罗周刊



"集聚"让城市更高质量发展

当前,上海正围绕发展这个第一要务,积极落实"三项新的重大任务",不断提升城市能级和核心竞争力。这一进程中,面临着城市土地空间日益趋紧 的问题。

上海还有多少地?上海还能如何开发?翻开《城市的胜利》这本书,在阅读中探寻城市发展规律,可以给我们很多启发。

该书作者爱德华·格莱泽是芝加哥大学博士、哈佛大学经济学教授。书中,他将经济和历史完美对接,展现了城市存在的优势及其为人类提供的福祉。 该书入选 2011 年《经济学人》杂志非虚构类最佳图书以及 2011 年《金融时报》最佳商业图书提名,在长达 21 个月的时间里位居亚马逊畅销书排行榜"城 市规划与发展类图书"首位。



巢克俭 经济学博士、高级经济 师, 现任上海市黄浦区委副书记、

"城市的集聚 都有可能产生神奇的效果"

交通成本的下降、集体智慧的凝聚、 创新链条的形成,城市放大了人类力 量,提供了合作的可能。尤其是,各类要 素在城市的高密度流动、集聚形成城市 的价值

如今,人类社会正面临缺地、缺资源等问 题的挑战。这也是纽约、伦敦、东京等世界名城 一度"痛苦不堪"的问题。跟着爱德华·格莱泽, 穿越城市成长的曲折历史,发现城市发展经验 的价值与意义,不仅可以回答"为什么说城市 是我们人类最伟大的发明",而且可以期待以 "上海方案"来推动城市理论和实践的迭代创

什么是"城市"?城市体现着人口、资源、资 本等各类要素的高度流动与集聚。对于"集聚" 的力量,《城市的胜利》是这样描述的:"不论一 座城市的起源是多么普通,城市的集聚都有可 能产生神奇的效果。"

比如,交通成本的下降、集体智慧的凝聚。 创新链条的形成,城市放大了人类力量,提供 了合作的可能。尤其是,各类要素在城市的高 密度流动、集聚形成城市的价值,凸显城市核 心功能,产生强大的影响力和辐射力。

早在上世纪90年代中期启动的战略研究 和城市规划中,上海就抓住"核心功能"来做文 章,提出建设国际经济、金融、贸易、航运中心 和国际大都市的战略定位。进入21世纪第二 个十年,上海在城市核心功能建设取得重大进 展的同时,持续探索实践,将战略思考集成体 现于新一轮的城市规划,进一步明确城市性质 和功能定位,尤其是全球资源配置功能。

实践中, 有必要紧密围绕城市核心功能, 着眼提升城市经济密度,研究全面统筹城市资 源,提高空间资源配置效率,进一步探索上海 加快建成社会主义现代化国际大都市的机遇 与路径。

中心城区是"摊大饼"-还是"捏粢饭团

城市群的内核要有足够的密度和能 级,如果里面那个"核"没有得到很好的发 展,城市圈"摊"得越大,越"拖"不动

一座城市的空间密度绝非越高越 好。但经济密度如果低于应有的高水平, 这座城市是难以拥有足够的能级和竞争

市委书记李强同志多次谈到"四个论英 雄",对提高经济密度进行精要阐释,强调"以 亩产论英雄、以效益论英雄、以能耗论英雄、以 环境论英雄"。加快落实高质量发展,必须切实 改变以资源换收益的做法, 提高单位土地、能 耗、环境消耗等的经济产出,这是提升经济密 度的要义所在。

目前,上海的经济密度为4.75亿元人民 币/平方公里。相较之下,纽约的经济密度约是 11.4亿美元/平方公里,大伦敦地区的经济密度 约为 3.52 亿美元/平方公里。周其仁教授指出, 随着城市群、城市圈越来越大,唯有一条万变 不离其宗:城市群的内核要有足够的密度和能 级,如果里面那个"核"没有得到很好的发展,

城市圈"摊"得越大,越"拖"不动。 那么, 如果将对标对象聚焦于中心城区 会是怎样的情形呢?以黄浦区为例,2018年末, 区域经济密度为16.6亿美元/平方公里,为全





