

中国特大城市治理研究

Research on Urban Governance of
Metropolis in China

首都经济贸易大学
特大城市经济社会发展研究院

编著



经济科学出版社
Economic Science Press

北京市教育委员会 2011 协同创新项目资助项目
北京市哲学社会科学 CBD 发展研究基地资助项目

中国特大城市治理研究

首都经济贸易大学
特大城市经济社会发展研究院 编著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国特大城市治理研究 / 首都经济贸易大学特大城市
经济社会发展研究院编著. —北京: 经济科学出版社,
2014. 5

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4559 - 5

I. ①中… II. ①首… III. ①特大城市 - 城市管理 -
研究 - 中国 IV. ①F299. 23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 077177 号

责任编辑: 凌 敏 张 力

责任校对: 隗立娜

责任印制: 李 鹏



中国特大城市治理研究

首都经济贸易大学 编著
特大城市经济社会发展研究院

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010 - 88191343 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [lingmin@ esp. com. cn](mailto:lingmin@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 18.5 印张 330000 字

2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4559 - 5 定价: 56.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前言

特大城市是城市群的核心城市和“领头羊”，在推动经济、社会发展方面发挥着重要的引领和带动作用。伴随我国城市化进程的快速推进和经济的快速增长，特大城市不断面临着人口拥挤、交通堵塞、住房紧张、水源不足、宜居品质下降、城市安全堪忧等“大城市病”。在我国“十二五”规划纲要中，明确提出了“推动特大城市尽快形成以服务经济为主的产业结构”、“缓解特大城市中心城区压力”、“防止特大城市面积过度扩张，预防和治理‘城市病’”等重要任务，党的十八届三中全会进一步明确提出“创新人口管理”、“严格控制特大城市人口规模”等目标。特大城市的健康与可持续发展日益受到社会各界的高度重视。

依托本校国家重点学科、一级学科博士学位授予点，CBD发展研究基地及北京市经济社会发展政策研究基地，顺应我国特大城市发展研究之需，首都经济贸易大学建立了独立的学术研究机构“特大城市经济社会发展研究院”，并由北京市政府与中国社会科学院共建。该研究院旨在以解决全国特大城市及北京市重大需求问题为指导思想，追踪研究“大城市病”问题，持续为政府决策服务。重点围绕特大城市发展战略、产业转型升级、金融发展、人口与民生、资源环境与可持续、城市运营安全等方面开展系统深入研究，取得了一批标志性研究成果，省部共建、协同创新研究成效显著。

本书是特大城市经济社会发展研究院近两年来研究项目成果的总结，是在研究院招投标、委托课题等支撑下完成的；集成了中国社会科学院、北京大学、中国人民大学、南开大学、北京邮电大学及首都经济贸易大学师生的特大城市研究成果。本书共分为上、中、下三篇：“特大城市发展战略”、“特大城市产业转型发展”、“特大城市资源环境与生态保护”。研究对象区域包括

京津冀以及西部地区的特大城市，研究内容体现了当前特大城市经济社会发展的重大问题，以及对特大城市发展难题与困境的政策制度问题的破解之策。

“大城市病”是世界难题，我国正面临求解其难题的关键时期。研究院将持续深入开展特大城市健康与可持续发展研究，计划推出特大城市发展系列丛书，为我国特大城市及北京市可持续发展提供长期的理论参考。

