



城市发展的历史经验表明,都市圈内经济和社会活动活跃,各城市间功能互补性强,是所属国家和地区的创新中心和竞争力高地。日前,在中国发展研究基金会主办的“大都市圈:国际比较与启示”研讨会上,与会专家学者探讨了如何科学建设大都市圈,并为中国大都市圈发展提供了政策借鉴



伦敦都市圈是英国主要的生产基地和经济核心区。图为鸟瞰伦敦城。 本报驻伦敦记者 王传宝摄



# 从“单极”到“多核”的嬗变

熊丽

城市之兴源于集聚,城市之弊也来自集聚。当城市化发展到一定阶段,大城市的“集聚不经济”导致了一系列城市问题,如人口拥挤、交通堵塞、就业困难、住房紧张、环境污染等。以解决“城市病”为导向,发达国家有意识地建设一些新城或卫星城,同时加强与周边区域的互动发展,以疏解中心城市的部分功能,都市圈由此形成。

自1957年法国经济学家戈特曼首次提出该想法以来,“大都市圈”概念在全世界被广泛运用。越来越多的人意识到,随着经济全球化日益深化,经济竞争格局已不再是单个城市之间的竞争,而主要表现为以中心城市为主导的都市圈之间的竞争。都市圈成为衡量一个国家或地区经济和社会发展水平的重要标志。

作为城市化发展到较高阶段的产物,都市圈的最大优势就是可以突破行政区划的限制,在更高层次上整合和优化各类资源。全球五大世界级都市圈的实践证明,这些大都市圈以一个或若干个大城市为核心,形成了经济社会活动活跃、功能互补性强的空间圈层结构,成为所属国家的创新中心和竞争力高地,并且较大幅度地缓解了单一城市因人口、资源、人类活动等过度集聚而产生的各种城市问题。

纵观国外大都市圈的发展历程,尽管各具特色,但基本都经历了“核心城市壮大”、“单核心都市圈建成”、“多核心都市圈域合作发展”、“大都市圈协调发展”四个阶段。从功能过度集中的“单极”到形态上各自独立、功能上紧密联系的“多核”,进而带动周边地区的经济社会发展,是国外大都市圈空间发展的重要经验。

高度重视规划的引导作用。在纽约、伦敦、巴黎、东京等都市圈的形成中,都制定了权威、缜密、科学的发展规划。比如,伦敦都市圈在建设过程中坚持始终如一的基本指导思想。1937年,英国政府成立“巴罗委员会”,1944年完成轮廓性规划报告,其后又陆续制定了伦敦市和伦敦郡规划。当时的规划方案是在距伦敦中心半径约为48公里的范围内建设四个同心圈。上世纪60年代中期,编制了大伦敦发展规划,以期在更大范围内解决伦敦及其周边地区经济、人口和城市的合理均衡发展问题。上世纪70年代,英国政府调整了疏散大城市及建设卫星城的有关政策。1978年通过《内城法》,开始注重旧城改建和保护。

建立有效率的产业链和合理的分工协作体系。纽约、东京、伦敦、巴黎都市圈通过对产业空间布局 and 地域的合理分工,实现了产业的多样化发展,使得整个都市圈实现了“共生共赢”。从区域发展看,中心城市要疏散传统的生产制造功能,向更高附加值的第三产业转变。以巴黎都市圈为例,经过几十年的规划发展,巴黎作为中心城市聚集了众多国际企业总部和高级研究机构,成为经济、商贸、会展、文化、旅游之都;郊区则成为工业聚集区,并形成了合理的专业分工。

发达的基础设施与一体化的交通运输网络是纽带。从发达国家大都市圈建设来看,核心城市对周边的辐射带动离不开便利、完善的交通网络支撑。比如在东京都市圈的五次大规划中,每一次都贯彻了以轨道交通带动城市发展的理念,公共交通优先是首要原则。如今,城市电气列车、新干线、轻轨、高架电车等构成了四通八达的交通网络,将东京整个区过度集中的人口、行政、经济、文化等职能适当分散到整个大都市圈甚至更大范围内,使东京都市圈实现了由原来的单中心发展模式向多核心、功能分散模式的转变。

他山之石,可以攻玉。作为中国经济最具活力、开放程度最高、创新能力最强、吸纳外来人口最多的地区,长三角地区、珠三角地区、京津冀地区已经具备了成长为世界级大都市圈的巨大潜力。在实现这一目标的过程中,如何更好地学习借鉴国外的先进经验,仍有待思考与探索。

## 众说纷纭

从成为世界级大都市圈发展的要求看,当前中国的三大都市圈的发展既面临一些现实难题,更具有不少有利条件。可以得出一个基本结论,就是中国大都市圈发展前景光明,任务繁重。既要尽力而为,又要量力而行。只能循序渐进,不可急于求成。

——国务院发展研究中心副主任张来明

可持续发展,对于支持社会发展、绿色发展非常重要。我们需要能够带来更大回报的生产,而不是带来更小回报的生产。对于中国来讲,全球先进生产者服务业非常重要,全球生产者服务业行业会给初级产业和二级产业带来更多的价值。在发展生产者服务业方面,不仅要把视线放在跨国公司上,也要重视中小企业的发展。

