

借鉴国际经验打造上海具有 活力的世界级城市中心

王颖¹

（上海同济城市规划设计研究院有限公司 200092）

【摘要】：全球城市的城市中心作为全球功能高密度、联系交流氛围最为浓厚的区域，正是全球化观念、投资机会、创新机会发育的沃土。近年来，全球企业、各类优势资源出现再次向全球城市的中心回归的趋向。因此，上海建设具有世界级水准的卓越全球城市，迫切需要关注城市中心，促使人才、资本、产业等多方面全球化要素集中聚集，重新审视和思考传统城市中心的活力能级提升问题。

【关键词】：世界级城市中心 中心城区 全球城市

世界级城市中心是全球城市功能的核心承载区，在该范围内各类全球性功能高密度集聚，并链接全球网络。从 GPICI 城市中心活力研究报告来看，全球城市的核心功能基本集聚在城市中心的 5 公里半径范围内。目前上海中心城区的各项顶级功能的强度和密度仍然较低。“上海总规 2035”划定了约 75 平方公里的中央活动区承担上海大量的全球城市核心功能。该范围的划定基本满足城市中心 5 公里半径范围的经验指标。但就目前情况来看，中央活动区范围偏大，尤其是黄浦江两岸外围延伸段暂时还不具备条件，因此有必要精准识别城市中心的核心范围。本文立足世界级城市中心的属性特征，以上海中心城区为研究范围，通过研究全球功能联系度（高端金融设施、高等级文化设施、网络化商业设施）、人气基础（就业密度、夜间“兴趣点”活力、周末人流集聚区）、文化吸引力（历史风貌区、高品质开放空间）等不同要素，最终划定功能布局高度混合、环境品质较高、发展潜力较大的连绵区约 45 平方公里，作为上海中心城区活力能级再提升的主战场。该范围主要包括中央商务区（浦东小陆家嘴和浦西外滩地区）、市级中心（以人民广场为中心，以南京路、淮海中路、西藏中路、四川北路 4 条商业街和豫园商城、上海站为依托的地区），以及徐家汇、衡山路—复兴路地区、中山公园、虹桥开发区、北外滩、五角场等地区。

一、城市中心：具有突出全球属性的微环境

（一）理论意义：世界级城市中心是具有突出全球城市属性的微环境

在全球化、信息化主导的 21 世纪，重要战略性资源实现了全球化分布，中枢控制能力持续加强，使得全球网络的控制功能更加高度地聚集在全球城市的某些局部地区。美国城市社会学教授萨斯基亚·萨森将这种具有特定全球功能的局部地区称为“具有全球城市属性的微环境”。在全球城市内部，并非每一寸土地都与全球经济、产业有联系，事实上信息互联程度深、强度等级高的地区才是具有全球属性的微环境。这些地区联动全球城市网络，富有全球功能专长，而城市中心区无疑是全球属性最为突出的微环境。

城市中心作为全球功能高密度、联系、交流氛围最为浓厚的区域，正是全球化观念、投资机会、创新机会发育的沃土。近年来，全球企业及各类优势资源出现再次向全球城市中心区回归的趋向。因此，上海建设具有世界级水准的全球城市，迫切需

作者简介：王颖，上海同济城市规划设计研究院有限公司教授级高级工程师。

要关注城市中心，促使人才、资本、产业等多方面全球化要素集中聚集，重新审视和思考传统城市中心的活力能级提升问题。

（二）全球视野：建设卓越的全球城市，中心城区是最核心纽带

上海中心城区作为最具实力的城市内核，参与全球城市网络、城市声誉的竞争。纽约、伦敦等全球城市不仅对全球经济有重大影响，同时将文化、价值观等在全球传播。从全球城市发展趋势看，纽约、伦敦、东京等全球核心城市均是在工业化背景下，伴随着美欧日企业全球扩张而成为全球城市。不同的时代造就不同的顶级城市，上海要借助“互联网+”时代，依托中心城区参与全球竞争。

长三角区域一体化上升为国家战略，上海城市能级提升与世界级城市中心建设，将进一步提升长三角综合实力，参与全球城市区域竞争。上海中心城区作为长三角区域的最强中枢，正引领区域提质成为世界第六大城市群，成为世界经济重心转移的重要载体。上海应凝聚全世界人流、资金流、商流、物流等资源集聚，打造超级枢纽，成为全球资源要素配置的场所，成为连接国际要素资源的接口。

（三）实践价值：上海城市中心活力能级第三次跃升迫在眉睫

从历史发展进程来看，上海城市中心活力能级经历了两次明显的跃升。第一次跃升是在 19 世纪 40 年代，开埠通商后外国商品和外资纷纷涌入，设立码头、划定租界、开办银行，上海成为远东的贸易、金融、航运、工业中心，中西文明交汇之地。第二次跃升是在 20 世纪 90 年代，以浦东开发开放为标志，上海进入国际化发展的新阶段。城市中心在空间范围上实现突破，黄浦江东面的陆家嘴地区作为上海的新标志，纳入中心城区的版图，实现了城市中心跨越式的增量发展。

