

# 基于国际视野的上海全球城市核心功能发展评估研究\*

## Study on the Evaluation of the Development of Shanghai's Core Functions as a Global City from an International Perspective

彭震伟 曹 湛 钮心毅 PENG Zhenwei, CAO Zhan, NIU Xinyi

**摘 要** 基于“上海2035”总规实施第三方评估,借鉴公共政策评估理论,聚焦“全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领、开放枢纽门户”4大核心功能,从国际视野审视上海全球城市核心功能的发展。研究发现:在全球资源配置方面,上海地位稳中有升,与顶级城市差距缩小,但功能依赖银行保险业,法律、咨询等高端服务业发展滞后;受外部环境影响,资源配置重心由海外转向国内,与北京、香港呈现互补协同。在科技创新策源方面,上海全球合作网络排名显著提升,但受中美“科技脱钩”影响,合作重心转向欧洲及国内;知识结构呈现“路径依赖”特征,集中在工程应用领域,存在“路径锁定”风险,且创新投入产出效率与顶尖城市仍有差距。在高端产业引领方面,上海对外资制造业吸引力强,但本土企业贡献度低;新旧动能转换取得成效,低端制造业有序退出,但转换效率有待提升;工业用地存在低效利用问题。在开放枢纽门户方面,国际航运中心地位稳固,但集疏运结构依赖公路,绿色水平不足;航空枢纽能级与亚太顶级城市差距明显,中转率提升缓慢。综上,上海全球城市核心功能在挑战中取得显著进步,但仍需在功能均衡性、创新自主性、产业本土化及枢纽联通性上寻求新的突破。

**Abstract** Drawing on the *Shanghai 2035 Comprehensive Plan Evaluation* and public policy evaluation theories, this paper examines Shanghai's core functions as a world city from an global perspective. It focuses on four dimensions: global resource allocation, technological innovation, high-end industrial development, and open gateway functions. Shanghai's global resource allocation capacity has steadily improved, narrowing gaps with leading cities. However, it remains heavily reliant on banking and insurance sectors, while legal and consulting remain underdeveloped. Changes in external conditions have shifted resource allocation from international to domestic markets, increasing complementarity with Beijing and Hong Kong. In technological innovation, Shanghai has significantly improved its position in global collaboration networks. Nevertheless, U.S.-China decoupling has redirected cooperation toward Europe and domestic partners. Its knowledge structure exhibits strong path-dependence on engineering and other applied technologies, creating technological lock-in risks, while innovation efficiency continues to lag behind leading cities. Regarding high-end industrial development, Shanghai remains highly attractive to foreign manufacturing investment, but the contribution of domestic firms is relatively limited. Although progress has been made in fostering new growth drivers, the efficiency remains limited and industrial land use inefficient. As an open gateway, Shanghai has maintained its position as a leading international shipping center. However, its collection and distribution system relies heavily on road transport with insufficient progress toward green logistic. Meanwhile, its aviation hub capacity still lags behind leading Asia-Pacific cities, with slow transfer efficiency improvements. Overall, Shanghai has achieved notable progress in strengthening its core functions, but needs further breakthroughs in functional balance, innovation autonomy, industrial localization, and hub connectivity.

**关 键 词** 国际视野;全球城市;核心功能;规划评估;公共政策

**Key words** international perspective; global city; core functions; planning evaluation; public policy

文章编号 1673-8985 (2026) 03-0001-12 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20260301

### 作者简介

彭震伟

同济大学建筑与城市规划学院 教授,博士生导师

曹 湛

同济大学建筑与城市规划学院 助理教授

钮心毅 (通信作者)

同济大学建筑与城市规划学院

教授,博士生导师,niuxinyi@tongji.edu.cn

### 0 引言

上海作为重要的国家中心城市,其发展定位具有多重国家战略意涵。依托“五个中心”建设,上海不仅承担着提升城市核心功能

\*基金项目:国家社会科学基金社科学术社团学术研究项目“中国式现代化视角下县域城乡融合的模式、路径与空间应对研究”(编号24SGC084);国家自然科学基金面上项目“‘虚拟空间’和‘流空间’双重作用对于实体商业中心体系影响及机制研究”(编号52278072);国家自然科学基金青年项目“长三角区域创新知识网络演化研究:结构特征、创新绩效与形成机制”(编号52008298);中央高校基本科研业务经费“中国城市新质生产力的时空演化规律、理论解释框架与协同规划方法论”(编号22120240576);中央高校基本科研业务经费“长三角一体化背景下‘创新飞地’反哺困境成因与长效对流机制研究”(编号2025XR09)资助。

的自身使命,更肩负着服务长三角一体化、辐射长江经济带、参与全球资源配置与规则制定的国家责任。

2017年12月,国务院批复《上海市城市总体规划(2017—2035年)》(以下简称“上海2035”总规)。随着实施的推进,“上海2035”总规肇画的蓝图得到逐步落实。同时,在实施“上海2035”总规的过程中,上海发展的外部环境发生了显著变化,并带来重大挑战,既定的规划目标与实施路径需要系统审视与动态调校。

2019年5月,《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》明确提出了“建立健全国土空间规划动态监测评估预警和实施监管机制”的监督规划实施要求。2021年6月,自然资源部发布《国土空间规划城市体检评估规程》,在全国确立国土空间规划城市体检评估制度。2025年,在总结前期实践经验的基础上,自然资源部又发布了《国土空间规划城市体检评估规程》(修订版),进一步完善了体检评估的制度框架和技术要求。在新的国土空间规划体系下,北京市开展了全国首个总体规划实施体检评估工作,对我国城市国土空间总体规划的实施监督做出了先行和示范性探索<sup>[1][66]</sup>、<sup>[2]</sup>。

因此,按照《国土空间规划城市体检评估规程》“一年一体检、五年一评估”的要求,上海开展了“上海2035”总规实施情况的综合评估工作,确保“上海2035”总规引领超大城市健康发展的需要。

## 1 主要思路

早期的规划评估实践侧重于技术维度,更关注规划预期目标实施进展的技术型测度。一方面是静态的“终极式”规划预期目标,以规划文本图件为蓝本,另一方面是对规划实施结果的经验主义“终审式”评估,以空间利用现状为蓝本,而根本上忽略了规划决策和实施的完整过程。

在我国国土空间规划体系中,总体规划是一定时期内对特定地域国土空间保护、开

发、利用、修复、治理的综合部署和行动纲领,发挥着对国土空间开发保护格局进行整体谋划的作用,既包括对未来发展进行谋划、预判和前瞻的“战略引领”,也包括对国土安全和可持续发展的“底线管控”。由此可见,相比于技术属性和公共政策属性,国土空间总体规划更偏向于后者。公共政策制定通常被视为一个由议程设定、方案设计、决策采纳、实施执行和效果评估5个相互衔接的环节所构成的循环体系。在这一体系中,政策评估指的是依据特定的价值标准,对政策运行的成效与流程进行系统分析,旨在识别预期目标与现实执行结果之间的偏差,并据此生成有助于理解政策运作的相关信息,从而为政策系统的持续运转提供支持。因此,公共政策评估是公共政策制定的重要阶段<sup>[3]</sup>。城市总体规划实施评估要借鉴公共政策评估的路径方法,着眼于规划决策的全生命周期,通过对照规划预期目标实施进展的技术性测度和效果验证,检验规划实施路径与资源要素配置的合理性,并识别规划实施过程的外部不确定性对规划实施效果的偏差,进行规划目标的动态调整与持续优化。

“上海2035”总规经批复后实施的时期,正是我国谋划未来长远发展的关键时期。党的“十九大”和“二十大”一以贯之地提出在2035年达到基本实现社会主义现代化的目标,进而在21世纪中叶把我国建成富强、民主、文明、和谐、美丽的社会主义现代化强国。作为重要的国家中心城市和对外开放门户,“上海2035”总规实施评估的一个重要视角是要放眼中国式现代化的整体进程,回答“上海在新时代新征程上承担什么样的使命、建设什么样的城市、怎样建设城市”这一根本问题,立足“四个放在”,即把上海未来发展放在中央对上海发展的战略定位上、放在经济全球化大背景下、放在全国发展大格局中、放在国家对长三角发展的总体部署中,特别是在新发展环境下,站在国际视野对上海全球城市核心功能进行规划实施评估,其意义可谓重中之重。基于当前国际地缘竞争加剧、

全球城市体系深度重组的形势,上海作为国家对外开放的门户,其全球城市核心功能的实现程度,直接决定其在世界城市前列中的应有之位。这一评估的核心价值在于精准识别上海在全球城市网络中的真实位势与关键短板,诊断上海核心功能载体与国际一流标杆之间的差距,在全球城市竞合中保持战略清醒与主动,从而在规划实施周期及更长时期内,实现资源精准配置、突破制度型开放瓶颈、提升风险韧性,确保上海在国家战略牵引下,真正承担起代表国家参与国际竞合、引领中国式现代化大都市样本的历史使命。

## 2 上海“四大核心功能”发展评估

“上海2035”总规以“迈向卓越的全球城市”为总目标,聚焦建设国际经济、金融、贸易、航运、科创中心,打造具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。近年来,上海已跻身顶级国际大都市,在许多全球城市排名榜单和指数研究报告中,上海的全球地位稳步提升。然而,上海所处的国际环境正经历着深刻而系统的重构,供应链、产业链与价值链的人为割裂引发的贸易战、科技战和关税战等,对作为我国对外开放门户与全球供应链枢纽的上海造成尤为强烈的冲击,直接影响到上海“五个中心”能级的提升。技术变革、大国主导、国际机制等关键要素的变化促使全球城市做出调整与响应<sup>[4]</sup>。国际上的全球城市也同样面临地缘政治冲击与环境剧变,全球城市竞争不再由规模或存量优势决定,而是越来越取决于发展的韧性。纽约、伦敦、巴黎、东京、新加坡等全球城市的韧性,主要来源于数字基础设施、气候适应性和制度敏捷性方面适应能力的提升,其竞争力取决于协调基础设施、可再生能源和人力资本以抓住人工智能机遇的能力<sup>[5]</sup>。中央对上海提出要强化全球资源配置功能、科技创新策源功能、高端产业引领功能、开放枢纽门户功能等4大核心功能的要求,就是要提升上海全球城市发展的韧性,以进一步增强上海的全球综合竞争力,这是“上海2035”总规实施评估需要回答的关键问题。近年来,



