

卓越中心与未来城市

——长三角一体化高质量发展下虹桥发展战略探索

The Excellence Center and Future City: Exploration of the Development Strategy of Hongqiao Area under the Integration of the Yangtze River Delta

施海涛 周伟林 张正芬

SHI Haitao; ZHOU Weilin; ZHANG Zhengfen

- 中图分类号: TU984
- 文献标识码: A
- DOI: 10.12049/j.urp.201905004
- 文章编号: 2096-3025 (2019) 05-0020-08

作者信息

- 施海涛 《城乡规划》杂志社秘书长, 上海复旦规划建筑设计研究院副院长, 教授级高级工程师
- 周伟林 复旦大学城市经济研究所所长, 《城乡规划》杂志副主编, 教授
- 张正芬 上海复旦规划建筑设计研究院四所所总, 高级工程师

摘 要 2018年5月, 习近平总书记作出关于推动长三角更高质量一体化发展的重要指示。但长三角一体化一直缺少高质量的硬核引领, 选择虹桥区域作为融入“一带一路”“长江经济带”“长三角一体化”等战略的空间载体是上海的选择, 是区域的选择, 也是发展的选择。基于对长三角一体化高质量发展背景的考量, 研究建议大虹桥区域战略发展为上海全球城市的卓越中心、21世纪未来城市的标杆, 并建设长三角一体化合作示范区。为此, 虹桥区域发展应列入国家发展战略中, 在“长三角一体化合作示范区”内探索设立“大虹桥合作开放特别区”, “特别区”实行特别开放、特别合作、特别管理, 探索诸如国际化人才政策、生态区建设等环境政策并进行公务机场、地铁上盖等建设提升。研究中的一些可预见措施在实践中以不同的形式或政策已经开始实施, 政策效果正在逐步显现。

关键词 卓越中心, 未来城市, 示范区, 特别区

Abstract In May 2018, Xi Jinping, general secretary of the Communist Party of China (CPC) Central Committee, gave important instructions on promoting the development of higher quality integration in the Yangtze River Delta. However, the integration of the Yangtze River Delta has been lack of high-quality hard core leadership. Choosing the Hongqiao region to be the spatial carrier of Shanghai's integration into the "one belt one road", "Yangtze River Economic Belt" and "Yangtze River Delta integration" is the choice of Shanghai, the choice of the region and the choice of development. Considering the high-quality development of Yangtze River Delta integration, the study suggests that Dahongqiao region should be developed into an outstanding center of Shanghai

as a global city, a benchmark for future cities in the 21st century, and a demonstration zone for Yangtze River Delta integration and cooperation. Therefore, the regional development of Hongqiao should be included in the national development strategy. In the "Yangtze River Delta Integration and Cooperation Demonstration Zone", we should explore the establishment of "Dahongqiao Cooperation and Opening Special Zone". In this zone, special openness, cooperation and management should be carried out, environmental policies such as international talent policy, ecological zone construction and other environmental policies should be explored, and the construction and upgrading of official airports and subway covers should be carried out. Some of the contents of the study have been implemented, and the effect of the policy is gradually reflected.

Keywords the excellence center, future city, demonstration zone, special zone

“长三角”的概念起源于1982年时任国家领导人提出的“以上海为中心建立长三角经济圈”，当时称为“上海经济区”^[1]。随后经济圈成员不断增加，1992年称为“长三角城市群”。2010年，国家发展改革委发布《长江三角洲地区区域规划》；2016年，《长江三角洲城市群发展规划》发布，“三省一市”版图形成。当前国际竞争的基本单位不是单个城市，而是大城市群。国家非常重视城市群发展，先后批复八个国家级城市群规划。2018年3月，长三角区域合作办公室组建完成；2018年5月，习近平总书记作出关于推动长三角更高质量一体化发展的重要指示。长三角区域一体化发展进入提速、提质的新时期。

