

首都圈的城市功能定位优化研究

摘要

首都具有深刻复杂的国家发展内涵，以首都城市为核心的都市圈是各国的重大战略区域。京津冀协同发展作为国家战略已经实施 8 年，首都圈的城市功能定位始终是社会关注的焦点问题。然而，城市功能定位还停留在缺乏理论指导的探索阶段。本研究的目的在于构建一个系统的城市功能定位理论分析框架，并应用此框架为京津冀首都圈中的城市功能定位优化提供理论、实证和案例支撑。

本研究的思路是沿着“文献评述→理论构建→实证检验→理论应用→日本经验→对策建议”的思路展开。在对基本概念进行界定并综述国内外已有研究的基础上，本文把首都圈中的城市功能抽象出距离（Distance）、规模（Size）和行政（Authority）三个维度，分别对应都市圈中的功能借用、产业结构、集权阴影三种主要现象，从提出一个 DSA 三重属性的逻辑框架。

这一逻辑框架贯穿全文，主要应用在四个方面：**第一是应用于现象分析和问题识别，穿插与长三角地区的比较。**在第五章从距离属性维度分析了京津冀首都圈中的城市空间布局情况，识别规模借用方面存在的缺失；从规模属性维度分析了京津冀首都圈中的城市规模体系情况，识别产业结构方面存在的失衡；从行政属性维度分析了京津冀都市圈中的城市行政体系，识别集权阴影现象的存在。**第二是应用于提出分类优化目标。**在第六章根据 DSA 框架将京津冀首都圈的城市进行抽象化分类，分离出中心性城市和非中心性城市。中心性城市又可分为中心城市和次中心城市，非中心性城市又可再次进行矩阵化具体分为四类，继而根据各个不同类型城市提出了城市功能定位分类优化的目标。**第三是应用于开展经验总结和借鉴。**在第八章同样是以规模、距离、行政三个维度展开分析，各节都沿着介绍东京相应情况、总结发展历程、形成经验启示的逻辑展开，对东京首都圈的功能借用情况、产业分工布局、城市定位机制进行了梳理，继而提炼出对京津冀首都圈的经验启示。**第四是应用于提出对策建议。**主要是在第九章，依据前文的 DSA 分析，提出在中心城市和各个次中心城市之间，可以通过精确的城市功能定位形成一条经济上协调发展、功能上分工合理的高水平城镇聚集轴带。

基于以上内容，全文力图实现三方面创新：**一是理论构建层面的创新。**基于城市功能定位研究缺乏系统理论现状，以新经济地理学（NEG）为基础理论，利用城市规模分布、“中心-外围”关系、产业分工布局等方面的前沿研究，使用数理模型和归纳分析构建起 DSA 分析框架。**二是研究视角层面的创新。**以往研究城市功能定位存在两方面不足，一方面是尺度过小，忽视了城市的外部发展环境和相对发展水平；另一方面是尺度过大，从全国角度泛泛而论，缺乏对城市发展的精准理解。本文将都市圈作为考察城市功能定位的全新空间尺度，既突破在封闭情况下单独讨论城市功能定位的局限性，又避免全国层面上的模糊指向。**三是研究方法层面的创新。**发达国家较早地经历了都市圈由萌芽到成熟的完整过程，本文力图挖掘东京经验，补足城市功能定位的国内外比较视角。对京津冀的城市功能定位而言，日本东京首都圈是邻国的重要借鉴案例。与此同时，本文还重视对长三角这一先发地区的分析，在对京津冀首都圈的属性分析和城市定位问题识别中与长三角地区进行比较研究。

总的来看，本文形成了以下研究结论：

一是 DSA 分析路径及其在现象分析和问题识别中的应用。从距离属性来看，功能借用的存在性说明，以个别中心城市为核心，通过交通设施增强城市间的网络连通性，在都市圈中将功能互补的城市有效联结起来，能够在更大程度上发挥城市网络外部性。京津冀都市圈表现为比较明显的双核结构，核心城市之间的轴带没有发育成熟，廊道形态并不明显，连绵性较弱。京津冀首都圈并未实现功能借用，邻近北京市主城区的城市并没能通过嵌入一个好的位置从而获得北京市主城区的一些高级功能。从规模属性来看，在都市圈的产业体系中，城市规模的门槛效应表现为一个城市在都市圈中的相对等级决定了该城市适合实现怎样的产业价值。京津冀都市圈高等级城市突出、中间层级发育不足、小城镇数量多但质量差，相对于长三角的“T 型”结构和珠三角的“蜂腰型”结构，表现为两头大、中间小的“哑铃型”结构。综合比较京津冀都市圈和长三角地区，京津冀的产业分工门槛过高，仅有前 6%的城市依靠第三产业获得在都市圈产业分工体系中的上层位置，绝大部分城市还需要依靠第二产业来带动。从行政属性来看，首都的特性——最高性和唯一性，是导致首都具有复杂深刻内涵的重要原因。在采取中央集权式政府治理的发展中国家，地方政府的行政级别与其行政权力直接相关，随着行政级别向上而递增的配置资源能力使得经济要素向上级行政单位集中，在管理权力、政策优惠和发展机遇三个方面导致集权阴影的产生。实证检验发现，京津冀都市圈存在非常显著的集权阴影，而在长三角则未发现集权阴影的存在。

二是日本东京首都圈的经验与启示。全球范围内日本和中国的城市化进程最具相近性。东京首都圈的城市功能定位经验能够为中国的京津冀首都圈提供有益启示。在以距离属性为核心的功能借用方面的启示是，京津冀首都圈可以针对以往发展模式中的过度的要素聚集导致的功能过载问题，在北京主城区的外围城市布局若干功能中心，培育与主城区具有互补性的大都市区功能，并以多层次交通支撑都市圈由单中心向多中心转变。在以规模属性为核心的产业分工方面的启示是，京津冀首都圈要推动大城市总部经济提升、提高中小城市制造业水平、促进制造业合理转移。在以行政属性为核心的定位机制方面的启示是，要以总体定位凝聚共识，以精细管理推行政策，以地方磋商和中央引领形成保障，以新城建设寻找功能疏解突破口。

三是京津冀首都圈中城市功能定位的优化目标与对策。对于中心性城市（中心城市和次中心城市），要弱化中心城市对外围中小城市形成的集权阴影，提高次中心城市的经济带动能力，促进周边中小城市对中心城市高等级功能的功能借用。非中心性城市根据“空间结构轴”和“等级体系轴”得到四个象限，第一象限是距离中心城市较远的大城市，要建设为区域性商业服务中心。第二象限是距离中心城市较远的大城市，要建设为大型公共服务中心。第三象限是距离中心城市较近的中小城市，要建设为专门型公共服务基地。第四象限是距离中心城市较近的中小城市，要建设专业化制造业基地。具体到京津冀首都圈的具体定位，要提升北京市主城区的总部功能，与北京市主城区的外围地区形成有效功能互补；扩张京津冀首都圈中天津市主城区、天津市滨海新区、石家庄市主城区、唐山市市辖区等次中心城市经济规模，促进京津冀首都圈内部制造业的转移与承接，形成合理的都市圈产业分工体系；疏解首都非核心功能，扩大雄安新区等一批新城的人口规模。优化京津轴线空间布局为导向，加速形成多核心、星云状、网络化为特点的“北京中心城区—北京副中心（通州新城）—京津新区（天津武清区）—天津中心城区—滨海新区”现代化京津都市连绵带。