

城市发展研究系列丛书

谋划中国的世界城市

面向 21 世纪中叶的上海发展战略研究

屠启宇 著



上海三联书店

城市发展研究系列丛书

谋划中国的世界城市

面向 21 世纪中叶的上海发展战略研究

屠启宇 著



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

谋划中国的世界城市:面向 21 世纪中叶的上海发展战略研究/屠启宇著. —上海:上海三联书店,2008. 8

ISBN 978-7-5426-2859-6

I. 谋… II. 屠… III. 城市经济—经济发展战略—研究—上海市 IV. F299.275.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 096240 号

谋划中国的世界城市:面向 21 世纪中叶的上海发展战略研究

著 者 / 屠启宇

责任编辑 / 姚望星

装帧设计 / 鲁继德

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

印 刷 / 上海市印刷四厂

版 次 / 2008 年 8 月第 1 版

印 次 / 2008 年 8 月第 1 次印刷

开 本 / 787×1092 1/16

字 数 / 230 千字

印 张 / 14

ISBN 978-7-5426-2859-6/C·279

定价:28.00 元

序 一

进入 21 世纪以来,城市化已成为全球发展的重要现象,“城市世纪”在某种程度上已成为本世纪的形象概括。根据联合国的估计,目前全球已有一半的人口居住在城市地区,世界范围的城市化图景已经展现在我们面前。从目前的趋势看,全球城市的增长仍将继续向纵深发展,这也将构成 21 世纪世界的一个重要特征。

改革开放以来,中国的城市快速发展,尤其是 21 世纪中国的城市化进程正在进入新的发展阶段。党的十七大报告明确提出走中国特色城镇化道路的战略部署,就是要以科学发展观为统领,走出一条统筹城乡、布局合理、节约土地、功能完善、以大带小的中国特色城镇化道路。这已成为促进我国国民经济又好又快发展的一项重要任务。

上海作为中国的特大型城市,已成为全球城市网络体系中的重要节点和我国对外经济联系的主要枢纽。上海在推动中国特色城镇化道路发展进程中应努力发挥示范作用。以“城市,让生活更美好”为主题的中国 2010 年上海世博会,将向世界各国人民展示城市建设所体现的人类文明的最新发展成果,也将启发世人思考未来城市发展面临的挑战和我们可以采取的选择。

在这样的大背景下,立足上海这一具有国际影响的特大都市,深入地观察城市、思考城市、研究城市,可谓适逢其时、其地,不仅具有重大的理论价值,而且具有独特的现实意义。对于城市这样一个复杂而又丰富的研究客体,我认为以下几个方面的工作应当得到社会科学工作者的重视。

首先,以中国特色社会主义理论体系为指引,按照科学发展观的要求,研究符合中国国情和未来发展走向的城市化路径。时代的不断变化、社会的持续变

革,要求我们对城市化的理论内涵和外延与时俱进地认识和思考。我们的城市问题研究,应当以“国情”和“实践”为核心关键词,集中探讨对于中国未来社会整体和谐与进步有推动作用的城市发展战略和发展方式。具体而言,对于中国这样一个人口众多、资源约束力大、区域发展不平衡的国家,如何在宏观层面实现城乡的总体平衡发展,有重点地建设中国的世界性城市,构建具备全球影响力的城市群体系及全球性城市区域;在微观层面推进城市民生建设,构建公平的市民社会体系,促进城市市民个体健康可持续的发展。这些问题都需要政府、学术界、社会等诸多方面共同关注。

其次,密切追踪世界城市发展与研究前沿,为我国的城市发展提供有价值的借鉴。随着全球范围政治、经济、文化等领域相互联系的日益紧密,外部世界的城市发展因素对中国城市的影响作用不断加大,中国城市已不可避免地成为世界城市体系的重要组成部分,在发挥对外影响力的同时,也受世界城市总体发展规律的影响和制约。他山之石,可以攻玉。对于国际城市发展经验和理念的研究和探索,不仅有助于中国的城市化进程少走弯路,而且能够进一步使中国的城市发展在各国经验的基础上走出新路,从而为“城市世纪”添上独特的中国元素。

