
上海中心城区打造具有活力的 世界级城市中心研究

程鹏¹

(上海社会科学院 200020)

【摘要】: 上海打造具有活力的世界级城市中心,是建设卓越全球城市、强化“四大功能”的重要组成部分。要顺应世界级城市中心内涵迭代等普遍规律,以更具弹性和前瞻性的发展思维,实现既有跟随战略的局部突破,引领时代发展潮流。要继续对标纽约、伦敦等全球城市的世界级城市中心,发挥比较优势,突出特色,拉长长板。要突出国家战略与地方发展相结合,促进城市中心与主城区、自贸试验区、长三角一体化发展示范区“一体两翼”整体格局的分工协作。

【关键词】: 世界级城市中心 中央活动区 城市活力

【中图分类号】:F127.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2020)10-0005-011

一、上海打造具有活力的世界级城市中心内涵特征

(一)世界级城市中心的一般特征和发展趋势

1. 世界级城市中心的一般特征

城市中心是随着城市商业贸易等公共活动不断集聚衍生出来的重要空间场所。世界级城市中心包含两个层面的内涵:一是世界级城市中心与顶尖全球城市的城市能级互为支撑;二是世界级城市中心作为全球城市核心功能的主要承载区,其功能构成与全球城市核心功能内涵相匹配。

总体上,伦敦、纽约、东京等顶级全球城市的世界级城市中心表现出3个方面的特征:一是动态性特征。世界级城市中心的发展和演化是一个渐进过程,其发展的每个阶段和每种型态都与全球城市发展阶段相适应,这种发展的蜕变过程是应对全球化的动态表现。二是外向型特征。经济全球化推动了生产功能的分散化,以及管理和控制等服务功能的集中化,世界级城市中心的形成正是其不断强化全球经济管理和控制中心职能的过程,这种外向型服务特征构成了与传统城市中心之间的本质差别。三是多元化特征。从传统城市中心到世界级城市中心,率先分化出面向全球的商务和金融服务业功能中心(CBD),并不断向文化、旅游、科技等功能拓展,呈现功能和空间的复合化和多元化特征。

2. 世界级城市中心的发展趋势

作者简介: 程鹏,经济学博士,上海社会科学院城市与人口发展研究所助理研究员。

基金项目: 上海市决策咨询研究重点专项课题(编号2019-AZ-010-A)。

(1) 全球城市的核心功能集聚。

“全球城市”概念的提出者萨森认为,生产空间的分散化导致了管理与控制新空间经济的服务节点集中化的加强。在全球城市区域内部,功能布局普遍呈现出核心—外围的圈层化结构,全球城市核心功能更多地集聚在城市中心。如纽约大都市区,全球城市核心功能在曼哈顿等中心区域集聚,在外围呈零星分布,如格林威治基金小镇、哈德逊、纽瓦克、泽西城等。曼哈顿的主导功能是金融和保险业、专业化服务业和科学技术服务业等控制中枢(全球城市功能);纽约市(除曼哈顿4县)的主导功能是房地产、建筑、交通运输及仓储、医疗等配套功能;50公里及以外圈层产业结构类似,基本集聚一般的地方性功能,其中50公里圈层的配套服务功能区位熵较高,50~100公里圈层的农业、制造业区位熵较高。根据日本森纪念基金会城市战略研究所发布的2010、2015两版全球城市内城竞争力指数(GPICI),对于具备全球要素控制功能的全球城市而言,内城的集聚功能更为突出。纽约、巴黎、伦敦等顶级全球城市的功能高度集中在5公里半径范围的内城区域,而首尔、上海等新兴全球城市的功能分布则较为分散,从5公里半径范围扩散至5~10公里半径范围。

(2) 世界级城市中心内涵迭代。

城市功能是城市在一定区域范围内政治、经济、文化、社会等活动中所具有的能力和所起的作用。全球城市的核心功能具有动态演化性。20世纪七八十年代以经济功能为主的1.0版,主要基于跨国公司总部和要素网络流动的连通性控制全球产业链网络、资本市场和贸易航运等功能;1990年代,全球城市核心功能上升到2.0版,伦敦、纽约、东京等纷纷提出文化发展战略,更加强调文化创意功能;2008年金融危机以后,科技创新功能得到重视,全球城市3.0版呈现出经济、文化、科技等多元功能融合发展的态势,且更加注重生态、生活等多维度的支撑功能建设。具体来看,金融功能方面,随着全球城市金融功能的开放程度越来越高,金融科技创新成为市场交易的主要手段,纽约、伦敦等世界级城市中心的金融服务功能进一步集聚。航运和制造功能方面,传统的航运和制造功能外迁,取而代之的是航运服务和为制造业服务的各类生产性服务业。文化功能方面,文化创意产业发展推动城市中心地区逐渐由传统历史文化中心转型为全球文化创意中心。科技创新方面,全球城市的城市中心逐渐成为科创企业和人才、资本的聚集区,如纽约硅巷、伦敦硅环等区域。随着全球城市定义的边界不断延展,全球城市的世界级城市中心功能更加多元,除经济功能外,必须重视文化和科创等非经济核心功能的培育,注重社会、生态和宜居环境建设,塑造对全球人才具有吸引力的高品质生活环境。

