



RESEARCH ON

首都发展核心要义研究

基于世界级城市群视角

陆小成 / 著

THE CORE ESSENTIALS OF

CAPITAL DEVELOPMENT

海外借



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



首都发展核心要义研究

基于世界级城市群视角

陆小成 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

首都发展核心要义研究：基于世界级城市群的视角 /
陆小成著. -- 北京：社会科学文献出版社，2019.9
ISBN 978 - 7 - 5201 - 5324 - 9

I. ①首… II. ①陆… III. ①城市群 - 发展 - 研究 -
北京 IV. ①F299.271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 171833 号

首都发展核心要义研究 ——基于世界级城市群的视角

著 者 / 陆小成

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 吴 敏

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：20 字 数：330 千字

版 次 / 2019 年 9 月第 1 版 2019 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 5324 - 9

定 价 / 79.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

RESEARCH ON

THE CORE ESSENTIALS OF
CAPITAL DEVELOPMENT



前 言

把握首都发展核心要义，加快构建以首都为核心的世界级城市群是当前首都北京乃至京津冀地区的重大课题。本书以“建设一个什么样的首都，怎样建设首都”这一重大时代课题为主线，从首都发展的内涵阐释、历史演进、面临的新形势新挑战新要求、工作要点等维度，深刻阐释和系统把握首都发展核心要义，提出新时代首都高质量发展的路径选择，加快建设以首都为核心的世界级城市群。本书的主要研究内容如下。

第一，深刻阐释首都发展的基本内涵，辨析首都功能与城市功能的差异。

首都功能与城市功能交叉融合，存在辩证统一的关系。城市功能是任何一座城市形成发展必然产生的作用和效能。首都功能是首都所在城市为了实现首都职能所进行的区别于其他一般城市的战略定位。城市功能是首都功能得以持续发展的重要基础。首都功能为城市功能带来更多的资源要素，促进城市经济高速增长，提升城市品位。首都城市功能则是首都功能与城市功能的高度叠加，在优先次序和重要程度上首都功能优先于城市功能，但不意味着不需要城市功能，两者是相互促进、相互作用的过程。北京具有代表国家首都和承担一般城市功能的双重身份，首都功能中最核心的是政务服务功能，城市功能中最基础的是经济功能，两种功能的良性运行需要空间上的合理布局，才能相互促进，否则

就会相互挤压和遏制，引发特大城市病。北京需要正确认识“都”与“城”之间的辩证统一关系，确保两者之间相互补充和促进，寻找更可持续发展、高质量发展的平衡点和增长引擎，“都”与“城”需要新的平衡和协调。

与首都“四个中心”定位不相符的功能都可以界定为非首都功能，但非首都功能与城市功能不能直接画等号。两者之间具有某些重合，但不完全一致。保障和服务首都功能运行的应该是城市功能，如基本的生活服务业、基本的教育医疗、社会保障、生态建设、文化等公共服务与基础设施功能等。那些影响首都功能与城市功能运行的、发展过多的功能应该是典型的非首都功能。以北京城市副中心和雄安新区建设为引擎，建立从核心区到发展新区再到河北天津周边地区的梯度疏解模式，有针对性地加强供给侧结构性改革，有效降低北京人口密度、逐渐破解北京特大城市病难题，加快构建以首都为核心的世界级城市群。

第二，系统梳理首都发展的功能演进，提出首都城市功能演变的四个阶段。

本书创造性地提出了首都发展经历了四个阶段。根据首都功能定位的历史演变，北京的城市发展可分为以下四个阶段。

一是消费城市阶段（1900 ~ 1949）：空间问题不太明显。近代以来，随着殖民者入侵，西方文化、金融资本、科学技术大量涌入，促使北京传统城市的资本性增强，进而呈现世俗化与商业化特征。北京从政治、军事中心变成消费城市。1900 ~ 1949 年，北京一直围绕消费型商业都市而发展。这一时期，北京城市发展相对滞后，城市规模相对较小，人口膨胀问题不突出，空间问题不明显。

二是工业城市阶段（1949 ~ 1996）：空间问题不断显现。新中国成立后，由于当时形势需要，北京由消费型城市转变为生产型工业城市。新中国成立之初，百废待兴，中央对北京提出“变消费城市为生产城市”的指导方针，北京以旧城为中心进行了行政中心改扩建和工业区

布局。1953 年编制的《改建与扩建北京市规划草案》确定北京为我国政治、经济和文化的中心。作为城市性质的空间落实，规划方案在东北郊、东郊等地设置大片工业区。随着各类要素在中心区的高度集聚，城市发展问题逐渐显现，以重工业为核心的发展战略与首都城市功能定位产生矛盾，造成了严重的环境污染、交通拥堵等问题，日益短缺的水资源难以支撑高耗能、高耗水的重化工业体系。