长三角城市群拥有1.5亿人口，

GDP达到2.4万亿美元，规模和能级巨大，已跻身为世界级城市群。城市群想发展好，首先要有具备足够竞争力的“龙头”城市，城市群内城市功能互补。但是目前长三角城市群发展的实际情况是城市群内其他城市与国内外区域交流频繁，而对上海的依附度却不高，城市群内城市存在同构竞争。在长三角一体化更高质量发展的进程中，上海若想全面发挥“龙头”城市的效应，应以更高效的组织服务于城市群一体化发展。而这个使命的完成需要一个清晰的突破点。本文大部分内容来源于一份对进博会入驻上海虹桥后虹桥的发展战略研究，研究发现，虹桥区域与长三角各城市通过虹桥交通大枢纽充分联系，虹桥区域地缘优势不可替代，其可以成为长三角一体化发展的突破点。

1 虹桥可成为长三角一体化高质量发展发展的引擎

1.1 虹桥的优势

虹桥是上海联通长三角的桥头堡，也是上海外联的门户和窗口。2006年虹桥机场启动扩建，同年京沪高铁上海站选址虹桥，上海市政府提出将虹桥建设成集民用航空、高速铁路、城市轨道交通等多种交通方式于一体的现代化大型综合枢纽。2007年，综合交通枢纽方案批复。2010年虹桥枢纽正式建成投入使用，全球综合性最强的交通枢纽诞生。目前进出虹桥交通枢纽共有8种交通方式、56种到发方式；枢纽平时周末客流量平均120万人次，节假日高峰日客流量达到约140万人次。虹桥枢纽成为名副其实的全球第一枢纽。

2008年,上海市委、市政府作出虹桥商务区战略决策。目前虹桥区内聚集了长三角区域重要的经济活动,已经成为长三角经济、社会、文化等交流的重要平台和据点。截止到目前,约800家企业入驻商务区,其中包括约100家企业总部,十余家跨国公司区域总部,虹桥建设世界一流商务区的框架已经形成。区内有唯品会、安踏体育等内资企业总部,也有罗氏、壳牌等跨国公司的区域总部。除了核心区总部及跨国企业外,在青浦徐泾区域聚集了来自浙江、江苏的大量生产和贸易型民营企业,这些企业正在谋求升级以便在更高的平台上得到更好的发展。2014年国家会展中心建成并投入使用。2016年共举办74场展会,全球最大的会展中心的会展功能不断拓展,且2018年中国国际进口博览会入驻虹桥,进一步提升了其会展能级。虹桥已从纯粹的交通枢纽向长三角CBD(中央商务区)、长三角联动发展的引擎逐步转变。

1.2 上海的需要

根据《上海市城市总体规划(2017—2035年)》,上海的定位在原来的国际经济中心、国际金融中心、国际贸易中心、国际航运中心“四大中心”的基础上,又增加了国际科技创新中心,加快推进“五个中心”建设,努力把上海建设成为卓越的全球城市 and 社会主义现代化国际大都市,是上海未来的发展目标。目前上海与内外

联系的功能大都在浦东,自贸区、海港、国际空港、陆家嘴金融区等均集中在浦东。西部的大虹桥可利用国家会展中心和综合交通枢纽,建设国际贸易枢纽功能区,协调、引领长三角地区重要的经济金融、文化艺术、科技创新等活动,建设“一带一路”“长江经济带”“国际合作交流”服务中心,集聚金融、贸易、国际法律、贸易仲裁等国际咨询机构,提供专业服务,建设上海卓越的全球城市的服务中心。

1.3 长三角的期盼

目前长三角一体化虽然有张江科学城、G60科创走廊等战略空间,但这些空间还是囿于行政管理体制和政府考核机制,没有形成完善的一体化发展经验和更高质量的发展成果。重点来讲,长三角现有的省、市、县等各级政府之间的合作缺乏顶层设计和契约机制,在没有更高层级行政意志和约束性法律法规的条件下,很多达成的合作意向因各方利益冲突而难以落实。所以,长三角一体化发展缺乏有完善机制保障的顶层设计合作区,缺乏成果展示区。上海虹桥自设立之初即明确面向长三角、面向世界,被定位为长三角城市群的CBD,其完全可以承担此试验田的职能。