国内规划界对于总体规划实施评估的讨论多以公共政策的视角,从优化实施效应和实施保障角度展开,体现为对政策实施效果的评估和优化策略等<sup>[1]</sup><sup>[67]</sup>,从而与公共政策的目标导向紧密联系,直接服务于公共政策的优化完善和规划治理任务。

## 2.1 全球资源配置功能评估

20世纪中期以来,生产性服务业在全球范围内快速兴起,持续并深刻地影响着社会生产实践、资本循环积累和世界经济地理<sup>[6]</sup>。生产性服务业属于知识密集型产业,主要包括金融、保险、法律、商业咨询、会计等,它们主要向企业和生产活动提供中间服务,用于优化商业运作并促进生产与再生产<sup>[7]</sup>。在长期的全球实践过程中,生产性服务业的功能和角色也在持续进化:它们不再是仅仅为跨国公司提供特定专业化服务的“外包商”和“中介人”,而是通过长期的行业经验、专业知识和客户资源积累,逐渐成为生产实践的“影响者”和资本循环的“控制者”,是全球资源配置的主导力量<sup>[8]</sup>。

本文基于2016年和2022年175个跨国高端生产性服务业总部—分支数据,聚焦全球

802个主要城市,考察上海在全球高端生产服务网络中的地位变化特征,由此评估上海的全局资源配置功能。

### 2.1.1 全球资源配置能力

2016—2022年,上海的连接度排名由第8名提升至第5名(见表1),说明在“卓越的全球城市”目标愿景的指导下,上海在提升“全球资源配置功能”方面稳中有升,取得了显著成效。2022年,上海与北京、香港在全球高端生产性服务网络中并驾齐驱,网络连接度旗鼓相当,虽与全球顶级资本服务城市(纽约和伦敦)相比仍有不小的差距,但这种差距在逐渐缩小。

### 2.1.2 外向集聚度与内向辐射度变化

在中美“贸易战”影响下,上海在高端生产服务网络中的空间结构变化较明显,外向性明显降低,内向性显著升高(见图1)。一方面,上海的海外资源配置重心从北美向欧洲转移;另一方面,上海的全球资源配置重心由国外转向国内,其国内辐射腹地不断拓宽,逐渐向西北、北部和西南地区延伸。主要原因是北美企业在华分支数量减少近20%;中国企业在欧洲分支数量增长近60%,而在北美分支数量增长仅40%。

### 2.1.3 上海与北京、香港的专业化分工格局

上海与北京、香港在全球高端生产服务业网络中互补协同,专业化分工格局不断强化。上海、北京和香港作为中国资本市场与全球资本市场的链接枢纽,资本服务功能的互补协同不断强化。在全球高端生产性服务业网络的“中心—腹地”结构中,聚焦北京、上海与香港3个国内重要的金融中心(见图2-图3)。

北京在国家资本服务体系中具有绝对主导地位,而上海、香港是伦敦的直接腹地,反映出二者具有较高的国际化开放程度。进一步而言,上海具有较强的开放市场属性(对外贸易、人民币业务),北京具有较强的行政支配属性(央企总部、中央行政),香港具有较强的离岸中心属性(制度特区、美元业务)。

### 2.1.4 全球资源配置能力的行业差异

上海与伦敦、纽约相比,其在全球资本服务网络中的连接度更加依赖于银行保险业(见图4),而法律、会计、咨询和广告行业发展仍相对滞后。上海银行保险业的连接度贡献占比在两个时间截面分别为43%和45%,而伦敦银行保险业的连接度贡献占比在两个时间截面均为37%,一定程度上反映出上海高端生产性服务业的行业结构与顶级全球资源配置中心相比仍然较不均衡。

## 2.2 科技创新策源功能评估

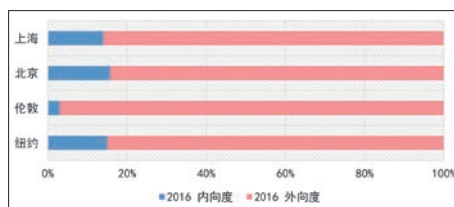
当前科技革命正深刻重塑科学研究与技术研发的传统模式。具体来看,科技创新一方面越来越需要依靠大规模、开放式的协同合作,以此推动既有知识体系的持续演进,并共同分担创新过程中的不确定风险;另一方面也日益依赖探索导向的跨领域融合,前沿学科之间的交互渗透不断催生新思想与新理论,而多种先进技术的重新整合与构建则不断拓展未来的应用场景及市场空间<sup>[9]</sup><sup>[4]</sup>。换句话说,当代科技创新过程内生于两类性质不同的网络:一类是各创新主体间通过协同互动而形成的“合作网络”,另一类则是不同领域的异质性知识按特定方式组合而成的“组合网络”。在全

表1 全球城市高端生产服务网络中连接度排名前15的城市

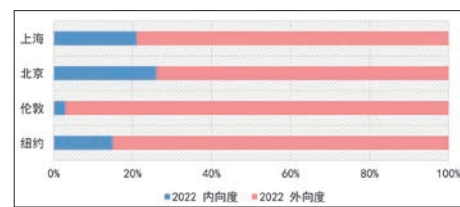
Tab.1 The 15 most connected cities in global advanced producer service network of 2016 and 2022

| 排名 | 2016年 |        | 2022年 |        |
|----|-------|--------|-------|--------|
|    | 城市    | 相对连接度  | 城市    | 相对连接度  |
| 1  | 伦敦    | 100.00 | 伦敦    | 100.00 |
| 2  | 纽约    | 95.44  | 纽约    | 90.24  |
| 3  | 新加坡   | 75.16  | 香港    | 72.23  |
| 4  | 香港    | 73.52  | 北京    | 71.68  |
| 5  | 巴黎    | 70.47  | 上海    | 70.18  |
| 6  | 北京    | 69.21  | 迪拜    | 69.32  |
| 7  | 东京    | 68.77  | 新加坡   | 68.27  |
| 8  | 上海    | 66.71  | 巴黎    | 67.65  |
| 9  | 迪拜    | 65.82  | 东京    | 62.98  |
| 10 | 悉尼    | 61.34  | 米兰    | 59.98  |
| 11 | 圣保罗   | 60.04  | 悉尼    | 58.97  |
| 12 | 米兰    | 60.01  | 洛杉矶   | 56.27  |
| 13 | 芝加哥   | 57.86  | 圣保罗   | 54.87  |
| 14 | 墨西哥城  | 57.82  | 孟买    | 54.45  |
| 15 | 孟买    | 57.32  | 芝加哥   | 54.21  |

资料来源:根据GaWC企业—城市矩阵数据计算整理。



a 样本城市“两个扇面”空间向度（2016年）



b 样本城市“两个扇面”空间向度（2022年）

图1 全球城市高端生产服务网络中上海、北京、伦敦和纽约的“两个扇面”空间向度

Fig.1 The degree of external and internal spatial connections of Shanghai, Beijing, London and New York in global advanced producer service network

资料来源:根据GaWC企业—城市矩阵数据计算整理。

球科技竞争日趋白热化的环境下,若一个主体在合作网络中占据核心节点,就意味着它对创新资源、信息通道及关系资产拥有较强的支配力;若在组合网络中占据核心节点,则意味着它对知识组合的机遇和跨领域交叉的潜力具有较强的控制力<sup>[9][41]</sup>。

本文以科睿唯安Web of Science平台中的ESI高被引论文为数据来源,分别选取

2015—2017年与2020—2022年两个时间段,构建出两个时期的“全球知识协作网络”和“全球知识重构网络”。在此基础上,从知识协作与知识重组两个视角,考察上海在全球科技格局中所处位置的时间变化趋势,进而对其科技创新策源能力开展评估。

2.2.1 在全球科技创新版图中的地位变化  
从2015—2017年到2020—2022年,上海在

全球知识合作网络中的连接度排名由第28名提升至第11名(见表2),说明在“卓越的全球城市”目标指导下,上海在全球科技创新版图中的地位显著提升,在提升“科技创新策源功能”方面取得了显著成效。但是与全球顶级科技创新中心(纽约、伦敦、波士顿)相比,上海存在较大差距。同时,上海与北京相比仍有不小的差距。

2.2.2 中美“科技脱钩”的影响

受中美“科技脱钩”影响,上海跨国合作连接空间向度有较大变化,发挥知识合作枢纽的作用变化明显:外向性明显降低,内向性显著升高(见图5)。上海与美国城市的合作连接呈现出“断崖式”下跌,上海跨国知识合作重心从北美向欧洲转移。同时,上海也展现出较强的韧性水平,国内合作连接不仅填补了“科技脱钩”带来的合作缺口,还在很大程度上抵消了这一现象对上海总体连接度的影响,其国内知识合作的辐射范围持续扩大,合作腹地逐渐延伸向西部、北部和西南地区。

2.2.3 科技创新的“路径依赖”与“路径锁定”

