



城市与区域管理丛书

面向世界城市的 北京发展趋势研究

Study on the Development Trend of Beijing on
Becoming a World City

李国平 王 立 孙铁山 刘霄泉 曹红阳 等/著



科学出版社



城市与区域管理丛书

面向世界城市的 北京发展趋势研究

Study on the Development Trend of Beijing on
Becoming a World City

李国平 王 立 孙铁山 刘霄泉 曹红阳 等/著

科学出版社

北 京

内 容 简 介

本书力图全景展现面向世界城市的北京发展及未来图景,从分析北京建设世界城市的背景、地位和基础出发,详尽地从人口、资源、环境,经济发展,社会发展和空间发展四个方面对面向世界城市的北京发展现状进行分析,并对北京建设世界城市的发展趋势进行判断和展望。通过问卷调查和座谈,本书汇集了22位来自不同领域的专家对北京发展和建设世界城市的见解和观点,为判断未来北京发展趋势,以及认识北京建设世界城市的目标、差距、问题、路径和战略等提供参考。最后,本书提出了北京建设世界城市的战略定位、发展目标、模式及其策略。

本书的内容和一些观点能够为新的城市总体规划修编以及相关规划的编制提供依据,也可为北京城市管理提供决策参考。

图书在版编目(CIP)数据

面向世界城市的北京发展趋势研究/李国平等著. —北京:科学出版社, 2012.5

(城市与区域管理丛书)

ISBN 978-7-03-033997-3

I. ①面… II. ①李… III. ①城市发展战略—研究—北京市 IV. ①F299.271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 063340 号

责任编辑:陈超 汪旭婷 雷 旻 / 责任校对:包志虹

责任印制:赵德静 / 封面设计:无极书装

编辑部电话:010-64035853

E-mail: houjunlin@mail.sciencep.com

科学出版社出版

北京东黄城根北街16号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

铭浩彩色印装有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012年5月第 一 版 开本:B5 (720×1000)

2012年5月第一次印刷 印张:22

字数:405 000

定价:60.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

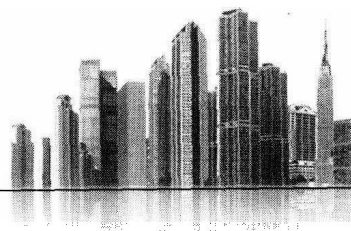
“城市与区域管理丛书”编委会

主 编 王 铮

副主编 李国平

编 委 (按姓氏笔画排列)

丁金宏	王如渊	王国成	刘 筱	杨 凯
沈建法	张文忠	陈 爽	陈兴鹏	陈晓宏
苗长虹	周国华	周春山	修春亮	秦耀辰
蒋金荷	薛 领	魏后凯		



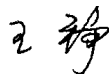
总 序

早在 20 世纪 70 年代，人们就提出了环境管理的理论体系。此后，地理学与管理学长期合作发展。1997 年的东亚经济危机使人们认识到应对危机时区域政府责任重大，这就刺激了人们对经济的区域性特性深入认识和对区域的管理学性质的关注。这样，科学的一个重要发展——区域管理作为一个学科迅速地兴起。现在，在地理学领域，越来越多的学者，从管理学角度认识区域经济问题；在管理学领域，越来越多的学者认识到把管理学局限在企业管理或者商业管理的局限性。实际上，区域（城市、国家是区域的特殊类型）管理，往往具有不同于企业管理的原则和基本思想。当企业遭遇危机，企业可以采用所谓“减员增效”的措施来提高企业活力，把冗余的员工推给社会。可是当国家遭遇经济危机，国家领导人绝不可“减员增效”，而是要创造就业机会，为所有公民服务。最简化地说，企业管理目标是最大利润，区域管理目标是充分就业。在政策应用上，尽管原理上一致，二者往往背道而驰。实际上，管理学有一个词汇“governance”，在企业管理中，governance 目前强调的是放松规制，强调市场机制的决定性作用，发挥对个体激励作用。在区域管理领域，governance 正在被强调为法律的有效性和政府的主动性。国际上对 2008 年开始的经济危机的应对，被众多学者陈述为是一种 governance，政府不再是把经济完全交给市场。企业管理学者和区域管理学者对 governance 理解的侧重点不同，反映了企业管理与区域管理思想的差异。在中文中，企业管理学家最初把 governance 翻译为治理，区域管理学家习惯把 governance 翻译为管治，这就反映了两个学科的视角差异。且不论这个名词的翻译，事实说明，区域管理具有自己的管理学独特性和社会对它需求的必然性。因此，出版城市与区域管理学的理论与案例研究成果，是一件很有意义的事情。

