

从世界大城市发展趋势 看九十年代上海振兴之路

印 坤 华

当前振兴上海,并使之迅速恢复和大大增强经济中心城市的功能,从而推动全国的改革、开放和发展社会主义商品经济,以迎接21世纪世界经济格局变化带来的机遇和挑战,乃是90年代我国经济发展总体战略的重点之一。而要实现振兴上海的战略目标,又有必要认真研究和掌握世界城市化过程的客观规律,借鉴国外大城市发展的有益经验,从中寻找出一条比较符合我们国情和市情的发展道路。

一、突出流通功能是国际性经济中心城市的共同特征

城市是在一定界域范围内,以非农业人口为居民主体,社会财富和劳动要素高度聚集并得以高效率利用的经济和社会活动中心。任何城市在本区域范围内都具有生产中心、流通中心、文化中心等等多种功能。所谓国际性经济中心城市即指其某些经济功能为辐射半径已超过本国界域,并对他国的经济发展起着重大的制约或影响作用。决定其经济中心地位的既非城市疆域之大小和人口之多寡,也非工业规模和产值之大小,而在于其都具有非常突出的流通功能,成为国际人流、物流、资金流和信息流的交汇点。拥有规模巨大的批发业、金融保险业、不动产业、交通运输业、邮电通讯业、服务业和全方位的市场体系,是成为国际经济中心城市的必备条件。舍此,经济要素的聚集、组合和辐射便无从谈起。如:纽约、伦敦、巴黎、苏黎士均是世界级的金融、贸易中心;阿姆斯特丹、鹿特丹、汉堡分别是欧共体和西欧的“门户”;新加坡和香港是亚太地区最大的贸易口岸和金融、外汇中心;东京是东南亚三大股票市场之一。这些城市除巴黎只有内河港口外均拥有年货物吞吐量超过5000吨的国际海港。同时,所有这些城市又都是航空、铁路和公路交通运输的枢纽。相比之下,上海虽已进入年吞吐量超1亿吨的世界大港行列,但由于金融、贸易功能差,市场体系不健全,商流量偏小,因而流通功能相当衰弱,这也是造成上海经济中心地位衰落的重要原因之一。

二、城市要素向第三产业倾斜、工业向城外转移

从欧洲工业革命后开始的世界城市化过程经历了发生、发展两大阶段,现在已开始迈向第三阶段——成熟阶段。大城市早期人口和产业集聚过快而带来的种种副作用已为人们所察觉,60年代以来欧洲和亚洲发达国家的不少大城市的市区人口已从高速增长转向停滞,甚至出现负增长现象,人口密度趋向下降(见34页上表),这同发展中国家的情况形成强烈的反差。

值得指出,工业和居民外迁腾出的城市空间除了一部分用于改善市政基础设施外,大部分投向第三产业,从而使城市的流通和服务功能反而增强了。

发达国家部分城市规模的变化

| | 年 份 | 面 积 | 人 口 数 | 人 口 密 度 |
|-----|------|--------|---------|----------|
| | | (平方公里) | (万人) | (人/平方公里) |
| 纽 约 | 1959 | 826.5 | 779 | 9425 |
| | 1984 | 786.6 | 716.5 | 9109 |
| 芝加哥 | 1960 | 573.4 | 355 | 6192 |
| | 1981 | 590.8 | 300.5 ① | 5086① |
| 底特律 | 1960 | 361.6 | 167 | 4609 |
| | 1982 | 361.5 | 120.3 | 3299 |
| 伦 敦 | 1960 | 1869 | 821 | 4393 |
| | 1983 | 1579 | 675.5 | 4278 |
| 巴 黎 | 1959 | 105.4 | 300.9 | 28549 |
| | 1982 | 105.4 | 218.9 | 20848 |
| 汉 堡 | 1962 | 747.3 | 183.7 ② | 2458② |
| | 1982 | 755 | 162.4 | 2151 |
| 西柏林 | 1961 | 480.9 | 220.4 | 4582 |
| | 1982 | 480.9 | 186.9 | 3894 |
| 大 阪 | 1962 | 202.2 | 315.1 | 15600 |
| | 1981 | 212.1 | 263.5 | 12430 |