(3) 强化世界级城市中心成为新一轮发展战略引领。

伦敦持续推进中央活动区(CAZ)建设,纽约以“硅巷”和哈德逊城市广场为代表的城市更新计划正在重塑城市中心,新加坡提出CBD复兴计划以打造“7天24小时式”的生活方式目的地。主要全球城市均将打造具有活力的世界级城市中心作为强化全球高端资源要素配置能力的重要手段。

(二) 上海打造具有活力的世界级城市中心的重要意义和作用

在上海建设卓越全球城市的目标愿景下,打造具有活力的世界级城市中心,无疑是上海提升城市能级和核心竞争力的重要抓手。

1. 强化全球城市控制中枢能力

城市能级是一座城市的功能等级,是城市能量、活力、竞争力和影响力的集中体现,显示对区域、国家和世界的服务、引领与辐射的程度;核心竞争力是城市长期可持续、不可替代、可带来比较优势的关键能力,具有独特性、增值性、成长性的基本特征,是城市综合竞争力的核心所在。核心竞争力是能级提升的关键支撑,能级提升是核心竞争力的结果呈现。纵观伦敦、纽约、东京等顶级全球城市,其城市中心无不是核心服务功能的空间聚集区,也是最具活力、最能感知其城市能级和核心竞争力的区域。

上海作为长三角城市群的核心城市和“一带一路”建设桥头堡,将进一步加强与长三角城市群、长江流域城市的协同发展,形成区域合力,共同代表国家参与国际竞争。上海打造具有活力的世界级城市中心,不仅可承载全球城市核心功能,更能作为核心载体充分发挥面向国际与服务国内“两个扇面”的控制中枢作用。

2. 优化全球城市区域分工合作

全球城市区域普遍呈现一种多核心扩展联合的空间结构,如何构建紧密联系、分工合作的多核心功能体系是全球城市区域空间战略的核心议题。一般而言,将全球城市的城市中心区域打造成承载核心功能的载体,强化全球城市核心功能;将都市圈内周边城市或全球城市的次级中心作为部分核心功能及非核心功能梯度疏解的载体。

《上海市城市总体规划(2017—2035)》提出构建“城市主中心(中央活动区)—城市副中心—地区中心—社区中心”的公共活动中心体系。中央活动区规划范围约 75 平方公里,作为全球城市核心功能的重要承载区,重点发展金融服务、总部经济、商务办公、文化娱乐、创新创业、旅游观光等功能,加强历史城区内文化遗产和风貌的整体保护。城市副中心包括 9 个主城副中心、5 个新城中心和 2 个核心镇中心,作为面向市域的综合服务中心,兼有全球城市的专业中心职能。随着上海自贸试验区临港新片区、长三角生态绿色一体化发展示范区和虹桥国际开放枢纽的加快建设,将进一步推动上海外向型经济发展空间载体在东西两翼集聚,未来有可能形成主城区(中心城+4 个主城片区)与自贸试验区、长三角生态绿色一体化发展示范区“一体两翼”的经济空间布局结构。基于对外配置全球资源、对内辐射带动区域经济发展的要求,在区域分工合作上,一是以洋山深水港、浦东空港和自贸试验区等聚焦培育面向国际的航运和贸易功能;二是以长三角生态绿色一体化发展示范区聚焦培育面向区域腹地的一体化服务支撑和示范引领功能;三是在主城区尤其是城市中心区域巩固促进全球城市核心功能集聚,形成服务高地、综合引领的作用。

3. 塑造高品质的宜居生活环境

城市要让生活更美好,改善民生是建设卓越全球城市的重要内容。在各类全球城市、宜居城市排名中,上海尚未达到全球城市品质生活排名的前列。森纪念基金会发布的《2019 全球城市实力指数》(GPCI)中,上海在宜居和环境两个专项的排名分别列第 38 位和末位(共考察全球 48 座城市);美世咨询公司(Mercer)在 2019 年发布的第 21 次全球城市生活质量榜单中,上海列中国大陆第 1 位,但全球排名仅列第 103 位。上海存在高房价、高消费、交通拥堵、生态环境脆弱和公共服务水平欠发达等诸多短板,尤其在城市中心建设以存量更新为主的背景下,致力打造高品质生活任重道远。

打造具有活力的世界级城市中心,不仅要高站位,更要接地气。提供便捷的公共交通、更具吸引力的公共服务、优美的生态空间和历史遗存、高品质的居住条件等,可以让所有工作生活在其中的居民更具有获得感、安全感、幸福感。

(三)上海打造具有活力的世界级城市中心的基本内涵

从目标导向与现实挑战来看,准确把握上海打造具有活力的世界级城市中心的基本内涵应包括两个方面:一是具有活力,二是世界级。

1. 城市活力:空间、活动和人群等基本要素

关于城市活力的内涵,基于不同视角,国内外学者对此有不同的阐述。凯文·林奇(1936)将“活力”定义为聚落形态对于生命机能、生态要求和人类活动的支持程度,并倡导从个体感知的角度去认知城市,从城市意象的角度去感知活力;路易斯·沃思(1948)认为城市规模、密度和异质性 3 个因素是影响城市活力的核心要素,城市中的社会角色专门化程度越高、功能差异性越大、城市的多样性越多,城市活力越高;雅各布斯(1961)则强调了城市街道活力的重要性,认为活力是人、活动、场所相互交织的过程,即城市生活的多样性创造活力;扬·盖尔(1987)认为空间活力来源于场所、相应人群及其活动。概而言之,可以认为空间、活动

