



北京市社会科学理论著作出版基金重点资助项目



首都经济贸易大学特大城市经济社会发展2011协同创新中心资助项目

特大城市治理研究

主 编 ◎ 王稼琼

副主编 ◎ 蒋三庚 彭文英

*TEDA CHENGSHI
ZHILI YANJIU*



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

特大城市治理研究



首都经济贸易大学出版社
Capital University of Economics and Business Press

· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

特大城市治理研究/王稼琼主编. —北京:首都经济贸易大学出版社,2015.5
ISBN 978-7-5638-2272-0

I. ①特… II. ①王… 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 207999 号

特大城市治理研究

主 编 王稼琼 副主编 蒋三庚 彭文英

出版发行 首都经济贸易大学出版社

地 址 北京市朝阳区红庙(邮编 100026)

电 话 (010)65976483 65065761 65071505(传真)

网 址 <http://www.sjmcb.com>

E-mail publish@cueb.edu.cn

经 销 全国新华书店

照 排 首都经济贸易大学出版社激光照排服务部

印 刷 北京九州迅驰传媒文化有限公司

开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数 422 千字

印 张 24

版 次 2015 年 5 月第 1 版 2015 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5638-2272-0/F·1292

定 价 48.00 元

图书印装若有质量问题,本社负责调换

版权所有 侵权必究

北京市重点图书

北京市社会科学理论著作出版基金重点资助项目

首都经济贸易大学特大城市经济社会发展2011协同创新中心资助项目

《特大城市治理研究》编委会

主 编 王稼琼

副主编 蒋三庚 彭文英

编 委 (以姓氏笔画排序)

王曼怡 王稼琼 叶堂林 祝尔娟

祝合良 高晓路 蒋三庚 彭文英

裴长洪

序 言

2000年,诺贝尔经济学奖获得者约瑟夫·尤金·斯蒂格利茨(Joseph Eugene Stiglitz)曾表示,中国的城市化和以美国为首的新技术革命将成为影响人类21世纪的两件大事。

国家统计局发布的数据显示,1949年中国城市化率只有10.64%,到2013年已达到53.7%。住建部2014年4月发布的中国城市化率报告显示,目前中国户籍城市化率为35.33%。户籍城市化率最高的城市是上海和北京,分别为89.76%和80.13%。而2008年麦肯锡全球研究院的研究显示,到2025年,将有大约10亿中国人居住在城市,届时中国将出现221座百万人口以上的城市,其中包括23座500万人口以上的大城市。联合国区域发展中心将人口在百万以上的城市定义为特大城市,而在中国“国家中长期新型城镇化规划”中特大城市标准为市区常住人口规模超过500万(2013年)。显然,特大城市的快速发展已经成为中国经济和社会发展的主要特点和显著现象,并将以新型城市化引领中国经济继续前行。

鉴于特大城市发展的重要意义,2013年中央经济工作会议明确提出,“特大城市要注重调整供地结构,提高住宅用地比例,提高土地容积率”。党的十八届三中全会做出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》也明确指出,要“严格控制特大城市人口规模。从严合理供给城市建设用地,提高城市土地利用率”。

然而,目前我国关于特大城市发展的研究和实践却不尽如人意。在理论上,关于特大城市的内涵、功能、形成规律、动力机制以及管理体制和发展路径等问题还不是很系统、很清晰,还在逐步探索;在实践上,边界蔓延、交通拥堵、环境污染、城乡差距等诸多“城市病”问题表明特大城市的科学治理还任重道远,仍需要因地制宜,从土地利用、人口发展、经济转型等方面着手逐步加以解决。

特大城市作为一个有机系统,始终处在内外作用下的动态演化过程中,在不同的阶段特征不同、问题不同,动力也各不相同。概括起来,目前国内关于特大城市的研究主要从三个方面展开:从定性分析到越来越强调实地调研、定量预测;从政府主导、理论研讨到广泛参与、跨界互动;从立足城市、着眼国内到全球视野、国际眼光。总的来说,研究讨论的科学性不断增强,研讨的范围越来越广,发现的问题也越来越深刻。

