



清华-布鲁金斯公共政策研究中心
BROOKINGS-TSINGHUA CENTER FOR PUBLIC POLICY



GLOBAL CITIES INITIATIVE
A Joint Project of Brookings and JPMorgan Chase

北京：一座国际城市

北京：一座国际城市

清华－布鲁金斯公共政策研究中心
国际城市项目：由布鲁金斯学会和摩根大通共同发起

王丰

北京：国际城市的崛起

北京，作为世界上人口最大国家和第二大经济体中国的首都，目前已经成为了一个重要的国际化城市。在过去的几十年间，这座古老的都城焕然一新，成为一座现代、充满活力、亦是当今中国增长最快的国际化大都市。

北京正在急速扩张。在 2000 到 2010 年间，北京市人口增长了百分之四十二，达到了近两千万人，而同期的全国人口增长率仅为百分之六。北京每三位居民中就有一位来自外地，在 2000 年时这个比例仅为五分之一。北京标志性的自行车大潮已经被路面上拥堵的滚滚车流和地下的地铁代替。2002 年，北京已注册机动车辆达到了 190 万辆，到 2012 年这个数字已经超过了 500 万。2000 年时的北京仅有两条地铁线路，总长度不超过五十五公里，在不到十年的时间里，地铁与轻轨的线路已达十七条，总长四百五十六公里。同时还有五百公里的线路预计在 2020 年贯通。新千年伊始，北京一年接待了二百五十万的国际游客；2012 年，游客量已经翻了一番。北京还拥有世界排名第二繁忙的机场，年旅客吞吐量达到七千七百万，新的机场还在建设中。

北京是中国城市崛起的独特缩影。近三十年来，特别是过去的十年，中国的城市化进程伴随着史无前例的高速经济增长。在二十一世纪的头十年，中国的城市人口占总人口的比例从约三分之一(36.22%)跃升至近一半(49.95%)，城市人口年增长率接近百分之四。考虑到庞大的人口基数，这意味着两亿一千万的中国人成为了新的城市居民。2011 年，中国的城市人口历史上第一次超过了农村。无论如何，这都是整个世界在十年间所经历的最大规模的城市化进程。



中国城市的增长同时体现在数字和规模上。2000年，五千五百万中国人聚集在七座人口超四百万的大城市。到了2009年，这样的超大城市数量已达14个，几乎翻倍，而居住其间的人口已接近一亿。2012年，中国在世界300大城市经济体中就占据了48个。这些主要的城市群在2012年的人口数量基本占据了全国人口总量的四分之一，但是却贡献了全国名义GDP总量的55%。北京和上海，作为中国最大的两座城市，登记在册的居民都超过了两千万，十年内扩张了百分之四十。据麦肯锡全球研究院的一份报告预估，到2025年时，全世界六百大城市中将有三分之一来自中国，还包括其一百座目前尚未上榜的城市¹。

迅猛的城市化进程催生了庞大的中产阶级，与之俱来的是收入增长和贫富差异的日益悬殊。中国人均年收入的中位数在十年间从不到三千美元跃升至一万美元，北京则达到了一万二千美元。中国也见证了“富足消费者”这一阶层的迅速增长。据估计，百分之四十的中国城市家庭年收入已超过一万三千五百美元，达到这个水平，意味着这些家庭可以像国外的中产阶级一样，负担得起奢侈品或汽车这样的消费品，或者是出国旅行²。与此同时，在北京这样的大都市里，超过三分之一的人口属于流动人口，多数来自农村。而这些对于城市经济繁荣至关重要的外乡人，却仍然无法得到市民才能享有的社会及经济保障³。



全球畅通型城市

“全球畅通”的概念最早由芝加哥市前市长理查德·戴利 (Richard M. Daley) 提出。它基于这样一个前提，即城市拥有巨大的尚未发挥的潜力，可以利用全球化的力量来实现推动城市经济发展的目标。在这样一个彼此日益连结的时代，全球畅通型城市必将更具竞争力，同时，它们更能得益于技术与经济交流、科学与文化创新、以及作为一个多元、活力且富足的社会基础的中产阶级增长所带来的崭新机会。在布鲁金斯学会国际城市项目的研究中，学者们列举出全

