doi. 10. 3724/1005-0566. 20251209

后工业化时代的向心城市：城市空间结构的国际比较

高亚飞[1]，陆　铭[2]，郑怡林[3]

（1. 上海交通大学安泰经济与管理学院，上海　200030；
2. 上海交通大学中国发展研究院，上海　200030；3. 上海师范大学全球城市研究院，上海　200234）

摘　要：中国城市已经进入后工业化时代，如何通过城市空间结构优化来赋能服务业发展，是把握未来中国经济增长的关键。本文从全球城市空间结构演化客观规律的角度出发，详细讨论了服务业发展和城市空间结构之间的关系。研究发现，近 10 年来发达国家大城市的向心性正在提升，并向单中心化演进；生产服务业推动城市多中心化，而生活服务业促进城市向心性增强、单中心化，生活服务业就业占比提升是发达国家大城市向心发展的主要原因；中国大城市正处在生产服务业扩张引致的多中心化时期，随着未来服务业占比持续提升，生活服务业的崛起将会推动城市空间结构进入向心性回升阶段。研究认为，中国城市的空间规划、政策制定应进一步顺应后工业化时代人口向中心城区集聚的客观规律，推动中国城市空间治理与世界城市发展趋势接轨。

关键词：后工业化；城市向心性；客观规律；生活服务业

中图分类号：F061. 5；F012；K902　　**文献标识码**：A　　**文章编号**：1005－0566(2025)12－0098－10

Centripetal cities in the post-Industrial era: International comparisons of urban spatial structure

GAO Yafei[1], LU Ming[2], ZHENG Yilin[3]

(1. *Antai College of Economics and Management*, *Shanghai Jiao Tong University*, *Shanghai* 200030, *China*;
2. *Shanghai Institute for National Economy*, *Shanghai Jiao Tong University*, *Shanghai* 200030, *China*;
3. *Shanghai Institute for Global City*, *Shanghai Normal University*, *Shanghai* 200234, *China*)

Abstract: Chinese cities have entered the post-industrial era. Optimizing urban spatial structure to empower the service sector is crucial for future economic growth. This paper examines the relationship between service sector development and urban spatial form from the perspective of global patterns of spatial evolution. We find that over the past decade, large cities in advanced economies have become more centripetal, shifting toward monocentric structures. Producer services tend to promote polycentricity, while consumer services strengthen centripetal structure. The rising share of employment in consumer services is the main driver of the recent centripetal trend in large cities of developed countries. Currently, large Chinese cities are in a producer service led polycentric phase. As the share of services rises further, the expansion of

收稿日期：2025-09-28　　**修回日期**：2025-12-01

基金项目：国家自然科学基金专项项目“超大规模市场的动态均衡理论与量化方法研究：结构转型与改革路径”(72342035)；国家自然科学基金面上项目“大数据视野下的城市空间结构与有效治理”(72073094)；上海交通大学数字化管理决策实验室重点项目。

作者简介：高亚飞(1992—)，男，浙江宁波人，上海交通大学安泰经济与管理学院博士后、助理研究员，研究方向为城市经济学、人口经济学。通信作者：陆铭。

consumer services will likely trigger a return to a more centripetal organization. Therefore, urban planning and policy in China should accommodate the post-industrial tendency for population to concentrate in central urban areas.

Key words: post-industrialization; urban centripetality; objective laws; consumer services

在国际政治经济环境复杂多变,外部需求承压的背景下,畅通内循环、发展生活服务业以提振消费,对于稳增长的重要性进一步凸显。2025 年 7 月召开的中央城市工作会议明确指出,“要充分发挥城市在国内国际双循环中的枢纽作用,优化城市空间结构,大力发展生活性服务业”。从经济学的角度来看,生活服务业具有较强的不可贸易性,大城市尤其是大城市的中心城区更有利于服务消费。全球范围内,由于生活服务业对中心城区人口密度、规模和流量的依赖,向心性不断增强已经成为世界主要大城市空间结构变化的共同趋势。因此,如何通过城市内部空间结构调整,来推动人口向中心城区集聚并促进服务消费增长,将成为“十五五”期间我国城市发展方式转型、实现提质增效的重要抓手。

然而,对于经济结构转型和城市空间结构之间的关系,学界和政界仍然存在模糊认知。一种观点认为,降低城市主中心人口密度推动多中心化发展,有利于交通和消费可达性提升,能够缓解城市病、提升城市舒适度[1-2]。近年来,在具体的城市政策制定和规划实践中,一些大城市依然秉承工业化时期思维,以疏解中心城区人口的观念来主导城市更新。推动中国式城市治理现代化,关键是要遵循城市产业结构服务化和空间结构向心化的经济规律[3]。上述以人口疏解为导向的政策观点,忽视了产业结构变迁和城市空间结构演化客观规律。长此以往,将会导致中国城市的制度体系、治理方式等无法与城市发展的内在逻辑相适应,难以实现效率和宜居兼顾的城市发展目标。

鉴于此,本文从全球城市经济结构演进的视角出发,系统性探究后工业化时代背景下城市空间结构变化的客观规律。与此同时,通过中国与国际大城市空间结构变化差异的对比,把握未来中国大城市空间治理的政策改革方向。本文结构安排如下:第一节展示发达国家大城市服务业与城市向心性趋势之间的关系;第二节以美国大都市统计区(metropolitan statistical area,MSA)的城市为例,讨论服务业内部就业结构变动与城市向心发展之间的内在逻辑;第三节基于第七次全国人口普查分行业就业数据,并结合前述国际城市的经验发现,分析中国城市空间结构的现状与变化趋势;第四节从经济规律的角度,对当前中国城市服务业发展和空间治理存在的问题进行反思;第五节提出顺应后工业化时代的中国城市空间治理政策建议。