在当前互联网时代背景下，世界各全球城市的核心功能呈现向城市中心回归的趋势。如何实现上海城市中心活力能级的第三次跃升，对提升上海城市竞争力，以中心城区为纽带建设卓越的全球城市至关重要。上海城市中心第三次跃升的特点将主要表现为存量内涵以及品质提升，重点不再是规模增加或者范围扩大。

二、国际经验借鉴

（一）东京城市中心：多中心网络结构，分工组合型的功能中心

东京中心区由 23 个区组成，面积 621 平方公里。东京原本的单中心结构导致功能和交通过于集聚问题，因此在新一轮规划中采取多中心网络发展策略。主要功能构成包括零售商业、行政、艺术文化和休闲、高校区、皇室宫殿和周边区域。

上海的中央活动区可借鉴东京中心区多中心模式，与副中心分工协作，构建紧密联系又各具特色的多中心网络结构。

东京中心区构建了轨道交通主导的公共交通网络。1914 年末，东京市中心高密度的轨道交通网已初具雏形，城市核心区更是不断加强高密度的线路网络，以提高轨道交通的便利性，东京的都心和副都心的中心站点平均有 5 条轨道交通通过。上海可借鉴东京的经验，打造轨道交通中心，在中心建设多条轨道交通线路，让中心成为重要轨道交通换乘站。

步行友好的小型街区与设施配置是东京中心区的另一个重要特色。东京中心区街区十分狭小，街区平均大小大约在 0.1 公顷，相应的道路偏窄，一般道路宽度在 6~8 米之间，限制机动车行驶速度，方便行人穿行。但是“麻雀虽小，五脏俱全”，政府推动社会服务设施综合化供给，保障社会服务设施在街区的全面覆盖与便利可达。因此，上海城市中心应借鉴东京的经验，重点打造“小街区，密路网”的开放街区格局。

(二) 纽约城市中心：全球文化和商业中心，世界的生活—工作—旅游社区

中央商务区的发展造就了纽约的繁荣，但对纽约高质量发展提出了挑战。得益于中央商务区建设，世界百强金融机构中，纽约拥有 14 家；世界百强银行中，纽约资本份额约占 8.6%；世界前 25 家证券公司，纽约更是独占 11 家；以曼哈顿为核心的纽约已成为名副其实的国际金融中心。近年来，中央商务区的发展也给纽约带来严峻的挑战。一方面，纽约实体经济日益空心化，经济发展存在隐患。生产服务业挤占了制造业和蓝领服务业的发展空间，导致后者就业人数与产值比重过低；另一方面，纽约二元化城市特征日益突出。生产服务业强势发展不断提高这些产业人员收入，但也限制了低教育水平与低技能人员的就业与收入。在此背景下，纽约市长提出了以 3C 为主要动力，即商业(Commerce)、文化(Culture)与社区(Community)，加快打造纽约中央活动区，落实“曼哈顿重建与提升计划”，将纽约曼哈顿塑造成为一个更具活力的全球文化和商业中心，一个服务于世界的生活—工作—旅游的社区。

在空间规划发展范围方面，纽约中央活动区以中央商务区为主体，适当拓展发展空间。具体而言，以曼哈顿中城区的熨斗区、切尔西、SOHO 区和联合广场为起点，向下延伸至下城区和布鲁克林。其中，中城区以商业、科创、文化与居住职能为主，包括帝国大厦、百老汇、第五大道等；下城区以华尔街中央商务区金融区为核心职能，聚集全球近 3000 家金融外贸公司；新增的布鲁克林区集聚科技初创企业，主要分布在布鲁克林科技三角区。

在产业发展方面，推进传统产业优化升级与结构调整，强化互联网技术应用，追求包容性多元产业经济。一方面，加快传统行业对科技人才的吸引。通过运用互联网技术为商业、时尚、传媒及其他传统公共服务行业提供服务，从而推动传统产业创新升级，注入发展新动能。截至 2013 年底，纽约非科技产业中的科技职位约占 52%，成功创造了“东岸模式”。另一方面，积极塑造多功能产业综合体。加快摆脱以商贸金融服务为核心的单一业态发展模式，推进集科创、金融、医疗、娱乐等多业态为一体的产业体系建设。截至 2015 年底，纽约传统中央商务区地区（即曼哈顿区）科创服务就业人口达到 16.4%，高于传统金融与保险产业，列第一位。此外，纽约以百老汇为核心、大都会艺术博物馆等为补充的“全球文化中心”品牌建设也取得积极进展。

