

# 都市更新与上海城市发展

## City Reinvigoration and Development of Shanghai City

刘 塔

(中科院南京地理研究所)

我国城市发展具有与其它国家不同的特征和过程,也产生了特有的城市问题。由于轻视基础设施建设和片面强调工业发展,城市老化现象十分严重,城市机能严重衰退。上海市很具有典型性,都市更新已成为十分迫切的要求。改革开放以来,随着国家经济战略和城市政策的转变,一些影响城市发展的重要机制也正在发生变化。都市更新不仅十分必要,而且也成为可能。

### 一、都市更新的意义

都市更新,狭义而言是指以城市建设手段,将衰颓的城市予以有效的改善,使其能维持正常的功能和发展;广义而言,则是指使城市机能更加完善的一切措施。狭义的都市更新类似于旧城改造,而广义的都市更新所包含的面则要广泛得多。

一个城市产生后,由于规模经济(Scale Economies)、集聚经济(Agglomeration Economies)及乘数效应(Multiplier Effect)等规律的作用,不断吸收人口与产业而开始其滚雪球似的发展过程。人口规模,用地规模及基础设施规模不断扩大,产业结构不断发生变化,城市机能不断提高。但这种发展并不是没有限制的。城市的规模不仅受制于经济发展水平,而且受到地理区位,经济腹地,人口密度等一系列因素的影响。经过相当一段时间后,早期的城市发展地区,由于人口密度过高,建筑物逐渐老坏,公用设施的迟滞与不足,工业区与住宅及商业区混杂造成交叉污染,交通拥挤、空气及噪音污染、犯罪等社会问题的增加,城市机能逐渐衰弱。如不及时加以改善,最终城市由老化而趋于消亡。因此,都市更新是从改善衰颓地区着手,以避免整个城市没落的一种都市发展战略。

由于都市更新的目标在于城市整体机能的维持与发展,因此必须从城市整体的立场着眼,而不

应仅局限于衰颓地区的都市改良或对市内老化地区进行重建以维持其稳定的发展,同时也要兼顾城市组织体系中各部门的发展。在进行某一城市地区的更新时,若不考虑到城市整体的发展,将难以达到预期的效果。

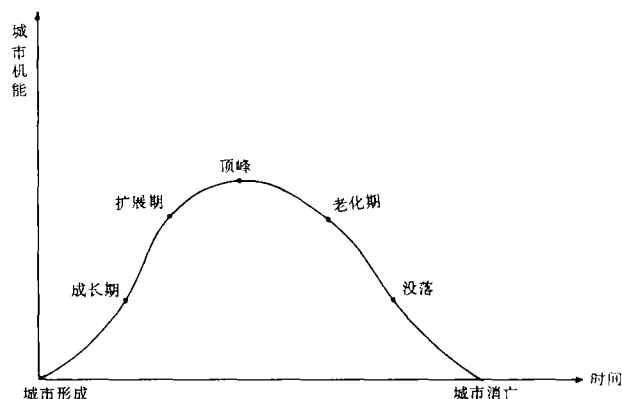


图1 城市动态成长过程

都市更新的提法最早出于美国。二战以后,由于汽车的普及和经济水平的提高,许多白人上层家庭纷纷迁往郊区,市中心的空穴则由贫穷的黑人填充,结果造成市中心商业区的衰颓和贫民窟的产生。为此,美国政府推出都市更新政策,官民合办,重建都市中心区,同时进行各种建设规划,以适应都市发展的需要。1948~1961年,美国政府和企业共投资130亿美元,对587个城市进行了更新。

虽然都市更新尚属较新的观念,却被大多数发达国家和许多发展中国家作为都市政策中极为重要的一部分加以考虑。我国城市发展的总体水平比较低,尚处在起步阶段,但由传统经济与城市管理体制的影响,城市老化现象十分突出。90年代我国城市发展将普遍进入加速阶段,而上海因浦东开发将有更大的发展。我们应当未雨绸缪,在城市发展达到顶峰以前就进行更新,为城市未来的发展打下良好的基础。