三是首都经济阶段（1996 ~ 2014）：空间问题日益严重。1997 年，北京八次党代会提出“首都经济”概念，发展符合首都城市功能要求和资源特点的知识经济和高新技术产业，积极清退与首都功能要求不相符的产业。北京一些深层次矛盾和空间布局不合理问题更加严重，人口资源环境矛盾日益凸显。1997 年，北京市常住人口为 1240 万人，2013 年增长到 2114.8 万人，平均每年增加 54.7 万人，相当于每年新增一个外国大城市的规模。从各区人口增长看，2005 ~ 2013 年，北京人口增长最快的是昌平、朝阳、海淀和丰台等区，年均增长分别为 13.8375 万人、12.9875 万人、12.375 万人和 8.6625 万人。北京五环路内约 667 平方公里范围内的常住人口达到 1000 万人左右，是以全市大约 4% 的占地面积集聚全市约 50% 的人口，人口在局部空间的过快增长和膨胀，引发了特大城市病。

四是首都发展阶段（2014 年至今）：空间问题亟待破解。2014 年 2 月 25 日，习近平总书记视察北京时指出，要紧紧抓住疏解非首都功能这个“牛鼻子”，优化城市功能和空间结构布局。北京市编制《北京城市总体规划（2016 ~ 2035 年）》，确定突出把握首都发展、减量集约、创新驱动、改善民生的要求，形成“一核一主一副、两轴多点一区”的城市空间布局。首都北京进入城市更新、减量发展的空间优化关键阶段，以创新发展、绿色发展、减量发展实现高质量发展。

第三，首都城市功能的国际比较研究。

按照首都定位、环境治理、都市圈形成与区域治理协调的脉络，对

美国首都华盛顿、英国首都伦敦、日本首都东京和法国首都巴黎进行了全面剖析和对比。在横向比较分析的基础上，得到若干政策启示，以期对首都北京及京津冀世界级城市群的建设有所借鉴。世界级城市群通常由若干都市连绵带或都市圈组成，而都市圈的连接是形成世界级城市群的关键步骤。对首都城市而言，都市圈形成与城市群发展的最关键部分是通过首都功能重组，巩固首都发展核心要义，在科学资源配置的基础上形成合理的区域分工，实现区域共赢。国际首都城市及城市群发展经验表明，首都功能重组与优化，是周边都市圈形成和区域发展协同的必经之路。当前京津冀地区内部存在城市发展能力梯度落差较大，经济密度较小、产业结构偏重，产业关联松散等问题，尚未形成世界级城市群一般具有的多核心、星云状、网络化空间结构。京津冀世界级城市群的建设首先要着眼于北京首都功能的重组与优化。

第四，分析首都发展面临的新形势、新挑战、新要求。

从国际形势看，当前世界经济处于后危机时代的转型调整期，全球经济运行表现为复苏步伐逐渐加快，有望进入加速增长的“新阶段”。从国内形势看，经济保持了稳中向好态势。北京面临的新挑战主要包括大城市病治理、非首都功能疏解、城市精细化治理等。新时代对首都发展提出的新要求如下：一是从城市发展转向首都发展；二是从粗放发展转向减量发展；三是从单一发展转向全面发展；四是从高碳发展转向绿色发展；五是从大国首都转向强国首都。

第五，全面剖析了首都发展核心要义的本质特征与工作重点。

首都发展核心要义的本质内涵与特征表现为，围绕“四个中心”功能建设和“四个服务”水平提升，以构建优良政务环境为第一要义，以五位一体全面发展为核心内涵，以政务服务与产业服务功能分区化、实现空间均衡发展为关键手段，以适应人民美好生活需要为最终目标，加快构建以首都为核心的世界级城市群。

一是以构建优良政务环境为第一要义。“四个中心”功能建设与

“四个服务”能力提升是首都发展的全部要义，其中政治中心建设是首都发展核心要义的核心，构建优良的政务环境，全力做好服务保障是首都发展的首要职责。文化中心是传承中华文明和体现国家软实力的空间载体，为政治中心提供文化支撑；国际交往中心是大国首都的基本功能，也是国际影响力、国家形象的集中体现；科技创新中心是顺应时代潮流发展的必然要求，也是大国首都的经济支撑。