2 作为卓越中心的虹桥

2.1 全球城市的中心之一

在全球化的推动下,在传统以国

家为中心、以高政治领域为场景的国际政治以外形成了多元主体共治、以国际机制为纽带、以世界贸易和全球社会为舞台的全球政治和全球化治理,全球城市成为参与国际竞争和区域发展的引擎^[2]。国际组织和机构、跨国活动、跨国公司等集聚于全球城市,使之成为金融中心、经济中心、贸易中心或商务服务中心。全球城市控制和指挥着世界经济的各种战略功能,是全球资本用来组织和协调其生产和市场的基点,是国际资本汇集的主要地点,是大量国内和国际移民的目的地。基于以上服务,全球城市是高度集中化的世界经济控制中心,是国际金融及专业服务业的主要所在地。斯科特将全球城市区域描述为“全球经济的重要发动机”。纽约、伦敦、东京、新加坡市、巴黎等城市,已经成为引领全球产业变革、区域经济发展以及所在国参与国际竞争的重要空间载体。北京、上海、香港、广州、深圳等中国城市,已经迈入全球城市体系的核心位置,代表中国参与国际竞争。

2017年承载着总体规划改革和国家战略影响的上海新一轮总体规划批复,卓越的全球城市作为未来一段时间内上海城市发展的目标被提出来。为此,上海加快建设国际经济、金融、贸易、航运、科创“五大中心”,全面打响“四大品牌”,凝聚强大合力,进一步提高“上海服务”辐射度,彰显“上海制造”美誉度,增强“上海购物”体验度,展现“上海文化”标

识度，提升上海代表国家参与全球竞争的的实力和影响力。

在这一轮总体规划中，虹桥商务区定位为主城片区和城市副中心，聚焦枢纽、会展、商贸功能，是上海建设卓越全球城市的中心之一。

2.2 世界级城市群的中心

全球城市融入全球经济网络，是通过“全球城市区域”这一空间载体实现的。全球城市区域是全球化和本土化互动关系的连接点，以区域一体化格局和多中心网络为主要特征。全球城市与区域内的节点城市保持着紧密的联系，在人流、物流、资金流和信息流等方面实现互联互通。城市之间的关系，由传统的层级型向多中心网络转变。目前，伦敦、东京、巴黎、纽约等全球城市均通过一体化的多中心网络链接全球经济，辐射区域腹地。全球城市与其腹地形成良性互动，腹地为全球城市提供要素支撑；全球城市通过其商务、贸易、科创等资源辐射腹地，从而带动地区整体发展。上海建设全球城市，需要依托长三角全球城市区域的形成和发展。

在长三角区域层面，上海已经与区域内主要城市形成了紧密的网络联系。苏州、无锡、嘉兴、南通等城市，均处于上海都市圈的影响范围内。从企业分支机构形成的城市网络^[3]看，在2000—2014年，区域一体化进程明显加速，上海对区域内城市的影响力日益提高，长三角地区一体化的多

