
基于长三角城市群和上海全球城市非核心功能疏解*¹

包晓雯¹ 曹贤忠² 曾刚²

(1. 华东师范大学城市与区域科学学院 200241;

2. 华东师范大学城市发展研究院 200062)

【摘要】:综合考量上海建设“全球城市”的愿景、“五个中心”的定位,及其在长三角城市群区域职能分工的现实,未来上海的核心功能主要应有六大核心功能:创新功能、管理功能、商业功能、枢纽功能、信息服务功能以及文化交流功能。围绕这些核心功能进行城市建设,将能集中优势资源,发挥上海的龙头作用,带动长三角城市群的协同发展。

【关键词】:全球城市;非核心功能疏解;长三角城市群

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2017)11-0043-008

引言

集中和疏散是城乡规划永恒的主题。近年来,北上广等超大城市由于人口快速膨胀,导致资源、环境不堪重负,交通拥堵、空气污染、房价高企等“城市病”日益凸显,城市安全面临严峻挑战。归根结底,超大型城市功能和优质服务资源过于集中,是导致人口过度膨胀并进而产生各种“城市病”的主因。党的十八届三中全会明确提出要“严格控制特大城市人口规模”。超大城市非核心功能的疏解,已经成为我国区域协同发展战略的重要保障,超大城市长期健康可持续发展的重要举措和必然要求。

上海是长三角乃至中国正在崛起的全球城市,长三角城市群在我国具有特别重要的地位和作用,也是中国融入全球化进程的首要全球城市区域。本研究将基于长三角城市群的区域视角,围绕为什么要疏解、疏解什么、如何疏解等现实问题,提出上海疏解非核心功能的基本思路和政策建议。

一、上海疏解非核心功能的重要意义

(一)疏解非核心功能是实现上海“十三五”规划目标的重要保障

2016年,时任上海市委书记韩正指出,上海“十三五”规划《纲要》有4个硬约束指标:一是常住人口总量控制在2500万以内,二是建设用地总量控制在3185平方公里以内,三是PM_{2.5}年平均浓度下降到42微克/立方米左右,四是年能源消耗总量控制在1.25亿吨标准煤以内。如果上海不将非核心功能疏解出去,这“四条底线”一定会守不住,一旦被突破,上海的人口、

¹ **基金项目**:上海市决策咨询研究重点课题(编号2016-GR-02)。

作者简介:包晓雯,经济学博士,华东师范大学城市与区域科学学院讲师,注册城市规划师。曹贤忠,华东师范大学城市发展研究院助理研究员。曾刚,华东师范大学城市发展研究院教授。

交通、资源、环境等压力将远超现在。

(二) 疏解非核心功能是上海全球城市功能转型的重要内容

上海城市发展始终处于创新转型中，从最初的工商业城市转变成全国经济中心城市，再到国际经济、金融、贸易、航运中心和现代化国际大都市。未来 30 年，围绕全球城市核心功能的建设，上海需要处理空间资源的有限性和城市功能加速升级的矛盾。疏解非核心功能，进一步强化上海全球城市的核心功能，发挥政策的引导作用，腾出空间为新的增长服务，从而达到提升资源配置效率，实现产业结构调整、创新驱动的目标。

(三) 疏解非核心功能是长三角城市群协同发展的重要举措

城市群是在区域城镇化比较成熟的阶段，以中心城市为核心向周围辐射构成的多个城市的集合体(顾朝林, 2011)。长三角城市群不仅是上海在空间上的扩展，也是城市功能升级、产业扩散、经济联系日趋紧密过程中形成的地域现象。正如纽约依托的美国东北部区域，伦敦依托的英国英格兰区域，东京依托的日本东海道区域。上海疏散非核心功能，有利于更好地发挥上海作为长三角城市群中心城市的龙头作用，促进区域一体化向更高层次发展。

二、上海城市核心功能的演变和产业发展^②

城市性质是一个城市在区域发展中所处的地位和所承担的主要职能，是城市建设的总纲。因此，城市性质可以看作一个城市核心功能的缩影。分析历次上海城市总体规划提出的城市性质，将有助于我们把握上海城市核心功能的演进以及产业发展的脉络。