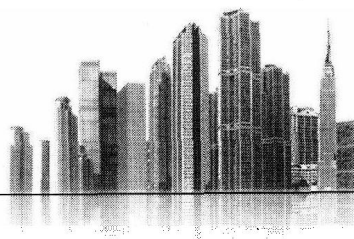
目前，区域管理是一个庞大的学科体系。一般来说，第二次世界大战后兴起环境管理，在 20 世纪 70 年代就成为独立学科。此后，流域管理、资源管理、

城市管理、增长管理、人口管理应运而生，丰富了区域管理。最近兴起的是城市和区域管治（governance），它强调通过一套程序、惯例、政策、法律、机构和社会组织来组织、管理及控制区域，这个过程不再关注单一的目标，而是关注众多目标并且注意平衡各利益相关方的利益。在最近一年，关于区域的经济管治和气候经济学管治被学者们多次提到，这代表着区域管理学的深入发展。总之，区域管理已经形成了有众多领域的生机勃勃的新学科。

在我国，2000年，科学出版社出版了王铮主编的“经济发展与地方管理丛书”；2001年，国家自然科学基金委员会把区域发展管理列为资助方向；同年12月，北京大学设立城市与区域管理系，开始招收区域与城市管理本科生，这些事件标志着区域管理在中国进入了一个系统发展的阶段。最近几年，闫小培、沈建法等对城市管治（governance）展开的大量研究，使得城市管理从城市运行管理与城市行政扩充到了区域的发展管理、公共服务管理、社会管理领域。王铮、李国平对区域知识管理做了一些起点性研究，提出了新的概念和思想；周国华等许多中国学者，针对中国突出的城乡统筹问题，进行了大量的实证研究，提出了一些新观点；而环境管理、资源管理更是硕果累累，区域管理在中国取得了丰富成果。我们希望通过这些理论、方法和案例的出版，推动区域管理的全面发展，同时显示区域管理学的独特性，促进更多的学者和青年学生投入到区域管理的理论研究和实践中。值得一提的是，由于城市管理在区域管理中具有特别的理论意义，应用意义突出，所以丛书突出了城市管理，命名为“城市与区域管理丛书”，虽然作为学科，称之为“区域管理学”已经意义充分。



2011年11月28日于中关村



前 言

《北京城市总体规划（2004—2020 年）》将北京的城市性质确定为全国的政治中心、文化中心、世界著名古都和现代国际城市；在城市发展目标和主要职能方面，强调以建设世界城市为努力目标，不断提高北京在世界城市体系中的地位和作用；在城市发展第三阶段目标中，明确提出到 2050 年左右进入世界城市行列。《北京市国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》提出要努力打造国际活动聚集之都、世界高端企业总部聚集之都、世界高端人才聚集之都、中国特色社会主义先进文化之都、和谐宜居之都，推动北京向中国特色世界城市迈出坚实的步伐。国家以及北京市已经正式将世界城市确立为北京发展的宏伟目标和努力方向。