目前国内关于特大城市理论与实践的研究主要集中在人口、土地、产业等三个方

面的议题。多位学者提出,一旦确定了特大城市的经济结构,就要有相应合理的城市布局规划,要研究影响人口增长的基本因素并利用积极疏散或引导的办法来形成有序的人口密度分布;多位专家认为,应该紧扣提高生活质量、完善基础设施、确保环境可持续性原则,在提高城市综合功能的基础上拓展城市发展空间,从整体上对各类用地,如建设用地、绿化用地、产业用地的系统性、结构性进行科学规划和预测分析;多位研究人员呼吁,应突出特大城市的核心功能定位、产业发展思路和空间布局;等等。与此同时,关于特大城市前沿理论的研究却为数不多,着墨较少;对于当前特大城市“城市病”的来龙去脉和治理效果分析不多、不深;关于特大城市系统性治理的文献也不是很多。

正因如此,我很高兴地向大家推荐这本专著——《特大城市治理研究》。该书将国际经验和国内发展相结合、理论研究和实践相结合、发展规律和一般特点相结合、发展现实和政策建议相结合,是一本具有独到视角,比较全面和系统研究我国特大城市发展理论与实践的专业性、前沿性著作,值得一读。

是为序。

张卓元

第一篇 特大城市形成与演化规律 / 1

第一章 特大城市的内涵、功能及发展现状 / 3

- 一、特大城市相关概念辨析 / 3
- 二、特大城市的界定标准、特征与功能 / 7
- 三、国内外特大城市发展现状 / 11
- 参考文献 / 17

第二章 特大城市形成理论 / 18

- 一、特大城市形成的地理学研究(地理环境)——宏观环境 / 19
- 二、特大城市形成的经济学研究(无形的手)——中观环境 / 19
- 三、特大城市形成的行政学研究(有形的手)——中观环境 / 24
- 四、特大城市形成的社会学研究(人口流动)——微观环境 / 28
- 五、特大城市演化的物理学研究(自组织理论)——微观环境 / 30
- 参考文献 / 31

第三章 特大城市形成的基本规律 / 33

- 一、从经济发展阶段来研究特大城市的形成规律 / 33
- 二、从全球化和市场化进程来研究特大城市的形成规律 / 38
- 三、从交通走廊的形成来研究特大城市的形成规律 / 45
- 四、从人口的发展来研究特大城市的形成规律 / 55
- 参考文献 / 59

第四章 中国特大城市群形成的新型动力机制研究 / 62

- 一、特大城市形成的经济全球化动力机制 / 62
- 二、特大城市形成的信息化动力机制 / 64
- 三、特大城市形成的新型工业化动力机制 / 66
- 四、特大城市形成的交通快速化动力机制 / 67
- 五、特大城市形成的知识化与文化动力机制 / 70
- 参考文献 / 72

第一篇参考文献 / 73

第二篇 特大城市管理与治理 / 75

第五章 特大城市管理体制:国际比较及启示 / 77

- 一、城市管理与特大城市管理的主要特征 / 77
- 二、国际特大城市管理体制比较 / 81
- 三、国际特大城市管理体制共同特征及启示 / 88
- 参考文献 / 92

第六章 特大城市人口特征与管理 / 94

- 一、特大城市人口特征 / 94
- 二、中国特大城市人口管理内容 / 101
- 三、特大城市人口管理问题及对策 / 103
- 四、案例实践:北京与国际大都市人口管理比较及启示 / 107
- 参考文献 / 111

第七章 特大城市产业发展与管理 / 113

- 一、特大城市产业结构演变规律 / 113
- 二、基于我国特大城市产业发展的政府管理对策 / 117
- 三、转型与创新:特大城市产业发展的驱动力 / 123
- 四、案例实践:波士顿——创新再造大都市区经济 / 127
- 参考文献 / 131