——英国雷丁大学教授凯西·佩恩

发达国家污染的时候,无论是从资源还是环境的承载力来看都非常充足,而我们现在资源和环境的承载力不那么充足了,我们面临的问题与他们比起来,不是一个数量级的。在这个问题上,我们面临的挑战会更严重,所采取的行动也应该更积极。

——世界资源研究所中国首席代表李来来

都市圈的组成主要包括三个因素:一是中心城市;二是周边的地区;三是把中心城市和周边地区联结在一起的交通或通讯网络。这三个因素中哪个是最重要因素呢?我个人认为,还是中心城市。一个都市圈是不是成功,取决于这个城市本身的定位是不是好,是不是合理。中心城市发展得好,才能拉动周边地区的发展。

——中央财经大学教授戴宏伟

(熊丽整理)

# 大都市圈:未来的国家竞争力高地

本报记者 李春霞



## 城镇化演进的结果

作为城市化和城市群发展到成熟阶段的一种空间组织形式,都市圈具备了资源利用集约、集聚效应明显、经济与创新活跃等特点。国务院发展研究中心副主任张来明认为,大都市圈的繁荣对一个国家乃至民族有着重大的战略意义。大都市圈聚集与组织的要求超出了单一城市人口、产业、社会活动、环境保护、治理社会的范畴,而体现为不同规模、不同特点、不同功能的若干城市的互联互通互融。因此,相较于单个城市,都市圈能在更高层次上整合和优化各类资源,较大程度地缓解单一城市因人口、资源、人类活动等过度集聚而产生的各种城市病。

目前,世界上公认的五大世界级都市圈是纽约都市圈、伦敦都市圈、东京都市圈、巴黎都市圈和北美五大湖都市圈。它们已经成为当地人口最密集、经济最活跃、最富有竞争力的地区,是在国家或地区经济发展的枢纽和参与全球竞争的制高点。

## 高效交通提供保障

从全球大都市圈的发展历程来看,安全、快捷、高效的交通基础设施无一不为城市间高效、有序的产业分工体系提供了有力保障。以伦敦都市圈与东京都市圈为例,在其先期规划中,交通与土地利用实现了完全一体化,即在轨道交通系统的基础上构建了立体的步行系统,交通规划直接服务于用地。

世界资源研究所中国首席代表李来来认为,大都市圈规划可采取交通先行的规划模式,瑞典的作法值得借鉴。首先,为了缓解交通拥堵带来的通行不畅,瑞典将交通拥堵收费作为一项法律条款贯彻下来,斯德哥尔摩因此减少了25%的机动车辆,空气质量

量也随之显著改善。其次,在交通基础设施建设领域,瑞典坚持技术设备投资与公共交通投资双管齐下,避免对乘客过多收取交通费用。三是交通规划的长期性。瑞典已经在制定都市圈发展的2030年乃至2050年规划,而且规划的任何改动都要经过相应的法律程序。四是交通规划有健全的科研与评估监测力量作后盾。规划实施后,瑞典邀请第三方独立的机构,对各种科学的研究方法作为工具,对最后的投资规划结果进行了全面评估。

## 生态联保不可或缺

生态联保是大都市圈经济发展的基石,其中建设大范围水源涵养区是美国都市圈发展最成功的经验之一。美国南加州大学教授马克·皮萨诺认为,气候变化会改变全球的水文环境,城市建设者需要未雨绸缪,并增强技术能力来预测这些变化。美国南加州从世界污染最严重的地区变为美国生态最好的地区得益于政府经济方式的转变,在环境可持续性中找到了利益汇合点。南加州政府很早就意识到,建立大范围的生态涵养区既能带来清洁的水源,也能改善城市的人居环境。通过水源区全流域开展较为全面、深入的调查,以及分析流域的经济社会状况与各区域水源涵养能力,制订了科学的水源涵养区建设方案。例如,从恢复植被做起,建立友好生态示范区,在区内各个市共建跨界水源涵养区的模式。

马克·皮萨诺介绍说,加州采取了分散式的思维模式与项目建设办法,即从下而上,从最低级别做起。以水资源为例,政府会跟不同的地方合作协调,汇聚不同的来源,重新设计筹资。这种自下而上的参与方式使更多个人参与进来,改变了项目融资结构并缓解了资金不足,使政府可以立刻采取行动,而不必等一个大集

团、大部门的投资。这种分散式策略沿用至今。

## 产业分工清晰专业

未来的大都市圈是经济全球化的主要参与者,先进生产者服务业的发展演变体现了都市圈参与全球经济的广度与深度。所谓先进生产者服务业,包括银行业、金融业以及其他服务性产业,如保险、会计、法律、管理咨询、广告等产业。

