

# “双循环”新发展格局下超级枢纽的规划及建设探索

## Exploration of Super Hub Planning and Construction under the New Development Pattern of Dual Circulation

陈佳丽 胡晓忠 CHEN Jiali, HU Xiaozhong

**摘要** 超级枢纽依托多样化客流、物流和信息流成为全球城市发展的重要引擎。总结全球超级枢纽的发展特征,包括通过产业驱动参与全球资源配置、依托综合开发实现区域一体化发展、以制度创新为抓手打造自由化便利化的政策环境。通过比较分析指出,国内超级枢纽发展缺乏对产业体系构建和区域资源融合方面的思考,与城市既有资源禀赋及发展阶段结合不够紧密,亟需加强政策赋能和体制创新力度。以上海东方枢纽为例,思考超级枢纽的规划建设路径,通过打造空铁联运下的全球服务平台以实现国际链接与区域协同,采取滚动开发模式以适配国际化客流与产业人口需求,通过体制机制创新为自由贸易便利化赋能。

**Abstract** Super hubs have emerged as crucial drivers of global urban development, leveraging diverse passenger, logistics, and information flows. This paper conducts a systematic examination of the development characteristics of global super hubs. Specifically, they engage in global resource allocation via industrial impetus, attain regional integrated development through comprehensive approaches, and establish a liberalized and user-friendly policy environment with institutional innovation at the core. Through comparative analysis, it is revealed that domestic super hubs face several challenges. They are deficient in industrial system construction and regional resource integration, and the synergy with cities' existing resource endowments and development stages is insufficient. Moreover, the efforts in policy support and institutional innovation are relatively lackluster. Taking Shanghai Eastern Hub as a case study, this paper explores novel pathways for the planning and construction of super hubs. The objectives are three-fold. The first is to achieve international connectivity and regional coordination by establishing a global service platform within the air-rail intermodal transport system. The second is to adopt a phased rolling development model to accommodate the demands of international passenger flows and industrial populations. The third is to spur institutional innovation to promote free trade and offer convenience-centered policy support.

**关键词** 超级枢纽;产业驱动;空间一体化;制度创新

**Key words** super hub; industry-driven; spatial integration; institutional innovation

文章编号 1673-8985 (2025) 03-0126-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20250317

### 作者简介

陈佳丽  
上海市城市规划设计研究院  
工程师,硕士, jiali444@163.com  
胡晓忠  
上海市规划和自然资源局  
二级巡视员

2020年,国家提出构建以国内大循环为主体、国内国际双循环(以下简称“双循环”)相互促进的新发展格局,并作为“十四五”期间经济社会发展的指导思想。在“双循环”新发展格局下,上海作为国内大循环的核心节点

和国际循环的战略链接,其经济辐射带动成效、全球资源配置能力、产业升级与制度创新水平对于国家整体发展格局的塑造具有重要战略意义。以交通场站为核心、以产业为引擎的超级枢纽是上海等全球城市参与国际竞争

的重要载体,超级枢纽通过强化转换效率、增强资源配置以实现国内和国际市场高效联通,积极促进区域一体化发展。当前,上海全球枢纽城市的地位已初步显现,如何在此轮全球格局调整中,进一步挖掘超级枢纽的内在潜力,提升上海的双循环节点作用,将是上海未来发展的重要方向之一。

## 1 相关概念与研究综述

### 1.1 概念解析

根据全球相关研究及实践经验,超级枢纽在国际上有“Super Hub”“Mega Hub”“Gateway”等说法,从功能内涵上,超级枢纽泛指具有大规模客运或者货运集疏运能力的交通枢纽,包括专业型或综合型的交通枢纽,例如空港、铁路站、港口及多式联运枢纽等。从规模定量上可借鉴机场枢纽分类,泛指年度出行客流量占全国出行客流量的市场份额超过1%<sup>①</sup>的交通枢纽。

超级枢纽经济是依托多样化客流、物流和信息流于一体的优势而发展起来的新型经济形态,通过枢纽本体影响城市空间发展和产业集聚,对一个城市乃至一个区域的一体化发展具有极大的促进作用,对国家国际影响力的提升具有重要意义。

全球范围内,不乏枢纽与区域协同发展的成功案例(见表1)。亚特兰大枢纽凭借20世纪中叶机场开通后迅速成为美国重要枢纽之一,并在2015年成为全球首个客流量过亿的机场。在枢纽的强大推动下,1978—2013年亚特兰大市的GDP从690亿美元快速增长到2 944亿美元<sup>②</sup>,其经济增速超过美国其他大

城市。在理论和实践的不断努力下,超级枢纽的范畴从机场本身拓展到机场带动下的周边地区,同时,我国多个城市也提出发展“超级枢纽”的设想。以上海虹桥枢纽为代表,截至2023年虹桥国际开放枢纽“一核两带”全域<sup>③</sup>生产总值高达2.8万亿元,经济密度达4亿元/km<sup>2</sup>,是长江三角洲地区<sup>④</sup>(以下简称“长三角”)平均水平的4.7倍。虹桥国际开放枢纽以占长三角2%不到的面积贡献了超长三角10%的经济总量。

随着超级枢纽联通水平和辐射能级的不断提升,依托其发展的城市逐渐成为全球枢纽城市,并进一步协同区域发展形成全球城市区域。全球城市区域被认为是社会、经济、政治及文化层面直接影响全球事务的重要空间载体<sup>⑤</sup>,其发展离不开国际人才和高价值货物的高效流通。因此本文重点讨论驱动全球枢纽城市及全球城市区域发展的“超级枢纽”,结合我国交通特征,特指具有航空及高铁设施并且承担区域(都市圈范围)对外客流(目的地为区域外城市)1%<sup>⑥</sup>以上的枢纽。

