

# 科学规划建设管理超高层建筑,推动城市高质量发展,行业专家提出:遵循“三大规律”严格管控新建超高层建筑

## 两部委发文严管超高层建筑规划建设 实行超高层建筑决策责任终身制

广东建设报讯 记者曾建业报道:为贯彻落实新发展理念,统筹发展和安全,科学规划建设管理超高层建筑,促进城市高质量发展,近日,住房和城乡建设部联合应急管理部印发了《关于加强超高层建筑规划建设管理的通知》(以下简称《通知》)。

### 严格管控新建超高层建筑

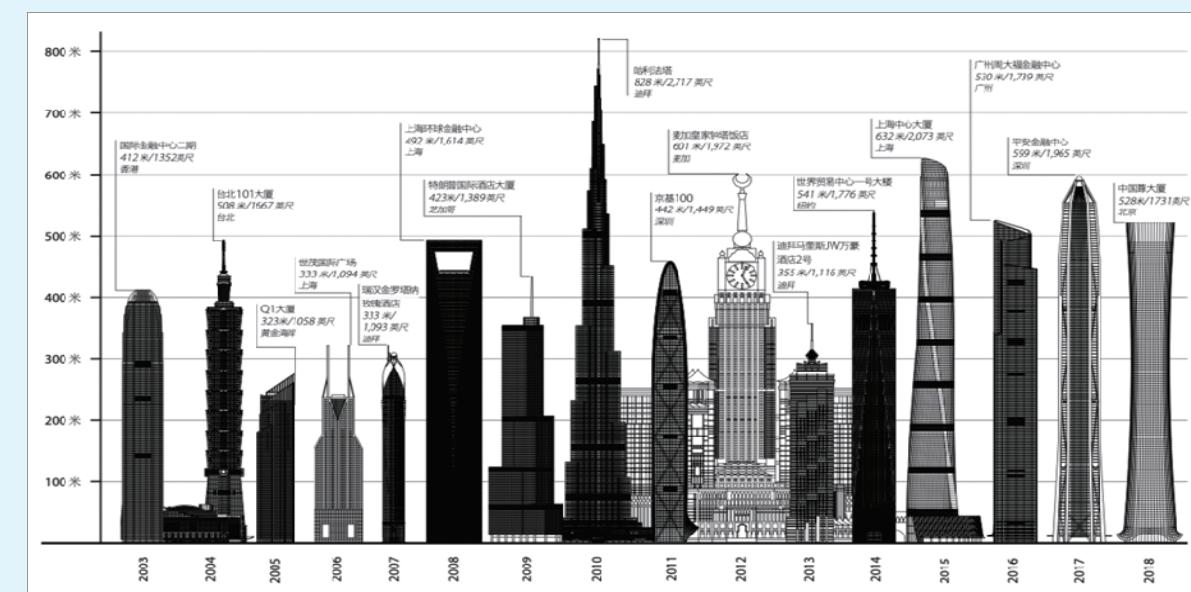
超高层建筑在集约利用土地资源、推动建筑工程技术进步、促进城市经济社会发展等方面发挥积极作用。但近年来,一些城市脱离实际需求,攀比建设超高层建筑,盲目追求建筑高度第一、形式奇特,抬高建设成本,加剧能源消耗,加大安全管理难度。

《通知》指出,一般不得新建超高层住宅。城区常住人口300万人以下城市严格限制新建150米以上超高层建筑,不得新建250米以上超高层建筑。城区常住人口300万人以上城市严格限制新建250米以上超高层建筑,不得新建500米以上超高层建筑。相关部门审批80米以上住宅建筑、100米以上公共建筑建设项目时,应征求同级消防救援机构意见,以确保与当地消防救援能力相匹配。城区常住人口300万人以下城市确需新建150米以上超高层建筑的,应报省级住房和城乡建设主管部门审查,并报住房和城乡建设部备案。城区常住人口300万人以上城市确需新建250米以上超高层建筑的,省级住房和城乡建设主管部门应结合抗震、消防等专题严格论证审查,并报住房和城乡建设部备案复核。

严格执行生态敏感、自然景观等重点地段的高层建筑建设,不在对历史文化街区、历史地段、世界文化遗产及重要文物保护有影响的地方新建高层建筑,不在山边水边以及老城旧城开发强度较高、人口密集、交通拥堵地段新建超高层建筑,不在城市通风廊道上新建超高层建筑群。

