

## 学习贯彻市委十四届二次全会暨市委经济工作会议精神

## 本期关注

## 三个做优做强

党的二十大报告提出，“坚持人民城市人民建、人民城市为人民，提高城市规划、建设、治理水平，加快转变超大特大城市发展方式。”在推进城市现代化进程中，如何完整、准确、全面贯彻新发展理念，构建现代化城市功能体系，推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理，是超大特大城市的一项重要任务。市委十四届二次全会讨论了《成都市关于加快推进“三个做优做强”重点片区建设的若干支持政策措施》，提出加快推进“三个做优做强”重点片区建设，践行人民城市人民建、人民城市为人民理念，以中国式现代化引领城市现代化，聚焦宜居、韧性、智慧城市，切实转变城市发展方式，进一步提高城市规划、建设、治理水平，推动空间布局整体优化、功能体系整体完善、发展能级整体提升，全面增强人口和经济承载力。

迈上新征程，成都如何加快推动发展动力转换和发展方式变革，增强“四中心一枢纽一名城”核心功能，提升城市位势能级和核心竞争力？本期《理论周刊》邀请专家就如何深刻把握城市功能的演进逻辑、如何深刻认识超大特大城市提升城市功能的重要性及实践路径、如何以“三个做优做强”提升成都城市整体功能等，提出对策建议。

## 深刻把握城市功能的演进逻辑

焦永利

党的二十大报告提出，“加快转变超大特大城市发展方式”“打造宜居、韧性、智慧城市”。成都作为超大特大城市，承担着城市现代化的国家试点示范任务，需要在探索超大特大城市转型发展新路径上率先突破，全面建设践行新发展理念的公园城市示范区，加快构建现代化城市功能体系，持续升级核心功能，不断强化基本功能，创新打造特色功能，积极探索人类文明新形态的城市表达和功能方案。

城市发展跃迁  
是功能体系持续复杂化、高级化的过程

城市出现通常被认为是人类进入文明时期的标志之一，此后城市便成为人类集体进化的一种空间装置。城市最初出现是基于农业革命的能量积累与信息传递方式变化，产生了新的人居模式及其空间承载形态。从早期较小规模的城市，到中等城市、大城市乃至全球城市，每一步跃迁都基于相应的物质、能量、信息以及组织模式的演进，因而都是“涌现”之过程。

前工业革命时期的城市更多作为管理、交易、防卫等场所，自身内生性较弱，作为“消费性城市”，其价值很大程度上是对乡村和区域的管理、交换和服务职能。工业革命之后，技术进步和生产方式变革使得城市的内生性大大提升，规模经济水平、新的产业形态与流通方式、大规模人口集聚等构成了一套全新的功能运行体系，城市基本部门面对的空间和对象大大拓展，一些城市功能的影响范围及全球。由此，

中国式现代化  
对城市功能体系提出新任务、新要求

党的二十大部署了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的战略任务。城市作为现代化建设的引擎承担重要使命。其中，超大特大城市作为引擎中的引擎、龙头中的龙头，更需要积极承担国家使命，率先转变发展方式，系统贯彻新发展理念，升级现代化城市功能体系，支撑新发展格局，推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理。

国家“十四五”规划对全国发展格局优化进行了系统部署，提出发展壮大城市群和都市圈，形成疏密有致、分工协作、功能完善的城镇化空间格局；以促进城市群发展为抓手，形成“两横三纵”城镇化战略格局；优化提升京津冀、长三角、珠三角、成渝、长江中游等城市群；依托辐射带动能力较强的中心城市，培育发展一批同城化程度高的现代化都市圈等。特别指出要优化提升超大特大城市中心城区功能，转变超大特大城市开发建设方式。增强全球资源配置、科技创新策源、高端产

以系统观念  
构建和完善成都现代化城市功能体系

成都市委十四届二次全会提出了“奋力打造中国西部具有全球影响力和美誉度的社会主义现代化国际大都市”。实现这一目标需要相应功能体系支撑。为此，成都市委明确了“四中心一枢纽一名城”功能定位，提出推进“三个做优做强”提升城市整体功能的思路。“三个做优做强”符合城市发展的演进规律，契合国家战略的内在要求，借鉴融合了国内外前沿城市发展经验，也体现成都自身的发展特色。在推进过程中，建议做好以下三方面工作。