从全球范围来看,知识组合网络展现出明显的“核心—边缘”格局,其中包含两个

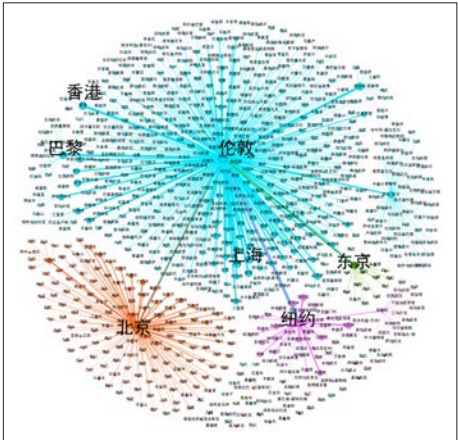


图2 全球城市高端生产服务网络“中心—腹地”关系(2016年)  
Fig.2 The “nodal-region” interurban relations in global advanced producer service network (2016)  
资料来源:根据GaWC企业—城市矩阵数据计算整理。

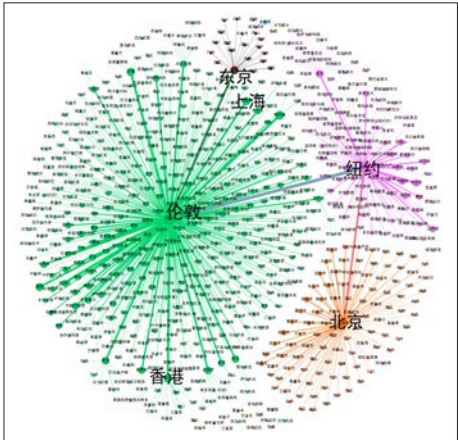


图3 全球城市高端生产服务网络“中心—腹地”关系(2022年)  
Fig.3 The “nodal-region” interurban relations in global advanced producer service network (2022)  
资料来源:根据GaWC企业—城市矩阵数据计算整理。

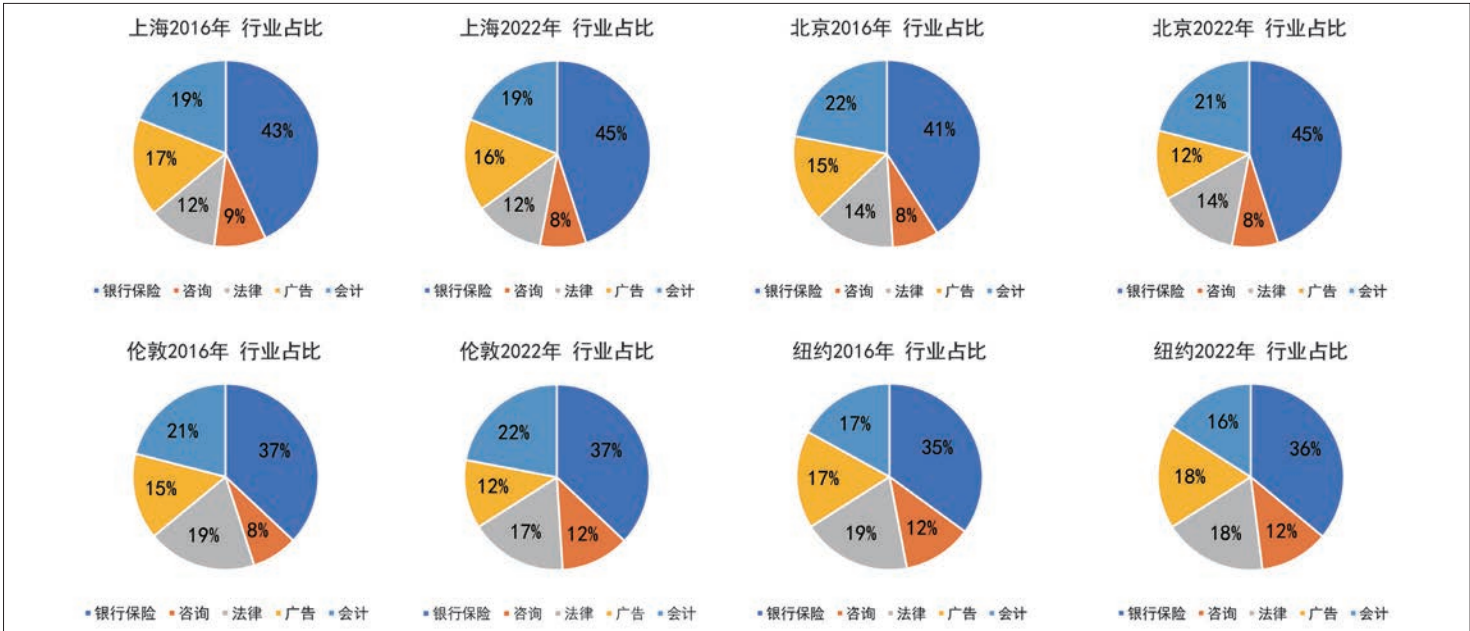


图4 上海、北京、伦敦、纽约高端生产服务网络连接度的分行业占比  
Fig.4 Proportion of industry-specific network connectivity of Shanghai, Beijing, London, and New York in global advanced producer service network  
资料来源:根据GaWC企业—城市矩阵数据计算整理。



彼此紧密联系的知识中枢:第一个中枢主要涵盖临床医学、分子生物学与遗传学、免疫学等学科,代表了基础前沿科学的核心;第二个

表2 全球城市知识合作网络相对连接度(2015—2022年)

Tab.2 Relative connectivity of cities in global knowledge collaboration network (2015-2022)

| 排名 | 2015—2017年 |        | 2020—2022年 |        |
|----|------------|--------|------------|--------|
|    | 城市         | 相对连接度  | 城市         | 相对连接度  |
| 1  | 波士顿        | 100.00 | 伦敦         | 100.00 |
| 2  | 纽约         | 87.57  | 波士顿        | 98.11  |
| 3  | 伦敦         | 83.79  | 北京         | 97.83  |
| 4  | 北京         | 73.03  | 纽约         | 96.98  |
| 5  | 巴黎         | 70.59  | 巴黎         | 68.60  |
| 6  | 巴塞罗那       | 62.13  | 巴塞罗那       | 66.35  |
| 7  | 多伦多        | 60.95  | 多伦多        | 60.58  |
| 8  | 西雅图        | 60.55  | 米兰         | 59.95  |
| 9  | 马德里        | 58.97  | 西雅图        | 57.00  |
| 10 | 巴尔的摩       | 54.60  | 马德里        | 56.44  |
| 11 | 首尔         | 51.82  | 上海         | 54.27  |
| 12 | 罗马         | 50.62  | 阿姆斯特丹      | 52.21  |
| 13 | 芝加哥        | 50.02  | 巴尔的摩       | 51.86  |
| 14 | 米兰         | 49.49  | 墨尔本        | 51.72  |
| 15 | 海德尔堡       | 49.41  | 芝加哥        | 50.81  |
| 16 | 休斯顿        | 48.24  | 休斯顿        | 49.66  |
| 17 | 墨尔本        | 46.90  | 悉尼         | 49.55  |
| 18 | 柏林         | 46.86  | 费城         | 49.21  |
| 19 | 哥本哈根       | 46.43  | 罗马         | 49.13  |
| 20 | 斯德哥尔摩      | 45.97  | 首尔         | 48.56  |
| 21 | 费城         | 45.82  | 香港         | 46.71  |
| 22 | 东京         | 45.62  | 东京         | 44.89  |
| 23 | 悉尼         | 45.24  | 柏林         | 42.94  |
| 24 | 莫斯科        | 44.90  | 旧金山        | 41.89  |
| 25 | 阿姆斯特丹      | 44.27  | 罗彻斯特       | 41.86  |
| 26 | 罗彻斯特       | 42.54  | 亚特兰大       | 40.94  |
| 27 | 亚特兰大       | 42.43  | 斯德哥尔摩      | 39.82  |
| 28 | 上海         | 41.18  | 莫斯科        | 39.76  |
| 29 | 旧金山        | 41.12  | 武汉         | 38.53  |
| 30 | 华盛顿        | 40.92  | 蒙特利尔       | 38.34  |

资料来源:根据Web of Science数据计算整理。

中枢则由工程科学、材料科学、化学等学科构成,体现了传统应用科学的核心。在这两个核心内部,不同学科之间交叉频繁,异质性知识的组合十分密集。对比2015—2017年与2020—2022年两个时段,全球知识组合的广度和学科交叉的深度均呈现出持续增强的趋势(见图6)。

在2015—2017年间,上海拥有比较优势的学科共计57个;到2020—2022年,这一数量上升至65个。以图6作为基础底图,将上海具备比较优势的学科叠加于其上,便可得到图7所展示的上海知识组合网络。从图中可以看出,2015—2017年期间,上海的优势学科主要集中于传统应用科学核心领域,具体包括材料科学、工程科学、物理学和计算机科学。而在2020—2022年期间,共有19个学科退出优势行列,同时有27个学科新进入优势行列。

整体而言,上海知识结构的演进表现出明显的“路径依赖”特征,在传统工程应用领域中持续强化,但同时也潜藏着“路径锁定”的隐患。此外,上海还出现了局部性的“路径突破”迹象,在分子生物学与遗传学、生物学与生物化学等少数新兴基础学科中,逐步建立起比较优势。

#### 2.2.4 技术研发产出的地理分布与创新空间需求

近年来,随着新经济、新产业、新技术的不断涌现,上海市技术研发产出的地理分布不断突破既有产业园区、大学边界,创新空间总

体上已实现全域覆盖,原有“中心—外围”空间格局发生结构性演变:“中心”城区创新边界持续外延,“外围”区域培育出多处创新节点,最终形成“点—线—面”相互串联交织的空间形态。上述空间演化既为上海建设具有全球影响力的科技创新中心筑牢空间基底(见图8),也从发展层面催生出创新空间的多样化、分散化和弹性化建设需求。

