

卓越的全球城市

不确定未来中的战略与治理

肖 林 周国平◎著

Xiao Lin

Zhou Guoping

上卷·战略环境

GLOBAL CITY OF EXCELLENCE

Strategy and Governance in
the Uncertain Future
Volume 1: Strategic Environments

上海人民出版社



上海人民出版社

卓越的全球城市

不确定未来中的战略与治理

上卷·战略环境

肖 林 周国平◎著

Xiao Lin

Zhou Guoping

GLOBAL CITY OF EXCELLENCE

Strategy and Governance in
the Uncertain Future
Volume 1: Strategic Environments

前言

“面向未来 30 年的上海”发展战略研究,是上海在新发展阶段、面对新形势新环境下开展的第三次大规模城市发展战略研究。专著《卓越的全球城市——不确定未来中的战略与治理》是“面向未来 30 年的上海”发展战略研究的重要成果之一,系统分析了城市发展战略研究的意义、方法和范式,全面梳理了城市发展理论演进脉络、规律和趋势,深入剖析了上海未来 30 年发展的环境大势以及风险挑战,在回顾和归纳上海城市发展历程及特殊基因的基础上,前瞻性提出了上海未来 30 年的发展愿景目标以及实现愿景目标的战略和治理。研究运用了理论演绎与实证分析相结合、定性研判与定量预测相结合、经验借鉴与城市特性相结合、历史总结与战略构想相结合的方法,对发展全球城市理论及谋划上海未来 30 年发展具有重要意义。

本专著分上、中、下三卷,共 23 章。上卷为战略环境,包括战略背景、城市理论、发展现状、环境大势、风险与挑战等内容,分为第 1 章至第 8 章;中卷为战略愿景,包括城市愿景目标以及功能、空间、智慧、宜居、品牌等领域的发展战略导向等内容,分为第 9 章至第 15 章;下卷为战略路径,包括发展战略和治理策略,分为第 16 章至第 23 章。主要观点从六个方面概论如下。

一、城市战略研究的内在动因和历史地位

城市发展战略通过深入剖析城市未来发展的环境和趋势,前瞻谋划城市未来发展的目标和方向,科学制定城市未来发展的战略与措施,对城市未来发展具有重要的战略指引作用

和实践指导作用。世界主要发达城市在不同发展阶段均制定了城市发展战略,以确保城市持续保持国际竞争力和全球领先地位。比如,悉尼1998年制定了《悉尼2020》城市发展战略,2008年又制定了《可持续发展的悉尼2030远景规划》;伦敦1991年制定了《伦敦:迈向21世纪的世界城市》,2015年又制定了《2036伦敦空间发展战略规划》,并提出建成“一个顶级全球城市”的愿景目标;纽约2006年制定了《纽约2030》,2015年又制定了《一个纽约——规划一个强大而公正的城市》发展战略等。上海自改革开放以来,在不同的发展阶段,聚焦“上海向何处去”和“建设一个什么样的上海”等战略性、全局性的重大问题,先后开展了两次大规模的城市战略研究,以此确定了上海城市发展的阶段性定位和愿景目标,有效地指引了城市发展实践。

1984年前后,上海开展了第一次大规模的城市战略研究,此次战略研究瞄准2000年的上海城市发展。当时,上海正处在从计划经济向市场经济转型的过渡期,面临着城市经济体制改革亟待突破、城市产业结构失衡、城市基础设施老化等诸多问题。为了系统破解这些难题,增强城市发展活力,实现城市功能提升,上海和全国理论工作者、政府实际工作部门联合开展了“上海经济发展战略研究”,最终形成了《关于上海经济发展战略的汇报提纲》,提出了“到20世纪末,努力建设成为开放性、多功能、产业结构合理、经济繁荣、文化昌盛、科技发达的社会主义现代化的中心城市”的发展目标。在此战略目标的指引下,上海加快了服务业发展,强化了对外开放,深化了财税体系改革等,实现了城市实力和功能的不断提升。

1993—1994年后,上海开展了第二次大规模的城市战略研究,此次战略研究瞄准2010年和2020年的上海发展。当时,上海正步入改革开放和社会主义市场经济体制建设的加速期。随着浦东开发开放的稳步推进,上海成为中国改革开放的前沿阵地,并肩负着国家赋予的“一个龙头、三个中心”的战略使命要求,同时也面临着如何建设“一个龙头、三个中心”,如何在改革开放中率先突破、走在全国前列,如何率先建立社会主义市场经济体制等问题。战略研究形成了《迈向21世纪的上海》系列成果,提出了“到2010年,上海基本建成国际经济、金融、贸易中心之一,初步确立国际经济中心城市地位。此后,再用10年或更长一段时间,建成国际经济、金融、贸易中心之一,并跻身于世界级的国际经济中心城市行列”的发展目标,并提出了上海应培育“集散功能、生产功能、管理功能、服务功能和创新功能”等五大基本功能。在此战略目标的指引下,上海加快了城市资源聚集,深化了体制机制改革,促进了城市功能拓展,进一步增强了城市综合实力和国际影响力。

除了大规模开展城市战略研究,上海也在不同时期,结合城市发展中的重大事件,开展了城市发展战略大讨论。如1990年前后,围绕浦东要不要开发开放和如何扩大开放等重大问题,上海开展了浦东开发开放战略大讨论,确立了“开发浦东,振兴上海,服务全国,面向世界”的发展目标和战略定位,明确了以体制转轨和浦东改革开放升级为主的战略驱动力,并