第三,要切实关注国际性大都市和世界级城市群等领域的研究。胡锦涛总书记在十七大报告中明确提出:“以增强综合承载能力为重点,以特大城市为依托,形成辐射作用大的城市群,培育新的经济增长极。”这一概括凸现出构建国际大都市和世界级城市群的战略意义。随着城市化趋势的深化和城市经济实力的不断提升,国际大都市以及城市群日益成为一国经济实力的集中体现。对于中国而言,通过何种路径、建设怎样的国际大都市,如何通过城市群的发展,综合配置城市的群体力量,从空间上形成中国经济发展的重要引擎地域等,都是需要深入研究的重大课题。上海在建设“四个中心”和国际大都市的进程中,也需要上述领域的研究成果作为指导实践发展的理论支撑,从而能够从更高的战略层面确定自身的定位,并引领长三角整个城市化区域向更高能级迈进。

上海社会科学院位于全国最大的城市上海,城市研究应该而且有条件成为该院的一个研究重点或特色。上海社会科学院的科研人员努力研究城市和区域发展的相关理论和实践问题,经过多年的积累,使该院发展成为从经济、社会、政治、文化等不同学科领域研究城市的重要基地。我很高兴地看到,上海社科院的这套《城市发展系列丛书》集中了该院相关研究领域学者的集体智慧,对创新型城市建设、城市和谐发展、上海城市发展战略和发展理念、中国城市发展

智慧、世博效应等广泛的主题进行了深入探讨。本套丛书的出版正逢上海社会科学院 50 周年华诞,也是向院庆的献礼。我很高兴为丛书的出版作序,并希望今后能看到上海社会科学工作者对城市问题更丰富和更深入的理论探索和政策研究成果。

中共上海市委常委、宣传部长 王仲伟
2008 年 6 月 20 日于上海

序 二

21 世纪是城市的世纪。城市,作为人类文明的重要代表和标志,在经历了几千年的发展以后,正迎来其前所未有的历史性机遇。

在新世纪,世界的城市化进程在加速,我国的城市化进程则更加令世人瞩目,随着越来越多的人居住在城市,21 世纪的城市,正在成为人类进步和全球经济增长的引擎和核心动力。

人类的发展与进步在带来城市繁荣的同时,也带来了许多值得重视和警惕的全球性城市问题:如能源消耗、资源约束、环境污染等等。我国的城市化的进程和持续的高速经济增长向理论和实践工作者提出了许多新的课题:如何缩小和消除城乡差别、推进城乡一体化进程?如何走新型工业化道路?如何实现创新?如何建设节约型城市?如何改善城市民生?如何能够让人们共享城市发展所带来的繁荣和进步?如何合理引导城市空间资源和要素的均衡配置,缓解或解决城市发展中的产业结构问题、交通问题、居住问题、环境生态问题?如何在全球发展的背景下合理进行城市规划?等等。我国城市和区域发展中诸如此类的问题正有待于我们从事城市发展规划和研究的实践者和研究者去研究和探索。我们组织研著的这套城市发展研究系列丛书正是这方面的努力。

这套丛书综合运用当今城市研究中的最新方法,从城市发展理念、城市发展战略、城市微观经济运行等方面进行了深入研究:《创新型国家与创新型城市战略:上海的选择》一书从创新的系统观出发,多角度地研究了上海在建设创新型城市过程中所存在的问题和应采取的对应措施,并提出了建设创新型城市的战略思考与建议;《谋划中国的世界城市:面向 21 世纪

中叶的上海发展战略研究》从当今最新的城市规划理论与理念出发，不仅对城市规划的理论与实践进行了系统回顾，而且运用当今最新的城市规划理论与理念，以上海为案例对上海未来几十年的发展进行了前瞻性的战略规划；《收入流动与自由发展：上海城乡居民收入分配与收入流动性分析》则从收入流动的视角，剖析了收入分配和收入流动对城乡居民民生的深刻影响；《“一切始于世博会”：博览效应与社会发展》则以 2010 年即将举办的世博会为主题，通过对世博会历史的回顾与梳理，分析和研究了世博会对社会经济发展的影响。我们这套丛书中还有两本是对中国城市发展和世界城市发展理念的系统研究。这两本书实际上是在我们当前期关于世博会与城市发展的相关研究基础上形成的。当时，我们应邀参加关于 2010 年世博会主题演绎研究工作，组建了以城市与区域研究中心研究人员为主的“世博研究团队”，该团队花费了近一年的时间进行专题研究，为世博会主题演绎方案贡献了巨大的精力和智慧，在此基础上，我们形成了《城市发展的理念：和谐与可持续》和《中国城市的发展：历程、智慧与理念》两本书。两本书不仅倾注了我们研究人员的大量心血，而且集中和凝聚了专家们的集体智慧。可以说，《城市发展的理念：和谐与可持续》和《中国城市的发展：历程、智慧与理念》两本书，是我院城市研究领域的专家们集体合作与创新的成果。