和人群是城市活力的三大基本要素:人是城市活力的主体、空间是城市活力的载体、活动是城市活力的媒介,将人与空间联系在一起。

2. 世界级城市中心:全球城市核心功能的主要承载区

城市规模扩大和经济水平提升带来的结果是市场服务需求和城市服务机构的增加,在空间上就是城市中心的规模扩大和数量增加;而服务业规模的增加和功能的细化,又导致城市中心主体内容的多元化,不同职能服务业的同类集聚产生不同职能的专业中心,形成多样化的城市中心体系。

上海正在加快建设卓越的全球城市,其核心功能的承载区必然聚焦于城市中心区域。如打造多功能融合的中央活动区,包括面向全球的金融和商务中心、独特的建成环境和文化遗产、全球性购物和旅游目的地、战略性文化和国际会展功能等,拥有法律、医学、学术、政府和公共机构等各种具有全球影响力的机构。

3. 内涵解读:1 个中枢、3 个维度、5 项功能

基于世界级城市中心内涵迭代和上海建设卓越全球城市的基本判断,上海中心城区打造具有活力的世界级城市中心的基本内涵是:以经济、文化和创新为核心功能,以生态和宜居为支撑功能,各项核心功能与支撑功能集聚融合,形成具有活力的全球城市控制中枢。

(1) 1 个中枢:

全球城市控制中枢。依托上海中心城区作为全球城市功能的主要承载区,高质量打造 75 平方公里中央活动区,推动全球城市核心功能集聚,形成与上海卓越全球城市相匹配的世界级城市中心,强化全球城市控制中枢能力。

(2) 3 个维度:

空间、活动和人群。高密度、高品质的载体空间,包括承载核心功能与支撑功能的各类空间和设施,是产生活力的重要源泉。丰富的、全天候的城市活动,包括围绕全球城市核心功能与支撑功能展开的各类活动,涉及活动的类型、时间、频率和能级等。多元化、包容性的人群结构,包括达到一定密度的人口数量和多元化的人群结构,构成城市活力的主体。

(3) 5 项功能:

经济、文化、科创、生态和宜居。核心功能:经济、文化和科创,是打造具有全球控制力的资源配置中心的关键所在。支撑功能:生态和宜居,塑造对全球人才具有吸引力的高品质生活环境。

二、上海打造具有活力的世界级城市中心瓶颈制约

(一) 全球城市核心功能在城市中心集聚不足

1. 城市中心综合实力和核心功能集聚度有待提升

在全球城市的发展动向中,强化城市功能向内城集聚的趋向愈加显著。日本森纪念基金会城市战略研究所发布的《2015 全球城市内城竞争力指数》(GPICI)从活力性、文化性、互动性、豪华性、舒适性和可达性等六大功能领域(20 项指标),对伦敦、纽

约、巴黎、东京、新加坡、首尔、中国香港、上海等 8 个典型全球城市的内城发展状况进行综合与分项排名。评价结果表明,一方面,上海内城的综合实力明显弱于其他高等级全球城市。在 5 公里半径的内城综合实力排名上,上海排名仅高于首尔,而中国香港、东京、巴黎居前 3 位;在 10 公里半径的内城综合实力排名上,上海排名仅高于新加坡。以全球城市最为核心的金融服务功能为例,作为上海国际金融中心建设的核心功能区,陆家嘴与纽约曼哈顿、伦敦金融城相比,金融市场、机构、人才、产品等方面的规模和能级、集聚和辐射力有较大差距。如伦敦金融城承揽了全球 1/3 的外汇收入交易和场外衍生金融产品,经营着全球 20% 的国际银行业务,拥有全球 25% 市场份额的私募股权投资基金,投资银行、资产管理、集中清算等具有一定功能或总部型的业务所占比重高达 90% 以上。

另一方面,对于具备全球要素控制功能的全球城市而言,内城的集聚功能更为突出。如纽约的金融保险、专业科技服务等功能主要集中在曼哈顿和中城区域;伦敦主要集中在特拉法加广场西端泰晤士河北段区域;巴黎则主要集中在以卢浮宫到凯旋门为轴线的区域内,以及在 10 公里半径区内以拉德芳斯为核心的第二集聚区。上海等新兴全球城市的功能承载区域则较为分散,从 5 公里半径范围扩散至 5~10 公里半径范围。此外,上海还表现出城市功能从城市中心向外围郊区的扩展趋势,体育场、会议中心、大型商业中心等典型基础设施分布在 10 公里半径以外区域。

2. 城市中心面临常住人口外迁和核心功能外围竞争的挑战

上海城市中心地区虽未出现纽约、伦敦等城市曾经历过的内城明显衰退的现象,但也面临着常住人口外迁、物质性老化与外围竞争带来的功能性衰退等挑战。

一是持续的常住人口外迁。近年来,随着旧城更新和产业结构调整的持续推进,上海中心城区常住人口总体上呈现内降外升的发展态势。其中下降幅度最大的是位于城市中心的黄浦区(含原卢湾区),其常住人口数量从 2000 年的 90.34 万人下降到 2018 年的 65.38 万人,人口密度从 4.4 万人/平方公里下降到 3.2 万人/平方公里,下降幅度达到 27.6%。上海中央活动区的就业岗位密度约 3.2 万个/平方公里,远低于伦敦中央活动区约 7.7 万个/平方公里和纽约曼哈顿 CBD 约 9.1 万个/平方公里的水平,当然上海中央活动区的面积比后两者更大。