提出了“规划先行、分期实施”的战略举措；2001年以后，随着中国成功入世，中国对外开放水平再上新台阶，再加上上海成功申请到2010年世博会的主办权，城市再次获得发展新契机。在此背景下，上海于2003年启动了“世博会与上海新一轮发展战略大讨论”。这次大讨论使上海找到一条在融入全国、服务全国的过程中加快自身发展的道路，提出了“实施科教兴市”主战略，“坚持先进制造业和现代服务业‘两个优先’”的产业发展方向，并提出了“实行城乡协调发展，拓展城市发展空间，加强服务全国的能力，努力实现世博会与上海经济社会互动发展的叠加效应”的发展策略。

“十二五”中后期以来，上海城市发展步入新阶段，又面临新形势、新环境。一方面，国际金融危机之后，世界政治经济格局出现大变革，世界经济重心加速东移，世界贸易规则开始重构，世界城市体系加快变动，中国在世界经济中的地位迅速上升。另一方面，上海进入人均GDP超过1万美元的新发展阶段，到2020年将基本建成“四个中心”和社会主义现代化国际大都市，并加快向具有全球影响力的科技创新中心进军。环境的变化和阶段的转换，使得上海未来发展机遇与挑战并存。为了在不确定性中谋划一个相对确定的未来，2013年底上海市委、市政府决策开展新一轮大规模的城市发展战略研究，即“面向未来30年的上海”发展战略研究。此次战略研究将目光投向2050年前后的上海，一方面将承续改革开放以来上海历次战略研究的历史脉络和逻辑线索，但另一方面，由于时代背景不同、历史方位不同、国家战略要求不同，此次战略研究在基本原则、重要理念和研究方法上，与以往的发展战略研究有着很大不同，将呈现新的历史条件下的理论创新和实践创新。“面向未来30年的上海”发展战略研究前瞻地剖析了城市未来发展大环境，科学地把握了城市发展内在规律，合理谋划了城市发展的愿景目标，强化了城市未来发展的目标导向性以及化解现实问题的战略指引性，具有重要的战略意义和现实意义。

二、城市战略研究对全球城市理论创新发展的学术贡献

当前，上海已成为全球城市体系中的重要节点，具备了全球城市的功能雏形，是崛起中的全球城市。上海建设卓越的全球城市是对全球城市理论及样本案例的创新与发展，同时也是全球城市理论演进在城市发展实践中的具体展现。上海建设卓越的全球城市战略研究与实践对全球城市理论的发展具有主要意义的学术贡献。

第一，增加了发展中国家全球城市的研究样本。从全球城市理论形成和演变看，样本实证分析对全球城市研究至关重要。以往全球城市研究都是以西方发达国家的全球城市为研究样本，这使得全球城市研究陷入“管中窥豹”的境地。近年来，随着全球城市理论发展，尽管全球城市研究也逐渐从发达国家的全球城市转向发展中国家或新兴国家的全球城市，但研究的侧重点只是局限于发展中国家或新兴国家建设全球城市的可能性，缺乏有效的样本

剖析。在此背景下,上海建设卓越的全球城市增强了发展中国家建设全球城市的案例样本,必将促进全球城市相关研究。

第二,拓展了全球城市理论研究的动态视角。以往全球城市研究往往聚焦于对现有全球城市地位、作用、特征、功能、运作方式等方面的诠释,这使得全球城市理论局限于静态描述和表象动因的剖析,缺乏对全球城市的演化脉络和历史动因的系统分析。然而,全球城市的形成并非一蹴而就,也非永远存续,因而需要强化对全球城市发展的动态研究,增强全球城市研究的历史纵深感。上海建设卓越的全球城市是城市发展阶段演化的结果,具有独特的发展背景和城市基因。因此,上海建设卓越的全球城市的实践将拓展全球城市理论研究的动态视角,有效回答“一个城市怎样成为全球城市”这一理论命题。

第三,完善了全球城市体系研究的理论架构。上海建设卓越的全球城市对全球城市体系研究理论架构的主要贡献包括:其一,完善不同层级全球城市内在逻辑关系研究。以往全球城市研究按照功能特征标准把全球城市与一般城市截然分开。上海建设卓越的全球城市将增添全球城市发展程度的判断标准,使全球城市体系层级中包括全球城市、崛起中的全球城市和一般城市等层级,并促进不同层级城市的差异性、关联性等方面的研究。其二,深化全球城市与全球城市区域关系研究。以往全球城市研究注重全球城市本身,即便有些研究成果涉及全球城市区域,但也仅仅是以全球城市为中心的地理空间扩展。而上海建设卓越的全球城市,将促进对全球城市与全球城市区域关系的重新审视,在推动全球城市建设对全球城市区域影响效应研究的同时,也将推动全球城市区域发展对全球城市崛起的理论剖析。其三,完善新科技产业革命条件下的全球城市网络体系研究。以往全球城市理论在分析全球城市外部连通性时,往往聚焦于全球城市跨区域、跨国界的单向影响效应,而在新科技产业革命的背景下,上海建设卓越的全球城市始终处于全球城市网络联系当中,对外开放联系、城市间要素流动、城市功能扩散等对上海崛起成为卓越的全球城市发挥了重要作用。因而,上海建设卓越的全球城市将进一步完善全球城市网络体系研究。

第四,发展了全球城市功能演变的理论内涵。全球城市的功能内涵经历了从经济向政治、科技、文化等领域拓展的演变。目前,全球城市功能主要侧重于要素配置、价值链管控、人才汇聚、文化融合、国际事务协调等经济、政治、文化功能。而上海建设卓越的全球城市在突出城市的经济、文化功能的同时,将更加关注城市发展中开放、创新、协调、共享、绿色等理念,更加强调创新、宜居、生态、包容、治理等城市功能与治理建设,这将促进全球城市功能内涵的进一步拓展。

