

三重双赢：中国新城发展的新理念

□ 郑思齐 徐杨菲 吴 璟 孙伟增 张 博

摘要 新城建设是快速城市化条件下城市空间发展的内在要求，也是优化城市结构的有效模式之一。21世纪新型城镇化的发展理念给我国新城的建设提出了新的要求。针对目前我国大多数新城功能单一、资源配置效率低下等问题，本文提出了新城发展的“三重双赢”理论——即新城与中心城区的联动双赢，新城内部就业和居住的互动双赢，以及新城内部基于需求外部性的产业间双赢，以更好地支撑中国的新城建设和城市的可持续发展战略。

关键词 新城建设；三重双赢；资源配置

【Abstract】 New town construction is widely requested under the condition of the rapid urbanization, which is also an effective way to optimize the urban structure. The idea of new urbanization put forward more requirements on the country's new town construction, while the present new towns still face many problems such as single function, inefficiency of resource allocation and so on. This article puts forward a new concept of 3Win-Win in new town construction, elaborates the industry relevance between new town and city center, the balance of job and housing in new town, and the relationship of core industry and supporting industries inner new town based on externalities. The concept of 3Win-Win aims a better and sustainable development of China's new towns.

【Key Words】 New Town Construction; 3Win-Win; Resource allocation

作者：清华大学恒隆房地产研究中心
清华大学建设管理系

1 引言

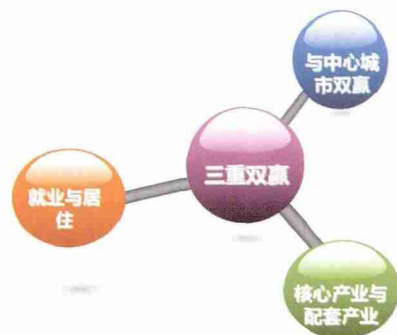
新城发展理论最早来源于19世纪末霍华德提出的“田园城市”概念。20世纪初泰勒提出的“卫星城”概念以及沙里宁提出的有机疏散理论进一步深化了对新城发展理论的研究。英国《不列颠百科全书》将新城定义为城市规划的一种形式，其目的在于重新安排大城市的人口，使大量居民迁移到大城市以外，在那里集中建设住宅、医院、工厂，以及文化、娱乐、购物等中心，组成相对独立的新社区^[1]。

现代意义上的新城建设出现在二战后，随着西方发达国家进入人口、城市高速增长阶段，城市大规模发展且普遍呈现单中心结构，逐渐出现了以城市生态环境恶化、交通拥堵以及城市管理效率低下等为代表的诸多城市问题。在空间上，人口大量增加造成城市住宅的严重不足，使得许多设施不完善的住宅开始在郊区蔓延。为了维持城市经济增长的持续性和社会的稳定性，大量的专家学者开展了相关研究，并逐步形成了“从城市区域的角度出发，通过开发城市远郊地区的新城分散大城市压力”的城市规划思想^[2]。其根本目的是通过建立新城为城市人口和产业发展提供必要的空间以及相应的设施，以维持城市增长的持续性。

我国的新城建设最早出现于20世纪中后期的工业化发展阶段，借鉴前苏联的卫星城理论和实践经验，北京、

天津、上海等大城市涌现出产业新城和卫星城的建设热潮^[3]。进入21世纪，随着城市规模的扩大，交通拥堵、环境污染、居住成本高昂以及城市管理效率低下等诸多“城市病”日益突显，新城建设作为缓解主城区压力的重要手段，受到各地区和城市的重视。同时，随着城市产业升级和功能多极化发展，新城的建设不再局限于开发区式的产业空间，而是通过其他更丰富的主导功能外迁推动新城的建设，一批功能性新城开始向城市副中心转变。但是目前国内的新城建设仍然存在大量的问题。集中表现在以下方面：

首先，新城产业定位不明确，经济发展难以得到提升。部分依托于产业发展的新城，往往定位于高科技产业园区或者创新科技园区。然而在实际的发展中，入驻企业通常不经过统一的规划和明确的界定，而是通过招商引资的方法进驻。因此园区企业之间不能很好地相互配合，共享原材料和中间投入品、共享知识溢出或劳动





力池的效用比较有限。另外，新城的产业与主城区产业不能明确地区分，依据各自的比较优势发展，新城经济发展仍然对主城区有很强的依赖性。

第二，新城功能单一，职住分离严重。我国目前的新城建设发展大致有两条路径，分别是依托于工业园区、经济开发区发展形成的产业式新城，和旨在缓解主城区居住压力的居住式新城。这两种形式都有各自的问题，其共同的表现是功能单一，对主城区有较大的依赖性，难以独立得到良好的发展。分类型来看，产业式新城通常将优质空间资源分配给产业用地，而居住用地零星分散在新城内，公共服务设施难以形成规模效应，新城内生活质量较差，居民难以获得优质的居住环境和便利的购物、医疗、教育等公共服务；居住式新城则将大部分土地用作房地产开发，在容纳主城区向外迁出的居民的同时，却缺乏足够的就业岗位，新城居民不得不在主城区工作，形成城市的潮汐式通勤，对交通系统和环境都造成了巨大的压力。