球畅通型城市所共有的十项特征⁴。国际城市可大可小，但大多有着共同的特质，例如具有全球视野的领导人、全球导向的都市传统、扮演助推角色的政府，以及独特的经济分工以满足多元化的需求。成功的国际城市同时擅于把握不断变化的国际形势，并拥有学习和创新的文化。这些城市能够与世界保持畅通的连接，从而不断树立起国际化的城市形象并依此吸引人才与投资。





提给北京的四个问题

毫无疑问，北京已经是一个国际城市。作为中国崛起的象征，她位列世界最具影响力的城市之一。北京在如此短的时间里所取得的成就，得益于中央和地方领导的远见、提升北京国际形象的决心，以及其作为中国政治文化中心的悠久历史。同时，北京用于基础设施的大规模投资，为商业发展和创新提供了有力支持。

然而，北京的国际化之路仍是一部未完成的篇章。从经济及金融的视角来看，北京与其它国际城市间仍存在一定差距⁵。对于未来，北京有着怎样的愿景？北京与其它历史悠久的国

际城市（例如纽约、伦敦、东京、巴黎、香港以及新加坡⁶）有着哪些共通点？若要完全发挥其国际城市的潜力，北京需要采取怎样的策略？为期待北京进一步跻身顶层国际城市之列，以下四个问题亟待解决：1）北京期望成为什么样的城市？2）北京如何提高其治理能力？3）如何建立一个更加具有活力的经济？以及4）北京的全球地位如何能够进一步提升？

Q1. 面积：北京还能变得更大吗？

北京已经是中国最大的城市，同时也是过去十年中增长最快的城市。作为一个国际城市，北京面临的首要问题就是：它还能进一步扩张吗？答案既是也非。北京迅猛的扩大势头已经使得城市和居民日益面临高企的房价，拥堵的交通，和前所未有的空气污染。其迅速增长的人口和经济也受到水资源供应的严重制约。所以，面对北京的未来，我们很自然的反应是不能再扩张了。

另一方面，支持扩张的理由也是有据可循的。考虑到高度集中的资源，和经济、文化和政治上的众多机遇，想要阻止北京的扩张实际是很困难的。北京市政府曾多次做出控制人口的尝试，但都以失败告终。

北京高度集中的资源和现代化的基础设施使得北京能够适应进一步的扩张。除了已经建成和近期规划的基础设施，北京在国际化企

作为一个大城市，北京的人口密度并不高，它的城市发展一直以来也更偏向于粗放而非集约式。



业的集中度上依然超出其他中国城市。在世界 500 家最大的企业中，到 2010 年为止就有 256 家在京投资共计 598 个项目。到 2013 年 1 月，世界 500 强企业中有 84 家在北京设立了地区总部。在 95 家进入世界 500 强的中国企业中，47 家企业植根于北京。这使得北京成为仅次于东京的国际企业首选地。在 10 年中，外国直接投资从 2000 年的 20 亿美元出头上升到了 2011 年的 70 多亿美元⁷。

问题不在于北京自身的大小，而是北京期望成为怎样的城市，或者说它以何种方式扩张。作为一个大城市，北京的人口密度并不高，它的城市发展一直以来也更偏向于粗放而非集约



北京：
一座国际城市

式。在没有合理的分配城市核心区外经济和市民设施资源的情况下，向各个方向扩散的城市空间导致了逐渐严重的交通问题、低效率和较低的生活水平。因而，完善城市的道路和交通设计而非限制人口水平和路上车辆，能够更有效地缓解污染和交通拥堵情况。

除了规模大小之外，对北京来说另一个长久的问题是，它期待成为什么类型的城市。北京作为中国的政治中心是无可置疑也不能替代的。同时它也拥有中国分布最集中的顶级大学和研究院，这也是在可见的未来不会有所变动的。

一个分散的、多中心的经济、文化和技术资源模式能够更好的满足一个国家对于技术、经济增长和人民生活品质的需求。

但是北京是否也应当成为中国的金融中心，电影和音乐制作中心，医疗服务中心，汽车制造中心和高科技产业中心呢？北京需要三思，是否应该成为中国各个方面的顶尖城市？一个分散的、多中心的经济、文化和技术资源模式能够更好的满足一个国家对于技术、经济增长和人民生活品质的需求。这也尤其适用于较大的国家。