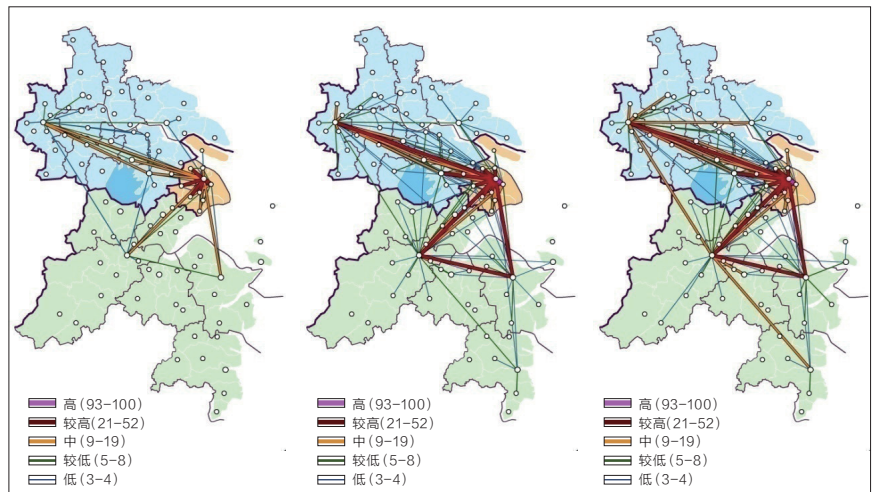


图1 长三角核心地区城市网络演化图（2000年、2006年、2014年）

Fig.1 Urban network evolution map of the core area of Yangtze River Delt in 2000, 2006, 2014

资料来源：长三角地区“十二五”规划评估（2017）

中心网络格局初步形成（图1）。统筹考虑虹桥区域与江苏省、浙江省的临近城市，形成全球城市区域，有利于加强上海对腹地城市的辐射作用，从而带动长江经济带的整体发展和国家战略的落地。而从地理上看，江、浙、沪交界地区河网密布，历史文化古镇、古村云集，整体开发密度不高，虹桥区域无疑是这个城市区域的核心。

2.3 卓越中心

世界发展到新的产业革命时代，网络枢纽越发重要。网络枢纽使要素集聚，形成人与人、物与物、城市与城市、国家与国家、信息与信息等万物之间的互通。虹桥交通大枢纽最显著的特色是通达性好，可以吸引世界级企业集聚。综观纽约、东京、伦敦

等全球城市，无一例外都具有与之地位相匹配的服务、协调和支配功能齐全的全球性、世界级的平台，如伦敦有金融城、伦敦港，纽约有华尔街、纽约港。它们是全球经济系统的中核和组织节点，是全球资本用来组织和协调生产和市场的基点，是国际资本、人才、信息汇集的主要地点。正是这些平台使得全球城市能够在全球投资贸易网络中处于绝对的领先地位和支配地位。作为卓越中心的虹桥，最重要的发展方向是集聚全球城市的专业服务功能，使之成为全球性、世界级的平台。

大虹桥地区依托大商务、大交通、大会展等功能，从提升生活吸引力、创新创造力、基础设施竞争力出发，打造与全球城市目标相匹配的公共服

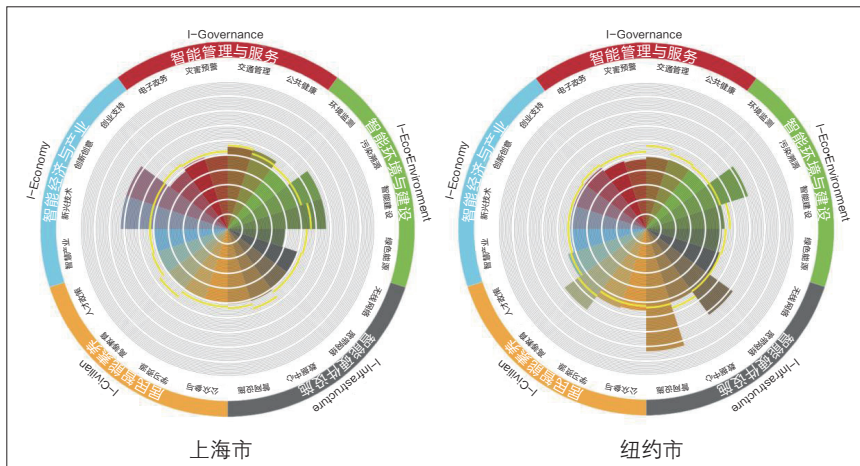


图2 上海市和纽约市智慧城市建设水平评估图

Fig.2 Assessment map of construction of smart cities in Shanghai and New York City