北京建设世界城市已具有一定基础。2010 年北京地区生产总值已经达到 13 778 亿元，人均超过 1 万美元，开始步入世界较发达城市之列，逐步确立了在科技创新、现代服务型经济体系、产业高端发展等方面的国内领先地位。北京在世界城市体系中的地位也在不断提升，2008 年在世界城市网络中排序已经从 2000 年的第 29 位跃升为第 9 位，其整体连通度指数从 43.43 上升到 68.77，已经属于高度整合于世界城市网络的世界城市。北京成功举办了 2008 年奥运会，完成了新中国成立 60 周年庆典，并且作为经济总量超过日本成为世界第二大经济体的国家的首都，积极应对了国际金融危机冲击，这些都大大提升了北京在世界上的形象和城市影响力。伴随我国经济社会快速发展，北京建设成为世界城市的目标可以也能够提前实现，我们认为 2030 年北京可以基本建成世界城市。

北京建设世界城市是一个长期的过程，需要经济、社会、人口、资源、环境、空间等方面不断发展和完善，需要不断解决新问题，需要不断根据新形势、新需求制定与调整相关政策，更需要一步一个脚印地按照世界城市的高标准和高要求来扎实地推进北京的各项工作。因此需要深刻地分析北京发展现状，客

观地判断北京发展阶段,准确地找出存在的关键问题,科学地预测北京发展的未来趋势和发展方向,特别是需要预测和展望到2030年。

本书力图全景展现“北京2030”,为此也开展了诸多分析预测工作,其核心目的在于为新的北京市城市总体规划修编提供依据。《北京城市总体规划(2004—2020年)》的城市定位和城市发展方向仍具有重要的指导意义,但我们不得不面对由于经济高速增长特别是人口的迅猛集聚,一些重要的规划指标特别是人口控制目标已经提前突破或即将突破这一客观现实,显然需要适时对其进行必要的修编。我们希望本书的内容和一些观点能够直接为城市总体规划以及相关规划的编制或修编工作产生积极的影响和作用。

本书作者主要来自北京大学首都发展研究院和北京市城市系统工程研究中心。北京大学首都发展研究院和北京市城市系统工程研究中心多年来致力于研究首都发展中的一些基础性、长期性、前瞻性和战略性问题。本书是北京大学首都发展研究院和北京市城市系统工程研究中心众多北京相关研究成果中的一个代表。

本书共八章,分别是北京建设世界城市的背景分析,北京建设世界城市的基础分析,人口、资源、环境发展现状及趋势分析,经济发展现状及趋势分析,社会发展现状及趋势分析,城市空间发展现状及趋势分析,2030年的北京:专家咨询意见分析,北京2030:面向世界城市的发展目标、模式与策略。

本书首先从回顾北京的城市发展历程出发,论述了北京城市定位的变化,分析了在新阶段北京将建设中国特色世界城市作为发展目标的战略决策过程和背景,并分析了现阶段北京建设世界城市的必要性,以及新形势下北京建设世界城市的机遇和挑战等。之后,本书详细探讨了北京建设世界城市的地位和基础,通过对世界城市网络及北京在其中的地位和变化,揭示目前北京已初步具备建设世界城市的基础和条件。同时,世界城市的发展往往有一个支撑其发挥控制职能的区域,本书将北京及其周边地区作为北京建设世界城市的区域基础,并对其条件和问题等进行分析。此外,本书还对北京的城市发展与主要世界城市的发展展开比较,分析北京与主要世界城市的差距和存在的问题等。

本书分别从人口、资源、环境,经济发展,社会发展和空间发展四个方面对北京城市发展现状进行分析,并对北京建设世界城市的发展趋势进行判断和展望。人口、资源与环境是北京建设世界城市的重要支撑条件,而三者的协调发展是北京城市可持续发展的关键。本书重点分析了北京市人口和资源的总量增长和结构变动,以及环境质量现状,并在此基础上对未来人口、资源、环境的发展趋势进行展望。在经济发展方面,本书详尽回顾了北京市经济发展和产业结构变动历程,对北京经济发展的总体趋势和经济重构的基本特征进行研究,重点分析工业(制造业)和现代服务业的发展现状和结构特征,并探讨了北京