**坚持系统观念，优化功能组合。**现代化城市功能体系是一个各类功能相互联系、相互作用的系统，各类城市功能之间有着正向互促、负向抵消、资源竞争等复杂关系，增强功能间的融合力，减少互斥力，实现整体功能的最优化。主要的着力方向是：增强核心功能。瞄准核

城市体系的生态容量极大拓展，城市“物种”类别愈加多样，功能也趋于复杂化。此后，历经多次科技产业革命的影响，从工业化到信息化、智能化，城市各类新功能的叠加连续使得城市从简单的功能形态发展为复杂巨系统，越来越具有生命体、有机体的属性特征。我们可以从几个维度观察城市功能的复杂化、高级化过程。

第一，从空间维度看，城市功能辐射范围从本地化拓展到区域化再到全球化。今天，若干高能级城市已经具有主导全球资源配置的能力，成为人才、科技、资金、文化艺术、产品、数据的汇聚地和配置枢纽；第二，从类别维度看，城市功能从工业革命前的管理、居住、交易、简单手工业为主，到工业革命后以经济功能为主，历经机械化、电气化、信息化、智能化等阶段，产业形态从简单机器工业到重工业化、精密制造、各类现代服务

业引领功能等。坚持产城融合，完善郊区新城功能，实现多中心、组团式发展等。

上述战略部署意味着我国将构建一个与现代化目标相匹配的、更高级的城市有序结构与状态，表明城市群、都市圈将成为城镇化的主体空间形态。若干头部区域将成为现代化建设的增长极和动力源，要求提升城市功能特别是超大特大城市功能的升级调整以及空间上的疏散重组。在此背景下，北京、上海、深圳等超大城市积极探索国家战略，正在探索形成涵盖“目标定位—功能体系—发展思路—实现路径”完整链条的社会主义现代化大都市工作思路。

**北京——围绕建设“四个中心”**战略定位，加强支撑“四个中心”的功能建设，提出“四个服务”的工作思路，在实践中围绕实现“都”的功能布局“城”的发展，稳步推进核心区功能重组，以“城”的更高水平发展服务保障“都”的功能，做到服务保障能力同城市战略定位相适应、人口资源环境

心竞争力不断优化升级，代表国家参与全球和区域竞争合作，体现“国家队”能力水平；夯实基本功能，保持城市生产生活消费流通等基本功能运转，维持城市生命体征健康稳定，定期开展城市体检，持续强身健体；突出特色功能。特色功能代表着城市的品位、格调与性格特点，是避免“千城一面”的重点内容，也是城市吸引力竞争力的重要来源。在这方面，成都的“三城三都”建设有望成为“影响力”和“美誉度”的有力支撑。

**开展城市研发，协同形式与功能。**城市思想家芒福德将城市的基本功能总结为“磁体与容器”，基本可以对应城市的形式（空间格局、交通模式、建筑形态等）与功能。从城市发展史来看，城市的形式与功能之间存在很强的张力，城市功能不断叠加、替代和累积，同时也伴随空间形式形态的调整演化。每当底层技术发生变革时，二者的磨合重塑就会上演，造就“重新发明城市”的历史机遇。当前，我们正处于这样一

业，再到上世纪中后期兴起的电子信息技术运用、信息化，再到近年来兴起的数字化、智能化等各类新形态。由于产业前沿不断推移，城市的创新功能也愈加突出，城市作为科创中心、科学中心的功能持续加强。同时，随着人本观念的强化，休闲娱乐、消费等各类生活服务功能也持续拓展；第三，从基础设施维度看，从简单的道路、水运到铁路、汽车、远洋航运，再到水陆空立体高速交通网络，从书信到电报、电话，再到无远弗届的互联网、物联网，城市的骨架与神经网络日趋发达；第四，从空间形态维度看，从单中心到多中心、组团式，再到网络化、都市圈化，近年来甚至有学者提出“星球城市”的概念；第五，从公共管理与服务维度看，从早期提供治安、秩序等基本服务到教育、医疗、环境、文化、艺术、体育等综合服务体系，“城市让生活更美好”的向往正在更多变为现实。总体来看，重大技术变革和生产方式变革持续带来生产关系与上层建筑的变革，城市治理理念、治理模式、治理能力也持续提升。