资料来源：联合国教科文组织，2018

绿色和开放为特征的未来城市。前两个时代以欧美城市为主导。在3.0时代，中国有机会通过塑造中国典范，成为未来城市建设的探索者和引领者，为城市发展和人类文明贡献中国经验，而上海正具有这种发展条件和潜力。根据联合国教科文组织2018年的智慧城市建设水平评估（图2），上海在智能经济与产业、智能环境与建设等方面已经处于全球领先地位，与纽约、巴黎、伦敦、东京等全球城市处于同一水平，具备建设未来智慧城市的良好基础。

普遍认为，未来城市将以新的技术革命成果提高城市环境质量和生活品质^[4]，为城市居民提供更好的服务。人工智能、车联网、无人驾驶、高速交通等技术突破人们活动的时空限制，带来城市要素流动频率的增加、设施服务半径的扩大、城市各类公共资源利用率的提升等，并促进公共资源的集聚。未来城市建设中虹桥将更加注重要素的自由流动和高效利用，空间布局更加混合，探索自由港、合作区、生态区、特别管理区建设，综合使用高效专用设施等政策应用。

3.1 特别开放

自由贸易港，简称“自由港”，是货物、人员免除各种行政手续自由进出、不受海关限制、由政府划定的一定地域范围。1547年，世界上第一个自由港——意大利利沃诺港(Livorno Free Port)建成。至今，全球累计设立

务，吸引优质高端人才，成为上海建设卓越的全球城市的中心。

(1) 优化发展环境，吸引跨国公司总部，促进国际会展能级、商品期货交易，提升商业活力，提升吸引力。增加新闻媒体、文化设施数量，举办国际文化交流活动，提升文化创意水平，推动文化复兴，吸引国际友人成为我国永久性居民。吸引全球500强大学等教育科研机构入驻，配置跨境研发平台，增加研发投入，加强知识产权保护，提升专利申请水平。

(2) 配置双创空间，推动创新驱动，加大创造力。吸引包括诺贝尔奖获得者、全球影响企业家、世界著名艺术家集聚在大虹桥，建设人才高地，开展文化艺术活动和创业活动。吸引“独角兽”企业，提升新经济比重，

创新商业模式。吸引世界级科研机构入驻，增加原创科学发现和重大发明专利数量。

(3) 提升基础设施服务水平，增强科技创新能力等，提升大虹桥“硬”竞争力。增强经济实力，提高金融发展水平，实现大虹桥地区对全球战略要素资源的掌控。同时注重良好的文化、制度、宜居和宜商等环境建设，增强大虹桥“软”竞争力，通过城市文化、制度等方面的改善与提高，打造“世界的大虹桥”，增强大虹桥吸引力，提升竞争力。

3 虹桥未来城市

现代城市发展历史，从1.0时代的工业城市，到目前2.0时代的服务城市，将迈向3.0时代——以智慧、

三千多个自由贸易港(区)^[5]。国际高水平自由贸易港的典型代表包括中国香港、新加坡市、阿联酋迪拜港、德国汉堡港、荷兰鹿特丹港、美国纽约港、巴拿马科隆自由贸易区等。宽松的投资和营商环境、高效的通关监管模式、自由的外汇交易市场及优惠的税收政策,均是自由贸易港高效运营不可或缺的关键要素。

我国政府1983年提出在厦门探索建设自由贸易港,但这一政策在当时没有落地实施。2017年3月31日,国务院在印发的《全面深化中国(上海)自由贸易试验区改革开放方案》中提出“在上海的洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等海关特殊监管区域内,设立自由贸易港区”。

上海自由港方案及范围已经基本确定,国家不可能再批复一个新的自由港,但每年一次的中国国际进口博览会将给上海带来全球最前沿的行业信息流、最具创意的商品、最权威的政策信息以及最强大的市场集聚效应。进博会及国家会展中心的功能以及网络枢纽节点的优势,决定了虹桥区域将在国际贸易中为长江经济带、长三角地区以及上海承担重要的功能。

大虹桥陆上自由港作为内陆自由港的尝试,其建设发展需要一套完整的开发规划,尤其是大虹桥地区一直不在上海重点开放区域范围内。从这两点考虑,大虹桥陆上自由港可以在以下几个方面有所突破。