的经济发展走向,包括经济总量的持续扩张、产业结构的高级化等。北京是中国的首善之区,建设世界城市当善于社会建设与发展。本书详细阐述和分析了北京在居民收入、科技创新、社会保障和公共服务等重点社会建设领域的发展历程,并对社会建设与发展到2030年的总体趋势进行了判断和展望。此外,本书还探讨了在快速的社会、经济变化过程中城市空间发展的历程和现状,着重分析了伴随城市增长,北京的城市郊区化过程和特征,以及在郊区化过程中城市空间结构的发展趋势。本书重点对北京市经济空间布局的发展进行分析和展望,探讨了伴随产业结构的迅速变化,产业空间格局(包括制造业和服务业空间格局)的发展趋势。同时,面对城市交通和空间发展日益紧密的相互作用,本书对北京城市交通建设现状及发展趋势进行分析,并研究了城市交通发展趋势对城市空间发展的影响等。

本书第七章汇集了22位来自城市规划、地理学、经济学、管理学等领域的专家对北京的城市发展定位、人口发展、经济发展、资源环境、城市空间发展和社会发展现状和趋势的见解和观点,集中体现了该领域众多专家的真知灼见,这为我们对北京城市发展趋势和2030年的北京进行判断,以及认识北京建设世界城市的目标、差距、问题、路径和战略等提供了重要的参考。

本书第八章系统阐述了北京建设世界城市的战略定位、发展目标、模式及其策略。首先,结合本书的研究成果,提出了北京建设世界城市的战略定位,北京建设世界城市不仅要符合世界城市的一般规律,更应具有北京特色。未来20~30年,北京建设世界城市的战略定位应当是:影响政治发展的国际政治交往中心;具有经济实力与活力,影响和控制对外经济的国际经济管理中心;具有深厚文化底蕴、高度包容性、多元化的世界文化名城;引领国际自主创新、连接全球创新网络的世界创新城市;可持续发展的国际生态城市。其次,进一步提出了“六个提升”的北京建设世界城市的发展目标。北京建设世界城市要建立起具有中国特色和首都特点的经济模式和空间模式,其经济模式应着力于产业结构高级化、价值链增值环节升级化、经济职能外向化,其空间模式应在市域层面构建网络化大都市,在区域层面依托京津冀区域,构建区域城市网络,连接世界城市网络。最后,本书提出了北京建设世界城市的具体发展战略,包括经济发展策略、空间发展策略,社会发展策略和人口、资源、环境发展策略等。

本书由李国平、王立、孙铁山、刘霄泉、曹红阳共同讨论拟定结构框架,集体讨论确定各章主要内容、基本观点以及分析论证方法,然后由各执笔者承担相应章节的写作。前言由李国平、王立执笔;第一章第一节由刘霄泉,第二节由李国平、王立,第三节由刘霄泉执笔;第二章第一节由孙铁山、李国平,第二节由李国平、孙铁山、张悦,第三节由孙铁山、王立执笔;第三章第一节由

王志宝、张健，第二节由王志宝、严靖凯、曹红阳，第三节由田家宁、王志宝执笔；第四章第一节由李国平、刘霄泉，第二节由刘霄泉，第三节由吴爱芝、齐云蕾执笔；第五章第一节由吴爱芝、赵浚竹，第二节由王伟、吴爱芝，第三节由吴爱芝、李咏涛，第四节由吴爱芝、李桐执笔；第六章第一节由孙铁山，第二节由张冰雪、李国平，第三节由齐云蕾、王伟执笔；第七章第一节由张悦，第二节由吴爱芝，第三节由王立，第四节由曹红阳，第五节由吴爱芝，第六节由李桐，第七节由张悦执笔；第八章第一节由李国平、王立，第二节由李国平、李岱松，第三节由孙铁山、刘霄泉、王志宝、吴爱芝执笔。除执笔人外，还有王海芸、袁薇薇、罗毅、李青森、原嫒、赵天旻、玄兆辉、陈晓白等参与了课题研究工作。全书最后由李国平、孙铁山、刘霄泉统稿。

