



我国特大城市的功能布局 与人口疏解研究

以北京为例

肖周燕,王庆娟

(首都经济贸易大学 人口经济研究所 北京 100070)

【摘要】特大城市功能准确定位被认为是破解“城市病”的一项良策。以北京为例,从城市功能结构入手,在分析其城市功能及结构演变的基础上,探究特大城市功能布局在疏解人口规模过程中存在的问题及可行性,为促进城市可持续发展、缓解城市病提供相应的对策建议。研究表明,十年间北京政治功能较为稳定,经济功能明显增强,文化科技功能有所减弱。北京各区县实际发展不符合城市内部主体功能规划、政府投入偏差等原因加重了城市功能调控人口规模难度,因此,应该促使城市发展与其功能定位相符,减少核心功能区在经济功能方面的绝对优势地位,尊重市场机制对人口配置的决定性作用,这样才有利于缓解特大城市的“城市病”,达到疏解中心城区人口的目标。

【关键词】特大城市 城市功能 人口疏解 北京

【中图分类号】 C924.24

【文献标识码】 A

doi :10.3969/j.issn.1004-129X.2015.01.001

【文章编号】 1004-129X(2015)01-0005-10

【收稿日期】 2014-06-19

【基金项目】本研究得到北京市高校“城市功能定位及配套政策研究”、首都人口环境与发展研究团队、北京市组织部“首都功能定位及配套政策研究”、2014年劳动经济学院研究生科研创新项目资助

【作者简介】肖周燕(1979-),女,湖南常德人,首都经济贸易大学人口经济研究所副教授;

王庆娟(1987-),女,山东日照人,首都经济贸易大学人口经济研究所硕士研究生。

一、引言

目前北京、上海等特大城市人口快速膨胀,已超过其所谓的资源环境的人口承载极限,影响到人们的生活水平和质量,合理调控城市人口规模成为一个常谈常新的话题。目前,特大城市人口规模调控的必要性似乎少有争议,但在调控方式上却是仁者见仁,智者见智。2011年中国社科院发布的《社会建设蓝皮书》认为,以北京为主的中心城市所出现的人口困境根本原因在于城市功能超载,只有削减城市功能,使其与定位相符,才能缓解中心城市人口压力。^[1]主张利用城市功能定位进行人口调控,似乎成为当前解决城市尤其是特大城市人口膨胀问题的一副良剂。^[2-7]自2005年起北京在全

国率先探索实行了区县功能定位,试图将城市格局划分为首都功能核心区、城市功能拓展区、城市发展新区和生态涵养发展区,重构城市空间,通过准确划分每个区域功能,引导人口与产业合理分布,推进人口、经济和资源环境协调发展。然而,这种主体功能区规划是否达成了扩大城市人口容量及有效缓解“城市病”目标?本文以北京为例,从城市功能结构入手,在分析城市功能及结构演变的基础上,探究特大城市功能布局在疏解人口规模过程中存在的问题及可行性,为利用城市功能定位调控人口规模、促进城市可持续发展、缓解特大城市的“城市病”提供对策建议。

二、数据来源与研究方法

每个城市或区域在发展过程中都有其基本的功能定位。所谓的城市(区域)功能定位是根据城市(区域)资源禀赋、区位条件、历史文化和产业发展情况确定城市在一定地域范围内所具有的政治、经济、文化和社会活动中所具有的能力、所起的作用及所承担的分工。由于城市功能必须借助各产业的行业活动作用才能得到发挥,离开了各行业活动,发挥城市功能几乎是无法完成的任务,因此,首先根据城市(区域)各行业从业人数确定城市功能。第五次和第六次人口普查以及1%人口抽样调查数据中涉及20个行业从业人数,该数据是研究北京城市功能演变的重要依据。为更好地体现城市功能,使各行业对应的城市功能与传统提法相一致,我们对人口普查数据中20个行业的划分进行归并和删除。保留农林牧渔业、建筑业、交通运输仓储和邮政业、公共管理和社会组织,合并采矿业、制造业和电力、燃气及水的生产和供应业统称为工业,合并批发与零售业、住宿和餐饮业、租赁和商务服务业为商业,合并科学研究、技术服务和地质勘查业、教育、卫生、社会保障和社会福利业、文化、体育和娱乐业、信息传输、计算服务和软件业以及水利、环境和公共设施管理业、居民服务和其他服务业、国际组织统称为科教文卫服务业,将金融和房地产业合并,这些分类基本可以分别对应城市所具有的工业中心、交通仓储中心、商业中心、金融房地产中心、科技文化中心和政治中心等功能。

