

大咖齐聚 畅所欲言谋发展

——第三届国家中心城市高层论坛专家发言摘要(一)



7月10日,第三届国家中心城市高层论坛,通过腾讯会议APP方式成功举办。本届论坛的主题为:抗疫背景下我国特大型城市建设。

本届论坛旨在深入探讨疫情暴发期间凸显出来的特大型城市建设和治理问题,为推进特大型城市建设建言献策,为政府决策提供有参考价值的观点和对策建议;推进郑州国家中心城市建设在全省发挥更大辐射带动作用、在全国同类城市竞争中形成更多比较优势、在国际上赢得更大影响力,把赶超态势变为发展优势和优势。

论坛由郑州师范学院与中国区域经济学学会等单位主办、郑州国家中心城市研究院承办。

论坛上,中国国际经济交流中心副理事长、重庆市原市长黄奇帆,国务院参事、住建部原副部长仇保兴,中国国际经济交流中心副理事长兼秘书长张大卫,国家发展和改革委员会原副秘书长范恒山等与会专家紧密结合我国国家中心城市建设实际,围绕新冠肺炎疫情对特大型城市管理提出的新挑战、抗疫背景下特大型城市的功能完善与提升等展开深入讨论,提出了既有重要学术价值,更具有重大

实践意义的真知灼见。

当前,全市上下正在深入学习贯彻习近平总书记关于河南、郑州系列重要讲话和指示精神,深入贯彻落实黄河流域生态保护和高质量发展战略,加快国家中心城市建设,为中原更加出彩作出新的更大贡献。本届论坛的举办,对我们以更高站位、更宽视野、更大格局来审视谋划郑州的使命担当,推动经济社会高质量发展,具有重要的参考和借鉴价值。本报特将论坛上专家的发言整理如下,以饕读者。

“ 超级大城市和城市群发展的几个问题

中国国际经济交流中心副理事长、重庆市原市长 黄奇帆

很高兴参加第三届国家中心城市建设高层论坛。按照会议主题,我就超级大城市和城市群发展问题,谈几点认识和看法。

合理规划城市群都市圈的空间架构

城市群是人口大国城镇化的主要空间载体。我国各类城市正处于各管各的发展阶段,迈上都市圈和城市群发展阶段。围绕一些中心城市高质量建设都市圈、城市群,应当成为新形势下扩大内需、提振经济的重要抓手,而这需要高瞻远瞩地做好规划布局。

一是合理布局中心城市功能集聚区。在布局上应该结合城市地形地貌和人文特色,按照大联通小分布的原则,实行多中心组团式的策略。每个组团要分类布局,相对集聚,互相配套,各个相对独立的组团之间通过城市快速路、轨道交通等互联互通。

二是科学安排城市群内部功能结构。世界知名的城市群一般都有几个特征:城镇化率在70%以上;大中小城市规模协调,相邻城市人口比例大多在1:5以内;三是城市功能布局合理,分工明确,产业优势互补;大中小城市之间交通网络方便、便捷。在城镇化和城市群发展过程中,一定要做好这方面的事情。

三是规划完善区域综合交通网络。要重点建设以下四个交通:承载区域枢纽功能的大交通,如城际铁路、机场、港口通道等,这是城市群提升辐射带动能力的基础要件;承载各城市之间联通功能的交通,如城际铁路、高速公路、快速干道等;承载市民日常出行功能的城市内部交通,就是城市道路、地铁轨道和公交场站建设;承载各种交通方式衔接过度的换乘枢纽。

积极构建垂直整合的产业链集群

这次新冠疫情造成了全球产业链的断裂。从我国复工情况看,那些产业链相对完整、产业集群自成体系的

地方,比那些两头在外、高度依赖国际供应链的地方恢复要快。这些地方电子制造、相关产业的配套零部件,往往80%是在本地一小时到两小时的半径内就能通达的地区生产,这种集群化生产模式降低了从全球采购零部件所带来的风险,在疫情时期凸显了竞争力。这种在一个地方垂直整合的产业链集群与传统的水平分工区别在于,产业链上的企业尽管还是国际化水平分工,但不再是广泛分布在地球每一个角落,而是选择合适的地区在一小时、两小时、三小时的车程半径内,大体上就是50~200公里的半径内,形成整个产业链上、中、下游70%以上的零部件半成品的集群化生产基地。这不仅可以使产业链上中下游企业之间的资源要素实现有机整合,避免行业内供需错配,使各环节更加精准有效,还能通过产业链上生产技术和工艺的良性竞争,推动企业不断创新,促进优胜劣汰,延长产业的生命周期。更具现实意义的是,能够有效降低物流成本,补齐创新短板,形成核心竞争力。