三、在不确定中预测相对确定的发展大势与风险挑战

未来 30 年对于城市发展而言是较长的时间跨度,在此期间城市的发展环境将充满变数

和不确定性。尽管如此,由于城市发展演变有其内在逻辑,经济社会发展有其自然规律,因而不发生极端事件的情况下,城市未来不确定发展环境中仍存在着相对确定的大趋势。

1. 未来全球发展四大趋势

第一,全球经济总量将进一步增长,但增速逐步放缓,全球经济重心加速东移。据预测,到2050年,全球经济总量将达到162万亿美元,但受全球人口增速放缓、老龄化趋势加重等因素影响,全球实际经济增速将持续下滑,长期经济增长率将“退至平均值”。主要经济体或地区经济增速呈现分化。发达经济体将保持1.5%—2.5%的经济增速,其中美国将保持低速平缓增长,日本经济增长难有起色,欧洲国家经济增速将先下降后回升;新的新兴经济体(如尼日利亚和越南)实际GDP增长率将达到或超过5%;成熟新兴经济体(如中国)实际GDP增长率将减缓至3%—4%。世界经济版图将发生重大变化,新兴经济体地位大幅提升,全球经济重心加速东移。据预测,新兴七国(E7)的经济总量将明显超过七国集团(G7);中国GDP占世界GDP的比重将上升到2030年的峰值约20%,2050年将回落至19.5%左右;印度GDP占世界GDP比重将稳步上升至2050年的13.5%。与此同时,美国和欧盟两大经济体GDP占全球GDP的比重将从2014年的33%下降至2050年的25%。科技革命、全球经济结构优化和新兴经济体人口红利将成为全球经济增长的主要驱动力。随着全球经济势力格局的变动,国际货币体系将发生重大变化,美元仍将保持国际主要储备货币的地位,人民币快速崛起,国际货币体系将从“美元独霸”向美元、欧元、人民币等多元货币体系过渡。

第二,全球人口将继续增加并接近峰值,人口老龄化现象严重,中产阶层不断壮大。据预测,2050年全球人口规模大约是90亿。其中,发达国家人口占世界总人口比重将下降到10%,亚洲将承载地球一半以上的人口;非洲人口规模将是欧洲的三倍。在全球人口增加的同时,人口老龄化趋势不可阻挡。到2050年,世界人口的平均寿命将达到76岁,年龄超过65岁的人口占比将从2010年的不足8%增加到16%以上,全球人口抚养比大幅上升。其中,欧洲国家老年人口比重将达到35%,日本将达到40%;新兴经济体适龄劳动人口占总人口的比重下降幅度最大,亚洲“四小龙”人口老龄化将达到36%。人口老龄化现象凸显将使人口迁移率大大提高,人口流动带来的社会问题将成为重要的跨国议题。人口问题对经济的拖累将会更加明显,因人口结构变化而受害最深的国家或地区将是欧洲、日本和中国。全球收入分化将加剧,中产阶层将不断壮大。全球百万富翁数量将首先在中国、印度、巴西和俄罗斯迅速增加,超级富豪人数也会加速增长。到2050年,全世界大部分国家将形成“橄榄型”社会结构,人口主体将是中产阶层。

第三,全球气候变暖将不可避免,“节能减排”成为全球共识,且环保标准更趋严格,世界能源格局将发生重大调整。从全球气候变化规律看,未来30年,无论人们采取什么措施,地球多多少少都会比现在更暖和一些。各国政府对气候议题的政治博弈将长期存在。尽管各

国政府在气候变化谈判和碳减排指标分配方面还存在分歧,但节能、环保、低碳将成为全球共识,各国政府都将出台更加严格的标准和政策措施。在此背景下,能源技术将经历更新换代,迈向清洁能源时代,能源消耗将实现由主要依赖化石能源向依靠核能、新能源的逐步转变,分布式能源发展正在改变传统的能源集中供应方式。到2040年,新能源和可再生能源合计将提供近一半的电力。世界能源消费格局将从发达国家主导转变为发达国家与发展中国家共同主导。2040年前后,OECD国家能源消费总量将达到77亿吨标准煤,占世界的比重下降到29.6%;非OECD国家能源消费总量将达到159亿吨标煤。中印两国能源消耗增长最快,亚洲将成为能源进口的中心。同时,美国石油对外依存度大幅降低,逐步由能源净进口国变为天然气和煤炭的净出口国。发达国家经济发展与能源需求逐步脱钩,主要新兴经济体转型加速,全球能源需求增长进一步放缓,低能源价格将维持较长时间。

第四,全球基础研究可能出现重大突破,全球科技创新版图发生显著变迁,新产业技术革命将呈现新趋势。未来30年,全球信息技术、生物医药、智能制造等基础研究领域将出现重大突破。人、机、物三元融合的新应用将把信息通信技术推到极限;生物经济将成为世界经济的主导产业;信息技术、智能技术与制造技术将深度融合与集成,并推动软性制造、信息化制造、个体制造、互联制造发展。全球科技革命将沿着数字化、智能化、个性化和绿色化方向演进,呈现出融合化、团聚化、加速化等特征,开放式创新成为科技创新的主要范式。世界创新版图呈现多极化格局,美国的全球领先地位受到侵蚀,中国、印度、韩国和巴西等新兴经济体的研发影响力不断增强。但同时,老牌科技强国由于具有良好的创新基础,在科技创新重点领域仍占优势,新兴经济体在科技领域呈现出高增长率,亚洲将成为推进世界创新的主动力量。技术创新及其深度应用将推动全球爆发一场以绿色、智能和可持续为特征的新产业变革,虚拟化技术、3D打印、工业互联网、大数据等技术将重构制造业技术体系,全生命周期管理、总集成总承包、互联网金融、电子商务等加速重构产业价值链新体系。