编 者

2014 年 3 月

目 录

上篇 特大城市发展战略

世界中心城市辐射力的对比研究

——以纽约、巴黎、东京为例	刘 昕	3
---------------------	-----	---

浅析我国城市化进程中的逆城市化现象	黄周祥 毛银华	8
-------------------------	---------	---

论特大城市的城市蔓延问题

——以北京市为例	李 红	14
----------------	-----	----

特大城市规模与空间发展的理性思考

——评《城市增长与对策——国际视角与中国发展》	宋佳娟	22
-------------------------------	-----	----

国外特大城市空间扩展经验及对我国的启示	周立群 王庆芳	28
---------------------------	---------	----

特大城市危机管理国际比较及启示	谢 谦	38
-----------------------	-----	----

特大城市户籍制度改革实践综述	吴芳芳	48
----------------------	-----	----

特大城市公共服务供给主体探析	李 玮	58
----------------------	-----	----

区域一体化视角下我国首都经济圈的发展战略研究	马妍娇	67
------------------------------	-----	----

协作共赢发展首都经济圈的研究	张玲玲	72
----------------------	-----	----

浅析京津冀城市群发展面临的挑战与对策	陈化强	79
--------------------------	-----	----

京津冀城市群经济联系度的实证分析	王 向 王庆芳	87
------------------------	---------	----

智慧产业与智慧城市建设发展阶段分析	孙思远	100
-------------------------	-----	-----

北京金融街发展现状问题及对策研究	宋 阳	112
------------------------	-----	-----

从成都 CBD 的建设历程看特大城市发展模式	董岁寒	116
------------------------------	-----	-----

中篇 特大城市产业转型发展

北京、上海及广州三大城市现代服务业比较分析

..... 张琳翊 陈 祚	127
浅析金融发展与大都市发展的关系	祁敬宇 白钧予 易 辉 140
特大城市构建现代产业体系研究	周 伟 147
区域中心城市主导产业转型系统动力机制研究	
——以资源枯竭城市阜新市为例	李方正 160
特大城市中央商务区（CBD）金融服务发展路径设定研究	
..... 宋毅成 安维东	171
北京中关村科技金融发展的 SWOT 分析	李胜楠 178
关于商业银行的房地产金融风险的调查报告	
——以北京市朝阳区慧忠里地区房地产发展状况为例	张 晨 189
论前海跨境人民币贷款业务	饶 芸 196
北京市浅山区旅游园区融资模式分析	
——以北京平谷区为例	苏 雅 207

下篇 特大城市资源环境与生态保护

疏解首都非核心功能的分析与对策	王 楠 223
特大城市承载力研究路径及测度方法研究	祝 辉 李 佳 232
国外防治城市病的规划应对思路与措施借鉴	
..... 王开泳 颜丙秋 王 芳 高晓路	247
特大城市大气质量问题及对策探讨	
——以北京市为例	张丽亚 彭文英 258
中国低碳生态城市发展战略	唐燕妮 269
北京市养老服务产业的发展与完善	徐俊芳 279
后 记	289

上篇

特大城市发展战略

世界中心城市辐射力的对比研究

——以纽约、巴黎、东京为例

首都经济贸易大学 刘 昕

世界中心城市是城市发展的高级阶段，以分布来看，都以一定的经济区、城市群为支撑，基本代表区域经济发展的最高水平。根据弗里德曼的理论，世界中心城市的经济能力取决于它所关联的区域的生产力和发展水平。城市本身的发展所产生的集聚效应和辐射作用，将会带动经济圈内腹地的经济发展。因此，发挥中心城市的辐射能力和领导作用，加强城市区域间的协作，有利于提高城市本身的竞争力。

一、世界中心城市辐射力对比研究

目前世界中心城市主要有纽约、伦敦、巴黎、东京等，基于自身资源禀赋与雄厚的经济实力，这些城市的周围形成了不同的经济圈。

（一）纽约

纽约是美国最大的海港城市、世界最大城市，也是国际经济中心、政治中心，有“万国之都”之称。纽约经济圈是美国最大的金融中心、商业中心与文化中心。纽约经济圈以纽约市为中心，包括纽约州的纽约、布鲁克林、昆士等15个区县，康涅狄克州的3个县以及新泽西州的13个县，占全国总面积的0.4%。纽约经济圈以纽约为中心接连周围地区，通过明确的产业格局分工，提升产业层次，提升自身竞争力，打造综合区域功能，提升自身经济圈地位。

纽约曾经是美国最大的制造业中心，但第二次世界大战后，由于劳动力成本和空间成本的上扬，制造型企业纷纷搬离城市中心，纽约市尤其是曼哈顿区因此聚集了大量的公司、银行总部等，金融服务业成为推动城市发展的主要力量与核心支柱产业。从产业结构分布来看，在纽约市，曼哈顿的专业

