

# 广州首发职住平衡指标体系,城市更新化解“大城市病”

《财经》记者近日在采访调研中获悉,作为中国华南地区的重要中心城市,广州正在开展大规模的城市更新行动。广州市规划和自然资源局围绕产城融合、职住平衡开展研究,通过数据监测、评价反馈、案例分析、成效预测等,建立多维度职住平衡指标体系,促进实现产城融合、职住平衡的发展目标。

职住平衡是城市规划领域术语,指在某一给定的地域范围内,居民中劳动者的数量和就业岗位的数量大致相等,大部分居民可以就近工作;通勤交通可采用步行、自行车或者其他的非机动车方式。即使是使用机动车,出行距离和时间也比较短,限定在一个合理的范围内,有利于减少机动车尤其是小汽车的使用,从而减少交通拥堵和空气污染。

2021年全国“两会”期间,“城市更新”首次写入政府工作报告。经过理论和数据模型测算,广州市的城市更新五年计划项目全部实施完成、交通设施按规划建设后,可形成职住平衡新格局,实现产城融合水平不断提升等设定目标。

中国城市开发由增量时代步入存量时代,城市更新的重要地位随之凸显。记者梳理发现,近年来,东莞、深圳、成都、北京、上海、沈阳等众多城市均发布了相关政策。

“中国的城市开发正在由粗放式、规模的旧模式向集约化、精细化、调结构的新模式转型。对于中国城市而言,城市更新在一个城市良性发展中的地位持续提升,要根据自身特色推出新政策。对于开发商而言,要着眼于城市更新的潜在巨大商机,调整人才结构和资源分配结构,适应新的业务需求。”不愿具名的业内资深人士对《财经》记者分析。

该人士强调,过去中国部分地区之所以出现了“睡城”“鬼城”等现象,就是由于未能足够重视产业功能、居住功能等在区域分布的平衡性。城市开发不能摊大饼,而是要注重综合性开发,通过职住平衡的城市规划,提升居民幸福感。

中国科学院大学国家土地科学研究中心主任董祚继告诉《财经》记者,广东省今年出台了“三旧”改造的管理办法,在国内应该是城市更新领域和“三旧”改造方面比较新、比较完整的制度规定。按照这个办法,“三旧”改造就是对纳入“三旧”改造地块数据库的“三旧”用地进行再开发、复垦修复或者是综合整治,把“三旧”改造划分为全面改造、微改造和综合改造三种类型。

数据显示,从2009年-2020年,广东省通过“三旧”改造实现节约土地20.9万亩,节约率达到42.26%。完成产业结构调整项目4570个,累计投入改造资金1.71万亿元。为城市基础设施建设和公益事业项目提供用地6.2万亩,新增公共绿地9234亩;建设各类保障性住房4.95万套,保护和修缮传统人文历史建筑达到777万平方米。

董祚继认为,广东省城市更新和“三旧”改造的经验中,最根本的经验就是推进空间规划和建设用地的制度创新。从全国来看,现行的制度、政策如果不完善的话,很难推动城市更新向前走,主要包括城市规划和土

地制度的创新。例如,根据现行制度,土地如果进行改造,需要统一收储回来整理,再统一招拍挂,但是如果这么做,城市更新的推进比较困难。

根治超大“城市病”

改革开放以来,中国城市发展迅猛。作为拥有2000多年历史和2000多万人口的超大城市,广州城市规模不断扩张,由此所导致的城市病也给城市治理带来困扰。

随着人口持续的净流入,近年来,广州市的商品住房价格上涨较快,住房供需不平衡、结构不合理、保障不充分等问题日益突出,深度制约广州城市发展和住房改革。

广东工业大学建筑与城市规划学院院长、教授蔡云楠对《财经》记者表示,具有综合性、系统性、先进性的城市更新措施,将有助于营造健康、高品质、可持续的城市生活环境,并减少交通出行碳排放。高质量的城市更新行动不仅是防范治理“大城市病”的需要,也是城市向更高效率、更宜居、更和谐的大都市圈发展的重要路径。

