

“职-住-服务”视角下石家庄“城市病”诊断与治理

孙建欣

中国城市规划设计研究院

摘要：治理“城市病”是近年来城市工作的焦点和难点。本文以石家庄为例，从就业、住房、服务三个方面开展石家庄“城市病”的问题诊断，包括就业体系及就业空间识别、存量住宅分析以及十五分钟生活圈评价，找准问题、明确短板，并通过就业疏解、住宅供给优化、公共服务补短板三个方面治理城市病，提高城市宜居品质，为其他城市“城市病”治理起到了一定的示范作用。

关键词：城市病；城市病治理；职-住-服务；宜居品质

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.02.008

一、问题提出

2015年，习近平总书记在中央城市工作会议上强调，要充分认识和自觉顺应城市发展规律，着力解决“城市病”等突出问题，不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力，建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市。近年来，城市病治理已经成为建设“人民城市”、提高人居环境品质的重要抓手。北京、上海、深圳等国内一线城市均先后提出了“城市病治理”。近年来，大量研究从不同角度探讨城市病治理，但总体而言，就业、住房、服务是三个重要视角（陆铭，2016；熊柴等，2016；石忆邵，2014；刘成玉，2012），本文也以此为基础研究石家庄的“城市病”治理。

二、“职-住-服务”视角下的石家庄“城市病”诊断

河北省省会石家庄2019年主城区人口达314万，城市建设用地239.24平方公里。与国内其他省会城市相比，石家庄人口规模基础并不突出，仅属于I型大城市，但城市病问题却极为明显：在滴滴出行发布的《2016上半年中国城市交通出行报告》中石家庄被列为全国最拥堵的城市；石家庄交通调查数据显示，2007-2015年间上班出行平均时耗增加了27%；根据2020年第七次人口普查数据，二环路以内的人口密度十年间进一步增长，达1.8万人/平方公里，几乎与北京三环以内人口密度相当。总体来看，石家庄的城市病诊断需要通过“职-住-服务”细分视角进行诊断，以明确问题所在，对症下药。

（一）住宅：老城加密扩容，住宅超量供给

2008年底河北省提出“三年大变样”行动，石家庄市积极响应该行动，2009年开始进行拆建结合、以建为主的城中村改造行动，二环路以内41个城中村在2018-2013年五年间就改造了33个，高达80%。根据2017年的卫片影像测算的住宅用地规模推算（图1），主城区内住宅建筑总量约19002万平方米，以满足475万人居住需求，而同期常住人口仅为302万人，住宅超量供给严

重。进一步对分街道常住人口数、分街道住宅容纳人口数进行对比，发现二环路与三环路之间地区是石家庄住宅高空置地带，空置率普遍达到20%以上（图2），按照国际标准已达到严重积压的程度。

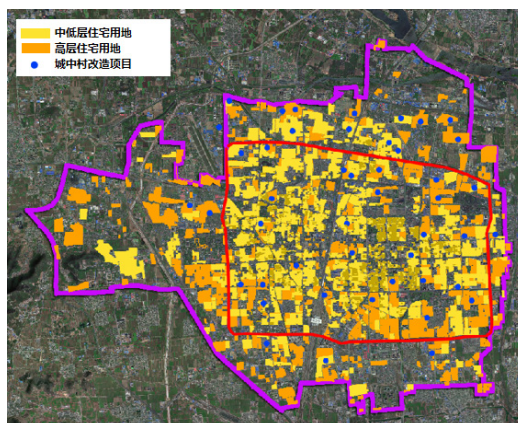


图1 主城区中低层及高层住宅用地分布
(数据来源：卫星影像解释)