具体方式上,在城市群内要推动三种集群:首先是某一个行业的制造业的上游、中游、下游的集群。其次是促使同类产品、同类企业的集聚形成集团。三是促进生产性服务业和制造业形成集群。

提升区域要素市场化配置效率

一个超级大城市,一个城市群,应该是一个要素市场的集聚中心。成功的要素市场,前提就是能够在业态上做到三个集聚:一是交易量的集聚效应,一个要素市场往往能够集聚区域内或者全国的这类要素交易80%以上的交易量。二是交易的会员单位、中介机构等各类企业的归集和集聚,全国区域的各种中介机构都会集聚到你这个城市来。三是物流通信的枢纽集

聚功能,包括能支撑这个要素市场的大数据、云计算、人工智能的基础条件。基于此,要素市场的效率往往决定了一个经济体的运行效率,成为国家和国家之间、地区和地区之间竞争的核心能力体现。

最近,中共中央国务院发布了《关于构建更加完善要素市场化配置的体制机制的意见》,提出了许多属于生财型、聚财型、资源优化配置型培育区域经济发展新动力的重要举措。如针对土地要素,提出深化产业用地市场化配置改革等等,如针对劳动力市场,提出要放宽除个别超大城市外的城市落户限制,试行以经常居住地登记的户口制度。落实好这些措施,有利于提升要素的流动性,为区域发展增添新的活力和动力。

持续改善区域发展的营商环境

新时代中国对外开放的广度、深度和高度都会进一步提升,集中体现在自贸区有望扩面提质,服务业进一步对外开放,以及数字经济引领经贸规则制定等方面。对此,有条件的地方应结合自身实际,积极争取先行先试的政策支持,大胆闯、大胆试,自主改,为中国进一步的开放探索经验,用我们的开放来遏制反制全球贸易保护和逆全球化的做法;用我们营商环境的改善,进一步遏制和反制所谓的从中国撤资的概念;用进一步的市场开放,来遏制反制和中国脱钩的那些荒谬的论点。打造法治化的营商环境,在地方政府层面,应按照竞争中性和同等对待的原则公平对待各类企业,尽管这在认识上容易统一,但实际操作往往千差万别。疫情之下,政府机构更应在办事细节上付诸实施,全面落实准入前国民待遇加负面清单管理,以规则公平确保竞争公平。谁在这方面率先塑造出公平信誉,谁将赢得新一轮外资资本的青睐。

“ 未来城市与韧性设计原则

国务院参事、住建部原副部长 仇保兴

城市未来发展面临很多不确定性

现在城市面临的威胁也就是说不确定性越来越多。首先是极端气候的变化。其次是城市的高集中性。再次是新技术的快速涌现。但新的科技本身是新的脆弱性产生的新源头。第四是快速发展和高度国际化的脆弱性。高铁、高速公路、网络化,时空被高度压缩了。第五是多主体的复杂性。城市就是新的脆弱性产生的新源头。第四是快速发展和高度国际化的脆弱性。高铁、高速公路、网络化,时空被高度压缩了。第五是多主体的复杂性。城市就是新的脆弱性产生的新源头。

应对新的不确定性或者说未来的灾害,必须建设韧性城市。所谓韧性城市,就是城市的经济系统、技术系统、基础设施系统面对灾害的冲击和压力,基本功能能够维持,能保证城市的正常运转。

城市的韧性系统,包括结构韧性、过程韧性和系统韧性三个方面。就结构韧性讲,我们把它分为技术韧性、经济韧性和社会韧性、政府韧性。技术韧性是基础性的东西,包括城市的通信、能源、给排水、污水处理、交通、防洪、防御等。经济韧性,就是黄奇帆同志讲的合理规划都市圈的空间架构、构建垂直整合的产业链集群、提升区域要素市场化配置效率等;社会韧性,就是城市社会各个主体在灾难来的时候,能够保持理性,不放大危险;政府韧性,就是在任何情况下,政府都能够准确地搜集到各种情况,率领民众抗击灾害,保证城市职能的正常运行。

