

上海交通大学安泰经济与管理学院教授陆铭：

## 关注每个人的需求，打造创新之城人文之城



“

上海有着足够多的发展机遇，对于人的发展需求而言，这座城市的吸引力不言而喻。

提升公共服务，提升城市的生活品质，尤其重要。以生活留人，实际上就意味着城市的发展要与人民对美好生活的向往一致。

”



青浦新城环城水系公园，部分纳入青浦新城绿环建设之中。

本报记者 赵立荣摄

■本报记者 姜澎

“建设人民城市，不论是城市规划、城市建设还是城市治理，都应聚焦人的这两个基本需求，即生活的需求和发展的需求，使其得到满足。抓住人民这个关键，把准人民群众对美好生活的向往，城市建设自然会越来越好，人民城市的意义亦将更好体现。”知名经济学家、上海交通大学安泰经济与管理学院教授陆铭曾经多次参与城市发展相关课题的调研，见证了上海过去五年推进人民城市建设取得的不凡成就。

面向未来，他认为，要进一步加强人民城市建设，提升城市能级，特别重要的一点是要立足思考上海城市定位，立足都市圈发展，将城市建设与每个人的需求结合起来。他强调，这不仅是人民城市建设的要义，也能助上海汇聚更多人才，让全球精英都能“为我所用”，真正将上海打造成一个创新之城；同时，也能给每一个人以同样的关注和温暖，真正建成一座人文之城。

## 大力建设上海都市圈，为城市发展带来广阔空间

文汇报：中国有数量众多的大城市和城市群，这正成为经济发展的新优势。上海作为一个超大城市，当如何走好发展之路，为人民城市建设提供更好的样板？

陆铭：在过去五年中，上海在人民城市建设方面，无论是“一江一河”建设还是城市建设者管理者之家等，都是很大的亮点。尤其是苏州河沿线全线贯通，在工作推进过程中需要克服很多阻力、协调很多利益。如今，苏州河沿线贯通真正成为人民城市的一个重要IP，也使上海真正成为一个水岸城市，更在持续引领、推动公共空间贯通开放，提升着城市文化的软环境。

在城市基层治理方面，上海持续推出越来越多满足市民需求的举措，如老旧小区电梯加装工程、绿化整治、社区的重新规划等，尤其是将一些闲置的商业用地改成公租房等，这些其实都是以人民的需求为先，完全体现了上海“人民城市人民建，人民城市为人民”的特点。

面向未来，上海在推进人民城市建设方面，还有广阔的发展空间。在我看来，重点要推进的一项工作，就是通过上海都市圈的规划，使得我们的城市得到进一步发展，为每个人提供安居乐业的空间，同时也使每个人的发展梦想都能在上海实现。

所谓都市圈，是以核心大城市为中心，以轨道交通紧密连接周边中小城市的50至80公里半径的“日通勤圈”。从这个概念出发来看，已有规划中的“上海大都市圈”，更准确地说，还只是一个城市群。在这个意义上，上海和半径大约在50至80公里范围内的其他中小城市之间的连接度和一体化还远远不够。未来，上海应当大力建设真正的都市圈。

在操作层面，推进都市圈建设，关键是要

突破城市和城市之间行政管辖边界对于一体化的阻碍。如果上海都市圈建设成功，不仅对于上海来说，可破解地域、资源有限的问题，而且在跨越行政实现一体化发展方面，对其他地方的都市圈建设也有很大的借鉴意义。

随着全球经济的发展，亚太地区（中国、日本、韩国和东南亚）的经济总量已经可以匹敌北美。而中国的人口众多，只要能够实现高质量发展，经济总量也将一直居于世界前列和亚洲核心。我们注意到，长三角城市群的人口是中国的两倍，经济总量与日本相当，未来还有增长空间。上海位于日本东京、韩国首尔、中国沿海直至新加坡的亚太城市带中间位置，也是长江经济带龙头和亚太城市带中间点的汇聚力点，目前，长江经济带GDP已占全国的40%。上海的区域位置，使得跨国公司总部特别是亚太公司总部将会主动布局在上海这个流量中心。