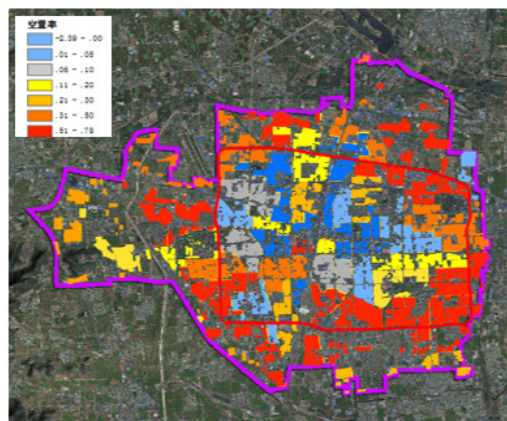


图2 主城区住宅空置率推算

（二）服务：优质资源过度集中，外围地区差距大

石家庄城中村改造推动的快速更新改造也带来了一系列问题，例如，城市公共服务设施内外水平差异较大，配置均好性不足。在石家庄现状建成区中划定了34个十五分钟生活圈，通过对住宅品质、教育设施、医疗设施、文化设施、体育设施、商业设施、公园绿地等开展分项评价，整体评估城市宜居性（图3）。其中，宜居品质较好的9个单元均集中在城市二环路以内，外围地区设施配套水平整体不佳。究其原因，城市快速更新虽然也对各项公共服务设施做了布局安排，但市场力量下往往优先更新住宅用地，而基本公共服务设施、街头公园绿地等公益性用地的建设则大大滞后，从而造成了内外服务水平差距大，外围地区的人口吸引力并不高。

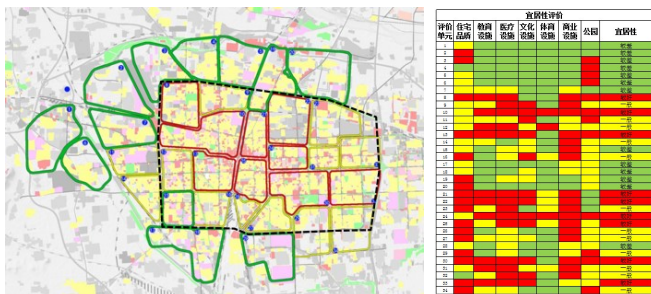


图3 石家庄主城区15分钟圈公共服务综合评价图及分项评价表

(三) 就业：单中心特征明显，多中心调整滞后

根据中国联通手机信令数据显示，主城区就业表现出明显的“单中心”特征。老火车站两侧的南三条和新华集贸地区是市级就业中心，该地区就业密度接近4000人/平方公里，外围二环路沿线第二圈层的次级就业中心吸引力相差较大（图4）。手机信令数据也与此一致，早高峰时段通勤交通表现出明显的单中心指向，向心通勤交通压力较大，这也进一步增加了高峰时段二环路以内的交通出行量，造成了城市堵点众多。

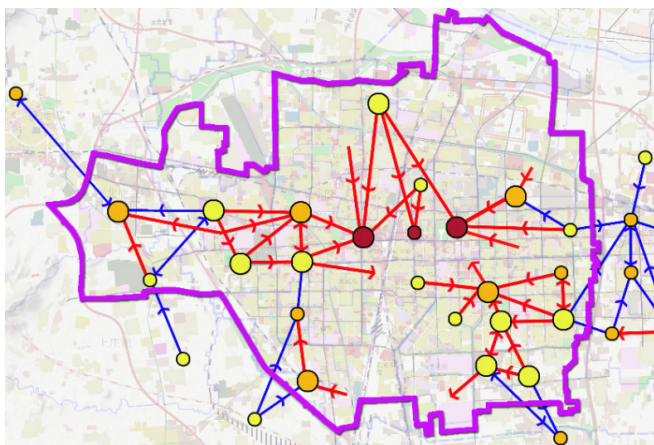


图4 石家庄主城区早高峰通勤关系示意图

（数据来源：中国联通手机信令数据）

三、“职-住-服务”视角下的空间修补对策

可以看到，石家庄的“城市病”是居住、就业、服务三方面叠合共同形成的。城中村改造模式迅速扩大了二环路以内的居住人口容量，与此同时，优质的公共服务资源（重点中小学、三甲医院等）未能得到有效疏解，且就业结构调整滞后、外围就业中心培育不足又加剧了人口向老城的集聚，常住人口和通勤人口在二环路以双重叠加，导致人口密度过高、交通出行压力过大。针对上述问题，应通过就业外增内疏、住宅结构匹配、服务分区织补三大措施实现“城市病”治理。

(一) 就业外增内疏：打造外围新城组团，疏解主城区过渡集聚功能

借鉴北京、上海等先进城市经验，联动区域，有序疏解制造业、商贸批发、物流等非都市型功能。将批发性场、区域服务性市场，转移至外围新城地区；仓储物流按照“物流园区-物流中心-配送中心”三级体系分离的思路，引导现状物流企业有序引导至外围物流园区及

