

国研·书院

Theory of
Urban
Evolution

城市进化论

从城市副中心到副中心城市

高敏
著

一套副中心城市治理体系构建的
“方法论”和“路线图”

城市副中心建设要坚持“世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位”
行政管理、建设治理、现代经济体系构建、空间协调发展四大治理体系



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

Theory of
Urban
Evolution

城市进化论

从城市副中心到副中心城市

高敏 著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

城市进化论：从城市副中心到副中心城市 / 高敏著.
北京：中国发展出版社，2018. 8

ISBN 978-7-5177-0847-6

I. ①城… II. ①高… III. ①城市管理—研究—北京
IV. ①F299.21

中国版本图书馆CIP数据核字 (2018) 第085072号

书 名：城市进化论：从城市副中心到副中心城市

著作责任者：高 敏

出版发行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街16号8层 100037)

标准书号：ISBN 978-7-5177-0847-6

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：三河市东方印刷有限公司

开 本：720mm × 960mm 1/16

印 张：19.5

字 数：242千字

版 次：2018年8月第1版

印 次：2018年8月第1次印刷

定 价：88.00元

联系电话：(010) 68990646 67899620

购书热线：(010) 68990682 68990686

网络订购：<http://zgfzchs.tmall.com>

网购电话：(010) 68990639 88333349

本社网址：<http://www.develpress.com.cn>

电子邮件：cheerfulreading@sina.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

更好的城市群 更好的发展 更好的生活

2017年年初，高敏就北京城市副中心发展的问题和我就进行讨论。之后一年多的时间里，他围绕这个问题展开深入的研究，完成了这本《城市进化论：从城市副中心到副中心城市》的著作。我愿意向关心中国发展的人们推荐这部著作。

按照世界发展指数的数据，2008年全球城市人口超过全球总人口的一半。2005~2015年全球城市人口规模年均增长2.2%，而同期全球总人口规模年均增速仅为1.2%。这些数据表明人类社会已经进入城市时代。我不知道2008年上海世博会把英文主题确定为Better City, Better Life，背后是不是有这方面的考虑，但面对着人类已进入城市社会，并将沿着这个方向继续发展下去的不可逆转的态势，没有人会否认这样一点：城市好，人类才能好！

城市好，首先意味着要把一个一个地理范围给定的城市规划好，建设好，管理好。但孤立地看待各个城市还远远不够，无论是观察国际经验，还是观察国内的实践，都可以发现，必须从相互联系的角度出发处理好城市之间的关系。也就是说，城市好，还意味着城市群要好。这正是十九大报告提出的“以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局”的意义所在。

更好的城市群，需要处理好原有的各个城市在发展过程中的相互关系；也需要处理好原有城市内部的一些区域发展成为城市副中心进而演变为副中心城市过程中的各种关系。这就是本书的理论意义之所在。本书指出：“城市从

单中心到多中心，再到大都市圈、城市群，乃至发展成全球城市区域，副中心的内涵也在升级变化，从城市内部的次级商务中心区逐步变成外围大都市圈副中心级城市，再到城市群的副中心城市”，这种“城市—区域”互动演化的视角颇有价值和启发性。正如在书中提到的一样，在“全球城市区域”这种新的发展形态下，依托核心城市外围卫星城建立的“城市副中心”已经成为全球城市网络的重要组成部分，直接影响着城市的竞争力乃至在世界城市体系中的地位。本书在广泛而细致地总结全球大都市经验和国内的有关经验的基础上，提出了行政体制、建管水平、治理能力、产业功能、城乡发展、区域协同六大“城市副中心”治理体系构建方向和具体内容，形成了一套副中心城市治理体系构建的“方法论”和“路线图”，为城市副中心相关理论的完善提供了良好支撑。

本书的另一个特点是问题导向。作为经济体量全球第二大国的首都，北京是全球人口最多、经济规模最大、资源要素最密集的城市之一，在全球城市体系中的位置越来越重要。建设好北京城市副中心，构建围绕首都北京的结构适宜、分工明确的“全球城市网络”至关重要。中央在2014年提出规划建设北京城市副中心和推进京津冀协同发展，并明确指出北京城市副中心承担着探索人口经济密集地区优化开发模式的重任。本书围绕这些实践议题所提出的系统而具体的对策，对京津冀地区乃至更广泛地区的城市群发展，具有重要启示。

城市是日益重要的经济社会活动承载地。更高质量的发展，人民日益增长的美好生活的需要，都需要以更好的城市群、更好的城市加以落实。衷心祝愿高敏在这个领域拿出更多高质量的研究成果！

刘培林

国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部副部长、研究员

中长期发展基础领域首席专家

2017年12月31日

自从彼得·泰勒（Peter.J.Taylor）提出“全球城市区域”以来，这种以全球化和信息化为基础的互动空间发展模式正成为我们这个时代国际大都市发展的趋势性特征，纵观全球，从东京到新加坡，再到首尔、上海等城市，普遍构筑了相对均衡、分工协作的“城市—区域”网络，作为本国参与全球竞争与合作的核心区域。