确定了城市功能类别后,选择测算城市功能的方法。由于城市功能在某种程度上代表着城市的专业化分工,区位商作为能够判定一个部门专业化水平的研究方法,可以通过计算区位商来反映出城市某行业的发展情况,从而分析出该行业所体现出的城市功能如何,由此,本文利用区位商方法来测算城市功能。区位商的计算公式如下:

$$LQ_{ij} = (E_j^i / E^i) / (E_j / E)$$

其中, LQ_{ij} 为*i*区域*j*行业区位商, E_j^i 为*i*区域*j*行业从业人数, E^i 为*i*区域从业人员总数, E_j 为北京*j*行业从业人数总数, E 为北京从业人数总数。该公式基本含义是各区域以北京全市为参照区考察北京各区县不同行业的专业化程度,某行业区位商值越大,表明该行业的专业化程度越高。依据各区域行业专业化程度,从而判定该行业所体现出的城市功能。

三、城市功能整体演变趋势分析

北京城市总体功能定位需要从全国及首都经济圈中确定,因此,从几次城市总体规划的编制可以展示出北京城市的总体功能。1953年《改建与扩建北京市规划草案要点》提出,首都应该成为中国政治、经济和文化的中心,特别要把北京建设成为中国强大的工业基地和科学技术的中心。1958年制订的《北京城市规划初步方案》强调,北京是中国的政治中心和文化教育中心,还要迅速把



它建成一个现代化的工业基地和科学技术的中心,使它站在中国技术革命和文化革命的最前列。1983年《北京城市建设总体规划方案》对北京的定位作了调整,提出北京是中国的政治中心和文化中心。1993年《北京城市总体规划(1991~2010)》继续强调了北京作为全国的政治中心和文化中心的城市功能,2004年北京完成了新版总体规划,延续了1993版的定位,提出北京首先是全国的政治中心,也是全国文化科技中心,是国家经济管理中心,也是国际交流中心的城市功能定位。^[8]调整的城市规划方案从定性的角度展示出北京城市功能定位调整的过程。然而,作为首都的北京如何从定量的角度判断其功能的发展,现实的发展是否与规划目标相符,疏解了北京功能是否真正能够体现可持续发展,这些问题往往由于没有统计数据使我们很难做出回答。幸运的是,人口普查数据中涉及行业从业人员数据,为定量分析城市功能,判断北京实际发展是否与规划目标偏离提供了数据支持。

根据2000年和2010年人口普查数据及2005年1%人口抽样调查数据,对所涉及的行业做出相应处理计算后,发现在所有20个就业行业门类中,农林牧渔业从业人口比例显著下降,从2000年的13%下降到2005年的8%,2010年下降到5%;体现工业功能的从业人口也由2000年23%下降到2010年16%;体现科技文化功能的科教文卫从业人员也同时下降,从2000年24%下降到2010年21%。体现经济功能的商业和金融房地产从业人员比例则有所上升,商业从业人员比例从2000年18%上升到2005年26%,2010年商业从业人口比重达到31%;金融房地产从业人员比重从2000年3%上升到2005年4.9%,2010年金融房地产从业人员比重达到6%(见图1)。由此可见,2000~2010年农林牧渔行业和工业行业的从业人口比例显著下降,建筑、交通和行政从业人员基本持平,商业和金融房地产从业人员比例在增长,科教文卫从业人员比例有所减少,这在一定程度上揭示出北京的去工业化趋势较为明显,行政(政治)功能较为稳定,经济功能明显增强,文化科技功能则有所减弱。