“当下广州处于高质量发展关键阶段,将在国土空间规划的引领下,通过实施城市更新行动,构建产城融合、职住平衡指标体系;将城市更新纳入国土空间规划‘一张图’,形成以存量资源再利用为主线的空间发展模式,建立总体规划定目标、定重点,专项规划建路径、建机制,详细规划控指标、定功能的城市更新规划管控机制。”蔡云楠表示。

据广州市规划和自然资源局党组成员、副局长邓堪强介绍,广州在国土空间总体规划引领下,通过系统推进城市更新,提高土地利用效率,形成以调整重构为主、结构性拓展为辅的空间发展模式。

2019年底,经广州市常委会审议通过的《广州市交通发展战略规划》指出,2005年至2017年,广州市平均通勤距离增长了58%,通勤耗时增加了47%。2020年百度全国主要城市通勤监测报告显示,广州平均通勤距离约8.7公里,平均通勤时间约38分钟,中心城区内部交通出行强度及交通流动性高。研究预测,如按目前的增长态势,预计2035年广州市平均通勤距离将超过12公里,在维持既有运作水平下,平均出行耗时或将达到56分钟,届时平均通勤耗时将超过45分钟容忍阈值。

邓堪强认为,过去以市场为主导、过度房地产化的城市更新,未能解决产业空间供应不足、分布不均,低成本住房配建短缺、类型单一,公服配套区域短板、标准较低等主要问题,无法满足城市高质量发展的要求。

2020年8月底,中共广州市委十一届十一次全会审议通过《中共广州市委广州市人民政府关于深化城市更新工作推进高质量发展的实施意见》《广州市深化城市更新工作推进高质量发展的工作方案》及相关配套指引(合称城市更新“1+1+N”政策文件),于2020年9月印发实施,为广州市新一轮城市更新和城市建设提供顶层设计。

从目前来看,职住平衡作为现代城市规划的一种价值理念,虽有普遍共识,但暂无公认的统一评价标准。在标准不统一的情况下,广州如何建构多维度指标体系?邓堪强介绍,从轨道交通覆盖、用地布局优化、公

服均等化、低成本住房保障等多维度出发,构建产城融合职住平衡指标体系。

指标体系涵盖市域、行政区、商圈就业中心30分钟通勤圈三个层级,每层级5项,共计15项指标,分别发挥宏观监测、中观管理、微观管控的作用。特别是微观层级的交通需供指数、轨道可达指数、公服配套指数、职住平衡指数、低成本住房指数等5项市民可切身感知的指标,体现服务均等化,考虑不同阶层、不同年龄市民的需求。

据悉,城市更新五年计划完成后,广州交通及公服设施服务水平将得到提升,职住平衡和低成本住房供应将有所改善。

一是优化城市用地布局。以城市更新为契机,结合产城融合的要求,划定面向城市规划建设的管理圈层,通过合理配置城市更新单元产业建设量占总建设量的比例,吸引高端产业向中心城区聚集,进一步优化城市功能和人口布局,缓解交通压力。

二是提升轨道交通覆盖率。通过城市更新与轨道交通协调发展,3年推进的83条城中村轨道车站1公里内全覆盖;5年推进的183条(含3年计划的83条)城中村轨道车站1公里内覆盖181条、3公里内覆盖2条,强化居住和就业两端的轨道站点覆盖率。

三是加大低成本住房供应。广州市正在加紧建立“多主体供给、多渠道保障、租购并举”的住房供应体系,可满足新市民、产业人才、低收入人群等的多层次住房需求。

打造50、40职住平衡新体系

2021年3月5日,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要(草案)》正式发布。在住房方面,草案提出“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,让全体人民住有所居、职住平衡。”

当前,广州面临着超大城市发展的必经考验——城市规模不断扩张所导致的出行距离和时耗持续增长。广州市提出,要面向存量时代的城市发展新需求,以打造50%以上适龄就业人口30分钟通勤、40%以上居民享受低成本住房的城市新格局为基准点,促进广州城市高质量发展。