注：①1980年数字，②1960年数字

资料来源：《中国和外国城市统计资料（1985）》，中国统计出版社1986年版

统计科学揭示了一条客观规律：一个国家或地区的经济发达程度同其第三产业发展水平呈正相关关系。同样道理，一个城市第三产业在其国民生产总值和就业结构中所占比例是衡量该城市经济辐射作用强弱的重要依据。据世界银行编制的《1983年世界发展报告》，1986年第三产业在国内生产总值中所占比重，低收入国家和地区组（人均GNP270美元）为32%，中等收入组（人均GNP1270美元）为48%，市场经济工业国家组（人均GNP12960美元）为61%。同年我国人均GNP为300美元，第三产业比重仅占27%，低于低收入国家和地区的平均水平。世界各大中心城市的就业结构中，从事商业、金融、不动产、通讯运输、服务业和政府部门等的就业人口一般都占总就业人数的七、八成之间，如纽约（1984）84%，伦敦（1983）75.8%，巴黎（1982）73.7%，东京（1984）70.7%。反观上海，1988年第三产业产值比重仅29%，就业比重仅28%，全市三分之二的产值和一半多的就业人口还集中在工业部门，这样的结构必然严重限制城市流通和服务功能的发挥。现在发达国家的许多大城市都致力于城市产业结构的调整，市区一般只保留效益高、物耗低、污染少的轻型工业和高科技产业，规模也趋向小型化。与此相反，第三产业却向大型、高层次、多功能、国际化方向发展，诸如科研、贸易联合体，金融、贸易、运输综合体，旅游贸易结合型等新型企业和企业集团大批涌现，各类咨询服务中介机构应运而生，以高质量的服务功能来支撑大规模的流通功能已成为这些城市的又一特色。

三、城市发展趋向多核化、组化

大城市早期大多数以中心商业区为核心向外辐射、呈同心圆或椭圆形的结构。以后，随着人口和产业的高度集聚，内城尤其核心区的超负荷状态愈来愈严重，人们只得不断将市区向外作平面展延，或者在城郊结合部周围建造第一代卫星城（纯居住区）和第二代卫星城（工厂和住宅相结合），以疏解市区人口。但实践证明这种被西方学者称为“城市蔓延”的现象并不能减少中心区功能负荷，而交通、供水、供电、煤气、电话通讯等基础设施的投资

和维修养护成本反要增加很多。现在国外大多数城市都在原来核心区之外另辟若干个副中心区，以分解主中心区的部分功能负荷。有的则在城外兴建具有城市综合功能的第三代和第四代卫星城，使就业、居住和各种服务都能就地解决。在城市主中心、副中心和卫星城之间则以放射型快速交通和多层次环状骨干交通网络来连接。象纽约、伦敦、东京等城市的道路总长度都超过1万公里，分别比上海多5至7倍，发达的市内交通体系确保了大城市内部各地区之间社会经济的有机联系。

现代商品经济的发展，要求在生产上有更大规模的分工和合作，在流通上有更大范围的周转和交换，使各种城市要素能在更大的空间内实现优化组合和功能互补。许多国家都以大城市为龙头或核心，设立了都市经济区或都市圈（带），使原来并无行政归属关系的各个城市结成组合化的城市群体。法国的“大巴黎区”和英国以伦敦为中心的“大城市外围区”面积都达12000平方公里以上。美国的“大纽约市”，面积32400平方公里，人口1600多万。它以世界金融贸易中心纽约为龙头，以芝加哥为交通运输枢纽，将钢铁城匹次堡、汽车城底特律以及费城、巴尔的摩等几百个大中型城市串联而成美国东北部大西洋沿岸专业化、集约化、组合化的城市群落，是美国人口密度最高、经济最发达的地区。日本的东京都、大阪、名古屋三大都市圈总面积仅占全国的13%，却聚居首占全国人口49%的居民，提供了58%的国内生产总值。城市组合化的趋势既是大城市自身经济发展的客观要求，也有助于政府综合运用经济、行政和法律手段调整大城市的产业结构和功能，并推动大城市周围的广大区域协调发展。

世界城市化的实践表明，由于城市规模越大、经济聚集度愈高，所创造的劳动生产率也愈高，尽管负效应也在增大，但只要城市规模经济的正负效应权衡下来边际贡献大于零，城市规模的不断膨胀就是不可避免的，这在城市化的初期和中期阶段表现得尤为明显。主观设想超前地硬性控制大城市发展，或者以多发展小城市、卫星城镇来取代大城市的功能，进而达到限制大城市发展的目的，这从经济上衡量是得不偿失的。比较妥当的选择是在合理发展大城市规模的同时，着重调整其城市布局和产业结构，逐步实现结构多核心、功能服务化、体系组合化，使大城市在国民经济中能更充分地发挥经济中心和枢纽的应有功能。

