



上海社会科学院创新成果丛书

主编：张道根 于信汇

特大城市高质量发展模式 功能疏解视野下的研究

HIGH QUALITY DEVELOPMENT MODEL FOR MEGACITY:
A STUDY FROM THE PERSPECTIVE OF
FUNCTION DECENTRALIZATION

屠启宇 李健 等 / 著

INNOVATION

RESEARCH



上海
学术出版社

HIGH QUALITY DEVELOPMENT MODEL
FOR MEGACITY:
A STUDY FROM THE PERSPECTIVE OF
FUNCTION DECENTRALIZATION

特大城市高质量发展模式 功能疏解视野下的研究

屠启宇 李健 等 / 著



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

特大城市高质量发展模式/屠启宇等著. —上海: 上海
社会科学院出版社, 2018

ISBN 978-7-5520-2411-1

I. ①特… II. ①屠… 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(2018)第 179446 号

特大城市高质量发展模式：功能疏解视野下的研究

作 者：屠启宇 李 健等

责任编辑：应韶荃

封面设计：周清华

出版发行：上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021-63315900 销售热线 021-53063735

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sassp.org.cn

照 版：南京前锦排版服务有限公司

印 刷：上海颀辉印刷厂

开 本：710×1010 毫米 1/16 开

印 张：16.5

字 数：209 千字

版 次：2018 年 7 月第 1 版 2018 年 7 月第 1 次印刷



ISBN 978-7-5520-2411-1/F·532

定价：85.00 元

版权所有 翻印必究

丛书编委会

主任：张道根 于信汇

副主任：王玉梅 谢京辉 王 振 何建华 张兆安
周 伟

委员：(按姓氏笔画排序)

王 健 方松华 叶必丰 权 衡 朱平芳
朱建江 刘 杰 刘 鸣 汤蕴懿 孙福庆
杨 雄 沈开艳 邵 建 周冯琦 荣跃明
姚勤华 党齐民 晏可佳 陶希东 黄凯峰
强 茨

策划组稿：上海社会科学院创新工程办公室

丛书总序

在中国特色社会主义伟大实践中加快构建中国特色哲学社会科学,既是开创中华民族伟大复兴的思想基础,也是应对当前深刻复杂国际形势的重要支撑。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央把加快构建中国特色哲学社会科学作为提高治国理政能力、推进国家治理体系和治理能力现代化的战略任务,高度重视、精心部署、全力推动。这也为上海社会科学院新时期的发展提供了目标方向。

理论的生命力在于创新。古往今来,世界大国崛起路径各异,但在其崛起的过程中,无不伴随着重大的理论创新和哲学社会科学的发展。面对新挑战、新要求,中国哲学社会科学特别需要加强理论前沿、重大战略、综合领域、基层实践的诠释和指导能力。作为国家哲学社会科学的重要研究机构,2014年上海社会科学院率先在地方社会科学院实施哲学社会科学创新工程;2015年又成为国家首批高端智库试点单位。上海社会科学院从体制机制入手,以理论创新为突破口,围绕“国家战略和上海先行先试”定位,以智库建设和学科发展“双轮驱动”为创新路径,积极探索,大胆实践,对哲学社会科学的若干重大理论和现实问题开展前瞻性、针对性、储备性政策研究,完成了一批中央决策需要的、具有战略和全局意义、现实针对性强的高质量成果。

在上海社会科学院创新工程实施三年之际,通过本套丛书集中展示了我院在推进哲学社会科学理论创新中的成果,并将分批陆续出版。在编撰过程中,我们既强调对重大理论问题的深入探讨,也鼓励针对高端智库决策成果中的热点现实问题进行理论探讨。希望本丛书能体现高端智库的研究水平、社科院的研究特色,对国家战略性、前瞻性、基础性问题进行深入思考,也为繁荣新时期中国哲学社会科学理论创新添砖加瓦。