物流中心；疏解低效率型、非都市型工业企业，转移至临近的高新区、经开区及外围新城产业园区。以空间偏好为基础，依托西部太行山前丘陵及山前平原的风景文化资源，大力发展创意设计、科技研发、消费休闲等魅力型功能；依托东部高速公路和铁路的交通物流资源，大力发展保税区、物流园区、产业园区等生产制造功能，形成两大功能区布局走廊。

解决二环路至三环路之间住房高空置率等问题，顺应石家庄4-5公里的职住通勤出行特征，在三环路环城绿化隔离带周边植入“新就业节点”，引导二、三环路之间的空置住房与外围新就业节点之间形成职住关联，发挥反磁力作用，有序引导新增就业向外围转移，缓解单就业单中心结构带来的交通拥堵，提高城市运行效率（图5）。

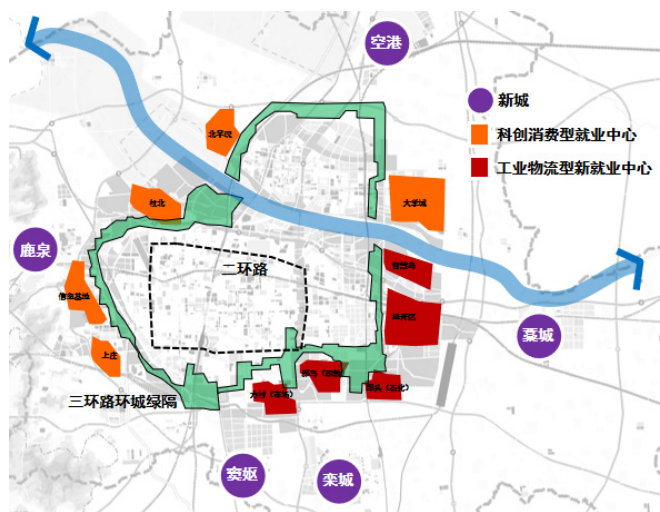


图5 匹配功能区布局的都市区“轴线+多中心”的就业中心结构图

(二) 住宅结构匹配：面向差异化人群需求的居住品质优化

结合2015年人口1%抽样调查数据、第六次人口普查数据，深入研究石家庄不同职业、不同受教育水平人群的居住偏好，结果显示石家庄高技术型人才对商品房依赖度较高，更加注重居住品质；而一般劳动力更加依赖公有住房、经济适用房等政策保障性住房。

结合石家庄新就业中心布局，划定14个职住平衡单元。将各个单元就业用地所对应的人才类型（图6）及现状住宅供给情况进行对比，明确供需差距，制定各个单元的服务优化对策：新增就业功能单元大多是现状产业功能偏弱单元，新增居住功能单元大多是现状住宅供给难以满足需求单元，而职住同步新增单元大多是待开发新区。在此基础上，面向人才需求完善居住用地布局（图7）。

以西北二环地区的2号职住平衡单元为例，该处紧邻13所、54所和信息产业基地，是高收入人群集聚区域，但该处现状住宅以城中村改造形成的居住区为主，环境品质较差，无法满足高端居住需求，因而建议在北部小清河沿线区域布局中高端居住区，满足该区域高收