2. 未来中国发展五大趋势

第一,中国将成为全球第一大经济体,经济增长逐步减速至成熟经济体的增速均值,且实现从要素驱动向创新驱动转变,区域经济增长格局更趋均衡。据预测,到2030年中国经济总量将达到26.7万亿美元(按市场汇率计算),超过美国成为全球第一大经济体。到2050年,中国经济总量有望达到53.5万亿美元,人均GDP达到4万美元左右,迈入高收入国家行列。中国经济增速将逐渐回归至成熟经济体的增速均值,2020年后将明显减速,2050年前后经济增速放缓至3%左右。中国经济增长逐渐从要素驱动转向创新驱动,人口红利将从农村剩余劳动力转移型向人力资本型转变。新型工业化和新型城镇化仍将发挥重要驱动作用,预计到2030年前后,中国将基本完成工业化,人口城镇化率将超过70%,超大城市、特大城市、大城市的数量和人口将不断增长,同时中小城市数量和人口有可能出现萎缩。区域经

济格局将更加均衡,中西部经济发展水平大大提升,与东部沿海地区的发展差距缩小。经济带的发展会使区域经济发展脉络更加清晰,以长三角、珠三角、京津冀三大城市群为核心的沿海经济带的经济总量领跑全球其他经济带,区域收入差距会持平或逐渐缩小。

第二,中国人口总量将呈现先增后减趋势,人口老龄化现象突出,人口流动和多元文化融合态势明显。据预测,中国人口总量将在2025年前后达到峰值并开始负增长,2050年将回落到13亿以内,“全面放开二孩”生育政策不会造成人口大规模激增。中国将全面进入老龄化社会,劳动人口总量将会比2010年减少15%,劳动力短缺程度将日趋严重。同时,60岁以上老年人口的比重将在未来几十年内快速上升到30%以上,然后至21世纪末一直维持在35%左右。国际劳动力流动频繁、国内劳动力资源减少、城镇化水平提升等因素将导致国内人口流动持续加速,人口向城市集聚态势更加明显。国际人才增多、人口流动与社会分层将带来多元宗教共生、多元文化共生的局面。人口结构变化也将使人们在休闲、教育、保健、社会保障等项目上的支出明显增加,消费更具国际化,中国将进入大众消费时代。

第三,中国能源需求整体增速将下降,能源供需结构进一步优化,土地空间开发模式进一步转型,生态系统更趋稳定。未来30年,中国能源需求整体增速将下降。据测算,2012—2040年,中国能源年消费整体增速为1.6%。其中,2012—2020年年均增速为2.4%,2020—2030年年均增速为1.5%,2030—2040年年均增速为1.0%。同时,能源结构将进一步优化,到2040年,中国一次能源消费中煤炭的占比将从目前的68%大幅下降到51%左右,天然气占比将从4%上升到11%,核电占比将从1%上升到7%左右,石油占比将维持在16%—17%,可再生能源占比将从1%上升到5%左右。能源结构的优化也将使中国进入能源体制改革的红利释放期,社会资本参与能源领域投资的创造力将进一步增强,中国将依托“一带一路”等战略强化国际能源合作,全面参与全球能源治理,提升能源治理话语权。此外,土地空间开发模式转型,城乡区域发展更趋协调,生态系统更趋稳定,生态环境承载力呈上升趋势。

第四,中国科技创新实力有望进入全球前列,科技创新引领经济社会发展的能力大幅提升,企业创新影响力增强。未来30年,中国创新能力将大幅度提升,进入一个空前的创新密集时代,科技研发综合实力进入全球前列,智能制造、先进材料、新一代信息技术、海洋及装备工程等多数领域科技创新从“跟跑”向“并跑”乃至“领跑”转变。科技创新将更加多元化,创新空间更加深度化,创新产品加速替代化,科技创新与产业发展更加一体化。科技创新将成为经济增长的主要动力,并将促进中国高技术产品出口占全球比重上升;中国企业在国际研发投资中扮演着越来越重要的角色,将推动全球创新;中国企业对知识产权保护和创新的重视为全球树立典范,并很可能在互联网等新技术领域出现更多具有全球影响力的跨国公司。

第五,中国融入经济全球化的程度将不断加深,在全球治理格局中的地位显著提高,全球引领性的开放型经济体制形成。未来30年,中国对外开放将实现从政策性开放向体制性开放的升级,实现市场运行规则的国际接轨,参与国际治理的话语权不断增强。以资本流入与商品流入为特征的开放格局将发生改变,资本市场、要素市场的开放将进一步深化,并全面融入世界经济体系,形成新的开放格局,同时相应的法制及监督等制度体系将更加完善和更加国际化。“一带一路”沿线地区将形成经济联系更加紧密,政治互信更加深入,人文交流更加广泛,不同文明互鉴共荣的开放新局面。国内东中西互动合作进一步深化,开放型经济水平明显提升。

3. 未来上海发展六大趋势

第一,上海经济将保持温和增长,增长动力源自持续的创新转型。未来30年,伴随全球经济进入缓慢增长期,上海经济总体上仍能保持温和增长(中性预期),即到2050年,GDP增长率为5%左右均线水平;2040—2050年,GDP年均增长率为4%—6%,高于世界的平均水平,经济总量和人均GDP均将达到与伦敦、洛杉矶同等的水平。改革创新将成为上海未来经济发展的根本驱动力,资本深化、人力资本和技术进步将成为上海未来经济发展的要素驱动力,全球化开放将成为上海未来经济发展的外部动力。

第二,上海将塑造新型产业体系,城市功能更加完善、复合和多元。未来30年,上海产业结构继续向高端化、集约化、服务化方向转变,服务经济地位显著提升,第三产业比重将逐步稳定在75%—80%;产业形态创新成为产业升级的主导方向,有望形成以消费需求为导向的大功能性集成产业,生产与需求加速融合;在全球生产服务网络中的控制力将从以金融中心和总部集聚为主导的产业体系控制力,逐步向网络平台型控制力转变,有望具备全球高级要素的配置功能、全球创新网络枢纽功能等复合功能。