一、后工业化时代全球城市空间结构变化趋势

20 世纪 80 年代中后期,发达国家的城市郊区化现象出现逆转,人口重新向中心城区集聚。究其原因,服务业的兴起使得中心城区集聚了大量就业岗位,既包括了以知识、信息为核心竞争力的生产服务业,也容纳了许多需要面对面进行即时生产和消费的生活服务业[3]。值得思考的是,既然城市经济结构服务化是客观规律,那么向心性增强是否为全球城市发展的共同趋势,不同人口规模和服务业发展阶段下城市的向心性又有哪些差异?本节先介绍向心性的测度方法,再回应这些问题。

(一)向心性的测度方法

借鉴既有文献,本文对城市向心性的测度基于 1 km×1 km 的人口栅格,该数据体现的是城市居住人口空间分布状态[4]。向心性(urban centrality index, UCI)由空间不均衡指数(location coefficient, LC)和空间邻近性指数(proximity index, PI)相乘计算得到[5],首先介绍两个子指数:

$$LC = \frac{1}{2}\sum_{1}^{n}\left|s_i - \frac{1}{n}\right| \tag{1}$$

式(1)中,S_i表示栅格 i 人口数量与城市总人口之比;n 为城市内的栅格数量。空间不均衡指数(LC)是标准化指标,取值范围 0 到 1,数值越大表示人口空间分布越集聚在少数区域,反之则越平均。

$$PI = 1 - \frac{V}{V_{\max}} \quad (2)$$

式(2)中，$V = S' \times D \times S$，用来衡量人口分布空间分离程度。S 表示栅格人口占比的列向量，D 是栅格之间的距离矩阵，$V_{\max}$ 是假设人口完全分布在边缘栅格计算的理论最大值。空间邻近性指数(PI)是标准化指标，取值范围 0 到 1，数值越大表示人口集聚高值区域之间的距离越近，反之则越远。

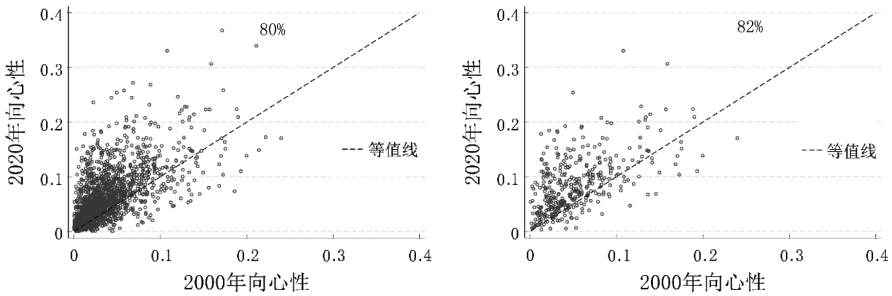
$$UCI = LC \times PI \quad (3)$$

最后，两个子指标相乘得到标准化的向心性(UCI)，该变量年份间、城市间均可比，取值范围 0 到 1。数值越大代表人口越集聚在少数区域且这些区域在空间上彼此更靠近，城市空间结构越接近单中心；数值越小则说明人口空间分布越分散和多中心。

(二)2000—2020 年全球城市向心性：八成城市为增长态势

向心性提升并向单中心演化，是全球 80% 城市空间结构的发展趋势。图 1 展示了 2000—2020 年全球城市向心性的变化情况，其中虚线为 45°等值线，位于虚线上方的散点是向心性增长的城市，反之则为向心性下降的城市。测算结果显示，这 20 年间全球 80% 的城市经历了向心性提升，人口向市中心集聚是世界城市空间结构变化的主流趋势(见图 1a)。进一步聚焦人口规模超 100 万的城市，可以看到 82% 大城市的向心性在增长(见图 1b)，市中心的人口集聚力不断提升。已有文献基于建筑物等其他城市要素发现，21 世纪以来全球城市普遍从蔓延式横向扩张转型为中心垂直化集聚增长，城市的向心力不断增强[6-7]。本文从人口空间分布的角度，再次证实了全球城市向心性提升的事实。

需要注意的是，20 年间中国城市向心性增长的比例仅为 68%，明显低于世界平均水平。既有服务业内部结构变化对城市空间结构影响的规律性因素，也有中国城市政策、规划等原因导致的空间发展路径偏倚。下文将通过国际国内比较来进行说明。



a. 全球城市样本(N = 1 748)　　b. 人口大于 100 万人的城市样本(N = 377)

图 1　全球城市向心性变化(2000—2020 年)

资料来源：全球人口栅格数据来自 Liu 等[8]发表在 *Scientific data* 的 GlobPOP(下同)；全球城市边界矢量数据来自欧盟委员会全球人类居住层数据集(GHSL-UCDB，R2024A 版本)，该城市边界是基于建成区和人口密度识别的城市实体区域，而非行政边界。

