

从国际大都市到全球城市：上海2040的目标解析

From International Metropolis to Global City: Target Parsing of Shanghai's Master Plan towards 2040

石 崧 SHI Song

摘 要 处于城市转型阶段的上海启动编制面向2040年的新一轮城市总体规划,其核心转变之一在于将既有国际大都市的目标提升为全球城市的新愿景。定位的切换背后折射出上海在新的发展阶段重新自我认知。立足于对上一轮总规中城市性质的评估,分析了基于工业化和知识经济社会不同时代背景下城市目标导向的抉择。通过对两轮城市总体规划中城市性质和定位转变的分析,重点研判了2040年的上海城市功能体系,分析了资源配置、科技创新、文化创意3大核心动力支撑和创新之城、人文之城、生态之城3大目标愿景。

Abstract Shanghai, in its transition phase, is launching a new round of urban master plan making towards 2040. Compared to its predecessors, one big shift of this plan is the adjustment of its vision of being an international metropolis towards a global city. This shift reflects that Shanghai has been developing a new self-positioning in a new context of socio-economic development. Through analysing how this vision-shift happened, this paper introduces three driving forces underpinning Shanghai Master Plan towards 2040 and three targets of Shanghai's future vision.

关键词 全球城市 | 总体规划 | 城市性质 | 目标愿景 | 上海

Keywords Global city | Master planning | Designated function of city | Goal vision | | Shanghai

文章编号 1673-8985 (2017) 04-0052-05 中图分类号 TU981 文献标识码 A

2001年5月国务院批复的《上海市城市总体规划(1999—2020)》中明确将上海的城市目标确定为现代化国际大都市。经历了15年的快速发展,上海业已实现当初制定的发展目标。于2014年启动的新一轮城市总体规划,明确提出至2040年将上海建设成为卓越的全球城市的新目标。从国际大都市到全球城市,透过上海两轮城市总体规划中关于发展目标的表述差异,既反映出城市对于自身不同发展阶段的愿景展望,更折射出鲜明的时代发展特征和国家战略要求。在这些基本认识基础上,文章重点聚焦未来20—30年的发展,提出构建上海迈向2040年的城市功能体系的基本设想,并对新形势下城市发展的核心动力支撑和目标体系建设提出设想。

1 国际大都市:工业化时代的城市目标

2001年5月,国务院在《上海市城市总体规划(1999—2020年)》批复中明确,把上海

市建设成为经济繁荣、社会文明、环境优美的国际大都市,国际经济、金融、贸易、航运中心之一^[1]。在2013年上海市政府工作报告中,正式宣布上海“四个中心”的总体框架基本形成。同年完成的上海市城市总体规划评估报告中,也提出“上海已经搭建起‘四个中心’基本框架,辐射国内国际两个扇面的作用凸显,城市的国际地位持续提升,基本实现总体规划确定的国际大都市的既定目标”^[2]。

1.1 城市性质的确定过程

上海的上一轮城市总体规划编制开始于1991年,前后历时8年,于1999年上报国务院。早在1992年党的十四大报告中,就提出了上海“一个龙头、三个中心”的战略构想,即以上海浦东开发开放为龙头,进一步开放长江沿岸城市,尽快把上海建成国际经济、金融、贸易中心之一。党中央对于上海的定义基本确定了上海

作者简介

石 崧

上海市城市规划设计研究院 发展研究中心主任,高级工程师,博士

城市定位的基调,无论是1993年上海市委组织的迈向21世纪的上海经济、社会发展策略研究,还是同年上海市政府召开的全市第三次规划工作会议,均以“三个中心”作为城市未来的主导功能。在此基础上,经过全市上下的反复研究论证,最终确定上海建设现代化国际大都市的目标定位,并以此为准,于1996年基本完成总规征求意见稿。此后一个阶段重点围绕洋山深水港的选址、市域综合交通网络规划等重大问题持续进行深化论证,逐步明晰上海建设国际航运中心的新功能脉络。随着1999年国务院明确在大小洋山建设深水港口,从而稳定了以国际经济、金融、贸易、航运中心为支撑的现代化国际大都市的城市目标定位。