二是以五位一体全面发展为核心内涵。首都发展核心要义要体现为五位一体的全面发展。经济建设上要以深化供给侧结构性改革为主线，实现经济高质量发展；政治建设上要坚持党对一切工作的领导，全力服务保障首都功能；文化建设上必须充分彰显文化自信和价值；社会建设上要让人民有更多获得感，织牢做强社会保护网，更好满足人民对美好生活的需要；生态文明建设上要更加重视大气等环境污染问题的治理，强化生态环境的联防联控。

三是以政务服务与产业服务功能分区化、实现空间均衡发展为关键手段。北京空间资源分布不合理、不均衡是北京特大城市病的核心问题和主要原因。早在1983年编制的北京城市总规中就提出要严格控制城市人口规模，市区坚持“分散集团式”布局，严控在京新建和扩建企业、事业单位，逐步把市区的一部分企业和单位迁移到卫星城镇。这是最早提出的疏解功能、优化空间布局方案。但这么多年来这一问题并没有得到有效解决。把握首都发展核心要义，以疏解非首都功能为契机，加强资源的空间优化布局 and 均衡发展，加快公共服务的均等化供给，加快南北均衡与城乡均衡发展，破解发展难题，推动首都高质量发展。本书创造性地提出，破解北京特大城市病，把握首都发展核心要义，落实首都城市战略定位、疏解非首都功能，关键是要以政务服务与产业服务功能分区化为关键抓手，即核心区重点是做好中央政务服务保障，其产业服务、经济服务功能疏解到北京发展新区，从空间上进行优化布局，从根本上降低核心区的人口密度、就业密度，为保障中央政务服务腾出空间。

四是以适应人民美好生活需要为最终目标。首都发展要满足人民日益增长的美好生活需要，多谋民生之利、多解民生之忧，在发展中抓重点、补短板、强弱项，认识北京的不充分表现在四个“性”，即便利性、宜居性、多样性、公正性，合理引导预期，促进美好生活需要的多层次发展和人的全面发展。

落实首都发展核心要义的工作重点如下。首先，功能聚焦。首都功能聚焦就是要进一步突出核心，以政治中心功能为“纲”。东、西城集中强化服务保障首都服务功能，弱化经济功能，减少企业集聚度，降低就业密度，将文化产业、科技创新产业等资源要素转移到发展新区，发展新区集中做好文化中心、科技创新中心等功能承接，高质量做强首都经济。其次，优化服务。要构建全流程、全方位、立体式的行政事业功能服务体系，实施服务体系的供给侧改革。要完善服务制度，创新服务模式，构建“北京服务”品牌。再次，治理高效。提高城市治理智能化水平，全面实现城市管理联动，深度完善“街乡吹哨、部门报到”机制，提升城市治理效能。要推动民生服务便捷高效，实现公共管理精准精确。最后，宜居宜业。加强安全社区建设、提升社区环境质量，发展“高精尖”产业，开展“宜居宜业”评价，推进“宜居宜业”创建工作。

第六，创造性地提出了落实首都发展核心要义、构建世界级城市群的路径选择。

一是建立总规落实机制，强化组织领导。要建立总规引领、全域管控的空间优化体系，强化政务服务功能与城市经济功能的空间合理布局，完善总规实施的组织领导和监督问责制度。抓好新版城市总规实施，优化核心区的空间布局，以全力服务保障首都功能、构建优良政务环境为核心要义和首要职责，核心区内限制开发，弱化经济功能，聚焦政务服务和古都保护服务功能，将部分文化创意、金融总部、科技创新等产业功能转移到北京发展新区。进一步扩大留白增绿空间，腾退用地

仅限于增加绿地和设施建设，即使暂时闲置，也不应新增企业，可待交通承载力提升后再考虑，通过减企业、减机构、减人口，真正降低通勤强度，让古都“静下来”。依托故宫、北海、景山等公园，借助中轴线申遗契机，推动古都修复与城市更新，打造公园式的中央政务区。

二是建立央地联动机制，推进部门协同。构建中央与地方（包括北京、天津、河北）的共同实施业务推进、成果共享、项目合作等工作机制，加快落实首都发展核心要义。要充分发挥京津冀协同发展领导小组的统筹协调作用，加快探索建立规划制度统一、发展模式共推、治理方式一致、区域市场联动的新机制，完善京津冀区域合作工作机制，深化京津冀在规划衔接、跨区域重大基础设施建设、环保联防联控、产业结构布局调整、改革创新等方面的合作，提升合作层次和水平。要充分发挥首都规划委员会在非首都功能疏解、文物腾退空间优化提升、城市安全防线构筑、城市精细化治理等方面的决策协调作用，形成常态化的高位统筹协调机制，加强北京市与驻京的党政军单位干部交流、信息流动和紧密对接，使各方同向发力，加快问题响应速度与治理效率，为落实首都发展核心要义提供更加高效、完备的服务支撑。

