

天津论坛（2015）

“城市发展与治理”会议综述

杨 龙 孙 兵

由南开大学与韩国高等教育财团共同举办的首届天津论坛（2015）“城市发展与治理”于2015年1月16日至17日在天津迎宾馆举行。天津论坛得到了天津市委市政府的大力支持，天津市副市长尹海林做了题为“天津城市设计和管理”的主旨演讲，尹市长有长期的城市设计和管理经验，他的演讲从城市规划专业的角度，介绍了天津这一历史悠久的特大型城市在城市规划理念和管理方面的经验，得到了与会专家的一致好评。著名政治家、意大利前总理普罗迪，中国原外交部部长、世界城市科学发展联盟名誉理事长李肇星专门发来贺信，他们对论坛的意义给予充分肯定，并预祝论坛取得成功。墨西哥城前市长 Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano、中共杭州市原党委书记王国平也发来贺信。

本次论坛有政府部门、媒体记者、专业协会、咨询公司以及企业代表共260多人参加了会议，90多位代表发言。与会学者主要来自政治学、经济学、社会学、环境学、地理学、建筑学、信息学、历史学以及文学等不同学科。本次论坛的主题是“城市发展与治理”，包括主旨演讲、分论坛和圆桌会议三种形式，分别设立了城市产业布局调整与空间优化、城市间的竞争与合作、城镇化过程中的生态文明建设、城市化加速期的社会变迁、城市更新与宜居城市建设六个主题。

与会代表从多学科、不同视角研究城市发展和治理问题，探讨城市发展和治理战略，借鉴国外的城市化经验提出了诸多重要的观点和政策建议。研讨主要集中在以下六个方面：

一、关于城市产业布局与空间优化

来自美国北卡莱罗纳大学的琼-克劳德·蒂尔（Jean-Claude Thill）教授认为，集

【作者简介】杨龙（1952年-），南开大学周恩来政府管理学院教授、博士生导师，邮政编码：300071；孙兵（1975年-）南开大学周恩来政府管理学院讲师。

聚经济、分散力量、城市区位和社会问题是影响城市规模的四个重要因素。城市化的趋势表明,巨型区域的出现很难避免,多中心巨型区域能够缓解城市巨大化带来的不利影响,实践证明这种模式是有效的,其作用也是稳定的。日本建设设计研究院高级咨询师吉田雄史回顾东京从20世纪60年代以来的城市规划变迁过程,认为多中心的城市结构和分散式、郊区化的工业发展,城市内部再开发中注重行业的多元化发展以及公共私营合作制(Public—Private—Partnership, PPP)创新区域的搭建都是东京的发展经验。新加坡驻华大使罗家良介绍了新加坡城市治理经验,他认为新加坡采取的分散城市中心区域的做法,缓解了高人口密集度带来的交通和公共服务压力,同时倡导“少拥车、少用车”的城市生活理念也有助于缓解人口高密度给城市带来的压力。

城市并不是越大越好,每个城市的最优规模都不尽相同。韩国著名城市设计师承孝相认为,城市规划必须考虑土地的自然状况,还必须考虑人们的生活习惯和传统文化,城市发展的模式要体现自己国家民族的特点,不能照搬西方模式。对于城市发展的动力,中国科学院赵作权认为,中国和美国在地理空间上非常对称,维度非常相近,两国的经济增长呈现平行、类似的空间过程,即:从集中到分散,从南北向分布到东西向分布。中美两国经济增长的驱动力主要来源于世界经济增长和大规模的聚集经济。

山东大学李少星以对上海市的相关分析为依据,分析了产业链跨地域组织与城市空间布局的关系,认为尺度跃迁与多尺度叠加使地域功能发生重组,在多种尺度上推进进而形成了多中心的地域空间结构;而片段化生产增加了城市和区域内部的要素流动,使空间联系呈现网络化、密集化发展态势。他主张积极顺应尺度叠加特点,以产业链为手段推动地域关系的重新整合,保证城市和区域空间布局的持续优化。

中国社会科学院刘霞辉研究员认为,上海存在着工业化带来的产业纵向一体化分割和制度分割,主要表现为中小型工业企业效率分割、中央和地方工业企业分割、不同所有制行业分割。解决这些分割的对策是利用服务业推进创新,升级生产系统。

浙江大学陈国权教授提出一种“第三区域”的治理模式,即:政企统合模式。该模式旨在建立政府和企业之间的契约关系,政府为企业发展提供支持的同时,企业必须承担起相应的社会管理职能,这有利于减少企业的外部性效应,减轻政府管理的压力,同时有利于建立政府和企业的合作伙伴关系。