1.2 国际大都市的定位解读

如今回顾当初的规划编制,上海确定建设现代化国际大都市的目标可谓领一时风气之先。到2006年,全国661个大中小城市中,竟有183个城市提出建立“现代化国际大都市”的目标,从而引发国家主管部门、中央媒体和社会关于“规划失效”的讨论。但抛开外部影响不论,上海自身始终按照这一目标在指导城市社会经济发展和建设开发管理。对于这一定位的内涵,至少可以从3个层面予以解读:一是功能层面突出面向世界,“国际”直指上海建设国际经济、金融、贸易、航运中心这“四个中心”的核心功能;二是空间层面突出联动区域,“大都市”的定位有别于以往的中心城市表述,内含作为中心城市与长三角区域协同发展的区域视角;三是发展层面突出服务市民,“现代化”代表了当时特定的发展阶段对于城市美好生活的概述,即经济繁荣、社会文明、环境优美。通过对目标定位的语义解析,不难发现这一定位是在20世纪90年代中国处于工业化加速发展阶段对于城市发展的理想图景。当中国在20世纪90年代初期确定以浦东开发开放推动全面对外开放格局后,需要上海重新树立起作为中国与世界对话的门户。事实上,现代化国际大都市的目标基本在城市功能上确定了国家需要上海同时发挥国家中心城市和全球门户城市的双重作用,