第八章 特大城市危机管理 / 133

- 一、危机管理概述 / 133
- 二、国外特大城市危机管理的经验探讨 / 137
- 三、特大城市危机管理机制建设思路 and 对策 / 141
- 四、案例实践:纽约市危机管理体系 / 144
- 参考文献 / 148

第九章 特大城市区域治理 / 150

- 一、区域治理问题的提出——大都市区化 / 150
- 二、国外大都市区治理模式的经验探讨 / 155
- 三、我国特大城市区域治理模式创新 / 159
- 四、案例实践:大巴黎区建设启示 / 162



参考文献 / 166

第二篇参考文献 / 167

第三篇 特大城市“城市病”治理 / 169

第十章 特大城市“城市病”及其表现特征 / 171

一、“城市病”的内涵 / 171

二、快速城镇化时期特大城市“城市病”表现特征 / 172

参考文献 / 184

第十一章 国外特大城市“城市病”典型症状及分类 / 185

一、不同发展阶段“城市病”典型案例 / 185

二、“城市病”与发展阶段的关联性及其成因 / 217

三、特大城市“城市病”类型 / 222

参考文献 / 227

第十二章 国外典型特大城市“城市病”治理措施 / 230

一、英国“城市病”治理途径(伦敦) / 231

二、日本“城市病”治理途径(东京) / 248

三、印度“城市病”治理途径(孟买) / 262

四、美国“城市病”治理途径(纽约) / 268

五、德国“城市病”治理途径(柏林) / 279

参考文献 / 302

第十三章 国外特大城市“城市病”治理效果 / 305

一、城市蔓延对策效果 / 305

二、交通问题对策效果 / 307

三、内城更新对策效果 / 310

四、住房需求对策效果 / 312

参考文献 / 314

第十四章 中外特大城市“城市病”比较 / 316

一、我国特大城市划分标准 / 316

二、现阶段我国城市发展的特点 / 317

三、我国与国外特大城市“城市病”的对比分析 / 322
四、我国各大城市“城市病”治理经验教训 / 336
参考文献 / 339
第十五章 我国“城市病”治理建议 / 341
一、对国外特大城市“城市病”的再认识 / 341
二、国外城市化不同阶段“城市病”治理思路与经验借鉴 / 342
三、国外“城市病”防治经验总结与启示 / 348
四、我国“城市病”防治应注意协调的关系 / 350
五、我国“大城市病”治理措施与政策建议 / 352
参考文献 / 361
第三篇参考文献 / 363
后记 / 369

第一篇 特大城市形成与演化规律

- 第一章 特大城市的内涵、功能及发展现状
- 第二章 特大城市形成理论
- 第三章 特大城市形成的基本规律
- 第四章 中国特大城市群形成的新型动力机制研究

第一章 特大城市的内涵、功能及发展现状

一、特大城市相关概念辨析

特大城市在一国行政区划中有着非常重要的地位，与一般意义上的城市不同，它们对一定地域具有重要的辐射和带动作用。关于特大城市，联合国区域发展中心将人口在百万以上的城市定义为特大城市。我国长期沿用这一人口标准来界定特大城市，即市辖区非农业人口超过 100 万^①。按照这一标准，截至 2010 年，我国有特大城市 63 个^②。然而，在这 63 个特大城市中，城市的位置与发展、地位与作用、结构与功能、辐射与影响又是参差不齐的，北京、上海等城市的国际化程度、经济政治文化发展水平和辐射影响力，显然要高于其他城市^③。所以，虽然人口指标是界定特大城市的必要指标，但仅仅沿用人口超过百万的标准来界定特大城市是远远不够的。这不但不能揭示北京、上海等这种特大城市的特殊性，亦无法明确这些特大城市在新时期中国城市化进程中的重要性，亦不能明确由这种特殊性和重要性所决定的特大城市政府职能与管理体制的特殊性与重要性。所以，要明确特大城市的内涵，应根据其特征、功能等多方面、多角度地进行界定，而这又要求必须先对中心城市、大都市区、国际城市与世界城市等相关概念的研究进行了解。