### 1.2 研究综述

超级枢纽作为城市交通与经济的关键节点,学界对其研究的重点主要在空间规划与产业经济两大方面。在空间规划方面,当前学界对超级枢纽研究主要侧重于城市空间结构、交通网络、土地利用的协调关系,探索超级枢纽的空间布局优化策略,如秦灿灿等<sup>⑥</sup>提出空铁综合枢纽充分发挥航空与高铁各自优势,使二者在速度、区位、客源及线路上形成互补。陆林等<sup>⑥</sup>提出空铁两者形成的立体交通网络

能够提供丰富的出行选择,提高城市对外交通方式的多样性、弹性和可靠性,展现出富有竞争力的组合优势。盛晖<sup>⑦</sup>指出TOD理论强调交通导向的站点集约化建设,现阶段城际枢纽以活动为出发点关注人、站、城的互动关系,强调区域特色化、针对性发展。陈大伟等<sup>⑧</sup>提出空铁综合枢纽不同于单一交通枢纽,枢纽空间效应显著,不同尺度的空间效应各异。在产业经济方面,学界的研究聚焦在超级枢纽对区域经济发展、相关产业集聚和城市竞争力的影响,探索超级枢纽产业经济带动机制,如陈旭等<sup>⑨</sup>提出高可达性吸引了多元城市活动的集聚,重要铁路枢纽的布局或已经集聚了大量高品质的商业服务业及公共服务设施,成为城市高价值区段的地区和活力中心。姜博等<sup>⑩</sup>提出空铁综合枢纽对城市群的影响体现在引导城市群空间发展格局,产生区域发展极化效应。Chen C等<sup>⑪</sup>提出空铁综合枢纽增强大都市与中小城市的资源、产业等转化能力和效率,提供更多发展机会。

关于超级枢纽的研究颇丰,但对国外先进案例的比较分析深度不够,超级枢纽对城市空间结构和产业布局的长期影响机制的研究不足,与周边地区协同发展的机制研究有待加强。

## 2 全球超级枢纽发展案例分析

在持续变化的全球化进程中,超级枢纽极大增强全球城市区域对全球高端要素资源的配置能力,并提升其在全球网络中的地位。全球城市区域产业发展与超级枢纽的互生关系具体分为3个阶段:第一阶段是以制造为主的产业萌发期,这个阶段产业对外部需求以大宗物资运送、生产配套服务等为主,枢纽关联度仅与货运组织相关。第二阶段是当产业发展到具有区域乃至全球影响后,逐渐出现增速放缓甚至停滞的时期,亟待进行产业转型升级,此阶段的产业发展多转向于微笑曲线上游,以销售、科研等为主的服务型功能(见图1)。由于这类功能更依赖于全球智力要素的自由流

表1 全球主要枢纽对于区域及国家的影响

Tab.1 Global major hubs and impacts on regions and countries

国家	区域	经济及就业影响
美国	孟菲斯	机场的开通对孟菲斯市的GDP增长产生显著影响,占美国总GDP的8%以上
德国	法兰克福	为城市发展带来22%的GDP及20%的就业
韩国	仁川	2021年韩国GDP增长率为4.2%,仁川市的增长率为6.0%,高于全国平均水平
新加坡	樟宜	樟宜机场带动周边经济发展,约占全国GDP的5%
荷兰	史基浦	在2010—2012年期间,随着史基浦机场旅客增加了12.9%,史基浦机场周边就业增加了7.11%,而阿姆斯特丹的就业增加了2.96%

资料来源:笔者根据参考文献[1-4]相关内容制作。

注释: ① 美国联邦航空局(FAA)按照机场的年度登机旅客占市场的比例(这个比例与旅客吞吐量占市场比例类似)将全美商用机场分为大型航空枢纽、中型航空枢纽、小型航空枢纽,以及非枢纽机场、非主枢纽机场。其中大型航空枢纽年度登机旅客占全美登机旅客的市场份额超过1.00%,中型航空枢纽的市场份额介于0.25%—1.00%之间;小型航空枢纽的市场份额介于0.05%—0.25%之间。

② 虹桥国际开放枢纽拥有“一核”(上海虹桥商务区)、“两带”(“虹桥—长宁—嘉定—昆山—太仓—相城—苏州工业园区”)和“虹桥—闵行—松江—金山—平湖—南湖—海盐—海宁”),从苏南长江口经上海市域一直延展到杭州湾北岸,纵贯南北、江海通达,总面积达7 000 km<sup>2</sup>。

③ 长三角主要包括江苏省、浙江省、安徽省和上海市。

④ 全球城市7/70(Ashley Sasser)在1991年出版的《Global City》一书中首次提出。

⑤ OAG(全球航班计划数据库的管理和维护方)提出超级枢纽为处理的客流量和航班起降量在全球或区域内排名前列,通常承担区域(城市群)1%以上的航空客流。

动,例如服务人员的便捷交往、高精尖设备仪器及中试成果的快速运送等,因此这一阶段亟需具有较高区域及全球链接度的枢纽予以支撑。第三阶段则是围绕枢纽衍生临空产业集群,反向带动区域产业拓展及提升。