在发展策略方面，纽约中央活动区着重强化居住与公共空间供给，塑造良好的生活—工作—旅游环境。一是着重增加中低收入住宅，改善已有经济性住房。开发完善公共设施和服务，创造多样化社区。二是充分挖掘存量空间，增添城市绿地，保证住宅至公园的 10 分钟步行圈。三是依托发展空间拓展，强化打造以科创职能为主导的布鲁克林次中心，支撑中央活动区全球城市职能的发挥。此外，积极推进中央活动区与邻近地区合作，划拨财政支撑区域共享基础设施开发建设。

纽约中央活动区建设对上海主要有两点经验可供借鉴。一是上海的中央活动区建设应立足于已有中央商务区建设基础，适宜拓展空间范围，但不宜过大。二是上海中央活动区的空间扩张是为了强化多元化功能的注入，而非简单的拉大框架。应从原有的金融办公单一结构向集科创、金融、娱乐等多业态为一体的包容性多元产业经济转变。

(三) 伦敦城市中心：从已有中央商务区拓展升级而来

伦敦中央商务区发展历史悠久，集中了金融、贸易、文化、信息以及商务办公、酒店、公寓、会展等配套设施，创造了高质量的就业环境，然而生活活力明显落后于就业活力，核心区发展亟待转型。2004 年，大伦敦政府公布了新一轮的大伦敦空间战略规划，首次提出建设中央活力区，一个街区内存在超过 50% 的商业活动，即可划入中央活动区。当时，伦敦中央活动区规划总面积约 22 平方公里，在已有中央商务区基础上纳入政治中心、老旧城区、文化中心等，规划人口 27 万人。在规划功能上，伦敦中央活动区在原有中央商务区所有功能基础上，又增加了文化娱乐、行政办公、餐饮零售等其他现代服务业态和居住区域。伦敦中央活动区将会成为该地区地理、行政、经济、休闲、文化旅游的中心，是伦敦最有活力的地方。

上海中央活动区建设可借鉴伦敦的经验，在范围适中的高城市活力区域、在原有中央商务区基础上拓展升级，增加多元功能。

在要素配置上，伦敦中央活动区是按照幂次定律分配的要素配置，系统按照小单元的亚区(面积为 0.5~1 平方公里，大多与历史特色区域重合)进行元素分配，所包含的元素尺度逐渐细分、转换，最终形成一个良好的大中小比例分布合理的系统。

在功能配置上，伦敦中央活动区主要体现出 4 个中心功能，即商业中心、商务中心、休闲娱乐中心和文化艺术中心，每个亚区在功能上是复合的，只是在比例上会有主次差异。10 多年来，经过政府的严格规划与控制，伦敦中央活动区确立了办公、零售、居住、酒店 4 个主要功能在区域中的主体混合关系。在比例上，四者接近 4:1:1:1，这样的混合比例既为伦敦中央活动区提供了内部活力与服务支撑，又预留出 20% 的其他产业空间，主要为快速变化的中央活动区国际性活动提供弹性支撑，同时丰富区域活动的多样性(陈楠等，2016)。

在交通方面，从快速路到低速的支路，中央活动区形成了一个以村落尺度的亚区为单元，从亚区边界向内部速度逐渐递减的结构，道路等级的数量是依照其速度反比缩减的，形成基于历史特性形成的“天然步行单元”。另外，增强公共交通的可达性，不断改进和完善步行、自行车和公共汽车等多种出行方式，减少对私人小汽车的依赖。

因此，上海中央活动区主体功能可以参照办公、零售、居住、酒店按 4:1:1:1 比例配置，既能为中央活动区提供内部活力与服务支撑，又能够保障其弹性与多样发展。

(四)新加坡城市中心：24 小时全球商业、生活、工作与娱乐中心

为应对世界经济的不断变化，新加坡坚持将提升城市核心区域作为其发挥全球经济职能的关键抓手，以此确保其在全球主导的核心地位。

2003 年，为推动中央商务区向中央活动区转变，新加坡经济检讨委员会(EconomicReviewCommittee)推出新的土地利用规划和城市中心设计。规划的中央活动区范围以原有中央商务区——莱佛士为主要载体，并涵盖了周边历史文化区，规模共计 4.94 平方公里。规划结构以一湖、一河、一公园为核心，周边 14 个亚区环绕组合。依托增添打造以文化旅游、休闲服务功能为主体的亚区，旨在将中央商务区建设成为新加坡的经济文化中心与 24 小时全球商业、生活、工作与娱乐中心。

为顺利落实中央活动区建设，新加坡政府主要贯彻落实了以下 3 点发展策略。

一是划定“小型”亚区单元，搭建中央活动区开发运作与监管的基本骨架。立足城市肌理，新加坡因地制宜划定面积大小不一的亚区单元，以亚区作为中央活动区实际开发运作与监控的重要单位，为落实中小尺度混合功能开发的细化提供了载体。

二是基于亚区骨架，落实土地功能混合配置。在功能分配方面，重点亚区(即主亚区)主要聚焦承担一类土地利用功能(如商务、行政等)，次级亚区(即次亚区)则围绕主亚区功能发展相应的支撑性次要功能(如酒店、文娱等)；在布局模式方面，主亚区与次亚区交错布置，以此满足主亚区对相关支撑性功能的需求，交错混合的布局也有助于提高次亚区的吸引力与发展潜力。需要强调的是，所有亚区均配有日常基础的服务型功能(如餐饮等)。