(三)产业结构服务化是形塑城市空间结构的重要力量

人口密度增长与产业结构服务化，深刻改变了城市空间结构。发达国家大城市的产业结构演变起步更早、进程更深入，本节聚焦发达国家人口规模大于 100 万人的大城市，讨论服务业、人口密度和向心性的关系。

首先，在一定的城市面积下，由人口规模增长带来的密度提升与城市向心性显著正相关(图 2 左)。城市本质上是一个集聚生产要素和消费市场的物理空间，高人口密度意味着更庞大的劳动力市场和消费市场，人口向中心城区集中更能促进人际交流和知识溢出、激发消费外部性，集聚经济推动城市向心性增强。其次，在排除人口规模、城市面积等因素影响后，服务业 GDP 占比与向心性之间呈现出三次型关系(图 2 右)。在服务业 GDP 占比不足 50% 的工业化阶段，服务业的发展与向心性正相关，该图最左侧散点为中东国家的

大城市。而当城市经济进入后工业化阶段,服务业 GDP 占比与向心性之间呈 U 型关系,拐点在 80%左右。现实城市经济运行中,集聚经济和规模效应带来的向心力驱动人口密度增长、产业结构服务化,不同的人口密度与服务业发展阶段,塑造了差异化的城市空间结构表现形式。

本文认为,既有城市经济学理论未能很好地解释城市产业结构演变和城市内部空间结构之间的关系,理论基础和经验证据有待进一步完善。传统的城市经济学理论认为,在分享、匹配和学习 3 个重要机制之下,经济活动会向更具区位优势的中心城区集聚,尤其是高度依赖人口密度的服务业[9]。按照该理论解释,随着城市产业结构向服务业转型,城市的向心性应该不断增强。

但是,在 20 世纪发达国家大城市的发展历程中,曾经出现过服务业占比提升和城市多中心化并存的阶段,人口重新向中心城区集聚是 21 世纪观察到的新现象。例如,针对德国柏林的研究发现,1933 年柏林中心城区的服务业就业占比已经达到 66%,商业服务、媒体传播等行业围绕 CBD 周边形成了多个专业化微观集聚中心,城市空间结构进入了多中心化发展阶段[10]。这种现象并非个例,很多经济学、地理学文献观察到了各发达国家大城市的多中心化过程。以至于一些学者、政府部门将多中心化理解为城市发展的长期目标,将其视为缓解城市病、提升城市效率的重要选择,甚至试图通过规划手段来促进多中心化。

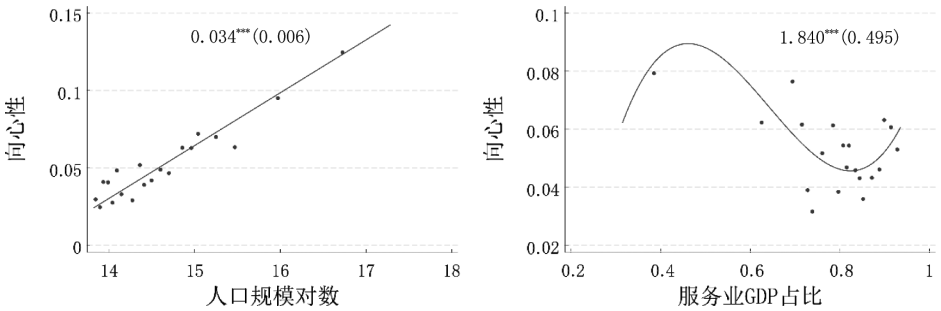


图 2　发达国家大城市人口规模、服务业 GDP 占比和向心性的关系($N=263$)

资料来源:全球城市三次产业 GDP 数据来自 Shoji 等[11]刊登在 *Earth system science data* 的论文;人均 GDP 数据来自 Kummu 等发表在 *Scientific data* 的按购买力平价计算的 GDP 栅格数据;城市边界矢量数据来源同图 1。

注:样本为发达国家人口大于 100 万人的城市,样本时期为 2010 年、2015 年和 2020 年;均控制了城市所在的大洲固定效应、年份固定效应;左图控制了城市面积对数、服务业 GDP 占比、人均 GDP 对数,右图控制了城市面积对数、人口规模对数、人均 GDP 对数;均为分箱散点拟合图,每个点代表分组后的若干城市,方法详见 Cattaneo 等[12]。下同。

实际上,服务业内部各行业的服务范围、区位偏好存在较大异质性,城市空间结构的改变与服务业内部结构变化有关。纵观发达国家大城市发展历史,当城市经济进入后工业化阶段,生产服务业 GDP 和就业占比会迎来快速增长。在生产服务业中,除金融业之外的物流运输服务、商业咨询服务等行业存在服务范围“微观本地性”特征,会在 CBD 周围甚至郊区产生微观集聚中心。互联网和信息技术服务业需要开阔、灵活和可定制的开放式空间,来打造有利于协作创新的办公环境。CBD 相对传统的办公楼宇租金较高,且格子间式的设计风格相对陈旧,因此该行业的公司倾向于集聚在离市中心有一段距离的新型商务中心、产业园区等,一定程度上促进了多中心化[13]。其他一些生产性服务业,如贸易、科研和设计等,也可能在某个功能性的次中心相对集聚,并主要服务于邻近企业。相比之下,生活服务业更强调即时性,生产和消费需要面对面完成,同时生活服务业通常也面向所有市民甚至外来游客,向市中心集聚能够获得更大的流量,并且由于集聚而产生高品质和多样性[3,14]。