二、关于城市间的竞争与合作

南开大学安虎森教授研究了相邻城市竞争、合作与双赢机制,提出三个新问题:(1)相邻城市之间的竞争是否常态,如果是常态,则竞争的主要内容是什么?(2)如果相邻城市共存,那么在何种情况下发生这种共存现象?(3)城际竞争的核心仍

为城市福利水平最大化，那么相邻城市之间如何协调福利关系？

中国社会科学院魏后凯认为，中国区域竞争已经由过去的单一城际竞争转变为以城际竞合为基础各都市圈之间的群体竞争。城市群整合的基础在于是否可以实现利益共享，是否形成了命运共同体。在群体竞争格局下，竞合战略已经成为一种新常态。面对各种区域冲突，如经济冲突、社会冲突、环境冲突，竞合战略成为化解区域冲突的重要途径。

美国乔治·梅森大学的罗杰·斯托（Roger Stough）教授认为，地方司法管辖区之间的竞争与合作和效率问题紧密相连，他通过对美国华盛顿地区的研究，验证了经济吸引力越强的地区区域合作越密切这个假设。这与国际贸易经济学的基本理论是一致的，合作能够提高比较优势的效率和专业化程度，反过来又能够进一步促进合作。

香港中文大学沈建法认为，城际合作需要区分相对竞争和绝对竞争，相对竞争是不以一个城市的增长伤害另一个城市的发展为代价，而绝对竞争则会带来一个城市增长伤害另一个城市增长的后果。他认为港深合作是城际合作促进相互增长的典范。香港在深圳的崛起中扮演了极其重要的角色，香港与深圳在合作过程中进行了可持续性的合作。如机场建设是深圳与香港之间竞争与合作的一个重要领域，两地之间的竞争促进了居民的福利改善，设施的相互利用带来了巨大的正效应。

上海财经大学张学良认为，城市群的出现和发展对更大限度地超越单一城市的要素集聚与优化配置发挥了重要作用，有利于克服单中心城市发展中出现的外部不经济现象。他提出下一步长三角城市群协调发展的提升路径为“2+6”，“2”指利益协调和制度建设，“6”包括推进规划衔接、明确功能定位、打破行政壁垒、完善交通网络、深化环保合作和加强资源共享。

中山大学张紧跟把城市群的发展置于国家治理体系和治理能力现代化的框架内加以讨论，认为城市群治理是国家治理体系和治理能力现代化的具体化。他提出了走向城市群治理体系现代化的政策建议：第一，创新制度环境。要注意凝聚城市群区域发展的共同理念，积极推进法治建设并建设城市群共同市场。第二，建立健全治理制度，包括建立健全“政府、市场与社会”的多元协作治理机制以及城市群利益共享机制。第三，规范城市政府。要以公共服务为中心转变城市政府职能，按照科学发展观的要求改革城市政府政绩考核机制并扩展有序的公民参与。

厦门大学罗思东介绍了美国区域治理两种典型形态：协同型和管理型。通过对大洛杉矶地区的分析，指出该地区区域治理的主体包括城市县、专区和各类大都市区规划组织暨政府理事会。他重点分析了政府理事会，对于州政府来说，政府理事会是联合法律机构；对于联邦来说是大都市区规划组织，它承担着论坛交流和初审地方申请的联邦援助项目，联邦政府给予财政支持，州政府提供立法支持。

香港大学张赞贤认为,当前塑造南中国地区协调和合作的三个相关性因素包括泛珠三角地区的不同行政区、香港和广州之间的经济调整、区域内部相互抵触的政策。泛珠三角地区发展面临的挑战包括:缺少区域性的区域治理结构、服务领域合作的复杂性、香港经济影响力下降三个方面。

美国布朗大学的纳撒尼亚尔·鲍姆-斯诺(Nathaniel Baum-Snow)博士提交的论文主要检验了中国公路和铁路设施与经济关系的因果关系。他检验了区域间运输成本的降低能够在多大程度上改善市场一体化、促进当地的经济发展和经济活动之间的再分配以及交通基础设施通过城市内部机制对经济增长的影响力。他的结论是,高速公路和铁路的扩张通过提高贸易一体化程度促进了区域和城市发展和再分配。