三是依据土地功能配置，划定亚区建筑尺度。新加坡中央活动区并非一味追求摩天大楼，崇尚现代化建设。相反，建筑尺度会依据实际功能而差异化建设，形成了高低楼宇错落布局空间形态。例如，以大型商务办公为主导的亚区是以大型高层建筑为主导，而小型的零售业为核心功能的亚区则以较小的建筑门面为主。

新加坡中央活动区的建设为上海提供以下经验：一是可因地制宜划定面积大小不一的亚区单元，以亚区作为中央活动区实际开发运作与监控的重要单位，为落实中小尺度混合功能开发的细化明确载体；二是楼宇建设并非一味追求摩天大楼，在强化保护历史文化建筑的同时，对新建建筑的尺度应依据实际功能而差异化建设，构建高低楼宇错落布局的空间形态，提升区域

整体景观风貌。

三、世界级城市中心的属性特征及上海城市中心的欠缺

(一) 世界级城市中心的属性特征

1. 控制力：全球性功能机构、全球市场高度集聚的中心区

全球城市是全球化企业、市场及各国国民经济发展沟通的桥梁。在过去 20 年间的经济网络格局中，全球城市控制能力明显提高，世界上大约有 20 个金融交易市场控制着全球的商品期货交易。例如，纽约、伦敦、芝加哥以及东京汇集了全球 5 个主要的期货交易市场，同时聚集了全球期货贸易 73 种产品 76% 的交易量。

2. 连通度：全球人流、物流、信息流等高度集聚的交互窗口

全球化发展背景下，城市的网络化关联特征愈发凸显。在城市网络中占得一席之地城市，以及对高端要素具有更强控制力的城市，往往更具主导作用，更易带来较大的经济流量。在这样的网络化发展趋势下，城市内部围绕人、商品、资本和知识打造的流量枢纽是重要的发展基础。此外，控制力也体现为资源配置的控制权，即通过控制跨国公司总部，控制经销人脉、顶级企业资源。

上海中心城区作为整个城市中吸引国际资本、国际人才最集中的区域，中心城区应成为城市集中向世界展示自己的窗口，是浓缩城市的历史记忆和现代文明的代表性区域。

3. 功能集成度：多元混合、高强度、高密度的功能集合

顶级全球城市的世界级城市中心，多是具有高强度、高密度复合服务的活力节点，创意文化、综合服务密集。例如，东京涩谷站周边地区 1 平方公里范围的土地基本以商业服务用途为主，是高密度、高强度的功能集合。

上海中心城区除集中发展金融及商务服务业(贸易、专业服务、出版、广告、媒体及教育)以外，应尽力为商务、旅游、零售等相关的商业开发提供支持，在考虑环境、土地综合开发以及交通运输能力的基础上，最大限度使商业开发密度最大化，打造功能磁极。

4. 社会多元化：活力、高知、创新创业群体富集

世界级城市中心应保持健康有机的社会生态网络，吸引多样的消费者和居住人群，多样化人群相互激发创新活力，使城市保持持续的经济活力和文化生活魅力。例如，洛杉矶的好莱坞娱乐业，高科技产业为城市发展带来持续的经济收益，好莱坞娱乐业本身又增加了城市文化和趣味，可进一步吸引高科技群体，城市竞争力循环加强。同时，低技能劳动力适度保障十分必要，以美国为例，引进 1 个高科技人才同时需要 3 个餐厅服务人员、保姆等低技能劳动者支撑派生的服务需求，低技能劳动者不足将带来生活成本大幅提升，对有机社会生态带来不利影响。

(二) 上海城市中心的欠缺

1. 总部基地、经济密度与顶尖全球城市相比仍有差距

从驻地的全球顶级企业总部数量来看, 2014 年上海拥有的全球顶级企业总部数量在与其他全球性城市相比中位居后列, 同排名第一的东京和纽约相比相差甚远; 在其他全球性城市中, 东京不仅拥有最多的世界顶级公司, 同时公司总收入也排名第一; 更多的世界顶级公司在 0~5 公里目标区域而非 5~10 公里目标区域内建立办事处。

2. 网络关联度、国际影响力方面仍有待加强

上海的网络关联度日益提升, 目前处于世界网络体系中的第二梯队。纽约、伦敦在全球城市网络中处于第一梯队, 上海网络关联度从 2000 年开始有较大提升, 2008 年以后增速有所放缓, 与中国香港、新加坡、东京和北京的排名比较相近。

随着全球化进程推进, 全球网络格局扩展, 提升网络平台连通性及流量配置能力对未来上海建设全球城市尤为重要。改善上海的投资环境及城市生活环境, 吸引越来越多的国际企业落户, 使其在全球城市联系网络中发挥更重要的作用。