## 二、上海的城市老化问题

无论与国内城市,还是与国际上的超级城市相比,上海的城市老化问题都十分突出。具体表现在以下几个方面:

### 1. 老市区人口密度过高

上海中心城10个区土地面积仅280.45平方公里(占全市的4.4%)却集中了704.03万人,人口密度为25 104人/平方公里,特别是其中老市区部分,人口密度高达42 900人/平方公里。不仅在国内外居于首位,而且在世界大城市中也少见(见表1)。

除城市常住人口以外,上海还拥有全国最多的流动人口。1986年达134万人,目前已达200万人左右。到2000年时,保守的估计也在300~400万人之间。大量的流动人口滞留在市区,尤其在中心区,成为事实上的城市人口。据统计,目前在市中心的流动人口已近百万人,相当于每平方公里增加了4 000人,老市区增加的幅度更大。大量的流动人口给原就比较薄弱的基础设施以更大的压力,加剧了各种城市问题。

### 2. 住宅紧缺、建筑物老化

上海1978年以来累计用于住宅建设的资金达132.4亿元,建成住宅4 368万平方米,占建国后新建住宅总量的71%,有270万市民迁入新居,在一定程度上缓解了住房紧张的矛盾。但上海住宅仍面临严峻的形势。目前上海市区人均居住面积仅6.4平方米,住房的成套率为31%,在全国城市中居十分落后的地位。特别是人均在4平方米以下的困难户还占全市总户数的14.4%。此外大批老住宅严重失修,房龄超过60年的旧式里弄房有2 000万平方米,占住宅总面积的1/5,其中损坏严重的有460万平方米,棚户简屋124万平方米。上海市旧市区内聚集着几千家企业,许多都是见缝插针,因陋就简修建或改建的,厂房面积小,使用强度大,建筑质量差。

### 3. 城市基础设施滞后,市政设施不足

由于社会历史原因,上海城市基础设施严重不足,在交通、道路建设、供电、供水、下水道、污水处理等方面存在不少问题。乘车难、就医难、住房难已达非常严重的程度。许多指标不仅大大低于国外大城市,而且低于国内城市的平均水平(见表1)。

与公共用地的匮乏相对应的是工业用地比例过大。据统计,中心城工业地域占总面积的1/5强,远大于国外大城市的比例。与此同时,商业用地仅占1.3%。以商业闻名的上海市每万人拥有商业、饮食业及服务业机构不仅远低于经济特区,也低

于全国水平。

表1 上海与国内外大城市基础设施的比较

| 城市<br>指标      | 城市    |      |     |       |      |       |      |
|---------------|-------|------|-----|-------|------|-------|------|
|               | 上海    | 北京   | 天津  | 东京    | 纽约   | 巴黎    | 莫斯科  |
| 人均道路面积(平方米/人) | 1.6   | 3.4  | 1.7 | 10    | 28   | 11    | 7.6  |
| 人均公园面积(平方米/人) | 0.6   | 2.1  | 0.7 | 2.6   | 21   | 14    | 19   |
| 人口密度(人/平方公里)  | 25104 | 6667 |     | 13672 | 9109 | 19450 | 9560 |

表2 我国主要城市每万人拥有商饮服务业机构比较(1988)

| 434个城市(平均) | 上海 | 北京  | 天津 | 广州  | 西安  | 4个经济特区 |
|------------|----|-----|----|-----|-----|--------|
| 137        | 98 | 105 | 69 | 202 | 162 | 309    |

### 4. 环境污染严重、处理能力不足

上海1989年工业废水排放量为月平均362万吨,废气排放量日平均99 072万标立方米,其中SO<sub>2</sub> 每年达39.06万吨,烟尘每年达22.9万吨,工业粉尘产生量每年达93万吨,三废污染的逐年增加严重影响了上海市的环境质量。1963~1977年黄浦江黑臭期最高年度为58天,80年代骤升至229天;苏州河有的地段污染更为严重,有的常年黑臭。废气与烟尘已使上海地区的酸雨率达到50%左右。面对这种状况,环境污染处理能力则显得远远不够。1990年上海城市污水处理能力仅40万吨,不到废水总量的10%。