丛书主编

2016年11月15日

本书的出版获得上海社会科学院创新工程办公室出版资助,为上海社会科学院创新成果系列丛书

本书系上海社会科学院“全球城市发展战略研究”创新团队研究成果

本书基于国家社会科学基金重点研究项目《功能疏解背景下的特大城市建设与管理模式创新研究》(批准号:14AZD026)成果报告。成果报告鉴定等级为免于鉴定

前言	1
第一章 环境—效率—均衡三维协同与特大城市实证	
比较研究	15
第一节 城市发展进入新的时代背景	16
第二节 评价模型设计、指标与实证	22
第三节 发展阶段的分化与差异化的发展路径	35
第二章 环境—效率—均衡三维协同与特大城市产业	
高质量发展	42
第一节 功能疏解与区域协同的产业高质量发展： 北京案例	42
第二节 效率与环境约束下的产业高质量发展： 上海案例	60
第三节 功能提升与升级的产业高质量发展： 重庆江北案例	75
第四节 结论	85

第三章 城市空间高质量发展与中国特大城市发展

现状比较 89

第一节 国际城市发展动态与案例分析 91

第二节 我国特大城市空间结构现状与比较 100

第四章 紧凑城市与我国特大城市空间高质量发展策略 114

第一节 紧凑城市的提出与科学剖析 114

第二节 我国特大城市紧凑度发展比较与聚类分析 117

第三节 16个特大城市紧凑发展的多重效应分析 126

第四节 基于紧凑理念的我国特大城市空间高质量发展策略 129

第五章 城市空间转型与“三生协同”的高质量发展 134

第一节 城市转型发展空间要求：基于“三生协同”理念的比较 134

第二节 基于“三生协同”理念的上海城市空间高质量发展 149

第六章 特大城市公共基础服务高品质发展

与中国城市比较 176

第一节 特大城市公共基础服务主要研究领域与动态 177

第二节 我国特大城市公共基础服务水平的现状特征与主要挑战 182

第七章 中国特大城市公共基础服务高品质发展策略 210

第一节 提升特大城市公共基础设施服务水平的协同创新策略 211

第二节 提升特大城市公共基础设施服务水平协同

创新案例分析	229
第三节 结语	242
附录：16 个特大城市公共基础设施现状情况一览表	244
参考文献	246

一、研究背景与意义

中华人民共和国成立以来,我国总体上采取了控制大城市规模的方针。改革开放前主要学习苏联研究和规划方法,重视城市职能划分和工业地域综合体发展,而严格控制大城市发展。在1978年以后,国家社会经济建设逐渐回到正轨,主要根据中国城市化发展的实际问题制定相关城市发展方针。在1980年,国务院批准《全国城市规划工作会议提要》,正式提出了“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市方针”;1989年,《中华人民共和国城市规划法》提出“国家实行严格控制大城市规模,合理发展中等城市和小城市的方针”;20世纪90年代后期,《中国二十一世纪议程》提出“适当控制大城市人口增长过快的势头,发展大城市的卫星城市,积极适当发展中小城市与大力发展小城镇”,这些城市发展政策导向对我国城市化发展进程及空间布局均形成重大影响。

在学术界,对于围绕中国城市发展方针的讨论持续存在,并在20世纪80年代和90年代趋于激烈,焦点主要针对大城市的“控制”“严格与否”及小城市“发展”的力度。20世纪90年代,以浦东开发开放为标志,中国进入新一轮快速发展期;而在实践领域大城市的发展开