3. 功能复合的强度、密度、活力仍然有限

根据《上海市城市总体规划(2017—2035 年)》, 2015 年上海中央活动区范围内的行政办公用地占比仅为 0.33%, 商业服务与商务办公用地占比为 15.81%; 同其他全球性城市相比, 以伦敦为例, 在过去 10 年中, 中央活动区的办公用地面积保持在 45%~48%, 远远超出上海的办公用地占比。就办公业态情况来看, 上海市中心 5 公里内办公用地占比小且分布松散, 未能对城市整体引导起到有效的管理作用, 聚集力较弱。

按照就业业态占比情况进行分析, 2013 年上海中心区就业人口为 244.9 万人, 占常住人口的 26.9%; 同其他全球性城市相比, 东京的就业人口所占比重为 52.2%, 远超上海。因此可得出以下结论: 上海中心区的办公与就业占比小, 就业空间密度偏低其城市控制力偏弱。

上海各类兴趣点(POI)的空间集聚强度明显比其他全球城市弱。目前上海中心区内(规划中央活动区 45 平方公里范围)现状居住功能占到约 40%, 居住、行政办公占比偏高, 商业、文化等其他功能发育不足。单位面积上容纳的各类功能不够多, 商业休闲活动(包括商务、商业、研发等公共性功能)不能连续。而在伦敦, 中央活动区内办公、零售、居住、酒店 4 项主要功能的比例始终接近 4:1:1:1, 街面的公共活动保持连续。纽约在 2008 年金融危机后改善了金融业独大的单一结构, 艺术娱乐业、信息业、金融保险、房地产、专业和科技服务等多元化程度显著提升, 就业构成中专业和科技服务业、教育服务、信息技术从业人员比重分别占到 16%、10%和 6%。

4. 城市中心更新过程中, 原有的传统肌理被侵蚀

上海的历史风貌要素、市民公共活动集聚区、重要的开放空间大部分集中在内环以内, 这些地区在更新过程中, 很多高层建筑拔地而起, 突破了城市传统肌理和尺度空间, 传统城市环境和零散开发的新建高楼之间突兀相邻, 原有的城市肌理则快速收缩、分离和孤立, 造成城市整体的空间感受是冲突、破碎的(周俭, 2016)。同时, 历史环境的原有肌理也在快速消失, 经过改建后难觅旧影, 形象趋于模糊。

5. 公共空间环境品质、公共空间功能设计仍有提升空间

国内在城市的公用服务设施设计方面, 相比国外, 还存在一定差距。上海的代表性地区及游客必到之处, 在道路交通组织、步行环境、红绿灯设置、娱乐观光休闲设置等方面, 应注重细节化、人性化、趣味化, 以提升内外吸引力。

6. 上海中心城区大量街边店关闭, 街道活力有所下降

出于市政交通建设、风貌保护区整治计划、租金成本攀升、网上购物冲击等多种原因，部分活力旺盛的沿街小店难以支撑，据统计，现有街边店铺只有 5%能开 10 年以上，15 年以上小店的存活率仅有 3%，越来越多街道小店拆迁倒闭，导致上海城市中心局部出现活力和吸引力降低的趋势，迫切需要采取有效措施积极应对。

四、上海城市中心的功能业态优化：做好加法与减法

(一)三个加法

所谓做好加法就是重点鼓励培育优化 3 类业态，包括全球顶级的总部业态、科创文创等低成本业态、沿街小店等街道业态。

1. 积极导入全球顶级功能，继续加大吸引全球顶级总部入驻的力度

上海应向外链接全球网络、向内辐射区域腹地，用资本的固定来产生资本的流动，通过高水平的建筑环境、传统基础设施，来吸引和产生更多资本的流动，积极吸引长三角优秀企业、外资企业、合资企业等总部在上海落户。一些城市功能复合多元，梧桐树成行的历史街区和历史地段是吸引这些全球企业入驻的重要空间。

(1)提升对内控制力。

城市能级和核心竞争力既体现在内部效益上，也体现在外部效益上，既要把自身功能做强，更要让别人能够借助上海的网络和通道，有效利用国内外市场和资源，参与全球价值的竞争和分配。对内上海应集聚国内行业龙头，助推龙头民营企业转型升级和国际化发展。目前上海民营企业进入全国 500 强的有 15 家，在全国各省排名第 9 位，营收总额和资产总额均低于北京。其中，7 家为外地总部迁入，5 家为长三角企业总部迁入。总体来看，这 15 家民营企业的业态偏传统，没有进入排名前 40 位。迁入原因主要是转型升级需要(人才、资金)、窗口开放功能需要。例如，杉杉控股，由服装行业向锂电池材料转型，需人才资源；上海均瑶(集团)、月星集团，因为战略调整，需要上海平台支撑，起到窗口作用。2019 年，上海印发《上海市鼓励设立民营企业总部的若干意见》，确认民营企业总部第一批 44 家、第二批 149 家，吸引民企总部的举措刚刚起步。针对这一现状，上海应强化民企集聚的要素支撑和对民企转型升级及国际化发展的要素支撑：在吸引高端专业化人才方面，针对民营企业总部利用人才的政策支撑，提供户籍政策以及专业人才支撑；在资金和信息方面，提供融资租赁支撑；在窗口功能方面，提供贸易综合服务支撑；针对成长型行业总部的支撑政策，提供互联网等战略领域总部的支撑政策；鼓励龙头民企在上海设立营运中心、研发中心、信息中心等核心部门。

