



中国发展研究基金会

研究参考

第 11 号 (总 186 号)

2014 年 7 月 17 日

英国大伦敦都市圈发展经验与启示

内容摘要：2014 年 5 月 28-29 日，由中国发展研究基金会主办，中信证券股份有限公司协办的“大都市圈发展：国际比较与启示”国际研讨会在北京举行。来自英国雷丁大学的凯茜·佩恩教授在会上介绍了英国大伦敦都市圈发展的经验，及其对于中国大都市圈发展的启示。

本期研究参考为佩恩教授的观点综述，供参考。

关键词：伦敦；大都市圈；全球化

英国大伦敦都市圈发展经验与启示

一、全球经济重构下的大都市圈发展

近一百年以来，全球人口急剧增长并带来城乡迁徙等一系列的变化。两百年以前，拥有一百万人口的伦敦曾经是世界上最大的城市，但是今天，全球已经有 500 个城市人口超过了一百万，其中 18 个城市人口超过了一千万，6 个城市人口超过了两千万。人口的迅速膨胀和集聚形成了超大城市，而超大城市在向郊区不断扩张的过程中又形成了超大的都市圈。这些超大的都市圈作为一个功能上的整体，指的是 10 到 50 个城市和城镇所形成的网络。他们在物理上是分离的，但是在功能上却相互联系，以一个或者多个较大的中心城市作为核心聚集，并且通过新的分工产生超大的经济能量。

从发展趋势来看，当前大都市圈发展呈现出两个最重要的特征：一是全球化；二是多中心。而这两点特征与经济空间在全球范围内的重新构建息息相关。首先，就都市圈的产生和发展而言，其延展并不受自然边界或行政边界所限制，而更多地与其经济活动相关。世界上较为领先的大都市圈，如东京都市圈，都起源于富有活力的中心城市对周围地区的溢出效应，这个过程包括了市场、就业、生产技术以及资本的溢出。其次，就都市圈的规模而言，经济全球化使城市之间具有了更强的网络性和连接性。一些跨国的合作不断地拓宽城市市场的边界，跨越了国家，从第一世界国家逐渐发展至第二世界、第三世界国家，形成了更加融入到全球网络中的都市圈。第三，全球背景下的经济重组对大都市圈的功能变化也产生了深刻的影响。从发展低端工业到第三产业，知识密集型服务业不断受到重视。其中，先进生产者服务业（Advanced Producer Service, APS），即包括银行业、金融业在内的一系列保险、会计、法律、管理咨询、广告等服务产业对于大都市圈发展具有特别重要的影响。随着跨国公司的业务拓展以及相关配套服务的专业化，先进生产者服务业在一些全球性的大都市设立总部并集聚。由于具有专业且多元性强的劳动力资源，这些全球性大都市往往能够不断地吸引先进生产者服务业。一方面，它们为全球提供服务；另一方面，知识的建立和转让仍集中在这些城市，并进一步推

动这些城市在区域乃至全球范围内的影响力。

二、英国大都市圈发展战略：多中心、可持续和治理体系

大都市圈发展的另外一个重要议题是区域的平衡发展。欧盟和英国政府都曾颁发过相关文件，旨在通过多中心化原则来处理发展不均的问题。如欧洲空间发展远景规划（**European Spatial Development Perspective**）提出在确保区域凝聚力（**Territorial Cohesion**）的前提下，将西北欧的成功经验向欧洲的其他地区，特别是发展较为落后的东欧地区延伸。而英国政府副首相也曾制定类似的可持续发展战略，希望借此实现英国在空间发展上的均衡性。该战略确定了英国重点发展的四个国家级区域，包括北部，东部，东北部和东南部（即伦敦大都市圈及周边区域）。同时，通过相关政策引导，战略旨在将发展中心从伦敦向西部、北部以及东北部转移，实现再平衡。

对于这些战略在全球化背景下，多大程度适合于英国城市以及区域的可持续发展，通过和彼得·霍尔爵士（**Sir Peter Hall**）合作的相关研究，得到了以下五点看法：

第一，伦敦作为核心区聚集了各式各样的服务业，尤其是先进生产者服务业，在伦敦之外，如雷丁或者南安普顿这样的次级区域，也形成了一些此类服务业的聚集，这对于区域的总体经济发展来说是非常重要的。即这些地区的先进生产者服务业，它们不仅和伦敦中心相连接，自己内部也会形成网络联系。比如通过观察电子邮件的流量，可以发现伦敦西面区域的沟通非常频繁，有一些甚至是绕过伦敦的。而这些网络关系则形成了具有功能性多中心化特征的大伦敦都市圈。

第二，从通勤网络中可以看到，伦敦大都市圈的多中心化特征也十分明显。尤其是在进出伦敦中心的一些关键铁路和机动车道上，通勤网络的密集度非常高。通勤网络同时也反映了区域内公共基础设施建设的不足。由于缺乏足够的资金，区域内一些地方的公交线路和铁路仍然不足以支持这些地区的通勤频率。而仅仅靠汽车通勤，则会为今后大都市圈的可持续发展带来极大的隐患。

第三，不同城市具有不同的功能和作用，在区域内全球化程度最高的城市往往是区域的首要中心。全球性的企业通常会去所谓的全球性中心城市，而在全球性中心外围的那些地区，会聚集一些专业化程