中国是全球生产链上的重要组成部分，是当之无愧的“世界工厂”，中国也是全球千万以上人口城市最多的国家，围绕超大、特大城市打造“全球城市区域”是中国城市更深入地融入全球生产网络，提升在全球城市体系中地位的重要举措，具有相当的迫切性和必要性。近几年，国家越来越重视“外向型”城市群的建设，分别提出京津冀城市群、粤港澳大湾区、杭州大湾区等区域发展计划，这些城市区域已经或正在成为全球分工的重要环节。

在“全球城市区域”这种新的发展形态下，依托核心城市外围卫星城建立的“城市副中心”已经成为全球城市区域的重要组成部分，直接影响着城市的竞争力乃至在世界城市体系中的地位。正如本书提出的一样：“城市从单中心到多中心，再到大都市圈、城市群，乃至发展成全球城市区域，副中心的内涵也在升级变化，从城市内部的次级商务中心区逐步变成外围大都市圈副中心级城市，再到城市群的副中心城市。”

长期以来，国内学界对于城市副中心的研究主要集中于城市内部的Sub-

CBD，往往局限在传统城市范畴，对新形势下的“城市—区域”互动发展模式考虑不足，而我国目前超大城市提出的城市副中心多依托外围卫星城建立，并非传统上如东京新宿、伦敦金丝雀码头等位于城区内部新建的CBD，而是一个功能完备的副中心城市，是一种全新的发展模式，现有理论难以指导和支撑，亟待加强研究，这也是本书写作的初衷之一。

在当前这个时期开展城市副中心的相关研究也具有非常重要的现实意义，本书指出：北京是中国的首都，是中国超大城市发展的典型案例，也是构建“全球城市区域”最迫切但进展最慢的城市。近年来，日益严重的拥堵、污染、房价等问题不但抑制了北京的可持续发展能力，更为首都功能正常履行带来一系列负面效应，受到中央高度关注。2014年2月26日，习近平总书记在在北京视察工作时指出：“建设和管理好首都，是我国治理体系和治理能力现代化的重要内容”，并明确提出“结合功能疏解，集中力量打造城市副中心”，将规划建设北京城市副中心作为缓解北京城市病，促进京津冀协同发展的重要抓手。2016年5月27日，中央政治局召开会议专题研究部署规划建设北京城市副中心和研究设立河北雄安新区，会议明确提出：“规划建设北京城市副中心，不仅是调整北京空间格局、治理大城市病、拓展发展新空间的需要，也是推动京津冀协同发展、探索人口经济密集地区优化开发模式的需要”，“要打造国际一流的和谐宜居之都示范区、新型城镇化示范区和京津冀区域协同发展示范区”；“要创新体制机制和政策，制定配套政策”，习近平总书记在会上指出：“建设北京城市副中心和雄安新区两个新城，形成北京新的‘两翼’。这是我们城市发展的一种新选择”“在新的历史阶段，集中建设这两个新城，形成北京发展新的骨架，是千年大计、国家大事”。2017年2月24日，习近平总书记再次到北京视察工作，再次重申对城市副中心建设要坚持“世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位”。可以说，以北京城市副中心作为本书的案例，具有极大的现实意义。

规划建设城市副中心是北京建城史上的第一次，是千年大计、国家大事，受到全国乃至全球的高度关注，其成败影响重大。从发展现状看，北京城市副中心所在地通州区长期以来是北京的郊区县，是一个功能相对完备的卫星城，其发展模式与传统城市内部的副中心存在极大差异，如何配套适宜的体制机制，是完成中央提出的目标任务的重要支撑。客观来看，我国城市长期以来发展的最大问题不是没有国际一流的规划建设，而是缺乏与之相配套的城市治理体系，由于城市的“硬件”和“软件”相脱节，最终导致城市发展目标落空，更出现了严重的“大城市病”，北京城市副中心也是如此，更需要将重点放在与其相配套的治理体系构建，其设定的发展目标才可能完成。

本书深入分析了城市空间结构演化的相关理论，从城市进化的角度分析了城市的演变过程，最终提出副中心城市可能成为“全球城市区域”下的重要组成部分。在此基础上，本书分析了当前我国城市化的一些新趋势，并全面梳理了中央、北京市对北京城市副中心发展提出的要求，进一步明确北京城市副中心治理体系构建的目标；研究坚持问题导向，对比发展要求和目标，分析城市副中心在行政体制、建管水平、治理能力、产业功能、城乡发展、区域协同等六大方面存在的巨大差距，并提出城市副中心要重点“在构建国际一流和谐宜居城市的标准、制度体系上有所突破，在着力破解发展制约的先行先试政策上有所突破，在促进引导国土空间功能和人口优化分布先行先试政策上有所突破”；研究坚持创新导向，提出行政管理、建设治理、现代经济体系构建、空间协调发展四大治理体系构建，形成系统的治理模式政策体系。

本书在研究、调查、协作过程中，得到了各方面领导、老师、朋友的大力支持和帮助，包括刘世锦、杨开忠、倪鹏飞、任泽平、林晖、刘培林、李志军、苏杨、尚增建、方明成、黄文军、刘松、闫君、王昊、李逸飞、田杰、刘秀杰、高勇、安梓宁、程中兴、冯乾、朱跃龙、刘作丽、陈旭春等，以及中国发展出版社的宋东坡，在此表示衷心的感谢。由于时间、精力和水平有限，书

中必然会存在不少缺陷甚至错误，敬请读者不吝指正。

本书进入编辑阶段时，恰逢十九大结束，中国社会经济发展进入新时代，谨以此书献给伟大的祖国，祝愿她更加繁荣昌盛。

是为序。

高敏

2017年12月

理论篇 什么是副中心城市?

