

中国特大城市的多中心空间战略*

——以上海市为例

王 颖 孙斌栋 乔 森 周洪涛

提 要 上海城市空间存在单中心蔓延的突出特征,是造成交通拥堵、生态恶化、房价上升、经济效率下降等大城市病的重要根源。未来战略走向应该是在区域范围内构筑多中心的空间体系,其关键是次中心城市的形成。上海目前新城缺乏吸引力,难以发展成为次中心城市,其原因在于新城功能定位偏低、就业吸纳能力不强、与中心城之间缺乏便捷交通联系、公共服务能级不高、社会认知度低以及与中心城住宅发展缺乏协同性,其深层次原因则在于开发管理体制分散和缺乏立法保障。未来上海的空间体系建设,应尊重个人行为动机和重视体制创新,把多中心体系形成和次中心城市发展列为当前政策的重中之重,优先发展联系中心城区和次中心城市的大站距快速轨道交通,次中心城市要实现就业、居住以及生活的功能均衡,合理调控中心城人口规模。

关键词 多中心;次中心城市;特大城市;新城

Polycentric Spatial Strategy of Mega-cities in China: The Case of Shanghai
WANG Ying, SUN Bindong, QIAO Sen, ZHOU Hongtao

Abstract: With population constantly flowing in, relieving the pressure of the inner city is becoming much more pressing for many mega-cities in China. The major cause contributing to the urban problems of Shanghai is the city's mono-centric urban form. The solution is to build a multi-centric and integrated metropolitan region. Currently, new towns in Shanghai are perplexed with the following problems: lack of attractiveness, insufficient employment opportunities, deficiency in rapid rail transit services, poor public services, low social acceptance, rapid housing expansion in the inner city, lack of supportive legislation and policies, and inadequacy of the management system. Based on international experience, it is now a window opportunity for Shanghai to develop new towns into urban sub-centers as the city's annual per capita gross national product is jumping from 10000 to 20000 US dollars. The paper proposes the following steps and measures: giving multi-centric development policies higher priority, enhance the autonomy and managerial power of sub-centers town, developing more rapid rail transit lines between new towns and the inner city, balancing jobs and residence spatially and functionally in sub-centers cities, controlling the population scale in the inner city and increase the public exposure of new towns.

Keywords: polycentric spatial structure; sub-center; mega-city; new town

中图分类号 TU984

文献标识码 A

文章编号 1000-3363(2012)02-0017-07

作者简介

王 颖,上海同济城市规划设计研究院,院长助理,规划一所所长,高级规划师,429589168@qq.com

孙斌栋,教育部人文社会科学重点研究基地—华东师范大学中国现代城市研究中心副主任,城市与区域经济学教授,博士生导师

乔 森,四川省成都七中教师,华东师范大学中国现代城市研究中心

周洪涛,上海市虹桥商务区管委会规划处科员

随着人口不断向特大城市集聚,交通拥堵、住房紧张、环境恶化等城市问题愈演愈烈,已经成为制约我国特大城市持续健康发展的瓶颈。为此,《我国国民经济和社会发展规划纲要》中特别提出,要“以大城市为依托,以中小城市为重点,逐步形成辐射作用大的城市群,促进大中小城市和小城镇协调发展”,以此“缓解特大城市中心城区压力”。这实质上指出了缓解特大城市城市病的一个重要思路,即跨出中心城区的范围,从区域层面来统筹考虑。

国际范围来看,从1990年代开始,欧洲、北美和日本的城市空间呈现出多中心发展趋势(杨振山,等,2008),在规划学者和政策决策者的推动下,国外学者对多中心城市区域的研究日益增多,并产生了一些具有国际影响力的研究成果,如由Pe-

* 国家自然科学基金项目“多中心城市空间结构与特大城市的交通疏解”(批准号:40971103);教育部人文社科重点研究基地重大项目“中国特大城市区域的多中心空间组织与发展战略”(批准号:11JJDZH004);教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“预防和治理‘城市病’研究”(批准号:11JJD028)

ter Hall 和 Kathy Pain 编辑出版的《多中心大都市：来自欧洲巨型城市区域的经验》(The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-City Regions in Europe) 一书，以西北欧 8 个城市为例，对多中心巨型城市区域研究方法、结论及政策建议等都进行了详尽的阐述 (徐江，2008)。与国外学者相比，国内尚未提出具有较大影响力的多中心空间结构理论，但部分学者从多中心空间结构绩效 (韦亚平，等，2006；李峰青，等，2011；王旭辉，等，2011)、多中心空间结构检验 (孙斌栋，等，2010)、多中心城市区域管制 (张京祥，等，2008) 等方面做了诸多有益的研究，为我国特大城市的多中心空间战略提供了重要的理论支撑和实践参考。

现以具有我国典型特大城市特点的上海市为例，剖析其典型的空间特征与问题，提出在城市区域范围内构建多中心的发展模式，试图为我国特大城市的空间发展战略与政策制定提供相关参考。