入群体的居住需求。

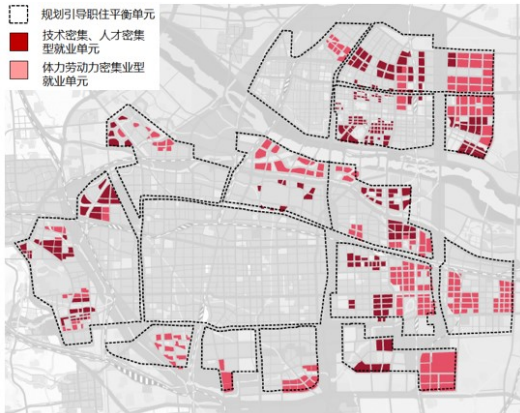


图6 各职住单元产业空间对应的人才类型

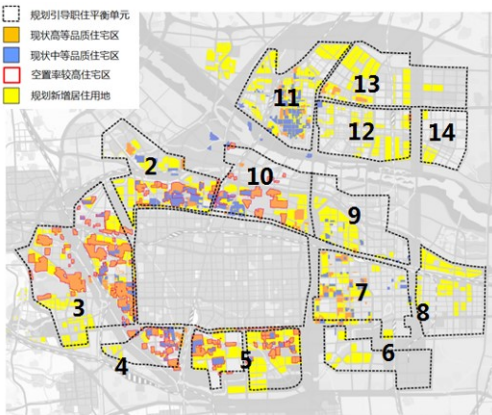


图7 居住用地布局示意图

(三) 服务分区织补：以存量更新推进宜居服务品质提升

以提高人民满意度为目标，以存量更新为手段，提高老城区整体宜居水平。有序推动存量更新，推动低效益、污染性工业企业，批发市场和区域服务性市场，危房、棚户区、老旧小区，待搬迁的军事用地，待搬迁的中等职业教育用地优先更新改造，累计共20.5平方公里，其中1公顷以上用地约17.7平方公里（图8、图9）。

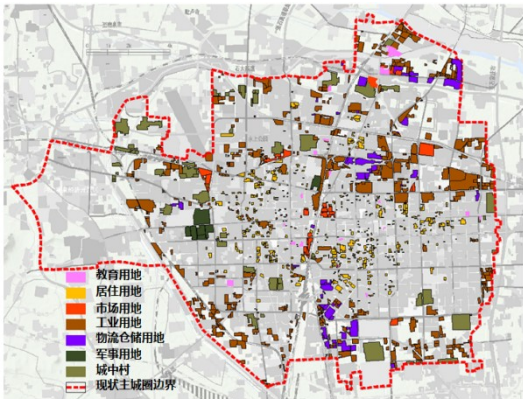


图8 按功能划分的可更新用地

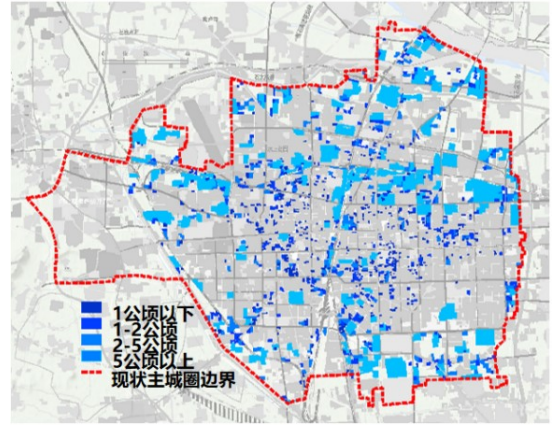


图9 按规模划分的可更新用地

从“功能-规模”两个角度确定土地的更新用途。结合十五分钟生活圈评价，考虑到二环以内地区已属于优质公共服务资源集中地区，应严格控制该区域服务设施供给进一步强化，仅针对性补充短板内容，例如市区级公园用地、街边绿地以及小型停车场等用地，提高宜居品质；二环以外地区，整体推进公共服务设施建设进程，联动老城区优质教育、医疗资源向外围疏解，设置分校分院，提高外围地区整体吸引力，引导居住人口逐步外迁。

四、小结

“城市病”是中央城市工作会议提出的城市治理的重要内容，仅依靠单一手段及措施的治理效果往往不佳。应从“职-住-服务”多元角度认识现状问题并推动系统性治理，才是解决“城市病”的根本方法。

参考文献

[1]林家彬,王大伟等.城市病:中国城市病的制度性根源与对策研究[M].北京:中国发展出版社,2012.

[2]刘成玉.中国“大城市病”诊断与治理新思路——基于公共品供给视角[J].中国经济问题,2012(6):25-32.

[3]石忆邵.中国“城市病”的测度指标体系及其实证分析[J].经济地理,2014,34(10):1-6.

[4]熊柴,邓茂,蔡继明.控总量还是调结构:论特大和超大城市的人口调控:以北京市为例[J].天津社会科学,2016(3):99-104.

中国城市规划设计研究院基本科研业务费专项资金项目,都市圈的协调与管控,编号:CZ-2021006

致谢:感谢《石家庄市城市总体规划(2017-2035)》项目组成员谭妙萌、商静、张强、陈睿以及石家庄市院同事们在项目过程中的共同努力和帮助,在此一并感谢。

作者简介:孙建欣,中国城市规划设计研究院,1984.1-,女,汉,硕士研究生,中国城市规划设计研究院区域规划研究所,主任规划师,高级城市规划师。