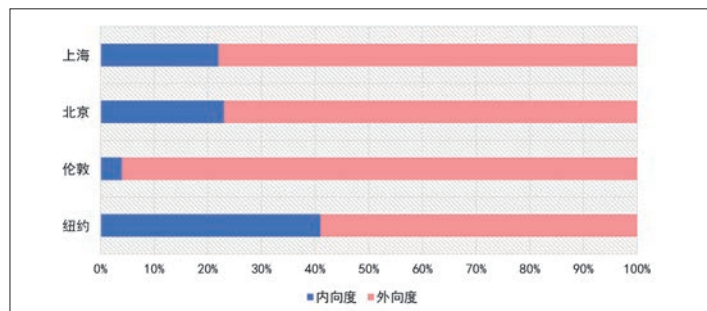
#### 2.2.5 创新要素与创新环境

上海在创新投入—产出效率、高端人才集聚、创新环境支撑方面取得长足进步,但仍与顶级全球科技创新中心存在不同程度差距。上海市自2018年起,每年R&D经费支出占全市地区生产总值比重均达到4%的标准,但研究经费投入总量相对偏弱(见图9),前有“标兵”北京、后有“追兵”深圳。2021年上海市高水平科学家人数排名全球20座主要城市的第2位,科研成果产出排名全球20座主要城市前5,但顶尖科学家集聚力度与平台建设有待进一步加强。

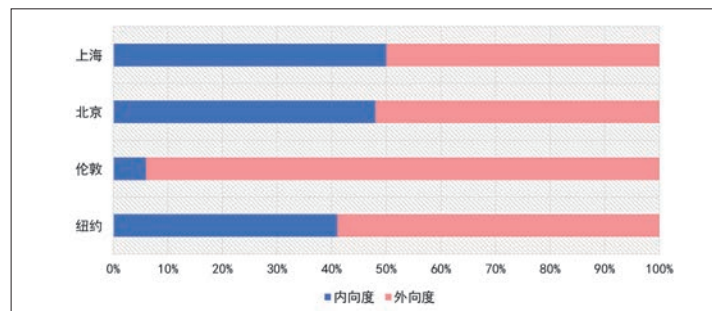
#### 2.3 高端产业引领功能评估

我国立足全球视野,坚持把实体经济作为发展经济的着力点,全方位推进“中国制造2025”,加快由制造大国转向制造强国。上海是我国先进制造的领导者,在迈向制造业强国的总体战略中有着举足轻重的地位,如何持续提升制造业竞争力、不断推动新旧动能转换和新型产业壮大是亟待回答的问题<sup>[10]</sup>。

“上海2035”总规明确指要“保障先



a 样本城市“两个扇面”空间向度(2015—2017年)



b 样本城市“两个扇面”空间向度(2020—2022年)

图5 主要全球城市“知识枢纽”功能的空间向度

Fig.5 The function as “knowledge hubs” of Shanghai, Beijing, London and New York in global knowledge collaboration network

资料来源:根据WoS数据计算整理。

进制造业”发展:“将承载国家战略功能、具有一定规模或对周边地区具有一定影响的先进制造业基地予以长期锁定并提升能级,形成代表国内制造业最高水平的产业基地,促进产业向高端化、服务化、集聚化、融合化、低碳化发展,提升在全球产业链和价值链中的地位。”

基于2020年福布斯全球企业2000强和《财富》世界500强企业的制造业总部一支数据构建全球城市高端制造业网络,由此分析上海在高端产业引领功能方面的全球地位。

2.3.1 全球高端制造业网络优势贡献源

上海在全球高端制造业网络中具有显著

优势,但其网络优势地位主要来源于外资制造企业的贡献,中资制造企业的贡献向度较低。根据全球高端制造业外资企业网络,上海的连接度排名第4,绝对连接度为72 254,相对连接度为78.59% (见表3)。这一结果说明,上海对于高端制造业外资企业具有较强的集聚和吸引能力,这与改革开放以来上海的制

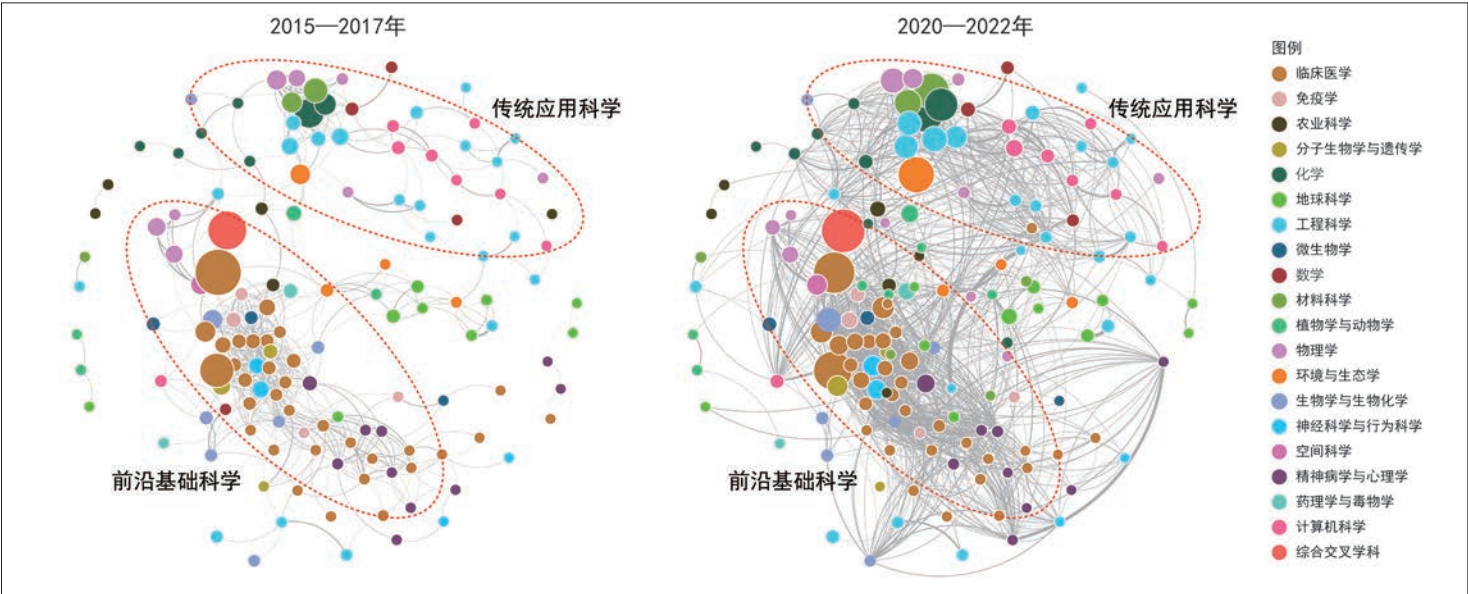


图6 全球知识组合网络的总体结构  
Fig.6 The overall structure of global knowledge combinatorial network

资料来源:根据Web of Science数据计算整理。

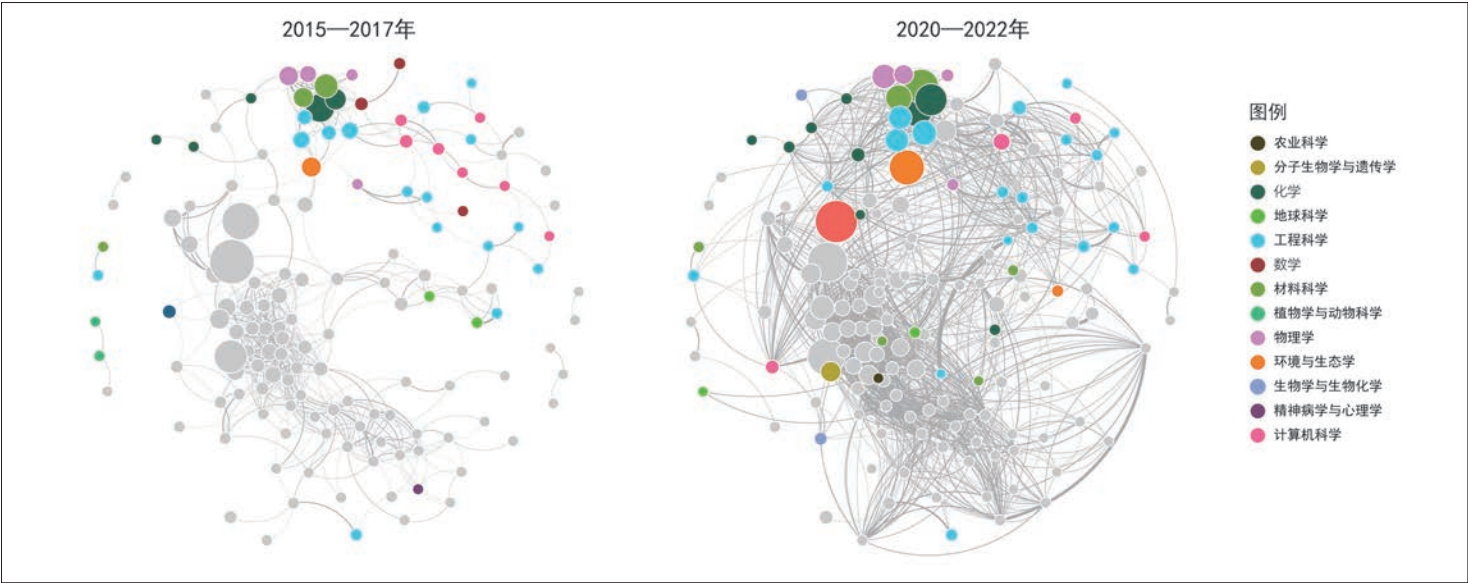


图7 上海在全球知识组合网络中的比较优势学科  
Fig.7 Comparative advantageous disciplines of Shanghai in the global knowledge combinatorial network

资料来源:根据Web of Science数据计算整理。



制造业发展路径和演化过程密切相关。上海作为我国改革先行区和对外开放门户,较早且较快地吸纳了跨国公司在华投资和生产活动,并不断积累壮大,成为外资制造业进入中国市场的首选城市,也稳固了其作为高端制造业集聚中心的地位。

根据高端制造业中资企业网络(见表4),尽管上海连接度排名为第3,但仍与北京、深圳有一定的差距。这说明上海在高端制造业领域过分依赖外资企业,而本土中资企业相对较弱。