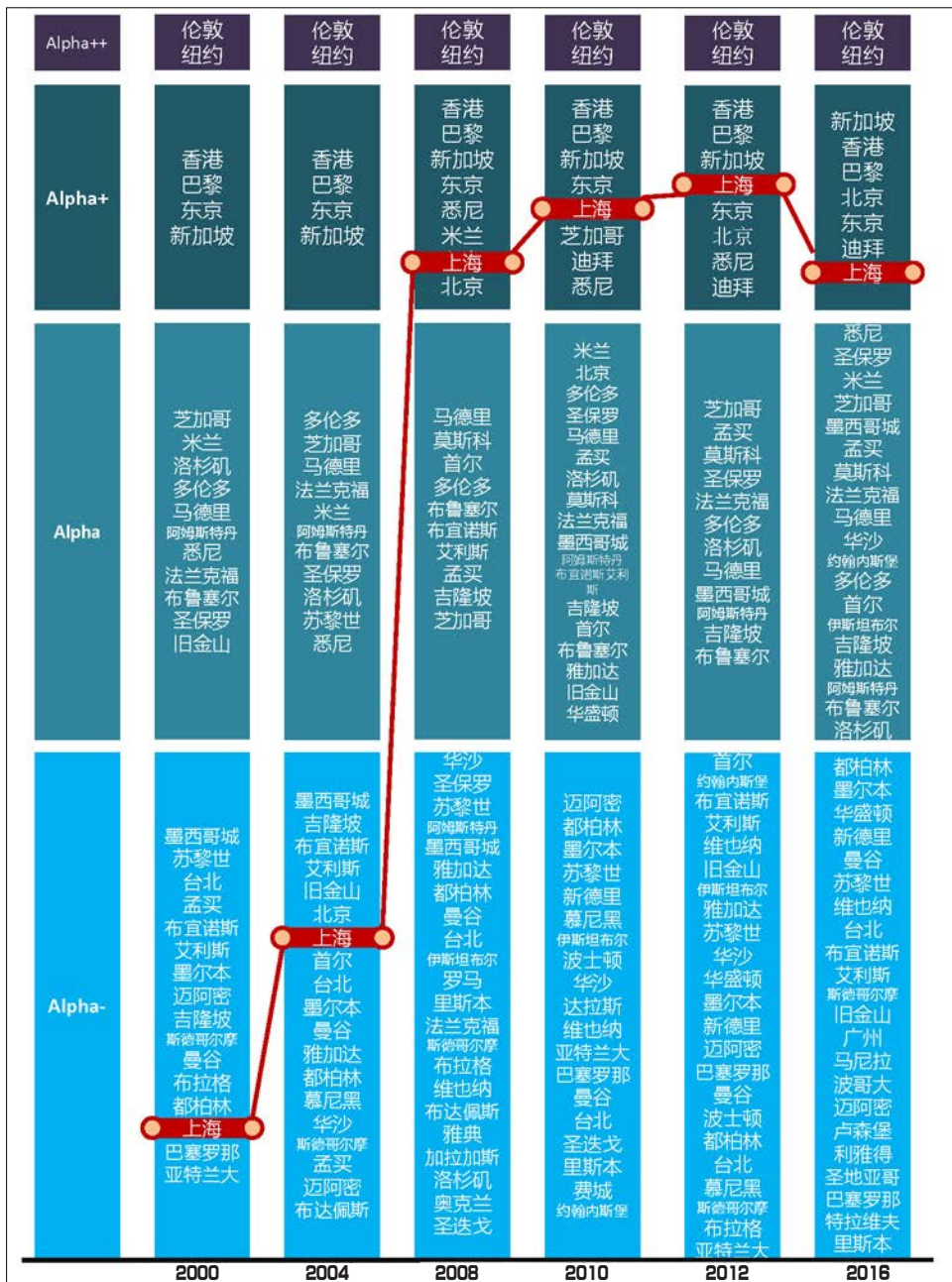


图1 2000—2016年上海在GaWC世界城市排名的变化
资料来源:历年GaWC (Globalization and World Cities) 手册, 拉夫堡大学GaWC小组。

具有深刻的时代烙印。

1.3 城市目标定位评估

如果对照上述上海城市定位的双重属性来看,上海无疑实现了当初既定的目标。全市GDP总量从2001年的0.52万亿元跃升至2015年的2.50万亿元。伴随经济总量持续增长而来的是上海在世界城市体系中的地位持续提升。

从国际权威的英国拉夫堡大学世界城市研究小组 (GaWC) 过去16年间世界城市等级体系的变迁研究发现,上海在该榜单中的城市排名从2000年的第30位上升到2016年的第9位,从alpha-跃升至alpha+ (图1)。由于GaWC研究主要以国际公司为代表的高阶生产性服务公司所在的城市及其形成的网络关系,上海国际地位的提升与全球性高阶生产性服务公司在中国的

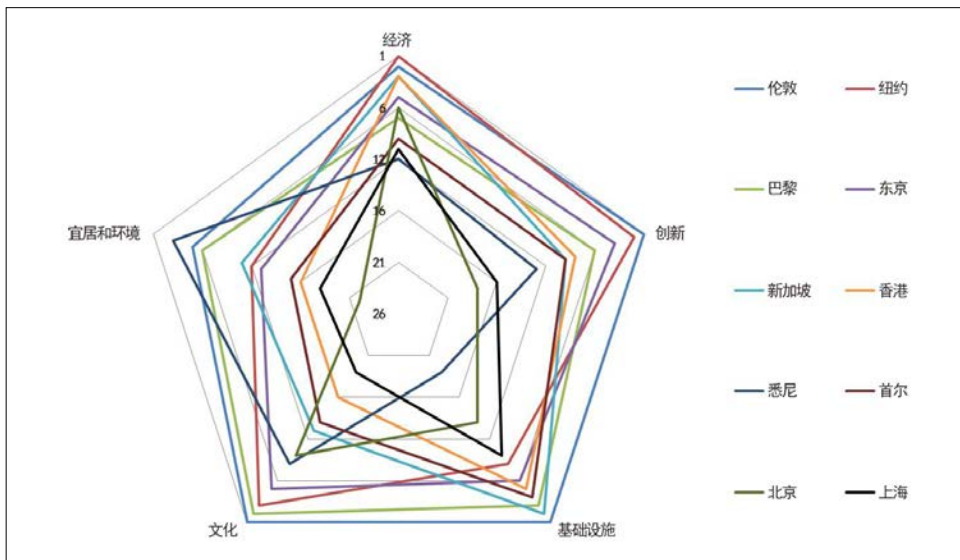


图2 10个代表性全球城市综合测评维度上的排名情况 (2014年)
资料来源:作者自绘。

选址关系密切,这也充分反映了上海在全球生产体系的影响力不断扩大,在世界城市体系中的国际地位持续提升。可以说,随着2001年中国加入世界贸易组织以来,上海作为代表中国参与国际竞争的门户城市,围绕“四个中心”的功能建设,成功地在世界城市体系中实现层级提升,已经跻身仅次于纽约和伦敦的第二梯队。