以史基浦超级枢纽为例,在20世纪80年代以前,荷兰作为全球3大观赏性植物出口国之一,重点依托史基浦机场及鹿特丹港口进行货物出口,全球交易的鲜花有80%是通过史基浦机场出口。当1988年荷兰政府提出“Mainport” 枢纽战略后,政府在枢纽周边有序建设了商务运营、产品开发等附着在既有产业基础上的生产链高端功能。随着机场扩建、高铁引入等基础设施升级,枢纽旅客吞吐量持续增长,枢纽周边产业的指向性日益增强,产业类型逐步由第一产业向航空物流、航空维修等航空核心产业以及总部经济、高科技研发等航空延伸产业转变。在超级枢纽经济带动下,该地区已经聚集了2 000多家国际公司,形成了6大产业集群,且这些企业以高端总部经济为主(见图2)。

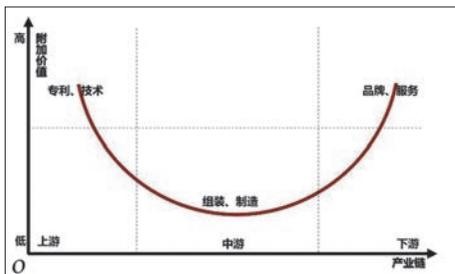


图1 微笑曲线示意图  
Fig.1 Smile curve diagram

资料来源:笔者自绘。

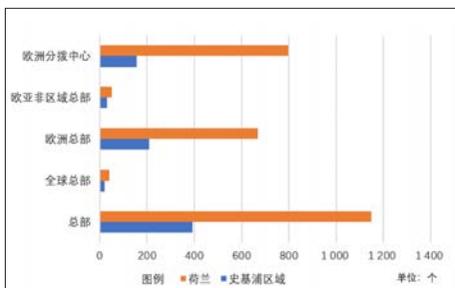


图2 史基浦超级枢纽总部经济发展情况  
Fig.2 Development of headquarters economy at Schiphol Super Hub

资料来源:笔者自绘。

## 2.1 通过产业驱动参与全球资源配置

近年来,全球贸易格局发生深刻变化,随着产业经济联系度不断增强,主要贸易品的生产制造呈现更广阔的全球分工与联系。世界上主要的贸易品不再由单一国家、单一地区来生产,全球贸易主要货品从成品逐渐转变为中间品。海量的中间品贸易会产生巨大的辐射带动作用,形成生产性物流、配套服务业,以及包括金融、研发、设计等在内的衍生功能。这些功能均紧密依托全球各地的超级枢纽进行中转与生长。当区域产业规模发展到一定程度后,随着产业在全球网络中的协作度不断提高,传统交通设施难以满足其增长需求,为带动区域产业的升级转型,主要采用提升既有交通设施以扩大区域与全球的连接度。超级枢纽的客流量带动地区经济发展,客流量增长与地区经济生产总值增长呈现出高度正相关性(见图3)。如此,在客流和经济流的相互拉动下,城市在全球分工中的地位与能级也得到了提升。

## 2.2 依托综合开发实现区域空间一体化发展

超级枢纽具有高效的全球网络链接广度和多式联运高效联通度,作为辅助枢纽发展的

重要腹地,枢纽周边地区逐渐从城市飞地变为融入区域一体化发展的空间综合体。据统计,全球超级枢纽通过辐射效应推动区域发展,其影响范围从数平方公里至数百平方公里不等(见表2)。

超级枢纽根据主导功能主要分为两类:第一类是专业功能区域,主要位于首位度较高、地区发展基础较为薄弱的地区。例如孟菲斯超级枢纽,凭借位于美国中部的地理优势发展货运相关产业,快件量占航空运输比例高达99%,进而吸引航空运输关联企业入驻,带动了航空物流偏好型产业发展。但由于所处田纳西州以一产为主的产业结构以及较为落后的经济发展情况等,使得孟菲斯超级枢纽带动的产业仅停留在物流类及相关产业,影响范围也仅为以机场为核心的5—10 min车程内<sup>[17]</sup>的范围。第二类是综合型区域,多形成于发展相对均衡的地区。由于区域经济发展基础较好,因此枢纽与区域在空间、功能及基础设施上呈现一体化发展的态势。例如韩国仁川超级枢纽,向内衔接首尔这一国家心脏,向外对接朝鲜—中国—日本,依托仁川国际机场和仁川港成为韩国乃至东北亚面向全球的重要桥头堡。枢纽

表2 超级枢纽周边区域规模统计  
Tab.2 Regional scale statistics of surrounding areas of major hubs

区域	影响范围/km <sup>2</sup>	一体化发展区域面积/km <sup>2</sup>	交通设施
史基浦	2 670	180	航空、铁路、港口
戴高乐	420	150	航空、铁路
仁川	—	209	航空、港口
樟宜	—	58	航空
大兴	—	150	航空、高铁、城际铁路

注:一体化区域发展面积根据相关规划及政策分区统计。

资料来源:笔者根据参考文献[12-16]相关内容制作。

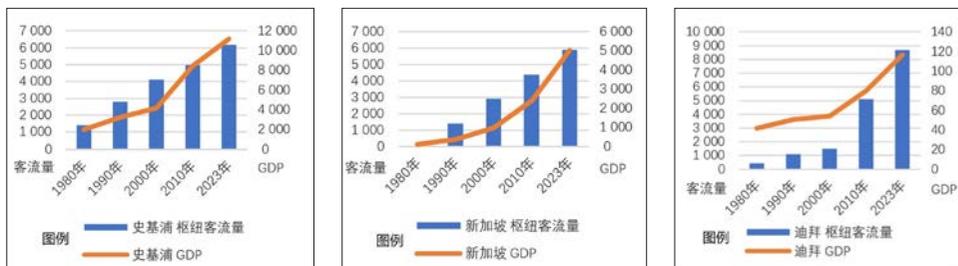


图3 全球超级枢纽客流增长与所处城市(国家)GDP增长(1980—2023年)