1946—1949 年上海编制了《上海市都市计划》，确定“上海为港埠都市，也将为全国最大工商业中心之一，是中国与世界的金融中心”。新中国成立后，由于计划经济占据主导地位，上海按照中央政府的统一部署，依据“先生产、再生活”的原则大力发展工业。因此，上海的城市职能由一个多功能的外向型经济城市转变成单一功能的内向型生产中心城市，逐渐成为中国的重要工业基地。1959 年，党中央提出中央与地方工业并举的方针，国务院批准将江苏省的嘉定、上海、松江等 10 个县划归上海，上海市辖区面积从 606.18 平方公里扩大为 6185 平方公里，为上海的发展提供了重要的空间条件。1959 年上海城市总体规划确定了上海建设和发展的总方向是：“在妥善全面地安排生产和保证人们日益增长的需求的基础上，工业进一步向高、精、大、尖的方向发展，不断提高劳动生产率，使上海在生产、文化、科学、艺术等方面建设成为世界上最先进美丽的城市之一。”

在改革开放大背景下，上海 1986 年的总体规划确定上海的城市性质为：“我国的经济中心之一，是重要的国际港口城市。”后经国务院批复为“上海是我国最重要的工业基地之一，也是我国最大的港口和重要的经济、科技、贸易、信息和文化中心，同时还应当把上海建设成为太平洋西岸最大的经济和贸易中心之一”。

进入 1990 年代以后，以浦东开发开放为标志，上海进入跨越发展的新时期。围绕产业结构调整，对外贸易逐步成为推动上海产业结构调整的主要动力。城市经济增长由主要依靠二产拉动，逐渐转变为“二三并重”共同推进经济增长的局面。2001 年总体规划明确了“上海是我国重要的经济中心和航运中心，国家历史文化名城，并将逐步建成社会主义现代化国际大都市，国际经济、金融、贸易、航运中心之一”。

经历了改革开放 30 多年的快速发展，上海进入了城市转型的战略机遇期和关键攻坚期。面对日益复杂的国际政治经济环境，上海在城市功能转型、人口持续增长、环境资源约束等方面的压力日益凸显。因此，面向 2040 年的总体规划将上海的城市性质

² ① 本节参考总结了“上海总规 2040”网站(<http://www.supdri.com/2040/>)部分资料。

明确为：“上海至 2040 年建成卓越的全球城市，国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心和文化大都市。”上海城市的核心功能将围绕全球城市建设目标，进一步转向科技创新、文化交流等功能。

从上述几轮上海城市总体规划的描述中，我们可以总结出上海城市功能演变和产业发展的基本脉络：其一，上海的城市功能处于不断提升的动态过程中，经历了从“工商中心”到单一的“工业中心”，再到“四个中心”以及当前的“五个中心”的转换，城市的核心功能越来越复杂和综合。其二，从产业发展思路看，第三产业的地位日益突出，与第二产业的关系处于不断调适中。产业发展从 20 世纪 80 年代以工业为重，到 90 年代的“二三并重”，到 2000 年以后坚持“三二一”产业发展方针。当前阶段，强调的重点是第二、三产业的协同发展。其三，金融发展地位突出，专业服务业的发展一直未受到足够的重视。不论“四个中心”还是“五个中心”，金融中心始终位列第二位。但其他生产性服务业，例如会计、审计、法律、咨询、广告等专业服务业的发展并未予以足够重视。其四，全球城市的核心功能和产业活动特征等亟待更深入的研究。

三、基于长三角城市群的上海疏解非核心功能的总体思路

(一) 区域分工视角下的上海核心功能和非核心功能

疏解非核心功能，首先需要界定什么是“非核心功能”。由于“非核心功能”是行政语境下的词汇，没有完全对应的专业术语，因此，本研究将立足区域分工视角，其切换到与之密切相关的“城市功能”和“城市职能”等专业概念上，通过分析城市的基本职能把握上海的核心功能，进而在非基本职能中寻找非核心功能的端倪。

值得注意的是，城市的核心功能和非核心功能是辩证联系的，一个城市不可能只有核心功能存在，疏解非核心功能也并不是将所有非核心功能全部疏解出去，而是根据城市自身发展的规律，有意识、有步骤地引导疏解一些不符合城市性质和发展方向的那部分功能。