以伦敦都市圈为例,其发展得益于知识密集型服务业的聚集,先进生产者服务业在城市间的重新分工,核心城市的外围城市会聚集一些专业化程度比较高的产业,如IT、法律等服务产业,打破了单核中心的城市布局,使伦敦都市圈形成了多中心的网络格局。这种在核心城市外形成的多个副中心与发展轴线,引导了人口和产业的合理集聚,为都市圈经济注入了新活力。

中国发展研究基金会秘书长卢迈认为,城市间建立准确的产业定位与协作体系需重新考虑中央政府到地方政府的功能划分,打破传统的城市边界思维。在伦敦都市圈的规划中,英国政府9个地区的38个部门联合参与,空间设计规划部门会征询经济发展部门的意见,经济发展部门制定政策的时候,也和空间规划部门进行磋商。

此外,高效的物流网络是先进生产者服务业发展的保障。马克·皮萨诺认为,美国商品售价低的重要原因在于所有产品60%的成本来自分销市场营销以及融资领域,而40%的成本来自生产。如果在产品分销市场的这60%过程中能够提升产品的转运效率,就能够改变经济运作方式。当前,如果中国城市能够对运输路线、分销路线进行优化布局,作好省份之间的协同物流行政规划,就能实现大规模的成本效益。

# 东京都市圈的经验与教训

本报记者 熊丽

东京都市圈是日本政治、经济的核心地区。在东京都市圈的形成过程中,政府发挥了很好的引导协调作用。日本北海道大学名誉教授越泽明介绍说,从1950年开始,日本以东京为对象制定了政府支持政策,即《首都建设法》。1956年,日本又制定了《首都圈整备法》,其范围扩大到东京及周边7个县。由总理府负责首都圈的协调,决定大的政策目标和方向,具体的实施和预算、项目内容则由各省厅、各地方政府实施。在以后的大约每10年,日本政府都会根据东京都市圈的具体情况制定相应的整体规划和政策。

从1960年至今,东京的城市化可分为高速增长期、安定增长期、停滞期、都市的再生时期四个时期。1968年,日本全面修订了都市计划法,创建了“市街化区域”与“市街化调整区域”区分的制度,对每个城市的土地量进行控制。日本国土交通省专家佐藤守孝介绍说,2002年,日本推出的都市再生计划,完全由民间企业和

市场主导,发挥他们的力量,来推进大城市的再生,政府则在税收和金融等方面提供必要的支持措施。

佐藤守孝认为,当前日本正处于一个比较大的转型期,老龄化问题严重。地方政府没有充足的资金,只能借用民间的智慧和资金,以民间主导,争取官民合作开发。

北京外国语大学日本学研究中心教授周维宏认为,规模集聚效应导致了大城市的发展和扩大,但是当产业聚集到一定阶段时,反而出现了“规模不效率”,比如地价暴涨、劳动力昂贵等影响产业发展的要素,使得产业重新扩散,这样就从单极的大城市发展走向了都市圈的概念。交通经济是促进东京都市圈形成的重要牵引力。东京都市圈内约2000公里的城际铁路,加上东京市区500公里的地铁,构成了东京都市圈的核心框架。

清华大学土木工程系教授陆化普认为,从交通规划的角度看,日本的一个重要经验是,形成了以交通引领城市发展的TOD模式,其中最重要的

切入点是轨道交通站点和周边用地的一体化开发。他举例说,新宿综合交通枢纽一天的人流量超过300万人,规模巨大却井然有序。在新宿站周围的2平方公里范围内,轨道交通出入口有100多个,人们下车后可以清楚地看到标识,顺利到达目的地。这种紧凑的连接,使乘客不需要与路面上的机动车交通产生交织。这实质上是在建设轨道交通系统的同时,构建了立体的步行系统。这样,交通和土地利用完全一体化,交通能很好地服务于用地。其次,在交通结构上,东京的绿色交通分担率达到88%,而且其主导是轨道交通。

陆化普认为,如果说东京的做法有一些教训,那就是用地形态不够合理造成了大规模、潮汐式、长距离的通勤交通,大大增加了城市的运行成本。城市的用地形态决定了交通需求的特性,包括交通需求的总量、时空分布、出行距离特性和交通分担等。混合土地使用,能够大大减少交通需求的总量,缩短交通出行的距离。

**纽约都市圈** 跨越10个州,总面积约13.8万平方公里,占美国陆地面积的1.5%;人口达到1.65亿,占美国总人口的20%;城市化水平达到90%以上;集中了美国70%的工业

**巴黎都市圈** 包括4个国家的40个10万人口以上的城市,总面积14.5万平方公里,总人口4600万

**伦敦都市圈** 总面积约4.5万平方公里,占英国总面积的18.4%;人口3650万,约占英国60%的城市人口;经济总量约占英国的80%左右

**北美五大湖都市圈** 包括35个城市,面积24.5万平方公里,占美国总面积的2.6%,人口超过5000万,占美国总人口的15.4%

**东京都市圈** 总面积约1.34万平方公里,占日本陆地面积13.5%左右;人口3400多万,约占日本总人口的27%;经济总量占日本的三分之一;城市化水平达到90%以上