

本期关注

城市空间结构优化

市委十四届三次全会指出,成都必须把加强科技创新摆在更加突出位置,坚持以科技创新引领产业体系优化升级,加快建设具有全国影响力的科技创新中心、构建支撑高质量发展的现代产业体系,着力培育新动能、塑造新优势,加快形成带动全国高质量发展的重要增长极和新的动力源。

产业兴则城市兴,产业强则城市强。科技创新对城市产业转型升级的重要性从来毋庸置疑。除了科技创新引领,城市空间结构的演变和优化,是城市职能更替和资源要素重组的过程,也影响着城市产业结构转型升级。城市功能的合理定位、区域优势、基础设施以及在区域整体中的属性和地位,往往决定着城市产业结构优化的方向和内容,而且新城建设、郊区开发等都为城市产业发展提供空间支撑。因此,城市产业结构转型升级与空间结构优化两者之间成为互动机制,互为影响、协同演进,共同促进城市结构协调发展。

如何构建现代产业体系?本期《理论周刊》关注影响城市产业转型升级的另一重要因素——城市空间结构优化,成都市社科院专家从增长极理论的视角为成都做优做强中心城区、城市新区、郊区新城提出建议,上海社科院专家则以上海中心城区的核心功能调整为例,建议成都从体制机制创新、软硬环境提升三个方面着手,为中心城区核心功能的新一轮跃升创造条件。

如何以城市空间布局优化推动产业转型升级

杨继瑞 钟声 赵媛

在经济思想史上,马克思的经济增长理论启发了西方经济学家。其中,增长极理论作为经济增长理论的分支,最初由法国经济学家佩鲁提出,后被布代维尔等学者加以拓展,引入地理空间,用于解释和预测区域经济的结构和布局,已成为许多国家和地区制定区域经济发展政策的重要依据。

超大特大城市在成为区域增长极的同时,其内部也将裂变并演化出较为完整的城镇体系,若干增长点在超大特大城市内部隆起,构成具有成长以及空间聚集意义的增长极内部“极点”——增长“极中极”。重塑或培育超大特大城市增长“极中极”,优化超大特大城市空间布局,是超大特大城市成为城市群和都市圈高质量发展的重要增长极和动力源的路径抉择。

做优做强中心城区

增长极作为经济空间上的某种推动型产业,或者作为地理空间上产生集聚的城镇(增长中心)。作为超大特大城市的政治、经济、文化中心,中心城区一直扮演着城市极核的重要角色,是城市的人口、经济、文化等高度集中的功能区,再加之其创新能力和区域产业带动能力,其增长“极中极”功能较超特大城市内部的其他增长“极中极”的能级更为凸显,是“极中极”之核,是“核心极”。中心城区作为超大特大城市增长“极中极”的“核心极”,深刻地影响着超大特大城市内部其他区域功能的发挥和整个超大特大城市未来的发展潜力。

当今中国,超大特大城市现代化已进入一个全新的阶段,以服务业为标志的第三产业在整个城市经济当中所占比重不断提升。根据发达国家超大特大城市发展路径,后工业化时期城市中心人口将经历减

少后又重新集聚的现象。中国特色的城市化发展道路依然具有一般城市化的内涵,超大特大城市服务业在GDP和就业人群中所占的比重,大都会超过第二产业和第一产业。大城市中心城区依然是人口的主要承载地,但中心城区相对陈旧的基础设施以及不太合理的规划布局等,使其对人口的吸引力呈下降趋势。对此,有机更新是城市永恒的主题,也是城市保持活力的源泉,实施城市更新行动,加强城市基础设施建设,打造宜居、宜业、韧性、智慧、安全的城市增长“极中极”极核底座,是新时期破解“大城市病”的关键所在。

如何做优做强中心城区,使其跨越发达国家大城市中心城区人口先下降后上升的阶段,始终作为城市最重要的就业和消费场景集聚地,关乎着成都这样的超大特大城市的盎然生机和增长活力。

做优做强城市新区

佩鲁把增长极的实现条件概括为必须要有一批有创新能力的企业和企业家,必须具有规模经济效益,以及良好的投资环境和生产环境。城市新区的功能定位就在于借助新体制、新政策、新模式,形成新的产业集聚区,以产城融合延伸产业链使其迅速发展起来,辐射周边区域。城市新区的建设不仅拓展了城市空间,改善了城市面貌,也带来了城市建设的新理念,为超大特大城市的能级提升增添了生机与活力。

现阶段,区域协调和区域高质量发展依然是区域经济发展的核心主题,培育区域创新活力增长极,破解超大特大城市辐射力、带动力不足问题,依然是超大特大城市发展的重要内容。城市新区作为超大特大城市增长“极中极”的“新兴极”,不仅