根据 2001—2015 年长三角城市群的 26 个城市 20 个行业门类的从业人员数据，本研究对上海各职能部门的区位熵进行了测算。研究结果(见表 1)表明：其一，上海的交通通信、商业、金融、房地产、科研管理、其他服务等职能部门区位熵大于 1，属于上海的基本职能，也是上海核心功能构成的主力军。其二，建筑业、矿业、行政、社会服务、工业等部门区位熵小于 1，属于非基本职能，城市非核心功能也多源自这些职能。其三，2000 年以来，上海基本职能部门的区位熵不断增长，体现了这些部门在长三角城市群的地位不断上升，区域分工的格局进一步凸显。

表 1 2000-2014 年上海市各职能部门的区位熵

年份	基本职能						非基本职能				
	交通通信	商业	金融	房地产	科研管理	其他服务	建筑业	矿业	行政	社会服务	工业
2000	0.921	1.221	0.611	1.259	0.937	1.720	0.861	0.016	0.439	0.604	1.089
2005	1.425	1.832	0.997	1.710	1.241	2.027	0.573	0.025	0.571	0.685	0.852
2010	1.696	1.500	1.547	1.693	1.841	0.523	0.235	0.068	0.721	0.734	0.892
2014	1.851	2.048	1.522	1.826	1.579	2.298	0.221	0.003	0.903	0.897	0.852
差值	0.930	0.827	0.911	0.567	0.642	0.578	-0.640	-0.013	0.464	0.293	-0.237

注：差值是指 2014 年与 2000 年区位熵的差

在上海的基本职能中，交通通信职能持续稳定增长，职能强度也较大，说明完善的交通通信职能是上海乃至长三角城市群发展战略的重要支撑。商业职能是上海传统的优势职能所在，亦在长三角城市群中优势显著。上海的金融职能随着上海金融中心的建设不断增强，区位熵从2000年的0.611上升到2014年的1.522，实现由非基本职能向基本职能质的飞跃。科研管理职能稳中有升，随着上海科创中心建设的不断推进，这一职能将获得进一步加强。

经过上述分析，综合考量上海建设“全球城市”的愿景、“五个中心”的定位，及其在长三角城市群区域职能分工的现实，未来上海的核心功能主要应有六大核心功能：创新功能、管理功能、商业功能、枢纽功能、信息服务功能以及文化交流功能。围绕这些核心功能进行城市建设，将能集中优势资源，发挥上海的龙头作用，带动长三角城市群的协同发展。

分析表1的非基本职能，可以看出：其一，上海建筑业的区位熵下降幅度最大，在长三角城市群的区域分工中已没有优势，其专业性也越来越弱。其二，上海工业职能的区位熵值从2000年的1.089下降到2005年的0.852，之后一直在0.85附近徘徊，这一方面体现了上海产业结构由工业经济向服务经济转移的过程，另一方面也说明了上海的工业职能已趋于稳定，正处于转型升级的平台期。其三，尽管行政和社会服务属于上海的非基本职能，但这15年以来其区位熵不断上升、甚至有向基本职能挺进的趋势。因此，在这些非基本职能中，上海部分工业职能被疏解到长三角城市群区域的可能性最大。

(二) 基于区域产业转移的上海非核心功能疏解清单

从上述分析看出，目前上海疏解非核心功能的主战场集中在工业职能疏解上。疏解上海非核心功能即是转移那些在区域地位不断下降、不符合上海未来发展的部分工业职能。因此，哪些工业行业可能发生转移、哪些行业还将继续留在上海成为疏解工作的关键环节。

本研究运用产业梯度系数(IIGG)，即区位熵(LQ)、比较劳动率(CPOR)、比较资本产出率(CCOR)三者的乘积来衡量产业梯度的大小。综合考虑产业梯度系数和比较行业增长率(CIGR)来定量确定可能发生转移的工业行业，具体的判断标准如下：^③

(1) $IIGG_{ir} < 1$ ，且 $G_{i(0-t)} > 0$ ， $CIGR_{ir(0-t)} < 0.8$ 。即产业梯度系数小于1，且长三角城市群行业增长率为正，但上海比较行业增长率小于0.8，表示该产业增长速度严重低于长三角的增长速度，产业萎缩趋势明显。

(2) $IIGG_{ir} < 1$ ，且 $G_{i(0-t)} < 0$ ， $CIGR_{ir(0-t)} > 1$ 。即产业梯度系数小于1，且长三角城市群行业增长率为负，但上海比较行业增长率大于1，表示该产业增长速度仍然低于长三角的平均增长速度，产业萎缩加快。