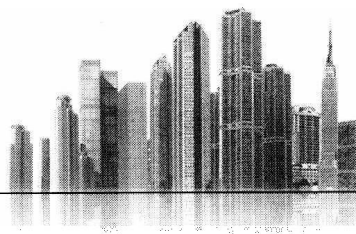
在本书形成过程中得到了北京市发展和改革委员会、北京市对口支援和经济合作领导小组办公室等单位或机构的大力支持。为完成本书的研究和写作工作，研究课题组先后多次到北京市各部门和各区县进行调查研究，对给予调查研究以协助的相关机构、企业和个人表示衷心的感谢。

本书的出版得到了科学出版社责任编辑陈超女士的帮助，特此致谢。

笔者力图以世界城市为参照系来客观地分析北京发展现状以及 2030 年的愿景，寄希望于本书的出版一方面能对北京市的科学决策产生积极作用和重要影响，同时也希望带来对于北京长期发展趋势分析研究的新关注。但限于理论水平与实践经验，本书难免存在不足之处，著者全员诚恳希望得到广大读者的批评指正。

李国平 王立

2011 年 11 月



目 录

总序（王铮）	i
前言	iii
第一章 北京建设世界城市的背景分析	1
第一节 北京的城市发展历程	1
第二节 北京建设世界城市的战略决策	4
第三节 北京建设世界城市的机遇和挑战	9
参考文献	13
第二章 北京建设世界城市的基础分析	15
第一节 世界城市网络及北京的地位	15
第二节 北京建设世界城市的区域基础	19
第三节 北京城市发展与主要世界城市的比较	27
参考文献	34
第三章 人口、资源、环境发展现状及趋势分析	36
第一节 人口发展现状与趋势分析	36
第二节 资源供给与利用的现状与趋势分析	61
第三节 环境现状与趋势分析	82
参考文献	103
第四章 经济发展现状及趋势分析	106
第一节 经济发展历程与总体趋势分析	106
第二节 工业发展现状与趋势分析	120

第三节 现代服务业发展现状与趋势分析	138
参考文献	150
第五章 社会发展现状及趋势分析	152
第一节 居民收入发展现状与趋势分析	152
第二节 科技创新发展现状与趋势分析	161
第三节 社会保障发展现状与趋势分析	173
第四节 公共服务发展现状与趋势分析	181
参考文献	208
第六章 城市空间发展现状及趋势分析	210
第一节 郊区化与城市空间结构发展趋势	210
第二节 产业空间布局与发展趋势	227
第三节 城市交通发展趋势及对城市空间发展的影响	253
参考文献	267
第七章 2030 年的北京：专家咨询意见分析	269
第一节 北京的城市发展定位	269
第二节 北京的人口发展	276
第三节 北京的经济发展	277
第四节 北京的资源环境	281
第五节 北京的城市空间发展	284
第六节 北京的社会发展	290
第七节 结论	295
参考文献	297
第八章 北京 2030：面向世界城市的发展目标、模式与策略	298
第一节 北京建设世界城市的战略定位和发展目标	298
第二节 北京建设世界城市的经济与空间模式	301
第三节 北京建设世界城市的发展策略	310
参考文献	324
附录 北京 2030：面向世界城市的首都发展趋势分析和展望专家调查	
问卷	325



第一章

北京建设世界城市的背景分析

第一节 北京的城市发展历程

北京建城的历史可以追溯到 3000 年以前，所谓“左环沧海，右拥太行，北枕居庸，南襟河济，俯中原，诚天府之国”（于敏中等，1983），优越的地理区位和自然环境为北京的城市发展奠定了良好的基础。在城市发展历程中，北京在不同的时期被赋予了不同的城市职能，尤其是新中国成立后，北京历次城市规划对其城市性质和发展定位进行了调整，伴随着北京城市建设的不断推进，今天的北京不仅是世界著名古都，是我国的政治中心、文化中心，也逐渐成为现代化的国际城市。从北京的城市发展历程来看，可以分为三个阶段。