二是核心功能集聚不足且受外围的竞争压力加大。经济维度:一方面商务办公外围化选址的趋势愈加明显。受城市中心租金过高、企业办公面积扩张受制等诱因影响,部分优质企业已开始从上海城市中心逐步迁到外围地区。另一方面商业服务功能扁平化趋势明显。近年来上海外围新的公共活动中心不断崛起,商业服务功能不断向外扁平化扩散,中心城外围和近郊地区纷纷形成了高品质商圈。与之形成对比的是,中心城内著名商业街如淮海路商业街、四川北路商业街等存在一定的衰落迹象。科创维度:科创功能核心承载区聚集在城市中心外围地区。纽约、伦敦打造“硅巷”“硅环”,将城市中心重塑为创新功能的重要承载空间,而上海城市中心区域的科创功能则是相对缺位的。位于内环外的张江地区作为上海科创功能的核心承载区,建设了世界一流重大科技基础设施集群,参与全球创新资源配置,而中心城区的科创载体空间极为有限。

(二)“双增双减”政策背景下载体空间受制约

1. 存量空间资源二次开发受限

城市中心存量空间的二次开发受到严格控制,由此带来的载体空间制约明显。以黄浦区为例,8 号桥创意产业园区内的企业数量从最多时的 160 家减少到 130 家左右,其主要原因在于随着企业的成长,空间需求越来越大,城市中心地区的园区普遍缺少载体空间。事实上,由于当前空间资源限制等问题,上海中心城区的许多优质企业转移至面积更大和租金更为优惠的近郊区或上海周边城市发展。

2. 空间管控的内部差异不明显

受容积率上限“一刀切”的管控,中心城区内重点区域与一般区域在开发管控上的差异不明显,导致经济区位价值较高的重点区域土地资源利用效率不高。以陆家嘴为例,与纽约曼哈顿下城区 3 平方公里毛容积率 5.6、东京新宿副都心 2.7 平方公里毛容积率 4.2 相比,小陆家嘴地区面积约 1.7 平方公里,建筑总量约 470 多万平方米,平均容积率只有 2.7 左右,土地利用效率存在较大差距。事实上,通过紧凑型内城的开发建设,能使中心区域更高效地集聚全球城市的核心功能,能释放更多的空间承载大型文化、商务、游乐、体育、会展等基础设施。

3. 建成环境品质有待进一步提升

尽管上海中心城区公共绿地面积增长较快,但无论总量指标还是人均指标仍明显低于顶级全球城市,尤其是人均公共绿地面积仅为 3.32 平方米/人(表 1)。2019 年版全球城市实力指数(GPCI)显示,上海在环境单项领域的排名仅居第 48 位,不仅低于苏黎世、赫尔辛基等欧洲城市,也低于首尔、曼谷、吉隆坡、中国香港和中国台北等亚洲城市。若将上海徐家汇、陆家嘴与芝加哥卢普区及巴黎拉德芳斯区比较,上海中心城区除公共绿地外的其他公共空间分布密度也较低(表 2)。城市中心的大型广场集中布局在中央商务区及黄浦江沿岸地区,街头绿地、小广场等小型公共开放空间较为匮乏。作为感知全球城市的核心区域,外滩—陆家嘴区域城市风貌已具典型,但整个城市中心还有相当一部分区域形象较差,有必要在城市设计、城市色彩方面作进一步统筹提升。

表 1 上海中心城区公共绿地与顶级全球城市比较

	公共绿地面积(平方公里)	人均公共绿地面积(平方米/人)
内伦敦	24.0	7.92
巴黎中心城	4.98	2.25
纽约	167.8	20.36
上海中心城	35.08	3.32

表 2 上海中心城区小广场与其他城市比较

		数量(个)	密度(个/平方公里)	平均规模(公顷)
芝加哥卢普区		30	12	0.3
巴黎拉芳德斯	商务区	16	14.3	0.5
	居住区	35	12	0.3
上海陆家嘴地区		10	3.7	0.6
上海徐家汇地区		5	6.0	0.25

(三)核心功能与支撑功能之间融合度不足

1. “一江一河”功能延伸联动不足

“一江一河”作为上海城市中心的核心生态资源、城市发展的主动脉和标志性的城市空间,理应承担起上海城市转型发展的战略任务,实现滨水两岸的“重生”。面对上海建设卓越全球城市的诉求,对标国际一流滨水区,“一江一河”滨水地区生态功能建设已相对完善,但滨水区域与腹地的交通联系较弱、功能联动不足,产业能级未能充分体现全球竞争力,滨水文化价值未充分体现,景观形象的整体协调性有待提升。“一江一河”尤其是黄浦江沿岸亟需植入具有全球影响力的金融贸易、文化创意、科创研发、生态休闲等多元复合功能,提升产业能级和集聚度,从重点地区向腹地辐射,带动城市中心沿江沿河区域的整体活力提升。