同城市战略定位相协调、城市布局同城市战略定位相一致。

**上海——**可以用“12345”进行描绘。“1”是建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的战略定位；“2”是站在两个大局的高度，打造国内大循环的中心节点和国内国际双循环的战略链接；“3”是强化三大特征，即世界影响力的能级显著提升、社会主义现代化特征充分彰显、国际大都市的风范更具魅力；“4”是强化四大功能，即全球资源配置功能、科技创新策源功能、高端产业引领功能、开放枢纽门户功能；“5”是建设“五个中心”，即国际经济、金融、贸易、航运中心与具有全球影响力的科技创新中心。

**深圳——**提出打造更具全球影响力的经济中心城市和现代化国际大都市，建设好中国特色社会主义先行示范区，创建社会主义现代化强国的城市范例。在功能体系上强调加快建设全球领先的先进制造业中心和具有全球重要影响力的科技创新中心、消费中心、物流中心、金融中心。在发展路径方面强调持续营造市场化法治化国际化一流营商环境，努力创造便利温馨高品质生活氛围。

个历史时期，需要以“城市研发”的思维去推进城市形式与功能的协同进化。在这方面，我国具有制度优势，有条件更好统筹各方面利益和各维度工作。

**更新发展理念，促进功能融合。**如上所述，现代化城市功能体系是一个复杂的功能组合矩阵。“天地有正气，杂然赋流形”，大自然的启法是“杂然”和组合才能呈现更多的生命活力。推动城市作为生命体的进化，要求更新发展理念乃至时空观念。例如，生态空间只能是生态功能吗？其中的体育、露营等活动是否可以视作一种“量子叠加态”？工业用途空间只能是生产制造吗？深圳等地已经有了很多的混合用途实践。再将时间线延长，一个片区的更新节奏是十年、二十年还是三十年、五十年更合理？未来变化加快，城市是否会在较短时间内变动从而成为某种形态的“变形城市”？在此过程中，哪些需要被认定具有文化价值，作为空间标本加以保护保留？这些都需要更新时空观来观察应对，从城市进化的动态视角进行观察思考。

（作者：中国浦东干部学院公共政策创新研究中心主任、教授）

## 聚焦 四中心一枢纽一名城

加快建设全国重要经济中心、全国重要科技创新中心、西部金融中心、国际消费中心城市、国际门户枢纽和世界文化名城，建设带动全国高质量发展的重要增长极和新的动力源。

## 推进 三个做优做强

坚持战略定位指引，聚焦“四中心一枢纽一名城”功能定位，持续做优做强高端要素运筹、创新策源转化、国际消费引流、对外开放门户等核心功能和公共服务、基础设施、宜居环境、现代治理等基本功能，支持各区（市）县立足实际发展特色功能，推动城市空间布局整体优化、功能体系整体完善、发展能级整体跃升。

资料来源：《中共成都市委关于深入学习贯彻党的二十大精神奋力打造中国西部具有全球影响力和美誉度的社会主义现代化国际大都市的决定》

## 以空间韧性治理驱动城市功能品质提升

熊亮

党的二十大报告指出：加快转变超大特大城市发展方式。从全球而言，超大特大城市及其形成的都市圈和城市群越来越成为各国竞合的核心主体和实力代表，并且随着创新街区、“硅谷”等城区成为高科技创新创业青睐的空间，在全球科技竞合中的作用日益突出。对中国而言，从全面建成小康社会进入到全面建设社会主义现代化强国的重大历史转折阶段，超大特大城市战略更加凸显，甚至其发展决定中国能否跨越中等收入陷阱，迈入发达国家行列。如何转变超大特大城市发展方式？从国内外经验看，城市空间韧性治理可以说是一个“牛鼻子”。