始不以人们的意志为转移,成为对外开放、经济发展、人口增长、空间扩张等最为迅速的发展单元。根据《新型城镇化规划(2014—2020)》数据,截至2010年年底,全国城市市区总人口达到100万以上的有140个,其中:超过500万以上人口的城市有16个,1000万人口的超大城市达6个,包括北京、上海、广州、深圳、天津、重庆。在2000—2010年10年间人口增速最快的前20个城市中,有15个来自中心城区人口超过500万规模的特大城市,10年间人口增幅都超过20%。这样的发展现状既是政策导向的结果,也是区域发展规律例如增长极理论的必然表现。大城市特别是特大城市的快速崛起,也带来一系列新问题,包括产业结构失衡、环境污染问题、城乡差异、交通堵塞、公共服务欠缺、社会隔离等。面对城市病问题,理论界和实践领域都倾向于运用技术性手段,例如交通优化、税收政策、级差地租等提升效率或推进均衡化,但效果不佳,大城市特有的规模经济、集聚经济效应使得区域要素保持向极核集聚的发展态势,使得大城市内在问题、区域不协调等矛盾日趋激烈。

进入21世纪后,我国相继通过《主体功能区规划》、一系列区域发展规划和最新的《新型城镇化规划》,对于提升城镇建设水平和创新建设管理提出了新思路,尤其是《新型城镇化规划》对特大城市创新发展提出了高要求。2014年,习近平总书记对于北京、上海等城市的发展在不同场合提出新指示,前所未有地深化到对特大城市的动力创新性、功能有限性、人口控制、功能疏解等城市发展层面。本书认为,中央对于北京、上海的指示,对于推进中国特大城市建设和管理有着普遍的创新价值,需要从理论上加以梳理、从实践上予以推进。本书目标是通过城市发展模式创新,落实习近平总书记对特大城市可持续发展提出的根本性解决思路。具体针对特大城市发展的三个主要领域,即经济建设、空间建设、公共服务设施,具体回答在这三大领域如何以理论模式和实践策略的创新,落实特大城市功能的筛选、空间结构优化和提升、城乡公共基础服务协同等问题,进而提

升特大城市——区域的综合建设与协同管理水平。

二、研究框架与观点

本书研究之所以聚焦特大城市基于三个重要原因：第一，中国作为一个大国，城镇体系存在复杂性，不同规模尺度城市中都存在诸多城市建设问题和发展需求，通过一项研究难以覆盖全部规模等级城市提升城市建设水平的内涵、路径、策略及管理机制创新研究；第二，在过去中国城镇化发展进程中，我国对于大城市尤其是特大城市建设与管理虽始终采取谨慎的态度，但在发展中，大城市尤其是特大城市自身所具备的规模效应，又使得其发展存在巨大的社会、经济及人口等内在需求，并在区域发展中扮演着核心角色，因而研究特大城市建设具有引导区域整体发展的特殊价值；第三，随着特大城市发育，已经形成区域大中小城镇构成的城镇体系/大都市圈和区域性城市群体系，解决好特大城市的建设与管理问题，必然包含着对大中小城镇建设与管理挑战的回应。由此可见，解决特大城市建设与管理问题同时也是与解决中国各尺度城镇建设与管理挑战直接相关。

从20世纪80年代起，改革开放带来的中国工业化和城市化进程加快，资源、人口、经济发展和环境间相互依存、相互影响的关系日益凸显。中国沿海地区的大城市快速崛起，在其发展进程中，由于要素的高度集聚，同时产生“特大城市化”现象。这些城市在中国东中西各区域都有分布，在经济、规模、社会、文化等诸方面都已成为区域城市群发展的主要引擎。但与此同时，这些特大城市在快速发展进程中，产生许多问题并对城市未来的可持续发展形成桎梏，包括城市产业结构、城市空间组织、公共设施与服务、城市规划创新及城市社会治理等诸多方面。缓解城市矛盾、预防与治理城市病逐渐成为我国政府与学者都关注的领域，在既有研究中，包括城市交通、城市住宅、城市贫困、城市管理、城市人居环境研究、新城建设等成为重点研

究领域。但已有的这些研究大多专注于从某个专业领域探讨和解决问题,缺乏从综合研究角度把握城市发展的实质和内涵。本书试图避免头痛医头的研究思路,着重于从经济、空间、公共服务三个领域追根溯源,以把握城市病发生、发展的命脉,切实提升特大城市发展模式的创新。