《北京市城市总体规划（2004-2020）》被陈设在新的位于市中心的北京市规划展览馆内，为北京的发展提供了长期战略目标。北京的国际化导向很大程度

出于它作为中国代表的自我认知，以及成为中国各个方面的顶尖城市的渴望。北京市的规划并未真正清楚地认识到其自身的独特禀赋以及优势竞争力，或者说它如何通过特定的经济战略以在其他国际城市中脱颖而出。对于北京而言，成为一个领先的国际城市不仅须要明确其想要发展愿景，还要决定不想要的是什么。这种选择需要参考北京现有的国内和国际上的比较优势，以及所面临的环境、经济、政治上的约束。



Q2. 定位：北京是否应当主要承担首都的职能？

中国近几十年来惊人的经济增长很明显受益于改革开放。中国的中央政府和北京市政府明确意识到了这点，并承诺会将改革开放继续实施下去。

北京既是大都市，又是一国之都，问题在于它的首要服务对象应当是谁。换句话说，北京市政府正面临着这样一个抉择：是主要服务于中央政府的政治职能，还是带领北京成为一个真正的国际城市，主要服务于经济和居民的生活质量需求。前者需要有一个内向的思维模式，后者则是更加集中于外部。这两种职能——“国家中心”和“地区中心”——并非互不相容，伦敦和巴黎就是成功的案例。挑战则主要在于如何同时扮演好这两个角色。北京在这两种思路间的摇摆不定，

从 2008 年的奥运会所带来的一系列变化中可见一斑。在准备举办奥运会的期间，北京的一系列举措都使得它更加具有国际吸引力，但是在结束之后，这种努力戛然而止。为了引领北京成为一个更加出色的国际城市，领导人需要有开放的全球化视野，而不仅仅是选择性的开放。

仅仅只有政府是无法建成国际城市的，市民也是主力之一。

北京现在的政府规划依然将提升在全球舞台上的知名度作为首要目标。北京的“十二五规划”，即城市经济发展的蓝图，阐明了其目标是“将北京转变成为一个具有中国特色的国际化都市。”而《北京城市总体规划（2004-2020）》则是一个更长期的策略性文件，指导了城市的空间 and 经济发展，设定了将北京在 2020 年建成为一个集现代化服务业和先进制造业的知名国际城市的中期目标。

同时，该规划准备将北京打造成高端国际交流中心，媒体、文化、教育和科研中心，政府和经济计划的中心，以及洲际交通枢纽。毫无疑问，北京得到了中央和市政府的支持来达成这些目标。

仅仅只有政府是无法建成国际城市的，市民也是主力之一。北京不能简单地靠吸引 500 强企业来成就一座伟大的城市，更需要市民能真正的感到舒适与自豪，乐享其中。一座伟大的国际城市，首先要让市民感到充满活力生机，而不是别人。北京飞速的扩张在历史上第一次令改革治理体系势在必行。在明晰中央和地方政府的行政、财政和管理事务的关系的同时，北京也需要其市民更多地、更切实地参与到公共事务中，并且实现透明化的治理模式，让企业、

非政府组织、国际组织和公民团体能够团结起来，应对挑战。在这种新的结构下，之前没有的组织，例如住房协会，就有了一个可以为市民评估公共政策必要性和可行性的平台，这样的平台要逐渐成为政策讨论与评估的必经程序。

Q3. 适应性：北京的比较优势是什么？

一个充满活力和适应能力的经济——将会是北京作为国际城市的基础。这种经济应当是创新导向的，并和世界紧密连结。北京拥有为数众多的高等教育机构和研究机构，因而在成为创新中心上具有优势。除了高度集中的教育机构，2006至2010年间，中央政府百分之四十五的科技项目投资都在北京。北京拥有全国近四分之一的高科技公司。至2010年底，北京市吸引企业总部以及研发中心的政策倾斜效果初现，三百五十三座

由跨国企业建立的研发中心座落于此。对于高新技术产业以及其他诸如金融业等知识密集型产业而言，政府对企业在京设立总部的鼓励举措有效吸引了技术、经验以及来自海外的人才，同时也成为了高素质人才培养的重要动因。



北京也为提高物理和数字化的连通性投入了巨资。预计到2015年，空中交通客流将达到一亿两千万人次。北京市十二五计划（2011年到2015年）计划通过将公交使用率将提高到全部市区交通的50%，并且将市中心的平均通勤时间缩短至1小时以内等手段，来达到宜居城市的目标。该方案同时设立了加强市区内高速