第三,上海人口总量将保持稳定,人口老龄化问题凸显,中等收入与移民群体持续扩大。未来30年,相关政策干预将使上海人口总量保持基本稳定,但呈现快速老龄化、老龄少子化与老龄高龄化并存的局面。据预测,60岁以上的户籍老年人口将在2043年将达到峰值611万人左右,65岁以上的户籍老年人口将突破500万人;80岁及以上的高龄户籍老年人口将从2025年开始进入快速上升通道。与此同时,劳动适龄人口将在未来30年进入下降通道,且实际就业人数有可能大幅下降,但劳动者素质不断提高,到2050年,上海高素质人才资源总量将可能达到800—1000万。伴随国际与国内人才资源流动加剧,流动人口和新型劳动模式将成为上海适龄劳动供给的主要来源。移民群体将持续扩大,到2050年在沪常住的外籍人士可能超过100万人。在人口结构中,中等收入群体的规模将持续扩大,2050年前后上海将进入中等收入群体社会,甚至可能成为全球最大的中产城市。

第四,上海将步入能源消费平台期,能源消费增速放缓,能源结构优化,能源技术升级,

生态环境承载力总体提升。未来30年,上海能源消费总量增速将持续放缓,到2040年前后降低至1%以下,最终与发达国家或地区持平。能源结构中清洁能源和新能源占比上升,按照优化情景测算,未来30年上海能源结构中天然气占比将达到42%,外来电占比达到37%,风能、太阳能和生物质能总计占比约为21%,有望走出一条安全、清洁、智能、公平、活力的能源发展道路。生态治理投入将持续增加,形成相对合理的生态安全格局,生态环境总体好转,碳排放总量与人均碳排放将于2025年之前进入下降通道,较峰值减少25%以上,生态环境承载能力有所提高,但局部生态问题与重点资源依赖瓶颈依然存在。

第五,上海创新枢纽功能将不断增强,在部分科技前沿领域取得实质性突破,形成网络化的创新创业生态系统。未来30年,上海有望成为全球创新网络的重要枢纽,跻身为具有全球影响力的科技创新中心。在大数据和云计算、新材料、机器人、清洁能源、生物工程等领域将产生一批影响全球的科学发现与技术创新,成为世界高科技研发的重镇。随着新一代信息技术的深入应用,上海将形成线上与线下联动、物理空间与虚拟空间互补、国内与国外跨界互动的网络化创新创业生态系统,并孕育形成以软性技术为核心,以知识密集型为主体的新兴产业体系,技术进步对于城市生产率提升作用显著,智力资本将成为上海价值创造的核心源泉。

第六,上海空间资源潜力将由数量型转向结构效益型,形成“网络化、多中心、组团式、集约型”的大都市区空间体系,引领长三角全球城市区域发展。未来30年,上海土地空间约束仍然存在,但结构效益潜力将得到有效释放。预计到2050年,上海工业用地占比有望降低至5%—10%,生态用地比重将达到5%。城市开发将更加立体、开放和紧凑,形成开放紧凑的城市空间利用模式,形成“网络化、多中心、组团式、集约型”的大都市区空间体系。在中国新型城镇化和区域经济格局中的引领作用进一步增强,长三角城市群将发展成为自由、高效、智慧、包容的巨型全球城市区域。

4. 不确定复杂系统下可能的风险与挑战

上海未来30年发展将受全球化经济、技术革命、人口流动、多元文化、中产崛起、空间格局等多重因素的影响,这些因素变化具有诸多不稳定性和脆弱性,上海未来发展也面临诸多风险与挑战。

第一,经济和地缘政治方面的风险。一是全球经济衰退冲击的风险。未来30年,发达经济体可能形成“持续停滞”局面,更多新兴经济体可能面临增长放缓甚至陷入“中等收入陷阱”。一旦全球性的经济衰退爆发,甚至出现全球化停滞或逆转局面,可能严重影响中国经济的稳定增长,进而动摇上海全球城市功能建设的经济基础。二是全球地缘政治冲突的风险。未来30年,世界政治经济格局将发生深刻变革,地区不平衡、不稳定态势有可能加剧,中国作为崛起中的大国,周边地缘环境或将起伏不定,影响上海作为中国门户“两个扇面”作

用的发挥,重点体现在国际投资贸易领域、“走出去”等方面风险加大。三是上海产业升级迟缓的风险。未来30年,上海将进入深度转型期,面临着转型失败、经济失速的风险,一旦产业高端化进程缓慢,新兴产业增长动力不足,或是产业技术路径选择失败,则有可能进入“产业空心化”或“经济泡沫化”的陷阱。四是人才结构性短缺与流失的风险。未来30年,全球人才短缺常态化和人才流动国际化趋势将更为明显,相对于其他全球城市,上海在人才吸引方面上优势不突出,反而可能因城市生活成本、商务成本过高,出现人力资源市场失衡、人力资源贬值、本土人才“智力外流”和“高净值人群外流”等风险。

第二,人口与社会发展方面的风险。一是人口增长超过城市负荷极限的风险。未来30年,人口流动性可能使上海城市人口增长超出预期,土地资源短缺、社会服务不足、生态环境恶化等问题有可能进一步加剧。二是人口深度老龄化风险。在维持现行户籍政策和退休政策不变的情况下,上海户籍人口将出现深度老龄化,劳动适龄人口和劳动力资源的年龄结构老化趋势明显,养老负担加重,不仅会影响经济发展的后劲、制约城市活力,而且会加大社会保障压力。三是社会结构失衡与社会失序风险。未来30年,上海的社会构成将更为复杂,利益分配更趋多极化,不同阶层的分化问题将日益严重,可能加剧社会各群体间的对立情绪,导致社会矛盾复杂化。四是移民与多元文化冲突加剧风险。随着国内不同地区与民族加速融入,国外移民不断增多,多种族、多宗教的文化冲突风险上升,使得整个社会的可控性面临挑战。