一、1949 年前的北京城——封建皇权的象征

早在 3000 多年前的春秋战国时期，北京地区已经出现了早期的城市。温和的气候、肥沃的土地、广阔的平原为北京地区的经济发展提供了优越条件，北京地区农业经济发达、物产富饶，更是南北交通枢纽，不仅是历朝历代的北方军事重镇，更是中原汉族与北部游牧部族贸易和文化交往的中心（高福顺，2000）。唐宋以后北京的地位更进一步提升，金代正式建都于北京，当时北京地区的人口已超过 100 万人；此后元、明、清各朝均建都于此，北京正式成为集政治、经济、文化于一体的首善之区，人口超过 200 万人。

作为全国首都，历史时期的北京城商业繁荣，人口密集，水源是城市建设中至关重要的问题；此外，受地理条件和城市功能定位的影响，生产功能已远远不能满足城市人口增长和经济发展的需求，粮食及商品往往需要依托外部运入，因而我国历代城市建设者在城市选址时都十分关注水源的选择和水利工程

的修建。从北京城的发展历史来看,金中都的建设主要依托莲花池水系,而元大都建设时,考虑到莲花池水系水源的不足,即改为依托高粱河水系新建都城,因而都城选址也向东北部迁移,构筑了北京城的雏形,并成为明清北京城的建设基础。此外,通惠渠工程成功解决了漕粮入境的困境,在京杭大运河源源不断地将粮食、商品运入京城的同时,更进一步加强了北京在南北交通枢纽方面的重要功能,保证了北京城的物资需求。

明清北京城以紫禁城为中心,按中轴线东西对称的原则设计,集中国传统都城建设之大成,是此后北京城市建设的基础。尽管伴随着城墙的拆除和 20 世纪 80 年代后城市改造速度的加快,北京城市空间结构已经发生了巨大的变化,但我们依旧可以在红墙绿瓦之间寻找到当日宏伟的北京城的印迹。这座繁荣的古代都城,汇集了南北文化,也为我们留下了丰富的文化遗产。

二、1949~1980 年的北京城——高速发展的工业新城

1949 年 10 月 1 日,中华人民共和国成立,北京成为新中国的首都,正式开启了北京城市建设与现代化发展的新篇章。自 1949 年新中国成立以来,北京市先后开展了五次总体规划的编制,在不同历史时期城市的建设与发展实践过程中,不断对城市发展定位进行修正和调整。

新中国成立之初,战乱后的北京城千疮百孔、百废待兴。1949 年 3 月 5 日,中共七届二中全会提出要“将消费的城市变成生产的城市”这一新中国城市发展的总体思路。为充分贯彻中央精神,1949 年 4 月 16 日,中共北平市委即制定了北京市恢复改造和发展生产的工作决定。结合对西方工业的反思和对京津冀大北京地区发展的思考,梁思成提出了对这一决定的深刻担忧和建设环境优美的行政中心城市的美好愿景,并与陈占祥等学者一起提出了保留古城、疏散功能、另建新城的宏伟设想(王军,2003)。然而这个影响北京学界半个多世纪的宏伟设想,并未能成为引导北京城市建设的蓝图,随着 1953 年由北京市委规划小组编制完成的《改建与扩建北京市规划草案的要点》的出炉,北京市进入了全面工业化和旧城改造阶段。

《改建与扩建北京市规划草案的要点》将北京的城市性质定位为“我国政治、经济、文化的中心”,以及“我国强大的工业基地和科学技术的中心”,以全市的中心区作为中央首脑机关所在地,将行政中心设在旧城中心部位,四郊开辟大工业区和大农业基地,规划 20 年左右城市人口规模达到 500 万人、城市用地面积扩大到 600 千米²,成为第一个五年计划期间北京城建设的基本方案。在国家优先发展重工业的战略以及北京建设强大的工业基地和科学技术中心的建设方针指导下,第一个五年计划期间,北京初步建成了大中小企业配套齐全