《通知》要求,深化细化评估论证。尤其是超高层建筑集中的地区,要加强超高层建筑建设项目建设影响评价,避免加剧交通拥堵,加强超高层建筑建设项目建设环境影响评价,防止加剧城市热岛效应,避免形成光污染、高楼峡谷风。强化超高层建筑人员疏散和应急处置预案评估。超高层建筑防灾避难场地应集中就近布置,人均面积不低于1.5平方米。加强超高层建筑节能管理,标准层平面利用率一般不低于80%,绿色建筑水平不得低于三星级标准。

各地应严格落实政府投资有关规定,一般不得批准



截至2018年,全球200米以上的高层建筑总数达1478座,中国就拥有678座,占45.9%。

日前,住房和城乡建设部联合应急管理部印发《关于加强超高层建筑规划建设管理的通知》(以下简称《通知》),提出严格管控新建超高层建筑、强化既有超高层建筑安全管理。看到文件内容,中国管理科学学会城镇化管理专业委员会秘书长、北京优铺网络科技有限公司董事长陈云峰心中五味杂陈,因为他曾经在超高层建筑项目上“失败”过。

2012年,陈云峰所在的企业在北京通州区中标一块商业用地,准备建一幢高300米、建筑面积15万平方米的超高层写字楼。拿地后,经过测算,陈云峰发现,建这幢写字楼是个“只赔不赚”的买卖:拿地成本1万元/平方米,但建安成本竟高达1.6万元/平方米,是普通建筑建安成本的2倍以上;更让人惊讶的是,超高层建筑的运营维护成本极高,建成后,这幢写字楼的租金会远高于周边写字楼,招租将困难重重。

“由于投入产出严重失衡,最终这个项目‘搁浅’了。幸亏‘搁浅’了,否则,这幢建筑可能会逐渐变成企业的沉重负担,成为阻碍城市健康发展的‘隐疾’。”回想起这段经历,陈云峰如今仍心有余悸,“《通知》提出科学规划建设管理超高层建筑,是推动城市高质量发展的谋远之举,是利国利民的好事。未来,一定要明确城市发展和建筑的关系,顺应时代改革规律、遵循市场供需规律、把握房地产行业发展规律,严格管控新建超高层建筑。”

### NO.1 顺应时代改革规律—— 让超高层建筑更好为城市高质量发展服务

“摩天大楼”是工业化高度发展的时代产物,寄托了人们对繁华大都市的想象。在多数人的思维中,一座城市摩天大楼的数量、高度,反映的是当地经济发展水平和城市国际化程度。这也是近年来我国超高层建筑如雨后春笋般涌现的根源所在。

世界高层建筑与都市人居学会(CTBUH)发布的《2020高层建筑年度回顾》显示我国拥有世界40%的高层建筑,其中150米以上的2395座、200米以上的823座、300米以上的95座,三项指标均保持全球第一。

“我国能建成如此之多的超高层建筑,除了一部分城市的确有需求外,主要原因是少数地方政府追求政绩,盲目建设、贪大求洋。”陈云峰一针见血地提出,“地方政府有需求,少数企业投其所好,将建设超高层建筑作为拿地附属条件,并以其他收益弥补建设超高层建筑带来的损失。”超高层建筑的实际价值,是在方寸之间提供巨量活动空间,将工作和生活设施集约化,以大幅提升土地利用效率。以此为基准,陈云峰认为,一些地方政府和企业的这种“需求”,并不

是市场的真实需求,而是人为制造的需求。

一方面,我国大多数地区,尤其是大量的二三线城市人口适中、土地供应充足,并没有建设超高层建筑的实际需要;另一方面,超高层建筑基本都是自持型物业,考虑到成本因素,绝大多数房地产企业并没有开发建设超高层建筑的经济动力。陈云峰表示,在“象征”意义大于实际用途的情况下,国家提出促进城市高质量发展,严格管控新建超高层建筑,扼住盲目建设超高层建筑之风,及时且必要。

陈云峰强调,《通知》的发布,最大意义是让新建超高层建筑在政策层面实现了“有章可循”,终结了无序建设局面,让超高层建筑发展趋于规范化、理性化,更好地服务城市高质量发展。同时,《通知》从“从严控制建筑高度”“合理确定建筑布局”“深化细化评估论证”“强化公共投资管理”“压实夯实决策责任”几个方面对超高层建筑建设高度、布局、论证、投资、决策责任予以明确,严格基本建设程序,实质上为未来超高层建筑健康发展提供了一份“指南”。