### 5. 工业用地与居住用地混杂

上海中心城目前分布着8个工业区,70个工业街坊和上千个工业网点,大体分布在中心城周围,形成了对城中心的多层包围。

表3 上海市工业分布的地域结构

| 指标  | 地段             | 面积<br>(平方公里) | 企业<br>个数        | 产值<br>(亿元)       | 主要工业行业          |
|-----|----------------|--------------|-----------------|------------------|-----------------|
| 内环区 | 以南京路为轴心的闹市区    | 16.5         | 1059<br>(18.9%) | 46.8<br>(7.6%)   |                 |
| 中环区 | 内环以外,中心城10个旧区内 | 132.5        | 3850<br>(68.7%) | 484.4<br>(79.4%) | 机械、纺织、化学、轻工、冶金  |
| 外环区 | 旧区外围,中环以外      | 112.1        | 694<br>(12.4%)  | 79.1<br>(13.0%)  | 石化、机电、化工、冶金及微电子 |

从表3可以看出,在内环区约占全区6%的面积上,有近1/5的工业企业,致使大楼工厂,街道里弄小厂和人口与第三产业高密度交叉污染,此外绝大多数(约90%)的企业和产值都是在老城区完成的。由于老城区目前实际人口密度已近5万人/平方公里,工业企业的过分集中不仅造成市中心的严重污染,而且极大地加剧了上海市基础设施的紧张局面。

### 三、上海市城市老化的深层原因

上海在我国特大城市中不仅富有代表性,同时因其自然条件和历史过程而具有鲜明的个性。因此,可以从共性与个性两个角度去了解上海城市老化问题的深层原因。

#### 1. 历史基础。

19世纪中叶,上海被辟为通商口岸之后,逐渐成为我国最大的港口和经济中心。世界列强在沪纷纷设立租界,非租界区则因大量人口拥入而破败不堪。据统计当时上海棚户区占房屋总数的60%以上,是个典型的移民城市。因各个租界划地割治,城市发展缺乏统一规划,造成居住区与工业区混杂,交通布局混乱的局面,为以后的城市问题埋下了隐患。

#### 2. 变消费城市为生产城市的城市建设方针。

解放以后,为了迅速实现工业化,从农业积累而来的稀缺资本主要投入工业,特别是重工业,基础设施建设一直受到冷遇。1985年,上海工业总产值占全国的11%,财政收入占全国的1/7,工业企业上缴利润占全国的1/4。可直到80年代中期,国家对上海基础设施投资仅占上海上交财政收入的1%。而且基础设施投资的很大一部分主要用于几个卫星城的建设。另外,还以“见缝插针”的方式在原市中心兴建了2 000多家工厂。大量街道工厂和黄浦等区的全民企业甚至连厂房都是利用解放前留下的银行、写字楼和民用建筑。由此产生的投入产出效益是内地所无法比拟的,但同时却极大地恶化了城区,特别是原来黄金地段的城市环境,造成老城区工业企业过于密集。由于不了解城市发展规律,轻视基础设施建设,在某种意义上说,过去上海的经济的发展是以城市环境衰退为代价的。

表4 上海市与国内外著名城市从业人口产业构成的比较

| 城市  | 第一产业 | 第二产业 | 第三产业 | 第二产业与<br>第三产业比 |
|-----|------|------|------|----------------|
| 上海  | 0.9  | 64.5 | 34.6 | 1:0.54         |
| 北京  | 8.6  | 50.6 | 40.8 | 1:0.81         |
| 天津  | 13.5 | 50.4 | 36.1 | 1:0.72         |
| 广州  | 16.9 | 46.2 | 36.9 | 1:0.80         |
| 纽约  | 0.1  | 17.0 | 82.9 | 1:4.88         |
| 东京  | 0.1  | 29.2 | 70.7 | 1:2.42         |
| 墨尔本 | 0.1  | 32.3 | 67.6 | 1:2.09         |
| 新德里 | 1.2  | 32.8 | 66.0 | 1:2.01         |