2.3.2 制造业的新旧动能转换

上海高端制造业优势逐步扩大,低端制造业稳步退出,但新旧动能转换效率和速率仍有待提升。根据长三角41个城市第六次全国人口普查(2010年)和第七次全国人口普查

(2020年)分行业从业人员数据,计算城市群各城市在28个类型制造业的区位熵(见图10)。图中红色代表城市在特定制造业领域具有比较优势,蓝色则代表城市在特定制造业领域不具有比较优势。由此可知,上海在长三角范围内具有比较优势的制造业变化呈现出明显的“旧动能退出”特征。对比两次人口普查的分行业从业人员数据,一些典型低端制造业包括家具制造业、文教和娱乐品制造业、橡胶和塑料制品业、有色金属冶炼和压延加工业、金属制品业、电气机械和器材制造业退出了优势产业。以上变化反映出上海一系列产业政策对制造业结构的优化调整有显著成效。

图11为上海市各门类制造业的区位熵比较。在具有比较优势的领域中,上海在食品制

造业、烟草制品业、化学原料和化学品制造业、医药制造业、交通运输设备制造业、仪器仪表制造业领域的区位熵有较大幅度提升;同时,上海在石油和其他燃料加工业、黑色金属冶炼和压延加工业、有色金属冶炼和压延加工业、专用设备制造业的区位熵有不同程度的下降;上海在造纸和纸制品业、通用设备制造业、计算机和其他电子设备制造业的区位熵维持稳定。总体而言,上海制造业的新旧动能转换取得一定成效,但其速率和效率仍有待进一步提升。

上海高端制造业的集聚效应和规模效应不断增强,空间溢出和辐射效应在全市范围不断拓展,但仍有较多园区存在土地利用效率不高的问题,低容积率、低密度、低用地混合的土地使用模式无法满足企业对科技研发、商务办公等生产服务功能的需求。

2.3.3 领军企业发展

上海领军企业发展势头较好,但在自主创新能力方面仍有较大的提升空间。截至2022年,上海市共有66家独角兽企业,比2017年(28家)多38家,增幅接近六成。“3+6”产业体系共有34家独角兽企业,在上海独角兽企业总数中占比52%,其中3大先导产业20家,6大重点

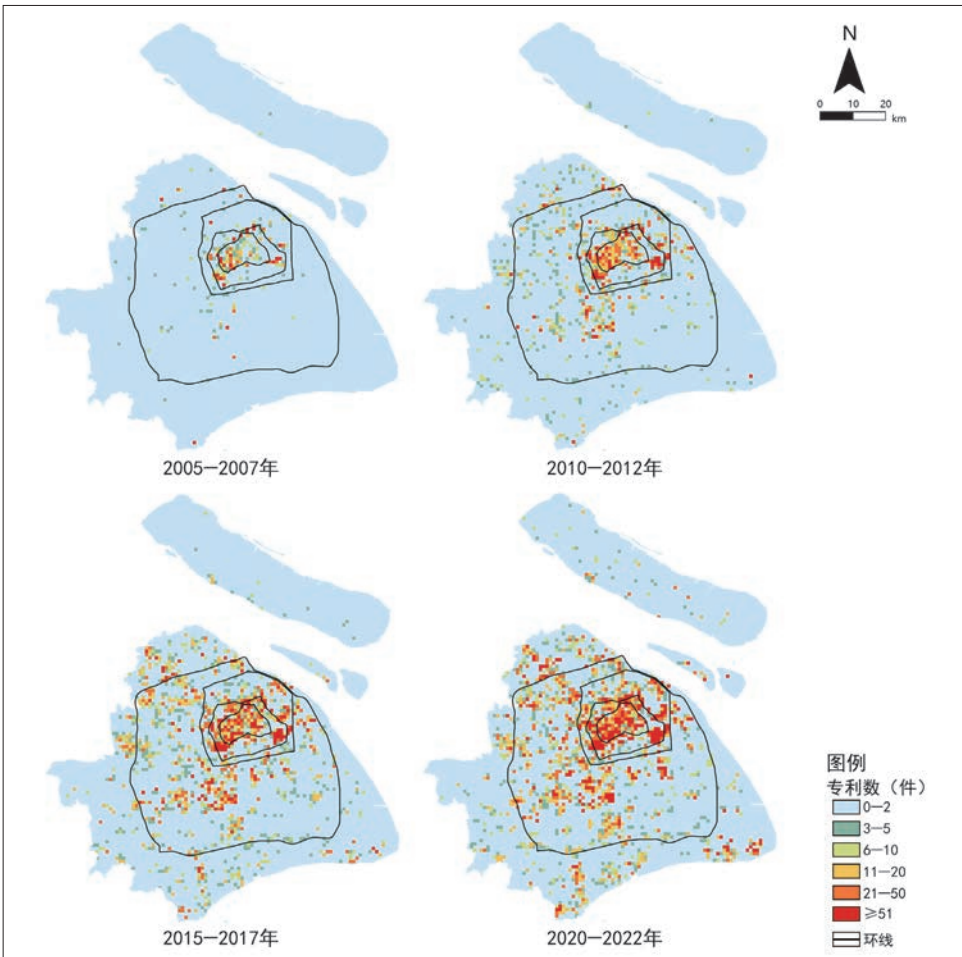


图8 上海授权专利的空间分布(2022—2025)  
Fig.8 Spatial distribution of authorized patents in Shanghai (2022-2025)

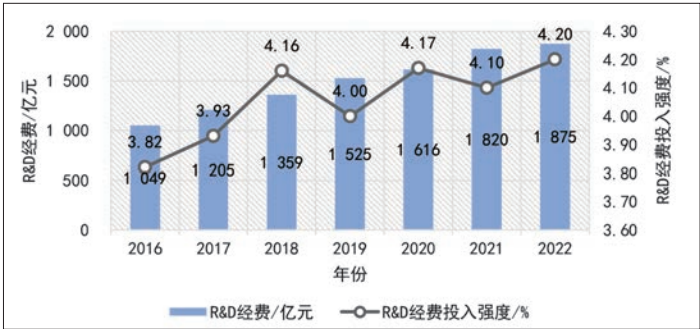
资料来源:根据Web of Science数据计算整理。

表3 全球高端制造业外资企业网络连接度排名前15的城市(2020年)

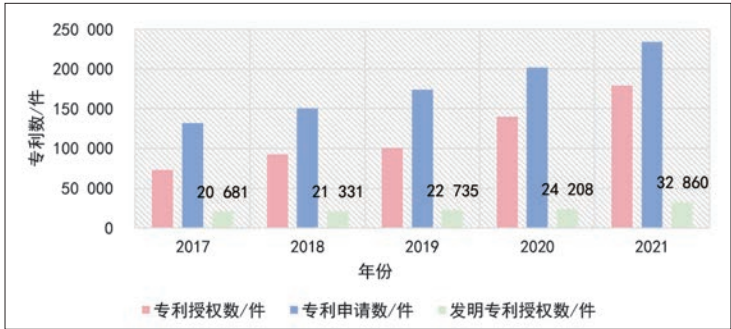
Tab.3 Top 15 cities by network connectivity of foreign-funded enterprises in global high-end manufacturing (2020)

| 排名 | 城市   | 绝对连接度  | 相对连接度/% |
|----|------|--------|---------|
| 1  | 新加坡  | 91 934 | 100.00  |
| 2  | 伦敦   | 80 463 | 87.52   |
| 3  | 曼谷   | 73 266 | 79.69   |
| 4  | 上海   | 72 254 | 78.59   |
| 5  | 巴黎   | 71 179 | 77.42   |
| 6  | 东京   | 69 851 | 75.98   |
| 7  | 吉隆坡  | 69 371 | 75.46   |
| 8  | 圣保罗  | 67 270 | 73.17   |
| 9  | 首尔   | 64 896 | 70.59   |
| 10 | 香港   | 62 514 | 68.00   |
| 11 | 迪拜   | 62 491 | 67.97   |
| 12 | 北京   | 61 447 | 66.84   |
| 13 | 雅加达  | 61 093 | 66.45   |
| 14 | 莫斯科  | 61 076 | 66.43   |
| 15 | 布鲁塞尔 | 58 915 | 64.08   |

资料来源:根据福布斯2000强企业数据计算整理。



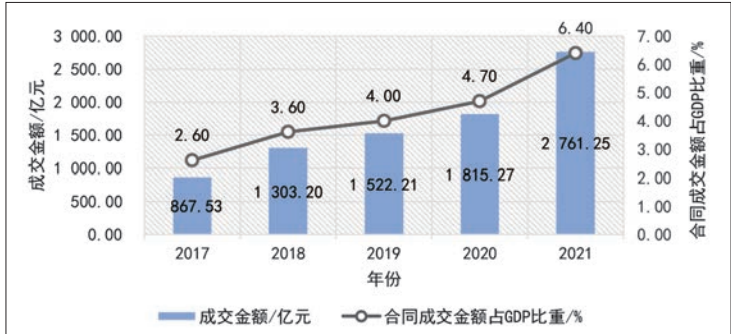
a 上海全社会研究与实验发展投入情况



b 上海专利授权与申请情况



c 上海R&D经费内部支出情况



d 上海技术合同成交金额及GDP占比

图9 上海R&D相关指标

Fig.9 Statistics on Research and Development of Shanghai

资料来源：上海市科技统计年鉴。

表4 全球高端制造业中资企业网络连接度排名前15的城市（2020年）

Tab.4 Top 15 cities by network connectivity of Chinese enterprises in global high-end manufacturing (2020)

| 排名 | 城市 | 绝对连接度  | 相对连接度/% |
|----|----|--------|---------|
| 1  | 北京 | 40 674 | 100.00  |
| 2  | 深圳 | 32 370 | 79.58   |
| 3  | 上海 | 27 381 | 67.32   |
| 4  | 香港 | 26 500 | 65.15   |
| 5  | 成都 | 25 310 | 62.23   |
| 6  | 广州 | 24 135 | 59.34   |
| 7  | 武汉 | 23 956 | 58.90   |
| 8  | 西安 | 23 473 | 57.71   |
| 9  | 南京 | 22 576 | 55.50   |
| 10 | 沈阳 | 21 625 | 53.17   |
| 11 | 天津 | 20 771 | 51.07   |
| 12 | 长沙 | 20 425 | 50.22   |
| 13 | 杭州 | 20 171 | 49.59   |
| 14 | 重庆 | 19 831 | 48.76   |
| 15 | 合肥 | 18 514 | 45.52   |