韧性城市应对不确定性的工具

从过程的韧性来看,任何一个城市特别是中心城市,如果面临“黑天鹅”事件和灾害的时候,它应该具有一种维持力。首先,当灾害来了以后,一般的灾害能挡得住,能够保持这个城

市的主要功能不变;其次,如果暂时功能消失或者交通中断,但能够迅速恢复。再者,对每一次灾害进行科学的研判和总结,找出短板,迅速补齐,这样,城市就能实现转型升级和提高,以应对更大的不确定性。

像郑州这样的国家中心城市,怎样提高自己的韧性呢?我们要引进一个新的方法,即CAS,就是复杂适应系统。也就是说,系统中每一个主体都能够对外界的干扰做出自适应反应,而且各种主体之间会产生复杂的、良性的互动,从而使整个城市能够在大的灾害或者大的变故之前和之中,保持主要的功能不变,即使变了,也能够迅速恢复。

一个理想的城市,首先可以看成是安全韧性的,然后是活力宜居的,第三是绿色可持续的。这就是城市的铁三角。这种铁三角,都可以包括在韧性过程中间。韧性城市提出虽然只有40年的历史,但它确实是世界上所有的重要城市追求的目标,比如说纽约提出“2040,韧性压倒一切”,伦敦提出“2045,韧性是最重要的因素”,巴黎提出“2045的巴黎,要着重考虑韧性的问题”,这些国际大都市不约而同地提出韧性问题,不是偶然的,而是具有内在的必然性。

韧性城市设计要坚持的原则

主体性原则。就是城市的民众、市场主体在应对外部干扰或灾害的时候,其应对、学习、转型、再成长等的能力。主体性原则,要求每一个主体都能发挥自己的功能,比如说欧洲一些国家提出搞微农场,即在发展内部生产蔬菜,提出发展短链生产体系,15分钟菜筐可以到达。

多样性原则。城市的基础设施,要推广分布式、去中心、小型化、并联式,这比传统城市那种大规模化、中央

控制、串联运行要有韧性得多。比如城市交通,各种各样的交通工具,不应该串联式的,应该是并联式的,都可以到达目的地,人们可以有多种多样的选择余地。

自治性原则。就是说每一个单元、每一个主体,特别是城市的社区,都有自救的功能,能够在灾害来临的时候自己存活、自己解救。比如说日本居民家里就有“三个一”:一个急救包。里面有三天的食品、三天的水、三天的药品。社区公园有一个急救站,里面有维持一万人口三天的水、药品、食品;城市里有若干个急救中心,可以维持所有市民三天的水、药品、食品。这样的城市和社区,就有强大的自治功能,可以把许多灾害造成的次生灾害消除在萌芽状态。

冗余原则。冗余就是有备胎。任何一个复杂系统,特别是特大型城市必然包含着备胎,也就是“无用之用”。但遇到重大灾害的时候,那些无用的部分恰恰是效率最高的。根据这次疫情带来的问题,中央已决定要把救助药品、救助物资的仓库系统运转好。慢变量管理。城市许多的脆弱性,都是温水煮青蛙造成的。慢变量管理是比较难的,但现在通过微计量和智慧城市的办法,可以把这些数据都能够精确地搜集起来,然后跟模型比对,什么时候会出现颠覆性的事件,我们通过这个慢变量的管理可以显示、警示,同时发出警报。

标识原则。标识就是帮助人们进行配对。标识在复杂的系统中间提供了部分之间主体配对和解决灾变所带来的灾害的具体办法。标识在危机的时候就会发挥作用,如需要医生的时候,找到穿白大褂的就是找到对象了,火灾的时候你找到穿红色衣服的就是找到对象了。

“ 时间窗口与功能建构

中国国际经济交流中心副理事长兼秘书长 张大卫

我国发展正面临前所未有的风险挑战。风险挑战有些是趋势性的,我们看着它一步步走近,这是“黑犀牛”;而有些风险挑战是陡然发生的,什么时候降临不可预知,这是“黑天鹅”。随着疫情的发展和逆全球化潮流涌起,全球供应链承受着巨大的调整压力。从风险的积累到准确应对、化解风险之间有个窗口期,在这期间我们必须有所作为,要争取推迟或消解可能发生的风险。结合国家中心城市建设,我谈两点看法。