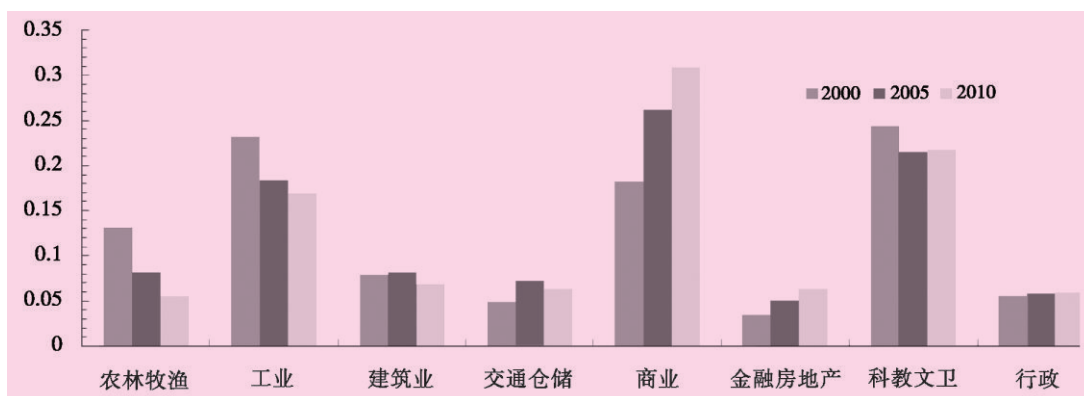


图1 北京各项功能从业人员比重变化情况(2000~2010年)

从体现城市功能的北京各项功能的区位商值变化来看,2000年体现北京8项城市功能中,除农林牧渔区位商小于1外,其他7个指标值均大于1,说明在2000年以前北京整体城市功能突出,尤其在金融房地产、科教文卫、建筑、商业和行政行业方面,其中,金融房地产区位商值达到4以上,充分说明北京当时在经济功能上的优势。在北京申奥成功的背景下,2005年北京的商业、金融房地产、科教文卫、交通仓储等行业继续进一步得到强化,区位商值较2000年明显增大。2010年较2005年商业、金融房地产和科教文卫等功能优势虽然有所降低,但商业、金融房地产、科教文卫区位商值远远大于1,说明北京在商业、金融房地产、科教文卫等行业方面优势仍非常明显,即经济和科技文化功能

很显著。2000~2010年行政功能区区位商值稳定在2左右,说明行政功能在全国仍占绝对优势,这与北京作为首都理应成为政治中心相符。

四、城市功能结构趋势演变分析

利用第五次和第六次人口普查及2005年人口抽样调查数据,计算出北京各区县各项功能区区位商值,大体可以看出2000~2010年间北京城市功能布局演变趋势(见表1~3)。

表1 2000年北京及各区县城市功能的区位商值

	农林牧渔	工业	建筑业	交通运输、仓储和邮政	商业	金融房地产	科教文卫	行政
北京	0.202	1.635	2.898	1.875	2.710	4.190	3.806	2.317
东城	0.007	0.781	0.596	0.750	1.388	1.700	1.434	1.443
西城	0.016	0.644	0.719	0.650	1.357	1.966	1.486	1.616
崇文区	0.006	0.920	0.556	0.861	1.722	1.560	1.163	0.993
宣武区	0.010	0.919	0.856	1.017	1.171	1.601	1.366	1.322
功能核心区	0.011	0.793	0.695	0.802	1.380	1.740	1.388	1.394
朝阳区	0.194	1.054	1.209	0.902	1.140	1.270	1.187	1.019
丰台	0.282	1.274	0.881	1.319	1.174	1.095	0.966	0.955
石景山	0.095	1.234	1.310	1.165	1.084	1.065	1.118	0.737
海淀	0.165	0.709	1.116	0.691	1.197	1.376	1.544	1.029
功能拓展区	0.195	0.997	1.115	0.940	1.163	1.253	1.257	0.986
房山	2.121	1.171	1.184	1.542	0.602	0.313	0.514	0.774
通州	2.389	1.124	0.810	1.157	0.724	0.473	0.488	0.813
顺义	1.503	1.477	1.105	1.121	0.732	0.496	0.526	0.834
昌平	1.002	1.219	1.322	1.093	0.917	0.595	0.820	0.853
大兴	3.341	0.808	0.762	0.629	0.623	0.385	0.499	0.757
功能发展新区	2.103	1.155	1.035	1.121	0.711	0.444	0.563	0.804
门头沟	0.621	1.416	0.725	2.109	0.849	0.605	0.725	1.525
怀柔	2.352	0.880	1.156	1.481	0.683	0.487	0.584	1.004
平谷	3.116	1.043	0.859	0.909	0.430	0.268	0.374	1.063
密云	2.973	0.995	0.856	1.187	0.499	0.305	0.465	0.831
延庆	4.633	0.335	0.546	0.575	0.454	0.279	0.464	0.820
生态涵养区	2.853	0.926	0.841	1.198	0.559	0.369	0.503	1.014