资料来源：根据福布斯2000强企业数据计算整理。

产业14家。

但是，上海领军企业能级及自主创新能力有待提升。集成电路领域产业集群同质化竞争严重；生物医药领域多数医药类企业主营业务仍以低价值产业为主，具有自主知识

产权的创新成果产出不足；人工智能领域虽起步较早，但缺乏龙头企业，导致创新主体单一，产学研融通受阻，关键核心技术突破能力较弱，一直与北京有所差距，且深圳、广州、杭州等地区追赶进度明显；科学仪器自主化水平亟待提升。

## 2.4 开放枢纽门户功能评估

枢纽门户的最基本特点在于不同交通方式协同综合发展，包括海洋运输、航空运输和陆路运输3种方式<sup>[1]</sup>。航空与海运枢纽具备更为强大和广泛的交通集散能力，是城市履行基本功能的关键通道和门户，其能级水平在一定程度上决定了城市经济与外部市场之间的互动能力，进而成为城市及区域经济增长的重要引擎<sup>[12]</sup>。当航空与海运枢纽与自由港或自由贸易区等载体相结合时，便构成了综合交通枢纽平台，从而为区域经济发展提供有力支撑<sup>[13]</sup>。

“上海2035”总规提出“追求枢纽门户地位稳步提升。提高亚太航空门户枢纽能级，

完善航空服务体系，实现腹地与门户的快速连接；推动国际海港枢纽功能升级，实现港口布局和集疏运体系进一步优化”。本文主要运用新华·波罗的海国际航运中心发展指数和OAG全球航空班次数据等，评估上海在全球航运网络中的地位演变特征和上海开放枢纽门户功能。

### 2.4.1 国际航运中心地位

上海国际航运中心地位稳固，枢纽服务功能有所提升，但海港集疏运结构与绿色低碳发展要求仍有差距。上海港集装箱第一大港的地位更加凸显。2022年，尽管受到外部环境的不利影响，上海港全年完成集装箱吞吐量4 730万TEU，比2021年增长0.6%，连续13年保持世界第一。国际集装箱中转比例、水水中转比例等集疏运指标建设成效明显，已达到或接近“上海2035”总规目标（见表5）。上海港在新华·波罗的海国际航运中心发展指数排名中由2014年的第7位到目前稳居第3位，与新加坡、伦敦的差距进一步缩小（见表6）。上海已基本建成国际航运中心，初步具备了全球航



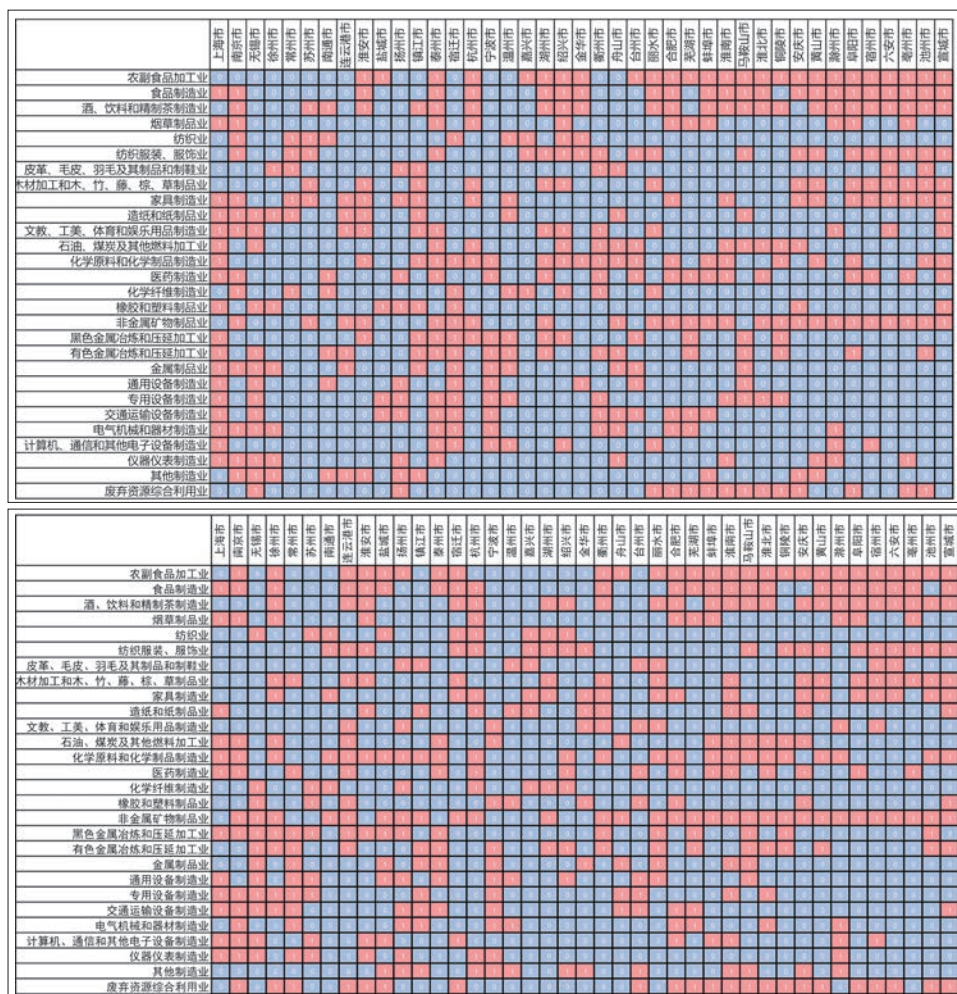


图10 长三角城市群制造业优势行业演替 (上:2010年;下:2020年)

Fig.10 Advantageous manufacturing industries in the Yangtze River Delta Urban Agglomeration (top panel: 2010; bottom panel: 2020)

资料来源:根据第六次、第七次全国人口普查数据计算整理。

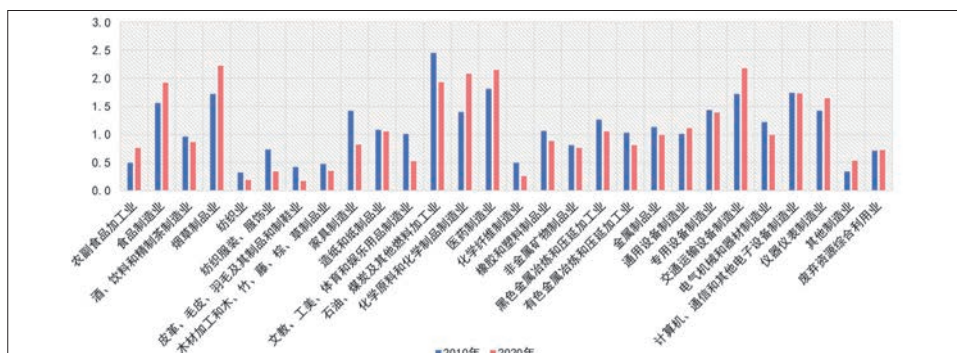


图11 长三角城市制造业区位熵变化 (2010—2020年)

Fig.11 Changes of location quotients of manufacturing industries in the Yangtze River Delta Urban Agglomeration (2010-2020)

资料来源:根据第六次、第七次全国人口普查数据计算整理。

运资源配置能力。

以集疏运吞吐量统计,2021年上海港公路、铁路、水运方式占比分别为49.5%、0.9%、

49.6%(见图12)。其中,公路占比过高,铁路占比过低。此外,内河集疏运的效用也未充分发挥。

## 2.4.2 航空枢纽

上海航空枢纽量级不断提高。不考虑新冠疫情的特殊影响,从2016年到2019年,上海在全球航空网络中的连接度排名由26名提升至16名,说明在“卓越的全球城市”目标指引下,上海在“强化亚太地区航空门户地位”方面取得了一定成效。但是,与全球顶级航空枢纽城市和亚太其他重要航空枢纽相比,上海仍存在不同程度的差距(见表7),且连通性和中转能力仍是短板。

图13为上海浦东机场2008—2019年间旅客中转量和中转率。从图中可知,中转率提升较缓,面临旅客吞吐量和中转率之间增长不平衡的挑战。这与“上海2035”总规中至2035年上海航空旅客中转率达到19%左右的目标,尚有较大差距。

## 3 新发展格局下的上海全球城市核心功能提升策略

### 3.1 构建结构均衡、门类完整的高端生产服务业体系

#### 3.1.1 问题分析

未来上海的高端生产性服务业体系发展要在认清国际发展环境深刻变化的形势的基础上,不断调整完善组织网络与功能结构,更充分地发挥自身的比较优势和服务能级。尤其是要克服目前在法律、会计、咨询、广告等行业的高能级主体缺乏和服务供给不够丰富等短板,以及在各行业之间、上海与国内其他区域之间的协同度仍有待提升,未形成与实体经济深度融合的赋能生态等问题。

#### 3.1.2 策略建议

一是认识构建“高端生产服务业体系”的重要性,积极培育法律、会计、咨询、广告等高端生产性服务业的多维度支撑,构建支配全球资源的高端生产服务业体系。二是充分回应大变局背景下的“双循环”战略调整,准确把握上海作为国内大循环的中心节点和国内国际双循环战略链接的动态发展趋势,持续增强上海面向国内资本市场的综合服务能力、拓宽服务辐射范围,同时稳步提升其在国际资本市

