地利用角度看,加大“高容积率高建筑密度”为标志的高层住宅所

占比例这一结构调整思路更有其现实和长远意义。这反映出国家政策倾向于高密度开发。提高容积率能集约利用土地,降低成本,为低收入者服务,符合国策与国情。

### 2.2.3 银行贷款门槛的提高

为了消除房地产泡沫,中央决定提高商业贷款的门槛以及利率,这也无疑导致容积率要部分调高才能满足开发商获利的需要。

### 2.3 开发商的主观因素

开发商出于种种原因期望进行控规调整以提高容积率,主要原因有以下几点:

(1) 需求变化(现状变更、产业调整、企业自救等)。包括几种情况:第一,由于土地使用现状已经和编制原“控规”时完全不同,而原“控规”大多又是将现状用地性质作为“控规”的用地性质,那么,既然现状已经改变了,就可以提出“控规调整”(现状变更);第二,土地使用权属于某个企业,该企业为了发展、亏损自救的需要对自身产业进行调整,企业性质变了,土地性质也会变,因此提出“控规调整”(产业调整、企业自救)。

(2) 周边都变了(我也要跟着变才协调)。这条理由包括两种含义,第一种是周边的景观都已经发生了改变,最常见的是周边高度都变高了,都已经变成现代化高楼了,我这个地块也要跟着变,因此提出“控规调整”;第二种是周边的用地性质发

生了改变,我这个地块要是按照原“控规”用地性质,就破坏了功能的协调,所以要调整。这是开发商盲目攀比的心理使然。

(3) 现状环境差(要重新规划建设)。提出这种理由的较多是过去遗留下来的单位,大都是过去的老房子,办公、居住环境都不好,因此要对方案重新调整,也会在一些地方提高高度和容积率。

(4) 资金平衡不了。提出这条理由的申请单位有两种,一种是“危改”项目的开发商,希望能够通过提高强度来平衡资金投入;另一种是企业搬迁,希望通过市内土地开发来补偿搬迁费用。

## 3 对策与建议

容积率问题是关系到国计民生的重大问题,需要认真地研究。如今国家大力提倡“两型社会”,从某种角度来看,城市最大的节约来自规划的节约,要做到城市资源节约首先要提倡规划节约。对于地少人多的国情而言,容积率问题是个两难的问题,一方面容积率过低,土地利用不经济,不适合我国的国情;而另一方面,若容积率过高,亦会带来许多负面影响,对交通、资源、消防等方面产生较大的压力,对人的舒适度产生较大的影响。容积率的制定需要在这两方面取得平衡,寻找最合适的容积率。以下几点建议可为决策者提供参考:

### 3.1 加强长沙市人均居住建筑面积以及户均面积的研究

什么样的容积率适合长沙市,长沙市究竟需要多少居住建筑面积,需要考虑很多因素,但最终落到实处是依据人口、人均居住建筑面积以及户均面积几个指标确定。那么,应该认真研究适合长沙市情的指标体系,从整体上控制需要建设的总居住建筑面积,才能有效地指导容积率的制定,而不会盲目地攀高。

### 3.2 加强容积率编制方法研究(共性+个性)

容积率的编制需要建立在定量研究的方法之上。可以将容积率分为基准容积率与浮动容积率,一个地块的容积率等于这两部分相加。其中,基准容积率是指一个控规片区所有地块均应达到的最低容积率,可以通过投入产出的经济分析方法测定这个最低值。基准容积率体现的是控规片区所有地块的共性,而浮动容积率则体现个性。每个地块其周边条件是不同的,在制定浮动容积率时应该体现这种差异性。可以将影响容积率的若干因素如土地、商业设施、配套设施、交通、环境容量、城市设计等因素进行量化,每个地块依据这些条件赋予不同的分值,什么样的分值对应什么样的容积率,依据定量分析结合定性分析最终确定每块地的容积率指标。

另一方面,容积率不仅受周边因素的影响,同时也受地块及开发层

数的影响。地块越大,则要求相应的配套设施越完善,从而导致容积率的不同。这些因素也需要进行专门研究。在探讨浮动容积率的基础上按照地块规模与层数关系进行相应的折减。

### 3.3 开发长沙市容积率系统

通过建立一套系统,一方面可以提高容积率编制、调整的效率,任何一个地块只要输入系统中,就可以很快计算出容积率指标,或者输入需要调整的容积率值,通过系统自动计算能不能调整,大大提高政府的行政效能;另一方面,通过一个系统平台,可以规避人为因素的影响,减少政府寻租行为,同时能够为所有开发商提供公平的环境,所有与容积率这个敏感指标相关的信息都是通过系统得出的,保证了开发的公正。

### 3.4 加强容积率实施监督

针对容积率层层突破的现状,需要加强容积率的实施监督。对于容积率报建的各个流程,各个政府职能部分不能各自为政,彼此不相关连,让信息零星分散在各个部门,而应该进行信息的归纳与统一,达到资源共享,从报建开始到最后实施都应该建立一套监督系统,跟踪容积率的实施情况,从而确保城市开发建设总量控制在适度水平。

参考资料:

[1] 查勇,刘彦随,蒋建军.城市容积率确定的技术要点透视[J].人文地理,

1998,(1):17-20.

[2] 杨振华.对城市规划中容积率控制的思考——学习北京城市总体规划的体会[J].北京规划建设,1994,(1):6-9.

[3] 贾梦宇,吴松涛,卢军.容积率设计研究[J].哈尔滨工业大学学报,2004,(1):122-123.

摘要:

分析长沙市容积率实施现状中出现的几个主要问题:指标层层突破、控规调整整体失控、控规指标和技术管理规定控制力度不够、容积率指标实施缺乏公平,对其原因进行了剖析,并针对问题提出了四条对策,即加强长沙市人均居住建筑面积以及户均面积的研究、加强容积率编制方法研究、开发长沙市容积率系统以及加强容积率实施监督。

关键词:

容积率;现状;原因;对策;长沙

**Abstract:** This paper deals with the five problems in the implement of Changsha Floor Area Ratio (FAR). For example, the breakthrough of guidelines, the losing control of detailed and control planning, the unfair of FAR implement and so on. It analyzes the causes and gives four suggestions, that is to enhance the study of Changsha planning guidelines and the measure of FAR workout, build a system of FAR and strengthen the supervision of FAR implement.

**Key words:** floor area ratio; status quo; causes; suggestions; Changsha