(2)提升对外控制力。

总部选址需考虑多方位因素及需求。例如美国波音，总部选址以方便客户群体为主，靠近运营部门及市场需求；亚马逊，总部选址考虑当地人口规模、人才质量、整体交通情况，以及政府高额补贴和税收优惠政策。目前，在沪外籍人员大多从事与跨国企业和金融行业。2019 年累计核发《外国人工作许可证》逾 18 万份，其中外国高端人才(A 类)3.2 万余份，占比约 18%，引进外国人才数量和质量均保持全国第 1 位。上海连续 7 年在“外籍人才眼中最具有吸引力的中国城市”评选中排名第 1 位，同时上海已成为全球科学家首选的中国工作城市。因此，上海应继续吸引优秀人才，完善对外招商政策。作为高端生产性服务业跨国公司分支机构集聚的门户城市，上海应提高外向辐射度。从人才角度，应吸引高端紧缺的外籍人员为沪效力，允许外籍人才兼职创新创业，为外籍人才充分施展才能提供充足空间，为全球外籍优秀毕业生来沪发展提供长期和永久居住的便利条件。从制度政策角度，提供较低的市场准入壁垒，宽松的外汇进出限制，自由灵活的资金调度，便利的人员出入境、货物进出口，一定的税收优惠，完善的法律、司法体系以及高效率的政府服务等。

2. 积极导入科创功能，政府积极参与扶持和培育科创、文创等中低成本业态

迎合科技创新回归都市的发展趋势，重新挖掘城市中心内的低价值空间，建议采用政府先引导、企业后跟进的公私合营模式，为科创、文创提供更多的准入门槛较低的中低成本空间，包括大量的众创空间（孵化器、联合办公空间、公共实验室），倡导共享。

分析借鉴国际经验。2013 年，纽约非科技产业中的科技职位约占 52%，远高于硅谷和旧金山。在被科技所颠覆的都市传统产业中，纽约的新媒体是典型案例之一。依托“世界媒体之都”的优势，纽约已成功转型为美国新媒体中心。纽约硅巷，以华尔街为例，现已发展为“科技服务金融”，将大数据、云计算、区块链、人工智能等新科技手段，运用于传统金融，使金融服务更快、更高效，是金融科技的核心出发点。纽约中心区为初创企业和小企业提供了柔性工作站和会议场所。哥伦比亚大学将 AUDUBON 生物医学技术中心也设在纽约中心区，重点孵化生物科技初创企业和研究型公司。纽约斯坦顿岛创客空间，规模 560 平方米，为有好奇心的人提供仪器、设备、场地等创业环境。纽约经济发展局和 Chashama 联合创立了 Chashama 工作室，为新锐艺术家提供 4600 平方米的艺术创造空间。

伦敦作为国际金融中心，拥有一个触手可及的庞大市场和众多金融机构，通过东伦敦科技城的复兴吸引了众多初创企业将总部设立在伦敦，推动金融科技（Fintech）发展，形成集科技、数字和创意等企业群聚的中心。在金融业基础上叠加科技创新，产生颠覆性的创新产品和项目，如信用贷款、转账换汇、移动支付等金融科技各方向都在快速衍生，甚至有成熟的独角兽企业（Transferwise 等）。伦敦时尚行业的市场规模和时尚文化所奠定的市场需求也为时尚电子商务的发展提供了温床，ASOS、FarFetch 都已是市值过百万美元、业务全球化的伦敦科创企业。

上海科创功能导入要充分依托自身传统产业优势，实现传统产业再升级，老树发新芽。从空间分布上来看，纽约、伦敦初创公司主要分布城市中心 5 公里以内的中心城区中，而上海中心城区内鲜有科创用地，科创用地分散于城区外围，距市区远、沟通交流不便。上海科创布局要回归城市核心区，依托城市更新实现低价值地段重塑，导入科技创新功能。

3. 采取租金补贴，重塑沿街小店等街道业态

目前，上海中心城区的临街小店铺纷纷撤离，城市缺乏街巷活力。一是大型商圈的爆发式密集分布，严重挤占小微店铺的生存空间；二是一些商业街区长期处于民居与商业交错的环境，面积小、位置差，不利于营业；三是部分店铺遭受房租上涨、电商等市场冲击，或是房屋产权归属于高校、军队等不允许开展有偿服务的主体等。