表5 2014—2022年上海港建设成效与集疏运指标  
Tab.5 Construction achievements and transportation indexes of Shanghai port (2014-2022)

| 年份   | 年集装箱吞吐量/<br>万TEU | 年货物吞吐量/<br>亿t | 年旅客吞吐量/<br>万人次 | 水水中转<br>比例/% | 国际中转<br>比例/% |
|------|------------------|---------------|----------------|--------------|--------------|
| 2022 | 4 730            | 7.32          | —              | 53.9         | 12.0         |
| 2021 | 4 703            | 7.76          | —              | 49.6         | 13.0         |
| 2020 | 4 350            | 7.17          | 31.90          | 51.6         | 12.3         |
| 2019 | 4 330            | 7.20          | 228.10         | 48.3         | 10.8         |
| 2018 | 4 201            | 7.30          | 315.00         | 46.8         | 8.8          |
| 2017 | 4 023            | 7.51          | 352.50         | 46.7         | 7.7          |
| 2016 | 3 713            | 7.02          | 224.70         | 46.5         | 7.2          |
| 2015 | 3 653            | 7.17          | 178.10         | 45.0         | 6.9          |
| 2014 | 3 520            | 7.55          | 121.52         | 45.8         | 7.1          |

资料来源:上海统计年鉴。

表6 2017—2022年新华·波罗的海国际航运中心发展指数排名前10城市  
Tab.6 Top 10 Xinhua-Baltic International Shipping Centre Development Index rankings (2017-2022)

| 排名 | 2017年 | 2018年 | 2019年 | 2020年 | 2021年 | 2022年 |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1  | 新加坡   | 新加坡   | 新加坡   | 新加坡   | 新加坡   | 新加坡   |
| 2  | 伦敦    | 香港    | 香港    | 伦敦    | 伦敦    | 伦敦    |
| 3  | 香港    | 伦敦    | 伦敦    | 上海    | 上海    | 上海    |
| 4  | 汉堡    | 上海    | 上海    | 香港    | 香港    | 香港    |
| 5  | 上海    | 迪拜    | 迪拜    | 迪拜    | 迪拜    | 迪拜    |
| 6  | 迪拜    | 鹿特丹   | 鹿特丹   | 鹿特丹   | 鹿特丹   | 鹿特丹   |
| 7  | 纽约    | 汉堡    | 汉堡    | 汉堡    | 汉堡    | 汉堡    |
| 8  | 鹿特丹   | 纽约    | 纽约    | 雅典    | 雅典    | 纽约    |
| 9  | 东京    | 东京    | 休斯顿   | 纽约    | 纽约    | 雅典    |
| 10 | 雅典    | 釜山    | 雅典    | 东京    | 宁波    | 宁波    |

资料来源:新华·波罗的海国际航运中心发展指数。

表7 全球航空网络连接度排名前30的城市 (2016年、2019年、2022年)  
Tab.7 Top 30 cities in global aviation network connectivity (2016, 2019, 2022)

| 排名 | 2016年 |        | 2019年 |        | 2022年 |        |
|----|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
|    | 城市    | 连接度    | 城市    | 连接度    | 城市    | 连接度    |
| 1  | 伦敦    | 100.00 | 伦敦    | 100.00 | 伦敦    | 100.00 |
| 2  | 巴黎    | 64.58  | 巴黎    | 61.53  | 巴黎    | 68.44  |
| 3  | 阿姆斯特丹 | 51.14  | 香港    | 53.72  | 伊斯坦布尔 | 55.04  |
| 4  | 伊斯坦布尔 | 43.58  | 曼谷    | 53.22  | 阿姆斯特丹 | 54.79  |
| 5  | 法兰克福  | 43.45  | 首尔    | 49.59  | 法兰克福  | 43.84  |
| 6  | 香港    | 43.30  | 新加坡   | 49.25  | 纽约    | 37.15  |
| 7  | 新加坡   | 39.99  | 伊斯坦布尔 | 45.78  | 马德里   | 33.57  |
| 8  | 曼谷    | 37.93  | 阿姆斯特丹 | 45.60  | 米兰    | 29.59  |
| 9  | 首尔    | 35.73  | 法兰克福  | 43.88  | 巴塞罗那  | 28.90  |
| 10 | 纽约    | 34.56  | 东京    | 39.44  | 慕尼黑   | 28.68  |
| 11 | 慕尼黑   | 31.08  | 台北    | 37.03  | 多哈    | 27.76  |
| 12 | 东京    | 29.58  | 纽约    | 35.66  | 都柏林   | 27.60  |
| 13 | 马德里   | 28.74  | 吉隆坡   | 32.54  | 多伦多   | 27.04  |
| 14 | 多伦多   | 28.57  | 多哈    | 32.38  | 新加坡   | 26.98  |
| 15 | 吉隆坡   | 28.24  | 马德里   | 31.06  | 里斯本   | 26.49  |
| 16 | 罗马    | 27.66  | 上海    | 28.92  | 布鲁塞尔  | 25.31  |
| 17 | 台北    | 27.14  | 莫斯科   | 27.29  | 维也纳   | 24.99  |
| 18 | 布鲁塞尔  | 26.87  | 巴塞罗那  | 26.74  | 苏黎世   | 24.98  |
| 19 | 米兰    | 26.41  | 罗马    | 26.60  | 罗马    | 24.07  |
| 20 | 苏黎世   | 26.28  | 慕尼黑   | 25.89  | 哥本哈根  | 23.11  |
| 21 | 巴塞罗那  | 25.51  | 米兰    | 24.50  | 曼谷    | 18.75  |
| 22 | 哥本哈根  | 25.18  | 苏黎世   | 22.62  | 迈阿密   | 17.58  |
| 23 | 维也纳   | 24.24  | 维也纳   | 22.26  | 斯德哥尔摩 | 17.55  |
| 24 | 莫斯科   | 24.15  | 布鲁塞尔  | 21.79  | 墨西哥城  | 17.24  |
| 25 | 多哈    | 22.95  | 都柏林   | 21.53  | 开罗    | 17.08  |
| 26 | 上海    | 22.49  | 哥本哈根  | 20.31  | 日内瓦   | 16.63  |
| 27 | 都柏林   | 22.30  | 多伦多   | 20.22  | 安塔利亚  | 16.54  |
| 28 | 柏林    | 20.90  | 北京    | 19.77  | 柏林    | 16.15  |
| 29 | 斯德哥尔摩 | 19.13  | 里斯本   | 19.56  | 巴拿马城  | 15.97  |
| 30 | 阿布扎比  | 18.62  | 大阪    | 18.56  | 特拉维夫  | 15.27  |

资料来源:根据Official Aviation Guide航空班次数据计算整理。

场中的服务水平,合理调整业务布局。三是厘清上海在国家资本市场中的细分服务职能,突出上海相较于北京、香港所具备的开放市场优势,进而明确差异化发展路径和专业化协同目标。

3.2 在上海大都市圈落实“长三角科技创新共同体”

3.2.1 问题分析

虽然如前文所说,上海在全球知识合作

网络中的连接度排名快速提升,说明在提升“科技创新策源功能”方面已取得了显著成效,但依然未列入全球科研核心枢纽地位。分析其主要原因是由于中美“科技脱钩”对上海跨国合作连接空间向度的影响较大,上海的合作重心的转向除了由北美转向欧洲外,由国外向国内的转向力度还不足,对国内尤其是长三角区域合作城市的拓展还不够,对区域创新资源的一体化统筹组织和优化配置能力也有待提升。

3.2.2 策略建议

一是强调上海的科技创新发展和具有全球影响力的科技创新中心建设应以立足上海大都市圈和长三角区域为切实抓手,突出上海作为引领长三角创新共同体核心城市的职能定位,引领长三角打造具有一流国际竞争力的创新型区域。二是准确把握上海作为链接国外国内创新网络枢纽的变化趋势,在积极融入全球创新合作网络的同时,更加注重上海在构建和优化国家创新合作网络中的引领作用。三是进一步细化上海科技创新发展空间支撑,进一步完善和拓展“发展多样化科技创新空间”的策略目标,鼓励在全市范围内发展类型多样、区位灵活、形态多元和弹性功能的创新空间,构建“点—廊—域”结合的创新空间体系。应更加精细地规划上海科技创新发展的演进路线:一方面要防止在具备传统优势的工程应用领域出现过度依赖既有发展轨迹进而陷入锁定状态,另一方面



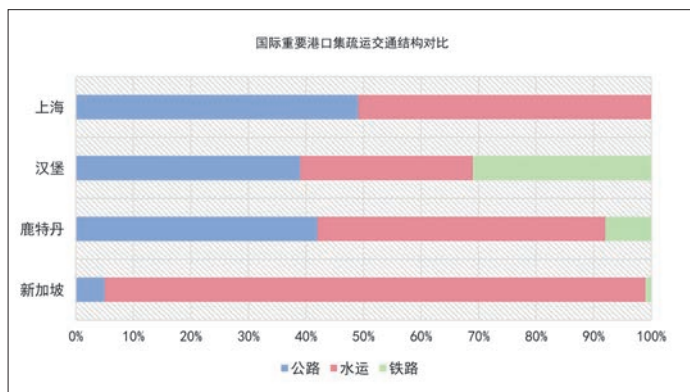


图12 国际重要港口集疏运交通结构对比

Fig.12 Comparison of the collection and distribution traffic structures of major international ports

资料来源:新华·波罗的海国际航运中心发展指数。



图13 上海浦东机场中转量与中转率（2008—2019年）

Fig.13 Transfer volume and transfer rate of Shanghai Pudong International Airport (2008—2019)