的工业格局。

1955年在原有的《改建扩建北京市规划草案要点》的基础上,对北京城市建设总体规划进行了全面、深入的研究与编制工作,于1958年编制完成并以草案形式发布了《北京城市建设总体规划初步方案》。这次总体规划进一步强调了变消费型城市为生产型城市、建设大工业城市的定位,反映了当时国家工业化的战略要求,以及通过工业化道路恢复和发展生产、实现强国富民的迫切需求。规划进一步确定了北京的定位,即北京是中国的政治中心和文化教育中心,并应迅速建成一个现代化的工业基地和科学技术中心;同时在城市布局上提出了“分散集团式”和“子母城”的布局形式,在工业发展上提出了“控制市区、发展远郊”的方针。1962年,北京市委指出,北京已经实现了由消费型城市向生产型城市的转变,正式进入了以重化工业为主导的工业化阶段。地区生产总值从1949年的2.77亿元增长到1962年的29.59亿元,第二产业比例增长至55.09%,与此相伴随的正是城墙的全面拆除和城市空间格局的巨大变化。

三年自然灾害和“文化大革命”并没有阻挡北京的工业化进程,到20世纪70年代末,北京已成为全国重要的工业基地。1972年11月北京市规划管理局恢复后,经过一年多的努力,于1973年10月8日提出了《北京地区总体规划方案》和《北京市区总体规划方案》。这一方案虽然未予讨论,但是方案中已经明确指出北京城市发展中出现的若干问题:城市规模过大、工业过于集中带来了严重缺水、环境污染、用地紧张等。历史证明,北京在水资源及矿产资源短缺的情况下过度发展工业,不仅给自身造成了严重的城市问题,也由于京津经济同构发展,导致了天津的衰退(王军,2003)。

三、1980年后的北京城——日新月异的国际城市

改革开放为北京带来了新的发展活力,城市的商业活动开始繁荣,城市服务功能逐渐增强。改革开放开始之后,北京建设工业城市的定位开始受到质疑,1982年由北京市规划委员会编制的新一轮《北京城市建设总体规划方案》成为北京城市建设的转折点。该轮方案对北京的城市定位进行了调整,明确北京的城市性质是全国的政治中心和文化中心,而取消了“经济中心”的提法,并提出了严格控制城市规模,坚持“分散集团式”城市布局,发展远郊卫星城,严格控制城市人口规模的城市发展目标,另外根据北京历史文化名城的地位,对保留、继承和发扬文化古都风貌提出了更高的要求。这一总体规划方案强调经济发展要适应和服从城市性质的要求,调整结构,根据资源情况重点发展能耗低、用水少、占地少、运输量少和不污染、不扰民的工业,对现有重工业进行技术改造,并提出改变工业过分集中于市区的状况。

在不断加大的全球化影响之下,以举办 1990 年亚运会为契机,北京的对外开放水平得到进一步提高。为适应国际国内日益频繁的政治、经济和文化交往,1993 年编制的《北京城市总体规划(1991—2010 年)》再次对北京的城市定位进行了调整,进一步明确北京的城市性质是伟大社会主义中国的首都,全国的政治中心和文化中心,世界著名的古都和现代国际城市,并提出发展适合首都特点的经济,调整产业结构和布局,大力发展高新技术和第三产业,明确提出城市发展要实行“两个战略转移”的方针,即全市城市发展重点要逐步从市区向广大郊区转移,市区建设要从外延扩展向调整改造转移,并将历史文化名城保护纳入总体规划,把城市基础设施现代化和环境建设放在突出位置。这是首次在城市总体规划中突出北京城市的国际功能,提出建设全方位对外开放的现代化国际城市的目标,充分反映了国际交往和对外开放不断扩大的时代背景下,首都建设和发展的客观要求。