2 全球城市:后工业化时代的愿景展望

2014年5月6日,上海市委、市政府召开全市第六次规划土地工作会议,正式启动面向2040年的新一轮城市总体规划编制。在此之前上海市政府发布的《关于编制上海新一轮城市总体规划指导意见》中,提出全球城市的目标。此后该目标在2016年8月发布的《上海市城市总体规划(2016—2040)》(公示版)中进一步得以确认:卓越的全球城市,国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心与文化大都市^[3]。

2.1 全球城市的内涵演变

如果把全球城市的分析溯源至约翰·弗里德曼的世界城市假说,可以发现其评价体系在经历了长达30多年演变后,也逐渐从最初重视经济维度开始转向综合、多元。以GaWC 2001年和2008年城市排名的研究数据选择为例,也

从最初只关注会计业、广告业、金融业和法律业4大行业的全球公司总部数据,逐渐演变为7类数据,分别是人口流动的中心、物流转运的枢纽、金融及跨国公司总部、科技研究和教育中心、文化会展和赛事中心、重要旅游目的地以及生活宜居程度。一个明显的变化就是从单一的金融商务指标逐渐向物流、科技创新、文化交往和生活宜居等领域拓展^[4-7]。

为了更客观地反映在新的时代背景下上海与其他全球城市的优劣所在,聚焦全球范围10个代表性城市,选用了国际较为常用的3个综合性的指数。包括日本森纪念基金会的全球城市实力指数(Global power city index)、美国的科尔尼管理咨询公司的世界城市指数(Global city index)、机遇城市指数(Cities of opportunity),对其综合指标的5类分项数据排名(经济、创新、基础设施、文化、宜居和环境)进行比较分析,从而得出玫瑰图(图2)。

从图2可以看到伦敦、纽约两个顶级城市在经济、创新、文化、基础设施、宜居和环境各个维度都排在前列。相较而言,在经济维度方面,上海在已有总量基础上经济影响力还有待提升;在创新维度方面,全球城市纷纷将创新作为重点发展的方向并占据领域高地,上海亟待加强该领域;在基础设施方面,上海尽管有着交通和

市政设施的良好基础,但在信息化设施领域仍有较大发展空间;在文化维度方面,上海与其他全球城市存在明显差距;在宜居和环境方面,上海还有较多的短板,包括提高物质层面的环境品质、提升公共服务设施服务水平等。

2.2 全球城市的语境解读

在后工业化时代,全球城市的既有内涵正在发生转变,其发展目标和实现路径也在发生阶段性变化,全球城市的竞争正从原来以争夺经济流量枢纽功能为取向,转向将科技创新、文化创意、宜居生活作为同样重要的高端功能予以重视,并展开新一轮的竞争^[8-10]。在此背景下,上海提出建设全球城市的目标愿景,可以从两个层面予以新的解读。一方面是拓展了目标内涵。相较以往国际大都市聚焦“四个中心”的单一经济功能导向,全球城市显然具有更加丰富的内涵,不仅反映出上海在经济层面的更高追求,也体现出在科技创新、基础设施、文化创意、生活和生态环境领域的全面发展。另一方面则是突出承载国家战略。有别于20世纪90年代中国经济的起步时期,当今的中国早已被多家国内外经济权威机构预测在2014至2040年期间,经济总量将超过美国成为世界第一大经济体。在全球经济放缓的大格局下,作为世界经济发展的重要引擎,中国的影响力将不断提升。这与到21世纪中叶实现中华民族伟大复兴的战略蓝图一脉相承。当中国与世界发达国家的相互关系逐渐从过往的“追随者”演变为“伙伴关系”时,中国需要一个能够比肩纽约和伦敦的全球城市,代表国家在世界舞台拥有更大的话语权和影响力。从这个意义上,上海未来的战略定位,就需要在全球门户城市的基础上,向顶级全球城市目标看齐。其城市功能内涵,也需要从过往的单一经济维度向综合维度拓展。