互联网和高速无线互联网覆盖率的目标。从区域的角度看，《北京市城市总体规划（2004-2020）》将区域整合与规划列为重要议题，并提出整合区域物流

网络以便更好利用天津、唐山和秦皇岛港口的优势。

虽然如此，北京仍面临着一些问题，诸如交通拥堵。尽管政府采取多种办法增加道路

容量，北京市的交通拥堵程度仍然世界闻名。2011年，IBM依据通勤者对交通满意度的主观测评结果将北京市列为世界第三大拥堵城市。同年，一份来自北京联合大学的研究表明，北京拥有全国最长的通勤时间。

北京也具有成为金融服务中心的优势。过去十年里，北京成功吸引了众多国际金融机构来此设立总部。2006年至2010年，设在北京的金融机构数量翻了一番。金融资本增长了近四倍，居全国之首。独立注册的外国金融机构增长至四十三家，合资的金融组织有一百八十家。单是2012年，北京的金融街便迎来了七十家新注册的金融机构。近四百家金融机构在北京设有办公室。近年来，北京市约百分之三十五的税收来自金融领域。

与此同时，中国的金融市场尚未健全，对外汇兑换也有一定程度的管制。中国的两大股票交易所分别设在上海和深圳，而非北京。北京的金融业仍旧由国有部门主导，融资对于民营企业，特别是中小型企业来讲，依然不是容

易的事情。北京有潜力成为一个全球性的金融中心，但是20世纪80年代后伦敦的成功经验和东京的失败教训告诉我们，高度集中的金融机构并不意味着一个城市可以转换成为世界级金融服务中心。开放是关键。

Q4. 身份：北京的全球性品牌是什么？

作为首都，北京已经拥有中国其他城市无法匹敌的地位，它扮演着象征中国国力与国际地位崛起的角色。除了外交职能，北京更是诸多跨国企业和国际组织的所在地，以及中国金融与经济决策的重镇。然而，北京与经济发达的东南沿海省份距离较远，其所在的经济区域仍然以国有经济为主导，无法像东南部地区一样从出口导向的经济模式中受益。

在它下一步成长为国际城市的进程中，一个更加引人瞩目的国际化身份必将有所裨益。拥有着友好的市民、世界的历史遗迹、恢弘的建筑奇观、政府及大企业的总部、众多餐馆和咖啡厅，作为国际旅行者的目的地，北京有着巨大的潜力可与纽约、伦敦及巴黎一较高下。为达成这一宏愿，北京需要把它建设得更具吸引力和进入便利性，而且要更加开放，易于外国人参观、居住。北京对国际游客具有极大吸引力，但若比较游客与市民的比例，其排名仍然较低。北京市年接待游客量不到市民数量的四分之一，上海则是百分之三十。这个数字与纽约和巴黎相差甚远，后两者的年游客数

量皆超过其居民数量。同时，常住外籍居民占北京市人口的比例也非常低。2010年人口普查显示，北京市约有九万外籍居民，占总人口不到百分之零点五⁸。与此同时，北京有一大部分人口来自中国其他地区，他们无法享受与本地市民同等的权利与福利。这里的学校虽然普遍

教授外语，但多数出租司机及服务行业人员的英语水平十分有限。建设更具全球性的吸引力需要从基础做起。一个真正的国际城市，应当使其居民乐居其中并引以为傲。重要的不是有多少家世界500强企业，而是包括住房、基础设施和服务在内的基本居住条件。这样的城市需要有干净、宽敞的街道，有效的污水和废物管理系统，最重要的是，清洁的空气和水源。城市的居民不仅在物质层面上，更要在文化和精神层面上感觉契合。人们不仅仅想来工作和旅游，更想来居住。北京的空气污染在

一个真正的国际城市，应当使其居民乐居其中并引以为傲。



2013年早春时达到了历史高点，媒体报道称，北京或将因污染问题而难以留住高素质人才。市政府正在有步骤地改善空气质量，但仍然面临严峻的考验。

伴随着有史以来最宏大的变革，北京如今已成为世界上成长最快、最令人兴奋的国际城市之一。它对于成为世界一流的国际城市的保证已经充分达成。北京具有许多成为真正伟大的国际城市最为重要的元素：具有全球化视野的果敢的领导层，现代化的基础设施，充足广