## 为何要强化城市空间韧性治理？

空间韧性治理是指通过多元主体的协同合作，构建规模适切的基层空间单元、疏密有致的市域空间结构，开放协同的区域空间机制以提升整体空间韧性。

从国际经验来看，二战以来世界上100多个经济体在追赶发达国家，但成功跨越“中等收入陷阱”实现赶超的仅仅有12个，赶超成功率只有10%左右。一些在人均GDP突破1万美元后掉入“中等收入陷阱”的国家，往往是其经济中心城市或超大城市出现了问题，导致将整个国家拖入泥潭，无法实现现代化进程再上一个台阶。一些发达国家有些大城市由于出现衰败，甚至破产，也引发了经济社会问题。因此，如何在我国常住人口城市化率超过60%，进一步优化我国城市发展策略，特别是代表国家参与全球竞争、率先实现现代化的超大城市的发展战略就显得更加重要。

**超大城市发展正从要素驱动向治理驱动转型。**如果说第一轮超大特大城市发展是土地、资本、人口、产业或技术等要素驱动的话，那么新一轮超大特大城市发展将进入以多元主体协同为特征的城市治理驱动的新时代。因为，无论是城市更新、存量优化还是“人随产业、技术、资本走”到“产业、技术、资本随人走”转型下社会治理对人才吸引力的重要性，以及“大城市病”破解和数字化转型过程中的政府企业社会的紧密合作，都表明着协同治理越来越成为驱动超大特大城市发展方式转变的重要力量。

**强化空间韧性治理是超大城市空间布局整体优化的必然要求。**超大城市在发展过程中，往往囿于有限理性的影响，在空间布局上会走上“摊大饼”的模式而不是“多中心、组团式和网络化”的可持续发展模式，因为“摊大饼”模式显然投入成本小、周期短但见效快，而跳开中心城区建设新城新区的“多中心”模式则往往投入成本高、周期长、见效慢。“摊大饼”在一定空间规模基础上打造中心城区核心功能有其合理性，但中心城区连续建成区面积达到1000平方公里以上，其模式的边际效应出现迅速递减甚至为负，导致整体空间韧性在一再接受“极限挑战”下埋下了诸多风险隐患。从全球超大城市发展看，也往往控制在1000平方公里的“极限值”，例如，美国纽约市中心城区面积833平方千米，日本东京都都心23区面积621平方千米。

**强化空间韧性治理是超大城市功能体系整体完善的有效路径。**超大特大城市进入成熟发展期，必然要求全要素、全市场、全周期的功能融合，以完善整体功能体系。例如，生产—生活—生态功能融合，平时管理和应急管理的融合，产业—城市—人才功能融合，城市—郊区—乡村功能融合，地上空间—地下空间—云空间融合，规划—建设—运营—管理—更新融合，政区—园区—社区—校区等，这些

功能的体系化融合过程在空间韧性及其治理基础上才能更好得以实现。因为，功能融合中既要有空间上的相互链接、复合、转化而产生更高效率，又要能留有余地，不至于出现功能混杂导致相应的邻避冲突、边界不清、权责不明。

**强化空间韧性治理是超大城市发展能级整体跃升的有力支撑。**超大特大城市要推动发展能级整体跃升，在行政空间体量“瘦身健体”的同时，应通过区域城镇群、产业链生态链、交通廊道线、市场消费圈、旅游休闲网等多类型路径拓展功能空间体量，在拓展功能体量中做优做强功能体系，跃升整体发展能级。空间韧性治理方式中的创新飞地和反向创新飞地建设、空间异地法定化代管、毗邻地区跨界合作协同等政策工具，可以有力支撑拓展功能空间体量、整体跃升超大城市发展能级的目标。

**强化空间韧性治理充分体现了坚持人民城市人民建、人民城市为人民的重大理念。**人民城市重大理念是具有鲜明中国特色的超大城市治理现代化理念，超大特大城市在充分发挥其空间集聚、规模和财富等效应的时候，也易于产生不平衡、不公平、不公正。而中国的城市是人民的城市，城市最好的资源、最大的红利是由创造这些财富的所有市民所共享。空间韧性治理就是要构筑一个让全体市民共建共享的超大城市空间格局。