建议鼓励规范化管理及适度补贴，给沿街小店更大的生存空间。鼓励有条件的街区开辟集展览、教育、休闲于一体的文化体验空间，保留更多的沿街美食餐饮服务和老字号街道小店。

（二）两个减法

所谓减法就是导出部分居住和行政办公功能，引入市场机制，打造有吸引力的文化、商业等功能融合的活力空间。

鼓励多元主体经营，鼓励市场化、品牌化经营，政府为文化功能导入提供发展条件。政府层面可以梳理可利用的闲置空间资产，制定规则和管控手段，目标在于充分利用并整合空间和历史文化资源，调动更多的社会资源参与。市场层面可以提供专业化服务供给主体，打造高质量的文化品牌，鼓励开发商和社会组织通过城市更新打造更多的开放文化空间，并获得相应的利益或回报，激发他们的积极性。

建议充分利用名人故居等历史建筑资源，导入市场机制，带动创意服务、商务服务等多元复合功能的碰撞。一些行政功能，如各类协会、研究会可以适当迁出，从而腾出更多的优质空间，实现公众共享，以此提升中心城区的活力。目前，上海中心城区居住功能占比偏高，存在很大的置换潜力。思南公馆街区更新就是迁出原有的居住功能，成功打造为城市新商业地标。

上海已有多项实践案例。例如，始建于 1918 年“面粉大王”荣宗敬家宅，2004 年被列入静安区文化遗产，2011 年 PRADA 集团租下荣宅，并开始修缮改造，植入文化艺术功能，2017 年起举办展览等文化艺术活动，对外开放。再如，始建于 1924 年的哥伦比亚乡村俱乐部，曾是外籍侨民运动休闲的高档场所，1951 年作为上海生物制品研究所办公使用。2016 年在长宁区政府支持下，上生所腾退，万科联合 OMA 开始更新改造，2018 年作为“上生新所”对外开放，植入文化艺术、休闲餐饮、商业商务功能，打造为休闲文化园区。

上海中心区范围内现有的大量的闲置名人故居空间资源，适宜导入文化功能业态，提高文化综合服务的品质能级，带动创意服务、商务服务等多元复合功能的碰撞，提供多种活动的组合空间区域，包括商业文化中心、博物馆、美术馆、音乐厅等。

五、上海城市中心环境品质的人性化提升建议

城市活力聚集的地区，小街区、密路网的城市格局往往是易于步行和自行车的空间，同时是能营造人性化和有吸引力的城市公共空间。这样的空间能为多样化业态提供空间基础，使许多基于地面性活动的零售、餐饮与娱乐等小型业态能够生存，能够吸引高技能年轻人、企业家和创业者，产生更多的创新机会，城市活力也越突出。

（一）路权再分配：提升慢行（步行和自行车）空间占比和舒适度

环境品质人性化提升的核心是“把街道还给行人”。《适宜步行的城市——营造充满活力的市中心拯救美国》提出 10 个建设步行城市的步骤，具体包括让汽车待在它们应在的地方、功能混合、正确的停车政策、让公共交通发挥作用、保护行人、倡导使用自行车、打造适宜的空间形态、植树、营造友好而独特的街容、选择能够成功的街道。

因此，建议对城市中心的道路空间进行路权再分配，提升慢行（步行和自行车）空间占比和舒适度。以往的城市建设过程中，路权的分配以机动车为主导，导致城市交通拥堵、公共空间品质恶化等问题。现在应体现以人为本，从“主要重视机动车通行”向“全面关注人的交流和生活方式”转变，追求城市公共空间品质和社会价值的提升，将更多的路权从机动车分配给行人和自行车，通过道路空间人性化提升“把街道还给行人”。

伦敦在 2003 年启动拥堵收费，并制定了 100 处公共空间品质提升等行动计划，使中心区交通量下降 15%~20%，拥堵收费产生的盈利用于公共交通和公共空间的提升。2018 年伦敦市长提出健康街道战略，目标是为解决市民对于汽车的依赖，缓解交通拥堵等诸多问题，要让步行、自行车骑行和绿色公共交通成为最具吸引力且切实可行的出行方式。这有助于伦敦居民的身心健康，全面缓解伦敦的交通拥堵，并促进对极具价值街道空间的有效利用。

荷兰、纽约等多个城市也对街道空间进行了改造，采取压窄车行道、扩宽人行和自行车道、限制路边停车、沿街商铺设置外摆区、增设街头绿地等道路空间人性化的改造措施。

上海 45 平方公里城市核心区范围内，拥有 7 个历史文化风貌区，陆域面积占比约 36%，包含 97 条历史风貌道路。以机动车为主导的交通方式将对中心区的街道公共空间的连续性造成切割与破坏。建议在中心区范围内以地铁公共交通为主导，逐步建立连续的适宜步行和自行车的交通系统。除交通性较强的南北高架路、延安高架路等快速路和主干路之外，其他次干路、支路可以适当弱化机动车的交通功能，压窄机动车道、扩宽人行道和非机动车道。有条件的街道还可以引入休闲活动设施，增加健身设施、科技体验互动、互联网基础设施等，完善步行和自行车系统，使道路空间更加人性化。