Fig.3 Growth of passenger traffic at global major hubs and GDP growth of their respective cities (by countries) (1980-2023)

资料来源:笔者自绘。

区域由松岛、永宗和青萝3部分组成,总面积为209.38 km<sup>2</sup> (见图4)。松岛依托安养市的IT产业集群,侧重发展尖端知识服务产业;永宗依托机场和港口优势,定位为航空物流、观光、休闲综合都市;青萝则是依托与首尔的紧密联系,侧重商务与居住功能,并服务仁川、首尔及京畿道地区。随着枢纽与区域发展耦合性不断增强,作为区域发展的源动力,枢纽源源不断地向区域输送各类资源,与此同时区域产业资源的反哺能力也影响着枢纽经济的能级变化。

### 2.3 以制度创新为抓手,打造自由化便利化的政策环境

在超级枢纽的发展过程中,不少地区将优化自贸区制度环境作为提高国际竞争力的主要抓手,重点聚焦于发展产业、吸引人才的企业准入门槛、土地获取路径、企业及个人税收等内容,通过创新试验以发挥超级枢纽的外向链接功能。

作为国家重要战略据点,超级枢纽的发展对全球发展趋势、国家战略调整等具有高敏感性,因此超级枢纽及周边区域的发展方向和发展战略需要根据外部变化进行适时调整(见表3-表5)。爱尔兰香农超级枢纽根据不同时期产业发展方向和爱尔兰政府的战略规划,因时、因地制宜地推动超级枢纽及周边区域的产业结构转型,建成至今,香农自贸区已作为区域生产组织核心,通过自



图4 仁川广域市功能结构图  
Fig.4 Functional structure diagram of Incheon Metropolitan City  
资料来源: <https://www.ifez.go.kr/world/main.do>。

身引进的国际化生产服务要素带动城市生产组织方式的变革与创新,最终完成城市空间的转型。

### 3 国内超级枢纽发展的比较分析

随着我国民航和高速铁路网建设迅速开展,将机场与高铁站综合设置打造综合交通

枢纽成为新一轮城市发展和交通提升的重要战略。具有空铁联运功能的超级枢纽不仅能够促进产业升级,也对城市空间格局演变产生深远影响。然而,通过系统研究虹桥枢纽、大兴枢纽等不同时期的空铁枢纽案例,对标国外经验,发现国内超级枢纽规划建设仍然存在一定不足。

表3 史基浦超级枢纽制度创新政策梳理  
Tab.3 Institutional innovation policies of Schiphol Super Hub

制度	类型	政策内容
税收政策优惠	关税	荷兰存储货物客运延迟缴纳关税,提供现金流方便
	增值税	进口后增值税客运延期缴纳,延期至增值税抵扣时
	企业所得税	避免双重纳税(企业所得税与资本增值),税率可以预先与主管机关谈判并确定,可以获得优惠税率
政府服务及配套设施	软件服务	提供 24 小时服务
		海关效率高,避免浪费环节
	硬件设施	全球较早实现海关报关、安检电子化
		增值稅延期交付系统
硬件设施	自动化的报关系统	
	与欧盟其他国家海关相连,自动交换数据	
	高科技安检,不需打开集装箱	
		提供免税仓库

资料来源:笔者自制。

表4 仁川超级枢纽制度创新政策梳理  
Tab.4 Institutional innovation policies of Incheon Super Hub

制度	分类	政策内容
税收政策	国税	制造业: 1 000万美元以上; 旅游业: 1 000万美元以上; 信息、创作艺术服务业: 1 000万美元以上; 物流业: 500万美元以上; 医疗机构: 500万美元以上; R&D: 100万美元以上(3年,正式雇佣10人及以上的硕士和研究人员)
		5年期间减免: 前3年100%;后2年50%
	地税	制造业: 3 000万美元以上; 旅游业: 2 000万美元以上; 物流业: 1 000万美元以上; R&D: 200万美元以上(3年,正式雇佣10人及以上的硕士和研究人员)
		7年期间减免: 前5年100%;后2年50%
地方税	关税	5年之内免除 资本货物进口
	市税	取得税 15年期间100%减免 法人所得税5年期间减免条件的投资金额
	区税	财产税 13年期间减免: 前10年100%;后3年50% 法人所得税7年期间减免条件的投资金额
人才政策	外语服务	13年期间减免: 前10年100%;后3年50% 法人所得税5年期间减免条件的投资金额
	教育	发放外国语公文或接收处理外国语公文 允许设立及运营外国教育机构(初高中及大学); 支援购买土地、建筑设施或运营学校所需的资金或提供土地; 制定有关设立及运营外国教育机构的特别法,完善各项规定; 允许本国初、高中生(数量占学生总量的30%以内)等入学
	医疗环境	允许外国医疗机构或外国人专用药店的开设及运营; 认可有关医疗机构附带事业(保养温泉等)的特许经营; 外国医疗机构特别法的制定
	其他	允许外国人专用俱乐部(金额在5亿美元以上)许可等特例; 构成及运营有限广播的国外广播频道数扩大; 外籍人士专用租赁住宅用地,小区套数比例为10%