综上,本文认为城市经济服务化显著影响了

个体的就业、居住选择,服务业发展是形塑城市空间结构的重要力量。另一方面,由于服务业内部不同行业的服务范围、区位偏好存在较大差异,服务业的结构变化会对城市的向心性产生影响,图 2 右观察到服务业 GDP 占比超 80% 后城市向心性的增长,可能与生活服务业就业占比提升有关,下一节对此进行深入分析。

二、生活服务业崛起与城市向心性——以美国大都市统计区为例

本节以美国大都市统计区(以下简称 MSA)城市为例,分析服务业内部就业结构调整对城市向心性的影响。选择美国 MSA 城市出于以下两方面因素考虑:一是,美国的经济结构高度服务化,对分行业就业数据的统计也更加全面,有助于我们观察服务业内部的就业结构调整方向;二是,MSA 基于通勤人口、建成区连片情况来定义城市,相比于行政区城市更接近经济意义上的城市概念,并且相关统计数据也是基于 MSA 城市边界,有利于不同数据间的匹配。

(一)服务业深化与生活服务业就业占比提升

美国数据显示,服务业就业占比与城市向心性依然存在 U 型关系,越过拐点后生活服务业在服务业就业占比增长加快。如图 3 左所示,美国 MSA 城市的服务业就业均超过 70%,服务业就业占比与城市向心性存在显著的正向二次关系,拐点在 84% 左右与前文用 GDP 测算的结论基本一致(由于服务业劳动生产率比制造业低,服务业就业占比一般稍大于服务业 GDP 占比)。图 3 右控制了公共服务业在服务业的就业比例,基于分样本回归进一步发现,城市服务业就业占比超 84% 后,生活服务业就业加速扩张。上述发现意味着,在服务业高度发达的美国城市中,生产服务业、工业的劳动力正在向生活服务业流动。

后工业化时代人们日益增长的服务消费需求,以及数字技术对程式化岗位的替代,是生活服务业就业占比提升的动因。一方面,收入增长会扩大人们对高品质、多样性和个性化服务的需求,而这些强调即时性、面对面服务的岗位难以被机器替代;另一方面,数字技术对程式化工作的替代正在加速,这些岗位主要集中在中低技能的生产服务业(如基础文案与设计、基础会计与审计等),以及工业部门[15]。上述因素正在驱动就业岗位向生活服务业流动,实证研究已经提供了经验证据[16]。

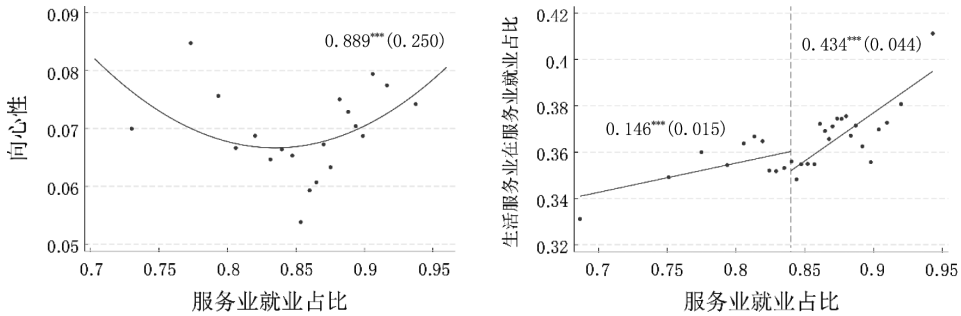


图 3　美国城市服务业就业结构调整及其对向心性的影响(N = 2 647)

资料来源:人均 GDP 数据来自美国经济分析局(Bureau of Economic Analysis, BEA);分行业就业数据来自美国劳工统计局(Bureau of Labor Statistics, BLS);城市边界数据来白宫管理和预算办公室(Office of Management and Budget, OMB)。图 4 和图 5 同。

注:两图样本为 2010—2022 年共计 12 年的数据,图 4 和图 5 同;均控制了年份固定效应,左图控制了人口规模对数、城市面积对数、人均 GDP 对数,右图在此基础上增加控制了公共服务业在服务业就业占比;右图分样本回归系数差异检验结果为 23.26***。

(二)生活服务业驱动城市向心性提升,尤其在大城市

生活服务业推动美国城市人口向中心城区集聚,大城市尤甚。图 4 展示了不同服务业发展阶段、不同人口规模下服务业就业中生活服务业占比和向心性的关系。两图均控制了公共服务业在服务业就业比例,生活服务业的参照组即为生产服务业。综合来看,生活服务业在服务业就

业占比和向心性显著正相关,人口规模超百万的大城市、服务业就业占比更高的城市,生活服务业就业占比增长和向心性的正向关联更强。本文研究还发现,相对于生产服务业而言,公共服务业也能促进向心性提升,但其向心集聚力小于生活服务业。