一、关于公共卫生体系建设

过去在大城市发展中,我们重视了要素和人的聚集,重视了竞争力提升,但却忽视了城市功能性生态的构建。什么是城市功能生态?作为高级社会系统,它应该是一个各功能间相互协调、平衡、相互依存并提供能量的链环和圈层结构。这一结构如果失去协调性、平衡性,就造成了城市的功能性缺陷,若问题长期得不到解决,它就会向周边释放负效应。如果中心城市功能失衡,它向周边释放的负效应可能就是灾难性的。

这就是我们的短板所在。为此建议在公共卫生体系建设上,国家中心城市要加强疾控、医疗救治、公共卫生事件应急管理、生态卫生安全、卫生监督与基层管理、卫生健康服务、卫生健康产业支撑、国际与区域合作协调体系和能力的建设。这其中也包括我们在应对突发公共卫生事件时,如何使城市居民特别是老人、学生、儿童、病人的基本生活不受严重影响。

为此,还要建议:由国家机构或社会组织制订大型城市公共卫生设施和

服务保障能力标准,对人口和产业聚集度高的城市,要提出空间和强度配置的要求,促进优质卫生医疗资源合理分布;完善公共卫生指标体系,加强统计工作,利用好现代信息技术,建立公共卫生统计系统;国家中心城市应当向周边提供更多更好的公共品,同时在向周边提供公共品建设“防洪堤”和“护城壕”,使其与中心城市形成相互支撑的网络并共同呵护中小城镇及广大农村地区;在重要的综合交通枢纽和现代物流中心,建立强大的物质储备、紧急调运、应急保障中心,用于预防和应对疫情、自然灾害和紧急事故。

二、关于建构供应链枢纽问题

国家中心城市是代表国家参与全球竞争的。有经济学家和战略学家分析,今后的国际经济竞争就是城市群的竞争和国际性都市的竞争。因而国家中心城市一个很大的任务,是如何不断提升自己在全球供应链上的“价值位”,为中国的市场和产业体系建构出安全可靠和效率的供应链,引领中国产业迈向全球价值链的中高端。

当前,全球供应链正处于“退潮”期,从经济规律和社会发展规律上看,这种退潮和调整仍是周期性和结构性的。也要看到,全球供应链的区域化也是一种市场的必然选择,如一些市场指向的消费品,涉及公民健康和安全的卫生医疗保障用品等,必定会加快供应链区域化、本地化的步伐。

国家中心城市担负着国家供应链巩固、提升、调整和重构的重大责任,要努力做好以下几件事:一是优化环

境、培育优势、扩大开放,把国家中心城市建设成为全球供应链的枢纽城市。在这方面,国家定位为国际性综合交通枢纽的城市更要勇于担当。如郑州市疫情防控期间航空货运逆势增长22%,就凸现了他的优势。

二是要根据自己的特点,形成合理化分工和差异化定位,实现相互依存、相互支撑、功能互补。如重庆将自己定位为长江上游的金融中心、航运中心;成都将自己定位为西部地区交通枢纽和现代物流中心,建立强大的物质储备、紧急调运、应急保障中心,用于预防和应对疫情、自然灾害和紧急事故。

三是东亚地区是全球经济增长的主要动力,我们国家实施的一系列重大战略,已为全球供应链区域化调整做了必要的准备。国家中心城市要在自己的发展中发挥积极作用,做好区域市场和产业的连接与融合。

四是增强供应链思维,积极适度向周边拓展自己的“经济空间”,培育好本地化的产业集群、创新体系和互联网平台、供应链管理、物流集成商、综合交通运输枢纽、金融和商务服务业态、对外开放的功能性口岸等。

五是加快经济数字化进程,大力发展智慧城市,改变“智慧城市”功能碎片化倾向,把产业、市政、交通、公共管理、居民生活的智慧化进行系统设计。搭建数字国际贸易平台,促进国际贸易的便利化和数字化。

六是国家在政策引导上要

“ 疫情冲击视角下的城市建设格局

国家发展和改革委员会原副秘书长 范恒山

我国抗击新冠肺炎疫情的战斗已长达半年,可能还将持续一个时期。抗疫过程暴露出一些问题和短板,也带来了许多警示与启示。这次新冠肺炎疫情世所罕见、影响巨大,因而其揭示的问题不可轻视。我们需要认真审视存在的问题,进一步优化城镇化发展和城市建设的方向与思路,使城市功能结构更加合理平衡。