根据多维度职住平衡指标体系,广州市规划和自然资源局对城市更新改造成效进行预测,计划至2030年,全市交通设施按规划建设,城市更新5年计划项目全部完成后,广州市轨道覆盖率由39%提升至55%,产居比由15%提高至25%,超过新加坡、东京现状水平(23%、24%)。交通需供指数达到0.88,轨道可达指数达到0.73,公服配套指数达到4.65。

测算结果表明,城市更新五年计划完成后,广州市将达成的主要目标包括:

一是职住平衡指数平均达到0.41,即典型商圈平均可满足30分钟通勤圈内41%适龄就业人口的就业需求,30分钟通勤圈内其他分散就业岗位可满足10%以上适龄就业人口就业需求,即50%以上的适龄就业人口可保障30分钟通勤。

二是低成本住房指数平均达到0.40,即城市更新中40%以上的居民可享受低成本住房,满足新市民、产业人才、低收入人群等

的多层次住房需求,实现住房供给均等化。

三是城市更新提供的住房面积总量中40%为低成本住房。融资住房中,中小户型住房面积占比一般不低于30%,村民复建安置住房中,用于租赁用途面积占比可达50%,即改造后可提供的低成本住房(含融资中小户型住房、复建租赁住房等)约占住房面积总量的40%。

以荔湾区聚龙湾片区为例,2020年11月4日,聚龙湾片区城市更新方案经市政府专题会议审议通过;2021年1月13日,聚龙湾片区启动区城市更新单元详细规划经市规委会更新委会议审议通过,2月9日经市政府正式批复。

一是结合周边约49公顷旧厂、18公顷旧城、35公顷旧村开展连片更新改造工作。市区两级合作,“城市更新+土地储备”驱动,带动国有资产的保值增值。围绕“分类处理、成熟一批、推进一批”原则,在珠江东岸合理划定启动区子单元,开展规划优化工作。

二是统筹考虑整体开发效益及后期运营效益。在详细规划方案中完善前期策划、土地整合、规划设计、招商运营、实施管理、社会治理等全流程内容,将“产城融合”理念贯彻规划设计实施全流程,规划双办公及孵化中心、白鹅潭展示中心、科创总部湾等多功能建筑。

三是配套产业空间与公服设施,保护更新协同互进。启动区子单元规划60.1万平方米产业设施,3.61万平方米产业配套公服设施,产业建筑量占比达95.35%。对冲口仓、日清仓等不可移动文物严格实施原址保护,探索创新型的工业遗产保护利用方式。

蔡云楠表示,在目前的发展阶段,广州采用以“调整重构为主、结构性拓展为辅”的空间发展模式,以存量空间资源再利用为主线,充分运用城市更新的政策手段去破解“职住平衡”的世界难题,符合广州未来发展趋势。

首先,在空间结构层面,通过职住比、产居比等指标,优化调整不同资源要素在大都市圈中的科学布局,促进产城融合,推动“人、城、产、交通”的一体化发展。

其次,在交通层面,通过通勤距离、通勤时间、轨道覆盖率等一系列指标,引导政策性住房优先布局在交通和就业比较方便的地区,切实降低通勤时耗。

再次,在公共服务层面,以公服覆盖率、市民满意度为指标,补齐公共设施短板,推动公服均等化,提升居民幸福感。

最后,在政策层面,要通过职住平衡指数、交通需供指数、轨道可达指数、低成本住房指数、公服配套指数等指标管控,有效提升人居舒适度。

此外,将指标落实分解到“全市域、行政区、商圈就业中心”三个宏观、中观和微观的空间层次中,并通过“宏观监测、中观管理、微观管控”来体现城市更新“顶层设计-规划审批-实施管理”的政策体系,从而指导改造项目实施,解决产业空间供给不足、分布不均,低成本住房配建短缺、类型单一、公服配套区域标准较低等问题。