1 上海城市空间体系存在的问题与弊端

与我国大多数特大城市一样，单中心蔓延和人口高度集聚于中心城区是上海城市空间体系最突出的特征。中心城区与郊区城镇间规模级差悬殊，首位度在 20 以上 (图 1)。尽管上海市域城镇体系不是一个完整的系列，但过大的首位度依然是不合理的。第二等级的城市规模仅仅是 20-50 万人口，呈现中间“塌陷”的状态。10-20 万人口的城镇也十分缺乏，0.5 万人以下的小城镇占绝对多数。上海“十五”规划中提出的“1966”城镇体系规划拟发展 9 个新城，目的是打造“反磁力中心”，疏解中心城功能和人口。但由于新城数量多，缺乏重点，导致每个新城都发展不到足够的规模，没有很好地起到对中心城区的疏解作用。

单中心“摊大饼”式的集中发展和人口高度集聚，导致中心城区交通拥堵严峻、环境污染集中、房价飞涨、经济效率低下等诸多弊端，严重影响了城市的健康良性发展，与现代化国际大都市和四个中心的建设目标定位相差甚远。如：①交通拥堵日趋严峻，上海中心城区居民上下班平均花费的时间从 1986

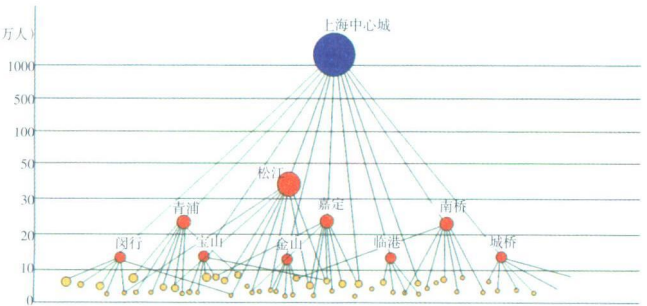


图 1 上海市域城镇体系等级规模现状分布示意

Fig.1 The current state map of urban rank-size distribution of Shanghai
数据来源：根据 2005 年上海常住人口抽样调查计算；新城人口统计范围限于人口集聚的主要街道。

年的近 30min 不断攀升到 2009 年的 43min (表 1)；②按照经典地租曲线理论，随着单中心城市规模扩大，整体地租曲线平行向上移动。因而，上海近些年房价上升与城市单中心蔓延密切相关；③在生态方面，单中心高密度蔓延的城市，内部绿地空间少，环境污染集中，热岛效应随着城市规模扩大而不断加剧 (王桂新等，2010) (图 2)；④中心城区“一城独大”的格局还直接导致城乡一体化建设的滞后。例如，覆盖全市域的快速轨道交通系统建设滞后，使得大部分郊区的交通可达性较差，甚至不如具有城际铁路和高铁的长三角其它城市¹；⑤高质量的医疗设施和基础教育设施在郊区供应相对不足；⑥城镇无序扩张的冲动较强，城乡生态统筹建设缺乏严格的调控；⑦社会保障方面还存在城保、镇保和农保的差异。

以上种种弊端最终导致城市的经济效率受损。交通拥堵意味着城市整体运行效率降低，仅仅按上海单位时间的工资成本计算，机会成本损失就相当可观。交通拥堵、环境污染、高房价不利于宜居宜业城市的建设，损害了创业环境和投资环境。中国美国商会发布白皮书，对 1000 多家在华美国企业的调查显示，日益恶化的环境削弱了上海的竞争力，糟糕的空气质量对上海市居民和劳动者的健康已构成威胁 (程刚，2006)。而且，环境恶化降低对高端人才吸引力，不利于上海市创新驱动、转型发展的战略实施。

表 1 上海中心城区居民平均通勤时间

Tab.1 The average commuting time of residents living in the central city of Shanghai

年份	1986	1995	2004	2009
通勤时间(min)	29.29	35.56	41.4	43.2

数据来源：上海历次综合交通调查报告

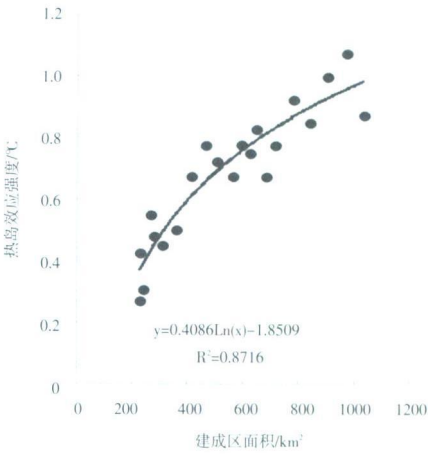


图 2 上海建成区面积与城市热岛效应强度的关系

Fig.2 The relationship between Built-up area and the intensity of urban heat island effect in Shanghai
资料来源：王桂新，等。上海城市化发展对城市热岛效应影响关系之考察[J]。亚热带资源与环境学报，2010，5(2)：1-11。