- 第 1 章 副中心城市的产生 / 3
- 一、从城市空间结构演化谈起 / 5
 - 二、城市进化：空间变迁与副中心城市 / 15
- 第 2 章 东京的副中心城市 / 31
- 一、东京副中心城市建设的时代背景 / 33
 - 二、东京副中心城市的配套制度 / 37
 - 三、东京副中心城市：埼玉的建设历程 / 51

方法篇 建成什么样的副中心城市?

- 第 3 章 中国需要什么样的副中心城市? / 67
- 一、时代背景 / 69
 - 二、新趋势下的副中心城市 / 86

- 第4章 如何建好副中心城市? / 93
- 一、副中心城市的发展理念 / 95
 - 二、中国的副中心城市：经验与措施 / 104

实践篇 北京的副中心城市

- 第5章 北京城市副中心发展总体研判 / 131
- 一、北京城市空间演变发展判断及需求 / 133
 - 二、北京城市副中心的提出 / 138
 - 三、发展形势研判 / 144
 - 四、发展要求 / 147
 - 五、雄安新区与北京城市副中心 / 161
- 第6章 存在问题与发展思路 / 167
- 一、发展差距及制度根源 / 169
 - 二、治理体系改革构想 / 188

第 7 章	行政管理体制构建	/ 195
	一、基本判断	/ 197
	二、主要措施	/ 202
第 8 章	规划建设管理体制构建	/ 215
	一、基本判断	/ 217
	二、规划建设管理体制构建	/ 220
	三、城市治理体系构建	/ 240
第 9 章	现代经济体系构建	/ 247
	一、基本判断	/ 249
	二、主要措施	/ 253
第 10 章	空间协调发展机制构建	/ 269
	一、基本判断	/ 271
	二、城镇空间协调发展	/ 276
	三、区域空间协同发展	/ 283
	参考文献	/ 295
	后记	/ 297

理论篇

什么是副中心城市？

第1章

副中心城市的产生

城市空间是城市社会、经济、政治、文化等要素的运行载体，各类城市活动所形成的功能区构成了城市空间结构的基本框架。它们伴随着经济的发展，交通运输和基础设施条件的改善，不断地改变各自的结构形态和相互位置关系，并以用地形态表现出城市空间结构的演变过程和特征，城市副中心是城市空间结构的次级节点，随着社会经济发展和城市形态的变化，出现了“城市副中心”和“副中心城市”两种类型的副中心，正确认识城市副中心必须立足全球新的时代背景。

人类用了5000多年的时光，才对城市的实质和演化过程有了一个局部的认识，也许要更长的时间才能完整弄清那些尚未被意识到的潜在特征。人类历史刚破晓时，城市便已经发展到了成熟形式，要想更深入地懂得城市的现状，我们必须擦过历史的天涯线去考核那些依稀可辨的踪影，去探究城市远古的结构和原始的功效，这是我们城市研讨的重要义务。

——（美）刘易斯·芒福德

一、从城市空间结构演化谈起

城市是人类经济社会发展和社会活动的主要载体，是人类文明发展的精华所在，几千年来，在生产力发展的推动下，源源不断的人口进入城市，到2015年底，全球城市化率已经达到54.9%，这意味着超过40亿的人口居住在城市中，人类已经进入“城市社会”。如同亚里士多德曾说过的一样：“人们为了活着而聚集到城市，为了生活得更美好而居留于城市。”到今天，城市成为文明的象征，不断重塑着人类与地球的相处方式。^①

城市空间结构是城市各要素在地域空间上的投影，科学、适宜的城市空间结构可以促进城市发展、提升城市效率。一般来说，城市空间结构体现了个人和社会组织等要素的空间偏好与选择，是经济均衡状态在空间层面的表现，决定了城市的宜居性和舒适度，一直以来都是地理学和经济学学者们关注的重点。城市副中心是城市空间结构的重要内容，张开琳（2005）提出：城市副中心是与城市商务中心区（CBD）在空间上相呼应，功能上相补充，同时又有

^① 联合国人居署在2016年5月28号发布了主题为“城镇化与发展：新兴未来”的《2016年世界城市状况报告》，报告指出：目前排名前600位的主要城市中居住着1/5的世界人口，对全球GDP的贡献高达60%。至2015年底，居住人口超过1000万的“超级城市”数量已从之前的14个增加到28个，其中22个都集中在拉美、亚洲和非洲地区，其中6个在中国。同时，人口在100万以下的中小城市发展速度最快，住户人数占到世界城市人口的59%。如不进行适当的规划和管理，迅速地城镇化会导致不平等、贫民窟和气候变化等社会问题的增长。