科学和服务业产值占整个纽约市的94%，其中金融保险业是曼哈顿的第一产业。制造业则在布鲁克林和昆士高度集聚，约占纽约市的50%。在纽约市的外环——布朗克斯和里士满则是纽约市的主要居住地，承担居住功能。

纽约是世界中心城市的典型代表，以其强劲的辐射带动效应推动美国经济可持续发展，代表着世界经济的走向。纽约市辐射范围的内圈，以金融保险业和化学工业为主导产业，聚集了由核心产业升级后形成的产业，包括纽约州的德切斯、苏里文等10个县。纽约市辐射范围的外圈，主要集聚着本地居民的医疗救助业、零售业，以及承接内圈转移的化学工业等制造业，包括新泽西州和康涅狄克州的部分区县。曼哈顿的经济高度集聚，汇集了大量的金融保险业与服务业，而制造业则由核心地区逐渐向外转移，最后逐渐过渡到外圈的农业与建筑业，由此表明外圈的发展程度并不高，继续发展的空间很大。综上所述，纽约市对其周围的辐射能力随着其辐射范围的扩大而不断降低，呈现出明显的梯度结构，各城市之间产业布局合理，分工相对明确，形成良好的经济联动优势。

（二）巴黎

巴黎市是法国人口最为稠密、经济最为发达、交通最为便利的地区，是法国的政治、经济、文化中心，在欧洲乃至世界上都占有举足轻重的地位。

巴黎经济圈同样呈现出圈层结构：核心区域为巴黎市，其外圈包括塞纳—马恩、伊夫林、埃松、瓦尔德瓦茨四省，内圈包括上塞纳、塞纳—圣德尼、瓦尔德马恩三省，总面积为12012平方公里，而巴黎市总面积为105平方公里，尚不足巴黎经济圈的1%，但巴黎经济圈人口占法国总人口的19%。巴黎经济圈的国内生产总值（GDP）占法国总额的27%，是欧洲最富有、最具有竞争力的经济区，在2005年取代伦敦成为欧洲吸引外资最多的经济区。

自20世纪50年代以来，由于人口和工业的高度集中，法国政府重新对巴黎区进行规划，进行全局调控，调整工业产业布局，将都市型产业留在中心城区，把工业企业向周边地区扩散。目前，企业服务业及金融服务业仍然是巴黎市的首位产业，但同时巴黎市也高度集聚了服装制造业、出版印刷业。服装制造业经过产业调整，仍保持高度集聚，拥有特殊地位。在巴黎大区的内圈，其主导产业包括救济援助服务业、制药业、工业、化妆品业以及出版印刷服务业。巴黎经济圈的外圈主导产业为工业与农业。从整体来看，经过产业布局的调整及合理规划，巴黎都市圈中的第三产业占绝对优势，同时工业部门的种类也十分繁多，一些重要工业如汽车、飞机、造船、服装、化妆品业等在欧洲乃至世界都占据重要地位。由此可以看出，虽然巴黎市经济集

聚的程度很高，但其辐射能力也随着距离的增加而递减，形成了十分明显的圈层结构。

（三）东京

东京都是日本的首都，也是经济、文化中心。以东京都为中心，集聚了日本最大的城市群，即东京经济圈。东京经济圈包括除东京以外的神奈川县、千叶县、埼玉县等七县。东京占地面积约为日本的 0.58%，但 GDP 占日本总额的 18% 左右；东京经济圈占地面积约为全国的 9.5%，而 GDP 高达全国总额的 38% 左右。