2 上海城市空间发展目标与条件分析

2.1 发展目标：多中心体系构建

从伦敦、巴黎、东京、新加坡和香港等国际大都市的实践经验来看，特大城市从单中心向多中心转变是克服“单中心”蔓延所带来的弊端的发展趋势。紧凑城市应该提倡，但不能拥挤（耿宏兵，2008）。对于特大城市来讲，多中心结构较单中心在交通、生态、住房、经济等各方面绩效上都是更为合理的选择。

从交通来看，一个职住均衡的多中心结构，外围居民可以就近在次中心就业，从而减少通勤距离；同时，流向主中心的通勤交通流量会得到分流而使拥堵缓解，通勤速度提升，最终提高通勤交通效率（图3）。

在生态方面，交通效率的提高使多中心结构城市的汽车尾气污染减少，居民也更容易到达邻近的生态开放空间，更有利于城市防灾，热岛效应也更小（图4）。

在住房方面，多中心结构城市的房租曲线由锯齿型折线构成，显然较同等人口规模的单中心城市低，从而有助于提高居民的住房可支付能力（图5）。

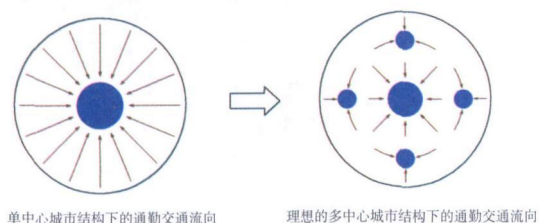


图3 单中心与多中心空间结构下的交通流向分布示意
Fig.3 Illustration of traffic flows of mono- and polycentric cities



图4 单中心与多中心空间结构下的热岛效应比较示意
Fig.4 Heat island schemes of mono- and polycentric cities

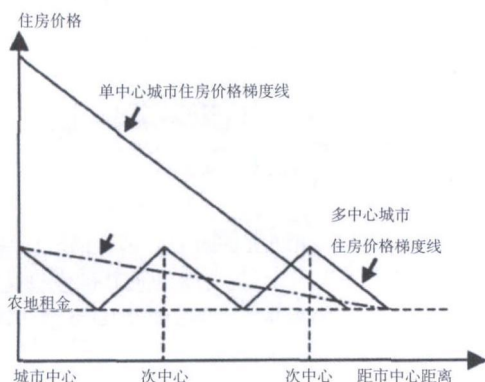


图5 单中心与多中心城市房屋租金曲线比较^[11]

Fig.5 Comparison of Housing rental levels of mono- and polycentric cities
资料来源：于璐，等。住房价格梯度的空间互异性及影响因素——对北京城市空间结构的实证研究经济地理，2008(3)：406-410。

在经济方面，新经济地理学研究成果显示，要素流动不仅存在向心力，还存在离心力。单中心结构城市规模达到最大后，如若再扩大，源于交通拥堵和地价上升所带来的企业成本及劳动者居住成本会逐渐高于聚集经济收益，产生城市发展的离心力，从而在更大的区域内形成多中心结构，获得最大化的收益（王旭辉等，2011）。

综合以上比较，多中心结构不仅有利于减轻交通拥堵，改善生态绩效，平抑房价，而且对于提高城市运行效率，优化宜居宜业环境，乃至提高经济发展潜力都具有重要作用。因而，上海向多中心转型是合理选择。可以预见的是，城乡差别的存在决定了将有更多的人涌入大城市，上海将承担更大的人口压力。未雨绸缪，早作部署，引导人口向中心城区外围的次中心城市疏散，势在必行。20世纪上海城市空间发展主要体现为极化，即中心城区的集聚发展。进入21世纪以来，城市空间的拓展需要上海加快启动向郊区的扩散进程，形成城乡一体的多中心空间格局，上海将更加昭显效率、和谐、生态和富有活力。

新加坡规划署前负责人刘太格先生提出的“星座式城市结构”是理想的多中心城镇体系结构（王茂林，2009）（图6）。基于上海实际情况，多中心体系中的各中心城市的规模可能不会均等，现实的选择是主次中心城市模式。次中心城市不应是服务于上海某个行政区的地方中心城市，应该具有与中心城同样的服务能级，是疏解中心城区人口和功能的反磁力中心，等级上高于新城。中心城与次中心城市是综合服务功能和专项服务功能的关系。如果说中心城区与新城是母子关系，则中心城区与次中心城市则是兄弟关系。其必要性在于，只有把次中心城市的服务能级提高到市一级，具备市一级的就业岗位、医疗设施、学校等，才能将吸引力扩大到全市域，才能有助于人口的集聚和中心城人口的疏解。