有助于提升城市的人口承载力,还能在不断进行各种超前改革和试验等方面集聚能量,已成为城市强劲活跃的新极点、技术与管理的创新点和现代化城市的重要标志。

做优做强城市新区,有助于破解超大特大城市动力不足、辐射带动效应减弱、区县离心倾向加大的难题。所以,建成现代产业、现代生活、现代都市的国际化新城区,培育超大特大城市增长“极中极”的“新兴极”,对超大特大城市未来发展具有重要的战略意义。

要坚持创新驱动、高端引领、产城融合、联动发展,以中国式现代化为引领,以思想理念新变化、工作思路新拓展、发展路径新突破,把教育科技人才作为战略先导,积极整合科技创新要素,积极推进创新驱

做优做强郊区新城

增长极发展到一定程度就可能会出现人口稠密、交通拥挤、自然资源相对不足等一系列问题,使得生产成本上升,正外部效应逐步减弱。同理,随着极化效应的增强,规模经济递减甚至转为规模不经济,边际效应降低,超大特大城市的人口、资金、信息等生产要素开始向周边地区转移。作为联系传统极核中心和广大腹地的中间区域,能够以某种特定的优势和历史发展路径吸引某类企业集中,发展超大特大城市经济循环和区域专业化分工,已经成为协同区域经济发展的主要力量,其发展成效也成为衡量增长极战略实施效果的重要方面。

作为超大特大城市的中心城区和城市新区的有效辐射区域,处在梯度产业链核心部位的郊区新城,成了超大特大城市腹地和新区中心的链接区域,是增长“极中极”资源要素向外扩散和外围资源要素向增长极集中的重要区域。超大特大城市在集聚效应和扩散效应的影响下,各类要素频繁在增长“极中极”与外围地区流动,进而促使经济活力不断增强。

要充分认识到郊区新城在超大特大城市增长“极中极”的“卫星极”功能,加强产业支撑、强化对外快速交通连接,引入优质公共服务资源,承接现有极核区域转移出来的企业

和产业,吸收迁入人口,并将其转化为新的增长“推进型单元”所在地,成为增长“极中极”中不可或缺的有机部分;二要把握超大特大城市带动城市全域机遇,坚持以城带乡、以工促农,推动城市基础设施向乡村延伸、公共服务向乡村覆盖,现代文明向乡村传播,做优做强生态价值转化、乡村全面振兴、公园城市乡村表达等核心功能,深入挖掘区域资源,深化人才、产业、资金等城乡要素自由流动,吸引中心城区人口和生产资料转移;三要加快探索生态价值转化新实践,充分考虑不同地区禀赋条件和发展基础差异,厚植生态本底,推进以县城和中心镇为重点的新型城镇化,在更大范围内吸引更多资源、聚集更多力量,共同推进乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴和组织振兴;四要围绕健全公共卫生服务设施、环境卫生基础设施、市政公共设施和县域经济培育设施,补齐基础设施短板,加快城乡基础设施一体化和公共服务均等化的步伐,实现产城融合、宜居平衡、生态宜居,拓展超大特大城市持续健康发展的战略空间。

总之一,优化超大特大城市空间布局,促进超大特大城市转型发展,应该聚焦分类指导、聚焦增长“极中极”的各极协调互动机理的构建,注

一要实施超大特大城市现代化战略,以服务城市发展为指引提升核心功能,完善城市更新顶层设计,因地制宜探索城市更新模式,着眼完善城市功能、提升城市品质、塑造城市形象、彰显城市特色,多措并举激发城市生产空间、生活空间和生态空间红利的进一步释放,实现产业转型升级、宜居品质提升、治理效能增强;二要加快城区产业结构升级,聚焦优质要素供给,提升生产生活的便捷度与舒适度,推动中心城区先行引领,突出协同共进,全面做优做强高端要素运筹、国际交流交往、现代产业支撑、文化传承创新、时尚消费引领等核心功能,加快实现由中心集聚向辐射带动转变。

动与技术进步,增强超大特大城市发展内生动力;二要聚焦创新驱动高端引领能力和平台功能牵引作用,实施创新驱动,坚持科技在现代化建设中全局中的核心地位,围绕做优做强创新策源转化、国际门户枢纽、新兴产业集聚等核心功能,实现城市新区高起点规划和高质量发展,打造以产业技术创新为主线的经济带;三要协同发展现代新产业,实施滚动开发战略,内外资并重,构建以知识创新为基础,以科技创新服务为保障的超大特大城市高质量发展的动力引擎和新的增长极,开辟发展新领域新赛道,不断塑造发展新动能新优势,统筹推进科技创新走廊、科学城、创新街区、创新楼宇、科创空间规建管运,持续增强产业引领功能、科技创新功能、门户枢纽功能、生态宜居功能,开辟产业城市发展新空间。