从其形成的圈层结构和产业分工来看，东京都为核心地区，其主导产业是服务业和批发零售业，制造业、金融保险业和房地产业为其次；神奈川县、埼玉县和千叶县是东京经济圈的內圈，主导产业包括批发零售业、制造业以及石油化工工业，形成环京都的京滨叶工业带；其余四县是东京经济圈的外圈，以制造业、医疗服务业以及机械制造业为主导产业。在“有形的手”和“无形的手”共同作用下，东京经济圈发展形成了明确的区域职能分工体系，东京周边的县市依靠自身的资源禀赋优势，互补发展，分工合作，极大地发挥了东京经济圈的集聚优势。从区位优势来看，多摩地区接受了研究开发机构、东京区部大学和高科技产业方面的功能转移，目前逐渐发展成东京都高新产业、研发机构和教育基地；神奈川县接受了东京都的工业转移，已成为东京都市圈最重要的工业集聚地之一；千叶县则基于区位优势，发挥国际港湾、空港和工业集聚地的职能，高速发展；埼玉县顺势发展成为政府机构、居住、生活、商务集聚地，成为日本副都。由此可以看出，东京经济圈的产业分工最为合理，布局最为清晰，依据禀赋优势使得结构梯度变化特征最为明显。

二、世界中心城市推动城市发展

通过以上对世界中心城市的发展层次的对比分析，可以发现，三大中心城市的产业结构及形成的经济圈虽然存在一定差异，使辐射能力略有不同，但其形成又有很多共同之处，具体表现为城市本身经济高速发展、经济实力雄厚、集聚大量人口，并且科技先进发达，是本国甚至是世界上科技最先进的地区，拥有发达的基础设施，城市产业布局合理，分工明确，因此形成的城市辐射圈层结构明显，在不同程度上发挥了世界中心城市强大的集聚作用和辐射作用。表现为城市所在地区经济实力雄厚、人口规模庞大，而且都是

本国甚至世界上科技最先进的地区，具有发达的区域性基础设施网络，城市辐射的圈层结构明显，城市分工协作的布局特征显著，每个城市的中央商务区发挥了极大的集聚作用与辐射作用。本文以建设首都经济圈为例，对如何发挥世界中心城市的辐射带动作用提出建议。

（一）注重城市规划，提升整体竞争力

世界城市的发展都是以周边城市的高速发展为依托，形成中心城市经济圈，依靠其腹地经济区内合理的产业结构，明确的产业布局，相对完善的区域性基础设施网络以及便利的交通通信设施，与经济区核心城市建立起良好的发展互动关系，相互促进发展。合理的产业结构调整，以及空间布局的整体规划，为城市自身及周围腹地的发展创造了良好的环境，促进了经济圈的协调发展。

北京在城市整体规划布局上，也要进一步明确首都圈在交通网络构建、产业分工、资源利用等方面的协调发展，使经济圈内城市互动发展，发挥其辐射带动作用。

（二）优化经济圈产业结构，促进结构升级

通过分析世界中心城市经济圈的产业层次分布，发现经济圈内产业结构相似度较低，均依靠其不同优势呈梯形结构发展，更好地发挥其圈层辐射效应。东京的产业发展模式经历了从初级工业化到知识技术高度密集化阶段的发展过程，形成了政府主导模式下的区域经济发展。纽约通过从以制造业为主转型为以生产性服务业为主的城市，形成极具辐射力的服务输出中心。

在我国首都经济圈内产业升级的过程中，同样会出现产业转移、产业分工布局等问题，使北京与周边地区的发展产生联系，如何能在产业转移过程中，实现优势互补、互利共赢发展是重要问题。产业结构升级优化的过程也是北京发挥中心城市辐射作用推动整个经济圈实现产业升级的过程。从服务业与制造业联动发展的角度来看，北京服务业高端升级与发展，将有利于腹地利用北京的服务业资源，加快提升自身制造业与服务业的竞争力，推动技术创新，与北京服务业和整体产业的进一步高端化发展形成良性互动，以此推动京津冀经济圈的高速发展成为世界城市区域。

（三）依靠资源禀赋优势，提高辐射力作用

世界中心城市要发挥其辐射作用，就必须明确经济圈的资源禀赋优势以寻求差异化竞争。世界中心城市均呈现出第三产业如金融、证券、房地产等

现代服务业高度集聚，但各城市均依靠自身优势以实现产业多元化的发展。东京的高科技研发与制造业都是其特色产业集群，巴黎的休闲和旅游产业都是发挥中心城市的辐射力必不可少的。