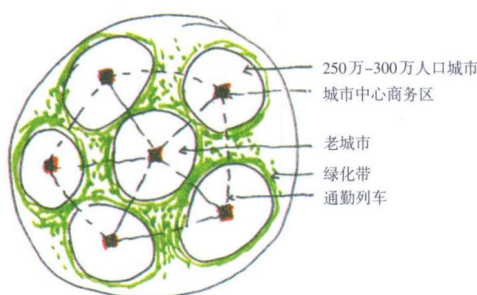


图6 星座式城镇体系结构示意图
Fig.6 Constellation structure of urban system
资料来源：王茂林。新加坡新镇规划及其启示[J]。城市规划，2009(8)。

因而，次中心城市的选择必须打破以往局限于行政区均衡布局的思维，数量宜少不宜多，个数多会导致每个新城都难以形成足够的规模，要从目前规划中的9个新城中选择2-3个具有潜力的新城发展成为次中心城市（图7）。综合考虑政策的延续性、空间布局均衡性、现有基础以及发展动力，松江、嘉定等重点新城应定位为上海的次中心城市。通过次中心城市建设，

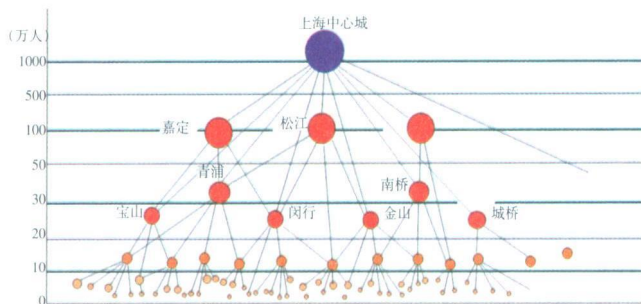


图7 上海城镇等级规模结构规划示意
Fig.7 Illustrations of urban hierarchies in Shanghai

填补原空间体系的“断档”，有利于在全市域更均衡地布局生产和生活，更好地发挥辐射郊区的作用和促进城乡融合。顺应全球化趋势、国家战略要求以及长三角一体化态势，未来的上海多中心体系必须放到更大的长三角城市群中去考虑，在整个长三角范围内构筑开放的、动态的城镇体系，上海中心城区在长三角城镇体系中具有组织、协调的核心功能，次中心城市应定位为这一全球城市区域中的中心节点之一，承担重要的职责分工。

2.2 上海多中心体系建设的制约因素

上海多中心空间体系形成的关键是建成次中心城市，目前上海的次中心城市主要是以新城为基础来培育，所以笔者主要探索新城发展的制约因素。不能否认，以目前的人口规模和城市能级，新城还难以承担次中心城市功能，对中心城人口吸引力还很有限。根据课题组在2009年8月开展的上海中心城区居民问卷调查²，分别高达68%和77.1%的人没有意愿到新城居住和工作。其中的原因是多方面的，包括新城定位偏低、产业支撑不强、交通联系不便、生活配套不足、宣传不够以及中心城缺乏总量控制等。但进一步分析，其深层次制约因素来源于新城建设体制，由于分头管理，政策难以聚焦，而且缺乏法律保障，这些阻碍了新城发展成为次中心城市。

2.2.1 新城功能定位偏低

弱化了新城的功能发挥和对中心城人口以及高能级产业的吸引力。即使是当初规划选定的3个重点新城，其规划建设也是从属于和服务于中心城区，一直定位于所在行政区的行政、经济、文化中心，长期充当着工业区和居住地的作用。在这样定位指导下，重点新城的建设难以形成具有反磁力中心的次中心城市。

2.2.2 新城产业支撑不足

就业吸纳能力不强。在“退二进三”的政策实施中，大量工业企业搬迁到郊区新城附近的工业区，因而新城的就业定位主要是提供制造业岗位，服务能级严重不足。一方面，以资本和技术密集型为主的制造业就业带动系数不高；另一方面，服务功能不强不仅弱化了就业吸引力，而且使新城的生活环境缺乏吸引力，这些都是造成目前新城上不了规模的重要原因。事实上，上海郊迁企业的职工住所大多数还在中心城区内，甚至

有职工干脆放弃了原来的工作岗位，而企业中的很多岗位被外来人口所从事。中心城居民问卷调查显示，77.1%的人不愿意到新城工作；在不愿意到新城工作的人口中，31.5%的人认为新城的就业机会少，26.0%的人认为新城的职位和薪水比较低（图8）。

2.2.3 新城与中心城之间缺乏高效便捷的交通联系

中心城人口问卷调查显示，不愿意到新城工作的人中61.5%的人认为新城与中心城交通联系不方便（图8），不愿意到新城居住的人中高达75.7%的人认为新城与中心城联系不方便（图9）。交通问题成为当前增强新城吸引力的最大制约因素。