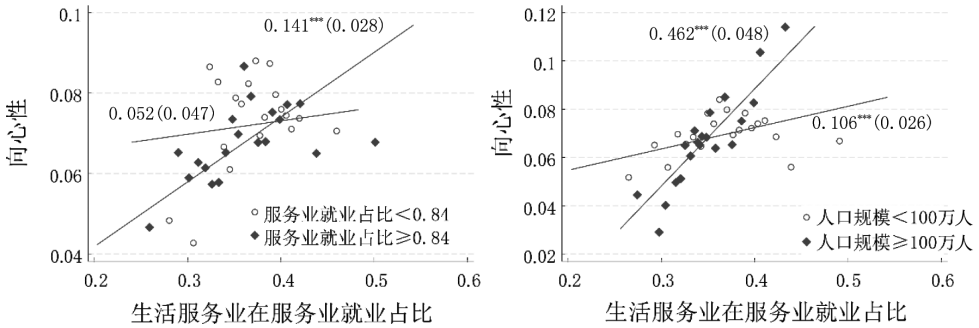


图4　美国城市生活服务业就业占比和向心性的关系

注:两幅图均控制了人口规模对数、城市面积对数、人均 GDP 对数、公共服务业在服务业就业占比以及年份固定效应;左图系数差异检验结果为 5.34**,右图系数差异检验结果为 33.70***。

如果结合图 3 可以得到这样一个事实,随着美国城市经济服务化进程的深入,生活服务业的就业占比呈现攀升态势。在一些经济服务化程度较高(服务业就业占比超 84%)的城市,生活服务业的进一步发展扭转了生产服务业主导的多中心发展趋势,持续吸引人口向中心城区集聚,推动城市空间结构单中心化。其中,大城市凭借高人口密度和成熟的服务业基础,更易形成人口和生活服务业向心集聚。基于美国的经验研究表明,受过高等教育的年轻人是推动人口向市中心回流的主要群体,他们对市中心高密度的不可贸易的服务设施(餐厅、咖啡馆等)有更强的偏好[17]。

需要注意的是,生活服务业的向心驱动力不会因为线上技术的快速迭代而发生转变。一种观点认为,数字经济的发展使得城市服务业不再依赖于人口密度,市中心的消费场景变得不再重要。但一项针对中国即时电商的研究表明,平台经济扩大了城市内人口密度对生活服务业的集聚效应,同时人口密度能放大消费服务生产与需求的匹配效率,平台经济反而强化了密度对经济活动的重要性[18]。因此,数字经济时代线上技术与线下密度是互补的,生活服务业的向心力只会更强,城市向心发展的大趋势不会因数字技术而逆转。

(三)生产服务业引致的多中心化,不会扩大副中心之间的距离

生产服务业带动的多中心化,主要表现为城市内部空间不均衡程度降低,不会致使副中心之间距离增大。图 5 描绘了生活服务业、生产服务业就业占服务业比例与向心性变量各子指标的关系(参照组为服务业中公共服务业就业比例)。从图 5a 和图 5b 可看出,生活服务业既促进了人口向少数区域集聚,也拉近了副中心彼此之间的距离。从图 5c 来看,生产服务业显著降低了城市人口分布的空间不均衡性。而图 5d 则表明,生产服务业就业占服务业比例对城市人口空间邻近影响的系数较小且不显著,说明生产服务业的发展并不会扩大副中心之间的距离。

上述发现说明,生产服务业的发展离不开空间邻近性,多中心化意味着产业分工更细致,而各子行业之间仍然需要通过一定的地理邻近来促进知识溢出和协同创新。在中国的空间规划实践中,一些地方政府建设了大量远离中心城区的新城,甚至一些新城和城市建成区并不相连。从本文的角度来看,通过城市更新来促进原有微观集聚区域容积率提升,是更加顺应经济规律的方式。

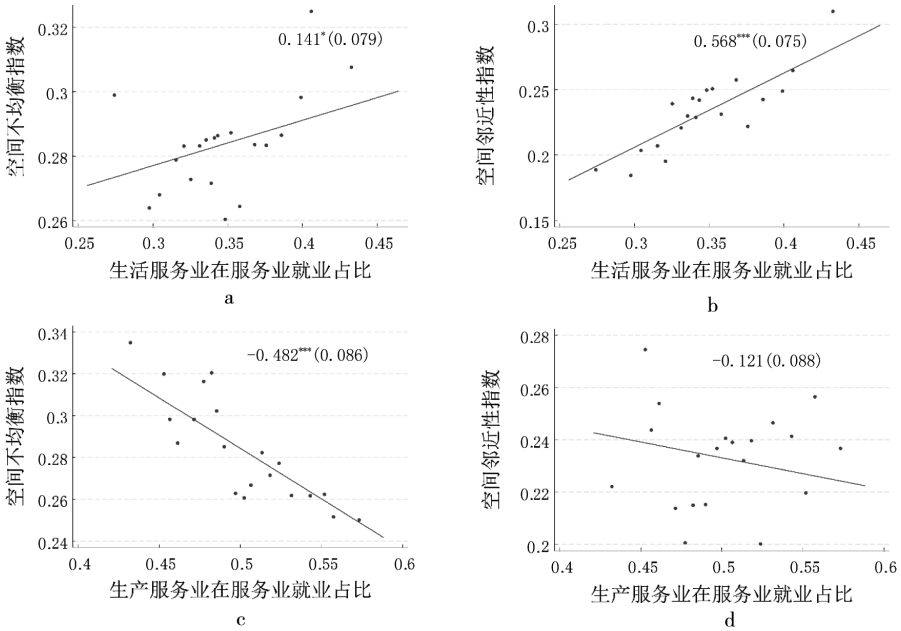


图 5　美国大城市生活服务业、生产服务业与空间不均衡和空间邻近性的关系

注:图中样本均为人口规模大于 100 万人的大城市;所有图均控制了人口规模对数、城市面积对数、人均 GDP 对数;图 a 和图 b 控制了生产服务业在服务业就业占比,图 c 和图 d 控制了生活服务业在服务业就业占比,参照组均为服务业中公共服务业就业比例;图 a 和图 c 控制了空间邻近性指数,图 b 和图 d 控制了空间不均衡指数。