另外，新城中的产业结构单一，核心产业缺少足够的公共资源支持和需求端的支撑，不能有效的带动配套产业的发展，使得新城空间创造经济效益缺乏足够的乘数效应，导致总产出效率低下，这也是目前大多数新城发展所面临的一个突出问题。

在此背景下，我们必须注意到新城的规划建设具有长期性和不可逆性，

资源的配置不可能在很短的时间内进行调整乃至重新分配，资源错配一旦发生，其所带来的低效率和低增长问题将会在相当长的时间范围内抑制新城的发展。因此，在新城建设之初就应该谨慎考虑，合理布局，使得新城能够切实有效地缓解主城区的压力，同时能够有效的保持自身的发展潜力。为此，本文从新城发展的目标出发，提出符合新城建设的“3Win-Win”（三重双赢）理论，重点阐述该理论的含义及实现条件。

2 新城发展的“三重双赢”理论

总结和归纳中国新城建设的经验和教训，结合当前地方政府在新城建设中重点关注的问题和目标期望，我们认为一个“优质”的新城应该设定更高更全面的发展定位，在缓解大城市就业居住压力的同时，一方面能够保持自身发展的优势和独特性，另一方面能够有效地推动中心城市的发展，实现新城和中心城区共同发展的目标。为此本文提出了符合中国新城建设的“三重双赢”理论。

2.1 第一重双赢：新城与中心城区的联动双赢

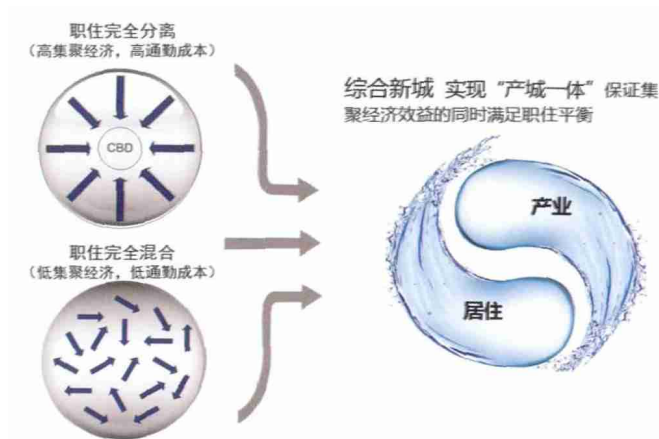
新城并不是一个独立的城市，而是在原中心城区周边新发展的商业、就业与居住中心，并通过快速公共/轨道交通与中心城区相连。因此，新城

与中心城区之间存在着既相互独立又相互联系的互动关系。那么如何实现新城与中心城区的共赢经济发展，而不会因为竞争导致资源的无效利用和浪费，就成为新城建设的最根本目标。笔者认为，为了实现新城与中心城区联动双赢的目标，其关键问题是要明确新城的产业定位，即通过与主城区之间根据比较优势差异化定位，实现功能与资源的优化分配，使新城与主城区之间形成充分的联动合作关系。

首先，新城的出现对于企业而言增加了新的选址机会。企业在中心城市和新城之间选择时，会重点考虑企业自身对于产业内集聚经济的依赖性，对于产业自立性的要求以及对于土地成本的敏感程度等因素。偏好不同的企业，其选择也会有所差异，因此会形成中心城市与新城的优势互补和差异化发展。通常来说，对城市化经济要求不高而更多需要地方化经济，以及对土地成本更为敏感的产业，更有可能离开中心城区，落户到新城；而对于城市化经济的集聚效应要求较高的产业，则有机会在中心城市更加集中。这种差异化布局有利于提高资源配置效率。

其次，中心城市与新城之间的密切互动同时增大了两者的市场规模（market size effect）和劳动力池（labor market pool），这都有利于劳动生产力的提高。中心城市是新城产品的重要流向地，并为新城提供大量消费者（包括中心城区的居民和通过中心城区前往新城的其他消费者）。中心城市自身作为消费者和产品的“中转站”，也可以借此获得更多贸易机会。此外新城的居民也需要前往中心城区消费大型公共服务设施，同时新城和中心城市之间也可以有一定的劳动力共享。这样，新城就实现了与中心城市的联动双赢。