资料来源:笔者自制。

表5 迪拜超级枢纽制度创新政策梳理

Tab.5 Institutional innovation policies of Dubai Super Hub

制度类型	政策内容
税收优惠	免公司税,50年保证; 免个人所得税,50年保证; 自由贸易区内货物流动和交免关税
海关措施	为各港口和各机场提供一体化全程监管环境; 高效的电子报关服务; 海关免费检验
投资政策	外资公司可设立100%全资企业:资本和经营收益可不受限制,100%抽离; 无外汇管制,货币可以自由兑换
劳工政策	外资公司可设立100%全资企业:资本和经营收益可不受限制,100%离境抽离; 无外汇管制,货币可以自由兑换; 无最低工资标准和雇用本地员工要求
土地运营	采取出租不出售政策,出租的土地可以由企业自主建筑厂房或仓库,一旦企业搬离,遗留的厂房或拍卖或转租,尽量避免拆除造成资源浪费
管理组织	一站式的行政审批服务; 高效的工作签证申请和审批; 网上服务平台

资料来源:笔者自制。

### 3.1 缺乏对产业体系构建和区域资源融合的思考

根据2015年中国社会科学院发布的城市竞争力蓝皮书统计,已开通高铁的城市比未开通高铁的城市综合经济竞争力高出71.15%,可持续竞争力高出56.91%。对比2010—2023年间全国临空区域GDP增速和所处城市GDP增速,航空对于所处区域的经济增长具有一定作用,叠加高铁功能后的超级枢纽对于区域的经济带动更加明显。

但是,当前国内无论是高铁、航空,以及空铁复合枢纽对于周边地区更侧重增量产业功能的扩展,而忽视了产业体系的建立健全。据不完全统计,我国已规划、建设的高铁新城新区有70余座,临空经济区共计89个<sup>⑥</sup>。但高铁新城多以城市商贸中心、城市副中心的定位为主,侧重导入房地产业,未能形成产业集群。临空经济区多以涉航的物流、制造等产业为主,产业集群效应较弱,土地价值和产业附加值水平都较低<sup>⑦</sup>。

### 3.2 与城市既有资源禀赋和发展阶段结合不够紧密

自2008年高铁投运以来,全国范围内掀

起了以高铁站点为主的枢纽及围绕枢纽开展的众多新区或片区建设热潮。由于短期内大量项目快速上马,全国各类枢纽地区的规划建设出现同质化。功能上普遍定位于城市副中心、交通枢纽门户或高端商务区,未能深入挖掘城市既有的产业基础与空间特色,往往忽视城市自身发展阶段和枢纽区域空间成长的客观规律。

在规划编制方法上,多以“总体规划+分区规划+详细规划”的自上而下传导的传统方式进行。但由于交通枢纽对区域发展是渐进式驱动,枢纽建成后的客流培育期内主要对近域部分产生重要影响,随着枢纽逐渐平稳发展,其交通特征形成后,将对广域范围逐渐产生重要影响,因此传统城市规划编制方法不能完全适应于这种发展情况。以大兴临空经济区为例,大兴机场及高铁站于2019年建成运行,而周边控制性详细规划(以下简称“控规”(街坊层面)于2020年10月13日才获批,还需要进一步编制具有指导土地出让的地块层面控规才能为地区建设开发提供相应依据。这也导致枢纽建成后由于缺乏配套的居住和餐饮、体育、医疗、教育等公共服务设施,降低了区域吸纳能力,加剧了临空经济区的孤岛效应<sup>⑧</sup>。

### 3.3 政策赋能和体制创新力度亟需加强

在起步阶段,枢纽发展以客流培育为主,多聚焦于促进枢纽规模、能级提升的外向性引流策略及政策,例如第五航权、鼓励货运等政策。但由于缺乏驻流的相关政策加持,导致客流量的增长未能实现经济增量的及时转换。在我国向54个国家开放144 h过境免签证,以及向33个国家开放15—30 d不等入境免签证政策后,入境客流迅速增长,但这些客流主要直接前往城市中心区活动,很少在枢纽区域停留,使得枢纽的窗口型经济效能未能得到充分发挥。

多数枢纽区域都会成立省级派出机构的管委会,被授予规划建设、产业导入、制度制定和项目审批等职能,并成立地区开发公司承担

地区开发建设、投资融资和运营管理等责任。由于枢纽区域发展除了属地政府,还会涉及铁路、民航等交通类,以及海关、边检等出入境相关的管理机构,管理协调难度非常大。如何发挥高层级政府的牵头作用,合理突破行政边界,统一政策引导、组织协调、资金统筹等工作,将会极大影响超级枢纽的能级提升。

## 4 上海东方枢纽的规划建设路径思考

上海东方枢纽是集航空、国家铁路、市域铁路、城市轨道交通等交通功能以及站场城开发于一体的大型综合交通枢纽,由上海东站和浦东机场共同组成,规划客流总量近2亿人次/年<sup>⑨</sup>。根据交通设施构成和客流量占比<sup>⑩</sup>,东方枢纽将发展成为上海乃至长三角重要的超级枢纽。当前,上海东方枢纽及周边区域正处在规划与建设阶段。本文在反思国内外超级枢纽建设经验与不足的基础上,结合上海全球城市发展特点,对上海东方枢纽规划建设提出以下思考。