[美]爱德华·格莱泽 著 刘润泉 译 上海社会科学院出版社

资料图片

看看人口数据就知道, 战后美国的传统城 市普遍处于衰落状态。最大的城市纽约,1950 年时的人口为 789 万多,到 1990 年时降至 732 万多; 芝加哥 1950 年时的人口为 362 万多,到 2010年时不足 270万; 费城 1950年时的人口 超过200万,如今只有152万出头;底特律最为 明显,1950年时的人口接近185万,如今只剩 下71万。而从1950年至今,整个美国的人口整 整翻了一倍。不错,一些新兴城市,如洛杉矶、休 斯敦,在这一时期都经历了高速扩张,但它们都 属于铺张型的汽车城市。洛杉矶居民使用公交 的比例仅为 10%,休斯敦才 5%多一点。毫无疑 问, 增长的人口大多数还是跑到了郊区或郊区 和市区难分的大都市圈。这还不仅仅是居民。 1942年,企业巨头 AT&T-Bell 把电话实验室 从拥挤的曼哈顿迁到新泽西州郊区。战后,各大 企业纷纷效仿,那势头颇像今日的"外包"。在 一望无际的郊区,企业盖的远不只是一两栋楼, 而是工业园、科技园。这使其工作空间一下子扩

大了数倍。白领职工从富裕的郊区家的车房内 一路开到办公室前空旷的停车场上, 无处不是 梦幻般的田园景色。这种奢侈得超出前人想象 的"田园资本主义",成为战后美国的标志。

然而,美国的城市病、贫富分化等一系列 问题也由此而来。"田园资本主义" 可以使中 高产从自己的车房直接到达办公室门口,与一 路所经过的社会隔绝开来;孩子全在本阶层所 居住的富裕社区内读书。美国的公立学校大部 分由本地房地产税支持,高房价的郊区自然教 育经费充足。城市的贫民窟和郊区的世外桃源 彼此老死不相往来, 使富裕和贫困都世代化。 美国原有的高社会流动消失了

到了上世纪70年代,石油危机使人们意 识到"田园资本主义"的能源瓶颈,环保运动 的崛起也使人们对汽车社会开始反省。于是, 80年代初期,"新都市主义"兴起了,其要旨 是回归汽车社会以前城市设计的原则。比如, 注重创造步行空间, 以公共交通特别是轮轨 通勤设施为核心来设计城市, 强调密集型的 发展,最大限度地减少汽车的运用等。这样, 人口集中在中心城市和主要的卫星城,彼此 靠轮轨连接。轮轨车站成为都市和卫星城的 中心地带,各种商业和公共设施林立,大部分 人口可以步行或骑自行车到达这样的中心地 带。如今,"新都市主义"已经成为城市理论 的主流, 其建筑和规划师承担着越来越多的 社区和城市设计工作

90年代,虽然郊区化愈演愈烈,乃至发展 成远郊化;但"新都市主义"的潜流也越来越 强,都市的复兴使市区的环境变得越来越可以 接受。其中比较成功的例子大概当数纽约市。 在90年代,纽约的治安大为改进。从1990年 到 2010年,人口从 732 万猛涨到 817 万多。纽 约居民通勤使用公交的比例接近55%,在美国 大城市中名列第一。城市的吸引力越来越大。 爱德华·格莱泽此时推出宣告"城市的胜利" 的新书,可谓生逢其时。 薛涌

随着中心城区旧区改造的全面推进,未来在 老城厢及周边区域将腾出一批优质的"大衣料 子"地块。如何将这些地块打造成更加理想的空 间,以此来发展城市核心功能,是研究提高土地 资源利用效率的重要课题。很关键的一点就是, 要重点聚焦旧改释放土地的功能定位和规划设 计,创新推动资源二次高效率分配,因地制宜地 进行更高容积率的空间资源开发利用,使有利于 城区核心功能发展的各类要素更加集中。

同时,在保持建设总量不变的前提下,提高 单幅地块容积率,从而节省出更多土地用于绿 化、道路、广场、市政等公共空间和设施建设。

值得关注的是,提高容积率不能简单"一刀 切",而要做到既不唯"低容积率",也不可不加选 择地提高容积率,关键是从有利于发挥核心功能 的角度来分类研究确定,与日照、建筑退界、建筑 间距、周边环境关系等要素统筹进行考虑和综合 施策,形成与城区发展阶段相适应、与产业发展 水平相适应的规划导则。

此外,紧扣自身资源禀赋,加强产业结构调 整升级,占据产业链高端和价值链核心,是与提 高土地资源利用效率"携手"、共同提升区域经济 密度的关键一招。二者联动,就能更好发挥中心 城区的核心功能承载作用。

要留住城市历史文化基因和街区肌理, 聚焦老建筑和风貌街坊的活化利用。一方 面,营造更深厚、更具吸引力的人文环境;另 一方面,着力破解历史建筑保护的各类问 题,带动激发区域经济活力

以促进核心功能发挥为指针,科学保护 利用并创新破解存量资产改造难题,通过城

《城市的胜利》认为,保护一座城市就需要拆 除其中的一部分。强调城市历史的传承并非简单 的"保留",而意味着来自城市物理上的过去,更 被期望成为当下发展的新增长点以及未来记忆 的产生点。