（一）区域中心城市

中心城市（central city）也称“首位城市”（primate city）、“第一增长城市”，主要是指一定区域内的经济中心所依托的城市。它随市场经济的发展而形成，是生产、交换、分配、消费等各种经济活动较集中的场所，也是各种

① 尽管这一标准的依据——《城市规划法》在 2008 年已经被废止，同时实施的《城乡规划法》也没有设定城市规模的条文，但这一标准目前仍然是划分特大城市的重要参考。

② 刘绍武．中华人民共和国全国分县市人口统计资料[M]．北京：群众出版社，2010．

③ 胡德平．中国特大城市政府公共服务制度供给的模式构建与能力提升[D]．上海：中共上海市委党校，2007．

生产关系的集中体现。

中心城市是一定区域内的经济中心，同时也是经济区域的重要组成部分。分析中心城市不能脱离一定的经济区域，中心城市与经济区域互为依存，并且对周围地区产生较强的经济辐射作用，它们承担、组织和协调区域经济活动，与区域相联系并共同发展^①。中心城市及其影响范围、联系网络共同构成一个互相影响、互相制约、共同发展的完整的城市经济区。虽然各级各类城市都是一定区域的中心，但中心城市不仅是区域的中心，而且是一定数量的城市所组成的城市群的中心，这是它与一般城市最大的区别。

中心城市在“中心性”上可以分为全国性、省际性、区域性三个层次，它们在人口、资本、基础设施、社会分工、科学技术等方面，集聚度、辐射度和开放度呈梯级递减。

1. 全国性中心城市

全国性中心城市即国家中心城市，这个概念是从国家层面提出来的，是指在全国具备引领、辐射、集散功能的城市，这种功能表现在政治、经济、文化诸方面。2010年2月，住房和城乡建设部发布的《全国城镇体系规划》明确提出建设五大国家级中心城市，分别是环渤海地区的北京市和天津市、东部地区的上海市、华南地区的广州市和中西部地区的重庆市。

2. 省际性中心城市

省际性中心城市是指在一定的区域内发挥经济、金融、信息、贸易、科教和文化中心的作用，发挥在省际和省域经济社会发展中的服务、辐射和带动作用的城市，比如深圳、沈阳、南京、成都、武汉、西安、杭州、济南、哈尔滨、长春、青岛、大连、宁波、厦门^②。

3. 区域性中心城市

区域性中心城市是指以工业化和城市化为载体，在一定区域的经济活动中处于重要经济地位，其要素的集聚能力和辐射带动能力较强，综合社会经济功能明显、区位条件和基础设施良好的区域核心城市。区域性中心城市从行政区划看，主要是指一个省或直辖市域内的中心城市——地区级的中心城市。

（二）大都市区

在不少西方发达国家，政府对大都市区（metropolitan area/region）的概

① 冯景坡. 区域中心城市建设研究[D]. 呼和浩特: 内蒙古大学, 2011.

② 吴良亚. 永川构建区域中心城市的评价与路径研究[D]. 重庆: 西南大学, 2011.

念进行了权威的阐释,并且明确规定了大都市区的界定标准,因此在理解上分歧不大。

1967年,美国预算总署将大都市区的概念界定为“一个一体化的、具有可识别性的大型人口核心的经济和社会单位”;到了2000年,美国管理与预算办公室把大都市区的概念更新为“包括一个可识别的人口核心和具有核心的高度一体化的毗邻地域的地区”^①。

日本参照美国的经验,也提出了类似的概念。1954年,日本提出了本国的“标准城市地区”概念,规定满足以下两个条件的地区可以称为“标准城市地区”:①中心城市人口在10万人以上,是市政当局或县政当局所在地;②与中心城市依次连接,社会经济联系密切的外围地区。