北京作为中国政治、文化中心，应大力发挥总部经济和政治中心的功能优势，通过大力发展现代生产性服务业支持总部经济发展，并通过高素质人力资源的合理利用和产业结构升级提升产业的核心竞争力，提升科技创新能力，从而加强对区域经济的带动作用。在大力发展科技产业和现代服务业的同时，逐渐将制造业等工业辐射给周边的天津和河北，以实现区域间不同资源优势的分工合作，达到共同发展。

可以看出，世界中心城市经济圈模式的发展需要在整体规划布局的指导下，依托区域间资源禀赋的不同发挥比较优势，实现多层次的城市功能布局，强调产业和区位的多样性以及相互之间的联系和合作，实现中心城市领导下的区域平衡发展。

浅析我国城市化进程中的 逆城市化现象

首都经济贸易大学 黄周祥 毛银华

如今，中国已经超越日本成为世界第二大经济体，经济发展备受世界瞩目，中国的城市化发展也成为社会各界关注的焦点，在今后一个时期内都将对全球的经济产生重大影响。而逆城市化现象是城市化发展到一定阶段的必然产物，是城市化发展过程中的一个高级阶段。中国正处在城市化发展的关键时期，在部分城市化水平较高的经济发达地区已经出现了逆城市化现象，并对城市化进程产生了重要影响。这种逆城市化现象不容忽视，值得我们深入研究。

一、逆城市化的产生

“逆城市化”这一概念最早由英国人霍华德于 1898 年在其专著《明天的田园城市》中提出，指由于人口增多、交通拥挤、环境污染等“城市病”日益突出，大城市人口和政治中心、经济中心、文化中心以及居住和休闲娱乐等功能纷纷向郊区及周边中小城镇转移。这一现象于 20 世纪 70 年代在美国出现，首先一批富有阶层搬入郊区，在随后的半个世纪里，家庭汽车的大量使用和公共交通设施快速发展极大地加速了城市郊区化进程。接着，城市内的大量中产阶级开始涌向新的郊外开发区居住，城市空间结构形态随之发生变化，城市发展空间上表现为卫星放射状。例如，美国在 1950 ~ 1971 年，除了洛杉矶以外的 12 个最大城市中，其市区人口从 2625.3 万人下降到 2552.4 万人，郊区和卫星城的人口则从 1463.5 万人增加到了 1714.7 万人。这就证实了霍华德的理论。可以看出，“逆城市化”是发达国家大城市发展到较高阶段之后，城市功能自我优化、减轻空间压力的内在要求和必然冲动。它的发展主要表现为三个阶段：第一，城市人口向郊区移动，城郊差别减小，工业的发展使工业布局过分集中，导致环境恶化、地价上涨等；第二，城市

人口减少，城市规模缩小；第三，城市人口比重不断下降。由于国家政治经济文化的发展，人们向着更有利于自身发展的方向迁移。

受环境恶化、地价上涨等因素的影响，在一些大城市出现了城市中心区人口向郊区移动的现象。这种移动现象主要表现为三种形式：一是郊区城市化，即城市中心区的人口、工业、资金和技术向郊区分散，使城市区域不断扩大；二是在大城市周围建设新城和卫星城；三是人口“钟摆式”移动，如伦敦老城区白天人数达100多万人，夜间只有十几万人。这几种人口向郊区移动的方式，尤其是“钟摆式”的人口移动方式，是以高速公路和地铁等现代交通事业的发展为前提的。

乡村、小城镇的交通、水电、信息等设施完善，加上优越的自然风光，吸引了那些不愿在城市中心呼吸浑浊空气、饱受噪声侵扰的居民到乡村和小城镇居住、定居，从而导致了逆城市化现象。逆城市化现象不是城市化的衰退，而是城市化发展的一种新形式，因为它是建立在城乡差别近于消失、形成一体化基础上的。