#### 3. 城市第二、第三产业发展不协调。

由表4可见,上海第二产业人口占产业总人口的比例高达64.5%,不仅远远高于国际特大城市,

而且还高于北京、天津。上海的第二产业与第三产业人口之比位居世界之首,为1:0.54,而东京为1:2.42,纽约为1:4.88。由于第二产业是资金密集型的,资源消耗大,它的比例过高,必然对水电、城市用地及道路交通的需求过高,对城市基础设施压力过大。同时,城区内高度密集的工业还会造成城市环境的严重污染。另一方面,城市第三产业比例过低必然导致城市服务功能的衰弱,直接影响城市居民的生活质量。如城市用水、用电,上海生活与产业用水之比为1:2,北京为1:0.57,而巴黎仅为1:0.04;上海生活与产业用电之比为1:16.21,北京为1:4.20,而巴黎仅为1:0.75(见表5)。上海显然高出国际标准。

表5 城市生活与产业用水、用电的国际比较

| 城市  | 生活用水与产业用水之比 | 生活用电与产业用电之比 |
|-----|-------------|-------------|
| 北京  | 1:0.57      | 1:4.20      |
| 巴黎  | 1:0.04      | 1:0.75      |
| 罗马  | —           | 1:1.09      |
| 马德里 | 1:0.36      | 1:0.68      |
| 新德里 | 1:0.59      | 1:1.68      |
| 开罗  | 1:0.09      | 1:0.91      |
| 上海  | 1:2.00      | 1:16.21     |

#### 4. 城市土地利用缺乏自动调节机能

城市级差地租是促使城市土地合理利用自动调节的重要机制。它在相当程度上决定了各产业使用城市土地的边际效益及其在城市中的空间分布,批发业,金融业等高收益行业自然位于市中心的黄金地段,而大多数工业与住宅等低收益行业则位于相对边缘的地带。由于长期以来城市土地属于计划管理,我国城市土地地租并没有纳入生产成本,生产企业为了靠近市场以及最大限度地利用城市基础设施,自然向市中心集聚,造成目前老市区工业企业过分集中的局面。

### 四、上海都市更新的战略构想

90年代,经济的快速发展和人口的快速增长一方面会给原已落后的城市基础设施与城市环境带来更大的压力,同时也为重新调整上海城市地域结构和产业结构,进行都市更新提供了一个极好的契机。

#### 1. 都市更新是解决上海城市问题的关键

传统的思路认为城市老化是由于人口过多和工业污染造成的,因此采取的方法是人口疏散与产业疏散。自建国以后,上海财政投入大量资金,相继修建了7个卫星城,共吸收30万人,仅为市中心城人口的4.5%,效果并不显著。70年代以来,上海开始将一些污染严重的工厂从市区迁到郊区,不

仅没有从根本上改变中心城的环境问题,却造成郊县的污染加重。

造成上海城市老化的真正根源是产业结构和城市土地利用结构严重失调,以及作为支撑体系的城市与经济管理体制不尽合理。因此,仅仅进行人口疏散和产业疏散并不能从根本上解决上海的城市老化问题。城市的机能是由城市的结构决定的,城市机能衰退说明城市结构不合理。要从根本上解决上海的城市问题,必须对城市产业结构和土地利用结构进行重大调整。产业结构调整是指将第二产业的人口和资金转向第三产业,特别是将闹市区技术档次低的小型街道企业和污染严重的企业设备和厂房拍卖,人员和资金转向第三产业,就地消化,逐步使第三产业人口超过第二产业人口,达到一个合理的比例(见表4)。土地利用结构调整则是指引进土地有偿使用机制,吸引国内外资金进行土地开发,逐步培育土地市场,利用城市土地级差地租的规律优化土地使用结构,改变以往土地利用不合理的局面,并且积累资金,推动城市运行机制的转变。城市产业结构与土地利用结构调整是相辅相成的,产业结构的调整减少了第二产业的用地,使土地利用结构趋向合理,而土地利用结构调整则会强有力地促进城市产业结构的转换。