## 成都如何借鉴上海新城建设经验？

建设新城新区是超大城市提升整体空间韧性的有效手段，作为全国首个国家级新区所在地的上海，也是国内很早就明确提出新城建设的超大城市。上海明确提出新城建设肇始于上海市城市总体规划（1999年—2020年），尔后在每次五年规划中对新城数量和定位都有表述，上海新城建设经历了以下六个阶段的演变，包括新世纪初期的11个新城，“十五”时期的“一城九镇”“十一五”时期的“9个新城”“十二五”时期的“7个新城”“十三五”时期的“5+2”新城格局以及最新的“十四五”时期的“五个新城”。

上海市“十四五”规划提出加快形成“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的空间新格局，并指出“把五大新城建设为长三角城市群中具有辐射带动作用”的独立综合性节点城市，融入长三角区域城市群网络。根据2021年3月制定的《关于本市“十四五”加快推进新城规划建设工作的实施意见》，上海五个新城发力要按照“产城融合、功能完备、职住平衡、生态宜居、交通便利、治理高效”的要求，将新城建设成为“最现代”“最生态”“最便利”“最具活力”“最具特色”的独立综合性节点城市。

从上海新城数量和布局演进来看，新城数量呈现一个由多到精的发展过程。从最新一轮的五个新城建设来看，经验做法包括：

**政策先行，前瞻构建支持新城建设的“四梁八柱”政策框架体系。**在“五个新

城”建设初期，上海成立了市新城规划建设推进协调领导小组，明确了“1+6+5”总体政策框架，“1”即由市规划资源局、市发展改革委牵头制定《实施意见》；“6”即由市级相关部门围绕政策、综合交通、产业发展、空间品质、公共服务、环境品质和新基建等方面制定六个重点领域专项工作文件；“5”即由各新城所在区政府、管委会牵头制定五个新城“十四五”规划建设行动方案。

**定位创新，将郊区新城的定位优化为“独立的综合性节点城市”。**市区—郊区关系转变为真正的多中心定位，即其中的“独立”是指新城不仅是中心城区的“卫星城”，而是其自身未来也将发展为具有集聚辐射功能的“恒星”，高起点发展；特别强调在区域协调和长三角一体化背景下谋划新城发展，不是与周边城市形成竞争关系，而是在不断合作中实现双赢多赢，例如松江新城的G60科创走廊目前已经上升为国家战略。

**注重特色，推进“一城一名园”“一城一枢纽”“一城一意象”。**尽管五个新城的总体要求都是“产城融合、功能完备、职住平衡、生态宜居、交通便利、治理高效”的综合性节点城市，强调功能的完备和综合性，但也因地制宜突出各新城的特色，例如，嘉定突出汽车产业链功能。

从成都提升超大城市整体功能建设来看，“三个做优做强”可以说从顶层设计、前瞻谋划的角度明确了大方向和大思路，如何结合国内外先行经验做法，加快将“大写意”转化为“工笔画”并将“工笔画”落实成“施工图”是接下来需要重点探讨的问题，对此笔者谈一些初步粗浅的建议。

一是充分发挥政策先行在“三个做优做强”中的制度优势。制定了一揽子政策框架，构筑推进“三个做优做强”的四梁八柱。既要有整体规划布局，又要从中心城区、城市新区和郊区新城三类空间分类精准开发治理的角度细化政策，并不断优化推出政策升级版。

二是充分发挥城市治理在“三个做优做强”中的重要作用。以整体性治理、全周期治理、敏捷治理、韧性治理等理念破解超大城市空间治理中可能出现的“碎片化”“短期化”“阻碍创新或无序发展”“缺乏冗余而难以应对风险”等挑战。

三是充分依托成都公园城市建设优势和城乡融合发展优势，抓住后疫情时期可能出现的休闲旅游消费、文化精神消费、生态健康消费大发展的契机，以重点片区建设为依托，推进城市整体功能提升。城乡融合空间、生态绿色空间都是具有很高韧性和积极性的空间，它们既是高质量发展逻辑下的生产要素，也是高品质生活逻辑下的重要选择，还是高效能治理的典型体现。

本文为国家社会科学基金一般项目《政区视野下特大城市基层协同治理机制的空间治理与优化路径研究》（编号22BZ059）的阶段性成果。

（作者：上海交通大学中国城市治理研究院院长助理、副研究员）