暨南大学覃成林认为,高速铁路正在成为影响中国城市竞争与合作的新因素。高速铁路可以从时空压缩效应和扩大经济活动空间两大基本途径影响经济活动;高速铁路显著地拓展了城市的影响空间,极大地改变了城市之间的联系方式和强度,因而必将对全国城市的竞争与合作产生深刻和持久的影响。

三、关于城镇化过程中的生态文明建设

城市的发展对生态环境提出了挑战。南开大学冯银厂认为,城市大气污染的根本原因是城市发展规模、产业发展模式和能源利用方式出现了问题,城市污染物超过了环境的容量,多数城市坐落在工厂之中,中小型工业企业分散在城乡周围,传统的以环保部门为主导的污染治理型环境管理方式未根本改变。马里兰大学张建祺指出,随着城镇化的发展,地表不透水面积增加,地表径流逐步增长,将会带来严重的水质和洪涝灾害问题。为此要通过绿色基础设施对雨水进行储备和管理,比如雨水花园、可渗透人行道,人工湿地和开放的渠道系统以及树木种植、保护等。北京大学宋豫秦指出,中华文明之所以一脉相承是与中国深厚的生态文化密切相关的,要借鉴传统文化中的理念对水资源进行管理。美国明尼苏达大学阮榕生提出建立新型分布式生态城镇,益处是可以减少农村人口向城镇人口流动带来的压力,使农村年轻的受教育人口能在农村继续生活下去。香港城市大学施涵提出要建立基于提高资源生产率的城市废物管理体系。

发展循环经济是应对生态环境挑战的重要举措。天津市环境保护局包景岭认为,产业链是循环经济的基础,产业链的规划设计是实现产品、副产品、废弃物交换和资源能源综合循环利用的根本。循环产业为城市发展带来了新的机遇。中国物资再生协会常务副会长刘强提出,新型城镇化可能面临劳动成本增加、环境保护投入增加的挑战。

城市交通是城市环境污染的重要来源,中国正积极推动新能源汽车的发展。中国汽车技术研究中心黄永和认为,中国新能源汽车补贴政策走入了一个误区,名义上补给

消费者，实际上却补给厂家，厂家把补贴的一部分转换成自己的利润。德国杜伊斯堡-埃森大学的马库斯·陶布（Markus Taube）教授指出，城市发展和汽车技术的生命周期不同，现代城市体系改变缓慢，而汽车技术的改变却很快，城市交通系统发展没有跟上汽车技术的进步是发展低碳交通面临的问题。上海交通大学殷承良认为，中国新能源汽车产业需要平衡纯电动汽车和插电式混合动力汽车的发展，需要两条腿走路。国务院发展研究中心王青认为，绿色交通和智能交通成为城市交通发展的方向，汽车社会构建和汽车文化提升任重道远，要从消费理念、驾车行为、制度设计等方面着眼构建新的汽车生态环境。在现有环境下，新能源汽车的产业化离不开政策导向。但是第一电动网总裁庞义成表达了不同观点，他认为在产业化过程中不能对政策寄予过高的依赖，如果过于依赖政策，就会出现投机行为、短视行为，不利于培养企业的核心竞争能力。

四、关于城市化加速期的社会变迁

城市化加速期对中国政治发展提出了挑战。南开大学朱光磊认为，中国城市治理面临三大挑战：一是结构性紧张，二是城市发展失衡，三是腐败蔓延。吉林大学周光辉认为，城市治理的现代化是国家治理现代化的基础；社会阶层多元化、利益格局多元化和社会思想文化多元化已经成为一种社会常态，中国进入了“社会矛盾多发凸显”期。南开大学常健则指出，中国城市化过程中行政化的冲突形态主导的公共冲突不断减少，而社会化的冲突形态主导的公共冲突不断增多。中国人民大学杨光斌指出，中国社会处于观念多元和意识形态对立的状态，文化意识形态难以达成基本共识，其根本原因在于中国缺少基于自己历史文化和政治实践的“新概念、新范畴、新表达”，知识精英们始终在用“西方中心论”来审视中国。

城市化快速发展产生诸多社会问题。凤凰城市与旅游研究院叶一剑指出，现在已经到了应该从“人”的角度思考中国的城市、中国的城镇化问题的时候了，“以人为本”成为解决中国当前城市化问题的重要思路。新加坡大学冯秋石教授指出，城市化和人口老龄化是20世纪人类进步的两大标志性成就，同时也是人类社会在新世纪所面临的主要挑战。美国罗格斯大学（Rutgers University）黄建忠注意到，随着中国城镇化和市场经济的发展，流动儿童和留守儿童的数量不断增长，为此关注的焦点应该是城市——乡村公共教育资源配置上的不平等以及在教育资源上区分户口的弊端。上海大学张文宏认为，性别、区域、单位类型、户籍制度、社会阶层和公用政策等是影响社会不平等的主要因素，完善现有的户籍制度、收入分配制度和社会保障制度是解决这种社会不平等的可能途径。