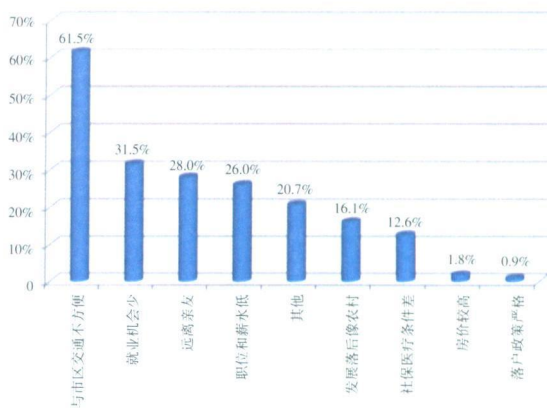


图8 中心城人口不愿到新城工作的原因

Fig.8 Factors contributing to people's unwillingness to live in New Towns

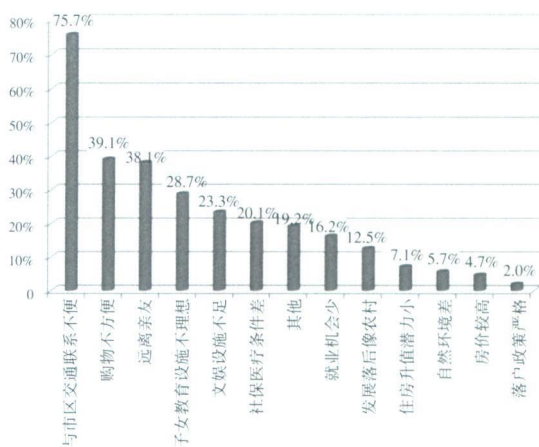


图9 中心城被调查者不愿到新城居住的原因

Fig.9 Factors contributing to people's unwillingness to live in New Towns (survey result)

即使连通松江新城与市中心的9号轨道交通线已经开通，但时间长、站点多、换乘不方便等问题也使其优势和吸引力大打折扣。根据课题组在2009年8月开展的上海松江区居民问卷调查，199位乘用9号线的松江居民中，分别有54.8%、38.2%和29.3%的人提及9号线存在着全程时间长、换乘频率少、公交衔接差等问题。目前，已开通的嘉定方向的11号轨道交通线同样存在类似问题。

2.2.4 新城公共服务能级不高

在生活配套设施方面, 问卷调查显示, 购物不方便是中心城市居民不愿意到新城居住的第二大原因(图9)。这表明, 目前新城的公共服务能级还与中心城存在较大差距, 不足以摆脱对中心城的依赖。在社会文化事业方面, 高等级社会事业资源长期高度集中在中心城区, 新城的医疗卫生事业和中小学教育事业落后于中心城区。问卷显示, 28.7%和20.1%的中心城被调查者是因为新城子女教育设施不理想和医疗条件差而不愿意到新城居住(图9)。目前, 除松江新城分布有2家三甲医院之外, 其他新城都缺乏三甲医院。临港新城也只是刚刚启动了一家社区卫生服务中心, 主要提供初级诊疗以及健康咨询等项目, 距高质量医疗服务相差甚远。

2.2.5 新城宣传不到位, 社会认知度低

即使从2000年上海城市总体规划正式提出发展新城算起, 上海的新城建设实践也有10年的历史, 但由于对新城的宣传不到位, 新城未能被人们所广泛知晓和认知, 更不用谈吸引人口去新城了。根据问卷调查, 中心城被调查者中42.8%的人不知道上海在建设和发展新城。16.7%的中心城居民连一个新城都没有听说过。

2.2.6 中心城住宅建设量高居不下, 与新城建设缺乏联动性和协同性

发展新城目的是疏解和减少中心城人口, 中心城本身需要严格控制居住用地的投放量和住宅建设总量。然而近年来, 上海中心城居住建筑的建设总量高居不下(图10), 为中心城带来了新的人口压力。与上海相比, 巴黎城区在1946年宣布停发建设许可证, 同时鼓励在郊区建造房屋。日本为动员工厂企业等单位 and 居民从市区迁往筑波新城, 提高中心区的土地价格, 严格限制在中心区新建工厂和大学。

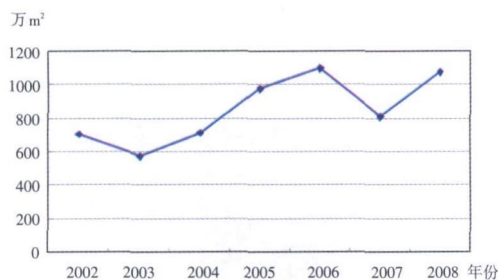


图10 上海中心城近年住宅竣工面积

Fig.10 Completed Residential development in Shanghai center city in recent years

注: 表中数据来自上海市各年统计年鉴, 统计范围包括黄浦、卢湾(现已并入黄浦区)、静安、徐汇、长宁、普陀、闸北、虹口和杨浦计9个区, 不包括宝山、闵行、浦东新区三区。

2.2.7 新城开发和管理的体制滞后

首先, 新城建设成功需要人口、产业、公共设施等各种要素和资源的集聚, 它们是稀缺的。在目前新城由区政府开发、市级机关分头管理的情况下, 难以形成政策合力, 难以实现资源和要素的规模集聚。例如, 工业、大学、重大项目(如迪斯尼)乃至保障性住宅基地的建设, 由于种种原因都没有集中向