3 功能导向:迈向2040年的动力重塑

在厘清两轮城市总体规划目标定位如何从国际大都市演化为全球城市的脉络后发现,语境变化的背后起到核心主导作用的其实是两个因素:一是城市定位总是与时代发展的特征和内涵

息相关,上海必须响应时代趋势、体现未来发展导向;二是城市定位永远与国家发展的战略要求密不可分。在全球化的时代,城市或城市一区域业已成为代表国家竞争的核心空间单元,同样也势必承载着国家的责任与利益诉求^[11]。面向2040年的上海,在树立全球城市的雄心后,接下来的问题就是如何注入新的发展动力。

3.1 功能解析

站在新的历史起点上,面对国家战略要求、全球发展趋势以及自身转型诉求,上海梳理全球城市的发展目标,其核心内涵重点着眼于3个方面的功能培育。一是加强资源配置领域对于全球经济的影响力。其中全球金融中心建设是上海未来代表国家参与全球竞争,融入全球经贸网络、提升在新一轮国际投资贸易规则制定中话语权的重要体现。二是突出科技创新领域在全球范围的策源力。科技创新中心建设是应对全球新技术革命和新产业革命继续拓展的新城市功能,也是推动中国加快融入全球创新网络、提升科技创新国际竞争力的城市使命所在。三是在文化传承领域发挥上海作为中华文明的国际门户作用。文化是城市竞争力的重要组成部分,是上海展示国家软实力、塑造城市品牌、提升环境品质的重要载体,进而成为引领绿色安全、低碳智慧、生态宜居趋势的全球城市可持续发展的文明标杆。

3.2 体系框架

上海建设全球城市的功能可分为核心功能、支撑功能与基础功能3个层级^[12]。其中,核心功能是决定全球城市定位和层级的关键,直接反映城市发展的关键动力,包括全球金融中心、全球科技创新中心与国际文化大都市;支撑功能是城市在全球经济中获得突出竞争优势的支撑性要素,包括全球贸易中心、全球信息中心与全球航运中心建设;基础功能是保障全球城市核心和支撑功能发挥的基础及必须的环境性因素,包括智慧城市、国际教育基地、生态宜居城市与健康安全城市建设。本文将重点对金融(资源配置)、科技创新和文化3大核

表1 上海建设全球城市的功能框架

核心功能	支撑功能	基础功能
全球金融中心	全球贸易中心	智慧城市
全球科技创新中心	全球信息中心	国际教育基地
国际文化大都市	全球航运中心	生态宜居城市
—	—	健康安全城市

资料来源:作者自制。

心功能进行分析(表1)。

(1) 全球金融中心

全球金融中心作为全球资本要素流动、交易、配置的枢纽型功能节点,通过资金融通和资本交易运作的定价权、话语权,形成对全球经济、贸易、航运、创新、资源、能源等多领域的控制力和支配力。未来20多年,将是上海成为全球金融中心城市的机遇窗口期,关键是把握中国崛起和人民币国际化进程,在金融市场的广度、深度、开放度以及金融创新能力等方面提升突破。其功能内涵包括建设人民币的国际市场中心、亚太乃至全球资产与财富管理中心、服务实体经济的金融创新中心。

(2) 全球科技创新中心

全球科技创新中心通过整合全球创新资源、占据全球创新链高端环节,在全球创新网络中具有突出的技术创新和产业创新领导力。科技创新中心建设是应对全球新技术革命和新产业革命亟需拓展的新城市功能,上海未来20多年需要在集聚整合全球创新资源、完善城市创新生态系统,以及推动创新链与产业链、资本链融合等方面实现突破。其功能内涵包括引领全球科技前沿核心技术、关键技术先行突破的技术策源中心、融合创新链和产业链的产业创新中心、辐射亚太地区乃至全球的知识产权及技术创新成果交易中心、全球高端创新创意人才集聚区。

(3) 国际文化大都市

全球城市的文化功能,一方面体现在全球文化发展和交流中的地位与作用,另一方面也体现在城市自身特有的文化内涵和文化特质。国际文化大都市是全球城市影响力的重要体现,是上海展示国家文化软实力、塑造城市品牌、提升城市品质和魅力的重要承载。上海未来需要在文化创意产业国际竞争力、文化原创能力和传播能力、文明示范引领力等方面实现突

