

【博士论坛】

城市更新对人口的影响

——基于深圳样本的分析

邓志旺

(深圳职业技术学院, 广东 深圳 518055)

[摘要] 本文在借鉴国内外有关城市更新对人口影响研究的基础上, 以深圳已经公开的36个城市更新项目为样本, 采用数理推导和个案研究两种方法, 全面分析了城市更新将对深圳城市人口的总量、分布和结构的影响, 并提出推进城市更新规划与人口发展规划的衔接等政策建议。

[关键词] 城市更新 人口绅士化 人口调控

[中图分类号] F299.2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-6623 (2015) 03-0101-04

[基金项目] 深圳市哲学社会科学“十二五”规划课题“大城市人口调控战略与策略: 基于产业视角的研究”(125A0220)

[作者简介] 邓志旺(1975—), 湖南郴州人, 复旦大学经济学博士, 深圳职业技术学院管理学院副教授, 研究方向: 城市更新、城市人口调控。

一、导言

经过三十年的发展, 深圳城市土地开发殆尽, 下一个三十年城市建设的重点在城市更新。根据深圳市政府规划, 深圳当前需要进行城市更新的总用地面积超过200平方公里, 占到全市建设用地的30%。大规模的城市更新启动后, 对城市的功能、产业、交通和人口等多个方面将产生深远的影响。深圳在不到2000平方公里的土地集中了近1500万人口, 如何调控人口成为这座年轻城市的最大问题之一。大规模的城市更新到底会对深圳人口产生怎样的影响, 如何调整城市更新的方向和策略以避免对城市

人口带来的负面作用, 这些问题是深圳及北京、上海、广州等人口高密度城市都将面对的问题。

二、城市更新对人口的影响及存在的问题

(一) 深圳城市更新对人口的影响分析

深圳自2009年以来实施《城市更新办法》, 鼓励业主自行更新或者自己寻找合作方进行更新, 在短短三年多的时间已经有300多个项目报批, 其中168项已经获得初步批准, 36个项目已经开始启动(其中有13个城中村、14个旧工业区和9个混合区)。通过数学测算, 可以合理推断这些已经实施或即将实施的城市项目对深圳市人口的影响。我们

分别从对人口总量、人口空间布局 and 人口结构三个主要人口统计的维度进行分析。

1. 城市更新大幅提高容积率和改变用地性质，导致更新后容纳人口不减反增

由于城市更新的成本较高，为了鼓励城市更新，一般都大幅度提高项目的容积率，提供更多的建筑空间。在36个城市更新项目中，容积率低于3的只有1家，在3~4区间的有9家，4~5区间的达到16家，大于5的有10家。从项目容积率分布来看，大部分都在4以上。

另外由于城市布局的变化，导致部分用地的此前功能和现在的城市格局不匹配。因此，伴随城市更新的是对原来的土地进行功能改变，以符合现有规划。从36个项目中，最终改变后为住宅项目的达到30家，占比为83.3%，是主要的方式。对36个已经公开城市更新规划项目统计可知，改造前的总用地面积为384万平方米，建筑面积约为530万平方米左右，其中具有居住功能的建筑面积约为400万平方米左右。根据人口登记系统，我们汇总得到的人口总量是35.5万人。

更新改造后总建筑面积达到1314万平方米，其中住宅面积达到1020万平方米左右。按照人均居住面积为25平方米（深圳平均水平），则可居住人口40.8万左右。和此前的居住人口总量比，增加了5.3万人，增加比例为14.9%。从这一结果来看，城市更新不仅不能减少人口总量，反而有可能导致人口增加（见表1）。

表1 城市更新项目后规模情况

项目	更新前	更新后	变化(%)
总建筑面积(万m ²)	530	1314	+187%
可居住面积(万m ²)	400	1020	+151%
居住人口(万人)	35.5	40.8	+14.9%

数据来源：根据深圳市规划国土委网站公示的城市更新项目整理获得。

2. 人口密集区的居住主导型城市更新导致人口分布不合理现象加重

不同类型的城市更新对人口分布的影响不同。如果城市更新是住改住，根据我们前面的分析，人口总量基本维持不变或略有上升，因此对于全市或某区的人口分布影响不是很大。

如果是工改住，人口可能倍增，对于人口再分布可能造成明显的影响。此前人口密度比较高的布

吉、南湾、坂田、西乡、新安等街道，也存在大量的厂房有待改造。但是，如果按照工改住模式来操作，可能会导致这些区域人口密度进一步提升。从人口分布的角度出发，不应该批准这些区域的工改住。但是，从另外一个角度出发，这些区域本身距离原特区比较近，配套比较完善，开发住宅往往市场接受度高，因此更容易诱发原业主和开发商采用工改住方式进行开发。

如何平衡商业利益和人口分布合理的需要，是深圳城市规划部门需要思考的一个问题。实际上，自2012年以来，深圳规划部门开始严格控制工改住项目的审批，更多的是引导工改工。其动机更多的是从产业发展的视角，防止产业空洞化的趋势。