重点新城倾斜, 而且重大产业基地和市级工业区建设在空间上往往自成体系, 与新城建设和城镇体系协调不够, 影响了新城上规模。其次, 新城建设关系到全市发展整体利益, 而由区政府组织开发会产生整体与局部的利益冲突。例如, 在建设联系中心城和新城的轨道交通过程中, 各区为促进本区轨道交通沿线的土地开发, 争相在本区多设站点, 使得轨道交通停靠站点多, 全程时间长, 间接地削弱了郊区新城的吸引力。区政府为得到更高的土地批租收入, 多将地铁站点周围的土地用于商业、地产等目的, 而不是规划相应的交通过地, 导致轨道交通与公交车换乘不便。

2.2.8 新城建设缺乏立法保障和政策扶持

立法的缺失难以确保新城规划建设连续性和权威性。目前, 我国与新城规划建设相关的法律仅一部《城乡规划法》, 地方新城建设缺乏法律上的保障。新城规划编制方案极易变成空头文案, 新城建设进程也时常会受到人为的不当干预。此外, 政府对新城开发未能提供强有力的政策扶持。与英法日等国家相比, 上海政府没有制定和推行有利新城发展的多项优惠政策, 以增强新城吸引力。

2.3 上海多中心体系建设的有利条件

从发达国家和地区大规模建设新城的社会经济背景来看, 正是人均生产总值从几千美元到1万美元再到2万美元的上升阶段(表2)。以往上海无论是建设卫星城还是发展新城, 其效果不明显的原因之一就在于社会经济水平尚未达到这一阶段。上海在“十二五”乃至今后时间中, 正从1万美元向2万美元迈进, 因而大规模建设新城的社会经济条件基本具备, 次中心城市建设正当其时。

表2 发达国家和地区建设新城的主要年份及人均生产总值水平

Tab.2 Experience of New Town development in developed countries

国家和地区	新城建设的主要年份	人均生产总值(2008年美元)
英国	1946-1978	8029(1960)-10047(1965)-15323(1978)
法国	1966-1970年代	12013(1966)-27952(1979)
日本	1955-1977	2739(1960)-11494(1972)-17318(1977)
中国香港	1972-1990年代	5578(1972)-10488(1978)-20222(1990)

资料来源: ①人均生产总值数据来自世界银行世界发展指标数据库http://www.nationmaster.com/, 原数据为当年现价美元数值, 根据美国经济分析局网站提供的历年美元与2000年美元之间比值关系换算成2008年美元数值, 历年美元与2000年美元之间比值关系是根据GDP平减指数法(GDP deflator)所计算, 已包含美元价值变化因素; ②各国和地区新城建设的主要年份根据文末注释③中文献整理得出, 表格中括号内数字为代表性年份。

3 上海城市空间发展的政策建议

次中心城市的崛起与多中心结构的形成绝不是单纯的新城建设问题, 这取决于人口从中心城市向次中心城市的功能迁移, 涉及到市场经济体制下的个人意愿, 与次中心城市的功能定位、产业选择、与中心城市的交通联系以及公共设施配套等诸多因素密切相关。以往政策实施效果差强人意的重要原因之

一就在于政策主观性强,对居民真实意愿考虑不周;原因之二在于忽视体制建设。未来上海的新城建设必需尊重市场经济规律,尊重个人和企业主体的选择,制定政策要从市场经济机制下的个人行为动机出发,因势利导;同时要注重从体制根源上,创新性地为城市区域空间优化扫清障碍。这些应当成为上海空间发展的指导思想。

3.1 把次中心城市建设放到上海经济的新增长点乃至提高国际竞争力的高度上加以重视

英法日等发达国家把新城建设当作国家一项长期的城市发展政策。对于上海来讲,要把次中心城市建设放到未来上海经济的新增长点乃至主要支撑的高度上加以重视。从短期来看,次中心城市建设是应对金融危机、解决世博会后上海经济增长动力的需要;从长期看,次中心城市建设是增强上海整体经济能级,提高上海国际竞争力,优化上海城市空间结构,解决长期困扰的城市病的必然选择。因而,次中心城市发展绝不是简单的郊区建设问题,涉及到上海发展全局,影响到上海发展长远,是关系上海未来发展的重大战略抉择,应当成为当前上海发展政策的重中之重。

3.2 给予次中心城市以市一级经济管理权限,以利于政策聚焦和资源集聚

借鉴发达国家政府支持的经验,应由具有市一级经济管理权限的机构统筹次中心城市的开发建设,以利于政策聚焦和资源集聚,解决体制多头管理、缺乏政策重点的弊端。涉及到全市性的产业和人口布局、功能区划、重大交通建设以及教育和医疗设施分布,都需要由该机构在城郊之间进行统筹,对次中心城市给予优先支持和优惠政策。这将有助于次中心城市尽快上规模和上档次。次中心城市和新城建设,持续时间长,涉及利益方多。为了保障顺利实施和政策持续稳定,在中央政府不能统一出台新城建设法规的情况下,上海应制定一系列从规划编制到实施全程的地方法规,保障次中心城市和新城政策的贯彻落实。