资料来源:上海统计年鉴。

也要争取在新兴基础研究领域实现发展轨迹的突破与全新路径的构建。

### 3.3 以更高要求推动向战略性新兴产业转型,强化空间高效落实

#### 3.3.1 问题分析

中资企业对上海在全球高端制造业网络中显著优势地位的支撑作用薄弱,主要表现在产业附加价值不足、空间布局与产业耦合度不高、创新动能亟待增强等。此外,“上海2035”总规的3大分目标之一——“更可持续的韧性生态之城”中将“推进绿色低碳发展”作为首要目标,但2017年提出的规划目标与当前发展形势相比,仍亟待调整和确定产业发展的“双碳目标”以提高时效性,并在“上海2035”总规的“目标—指标—策略—机制”框架中进行层层优化落实。

#### 3.3.2 策略建议

一是将新旧动能的持续转换作为上海维持和提升高端产业引领功能的关键驱动,并深化“上海2035”总规中产业发展的“双碳目标”,以更高要求实现战略性新兴产业转型的“高端产业引领”和“双碳”双重目标。二是充分预见未来在“高端产业引领”“双碳目标”驱动下上海战略性新兴产业的迅猛发展态势,为产业转型做好空间落实和预留,进一步强化市域产业空间布局与“3+6”战略新兴产业的耦合度。

### 3.4 重点加速航空枢纽建设,海空枢纽共同强化开放枢纽门户

#### 3.4.1 问题分析

从前文开放枢纽门户功能评估结果可知,上海航空枢纽距离“上海2035”总规提出的“提高亚太航空门户枢纽能级”要求还有不小距离,具体表现在国际连通度不足、中转功能偏弱等突出问题。因此,持续提升上海的航空枢纽能级,弱化上海非必经主要国际航空航线的不利因素,将成为提升上海开放枢纽门户功能的首要路径。此外,上海高端航运服务能级滞后也是制约上海开放枢纽门户功能提升的主要因素。

#### 3.4.2 策略建议

一是在总规中纳入东方枢纽世界级综合交通枢纽建设的指引,增强亚太航空门户地位。强调东方枢纽对城市功能布局的优化,包括枢纽周边地区、浦东中东部地区和整个市域,重点通过东方枢纽建设及周边地区发展激活浦东中东部地区,形成面向“外循环”的商务、科创综合片区,提升开放枢纽门户的支点地位。增加高水平公务机场规划建设,整合提升“一市三场”枢纽体系。二是持续提升上海的航运服务能级和海港枢纽服务功能,持续加大上海港集疏运体系建设,提高海铁联运比例。

## 4 结语

在全球百年未有之大变局与中国式现代

化深入推进的双重背景下,对“上海2035”总规实施评估,应超越技术维度的实施状况与规划目标的简单指标核对,而作为一项关乎城市战略方向与国家使命担当的公共政策检视。本文通过国际比较网络分析,客观揭示了上海在迈向“卓越的全球城市”进程中的真实图景:一方面,上海在全球生产性服务业、科技创新、高端制造和航运枢纽网络中的连接度与排名均有显著提升,显示出强大的发展韧性与制度优势,其作为国家战略核心支点的地位愈发稳固;另一方面,评估也清晰地暴露出上海在功能结构、自主创新和空间效率上的深层短板。由此可以得出,国土空间规划体系下的城市体检评估应作为规划全生命周期“编制—实施—评估—反馈—调整”闭环链条的重要环节,不仅对照规划预期目标测度实施进展和检验规划实施路径与资源要素配置的合理与否,更作为修正规划目标、校准实施路径、重构策略的关键制度安排。通过“上海2035”总规实施情况的综合评估工作,对标中央对上海的战略定位、经济全球化新格局、全国发展大棋盘及长三角一体化部署,重点考察规划实施过程对外部环境剧变(如地缘政治、科技脱钩)的响应与韧性,系统诊断规划实施成效与存在短板,实现规划实施评估从“实施结果验收”到“战略动态调校”的范式转变,支撑“上海2035”总规动态维护,也为超大城市总体规划评估提供了新逻辑。

对“上海2035”总规实施的上海全球城市核心功能发展评估发现,在当前全球新发展环境下,对我国众多国家中心城市的全球竞争力提升而言,将不再取决于在全球网络中被动嵌入的规模与流量,而是取决于其能否主动进行“双循环”式的网络重塑与生态构建,最终实现韧性生存与战略自主的动态统一。中美“科技脱钩”对我国中心城市的影响证明了高度依赖外部单一节点的“外向型”网络极其脆弱,上海全球城市发展的实践揭示了一条关键路径:一个具备高韧性的全球城市,不仅应拥有强大的国际资源外向链接,还要具备深厚的国内腹地内向辐射能力,将传统“核心—边缘”结构的单向“虹吸”转化为双向“赋能”,建立深度产业协作、知识扩散和价值共享机制。

上海全球城市核心功能发展评估显示,上海在工程应用领域的优势固然显著,但也存在“路径依赖”及被锁定在特定技术轨道的风险;高端制造业对外资的依赖,也制约了本土创新策源能力的跃升。从中可以得到的启示是:在全球科技竞争从应用跟随转向基础原创的大环境下,全球城市持久繁荣的秘诀在于能否形成一个从“0至1”的科学发现,到“1至100”的技术转化,再到“100至100万”的产业放大的完整“策源—产业”深度融合的创新生态系统。

上海全球城市核心功能发展评估还发现,塑造全球枢纽门户不应满足于航运中心“高流量”的通道角色,更应成为链接全球规则、标准、数据和资金的“平台”。因此,全球城市开放门户功能的提升,要求全球城市实现从“全球通道经济”向“全球平台经济”的跃升。

展望未来,上海全球城市核心功能的提升,本质上是一场关于“控制力”与“话语权”的竞争。它不再满足于做高效的连接节点,而要力争成为规则、标准和价值的定义者。这要求上海在服务国家战略中找准差异化定位(与北京、香港协同),在开放与安全、集聚与辐射、传统与新兴的辩证关系中,走出一条兼具中国特色与国际影响力的全球城市发展新路。

“上海2035”总规评估的价值,正在于为这条艰难而卓越的探索之路,提供基于证据的校准与导航。

参考文献 References

[1] 石晓冬,王吉力,杨明. 北京城市总体规划实施评估机制的回顾与新探索[J]. 城市规划学刊, 2019 (3): 66-73.  
SHI Xiaodong, WANG Jili, YANG Ming. Review and exploration of Beijing's Master Plan (2016-2035) evaluation[J]. Urban Planning Forum, 2019(3): 66-73.

[2] 卢明华,朱婷,李国平. 基于国际比较视角的北京“四个中心”建设体检评估探索[J]. 地理科学, 2021, 41 (10): 1706-1717.  
LU Minghua, ZHU Ting, LI Guoping. Exploration on city health examination evaluation of “four centers” construction in Beijing from the perspective of international comparison[J]. Scientia Geographica Sinica, 2021, 41(10): 1706-1717.

[3] 屠李,赵鹏军,张超荣. 我国城乡规划实施评估的问题与改进——基于公共政策视角[J]. 城市发展研究, 2016, 23 (1): 58-64.  
TU Li, ZHAO Pengjun, ZHANG Chaorong. Problems and improvements of evaluation of planning implementation in China: study from the perspective of public policy[J]. Urban Development Studies, 2016, 23(1): 58-64.

[4] 上海社会科学院. 国际城市发展报告(2025)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2025: 8.  
Shanghai Academy of Social Sciences. Annual report on world cities (2025)[M]. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2025: 8.

[5] 科尔尼. 2025年全球城市报告[R]. 2025.  
Kearney. 2025 Global cities report: accelerating through volatility[R]. 2025.

[6] TAYLOR P J, DERUDDER B, FAULCONBRIDGE J, et al. Advanced producer service firms as strategic networks, global cities as strategic places[J]. Economic Geography, 2014, 90(3): 267-291.

[7] BASSENS D, VAN MEETEREN M. World cities under conditions of financialized globalization: towards an augmented world city hypothesis[J]. Progress in Human Geography, 2015, 39(6): 752-775.

[8] WÓJCIK D. Financial geography II: the impacts of Fintech-financial sector and centres, regulation and

stability, inclusion and governance[J]. Progress in Human Geography, 2021, 45(4): 878-889.

[9] 曹湛,李卓欣,戴靓,等. 大变局下上海建设全球科技创新中心再审视: 基于“知识合作”与“知识组合”的双重视角[J]. 城市规划学刊, 2023 (6): 40-49.  
CAO Zhan, LI Zhuoxin, DAI Liang, et al. Reassessing Shanghai's quest to build a global innovative center in the era of great change: dual perspectives on “knowledge collaboration” and “knowledge combination”[J]. Urban Planning Forum, 2023(6): 40-49.

[10] 王启轩,唐伟成,宋彦. “再制造业化”视角的大城市产业用地转型与治理研究——国际经验与本土路径[J/OL]. 国际城市规划, 1-14. <https://doi.org/10.19830/j.upi.2025.389>.  
WANG Qixuan, TANG Weicheng, SONG Yan. Industrial land transformation and governance in large cities from a reindustrialization perspective: international experience and local pathways[J/OL]. Urban Planning International, 1-14. <https://doi.org/10.19830/j.upi.2025.389>.

[11] 王列辉,朱艳. 基于“21世纪海上丝绸之路”的中国国际航运网络演化[J]. 地理学报, 2017, 72 (12): 2265-2280.  
WANG Liehui, ZHU Yan. The evolution of China's international maritime network based on the “21st Century Maritime Silk Road” [J]. Acta Geographica Sinica, 2017, 72(12): 2265-2280.

[12] DUCRUET C, NOTTEBOOM T. The worldwide maritime network of container shipping: spatial structure and regional dynamics[J]. Global Networks, 2012, 12(3): 395-423.

[13] DUCRUET C. Multilayer dynamics of complex spatial networks: the case of global maritime flows (1977-2008)[J]. Journal of Transport Geography, 2017, 60: 47-58.