黄浦是上海土地面积最小的区,可谓"弹丸 之地"。从历史建筑的存量来看,"双高"特征最为 明显,历保区域与旧改区域高度叠合

一方面,黄浦是优秀历史建筑和历史文化风 貌区占比最高的区。不足20平方公里的陆域面 积上拥有丰富多样、不可再生的宝贵资源,具体 包括优秀历史建筑 289 处、不可移动文物 539 处 以及外滩、老城厢、人民广场、衡复等四大历史风 貌区,承载着上海700余年建城史和170余年开 埠史,是上海城市之根、海派文化之源。这些是黄 浦也是上海宝贵的"家当"。

另一方面,黄浦是二级以下旧里占比最高的 区,在全市旧区改造任务最重。目前,还有各类旧 式里弄房屋 204 万平方米,其中二级旧里以下房 屋 81 万平方米。比如,外滩"第二立面"(即非临 江的外滩建筑群)老建筑位置绝佳,广受全球高 端企业青睐,但受到建筑本身层高、修缮成本投 入等因素限制,市场化活化利用难度大。

因此,我们有必要在这样一片拥有丰厚历史 文化底蕴的区域实施城市更新, 积极探索新路, 提出科学方案。市委书记李强同志提出,要充分 考虑建筑肌理和原有风貌,处理好"显"与"藏"的 关系,各种基础设施的完善必须严格遵循、更加 凸显建筑本身的风格特质,现代的设施和功能要 精巧地隐藏其中。据此,我们提出的思路是:

对法律法规有严格保护要求的建筑和风貌 区要坚决"留"。这种"留"不是消极保守地"留", 而是要留住城市历史文化基因和街区肌理,聚焦 老建筑和风貌街坊的活化利用。一方面,营造更 深厚、更具吸引力的人文环境;另一方面,着力破 解历史建筑保护的各类问题,带动激发区域经济

在这方面,可借鉴国外的先进经验,探索城 市更新的政策创新、机制创新,善于"无中生有" 比如,纽约中央火车站是地处黄金地段的历史文 物,由于层高较低,修缮保护遇到了种种难题。纽 约想到的办法是,把中央火车站上方的空间卖出 去,同时将收到的钱用来设立基金会,确保火车 站的不断修缮; 卖出去的空间转移为容积率,作 为补偿供开发商持有的其他建筑项目使用。

对其他大量老建筑和旧区要善于"改"。这种 "改"不是随心所欲地"改",而是以促进核心功能 发挥为指针,科学保护利用并创新破解存量资产 改造难题。要通过城市更新,腾出新的发展空间, 促进商务、文化、交流集聚人气等功能复合,在传 承过去的基础上实现未来的发展。

比如,目前重点推进的外滩"第二立面"功能 置换工作,既是为了消除商住混合大楼存在的安 全隐患,改善居住条件,更好地保护历史风貌和 城市记忆,也是为了凸显外滩地区的高端服务功 能优势。在推进过程中,如何使楼宇改造规范与 老大楼保护利用实际相结合,如何通过创新完善 政策和工作机制来突破瓶颈, 是必须认真对待 的。做好的话,将成为城市更新和风貌保护的-大亮点,将成为上海通过城市更新焕发新动能的 亮点之一。

总之,中心城区的老建筑一旦更新盘活,必 将成为促进城市高质量发展的有效载体。

病因不在"集聚" 而在于管理不够精细化

挑战城市管理者的是, 把密度提高后, 怎么能治理得很好,使城市仍保持可承受性 和舒适性

提高经济密度、提升管理精度、传递治 理温度,让我们的城市成为人民群众追求更 美好生活的有力依托

有观点提出,城市密度越高,必然导致承载 力变弱,继而造成各类"城市病",城市难以持续 健康发展。《城市的胜利》也提到类似质疑——有 一种说法认为,即使城市促进了经济的繁荣,但 它们还是会让城市人口感到痛苦。那么,果真是 这样的吗?