(1) 合理设置海关特殊监管区,



图3 空间一体化大方案区位示意图

Fig.3 Location of large space integration scheme

资料来源:笔者自绘

实现与长三角其他城市的贸易便利对接,做实国际贸易中心;

(2) 看好线上线下融合,推动跨境电商一体化,落实服务长三角市场的跨境电商“实体新零售”模式,虹桥进博会365天展示交易平台落地生根;

(3) 率先进行网络开放的政策试点,提升外商营商环境;

(4) 医疗功能开发,集聚国内外外科常规手术、牙科、眼科、整容、康复等多种医疗服务业态于虹桥,形成品牌和规模;

(5) 根据市场需求,增加“一带一路”航线开辟,并将枢纽节点置于虹桥,更便捷对接长三角地区、长江经济带的商业交流;

(6) 除了对物的开放,更主要是对人的开放。优先放开区内户籍与

绿卡优惠政策,对区内工作、居住人员实行“三省一市”共认户籍。区域内政府引进外籍人才实行绿卡特别通道政策,外籍人员可在大虹桥区域任职行政职务;

(7) 顺势把代表国际水平的专业服务业、生产性服务业的供需双方集聚起来,整体提升“上海服务”品牌的水准。譬如可以把联合国功能性机构引进来,推动全球知名中小型企业联合会办公机构入驻虹桥。

3.2 特别合作

突破现有行政区划界限,实施“大虹桥”战略,建议设立“大虹桥长三角一体化合作示范区”。根据纳入范围面积的不同,提出大、中、小三个备选方案。

小方案:继续做好虹桥商务区

86km²建设,同时整合虹桥商务区核心区以及闵行、长宁、青浦、嘉定四区相关区域,组建“市辖虹桥区”。

中方案:以86km²为基础(或仅以虹桥商务区核心区为基础),加上青浦全区,规模达到743km²,成立“虹桥新区”,空间扩大但仍仍在上海市范围内。

大方案:向西延伸至太湖,将上海青浦区,江苏省苏州市吴江区、昆山市,浙江省湖州市南浔区、嘉兴市嘉善县等整体或部分纳入,面积达到2000—3000km²,成为长三角一体化合作示范区(图3)。

综观三个区域方案,小方案和中方案仍然局限在上海市域内,对长三角区域一体化的推动作用相对有限。大方案依据上海都市圈的影响范围,将与上海市联系最为紧密的江苏省、浙江省的区、市、县整体考虑,既能够落实长三角区域一体化战略,又可以探索区域多元治理的新模式。

3.3 特别管理

在“大虹桥长三角一体化合作示范区”内探索设立“大虹桥合作开放特别区”(简称“虹桥特区”),各方参与,联合共管,共建共享。为此,大虹桥区域发展建议上升为国家战略,区域内管理机制、协同政策等作特别设置,承担试验职能。

(1) 构建多元化、多层次、多领域的区域合作机制^[6],推动形式多样、内容丰富、作用显著、影响广泛

的城市间交流与合作内容。定期举办市长联席会议,增强联席会议制度的行政协调作用。成立区域治理领导小组,负责区域协调的组织领导、统筹规划、政策研究、综合协调和宏观管理。下设区域治理协调办公室,作为常设机构负责日常运行及会务工作。鼓励地方企业及行业组织组建地区性联盟。区域统计上实行GDP统一核算,财政收入按基数比例分成。

(2) 创新管理模式,探索政府与市场结合的管理新模式。虹桥特区管理采用理事会制度,理事会由各省领导担任,理事长由相关地区的主要领导轮值或由中央确定,执行理事长面向全球招聘。区内工作人员一律取消行政级别,参照国际机构运行模式。

(3) 转变政府职能。推动政府从全能型向服务型、从低成本向高效率转变。加大行政审批制度改革,减少对市场的过度干预、保护和管制,更多承担宏观调控、公共服务和社会管理职能。