## 2. 都市更新要求城市经济与管理机制转变

在传统体制下,经济发展,特别是工业发展的速度与规模成为考察地方政府政绩的主要指标,同时工业企业上缴利税也是政府财政收入的最主要来源,工业发展必然成为政府部门致力以求的目标。而第三产业与基础设施往往被忽视。

为了在解决上海城市问题的同时谋求城市有一个很大的发展,要求城市经济与管理的运作机制必须有以下几点根本性的转变:

(1) 土地有偿使用 土地有偿使用不仅可以优化城市土地利用结构,而且可以为城市建设和政府财政筹措大量资金。

(2) 确立第三产业的地位 重点发展第三产业不仅可以加强城市的服务功能,吸收大量的就业人员,而且可以减轻第二产业对资源及城市基础设施(如水、电、道路、城市用地等)的压力,还可使上海成为国际金融中心的重要组成部分。

(3) 政府职能由直接经济管理转向宏观调控 随着企业经营机制的转变和土地市场的逐步形成,政府职能将从直接经济管理逐步转向宏观调控和服务,部分政府职能可以企业化。政府财政不必完全依赖工业,国有土地出让可以提供财政的很大部分。

(4) 城市规划应由指导性转变为控制性 在一个市场调节为主的环境中,法律必然成为主要

的规范化手段。为保证城市发展的总体方向和防止土地投机,原有的为政府部门决策参考的城市规划,即指导性规划,将逐步由具有法律效应的控制性规划所代替。

目前,上海新的城市运作机制已在逐步形成,它必将使上海的城市面貌发生重大改变。

## 3. 土地有偿使用是上海都市更新的启动力

根据国内外经验,都市更新及旧城改造最大的难点在于资金的筹措。都市更新需要巨额资金。一个县城的旧城改造耗资就达2亿元,喏大一个上海则需要数百亿元的资金,政府财政难以负担。但同时,土地隐形市场则使上海每年损失近百亿元。因此,将土地隐形市场公开化,实行城市国有土地有偿出让,转让,来吸引国内外各方资金投入城市开发建设中来,从而弥补政府自身财力的不足,是进行上海都市更新的重要途径。今年初港沪发展公司协议以1.32亿美元承租闸北区一幅面积为5.78公顷土地的使用权。市政府推出黄金地段的黄浦区14幅土地以吸引各方投资营建。土地有偿转让为政府财政提供了一笔可观的资金。

## 4. 浦东开发为上海都市更新提供了极好的机会

改革开放以来,我国(特别是沿海地区),经济发展突飞猛进,但是在整个80年代,上海经济发展远远慢于沿海其它省市。造成这种现象的原因是多方面的,其中改革上没有大的动作是重要原因。随着浦东的开发,进入90年代以来上海经济形势明显好转。新区的开发离不开老区的支撑,同时新区的开发也可以带动老区的改造和发展。可以说,浦东开发为上海都市更新提供了一个极好的契机。

(责任编辑 肖庆山)

(上接第59页)

方面经验照搬到其他地区,显然不合适,也不可能成功。但是我们仍然可以从苏南模式的形成中获得丰富的启示。第一,20%左右的出生率不是中国人口出生率的下限,它仍有可能进一步下降,并最终实现人口控制目标;第二,人口转变乃至“后人口转变”的基础是经济发展,没有一定经济基础,人口转变可能很难进入“后转变时期”;第三,人口控制是必要的,也是重要的,它作为一种文化行为,能够推动和加快人口转变历程;第四,人口控制的有效性,既与人口控制本身的运行机制是否完善相联系,更与一系列的社会经济文化条件相联系,人口控制只有和社会经济文化条件相适应,才能形成最大的有效性;第五,重视城市辐射作用,加强城乡交流,促进劳动力流动,推动城市化进程,可能是我国最终完成人口转变、实现人口控制目标的长久之策。

(责任编辑 孙立明)