从北京各区县各项功能区区位商的变动来看,作为功能核心区的东城(包括崇文)和西城(包括宣武)2000~2010年8项城市功能中,商业、金融房地产业、科教文卫、行政均大于1,说明功能核心区主要发挥着经济、科技文化和政治功能。不仅如此,经济、科技文化和政治功能在2000~2010年间有所变化,体现经济功能的商业和金融房地产行业在2000~2010年间有所弱化,商业区位商值从2000年1.38下降到2010年1.16,金融房地产业区位商值从2000年1.7下降到2010年1.6,科教文卫下降比较微弱,但区位商值仍然大于1。但是,需要注意的是,功能核心区的行政功能有所增强,区位商值从2000年1.3上升到2010年1.4。功能核心区各项功能的区位商值的变化说明北京在疏散核心功能区内经济功能取得了一定的效果。核心功能区十年间经济功能有所弱化,但区位商值仍显著大于1,说



明相比于其他区县,核心功能区的经济、科教文卫和行政功能仍具有绝对优势。

表2 2005年北京各区县城市功能的区位商值

	农林牧渔	工业	建筑业	交通运输、仓储和邮政	商业	金融房地产	科教文卫	行政
北京	0.138	1.203	2.303	2.208	2.865	5.392	3.219	2.346
东城	0.009	0.546	1.026	0.898	1.491	1.261	1.127	1.003
西城	0.007	0.487	0.542	0.709	1.377	1.449	1.382	1.508
崇文区	0.000	0.707	0.392	1.048	1.509	1.577	0.928	1.581
宣武区	0.007	0.656	0.899	1.095	1.425	1.442	1.059	0.978
功能核心区	0.006	0.577	0.728	0.903	1.438	1.419	1.169	1.263
朝阳区	0.129	0.926	1.401	0.984	1.185	1.123	1.044	0.806
丰台	0.179	0.968	1.051	1.168	1.263	1.140	0.943	0.871
石景山	0.105	1.246	1.097	0.979	1.061	1.338	0.987	0.854
海淀	0.138	0.715	0.685	0.578	1.037	1.435	1.731	0.820
功能拓展区	0.141	0.884	1.051	0.879	1.140	1.253	1.262	0.828
房山	1.327	1.473	1.376	1.433	0.650	0.409	0.724	1.097
通州	2.473	1.539	0.938	1.186	0.691	0.542	0.476	0.820
顺义	2.011	1.547	1.126	1.409	0.669	0.462	0.461	1.126
昌平	0.918	1.182	0.834	1.013	0.891	0.904	1.015	1.281
大兴	3.025	1.174	1.075	0.978	0.719	0.542	0.541	0.905
功能发展新区	1.961	1.391	1.077	1.211	0.719	0.563	0.636	1.041
门头沟	0.650	1.430	0.574	1.881	0.722	0.916	0.803	1.681
怀柔	3.087	1.303	0.903	1.212	0.583	0.326	0.523	1.226
平谷	4.200	1.288	1.076	0.889	0.413	0.372	0.458	0.849
密云	3.400	1.118	1.220	1.004	0.501	0.414	0.571	1.305
延庆	5.091	0.514	0.774	1.123	0.521	0.345	0.497	1.559
生态涵养区	3.472	1.139	0.971	1.143	0.525	0.438	0.550	1.261

作为功能拓展区的朝阳、海淀、丰台和石景山区2000~2010年在发展过程中城市功能差异较为显著,2000年除丰台的科教文卫和行政功能及石景山区行政功能的区位商小于1外,其他各区县的各项功能区位商均大于1,说明2000年体现经济功能的商业和金融房地产行业在海淀、朝阳、丰台和石景山区也具有较大优势,但其区位商值明显小于功能核心区,其中海淀区的科教文化功能较为显著。这与传统认识相符,海淀区聚集了北京教育的各类优势资源,北大、清华等著名高校均在海淀区,因此,海淀区的科教文卫区位商值明显大于1,且大于功能核心区。需要指出的是,随着交通拥堵、环境恶化等城市病的集中出现,主张将经济等功能从核心功能区转移,发展功能拓展区成为了缓解城市病的有效方法。为此,功能拓展区在商业、金融房地产行业也明显增强,2010年表现经济功能的商业区位商值明显增大,商业区位商值从2000年1.163增长到2010年1.203,但金融区位商则从2000年1.253下降到2010年1.195,说明功能拓展区经济功能还主要体现在较为原始的批发零售、餐饮等行业,其高端的金融行业略显不足。而且不管是哪个区县,功能拓展区的行政功能都在弱化。