2. 核心功能区内部缺乏功能融合导致人气不足

上海城市中心内的部分功能区功能过于单一、功能混合度仍显不足。以陆家嘴 CBD 为例,虽然其商务金融功能具有一定的国际竞争力,但商业、居住、文化休闲等配套功能不健全,商业氛围不浓、人文气息不强、居住人气不足,与核心功能的融合度明显不足。陆家嘴 CBD 由于缺乏多元配套功能的支撑,显得“效率有余,活力不足”,结果往往在夜晚和节假日沦为“空城”。

3. 交通及生活配套功能的支撑作用有待提升

目前,上海轨道交通线网密度仅为 0.5 公里/平方公里,到 2035 年规划线网密度也仅为 1.1 公里/平方公里(东京都 2016 年水平)。另外,通过选取咖啡馆、电影院在上海城市中心 5 公里和 10 公里圈层的分布密度可以发现,作为彰显城市品质和活力的小微设施,在上海城市中心的集聚度仍有进一步提升的空间。

(四)夜间经济与国际交往活动有待强化

1. 夜间经济活跃度不高

“夜间经济”是提升城市中心活力的新引擎,正成为城市经济开放度、活跃度的重要标志。上海从 2017 年开始启动“打造具有国际消费城市特征的夜市模式”,并于 2019 年 4 月出台《关于上海推动夜间经济发展的指导意见》,正式拉开发展上海夜间经济的序幕。上海“夜生活指数”在国内处于领先水平,¹但夜间经济仍处于点状发展的初级阶段,存在配套服务不健全、夜间经济业态不丰富等诸多问题,且在酒吧、夜场电影数量等夜间经济指标上落后于成都、深圳。从上海前半夜活力的空间分布来看,夜间经济尚未在城市中心形成显著集聚。

2. 国际交往的频次与深度有待加强

近年来,上海通过举办世博会、进博会、世界人工智能大会等国际会议和活动,有效提升了城市的全球影响力。但从国际参与度来看,伦敦、纽约、东京和北京等城市凭借独特的政治地位享有天然的国际交往优势,而上海在涉外机构、国际组织拥有量和举办大型国际会议次数等方面尚存在较大差距。根据国际大会及会议协会(ICCAs)的年度报告,2018 年上海举办了 82 场国际会议,不仅低于巴黎(212 场)、伦敦(150 场)、新加坡(145 场)和北京(94 场),也低于曼谷(135 场)等城市。

从国际吸引力来看,上海国际化居民的数量和比重较低,与世界级城市中心的定位不相匹配。“外籍常住人口”是反映人口国际化和城市开放程度的重要指标,具有国际视野的外籍人士是上海建设卓越全球城市的重要支撑力量。但近年来,上海的外籍常住人口的总量和比重还出现了一定程度的下降。至 2017 年底,在沪外籍常住人口 163363 人,比上年下降 5.38%。外籍人口占上海市常住人口比重也从 2010 年底的 0.71%下降至 2017 年底的 0.68%(表 3)。

表 3 上海常住外籍人口变化(2005—2017 年)

年份	2005	2010	2015	2016	2017

在沪外国常住人口(人)	100011	162481	178335	175674	163363
外籍人口占上海常住人口比重(%)	0.53	0.71	0.74	0.73	0.68

(五)中央活动区内的功能区与行政区缺乏统筹协调机制

1. 缺乏针对多元行政主体的规划协调机制

上海城市中心范围涉及黄浦、静安、徐汇、长宁、虹口、杨浦、普陀和浦东 8 个区级行政单元,除黄浦区外,其他 7 个区都是部分区域纳入。在市域层面,随着一般服务功能的扁平化和自贸试验区、长三角生态绿色一体化发展示范区、虹桥国际开放枢纽等新增长极的出现,区域竞争日趋激烈。在以行政辖区为统计和考核单元的现实背景下,区际之间在配套政策、招商引资等层面存在竞合关系,这不仅直接影响全球城市核心功能在城市中心的空间集聚,甚至影响整个全球城市区域层面的多核心功能体系构建。因此,有必要建立各区之间的规划协调机制,确保世界级城市中心作为一个综合功能区实施合理功能布局 and 集聚。

2. 缺乏兼顾功能区与行政区并存的规划传导机制

上海现行的规划体系是按照“总体规划—单元规划—详细规划”的层次逐层落实规划管控要求。其中单元规划是在各行政区范围进行编制,作用在于传导总体规划刚性管控要求、分解落实编制内容。从总体规划到单元规划,除黄浦区可以整体纳入城市中心范围,其他各区都存在总体规划的城市中心功能区与单元规划的行政区之间的部分对应关系,如静安区的单元规划将全区初步划为 17 个单元,其中只有部分单元在城市中心范围内。因此有必要完善基于功能区与行政区双轨并存的规划传导机制,以利于自上而下的整体导向传控,也利于自下而上的小单元管理体制支撑城市中心整体发展。

3. 缺乏由系统的行动计划多维度支撑的规划实施机制

确立以行动计划为载体的滚动实施机制,是打造与卓越的全球城市整体发展目标相匹配的世界级城市中心的有效路径。在空间维度,应分层分级落实总体规划的目标和指标,形成城市中心各个次级区域的具体发展指引,这也是各区编制单元规划的主要任务。在时间维度,应制定打造世界级城市中心各阶段具体的发展目标和时序安排。在主体维度,应基于各级政府及相关部门事权,逐级分解工作任务,科学制定行动计划。当前,上述几个维度的行动计划尚未形成体系。