我们把宝安区的三个街道（新安、西乡、石岩）、龙华新区的两个街道（民治、龙华）和龙岗区的三个街道（坂田、布吉和南湾）作为近郊区域，把其他街道归为远郊区域，把原来特区内的街道称之为市区。近郊区域普遍特点是夜间人口（在市区工作在比较多），而远郊区域普遍特点就是基本上是工业人口。

表2 不同区域工业项目城市更新项目性质变化情况

区域	工业区改造数量(个)	改造后情况		
		工业(个)	住宅(个)	商业(个)
市区	4	3	1	0
近郊	4	0	3	1
远郊	6	1	4	1
合计	14	4	8	2

数据来源：根据深圳市规划国土委网站公示的城市更新项目整理获得。

通过表2，我们得出结论：（1）市区的项目仍以工改工为主，原因是尽管名义上是工改工，但实际上可以作为办公使用，因此工改工既符合商业利益最大化的目标，又符合政府产业发展目标。（2）近郊的项目以工改住为主，近郊区人口密度比较高，如果工改住将使居住人口进一步增加。但是近郊实施工改工比较困难，由于周边的商务配套比较落后，工改工后（实际上是办公为主）无法吸引企业入驻，可能导致改造后失败。工改住从商业角度来看，是风险最小的一种方式。（3）远郊的项目呈现多元化趋势，既有工改住，又有工改工和工改商。主要原因在于远郊各个区域情况有比较大的差异。比如，在有的远郊地区，已经形成了一定的商

业中心，如果城市更新靠近区域商业中心，就会充分考虑改为商业。从总体来看，远郊本身人口密度较低，而项目改造方向的多元化导致其人口分布影响不大。

3. 城市更新导致绅士化，挤出城市必要的配套服务人口

城市更新对于区域人口结构的影响一般都非常显著。城市更新往往是对比较破落、陈旧的区域进行改造。目前深圳城市更新基本上还是以经济利益为导向，改造后产品品质比较高，满足相对富裕阶层人士的需要。因此，改造之后，新入住的人口（包括业主和租户）在收入水平方面有大幅的提升。

此外，特别值得注意的是由于片区改造将原来低收入人群挤出片区，可能导致片区生活成本和营商成本上升。举例来说，如果钟点工能住在雇主步行距离区域内，就可以大幅度节省交通时间和交通成本。如果被迫搬迁到较远距离的区域，则可能导致其交通时间和成本上升，从而提高报价，雇佣成本将明显上升。比较市区和郊区，市区的城市更新可能导致“富豪化”运动；而郊区的城市更新则导致“白领化”趋势。因此，毫无疑问，深圳也存在“绅士化”趋势。

本次研究的36个项目，剔除工改工和工改商项目，剩下29个项目。我们按照区位对这些项目在

改造前后人口结构情况进行了梳理。基本上所有的项目均导致了人口绅士化现象。被置换出去的人口主要为三类：一是工厂务工人员，这一类型人口在近郊和远郊项目中占比较高；二是第三产业服务人员，这一类型人口在市区项目和近郊项目中占比较高；三是中低收入的白领人员，这一类型人口往往是从市区被置换到近郊甚至远郊。

人口绅士化最典型的项目是京基100。京基100所在地是原蔡屋围老围，是典型的城中村。该项目占地约4.7万平方米，拆迁旧房建筑面积约15万平方米，其中村集体用房约4.5万平方米，村民房约10.5万平方米。新建建筑面积约为62.5万平方米，包括写字楼、住宅、商场、酒店和公寓。在改造前人口主要为：（1）50%左右的中低收入白领，主要在蔡屋围从事金融和贸易工作，工作年限在1~3年时间，收入偏低；（2）45%左右的第三产业从业人员，主要为在蔡屋围周边的餐馆、百货商场和办公场所等工作；（3）5%左右的原村民，基本不工作，靠出租房屋为生。改造后人口构成为：（1）90%为高收入人群，主要为在蔡屋围区域工作的金融企业中高层管理人员、技术人员和企业主，参加工作时间普遍在8~10年及以上，收入水平较高，在深圳其他区域也有住房，住在这里区域主要是为了便于上班；（2）10%为原村民，因为环境美化了，部分此前搬离蔡屋围的居民再次搬回来。

通过城市更新，此前居住在城中村、为商务区服务的配套服务人口（如从事餐饮、酒店、休闲、安保、快递、理发等职业者）不得不因为高房租而搬离至较远的地带居住。距离带来的交通成本、时间成本等导致其配套服务人口要求更高的薪酬，因此导致区域的商务成本上涨。

（二）存在的问题

从人口调控角度来看，我们认为深圳目前的城市更新模式仍存在以下问题：

1. 城市更新项目制订的容积率过高，不利于深圳城市人口总量调控

《深圳人口发展十二五规划》、《龙岗区人口发展十二五规划》、《宝安区人口发展十二五规划》等多个政府文件中，都提出要通过实施城市更新减少人口总量，缓解人口压力。但从数据分析来看，由于城市更新项目容积率制定得过高，导致深圳人口调控目标可能无法实现。