心理问题也是城市化发展时期的突出现象。南京大学周晓虹指出，“全民焦虑”

已经成为一种波及全社会的时代症候，西方世界在漫长的现代化进程中经历的焦虑被中国压缩在短短的30年内承受。只要中国社会的剧烈变迁不完成，就无法最终解决中国人的焦虑或精神上的“漂泊”问题。天津社会科学院潘允康则指出，解决进入城市农村人口的心理问题，是今后使农村人口真正实现城市化的关键。吉林大学田毅鹏提出，乡村过疏化带来的地域社会衰落为我们展示出一种特殊的社会衰落类型。武汉大学钟年指出，随着城市空间的划分，承载人类文化的庙宇、祠堂、戏台的大量减少使寄托人情感的环境也被改变了。南开大学乐国安则指出，网络是社会发展和变革的助推器，也是多元文化交流和传播的主阵地。

五、关于城市更新与宜居城市建设

从中国台湾的经验出发，台湾大学的黄丽玲教授指出，有关都市研究更新的重要课题包括公共利益与私人利益平衡、社会贫富差距扩大与房地产之关联、宜居城市之考量、都市发展及用地储备。中国的台湾政治大学白仁德教授提出，台湾要建立区域资源整合平台、推动区域创新网络、提升平台整合能力、丰富园区发展类型和提升台湾产业创新廊带建构策略。

在圆桌会议上，代表们指出城市规划除了“总规”之外，还需要“众规”，即社会各界参与规划过程，表达自己的意见。在城市规划中坚持智慧城市和宜居城市的理念，运用信息化手段和大数据支持实现管理精细化和智能化，城市规划应该在局部优化和全局优化之间求得平衡。中国工程院陈清泉院士指出，城市发展中需要注重资源转化和循环利用，需要优化空间布局，注重产业规划和土地资源的集约利用。南开大学龚克校长认为，在即将迈入信息革命与能源革命相结合的“第三次工业革命”时代，必须前瞻性地思考城市发展问题。

天津财经大学罗永泰认为，城市历史风貌建筑的保护要同时整合物质要素资源和非物质要素资源，可以采取单点扩散保护与利用、多点整合保护与利用、成片保护与利用、成链保护与利用以及“科技+文化”的新型文化产业等多种模式。

南开大学张志红以天津地铁规划为例，分析了城市重大规划制定过程中的府际关系。她认为城市规划存在设计被“企业化”以及规划制定中的“技术外部性”，城市规划过程中存在着政府换届和规划的冲突、条块矛盾、内部决策和外部监督的不平等、公众参与意识增加和参与不足的矛盾等问题。

六、聚焦京津冀协同发展

国家发展和改革委员会宏观经济研究院肖金成提出京津冀空间布局优化的思路：

按照积极稳妥推进城镇化的指导思想，大中小城市和小城镇协调发展的总体要求应该是，着力缓解两大都市的人口压力、壮大地级市实力、提升新区吸引力、增强城镇承载力、充分发挥比较优势、增强区域发展合力、引导促进人口合理分布和适度集聚、构建具有较强国际竞争力的世界级城市群，形成三核引领、四圈互动、一轴两带、多点支撑的开放合作的空间结构。

清华大学顾朝林认为，当前京津冀面临着生态退化、环境污染、产业升级滞后、贫富差距扩大等大区域社会、经济、环境的紧迫问题。应从三方面着手解决，即：（1）要科学突破城市生态系统的极限，充分利用现有的先进技术，引进和创新更先进的技术；（2）要科学认识城市群水资源，采取有效的城市水资源管理和先进技术，实现城市群可持续发展，京津冀协同发展为首都经济圈绿色发展提供资源保障；（3）突破“摊大饼”式的单中心城市结构，建设多中心功能区。

魏后凯认为，京津冀城市群实现利益共享和建立命运共同体，可以通过竞合战略从以下几方面着手：（1）整合各种区域资源，诸如基础设施（港口、机场等）、科教资源、公共服务、环境治理，构建一体化的共享平台；（2）构建以北京、天津为双核，石家庄和唐山、廊坊和保定为副中心的双核多中心网络型格局；（3）重构区域产业链，即以北京、天津、石家庄和唐山为中心重构产业链，实行错位竞争、链式发展，构建面向京津冀一体化的新型产业分工格局；（4）建立完善区域补偿援助机制。