三、中国城市空间结构发展趋势分析——基于七普数据

(一)服务业就业占比高的城市正处于多中心化阶段

本节基于第七次全国人口普查(简称“七普”)区县分行业就业数据,对中国城市空间结构的发展趋势进行探究。为了让城市边界尽可能地贴近城市实体,在分析中仅保留各城市的市辖区部分,向心性测算以及各控制变量均为市辖区层面。

随着中国城市进入后工业化社会,城市空间结构正在受到服务业发展的深刻影响。首先从人口的角度来看,在控制城市面积的情况下,城市人口增长对向心性有显著促进作用(图 6 左),与前述发达国家城市的结论一致。其次,从服务业的角度来看,服务业就业占比和向心性呈倒 U 型关系(拐点为 0.58),样本中 55% 的城市已经进入拐点右侧的多中心化发展阶段(图 6 右)。目前超大城市的服务业就业占比已经逼近 80%,结合前述发达国家城市的发展经验,随着产业结构服务化的持续推进,超大城市即将进入向心性回升通道。

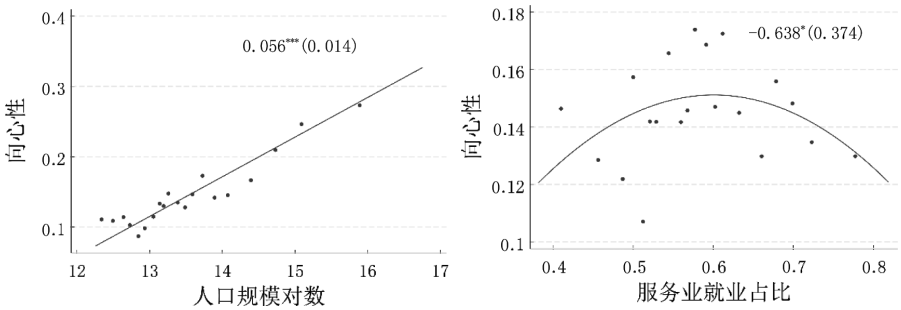


图 6　中国城市人口规模、服务业就业占比和向心性的关系($N=206$)

资料来源:第七次全国人口普查、中国城市统计年鉴、城市边界为市辖区。图 7 同。

注:左图控制了服务业就业占比、工业就业占比、城市面积对数、人均 GDP 对数;右图控制了人口规模对数、工业就业占比、城市面积对数、人均 GDP 对数。

(二)大城市生活服务业向心力未充分释放

从服务业内部就业结构数据来看,图7左显示中国城市生活服务业就业占比增长与城市向心性也存在正向关联,与美国MSA城市的发现一致。不同的是,中国大城市生活服务业对向心性的促进作用与小城市的系数没有显著差别,大城市生活服务业集聚经济的向心力未能有效发挥,中心城区生活服务业发展不足。在服务业就业占比超过58%的城市样本中,生产服务业的扩张速度显著大于生活服务业(图7右),在生产服务业就业占比提升的带动下,城市空间结构日益多中心化。

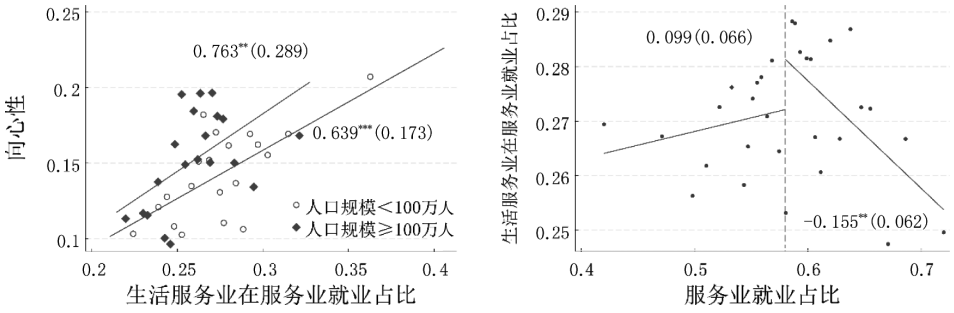


图7　中国城市服务业内部结构变化及其对向心性的影响

注:左图控制了服务业就业占比、工业就业占比、人口规模对数、城市面积对数、人均GDP对数和服务业中公共服务业就业占比;右图控制了工业就业占比、人口规模对数、城市面积对数、人均GDP对数和服务业中公共服务业就业占比;两幅图中分样本回归的系数差异均不显著。

四、对中国城市服务业发展与空间治理的思考

产业结构服务化和城市空间结构向心演化的规律是客观存在的。但正如前文分析所示,中国大城市生活服务业的空间集聚正外部性效应尚未充分释放,城市管理中对服务消费的管制、限制仍然存在,城市规划理念亟待改变。