3.3 重新审视当前先市区后郊区的轨道交通建设政策,优先发展联系中心城区和次中心城市及新城的快速轨道交通

次中心城市及新城与中心城的交通便捷性缺乏是人口吸引力不足的主要原因之一。鉴于新城与中心城之间公路的拥堵状况,普通长途公交和私家车难以保证准时高效,应该把轨道交通尤其是长站距的城郊铁路作为新城与中心城之间的主要交通工具。目前,上海的轨道交通建设主要分布在中心城区,中心城与郊区新城之间的轨道交通发展还远远不够。这样的建设时序是为了解中心城区交通拥挤燃眉之急。但中心城区轨道交通建设会导致周边地价上升,带来更高强度的土地开发,吸引更多人流。从长远来看,不仅不利于次中心城的建设和中心城的疏解,反而会进一步加剧中心城的拥挤程度。有鉴于此,应超前建设中心城与新城之间的轨道交通,把握次中心城市建设和

中心城交通疏解的主动权。

3.4 次中心城市和新城要实现就业、居住以及生活的功能均衡

就业、居住与生活设施的均衡布局是提高次中心城市吸引力的前提,包括:①要通过城市规划等手段,在次中心城市和新城中考考虑安排充足的服务业用地和制造业用地,尽可能做到就业与居住在空间上的匹配。不仅要注重就业岗位与居民在数量上的均衡,而且要注重两者在结构上的匹配。还要完善就业市场和住房租赁市场,从体制上为就业-居住均衡扫清障碍;②要引导优质社会事业配置向次中心城市集聚,引导中心城区品牌中小学校、三甲医院等优质社会事业资源向次中心城市拓展;③会展、文化、体育、娱乐等重大市级功能性项目也要考虑在次中心城市中安排;④要破除当前社会保障中的城郊差异,统一社会保障水平。对于去次中心城市就业的留沪应届毕业生,在同等条件下优先给予上海户籍。

3.5 合理调控中心城人口规模,促进城郊联动发展

多中心体系的形成不仅需要提高次中心城市的吸引力,还要增强中心城对人口迁出的推动力。因此,应该对中心城居留空间总量严格限制,从根本上杜绝中心城人口和交通过分集中的可能。要在目前实施的“双增双减”政策的基础上,在保证中心城人口容量合理和交通畅通的前提下,制定一个相对明确的住宅总量控制计划,最大限度压缩中心城的住宅建筑总量。此外,还要对中心城区的增长边界(UGB)进行严格管理,防止中心城区继续摊大饼式的蔓延和交通拥堵面积的扩大。大虹桥项目和迪斯尼项目都临近于增长边界(外环线),要谨慎操作,精心设计,防止成为新一轮的中心城区蔓延。

3.6 积极作好新城宣传和营销,让公众参与到新城建设过程中来

根据对中心城居民调查,近一半被调查这不知道新城这一事物,可以认为,这也是新城人气不足的重要原因之一。只有让公众知晓次中心城市,认识次中心城市,才可能会让公众向往次中心城市,最终做出迁移决定。因而,对次中心城市和新城的建设,不能只停留在政府、规划专家乃至新城开发商的圈子内,要把次中心城市建设和多中心城结构的形成作为全市上下的重大战略进行大张旗鼓的宣传和营销,让全市公众参与到这一进程中来。

感谢华东师范大学城市与区域经济系硕士生和本科生同学在问卷调查中所作的辛勤劳动,包括郭研苓、张娜、李南非、陈娜姿、石巍、姚莉娜、邵静怡、张超群、蔡志强、陆韬、程妹蕾、宁进厅、徐静、李灵之和华秀晶。

注释

- ① 上海至苏州交通距离约115km, 目前共开通高铁82班, 动车33班, 从上海南站、上海火车站、虹桥火车站均有发车班次, 通勤时间在22-34min之间; 而位于上海市南部的南汇区、金山区距离上海市中心分别为59km和72km, 但由于缺乏快速轨道交通, 仍以公交线路为主, 站点多, 线路长, 通勤时间在1h以上。
- ② 黄浦、静安、卢湾(现已并入黄浦区)、长宁、虹口、普陀、徐汇、杨浦和闸北9区发出问卷540份, 回收有效问卷431份。
- ③ 国际新城建设主要年份是在以下文献基础上的归纳: William Alonso. What Are New Towns for[J], Urban Study, 1970 (7): 37-54; 段小梅. 控制大城市: 措施的弊端[J]. 城市问题, 2001(1): 2-6; Richardson, H. W., C. C. Bae and M. Jun., "Migration and the Urban System of South Korea." International Handbook of Urban Systems: Studies of Urbanization and Migration in Advanced and Developing Countries. Ed. H. S. Geyer. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2002: 503-524; 张捷、赵民. 新城规划的理论与实践[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2005; 孔祥智. 北京卫星城发展的现状、问题和对策建议[J]. 北京社会科学, 2005(3): 11-12; 杨卡. 我国新城建设的现状与展望[J]. 现代经济探讨, 2007 (12): 28; 袁朱. 国外大都市圈或首都圈产业布局规划与实践[J]. 经济研究参考, 2007(2): 1-3; 檀学文. 北京卫星城人口变动及其对新城发展的启示[J]. 人口与经济, 2008(3): 11-12。