综合比较产业梯度系数和比较行业增长率(表2)发现，上海优势不明显且行业增长率较低，具有产业转移趋势的行业有：采矿业、农副食品加工业、酒类制造业、纺织业、纺织服装业、木材加工业、家具制造业、造纸业、印刷业、医药制造业、化纤制造业、非金属制造业、有色金属冶炼和加工业、专用设备制造业、运输设备制造业、电气设备制造业、仪器仪表制造业、其他制造业、废弃资源综合利用业等19个行业。这19个行业组成了上海非核心功能疏解的“负面清单”。

而上海的食品制造业，石油加工业，汽车制造业，计算机、通信和其他电子设备制造业，燃气生产和供应业5个行业不仅具有区域的专业化优势，而且这些行业的产业梯度系数排名位于前列，说明无论从区域整体的角度还是上海自身的角度出发，这些行业目前都适合留在上海进行专业化生产。

(三) 基于区域经济联系的上海非核心功能的疏解路径

探讨上海全球城市非核心功能疏解的空间路径，通常包括两个空间层次：一种是市内的疏解，例如在上海市域范围内，将产

³ ①李然、马萌：《京津冀产业转移的行业选择及布局优化》，原载于《经济问题》，2016年第1期，124-129页。

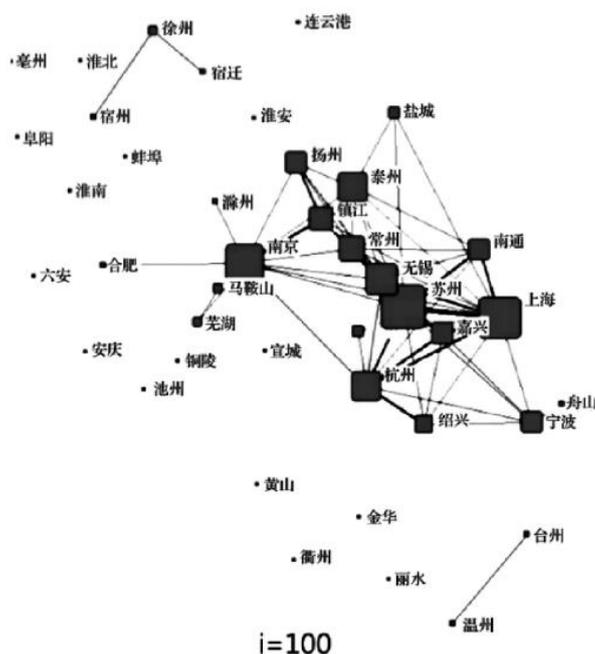


图 1 2014 年长三角城市群经济关联图

资料来源:童纪新、张奇:《基于社会网络分析法的泛长三角区域经济联系分析》,原载于《工业技术经济》,2016 年第 10 期,38—46 页

表 2 2014 年上海产业梯度系数与比较行业增长率对比

工业行业	LQ	CPOR	CCOR	IIGG	排名	CIGR	G(0-t)	转移趋势
采矿业	0.07	4.02	0.22	0.06	31	-1.00	>0	是
农副食品加工业	0.51	1.28	1.37	0.89	11	0.49	>0	是
食品制造业	2.28	0.84	0.90	1.73	7	0.66	>0	否
酒、饮料和精制茶制造业	0.57	0.83	0.90	0.42	20	-1.26	>0	是
烟草制品业	-	-	-	-	-	-	-	-
纺织业	0.13	0.56	0.68	0.05	32	-3.92	>0	是
纺织服装、服饰业	0.40	0.38	0.87	0.13	29	-0.35	>0	是
皮革、毛皮、羽毛及其制品和制鞋业	0.50	0.50	0.74	0.18	26	0.99	>0	否
木材加工和木、竹、藤、棕、草制品业	0.20	0.69	0.87	0.12	30	-0.18	>0	是
家具制造业	1.39	0.56	0.91	0.71	13	0.37	>0	是
造纸和纸制品业	0.72	0.88	0.86	0.55	15	0.33	>0	是