3.4 特别高效

受国家现行土地拍卖制度的影响,居住、商业、办公等出让用地功能完全分离,不能在垂直空间上形成功能融合,降低商务区和会展区的城市活力。沿轨交站点进行TOD(以公共交通为导向的开发)上盖综合开发,是全球城市的成功经验,在新加坡市、东京、伦敦等城市都有典型实践。轨

交站点上盖综合开发有利于提升土地利用效率、促进城市功能混合利用、改善职住平衡、降低交通出行压力,从而大大提高城市运行效率并激发城市活力。

建议以地铁17号线为试点,在每个站点形成一定规模、特色的地铁上盖综合体。打破现行土地出让制度的限制,轨交上盖按照综合用地性质出让,集居住、就业、娱乐、商业等功能于一体,形成足不出“楼”,就能解决就业、居住、娱乐、休闲等功能,打造以轨交上盖为特色的网络型城市,从而提升商务区的活力,实现产城融合发展。

同时按照全球城市的国际标准,完善各类专用基础设施建设,率先在区内谋划建设公务机场,满足国内外日益增长的公务机需求。

3.5 特别生态

绿水青山就是金山银山。大虹桥区域涵盖长江、黄浦江、太湖等重要生态敏感区,必须重视大虹桥区域的生态网络本底控制和保护,用立法的形式将其“控制性保护”起来,同时重视以沪湖高铁为核心的生态走廊,打造长三角生态“大花园”。

充分认识到跨国公司对环境的高度重视和国内开始出现的科创公司总部郊区化的现象,引领科创生态总部向沪湖生态走廊集聚,创新形成生态科技总部和文旅生态休憩廊道。建议依托沪湖走廊(沪湖高铁、G50),打造

生态科技走廊,与现有G60通廊统筹作为长三角一体化实践区科技创新生态型总部研发的生长节点廊道。

4 结语

本文依托的课题研究开始于2018年1月,2018年10月形成成果,研究的主要内容已经提交给上海市相关领导决策。2018年11月,在首届中国国际进口博览会上长三角一体化宣布上升为国家战略。目前长三角一体化高质量发展实质工作已全面展开。2019年5月,中共中央政治局会议审议通过《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》。纲要中明确提出建设长三角一体化示范区,随后长三角生态绿色一体化发展示范区宣布建设,并定位于江、浙、沪交界处。

2019年8月,上海自贸区扩区临港新片区。虽然目前实施的相关政策和建设与课题提出的相关建议有一定差异,但相信会有更多的内容得以实施。囿于篇幅,本文仅描述了课题研究的主要建议,而未对建议的论证过程进行展开。进博会的常态入驻,虹桥走向国际,虹桥将代表长三角全面参与国际竞争。 **URP**

(本文主要内容来源于长江开发促进会委托复旦大学完成的《长三角一体化背景下虹桥商务区提升思考》的课题。课题组负责人王新军、施海涛,课题研究指导人员有王战、蔡来兴、周永平、李华新,课题组成员张正芬、周伟林、唐亚林、朱顺龙、敬东、纪立虎、汪彬、徐磊、李涛、张红霞等。)

参考文献 References

- [1] 唐亚林.从同质化竞争到多样化互补与共赢:泛长三角时代区域治理的理论与实践[J].学术界,2014(5):71-83.
- [2] 罗思东,陈惠云.全球城市及其在全球治理中的主体功能[J].上海行政学院学报,2013(3):86-95.
- [3] 朱查松,王德,罗震东.中心性与控制力:长三角城市网络结构的组织特征及演化——企业联系的视角[J].城市规划学刊,2014(4):24-30.
- [4] 迈克尔·巴蒂,赵怡婷,龙瀛.未来的智慧城市[J].国际城市规划,2014(6):12-30.
- [5] 陈诚,林志刚,任春杨.探索建设自由贸易港的政策安排与路径分析[J].国际贸易,2018(5):21-27.
- [6] 彭彦强.长三角区域地方政府合作与资源的跨行政区配置[J].经济体制改革,2012(4):37-41.