破。功能内涵包括具有全球影响力的文化创意之都、世界多元文化汇集交流的重要区域、引领国际时尚潮流的文化设计中心和消费之都。

4 内涵导向:聚焦当下的破局之路

前已述及,后工业化时代全球城市的语境已经发生根本性转变。其原因在于工业化时代的“People for business”正逐渐转化为后工业化时代的“Business for people”。创新性人才对于空间品质、人文氛围和空间环境的需求成为城市竞争力不可或缺的一部分。也是在这样的语境下,传统城市地理学基本功能和非基本功能的职能划分也将迎来重新的解构。而上述功能导向关注未来20多年城市经济发展的动力重塑,侧重于强化上海卓越的全球城市这一目标的外部功能和长远路径,仅能代表全球城市的外部面向。完整的全球城市还需要有面向市民诉求和面向当下瓶颈问题破解的内涵性表述。因此,在上海新一轮城市总体规划中,分别从城市性质和目标愿景两个维度诠释了面向2040年上海的发展定位。前者主要是从功能导向和展望长远的角度,对应国家的规范性要求,明确“上海是我国的直辖市之一,国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心和文化大都市,国家历史文化名城,并将逐步建设成为卓越的全球城市”的城市性质。后者则是从统一公众共识和明确近期发展抓手的角度,对应市民获得感的角度,提出“将上海建设成为卓越的全球城市,令人向往的创新之城、人文之城、生态之城”的目标愿景。

4.1 创新+ ——建设更具活力的繁荣创新之城

建设具有全球影响力的科技创新中心是上海实现卓越的全球城市目标的关键,更是承载国

家使命的体现。2014年5月,习近平总书记对上海提出了“加快向具有全球影响力的科技创新中心进军”的要求,主要是面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求开展科技创新中心建设。对此,上海一方面要坚持区域协同,提升对全球经济的功能引领性和门户枢纽地位,成为服务长三角世界级城市群、服务长江经济带和“一带一路”战略的龙头城市。另一方面,持续激发创新活力,以金融城和自贸区建设为抓手提升经济辐射力;以张江科学城建设培育科创能力、集聚科技创新高端要素并完成动力转换;以创新创业就业环境优化加快先进制造业的集聚和传统产业的转型升级,为青年人才提供优质且可支付的住房、公共服务和技能培训。

4.2 文化+——建设更富魅力的幸福人文之城

卓越的全球城市,既需要产业经济的硬实力支撑,同样需要文化品质的软实力保障。上海如何在自身海派文化的特色之上,坚持海纳百川的气度,将江南水乡文化的古典与雅致和国际大都市的现代与时尚更好地结合,成为东西方文明的交融、兼具人文底蕴和时尚魅力的国家历史文化名城和国际设计之都,环境品质优越且市民高度认同并共建共享的宜居城市。为此,上海应秉持开放包容、以人为本的发展理念,整体保护各类城乡历史文化要素,促进历史资源的活化,树立国家历史文化名城建设的典范;塑造特色凸显的城乡风貌,营造更多富有人性关怀的公共活动空间;培育兼收并蓄的文化氛围,激发全社会的文化活力,建设国际旅游目的地城市和国际体育名城;构建多元融合的15分钟社区生活圈,营造优质的社区环境,建立覆盖城乡、公平均等的多层次公共服务体系。

4.3 生态+——建设更可持续的韧性生态之城

生态城市建设既是上海自身发展的迫切需求,也顺应了全球和国家层面对于低碳生态的潮流与趋势。自党的十八大提出“五位一体”总体布局以来,党中央和国务院先后下达《关

于加快推进生态文明建设的意见》和《生态文明体制改革总体方案》。而中国政府在《巴黎协定》的国家承诺中提出的2030年之前中国温室气体排放标准,对上海碳排放总量提出紧迫要求。在此背景下,上海必须坚持生态优先理念,首先着力应对全球气候变化和超大城市多元化风险,优化能源结构,发展绿色交通,引导低碳健康的生活方式;其次,推动“海绵城市”建设,提升应对海平面上升、热岛效应和极端自然灾害天气的能力,强化城市安全体系建设;最后,在严格管控城市开发边界的基础上,锚固海陆自然生态格局和基底,构建覆盖全市域的多层次、网络化、功能复合的生态网络体系。