随着对北京功能定位的明确,北京工业布局的重心逐渐向郊区转移,以现代服务业为主的第三产业成为城市的主导产业,2000 年第三产业比重已达到 64.81%;同时城市化和城市郊区化的步伐明显加快,对外开放水平快速提升。《北京城市总体规划(2004—2020 年)》进一步明确了北京的城市性质,具体来说:国家首都,即按照中央对北京做好“四个服务”的工作要求,强化首都职能;国际城市,即以建设世界城市为努力目标,不断提高北京在世界城市体系中的地位和作用;历史名城,要求弘扬历史文化,保护历史文化名城风貌,形成传统文化与现代文明交相辉映、具有高度包容性、多元化的世界文化名城;宜居城市,要求创造充分的就业和创业机会,建设空气清新、环境优美、生态良好的宜居城市。在这一城市总体规划中,北京的首都职能、居住功能和文化特色得到强调,并进一步明确提出要将世界城市作为北京城市建设的努力目标。

第二节 北京建设世界城市的战略决策

经过 60 多年的城市建设和经济发展,北京的面貌发生了翻天覆地的变化。2008 年成功举办第 29 届奥运会后,北京的国际声望大幅提高,首都的现代化建设进入了新的发展阶段。在应对金融危机的过程中,北京对城市发展定位和未来目标有了新的判断。2009 年年底召开的北京市委十届七次全会上,提出了要从建设世界城市的高度,加快实施“人文北京、科技北京、绿色北京”发展战略,以更高标准推动首都经济社会又好又快发展。这意味着北京城市国际化进程进入了新的阶段,将以建设国际城市的高端形态——“世界城市”为发展目标。

一、建设中国特色的世界城市

作为学术术语,“世界城市”一词最早由英国学者格迪斯提出,用以表述“世界最重要的商务活动绝大部分都须在其中进行的那些城市”(谢守红等,2004)。英国学者霍尔在其1966年的著作《世界城市》(*World Cities*)中,第一次全面而系统地描述和研究了世界城市,并为现代世界城市研究奠定了基础(Hall, 1996)。霍尔针对伦敦、巴黎、纽约、东京、莫斯科以及德国莱茵-鲁尔区、荷兰兰斯塔德区7个世界城市开展了详尽的研究,认为世界城市是那些已经对全世界或大多数国家发生经济、政治和文化影响的国际第一流大都市,世界城市的形成取决于其具有全球影响的复合的城市功能,包括政治、贸易、交通、金融、教育、文化和科技等。霍尔认为,世界城市的具体特征是:①主要的政治权力中心;②国家的贸易中心;③主要银行所在地和国家金融中心;④各类专业人才聚集的中心;⑤信息汇集和传播的地方;⑥大的人口中心且集中了相当比例的富裕阶层人口;⑦娱乐业已成为重要的产业部门。

霍尔所描述的世界城市延伸了格迪斯提出的概念,认为世界城市的形成取决于其具有全球影响的复合的城市功能,包括政治、贸易、交通、金融、教育、文化和科技等。这是从城市化过程中全球性国际大都会的角度对世界城市的理解,而并未将世界城市的发展与全球化过程中世界体系的变化以及全球资本运行不平衡的地理格局相结合,即并未将对世界城市的理解与全球化过程结合起来。

第二次世界大战后,全球化进程不断加快,促使全球政治、经济空间格局进行重构。世界城市是全球化的产物,同时也是全球化过程中关键的协调者、推动全球化进程的核心力量。全球化及在此过程中形成的新国际劳动分工是理解世界城市的重要基础。1986年,弗里德曼在此基础上提出了迄今为止最为经典的世界城市理论(Friedmann, 1986)。弗里德曼认为,在全球化时代,城市可以被看做跨国公司在管理全球劳动配置与分工中的控制中心,由此将地方与全球经济整合起来。在整合过程中,新国际劳动分工决定了城市的功能和城市体系的结构(苏雪串,2006)。一些城市不再直接生产工业品,而是成为集聚和扩散国际资本的枢纽,并通过复杂的全球城市体系成为整合和控制全球生产和市场的关键力量,而这些城市则处于全球城市体系的最高层级,即是所谓的世界城市(蔡建明,2001)。弗里德曼认为世界城市的形成过程是“全球控制能力”的生产过程,而这种控制能力主要是指对全球经济的控制力,其产生取决于特定部门的集中和快速增长,包括跨国公司总部、国际金融、国际交通和通信、高级商务服务等。