表3 2010年北京各区县城市功能的区位商值

	农林牧渔	工业	建筑业	交通运输、仓储和邮政	商业	金融房地产	科教文卫	行政
北京	0.113	0.905	1.229	1.769	2.425	4.246	3.013	2.273
东城	0.014	0.564	0.468	0.926	1.156	1.571	1.208	1.665
西城	0.020	0.417	0.481	0.649	1.211	1.667	1.353	1.444
崇文区	0.012	0.637	0.463	1.179	1.107	1.771	1.137	1.492
宣武区	0.010	0.600	0.472	0.983	1.149	1.643	1.251	1.302
功能核心区	0.014	0.535	0.473	0.887	1.165	1.653	1.258	1.465
朝阳区	0.051	0.707	1.234	0.961	1.212	1.292	1.063	0.837
丰台	0.084	0.805	0.846	1.159	1.267	1.134	0.983	0.932
石景山	0.049	1.204	1.092	0.967	0.918	1.106	1.188	0.848
海淀	0.143	0.501	0.716	0.522	1.201	1.137	1.539	0.885
功能拓展区	0.088	0.692	0.970	0.862	1.203	1.195	1.208	0.874
房山	1.614	1.267	1.529	1.580	0.717	0.587	0.688	1.516
通州	1.889	1.799	0.959	0.984	0.790	0.769	0.641	0.605
顺义	1.625	1.772	1.428	1.747	0.619	0.614	0.572	0.902
昌平	0.602	1.056	1.087	0.771	1.049	0.909	1.077	0.910
大兴	2.749	2.003	1.031	0.968	0.642	0.449	0.540	0.645
功能发展新区	1.673	1.575	1.160	1.123	0.787	0.682	0.728	0.864
门头沟	0.622	1.222	0.900	1.790	0.743	0.855	0.776	2.318
怀柔	2.320	1.410	1.529	1.210	0.647	0.429	0.583	1.772
平谷	5.922	1.157	1.145	1.465	0.417	0.280	0.463	1.127
密云	5.343	1.151	1.186	1.282	0.490	0.403	0.491	1.213
延庆	5.352	0.491	0.803	1.392	0.456	0.381	0.881	2.199
生态涵养区	4.290	1.102	1.146	1.392	0.529	0.430	0.604	1.609

再来看功能发展新区,作为首都战略发展的新空间和推进新型城市化的重要着力区,作为承接产业、人口和城市功能转移的重要区域,功能发展新区的发展似乎与2005年北京在实行的区县主体功能定位规划目标相差甚远。从区位商值来看,2000~2010年并没有发生根本性变化,农林牧渔、工业、建筑业区位商值明显大于1,表明这些功能在功能发展新区上具有明显优势,商业、金融房地产、科教文卫和行政功能区区位商值明显小于1,说明在这些行业上不具有优势。除昌平区科教文化功能区区位商值大于1外,房山、通州、顺义以及大兴的商业和金融功能明显小于1,说明功能发展新区并没有发挥规划所界定的经济功能,还不具有经济优势功能,在一定程度上揭示出,目前属于功能发展新区的区县多数还处于工业化的进程当中,其工业、建筑区位商值明显大于1。

从隶属于生态涵养区的门头沟、怀柔、平谷、密云和延庆的各项功能区区位商值来看,生态涵养区主要城市功能体现在农林牧渔第一产业,区位商值明显大于1。交通仓储业的区位商值也明显大于1,说明生态涵养区在农林牧渔、交通运输及仓储行业存在优势。除了门头沟、怀柔和平谷在工业或建筑业具有优势外,体现经济功能的商业、金融房地产行业的区位商值及科教文化行业的区位商值明显小于1,说明生态涵养区在经济和科教文化功能上并不具备优势。



五、城市功能结构演变疏解人口规模效果评价

从城市功能的角度看,城市经济是一个有机的整体,城市内部区域之间存在着纷繁复杂的分工与协作关系。城市内部不同功能分工实际上决定了不同产业发展重点,必将吸引和引导人口在不同区域之间的空间布局。结合北京各区县实际功能演变,比较《北京市主体功能区规划》所明确的各主体功能区域发展定位,可以综合评价城市功能结构演变疏解人口规模的效果。

1. 城市主体功能规划与实际发展不符,导致疏解人口规模效果甚微

基于 2012 年北京出台的《北京市主体功能区规划》,明确各主体功能区域发展定位、发展目标、发展原则和发展重点等,结合各区县城市功能的区位商分析,可以看出《北京市主体功能区规划》各区县功能定位与实际发展中的差距(见表 4)。