表3 城市更新项目对人口结构影响

区域	数量	改后住宅数量	改造前居住人口情况	改造后预计居住人口情况
福田	3	2	主要是中低收入白领、部分务工人员，为中心区企业服务	企业主、个体户和金领阶层为主
南山	4	3	主要为刚到科技园工作的白领及部分从事服务业的务工人员	企业主、个体户和金领阶层为主
盐田	2	2	主要为盐田港服务的务工人员和部分底层管理人员	市区中高收入白领阶层
龙岗	12	8	工厂务工人员、的士司机等第三产业从业人员	市区工作的中低收入白领阶层
宝安	8	5	工厂务工人员、的士司机等为市区服务的第三产业从业人员	市区工作的中低收入白领阶层
合计	29	27	-	-

数据来源：根据深圳市规划国土委网站公示的城市更新项目整理和《深圳市城市更新研究》专项调查获得。

2. 城市更新项目过于侧重实施商业性, 不利于提升深圳人口布局合理

深圳和其他城市一样, 不仅仅人口总体密度过高, 而且分布不均衡现象也非常严重。罗湖、布吉等地的人口密度已经超过1.5万人/平方公里, 超过了新加坡等地核心区域的人口密度。因此, 政府也希望通过本轮城市更新来重新布局人口, 缓解人口分布的不均衡。从人口合理分布角度出发, 人口密集区应该尽量实施“住改商”、“工改商”或者甚至置换为公共设施(如公园、学校), 从而减少居住人口和降低人口密度。但从商业利益最大化目标考虑, 采用“住改住”和“工改住”更新方式更有利。这种更新模式其结果是产生恶性循环, 人口越密集的区域更新过后人口更密集, 导致出行难、上学难、购物难等城市问题。

3. 城市更新倾向于拆除重建, 人口绅士化现象导致营商成本剧增

深圳城市更新目前主要采用拆除重建模式。最为典型的就是城中村重建, 其在更新前聚集了大量收入较低的新入职白领(城市中心地带)和为商务区配套服务的农民工。随着城中村改造为高档住宅小区, 原来的租户无法承受其租金纷纷搬离, 置换进来更高收入水平的白领、金领和企业主等。拆除重建可以实现城区面貌大幅提升, 实现产业升级, 但也要考虑到这一方式可能导致城市商务配套人口的外迁从而导致商务成本大幅上涨, 损害城市竞争力。

三、政策建议

人口调控是深圳和其他一线城市未来城市发展的一项战略性任务, 而城市更新大规模的实施对城市人口调控目标的实现有着非常重要的影响。基于深圳在城市更新方面的实践, 我们建议对城市更新工作进

行战略和策略两个层面的调整, 具体建议包括:

一是推进城市更新规划与人口发展规划的衔接, 在规划层面实现两者的统一。在制定城市更新五年规划时, 把城市更新对人口的影响作为制定规划的重要因素加以考虑。评审城市更新五年规划时, 人口管理部门作为重要评议部门进行参与。

二是 审批单个城市更新项目时增加人口影响评估环节。具体的城市更新项目在重新规划土地功能、容积率时, 通过人口评估可以有效测算其对人口的影响。在总体上, 要尽量减少“工改住”城市更新模式, 以便全市控制人口总量。

三是对人口压力区和非人口压力区采取差异性城市更新策略。通过全面的人口、交通和配套评估, 把城市各个片区划分为人口压力区和非人口压力区。对于非人口压力区, 可以采取提高容积率方式来实现顺利推进城市更新, 但在人口密度较高的人口压力区则应该通过政府补贴、土地置换等手段控制更新项目的容积率, 从而减少区域的居住人口, 缓解人口压力。

四是保障房建设与城市更新相结合, 保障城市商务和居住配套人口的居住空间。在城市更新项目中安排15-20%的保障性生活, 提供给在区域类工作的中低收入白领及生活服务业从业人员, 降低其生活成本, 保障区域整体运行效率。

[参考文献]

- [1] 朱喜钢,周强,金俭.城市绅士化与城市更新——以南京为例[J].城市发展研究,2004[4]:33-37.
- [2] 周昌和,徐文阁.折腾十二年,昔日“名流村”改造重启[N].南方都市报.2013-1-25(5).
- [3] 薛得升.西方绅士化研究对我国城市社会空间研究的启示[J].规划师.1999[3]:109-112.
- [4] Michael Leaf. Inner city redevelopment in China City[J].1995. Vol.12 (3):149-162.

On Urban Renewal and its Impact on Population

Deng Zhiwang

(Shenzhen Polytechnic, Guangdong Shenzhen 518055)

Abstract: Base on Shenzhen 36 urban renewal projects already in the public, using the mathematical deduction and case studies two methods, analyses the influence on the quantum, the distribution and structure of population of Shenzhen city, and put forward the city renewal planning and population development planning convergence policy recommendations.

Keywords: Urban Renewal; Gentrification; Population control

(收稿日期: 2015-05-09 责任编辑: 廖令鹏)