以新加坡为例, 其国土面积为724.4平方公 里,总人口564万,人口密度居全球前列。新加坡 没有大自然慷慨赐予的粮食或淡水来源,甚至在 上世纪60年代仍然是一片棚户区。然而,新加坡 眼下成了人均国内生产总值居世界前列的国家 其中,主要得益于长期以来的法治建设与基础设 施建设的互补。比如,通过立法征收交通拥堵费 破解交通拥堵问题;通过建立深层隧道污水系 统,破解缺水难题

由此可见,"集聚"提升了密度,但未必拉低 承载力。挑战城市管理者的是,把密度提高后,怎 么能治理得很好,使城市仍保持可承受性和舒适 性。从新加坡及东京等国际一流城市的治理经验 来看,既要精细化管理以提升城区承载力,又要 创造良好通达、适于核心功能发挥的环境。

习近平总书记强调,城市治理搞得好,社会 才能稳定、经济才能发展。提高城市治理水平,要 在科学化、精细化、智能化上下功夫。我们创建国 际一流的城市,就要有一流的治理。要思考进一 步提高城市治理的法治化水平,聚焦公共政策 的优化完善, 形成符合城市核心功能发展的治 理规划和决策。要坚持最高标准、最好水平,本 着对城市负责、对历史负责的态度,对形态设 计、功能定位、运营机制等作一揽子规划考虑, 在环保节能和资源的循环利用、加快建设"城市 大脑"智能化运用等方面进行积极探索,提升城 市治理效能

《城市的胜利》强调,我们城市的未来仍然是 光明的。当前,上海经济社会发展站在新的历史 起点上。我们研究城市发展的规律,就是要始终 立足更高质量的发展, 充分发挥上海在制度创 新、先行先试方面的优势,精准施策,打造创新之 城、人文之城、生态之城,着力提升城市能级和核

作为中心城区核心区的黄浦,需要肩负起在 实践中率先探索的重任,为全市乃至全国提供更 多提高经济密度、提升管理精度、传递治理温度 的"黄浦经验""黄浦样本",让我们的城市成为人 民群众追求更美好生活的有力依托。

巢克俭推荐书单

《城乡中国》(修订版) 周其仁 著 中信出版集团

该书作者是北京大学国家发展研 究院教授,"孙冶方经济科学奖"获得 者。该书以深入的实地调查为基础,分 析了中国城乡之间差异的原因及解决 方法等。在"城市的功用"中,重点阐述 了作者对城市经济密度的观点,以及对 "城市,让生活更美好"的理解。

《改革的逻辑》(修订版) 周其仁 著 中信出版集团

该书从产权改革、土地改革、货币 改革等多方面,系统、深入地解读中国 经济改革的关键问题,对未来改革之路 提出思路和看法。

市经济密度最高的区。这个数据高于纽约的平 均水平, 但与纽约曼哈顿 72.4 亿美元/平方公 里的经济密度相比,依然有很大的提升空间。 客观而言,一座城市的空间密度绝非越高

越好。但经济密度如果低于应有的高水平,这 座城市是难以拥有足够的能级和竞争力的。破 题的金钥匙在于进一步"集聚"

回顾历史,上海积极推行土地资源的有效 配置与开发利用,对经济高速增长起到了重要 的推动作用。目前,上海建设用地开发强度(建 设用地占区域总面积的比例)较高,按照土地 面积约为6400平方公里、城乡建设用地超过 3000平方公里来估算,开发强度已近50%。

然而, 上海中心城区的容积率却并不高, 平均只有 2.0。相比纽约曼哈顿中城区 CBD(中 央商务区)的13.6平均容积率(曼哈顿广场净 容积率为15)、东京丸之内的11.3平均容积率 (东京站上盖地块净容积率为21),我们的土地 资源利用效益差距还很大。

拿具体的地块来作比较,新天地商务区 (约 0.89 平方公里) 是上海高端商务楼宇最为 集聚的区域之一,地区开发强度为 2.84,地区 内开发用地的平均容积率为 4.7, 其中商办建 筑最为集中的单幅地块容积率为9.86。这一地 区平均容积率和单幅地块容积率,均低于上述 纽约、东京核心区的容积率。

方面是高开发强度,另一方面是低容积 率,形成所谓的"摊大饼"现象,这显然无法适 应新的城市竞争要求。

上海人的传统早餐中,除了大饼,还有粢 饭团。相比"摊大饼"的分散做薄,"捏粢饭团" 体现的则是集聚做厚。黄浦区作为上海的"心 脏、窗口和名片",整个区域都属于CAZ(中央 活动区)的范围,集中体现着上海的城市形象 和核心功能。但是,黄浦区土地资源相对稀缺, 总面积只有20.52平方公里(陆域面积仅为 18.71 平方公里), 且区域建成程度相当高,有 必要先于其他区域研究提高土地产出效率。

要坚持用改革的思路和办法破解制约高 质量发展的瓶颈难题,为上海抢占全球城市体 系的核心节点提供关键承载。这就要求我们在 提高空间资源配置效率上下功夫,在土地高效 利用方面努力挖潜。通过提高容积率等方式, 在有限且具有宝贵价值的土地上,创造新的发 展空间,吸引更多人才,进一步提升经济密度。

不是消极保守地"留" 不是随心所欲地"改"

市更新,腾出新的发展空间