三是构建首都财政机制，服务首都功能。遵照财权与事权相统一原则，在首都规划委基础上，组建首都经济社会发展规划委员会，构建首都财政制度，将东、西城划为中央政务区，切实保障核心区的必要财政支出，提升疏解非首都功能的内驱力。建立首都发展基金和首都预算制度，对维护首都安全稳定、环境治理与美化、承办国际会议及体育赛事等提供财政支撑。建立首都财政转移支付制度，由重点开发和优化调整地区向限制开发的东、西城进行财政转移支付，提高对核心区重大基础设施建设、公共产品投入的转移支付比例。

四是构建“飞地”合作机制，增强辐射带动。在加快北京城市副中心建设和全力支持雄安新区建设的同时，北京其他远郊区特别是发展新区具有一定的空间优势和发展基础，可作为集中承接非首都功能疏解

的前沿阵地、重要台阶，加快南北均衡和城乡均衡发展。东城、西城、朝阳、海淀、丰台、石景山等中心城区以“飞地经济”模式与通州、大兴、房山等新区以及津冀、雄安等周边区域加强合作，建立非首都功能疏解的承接示范区。完善“飞地合作”的统筹协调机制，将重大项目、高尖精产业以及没有污染的非首都功能疏解项目优先安排到新区发展，加快培育首都高质量发展新高地、新样板。制定北京“飞地合作”的空间优化方案和优惠政策，增强中心城区的辐射带动力，以“核心区全力保障首都服务、新区高质量发展首都经济”的空间合理布局，破解中心城区“想发展无空间”、远郊区“有空间难发展”的困境，加快推进首都高质量发展。

第七，空间布局与首都发展核心要义研究。

首都发展建设的目标就是立足首都城市战略定位，着眼于新的历史时期首都发展的新要求、新期待，针对首都城市发展方向和总体规模进行深入探究，研究适应新时代发展的空间格局，明确首都的城市性质和发展方向。在首都城市发展规模控制方面，一是如何严格控制人口规模，优化人口布局，实现人口与经济资源环境良性互动；二是如何实现城乡建设用地规模减量，坚持生态要素可持续发展路线，严格落实集约用地制度，实现土地统筹利用，发挥规划的整体控制作用；三是如何降低平原地区开发强度，构建生态空间体系。在空间布局方面，要紧密结合首都发展核心要义的本质要求，加快构建“一核一主一副、两轴多点一区”的城市空间布局，改变传统单中心集聚、城市“摊大饼”发展模式，实现城市的均衡发展、可持续发展，构建首都发展核心要义的空间基础。

第八，首都发展核心要义中的减量发展与全国政治中心建设研究。

把握首都发展核心要义，强化北京政务服务职能，要以减量发展实现首都北京高质量发展。首都减量发展的本质是要求以减量进一步提升首都发展质量，落实首都城市战略定位，更好地服务于首都四个中心功

能提升。减量不是目的，而是实现首都高质量发展的重要手段和方式转变。北京市加快疏解整治促提升工作步伐，存在疏解整治促提升工作的难点问题。推进疏解整治促提升工作，要制定科学的疏解承接方案，减量不减质；强化优质资源均衡布局，加强公共服务均等供给；适应城市深刻转型要求，突出创新驱动与均衡发展；提高精治共治法治水平；强化政府与市场互动，促进首都均衡发展和功能分流，打造“北京服务”品牌，从根本上处理好“都”与“城”的关系，推进首都服务发展。

第九，首都发展核心要义中的全国文化中心建设研究。

要把加强国际文化交往、引领全国文化产业发展、发掘历史名城文化底蕴作为北京文化中心建设的现实基础。同时要在战略发展中坚持“三个文化带”建设，形成“两轴、两核、三带、多点”的历史文化名城，并强调落地实施。同时注意加强“城村”文化协同保护意识，厘清历史街区间的历史文脉，增强历史街区内的工业文化保护。最终把北京建设成为市民具有积极文化保护意识、街区间具有清晰历史文化机理的全国文化中心。