上海社会科学院是地方性科研机构，也是地方上最大的社会科学研究机构。我们学科齐全，研究实力雄厚。近几年来，上海社会科学院积极贯彻科学发展观和党的十七大精神，以打造社会主义新智库为定位和目标，积极为地方政府和我国的经济社会发展提供研究决策支持和服务。这套丛书也是我们近几年智库建设的成果之一。今年是我院建院 50 周年，我们谨把这套丛书献给我院的 50 华诞，作为我院庆祝建院 50 周年的献礼。

城市时代不仅需要城市理论研究的突破，更亟需城市发展理念和实践的创新。在城市发展成为时代主旋律的趋势下，城市发展进程中的许多现象和问题都有待于我们进行研究。我衷心希望我们的研究人员继续充分发挥上海社科院的理论优势和专家库优势，积极投身贯彻落实科学发展观的伟大实践，着力研究提出有全局性、战略性、前瞻性的发展思路，提出有见解、有分量的理论观点；继续以“只争朝夕”的精神和“十年磨一剑”的耐力，厚积薄发，力争多出精品力作，力争为上海城市发展的“攀登、提升、超

越”提供智力支持,为长江三角洲地区的城市和区域发展服务,为我国城市和区域发展的理论与实践服务。

上海社会科学院党委书记兼院长 王荣华
2008年6月20日

目 录

战略规划与规划战略(代前言) / 1

RETHINKING SHANGHAI MODEL / 5

第一章 顺应全球城市的发展趋势 / 21

第一节 梳理城市发展脉动 / 21

第二节 更新城市功能定位 / 26

第三节 变革城市战略规划 / 29

第二章 认识世界城市的战略价值 / 32

第一节 世界城市的角色担当 / 32

第二节 世界城市的力量延伸 / 37

第三章 把握世界城市的建设规律 / 42

第一节 世界城市的识别方式与指标构建 / 42

第二节 世界城市的发展路径与建设模式 / 49

第三节 世界城市的社会影响与公共治理 / 51

第四章 塑造中国的世界城市:配合国家复兴的上海长期历史定位 / 57

第一节 上海定位世界城市的战略铺垫 / 57

第二节 上海定位世界城市的背景分析 / 67

第三节 上海定位世界城市的内涵阐述 / 69

第五章 长期标杆设定:上海建设世界城市的指标体系 / 75

第一节 指标设计的指导原则 / 75

- 第二节 指标体系的结构内涵 / 77
- 第六章 中期发展规划：塑造更为完整的国际大都市 / 91
 - 第一节 上海的 2020 年愿景 / 91
 - 第二节 四个实力中心建设内涵的充实 / 95
 - 第三节 四个引力都会的定位价值 / 98
- 第七章 中期指标设计：掂量 2020 年的上海 / 105
 - 第一节 评价原则与框架体系 / 105
 - 第二节 主要指标及内涵描述 / 108
- 第八章 后世博的形势评估：上海转变发展模式的机遇与挑战 / 116
 - 第一节 上海城市形态的发育现状评估 / 116
 - 第二节 上海后世博发展态势的 SWOT 分析 / 118
- 第九章 后世博的发展部署：上海“四个中心”的建设节奏 / 129
 - 第一节 “四个中心”建设的逻辑 / 129
 - 第二节 “四个中心”建设的路径 / 132
 - 第三节 “四个中心”建设的协同 / 138
- 第十章 以创新为导向的城市发展 / 142
 - 第一节 创新城市类型与创新城市评价 / 143
 - 第二节 审视上海的城市创新状况 / 154
 - 第三节 寻找上海城市创新的战略支点 / 157
- 第十一章 以营销为手段的城市发展 / 164
 - 第一节 城市营销的理念与战略 / 164
 - 第二节 城市营销的组织机制 / 168
 - 第三节 城市营销的资源配置 / 174
 - 第四节 上海城市营销的部署与世博机遇 / 177
 - 第五节 设计上海城市营销的新着力点 / 179
- 第十二章 更新城市经营模式 / 182
 - 第一节 实施更全面的城市资本经营 / 182
 - 第二节 运作城市文化资本 / 185
 - 第三节 运作城市社会资本 / 188
 - 第四节 运作城市经济资本 / 192

第五节 运作城市人力资本 / 197

第六节 运作城市自然资本 / 201

主要参考文献 / 204

后 记 / 210

战略规划与规划战略(代前言)