(一)城市规划应尊重经济规律,不将多中心化视为城市发展铁律

本文研究表明,生产服务业的发展必然会催生副中心,但是并不会导致副中心之间距离扩大,产业的发展依然需要城市密度作为依托。另外,多中心化是城市产业结构服务化特定阶段的表现,不应该视为城市的发展目标。出于治理城市拥堵等问题的考虑,中国的大城市热衷于中心城区功能疏解,通过新城建设来促进多中心化。在规划过程中,由于缺乏对城市空间结构演化规律的认知,一些新城远离中心城区,甚至与城市实体建成区未能连接,这种脱离规律的规划实则是对城市运行效率、经济增长潜力的损害。除了大城市,很多三四线以下的城市也在当地建设了新城,其中不乏人口负增长城市。这些新城远离中心城区、面积大且人口密度低,短期投资可以拉动当地就业,但长期来看对经济发展形成的带动力是有限的,同时加重了地方政府的债务问题[19]。

(二)生活服务业占比提升是城市经济发展的客观规律

人类社会经济发展最显著的事实之一,就是经济资源从农业向制造业转移并最终向服务业转移的规律。与中国同属于发展中国家行列的巴西、阿根廷和墨西哥等,这些国家大城市的服务业GDP占比已经超过80%,城市向心性在不断增长。中国服务业在宏观经济中比重偏低,与发达国家历史同等发展水平时期相比,服务业GDP占比相差10个百分点以上[20]。其中,生活服务业由于劳动生产率低,更是没有受到足够的重视。实际上,随着居民收入水平提高,传统的制造业商品消费存在饱和效应,新增的消费需求大量集中在文化、休闲、餐饮、教育、体育和健康养老等生活服务业之中。扩大中心城区容积率,促进生活服务业向中心城区集聚,解决的不仅是就业问题,也能释放中国城市未来的经济增长潜力。

(三)就业与居住空间不匹配导致职住分离

大城市中心城区未来会因生活服务业的发展而有大量人口回归,其中不少是所谓的低技能劳

动者,如果公租房建得离市中心很远,会加重他们的职住分离问题。以外卖骑手为例,全国范围内该行业的从业者已超过 1 000 万人,大量服务提供者居住在接单范围较近的区域,但是距离中心城区却相对较远。职住分离现象会导致外卖骑手长距离通勤,接单数量会减少、工作时间相应缩短,影响了他们的收入[21]。居住向市中心集聚的另一个好处是减少城市拥堵问题,因为人们步行、骑行到工作地点和服务场所都更加方便,并且在高人口密度的区域公共交通效率更高,居民出行会更多选择公共交通。

(四)疏解中心城区人口不利于服务消费增长

中心城区人口高密度是城市发展中颇具价值的财富,不是城市管理的成本负担。多中心化、疏解中心城区人口,是国内大城市传统空间规划理念的代表,该思想已经难以适应服务业占经济比重过半的新阶段。生活服务业的发展高度依赖市中心的人口密度、人口规模和人口流量,市中心是最方便服务业供求双方见面的地方。而在通过行政力量疏解中心城区人口的干预之下,被疏解的人口中大多是工作人口,中心城区的老龄化问题会进一步突出,夜间中心城区人口密度和消费需求不足,城市外围的服务供给可能又难以满足居住人口的服务需求。因此,疏解中心城区人口会使得城市的服务消费活力难以提升。

五、改善空间治理,促进生活服务业发展的政策建议

2024 年,我国居民人均服务消费支出占人均消费总支出的 46%,服务消费对消费增长的贡献率达到了 63%,中国社会正在加快进入后工业化时代。发展生活服务业,释放服务消费需求将成为新的增长动力。这不但有利于经济结构优化,还能使经济增长和居民福利提升相一致。从城市空间结构的角度来看,促进服务消费增长需要提升城市向心力,据此本文提出以下政策建议。

(一)增加中心城区住房供给

大城市可加快推进中心城区低效工业、商服用地向住宅用地转变,鼓励建筑用途灵活转换与多功能混合使用,提升土地利用效率、多方面增加住房供给。加强保障性租赁住房在市中心的“向心布局”,在保障安全的前提下提升低成本居住形态的包容性。与此同时,建议增加建设用地供给,尤其是轨道交通站点周边的建设用地,加大对交通节点周边土地的开发强度。适度放宽对中心城区的容积率管制,超大城市可试点土地上空开发权可转让交易,多源头提升市中心容积率。大力发展租房市场,尤其是长租公寓,闲置厂房、仓库和商业办公等非居住存量房屋,允许改建为保障性租赁住房,扩大保租房源头。尤其要为在中心城区从事生活服务业的群体提供公租房、廉租房,让尽量多的人口居住在就业岗位附近,减少职住分离。

(二)减少对大城市人口和服务业的管制

人口规模是促进服务业发展和增强城市向心力的重要基础,要持续深化户籍制度改革。部分一线城市仍然存在较高的户籍制度门槛,应大幅降低积分落户门槛,尤其要降低(直到取消)学历在积分落户中的权重。落户名额则要大幅增加,让满足落户标准的人尽快落户。同等级的城市之间,尤其是同一城市群内部同等级的大城市之间,应实现落户积分累计互认,降低城市群内部人口流动壁垒。在户籍制度改革中,不必刻意引导新落户人口赴郊区居住和工作。其次,要降低对消费场景的管制,如对体育活动、演艺的管制,以及演唱会等层层审批和报备,还有一些大城市对餐馆外摆摊位的管制。2025 年 9 月,商务部、国家发展改革委等 9 部门联合印发《关于扩大服务消费的若干政策措施》,提出要提升文化娱乐、体育、家政、养老、托育等服务供给水平,扩大服务业高水平对外开放。类似对服务业行业准入管制的放开应该加快,提升对民营资本和外资的包容性。上述多措并举,促进了生活服务业的发展。