重不同时期重点发展的地区、产业转型升级及所产生的各种连锁激发效应。这样,超大特大城市增长“极中极”才能形成对大都市圈和大城市群的“新极化”效应和“强辐射”效应的相对均衡;三要把握资源在更大空间范围内的有效配置,进而促进我国区域经济的高质量协调发展。

【作者:杨继瑞,成都市社科院名誉主席、成都市金沙智库研究会会长、中国区域经济学会副理事长;钟声,成都市社科院(院)党组成员、机关党委书记、副研究员;赵媛,成都市社科院助理研究员、博士】

知识卡片

什么是增长极理论

增长极理论由法国经济学家佩鲁在1950年首次提出。增长极理论认为:一个国家要实现平衡发展只是一种理想,在现实中是不可能的,经济增长通常是从一个或数个“增长中心”逐渐向其他部门或地区传导。因此,应选择特定的地理空间作为增长极,以带动经济发展。根据该理论,经济发展并非均衡地发生在地理空间上,必定且将在一个或几个区域实力中心首先发展,并通过涓滴效应和极化效应影响周边腹地。

撬动“三个做优做强”,提升城市整体功能

在中国共产党成都市第十四次代表大会上,省委常委、市委书记施小琳代表中国共产党成都市第十三届委员会向大会作题为《牢记嘱托 踔厉奋发 全面建设践行新发展理念的公园城市示范区》的报告。其中提到,要推动“三个做优做强”,提升城市整体功能。巩固完善“一山连两翼”空间总体布局,持续做优做强中心城区、城市新区、郊区新城,形成多中心、网络化、组团式功能结构,促进城市内涵发展、区域差异发展、城乡融合发展。

中心城区

要推动城市有机更新、产业转型升级、宜居品质提升、治理效能增强,全面做优做强高端要素运筹、国际交流交往、现代产业支撑、文化传承创新、时尚消费引领等核心功能,有序疏解非核心功能,加快实现由中心集聚向辐射带动转变。

城市新区

要坚持创新驱动、高端引领、产城融合、联动发展,围绕做优做强创新策源转化、国际门户枢纽、新兴产业集聚等核心功能,协同发

郊区新城

要发挥大城市带动大郊区优势,做优做强生态价值转化、促进乡村全面振兴、公园城市乡村表达等核心功能,推进以县城和中心镇为重点的新型城镇化,因地制宜发展绿色制造、文化旅游、现代农业等特色经济,补齐基础设施短板,增强公共服务能力,拓展超大城市持续健康发展的战略空间。要强化市级统筹、区域协作,建立健全人口导向的公共服务资源配置、重大平台联动共建、差异化评估考核激励等制度机制,充分调动各方积极性,形成整体发展合力。



为中心城区核心功能的跃升创造条件

程鹏 邓智团

中心城区作为国际大都市核心功能的主要承载区,既是承载国际大都市核心功能体现“中心性”的主要区域,也是作为中心城区发挥引领带动作用体现“辐射性”的关键所在。核心功能优势不突出,非核心功能聚集程度过高,是当前我国超大特大城市中心城区面临的普遍问题。作为我国最大的经济中心城市,上海中心城区的核心功能与空间结构发展具有显著的阶段性特征,在转型发展过程中形成了提升核心功能的系统性举措,其相关经验对于其他超大城市做优做强中心城区功能品质具有参考意义。

三次跃升

19世纪40年代以来,上海中心城区核心功能与空间结构不断调整与优化

第一次跃升始于19世纪40年代。上海开埠后,英美法等纷纷设立租界,大量外资和商品进入上海再分销全国各地,中国内地的商品由上海转运销国外,至20世纪30年代,上海成为远东中心城市,全国的金融、贸易、航运和最重要的工商业城市。解放后,在国家提出优先发展重工业、变消费城市为生产城市等方针

三个经验

围绕“空间再造—功能置换—人群疏解”,上海实施系统性核心功能提升

经验一:空间再造。从“增量扩张为主”进入“存量更新为主”的新阶段,空间再造是做优做强中心城区核心功能的基本前提。上海从1992年第六次党代会计划实施“365危棚简屋改造”开始,到2022年第十二次党代会召开,用30年时间全面完成了中心城区成片旧改任务,累计拆除改造面积超2000万平方米,城市更新模式也从“拆旧建新”“拆改留并举”过渡到“留改拆并举,以保留保护为主”。其间,2003年上海明确了中心城区实施“双增双减”的工作方针,即增加公共绿地,增加公

三大举措

成都都要抓住城市更新这个牛鼻子,为中心城区核心功能的跃升创造条件

成都市第十四次党代会提出要推动“三个做优做强”。借鉴上海做优做强中心城区核心功能的实践经验,成都可以抓住城市更新这个牛鼻子,从体制机制创新、软硬环境提升三个方面为中心城区核心功能的新一轮跃升创造条件。