关于第一重双赢一个典型的案例就是北京亦庄新城。亦庄的核心产业为电子、汽车、医药等高新技术产业，这些产业都需要较高等度的产业内集



聚来共享劳动力、原材料以及知识溢出。同时对主城区的其他产业例如金融业，依赖性和关联度并不高。此外，由于这些产业需要较大的空间作为生产研究基地，对土地价格较为敏感。因此相对于CBD地区，这些产业迁往亦庄更为有利。同时，亦庄与北京中心城区有着密切的联系，比如与国贸、金融街等地区共享金融和商业服务业，与中关村地区共享教育、科研等。

2.2 第二重双赢：新城内就业与居住的互动双赢

在传统城市空间均衡体系中，集聚经济的“粘着力”与交通和土地成本的“摩擦力”之间的相互关系决定了产业和居住用地在城市中的空间分布关系。产业对集聚经济的需求必然带来产业集中布局和职住分离，需要以较大的交通成本作为代价；而职住混合又意味着牺牲集聚经济效率，这种“摊大饼”式的扩张发展模式同样难以实现双赢。针对传统城市发展过程中面临的这一矛盾，新城的发展可以通过有效的集约土地利用实现城市核心区居住、生活和产业功能的集中紧凑发展，不需将劳动力过多挤出产业核心区就可以实现产业集聚，达到“就业与居住的互动双赢”的目标。具体来说这个双赢体现在职住平衡和“产城一体”两个方面。

(1) 职住平衡

在国内传统的新城发展模式，产业式新城和居住式新城占据了绝大多数，这就带来了严重的职住分离问题。新城中的居民或者在本地就业而不在本地居住，或者在本地居住而不在本地就业，两者都形成了潮汐式通勤流，对城市交通造成巨大压力的同时，也带来了环境污染等城市问题。Cervero (1996) 对美国旧金山海湾地区的研究也关注了“自我容纳”的问题，研究发现，在自我容纳能力越高的城区，将会有更多的通勤行为发生在城区内部，从而减少对整体区域交通系统造成的压力^[4]。

我国在今后的新城建设中，应该注意尽量实现职住平衡。事实上，新城由于本身的空间范围较小，因此企业的集聚也不会过多地将居民向外围挤出。此外，新城内还可以通过适度地提高建筑密度、集约发展，优化空间布局，从而在一个不大的区域内实现就业、居住、生活功能的结合。最近提出并开始付诸实践的“立体城市”概念正是符合这一发展目标的（林贺佳，李娜，2012）。如此，一方面，新城中的居民可以实现尽可能小的通勤距离，个人效用得到了提高；另一方面，企业不再需要为集聚经济效益支付更高的工资，生产成本得到了降低；与此同时，城市中的通勤交通流大大减少，主城区中的道路拥堵问题

不再困扰新城，由交通引发的噪音、污染问题也就得到了解决。

(2) 产城一体

“产城一体”是指新城内应该有完善的基础设施和公共服务配套，从而实现真正意义上的城市功能。樊文平和石忆邵（2008）认为，新城具有完善的配套设施，才能营造优质的生活质量，从而吸引城市过剩人口与相关产业，有利于自身的健康发展^[5]。谄利民（2009）的研究中也发现，世界新城建设，尤其是发达国家的新城建设表现出一个共同的趋势，即趋向于职住平衡、功能完善的新城：具有发达的产业体系、良好的交通和公共服务设施以及优美的生态环境^[6]。

在发达国家的新城发展过程中，曾经历了从单一形态的卧城或产业园区向职住平衡、各项基础设施和公共服务完善的社区发展的阶段。上世纪50-60年代时，为了解决巴黎城市中心的拥堵问题，郊区新建了许多公寓建筑群。但是由于缺乏必要的就业机会和商业服务配套，居民为了就业、娱乐、购物等目的频繁往返于市中心和郊区，反而增加了城市的交通和环境压力。1960年之后，巴黎市政府完善了新城规划，在郊区布局工业、办公楼、事务所以及其他公共设施，最终使得巴黎新城的居民在就业、居住、公共服务等方面获得与主城居民同等的水平^[7]。

类似的，英国在1946-1955年间建设了14个以居住为主要功能的新城，用以缓解主城区的住房困难，到1965年之后，这些新城开始布局产业、增加就业机会并完善公共设施，逐步脱离卧城模式。其中，伦敦和伯明翰之间的密尔顿·凯恩斯已经发展成一个典型的就业、居住、公共服务功能完善的新城^[8]。而在中国，职住平衡和产城一体的概念也已经开始被新城建设的规划者和领导者广为接纳。例如在苏州工业园区，不仅在光电新能源、生物医药、软件产业、集成电路产业、生态环保产业等高科技产业的发展方面投入大量资源，同时也十分