三、上海打造具有活力的世界级城市中心总体思路

(一)指导思想

上海打造具有活力的世界级城市中心,是建设卓越全球城市、强化“四大功能”的重要组成部分。一要把握规律、引领潮流。顺应全球城市的核心功能集聚、世界级城市中心内涵迭代等普遍规律,以更具弹性和前瞻性的发展思维,实现既有跟随战略的局部突破,引领时代发展潮流。二要对标先进、突出特色。认清全球城市竞争“标兵尚远、追兵日近”的现实,继续对标伦敦、纽约、东京等世界级城市中心,发挥比较优势,突出特色,拉长长板。三要聚焦目标、整体协同。突出国家战略与地方发展相结合,促进城市中心与主城区(中心城+4 个主城片区)、自贸试验区、长三角生态绿色一体化发展示范区“一体两翼”整体格局的分工协作。

(二)发展目标

具有活力的世界级城市中心,既要有全球城市核心功能的集聚,也需要延续地方文脉,留存能够让人感受到城市温度和民间的“烟火气”。

总体目标:以 75 平方公里中央活动区为核心,通过优化城市空间格局、集聚全球城市核心功能、吸引多元化国际化人才,打造具有活力的世界级城市中心,形成与卓越全球城市互为支撑的控制中枢和世界级会客厅。

空间发展目标:通过打造高密度、高品质的载体空间,促进各类设施等要素集聚,形成最能感知卓越全球城市能级和核心竞争力的城市会客厅。

活动发展目标:通过促进经济、文化和科技创新等全球城市核心功能与生态、宜居等支撑功能的多元混合,打造卓越全球城市最具活力的“24/7 生活方式”目的地。

人群发展目标:通过塑造对全球人才具有吸引力的高品质工作和生活环境,兼顾不同社会群体的多元需求,打造卓越全球城市人人共享、多元化包容性的社会环境。

(三)关键策略

1. 以城市更新为抓手,提升空间质效构筑硬环境

坚持“双增双减”政策基调不变,重点推动中央活动区的有机更新,以集约高效发展提升中心城区空间投入产出效率。一是创新规划土地管控方式,对于重点地区在开发强度和土地混合使用方面给予更具弹性的政策支持。二是增加公共空间和公共绿地数量,强化城市设计、城市色彩、公共空间艺术等规划对于城市空间品质提升的引领作用。三是促进地下空间资源合理利用,整合地上与地下空间,形成连续的立体化空间体系。

2. 以功能融合为抓手,丰富区域活动塑造多样性

围绕全球城市核心功能,提高支撑功能在城市中心的融合度。一是加快推进中央活动区内功能置换,淘汰规模大、人气低的非核心功能,进一步集聚提升传统的经济、文化核心功能,植入创新创意功能。二是在中央活动区进一步研究细化基于不同主导功能、不同实施主体的政策分区,建立次级区域可操作的多功能融合发展具体指引。三是强化中心城区对中央活动区的整体支撑,形成内外联动、板块协同的良性发展格局。

3. 以环境营造为抓手,打造宜居宜业宜游软环境

建设国际化、法治化和精细化的管理服务软环境,提高对全球资本、人才、机构的吸引力和集聚力。一是增加优质公共产品和服务供给,推进社会协同治理水平,打造稳定安全的公共环境,培育丰富包容的文化形态,建立高品质的生活环境和国际化的生活社区。二是纵深推进营商环境优化,全力打造更具国际竞争力的投资发展环境,加快形成优环境、抓投资、促发展的强大合力。三是围绕建设“城景一体”的全域旅游目的地,营造良好旅游环境。

四、上海打造具有活力的世界级城市中心具体举措

(一)完善“双增双减”相关政策,突破空间约束

针对中心城区整体开发强度偏高的现实情况,继续将“双增双减”作为落实总体规划目标的基本方针,但在具体执行过程中

有必要进一步基于“整体控制、分类引导、重点支持”的原则,拓宽思路、细化政策,以精细化管理破解城市中心地区载体空间制约,以高强度的开发提高经济密度、提升环境品质。

1. 细化主城区开发强度分类引导

目前上海的开发强度是按照主城区和新城、新市镇两类控制,主城区 1161 平方公里面积较大,其中 75 平方公里中央活动区与周边地区采用同一标准,有必要结合中央活动区作为综合性特殊空间载体需求,进一步适度区分管控差异。另外,基准强度之间的高低限较为扁平,可在控制总量前提下,适当拉大主城区的中央活动区内外现有基准强度的高低差异,提高核心地区基本强度上限,有利于形成高低错落的城市形态。

2. 给予中央活动区开发强度支持

在中央活动区内,大规模存量空间呈现物质性老化与功能性衰退问题。可通过提高中央活动区内基本强度上限、深化和落实容积率激励方案,进一步给予中央活动区开发强度支持,以促进存量空间更新。中央活动区内既要落实“双增双减”政策方针,又要促进经济、文化和创新等全球城市核心功能,以及生态和宜居等支撑功能的集聚。在提供更多公共绿地和公共空间的同时,提高基本强度上限可确保适度的开发总量,深化和落实容积率激励方案可促进各类开发主体参与更新计划并提供各类公共空间和公共设施。