表 4 北京市区域规划功能定位与实际发展比较

区域	功能定位	《北京市主体功能区规划》确定的发展定位	规划功能	实际功能	两者差距
西城 东城	功能核心区	首都四个服务职能的主要承载区,是元明清三朝都城遗址主体所在地,历史文化遗产分布的核心地,古都历史文化风貌的集中展示区,是文化旅游和公共文化服务集中分布区,是金融机构、总部企业聚集地,国家金融管理核心区	行政、科技文化、商业、金融房地产	行政、科技文化、商业、金融房地产	基本相符,商业、金融房地产功能过于突出
朝阳 海淀 丰台 石景山	功能拓展区	首都面向全国和世界的高端服务功能的重要承载区,是首都经济辐射力和控制力的主要支撑区,是中关村国家自主创新示范区的主要集中地,是北京集中展示现代化国际大都市的重要区域	商业、金融行政、科技文化	商业、金融房地产、科教文化	基本相符
通州 顺义 大兴 昌平 房山	功能发展新区	首都战略发展的新空间和推进新型城市化的重要着力区,是首都经济发展的新增长极,是承接产业、人口和城市功能转移的重要区域,是首都高技术制造业和战略性新兴产业聚集区,是都市型现代农业生产和示范基地	工业、建筑、商业、金融房地产	农林牧渔、工业、建筑、交通运输及仓储	商业、金融房地产功能不足
门头沟 平谷 怀柔 密云 延庆	生态涵养区	首都生态屏障和重要水源保护地,是沟域经济等生态友好型产业发展建设的示范区,是构建首都城乡一体化发展新格局的重点地区,是保证北京可持续发展的关键区域	农林牧渔、交通运输及仓储	农林牧渔、交通运输及仓储、工业、建筑	基本相符

注:由于 2010 年国务院正式批复了北京市部分行政区划调整,同意撤销北京市东城区、崇文区,设立新的北京市东城区,撤销北京市西城区、宣武区,设立新的北京市西城区,指合并后的新东城和新西城。

作为功能核心区的东城、西城发挥了行政、商业、金融房产和科教文化功能,且这些功能的优势远远优于其他区县,作为功能拓展区的朝阳、丰台、海淀和石景山区虽然借助于功能核心区的辐射作用有效地发挥了商业、金融房产和科教文化行业的功能,但发挥作用的范围和程度有限,其中丰台和石景山区在金融及科教文化行业的功能并不突出(见表 3)。随着政府对推进主体功能区、引导人口和经济合理分布意识的增强,丰台和石景山区正在不断增强金融等功能。如 2010 年起,丰台区全力打造丽泽金融商务区,2011 年石景山区出台了《石景山区促进商务金融产业发展的暂行办法》,试图

打造北京西部的商务金融区,这必将有利于提升首都功能拓展区经济金融功能,改善功能核心区经济功能过分集中的状况。从城市功能定位实际发展来看,当前问题最大的是作为功能发展新区的通州、顺义等区县,理应成为人口和城市功能转移的重要区域却并没有发挥这方面的作用,在商业、金融和科教文卫等方面优势明显不足。近些年来政府一直在疏散核心功能区人口,缓解人口过度集中所产生的城市病,2000年以来北京延续了20世纪90年代开始的大规模的旧城继续改造,并加大改造力度,促使核心功能区的人口向郊外迁移。2004年政府总体规划中提出“两轴两带多中心”的城市空间结构,试图通过发展功能拓展区和功能发展新区来疏解核心功能城区压力,疏导与外迁不适合在功能核心区发展的城市职能和产业,人口向功能拓展区和功能发展新区转移,但效果并不理想,城市病愈发严重。为何会导致这种情况,原因是复杂的,表面看是由于功能新区的公共服务设施及城市生活的配套不健全,使得功能发展新区并不具有吸引力,而只是起到了缓解城市住房紧张的作用。深入研究发现,其问题的关键在于功能核心区在人口疏解时,功能没有同时疏解,功能发展新区有人口聚集,但没有产业支撑,即没有相应体现特色功能的产业发展,导致发展新区经济吸引力不足。换句话说,功能核心区的功能并没有随着人口疏解而疏解,从而造成了城市区域功能结构与人口结构分布的不对称。虽然《北京主体功能规划》将功能发展新区的发展定位提出的较为完善,但是相应的支持政策措施没有很好跟进,使得功能发展新区没有支持其功能发展的优势产业,对人口流入缺乏吸引力。由于功能发展新区没有提供相应的就业,从计算主体功能区各项功能区位商值发现,主要提供就业的商业、金融等行业仍主要集中在核心功能区及部分功能拓展区的区县,功能发展新区更多则变成了卧城或睡城,北京市人口与经济分布不一致进一步加深。地铁建设尽管使人们在功能核心区、功能拓展区及发展新区的往返更加便利,但由于功能核心区的商业和金融优势明显,而功能发展新区一方面由于无优势产业支撑,另一方面城市生活配套缺乏,其结果是功能发展新区与功能核心区连成一片成了容纳外部人口向功能核心区聚集的“卧城”,进一步加重了对于功能核心区的依赖程度。