泛的人才储备。同时，北京还具备使得全世界城市艳羡的特质：漫长而迷人的历史，世界人口最大国家政治中心的地位。许多因素都促成了北京作为国际城市的崛起，但其中最为重要的是开放性和连通性，这两点因素也将会在北京作为具有影响力的全球畅通型都市的未来发挥最重要的作用。

声明：

本文基于 2013 年 6 月 3 日在北京举行的圆桌讨论会的背景材料写作而成。该讨论会由清华 - 布鲁金斯公共政策研究中心与布鲁金斯学会国际城市项目共同举办。本项研究得益于清华 - 布鲁金斯中心、约翰·桑顿中国中心以及国际城市项目同事们的鼎力协助，同时也参考了参会嘉宾的诸多观点。对本文以及圆桌讨论会的慷慨支持来自于国际城市项目，由布鲁金斯学会与摩根大通共同发起。

引用及备注：

1. McKinsey Global Institute, 2011, “城市世界：映射城市经济实力”。
2. Tom Miller, 2013, “欢迎来到中产阶级”，《中国经济季刊》。
3. 2010年，北京市的1960万人口中，有700万为外来务工移民。从2000年到2010年，这部分移民从总人口的18.9%增长到35.9%。
4. Brad McDearman, Greg Clark, and Joseph Parilla, 2013, “全球化都市区域的十个特点”，Global Cities Initiative。
5. 在A. T. Kearney 2012全球城市指数中，北京排在14位，居于洛杉矶、芝加哥、首尔、布鲁塞尔和悉尼之后。同时，凭借着缺点少，优势多，北京被评为最有可能提高全球影响力的城市。经济学人智库在2012年全球城市竞争力评比中只把北京放在第39位。北京在2013年全球金融中心指数中被评为第58位。
6. 一份关于六大全球城市的评论中表示这样的城市全都成功地整合了密集的商业服务—聚集的中心商业区，吸引和保留人才的可靠机制，超过税务、管理和法律体系负担的创收机会和向世界范围内管理者及旅客传播独特的生活方式。Greg Clark, 2012, “全球化和城市：发展都市创新”，Global Cities Initiative
7. 这些数字摘自2011，2012年不同版本的《中国城市年鉴》和《北京统计年鉴》。
8. 作为对比，上海方面的数据是0.61%。2008年，外国人口占香港总人口的7.6%，新加坡的8.9%，在纽约，这个数字则超过20%。（《文汇报》，2008年2月27日）

关于清华－布鲁金斯公共政策研究中心

清华－布鲁金斯公共政策研究中心（“清华－布鲁金斯中心”）由位于美国华盛顿特区的布鲁金斯学会和中国的清华大学联合创办。清华－布鲁金斯中心成立于 2006 年，位于清华大学公共管理学院。清华－布鲁金斯中心致力于在中国经济社会变革及维系良好的中美关系等重要领域提供独立、高质量及有影响力的政策研究。

清华－布鲁金斯中心以多种形式进行研究活动：为美中两国的学者对中国发展过程中所面临的经济社会问题提供前沿性研究和分析，接待访问研究员，并且组织研讨会、圆桌会议、大型国际会议等，为美中双方的专家学者和政策制定者提供一个加强对话与合作的国际化交流平台。

关于国际城市项目

2012 年，布鲁金斯学会与摩根大通共同发起了国际城市项目（Global Cities Initiative），这是一个为期五年、旨在帮助美国的城市提升它们的全球竞争力的计划。在布鲁金斯学会客观的研究和趋势分析的帮助下，以及通过每年的海内外论坛，该项目将为领导人们提供机会，以拓展美国及全球都市的经济实力，并与那些致力于促进贸易与增长的领袖们建立国际关系网络。

布鲁金斯学会为非官方、非营利性机构，其宗旨在于进行高质量、独立的研究，并基于此对政策制定者及公众提供创新而务实的政策建议。布鲁金斯学会出版物仅属于作者本人的结论和建言，并不代表学会本身及其管理团队和其他学者的意见。

布鲁金斯学会对其支持者的价值在于其对研究项目的质量、独立性和影响力的坚持。学会所有的活动皆反映此宗旨。我们的分析和建言并不受任何捐款左右。



清华-布鲁金斯公共政策研究中心
BROOKINGS-TSINGHUA CENTER FOR PUBLIC POLICY



电话: +86-10-6279-7363

传真: +86-10-6279-7659

中国北京 清华大学 公共管理学院 100084

www.brookings.edu/btc