第三,资源与环境约束方面的风险。一是水质性缺水和水源安全风险。上海已经是水质性缺水的城市之一,水质性缺水可能成为未来城市发展的重大制约。未来,随着海平面上升,上海水源地格局面临一定威胁,城市用水安全面临较大威胁。二是气候环境压力加大。全球变暖、海平面上升等可能引发更多的极端气候状况和自然灾害,上海受到暴雨、台风、咸潮等灾害的频率和冲击有可能增大。此外,城市大气污染、水污染、水气复合污染、固体废物污染、辐射污染等环境污染事故也可能愈加频繁。三是能源供需结构与能源安全风险。由于上海能源资源的对外依赖度高,未来在能源利用效率提升方面、可再生能源开发方面、能源技术创新方面如果进展缓慢,上海能源安全和绿色低碳发展道路将面临严峻挑战。

第四,传统和非传统安全方面的风险。一方面,城市人口多元化与人员流动性增强,城市面临的流行性疾病传播、公共场所安全、暴恐袭击、群体性突发事件、公共卫生安全等安全风险增加。另一方面,未来30年上海地铁、高架桥、城市管网等设施将进入老化阶段,对城市生产运营安全构成潜在威胁,可能引发城市运营停滞甚至灾难性后果。此外,随着网络技术向云计算升级,以及“物联网”的兴起,上海作为各种信息产生的源点与交汇点,信息安全风险也越来越大。这些城市安全风险如果预防或处理不当将会产生灾害性后果。

四、基于城市历史与人文基因的发展规律和演变路径

未来30年,上海城市发展既要顺应城市发展的一般规律,又要立足于上海历史的、人文的特殊基因,科学谋划城市发展愿景目标,指引城市未来发展实践。

1. 城市发展的规律和趋势

从城市发展历程看,城市的形成和发展是多种因素综合作用的结果,地理区位、科技革命、文化教育等是影响城市发展兴衰的重要因素。城市在不同的发展阶段呈现出不同的规律特征:在前工业化阶段,大多数城市都位于农业较为发达、靠近水源地的地区;城市的出现首先是满足政治和军事需要,并延伸出生产和交换活动,城市是先有“城”后有“市”。城市居住空间的等级分异明显。在工业化阶段,城市随着工业化生产的需要,开始集聚一大批专业技术人员,拥有更高的组织、生产和创新能力;城市职能趋于多样化,开始成为制造业基地,成为政治、经济、文化、贸易、科技、教育等中心;城市功能分工更为明显,形成了分工更加明确的生产区、居住区、商业区、文化教育区等;城市间的经济往来更为密切,促进了世界城市体系的形成。在后工业化阶段,城市不再仅仅是制造业基地,而是成为第三产业中心;城市中心城区的主导型产业开始转向金融、信息、通信、广告等服务业;城市工业布局郊区化趋势明显;城市功能向综合服务型转变,城市的服务范围也从区域扩展到全世界;城市的集聚能力增强,巨型城市群开始出现等等。

可见,城市发展是一个自我重构与不断跃升的过程。20世纪中叶以来,在新科技革命与新兴产业革命影响下,城市发展环境出现新变化,如全球化与信息化进一步推动城市深度开放交流,跨国公司的活动在国际中心城市间建立起严格的中央控制体系和网络服务体系,多极城市网络体系形成等等。与此同时,城市的功能特征、空间结构、经济社会等呈现新特征,一种新型和高级形态的城市即全球城市逐渐形成和发展。全球城市的形成是世界经济发展的必然产物,是全球化、信息化、新国际劳动分工共同作用的结果,它作为世界城市网络中的主要节点城市,拥有发达的高端服务业,集聚着大量的资源要素和国际功能性机构,全球城市之间形成复杂的网络体系,其对全球资源要素流量的控制力决定着全球城市的国际地位。

伴随着信息技术革命和经济全球化的深入推进,全球城市和全球城市体系均呈现出新的发展趋势。从全球城市看,创新引领功能日益强化,成为具有全球影响力的科技创新中心;经济功能更为综合多样,服务经济、新型制造、创新创业、要素配置等功能交织共存;社会文化更为和谐包容,文化多样,更加注重利益相关者多元化诉求;空间格局向多中心转变,多核模式成为全球城市建设的必然趋势;巨型城市区域成为全球竞争的空间载体,全球城市的形成开始强烈依赖全球城市区域的崛起;城市轴在全球城市网络中的作用提升。从全球城市体系看,全球城市等级结构由“钟型”向“鼓型”转变,有越来越多的城市进入全球生产链以及金融、贸易、创新的网络体系中,中等层级世界城市数量增加;全球城市体系向“生产—创

新”双重网络转变,节点城市将更多通过产业、制度、文化等多层次创新保持国际引领和控制地位;全球城市网络体系趋于扁平化,不同网络节点的城市发生扁平式的联系;全球城市间力量对比区域格局将向亚太等新兴区域倾斜;复合型全球城市的等级地位将不断提升。