5 结语

从国际大都市到全球城市,上海两轮城市总体规划目标定位的转变,既是为了适应城市发展阶段从工业化转向后工业化时代的主动调整,也是为了响应国家战略“双百愿景”的发展诉求。而从其功能内涵来看,在顺应城市发展趋势的同时也兼顾到当下发展在创新、文化和生态领域面临的核心瓶颈。如果说,在21世纪的头15年,通过3个5年计划“打基础——搭框架——基本建成”的“三步走”战略实现了国际大都市这一既定目标。上海2040中提出的“卓越的全球城市”这一定位则是为21世纪上海城市发展愿景指明了方向。新的“三步走”战略将是至2040年搭建“卓越的全球城市”功能平台,2050年全面实现既定目标,21世纪下半叶持续巩固地位。这将是上海的国家战略担当,同时也是自身的城市雄心所在。■

参考文献 References

- [1] 上海市人民政府. 上海市城市总体规划(1999—2020年) [R].2001.
Shanghai Municipal Government. Shanghai master plan (1999—2020) [R].2001.
- [2] 上海市城市规划设计研究院. 上海市城市总体规划实施评估报告[R].2013.
Shanghai Urban Planning Design & Research Institute. The implementation review of Shanghai master plan [R]. 2013.
- [3] 上海市城市总体规划编制工作领导小组办公室. 上海市城市总体规划(2016—2040)(公示版)

[R].2016.

Leading Group Office of Shanghai Master Plan. Shanghai Master Plan (2016—2040) [R].2016.

- [4] 石崧,陈琳. 从战略演进看上海新一轮总体规划的转型导向[C]//中国城市规划学会年会论文集, 2015.
SHI Song, CHEN Lin. The transition of Shanghai new master plan from the perspective of strategic evolution [C]//Annual National Planning Conference, 2015.
- [5] 石崧,沈璐. 基于国际排名比较的上海城市总规目标绩效评估研究[C]//中国城市规划学会年会论文集, 2013.
SHI Song, SHEN Lu. The review of aims and performance of Shanghai Master Plan based on the comparison of international rankings [C]//Annual National Planning Conference, 2013.
- [6] 沈璐. 全球城市指数研究[J]. 上海城市规划, 2014(6):52-58.
SHEN Lu. Research on global city index [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2014(6): 52-58.
- [7] 宁越敏,石崧. 从劳动空间分工到大都市区空间组织[M].北京:科学出版社, 2011.
NING Yuemin, SHI Song. From spatial division of labor to spatial organization of metropolis [M]. Beijing: Science Press, 2011.
- [8] 屠启宇,苏宁,张剑涛. 国际城市发展报告(2013) [M].北京:社会科学文献出版社, 2013.
TU Qiyu, SU Ning, ZHANG Jiantao. The report on international urban development (2013) [M]. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2013.
- [9] 上海市规划和国土资源管理局,上海市城市规划设计研究院. 转型上海:规划战略[M].上海:同济大学出版社, 2012.
Shanghai Planning and Land Resources Administration Bureau, Shanghai Urban Planning & Design Research Institute. Transitional Shanghai: planning strategies [M].Shanghai: Tongji University Press, 2012.
- [10] 石崧. 资本循环与竞争优势:上海城镇化发展的瓶颈剖析[J].上海城市规划, 2014(1):56-60.
SHI Song. The capital circuit and competitive advantage: a theoretical analysis of impediments of Shanghai's urbanization [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2014(1): 56-60.
- [11] 庄少勤,徐毅松,熊健,等. 超大城市总体规划的转型与变革——上海市新一轮城市总体规划的实践探索[J].城市规划学刊, 2017(2):10-19.
ZHUANG Shaoqin, XU Yisong, XIONG Jian, et al. Transformation of master planning in super-large cities: practice and exploration of the new round of city planning in Shanghai [J].Urban Planning Forum, 2017(2): 10-19.
- [12] 石崧,王周杨. 上海全球城市功能内涵及产业体系的新思考[J].上海城市规划, 2015(4):1-5.
SHI Song, WANG Zhouyang. New thoughts on global city function and industrial system of Shanghai [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(4): 1-5.