参考文献 (References)

- [1] 程刚. 在华美企评估中国城市竞争力, 京沪津川各有难题[N/OL]. 中国青年报, 2006-05-17. <http://www.chinaqw.com/news/2006/0517/68/28578.shtml>
(CHENG Gang. Competitiveness evaluation of China cities by the United States of America enterprises in China: Beijing, Shanghai, Tianjin [N]. China Youth Daily, 2006-05-17.)
- [2] 耿宏兵. 紧凑但不拥挤: 对紧凑城市理论在我国应用的思考[J]. 城市规划, 2008(6): 48-54.
(GENG Hongbing. Compact without crowd: application of compact city theory in China[J]. City Planning Review, 2008(6): 48-54.)
- [3] 李峰青, 赵民. 关于多中心城市住房发展的空间绩效——对重庆市的研究与延伸讨论[J]. 城市规划学刊, 2011(3): 8-19.
(LI Fengqing, ZHAO Min. A discussion on housing development in multi-center cities: phenomenon and planning implications of Chongqing [J]. Urban Planning Forum, 2011(3): 8-19.)
- [4] 孙斌栋, 石巍, 宁越敏. 上海市多中心城市结构的实证检验与战略思考[J]. 城市规划学刊, 2010(1): 58-63.
(SUN Bindong, SHI Wei, NING Yuemin. An empirical study on the polycentric urban structure of Shanghai and strategies in future[J]. Urban Planning Forum, 2010(1): 58-63.)
- [5] 王桂新, 沈继雷. 上海城市化发展对城市热岛效应影响关系之考察[J]. 亚热带资源与环境学报, 2010, 5(2): 1-11.
(WANG Guixin, SHEN Jilei. On the relationship between urbanization and heat island effect in Shanghai[J]. Journal of Subtropical Resources and Environment, 2010(2): 1-11.)
- [6] 王茂林. 新加坡新镇规划及其启示[J]. 城市规划, 2009(8): 43-51, 58.
(WANG Maolin. New town planning in Singapore and its revelation [J]. City Planning Review, 2009(8): 43-51, 58.)
- [7] 王旭辉, 孙斌栋. 特大城市多中心空间结构的经济绩效——基于城市经济模型的理论探讨[J]. 城市规划学刊, 2011(6): 20-27.
(WANG Xuhui, SUN Bindong. The economic performance of the polycentric spatial structure of mega-cities: based on the models of urban economics [J]. Urban Planning Forum, 2011(6): 20-27.)
- [8] 韦亚平, 赵民. 都市区空间结构与绩效——多中心网络结构的解释与应用分析[J]. 城市规划, 2006(4): 9-16.
(WEI Yaping, ZHAO Min. Spatial structure and performance of metropolis: interpretation and application of polycentric structure [J]. City Planning Review, 2006(4): 9-16.)
- [9] 徐江. 多中心城市群: POLYNET引发的思考[J]. 国际城市规划, 2008(1): 1-3.
(XU Jiang. Polycentric city-region: reflections on POLYNET[J]. Urban Planning International, 2008(1): 1-3.)
- [10] 杨振山, 蔡建明. 国外多中心规划理念与发展经验对中国的借鉴作用[J]. 国际城市规划, 2008(4): 71-77.
(YANG Zhenshan, CAI Jianming. Implications of the concept and experiences on polycentric spatial planning in developed regions to China[J]. Urban Planning International, 2008(4): 71-77.)
- [11] 于璐, 郑思齐, 刘洪玉. 住房价格梯度的空间互异性及影响因素——对北京城市空间结构的实证研究[J]. 经济地理, 2008, 28(3): 406-410.
(YU Lu, ZHENG Siqi, LIU Hongyu. The spatial variation and affecting factors of the housing price gradients: the case of Beijing[J]. Economic Geography, 2008, 28(3): 406-410.)
- [12] 张京祥, 罗小龙, 殷洁. 长江三角洲多中心城市区域与多层次管制[J]. 国际城市规划, 2008(1): 65-69.
(ZHANG Jingxiang, LUO Xiaolong, YIN Jie. Polycentric mega-city regions and multi-level governance of Yangtze River Delta[J]. Urban Planning International, 2008(1): 65-69.)

收稿: 2011-12

修回: 2012-02