### NO.2 遵循市场供需规律—— 建不建超高层建筑由真实需求决定

《通知》征求意见时,少数人将其解读为国家将“停建”超高层建筑。对此,陈云峰表示,这是对《通知》的“过度解读”。他认为,建筑风貌是城市外在形象和内质精神的有机统一,建筑限高有利于打造更多符合文化传承、功能优先、融合环境、环保节能等要求的建筑,但并不代表未来将杜绝建设超高层建筑。

陈云峰称,是否建设超高层建筑、建设什么样的超高层建筑,要视城市发展实际需求而定。为此,以《通知》规定为基础,他提出两点在具体操作中要注意的地方。

一是在“从严控制建筑高度”基础上,要更多关注“产业(GDP)”因素权重。“一座城市是否有建设超高层建筑的必要,人口因素固然很重要,但随着我国城镇化快速推进,以人口规模作为建设‘门槛’将失于偏颇。在这种情况下,产业因素可以作为补充的衡量标准之一。”陈云峰以香港为例解释说,香港之所以能成为超高层建筑最多的城市之一,不仅是因为人口多、城市可用土地紧缺,更重要的是其“总部经济”发达,众多知名企业总部汇聚于此。因此,建设超高层建筑,既能满足当地企业的真实需求,又符合其国际金融中心的城市定位。

二是在“压实夯实决策责任”基础上,可以引入“听证会”模式。“超高层建筑的特殊性,决定了其决策、评估论证的重要性。工程质量可以实行责任终身

制,但若决策出现失误,带给社会的将是‘灾难’性影响。”陈云峰表示,要促进超高层建筑健康发展,必须改变从可行性研究到立项大多由地方政府推动的模式。在超高层建筑项目规划审批前,通过引入“听证会”制度,集合政府、行业协会、企业、咨询机构、市民代表等各方意见,提高决策的公开性、科学性;对于由企业申请建设的超高层建筑项目,企业必须提供建设用途、资金来源、目标用户、运营维护计划等详细信息,以辅助相关部门决策。

“若超高层建筑基本建设程序能够提早规范,或许,像我之前经历的项目就不会出现,不致造成资源的浪费。”陈云峰称,“从根本上说,一座城市、一个地区不要建超高层建筑,还是要看‘市场’有没有需求。”

### NO.3 把握房地产行业发展规律—— 逐步打造系统性安全管理解决方案

超高层建筑近年来之所以负面报道不断,一方面是因为时代在改变,随着我国经济由高速增长转向高质量发展的新阶段,人们对建筑的舒适性、安全性要求在不断提升,对超高层建筑过于庞大的体型、复杂的功能产生抗拒心理;另一方面,极少数超高层建筑出现安全隐患,如深圳赛格广场大厦出现有感振动,让群众对超高层建筑安全性的担忧进一步加深。在《通知》中,“强化既有超高层建筑安全管理”恰恰也是重点内容。

陈云峰强调,首先必须予以澄清的是,我国超高层建筑在设计、施工、新材料应用等方面都处于世界先进水平,技术成熟,安全性无须担忧。目前,我国拥有的2000余座超高层建筑,都在发挥应有的功能,不能因为一幢建筑出现安全隐患而否定所有建筑的功用。

其次,陈云峰认为,安全要靠运营来保障。超高层建筑的安全隐患,主要在于其管理运维成本过高而业主或其委托管理单位能力不足、实力不够,尤其是在消防安全上,发生重大火灾时,超高层建筑逃

生疏散时间长、消防设施技术复杂,由此带来的安全风险也随之增大。若业主或其委托管理单位管理跟不上、投入跟不上,安全隐患可能会成为事故。

“虽然拥有世界40%的高层建筑,可超高层建筑的管理运维对于我们来说仍是‘新课题’。尽管如此,我们必须明晰的是:超高层建筑安全问题是系统性问题,千万不能寄希望于‘一服药解决所有问题’。”在这样的共识下,陈云峰认为,推动超高层建筑安全发展任重道远。

最后,他提出,行业主管部门应当牵头组织专业机构,为超高层建筑制定专门的安全管理运维规范、办法,将既有超高层建筑纳入规范化管理轨道;房地产行业参与各方应当明确自身责任使命,从全生命周期的角度确保超高层建筑健康发展,减少规划设计缺陷、提升施工质量、加大管理运维投入,为城市高质量发展贡献力量。此外,戴德梁行等国际房地产顾问公司在超高层建筑的管理运维方面做得非常出色,我国可以借鉴相关经验,为超高层建筑的安全发展提供保障。

(据中国建筑新闻网)