3. 塑造紧凑型立体化城市形态

密度是城市活力的源泉,提升城市中心活力需要在高密度、高品质的载体空间上做文章。在平面维度,积极推行小街区、高密度的紧凑型发展模式,塑造更多的慢行街道界面。在中央活动区内的城市更新项目中,严格控制大型城市综合体对既有高密度小尺度街道肌理的割裂,引导增加路网密度,营造高密度的慢行交通体系,重塑街区活力。在立体维度,促进地下空间资源合理利用,整合地上和地下空间体系,统筹推进土地综合开发利用。继续实施经营性地下建设用地使用权有偿使用制度,引导利用地下空间建设市政基础设施。结合轨道交通场站及周边土地综合开发,适度有序地促进公共空间和交通空间立体化发展,释放更多的地面空间为民众所用。

4. 强化“一江一河”空间引领与交通基础设施支撑作用

聚焦空间、功能、文化、生态、景观五大策略和行动,打造与世界级城市中心相匹配的“一江一河”世界级滨水区,延续和强化“一江一河”沿岸风貌特质,重点拓展腹地空间,打造最具活力的城市会客厅。完善中央活动区交通基础设施尤其是轨道交通建设:一是增加线网和站点密度,强化交通基础设施对中央活动区高强度开发的支撑力;二是重点聚焦薄弱地区,保证“一江一河”沿岸区域良好的交通可达性,支撑富有生机的多样化活动。

(二)加快推进中央活动区内外城市功能置换

围绕全球城市经济、文化和科技创新核心功能“引进来”,辅以生态和宜居支撑功能,推动传统非核心功能“走出去”,加快实现中央活动区内外城市功能置换。

1. 淘汰规模大、人气低的非核心功能

近年来,“一江一河”沿线老工业企业陆续迁出,岸线公共空间陆续贯通开放,继续淘汰中央活动区内规模大、人气低的非核心功能,聚焦新的着力点。下一步应将功能置换从“一江一河”沿线区域向腹地纵深推进。如黄浦区在先期全面推进外滩“第一

立面”功能置换基础上,启动了“第二立面”(即非临江的外滩建筑群)功能置换工作。相较于前一阶段徐汇滨江、杨浦滨江等区域已经置换出去大体量工业企业,现阶段面临的情况更加复杂,大量落后产业与低品质居住功能区混杂,其覆盖面广、单体规模较小、产权分散,需要系统谋划、分步实施,以“一片一策”“一楼一策”实施精细化推进。

2. 集聚提升传统的经济文化核心功能

加快资产管理、资本运作和金融专业服务等全球城市经济功能向“一城一带”(陆家嘴金融城和外滩金融集聚带)为核心的金融集聚区汇聚。以外滩陆家嘴为核心,推进北外滩、徐汇滨江和浦东世博会地区开发,以一批标杆性楼宇有效带动高能级金融机构集聚;盘活既有存量,按照“重塑功能、重现风貌”的理念,有序推进外滩等历史风貌区内功能置换,挖掘和传承外滩深厚的金融文化底蕴。聚焦红色文化、海派文化和江南文化,在中央活动区导入更多文化功能。支持市级文艺院团“一团一策”改革,推进相关重大公共文化设施在中央活动区内外集聚;总结上海市历史博物馆、上海文化广场、大世界室内游乐场等经验做法,保护性修缮并提升或置换既有文化设施功能;推进人民广场剧场群、西岸美术馆群等文化功能集聚区建设,支撑文化艺术、节庆旅游等功能集聚。

3. 植入创新创意功能

以城市更新为抓手,聚焦复合型科技商务社区和嵌入式创新空间,在中央活动区植入创新创意功能,打造上海科创中心的重要服务区。一是将黄浦江沿岸地区作为创新孕育基地,集中培育创新创意功能,设立创新功能示范区。在徐汇滨江、杨浦滨江等区域,推进人工智能、文化创意功能集聚,打造融合科技、商务、文化等功能的复合型科技商务社区。二是在众多历史风貌地段,结合“留改拆”柔性化旧改模式,以创新街区建设为路径,发展规模适宜的嵌入式创新空间,吸引小微科创企业植入创新创意功能。

4. 鼓励土地混合使用,促进功能融合

确保中央活动区内一定比例的功能混合性,是确保全球城市核心功能和高品质城市生活集聚的关键。要以提高城市活力为导向,促进中央活动区内各项功能融合,创造多样化的城市生活场景,差别化深化落实相关政策:一是针对陆家嘴等较为成熟的全球城市功能集聚且相对单一的地区,可以参考新加坡的“CBD 激励方案”,以容积率奖励等方式促进以办公为主要功能的项目部分转换为商住混合项目、酒店或其他创新功能,以增加 CBD 地区功能的复合多元。二是针对全球城市功能集聚不足的其他地区,在新的功能导入过程中,应鼓励增加混合用地功能,并适当设置具有一定管理弹性的综合用地。

(三)发展夜间经济,打造全天候的城市会客厅

在中央活动区内开展丰富的全天候城市活动,突出两个兼顾:一是兼顾“国际范”和“烟火气”,既凸显全球城市功能的“国际范”,又包容小店经济、后街经济带来的“烟火气”;二是兼顾夜间经济和假日经济,塑造“7天24小时式”的生活方式。