重视城市功能的完善, 园区内商务会展、生态旅游、科教文化、休闲娱乐等其他功能也较为完善。苏州工业园区正逐渐成为一个同时具备就业、居住、公共服务功能的综合性新城。

2.3 第三重双赢: 基于需求外部性的产业间双赢

“需求外部性”的概念来源于经济学中关于外部经济的论述, 最早被应用于零售业行为。人们发现高质量、有着良好声誉口碑的品牌会将顾客吸引过来, 而顾客在这些品牌零售店门前停留的同时又会注意到其周边一些声誉相对较低、知名度尚未提升的小品牌门店, 并尝试性地消费。这一理论常常被用来设计购物中心中大品牌与小品牌零售店的引入次序和空间布局。购物中心率先引入大品牌零售店(即主力店), 其他较小的品牌就会蜂拥而至, 来享受大品牌店带来的需求外部性。在依据需求外部性进行商场布局时, 主力店和其他商店之间必然存在一些内在的联系, 使他们可以通向客户。我们将这个概念扩展到新城发展的产业间关系上去。

由于新城空间范围通常较小, 产业种类较为单一, 通常由核心产业和配套服务产业(包括产业配套和生活配套)构成。此外, 新城中的公共服务与消费者数量也比较少, 产业很可能缺少足够的消费端或产业配套的支

撑。因此, 本文认为新城发展应该重视基于需求外部性的产业间双赢。具体表现有两个层面: 第一, 新城的核心产业应该类似于购物中心中的“主力店”, 能够将吸引来的消费者或者上下游、合作的企业扩散到配套产业中去, 尽可能地拉动产业配套和生活配套的需求端, 使得新城内部核心产业与配套产业实现良性的互助, 优化新城的发展环境, 提高总收益; 第二, 新城的核心产业与配套产业之间应该有大量可以共享的公共服务设施, 提高新城内提供和配置公共资源的效率。

这一双赢目标在我国新城建设的实践中已经开始被纳入考虑范围之内。深圳华侨城的发展历程就很好地说明了这一点。华侨城首先兴建了锦绣中华、中国民俗文化村、世界之窗这三个大型主题公园, 继而开发建设了住宅、酒店、写字楼等其他物业类型。由主题公园所吸引的客流同时也带来了华侨城中其他配套产业的需求, 实现了土地价值的最大化。

3 总结

中国正处于快速城市化进程中, 资源浪费、环境污染、城市资源承载力不足等问题日渐成为影响城市可持续发展的重要矛盾。新城逐渐成为缓解中心城区压力乃至带动经济发展的新的增长极。而新城建设又具有长期性和不可逆性, 不合理的规划或资源错配将会导致长期的负面作用。为此, 本文提出了符合中国当前新城建设的理论体系——“三重双赢”理论, 以更好的指导我国的新城建设和城市的可持续发展。该理论从新城与中心城区的产业关联性, 新城内部就业和居住的相关性, 以及基于新城内核心产业与配套产业的需求外部性三个方面对新城的建设提出了更高更全面的目标定位。其核心涵义在于: 新城作为一个相对独立的新兴经济体存在, 要充分发挥其在资源配置方面高度灵活的独特优势, 集约利用土地和公共设

施等资源, 发展具有比较优势的产业; 不仅能够缓解中心城区面临的发展压力, 而且能够实现与中心城区的互动发展, 形成共赢的局面。

参考文献

- [1] 中国大百科全书编委会. 简明不列颠百科全书(第8卷)[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 1985.
- [2] 唐子来. 田园城市理念对西方战后城市规划的影响[J]. 城市规划汇刊, 1998, (6): 5-7.
- [3] 周文斌. 北京卫星城与郊区城市化关系研究[J]. 中国农村经济, 2002, (11): 72-78.
- [4] Robert Cervero. Jobs-Housing Balance Revisited: Trends and Impacts in the San Francisco Bay Area [J]. Journal of the American Planning Association, 1996, 62(4): 492-511.
- [5] 林贺佳, 李娜. 立体城市——紧凑集约发展在中国的实践[J]. 住区, 2012, (03): 50-55.
- [6] 樊文平, 石忆邵. 发达国家新城建设经验研究[J]. 江西科学, 2008, 26(6): 1002-1008.
- [7] 谗利民. 世界新城发展的趋势和最新理念[J]. 经济与管理研究, 2009, (10): 101-104.
- [8] 刘健. 巴黎地区区域规划研究[J]. 北京规划建设, 2002, (1): 68-72.
- [9] 迈克尔, 布鲁顿, 希拉等. 英国新城发展与建设[J]. 城市规划, 2003, 27(12): 78-81.