对照东京都市圈和纽约都市圈，可以发现，东京市（Tokyo city）或纽约市（New York city）的面积和人口，均小于上海。但如果在都市圈范围内比较，结果就不一样了。以东京为例，东京市的面积仅仅相当于上海面积的三分之一，但东京都市圈的面积是上海的两倍，人口则达到3700万。在面积大致相当的范围内，上海与毗邻中小城市组成的都市圈范围内人口大约3200万，少于东京都市圈，轨道交通（包括地铁、轻轨和城际铁路）比东京都市圈少了约1000公里。

从这个角度出发，实际上意味着上海的规划和城市开发，都应以都市圈一体化发展为目标。不论是轨道交通、人口规划、土地开发等，这些核心问题都应该依照上海都市圈的定义来考虑。

## 科学规划城市，让上海的未来更年轻更活力

文汇报：上海是一座活力城市，经济发展保持良好势头。但同时，上海的人口老龄化程度也正在不断加深。如果城市发展要关注到每一个人的需求，上海要进一步发展，该如何实现？

陆铭：就城市本身来说，上海常住人口已超过2400万，老龄人口占37.4%，要进一步发展的话，目前的人口结构确有令人担忧之处。城市要可持续发展，积极应对人口老龄化，必须要引入更多年轻人口。由此推论，未来城市在人口管理方面也需要做出相应调整，比如，在人才引进方面，积分落户的门槛可考虑进一步降低，且名额要更大幅度增加。

前文已经谈到，面向上海都市圈的发展，人口会有增长空间，相应地，上海的人口总量也一定会继续增长。因为人口向经济发达地区流动，是经济现代化进程和区域发展的客观规律。

如果把上海及周边一起作为一个都市圈来进行发展规划，人口的空间布局也完全可以实现优化。通过科学的规划，上海都市圈人口的增加并非零散增加，而将是有序地增长。比

如，就人口增长的空间形态而言，应该是沿着轨道交通增加，越靠近市中心，增长越快，越远离市中心的地方则增加越慢，轨道沿线的规划布局应该是使得各类产业经济区和居民区交错存在。在这样的情况下，城市人口和经济区的分布，也会同时沿着城市轨道交通呈现“八爪鱼”的形态，即从中心向外围逐步递减。我们可以发现，目前，上海中心城区、郊区新城和毗邻上海的城市之间，相互的连接程度还不够，一些轨道交通沿线的土地也没有高效地开发利用，这些现象都将在未来逐步得到改观。

以五个新城为例。五个新城的发展目标是希望各自具备独立的城市功能，但是在控制人口总量的情况下，上海作为一个服务业为主的城市，经济活动包括服务消费，势必大量向中心城区集聚，就业和居住人口也相应向中心城区聚集。这样，五个新城地区本身人口密度就不高，若服务业发展速度难以跟进、匹配当地居民的需求，区域人口又会进一步下降。

我们也可以就此作进一步的横向比较。不少大学毕业生在找工作时，常常面对的是一道选择题：是留在五个新城，还是到其他的新一线城市或二线城市去。在前者与后者的产业布局类似的情况下，新一线城市或二线城市的服务业和生活品质可能要比五个新城高，那么，这些年轻人的选择也就可想而知了。

所以，要盘活五个新城，必须立足上海都市圈发展，吸引更多的年轻人落户。不论是增加的产业用地还是生活用地，都应该随着轨道交通而增加，特别是在轨道交通站点附近布局一些公租房，在这样的情况下，年轻人的通勤成本、生活成本才能得到合理控制。同时，要通过增加新城的密度来改善服务供给和生活品质，这样才会有越来越多的年轻人愿意选择并留在五个新城，而五个新城的人口也可以实现增加，上海的人口结构就会发生改变。在此基础上，轨道交通的利用率也会更高，同时交通拥堵或地铁拥挤的情况也会得到缓解，土地的价值也会提高，城市环境也会更好。

## 回归人的基本需求，才能集聚更多人才

文汇报：城市要持续发展，就要设法吸引不同类型的人才。在这方面，您有何建议？

陆铭：城市要发展，一定要有“人”，我们不仅要有一大批高端人才，同时也要有普通劳动者，不仅要留住人，还要留住人、留住心。要做到这一点，就需要思考人的基本需求。

人的基本需求，主要是发展的需求和生活的需求。正所谓安居乐业，上海有着足够多的发展机遇，对于人的发展需求而言，这座城市的吸引力不言而喻。而就生活需求来说，安居是留才的重要考量。如果一座城市的生活质量提高了，一定能吸引到人才。所以对政府来说，提升公共服务，提升城市的生活品质，尤其重要。“以生活留人”，实际上就意味着城市的发展要与人民对美好生活的向往一致。