度比较高的城市。多中心的都市圈往往关注专业性，如德国的莱茵鲁尔区，很多城市或者类似规模大小的城镇同时存在，部门分工非常明确，成为推动区域多中心的重要动力。相较之下，巴黎大区以及伦敦大区的增长动力有所不同，由于它们的中心城市更加具有全球连通性，功能更加综合及多元，它们的多中心发展模式呈现出更加紧凑并且具有向心力的趋势，专业性生产和相关服务一般延展至中心城市的外围区域。

第四，大都市圈发展要有环境可持续的考量。在过往的一些关于全球变暖的研究中可以看到，由于办公空间过热（**Building Overheating**），人们的劳动时间也逐渐减少。在伦敦大都市圈内，气候变化已经造成了先进生产者服务业，特别是金融服务业工作时间的减少。而工作时间的减少使得区域内经济活动也相应减少。由此，气候变化等环境因素会对地区的经济活动产生重大的影响，特别是一些经济活跃的大都市圈。

第五，要从治理的角度思考大都市圈的发展。欧洲大陆的经验表明，治理机构的规模往往跟不上经济发展的要求。一方面，经济分区很难界定，功能区总是不断地发生变化，迅速建立相应的治理机制十分困难；另一方面，机构之间合作不足也导致了大都市圈内的治理不足（**Governance Deficit**）。例如，不同部门所做的经济发展规划，土地规划以及空间规划往往存在很大差距，规划部门之间也缺乏有效的沟通去解释各自规划的合理性和可行性。因此，需要有一个合作式的思维，不仅去考虑规划的经济方面和空间方面，也不仅去考虑功能区的地理层面，还要考虑不同政府层级，即从中央政府到地方政府的功能划分。

在英国，区域治理机构的规模很大，对于不同地区和部门都有涉及和覆盖。在进行经济规划和空间规划的时候，空间设计规划部门一般会征询经济发展部门的意见，而经济发展部门制定政策的时候，也会和空间规划部门进行磋商，因而拟定的空间规划政策和经济发展政策基本可以协调一致。但是不足在于：1)缺乏一个明确有效的机制评估部门之间的合作绩效；2)在具体的社区规划方面，由于缺乏配套的战略协调机制，自下而上的空间规划仍然较为欠缺。

三、英国都市圈发展对于中国的启示

当前一半的世界人口居住在城市，产生了全球 80% 的 GDP。未来，城市人口在地理空间分布上将进一步聚集，特别是亚洲和南美地区的新兴市场国家，服务行业的繁荣将推动着这些地区大都市圈的持续发展。自 1978 年改革开放以来，中国城市在短时间内得到了飞速发展，实现了巨大的经济增长和减贫。根据麦肯锡的一份调查报告，在未来的二十年，中国每年需要建设 16 亿到 19 亿平方米的住宅单元和商业空间支持城镇化，而这其中的一大部分，将要发生在大都市圈地区。

1. 进一步发展具有全球竞争力的先进生产者服务业

对于中国的大都市圈而言，面对这些机遇和挑战，首先应该大力发展具有全球竞争力的先进生产者服务业，并通过发展先进生产者服务行业为初级产业和二级产业带来更多的价值。其中，在发展先进生产者服务业方面，中小企业和跨国公司都具有极其重要的作用，需要被同时纳入到政策考量的范围内。

过去的十几年里，中国城市的先进生产者服务业发展已经卓有成效，并形成了较为密集的全国性网络。在相关的全球排名里，上海从 2000 年第 28 位跃升至 2008 年第 8 位，北京则从 30 位上升到第 10 位。不仅北京、上海和香港发挥着重要的作用，中国其他一些城市，如成都，广州，深圳，也在相关方面发展迅速，形成一个个副中心。而不断紧密的网络联系和强劲的服务业增长趋势，势必助力中国的大都市圈进一步发展。

2. 在全球化语境下设计中国区域发展战略

中国持续的改革开放使中国的都市圈也在不断地融入到全球网络之中。从过去发达国家的生产基地，到当前大力发展先进生产者服务业，中国城市与周边国家地区的合作分工正在发生变化。随着中国对外开放水平的进一步提高和大都市圈的持续发展，将有更多的全球性城市和中国的大城市（包括上海，北京，香港等），以及这些大城市周边的二线城市合作。因此，跨国境的城市协同分工，更加扁平化的贸易关系，应成为中国都市圈未来发展需要考量的重要方面。

3. 促进大都市圈的绿色增长

作为一种新的发展趋势，绿色经济将有助于未来全球范围内大都市圈的可持续增长。中国的都市圈发展应该抓住这一机遇，关注绿色经济。特别是建立一个有效的机制，协调地方政府、中央政府和私营部门，在推动城市经济的全球竞争力过程中，平衡好环境与经济发展之间的关系，实现绿色增长。

（中国发展研究基金会 张荆 整理）

地 址： 北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际中心 A 座 15 层
电 话： (010) 64255855 邮 编： 100011
传 真： (010) 84080850 网 址： www.cdrf.org.cn
责任编辑： 任晶晶 电子邮箱： renjj@cdrf.org.cn
