

## 关于上海经济发展战略的新思考

发表时间：2009-5-18

【特大 大 中 小】

关于上海经济发展战略的新思考

来源：《现代上海研究论丛》第一辑 作者：高炜宇

目前上海经济运行平稳，形势喜人，但也面临着新的发展瓶颈。正确分析经济发展中的挑战，提出相应对策建议，对保持上海经济持续稳定增长有着重要的意义。

### 一、当前上海经济发展中面临的主要问题

当前，上海经济发展主要面临着“三个相对滞后”的问题。这三个相对滞后都是对于上海经济跨入新发展阶段后的新要求而言的。一是创新能力培养的相对滞后。当前，上海经济已面临着增长方式转型的要求，所以市领导提出“科教兴市”目标是非常正确的，但目前我们还未能在教育、人才、科研、投资和成果转化上形成一套提高原创能力和通过创新带动经济发展的体制和机制。二是产业结构调整相对滞后。进入人均GDP5000—8000美元阶段后的一个阶段特征就是城市需求中服务性消费比例会不断升高，但上海城市服务功能的等级、范围和领域还不能完全满足这种变化的要求。三是城市形态和人口布局调整的相对滞后。上海新一轮发展要在6000平方公里上进行战略布局，提升经济的集聚和辐射能力，但当前中心城区人口和各类要素过高集聚，而郊区城镇化相对滞后，城市经济发展犹如推车，一轮太大、一轮过小，推起来自然事倍功半。

“三个相对滞后”对上海经济的影响将是长期的，存在着一个逐步释放的过程。从宏观角度分析，当前的影响主要反映在潜在增长动力的变化上。从数据层面看，经济态势非常良好；但从增长潜力看却存在一定下滑苗头，以投资对经济增长拉动力度为例，我们通过计量分析发现：1994—1997年，GDP对投资增长的平均弹性系数为0.085；而到了1998—2001年，该系数降至0.071，降幅接近17%。

扭转“三个相对滞后”的关键是通过体制、机制和政策的创新将其转换为三个“后发效应”，后来居上。由于篇幅所限，不可能对所有问题一一讨论，我们分析的重点将放在如何利用城市形态创新和人口布局调整来推动上海经济发展上，这也是当前非常紧迫的任务。

### 二、城市布局创新是推动经济发展的重要抓手

城市发展有两个方面。一是功能的创新，主要包括城市的生产、服务和管理等。二是布局的创新，包括城镇格局、人口分布和基础设施等。为什么布局创新可以带动经济发展呢？我们想用一個概念来说明问题，这就是地均GDP。地均GDP反映的是单位用地的产出效率。从世界城市对比看，上海的地均GDP是相当低的（见表1）。

表1 城市人口密度、地均GDP和占所在国GDP比例的对比

东京 香港 伦敦 纽约 上海

人口密度 (/km<sup>2</sup>) 6700 6120 4370 2792 22587

地均GDP (亿 / km<sup>2</sup>) 21.5311.910.04.70.72

占所在国GDP比例 18.6% 12.8% 14.0% 7.7% 5.1%

较低的地均GDP说明土地利用效率比较低。究其原因与上海城镇体系不完善，人口分布不均衡高度相关的。因为土地利用效率本身就是人口密度和城市化水平的函数，表1中数据也展示了这种相关性。当然我们并不是说人口密度越高，对经济发展越有利。这里有一个经济适度人口总量的问题，如果超过了这个量，经济规模效应就会递减；而达不到这个量，规模效应也就不足。目前上海中心城区人口高度集聚，人口密度已高达1.5万人 / km<sup>2</sup>，比东京中心市区高出15.4%。黄浦、卢湾、静安等区的人口密度更是超过4万人 / km<sup>2</sup>。同时，郊区城镇化又相对滞后，人口密度过低（见表2）。这种现象导致中心城区由于人口规模过大而出现规模效应递减，郊区城镇则由于人口密度过低而规模效应不足。

表2 上海人口密度分布

内环线以内 内外环线之间 外环线以外

人口密度 3.0万人 / km<sup>2</sup> 1.1万人 / km<sup>2</sup> 20.11万人 / km<sup>2</sup>

如果我们能够快速提高郊区人口密度，并通过城镇化提升相关产业和服务的集聚度，就可以相应地提高地均GDP，也就将大幅扩大上海城市经济增长的空间。可用一个相对“理想化”的例子来进一步说明：假使上海6340平方公里达到黄浦区一半的地均GDP（2.7亿 / km<sup>2</sup>），即使人口规模升至2000万，人均GDP也将成功跨越1万美元。因此，城市布局的调整既是经济发展到一定阶段的要求，也是可以推动城市经济发展和提高增长潜力的重要抓手。

同时，城市布局创新与城市功能创新并不矛盾，相反它们是相辅相成的。城市布局创新的作用正是为城市功能创新，为经济发展提供更广阔、更坚实的舞台，将发展的挑战转变为发展的机遇。上海在下一步发展中应该“两手”都要抓。一方面要通过科教兴市，推动功能创新，转变经济增长的动力机制，全面提升城市综合竞争力；另一方面要加大城市布局的创新力度，通过郊区城镇体系建设吸纳人口，带动新型工业化和经济增长，在6000平方公里上做足上海发展的大文章。

### 三、城镇体系建设和人口布局必须符合三个原则

根据我们的人口模型分析，上海的人口总量仍会保持平稳增长，预计到2010年将达到1900万左右。由于中心城区人口规模已经过大，所以上海城镇体系建设和人口布局调整的重点将在郊区。

从加快经济发展和提升城市集聚能力的角度看，城镇体系建设和人口布局应该符合三个原则：一是人口置换原则，二是规模效应原则，三是有效交通原则。否则，就不可能对人口流动造成足够的吸聚力，也不可能对中心城区形成有效的反磁力。

人口置换原则就是要在中心城区与外部（包括郊区）之间进行人口交换。当前上海人力资本水平与世界城市要求相比仍存在较大的差距，所以要在降低中心城区的人口总量的同时还要吸聚高素质人才，实现人口的置换，为科教兴市和经济发展打下良好的基础。

规模效应原则要求郊区城镇体系中第一层次的城镇必须具备较大的人口规模，以实现城市资源的合理利用和集聚能力的规模效应。这些节点城镇应成为上海郊区城镇体系的发展核和增长极，形成郊区城镇组团式、网络化的发展格局。

最后，城镇建设要体现有效交通原则，通过轨道交通连接中心城区和节点城镇。同时，围绕轨道交通，形成“哑铃”型城镇体系，一端是中心城区，另一端是节点城镇，之间再配数个小城镇。这种模式能使城镇化、工业化和交通设施建设形成相互依托、相互推动的格局。

### 四、结束语

要实现城市布局形态创新、加快郊区城镇化和人口向郊区转移，离不开相关政策的引导与支持。

首先，主要城镇间应具备合理、明确的产业分工，形成有特点、有结构的“多中心”的城市功能布局和联动发展格局。

其次，加强城市化与产业发展和基础设施的吻合度。同时，要从规划全覆盖角度，改革管理体制，增强城镇建设与规划的协调性。

第三，在发展节点城镇的同时，要鼓励郊区小城镇和新型社区的发展，加快提高郊区城镇化水平。

第四，制定具体的郊区城镇人口导入政策，例如改革城镇户籍政策和完善社保制度等，引导农民离乡离土。

第五，加大对国际人才的吸聚力，使上海成为国际人才的集散中心，为建设世界级城市创造条件。

来源：《现代上海研究论丛》第一辑