### 4.1 强化国际链接与区域协同,打造空铁联运下的全球服务平台

上海东方枢纽的产业发展需要立足枢纽特点及区域产业基础进行筛选。一方面,围绕东方枢纽国际链接网络广、能级高及涉航经济潜力较大等特点,充分挖掘国际客货运发展相关产业。另一方面,立足周边产业资源,包括紧邻中心区的机场综合保税区,以及产业联动圈层的商飞基地、国际旅游度假区、张江科学城等功能片区。经过梳理浦东新区及相关功能区的“十四五”发展规划,并结合已批的东方枢纽及周边地区专项规划,建议结合基地航司的国际客货运拓展情况,加强东方枢纽内部两个交通设施(即上海东站与浦东机场)的客货联运功能,例如通过在上海东站引入与浦东机场联通的捷运线,以及利用预留国铁线路发展联通上海东站与浦东机场的货运专线等,以此发展服务国内、外中转客流的相关服务产业和货运空铁联运产业。同时,在东方枢纽中心区通过建设高标准城市空间和高品质生产生

注释: ⑥ 根据21世纪经济报道的不完全统计,将要及已经开始规划、建设的高铁新城新区有70余座。

⑦ 浦东国际机场和上海东站位于上海市浦东新区祝桥镇,二者紧密相邻形成空铁一体化综合交通枢纽。根据《上海市城市总体规划(2017—2035年)》,至2035年浦东机场规划客流量1.2亿人次,上海东站规划客流量6 000万人次。根据国铁集团相关研究预测,至2040年上海东站规划客流量达8 000万人次。

根据国铁集团相关研究预测,至2040年上海东站规划客流量达8 000万人次。

⑧ 浦东机场规划客流占长三角机场群客流总量约24%,国家铁路无客流量规划目标,因此高铁客流无法计算占比。

⑨ 美国北卡罗来纳大学教授约翰·卡萨达(John D. Kasarda)提出的航空城市模型中,第二圈层是对产业影响最为重要的圈层。这一圈层通常位于机场核心区外围,半径范围为5—10 km。

活配套,联动周边资源发展面向全球、辐射长三角的平台服务功能,以及与区域互补互促的相关服务配套产业等,如国际金融服务、仲裁咨询、研发合作等。

#### 4.2 采取滚动开发模式,适配国际化客流与产业人口需求

东方枢纽还处于发展初期,产业结构较为单一,当前人口结构以郊区居民及物流仓储就业人口为主。根据规划,远期东方枢纽将导入国际化客流和高能级产业人口,需要通过东方枢纽中心区的建设提供高能级生产生活设施。由于枢纽地区发展是一个长期、动态的过程,因此需要在总体格局稳定的前提下,为后续发展留足弹性。在功能特色上,要结合东方枢纽远期导入人群特征,重点在中心区发展高品质居住、生活服务配套设施等。在规划编制上,为更好地统筹区域开发,将东方枢纽中心区划分为6个片区,建议在统筹资金平衡、基础设施先行、产业招商速度等前提下,将与枢纽时空距离远近作为建设先后时序的重要依据,对地区进行滚动式开发,形成不同阶段下产业、人口、配套等方面的协调一致。

#### 4.3 创新体制机制,为实现自由贸易便利化赋能

东方枢纽作为国内外双循环的重要节

点,是应对全球及区域变化的重要触媒,因此需要结合外部变化对战略发展方向适时进行调整。首先,遵循国际超级枢纽发展规律,超级枢纽区域在早期需要以客流培育为主要发展目标。2024年2月国务院批复的《上海东方枢纽国际商务合作区建设总体方案》提出将“一线放开、二线管住”的制度从货物向自然人拓展。目前上海共有7.5万家外资企业、5.8万家外贸主体,口岸贸易额超过全球的3%,经过上海口岸进出的境外人士也位居全国首位,外贸外资企业有着大量商务洽谈、会议展览、国际培训等跨境交往需求。因此这一重大政策将进一步提升东方枢纽的国际枢纽地位,将东方枢纽的大规模中转客流转换为经济增量。其次,由于枢纽地区产业导入的多样性和不确定性,东方枢纽中心区的商务办公、产业用地建议采取只租不售政策,以保障土地使用的灵活性。最后,参与东方枢纽建设主体多元且协调难度高,包括央地机构及企业等。在上海东站的建设中已通过铁路方面和地方合作的方式进行了体制机制的创新,以“强化红利,淡化红线”为理念,探索“路地协同”一体化运营管理铁路枢纽的新模式,将上海东站中的国铁、市域铁和地铁由路地合资公司进行统一的运营及管理(见图5)。同时建议东方枢纽地区创建央地联动的常设机构或议事程序,对地区进行垂直和水平双向协调管理,并且统筹政企双轨制对枢纽地区进行管理、