第十，首都发展核心要义中的国际交往中心建设研究。

北京成为国际交往中心是由其服务首都这个特性所决定的。北京的发展要在满足服务首都的条件下，对国际交往中心的功能进行完善。北京建设国际交往中心面临的主要问题包括：服务业配套体系不完善，知识产权保护不力；吸引国际跨国组织不均衡，外籍人才引入力度不够；创新文化生产能力不强，国际宣传媒介影响薄弱；城市病问题突出，绿色宜居城市建设滞后；等等。加快北京国际交往中心建设，要健全服务业配套体系，强化知识产权保护；吸引各类国际组织进驻，吸引高端外籍人才；加强文化创新，提升宣传媒介影响力；加快疏解非首都功能，提升城市绿色宜居水平。

第十一，首都发展核心要义中的全国科技创新中心建设研究。

在北京科技创新中心建设基本情况分析的基础上，剖析北京科技创

新中心建设的主要问题，并提出科技创新中心建设的实现路径。北京科技创新中心建设的主要问题包括：“官本位”思想的负面影响、高端人才短缺、人才流动率不高等问题制约着北京的科技人才队伍建设；北京科技创新体制机制不完善；高校、科研院所与企业协同创新还存在体制机制障碍；等等。加强北京科技创新中心建设，应加强科技人才队伍建设，完善科技创新体制机制，提升首都地区产学研协同创新能力。

世界级城市群是具有全球影响力和科技竞争力的城市区域，其核心地位突出、体系完整、联系紧密、产业差异互补，是全球高端要素集成地、跨国公司总部汇聚地、信息传输重要枢纽、知识技术创新源头。全面把握首都发展核心要义，加快全国科技创新中心建设，要充分发挥北京作为国家首都的科技创新优势，以协同发展为主要推动力，加快构建京津冀协同创新共同体，共同发挥规模和集聚效应，加快构建以首都为核心、以科技创新为引领、高质量发展的世界级城市群。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景与问题的提出	1
第二节 国内外研究现状	3
第三节 研究意义及价值	13
第四节 研究内容与重点	14
第五节 主要观点与创新之处	18
第六节 主要研究方法	21
第二章 首都城市功能的内涵阐释	23
第一节 城市功能	24
第二节 首都功能	26
第三节 首都城市功能	30
第四节 城市功能、首都功能与非首都功能的辨析	33
第五节 本章小结	35
第三章 首都城市功能定位的历史演进	37
第一节 消费城市阶段（1900 ~ 1949）	41
第二节 工业城市阶段（1949 ~ 1996）	42
第三节 首都经济阶段（1996 ~ 2014）	47

第四节 首都发展阶段（2014 年至今）	49
第五节 本章小结	55
第四章 首都城市功能的国际比较： 基于世界级城市群的维度	57
第一节 世界级城市群的基本内涵	58
第二节 美国华盛顿	62
第三节 英国伦敦	75
第四节 日本东京	82
第五节 法国巴黎	91
第六节 对北京城市功能定位与世界级城市群建设的启示	98
第七节 本章小结	102
第五章 首都发展面临的新形势、 新挑战、 新要求	103
第一节 新形势	103
第二节 新挑战	106
第三节 新要求	108
第四节 本章小结	113
第六章 首都发展核心要义的本质内涵与重点	114
第一节 首都发展核心要义的本质内涵	114
第二节 首都发展核心要义的工作重点	125
第三节 本章小结	134
第七章 把握首都发展核心要义， 构建世界级城市群的路径选择	135
第一节 建立总规落实机制， 强化组织领导	135
第二节 建立央地联动机制， 推进部门协同	137
第三节 构建首都财政机制， 服务首都功能	139

第四节	构建“飞地”合作机制，增强辐射带动	142
第五节	本章小结	144
第八章	空间布局与首都发展核心要义	145
第一节	首都城市发展的人口规模控制	145
第二节	首都城市发展的用地规模控制	150
第三节	首都城市发展与降低平原地区开发强度	152
第四节	首都城市发展的空间布局	153
第五节	本章小结	156
第九章	首都发展核心要义中的减量发展与全国政治中心建设	157
第一节	全国政治中心：处理好“都”与“城”的关系	158
第二节	减量发展对全国政治中心建设的重要意义	162
第三节	减量发展与政治中心建设中存在的主要难题	164
第四节	以减量发展推进政治中心建设的路径选择	168
第五节	本章小结	180
第十章	首都发展核心要义中的全国文化中心建设	181
第一节	北京建设全国文化中心的现实基础	182
第二节	北京建设历史名城的战略规划	183
第三节	北京建设全国文化中心的主要问题	186
第四节	推进北京建设全国文化中心的路径选择	188
第五节	本章小结	193
第十一章	首都发展核心要义中的国际交往中心建设	194
第一节	国际交往中心的功能定位	194
第二节	北京建设国际交往中心存在的主要问题	197