2. 上海城市发展演变的历程和条件

自开埠以来,上海城市发展几经变迁,形成了独特的发展路径和模式,具有独特的城市基因。总体来看,上海自开埠以来城市发展经历了五个阶段:一是1843—1949年,崛起成为远东贸易中心的阶段。开埠以后,上海迅速卷入世界资本主义商品市场,崛起成为中国对外贸易的首要口岸,逐渐成为同期中国最大的多功能经济中心城市。二是1949—1978年,转变为工商业中心城市的阶段。新中国成立后,上海工业经济快速发展,建立起了钢铁、机电、化工、石化等一大批工业基地,同时建立起数量可观的副食品基地。大量上海制造的产品源源不断地流向全国,上海成为中国最大的工商业城市。三是1979—1990年,城市功能转型拓展的阶段。改革开放初期,上海在全国经济格局中发挥着举足轻重作用,但并没有处在全国改革开放格局中的最前沿,没有完全向全球市场开放,而是以经济体制的调整和初步改革为主,带动城市功能进一步拓展和提升。四是1991—2000年,建设成为全国经济中心城市的阶段。伴随着浦东的开发开放,上海步入快速发展期。上海按照“基本形成具有世界一流水平的中心城市格局”的目标导向,积极参与全球分工,对接城市管理国际化、现代化标准。城市综合服务功能增强,经济中心城市特征与地位凸显。五是2001年至今,基本建成“四个中心”的阶段。上海按照建设国际经济、金融、贸易和航运中心及社会主义现代化国际大都市的战略目标,深度融入全球化,收获全球化红利,加快城市的创新转型,国际影响力和竞争力不断提升,经济规模、收入水平、产业结构、城市功能和城市治理水平等显著提升,经济、社会、文化、城市发展跃上新台阶。

回顾上海城市发展历程,不难发现,上海的发展具有两大明显的主线特征:其一是不不断强化城市引领地位。在上海城市发展过程中,强化城市引领地位对加快上海城市实力提升,持续增强城市吸引力和影响力发挥着重要作用。在早期发展中,上海充分利用区位、人文、产业等方面优势,塑造了城市发展的引领地位。新中国成立至改革开放前夕,上海作为当时全国基础设施和工业基础最好的城市,承担着全国工商业中心城市的重要功能。在改革开放以后,上海在已有领先优势的基础上,进一步强化前瞻性的目标指引,使城市始终处在引领者的地位。其二是始终坚持开放引领发展。在上海城市发展过程中,开放对上海城市发展发挥着重要驱动作用。随着对外开放的持续深化,上海逐步实现了从港口城市到工商业城市,再向多功能的外向型经济中心城市的转变。开放程度越高的时期,上海城市发展速度越高,开放对上海城市发展的经济结构、城市空间、人文精神和社会风貌等带来了巨大影响。

当前上海已经进入中等发达经济的发展阶段,服务经济加快发展,综合服务功能不断完

善,枢纽性网络设施使营商软环境不断完备,发展动力向创新驱动转变,发展持续性增强,国际影响力和竞争力日益提高。上海已经具备了一定的全球化地位,正在加快崛起成为全球城市。总体而言,上海在全球城市中的综合排位进一步上升,已经处于仅次于纽约、伦敦、东京的 Alpha+ 层级,但仍处于“追随者”层面。在具体领域方面,上海的全球化水平也不尽相同:在全球竞争力地位方面,上海在经济实力和金融成熟度方面相对突出,而在机构效率、社会和文化特色、生态环境方面则相对滞后;在全球创新力地位方面,上海逐渐成为亚太地区有一定影响力的科技创新中心,但科技创新企业培育、创新创业环境营造等方面还存在薄弱环节;在全球金融中心地位方面,上海金融中心地位基本位于前 20 名内,与领先城市的差距逐步缩小,但金融发展环境、金融人才支撑、金融机构集聚等方面与公认的全球金融中心仍有差距;在全球商业城市地位方面,上海在高端生产性服务业构成的全球城市网络中具有中国内地最高的全球网络关联度,但在功能性机构发展能级、知识产权保护、商务环境营造等方面与纽约、伦敦等全球城市仍有较大差距。在全球宜居城市地位方面,上海的各项排名几乎均处于落后位置。文化软实力方面,上海的各项指标分值与全球城市相比仍然较低。

五、迈向卓越的全球城市愿景目标和战略导向

当前,纽约、伦敦、东京等世界主要国际大都市都已提出了面向未来发展的战略目标。如纽约提出建设“一个富强公正的纽约”,伦敦提出建设“一个顶级全球城市”,东京提出建设成为“世界一流大都市,即能为居民提供最大幸福的城市”等等。这些城市未来发展的理念、思路和愿景目标设计,对于上海未来发展愿景和功能创新的提出具有重要的借鉴意义和参考价值。

1. 我们的愿景目标是卓越的全球城市

综合考虑上海城市发展的内在规律、创新需求、本土基因和系统要素,上海未来 30 年应建设成为“一个具有强大创新力、辐射力和可持续发展能力,彰显中华文明的卓越的全球城市”,凸显对于全球重要领域和关键网络节点的引领和控制力,提升和完善全球创新资源汇聚能力、创新成果策源和转化能力、创新经济持续发展能力,追求以创新和绿色为主线的可持续发展和竞争能力,具备引领世界文化潮流的能力。在总体能级上,上海应跻身全球城市的第一方阵,在全球城市体系中发挥核心节点的领导力、控制力和影响力;在全球影响力上,上海应在经济、文化、科技以及治理等领域具有核心竞争力和全球影响力,拥有主导和影响全球思维模式和价值取向的能力,具有国际公认的话语权;在城市综合环境上,上海应具有可以与纽约、伦敦等顶尖全球城市比肩的城市综合环境等。

卓越的全球城市之标志是:

一座能够提供更多机会、功能更为多样的繁荣城市。成为全球要素密集流动、资源高效

配置的城市;成为在全球经济、金融、贸易、文化等多个领域具有战略影响力的枢纽节点,全球最重要的金融和商务中心之一;成为集聚多元人才、发展机会多样的城市;构筑高度发达、高度国际化、辐射半径拓展至全球的综合服务功能,成为产业体系丰富、企业活力充沛的城市。