1. 扩大优质商品和服务供给,促进消费升级

一是面向全球消费市场,打响“上海购物”品牌。在中央活动区内主要商圈,打造全球新品首发地、最新潮购物地和免税购物天堂,以首发经济、首店经济和免税经济等助力打造具有全球影响力的国际消费城市。二是依托中央活动区内历史人文资源和景观风貌特色,结合文体、医疗等设施集聚优势,放宽服务市场准入,引进高水平国际会议会展、文化演艺、体育娱乐和健康服务等活动,推动文商旅深度融合发展。

2. 重塑核心商业地标,广泛激发街道活力

应对商业服务功能扁平化和线上消费趋势,重塑中央活动区内核心商业地标,打造南京路、淮海路、徐家汇、五角场等顶级商圈。聚焦大众高端需求和不同群体尤其是新兴消费势力的个性需求,让购物与餐饮、休闲、时尚乃至文化艺术相结合,塑造在地化的特色空间,不断夯实顶级商圈线下消费的不可替代性。打造特色商业街区,鼓励发展小店经济、后街经济,广泛激发街道活力。在中央活动区内实施更加灵活的街道管理措施,打造步行友好的绿色街道,积极鼓励特色小店集中街区规范调整房屋使用性质,鼓励“居改非”试点,建设一批公共市集、邻里中心等公共设施,吸纳便民特色小店入驻,创造出充满活力的、多样化的城市生活场景。

3. 打造夜间经济的核心集聚区

目前,中央活动区内已集聚首批9个上海地标性夜生活集聚区中的7个。在落实夜间经济发展“十条政策”基础上,中央活动区内有必要借鉴国际城市发展夜间经济的主要经验,实施更加系统灵活的夜间经济发展措施,打造夜间经济和假日经济的核心集聚区。一是充分考虑滨江区域和各商圈夜生活集聚区的整体协调性和特色定位,不断丰富和调整夜间经济消费内容供给。二是加快提升夜间经济集聚区硬件环境,包括夜景打造、休闲设施和水电气供给、污水收集排放和环卫设施布局等。三是完善常态化的夜间经济管理机制,减少相关报备审批环节,推动城管、公安、交通等多部门的营运支持,争取在重点区域开展娱乐场所通宵营业政策试点。

(四)完善中央活动区的管控体系和保障机制

在上海中央活动区75平方公里范围内,要促进各项功能的进一步发展集聚和相互融合,有必要以“上下联动、条块结合”的方式明确面向不同区域、不同主体、不同阶段可操作的具体指引。

1. 编制中央活动区发展导则,完善规划管控体系

建议组织编制实施“上海中央活动区发展导则”,形成总体规划、各区单元规划和其他各类规划之间的衔接指引,保持城市中心的整体性与分化的多样活力。一是深化中央活动区的整体指引。在总体规划对中央活动区的范围、职能予以界定的基础上,进一步深化打造世界级城市中心的具体目标、战略和重要管控措施,以弥补直接从总体规划到单元规划面临的多元区域、多元主体难以协同带来的制约。二是细化中央活动区的分区指引。现行单元规划的单元划分一般以行政区边界为基础,结合主要道路和河道划定;而打造世界级城市中心,其整体和亚区范围的划定更多需要考虑功能和活动特征。

2. 试点中央活动区鼓励和管控功能清单

在中央活动区制订鼓励和管控功能清单,尊重和发挥市场配置资源的决定性作用,同时更好地发挥政策引导作用。一是基于宏观趋势和自身特色,进一步细化中央活动区承载经济、文化和创新等全球城市核心功能的具体指向。通过明确区内的鼓励类、限制类、淘汰类功能条目,指明转型升级方向,破除无效供给,提升经济密度和空间品质。二是以清单为依据,制定实施相关的土地、财税、信贷等配套政策,由此有效形成多部门协同的政策抓手。

3. 制定中央活动区行动计划与重点项目

面向具体的实施操作,建立以行动计划和重点项目为载体的滚动实施机制。在时间维度上,以行动计划统筹各阶段发展目标 and 时序安排,争取相关重点项目纳入新的五年规划,逐项明确项目内容、年度目标及责任单位,制定推进计划和具体措施,实行项目化推进、责任化落实。在空间维度上,以行动计划统筹各政策分区和各类要素的管控要求,统筹协调核心功能导入,落实重点项目空间安排,避免多元主体间无序的区域竞争。在机制维度上,以行动计划统筹各部门的配套政策投放,加大政策精准支持力度,把握好政策出台节奏,形成工作合力。

4. 激发多元社会群体参与共建共治共享

打造具有活力的世界级城市中心,需要多元化、包容性的各类人群共同参与方能实现。一是在城市层面,可积极开展具有高度公众参与性的大型赛事、文化旅游、艺术节庆等活动,激发本地居民与国内外游客的活力体验。二是在社区层面,鼓励居民、社会团体自发组织各类社区活动和开展社区建设,以空间真正使用者身份参与激发和共享社区长久活力。

注释:

1 2019年3月,第一财经·新一线城市研究所调查了337个地级及以上城市,分析城市夜间灯光值、抖音夜间打卡数量、各影院夜场电影放映场次数量等数据,推出“城市夜生活排名”。结果显示,深圳、上海、广州、北京列前4位。