印刷和记录媒介复制业	1.00	0.56	0.73	0.41	22	-0.15	>0	是
文教、工美、体育和娱乐用品制造业	0.91	1.23	1.57	1.76	6	0.84	>0	否
石油加工、炼焦和核燃料加工业	1.82	6.60	2.51	30.14	1	0.17	>0	否
化学原料和化学制品制造业	0.77	2.05	0.92	1.45	8	0.26	>0	否
医药制造业	0.88	0.88	0.55	0.42	21	0.62	>0	是
化学纤维制造业	0.06	1.01	0.69	0.04	33	0.09	>0	是
橡胶和塑料制品业	1.00	0.65	0.77	0.50	16	1.18	>0	否
非金属矿物制品业	0.57	0.89	0.67	0.34	25	-0.14	>0	是
黑色金属冶炼和压延加工业	0.82	3.98	0.65	2.15	5	0.86	>0	否
有色金属冶炼和压延加工业	0.46	1.82	1.18	0.99	10	1.96	<0	是
金属制品业	0.73	0.66	0.83	0.40	23	1.47	>0	否
通用设备制造业	1.22	1.00	0.65	0.79	12	1.41	>0	否
专用设备制造业	0.92	0.83	0.59	0.45	19	1.61	<0	是
汽车制造业	2.89	2.50	1.00	7.25	2	2.66	>0	否
铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业	0.97	1.14	0.44	0.49	17	1.31	<0	是
工业行业	LQ	CPOR	CCOR	IIGG	排名	CIGR	G(0-t)	转移趋势
电气机械和器材制造业	0.67	0.93	0.88	0.55	15	0.31	>0	是
计算机、通信和其他电子设备制造业	1.51	1.16	1.25	2.19	4	-0.55	>0	否
仪器仪表制造业	0.54	0.76	0.84	0.35	24	-0.15	>0	是
其他制造业	0.56	0.44	0.69	0.17	27	1.43	<0	是
废弃资源综合利用业	0.34	1.50	0.93	0.47	18	-2.51	>0	是
金属制品、机械和设备修理业								
电力、热力生产和供应业	0.76	4.82	0.38	1.42	9	-1.15	>0	否
燃气生产和供应业	1.94	3.73	0.79	5.70	3	0.74	<0	否
水的生产和供应业	1.43	0.62	0.18	0.16	28	0.95	>0	否

四、政策建议

(一) 上海非核心功能疏解要依托长三角区域的协同发展

上海非核心功能疏解不能简单地“就疏解论疏解”“就上海论上海”，不仅要站在全市发展角度考虑，更要站在长三角区域协同发展统筹安排。过去一段时间，上海从超大城市中心城、新城地区自身发展规律出发，将上海的中心城区功能疏解与郊区新型城镇化、城乡一体化发展相结合，做出了有益的尝试，但也面临难以疏解的瓶颈。未来，遵循经济空间发展的规律，依托长三角区域的协同发展，将为上海非核心功能疏解打开空间、创造条件，从而找到破解之路。

(二) 上海非核心功能疏解要结合长三角城市群的产业联动

加强沪苏浙皖之间的经济合作与交流，特别是推进上海与长三角城市群内部各市县的产业联动，协调城市群内部的产业布局，优化区域分工和联系，实现区域有效整合和协同转型升级，才能真正将上海非核心功能疏解出去。

为了促进长三角城市群产业联动及专业升级，上海要充分发挥龙头作用，积极引导、完善长三角区域合作协调机制；推动长三角市场一体化、基础设施一体化及环境保护一体化；大力培育跨国公司与本地企业的联盟以及本地企业联盟，带动跨区域产业的发展；利用上海人才和研发机构的优势，建立区域一体化的创新网络，提高长三角企业层次和承接产业转移的能力，促进区域产业联动和协同转型升级。

(三) 上海疏解非核心功能要注重产业空间转移的时序性

根据 2016 年《长江三角洲城市群发展规划》，长三角城市群包含 26 个城市，上海与 26 个城市的经济联系有强有弱。因此，将非核心功能疏解到长三角城市群过程中，需要根据城市之间经济联系强弱的现状，结合区域各项基础设施条件的规划发展，分阶段、分步骤、有序地进行。近期，上海应重点加强与嘉兴、无锡、南通、盐城、苏州、常州、泰州、湖州 8 个城市的联系，展开不同层面的经济合作，打造该区域的合作环境，为实现区域产业转移创造条件。