一座更有创新力和竞争力、能够应对各种挑战的活力城市。形成占据全球科技创新前沿、技术创新活力高、自主创新能力强的科技创新体系,积极推动科技创新和经济、社会、城市发展的深度融合;形成高端服务业云集,高新制造环节引领力强,制造服务功能高度融合的产业创新格局;在重点领域、重点产业形成具有国际引领水平的创新能力;全面提升城市发展的弹性、韧性和竞争力,塑造活力充沛、创新动力强劲的城市形象,成为最具活力的城市经济体,跻身全球重要的创新城市行列。

一座舒适便捷、和谐安全的宜居城市。以满足人们需求、实现人的全面发展为出发点,不断完善城市景观风貌,营造使人们充分享受舒适、感受便捷的城市氛围;全面提升公共服务水平,优化民生保障能力,为人们创造具有认同感、归属感和幸福感的生活、休闲、就业环境,实现以人为本的良性发展;成为环境优美宜人、出行高效便利、注重市民生活品质、智慧运行和令人安全放心的城市。

一座环境优美、绿意盎然的生态城市。形成更加平衡、更高水平的聚居环境;成为提供健康优质的水资源,环境空气质量持续改善,土壤环境得到有效保护的生态休闲城市;成为更加注重绿色和可持续发展的生态经济之城。

一座亲和包容、和谐多元的人文城市。形成多元文化思想的交流地、丰富文化产品的汇聚地、前沿文化创意的共享地,成为中西文化交汇中心;形成具有较强归属感、幸福感和凝聚力的人文氛围,成为全球文化艺术教育之都;成为践行社会主义核心价值观体系的典范城市。

一座平等共享、治理高效的典范城市。形成包容性公共政策体系与和谐互动的社会构架,实现社会良治;成为活力、仁爱、包容、和谐的全球城市;不仅成为中国其他城市和区域的治理典范,而且成为向世界展现中国国家治理体系和治理能力现代化的窗口。

2. 我们的战略导向是创新、人文和生态文明

围绕上海未来发展愿景目标,上海重点需要在功能创新、空间布局以及智慧城市建设、宜居城市建设、城市品牌建设等方面明确发展战略导向。

在功能创新方面,未来30年,上海在迈向卓越的全球城市进程中,将强化六大功能:一是全球科技创新的策源功能。要成为全球科技创新网络的重要节点,成为顶尖科技创新主体的集聚地、全球高端科技创新资源的汇聚地以及高度集中化的全球创新活动的控制与协调中心,国际重要的创新基地和知识扩散中心。二是全球价值链管理控制功能。要占据全球产业价值链的最高端,成为全球功能性机构主要所在地,全球高端资源要素的汇聚地和流

动地;具有价值网络流动性、互联性以及创新的主导权,强化对全球生产力布局、生产管理等方面的管控力。三是全球资本与财富管理功能。上海的金融市场和综合实力要在国际金融领域具有重要影响地位,形成全球资本与财富的服务中心;金融产品不断创新,金融业态完善丰富,金融服务更加多元化,服务范围进一步扩大,服务水平高度专业化;金融制度更加完善和国际化。四是全球贸易枢纽功能。要具有较强的全球资源要素配置能力,成为全球投资贸易资源要素流动的国际顶级枢纽;具有完善的投资贸易服务体系、国际化的投资贸易体制机制,成为服务贸易的亚洲引领中心;具有国际一流水平的信息服务和物流网络,集聚大量的高能级主体,构建更加开放的链接全球的市场平台;成为中国企业“走出去”的首选地。五是全球文化融汇引领功能。要深化国际文化大都市建设,建成东西方文化交汇的中心节点、城市文明发展潮流的引导者、全球文化企业总部的聚集地、新的全球文化艺术教育之都,不仅具有较强的全球文化吸纳能力,而且具有中华文化对外辐射能力,成为展示中华文明新形态、推动中华文化走向世界的重要平台,同时集中体现上海城市独有的人文精神。六是全球人才流动集聚功能。要搭建世界级事业发展增值平台,创设与全球城市建设定位相衔接、与人才自由流动相适应、具有国际竞争优势的人才制度和治理模式,构建和优化适宜居住、充满活力、和谐幸福的人才环境,成为立足亚太地区、面向全球的具有重要影响力、吸引力、配置力的全球人才枢纽,成为全球各类优秀人才能够自由流动与集聚、能够全面发展与成长的逐梦之地。

在空间布局方面,未来30年,上海在迈向卓越的全球城市进程中,将致力于打造具有竞争力的全球城市区域,构建多中心协作的网络城市体系,营造可持续发展的弹性城市区域,形成网络化、多中心、组团式、集约化的城市空间发展模式,构建多层次的大都市区空间格局;培育多中心功能体系,构建大中小城市和小城镇合理分工、协调发展的网络化城乡空间格局;构建大都市区生态文化空间格局,强化生态基底约束,建立区域协调框架下的文化保护空间;构筑大都市区交通格局,加快推进综合交通运输体系的转型,打造“轨道时代”;实施差异化空间发展,明确重点发展、生态保育和战略预留政策;优化空间分区管制。

在智慧城市建设方面,未来30年,上海在迈向卓越的全球城市进程中,将致力于打造“智能发达、创新活跃、生态宜居、和谐包容”的智慧城市,成为“高速泛在、智能互联、安全可靠”的全球互联网络与信息枢纽。要重塑国际国内高速互联格局,提升网络枢纽能级;构建网络空间安全体系,打造开放和谐的网络空间;实施大数据发展战略,建成全球信息交互中心;发挥平台经济效应,建成全球高端资源战略配置中心;培育形成具有全球影响力的大数据、人工智能产业集群;加速推进大数据、人工智能经济社会示范应用;积极构建城市智慧综合运行与公共服务平台。

在宜居城市建设方面,未来30年,上海在迈向卓越的全球城市进程中,将致力于提升城