上海已在城市中心内进行了较多的路权再分配实践性探索。例如，安义夜巷位于南京西路商圈的静安嘉里中心，长近 300 米，是仅在周末和假日等时段“开市”的限时步行街。支路去除固定隔离带，限制路边停车，为限时步行街奠定基础。周末及国定节假日全天，安义路实行限时步行街，机动车不予通行，开设夜巷花市、夜巷休闲区、夜巷市集、花园舞台等多个区域，

根据不同的季节和节日举办特色鲜明的主题活动、文化艺术活动，设置网红美食、饰品等摊位，为市民和游客带来全新的体验，打造周末“夜经济”。

(二)严格控制建筑高度，延续街道界面，防止传统城市肌理进一步断裂和被侵蚀

强化上海中心区开发管控，严格控制建筑高度，延续街道界面，防止传统城市肌理进一步断裂和被侵蚀。例如，上海城隍庙西南侧有高层建筑的开发项目，从影像图上可以明显看出，该项目破坏了城市原有的尺度和肌理以及传统的街道空间。上海城市中心地价高、开发更新成本往往较高。但是如果通过合理控制高度，提升建筑密度，可以既保障一定开发强度，又能减少对城市中心传统肌理的侵蚀。巴黎的蓬皮杜中心虽然是大尺度的现代建筑，但是并没有破坏所在地区小街区密路网的结构，蓬皮杜中心和室外的公共广场位于原有的小街坊内。同时巴黎城内基本没有高层建筑的开发。因此上海中心区需要防止在开发过程中，市场的随意性过大，特别是要控制小地块合并为大地块，高层建筑“鹤立鸡群”，街道轮廓的连续性被打断，导致街区景观和尺度发生不可逆转的变化，以及中心区景观价值和社会功能的降低。

(三)推广杨浦的“大学路”模式

对城市中心多所高校周边的合适街道进行综合更新改造，以适应创新创业的新需求。上海城市中心范围内拥有上海交大、上海音乐学院等多所大学，且周边街道肌理良好，支路宽度适宜，如交大徐汇校区乐山支路—广元西路、上海音乐学院汾阳路等。依托青年学生、科技创新、文化创意人群的密集集聚，集中打造多元业态体验的街道。通过外部空间的人性化设计，充分释放高校活力，提升大学高校周边的功能强度和密度，打造中心城区内的活力引爆点。

上海杨浦区大学路改造提供了成功的案例模式。大学路位于杨浦区创智天地内，2.5公里半径内有同济大学、复旦大学、上海财经大学3所高校。道路宽20米，为街区式商业，沿街遍布餐厅、酒吧、精品店等，通过机动车道减少、绿化林荫带、商铺外摆区等设计，形成艺术人文场所，将一些摊位出租给创业的大学生，形成多样化的创意产业链。

参考文献:

[1]萨斯基娅·萨森，胡以志. 在全球数字化时代解读城市：地貌表征的局限性[J]. 国际城市规划，2011, 26(2):19-26+59.

[2]李梅. 中国城市的全球定位——全球城市的问题域和生长点[J]. 探索与争鸣，2019(3):4+141.

[3]周俭，俞静，陈雨露，陆天赞. 上海总体城市设计中的城市高度秩序研究[J]. 城市规划学刊，2017(2):61-68.

[4]钟炜菁，王德. 上海市中心城区夜间活力的空间特征研究[J]. 城市规划，2019, 43(6):97-106+114.

[5]徐薛艳，龙涛. 上海中心城区海外游客兴趣点(POI)时空分布特征研究[J]. 世界地理研究，2018, 27(5):147-156.

[6]丁亮，钮心毅，宋小冬. 上海中心城就业中心体系测度——基于手机信令数据的研究[J]. 地理学报，2016, 71(3):484-499.

[7]丁亮，宋小冬，钮心毅. 城市空间结构的功能联系特征探讨——以上海中心城区为例[J]. 城市规划，2019, 43(9):107-116.

[8]曹根榕，顾朝林，张乔扬. 基于POI数据的中心城区“三生空间”识别及格局分析——以上海市中心城区为例[J]. 城市规划学刊，2019(2):44-53.

-
- [9]吴志强,叶锺楠.基于百度地图热力图的城市空间结构研究——以上海中心城区为例[J].城市规划,2016,40(4):33-40.
- [10]邱翔.产权视角下上海中心城区历史街坊有机更新的策略研究[J].建筑与文化,2018(10):213-215.
- [11]柴婉俊.城市公共景观空间——思南公馆的恢复与重建[J].艺术科技,2013,26(2):196+203.
- [12]上海市街道设计导则,上海市规划和国土资源管理局,2016年7月.