四、加快城市现代化步伐，造就良好的创业、就业、生活环境

大城市形成过程中往往会出现人口过密、产业结构失衡、住房和交通紧张、环境污染严重等“城市综合症”。但实践证明这并非“不治之症”。由于大城市创造了巨大的经济效益，只要政府能拨出其中的一部分用于城市的整治和再开发，“先天不足”是可以通过“后天调理”来补救的，伦敦泰晤士河的污染治理就是有力的佐证。50年代以来，综观世界各大经济中心城市无一不在设施现代化和管理现代化方面取得了长足的进步。这些城市的规划、管理水平大大提高，政府对城市布局和产业结构调整一般都拥有较强的指导和调控能力。在改善投资创业环境、提供就业机会和满足社会需求等方面，也逐步形成了一系列法规、制度和办法。尤其是高科技的发展导致信息化时代的来临，不仅推动了城市设施现代化和城市管理现代化，也有力地促进了城市居民的思想观念现代化，从而使城市经济运行效率更高，生活节奏更明快。

五、突出流通功能，发展现代化大贸易、重塑经济中心地位是符合上海市情的必要选择

研究90年代如何振兴上海的问题,既要借鉴外国大城市发展的经验,又要回顾上海兴衰的历史轨迹,从中吸取有益的教训。上海建城至今已有700年历史。由于它处长江和钱塘江入海汇合处,东濒东海,南临杭州湾,西接江浙腹地,是中国南北海岸线的中心点,独特的地理位置优势使其走上了“以商立市、以海兴市”的道路。早在唐代上海就与海内外有经济文化往来,到明代已成为江南丝绸棉布重要集散地,到清代乾隆、嘉庆年间则成为全国贸易大港和漕粮运输中心,被称为“江海之通津,东南之都会”。1842年“五口通商”后,上海凭借江海交汇、腹地辽阔的区位优势,充分发挥了贸易口岸功能和要素的集聚组合辐射效应,用了不到一个世纪的时间就跃居远东最大贸易、金融中心的地位。由此可见,昔日的上海滩就是靠发展海内外贸易发迹的。解放以后上海回到了人民的手中,按理可以为建设新中国发挥更大的作用,但由于外受帝国主义的经济封锁,商路阻塞,内受高度集权型产品经济体制的束缚,被迫走上了“闭关锁城”、“弃商从工”的道路,不得不将构造工业基地作为上海最重要的历史使命,使原有的口岸优势和经济中心功能逐渐衰退,从而彻底退出了世界经济发展的大环流。90年代振兴上海应当记取国外的经验和历史的教训,要调整生产功能、突出流通功能、扩大服务功能,走贸易兴市之路,切不能继续在发展工业为主的老路上转圈。这是因为:第一,上海的自然环境决定了它必须依赖国际、国内市场,走贸易加工型路子。上海同香港、新加坡相仿,一无矿、二少粮(农产品)、三缺钱(资金),大搞工业先天不足步履维艰。发展现代化大贸易则有得天独厚的区位条件和擅长经商理财的人文资源可供充分利用。第二,上海生态环境不容许工业规模的继续膨胀。现在上海平均每日排放废水540万吨、废气9万多立方米、工业废渣2.9万吨,3/4以上的污水未经处理就直接排入江河,市区14条河流常年黑臭,郊县8条主要河道和黄浦江上游水源均遭相当严重的污染。上海一年要消耗几千万吨煤炭和原油,排入大气的烟尘和二氧化硫均在30万吨以上,氮氧化物近15万吨,城市降尘和飘尘量均超过国家二级标准,酸雨频率超过30%。城市生态环境的恶化已对重塑上海经济中心的地位构成一定的威胁。第三,上海工业的结构调整和适度发展也必须靠大贸易来支撑。过去十年一直在抓调整但始终跳不出劳动密集、技术粗放、结构趋同、效益很低的格局,问题主要出在工商、工贸脱节,生产与市场割裂。发展大贸易才能帮助工业解决资金、技术、物资、能源的缺口,开通产品市场,并能以市场为导向促进传统工业向中级出口导向和高级进口替代的高度化结构攀升。如果继续以发展工业为主,不惜一切代价盲目扩大工业尤其是重化工业的规模,将来上海也可能会增加几坐“山”,但决成不了“国际工业中心”,因为世界上还没有哪个城市是以工业生产为首要功能而成为国际性经济中心城市的。