随着中国新型城镇化战略的提出、规划和实施,特大城市面对的各种类型问题亟待从理论到实践等层面予以克服和解决。本书基于创新发展的主线,以幸福、绿色、创新、智慧、人文等为核心理念,以特大城市发展高端性、有限性和城市——区域疏解协同两大核心任务解决为导向,将本书研究分解为三大领域,借助多学科交叉融合的力量分层开展研究,并最终在总报告中得以提炼和总结,通过指标体系设计、理论框架构建以及典型模式模拟等手段予以提升。本书研究观点和政策领域的建议如下:

(一) 高质量的产业发展——以环境约束、效率约束和均衡约束构建特大城市产业优化调整模型

本书对我国特大城市产业环境约束、效率约束和均衡约束进行定量研究测算,形成特大城市产业优化调整 3E 模型,环境纬度将侧重土地压力、水压力、空气压力、交通压力等指标进行展开;效率纬度则侧重从税收和产出方面的土地生产率、劳动生产率和能源生产率等指标进行展开;均衡纬度则侧重考虑特大城市与所在区域的联动,包括中心城区的有限性和城市——区域间的协同性,形成职住均衡指标、区域均衡指标等。在运用 3E 模型进行产业优化调整设计时应结合城市发展阶段的判定,并选取长三角中的上海、京津冀中的北京和成渝城市群的重庆进行实证分析,提出从特大城市与所在城市群的发展阶段出发,系统考虑并因地制宜地制定产业发展差异化路径。

在政策方面,特大城市产业优化和调整需要环境约束、效率约束和均衡约束协同考虑,并结合特大城市与所在城市群发展阶段,实施

差异化的产业发展政策。

(1) 从环境发展约束来看,特大城市应兼顾改善城市生态和保持经济增长,需要配置污染少或排污少及废物处理率高的产业,并在与道路交通相关的基础设施产业领域加大投入;为减少市辖区及市中心区域的交通压力,还可将一些劳动密集型的产业,如工业和服务业布局在城市的郊区或是副中心区域。

(2) 从产业效率和区域均衡约束来看,特大城市需要提高产业能源利用效率,特别是工业作为第二产业的重点,需要研发创新,升级技术装备和生产工艺以及制造业的服务化转变等,以在提高产业能源效率的同时,着力提升产业的劳动效率;而服务业作为一个具备劳动密集型特点的产业,会更多地向市辖区和城市中心区域靠拢,但可考虑与一些劳动密集型的制造业配套建设在城市的非中心区域,从而平衡城市的区域发展并消除中心区域的交通压力;与此同时,保持城市发展及城市辖区就业量充足,并且控制城市辖区的居住房屋开发建设,这是解决职住均衡的根本之道。

(3) 从特大城市产业优化策略来看,需要从特大城市与所在城市群的发展阶段出发,系统考虑并因地制宜地制定差异化产业发展政策。一是成熟城市群的特大城市,应推行一体化导向下实施产业功能提升战略,如长三角城市群与上海。上海所在的长三角城市群,以产业为基础的城市群演化动力扩散效应一回波效应基本处于均衡状态,其中心特大城市上海应加快推进在区域一体化导向下实施产业功能提升策略,“有压有减”“有新有增”和“区域聚焦”。有压有减,主要是对一般制造业特别是“三高”产业,要坚决地压、勇敢地减,要把落后产能压下去,拓展产业升级新空间;有新有增,主要是把更多的资源要素聚焦到新兴产业,大力培育新的经济增长点;区域聚焦,主要是合理定位不同区域的产业发展定位,中心城区要成为现代服务业转型升级的标杆,加快集聚高端现代服务业,提升核心功能,而郊区转型要聚焦新型城镇化,促进郊区产业转型升级。二是处于扩