2. 政府投入偏差加重城市功能调控人口规模难度

政府投入在一定程度上反映出城市的发展方向和重心。从政府财力在空间投入上的取向来看,侧重于功能核心区,限制了功能发展新区的发展,政府投入偏差加重了城市功能调控人口规模的难度。政府在核心功能区投入具有示范效应,从主观上会加大城市相关利益主体对功能核心区选择的预期,进一步削弱其向外疏散的动力。尽管2005年北京就提出了主体功能规划的城市发展战略,但从投资空间方向上来看,核心功能区仍然是各项资本投入的中心地,多方向同步拓展的发展战略使得功能拓展区部分区县和功能发展新城建设所获得的投入规模和持续时间有限,导致发展规模难以壮大(见表5)。虽然从各主体功能区的城镇固定资产投资上来看,功能发展新区的增长规模和增长速度远大于其他区县,似乎在一定程度证明了城市空间的拓展方向在向功能新区发展转移。但如果深入分析各区县城镇固定资产投资结构,隶属于功能新区的固定资产投资中房地产开发占了50%~80%。换言之,功能发展新区的固定资产投资增长主要来源于房地产开发,在某种程度上反映出功能发展新区的固定资产投资中房地产开发比重偏大,将进一步强化发展新区的居住功能,忽视就业的匹配。不仅如此,从建成区地均城镇固定资产投资面积来看,功能核心区地均城镇固定资产投资为每平方公里4.3亿元,功能拓展区为每平方公里3.05亿元,功能发展新区则每平方公里仅1.07亿元,功能核心区是功能发展新区的4倍多。对比各主体功能区,表5显示功能核心区以其强大的集核



中心及持续高水平的资产投入强度,使得其他功能区不论是在城市氛围还是聚集力方面都难以抗衡,使得其他功能区很难承接缓解核心区人口压力的规划目标。

表 5 2010年北京市各城区常住人口和固定资产投资水平

	建设面积 (平方公里)	常住人口 (万人)	城镇固定资 产投入(亿元)	地均城镇固定 资产投资 (亿元/平方公里)	房地产投入 (亿元)	房地产投资占 城镇固定资 产投资比例(%)
东城	41.863	91.900	180.700	4.317	63.100	0.349
西城	50.532	124.300	181.700	3.595	83.800	0.461
功能核心区	92.395	216.200	362.403	3.922	146.850	0.405
朝阳区	308.930	354.500	1205.500	3.902	799.600	0.663
丰台	203.260	211.200	498.800	2.454	333.200	0.668
石景山	49.440	61.600	154.500	3.124	115.700	0.749
海淀	229.240	328.100	541.600	2.363	246.900	0.456
功能拓展区	790.875	955.400	2400.390	3.035	1495.522	0.623
房山	350.550	94.500	321.800	0.918	164.700	0.512
通州	309.020	118.400	328.000	1.061	274.600	0.837
顺义	328.240	87.700	331.100	1.009	196.100	0.592
昌平	365.200	166.100	341.300	0.935	230.700	0.676
大兴	311.940	136.500	371.800	1.192	224.800	0.605
功能发展新区	1664.939	603.200	1693.940	1.017	1090.902	0.644
门头沟	95.350	29.000	74.700	0.784	10.300	0.138
怀柔	133.370	37.300	66.500	0.499	26.900	0.405
平谷	126.980	41.600	48.700	0.383	36.800	0.756
密云	329.520	46.800	81.200	0.247	31.400	0.386
延庆	143.730	31.700	38.100	0.265	7.800	0.204
生态涵养区	828.944	186.400	309.279	0.373	113.164	0.366

资料来源:北京市统计局,国家统计局北京调查总队.北京市统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2011.