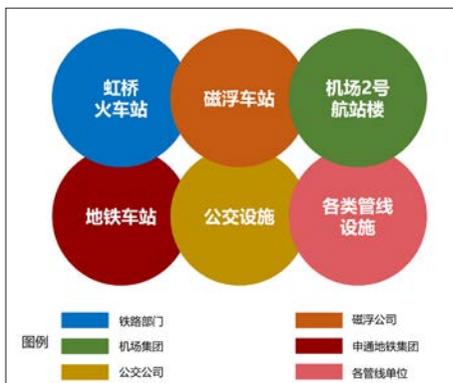
运行及开发工作。

## 5 结语

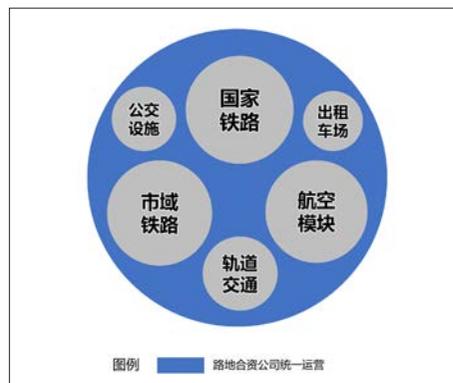
超级枢纽凭借其规模化客货流集聚效应,被赋予“经济发展新引擎”的重要使命。在双循环经济发展新要求下,超级枢纽经济已经成为上海参与全球竞争的重要支撑。在当前建设上海东方枢纽的热点下,更要坚持冷思考,总结经验、因地制宜、科学施策,以期使东方枢纽成为推动上海、长三角,乃至全国经济增长的关键动力。■

## 参考文献 References

- [1] 韩国银行官网. 韩国2021年全年GDP报告[EB/OL]. (2022-03-03) [2025-05-14]. <https://www.bok.or.kr/eng/main/main.do>.  
Bank of Korea Official Website. 2021 Annual GDP report of South Korea[EB/OL]. (2022-03-03)[2025-05-14]. <https://www.bok.or.kr/eng/main/main.do>.
- [2] 胡晓鹏. “双循环”战略中大虹桥发挥主体功能的重点任务及对策建议[J]. 科学发展, 2022(10): 51-56.  
HU Xiaopeng. Countermeasures and suggestions for Great Hongqiao to play the main body function under the "dual cycle" strategy[J]. Scientific Development, 2022(10): 51-56.
- [3] 佟宇竞. 全球超级城市经济体发展的共同特征及对我国的启示借鉴[J]. 城市观察, 2018(3): 73-82.  
TONG Yujing. Features of the world's megacity economy and its enlightenment on China[J]. Urban Insight, 2018(3): 73-82.
- [4] ROSSY C J K. The economic impact of Schiphol Airport on the Amsterdam Region[D]. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdamerasmus Schoolof-economics, 2018.
- [5] 秦灿灿, 刘武君. 上海机场与磁浮、铁路开展联运的设想[J]. 综合运输, 2006, 28(5): 31-32.  
QIN Cancan, LIU Wujun. The idea of Shanghai airport, maglev and railway to carry out joint transport[J]. China Transportation Review, 2006, 28(5): 31-32.
- [6] 陆林, 邓洪波. 节点—场所模型及其应用的研究