(三)以城市更新推动中心城区活力消费空间构建

在中心城区及轨道交通枢纽周边推行高密度、小尺度的街区开发,鼓励土地功能的混合使用,将通勤人流高效转化为多元的消费需求。城市更新的重点转向培育微观空间的活力,通过打造宜行走的街道、拓宽人行空间和增加户外商业设施,为随机性的社交与消费创造亲切、安全的环

境。更为重要的是,更新过程需秉持高度的社会包容性,审慎保留而非清退城中村、传统菜市场等低成本业态与空间,它们不仅是城市“烟火气”的来源,更是维系服务从业者生计、保障消费多样性的社会基础,也是城市居民日常见面交流的场所。围绕构建“15 分钟生活圈” 的规划目标,让居民在步行可达范围内满足生活、就业与消费需求,从而在高密度环境中实现职住平衡与社区商业的良性循环,将人口密度转化为可持续的城市活力。

(四)注重新城与中心城区的连通性,优化新城空间布局

新城规划不宜与中心城区距离过远,人口流出地不应再建设新城。加强新城与中心城区的连通性,不仅要增加轨道交通密度和环线建设,还要规划大体量的快轨线路,让新城居民能够实现到中心城区的快速通勤。新城地铁末端可建设大型停车场,针对郊区大型居住区和地铁站之间可开设接驳巴士,尝试向民营企业开放以提升服务效率。新城内部也要优化空间布局,打造新城中央商务区,提升新城中心的街道密度、人口密度,增进服务消费活力。要加大对新城的公共服务供给,如学校、医院等,满足居民的生活服务配套需求。

参考文献:

[1]商玉萍, 潘洲, 孟美侠. 中国城市多中心空间战略的创新绩效研究:基于集聚经济与舒适度的视角[J]. 经济学(季刊), 2023,23(3):965-982.

[2]张可, 钟莹. 城市多中心结构提升了居民幸福感吗?[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2024,38(5):29-40.

[3]陆铭. 向心城市:迈向未来的活力、宜居与和谐[M]. 上海:上海人民出版社(世纪文景), 2022:62-65.

[4]XU Y, OLMOS L E, ABBAR S, et al. Deconstructing laws of accessibility and facility distribution in cities[J]. Science advances, 2020, 6(37): eabb4112.

[5]PEREIRA R H M, NADALIN V, MONASTERIO L, et al. Urban centrality: a simple index[J]. Geographical analysis, 2013, 45(1): 77-89.

[6]FROLKING S, MAHTTA R, MILLIMAN T, et al. Global urban structural growth shows a profound shift from spreading out to building up[J]. Nature cities, 2024, 1: 555-566.

[7]BROITMAN D, KOOMEN E. The attraction of urban cores: densification in Dutch city centres[J]. Urban studies, 2020, 57(9): 1920-1939.

[8]LIU L, CAO X, LI S, et al. A 31-year (1990 – 2020) global gridded population dataset generated by cluster analysis and statistical learning[J]. Scientific data, 2024, 11(1): 124.

[9]DURANTON G, PUGA D. The economics of urban density[J]. Journal of economic perspectives, 2020, 34(3): 3-26.

[10]AHLFELDT G M, WENDLAND N. How polycentric is a monocentric city? centers, spillovers and hysteresis[J]. Journal of economic geography, 2013, 13(1): 53-83.

[11]SHOJI T, YAMAZAKI D, KITA Y, et al. Global spatially-distributed sectoral GDP map for disaster risk analysis[J]. Earth system science data discussions, 2024, 1-18.

[12]CATTANEO M D, CRUMP R K, FARRELL M H, et al. On binscatter[J]. American economic review, 2024, 114(5): 1488-1514.

[13]ZANDIATASHBAR A, HAMIDI S. Exploring the microgeography and typology of US high-tech clusters[J]. Cities, 2022, 131: 103973.

[14]彭冲, 韩立彬, 岑燕. 城市内部空间结构与消费多样性:街区大数据视角[J]. 世界经济, 2023,46(12):64-91.

[15]AUTOR D H, DORN D. The growth of low-skill service jobs and the polarization of the US labor market[J]. American economic review, 2013, 103(5): 1553-1597.

[16]HANSON G, MORETTI E. Where have all the good jobs gone? changes in the geography of work in the US, 1980 – 2021[C]// DONALDSON D, REDDING S J. Handbook of regional and urban economics. Amsterdam: Elsevier, 2025: 515-583.

[17]COUTURE V, HANDBURY J. Urban revival in America[J]. Journal of urban economics, 2020, 119: 103267.

[18]黄维晨, 陆铭, 王越. 平台与密度的互补:本地即时电商如何赋能城市生活服务业?[J]. 中国软科学,2024(2):74-84.

[19]常晨,陆铭. 新城之殇:密度、距离与债务[J]. 经济学(季刊),2017,16(4):1621-1642.

[20]钟粤俊, 陆铭, 奚锡灿. 集聚与服务业发展:基于人口空间分布的视角[J]. 管理世界, 2020,36(11):35-49.

[21]魏国学. 灵活就业兴起的动因及其对宏观经济运行的影响研究[J]. 经济学家,2021(8):22-30.

(本文责编:润　泽)