二、逆城市化的理论基础

众所周知，根据城市发展过程中的空间形态变化，一个完整的城市化过程可以分为四个阶段：城市化、郊区城市化、逆城市化和再城市化。

第一阶段是典型的城市化阶段：工业化迅猛发展，城市数量迅速增加，农村人口和经济社会活动明显向城市集中，尤其是向大城市集中。

第二阶段也就是郊区城市化，是指城市性质的扩散阶段，服务业不断发展，制造业从城市中心外迁，城市经济活动向城市郊区和边缘农村地区延伸。特别是随着私人轿车拥有率的提高，越来越多的家庭迁至郊区居住，分散性特征明显。

第三阶段也就是逆城市化，指居民和企业离开大城市市中心，选择在中小城市居住和生活。随着城市中心人口的减少，产业的外迁，城市中心渐渐“衰败”。随之而来的，是政府针对性地出台措施对城市中心再开发，市中心因此得以复兴，也就完成了第四阶段——再城市化。

上述这条清晰的路径，已经为发达国家的发展历程所证明。这四个阶段，共同构成了一个完整的逻辑链条，虽有交织，但不能随意跨越，更不能望文生义。

研究表明，当一个国家或地区城市人口比例达到75%的时候，城市化发展速度将进入相对稳定的发展阶段，此时发展型城市化阶段已经基本完成，

城市化进入集中趋势与扩散趋势并存、以扩散趋势为主的发展时期（核心城区进入衰退阶段）。

三、我国的逆城市化现象

从目前的城市化水平看，中国正处于经济高速发展时期，其城市化进程正处于第一和第二阶段，也就是城市化和城郊化阶段。目前来看，城市化是主流，可是在一些大城市，如北京、上海、深圳、广州等，工矿企业及住宅区向郊外迁移的浪潮也已经开始。中国是一个农业人口占很大比重的国家，截至2013年年末，城镇人口比重为53.73%^①，远远低于75%的水平。然而在我国发展型城市化阶段还没有基本完成的情况下，近几年的城市化速度逐步减缓并有下降趋势。

逆城市化现象在我国的具体表现为：广东省珠三角地区要求把户口从城市转到农村的人口越来越多；汕头地区在“城中村”改造的过程中，众多失地农民不想转为城市居民，他们更愿意留住自己的土地作为基本保障；在经济发达的浙江、苏南地区，农村居民一般收入和城市居民一般收入相差无几，甚至农村一般收入更高，而且农村宽松的居住场所和良好的居住环境有着更强的吸引力；江西省赣州出现了城乡之间“双向流动”的特殊现象，除农民进城务工外，一批有文化、懂技术的城里人，在发展乡村优惠政策的吸引下，纷纷搬入农村发展现代农业，有的大面积承包了乡村高效种植业，有的利用乡村土地、气候等优势办起了养殖场，有的甚至还办起了“立体农业”庄园；北京建成集团在北京郊县顺义区开发了“建城花园”，还公开提出了“逆城市化是城市发展的趋势”，“先建美园，再建美城”，小区以完备的基础设施、方便快捷的交通、低廉的房价、优美的环境等优势吸引城市居民到乡村居住；在我国人口流动最频繁的地区之一浙江省，户籍管理部门相关统计数据显示：全省“农转非”人口数从2004年的57.7万人降到2009年的18.9万人，降幅达到67%，愿意进城的农民越来越少^②；此外，双休日和各种假期间，城市居民到乡村种菜、养花、钓鱼、爬山等度假方式越来越常见，出现了“双休农业”、“观光农业”、“体验农业”、“乡村旅游”、“田园度假”等生活方式。这些现象都是逆城市化现象的萌芽，表现出人们越来越青睐乡村生活，城里人愿意搬出城市到乡村居住，并且有条件的城市居民已经从城市搬入乡

① 数据来源于国家统计局发布的“2013年国民经济和社会发展统计公报”

② 数据来源于：<http://opinion.people.com.cn/GB/157411/198995/200489/12474671.html>.