a 虹桥综合交通枢纽项目管理结构



b 东方枢纽上海东站项目管理结构

图5 虹桥枢纽与东方枢纽管理模式对比

Fig.5 Comparison of management models between Hongqiao Hub and Eastern Hub

资料来源:笔者自绘。

- 发展与展望[J]. 地理科学, 2019, 39(1): 12-21.  
LU Lin, DENG Hongbo. Progress and prospect of the node-place model and its application[J]. Scientia Geographica Sinica, 2019, 39(1): 12-21.
- [7] 盛晖. 站与城——第四代铁路客运站设计创新与实践[J]. 建筑技艺, 2019(7): 18-25.  
SHENG Hui. Station and city: design innovation and practice of the fourth-generation railway passenger stations[J]. Architecture Technique, 2019(7): 18-25.
- [8] 陈大伟. 大城市对外客运枢纽规划与设计理论研究[D]. 南京: 东南大学, 2006.  
CHEN Dawei. A theoretical study on the planning and design of external passenger transport hubs in large cities[D]. Nanjing: Southeast University, 2006.
- [9] 陈旭. 新时代站城融合演化机理及对策[J]. 交通企业管理, 2025, 40(3): 70-73.  
CHEN Xu. Evolution mechanism and countermeasures of station-city integration in the new era[J]. Transportation Enterprise Management, 2024, 40(3): 70-73.
- [10] 姜博, 初楠臣, 王媛, 等. 高速铁路对城市与区域空间影响的研究述评与展望[J]. 人文地理, 2016, 31(1): 16-25.  
JIANG Bo, CHU Nanchen, WANG Yuan, et al. The research review and prospect of the impact on urban and regional space of high-speed rail[J]. Human Geography, 2016, 31(1): 16-25.
- [11] CHEN C, VICKERMAN R. Can transport infrastructure change regions' economic fortunes? Some evidence from Europe and China[J]. Regional Studies, 2017, 51(1): 144-160.
- [12] Metroairports. Planning, governance and economic development in airport areas[R]. 2019.
- [13] 孙天尧, 韩淼, 王雅静. 航空都市规划与建设实践研究以巴黎为例[J]. 城市发展研究, 2022(5): 29.  
SUN Tianyao, HAN Miao, WANG Yajing. Research on the planning and construction practice of air cities: a case study of Paris[J]. Urban Development Research, 2022(5): 29.
- [14] 航都院(中国). 仁川航空都市: 21世纪临空经济区建设典范[EB/OL]. (2021-09-23) [2025-05-14]. [https://www.sohu.com/a/491373086\\_120804053](https://www.sohu.com/a/491373086_120804053).  
Aviation Institute (China). Incheon air city: a model for the construction of air economic zones in the 21st century[EB/OL]. (2021-09-23)[2025-05-14]. [https://www.sohu.com/a/491373086\\_120804053](https://www.sohu.com/a/491373086_120804053).
- [15] LAU N. Changi region masterplan[EB/OL]. (2022-12-17)[2025-05-14]. <https://numberoneproperty.com/changi-region-masterplan/>.
- [16] 新华网. 《北京大兴国际机场临空经济区总体规划(2019—2035年)》获正式批复[EB/OL]. (2019-10-25) [2025-05-14]. [https://www.xinhuanet.com/politics/2019-10/25/c\\_1125153586.htm](https://www.xinhuanet.com/politics/2019-10/25/c_1125153586.htm).  
Xinhua News. General Plan for the Beijing Daxing International Airport Air Economic Zone (2019—2035) officially approved[EB/OL]. (2019-10-25)[2025-05-14]. [https://www.xinhuanet.com/politics/2019-10/25/c\\_1125153586.htm](https://www.xinhuanet.com/politics/2019-10/25/c_1125153586.htm).
- [17] 陶维号, 刘占山. 临空经济区对鄂州花湖机场发展的启示——国内外典型案例剖析[EB/OL]. (2022-03-03) [2025-05-14]. <https://hkjj.zua.edu.cn/info/1017/2222.htm>.  
TAO Weihao, LIU Zhanshan. The implications of air economic zones on the development of Ezhou Huahu Airport: analysis of domestic and international typical cases[EB/OL]. (2022-03-03)[2025-05-14]. <https://hkjj.zua.edu.cn/info/1017/2222.htm>.
- [18] 郑德高, 孙娟, 葛春晖, 等. 上海虹桥枢纽地区规划回顾及优化建议[J]. 城市规划, 2024, 48(s1): 35-43.  
ZHENG Degao, SUN Juan, GE Chunhui, et al. Review and optimization suggestions for the planning of Shanghai Hongqiao Hub Area[J]. City Planning Review, 2024, 48(s1): 35-43.
- [19] 曹允春, 赵冰. 空中丝绸之路的战略支点[M]. 北京: 中国民航出版社, 2022.  
CAO Yunchun, ZHAO Bing. Strategic pillars of the air silk road[M]. Beijing: China Civil Aviation Publishing House, 2022.
- [20] 郑健. 新时代站城融合协同发展——为城市发展提供新动能注入新活力[C]//中国站城融合发展论坛论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 2021.  
ZHENG Jian. Coordinated development of station-city integration in the new era: injecting new vitality and driving new momentum for urban development[C]//Proceedings of the China Station City Integration Development Forum. Beijing: China Architecture & Building Press, 2021.
- [21] SYAM N. The mega-hub airport's battle to remain relevant[EB/OL]. (2020-07-24)[2025-05-14]. <https://newseu.cgtn.com/news/2020-06-24/The-mega-hub-airport-s-battle-to-remain-relevant-RvKR9FVsJ2/index.html>.
- [22] 郑德高, 蔡震. 区域网络中的关键性节点研究——以上海虹桥综合交通枢纽功能拓展研究为例[J]. 城市规划, 2008(5): 89-92.  
ZHENG Degao, CAI Zhen. Research on key nodes in regional networks[J]. City Planning Review, 2008(5): 89-92.
- [23] 日建设计站城一体开发研究会. 站城一体开发: 新一代公共交通指向型城市建设[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2014.  
Nikken Sekkei Station-City Integrated Development Research Group. Station-city integrated development: a new generation of public transport-oriented urban construction[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2014.
- [24] 鞠阳, 王晓军. 高铁枢纽建设对城市空间发展的影响机制研究[C]//2012年中国城市规划年会论文集. 昆明: 云南出版集团公司、云南科技出版社, 2012.  
JU Yang, WANG Xiaojun. Research on the impact mechanism of high-speed rail hub construction on urban spatial development[C]//Proceedings of China Annual National Planning Conference. Kunming: Yunnan Publishing Group Co., Ltd, Yunnan Science and Technology Press, 2012.
- [25] 张琳琳, 郭璟坤. 效能航空城: 面向全球竞争的中国临空经济发展新模式[M]. 北京: 航空工业出版社, 2021.  
ZHANG Linlin, GUO Jingkun. Efficient airport city: a new development model of China's airport in facing global competition[M]. Beijing: Aviation Industry Press, 2021.
- [26] 熊健, 孙娟, 葛春晖, 等. 区域一体化发展背景下枢纽地区规划的实践探索——以上海虹桥枢纽地区为例[J]. 城市规划学刊, 2020(4): 73-80.  
XIONG Jian, SUN Juan, GE Chunhui, et al. A practical exploration of hub area planning under the background of integrated regional development: taking Shanghai Hongqiao Hub Area as an example[J]. Urban Planning Forum, 2020(4): 73-80.
- [27] 曹允春. 临空经济发展的关键要素、模式及演进机制分析[J]. 城市观察, 2013(2): 5-16.  
CAO Yunchun. Dynamic mechanism analysis of airport economy's evolution[J]. Urban Insight, 2013(2): 5-16.
- [28] 郑德高, 杜宝东. 寻求节点交通价值与城市功能价值的平衡——探讨国内外高铁车站与机场等交通枢纽地区发展的理论与实践[J]. 国际城市规划, 2007, 22(1): 72-76.  
ZHENG Degao, DU Baodong. Looking for the balance between transport value of node and functional value of city: discussing theory and practice in the development of airport area and high speed rail station area[J]. Urban Planning International, 2007, 22(1): 72-76.