六、小结与讨论

特大城市功能准确定位被认为是破解“城市病”的一项良策。2005年北京在全国率先探索实行了区县功能定位,试图通过重构城市空间布局,合理分布人口与产业,推进形成人口、经济和资源环境协调发展。研究发现,从整体来说,2000~2010年北京的去工业化态势明显,经济功能在不断增强,政治和文化科技功能却在减弱。2005年北京进行主体功能区划试图通过功能区的合理定位实现人口合理分布,但对比2000年、2005年和2010年各区县功能结构发现,北京核心功能区的经济功能强度虽然有所减弱,但较其他区县优势仍较为明显,功能拓展区尽管承接了核心功能区的部分经济功能,但作用有限。功能发展新区理应成为人口和城市功能转移的重要区域,却没有吸引人口的优势功能,没有达到缓解中心城区压力的规划目标。究其原因在于功能核心区在人口疏解时,功能没有同时疏解,功能发展新区有人口聚集,但就业依赖功能核心区和功能拓展区,导致城市功能定位与实际发展不符,从而使得城市区域功能结构与人口结构分布的不对称。需要指出的是,合理人口和经济空间布局不是市场经济自身发展的产物,需要政府积极介入和组织。为此,提出以下政策建议:

政府介入和聚焦使各区县发展与其功能定位相符,减少核心功能区在经济、文化等功能方面的绝对优势地位,注重新城的综合功能的培育。由于市场机制核心的价格和竞争机制,仍然支持城市中心城区的蔓延和扩展,不会自发促进新城发展,因此,这时需要政府在政策方面给予功能拓展区和发展新区重点倾斜,尤其是重点培育和发展发展新区的支柱产业体系,减少对核心功能区的就业依赖,避免发展新区成为“睡城”或者“卧城”。同时由于有了产业的支撑,人们有了就业机会,接下来会更关注购物、医疗、文化教育、休闲娱乐等基础设施,政府发展新区时还应注重综合功能的培育,减少对中心城区的基础设施依赖。

正确处理政府和市场的关系,政府应充分尊重市场机制对人口配置的决定性作用。因为从经济学的角度来讲,政府和市场都不是万能的。政府需要在宏观层面把握城市发展方向,通过科学确定城市功能定位,使产业发展符合城市功能定位要求,同时创造公平的发展环境。其他则让市场机制发挥其效率优势,让市场机制能够有效调节劳动力要素的配置,让人口这一微观个体自由选择城市区域,这样才能真正有效地促进人口与城市的协调健康发展。

【参考文献】

- [1] 陆学艺,唐军等. 社会建设蓝皮书[M]. 北京:中国社会科学文献出版社,2011:11-16.
- [2] 杜午祿. 城市人口规模要与城市功能发展相适应[J]. 北京社会科学,1997(3):19-22.
- [3] 彭兴业. 首都城市功能研究[M]. 北京:北京大学出版社,2000:67-77.
- [4] 范红忠,岳国宝. 中国、美国国家功能集中度比较分析[J]. 经济与管理研究,2010(9):57-63.
- [5] 薛克俭. 调整城市功能,搞好城市分工城市问题[J]. 城市问题,1988(2):10-13.
- [6] 侯东民. 北京市人口规模宏观调控方式的讨论[J]. 北京观察,2004(6):23-26.
- [7] 黄润龙. 特大城市人口规模调控之浅见[J]. 人口研究,2011(1):32-34.
- [8] 杨保军. 北京城市定位与空间嬗变[J]. 中国建设信息,2009(2):6-11.

[责任编辑 王晓璐]

Empirical Study on the Evolution of Urban Functional Structure in China :Evidence from Beijing

XIAO Zhou-yan ,WANG Qing-juan

(Institute of Population and Economics ,Capital University of Economics and Business ,Beijing ,100070 ,China)

Abstract :It is good way of rational urban function orientation to solve the urban disease in megalopolis. The paper researches the problems and feasibility of using rational urban function orientation to reduce population scale in favor of urban sustainable development based on the analysis of urban function structure and their tendency taken Beijing for example. The result show that the political function of Beijing is stable , economic function is stronger than before ,and cultural function is abating. It is not easy to dispel population in the way of rational urban function orientation because of the mismatch between real city development and its plan ,as well as the government 's deviation of financial injection. Therefore ,some advice such as government interference of city development according to the city plan and respect for the crucial role of market to population allocation would be put forward to.

Key Words :Megalopolis ,Urban Function ,Dispel Population ,Beijing