新型城镇化体现着两个演进趋势:一是农村生产要素向城镇的流转变。这也是一般城镇化发展的特点,城市从本源上说是农村生产要素推动和转化的结果。这种转化可称为一次城镇化。二是经济人和人口向大城市及城市群转移集聚。这是基于一般城镇化之上的深度城镇化,它构成了新型城镇化的一个标志性特征。这两种演进趋势体现了客观规律的要求,因而带来了城镇化的快速发展。但在这种自然演进中,也出现了一些新的问题。比较突出的:一是形成了不同层级城市间梯次化的“虹吸”状态,而中小城市及农村成了所有大城市“虹吸”的源头或落脚点;二是带来了各城市间的不良竞争,进而带来了城市功能的同构特别是产业的同构化发展;三是导致了大城市“城市病”的蔓延发展。

城市发展中出现的这些问题,不利于缩小地区差距、城乡差距,不利于推动资源要素的快速流动和优化配置,不利于创造城市发展的品质和人民生活的高质量,也不利于有效防控重大公共安全风险。总结过去推进城镇化发展的实践,充分考虑这次疫情对现有城市发展问题的揭露与警

示,我国新型城镇化发展特别是特大城市、超大城市的建设应当结合实施乡村振兴战略、发展特色小镇、推进城乡融合发展等进一步优化。

第一,把做实做强中小城市作为推动城市发展的基本导向。中小城市星罗棋布、连轴串带,贴近乡村、根基扎实,体量适度、机制灵活,是支撑国家经济社会持续发展的基本阵地、促进城乡区域协调发展的主要力量。而我国人多地少的基本国情,也决定了城市发展总体上不能走地域扩张或范围膨胀之路。综合考虑,应该把发展中小城市作为我国城市发展的基本原则和主攻方向。在路径上,一是应依托城市一体化发展机制,加快农村人口到中小城市落户步伐;二是应将符合条件的乡镇改为城市,并依此改善中小城市的空间分布结构;三是应通过功能划分与疏解,引导人口和相关产业由特大城市主城区、聚集区向周边中小城市疏散转移;四是应以功能特色和比较优势为抓手,借创结合做实做强中小城市。

第二,促进城市群协同联动发展。要使城市群成为经济强劲增长并持续发展的动力源,必须处理好中心城市和其他城市的关系,形成城市群内部的协同发展与一体联动。总体思路是,强化角色定位,把错位发展与一体发展有机结合起来,着力克服中心城市的虹吸效应而增强辐射功能、着力避免一般城市的逆向行为而增强助补作用。在路径上,一方面应按照主辅配套与分工组合的原则,优化中心城市与一般城市的功能设置,努力实

现错位发展。另一方面应通过强有力的制度和适宜的机制,由易到难地推动中心城市与一般城市间基础设施、产业体系等的对接与公共服务、社会福利等的共享,实现城市群内各城市的一体化发展。

第三,以国家中心城市为主体优化提升特大或超大城市发展质量。在推动中小城市发展的同时,应严格控制特大城市或超大城市的发展数量。对现有特大城市和超大城市,应以国家中心城市为主体和引领,推动它们做优做强,使之成为高品质城市和智慧型国际化大都市。应严格控制国家中心城市数量,并以建立全球创新高地和形成强劲活跃经济增长极作为基本要求明确其发展定位。在此基础上,赋予其更多的先行先试权利,充分激发其发展与创新能量。

第四,以提高韧性为重要内容改善特大城市、超大城市的建设格局。应把风险承载与防范化解能力作为衡量城市质量的重要标准。在强化包括公共卫生体系、医疗体系、疾病防控体系等城市治理体系和能力的同时,应进一步处理好生产、生活、生态的关系,实现三者的有机结合和动态平衡。在路径上,一是应推行“多中心+功能组团”的城区建设模式与“住宅+公园”的社区建设模式,借此尽可能形成公共安全风险防控的物理与生态隔带;二是应实行老旧小区改造与新区建设的有机联动,用增量空间疏解存量拥堵;三是推动新老基建,为城市高效运行与科学治理提供有力的保障。