城市发展战略规划是关于城市总体发展目标意图、发展步骤、实施方案、落实重点的研究、设计和昭示。由于其内容的战略性和综合性,它已成为指导城市中长期发展的重要手段,是指导其他城市空间规划、分区规划、专项规划的首要依据。当前,各类城市乃至次级城区都认识到制订战略规划的重要性,并开展了大量的规划实践。据笔者的统计,在过去 10 年中,全国 667 个建制市都制订过城市战略规划或类似的具有中长期综合发展指导性质的文件或法规。但是,在实践中,战略规划所运用的理念和方法、执行程序 and 运用工具都存在相当大的随意性。由于城市战略规划本身的研究不充分、规划不准确,更造成了战略规划的“软约束性”,影响到实施的有效性。相比较城市的总体规划或控制性详细规划等空间规划,城市战略规划从形式到内涵,由方法及理论,从法律地位到落实措施,都显得远未成熟,亟待加以梳理。

国内对于战略规划的理论研究,主要集中于介绍国际主要城市的战略规划实践(罗震东 2001、2004,姚士谋 2001,屠启宇 2003),涉及规划内容、制订机制、社会经济发展效果等。同时,对战略规划的产生发展、理念方法也有一定介绍(叶南客 2002,宁越敏 2004,沈洁 2004,孙施文 2004)。张京祥(2005)关于西方城市规划思想变迁的专著,是同类研究中最全面的,但没有就城市战略规划同其他城市规划加以区分。

一些城市规划者和管理者也发表了在国内具体城市战略规划实践中形成的理论思考(吴良镛 2001, 韩正 2003, 张广宁 2003, 王岐山 2004, 罗志军 2004), 仇保兴(2003, 2005), 从实践出发归纳了中国开展城市战略规划应予重视的若干问题, 提出了战略规划要注意长期性、跨区性、跨学科性, 要超越单纯空间规划、摆脱计划经济模式、创新规划理念、实施多部门联合规划等指导性意见。还有一批研究同样结合规划实践, 讨论了各类创新理念在城市战略规划中的应用。这其中有讨论城市规划和发展决策中的公众参与方式(周江评和孙明洁 2005), 有运用新制度经济学成果全面探讨了作为公共政策产品的城市规划(童明 2005); 有分别介绍了企业化经营、社会规划和文化政策对于城市战略规划的指导作用(王兴平 2002, 黄鹤 2005, 刘佳燕 2006)。但仍缺乏将各种创新理念加以整合的研究尝试。

国际上在世纪之交集中产生了一系列的城市发展创新理念, 如世界城市及其网络(Friedmann 1986, Sassen 2001)、创新城市(Landry 2000)、学习型城市(Cara 1998)、企业家城市(Hall 1998)和智慧城市(Castells 1999)。这些城市战略发展新理念先后被用来指导 21 世纪城市战略规划实践。比如《悉尼 2030》、《约翰内斯堡 2030》、《新加坡“文艺复兴”战略》、《伦敦城市创新战略》等。在规划理论方面, 开始出现对城市战略规划演进以及多主体、多学科的参与进行梳理的尝试(让-保罗·拉卡兹 1996, 约翰·利维 2002)。约翰·弗里德曼(2005a, 2005b)专文讨论了全球化时代的规划文化变迁与发展, 指出了规划理论的迅速扩容但缺乏规制, “最终成为了一种漫无边际和没有限制的领域”。中国学者(李庆刚 2002)也曾就中国的战略发展从计划到规划的进步过程进行了历史学的梳理。

综观国内外同类研究, 在新世纪之初集中形成了一大批围绕城市战略规划的理论 and 实践总结的研究成果。这正反映了城市战略规划在全球化和城市世纪所得到了前所未有的高度重视。但是与多学科理论创新和实践突破形成显著反差的是, 各学科、各领域的种种发展, 还没有被置于一个完整的框架中予以归纳。如此, 那些思想和实践的创新火花就难以被保存并运用于未来的战略规划。因此在理论上形成关于城市战略规划方法的一个完整体系就尤其显得迫切了。

二

进入 21 世纪, 国际范围内的城市战略规划的运作实践也同样呈现出了一

些新相关趋势。

——城市战略规划基本理念的发展反映了人们当时对于城市认识的最高水平。基本经历了从把城市作为综合生产体、注入生态系统观、福利城市、数字化城市、产品营销、城市文化营造、城市创新等发展理念。