散效应增强的城市群化发展阶段城市群的特大城市,应推行功能疏解导向下的产业优化发展,如京津冀城市群与北京。北京所在的京津冀城市群,偏向扩散效应增强的城市群化发展阶段,其特大城市北京应加快推进非首都功能疏解,基于 3E 约束模型,合理确定产业的淘汰、升级或转移疏解,需要“坚持疏控并举,深度推进产业疏解”。在增量方面,严把新增产业准入关;在存量方面,多措并举引导产业转型升级和向周边地区转移。按照能耗、人口、劳动生产率等指标,把高能耗、地耗、水耗,高污染,外来人口占比高,劳动生产率低,就业人口教育程度低的产业筛选出来,合理确定为淘汰、升级或转移疏解。三是处于偏向极化效应主导的中心城市极化发展阶段城市群的特大城市,应在极化发展导向下聚焦重点产业升级,如新晋的成渝城市群与重庆。作为中心城市之一的重庆,应采取高端化、集群化和重点聚焦等方式促进产业优化发展。一方面,依托重庆的优势产业和优势资源,聚焦重点行业,以产业链招商推进产业集群化发展,提升产业能级,如促进相关电子信息产业链上中下游一体化整合和同类企业聚集,形成笔记本电脑的产业群建设;另一方面,促进要素资源加快向承载力强、产业基础较好的区域和领域聚集,出台功能规划、产业和财政政策、考核评价等配套措施,推动“产业跟着功能走、人口跟着产业走、建设用地跟着产业和人口走”,使不同区域“各优其优”。

(二) 高质量的空间组织——以紧凑城市引导特大城市整体形态、以“生产、生活、生态”优化特大城市空间结构

1. 紧凑城市作为一种全新的发展理念和模式必将引领中国城市未来的发展方向

随着国家在 2015 年 12 月召开的中央城市工作会议上对“紧凑城市”发展提出具体部署,紧凑城市作为一种全新的发展理念和模式必将引领中国城市未来的发展方向;特别是在新型城镇化的发展背景下,对城市土地利用和空间组织、产业布局、基础设施、公共服务、

生态环境都会产生新的高要求,紧凑城市建设也将成为引领中国绿色发展的必然选择。本书对当前我国 16 个特大城市的紧凑度发展进行系统测度和比较,认为:功能紧凑是紧凑城市建设的核心内容;由于在城市规划和发展理念、城市基础设施与公共服务设施基础、城市社会经济发展水平、区域生态环境基底等方面存在差距,中国特大城市紧凑度发展的水平表现出较大差异化;从城市紧凑度多重效应计算结果来看,城市紧凑度与经济增速、地均产出、单位 GDP 二氧化硫排放量有很强的正相关性。

在政策方面:

(1) 提出特大城市未来构建紧凑型的城市空间结构。鉴于市区中心城市人口总量和密度较高的情况,紧凑型的城市空间结构必须以多中心的模式存在。为此,中心城市主要严控建设用地增量,调整建设用地布局和结构;同时,全面推动存量挖潜,推行节约与集约并重以利用城市建设用地。在外围地区的重点新城和新镇地区,实施节约优先的用地政策,奠定集约利用的基础。尤其要根据人口规模考虑适当建设用地规模,提高容积率标准区。

(2) 推进城市地块的混合功能开发,特别是围绕交通站点、核心商业区等进行城市据点式开发,导入城市商业、住宅、产业、公共服务设施、城市基础设施等要素,杜绝单一功能地块开发的传统城市规划模式。

(3) 防止中心城市集聚和新城无序扩张,加快中心城区在产业、人口、公共设施以及社会服务等资源对外扩张及在新城的集聚;而新城的集聚必须以提高开发强度、避免对外无序扩张为基础,真正推进紧凑型城市建设。

(4) 建设可持续发展的公共交通,积极推动公共交通优先发展的政策,特别是各类大容量的快速交通系统的发展,在城市内部、城郊之间以及郊郊之间兴建地铁、轻轨、城郊快速列车、巴士快速交通系统等交通体系。此外,推进土地开发与公共交通发展结合的策略,