德国也有类似的大都市区的概念,称之为城市区域(stadtregion)。和美国大都市区一样,德国的城市区域同样也包括一个位于大城市之中的城市化的社会经济单位,不过,德国城市区域的基本地域单元为自治市(municipality)或自治区(gemeinde),而不是美国的县,并且在城市区域内划分不同的分区,每种分区具有各自特有的标准。

纵观美国、日本、德国等西方国家对大都市区(圈)的定义,我们可以看出,虽然它们在界定大都市区的标准上存在一定的差别,但该概念的核心内涵是一致的,即主要包括三方面的内容:经济中心、经济腹地以及中心与腹地之间的经济联系。而这正是功能区域的三个重要特征。因此,从本质上说,大都市区是功能区域的一种形式。总而言之,大都市区是城市发展到较高阶段产生的城市空间组织形式,是一个由大的城市人口核心以及与其有着密切社会经济联系的具有一体化倾向的邻接地域组合而成的功能区域,一般以县作为基本单元。通常,它不是一级行政单元,而是城市功能上的一种统计单元^②。

(三) 世界城市

早在1889年,德国学者哥瑟(Geothé)就曾使用“Welstadt”(德语“世界之城”之义)一词来描述当时的罗马和巴黎,以期从文化优势上来界定这两个当时的世界城市。1966年,英国城市与区域规划学家霍尔(Peter Hall)在《世界城市》一书中全面概括了世界城市的概念。他认为,世界城市是指

① 郭玖玖.京沪穗三市一日交流圈划分及其比较研究[D].上海:同济大学,2008.

② 黄晓芬.大都市区概念及界定问题探讨[J].国际城市规划,2007.

那些对全世界或大多数国家发生全球性经济、政治、文化影响的国际第一流大城市,是具有全球意义的政治中心、商业中心、文化娱乐中心,是规模巨大的各种专门人才人口集聚中心。1982年,美国学者沃尔夫和弗里德曼在其发表的《世界城市形成:一项研究与行动的议程》一文中认为,世界城市是经济全球化的产物,由此他们赋予世界城市全新的内涵:世界城市是全球的控制中心。1986年,弗里德曼在《世界城市假说》一文中详尽阐述了世界城市的理论。该理论认为,世界城市是新的国际分工和经济全球化的产物,世界城市的本质特征是拥有全球经济控制能力,这种控制能力的产生充分表现为少数关键部门的快速增长,包括企业总部、国际金融部门、全球交通和通信部门、高级商务服务部门等^①。1991年,卡斯特尔(M. Castells)针对能够在少数国家中吸引和集中高层管理活动的特定区域提出了“节点城市”(node city)的概念,世界城市则是“那些在全球网络中将高等级服务业的生产和消费中心与它们的辅助性社会连接起来的节点”。

尽管上述国外学者的观察角度各有不同,侧重点不一样,所界定的世界城市的内涵与外延也不完全相同,但综合以上观点后,我们可以从中找出其共同点:

第一,世界城市具有极强的综合实力。

第二,世界城市具有现代化的城市基础设施与市政服务系统。

第三,世界城市在经济方面,诸如商业、金融、生产制造、资本、市场等方面,具有世界中心地位和国际控制力。

第四,发达、便捷的交通通信网络是形成世界城市的重要条件,世界城市在全球交通通信网络中处于中心地位。

第五,世界城市的形成受其他人文因素的影响,表现出不同的特征。例如,人口规模巨大,是国内或国际移民的目的地;汇集了各方面的专门人才;是文化娱乐中心;等等^②。

(四) 国际城市

国际城市是国内学者引进国外关于世界城市或国际城市的概念,但是由于各自翻译理解的原因而出现的较为笼统的术语。对于国际城市这一术语,国内学者观点不一。一种观点认为国际城市是指国际化程度低于世界城市,

① 金丽. 国际旅游城市形成发展的动力机制与发展模式研究[D]. 天津: 天津大学, 2007.

② 宋忠良. 国际体育中心城市评价指标体系理论与实证研究[D]. 重庆: 西南大学, 2012.