——城市战略规划领域的延伸和运用学科的扩展。对于城市研究的学科发展和战略规划的领域延伸是相互推动的。规划调控的重点从作为传统核心领域的城市经济开始借助社会学、环境科学、文化研究、管理科学、科学技术等学科的力量,以实施更为完整的城市发展策划,这其中学科的交叉和规划内容的集成最为关键。

——城市战略规划在其覆盖面上正经历着重大的空间认识的扩展。从单纯的市中心到市郊、功能性城市辐射区、区域性城市群、洲际性城市网络。往往是把城市置于尺度日益扩展的环境中考虑规划其发展,超越本身思考全局、超越局部规划整体。

——城市战略规划的组织理念方面日益强调规划的开放性和承认规划中利益博弈特质。在规划实践中导入利益相关者意识,扩大规划主体队伍和参与性。研究战略规划影响对于多个主体的影响,比如政府、公民社会、企业利益集团。

——城市战略规划的实施策略日益成为战略规划的有机组成部分。这涉及重点战略项目的策划、规划的推广策划。

针对城市战略规划的多种理念介入、多学科参与的繁荣发展局面,在实践上,最为迫切的工作是要梳理出一个实施城市战略规划的操作工具箱,或者说提供一个可以执行的城市战略规划的菜单,以保证战略规划在实践中的全面、科学与规范。

三

“战略规划无定式”、“战略规划本身也需要规划”是作者在近年所从事的城市战略规划研究中最大的感触。本书就是以上海为对象,通过设计上海以世界城市为长期目标的整体发展,尝试提供一个相对全面的城市战略规划研究范本。本书关于上海战略规划的基本出发点就是回应上海建设世界城市的两个挑战。一是挑战世界城市的崛起条件。关于世界城市的著名的弗里德曼假说

(Friedmann, J. 1986)提出,只有在完成工业化的成熟市场经济社会,方才具备崛起世界城市的可能。上海是在整个国家工业化、城市化的整体进程中建设世界城市。这是对弗里德曼假说的一项挑战,没有可以借鉴的成功经验,为此尤其需要通过战略规划拿出上海跨越式发展的路线图。二是挑战关于世界城市之社会状况的“定见”。关于世界城市的权威研究(Sassen, S. 2001, Smith, D. 2003)都警告过:在世界城市的发育中,因全球化的参与者人群和城市边缘化人群的并存,而无可避免地会导致社会割裂。上海建设世界城市的努力是在社会主义的制度框架内展开的,保持社会和谐是与建成世界城市同样重要的任务,为此,上海需要在世界城市建设之初就寻找防止社会分化的药方,挑战世界城市发育的社会结构割裂论。

学术界大致把规划理论区分为“实质理论”和“程序理论”(约翰·利维 2002)前者是关于规划工作内在的理论,后者是关于规划如何运作的理论。城市战略规划的“实质理论”具体涉及到规划思想渊源梳理、基本理念更新、规划领域的延伸和运用学科的扩展;城市战略规划的“程序理论”具体涉及到战略规划的组织变革、工具更新、制定程序的优化和实施策略的设计。本书的框架也是基本遵循着这个认识展开的,第 1—3 章构成了视野板块,为上海城市建设提供一个全球城市发展背景,尤其是“世界城市”的发展背景;第 4—7 章构成了“实质理论”运用板块,通过长期和中期的目标设计来为上海定位;第 8—12 章构成“程序理论”运用板块,通过现状条件的分析和具体战略的构造,为上海迈向世界城市展开路径设计。

RETHINKING SHANGHAI MODEL^①

In the 1990s, Shanghai's outstanding economic growth has raised its status as the best showcase for other underdeveloped cities to learn and adopt. However into the new millennium, Shanghai's economy is at the risk of slowing down. Coupled with high profile political scandal, its market competitiveness was eroded when other Chinese regional economies and Asian cities caught up. This has aggravated the necessity to rethink its developmental model.

Economic growth used to be Shanghai's main bench-mark for success, but it is becoming increasingly inadequate. Shanghai's developmental goals need to incorporate a wider spectrum of factors that emphasizes quality over speed of growth. These include social well-being, cultural development, political transparency and environmental protection.

In the past, investment used to be the main pillar of Shanghai's economic growth. In recent years, this investment-led strategy has been questioned. Many feel it's timely for Shanghai to shift toward an innovation-orientated economy.

For long time, arts and culture have only played a supportive role to Shanghai's

^① This English preface is a rewritten from an EAI Background Briefing submitted by the author when he was a visiting research fellow at the East Asian Institute, National University of Singapore 2007. Mr. Tan Soon Heng, the research officer at EAI, should also take credits for providing linguistic assistance to the author.