首先，拿安居来说，要解决“住”的问题。现在，包括上海城市建设者管理者之家、人才公寓等在内，我们已经在一定程度上解决

了住的问题。未来，当如何进一步满足中低收入者安居的需求？在求解这一问题时，还需要政府拿出更多的智慧。比如，对于从事服务业的人群来说，他们的大量工作岗位在中心城区，因此，要考虑在中心城区尽可能地增加公租房、廉租房，而且要进一步向从事服务业的灵活就业者开放。如果大量公租房、廉租房布局在郊区，不仅这部分人群的居住问题难以解决，也会导致住在郊区的他们每天长途通勤，而中心城区则会出现服务业劳动供给不足。

其次，要提升基本公共服务，尤其是教育服务。上海的教育已经有了长足进步，但是要吸引全球的精英人才，既有教育结构与潜在的教育需求相比，仍然存在差距，需要通过构建更多元的教育模式、满足不同人群的需求。简言之，除了要办好我们自己的高等教育之外，还可以顺应国家鼓励国外高水平理工类大学来华合作办学的政策，引入国外优势学科和教育资源。要通过吸引好学校来办学，特别是一些好的设计学院、高等职业院校等，既能够满足来自世界各地的新上海人对多元教育的需求，同时也能提升上海的城市生活品质。如果这些新增的教育布局在五个新城，还能进一步提升新城的活力。

再次，要做到生活留人，本地的服务业还有待进一步发展。就统计数据而言，上海的服务业在GDP中的比重已达73%，未来只会越来越高，因为这跟上海的功能、中国的经济变迁，乃至整个亚洲的经济变迁都有关系。但需要指出的是，占GDP73%的服务业中包括了大量的生产服务业，如果就生活服务业来看的话，上海和其他世界一流城市相比还存在不少差距，生活服务业的发展本身对经济增长和城市生活品质的重要性毋庸置疑。

在城市的每个区域，都必须大力发展服务业，这样城市的发展才会比较健康。所以，我们要通过更科学的规划，让每一个地区的居民

都要有便利的生活条件、生活消费和文化消费的条件。中心城区要做的是通过城市更新为生活服务业提供更多空间，并通过公租房和廉租房的供应，相应吸引服务业的劳动力。而在郊区新城，则需要通过提高人口密度，打造新城的中央商务区和生活区，来增加生活服务业供给，提升生活服务业品质。

随着城市收入水平的提高，传统的吃穿住行带来的消费增长空间趋于饱和，服务业不仅仅是满足人的吃喝玩乐以及教育、医疗等生活服务业，还要充分重视设计、研发、金融、贸易、咨询等产业，这些都属于生产性服务业。随着经济发展水平和人民收入水平提高，一方面服务消费增长更快，另一方面，生产性服务业也限制制造业紧密结合。比如设计，通过购买制造业商品，也购买了设计服务。再比如数字经济，实际上大量是服务业，对产业和消费的发展非常重要。有些服务消费线上化的程度也比较高，比如电子游戏、视听产品、线上娱乐教育等。

基于上海都市圈发展的规划，一些现代化的产业，在这个都市圈内完全可以形成全产业链的布局，并以此更好地引领长三角城市群的一体化发展。对于其他国家需要跨国贸易来支撑的产业链，我们则可以在城市群内部布局，一体化发展。就此而言，上海要重视高精尖的制造业，因为这类高精尖的制造业越强，上海的现代服务业也就越发达，反过来还将为制造业赋能。而上海的现代服务业越强，则周边的制造业也越强。所以，我们要更多地从都市圈和城市群的角度来看产业布局，上海更多发展符合中心城市定位的服务业，对自身、对周边，甚至对全国的产业，都有强大的赋能作用。

当然，人民城市建设最终还是要回到人的基本需求，城市在建设过程中还要关注到很多细节问题。期待上海的人民城市建设未来会更好。



地铁3号线石龙路站，列车进出站台。

视觉中国

# 人民城市

人民建为人民