南开大学江曼琦基于市场分割指数对京津冀一体化进行研究，她认为京津冀地区整体的市场一体化水平高于我国平均水平，低于长三角水平；河北省内城市间的分割程度小于与北京、天津市场分割的状况；京津冀地区的市场分割水平总体呈下降趋势，因此京津冀市场一体化亟待提高。

南开大学郝寿义认为，京津冀协同发展中面临如下认识误区：一是在实现京津冀协同发展机制方面，即政府调节机制与市场调节机制和边界的误区；二是关于京津冀发展动力机制源泉方面，政府调节机制偏重行政手段而忽视法律手段，市场机制偏重竞争机制而忽视合作机制，空间结构调整中注重存量调整而忽视增量调整；三是在制度供给中，注重已有的制度安排，却忽视改革带来的制度创新。

北京大学李国平认为北京发展面临新的机会，外部政策环境方面，京津冀协同发展的加速为北京提供了更广阔的发展空间；人口资源环境方面，人口、资源、环境给北京城市发展带来巨大压力的同时，也为推动城市发展方式转变提供了巨大动力。因此，要加强北京创造、打造北京服务、发展总部经济、吸引高端人才和加强区域合作等方面的工作，提升北京的经济水平和发展综合竞争力。

中国城市规划设计研究院李晓江针对京津冀协同发展中“天津的责任与机会”，建议：（1）强化京津联动，共同发挥高端引领与辐射带动作用；（2）强化产业与设

施带动,辐射和服务河北发展;(3)加强生态修复,共筑区域生态安全格局;(4)分担北京货运功能,共筑京津枢纽格局;(5)深化“轨道上的京津冀”,引导节点地区功能提升;(6)发挥自贸区等政策优势,盘活存量资源,推动滨海新区再次腾飞。

南开大学周密提出创新驱动推动京津冀协同发展的四元逻辑:创新型企业推动逻辑——创新通过创新型企业的成长推动经济增长;结构调整逻辑——创新通过多种结构调整作用经济增长;部门调整逻辑——创新通过与创新紧密相连的四大部门推动增长;园区推动逻辑——创新通过园区的聚集推动区域增长。

南开大学杨龙强调京津冀三地差异。北京作为首都的唯一性体现在北京的政治地位高和对中央的政策影响力远大于津冀。北京的战略视角是全国的,而不是区域的。作为与北京并存的特大型城市,天津在京津冀合作中的态度不甚明朗。河北仅为普通的省级政府,在京津冀区域内居于从属地位,与京津的发展差距大,在三地协同发展时,河北难以制定统一的区域合作政策,也难以从全省的层面与京津合作。

韩国的金相郁教授指出,韩国经济发展产生了首都圈集中的问题,为了解决由此所产生的国土空间问题,韩国新建行政中心复合都市,即世宗特别自治市。他认为,新行政首都的建设和搬迁面临六大难题:规划城市的时间和空间难题、原居民和移居民间的关系、公务员的上下班问题、行政非效率问题、国土均衡发展问题和首都圈价值问题等。从中可以吸取的教训包括两点,一是城市规划是为了解决问题而制定的,但是太急躁了反而造成新的矛盾;二是行政首都的建设需要广泛的社会公认。

首届天津论坛的主题聚焦,与会代表是城市发展和治理研究领域一流的学者或杰出的城市管理者,代表们回答了中国和亚洲城市化面临的重大问题,提出了许多有针对性的政策建议。《天津日报》、China Daily、《光明日报》《中国青年报》、人民网、凤凰网、中国新闻网、参考消息网等30家媒体实时报道了该论坛,并且进行了多次采访。

天津论坛将每两年举办一次,首届天津论坛的成功举办做了很好的学术资源贮备,为今后论坛的举办打下了基础。每届天津论坛的主题都将紧紧围绕中国、韩国及东北亚各国及其一体化发展的需要,选择具有重大理论价值和现实意义的主题,广邀国内外知名学者、政要、企业界人士以及其他领域的精英,通过多学科交流,深入探讨相关问题,从而提高中国和东北亚地区学者对环黄(渤)海地区及其一体化的研究水平,为环黄(渤)海地区和东北亚各国的发展提供对策性建议。

(本文根据会议录音整理)

责任编辑:薛亚玲