六、建立多元化、开放型的市场体系,以实现上海同世界经济运行机制的有效接轨

80年代的改革开放使我国的外向型经济有了很大的发展,但从总体上看,我们还未能真正跻身世界经济大环流的圈子,参与国际分工和国际竞争的能力极其有限。究其原因就在于尚未形成一种既能保持社会主义特性又能适应世界经济运行机制要求的新的市场体系。因此必须从理论和实践上解决好这个重大课题。

为了建立这种新的市场体系,我们认为上海至少有四个问题需要及早研究。首先要正确选择切合上海实际的经济运行机制。从发展看,上海的经济运行机制应同国内一般地区有重要区别。因为上海的浦东新区将来是以国家资本主义性质的“三资”企业为主,产

品以出口为主，经济运行必须以国际市场为导向，按国际市场规则办事。因此，合乎逻辑的选择只能是实行有（国家）监控的市场经济体制，即国家不是运用计划手段来调节市场，而是通过法律、规划、工商行政管理、税务、审计、海关、金融、外汇管理等途径来监督控制市场行为不使之越轨。随着浦东的发展，浦西也要扩大开放度提高市场调节的比重，逐步向浦东的体制靠拢。做不到这一条，上海是无法同国际市场接轨的。其次，要正确解决国营企业的所有权、占有权、支配权、使用权和相应的受益权之间的关系，因为企业机制的深层次改革是形成社会主义市场经济体系的真正关键。再次，要改革财政包干、分灶吃饭的旧体制，因为这是造成市场分割的主要原因。在财政体制未改变前，上海要率先向全国各地开放市场，包括商品市场、资金市场、房地产市场、企业产权转让市场、技术市场、信息市场、劳务市场等等，真诚地欢迎各地来沪投资、经商，并让他们真正得到实惠。只有这样做，上海才有可能“万商云集、近悦远来”，成为全国性的流通中心。最后，要改进对外商投资的管理办法。政府颁布的产业导向政策应只公布禁止投资和鼓励投资的产业项目目录，凡不属于禁止的项目均允许外商投资，至于我们想要限制的项目，可以通过经济杠杆和规划手段来体现，不宜以行政方式公开干预，以扭转过去政府对外商投资自主权干预过多、限制过死的不良现象。按照国际惯例，外商对投资项目享有充分的自主选择权，其投资欲望、投资风险的心理承受力同这种权利是成正比的，而我们却常常一厢情愿地想要外商接受我们建议的项目，实际上变成我们代替其行使选择权，这就不能不引起外商的误解或反感。这种在长期计划经济体制下形成的思维方式和工作方法若不迅速改变，上海是很难重新成为国际性投资热点的。

七、扩展城市规模、调整城市布局、强化城市网络，创造大上海都市圈

发展大贸易，开通大市场，都要以其载体——城市的合理发展为基础。上海拥有处于独特区位条件下的6340平方公里土地，这不仅是资源，而且是一笔极宝贵的资产。我们要充分利用这块宝地的魅力来吸引海内外的资金、技术、人才，充分发掘它的潜力，为国家创造土地级差增益，提供城市开发建设的资金。我们认为目前的城市规模同它所承担的功能、作用相比并不偏大，适度向外展延并结合内城的再开发是完全符合世界城市化发展规律的，毫无必要加以硬性限制。要下决心大规模地调整城市功能的空间结构，在原有的中心商业区以外要形成几个新的副中心，使单核结构向多核组团式转变。中心区应当成为金融、外贸、批发商业、房地产业、信息产业和服务业的集结地，通过土地置换将原有的工厂、机关和一大批居民迁出“黄金地段”，腾出土地和房屋资源发展第三产业或用于有偿转让，以筹集城市建设资金。浦东新区的一部分将作为中心区的延伸，主要分担金融、外贸、房地产业的功能。要根据城乡一体化的发展战略，强化上海的城市网络，逐步形成由中心城、二级市、县城、集镇构成的多层次城市体系，建立大上海都市圈。要将已具备基本条件的大城镇建立县级市二级市。把目前比较分散的中小集镇和乡镇适当集中，形成小城市，作为郊区农村城市化的基点。与此同时，上海还应充分利用开发、开放浦东的有利条件，加强同长江三角洲城市群的紧密型经济联系，将上海造就成三角洲地区资金、技术、人才、商品大交流的共同市场。在平等互利的基础上逐步联结成以上海为龙头的一体化、网络型的巨大开放城市带，促使整个长江流域的经济与世界经济有效接轨，大大增强我国参与国际分工和国际竞争的能力。