一是完善政策体系提供制度保障。2021年,成都作为全国第一批城市更新试点城市,率先探索城市更新新模式和新路径,陆续出台了城市更新的核心政策文件和行动计划。结合自身实际和探索经验,借鉴上海形成《上海市城市更新条例》《上

的指引下,上海完成了从消费性城市向生产性城市的转变。尽管转型幅度巨大,但上海中心城区始终以浦西为主阵地,呈现沿黄浦江和苏州河外延拓展的发展态势。

第二次跃升始于20世纪90年代。以浦东开发开放为标志,围绕“一龙头、三中心”“四个中心”的发展目标,上海中心城区的核心功能与空间结构都实现了新突破,进入外延拓展与内涵提升并举阶段。一是浦东的陆家嘴金融区、张江高科技园区等功能板块崛起,带动了中心城区的核心功能向金融、科技等领域拓展;二是浦西的“退二进三”进程加速,现代服务业迅速发展,强化了中心城区的综合服务功能。

共空间,减少容积率、减少建筑容量,为提升城市环境品质发挥了积极作用,也为积极导入核心功能提供了载体空间。

经验二:功能置换。因应国际大都市中心城区核心功能内涵迭代的发展态势,围绕经济、文化和科技创新等核心功能“引进来”,推动传统非核心功能“走出去”,是做优做强中心城区核心功能的本质要求。近年来,以“一江一河”沿线老工业企业为代表的规模大、人气低的非核心功能陆续从上海中心城区迁出,以资产管理、资本运作和金融专业服务等专业全球城市经济功能向陆家嘴金融城和外滩金融集聚带为核心的金融集聚区集聚,文化艺术、节庆旅游等文化功能在人民广场剧场群、西岸美术馆群等文化集聚区集聚,人工智能、文化创意等创新创意功能在徐汇滨江、杨浦滨江等创新集

海市城市更新指引》和《上海市城市更新行动方案》等面向近中远期的城市更新法规体系和政策指引的经验,成都可以加快城市更新条例立法,创新土地、规划、财税与金融等政策,发挥规划引领作用,为城市更新“推得动”和做优做强中心城区核心功能提供制度保障。

二是提升空间质效构筑硬环境。加快推动中心城区内太平寺现代都市工业谷等“三个做优做强”重点片区的空间再造,破解载体空间制约,确保非核心功能“进得来”。创新规划土地管控方式,对于重点片区在容积率指标转移平衡、土地混合使用和分层出让等方面给予更具弹性的政策支持;强化城市设计、城市色彩、公共空间艺术等规划对于城市空间品质提升的引领作用;按照“地上一座

第三次跃升始于2017年。国务院批复同意了《上海市城市总体规划(2017—2035年)》,围绕建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市目标,上海通过强化“四大功能”、发展“五型经济”,打响“四大品牌”,建设“五个中心”不断发力,加快形成“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的市域空间新格局。践行以人民为中心的发展思想,基于存量空间探索更可持续的城市更新模式,成为当前和今后一段时期上海中心城区核心功能与空间结构调整的主线,具体形成了加强75平方公里的中央活动区功能复合、提升“一江一河”沿岸地区功能和推动中环经济带发展三个区域性抓手。

聚力集聚,南京路、淮海路、徐家汇、五角场等顶级商圈聚焦大众高端需求和新兴消费势力的个性需求不断推陈出新,在推动核心功能转型升级的同时,也形成了一批新的城市名片。

经验三:人口疏解。做优做强中心城区核心功能意味着需要疏解密度过高的常住人口和集聚更多的就业岗位。随着空间再造与功能置换的持续推进,上海中心城区常住人口经历了一段“内减外增”的过程,平均人口密度从1990年的每平方公里超过6万人,降至2000年的超过4万人,2010年和2020年已降至2.4万人和2.3万人,中心城区人口占全市常住人口比重从2000年的42%降至2020年的27%。同时,通过塑造高品质的工作和生活环境,一是中心城区的就业岗位密度大幅提高;二是吸引了大量的多元化国际化人才集聚。

城、地下一座城、云上一座城”理念,整合地上与地下空间,形成连续的高品质立体化空间体系。

三是强化服务供给营造软环境。打造国际化、法治化和精细化的服务软环境,提高对全球资本、人才等要素的吸引力和集聚能力,破解环境品质制约,让更多优势发展资源“留得住”。增加优质公共产品和服务供给,推进社会协同治理水平,打造稳定安全的公共环境,培育丰富包容的文化形态,建立高品质的生活环境和国际化的生活社区。纵深推进营商环境优化,全力打造更具国际竞争力的投资发展环境,加快形成优环境、抓投资、促发展的强大合力。

【作者:程鹏,上海社会科学院城市与人口发展研究所助理研究员;邓智团,上海社会科学院研究员】